

憲
法
概
論

許世英書



拙著教請

守棠先生 惠存尚祈

指教



謹贈



A541 212 0014 15508

憲法概論目錄

第一編 緒論

第一章 憲法之意義及其發展

第一節 憲法之意義

第二節 立憲政治之發達

第二章 憲法之種類

第一節 成文憲法與不成文憲法

第二節 剛性憲法與柔性憲法

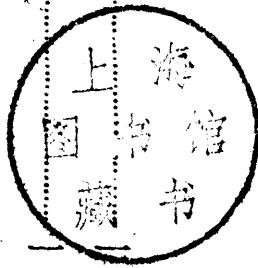
憲法概論目錄

九

八

八

六



~~1524953~~

第三節 欽定協定憲法……………一三

第二編 本論

第一章 三權憲法……………一七

第一節 三權憲法之淵源……………一七

第二節 英國憲法……………二三

第三節 美國憲法……………二八

第四節 法國憲法……………三七

第二章 五權憲法……………六三

第一節 五權分立之意義……………六三

第二節 行政權……………六五

第三節 立法權……………六七

第四節 司法權……………七三

第五節 考試權……………七五

第六節 監察權……………七八

第二章 三權分立與五權分立之比較……………八一

第一節 三權分立監察權及考試權……………八一

第一款 立法部兼監察權之弊病……………八二

第二款 行政部兼考試權之弊病……………八四

第二節 五權分立之監察權及考試權……………八八

第一款 監察權之論據……………八九

第二款 考試權之論據……………九二

附錄

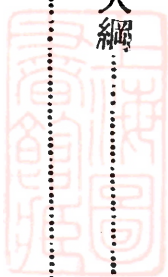
中華民國臨時政府組織大綱……………九九

中華民國臨時約法……………一〇四

中華民國約法……………一一六

中華民國憲法……………一三三

中華民國訓政時期約法……………一七〇



憲法概論

尹 勇著

第一編 緒論

第一章 憲法之意義及其發展

第一節 憲法之意義

憲法爲國家之組織及其作用之根本法則也。就此點而言。則不問其國體若何。凡國家莫不有憲法。苟無憲法。則不成其爲國家矣。既有國家之組織。則其權力。果依何種機關而行使。並其權力之作用形式若何。必須有一定之法則在也。在我國古代之典籍。關於「憲」或「憲法」

亦數見不鮮。倒如。書經「監於先王成憲」。晉書「憲令稍增。科條無限」。又有「稽古憲章。大釐制度」。唐書「永垂憲則。貽範後昆」。中庸「憲章文武」。國語「賞善罰姦。國之憲法也」。凡此「憲」字之意義。均含有法度。法典。或法令之意思在內。

惟是現今普通所謂憲法。其意固不若是之廣汎也。憲法云者。專指所謂立憲國。卽有國會之國家而言。故專制政治之國。及封建政治之國。關於國家之組織。及其權力之作用。雖非無一定之法則。然以言乎上述之意義之憲法。則固未之有也。故此等國家之國法。通常恆不名爲憲法。惟對於有國會之國家組織及其作用之根本法則。乃始稱爲憲法。而稱有此等憲法之國。曰。立憲國。

本此理由。故明憲法之意義。當就實質與形式之兩方面而觀察之。實質上之憲法者。關於國家之組織及其作用之根本法則之謂。形式上之憲法乃憲法之法典也。

憲法爲法律耶。抑非法律耶。是謂憲法之性質問題。說分爲二。

非法律說 其立論前題。謂法律以制裁爲第一要素。而君主違背憲法。無加以制裁者。故憲法非法律理由一。且或種國家制定憲法。與制定普通法律。其機關迥異。故憲法非法律理由二。

積穗氏。謂。憲法非法律其說。曰。(一)憲法爲最高法而非普通之法律。其理由可以憲法法典全文所記載之此憲法及法律之範圍內容之區別。(二)憲法之實質。定國體及政體之原則者也。憲法之形式。乃不

得以法律而變更最高之法典也。憲法爲國家最高之意思。法律者於憲法之下。而發表國家之意思也。卽憲法與法律屬於異其實質之別種及形式。故不可不劃然區別之。議會之對於憲法改正案。而議決者。乃答天皇之諮詢。而奉其意見。其所議之採否。原來屬於大權之自由。由此解之。則議員對於憲法改正案。無加修正之權。卽就原案而儘奉其可否之意見。不得如普通法律案得加修正。於其條項而爲議決。蓋修正議案之權。基於議案。提出之權有發議權。則有修正權也。對於憲法之改正。明不與發議權於議會。故議會不得於表決原案之可否外面。新加改正之手續而爲議決。故爲議定法律案而制定之條規。儘可於法律案議事而採用。不可適用於憲法改正案之議事也。從此解釋。

則憲法非法律。

法律說 憲法亦法律之一種。蓋法律不以制裁爲要素。其無制裁之法律。尙不止憲法。且制定憲法機關與制定普通法律。仍有以同一機關行之者。

一木氏。謂。憲法爲法律。其說。曰。憲法與他法律之區別。實質上不可定。不過制定手續之區別。如斯則憲法變更。不設特定之限制。規定憲法變更之法律。亦爲法律之一種。以法律之一種而得變更之憲法。亦爲法律之一種。北美合衆國憲法與他法律。各有制定之機關。能認憲法爲別種。其他各國憲法變更。並無別種機關。則亦同爲法律之一種。學者所同認也。依吾憲法（日本憲法）第五條。於立法權不認

憲法之變更。第六條。於法律裁可之外。不認裁可憲法變更之法。第七十三條。憲法之變更。應當經議會之議決。單就其手續設規定而已。別無議會協贊。憲法變更之方法。從此規定。則憲法變更之法律。皆同認爲法律也無疑。

第二節 立憲政治之發達

自十八世紀之末期以前。足稱爲立憲國者。僅英與瑞士而已。自北美合衆國之離英獨立。法蘭西之革命成功。立憲風潮。遂洶湧澎湃。不可遏抑。在歐洲。則西班牙。葡萄牙。意大利。普魯士。奧大利各邦。在歐美則有巴西。麥西哥。亞而然丁等國。均先後將千數百之專制

政治。次第廢除。廢除專制政治之方式。或由於革命之成功。或由於君民之妥協。或由於外國羈絆之解除。而在十九世紀之中葉。尙能保存專制政體者。環顧歐洲。祇是土而其與俄羅斯等國耳。土耳其于一八七六年。俄羅斯於一九〇六年。亦均頒布憲法。召集議會。惟兩國君主當無立憲之誠意。故形式上雖有議會之存在。而權限均極微薄。實質上不足以當立憲政治之名也。然自經一九一四——一九一八年之大戰後。專制政治之遺跡。已完全掃除。最近百年間政治之進化。可謂極急烈之致矣。然人類政治之發展。斷非出于偶然。而實由於當時社會思想之鼓動。故欲追溯於專制政治之消滅及立憲政治之成功。不能不歸本於英憲之成績。及學者之理論矣。

第二章 憲法之種類

第一節 成文憲法與不成文憲法

定建國之大本其規條皆以特別法典載之。此法典爲成文憲法。如北美合衆國憲法。及法蘭西憲法。是不制法典國之根本法。或散見於尋常之法律。或存於歷史上漸次長成之習慣法。此種普通法律或習慣法之具有憲法之實質者。卽爲憲法是謂之不成文憲法。如英吉利憲法。是英國憲法之大主義。既胚胎於洒克宋時代。經數百十年漸達完全之域。其中雖有所謂大憲章權利條款。權利請願。權利法典法。及王位確定法之種種。皆成文法律。然其他大部分。均出於歷年之習慣。故英

國憲法爲不成文憲法也。

第二節 剛性憲法與柔性憲法

憲法之制定及修改。屬於特別機關。或須遵依特別之形式者。謂之剛性憲法。反之。憲法之制定或修改。屬於普通立法機關。且無須遵特別之形式者。謂之柔性憲法。採剛性憲法之國。其憲法之效力。在於普通法律之上。採柔性憲法之國。卽不然。憲法與普通法律。立於同等地位。

採剛性憲法之國。普通立法機關。多無制憲之權。故在立法機關之上。尙有造法機關。造法機關所定之法律。卽爲憲法。普通法律不能與

之抵觸。採柔性憲法之國。則不然。憲法與法律。其外形上固毫無異致。即在效力而言。亦無等差之別。英國採柔性憲法之國也。故其憲法與尋常之法律無別。英國憲法。異於歐美諸國之憲法。其效力非能高出於尋常法律之上也。即在外形上。英國憲法與普通法律。亦無絲毫差異。惟就其法律之性質而加以區別。若者關於國家之大本者爲憲法。若者不然爲尋常法律而已。

採柔性憲法之國。其憲法之制定及修正亦與尋常憲法大異其手續。蓋法律之制定及修正。其手續較之普通法律。更爲繁複也。然大多數國家不避煩難而仍採用剛性憲法者。其理由有三。

(一)國會之存在。根據於憲法。若國會而可破毀其所自生之根本法

。不啻自己取消其存在之根據。

(二)在民治國家。最高權存於人民。唯握最高權者。方能爲造法機關。唯造法機關。方能制定或修改憲法。若國會不過憲法之產物耳。憲法之產物。不能更動憲法。猶受委任者之不更改其委任人所委任人所定之條件也。

(三)憲法爲人權之保障。欲人權之安固。宜使之在通常立法機關之權限之外。故憲法之制定修改。宜以莊嚴及繁重之形式出之。

以上所述。均就憲法之外形論之。若就憲法之實質而言。在剛性憲法之國家中。憲法之效力。實在於通常法律上。通常法律之與憲法抵觸者。無效。然此僅理論上之原則耳。假使議院制出一種違反憲法之法

律。當生如何之結果乎。此問題之解決。北美合衆國則與法國異。在合衆國則對於違背憲法之法律。聯邦大理院有權拒絕其適用。在法國。則不然。司法機關實無權以解釋某種法律之是否違背憲法。故法律不能抵觸憲法之一言。在法國祇能作一種政治道德觀耳。雖然。政治道德亦常足以束縛立法者之行動及思想。彼法人之藉憲法以保障其自由者。收效已不鮮矣。

剛性憲法固有甚大之功效。若柔性憲法之採用。亦復有正當之理由。柔性憲法之手續。既較輕敏。則其內容可隨時世爲推移。以求適合於社會之狀況。且修改憲法之形式。若過於繁重。則最易引起政潮。循至動搖國本。故英國數百年來謹守舊習。其憲法之制定及修改。無特

別之方法。無重要之儀式。憲法之修正案。與大學學制修正案同一議事之形式。唯當改正憲法之時。無論內外皆熱心以向之。議院政府及覆究其利害。人民鄭重察其成否與尋常法律異耳。然此政治上之差別。而非法律上之差別也。

第三節 欽定協定憲法

欽定。協定。二種憲法。以憲法之來源或其成立之方式爲標準而分類。

(一) 欽定憲法 欽定憲法云者。卽君主因欲永保其地位。以單獨之意思而創定憲法之謂。如一八一四年法國路易第十八之憲法。

及日本帝國憲法。

(二) 協定憲法 協定憲法云者。本於君主與人民之代表合意而定。或人民之代表者相合而制定之。且協定憲法。亦可分爲下列二種。

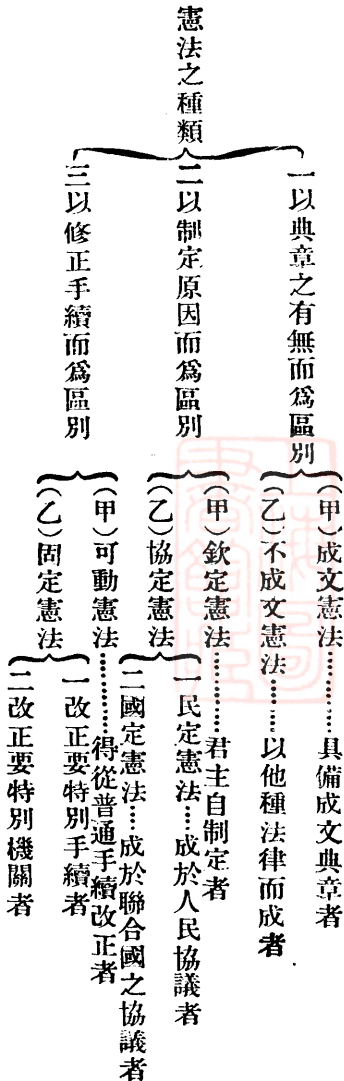
(甲) 民定憲法 謂成於人民之協議者。

(乙) 國定憲法 謂成於聯合國之協議者。

以憲法變更之難易爲標而區別之。可分爲固定憲法與可動憲法二種。

(一) 固定憲法 固定憲法。亦名剛性憲法。謂憲法一日制定不容輕易修改者也。近世之成文憲法大率屬於此類。然亦非絕對不能變更之謂。特其程序倍形鄭重而已。

(二)可動憲法 可動憲法。亦名柔性憲法。無論其爲成文法抑不成文法。凡改正時得依據普通立法之程序者皆屬之。



憲法概論



第二編 本論

第一章 三權憲法

第一節 三權憲法之淵源

判立法。行政。司法。卓然鼎立而三。使之互相牽制。互相調和。則國政無停滯之虞。而人民之自由。藉以保障。此近世之創論也。創此論者。爲法之孟德斯鳩。Monte Squieu 而究其學說之淵源。實出於英之洛克。Locke 洛克。於其所著之政府論中。Essay oniv Ilgovernment 分國權爲三。立法。執行。外交。是已。然此僅爲學理上之分類。在實際上除立法權應屬之於議會外。洛克。以執行權及外交權屬之於同

