

中國憲法論

劉炯時著

緘公賜正

著者

敬肅

MG
D929.6
999

中 國 憲 法 論

劉 炯 時 著



3 1799 9470 6

序言

宇宙有理，萬物有則，『治民無常，唯法爲治』，吾華以民立國，三十五載，變患紛起，內闕頻仍，神州莽莽，處處烽烟，華胄林林，人人困頓，民國之軀殼縱得，法治之精神未張，曩時之腐律雖除，代興之新制未立，上無法揆，下無法守，此誠民國以來變亂紛乘之緣因，憲政失敗之癥結也。

夫車所以行賴有軌，國所以立賴有憲，國是由憲而定，國體由憲而立，一切國家之作用，皆循憲以爲途徑，據憲以爲準繩，故國家前途之治亂隆污，卽於憲法內容之得失臧否卜之，所繫綦重，所關斯大。茲者訓政將畢，憲政將行，制憲成模，全民翹企，萬年盛業，宜共推敲，建國宏猷，允同細論，爰特根據 國父遺教，參考歐美前例，依據憲法原理，並論吾國成規，微陳管見，藉獻芻蕘，蓋心所謂然，不能緘默，非敢妄標高論，輕議因更，特私愚夫一得之義，其或有裨建國大業於涓滴，蓋所望焉！

三十五年四月二十日著者序於重慶小溫泉

目次

序言

上篇 原則論

第一章 關於形式方面者	五
第一節 務寬宏	五
第二節 務切要	五
第三節 務確定	五
第二章 關於實質方面者	六
第一節 根據 國父遺教	六
第二節 切合國性民情	六
第三節 杜絕私利成見	六
第四節 注重彈性精神	七
第五節 適應世界潮流	七
第六節 願慮憲法實施	八
下篇 內容論	
第一章 關於總綱方面者	九
第一節 國體問題	九
第二節 主權問題	一一

第三節	國民問題	一一
第四節	領土問題	一三
第五節	國旗問題	一四
第六節	國都問題	一四
第二章	關於人民之權利義務者	一四
第一節	人民權利問題	一五
第二節	法律平等問題	一八
第三節	法律保障問題	二〇
第四節	人民義務問題	二一
第三章	關於國民大會者	二二
第一節	國民大會組織及職權問題	二四
第二節	國民大會會期及召集問題	二六
第三節	國民代表任期及選舉問題	二七
第四節	國民大會之常設機關問題	二八
第四章	關於中央政府者	三〇
第一節	五權制度問題	三〇
第二節	總統及副總統問題	三四
第三節	五院問題	三五
第五章	關於地方制度者	三七
第一節	均權制度問題	三七
第二節	省之地位問題	三八
第三節	省憲省長問題	四〇
第四節	縮小省區問題	四一

第五節 軍民分治問題	四二
第六章 關於國民經濟者	四二
第一節 經濟制度問題	四四
第二節 平均地權問題	四四
第三節 節制資本問題	四四
第四節 公私分營問題	四六
第五節 勞工保護問題	四七
第六節 社會立法問題	四八
第七節 生產政策問題	四八
第八節 財政政策問題	四九
第七章 關於教育者	四九
第一節 教育宗旨問題	五〇
第二節 機會均等問題	五二
第三節 教育督導問題	五三
第四節 基本教育問題	五四
第五節 教育經費問題	五五
第六節 教師待遇問題	五五
第七節 教育獎勵問題	五六
第八章 關於憲法之施行及修正者	五六
第一節 憲法解釋問題	五七
第二節 法律界說問題	五八
第三節 憲法修改問題	八五

附錄

中華民國憲法草案（五五憲草）

上篇 原則論

制憲所以清紀綱而維法治，正人心而定國本，憲法者，國家之根本法，非因一人而定，乃因一國而定，非因一時而定，乃因久遠而定，故吾人欲蕪憲治之麟炳，策國運於邛隆，則制憲前提，當求不悖革命之主義，不反時代之潮流，不蹈往時之覆轍，不違國民之需要，外察大勢，內審國情，左程右準，權衡適當，然後憲法乃能行之盡利，傳之久遠，斯在吾人之取舍從違，慎思明辨矣。茲揭制憲所應遵循之原則，就形式實質兩方面，擇抉蘊要言之：

第一章 關於形式方面者

第一節 務寬宏

寬宏者，言憲法所規定之內容，詳盡縝密，而無罅漏之嫌也。考近代憲法之內容，已由簡單而趨詳密，良以經濟愈發展，則社會愈複雜，文明愈進步，則政務愈紛繁，政治既因時代而移易，憲法亦隨需要而變更，故昔日政府所不問者，今已成爲不可少之驗司，昔日憲文所不及者，今已成爲不可缺少之部分，是故憲典內容，務在寬宏，此吾人應注意者一也。

第二節 務切要

切要者，言憲法所規定之內容，扼要中肯，而無支離繁複之弊也。蓋憲法內容，固宜寬宏泛廣，然其遣詞命句，必求執簡馭繁，庶博大之餘，仍無累贅，否則輕重不辨，本末莫明，故憲典內容，務在切要，此吾

人應注意者二也。

第三節 務確定

確定者，言憲法所規定之內容，確切的當，而無字義紛歧之弊也。蓋憲法內容，固宜寬宏切要，尤求字無歧義，庶免解繹不同，否則字義紛歧，茫無所適，循至野心者利用之，曲解之，是雖憲典聿皇，反而流惠無極，故憲典內容，務在確定，此吾人應注意者三也。

第二章 關於實質方面者

第一節 根據 國父遺教

國父遺教，炳如日星，不唯係建設民國之寶典，抑亦進世界大同之宏範。嘗考國之有憲法者，若蘇俄之共產主義憲法，戰後德國之魏瑪憲法，西班牙之新憲法，無一非革命之產品，由於吾人乃知一國憲法之成立，必須根據歷史環境，革命經驗與乎革命主張，國父覆滿清，建民國，其主張為三民主義，其目的為三民主義，矧三民主義，一方為傳統中國文化與近代西洋文化之調和，他方為政治民主與經濟民主之綜合，此非一黨一派之主張，實乃全國全民之共信，故吾人應視之為國寶，為國魂，而以此自豪，以此自信，以此自勵。至建國大綱，為國父最後手訂之立國典範，其內容實涵括三民主義之精神，五權憲法之至理，而表現為具體綱領，故憲法論據，實應以此為根源，為依歸，庶萬流匯通，各得其所。

第二節 切合國性民情

夫國家必有其獨特之民族文化，獨特之社會習尚，獨特之歷史背景，以故古今體制，在有不同，中外國

情，尤多殊異，資本主義有資本主義之憲法，社會主義有社會主義之憲法，共產主義有共產主義之憲法，其所表現之性質色彩雖殊，而其根據國情環境則一，英美之憲法，英美之國性民情所寄也，法蘇之憲法，法蘇之國性民情所寄也，吾國有特殊之國情，自應有特殊之憲法，東鈔西襲，固是不倫；李戴張冠，猶屬不類，故吾人今日制憲，必須適應民族之文化，社會之習俗，現實之政情，國民之需要，庶能洞中窺要，推行盡利，治亂之機，實繫乎此。

第三節 杜絕私利成見

制憲之道，貴乎折衷損益，權衡至當，切忌偏持私見，代異黨同。考各國制憲之過程，主張雖有異殊，歸趨皆求一致，美國制憲，初有所謂統一主義與分裂主義之爭，繼有所謂傑弗遜派與漢尼敦派之爭，然卒歸於調和，用能垂法久遠，非然者，黨派紛歧，民意複雜，各顧其黨，各懷其私，唯求自身利益，罔顧國家大局，必至共信不立，憲治難成。夫政見之有異同，中猶外也，今猶昔也，誠能各本所信，公開討論，摒除成見，根絕私圖，則憲政真義，必能發揮，全民福祉，必可保障，萬年不拔，胥賴是焉。

第四節 注重彈性精神

憲法爲一切法律之母，法律之於憲法，其象如衆星之拱北辰，其勢如羣流之匯大海，凡憲典所釐訂者，博而精，簡而賅，成文既定，規律綦嚴，故憲法條文，不宜硬性。蓋主義與憲法不同，主義重理想，憲法重實際，而優良憲法，卽貴能與實際環境相配合，願社會萬變，事勢百殊，世無不變之事，斯無不變之法，故憲法欲與實際環境相配合，非富彈性精神不可，倘無伸縮餘地，必至暮改朝塗，憲典皇皇，尊嚴喪盡。德國魏瑪憲法，其條文之審密，規定之具體，爲世所稱，然以缺乏彈性，實際難從，行之數年，卽成陳跡，前車

既覆，來軫當輯，故吾人制茲憲法，應盡量富於適應，然後能行之順利，歷久常新！

第五節 適應世界潮流

中國者，世界之一部也，牽連綦緊，關係至密，世界潮流所趨，中國當受影響，矧今交通工具，日形發達，世界空間，無形縮小，後此國際之間，相互交往之程度日深，相互影響之程度日切，故吾人制訂憲法，對世界今日之潮流，將來之趨向，俱應詳加觀察，妥為適應，然後方不致脫節，方不致落伍。

第六節 顧慮憲法實施

憲法須有優良之理論，尤賴實際之推行，是吾人不倖應珍禱制憲，尤應注重行憲，故於內容之釐訂，毋好高騖遠，毋空標理論，弗求條文之華美，務在憲法之可行，英儒戴雪嘗云：『英憲之成，初非基於任何原理，乃如蜜蜂構巢，有巧奪天工之妙』。故吾人今日制憲，貴能綜合過去之事實，歸納已得之成果，認識當前之歷史階級，體察他日之行憲可能，不遷就一時，不因應一事，必如是憲法始不致為具文，為幻影，國家久安長治，庶其有豈！

下篇 內容論

竊維國家賴法律以生存，法律以憲法爲根本，憲法良否，實卽國家存亡之樞，顧制憲匪難，制憲而適於用爲難，適用謂何？曰順國性因民情，曰洽潮流據主義。蓋居今之世而言立法，若不體已衡情，徒知裨販歐美成文，盲從他邦法系，是削足適履，未必能行也；若不遐矚周諮，徒知墨守昔日陳詞，昧然世界趨勢，是扞門造車，未必合轍也。夫民國三十餘年矣，大法虛懸，禍亂繁興，歷觀各國史乘，實有令人不寒而慄者，今憲政實施，爲日匪遙，憲法之成，全民跂望，因就個人對憲法之意見，論吾國憲法之內容，不作消極之批評，益爲積極之建議，茲篇旨意，卽在乎此，吐輒在喉，蓋已自忘其謫陋，高明碩達，幸辱教之！

第一章 關於總綱者

現代憲法，類多規定國家重要體制如國體、主權、國民、領土、國旗、國都等於一章，而名之曰『總綱』、『序章』或『總則』，蓋以國體爲立國精神之所寄，主權國民及領土爲國家要素之全部，國旗爲國家之表徵，而國都則爲行政組織之首腦也。總綱一章，地位既如此其要，關係既如此其鉅，定憲之際，可不詳思審慮，兢兢致慎也乎？

第一節 國體問題

憲法爲革命之產物，初以維護人權而限制政府權力，繼以推翻專制而提倡民主共和，故憲法之規定，其

最重要者即爲國體。夷考列國憲典對於國體之規定，有採直接方式者，有採間接方式者，前者如挪威憲法規定：『挪威爲自由獨立完整之皇國，其政體爲有限君主政體』是；後者如美國憲法規定：『合衆國應保障各邦實行共和政體』是。吾國往昔憲法，除民元臨時約法，訓政時期約法於國體未贊一詞外，其餘或稱『永遠統一共和國』，或稱『永遠統一民主國』。今者革命程序，將入憲政時期，民主共和，自無疑義，吾國非聯邦國家，贊『統一』何益？共和出自民意，贊『永遠』亦何補？其應刪也周宜；然中華民國憲法草案（五五憲章）於共和之上，冠以『三民主義』，則屬必要。

或以爲三民主義，一黨之主義耳，憲典中烏能以一黨之主義冠國體？且信仰自由，爲國民應得之權利，憲典中又焉可以一黨之主義，強國民以必從？况復三民主義，詞意廣泛，國民輒苦於難得適當之解釋，凡所云云，蓋皆醉心於往日陳說，昧然於近代憲法之新概念而不自知也，是不可以不闢：

夫立國必有一定之主義，民族之興亡以之，國家之治亂以之，慨自民國成立，迄今三十餘年，治絲亂棼，變禍時起，苟今日仍不明瞭其癥結之所在，則恐憲政實行之後，仍將再演民初之醜劇，前轍匪遙，願共深省。抑國父揭櫫三民主義，垂四十年，繼之以政府之奉行，民衆之信仰，始有今日。今國父雖死，主義不泯，刮垢磨光，眞價愈顯，此非一黨一派之主張，實乃全國全民之共信。吾人試觀第一次世界大戰以後，各國新憲法多以其建國之主義參訂於條文，如蘇聯憲法即明定：『蘇維埃社會主義共和國聯邦爲工農社會主義之國家』，然則昧於時代而不自知者，可以休矣！

至信仰自由，固爲各國憲法所保障，然必於立國精神之下，始有所謂信仰自由。法國憲法規定：『共和政體，不得爲修憲之提議』，是謂共和政體，爲國民所當必從也；土耳其憲法規定：『對於民主共和政體，不得提議修改』，是謂民主共和政體，爲國民所當必守也。今日之中華民國，爲信奉三民主義者所締造，是即三民主義爲立國之精神也，而况三民主義，今日已爲全國所信奉乎？

抑三民主義，原則昭昭，若對內實現民族平等，對外促進世界大同，此民族主義而非帝國主義也；若權能分別，人民對官吏有選舉之權、有罷免之權，對法律有創制之權、複決之權，此民權主義而非代議政治也；平均地權、節制資本，以謀國民生計之均足，此民生主義而非資本主義也，凡此要則，俱有遺教足徵，典籍彰彰，不容曲解。若夫斷章取義，附會悖違，當不難為國人所共見，是以三民主義詞意廣之為由，而警覺以立國主義冠國體者，實未深思之過也。

