

憲政常識叢書

憲法知識讀本

劉平著





憲政常識叢書之三

憲法知識讀本

版權所有
不准翻印

中華民國二十六年六月廿五月初版

整套十四册 每套實價二元四角

本書零售 每册實價二角

主編人 金 期 人

著作者 劉 平

發行者 憲政常識叢書社

總經理 天 馬 書 店

上海河南路永寧里

編者序言

近年來世界各國的政治都發生了或正在發生着重大的變化，而每一個國家的政治演變也總要引起全世界人們的注意。爲什麼呢？因爲一個國家的政治如果向好的方面發展，它是有利於全人類的幸福的，反之，如果向壞的方面發展，那就有害於全世界的安全。這一類的實例是很不少的，較遠的例如俄國的十月革命，較近的例如德國一九三三年的政變，最近的例如去年十二月十二日我國發生的西安事變，也曾引起全世界人的注意。這理由就是因爲它不僅是我國內政上的一大事變，也是世界上的一大事變的緣故。

然而最關心我國內政的，莫如我們中國人自己。雖然我國內政的演變有關於全世界的安危，但是最重要的却是我們自己的國家民族生死存亡之所繫，我們焉得不特別關心。我們常常自怨自恨地說：『中國是有幾千年歷史的古國了，爲

什麼她的進步這麼慢？爲什麼追不上別人，老落在人家的後面？我們爲什麼不能建立一個「現代的中國」屹然矗立在世界上和列強爲伍呢？」

可是要知道：中國之不長進，並不是她主觀上自甘落伍，而是客觀上有許許多多條件限制着。我們自己何嘗不想「迎頭趕上去」呢？比方我們也曾想把中國革新一下，但却有着古老的封建勢力阻撓着不讓我們革新；我們也曾想把中國統一起來，但有着帝國主義勢力破壞着我們的統一運動，它們終於勾結起來成了我國向「現代的中國」道路上前進的一大障礙。

不過我們得有這樣的一個信心，即客觀的條件雖然惡劣，但如果我們具有極大的決心和作非常的努力，那麼要衝破客觀的限制，克服惡劣的環境，也不是不可能的。然而這却要看我們主觀的努力如何而定。

建立「現代的中國」——首先——爭取民族的解放，是整個民族的事業，它第一需要一個顛撲不破的民族的團結，在四分五裂的局面之下是不可能的；第

二，要有一個健全的堅強的爲全民族信托得過的統一的領導，即權力集中的政府；第三，要施行足以盡量發揮人民潛能的民主政治，如果主觀上能做到這點，那客觀上課給我們的任務就不難完成。

現在，第一步自去年西安事變以來，已在逐漸形成，第二步已有眉目，如果第三步能夠實現，則第一第二兩步將更有確實的基礎而愈鞏固愈堅強。蓋自去年五月五日國民政府公佈了憲法草案以來，全國上下對於憲政前途極爲關心，而今年十一月十二日就要召集國民大會制定憲法，並決定頒佈憲法的日期，這件事在我國內政史上，將是不可忽視的「里程碑」，它指示了我國內政發展的趨向。

憲法一旦頒佈，憲法即將開始，這是一定的。而依照現下情勢的緊急要求的迫切，看來憲法的頒佈和憲政的開始，爲期是不會怎麼遠的了。

可是說到憲政，「憲政」這兩個字在一部分知識較高的文化階級看來，是再熟悉不過的了，然而在文化落後的農工商人大衆們看來，恐怕還是很生疏的吧。

雖然我國的憲政運動不自今日始，早在幾十年前也曾大大地活動過一番，但那活動也祇飄浮在上層的文化份子之間，並沒有深入到各階層的民衆之間去，雖然也會不止一次地舉行過國會議員和省議會議員的選舉，但那選舉是污穢不堪的官僚政客包辦的賄選，並不是人民執行自己意志的神聖事業。人民非但不曾在過去的選舉中領略到關於選舉之充分的知識及其重大的意義，反而在他們的腦子裏深深地留下一個極其不良的印象。這印象不消除，則選舉就難得肅正；選舉不肅正，憲政就不易順利地推行。因此在實施憲政之初，切切實實地與人民以普遍的憲政教育，灌輸人民以憲法、選舉、議會、自治、以及權利、義務等等民主政治的知識，是萬分必要的。而教育大衆是每一個先進的國民基本的責任，希求將來憲政明朗的人們更應該把這個責任担負起來。爲此，我們以研究學術爲目的，並以研究所得貢獻社會起見，特刊行憲政常識叢書，以爲推行憲政之一助。

目次

第一章 憲法是什麼？…………… 一一—三—

一 憲法的定義…………… 一一—五

二 憲法的分類…………… 五—一三

三 憲法分類的新提議…………… 一三—二〇

四 憲法的內容和要素…………… 二〇—二七

五 憲法的產生和修改…………… 二七—三一

第二章 憲法的歷史發展…………… 三二—五—四

一 希臘羅馬的憲法和中世紀的憲治主義…………… 三二—三七—

二 近代憲法的發展·····	三七—四二
三 戰後憲法的新問題·····	四三—四九
四 蘇聯的新憲法·····	五〇—五四

第三節 中國的憲法問題····· 五五—七六

一 歷次制憲的檢討·····	五五—五八
二 五權憲法的真諦·····	五九—六四
三 五五憲草之研究·····	六五—七三
四 中國人民應有立憲的常識·····	七四—七六

附 錄

中華民國憲法草案·····	七七—一〇四
---------------	--------

第一章 憲法是什麼？

一 憲法的定義

要研究憲法，我們先要知道牠是什麼東西。許多政治學家都曾努力做過無數關於憲法的定義。但是，我們不客氣地說，直到今天還沒有人做過一個完善的定義。因為已往和現行的憲法各各不同，各時代的社會的憲法也各各不同，而現時世界各國的憲法也各各不同，要下一個簡單的定義來包含一切憲法。實在不是一件容易的事。

我們先引證幾個世界著名作家的意見來說明憲法的性質和功能：

詹姆士麥金韜虛爵士說：「憲法是規定政府重要職權和人民基本權利的成文

或不成文的根本法」。

美國著名法學家庫力法官說：「憲法是國家的根本法，包含政府成立的原則，規定主權的劃分，指明行使各部份權力的人物和方法」。

瑞士政治學家却利士波爾高德也說：「憲法是一個根本法，政府據此而組織，個人和法人的權利也據此而確定。它可以是一個成文的文件，一個詳細的文件，或幾個由主權者同時制定的文件；也可以是一組法律，命令，司法判決，成例，和來源不同，價值不等的慣習比較確定的結果」。

德國著名的政治學者耶律芮克稱憲法是「規定國家的最高機關，及其產生的方法，相互的關係，活動的範圍，和各部對國家所處的根本地位的一組法律」。

英國學者蒲萊斯在他的美國民主政治一書中把憲法看作「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」。

美國法官史托萊的說「憲法是人民以主權者的地位設立的根本法律或政府

基礎」。

除了上述的許多定義之外，我們還可以舉出許多定義，甚至有認為憲法含有「公德公理的高尚理想」或「民族性之表現的」。種種定義好不熱鬧，如果全部引證出來，真會使讀者頭昏眼花呢。

好了，我們不用再做引證，只要細細一看上面的幾個定義，我們可說每個定義都含有缺點的。我們知道有許多憲法並沒有規定政府與人民間的權利和義務，所以上面多數的定義並不能包含一切憲法。嚴格地說來，上面的每個定義只是一種或數種憲法的定義，要牠包含一切憲法是不可能的。

所以，有許多人說，要用幾句話來做一個憲法的定義幾乎是不可能的。許多學者早就見到這個困難了，例如美國政治學家迦納教授，中國的張慰茲先生便都很巧妙避免下定義，他們已經發覺過去許多學者的缺點了。

但是他們的態度都是消極的，而且不能幫助我們得到對於憲法的正確認識。

現在，我們如要正確地了解憲法，我們先要改正過去錯誤的認識。第一，我們不要想記住幾十個字的定義便可知憲法，我們要全面地研究牠，這就是說在縱的方面要從憲法的起源，發展，一直研究到牠的現狀，並推測其未來發展的趨勢。此點我們要在第二章中詳細解釋。還有在橫的方面，我們要研究憲法的分類，內容，要素，產生方法修改方法等等。這些問題，我們接着要就講解的。

第二，我們不能單從表面上觀察來研究憲法。有的學者單從外表觀察，他們知道有成文和不成文的，最多只能看到其中規定政府和人民的基本權利和義務的條文等等。但是他們不能明瞭憲法的特徵。許許多多憲法即使在表面上或文字上完全相同；但是其本質上有很大的差別。如果有一個政治學者做了一個總的定義以爲可包含一切憲法，那麼他就大錯了。

第三，我們也不能一般地了解憲法。許多憲法是從不同的環境不同的時代產生出來的，各有其特徵，決不能用一個簡單的定義把牠們完全包羅在內。如果我

們做出一個定義，像一個大帽子似地往一切憲法上套，結果必然會顧此失彼的。所以，我們要從憲法的本質和每個憲法的具體特徵來研究憲法。換句話說，我們先要從本質上，即從社會經濟的根源上，把憲法概括地分爲幾大類，然後進一步研究每一類的憲法的特徵。這樣我們對於憲法的定義才能有一個確定的概念。

在此刻，我們還不能做出什麼妥善的定義。但是上面許多定義都指出「基本的」三個字來說明憲法的特徵，而且在蘇聯新憲法後面也加上「基本法」三個字。所以如果讀者一定需要，我們也可做出一個最簡單最好記的定義來——

「憲法是決定一個國家的政治體系的基本法律」。

二 憲法的分類

我們爲了要個別地深刻地研究憲法，可以有把許多憲法分爲幾大類的必要。這

就好像我們把許多種瓜分成多汁的或多肉的一般。世間古往今來有無數的憲法，我們不能一個個來研究，所以我們有必要把一切憲法分爲幾大類做概括的研究。

各國政治學家對於憲法的分類也有許多意見。傳統的分類法，是根據成文法和不成文法的區別。所謂不成文憲法，其大部份——但非全部——的規定是從未形諸文字，也未正式地寫成一個文件或幾個文件。換句話說，它所包含的大多數是風俗習慣，法院判例，和一小部份制定的法律。麥金韜虛說憲法是生長的不是制定的便是這個意思。不成文憲法最好的模範便是英國的憲法。

所謂成文憲法是大多數的條款都規定在一個或幾個正式的成文的證明之內的憲法。這是一種規定政府組織和行動的有意識的藝術和思攷努力的結果，成文憲法有時是一個有單一日期的單一公文，如美國的憲法（除了加上獨立宣言爲篇首之外）便是在一定的日期制定的一個公文，但是後來也包含許多修正案；但是有時也是包含幾個不同日期的幾個公文，例如法國的憲法便是由三個證書和幾個修

正案聯合而成的。

所以成文憲法和不成文憲法的區別便是前者是寫下來的文書，後者不是寫下來的，當然我們只是指其中主要的部份而言。

一般的政治學者都認為成文憲法和不成文憲法，都各有它們的優點和劣點的。例如迦納說「成文憲法，是清淅和確定，它的條文都是經過嚴密審訂的，其意義當然比那些基于風俗慣例的要確定些，這種憲法不易為議會或法院所曲解，以應一時之需，所以牠對於權利的保障當更可靠。它的修改方法，也較普通法律為難，所以能格外穩定，而沒有為一時民變所搖動的危險」。然而牠也有缺點。因為成文憲法。往往把政治生活的原則，和國家發展的條件，制成一個文件而永遠遵用。如果修改不易，便阻止了應有的變革，當然也就妨礙了國家的進展。如果修改太容易，則修改憲法又成為黨爭的目的，糾紛更大。

不成文憲法的優點一般人都認為富有彈性，因為可以和普通法律一般，同樣

易于修改，故能隨時適應社會上的新變動。蒲萊士說「不成文憲法可以使曲，以應付事變，而不廢其軀幹。當事變過後它仍可恢復原狀」。然而一般人又不滿意不成文憲法的「不明白」，「不簡單」，「不直接」。

