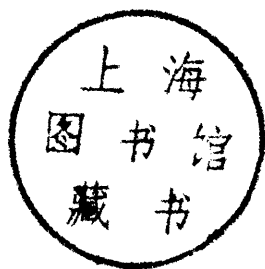


佈宣府政民國

義釋案草法憲國民華中

著編盛鳴金

行印局書界世



~~1521100~~

上海图书馆藏书



A541 212 0018 9137B

金鳴盛編著

國民政府
宣布

中華民國憲法草案釋義

世界書局印行

孫序

嘗謂非法治不足躋中國於現代國家之林，非立憲不足樹法治之基。

總理革命方略，其最終目標亦爲憲法之治。今憲法草案業經正式宣布，國民大會之召集亦有定期；是憲政之研究，實不容或緩已。本院受命議訂憲章，稿經七易，時逾三年。其間斟酌損益，反復辯難，頗費幾許心力。夫立法之良窳，依於制度之本質者半，繫乎踐行之誠意和毅力者亦半。草案所定，雖經本院與中央各同志鄭重考量，然後下筆；實則仍賴上下一心，力行以求其至善爾。金君鳴盛研究五權憲法頗具細心，起草時，中央及本院均資爲襄助。於草案討論經過及立法旨趣，知之最稔。憲法之效力既在力行，則是書之作，藉以宣傳於民間，俾易瞭解而便於奉行，當不無裨益也。故樂爲之序。時民國二十五年七月，孫科。

梁序

總理五權憲法之發明，爲政治學上一大貢獻。其理論之充實，制度之美備，自非尋常民治所可幾及。世之拘泥於三權憲法者，每以五權之制世無先例爲言。今茲五權憲法行將見諸實行，而垂爲環宇之表率，其刷新庸俗之耳目爲何如！惟是憲政之推行，殊非一紙法文所能爲役。國人苟無相當之訓練，與明確之認識，則徒法豈能以自行？此所以有訓政之措施，而草案議定後，又不得不廣爲宣傳也。草案之訂，幾經徵求國人之意見，歷時數年，方克蒞事。雖仍有待於國民大會之取決，然其綱目要當無大變易矣。凡我國人，於草案所定，自應悉心體會，由確知以立共信，俾作實施之固壘而爲之保障。金君鳴盛專攻憲法，又曾參伍起草之役。當本院第一次草案脫稿時，卽有釋義之作，於起草經過及各國憲法法例論述綦詳。茲金君復就月前改定之草案本前著，仍演爲釋義一書，經吳委員經熊逐條校正，行將問世。其博洽明暢，視前書蓋尤過之。國民大會討論憲法，及關心憲政問題者，其將以是書爲重要之參考乎？是爲序。

中華民國二十五年六月十日 梁寒操

自序

總理倡導五權憲法，垂數十年。今茲將由理論而見諸事實，吾黨同志及景仰總理主張者，其歡快爲何如！曩以憲法爲實施主義骨幹，而國人之悉心研究者寡；曾不自量，輒擬五權憲法創作論及試擬案一書，藉啓探討之端。數年來繼續研求，覺前此所論缺漏尙多；益知遺教之博奧與夫立法之匪易。立法院擬訂憲草，曾數度廣徵國人意見；不佞躬與纂述，尤感五權理論之未盡闡揚，每爲國人所誤解。草案條文，自不可無詳明之解釋，以爲「隨時宣傳於民衆」之具。二十三年十月，第一次草案完成後，曾竭三月之力，草成立法院議訂憲法草案釋義一書行世。該草案嗣經兩度修改，不佞亦均身與其役。今國民政府業將草案明令宣布，而首屆國民大會又卽將召集；是釋義之作，其需要之殷切，當更視前此爲甚。爰就前稿所述，本最近修正條文，逐條改纂一過，閱二十日而成書。前稿於議場辯難及各方論見之足以闡發立法旨趣

者，掇輯頗詳；間附管見，藉廣研討。此次仍本前旨，並將原案修改增刪之處，逐一提明，以資比照。原案第四十四條，前稿曾主張不如刪除；第七十一條，曾主張應加補充。本草案竊幸竟如不佞之所期，頗堪引以自慰！惟草案內容，仍不足資研究者。國民大會如能於百尺竿頭，更求精進，則此書之作，當不祇法文意義之宣揚而已。二十五年六月五日紹興金鳴盛

國民政府
府宣布
中華民國憲法草案釋義

編著說明

一 本書係就二十五年五月五日國民政府宣布之「中華民國憲法草案」而爲詮釋。吾國憲草成案頗多，故特予標明，以示區別。

二 本書取材，多採自立法院起草憲法時歷屆大會審查會之記錄，及中央審議憲草時之關係文書；間亦採國內外學者意見，及作者個人之理解。

三 本書除詮釋條文意義外，間述各國憲法法例，以資比較。草案擬訂時，各方重要論見，爲立法院所未採納者，亦經論列。並申述其未被採納之理由，以明經過。

四 草案條文認爲稍有罅漏，或前後互相出入之處，於詮釋外，並略予提明，或另附未見，以供讀者參考。其應以普通法另行補充，或現行法與憲法意不符之處，亦經擇要指明。

五 本書旨在宣傳，詮釋文字務求淺顯；除必要之說明外，並不雜繁奧之學理。

六 本書除就草案逐條詮釋外，並於各章各節之首，另文說明各該章節立法旨趣或要點。復於篇首另冠「緒論」以明草案起草之由來，經過及其特點。

七 本書釋義均經分段編定號次，自一號起至八百九十二號止。並分別將各號要點，摘列細目，以資省覽。其有前後互相參證之處，則以附註註明「參照某號」字樣，以便查閱。

國民政府
府宣布
中華民國憲法草案釋義

目錄

緒論

- 一 草案起草之由來……………一
- 二 草案久而始決之原因……………一
- 三 起草工作分兩大時期……………二
- 四 前期起草工作……………二
- 五 後期起草工作……………四
- 六 草案之特點一……………五
- 七 草案之特點二……………六
- 憲法前文……………一
- 八 憲法前文之意義……………一
- 第一章 總綱……………二
- 九 本章規定之要點……………三
- 一〇 國體之規定及其反對之主張……………三
- 一一 第一條之立法精神……………三

○一二	反對本條規定各主張之駁正	四
○一三	共和民主與統一之爭	五
○一四	共和二字之意義	五
○一五	主權屬於國民與源於國民不同	五
○一六	主權與政權之別	五
○一七	國民之界說	六
○一八	我國國籍法注重血統主義	六
○一九	各國關於國籍之憲法例	六
○二〇	領土包括領海及領空而言	六
○二一	省區包括市區在內	七
○二二	列舉式之用意	七
○二三	各省之序列	七
○二四	等字之意義	七
○二五	領土變更之意義	七
○二六	民族平等之理由	七
○二七	民族平等與人民平等	七
○二八	國旗之意義	八

○二九 首都之規定與行都及陪都……………八

第二章 人民之權利義務……………九

○三〇 民權與天賦人權……………九

○三一 直接保障主義與間接保障主義……………九

○三二 人權主義與近代法理不合……………九

○三三 民權墮失之原因與惡法之制裁……………一〇

○三四 直接保障規定之困難……………一〇

○三五 民權之分類……………一〇

○三六 人民之義務……………一一

○三七 他章所定之人民權利義務……………一一

○三八 平等之意義……………一一

○三九 種族之平等……………一一

○四〇 階級之平等……………一二

○四一 宗教之平等……………一二

○四二 男女之平等……………一二

○四三 職業之平等……………一二

○四四 身體自由……………一三

○四五	身體自由之限制	一三
○四六	依法律三字之涵義	一三
○四七	執行機關之範圍及其義務	一四
○四八	提審之聲請權	一四
○四九	提審票	一四
○五〇	執行機關不盡責之制裁	一五
○五一	提審法	一五
○五二	軍事審判與普通法院審判之劃分	一五
○五三	兩種審判之界限	一五
○五四	軍事審判以刑事爲限	一五
○五五	居所與住所及居住自由	一六
○五六	居住自由之限制	一六
○五七	遷徙自由及其限制	一六
○五八	遷徙之程序	一六
○五九	思想自由	一七
○六〇	思想自由之限制	一七
○六一	思想自由在刑法上之限制	一七

○六二	思想自由在特種刑事法規上之限制	一七
○六三	出版自由	一八
○六四	限制出版自由之法例及我國之現行法	一八
○六五	祕密通訊之自由	一九
○六六	通訊自由之限制	一九
○六七	信教自由	一九
○六八	信教自由之限制	一九
○六九	不信教之自由	二〇
○七〇	集會與結社之意義	二〇
○七一	集會與結社之種類	二〇
○七二	限制集會自由之法例	二一
○七三	我國限制集會自由之方法	二一
○七四	結社自由之限制	二一
○七五	限制結社自由之法例	二二
○七六	我國限制結社自由之方法	二二
○七七	財產自由與所有權之社會化	二二
○七八	財產自由之限制	二三

○七九	財產之徵用與徵收	二二三
○八〇	徵用徵收與徵發之別	二二三
○八一	徵用徵收與查封沒收之別	二二四
○八二	財產之查封	二二四
○八三	刑事上之財產沒收	二二四
○八四	逆產之沒收	二二四
○八五	違警罰之財產沒收	二二五
○八六	沒收與沒入之別	二二五
○八七	行政上及司法上之受益權	二二五
○八八	請願之意義及其程序	二二五
○八九	訴願之意義及其程序	二二六
○九〇	請願與訴願之區別	二二六
○九一	訴訟權之分類	二二七
○九二	民事訴訟之意義及其程序	二二七
○九三	刑事訴訟之意義及其程序	二二七
○九四	刑事告訴與自訴	二二八
○九五	行政訴訟之意義及其程序	二二八

○九六	監察上之舉發與刑事上之告發	二一九
○九七	政權與自由權及受益權之區別及其關係	二一九
○九八	政權之發生	二一九
○九九	選舉權與核選權	三〇〇
一〇〇	本法所定選舉權之範圍	三一
一〇一	選舉權與候選人考試	三一
一〇二	罷免權	三一
一〇三	罷免權之範圍與大罷免	三二
一〇四	罷免權行使之方法	三二
一〇五	抗免權與核免權	三二
一〇六	本法所定罷免權之範圍	三三
一〇七	監官權與監法權	三三
一〇八	創制權	三三
一〇九	創制權之範圍	三三
一一〇	創行權與核行權	三四
一一一	複決權	三四
一一二	複決權之範圍	三五

一一三	複決權之分類	三五
一一四	抗止權	三五
一一五	抗止權與創行權之關係	三六
一一六	核止權	三六
一一七	抗行權	三七
一一八	核行權	三七
一一九	獨立核行權	三七
一二〇	其他原因之核行權	三八
一二一	由於議會提交者	三八
一二二	由於政府提交者	三九
一二三	由於地方政府之抗行者	三九
一二四	本法規定監法權行使之範圍	三九
一二五	政權之分類	三九
一二六	應考權及其與服官權之關係	四〇
一二七	應考權與四種政權之區別	四〇
一二八	應考權與平等之原則	四〇
一二九	納稅義務	四一

一三〇	納稅須有法律上之根據	四一
一三一	納稅須使負擔公平	四一
一三二	服兵役之義務	四二
一三三	我國兵役現制	四二
一三四	服工役之義務	四二
一三五	工役法原則	四三
一三六	服公務之義務	四三
一三七	其他自由權利之概括規定	四四
一三八	革命權之存在問題	四四
一三九	限制民權之立法範圍	四五
一四〇	公務員違法侵害民權之制裁	四六
一四一	私人違法行為與職務上違法行為之別	四六
一四二	公務員之責任	四六
一四三	民權受侵害時之救濟	四六
一四四	國家賠償制	四七
	第三章 國民大會	四九
一四五	國民大會之性質	四九

