

萬有文庫

第一集一千種

王雲五主編

憲法

張慰慈著

商務印書館發行



法 憲

著慈慰張

書 叢 小 科 百

編主五雲王
庫文有萬
種千一集一第
法憲
著慈慰張

路山寶海上
館書印務商 者副印兼行發

埠各及海上
館書印務商 所行發

版初月十年九十國民華中

究必印翻權作著有書此

The Complete Library
Edited by
Y. W. WONG

LAW OF CONSTITUTION
By
CHANG WEI T'ZŪ
THE COMMERCIAL PRESS, LTD.
Shanghai, China
1930
All Rights Reserved

憲法

目錄

第一章	緒論——法治與人治·····	一
第二章	憲法的性質·····	五
第三章	憲法的種類·····	一一
第四章	憲法的產生·····	二〇
第五章	憲法的內容·····	二九
第六章	憲法的修改·····	三六

憲法

第一章 緒論——法治與人治

世界各國所有的政府都是人治的政府，同時又是法治的政府。所謂政府祇是人類的一種組織，法律也是人造的。政府沒有人執行，法律沒有人解釋，都是死的，不能自動的發生結果。我們有時候覺得法律比人重要，又有時候覺得人比法律重要；法律與人究竟那一方面更重要完全要看我們對於當時解釋與應用法律的方法是同意或不同意爲定的。假使法庭解釋與應用法律的方法是與我們有利益的，我們就覺得法律的重要，並且又以爲這是一種法治的政府，但同時其他的人民因同樣的方法而受到損失就要覺得人是重要的，這是一種人治的政府。

所以在現代的民治狀況之下，我們是不能把人治政府與法治政府的界線劃分出來。法律是

出產品，人是產生法律的。嚴格的說起來，人與法律的關係是分不開的。沒有人解說與執行的法律，既沒有意識，又沒有生氣。我們常常說到『活』的法律，或『死』的法律，但這祇是一種比喻的話。法律的生氣是假借的，如同物質方面或智識方面各種出產品的生氣一樣，是從人的生命方面借用的。脫離了人的關係，一個法治的政府就沒有自動的能力，是無用的，所以同時也是無害的，並且除了在想像力範圍以內，決沒有存在的可能。

沒有法律的人治政府在事實上也是不可能的。假使像法國無政府主義者蒲魯東 (Proudhon) 所說：『國家的真正形狀是無政府主義，』那末，現今的國家還沒有變到這種真正形狀。凡是羣居的人民或是自願，或是默認一種權力的制裁；但對於人羣執行權力就不得不需要法律。有了法律，無論是治者或被治者方面，都覺得較為方便。這祇是普通常識。

所以『法治的政府』與『人治的政府』祇是比較的名詞。在法治的政府，人民羣居所需要的一切規則都是預先制定，預先公布。概括的說起來，被治者都可以知道這一切規則，知道他們自己的行動是否在這類規則所規定的範圍以內，又知道違背了規則，須受到什麼樣的處罰。但這類

規則却是種類繁多，並且又不都是絕對確定的，有許多是很普通的，有許多又是很複雜的。人民關係方面的一切狀況也是非常複雜，同時又變化無常，萬不能依照那固定的規則，一致的辦理。因此，就不得不有各種法官把這類規則解說明白，應用到那隨時發生的各案件。這種情形卻又把一個法治的政府加上人治的性質。不過就是這樣，這類政府所注重之點還是法，不是人，法治與人治的數量比較起來還是更爲重要更爲永久。雖則有時候也有不公平的狀況發生，大概所有由人執行的政府都偶爾免不了有這種狀況，但武斷的違背確定的規則祇是特別例外而已。

人治政府所注重之點卻與法治政府相反，是人不是法。人治政府也許有種種規則，作爲人民行爲的標準，但規則是不重要的，解說與應用規則的人才是重要。這類規則可以武斷的解說，不必依照前例，隨時反覆更變，甚而至於等到事情發生以後，再由政府另行制定新的與特別的規則。在這種狀況之下，不公平是常有的事，不是例外。被治者是不能明白他們在法律範圍以內的權利與義務。

所以法治政府與人治政府的區別祇是數量上的區別，不是質地上的區別。但這種數量上的

區別卻是一種很重要的區別，因為同時又包含精神上的區別；在政府如同在人類其他制度一樣，精神是主要的特點。

依照這樣的解說，現今各國的民治政府都可以算是法治的政府。在每一個法治的政府，法律的種類是很多的，概括的說起來，可以分爲兩大類：一類是管理政府的法律，又一類是政府管理人民的法。第一種是叫做憲法，第二種是叫做普通法。這許多法律性質不同，重要不等，最高的一種就是憲法。我們所要討論的也就是這最重要的一種法律。

第二章 憲法的性質

『憲法』這名詞在中國是早就有的，例如書經上邊說的『監於先王成憲』，晉書上有『憲令稍增，科條無限』，又有『稽古憲章，大釐制度』，唐書上有『永垂憲則，貽範後昆』，中庸上有『憲章文武』等類。凡這種種『憲』字的意義均含有法度，法典，或法令的意思在內。

在歐洲，『憲法』這名詞也是在古代就有的。有人說，希臘時代的雅典在紀元前六二四年至四〇四年的中間曾經有過十一種憲法。並且政治學的老祖宗亞里士多德，也曾收集了當時的許多憲法，在他的政治學裏邊，曾經討論過『立憲政府』，『最好的憲法』，『憲法的定義』等類問題。羅馬學者也說到憲法與普通法，制憲權與立法權的區別。

世界各國都有一種憲法，或類似憲法的法度與法典。但從其歷史上的來源，形式，內容，固定性，與永久性方面着想，這許多憲法都是各不相同的。因此，我們就很不容易下一個確當的憲法定義。

法律家與政治學者確已給了我們許多憲法的定義，但這類定義祇可以算是那一個國家的憲法的定義，並不能算是一切憲法的概括定義。我們可以批評這種定義，但也沒有方法可以修改。我們姑且約舉幾個例。

有一個美國法官 Justice Joseph Story 說：『憲法是人民以主權者地位設立的根本法律或政府基礎。』但有許多國家的憲法都不是人民設立的，人民祇默認而已；所謂人民主權至多亦祇是一個極空泛的名詞。

英國學者蒲徠斯 (Bryce) 在他的美國平民政治中把憲法看作『規定政府組織，及人民與政府間各種權利與義務的根本規則或法律。』但有許多憲法並沒有規定政府與人民間的權利與義務。

