

書 叢 法 政

要 綱 法 憲

著 炎 馥 汪

行 發 館 書 印 務 商



汪馥炎著

政法
叢書

憲

法

綱

要

商務印書館發行

中華民國二十六年四月初版

* 有所權版 *
* 究必印翻 *

政法
叢書

憲法綱要 一冊

(3329)

每冊實價國幣壹元壹角

外埠酌加運費匯費

著者 汪 馥 炎

發行人 王 雲 五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

四八四上

章

(本書校對者陳敬衡)

斌

例言

(一) 比較憲法之著述，向有兩種體例。一以「國家」爲本位，先將甲國之憲政組織，分爲若干節目，編述完竣。然後依次及於乙國丙國等，以互相參證而探討之。一以「制度」爲本位，即將整個憲法之內容，分爲若干制度，再於每一制度之標題下，臚列各國憲法規定及憲政事例，以互相比較而研究之。本書在形式上雖依照後法編制，但承認前法確有明瞭各國特情之效用。故每於論列一國之制度時，即將該國制度之體系，及其史跡之變遷，加以扼要說明者，實爲一種折衷之編制法。惟初步嘗試，不敢自信妥善，希讀者指正之。

(二) 近數年來，各國憲法之變動甚多，如奧國一九三四年之憲法，波蘭一九三五年之憲法，蘇聯及我國在本年公布之憲法草案，著者於可能的限度內，均酌量一一編入。惟德國憲政組織，自一九三二年開始破壞，迄於今日，尙無一完整之新的政治體系存在，僅據其零碎之法令多種敘述，未免缺乏固定性。況德國當局，亦不承認一九一九年之憲法已遭廢棄。故關於德國制度，仍沿用其韋瑪憲法之規定，間有涉及現時政局者，則加以說明。

(三) 著者每於陳述各國憲政制度之後，即將我國自民元約法起以至最近憲草爲止，臚列引證，以資比較。蓋以往之憲法文獻，縱失時效，在學理上仍有研究之價值也。

(四) 附錄中歷載民國各次憲法，均以正式公布者爲限。所有歷次憲法草案，因節省篇幅起見，概未採入。本年五五憲草關係重大，特破例錄之。

(五) 本書爲講義體裁，事例雖極求其廣博，而說理無取過於冗長。閱者若嫌簡略，則著者另有憲法學原理及各國憲政發展史二書，正屬稿中，將來出版，當求教於國人也。

民國二十五年十一月一日，識於上海。

目錄

例言

第一編 憲法

- 第一章 憲法之特質……………一
- 第二章 憲法之內容……………五
- 第三章 憲法之類別……………九
- 第四章 憲法之制定……………一八
- 第五章 憲法之修正……………二三
- 第六章 憲法之解釋……………二八
 - 第一節 憲法解釋之機關……………二八
 - 第二節 憲法解釋之效果……………三一

第二編 國家……………二二二

第七章 國家之理念……………二二二

第一節 團體的國家觀……………二三三

第二節 人格的國家觀……………二三五

第八章 國家之主權……………二三八

第一節 主權之語原……………二三八

第二節 主權之性質……………二三九

第三節 主權之本體……………四一

第九章 國家之領土……………四三

第一節 領土之法律觀念……………四三

第二節 領土之規定方法……………四四

第十章 國家與邦及邦與地方……………四六

第一節 國家與邦……………四六

第二節 邦與地方……………五〇

第二編 人權與公民權……………五五

第十一章 人權之體系……………五五

第十二章 自由權……………五七

第一節 自由與平等……………五七

第二節 身體自由……………五八

第三節 居住自由……………六一

第四節 職業自由……………六二

第五節 財產自由……………六五

第六節 意見自由……………六六

第七節 信教自由……………六九

第八節 書信祕密……………七一

第九節 集會自由……………七二

第十節 結社自由.....七三

第十三章 社會權.....七五

第一節 社會權之本質.....七五

第二節 生存權.....七六

第三節 勞動權.....七七

第四節 教育權.....七八

第十四章 人民之義務.....七九

第十五章 選舉制度.....八二

第一節 選舉權之性質.....八二

第二節 選民之資格.....八三

第三節 選舉之種類.....八五

第一項 普通選舉與制限選舉.....第二項 直接選舉與間接選舉.....第三項 公開選舉與秘密選舉

第四項 自由選舉與強制選舉

第四節 職業代表制度.....八八

第一項	蘇俄之職業代表制	第二項	德國之職業代表制	第三項	捷克斯拉夫之職業代表制
第四項	法國之職業代表制	第五項	波蘭之職業代表制	第六項	奧大利之職業代表制
第七項	其他各國之職業代表制				

第五節 選舉區.....九二

第一項	大選區與小選舉區	第二項	多數選舉與少數選舉	第三項	比例選舉
-----	----------	-----	-----------	-----	------

第十六章 直接民主政制.....九九

第四編 議院制度.....一〇三

第十七章 議院之性質.....一〇三

第十八章 議院制度之史源.....一〇六

第十九章 兩院制與一院制.....一〇八

第二十章 議院之組織.....一一〇

第一節 上議院之組織.....一一〇

第一項	聯邦國之上議院	第二項	單一國之上議院
-----	---------	-----	---------

第一目	貴族上議院制度	第二目	民選上議院制度
-----	---------	-----	---------

第二節 下議院之組織.....一一八

第一項 英國之庶民院 第二項 北美合眾國之代議院 第三項 德國之聯邦議院

第四項 意大利之職業聯合院 第五項 西班牙之立法院

第二十一章 議員之集會.....一二七

第二十二章 議院之開閉及延會與會期.....一二九

第二十三章 議院之停會及休會.....一三〇

第二十四章 議院之解散.....一三一

第二十五章 議院之職權.....一三六

第一節 立法權.....一三六

第一項 立法之意義 第二項 立法之程序

第二節 財政權.....一三八

第一項 豫算案 第二項 決算案

第三節 監督權.....一四三

第一項 質詢權 第二項 受理請願權 第三項 建議權 第四項 查辦權

第二十六章 議院內部組織及其關係……………一四七

第一節 議長與委員會……………一四七

第二節 兩院議事之關係……………一四九

第二十七章 議員之權利及義務……………一五四

第一節 議員之權利……………一五四

第一項 言論自由權 第二項 身體免捕權 第三項 報酬享受權

第二節 議員之義務……………一五六

第二十八章 議院委員會……………一五八

第五編 行政制度……………一六一

第二十九章 行政元首……………一六一

第一節 行政元首產生之方法……………一六一

第二節 行政元首之資格……………一六六

第三節 行政元首之任期……………一六九

第一項 任期之長短 第二項 連任與再任

第四節 行政元首之代理與繼承.....一七一

第五節 行政元首之職權.....一七三

第一項 立法方面之職權

第一目 法律提案權 第二目 法律否認權 第三目 法律公布權 第四目 命令制定權

第二項 行政方面之職權

第一目 外交權 第二目 內政權 第三目 軍事權

第三項 司法方面之職權（赦宥權）

第六節 行政元首之責任.....一九三

第一項 法律上之責任 第二項 政治上之責任

第三十章 內閣.....一九九

第一節 國務員與閣員.....一九九

第二節 國務總理.....二〇〇

第三節 國務會議.....二〇一

第一項 國務會議之權限 第二項 元首與國務會議

第四節 國務員之責任……………二〇五

第一項 副署 第二項 不信任決議 第三項 彈劾制度

第一目 彈劾制度之淵源 第二目 彈劾制度之比較 第三目 彈劾之原因及其效果

第六編 法院制度……………一一三

第三十一章 普通法院……………一一三

第一節 法院之組織……………一一三

第二節 法院之獨立……………一一二

第三十二章 行政法院……………一一六

第一節 英美制度……………一二六

第二節 大陸制度……………一二七

第三十三章 憲法法院……………一二二

第一節 憲法法院之組織……………一二三

第二節 憲法法院之權限……………一二四

附錄

- 一 中華民國臨時約法（民國元年三月十一日公布）……………二三九
 - 二 中華民國約法（民國三年五月一日公布）……………二四六
 - 三 中華民國憲法（民國十二年十月十日公布）……………二五五
 - 四 中華民國訓政時期約法（民國二十年六月一日公布）……………二七五
 - 五 中華民國憲法草案（民國二十五年五月五日公布）……………二八四
- 參考書籍及論文……………二〇一

憲法綱要

第一編 憲法

第一章 憲法之特質

憲法 (Constitution) 一名詞，含有「實質」與「形式」二義。以「實質」言，凡關於國家或政府組織之法律，皆可以憲法稱之。以「形式」言，乃專指與普通法不同之「根本法」(Fundamental Law) 而言，始得謂之憲法也。可知實質意義的憲法，含義較泛，既一涉及政治社會的機構之規則，均可目之為憲法，則不獨古代希臘、羅馬各有憲法存在，即吾國歷代專制朝廷所頒之法令，又何嘗無此種憲法存在耶？形式意義的憲法則不然。依吾人通常之界說，一種法律之可稱為根本法者，第一須有成文法典之形式，第二此法典之制定及修正，必與普通法律異其程序，第三此法典之效力，必較普通法律為優越。根本法之具備如此條件，非可一蹴而幾，實經過歷史上之幾許蕃變，直至近代，始克完成，豈僅希臘、羅馬時代所未曾見，即以憲法發源之英國言，亦祇有從實質上認識英憲，不能

自形式上認識英憲之所在也。吾人研究憲法之目的，不在探討國家何種法令之爲憲法，而在以憲法治理國家，立憲國與專制國區分之標準，大抵指憲法的形式，非指其實質，因而欲明憲法之特性，亦覺形式遠較實質爲重要。故實質方面的憲法意義，容俟次章再述。今專就形式方面的憲法意義，——換言之，即憲法之所以爲根本法的理由，一加闡述焉。

考根本法之一觀念，遠在中古封建時期，已有萌芽，至十六十七兩世紀，自然法學派之契約論，盛極一時，益有助於根本法與普通法之明瞭界限。例如渥爾夫 (Wald)、蒲芬德夫 (Pufendorf) 等，嘗區別國家權力，爲構造的與被構造的兩種。構造的權力，唯根本法之制定者享有之。若行政立法司法諸權，皆屬於被構造的權力之一類，僅得於根本法委任之範圍內，有所活動，不能侵及根本法之領域。根本法非取得人民全體同意，不克變更之也。此種思想，不徒樹立近代憲政國家之法律系統，而歐美成文憲法主義之潛滋暗長於契約論中，亦復有事實斑斑可考。

英國 1115 年之大憲章 (Magna Carta) 世皆目爲當時諸侯與約翰 (John) 王雙方訂立之契約也。自此契約成立，後王不德，屢有承認憲章之舉，至 1197 年，愛德華一世 (Edward I) 復有一次之總合承認。英國 因有此封建文件，從此王權受其限制，憲政立其基礎，而根本法之尊嚴，亦予世人以共見矣。惟大憲章雖屬重要，究爲政府契約，而非社會契約，根本法之意義，尙嫌狹隘。嗣經十六世紀之宗教改革，十八世紀之美法革命，陸克 (Locke)、盧梭 (Rousseau) 諸學者，復極力闡揚契約理論，不遺餘蘊，於是根本法之解釋，由消極轉變爲積極，由政約擴充爲

社約。試取此時期內之諸種憲政文書觀之，在形式方面之含有立約手續者，如一六二〇年清教徒在赴美舟中所訂之美夫羅渥約章（Mayflower Compact），曾經旅行者全體簽字。一六三九年康芮克梯克之根本法（Fundamental Order of Connecticut），亦經公民全體大會表決。一六四七年克林威爾（Cromwell）執政時之國民公約（Agreement of People）固未成立有效，但公約亦有須經人民表決之規定。在實質方面之含有契約理論者，如一七七六年北美獨立宣言云：「政府合法之權，得自被治者之同意。」一七八〇年馬沙鳩色得士（Massachusetts）州憲法之權利篇云：「政治社會，成於各個人之自由聯合，互立盟約，以使大眾同受治於一法律之下獲取公益。」一七八九年法國人權與公民權宣言第六條云：「法律爲公意之表現。」第十二條云：「人權與公民權之保障，賴有公力，此公力爲全體公益所建立，非爲握此力者個人之私利。」其他類此文句，尤觸處可見。由此可知根本法觀念之全出於契約原理，而憲法所以爲根本法之理由，已充分有其佐證矣。雖然，謂憲法含有契約之觀念則可，謂憲法卽爲一種契約，則有背於法理及事實。蓋契約以立契人同意爲原則，憲法既爲契約，理應經人民全體之同意，姑無論全體同意之理想不易實現，卽假定認爲可能，亦祇可拘束現代人，而不可拘束後代之子孫。創契約論者，有鑒於此，遂有每隔五年九年或二十年修改一次之主張，膠柱鼓瑟，未免昧於法理也。況自社會學昌明，人皆知國家爲社會進化之產物，決非一契約之創造。依近代政治學所昭示，憲法祇能規定政府之組織，國家並非基於憲法而產生，認憲法爲建國之契約，不獨倒果爲因，亦大不合於史實也。是以吾人認憲法之爲根本法者，不過指其

憲法綱要

居於國內法律最高之地位而言，其本身仍爲法律，非契約耳。

第二章 憲法之內容

憲法形式的意義，前章已述其概略。至於實質（即內容）的意義，每隨時間與空間而變易，曾無一國之相同。泛稽各國憲法，有以「私法上之權利」列入者，有以「行政法細則」列入者，有以「地方自治組織」列入者，更有以「國語」「國旗」而亦一併規定之者，或繁或簡，並無一定範圍。雖然，試一翻閱世界各國之憲典，無論其篇幅廣狹至何限度，而循近世憲政思潮之趨向，可認為憲法構成之要點，萬不容以省略者，約有左列之數大端焉：

（一）人民之權義 所謂人民之權利者，即一般稱道之人民「基本自由權」是也。此種權利觀念，肇始於英國之大憲章，極端擴充於美法革命時代之獨立宣言與人權宣言。溯人類最初之爭立憲，乃以憲法為保障人權之護符，故有謂憲法為人民之「權利書」者，洵不誣也。惟權利雖為人類發展智能之工具，而一國憲法之是否必須規定人民權利，則各因國情不同，未能一致。如美國各州憲法規定權利甚詳，獨合衆國憲法反無記載，直至一七九一年，始獲通過追加修憲於國會。法國第一共和，雖以人權宣言之要旨，尊重納入憲法，而一八七五年憲法（即現行憲法）公布時，竟無片言隻字之揭示。其他各國憲法之有無此類規定，亦不一其例。但自歐戰以後，各國所頒布之新憲法，幾無一國不設專章，以載明之矣。且戰後各國憲法所規定之人民權利與義務，不特種類上遠較戰前憲法為繁密，而觀念上之變遷，尤顯示其有絕大洪溝之劃分焉。蓋戰前之權利觀念，以個人自由為前提，戰後

則以社會職責爲本位，戰前之義務觀念，注重於限制政府權力行使之界限，戰後則着眼於擴張國家職務負擔之範圍。此一大精神轉變之關鍵，爲吾人研究近代憲法學者，所應深切注意而不可或忽者也。

(二) 國家之組織 國家組織之方式，就廣義言，則國體與政體，均應包括在內。惟憲法上之規定，祇注重於政體一端，至國體如何，可讓政治學中述之。因政治學在於說明歷代國家組織之變遷因果，以推論其政治進化原理，憲法學則僅以現行有效之政治制度爲主，而比較其組織方式之異同得失焉。此兩科學之領域，所以有廣狹之差異也。夫憲法既以現存之政制爲限，而曠觀各國政制之種類，實覺目迷五色，應接不窮。今欲歸納而部居之，當以政治權力之如何分配，爲其類別之標準。譬如以政權分配於各機關，而定其行使之界限，則可區分爲「內閣制」「總統制」「委員會制」「蘇維埃 *Soviet* 制」，以政權分配於各區域，而定其離合之關係，則可區分爲「單一制」與「聯邦制」，此其大別也。特政制之性質，至爲複雜，往往一類之中，又含種別，大同之處，復涉小異。竊謂憲法上最含有時空差別性，而萬不能使其整齊劃一者，莫過於此部門矣。

(三) 國權之作用 國權作用之分類，不外「立法」「司法」「行政」三者。戰前憲法規定之範圍，大都詳於立法司法兩項，至於行政作用，僅涉大綱，其詳細節目，均以各種行政單行法規制定之，並不列入憲法也。然而戰後新興各國之憲法，不獨立法權行使之方式，趨於細密，即行政中之「外交」「軍事」「財政」「教育」以及「吏治」各項體制，亦均盡量採納，既詳且備，其篇幅超過戰前憲法一倍而不止。蓋近代社會之組織，日趨複雜，

民治之運用，日漸擴張，而細針密縷，節目浩繁，非有科學之頭腦，不克判斷而處理者，尤莫過於行政部門。欲求法律技術之專精，以及行政效率之增進，自非戰前憲法之簡陋編訂，所能駕馭自如，是亦政治進化之趨勢使然也。

(四) 經濟之體制 人類經濟生活之方式，自有經濟法典以規定之，戰前憲法，不徒未聞記載，即公法學者，亦鮮注意研究及此。然歐戰以還，因經濟上之劇烈變動，致全世界爲之震盪不寧。試溯國際政治糾紛之癥結，幾無不含有經濟之動機在內。吾人縱不崇信馬克思 (Karl Marx) 之經濟史觀，而經濟力，爲推挽一切政治之原動力，固確爲客觀的事實也。夫經濟體制之變革，既已波及於政治，當其變革達於相當之成就，則鑄爲典型，范成法制，自可構成憲法上之重要位置，不能謂昔之所無者，今不宜有也。自一九一八年俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國憲法首列經濟制度於根本法後，接踵而興者，有一九一九年德意志聯邦共和國憲法一九二〇年唐齊谷 (Danzig) 自由市憲法一九二一年巨哥斯拉夫 (Jugoslavia) 王國憲法，一九二二年立陶宛 (Lithuania) 共和國憲法。雖內容所載，各有不同，但如認私有財產之應加限制，重要企業之收爲國營，以及勞工保護，社會立法之諸事項，幾有舉世合流之趨向。現代憲法之所以稱爲經濟的憲法者，蓋有別於戰前憲法之專以政治的規定爲限也。我國十二年憲法亦列有生計一章，其後十四年憲法草案，十九年太原約法草案及本年(二十五年)五月五日立法院通過之憲法草案無不特設專章以詳定之。

(五) 國際之規範 憲法在國內居於一般法令地位以上，如前所述，固毫無疑義矣。但對於國際的條約及

慣例，其效力之強弱又何如耶？換言之，即憲法與國際法，究成爲主從關係乎？抑純爲平等關係乎？此一問題，學者向有相反之兩種議論。其一，認爲國際法之主要原則，應有拘束各國服從之義務，其二，認爲國際法與國內法之性質特殊，互無變更內容之權力。前爲法律的一元論，後爲法律的二元論。歐戰以前，學者拘於國家主權之傳習觀念，大概持二元論者，居其多數。惟二元論有一難解決之關鍵，在即遇國際法與國內法內容之兩相抵觸者，應犧牲何方？抑保全何方哉？如犧牲國際法，首蒙破壞世界秩序之嫌，如犧牲憲法，又大損主權完整之義。美國憲法第六條，爲避免此困難計，曾規定：「國際條約與憲法，同爲合衆國最高之法律。」意在移轉國際法於國內，使成爲法律之一部，則違犯國際法者，同時亦無異違反國內法，庶幾兩者之扞格可通，而無屈此就彼之慮矣。雖然，此在國際交涉未繁密之際，有如美憲之救濟，固可奏相當之效果。而自歐戰以後，國際生活，日趨密切，國際衝突，日益尖銳，欲消滅戰爭而致和平，遂不得不樹立國際政府之權威，而加重國內立法之限制。例如德奧波蘭捷克等國新憲法之規定，國際法的部份，遠較戰前爲多，即其見端。尤以一九三一年西班牙之新憲法，竟注全力於此一部份，其條文涉及事項，如侵略戰爭之廢除，和解與仲裁方法之接受，以及條約締結之手續，不獨在國內須經議院之同意，更須向國聯履行登記之義務。窺其精神之所在，幾欲將國際聯盟規約與非戰公約等之含有世界性的規則，不惜盡量採納於本國憲法之中。西憲具此特色，將來開風興起，大有各國憲法，均將歸宗於國際憲法的模範之趨勢。果至斯境，則世界法律之系統，又何難由二元論歸向於一元論哉。

第二章 憲法之類別

排比各國憲法，而列爲若干種類，自不可不有一定之標準。此標準，隨各人觀察點不同，故其分類亦不一致。依通常一般之分類，大概有如下之數種，如以憲法成立之淵源爲標準，則分爲「成文憲法」與「不文憲法」。以憲法制定之形式爲標準，則分爲「欽定憲法」與「民定憲法」。以憲法修改之程序爲標準，則分爲「剛性憲法」與「柔性憲法」。以國家組織之體制爲標準，則分爲「單一憲法」與「二重憲法」。茲依次敘述如左。

(一) 成文憲法與不文憲法 成文憲法 (Written Constitution) 者，有獨立編制之法典是也。(所謂獨立編制之法典，非僅限於一種法典而言，如法國憲法乃合一八七五年所公布三種法律之通稱，卽一八七五年二月二十五日，公權組織法同年二月二十四日，參議院組織法同年七月十六日，公權關係法是也。) 不文憲法 (Unwritten Constitution) 者，無獨立編制之法典，僅散見於各種單行法規，及事實上之慣習而已。現今不文憲法之國，唯一英吉利。然英國之所謂不文者，非絕無條文記載之謂。按英憲構成之元素，約有四部份，卽第一爲國家頒布之重要文件，如一二一五年之大憲章。一六二八年之權利請願 (Petition of Right) 一六八八年之權利法典 (Bill of Right) 等屬之。第二爲國會制定之法律，如一六七九年之出庭狀法 (Writ of Habeas Corpus)

1701年之王位繼承法 (Act of Settlement) 1832年、1867年、1884年、三次之選舉改革法 (Reform Acts) 1888年之地方政府法 (Local Government Act) 1911年之國會法 (Parliament Act) 1918年及1928年之國民代表法 (Representation of the People Act) 等屬之。第三爲普通法 (Common Law) 卽法廷依據習慣，以判決案件，久之援引既廣，遂有通行全國之法律效力。現今此類法律，雖已逐漸成文化，(如判決例、法律報告、法律解釋，均有文字表示) 然法廷判案之依據古代習慣，而非依據國會立法，固與制定法不同也。如國王特權、陪審官權利，以及人民之言論自由、集會自由等屬之。第四爲憲法慣例 (Constitution Conventions) 既非國會立法，亦不由法廷執行，申言之，慣例本不構成法律，但英國政府各機關間之關係及其行動，莫不恪遵此慣例之拘束，罔敢漠視侵犯者焉。如國王對於議會通過之法案，久不行使其否認權，內閣不爲下院所信任，非解散之，卽自行辭職，國會每年至少須開會一次等，至今仍遵守不渝，英國以不成文憲法名於世者，泰半得力於此等慣例之能圓滿運用也。

凡右所述，僅爲成文憲法與不成文憲法的意義。至於成文憲法思想之由來，遠在希臘羅馬時代，已有萌芽，而十四世紀之法國，亦早有「帝國根本法」與「國王法」之區別。惟求其於普通法律之外，必以文書記錄，成爲憲法之一事實，則不得不謂其起源在十七世紀以後矣。茲將重要史例，搜集如左。

(1) 當十七世紀之初，英國清教徒，因不堪國王之虐待，於一六二〇年，相率離去祖國，移至荷蘭。未幾，復由

荷蘭移住新大陸。彼等在航行舟次，嘗本其信仰，共同制定一種約章，同行四十一人，全體署名於上（新普里穆斯（New-Plymouth）之民主政治，即根據此約章而創立者），是爲成文憲法之起源。惟內容簡單，究未具備憲法之形式。迨一六三八年，此等清教徒，又有自馬沙鳩色得士（Massachusetts）移住於康芮克梯克（Connecticut）者，更本其立約建國之習慣，於一六三九年，制定一康芮克梯克根本法（Fundamental Order of Connecticut），並經公民全體大會之表決而成立。由是憲法不僅有成文之記載，且別於普通法律，而具有根本法之性質矣。

(2) 一六四九年，英之克林威爾戰勝王黨以後，在克氏軍隊中之清教徒，曾制定一國民公約提出長期國會，雖未能通過。然該公約規定須經人民同意，方年成立，其效力高於普通法，而非議院所能修改，實足表示根本法之特色。嗣後克氏自爲執政官，認政治組織，仍不可不有成文規定，乃於一六五三年，又制定一政體書（Instrument of Government）而頒布之。其內容與國民公約雖不一致，而所受國民公約之影響實深。惜克氏爲德不卒，共和政治一度滅亡之後，已不能再興。於是此政體書爲英國最初之成文憲法者，竟又不得不爲最後之成文憲法矣。

(3) 北美大陸，爲英國殖民地時，所有各殖民地之政治組織，須以國王所給與之特許狀（Charter）爲其依據。此種特許狀，即爲各殖民地之憲法。嗣後各殖民地離英獨立，相繼制定其各本州之新憲。隨又聯合各州，而

制定邦聯公約 (Articles of Confederation) 復由邦聯公約以至於公布現行北美合衆國憲法。其間發達之過程，雖經歷長久時間，而溯其淵源，無不直接間接，由此特許狀而來也。

成文憲法之淵源，可供吾人考據者，大要不外如上所云。若與不文憲法相較，則處此社會機構嚴密複雜之時代，自非有精密之法典，不足爲運用之準繩。惟條文之規定有限，事實之變化無窮，欲以寥寥百數十條之憲法，而包括政治社會上之千萬形態，終必有所不盡。故採用成文憲法之國，往往有許多憲法上之慣例產生，以補充成文憲法之不足，甚或與成文憲法相抵觸，而尙沿用不覺者，考證美法德日諸國之史例，幾於隨處可見。是則不文憲法與成文憲法，不過程度之差，並無性質之別也。雖然，成文憲法者，由於人爲的制定，不文憲法者，出於歷史的生長，制定成於技術，不妨互相仿摹，生長來自天然，祇足供人鑒賞。竊謂學他國憲政而不善，不過刻鵠類鶩，學英國憲政而不肖，則畫虎成犬矣。

(二) 欽定憲法與民定憲法 欽定憲法者，由世襲君主裁可而成立之憲法也。又可分爲絕對的欽定，與相對的欽定兩種。

(1) 由國王單獨意思制定而頒布之，毫不經民意機關之參預者，絕對的欽定也。例如法國一八一四年路易十八世即位之初，舊帝政時代之元老院，曾議決以國民主權爲基礎之憲法案，要求國王承諾。路易十八拒絕之，另於同年六月四日，更制定一以君主主權爲基礎之憲法，宣言此憲法乃由國王之意志，依王權自由行使而

公布之。日本憲法係明治二十二年，由天皇誓於太廟，親授內閣總理大臣公布。我國前清光緒三十四年八月一日公布之憲法大綱亦崇奉君權，至高無上，皆未經民意機關之參加討論者也。

(2) 由國王與民意代表者，雙方協定而成立之憲法，相對的欽定也。例如英國之大憲章乃貴族軍以兵力脅約翰 (John) 王之畫諾。權利法典，由於一六八八年之革命，先請威廉 (William) 宣誓遵守，始即王位。又法國一八三〇年之憲法實依據一八一四年之憲法加以修正而成，當時議院曾與路易菲立浦 (Louis Phillip) 相約，必須承認此修正憲法為條件，方可迎立為國王。即我國前清宣統三年九月十三日公布之十九信條亦被張紹曾等之提案要挾，始容納之。

以上四例，均由民意代表一方面之勢力，而加於國王一方面之權力限制，非如第一種之得由國王任意制定者可比。自外形觀之，頗似兩當事者間所締結之契約，故有名之曰「協約憲法」者。然此種合意行為，不過事實上之關係，而自法律上非經君主裁可，不生效力之一點言之，仍不失為欽定憲法之一種耳。

民定憲法者，由人民直接表決，或間接依其代表機關而制定之之憲法也。細別之，又可分為革命式與獨立式兩種。

(1) 依革命方式，顛覆從來之國體，迨革命功成，則憲法全部改造。例如法國第二及第三共和政治之憲法，以及俄羅斯一九一八年之憲法、德意志一九一九年之憲法、土耳其一九二一年及一九二四年之憲法、奧大利

一九二〇年之憲法、西班牙一九三一年之憲法。而我中華民國元年之臨時約法與民國二十年之訓政時期約法亦皆革命之產物也。

(2)前在他國統治下之殖民地及屬地，今已獨立自成一國，或疆域互相合併，另造新邦，即制定一新與國之憲法。例如北美十三州，離英獨立後，各州所制之憲法，與比利時脫離荷蘭獨立後之一八三一年憲法，以及歐戰結局所產生之許多新興國，如芬蘭一九一九年之憲法、捷克斯拉夫一九二〇年之憲法、波蘭與南斯拉夫一九二一年之憲法、愛爾蘭自由邦一九二二年之憲法、伊拉克 (Iraq) 一九二五年之憲法、埃及一九三〇年之憲法、暹羅一九三二年之憲法，或解脫舊君之束縛，或併合殘餘之土地，或光復故國山河，或尙處半獨立狀態，雖程度各有不同，然由自由以進於自主的精神，幾有不達目的不止之趨勢焉。

欽定與民定憲法之形成，本隨政治情勢而決定，無何理論之足述。然吾人熟讀歷史，深覺欽定憲法頒布之動機，姑不論爲誠爲僞，爲自覺抑爲受脅，而憲法既繫於一人之裁可與否，則立憲之基礎，終未能謂爲鞏固。反之民定憲法，雖亦未必能壽命永長，但人民不惜出絕大之犧牲，以爲代價，得之也不易，斯愛護之也，亦唯恐不力。此民定憲法之所以風靡世界，而欽定憲法，所以將絕其跡也。

(三)剛性憲法與柔性憲法 此爲蒲徠士 (Bryce) 之分類。蓋蒲氏以爲近世成文憲法之國，每含有許多不文之習慣，不文憲法之國，亦非絕無成文之記載。故認成文不文之分類爲不當，而另易以剛性柔性之區別焉。剛

性憲法 (Rigid Constitution) 者。謂憲法不依普通立法之程序，而另用特別機關與特別手續，始能修正之是也。柔性憲法 (Flexible Constitution) 者。謂憲法可適用與普通法同一之程序，以修正之是也。現代憲法之屬於柔性者，僅英吉利與意大利紐西蘭三國，而此三國之形式，又各有不同。如英國爲不成文之柔性，蓋英無憲法法典之存在，根本無所謂修正憲法之特設方法。荷國會以過半數三讀之程序，以修正「保護野獸法」者，亦可以同一程序以修正「選舉法」。意大利與紐西蘭，同爲成文之柔性。然意國憲法，無修正之明文規定，僅依歷年慣例，由國會制定單行法規，以補充或變更憲法之內容，並不視之爲違憲也。而紐西蘭一八五二年之憲法第六十八條，則更進一步明白規定，立法會議，有權以法律變更本憲法案之條文矣。除此三國外，其他各國，莫不採用剛性憲法者也。惟同屬剛性，又復程度各有等差。大抵剛性之最強者，首推美國，剛性之最弱者，當推法國。餘則剛柔交錯者不等，其詳俟論修正憲法時，再爲述之。至就原理上加以比較，則剛性憲法與柔性憲法之是非優劣，可謂互相倚伏。先就柔性憲法言，其最著之優點有二。卽第一，可以適應社會之進化。譬如十七十八世紀，揚民權以抑君權，立憲之基礎，從茲大定。迨入十九世紀時，始則擴充中產階級之權威，以抵抗貴族，繼則迎合工業革命之潮流，以保護勞工。現值二十世紀之時代，又有重行政而輕立法之趨勢矣。蒲萊士謂英憲如流川，滔滔前進，不舍晝夜，雖波瀾萬狀，而水之爲水自若也。又譬喻車輛掠樹枝而過，雖受屈壓，並不損其幹軀。試證以一九一六年至一九二二年之戰時混合內閣，六年運用，甚不合於憲政常軌，但戰爭平定，旋即回復兩黨輪替執政之舊，益覺蒲氏設喻之切當。反觀美國南北之戰，

以及法國路易拿破崙毀憲之役，原因固有多端，而憲法過剛之不足順應民情，則識者所公認者也。第二，可以消滅革命之危機。英憲既有伸縮性，故每值民情洶湧，大變將作，國會及內閣，皆能燭照機先，容納民意以制成法案，卒挽狂瀾而弭鉅禍。史乘之可爲例證者，殆難指數，如戴雪（Dicey）所引一八三二年之改革案，與法國一八五一年之政變相對照，以證剛柔兩憲功能之相反，亦其一也。若易一面觀之，剛性憲法，亦未嘗無利益之存在。如條文之明晰完備，不致發生歧義，其利一也。政府之各機關，皆有一定權限，不容互相凌犯，其利二也。人民權利之得法律保障，不虞爲野心家所侵削，其利三也。憲法修正之另有一定程序，不能輕易推翻，其利四也。且聯邦國家，尤非剛性憲法，不足以資維繫。因聯邦之組織，較爲複雜，聯邦之法律，貴有系統，苟無整齊嚴肅之體制，則越權違法之事，勢必層見迭出無疑。英國屬地遍於世界，本有形成聯邦之可能性，顧遲之又久，未成事實者，良以各屬地散布各洲，不易聯結，果成聯邦，則憲法必變柔爲剛，恐未能運用自由如今日之妙耳。雖然，必有英國之國情民性，始能統馭此政治機構，萬有不齊之各屬地，而無散漫瓦解之患。苟一國人民，無自治之習慣，參政之訓練如英國者，妄欲仿效英憲之柔性，往往有因憲法變更之太易，即啓少數當局舞文弄法之弊端。試思意大利亦柔性憲法之國也，當一九二二年新選舉法提出於議會時，規定何黨名單得票最多，縱非絕對多數，亦可作爲該黨占有三分二之議席。一九二四年，依此法實行，於是慕索利尼（Mussolini）獨裁之局肇成矣。慕氏此種破壞憲政之舉，若非意憲爲柔性，何致有此結局哉？是以憲法剛柔之判斷，如在學理上言，本互有得失，然而世界多數國家，寧舍柔而取剛者，因一則易趨寡頭政治之

漸，一則適於民主政治之用也。

(四)單一憲法與二重憲法 單一憲法者，凡中央與地方之組織，皆依據於全國唯一之憲法是也。二重憲法者，由各邦聯合而為一個國家時，於適用國家之憲法外，尚須適用各邦之憲法是也。在單一國家，中央政府以下之地方區域，雖亦享有自治權，但此自治權之根據，乃由國家法律所賦予，並不受國家憲法之保障，自無問題可言。至於聯邦國家之成立，較為複雜，有由單一國之改造者，如墨西哥、阿根廷、巴西及蘇俄是，有由邦聯之進化者，如美德瑞士及蘇聯是。前者僅由改造之國憲中，明文規定容許各邦自制憲法，第不得與國憲之原則相牴觸足耳。後者則由各邦之國際結合，進為國家結合。此種結合行為之性質，有認為係事實行為，亦有認為係法律行為者。然從行為之結果觀察，聯邦憲法，一經公布，則各邦已不啻自承其消滅獨立國之資格，而建立整個統一之國家。聯邦構成非各邦事實上之結集，故聯邦憲法，亦不可認為係各邦在國際上締結之條約，實為一種建國之程序。不過此項建國方法，出於二個以上國家之有意識的合併，又不能認為單純之事實行為，而指為法律行為，則較稱允當焉。

第四章 憲法之制定

憲法制定之由來及其方法，隨各國歷史事實與政治環境而不同，其間史實浩繁，非耗鉅長篇幅，難以明其真相，余擬另在世界各國憲法發展史一書中，詳細論之。茲僅將各國憲法之制定形式，分爲數階段，大體研究其原理所在而已。所謂制定，乃包括「起草」「表決」及「公布」三種程序在內，而每一種程序，亦皆含有一種特定之目的。茲分別簡述如左：

(一) 起草 無論何種法律，欲求內容之完美無疵，全視第一步提出草案之精良與否，因草案雖爲未決定之物，苟能體系完整，精神一貫，則提付大會以後，卽爲討論之根據，縱有多少修改，決難爲原則之推翻。反之，草案若無系統，無精意，大會雖竭全力爲之彌縫修補，恐亦難變醜惡而成美善。憲法爲法律之一，自亦不外此例。惟憲法關於國本安危甚切，而現代國家憲法之範圍擴充，尤非妙選專才，不足以勝起草之任。憲草內容，固不必純合技術性，然而運用技術的匠心，以及政治見解的高超，實爲草憲者不可缺乏之要件。此種學識完備之人材，任何國家，均未必豐富，吾人祇求其質之精，不必求其量之廣也。試觀世界憲法草案之比較有價值者，類皆名人爲主筆政，如一七八九年之法國人權與公民權宣言首次草案，係出於拉斐夷特 (Lafayette) 之手筆。一七九一年之法國憲法則

充滿史耶士 (Sieyès) 一人之理想抱負。一九一九年之德國憲法草案最初全由內政部長柏呂斯 (Petersen) 起草。而一七八七年之美國憲法全體起草委員，共有七十四人，實際出席討論者，僅五十五人，最後署名於案尾而發表於世，祇存三十九人而已。此諸國之憲草，當表決時，雖修正之範圍，各有廣狹不同，甚至通過公布後，已非提案者之廬山面目，但精光耿耿，照耀史冊，莫不公認爲一代之名作焉。

(二) 表決 憲法表決之意義，與起草大不相同。蓋起草爲實質的，表決則形式的，起草以技術爲中心，故注意於材能之選擇，表決則求民意之適合，故着眼於人數之衆多。試觀各國憲草表決之法，以機關論，或解散舊議院，而另召集新議院以表決之，如比利時是。或聯合上下兩議院於一堂以表決之，如法蘭西是。或交付於各地方所組織之特別制憲團體以表決之，如美利堅是。或逕付於全國公民總投票以表決之，如德意志及瑞士是。以人數論，則或規定絕對多數，或規定出席員之三分之二，及表決員之四分之三，方式浩繁，不勝枚舉。一言以蔽之曰，憲法表決之機關及其手續，必使其大異於普通法之表決者，非僅昭鄭重於觀瞻，亦正顯示根本法之性質，有以使其不得不然耳。

(三) 公布 平常法律之公布權，類皆屬於行政元首，而行政元首之所以有公布權者，大抵含有反面之作，用，即「不公布」是也。不公布之效果如何？因國體之爲君主或爲民主而有不同。在君主國之元首，不公布，即「不裁可」之謂。在民主國之元首，法案雖不公布，不能絕對否認，須於一定期間內，提交議院「覆議」，若議院依法議決維持原案時，元首仍不能不公布之也。平常法律公布權之解釋如此。至於憲法表決成立後，是否亦須元首公布？

若認元首可以公布憲法，則元首亦應否享有「不裁可權」與「要求覆議權」乎？此一問題，如在欽定憲法之國，不難解答之曰：憲法既由欽定，則元首應有公布權，並有不裁可權。而在民定憲法之國，則問題殊不若是其簡單。且一般學者，討論及此問題者，甚不多見。惟法國學者狄駢（Duguit），以爲依據習慣，元首既曾公布一八七九年及一八八四年之兩次憲法修正案，則認元首有公布權，亦未始不可。特元首之公布憲法，乃一種形式，不能援公布其他法律之例，謂可向國民議會請求覆議也。因元首有要求對於憲法覆議之權，豈非與國民議會，立於對抗之地位？而國民議會，又與普通兩院何別乎？狄駢此言，深合法理。蓋制憲機關高於一切，制憲機關，應立於國家一切機關之上。證以現世各國之憲法體例，每於弁言首句，即標明制憲機關之名稱，可知憲法屬何機關制定者，即應由何機關加以公布，自無所用其疑慮。我國臨時政府組織大綱臨時約法以及十二年憲法均莫不以制憲機關自行公布爲常徑。獨二年之大總統選舉法袁世凱甚以未交其公布爲遺憾，在其咨憲法會議之文中，硜硜致辯，彼固別有用心，於法無據，時人早已駁斥之矣。雖然，一國憲法，若經公民之總票決而成立者，每因無一確定之公布機關，而又不能以公民之名義公布，則不妨以公布權屬於行政元首。德國憲法許元首有公布憲法修正案之權者，大抵爲一時之便宜計，萬不可與普通法律之公布，相提並論，是不可不注意者也。

總合前述三種程序以觀，幾於每一程序，皆與普通立法顯有區別，因之，吾人可以發見一大原則。此原則爲何？即「制憲權與立法權分離主義」是也。夫制憲與立法應有區別之思想，實與「成文憲法主義」聯帶發生，時間

亦同其悠久。然而運用此思想於實際，大見成功者，不得不推北美合衆國制憲之史例，爲肇其端焉。按北美在邦聯時代，中央權力薄弱，全國瓦解堪虞，欲謀修正邦聯公約以挽頹風，勢非請勸國會不爲功，因修正公約之權，固操之國會也。哈米爾敦 (Hamilton) 諸賢，深知當時國會之議員輩，眼光褊狹，唯知私利是圖，如與此輩諮商建國大計，何異與虎謀皮。乃利用修正公約爲名，另創集會於費拉得爾費亞 (Philadelphia) 之議。迨既集會於費府也，復由公約部份之修正，一變而爲憲法根本之改造。且議定國會及邦議會，均無批准憲法權，而由各邦另組制憲會議以批准之。吾人觀此事實之經過，可知北美建國諸賢之制憲行爲，明明一違法行爲也。顧後之史家，不特不譏其手段之非法，反嘉其謀國之公忠。推原其故，則誠如蒲萊士所謂「憲法會議諸賢之學識道德，凌駕任何機關以上，」有以致之也。自美國制憲成功後，制憲與立法分離之主義，直接輸入法國。依吾人所知，不獨法國革命時期之三憲法（卽一七九一年、一七九三年、一七九五年之憲法）受此彩色之薰陶，而法國學者闡明此一主義之理想，尤屬義無餘蘊。譬如史耶士曰：「憲法乃原始的制憲權之產品，非依憲法而生之立法權的產品。」孔道西 (Condorcet) 曰：「憲法之制定與修正，應由特殊制憲機關爲之，並每隔五年或八年，須修正一次，交由人民批准，因憲法不能限制後代人，更非立法機關所能過問。」湯姆士培英 (Thomas Paine) 曰：「憲法先政府而生，政府後憲法而產，故憲法非政府所能決定，係建設政府之人民所訂立者也。」制憲所以不能與立法混淆之理由，經諸學者之先後發揮，至今已百餘年，試放眼一觀各國制憲與修憲之歷史，除英吉利外，幾無一國不別立程序，以示繁重倍於普通法

之制定及修正者，可見大義凜然，百世莫易者矣。惜我國民元臨時約法（五四條）以制憲權賦予國會，致使國會與憲法，互受政潮之牽累，俱隨之以殉。十二年雖有一度憲法之頒布，政變繼起，旋又失效。十載蹉跎，直至二十二年，始由立法院組織憲法草案委員會，重新開始草憲工作，自是年起，以至本年（二十五年）五月五日止，歷經審查修正，計發布草案有五次之多，真可謂討論周詳，極慎重之能事。但內容紕謬，遭人指摘之點，仍多不勝算。至此益信制憲程序之一有疎失，終難望憲法實質之能臻於完善也。

第五章 憲法之修正

學者之討論憲法修正問題，向有兩種之標準方式，卽一以「制度」爲比較之標準，一以「國家」爲比較之標準是也。余以爲各國憲法之修正方法，異常繁瑣，且彼此縱橫交錯，絕無一定之分類標準可守，如強爲割裂，反致眉目不清。不如擇其可爲制度代表的數國家，敘述其整個程序，較易明瞭一種制度之真相，間有可與他國對照者，亦不妨兼採制度的比較之例焉。茲舉美德法比四國之修憲方法如左：

第一、美利堅制 憲法修正手續，以美爲最繁。依一七八七年合衆國憲法第五條之規定，其修正方式，可分爲提議與決議兩種，而提議與決議，又各有二法。

(1) 關於提議者。

(A) 國會遇兩院各有三分之二之議員，認爲憲法必須修正時，須提出憲法之修正案。

(B) 國會遇諸州議會三分之二，並起請求修正憲法時，須召集修正憲法會議，提出憲法之修正案。

(2) 關於決議者。

(A) 國會提出修正案，由諸州四分之三之議會批准。

(B)國會因諸州請求所召集之修正憲法會議，提出修正案，再經諸州四分之三之修正憲法會議批准。
(即批准國會所召集修正憲法會議之修正案。)

右述兩種批准法，應依何種，均由國會隨時擇定。揣制憲者之初意，本注重於後一方法。顧察其歷史所載共二十條之修正案（按第二十條修正案係於一九三二年提出，一九三三年一月，經三十六州之州議會批准，已發生效力），均依前法之程序。後法竟未用過一次者，無非因其手續太剛，不易實現耳。諸州中雖有採第二方法者，惟須受兩種限制，一則限於全部的修正，二則修正憲法會議之議決，僅指草案之成立言之，而此草案尙須交公民之複決也。夫諸州四分之三之批准，不可謂不慎重矣。然此四分之三之邦，設使盡爲人口少之邦時，則仍有少數人變更憲法之嫌疑。反之，如有四分之三以上之邦，出而反對修正，又爲少數邦阻撓修憲之大計。進退皆有不可緣其弊之由來，在以「邦」爲單位，不以「人」爲單位之過也。

第二、德意志制 據德憲七十六條之規定，憲法修正之方法，約可分爲三種。

(A)由國會兩院，以立法之方法修正之，唯加以人數之限制。如聯邦議會修正憲法決議案之成立，須得全體議員三分之二之出席，並出席員三分之二之贊成。聯邦參議院修正憲法之決議案，須得全體票數三分之二之通過。

(B)聯邦參議院，如在二星期內，對於聯邦議會決議之憲法修正案，表示抗議時，則總統應將修正案提交選民複決，以得全體選民過半數之贊成，始爲通過。

(C) 憲法之修正，出於選民十分之一之提議，須經全體選民過半數之贊成通過。

德制除第一種方法外，其二三兩法，大體仿自瑞士。（參看瑞士憲法第一二〇條）蓋瑞士憲法之修正，亦為兩院關於修憲意見不一致時，或有五萬人以上之投票，請求修正憲法時，皆須提交公民複決也。考德憲既採取瑞士公民複決之成例，而復以國會操修正憲法權者，因瑞士人口少而召集易，直接複決，尚不困難，德以人口七千萬之大國，曷能完全施行公民立法之制度？是以德之修正憲法，仍為國會主要之職權，唯參用國民公決制，以補救代議政治之缺陷而已。至於最後修正案之批准，德國不以「邦」為單位，而以「人」為單位，誠較美制為進步。特完全抹煞區域觀念，似又失去聯邦制之精神。不如以瑞士一方須經全國公民過半數之票決，一方尚須獲得各邦過半數之贊同，更為週密也。

第三、法蘭西制 據一八七五年法國公權組織法第八條之規定，其修正方法，約分二種程序。

(A) 兩院之提議，或大總統之要求，得以過半數之投票，由兩院分別表決之。

(B) 兩院集合，組織國民議會，為修正憲法機關。其修正不問為全部或一部，以國民議會之議員，過半數投票表決之。

考法國在一八七五年以前，歷次修正憲法，均使地方議會參加之，而手續無不繁重，何以現制所定之簡單程序，幾不亞於英國之柔性憲法乎？欲解答此一疑問，以狄驥在其所著法國憲政通詮中，論及「憲法之成立與修正」

一節，最能道出此中之真相。其言曰：「一八七三年十一月二十日，國民議會，表決總統七年任期之法律，即以七年之執政權，委任於麥克馬洪（Mac-Mahon）將軍。當制定此法律之時，在君主派之主張，以爲目前雖以七年政權，畀諸麥氏。待至七年任滿，則必從事修正，深冀於此時期，情事變遷，君主制或有復活之一日。在共和派，則主張應以憲法規定共和政府之組織，俾法國確定爲共和政體。斯時政客如瓦朗（Walton）等，竭力調和於中央右黨與中央左黨之間，使兩黨能默契相互之作用，並容納對方之意見。一八七五年正月三十日之表決，以及同年二月二十五日第八條之成立，皆基於此種調和精神而來也。」狄氏所謂「正月三十日之表決」者，乃指瓦朗提出總統選舉方法之修正案而言，因此案如獲通過，則總統七年任期，與共和政體，不待言喻，已知非臨時規定，而爲固定制度矣。吾人回思憲法會議，於否決諸種修正案後，唯瓦朗一案，僅以一票之多數，（三五三票對三五二票）得以可決。足見共和派勝利之出於僥倖，對於君主派簡易修正之主張，自不能不予採納，吾人欲明第八條之真相，則第二條之由來，必當有以釋明之。夫憲法爲政治機構之形式，神明運用，全視乎人，試觀法國憲政史，當共和基礎未固之際，則求憲法修正之有彈性，迨共和政制安定以後，始列政體變更於禁條。（一八八四年八月十四日第八條之增加款）法國憲法，雖短而不竭，似柔而實剛，苟不熟讀其憲政史籍，又怎能窺見其憲法應用變化於無窮之境耶？

第四比利時制 據比憲第一三一條之規定，其修正方法，須經左之二階段。

（A）兩院有多數議員，提出憲法之修正案，即自行解散，於四十日內，進行新選舉，兩月內召集新議院。

(B) 新議院開會後，須兩院各有全體議員三分二之出席，並出席員三分二之表決通過，憲法修正案，始正式成立。

比制修正憲法權，雖完全屬於國會，然國會必俟全體改選始能討論者，其用意無非在求新民意之實現也。此種方法，曩昔法國希臘曾盛行一時，而方法尤繁。並世諸國，甚鮮適用之。夫欲改正憲法，先使議院有數月間之停頓，將來修正之完善與否不可知，但目前已失其監督政治之作用，可謂得不償失矣。