不成文與成文憲法雖然各有利弊，但是一般人都是贊成成文的憲法，歷史的發展也已證明了成文憲法的優越，自從美國革命後，多數國家都已採取了成文憲法。因為牠明白，具體，而且簡單，容易表現或反映民衆的要求，而且容易爲他們接受。牠們革除了不成文憲法重要的弊病，使統治者比較難于利用憲法的彈性來適應他們自身的利益。

但是我們仍要批評這種分類法的缺點。首先我們就很難絕對地分開成文憲法和不成文憲法。世界上沒有一個國家的憲法是絕對成文的，同樣地也沒有一個國家的憲法是絕對不成文的。例如美國的憲法是成文憲法，却也包含不少的慣例等不成文的部份，如大總統不得連任之類，並未在憲法上規定，然而因爲在美國歷

史上已成爲慣例的原故，就起着憲法的作用了。又如英國的憲法是不成文的憲法，然而也有不少制定法在內呢，如權利法案便是。（註：雖然有人認爲在憲法的原意上講牠還不能被認爲憲法，但實際上牠確是英國憲法中的一部份）所以這個分類方法早爲一般舊學者所不滿，而且提出新分類法的建議了。

上面還只是表面的批評，如果我們更進一步地分析，那麼更可看到這種分類法是完全形式的，因此絲毫不能說明各個憲法的特徵。根據這個分類法，不成文憲法和成文憲法是不同的，然而在本質上，往往一個成文憲法和不成文憲法的區別比牠和另一個成文憲法的區別來得小。例如：我們拿英國美國蘇聯立國的憲法來比較，在形式上講，英國憲法爲不成文憲法，後二者爲成文憲法。然而我們在本質上講美國的憲法和英國的更爲相近，而蘇聯的憲法和前二者都大不相同。所以如果我們只是運用這個分類法，很可能得出這樣一個結論：美國憲法和蘇聯憲法是相同的了。這當然是不對的。

所以我們應該想出更妥當的分類法。蒲萊斯等曾經提出一個新的分類法。他們根據憲法和普通法律的關係，把憲法分爲柔性和剛性的，如果有一種憲法在法上的効力和普通法律相等，無論這憲法只是一個單一的文件，或者包括許多風俗習慣，這種憲法總是叫做柔性的，活動的，或有伸縮性的憲法，如果又有一種憲法，是從一個特定的機關產生的，有最高的法律効力，完全在普通法律之上，而修改的方法又和普通法律大不相同，這一類的憲法叫做剛性的，固定的或無伸縮性的憲法。換句話說，柔性憲法的修改手續很簡單，大致和普通法律的修改手續一樣；剛性憲法并不能像普通法律那樣容易修改，因爲它的條文，是堅實固定的。例如英國，匈牙利，意大利和西班牙的憲法可稱爲柔性的憲法，雖然前一國的憲法是不成文的，後三國的憲法是成文的，而世界上其他各國的憲法都屬於剛性憲法的一類。（註：法國的憲法從其修改的手續上講也可以說便是柔性的。）

這個分類法是較新的，差不多已爲一般政治學者所接受了。一般學者認爲柔

性與剛性憲法也各有利弊。蒲萊斯說「憲法的柔性，其好處在能減過革命于未發之先，假設在危機來到的時候，甲國屈憲法以適應環境，而乙國則仍維持舊憲，從這個當中，我們可看出剛性和柔性的作用」。他的意思就是說，一個國家到了需要改革的時候，如果牠的憲法是柔性的，就可很便利地用修改普通法律的方法來加一修改，以便適應國內之改革。反之，如果牠的憲法是剛性的，那麼修改就很困難，不能適應客觀需要了。

柔性憲法的壞處就是不明確不具體，不鞏固，而剛性憲法因為修改困難，就比較鞏固，蒲萊斯說，剛性憲法的特點就是在牠高于法律；牠們既不是普通立法機關的產品，所以也不能由牠修改。（註：這就是剛性憲法比較鞏固的理由）。牠們是含在一個或幾個文件之中，所以牠們的內容，能照明文稽攷，一點不會發生疑問。（註：這就是剛性憲法比較明確的理由）。

這種分類法較成文與不成文的分類法已經進了一步，但是仍有許多缺點。我

們只要舉幾個例子便可明瞭，例如美國憲法的修改是最困難的，那麼照蒲萊斯等人的意見，美國應該因憲法的關係而發生革命了。然而在美國憲法產生後，牠同樣能經過許多修改，變動（或是由正式手續修改，或是由大理院的解釋，或是由慣習先例等），而且美國國內也未發生過革命。又如，英國的憲法可以說是富有伸縮力的了，但是牠仍然有許多堅硬的地方，並不因客觀環境的變更而立刻變更。例如在十九世紀上半葉，勞動階級的力量漸次抬頭，乃要求憲章，但英政府並未立刻修改憲法以適合需要，反而激起各地之憲章運動釀成不少血案，在此以後才通過法案，相當對勞動階級讓步。再如德國威瑪憲法舉世公認為歐戰後最好的憲法，牠的條文之明確具體，規定人民權利之合乎民主精神，可謂近代民主憲法之典範，但是希特拉一上台就把牠根本推翻，試問牠的鞏固性在那里呢？

這幾個例子已經充分告訴了我們；這種分類法，同樣有缺點的，因為決定一個憲法的特徵的不是許多表面的現象，而是每個國家，每個時代的社會經濟的基

礎。過去種種分類法之所以失敗，便是不明瞭這一點，因此即使東引西證，也往往不能自圓其說，因此我們敢提出一種新的分類法。

三 憲法分類的新提議

我們不能滿足于既有的分類法，而提議一種新的分類法。這不是因為我們要標新立異，而是因為過去的方法的確有缺點，實有提出新的方法的必要。

新的分類法，應該根據下面兩個要點：第一是爲了真理的探討，以期確定一種最適當的分類法；第二是爲學術研究的便利，使讀者腦中有明確的概念來分別各種憲法。

根據這兩個原則，我們提議新的分類法乃在糾正過去幾種分類法的缺點。這就是說我們不要單從表面（如成文與不成文的）或一二特徵（如剛性的與柔性的），而要從一切憲法產生的社會基礎來將牠們分類，許多憲法不問牠們在表面上是如

何不同，不問牠們一二個現象上有多大的差異，但是在其社會基礎上相同的，所以牠們的形式即或不同，而牠們的功用，牠們的本質却是完全相同的。我們要糾正那些形式主義的學者的錯誤，他們常常抓住一二個現象就以爲找到真理，因而用各種憲法的細小的同異之點來掩蓋牠們根本的區別與相同。

從社會基礎的出發，我們可以把一切憲法分爲三大類。第一類憲法帶有顯著的貴族色彩或屬於貴族階級的；第二類則是有產階級的；第三類則屬於勤勞人民的。我們無需批評各種憲法的優劣，因爲牠們正是社會發展的各時期的產物，不能單由其本身評論功過的。

第一類憲法在現代已經很少，甚至可說是逐漸絕跡了。歷史的例子很不少，牠是許多封建領主或貴族與皇帝爭奪政治權利的鬭爭的產物，這一類的例子在歷史上很多，最顯著的便是英國的大憲章，現在許多政治學的學生都稱之爲「盎格羅撒克遜自由的偉大」。然而正如孟祿所說「事實上不過是英王與貴族間的一個

協定而已，在此協定中，貴族盡量獲得他們所能得到的一切，而留給整個人民只有很少的一點」。大憲章的大部條款都是說明教會與地主的特權，很少講到一般人的權利。而且由牠規定的大議會，並沒有人民的代表，也沒有城市的代表（代表工商業者）。所以大憲章可說是一個完全的貴族的憲法。

後來有許多國家君王在人民的要求之下頒布欽定憲法，多數也是貴族的，或至少是帶有濃厚的貴族意味。例如一八一五年日爾曼各自由主義王公對他們的人民所特許的約章。一八一四年路易十九特許法國人民的憲章，其他如日本俄國土爾其波斯等國的憲法都是，這些憲法都是出于國王的命令，往往是爲了避免革命，或是爲了適應環境，或是由于民衆的壓力而公佈的。牠們都帶有濃厚的貴族性，因爲封建的特權階級並未被推翻，而且仍然保持很大的權力的原故。試以明治維新後的日本憲法和大清憲法來解釋。明治維新相當地消除了日本的封建勢力，然而並非打倒封建階級，而是牠的適應新的環境。大清憲法則是完全爲了緩

和中國的革命，所以表面上雖稱爲憲法，實際上是保持「大清皇帝之皇統」的工具。要之第一類的憲法最大特徵便是保持封建特權階級的權利，而且不合乎民主精神。

第二類憲法是第三等級的革命運動所產生的，因此牠當然是爲了保護牠們的利益。直到今天，這一類憲法幾乎包含世界一切國家，而且至今仍有極大的影響，所以我們要加以特別注意。

這一類憲法產生是歷次第三等級革命的結果。英國清教徒革命和光榮革命確定了英國近代憲法的基礎，產生了憲法史上一個重要的文件；美國獨立革命產生了同等重要的人權宣言，法國革命也產生了人權民權宣言。這三個重要的文件奠定了近代憲法的基礎。以後各國的憲法都是在牠們的影響下制定的。

我們不要研究別的問題，只要一細看這三個文件，我們將知道近代有產者憲法的基本精神。這些文件所共同的特徵可用兩句話來包括，「保護個人自由權

利，尤其是私有財產」，單只這兩句話已可說明一切近代憲法的特色。

美國議員丕鉄格說：「北美合衆國的憲法是在工業家，投機家，及他們的追隨者——辯護士等的會議席上所起草的。憲法是爲擁護私有財產而造的，這種憲法在其存在的二百五十年間很適當的遂行了它的使命。現在這憲法不但是美國國內的特權及法律，已成了不公的主要支柱，而且是擁護那掠奪並榨取勞動大眾的少數富豪的權利的最好成文」，他的意見是可用來說明一切有產者的憲法的。

一句話，近代一切民主國家的憲法的根本要點是保障私有財產和有產者的一切權利，在最初他們是防止專制的君王來侵犯他們的私有財產權，侵犯他們的自由權，所以他們要求在憲法上明白規定，保障他們的權利。後來，在他們自己鞏固了統治權之後，他們又害怕在下者來反抗他們的權利，也要用憲法加以保障。所以在他們看來，憲法和國家或別的法律一樣是保障財產權的一個工具。無論對於在上者或在下者只要侵犯他們的財產權，他們都要爲了保護牠而用憲法和其他

工具來對抗的。

根據這一點，我們來觀察多數國家的憲法，就可以發現牠們全部具有這個目的。無論美國的憲法也好，法國的憲法也好，英國的憲法也好，牠們都是用來保護財產權的，正因為牠們都具有這個根本的相同點，我們才能把牠們歸在一類。

第三類憲法，是勤勞人民的憲法。在過去，曾有許多理想主義者根據社會的正義草擬這一類理想憲法。如漢耳爵士的理想國（烏托邦）中的情形。這些憲法始終未見諸實行，直到俄國的多數黨當權後才發表了破天荒的蘇維埃憲法。這個憲法在一年多以前，其實用的價值還沒有為舉世所公認，直到蘇聯新憲法草案公佈後才引起世間的注意。在此以前，許多人還認為牠是在實驗的過程中，而且一定有許多缺點，但新憲法的出現却改變了許多人的態度，咸認為牠已有極強固之民主基礎。

在一般政治學者的眼光中看來，蘇聯憲法之特徵有二（一）職業代表與（二）

權力的混合。所謂職業代表，即根據憲法中規定凡參加生產的勞動者始可有選舉權。所謂權力的混合，即蘇維埃憲法不主三權分力，而一切權力均由工農兵代表會議發出，而中央執行委員是兼行立法與行政兩種職權的。