總之，中華民國為 國父所創造， 國父畢生致力革命，『建主義以為目的，定方略以為歷程』，其主張為三民主義，其目的為三民主義，以創造民國之主義冠國體，實屬至當。

第二節 主權問題

主權者，國家自由獨立、至尊無上之絕對權力也。唯其至高無上、絕對獨立，故主權必須統一、必須永久、必須不分。就領土言，則無論上窮碧落、下極黃泉，俱有主權之存在；就國民言，則無論在任何空間，任何時間，俱受主權之保障。是主權者，國家自由平等所由寄，民族生存發達所由依也。

考主權所屬問題，歷來學者，論說不一，有主君主主權者，有主人民主權者，有主國家主權者，有主制憲機關主權者，有主立法機關主權者，然主權在民之說，已為近代一般民主國家憲法所採用，若土耳其、波蘭、捷克、智利、西班牙及德國魏瑪憲法，皆其顯著者也。 國父嘗謂：『人類奮鬥可分作幾個時期：第一個時期，是人同獸爭；第二個時期，是人同天爭；第三個時期，是人同人爭、國同國爭、民族同民族爭；第四個時期，是人民同君主爭、善人同惡人爭、公理同強權爭，這個時期民權發達，所以叫做民權時代』。又云：『中華民國者，人民之國也，君主時代，大權獨攬於一人，今則主權屬於國民之全體，是四萬萬人，即今之皇帝也，國中之百官，上而總統，下而巡差，皆人民之公僕也，是中國四萬萬之人民，由遠祖初生以來

，素爲專制君主之奴隸，向來多有不識爲主人，不敢爲主人者，而今皆爲主人矣，其忽而躋於此地位者，誰爲爲之？孰令致之？是革命成功而破壞專制之結果也。是知主權在民，爲國父揭發主義，致力革命之目標，先烈捨身爲國，奮鬥犧牲之結果，凡我國民，均應重視主權在民之所由來，主權在民之所由致，然後始不愧對國父，愧對先烈也。

主權之所屬問題，略如上述，而主權之行使，亦不能不深究也。考主權之行使，有二方式，一爲自身行使，一爲委託行使，是行使之權，固不限於主權之所有者，芬蘭憲法規定：『主權屬於國民，由國會於開會時代行之』。此即主權之所屬與行使，判然爲二之顯例也。

吾國民元臨時約法，訓政時期約法及五五憲草，均有『中華民國之主權，屬於國民全體』之規定，是即明揭主權在民之義也。惟所謂『主權』者，果與『國權』、『統治權』同其界說乎？抑與『政權』乃至一切權力同其涵義乎？吾人依據國父遺教，似以主權爲體，政權治權爲用，國父素主權能分別，憲法中似宜標舉『中華民國之主權，爲政權與治權，屬於國民全體。政權由國民或其代表行使之，治權由國民委託政府行使之』，庶免混淆。

第三節 國籍問題

國籍者，所以確定國民對國家權利義務之關係者也。考各國憲法對於國籍問題，有由憲法本身直接詳細規定者，有由憲法提示簡要原則者，而於國籍之取得，則又有採血統主義者，有採屬地主義者，吾人以爲關於國籍問題，可在憲法中提示其簡要原則，不必爲冗繁之規定，矧爲加強海外僑民之保障計，故對於國籍之取得，應以血統主義爲主，以屬地主義爲輔，五五憲草規定『具有中華民國國籍者，爲中華民國國民』，厥義至當。

第四節 國土問題

各國憲法對於領土之規定，法例不一，有採列舉主義者，如奧大利憲法、比利時憲法是；有採概括主義者，如芬蘭憲法、德國魏瑪憲法是；有根本不作規定者，如美國憲法、日本憲法是。吾國五五憲草，採列舉式者也，吾人以爲此種規定，對外了無裨益，對內復增麻煩，良以國家領土，常隨軍事、外交等各種情勢而變遷，况復吾國省制，勢須重爲合理之規制，苟疆土名稱一一畢具於憲典，而憲法修改，固非易易，然則豈非妨害必要之改革，窒礙應宜之進步乎？

雖然，主列舉式者固有說焉，蓋以爲領土明白列舉，可使國民一望而知，其利一也；領土明白列舉，可以喚起國民之愛國心，其利二也；領土明白列舉，可免強隣窺伺，其利三也。殊不知領土名稱，即在小學教科書中亦已明列，原不待憲法爲之列舉，然後國民始知。矧領土對內爲全體人民所共有，對外爲整個國家所共享，人民保衛國家，乃職責所當然，初不因憲法爲之列舉，然後激發。至若以爲憲法明列領土，即可免強鄰之窺伺，列國之覬覦，是雖至愚，知爲妄想，苟必欲以此爲保障國土之護符，則其希望亦幾矣！

然則，採概括式乎？是又不宜。蓋如僅規定『中華民國領土，爲各省及蒙古、西藏』或『中華民國領土，依其固有之疆域』，則其意義範圍，均欠明確，與其模稜費解，則又不如免作規定之爲當。

總之，列舉方式既不能保障領土完整，概括方式又毫無意義，故吾人以爲應仿美日諸國之前例，不必在憲法中明具領土。

雖然，領土之名稱可以不具，而領土之變更則不可以不舉，良以領土之取得或喪失，與國家之命運息息關連，故各國憲文，有明定領土不得變更者，有明定領土不得割讓者，有明示領土變更，須依憲法規定者，有明示領土變更，須得國會同意者，吾人以爲國民大會，既係代表全體國民，則凡領土之變更，應如五五憲

草所規定，須經國民大會議決，以昭慎重。

第五節 國旗問題

國旗爲國家表徵，是以國旗款式，各國憲法多有釐訂。關於中華民國國旗之歷史，國父嘗謂：『興中會之青天白日旗，乃先烈陸皓東所發明，興中會諸先烈爲此旗流血者甚多，不可不留作紀念』。嗣於青天白日之外加上紅色，義符『自由、平等、博愛』，爾後推翻專制以之，肅清軍閥以之，而領導抗戰亦以之。斯族也，萬千先烈之生命爲之犧牲，萬千將士之碧血爲之長流，以青天白日滿地紅爲國旗，應無疑議。

第六節 國都問題

國都爲國家之首腦部，故吾國訓政時期約法及五五憲草，均規定『中華民國國都，定於南京』。惟是世情變幻，蒼狗白雲，國都地點，時宜於國防中心，時宜於經濟中心，時宜於地理優越之區，時宜於文化發展之域，猶憶一八二八戰事既起，國府會駐洛陽；八一三戰事方終，國都移於重慶，是知國都所在，不宜固定於憲典，庶能因應時勢，權衡適當。

第二章 關於人民之權利義務者

國父嘗云：『憲法者，國家之構成法，亦即人民權利之保障書也』。就憲法之本質及歷史言，保障人民之自由權利，應爲其最主要任務之一，以是近代憲法對於人民權利義務之規定，類率成爲重要部分。故雖有詆憲法規定此類事項爲無益、爲危險，然皆不足以逆此奔騰澎湃之洪流，良以人民權利義務入憲，可以使立法、行政及司法有一行爲之準則，其利一；可以爲人民權利謀一有效之保障，其利二；可以免除過去特殊之

弊端，其利三；可以灌輸人民基本之觀念，其利四。有此四者，故一般國家對人民之權利義務，類率列具於憲典，所不同者，條文有詳略，範圍有廣狹耳。

考人民之權利義務，為國家社會之產物，時移勢易，代有變更，洎乎今日，人民權利義務之發展，已可納為若干項目焉；以言權利，則在消極方面，有自由權、平等權，在積極方面，有受益權、參政權；以言義務，則有納稅、服兵役、工役及公務等，茲就其旨趣內容，分別說明如次：

第一節 人民權利問題

人民權利之畛域，隨制憲見解而殊異，依時代思潮而不同，然論其概略，不外四端：

甲、自由權 自由權者，謂人民居於消極地位，不受國家統治權干涉之權利也。自由權之類別，約之得四種焉：

(一) 人身自由 (包括身體自由、居住自由及遷徙自由)

(二) 精神自由 (包括意見自由及信仰自由)

(三) 經濟自由 (包括財產自由及契約自由)

(四) 團體生活自由 (包括秘密通訊自由及集會結社自由)

乙、平等權 平等權者，謂人民在一切社會生活上，無階級、男女、職業、宗教之差別，均享受同等權利，無厚此薄彼 輕甲重乙之現象也。

丙、受益權 受益權者，謂人民處於積極地位，要求國家行使統治權而享受利益之權利也，若訴願權、生存權、工作權、受教育權等，俱屬受益權之範疇。

丁、參政權 自民權思想發達，參政權已為人民所必需，若選舉權、罷免權、創制權及複決權等，

俱屬參政權之範疇。

人民權利之內容，略如上述，茲就此範疇，分別說明如次：

(一) 身體自由 身體自由爲人身自由之根本，除妨害他人之自由或違反自由之目的外，應不受任何限制。是以各國憲法，對於身體自由之保障，均有明文規定。吾國民元臨時約法，規定『人民之身體，非依法律不得逮捕、拘禁、審問或處罰』。而訓政時期約法及五五憲草，亦均有類似之釐訂。此外，訓政時期約法及五五憲草均採出庭狀（保護狀）制度，又明示人民除現役軍人外，不受軍事裁判，凡此皆人民身體自由之有效保障，義屬至當。

(二) 居住遷徙自由 所謂居住自由，即人民之居住處所，不受任何侵犯之意。居住自由，吾國舊典向甚重視，漢代賊律，即有無故入人室宅廡舍，格殺勿論之一條，唐代因之，以迄於清。而現行刑律，亦明設侵犯居住自由之禁。至於西洋憲法，則在美法革命時代，即已詳示，其他各國，類皆如此。吾國民元臨時約法，規定『人民之家宅，非依法律不得侵入或搜索』。而訓政時期約法及五五憲草，亦均有相似之釐訂。至於遷徙自由，謂居住處所遷移之自由，此種自由，各國法律多爲保護，吾國民元臨時約法，訓政時期約法及五五憲草，亦皆明示保障之。

(三) 意見自由 所謂意見自由，蓋指言論、著作及出版三項自由，凡此自由，均爲各國憲法所重視。蓋言論著作及出版，皆所以發表思想者也，有此自由，意見方能交換，民智方能啓迪，文化方能發展，故吾國民元臨時約法，訓政時期約法及五五憲草，對人民言論著作及出版（刊行）自由，俱明加保障。

(四) 通訊秘密自由 通訊秘密自由，蓋指人民函件電訊之秘密，不受任何官吏或任何私人侵犯之意。蓋現代各國之郵電事業，類由國家統一經營，苟通訊秘密自由不爲憲法所保障，將難免有遭受國家行政機關侵犯或立法機關剝奪之危險，是以對於通訊秘密自由，各國憲法多明加保障。吾國民元臨時約法，規定『人

民有書信秘密之自由」。訓政時期約法，規定「人民有通訊通電秘密之自由，非依法律不得停止或限制之」。

。五五憲章亦規定「人民有秘密通訊之自由，非依法律不得限制之」。

(五) 信教自由 歐陸各國，對於信教自由，咸極重視，故有於憲法內爲冗長之規定者，若瑞士，若德國，皆其例也。吾國民元臨時約法、訓政時期約法及五五憲章，對於人民之信教自由，均有明文保障。

(六) 集會結社自由 集會自由，謂人民得以自由集合；結社自由，謂人民得以組織團體。各國憲法承認此項自由，其意旨與承認言論、著作、出版等自由相若，蓋皆使人民能交換知識思想，發揮協作精神，而促進公共事業者也。吾國民元臨時約法、訓政時期約法及五五憲章，對於人民之集會結社自由，均設有保障之規定。

(七) 財產權 關於財產權之概念，往昔恆認爲係一種人權，一種自由；今則咸認財產權之存在，爲一種社會職能，唯其爲社會職能，足以滿足民生之需要，故憲法應予以相當之保障。吾國民元臨時約法規定「人民有財產營業之自由」，訓政時期約法及五五憲章亦有人民之財產，非依法律不得查封、沒收或徵用、徵收之規定。

(八) 生存權 生存權爲人民最基本之權利，苟此權利而無保障，則其他一切權利，亦等同虛設。故各國憲法對於人民之生存權利，率有規定，而於蘇憲爲尤詳，吾國民元臨時約法、訓政時期約法及五五憲章均無此種規定，實屬遺憾，將來制憲實宜補充及之。

(九) 工作權 人民爲求生存，須有一定工作，故蘇憲明定人民有工作權，願吾國民元臨時約法、訓政時期約法及五五憲章均無此種規定，取善從人，異日制憲似宜效法。

(十) 受教育權 近代文明國對於人民，多實施義務教育，一九一九年德國憲法，且將國家應使義務教育成爲無給教育之原則，列入憲文，吾國教育落後，文盲特多，欲求人盡其才，非在憲法中明定人民有受教

育權 以補訓政時期約法與五五憲草所未及不可。

(十一) 請願、訴願及訴訟權 請願權之目的，在使人民得以陳述其願望；訴願權之目的，在使人民得以起訴國家機關之違法或不當處分；訴訟權之目的，在使人民得以保護其私權。凡此俱為文明國家人民之權利，吾國民元臨時約法，訓政時期約法及五五憲草，亦均明加保障。

(十二) 參政權 參政權為人民之積極權利，自民權思想發達，此種權利已為人民所必需。歐父云：『今日之中華民國國家，固為民權國也，既為民權國，則宜為四萬萬人共治之國家。治之以法，即在予人民以完全之政治上權力，可分為四：一曰選舉權，凡為中華民國人民，皆有此選舉權，亦曰普選權，由選民選出官吏，擔任國家及地方之立法行政機關各事務，此官吏即為公僕。二曰罷免權，人民對於官吏，有選舉之權，亦有罷免之權，如公司中之董事，由股東選任，亦可由股東廢除也。三曰創制權，由人民以公意創制一種法律，此則異於專制時代，非天子不議禮，不制度也。四曰複決權，此則廢法權，法律有不便於人民者，以公意廢止或修改之。以上四權，為直接民權。有此直接民權，始可謂之民治』。故五五憲草，一矯民元臨時約法及訓政時期約法民權支碎之弊，規定『人民有依法律選舉、罷免、創制、複決之權』。