一之機關。因爲執行權外交權。均須一種社會之武力爲之後盾。而在勢斷不能以社會之武力。分屬之於兩個機關。蓋如是則號令紛歧。而秩序必隨之而凌亂也。故在學理上。執行權與外交權劃分。而在實際上則合而爲一。準是。則就權之種類言之。洛克。雖劃分爲三而就權之分立論之。則僅存其二耳。其所以致此之故。則以英國當時之司法尙未能獨而爲一權也。故洛克之分權論。亦可謂之爲二權分立論。洛克。在最注重者。則在於立法與執行之分離。蓋立法與執行若混而爲一。則執行機關。可隨其愛憎以法律遷就各個之事實也。

洛克。雖以執行外交及立法之權。分屬之於兩種機關。然在表面上觀察之。則執行部之權力乃遠遜於立法部。(一)執行部須對於立法部負

責。(二)立法部有權革除執行部之首領。

洛克之不能不以執行部隸屬於立法部。乃出於分權論之當然之結果。蓋若不予立法部以監察。制裁執行部之職權。則執行部將任意棄置或違背立法部所定之法律。而立法部亦無如之何矣。然若予立法部以制裁執行部甚或革除執行部首長之職權。則執行部將不變爲立法部之附屬機關。從根本上打破其所創之分權乎。在英國當時之情形言。則此種推想殊屬過慮。第一因爲英皇不負責任。議院不能任意廢除之。第二因爲英之巴力門 Parliament 乃由貴族院衆議院及英皇組成。英皇以執行部首領。而同時爲立法部之構成分子。英立法部提出之法律。有妨碍於執行部之獨立時。在十九世紀英皇之權力。尙足以阻止其成立

。凡此種種均足以救濟行政部之弱點也。

孟德斯鳩之分權論雖淵源於洛克。然孟德斯鳩之三權與洛克之三權異。孟德斯鳩之三權。是以執行。外交。兩權合而爲行政部。而另立法爲一權。以與立法。行政。兩權相對抗。洛克之三權。是分掌於兩種機關。而孟氏之三權則分掌於三種機關也。

洛克祇知行政權有與立法權分離獨立之必要。而未嘗注意及司法權。其原因在於（一）當時之司法實隸屬於英王之權力下。一切司法官。均由國王任命。國王又得以自由之意思。革除之。故是時司法官之地位。既無絲毫之保障。則司法權自無獨立之可言。（二）當時之司法不但隸屬於英王。而又隸屬於貴族院。蓋貴族院根據歷史上之習慣。實居

於最高裁判所之地位。有審理一切上訴案件之權也。

及孟德斯鳩旅居英國時。英之司法官吏已漸脫離英王之束縛。蓋至是國王欲罷免一裁判官。則非得貴族院與衆議一致請求不可。司法官之地位。較前異常鞏固矣。孟氏於壯年固嘗供法官之職者也。法之法院。足以拒絕國王命令之登記。饒有獨立之精神。自爲孟氏所深知。則孟氏之以司法自成一權與立法權。行政權。相對峙。誠無足怪者矣。孟氏既以立法行政司法之三權分掌於三種機關。使之互相牽制互相調和。則各種權力之運用。不致侵及人民之自由。孟氏之言曰。「然有權者必越權。證之實驗未嘗或爽。欲救此弊。當以權止權」。孟氏又謂。「若以立法。行政二權。同歸於一人或同歸於一部。則國人必不

能保其自由。蓋兩權相合。則立法者既可設立苛法。而又可以苛刻之方法施行之。若司法權不與立法權或行政權分。則人民仍無自由之希望。蓋司法與立法合。則裁判官而兼爲立法者。必流於妄斷。若司法與行政合則裁判官。又可以任意壓抑人民。若三權混而爲一。則人民之自由。更不堪設想矣。

孟氏之理論。實根據於英國之習慣。自三權分立論出後。各國翕然從之。美法之憲法。卽本此大原則者也。然所謂分立者。非絕對分離不相干涉之謂也。立法。行政。司法。各部之間。常有互相參預之餘地焉。

三權憲法之淵源

創始於英國

分開皇帝權力

成爲政治習慣

成立於美國

根據孟氏學說

訂立嚴密條文

盛行於世界

日本明治維新

歐洲各國革命

以美憲爲藍本訂立成文法

第二節 英國憲法

憲法之胚胎始於英國。蓋英國實爲立憲制度之開創者也。夫以立憲主義最初之實行者。乃至今日幾於世界全體。皆有憲法之法典時代。而猶以不文憲法主義稱。詎非異事乎。不知成文憲法與不文憲法之區別

。無他。惟在關於憲法之法規是否統一之。而爲特定之法規。並其修正之程序與他之一般法律有無差異而已。故英國雖屬不文憲法主義國。並非絕無成文法規之謂也。且其憲法之法則頒布。其先於歐洲各國者。凡五世紀。蓋自第十三世紀時代。英王約翰。John 之御宇已肇其端緒矣。溯英國自諾耳曼 Norman 來征以後約百年之間。純以專制之王權支配全國。絕無足以制限王權之機關之存在。維時歐洲大陸諸國封建割據之勢正形盛大。國王之實權。旁落於諸侯之手。獨英國則不然。一零六六年因諾耳曼王朝之來征。形式上雖輸入大陸式之封建制度。政治上則諸侯乃全然屈服於王權之下。而樹立極鞏固之中央集權。暨乎第十二世紀之中葉以降。國王當制定重要之命令之際。必集

諸侯及僧侶詢謀僉同。而始發布。後遂習以爲常。成爲慣例。至十三世紀之初。卽一二一五年。約翰卽位之第十七年。一般國民咸苦於王權之專橫。貴族人民起而與王相抗。王不得已乃承認人民之權利。而發布大憲章。(Magnacharta Libertum)其內容之最要者。不外左列二點。

(一) 凡徵收租稅。不可不經國民全體之承諾。

(二) 一國之人民非依其同等人民組織之裁判。不得處以禁錮罰金。

大憲章發布後。國王之專制如故。屢次違犯大憲章所確定之權限。至Edward 第一世之時。始設立由州 County 及市 Borough 選舉代議士之制。暨乎 Edward 三世州市之代議士乃與貴族會議分離。而爲獨立

之會議。國會之兩院制度。自茲始矣。

英國之國會組織。自中世之終。而卽有確定之形式。迨十六世紀 *Henry VIII* 王朝之世。難因王權之實力非常增加。致政治上之實際國會之勢力甚形衰薄。然形式上。國王猶不得不尊重國會權限。而互相調和。降至 *Stuart* 王朝則情勢爲之一變。 *Charles I* 世。本於君主神權之意思。蔑視國會之權限。其卽位之第三年。卽一六二八年。乃由議會之僧侶。貴族。及庶民強迫國王批准權利請願。 *Petition of Right* 此請願之內容。蓋以要求國王遵守自由大憲章。爲其重要之旨趣者也。權利請願雖經國王批准。而國王之專恣依然致與國會有激烈之衝突。卒遂陷於革命之慘禍。自一六四九年。 *Charles I* 失其王位以後。以

迨一六六〇年之間。英國一時遂立於共和政之下。暨乎王政回復。而 Stuart 王仍不改其舊政至一六八八年。乃由第二次之革命。國會之兩院宣言廢止。Stuart 王家迎 Orange 公 William 爲國王所謂光輝之革命。Glorious Revolution 者是也。當 William 未至以前。國會已起草權利法典。(Bill of Right) 迨 William 卽位之初而求其承認此權利之重要。法典之重要條項如左。

- (一) 國王非得議會承諾不得變更廢止法律。
- (二) 非得議會之同意不得以其特權賦課租稅。
- (四) 議員之選舉可以自由。
- (五) 代議士有言論自由權。

(六) 議會不可不定期召集。

(七) 須設陪審官之制度。

自由大憲章。(一二二五年) 權利請願。(一六二八年) 及權利法典。(一六八八年) 可稱之謂英國憲法史上之三大成典。惟此種成典非若歐美各國之憲法之制定於一時。且認爲與普通法律不同之國家。最高法典乃純然依據習慣漸次發達。隨時以其重要之原則。若爲典章。故關於其變更亦自無特別嚴重之程序也。

第三節 美國憲法

成文憲法主義之實行。雖發端於英國而迄未獲成效卒也以此主義見諸

事實爲現今歐洲諸國。成文憲法之淵源者。乃於其殖民地見之。蓋自一六二〇年英國 Puritan 教徒之舍其母國而逃赴美國。卽 Pilgrim Father 其人者。當 New Plymouth 殖民地尙未創作以前。已於航海船中締結四十一人之同行者。悉行署名之成文的移住契約。既如所述。此契約實爲最初之端緒。厥後數次之移住民。類皆倣此。而結移住契約。此等契約。僅爲誓約之一種。所規定者。第在結政治上之團體。保善良之秩序。制作法律。選舉官吏。共服從之。以期達到此目的耳。初未具有憲法之形式也。就中惟一六三八年之際。由 Massachusetts 而更移住於 Connecticut 之 Puritan 教徒。於一六三九年。所公約之 Fundamental Orders of Connecticut 雖同係以契約之形式而宣言。然其內容關係

政治組織。較爲詳細可謂具有憲法之形體。此基礎規則之制定先於英國 Agreement of the People 者凡九年。雖目之爲世界最古之憲法可也。

此等殖民地得英國君主之認可。而畀以自治特許狀。Charters 特許狀之內容。雖係規定殖民地之政治組織。及行政組織。實則其大部分皆以各殖民地從來所實行之慣例爲基礎。而加以公認已耳。例如一六六〇年英王顯理二世 Charles II 所賦與於 Connecticut 之自治特許狀。全以 Fundamental Orders 爲其重要之內容此特許狀至獨立戰爭後。猶以之爲新獨立國 Connecticut 之憲法。而繼續有效。暨乎一八一八年新憲法之制定。始行廢止。一六六三年 Charles II 賦與於 Rhode Island 特許狀

。亦不過對於其移住契約所定之政治組織之承認。故雖在獨立以後仍繼續而有憲法之效力。其最初之改正已屬一八四二年之事矣。

英國君主賦與各殖民地之特許狀。實爲其後正式成文憲法之前驅。固已。顧此等特許狀之由來。其起源甚早。中古時代業已發生。無他。中世紀之商業組合(Trade guild)之特許狀是也。

君主對於商人之組合。而付與以特許狀。始自Henry I至一四六二年Edward IV所賦與於與Flanders貿易之商人組合者。其內容乃倍形詳密。美洲各殖民地之特許狀。其性質實與此相類。惟前者純係對於商業團體之特典。後者則以釐定政治團體之關係。爲目的有所不同耳。美國獨立戰爭開始之際。其十三處之殖民地。皆有此種特許狀。至一

七七六年此十三種之殖民地。對於英國脫離所屬之關係。各成獨立之國家而後。於是此等特許狀。乃一變其性質而爲其國之憲法。就中多數之國。有於此特許狀加以重大之修改而制定新憲法者。獨 Massachusetts, Connecticut 及 Rhode Island 三州。則毫無變更繼續其憲法之效力。迨一七八〇年 Massachusetts 乃制定新憲法而廢止舊有之特許狀。他之二州則保持之以迄於十九世紀。暨乎一八一八年。而 Connecticut 改定憲法。至 Rhode Island 之新憲法之制定。則已在一八四二年時代矣。

上述美國各州之初期憲法。特爲歐洲各國成文憲法之模範。卽美合衆國之憲法。亦實淵源於此。茲就此等憲法之共通性質。及其內容而略

述之。

第一 此等憲法與通常之法律不同。而爲國家最高之法律也。憲法形式之效力。較強於他之法律。非經特別鄭重之程序。不得變更原則。實由美國憲法肇其端。凡憲法中一二條項之改正。先經通常立法機關之議決。若欲變更其全體。則須經國民所選舉之立憲議會起草。且兩者之中。不論何者。其最終之決定。非付諸國民之總投票不可。

第二 一切法律不得與憲法相抵觸。否則無遵由之效力。各憲法中雖未必皆有此明文。然美國諸州之裁判官。有法律之審查權。其審查之要點即在法律是否違背憲法之一事。故此原則理論上。及實際之習慣上。夙正確認之。

此等憲法之性質。大要如斯。至其內容則通常含有左列二大綱目。

(一) 權利之宣言。

(二) 政府之組織

權利之宣言者。個人所以公法上之權利。以簡短之用語而羅列之者也。夫以法律之明文保障人民之權利。不自美國各州始也。英國之大憲章。權利請願。權利法典。夙已肇其端倪。美國各州之所謂權利宣言。明係取範於此。觀其名稱而已可見矣。惟英國從來所謂人民權利者。非出於天賦人權之思想。一本於人民對於王室之關係。舉其既得之權利。與以公定解釋而確認之已耳。故英國之權利宣言。其性質爲歷史的。事實的。非以一般抽象之人權而宣言之也。且英國之法。其目