但是蘇聯憲法的制作者却否認這兩點，認為職業代表制並非牠的特色，意大利也採用此制。權力混合在別國也常有此種現象。牠的特色不在此二點，而是（一）剝奪了有產者的經濟與政治的權利，只有用勞力生產的勞動的人才可選舉權，一切政權便由他們的代表會議行使。（二）取消私有財產權，而把生產手段（工廠鐵路，煤礦，等）國有化。這兩點正是牠和前一種憲法迥然不同的地方。最近蘇聯的新憲法雖然較舊憲法已大有變革，但是其根本精神仍是不變的。

一看以上的分類法，我們就能發現牠的特色，便是不是專門注意各種憲法表面或個別的現象，而是從牠們實際的根本的特徵來劃分，所以各種憲法在一經用此法分類之後，我們即不知其形式如何，然而牠的根本精神已經知道了。我們

覺得這種分類法的價值也就在這里。

四 憲法的內容與要素

在前面我們曾經說過憲法是「產生來用以決定一個國家的政治體系的」。我們這里所說的政治體系並不是狹義的，而是廣義的，牠不單包含政府的組織，而且包含政府與人民之間的關係，治者與被治者的關係。由此看來，我們可知道一個憲法一定要包含政府的組織及其與人民的關係。

這就是憲法的根本內容。但是因為各個憲法並不相同，牠們的內容也各異。所以我們不能拿一個不完備的憲法來代表所有的憲法。我們在這里只舉出一個模型的成文憲法，來研究牠的內容。

據迦納說：「一個模型的成文憲法，必須具有三類條文，第一類規定人民的
基本自由和政治自由，（註：即人民的公權與政治權）並限制政府的權力，以保

障此項權利的充分享受。第二類規定政府的主要組織及其職權，制定某種有關行政事務的規則，及解釋各種詳細的條文（註：即規定政府組織的條文，列舉政府各機關的權力，確定其執行辦法，並明定選舉團權力的界限）。第三類規定修改憲法的方法（即修改憲法的程序）。

柏哲士稱第一類為規定自由的憲法，第二類為規定政府的憲法，第三類為規定主權的憲法。

第一部份是憲法中最主要的一部份。在共和國，第一類條文往往用「權利法典」或「權利宣言」來表示的。如美國憲法中的「權利宣言」，法國憲法中的「人權宣言」，蘇聯憲法中「被剝削被壓迫者的權利宣言」。多數共和國家的憲法都被認為一種根本法律，是人民以主權者的地位制定的，並且又是政府一切權力，即立法行政與司法權的根源。如美國聯邦憲法開頭就說「我們，合衆國的人民……制定此憲法」，波蘭憲法有「我們，波蘭民族，……在波蘭共和國國會

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」。比利時憲法也有明文聲明「一切權力出源于人民」。而蘇聯憲法中更明白規定了勤勞者爲憲法的制定者。

這許多國家的憲法雖然同樣宣布人民最高的權力，然而人民本身的定義是含糊不清的，而所謂最高權力也是空洞的。因爲在許多國家中，人民兩字並非代表全體人民，而是指一部份富有的有權勢的人口，因此最高權利也操在他們手中。所以憲法的制定也要合乎他們的需要。但在蘇聯則把「人民」改爲「參加生產的勞動」的人，因此牠的憲法顯然是爲了勤勞者的利益的。

各種民主的憲法在確定主權在民的原則之後，爲了保障人民的權利起見更進一步地列舉人民生命自由財產等權利，並給與特別保障，使立法或行政機關不得干涉或侵犯。

憲法內應歸定的人民的權利，當然不能概括地說定。因爲各時期人民的智識

程度不等，他們所能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，在現代人民眼光中看起來，就夠不上「自由」了。又如各國民權發達的程度也不一致，各國人民所享受的自由權利也當然不能一律，如中國人民所要求的自由權利，恐怕還不及歐美民主國家人民所享受的吧。再，人民的各階層的力量也不相等，他們所享受的憲法上的權利也不會平等，如有產階級與勞動階級所享受的憲法的權利，即在表面上平等，在實際上也是不平等的。但要之，在現今的民主國家，憲法中所說的自由權利，總包含下列幾點：（一）身體自由，如非依法律不得逮捕囚禁等；（二）法律上平等待遇，這就是說全體人民在法律面前是平等的；（三）私有財產的保障和居宅的保障；（四）思想，言論，信仰，出版等自由；（五）集會結社之自由。凡此種種都是一個民主的憲法所應保障的。

憲法中的第二部份便是規定政府組織的條文。包含政府各機關權力的分配，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。例如美國憲法先把政府職務分配于立法，行政，司法三大機關，各機關的組織及其職權範圍也大略規定。要之，凡是關於政府組織的一切條文都屬於這個範圍。許多國家的憲法關於這一方面的規定都很簡略，因為這是不能一項項詳細規定的。只要大致劃分政府機關的職權並規定他們產生的方法，以及和人民的關係就夠了。

第三部份是關於憲法的修改方法。柔性的修改方法和修改普通法律的手續相同，剛性的修改方法則和修改普通法律的手續完全不同。意大利國會有修改憲法的權力，和普通的法律相同。法國修改憲法的方法也是柔性的。兩院在分別通過修正動議後，即可舉行聯席會議，來正式通過修正案。大多數憲法的修改方法是剛性的。制憲和立法的權力是分開的，所以修改憲法的手續總是比較困難。譬如美國憲法，其修正案得被上院或下院三分之一零一個人所否決；其兩院對於修改憲法的動議，亦得被四分之一零一個州議會所打銷。並且因各州人口的不平均，

可使四十分之一的散居各處的人口，推翻其他四十分之三十九的人民所提出的修正案。由此看來，柔性與剛性的修正方法是各有利弊的。

上面的三點還只能說是，一般憲法的要點，至于這些要點的實際內容如何，我們還不能一一說明，因為各個憲法不同，牠的條文的實際內容也自不同。以後，我們在研究各國憲法時還要詳細解釋，這裏提醒一句，只是引起讀者的注意。

此外，我們應該附帶解釋一下良好的成文憲法所不可缺少的要素。（因為這對於我國的制憲是大有幫助的）。第一是意義要廣闊，第二是文字要簡單，第三是界限要明確。

意義要廣闊，就是要有伸縮的餘地，例如關於政府職權的範圍，政府職務的性質，政府與人民之間的關係，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，和一般人民隨時依照社會的情形，推廣或縮小憲法

中各條文的意義。這真自然也難免流弊，但是把憲法的意義過度確定了，會把憲法趕到死路上去，其害處是更大的。

第二，文字要簡單，這就是因為憲法是根本法，不能把一切法律都包含在內，所以只要能簡單扼要地說明其中主要的內容便夠了。例如美國聯邦憲法只有四千字，法國憲法差不多有八千字。詳細的憲法容易發生文字上的弊病，而且立法機關也可因憲法中已將一切規定好——事實上是不可可能的——可以不負責任了。

最後憲法中的字句的界限要明確，是防制各方面關於憲法的爭執最重要的一點。憲法各條要有伸縮的餘地，但同時又不得含糊其解，沒有一個確定的解釋。憲法上的含糊之處可引起糾紛。例如美國憲法中各部是否有脫離聯邦之權一點的界限不明便成爲內戰的一個導火線。

總之，制定一個好的成文憲法，當然內容要完備妥善，同時上面所說的三個要件也不可忽視，這樣那個憲法內容既妥善，文字上也不會引起爭執了。我國上

下在制憲時對於這幾點是不能不注意的。

五 憲法的產生和修改

從上面幾節中，我們已經可明瞭憲法是什麼東西了。現在再簡單地說明一下憲法的產生方法：一般政治學者都認為有三種方法：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。

在專制時代，所有的權力大都操在君主手裏，並且行使職權的方法也沒有明確規定。到了後來，君主爲了順從民意起見，或是爲了避免革命起見，便公佈憲法，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。這就是一般政治學者所說的「欽定憲法」，因爲這種憲法是由君主的命令制定的，如日本，舊俄羅斯，波斯等國的憲法都是。

第二種產生的方法是逐漸發展而成的。大凡一個國家的政治逐漸由專制的變

爲民治的，其憲法就屬於這一種。最初，這種國家的主權是完全在君主一人手裏，但以後在事實上，不是在法律上，因爲工商階級的力量一天天強大，主權的處所逐漸由君主手裏轉移到他們的代表手里。他們的代表的權力最初祇有事實上的，而沒有法律上的根據；但是到了後來，在事實與法律兩方面，全國均承認他們的實權，就是君主自己也不得不順應時勢，放棄他的實權，承認代表的權力。所以這一類憲法是由歷史的發展而產生的，緬因爵士便稱之爲歷史的，進化的。這一類憲法最好的例子便是英國的憲法。

第三種用革命的手段產生的。凡一國的人民因爲不滿意于他們的政治制度，決定推翻他們的舊政府，另行組織一個重視人民主權的政府，其憲法都是屬於這一類的。多數國家的憲法都是用革命手段產生的。所以這一類產生方法最值得注意。

歷史上的革命總是推翻舊的，建設新的，革命者在獲取政權後，當然要用他

們的力量改革一切舊有的制度，而新憲法的創制便是最重要的一件事。因此一切由革命產生的憲法都有很顯著的革命精神。

這三種產生方法前二種已經成爲過去的了，現在各國所採用的多數是用革命手段產生的新憲法。但是除了第一種以外，我們也不能把後二種過分機械地分開，因爲進化的憲法是漸進的，同時也有突進的，革命的憲法雖然由一次突變產生，但是也有漸進的發展。例如美國憲法自創制以來到現在雖未經過根本的改變，然而牠仍是在不斷地進化中的。

我們既然明白了憲法產生的根本方法，制定憲法的手續問題是比較容易懂的。有的國家特別召集一種特殊的會議來制定憲法，又有的國家就指定立法機關負擔此種責任。至于制憲的程序當然也少不了提出草案，加以討論，經過修正，然後通過，經頒布後即發生效力。

憲法一經制定後，當然有相當穩固的性質，不是隨便可以改變的，但是牠也

並非一成不變的。外國有一句俗話「憲法是生長的，不是製造的」。英國政治學者布落亨爵士說「憲法是要生長的，這樣的憲法才有根，才能成熟的」。

要之，憲法不能不有穩固的性質。假使一國的憲法是不穩固的，可以隨時修改，那麼必然會造成政治上的混亂。但是牠也不能是凝固的，這樣牠將成爲死的東西。因爲整個人類社會是在不斷地變動之中，死的憲法就無從適應環境了。美國開國者華盛頓總統說得好，「政府的性質和其他的人類制度一樣，要靠時間與習慣確定的」。

所以修改憲法並非什麼理論問題，而是實際的需要。修改憲法的方法有二種：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，及法庭的解釋，于無形之中更變憲法條文的意義，但用時却沒有在形式上更變憲法中的字句。

近代憲法中多數是規定了修改憲法的手續的，那修改憲法時就根據憲法上所規定的手續辦理好了。但是有的憲法却沒有正式修改手續的規定。（例如在意大利和西班牙）那麼修改憲法的權力就完全到了行政與立法機關的手裏。

非正式的修改，如習慣，風俗的影響。其潛勢力也很大。不成文的憲法可因風俗習慣而變更，這已不用再說了；就是成文憲法中最確定的美國憲法，也早因風俗習慣的關係向各方面發展，從各方面改變其原文的意義。如總統的選舉從間接的變為民選的，便是一例。此外法庭的解釋也可變更憲法的原意，例如最近羅斯福總統和美國最高法院的爭執，便是因為他認為最高法院有濫用解釋權之弊。

一句話，人類社會本身便在不斷的變動的過程之中，牠的一切制度，也在變動之中，所以意識的和無意識的修改憲法都是必要的。

第二章 憲法的歷史發展

一 希臘羅馬的憲法和中世紀的憲治主義

在第一章中，我們已經說明了憲法是什麼東西，在這一章中我們要從歷史的發展來研究憲法。我們要問憲法究竟是從什麼地方來的，牠為什麼會發展到現在的樣子？

嚴格地說，憲法是近代民主運動的產物，有了近代各國的民主的改革與革命，才能產生憲法。試看一切稱得上「民主」的憲法，都是前二世紀的民主運動的結果。所以我們敢說沒有英國的清教徒革命就沒有英國憲法中極重要的一部人權宣言；沒有法國大革命，也不會有民權與人權宣言；沒有美洲的獨立革命，也