抑有進者，人民之自由權利，因時代而變遷，時勢不同，範圍亦異，期少罅漏，惟尚渾括，欲中肯綮，惟探源頭，故憲法中除採列舉方式外，尤應規定：『人民之其他自由及權利，凡不妨礙社會秩序，國家利益者，均受憲法之保障，一切不合憲法規定，有碍人民自由權利之法律，不得制定』。矧為維護人民，尤應有『凡公務員因執行職務而違法侵害人民之自由或權利者，除依法懲戒外，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』之規定，夫然後憲法乃能成為名符其實之『人民權利保障書』也。

第二節 法律平等問題

近世憲法，多於規定人民權利義務之先，宣示人民平等之原則。然所謂人民平等，究為經濟上之平等乎？抑為法律上之平等乎？考法國大革命時代之人權宣言，所揭櫫者僅為法律上之平等；一九一九年德國憲法，亦僅謂「德意志人民，於法律上均為平等」，他國憲法，類率如是。至於吾國，則民元臨時約法規定：「中華民國人民一律平等，無種族、階級、宗教之區別」。此種規定，雖未明認法律平等，然當日立法者未嘗承認經濟平等之意甚明。至五五憲草，則明定「中華民國人民在法律上一律平等」，關於此點，吾人實不能已於言：

夫法律上之平等，法國人權宣言所標揭之大原則也，其意蓋指國家對於人民，無論保護或懲罰，均應一視同仁之謂，然不幸人生天地，既有品賦之差異，復有環境之不同，故國父嘗謂「天生平等學說，即使勉強成功，實係一種假平等」。而此種平頭之假平等學說，其影響所及，將使世界永無進步，人類退化不前。是天地生人，既不公平，而此種不公平，又非人力所能消弭，故吾人之責任，在消極方面，當打破人為之不公平；在積極方面，當抑強扶弱，救苦卹貧，以造成人類之真平等，苟依法律平等之說，即問人民稟賦之不平，境遇之殊異，不以法律提高弱者之地位，不以法律改善貧者之處境，是未剷除人間之不平，抑滅強暴之氣勢，而消極助長其不公平也，是豈平等之真諦哉？矧依法律平等而施行，則世之弱者，必難立足，必難發展，是又豈法律保護人民之本意乎？故平等之義諦，在經濟上之平等，政治上之平等，性別上之平等，經濟與政治平等之重要無論矣；吾國古制，西洋舊典，均對婦女地位，有所歧視，然時至今日，男女平等已成為各國立法公認之原則，故平等真義，尤應及於性別，然後乃能適當，乃能徹底。竊是，吾人應打破法律平等之陳說，在憲法上規定：「中華民國人民，一律平等」。尤應仿照德國魏瑪憲法及西班牙憲法前例，補充「婦女在政治經濟及社會生活一切方面，均與男子享有同等權利」一語，然後乃能杜中國社會一向重男輕女，習俗難移之弊也。

第三節 法律保障問題

憲法上對於人民自由權利之規定，有採憲法保障（直接保障）主義者，有採法律保障（間接保障）主義者。國父雖深病所謂「天賦人權」，而於人民之自由權利，則常以為神聖不可侵犯，此類明示，於國民黨之政綱見之，於國民黨之宣言見之，前者云：「確定人民集會、結社、言論、出版之完全自由權」；後者云：「確定人民有集會、結社、言論、出版、居住、信仰之絕對自由權」，故當民元臨時約法頒布後，國父以其未規定具體民權，深表遺憾，蓋該法明定其所列之人民權利，「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，實則此類事項，範圍空泛，意義模糊，苟如此規定，則立法機關隨時可以藉此條件制定限制人民自由之法律，是則人民之自由權利，隨時可以限制，隨時可以侵犯，隨時可以剝奪也。五憲草對於人民權利之釐訂，固較臨時約法為進步，然其陷於上述缺點，則與臨時約法初無二致。觀憲草規定：「人民之身體，非依法律不得逮捕、拘禁、審問或處罰」；「人民有居住之自由，其居住處所，非依法律不得侵入、搜索或封鎖」；「人民之財產，非依法律不得徵用、徵收、查封或沒收」，此外，對於人民之遷徙自由、言論著作出版自由、秘密通訊自由、信仰宗教自由、集會結社自由等，均殿以「非依法律不得限制」字樣，是其採間接保障主義明矣。考當時立法本意，蓋以為如此規定可以限制政府，使不得於法律之外，任意侵犯人民之自由權，然亦即同時允許立法機關得以法律限制人民之自由權也。故憲法對於人民之自由權利，採直接保障主義則可，採間接保障主義則不可。

吾人主張憲法應直接保障人民之自由權利，難者將曰：「法治國之通例，未有予人民以絕對之自由者，彼主張人權之說者，以為人民之自由，實與有生以俱來，則係十八世紀玄想之陳說，為當時市民階級持以抵抗政府之工具。近世社會組織，因產業革命而急變，昔之視自由為可貴者，今則視同勞苦民衆之桎梏矣。主

張社會聯立主義之新說者，即釋自由爲發展個性以致力於社會之工具。此自由之新義，其應受合理的多方之限制，自無待言。殊不知所謂憲法直接保障主義者，絕非於憲法上給予人民以無條件無限制之自由。反之，于一方面視之爲憲法保障者，于他方面視之則爲憲法限制，茲舉例以申明之：蘇聯新憲法云：『蘇聯公民身體有不受侵犯之保障，任何公民非經法院之決定或檢察官之批准，不受逮捕』。是關於人身自由之保障，蓋謂人民祇有在觸犯普通刑法典之範圍內，司法機關始得加以逮捕也；德國魏瑪憲法云：『德國人民不必報告官署及得特別許可，有和平及無武器之集會』。是關於集會自由之保障，蓋謂人民在上述條件之下可以自由集會也。五五憲草對於限制人民自由之條件、場合或手續，未爲具體之規定，僅代以『非依法律不得限制』之籠統保障，是未足也。

難者又曰：憲法頒行以後，法律由民意機關所決定，受人民創制權與複決權之限制，苟法律有不利於人民者，人民可以複決之，政府有濫立法律者，人民可以罷免之，是縱授政府以立法權，亦烏患其以惡法病民乎？殊不知濫立法律以損害人民自由，事最不幸。縱事後獲致解決，亦屬得不償失。欲作未雨之綢繆，應衡利害之輕重，故吾人爲防患未然計，爲避免不幸計，爲省却麻煩計，寧可使複決權備而不用，亦應以憲法直接保障人民之權利自由。

要之，吾人主張以具體而適當之規定代『非依法律不得限制』字樣，否則如依五五憲草所規定，是徒爲立法機關開方便之門，誠恐他日箝束人民之特別法律，層出不窮，人民動輒得咎，感受種種痛苦，則本是保障人民自由之憲法，適反掣肘人民矣！

第四節 人民義務問題

權利與義務，實爲相互之對待，本一而二，二而一，視立場之不同而異耳。概自十九世紀以來，資本主

義發展結果，造成人類之大悲劇，於是社會主義思想日漸抬頭，而法律思想，亦由個人本位進為社會本位，由權利本位進為義務本位，良以輕義務，重權利之法律，其影響所及，實使普天之下充滿鬥爭、自私、殘酷、陰險之氣氛。國父洞察社會問題，透解人間慘劇，故力倡『人生以服務為目的，不以奪取為目的』，而自第一次世界大戰以後，人民對國家應盡之義務，多具於近代新憲典，且其範圍種類，較前尤多擴充，茲分別說明如下：

(一) 納稅 國家係由人民組織而成，國家利益，人民既可享受，則國家需要之費用，亦應由人民負擔，以是各國憲法，多規定人民有納稅義務。吾國民元臨時約法，訓政時期約法及五五憲草，亦均有人民依法納稅之釐訂。

(二) 服兵役工役 人民服兵役之義務，為各國憲法所同具，良以捍衛國家，為人民應有之天職，矧現代戰爭，已進為國力之總角鬥，尤非使人民負擔服兵役之義務不可，至於工役制度，更為國家建設力量所由來，故吾國民元臨時約法，訓政時期約法及五五憲草，均有人民依法服兵役工役之釐訂。

(三) 服公務 『人生以服務為目的，不以奪取為目的』，與其謂服公務為權利，毋寧謂服公務為義務，故外國憲法雖有認服公務為人民權利者，吾國訓政時期約法，亦規定『人民依法律有服公務之權』，惟至五五憲草，則規定『人民有依法律服公務之義務』，一洗往昔之陳腐觀念，義屬至當。

第三章 關於國民大會者

建國大綱規定云：『憲法頒布之後，中央統治權則歸國民大會行使，即國民大會對於中央官員有選舉權，有罷免權；對於中央法律有創制權、有複決權』。是國民大會者，代表人民行使中央統治權之機關也。

欲明國民大會之性質，首應認識權能之劃分。國父主張權能分別，在使人民有權，政府有能，分別權

能所造成之政治機器，一方面有機器本身之力量，一方面又有管理機器之力量，故欲以新發明造成新國家，即須將此兩種力量分別清楚，由是政治之中，包涵兩種力量，一種是政權，一種是治權。政權屬於人民，治權屬於政府，人民有充分之政權，可以直接管理政府；政府有充分之治權，可以替人民治理國事。是知權能區分之目的，一在提倡民權政治，故權能區分之旨意，不唯辨明權能之分別，使各適其適，而在使人民有權，足以管理萬千國事；政府有能，足以實現民衆需要。二在實現民主政治，故在國家體制中，國父以民選之國民大會爲最高機關，憲法由其制定，政府由其選任，足見國父主張權能分別，旨在實現民主。三在奠定人民與政府之適當地位，蓋團體生活，基於人民與政府之關係，權能區分，即在健全人民與政府兩者，使人民有權，政府有能，界限明確，不容僭越。四在實現政治之最高目的，蓋政府對人民負責，故負責之政府，人民必擁戴之；不負責之政府，人民必罷免之，如是政府必能竭其能力，克盡厥職，而政治之最高目的，于焉抵達，此權能區分之要旨也。

選舉 罷免、創制、複決四者，爲人民之充分民權，人民行此四權，自以直接爲理想，願以民國幅員如其其廣大，人口如其其衆多，就國內實際情形而言，一般條件仍未具備，故五五憲草依據建國大綱，規定四權在地方由公民直接行使，在中央則由全國及僑居外國之國民以普通、平等、直接，無記名投票之方法，選出國民代表，組織國民大會代表國民行使，此種規定，實同時兼顧理想與實際，惟在本年二月政治協商會議之「憲草修改原則」中，有以國民大會所行使者爲間接民權，因而擬議「全國選民行使四權名之曰國民大會」，並主張由直接民選之構成員組織立法院，立法院之職權，相當於各民主國之議會，行政院院長之任命，由總統提請立法院之同意，對立法院負責，如立法院對行政院全體不信任時，行政院長或辭職，或提請總統解散立法院者，此種擬議，吾人以爲不宜。

夫國父主張權能分別，爲政治學上空前之創見，此種制度，與英國國會獨尊之政治制度不同，與美國

三種分立之政治制度不同，與德意行政獨裁之政治制度亦不同，國民大會代表全體人民行使中央統治權，為政權機關，而立法院則為治權機關之一，政權治權必須劃分，權能兩者不容混亂，一也；國民大會由全國各地國民代表組織而成，為全國國民行使政權之最高權力機關，地位重要，關係綦鉅，而今竟使之為一無形組織，由全國選民直接行使四權，「名之曰國民大會」，以吾國幅員之廣，人口之衆，果然如此，全國國民將何以有效行使四權，以監督中央政府乎？二也；如「憲草修改原則」，立法院對行政院院長不信任時，行政院長或辭職，或提請總統解散立法院，其結果必致政潮起伏，政局不安，且當立法院被解散時，必須另行改選，此種改選，分外費時，影響政務推行，莫此為甚，實不若由國民大會迅速行使罷免權之為當，三也；國民大會行使四權，故對中央官員有選舉權，有罷免權；對中央法律有複決權，有創制權，對憲法有修改權。前者所以為國家得治人，後者所以為國家得治法，凡此責任，均甚艱鉅，絕非「憲草修改原則」所擬設之無形空泛，散雜無章，由全國選民合組而成之國民大會可以負擔，四也。或以為憲政實施以後，政黨取得合法地位，則將來運用多黨政治，舍議會政治之外，實無他途。殊不知國父所主張之國民大會，為代表全體人民行使中央統治權之機關，其構成分子俱係由全體選民以普通、平等、直接、無記名之方法選任，凡屬黨派俱可自由競選，多黨政治即能運用，是國民大會之設，並不囿於一黨政治也。

總之，權能分別係國父比較歐美政制，研究多年所得之結晶，為世界上最進步最優良之政治制度，吾人實不必泥於歐美陳制，襲取其他不合國情之制度，樹之中土，重蹈民國初年之覆轍也。

第一節 國民大會組織及職權問題

關於國民大會之組織，五五憲草所釐訂者未盡完善。按憲草依據「國民代表每縣一人」之原則，復採人口比例之制度，自屬適當，惟僅有地域代表而無職業代表，其結果必致狡獪政客，盡力活動，而職業專家，