的專在於對抗王室之專制。非對於立法機關。而示以將來之立法之標準。故國會爲萬能之府。其所定之法律。均有平等之效力。若美國之權利宣言。則不然。其所主張者。純出於人類之天賦權利思想。凡一切人民。自有生以來。已有自由平等之權利。於此而列記之。確定之。以爲將來之立法根本原則。關於此宣言之法則。其地位實居一切法律之上通常之立法行爲。不得抵觸之。裁判官對於通常之法律有審查權。苟與此根本法則相抵觸。則當拒絕其適用也。

關於政府組織之法則。一面受孟德斯鳩學說之影響。一面根據美國固有之歷史之沿革。務以實行權力之分立爲主旨。立法機關與執行機關之關係。殆與三權分立論者之思想相接近。究未能爲絕對完全之權力

分立耳。

美國諸州之憲法。大略如此。暨乎一七八七年。由此十三之新獨立國之合同。而制定美合衆國之憲法。卽其所現行者也。此合衆國憲法亦與各州之憲法有同一之主義。卽以憲法爲國家最高之法律。合衆國及各州之法律不得與之抵觸。裁判官於一切法律有審查權。其抵觸於憲法者。概不受其拘束。此憲法之變更。須經繁重之程序。關於權力分立主義。亦與各州相同。以國家之權力分配於議會。大統領。及裁判所之三種不同之機關。惟人民之權利則其各州之權利宣言。已經確定。初無於合衆國憲法中再設規定之必要。至一七八九年乃又追加。

第二節 法國憲法

法國自大革命後。始顛覆中世之專制王權。變王政而變爲極端之民主共和國。旋又變爲極端之帝政。再由帝政而易爲共和。凡幾經變遷始有今日之憲法。故自革命以來。百年之間。實法國憲法變遷之時代也。此憲法之變遷於歐洲大陸諸國。均有影響。即東亞細亞之日本。當明治初年。即千八百七十年之交。法國思想盛行傳播。自明治十四五年。即千八百九十年後之政治運動。以迄憲法之制定。其受法國之影響者。爲甚多也。由此觀之。可知法國憲法之變遷。於他之諸國。實有重大之關係。茲就其沿革之大要而略述之。

第一 人權宣言及第一回憲法 大革命以前之法國可謂爲完全之專制王權時代。蓋於十六世紀法國之王權尙有限制。暨乎十七世紀以後。則此等制限殆有名而無實。事實上王權遂爲無制限之權力矣。

十七世紀以前。所以制限王權者。其機關有二。一爲權族會議。一爲最高裁判所之租稅之增徵。非經權族會議之承諾不可。此會議實際乃屢次拒絕徵稅之要求法律之執行。以 *Parlement* 之登錄爲條件。 *Parliament* 有拒絕法律之登錄權。故此二制限。實爲對國王權力之有力對抗者。然此權族會議。自一六一五年以來。從無召集之事。卽前此雖尙召集。其實權已漸就衰微。自是而後。遂並召集之事實而歸於消滅矣。此制限既去。國王於是任意制定新稅或增加稅率。無所顧忌。維

時 *Parlement* 之法律登錄權。雖尙存在。然實際已無行使其拒絕登錄之權者。縱令拒絕國王得開所謂親蒞法廷。 (*Lit de Justice*) 以強制之。此所謂親蒞法廷者。卽國王若親詣 *Parlement* 當國王臨蒞之間。*Parlement* 之權限。視爲消滅一切權限。皆屬於國王之獨裁。 *Parlement* 之法官。若尙欲與國王相抗。國王得出祕密逮捕令狀。以放逐之。革命事起之前二年。卽一七八七年十一月十九日。國王路易十六世之宣言中。有左之數語。

凡主權專屬於國王。國王當行使最高權力之際。惟對於神負其責任。立法權專屬於主權者之一身。獨立而不可分。觀於此。可知當時關於王權之思想若何矣。

如此專制之王權。務在壓抑農民。租稅之苛重。達於極點。然因自路易十四世以來。王室之奢侈益甚。歲入恆不足以償支出。財政之窮乏。日甚一日。至一七八九年五月一日。遂又召集二百年來久未召集之權族會議。革命之端緒。由是啓矣。

權族會議之召集。其目的蓋在欲得國民之承諾。俾徵收足以救濟財政窮乏之收入。而以廢止貴族及僧侶免稅之特典。爲對於國民之報酬。會議於此。頗不以爲得是已足。乃進而要求政治上之根本改革。此會議之當初。非全係國民之代表者也。

乃以貴族僧侶及平民之三階級而組織之者。國民之多數。則屬於第三階級之平民。此三種階級。於會議各分別而爲決議。卒也第三階級之

平民。不以此爲然。要求全體合議而取決於多數。旋因此要求未遂。乃自稱爲國民會。Assemblée Nationale 漸次運動貴族及僧侶之階級加入。於是會議之實權。乃掌握於第三平民階級之手。此階級之目的。非舉當時之政治爲根本之改革。及採用自由主義之憲法不可。是年八月二十六日之人權及公民權宣言。及一七九一年九月三日第一回憲法。蓋卽此國民會所獲之良善之效果也。

人權及公民權宣言。共十七條。其第一條。明揭人自有生以來。享有平等自由之權利。以下各條。皆以抽象概括之字句。規定國家所不得侵犯國民之權利。以個人之自由。載於法律之明文。暨乎近世諸國之憲法。莫不設有關於人民權利義務之規定。蓋直接間接皆以此爲模範

者也。

實際上政治組織之改造問題之決定。雖非人權宣言之目的。然其第十六條云。權力分立尙未確立之社會。不得謂之爲有憲法。固已。明言將來之政治制度。當以權力分立爲基礎矣。人權宣言發布後。經多數之討論。而制定之一七九一年之法國第一回憲法。實本於此主義而成者也。

一七九一年之憲法。雖以權力分立爲主義。然各權力並非平等。其實權乃專在立法權。執行權有立於立法權之下位之傾向。立法權之行使。屬於一院制之民選議會。 *Assemblée Constituent* 憲法制定議會之起草委員。最初之法案。倣英美兩國之先例。採用兩院制度。討論之結

果。以對於八十九票之四百九十票之大多數。而可決一院制。其選舉方法。爲間接選舉。選舉權以財產資格爲要件。議員之任期二年。

執行權屬於國王。世襲國王之名義。此第一回之憲法尙保持之。然國王並無法律之提案權。亦無裁可權。且官吏之大部分由國會公選。故國王之任官權。亦非常限制。事實上可謂無制限之國會主權主義。雖有王國之空名。實際乃爲純然代議之民主國也。

第二 *Jacobine* 憲法。法國第一回憲法。實際雖取純然代議之民主主義。名義上則王政依然存在。以國王爲執行權之首長。故此憲法之制定。毫不能鎮靜革命風潮。且轉因是而增其激劇。依第一回憲法而選出之立法議會。 *Assemblée Legislative* 卒於一七九二年八月十日。停止

國王之職權。且幽閉之。而決定召集國民會。

此國民會依普選舉之方法而選出。於一七九二年九月二十一日集會。即於是日宣言法國爲共和國。永久廢止王政。至翌年一月十七日。乃處國王路易十六世以死刑。

當國民會集會之日。曾以布告宣言。將來憲法之制定。須經國民全體之票判。此法國採用直接民主主義之肇端也。第一回憲法以國會爲國家最高之機關。不認國民之總投票憲法之制定。亦由國民自行議決。至是而主義爲之一變。以國民決議爲依歸矣。暨乎一七九三年六月二十四日。國民會爲新憲法草案之確定議決。本於布告之旨趣。付諸國民之總投票。以對於一萬一千餘票之百八十萬餘票之多數。而可決之。

。通常稱此憲法。爲 Constitution Jacobine。蓋起草之際。以 Jacobine 派之主張爲最有勢力故耳。此憲法之特色。在於採用直接國民主權之主義。立法議會僅以議決法律案之權。而無確定法律之權。法律之效力非經國民之總投票後。不得發生。國民之權利受國權之侵害時。國民有自行反抗國權之權利與義務。立法議會依直接普通選舉之方法而選出。以一年爲任期。且與第一回憲法相同。採用一院制。執行機關以參事會充之。參事會委員定額二十四人。由議員互選。

此憲法於一七九三年八月九日公布。惟當時之形勢有未易實行之者。其公布後僅兩閱月。卽是年十月十日。以法律憲法實施之延期。以平和恢復爲條件。當憲法尙未實行之間。組織臨時政府。於國民會監督

之下。行使一切之權力。如是者凡二年。法國既無憲法。亦無秩序。殆陷於無政府之狀態矣。

第三 共和國三年之憲法。一七九五年八月二十二日。國民會以組織較強固之政府爲目的。更議決新憲法案。付諸國民之總投票。於九月二十三日以對於約五萬票之百餘萬票之多數而通過。卽於是月二十七日施行。

此憲法通常稱爲共和三年之憲法。又曰執政府之憲法。蓋以執行機關爲名者也。其內家較諸 *Jacoline* 憲法。稍形溫和全文共有三百七十七條之多其最初之部分亦與以前之憲法相同列記人權及公民權但非若 *Jacoline* 之認國民有反抗國權之權利。且於公權之後。卽列記公民之義務。

焉。

立法機關採用二院制度。上院曰長者會議。

下院曰五百人會議。兩院議員均依間接選舉之方法而選出之。兩院之權限。各不相同。法律之提案權。惟下院有之。至於上院。僅能就法律案之全部而可決或否決。不得有所修正也。

執行機關通常稱爲執政府。Directoire以五人組織之。此五人由立法議會選舉。每年改選其五分之一。大臣爲純然之官吏。受執政府之指揮監督。處理事務。並無組織內閣之事也。

第四 共和八年之憲法共和三年之憲法。較諸Jacobine 憲法。稍形溫和。而適於實行。革命時代之擾亂似可賴以救平。國政圓滿進行。或

將大有希望矣。不謂事實上乃有大反乎此者。自一七九六年以迄一七九九年。屢因執政府與議會相衝突。或由議會或由執政府破壞憲法者凡三次。至共和八年。卽一七九九年十一月九日。迺全行廢止憲法。而 Bonaparte 專制政治之基礎由是成立。於十一月十日組織臨時政府。稱爲 Conseil 會。此會爲三人之合議體。此三人中以 Bonaparte 民爲領袖。故名義上雖爲三人政府。而實際之權力則專在 Bonaparte 一人之手。維時。提出由 Sieyès 起草之新憲法案。由上下兩院各選委員二十五人。膺審議之任。卒於 Bonaparte 之權力之下。而決定之。至十二月十三日公布。此卽共和八年 Conseil 政府之憲法也。此憲法與一七九一年之第一革命憲法爲正反對。第一革命憲法實際採用國會主權主義。

而名義上仍由王政。此憲法則於共和政之名義之下。實行帝政主義。蓋 Bonaparte 依其威武與實力。悍然破壞憲法。而不顧其結果遂使專制的個人政治。爲之實現。共和政之名義。雖依然存在。殆亦告朔餼羊。聊留革命之餘影耳。

此憲法付諸國民之總投票。幾於全體一致而可決。至千八百年二月七日。宣告國民之決議承認。故在理論上此憲法。亦以國民主權爲基礎。視政府之權力。皆本於國民之委任也。

第五 第一帝政憲法共和八年 Conseil 政府之憲法。亦未能長此繼續。Bonaparte 之實力日益強大。於是隨其權勢之增加。而有所修正者數次。一千八百零二年。本於國民決議。Bonaparte 爲終身之第一 Conseil

。是年八月四日依元老院之議決。修正憲法。縮小立法議會及代議院之權限。至一千八百零四年五月十八日之元老院令。(Senatus Consulto) 及是年十一月六日。承認此令之國民決議。遂變共和政爲世襲之帝政。永以拿坡崙及其子孫爲法國之皇帝。此元老院令凡百四十二條。本於政府之提案。元老院第爲形式上之討論。而全體通過。此卽所謂第一帝政憲法也。第一帝政憲法雖有憲法之外形。實際則爲無限制之專制政治。

第六 路易十八世之欽定憲法。第一帝政憲法之繼續。實行者。時歷十年之久。顧其繼續也。一恃拿坡崙之武力耳。至一八一四年拿坡崙遂爲聯合軍所破。當是年三月三十一日聯合軍之達於巴里也。帝政之

基礎業已顛覆。至四月一日元老院乃從事於新臨時政府之組織。是月三日決議拿破崙之廢位。同時並宣言剝奪其子孫之世襲權。

新臨時政府以路易十八世爲王。於是法國又立於舊Bourbons王朝之下矣。所謂王政復古時代者。卽指此時代而言也。路易十八世卽位之初。舊帝政時代之元老院。自行議決。以國民主權爲基礎之憲法案。而強迫國王之承諾。路易十八世拒絕之。另行制定新憲法。於一八一四年六月四日布告之。卽欽定憲法Charte Constitutionnelle是也。

此憲法與前數回之憲法。其基礎絕不相同。前之憲法。皆以國民主權之思想爲根據。雖帝政政府之憲法。亦經國民之承認。以皇帝之權力爲淵源於國民之委任。而此憲法則以君主主權爲基礎。視憲法爲主

權之君。特許於國民者。即名稱上亦廢止從來之 *Constitution* 而特加以 *Charte* 字樣。一七九一年之第一憲法。爲採用民主主義之歐洲大陸諸國憲法之模範。此憲法亦於君主主義諸國。有絕大之影響也。