我國臨時約法第五十五條之內容，除人數較繁外，大體仿效法國制度。十二年憲法第一三六條、第一三七條及第一四〇條，由兩院合組憲法會議，尤與法國之國民議會相同。不揣法國史實如何，妄爲東施之效顰，可謂削足適履者矣。現行訓政時期約法無修正明文之規定。本年五月五日憲草第一四七條所載，完全失其彈性之作用，縱認爲有修正必要，亦恐不易實行也。

第六章 憲法之解釋

第一節 憲法解釋之機關

命令牴觸法律，則命令無效，法律牴觸憲法，則法律無效，此法學之原則也。雖然，法令與憲法之是否牴觸，以及牴觸之點何在？皆必賴於解釋，始能明之。夫法律者，議院所制定命令者，行政機關所頒布。如解釋之結果，認為法令與憲法相牴觸，則可否認或撤消之，是立法權與行政權，均不得不受解釋作用之限制也。可見握有憲法解釋權之機關，其權力至重且大。是故憲法解釋權究以屬於何種機關較為相宜，殊堪研究。曠觀各國制度，約可分為左之三種：

(一) 議院解釋制 此制以英為首倡。蓋英國議院，立法與制憲不分，根本無法律系統之觀念存在，縱有法律違犯憲法之問題，亦在立法範圍以內，自謀救濟，不勞法院之過問也。法意比瑞士諸國，雖以憲法解釋權，屬於議會，但非如英國之為絕對的。因大陸法律，向有「形式」與「實質」之區別。法院之無解釋權者，僅指法律「實質上」有無牴觸憲法內容而言，若「形式上」不合憲法規定之程序，法院仍有權拒絕執行。換言之，法院之無憲法

或法律解釋權者，乃一部份的，非全部的。至在英國之法院，祇有執行法律之責任，而無判斷法律之義務。故在此同一制度下，英國議院之享有解釋權，為萬能的，大陸各國議院之享有解釋權，為限定的。是又不可不辨別者也。

(二) 法院解釋制 以法院解釋憲法之先例，倡於美國。然美國法院之享有此權，並非根據憲法之規定，而實來自事實之習慣。蓋自一八〇三年，最高法院院長馬夏爾 (Marshall) 判決馬布利 (Marbury) 控告曼狄遜 (Madison) 之一案，宣告一七八九年之司法組織法與憲法不合，拒絕執行以後，歷任法院之宣布法律違憲無效者，層出不窮，已成不文之定律矣。考美國法官之知識道德，極為崇高，在依判例以解釋憲法之諸案件中，不特人民之權利，賴以保障，而憲法意義之經其解釋，發生變化者，尤更僕難數。學者謂解釋為憲法之無形修正，良不誣也。除美國以外，他如巴西、阿根廷、墨西哥、坎拿大、澳斯達利亞諸國制度，亦與美國同一系統。可見世界聯邦國家，幾無不採法院解釋制也。惟瑞士亦聯邦國之一，獨以解釋權屬於議會，不屬法院者，因瑞士為全民政治之國，一切法律，均以取決公民為原則，憲法若有疑義，自亦以交付公民票決為適宜耳。

(三) 特殊法院解釋制 此制在歐戰以後，極為盛行。如德意志之國務法院，奧大利之憲法裁判院，捷克斯拉夫之憲法法院，西班牙之護憲法院，均於普通法官之外，另選議員及其他人員組織之。其所以特別組一機關，以掌理憲法解釋之任務者，蓋認定公法之訴訟，以及憲法之爭議，莫不含有政治背景在內。普通法院，解釋純粹的司法案件，固可勝任愉快，儻紛其心力於政治問題，難免不受政潮所左右，失其尊嚴獨立之地位，故不如另組特殊法

院，以司其事爲相宜也。至於此種法院之組織及其權限如何？各國制度，皆不相同，俟論司法制度時，再加比較研究焉。

右述憲法之解釋問題，民國元年，尙無人注意，直至十二年憲法公布，始有規定，觀其內容所載，甚欠妥善。如憲法有疑義，則由憲法會議解釋（第一三九條及第一四〇條）國與省之爭議，則由最高法院解釋（第二六條及第二八條）省與省之爭執，則由參議院解釋（第三一條）以本屬性質相近之事件，而由三個機關，操解釋之職權，設使彼此解釋之意見不一，則人民將何所適從乎？十四年之憲法草案定名爲「臨時國事法院」（第九三條及第九四條）十九年太原約法草案定名爲「約法解釋委員會」（第二〇八條）其制度大體，仿效特殊法院解釋制，均不無研究之價值。二十年訓政時期約法原案本規定「解釋權由約法解釋委員會行使」，迨提交國民會議，由大會修改爲「由中國國民黨執行委員會行使之」（第八五條）一國政黨，握有憲法解釋之權力，前此尙無所聞，不可謂非創例矣。本年五月五日憲草，既規定解釋權屬於司法院（第一四二條）但同時復又規定「法律與憲法有無牴觸，由監察院於該法律施行後六個月內，提請司法院解釋」（第一四〇條）司法院之解釋權，何以必經監察院之提請爲之？監察院是否應有提請解釋之權限？以及提請何以有時間之限制？起草者未有理由說明，吾人亦不知其理由之所在也。

第二節 憲法解釋之效果

解釋之效果云者，謂法律與命令之經由法院解釋，判決其爲違憲者，其結果究應如何是也。申言之，法院對於違憲之法令，或僅否認其效力，抑可撤銷其存在乎？此一問題，求諸各國實例，有美國制度與奧國制度之不同。美制承認法院之判決，僅能否認違憲之法令，而不能撤銷。蓋美國法院之解釋憲法，必限於有訴訟之發生。故法院所下之判決，僅能拘束違憲的法令，對於本案不發生效力，並不能保證違憲的法令之不繼續執行。因此項法令，在法律上並未根本消滅故也。反之，奧國憲法裁判院之解釋憲法，不必限於依訴訟之程序，即基於聯邦政府或邦政府之請求，皆得行之。（第一三九條）憲法裁判院所下之裁判，決不僅使違憲的法令，對於本案失效，且可撤銷違憲的法令之存在或執行也。惟依奧憲規定，此種撤銷權，不能由憲法裁判院直接行使，而可間接行之。所謂間接行之者，如聯邦或各邦之行政官廳所發命令，已經憲法裁判院判決其爲違法，則由該管行政官廳公布廢止。（第一三九條二項）聯邦或各邦之法律，已經憲法裁判院判決其爲違憲，則由聯邦首相或邦長公布廢止是也。（第一四〇條）以上所述，爲美奧兩制之區別。至於兩制之價值，亦互有短長。美制自表面上言，法院之判決，僅能否認違憲的法令之效力於一時，而不能防止此項法令之不繼續執行於將來，似爲一大弱點，然自實際上言，美國法院判例，極能博得社會之信仰，鮮爲一般人士所輕視，雖不授法院以撤銷權，而凡經法院判決失效之法令，至少在短期間內，

固無再援引執行者矣。奧制因特殊法院初立，其權威遠不及美，故不以僅有否認權爲滿足。但又恐憲法裁判院直接撤消違憲的法令，對於行政官廳及議院，有多方侵犯之嫌疑，反妨礙其行使職權之自由。故間接使他種機關撤消之，其用意實甚周密。況奧憲在一九二九年十二月七日，有極大之修正，一九三四年五月一日，又復大加改訂。經此兩度新憲法之頒布，政治制度，均已大變面目，獨憲法解釋之規定，猶保存其大體，足見奧人對此制度之留連情感，有不忍捨棄者在焉。

第二編 國家

第七章 國家之理念

國家者，憲法之基礎也，研究憲法，而捨國家不論，猶舍本逐末，是烏乎可。但一言國家，關於國家之「起源」、「性質」、「目的」等等，節目浩繁，詳細探討，應屬政治學之範圍。茲僅擇其與憲政制度密切有關之問題，而論述之。

從來學者討論國家成立之根據，（即理念）派別雖多，然終不外乎以下列兩種為觀察之對象，卽一以「社會」為對象而論國家，一以「法律」為對象而論國家是也。前者以團體說最有勢力，後者以人格說極堪研究，現唯本此兩說，分論於下：

第一節 團體的國家觀

欲明國家為一團體，須先說明「團體」與「羣衆」之區別。自社會心理學發達，學者之論「團體」與「羣衆」區別者多矣，依余所見，以美國傅藉德（Follett）女士，在新國家一書內，辨別最詳。據傅女士所述，「團體」之

意志，爲理智的，「羣衆」則爲本能的，「團體」之心理，爲創造的，「羣衆」則爲被動的，「團體」之精神，爲大我的，「羣衆」則爲小己的。今據此三點，以視國家，則國家自有其公共的目的，決非出於盲動，自有其創造的規律，決非徒事模仿，自有其全體職能，決非專謀己利，可見國家實一「社會的團體」，而非「羣衆」也。雖然，國家固爲團體之一，若與他種團體相較，除具備一般之通性外，尚有異於其他團體之後列兩大特徵焉。

(一) 地域團體 國家以有一定境界之土地，爲其構成要件，而普通社團，固不必定有地域，始爲成立也。蓋社團爲一定的團員之結合，團體之權力，祇及於團員爲止。國家乃以地域爲基礎之團體，入其地域內之人民，雖非團員，而已居留其地域，即應服從其團體的權力而受其支配。申言之，國家非僅爲單純之國民的結合體，實爲附屬於地域內之國民的結合體也。因之，國家之權力，非僅爲限於團員所應服從，凡在地域內所有之團員非團員，皆有服從之義務，是即所謂「領土權」也。

(二) 統治團體 不論何種團體，在團體本身目的之範圍內，對於其團員，皆有其一定之支配規則。顧此支配力之行使，以使團員自己服從爲界限，團員苟不服從，不妨自由脫離關係也。國家之權力，則可反乎團員之意思而支配之，團員縱不服從，亦須強制使其就範。國家規則與其他團體規則之不同，即在此強制力有無之一點耳。近來持多元主體論者，如柯爾(Cole)、何布生(Hobson)、拉斯基(Laski)輩，均認國家主權，如果高於其他團體，則必妨礙團體自治之精神。遂一致主張各種團體在其職能範圍以內，皆各有其主權活動，與國家之主權相等，主權

不能爲國家所專有也。細審此種議論，似均不能貫徹，卽如拉斯基，雖不認主權有最高性，但在其所著政治典範中，亦不能不承認「社團」與「國家」之差異，譬如社團之分子，可隨意出入，國民則不能自由脫離國籍，社團之職能爲特殊的，國家之權限，則全體的，社團無領土，而國家有之。凡此種種不同，皆爲客觀的事實，如一筆抹煞，試問社團相互間，以及社團與團員間之衝突，將依何者平亭而裁決之耶？雖然，國家爲一統治團體，固不易於否認，特此統治權力，乃相對的，並非絕對的。因任何地域的聯合或職能聯合，皆由小而大，由狹而廣。若專就一國以內言之，則由「鄉村」而「縣」「市」而「省」，擴充而至於「國」，已不能不認其爲最終之一級，由「警察國」而「法治國」，擴充至於「文化國」，亦不能不認其爲權能最大之一境。但經濟政治，如擴大及於國際的組織，則國際權力，當然又可以支配國家。至此國家統治一語，遂因比較而失其存在性矣。且國家統治云者，非謂一舉而將各種社團之事業，統由國家代表經營之謂也。不過人類於從事各種社團生活外，尙有遠大目的，不能委於各人之自舉者，乃另生活於更廣大之社團如國家云耳。至於國家成立以後，對於何種社團，聽任自主何種社團，應加干涉？完全屬於政策問題。一元主權主義，不問何時何事，均認國家之主權，至高無上，行之不慎，易釀國家專制現象，此所以招世不滿，不得不稍加修正之也。

第二節 人格的國家觀

國家法人之思想，源遠流長，大別之，可分爲如左之三說：

(一) 人格擬制說 此說以德國學者薩維尼(Savigny)持之最力。薩氏以羅馬法爲根據，認爲權利爲一意思力，而意思力，唯自然人有之，故得爲權利主體者，亦以自然人爲限。至於非自然人，而賦予以權利能力者，由於法律上之擬制，視爲具有人格耳。申言之，法人云者，乃以本無意思之物，假定其爲有意思，而使之得爲權利主體也。夫法律不能變無爲有，今以本無意思之團體，謂能依法之力，使之成爲有意思，誠如蒲倫芝(Brinz)所謂無釘牆垣，假定其爲有釘以懸衣帽是也。

(二) 人格否認說 擬制說，既不合於事實，故法國學者狄驥，絕對加以抨擊，謂國家人格之觀念，純爲一種空想，與國家存在之現象，實有不符。所謂國家存在之現象者，不外治者與被治者之兩相對立，治者行使統治權力，被治者服從於其權力之下，國家者，卽治者統治被治者之法律關係而已。此說如僅以國家作事實上的觀察，誠足說明國家之真相，但易以法學上之見解，與國家爲單一體之性質，大不相容。蓋法律關係，必具備「權利主體」與「利害體」與「權利內容」之三要素而成立，此等要素，有一變更，其法律關係，自亦隨之而變更。然而徵之實際，統治者縱有更迭，統治方法，縱有變換，而國家之爲國家自若也。且關係爲多方面的，國家爲整個的，聚合無數各不相同之關係，又安能構成一個之國家也哉？

(三) 人格實在說 此說創之德國學者基爾克(Gierke)，其後經英國學者梅特蘭德(Maitland)譯

述益見昌明。蓋基爾克認社團爲一有機體，不待法律而自然生長者，當集合爲一團體時，固有賴於各個人，然一經成立，則團體自有其意思及能力，與各個人之意思及能力，大不相同，足見「團體人」之觀念，非擬制的，而實在的也。余以爲團體人格之有無，與其求根據於心理或生理之現象，不如觀察其外界之事實，今試問國家在吾人之心念中，究爲一寂然不動之主體乎？抑有其種種活動之證據乎？此則無論何人，皆知國家生活，固不亞於個人生活之易於察見者也。以對外言，條約爲國家與國家間所締結，戰爭爲國家與國家間之行爲。以對內言，人民有納稅當兵之義務者，乃爲國家而納稅當兵，非爲統治者而納稅當兵。國家有發行公債之權利者，以國家之名義而發行，非以統治者之名義而發行也。且國家責任之原則，近益發達，德國憲法既有「無過失賠償責任」之明條，（第一三一條）國際聯盟，復有國家責任法草案之編訂，嗣後國家之一舉一動，莫不發生責任問題。設使國家而非人格化，何能說明國家負責之意義乎？夫國家之有人格，有此諸種實驗，已足證明而有餘，基爾克以有機體喻之，反覺自蹈擬制之嫌矣。

第八章 國家之主權

第一節 主權之語原

主權一語，英文爲「薩威稜帖」(Sovereignty)與法文之「蘇威稜德」(Souverainete)相當。法文此字本從古法文「蘇威稜」(Sovrain)而出，「蘇威稜」之語原，又出自中世拉丁語之「薩勃拉那」(Superannus)其原意爲「較高」，而一轉其意義爲「最高」者，則法國政治變遷之影響使然也。蓋法國當歐洲中世時，上承「神聖羅馬帝國」之權力，復受「羅馬教皇」之節制，其與國王並立者，又有國內之封建諸侯及自由市府。幾於每一「爵士」即自爲一「蘇威稜」。迨入十六世紀，法國勢力膨脹，外脫羅馬帝國之羈絆，內削封建諸侯之領土，國王之地位，遂由「較高」而進於「最高」。鮑丹(Bodin)生於此際，極欲爲王權張目，因於一五七六年，在所著共和篇中，爲主權下一最高不受限制之定義。自是以降，言主權者，不特奉爲學派之正宗，而國家性質，亦由中古式以入於近代式矣。挽分崩之時局，奏統一之奇勳，鮑氏之功，誠不可沒。惟鮑氏著書之時代太遠，往往國家與政府不分，主權與王權混合，加以後世君主民主之鬭爭，聯邦單一之論辯，繼之而起，於是主權之一思想，異常混亂，令人有目迷

五色之感，茲爲正名定界起見，除主權之作用，應屬行政法之範圍，摒除不論外，現分列爲兩問題，以申論之。

第二節 主權之性質

主權爲如何之權力一問題？自鮑丹以後，如葛羅秋士（Grotius）如柏拉克斯東（Blackstone）如柏哲士（Burke）等所下之定義，皆立言相去不遠。尤以柏哲士分拆之「最高」「獨立」「唯一」「無限」之四種特性，流傳最廣。實則「最高」與「無限」之意義相同，「獨立」與「唯一」之性質亦近，故可合四特性爲兩問題，以討論之。

（一）主權之分割問題 國家爲單一之人格，則依於自己之意思，而有決定國家所屬分子及其一己之權利義務的權力（此種權力，德人名爲決定一切權限之權限），自屬於不可分割爲數個主體者甚明。因一國之內，如有二個以上賦有此種權力之主體，則國家之意思，顯見矛盾，安能保持人格之單一性哉？雖然，世之創主權分割論者，每以主權之作用不同，誤認爲主權分割，因之歧義叢生。有疑主權爲個別權力之集合，而謂主權爲可分者。殊不知主權唯一，乃就其抽象的性質言耳，如欲將其內容，如立法權司法權行政權，表現於實際，則不得不分配於數個機關，以運用之。此屬於事權之分工問題，何害於主權之唯一性耶？有謂單一國家之主權，則主權唯一，若在聯邦國家，主權既須分割於聯邦與各邦之間，因有名之爲二重主權者。不知邦之權力，依據德國學者研究，或稱爲「統

治權，」或稱爲「自主組織權，」茲姑不論名詞爲何，要之邦權必受主權支配，而不能與主權相抗也明矣。又有主張「國家」與「基爾特」(Guild)之性質無殊，各個基爾特，既各自有主權，則主權不能爲國家所專有，英人柯爾，即倡導此說之最力者，但細審柯爾之具體計劃，國家與基爾特，勢不能永相對立，必由兩方代表，共組聯合會議，以處決國家與基爾特兩者以上所不能處決之事務。是名義上縱認主權爲多元的，實際上，此聯合會議，既無異於昔日之國家，則主權有不歸向於一元不止之趨勢，質之柯爾，將何以自圓其說耶？

(二)主權之限制問題 歷來學者主張主權不受限制者，非謂不受自然力與倫理力的限制之意，乃自法律上言，無反乎自己之意思，而受其他權力所加的限制之謂也。雖德國學者，舉出憲法與國際法爲例，證明主權亦受其所自定法律之限制，足見主權之自限，亦法律上之限制也。然在一元主權論者，則以爲限制既可本於一己之意思而加之，仍可本於一己之意思而解之，繩之法理，又安得爲真正之限制也哉？蓋法律之限制云者，必爲他限的，而非自限的耳。是以現應反復討論者，即唯問主權所受法律之限制，究爲自限的，抑爲他限的？此一問題，正爲學者爭論焦點，良不易於判別。余以爲若自主權表現之形式觀察，法律爲國家制定，還以拘束國家，非主權之自限的而何。但若自主權產生之根據觀察，則法律之有強制力，由於社會意識賦予之，苟社會不賦予法之強制力，或賦予之而不爲法律作充分之後盾，則主權活動，將見其立時隱滅。現值一切法律社會化之際，憲法與國際法，尤非以社會爲本位不可。特社會規範之內容爲何？尙無定說，而社會意識，如何充實法律效力之程序？亦不易於窺見。因之多數

學者猶致疑於憲法與國際法爲非真正之法律，不過一社會之道德律者。然而社會之進化不息，法律之界說日新，試觀現今各國憲法，莫不涵育國際法之原則，國際法已有世界同遵之趨向，而國際法典，尙無一定成文之形式者，何哉？明乎此，可知法律效力之發生，不能專仰賴於國家，尤須求其根據於社會，斯理多爲一元主權論者所未道，故特別提出，以促吾人之注意焉。

第三節 主權之本體

主權之本體云者，卽主權所屬之地位是也。此一問題，因時代之變遷，而學者之主張各異，茲一一分論如左。

(一) 主權屬君說 此說以君主爲一國之主權總攬者，故主權必屬於君主。日本憲法，第四條之規定，卽此說之代表，民三約法第十四條仿之，頗爲當世所詬病。蓋君主之權力雖高，究爲主權之執行者，而非主權之本體，今以主權屬君，是「朕卽國家」之思想也。

(二) 主權屬國會說 「主權國會」一語，創之戴雪。然戴氏所指之國會，係包含君主與上下兩院言之。是種政象，適用於英國者，未必適用於他國也。

(三) 主權屬制憲機關說 此說以爲制定憲法，爲國家之行動，故認一國主權，應屬於有制憲權之機關，柏哲士倡導此理，頗爲有力。然主權有永續性，制憲機關，不過一時的，儻憲法公布，而機關解散，主權又將何所歸宿耶？

(四) 主權屬民說 國民主權之思想，遠在十六十七世紀，即已發生，盧梭之社約論出，始集其大成。自是不獨法國人權宣言第三條，有詳細之規定，即歐戰以後之德國捷克波蘭土耳其等憲法亦莫不有鮮明之記載，我國臨時約法，十二年憲法，訓政時期約法，皆一律著明斯義，可想見民權思想勢力之久長也。若就其所持理由而評判之，言其長，則消極的打破朕即國家之思想，積極的發揚民主政治之精神，其功自不可沒，言其短，則人民總意之說，純屬空談，如徵諸實際，除全國老弱癡聾者外，真能參與政治者，不過幾分之幾而已。儻一國民智淺薄，而有野心家操縱其間，每易冒襲國民全體之名，陰行少數政治之實，史跡昭彰，言之可懼也。

(五) 主權屬國說 此與前說之名詞不同，意義則一，蓋國民全體即國家也。惟泛言國民全體，不過一虛擬之詞，不如組織有紀律的國家之意義周密耳。況國家在社會上言為「團體」，在法律上言為「人格」，皆不能不有一定之目的與意志，主權者，即實現目的與意志之工具也。國家因有此工具，而後自成爲一「整個體」之意益明，雖世界各國，僅有中南美諸小國之憲法，著明主權屬國之義，余則毋寧贊同此說也。

第九章 國家之領土

第一節 領土之法律觀念

領土之性質，言人人殊，尤以德國公法學者，研究最詳。如拉龐德 (Laband) 則謂領土爲統治權之目的物，耶律匿克 (Jellinek) 則謂領土爲國家之構成分子，衡以學理，似皆未得其當。蓋以領土權爲物權，則領土權與所有權之間，將無所見其區別。夫物體之得以使用收益及處分者，一般稱之爲所有權，乃私法上之一種權利，與國家對於領土之權利，系統不同。若認領土權與所有權，皆爲對於物之純粹支配權，則於同一土地之上，何能使二個同種類之支配權，同時併存乎？至於以領土爲國家之構成分子，雖爲學者之通說，然遇領土割讓，並不妨害國家生存之理，又不足以說明之。故必須以邁耶 (Meyer) 統治範圍說，補充其間，始能得其正鵠焉。所謂統治範圍說者，乃謂領土爲統治權所及之地域範圍是也。因依此說，領土權既非純粹屬於物之支配權，但亦不完全否認其爲物之支配權，不過領土權之發動，基於統治權而來，凡統治權所及之範圍，對於在領土內之人與物，均有支配之權利，固不限於物之所有權一端而已。若夫領土有所增減，僅影響於統治權所及之範圍，有大小之不同，而與國家之生存，固無

關係也。由此以觀，領土在法律上之效果，可自兩方面觀察之。自積極方面言，凡住居於本國領土內者，無論爲本國或外國之個人與團體，均不可不受本國權力之支配。自消極方面言，苟有他國之統治權，侵入於本國之領土內者，則本國有權力排斥之於境外。是皆國法上之原則，絲毫不容假借者也。

第二節 領土之規定方法

關於一國領土之劃分，及其變更方法，曠觀各國先例，有在憲法上以明文規定者，亦有全無明文規定者，甚不一致。儻國家幅員狹小，而人民之領土觀念，認識真切，則憲法之規定領土與否，原無關係。因領土之保存，繫於國力，不繫於憲法也。但一國若採聯邦組織，或雖非聯邦，而爲龐然大國，其人民之領土觀念，又復薄弱，則將全國較大方域之名稱，簡要方式，列記大概，俾人民一目瞭然，未始不足以收政治教育之效。世界多數國之憲法，除日本意大利外，鮮有不列入領土者，足見規定終較不規定之爲愈也。惟領土雖有規定之必要，究採如何方法以規定之耶？此一問題，各國制度，有左列之二種方式，可供吾人之討論：

(一) 列舉方式 憲法列舉某某等地域爲領土者，名曰列舉規定，如瑞士、坎拿大、墨西哥、比利時及德帝國舊憲是也。採此式者，多屬聯邦國。因地域名稱，旣已列舉於憲法，則變更領土之時，勢非變更憲法不可，蓋欲藉修憲煩難之程序，以保障其各邦地位之平等也。諸國中，以墨西哥之憲法列舉最爲詳細，閱其第四十三條之規定，甚至

經緯度亦標明之。此次立法院起草憲法，領土規定問題，採列舉主義，抑概括主義？辯論極烈，稿凡五易，卒取列舉方式，然內容猶不無可議者存焉。

(二) 概括方式 憲法上僅載以現有地域爲領土者，名曰概括規定，如法蘭西捷克斯拉夫及德共和國，憲法是也。大凡領土取概括規定者，則變更領土之時，毋庸修正憲法，僅依立法之方法變更之足矣。惟一國如有特殊之國情，自可不拘此例，譬如德國憲法第十八條規定，「各州區域之變更，與新州之建立，仍須依據修正憲法之程序，但如有直接關係之州，自表同意時，或出於該州之人民，自行要求時，均可以單行法變更之。」其所以如此規定之理由，因柏呂斯最初提出分割普魯士之計劃，未克通過，一方須尊重各邦代表之公意，一方須留異日重行區劃疆界之餘地，故卒有此折衷方法之規定焉。我國各省區劃，沿襲歷史，多不合於科學原理，改正之不易，改正不可，究應如何設計？久爲論政之士，所難取決者，竊謂若能規仿德憲之大意，頗有伸縮自由之妙用。十四年憲草第三條，曾一度師法德憲，頗具卓識。惜臨時約法，十二年憲法，訓政約法，一律均採概括方式，或意義簡陋，或用語曖昧，坐使立國大計，無法觀成，可深歎哉。

第十章 國家與邦及邦與地方

第一節 國家與邦

國家與邦之區別，學說繁多，最難董理。然可分爲美德兩大學派。大抵美國學派，以主權爲國家構成之條件，國有主權，而邦無主權，故認邦非國家。德國學派，謂國家構成，不必以主權爲條件，僅須有自主組織權，亦即可爲國家，邦有自主組織權，故邦不失爲國家。自前說觀之，則當討論主權之果屬於國，抑屬於邦？或分屬於國與邦之兩方面自問。說觀之，則當討論自主組織權之能否形成國家？即認爲國家，是否仍與主權之國家有別？此兩問題，應細論之。

第一問題 邦聯組織，每邦皆有一主權，此固爲世界學者所公認，毋待言矣。惟聯邦組織，主權應屬於何方耶？學者對此問題之認識，意見不一。有認主權仍屬於邦者，美國學者賈爾洪（Calhoun）屬之，有認主權應屬於國者，美國學者柏哲士（Burgess）韋羅貝（Willoughby）德國學者拉龐德耶律匿克屬之。有認主權分屬於邦與國之兩方者，德國學者邁耶（Meyer）屬之。夫主權有絕對之性質，既不能有增減，亦無所謂分割，安有邦與國同享主

權之理！第三說自不足信。至謂主權仍在各邦，乃賈爾洪助其南方黨人，脫離中央獨立之一種偏見，自南北戰爭以後，「邦主權」一語，早已不復聞於世矣。是以拉龐德有言，主權之於邦聯組織，則在各邦，主權之於聯邦組織，則在全國，一語破的，無以易也。

第二問題 德國學者，一方認聯邦之主權，在於全國，而一方復認分子邦之性質，同於國家。蓋彼以為主權非國家構成之條件，分子邦雖無主權，但擁有自主組織之權力，亦不妨稱之為國家也。果如所論，則聯邦之全體，與分子之一邦，既皆可以國家目之，試問聯邦之邦，與邦聯之邦，根本又有何區別乎？故欲明分子邦非國家之義，先不得不就邦聯與聯邦之差別，一為分析如左：

第一、就聯合之基礎言，邦聯之聯合基礎以「條約」，聯邦之聯合基礎在「憲法」。譬如瑞士自一二九一年至一七九八年，由三小邦擴充至十三邦之結合，又自一八〇三年至一八四八年，由恢復故土以至舊教七邦同盟之解散，皆聯邦組織時期也。如德國自一八一五年至一八六六年，為日耳曼同盟時期。自一八六六年至一八七〇年，為北德意志邦聯時期。如美國自一七七七年至一七八七年，亦邦聯時期也。此邦聯組織之法規，雖或稱條約——（如德之波拉鉤（Prague）條約美國之邦聯公約是）——或稱憲法——（如瑞士一八一五年憲法）——惟法規制定之目的，僅在捍禦外侮，保持邦誼，以學理言之，均為條約，非憲法也。至於聯邦組織則不然，吾人考證歷史——有由邦聯之進化成為聯邦者，如前所述一八四八年之瑞士，一八七一年之德

國，一七八七年之北美屬之。有由單一國之改造而成爲聯邦者，如一八五七年之墨西哥，一八六〇年之阿根廷，一八九一年之巴西一九〇三年之委內瑞拉屬之。然聯邦之構成，無論出何方式，均必以憲法爲其聯合之根據。特前者自憲法公布，從此國際法之關係告終，國法上之關係開始。後者自憲法公布，則各邦自身之立場，以及對於中央之地位，均有一番之大變革。唯此種變革之關係，祇屬於國法之範圍，不涉及國際法範圍耳。

第二、就聯合之分子言，邦聯之聯合構成，以各「邦」爲單位，聯邦之聯合構成，以「人民」爲單位。試將北美在邦聯時代之公約第三條，以及在聯邦時代之憲法序言一相比較，不難窺見其性質差別之所在也。蓋邦聯之結合，不過一外交之集團，而聯邦之結合，則成爲統一之國家。前者之結合性，爲平等的，後者之結合性，爲統屬的。故在邦聯，中央有所決議，或頒布法令，非經各邦政府，轉令其人民遵守時，無直接拘束各邦人民之效力。在聯邦，則中央一切法令及決議，不須假手於各邦，而能強制全國人民以服從之也。

第三、就各邦對於中央之關係言，在邦聯，則各邦保有脫離中央獨立之權能，在聯邦，則各邦須負服從中央國法之義務。例如一八六一年美國南部諸州之邦聯，以及今之國際聯盟，苟認總體爲不滿意，隨時皆可宣告脫離，並無慮有何種制裁之發生。但聯邦而有一邦宣告獨立者，即構成刑法上之叛逆罪矣。曠觀聯邦國之憲法，不特脫離懸爲厲禁，且每以中央特定之事務，強各邦以執行者。耶律匿克謂各邦對於中央，至少負有兩重義務，即一爲人民義務，如德帝國憲法第十九條，共和憲法，第四十八條，美憲第一條第八節第十五款是

也。一爲機關義務，如德共和憲法第十四條及第十五條之規定是也。

第四、就代表聯合機關之性質言，在邦聯，則爲國際法上之機關，在聯邦，則爲國法上之機關。夫國際法機關與國法機關之差別，乃前者爲各國共同的機關，後者爲一國以內的機關是也。例如北美根據公約所設之「國會」及「國務委員會」。與根據憲法所設之「元老院」，雖同由各州推選代表所組織，然前者爲十三州之「聯合會議」，後者爲合衆國之「上議院」耳。或謂邦聯之聯合機關，僅含外交之目的，聯邦之中央政府，則擁有立法行政司法之三權，此說未是。如北美之國務委員會，並不限於立法一項之職務，行政司法，皆可處理，但在此時，北美固尙未成聯邦也。或又謂取平均代表主義者，類爲聯邦上院之組織原則，不取平均代表主義者，類爲邦聯之聯合機關，此說亦不盡然。如帝德時代之參議院，有所決議，係以各邦投票數計算，不以代表人數計算，而德國參議院之性質，固仍不失爲上議院也。可見機關之職務及其組織方法，均尙不尸爲邦聯與聯邦區別之標準。其可作標準者，須視此聯合機關，能否立於各邦之上的地位。邦聯之聯合權力，縱有時可限制各邦之行動，然各邦初不因之失其獨立性者，因此種聯合，出於條約上之義務，乃自律的，非他律的也。至於聯邦之上議院，則苟在中央立法權之範圍，制定法律，各邦皆應受其法規之拘束，且不得制定牴觸國法之邦法。卽此一點，已足證明國會之地位，實遠駕於邦議會之上矣。考此二個機關所以有上下之別者，則不外一爲國際法上之機關，一爲國法上之機關也。

第二節 邦與地方

聯邦國之邦，不能認爲國家，其理已於前節言之矣。然與單一國之地方，究竟有何差別耶？此一問題，亦有美派與德派兩說之不同。美國學者，以爲邦之權限，不過較地方略爲廣大而已。果如其說，是「邦」與「地方」在性質上，並無何根本異點，豈非聯邦與單一兩政體之差異，根本上亦失其存在價值乎？美派因有此一大疎漏，故德國學者，起而矯正之，認爲邦與地方之區別，乃性質的，而非程度的。細以法理，德派之議論，自較美派爲優勝也。惟兩者性質區分之標準安在？德國舊時學者，每好以「統治權」與「自治權」相比較，以爲「統治權」屬各邦所固有，「自治權」則爲中央法令所賦予者，此兩者根本不同之點也。殊不知「固有統治權」一語，意義既嫌曖昧，法理復不完全，況證以南美各國聯合成立之先例，皆由單一國之改造。當聯邦憲法未公布以前，本無所謂邦之存在，更安有所謂固有與否之足言耶？是以吾人欲辯明邦與地方之不同，與其馳聘於抽象之玄想，不如舉列具體的例證，茲分爲三點，說明於後：

第一、就「制憲權」之有無言，凡一區域有自制定憲法權者，曰聯邦國之「邦」，無自制定憲法權者，曰單一國之「地方」。所謂「制憲權」者，乃就其本區域內之政治組織，得由其人民自由發動，制定憲法以規定之，即德國學者所言之「自主組織權」是也。考此權之存在與否，與中央享有立法權之分合，大有關係。邦

有制憲權，故立法權不期與中央分立，地方無制憲權，故行政上雖可擴張分治之效，而立法上仍有不得不集權中央之勢。吾人嘗聞聯邦國可有二重憲法，單一國祇有一重憲法者，蓋聯邦國之立法分權，單一國之立法集權也。特立法分權之限度如何？是亦聯邦國最堪討論之問題耳。

第二、就中央以下區域內的權限之變更方法言，如必依修正憲法之方法，始可變更者，曰邦權，亦即聯邦制。如僅依立法之方法，即可變更者，曰地方權，亦即單一制。此種區別，由於「邦權」與「地方權」之來源不同。譬如地方自治權限之範圍，各國制度，雖有廣狹之分，然同由國會所定法律之賦予，國會苟欲增減消長之者，不難隨時依立法之方法以變更之。至於聯邦國，各邦與中央應有之權限，皆詳明規定於憲法，雙方同出自國家憲法之授權，不可由一方任意逾越，故欲邦權之增減伸縮，勢非修正憲法不為功。戴雪曾將美之聯邦制，與英之國會主權制，比較論列，謂北美合衆國之國會立法，儻一如英之國會主權萬能，則紐約與馬沙鳩色得土，對於其自身之州的權力，必將喪失其法律上之獨立保障性矣。於此，可知邦權與地方權之變更，不僅一難易輕重之區別，且與一國所採憲法之性質有關。因單一國憲法之屬剛性或柔性，尚不妨自由抉擇。而聯邦國則無不採用剛性憲法者，蓋憲法不屬剛性，則邦權失其保障，而聯邦制亦將不足以維持矣。

第三、就國家事權之劃分言，則憲法上有事權劃分之規定者，曰聯邦制，憲法上無事權劃分之規定者，曰單一制。前言地方自治權限，基於國法之委任，不論若何變遷，完全屬於行政法規上之問題，與憲法渺不相

涉。吾人從未見單一國之憲法，有劃分地方事權之規定，即可思其故矣。一九三一年西班牙新憲法公布，一方著其明文曰：單一國家，一方復將中央與自主地之事權，劃分詳盡，驟觀之，似覺創一新例。實則西憲之有此奇異彩色，因卡達柳尼 (Catalonia) 之分離運動，既不可阻遏，而制憲者又不欲改政體為聯邦。故特設多數條文，俾伸縮於聯邦與單一之間，以待將來事實之演變，國情另有所在，未可為他國法也。至於聯邦國事權之劃分方法，正為憲法上之中心部分。曠觀各國憲法所載，參差錯雜，形式最不整齊。歸納言之，約可分為左之兩大系統：

(甲) 形式上之劃分，計有下列三種方法：

(1) 中央事權，取列舉規定，其未經列舉之殘餘權，屬於各邦，此為聯邦國之通例，如北美瑞士、澳斯達利亞、德意志等國屬之。

(2) 中央與各邦之事權，雙方均取列舉規定，其未經列舉之殘餘權，屬於中央，此例為坎拿大所創，奧大利之憲法亦採用之。

(3) 中央事權，取列舉規定，自主地事權，在憲法上取概括規定，在其自定之大法內，復取列舉規定，其未經憲法列舉之殘餘權，仍屬於中央。但中央仍得以法律分給或委任於自主地。此例，唯西班牙新憲法有之。

(乙) 實質上之劃分，即事權內容之分配是也。其類別更多，約可分為以下三種：

(1) 專有權 指此類事件之立法權及執行權，專屬於中央或各邦，他方不得染指也。分舉於左：

(A) 專屬中央者，如外交、國防、幣制、關稅等類。惟各國憲法所定之範圍，多寡不等耳。(美憲第一條第八節，及第二條第二節，德憲第六條，奧憲第十條，坎憲第九十一條，西憲第十四條。)

(B) 專屬各邦者，如各邦之政治組織，以及地方財政、稅務、財產、工程等類，其範圍各國亦不一致。

(坎憲第九十二條，美憲修正案第十條，奧憲第十三條第二項，又第十五條。)

(2) 共有權 指此類事件之立法權及執行權，中央與各邦，雙方皆互有關係，特分配之方法，各有不同。又可分為左之六類。至於事件內容，須各按其國情，酌為增減，殊難一律耳。

(A) 中央制定法律大原則，各邦規定其細則者，如宗教，及土地法規，學校制度，刑事及社會立法，民用航空，公用徵收，國籍等類，(德憲第十條及第十一條，西憲第十五條之規定屬之。)

(B) 立法權屬中央，執行權屬各邦者，如救貧制度，勞動保護，國民住宅，及有關於行政訴訟之執行等類，(奧憲第十一條及第十二條之規定屬之。)

(C) 本屬中央之立法權，如中央尚未行使時，則各邦可以立法者。此類詳列於德憲第七條，範圍最廣，如民刑法，訴訟法，人口政策，銀行制度，以及社會政策，社會文化事業等等，均包括在內。(共二十項)中央苟未行使，則各邦不妨自由立法，但有妨礙一般之福利者，中央仍保有抗議權也。——(德憲第十二條。)

(D)本屬中央行政，須得邦之同意，始可執行者，如締結有關國境變更之條約，及確保各邦對外國之經濟利益，或關於河道之管理擴張及新建，皆須得關係邦之同意，始可經營及設施是也。——(德憲第七十八條及九十七條。)

(E)本屬地方行政，須受中央之監督者，如不屬中央管理之鐵道，以行屬於各邦之條約執行事項，雖屬各邦之獨立權限，然為保持統一計，不得不在中央監督權之下以行使之也。——(德憲第九十五條。奧憲第十六條。)

(F)本屬地方之權限，可以移讓屬於中央者，如各邦不履行條約執行之義務，或與各邦有聯帶關係之立法，經各邦協議制定，仍不能成立，皆可申請移讓於中央以立法或執行也。——(奧憲第十六條，又第十五條第三項，美憲第一條第八節第十五項。)

(3)委託權 此種事權，在德奧瑞士等國，極為盛行，除中央專有權外，其餘大多數立法或徵稅，均由中央委託各邦官廳，代為執行。所有此類執行事項，中央隨時皆可派員視察，並可行使其指揮命令之權。——

(德憲第十四條及第十五條，規定甚詳。)惟美國無此制度，蓋美制凡屬中央行政，概由中央簡命官吏分赴各邦直接執行，而不假手於各邦，以間接執行之也。究竟美制與大陸制，孰為相宜，應視國情而定。因兩制之利害，嘗參半也。

第三編 人權與公民權

第十一章 人權之體系

人權之觀念，首發見於美國人士離英獨立之時。當清教徒不堪國王之壓迫，相率離去祖國，而赴新大陸也。彼等有一共同感覺，以爲若以「英人」之資格而獨立，則「獨立」無異「叛逆」之別名。但如以「人」之資格而獨立，不特不能謂爲離叛，且獨立實爲完成人之所以爲人之最大使命也。蓋彼等縱不能爲「英國人」，寧並「世界的人」之地位，亦取消之哉？「人民」與「公民」之差別，從美國哲人之感覺中，已透露無遺，繼之更進一步，則有法國一七八九年之人權與公民權宣言。此宣言之所以以公民權與人權並列之意義，據當時政治哲學家之解釋，僉謂人權爲與生俱來之權利，申言之，即自然社會之自然權利是也。公民權，則非待政治社會成立之後，不克享有。一則早存在於國家建立以前，一則必產生於國家構成之際，是以國家之法律，祇可增減公民權之內容，而不可絲毫侵犯人權之界限耳。十八世紀之人權論，推翻暴君之淫威，樹立民治之基礎，史乘垂光，其功自不可沒。然追求人權何以不受侵犯之哲理？則自然社會，既甚漂渺，自然權利，亦太空幻，故現代公法學家狄驥，極力抨擊其說爲玄

談，另創一社會職務說以代之。謂人類之不可無權利者，在發展其智能道德於至善善之境，以充實社會多方面之職務也。此種職務之範圍愈擴充，則地域之限制愈縮小，試觀近代科學與近代經濟組織，已將世界化成一休戚相關之整個體，任何民族，任何國家，皆應隸屬於國際的需要原則之下，決不可與相睽離，而謀壟斷。凡人若以特定的職務為立場，而從事活動時，乃以其「世界一分子」之資格而活動，非以其「某國籍公民」之資格而活動也。個人不獨在國內法上，為權利之主體，抑為國際法上主體之學說，幾為一般所公認矣。夫社會職務之範圍，既如此其廣博無垠，然則政治，亦不過為社會職務之一種，國家者，亦不過居於社會的統制中樞而已。國家雖生存於社會，而獨能控制其社會者，因其負有能匡助各人羣智能道德發展力之不足，並可調協全社會職務之平均進化，免其偏畸之大責任也。國家因負有此大責任，對於人民權利，自可以法律設定限制，唯限制之目的，應以不違反道德的或技術的職責為其限度。若超過此種限度，是與人類設立國家之本旨相反，鮮有不遭抗變者也。法國人權宣言第十條云：「人權之保障，賴有公力，此公力，乃為全體公益所建立，非為握此力者個人之私利。」寥寥數語，雖至今日，猶大義凜然，不可犯也。討論至此，可知人權固非無限，人權亦非不侵，人權與國權所受之限制為何？曰，二者同受社會道德力與技術力之原則支配而已。至於人權之體系，約言之，可分為三，如就個人致力於體智德之發展言，曰「自由權」。如就個人從事於家庭、經濟、教育等之生活言，曰「社會權」。如就個人參與於選舉立法司法等之活動言，曰「政治權」。一般所謂公民權，僅指政治之活動耳。實則公民權者，人權之一分支，非能與人權相對立也。

第十二章 自由權

第一節 自由與平等

平等云者，不承認任何人民，在法律上享有特權之謂也。——（西班牙新憲法第二十五條）蓋一方享有特權，他一方即感受壓迫，所謂不平等則無自由，不自由亦難平等，平等與自由，固互相倚存，而不可須臾離也。雖然，平等有「事實的」與「法律的」之分，若言事實的平等，則秉賦有愚智之不齊，環境有順逆之差異，除原始社會外，自中古以至現今，吾未知真正平等，將於何日見之也。是以無論何國憲法，一言平等，均指法律的平等而言。（如法國歷次憲法，及德憲第一〇九條，西憲第二條均是）法律平等之義，乃謂任何人士，在法律上均得有一平等之機會，使道德智能，皆無過與不及之差而已。惟平等之範圍，各國廣狹不一，有以憲法否認貴族榮譽與爵位，及剷除階級存在者，（如德憲第一〇九條，西憲第二五條，尤以俄憲規定最詳）是曰「身分平等」。有以憲法禁止因種族或膚色或籍貫之不同，而加以歧視者，（如美憲修正案第十四條，德憲第一一〇條等）是曰「人種平等」。有以憲法撤除性別限制者，（如德憲第一〇九條，西憲第四〇條等）是曰「男女平等」。有以憲法禁設國教者，（如

〔西憲第三條〕是曰「宗教平等。」此外尚有「差別待遇」一語，一般每誤認爲與平等主義不相容，實則待遇之設差別，有時基於政策之結果，或因法制之當然，前如勞工女子之設特別保護，後如官職之設等級，納稅之按差額，正爲企求平等之實現，安見有不等之弊哉？

第二節 身體自由

憲法上列載之身體言論集會結社種種自由權，卽一般所謂人民之基本權利也。而身體自由，尤爲基本中之基本，因人身而不存在，則一切事業，均成泡影，更安有自由可言耶。各國憲法，對於他種自由之規定，容或簡單，獨一涉及身體自由，無不異常細密，良以人身尙不克保持安全，則國將不國矣。返觀我國，自臨時約法第五條，設有「人民之身體，非依法律，不得逮捕拘禁審問處罰」之文句後，直至十二年憲法第六條，以及現行訓政時期約法第八條，莫不千篇一律，語句雷同。夫吾人之身體，是否僅恃此等極單調之條文，卽可獲得憲法保障？欲研究之，須先問如何始謂之爲依法律？次問所依者，又爲何種法律？復次，再問苟不依法，則被逮捕者，應有若何昭雪方法？違法逮捕者，又應受若何處罰？凡此皆與人身自由，最有密切關係。茲就此三問題，分別解答如左：

第一、如何謂之依法？各國憲法，對於此一問題之解決，計有兩點。

(1) 無論何人，若有違法行爲，須經法律規定所屬之法院審判，不得組織臨時或特別法庭，亦不得移轉

於法定管轄以外之法庭，以司審問處罰之權。——（西憲第二八條，德憲第一〇五條，波蘭憲法第九八條，希臘憲法第九條。）

（2）人民除現行犯外，非有一定程式之拘票，及依法定手續，不得逮捕審問。（美憲修正案第四條及第六條，比憲第七條，波蘭憲法第九七條。）

以上兩項，各國憲法，不過規定其大綱，至詳細程序，大概均另以訴訟法規定之。

第二、所依者爲何法？司法機關，若不依法定程序，固足侵害人身自由。但立法機關，如制定取消司法裁判或其他之法律，則危害人身自由更甚。故各國憲法，多以明文禁止議院不得有左列之立法。

（1）不得制定取消司法裁判，而剝奪人民私權及公權之法律。——（美憲修正案第一條。）

（2）不得制定效力溯及既往之法律。——（美憲與前同，墨憲第十四條，德憲第一一六條。）

（3）不得制定限制或破壞人民權利之施行法律。——（委內瑞辣憲法第二一條。）

有一於此，均爲違憲，不能發生效力，否則憲法保障人身之功用，必將無由實現矣。

第三、不依法逮捕時應如何救濟？不依法之救濟方法，可分兩方面言之。

（1）在被逮捕者之一方，可赴法庭請求簽發「出庭狀」（Writ of Habeas Corpus）以資保護。出庭狀者，英美人士之護身符也，此制創始於英國，依一六七九年及一八一六年兩次頒布出庭狀法之內容觀

察，其大意有如下述。譬有違法侵害人身之案件發生，則被侵害者，無論爲本人或其親友，均得向法院請求發出庭狀，命令施行侵害者，與被侵害者，偕赴法庭對簿。法庭得審查其被侵害之理由，是否正當？如理由不正當者，卽由法庭釋放，而被侵害者之身體，立可回復自由。但如認理由爲正當時，亦可具保出獄，以待審詢。儻被控之罪名重大，尙可要求在犯罪後法庭第一次開庭之時審判，如此時不予審判，卽可請求暫時交保，若在第二次開庭時，仍延不審判者，則可要求毋庸具保，卽釋放出獄矣。——（出庭狀法第六條）英人視身體自由爲一切自由之根本，是以保障之法，無微不至。凡行政官之不敢妄施拘押之處分，工主之不能禁錮其工人，軍警之不得濫捕無辜，皆受此出庭狀之賜也。戴雪謂百憲法之效力，曾不如一出庭狀可想見其功用之大矣。除英國外，他如德國、希臘、西班牙、波蘭諸國之憲法，亦多師法出庭狀之用意，每規定被逮捕人，應於二十四小時內，移送法庭，由推事審問後，或在某某日及某某時內釋放，或改爲司法監禁，並應通知之，使其有答辯之機會。——（德憲第一一四條，西憲第二九條，希憲第一一條，波憲第九七條）惟如何約束法庭，以履行上述義務，終不及英制之嚴密周到耳。且此種出庭狀，在英美兩國，如值內憂外患緊迫之際，亦可停止適用。不過停止云者，非將請求出庭狀之權利，完全取消，乃指對於被控爲犯叛逆罪者，暫時停止其使用特別救濟方法耳，至於普通罪犯受逮捕時之救濟程序，固依然存在也。（美憲第一條九項）