不會有美國的憲法。所以近代意義的憲法是和代議制度，民主政治自由主義等同一爲資產階級創造的。

在近代憲法之前，當然已有過憲法，但是這和近代憲法是有很大的區別的。因爲近代民主的憲法起源于資產階級的革命運動，而在此以前的憲法却由不同的社會環境所產生，所以即使在形式上有許多相同的地方，但是在本質上却是大不相同的。

我們先拿古典的希臘羅馬的憲法來研究。我們雖然已找不到多少希臘羅馬憲法的文證，但是我們從他們的政治制度可以看出他們的確是有一種憲法的精神統治著的。希臘羅馬都是由氏族社會發展爲國家的，二者雖因時代前後的不同，在他們政治制度上也有差異，但是他們初期的政治制度有兩個共同點；即（一）保持氏族社會殘餘的民主精神和（二）面積很小的城市國家。這兩個條件便是憲法主義發展的好土壤。

近時的政治學者喜歡誇獎希臘羅馬的民主政治，但這並非希臘羅馬人特別偉大的地方，而是因為他們還保持氏族社會的一部份殘餘。現在我們來分別講一講希臘羅馬的憲法。

希臘的城市國家面積是很小的，這是一般希臘人所公認的，就是希臘最著名的政治哲學家也不能超越這種國家觀的範圍。亞里斯多德在討論國家的面積時，便說過國家要大得足以自給，同時還要小得使一切人民都能聚于一處開會。希臘人不知道代議制。在他們，每一個公民，同時就是兵士，法官，及議會中的會員。這正是氏族社會殘餘觀念。一切公民的直接參政就是古希臘的憲政的基礎。

羅馬的憲治比希臘更進一步，他最初也是一個小小的城市，周圍的地方還不及薩立一郡或羅得一島（蒲萊斯）。一般歷史家稱羅馬起初為一個君主國，然而實際上這個君主只是氏族的首領的後身罷了，所以當他不能滿足人民的要求時才能被很容易地趕走。在紀元前五百年左右，共和就開始了。羅馬憲法最初雖是

一個十足明確的政府規程，但牠的文字，無論在何處都找不出多少。牠也像英國的憲法，是人類記憶中或記載上的成例，律師或政治家的格言，風俗，習慣，理解，治理方面的信條，以及許多制定法構成的。

因為在羅馬曾發生長期的階級鬥爭，貴族——即以前氏族社會過渡到國家時的富有的成員，——和平民——即貧窮的成員——不斷衝突，直到平民獲得平等的權利，且專設護民官保障這些權利，鬥爭才告終止。所以在這共和憲法中，有三種因素，第一是君主政治的因素，代表這個因素的是執政官；第二是含在元老院中的貴族因素；第三是含在人民議會中的民治因素。這種三權鼎立的原則對於以後的政治是有很大的影響的。

希臘羅馬的人民都能參加政治生活，因為他們都有奴隸為他們服務；他們的生活資料都是由無公民資格的奴隸所生產的。正因為此，他們的文化才能發達，同時也正因為此，他們的民族才頹廢下來，而終至滅亡。他們的憲政也隨之而消

滅了。

西羅馬滅亡之後，在黑暗的中世紀，封建主義統治着，憲治主義當然不能得到發展的機會。但是因為民族國家首先是英法其次是西班牙的逐漸形成，近代憲法的兩個要件——民族主義和代議制的民主主義——也開始萌芽了。英格蘭和法蘭西兩國是最早建立起民族的國家的。所以含有貴族以下各階級的代表會議，也是首先在這兩國出現。英格蘭第一屆國會（其中有各州的騎士和各鎮的代表）是在一二六五年召集的。法蘭西的國會于一三〇二年召集。在十四世紀左右，西班牙王國的兩個前身亞拉岡和卡斯提爾兩國也各有一個會議，其中除貴族和教士的代表，還有各城區各鄉區的代表。中世紀國王之召集國會，並准許城鎮的代表參加，不過是爲了徵稅的便利，但這便是近代議會的雛形，更成爲近代憲政的發源。後來這個憲治主義的發展因爲專制主義的踴起而中斷，從一六六〇年到一七八九年史家稱爲「開明專制」時期。在法國，普魯士，奧大利專制發達到極端。

而中古末葉在西歐所播下去的憲政種子因此而就誤了收穫的時期。

二 近代憲法的發展

近代憲法的發展由英國的憲政出發；中間經過英美法三國革命的推動；更由十九世紀下半葉的民族運動所促進，到歐洲大戰後君主國家強烈崩潰，相率成立共和國家，而達于極點。這是一個很長的歷史，我們只能簡單地敘述幾件大事。

一般學者都認為英國的憲法運動由大憲章時代開始。大憲章雖然是一個貴族階級的憲法，但牠爲後世人指出一條爭取的道路。憲法是爲了保障某一羣人的權利的，而權利非鬥爭不能得到，因此要獲得憲法非爭取不可。英國初期憲政的特點便是代表人民的議會和君主間的不斷鬥爭。最初君主常常得勝，但後來隨着城市工商業者的富強，他們的經濟力量愈大，而他們對於政治權利的要求也愈高。一六二八年英皇批准權利請求書，限制「王座」。但這仍不能滿足人民要求而終

于爆發了第一次革命（一六四二年），在「共和」和「攝政」時代英國已有完全的成文憲法，可是又在「恢復帝政」後消滅了。

一六八八年光榮革命爆發，「權利宣言」乃在國會提出通過。許多政治學者認爲這個文件在憲法的原意上講，還不能夠稱爲一個憲法，但是我們覺得牠既然提出了英國政府的基本原則，那麼牠已成爲英國憲法的一部份。所以我們仍然認爲牠是英國憲政史上一個極重要的文件。因爲牠表明英國工商階級獲取政權之鬥爭的一大進步。

一六八九年以後英國憲法的發展，在兩次大門爭以後，較前順利多了。一般人都承認英國憲法在此以後有了重大的改變，其中最重要的有五點：第一，王權的縮小，資產階級不服君主來干涉他們，或用苛重的捐稅壓迫他們，只有限制王權。第二，內閣的進化，內閣閣員不由英王選任，而由國會產生並對國會負責。第三，下議院的民主化，下議院本應該是代表全體人民的機關，最初牠是很不民

主的，後來經過人民的不斷的要求，尤其勞動者的憲章運動（一八三七—一八四七年）乃逐漸民主化，自一八三二年改革法案起直到一九一八年最近一次的改革法案，普遍選舉逐漸實現了。第四，貴族院權力的縮小，這是貴族階級的衰落和資產階級代之而起的必然結果。第五，政黨制度的興起，這是兩世紀來英國政府實踐的產物，統治的階級巧妙地利用兩個大政黨來統治國民，遇有當權的一黨不能滿足人民要求時，便換其他一黨上台。這是緩和民心預防革命的一個好方法。

英國的憲法是不斷地發展着的，牠最大的特色便是顯著的柔性，能夠適應變動着的環境。這是多數舊學者所稱道的。我們也很有研究這個特殊的柔性的興趣。不過，我們要向讀者解釋的，不是英國憲法修改本身的柔性，而是英國治者階級的聰明決定了憲法的改變。他們知道與其完全不讓步而激起政治危機，不如對民衆讓步而預防革命的。所以他們在每次民衆運動的高潮後，常通過「改革案」以爲補救，這便說明了英國採取柔性憲法的原由。

美國革命和法國革命後的憲法是近代成文憲法的典範。但是也更加證明了近代憲法的有產者的特性。美國革命是因反對英皇政府的苛捐而起的。牠的目的是保護財產，所以由此產生的憲法也以此爲目的。憲法的開篇即獨立宣言，認爲政府「應以保障人民的安全和快樂爲標準」。更具體地說便是保護財產，和爲了這個目的的手段（如言論，集會……的自由等政治權利）。

法國革命也是爲了反對專制皇帝的侵犯人民的權利，其中最重要的一點也是反對苛捐和君王爲了達到這個目的所用的高壓手段。所以人權與公權宣言中說：「每一政治團體都在保障實際的和不能消滅的人權。這些權利便是：自由，財產，安全，和對於壓迫的抵抗。……」這正是法國第三等級保障他們的財產權的革命態度。

在這兩次資產階級的革命後，憲法運動大爲發展。後來民族主義和解放運動又大大影響了憲法的發展。到了十九世紀下半期，憲治運動又和德意的統一運動

配合起來發展。在意大利薩丁尼亞首先頒布憲法，因此薩王能得到人民支持進而統一整個意大利半島，并宣布薩丁尼亞的憲法爲整個意大利的憲法。在東歐，普魯士崛起，對外連戰勝三次。丹麥王因戰敗而被人民壓迫承認國會制，與匈兩國也爲了緩和國內抗議重訂新憲法；拿破崙第三的帝國覆滅之後，法蘭西第三共和國也成立了。即德意志帝國也頒布憲法。民族主義和憲治主義實在是分不開的，因爲牠們同是歐洲的資產階級所需要的呀。

後來民族主義運動又逐漸擴大到巴爾幹半島。那里的民族還屈處在土耳其專制主義的統治之下。一八三二年希臘獨立，其政府於一八六四年公佈憲法成立。一八七八年塞爾維亞，門的內哥羅，及羅馬尼亞也相繼獨立。一八七六年土皇也被迫頒布憲法，雖然不到兩年即行廢止，但一九〇八年青年土耳其黨又把這個憲法恢復。同年保加利亞也宣告獨立。到一九一四年，歐洲各國除俄國外都有憲法了。

最後憲法更隨民主主義侵入東方，日本明治維新是牠在東方的一個部份的勝利，隨後清朝皇帝也有頒布憲法之議了。

十八世紀下半葉和整個十九世紀是近代憲法發展的黃金時代。爲什麼會有這樣的發展呢？這當然是由于資產階級的抬頭的結果。我們不必引用什麼新學說，只要引證斯椿的近代歐洲憲法中的話已經可以充分說明了：

『「產業革命」起于十八世紀末葉的英國，是機械發明後應用動力于生產過程當中的結果。後來，牠又進而爲工廠制度和近代帝國主義的基礎。終則使社會上的力量和政治上的均衡發生重大的變化。當這個經濟革命發生于英國的時候，政治狀況自不免受其嚴重影響。牠永遠破壞了社會中農業階級（註：指封建的貴族階級）的優越，並且造成了一個新的中等階級（資本家）。

這個階級，要求政治權利的態度，一年堅似一年。』而近代憲法便是他們要求的結果。

三 戰後憲法的新問題

第一次世界大戰是人類史上最慘痛的一件事，牠給人類社會一個重大的創傷，這對於人類政治制度的一部份的憲法，當然有重大的影響。的確，在大戰後，世界各國的憲政起了很大的變動，尤其是近幾年來憲法上的變動更大。這里我們只能舉幾個最重要的問題來討論：第一憲法是神聖的呢，還是可以任意屈服的？第二個問題是舊的「民主」憲法需要修改麼？第三個問題是憲治主義還是獨裁主義？這三個問題對於今後憲法的發展是有生死的作用的，所以值得特別提出討論。

第一：人民對於憲法的態度究竟應該視爲神聖不可侵犯，還是可由人任意支配？政治學者關於這個問題的意見，各有不同。這種分歧在表面上似乎是學理之爭，然而實際上還是利益之爭。例如一個國家制定了一個憲法，當這個憲法于一

部份人有利時，他們當然認為是對的，是神聖不可侵犯的。另外有一部份人，如果覺得憲法于他們不利，當然要主張修改，甚至根本取消的。在歐戰以前這個論爭已經有了，然而在戰後，這種爭執更出之于行動。原因是今日的憲法是保護今日的治者階級的，但是因爲在大戰期間，牠們覺得民主的憲法常是牠們活動的阻礙，所以牠們自動地背棄憲法，例如關於人民權利的保障在大戰期間就幾乎完全被取消了。這是統治者一方面降低憲法的行爲。另一方面，在被治者，因爲憲法給他們的利益太少，或者甚至有損他們的利益，就不斷地要求更多的權利，主張推翻或廢棄這種憲法，而制定新的。因此民主的憲法便陷于兩面夾攻之中。二百年來，中等階級所誇耀的憲法到了此刻似乎已碰了壁，一方面他們自身要推翻牠，而另外一方面多數人似乎要採取別一條道路來實現牠們的要求。這的確是一個嚴重的問題。