此憲法大致取範於英國憲法。立法議會採用貴族院。 *Chambres des Pairs* 與衆議院 *Chambre des deputes des departemens* 之兩院制度。法律之提案權。專屬於君主。經議會之協贊。由君主裁可。貴族院以世襲之議員。及君主任命終身議員組織之。衆議院之議員。用直接選舉之方法。議院與政府之關係。亦廢止極端之權力分立主義。國務大臣。得兼爲議會之議員。並認國王有解散衆議院之權。

此憲法自成立以來。除一八一五年拿破崙之再興。史家所謂百日時代

之際。一時停止而外。其繼續有實行之效力者。前後凡十六年。至一八三〇年之七月革命。始行廢止。

第七 一千八百三十年之憲法。路易十八世之欽定憲法。雖以君主主權爲主義。然近世立憲政治之主要原則。如民選議會及大臣責任等。皆採用之。故苟有善良之政府。尙可平和而期國政之進行。迨路易十八世後。其弟Charles十世。卽位。政府濫用其權力。引起國民之反抗。一八三〇年之七月革命。於是又有憲法破壞之事矣。前此政府改正選舉法。欲使政府黨於衆議院得占多數。卒未達其目的。總選舉之際。歸於自由黨之勝利。政府於是不待其開會而卽行解散。以勅令停止出版之自由。再改正選舉法。此權力濫用之結果。實爲巴里革命之主

原。至一八三〇年八月二日。國王 Charles 十世乃處於不得不退位之勢。議會於此自行集會。議決憲法之改正。此改正之憲法案。經 Orleans 公 Louis Philip 之承認。且承認此改正憲法爲條件。而立 Philip 氏爲法國國王。此卽所謂一八三〇年八月七日之憲法也。其名稱仍爲 *Charte constitutionnelle*。

此憲法之改正之要點。在於棄置君主主權之主義。而宣言國民主權之主義。其餘諸點。與一八一四年之欽定憲法。無大錯異。惟法律之提案權。政府與兩院均有之。蓋亦擴張民權之一證耳。此憲法仍不能永久繼續。旋因政府於衆議員之選舉。堅持制限選舉。且以財產資格爲主。致又有巴里革命之舉。至一八四八年二月二十四日。而國王 *Philippe*

與又不得不退位矣。

第八 一八四八年之憲法。Louis Philip 退位後。即組織臨時政府。宣言廢王政而採用共和政。且依普通選舉之方法召集國民會。一八四八年十一月四日之憲法。即此國民會所議定者也。此憲法之主義頗與革命時代之憲法相類。其最初之部分。宣言國民之權利。議會爲一院制。每三年改選一次。至執政機關。因鑑於合議體政府之弊害。已數見不鮮。故採用單獨制之政府。以大統領爲之。置大臣以資輔弼。大統領於法國人民中。依普通選舉之方法。由人民直接選舉之。對於國民負其責任。以四年爲任期。不得再被選。

依此憲法。Louis Napoléon 於一八四八年十二月十日。當選爲第一次

大統領。未幾大統領與議會之衝突。非常激烈。至一八五一年十二月二日遂有解散立法議會。破壞憲法之事。

第九 一八五二年之憲法。一八五一年十二月二十日之國民決議。以對於六十四萬票之七百四十四萬票之多數。委任制定憲法之全權於 Louis Napoléon。翌年即一八五二年一月十四日之憲法。於是成立。此憲法在表面上雖尙有共和政治。實際則爲專制之個人政治。與共和八年之 Conseil 政府之憲法。大略頗相類也。大統領之任期定爲十年。但於其滿期以前。有對於國民指定繼其後任之候補者之權。議會之組織。雖依普通選舉。然法律之提案權。乃專屬於大統領。大統領因法律之提案。而設置特別之機關。曰國務參事會。其會員由大統領任命

。議會絕對不能爲法律之提案。卽欲修正。亦須先經參事會之同意。始得提議。議會之外。尙有元老院爲擁護憲法之機關。元老院之組織。除高等官吏因其職務上當然爲議員外。皆由大統領任命。大臣之彈劾。屬於元老院之權限。議會不得質問政府。亦無建議於政府之權。

第十 第二帝政憲法。一八五二年之憲法。表面爲共和政。而實際近於帝政。與共和八年之憲法略同。前旣言之矣。顧此憲法之命運。亦與共和八年之憲法相等。不久旋即變爲帝政憲法。蓋此憲法制定之年。卽一八五二年十一月五日。卽以元老院令。Senatus Consulto 改十年一任之大統領。爲世襲之皇帝。至十一月二十一日經國民決議之承認。自是而後。以迄一八六〇年。法國遂處於專制帝政之政府之下。暨

乎一八六〇年以來。拿坡崙三世之外交及經濟政策。在在皆遭國民之反抗。皇帝至是。乃有感於容納國民之希望。藉以緩和此反抗之必要。而行種種之改革。遂又漸近於立法主義矣。其重要者如左。

(一) 一八六〇年一月二十四日之勅令。認議會有上奏之權。並許大臣出席於議會。爲政府之代表委員。

(二) 一八六六年七月十八日之元老院令。擴張議會之修正法律權。

(三) 一八六七年一月十九日之勅令。認議會對於政府有質問權。各國務大臣。依皇帝之特別委任。得出席於議會。陳述意見。

(四) 一八六九年九月八日之元老院令。認議會有法律之提案權。國務大臣。組織內閣。不論何時。得出席於議會。陳述一切。且以元老院

爲純然立法議會中之一院。

以上各種修正。於一八七〇年五月二十一日。以元老院令總括之。並加入大臣對於議會負其責任之一項。合一八五二年之憲法中尙有效力之部分。併爲四十五條而成統一的新憲法。卽一八七一年第二帝政政府之憲法也。

第十一 一八七五年之憲法。一八七〇年之憲法成立後。四月普法戰爭。法國失利。至九月二日乃有 Sedan 大敗之報。遂於四日宣言共和政。組織臨時政府。執行國防及國政。以平和克復之日爲限。迨休戰條約締結後。卽依普通選舉之方法。選舉國民會。於一八七一年二月十二日集會於 Bordeaux。選舉 Thiers 爲執行權之首長。Chef du

Pouvoir executif當時議會之多數。雖爲王黨所占。然因黨派中之不一致。故不能樹立王政祇可暫行維持共和政。以待時機。此國民會至平和克復後。依然繼續。旋又移於Versailles 依一八七一年八月三十一日之決議。對於Thiers 與以共和國大統領之稱號。而確定其期限。大統領得出席會議。並任命大臣。大臣與大統領。均須對於會議。負其責任。一八七三年五月二十四日。Thiers 因國民會之不信任投票而退職。Mac-mahon 繼之爲大統領。國民會於是企圖恢復王政。未能成事。依一八七三年十一月二十日之決議。委任執行權於Mac-mahon 以七年爲任期。同時國民會又選出委員三十人。膺憲法草案之起草及審議之責。委員之審議時歷一年之久。至一八七五年一月始提出於本會議而

制定之。卽今日之現行憲法也。此憲法制定後。國民會卽於三月八日解散。

一八七五年之憲法。與以前諸憲法異。非出於合一之法典。乃有三種法律而成者也。

(一) 一八七年二月二十四日之元老院組織法。

(二) 一八七年二月二十五日之國權組織法。

(三) 一八七五年七月十六日之國權相互關係法。

此憲法後經二次之修正。第一次爲一八七九年七月。第二次爲一八八四年八月。

第一次修正。所以變更政治之中心點。蓋一八七五年二月二十五日之

憲法。以Versailles爲政治之中心點。此次之改正。以巴里爲政治之中心點。及兩院之所在地。

第二次修正。其重要之點如左。

(一) 不得以普通之法律。變反上院之組織。

(二) 增加左列二規定。

(甲) 共和政府之組織不得變更。

(乙) 曾統治法國之王族。不得爲大統領。

此一八七五年之憲法制定之當時。議會之多數者。雖皆屬於王黨。然因形勢上。不容復爲王政之樹立。不得不採用共和政。故其憲法。乃具有一種之特徵。無他。大體爲民主主義。而含有君主主權之分子。

如以大統領爲不可侵之元首。議會之兩院度等。其最著者也。法國憲法之變遷。至一八七五年。憲法成立而告終。維時之憲法制定者之初意。第求一時之平和。非有以之爲永久的憲法之目的也。然後雖經二次修正。大要無所變更。迄今五十餘年。共和政之基礎。漸臻鞏固。王政回復之機。當無再見之日矣。

第二章 五權憲法

第一節 五權分立之意義

(一) 五權之意義 中山先生創著五權憲法。實混合中國固有之三權。與歐西流入之三權於一爐而溶冶之。據中山先生所言。則不但

歐西各國採三權分立制度。即中國在君主時代亦採三權分立制度。但中國之三權。爲考試權。彈劾權。及君權。而立法。行政。司法各權。則統屬諸君權之內。外國之三權。爲立法權。行政權。及司法權。而考試則隸屬於行政。彈劾並操諸議會。以立法權而兼司彈劾。以行政權而兼司考試。其弊甚多。而中國固有之三權制度。以君主一人而兼有立法。司法。行政三種大權。亦甚足以危害個人之自由。於此而欲求一良善之制度。則須有藉於補徧救弊。融會貫通矣。中山先生說。「我們現在要集中外的精華。防止一切流弊。更要採用外國的行政權。立法權。司法權。連成一個很好的完璧。造成一個五權分立的政府。才是世界上最完全最良善的政府」。

(一) 分立之意義 分立之涵意有二。即(甲)立法。行政。司法。考試。監察各院間。當執行其職務時。不受其他各院之指揮或命令。是謂之職務上之分立。(乙)五院職員之在職權。不受他院權力之侵犯。例如行政院之長官不能任意革除他院之職員是也。是謂之地位上之分立。

中國君主時代憲法

君權
考試權
彈劾權

兼

立法權
行政權
司法權

五權分立之意義

採用美國成文憲法

立法
司法
行政

根據中國從前制度

監察
考試

第二節 行政權

五權憲法之行政權屬於行政院。爲國民政府最高之行政機關。其組織與職權略述於次。

(甲)組織 行政院之組織。設院長副院長各一人。復設各部以分掌行政事務。關於特定事宜。則另設委員會。以掌理之。現在所設者。爲內政部。外交部。軍政部。財政部。實業部。教育部。交通部。鐵道部。建設委員會。蒙藏委員會。僑務委員會。勞工委員會。禁煙委員會。

(乙)職權 行政事務。其性質專屬於各部會者。當由各部會分別處理之。然有須經國務會議議決者。故有國務會議之組織。卽以各部部长各委員會之委員組織之。應交國務會議之事務。列舉如下。

- (一) 提出於立法院之法律案。
- (二) 提出於立法院之預算案。
- (三) 提出於立法院之大赦案。
- (四) 提出於立法院之宣戰案。媾和案。條約案。及其他國際重要事項。
- (五) 薦任以上官吏之任免。
- (六) 行政院各部。及各委員會間不能解之事項。
- (七) 其他依法律或行政院院長認為應付國務會議之事項。

第三節 立法權

立法權屬於立法院。爲國民政府最高立法機關。其組織與職權如下。

(甲)組織 立法院。設院長及副院長各一人。下設委員四十九人至九十九人。由院長提請國民政府任免之。任期爲二年。不得兼任其他之事務官。此爲立法院之特定任期。與其他官吏不同之點。在此定數之委員中。設立法制委員會。外交委員會。財政委員會。經濟委員會。各委員會。均由院長指定委員長一人。但各委員會之應否設立。立法院得增置或裁併之。

立法會議。非有總數三分之一出席不得開議。議事則以出席委員過半數之同意決之。可否同數時。取決於主席。如經會議否決。或廢棄之議案。院長認爲有復議之必要時。得具意見提交中央政治會議議決。

再發院開會議。前項復議。院會不得再行否決。

由上述各點觀之。則立法院之組織。究爲合議制。抑爲院長獨裁制。不無疑義。如院長有提請任免委員之權。有提交中央政治會議復議之權言之。似爲院長獨裁制。然以立法院會議。須經多數之議決。則又似合議制。故立法院之組織。實於合議制中。參以獨裁制之精神者也。

(乙)職權 根據國民政府組織法。立法院有左列各種職權。

- (一) 議決法律案之權。
- (二) 議決預算權之權。
- (三) 議決大赦案之權。

(四) 議決宣戰。媾和。條約。及時他國際事項之權。

(五) 詢問權。

以上事務爲一般國家議會所有之職權。故仍以之屬於立法院。但一般國家議會之行使前項職權。除法律案外。往往爲限制行政機關之作用。如拒絕預算。提出質問權等。均爲政爭之武器。然立法院與行政院等。同屬於國民政府之機關。不過分配其事務耳。故對於預算案。祇可爲節目之增刪。數目之核減。而不能爲全部之拒絕。至各院之質問權。亦以立法院之議決案。是否執行爲限。且爲詢問之意。非若議會質問之嚴重也。

(丙) 議事程序 立法院之議事程序。可分爲提案。審查。議決。復議

四種。

(一)提案 提案權之行使。不限於立法委員。即行政。司法。考試。監察各院。亦各得就其職權範圍。提出議案於立法院。

(二)審查 凡各院移送之法律案。大赦案。條約案。外交重要事件。及預算案。須經院長發交專任委員會審查。然後再提交立法院會議。但遇急迫必要之場合。得不經專任委員會之審查。逕付會議。