所以學者們對於憲法的觀念也不一定能與一切實際上的情形完全相合。但他們的憲法觀念之中卻有一點是完全與一切事實相合的，並且又是他們一致同意的，這就是上述的與其他所有憲法定義中的『根本的』這幾個字。各國憲法無論怎樣的不同，這一點總是相同的，既稱爲憲

法，那就是根本的法律，是一種基礎，凡法律與政府其他的規定無論怎樣的重要，祇是基礎上部的建築物。

從憲法在法律中的地位上着想，這是極頂的，超過於一切法律之上。從憲法與其他法律的關係上着想，這又最下一層的基礎，其他一切法律是靠其維持的，並且又必須依照其基本原則。所以我們可以說憲法是一國的最高法律——最高一層的極頂，同時又可說是一國的根本法律——最低一層的基礎。

我們雖則可以說無論那一國都有一種類似憲法的法律，但把憲法看做超過普通法律的根。本法律觀念卻是經過一個極長時期逐漸變化出來的。在歐洲中世紀時候，城市，公司，教會與封建貴族的權利有時候是規定在一種有契約性質的約章之內。從這樣的慣例，人民往往再進一步，要求國王特許他們種種權利，規定在成文的約章之內，算是國王與人民間所訂立的一種契約，規定以後，就是國王本人也得遵守。這一類的約章也許可以算是以後成文憲法的先鋒。

在十六世紀時候，一般學者的著作中又發現一種「根本法律」觀念，就是超過於普通法律

的基本法律觀念。這種觀念是發源於法國，再散布到英國及其他各國。法國的自然法律派學者早已把國家的根本法律與國王的法律分開；所謂根本法律就是歷史上遺傳下來的，並經人民一致承認的習慣與原則，凡未得國會的同意，國王是不能更改的。在英國，詹姆第一曾經在他的演說中說到『根本法律』，並把這種法律看作是神授的，他自己是法律的保護者。在他的兒子查理第一時代，這種觀念又在國會與國王衝突方面佔到一個重要地位。並且英國國王所公布的幾種重要法律有時候也就叫做『憲法』。

所以查理第二時候所規定國王與教會關係的法律就叫做 *constitutions of clarendon*。到了十七世紀時候，『憲法』這名詞又屢次發現於英國人民為開闢新大陸所組織的各種公司的規約內，各殖民政府的組織法中，及幾個學者的著作中。當時幾種較為重要的文件，如一六四七年克林威爾兵士所訂定的人民約法，一六五三年克林威爾公布的政府組織法，美洲殖民地議會在革命時候宣布的各種宣言與議案等，均可以算是現代成文憲法的先導。從十七世紀下半期起，『憲法』這名詞就指那種較為根本的法律，特別是關於政府的組織。美洲殖民地於十八世紀下

半期與英國脫離關係，把他們新政府的組織大綱叫做憲法以後，這個名詞就有了現今那種確定的意義，是指一國政府組織的根本法律，成文的或不成文的。

從一七七六年美洲殖民地宣布獨立起至一七八九年美國聯邦憲法成立時止，這十三年時期可以算是現代歷史上第一個並且最重要的制憲時期。在這時期之內，現代的成文憲法是初次發現於美國新獨立的十三邦，那最重要的最有研究價值的美國聯邦憲法也於一七八七年在費立特而費埃城制定，於一七八九年公布實行。

美國聯邦憲法已經有了一百四十年的歷史，要算是各成文憲法中歷史最長的一種。法國發生了革命以後也即仿照美國的先例，入手制憲，其第一次成文憲法是於一七九一年的九月公布的。德意志各邦也即行仿效，在一八一四年至一八二九年間，多數的邦均已採用成文憲法，祇有普魯士與其他幾邦直到十九世紀中期才制定憲法。歐洲其他幾國亦均逃不了這種潮流，在十九世紀中期以前，先後公布一種成文的憲法，如西班牙（一八一二年），挪威（一八一四年），丹麥與荷蘭（一八一五年），葡萄牙（一八二二年），比利時（一八三一年），意大利與瑞士（一八四

八年)，奧大利（一八六一年），瑞典（一八六六年）。總計自一八〇〇年起至一八八〇年止的八十年之內，歐洲各國曾經公布過三百多種的成文憲法。到了十九世紀末期，除了英國，與德意志聯邦中的一邦外，歐洲其他各國都有一種固定的成文憲法。

最近歐洲大戰以後的幾年之內，又是一個重要的制憲時期，因為歐戰結果俄德奧三個大帝國是都分裂了，從他們舊有的區域以內劃出了許多新國家，舊邦改造，新邦建立，都得要靠確定的成文憲法做基礎的，所以在這十多年之內，又發現了十多種的新成文憲法，就是德國，普魯士及其他各邦，奧國，捷克，南斯拉夫，俄國，波蘭，鄧席克自由城，厄司陀尼亞，芬蘭，臘忒維亞，匈牙利，愛爾蘭自由國。

第三章 憲法的種類

從人民參與政權的數量做標準，憲法可以分爲自由的，民治的，貴族的，等類。憲法的本身上着想，又可以分爲彙集的與制定的。彙集的憲法就是那種出源於風俗慣習的憲法。這是歷史上進化的結果，並不是人民在確定的時期制定的。這類憲法大都是由歷史上各時期的風俗，習慣法的原則，法庭的判斷案等類積聚而成的，其起源的時日是不能確定的，其修改的手續也是很方便的，隨時可以因風俗習慣的改變而更變，不必以正式的程序來改訂。制定的憲法是正式由制憲會議或國王在確定的時期制定與公布的，其內容都表示於一種成文的憑據。所以制定的憲法又可以分爲兩種：欽定的憲法與人民的憲法。

彙集的與制定的憲法的區別是與普通所謂不成文的與成文的憲法區別約略相同。所謂不成文的憲法就是那種逐漸發展而成立的，其大部份的原則並沒有確實規定在一種或幾種的正

式公文。歷史上積聚下來的風俗習慣，法庭的判決案，與立法機關在各時期所制定的重要法律，合併起來，就成爲一種不成文的憲法。這是依照社會情形自然而發生出來的，並不是制憲會議或其他機關在確定時期制定的憲法。這是自然生長的，並不是人造的憲法。

成文憲法是正式制定的憲法，大部份的原則都是規定在一種成文的憑據之內。這是人造的，不是自然生長的憲法。凡關於政府組織及其行爲的根本原則都經過一種協議的手續，正式規定下來的。