第二：根據上述一點，使憲法適應新的環境實在是一個很重要的問題。在有

的國家中，如蘇聯，索性創造了與以往的憲法完全不同的新憲法（下節討論），牠當然不需要再把舊有的憲法改造，但在多數國家中憲法上的修改的確是不可避免的。歐戰後的憲法都似乎注意到「政府之社會的經濟責任」，這顯然告訴我們過去憲法只是給人民以法律的平等與自由已經不夠了，現在不能不顧到人民的生活問題，這一點便是戰後新憲法的特點。

麥克本和羅吉士在他們合著的憲政制度的新問題中說：「新憲法（指戰後各國的）都多多少少的有幾分社會主義的色彩。土地國有，礦山公營，失業救濟，以及改進鄉農的生活，都成爲當今的急務了。蘇俄的政策，當然是各國所反對的，但是各國于不自覺之中可也試行了洪水猛獸的布爾雪維克主義了」。麥羅兩氏的分析的前一半是對的，然而說各國試行了布爾雪維克主義，還有點過甚其辭。

戰後各國憲法的確帶有若干社會主義的色彩，但是色彩只是表面的而不是本質的，所以離開布爾雪維克主義還很遠。我們更不用害怕洪水猛獸了。

這個色彩的渲染，有兩種原因。第一是各國勞工運動的結果，第二是蘇聯憲法的影響。（見下節）歐洲大戰後，許多國家都發生革命，而且無一國家不有猛烈的勞工運動。良以四年大戰弄得民生焦憊，所以才有社會的不安。後來各國革命都告失敗而勞動運動也被平服，但反抗的勢力却在各國政治生活中發生了影響。新憲法的草成當然也有牠們的作用。在治者一方面是爲了緩和反抗，而在被治者方面則爲部份權利的取得。

試以德國威瑪憲法而論，就可明白了。莫萊在歐洲民主憲法一書中說：「若就新憲法的主要條文而言新憲法是自由黨和社會民主黨的產品」。我們知道德國社會民主黨是始終反對革命的，但牠要解決工界的反抗必須相當滿足他們的要求，因而主張這樣的憲法。同時自由黨也明白過去德政府高壓政策的失敗，便主張緩和的辦法。

上述的現象在憲章運動以後的英國憲法中已經存在，到了戰後更顯著地表現

出來。無疑地牠對於今後的憲法發展將起極重大的影響。

第三：憲治主義和民主政治是分不開的，正如專制主義和獨裁政治是分不開的一樣。戰後若干國家中獨裁政治的得勝，大大地打擊了憲治主義。意大利的莫索里尼，波蘭的畢蘇茨基首先實行獨裁，他們在表面上雖然仍保持憲法，然而他們已經根本取消了憲法中規定人民的一切權利。很顯然的，法西斯主義專政與憲治主義是相互衝突的。

近年以來，各國法西斯主義運動日盛，而憲法的危機也愈深了。最顯著的例子是一九三三年以後德國的事實。威瑪憲法是被一切政治學者認為「最完備的」民主的憲法的。牠賦予了最多的民衆以選舉權，較歐美各國任何憲法中所規定的普選權還要廣泛。而且牠更強調着國家的經濟與社會的責任，對於人民物質幸福的保障尤爲注意。所以威瑪憲法可說是戰後一切憲法中「最民主最帶有社會主義色彩」的憲法了。無怪乎許多改良家給牠很高的評價，而且希望在牠的實際施行

中，逐漸把資本主義國家轉變為社會主義國家，而沒有流血革命的痛苦。

這是一個很完美的理想，但在一九三三年完全破滅了，國社黨燒掉了國會，也燒掉了威瑪憲法，以及牠的創制者和擁護着的希望。於是乎獨裁主義對於民主政治和憲政主義的威脅才為一般學者所震驚了：憲治主義已在風雨飄搖之中了。

這不單德國一國如此，奧國一九三四年二月事變後的情形也大致相同。奧國的憲法在民主化上也是可與德國的媲美的，但是也被撕毀了。別的国家，如羅馬尼亞，希臘等國的憲治主義也先後破產，而在遠東的日本，憲治主義的基礎本不鞏固，到了近來，牠的基礎更加澈底為軍部法西斯主義所瓦解了。

即在一般憲政發達的國家，也有同樣的情形。英國國會通過煽惑治罪法幾乎剝奪了人民的自由權利，美國的大理院濫用牠的解釋憲法之權，引起今日總統與大理院間的衝突。法國國會也曾通過侵犯民權的法案，不過後來被打銷了。

所以一般人高喊「憲政的危機」，「獨裁反對憲治」等決不是恐嚇人的。這

正是國際政治潮流的趨勢。這個趨勢在若干國家中已經得勝，而且正在別的國家中突進着。

在這樣的情形下，就產生兩種不同的對於憲治主義的極端態度。一種仍然執迷過去的憲法神聖不可侵犯之說，以為憲法決不可推翻。即使在有的國家被推翻，至少在這些國家如英美法是不可推倒的。這種態度顯然完全沒有注意這三個國家中的反憲治主義的活動。還有一種態度是認為憲法根本要不得，索性撕毀了痛快。這種態度顯然就是擁護獨裁主義。

根據各國民衆對於憲政的態度來觀察，我們可知道牠們採取一種持中的態度，既不對憲法有多大的夢想，然而也不否定其一時的實用的價值。所以仍願維持民主的憲法，因為牠至少還承認保護民權，較獨裁主義之根本取消民權爲善。他們的立場使他們站在民主與憲法的一邊和獨裁主義奮鬥，這便是近時憲政主義的根本問題，因為這一交鋒的結果將決定牠的生或死。

四 蘇聯的新憲法

蘇聯的憲法在第一章第三節中已約略解釋了一下，現在要解釋的是最近通過的新憲法。蘇聯的布爾雪維克黨本來認為勞動階級的專政是暫時的，將來一定要過渡到一個沒有階級的社會。所以革命後的憲法也只是暫時的，牠的主要功用一面固在確立一個新的憲政原則。另一面却在保障新產生的政權，這就不能完全合乎現在的意義下民主了。現在因為該國一般的發展，尤其是新建設的勝利，已經確固地奠定了新社會的基礎，所以便有新憲法的產生。這個憲法是在該國領袖史太林的提議和直接指導下起草的（所以稱為史太林憲法），在通過之前，曾在各工廠，農場……討論，並提出修正，後經蘇維埃大會正式討論通過。根據憲法的條文，我們可舉出要點如下：

一、社會主義的經濟基礎。

在蘇聯人民看來，新憲法是建立在勝利的社會主義建設的基礎上的。經過了兩個五年計劃勝利的完成，蘇聯已消滅了一切剝削的根源，消滅了城市與農村的對立，而決定地進入一個沒有階級的社會主義社會。這個社會的基本特徵正如新憲法本身所指明的：

1. 工人農民完全平等，爲蘇聯的主人（第一章）。

2. 經濟基礎是社會主義經濟制度和生產手段和工具的社會主義所有權（第四章）。

3. 個人的所有權和物質幸福也得到保障。

4. 勞動是公民的義務，其原則爲「各盡所能，各取其值」。

二、社會主義社會的政治制度權力的分配極其協和統一。

1. 中央權力的劃分，採列舉制，凡屬中央以外的權利概劃歸地方政府。

2. 最高政務院分兩院，產生方法雖不同，並無權力的差別，故不致相互牽

制和衝突。

3. 無須三權分立，即是協和之表現。

4. 地方自治權力的提高。

5. 司法制度的完備和法律保障的強固。

三、公民權利的充分享受和公民義務的規定。

甲，關於公民的權利：

1. 工作權

爲他國所無。

2. 休息權

3. 個人所有權和物質幸福之保障。

4. 老年的給養，社會保險等。

5. 受教育的權利。

6. 公民的權利不問其民族與種族的不同，均爲平等。

7. 信仰與反對宗教的自由。

8. 言論出版，集會，結社，遊行，示威的自由。

9. 公民人身的不可侵犯。

10. 家宅的不可侵犯。

11. 庇護外國亡命者。

12. 婦女之特殊保護。

乙，關於公民的義務：

1. 遵守憲法，法律，服從勞動紀律。

2. 保護社會主義財產。

3. 軍役。

4. 保衛祖國。

關於公民的權利和一般的國家不同的地方，是關於公民的生活的保障，經濟

的權利是一切公民的權利的基礎，沒有經濟的權利，就根本談不上政治的權利，所以應把前者列在前面。

關於公民的義務並無納稅一項，別的國家的政府主要地依賴稅收維持，而賦稅往往成爲對於人民大眾的重大剝削。在蘇聯則無之，而其重要義務是保護社會主義財產。

以上幾點便是蘇聯新憲法的要點。再者和前次憲法相較還有兩點值得提出，第一爲選民之擴大，過去被剝奪選舉權的人均可恢復公權。普選乃能實現。第二，直接無記名的祕密投票，保障民權之真實行使。故一般人認爲新憲法與舊憲法相較，更爲民主。

對於蘇聯的新憲法的批評很多，有贊美到極點，有反對到極度。我們無需再加批評，只要看以後實行的結果如何就可知了。

第二章 中國的憲法問題

一 歷次制憲的檢討

關於憲法的一般問題和憲治主義的歷史發展，我們已經有了一個概念，現在我們要進一步來研究中國的憲治。

中國的制憲運動也有幾十年的歷史了。從清末立憲運動的萌芽到現在，我們看到憲法草案和正式憲法也已不少。最早的有光緒三十四年憲法大綱的頒布，辛亥年武漢起義後，清庭又有十九信條的頒布。及至進入民國，制憲運動更爲熱鬧，民初有臨時憲法性質的臨時政府組織大綱，和臨時約法，民國二年的天壇憲法草案，曹錕的「賄選憲法」，和民國十四年段琪瑞臨時執政的中華民國憲法草

案，以及汪精衛主持的「太原約法」和民國二十年國民會議制定的約法。這許多文件到現在可說是都已過去了，可以說在中國的政治生活中沒有實際的影響。一般人都認為中國歷次的制憲已失敗，許多文件也成了空文；而且廿餘年來的事實也證明了此點。

最近的憲法草案的起草者，立法委員吳經熊黃公覺兩先生在他們合著中國制憲史中批評過去制憲運動的失敗說「自從民國建立以來，曾于元年三月十一日公布中華民國臨時約法，三年五月一日公布中華民國約法，十二年十月公布中華民國憲法，二十年元月一日公布中華民國訓政時期約法，但因野心家藉以利便私圖，不顧人民需要；或因統治者欺騙民衆，藉以點綴昇平；或因選法者即改法之人，狐掘狐狸；或因大法雖已公佈，無誠意施行，致使國家根本大法等于具文；時至今日，仍無所謂真正憲法之產生；人民仍不得享受憲法的實惠」。

吳黃二委員在論及民權時更引證伍朝樞先生致孫哲生院長函：「軍閥專橫，

官吏恣肆，對於人民身體自由，任意蹂躪。往往無故加以拘禁。拘時固不經法定手續，拘後則審訊無期，又不開釋，致令久禁囹圄，呼籲無門。卽有戚友營救，除請託及賄賂外，更無途徑可尋。其結果有不宣布理由而逕于釋放者，亦有始終拘禁而不釋放者，甚至擅處私刑者，似此黑暗情狀，計惟吾國歷史上所謂亂世及歐洲中古時代始有之」。