(三)議決 立法院會議。須經立法委員總數三分之一出席。而議決議案。須有出席委員過半數之同意。可否同數時。取決於主席。已如前述。此外關於法律之議案。尚須經過三讀會之程序。即第一讀會朗讀議案標題。說明議案之旨趣。第二讀會將議案逐條朗讀。或議決法

案之原則。及規定各條之理由。並得提起修正之動議。第三讀會爲議決議案全體之可否。此與一般國家用三讀會之法制相同。但院長得酌量情形。或有委員總數三分之一以上連署請求時。得省略三讀會之程序。又委員提出之議案。或委員會審查報告之議案。經會議議決。毋須開第二讀會者。該議案乃爲廢棄。但由政治會議交議之案。則視爲省略讀會程序。不生廢棄之効力。

議決之權。專屬於立法院委員。行政院長及其所屬部會長官。雖得列席會議。但祇能陳述意見。而無參加表決之權。

(四)復議 復議之情形。已如前所述。茲不贅述。

第四節 司法權

司法權屬於司法院。爲國民政府最高之司法機關。其組織與職權分列如左。

(甲)組織 司法院。設院長及副院長各一人。復設立司法行政部。最高法院行政法院。官吏懲戒委員會。以分掌司法行政。司法審判。行政訴訟。官吏懲戒之職務。此種組織。使司法行政與司法審判兩種機關。同屬於司法院監督之下。則二者關係更爲密切。而監督權之行使。與夫一切改革計劃之實施。較諸三權憲法之國家。以司法行政事宜。歸屬行政機關者。實際上自較爲便利。至以行政訴訟。官吏懲戒機

關。亦置於司法院統屬下者。即凡有審判性質者。均使之屬於司法機關。亦所以提高司法之獨立與尊嚴也。

(乙)職權 除上述司法行政。司法審判。行政訴訟。官吏懲戒各種職權。應分別劃歸於司法院之隸屬機關處理外。關於司法院本身之職權。有左列三種。

(一) 提出關於主管事務之議案。

(二) 提出關於特赦減刑及復權之建議。特赦減刑復權。本屬於國民政府之職權。惟此項職權。本所以救濟審判之窮。其應否行使。自須經司法院之審核。

(三) 統一解釋法令及變更判例。法令之解釋。及判例之變更。由

統一解釋法令會議行使之。此項會議。由司法院院長。最高法院院長。各庭庭長組成。而以司法院院長爲會議之主席。

以上所述。司法院之職權。雖爲例舉的規定。然司法院院長既總理全院事務。則對於所屬機關。自有監督一切之權。如司法行政部。須秉承司法院長之命。總理司法行政事宜是也。惟監督之範圍。不能干涉司法審判。行政訴訟。及官吏之懲戒。

第五節 考試權

考試權屬於考試院。爲國民政府最高之考試機關。其組織與職權列舉於下。

(甲)組織 考試院。設院長及副院長各一人。下設考選委員會。及銓敘部。以分掌其職務。

(乙)職權 考試院之職權。除對於一般公務員。認不合資格。得逕請降免。及關於本院主管事務。得提案於立法院外。可按其性質。分爲左列二種。

(一) 關於考試行政者。由考選委員會處理之。

(子) 關於考選文官法官外交官及其他公務員事項。

(丑) 關於考選專門技術人員事項。

(寅) 關於組織典試委員會事項。

(卯) 關於考選人員之冊報事項。

(辰)關於考試其他應辦事項。

(二) 關於官吏之待遇及任免者由銓敍部掌理之。

(子)關於公務員之登記事項。

(丑)關於考取人員分類登記事項。

(寅)關於成績考核登記事項。

(卯)關於公務員任免登記之事項。

(辰)關於公務員升降轉調之審查事項。

(巳)關於公務員資格審查事項。

(午)關於俸給及獎卹之審查事項。

第六節 監察權

監察權屬於監察院。爲國民政府最高監察機關。其組織與職權及監察委員之保障。分列如下。

(甲)組織 監察院。設院長及副院長各一人。內部組織計分三部。

(一) 監察院本部。設監察委員十九人至二十九人。掌中央監察事宜。以行使彈劾權。

(二) 監察使。掌地方監察事宜。以行使彈劾權。監察使得由監察委員兼任。

(三) 審計部。掌理審計事宜。

(乙)職權 監察院之職權。除關於本院主管事務。得提出議案於立法院。與其他各院相同外。其主要職權。則一爲彈劾。一爲審計。

(一)彈劾 監察委員。對於一般公務員。發覺有犯罪或違法之嫌疑時。得單獨提起彈劾。此項彈劾案提出後。由院長指定監察委員三人。從事審查。如審查之結果。經多數認爲應付懲戒時。監察院應即將被彈劾人移付懲戒。若經多數認爲不應交付懲戒。而彈劾人仍提出時。監察院亦應將被彈劾人移付懲戒。從此點言之。則監察院雖係委員制。而非合議制也。惟多數認爲應付懲戒之案。則無論審判之結果若何。彈劾委員均可免除其責任。如多數委員認爲不應付懲戒之案。而原彈劾委員。仍復提起者。則於官吏懲戒委員會議決彈劾案不成立之

際。應受監察委員保障法所規定之處分。

(二) 審計 審計部之職務。爲下列數種。

(子) 審核政府所屬全國各機關之決算及計算。

(丑) 監督政府所屬全國各機關預算之執行。

(寅) 核定政府所屬全國各機關收入命令。及支付命令。

(卯) 稽察政府所屬全國各機關之冒濫。及其關係財政之不法。

或不忠於職務之行爲。

(丙) 監察委員之保障可分下列二部。

(一) 監察委員在職之保障。卽監察委員非有左列情事之一者。不得免職停職轉任或罰俸。

(子)經中國國民黨開除黨籍者。

(丑)受刑事處分者。

(寅)受禁治產之宣告者。

(卯)受監察委員懲戒委員會之懲戒處分者。

(二) 監察委員身體自由之保障。

(子)監察委員行使職權時所發之言論。對外不負責任。

(丑)監察委員除現行犯外。非經監察院許可。不得逮捕監禁。

第三章 三權分立與五權分立之比較

第一節 三權分立之監察權及考試權

三權憲法之所以異於五權憲法者。在於（一）以立法機關而兼操監察權。 （二）以行政機關而兼操考試權。其缺點即隱伏於是。

第一款 立法部兼操監察權之弊病

以立法部而兼操監察政府之職權。其弊甚多舉其重要者。約有四端。

（一）各國立法部。大多由兩院組織而成。以監察之權操之於兩院。常使政府有兩姑之間難爲婦之感。

（二）處於近代政黨之下。議會議員。常分爲政府黨及反對黨。反對黨之於政府。則吹毛求疵。肆意攻擊。政府黨之於政府。則盡力擁護。揚瑜掩瑕。然議會之意思。乃成之於多數。故政府於議會若占多數。則政府可藉議會之袒護。任意忘爲。罔顧國民全體之利益。蓋少

數黨於此場合。實不能以有效之方法。監察政府也。反之。若反對黨占多數於議會。則最良之政府。亦將日受議會抨擊。卒之動輒得咎。不能保其地位矣。即使在總統制下。內閣之位置不因議會之抨擊而動搖。然終不免因議會之掣肘。而使其政策之實施。感甚多之困難也。故議會之不宜兼操監察權。其重要之原因。在於議會分子缺乏公平裁判。

(三) 議會之職務。在於制定法律。若並予以監察政府之職權。則議員將日處於政爭之漩渦中。勢必因而放棄其立法之本職。

(四) 議會分子。良莠不齊。而議員之地位。又極不安固。狡猾者遂欲藉其勢力。及時與政府勾聯。而政府因欲免除議會之監察及牽制

。以遂其私圖。又常不惜爵祿及金錢。以與之交結。然國民利益之喪失於此等齷齪之買賣中者。已不知幾許矣。

第二款 行政部兼操考試權之弊病

關於各種官吏之選擇。應採考試制度乎。考試權應離行政權而獨立乎。無考試制度則不能選擇適當之人材。有考試制度矣。而考試權不獨立。則又難免偏私之弊病。茲分別論之。

(一) 無考試制度之弊病。若不確立考試制度。則關於各種官吏之選擇。非出於人民選舉。則由於長官之任命。然二者均有非善良之方法。

(子) 不能進賢而去不肖 選舉與任命之兩方法。均易攙雜私人

之感情。或基於一時之衝動。其結果則賢者未必被選任。而不肖者或且相慶彈冠。

(丑)不能使賢能之各稱其職 選舉與任命。既難得賢能。即偶得一二賢能。亦未必能使之各稱其職。因為今日之世界。乃一進化之世界。同時亦為一複雜之世界。世界愈進化。事業愈複雜。分工愈精細。而選擇人才。愈須適合於其專長。時至今日。科學之分類。蓋以百數。窮畢生之力。以專研一科。尙恐未精。又安能望其博究。所以長於此。必短於彼。善於彼。未必即善於此。假使不藉考試。又安能知其所長。而用其所長乎。若不能用所長。則賢者未必能盡其職也。

(寅)不能澄清吏治 免除流弊。近代政治。大概為政黨政治。

而無論何黨。每一握把。必有安插其爪牙之私見。若不以考試制度限制之。則異黨雖賢良。必被排斥。同黨雖庸劣。亦被援引矣。然而政黨之與替無常。則職員之更迭不已。每經一次選舉。則政局不免受一次之紛擾矣。欲救此弊。則當嚴考其學識。確定其保障。除決定政策之官吏須依其政策之成敗爲去留外。一切奉行政策之官吏。當受法律之保障。不得受政治之影響而動搖。但欲使之受法律之保障。當先有法律之根據。法律之根據維何。則由考試及格而受任。

(二) 考試權不獨立之弊病。無考試制度。其弊病既如上述矣。現在歐美各國。除少數決定政策之官吏。由於民選。或委任外。其餘均由銓試選任。但歐美各國之銓試機關。均隸屬於行政權之下。絕無獨

立之精神。致考試制度。常受政潮之影響。中山先生有見及此。故其主張在確立考試制度。而尤在使考試權之離行政權而獨立。以行政院司考績之權。以考試院司選擇之權。兩權既分。流弊自出。考試及格而後能受職。則行政不能濫用私人。蓋彼之所私。若爲庸愚。則於考試時。未必見錄於考試院也。依成績之優劣而定去留。則考試院不能濫錄私人。蓋彼之所私。若爲庸愚。則於考績時。未必不見摺於行政院也。故行政與考試兩權。實具有互相監察之效用。若合此兩權而爲一。則此權效用全失。而弊端立見矣。蓋在此揚合。行政部於考試時既可錄取其私人於前。於考績時。自可庇護之於後也。孟德斯鳩祇知立法。司法。行政。各權互相牽制之效。而未知考試。行政兩權。亦

有相牽之必要。此亦足見五權憲法之所以優於三權憲法矣。



第二節 五權分立之監察權及考試權

考試權及彈劾權之獨立。考試權與彈劾權。本爲我國舊有制度。如我國從前之御史學政等之官吏。均有獨立之職權。不受其他機關之節制。但無詳細之規則。在歐美各國。則以彈劾權屬諸議會。爲其常例。然以彈劾權屬諸議會。卽操諸政黨之手。互相攻擊。互相袒護。難收澄清官吏之效。以考試權屬諸行政機關。雖亦有設考試委員會者。然

究非最高獨立之機關。不免爲其他機關操縱。以開倖進之門。我國將考試權及彈劾權。各自獨立。故設立考試院及監察院。以完成五權憲法。從歷史上及理論上言之。洵爲適宜之制度焉。

第一款 監察權之論據

監察權實淵源於臺諫。唐宋之際。臺諫爲兩官。臺爲侍御史。殿中侍御史。監察御史。諫則諫議大夫。拾遺補闕。司諫正言。掌侍從規諫。宋世亦稱爲諫院。而臺官則專主糾劾官邪。各分職守。

給事中雖與諫議同居門下。而其職任主封駁書牘。與諫議不同。自後世廢下省。諫議。司正諫言。隨之俱廢。諫院已久無其官。明代之給事中。遂兼前代諫議等職矣。給事中與諫議同隸門下省。與尙書。中

書兩省對峙。中書爲政令所自由。於今當國務院之任。尙書分理諸曹。則今之各部次官。門下最要職權。厥爲封駁。實類今國會監督政府之權能。君相一切政令。必經門下。其不便者立時封駁。故有門下一官。而君主無上之威。始有所絀。宰臣專制之勢。亦有所懲。國政得失。不必待外廷之叫囂。而絲綸喉舌之地。已得以折衷於至善。要而言之。宰相秉承皇帝之意旨以決政令。經門下之審核。以付尙書省施行。此三者交爲政治之樞機。而萬幾之務以舉。歷朝良法。斯爲極則。吾國政制之夙然獨絕者。亦卽在此。

然門下（諫議給事中）之職務。祇在於匡救政府之過失於事前。而糾彈百司之不法。則不能不有賴於御史制度之設立矣。御史之名。始於周

官。爲掌贊書授法令之職。其任與後不侔。秦以御史監郡。實司糾察之任。唐設御史大夫一人。正三品。中丞二人。正四品。其職掌在於以刑法典章糾正百官之罪惡。凡寃而無告者。與三司詰之。三司謂尙書中書門下也。傳至於明。更置都察院。分左右都御史。十三道監察御史。職主糾劾百司。辯明寃抑。提督各道。爲君主耳目之司。職位之重。逾於往古。清增監察御史爲十五道。餘與明制略同。以上所述。卽歷代臺諫制度之大概也。