（2）如在違法逮捕者之一方，一經接收出庭狀，則不問其爲主管官吏或屬員，儻不依照規定期間，解送

在押人犯於法庭，按英國法律之規定，應科該主管官吏以一百磅之罰金，再犯時則處以罰金二百磅，並褫奪其官職，而且此項罰金，亦得交由被侵害人承受之。——（出庭狀法第四條）至其他各國憲法，對於違法逮捕人身之大小文武官吏，或規定以私擅監禁論罪，並賠償被侵害人之一切損失（希憲第一一條）或僅規定使其應負一定責任者。——（西憲第二九條，墨憲第一九條，委憲第一〇條）則不一其例。以上僅就「人身非依法律，不得逮捕……」之一問題，而衡論各國憲法規定之內容，已覺其繁重詳密如此。其他與人身自由之有關係者，如保釋金之不得多索。——（美憲修正案第八條）酷刑之永久禁止。——（墨憲第二二條，希憲第一七條）人身之不得買賣。——（法國一七九五年人權宣言第一五款）政治犯之不引渡及禁止處以死刑。——（西憲第三〇條，希憲第一七條）種種規定，殆不勝其縷舉也。我國十二年憲法（第六條二項）現行訓政約法（第八條）以及二十五年五月五日憲法草案（第九條）雖亦模仿出庭狀制度，然而意義空疎與晦塞之處甚多，對於英制，並未深切了解。在紀律蕩然，民權不振之現狀下，縱有此制，果何以見諸實行，亦徒托空談而已。

第三節 居住自由

居住不可侵入之原理，與人身不可侵犯之原理相同，故無論何人住宅，非經本人之同意，概不得侵入或搜索，

至於所居住者，爲居所或住所不問也。現今各國憲法，均規定有檢查住宅之法定手續，如南斯拉夫憲法第十一條云：「官吏在搜檢以前，須示被搜檢者以正當之令狀，並須有公民二人臨場；攜去檢查物件，應給正式清單；若在夜間，警察非驟聞室內呼救，不得擅入。」官吏若違犯上述之規定時，當受侵擾罪之處罰。」至其他國家憲法之規定，雖無如此詳細，然限定搜索必須有法庭之命令，其因行政上之必要，而執行搜索處分，亦可爲之，特應經法律之明許耳。——（美憲修正案第四條，波憲第一〇〇條）此外有因國內軍隊，不守法紀，往往佔用民間住宅，而受其騷擾者，亦得以法律設爲禁條。昔者英國之權利請願卽有此例。我國軍隊佔住民宅之風習，至今未已，民十及十五年之湘浙省憲屢有此項規定，（湘憲第八條，浙憲第九條）縱在他國鮮見，而在我國則固認爲絕對必要也。夫居住既不可不自由，則居住之選擇，當亦應在自由之中，是以各國憲法，一言居住自由，無不聯帶及於「遷徙自由」。所謂遷徙自由之範圍，甚爲廣泛，不獨在國內各地，或此邦至彼邦，可以任意移轉，卽移往國外，初亦無可加以禁阻者也。——（德憲第一一一條，第一一二條，波憲第一〇一條，南憲第一〇條）歐洲諸國，間有限制人民之遷徙海外，且課以移住稅者，不過一時所取之人口政策而已。自普魯士憲法，首弛移住課稅之禁，（第一一條）現世各國，除對罪犯，限制其居住外，未有更設特別之制者矣。我國歷次憲法及約法，亦如之。

第四節 職業自由

人類生活於社會之中，各得自由運用其體力，發展其智材，或操特殊之技能，或營共同之事業，爲農爲工爲商，均隨個人之所好，以選擇其所從事之工作。法律本不必加以干涉者，爲其能利小己以福大羣也。雖然，人智不齊，處境亦異，國家若置各種職業於完全放任之途，欲其自然的趨向於各盡所能，各取所需之理想境界，何能期其必達耶？德國憲法第一五一條云：「經濟生活之秩序，在使各人得能營相當生活爲目的，並應適合於公道之大原則，各人經營自由，唯在此大原則之下，始受保護。」所謂公道之原則爲何？雖無具體內容，然有此一條規定，正可以指示社會的各種職業，皆有一共同遵守之標準。其與此標準不合者，必須以法律限制之，比較戰前憲法，一任其自由競爭，毫不過問者，自較優勝。至於何種事項，應加限制？俾與公道之原則適合，概括言之，可分爲四。凡私有財產制度之社會，一切經濟事業，若任其自由競爭之結果，則小企業必不能與大企業相抗，而貧富貴賤之階級，愈將顯其衝突。德憲有鑒於此，故將不適於私人經營之企業，以公用徵收之方法，給付償金，移歸社會所有。至於農工商業之中產階級，則基於立法與行政之作用，分別予以獎勵，使其經營獨立，免爲大企業家所吞併，兩相調劑，庶社會無過貧過富之差。——（德憲第一五六條一項，及第一六四條）至於已由社會公有之營業，則並令勞動者及被傭者，皆可參加管理生產費之諸計劃。——（第一五六條二項三項及第一六五條）既不妨害個人職業選擇之自由，而復努力於經濟爲自治組織，洵足稱爲法良意美矣。此爲抑制豪富壟斷計，所宜加以限制者一也。言職業自由，未有不兼言契約自由者，因任何工商諸業，須待契約締結而始成立。十八世紀之各國，均以國法承認契約之成立，必以當

事者意思一致爲條件，而意思之是否一致，又必由當事者自由決定之，若一加干涉，便失卻締約之真意矣。此等觀念，在拿破崙法典時代，同有相當真理。但自產業革命以還，社會貧富階級之懸隔日甚，譬有雇主與勞工，訂立一雇傭契約時，縱令雇主提出極不人道之虐待條款，而勞工爲凍餒所迫，終不能不委曲以就。試思類此之雇傭契約，名爲雙方自由意思之決定，實則僅爲雇主一方之自由，勞工安有幾希自由之存在乎？是以近世各國，莫不以勞動法規，設爲工資工時等一定之限額，如超過定額以上之締約，則契約爲無效。且對於勞資之協調，並不以勞工個人爲締約之主體，每以勞動團體代之，所以厚勞工之聲援，防資方之壓迫也。他若重利重租之盤剝行爲，無不以憲法明文，嚴加取締，此爲保障貧弱生活計，所宜加以限制者二也。社會之職業萬千，類有正當不正當之分。溯自中古以後，奴隸制度，雖漸衰頹，而實際上販賣人口，爲人奴婢之惡習，潛滋暗長於各國各地，故美法憲法猶設有禁止奴工之明文，至以「人身不得爲買賣抵押之目的物」懸爲法條者，各國尤多不勝算。其他如蓄娼妓以賣淫，設賭博以誘衆，販毒品以營利，諸如此類之非正當業務，若一概放任，使其自由工作，勢必遺害社會於無窮。此爲維持人格風紀計，所宜加以限制者三也。尙有社會上之特殊事業，如醫生業、產婆業、教師業、律師業、工程師業等，有非尋常人士所能操作經營者，故必嚴定其資格，鑑別其技術，俾各盡一己之長才，以增進人羣之幸福。若對此等事業，亦許其自由選擇，則濫竽充數，小則危及個人之生命財產，大則遺害於公共之利益秩序。此爲審查專門技能計，所宜加以限制者四也。以上四端，僅就其犖犖大者言之。此外職務之可否許其自由，應視與社會之公道，是否違背？苟背乎公道以

言自由，是名自由而實放縱，國家當毅然以權力加以干涉。所以干涉之目的，非干涉職業之自由，乃干涉職業之自由也。

第五節 財產自由

財產之觀念，在法國有正相反對之兩種思想，如人權宣言，謂「財產爲神聖不可侵犯之權利」(第十七條)如蒲魯東(Proudhon)謂「財產爲盜賊之賊物」。(見何謂財產權)究竟財產爲「神聖」乎？抑「賊物」乎？則有狄驥之「社會職務」說，可爲判斷之標準。蓋人類負有運用其財產於增進社會利益之職務，如能履行此職務而合於社會需要者，則「神聖」之。儻怠荒此職務而不履行，或履行之，反有害於社會利益者，則「賊物」之。「神聖」自當保護，「賊物」理應干涉，甚或可沒收之。自歐戰以後，私有財產制度之流弊，暴露無遺，首揭共產主義之幟，一舉而將私產制根本推翻者，世界各國，僅一俄羅斯而已。試觀其憲法第二章及第十六章所載，如廢除土地私有，以全國土地，收爲公產，分配於農人耕種，如一切生產消費之大企業，不與私人以賠償金，而取歸國營，皆充分表現共產制度之精神。是以財產權利一項，在俄憲不特無保障之明文，且認限制爲適當，雖自新經濟政策施行與新憲法草案公布，復承認小企業之私有，以及不剝削他人的所有權之保護。然而限制之嚴，與夫徵稅之猛，實駕任何國家之上，余以爲俄國固尙未完全成立共產制度，但亦決不致恢復私有財產之制度。次於俄國，而財產權之性質，發生

絕大變遷者，則爲德國，德憲一方保護財產之自由，一方復限制財產之所有及使用，其目的所屬，乃使財產的私有制，與產業的社會化，兼收並蓄，冶爲一爐焉。至於財產因何理由而應加限制，則憲法規定之意義甚明，如一則曰：「所有權包含義務，所有權之行使，同時須增進公共福利。」——（第一五三條三項）再則曰：「土地之種植與利用，爲土地所有者，對於社會之義務。」——（第一五五條三項）此等條文之根據，無一不與狄驥之學說相符。夫財產權，既爲所有者之一種社會職務，故凡不勞而獲之財產，如礦產之埋藏，自然之利潤，與夫地畝不因勞力或資本而增長之價值，皆得以法律移爲公有。——（第一五五條三項四項）至繼承權，雖受民法保障，然使坐襲祖宗之遺產，一無貢獻，自非善策，故應使國家取得其一部。——（第一五四條）他若大企業之不適於私人經營者，或私人管理而大有損於公共福利者，亦得以有償的或無償的強制予以徵收，並不視爲違反財產自由之原則。（第一五三條二項第一五六條）現世各國如南斯拉夫憲法，亦設有社會及經濟專章，內如第三六條以至第四四條，多係模仿德憲而來，唯不及德之精密耳。我國自十二年憲法起草委員會提出生計章草案，嗣後十四年憲草，十九年太原約法草案以及二十五年五月五日立法院憲法草案，莫不特設專章對於經濟生活加以規定，而其內容亦多采取德憲之精神。

第六節 意見自由

人類意見之發表，有種種形式，以語言而發表者，曰「言論」，以文字圖畫而發表者，曰「著作」，以器械印刷之方法而發表者，曰「刊行」。憲法上所謂言論著作出版之自由者，（法國人權宣言第十一條）可總名之爲意見發表自由也。夫人類之自由權利多矣，在物質方面者，以身體自由爲一切權力之基本，在精神方面者，則以意見自由，爲一切權利之基本。蓋人之身體不自由，與蠢如鹿豕者何異，人之意見不自由，縱視顏號之曰人，亦行尸走肉之類耳。拉斯基謂一國文化之至於何程度，可先覘其人民意見自由之達於何程度，於此可以想見此種自由影響於文化優劣之大矣。曠觀各國憲法，對於意見自由之規定，約可分爲四種不同之制度，特論述於次：

（一）英美制度 英國法律，向不知有所謂出版法之存在，但亦非對於出版自由，絕不加以何等法律之限制也。例如報紙洩露軍事外交之祕密，而經檢舉，圖畫造作淫蕩穢褻之形狀而亂風紀，皆應受相當之制裁。不過制裁之內容，即屬普通之刑法，審判之機關，即爲普通之法院，別無於此二者之外，而另有其他特別法與特別法庭也。至於個人以言詞揭發他人之陰私，或敗壞他人之名譽，甚或公開的誹謗元首及聖經，則爲違犯誹謗法之規定。誹謗法之與出版法不同者，在於誹謗之本身，即爲一種犯罪行爲，非如出版法之用意，因恐其犯罪而預防之也。換言之，英國之處罰誹謗罪，乃因其已在違法以後，並不取締於恐將違法以前耳。況誹謗罪之是否真正構成，尙須先經十二陪審官之裁決，陪審官出自人民選舉，苟非證據充分，法庭決不故入人罪。以視大陸諸國之由警察檢閱新聞，依行政處分停刊報紙者，誰能保障人權，固不待辯而自明矣。美國與英本屬同一法系，故不特無限制言論出版自

由之法律，並不許國會制定限制言論出版自由之法案。——（憲法修正案第一條）且他種自由，如在戰時，即應停止者，獨言論出版自由，則人民依然享受如故，毫不受有限制，是其自由之保障，較諸英制，更為周密也。

（二）法日制度 法國為首創出版法之國家，對於出版之諸種預防方法，如「檢查制」「特許制」「保證金制」「報告制」在其「王政」「帝政」及「共和」之各時代中，無不先後一一實施。現行法國出版法，雖將前三種制度，一掃而空；但「報告制」依然存在，不過適用之範圍，僅限於報紙一種，其他書籍及印刷品，均不受其限制。至於違法出版品之制裁，曩時警察權力甚大，凡封閉報館，停止或沒收出版品，皆認警察有直接處分之權。現唯限於穢褻之圖畫，警察有權沒收，若他種出版品之沒收、禁止、或停刊，概以「司法處分」而不以「行政處分」行之也。歐戰前之大陸諸國，其出版法內容，大抵與法相去不遠，即日本之報紙法，今猶存留保證金制未廢耳。

（三）德波等國制度 歐戰以後之各國新憲法，均因出版法報紙法之最能損害人民之意見自由，故多以

明文禁止施行「檢查」「特許」及由「郵局拒絕運輸」等等之預防方法。——（德憲第一一八條西憲第三

四條，波憲第一〇五條，捷憲第一一三條，唐憲第七九條，南憲第一三條）惟關於電影，或公共劇藝及展覽，或文書

圖畫之含有淫邪誘惑性者，則可依法律，設為適當規定，蓋為端正青年身心，以防其放辟邪侈也。至於違法出版品

之取締權，亦概以屬於法院為原則。縱有時不能不賦予行政官吏，以便宜處分之權，然仍須有詳慎之規定以杜流

弊。例如南斯拉夫憲法，限令查禁出版品之官吏，於執行後二十四小時內，呈報法庭。該法庭於二十四小時內，應即

決定是否施行或撤消此禁令，若法庭無所表示，此禁令應即認為撤消，如法庭宣示撤消禁令之判決，同時並須判定損害賠償。——（即第十三條）有此規定，行政官可無濫權壓迫意見自由之虞矣。

（四）俄意制度 蘇俄與意大利，雖為主義不同之國，然對付出版品之嚴厲手段，頗稱同調。蘇俄勞動階級之言論自由，固以憲法明文為之保障，（第一四條）實則任何書籍報章，均受政府所設機關之統制，是有宣傳而無批判也。意大利自公布一九二五年之法律後，對於報紙及出版業之箝制方法，尤嚴峻無以復加。縱屬本階級與本黨人士之言論著作，亦多所顧忌，不敢稍忤當局意旨，否則不免以違背黨紀論罪矣。總之，在一黨專政之國家，人民實無意見自由之可言也。

我國自臨時約法第六條規定：「人民有言論著作刊行……之自由，」第十五條復規定：「……得以法律限制之。」後，三年約法第五條，十二年憲法第十一條，訓政時期約法第十五條，二十五年五月五日憲草第十三條，雖文詞間各有差異，而大旨所在，無不以同一之格局出之。夫承認意見自由之憲法，僅此寥寥不逾三十字之一條，而限制自由之法律，名目，其取締方法嚴密異常，而其取締機關，又不勝枚舉，自由乎？不自由乎？讀者試取穆勒戴雪蒲、萊士拉斯基諸大賢哲之鴻著，反復而誦讀之，將有不勝低徊詠歎之感矣。

第七節 信教自由

自由與平等不同分離之理，在本章首節，已詳言之矣。夫他種自由之是否無背於平等？尙難斷定。唯宗教之信仰自由，則非建立於平等基礎之上不可，何者？因人類之信仰，完全爲個人之心理作用，國家既不欲左右操縱於其間，即當絕對放任。信仰某種教義可，不信仰某種教義亦可，甚至反對任何教義，亦無不可。換言之，國家應立於超然之地位，若稍有所干涉，則發生厚此薄彼之待遇，不平等即亦不自由矣。曠觀各國憲法，雖名義上有信仰自由之規定，而實際上能否無待遇之差別乎？茲可分爲四種不同制度，論列於左：

(一) 國教制 同屬採用國教制，而形式亦不一致。如信奉「回教」諸國，對於異教徒，即不能承認與回教徒，均享法律上同等之權利，自無信教自由可言。如英國與意大利，雖承認「新教」與「加特力教」爲國教，而對人民之信奉他教者，亦任其自由。此所謂自由者，不過執政當局之一種僞善而已。實則待遇既不平等，安有所謂自由之享受哉。

(二) 優勝宗教制 例如波蘭雖不設定國教，但憲法規定：「羅馬舊教，爲多數國民之宗教，在享受同一待遇之宗教中，特居優勝之地位。」——(第一一四條) 既有一優勝地位之羅馬教，則其他宗教之非優勝可知矣。

(三) 不立國教制 例如德國南斯拉夫等，均不設立國教。不僅承認信教之自由，且予宗教團體以特別之保護。如大學爲設宗教科目，軍人與以奉教時間，軍隊病院監獄之作祈禱行動者，則贊許之，宗教財團及財產，則保障之，宗教團體之經費，則資助之。——(德憲第一三八條，第一四〇條，第一四一條，(南憲第一二條)，夫信教自

由之真義，乃指人民之信仰與否，均不加歧視也。今既提倡之保護之唯恐不力，是明明獎勵有信仰者，而勸無信仰者之奉教也。況資助宗教團體之經費，即間接增加不信教者之負擔，待遇之不平如此，尙得謂爲不違反信教自由之原則乎？

(四) 絕對信仰自由制 蘇俄憲法及新憲草「保障一切市民宗教的與反宗教的宣傳之自由」(第一三條及新憲草第一二四條)可謂真正了解信教自由之真諦矣。依蘇俄一切建設科學化之本意，原無宗教存在之必要；然人類理性尙未臻於絕頂時代以前，信仰心之能否消滅？乃一大宇宙之謎，此謎既未猜破，毋寧任宗教的與反宗教的並行於社會之爲愈也。

以上僅就信仰自由之心理方面言之，至於信教行爲之是否自由，則各國憲法，亦多設有不妨礙公共秩序及善良風俗之限制之規定。——(捷憲第一二二條，波憲第一一一條。)

第八節 書信秘密

「書信」之含義甚廣，如函件電報電話之類，均包含之。在昔郵電事業，屬於私人經營時代，秘密之保持尙易。現則並世各國，無不以郵電收爲國營，因之私人書信，每有洩露秘密之虞，是以各國憲法均設保障之專條，如有侵犯其秘密者，且受嚴厲之制裁矣。我國臨時約法第七條，及現行訓政時期約法第十三條，二十五年五月五日新憲

草第十四條之規定，亦做各國通例也。惟「秘密之自由」五字，聯貫成詞，殊有語病。蓋秘密云者，屬諸人之心理作用，決無他力爲之牽制，秘密本身，原無不自由之可言，所慮書信傳達，被人啓閱，致秘密爲之洩露，始謂之不自由耳。本項所謂不自由者，實傳達之不自由，非秘密之不自由也。故比利時憲法第二二條，德憲第一一七條，捷克憲法第一一六條，波蘭憲法第一〇六條，僅載明「書信秘密，不受侵犯」，而自由意義，當然包括於其中，不必於秘密下再列一自由之文句，反覺語贅也。十二年憲法第八條之技術，確較優勝。至於此項自由之享受，有時亦不能不受限制，例如犯罪者之函件，須經獄吏折閱，戰地之通信，須經軍官檢查，不過此類行動，應有法律爲之依據，否則須負刑事責任焉。

第九節 集會自由

集會者，謂臨時集衆，以從事於演說或討論也。此項自由，與言論自由之關係極密，因欲以言論表白於衆，非集會自由，無以達其目的。故英國法律，即納集會自由於言論自由之中，舉言論自由，即不再另舉集會自由。而大陸諸國不然，每於言論自由外，特設專條以規定之。我國臨時約法第六條，採英國形式，十二年憲法第一〇條，及訓政約法第一四條，二十五年五月五日新憲草第一六條，則採取大陸形式。英國既認集會自由，爲言論自由之一部份，是以不問集會爲「政談的」或「非政談的」，爲「屋外的」或「屋內的」，概無須報告於警察，而得其許可。大陸

各國，則限於屋外集會，尙採報告制，且報告之時間，唯在集會前二十四小時內。——（德憲第一二三條，南憲第一四條）若平和不攜武器之普通集會，多不必報告官廳，卽有自由召集之權利矣。至於集會後之行爲非法，曩昔警察取締之權力甚大，現在多數國家，僅認法院有權解散。法國集會法雖尙承認警察有解散集會之權；但必基於召集人之請求，或會場發生暴動情形，除此以外，縱令會場內有何違法言論，祇能訴請法庭，加以追懲而已。

第十節 結社自由

結社與集會異，須有共同之組織，與特殊之規律，非如集會之聚散無常也。大概以營利爲目的之結社，例由民法或商法規定之，憲法無討論之必要。不以營利爲目的之結社，又有「政治結社」與「非政治結社」之分，各國法律，對於非政治的結社，防範較寬，而對於政治結社所取之態度，則視其國爲「警治」的或「法治」的而不同。「警治國家」取締政治結社之手段最嚴，有對秘密結社，絕不許其成立者，有縱許可而採用極嚴之預防制者，現除俄意以外，究以屬於「法治國」者爲多數，故如英美法德捷克波蘭各國憲法，均以一切結社，苟在不牴觸刑法之範圍內，概不受任何預防手段之限制。至於工人結社，現在舉世祇一日本，尙不承認工會之設立，其餘各國，不獨認工人有組織工會權，且認其有同盟罷工權。官吏結社，現亦爲一般國所允許，德國與唐齊市，並以憲法明文保障之。——（德憲第一三〇條，唐齊憲法第九三條）惟官吏之有特殊職掌者，是否亦可同盟罷工？則在學理上仍頗

有爭論之餘地耳。

我國歷次憲法及約法，皆有承認人民集會結社自由之明文；然而歷次執政當局，無不另設限制集會結社自由之許多法律。自由云云，一手與之，一手又復奪之。所謂正負相消等於零耳。

第十三章 社會權

第一節 社會權之本質

爲社會主義之史的研究者，莫不知近已由「唯物派社會主義」進化至「新理想派社會主義」矣。新理想派社會主義，以爲馬克思派之唯物史觀，僅以經濟現象，爲其論據，範圍未免狹隘。主張宜從倫理法律教育，多方改造，以形成社會之新理想。而專從法律方面，以探討人生經濟上之權利，即以法律的方式，築其基礎者，是爲「法理的社會主義」，亦「新理想派社會主義」之一種也。此派認定法律之價值，過於經濟，苟非轉化現行法律之觀念，則經濟觀念之轉化，必無由成功。故常以社會主義的意義，解釋法理，欲使浸淫漸漬，俾現代資本主義之社會，漸次形成社會主義之社會焉。此派學說之起原，遠在十九世紀，而紹述詳明，研究最力者，當首推法蘭西。若以此派學說與他派社會主義相較，則可視爲此派理論之特質者，厥爲「生存權」「勞動權」「勞動全收權」之創立，此種權利，奧國安敦明格 (Andon Menger) 稱之爲「社會權」。一七八九年之人權宣言如爲資產階級對於貴族階級要求政治的基本權之宣言，則近日法理的社會主義者之大聲疾呼，無異勞動階級對於資產階級要求經濟的基本權之新人權宣言也。權於「勞動全收權」之用意，非在共產制度已經成立之社會，不克實現，而各國亦無以

此權利規定於憲法者。故余擬另以「教育權」代之，蓋以現世教育之平民化，非建立基礎於經濟平等組織之上，殊無以達其目的也。

第二節 生存權

生存權者，人類爲保持自己之生存計，以不可缺乏之財貨及勞動，請求於國家或公共團體，使滿足其欲望之必要權利也。曩時各國憲法，雖有自由權與財產權之規定，其目的固亦在謀人類生存之保護。惟所保護者，僅指有產者而言，至於無產階級，縱乏支持生活之資料，以至於凍餓死亡，國家亦不負何種義務。夫土地之出產額，本足供給全民之生存而有餘，惟因分配一不平均，致使貧富愈相懸隔，此誠經濟組織之缺陷，而亦由於國家立法，從未曾爲無產者之生存上着想也。今若以生存權爲法律上真正之權利，庶幾各人依於適當的勞動，得享安全之生活，在經濟上既免分配不均之患，則憲法上所列各種權利之保障，亦不致有偏重資產階級之嫌，是生存權之法律觀念，不特不與憲法相牴觸，且可補彌其缺點。德憲第一五一條云：「經濟生活之秩序，應與公道大原則，人類生存維持之大目的相合，」可爲生存權之總綱。基於此一規定，舉凡產婦、貧兒、年老衰病者、殘疾者，以及非婚生子女，國家均有保護其健康，維持其生存之義務，（第一一九條第一二一條第一六一條）而人民因亦得享受其權利矣。他如波蘭（第九五條第一〇二條第一〇三條）南斯拉夫（第二七條第三一條第三二條第三三條）等國憲法，亦

皆設有類似之規定。

第三節 勞動權

勞動權者，有勞動能力之人，不能依勞動契約，而獲得職業時，得對於國家或公共團體，請求給予職業，而受一定賃銀之權利也。曩時各國憲法，雖有職業選擇之自由等規定，然不可與勞動權相混，蓋所謂職業選擇者，必先有培養學術技藝之能力，始有選擇職業之可言。今則無產階級，並職業而無之，更何論於選擇。故憲法上所云之職業選擇，仍爲有產階級而設，至於無產階級，所爭者乃職業有無問題，非職業良否問題也。考勞動權之思想，創自傅立葉（Fourier）雖經歐戰前之各國勞動黨，鼓吹不遺餘力，惟尙無明白規定於憲法者。至戰後之德憲第一六三條，始載明之，即凡德人應予以機會，得由勞動而維持其生計，儻有求勞動機會而不可得者，則國家應爲之代謀工作，並籌畫每人所需之生活費焉。

按「生存權」及「勞動權」既已爲根本法所認定，則一般法律上之「救助權」意義，勢將異其解釋，蓋人民因有生存與勞動之權利，國家始不能不負有制定救助法規之義務。既絕非人民基於救助法而生之個人特定利益，自亦非國家基於慈善之主旨，始行產生救助法也。

第四節 教育權

教育爲一「天野」所繫，各國無不重視之。惟昔時各國，對於教育之方針，祇限於小學教育，人人有就學之義務，至應以如何方法，使此義務得以履行則非所問。若中等以上學校，因物質設備關係，致就學費用增高，一般貧寒子弟，縱有求學志趣，然多苦無擔負學費之能力，致高深學術，唯富裕人士，始有享受之機會，偏枯不平，毋乃太甚。現世各國，有鑒於從前教育之未注意於經濟基礎，遂多以憲法明文規定，義務教育及補習教育，一律不收學費，所有教育用品，亦由公家供給。——（德憲第一四五條波憲第一一八條）貧苦子弟之無力升入中學或大學者，國家並對其父母，補助學費，以至卒業爲止。——（德憲第一四六條）至私立學校之設立，尤多方獎勵，且限定待遇學生，應取平等態度，不以其父母之貧富，而厚薄其間。而對教員之經濟的法律的地位，更須予以充分之保障。——（德憲第一四七條波憲第一一七條捷憲第一二二條）此外對於教育之「研究自由」「教授自由」亦多以明文規定之。——（德憲第一四二條，南憲第一六條）

第十四章 人民之義務

權利與義務，本爲對待之名詞，人民對於國家，一方面既享有若干之權利，一方面自不可不盡若干之義務。惟十八世紀之義務觀念，與現代之義務觀念，已大有變遷，自有予以闡明之必要。考法國一七八九年制定人權宣言時，本有人提議於權利宣言之後，再列一義務宣言，嗣因多數委員反對，認義務包括於權利之中，毋庸爲此贅詞，以致投票否決。迨一七九五年之憲法，卽冠以「人民權利與義務宣言之標題，於權利外，並列義務規定共九條。然當時認爲義務之基本原則有二，一曰：『己所不欲，勿施於人。』一曰：『欲人施己，己先施人。』此種格言式的條文，在今日視之，固童駭可笑，但當時不惜珍重而樂道者，蓋十八世紀之法律，完全以個人爲本位，憲法列載義務之目的，在使個人之自由，互不侵犯，庶奉公守法之精神，得以維持於不墜耳。自歐戰以後，德國憲法首將「個人」「團體」「宗教」「教育」及「經濟生活」概行納入「人民基本權利與基本義務」之一編內，不獨義務之範圍擴充，且有許多權利之本質，卽孕含有義務性，所謂「權利之義務化」是也。權義關係，經此一大轉變，於是人民與國家間，或人民之相互間，均應圖社會集體的利益，不應置重於個人的自由，均應積極的互謀調協，不應「己之彼此防範。向之視義務附屬於權利者，現則義務與權利在國法上之地位，至少應置平列，甚或義務高出於權利以上矣。本書前

既將人民權利論列大概，茲再選述人民若干重要義務之種類如左：

第一、納租稅之義務 人民繳納租稅於政府，本爲舊式憲法一般之規定。惟戰後社會主義勃興，如自然增價稅、遺產稅等，德憲規定甚詳，（如一三四條、一五四條、一五五條）此等稅法，果能公平而合理，人民自應有繳納之此種。

第二、服兵役之義務 此種義務，在募兵制的國家，不過承認政府可以強迫人民以服兵役而已。但在徵兵制的國家，則人民達法定年齡，身體合格，有必須受軍事訓練之義務，如捷克憲法第一二七條、波蘭憲法第九一條之規定，皆指徵兵制而言者也。近世各國，均行徵兵制，獨我國雖有兵役法之頒布，實際上仍守募兵制之舊，自不足以圖競存。又徵兵制之實行，亦須具備客觀的條件，一紙法律，未見能奏實效也。

第三、受教育之義務 義務教育，在兒童受之，謂之權利，在家長視之，謂之義務，波蘭憲法第九四條：「公民須施教育於其子，使爲祖國之善良公民，至少亦負有施以初等教育之義務」之規定，實爲最能說明此旨者也。

第四、工作之義務 此種義務之履行，唯蘇聯憲法所規定，最爲澈底，（一九一八年蘇俄憲法第一八條，及一九三六年蘇聯新憲法草案，第一二條及第二八條）因勞動的國家，有事實保證其無失業恐慌，然後「不勞動者不得食」之原則，始克名實相符。德國憲法，雖亦有工作義務之明文，但特別聲明此爲「道德義

務」「非法律義務」者，（第一六三條）良以社會之組織有欠缺，貧富之階級未平等，儻一方課人以勞動之義務，一方復有「不勞而獲」以及「無工可作」之對壘羣衆，豈非矛盾可笑乎？

第十五章 選舉制度

第一節 選舉權之性質

選舉權者，乃一般公民，以投票之方法，選舉各級議員及其他官吏之權能是也。此種權能，具有如何之性質？說紛繁，茲擇其主要者，言之如左：

(一) 自然權利說 此說盛行於美法革命時代，如培英孔道西輩，主持尤力，蓋彼等均主張契約論者。夫國家既由人民締結契約而建立，則選舉代表，以立法參政，當為人民行使自然法上之一種自然權利，初不必憲法或法律之有所規定，而始能享受之也。一七九三年之法國憲法可謂此思想之代表，唯旋即廢止之矣。

(二) 社會職務說 法國大革命時，亦有反對前說，認選舉權為公民所行之一種職務，而不可視為權利者，如史耶士氏即其一也。此派以為選舉權與一般之自由權利不同，自由權在營個人之私利，選舉權在謀社會之公益，自由權存在於國家以前，非國法所能限制，而選舉權，則非經憲法或法律之賦予，不克行使之耳。此種思想，嗣經德國學者之修正與倡導，益見進步，現今多數國家，均採用之。

(三) 折衷說 自公法學昌明，咸認選民團體爲國家之原始機關，選舉權爲公民所盡之一種國家職務。故縱在普通選舉盛行之國家，有選舉權之公民，亦限定有相當資格，而非任何人士，所能投票也。惟謂選舉權爲純屬義務性，而不含有權利性乎？又不盡然。試觀選民之登記，儻有官吏誤將有選舉權之公民，漏列於名簿時，則選民可向法院提起選舉訴訟，卽此一事證之，顧何能否認選舉之爲權利耶？不過此種權利，依各國選舉法之所載，乃不可棄的不可讓的之一種權利，因之公民無投票與否自由之可言。強制選舉制度之發生，卽以選舉爲含有義務性，爲其理論之根據耳。法國學者狄驥謂選舉權，爲含有職務性之權利，可稱折衷至當。

第二節 選民之資格

關於選民之資格，不論何國，均設有一定之限制。惟財產與教育之兩種資格，僅行於採取制限選舉制度之國家，故除此兩者不予申論外，先就積極限制條件言之。

- (一) 年齡制限 被選舉人年齡，與選舉人年齡，有何差別？以及差別何在？各國約有三種不同之制度。
- (甲) 被選舉人年齡，少於選舉人者。如丹麥選舉人年齡爲三十歲，而被選舉人年齡，祇二十五歲是也。
- (乙) 被選舉人與選舉人同年齡者。如英國選舉人與被選舉人年齡均廿一歲，瑞士均二十歲是也。
- (丙) 被選舉人年齡，高於選舉人年齡者。如法意兩國，選舉人年齡均爲二十一歲，被選舉人年齡，則均爲三

○歲是也。

(二) 性別制限 歐戰前之各國，選舉權與被選舉權，均以男子爲限。至於女子之能否參政，在學理上聚訟紛紜，迄無定論。惟女子在實際上亦有作參政運動者，然旋作旋輟，終未底於成功。迨歐戰期內，因女子能力發展，顯有驚人進步，於是英美俄德相繼解除女子參政之禁例，而法奧波蘭捷克南斯拉夫土耳其西班牙，亦幾無一國不承認女子有當選議員之權利矣。

(三) 國籍制限 任何國家憲法，選舉權唯限於本國公民始克享有，不能賦予於外國人民。惟外國人如已歸化於本國，且經過法定住居之年限，並經本國之特別許可時，亦有被選舉權耳。至於此種居住年限，皆較本國人爲高，如美國定爲住居九年，始可爲上院議員，七年始可爲下院議員，法國則規定爲十年以上，始得爲兩院議員。

(四) 住居制限 關於選民住居期間之長短，各國法例殊不一致。如英法奧皆限定爲六個月，瑞士爲三個月，比利時日本，則以一年爲限。此等制限之設，殊不利於勞動工人，因勞動者遷徙靡常，尤以海員與路工，終日跋涉道途，安有定所哉。故波蘭憲法規定，有公民權者，僅須在公布選舉期之前一日，現住於選舉區域內者，卽爲合格，是無異將居住制限，根本打消也。

次就消極限制言之，約分爲三：

(一) 地位制限 各國選舉法中，有定特種之人，絕對不許當選，卽當選亦爲無效者，是謂當選之禁止。例如

英國凡官吏受俸給者，不得當選爲議員。又如議員被任命爲官吏時，亦即喪失議員之資格。美國兩院議員在任期中，不得就官職。其已受官職者，則在服務中，亦不得任兩院議員。法國凡有給官吏之當選議員者，如八日內不辭其當選，認爲拋棄官職，惟政務官不在此限。波蘭除中央各部人員外，凡行政財政及司法官吏，概不能在其服務區內當選。此外如現役軍人，除蘇俄英國外，各國均一律禁止其有選舉權。對於宗教師與小學教員，亦多予以限制不得當選。

(二) 職務制限 一人兼爲二種議員，爲法律所必禁。故當選之後，可以任意選擇，以定其去就者，謂之兼職之禁止。如上院議員，不得同時爲下院議員。地方議會議員，不得同時爲國會議員，此一般之通例也。

(三) 其他制限 如受破產宣告者，除芬蘭仍不禁其有選舉權外，各國法律，均以禁止者爲多。剝奪公權者，亦均以限制爲原則，惟德國對於政治犯，並不妨害其選舉權，亦例外也。

第三節 選舉之種類

第一項 普通選舉與制限選舉

普通選舉者，謂一般國民，皆與以選舉權之制度也。但無論何國，萬不能舉全國人民，使生而卽有選舉權，故設有一定之制限。惟因其無教育資格與財產資格，故稱之曰「普通選舉」。現今各國所通行者，多傾向於此種制度。

至制限選舉，又可分爲二種。其一，爲「通常制限選舉」及指一般之制限以外，尙設有財產、教育、以及其他法定資格之制限是也。不過財產資格，如英日等國，現已趨於式微，教育資格，亦僅限於小學畢業或能識字者，即許其享有選舉權。惟蘇俄所設之制限，非財產與教育資格，而爲工作資格。故凡商人、教士、皇族、及坐享地租或利息者，皆無選舉與被選舉權，是亦另具一格之制限選舉制也。其二，爲「等級制限選舉」，即選舉人中之一部分，比其他之選舉人，較有廣大之選舉權是也。細分之，又有三種，即（一）爲依「職業別之等級選舉」，此即中古「等族會議」之遺制。法德奧國，均曾一度試行，現均先後廢止之矣。（二）爲依「納稅額之等級選舉」，此即普魯士所行之「三級選舉制」，在歐戰時，亦已撤廢。（三）爲「複數投票選舉」，即普通人民，一人止投一票，而法定某種之人，得投二票或三票也。比利時自一八九三年來，盛行此制，至一九二〇年憲法修正，已完全取消。唯英國一九一八年公布之人民代表法，尙爲複數選舉，然仍設有一人不得超過兩投票權之限制。

第二項 直接選舉與間接選舉

各選舉人直接選舉議員者，謂之直接選舉，其由國民先選代表人，使之代行選舉權者，則謂之間接選舉。間接選舉方法，又有二種。第一，如法國選舉上院議員之例。先組織選舉會，而選舉會則由各地方所選出之種種議員組織之。第二，如美國選舉上院議員之例。乃由各邦議會選出，而各邦議會之議員，則由人民選出也。若自表面觀之，間接選舉，似勝於直接選舉。蓋社會上有政治知識者，究居少數，故常不能選出適當之議員，不如以少數之選舉人或

選舉會選舉之，國家較易收得人材之效。然近世歐洲多數國家，所以不採間接選舉者，有如下之理由：（一）使選舉人視投票爲不足重輕，而生拋棄選舉權之結果，（二）舉行選舉之際，詭譎不正之手段，行之較易，（三）在文明程度頗高之國，間接選舉與直接選舉，並無所異。故寧由國民直接選出議員，費用較省，而手續亦較簡也。

第三項 公開選舉與祕密選舉

公開選舉者，謂除被選舉人姓名外，並著明選舉人姓名之方法也。其僅記被選舉人姓名，不著明選舉人姓名者，爲祕密選舉。前者用「記名投票法」，然必選舉人能自書姓名而後可，如不能自書姓名，則以口頭指名法行之。祕密選舉，多用「無記名投票法」，但究有筆跡可尋，故英國多盛行澳斯達利亞方式之投票，近來美國更有用機器投票者，可謂能保持絕對的祕密矣。公開選舉與祕密選舉之利害，學者爭執不一，大抵主張公開選舉之理由者有三：（一）選舉爲公開之事，不宜以詭祕之道行之。（二）著姓名於投票紙，則選舉人當負責任。（三）投票方法，偶有錯誤，易於改正。而主張祕密選舉者，其理由亦有三：（一）公開選舉，往往爲人所脅迫，失選舉人之自由意思。（二）選舉人無所顧忌，拋棄選舉權者必寡。（三）賂賄不正之手段，未易奏效。默察近世之趨向，當以祕密選舉較爲適當。即英國固常採公開選舉者，其後弊端百出，卒改爲祕密投票方法。自是法德美意比瑞士日本，遂亦相率採用祕密選舉矣。

第四項 自由選舉與強制選舉

近世多數立法例，凡選舉人行使選舉權與否，均出於選舉人之自由，是謂自由選舉制度。但實際上選民往往不肯投票，通常棄權者，約在百分之六十，在取間接選舉之國，投票者竟不滿百分之二十。因是之故，不能不使用強制選舉之法，例如舊德國諸聯邦，對於不出席選舉會者，咸使負擔第二次會費。法國上議院之選舉，凡地方議會議員，缺席於選舉會者，均課以五十法郎之罰金。比利時自一八九三年憲法改正以來，對於不參與選舉者，設有下列之處罰：（一）一法郎之罰金。（二）以棄權者之姓名，揭示於地方公署一月。（三）停止選舉權及升任官吏權。以上三者，如累犯不悛，則處罰加重云。雖然，此種立法，果能有效與否，亦一問題。欲研究之，不可不知棄權者之性質。蓋棄權者之種類，不外三項。其一，淡於政治者，其二，為政府之反對派，其三，為白紙投票。夫冷淡政治之人，苟停止其選舉權，是適如其意願，不得謂之制裁。至反對政府之人，而強制其投票，則必選出反對政府之人物，較之任其棄權，其害尤巨。若夫白紙投票，則以今日選舉之腐敗，無論何國，均無法預防之。根本救濟之法，似宜提高選民之知識程度，俾大衆咸知政治與人生關係之密切，且增長其政治興趣，庶能收其效果焉。

第四節 職業代表制度

以各地方區域，為選舉之單位者，曰「地域代表制」，以各職業團體，為選舉之單位者，曰「職業代表制」。各國近因地域代表制推行之結果，曾發生種種流弊。於是眼光明銳之學者，如狄驥柯爾韋勃（Webb）夫婦等，遂出

而大聲疾呼，主張於普通政治的議院以外，另設一經濟的議院，以矯正代議政治之虛偽，而補地域選舉之失。一倡百和，翕然風從。自蘇俄首倡「蘇維埃制」，德國設立「中央經濟院」後，繼之而興者，如捷克波蘭法國意大利，皆有類似之組織。究竟此種制度之得失利弊若何？贊成反對兩方之議論，層出不窮，惟關於學理上之討論，茲姑從略。僅將各國現正實行之職業代表機關的組織及其權限，論列大概，俾研究者，有其具體的依據焉。

第一項 蘇俄之職業代表制

全俄蘇維埃大會，乃由「各城市蘇維埃」及「各省蘇維埃」所舉出之代表，組織而成之中央最高代議機關也。惟「城市蘇維埃」之代表，係由各職業團體直接選舉而出，「省蘇維埃」之代表，則由城市及其他下級地方團體之蘇維埃選舉，亦即間接的為各種職業代表也。城市蘇維埃，既為各職業團體直接選出之代表。茲舉莫斯科市蘇維埃為例，以視其代表所屬之職業，共可分為四種。即（一）凡雇用勞工，自二百以至五百之工廠，得選舉代表一人，五百以上，每五百人選代表一人。（二）凡會員二千以下之工會，得選舉代表一人，五千以下選二人，五千以上，每五千加選一人，但每一工會，至多以十人為限。（三）各區蘇維埃，各選二人。（四）各政黨，共選三十人。以上四類，無不以職業團體為中心，不過（三）（四）兩類，係由職業團體間接產生耳。

第二項 德國之職業代表制

德國之職業代表制度，依其全體之系統言，可分為三級，即最基本者，為「勞動會議」，次則「區經濟會議」，

最後則「中央經濟會議」。但「區經濟會議」迄未成立，而「中央經濟會議」依據一九二〇年公布之法律，尙爲臨時性質。按是年五月四日之暫行中央經濟院組織法，其議員應由雇主、勞工、消費者、政府、四方面之代表組織之。初僅定爲二百人，嗣後擴充至三二六名，數額分配如下：農業森林業六八人，園藝漁業六人，工業六八人，商業銀行保險業四四人，交通業公用事業三四人，手工業三六人，消費合作社三〇人，官吏及自由職業一六八人，上議院選派一二人，政府指派一二人。以人數計，勞資兩方相等，占全額之大多數，然上院及政府所派之二四人，皆屬專家，且爲學術之權威，而有左右全院之力者也。至於該院之職權，凡政府向議院提出之經濟或社會法案，須先徵求該院之意見，該院亦得自創法案，請求政府轉達於議院，蓋立於顧問與建議之第三者地位也。該院創立已十餘年，雖在本國無顯著成效，其影響所及，使他國亦多起而效尤，其功誠不可沒也。

第三項 捷克斯拉夫之職業代表制

捷克依據憲法第九〇條之規定，應組織一專管經濟，不涉行政之機關，此機關於一九一九年成立，名「經濟顧問會議」，在一九二一年，曾經一度之改組。其議員，共分三類：（一）由雇主團體推舉者，共六〇人；（二）由勞動團體推舉者，亦六〇人；（三）由政府指派者，共三〇人，合計一五〇名，任期三年。所有議案，均交「常務委員會」審議，不必經大會通過，即可直接送達議院。「常務委員會」共有「財政」「商務」「農業」「交通」「建築」「國際貿易」「社會政策」「行政管理」之八種，分工協力，頗著聲譽。惟議院對於常委會建議，無一定採納之

義務，蓋經濟顧問會議之職權，不過爲編制各種經濟統計，以備政府與議院隨時諮詢之一種機關而已。

第四項 法國之職業代表制

法國於一九二五年，設立「中央經濟委員會」全體議員，共四七人。其名額分配於下：（一）由消費及公共團體選出者，有九名；（二）由勞動團體選出者，有三〇名；（三）由企業團體選出者，有八名。至於委員會之職權，亦可分爲三類：（一）政府提出經濟法案於議院以前，須諮詢委員會之意見。（二）直接向政府建議，或提出經濟法案，以備採擇。（三）議院討論經濟問題時，可派代表參加發言。蓋亦屬於顧問機關之性質也。

第五項 波蘭之職業代表制

據波蘭憲法第六八條之規定，應設一「全國最高經濟院」，由各職業團體，聯合組織而成，以管理經濟生活，及提議經濟立法，爲其職權。該院與國家其他機關，應如何協作，則另以法律規定之。依此條之用意觀察，是項機關似不僅處於顧問地位，而爲與政府議院相並立者。最近一九三五年四月二十三日公布之新憲法第七六條，其語句較爲渾括，然「最高經濟院」之名稱及其職權則仍獲大體保存也。

第六項 奧大利之職業代表制

據一九三四年五月一日，奧大利公布新憲法之內容，除通常上下兩議院之外，尙有下列之四種議會：即（一）國家參議院，議員約四十人至五十人，任期十年，由大總統任命之。（第四六條）（二）聯邦文化委員會，由「宗

教「教育」、「文化學術」各團體選出代表三十人至四十人組織之，任期六年，暫由內閣委任。（第四七條）（三）聯邦經濟委員會，由「農業與森林業」、「工業與礦業」、「商業與交通」、「貨幣信用」、「保險業」、「自由職業」及「公務員」七種職能組合中，選出代表七十人至八十人組成之，任期亦為六年，暫由內閣委任。（第四八條）（四）邦參議院，由各邦邦長，維也納市長，及財政界代表組成，約共十八人。（第四九條）以上四機關，一方對於政府，盡專門顧問之任務，一方對於兩院，復為其組織之份子，至其制度價值如何，係另一問題，然其含有職業代表之精神，固處處可見也。

第七項 其他各國之職業代表制

此外如意大利之「職業聯合院」，擬在議院編內，再詳述之。至於南斯拉夫及唐齊市憲法，亦均有設立「經濟會議」之規定。英國第二院問題，久騰於學者之口，試觀韋勃夫婦之提案，及柯爾之建議，皆主張改造使成一經濟的議院，以與政治的議院相調劑。雖實現不知何日，然輿論為事實之母，吾人不妨拭目以俟之。

第五節 選舉區

第一項 大選區與小選舉區

選舉區者，分全國為數多之區域，以議員之總數，分配於各選舉區，然後由各選舉區分別舉行選舉，所以謀選

舉之便利也，由理論上言之，議員既爲全國人民所選出，集全國民衆之投票，以定當選者，最爲適宜。然非幅員最小之國，行之甚難，故設定選舉區，實爲各國之通例，所以避免選舉手續之煩難也。惟議員雖由選舉區選出，而所選出之議員，非卽爲選舉區之代表，故選舉區域縱有變更，或與他選舉區合併時，議員資格，並不因之而受影響焉。

選舉區，有「大選舉區」（又名複選舉區）與「小選舉區」（又名單選舉區）之二種。「大選舉區」者，每選舉區選出二名以上之議員是也。而「小選舉區」則以每區選出議員一名爲原則。至其利害得失，則大選舉區，易收人材集中之效。然調查人口，異常困難，當議員不足時，復使全選舉區之選舉人投票，實有一髮牽動全體之弊。小選舉區，雖有使少數政黨，坐得當選之利，而區域既小，殊不易獲得真材。且往往營謀賄賂，多方脅迫，故二者得失利弊，實不易斷言也。惟欲採比例選舉制，則不能不同時採用大選舉區制耳。

第二項 多數選舉與少數選舉

多數選舉者，指議員非得最多選舉人之投票，不克當選之謂也。投票如何謂之最多，則向有兩種計算之標準。卽一爲所得票數，須占投票總額之過半數以上，始當選者，曰「過半數法」，一則不必限於過半數，僅在各人得票中，比較之而占多數者，亦能當選，曰「比較多數法」。無論屬於何種，施行之際，均不免發生流弊。蓋如在大選舉區，而採用過半數法時，譬有一選舉區，應出議員五名，選民總數共一〇一人，每人得以連記投票法選舉五人，於是甲黨有五人各得五一票而當選，乙黨有五人雖各得五〇票，然因未占過半數，以致全軍覆沒。區區一票之差，竟令議