則因忙於職業，無暇兼顧，勢難與政客競爭，是唯有政客乃能當選，恐將蹈民初豬仔議員之覆轍，故吾人以爲國民大會之組織，實宜兼採職業代表制。

至國民大會職權方面之規定，立法院幾經推敲，稿凡數易，二十三年憲法草案起草委員會擬訂之初稿爲：

『一、選舉罷免總統、副總統、立法委員、監察委員、司法院院長副院長、考試院院長副院長及罷免行政院院長；

二、創制立法原則；

三、複決法律；

四、制定及修正憲法；

五、收受國民政府之報告；

六、受理國民政府提請解決之事項；

七、其他本憲法賦與之職權。』

旋初稿審查修正案更爲：

『一、選舉罷免總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長、立法委員、監察委員；

二、創制立法原則；

三、複決預算案、宣戰案、媾和案、法律案、條約案、戒嚴案、大赦案；

複決權之行使，以決定可否爲限。

四、收受總統及立法、司法、考試、監察四院之報告；

五、受理總統及立法、司法、考試、監察四院提請解決之事項；

六、憲法賦與之其他職權。』

及五五憲章則決定爲：

『一、選舉總統、副總統、立法院院長、副院長、監察院院長、副院長、立法委員、監察委員；

二、罷免總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、立法委員、監察委員；

三、創制法律；

四、複決法律；

五、修改憲法；

六、憲法賦與之其他職權。』

五五憲章規定國民大會之職權如此，吾人以爲大有斟酌之必要，蓋國民大會既爲行使政權之最高機關，則凡屬政權性質與有關政權性質之權限，自應屬諸國民大會，初不限於四種民權，五五憲章除規定上述之職權外，雖仍具『憲法賦與之其他職權』一項，然吾人遍查全部條文，則除『中華民國領土，非經國民大會議決，不得變更』外，一無其他。且上述四權，如照五五憲章所定，則不過僅具權之形，了無權之實，國民大會既了無實權，則吾人又何必費偌大公帑，虛爲此一機構？耗幾許精神，多設此一機構？故吾人以爲舉凡宣戰、媾和、大赦、戒嚴、締約、決算、發行公債、增加稅收等關係國家興衰、人民權義之事項，縱不由國民大會議決，亦應由國民大會複決。不特此也，舉凡收受政府報告、接受人民請願、審核並質詢政府施政方針及成績與受理總統及五院提請解決之事項等，凡此權責，俱應屬之政權機關，不然，則實際上之國民大會，又與公民選舉團何別？五五憲章之規定，豈國父權能分別之本意，抑導國家長治久安之道哉？

第二節 國民大會會期及召集問題

按五五憲草規定，國民大會三年召集一次，每次會期一月（必要時得延長一月），前者嫌其相隔時間過長，後者嫌其聚會時間過短，夫以此衡之英美議會之年年開會，會期六月十月以至全年者，固無論矣；即就國民參政會歷年所得之經驗而言，則除聽取政府施政報告，質詢政府各項措施種種外，所餘時間亦渺矣，夫欲以此匆忙短促之時間，提出、討論、議決選舉罷免中央官吏，創制法案，複決法案，雖屬至愚，知其不可。考五五憲草之所以規定國民大會三年一開會者，蓋以爲『國民代表代表國民行使政權，與政府行使治權不同。國父遺教常喻治權機關爲機器，政權爲管理機器之掣扣，掣扣之作用，在於發動或停止，此種力量，無須時時行使』。殊不知國父會比治權爲機器本身之力量，比政權爲管理機器之力量，凡爲工程師者，必須能隨時控制機器，安有工程師能離機器三年之久，而可坐望其開動者乎？吾人曠觀各國成規，絕無民意機關三年一開會者，良以時勢政局，刻刻變遷，倘使三年後已變之環境，尙須遵守三年以前之陳議，誤國不亦大乎？抑以國家行使政權之最高機關，而集會機會若是其少，則國民大會之名不符實，殆可斷言。至謂臨時大會，可以召集，惟此事實，希望不多，蓋以五五憲草對於召集臨時國民大會之規定，不外兩種方式，一由五分二代表之同意，一由總統，實則國民代表，散處各地，必經八百餘人（國民代表總額逾二千人）之同意然後始可召集，事實甚難；至如臨時大會之意念，苟稍有難爲於總統者，則總統又焉願爲之召集，自取罪累乎？故吾人以爲國民大會雖不必若蘇聯最高會議之年會兩次，然最低限度，每年必作一次之集會，會期二月（必要時得延長一月），始覺得當。至於召集臨時大會之規定，除總統外，經五分一代表之同意即可自行召開。

第三節 國民代表任期及選舉問題

按五五憲草規定，國民代表任期六年，竊以爲過長，徵諸民治各國，議員類多以二年至五年一任，而尤以四年爲最普遍，國民代表任期，實應縮爲四年，良以社會萬變，政事百殊，六年前所選出之代表，實無法

代表一段時間若此悠久之民意，審是之故，其他治權機關要員之任期亦應斟酌縮短。

至國民代表之選舉，應採現代最進步之方式爲之，即必須用普通、平等、直接、無記名投票之方法，庶所選出之代表，能真正代表民意。又國民代表，責任甚重，非有較高之學養經驗不能勝，故被選年齡，須較選舉年齡高出數歲，謂五五憲草提高被選年齡爲無必要者，蓋毋待贅辯矣。

第四節 國民大會之常設機關問題

在國民大會閉會期間，有議設立機關，而名之曰『國民大會執行委員會』、『國民委員會』或『國民大會議政會』者，茲以後者爲例，錄其要點如次：

(一)『國民大會議政會議政員爲一百五十人至二百人，由國民大會互選之。』(另有主張『議政員不以國民代表爲限』及『人數由五十人至一百人。』)

(二)『國民大會議政會議政員之選舉，不依地域分配，但每省最少應有二人。蒙古、西藏及僑居國外之國民最少應各有三人。』(另有主張『議政會議政員應具左列資格：一、年齡在四十歲以上者；二、對於國家有特殊勤勞者；三、曾在各重要教育學術團體或經濟團體服務著有信譽者；四、服務社會事業或自由職業，經驗豐富，成績卓著者。』)

(三)『國民大會議政會議政員之任期爲三年，連選得連任。』

(四)『國民大會議政會設議長一人，副議長二人，由議政會議政員互選之。』

(五)『國民大會議政會每六個月集會一次，但於必要時，議長得召集臨時會。』

(六)『國民大會議政會在國民大會閉會期間之職權如下：

一、議決戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案；

二、複決立法院議決之預算決算案；

三、創制立法原則，並複決立法院之法律案。議政會複決通過之法律案，總統應依法公佈；

四、受理監察院依法向國民大會提出之彈劾案。對監察院提出之總統副總統彈劾案，經議政會出席議員三分之二議決受理時，應即召集國民大會為罷免與否之決議。又監察院對各院院長副院長之彈劾案經議政會出席議員三分之二通過時，被彈劾之院長副院長即應去職；

五、議政會得對行政院院長、副院長、各部部长、各委員會委員長提出不信任案，經議政會通過後，即應去職。對行政院院長，副院長之不信任案，須經出席議員三分之二通過，始得成立。總統對於此種不信任案如不同意，應召集臨時國民大會為最後之決定。如國民大會維持議政會之決議，則院長或副院長必須去職，否則應另選議政會議政員改組該會；

六、議政會對國家政策或行政措施，得向總統及各院院長部長及委員會委員長提出質詢，並聽取報告；

七、接收人民請願；

八、議決總統交議事項；

九、國民大會委託之其他職權。」

嘗考此種建議，實為盲從議會制度，深受「權力混合」之說影響有以致之，不可以不辯：

國父在政權方面，主張四權，在治權方面，主張五權，此四權與五權，各有各之統屬，各有各之作用，吾人須分別清楚，不可混淆，夫國民大會，政權機關也，既為政權機關，則宜堅守政權之崗位，不宜削弱政府所有之治權，苟在國民大會與中央政府之間增設此一不倫不類之機構，不唯違背國父素主之權能分別，且有政權侵犯治權之危險，此其不可者一；夫政府要員，國民大會所選舉者也，國民大會既選賢任能，治理

國事，則又何必於其閉會期間，疊牀架屋，多設駢枝機構以監督之？掣肘之？此其不可者二；夫八只推選代表，間接行使政權，原屬不得已之辦法，苟國民代表再選代表，組織常設機關，即為間接又間接，代表又代表，此其不可者三；常設機關之設，為不信任政府，國民大會既不能信任其自身所產生之政府，又烏能信任其所選出之常設機關？此其不可者四；如「國民大會議政會」要點所陳，則議政會之職權，不唯大於中央政府，抑且大於國民大會，是即議政會不僅代表國民大會行使政權，且代表中央政府行使一部治權，試問此五十人至二百人之議政會，究以何種資格而行使大於國民大會本身之職權乎？此其不可者五；矧此代表之代表，名額不多，果此少數之代表，與政府同一鼻孔，則民意必被假借，為害滋大；設此少數之代表，與政府隙怨相尋，則又必事事為難，動多掣肘，治權之力量為之減消，萬能之政府何由實現？此其不可者六。

有此六者，則國民大會之常設機關，無論在理論上，在實際上，均不宜設立。

第四章 關於中央政府者

中央為國家首腦，中央組織健全即國家機構健全，中央組織紊亂即國家機構紊亂，此中央制度，吾人應集中注意力，共商權焉。

第一節 五權制度問題

近世政制，雖極複雜，揭其大要，不外三種：曰委員制、曰總統制、曰內閣制，今請先比次具論其得失，再述吾人所應遵循之途徑焉。

(一) 委員制 委員制肇始於希臘羅馬時代，而行之最久，收效最宏者，厥推瑞士。此制特質，約有數端；行政權屬於委員會，委員會委員由議會選舉，地位既全平等，權限亦無軒輊，此其一；重要事項須由全

體委員會公決，此其二；全體委員，俱由議會支配，此其三。

委員之制，利在國是決策，不限一人，既可免人選失當，貽誤國事，復可免形成專制，流於獨裁，此其一；委員地位，一無軒輊，可免濫用權威，此其二。

至其弊端，則在國家大政，非繫一人，責任既無專歸，意見亦難一致，利之所在，羣起爭執，禍之所在，相互卸責，此其一；國是決諸全體委員，行政效率，由是減低，在平時已足害政，一遇變亂，尤易『議論未定，兵已渡河』，此其二；委員地位一律平等，設彼此意見，不能一致，必致互相梗阻，有碍國家政策之推行，此其三。

(二)總統制 總統制肇始於美國，今日美國及南美數邦，均採行總統制者也。此制要義，約如下述：行政立法，相互分離，總統與國務員，均超然於議會之外，此其一；行政大權，集中元首，總統依憲法規定，自由行使職權，毋須顧慮議會之贊成或反對，此其二；國務員由總統任命，對總統負責，其進退一以總統之信任與否為準，與議會絕無關係，此其三；總統與國務員無參加議會討論表決之權利，此其四；元首對議會不負政策上之責任，此其五。

總統之制，利在行政立法，相互分離，合於分權原則，此其一；國家行政大權，操諸元首，指揮如意，效率增高，此其二。

至其弊端，則大權集中，易流獨裁，此其一；總統一旦與議會衝突，則總統既不能解散議會，議會亦不克使總統去職，由是陷入僵局，國家政務，無法推行，此其二。

(三)內閣制 內閣制肇始於英國，今日民治國家，除瑞士、蘇聯及美洲數國之外，皆採行此制者也。內閣制之特質，概言之有下列數端：行政元首，不負責任，執行職權 由國務員對議會負責，此其一；行政實權，屬諸內閣，此其二；行政立法，關係密切，不相分離，不相抗衡，此其三。

內閣制之優點，不無可述，蓋行政立法，打成一片，內閣議會，關係和諧，政事推行，乃能順利，此其一；內閣議會，縱使衝突，然非內閣辭職，卽是解散議會，不致僵持而陷政事於廢弛，此其二。

雖然，利之所在，弊亦隨之，蓋議會之內，須存兩大政黨，否則小黨紛立，翻雲覆雨，離合無常，此其一；內閣制易增強政黨間之鬥爭，空耗議員之時間精力，此其二。

夫採委員制之國家，瑞士其著者也。瑞士採委員制，行之最久，收效最宏，然其原因，非在委員制之本身，而在瑞士人民政治能力之優越。吾國民智未開，民治幼稚，近年以來，黨政機關之組織雖多採委員制，然考其成績，實際甚微，是委員制不合吾國國情也。

夫採總統制之國家，美國其著者也。美國行總統制之所以能運用靈活，卓著成效者，其故亦不在總統制之本身，而在其政治習慣與歷史背景。反觀吾國，則臨時政府組織大綱，採總統制者也，顧其效果又何如耶？是總統制之不合於吾國，不待辯矣！

夫採內閣制之國家，英國其著者也。然英國之所以得著成效，爲世推崇者，其故亦不在內閣制之本身，而在於其備國會兩黨並存，人民智識優越兩大條件。反觀吾國，則民元之臨時約法，採行內閣制者也；民二之天壇憲法草案，採行內閣制者也；民十二之中華民國憲法，亦採行內閣制者也，顧其效果爲何如耶？是內閣制不足師矣！

世之顯制，委員制也，總統制也，內閣制也，其運用情形何若？其利弊得失何若？其於吾國國情又何若？吾人已具論於前矣，今請言五權制：

五權制度，國父在政治學上之最大發明也。此制特質，一在政權治權之劃分，政權在中央由國民大會行使，治權由政府行使，務在人民有權，政府有能；二在中央政府行使之治權，須爲五權分立。國父云：『中國從前實行君權考試權監察權之分立，有了幾千年，外國實行立法權司法權和行政權之分立，有了一百多

年，不過外國近來實行這種三權分立，還是不大完全，中國從前實行那種三權分立，更是有很大的流弊。我們現在要集合中外的精華，防止一切的流弊，便要採用外國行政權立法權司法權，加入中國的考試權和監察權，造成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府，像這樣的政府，才是世界上最完全最良善的政府。』又云：『組織國民大會，以制定九權憲法，以五院制為中央政府。一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院』。此種制度，實為世界上最進步，最優良之制度，請陳其義如左：