五權憲法中之監察權。旣淵源於古代諫議大夫及御史制度。則監察院將有協贊。監督。彈劾政府之職權矣。

中山先生曰。「如滿清之御史。及唐朝之諫議大夫。都是極好之監察

制度。舉行此種制度之大權。卽監察權。卽彈劾權。外國亦有此種制度。不過置之於立法機關之中。不能獨成一治權而已」。故外國以協贊。監督。彈劾政府之權。屬之於議院。而中山先生則舉而屬諸獨立之監察院者也。

第二款 考試權之論據

鑑別人材之方法有三。(一)薦舉。(二)選舉。(三)考試。考之我國歷史。則成周以前。人材之登庸。多由於薦舉。及於成周。始有鄉舉里選之法。及漢文帝勤求治道。詔賢良而親策之。第其所對。以次授職。則薦舉與考試摻雜並用矣。自魏設九品官人之法。立中正官於州郡。本鄉評以區別人物。朝廷因其銓第爲登庸。饒有成周鄉舉里選之遺

意焉。然自晉及南北朝。中正官不復以賢愚爲品別。惟視門閥爲愛憎。於是天下之士。爭結勢家以相凌鑠。故劉毅有「上品無寒門。下品無世族」之語。自隋以後。鑒茲弊端。遂確立考試制度。專以科目試士矣。

隋代考試之制。大概分爲學館及州縣二種。由學館考試而來者曰生徒。由州縣考試而來者曰鄉貢。每歲會於尙書省。而試以經義及策論。合格者授官。是爲進士。

唐宋因隋舊制。而於考試科目。略有變更。唐高宗定銓注法。以身言書判四法取人。考試於侍郎省。宋試貢士於禮部。分爲三甲。真宗時增置制舉六科。試於中書門下。具名奏聞。天子臨軒策之。哲宗時另

立十科舉士之法。分類更爲細密矣。

明初洪武中。設國子監以課試諸生。月試一次。誌以積分。文理均優者一分。理優文少者半分。文理紕誤者無分。年積八分者爲及格生徒。後復頒科舉條式。定鄉試。會試。殿試之制。鄉試中式。由布政司送至禮部會試。會試中式。卽赴殿試。綱舉目張。考試制度。至是已燦然大備矣。

考試之制度雖備。然考試權尙與行政權混合難分。及至前清。另設提督學政。專司各省科試。周歷各府州考試生員而等第之。及格者得應鄉試。復每屆三年。則簡放考官於各省。集全省士子於省城。試以四書文。帖詩。五經文。及策問。(隋末改試史論及時務論)中式者曰舉

人。各省舉人逢恩科。或正科。會於京師。由被簡放之總裁試之。是曰會試。及格者曰進士。會試發榜後。策新進士於保和殿。欽定甲第。一甲三名。賜進士及第。二甲若干名。賜進士出身。三甲若干名。賜同進士出身。是曰殿試。

故科試之權。操之於提督學政。鄉試會試之權。操之於試官。總裁。一經榜題。則雖以君相之尊。不能易其隻字。考試權至是始饒有獨立之精神焉。

雖然。前清之考試制度。固未嘗無缺。而考試之獨立。亦未嘗臻於完善之域也。考其原故。厥有二端。

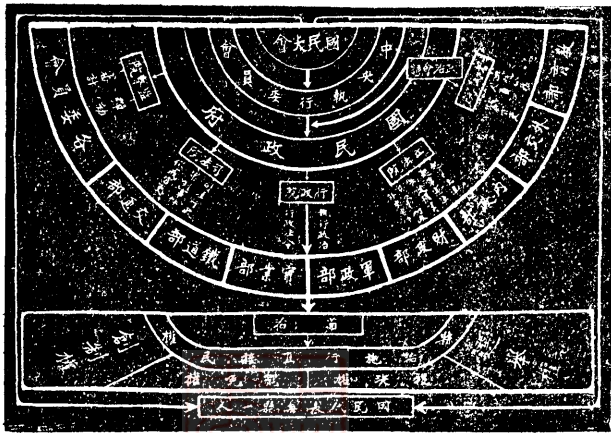
第一因無常設之考試機關及人員。鄉試及會試之考官。均出於臨時任

命。既無常設之考試機關。亦無常川專任考試之人員。於是一旦膺司考政之重任者。多視爲千載一時之獲利機會。而齷齪之買賣。遂亦層見疊出。

第二因考官之地位。無鞏固之保障。鄉試及會試之考官之任期。既極短促。國法上對於其將來之地位。亦無絲毫之保障。故考官均有五日京兆之心。遇事多存敷衍之意。於是對於權貴之請托。每不能不委曲應之。而考政之污濁。亦泰半基於此矣。

中山先生之五權憲法。雖效法舊制。然對於上述缺點。不能不籌謀補救之道。故以五權中之考試權。授之於常設之考試院。使與立法。行政。司法。監察各院對抗。而對於考試院之長官。亦必予以鞏固之保

五權憲法圖



障。如是則司考政者均將有不屈不撓之精神。金錢所不能引誘。權勢所不能威迫。而考試權之獨立。不祇徒有其名矣。

綜上各節所述。則對於五權分立之意義。已可略窺端倪矣。若考試權不獨立。則鬪葺在位。賢俊老死。若無監察院之設立。則官吏將無所畏憚。而用人之行政之違失必多。且以考試權離行政權而獨立。則用人唯賢。量材器使。此後一切治權。均將付之於各種專門家。而「有能的政府」。不期而出現矣。以監察院監督政府。則百政之措施。皆準於至當。以監察院彈劾百僚。則雖狡猾之官吏。亦有所畏憚。如是。則政治將日趨於清明矣。然假使監察官怠於執行其職務。或濫用其職權。則若何。曰。此可無慮也。當此場合。人民得行使其罷官權以制裁之。裁判所得行使其司法權以懲治之。以監察院監督彈劾政府官吏。又以人民監督制裁監察官。則政治之運用。於是極圓活之致矣。

附錄

中華民國臨時政府組織大綱

辛亥十月十三日公布

第一章 臨時大總統

第一條 臨時大總統由各省都督府代表選舉之。以得票滿投票總數三分之二以上者爲當選。

代表投票權。每省以一票爲限。

第二條 臨時大總統有統治全國之權。

第三條 臨時大總統有統率海陸軍之權。

第四條 臨時大總統得參議院之同意。有宣戰。媾和及締結條約之權

第五條 臨時大總統得參議院之同意。有任用各部部长及派遣外交專使之權。

第六條 臨時大總統得參議院之同意。有設立臨時中央審判所之權。

第二章 參議院

第七條 參議院以各省都督府所派之參議員組織之。

第八條 參議員每省以三人爲限。其派遣方法。由各省都督府自定之。

第九條 參議院會議時。每參議員有一表決權。

第十條 參議院之職權如左。

一 議決第四條及第六條事條。

二 承諾第五條事件。

三 議決臨時政府之預算。

四 調查臨時政府之出納。

五 議決全國統一之稅法。幣制。及發行公債事件。

六 議決暫行法律。

七 議決臨時大總統交議事件。

八 答覆臨時大總統諮詢事件。

第十一條 參議院會議時。以到會參議員過半數之議決爲準。但關

於第四件事。非有到會參議員三分之二之同意。不得決議。

第十二條 參議院議決事件。由議長具報。經臨時大總統蓋印。發交行政各部執行之。

第十三條 臨時大總統對於參議院議決事件。如不以爲然。得於具報後十日內。聲明理由。交令覆議。

參議院對於覆議事件。如有到會參議員三分之二以上之同意。仍執前議時。應仍照前條辦理。

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

第十五條 參議院辦事規則。由參議院議訂之。

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

第三章 行政各部

第十七條 行政各部如左。

- 一 外交部。
- 二 內務部。
- 三 財務部。
- 四 軍務部。
- 五 交通部。



第十八條 各部設部長一人。總理本部事務。

第十九條 各部所屬職員之編制及其權限。由部長規定。經臨時大總統批准施行。

第四章 附則

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

第二十一條 臨時政府組織大綱施行期限。以中華民國憲法成立之日爲止。

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 人民之冢宅。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 人民有訴訟於法庭。受其審判之權。

- 第十條 人民對於官吏違法損害權利之行爲。有陳訴訟平政院之權。
- 第十一條 人民有應任官考試之權。
- 第十二條 人民有選舉及被選舉權。
- 第十三條 人民依法律有納稅之義務。
- 第十四條 人民依法律有服兵之義務。
- 第十五條 本章所載人民之權利。有認爲增進公益。維持治安。或非
常緊急必要時。得以法律限制之。

第三章 參議院

第十六條 中華民國之立法權。以參議院行之。

第十七條 參議院以第十八條所定各地方所選派之參議員組織之。

第十八條 參議員。每行省。內蒙古。外蒙古。西藏。各選派五人。

青海選派一人。其選派方法。由各地方自定之。

參議院會議時。每參議員有一表決權。

第十九條 參議院之職權如左。

一 議決一切法律案。

二 議決臨時政府之預算。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院。並要求其出席答覆。

十 得咨請政府查辦官吏納賄違法事件。

十一 參議院對於臨時大總統。認爲有謀叛行爲時。得以總員五分之四以上之出席。出席四分之三以上之可決。彈劾之。

十二 參議員對於國務員認爲失職或違法時。得以總員四分之三以上之出席。出席員三分之二以上之可決。彈劾之。

第二十條 參議院得自行集會。開會。閉會。

第二十一條 參議院一會議。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。

第二十二條 參議院議決事件。咨由臨時大總統公布施行。

第二十三條 臨時大總統對於參議院議決事件。有否定時。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之二以上仍執前議時。仍照第二十二條辦理。

第二十四條 參議院議長。用記名投票法互選之。以得票滿投票總數之半者爲當選。

第二十五條 參議院議員於院內之言論及表決。對於院外不負責任。

第二十六條 參議院議員。除現行犯及關於內亂外患之犯罪外。會期

中非得本院許可。不得逮捕。

第二十七條 參議院法。由參議院自定之。

第二十八條 參議院以國會成立之日解散。其職權由國會行之。

第四章 臨時大總統副總統

第二十九條 臨時大總統。副總統。由參議院選舉之。以總員四分之三以上之出席。得票滿投票總數三分之二以上者。爲當選。

第三十條 臨時大總統代表臨時府政。總攬政務。公布法律。

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

第三十二條 臨時大總統統率全國海陸軍隊。

第三十三條 臨時大總統得制定官制。官規。但須提交參議院議決。

第三十四條 臨時大總統任免文武職員。但任命國務員及外交大使。

須得參議院之同意。

第三十五條 臨時大總統經參議院之同意。得宣戰。媾和。及締結條約。

第三十六條 臨時大總統得依法律宣告戒嚴。

第三十七條 臨時大總統代表全國。接受外國之大使。公使。

第三十八條 臨時大總統得提出法律案於參議院。

第三十九條 臨時大總統得頒給勳章並其他榮典。

第四十條 臨時大總統得宣告大赦。特赦。減刑。復權。但大赦須經參議院之同意。

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

第四十二條 臨時副總統於臨時大總統因故去職。或不能視事時。得代行其職權。

第五章 國務院

第四十三條 國務總理及各總長。均稱爲國務員。

第四十四條 國務員輔佐臨時大總統負其責任。

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

第四十六條 國務員及其委員得於參議院出席及發言。

第四十七條 國務員受參議院彈劾後。大總統應免其職。但得交參議院覆議一次。

第六章 法院

第四十八條 法院以臨時大總統及司法總長分別任命之法官組織之。

法院之編制及法官之資格。以法律定之。

第四十九條 法院。依法律審判民事訴訟及刑事訴訟。

但關於行政訴訟及其他特別訴訟。別以法律定之。

第五十條 法院之審判。須公開之。但有認爲妨害安寧秩序者。得祕密之。

第五十一條 法官獨立審判。不受上級官廳之干涉。

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

第七章 附則

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

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

第五十五條 本約法由參議院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。

第五十六條 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。

中華民國約法

民國五年五月一日公布

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。法律上均爲平等。

第五條 人民享有左列各款之自由權。

- 一 人民之身體。非依法律。不得逮捕。拘禁。審問。處罰。
- 二 人民之家宅。非依法律。不得侵入或搜索。

三 人民於法律範圍內。有保有財產及營業之自由。

四 人民於法律範圍內。有言論。著作。刊行。及集會結社之自由。

五 人民於法律範圍內。有書信祕密之自由。

六 人民於法律範圍內。有居住遷徙之自由。

七 人民於法律範圍內。有信教之自由。

第六條 人民依法律所定。有請願於立法院之權。

第七條 人民依法律所定。有訴訟於法院之權。

第八條 人民依法律所定。有請願於行政官署。及陳訴於平政院之權。

第九條 人民依法令所定。有應任官考試。及從事公務之權。

第十條 人民依法律所定。有選舉及被選舉之權。

第十一條 人民依法律所定。有納稅之義務。

第十二條 人民依法律所定。有服兵役之義務。

第十三條 本章之規定。與陸海軍法令及紀律不相抵觸者。軍人適用之。

第二章 大總統

第十四條 大總統爲國之元首。總攬統治權。

第十五條 大總統代表中華民國。

第十六條 大總統對於國民之全體負責任。

第十七條 大總統召集立法院。宣告開會。停會。閉會。

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。

第十八條 大總統提出法律案及預算案於立法院。

第十九條 大總統於增進公益。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。

第二十條 大總統於維持公安。或防禦非常災害。事機緊急。不能召集立法院時。經參議院之同意。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。立法院否定時。嗣後即失其效力。