一四六	國民大會與各國代議機關之比較	四九
一四七	政權與治權之劃分	四九
一四八	國民大會之政權不容離失本義	五〇
一四九	國民代表之產生	五一
一五〇	人口比例規定之原因	五一
一五一	同等區域之意義	五一
一五二	國民代表總數之估計	五二
一五三	國民代表選舉區規定之法意	五二
一五四	國民代表選舉之原則	五二
一五五	國民對於國民代表之選舉權取得資格	五三
一五六	教育資格之限制問題	五三
一五七	國民代表之候選資格	五三
一五八	年齡之計算	五四
一五九	國民代表之任期及其罷免	五四
一六〇	罷免國民代表不應以違反原選舉區之利益爲理由	五四
一六一	國民大會之常會與臨時會	五五
一六二	必須召集臨時大會之事實	五五

一六三	國民大會之開會地點	五五
一六四	國民大會之職權——選舉權	五六
一六五	總統之選舉問題	五七
一六六	本法採用間接選舉之理由	五七
一六七	主張直接選舉者之理由	五七
一六八	本問題之關鍵及核選制之採用問題	五七
一六九	國民大會之罷免權	五八
一七〇	對司法考試兩院院長之罷免	五八
一七一	對副總統及副院長之罷免	五八
一七二	對立法委員監察委員之罷免	五八
一七三	對立法監察兩院之大罷免	五九
一七四	因彈劾而生之核免權	五九
一七五	國民大會之創制權	五九
一七六	原則之創行制	六〇
一七七	國民大會核定之法案仍應公布但總統不得提交復議	六〇
一七八	原則之創行與現行制不同	六〇
一七九	國民大會之複決權	六〇

一八〇	複決之法律應作廣義解釋	六二
一八一	複決權之行使及不能抗行之法案	六一
一八二	國民大會之獨立核行權及其他原因之核行權	六一
一八三	複決權行使之程序	六二
一八四	國民大會之修改憲法權	六二
一八五	國民大會之其他職權問題	六二
一八六	國民大會職權不外四種政權	六三
一八七	國民大會行使創制複決與罷免三權不必集會	六三
一八八	國民代表之特權一	六四
一八九	國民代表之特權二	六四
一九〇	國民大會之組織及其職權行使之程序	六五
一九一	國民代表之選舉及罷免程序	六五
第四章 中央政府		
一九二	一般國家之政府體制	六七
一九三	五權憲法之政府體制	六七
一九四	五院之政治責任	六七
一九五	五院間之衡制	六八

一九六	內閣制之缺點·····	六九
一九七	三權憲法之缺點·····	六九
一九八	五院綜合機關之設置問題·····	六九
一九九	國府委員會設置之原因·····	七〇
二〇〇	對國府制之非議·····	七〇
二〇一	中央政治會議與國府·····	七〇
二〇二	綜合機關不應設置之理由·····	七〇
二〇三	綜合機關不必設置之理由·····	七一
二〇四	五院政府之另一設計·····	七一
	第一節 總統·····	七一
二〇五	元首與行政首領之分合問題·····	七一
二〇六	特設元首之史實及其必要·····	七二
二〇七	元首實權制之立法理由·····	七三
二〇八	主張元首虛權制者之理由·····	七三
二〇九	元首實權制之另一主張·····	七四
二一〇	三權憲法下之政治責任制度·····	七四
二一一	五權憲法下之政治責任制度·····	七五

二二二	五院制與總統制及內閣制之比較	七五
二二三	總統之元首大權——代表國家權	七六
二二四	總統不能代表政府之理由	七六
二二五	統率軍隊權	七七
二二六	軍制及軍額問題	七七
二二七	公布法律權	七七
二二八	拒絕公布之法例及本法之規定	七七
二二九	命令與法律之異同	七八
二二〇	行政命令之種類	七八
二二一	元首之大權命令與各院之院令	七九
二二二	副署之意義及其與內閣制之比較	七九
二二三	關係院院長之意義	八〇
二二四	四院之拒絕副署問題	八〇
二二五	關係兩院以上之拒絕副署問題	八〇
二二六	關係司法考試及監察三院之法律公布問題	八一
二二七	三院拒絕副署時之救濟	八一
二二八	立法院復議後三院再拒絕副署時之救濟	八一

二二九	關於本問題之另一主張	八二
二三〇	比說與五權制不相容	八二
二三一	此說之論據不能成立	八三
二三二	宣戰媾和及締約之意義	八三
二三三	總統之對外權	八三
二三四	宣戰權之限制	八三
二三五	限制締約權之各國法例	八四
二三六	本法所定締約權之限制	八四
二三七	變更領土之條約應經國民大會核定	八五
二三八	其他對外權	八五
二三九	戒嚴與解嚴之意義	八五
二四〇	戒嚴之各國法例	八六
二四一	我國之戒嚴制及本法所定戒嚴權之限制	八六
二四二	解嚴之宣告	八七
二四三	赦免權及大赦特赦減刑復權之意義	八七
二四四	大赦制不可廢之理由	八八
二四五	特種赦免制不可廢之理由	八八

二四六	赦免權之限制·····	八八
二四七	元首任官權之各國法例·····	八九
二四八	本法所定之總統任免官吏權·····	八九
二四九	其他官吏之任免問題·····	九〇
二五〇	任免權之限制·····	九〇
二五一	授與榮典權·····	九〇
二五二	緊急命令之意義·····	九一
二五三	得爲緊急處分之情形·····	九二
二五四	緊急事變與非常事變不同·····	九二
二五五	緊急命令之範圍·····	九二
二五六	緊急命令之各國法例·····	九三
二五七	本條所定之緊急命令制·····	九四
二五八	本條足資研究之點·····	九四
二五九	緊急命令須經行政會議議決之理由·····	九五
二六〇	五院院長會議機關之設置問題·····	九五
二六一	本條規定之作用·····	九七
二六二	總統之兩重責任·····	九七

二六三	違法責任與政治責任之別	九七
二六四	國民大會對總統之課責方法	九八
二六五	總統之民事責任	九八
二六六	總統之候選資格——國籍之限制	九八
二六七	年齡之限制	九九
二六八	其他限制問題	九九
二六九	總統選舉之法例及本法所採之方式	一〇〇
二七〇	選舉總統之程序	一〇〇
二七一	副總統之選舉程序	一〇一
二七二	總統之任期	一〇一
二七三	總統連任之限制	一〇一
二七四	副總統之任期	一〇二
二七五	總統就職之儀式	一〇二
二七六	宣誓與任期之起算	一〇二
二七七	宣誓之地點	一〇三
二七八	總統之缺職	一〇三
二七九	總統之代位與代理	一〇三

二八〇	設副總統之目的及不設副總統各國法例	一〇四
二八一	副總統設置之利弊及最近立法趨勢	一〇四
二八二	設副總統各國之法例	一〇五
二八三	設代理總統之法例	一〇五
二八四	各國法例關於總統缺職規定之比較	一〇六
二八五	十二年憲法之規定	一〇六
二八六	本條修訂之經過	一〇六
二八七	行政院院長代理之理由	一〇七
二八八	前後任總統不能啣接時之暫代程序	一〇七
二八九	停職日期應否補足之問題	一〇八
二九〇	行政院院長之代理期限	一〇八
二九一	總統之刑事責任	一〇八
二九二	元首不受司法管轄之特權	一〇八
二九三	不受特權保障之特殊罪行	一〇九
二九四	不分別罪行之法例	一一〇
二九五	議會審判總統之權限	一一〇
二九六	總統在任內之訴究程序問題	一一〇

二九七	總統在任內之訴究程序問題二	一一一
二九八	本條應予補充之文句	一一一
	第二節 行政院	一一一
二九九	行政院之性質及其與各國行政部分之比較	一一一
三〇〇	總統實權制與一般總統制之區別	一一二
三〇一	行政院與立法院之關係	一一三
三〇二	行政院與司法院之關係	一一三
三〇三	行政院與考試院之關係	一一四
三〇四	行政院與監察院之關係	一一四
三〇五	行政院與國民大會之關係	一一四
三〇六	行政院與省政府及各縣市間之關係	一一五
三〇七	行政院之定義	一一五
三〇八	行政院非總統之隸屬機關	一一五
三〇九	行政院長官之任免	一一七
三一〇	行政院院長之性質	一一七
三一—	政務委員制與英國之國務員	一一八
三一二	兩制之異點	一一八

三一三	反對本制者之理由	一一八
三一四	主張本制者之理由	一一九
三一五	不管部委員人數之限制	一一九
三一六	部會名稱之列舉問題	一二〇
三一七	委員會之存廢問題	一二〇
三一八	五院外獨立部會之廢除	一二〇
三一九	政務委員與各部會長官之關係	一二一
三二〇	院長副院長之自兼部會長官問題	一二一
三二一	行政院長官之責任與行政院責任之區別	一二一
三二二	行政院責任由總統擔當	一二二
三二三	與議會內閣制之比較	一二二
三二四	與總統內閣制之比較	一二二
三二五	三制總比較	一二三
三二六	本條爲政治責任而非違法責任	一二四
三二七	各別負責與連帶責任	一二四
三二八	行政院院長副院長之責任	一二四
三二九	不管部政務委員之責任	一二五

三三〇	各委員長與各部長之責任	一二五
三三一	行政會議與一般內閣會議之比較	一二六
三三二	行政會議之性質	一二七
三三三	行政會議決議之效力與總統之拒絕權	一二八
三三四	法律案提議之範圍	一二九
三三五	預算案與各院間之衡制問題	一二九
三三六	解決之方法	一三〇
三三七	省預算單位理論上不能成立	一三〇
三三八	事實上之困難	一三一
三三九	分省總預算之過渡辦法	一三一
三四〇	各省之局部分預算	一三一
三四一	總預算之編製方法	一三二
三四二	戒嚴案及大赦案之提議	一三二
三四三	涉外事件之提議及重要國際事項之範圍	一三三
三四四	行政院院長對立法院之議案咨送權	一三三
三四五	共同關係事項之意義	一三三
三四六	其他事項及總統之直接交議問題	一三三

三四七 行政院之組織……………一三四

第三節 立法院……………一三四

三四八 立法院之性質及其與各國議會之比較……………一三四

三四九 立法院與司法院之關係……………一三五

三五〇 立法院與考試院之關係……………一三六

三五一 立法院與監察院之關係……………一三六

三五二 立法院與國民大會之關係……………一三七

三五三 立法院與各省參議會之關係……………一三七

三五四 立法院與各縣市間之關係……………一三八

三五五 立法院之定義及立法權之範圍……………一三八

三五六 最高機關之意義……………一三九

三五七 立法院及立法委員與院長之責任……………一三九

三五八 立法權與國民大會之複決權問題……………一四〇

三五九 複決權擴充之必要……………一四一

三六〇 法律案之提議與國民大會之創制……………一四一

三六一 各院之提議及各省參議會之提議……………一四二

三六二 預算案之議決及其限制……………一四二

三六三	戒嚴大赦宣戰等案之議決	一四三
三六四	媾和及條約案之議決	一四三
三六五	廣義之法律案	一四三
三六六	議會之詢問權與質問權	一四四
三六七	立法院質問權之性質	一四四
三六八	質問權之範圍	一四五
三六九	立法院院長之產生不採互選制之理由	一四五
三七〇	立法院院長之連任及任期	一四六
三七一	立法院院長之職權	一四六
三七二	副院長之設置	一四六
三七三	立法委員之選舉及其採地域與人口比例制之原因	一四七
三七四	專門委員之刪改	一四七
三七五	立法委員總額之估計	一四八
三七六	預選制規定之理由	一五〇
三七七	不採閣選制之理由	一五〇
三七八	預選制與國民大會之選舉權	一五一
三七九	立法委員之候選資格	一五一