員全額，爲多數黨所獨占，安得謂爲公允耶？設在小選舉區，而採用比較多數法時，譬有十選舉區，每區選民總數，爲五〇〇人，內有六選舉區，甲黨議員，各以二四〇票當選，其他四選舉區之乙黨議員，則各以四五〇票當選。若就六選舉區以內言之，甲黨得票，固比較乙黨爲多而獲勝，但合此十選舉區，而比較甲乙兩黨所得票數之全額，則甲黨共得一四四〇票，竟占議員六席，乙黨共得一八〇〇票，僅占議員四席。是明明甲黨以少數票而得多數之議員，乙黨以多數票而得少數之議員，豈非與多數選舉制之原有目的，適相背馳乎？試觀英國歷次議院選舉之結果，皆有此類現象，更足證明多數選舉之不當矣。學者鑒於多數選舉之多有弊害，遂倡少數選舉制度，以矯正之。考少數選舉（又名準比例選舉）之形式甚多，惟一般所通行者，不外「減記投票法」（又名限制投票法）與「重記投票法」（又名積聚投票法）之二種。減記投票法，英國於一八六七年，曾用於下議院之選舉。其法在令每一選舉區，得選出議員三名，但每一選民，祇許投選一人，以得票較多者爲當選。依據此法，少數黨之選民，如能占全體選民三分之一以上，卽能選出議員一名，而不致爲多數黨所壟斷。重記投票法，在美國各州，常被採用。其法在令選民所投選之人數，雖與選舉區應出議員之人數相等，但各選民均得以所有之票數，全額投選一人，或分別投選數人，以得票較多者爲當選。依據此法，少數黨因集中其力量於一人或二人之身，祇須占全體選民三分之一或五分之一以上，終有選出議員一名之可能。以上兩種方法，不過使少數黨有當選機會之希望而已。苟運用乖方，推測不準，亦可發生相反現象，況縱令結果滿意，此三分一或五分二之議席，僅能分配於一少數黨。如在兩黨對立之英國，

尙可適用，若欲施行於小黨林立之國家，則仍有分配不得平均之患焉。

第三項 比例選舉

前述少數選舉制之功用，祇能使少數黨亦有當選之機會，而不能使各政黨所得議員之名額，適與其選民之總數，成一數學上之比例。「比例選舉制度」，即補救此種缺憾而產生者也。按比例選舉，有一最大特質，即必須求出一「特定數」，爲當選之標準。凡能達到此特定數以上者，即爲當選，所謂「當選票額」是也。此種「當選票額」，可分爲二大方式。

(一) 移動式的當選票額 又稱爲「選舉商數法」，即以各選舉區之法定議員名額，除該區選民投票之總額，其除得之商數，謂之「當選商數」。各政黨所獲議席之多寡，即根據此當選商數，以爲比例分配之標準者也。例如某選舉區之議員名額，爲六人，而選民投票之總額爲六萬，則所用商數，即一萬。假定該區有甲乙丙三黨，甲黨之候選人，得三萬票，乙黨得二萬票，丙黨得一萬票，今以此一萬商數，除各黨所得之票數，則甲黨有三名當選，乙黨二名，丙黨一名，果能如此分配適當，可謂盡比例選舉之能事矣。但實際運用，決難若斯之巧合者，往往於各黨所得之票數，以商數除之而不能盡，即留有許多殘餘之票。如何運用此殘票而不致廢棄，頗有諸種解決方法。茲姑以比利時之「最大均數法」爲例，以概其餘。此法爲康特 (D'Hont) 教授所創，又有「康特制」之稱。比利時於一八八九年，曾行此制，至一九二一年，修正憲法，復以明文規定之。其法係以各黨所得之票額，先用一二三……等數

字除之，次將所除得之商數，按其數目大小，依次排列，直至與該區應出議員名額相等為止。即以最末之一商數，爲「分配數」，再以此除各黨薦選單所得票額，所除得之商數，乃各黨所得議員之數也。譬有一選舉區，應出議員六人，該區共有甲乙丙三黨，甲黨之名單與個人得票，爲二二、〇〇〇，乙黨爲一六、〇〇〇，丙黨爲七、二〇〇，今依康特之算式，表明之。

	甲	黨乙	黨丙	黨
以 一 除 之	二二、〇〇〇	一六、〇〇〇	七、二〇〇	
以 二 除 之	一一、〇〇〇	八、〇〇〇	三、六〇〇	
以 三 除 之	七、三三三	五、三三三		
以 四 除 之	五、五〇〇			

再以除得之商數，依大小排列於左。

(一) 二二、〇〇〇

(二) 一六、〇〇〇

(三) 一一、〇〇〇

(四) 八、〇〇〇

(五) 七、三三三三

(六) 七、二〇〇即分配數

然後以此分配數，除各黨所得之票額。

(甲黨) $22,000 \div 7,200 = 3$

(乙黨) $16,000 \div 7,200 = 2$

(丙黨) $7,200 \div 7,200 = 1$

即甲黨得議員三人，乙黨得二人，丙黨得一人是也。

(二) 固定式的當選票額 又稱爲「票額均一法」。前式雖有一特定數，爲當選票額，然合各選舉區之「特定數」以觀，則彼此差異，可以懸隔數倍或數十倍而不止。因移動式當選票額之不公平，遂又有固定式當選票額之說起而矯正其弊。所謂「票額均一法」者，乃在選舉法上預定一當選票額，俾適用於全國任何選舉區，選民如能達到此票額以上者，即當選議員一名。德國於一九二〇年公布之新選舉法，即採用此原則者也。依該選舉法規，係按每選民六萬人，出議員一人，爲比例計算，各選民應按薦選單而投票，不能對薦選單之人名，有所選擇耳。至於各選舉之劃分，共有三級。首將全國劃爲三十五「選舉區」，次則聯合二個以上之選舉區，成爲十七「聯合選

舉區，然後集合此十七聯合選舉區，而成一「國選舉區」焉。今設一例以明之。譬有：

(子)選舉區 $150,000 \div 60,000 = 2 + 30,000$

(丑)選舉區 $100,000 \div 60,000 = 1 + 40,000$

子區出議員二名，有殘票三萬，丑區出議員一名，有殘票四萬。兩者相加共七萬，以六萬除之，尙可選出議員一名，猶有殘票一萬。此殘票可轉入於甲聯合選舉區內，假定此時乙丙丁各聯合區，尙有如左之殘票數：

(甲)聯合選舉區 殘票 10,000

(乙)聯合選舉區 殘票 30,000

(丙)聯合選舉區 殘票 40,000

(丁)聯合選舉區 殘票 105,000

+ 185,000 此數轉入國選舉區

國選舉區 $185,000 \div 60,000 = 3 + 5,000$

如此結果所犧牲之殘票，不過五千而已。

第十六章 直接民主政制

直接民主政治，在歷史上本有極遠之淵源。自代議政治勃興，此制早已式微。歐戰以前，唯瑞士及美國諸邦行之。但自歐戰結束，一方因代議制度信用之衰頹，一方因人民政治知識之進步，於是德國捷克愛沙尼亞萊提維亞與奧大利各國之新憲法，均一致採用直接民政。不過採用之目的，在於補救代議制之過失，並非根本廢除代議制，自起而代之也。茲將直接民政中之「創制」「複決」「罷免」三制，略言其大凡於下：

(一) 創制 創制可分二類，一曰直接的創制，二曰間接的創制。直接的創制云者，乃公民直接提議法律案，或憲法修正案，並經公民直接投票表決之謂也。大概美國各州，不論對於法律或憲法之創制，均可行之。如奧里根 (Oregon) 州，公民如有百分之八聯名，提出創制之法案全文，須在選舉前四個月，交由州政府，提付公民表決，是即對於法律或憲法修正之直接創制也。瑞士之直接創制，中央與各州不同，中央唯限於憲法修正案，公民有創制權，而不能及於普通法律案。各州之創制範圍較廣，制憲與立法，一律可以適用。無論中央與各州，創制之形式，皆有概括與詳細之分。凡公民所提之案，如僅為概括的原則大綱，議會若贊成此原則，固可以之為根據，作成一法律草案，逕付公民表決，儻議會不贊成此原則時，則應先將原則，交付公民投票，公民如將原則通過，議會即應根據此原

則，作成草案，再付公民表決。反之，所提之案，如爲詳細的法律條文，議會若贊成之，可逕將草案交付公民表決。議會若不贊成，則可另提一相反之草案，一並交付公民表決之。間接的創制云者，乃指公民對於法律案或憲法修正案，祇能向議會提出，議會如不通過，則將原案交付公民表決而言也。關於公民向議會提出創制案後，議員須經如何手續，該創制案始成爲法律，各國之制度不同。有規定議會如依原案通過，即不付人民表決者，如德憲是。有規定議會如對原案否決，始付公民表決者，如愛沙尼亞憲法是。有規定議會如不通過時，得另由選民五百人聯名要求，即付公民表決，儻經公民過半數之贊成，則創制案，即成爲法律者，如美國馬沙鳩色得士州憲法是。

(二) 複決 複決亦分二類，一曰強制的複決，二曰任意的複決。強制的複決云者，乃指憲法案或法律案，雖已通過於議會，必須經過公民之複決，始能成立而言也。

曩時強制複決之例，僅限於瑞士及美國若干州中，自歐戰後，如德奧愛萊諸國之新憲法，無不先後加以承認。不過範圍有廣狹之不同而已。至於任意複決，係指憲法案或法律案，非必定交複決，始能成立，惟遇公民或其他機關之自動要求，亦應交付複決是也。此種要求，可分下列四方面言之：(一) 有由公民要求複決者，如瑞士憲法規定有公民三萬人之要求，應交複決；德國憲法規定，有全國公民總額二十分之一要求時，亦如之。(二) 有由議會要求複決者，如奧憲規定上院或下院三分之一之議員，要求以憲法修正案，交付複決；德憲規定上下兩院，對於憲法修正意見不一致時，亦應交付複決皆是也。(三) 有由行政元首決定複決者，如德憲規定總統對於議會通過之

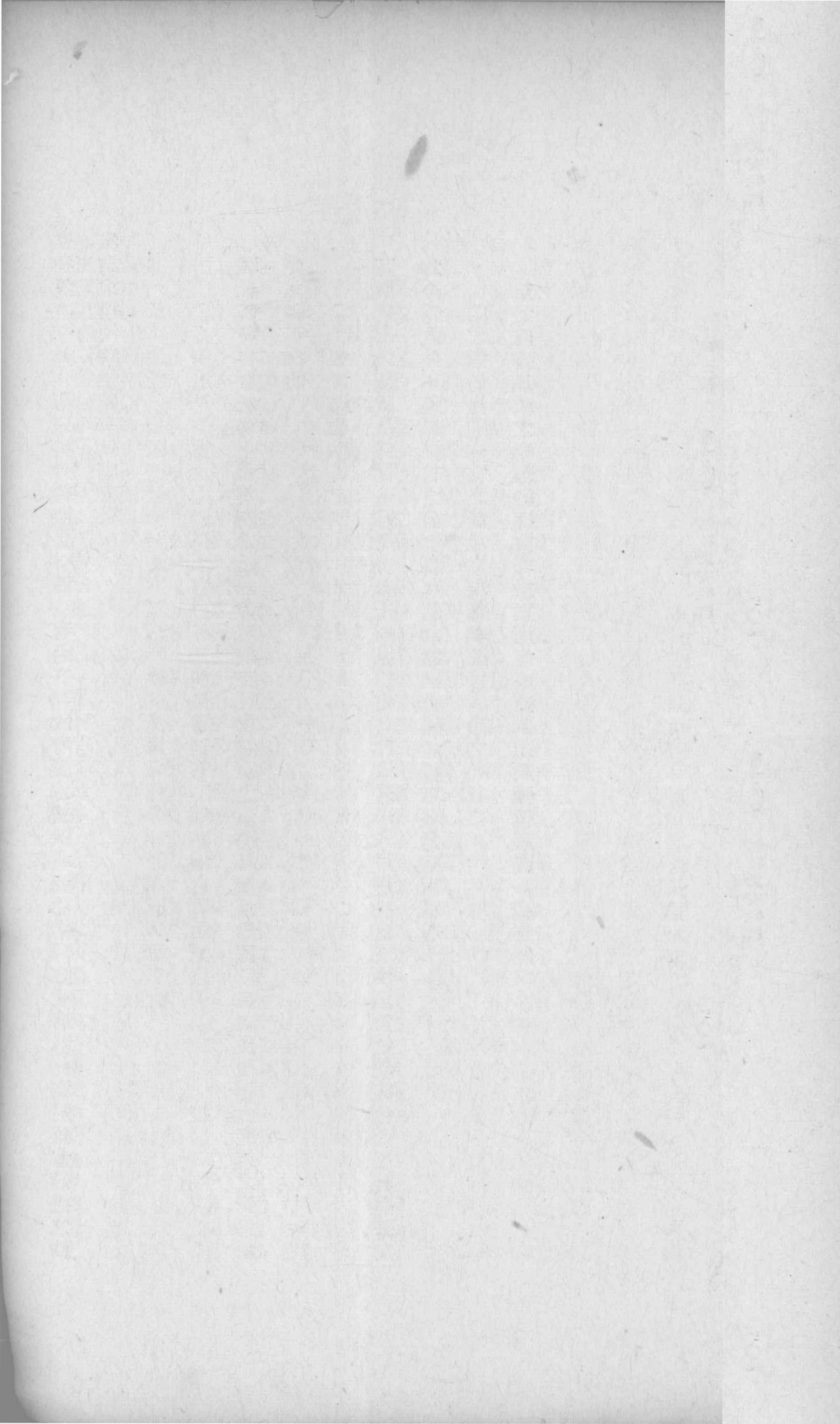
法律案，在一月內，可以提付複決是。(四)有由各邦政府，要求複決者，如瑞憲規定須有八州對於議會通過之法案，請求複決時，始能有效成立是。

(三) 罷免 公民直接對於何人，可以行使罷免權，此可分爲下列三方面言之：

(甲) 對於民選官吏之罷免 官吏既出於民選，則有不稱職者，自由原選舉區之公民，投票表決，以免其職。此制現盛行於瑞士及美國之諸邦，尙可糾正民選官吏之流弊耳。至於德國公民表決罷免大總統之例，乃特定之罷免制也。

(乙) 對於議會議員之罷免 此可分爲個人罷免與全體罷免之二種。如美國各州，公民有權撤回本選舉區所選出之議員，是爲個人罷免。普魯士新憲規定，公民滿若干人，可以投票表決以解散現議會而另行選舉，則爲全體罷免。不過嚴格言之，前者祇可稱爲撤回權，後者祇可稱爲解散權也。

(丙) 對於法院法官之罷免 現僅美國極少數之邦行之。至於直接民政之學理的探討，非數言所能盡，茲爲教科體例所限，一概從略。



第四編 議院制度

第十七章 議院之性質

議院具有如何之性質一問題，最爲學者所聚訟，甲是乙非，迄無定論。但在公法學上佔有勢力者，約有左列之三說，茲一一分論之。

(一) 人民代理說 代理之法律觀念，乃指本人以特定的意思，委託他人，使代一己以發表之一種授權關係也。故代理關係之構成，在法律上必含有兩個條件，即一爲「部分的」，譬如議員由階級而選出，所代理者，祇一階級之利益，議員由選區而選出者，所代理者，祇一選區之利益。二爲「命令的」，因代理者既受被代理者之委託，自應遵守委託之限度，而不能自由超越其訓示之範圍。中世紀時歐洲各國之等級會議，即基於如此意義之代理關係而成立者也。然自代議制度發達至於近日之現象，等級會議之遺意早亡，是以此種思想，亦已失其存在之價值矣。

(二) 人民代表說 此說正與前說相反，蓋代理爲「部分的」，代表則爲「全體的」，代理爲「委託的」

代表則爲「法定的」綜合言之，代理爲人格相互間之關係，代表則爲機關相互間之關係是也。夫議院之代表人民，非以人民爲「個別人格者」，而議院爲其「代理」之意，乃以人民爲「一個機關」，而議院爲其「代表」之意耳。以公民團體近日組織之嚴密，及其履行國家之任務觀之，認人民爲國家之一機關，確非架空之談。唯人民之一機關爲原始的，欲舉國家日常之政務，而集全體人民於一堂，以諮詢之，實際上終不可能。故推定人民中之一部分，代表全體，而行使其職權，議院所表示之意思，即視爲與人民全體所直接表示之意思相等。特議院之所以有此代表人民之權限者，並非依據人民委託而始取得，乃直接依據憲法當然發生。是以各國憲法，往往特以明文規定，議員雖非受人民委託，而仍不失其爲全體人民之代表焉。例如一七九一年法國憲法第七條云：「各縣所選舉之代表，應不認爲各該縣之代表，而應認爲全國國民之代表，各該縣亦不得給予該代表以任何委託。」其他如德憲第二十一條，普憲第十條，奧憲第五十六條，無不揭示此類詞句。溯自法國大革命以後，法定代表之思想，盛極一時。迄於今日，猶能支配社會一般之人心而不墮者，則因民主政治之結構，全賴此說以爲之支柱也。

(三) 國家機關說 自國家人格之義昌明，而議院性質之觀察，亦爲之一變。拉龐德者，反對議員爲人民代表說最力之一人也，其意以爲人民與議院，既各爲國家之一機關，各自有其職權。人民之職權在選舉，議院之職權在立法及監督政治，此種職權之來源，彼此均直接依據於憲法，並無任何委託與代表關係之存在於其間也。其他學者之附和此說者亦衆。比較前說，一則注重於選民與議員間之關係，一則注重於議院機關之權能，各有優長，不

可偏廢。若完全拋棄代表之一觀念，則議院與其他國家機關之差異點，豈非根本抹煞而議院行使職權之毋庸瞻顧民意，竊恐有釀成少數政治之危機矣。

第四編

第十七章 議院之性質

第十八章 議院制度之史源

言歐洲議院制度發達史者，莫不祖述英國，以英吉利爲全世界議院之母國也。然英國最初議院之肇端，起於何時乎？此一問題，學者向有兩種不同之意見。一謂盎格魯薩克遜（Anglo Saxon）時代之「賢人會議」（Witongemot）即具有國民代表會議之雛形，其後繼繼繩繩，皆以此爲基礎。一謂一二六五年孟德福特（Simon de Montfort）召集一種會議，始於「貴族」「僧侶」外，加入「郡市代表」二人。一二九五年，愛德華一世（Edward I）更擴充郡市代表名額，因有「模範國會」（Model Parliament）之名稱。故英國含有代表全體性質之議院，至早須從此時，方爲真正之發見焉。前說爲傅禮門（Freeman）史篤樸（Stubbs）所主張，後說爲亨利福特（Henry Ford）所力倡。兩說比衡，余以爲賢人會議，完全一部落時代之武士同盟，實乏平民參加之證據。而代議制之精神，若無第三階級，插足奮鬪其間，安能奠自由發展之基，毋寧認第二說爲平易近情也。雖然，貴族僧侶平民三階級，固自一二六五年，均列議席，但或各自獨立以集會，或合三級於一堂，尙未分立爲兩院之形式。直至一三三三年，僧侶與貴族之利害密切，遂合組而成貴族院，各郡市代表，亦聯合而另組庶民院，是爲兩院之起源。至於議院之職權，由承諸租稅，進於監督財政，由請願進於立法，乃至議員特權之獲取，選舉法歷次之改革，史實浩繁，殊難詳述。然可得

而言者，即英國代議制之進化，皆一點一滴，生長成熟，未嘗有一日之中斷，宜乎各國議院制度，莫不以英制爲藍本焉。

第十九章 兩院制與一院制

兩院制，實濫觴於英國，已於前章述其梗概矣。考英國以平民與貴族之分離，而有上下兩院之設置，純由歷史上偶然之事實，湊合而成，非有何顛撲不破之真理存也。其後各國競仿英制，沿用既久，遂有種種學說，以為兩院設立之根據。然而此種理由，究屬空談，未足據為定論。茲取主張兩院制者之諸說，為之一一品評其價值於左：

(一) 防制專橫說 此說以為近世議院之權限，無論何國，皆極廣大，如使一院之議決，遽認為有效，勢必濫用職權，流於專橫。有兩院以互相牽制，則一院之議決不當者，或可望其他一院，有以防止之。不知在多黨林立之國家，議院以內，必有種種不同之意見，相攻相錯，而最後之決議始成。縱不設第二院，亦無壟斷把持之可慮。反之，若在一黨專政之國家，則議院政治早已名存實亡。縱設第二院，又曷足以遏止其專橫之氣燄？試觀意德兩國，非取兩院制乎？然皆低首下心於當權黨之側，更安有專橫與否之足言耶？

(二) 救濟輕躁說 此說以為議院之所討論者，皆關國家之大計，一院偶有疏忽，苟經他院以覆核之，自可促其反省，不致輕率議決，貽誤要政。然兩院議員，如同出於選舉，上院議員之德智，未必皆優於下院。立法之是否精詳，全在提案者之慎重與否？不在國會之為兩院或一院。且近世議院通例，法案之經議院通過，發見其有失檢之處，

行政部有權可交覆議，公民亦可要求複決。是議院之立法，縱失之輕躁，正不患無救濟之方耳。

(三) 調和衝突說 此說以爲議院與政府，立於對等地位，彼此衝突，恆所難免。設一院與政府意見爭執，而他之一院，得以調和其間，可使政潮和緩，免釀鉅變。但現代行內閣制之國家，唯對於下議院負責任，而使上議院，別執行其任務，庶幾議院監督之效易見，政府負責之方亦專。若設兩院，則政府必須同時控制兩院之多數黨，然後大政方針，方能圓滿進行。倘兩院之意見不一致，凡政府提出之法案，甲院維持者，乙院否決之，乙院同意者，甲院又打消之，終非陷政府於進退失據之境不止。試觀英法，同爲行兩院制者，惟英國上院之地位，遠不及法之優勝，因之英國內閣，反較法爲鞏固。此中因果關係，殊足耐人深思也。

以上所述，皆主張兩院制者之普通論據，然持論薄弱，不足爲信。況自反面證之，如議事遲緩，權限混雜，人才不能集中，階級不能破除，種種流弊，唯設兩院而始見之也。雖然，一國政體，如爲聯邦制，或取極大之地方分治制，則於普通第一院之外，另設第二院於中央，以爲聯合統一之妙用，尙非絕無特別效用之可言焉。

第二十章 議院之組織

各國議院之組織，以原理言，則一院制爲優，以實例論，則仍採兩院制爲多。茲將各國現行制度，分爲上議院與下議院，臚述其組織上差異之點如左：

第一節 上議院之組織

各國上議院之組織，聯邦國與單一國所設立之旨趣，各有不同。而單一國中，又可分爲以「貴族議員充任」與以「民選議員充任」之兩大類別焉。

第一項 聯邦國之上議院

(一) 德國之參議院 德國參議院之組織，依帝國與共和時代憲法所載，頗有差異。帝國舊憲係以二十五邦政府所任命之議員組織之，其議長，以帝國宰相充任。議員之數，依邦之大小而定，共有六十一名。然每值議場表決之時，以票數計算，不以人數計算。譬如普魯士有十七票之投票權，以十七人而投十七票，可以一人而投十七票亦可。至其他較小之邦，如巴伐利亞六票，薩克遜四票，餘則三票二票一票不等。故德國之政體，向有畸形聯邦之謂。

共和憲法則規定，各邦在參議院至少有一投票權，較大之邦，以人口爲比例，每七十萬人得有一票，如零數滿三十五萬者，以加一票計算。但無論何邦，不得超過全體票數五分之一以上，現在全體票額，共爲六十六，而普魯士占二十六票，可知其嚴守此限。遠較舊憲普魯士有十三票不同意時，卽爲法案不通過之規定，用意迥殊。至於議員產出，雖仍由各邦派遣，未能脫除外交集團之舊習。然限制普魯士所出議員總額，祇有半數由其邦政府派充，其他半數，必由邦內各省政府選舉而出。換言之，卽普魯士邦政府得十三票，邦之各省（共十三省）亦共得十三票，使其票數分裂，所以減殺普魯士之勢力，而免其操縱也。且憲法更限定，無論何邦，派充參議院內各委員會之委員，不得過於一人，尤可防止普魯士把持之弊矣。惟就參議院所享有之職權察之，似爲代表各邦參預中央立法及行政之聯合機關，與他國之上院性質不同。故學者有謂德意志仍爲採一院制者，非無見也。

（二）美國之元老院 美國初由十三州成立，每州選出議員二人組織之，共二十六名，今漸增爲四十八州，故共有議員九十六名。議員產生之方法，原由州議會選舉，自一九一三年修正憲法之結果，改由人民直接選出，其任期爲六年，每二年改選三分之一。至議員之資格，依憲法第一條第三節第三項之規定，須具備下列之三條件：（一）年滿三十歲以上。（二）爲合衆國人民已繼續九年以上。（三）現爲選出之州之住民。與德國之參議院組織之不同點，則在德之各邦，所選出參議院議員之名額，以人口比例爲標準。而美國不問區域廣狹，人口多寡，一律以每州二名爲限。卽如紐約，以四萬七千餘里之區域，七百餘萬人口之大邦，乃選出議員額數，曾無以加於他小

邦之上，蓋取極端之平等選舉制也。至言其職權，如締結條約，與任命特種官吏之同意權限，以及彈劾案件之審判權限，多有爲代議院所不及者。因之，在美國政治之勢力，異常強大，不可侮也。

(三) 瑞士之聯邦參議院 瑞士聯邦參議院之議員，由各州分別選舉之，每州以二名爲限，全國既有二十二州，故合爲四十四名焉。自其各州採用平等代表原則言之，頗與美制相同。然亦有其異點，即(一)美國元老院議員之選舉機關，明白規定於憲法，瑞士則否，或由州議會選舉，或由人民直接選舉，一任各州之自由。(二)美國元老院議員之任期，定爲六年，瑞士則由各州自行決定。其所選議員之任期，由一年至三年，諸州各異。他若選舉手續及被選資格等，俱無明文規定，未免過於草率。一八七〇年瑞士下議院，曾一度提議廢止，卒未通過。足見瑞士人民，尙不認此機關爲無用也。

(四) 奧大利之聯邦議會 奧國聯邦議會之議員及補充員，據憲法第三十五條所載，明言依比例代表原則選舉之。但對議員之總名額並未規定，僅有每州最多數(十二人)與最少數(三人以下)之限制。其選舉機關，屬於邦議會，雖不必限於邦議會之議員，惟須在邦議會有被選舉權者方爲合格耳。與德制相較，可謂同其原則，異其手續也。一九二九年十二月七日修正憲法，此聯邦會議，已改稱爲「聯邦及職業會議」，即內部分爲聯邦與職業之兩類。除聯邦會議，仍由邦議會所選出之代表組成外，復參加由各職業團體選出之代表，另組一聯合會議，其人數兩部各居其半，可稱制度新穎，自必爲提倡職業議院者所樂聞。唯一九三四年五月一日又公布新憲法，其

上院名稱，改爲「聯邦國會」，以「國家參議院」參議員二十名，「聯邦文化委員會」委員十名，「聯邦經濟委員會」委員二十名，「邦參議院」參議員九名，共同組織之。（第五十條）雖仍含有一部份職業代表之意義，然其全體精神，偏重獨裁，與一九二九年憲法，不可同日而語。此外如巴西、墨西哥、阿根廷等國，亦皆設上院以代表各邦，與美制同其系統，茲不一一詳贅。

第二項 單一國之上議院

第一目 貴族上議院制度

議員之全部或一部，以世襲之貴族或勅任議員組織之者，曰貴族上院制，採此制者，全爲君主國，略舉如左：

(一) 英國之貴族院 英國之貴族院，以左列六種議員組織之：

(1) 王室之王公 計有三人，唯並不出席，徒享空名而已。

(2) 英格蘭之貴族 分爲公、侯、伯、子、男、五等。計公爵二十三人，侯爵二十八人，伯爵百三十一人，子爵七十三人，男爵四百十七人，皆由世襲。惟依憲法慣例，國王尙可隨時授爵，以增加其數。

(3) 愛爾蘭之貴族 以二十八人爲限，由貴族團體中互選之，被選者，終身爲議員。自一九二二年自由邦成立後，名額仍舊。惟此項議員，計先後死亡者共有六名，現僅存二十二名矣，其缺額迄未聞有補充。

(4) 蘇格蘭之貴族 以十六人爲限，亦用互選法，但每屆開會時，必更選一次。

(5) 僧侶貴族 分爲二等，大僧正二人，僧正二十四人。其中約克 (York) 與坎得布里 (Canterbury) 之大僧正二人，以及倫敦 (London) 達漢姆 (Durham) 曼徹斯德 (Manchester) 之僧正三人，皆爲當然議員。餘二十一人，必由任命。

(6) 法務貴族 以六人爲限。依國王任命，終身爲議員，但不得世襲，故可謂爲一代貴族。其資格，須任高等司法官二年以上，或爲律師十五年而現業法律事務者。

以上係據一九二八年之調查，總額共計七百四十五人。

(二) 意大利之元老院 意大利之元老院，以左列二種議員組織之：

(1) 世襲議員 皇族男子，年滿二十一歲，不待勅命，亦爲當然議員；但非及二十五歲，在院內不得投票。

(2) 勅選議員 由國王就憲法第三十三條所列舉之二十一資格中，自由任命之。年齡須達四十歲以上，任期終身，員額亦無限制。故欲變更院內黨派之形勢，即得於一時任命多數之議員。今日意大利之以一黨專政聞於者，固得力於此種制度之歷史上的效用也。再依一九二五年法律產生之議員資格分類而言，大約可分爲五組。即一屬軍官；二屬高級官吏；三屬大地主；四屬工業家與銀行家；五屬大學教授，每組人數，各占五分之一。

(三) 日本之貴族院 日本之貴族院，以左列議員組織之：

(1) 皇族 皇族及於成年時，不待勅命即當然爲議員。皇太子及皇太孫，以滿十八歲爲成年，其餘諸皇族，

概以滿二十歲爲成年。現共有十九人。

(2) 公侯爵 滿三十歲者，亦不待勅命，當然爲議員，現計有公爵十六人，侯爵三十五人。

(3) 伯子男爵 滿三十歲，各由同爵之二十五歲男子中選出之，任期七年。現計有伯爵十八人，子爵男爵各六十六人。

(4) 有勳勞於國家或有學識者 年滿三十歲以上，而受勅任者，終身爲議員；但額數以一百二十五人爲限。

(5) 納多額直接稅者 各府縣滿三十歲以上之男子，對於土地或商工業而納多額之直接國稅者，由每百人或二百人中互選之。於當選後，仍須再經勅命。任期七年，定額六十六人。

(6) 學士院互選者 由滿三十歲之帝國學士院會員中互選之，任期亦七年，定額四人。以上日本貴族院議員總額現計共有四百十五人。

第二目 民選上議院制度

議員由國民公選，與下院之組織相等者，爲民選上院制。採此制者，爲民主國，或傾向於民治主義之君主國。略舉如左：

(一) 普魯士之參議院 關於普魯士之上院制度，新舊憲所規定，絕然不同。依舊憲，應列入貴族上院，因其

議員資格，亦多由王族貴族等充任之也。自新憲頒行，改名參議院，為各省之代表機關，其性質與德之上院略同；惟議員之產生，不由各省派遣，而由各省選舉耳。至選舉方法，各省每人口五十萬，得舉議員一名，所出議員名額，至少以三人為限；但人口餘數，如在二十五萬以上者，作滿五十萬人計算。凡年滿二十五歲以上，且在該省須設有住所滿一年者，始得被選。至於任期無明文規定。

(二) 法蘭西之參議院 法國上院議員，定額三百人，其中二百二十五名，由各府及各殖民地之選舉會選舉之，餘七十五名，則由國民議會選出。前者議員任期為九年，後者為終身職，此一八七五年之舊制也。至一八八四年，改定今制，將終身議員，以及國民議會選舉之規定，完全廢止，而各府各殖民地選舉會之選舉，亦純依人口為比例，所應選出之議員名額，仍為三百人焉。歐戰後，因收回阿爾薩斯 (Alsace) 洛倫 (Lorraine)，又增加議員十四人，合為三百十四人。茲將各府及各殖民地應出議員額數，列表如左：

- (一) 選出十人之府 一
- (二) 選出八人之府 一
- (三) 選出五人之府 十
- (四) 選出四人之府 十二
- (五) 選出三人之府 五十二

(六) 選出二人之府

十

(七) 選出一人之府及各殖民地

八

(八) 選出十四人之府

二

合計

三百十四人

至於選舉會之組織，則以下列人員任之：(一) 本府選出之代議院議員；(二) 本府之府議會議員；(三) 本府所屬各縣之縣議會議員；(四) 本府內各市所選之代表者。由此可知法國參議院議員，非由人民直接選舉，乃由此等選舉會中間接所選出者也。議員之任期，定為九年，每三年，改選三分之一。

(三) 比利時之元老院 依一九二一年修正憲法之規定，將上院議員，共分為左列三種：

第一種 用直接選舉法，其名額等於下院議員之半數。比例人口多少定之，而分配於各州，殆與下院議員同一性質。所異者，惟選舉人年齡，須滿三十歲而已。

第二種 用間接選舉法，由各州議會選舉之。以人口二十萬人選出一人為原則。若餘數增至十二萬五千人時，得加選一人。每州至少須選出三名。

第三種 由元老院本身選舉之，所選出之議員名額，等於由各州議會選出者之半數。但州議會選出者為奇數時，得再加選一人。

一九二九年五月選舉之總額，則依第一種者，爲九十三人，依第二種者，爲四十人，依第三種者，爲二十人，合計爲一百五十三人。議員任期四年，與下議院同時全部改選。

(四) 諾威之上院 諾威之上院，與他國不同。兩院議員之選舉，同時行之，初無區別。迨選舉完竣，由被選者於其總數中，互選四分之一，爲上院議員。其餘四分之三，則留爲下院議員，其任期爲三年。

第二節 下議院之組織

各國下議院之組織，無論爲君主國與民主國，幾一致趨於民選主義。故就其構成方面而言，各國間之差異，已漸形減少。惟關於選舉方法，名目浩繁，前在第三編之選舉制度內，已敘述其大概，不再申論，茲將重要諸國制度之有變遷者略爲介紹如左：

第一項 英國之庶民院

(一) 選舉與被選舉資格 考英國庶民院選舉法所規定之選民及議員資格，向稱繁瑣。自一八八五年以來，選舉及被選舉權，僅限於男子，至一九一八年新選舉法頒布，始解除女子禁例。然男子年滿二十一歲，即可當選，女子非至三十歲，仍不克享有選舉權，年齡上之限制，男女固猶未臻平等也。直至一九二八年，男女年齡之差別，始完全撤消，故關於選舉與被選舉資格有如左列：

(一) 不論男女。

(二) 年滿二十一歲。

(三) 年納十鎊以上之地租。

此積極方面之限制也。至於消極限制，則如貴族、僧侶、精神喪失者、褫奪或停止公權者、受貧民救助或破產宣告者，以及特種之官吏，皆無選舉與被選舉權。

(二) 選舉區與選舉方法 英國之選舉區，種類有三：

(一) 郡；

(二) 市；

(三) 大學區。

依一八八五年之選舉法，係採人口比例主義，大約平均人口五萬四千人，應選出議員一名。惟各都市之人口多寡，時有變動，故一九一八年之新選舉法，於小選舉區制外，兼採大選舉區制，而比例之額，亦隨各區而設有差別。在英格蘭與蘇格蘭，則約七萬人可選出一議員，在愛爾蘭，則約四萬三千人，即可選出議員一名焉。但大學區則爲例外，與人口絕無關係。凡指定之大學，無論選舉人若干，皆得選出一定之議員。茲將舊設大學區應出議員名額列左：

英格蘭

牛津 (Oxford) 大學區二人。

劍橋 (Cambridge) 大學區二人。

倫敦 (London) 大學區一人。

愛丁堡 (Edinburgh) 大學及聖昂德黎斯 (St. Andrews) 大學聯合區一人。

格拉斯哥 (Glasgow) 大學及阿巴典 (Aberdeen) 大學聯合區一人。

愛爾蘭

杜白林 (Dublin) 大學區二人。

以上共計九人。自一九一八年新選舉法頒布，規定除英格蘭原有大學之七人外，愛爾蘭大學原有杜白林大學區二人，再增選代表一人，北愛爾蘭之女皇大學，亦得選一人。此外尙增加蘇格蘭大學之三人，威爾士大學之一人，合計共增至十五名之多。然自一九二二年愛爾蘭獨立以來，已將其大學代表之三名額取消，故現僅有十二名。至於庶民院議員之總名額，則因歷年人口增加，故議席亦隨之發生變動。茲將一八八五年，一九一八年，及一九二九年之三屆總數，列表於左：

一八八五年

一九一八年

一九二九年

總名額	愛爾蘭			蘇格蘭			英格蘭及威爾士		
	大學區選議員	市選議員	郡選議員	大學區選議員	市選議員	郡選議員	大學區選議員	市選議員	郡選議員
六七〇人	二人	一六人	八五人	二人	三一人	三九人	五人	二三七人	二五三人
七〇七人	四人	二一人	八〇人	三人	三三人	三八人	八人	二六六人	二五四人
六一五人	一人	四人	八人	三人	三三人	三八人	八人	二六六人	二五四人

右表有須注意者，即愛爾蘭自一九二二年成立自由邦，已無代表列席，是以一九二九年之總選舉，驟由七百零七人，而一降為六百十五人。表中所列之愛爾蘭，在一九二九年，乃指北愛爾蘭而言，即烏爾斯特（Ulster）區域是也。

第二項 北美合衆國之代議院

(一) 選舉資格 美國代議院之選舉資格，憲法上無規定明文，一任各州立法部自由酌定。各州之選舉法，雖有異同，然有左列共同之點：

(一) 成年以上之男女；

(二) 不受財產之限制；

(三) 犯罪者無選舉權。

各州關於其州之合衆國代議院議員選舉法，雖得任意制定或變更；但憲法上卻設有如左之三種限制，各州立法部之規定，與此牴觸者無效：

(一) 各州選舉人應具該州衆議員之選舉人所需之資格。(憲法第一條第二節第一項之規定。)

(二) 人種體色相異，或曾處奴隸之狀態者，不影響於選舉資格。(一八七〇年修正憲法第十五條第一節之規定。)

(三) 選舉權不因性別而示差異。(一九二〇年修正憲法第十九條之規定。)

(一) 被選舉資格 被選爲代議院議員者，憲法著有明文，即必須具有左列之資格：

(一) 年滿二十五歲者；

(二) 爲合衆國住民，曾滿七年者；

(三) 現爲選出州之住民者。

至其消極之限制，亦有二端：

(一) 現任合衆國之官吏者；

(二) 剝奪公權者。

(三) 選舉區及選舉方法 合衆國代議院議員，採用直接選舉法。至選舉區及投票之方法，一任各州自由制定，憲法上別無限制。各州中大都依一區一人之小選舉區者居多。

第三項 德國之聯邦議院

(一) 選舉資格 德舊憲未規定選舉資格，惟考之選舉法，須以年滿二十五歲之男子爲限。章瑪憲法則不分男女，一律以滿二十歲者爲合格。至於消極限制，依舊選舉法所規定，具有左列條件之一者，即不得享有選舉權：

(一) 剝奪公權者；

(二) 受治產之禁制者；

(三) 現役海陸軍人；

(四) 受破產之宣告者；

(五) 在選舉前一年內，受貧民救助者。

自一九二〇年新選舉法公布後，一至三項，尙未變更。惟四五兩項，其選舉權仍保有之；惟受監禁之處分，如係因精神病，固應停止其選舉權之行使，若因政治上之理由，經其要求者，亦仍得許可其行使選舉權也。

(二) 被選舉資格 新舊選舉法，除性別外，大略相同，新法規定爲：

(一) 不論男女。

(二) 歸化人，有德國國籍滿一年者。

(三) 年滿二十五歲者。

至於消極限制，新選舉法極爲寬弛。苟非選舉權永遠剝奪，如因特別情形，未列入選舉名單，而被停止投票者，亦不妨有被選舉權也。

(三) 選舉區及選舉方法 德國戰前，係採小選舉區制。韋瑪憲法第二十二條，則明載依普通平等直接祕密之方法選舉，並按比例代表原則行之，故改爲大選舉區，此外更有所謂聯合選舉區焉。議員任期，現爲四年，全院議員總數，在戰前額定三百九十七人，今則增至四百六十六人矣。

第四項 意大利之職業聯合院

意大利在法西斯蒂 (Fascist) 黨未執政以前，其下院議員，共有五百三十五人，以普通選舉法選舉之。凡年在二十一歲以上之男子，均有選舉權，任期五年；但國王隨時可以解散之。自莫索里尼執政，欲將下議院，改造成爲

一全國職業代表之聯合會議，因於一九二五年四月三日，及一九二六年五月十九日，兩次發布法律。規定由各種工商農等之同業公會，推選議員候補者名單，再由「大會議」審查，交付公民投票決定。依此方法成立之下院，遂改其名曰「職業聯合院」焉。茲將各同業公會所推薦之議員名額列左：

- (一) 全國工業_{業主}聯合會 各八〇人
- (二) 全國農業_{業主}聯合會 各九六人
- (三) 全國商業_{業主}聯合會 各四八人
- (四) 全國銀行_{業主}聯合會 各二四人
- (五) 全國海空運輸_{業主}聯合會 各四〇人
- (六) 全國河陸運輸_{業主}聯合會 各三二人
- (七) 全國自由職業者聯合會 共一六〇人

總數

共八〇〇人

此外尚有各種文化教育及慈善等團體，聯合共同推薦候補者二百名，由一上下兩院各派代表五人組成之委員會審查，再交政府指定之。連合前數之八百名，共為一千名之候選名單，均呈送於「大會議」，由「大會議」就此一千名中，自由選出四百名，再提交全國選民總投票。當總投票時，係對四百人之總名單，整個的表示可否，非

對候補者個別的表示可否。如經可決後，則四百人全數皆當選為議員。因法西斯黨監察之嚴密，本無否決之理，僅萬一為公民所否決時，則當進行第二次選舉矣。按第二次選舉手續，則為享有選舉權者五千人以上之同業公會，即可提出候補者名單，每一名單所列之候補者人數，不得超過下院議員總額四分之一。任何名單，如能得票至比較多數，則此名單之候補者，即全體當選。其餘四分之三之議員空席，則依票數多寡，比例分配於其他之各名單也。

下院議員之選舉資格，依法律所定，則為意大利男子，年在二十一歲以上，或在十八歲以上而有妻子者，始有選舉權。但尚須具備左列資格之一，始能當選：

- (一) 任何同業公會之會員，並繳納會費者。
- (二) 若非會員，必須繳納每年一百里拉以上之直接稅，或所買公債利息，每年在五百里拉以上者。
- (三) 受政府薪俸或撫養金者。
- (四) 為政府認許之宗教教士者。

第五項 西班牙之立法院

西班牙自一九三一年十二月九日新憲法公布後，已改兩院制為一院制，即稱為立法院者是也。立法院之議員，以普通平等直接祕密之方法選出之。凡年在二十三歲之公民，不論性別及身分，皆可當選。任期四年，連選得連任。且設有永久委員會，由各政黨選出二十一人為委員，俾處理其特定事件焉。（新憲法第六十二條。）

第二十一章 議員之集會

議院之集會，與開會不同，集會指議員之集合，開會指議院開始會議，故所謂集會者，不過開會之一種預備行為耳。此種議員集合之方式，共分三種。一曰「通常會」，二曰「臨時會」，三曰「解散後之集會」。分述於左。

(一) 通常會 通常會集合之方法，又分爲二。

(1) 必須元首召集者。英、意、日等國行之。

(2) 不待元首召集，議員各按定期自行集合者。美、法、瑞士、比、德等國行之。我國臨時約法第二十條，及十二年憲法第五十二條亦同。

(二) 臨時會 臨時會之集會，多數國家，均予元首以召集之權。惟亦有起自議員之動議者，然均限於議員須有若干人數之聯名請求，始得爲之耳。例如法國憲法第二條，瑞士憲法第八二條，葡萄牙憲法第一二條，以及我國十二年憲法第五一條之規定皆是也。

(三) 解散後之集會 關於議員解散後重行召集新議院之時期，各國憲法皆設有一定制限；但此項制限方法之規定，約分下述兩種：

(1) 召集期限之外，並規定選舉期限者。如普魯士舊憲規定，於解散後十六日內，舉行新選舉，九十日內召集之。比利時憲法規定，於解散後四十日內舉行新選舉，二個月內召集之是也。

(2) 僅規定召集期限者，如普新憲規定，解散後六個月內，必須重行召集。日本憲法規定，解散後五個月內，必須重行召集。我國十二年憲法第八十九條第三項規定，解散後於五個月內，定期繼續開會皆是也。

第二十二章 議院之開閉及延會與會期

開會者，議院開始會議之謂也。每屆開會之日，兩院必須聯合舉行開會儀式，前此多以上院議長行使主席職務。自歐戰後，如波蘭、捷克斯拉夫、希臘等國憲法，則規定由下院議長擔任會場之主席焉。

閉會者，議院一屆會期終了之謂也。每屆會期既滿亦必舉行閉會儀式，蓋所以表示議事之終止也。因此會期與次會期之間，並不繼續其議案。故在前會期未議決之議案，如欲在次屆會期提出時，仍須作為新議案論。

自開會至閉會止，謂之會期。其長短各國不同。如法蘭西，至少為五個月，阿根廷，亦五個月，智利，日本，皆三個月，墨西哥，則每年開會兩次，每會期為三個月，共六個月，葡萄牙，巴西，均四個月。吾國元年國會組織法與十二年憲法亦皆規定為四個月。惟會期之起訖，常隨會計年度而轉移。因議院閉會期與會計年度開始期，必謀緊相銜接，俾於會期以內可達預算案議決之目的。至於會期已滿，而議事尚未完畢，各國憲法，往往承認議院或行政部，得以延長其會期。即我國元年國會組織法，亦有關於延會之規定。特此種延會之期間，漫無限制，實際上引起不少之糾紛，故十二年憲法第五十三條，始有「不得逾常會會期。」但書之設定焉。

第二十三章 議院之停會及休會

停會者，議院之議事，一時停止其活動之謂也。此種停會之權，有出於議院之自由宣告者，有由於行政元首之決定者，在君主國，多認元首有停會權。至共和國，亦予元首以此權者，唯瑞士與法蘭西而已。但對停會期間，皆有限制，茲分列於後：

(一) 瑞士 開會期中，以一次爲限，且須得議院之同意，其期間，不得逾三十日。

(二) 法蘭西 同一會期中，不得過兩次，每次期間，不得逾一個月。

休會者，議院不俟會期之終了，而因特定事故，暫時自行中止議事之謂也。此種「休會」與下院解散時，上院即行「休會」之名詞雖同，而意義則有區別。蓋此所謂休會，不過議事暫時中止，休會期滿，仍須繼續討論前此所未決之議案，故休會時日，概算入一個會期以內。若因下院解散，而上院即行休會，則與「閉會」無異，會期應作爲終結，此時即應適用「議案不繼續」之原則。至於停會與休會之含意，亦有下列不同之二點，即（一）停會有出於行政元首之決定者，而休會概由議院自身決定之。（二）停會之次數，憲法上皆有一定之限制，而休會之次數，各國議院法多不加限制。

第二十四章 議院之解散

議院之解散者，消滅舊議員資格，而另行總選舉，以組織新議院之謂也。按議院解散權之有無，與一國所採制度，息息相關。大抵採總統制與行政委員會制之國家，多不承認對於議院可予解散。獨採責任內閣制者，則視議院解散，為施行內閣制當然之結果。茲將各國對於議院解散權之有無，解散之原因以及施行解散權時所加之限制等，一一分別敘述如左：

(一) 議院解散權之有無，各國制度，可分左列兩大系統：

(1) 無議院解散權者 在行總統制與行政委員會制之國家，常不認行政部有解散議院之權。例如美國政府之組織，行政部並非對於議院負責，故議院並無信任政府與否之決議，政府亦無解散議院之權能，蓋守三權分立之原則也。至於瑞士之行政委員會，既由議院所產出，一切政策之施行，皆須聽命於議院。若使行政部握有解散權，以為對抗議院之武器，則與議院支配政府之精神，豈非大相背謬乎？是以美利堅與瑞士之不承認議院解散制度者，固各有其政制上一貫之理論在也。

(2) 有議院解散權者 在行責任內閣制之國家，內閣固須得議院之信任而成立，然決非如瑞士行政部

之居於議院地位之下，而直接受其支配者可比也。儻議院對於政府爲不信任之決議，或政府提出重要法案與預算案，經議院一度之否決，而內閣即須辭職，是內閣已完全受議院之宰制，而失其獨立施政之能力矣，有是理乎？故凡採內閣制之國家，每當政府與議院政見相左之際，當賦予政府以解散議院權，俾求選民最後之裁判。政府與議院政見之曲直勝負，概視總選舉之結果以爲決定。按解散之目的，一方在求行政與立法兩部勢力之均衡，一方則在求內閣與選民意見之一致，此內閣制之精神也。英國憲政之能圓滿運行者，端賴乎此。惟英制乃政治上之一種習慣，其後法、比、意、日、德、普等國，始均以憲法明文規定之耳。但亦有行內閣制而不賦予行政部以解散議院權者，如一九二〇年之奧大利憲法。但究屬例外。我國臨時約法，雖亦採用內閣制，然全無關於解散權之規定，卒使國會兩遭非法解散，釀成莫大政變，是誠可爲創制憲法者之殷鑒也。

(二) 施行議院解散權之機關 此種機關，約可分爲三種。

(1) 出於政府之決議 由政府決議解散議院者，在君主國，則以國王之名義行之，在民主國，則以大總統之名義行之。惟普魯士新憲法，則以此權賦予於由國務總理、參議院議長、國民議會議長，三人所組織之委員會。此因普憲未設邦長，故合三人成立委員會，以行邦長之職權耳。（普魯士新憲法第五十四條。）

(2) 出於議院之自行決議 由議院決議自行宣告解散者，大抵因多數黨雖已出握政權，然院內形勢，猶多扞隔，不如以改選之手段，一覘民意之向背，冀新選舉之獲勝，庶得大展抱負。英國此類政例甚多，如一九二四

年工黨內閣之解散下院，亦其一也。然此種解散，實際上固出於議院多數黨之決議，而名義上仍由內閣宣布之。自普魯士與波蘭憲法頒布後，議院自行決議解散之法例始見諸成文。雖運用之得當與否，在於人力，究不可謂非法律之一進步也。（參看普憲第十四條，波憲第二十六條，土憲第二十五條。）

(3) 出於國民之決議 此例前所未有，普魯士始新創之。按普憲第六條及第五十七條，對於公民動議，解散議院之手續，雖覺煩重，內容尙屬周密。乃我國十一年湖南省憲法第四十四條及第六十三條之規定，模仿普憲，尤爲變本加厲，宜其空泛不能實行也。