第二十一條 大總統制定官制官規。

大總統任免文武職官。

第二十二條 大總統宣告開戰。媾和。

第二十三條 大總統爲海陸軍大元帥。統率全國海陸軍。

大總統定海陸軍之編制及兵額。

第二十四條 大總統接受外國大使公使。

第二十五條 大總統締結條約。但變更領土。或增加人民負擔之條款

。須經立法院之同意。

第二十六條 大總統依法律宣告戒嚴。

第二十七條 大總統頒給爵位。勳章並其他榮典。

第二十八條 大總統宣告大赦。特赦。減刑。復權。但大赦須經立法院之同意。

第二十九條 大總統因故去職或不能視事時。副總統代行其職權。

第四章 立法

第三十條 立法以人民選舉之議員。組織立法院行之。

立法院之組織及議員選舉方法。由約法會議議決之。

第三十一條 立法院之職權如左。

一 議決法律。

二 議決預算。

三 議決或承諾關於公債募集及國庫負擔之條件。

四 答覆大總統諮詢事件。

五 收受人民請願事件。

六 提出法律案。

七 提出關於法律及其他事件之意見。建議於大總統。

八 提出關於政治上疑義。要求大總統答覆。但大總統認爲須祕密

者。得不答覆之。

九 對於大總統有謀叛行爲時。以總議員五分之四以上之出席。出席議員四分之三以上之可決。提起彈劾之訴訟於大理院。

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

第三十二條 立法院每年召集之會期。以四個月爲限。但大總統認爲必要時。得延長其會期。並得於閉會期內召集臨時會。

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

第三十四條 立法院議決之法律案。由大總統公布施行。

立法院議決之法律案。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。

第三十五條 立法院議長。副議長。由議員互選之。以得票過投票總數之半者爲當選。

第三十六條 立法院議員於院內之言論及表決。對於院外不負責任。

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

第三十八條 立法院法。由立法院自定之。

第五章 行政

第三十九條 行政以大總統爲首長。置國務卿一人贊襄之。

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

第四十一條 各部總長依法律。命令。執行主管行政事務。

第四十二條 國務卿。各部總長。及特派員。代表大總統出席立法院發言。

第四十三條 國務卿。各部總長。有違法行爲時。受肅政廳之糾彈及平政院之審理。

第六章 司法

第四十四條 司法以大總統任命之法官組織法院行之。

法院編制及法官之資格。以法律定之。

第四十五條 法院依法律獨立審判民事訴訟。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。

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

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

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

懲戒條規。以法律定之。

第七章 參議院

第四十九條 參政院應大總統之諮詢審。議重要政務。

參政院組織。由約法會議議決之。

第八章 會計

第五十條 新課租稅及變更稅率。以法律定之。

現行租稅。未經法律變更者。仍舊徵收。

第五十一條 國家歲出歲入。每年度依立法院所議決之預算行之。

第五十二條 因特別事件。得於預算內預定年限。設繼續費。

第五十三條 爲備預算不足或於預算以外之支出。須於預算內設預備費。

第五十四條 左列各項支出。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 法律上之規定所必需者。

三 履行條約所必需者。

四 陸海軍編制所必需者。

第五十五條 爲國際戰爭或勘定內亂及其院非常事變。不能召集立法院時。大總統經參政院之同意。得爲財政緊急處分。但須於次期立

法院開會之始。請求追認。

第五十六條 預算不成立時。執行前年度預算。會計年度既開始。預算未議定時亦同。

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

第五十八條 審計院之編制。由約法會議議決之。

第九章 制定憲法程序

第五十九條 中華民國憲法案。由憲法起草委員會起草。

憲法起草委員會。以參政院所推舉之委員組織之。其人數以十名爲

限。

第六十條 中華民國憲法案。由審政院參定之。

第六十一條 中華民國憲法案。經參政院審定後。由大總統提出於國民會議決定之。

國民會議之組織。由約法會議議決之。

第六十二條 國民會議。由大總統召集并解散之。

第六十三條 中華民國憲法。由大總統公布之。

第十章 附則

第六十四條 中華民國憲法未施行以前。本約法之效力與憲法等。

約法施行前之現行法令。與本約法不相抵觸者。保有其效力。

第六十五條 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件。仍繼續保有其效力。非依法律。不得變更之。

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

第六十七條 立法院未成立以前。以參政院代行其職權。

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

中華民國憲法

民國十二年十月十日公布

中華民國憲法會議於發揚國光。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。均於平等。

第六條 中華民國人民。非依法律。不受逮捕。監禁。審問或處罰。

人民被羈押時。得依法律。以保護狀請求法院提至法庭審查其理由。

第七條 中華民國人民之住居。非依法律。不受侵入或搜索。

第八條 中華民國人民通信之祕密。非依法律。不受侵犯。

第九條 中華民國人民有選擇住居及職業之自由。非依法律。不受限制。

第十條 中華民國人民有集會結社之自由。非依法律。不受限制。

第十一條 中華民國人民有言論。著作及刊行之自由。非依法律。不受限制。

第十二條 中華民國人民。有尊崇孔子及信仰宗教之自由。非依法律。

。不受制限。

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

第十四條 中華民國人民之自由權。除本章規定外。凡無背於憲政原則者。皆承認之。

第十五條 中華民國人民依法律有訴訟於法院之權。

第十六條 中華民國人民依法律有請願及陳訴之權。

第十七條 中華民國人民依法律有選舉權及被選舉權。

第十八條 中華民國人民依法律有從事公職之權。

第十九條 中華民國人民依法律有納租稅之義務。

第二十條 中華民國人民依法律有服兵役之義務。

第二十一條 中華民國人民依法律有受初等教育之義務。

第五章 國權

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

第二十三條 左列事項。由國家立法並執行之。

一 外交。

二 國防。

三 國籍法。

四 刑事。民事及商事之法律。

五 監獄制度。

六 度量衡。

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。

十 國有鐵道及國道。

十一 國有財產。

十二 國債。

十三 專賣及特許。

十四 國家文武官吏之銓試。任用。糾察及保障。

十五 其他依本憲法所定屬於國家之事項。

第二十四條 左列事項，由國家立法並執行。或令地方執行之。

一 農。工礦業及森林。

二 學制。

三 銀行及交易所制度。

四 航空及沿海漁業。

五 兩省以上之水利及河道。

六 市制通則。



七 公用徵收。

八 全國戶口調查及統計。

九 移民及墾殖。

十 警察制度。

十一 公共衛生。

十二 救卹及遊民管理。

十三 有關文化之古籍。古物。及古蹟之保存。

上列各款。省於不抵觸國家法律範圍內。得制定單行法。

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



第二十五條 左列事項。由省立法並執行。或令縣執行之。

一 省教育。實業及交通。

二 省財產之經營處分。

三 省市政。

四 省水利及工程。

五 田賦。契稅。及其他省稅。

六 省債。

七 省銀行。

八 省警察及保安事項。

九 省慈善及公益事項。



十 下級自治。

十一 其他依國家法律賦予事項。

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

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

第二十七條 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。課以過重或防礙交通之規費。

四 各省及各地方間。因保護其產物。對於輸入商品。爲不利益之課稅。

五 各省及各地方間。物品通過之課稅。

第二十八條 省法律與國家法律抵觸者無效。

省法律與國家法律發生抵觸之疑義時。由最高法院解釋之。

前項解釋之規定。於省自治法抵觸國家法律時得適用之。

第二十九條 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。用累進法分配其負擔。

第三十條 財力不足或遇非常事變之地方。經國會議決。得由國庫補助之。

第三十一條 省與省爭議事件。由參議院裁決之。

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

義務民兵依全國徵募區。分期召集訓練之。但常備軍之駐在地。以國防地帶爲限。

國家軍備費。不得逾歲入四分之一。但對外戰爭時。不在此限。
國軍之額數。由國會議定之。

第三十三條 省不得締結有關政治之盟約。

省不得有妨害他省或其他地方利益之行爲。

第三十四條 省不得自置常備軍。並不得設立軍官學校及軍械製造廠。

。

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

前項之處置。經國會否認時。應中止之。

第三十六條 省有以武力相侵犯者。政府得依前條之規定制止之。

第三十七條 國體發生變動。或憲法上根本組織被破壞時。省應聯合

維持憲法上規定之組織。至原狀回復爲止。

第三十八條 本章關於省之規定。未設省已設縣之地方。均適用之。

第六章 國會

第三十九條 中華民國之立法權。由國會行之。

第四十條 國會以參議院。衆議院構成之。

第四十一條 參議院以法定最高級地方議會。及其他選舉團體選出之
議院組織之。

第四十二條 參議院以各選舉區比例人口選出之選員組織之。

第四十三條 兩院議員之選舉。以法律定之。

第四十四條 無論何人。不得同時爲兩院議員。

第四十五條 兩院議員不得兼任文武官吏。

第四十六條 兩院議員之資格。各院得自行審定之。

第四十七條 參議院議員任期六年。每二年改選三分之一。

第四十八條 衆議院議員任期三年。

第四十九條 第四十七條。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。

第五十條 兩院各設議長。副議長一人。由兩院議員互選之。

第五十一條 國會自行集會。開會。閉會。但臨時會於有左列情事之一時行之。

一 兩院議員各有三分之一以上之聯名通告。

二 大總統之牒集。

第五十二條 國會常會於每年八月一日開會。

第五十三條 國會常會。會期爲四個月。得延長之。但不得逾常會會期。

第五十四條 國會之開會。閉會。兩院同時行之。

一院停會時。他院同時休會。

衆議院解散時。參議院同時休會。

第五十五條 國會之議事。兩院各別行之。

同一議案。不得同時提出於兩院。

第五十六條 兩院非各有議員總數過半數之列席。不得開議。

第五十七條 兩院之議事。以列席議員過半數之同意決之。可否同數。取決於議長。

第五十八條 國會之議定。以兩院之一致成之。

第五十九條 兩院之議事。公開之。但得依政府之請求或議院祕密之。

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

第六十一條 衆議院認國務員有違法行爲時。得以列席員三分二以上之同意彈劾之。

第六十二條 衆議院對於國務員得爲不信任之決議。

第六十三條 參議院審判被彈劾之大總統。副總統。及國務員。

前項審判。非以列席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。如有餘罪。付法院審判之。

第六十四條 兩院對於官吏違法或失職行爲。各得咨請政府查辦之。

第六十五條 兩院各得建議於政府。

第六十六條 兩院各得受理國民之請願。

第六十七條 兩院議員得退出質問書於國務員。或請求其到院質問之。

第六十八條 兩院議員於院內之言論及表決。對於院外不負責任。

第六十九條 兩院議員在會期中。除現行犯外。非得各本院許可。不得逮捕或監視。

國會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。

第七十條 兩院議員之歲費及其他公費。以法律定之。

第七章 大總統

第七十一條 中華民國之行政權。由大總統以國務員之贊襄行。

第七十二條 中華民國人民。完全享有公權。年滿四十歲以上。並居住國內滿十年以上者。得被選舉爲大總統。

第七十三條 大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之。

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

第七十四條 大總統任期五年。如再被選。得連任一次。

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

第七十五條 大總統就職時。須爲左列之宣誓。

余誓以至誠遵守憲法。執行大總統之職務。謹誓。

第七十六條 大總統缺位時。由副總統繼任。至本任大總統期滿之日止。

大總統因故不能執行職務時。以副總統代理之。

副總統同時缺位。由國務院攝行其職務。同時。國會議員於三個月內自行集會。組織總統選舉會。行次任大總統之選舉。

第七十七條 大總統應於任滿之日解職。如屆期次任大總統尙未選出

。或選出後尙未就職。次任副總統亦不能代理時。由國務院攝行其職務。

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

第七十九條 大總統公布法律。並監督確保其執行。

第八十條 大總統爲執行法律。或依法律之委任。得發布命令。

第八十一條 大總統任免文武官吏。但憲法及法律有特別規定者。依其規定。

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

第八十三條 大總統對於外國爲民國之代表。

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

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

第八十六條 大總統依法律得宣告戒嚴。但國會認爲無戒嚴之必要時。應卽爲解嚴之宣告。

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

第八十八條 大總統得停止衆議院或參議院之會議。但每一會期。

停會不得逾二次。每次期間。不得逾十日。

第八十九條 大總統於國務員受不信任之決議時。非免國務員之職。即解散衆議院。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。應即令行選舉。於五個月內定期繼續開會。

第九十條 大總統除叛逆罪外。非解職後。不受刑事上之訴究。

第九十一條 大總統。副總統之歲俸。以法律定之。

第八章 國務院

第九十二條 國務院以國務員組織之。

第九十三條 國務總理及各部總理。均爲國務員。

第九十四條 國務總理之任命。須經衆議院之同意。

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

第九十五條 國務員贊襄大總統。對於衆議院負責任。

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

第九十六條 國務員得於兩院列席及發言。但爲說明政府提案時。得以委員代理。

第九章 法院

第九十七條 中華民國之司法權。由法院行之。

第九十八條 法院之編制及法官之資格。以法律定之。最高法院院長之任命。須經參議院之同意。

第九十九條 法院依法律受理民事。刑事。行政。及其他一切訴訟。但憲法及法律有特別規定者不在此限。

第一百條 法院之審判。公開之。但認爲妨害公安或有關風化者。得祕密之。

第一百零一條 法官獨立審判。無論何人。不得干涉之。

第一百零二條 法官在任中。非依法律。不得減俸。停職或轉職。

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

法官之懲戒處分。以法律定之。

第十章 法律

第一百零三條 兩院議員及政府。各得提出法律案。但經一院否決者。於同一會期。不得再行提出。

第一百零四條 國會議定之法律案。大總統須於送達後十五日內公布之。

第一百零五條 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。公布期滿在國會閉會或衆議院解散後者。不在此限。