大概說起來，成文憲法的全部總是在一個時日制定，是規定在一種正式的公文之內的；但也有規定在好幾種的公文之內，並且其制定的時日又是不相同的。例如法國憲法是由三種根本法律及其修改案合併而成的。又如從前奧國的舊憲法也包括五種根本法律。還有匈牙利的憲法是由六百五十多年時期內（一二二二年到一八七三年），所制定的重要法律合併而成的。

凡成文憲法總有一種最高的效力，其性質是與普通法律不同的，其成立及修改的手續也與普通法律各別的。在採用成文憲法的國家，制憲權與立法權大概是分開的，有兩種立法機關，制定

兩種法律：一種是憲法，有最高效力，又一種是普通法律，是附屬的。普通法律條文一定要依照憲法條文的規定，才能發生效力。

這樣一種區別雖是很普通的，但採用成文憲法的國家並不都有這種狀況。有少數的成文憲法並不是由特別的制憲會議，卻由普通的立法機關制定的，所以從法律上着想，其性質也與普通的法律相同。例如奧國從前的根本法律祇是立法機關所制定的法律。意大利憲法雖不是立法機關制定，是國王欽定的，但其地位是與普通法律相等，並且又能以普通的立法手續修改。西班牙的憲法中沒有修改手續的規定，立法機關也許就能以普通立法手續修改。在這類的國家，制憲權與立法權是沒有區別的，所以憲法的效力並不能高出於普通法律之上。

但成文與不成文憲法的區別也祇是一種表面上的區別。成文憲法不一定完全成文的，不成文憲法也不一定完全不成文的。成文與不成文的區別祇是一種數量上的不同，並不是性質上的差異。我們似乎不能根據這種表面上的區別，把憲法分為成文的與不成文的兩種。所有成文憲法，經過了長久的時期，自然而然的就會有種種不成文的份子，如法庭的解釋，與風俗習慣等類，加入其

內。美國憲法是成文憲法最好的一個例，其中關於總統的選舉方法，總統的職權，國會的議事手續與立法程序，法庭的職權等類，雖在形式的條文上，還沒有更改，但在事實上，卻已大改而特改，早已失去當初制憲者原來的用意。一百四十來年以前制定的憲法，還能適用於現今工商業最發達，社會情形最複雜的美國，全靠種種無形的修改，於成文憲法之中隨時加入不成文的份子。

並且從經驗方面說起來，一個國家也萬不能把憲法原理原則完完全全寫出來，規定在幾條條文之內。就是做得到，這樣的憲法也祇能適用於一時的社會，不能適用於極長的時期。這是因為社會的種種情形是時時更變的，憲法條文一經規定以後，是不容易隨時修改的，死版版的憲法條文是不能適用於時時更變的社會情形。一種憲法的適用與否要看這憲法本身是否適合於社會上的實際狀況。所以凡是採用成文憲法的國家，必須時時以非正式的手續修改憲法，使之能適合於社會上隨時更變的狀況。成文憲法之中是萬不能免去種種不成文的份子。成文憲法的年歲愈老，不成文的份子也愈多。

再從那一方面着想，所謂不成文憲法也往往有許多成文的規定。凡風俗與習慣固定以後，往

往就得記錄下來，規定在法律條文之內，這是古今立法的趨勢。大多數法律或是風俗與習慣的結晶，或是根據於當時社會上的需要而制定的。風俗與習慣是很不確定的，差不多各人有各人的見解，難免不因之發生種種誤會，種種衝突，所以必須要記錄出來，才能有確定的性質，人民方面才不致於因見解的不同而發生爭執。同時各時期的社會需要也得由法律正式規定，正式承認，方能免去人民與政府間的衝突，方能維持社會的治安。

英國憲法是不成文憲法最好的例，但其中一部份卻已變為成文的。例如關於國王與上議院的職權範圍，司法的權力，下議院的組織，下議院與選舉團的關係，均已有成文的規定。英國憲法中成文的規定大都是風俗與習慣的解釋，就是最重要的大憲章也不是一種新規定，祇是把不成文的習慣變為成文的規定。英國憲法中的成文部份自然沒有不成文部份那樣多，並確成文的部份又是分散於各時期各種各樣的法律之中。所以把英國憲法稱為不成文憲法，並不是因為其中沒有成文的規定，祇因那不成文的部份，比之成文的部份又多又重要。

所以這一種的分類方法，把憲法分為成文的與不成文的，既沒有科學上的價值，又很容易混

亂事實。例如意大利的憲法是認爲成文的，但其中不成文的部份卻很多很重要，依照成文與不成文憲法分類標準，意大利憲法是與美國憲法歸入一類，但在事實上，其性質是與英國憲法很像的。因此，又有人提出剛性憲法與柔性憲法的區別。這一種分類方法是根據於憲法與普通法律的關係，並不依據憲法的來源或其形式。如果一種憲法在法律上的效力是與普通法律相等，修改的手續也與普通法律相同，這就是柔性的憲法。如果一種憲法有最高的法律效力，其地位是超過於一切普通法律，其修改的手續也與普通法律有繁簡的區別，這就是剛性的憲法。柔性與剛性的區別並不在於成文的或不成文的。柔性的憲法也許是成文的，但其修改的手續卻很簡單，大致與普通法律的修改手續一樣。剛性憲法是與普通法律的界限分得很清楚的，並且也不能像普通法律那樣的容易修改。

英國、意大利、西班牙的憲法是柔性的憲法，美國及其他的成文憲法都是剛性的憲法。英國憲法是不成文的；意大利與西班牙憲法是成文的，但其中卻沒有規定修改的手續，所以其結果就使他們用普通的立法手續修改憲法，並使這類憲法在修改手續方面與英國憲法立於同等的地位。

美國與其他的成文憲法均規定修改的手續，所以都不能用那種修改普通法律的手續修改的，這類憲法均是剛性的。

但剛性與柔性憲法的區別有時候也很難分別的。因為那種所謂剛性憲法，雖有法定的特別的修改手續，但除了這種特別的手續之外，卻另有其他簡便的修改方法，如法庭的解釋，風俗與習慣的發生等類，都能在事實上，不在形式上，更變憲法的規定。依照剛性與柔性憲法的區別，美國憲法自然是剛性的，英國憲法自然是柔性的。假使美國憲法祇能依照憲法內規定的手續修改，那末，美國憲法的性質就極其剛性的，因為這是一種極繁雜的手續，憲法修改案是很容易通過，正式成立。但在美國，除了正式的修改手續之外，還有別種簡單方法，也能更改憲法。美國憲法所以能應付現代社會上一切的需要，完全是因為這憲法是隨時可由種種非正式的手續更變的。