三八〇	立法委員之任期及連任	一五一
三八一	立法委員之缺職問題	一五一
三八二	立法院之解散改組	一五二
三八三	立法院院長與立法委員任期之參差	一五二
三八四	各院對立法院之提案權及其與各國法例之比較	一五二
三八五	各院提案權之比較	一五三
三八六	各院提案之程序	一五三
三八七	總統對立法院之抗議權應爲元首大權之一	一五四
三八八	抗議權與否認權之區別	一五五
三八九	抗議權之兩種法例	一五五
三九〇	本條規定之抗議制	一五六
三九一	出席委員與全體委員不同及本條之欠缺	一五六
三九二	抗議權與各院之關係	一五六
三九三	關係院之請求抗議問題	一五七
三九四	提請複決權規定之經過	一五八
三九五	本條規定之缺憾	一五八
三九六	提請複決權亦爲元首大權之一	一五九

三九七	總統抗議權之限制	一五九
三九八	法律案之公布爲立法程序之一	一五九
三九九	國民大會核定之案仍應由立法院送請公布	一六〇
四〇〇	應公布之法案範圍	一六〇
四〇一	公布法律之程序	一六一
四〇二	公布與施行之別	一六一
四〇三	公布日期之意義	一六一
四〇四	公布猶豫期間規定之用意及應補充各點	一六二
四〇五	立法委員之特權一	一六二
四〇六	立法委員之特權二	一六三
四〇七	限制議員兼職之各國法例	一六三
四〇八	立法委員兼職之限制	一六四
四〇九	兼職之例外	一六四
四一〇	業務之範圍	一六五
四一一	立法院之組織	一六五
·	第四節 司法院	一六五
四一二	司法院之性質與司法行政權之獨立	一六六

四二三	應獨立之理由一	一六六
四一四	應獨立之理由二	一六七
四一五	應獨立之理由三	一六七
四一六	五權分立與五院分立	一六七
四一七	司法院與考試院之關係	一六八
四一八	司法院與監察院之關係	一六八
四一九	司法院與國民大會之關係	一六九
四二〇	各級法院與地方政府之關係	一六九
四二一	司法院之定義及司法權之範圍	一七〇
四二二	司法審判權	一七〇
四二三	最高法院之設置問題	一七〇
四二四	行政審判制度之法例	一七一
四二五	將來之行政審判制	一七二
四二六	行政審判權移屬於監察院問題	一七二
四二七	司法行政部之設置問題	一七二
四二八	司法院院長之產生不採選舉制之理由	一七三
四二九	司法院院長之責任	一七三

四三〇	總統任命之意義	一七四
四三一	司法院院長之缺職及連任問題	一七四
四三二	司法院院長之赦免提請權	一七五
四三三	提請權之限制	一七五
四三四	司法院之法令解釋權	一七六
四三五	命令牴觸法律之糾正	一七六
四三六	地方規章牴觸法律之糾正	一七六
四三七	審判獨立之意義	一七七
四三八	審判獨立與司法行政	一七八
四三九	法官保障與審判獨立之關係	一七八
四四〇	法官在職保障之法例	一七八
四四一	法官免職之事由	一七九
四四二	免職與退休	一七九
四四三	法官之停職及復職	一七九
四四四	法官之升降轉調	一八〇
四四五	法官俸給之保障	一八一
四四六	其他保障	一八一

四四七	司法院之組織	一八一
	第五節 考試院	一八二
四四八	五權之分組與考試監察兩權獨立之必需	一八二
四四九	考試足救選舉之窮	一八二
四五〇	反對之主張	一八三
四五一	候選人考試之真義	一八三
四五二	平民政治兩大前提之動搖	一八三
四五三	以寡頭政治代替民治之主張	一八四
四五四	民權主義下之選舉與考試	一八四
四五五	考試與銓敘之關係	一八五
四五六	考試院與監察院之關係	一八五
四五七	考試院與國民大會之關係	一八六
四五八	考試院在各省之直轄機關	一八六
四五九	考試院與縣市之關係	一八六
四六〇	考試院之定義及考試權之內容	一八六
四六一	銓敘權之內容及其獨立之必要	一八七
四六二	考試院院長之產生及其責任	一八八

四六三	考試院院長之缺職及連任問題	一八八
四六四	考試與銓定爲兩種並行之程序	一八九
四六五	任用公務員之解釋	一八九
四六六	任用政務官不受考銓限制之例	一八九
四六七	任用政務官仍須銓定資格之例	一九〇
四六八	候選人之範圍	一九〇
四六九	專門職業及技術人員考試之意義	一九〇
四七〇	第三款人員資格毋庸銓定	一九〇
四七一	考試之種類	一九一
四七二	候選人應分別級類	一九一
四七三	候選人員考試之方式	一九二
四七四	公務員之資格不應以法律設爲例外	一九二
四七五	考試權之補充	一九三
四七六	考試院之任用否認權規定問題	一九三
四七七	考試院之降免否認權規定問題	一九四
四七八	考試院之組織	一九五
第六節	監察院	一九五

四七九	監察院之性質及其與考試院之比較	一九五
四八〇	彈劾權與懲戒權之離合	一九六
四八一	議會彈劾權之性質及其法例	一九六
四八二	御史彈劾權之性質及其與議會彈劾權之比較	一九七
四八三	監察院彈劾權之性質	一九八
四八四	高一涵氏反對監察權獨立之主張	一九八
四八五	高氏論據之駁議一	一九九
四八六	高氏論據之駁議二	二〇〇
四八七	高氏論據之駁議三	二〇〇
四八八	高氏論據之駁議四	二〇一
四八九	梅思平氏反對監察權獨立之主張——其所持見解一	二〇一
四九〇	梅氏所持見解二	二〇一
四九一	梅氏所持見解三	二〇二
四九二	梅氏見解之駁議一	二〇二
四九三	梅氏見解之駁議二	二〇三
四九四	梅氏見解之駁議三	二〇三
四九五	梅氏見解之駁議四	二〇五

四九六	監察權與司法權之比較及其獨立之必要	二〇五
四九七	監察院與國民大會之關係	二〇五
四九八	監察院在各省之直轄機關及其與縣市之關係	二〇六
四九九	監察院之定義及監察權之內容	二〇六
五〇〇	懲戒權歸屬變更之經過	二〇六
五〇一	懲戒機關不宜分立	二〇七
五〇二	中央大員不受懲戒機關管制及懲戒機關劃一之必要	二〇八
五〇三	地方懲戒機關	二〇八
五〇四	懲戒機關之分級問題	二〇九
五〇五	懲戒機關與銓敍部之關係	二〇九
五〇六	懲戒處分之種類及懲戒機關之權限	二〇九
五〇七	公務員因地位性質不同而有處分之別	二一〇
五〇八	本法所定之各種政務官	二一〇
五〇九	縣長及市長之懲戒	二一〇
五一〇	現制若干政務官不適用之懲戒處分	二一一
五一一	聘任人員及臨時人員之懲戒處分	二一一
五一二	懲戒機關辦案之原則	二一一

五二三	懲戒處分之執行	二一一
五二四	執行懲戒之機關不得拒絕執行	二一一
五二五	懲戒處分之執行與審計之關係	二一二
五二六	彈劾案之科刑權移屬於監察院之主張	二一二
五二七	此種主張不能成立之理由	二一三
五二八	財政上之事前監督與事後監督	二一三
五二九	審計爲財政上之事中監督	二一四
五二〇	審計權之內容	二一四
五二一	審計權及於地方之範圍	二一四
五二二	監察院之決算承認權	二一五
五二三	監察院審查決算之程序	二一五
五二四	監察院之責任	二一六
五二五	監察院質詢權與議會質問權之比較	二一六
五二六	質詢權非違法行爲之事前監督	二一七
五二七	質詢案提出之程序	二一七
五二八	質詢案提出之時序問題	二一八
五二九	監察院院長之產生問題及其任期	二一八

五三〇	監察院院長之職權	二一九
五三一	副院長之設置	二一九
五三二	監察委員之選舉及其與立法院委員之比較	二一九
五三三	監察委員之名額及預選之法意	二一九
五三四	監察委員之候選資格	二二〇
五三五	監察委員之任期及連任	二二〇
五三六	監察委員之缺職問題	二二〇
五三七	受彈劾之人員問題	二二一
五三八	民選代表及議員無彈劾之可能	二二二
五三九	地方公務員之範圍問題	二二二
五四〇	監察院長官之互相糾彈問題	二二三
五四一	雇員職工及軍人應除外	二二三
五四二	受彈劾之行為問題	二二三
五四三	違法之法應作廣義解釋	二二三
五四四	違法行為必須與公務員之職務有關	二二四
五四五	違法行為之分類與責任	二二五
五四六	失職行為之解釋問題	二二五

五四七	政務官之不當行為不容假失職名義濫予糾彈	一一二五
五四八	事務官不盡職守之行為亦不容假失職名義予以彈劾	一一二六
五四九	失職行為均可以違法行為包括之	一一二六
五五〇	違法與失職行為劃分之標準問題及失職行為之刪除	一一二七
五五一	彈劾案之提議及審查	一一二七
五五二	提議委員與審查委員不得合併	一一二八
五五三	監察委員多數出缺時之彈劾問題	一一二八
五五四	監察委員不足十人時之補救	一一二九
五五五	彈劾案提送之程序	一一二九
五五六	彈劾案經審查不能通過時之救濟	一一二九
五五七	審查委員之分配問題	一一三〇
五五八	已提議之彈劾案不得撤回	一一三一
五五九	中央大員彈劾案之受理與處分	一一三一
五六〇	本條之規定與刑事責任無關	一一三一
五六一	本條規定之欠缺	一一三二
五六二	本條應補充之文句	一一三二
五六三	大員行政上之違法責任已吸收於政治責任中	一一三三

五六四	德國總統責任之分析	一一三三
五六五	草案規定總統責任之分析	一一三四
五六六	政治責任與行政上違法責任混和之用意	一一三四
五六七	副總統及副院長之彈劾問題	一一三五
五六八	國民大會閉會期內之彈劾方法	一一三六
五六九	臨時大會不能召集時監察院不得撤回其彈劾案	一一三六
五七〇	監察院請求總統召集臨時國民大會問題	一一三六
五七一	普通公務員關係犯罪行為之彈劾案受理問題	一一三七
五七二	受理彈劾案之各國法例	一一三七
五七三	法院直接受理彈劾案之必要	一一三八
五七四	法院受理彈劾案與檢察官職權並無衝突	一一三九
五七五	法院受理彈劾案可附帶解決公務員之賠償責任	一一四〇
五七六	監察院不享有偵查權	一一四〇
五七七	監察院與檢察官及法院之關係	一一四〇
五七八	監察委員之特權一	一一四一
五七九	監察委員之特權二	一一四一
五八〇	監察委員兼職之限制	一一四二

五八一	監察院之組織	二四二
第五章 地方制度		
五八二	地方有兩種體例	二四三
五八三	民治國之地方必須有自治權	二四三
五八四	地方之分級及歷代地方制沿革	二四三
五八五	自治團體之兩種方式	二四四
五八六	各國自治制度之比較	二四五
五八七	我國近代之地方制	二四五
第一節 省		
五八八	省區之由來及其固有之性質	二四六
五八九	疆吏自主與人民自治	二四六
五九〇	省自治之淵源	二四六
五九一	國初之省財政	二四七
五九二	訓政時期之省制	二四七
五九三	現行省制之弊	二四七
五九四	妨礙國家之統一	二四七
五九五	妨礙縣自治之完成	二四八