第一百零六條 法律非以法律。不得變更或廢止之。

第一百零七條 國會議定之決議案。交覆議時。適用法律案之規定。

第一百零八條 法律與憲法抵觸者無效。

第十一章 會計

第一百零九條 新課租稅及變更稅率。以法律定之。

第一百十條 募集國債及結締增加國庫負擔之契約。須經國最議定。

第一百十一條 凡直接有關國民負擔之財政案。衆議院有先議權。

第一百十二條 國家歲出歲入。每年由政府編成預算案。於一一九。

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。修正或否決時。須求衆議院之同意。如不得同意。原議決案即成爲預算。

第一百十三條 政府因特別事業。得於預算案內預定年限。設繼續費。

第一百十四條 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。

第一百五條 左列各款支出。非經政府同意。國會不得廢除或削減之。

一 法律上屬於國家之義務者。

二 履行條約所必需者。

三 法律之規定所必需者。

四 繼續費。

第一百十六條 國會對於預算案。不得爲歲出之增加。

第一百十七條 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。

第一百十八條 爲對外防禦戰爭或戡定內亂。救濟非常災變。時機緊急。不能牒集國會時。政府得爲財政緊急處分。但須於次期國會開會後七日內。請求衆議院追認。

第一百十九條 國家歲出之支付命令。須先經審計院之核准。

第一百二十條 國家歲出歲入之決算案。每年經審計院審定由政府報告於國會。

衆議院對於決算案或追認案否認時。國務會應負其責。

第一百二十一條 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。

第一百二十二條 審計院之院長。由參議院選舉之。

審計院院長關於決算報告。得於兩院列席及發言。

第一百二十三條 國會議定之預算及追認案。大總統應於送達後公布之。

第十二章 地方制度

第一百二十四條 地方劃分爲省。縣。兩級。

第一百二十五條 省依本憲法此五章第二十二條之規定。得自制定省自治法。但不得與本憲法及國家法律相抵觸。

第一百二十六條 省自治法。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。

第一百二十七條 左列各規定。各省俱適用之。

一 省設省議會。爲單一制之代議機關。其議員依直接選舉方法選出之。

二 省設省務院。執行省自治行政。以省民直接選舉之省務員五人至九人組織之。任期四年。在未能直接選舉以前。得適用前條

之規定。組織選舉會選舉之。但現役軍人。非解職一年後。不得被選。

三 省務院設院長一人。由省務員互選之。

四 住居省內一年以上之中華民國人民。於省之法律上一律平等。

完全享有公民權利。

第一百二十八條 左列各規定。各縣俱適用之。

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 縣於負擔省稅縣額內。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。

第一百二十九條 省稅與縣稅之劃分。由省議會議決之

第一百三十條 省不得對於一縣或數縣施行特別法律。但關係一省共同利害者。不在此限。

第一百三十一條 縣之自治事項。有完全執行權。除省法律規定懲戒處分外。省不得干涉之。

第一百三十二條 省及縣以內之國家行政。除由國家分置官吏執行外。得委任省縣自治行政機關執行之。

第一百三十三條 省縣自治行政機關。執行國家行政有違背法令時。

國家得依法律之規定懲戒之。

第一百三十四條 未設省已設縣之地方。適用本章之規定。

第一百三十五條 內外蒙古。西藏。青海。因地方人民之公意。得劃分爲省。縣。兩級。適用本章各規定。但未設省縣以前。其行政制度。以法律定之。

第十二章 憲法之修正解釋及其效力

第一百三十六條 國會得爲修正憲法之發議。

前項發議。非兩院各有列席員三分之二以上之同意。不得成立。

兩院議員非有各本院議員總額四分之一以上之連署。不得爲修正憲法之提議。

第一百三十七條 憲法之修正。由憲法會議行之。

第一百三十八條 國體不得爲修正之議題。

第一百三十九條 憲法有疑義時。由憲法會議解釋之。

第一百四十條 憲法會議。由國議會員組織之。

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

上之同意決之。

第一百四十一條 憲法非依本章所規定之修正程序。無論經何種事變。永不失其效力。

中華民國訓政時期約法

中華民國二十年五月十二日國民會議制定六月一日國民政府公佈

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

第一章 總綱

第一條 中華民國領土爲各省及蒙古西藏。

第二條 中華民國之主權屬於國民全體。

凡依法律享有中華民國國籍者。中華國國民。

第三條 中華民國永爲統一共和國。

第四條 中華民國國旗定爲紅地。左上角青天白日。

第五條 中華民國國都定於南京。

第二章 人民之權利義務

第六條 中華民國國民。無男女。種族。宗教。階級之區別。在法律上
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。

第十條 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全移送審判機關審問。本人或他人並得依法請求於二十四小時內提審。

第九條 人民除現役軍人外。非依法律不受軍事審判。

第十條 人民之住所。非依法律不得侵入搜索或封鎖。

第十一條 人民有信仰宗教之自由。

第十二條 人民有遷徙之自由。非依法律不得停止或限之。

第十三條 人民有通信通電祕密之自由。非依法律不得停止或限制之。

第十四條 人民有結社集會之自由。非依法律不得停止或限制之。

第十五條 人民有發表言論及刊行著作之自由。非依法律不得停止或限制之。

第十六條 人民之財產。非依法律不得查封或沒收。

第十七條 人民財產所有權之行使。在不妨害公共利益之範圍內。受法律之保障。

第十八條 人民財產因公共利益之必要。得依法律徵用或徵收之。

第十九條 人民依法律得享有財產繼承權。

第二十條 人民有請願之權。

第二十一條 人民依法律有訴訟於法院之權。

第二十二條 人民依法律有提起請願及行政訴訟之權。

第二十三條 人民依法律有應考試之權。

第二十四條 人民依法律有服公務之權。

第二十五條 人民依法律有納稅之義務。

第二十六條 人民依法律有服兵役及工役之義務。

第二十七條 人民對於公署依法執行職權之行爲。有服從之義務。

第二章 訓政綱領

第二十八條 訓政時期之政治綱領及其設施。依建國大綱之規定。

第二十九條 地方自治依建國大綱及地方自治開始實行法之規定推行之。

第三十條 訓政時期由中國國民黨全國代表大會。代表國民大會行使中央統治權。

中國國民黨代表大會閉會時。其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之。

第三十一條 選舉。罷免。創制。複決四種政權之行使。由國民政府訓導之。

第三十二條 行政。立法。司法。考試。監察五種治權。由國民政府

行使之。

第四章 國民生計

第三十三條 爲發展國民生計。國家對於人民生產事業。應予以獎勵及保護。

第三十四條 爲發展農村經濟。改善農民生活。增進佃農福利。國家應積極實施左列事項。

- 一 墾殖全國荒地。開發農田水利。
- 二 設立農業金融機關。獎勵農村合作事業。
- 三 實施倉儲制度。預防災荒。充裕民食。

四 發展農業教育。注重科學實驗。厲行農業推廣。增加農業生產。

五 獎勵地方興築農村道路。便利物產運輸。

第三十五條 國家應興辦油煤金鐵鑛業。並對於民營礦業。予以獎勵及保護。

第三十六條 國家應創辦國營航業。並對於民營航業予以獎勵及保護。

第三十七條 人民得自由選擇職業及營業。但有妨公共利益者。國家得法律限制或禁止之。

第三十八條 人民有締結契約之自由。在不妨害公共利益及善良風化

範圍內。受法律之保障。

第三十九條 人民爲改良經濟生活及促進勞資互助。得依法組織職業

團體。

第四十條 勞資雙方。應本協調互利原則。發展生產事業。

第四十一條 爲改良勞工生活狀況。國家應實施保護勞工法規。

婦女兒童從事勞動者。應按其年齡及身體狀態。施以特別之保護。

第四十二條 爲預防及救濟因傷。病。廢。老。而不能勞動之農民工人等。國家應施行勞動保險制度。

第四十三條 爲謀國民經濟之發展。國家應提倡各種合作事業。

第四十四條 人民生活必需品之產銷及價格。勵家得調正或限制之。

第四十五條 借貸之重利及不動產使用之重租。應以法律禁止之。

第四十六條 現役軍人因服務而致殘廢者。國家應施以相當之救濟。

第五章 國民教育

第四十七條 三民主義爲中華民國教育之根本原則。

第四十八條 男女教育之機會一律平等。

第四十九條 全國公私立之教育機關。一律受國家之監督。並負推行

國家所定教育政策之義務。

第五十條 已達學齡之兒童。應一律受義務教育。其詳以法律定之。

第五十一條 未受義務教育之人民。應一律受成年補習教育。其詳以

法律定之。

第五十二條 中央及地方。應寬籌教育上必需之經費。其依法獨立之經費。並予以保障。

第五十三條 私立學校成績優良者。國家應予以獎勵或補助。

第五十四條 華僑教育。國家應予以獎勵及補助。

第五十五條 學校教職員成績優良久於其職者。國家應予以獎勵及保障。

第五十六條 全國公私立學校。應設置免費及獎金學額。以獎進品學俱優無力升學之學生。

第五十七條 學術及技術之研究與發明。國家應予以獎勵及保護。

第五十八條 有關歷史文化及藝術之古蹟古物。國家應予以保護或保存。

第六章 中央與地方之權限

第五十九條 中央與地方之權限。依建國大綱第十七條之規定。採均權制度。

第六十條 各地方於其事權範圍內。得制定地方法規。但與中央法規抵觸者無效。

第六十一條 中央與地方課稅之劃分。以法律定之。

第六十二條 中央對於各地方之課稅。爲免除左列各款之弊害。以法

律限制之。

一 妨害社會公共利益。

二 妨害中央收入之來源。

三 複稅。

四 妨害交通。

五 爲一地方之利益。對於他地方貨物之輸入爲不公平之課稅。

六 各地方之物品通過稅。

第六十三條 工商業之專利專賣特許權屬於中央。

第六十四條 凡一省達到憲政開始時期。中央及地方權限。應依建國

大綱。以法律詳細規定之。

第七章 政府之組織

第一節 中央制度

第六十五條 國民政府總攬中華民國之治權。

第六十六條 國民政府總率陸海空軍。

第六十七條 國民政府行使宣戰媾和及締結條約之權。

第六十八條 國民政府行大赦特赦及減刑復權。

第六十九條 國民政府授與榮典。

第七十條 國家之歲入歲出。由國民政府編定預算決算公布之。

第七十一條 國民政府設行政院。立法院。司法院。考試院。監察院

。及各部會。

第七十二條 國民政府設主席一人。委員若干人。由中國國民黨中央執行委員會選任。委員名額以法律定之。

第七十三條 國民政府主席對內對外代表國民政府。

第七十四條 各院院長及各部會長。以國民政府主席之提請。由國民政府依法任免之。

第七十五條 公布法律。發布命令。由國民政府主席依法署名行之。

第七十六條 各院部會得依法發布命令。

第七十七條 國民政府及各院部會之組織。以法律定之。

第二節 地方制度

第七十八條 省置省政府。受中央之指揮。綜理全省政務。其組織以法律定之。

第七十九條 凡一省依建國大綱第十六條之規定。達到憲政開始時期。國民代表會得選舉省長。

第八十條 蒙古西藏之地方制度。得就地方情形另以法律定之。

第八十一條 縣置縣政府。受省政府之指揮。綜理全縣政務。其組織以法律定之。

第八十二條 各縣組織縣自治籌備會。執行建國大綱第八條所規定之

籌備事項。

縣自治籌備會之組織。以法律定之。

第八十三條 工商繁盛。人口集中。或有其他特殊情形之地方。得設各種市區。其組織以法律定之。

第八章 附則

第八十四條 凡法律與本約法抵觸者無效。

第八十五條 本約法之解釋權。由中國國民黨中央執行委員會行使之。

第八十六條 憲法草案當本於建國大綱及訓政與憲政兩時期之成績。

由立法院議訂。隨時宣傳於民衆。以備到時採集施行。

第八十七條 全國有過半數省分達到憲政開始時期。即全省之地方自治完全成立時期。國民政府應即開國民大會。決定憲法而頒布之。

第八十八條 本約法由國民會議制定。交由國民政府公布之。

第八十九條 本約法自公布之日施行。



憲法概論



上海图书馆藏书

一八八



A541 212 0014 1550B

汪勵吾創著
張振章編輯

終身日記簿

購此一本 可用一生

▲定價大洋七元正

汪勵吾創著

實驗演說學

▲定價大洋壹元正

上海新時代書局出版
各大書局均有出售

中華民國二十三年七月七日出版

憲法概論 (全一册)

◎定價國幣壹圓

版權所有

著作作者 尹 勇

發行人 汪 勵 吾

印刷者 新時代書局
上海中華路一五八〇號

總發行所 新時代書局
上海中華路一五八〇號

分發行所 各省市各大書局
電話南市二三四六〇號