還有一層，我們必須注意的，就在於「憲法」這名詞上。照一般人的觀念，因為英國憲法是不成文的，就以爲在英國，「憲法」這名詞是包含一切的根本法律，法庭的判斷，及歷史遺傳下來的風俗與習慣；因為美國的憲法是成文的，就以爲在美國，「憲法」這名詞的意義祇指這一種成文

憲法，把所有解釋憲法條文的法律，法庭的判斷，及一切有關係的風俗與習慣都屏棄在外。但在事實上，美國的重要法律，法庭判斷，及風俗習慣往往也與憲法條文有同樣的效力。

假使我們把關於美國政府組織及其運用的一切根本法律及重要慣例都包括在『美國憲法』這名詞以內，那末，這憲法的柔性也未必比不上英國憲法。我們可以舉一個例來說明這一層。在這一百年之內，英國憲法的一種重要改革是一八三二年與一八六七年的選舉改革法，推廣選舉權的範圍。全世界人民都知道這是英國憲法史上的重要時期，是英國憲法經過重要改革的紀念日。但在十九世紀的上半期，美國也經過同樣的改革，選舉權的範圍也同樣的推廣；可是美國的選舉改革不是修改憲法的結果，卻是各邦制定新選舉法的結果。在憲法初成立時期，美國各處的選舉權是限制得很嚴格的，現在却已全國實行普通選舉制度。美國選舉權的資格不是聯邦憲法，卻是各邦自行規定的，所以能夠不經過修改憲法的手續，從根本上改革了。

我們再舉一個例，美國最高法院有宣告法律為無效的特權。這並不是憲法規定的，但這種職權卻已執行。像這樣重大的更變，雖沒有經過修改憲法的手續，當然不能不算是憲法範圍以內的

更變。美國政府組織與精神方面的幾種重大的更變都沒有經過修改憲法的手續而成立的。

所以我們不能祇根據於修改手續的難或易，就斷定一種成文憲法是剛性或柔性的，我們同時還得要注意到各該憲法內各條文的意義是否廣泛，解釋憲法條文機關的職權與政策，及風俗與習慣發展的限度。在相當的狀況之下，一種成文憲法也許是很柔性的，也許很能適合於社會上一切的新需要。

第四章 憲法的產生

從其歷史上的來源着想，現今各國的憲法又可以分爲下列的幾種：第一，由國王制定的；第二，由逐漸發展而成立的；第三，由革命而成立的。

在從前，各國的政體差不多都是專制政體，所謂立憲政府——用成文憲法規定政府的組織與行使政府職權的方法——是現代政府的特點，是十八世紀末期與十九世紀初期的出產品。在專制君主政體時代，當時所有的一切權力大都在君主手裏，並且行使職權的方法也沒有確定的詳細規定。到了後來，君主或爲順從民意起見，或爲保持他自己名義上的地位起見，或自己願意或逼不得已把他個人的權力，及政府各機關的組織與職權詳細規定出來，並把政府所注重之點從人治的轉移到法治方面。其結果就使君主及其政府的權力限制在一定的範圍以內，並依照確定的方法執行。這種規定就是一種憲法，這樣的憲法就做欽定的憲法。

欽定的憲法有一種契約性質；君主既已正式承認依照確定的原則執行職權，你就得負一種遵守的義務。假使他想更變那執行行政權的方法，他也得預先修改憲法條文，才能使他的行動合於憲法的規定。

有時候，欽定憲法之中又規定不得人民的同意不能修改；有時候，修改的權是由君主保留的。歷史上欽定憲法的例也不少。一八一五年以後，德意志各邦君主所頒布的憲法都是屬於這一類，其中普魯士的憲法直到一九二〇年才取消。一八一四年法國路易第十八頒布的憲法，十九世紀初期葡萄牙國王頒布的幾種憲法，拿破崙時期許多被征服國所得到的憲法，日本從前的俄羅斯，土耳其，與波斯的憲法都是欽定憲法。就是現今意大利憲法也是欽定憲法，因為當初這憲法祇是意大利區域內一邦的君主為他的人民所制定的，以後意大利半島統一後，就算是全國的憲法。

在這許多國家，憲法觀念是與其他各國人民憲法觀念不同的。他們的憲法是國王制定的，是國王對於人民所特許的幾種權利的規定。所以在學理上，憲法既是國王制定的，國王就有取消憲

法的特權。欽定憲法是有契約性質的，但這種所謂契約性質祇是國王一方面的，不是國王與人民雙方面協議的。所以日本憲法完全沒有提及人民的主權，却很慎重的聲明天皇是日本帝國的元首，是主權的所有者，並依照憲法條文執行其權力。同時修改憲法的權完全在於天皇手裏，祇有天皇才能提出憲法修改案。歐戰以前德意志聯邦憲法也在序文中聲明此憲法是各邦國王所制定的。普魯士憲法也沒有承認人民的主權，卻承認憲法是國王意志的表示。從前普魯士學者又都同意憲法是國王，不是人民制定的。並且在事實上，第一次的普魯士成文憲法是由國王武斷的取消，另行公布一種。

這是欽定憲法的學理上的觀念。

第二種憲法是逐漸發展而成立的。大凡一國的政治逐漸由專制的變成民治的，其憲法就屬於這一類。在最初的時期，這種國家的主權是完全在於君主一人手裏，但以後在事實上，不在法律上，主權的處所就逐漸從君主手裏轉移到人民代表手裏。人民代表的權力最初祇有事實上的，沒有法律上的根據；但到了後來，在事實與法律兩方面，全國均默認人民代表的實權，就是君主自己

也不得不因時勢的潮流，放棄他所有的實權，承認人民代表的權力。

這一類憲法最好的例就是英國的憲法。在形式上，在法律上，英國政府至今還是一個君主政體，但在事實上，卻早已是一個極完備的民治政體。英國憲法不是人造的，也不是由人民加入主觀的見解，或慎重的審議，使之變為現在的狀況，卻是一些一些逐漸生長的。所以英國的民治政體是於不知不覺之中，經過了幾百年的歷史，才變成現在的情形。就是在現今的時候，英國政府在法律上是一種情形，在事實上又是另外一種情形。那最重要的內閣制度所根據的並不是法律，祇是歷史上各時期所發生的憲法慣例，在法律上，甚至於連「內閣」這名詞都沒有的。