(一) 五權制度兼賅總統制之優點 蓋在總統制，國家大政，集中元首，國務員由總統任命，對總統負責，其進退非以議會之信任與否為準，乃以總統之信任與否為衡。總統決定一切政策，所謂國務員，特為總統之諮詢機關，故在此制度之下，權力集中，動作敏捷，責任專一，效率增高，此為總統制之最大優點。在五權制度之下，行政院集中掌握一切行政大權，而立法院則與歐洲議會異殊，不能多方牽制，故權責集中之優點，五權制兼而有之，此其一；在總統制，行政大權，集中總統，總統任期，憲法規定，國務員由總統任命，對總統負責，是能行政安定穩固，政策盡力推行。在五權制，行政立法各自獨立，行政院絕不受立法院之牽掣，故行政穩定之優點，五權制兼而有之，此其二；在總統制，立法部門完全獨立，既不受總統操縱，亦不容政黨更張。在五權制，行政立法各為治權機關之一，立法院為中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負責，不受行政院之操縱，故立法尊嚴之優點，五權制兼而有之，此其三；在總統制，總統為海陸空軍大元帥，大權獨攬，一旦國家有事，乃能迅赴事機，不致政府行動為之稽延，國家政策為之暴露，在五權制，行政權異常集中，不受掣肘，故迅赴事機之優點，五權制兼而有之，此其四。

(二) 五權制度兼賅內閣制與委員會制之優點 蓋在內閣制，行政立法，打成一片，而在五權制，行政院與立法院，同屬治權機關，彼此之間，分工而事，相待而行，故合作協調之優點，五權制兼而有之；在委員會制，委員地位，一無軒輊，可免濫用威權，在五權制，五院地位，同屬平等，故免陷獨裁之優點，五權制兼

而有之。

總上所陳，足見五權制度實可兼賅總統制，內閣制及委員制之優點，則其價值如何，無待觀覈。

夫內閣制，總統制及委員制之不適於吾國需要，已如上述，然則五權制度，又果合吾國需要乎？曰：然，蓋五權制度，為國父思想之結晶，與三民主義同為領導革命之理論，同為建設國家之寶典，三民主義與五權憲法，實有不可分離之關係，國父云：『我們從前在東京同盟會時代，本是拿三民主義，五權憲法來做黨綱，預計革命成功了，我們就拿來實行，不料光復以後，大家並不注意，多數人的心理，以為推翻了滿清，便算革命成功，所以民國雖然成立了十年，不但沒有看見甚麼成績，反比前清覺得更腐敗，這個緣故，不用兄弟來說，大家都可以知道了，我們要除去這種腐敗，重新來革命，一定是要用五權憲法來做國家基礎』。至考試監察兩權之獨立行使，為吾國政制之菁華：國父云：『考試本來是一個很好的制度，兄弟亡命海外的時候，考察各國的政治憲法，見得考試就是一件補救的好方法，這個方法可算是兄弟個人獨創出來，並不是從外國學者抄襲出來的，憲法中能夠加入這種制度，我想一定是很完備，可以通行無礙的』。又云：『說到彈劾權，在中國君主時代，有專管彈劾的官，像唐朝諫議大夫和清朝御史之類，就是遇到君主有過，也可冒死直諫，這種御史，都是極直得很，風骨凜然……可見從前設御史台諫的官，原來是一種好的制度。從前美國有一位學者叫做巴直氏，他是很有名望的，著過一本書叫做自由政府，說明中國的彈劾權，是自由與政府中間一種最良善的調和方法，由此可見中國從前的考試權，都是很好的制度，憲法裏頭是決不可少的』。是故多少先烈，為五權憲法而犧牲生命，多少志士，為五權憲法而拋擲頭顱，五權憲法在中國有此長久偉大之勢力，其較自從他邦法系，撫仿外國秕政之更合吾國需要，無待著龜。

第二節 總統及副總統問題

國家權力，既分爲五，則其上自須有統一提挈之機關，此五五憲草有總統之規定，所以爲國家之元首、統一之表徵、對外之代表也。總統既爲國家元首，故凡代表國家、統率武力、公布法令、任免官吏、行使赦免、授與榮典及召集國民大會等職權，均應由總統行使。至副總統一席，吾人以為不宜設立，良以副總統之設置，其作用不外兩種，一所以備代理，一所以備繼位也，然使總統在任期內不斷視事，則副總統一職，將等同虛設，特多一伴食機關耳。考美國以及美洲其他諸國憲法，蓋鑒於總統係定期由全國直接投票選舉，此種選舉，不便臨時舉行，爲恐總統在任期內因故不能視事，故設副揆以代其職，至其他國家，凡總統係由議會選舉者，皆不設副總統，所以免贅疣，節公帑也。或以爲副揆之設，在人事方面有消弭政潮，安頓政要之作用，是因入立法，因人設事也。五五憲草既有總統由國民大會選舉之規定，且臨時大會可以召集，如次任總統尙未選出，可以五院院長依次代行其職權，副揆之設，實無必要也。

第三節 五院問題

國父嘗云：「然余遊歐美，深究其政治法律之得失，如選舉之弊，決不可無以救之，而中國相傳考試之制，糾察之制，實有其精義，足以濟歐美政治法律之窮，故主張以考試、糾察二權、與立法、司法、行政三權並立，合爲五權憲法」。故於建國大綱規定「在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治，其序如下：曰行政院，曰立法院，曰司法部，曰考試院，曰監察院」。

國父又云：「機噐分立，相待而行，不致流於專制，一也；分立之中，仍相聯屬，不致孤立，無傷於統一，二也」。憲法上關於五院地位之釐定，應符合此項要旨。

按五五憲草規定司法考試兩院院長副院長皆由總統任命，各對國民大會負責，是即司法考試兩院與總統之關係，與行政院之於總統無大差別，所不同者，兩院院長在三年任期之內，苟不遭國民大會罷免，總統不

能將其免職而已。然如憲草所定，總統任期為六年，苟得連選連任，則為十二年，而院長之任期為三年，總統若欲其去職，自不愁無機；總統若欲其留職，則雖條文上院長對國民大會負責，然國民大會三年一開會，通常國民大會集會之時，即是各院院長任滿之日，此際國民大會縱行使罷免權，然於彼等又有何作用乎？是五五憲草表面雖採五院制，實則司法考試已併作一總統權。惟立法監察兩院係由人民代表選舉，並對國民大會負責而得獨立耳，是烏乎可？且總統全權任命司法考試兩院院長，已覺不宜，即任命矣，兩院院長何以又對總統而對國民大會負責？蓋以為如是規定，可以謀司法考試兩權之獨立乎？是豈真獨立哉，假獨立耳，真正之獨立不在乎是！按西洋自古即有「凡有權任命即有權罷免，有權罷免即有權任命」之原則，憲草所云，吾人百思不得其解。總之，吾人以爲考試監察兩院院長須由國民大會選任，對國民大會負責然後始可以謀司法考試兩權之真正獨立也。

政治協商會議之「憲草修改原則」對司法考試兩院主要人員之任用，有須得監察院同意之主張，此種主張，吾人以爲不可，蓋司法考試兩院，均對國民大會負責者也。既對國民大會負責，則其任用之合理方法，應由國民大會選舉，監察院無須具有同意權，一也；中央政制，五權分立，各院地位，一律平等，苟監察院行使同意權，則不唯使監察院之性質爲之改變，抑且使司法考試兩院之地位爲之降低，有違國父五權憲法之本旨，二也。要之，同意權之行使，監察院實不應有之。

此外，「憲草修改原則」中有關行政立法兩院關係者凡二：

- 一、行政院爲國家最高行政機關，行政院長由總統提名，經立法院同意任命之，行政院對立法院負責。
- 二、如立法院對行政院全體不信任時，行政院長或辭職，或提請總統解散立法院，但同一行政院長不得再提請解散立法院。

此種提議，吾人以爲宜加考慮，蓋如該原則第一點所言，行政院向立法院負責之結果，行政權必屬支離

割裂，掣肘重重，夫欲以此謀行政權行使之穩定有力，直捷得當，雖屬至愚，知其不可！至如該原則第二點所言，則又必至行政權極不安定，立法院之解散與行政院之辭職，可能紛擾頻仍，良以行政院一方向立法院負責而他方又可與立法院相對立，必至衝突時生，加以行政院與立法院互相矛盾與掣肘之結果，行政必陷於混亂與鬆弛，政潮起伏，靡日而甯，須知吾國目前最需要者，為政局之安定，苟朝辭職暮衝突，政府常在動盪狀態，則民生困苦，將無已時，民初國會之糾紛，可為殷鑒！

總之，憲法關於中央制度之規定，應恪守五權分立之原則，五院制有其獨創之精神，迥非內閣制所能比擬，吾人實不必盲從鈔襲，使行政院有解散權，立法院有不信任權也。

第五章 關於地方制度者

民國成立，禍亂相尋，制度未明，責居其半，蓋以地方為國家之組成體，地方治則國治，地方亂則國亂，吾人今議地方制度，誠宜戒慎恐懼，詳理密察，使『樞機成於中央，經緯周於四至』，弭已往之亂，開無疆之休，茲分節論之；

第一節 均權制度問題

各國對於中央地方權限之劃分，其制不一，鼎章以還，尤多爭辯，或主地方分治，或倡中央集權，民國初年，集權之論電馳，是為洪憲醜劇之孕育；民六以後，分權之論風靡，是為軍閥割據之厲階，實則集權分權，有相因而至之功，非水火不容之制，蓋集而不分，結果易流於專制；分而不集，結果必至於分崩。矧過於集權，則吾國幅員遼闊，鞭長莫及，無以充實國力；過於分權，則吾國地域廣大，各自為政，號令不出都門，故宜為之兼顧，為之折衷，國父主張均權，其意即在於此。故建國大綱規定『中央與省之權限採均權

制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權。

顧建國大綱所示於吾人者，僅其原則耳！究中央與地方之權限，果應如何劃分乎？對此問題，一般意見有二：有主張中央與地方事權應在憲法中明白規定，以免中央任意予奪，致地方上之自治權失去保障者；有主張憲法中僅宜規定原則，至具體辦法，應另由法律規定者，吾人以爲對於若干全國性事務以及若干統一性之制度，實應在憲法中明文規定，庶方策推行，可以無礙，分工合作，實效可期。

第二節 省之地位問題

就今日言，省者，中央直轄之地方行政區域也，省政府者，國家之行政官署也，然憲政實施以後，省將爲地方自治團體乎？抑仍爲中央行政區劃乎？關於此點，吾人以爲必須高瞻遠矚，周詳觀察，然後乃能得合理之結論也，請詳陳之：

(一)就 國父遺教言 建國大綱，爲 國父最後手訂之建國計劃，言 國父遺教者，當以此爲準繩，建國大綱規定云：『縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效』。是 國父不以省爲自治單位甚明，良以 國父一生，深病聯省自治，故嘗謂『聯省自治，推其結果，不過分裂中國，使小軍閥各據一省，自謀利益，何自治之足云』？又曰：『今之主張聯省自治者，知有一省而不知有鄰省，亦不知有國』。以是主張欲真正實行自治，應實行分縣自治，全民政治，五權分立，國民大會。故謂『綜上四者，實行自治必由之道，而其實行之次第，莫先於分縣自治，否則人民無所憑藉，所謂全民政治必無由實現，無全民政治，則須有五權分立，國民大會，亦末由舉主權在民之實也。以是之故，吾夙定革命方略，以爲建設之事，當始於一縣，縣與縣聯，以成一國，如此則建設之基礎在於人民，非官僚可得而竊，非軍閥所得而奪』。復觀

國父所舉種種自治之工作及建設之事業，如導四權、查戶口、測土地、定地價、修道路、開學校、辦警衛以及選舉代表參與國政，無不以縣爲發動實施之範圍，故云：『地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域，如不得一縣，則聯合數村或附有縱橫三十里之田野者，亦可爲一試辦區域』。又云：『以吾之意，此時省制即存，而爲省長者，當一面受中央政府之委任以處理省內國家行政事務；一方則爲各縣自治之監督者乃得爲之』。足見地方制度之精髓，以及地方自治之權力，在縣而不在省也。

(二)就吾國史實言 吾國自秦廢封建，設郡縣，漢代因之，無大更張。爾後兩晉五代之郡縣，唐之州縣，宋之府縣，皆爲吾國地方政治之兩級，以迄清末。今之省制，實仿自元，蓋元代有行中書省之設，原在加強地方監督統治，實非行政區劃也。明初鑒於行省組織之龐大，乃罷中書省之機關，設布政使、按察使、指揮使分掌省政。永樂以後，設總督、巡撫、按臨三使，凡此均屬臨時派遣性質，故得未貽大害；清因明舊，省設常官，總督巡撫，頒成定制，軍民兼統，聲勢浩大，於是漸有尾大不掉之勢。其後愈演愈甚，循至拳匪之役，各省竟有局外中立之怪劇，使省而取得自治地位，權力均足，實有形成割據，破壞統一之危險。益以往昔漢之部州，唐之道，宋之路，均爲中央派遣地方之官，無所謂行政權。東漢改部爲州，設牧爲長，權勢兩大，遂啓地方割據，國家分裂之源。及唐宋之道路演成行政區域，而藩鎮割據、五代變亂乃接踵而起，不可復抑矣！夫前事不忘，後事之師，省級若使有自治權，未有不演成分崩割劃之局面，求國無危，不可得已，此吾人深宜警戒者也。

(三)就吾國特情言 吾國省區遼闊，其範圍之大，往往逾於歐洲一國之面積。矧省區之內，民情隔閡，利害紛岐，衡以近代分治原則，實不宜以大如一國之省作爲自治區，觀乎民國以來，紛亂之禍頻聞，割據之事時起，此實省權過高，爲階厲也。故吾人以為省立於中央與縣之間，收聯絡之效則可，以之爲自治之本體則不可，倘誤予省以自治權，則省可挾其自治之護符，與中央分庭抗禮，則此時之省，非僅不能辦國家之

行政，爲自治之監督，尤且各自爲政，爲統一之障，爲和平之敵矣！

(四)就實際需要言 吾國之省，在實際上有不得不爲中央之行政區劃者，蓋自給自足，各省多有難能，勢不得不需求中央補助，一也；抗戰以來，中央與省之合辦事業日增，使中央事權，逐漸浸入於各省，將來合辦之事業增多，合辦之規模擴大，再以中央人力財力，將使中央之事權日增，地方之事權日削，二也；建國工作繁重，而一切工作，尤貴中央通盤籌算，統一設施，不容漫無目標，漫無計劃，故省實宜爲中央行政區劃，以利施行，三也。