五九六	五權系統之混淆	二四九
五九七	省權龐大之總因	二四九
五九八	省應有自治權之主張	二五〇
五九九	省不應有自治權之理由一	二五〇
六〇〇	省不應有自治權之理由二	二五〇
六〇一	省不應有自治權之理由三	二五一
六〇二	省制起草之經過	二五一
六〇三	兩大時弊之改革	二五一
六〇四	省財政之改革	二五二
六〇五	省內之五權系統	二五二
六〇六	省參議會之設置與省自治無關	二五二
六〇七	省行政機關及其職權	二五三
六〇八	省政府與中央之關係	二五三
六〇九	省政府與各縣市之關係	二五四
六一〇	省縣間之中間區域問題	二五四
六一一	不規定省之定義之理由	二五四
六一二	恢復省長制之理由	二五四

六一三	省長之產生	二五五
六一四	省長之責任	二五五
六一五	省長之任期及連任	二五六
六一六	省參議會之性質及其組織之原則	二五六
六一七	省參議員之人選	二五六
六一八	省參議員之罷免	二五七
六一九	省參議會職權	二五七
六二〇	省參議會職權與各院之關係	二五七
六二一	分省總預算之建議	二五八
六二二	局部分預算之建議	二五八
六二三	省參議會不掌決算權之理由	二五九
六二四	立法建議權之性質及其作用	二六〇
六二五	立法建議失敗之救濟	二六〇
六二六	規章之一般體性	二六一
六二七	省單行規章之性質	二六一
六二八	省令與省規章之牴觸問題	二六二
六二九	行政建議權之性質	二六二

六三〇	行政建議權與立法建議權之關係	二六三
六三一	彈劾建議權之性質	二六三
六三二	彈劾建議權與省長之政治責任	二六四
六三三	省長交議事項之內容及其議決權之性質	二六四
六三四	省參議會職權之分類	二六四
六三五	省政府及省參議會之組織	二六五
六三六	省參議員之選舉與罷免程序	二六五
六三七	蒙藏之地方制度	二六五
六三八	劃入省區之蒙古地方制	二六六
	第二節 縣	二六六
六三九	古代之縣制	二六六
六四〇	我國地方自治之淵源	二六六
六四一	縣爲最愜當之自治單位	二六七
六四二	國人無自治觀念之原因	二六七
六四三	團體生活與國家生活	二六八
六四四	團體生活不能牴牾國家生活	二六八
六四五	地方自治團體之意義	二六九

六四六	自治與民治·····	二六九
六四七	自治與官治·····	二六九
六四八	科員政治·····	二七〇
六四九	縣自治之重要·····	二七一
六五〇	地方自治團體之要素·····	二七一
六五一	縣制與省制之比較·····	二七二
六五二	自治單位之意義·····	二七二
六五三	縣市同等區域性質之補充規定·····	二七三
六五四	均權制度設計之經過·····	二七三
六五五	集權與分權·····	二七三
六五六	由分權而集權一·····	二七四
六五七	由分權而集權二·····	二七四
六五八	由集權而分權·····	二七五
六五九	均權制與分縣自治·····	二七六
六六〇	均權之意義·····	二七六
六六一	均權與政權·····	二七七
六六二	均權與治權·····	二七七

六六三	均權之實質	二七八
六六四	自治權之範圍一	二七八
六六五	自治權之範圍二	二七九
六六六	縣民之直接民權	二八〇
六六七	直接民權之運用	二八一
六六八	縣長之罷免	二八一
六六九	縣議會之性質	二八一
六七〇	縣議會職權	二八二
六七一	縣預算決議權	二八二
六七二	縣決算承認權	二八三
六七三	課稅權	二八三
六七四	地方課稅權之限制	二八三
六七五	縣財產之經營處分權	二八四
六七六	審計權	二八四
六七七	地方審計之法例	二八五
六七八	單行規章制定權	二八五
六七九	縣單行規章與縣令	二八五

六八〇	縣政建議權	二八六
六八一	縣長交議事項審議權	二八六
六八二	質問權	二八六
六八三	質問權之補充規定	二八七
六八四	試免權與彈劾權	二八七
六八五	縣議會職權總述	二八七
六八六	縣議會之附帶職權	二八八
六八七	縣單行規章制定之限制	二八八
六八八	縣單行規章與省令	二八九
六八九	自治團體執行機關組織之法例	二九〇
六九〇	縣執行機關之組織	二九〇
六九一	縣長候選名單及其避籍問題	二九一
六九二	縣長之兩重身分	二九二
六九三	縣長之縣政執行權	二九二
六九四	自治政府組織之法例	二九三
六九五	縣長與縣議會間之關係	二九三
六九六	縣自治權執行之監督	二九四

六九七	縣長之中央行政執行權	二九五
六九八	縣組織問題	二九五
	第三節 市	二九六
六九九	市之發生與發達	二九六
七〇〇	我國之都市	二九六
七〇一	市自治之淵源	二九七
七〇二	現行市制	二九八
七〇三	市縣不可偏廢	二九八
七〇四	市自治與縣自治	二九九
七〇五	市之性質	二九九
七〇六	市議會與縣議會	三〇〇
七〇七	市議員參差改選之理由	三〇〇
七〇八	市執行機關之組織	三〇〇
七〇九	市長之職權	三〇〇
七一〇	市組織問題	三〇一
	第六章 國民經濟	三〇二
七一一	個人主義之憲法與社會主義之憲法	三〇三

七一二	三民主義與社會主義	三〇三
七一三	本章規定之要點	三〇四
七一四	經濟制度之總原則	三〇四
七一五	土地私有之原始	三〇四
七一六	土地私有之害	三〇五
七一七	土地公有之原則	三〇五
七一八	土地公有激進法之失敗	三〇六
七一九	失敗之原因	三〇六
七二〇	土地公有之條件	三〇六
七二一	由私有漸進爲公有之方策	三〇七
七二二	所有權之社會化	三〇七
七二三	照價徵稅	三〇八
七二四	定地價之方法	三〇八
七二五	照價收買	三〇九
七二六	照價徵稅與照價收買足以促成土地公有	三〇九
七二七	土地徵收與照價收買	三〇九
七二八	土地之充分使用	三一〇

七二九	礦及天然力應與土地分離	三二〇
七三〇	漲價歸公之原則	三二一
七三一	漲價歸公之例外	三二一
七三二	不勞而獲之漲價應全部歸公	三二二
七三三	漲價之原因與土地增值稅	三二二
七三四	增值總額之計算	三二三
七三五	增值總額與征稅實額及稅率	三二三
七三六	自用鄉地之免稅	三二四
七三七	估定地價之必要	三二四
七三八	本條文句稍有欠缺	三二四
七三九	耕者有其田之意義	三二五
七四〇	另一種解釋	三二六
七四一	平均地權足以促成耕者有其田	三二七
七四二	自耕農之所有權及使用權	三二七
七四三	扶植自耕農之間接方法	三二八
七四四	二五減租	三二八
七四五	減輕地稅	三二八

七四六	直接貸款	三一九
七四七	住者有其屋	三一九
七四八	節制私人資本與平均地權	三一九
七四九	節制私人資本不容激進	三二〇
七五〇	節制資本與社會改良主義	三二一
七五一	節制私人資本之方法	三二一
七五二	私人企業之獎進	三二二
七五三	獎勵私人企業與節制資本	三二二
七五四	私人企業之範圍	三二二
七五五	對外貿易之統制與保護	三二三
七五六	發達國家資本之理由與目的	三二三
七五七	公營事業之例外	三二四
七五八	勞工保護	三二四
七五九	勞資協調	三二五
七六〇	產業自治	三二五
七六一	農業環境之改良	三二六
七六二	農業科學化	三二六

七六三	農業科學化之歧途·····	三二七
七六四	農業生產之統制·····	三二七
七六五	政治的勞工之救卹·····	三二八
七六六	老弱殘廢之救濟·····	三二八
七六七	課稅權之限制·····	三二九
七六八	省稅問題·····	三三一
七六九	募債權及財產處分權之限制·····	三三一
七七〇	地方募集外債之限制·····	三三一
七七一	公營事業經營權之限制·····	三三二
七七二	特許經營權之限制·····	三三二
七七三	國際之貨物流通與國內之貨物流通·····	三三三
七七四	裁釐與各省統制經濟·····	三三三
七七五	關稅單一之原則·····	三三四
七七六	國內貨物通過稅之例外·····	三三四
七七七	他種貨物稅之征收權·····	三三五
	第七章 教育 ·····	三三七
七七八	本章規定之旨趣·····	三三七

七七九	古代教育與近代教育	三三七
七八〇	三民主義之教育	三三八
七八一	無償制之實行	三三八
七八二	我國教育宗旨之變遷	三三九
七八三	本條所定之教育宗旨	三四〇
七八四	教育機會平等之涵義	三四〇
七八五	教育統制之意義	三四一
七八六	國家限制私立教育機關之法例	三四二
七八七	我國私立教育機關之限制	三四三
七八八	教育機關之範圍	三四四
七八九	基本教育之意義	三四四
七九〇	各國學齡規定之比較	三四四
七九一	學齡之研究	三四五
七九二	我國基本教育年期之向例	三四五
七九三	各國基本教育年期之比較	三四六
七九四	本條基本教育年期之解釋	三四七
七九五	基本教育免費之法例	三四七

七九六	我國基本教育之狀況	三四八
七九七	基本教育阻滯之原因	三四八
七九八	本條所定之免費制	三四九
七九九	本條規定之問題	三四九
八〇〇	未成人之補習教育	三五〇
八〇一	已成人之補習教育	三五〇
八〇二	補習教育之年期問題	三五〇
八〇三	全國高等教育之平等發展	三五二
八〇四	蒙藏教育之啓發	三五二
八〇五	教育經費規定之必要	三五三
八〇六	中央教育經費之成數	三五三
八〇七	近四年中央教育經費在預算總額中之地位	三五四
八〇八	中央教育費與兩大支出外之他種政費	三五六
八〇九	中央教育費與債務費預備費及補助費	三五七
八一〇	中央教育費與軍費	三五七
八一一	中央教育費成數推算之問題	三五八
八一二	中央教育費與財務費	三五九

八一三	中央教育費與經濟建設費	三六〇
八一四	各國中央教育經費之成數	三六一
八一五	省區教育經費規定之用意	三六五
八一六	教育事業之主管問題	三六六
八一七	聯邦國之教育事業及其經費	三六六
八一八	聯邦制與現行之省制	三六八
八一九	各省區教育經費現況	三六八
八二〇	公安費與行政費之節減	三七〇
八二一	省教育經費比例適用之問題	三七〇
八二二	縣教育經費需要之殷切	三七〇
八二三	江浙兩省之縣教育經費	三七〇
八二四	美日二國之地方教育費	三七三
八二五	基本教育及補習教育經費之補助問題	三七四
八二六	教育基金之保障	三七五
八二七	教育經費之獨立問題	三七五
八二八	貧瘠省區教育經費之補助	三七五
八二九	私營教育事業之獎進	三七六

八三〇	僑民教育之獎進	三三七
八三一	學術研究之獎進	三三七
八三二	優良教師之獎勵	三七八
八三三	補助清寒子弟求學之法例	三七八
八三四	我國現行之補助制	三七九
第八章 憲法之施行及修正		
八三五	本章之要點及修正經過	三八一
八三六	法律之界說	三八一
八三七	本條規定之用意	三八二
八三八	立法院通過與國民大會票決之關係	三八二
八三九	憲法之效力	三八三
八四〇	保障憲法之各國法例	三八三
八四一	違憲法律之否認	三八三
八四二	違憲法律之撤銷	三八四
八四三	違憲法律之不存在	三八四
八四四	否認制與撤銷制之利弊	三八四
八四五	本法所採之制度	三八五