第三種憲法是用革命的方法產生的。凡一國的人民因為不滿意於他們的政治制度，決定推翻他們的舊政府，另行組織一個根據於人民主權的政府，其憲法都是屬於這一類的。現今祇有日本憲法是欽定的，由逐漸發展而成立的憲法也祇有英國的憲法，多數國家的憲法都是用革命的方法產生的。

歷史上所發生的革命均有兩方面：一方面是對於當時腐敗的與無能的政府的反抗，又一方

面是建設新政府的運動。凡革命之所以能成就，又必須有兩種主動力：在事實方面，當時的政治情形是腐敗不堪，政府是柔弱無能，不能應付那社會上的需要，其結果使人民天性方面幾種最重要的慾望被環境壓迫下去；在學理方面，又得有一班學者出來鼓吹新思潮，證實當時政治組織的不能適用於社會狀況，使人民有反抗政府的學理根據。

假使沒有新思潮的鼓吹，政治腐敗雖則達到極點，人民也祇能到了忍無可忍時候，另由強有力者出來組織新政府；這種情形祇算是朝代的更換，不是政體的改革，更不能產生那種根據於人民主權觀念的新憲法。中國歷史上這樣的例是很多的。假使祇有新思潮或新學說的鼓吹，同時人民對於當時政治情形並沒有大滿意地方，或者他們天性方面幾種重要慾望另有出路可尋，這種新思潮或新學說也不能單獨的鼓吹革命出來。換句話說，就是革命運動的發生一定要有事實上與學理上兩方面的根據。法國革命之前，有盧梭孟德斯鳩等的鼓吹。美國獨立革命之前，也有一般學者與政治家的鼓吹，並把革命的理由正式表示在『獨立宣言』之中。

但革命是一種極慢性的社會現象，其發生時候須經長期的醞釀，革命成功以後又須經過長

期的擾亂局面，才能逐漸的恢復常態。所以凡經革命而產生的憲法一定有一段困難萬狀的歷史。法國自從一七九八年革命以後所經過的擾亂情形，是讀過歐洲歷史的人所共知的。理想中的自由，平等與博愛三大主義的目的沒有達到，一切政權卻反被一個拿破崙所把持去了。法國人民在拿破崙的軍事專制之下，絕對沒有自由權，並且又絕對沒有反抗的能力，他們祇有容忍了十四年拿破崙的威權。拿破崙被歐洲聯盟各國打倒後，法國還得要經過一次的復辟（一八一五年），兩次的革命（一八三〇年與一八四八年），一次的戰敗（一八七〇年被普魯士打敗），才於一八七五年制定了那現行的成文憲法，達到民治政府的目的。

美國獨立革命也經過了十三年的危險時期（從一七七六年到一七八九年），確定的聯邦憲法才成立。美國獨立以後的一切情形也是非常擾亂，各邦又差不多各自成爲一個獨立國，互相仇視，互相爭權奪利。那時候的聯盟政府祇有一個無實權的國會，是由『聯盟約章』（articles of confederation）設立的。聯盟政府最大的困難是財政方面的無辦法。在獨立戰爭時候，聯盟政府借債以供軍需；戰爭完結以後，聯盟政府不但不能還債，就是利息也不能付。

聯盟國會又沒有權力管理對外的，及各邦間的通商。按照聯盟約章的規定，國會有權與外國締結商務條約，各邦也得遵守各該條約的條文，不能任意增加入口稅或關稅。但在事實上，國會卻沒有強迫各邦遵守條約的實權。各邦在商務上又互相嫉妬，任意徵收關稅。因之全國商務不能發達，國會對於外國不能維持信用。

還有金融狀況與貨幣制度也非常紊亂。在革命時期，國會濫發紙幣，紙幣價格因不兌現而跌落。到一七八〇年，每元紙幣至多值洋兩分。各邦又濫發紙幣，紙幣的價格就更跌落。

這是美國獨立革命後時局上幾種較大的困難情形。當時各邦也覺得政治制度的不良，不能應付社會的需要，所以就議決於一七八七年召集各邦代表大會，修改那不完備的聯盟約章。但各代表為謀國家的統一與社會的幸福起見，竟敢大膽的不顧這次會議原來的用意，於開會後的第五天議決廢除舊約章，另行制定新憲法。新憲法公布後，逐漸得到各邦的批准，新政府於一七八九年正式成立。從此以後，美國就脫離了那危險時代，進入一個安穩時期；國家的勢力逐漸擴充，經濟、商務、社會，方面的一切狀況也逐漸發展。這都是當初制憲者的功績。

從法國與美國的經驗上看起來，我們就可以明白破壞是比較容易的，建設是極困難的；推翻一個腐敗政府祇須極短時期，制定一種良好憲法，建設一個良好政府非經一個極長的時期不可。凡革命發生，舊政府推倒以後，當時所謂政府祇是一個臨時的革命機關，叫做臨時政府。當時的重要問題，就是怎樣把這個不完備的臨時組織的革命機關變成一個完備的永久的政府。

爲解決這個問題，臨時政府有兩種方法。第一，臨時政府可以代表人民制定永久憲法，人民方面如果沒有反對，就算默認臨時政府有這種制憲權。在從前普法戰爭時候，拿破崙第三的政府推翻後，法國差不多就處於無政府地位。當時祇有一個議會，其會員是人民選舉出來的，其唯一的職務是與普魯士訂立和平條約。但和平條約訂定後，這個議會是當時法國唯一的政治機關，所以就變成一種臨時政府。現今法蘭西共和國的憲法就是這臨時政府制定的。雖則這臨時政府的人物是人民選舉的，但人民選舉他們時候，是舉他們出來訂立和平條約的，並不是舉他們出來制憲的。臨時政府的第二種辦法是承認他們自己的臨時性質與有限制的職權，所以另行採用一種正式手續，制定憲法，組織政府。假使採擇這種政策，臨時可以（一）擬定一種憲法，提交人民投票