在論及政治時，吳黃兩委員又引證二十二年元旦孫院長所發表之實行憲政意義與國民應有之常識一文中所言：「吾黨柄政數年，國人所期望于吾黨同志不可謂不殷。而吾黨同志朝夕致力于興革事業者也不可謂不勤。然而程其功效，計其時日，則不徒國人嘖有煩言，多致不滿，卽吾黨同志清夜捫思，反躬自問又何嘗不惶惶然愧汗無極耶。求其故，以爲無他，要在缺乏團結之「誠心」而已耳。試以數年來之政治情形觀之。其所以糾紛層出不窮者，莫不由于吾黨同志間之互相猜忌，以致小之則領袖各存歧志，而系派之鬭爭緣之而起，大之則因權利衝突，

演成政潮之起伏，而戰禍乃卒不能不困之而綿延。于是主義無由施行，建設無由推進。而人民疾苦則有增無已。

吳黃二委員接着就論到民族問題：「以言外患，則自二十年九一八以還，外侮日亟，國難日深，東北失陷，收復無期，由此看來，民國自建立以來，內憂外患之迫切，未有若今日之甚了。一般憂時之士咸以爲解倒懸之方，惟有對內團結，對外抵抗之一途」。他們更表示支持孫院長之抗日救國綱領，「集中民族力量，貫徹抗日救國之使命，于最近期間，籌備憲政之開始」。

吳黃二委員是中國的憲法專家，又是此次憲草的作者。他們對於憲政的批評，當然是十分精透的。過去制憲之失敗便在于軍閥官僚之阻遏，民權之不振，而今後制憲的成功與否，當然在于能否打破此種阻礙，能否發揮民權，而產生「民有，民治，民享」之憲法。

二 五權憲法的真諦

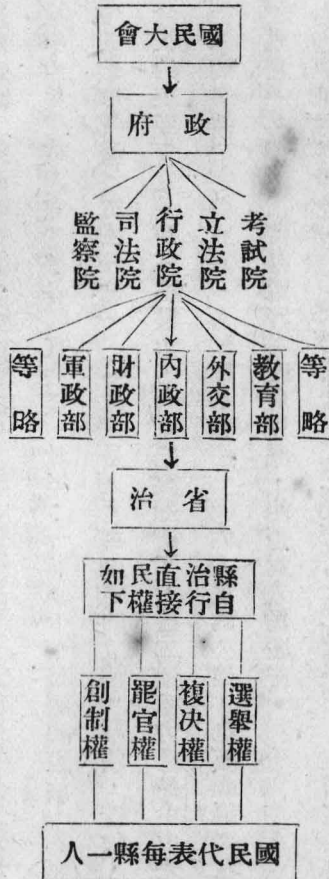
最近一次制憲的成績，便是廿五年五月五日立法院通過的憲法草案，其弁言明白聲明「遵照孫總理之遺教，制茲憲法」，所以我們在了解五五憲草的內容之前，首先要明白孫總理五權憲法的遺教。

孫中山先生在研究歐美各國憲法後，說道：「將來中華民國的憲法，是要創立一種新制度叫做「五權分立。」」這便是人人都知道的立法，司法，行政，彈劾，考試的五權分立，前三種權力，大家已經知道了，後二種權力是孫中山先生根據中國的國情決定分立的。考試權是要使「我們人民的公僕，都要經過考試不能隨便亂用」。彈劾權便是監督各政府機關，能否為人民服務。

他更詳細地解釋道：「大家要曉得五權憲法是兄弟創造的，五權憲法好像就是一部大機器……如果要想治理一個新國家，就不能不用這個新機關的五權憲

法。下面的圖便是憲法裡頭構造的制度，好像機關分配各部份一樣。

治國機關



「上面這個圖便是治國機關。除了憲法上規定五權分立之外，最要的就是縣自治，行使直接民權。能夠有直接民權，才算是真正的民權。……五權憲法，好像是一架機器，直接民權，便是這架大機器中的掣扣。人民要有直接民權的選舉權，要有罷官權。行政的官吏，人民固然要有權可以選舉，如果不好的官吏，人

民要有權可以罷免。甚麼叫是創制權呢？人民要做一種事業，要有公意可以創訂一種法律，或者是立法院立了一種法律，人民覺得不方便，也要有公意可以廢除，這個創法廢法的權便是創制權。甚麼是叫做複決權呢？立法院定了好法律，在立法院中的大多數議員通了過，人民可以用公意贊成通過，這個通過權，不叫做創制權，是叫做複決權。因為這個法律，是立法院立的，不過是要人民加以複決，這個法律才是能夠通過了。……」

在上面孫中山先生自己很明白地說明了五權憲法的根本內容，一方面是代替三個權的分立採用了五權，另一方面則是控制這五個權的直接民權，這樣才能保證五權憲法的澈底實現。

在國民政府建國大綱中，孫中山先生更具體地確定建設三民主義五權憲法的辦法，大綱中最重要的有以下幾條：

- 一、國民政府本革命之三民主義，五權憲法以建設中華民國。

二、建設之首要在民生，故對於全國人民衣食住行四大需要。政府當與人民協力，共謀農業之發展，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣，建築大計劃之各式屋舍，以樂民居，修治道路運河，以利民行。

三、其次爲民權，故對於人民之政治知識能力，政府當訓導之，以行使其選舉權，行使其罷官權，行使其創制權，行使其複決權。

四、其三爲民族。故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治，對於國外之侵略，政府當抵禦之，並同時修改各國條約，以恢復吾國際地位，國家獨立。

五、建設之程序，分爲三期，一曰，軍政時期，二曰，訓政時期，三曰憲政時期。

六、在軍政時期，一切制度悉逮于軍政之下。政府一面用兵力以掃除國內之障礙，一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家統一。……

八、在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治。其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，始成爲完全自治之縣。……

二十五、憲法頒布之日，既爲憲政告成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉，國民政府則于選舉完畢之後三個月解職而授政于民選之政府是爲建國之大功告成。

此外關於人民權利之保障，孫中山先生尤爲重視。他在十三年第一次全國代表大會宣言中說：「于此有當知者，國民黨之民權主義，與所謂『天賦人權』者

殊別，而所以適合于現在中國革命之需要。蓋民國之民權，唯民國之國民乃能享之，必不輕授民權于反對民國之人，使得藉以破壞民國。詳言之，則凡真正反對帝國主義之個人及團體，均得享有一切自由及權利，而凡賣國罔民以効忠于帝國主義及軍閥者，無論其爲團體或個人，皆不得享有此等自由及權利」。在同年國民黨政綱對內政策中，他又提出許多條款，保障民權；如「實行普遍選舉制，廢除以資產爲標準之階級選舉」，「確定人民有集會，結社，言論，出版，居住信仰之完全自由權」。此外如對於勞工，農民，婦女，兒童之特殊保護尤爲注意，因此外人咸稱中山先生之主義富有社會主義之特點，即中山先生本人也承認此點。

以上，我們不加一點解釋，完全用中山先生自己的言論來說明他的五權憲法。這樣讀者可完全正確地了解他的主張，而不受一點偏見的影響。總之，他的憲法，和他整個的主張一樣，是處處以民衆利益爲前題的，是處處以民族，民權，民生爲前題的。今日中國的政府與人民都應記住這一點，而且要力行才是。

三五五憲草之研究

現在全國人都知道我們將有一個憲法，而且這個憲法的草案已經在廿五年五月五日公佈。在未來的國民大會上，牠將被提出討論，通過。中國人民將有一個法律，不能不說是中國人民的幸福。但是我們將有怎樣的憲法，這個憲法有些什麼主要的內容，牠們能否滿足人民的要求？這幾點我們是急于要明白的。

這次立法院議定憲草可以分作六個階段。第一個階段爲初步草案時期，先由大會決定原則，後由主稿人七人起一初步草案。時爲自民國二十二年二月起，至二十二年十一月止。第二階段爲初稿起草時期，時爲自二十二年十一月起至二十三年三月止。于三月一日露布第一次之正式憲法草案初稿。第三階段爲初稿審查修正時期。時爲二十三年三月起，至二十三年七月止。先將收到之二百八十一件意見書，逐一審查，後將初稿逐條審查，修正完畢，是爲審查修正案。第四階段

爲第一次草案完成時期，時爲自二十三年七月起，至二十三年十月止。修正案提出大會討論，經開會八次，最後三讀通過。是爲立法院第一次議訂之草案。該草案當經呈報國府轉送中央審核。第五階段爲草案初次修正時期。時爲二十三年十二月起至二十四年十月止。二十三年十二月中央第四屆五中全會將立法院所訂憲法草案提出討論經決議交常會核議。二十四年十月中央常會始將草案遵照審查完竣。決定原則五項交立法院複議。二十四年十月立法院根據中央所訂五項原則修正，是爲立法院第二次議訂之草案。第六階段爲草案重加修正時期，時爲二十四年十一月起，至二十五年五月一日止，前項草案經四屆六中全會于二十四年十一月提五全大會。當經議決，授權五屆中央執委會，據大會通過重要憲草各提案，再加修正。并定于二十五年五月五日爲公布憲法草案之期。中常會就五全大會發交提案，分別錄納爲審議意見二十三點，交立法院討論。立法院據此對於草案再加修正。于二十五年五月一日大會三讀通過。全文共分八章，一百四十八條。這

就是立法院最後議訂之草案，並經國民政府于五月五日以明令公佈。所以一般人稱此次憲法草案爲「五五憲草」。

這項草憲的工作，自二十二年二月開始至二十五年五月始告完成，足足有三年多。據吳經熊先生說「這個長久時期乃是任何國的憲法會議對於制憲所費時間所趕不上的」。又據他的意見，這可說這個憲草的一個特色。

以後，吳黃二先生又指出這次憲草的幾大特色。茲一一略述如下：

(一)三民主義冠國體：「我們讀全部憲法草案，便知道其中最重要的一條，就是規定國體的一條。……『中華民國爲三民主義共和國』。從這一條，我們可知道我們的憲法的精神。我們的憲法是三民主義的憲法」。

(二)人民權利之保障：內有關於人民自由權利之限制，不採用憲法的限制而採用法律的限制。所謂憲法的限制，卽憲法一旦實行，人民隨有其自由，只受憲法的限制。但法律的限制，在憲法頒布後，尙待此類限制之法律頒布，人民才能

享受自由。而且人民自由既受立法的限制，對於人民權利的保障自然薄弱了。不過，人民應該犧牲個人之自由，以求團體的自由。

(三)創作的國民大會：關於國民大會一章，係根據孫總理所特創的政權與治權劃分的學說。人民可經過國民大會施行選舉，罷免，創制，複決四權。「有了四個民權，便可直接管理國家的政治」。

(四)五權制度：不用解釋，大家都知道在立法，行政，司法之外再加上攷試監察二權。

(五)元首的特殊作用；我們憲草里的大總統既非總統制里的大總統，也非內閣制里的大總統。他有兩種特權；(一)調整五院的作用；(二)發佈緊急命令。

(六)均權制度：中央與地方之關係，既不採用集中制也不採用聯邦制，而是採用均權制；即凡事務有全國之性質者劃歸中央，凡事務有因地制宜之性質者劃歸地方自治事項。

此外關於民生，教育等等也有特殊之條件，以加重國家保護及教育人民之責任。

所以根據吳黃二委員的意見，這個憲草是十分妥善的。但是憲草公布以來各方面的批評也很多。我們覺得這也是各方重視憲草的結果。對於各種各樣的批評，我們無法一一介紹，這裡我們只能就原則各點加一討論。

我們覺得對於一個憲草的批評最好不要單從細小之點，或從「純技術」的觀點出發，否則可爭論的地方勢必太多了。有許多報章什誌的批評正犯了這個毛病。這個毛病徒然引起論爭，于中國的制憲運動，恐無多大幫助。

所以我們主張要批評憲草應該從下列四點出發才是：

第一、從憲法學的，政治學的學理出發來批評，是否合乎數千年來人類政治經驗的結晶。

第二、從五權憲法和孫總理全部三民主義出發來批評，是否合乎總理遺教。

第三、從世界憲治發展的趨向和國人的要求出發，來批評是否合乎潮流。

第四、從其實用的可能性的估計出發，來批評所定的條文能否實現。

我們覺得這四個方向應該是殊途同歸的。因為幾千年來人類政治經驗發展的目標無非是「民權」，孫總理所主張的也正是「民權」，世界潮流的趨向也不過是「民權」，而最後從實用的觀點來看，就是關於人民權利之保障的條文，能否實現。