(三) 施行議院解散權之限制 解散權與內閣制之關係，已述於前。至施行此解散權時究應加以如何之限制，則可分爲下列數端論述之：

(一) 院數之限制 在行兩院制之國，解散之對象是否僅限於一院，抑兩院均可解散之？各國立法例約有三種。

(A) 兩院均可解散 普魯士舊憲本有此例，惟自新憲頒布後，唯國民會議，可以解散，並不連及於參議院也。現僅比利時，澳斯達利亞等國憲法，尙承認可以解散兩院，殆屬極少之例耳。

(B) 解散限於下院 內閣制之原則，政府僅對下院負責，故解散之對象以下院爲限而不及於上院也。近世施行內閣制者，無不多數適用此例。

(C)解散下院須經上院同意。此制首見於法蘭西，蓋法國在第三共和之際，欲免總統之專制，故創此例以制之。吾人熟考法國憲政史，自一八七七年總統麥克馬洪雖一度解散議院以後，終為議院所屈服，其後歷任總統，竟無再敢解散下院者。因之法國內閣，常受議院之劫持，而有「弱政府」之稱。我國十二年憲法第八十九條，乃完全仿倣法憲第五條之規定，以彼例此，亦徒見其成爲具文而已。

(二)次數之限制。解散之本質，在使選民評判政府與議院之曲直。是新選舉一經揭曉，內閣應否繼續任職之問題，亦因而決定。自不得藉口於新議院之政見，仍與內閣相反，而得再度施行其解散權也。是以各國憲法，莫不規定解散權之行使以一次爲限者，蓋在於防止內閣職權之濫用，以免與解散之原意相背也。

(三)新選舉日期及新議院召集日期之限制。解散乃使議院更新之意，非根本消滅議院也。故解散之後，必於一定期間以內，舉行新選舉及召集新議院。各國憲法，皆有明文以限制之；但此種規定之方法，亦不一其例，茲略述之於下：

(A)有將新選舉及新議院集會日期同時規定者。如法憲第五條規定，新選舉在二個月以內舉行，新衆議院在選舉畢，十日以內開會是也。

(B)有僅規定新選舉日期者。此爲多數國家之立法例。如德普捷克，均規定六十日，波蘭規定爲九十日，比利時爲四十日皆是。

(C) 有僅規定新議院集會日期者 如日本憲法第四十五條規定，爲五個月以內。我國十二年憲法第八十九條之規定亦同。

第二十五章 議院之職權

關於議院行使職權之範圍，依各國憲法所定，廣狹各不相同。且採兩院制之國，上下議院職權之應如何分配，亦復大有差別。惟就大體言之，則無論何國議院所共同享有者，不外「立法權」「財政權」及「監督權」三種耳，茲依次說明如左：

第一節 立法權

第一項 立法之意義

立法一語有實質與形式之二意義，實質上立法云者，即法律之內容是也。關於法律之內容為何？言人人殊。有謂法律為規定人民權利義務之關係的準則者，有謂法律為人類意思相互間之交涉的一般法則者，學說紛繁，應於法理學上論列之，此處無庸煩贅。然此種實質上之立法，不必悉經議院之參訂，而由行政機關所制定或發布之命令，往往亦含有法規之性質，學者常以「法規的命令」稱之。至於形式上之立法云者，乃專指由議院依一定立法程序，以成立之一切決定而言。故決定苟無背於法定方式，則凡經議院之議決者，不問其內容果為法規之性質。

與否，均不得不一概稱之爲法律焉。茲所謂立法權者，以含有形式上立法之意義爲多，是不可不加以注意者也。

第二項 立法之程序

立法之意義，既偏重於形式之觀念，則一法律案之成立，須經如何之程序，自不可不加以研究。茲將此種程序，分別敘述之：

(一) 法律案之提出 法律之提案權，應屬於何種機關？立法上有三主義。

(A) 政府提出主義 此唯法國一八一四年之欽定憲法，及一八五四年拿破崙第三時代憲法，偶一行之，現少其例。

(B) 議院提出主義 以提案權專屬於議院，惟採用三權分立之國行之。例如美國大總統對於議院不得提出任何法律案，但得表示其意見於議院之委員會，由委員會間接提出是。

(C) 政府或議院提出主義 歐洲大多數之國家，均採此制。我國二年議院法所規定，亦認政府與參衆兩院，皆可提出法律案。

(二) 法律案之決議 議院討論法律案之重要程序，即所謂三讀會是也。第一讀會，研究法律案大體之主旨，而決定應交委員會審查與否？第二讀會，則依委員會審查報告結果，而爲逐條之審議。至第三讀會，則在決定全案之可否，除文字修正外，不得提出其他修正案。凡採用兩院制國家，法律案之依此程序議定後，即由一院之議長，

送致於他院，或送由政府，提出於第二院，依照同一之次序，更通過之，而法律案之議決以成，此一般之通例也。

(三) 法律之公布 法律案雖經議院以完整之程序議定後，尙必須由行政機關以命令公布於外，始能發生效力。所謂公布乃指使一般人民及國家之官署，皆知法律成立之意思表示而言。至於行政元首，於接受議院所通過之法律案後，或保有不裁可權，或尙可聲明意見，交院覆議，均屬行政機關職權之範圍，俟次編再詳述之。

第二節 財政權

議院行使財政權之範圍，可大別之爲事前議決，與事後承諾之兩類。前者如「預算案」、「租稅法案」以及「募集公債」，或與「國庫有增加負擔的契約」等之議決屬之。後者如「預備費支出之迫認」、「財政緊急處分之承諾」，以及「決算案之審查」等屬之。各國憲法，多以明文確定議院行使財政權之界限。我國臨時約法與十二年憲法，亦規定甚詳。惟財政案之種類雖繁，而最關重要者，莫如預算案與決算案，茲專限於此兩端而研究之。

第一項 預算案

預算云者，關於政府「會計年度間之收支的標準，須預經立法機關議定之計算書也。若詳細論列，應屬於財政學之範圍。茲僅擇其有關法律者，論述於左：

(一) 預算之性質 預算之性質，爲「法律事項」，抑爲「行政事項」乎？學者之主張不一。各國制度，亦有

兩大類別之可言。大抵德、法、普、比諸國之憲法，均以明文認預算爲法律，而英、美、瑞、日之預算，則別以法律外之方式議定之。其所以有此區別者，一則認預算須經議院之議決，卽爲形式上之法律；一則認預算並不含有法規性質，不過指示各行政機關，以處分歲出入之標準而已。夫預算之形式與實質，既意義不同如此，因而所發生之效力，亦兩相差異。蓋認預算爲法律，則預算不成立時，國家之財政處分權，當然中止，否則卽爲違憲越權之行爲矣。但如認預算爲行政，則預算縱不成立，政府支出之經費，亦不陷於停頓。惟須依據法規，對於議院爲事後之證明，以解除其責任耳。我國臨時約法，關於預算之規定太簡，無可說明。若十二年憲法第一百十二條，及第一百五十五條，第一百十六條等規定，則固未認預算爲法律。且依形式方面立論，亦與法律案之議決範圍，大不相同也。

(二) 預算議定之範圍 考諸各國制度，議院議定預算之範圍，可分爲「歲出入全部議定主義」及「歲出入一部議定主義」之兩類。所謂「全部議定主義」者，乃一歲總收支之所有款目，皆須經議院之協贊。苟預算案不成立，則政府失其一切徵收或支出之根據，如法、比等國屬之。所謂「一部議定主義」者，乃政府所提出之歲出入預算，須經議院之討論者，僅限於某一部分，至大多數之款目，皆不必歲歲予議院以議定之權。如英、美、日本屬之。夫法、比之制，誠足爲監督政府之利器，然而施之實際，困難甚多。試就歲入方面言之，如大部分收入之租稅，一經議院通過，卽可繼續徵收，自無逐歲更張之必要。再就歲出方面言之，如「固定費」、「繼續費」、「定限費」皆含永久性質，尤無庸歲歲勞議院之議定也。儻不問歲出入之何種款項，概非經議院全部考核通過，政府不能爲實際

之收支。則議院若出於反對，自蒙不利，即令出於贊成，而議院爲此數字上繁瑣之檢查，必虛耗長久之時日，又何貴乎多此一番手續耶？

(三) 預算案之提出與修正 普通法律案，政府與議院，雙方皆有提出權；惟預算案則不然。依各國制度，有使提出權專屬於政府者，英國是也。有使提出權專屬於議院者，美國是也。兩制比較，美不如英。蓋財政上之一切收支，行政部知之最詳，本其經驗，製成預算，庶坐言可以起行。美國預算案之編制，雖名義上屬於議院中各種專門委員會，而實際上之收支材料，仍不能不以行政部之報告爲根據。是以各國編制預算案，莫不專屬於政府，不僅一英吉利爲然也。雖然，於此尙有一問題，即此種預算案之提出於議院，究以何時間爲得當耶？夫預算之理想，應在會計年度開始前通過，始符「事前議決」之原則，設政府稍一因循，遲於議院開會一二月，方始提出，往往將屆閉會，而預算不能議決。或雖議決，已屆新會計年度開始以後，使預算效力，不克互及於全年。則非徒預算名實不符，而議院事前監督之作用亦將喪失。欲免此弊，各國每以法文限定預算之提出期。即我國十二年憲法第一百十二條，亦規定預算案於國會開會後十五日內，先提出於衆議院。以我國議院四個月常會期間計之，有三個半月之餘裕，預算案當不致於閉會後尙不能議決也。至於預算案之修正，亦與普通法律案不同。因議院對於普通法案，如欲修正其內容，則無論如何提案審議，皆有完全之自由。唯預算案關於「歲出增加」之提議，則如英德諸國，均加限制，不許議院爲增加歲出之提案。我國十二年憲法，亦採英德限制之立法例。但就第一百十五條與第一百十六條所定內

容觀察，除不許爲「歲出增加提案」之限制外，對於下列之（一）法律上屬於國家之義務者，（二）履行條約所必需者，（三）法律之規定所必需者，（四）繼續費等四款支出，且亦認爲非經政府同意，議院均不得廢除或削減之。

（四）預算「未議定」與預算「不成立」之救濟方法 預算「未議定」云者，指會計年度已開始，預算案尙未經議院議決而言也。各國對於預算未議定時之救濟方法，約有二種，如西班牙、索遜、巴丁，則適用「前年度預算制」。如英法意比，則另編制「假預算制」。惟同屬採假預算制之國，此假預算之效力，是否及於收支之全體，抑僅及於收支之一部分？復有「法國主義」與「英國主義」之大別。蓋法國係採「預算法律」主義，故編制假預算，必包括收支之全體。至若英國歲入有五分之四，歲出有三分之一，均含固定性，故編制假預算時，僅歲出之一部分，須提出於議院求其承諾，非概括全般之收支而言也。兩者比較，英制自勝於法。因此種假預算，本屬暫時適用，若編制之內容簡易，提出自可迅速而亦較能適應當前之需要也。至於預算之「不成立」，其原因甚多，如（一）遇事變不能召集議院時；（二）議院被解散時；（三）議院被停會時；（四）無政府之同意而修改固定性質之歲出入時；（五）兩院或一院否決預算時。此種原因，或由於政府與議院政見之衝突，或值議院機關之不存在。如亦適用「假預算制」，殊恐無以濟其窮，不如逕予施行「前年度預算」，猶可勉維現狀耳。是故日本憲法第七十一條，與我國十二年憲法第一百十七條之規定，均採「前年度預算制」，以爲救濟之方法焉。

第二項 決算案

決算者，謂對預算施行之結果，表示其成績也。通常議院審查預算，僅對政府爲事前之監督。至於政府執行財政，是否恪守預算之範圍而無逾越，尙不可知。故欲使議院盡其監督之效用，不可不於預算以外，另設一檢查方法，此決算審查權之所由來也。茲將決算在憲法上之要義，略加分別說明如左：

(一) 決算之提出 決算之提出，與預算微異。預算一經政府編制，逕行提交議院可矣。決算則在提交議院之前，尙須先經審計院之審定，然後再以審計院審定之結果，報告於議院焉。關於決算提出之際，各國制度，有僅由政府出席議院報告者，如日本是。有於政府報告之外，並使審計院院長，亦臨議院以報告之者，如英國是。我國十二年憲法第一百二十二條之規定，乃採用英制者也。

(二) 決算之否決 凡一切議案之由政府提出於議院者，則可否之權，應聽議院之自由議決，毫無疑義；惟議決結果所發生之效力，決算與預算，兩不相同。蓋預算一經否決以後，即全案失效，不能施於實際。而決算不過爲已往歲出歲入之報告書，縱令加以否決，亦未能取消已往之事實。故決算否認之意義，乃在既往之懲戒，而非未來之糾正也。十二年憲法第一百二十條第二項云：「衆議院對於決算案或追認案否認時，國務員應負其責。」此種責任，固含有事後制裁之意在焉。

(三) 決算之公布 決算經議院承認之後，元首須公布之，此各國之通例也。惟決算公布之性質，與公布其

他法案，有兩大差別之點。第一，普通法案，在公布前，尚有「裁可」與「復議」之一階段。決算一經議院承諾，元首即照例公布，無自由斟酌之餘地。第二，普通法律雖公布，而未屆施行期，實際仍未發生效力。決算之公布，則常在施行以後，不過以公布完成手續而已，申言之，即法律必先公布而後施行，決算則先施行而後公布。然則決算之公布云者，乃指會計行爲，在形式上最後終結之謂也。

第三節 監督權

各國議院，對於行政機關與司法機關之行使職務，莫不保有相當之監督權，故議院有「監督機關」之稱。特汎言監督，則前述立法權與財政權，又何嘗不在監督之列。顧不名爲監督權者，因此等權限，乃議院之主要職掌，非如本節所述之監督權，僅居於參與地位，不過爲國政之補助行爲已也。學者嘗有以立法權與財政權綜括之，稱爲議院之「實質的權限」。而以監督權，稱爲議院之「形式的權限」者，亦非無見。然則此所謂監督權者，固專限於形式方面立言也。

考議院享有監督權之廣狹，每隨一國之政制爲轉移。大抵在採議院內閣制之國，則監督權爲最廣。約言之，有下列數種：（一）質詢權，（二）受理請願權，（三）建議權，（四）查辦權，（五）彈劾權，（六）不信任投票權，（七）任命特種官吏同意權，（八）締結條約同意權。茲唯限於一至四項，加以說明，若五至八項，須俟次編再論。

述之。

第一項 質詢權

質詢權云者，議院對於政府行政事件，有所詢問或責難，而要求其答覆之謂也。此制在法國約分兩種。一爲 Question，略與中文「詢問」之意相當。不過欲使國務員說明事實之真相，由提出質問之議員，與被質問之國務員，雙方問答而止，無庸經議院之討論。如答覆不能滿意，而再加以詢問時，唯限於原議員得爲之，其他議員，不參加發言也。一爲 Interpellation，則不僅詢問事實，且含有非難政府所施政策之意味在內。此種質問提出之後，須經議事之法定程序，全體議員，均可參加表決。苟國務員答覆不得其當，往往繼以不信任之投票。法國內閣之因質問而更迭者，其例甚多，故行之須加審慎。我國臨時約法，與十二年憲法，雖皆有質問權之規定，然詞意含混，未見明顯之分界。惟民國二年議院法，始設專章載之。依其內容研究，一可稱爲「議員之質問」，（第四十二條）一可稱爲「議院之質問」，（第四十三條）。

第二項 受理請願權

請願之範圍甚廣，固不盡合監督政府之意；但人民如因不滿於政府或法院之設施，或感受行政官吏之壓迫，亦可向議院提出請願，以謀救濟。議院受理之後，或即咨達政府，要求其報告。（民國二年議院法第五十條）或即採納其意見，而作成建議。甚或根據之以提出官吏查辦案。亦未嘗不收間接監督政治之效焉。至於人民提出請願

之方式，先須有一定人數之議員之介紹，由議院收受後，交付於請願委員會，使之審查。如請願委員認其請願為合理，即可提付大會討論，如認為不合時，則由議長經介紹者之手而批駁之。惟請願內容，亦有一定之制限。例如不合格式之請願，干預審判之請願，牴觸憲法之請願，議院均不得受理之。（議院法第五十三條第五十四條）

第三項 建議權

建議云者，議院關於法律及其他特定事項，對於政府，表示一種希望意見之謂也。（臨時約法第十九條）此種建議案，須經一定議員之聯署，方可提出。（民國二年議院法第三十七條至第三十九條）如為兩院制，則各院可分別行之。（十二年憲法第六十五條，二年國會組織法第十四條）非如法律案之必由兩院一致議決也。且建議，僅對政府為意見之陳述，政府之採納與否，原不受議院之拘束。但在採用責任內閣制之國家，則議院有所建議，政府每不敢輕忽視之耳。

第四項 查辦權

各國議院，對於行政或司法機關，有違法失職等事件，得以隨時組織審查委員會以審查之。惟關於審查權之範圍，各國之制度互異。如英法德奧議院之審查委員會，可以與各官署，照會往復，並得召喚證人，搜集證據。挪威議院，除國王及王族外，有召喚一切人民之權。日本議院，則調查之權極狹，除向政府請求報告及文書外，不得為他種之調查。我國臨時約法第十九條，與十二年憲法第六十四條所載之查辦官吏權，僅有「咨請政府查辦」之字樣。

至於如何查辦之手續，別無明文規定。足見議院所享有者，不過查辦官吏之提議權而已。若查辦權之實施，固仍屬政府，不屬議院也。夫行政官吏之有違法失職情事，以行政機關查辦之，自不如使非行政機關查辦之，較爲公允。況所謂查辦者，祇限於普通官吏，至總統與國務員之違法失職，約法及憲法，皆別設制裁，不適用查辦之例。是與其他各國議院之審查權範圍相較，尤有廣狹之大不相同也。

第二十六章 議院內部組織及其關係

第一節 議長與委員會

各國議院之內部組織，其「綱要」每於憲法內規定之，至其「細目」則另行規定於議院法或議事細則。茲擇其關係重要者，略述大綱如左：

(一) 議長 議院行政，屬於議長。凡維持院內秩序，管理全院收支，統率院內行政所屬各職員，以及關於議院行政中之各種法律行為，對於院外，為議院之代表，皆議長之職務也。所謂議長，自係兼指正副兩者而言。惟在設兩院制之國家，上院議長，每以政府特種官吏兼充之。如英國貴族院議長，依習慣以「大法官」兼之。美國元老院議長，依憲法以「副總統」兼任。德國聯邦參議院議長，依舊憲由「帝國大宰相」任之，依韋瑪憲法由「內閣中一閣員」任之。其他各國，則仍多由上院議員，自行選定。至下院正副議長，一律均由本院議員互選而來。若夫代理之方法，據我國一般之通例，議長有事故時，以副議長代其職權，議長副議長，均有事故時，由各本院另選臨時議長代理之。但亦有預由議員先選出第一議長，第二議長，第三議長，以便將來循序代理之者，如奧大利之國民議會是。

也。(見奧憲第三十條之規定)關於議長副議長之任期,各國立法,均有不同。我國民二年議院法,曾規定參議院爲二年,衆議院爲三年。(議院法第二十條)

(二)委員會 各國議院,有因謀議事程序之進展,或爲議案討論之精密起見,常設置左列之委員會。茲將此種委員會之性質,分別述之於下:

(1)全院委員會 以全院議員,共同組織之委員會,曰全院委員會。此制仿自英國。蓋英國在議案通過第二讀會後,往往以此案交付全院委員會審查之。該議案經審查時,無論若何部分,皆可加以修正。審查終結,卽由全院委員長,報告其結果於大會。如大會認爲尙有應加修正處,且修正過於繁重者,仍得再開全院委員會以決定。直至毫無異議,然後開第三讀會,以決定此議案之應否通過焉。是依程序言之,全院委員會,可謂第三讀會之預備會也。其與全院會議不同者,則開會時,議長必先退席,由全院委員長,就主席之位。所討論之範圍,僅限於財政或公案,而不能廣涉及其他一切議案耳。歐美其他各國之全院委員會,雖有小異,而大體莫不模仿英制而設立。我國議院法第二十二條,亦有此規定,惟條文簡略,幾不明其所司何事也。

(2)常任委員會 由全院議員中選出一定人數,以組織分科委員會,而各審查其所擔任之特種議案者,曰常任委員會。此種委員會之設置,大抵因議院事務太繁,故分工組織,俾盡其立法專門之功用。各國均有此種制度,尤以美國之分析最細,如預算、決算、陸海軍、外交、教育、通商、交通等各委員會,在下院者,共有四十五種。有時

因謀各科之聯絡起見，且得設置「聯合常任委員會」焉。美國自實行委員會政治以來，議案之進行便利，而立法行政兩部之意旨，亦賴以溝通者不少，殊著成效。然此種委員，雖名由每次會期之始，由議院選舉，實則全由政黨指名預定，流弊自屬不少。

(3) 特任委員會 由全院議員中，選出定數之委員，以審查特定事件者，曰特任委員會。此種委員會，所不同於常任委員會之點，在於臨時之設置，特定事件之審查終結，則特任委員會隨即取消。如我國議院法第八條云：「議員於開會時，發見不合資格之疑義時，各院議員，得陳請本院審查，由院議決，選舉十三人，組織特別委員會審查之，」即其例也。

第二節 兩院議事之關係

凡採兩院制之國，無論何種議案，非經兩院意思之合致，不能成立，此原則也。惟兩院遇有一種議案，彼此意思齟齬，未能一致時，則須視此議案，為經他院之全行否決，抑或有所修正及否決之情態，而異其解決之方法。茲分兩類以論之：

(一) 甲院移付或提出之議案，乙院全行否決時 考近世各國立法例，除第二院（指上議院）對於第一院（指下議院）所移付之財政法案，僅能修正，而不許否決者外，其他任何法案，兩院於互相移付時，雙方均可加

以否決。夫此種否決之議案，既非出於兩院意思之一致，祇可作為議案之尙未議決，應即送回再議，以期牴牾之意見，獲得最後之調和，方合法理。但考各國制度，凡第一院議決之議案，經第二院否決者，該議案即行廢棄。又政府提出之議案，經第一院否決者亦同。我國議院法第五十七條、第五十八條、第五十九條所規定，即採此主義者也。

(二) 甲院移付或提出之議案，乙院有所修改或否決時，此當分爲「財政法案」與「非財政法案」兩項言之。如爲財政法案，則第二院修正第一院之議決時，必仍移付第一院覆議，請其同意，第一院如不同意其修正之點，原議決案仍獲維持。蓋採內閣制之國家，內閣之進退，以第一院之信任與否爲轉移。倘使第二院可以任意修正財政法案之內容，則第一院監督內閣之力，一有分散，即內閣對於第一院所負之責，亦不專一矣。故自英國一九一一年之議會法，開此先例，各國均效法之。我國十二年憲法第一百十二條之規定亦如是。至非財政法案，則兩院於彼此移付之際，均可加以修正。若甲院對於乙院之修正，表示同意，該議案即爲成立，自屬別無問題。如不同意時，其調和之方法，約可分爲四種述之：

(甲) 兩院合計法 當兩院對於同一議案，意見不能相合時，則合計兩院可否之票數，以決從違。例如甲院贊成者八十票，反對者二十票，贊成者占多數，議案得以成立。乙院則贊成者四十票，反對者六十票，反對者占多數，議案應作否決。此際將兩院贊成及反對之票數合計之，則贊成者爲一百二十票，反對者爲八十票之少數，故此議案應視爲有效而議決。此法曩曾行於法國及德國之數邦，今挪威仍適用此法。

(乙)組織兩院協議會法 當兩院對於同一議案，意見不能相合時，由兩院各舉出議員若干人組織委員會，共同協議，以定去取。英法日本等國行之，我國亦取此制。二年議院法第六二條至第六九條之規定甚詳，可參閱之。

(丙)兩院會商以第一院二次之多數議決為標準法 當兩院對於同一議案，意見不能相合時，使之往復會商。如會商之結果，仍不能意見一致，則以第一院最後之多數議決為有效。此法為歐戰後各國頒布之新憲法所採用。惟表決人數及手續，各有不同，茲分別詳述於左：

(1) 德意志 第二院對於第一院議決之法律案，如有抗辯，須將該法律案移付第一院覆議。第一院如經三分二以上表決，維持原案時，大總統在三個月內，應即公布此原案，或付國民公決。（德憲第七四條）

(2) 普魯士 第二院對於第一院議決之法律案，如有抗辯，須將該法律案移付第一院覆議。第一院仍以三分二之多數，再為同一決議時，則以前之決議為有效。（普新憲第四二條第三項）所與德憲微不同者，即關於此決議，不必交國民複決耳。

(3) 奧大利 第二院對於第一院議決之法律案，如有抗辯，須在八星期內，經由首相移付第一院覆議。第一院有議員二分一維持最初之決議者，其決議應公布之。（奧憲第四二條第三項第四項）

(4) 波蘭 第二院修正第一院議決之法律案，須在三十日內，將原法案及修正案，送還第一院覆議。第

一院如以過半數採納第二院之修正，或以二十分之一多數否決之者，大總統應按照第一院在第二次所決議之方式公布之。（波憲第三五條第二項第三項）

（5）捷克斯拉夫 此制較繁細，須分下列二種述之。（捷克新憲第四四條第一項第二項）

（A）第二院否決第一院議決之法律案，如經第一院仍以議員總數之過半數維持原案者，原案仍為有效；但第二院若以議員總數五分之三之多數否決第一院議決之法律案者，則第一院應有議員總數五分之三之多數維持其原案，方能發生效力也。

（B）第一院否決第二院移付之法律案，如經第二院仍以議員總數之過半數維持其原案者，則當再移付第一院以覆議之。第一院如再以議員總數之過半數否決之，則第二院之原案，仍不能作為有效也。

（丁）公民複決法 當兩院對於同一議案，意見不能相合時，亦有提交公民複決以解決其爭議者，此歐戰後之新立法例也；但此種提交公民複決之名義，又可分為以下兩種：

（1）以總統名義提交者 如德憲規定第一院覆議第二院所移付之抗辯法律案時，倘兩院意見仍不一致，則大總統在三個月內，應將該法案提交公民複決。但第一院覆議該法律案，如有三分二以上之多數表決之者，則大總統應公布該法案，或提交公民投票。（德新憲第七四條第三項）細審之前之複決，含有必然性，後之複決，則含有自由性。

(2) 以第一院名義提交者，如普憲規定第一院覆議第二院所移付之抗辯法律案時，如第一院僅有過半數維持其原案，則原案失其效力；但第一院得提交公民複決。公民複決結果，若為可決其原案者，不在此限。（普憲第四二條第三項）

第二十七章 議員之權利及義務

第一節 議員之權利

第一項 言論自由權

議員在院內之言論，對於院外，不負責任。此種權利，始於英國一六八九年之權利法典。蓋英國古代議員，言論不適於王意者，常受刑罰，故特以法典保障之。現今歐美各國，幾無不規定於憲法，我國亦然。（臨時約法第二五條、十二年憲法第六八條）惟此種權利之適用，須有一定範圍，即（一）以在院內爲限，（二）以議員之職務爲限。且對於院外不負責任者，僅指法律上之責任而言，至道義上之責任，仍不能不負之。是以議員，如有侮辱他人名譽之言論，或破壞議場秩序之行爲，固不分院內院外，皆有力以制裁之耳。

第二項 身體免捕權

身體免捕者，謂議員在會期中，有不受逮捕之權利也。蓋議員爲組成議院之分子，苟議員之身體，無此種保障，則政府得利用其行政權，以妨礙其行動，而議院將爲院外勢力所左右，不能保持其獨立地位矣。各國憲法，莫不有

此規定，惟內容互有差異，茲分四目，述之於左：

(一) 範圍之廣狹 英國貴族院，有此保障權利者，不止議員自身，並及於議員之家族。其他各國，皆以議員一身爲限。

(二) 期間之長短 受此保障權利之期間，最長者，莫如英國。不僅在會期中，且及於開會閉會前後之四十日。美國則會期而外，包含旅行往復時期。然日本意大利等國，均以會期爲限。吾國臨時約法第二十六條及十二年憲法第六十九條之規定亦然。

(三) 犯罪之大小 英美等國，限於民事案件，不受逮捕。法國則輕罪或重罪，亦得享此特權，唯現行犯除外。我國臨時約法第二十六條，將關於內亂外患之犯罪與現行犯，統置於除外之列，乃仿日本憲法第五十三條之規定，其弊甚大。因內亂外患之犯罪，若並嫌疑犯，亦包含在內。則政府或藉嫌疑犯之名，逮捕議員，是立法者保障議員身體之目的，終無由達也。故十二年憲法第六十九條，仿法普先例，專以現行犯爲限，比較約法，已爲進步。蓋現行犯最易認識，政府既不能強爲牽涉，議員亦不致橫遭蹂躪也。

(四) 議員意思之強弱 各國對於議員犯罪，苟得本院之承諾，法院即有逮捕之權。臨時約法第二十六條云，非得本院許可，不得逮捕，蓋亦仿多數立法例而制定也。十二年憲法第六十九條，既以現行犯爲限，自可當場逮捕，不必再經本院之許可。然現行犯被逮捕時，政府應即將理由報告於各本院，且各本院得以院議，要求於會期內，

暫行停止訴訟之進行，將被捕議員，交回各本院。（本條第二項）因防政府對於非現行犯，濫行逮捕權，則議員身體之保障，仍不安全。是以特設此項，俾政府履行報告之義務，庶得充分發生保障之效力焉。

第三項 報酬享受權

議員應受俸給與否，為政治上一大問題。遠溯英法各國在中古等級會議時代，議員既為選民之個別代理人，故所有日給及往返旅費，均由選舉區之住民或大地主，分別供給，不由國庫支付。迨十六世紀以後，議員因競爭政權之作用，自願不受報酬，以見好於選民，「無給制」遂成爲一般習慣。但行之漸久，貧民既無當選之希望，議席全爲富豪所獨占。且此輩豪族，始雖熱心公職，若會期長而久無公費，不免相率缺席，致每開會不足法定人數。是以現世各國，除終身勅任及貴族議員外，莫不採「有給主義」矣。惟同爲有給，又有「歲給」與「日給」之分，英、美、法、德皆爲「歲給制」，荷、蘭、瑞典「採日給制」，金額則各國不等。

吾國在臨時參議院時代，議員俸額爲月給，（暫支月費二百元）然核其性質，實與歲給主義相近。至正式國會成立，由議員自身提案，定爲歲費五千元，識者病之。

第二節 議員之義務

第一、應召集之義務 議員無正當之理由，在一週期內，不應召集者，可由議院催促之。催促後，一週期內，仍無

故不出席者，在貴族制度之上院，則上奏而請勅裁。至民選議院，常爲除名之原因；然亦有課以罰金者。惟吾國議院法第七條之規定，須滿一個月未到院者，始解其職，是期間較他國爲長也。

第二、出席之義務 議員無故缺席，不特不忠於職務，且亦有損於政治道德。故各國均有懲戒之規定。

第三、服從院法之義務 議員既居監督政府之地位，則議員之一切行動，自應遵守法律，以資表率。議員苟有不法之行爲，及其他不正當之動作，當依院法制裁之，而不能不服從，此各國之通例也。

第二十八章 議院委員會

議院委員會者，於議院閉會、停會、或解散期間內，選定若干議員組織之，以代表議院，監督政治或行政之機關也。此種制度，各國均不相同，舉其大略如左：

(一) 組織 分爲兩種。

(甲) 一院制之議院委員會 哥斯德黎加 (Costa Rica) 由議院於通常會期之末，指定議員五人組織之。危地馬拉 (Guatemala) 則規定爲七人。當第一次開會時，於委員中，推選一人爲委員長。

(乙) 兩院制之議院委員會 又分兩種。

(子) 兩院共同組織，以下院所選委員占多數者。

(A) 巴敦 (Batun) 以上院議長一人，議員三人，下院議員六人，組織之。其議員由各院互選。

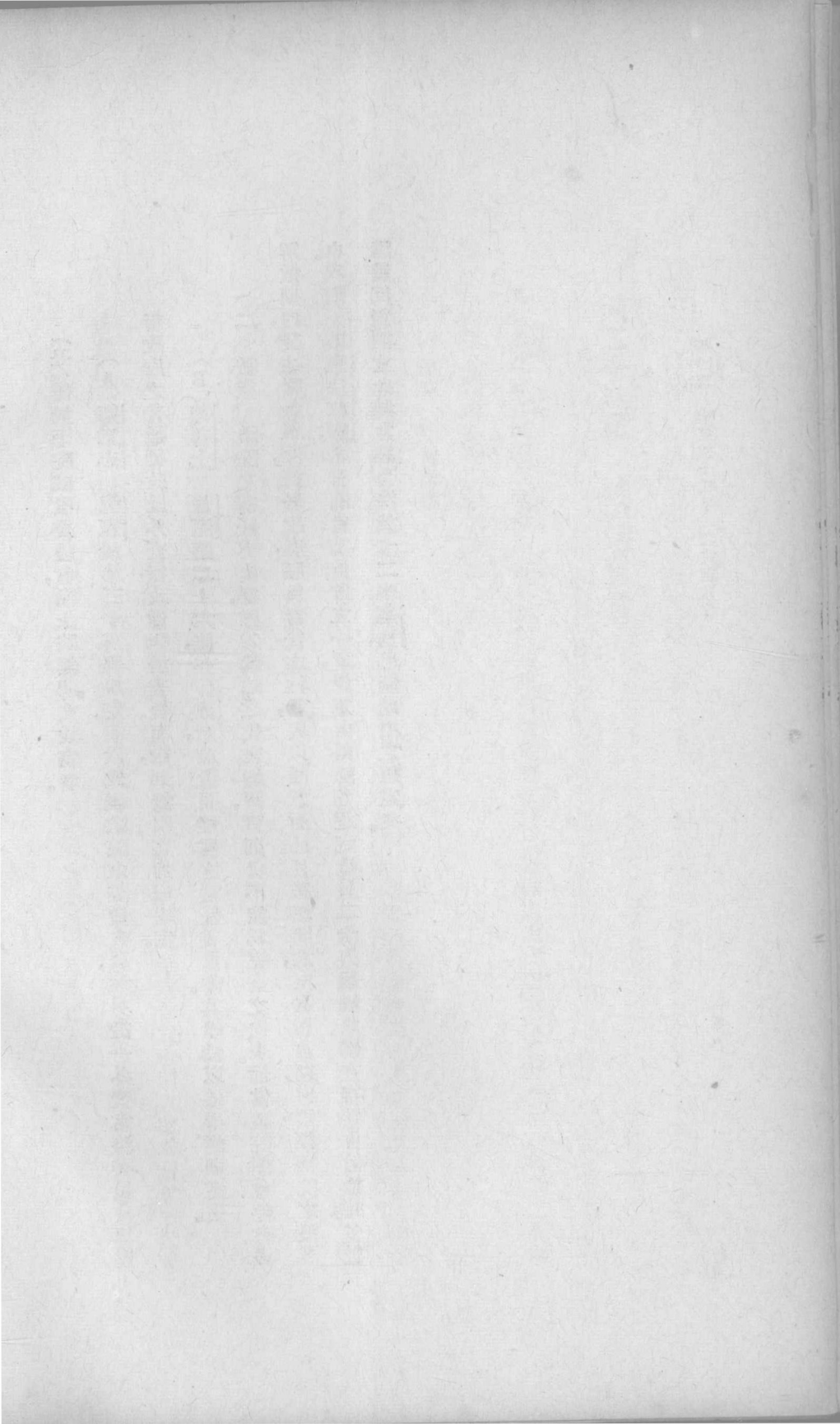
(B) 捷克斯拉夫 由上院選出議員八人，下院選出議員十六人組織，共二十四人之委員會。各院並得選出同數之代理者。以備委員有事故時之代理。其任期各爲一年，委員會之委員長，及第二副委員長，由下院在所選委員中互選之。其第一副委員長，則由上院在所選委員中互選之。

(丑) 僅於下院設置委員會，而上院無明文規定者。

(A) 德意志 德憲於第三十五條規定，設置代表議院之委員會外，並另設一外交常務委員會，以監督政府之普通行政及外交行政。惟對於委員額數，則無明文加以規定。

(B) 普魯士 普憲第二十六條，亦仿德憲，設置同性質之常任委員會。其組織以議事規則定之。

(二) 職權 議院之常任委員會，雖為議院之代表機關，實則仍不能為完全之代表。惟當議院閉會、停會、或解散期內，發生緊急事件，對於政府，應負責任之行為，與以同意而已。且雖經同意，至次屆會期，尚須經議院之追認也。我國天壇憲法草案，本有國會委員會之一章，規定由兩院各選定議員二十人組織之，嗣在審議會討論時，多數議員反對設立此制，當經否決。故十二年憲法，已無此項之規定矣。



第五編 行政制度

第二十九章 行政元首

行政元首之名稱，在君主國爲「國王」，在民主國爲「大總統」。近代民主國中之採行政合議制者，尙有「主席」或「議長」之稱號；但所布之政令，係以政府機關之名義行之，非以行政元首之名義行之也。故本章所述之行政元首，無包舉合議制在內之必要。

第一節 行政元首產生之方法

詳考各國行政元首產生方法，種類甚多。然大別之，不外「世襲制」與「選舉制」兩類。

(一) 世襲制 古代之歐洲諸國，固有由人民選舉國王者，然當選之人，要不出於歷代帝王之後裔。況值君主崩御，選舉需時，難免君位虛懸，引起競爭之巨患。故現代君主國家，無不適用世襲制度也。關於世襲之方法，各國有以長子繼承者，有以近親繼承者，有繼承以男子爲限者，有承認女子亦可繼承者，當視各國憲法及皇室典範之

規定而不同。我國國體，既與懸殊，可不深論。

(二)選舉制 民主國之行政元首，均以選舉出之。選舉方法，可分爲「直接」「間接」兩種。而「間接選舉」中，又可分爲「由人民組織選舉會」與「由國會議員組織選舉會」之兩類。且在「國會議員組織選舉會」之同一方式，尙有「議員全體組織」與「議員一部份組織」之區別。茲依次介紹各種制度如左。

(甲)直接選舉法 由人民直接投票以選舉大總統者，法國一八四八年第二共和時代，路易拿破崙之當選，即其顯著之例證。求之現代各國，則如祕魯 (Peru) 巴西 (Brazil) 洪都拉斯 (Honduras) 及新德意志皆行此制者也。惟德國憲法僅標原則，至於選舉手續，在一九二〇年公布大總統選舉法始詳細規定之。依該法第四條云，「第一次投票，以得總投票之過半數爲當選，如無人得過半數時，則於第二次投票中，以得票比較多數者爲當選，票數相同，以抽籤定之。」此種方法，曾幾經討論，而始決定者也。

(乙)間接選舉法 大總統不由人民投票一次選出，而必經過覆選手續以選舉之者，曰間接選舉法。但此種覆選機關之組織，又各不同。大別之，可分爲由「人民臨時組織選舉會」與由「國會議員組織選舉會」之兩類。

(子)人民臨時組織選舉會者 選舉總統之際，臨時由人民選出若干人爲選舉人，再由此選舉人組織選舉會，以選舉總統者，約有左列各國之實例。

(1) 美國 先由各州依其立法部所定之方法，選出與其本州應選出之上下兩院議員相等額數之總統選舉人。於聯邦議會所定之期日，集會於各州內，依祕密投票法，選舉大總統及副總統。最初憲法大總統本與副總統合併選舉。嗣因一八〇四年追加憲法之修正，乃改爲分別選舉。其法，大總統爲一紙，副總統另爲一紙，須各作「記票數表」，送致合衆國首都，由兩院會合開票，以得票滿投票總額過半數以上爲當選。無得票過半數時，則由代議院於得票最多者三人中決選之，仍以得票過半數爲當選。——（此種決選，各州之議員，不論人數多少，祇能以州爲單位，合投一票。且至少須有三分之二以上之州參與，方能投票選舉。）如仍無得票過半數者，即以副總統充任大總統。至於副總統之選舉方法，亦與大總統同。惟不由代議院，而由元老院舉行，且祇能就得票最多者二人中決選之耳。

(2) 智利 (Chile) 以人民普通投票，選出選舉人，組織總統選舉會。其選舉人之數額，較每州所應選出議院議員之數，增加三倍。

(3) 阿根廷 (Argentine) 國都及各州，各選出選舉人。其人數較該地方應選出元老院及代議院議員之數，增加一倍。然後再由此選舉人組織選舉會，選舉總統。

(4) 巴拉圭 由人民先選出選舉人，組織選舉會，其人數四倍於其區應選出元老院及代議院議員之人數。

(5) 芬蘭 (Finland) 據一九一九年新憲法第三十三條之規定，先由人民依國會議員選舉之法，選出總統選舉人，共三百人。然後此總統選舉人，於二月十五日集合，由國務總理主席，依祕密投票方法，選舉大總統，以得票過半數者為當選。如無得票過半數時，立即舉行再選，若仍無得票絕對多數者，則就此次得票最多之二人中，舉行決選。票數相同，以抽籤方法定之。

(丑) 國會議員聯合組織選舉會者 細分之，又有兩種。

(A) 以議員全體組織之 由上下兩院全體議員，聯合組織選舉會，以選舉總統者，又有左列各國之不同實例。

(1) 法蘭西 法國選舉總統，由兩院全體議員組織國民議會，以得票過半數以上為當選。至國民議會之召集方法，憲法不設明文。徵之慣例，則由兩院議長共同頒發召集狀，於前總統任滿之前一個月內，定期集會於凡爾塞 (Versailles)，以參議院議長，監督一切事務。

(2) 葡萄牙 葡萄牙之總統，亦由兩院全體議員組織國民議會，用祕密投票方法選舉之。第一二次投票，如得票不足出席議員三分之二者，則第三次投票，以得票占最多數者為當選。

(3) 捷克斯拉夫 捷克之總統選舉機關，亦為兩院合組之國民議會。以兩院議員過半數之出席，得票滿出席議員五分之三以上為當選。如兩次投票，均不足此數時，則就得票最多者之二人決選之，視第三

次得票占最多數者爲當選，票數相同，抽籤定之。

(4) 波蘭 波蘭之大總統，依一九二一年憲法規定，亦由兩院合組國民議會選舉之，以得票占絕對多數者爲當選。(第三九條) 但一九三五年之新憲法忽妙想天開，另創一格。其法乃由退職總統，指定一繼任之候選人，另由上下兩院議長內閣總理，最高法院院長，軍事總監，及七十五名選舉人，(內三分之二由下院選出，三分之一由上院選出) 所組織之選舉會，選舉另一候選人，如兩候選人非同爲一人時，則由公民投票，在此二人中，決選其一爲大總統。(第一六條及第一七條) 此種方法，無非欲假借民意，以利獨裁政治之推行而已。姑無論選舉會之推舉，與公民之票決，皆受退職總統指定人名之暗示，未見能自由抉擇，即假定兩者所選出之人民，爲退職總統指定者外之另一人時，其人亦必以武力見長，而非德望所屬。蓋民意爲獨裁勢力所劫持，已無自由表見之機會矣。

(B) 以議員一部分組織之 此制唯委內瑞辣 (Venezuela) 行之。考委內瑞辣於每屆選舉總統之年，須在議院開會後十五日內，由兩院議員互選十四人，組織總統選舉會。約每州可得一名，有三分之二以上人數之出席，得票滿出席員過半數以上者，即可當選爲大總統。

民國二年大總統選舉法及十二年憲法大體採用法國制度。依其規定大總統在任滿前三個月，由兩院議員自行集合，組織總統選舉會，以參議院議長爲主席，衆議院議長爲副主席，兩院議員，各推舉八人，掌理開票檢票等

事務。此項選舉，須有選舉人總數三分二以上之列席，得票滿投票人數四分三者爲當選。如兩次投票，無人當選時，則就第二次得票較多者二名決選之，以得票過投票人數之半者爲當選。副總統之選舉，適用選舉大總統之規定。民國三年，袁世凱公布修正大總統選舉法，其內容離奇荒誕，頗爲當時人士所指摘，然起草者之心目中，固以法國一八〇二年憲法（史稱共和十年憲法）爲藍本也。獨裁者之用心，中外古今，如出一轍，曷深歎哉。本年五五憲草，僅規定大總統由國民大會選舉，至於選舉方法，則另以法律定之。

第二節 行政元首之資格

行政元首所具之資格，在君主國，王位雖由世襲，繼承各有順序，然往往以皇室典範規定之，不盡載入憲法。茲所述者唯以民主國爲限。考民主國大總統應具資格之條件，各國制度，雖有廣狹之不同，要不出積極與消極之兩種限制焉。分述如左：

（一）積極資格 約有左列之各項：

（甲）公權 此爲各國最普遍之規定，須從反面求其解釋。蓋不享有完全之公權者，如受刑事處分及破產宣告之類，則不能被選爲大總統也。近日捷克斯拉夫與奧大利憲法每用「有下議院議員之被選舉權者」字樣，似意義更較確定。至葡萄牙之列私權爲條件，殊無此必要。

(乙) 國籍 國籍有「固有」與「取得」之分。

(1) 須固有國籍者，以美國為首倡，智利阿根廷墨西哥巴西等國，皆採用之。

(2) 僅須本國國籍，不限定其國籍為固有或取得者，瑞士葡萄牙等國屬之。

(丙) 年齡 有左列數種。法文有「滿」字者，即須每年扣足十二個月計算之。

(1) 年滿二十歲以上 瑞士。

(2) 年滿二十一歲 危地馬拉。

(3) 年滿三十歲 智利阿根廷哥倫比亞巴拉圭洪都拉斯。

(4) 年滿三十三歲 烏拉圭。

(5) 年滿三十五歲 美德奧捷克斯拉夫巴西墨西哥祕魯巴拿馬葡萄牙委內瑞辣波利非亞。

(6) 年滿四十歲 海地古巴。

(丁) 住居 各國有不設住居之限制者。其設限制之國，有如左列：

(1) 四年以上 波利非亞。

(2) 七年以上 烏拉圭。

(3) 十年以上 祕魯。

(4) 十四年以上 美。

(戊) 財產 此項資格限制極少，略有一二例外。

(1) 須有不動產者 海地。

(2) 須有一萬元之資本或年有一萬元之收入者 烏拉圭。

(己) 宗教 此項資格之限制，為數亦少，有左之二例：

(1) 限於信仰加特力教者 阿根廷。

(2) 限於信仰耶穌教者 巴拉圭。

(二) 消極資格 此種資格，各國憲法，鮮有明文規定。因既以享有完全之公權，為被選舉之條件，則消極限制，當然包括於其中矣。但各國情形不同，尚有如左之特例：

(甲) 非現代君、皇族 法蘭西 葡萄牙。

(乙) 非現任或曾任統治者之家族或姻族 奧大利 巴西 葡萄牙。惟葡僅以一任期為限。

(丙) 非宗教師 墨西哥 危地馬拉 尼加拉瓦 哥斯德爾黎 加桑薩爾 瓦多耳。

我國二年大總統選舉法第一條，及十二年憲法第七十二條云：「中華民國人民，完全享有公權，年滿四十歲以上，並居住國內滿十年以上者，得被選舉為大總統。」是積極資格中之前四條件，均已備載，可稱大體不謬。惟汎

言「中華民國人民」究指固有國籍言，仰並含取得國籍在內，法文雖欠明瞭，而依新舊國籍法內容考之，則凡歸化人及隨同取得民國之國籍者，於一定之期間，均禁止其任特定之公職。自以「固有國籍解釋」之爲當。至於消極資格之應否規定於憲法，須視一國之國情如何以爲決定，初無理論之足述。若依吾國歷年之政象加以考察，似宜嚴定現役軍人，不得被選爲大總統之一項限制也。最近立法院憲法初稿有此規定，不爲無見。惜五五憲草刪去之矣。

第三節 行政元首之任期

第一項 任期之長短

民主國之大總統，所異於君主國之帝王者，唯一有法定之任期，一則終身在位，毫無限制也。吾人徵諸歷史，雖不乏終身總統，如拿破崙一世及袁世凱其人，實爲專制之變象，不合憲政之常例，垂戒後世，自不足法。至於總統任期之長短，各國制度不一，舉例如左：

(一) 一年一任者 瑞士。

(二) 二年一任者 美國各州長。

(三) 三年一任者 萊提維亞 (Latvia) 立陶宛 (Lithuania)。

(四) 四年一任者 美國 巴西 祕魯 烏拉圭 巴拿馬 葡萄牙 哥倫比亞 奧大利 土耳其。

(五) 五年一任者 智利。

(六) 六年一任者 墨西哥 阿根廷 危地馬拉尼加拉 瓜洪都拉斯。

(七) 七年一任者 法德波蘭捷克斯拉夫 海地。

第二項 連任與再任

大總統任期滿後，如再被選，可否許其連任耶？是一問題也。倘許連任，則連任之次數，是否應加限制抑不許其連任，必俟隔若干任後，設再被選，始許其再任耶？是又一問題也。此兩問題，若相合而釋其意義，則「連任」固亦「再任」之一種。但「再任」有「繼續」「不繼續」之分，繼續之再任，既通稱之曰連任，則不繼續之再任，自與連任有別。茲舉各國之實例於左：

(一) 許連任之例 可分二種。

(甲) 許連任而不設限制者 此所謂不設限制者，又有二義。

(1) 憲法不設限制之明文者 如美墨憲法無明文規定，而習慣以連任者為多。

(2) 憲法以明文不設限制者 如法德憲法規定「得再被選」土憲規定「連舉得連任」。

(乙) 許連任而設限制者 如奧大利捷克斯拉夫萊提維亞古巴憲法，或規定連任以一次為限，或規定連

任不得過二次以上。

(二) 不許連任之例 可分三種。

(甲) 法文禁止其連任者 葡萄牙 巴西 委內瑞辣。

(乙) 隔一任後被選許再任者 阿根廷 祕魯 烏拉圭 波利非亞 哥倫比亞。

(丙) 隔二任後被選許再任者 巴拉圭 厄瓜多爾。

第四節 行政元首之代理與繼承

民主國之大總統，如在任期未滿以前，或因死亡及受彈劾等事而缺位，或因疾病及其他事故而暫時離任，應屬何人或何機關補充其虛懸之職位乎？此一問題之解決法，各國不一其例。茲分述於左：