表決去取；或（二）使人民舉出一個制憲委員會，制定永久的憲法；或（三）另行組織一個憲法起草委員會，再由人民決定憲法草案之能否成立。

這第二種方法是最適合於人民主權的原則，是臨時政府所應當採擇的方法。

第五章 憲法的內容

除了英國憲法之外，現今世界各國的憲法大都是成文的，並且不是國王欽定的，就是人民的代表機關或特別的制憲會議所制定的。這是因為成文憲法總有一種確實的根據，非若不成文憲法，各人有各人的解說，各種的衝突也易於發生。所以無論那一國在改革政治的時候，總是首先注意到憲法一方面：制定一種成文憲法鞏固新政府的基礎。在確定的憲法範圍以內，人民一方面可以自由行動，不受政府或其他人民的干涉，又一方面能依照法定的手續，直接監督政府的行動。種種政治方面的衝突，可以依照法定手續和平解決，不必再行推翻舊政府，另行設立新政府。

怎樣可以算是一種好的成文憲法？這個問題當然是應當依照各國實際上的情形各別解決的。但我們卻也能提出幾個要件，作為良好成文憲法所不可缺少的要素。這就是（一）意義廣闊，（二）文字簡單，與（三）界限明確。

憲法是全國政府的組織大綱，所以其中各條文的意義必須廣闊。政府職權的範圍，政府職務的性質，政府與人民間的關係，必須用意義極廣闊的條文表示出來，才能使那解釋憲法的機關，如最高法院之類，隨時依照社會的情形，推廣或縮小憲法中各條文的意義。換句話說，就是良好的成文憲法一定要有伸縮的餘地。

這樣的憲法在文字上邊又必須簡單。憲法萬不能把政府組織的詳細節目，完全規定出來。現今政府的組織，差不多一天複雜一天，詳細的規定，非得要有極長極複雜的條文不可。但這種辦法卻有兩種弊端：第一，詳細的憲法很容易發生文字上的誤會，致使各方面發生無意識的爭執。第二，憲法條文愈詳細，立法機關愈不負一切責任。在事實上，詳細的憲法就是人民對於政府無信任的表示。並且詳細的憲法又沒有伸縮的餘地，不久就很難應付社會上各種新需要。社會上種種狀況是時時更變的，憲法條文詳細規定後，就很難適合於社會情形。假使同時又沒有伸縮的餘地，這樣的條文勢必至於不能實行，變成一種死法律。美國聯邦憲法祇有四千多字，法國憲法差不多有八千字。在簡單一方面看起來，這都是好憲法。但美國各邦新近所制定的憲法每一種差不多有五萬

餘字。這實在是太詳細了，往往容易發生上述的弊端。

憲法各條文的意義必須廣闊，其文字必須簡單，同時其字句間的界限又必須明確。爲應付社會上一切的新需要起見，憲法各條必須有伸縮的餘地，但同時又不得含糊其辭，沒有一種確定的解釋。憲法上的含糊之處往往是大亂之源。美國從一八六〇年至一八六四年的南北戰爭就是發生於憲法的解釋問題上，美國各邦是否有脫離聯邦的權，這個問題就得要經過四年血戰以武力解決。

各國現行的成文憲法雖有詳略或繁簡的區別，但其內容卻可以概括的分爲三大部份：第一，規定人民的公權與政治權的條文，並限制政府方面的權力，使人民能夠自由享受憲法規定範圍內的一切權利；第二，規定政府組織的條文，列舉政府各機關的權力，確定其執行方法，並明定選舉團權力的界限；第三，規定正式修改憲法的手續。

成文憲法中的第一部份大概是人民自由權利的規定。這是因依照多數國家的觀念，特別是美國、瑞士、法國、比利時，及歐戰後的各新國家，憲法是一種根本法律，是人民以主權者的地位制定

的，並且又是政府一切權力，立法行政與司法權的根源。美國聯邦憲法入首就說：『我們，合衆國人……制定此憲法。』歐洲各新國家亦即抄襲美國的公式，波蘭憲法有『我們，波蘭民族……在波蘭共和國的國會中制定此憲法，』捷克憲法第一條就是『人民爲捷克共和國一切權力的唯一的源流。』瑞士憲法亦宣言憲法是瑞士聯邦所制定的，二十二邦人民的總體組織此聯邦。比利時憲法亦以比利時人民的名義制定的，並且又有明文聲明『一切權力出源於人民。』

但這樣的聲述人民最高權力卻是很空泛很籠統的，爲保障人民的權利起見，這類國家的憲法就不得不更進一步，列舉人民生命自由財產的種種權利，並給與特別保障，使立法或行政機關不得干涉或侵犯。

美國人更把這類權利宣言看得非常重要，以爲憲法中所不可缺少的一部份。從一七八〇年以後，凡美國各邦所制定的憲法，除了極少數的例外，都很注重於人民權利宣言的一部份。法國自從革命以後也把權利宣言看做他們憲法的重要部份。一七九一年，一七九三年，一七九五年與一八四八年的憲法不但有極詳細的人民權利規定，同時又有當時的政治學說與觀念插入在內。但

一八七五年憲法卻沒有人民權利的規定。有一般學者以爲一七八九年公布的根本主義是法國公法中的一部份，所以不必再行聲述了。

一八七一年的德意志憲法，與一八五〇年普魯士的欽定憲法沒有關於人民自由權利的條文，但德意志與普魯士新憲法中的人民權利宣言卻較之美國憲法更完備更詳細。

憲法內應當規定的人民自由權利，當然不能概括的說定。各時期人民的智識程度不等，他們所應當享受的自由權利也當然不能一律。例如上古時代的所謂自由權利，在現代人民的眼光中看起來，就夠不上『自由』這兩個字了。又如各國人民的智識程度不等，各國的情形不一，他們所應當享受的自由權利也當然不能各國一律，日本人的所謂自由權利大概是不能滿足歐美人的心理。但概括的說起來，在現今的各民治國，所謂個人自由是包括身體自由，法律上的平等待遇，私有財產的保障，思想自由，言論自由，與信仰自由。凡這種種都是憲法上所應當規定的，應當保障的。

憲法中的第二部份是關於政府組織的條文，包括政府各機關的分權，各機關的組織及其職權的範圍與期限，各官吏的任命或選舉方法，及選舉團的組織。在幾個國家的憲法，這類性質的規

定是很少並且又很普通。例如在法國憲法，除了規定下議院須由那根據於普選制度的選舉團所選舉之外，就沒有其他關於下議院組織及職權，選舉方法及任期的條文，也沒有關於上議院與司法機關組織的條文。