八四六	增訂第二項之理由	三八五
八四七	違憲問題提請解釋權之歸屬	三八七
八四八	提請解釋時間之限制	三八七
八四九	法律施行前之提請解釋問題	三八八
八五〇	提請解釋之次數問題	三八八
八五一	監察院提請解釋之程序	三八九
八五二	制裁違法命令之各國法例	三八九
八五三	本法所採之制度及其補充	三九〇
八五四	緊急命令之制裁問題	三九〇
八五五	憲法疑義之解釋與新環境之應付	三九一
八五六	憲法之解釋與違憲問題	三九二
八五七	議會政治國家之例	三九二
八五八	三權分立國家之例	三九三
八五九	美國司法機關解釋憲法之慣例	三九三
八六〇	司法管制普及之趨勢	三九四
八六一	若干國家司法管制不被重視之原因	三九五
八六二	普通法院管制與特設法院管制之別	三九五

八六三	本條規定之經過	三九六
八六四	司法管制在我國之需要	三九六
八六五	國民大會所定之法律司法院有無管制權問題	三九七
八六六	規定過渡條款之各國法例	三九九
八六七	增訂過渡條款之理由	二九九
八六八	施行非常憲政之期限	四〇〇
八六九	產生立法委員監察委員之過渡辦法	四〇〇
八七〇	兩院院長之提請任命權	四〇一
八七一	產生縣市長之過渡辦法	四〇一
八七二	促成地方自治之程序	四〇二
八七三	制憲之國民大會與正常之國民大會	四〇二
八七四	制憲之國民大會組織不容沿爲定制	四〇三
八七五	本條規定之理由及各國法例	四〇三
八七六	職權之代行與兩機關之性質	四〇四
八七七	第一屆國民大會任期之起訖問題	四〇五
八七八	非常憲政期間之解釋	四〇五
八七九	憲法及時修改之必要	四〇六

八八〇	柔性憲法與剛性憲法	四〇七
八八一	修改憲法之提議	四〇七
八八二	修改憲法原則之決定	四〇八
八八三	單一式之憲法決議程序	四〇九
八八四	非單一式之憲法決議程序	四〇九
八八五	聯邦國之例	四一〇
八八六	人民參加於制憲工作之例	四一〇
八八七	本條規定之特色	四一一
八八八	憲法修正案之擬訂問題	四一一
八八九	修改憲法程序之補充	四一一
八九〇	憲法修正案之公告	四一二
八九一	本條規定之經過	四一三
八九二	另定實施程序事項之分析	四一三

國民政府宣布
中華民國憲法草案釋義

緒論

(一〇二)
草案起草
之由來

溯自九一八事變發生以還，國人懷外侮之日亟，咸認救亡圖存，人各有責；各地輿論遂多以公開政權，共同禦侮爲言。二十年十一月，中國國民黨第四次全國代表大會有鑒於此，爰有設立國難會議之決定，俾各方主張，得先爲具體之歸納。翌年四月，國難會議集會於洛陽，對政治改革一案，有兩點決議：(一)切實辦理地方自治，如期結束訓政；(二)憲政未實施前，提前設民意機關，定名爲「國民代表會」。當時國民要求參政之情緒，其熱烈自可想見。是年十二月，中國國民黨第四屆中央執行委員會第三次全體會議，即決定先行召集「國民參政會」，並定二十四年三月，召集「國民大會」，一面由立法院從速起草「憲法草案」，以備國民大會之採擇。此即本草案起草之由來。嗣中央以國民參政會與國民大會之召集，關係革命方略之變更，應由全國代表大會決定，方足以昭慎重；而全國代表大會之召集，則又因時局關係，未能提前或如期舉行，致國民參政之舉，遲未見諸事實。二十四年十一月，第五次全國代表大會開會，始決定於本年內宣布憲法草案並召集國民大會。旋第五屆一中全會並決定以本年五月五日爲宣布憲法草案之期，十一月十二日爲召開國民大會之期。數年來醞釀頗久之國民參政問題，遂告解決。

立法院議訂憲法草案，自開始以至完成，計易稿七次，歷時三載。其所以久而始決者，則因草案之

草案久而
始決之原

擬訂，實有重大之困難。孫院長於此曾舉出三點：「（一）五權憲法爲總理遺教，吾人起草憲法，自當據爲憲政制度唯一之準繩。顧此制各國尙無先例，足資借鏡。求所以應因環境，充實遺教所詔示之各大原則，而期其折衷至當，此不得不從長計議者一。（二）總理建國方略，定有建國三大步驟，自應按序邁進，漸底於成。今訓政工作尙未澈底完成，徒以迫於目前事態，遂有提早開始憲政之舉。是憲法草案中，當不能不顧及此種缺陷，俾憲法實施以後，仍由民選政府領導人民完成自治大業，以竟訓政未完之功。故草案立制，即應就正常的憲政與夫過渡時期的憲政，兼籌並顧，不容偏廢。此不得不從長計議者二。（三）立憲爲國家百年大計，凡屬國人，無不切膚相關。吾人於起草之際，自應博諮周詢，廣羅衆議，俾法文所定，與民衆實際需要深相契合，不致稍涉玄虛，窒礙難行。惟衆議紛繁，或不明中央提早開始憲政之用意，或懷疑五權制度實際運用之不便；其爲具體的建議之主張，自極左以至極右，往往一事而列說竟至數十。衡量取捨，遂費周章。此不能不從長計議者三。」

憲草之議訂，因有上述各點困難，故中央及立法院審議憲草，均極審慎；幾經曲折，始底於成。其議訂經過，約可分爲前後兩大時期，前期爲立法院與國人共同研究之時期，後期爲立法院與中央各同志共同研究之時期。茲分述之：

前期自二十二年一月，立法院憲法草案起草委員會組織成立之時起，至二十三年十月第一次草案完成之日止。其中經過，復分五期：第一爲研究原則及最初屬稿時期。憲法草案起草委員會之組織，由院長指派立法委員四十人充任委員，並由院長自兼委員長，指定委員吳經熊張知本二人爲副

〔1003〕
起草工作
分兩大時
期

〔1004〕
前期起草
工作

●見孫著立法院議訂憲法草案經過概略一文，載本年五月五日中央日報。

●均參照孫著前引一文。

委員長。該會成立後，自二月九日至四月二十七日，先後開會十二次。就憲法中應行規定各大端，分別提出研究，經決定起草原則二十五點；並推定吳經熊、張知本、馬寅初、焦易堂、陳肇英、傅秉常、吳尙鷹等七人爲憲法草案初稿之主稿委員，又推吳經熊擔任最初之起草工作。一面由院分函海內名流，並刊登告白，徵求各界對於制憲之意見；並呈請國府通飭各級地方，分別組設憲法草案研究會，將研究結果，擬具意見，送院參考。吳委員所擬初步稿件，於六月初起稿完畢，凡五編二百一十四條。該稿卽由吳委員以個人名義，先行發表，俾各方得以集中其研究之目標，而作具體的批評與主張。第二爲主稿委員共同審查時期。立法院於吳稿發表之先後，陸續收到各方意見及論評約有二百餘件。主稿委員於二十二年八月三十一日起，至十一月十六日止，先後開會十八次。就吳稿逐條討論，審擇各方意見，酌加修正。是爲七委員共同起草之「初步草案」，凡十一章一百六十六條，不復分編。第三爲初稿起草時期。前項初步草案，旋經提出憲草會公同審議，自二十二年十一月三十日起，至二十三年二月二十三日止，接續舉行會議十一次，而正式之「憲法草案初稿」遂以完成。全稿仍分十章，刪減爲一百六十條。三月一日，立法院卽將該稿刊布報端，並廣爲印送，正式徵求國人之意見。第四爲初稿審查修正時期。初稿完成後，憲法草案起草委員會卽經結束，由院長另派委員傅秉常等三十六人爲審查委員。先將各方意見分別整理，藉爲修改初稿張本。是項整理工作，由審查委員會推定委員傅秉常、林彬、陶履謙三人主持之。計自初稿刊布後，至二十三年五月十八日止，立法院收到之各方意見共爲二百八十一件；均經逐一審查，摘錄要點，分別附入初稿相當條文之末，彙印成冊，以便參考。審查會於意見整理完畢後，卽分組研究，予以歸納。自六月十三日起，開始討論，先後開會九次，於同月二十九日，將初稿

逐條審查修正完畢。是爲初稿審查修正案，全文共計一百八十八條，分列十二章。立法院爲使國人明瞭其廣納衆見之誠意，及更求精進起見，是項修正案，仍於七月九日送登各報披露。第五爲第一次草案完成時期。初稿審查修正案公刊後，各方論評，僅得二十七件，不及前次踴躍遠甚，且其中同情於該案之所定者，亦復不少。足證草案內容，與社會意見，已漸趨一致。修正案於二十三年九月十四日提出立法院第三屆第六十六次會議討論，至十月十六日第七十四次會議止，先後開會八次，三讀程序完畢。是爲立法院第一次議訂之草案。全文仍分十二章，凡一百七十八條。該草案當經呈報國府轉送中央審核。至此，立法院起草工作，遂告一段落。

(005)
後期起草
工作

後期起草工作，自第一次草案完成後，至本年第三次草案成立止，其中經過，又可分爲二期：第一期爲草案初次修正時期。二十三年十二月十四日，中央第四屆五中全會，將憲法草案提出討論，經決議中華民國憲法草案，應遵奉總理之三民主義，以期建立民有民治民享之國家；同時，應審察華民族目前所處之環境，及其危險，斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏，能集中國力之制度。本草案應交常會依此原則鄭重核議。二十四年十月中央第一九二次常會，始將草案遵照審查完竣，決定原則五點如下：(一)爲鄭重革命之歷史基礎，應以三民主義、建國大綱、及訓政時期約法之精神，爲憲法草案之所本。(二)政府之組織，應斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏，能集中國力之制度；行政權行使之限制，不宜有剛性之規定。(三)中央政府及地方制度，在憲法草案內，應於職權上爲大體規定，其組織以法律定之。(四)憲法草案中，有必須規定之條文，而事實上不能即時施行，或不能同時施行於全國者，其實施程序，應以法律定之。(五)憲法條款不宜繁多，文字務求簡明。立法院奉到是項原則後，當

經指派委員傅秉常、吳經熊、林彬、馬寅初、吳尙鷹、何遂、梁寒操等七人，爲審查委員。先就草案原文，遵照中央原則，逐條審查，擬具修正案八章一百四十九條。十月二十四日，立法院第四屆第三十四次會議，該案提出討論。翌日第三十五次會議，三讀修正通過。全文共計一百五十條，仍分八章，是爲第二次議訂之草案。第二爲草案重加修正時期。前項草案，呈送中央後，同年十一月間，第四屆六中全會提出討論，認爲尙應加以詳盡之研討。同月二十一日，提出五全大會，當經決議接受，並授權第五屆中央執委會，據大會通過之重要憲草各提案，再加修正；並指定委員葉楚傖、李文範等十九人，組織憲草審議會，從事審議。中央審議會審議憲法草案，經廣徵各領袖同志意見，就五全大會發交提案，分別歸納爲審議意見二十三點；提經本年四月二十三日第十次中常會決議：（一）照審議意見通過交立法院，（二）原草案第七十六條「公務員懲戒」應刪去。立法院奉命後，又經指派委員傅秉常、吳經熊、馬寅初、吳尙鷹、何遂、梁寒操、林彬、瞿曾澤等八人，先行整理；提經五月一日第四屆第五十九次院會討論，三讀修正通過。全文仍分八章，都一百四十八條。是爲第三次最近及最後議訂之草案。