由此，人們所關心的約有三點：第一，人民之權利是否需要增加？第二，國民大會和政府機關以及總統的權力是否過大？第三，如何才能使憲法不成爲空文。

關於第一點，有人主張人民的權利不應用法律限制，（理由見特色二）。再人民的政治自由，尤其政治的表示與請願的權力須作更明白的規定，使反對的意見得有合法表示的機會。如獨立評論讀憲法修正編一文中所說「國內公私團體，

如果對他們相關的問題有所建議，政府應盡量採納」，要之，在民權不發達的中國，要保證民權的充分行使，各方面的意見關於民權方面的規定當然是愈明白，愈充分愈好。

關於第二點，與第一點相反，各方面又恐怕國民代表機關和政府機關的權力過大。國民代表機關的國民大會本應有最高的權力，「但在人民尙未能行使民權的中國，則人民代表的權力，在先以愈有限制爲愈妥」。（天津益世報社論）關於政府機關，尤其是總統的權力，各方均認爲所謂特殊的「總統的權力」已使總統的權力過大，成爲實際的總統制，甚或于行政之外更可控制司法考試兩院（自院長以下均由總統任命），此點一般人均恐怕有背五權憲法之原則。

但是以上兩點還只是原則上的檢討。最要者就是第三點，如何能保障憲法條文之實現。過去的經驗已經告訴國人，沒有人民的直接參加政治生活，一切憲法，不論條文多麼完備，內容如何民主，人民的權利是沒有保障的。所以要使民

治憲治勝利，必先使人民能施行民權。更具體地說，使人民真能參加制憲。大家都知道將來的憲法是由國民大會制定的。因此人民能否真正參加國民大會乃是此項制憲的生死關頭。

二十五年五月十四日公佈的國民大會組織法和國民大會代表選舉法告訴我們國民大會的代表是如何產生的，國民大會的代表當然就是人民的代表，照上面兩個法律的規定，其中第一，「中國國民黨中央執行委員，監察委員爲國民大會當然代表」。第二，國民黨候補中央執監委員，國民政府主席，國民政府委員，國民政府各院部會之長官，國民大會主席團特許之人員有列席之權，第三，國民大會代表候選人係由政府指定（選舉法第六，十三，十四，二十二，二十八，三十四，三十六，四十條）其次關於選舉監督，各省，市，及選舉區之選舉監督均由地方行政長官（各省之民政廳長，市之市長）擔任（四十三，四條），而投票管理員，監察員，和開票管理監察員又都由選舉監督派定（四十九條）。這兩點使

人想到政府對於國民大會之主持是否過當。一般人咸以爲這是一種過慮，因爲政府要人和爲他們所指定爲候選人的一定是國內知名之士，他們的當選似乎是很不成問題的，所以這種規定便成爲過份的保障，反會引起民間的懷疑。他們又以爲官吏監督選舉可以引起他們操縱選舉的危險。這也非過慮，確有事實證明。此外又有人覺得選舉運動沒有規定，表面上雖說是和英美各國不同，不許用運動費，實際上爲更無限制了。

以上幾點都是根據國民實際施行的原則而提出的。我們姑不用批評，只略述一下供政府與人民之參攷。據說在三中全會中已經有人提出注意并決定交立法院修改。我們相信，爲了執行孫總理遺教與滿足人民之要求，國民大會代表之選舉必須加以重大之改進（校稿時附註：最近立法院修正的幾點已經正式公佈了。大家已在報上看到，我們覺得當局的修改自然是爲了俯就民意，然而離開民主政治的原則還是很遠很遠的。）只有人民親自選出之代表才能真正代表他們，制定真

正合乎三民主義五權憲法亦即合乎人民要求之憲法，正如只有直接民權的行使才能保障人民直接管理國家政治一般。

四 中國人民應有立憲的常識

中國人民如要求憲法更合乎民主，更能代表他們的利益，那麼他們必須親自參加憲法的制定。但是不客氣地說，中國人民的文化水平很落後，關於憲政的知識尤其缺少，所以他們必須很快地努力獲得這一方面的知識。

他們需要知道憲法是什麼東西；憲法是如何產生的；憲法是如何發展到現在這個樣子的。到了現在，憲法上又發生了什麼新的問題。他們更需要知道中國的制憲問題，尤其是將來，人民要得到怎樣的憲法。這部書的目的便是供應他們關於這些問題的解答，使他們明瞭憲法，然後才能直接簡接地參加制憲。

憲政是以民治為特色，在訓政時期，由國民黨訓練人民，但是到了憲政時

代，他們要自治了。孫中山先生曾把沒有受過訓練的人民，比做劉阿斗，但是他並不希望人民做一世的劉阿斗，他們應該明白如何管理國家政治，而且真個起來管。

末了，我們引證孫院長實行憲政之意義與國民應有之常識的結語爲本書之結論：

「願憲政之實現，其艱鉅尤較軍政，訓政爲甚。苟國人以爲一經憲法之制定，公布施行，即可垂手而得憲政之良果，實屬大謬。蓋在國民政府準備憲政開始之前，國民黨同志對於憲政之設施所負之使命固屬倍增，而全國國民所負之責任亦較前爲重大。訓政時期之工作良否，尙可諉爲國民黨之責任，而憲政成績之好惡，則全國國民共負其責，不復能有所諉卸也。故國民必須提起全副精神，注意政治問題。同時以正當方式充分表現其意志。在消極方面，要能防閑政治上舊有之罪惡，使腐惡勢力，不能抬頭。而在積極方

面，更應督促政府進行建設事業以解除民生疾苦，然後始不負憲政之美名，與失提倡憲政之初意。苟重蹈民國初年之覆轍，徒爲政客造搗亂之機會，則非吾人所望于國民矣。……」

立法當局對國民參加憲政之期望既如此之殷，國人當猛起，負起推進憲政之責任，以期我中華民國成爲一真正的憲治國。願國人共起以赴之！

二十六年三月

參考書

Garner: Political Science and Government

Burgess: Political Science and Constitutional Law

Goodnow: Principles of Constitutional Government

Bryce: Studies in History and Jurisprudence

Munro: The Governments of Europe

The Government of the United States

Molotov: The Constitution of Socialism

孫寒冰譯 伽納：政治科學與政府（及顧敦錄譯本）

吳友三編譯 憲法原理

白鵬飛 憲法及憲政

張慰茲

憲法

麥克本
羅吉士

憲政制度之新問題

曾友豪

英國憲法政治小史

吳經熊
黃公覺

中國制憲史

孫中山

三民主義民權之部

建國大綱

建國方略

第一次全國代表大會宣言

美國蘇聯憲法原文

附錄

中華民國憲法草案

二十五年五月一日立法院通過二十六年五月一日立法院修正

中華民國國民大會受全體國民付託，遵照創立中華民國之孫先生之遺教，制
茲憲法，頒行全國，永矢咸遵。

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、湖南、湖北、四川、西康、河北、山東、山西、河南、陝西、甘肅、青海、福建、廣東、廣西、雲南、貴州、遼寧、吉林、黑龍江、熱河、察哈爾、綏遠、甯夏、新疆、蒙古、西藏等固有之疆域。

中華民國領土，非經國民大會議決，不得變更。

第五條 中華民國各民族，均爲中華民國族之構成分子，一律平等。

第六條 中華民國國旗，定爲紅地，左上角青天白日。

第七條 中華民國國都定於南京。

第二章 人民之權利義務

第八條 中華民國人民在法律上一律平等。

第九條 人民有身體之自由，非依法律不得逮捕拘禁審問或處罰。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，其執行機關應即將逮捕拘禁原因，告知本人及其親屬，並至遲於二十四小時內移送於該管法院審問；本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向執行機關提審。

法院對於前項聲請，不得拒絕，執行機關對於法院之提審，亦不得拒絕。

第十條 人民除現役軍人外，不受軍事裁判。

第十一條 人民有居住之自由，其居住處所，非依法律不得侵入搜索或封鎖。

第十二條 人民有遷徙之自由非依法律不得限制之。

第十三條 人民有言論著作及出版之自由，非依法律不得限制之。

第十四條 人民有祕密通訊之自由，非依法律不得限制之。

第十五條 人民有信仰宗教之自由，非依法律不得限制之。

第十六條 人民有集會結社之自由，非依法律不得限制之。

第十七條 人民之財產，非依法律不得徵用徵收查封或沒收。

第十八條 人民有依法律請願訴願及訴訟之權。

第十九條 人民有依法律選舉罷免創制複決之權。

第二十條 人民有依法律應考試之權。

第二十一條 人民有依法律納稅之義務。

第二十二條 人民有依法律服兵役及工役之義務。

第二十三條 人民有依法律服公務之義務。

第二十四條 凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受

憲法之保障，非依法律不得限制之。

第二十五條 凡限制人民自由或權利之法律，以保障國家安全，避免緊急危

難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者為限。

第二十六條 凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律懲戒外，應

負刑事及民事責任；被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。

第三章 國民大會

第二十七條 國民大會以左列國民代表組織之：（一）每縣市及其同等區域各選出代表一人，但其人口逾三十萬者，每增加五十萬人，增選代表一人，縣市同等區域，以法律定之；（二）蒙古西藏選出代表，其名額以法律定之；（三）僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之。

第二十八條 國民代表之選舉，以普通平等直接無記名投票之方法行之。

第二十九條 中華民國國民年滿二十歲者，有依法律選舉代表權，年滿二十五歲者，有依法律被選舉代表權。

第三十條 國民代表任期六年。

國民代表違法或失職時，原選舉區依法律罷免之。

月。

第三十一條 國民大會每三年由總統召集一次，會期一月，必要時得延長一

總統得召集臨時國民大會。

國民大會之開會地點，在中央政府所在地。

第三十二條 國民大會之職權如左：（一）選舉總統、副總統、立法院院長、副院長、監察院院長、副院長，立法委員、監察委員；（二）罷免總統、副總統、立法院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。

第三十三條 國民代表在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第三十四條 國民代表除現行犯外，在會期中非經國民大會許可，不得逮捕或拘禁。

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

第四章 中央政府

第一節 總統

第三十六條 總統爲國家元首，對外代表中華民國。

第三十七條 總統統率全國陸海空軍。

第三十八條 總統依法公布法律，發布命令，並須經關係院院長之副署。

第三十九條 總統依法律行使宣戰媾和及締結條約之權。

第四十條 總統依法宣布戒嚴解嚴。

第四十一條 總統依法行使大赦特赦減刑復權之權。

第四十二條 總統依法任免文武官員。

第四十三條 總統依法授與榮典。

第四十四條 國家遇有緊急事變，或國家經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統得經行政會議之議決；發布緊急命令，為必要之處置；但應於發布命令後三個月內，提交立法院追認。

第四十五條 總統得召集五院院長，會商關於二院以上之事項，及總統諮詢事項。

第四十六條 總統對國民大會負其責任。

第四十七條 中華民國國民年滿四十歲者，得被選為總統副總統。

第四十八條 總統副總統之選舉，以法律定之。

第四十九條 總統副總統之任期，均為六年，連選得連任一次。

第五十條 總統應於就職日宣誓，誓詞如左：

「余正心誠意向國民宣誓，余必遵守憲法，盡忠職務，增進人民福利，保衛

國家，無負國民付託，如違誓言，願受國法嚴厲制裁，謹誓。」

第五十一條 總統缺位時，由副總統繼其任；總統因故不能視事時，由副總統代行其職權；總統副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。