要之，自治之權，操之於縣則可，操之於省則不可，縣握自治權乃真乃平，省握自治權必爭必亂，吾國自秦漢以來，廢封建，立一統，『有地方政治之史，無地方政權之實』，有之，則唯變亂之世，欲以聯省自治之腐說，地方政權之謬論爲言者，實悖史實，種禍胎，僞託自治之名，行其割據之實耳！故吾人以爲：

(一)確定縣爲自治單位，增高各縣自治之權限，凡屬縣自治事項，須盡量予以自由裁量處置之權，使其因地制宜，建設地方，以鞏固國家之基礎；

(二)省爲國家之行政區劃，國家之行政組織，非地方自治團體，亦非地方自治之大單位；

(三)省政府立於中央與縣之間，爲居間聯絡之治權機關，受中央之指揮，辦理省內國家行政，監督省內地方自治；

(四)遇事之非一縣之力所能辦，而無關全國之利益且須以省單位辦理爲宜者，則中央可予省以特權，使代中央主持其事。

第三節 省憲省長問題

政治協商會議之『憲草修改原則』，確定省爲地方自治單位，省長民選，省得制定省憲，前者之違背

國父遺教，膜視國家需要，輕忽歷代史實，其理已具論於前；而後者之僞自治，種禍根，亦昭然若揭。夫省憲之制，聯邦國而後有之也，吾國係單一國，而非聯邦國，數千年之歷史，雖有時割據，有時偏安，然旋分旋合，終歸一統，省之一字，在昔本為官署之名稱，積久遂成行政之區域，省之區分，不過依地理上之界劃名之，其與美之各州，加之各省，與之各邦各自獨立而後為一大聯合以建國者，根本不同，蓋我則先有國而後劃分為省，彼則先有各邦而後聯合為國，組織各異，國情迥殊，故 國父最後手訂之建國大綱，有省長民選之規定，無省得制憲之明文。至乎美國各州之所以有州憲，乃因各州先聯邦而存在，各州憲法之制定，在聯邦憲法之先，即先有各州分立時期之單行憲法而後組織國家而制定國家總憲法，是美國國家之構成，乃由分而合，非由合而分，美國強盛之原因，乃各邦聯合而統一，非各邦分裂而自治，吾國向來統一而治，今日正謀以統一之憲法維繫其散漫，猶懼不勝，又何可於國憲之下再制定一層省憲，將整個之中國支離分解為若干小國乎？要之，省得定憲，勢必至省各一法，自為風氣，未收統一之效，先啓割裂之端；省得制憲之擬議，是明知洪水而必欲決其防，明知烈火而必欲益之膏，如是團必危，亂必起，此則吾人期期以為不可，區區不敢從同者也。

第四節 縮小省區問題

縮省之論，由來已久，清末康有為即倡此議，蓋以省區面積遼闊，不適用於至纖至悉之治，此其一；省界觀念不破，有碍國民團結，此其二；省區劃分，多不合自然形勢，民情風俗，不適用於地方自治，此其三；不去行省，則府州地位卑微，人才不願屈就，此其四；不廢行省，則行政階層過多，上下隔閡，費時誤事，此其五；裁去行省，可減輕人民負擔，此其六；不去行省，中央不能集權，此其七；行省不廢，則多黨起而危亂中國，此其八。考康氏之言，旨在廢省，然其意義，與今日之縮省無殊，民初各省割據自雄，縮省之論

，又復興起，爾後時賢學者，競爲縮省之詞，中樞歷年，亦作縮省之計，願以連年抗戰，事未果行，時至今日，縮省之事實已不容再緩，蓋自民國以來，割據之事常見，擁兵之事頻聞，非縮小省區，不能消弭政治上之割亂，此其一；吾國省域遼闊，交通梗阻，所轄縣治，多者逾百，遂使省與縣間，上下隔閡，秉承督察，兩俱難周，非縮小省區，無以消弭行政上之隔閡，此其二；完成分縣自治，爲建國當務之急，故上級政府之責任，不僅在消極監督之，尤須在積極指導之。惟是項工作，至艱且鉅，欲達成完滿效果，則省督導之縣，不宜過多，否則消極監督之不遑，更難望積極之指導矣，此其三。然此三者特其舉學者耳，至於其他意理，不遑備舉。總之，欲謀國家長遠之治，置國家磐石之安，則縮省之議，實爲精確不移。

第五節 軍民分治問題

竊考吾國歷史上割亂紛爭之源，外重內輕之病，則猶有一最大癥結，卽不能軍民分治是也。蓋地方長官，既掌省之兵權，又兼省之政事，大權在握，於是一意孤行者有之，剛愎自用者有之，循至割據專橫，摧殘國脈。故無論就鞏固國家之地位言，就保護人民之利益言，就推進地方之自治言，憲法上應明揭軍民分治，否則徒然縮小省區，亦恐於割據之實際無補。

第六章 關於國民經濟者

民知禮節，倉廩之藏質也；民知榮辱，衣食之用足也，甚矣經濟之關係人生苦樂，社會榮枯，國家隆替，世界和平也，經濟衰後而民生幸福者無之，貧富不均而自由平等者無之，民生凋憊而國家富強者無之。蓋民生爲歷史中心，民生主義之力量，地無間中外，時無論古今，均甚強烈，尤其在產業革命以後，改善民生之聲浪，已由和緩漸進，演爲急激開展，以是經濟社會方面之規定，已爲各國憲法所同具，若蘇聯，若德

國，均其例之顯者也。

或以爲憲法者，規定人民權利義務與乎國家基本制度之大法也，而國家行政方針則受時間之限制，常隨時代而變遷，國民經濟非憲法之重要效用，實毋庸備載於憲典，况凡規定之內容，大都爲政府應有之職責，憲法不必備載，亦不能備載。凡所云云，蓋皆昧然於三民主義之眞義與乎近代憲法之新趨勢也。國父素重民生主義，故一則曰：『吾黨所標三大主義，由民族民權而民生者，進行之時有先後，而欲達成圓滿純固之國家以副其志者，則必完全貫徹此三大主義而無遺。即吾黨之責任，不卒之於民族主義，而卒之於民權民生主義者，則固無庸疑也』。再則曰：『今日所抱改良新世界之希望，非徒保民而已。舉凡教民養民，亦當引爲國家之責，預料此次革命成功後，將我祖宗千年遺留之寶藏次第開發，所有人民之衣食住行四大需要，國家皆有一定之經營，爲公衆謀幸福。此時幼有所教，壯有所用，老有所養，孔子理想之大同世界，真正實現，造成莊嚴華麗之新中華民國』。三則曰：『地方自治團體，不祇爲一政治組織，亦並爲一經濟組織，近日文明國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣，中國之治理，教養兼施，後世政府退化，則委去教養之職務，而聽人民各家之自養自教，而政府只存一消極不擾民者，便爲善政矣。及至漢唐，保民理民之責，猶未放棄，故對外尙能禦強寇，對內尙能平冤屈，其後則並此亦放棄之，遂至國亡政息，一減於元，再減於清，文明華胄，竟被異族荼毒者三百餘年，可謂慘矣』。至建國大綱，則明定『建國之首要在民生』，由此可見國父對民生教養之重視，彼反對經濟問題入憲者，實不知此爲民生主義精神所由寄也。

此外，有持『教育經濟等事項列入憲法，爲第一次歐戰以後一切新憲法中之現象。二十世紀以前之憲法此例甚少』之義，爲經濟事項入憲詬病者。誠如所言，則吾人何不迎頭趕上，以躋於二十世紀新憲法之林，而必欲開動倒車，幽思懷古，鈔襲十八九世紀之憲法舊例乎？是不思之至矣！

總之，建國之要務雖多，要以民生居首；憲法之任務縱繁，胥以經濟爲重。惟是經濟事項，複雜萬端，

提綱挈領，略得其詳，后列諸端，固吾人所亟應研討，妥為商榷者也。

第一節 經濟制度問題

吾人今日所欲建設之中國，三民主義之中國也，是則中華民國之經濟制度，自應以民生主義為基礎，故五五憲章規定云：『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』。惟吾人以爲民生主義，無論在理論或實際均有特殊，實宜根據 國父遺教，在憲法中明白標舉。譬若蘇聯憲法，即明定『蘇聯之經濟制度爲社會主義之經濟制度及生產工具和資料之社會主義公有制，此種經濟制度與公有制，是在消滅資本主義經濟制度，廢除生產工具與資料之私有權及廢除人對人剝削之結果而確立』。乃能制度明確，不虞曲解，吾人爲明示吾國經濟制度之總原則及其要目，使『四海之內，無一夫不獲其所』，實應規定：『中華民國之經濟制度，應以民生主義為基礎，平均地權，節制資本，提倡合作，協調勞資，以謀國民生計之均足』。

第二節 平均地權問題

民生主義之大原則，首爲平均地權。平均地權之理論與實際，見諸 國父遺教者，一則謂：『私人所有土地，由地主估價，呈報政府，國家就價徵稅，並於必要時依報價收買之』。再則謂：『這不過是解決問題之起點，將來民生主義真是達到目的，農民問題真是解決，是要耕者有其田，那才是我們對於農民問題之最終結果』。三則謂：『土地公有，實爲精確不磨之論。人類發生以前，土地即自然存在；人類消滅以後，土地必長此留存，可見土地實爲社會所有，人於其間，又焉得而私之耶？』欲求生產之平均，亦必先將土地收歸公有，而後可謀社會永遠之幸福也。足見平均地權之方策，爲地主自報地價，政府照價徵稅，並得

照價收買及漲價歸公，而其終極目的，則爲使『耕者有其田』。

五五憲草對於平均地權之規定，一則謂『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與限制。國家對於人民取得所有權之土地，得按土地所有權人申報或政府估定之地價依法徵稅或徵收之，土地所有人對於其所有土地，負充分使用之義務』；次則謂『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』；三則謂『土地價值，非因施以勞力資本而增加者，應以徵收土地增值稅方法，收歸人民公共享受』；四則謂『國家對於土地之分配整理，以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則』，凡此俱爲平均地權應有之義，規定至當。惟關於如何使『耕者有其田』，則未爲實際說明。似宜參照吾國國情，斟酌實際環境，具體規定『國家爲謀土地分配之平均，應沒收荒地與大地主及貪官污吏所有之土地，實行扶植自耕農與自行使用土地人，使其取得土地所有權』。良以土地荒蕪，實違『地盡其利』之原則，土地爲大地主過份佔有，地權即是不均，而貪官污吏之土地，更不容其繼續存在，故凡屬上項土地，國家均應沒收之，然後授與自耕農與自行使用土地人，如是乃可免除『欲耕無田』與乎佃農之剝削而達成土地分配之得所也。

第三節 節制資本問題

土地勞動與資本，在經濟生產上鼎足而三，故若僅注意地權之平均，勞工之保護而忽視國家資本之發達與私人資本之節制，則無論在經濟組織上或生產上，均難期其健全，此民生主義所以以節制資本爲其要策也。

節制資本之理論與實際，見諸 國父遺教者，一則謂『凡本國人之企業，或有獨佔之性質，或規模過大爲私人之力所不能辦者，如銀行、鐵道、航路之屬，由國家經營管理之。使私有資本不能操縱國民之生計，

此則節制資本之要旨也。』再則謂『惟所防者，則私人之壟斷，漸成資本之專制，至生社會之階級，貧富之不均耳！防之道為何？即凡天然之富源如煤鐵、水力、鑛油等及社會之恩惠如城市土地交通之要點等與乎一切壟斷性質之事業，悉歸國家經營，以所獲利益，歸之國家公用。如是則現有之種種苛捐雜稅，概當免除，而實業日漸發達，收益日多，則教育養老救災治病及改良社會，勵進文明，皆由實業發展之利益舉辦，以國家實業所獲之利，歸之國民共享。』是則節制資本之要義，乃節制私人資本，發達國家資本，而將國家經營實業所獲之利，歸諸國民共享也。

五五憲草對於節制資本之規定，有『國家對於私人之財富及私營事業，認為有妨害國民生計之均衡發展時，得依法律節制之』，此其一；『國家對於國民生產事業及對外貿易，應獎勵指導及保護之』，此其二；『公用事業及其他有獨佔性之企業，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，並得依法律收歸公營，但應予以適當之補償』，此其三，凡此規定，均甚合理。惟欲收節制資本之效能，貴有具體方策，故吾人以爲憲法中應有后列規定，以矯五五憲草空洞之非：

- (一) 國家應按累進稅率徵收所得稅、遺產稅與其他不勞而獲及過份之利得；
- (二) 國家對於私人財富，應利用租稅政策及其他積極措施，依法律節制之；
- (三) 國家對於私營事業，應按節制資本之原則，依法節制其資本與利潤；
- (四) 提倡各種合作事業。

第四節 公私分營問題

吾國經濟制度，既以民生主義為基礎，循計劃經濟與統制經濟兩途，分別發展公營事業與民營事業，則

公營民營範圍，實有確切劃分之必要，良以公私營事業，原則不同，在公營事業，係着眼全局，非純以營利為目的；在私營事業，係偏重自身，幾全以賺錢為依據。苟公私混淆，同趨一轍，非唯國家與民爭利，抑且事業重複堪虞，故五五憲草明定『公用事業及其他有獨佔性之企業，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』。惟是此種規定，殊不明晰，吾人以爲應就下列原則，補正之：