(一) 設立副總統制 副總統之額數，有設一人與設二人之例。

(甲) 定額一人者 如美國 阿根廷 墨西哥 巴西 巴拉圭等國屬之。尤以墨西哥一九〇四年之憲法修正案規定「代理」與「繼承」之界限甚明。蓋「代理」以大總統能自執行職務為止，「繼承」須以大總統之任滿為限也。

(乙) 定額二人者 如祕魯 委內瑞辣 波利非亞等國，稱為第一副總統，第二副總統。但祕魯 委內瑞辣，則第

一副總統，可以繼承大總統之位。而波利非亞不過二次第代理而已。

設立副總統之國，如副總統再缺位或離任時，則如何定其代理次序？有左列各制。

(甲) 由議院指定官吏代理者 美國 阿根廷 巴拉圭。

(乙) 外交總長及其他總長次第代理者 墨西哥。

(丙) 兩院議長及最高法院院長次第代理者 巴西 波利非亞。

(二) 不設立副總統制 不設立副總統，則如左列各國之補充規定，僅能代理大總統，即無所謂繼承大總統之位也。

(甲) 內閣代理制 此又有全體與首領一人之分別。

(1) 國務員全體代理者 法國 葡萄牙 捷克斯拉夫。但捷克憲法規定，政府可委任特別職務於國務總理以代理之。

(2) 國務總理代理者 德意志 奧 大利 芬蘭。

(乙) 兩院議長代理制 波蘭 立陶宛 萊提維亞 烏拉圭 土耳其。

(丙) 內務總長代理制 智利。

(丁) 議院選舉委員代理制 哥倫比亞 危地馬拉。

第五節 行政元首之職權

行政元首，既爲一國行政機關之領袖，顧名思義，似其職權應以行政事務爲限。然而國家政務，條理萬端，莫不互有連帶關係，固不限於行政一途也。茲將行政元首關於各方面之職權及其種類，分別論次於左：

第一項 立法方面之職權

行政元首關於立法方面之職權，除議院「召集權」「停會權」「解散權」等，已在議院編內述之不贅外，茲再分爲左列數項之職務，以論述之：

第一目 法律提案權

前在議院編立法之程序中，曾言法律之提案權，有專屬政府，與專屬議院，以及政府議院雙方皆可提出之。三立法例。夫提案權專屬政府，則成專制之現象，專屬議院，又不適於行政之狀況，自不如政府與議院雙方皆享此權，可以截長補短，因應自如也。惟所謂法律者，其種類浩繁，不能勝數。吾人經驗所及，大抵由議院提出者，爲比較單純之案。至稍涉繁重者，則細針密縷，非專家莫能勝任。議院日理萬機，僅能爲最後之議決，而起草之責，往往另立一機關以專任之也。次所應討論者，即政府與議院提出之法律案，如事後發見其內容有不完善，得令雙方皆可撤回修正，抑僅許一方得撤回修正乎？此一問題之解答，考之日本與我國二年議院法均祇許政府有修正權，而議院對於

其提案能否修正，並無明文規定。若解釋為議院不能有修正其提案權，何以提案權既雙方平等，而修正權僅政府獨有，偏枯不平，毋乃太甚。於此又有一聯帶之問題發生，即政府對於其提案撤回修正，應否加以時間之制限乎？依日本議院法第三十條所載，政府無論何時，得將其所提法案撤回修正之，照法文解釋，是縱令在議院議決之後，猶不妨撤回修正之也。然我國議院法第二十九條之規定，則明言「政府提出之議案，未經議決以前，得隨時提出修正案，但不得將原案撤回」，兩者比較，似我國之立法例，優於日本。蓋一法案已通過於議院，是法律內部之效力，已經確定，如再可以撤回而修正，不獨妨害法案之成立，並侵犯議院立法之職權矣。

第二目 法律否認權

法律否認權，可分為兩類，一為絕對之否認，一為相對之否認。絕對否認者，行政元首對於議院所通過之法律案，如不能同意時，得拒絕公布，而使該法案根本不能成立也。如英意比日本等國之元首，皆有此權，即一般稱之曰「不裁可權」是也。相對否認者，則行政元首僅對議院通過之法律案，於一定期間內，提出抗議，暫時中止其公布，而法案之是否成立，尙另待解決也。至於提出抗議之方式，各國立法例，約有三種之不同。如法美智利巴西等國，大總統須於定期內，將法案退回議院，請求覆議。若議院維持原案，則大總統仍不能不公布之，是曰「議院覆議制度」。如德意志憲法規定，大總統於定期內，將該法案提交公民複決。至該法案之成立與否，須視複決之結果而定，是曰「公民複決制度」。又如捷克斯拉夫新憲法所載，須視該法案之由何方提出，以定其解決標準。若由議院提出議

案，以移送於政府者，則大總統可退回議院覆議。若由政府提出，為議院所否決者，則大總統得提交公民複決，是曰「折衷制度」。

綜上所述各國實例而比較之，所謂絕對之否認如「不裁可權」者，為君主國之遺制。除日本外，如英比等國王，早已不復行使之矣。至於相對的否認權之行使方式，各國尙有加以人數與時間之兩種制限者，茲再將此種制限方法，分別論列於後：

(一) 人數上之制限 按公民複決，須以若干人數表決，始有效力，德捷兩國憲法，均無明文規定。故茲所謂人數者，專指兩院議員覆議時之表決人數為限。約分之，其例有三。

(1) 兩院各有三分之二 美國智利巴西巴拉圭危地馬拉波利非亞屬之。

(2) 兩院各有過半數 法國屬之。

(3) 兩院不得過半數則第一院須有五分三之可決 捷克斯拉夫屬之。

(二) 時間上之制限 此所謂時間者，乃指議院通過之法律案，移送政府後，大總統須於若干時日內，須提交公民複決或議院覆議。苟逾此期限而不提交，即視為默認，雖不公布，亦發生法律之效力也。惟此種時間之制限，各國參差不齊，特列舉於後，以資比較。

(1) 公民複決之時間 德憲規定一個月內。捷克憲法未設規定，惟言明另以法律定之。

(2) 議院覆議之時間 約分左列數種：

(A) 一個月內 法與捷克屬之。惟法國分爲「普通案」與「緊急案」兩種，普通者一月，議院認爲緊急時，以三日爲限。

(B) 兩星期內 智利屬之。惟兩星期未滿，而國會已閉會者，得於次期通常會開會前六日內，提交覆議。

(C) 十日內 美國祕魯巴西巴拉圭危地馬拉波利非亞屬之。惟危地馬拉規定，十日未滿，而國會已閉會者，得於次期通常會開會前八日內，提交覆議。

第三目 法律公布權

法律之公布云者，在使依法成立之法律案，表示其內容意思，而賦予執行之效力也。惟法律執行之效力，雖以公布而發生，而此效力發生之時期，尙大有別。有以公布期卽爲執行效力之發生期者，如我國歷年所制定之法規，皆定爲自「公布日施行」是也。有以公布若干日內，始爲執行效力之發生期者，如各國多數立法例均屬之。以公布日執行之例，殊有未妥。近世各國，無不以「公布期」與「執行期」分別規定，學者名前爲形式上之效力，後爲實質上之效力，非無見也。考公布期規定之理由，在防制行政部權力之濫用，故如美法德普諸國，俱限於一定時日，可以行使覆議及複決權。如逾此期間而不行使，或行使無效而逾此期間，雖不公布，而法律之效力，仍與公布相等。至於執行期規定之理由，在使全國人民，得有認知法律之機會。然因地域之距離，與法案之性質，又有一普通執行

期」與「特別執行期」之別。各國憲法上僅規定普通執行期，如德普均定爲公布後十四日執行，南斯拉夫爲十五日，波蘭爲三十日，大抵均以政府公報發行之日或翌日起算，庶全國一律，以免參差。若特別執行期，則不規定之，因此種法律，往往非事先所能預測，不如由該法律自定執行之日，可以適應實際也。

第四目 命令制定權

命令有「法規」與「行政」之別。前者曰「法規命令」，後者曰「行政命令」。夫行政命令，既不出行政權範圍之外，則行政機關當然可以自由制定而發布之。至於法規命令，依原則言，乃屬議院之權限，今不由議院制定，而由行政機關制定者，雖不無相當之理由。然以嚴格之法理繩之，究不可謂非立法權之例外。故各國憲法上賦予行政元首，以發布「法規的命令」之權，皆設有一定之極嚴界限焉。茲分別其種類，一一論析於左：

(一) 執行命令 執行命令者，釐定法律上之施行細目，而以命令發布之是也。此種命令發布之目的，在於補充法律上規定之未詳盡，又名之曰「補充命令」。大陸各國之行政元首，均有發布此執行命令之權，而英美各國，除以法律明文委任其發布命令外（即委任命令）概不許行政機關發布補充命令焉。因之英美法律之內容，較之大陸法律，充實而廣泛。言其長，法律之效力，自較大陸爲堅強，言其短，法律之應用，實不及大陸之活動，權衡得失，大陸制似優於英美制也。蓋執行命令，既限於補充法律之不足，則必先有一特定法律存在爲前提，依特定法律之產生而產生，依特定法律之消滅亦與俱消滅。且此命令規定之範圍，以施行特定法律之程序爲限，是特定法律

所未及規定之原則，不能以此命令代爲規定。換言之，所謂補充者，乃一種程序法，非並實體法之性質，亦能補充之也。執行命令之制定及發布，既須受此等之自然限制，則縱以此權賦予行政元首，亦不致發生專制之危險也。

(二) 委任命令 委任命令者，本應以法律規定之事項，而依法律明文，委任於行政部，使以命令定之之謂也。夫憲法上所定爲屬於立法事件，即應以法律定之爲原則。然國家事務萬端，如警察之類，有時須爲敏活之措置，自不妨以命令加以規定。若概依立法程序行之，反不能適應事實之需要，故委任命令，無論英美大陸諸國，行政元首，莫不享有制定與發布之權。且此種命令，既爲基於法律之委任，則命令所含之內容，當以法律所委任之範圍爲界限。或以法律上「特定之事項」委任之，或限於特定之地域與時間，應設「例外規定」者，卽以此等「例外規定」委任之。總之，此命令既由法律之委任而來，則對於所委任之本法律內包的意義及事項，此命令不能與相牴觸。且憲法上特別「保留於立法權」之種類，此命令不得代爲規定。是則委任命令之效力所及，雖較強於執行命令，而其不能不受一定限制之原理，固無異於執行命令也。惟現因時勢轉變，此等命令立法之權限，漸趨擴張。如法國一九三五年，國會授課內閣以防止法郎貶價之措置，論者已譏其授權太大，恐流於專制。美國一九三三年之復興法及農整法近被最高法院判決違憲，尤引莫大之紛爭。但法美之授權，猶以特定之事項，或極短之時間爲限，決非如德國一九三三年之授權法竟明目張膽，確認政府在四年之內，（該法施行至一九三七年四月一日爲止）有權制定牴觸憲法之法律，可與倫比者。夫委任命令，僅爲補充法律之不逮而設，今德國授權法之規定，不特可以

此命令，代替法律，並公然承認其可以破壞憲法，直言之，「命令」「法律」「憲法」三者之壁壘，皆不妨一舉而毀滅之，世間寧有如此廣漠無垠之委任命令也哉？是以德國此例，不得不謂為政變或革命之舉動也。

(三) 獨立命令 獨立命令者，行政元首，既非以執行法律為目的，亦非由法律所委任，乃依據憲法規定，得獨立的發布，或使所屬行政官廳發布之命令是也。此種命令，因不經議院之議決，且無法律上之根據，全然離法律而獨立，故名之曰「獨立命令」。歐洲各國，在憲法上承認元首發布獨立命令者，本起源於普魯士。但普自新憲頒行，緊急命令，雖尚存在，而獨立命令，已削除之。現在唯日本一國，猶留此制未廢耳。查日本憲法第九條云：「天皇為保持公共安寧秩序，及增進臣民幸福，得發必要之命令，或使發之，但不得以命令變更法律。」表面言之，是此權尚須受積極與消極兩方制限。然所謂「公共安寧秩序」「臣民幸福」等語，皆空洞不着邊際，是元首大可藉口利用，以擴張一己之權力，免除議院之監督，而立憲制度，將為所破壞矣。

(四) 緊急命令 緊急命令者，行政元首，值國家有重大危難時，可以發布與法律同等效力之命令是也。此種命令，既與法律有同等效力，因之德國有「假法律」之稱。溯此權之由來，實以普魯士肇其端。蓋普在君主時代，國王之命令權甚大，議院所享有之立法權，僅以憲法所列舉者為限。如未經憲法指為屬於立法事項，皆視為保留於國王之權限中，故國王宜有發布與法律同等效力之命令權也。雖然，此說用以解釋君主國之遺制則可，若民主國而亦沿襲此說，恐有危及共和政治根本之虞。詎知普自國體變更以後，而此緊急命令制度，仍保存於新憲第五

十五條之內。且德國在歐戰前，諸邦雖有此權，而帝國憲法尙無明白規定，不料新憲第四十八條，竟認總統有頒發此命令權。制限既較他國爲輕，而命令效力所及，尤較他國爲廣。可知德國大總統之權力，實遠駕於法美元首之上也。至若日本憲法第八條之規定，實爲模仿普制，其內容又有不同。茲將此三國憲法之大概，分析數項，比較說明之。

(1) 事件之制限 查普日憲法均以「維持公共安全」與「排除重大災厄」並列，似分指兩種事件而言。德憲則直言「公共安寧與秩序，如發生重大危難」，是明指一事件爲限。兩者比較，德憲爲優。蓋既認公共安寧與秩序，有維持之必要，自必同時遭受重大災厄與危難可知。本爲一事件之因果關係，又何必分別定之。但德憲尙有「或將發生重大危難之虞者」一句，則解釋之範圍，不免較普日爲擴張矣。

(2) 程度之制限 此命令顧名思義，謂之緊急，是必時機迫切，恐其稍縱即逝，乃爲此應急之措施。否則有他種法令，爲之救濟，不必爲通權達變之道也。普日兩憲皆有「非常緊急」之文句，一目了然。惟德憲此等字義，僅見之於第四十八條第三項，乃指邦政府遇「事情急迫」之際，亦得頒發緊急命令也。

(3) 時期之制限 緊急命令，須在何時始可發布。普日兩憲均規定限於議院閉會期內。因此種命令，與法律有同等效力，如未值閉會時，理宜交議院之議決也。但普憲規定，雖值議院閉會，尙須經常任委員會之同意，而日憲無此制限。故日本行政部之權力，較之普魯士爲大。至若德國，竟根本無此項制限之規定，則行政部權力與地位，尤遠超於普日之上，如行之不得其當，鮮不侵犯議院之立法權，不可不慎之。

(4) 內容之制限 緊急命令，既與法律有同等效力，是其內容廣大可知。故普憲有「不違犯憲法限度內」之制限，誠必要之規定也。然而德憲竟明許大總統可暫時停止憲法上人民所享身體、居住、書信、言論、集會、結社、財產等基本自由權之全部及一部。吾人縱如何嚴格解釋，謂大總統無變更憲法之權能，亦不能不承認大總統有停止憲法或法律效力之權能矣。若與日本相較，日憲雖不如普憲之規定，但吾人亦不得解釋謂天皇享有直接停止憲法或法律效力之權也。以民主國之大總統，其權力乃超過君主之上，不可謂非法治國之例外矣。（最近德國之種種獨裁行爲，早置憲法於度外，皆此四十八條爲厲之階也。）

第二項 行政方面之職權

第一目 外交權

各國行政元首執行外交之範圍，以及議院監督外交之種類及其界限，言之浩繁。茲分四款，依次論列於左。

(一) 締結條約權 外交權中之最重要者，莫過於條約之締結。以締約之程序言，無論何國，均以此權屬於行政部。惟行政部締約之時，皆不可不受議院一定之制限。此種制限之範圍，各國制度，互有廣狹之不同。約而言之，可分三種。

(1) 行政部締結無論何種條約均無庸經議院同意者 採此制度者，爲英日等君主國。惟依英國慣例，條約雖可由國王獨立締結，而條約之內容，如含有立法性質，或關於財政負擔之類，則非經議院協贊，縱令在國際

生效，而在國內仍不能執行也。

(2) 行政部締結任何條約，依憲法均須經議院同意者。此制，又有「兩院同意」與「一院同意」之別。

(A) 須經兩院同意者。如瑞士憲法第八五條，葡萄牙憲法第四二條是。

(B) 僅須上院同意者。如美國憲法第二條第二節，墨西哥憲法第七二條之一八七四年增改條文是。

(3) 行政部締結特種條約，依憲法須經議院同意者。採此制之國家甚多，約舉如左：

(A) 法國 憲法第八條規定，大總統有締結條約權。但和約、商約、財政上有負擔之條約，領土交換割讓合併之條約，以及關於在外國之法國人民自由權或財產權之條約，皆非經兩院同意，不生效力。此外其他條約，雖不必提交議院，惟締結後，均應將內容通知於兩院也。

(B) 德國 舊憲法第十一條，與新憲法第四十五條均規定，元首有獨立締約權。但條約的內容，有含立法性質者，須經議院之同意。

(C) 荷蘭 憲法第五十九條規定，關於領土變更，國庫負擔增加，及有涉於人民權利之條約，須經議院議決。

(D) 意大利 憲法第五條規定，關於領土變更，及國庫負擔增加之條約，須交議院同意。而一九二九年之法律，則限定領土變更之條約，尚須經「大會議」協贊之。

(E) 奧大利 憲法第五十條規定，條約有變更法律之內容者，須得國民議會之承認，始為有效。

(二) 遣受使節權 使節云者，一國對於他國派遣或接受之外交官也。此種外交官之任命，應由元首獨立行使，抑須受議院之監督，始能行使之，各國制度，約有左述之兩類：

(1) 派遣使節權，專屬於元首，不受任何機關之制限者 如英法意德奧波蘭日本以及比利時葡萄牙大多數之國，均屬此類。

(2) 派遣使節權，雖屬於元首，但須經議院之同意者 內又可分兩種，如墨西哥須經兩院之同意。如北美合衆國，阿根廷智利等，則僅須元老院之同意。

派遣使節，唯美洲諸國，始有同意權之限制。然美國元老院之使節同意權，亦幾等於具文。因數十年來，美總統所派駐各國之使節，從未聞元老院有表示不同意者也。以上所述，乃專就派遣使節而言。至於接受他國所派之使節，則無論何國，均為元首之特權，毋庸議院加以干涉。我國臨時約法第三十七條之規定亦然。惟第三十四條，尙取法美制，未免不當。故十二年憲法已不復設定此種制限矣。

(三) 宣戰媾和權 對外宣戰媾和之權，應由元首獨立行使，抑須受議院相當之限制？徵諸各國制度，亦可分為左列之三種方式。

(1) 由元首獨立行使者 英國日本比利時等屬之。

(2) 須經議院之同意者 法國波蘭捷克斯拉夫南斯拉夫巴西智利阿根廷等屬之。

(3) 宣戰之權，屬於兩院，惟媾和僅須元老院一院之同意者 北美合衆國屬之。

我國臨時約法第三十五條之規定，完全仿效第二種方式。至十二年憲法，則將宣戰媾和，分屬於第八十四、八十五兩條之中，意在稍加重政府之外交權也。殊不知防禦戰爭之意義，乃一種當然解釋，初不必以條文載明，故兩法雖有詳略之不同，而實質上未見有何重大差別在焉。

(四) 代表國家權 外交爲國與國之關係，故對外行動，當以國家之名義行之。但國家爲一抽象之物，苟無一自然人以爲之代表，則國家之意思與行爲，固無從爲之表現。是以各國憲法，均一致規定以行政元首爲國家之代表焉。

第二目 內政權

一國之內務行政，名目浩繁，種類亦極細密。元首既爲行政部之領袖，則凡隸屬於內政範圍以內之事項，自應由元首之名義，主持而運用之。惟詳細論列，應屬於行政法之範圍。憲法所注意者，僅就元首施行內政權之際，與國家他種機關，有其相當之關係而已。考各國憲法，關於此類之規定，詳略雖各有不同，而述其大要，則可分爲次列之三類：

(一) 官制官規制定權 官制者，釐定國家機關之組織及其權限之規則也。官規者，釐定機關處理公務之

規程，以及官吏與國家間，或官吏相互間的權義關係之法則也。此等官制官規之性質，究爲法規的，抑爲行政的，頗難概括置答，當就各個之內容，分別考察而決定之。依予觀察，凡號稱官制與官規者，大抵均包括此兩種性質在內，不過行政的部分，較廣於法規的部分耳。夫官制官規，既含有法規之成分，則依嚴格之法律言，應屬議院之權限。顧何以各國憲法，均未認官制爲立法事項，而官規更無以明文規定之，此其故，有可言者。蓋行政爲專門之技術，而運用尤貴乎敏捷。縱令其內容，包含「法規性」之成分甚重，實仍不外行政範圍內之法規。與其以議院制定，以流於機械，勿如由行政機關制定，而合於實際。且同爲官制，然法院之組織與權限，各國憲法，莫不規定以法律定之，獨行政機關之組織與權限，不必以法律規定者，亦因司法行政兩部之性質，大相差異。司法程序，宜於嚴重行使者，行政程序，則宜於敏活處置也。況行政官制，縱不經議院之議決，而元首亦不致毫無忌憚，有任意增設冗員冗署之慮。因官署之設置，固不可無一定之經費，議院如認爲此項官署設置之不當，則議定預算時，根本削除之，使不成立，即無異否決其官制使不克實行，正不患元首之不受制限也。我國臨時約法第三十三條，規定「大總統得制定官制官規，但須提交參議院議決」，是未免對行政部防所不必防者矣。十二年憲法，不設此種規定，遠較約法爲有伸縮力焉。

(二) 官吏任免權 官吏有廣狹二義。廣義之官吏，舉凡行政司法軍務外交等官均屬之。但司法審計軍務等官吏，皆別有其任免方法，俟後再爲研究。外交官已論述於前，亦可不贅。茲僅以狹義之官吏爲限，申言之，唯指國

務員以及普通行政官吏之兩項而已，並不及於特種官吏之任免方式也。

(1) 國務員之任免 詳考各國制度，對於國務員之任免方法，不出左列之兩式：

(A) 依政治上之慣例者 在採內閣制之諸國，如英法德等，其憲法及法律，均無明文規定元首任命國務員，須經議院之同意。然依據慣例，每當內閣蟬蛻之際，元首必先在下議院，物色多數黨之領袖，使爲國務總理，畀以組閣之全權，而後由國務總理，推薦其本黨或友黨中之抱同一政見者，於元首前任命之爲國務員。元首皆照例畫諾，鮮有持異議者也。至於國務員之罷免，名義上雖由元首主持，實質上內閣所行之政策，既一切置於下院批評及監督之中。下院苟不滿其政策設施，而有不信任之表示，元首縱欲庇護之而不可得矣。

(B) 依憲法須交上議院之同意者 此制，唯北美合衆國行之。考北美建國之初，立法與行政不分，均集其權於各邦代表所組織之合議機關。迨憲法公布，元老院仍保有代表各邦之遺意。而行政部，由合議制一變而爲單獨制，大總統因有支配聯邦政治之責任，而畀以選任中央與各州屬官之權，不能必其無濫用也。故以得上院之勸告及承諾爲條件。可知美國上院同意權之由來，實基於聯邦制之原理也。且美爲總統制，平時國務員對於議院既不負責，則一經登用以後，縱見其才不稱職，亦不能動搖其地位。因有鑒於事後匡救之乏術，故限制總統在用人之前，須得其同意，庶幾登庸可獲賢能，而行政不致腐敗，此又同意權基於總統制而來者也。然而美制試驗之結果，與其歷史上之目的，已不相符。而國務員須經上院同意之一項，亦徒存形式。因上院

對總統推舉之國務員，極鮮有不同意者。是則美制在近日之價值，固應從新估定之矣。

(2) 普通行政官吏之任免，國務員以外之一般行政官吏，其任免方法，在憲法上究應如何規定。詳考各國制度，可分為左列之三類：

(A) 任用須經上議院同意，而罷免無明文規定者。北美合衆國行之。

(B) 任免均由元首獨立行使，不受任何之限制者。英法日意及大多數國家行之。

(C) 任免權雖屬元首，但一切程序，須受吏治法規原則上之限制者。德國行之。

(三) 榮典頒給權。孟德斯鳩(Montesquieu)有言：「專制之國尚恐怖，君主之國尚榮譽，共和之國尚道德。」此其意非謂君主國無道德之可講，不過君主國專以榮典頒給為鼓舞羣倫之具，遠不如共和國人類道德心之發育，憑藉自力的根據為充實耳。夫榮典既為君主國之遺制，則在民主國是否尚有存留此制之價值。試徵各國憲法所定，贊否不一其例，約而言之，可分三式。

(1) 以明文規定元首有榮典贈授權者。奧憲第六十五條第六項。

(2) 元首有無榮典贈授權，憲法不以明文規定者。法國波蘭及南美中美諸國。

(3) 以明文規定除「學位或職務名號」外，禁止任何榮典贈授者。德憲第一〇九條，捷克憲法第六四條，與第一〇六條，瑞士憲法第一一二條。

第三目 軍事權

行政元首，關於軍事上所行之職權，約可分為三類：（一）軍令權，（二）軍政權，（三）戒嚴權，是也。茲分別論列於左：

（一）軍令權 軍令權者，指揮海陸空軍之行動，而為統帥之權限也。世界各國，除奧大利憲法，特以明文規定軍隊調遣權，屬於國民議會外，其他如美法德波蘭捷克斯拉夫等國憲法，莫不授大總統以統帥軍隊之全權。而美德波蘭以及我國十二年憲法，並加大總統以軍隊「首長」或「總司令」「大元帥」之稱號。惟大總統雖擁有法律上之名義，徵之歷史，極鮮有如古代帝王，躬披甲冑，率隊親征之故事。甚或如波蘭憲法第四十六條之規定，禁止大總統在戰時不得為最高之司令者。蓋因近代民主國之元首，幾以文人充任為原則，武人尸位為例外。——（法德間有此例）軍旅之役，恐非文士所深諳，故遇有戰爭，不妨另任一人為主將。憲法上之著明總統有統帥權者，無非保持軍令權之統一，非必總統置身行伍，指揮動作，始得謂之為統帥也。

（二）軍政權 軍政權者，非統帥軍隊行動之謂，乃指軍隊編制與額數，以及軍費預算等之屬於政務範圍內之權限者也。此等權限，無論君主國與民主國，雖以元首之名義行之，然一切須受議院之監督。其由元首單獨決定，而不加以制限者，唯日本憲法第十二條，及民國三年約法第二十三條之少數例外而已。但軍額增減，莫不有關財政，議院握有預算權，亦未嘗不能間接課其責任。是嚴格言之，軍政權亦終不克專屬行政元首耳。

(三) 戒嚴權 戒嚴權者，謂值戰爭或非軍事變發生，對於全國或一地方，得以兵力警戒之權限是也。惟警戒雖使用兵力，而此種兵力之發動，非純粹屬於軍權之作用，不過以軍隊援助警察力之不逮，以達其維持公安之目的耳。申言之，乃以軍隊之形式，執行警察之職務，其性質非軍令權，亦非軍政權，實為非常保安警察之一種耳。各國每當戒嚴宣告之際，對於人民各種自由權，往往不能不暫時停止或限制之。故戒嚴之宣告，宜取十分審慎態度。如何能使公共之秩序，得以維持而各人自由之權利，並不失其保障，是在釐定戒嚴制度之善加考察焉。茲將各國憲法或法律上，對於戒嚴問題之規定，分為三種精神不同之制度，比較論述於左：

(1) 法波等國制度 法國在一八四九年，即以單行法律，規定戒嚴事件，極為完備。嗣經歷次修正，尤其特色。其制度概要，大抵分戒嚴為二種。如戰時之圍困砲臺或要塞者，曰真實戒嚴。平時雖無攻擊包圍等狀態，而應加警備之地域者，曰擬制戒嚴。前者戒嚴之宣告，屬於戰地之司令長官。後者因在普法戰爭時，有四十二警備區之軍官，每多妄自頒發戒嚴令，以陷人民於危難之境，故一八七八年，復以法律明定應否戒嚴，以議院宣告為原則。如值議院在閉會期內，始得由總統宣告之；但議院在戒嚴宣告後兩日內，應迅速自行集會。凡戒嚴一經宣告後，所有民政權，移歸軍事機關管理之，惟軍事機關未經接管之事務，仍由民政長官繼續行使。人民所享自由權利，若非戒嚴法明示加以限制者，軍事長官且有保護之責。苟有違法越權之行爲，致人民權利，被其侵害，雖屬軍官，仍受普通法律之制裁，此法制之大略也。至於波蘭制，大旨與法相同。而將戒嚴之原則，規定於憲法第一二三

條，及第一二四條，另以戒嚴法定其細則，效力尤大。其與法制略有不同者，唯戒嚴令，可由總統提出於議院承認後發布，若值議院閉會時，則自此命令公布之始，八日內自行集會，決定其是否正當。如拒絕承認，戒嚴立失效力。若值議院滿任後或解散後，則此命令應於新議院之第一會期，立即提出。此外對於個人自由權之停止，並未設有何種救濟方法，則似不如法之保護周密耳。

(2) 英美等國制度 英國對於戒嚴問題，向無成文規定。惟遇緊急事變發生，可隨時請求議院，制定一種新法律，以為應付之根據。若值議院閉會期內，不及制定新法律時，則行政部祇有隨機應變，俟議院開會，再請求其責任之解除，英為代議政治最發達之國家，行政部之一言一動，無不在議院監視之下，故縱無一定之戒嚴法規，而行政部之應急舉措，亦不敢過分逾越法軌也。然歐戰以後，社會情狀複雜，遠非戰前之簡單可比。即如勞資爭議問題，層見迭出，政府亦無善法以資解決。一九二〇年，議院會制定一「緊急權限法」，迨一九二六年之煤礦工人等聯合總罷工，當時情勢緊張，聳動世界耳目，而政府卒能依據此法為必要之措施，工潮因以平息。足見英國此後亦不能不有類似戒嚴法規之產生矣。至於美國制度，則行政部活動之權力，尤較英國限制為嚴。因美國議院立法之權能，在憲法上取列舉主義，凡人民自由之權利，在戰亂之時，何種應加限制，（如人身保護律，戰時有停止之明文）何種不應加以限制，憲法一一規定明白。不特行政部無自由取捨之權，即立法部欲授權政府，予以應變之舉措，亦大受束縛。歐戰後政府以命令立法之事件，雖日漸擴充，然類似戒嚴之章制，則尙未見其

發布也。

(3) 德奧等國制度 德國對於應變處置所依據之法規，不曰戒嚴法，而曰緊急命令。此種命令發布權，在戰前僅各邦有之，至戰後憲法所定，則授此權於行政元首。奧國舊憲雖認元首可發緊急命令，而一九二〇年憲法第七九條及第八〇條規定，僅有調遣軍隊權，而無確認緊急命令之意義。日本既於憲法第八條模仿普制，復於第十四條明認天皇可宣告戒嚴，殊為特別。此種制度之有侵犯自由權利與法治程度的危險，已於本節第一項第四目第四段論之，茲不復贅。

第三項 司法方面之職權（赦宥權）

行政元首關於司法方面所行使之職權，即赦宥權是也。考赦宥權之種類，各國憲法上所定，極不一致。有僅泛稱為赦免或赦減者（如美墨葡等）有分列大赦與恩赦（即特赦）者（如德法等）有於大赦外，涉及恩赦、免刑、或減刑、免訴或停訴者（如奧波蘭捷克南斯拉夫是）有以大赦、特赦、減刑、免訴、復權、並列者（如日本是）依予觀之，減刑、免刑、復權等項，皆可包括於特赦範圍以內，不必另舉。免訴或停訴，介於特赦與大赦之間，自可另立一目。所謂赦宥權者，共可分為三種，即大赦、特赦、免訴或停訴是也。至此三者之區別，則大赦為對於政治軍事一類之犯罪人，一般地赦免之。特赦，僅對於特定之犯罪人而赦免之也。大赦一經宣告，不獨刑罰可以免除，且使犯罪行為，亦根本消滅。設他日再有犯行，亦不以累犯論。至於公權之恢復，則為法律上當然之結果，無另行宣告之必要。特赦

之效果，僅以免除刑之執行爲限，而犯行並未消失。故再犯時，仍當視爲累犯。如褫奪公權者，非俟復權宣告後，不能回復其已剝奪之資格也。此大赦與特赦不同之大概。免訴或停訴，乃廢止或中止刑訴程序之進行，與特赦以確定判決爲原則者自異，與大赦亦不盡同。蓋大赦不論在判決前與判決後，均可宣告，其宣告於判決前者，即無異免除刑事訴追之意。然大赦係對犯罪人之全體，同時免除其訴追，免訴或停訴，祇對各個犯罪人而行之。此免訴與停訴，雖可爲大赦之一部分，但不能包括大赦之全部耳。夫此三種職權，皆各有專司，特免刑及免除刑訴，屬於法院之管轄，若由元首行使之，是以行政權變更司法權之作用。大赦係使有罪者等於無罪，刑法效用全失，是又以行政權變更立法權之作用矣。總之，赦宥云者，爲行政干涉司法立法之例外行動。苟非萬不得已，而輕率濫用，頗有危及法治國之隱憂，故不可不審慎出之。今將赦宥權之三種內容，分別論述於左：

(一) 大赦 各國憲法，規定大赦權之行使，約有後之三種區別：

(1) 由元首依據法律行之者 德憲法四九條二項，奧憲九三條，波蘭憲法四七條三項，法憲三條二項。

(2) 完全由議院行使之者 智利憲法二八條十一項，阿根廷憲法六七條十七項，巴西憲法三四條二七

項，葡萄牙憲法二六條十八項。

(3) 完全由元首行使未加何等限制者 捷克憲法一〇三條，日本憲法十六條。

(二) 特赦 特赦依前所述，可分左列二項言之：

(1) 免刑或減刑 各國憲法規定此權之行使，有後列之兩機關：

(A) 由元首名義行使者 德憲法四九條，普憲法五四條，奧憲六五條，波憲四七條，捷克憲法一〇三條，南斯拉夫憲法五〇條，法憲三條二項，日本憲法十六條。

(B) 由議院名義行使者 智利憲法二八條十一項，及三條十五項，墨西哥憲法七二條二五項，巴西憲法三四條二八項，又四八條六項。

(2) 復權 各國憲法規定復權者甚少，唯日本憲法十六條，有此規定。我國臨時約法第四十條及十二年憲法第八七條，均仿效之。特十二年憲法對於彈劾事件之判決，設有「須經參議院同意」之限制。

(三) 免除或中止刑訴 此制在戰前憲法規定極稀，戰後唯奧憲六五條四項，及捷克新憲一〇三條，有此規定。惟施行之際，亦有其必要之限制，即不妨及私權當事者之訴權（捷克憲法用語）是也。

第六節 行政元首之責任

責任基於權力而發生，為法學不易之原則。統觀前節所述，行政元首，既擁有各方面之職務，自不可不盡相當之責任，否則有權無責，政治將有獨裁之危，特如何課問責任之方法，則與其所行職務之性質，息息相關。如所盡職務之行爲，顯見其違法權權者，應加以法律上之制裁。如其行爲，並無違法越權之可指摘，僅於決定政策處理事務

之際，頗覺其措施乖方，因應不當，須加以政治上之處分。前者為「法律責任」後者為「政治責任」茲分別詳論於左：

第一項 法律上之責任

君主國之帝王，與民主國之總統，雖同為一國元首。然對於法律上之責任，帝王保有傳統之尊嚴地位，習俗相沿，可以不受侵犯。至於民主國之大總統，則不問所處地位，為內閣制的或總統制的元首，均一律同等擔負，毫無差別。特法律云者，細分之，又可區為兩項。

(一) 私法上之責任 大總統如與人民間，發生私法上之法律關係，則不論其為個人行為及職務行為，應與一般人民，同受民事訴訟法之支配，不能有所歧視。惟波蘭憲法五一條則規定：「大總統行使職務時之行為，對於議會或民事上不負責任。」此不可不謂為特別之奇例矣。

(二) 憲法及刑法上之責任 各國憲法，對於此種責任之規定，固多有偏重一方者。然如叛逆罪之性質，實與憲法及刑法，皆有相互關係，不能絕對劃分，故兩者併及之。惟各國關於此種責任課問之方式，以及審判之機關等類，則制度各有不同。茲分列數項如左，以資比較：

(1) 所犯之罪名。

(A) 有泛稱為犯罪者 萊提維亞屬之。

(B) 有僅列一叛逆罪者 法國與捷克斯拉夫屬之。

(C) 有列舉數種罪名者 如美憲以叛逆罪，收賄罪，及其他重罪，輕罪，並列。

(D) 有稱爲違憲或違法者 德國與奧國屬之。

(2) 彈劾之機關。

(A) 有由下議院彈劾之者 美法德波蘭捷克屬之。除美法外，其他各國，均有提起彈劾案人數之規定。

(甲) 德國 有百人以上之連署，經與修正憲法提議同額之議員決議。——(五九條)

(乙) 波蘭 至少以過半數議員之出席，出席員五分之三之決議。——(五一條二項)

(丙) 捷克 以三分二議員之出席，出席員三分二之同意。——(六七條)

(B) 有由議院聯合會議彈劾之者 奧國屬之。——(一四二條)

(C) 有泛言國會彈劾之者 立陶宛定以多數決議，(六三條) 萊提維亞定以三分二決議。(九四條)

(3) 審判之機關。

(A) 由上議院審判者 美法捷克屬之。

(B) 由特別法院審判者 德奧波蘭屬之。

(C) 由最高法院審判者 立陶宛屬之。

(4) 制裁之效果 經審判機關，確認大總統爲違犯國法者，則所下判決之制裁，僅限於停止現在之職務，以及喪失將來之資格。至其刑事訴追，非俟退職之後，不能適用之也。各國憲法，皆有類似之規定，即無規定明文，解釋上亦如此義。

我國臨時約法第十九條十一項云：「參議院對於臨時大總統，認爲有謀叛行爲時，得以總員五分之四以上之出席，出席員四分之三以上之可決，彈劾之。」又第四十一條云：「臨時大總統，受參議院彈劾後，由最高法院全院審判官，互選九人，組織特別法庭審判之。」至十二年憲法第六十條云：「衆議院認大總統副總統，有謀叛行爲時，得以議員三分之二以上之列席，列席員三分之二以上之同意，彈劾之。」又第六十三條云：「參議院審判被彈劾之大總統副總統。」其第二項：「審判非以列席員三分之二以上之同意，不得判決爲有罪或違法。」其第三項：「判決大總統副總統有罪時，應黜其職，其罪之處刑，由最高法院定之。」比較兩法重要之異點，在臨時約法上之審判機關，爲最高法院。在十二年憲法上之審判機關，爲上議院。考其有此差別之原因，則臨時約法所採者爲一院制，憲法所採者爲兩院制故也。

第二項 政治上之責任

元首應負政治上之責任與否，當視政體之採內閣制與總統制爲轉移。歐戰以後，情境複雜，又有介於總統制內閣制之間的第三者制度產生焉。分別論之於次：

(一) 總統制之元首 此制以元首自負責任爲前提。惟所負之責任，非對議院負之，乃對人民負之。所謂對人民負責云者，無非任滿使其不再當選，頗鮮見有任前屏其去職之先例，實爲此制之一大弱點。故除美系諸國行此制度外，其他各國，均未有採用之者。

(二) 內閣制之元首 此制以元首不負責任爲前提。考元首可不負責之理由，則因實權握於內閣，王僅坐擁虛名，英諺所謂「國王統而不治」是也。此「統而不治」之原理，英國乃幾經衝突摩盪之史跡，醞釀而出，決非一蹴可幾。其後法國極意模仿，流弊百出。故英儒梅因(Maine)嘗謂「英國元首，統而不治，美國元首，治而不統，唯法國元首，統治兩無之」，語雖滑稽，頗切實情。惟窮斯變，因有近代之第三種制度，應運以生。

(三) 折衷制之元首 此制以德國憲法肇其端。按德國本採內閣制者，故憲法五十條及五十六條之規定，著明「總統一切命令及處分，必經國務總理或國務員之副署，而對聯邦議會，負其責任。」則總統自身之無庸再對政治負責，不難於言外得之。然反觀四十三條二項，又謂「聯邦議會，得以三分二表決之動議，請求公民投票，罷免大總統，如公民投票可決，則總統停職，如否決，則總統視爲新當選，而議會解散。」既言總統任期未滿，可由議會動議罷免，是總統對於政治，又非絕不負責可知。吾人驟觀德憲前後，似覺互相矛盾。但總觀德憲全體之精神，可知大總統實超然於各黨派各機關之上，而居於國家之公人地位。一方既不效法國總統之屈伏於議院之下，一方亦不效美國總統之獨立於議院以外。故在平時言，仍使不負政治責任，爲其原則，特遇總統與議院政見衝突之際，憲

法決不遏止其意見之流行，且使其盡量發揮抗拒之能力。至於兩者之是非曲直，則一任公民最後之裁斷焉。德國自此新制度創立，一時公法學界，頗受其感動，惜繼起者尙不多見。唯萊提維亞憲法四十八條云：「大總統有提議解散國會權，但應付公民投票，如投票有過半數贊同，國會即應解散。」又第五十條云：「公民如對解散國會，有投票過半數之反對時，大總統應視爲解職，國會應另選舉新總統，繼續補足其任期。」合此兩條以觀，雖有小部分與德憲不盡相同，而大體採自德憲確無可疑。再觀其第五十一條云：「有國會過半數議員動議，祕密開會，得三分之二以上之表決時，即可撤銷大總統之職。」有此一條規定，於是總統與國會平衡對抗之旨盡失。因總統提議解散國會，須經公民投票之表決，何以國會提議罷免總統，獨不經公民表決，且可由國會祕密決定之乎？至於立陶宛憲法第四十四條，第三項之規定，亦僅偏重國會一方，並不設公民表決之制。欲防制議院立法之專橫，而又不欲總統享有牽制議院之勢力，是其與德憲相較，實屬形近神離，未見有何效果也。

第三十章 內閣

考各國中央行政組織之系統，除各種行政，均分設一部專管外，類多聯合各部，以構成一行政統一之機關。此統一機關之名稱，各有不同。如在內閣制下，名爲「內閣」Cabinet，在行政合議之下，名爲「聯邦行政委員會」Bundesrat Federal Council，在蘇維埃制下，名爲「人民委員評議會」Sovnarom。在總統制下，雖亦有稱各部全體爲「內閣」Cabinet者，不過一習慣名詞，並無法律上之地位，其行政統一樞紐，完全在於大總統一人而已。綜觀各種行政統一機關之組織，及其與他機關之關係，皆有其特殊之精神。余另在憲法學原理一書內之政制編詳加討論。今爲教科體例所限，僅就內閣制中之數要點，述其大概而已。

第一節 國務員與閣員

國務員之範圍，昔時均以國務總理及各部行政長官爲限，如我國臨時約法第四十三條，及十二年憲法第九十三條之規定是也。近世採內閣制之國家，每於各部長官外，另增設不管部務之國務員，使其加入內閣。因之國務員有兼管部務與不管部務之別，而凡爲國務員者，莫不同時卽爲閣員。惟英國國務員之範圍更廣，通例各部大臣，

皆在國務員之列。外此，既不管部，（如大法官、樞密院長、掌璽大臣等，）亦非大臣，（如國會次長，）皆可以國務員目之。種類既參差不齊，人數亦逐年增加，故國務員勢必不能盡列席於內閣會議。至於次定某國務員之應否入閣，其權操於國務總理。而決擇之標準，以及閣員之數量，亦因時代而變遷，並無一定。是以在他國，認國務員與閣員，毫無差異者，在英國則國務員，有關員與非關員之不同。換言之，英國內閣閣員，固無不為國務員者，但國務員非盡屬於內閣閣員也。

第二節 國務總理

曠觀各國內閣組織之分子，其閣員名額，多則如英國有二十餘人，少亦在十人以上。夫聚合無數同僚於一堂，以任軍國之大計，職員如何分配為相宜，政見如何聯絡而一致，乃至出處進退，如何始能齊其心志，不致分攜。固不能不有一運用之總樞紐，以啓閉其間，而筌此總樞紐者何人？則國務總理是也。考國務總理，亦國務員之一，以形式言，與其他國務員立於平等地位，以實際言，則國務總理，為元首與議院間之媒介，事繁任重，自非確具真才，不足以居斯職。然一種制度運用良否之關鍵，人治問題，固覺重要，尙不及法治問題之尤重要也。余嘗縱覽英法德普日本五國制度上之國務總理，見其各有特點，各具匠心，決非互相規模，所得神肖。余在憲法學原理一書中，論列頗詳，茲不再贅。

第三節 國務會議

第一項 國務會議之權限

國務總理，爲內閣之領袖，而內閣，爲合議之組織。故凡國務之比較重要者，總理究不宜單獨決定，必開國務會議以討論之。國務會議之目的，一則謀各部政策之一貫，一則對議院負責之共同，此行政中樞之所以不可不設置者也。至於國務會議，應有如何之權限？各國制度，有以憲法規定之者，有以內閣官制規定之者，其範圍大小，各不一致。茲分別舉例如左：

(一) 以憲法規定者 有左列三國：

(1) 德國 德憲第五七條，規定屬國務會議之權限者，有

(A) 各種法律草案。

(B) 國務員二人以上主管事務之意見爭執。

(C) 憲法或法律，定爲應交國務會議之事項。

(2) 普魯士 普憲第四七條第(二)(三)項，及第五〇條，明定屬國務會議權限者，有

(A) 各國務員之權限，無法律規定者。

(B) 各國務員之權限，互起爭執者。

(C) 法律案之提出於國民議會者。

此外第五一條至五五條之各種事務，雖未明言須經決議。但遇情節重大，未嘗不可以會議方式解決之，是亦當然之解釋也。

(3) 捷克斯拉夫 捷克憲法第八一條，明定屬國務會議之權限者，有

(A) 提出國民議會之議案，以覆議案，與命令。

(B) 含有政治性質之事件。

(C) 關於法官，及第八級以上文武官吏之任命。

(二) 以內閣官制規定者 如日本是。我國元年國務院官制第九條規定，應屬國務會議之各項，大概均仿自日本，而稍加詳盡者，茲列舉於左：

(1) 法律案及教令案。

(2) 豫算案及決算案。

(3) 豫算外之支出。

(4) 軍隊之編。

(5) 條約案。

(6) 宣戰媾和事件。

(7) 簡任官之進退。

(8) 各部權限之爭議。

(9) 依法令應經國務會議事項。

(10) 議院咨送人民請願案。

(11) 國務總理或各部總長，認為應經國務會議事項。

第二項 元首與國務會議

元首與國務員間之關係如何，此與一國所採政制，密切相關。如為總統制，則國務會議之召集，以及國務之待取決者，均唯總統之命是從。因總統自居政治衝要，負有責任故也。若為內閣制，元首能否列席於國務會議？大有討論之餘地。泛稽各國制度，約有四種不同之法例。

(一) 憲法與慣例，皆不認元首可以列席閣議者 如英國是。

(二) 憲法無元首列席閣議之明文，而解釋為非禁止元首列席者 如德國是。德憲雖無明文認許元首列席閣議；然據學者一般之解釋，以為元首平日既須確知一切國務處決之內容，而國務員亦負隨時報告國務於元

首之義務，則元首有時出席內閣，參加意見，自爲相隨而生之權力，並無禁止之必要。特玩索憲法第五七條與第五八條之規定，所有法案及政策，贊否同數，皆須取決於議長。則元首縱能列席，亦不能參加表決可知矣。

(三) 將國務會議之性質，區分爲兩種，以決定元首出席於何方者。如法國是。法國憲法僅有「國務員會議」之名詞。然依據習慣，尚有所謂「內閣會議」者，雖非正式機關，而所有大致方針，以及各部重要政策，均須經「內閣會議」決定後，始再提出於「國務員會議」以通過之。足見「內閣會議」爲實際上之政治樞紐，「國務員會議」不過形式上之行政統一機關而已。大總統可以爲國務員會議之主席，而不能列席於內閣會議，因之真正決議權，仍在國務總理，不屬於大總統也。

(四) 憲法明定元首得爲閣議之主席，但遇決定及執行，有違憲法或法律時，即不能與內閣相反抗者。如芬蘭是。考芬蘭憲法第三九條之規定，閣議主席，仍以國務總理充任爲原則。惟大總統既可出席國務會議，自亦隨時可爲主席。且國務員於其職權發生疑義時，亦可由大總統決定之。——(第四二條)就表面言，似覺芬蘭總統之權力，遠較前述各國爲大。然日常有關各部之命令，仍須經國務員之副署。——(第三四條)國務員如發見其決定案，違背憲法者，有拒絕副署權。如發見其決定案，或交內閣之執行案，違背法律者，得請其撤回或變更之。若大總統固執已見，內閣可宣布該案不能實行。——(第三五條與第四〇條)蓋以防元首之非法干涉以破壞內閣之責任原則也。

第四節 國務員之責任

國務員所負責任之種類，約分爲三。一曰「倫理上之責任。」此無論何人，均當負之，而國務員之應具政治道德，尤較任何人爲重要，自不待言。二曰「法律上之責任。」內含一般之違法問題，以及執行職務之違法問題兩種，國務員所負之法律責任，大概置重於後者一項。三曰「政治上之責任。」乃指國務員決定政策施行行政務之適宜與否，而與對法律之是否違背，不相干涉。縱使其行爲毫不違法，苟認其爲措置失當者，亦應受相當之制裁也。以上三種責任，除第一種無關憲法外，其二三兩種，表現責任之方式，則一爲「彈劾制度」，一爲「不信任決議」，界別各異，不容混淆。而不信任決議與內閣制之關係，比較彈劾制度，更爲密切。蓋議員之所望於國務員者，非僅在其循循守法，卽爲盡職，且冀其能施行良好的政治方案，以謀國民的公共福利。換言之，國務員非僅負不違背法律之消極責任，並須負建設善良政治之積極責任也。茲將此兩種責任之內容，分列要點，探討於后：