第五十二條 總統於任滿之日解職，如屆期次任總統尚未選出，或選出後總統副總統均未能就職時，由行政院院長代行總統職權。

第五十三條 行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾六個月。

第五十四條 總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職不受刑事上之訴究。

附

第二節 行政院

第五十五條 行政院爲中央政府行使行政權之最高機關。

第五十六條 行政院設院長副院長各一人，政務委員若干人，由總統任命之。

錄

前項政務委員不管部會者，其人數不得超過五十八條第一項所定管部會者之半數。

第五十七條 行政院設各部各委員會，分掌行政職權。

第五十八條 行政院各部部长，各委員會委員長，由總統於政務委員中任命之。

行政院院長副院長得兼任前項部長或委員長。

第五十九條 行政院院長副院長，政務委員，各部部长，各委員會委員長，各對總統負其責任。

第六十條 行政院設行政會議，由行政院院長副院長及政務委員組織之，以行政院院長為主席。

第六十一條 左列事項，應經行政會議議決：（一）提出於立法院之法律案預算案；（二）提出於立法院之戒嚴案大赦案；（三）提出於立法院之宣戰案媾

和案條約案，及其他關於重要國際事項之議案；（四）各部各委員會間共同關係之事項；（五）總統或行政院院長交議之事項；（六）行政院副院長各政務委員各部各委員會提議之事項。

第六十二條 行政院之組織，以法律定之。

第三節 立法院

第六十三條 立法院爲中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負其責任。

第六十四條 立法院有議決法律案預算案戒嚴案大赦案宣戰案媾和案條約案，及其他關於重要國際事項之權。

第六十五條 關於立法事項，立法院得向各院各部各委員會提出質詢。

第六十六條 立法院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第六十七條 立法委員，由各省蒙古西藏及僑居國外國民所製出之國民代表

舉行預選，依左列名額，各提出候選人名單於國民大會選舉之，其人選不以民國代表爲限：

(一) 各省人口未滿五百萬者，每省四人；五百萬以上未滿一千萬者，每省六人；一千萬以上未滿一千五百萬者，每省八人；一千五百萬以上，未滿二千萬者，每省十人；二千萬以上未滿二千五百萬者，每省十二人；二千五百萬以上，未滿三千萬者，每省十四人；三千萬以上者，每省十六人。

(二) 蒙古西藏各八人

(三) 僑居國外國民八人。

第六十八條 立法委員任期三年，連選得連任。

第六十九條 行政司法考試監察各院，關於其主管事項得向立法院提出議案
第七十條 總統對於立法院之議決案，得於公布或執行前提交複議。

立法院對於前項提交複議之案，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，但對於法律條約案得提請國民大會複決之。

第七十一條 立法院送請公布之議決案，總統應於該案到達後三十日內公布之。

第七十二條 立法委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

第七十三條 立法委員除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。

第七十四條 立法委員不得兼任其他公職，或執行業務。

第七十五條 立法委員之選舉，及立法院之組織以法律定之。

第四節 司法院

第七十六條 司法院為中央政府行使司法權之最高機關，掌理民事刑事行政訴訟之審判，及司法行政。

第七十七條 司法院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。

司法院院長對國民大會負其責任。

第七十八條 關於特赦減刑復權事項，由司法院院長依法律提請總統行之。

第七十九條 司法院有統一解釋法律命令之權。

第八十條 法官依法律獨立審判。

第八十一條 法官非受刑罰，或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職，非依法律不得停職轉任或減俸。

第八十二條 司法院之組織，及各級法院之組織，以法律定之。

第五節 考試院

第八十三條 考試院爲中央政府行使考試權之最高機關，掌理考試和銓敘。

第八十四條 考試院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。

考試院院長對國民大會負其責任。

第八十五條 左列資格，應經考試院依法考選銓定之：（一）公務人員任用資格；（二）公職候選人資格；（三）專門職業及技術人員執業資格。

第八十六條 考試院之組織，以法律定之。

第六節 監察院

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

第八十八條 監察院爲行使監察權，得依法向各院各部各委員會提出質詢。

第八十九條 監察院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第九十條 監察委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表，各預選三人，提請國民大會選舉之，其人選不以國民代表爲限。

第九十一條 監察委員任期三年，連選得連任。

第九十二條 監察院對於中央及地方公務員違法或失職時，經監察委員一人以上之提議，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院院長副院長之彈劾案，須有監察委員十人以上之提議，全體監察

委員二分之一以上之審查決定，始得提出。

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

第九十四條 監察委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

第九十五條 監察委員除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或拘禁。

第九十六條 監察委員不得兼任其他公職，或執行業務。

第九十七條 監察委員之選舉，及監察院之組織，以法律定之。

第五章 地方制度

第一節 省

第九十八條 省設省政府，執行中央法令及監督地方自治。

第九十九條 省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之。

第一百條 省設省參議會，參議會名額每縣市一人，由各縣市議會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一百零一條 省政府之組織，省參議會之組織職權，及省參議員之選舉罷免，以法律定之。

第一百零二條 未經設省之區域，其政治制度，以法律定之。

第一節 縣

第一百零三條 縣為地方自治單位。

第一百零四條 凡事務有因地制宜之性質者，劃為地方自治事項。

地方自治事項，以法律定之。

第一百零五條 縣民關於縣自治事項，依法律行使創制複決之權，對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉罷免之權。

第一百零六條 縣設縣議會，議員由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一百零七條 縣單行規章，與中央法律或省規章牴觸者無效。

第一百零八條 縣設縣政府，置縣長一人，由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

縣長候選人以經中央考試或銓定合格者爲限。

第一百零九條 縣長辦理縣自治，並受省長之指揮，執行中央及省委辦事項。

第一百一十條 縣議會之組織職權，縣議員之選舉罷免，縣政府之組織，及縣長選舉罷免，以法律定之。

第二節 市

第一百一十一條 市之自治，除本節規定外，準用關於縣之規定。

第一百一十二條 市設市議會，議員由市民大會選舉之，每年改選三分之一。

第一百一十三條 市設市政府，置市長一人，由市民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

市長候選人，以經中央考試或銓定合格者爲限。

第一百一十四條 市長辦理市自治，並受監督機關之指揮，執行中央或省委辦事項。

第一百一十五條 市議會之組織職權，市議員之選舉罷免，市政府之組織，及市長之選舉罷免，以法律定之。

第六章 國民經濟

第一百一十六條 中華民國之經濟制度，應以民生主義爲基礎，以謀國民生

計之均足。

第一百一十七條 中華民國領域內之土地，屬於國民全體，其經人民依法法律取得所有權者，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，得按照土地所有權人申報，或政府估定之地價，依法律徵稅或徵收之。

土地所有權人對於其所有土地，負充分使用之義務。

第一百一十八條 附着於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。

第一百一十九條 土地價值，非因施以勞力資本而增加者，應以征收土地增值稅方法，收歸人民公共享受。

第一百二十條 國家對於土地之分配整理，以扶植自耕農及自行使用土地人為原則。

第一百二十一條 國家對於私人之財富，及私營事業，認為有妨害國民生計之均衡發展時，得依法律節制之。

第一百二十二條 國家對於國民生產事業，及對外貿易，應獎勵指導及保護之。

第一百二十三條 公用事業，及其他有獨占性之企業，以國家公營為原則，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。

第一百二十四條 國家改良勞工生活，增進其生產技能，及救濟勞工失業，應實施保護勞工政策。

婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，施以特別之保護。

第一百二十五條 勞資雙方應本協調互助原則，發展生產事業。

第一百二十六條 國家爲謀農業之發展，及農民之福利，應充裕農村經濟，改善農村生活，並以科學方法，提高農民耕作效能。

國家對於農產品之種類數量及分配，得調節之。

第一百二十七條 人民因服兵役工役或公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當之救濟或撫卹。

第一百二十八條 老弱殘廢無力生活者，國家應予以適當之救濟。

第一百二十九條 左列各款事項，在中央應經立法院之議決，其依法律得以省區或縣市單行規章爲之者，應經各該法定機關之議決：（一）稅賦捐費罰金罰鍰，或其他有強制性收入之設定，及其征收率之變更；（二）募集公債，處分公有財產，或締結增加公庫負擔之契約；（三）公營專賣獨占，或其他有營利性事業之設定或取銷；（四）專賣獨占，或其他特權之授予或取銷。

省區及縣市政府，非經法律特許，不得募集外債，或直接利用外資。

第一百三十條 中華民國領域內一切貨物，應許自由流通，非依法律不得禁阻。

關稅爲中央稅收，應於貨物出入國境時征收之，以一次爲限。

各級政府不得於國內征收貨物通過稅。

對於貨物之一切稅捐，其征收權屬於中央政府，非依法律不得爲之。

第七章 教育

第一百三十一條 中華民國之教育宗旨，在發揚民族精神，培養國民道德，訓練自治能力，增進生活智能，以造成健全國民。

第一百三十二條 中華民國人民教育之機關，一律平等。

第一百三十三條 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。

第一百三十四條 六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。

第一百三十五條 已逾學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費。

第一百三十六條 國立大學及國立專科學校之設立，應注重地區之需要，以維持各地區人民享受高等教育之機會均等，促進全國文化之平衡發展。

第一百三十七條 教育經費之最低限度，在中央 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二十，其依法獨立之教育基金並予以保障。

貧瘠省區之教育經費，由國庫補助之。

第一百三十八條 國家對於左列事業及人民，予以獎勵或補助：（一）國內私人經營之教育事業，成績優良者；（二）僑居外國國民之教育事業；（三）於學術技術有發明者；（四）從事教育，成績優良，久於其職者；（五）學生學行俱優無力升學者。

第八章 憲法之施行及修正

第一百三十九條 憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。

第一百四十條 法律與憲法牴觸，無效。

法律與憲法有無牴觸，由監察院於該法律施行後六個月內，提請司法院解釋，其詳以法律定之。

第一百四十一條 命令與憲法或法律牴觸者無效。

第一百四十二條 憲法之解釋，由司法院爲之。

第一百四十三條 在全國完成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，選舉命任之：

(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。

第一百四十四條 在地方自治未完成之縣，其縣長由中央政府任免之。

前項規定，於自治未完成之市，準用之。

第一百四十五條 促進地方自治之程序，以法律定之。

第一百四十六條 憲法非由國民大會全體代表四分之一以上之提議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議，不得修改之。

修改憲法之提議，應由提議人於國民大會開會前一年公布之。

第一百四十七條 憲法規定事項，有另定實施程序之必要者，以法律定之。

憲政常識叢書

全套四十冊

金則人編

民主政治淺說	金則人著	實價二角
會議知識讀本	郭挹清著	實價二角
憲法知識讀本	劉平著	實價二角
選舉知識讀本	凌青著	實價二角
議會知識讀本	潘念之著	實價二角
政黨知識讀本	陳毅著	實價二角
地方自治讀本	劉孤帆著	實價二角
五院制度講話	陳烈生著	實價二角
公民權利講話	張毅著	實價二角
國民義務常識	陳鈞著	實價二角
國民經濟常識	張錫熾著	實價二角
國民納稅常識	吳小甫著	實價二角
國民軍事常識	趙鐵軍著	實價二角
國民政治手冊	諸家合編	實價二角

以上四十冊整套購買實價二元四角

憲政常識叢書出版社 天馬書局總經售

上海河南路永甯里

今日的東北

變成了敵人的鐵蹄下，過去了五年的東北，這四省已經明瞭了。我們如東北的政，活是統一的。今日東北的現狀，如何？對軍事的，政治的，經濟的，交通的，文化的，教育的，社會的，以及國際的，國內的，種種問題，都必須詳細的敘述。而本書的編者，在材料方面，確是下了極大的苦功，所以這本小書，不僅是東北同胞的必讀，也是全國同胞的必讀。全書五萬餘字，插圖三十餘幅。

實價四角

今日的蘇聯

這是一本關於蘇聯最近的情勢的記載，全書分五章，將蘇聯在各方面的情況，詳細的敘述。而本書的編者，在材料方面，確是下了極大的苦功，所以這本小書，不僅是蘇聯同胞的必讀，也是全國同胞的必讀。全書五萬餘字，插圖三十餘幅。

王悅芬編 實價七角

動亂中的西班牙

個世界有重大的戰事，與西班牙無關。但西班牙的動亂，卻是國際歷史中，一個極其重要的事件。本書詳細的敘述了西班牙動亂的經過，以及各方勢力的消長。全書共分五章，內容豐富，材料詳實。是研究西班牙動亂的必讀之書。

廠青譯

Harry Gannes
Theodore Rejard 合著

全書十五萬言
每冊實價五角

上海馬路書店印行

總發行所：上海河南路永寧里