(一) 凡關係經濟命脈，軍事國防，社會福利及有統籌必要之事業，應由國家公營；

(二) 國家爲增強對經濟機構之控制，得指定在生產歷程中佔有重要地位之事業，列爲國家專營或公私兼營；

(三) 除列入國營及公私兼營範圍之事業外，其他事業一律列入私營範圍，如此項私營事業不能發展至國家所希望之程度時，國家得負責經營之。

第五節 勞工保護問題

經濟建設之最後目的，在謀人民生活之改善與乎社會文明之促進，然改善人民之生活及促進社會文明，有賴工作與勞動，設一旦勞動停止，則整個社會生命，必瀕絕境而無疑，故『勞工神聖』與『不勞動者不得食』，今日已成爲舉世公認之原則，惟在個人資本主義之下，工人幸福，剝奪無餘，故不欲謀民生幸福則已，否則當認保護勞工，爲不可非議之原則，是故各國憲法，多設有保護勞工之規定，而於德憲爲尤詳。吾國五五憲草云：『國家改良勞工生活，增進其生產技能及救濟勞工失業，應實施勞工政策，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』。此外，吾人以爲在憲法中宜規定應保障勞工團體，並扶助其發展，尤應制定勞工法，對工人生活，工場設備，工作情況等，就保障勞工利益之立場，詳予規定。

第六節 社會立法問題

欲謀社會安全，當使人民不虞匱乏，此大西洋憲章所明言，抑亦民生主義之理想，依據民生主義，國民當有生存生活之權，而政府亦當有負擔維持之責，故『凡養老之制，育兒之制，周卹廢疾者之制，皆當努力以求其實現』，以是吾人以爲理想憲法，當明定『國家應實施兒童保育制度，免費醫藥制度，健康保險，傷害殘廢保險，失業保險，養老年金，死亡卹金等制度及推行其他經濟政策，使人民自出生至死亡，均享有物質之保障及生存生活之保障』。良以社會立法之日趨完善，已爲世界各國趨勢所僉同，本民生主義之立場，則吾國對於社會立法之規訂，應較他國爲詳密，惟五五憲草規定『國民因服兵役、工役或公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當之救濟或撫卹』，『老弱殘廢無力生活者，國家應予以適當之救濟』，是在觀念上僅視社會立法爲『救濟』工作，在範圍上僅囿因公殘廢及老弱無力之人，其思想至爲陳舊，遠趕不及民生主義之精神與目前世界之環境。或以爲吾國經濟落後，政府奚能担負此倍大之支銷？殊不知救災卹貧，促進民生幸福爲國民革命之最大使命，苟並此要圖而忽略之，則誠如 國父所云，又何用乎革命者矣！

第七節 生產政策問題

經濟建設之成敗，全視生產政策之當否，吾人以爲憲法對於生產政策之規定，應循下列原則進行：

- (一) 爲促進國民經濟之發展，在保障勞工利益之條件下，國家應促使勞資合作，共同發展生產事業；
- (二) 吾國立國以農，國民中百分之八十爲農民，惟以農具窳劣，技術落後，遂至農村破產，今後國家爲謀農業之發展及農民之福利，應提倡合作農場，並以科學方法提高農民工作效能，以充裕農村經濟，改善農民生活；

- (三) 明定工業化之原則，使國防民生俱有健全之基礎；
- (四) 工業發展須與農業相配合，不宜偏廢，以至失衡；
- (五) 採取有計劃之干涉主義，根據一定之經濟計劃以從事經濟建設。

第八節 財政政策問題

根據民生主義，國家之職務範圍甚廣，國家之經濟責任甚重，故凡一切財政設施必須與國家之需要及責任相適應，吾人以爲憲法對於財政方面之規定，下列原則必須遵循：

- (一) 國家應利用財政支出，租稅收入及其他積極之財政措施促進民生主義之實現；
- (二) 財政支出對於促進經濟建設保障民生樂利及有關民生主義實施事項者，須充分予以增加；
- (三) 爲籌集或積聚國家資本及增加經常財政收入，國家應指定若干利潤特厚之事業，收爲國家專營或公私兼營；

(四) 凡財政上之重要事項如財政支出，募集公債，利用外資，處分公有財產，幣制，公營，專賣，獨占或其他有營利性事業之設定，授與或取消，賦稅，捐費，罰金，罰鍰或其他有強制性收入之設定等，均應由國家立法並執行之。

第七章 關於教育者

憲法者，立國之大經也；教育者，立國之大本也，憲法爲國家最崇高之法律，一切事業奉爲準繩，教育爲國家最基層之工作，一切建設資爲根本，憲法所以範圍管理衆人之事，教育所以造就管理衆人之事之人，然則憲法與教育，實相輔相成者也。國家隆治，端在人法兩者，咸得其宜。有治人，無治法，則人亡不免政

息；有治法，無治人，則徒法不能自行，故必以憲法樹治法之良規，教育宏治人之造就。然則憲法與教育，又相須相依者也。

吾國教育，發達至早，若孔氏之分四科，周官之言六藝，規模畢具，功效斐然。迺後世汶汶泯泯，未能繼其大旨，弗克續其餘緒，於是民知固塞，教育落後，循至文盲之數，佔全國百分之八十，此人才之所以日細，有識者之所以大憂也。

自來盛衰隆替，靡不由于教育，以是各國憲典，對於教育事項率有釐訂。若芬蘭、荷蘭、葡萄牙、立陶宛等國憲法，皆設有教育專章者也。若蘇聯、瑞士、土耳其、墨西哥諸國憲法，皆設有教育專條者也。今後吾國欲保生存，扶國運，非於教育方面迎頭趕上不可，此吾人以爲憲法中應規定教育事項，而其規定，又應詳爲商榷者也。

或疑教育之規定，非憲法之重要效用，此蓋昧然於憲法之趨勢與國情之需要，蓋昔之憲法，人民權利之宣言也，政權組織之法典也，此種規定，要不外解決人類之形式問題。惟今則社會進化，於是維持社會之根本信條亦隨之進化，故近世各國憲法之精神，已漸由形式而趨實質，即昔所用以解決人民自由權利之憲章，已漸進而解決人民之生活問題，更進而解決人民之智識問題，矧國本在民，民德與民智之高下，即國家強弱之關鍵，吾國國民程度，較量列國，相形見絀，奚止倍蓰，永維國本，實所痛心，努力直進之道，唯有策勵國民注重教育，而策勵之最嚴正者莫如規定于憲典。要之，解決人民實際上之事項，爲現代憲法之任務，教育事項入憲，其重要性蓋毋待辭贅矣！

第一節 教育宗旨問題

國家教育，應有其計劃，有其方針，有其目標，教育宗旨一經規定，則凡一切教育制度，教育政策，課

程編制，訓導方針等，均將以此爲依歸。是故教育宗旨之釐訂，允宜慎重將事，良以教育爲國家百年大計，茲事體大，所關斯重也。

夷考各國教育，宗旨不一，蓋以各國之間，國家需要有所不同，政治理想有所殊異，社會狀況有所懸殊，民族哲學有所岐趨也。吾國有獨特之民族文化，獨特之革命主義，獨特之政治理想，故吾國之教育宗旨，自不能與列國同，然則如何然後方臻完美乎？吾人以為中國之教育宗旨，一必須揭發立國精神，二必須明示教育方針，三必須標舉教育理想。良以國於天地，必有與立，教育爲立國精神之所寄，故德國教育宗旨，謂『各學校應致力於道德教化，國民節操，使人民在德意志民族精神上及國際協和上，能造就人格及發展才能』，是着重德意志民族精神之發揚；美國教育宗旨，謂『民主政治之教育目的，在發展個人之知識、興趣、理想、習慣與能力，使自利利人，爲社會謀更高之福利』，是着重民主政治意識之培育。故吾國之教育宗旨，當依據立國之精神，明示方針，標揭理想，然後始云得當，以此衡之訓政時期約法，則謂『三民主義爲中華民國教育之根本原則』，是僅標舉立國精神而未明示教育方針與理想也；衡之五五憲草，則謂『中華民國之教育宗旨，在發揚民族精神，培養國民道德，訓練自治能力，增進生活知能，以造成健全國民』，是僅明示教育方針與理想而未標揭立國精神也。按『發揚民族精神，培養國民道德，訓練自治能力，增進生活知能』四語，雖謂係本三民主義之精神而立，然三民主義涵義偉大，絕非此四語所能該括。且所謂『發揚民族精神，培養國民道德』，是德育方面之陶冶也；『訓練自治能力，增進生活知能』，是智育方面之啓發也，而對於體育方面之規定，則付闕如。夫僅有優良之道德，豐富之智能，又烏足以成爲『健全』之國民哉？觀今日世界各強國，凡一切教育之設施，無不注意於德智體三育，且有謂體育之訓練，爲德智兩育之基礎者，吾國人民，體格衰弱，苟不迎頭趕上，實無以蒞病夫之譏，五五憲草不及國民體格之鍛鍊，實爲一大忽略。總之，吾人以為應規定根據三民主義，發揚民族精神，培養國民道德，鍛鍊國民體格，啓迪民權思想，增進民

生幸福，由造成健全國民而進於世界大同，爲中華民國之教育宗旨。

第二節 機會均等問題

教育機會均等，謂全國人民，不因其階級地位有所懸殊，經濟能力有所差異，男女性別有所不同，俱能獲得公平均等之教育機會。國父云：『質有愚智，非學無以辨其才；才有全偏，非學無以成其用』。又云：『圓顯方趾，同爲社會之人，若生於富貴之家即能受教育，生於貧賤之家即不能受教育，此不平等之甚也』。蓋教育機會均等，爲民主教育之最高理想，抑亦民主教育之最終目的，故吾國訓政時期約法，即有男女教育之機會一律平等之規定，獨憾其僅注意性別，而於階級、種族、宗教諸端一未顧及，範圍嫌太狹耳。至五五憲草，則更爲『中華民國人民教育之機會一律平等』。此種規定，實較訓政時期約法爲進步，願吾人以爲欲真正達到機會均等之理想，一必須平等教育制度，二必須免除費用負擔，三必須普遍學府設置，三者俱備，然後乃可，否則雖如五五憲草有『六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費』及『國立大學及國立專科學校之設立，應注重地區之需要，以謀各地區人民享受高等教育之機會均等，促進全國文化之均衡發展』等規定，亦不過等於具文。良以吾國人民之貧困，至於斯極，終日謀衣謀食之不暇，又安有餘資餘日以求學乎？是教育仍爲小衆之私有品，大部人民仍被排於學府之外如故也。故吾人大聲疾呼，爲全國貧苦人民請命，使凡已達學齡之男女兒童，均有受基本教育之權。其學費、書籍、衣食及其他一切爲求學所必需之用具，均由國家供給之，然後教育之機會，始能真正均等。故國父云：『凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利，學費、書籍及學徒之衣食，皆由公家供給之』，良以基本教育之實施，爲國家應盡之責任，此種責任，實不容推卸者也。

抑吾國往昔對於學校之佈置，未盡平均。故凡交通發達，地方富庶之區，則校舍巍峨，學府林立；而在

交通梗阻，地方貧瘠之域，則千里之內，闐然無聞，縱有學校二三，然非設置不齊，便是師資缺乏，夫欲以此謀人民受教育之機會均等，其不可之數，無待善龜。故今後對於全國各級學校之設立，均應顧及地區之需要，尤不應限于『國立大學及國立專科學校』，然後人才造就，方不致局限一隅。

要之，吾人以爲凡此事項，宜在憲法中執簡馭繁，規定『教育之設施，應力謀全國人民受教育機會之平等，及均衡全國文化之發展』。

第三節 教育督導問題

自十八世紀以來，教育已成爲國家事業，故凡一切教育設施，國家均有權管轄與干涉。惟是各國對於教育權之行使，事實不一，有將教育權之範圍，規定甚廣者，如法國是；有將教育權之範圍，規定甚狹者，如英國是，惟就一般而論，多屬折衷英法兩國之間，即凡全國一切教育行政與設施由國家統籌及決定外，並對全國教育事業加以指導及監督，如南斯拉夫憲法規定『一切教育機關由政府監督之』，德國憲法規定『教育事務，均在國家監督之下』，皆其例也。

至於教育事務，應由國家辦理乎？抑任私人經營乎？就理論言，國家有收取教育稅用之權而私人無；國家有強迫人民入學之權而私人無；且私人辦學，常有營利作用，尤失教育之本旨，故教育事業，實以國家辦理爲優。惟就事實言，則國家亦不能不允許私人學校之設立，良以國家財力有限，須賴私人經營以補國力之不足，故今日各國對於教育事業，多以國家辦理爲主，私人經營爲輔，獨私人經營之教育事業，須受國家指導及監督，以視其是否與國定教育政策相配合耳。

關於教育督導問題，葡萄牙憲法規定：『私立學校應受國家之監督，如其課程與管理，能與公立學校相等時，國家應授予文憑，以爲憑證』；阿爾班尼亞憲法規定：『本國人民得依照法律及公立學校之宗旨興課

程，受政府之監督，創辦私立學校』；吾國訓政時期約法及五五憲草，俱規定『全國公私立之教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務』，凡上所述，俱公私並陳，足見承認私立教育事業之存在，憲法中規定全國公私立之教育機關，一律在國家監督之下負推行國定教育政策之義務，實屬至當。

第四節 基本教育問題

基本教育之實施，為國家應有之責任，所謂基本教育，與一般所稱國民教育，強迫教育，義務教育相當，此為普及教育之前提，抑亦掃除文盲之要着，故各國憲法，率有規定，土耳其憲法云：『土耳其國民均應強迫受初等教育』；希臘憲法云：『初等教育為強迫教育，由國家出資辦理，初等教育之強迫入學期間，由法律定之，但不得在六年以下』。其在吾國，則訓政時期約法規定：『已達學齡之兒童，應一律受義務教育，其詳以法律定之』；五五憲草規定：『六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費』。凡此俱為普及教育之先決條件，義至足師，願憲法規定入學年齡，則吾人以爲不必，蓋關於學齡之起訖，各國規定不同，吾國幅員遼闊，地區廣大，氣候風俗，地各異殊，故濱海沿江兒童，四五齡即已入學，而在內地邊域，則多有遲至十二三歲尙未就學者，爲使各地教育機關，得以參酌實際情形，妥爲伸縮，庶免不便計，學齡起訖實不必固定於憲典。

至於補習教育，吾國訓政時期約法規定『未受義務教育之人民，應一律受成年補助教育，其詳以法律定之』，五五憲草亦有『已逾學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費』之規定，蓋以吾國失學人民衆多，非盡掃文盲，不足以復興中國，惟是此種規定，究有時間性質，在臨時性之約法中自應列爲專條；然在具有長久性之憲法中則無此必要。