第一項 副署

凡立憲國，元首所發布之命令或處分，非經國務員之副署，不能發生效力。自法律上言之，副署者，國家意思表示之必要條件也。惟在內閣制之國家，元首因不居於責任之地位，而國務員所副署之範圍益廣。例如英國，不獨命令等，須經國務員簽署，卽元首平日有關外交內政之一切公文函電，亦須經由國務員參預始可發布。南斯拉夫王

國，且以憲法第五條載明之。此種副署行爲，若依形式言，固以元首之名義發表。惟元首一切政治之行動，既悉經國務員贊之襄，國務員苟不予元首以同意，元首又安能反其意而行之。故就實際言，元首一切之政令，業經國務員表示同意，而副署其名於上，即不得諉爲元首之行爲，實爲其自身之行爲。因而議院之糾問責任，亦僅對國務員，不及元首。戴雪謂「副署爲負責之證明書，」良不誣也。考副署，又有「單獨副署」與「聯合副署」之別。大概屬於一部或數部之事件，則由國務總理會同關係之部長署名，屬於一般之政治事件，則由國務員全體署名。各國憲法及內閣官制，無不有此規定。至國務員得拒絕副署與否，其例不一。證以學理，副署既爲同意之表示，則元首若強以不同意之事件，而使其署名，豈非代人受過。是以國務員懷於責任所在，苟認元首行爲，不能予以同意者，自不妨拒絕副署。但於此有一例外，即任免國務總理之命令，不能拒絕副署是也。因此種命令而可以拒絕，則舊國務總理，若執不去職，新內閣將陷於不能成立矣。法國一八四八年之憲法，特刪除「副署任免國務員命令」之一條，現制雖仍須副署，然從無舊國務員拒絕副署新國務員任命命令之事實發生。彼邦學者狄驥，謂縱令有此事實，亦可解釋爲由現任國務員中之一人，或新國務總理署名即可，不必限於舊國務員之全體署名也。民國六年黎元洪因罷免段祺瑞之職，此問題曾引起一時之論爭，故十二年憲法有第九五條但書之設焉。惟「不在此限」四字，尙覺詞意含混，猶不及希臘共和國憲法第七十二條第二項，明白規定由新國務總理副署，庶法律上得一正當解決之途徑，以免再滋疑義也。

第二項 不信任決議

考不信任決議之緣起，乃由英國彈劾制度，漸次進化而來。英國運用內閣政治，向稱純熟，故所謂不信任決議者，其範圍甚廣。例如內閣提出之豫算，以及重要法案或政策，有一爲下議院所否決，則內閣即須辭職。間亦有由內閣試探議員多數之意向，以請求議院爲信任投票者。大抵此不信任票，得對於閣員全體或某一閣員投之，前者爲閣員所負之「聯帶責任」，後者爲「單獨責任」，是皆英國所行之一般慣例，並無明文規定者也。特依內閣制之原理，議院固可投不信任票以倒政府，而政府亦可解散議院以自衛。是以議院行使投票時，不可不格外慎重，否則行之而遭解散，無異自承數百鎊選舉運動費之罰金矣。夫英國有良好之習慣，政府與議院雙方，又各能挾持其武器，而不輕率濫用，縱無憲法規定，自能遵循一定之軌道。若在憲法無素養之國家，而議院職權，設使高於政府者，尤不可不設定明文，以限制此權之行使。歐洲法德各國憲法均有如此之規定，近如希普奧捷克各國之新憲內容更較詳細，茲分舉之於左：

(一) 希臘 希臘憲法第八八條之規定。內含要點甚多，茲分摘其數項如下：

(1) 衆議院之不信任案，如未通過，須經過兩個月後，方可再行提出。且至少須經議員二十名之連署，並指定提出動議不信任案之問題。但有一例外，如不信任案經衆議員半數連署者，則雖未滿兩個月之期限，亦可再行提出。

(2) 不信任案提出後，須經過二日，方能討論，而討論亦不能過五日。

(3) 信任案或不信任案之投票，如經衆議員二十名之請求，得延長至四十八小時。

(4) 信任案或不信任案，至少須得五分二之票數，方可通過。

(5) 衆議員任國務員者，對於此類提案，亦有投票權。

(二) 普魯士 普憲第五七條之規定，約有後述諸要點：

(1) 邦議會表示不信任決議，若在國民請願解散邦議會時，不得行之。

(2) 不信任之動議，至少須有議員三十人之聯署。

(3) 動議自討論終結後，非經過一日，不得表決。

(4) 不信任提案後，在十四日內，應表決完結。

(5) 不信任投票，用記名式。

(6) 不信任之決議，非有邦議會議員至少半數之同意，不生效力。

(7) 有不信任之議決時，國務員應即退職。但國務總理之退職，限於內閣不行使解散議會之權限時，或雖

已發議解散議會，而該發議爲委員會所否決時。

(三) 奧大利 奧憲第七四條第二項，內有左列數要點：

(1) 國民議會，爲不信任之決議，須有議員半數之出席。

(2) 經議員五分之一之要求，除休息日不算外，得將投票延期至第三日。

(3) 投票如再延期，須依國民議會之議決。

(4) 捷克斯拉夫 捷克憲法自第七五條至第七八條，規定尤詳，茲分列其要點於下：

(1) 代議院議決不信任政府時，須有議員過半數之出席，且須有記名投票過半數之可決。——(第七五條)

(2) 提出不信任之決議案時，須有代議院議員百名以上之聯署，即交付委員審查。委員至遲當於八日內，報告審查結果。——(第七六條)

(3) 政府得提出信任案於代議院，可不必交付委員審查，即討論之。——(第七七條)

第三項 彈劾制度

第一目 彈劾制度之淵源

英國彈劾制度，遠在十四世紀愛德華三世期內，已經發生。迨入杜德王朝，漸就衰微。惟至斯替阿特王朝，此制又復中興。總計一六二〇年至一六八八年間，彈劾案件，竟達四十餘起。彈劾之範圍，亦逐漸擴張，不僅限於違法問題，即政府關於內政外交之失當處理者，亦可由庶民院起訴，貴族院受理而審判之。考彈劾制如此普遍之原因。一

由當時司法尙未獨立對於現握權勢之大臣，縱有犯罪，亦無敢加以制裁，故有另謀制裁方法之必要。貴族院與政府爲敵體，使其爲審判機關，較爲適宜。一由貴族院在英國歷史上，本居最高法院之地位，而依司法慣例，起訴權向屬於人民選舉之陪審官，庶民院議員之出於選舉，其方法又與陪審官略同。則使庶民院與貴族院，分掌彈劾審判之權，正與英國之傳統司法觀念，不相違背也。其後議院政治，日漸發達，責任內閣之原則，亦已昌明。於是國務員出處之進退，悉以庶民院之喜怒爲轉移，凡國務員之施政失當者，議院可投不信任票，以使之去職。至於國務員之違法瀆職，則因法院制度確立，亦當適用一般犯罪之罰則，使受法院管轄而無庸再行彈劾，以增其特權。因之，無論國務員在政治上或法律上所負責任之方法，均另有其他制度爲之根據，殊無運用彈劾權之必要。故近百餘年內，英國彈劾制度，久已廢弛不用，然而歐美諸國之仿效英制者，乃猶先後繼起，沿用勿替，抑又何哉？蓋因國務員居特殊之地位，負特殊之責任，苟有違法行爲，多少含有政治之意義在內，決非單純法律事件可比。若以普通法院之組織，以及法官之知識，一爲衡量，恐其未能超脫現勢力之拘束，以爲適當之裁判，自不如另立系統，或可應付此特殊的法律問題耳。

第二目 彈劾制度之比較

各國之彈劾制度，雖均取法自英，而組織之系統，則各有不同。在採兩院制之國家，如昔時法蘭西，曾以兩院各別提出彈劾者，近則多數國之通例，皆限於下議院，始得提出彈劾案，惟審判機關，有以上議院司之者，有以法院司

之者。茲據各國憲法所載，分別敘述於后：

(一) 上院審判制 如美憲第一條第三節，法憲第一二條，葡憲第五五條，墨憲第一〇五條，捷克憲法第七九條，屬之。

(二) 法院審判制 此所謂法院者，又當分別為普通最高法院，與特別混合法院之二種。

(1) 普通最高法院審判制 如荷蘭憲法第一六四條，比利時憲法第九〇條屬之。

(2) 特別混合法院審判制 如德憲第五九條，普憲第五八條，奧憲第一四二條，丹麥憲法第六八條，挪威憲法第八六條，屬之。

第三目 彈劾之原因及其效果

彈劾之原因者，指下議院對於國務員之何種行為，始能提出彈劾，申言之，即彈劾權之範圍是也。曠觀各憲法所載，不外下列三種，例如美墨等國，限於犯罪行為。(如叛逆罪、收賄罪，及其他重罪輕罪。)法國限於職務有關之犯罪行為。德普奧等國，限於違犯憲法或法律之行為。雖各國適用彈劾之範圍，互有廣狹之不同，然有其一致之點，即彈劾僅用於違犯法律之事件。若夫政治上之不當行為，皆另有不信任決議，以課其責，無庸提出彈劾案也。

彈劾之效果云者，即經審判機關判決確定以後，對於違法之國務員，應加以如何制裁之謂也。此一問題，曠觀各國制度，約有二種之差別：

(一) 刑罰主義 英國彈劾制之性質，在歷史上，本屬一種刑事裁判。其後法國摹仿英制，所謂職務犯罪，學者多從刑事犯罪之同一解釋。因之所加制裁，亦可謂之刑罰上之制裁。然而法律之前，一切平等，為歷來不易之原則，若以國務員之違法或犯罪行為，不由法院課以刑罰，而出於議院之自由議決，不獨有反法律平等之規則，且更損害司法獨立之精神。

(二) 懲戒主義 其他多數國家，審判之結果，如認國務員確為違法或犯罪行為者，則例須免其現任官職，及喪失其官吏資格。即如美國彈劾權之範圍，向極廣泛，然據其憲法第一條第三節第七項所載，亦以「罷免職務，及剝奪在合衆國享有名譽信託或利益等官職之資格為限。」如超過罷免官職以上之制裁，則須移交普通法院，適用普通刑法上之科罰，而審判機關並不自為刑事裁判也。夫免官褫職，乃行政上之懲戒罰，而非刑罰，故稱之為懲戒主義焉。

右述兩種主義，比較之，自以後者為合理。惟普通之行政懲戒，為上級官吏執行之處分，今國務員之上，別無一最高行政機關，或有之，亦不適於此種審判。故另由他種審判機關執行此處分權，若就法律上言，非一般的懲戒處分，乃特殊的懲戒處分耳。我國十二年憲法第六三條第三項云：「判決國務員違法時，應黜其職，並得奪其公權，如有餘罪，付法院審判之。」是亦採用懲戒主義者也。

第六編 法院制度

第三十一章 普通法院

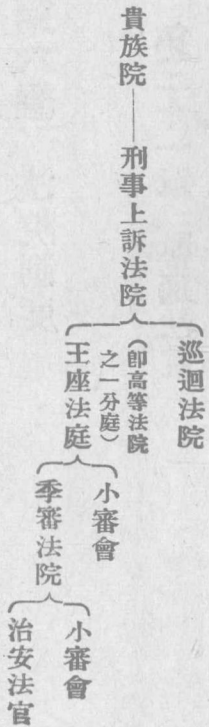
第一節 法院之組織

關於法院之組織權限，以及法官任免諸事，皆屬於法院編制法之範圍，憲法學實無詳論之必要。唯因憲法不必詳加探討，故在分論各問題以前，不得不將各國司法制度之體系，作一大量之考核，庶不為部分知識，反掩蔽其全體精神之所在也。

茲將英美法德四國制度，臚列於左，再以我國法院制度之沿革奠其後焉。

(一) 英國法院組織之體系 英國一切政制，漫無系統，尤以司法制度為甚。幸自一八七三年至一八七六年間，各種司法規則頒布，始稍有條理可尋，而英格蘭威爾士及北愛爾蘭之法律一致，亦自成其為一體系焉。按英國慣例，刑事與民事之程序，以分立為原則。先就刑訴言之，則握最低級之司法權者，為「治安法官」，多以鄉紳或

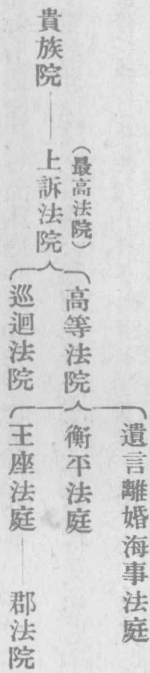
商人兼任，處理輕微案件而須即決者，其有一人以上之法官，可開「小審會」以審理之。在「小審會」之上者，爲「季審法院」，即以每郡之治安法官爲法官。除覆審「小審會」之上訴案件外，尙有受理「比較嚴重」或「含有法律困難問題」之案件之初審權。惟初審有陪審官，而覆審無之。名爲「季審」者，指每年僅開庭四次而言也。再上，爲「巡回法院」，乃判理經大陪審官以公訴狀提起之案件，如死刑無期徒刑等，爲「季審法院」所不能判決者，然非「季審法院」之上訴機關。其法官，完全由「王座法庭」就其全體法官中，分派一人或二人，至全國各司法區，每年開審四次，周遊不息。但巡回法院，並非因此成爲王座法庭之分支，實與王座法庭平等對立，互不隸屬也。巡回法院與王座法庭之判決，如認爲有事實不符，或法律錯誤者，尙可由「刑事上訴法院」審理，此法院係一九〇七年設置，爲一純粹之上訴法院，故對下級法院之判決認爲不公者，皆可變更或撤消之。該法官亦由王座法庭庭長，就其法官中選任，至少以三人爲限。特審判不用陪審官，是其異點耳。對於「刑事上訴法院」判決之案件，如仍有不服，則經大法官之允許，尙可再上訴於「貴族院」，爲其終審。綜上所述，可將刑事各審級，列表於次：



再就民訴言之，最低級者爲「郡法院」。所謂「郡法院」者，非一郡即設一法院也。大概英國之司法區劃，不必與行政區劃一致，故一郡設一法院者有之，一郡設數法院者亦有之。合計全國初級法院之管轄區域，現共有五百區，更將此五百區合併，而劃爲六十巡迴大區，各由大法官委任法官一人，主持裁判事務。特小區之開庭，月有定期，大區則由法官巡行各處開審，統名之曰「郡法院」焉。考英國此種司法區設立之目的，在於地小數多，俾一般民衆，如有訴訟，即可隨處隨時向法院提起，便利孰甚。

至於此法院之事務管轄，則在普通案件，涉訟數目，不超過一百鎊以上，或在平衡法案件，不超過五百鎊以上者，皆有受理之權。審判手續，亦極簡單，當事者之任何一方，均可要求設陪審官。（八人）凡經陪審官判決之事實問題，以不准上訴爲原則，然當事者若認爲陪審官有重大錯誤，或發見新證據，亦可請求高等法院，發交原審法院再審也。「郡法院」之上，爲「高等法院」，內又分設三庭，即（一）「衡平法庭」有法官七人，以「大法官」爲庭長，專管衡平法上之特殊案件，不設陪審官。（二）「王座法庭」有法官十六人，以民庭主席爲庭長，蓋此法庭本兼理刑民訴訟，在刑訴方面，則爲「小審會」與「季審法院」之上訴法院，在民訴方面，則爲「郡法院」之上訴法院也。（三）「遺言離婚海事法庭」有法官二人，以一人爲庭長，所管理之訴案，當然以遺言離婚海事爲範圍耳。以上三庭之權限，雖各有所司，不相混雜，而各庭之法官，均可互相調用，因其本屬於一機關也。與「高等法院」同等級者，尚有「巡迴法院」，亦可兼理民刑，不過刑訴每年開審四次，民訴則每年祇開審二次耳。再上，則爲「上

訴法院，以高等法院之「三庭長」及「六常任法官」再加一「前任大法官」共十人組織之，其職務，在受理高等法院之各庭及其他法院判決不服之上訴案件，顧名思義，實一純粹之民事上訴法院也。「上訴法院」之判決，如再有不服，則專以法律問題為限，猶可上訴於「貴族院」。夫貴族院者，本英國之「上議院」也，若依法律形式言，則凡屬上議員，皆可參加執行此司法職務，且執行司法職務時之手續以及會議，亦祇可認為立法手續與立法會議也。然一按其法律實質言，則真正執行司法職權者，僅有終身議員之六大法律專家及一議長（即大法官）況實際判決案件，祇須其中之三人，即在開會期內，亦可為之，謂為最終審之法院，誰曰不宜。綜上所述，茲再將民事各審級，列一統系表以明之。



(二) 美國法院組織之體系 大凡聯邦國之法院組織，向有不同之兩種編制，即一為二重制度，於國家之法典及法院系統之外，另有各邦之法典及邦立法院之設備是也。一為單一制度，全國僅依據國家法律而成立各級法院，並無一邦以內之法院系統可言也。德國屬於後者，美國屬於前者。唯因美國司法制度之不統一，故今暫置各邦之法院編制於不論，而專論其國家之法院編制焉。

美國法院，共可分爲三級，其最低級者，名爲「地方法院」。全國約分爲八十區，每區設一地方法院。小邦自成一區，大邦則分割二區四區不等，若一區太大，而事務甚繁，尙可分爲若干分區。地方法院，可在各分區輪流開庭，並不固定一處。至法官人數，以單獨制爲原則，間亦有設數人者，須視職務之煩簡而定。管轄範圍，異常複雜，大概不屬於邦法院專管之民刑訴訟，均有權受理。審判時，並適用陪審制，第二級者，爲「上訴巡迴法院」。現在全國共劃分爲十大巡迴區，每區卽有一「巡迴法院」之設置，一區約包含三邦以上不等。法官少則三人，多至五人，內必有一最高法院之法官，派至一區內之各都市巡行開審，事畢仍返華盛頓就其原職。凡由「地方法院」上訴之案件，卽以「上訴巡迴法院」之判決，爲最終審。惟有下列兩種之特殊事項，則不在其職權範圍以內；例如邦際通商或運輸事務之訴訟，應由「地方法院」直接上訴於「最高法院」者，一也。或在「上訴巡迴法院」受理之案件中，一涉及於憲法解釋及違憲問題，依法應卽移送於「最高法院」審理，二也。再上，則爲「最高法院」。法官共有九人，以一人爲院長，另有陪審官八人，每年十月，至次年五月，爲正式開庭日期。任何案件之送達於最高法院者，先由九法官各自獨立的審查當事者提出之訴狀及辯護狀，然後召集全體會議，投票決定，以多數贊同之意見，作爲確定判決之標準。所有判決理由，均應詳敘於一「報告文書」之內，無論其意見爲多數的或少數的，爲贊成的或反對的，皆不妨一一載明。此種文書，不徒爲學者所傳誦，且足爲立法之淵源，蓋贊成方面之意見無論矣，卽在反對方面，有時持理甚精，或反勝於多數者，尤其如五對四之表決，差別極微。目前雖不發生效力，將來時勢變動，卽此一部分

之反對意見，亦不難轉變成爲正式之判決例也。至於「最高法院」之管轄範圍，除由下級法院上訴而來之案件外，尙有其一定案件之初審權。若大量統計其受理之訴訟，不外乎兩大類別，即一爲對人管轄，如大使、公使、領事以及各邦公民間之各種案件屬之，一爲對事管轄，如托辣士、鐵路、勞工以及各種經濟事業之案件屬之。據俾耳德（Beard）在所著美國政府與政治一書中所述：謂「法官欲應付其職司，必具備兩種之智能，一爲憲法的智能之運用，一爲專門的智能之運用，前者法官之知識，尙優爲之，後則縱以熟練之化學家工程師，均感棘手之問題，而最高法院，竟不得不加以判斷矣。」因又聯想及於陪審古制，祇適宜於農業社會者，今後對於專門技術之困難案件，應如何修正而謀救濟。此可想見新司法職務之趨勢，而新司法制度之當另行估價也。

（三）法國法院組織之體系 法國之法院組織，共有四級，最低級者，爲「治安法院」，依一區設一法院之例，全國共有三千零十九區，故「治安法院」之總數，亦與之相埒焉。其所受理之案件，大概以「違警罪」爲多，如六百佛郎以下之民訴，及罰金不逾十五佛郎，拘役不逾五日之刑訴，均由其審理。至民訴在三百佛郎以下，刑訴不逾五佛郎之罰金，一經判決，卽爲終審。若超過此限度之案件，則皆可提起上訴，然上訴者爲數極微，因治安法官之職責，在於排難解紛，民間小有爭端，一經法官之調停，莫不讚同息訟，因此治安法官遂有「和事老」之稱。稍高，爲「郡法院」，前有三百五十九郡法院之多，自一九二六年實施大減政後，已合併成爲一百三十一矣。「郡法院」可謂「輕罪」之初審法院，按法國刑法，有「違警罪」「輕罪」「重罪」三者之分。「違警罪」以「治安法院」

爲初審，「郡法院」爲終審，「輕罪」則以「郡法院」爲初審，此外如「勞工仲裁會議」之上訴案件，亦以「郡法院」爲終審。郡法院之法官，五人至七人不等，每次開庭，法官必全體出席，以一人爲之長，判決時亦須得全體之同意，另有檢察官一人，專司檢舉責任。再高，則爲「上訴法院」，全國共有三十之數，係併二十七本部及三屬地而合計之也。院內分設「公訴」「刑事」「民事」之三庭，每庭設推事五人，以一人爲庭長，尙有院長及總檢察官等，綜理院務。「上訴法院」之使命，全在判決上訴案件，判決後卽爲終審。與「上訴法院」同等級者，尙有「刑事陪審法院」，全國共有八十九之數。院設法官三人，以一人爲主席，乃由上訴法院之推事中指派而來，其他二人，則或由上訴法院，或由郡法院之推事中，臨時選任之。另有陪審官十二人，係從公民單中抽籤而組成者。陪審法院，每年開庭四次，審判時，以事實之決定，爲其主要任務。最終一級，則爲「大理院」，有院長一，庭長二，推事四十五，總檢察官一，檢察官六。內設三庭，一爲民事預審庭，一爲民事庭，一爲刑事庭。受理上訴案件時，先由一人審查報告，再付全體公決。如認下級法院之判決適當，則維持原判，如認爲不適當，大理院並自行令將原判撤銷，不過命又一同級之下級法院，重加審理而已。萬一此下級法院仍沿用原判決，而上訴如故，則大理院之全體推事，應以極莊嚴之手續，開庭審查，或維持原判，或再撤銷原判，而命第三之同級的下級法院重行審理。此時第三之同級下級法院，卽應有服從大理院法律意見之義務矣。

(四) 德國法院組織之體系 德國之法院組織，亦分四級，除中央之最高法院外，其他三級法院，皆在各邦，

然各邦不必三級具備，或兩邦合設一級，或甲邦委托乙邦代管，均無不可。雖在形式上不免參差；但自下級以至最高，構成一國家之司法統系，正與美國制度相反，乃集權的，而非分立的也。其最低級者，爲「地方法院」，所管轄之權限，約分三類，一屬民刑訴訟，一屬童年犯罪，一屬非訟事件。民刑訟案之審理，均以單獨制爲原則，惟審判一部分之重罪及輕罪時，須得陪審官二人之協助耳。陪審官之職權，比較英美之陪審官爲大，頗近於合議庭之推事，與其謂爲陪審，毋寧認爲參審之較爲真切也。檢察官若以爲案關重要，特別增加法官一人者，則此「地方法院」即可構成爲「擴大陪審法院」矣。第二級爲「邦法院」，有院長一人，庭長及推事各若干人，且可兼爲地方法院之法官。邦法院之管轄權限，在民事方面，有三大類別，一爲下級法院之上訴及抗告案件，二爲民事之初審案件，三爲人民要求公務員及國家之賠償損失案件。凡民庭開審，均取三人之合議制。在刑事方面，則分爲「上訴」與「初審」兩種，上訴案之審理，有「小刑庭」與「大刑庭」之分，小刑庭以一推事二陪審官組成，大刑庭以三推事二陪審官組成。由地方法院之普通陪審法院上訴者，則開小刑庭審判之，由擴大陪審法院上訴者，則開大刑庭審判之。至於不屬地方法院及最高法院管轄之案件，邦法院皆有初審權。惟受理刑訴之初審時，卽成所謂「巡迴法院」，因其管轄區域，不以一邦爲限，既合數邦而受其統轄，無異於巡行審判也，故有此名。此項巡迴法院之組織，有推事三人，陪審官六人。此外尚有「商事庭」之設置，商事庭可與邦法院分離，設於商人便利之都市。以法官三人組織之，主席必限於邦法院之推事，其他二人，則由商人團體選出，是亦一種特色也。第三級爲「高等邦法院」，設立多寡，

係按各邦繁簡而定，非必限於一邦一院也。高等邦法院，分設民刑各庭，均採三人合議制，不設陪審。所受理之訴訟，民事多屬於上訴及抗告之案件，刑事則多爲再審案件，間亦有受最高法院之委任，審判專屬最高法院之初審刑訴者，如內亂外患罪之類是也。終級審，則爲「宗國法院」，此法院設於薩克遜邦之萊比錫（Leipzig）。共有民庭九，刑庭四，民庭採五人合議制，刑庭採三人合議制；但審理初審案件，可增至五人，不過刑訴之初審，以移付高等邦法院辦理者，居其多數。宗國法院，審判一切上訴案之目的，不在確定事實問題，而在統一法律之解釋。有時各庭對於法律之見解，不能一致，則開「聯合庭」以裁判之，凡經聯合庭所下之判決例，各級法院，均有遵守之義務。

我國之法院編制法，尙沿自前清所謂「四級三審制」，然自民國三年，裁撤初級審判廳，以縣知事兼理司法，四級三審制，早已名存實亡矣。現行法院組織法，改爲三級三審制，間亦有用二審制者，但各縣市之地方法院，並未普設，縣長兼理司法之陋習猶存。綜觀我國法院制度，大概偏重大陸而遺英、美，是以陪審制與巡迴法院，在我國終未實行。昔武漢國民政府時代，曾頒布參審陪審條例，不久即遭廢止，以民智淺薄之社會，陪審制是否適宜，誠不免有疑問。惟我國幅員遼闊，交通不便，若能善於運用巡迴裁判之制，則既可節省經費，又能便利民衆，顧未爲我國所採用者何哉？至於美國所稱專門技術之法官，如何培養，以應需要，此問題在我國，雖一時望塵莫及，然此種司法之新趨向，實大有研究之價值也。

第二節 法院之獨立

「司法獨立」一語，若依通俗的意義解釋之，僅指法官行使審判職務時，不受行政或立法機關之干涉，即在同一之上級法院，苟非依據法定之上訴或再審程序，亦不能變更其所下之判決而已。顧吾人欲進一步，而問其何以不受干涉之理由？則因法院為法律之監護機關，如遇議會制定違憲之法律，則或如美國法院有實質的憲法解釋權，或如法國法院，有形式的拒絕執行權。又如對於行政官吏之侵權行為，則或如英國法院，可以判令官吏個人賠償，或如德國法院，可以判令國家賠償。——（德憲第一三一條）法院既有若斯之大權力，故不僅消極的不受行政或立法機關之非法干涉，且應積極的糾正行政或立法機關之行為，而納之於法軌以上，此法院所以不能不有獨立之學理上的根據也。雖然，法院之能保持獨立地位者，必先賴於法官具有公正不倚之精神，此種精神之如何喚起？屬於個人之修養者半，屬於法制之促成者亦半。個人修養，入於道德問題，茲專就列國憲法保障法官精神獨立之種種方法的規定，比較論列於左：

（一）法院之任用 關於法官任用之方法，各國制度，約可分為三大類別。

（甲）任命制 例如英法及戰後波蘭之法官，均以行政元首之名義任命之。英屬自治殖民地，如坎澳紐西蘭之法官，則由司法部長任命。

(乙)選舉制 又有「人民選舉」與「議院選舉」之別。

(子)人民選舉制 美國約有三十八州之法官，皆由州以內之人民，直接選舉，瑞士各州下級法院之法官，亦有採取民選制者。

(丑)議院選舉制 瑞士聯邦法院之法官，由國會兩院，開聯合會議選舉之，各州之法官，亦多由州議會選舉。美國有四州之法官，亦由州議會選出。戰後愛沙尼亞憲法規定，最高法院法官，由國會選舉，最高法院以下之法官，則由最高法院任命之。——(愛憲第六九條第七〇條。)

(丙)折衷制 此外尚有參酌任命與推舉方法而成之制度，又可分爲三類。

(子)由元首徵求上議院或國會之同意而任命者 如美德兩國最高法院之法官，均須有元首得上議院之同意，始克任命。萊提維亞之法官，元首在任命前，須經國會之核准。——(萊憲第八四條)

(丑)由法院推舉法官候補人數名呈請元首擇任之者 如奧大利由缺額之法院，提出候補人推薦名單，至少應列三人，若缺額在二人以上時，則名單應列加倍之候補人，呈送主管部長，由內閣轉呈元首擇任之。——(奧憲第八六條) 南斯拉夫之最高法院上訴院及下級法院，諸法官有缺額時，由該法院特組推選委員會推舉後，呈由司法部長，轉請國王任命之。——(南憲第一一一條。)

(寅)由法院會同其他機關各推候補人呈由元首擇任者 如比利時，凡最高法院之法官出缺，由該法

院與上議院各推舉加倍之候補人，呈請國王擇任，其他法院之院長法官出缺，則由各該法院與地方議會各推舉加倍之候補人，呈請國王擇一任命之。（比憲第九九條。）

(二) 法官之懲戒 司法官如有瀆職行為，自不能免於懲戒。唯此懲戒處分，或發動於議院，或仍由法院以裁決之手續行之，而不能假其於行政機關者，因恐為行政勢力所左右，殊有礙於其安心盡職也。各國對於法官之免職、停職、或休職，方法雖各不同，然可歸納為左之四類：

(甲) 議院請求制 英國高級法官，如有不稱職者，可由國會兩院聯合請求國王，免去其職務。美國間亦有數州，採取斯制。

(乙) 議院彈劾制 此制盛行於美國，凡中央最高法院法官之免職，須經下議院彈劾，移付上議院審判。即各州法官之罷免，亦多有適用彈劾手續者。

(丙) 法院裁決制 歐洲多數國家，均適用之。惟此裁決機關，南斯拉夫憲法（第一一二條）與萊提維亞憲法（第八四條）則明言屬於「最高法院」。芬蘭憲法（第五九條）則明言屬於另組之「特別法庭」。法國則屬於「最高法院組織之七人懲戒委員會」。其他如德（第一〇四條）與（第八七條）捷克斯拉夫

（第九九條）波蘭（第七八條）諸國之憲法，僅言法官非經法院裁決，不得免職，固未明白規定為何種法院也。不過此諸國憲法之規定甚詳，非僅「免職」為然，即「停職」與「休職」甚至「轉職」，皆非經過裁決手

續不可。且轉職尚須獲得本人之同意，而薪俸尤不得任意變更，是其對於法官之保障，可謂無微不至矣。我國現有「法官懲戒委員會」之設，亦可歸入此例。

者。
(丁) 人民罷免制 由公民直接動議及表決，以罷免法官者，唯美國極少之數州行之，各國尚無行此制度者。

(三) 法官之任期 法官任職之期間，各國制度，亦可分爲二種。

(甲) 終身制 美國最高法院之法官，概屬終身職，其他如英、比、德、法、捷、克、南斯拉夫等國，間有例外，然亦無不以終身制爲原則。

(乙) 短期制 美國各州以內之各級法官，其任期大概均以法律規定，少者二年，多有至二十一年者，然仍以六年至九年爲最普遍。瑞士聯邦法官，以六年爲限。按法官之任期多屬無限制，此其與行政官有異，蓋因法官一有任期，則其將屆任滿以前，勢將不免阿附長官，結歡政客，以冀位置之保持，而終至不克秉公裁判矣。即在美國，雖任期有定，苟非有重大過失，或已屆衰老，不得遽令退休，故於任滿以後，仍多繼續當選，然在實際上殊無異於終身服務，似此，則又曷如明定終身職之爲愈耶。

第三十二章 行政法院

行政法院者，受理行政訴訟之裁判機關也。何謂行政訴訟？此一問題，每因各國制度之不同，而範圍之廣狹，亦大差異。茲唯概括論定之曰：行政訴訟者，乃對官吏違法之命令或處分，以再審查為目的，所提起之爭訟是也。此種爭訟，是否應與民刑訴訟分離，而另設一獨立法院以專司之？不使與普通法院相混，正為英美法派與大陸法派抗爭最烈之論點。欲理解其抗爭目的所在，須先將英美制度說明，再就大陸諸國之制度，分析異同，則得失自明矣。

第一節 英美制度

英為不成文憲法之國，向無所謂法律系統，因亦無公私法界限之可守。大陸諸國之所謂「行政法」者，在英既不存在，故官吏之行政行為，統與私人行為，同受「普通法」(Common Law)之支配。官吏因奉行職務而違法，亦與私人行為之違法相等，同受「普通法院」之審判。且損害賠償之責任，依據英國法制，乃由官吏個人負擔，不能諉其咎於國家或官廳。官吏懷於責任所在，遂益謹慎將事，假公濟私之弊，更一掃而空矣。戴雪曾揭櫫「法制統一」與「法律平等」之兩大義，以抨擊法國制度，謂法之行政法院，完全受行政勢力之控制，則判斷訟案，勢必官

官相護，而人民權利，亦將失其保障。此種論調，是否合理？候述法國制度時，再為辯明。惟時至今日，國家之職務浩繁，有非專家分工處理，不能勝任之趨勢。即以英國論，近五十年來，因社會立法發達之結果，往往有許多社會問題之爭執，非普通法院所能解決，而不得不畀行政機關以司法權者，譬如工人與地主因住宅而起之糾紛，即訴訟與衛生部，地方教育委員會與未立案學校間之法律爭議，即訴訟於教育部是也。夫行政部既握有一部分之司法權，殆與實質上之行政裁判，有何差別耶？可知事實所向，雖英國亦不能堅持其說者矣。又如美國，因無行政法院之設立，是以最高法院，對於日形增加之專門技術性的案件，頗有無法處斷之苦。果能略參法國制度而變通之，未嘗不足救濟一時之窮也。

第二節 大陸制度

行政法院之制，創自法國，嗣即德、奧、瑞士、意大利、日本，相繼採行。我國亦仿效之。茲不能遍述，唯介紹法、德、奧、三國制度之特色，而以吾國制度，附述於後。

(一) 法國制 法國之行政法院，為二級制。其初審機關，為「省參事院」。昔則一省一院，自一九二六年大減政後，始合併成為二十二之各省聯合參事院焉。參事院設參事四人，由政府任命之，名義上以省長兼任院長，實則並不出席，而由參事中之資望重者一人任副院長，並為代理主席職務。參事院之權限極狹，不過受理徵稅估價

等之訟案，即判決程序，亦甚簡單，如有不服，即可上訴於中央之「參政院」。中央參政院之職務，本有兩種，一供政府之行政諮詢，一則裁判行政訴訟，雖同掌管於一機關以內，而權限各有所屬，絕不相混。凡屬行政裁判，無論爲初審案件，或上訴案件，一經判決，即爲終審。至其管轄範圍，極爲廣大，約可分爲三類，如第一，行政官吏之命令或處分，有越權及違法行爲者，可以判令撤消或廢止之，即大總統之違法命令，亦在撤消之列。第二，行政官吏之命令或處分，縱未至違法程度，但濫用職權，措施不當者，可以判令撤消或變更之。第三，因行政官吏之不法行爲，致當事人蒙受損害者，亦可按其情節，判令政府負擔賠償之責任。以上職權，若與德奧兩國之行政法院，一相比較，皆莫能望其項頸。再就其組織觀察，尤稱細密，除小節不論外，言其大體，則設有院長副院長各一，院長例由司法部長兼任，僅負空名，副院長始握全院之實權。正副院長以下，設有參政二種，一爲「特任參政」，共有二十八人，以應行政之諮詢爲其任務，故人選均出自各部之專家，一爲「常任參政」，共有三十五人，乃具有法官性質者，則由總統於法界名流中選任之。特任參政所司之職務，屬於行政範圍，另有組織，與此無涉，茲不具述。對於常任參政遇有行政訴訟事件發生，則分兩組，專司其事。一爲「特別訴訟組」，審理關於選舉及直接稅等之案件，內又分爲三股，每股以常任參政四人，及審查員學習員各若干人組織之。又一則爲「訴訟組」，內又分爲四委員會及二分股，每一委員會，以常任參政三人，及審查員學習員各若干人組成，每一分股，則爲兩委員會聯合所構成。「委員會」專司預審；「分股」專司審判，皆受理比較繁重之案件。如遇案件特別嚴重者，尚須由全體參政，組織「訴訟會議」以處決之。訴

訟會議完全公開；但任何行政部長以及特任參政，均限制其不得出席，即常任參政之稍涉嫌疑者，亦應聲請迴避。蓋恐受行政勢力之壓迫，不克公平判斷也。綜觀法國行政法院之組織及權限，甚覺其制度合理，凌駕於英。人民對官吏之不法行為起訴於參政院時，僅索訴狀一紙，依式填寫呈報，先由審查員調查實情，擬具意見報告，隨即據以判決，程序簡單，無滋訟累，其利一也。損害賠償，責在政府，則小民之損失有着，而官吏奉職，亦無所用其畏葸，其利二也。法庭自成系統，不受行政權之干涉，且職權廣大，反足納政府於守法之途，其利三也。法官富於行政之技能與經驗，而又副以司法之節操，自非普通法院所能及，其利四也。戴雪讖法制為偏護官吏之特權，若觀此成績，當亦爽然目失矣。

(二) 德國制 德國之行政法院制度，正與普通法院制度相反，普通法院為集權的統一的組織，而行政法院，若依憲法規定，宗國與各邦，皆應設置獨立的機關，(第一〇七條)然直至今日，猶凌亂不整，迄未成為完整系統。先就各邦言之，行政法院，多採二級制或三級制。其低級法院之編制，有以行政機關兼司行政裁判者，如普魯士之縣或市評事會，及行政區委員會，本屬地方行政之參議官署，僅略加配合，即以之作爲初審及二審之行政法院，頗與法國之省參事院，同其性質焉。亦有遵照憲法，另組獨立之行政法院者，惜尙居少數耳。至於高級之行政法院，則各邦均有設立，唯組織參差，未能一致，如漢堡 (Hamburg)、布萊門 (Bremen) 則由普通法院分化而設立，如安哈特 (Anhalt) 則由行政立法兩部合推定額之代表加以組成。近來獨立設置之邦，漸占多數，普魯士下級法

院，雖爲附屬，而高級法院之設備，則已具有宏大獨立之規模矣。若夫宗國之最高行政法院，憲法固早有此規定，然在實際並未成立，現所有者，不過如商標局、保險局、財務法院、鐵道法院等之名目，均各受理一部分之行政訴訟而已。

(三) 奧國制 奧國行政法院之管轄權限，依據憲法規定，共有下列三種：(一) 認爲行政官廳之處分不當，致毀損其權利者；(二) 有權參與處分之起草手續，而能指出此處分內容，違反法律之禁止或要求者；(三) 中央主管部長，認處分爲不當者。 (奧憲第一二九條) 除(二)(三)兩項，含有特殊彩色外，其真正之行政訴訟，唯有第一項一種而已。但此項行政訴訟之成立，有一限制條件，即非經過訴願至最終級者，不得提起，即提起亦不受理是也。——(第一二九條三款及第一三一條二款) 可見奧制與法德兩國制度，有其重要不同之二點。第一點不同，爲訴訟提起，限於處分之「不當」而非「違法」。何以謂爲不當耶？憲法採列舉主義，例如不服處罰或無罪之判決，或事輕罰重，無力勝任之類，規定甚明。——(第一三一條一款) 但法律若賦予行政官廳以自由裁量權者，則不生不適當之問題。(第一二九條五款) 蓋自由裁量，大概涉及政治事件也。第二點不同，行政訴訟之開始，既必限於履行訴願手續以後，則凡受理訴願之各級官廳，實無異於下級行政法院設立之代替。故奧國之行政法院，祇採一級制，全國僅設一院於維也納，以院長副院長庭長及評事組織之。正副院長及評事等，均由聯邦政府，推薦於總統而加任命，惟院長及評事半數之推薦，須得下議院委員會之同意，副院長及評事其他半數之

推薦，須得上議院之同意耳。——（第一三五條）至所有評事，至少須有三分之一，具備司法官之資格。——（第一三四條三款）始爲合法。

我國臨時約法，僅規定人民有陳訴於平政院之權（第十條及第四九條）至平政院如何組織？以及行政訴訟，須經如何之程序？均以法律另定之。故三年公布之平政院編制令及行政訴訟法，皆根據於約法而產生。平政院在北京政府時代，設立之時期甚久，觀其組織內容，大體係仿自奧國制度，與德法兩制之系統，固不相侔也。十二年憲法，忽採英美制而棄大陸制，平政院因而消滅。二十年訓政時期約法第二十二條之規定，又暗示行政訴訟，應離法院獨立設置之意，然究宜如何設置？則有行政法院組織法及行政訴訟法之頒布。依行政訴訟法第一條所載，行政法院之管轄權限，均分三類：（一）中央各部會或同等官署之違法處分，致損害人民權利者；（二）中央或地方官署之違法處分，經訴願或再訴願至中央各部會或同等官署，而不服其決定者；（三）中央或地方官署之違法處分，經再訴願至中央各部會之下級官署，而不服其決定者。其（二）（三）兩項之事件，必先經訴願程序，而後及於行政訴訟，仍係沿襲奧制之原則，但對中央各部會之違法處分，則可直接逕訴於行政法院，又與奧制不同。且奧制限於處分之不當，此則限於處分之違法，尤屬相反。至其組織，則以院長一人，評事五人構成之，分設二庭或三庭，審判取五人合議制。——（行政法院組織法第一條至第五條）惟院長及評事，皆由政府任命，至其地位則爲隸屬於司法院下之一機關，似與法院獨立之主旨，未盡符也。

第三十三章 憲法法院

憲法之解釋權，有屬於議院與屬於法院之二種制度，前於第一編已述之矣。此所謂法院者，概指普通法院而言。惟歐戰後，有數國之新憲法，不以解釋權屬諸普通法院，而另組一特殊法院以專司之者（如捷克斯拉夫）且此特殊法院，不專限於解釋憲法，尙有其他廣大之職權者（如奧大利西班牙）亦有以憲法解釋權，分別賦予特殊法院與普通法院者。——（如德意志）至於特殊法院之名稱，尤各不同。凡此種種特色，皆屬戰後之新產品，雖制度之得失利弊，姑不具論，而吾人對此法院之組織及權限，實不可不知。故另闢專章，分別紹介，俾供同好者注意研究之焉。

第一節 憲法法院之組織

（一）德國之國務法院 德國國務法院組織法未頒布以前，憲法上本定有一臨時組織辦法，即由宗國議院推舉四人，宗國法院推舉三人構成之是也。——（第一〇八條第一七二條）迨一九二一年國務法院法公布後，所有組織，均視其處理之事件，而異其配置，乃流動的，非固定的，此與他種法院不同者也。茲依其職權劃分爲三

種組織述之如左：

第一、審理彈劾案之組織 以宗國法院院長爲審判長。再由此院長或律師公會會長，指派普魯士高等行政法院，巴威崙 (Bavaria) 最高法院，三自由市高等邦法院之法官各一人，及在宗國法院執行律師業者一人爲推事。此外國會兩院，更各選舉五人爲參審官，凡內閣關員及議員，皆不得膺選。

第二、審理公法爭議案之組織 以宗國行政法院院長爲審判長。以宗國法院及宗國行政法院之法官各三人爲推事。

第三、審理邦以內訴訟案之組織 以宗國行政法院院長爲審判長。以宗國法院及宗國行政法院之法官各一人爲推事。再由國會兩院各舉二人爲參審官。

(二) 奧國之憲法裁判院 憲法裁判院，以院長副院長及推事候補推事組織之。院長副院長及推事候補推事之半數，由下議院選舉，其他半數，則由上議院選舉，均爲終身職。且限於三分二之法官，不得於國會兩院或邦議會之議員中選任。——(奧憲第一四七條。)

(三) 捷克斯拉夫之憲法法院 憲法法院，以法官七人組織之。由最高行政法院與最高法院之法官，各互選二人爲推事。至於院長及其他二人，則由大總統任命之。(捷克憲法施行法第三條)

(四) 西班牙之護憲法院 護憲法院，以下列各人員組織之：參政院院長一人，審計院院長一人，國會互選

議員二人，各自主地域各舉代表一人，全國律師公會互選律師二人，全國法學院互選法學教授四人。此外院長一人，則由國會選任，不以議員爲限。——（西憲第一二二條）

我國臨時約法與十二年憲法均無此種法院之創制。十四年憲法草案因受德憲之影響，始有「臨時國事法院」之規定，該法院以最高法院院長，及最高法院與參議院各選出四人組織之。——（第九四條）十九年太原約法草案，設一憲法解釋機關，名「約法解釋委員會」。由中央監察院，最高法院，各互選三人組成之，並以中央監察院院長爲主席，最高法院院長爲副主席。（第二〇八條）訓政時期約法，無此種法院組織之規定，直至立法院編撰憲草第一次之初稿，又有「國事法院」之設。定爲評事十一至十五人，其中過半數，由國民大會直接選舉，餘由國民政府五院，各推二以上之候選人，提請國民大會選舉之。院長副院長，則由各評事互推。（第二〇五條第二〇八條）其他規定甚多，其關心於憲法之宜設保障，並非無見。乃第二次第三次，以至五五憲草均刪去不留一字，現五五憲草則以解釋憲法之權畀諸司法院矣。

第二節 憲法法院之權限

（一）德意志之國務法院 國務法院之管轄權限，若概括言之，可分爲彈劾案與公法爭議案之兩大類別。但內含有無數事件，茲分析如左：

(甲)彈劾案 國會如認大總統國務總理及各部部长，有違反憲法或法律之行爲時，得彈劾之於國務法院。彈劾案之成立，須有議員百人之署名，並經三分二議員之出席，及出席議員三分二之通過。——(第五九條) 卽各邦之彈劾案，亦得移轉國務法院審理之。

(乙)公法爭議案 依據憲法上種種規定，可將國務法院應管之案件，分爲四類。

(A)各邦受中央之委託，執行國家法律，認爲有加補充之缺點，而中央與邦對此意見互異時，雙方皆可請求國務法院裁決之。——(第一五條三項)

(B)各邦領土之分裂或併合，發生共有財產清算之困難時，可由當事者之一造請求國務法院裁決之。——(第一八條七項)

(C)邦以內之憲法困難問題，該邦並無法院足以解決者，可因當事者之一造，請求國務法院裁決之。——(第一九條一項之上半) 所謂憲法之困難問題者，大概指各邦事權之移交而言，此可與憲法其他規定，參照而證明之如左：

(1)各邦以鐵道移交中央，因關於公用徵收及其他公法權利，而發生之爭議時。——(第九〇條)
(2)巴威崙及威敦堡兩邦，以郵電行政，及鐵道，通航水路，海上標識，移交於中央，而因移交條件，未能商妥時。——(第一七〇條第一七一條)

(D) 各邦相互間及邦與聯邦間之一切爭議，非關係私法之訴訟，而又非宗國法院所管轄者，可因當事者之一造，請求國務法院裁決之。——(第一九條一項之下半)

此外聯邦法律與邦憲法，或邦法律之違反聯邦憲法者，應屬於何種法院解釋而審定之耶？關於此一問題，憲法並無明白之規定，惟據第一三條之意義觀之，普通最高法院之有解釋審定權，顯無疑義。即行政最高法院與國務法院，依據以上所述，亦各有一定範圍內之解釋審定權，憲法審查權限，既如此其不統一，若何歸宿於一機關以專司之，實德意志將來之大問題也。

(二) 奧大利之憲法裁判院 憲法裁判院所能受理判決之案件，憲法規定甚詳。茲列舉如左：

(甲) 以聯邦各邦各縣各自治區為被告之財產訴訟。——(第一三七條一項)

(乙) 聯邦各邦各縣各自治區之公務員，因公職上發生之金錢訴訟。——(第一三七條二項)

(丙) 處理下列各種權限爭議：(一) 法院與行政官廳間；(二) 行政法院與其他法院間，及普通法院與其他法院間；(三) 各邦相互間及各邦與聯邦間。——(第一三八條一項)

(丁) 決定憲法第十至第十五條事權之誰屬。——(第一三八條二項)

(戊) 裁判聯邦或各邦行政官廳之命令，是否適法，如認為違法而判決撤消時，由主管官廳，公布廢止之。

(第一三九條一項二項)

(己) 裁判聯邦或各邦之法律，是否違憲，如認為違憲而判決撤消時，由聯邦國務總理，或關係邦之邦長，公布廢止之。——(第一四〇條一項三項)

(庚) 國會兩院邦議會及其他代表會議之選舉訴訟。——(第一四一條)

(辛) 裁判對於聯邦或各邦最高機關之各執政人員，因侵犯權利而負刑法責任者之彈劾案件。其所科之制裁，為免職，並得剝奪公權。——(第一四二條一、二、三、四項)

(壬) 行政官廳之處分，有侵犯憲法保障的權利之訴訟。——(第一四四條一項)

(癸) 行政官廳之處分，對於聯邦各邦各縣各自治區之公務員，有侵犯其職務上的公法權利之訴訟。——(第一四四條二項)

(子) 裁判基於侵犯國際法為理由而提起之訴訟。——(第一四五條)

(三) 西班牙之護憲法院 據西憲第一二一條規定，護憲法院，有左列事項之管轄權：

(甲) 法律違憲之救濟。

(乙) 人權被侵之保障。

(丙) 國家與自治區間，及自治區相互間之立法權限爭議，及其他一切爭議。

(丁) 與議院聯合選舉總統之總統選舉人的資格審查及核准。

(戊)大總統國務總理國務員之刑事責任。

(己)最高法院院長推事總檢察官之刑事責任。

至於彈劾手續，以及訴訟程序，相關條文甚多，茲不一一贅述。

(四)捷克斯拉夫之憲法法院 憲法法院之權限，極為單純，即僅限於裁決全國法律與地方法律之是否適合憲法一項而已。——（施行法第一條第二條）

我國十四年憲法草規定之「國事法院」權限，大體仿自德國制。——（第九三條）太原約法草案，規定之「約法解釋委員會」權限，純然模仿捷克制。——（第二〇八條）立法院第一次憲稿規定之「國事法院」權限，又可謂採取奧國制者也。——（第二〇二條第二〇三條）