立法院最後議定之憲法草案，當經國民政府如期於本年五月五日正式宣布。吾國制憲大業，至此遂告完成。溯自民國成立以來，國家根本大法之創擬，實經多次。其經公布施行者，雖推行未盡順利，亦凡數次。如民元之臨時約法，民三之袁氏約法，民十二之曹錕憲法，以及二十年之訓政時期約法是也。惟本草案之起草，則根據國民政府建國大綱及國父孫中山先生遺教，實涵有豐富之革命性，故與前次擬議各憲法或草案之體性，根本不同。卽就訓政時期約法而論，雖經採用五權分立之制，究係試行性質之過渡辦法，與草案之爲正常且永久之法典者有別。此本草案之立法旨趣，自有其特殊之

立場，而非前此一般憲法或草案之比也。

惟是現在訓政工作尙少成效，誠如孫院長所謂迫於目前事態，遂有提早憲政之舉。故草案內容，即不能不遷就現實，而有若干過渡條款之規定。●此種過渡條款，雖與訓政時期約法所定之「訓政綱領」●異其旨趣，要不無幾許訓政意義在內。就整個之草案言，固爲永久之憲典；就過渡條款言，則仍含有非常之性質。由非常之憲政以入於正常之憲政，此本草案之另一特點。

●草案第一百四十三條至第一百四十六條。

●訓政時期約法第三章。

國民政府
宣布 **中華民國憲法草案釋義**

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！

〔一〇〇八〕
憲法前文
之意義

此爲憲法之「前文」，亦曰「弁言」。所以示全文之大綱，及制定之機關。所謂「孫先生之遺教」，係指三民主義、五權憲法及其他相關之文書而言。例如建國大綱、中國革命史及民國十一年總理爲新聞報所作之中華民國建設之基礎等文，均與憲法內容，有相當關係者也。●從前憲法或草案之弁文，往往有制憲目的之規定。例如「爲發揚國光，鞏固國圉，增進社會之福利，擁護人道之尊嚴」等句，●即在說明制憲之目的。惟此種目的，本爲自明之理，在遺教中亦已包括無餘，故未採入。又各國法例，每有宗教意味之文句，屢入其間，如「全權神明之命」、「全能上帝之旨」等句，在我國自不適用。

●立法院編有憲法草案初稿意見書摘要彙編一書，附載與憲法有關之遺教頗詳。●見天壇憲法草案及民國十二年

憲法。

此
页
空
白

第一章 總綱

〔〇〇九〕
本章規定
之要點

憲法總綱章所應規定者，爲國家之基本組織。一般所認爲國家成立之要件凡四：一曰「主權」，二曰「國民」，三曰「領土」，四曰「國家之政治組織」。胥宜有明確之規定，以爲全文之綱領。至「民族」爲國家組織之所源，「國旗」爲代表國家之徽志，「國都」又爲政治策動之所在，故本章並附及之。

第一條 中華民國爲三民主義共和國。

〔〇一〇〕
國體之規定
及其反對
之主張

本條規定國家政治組織之大原則，亦即國體之規定也。惟時論於此，頗多非難，不可不詳爲說明。大抵非難本條之理由，不外五點：一以主義爲有時間性之物，國體則不容改易。故不應以主義冠國體。二以三民主義爲一黨之主義，實行憲政以後，勢不能強國人以共信；否則且與信仰自由之義相背謬。三因三民主義解釋紛歧，如以限制國體，未免有隨時發生違憲問題之可能，四因三民主義爲富有溫和性之一種主義，與蘇俄之布爾什維克主義性質全異，不必效法俄憲，特著主義爲國體之冠詞。五以憲法條文儘可將三民主義之精神貫注其間，但不必拘爲國體之限制，因主義與國體，顯爲二物故也。不知民國爲革命之產物，憲法又爲保障革命基礎之具；以三民主義名國，正所以示革命之義，而正立國之源。對內各族平等，對外主張大同；此民族主義的國家，而非帝國主義之國家也。國民有直接

〔〇一一〕
第一條之
立法精神

選舉並罷免官員之權，有直接創制並複決法律之權：此民權主義的國家，而非純粹代議政治國家之比也。平均地權，節制資本，發展國營實業，以謀國民生計之均足：此民生主義的國家，而非資本主義或共產主義之國家也。合民族，民權，民生三者，而為三民主義之國家，其義何可移易？舍三民主義而僅言「共和國」或「民主國」，則民權之義且未畢，將謂能顯示吾國立國之特性乎？

如謂主義含有時間性，試問主義改變之後，經革命而締造之國家是否存在，誠恐非惟國體改變之問題，是直整個之改憲耳。如謂三民主義為國民黨一黨之物，曾亦思中華民國之由來，實即三民主義之產物乎？凡屬中華民國之國民，飲水思源，其可以三民主義為一黨之信仰而反對之乎？如授反對三民主義之人以廣大之政權，則吾人之實施憲政，更將何所取義？豈非躬自毀棄已往革命之史蹟乎？且建國大綱第八條，固明明規定以「誓行革命之主義」為縣自治完成條件之一也。安得以憲政之開始，為反三民主義公開活動當然之解釋乎？如謂三民主義解釋不一，則總理遺教具在，不難復按少數人如欲有所假借，以圖自便，則公論制裁之下，強辭曲解，自難託足。彼共產黨嘗分吾黨為左右派，並引「民生主義即共產主義」之句，以為即左派之所持。識者洞燭其奸，其計卒不售，此明證也。如謂三民主義與布爾什維克主義性質不同，是誠有然，惟吾人之以三民主義為國體，亦自有其特殊之需要，要非盲目的效法他人也。如謂憲法全文已涵有三民主義之精神，即不必再將主義規定為國體。則吾人之見解，適得其反。蓋惟其為三民主義之國家，始需要三民主義的憲法；惟其憲法全文涵有三民主義之精神，尤不可不於開宗明義之首條，為明顯的表示也。●

〔〇二〕
反對本條
規定各主
張之駁正

●以上三節直接採自立法院院長二十三年雙十節紀念論文第一節。

〔〇三〕
共和民主
與統一之
爭

〔〇四〕
共和二字
之意義

〔〇五〕
主權屬於
國民與源
於國民不
同

〔〇六〕
主權與政
權之別

關於國體之規定，又有主張易「共和」爲「民主」者，有主張另加「統一」字樣者。惟既名「中華民國」，是「民主」之義，已不待規定而自明。至於「統一」，則凡屬國家，絕無不統一而能稱之爲國者，亦屬贅文。如以「統一」爲對待「聯邦」之狀詞，則單一國家初亦無待特著「單一」之字樣於國體，方足以明其單一性；惟聯邦國之憲法，則必明定其爲聯邦國體耳。又有以「共和」二字，源出「周召共和」，頗易引致貴族政治之意味者。不知「共和」之新義，應作「人民公同管理國政」解釋，由 Republic 轉譯而來，其義卽爲「公器」。吾人習用有時，未聞有誤解者，故其說亦卒未成立。●

第二條 中華民國之主權，屬於國民全體。

「主權」亦卽國家之最高權。凡屬民主國家，其主權均屬於人民。惟各國法例，亦有規定爲「主權源於國民」者。此種國家，大抵以國會爲行使主權之機關，僅認主權之淵源來自國民而已。吾國之國民大會爲代表人民行使政權之機關，與國會性質不同。●國民大會並無行使主權之權，而主權則仍由人民自握之，故規定爲「屬於國民」也。

又「主權」與「政權」似同而實不同，前者爲國家之最高權，其涵義甚爲廣博；後者則不過行使主權之一種方式而已，其內容則受法定之限制。例如政府有違背憲法之時，人民起而革命，此亦主權運用方式之一也，但不能以尋常之「政權」名之也。愛斯多尼憲法第二十九條，且明定創制、複決與選舉三權，爲人民行使主權之方法。

●參照廿三年六月廿七月初稿審查會速記錄及同年九月廿一日第六十八次院會速記錄。●參照第三章總釋。

〔一〇七〕
國民之界
說

〔一〇八〕

我國國籍
法重血統
主義

〔一〇九〕
各國關於
國籍之憲
法法例

〔一一〇〕

領土包括
領海及領
空而言

第三條 具有中華民國之國籍者，為中華民國國民。

本條規定國民之界說，必須具有中國國籍者，方為中國國民。至國籍之種類如何，何為固有國籍，何為取得國籍；國籍之認定，應採屬地主義，抑應採血統主義，抑或兩者兼採而權衡輕重於其間；此則均為國籍法上之問題，自非憲法條文所能詳載靡遺也。

我國國籍法 ● 大抵以血統主義為主，而以屬地主義為輔，故僑胞之世居外洋者，雖已取得他國國籍，但吾國則仍視為國民，與居住國內之人民，同樣看待也。

各國法例，亦間有以國籍法上之事項規定在憲法中者，例如墨西哥、巴西、委內薩等國之憲法，即屬如此。惟國籍之規定，內容頗涉繁瑣；且國籍制度，每因國際情況及環境之變更，而須及時修改。故此例似不足取。

第四條 中華民國領土，為江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、西康、

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

中華民國領土，非經國民大會議決，不得變更。

本條第一項規定之涵義有三：(1)所謂「領土」當然包括「領海」及「領空」之意義在內。至

● 十八年二月五日公布。 ● 憲第三十條，巴憲第七十四條，委憲第二十七條至三十條。

(一〇二) 省區包括市區在內

(一〇三) 列舉式之用意

(一〇四) 各省之序

(一〇五) 等字之意義

(一〇六) 領土變更之意義

(一〇七) 民族平等之理由

(一〇八) 民族平等與人民平等

「領海」及「領空」之界限如何，則為國際公法上之問題，自應遵照國際所公認之原則。(2)本條所列舉之省名及地方名稱，係指地理的自然區域而言，故上海南京等市區，亦一併包括在內。至所以採用「列舉制」而不用「概括制」者，則在使國人銘念四省之未復，以喚起其收復之決心也。又各省省名之排列，則以首都所在之長江流域各省為先。其次黃河流域，其次珠江流域，而以邊疆之各省區為殿。其序列則均自東而西，釐然不紊。(3)所謂「……等固有之疆域」者，則以沿海島嶼，間有未盡劃入省區範圍者，本此則可概括無遺。至因不平等條約而喪失之國土，他日如有收回可能，則此種規定自尤便利。

本條第二項所稱「領土之變更」，指領土之喪失或取得而言。其必須經國民大會之決議者，蓋所以示慎重而免治權機關擅自處分之弊。

第五條 中華民國各民族，均為中華國族之構成分子，一律平等。

國內各民族之平等，為「民族主義」重要涵義之一，故特著為專條。漢、滿、蒙、回、藏等民族，分之則為各民族，合之則為整個之「國族」。各民族相處，必有平等互助之精神，斯國族之團結，方足以期其鞏固。如強分軒輊，則此疆彼界，猜忌立至。自身之紛擾且不可免，更何能望其一致對外乎？

又本條規定之平等，以民族為單位，與第八條之以個人為單位者不同。以民族之立場言，有民族之平等；以個人之立場言，又有人民之平等。二者固非盡同也。

●參照第一八二及一八五。

第六條 中華民國國旗，定爲紅地左上角青天白日。

〔〇二六〕
國旗之意義

國旗爲一國尊榮之代表，國際間例甚重視。我國在閉關時代，自我獨尊，故無所謂國旗。清季始製黃龍旗爲國旗。民國肇興，總理在倫敦旅次，本已定青天白日滿地紅爲國旗。惟臨時政府倉猝間已採用五色旗。直至國民政府成立，始恢復總理所定之旗式。國旗用紅青白三色，象徵三民主義之民族民權民生。青天白日表示棄黑暗而向光明，滿地紅表示犧牲之精神，與天下爲公之理想。至國旗之尺度款式，則應依國旗法[●]之所定。