從這一方面着想，美國憲法要算是成文憲法中的範圍。關於政府組織的條文，憲法中所規定的是很普通的，但同時對於一切重要的與根本的事實，又差不多一些也沒有遺漏。美國憲法先把政府職務分配於立法行政與司法三大機關，各機關的組織及其職權的範圍亦大致規定。但對於立法機關怎樣立法，總統怎樣行使職務，法庭怎樣執行職權，憲法上一字也沒有提及。關於種種旁雜事務，如工業，商務，銀行及其公司，鐵路，學校，或海陸軍等類，憲法上所規定的亦寥寥無幾。美國憲法上所規定的完全是幾條極重要的，根本的條文，其他一切完全留給立法機關以普通法律規定；並且其中的字句又簡單又確切，沒有一些含糊的地方。美國憲法直夠得上稱爲一國的根本法律。

但歐洲的新憲法都沒有依照美國憲法的模範。歐洲各國的新憲法大都均較美國憲法更長，更詳細，並且又有許多關於行政法，議會法與刑法方面的條文。但嚴格的說起來，在現今那種政治，

經濟與社會狀況複雜的國家研究什麼樣的事務是應當由憲法規定的或是可以由憲法規定的什麼樣的事務是應當由普通法律規定的，確是很不容易武斷的說定，因為憲法與法律的界限是很不容易劃分的。在十八世紀末期美國憲法制定時候，有許多事務很可以隨便由法律規定，但在現今的狀況之下，同樣的事務也就變非常重要，不得不由憲法規定了。並且現今社會上的種種新問題又是當初美國制憲時候所沒有的，或夢想不到的，但在現今的各國，卻又是很重要，是應當在根本法範圍以內規定的。因為有這類情形，現今各國憲法的條文確有增加的趨勢。

憲法中第三部份是關於修改手續的條文。這個問題在下面一章討論。

第六章 憲法的修改

「憲法是生長的，不是製造的。」這是外國的一句老話。這句話是否真確，是另外一個問題，但無論如何，現今各國的憲法都是活的，不是死的，都能依照社會狀況的更變，逐漸更變的。美國第一任總統華盛頓曾經說過幾句透切的話，他說：『政府的性質是與其他的人類制度一樣，要靠時間與習慣確定的。』還有一個著名的英國學者 Lord Brougham 在他的英國憲法這本書中也說過：『凡有價值的憲法一定要生長的，這樣的憲法才有根，才能成熟，才能持久。那種模仿或抄襲的憲法爲同着色的竹竿插在地下，既不能生根，又不能結果，腐爛得很快，不久就得消滅的。』

憲法的用意本來要一方面在可能的範圍內，幫助全國一切事務的發展，又一方面是要防止種種激烈的或革命的行動。假使憲法制定以後就不能更改，那末，其結果勢必至於使進步的社會狀況不能與那死板板的憲法條文相適合，或者是憲法等於死法律不能發生效力，或者甚而至於

激動人民的革命，推翻舊憲法，另行制定新憲法。假使憲法更變的速度太快了，那末，政治生活又恐怕有發生不穩固的危險，人民方面又恐怕有輕視憲法的態度。所以憲法的修改是一個重要問題，各國制憲者一定要依照各該國人民心理上的態度及其他一切的政治狀況各自解決的。

憲法修改這個問題可以從兩方面着想：第一，政策方面；第二，手續方面。政策一方面的問題就是一種憲法制定以後，還是採取容易的，或煩難的修改方法。手續一方面的問題就是確定修改時候所應當採取的手續。

憲法既是一種根本法律，當然不得有相當的穩固性質。假使一國的憲法是不穩固的，時時可以更改的，那政治與社會方面的進化勢必至於受到極大阻力，普通人民的生活一方面也勢必至於受到極大的影響。人民覺得將來的一切事情一無把握，對於凡各一切事務不得不存一種觀望態度，沒有人敢勇往直前，放膽做去；並且對於政府也就必失去敬仰的心理，容易存一種輕忽的態度。這種狀況是與政治社會的秩序方面很有妨礙的，所以每一種憲法的主要要素是相當的穩固性質的。

憲法的穩固性質祇是相當的，不是絕對的。這是因爲在制憲時候，同時還有其他的種種情形，亦不能不注意的，制憲者不能祇計及穩固一方面，而把其他的一切要件一概丟開不顧。假使一國政府所須對付的各種問題是永遠不變的，假使人民的政治觀念與慾望是永遠一樣的，假使制憲者能够預料到將來的政治狀況與政治觀念，制定一種適用於將來各種狀況的憲法，那末，憲法自然可以規定得絕對的穩固，將來決不至於再行發生修改問題。可是在事實上，以上所述的三種情形是決不可能的。人民的生活狀況是時時更變的，我們祇須從近幾十年的歷史上，就可以看出現今政府所須對付的各種問題已經不是從前的那種情形了。

人民對於國家與政府的觀念，也會經過極大的更變。從前政府的職務極其簡單，不過是辦理外交，保護人民的生命與財產，及維持社會的秩序罷了；現今政府的職務差不多包括所有關於公共福利的一切事務。在從前時候，政府如能保護人民的權利，及維持社會的秩序，政府就可以算是盡職了；現今的趨勢卻是注重政府增加社會福利的職務，平衡社會上人民的各種機會。

制憲者當然不是萬能的人物，能够預料到將來的情形，制定一種永久適用的憲法。凡種種制

度，在學理方面也許是很完善的，但在實行時候卻就容易發現種種弊病。一種制度實行了數年以後，人民就能根據於驗經所得的教訓，逐漸修改，逐漸使之能適用那環境上的一切狀況。

所以從各方面看起來，一種憲法是一定要因社會狀況的更變，政治觀念的變遷，與政治經驗所得到的結果而隨時修改的。這憲法修改的問題須從兩方面着想，在一方面，憲法須有一種穩固的性質，在另一方面，憲法又須易於修改，務使之能適合於社會的環境。解決這個問題也祇有採用一種調和辦法：憲法的性質必須柔性的，隨時可以因政治狀況的更變而修改，但種種的修改同時又須根據於人民的實際需要，並不是輕易更改的。

修改憲法的方法有兩種：一種是正式的修改，又一種是非正式的修改。正式的修改方法就是依照憲法條文內所規定的手續修改憲法；非正式的方法是依照風俗與習慣的發展，及法庭的解說，於無形之中，更變憲法條文的意義，但用時卻並沒有在形式上更變憲法中的字句。