附錄

一 中華民國臨時約法（民國元年三月十一日公布）

第一章 總綱

第一條 中華民國，由中華人民組織之。

第二條 中華民國之主權，屬於國民全體。

第三條 中華民國領土，爲二十二行省、內外蒙古、西藏、青海。

第四條 中華民國以參議院、臨時大總統、國務員、法院，行使其統治權。

第二章 人民

第五條 中華民國人民一律平等，無種族階級宗教之區別。

第六條 人民得享有左列各項之自由權：

- 一 人民之身體，非依法律，不得逮捕拘禁審問處罰。

- 二 人民之家宅，非依法律，不得侵入或搜索。
- 三 人民有保有財產及營業之自由。
- 四 人民有言論、著作、刊行、及集會結社之自由。
- 五 人民有書信祕密之自由。
- 六 人民有居住遷徙之自由。
- 七 人民有信教之自由。
- 第七條 人民有請願於議會之權。
- 第八條 人民有陳訴於行政官署之權。
- 第九條 人民有訴訟於法院受其審判之權。
- 第一〇條 人民對於官吏違法損害權利之行爲，有陳訴於平政院之權。
- 第一一條 人民有應任官考試之權。
- 第一二條 人民有選舉及被選舉之權。
- 第一三條 人民依法律有納稅之義務。
- 第一四條 人民依法律有服兵之義務。

第一五條 本章所載人民之權利，有認為增進公益、維持治安、或非常緊急必要時，得依法律限制之。

第三章 參議院

第一六條 中華民國之立法權，以參議院行之。

第一七條 參議院以第十八條所定各地方選派之參議員組織之。

第一八條 參議員每行省、內蒙古、外蒙古、西藏，各選派五人；青海選派一人；其選派方法，由各地方自定之。
參議院會議時，每參議員有一表決權。

第一九條 參議院之職權如左：

- 一 議決一切法律案。
- 二 議決臨時政府之預算決算。
- 三 議決全國之稅法幣制及度量衡之準則。
- 四 議決公債之募集及國庫有負擔之契約。
- 五 承諾第三十四條三十五條四十條事件。
- 六 答覆臨時政府諮詢事件。
- 七 受理人民之請願。

八 得以關於法律及其他事件之意見，建議於政府。

九 得提出質問書於國務員並要求其出席答覆。

一〇 得諮請臨時政府查辦官吏納賄違法事件。

一一 參議院對於臨時大總統認為有謀叛行為時，得以總員五分四以上之出席，出席員四分三以上之可決彈劾之。

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

第二〇條 參議院得自行集會開會閉會。

第二一條 參議院之會議須公開之，但有國務員之要求或出席參議員過半數之可決者得祕密之。

第二二條 參議院議決事件咨由臨時大總統公布施行。

第二三條 臨時大總統對於參議院議決事件如否認時，得於咨達後十日內聲明理由，咨院覆議；但參議院對於覆議事件，如有到會參議員三分二以上，仍執前議時，仍照第二十二條辦理。

第二四條 參議院議長由參議員由記名投票法互選之，以得票滿投票總數之半者為當選。

第二五條 參議院參議員於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第二六條 參議院參議員除現行犯及關於內亂、外患之犯罪外，會期中非得本院許可，不得逮捕。

第二七條 參議院法由參議院自定之。

第二八條 參議院以國會成立之日解散，其職權由國會行之。

第四章 臨時大總統副總統

第二九條 臨時大總統副總統由參議院選舉之，以總員四分之三以上出席，得票滿投票總數三分之二以上者為當

選。

第三〇條 臨時大總統代表臨時政府，總攬政務，公布法律。

第三一條 臨時大總統為執行法律，或基於法律之委任，得發佈命令並得使發布之。

第三二條 臨時大總統統帥全國陸海軍隊。

第三三條 臨時大總統得任免文武職員，制定官制官規，但須提交參議院議決。

第三四條 臨時大總統得任免文武職員，但任命國務員及外交大使、公使，須得參議院之同意。

第三五條 臨時大總統經參議院之同意，得宣戰、媾和及締結條約。

第三六條 臨時大總統得依法律宣告戒嚴。

第三七條 臨時大總統代表全國接受外國之大使、公使。

第三八條 臨時大總統得提出外法律案於參議院。

第三九條 臨時大總統得頒給勳章並其他榮典。

第四〇條 臨時大總統得宣告大赦、特赦、減刑、復權，大赦須經參議院之同意。

第四一條 臨時大總統受參議院彈劾後，由最高法院審判官互選九人組織特別法庭審判之。

第四二條 臨時副總統於臨時大總統因去職或不能視事時，得代行其職權。

第五章 國務員

第四三條 國務總理及各部總長均稱爲國務員。

第四四條 國務員輔佐臨時大總統負其責任。

第四五條 國務員於臨時大總統提出法律案公布法律及發布命令時須副署之。

第四六條 國務員及委員得於參議院出席及發言。

第四七條 國務員受參議院彈劾後，臨時大總統應免其職，但得交參議院覆議一次。

第六章 法院

第四八條 法院以臨時大總統及司法總長分別任命之法官組織之。

法院之編制及法官之資格以法律定之。

第四九條 法院以法律審判民事訴訟及刑事訴訟，但關於行政訴訟及其他特別訴訟，別以法律定之。

第五〇條 法院之審判須公開之，但有認為妨害安寧秩序者得祕密之。

第五一條 法院獨立審判，不受上級官廳之干涉。

第五二條 法官在任中不得減俸或轉職，非依法律受刑罰宣告或應免職之懲戒處分，不得解職，懲戒條規以法律定之。

第七章 附則

第五三條 本約法施行後限十個月內由臨時大總統召集國會，其國會之組織及選舉法，由參議院定之。

第五四條 中華民國之憲法，由國會制定，憲法未施行以前，本約法之效力與憲法等。

第五五條 本約法由參議院議員三分之二以上或臨時大總統之提議，經參議員五分之四以上之出席，出席員四分之三之可決，得增修之。

第五六條 本約法自公布之日施行。

臨時政府組織大綱於本約法施行之日廢止。

二 中華民國約法（民國三年五月一日公布）

第一章 國家

第一條 中華民國由中華人民組織之。

第二條 中華民國之主權本於國民之全體。

第三條 中華民國之領土，依從前帝國所有之疆域。

第二章 人民

第四條 中華民國人民無種族階級宗教之區別，法律上均為平等。

第五條 人民享有左列各款之自由權：

一 人民之身體，非依法律，不得逮捕拘禁審問處罰。

二 人民之家宅，非依法律，不得侵入或搜索。

三 人民於法律範圍內，有保有財產及營業之自由。

四 人民於法律範圍內，有言論、著作、刊行及集會結社之自由。

五 人民於法律範圍內有書信祕密之自由。

六 人民於法律範圍內有居住遷徙之自由。

七 人民於法律範圍內有信教之自由。

第六條 人民依法律所定有請願於立法院之權。

第七條 人民依法律所定有訴訟於法院之權。

第八條 人民依法律所定有訴願於行政官署及陳訴於平政院之權。

第九條 人民依法律所定有應任官考試及從事公務之權。

第一〇條 人民依法律所定有選舉及被選舉之權。

第一一條 人民依法律所定有納稅之義務。

第一二條 人民依法律所定有服兵役之義務。

第一三條 本章之規定與海陸軍法令及紀律不相抵觸者，軍人適用之。

第三章 大總統

第一四條 大總統爲國之元首，總攬統治權。

第一五條 大總統代表中華民國。

第一六條 大總統對國民之全體負責任。

第一七條 大總統召集立法院宣告開會停會閉會。

大總統經參政院之同意解散立法院，但須自解散之日起六個月以內選舉新議員，並召集之。

第一八條 大總統提出法律案及預算案於立法院。

第一九條 大總統爲增進公益或執行法律或基於法律之委任，發布命令並得使發布之，但不得以命令變更法律。

第二〇條 大總統爲維持公安或防禦非常災害事機緊急不能召集立法院時，經參政院之同意，得發布與法律有同等效力之教令，但須於次期立法院開會之始請求追認。

前項教令，立法院否認時，嗣後即失其效力。

第二一條 大總統制定官制官規。

大總統任免文武職官。

第二二條 大總統宣告開戰、媾和。

第二三條 大總統爲陸海軍大元帥，統率全國陸海軍。

大總統定陸海軍之編制及兵額。

第二四條 大總統接受外國大使、公使。

第二五條 大總統締結條約，但變更領土或增加人民負擔之條款，須經立法院之同意。

第二六條 大總統依法律宣告戒嚴。

第二七條 大總統頒給爵位勳章並其他榮典。

第二八條 大總統宣告大赦、特赦、減刑、復權，但大赦須經立法院之同意。

第二九條 大總統因事去職或不能視事時，副總統代其職權。

第四章 立法

第三〇條 立法以人民選舉之議員組織立法院行之。

第三一條 立法院之職權如左：

- 一 議決法律。
- 二 議決預算。
- 三 議決或承諾關於公債募集及國庫負擔之條件。
- 四 答覆大總統諮詢事件。
- 五 收受人民請願事件。

六 提出法律案。

七 提出關於法律及其他事件之意見建議於大總統。

八 提出關於政治上之疑義要求大總統答覆，但大總統認爲祕密者，得不答覆之。

九 對於大總統有謀叛行爲時，以總議員五分以上之出席，出席議員四分之三以於閉會決提起彈劾之，訴

訟於大理院。

前項第一款至第八款及第二十條第二十五條第二十八條第五十五條第五十七條事件其表決以出席議員過半數之同意行之。

第三二條 立法院每年召集之會期以四個月爲限，大總統認爲必要時，得延長其會期，並得於閉會期內召集臨時會。

第三三條 立法院之會議須公開之，但經大總統之要求或出席議員過半數之可決時，得祕密之。

第三四條 立法院議決之法律案由大總統公布施行。

立法院議決之法律案，大總統否認時，得聲明理由，交院覆議；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內治外交有重大危害或執行有重大障礙時，經參政院之同意，得不公布之。

第三五條 立法院議長副議長由議員互選之，以得票過投票總數之半者爲當選。

第三六條 立法院議員於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第三七條 立法院議員除現行犯及關於內亂、外患之犯罪外，會期可不得立法院前可不得逮捕。

第三八條 立法院法由立法院自定之。

第五章 行政

第三九條 行政以大總統爲首長，置國務卿一人贊襄之。

第四〇條 行政事務，置外交、內務、財政、陸海軍、司法、教育、農商、交通各部分掌之。

第四一條 各部總長依法律命令執行主管行政事務。

第四二條 國務卿、各部總長及特派員，代表大總統出席立法院發言。

第四三條 國務卿、各部總長爲違法行爲時，受肅政廳之糾彈及平政院之審理。

第六章 司法

第四四條 司法以大總統任命之法官組織法院行之。

法院之編制，及法官之資格，以法律定之。

第四五條 法院依法律獨立審判民事訴訟、刑事訴訟，但關於行政訴訟及其他特別訴訟，各依其本法之規定行之。

第四六條 大理院對於第三十一條第九款之彈劾事件，其審判程序，別以法律定之。

第四七條 法院之審判須公開之，但認為有妨害安寧秩序及善良風俗者得祕密之。

第四八條 法官在任中不得減俸或轉職，非依法律受刑罰之宣告或應免職之懲戒處分，不得解職。

懲戒條規以法律定之。

第七章 參政院

第四九條 參政院應大總統之諮詢審議重要政務。

參政院之組織，由約法會議議決之。

第八章 會計

第五〇條 新課租稅及變更稅率以法律定之。

現行租稅未經法律變更者，仍舊徵收。

第五一條 國家歲出歲入，每年度依立法院所決議之預算行之。

第五二條 因特別事件得於預算內預定年限設繼續費。

第五三條 為備預算不足或於預算以外之支出，須於預算內設預備費。

第五四條 左列各項之支出，非經大總統之同意，不得廢除或裁減之：

一 法律上屬於國家之義務者。

二 法律之規定所必須者。

三 履行條約所必須者。

四 陸海軍編制所必須者。

第五五條 爲國際戰爭或勘定內亂及其他非常事變，不能召集立法院時，大總統經參政院之同意，得爲財政緊

急處分，但須於次期立法院開會之始請求追認。

第五六條 預算不成立時，執行前年度預算，會計年度既開始預算尙未議定時，亦同。

第五七條 國家歲出歲入之決算，每年經審計院審定後，由大總統提出報告書於立法院請求承諾。

第五八條 審計院之編制，由約法會議議決之。

第九章 制定憲法程序

第五九條 中華民國憲法案由憲法起草委員會起草。

憲法起草委員會以參政院所推舉之委員組織之，其人數以十名爲限。

第六〇條 中華民國憲法案由參政院審定之。

第六一條 中華民國憲法案，經參政院審定後，由大總統提出於國民會議決定之，國民會議之組織，由約法會議

議決之。

第六二條 國民會議由大總統召集並解散之。

第六三條 中華民國憲法由大總統公布之。

第十章 附則

第六四條 中華民國憲法未施行以前，本約法之效力與憲法等。

約法施行前之現行法令與本約法不相抵觸者，保其有效力。

第六五條 中華民國元年二月十二日所宣布之大清皇帝辭位後優待條件：

清皇族待遇條件，滿蒙回藏各族待遇條件，永不變更其效力。

其與待遇條件有關係之蒙古待遇條例，仍繼續保有其效力，非依法律，不得變更之。

第六六條 本約法由立法院議員三分之二以上，或大總統提議增修，經立法院議員五分之四以上之出席，出席議員

四分之三以上之可決時，由大總統召集約法會議增修之。

第六七條 立法院未成立以前以參政院代其職權。

第六八條 本約法自公布之日施行，民國元年三月十一日公布之，臨時約法於本約法施行之日廢止。

三 中華民國憲法（民國十二年十月十日公布）

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

第一章 國體

第一條 中華民國永遠爲統一民主國。

第二章 主權

第二條 中華民國主權屬於國民全體。

第三章 國土

第三條 中華民國國土依其固有之疆域。

國土及其區劃，非以法律，不得變更之。

第四章 國民

第四條 凡依法律所定屬中華民國國籍者，爲中華民國人民。

第五條 中華民國人民，於法律上無種族階級宗教之別，均爲平等。

第六條 中華民國人民，非依法律，不得逮捕監禁審問或處罰。

人民被羈押時，得依法律以保護狀請求法院，提至法庭，審查其理由。

第七條 中華民國人民之住居，非依法律，不受侵入或搜索。

第八條 中華民國人民通信之祕密，非依法律，不受侵犯。

第九條 中華民國人民有選擇居住及職業之自由，非依法律，不受限制。

第一〇條 中華民國人民有集會結社之自由，非依法律，不受限制。

第一一條 中華民國人民有言論、著作及刊行之自由，非依法律，不受限制。

第一二條 中華民國人民有尊崇孔子及信仰宗教之自由，非依法律，不受限制。

第一三條 中華民國人民之財產所有權利，不受侵犯，但公益上必要處分，依法律之所定。

第一四條 中華民國人民之自由權，除本章規定外，凡無背於憲法原則者，皆承認之。

第一五條 中華民國人民，依法律有訴訟於法院之權。

第一六條 中華民國人民，依法律有請願及陳訴之權。

第一七條 中華民國人民，依法律有選舉權及被選舉權。

第一八條 中華民國人民，依法律有從事公職之權。

第一九條 中華民國人民，依法律有納租稅之義務。

第二〇條 中華民國人民，依法律有服兵役之義務。

第二一條 中華民國人民，依法律有受初等教育之義務。

第五章 國權

第二二條 中華民國之國權，屬於國家事項，依本憲法之規定行使之；屬於地方事項，依本憲法及各省自治法之規定行使之。

第二三條 左列事項由國家立法並執行之。

一 外交。

二 國防。

三 國籍法。

四 刑事、民事及商事之法律。

五 監獄制度。

六 度量衡。

七 幣制及國立銀行。

八 關稅、鹽稅、印花稅、煙酒稅、其他消費稅及全國稅率應行劃一之租稅。

九 郵政、電報及航空。

一〇 國有鐵道及國道。

一一 國有財產。

一二 國債。

一三 專賣及特許。

一四 國家文武官吏之銓試任用糾察及保障。

一五 其他依本憲法所定屬於國家之事項。

第二四條 左列事項，由國家立法執行，或令地方執行之。

一 農工礦業及森林。

二 學制。

三 銀行及交易所制度。

四 航政及沿海漁業。

五 兩省以上之水利及河道。

六 市制通則。

七 公用徵收。

八 全國戶口調查及統計。

九 移民及墾殖。

一〇 警察制度。

一一 公共衛生。

一二 救卹及遊民管理。

一三 有關文化之古籍古物及古蹟之保存。

上列各款省於不抵觸國家法律範圍內，得制定單行法。

本條所列第一第四第十第十一第十二第十三各款，在國家未立法以前，省得行使其立法權。

第二五條 左列事項，由省立法並執行，或令縣執行之。

一 省教育實業及交通。

二 省財產之經營處分。

三 省市政。

四 省水利及工程。

五 田賦契稅及其他省稅。

六 省債。

七 省銀行。

八 省警察及保安事項。

九 省慈善及公益事項。

一〇 下級自治。

一一 其他依國家法律賦予事項。

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

第二六條 除第二三條、第二四條、第二五條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其性質關係國家者屬之國家，關係各省者屬之各省，遇有爭議，由最高法院裁決之。

第二七條 國家對於各省課稅之種類，及其徵收方法，爲免左列諸弊或因維持公共利益之必要時，得以法律限制之。

一 妨害國家收入或通商。

二 二重課稅。

三 對於公共道路或其他交通設施之利用，課以過重或妨礙交通之規費。

四 各省及各地方間因保護其產物，對於輸入商品為不利益之課稅。

五 各省及各地方間物品通過之課稅。

第二八條 省法律與國家法律抵觸者無效。

省法律與國家法律發生抵觸之疑惑時，由最高法院解釋之，前項解釋之規定，於省自治法抵觸國家法律時，得適用之。

第二九條 國家預算不敷，或因財政緊急處分，經國會議決，得比較各省歲收額數用累進率分配其負擔。

第三〇條 財力不足或遇異常災變之地方，經國會議決，得由國庫補助之。

第三一條 省與省爭議事件，由參議院裁決之。

第三二條 國軍之組織，以義務民兵制為基礎，各省除執行兵役法所規定之事項外，平時不負其他軍事上之義務。

義務民兵依全國徵募區分期召集訓練之，但常備軍之駐在地，以國防地帶為限。

國家軍備費不得逾歲出四分之一，但對外戰爭時，不在此限。
國軍之類數，由國會議定之。

第三三條 省不得締結有關政治之盟約。

省不得有妨害他省或其他地方利益之行爲。

第三四條 省不得自置常備軍，並不得設立軍官學校及軍械製造廠。

第三五條 省因不履行國法上之義務，經政府告誡仍不服從者，得以國家權力強制之。

前項之處置，經國會否認，應中止之。

第三六條 省有以外力相侵犯者，政府得依前條之規定制止之。

第三七條 國體發生變動或憲法上根本組織被破壞時，省應聯合維持憲法上規定之組織，至原狀回復爲止。

第三八條 本章關於省之規定，未設省已設縣之地方，均適用之。

第六章 國會

第三九條 中華民國之立法權，由國會行之。

第四〇條 國會以參議院衆議院構成之。

第四一條 參議院以法定最高級地方議會，及其他選舉團體選出之議員組織之。

第四二條 衆議院以各選舉區比例人口選出之議員組織之。

第四三條 兩院議員之選舉，以法律定之。

第四四條 無論何人，不得同時爲兩院議員。

第四五條 兩院議員不得兼任文武官吏。

第四六條 兩院議員之資格，各院得自行審定之。

第四七條 參議院議員任期六年，每二年改選三分之一。

第四八條 衆議院議員任期三年。

第四九條 第四十七條、第四十八條議員之職務，應俟次屆選舉完成，依法開會之前一日解除之。

第五〇條 兩院各設議長、副議長一人，由兩院議員互選之。

第五一條 國會自行集會、開會、閉會，但臨時會於左列情事之一時行之。

一 兩院議員各有三分之一以上之聯名通告。

二 大總統之牒集。

第五二條 國會常會於每年八月一日開會。

第五三條 國會常會會期爲四個月，得延長之，但不得逾常會會期。

第五四條 國會之開會、閉會兩院同時行之。

一院停會時，他院同時休會。

衆議院解散時，參議院同時休會。

第五五條 國會之議事，兩院各別行之。

同一議案，不得同時提出於兩院。

第五六條 兩院非各有議員總數過半數之列席，不得開議。

第五七條 兩院之議事，以列席議員過半數之同意決之，可否同數，取決於議長。

第五八條 國會之議案，以兩院之一致成之。

第五九條 兩院之議事公開之，但得依政府之請求或院議祕密之。

第六〇條 衆議院認大總統、副總統有謀叛行爲時，得以議員總數三分二以上之列席，列席員三分二以上之同

意，劾之。

第六一條 衆議院認國務員有違法行爲時，得以列席員三分二以上之同意彈劾之。

第六二條 衆議院對於國務員得爲不信任之決議。

第六三條 參議院審判被彈劾之大總統、副總統及國務員。

前項審判，非以列席員三分之二以上之同意，不得判決爲有罪或違法；判決大總統副總統有罪時，應黜其職；其罪之處刑，由最高法院定之。判決國務員違法時，應黜其職，並得奪其公權；如有犯罪，付法院審判之。

第六四條 兩院對於官吏違法，或失職行爲，各得咨請政府查辦之。

第六五條 兩院各得建議於政府。

第六六條 兩院各得受理國民之請願。

第六七條 兩院議員，得提出質問書於國務員，或請求其到院質問之。

第六八條 兩院議員，於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第六九條 兩院議員，在會期中除現行犯外，非得各本院許可，不得逮捕或監視。

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

第七〇條 兩院議員之歲費及其他公費，以法律定之。

第七章 大總統

第七一條 中華民國之行政權，由大總統以國務員之贊襄行之。

第七二條 中華民國人民，完全享有公權，年滿四十歲以上，並居住國內滿十年以上者，得被選舉爲大總統。

第七三條 大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之。

前項選舉，以選舉人總數三分之二以上之列席，用無記名投票行之，得票滿投票四分之三者為當選；但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之，以得票過投票人數之半者為當選。

第七四條 總統任期五年，如再被選得連任一次。

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

第七五條 大總統就職時，必須左列之宣誓：

余誓以至誠，遵守憲法，執行大總統之職務。謹誓。

第七六條 大總統缺位時，由副總統繼任，至本任大總統期滿之日止。

大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之，副總統同時缺位，由國務員攝行其職務。同時國會議員於三個月內自行集會，組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第七七條 大總統應於任滿之日解職。各屆期次任大總統尙未選出或選出後未就職，次任副總統亦不能代理時，由國務院攝行其職務。

第七八條 副總統之選舉，依選舉大總統之規定與大總統之選舉同時行之，但副總統缺位時，應補選之。

第七九條 大總統公布法律，並監督確保其執行。

第八〇條 大總統爲執行法律或依法律之委任，得發布命令。

第八一條 大總統任免文武官吏，但憲法及法律有特別規定者，依其規定。

第八二條 大總統爲民國陸海軍大元帥統率陸海軍。

陸海軍之編制，以法律定之。

第八三條 大總統對於外國，爲民國之代表。

第八四條 大總統經國會之同意，得宣戰，但防禦外國攻擊時，得於宣戰後請求國會追認。

第八五條 大總統締結條約，但媾和及關係立法事項之條約，非經國會同意，不生效力。

第八六條 大總統依法律得宣告戒嚴，但國會認爲無戒嚴之必要時，應卽爲解嚴之宣言。

第八七條 大總統經最高法院之同意，得宣告免刑、減刑及復權，但對於彈劾事件之判決，非經參議院同意，不得爲復權之宣告。

第八八條 大總統得停止衆議院或參議院之會議，但每一會期，停會不得逾二次，每次期間，不得逾十日。

第八九條 大總統於國務員受不信任之決議時，非免國務員之職，卽解散衆議院，但解散衆議院，須經參議院之同意，原國務員在職中或同一會期，不得爲第二次之解散。

大總統解散衆議院時，應卽令行選舉，於五個月內定期繼續開會。

第九〇條 大總統除叛逆罪外，非解職後，不受刑事上之訴究。

第九一條 大總統、副總統之歲俸，以法律定之。

第八章 國務院

第九二條 國務院以國務員組織之。

第九三條 國務總理及各部總長均爲國務員。

第九四條 國務總理之任命，須經衆議院之同意。

國務總理於國會閉會期內出缺時，大總統得爲署理之任命，但繼任之國務總理須於次期國會開會後七日內，提出衆議院同意。

第九五條 國務員贊襄大總統，對於衆議院負責任。

大總統所發命令及其他關係國務之文書，非經國務員之副署，不生效力；但任免國務總理，不在此限。

第九六條 國務員得於兩院列席及發言，但爲說明政府提案時，得以委員代理。

第九章 法院

第九七條 中華民國之司法權由法院行之。

第九八條 法院之編制及法官之資格，以法律規定之。

最高法院院長之任命，須經參議院之同意。

第九九條 法院依法律受理民事、刑事、行政及其他一切訴訟，但憲法及法律有特別規定者，不在此限。

第一〇〇條 法院之審判公開之，但認為妨害公安或有關風化者，得祕密之。

第一〇一條 法官獨立審判，無論何人，不得干涉之。

第一〇二條 法官在任中，非依法律，不得減俸、停職、轉職。

法官在任中，非受刑法宣告或懲戒處分，不得免職；但改定法院編制及法官資格時，不在此限。

法官之懲戒處分，以法律定之。

第十章 法律

第一〇三條 兩院議員及政府各得提出法律案，但經一院否決者，於同一會期不得再行提出。

第一〇四條 國會議定之法律案，大總統須於送達後十五日內公布之。

第一〇五條 國會議定之法律案，大總統如有異議時，得於公布期內聲明理由，請求國會覆議，如兩院仍執前議

時，應即公布之。

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

第一〇六條 法律，非以法律不得變更，或廢止之。

第一〇七條 國會議定之決議案，交覆議時，適用法律案之規定。

第一〇八條 法律與憲法抵觸者無效。

第十一章 會計

第一〇九條 新課租稅及變更稅率，以法律定之。

第一一〇條 募集國債及締結增加國庫負擔之契約，須經國會議定。

第一一一條 凡直接有關國民負擔之財政案，衆議院有先議權。

第一一二條 國家歲出歲入，每年由政府編成預算案，於國會開會後十五日內，先提出於衆議院。

參議院對於衆議院議決之預算案修正或否決，須求衆議院之同意，如不得同意，原議決案即成爲預算。

第一一三條 政府因特別事業，得於預算案內，預定期限設繼續費。

第一一四條 政府爲備預算不足，或預算所未及，得於預算案內設預備費。

預備費之支出，須於次會期請求衆議院追認。

第一一五條 左列各款支出，非經政府同意，國會不得廢除或削減之。

一 法律上屬於國家之義務者。

二 履行條約所必需者。

三 法律之規定所必需者。

四 繼續費。

第一一六條 國家對於預算案，不得爲歲出之增加。

第一一七條 會計年度開始，預算未成立時，政府每月依前年度預算十二分之一施行。

第一一八條 爲對外防禦戰爭，或勘定內亂，救濟非常災變，時機緊急，不能召集國會時，政府得爲財政緊急處分，

但須於次期國會開會後七日內，請求衆議院追認。

第一一九條 國家歲出之支付命令，須先經審計院之核准。

第一二〇條 國家歲出歲入之決算案，每年經審計院審定，由政府報告於國會。

衆議院對於決算案或追認案否認時，國務員應負其責。

第一二一條 審計院之組織及審計員之資格，以法律定之，審計員在任中，非依法律，不得減俸、停職或轉職。

審計員之懲戒處分，以法律定之。

第一二二條 審計院院長，由參議院選舉之。

審計院院長關於決算報告，得於兩院列席及發言。

第一二三條 國會議定之預算及追認案，大總統應於送達後公布之。

第十二章 地方制度

第一二四條 地方劃分爲省縣兩級。

第一二五條 省依本憲法第五章第二十二條之規定，得自制定省自治法，但不得與本憲法及國家法律相抵觸。

第一二六條 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。

前項代表，除由縣議會各選出一人外，由省議會選出者，不得逾由縣議會所選出代表總額之半數，其由各法定之職業團體選出者，亦同；但由省議會縣議會選出之代表，不以各該議會之議員爲限，其選舉法由省法律定之。

第一二七條 左列各規定，各省均適用之。

一 省設省議會，爲單一制之代議機關，其議員須依直接選舉方法選出之。

二 省設省務院，執行省自治行政，以省民直接選舉之省務員五人至九人組織之，任期四年，在未能直接選舉以前，得適用前條之規定組織選舉會選舉之，但現役軍人非解職一年後，不得被選。

三 省務院設院長一人，由省務員互選之。

四 住居省內一年以上之中華民國人民，於省之法律上一律平等，完全享有公民權利。

第一二八條 左列各規定，各縣均適用之。

一 縣設縣議會，於縣以內之自治事項有立法權。

二 縣設縣長，由縣民直接選舉之，依縣參事會之贊襄，執行縣自治行政，但司法尙未獨立及下級自治尙未完成以前，不適用之。

三 縣於負擔省稅總額內有保留權，但不得逾總額十分之四。

四 縣有財產及自治經費，省政府不得處分之。

五 縣因天災事變或自治經費不足時，得請求省務院，經省議會議決，由省庫補助之。

六 縣有奉行國家法令及省法令之義務。

第一二九條 省稅與縣稅之劃分，由省議會議決之。

第一三〇條 省不得對於一縣或數縣施行特別法律，但關係一省共同利害者不在此限。

第一三一條 縣之自治事項，有完全執行權，除省法律規定懲戒處分外，省不得干涉之。

第一三二條 省及縣以內之國家行政，除由國家分置官吏執行外，得委任省縣自治行政機關執行之。

第一三三條 省縣自治行政機關執行國家行政有違背法令時，國家得依法律之規定懲戒之。

第一三四條 未設省已設縣之地方，適用本章之規定。

第一三五條 內外蒙古、西藏、青海，因地方人民之公意，得劃分爲省縣兩級，適用本章各規定，但未設省縣以前，其

行政制度，以法律定之。

第十三章 憲法之修正解釋及效力

第一三六條 國會得爲修正憲法之發議。

前項發議，非兩院各有列席員三分之二以上之同意，不得成立。

兩院議員非有各本院議員總額四分之一以上之連署，不得爲修正憲法之提議。

第一三七條 憲法之修正，由憲法會議行之。

第一三八條 國體不得爲修正之議題。

第一三九條 憲法有疑義時，由憲法會議解釋之。

第一四〇條 憲法會議，由國會議員組織之。

前項會議，非總員三分之二以上之列席，不得開議；非列席員四分之三以上之同意，不得議決；但關於疑義之解釋，得以列席員三分之二以上之同意決之。

第一四一條 憲法非依本章所規定之修正程序，無論經何種事變，永不失其效力。

四 中華民國訓政時期約法（民國二十年六月一日公布）

國民政府本革命之三民主義、五權憲法，以建設中華民國。既由軍政時期入於訓政時期，允宜公布約法，共同遵守，以期促成憲政，授政於民選之政府，茲謹遵創立中華民國之中國國民黨總理遺囑，召集國民會議於首都，由國民會議制定中華民國訓政時期約法如左：

第一章 總綱

- 第一條 中華民國領土為各省及蒙古、西藏。
 - 第二條 中華民國之主權屬於國民全體，凡依法律享有中華民國國籍者，為中華民國國民。
 - 第三條 中華民國永為統一共和國。
 - 第四條 中華民國國旗，定為紅地左上角青天白日。
 - 第五條 中華民國國都定於南京。
- 第二章 人民之權利義務

第六條 中華民國國民，無男女種族宗教階級之區別，在法律上一律平等。

第七條 中華民國國民，依建國大綱第八條之規定，在完全自治之縣，享有建國大綱第九條所定選舉、罷免、創制、複決之權。

第八條 人民非依法律，不得逮捕、拘禁、審問、處罰，人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，其執行逮捕或拘禁之機關，至

遲應於二十四小時內，移送審判機關審問，本人或他人並得依法請求於二十四小時內提審。

第九條 人民除現役軍人外，非依法律，不受軍事審判。

第一〇條 人民之住所，非依法律，不得侵入搜索或封鎖。

第一一條 人民有信仰宗教之自由。

第一二條 人民有遷徙之自由，非依法律，不得停止或限制之。

第一三條 人民有通信通電祕密之自由，非依法律，不得停止或限制之。

第一四條 人民有結社集會之自由，非依法律，不得停止或限制之。

第一五條 人民有發表言論及刊行著作之自由，非依法律，不得停止或限制之。

第一六條 人民之財產，非依法律不得查封或沒收。

第一七條 人民財產所有權之行使，在不妨公共利益之範圍內，受法律之保障。

第一八條 人民財產，因公共利益之必要，得依法律徵用或徵收之。

第十九條 人民依法律得享有財產繼承權。

第二〇條 人民有請願之權。

第二一條 人民依法律有訴訟於法院之權。

第二二條 人民依法律有提起訴願及行政訴訟之權。

第二三條 人民依法律有應考試之權。

第二四條 人民依法律有服公務之權。

第二五條 人民依法律有納稅之義務。

第二六條 人民依法律有服兵役及工役之義務。

第二七條 人民對於公署依法執行職權之行爲，有服從之義務。

第三章 訓政綱領

第二八條 訓政時期之政治綱領及其設施，依照建國大綱之規定。

第二九條 地方自治依建國大綱及地方自治開始實行法之規定推行之。

第三〇條 訓政時期，由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權，中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之。

第三一條 選舉、罷免、創制、複決四種政權之行使，由國民政府訓導之。

第三二條 行政、立法、司法、考試、監察五種治權，由國民政府行使之。

第四章 國民生計

第三三條 爲發展國民生計，國家對於人民生產事業，應予以獎勵及保護。

第三四條 爲發展農村經濟，改善農民生活，增進佃農福利，國家應積極實施左列事項：（一）墾殖全國荒地，開發

農田水利。（二）設立農業金融機關，獎勵農村事業。（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，勵行農業推廣，增加農業生產。（五）獎勵地方興築農村道路，便利物產運輸。

第三五條 國家應興辦油煤金鐵鑛業，並對於民營鑛業，予以獎勵及保護。

第三六條 國家應舉辦國營航業，並對民營航業予以獎勵及保護。

第三七條 人民得自由選擇職業及營業，但有妨害公共利益者，國家得以法律限制或禁止之。

第三八條 人民有締結契約之自由，在不妨害公共利益及善良風化範圍內，受法律之保障。

第三九條 人民爲改良經濟生活及促進勞資互助，得依法組織職業團體。

第四〇條 勞資雙方，應本協調互利原則，發展生產事業。

第四一條 爲改良勞工生活狀況，國家應實施保護勞工法規，婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，施

以特別之保護。

第四二條 爲預防及救濟因傷病廢老而不能勞動之農民工人等，國家應施行勞動保險制度。

第四三條 爲謀國民經濟之發展，國家應提倡各種合作事業。

第四四條 人民生活必需品之產銷及價格，國家得調正或限制之。

第四五條 借貸之重利及不動產使用之重租，應以法律禁止之。

第四六條 現役軍人因服務而致殘廢者，國家應施以相當之救濟。

第五章 國民教育

第四七條 三民主義爲中華民國教育之根本原則。

第四八條 男女教育之機會一律平等。

第四九條 全國公私立之教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務。

第五〇條 已達學齡之兒童，應一律受義務教育，其詳以法律定之。

第五一條 未受義務教育之人民，應施以成年補習教育，其詳以法律定之。

第五二條 中央及地方，應寬籌教育上必需之經費，其依法獨立之經費並予以保障。

第五三條 私立學校成績優良者，國家應予以獎勵及補助。

第五四條 華僑教育，國家應予獎勵及補助。

第五五條 學校教職員成績優良久於其職者，國家應予以獎勵及保障。

第五六條 全國公私立學校，應設置免費及獎金學額，以獎進品學俱優無力升學之學生。

第五七條 學術及技術之研究與發明，國家應予以獎勵及保護。

第五八條 有關歷史文化及藝術之古蹟古物，國家應予以保護或保存。

第六章 中央與地方之權限

第五九條 中央與地方之權限，依建國大綱第十七條之規定，採均權制度。

第六〇條 各地方於其事權範圍內，得制定地方法規，但與中央法規抵觸者無效。

第六一條 中央與各地方課稅之劃分，以法律定之。

第六二條 中央對於各地方之課稅，為免除左列各款之弊害，以法律限制之。（一）妨害社會公共利益。（二）妨害中央收入之來源。（三）複稅。（四）妨害交通。（五）為一地方之利益，對於他地方貨物之輸入為不公平之課稅。（六）各地方之物品通過稅。

第六三條 工商業之專利專賣特許權，屬於中央。

第六四條 凡一省達到憲政開始時期，中央及地方權限，應依建國大綱以法律詳細規定之。

第七章 政府之組織

第一節 中央制度

第六五條 國民政府總攬中華民國之治權。

第六六條 國民政府統率陸海空軍。

第六七條 國民政府行使宣戰、媾和及締結條約之權。

第六八條 國民政府行大赦、特赦及減刑復權。

第六九條 國民政府授與榮典。

第七〇條 國家之歲入歲出，由國民政府編訂預算決算公布之。

第七一條 國民政府設行政院、立法院、司法院、考試院、監察院，及各部會。

第七二條 國民政府設主席一人，委員若干人，由中國國民黨中央執行委員會選任，委員名額，以法律定之。

第七三條 國民政府主席，對內對外，代表國民政府。

第七四條 各院院長及各部會長，以國民政府主席之提請，由國民政府依法任免之。

第七五條 公布法律，發布命令，由國民政府主席依法署名行之。

第七六條 各院部會得依法發布命令。

第七七條 國民政府及各院部會之組織，以法律定之。

第二節 地方制度

第七八條 省置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務，其組織以法律定之。

第七九條 凡一省以建國大綱第十六條之規定，達到憲政開始時期，國民代表會得選舉省長。

第八〇條 蒙古、西藏之地方制度，得就地方情形，另以法律定之。

第八一條 縣置縣政府，受省政府之指揮，綜理全縣政務，其組織以法律定之。

第八二條 各縣組織縣自治籌備會，執行建國大綱第八條所規定之籌備事項，縣自治籌備會之組織，以法律定之。

第八三條 工商繁盛、人口集中或有其他特殊情形之地方，得設各種市區，其組織以法律定之。

第八章 附則

第八四條 凡法律與本約法牴觸者無效。

第八五條 本約法之解釋權，由中國國民黨執行委員會行使之。

第八六條 憲法草案，當本於建國大綱及訓政與憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行。

第八七條 全國有過半數省分，達到憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，國民政府，應即開國民大會，決定憲法而頒布之。

第八八條 本約法由國民會議制定，交由國民政府公布之。

第八九條 本約法自公布之日施行。

五 中華民國憲法草案（民國二十五年五月五日公布）

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，制定憲法，頒行全國，永矢咸遵。

第一章 總綱

第一條 中華民國爲三民主義共和國。

第二條 中華民國之主權，屬於國民全體。

第三條 具有中華民國之國籍者，爲中華民國國民。

第四條 中華民國領土，爲江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、西康、河北、山東、山西、河南、陝西、甘肅、青海、福建、廣東、廣西、雲南、貴州、遼寧、吉林、黑龍江、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、新疆、蒙古、西藏等固有之疆域，中華民國領土，非經國民大會議決，不得變更。

第五條 中華民國各民族，均爲中華國族之構成分子，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。

第一〇條 人民除現役軍人外，不受軍事裁判。

第一一條 人民有居住之自由，其居住處所，非依法律不得侵入搜索封鎖。

第一二條 人民有遷徙之自由，非依法律不得限制之。

第一三條 人民有言論、著作及出版之自由，非依法律不得限制之。

第一四條 人民有祕密通信之自由，非依法律不得限制之。

第一五條 人民有信仰宗教之自由，非依法律不得限制之。

第一六條 人民有集會結社之自由，非依法律不得限制之。

第一七條 人民之財產，非依法律，不得徵用、徵收、查封或沒收。

第一八條 人民有依法律請願、訴願及訴訟權。

第一九條 人民有依法律選舉、罷免、創制、複決之權。

第二〇條 人民有依法律應考試之權。

第二一條 人民有依法律納稅之義務。

第二二條 人民有依法律服兵役及工役之義務。

第二三條 人民有依法律服公務之義務。

第二四條 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，非依法律不得限制之。

第二五條 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

第二七條 國民大會依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。

第二九條 中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉代表權，年滿二十五歲者，有依法法律被選舉代表權。

第三〇條 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、立法院院長、副院長、監察院院長、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。

第三三條 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

第三六條 總統爲國家元首，對外代表中華民國。

第三七條 總統統率全國陸海空軍。

第三八條 總統依法公布法律，發布命令，並須經關係院院長之副署。

第三九條 總統依法行使宣戰、媾和及締結條約之權。

第四〇條 總統依法宣布戒嚴、解嚴。

第四一條 總統依法行使大赦、特赦、減刑、復權之權。

第四二條 總統依法任免文武官員。

第四三條 總統依法授與榮典。

第四四條 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，發布緊急命令，爲必要之處置，但應於發布命令後三個月內，提交立法院追認。

第四五條 總統得召集五院院長，會商關於二院以上之事項，及總統諮詢事項。

第四六條 總統對國民大會負其責任。

第四七條 中華民國國民年滿四十歲者，得被選爲總統、副總統。

第四八條 總統、副總統之選舉，以法律定之。

第四九條 總統、副總統之任期，均爲六年，連選得連任一次。

第五〇條 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。

第五二條 總統於任滿之日解職，如屆期次任總統尙未選出，或選出後總統、副總統均未就職時，由行政院院長代行總統職權。

第五三條 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

第五五條 行政院爲中央政府行使行政權之最高機關。

第五六條 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。

第五七條 行政院設各部、各委員會，分掌行政職權。

第五八條 行政院各部部長，各委員會委員長，由總統於政務委員中任命之，行政院院長、副院長，得兼任前項部長或委員長。

第五九條 行政院院長、副院長、政務委員、各部部長、各委員會委員長，各對總統負其責任。

第六〇條 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。

第六一條 左列事項應經行政會議議決：（一）提交於立法院之宣戰案、媾和案、條約案，及其他關於重要國際事項之議案。（二）提出於立法院之戒嚴案、大赦案。（三）提出於立法院之宣戰案、媾和案、條約案，及其他關於重要國際事項之議案。（四）各部各委員會間共同關係之事項。（五）總統或行政院院長交議之事項。（六）行政院副院長、各政務委員、各部各委員會提議之事項。

第六二條 行政院之組織，以法律定之。

第三節 立法院

第六三條 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。

第六七條

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。（三）僑居國外國民八人。

第六八條

立法委員任期三年，連選得連任。

第六九條

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。

第七〇條

總統對於立法院之議決案，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之。

第七一條

立法院送請公布之議決案，總統應於該案到達後三十日內公布之。

第七二條

立法委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

第七三條

立法委員除現行犯外，非經立法院許可，對外不得逮捕或拘禁。

第七四條

立法委員不得兼任其他公職或執行業務。

第七五條 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。

第七八條 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。

第七九條 司法院有統一解釋法律命令之權。

第八〇條 法官依法律獨立審判。

第八一條 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

第八三條 考試院為中央政府行使考試權之最高機關，掌理考選銓敘。

第八四條 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。

第八六條 考試院之組織，以法律定之。

第六節 監察院

第八七條 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。

第八八條 監察院爲行使監察權，得依法向各院、各部、各委員會提出質詢。

第八九條 監察院設院長、副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第九〇條 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。

第九一條 監察委員任期三年，連選得連任。

第九二條 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，五人以上之審查決定，提出彈劾案；但對於總統、副總統及行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長之彈劾案，須有監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分之一以上之審查決定，始得提出。

第九三條 對於總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長之彈劾案，依前條規程成立後，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，爲罷免與否之決議。

第九四條 監察委員，於院內之言論及表決，對外不負責任。

第九五條 監察委員除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或拘禁。

第九六條 監察委員不得兼任其他公職，或執行業務。

第九七條 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

第九八條 省設省政府，執行中央法令及監督地方自治。

第九九條 省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之。

第一〇〇條 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。

第一〇一條 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。

第一〇二條 未經設省之區域，其政治制度，以法律定之。

第二節 縣

第一〇三條 縣爲地方自治單位。

第一〇四條 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。

第一〇五條 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。

第一〇六條 縣設縣議會，議員由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一〇七條 縣單行規章，與中央法律或省規章牴觸者，無效。

第一〇八條 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。

第一〇九條 縣長辦理縣自治，並受省長之指揮，執行中央及省委辦事項。

第一一〇條 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

第一一一條 市之自治，除本節規定外，準用關於縣之規定。

第一一二條 市設市議會，議員由市民大會選舉之，每年改選三分之一。

第一一三條 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爲限。

第一一四條 市長辦理市自治，并受監督機關之指揮，執行中央或省委辦事項。

第一一五條 市議會之組織權，市議員之選舉、罷免，市政府之組織，及市長之選舉、罷免，以法律定之。

第六章 國民經濟

第一一六條 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。

第一一七條 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。

第一一八條 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。

第一一九條 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。

第一二〇條 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。

第一二一條 國家對於私人之財富，及私營業，認為有妨害國民生計之均衡發展時，得依法節制之。

第一二二條 國家對於國民生產事業，及對外貿易，應獎勵、指導及保護之。

第一二三條 公用事業，及其他有獨占性企業，以國家公營為原則，但因必要，得特許國民私營之。國家對於前項特許之私營事業，因國防上之緊急需要，得臨時管理之，並得依法收歸公營，但應予以適當之補償。

第一二四條 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。

第一二五條 勞資雙方，應本協調互助原則，發展生產事業。

第一二六條 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。

第一二七條 人民因服兵役、工役或公務而致殘廢或死亡者，國家應予以相當之救濟或撫卹。

第一二八條 老弱殘廢無力生活者，國家應予以適當之救濟。

第一二九條 左列各款事項，在中央應經立法院之議決，其依法律得以省區或縣市單行規章爲之者，應經各該法定機關之議決。

一 稅賦、捐費、罰金、罰鍰或其他有強制性收入之設定，及其征收率之變更。

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 專買、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。

第一三〇條 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徵收之，以一次爲限。各級政府不得於國內徵收貨物通過稅。對於貨物之一切稅捐，其徵收權屬於中央政府，非依法律不得爲之。

第七章 教育

第一三一條 中華民國之教育宗旨，在發展民族精神，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。

第一三二條 中華民國人民受教育之機會，一律平等。

第一三三條 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。

第一三四條 六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。

第一三五條 已逾學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費。

第一三六條 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。

第一三七條 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。

第一三八條 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 僑居國外國民之教育事業。

三 於學術技術有發明者。

四 從事教育，成績優良，久於其職者。

五 學生學行俱優，無力升學者。

第八章 憲法之施行及修正

第一三九條 憲法所稱之法律，謂經立法院通過總統公布之法律。

第一四〇條 法律與憲法牴觸者無效。

法律與憲法有無牴觸，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。

第一四一條 命令與憲法或法律牴觸者無效。

第一四二條 憲法之解釋，由司法院爲之。

第一四三條 在全國完成地方自治之省區未達半數以上時，立法委員及監察委員，依左列規定選舉任命之。

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，依照第九十條所定名額，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。

第一四四條 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，於自治未完成之市準用之。

第一四五條 促成地方自治之程序，以法律定之。

第一四六條 第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之。

第一四七條 憲法非由國民大會全體代表四分之一以上之提議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議，不得修改之。

修改憲法之提議，應由提議人於國民大會開會前一年公告之。

第一四八條 憲法規定事項，有另定實施程序之必要者，以法律定之。

參考書籍及論文

王世杰：

比較憲法

費 鞏：

比較憲法

英國政治組織

章友江：

比較憲法

張知本：

憲法論

邱昌渭：

議會制度

張嘉森：

新德國社會民主政象記

錢端升：

德國的政府

法國的政府

袁道豐：

現代法國政府組織

胡慶育：

蘇聯政府與政治

蕭文哲：法西斯意大利政治制度

吳宗慈：中華民國憲法史

陳茹玄：中國憲法史

岑德彰：中華民國憲法史料

立法院編：各國憲法彙編

美濃部達吉：日本憲法第一卷（中文譯本改名憲法學原理商務出版）

憲法撮要

議會制度論

米國憲法の由來及特質

副島義一：日本帝國憲法論

森口繁治：近世民主政治論

選舉制度論

藤井新一：美國憲法論

占部百太郎：英國政治制度

英國憲政史

- Burgess : Political Science and Constitutional Law.
Headlam Morley : New Democratic Constitutions of Europe.
Strong : Modern Political Constitutions.
Dicey : Law of the Constitution.
Bryce : Studies in History and Jurisprudence.
Bryce : Modern Democracies.
Laski : Grammar of Politics.
Garner : Political Science and Government.
Mill : Representative Government.
Lowell : The Greater European Government.
Ogg : The Government of Europe.
Munro : The Governments of Europe.
Bagehot : English Constitution.

Willoughby : The Constitution of the United States.

Beard : American Government and Politics.

Duguit : Manuel de Droit Constitutionnel.

Brunet : New German Constitution.

尙有拙著論文數篇，錄其目次，俾供參證：

中央政制論（東方二十三卷十五號）

外交上之政府執行權與議院監督權（東方二十八卷四號）

軍政與軍令（東方二十八卷五號）

內閣制之要義（法政季刊創刊號）

行政元首之責任問題（法學叢刊二卷四期）

英國之內閣與內閣制（復興二卷十一期）

戰後英國內閣政治之變遷（復興二卷八期及十期）

法國政治之動向（民族三卷九期）

蘇聯新憲草之特質（新中華四卷十四號）