第七條 中華民國國都，定於南京。

〔〇二七〕
首都之規定與行都及陪都

國民政府於十六年四月十八日，奠都於南京，蓋從總理民元時之主張也。二十一年，另設「行都」於洛陽，「陪都」於長安。翌年，又改長安爲「西京」，設市焉。本條所謂「國都」，蓋指首都而言。

●該法於民國十七年十二月十七日公布施行。

第二章 人民之權利義務

〔〇三〕
民權與天賦人權

〔〇三〕
直接保障主義與間接保障主義

〔〇三〕
人權主義與近代法理不合

總理謂：「憲法是一個大機器，就是調和自由與統治的機器。」[●]又謂：「憲法者，政府之構成法，亦即人民權利之保障書也。」[●]故關於人民權利自由之規定，實為憲法中重要部分之一，此成文憲法之通例也。近代立憲政治，以英國為鼻祖，其憲政之確立，則始於「大憲章」及「權利請願書」，亦所以保障民權之物也。惟各國成文憲法，關於人民權利自由之規定，則往往直接間接根據於法國一七八九年之「人權宣言」，其理想實源於盧梭氏之「天賦人權論」。自產業革命後，社會主義勃興，此論已難立足。所謂個人之權利及自由，不過國法範圍內之物而已。中國國民黨第一次全國代表大會宣言，亦謂：「國民黨之民權主義，與所謂天賦人權者殊科，而求所以適合於現在中國革命之需要。」故本章之規定，實所以謀人民自由與政府統治間之調和，非認民權為天賦不可侵之物也。

憲法上關於人民權利自由之規定，有採直接保障主義者，有採間接保障主義者。前者由憲法規定各種自由權利之範圍，後者則以普通法規定之。本章各條多有「非依法律不得限制」等字句，而不為具體的限制之規定，殆採間接保障主義，而不採直接保障主義。其立法旨趣，立法院孫院長曾提出三點，予以解釋[●]如次：

一曰法治國之通例，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

●見五權憲法演講。

●見中華民國憲法史前編序文。

●見孫著二十三年雙十節紀念論文第二段。

與有生以俱來，則係十八世紀玄想之陳說，爲當時市民階級所持以抵抗強暴之具。近代社會組織，因產業革命而急變；昔之視自由爲可貴者，今則視同勞苦民衆之桎梏矣。主張「社會聯立主義」之新說者，卽釋自由爲發展個性以致力於社會之具。此自由之新義，其應受合理的多方之限制，自無待言。總理亦嘗謂「祇有國家自由，更無個人自由」其義正同。

二曰「法律」與行政命令不同，不容混爲一談。彼主張直接保障之說者，亦謂惡法將侵及民權而無餘，而等憲章於具文。不知過去民權之失保障，非法律之不良，行政機關實有以蹂躪之。且憲法頒行以後，法律由民意機關所決定，受人民創制權與複決權之限制，司法機關並將運用其解釋權爲憲法作保障，卽有惡法，又何患乎無制？至行政機關之不得擅行僭越，立法以病民，則又屬正常之法治所應爾，無待深論已。

三曰直接保障之具體規定，掛一而漏萬，有時竟陷於不可能，吾人討論草案，於此亦屢經嘗試，顧卒難稱意。例如通信之自由，貌似殊少問題。有人卽主張規定爲：「人民有通信祕密之自由，非因犯罪嫌疑，在偵查或處刑期中，不得侵犯」云云。惟學校當局之於學生，父母之於子女，往往有特需查閱其通信者，於此又將何說？誠以社會複雜萬狀，憲法上所應規定者，爲自由保障之原則，其餘則均待普通法爲之補充，要非憲法條文所能巨細畢舉故也。

一般憲法關於人民權利之規定，約可分爲「自由權」、「受益權」及「參政權」三種。惟各種權利之行使，必基於平等之立場，故又有「平等權」之規定。自由權爲國家所不得侵犯之權，亦曰「消極權利」。例如居住自由，信仰自由等是。受益權爲從國家享受特定利益之權，亦曰「積極權利」。例

〔〇三三〕
民權墮失
之原因與
惡法之制
裁

〔〇三四〕
直接保障
規定之困
難

〔〇三五〕
民權之分
類

〔〇三六〕
人民之義務

〔〇三七〕
他章所定之人民權利義務

〔〇三八〕
平等之意義
〔〇三九〕
種族之平等

如訴訟權，訴願權等是。參政權亦曰「政權」，即人民參與國家政治之權，如選舉權，創制權，應考權等是也。

人民對於國家，一面享有各種權利，一面又須負擔各種義務，始能達其政治組織下共同生活之目的。此所以又有義務之規定也。自十九世紀以來，個人權利自由之思想已趨衰退，法律觀念乃由權利本位以漸變為義務本位。因之憲法上關於義務之規定，其範圍且有漸趨擴張之勢。俄德等國新憲法關於「工作義務」及「財產義務」之規定，即為前此各國憲法之所無。

草案關於人民權利義務之規定，不僅以本章所定者為限。其關係於經濟事項者，則規定於第六章。例如第一百十七條，關於土地所有權之保障及限制，第一百二十一條關於財產及企業之限制，第一百二十七條及第一百二十八條關於受救濟之權利等是也。其關係於教育事項者，則規定於第七章。例如第一百三十二條，第一百三十四條及第一百三十五條關於受教育之權利是也。

第八條 中華民國人民，在法律上一律平等。

「平等」之意義，在民權主義中論述甚詳。此所謂「法律上一律平等」亦即總理所稱之「立足點平等」而非「平頭平等」。「平等」二字，得因運用場合之不同，析述如次：

一為「種族」之平等。我國國族，由各種不同之民族組織而成。凡人民不因其所屬民族血統之不同，而予以歧視，此即種族之平等。清代對「惰民」「漁戶」等種族，往往限制其各種公權之享受，如不得應考試，即其最著者。今則已無此種限制矣。

●參照一二八。

〔〇四〇〕
階級之平等

二爲「階級」之平等。階級又可分爲身分上之階級及經濟上之階級二種。前者在中國內部各省，已無存在之事實；惟蒙藏各地，則王公等制，一時尙未易革除。又孔子之後裔，近仍由中央特任爲奉祀官，爲世襲職位特殊之例外。後者則指貧富之不同而言，如資產階級勞工階級等是。社會上階級之劃分，雖一時未易泯滅，惟各階級之人民，則必須在法律上有同等之權利與義務。所謂「王子犯法與庶民同罪」，則吾國向例卽不認因身分而取得之特權。至經濟上之階級，則以財產爲標準之階級選舉制，已不存在。人無貧富，在法律上仍一律平等也。

〔〇四一〕
宗教之平等

三爲「宗教」之平等。歐西各國，曾因宗教之不平等等而發生大流血，故憲法上每有宗教平等之規定。吾國向無特占優勢之宗教的存在，亦無予某教以岐視之事實。故宗教平等，實爲當然之事。

〔〇四二〕
男女之平等

四爲「男女」之平等。男女待遇之不平，爲父系家族制度遺留之殘跡。在文明進步之今日，男性之特權，自無存在之餘地。歐戰以前，各國女子往往無選舉權，今則多數國家已無此種限制矣。

〔〇四三〕
職業之平等

五爲「職業」之平等。卽不因人民所從事之職業之不同，而異其待遇是也。我國向有重農輕商之故實，散見於史乘。例如漢高帝「禁市人毋得衣絲乘馬」，其時「市人之子孫，不得仕宦爲吏。」
自唐以後，歷代亦均禁官吏與商人通款。今則節制資本，已另有方法；對於從事商業之人民，自當予以平等之待遇。又職業之不平等，莫過於奴隸。蓋奴隸以服役爲終身之職業也。近世各國，莫不認蓄奴爲非法之舉者。吾國刑法亦然。

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。

●見史記平準書。

人民因犯罪嫌疑被捕拘禁者，其執行機關，應即將逮捕拘禁原因告知本人及其親屬，並至遲於廿四小時內，移送於該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院於廿四小時內，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。

〔〇四四〕
身體自由

本條規定人民之身體自由。身體自由之保障，在諸種自由權中可謂發生最早，而關係最大者。英國一二一五年所批准之大憲章，即載有「人民不得無故被捕，非經法庭裁判，不得處罰」一條。且身體如不得自由，是他種自由，亦決無享受之可言。

〔〇四五〕
身體自由之限制

人民之被捕，拘禁，審問或處罰者，不僅以犯罪行為或犯罪嫌疑為限。例如海關之檢疫，警察之拘捕，酌酒滋事者，又如民事上及證人之審問，行政上之秩序罰，皆與犯罪無關，其詳細情形，自應由法律規定之，故曰「非依法律」也。

〔〇四六〕

依法律三
字之涵義

所謂「依法律」之內容，則含有三種意義：(1)須有「法定之事實」，方得逮捕，拘禁，審問或處罰。例如有殺人之事實，並有殺人須科罪刑之明條，方得將殺人犯逮捕，拘禁，審問並處罰。(2)須合「法定之程序」，方得逮捕，拘禁，審問或處罰。例如執行逮捕，除現行犯外，必須拘票；又如法院科刑，必須根據刑法所明定之刑罰是也。(3)須由「法定之機關」，方得逮捕，拘禁，審問或處罰。例如海關之於檢疫，司法警察之於犯人，皆法定之機關也。至於現行犯，人人皆可加以拘捕，則刑事訴訟法第八十八條已明

文規定。故常人之拘捕現行犯，亦可視為法定機關。

〔四七〕 人民如有犯罪嫌疑，自得加以逮捕或拘禁，惟逮捕拘禁之機關，則不以法院為限。刑事訴訟法規
定，凡縣長、警察官長、憲兵隊長皆為司法警察官；警察及憲兵皆為司法警察，有偵查犯罪之權，以助
檢察官之力所未及。故本條第二項僅言「執行機關」而不言「法院」。惟逮捕與拘禁之權，雖有另
屬於他種機關之必要；而審問科刑之權，則自當專屬於法院，不容有所假借。故有「移送於該管法院
審問」之規定，以免人民濫受非法之審判。並規定自逮捕以至移送，至多不得過二十四小時，以資限
制。又法院之逮捕犯人，除通緝人犯外，依法必須用拘票，並在票上寫明拘捕之事由；惟他種輔助機關
之逮捕犯人，則未必均由法院先行付給拘票。故又有「即將逮捕拘禁原因告知本人或其親屬之規
定」俾受拘捕之人，得以確知其被拘捕之原因，而提出申辯。

〔四八〕 上述移送及告知兩點，為執行機關之義務。惟執行機關不予告知，亦不於法定限內移送該管
法院，則又將如何？此亦應有救濟之法，故又規定「人民自行請求提審」之制。凡執行機關有延不移
送時，被拘捕之本人，或其關係人，或其他任何人，均得聲請法院向執行機關提審。法院收受此項聲請
以至提審之時期，亦不得過二十四小時。聲請提審，應具法定書狀。^①

〔四九〕 法院向執行機關提審，應發「提審票」，記載（一）執行逮捕拘禁之機關及其所在地，（二）被逮
捕拘禁人之姓名、性別、籍貫，（三）發提審票之法院，（四）應解交之法院，（五）發提審票之年、月、日。提審
票於必要時，亦得以電報代之。^② 提審票即「英美之「出庭狀」（Writ of Habeas Corpus）」。

〔四七〕 執行機關
之範圍及
其義務

〔四八〕 提審之聲
請權

〔四九〕 提審票

① 提審法第三條。 ② 同法第七條。

〔五〕執行機關不負責之制裁
〔五〕提審法

〔五〕軍事審判與普通法之劃分

〔五〕兩種審判之界限

〔五〕軍事審判以刑事審判為限

執行機關如不將逮捕拘禁原因，告知本人或其親屬；或接到法院之提審票後，仍延不移送，則該機關之負責人員，即當負有刑事上之罪責。此亦出庭狀制之通例，蓋非此不足為有效之保障故也。我國提審法已於二十四年六月二十一日公布，並經明令規定於憲法施行之日施行。