第五節 教育經費問題

經費爲事業之命脈，欲期教育之普遍實施，首應寬籌教育經費，故吾國訓政時期約法規定「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」；五五憲草規定「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十三。其依法律獨立之基金，並予以保障，貧瘠省區之教育經費，由國庫補助之」。凡此皆保障教育經費之規定，所以矯過去經費不足，百事莫舉之弊也。願吾人以爲五五憲草中部分之規定，似有不宜，夫教育經費必須保障，必須寬籌，此固然也，然必固定其百分比于憲典，則爲不該，吾人泛觀各國憲法，恐亦無先例也。蓋國家預算，係因應需要，時爲增減，苟如五五憲草所云，設國家一旦發生戰事，則經費必爲之增加，預算必爲之膨脹，較之平時，少則十數倍，多則千百倍，當斯時也，教育經費果須隨之增加十數倍至千百倍乎？不增則屬違憲，增則又使膨脹之預算更形膨脹矣，故吾人以爲規定中央應負籌措及保管教育經費之責，及補助貧瘠省分則可，規定教育經費與國家預算之比例數則不可也。

第六節 教師待遇問題

國家之隆治賴人才，人才之造就賴教育，而教育之成功則賴教師，教師者，人才之保姆，亦社會之木鐸也，吾國往昔對於教師，敬如天地，奉如親長，尊師重道，蔚成風尚，以是名儒碩學，咸羨爲人師，樂爲人師，乃今日之境象則不然，教師精神上備受輕藐，物質上待遇菲薄，地位無法保障，生活無法維持，此良師之所以不易得，而教育事業之所以江河日下也。今日爲挽救師道之低微計，爲恢復優良之傳統計，爲重視教師今後在建國途程中之地位計，吾人以爲應如立法院二十三年十月通過之中華民國憲法草案，規定「學校教

職員成績優良，久於其職者，予以獎勵或保護。其年功加薪及養老金，以法律定之。」。

第七節 教育獎勵問題

道循考校，典重激揚，教育既為國家事業，則凡有裨教育之事業或人民，國家俱應補助或獎勵之，至其對象，約有三種：

(一) 私立學校之獎勵 國家財力有限，有賴私人經營教育事業，以補國家財力之不足，故凡優良之私立學校，即所以為國家宏教化，育人才，國家自應獎勵之。立陶宛憲法云：『私立教會學校，其課程與法律所定之最低限度相符合時，得向國庫領取預算所定教育經費之一部。其款項視各教會所有教徒及學生之人數，以定多寡』；芬蘭憲法云：『普通教育之私立學校，適合法律之條件者，其經費應與公立學校由國庫均等負擔之』；吾國訓政時期約法，規定『私立學校成績優良者，國家應與以獎勵或補助』，五五憲草亦有相似之釐訂。

(二) 清貧學生之資助 教育機會均等，為近代教育制度之大原則，故凡品學俱優，無力就學之學生，國家應資助之。波蘭憲法云：『國家對於聰穎清寒之學生，應予以獎學金，資助其升入中學及大學肄業』；西班牙憲法云：『國家應制定法律，俾西班牙貧民得依其天才與能力，而接受各級教育』；吾國訓政時期約法，規定『全國公私立學校，應設置免費及獎學金額，以獎進品學俱優無力升學之學生』；五五憲草亦有補助學行俱優無力升學學生之釐訂，蓋皆所以免『世胄躡高位，英俊沉下僚』也。

(三) 研究發明之獎勵 國家辦理教育，其目的有二：一在提高人民生活之智能，一在促進國家文化之發展，前者有賴普及教育之推行，後者有賴學術技術之研究，故世界各國，為獎勵人民研究與發明，多由國家優待其待遇，保障其生活，維護其發明，葡萄牙憲法云：『獎勵美術科學並保護其發展』；希臘憲法云：

「藝術科學之傳授，概屬自由，固亦國家之保護，並由國家扶助其發展」；吾國訓政時期約法，規定「學術技術之研究與發明，國家應予以獎勵及保護」；五五憲草亦有獎勵學術技術發明之條訂。

第八章 關於憲法之施行及修正者

憲法為國家之根本大法，故其施行，其修正，其保障，其解釋，列國憲典，類率設有專章，所以利施行而固信守，亦即無窮之未來而繼而盡利也。世之論憲者，每多側重中央地方之體制，集權分權之抉擇，自由權利之論辯，凡此種種，固皆憲法之要項，自應為吾意力所集中，然佈扣勿于附則之條訂，則施行之際，動多窒礙，良法美意，亦具文耳！此上述諸端之所以不容忽視也。

第一節 憲法解釋問題

憲法效力超越普通法，此為理論所當然，抑亦一切憲法國家所遵循之原則也，故凡法令之違憲者，均屬無效，惟法令之是否違憲，有待解釋，蓋于一方面見為當然者，必于他方面證明其所以然，此理憲問題之所以亟應研討也。

莫考列國憲法，除智利、土耳其諸國外，其以明文規定釋憲權之屬于何種機關者甚鮮，其無明文規定者，概可析為二系：一曰改革系，一曰大陸系，改革系系釋憲權于法院，而大陸系則否認法院有釋憲權，至于吾國，即屬大陸系之臨時約法未規定釋憲機關；訓政時期約法規定其解釋權由中央執行委員會行使；而五五憲草則規定由司法院解釋。

五五憲草以司法院為釋憲機關，吾人以爲宜加商榷，蓋，國父主權能分別，五權分工，非僅設行使治權之機關，抑且立行使治權之機關，憲法既由政權機關之國民大會制定，而由治權機關之司法院獨掌解釋權

，非唯政權治權混淆不清，抑且有治權侵犯政權之危險。矧制定憲法者爲此一機關而解釋憲法者爲彼一機關，則于當時立法初衷，不無出入，損害憲法精神蓋必然之勢矣。

釋憲權既不宜專歸司法院，然則果何屬乎？吾人以爲宜另組憲法解釋委員會，由國民大會推選委員五人，會同立法、司法、監察三院院長共組之，庶政權治權得以溝通，得以調協，而憲法之解釋，亦不致不符實際矣。

第二節 法律界說問題

五五憲章規定云：「憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律」，實則此條所下之界說，有大謬不然者，夫「立法院爲中央政府之最高立法機關，凡法律案必須經立法院通過，而公布法律則爲總統之權，故法律案須經立法院通過、並經總統公布，方成爲法律」，此固然也，惟是國民大會，憲章亦明定其有權制定法律，此類法律，實無須立法院通過，即交總統公布，如憲章所定，則吾人果否認國民大會所制定者之爲法律乎？矧如僅謂「立法院通過，總統公布」，即成法律，則國民大會又何貴乎有複決權？故該條規定，縱謂爲不可省，亦應更作「憲法所稱之法律，謂經國民大會創制或立法院通過總統公布之法律」，始云得當。

第三節 憲法修改問題

憲典重修，事有必至，論其程序，固不宜過易，亦不宜過難，蓋過易則根本大法，暮改朝塗，憲典皇皇，尊嚴喪盡；過難則窒碍進步，且虞將來憲法上發生不适宜之事實，非採革命手段不足以達修正之目的，故宜有修正之規定，採限制之方法也。

按五五憲草，憲法非經國民代表四分之一之提議，不得修改，吾人以爲不宜，良以國民代表總額逾二千人，如必以五六百人之提議，始克修改，則事實上殊少可能，故宜減爲十分之一。或擬十分之一，爲數太少，是不然，蓋提議終屬『提議』，猶須經『四分之三以上之出席及出席代表三分之二以上之決議』，始能成立，固無庸杞憂憲法之輕易推翻也。

至憲法修改權，政治協商會議之『憲草修改原則』主張『屬于立法監察兩院聯席會議，修改後之條文，應交選舉總統之機關複決之』，此種擬議，吾人不敢輕於贊同，蓋國民大會既爲制憲機關，則修憲之權，自應歸諸國民大會，監察院無權立法，憲法起草亦無權參預，今竟有權修憲，揆諸情理，豈可謂當？如該原則所定，必至立法統一之精神破壞無餘，國民大會之職權剝奪淨盡而後已，此吾人期期以爲不可也！

附錄

中華民國憲法草案（五五憲草）

二十五年五月五日國民政府宣佈

二十六年五月十八日修正公佈

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、山西、河南、陝西、甘肅、青海、福建、廣東、廣西、雲南、貴州、遼甯、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國民族之構成分子，一律平等。
 - 第六條 中華民國國旗，定爲紅地，左上角青天白日。
 - 第七條 中華民國國都定于南京。

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，並至遲于二十四小時內移送于該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院于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，搜索或封鎖。

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 人民有秘密通訊之自由，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、訴願及訴訟之權。

第一九條 人民有依法律選舉、罷免、創制、複決之權。

第二〇條 人民有依法應考試之權。

第二一條 人民有依法納稅之義務。

第二二條 人民有依法服兵役及工役之義務。

第二三條 人民有依法服公務之義務。

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，除依法懲戒外，應負刑事及民事責任，被害人民就其所受損害，並得依法向國家請求賠償。

第三章 國民大會

第二七條 國民大會以左列國民代表組織之：

一 每縣市及其同等區域各選出代表一人；但其人口逾三十萬者，每增加五十萬人增選代表一人。

縣市同等區域以法律定之。

二 蒙古西藏選出代表，其名額以法律定之。

三 僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之。

第二八條 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，有依法律選舉代表權，年滿二十歲者，有依法律被選代表權。

第三〇條 國民代表任期六年。

國民代表背法或失職時，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，立法司法考試監察各院院長副院長，立法委員，監察委員；

三 創制法律；

四 複決法律；

五 修改憲法；

六 憲法賦予之其他職權。

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 總統爲國家之元首，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，得被選爲總統或副總統。
- 第四八條 總統副總統之選舉，以法律規定之。
- 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，由副總統執行其職權，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 總統于任滿之日解職，如屆期次任總統尙未選出或選出後總統副總統未就職時，由行政院院長代行其職權。

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。

第五七條 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。

第五八條 行政院設各部委員會，分掌行政職權。

第五九條 行政院各部部长，各委員會委員長，由總統于政務委員中任命。

第五九條 行政院院長副院長政務委員各部部长各委員會委員長，各對總統負其責任。

第六〇條 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、提出于立法院之法律案預算案。
 - 二、提出于立法院之戒嚴案大赦案；
 - 三、提出于立法院之宣戰案，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、行政院長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，媾和案，條約案及其他關於重要事項之權。

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 立法院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

選人名單于國民大會選舉之，其人選不以國民代表爲限。

- 一、各省人口未滿五十萬者，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，得予公布或執行前，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，得提請國民大會復決之。

第七一條 立法院送請公布之議決案，總統應于該案到達後三十日內公布之。

第七二條 立法委員于院內之言論及表決，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，不得逮捕或拘禁。

第七四條 立法委員不得兼任其他公職及執行業務。

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 監察院為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 監察院為行使監察權，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，提議國民大會選舉之，其人選不以國民代表為限。

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之違法或失職時，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。

對於總統副總統立法司法考試監察各院院長副院長之彈劾案，依前條規定成立後，應向國民大會提出之，在國民大會開會期間，應請國民代表依法召集臨時國民大會，為罷免與否之決議。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 縣為地方自治單位。
- 第一〇四條 凡事務有因地制宜之性質者，劃為地方自治事項，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，複決之種；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抵觸者無效。
- 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。
- 第一〇九條 縣長候選人，以經中央考試或銓定合格者為限。
- 第一一〇條 縣長辦理縣自治並受省長之指揮，執行中央及省委辦事項。
- 第一一一條 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

- 第一一二條 市之自治，除本節規定外，準用關於縣之規定。
- 第一一三條 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，任期三年，連選得連任。

第一一四條 市長辦理市自治，並受監督機關之指揮，執行中央或省委辦事項。

第一一五條 市議會之組織，職權，市議員之選舉，罷免，市政府之組織及市長之選舉，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。其經人民依法律取得所有權者，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，按照土地所有權人申報或政府估定之地價，依法律征稅或徵收之。

土地所有權人，對於其所有土地，負充分使用之義務。

第一一八條 附着于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，應以徵收土地增值稅方法，收歸人民公共享受。

第一二〇條 國家關於土地之分配，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事業，認為有妨害國民生計之均衡發展時，得依法律節制之。

第一二二條 國家對於人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佔性之企業，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。

第二二四條

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。

第二二五條

勞資雙方應本協調互助之原則，發展生產事業。

第二二六條

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。

第二二七條

人民因服兵役工役或公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當之救濟或撫卹。

第二二八條

老弱殘廢無力生活者，國家應予以適當之救濟。

第二二九條

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，其他有強制性收入之設定及其徵收率之變更。

二 募集公債，處分公有財產，或締結增加公庫負擔之契約。

三 公營，專賣，獨占或其他有營利性事業之設定或取銷。

四 專賣，獨占或其他特權之授予或取銷。省區及縣市政府非經法律特許，不得募集外債或直接利用外資。

第三〇條

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，應于貨物出入國境時徵收之，以一次爲限。

各級政府不得于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，在發揚民族精神，培養國民道德，訓練自治能力，增進生活知能，以造成健全國民。

第一三二條 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。

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 法律與憲法抵觸者無效。

法律與憲法有無抵觸，由監察院于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 命令與憲法或法律抵觸者無效。

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。

第一四五條 促成地方自治之程序，以法律定之。

第一四六條 憲法非由國民大會全體代表四分以上之提議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之

決議，不得修改。

修改憲法之提議，應由提議人于國民大會開會前一年公告之。

第一四七條 憲法規定事項有另定實施程序之必要者，以法律定之。

中 國 憲 法 論

著 者 劉 炯 時
總 經 售 廣 東 文 化 事 業 公 司
分 銷 處 各 大 書 局

中 華 民 國 三 十 五 年 十 月 初 版
著 者 作 權 嚴 究 翻 印

8
1094

BC

29.6

99