風俗與習慣對於憲法方面所發生的影響當然不能一概而論的，大概在舊憲法中，其勢力較在新憲法中更大。凡在舊的固定的社會，因為人民尊重前例的心理較勝於新社會人民，所以風俗

與習慣所佔的勢力亦甚大。

在美國西部與中部各新邦，憲法是常常全部或局部修改的，所以那種所謂慣例是很不容易發生的。法國也差不多有同樣的情形，其憲法發展史的特點是革命，不是進化；並且從一七八九年以後，一共已經有過十三種憲法，所以風俗與習慣所佔的勢力也不甚大。可是法國現行的憲法卻也有五十多年的歷史，其中也已加入一部份從習慣方面發生的原則，例如總統不能連任，總統可以被國會強迫辭職，及組織內閣的一切手續等類。

美國的聯邦憲法要算是現今成文憲法中歷史最久長的一種，早已因風俗與習慣的關係從各方面發展，從各方面改變其原文的意義。其中最主要的幾個例就是總統的選舉已從間接的變為直接民選的，國會內部的組織與議事手續是完全依照習慣的，政黨制度的發生差不多更變了政府全部的實際運用。

大概無論在那一國，凡新規則的設立，與新方法的實行就可以產生一種習慣法，有時候是補充，有時候是更變那成文憲法中各條文的實際運用。像美國憲法這樣的祇有大綱而不及細目，更

不得不依靠立法，或法庭解說，或習慣來補充。假使沒有種種的慣例，這樣的憲法在事實上就差不多等於不能實行。

法庭解說憲法條文的意義是免不了的。這是因為文字本身上的種種缺點，無論怎樣的小心謹慎，總是避免不了那種意義含糊的或各人見解不同的字句，並且又因為種種意想不到的新狀況發生，更不得不有一個機關能夠把憲法條文經過解說以後應用到這種新的問題。在這種狀況之下，法庭的職務不但在於確定憲法條文所表示的真確意義，同時還得要斷定當初制憲者的用意，並且又得要依據制憲者的用意，解決憲法條文未曾明確規定的各種新問題。以法庭的解釋推廣憲法條文的意義，或從各方面使這憲法盡量發展是各國都採用的方法，特別是在美國為更甚。因為美國法庭的地位是特別的高，不但有解釋憲法條文意義的權，並且還能把那種不合於憲法條文的法律宣告為無效。美國憲法的大部份都是法庭以後加上去的。憲法上每一條條文差不多都經法庭解釋過，其意義的範圍或經推廣或經縮小；假使我們把這一百多年內法庭所加上的意義除去，美國憲法恐怕就不是現在的那種情形了。

修改憲法最確定的方法是依照憲法條文內的規定，正式修改。修改的條文現在已經成爲各成文憲法中重要的一部份。但在從前十八世紀時候的美國那憲法中，確有幾種憲法沒有這類的條文，這或者是因爲一時的遺漏，或者因爲不了解那明確規定正式修改方法的重要，或者因爲那時候的普通觀念，以爲人民有隨時修改憲法的絕對權力，所以無須再規定方法，自行限制人民本身的權力。但無論何如，明確規定修改憲法的方法在美國也不久認爲有存在的必要，所以自從十九世紀初期起，美國各邦憲法祇有三種沒有這類的條文。並且現在人民差不多已一致同意，凡沒有修改條文的憲法就不能算是完備的，現今各國的憲法也祇有意大利與西班牙兩種沒有提及這問題。

從正式修改手續方面着想，憲法可以分爲三大類：（一）沒有正式修改手續的規定，（二）否認正式修改的條文，（三）有正式修改手續的規定。

意大利與西班牙憲法是第一種的例。但一種憲法總是不能永久不變的，所以凡憲法沒有提及修改的方法，修改憲法的權就完全到了立法與行政機關手裏。無論怎樣的法律，祇要立法機關

所制定的，並由行政機關承諾執行的，就算合法的法律。所以意大利與西班牙雖有一種成文憲法，但其政府所根據的根本法律，大部份是不成文的，與英國的情形相彷彿。

有時候憲法裏邊也許有一條條文，否認各方面有修改憲法的權。這樣的例是很少的。祇有法國一八八四年的憲法修改案禁止制憲會議提議取消共和政體的議案。一個制憲會議是否有權永遠限制以後制憲會議的權力，是一個問題。法國學者的意見也極不一致。美國聯邦憲法也有同類的條文，例如規定在一八〇八年以前，不得修改憲法禁止黑奴進口，又如在未得各邦同意之前，不得修改憲法取消各邦在聯邦上議院的平等代表權。從政策方面着想，這類的條文是很不妥當的；並且在事實上又是很難生效力的。其所根據的理由是制憲者的絕無錯誤，同時還可以把他們所議決的強迫後代人民永遠遵守。有一個學者說過一句透切的話，他說：『一種不可修改的憲法是最糟的一種專制，因為這是把管理活人的權放在死人手裏，使活人失去自由發展自由行動的餘地，他們所能做的祇是遵照前人的遺訓而已。』美國富生也曾說過：『每一時代的人民有權決定各該時代的法律，這地球是屬於活人的，由活人享受的，死人是絕對沒有支配權的。』

凡憲法中修改的條文既不能太偏於剛性方面，亦不能太偏於柔性方面。修改憲法的方法如同各種機器上的調整器一樣，其作用是調整這機器的速度，使之不過慢，也不過快。在擬定修改方法時候，一方面須注意於社會發展的需要，又一方面更須注意到保守的需要。我們既不能把憲法的地位擡得太高，看作是神聖不可侵犯的真理，又不能把其地位看得太低，隨便修改，由一般政客們玩弄。

現在各國憲法的修改方法是很不一致的。最柔性的憲法當然要算英國的憲法，其修改的方法是與修改普通法律一樣的。意大利憲法沒有提及修改的方法，其結果就使國會往往也以普通立法的手續修改憲法。法國的憲法也算是柔性的，因為國會兩院的聯席會議就能修改憲法。

其他各國的憲法都要算是剛性的，因為修改憲法的方法是與普通法律完全不同的。在這類國家，制憲權與立法權是完全分開的，並由各別的機關以各別的方法執行的。

比方依照美國聯邦憲法的規定，修改案可由聯邦議會以三分之二的多數票提出，或由三分之二的邦議會提出，再經四分之三的邦議會或各邦的國民投票大會通過後，才能成立。歐洲各國

修改憲法的手續大都沒有這樣複雜，但美國有幾邦憲法的修改手續卻更要複雜，是很不容易通過修改案的。