第十條 人民除現役軍人外，不受軍事裁判。

一切民刑訴訟，均應受法院之審判；此為原則。惟關於軍人因其身分與一般人民不同，則另由軍事審判機關以審判之；此亦各國之通例也。因軍法貴乎嚴密而迅捷，不宜由普通法院依通常程序為之故也。吾國之陸海空軍刑法及陸海空軍審判法，即均為審判軍人之特別法。惟軍事審判之對象，為具有軍人身分之人民，而非一般之人；故非現役之軍人，自不受軍事機關之審判。本條規定，即所以保障普通人民享受法院審判之權利，俾不致受軍事機關之橫加蹂躪，亦身體自由之一義也。

又軍人之受軍事裁判，不以所犯在軍法有明定者為限；即所犯為普通刑法或違警罰法，亦均應由軍事審判機關審判之。反之，非軍人即犯陸海空軍刑法之罪，亦仍由法院審判之。

又軍人之受軍事審判，以刑事事件為限；如為民事，則雖係軍人，亦仍當受普通法院之審判。

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

索或封錮。

- 提審法第十條。
- 陸海空軍審判法第一條第一項。
- 同法第一條第二項。

〔〇五五〕
居所與住
所及居住
自由

〔〇五六〕
居住自由
之限制

〔〇五七〕
遷徙自由
及其限制

〔〇五八〕
遷徙之程
序

居住之自由，即人民之居所或住所，不受侵犯之意。居所與住所不同：臨時寄寓之地為「居所」，永久居住之地為「住所」，住所一人不得同時有兩個。●居所與住所雖不相同，其不受侵犯則一。無故侵入他人住宅，刑法第三百零六條定有相當刑罰。

居住自由亦受相當之限制，與他種自由相同。故若干法定事由，仍得加以侵犯。例如刑事訴訟法關於搜索罪犯之規定，●又如民事訴訟執行規則關於查封不動產之規定，●行政執行法關於救護緊急危害及逮捕賭博，制止惡害行為之規定，●均為限制居住自由者也。此外如戶籍吏之調查戶口，征收員之收取稅款，亦常須進入人民之住宅，蓋非此不足以執行其職務故也。至於軍隊強佔民居，如無法律根據，自屬違法。

第十二條 人民有遷徙之自由，非依法律不得限制之。

「遷徙自由」指個人之行動及家宅之遷移，不受國家之干涉而言。歐洲在中世紀時代，「農奴」不得離耕種之土地而他適，否則即受地主之重懲。故農奴實無遷徙自由之可言。吾國向無限制遷徙之禁令，故此種自由，實亦當然之事。其依法律得以限制此種自由者，則大抵基於公衆福利或善良風俗所必需。例如對於傳染病患者之隔離，對於工廠區與住宅區之指定地段等是也。

人民之遷徙雖屬自由，然往往須履行法定之手續。例如出國遊歷，即須請領護照。又如由甲地移

●民法第二十條。●該法第一百二十二條，第一百三十一條，第一百四十六條及第一百四十七條。●該規則第三章。

●該法第十條。

居乙地，亦必須於兩地之戶籍機關，爲變更或移入之登記是也。

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。

〔〇五九〕
思想自由

「言論」指口頭之講演，「著作」指文書圖畫之製作，「出版」指將著作品印刷發行。三者方法雖有不同，其爲發表個人思想之工具則一。人類之思想，實爲一切文明進步之所由，故應保障其自由，以謀社會之繼續前進。惟個人之思想本甚自由，如蘊藏於內心，當不足以影響於社會，自亦無保障之可言，故必須保障言論，著作以及出版之自由，俾得將內心之思想自由發表於外。所謂思想自由，實係指思想之發表自由而言。本條規定之思想自由，細別之則爲「言論自由」、「著作自由」及「出版自由」。惟普通所謂「言論自由」則似指思想自由之全體而言也。

〔〇六〇〕
思想自由之限制

思想自由之保障，在期文化之發展。如與此目的相背謬，或且足以危及社會之治安或影響社會之風化，則自無保障之可言，並須加以取締。故思想自由亦非絕對者，必須受相當之限制。

〔〇六一〕
思想自由在刑法上之限制

限制思想自由之法律，大抵以刑事法規所規定者爲較多。例如我國刑法第一百五十三條規定，以文字，圖畫，演說或他法，公然(1)煽惑他人犯罪，(2)或煽惑他人違背法令，或抗拒合法之命令者，均應處罰。第二百三十五條規定，散布或販賣猥褻之文字，圖畫及其他物品，或公然陳列，或意圖販賣而製造或持有此種物品，均應處罰。第三百十條至第三百十三條規定，以言論，文字，圖畫妨害他人之名譽或信用者，均應科罪。

現行之危害民國緊急治罪法，亦爲刑事法規之一。其第二條及第六條，規定限制思想自由之情

思想自由
在特種刑
事法規上
之限制

〔〇六三〕
出版自由

〔〇六四〕
限制出版
自由之法
例及我國
之現行法

形有二：(1)以文字、圖畫或演說，為叛國之宣傳者；(2)以危害民國為目的而組織團體或集會，或宣傳與三民主義不相容之主義者，均應科處刑罰。

惟思想之發表，其方法則以出版之一法為最能發生重大之效能。因口頭之演講以及紙筆之寫作，其傳播之範圍，必不能甚廣故也。且出版自由如精密言之，實已包涵言論及著作之自由在內。因之出版之自由，實為思想自由中之最重要者。通例除英美外，限制出版自由之法律，大抵不限於刑法，每另以特別法補充之。我國十九年十二月十六日所公布之出版法，即其例也。

國家取締出版物之方法，有採事前監督主義者，有採事後監督主義者，有兼採事前及事後監督而為折中主義者。所謂「事前監督」，即出版物須先經檢查，經允准後方得出版，故又稱「檢查制」。所謂「事後監督」，即出版物可以自由發行，但如被發見不應登載之文字，即違法之文字，則可禁止其出售或散布，故又稱「追懲制」。所謂「折中主義」，則指出作品雖不必先經檢查然後出版，但事前仍須由出版人履行一定之手續，事後亦須受法定之制裁，故曰折中主義。所謂一定之手續，則或為開辦之特許，或為保證金之繳納；二者大抵適用於新聞紙之取締，亦有同時並須履行此兩種手續者。又有僅須於出版時向公安機關報告，不必經其特許，亦不必繳納保證金者，則為「報告制」。各種方法中，自以事前監督之檢查制最為有效。因實行此制，必無違法出版物發生之可能故也。惟此制束縛太甚，除特種出版物如電影劇本、標語等之取締，及戰時對於新聞紙之取締外，鮮有用之者。現行出版法規定：對於有關政治之傳單標語之印行，應先得警察機關之許可，似採「檢查制」；新聞紙及雜誌之發行，應於開辦前向主管機關登記，似採「特許制」；各種書籍及其他出版物之發行，應以二分寄

呈內政部，似採「報告制」。

第十四條 人民有秘密通訊之自由，非依法律不得限制之。

〔〇五〕
秘密通訊
之自由

「通訊」指人民相互間，用書信、電報或電話，彼此交換意思；或由一方以意思傳達於他方而言。私人間之通訊，往往有隱秘之必要，而不欲公開於一般者。例如經營業務上之秘密，即不能爲外人道。吾人日常生活，不願公開之事甚多。通訊秘密自由之保障，其義即在此。無故開拆他人之函件，刑法第三百十五條亦定有刑罰。

〔〇六〕
通訊自由
之限制

限制此種自由之法律，大抵基於保障公衆安全及免避他人受其損害而設。例如戒嚴法關於檢查郵電之規定，以及破產法關於檢查破產者書信之規定等是也。

第十五條 人民有信仰宗教之自由，非依法律不得限制之。

〔〇七〕
信教自由

個人內心之信仰如何，本無限制之可能，亦無自由保障之必要。惟此所謂信教自由，則係指信教行爲之自由而言。參加宗教之儀式，爲信教之行爲；宣傳宗教之教義，亦爲信教之行爲。國家均不得濫予干涉。

〔〇八〕
信教自由
之限制

信教自由亦須受法律之限制。凡宗教之教義或儀式顯係危害公安，有背善良風俗者，國家自應取締之，例如假名傳教，陰謀異動之邪教，固當在取締之列。即如「天主」「耶穌」等教，其藉辦學爲

●該法第十二條第二款。●該法第六十七條。

宣傳宗教之利器，強迫學生聽信教義並履行宗教之儀式者，自亦為國法所不許也。

或以信教有自由，則反對宗教亦應有其自由，故主張另附反對宗教自由之條文。不知不信仰宗教，亦為一種信仰；信教自由，本已包括不信教之自由在內，固無庸另為規定也。惟反對宗教信教之信教自由，仍以不妨害他人之信教自由為界限。例如對於壇廟寺觀教堂公然侮辱，或妨害他人傳教，則構成刑事上之犯罪也。

第十六條 人民有集會結社之自由，非依法律不得限制之。

集會或結社，均為多數人之結合，以匯合多數人之思想，而謀達其特定之目的者也。人類相處，不能僅憑個人之思想與能力而謀發展，有時常須聯合多數人以為之。此集會結社之所以為文明社會所必需也。例如多數人集合同議開設一公司，此種集議，即為「集會」。又如公司業已正式成立，其股東之結合，即為「結社」。「集會」之人，往往無特定性，其集合亦為暫時性質；「結社」之人，則往往有特定性，必須具有社員資格，方得加入為共同之活動，其組織又比較有永久性。此其大較也。

集會與結社之種類頗多。關於集會，有「屋外集會」、「屋內集會」之分，又有「政治集會」與「非政治集會」之別。關於結社，有「營利結社」與「非營利結社」之分，在非營利結社中，又有「政治結社」與「非政治結社」之殊。大概各國法例，對於屋外集會，以及政治性質之集會或結社，因其關係較大，故自由之限制較嚴。

〔〇七〕
集會與結社之種類

〔〇七〕
集會與結社之意義

〔〇六九〕
不信教之自由

集會結社之目的，亦在促進社會之進步。如與此目的相反，或且足以加害於社會者，則自當受相當之限制。關於集會之限制，各國法例有兩種制度：凡集會前不必報告政府，即得自由集會；惟集會時如有違法情事，則於集會後仍受法律之制裁者，為「追懲制」。凡集會必須事前報告公安機關，或得其許可方得集會者，為「預防制」。預防制僅以報告之手續為已足者為「報告制」。報告後尚須得有許可者為「許可制」。三制以追懲制之限制為最寬，許可制之限制為最嚴。英國不問何種集會均採追懲制。歐洲大陸各國則不然。大概對於屋外集會，採許可制；屋內之政治集會，採報告制；其餘集會，則採追懲制。此種限制，實有過於繁密之弊。故德國一九一九年憲法，已予寬假，除屋外集會採報告制外，餘均採追懲制矣。

我國對於集會自由之限制，民國三年北京政府曾有治安警察法之頒行。其限制嚴密之程度較歐洲大陸諸國有過之而無不及。惟此法久已失效。就現行之法律而論，則刑法有禁止聚眾暴動之規定。集會而有暴動之行為，或暴動之企圖，自屬危害治安，應科罪罰。公安機關對於此種集會，為行使司法警察職權，並維持治安計，自有直接解散之權，如不從其解散之命令，自又得處以相當之懲罰。又危害民國緊急治罪法，有禁止以危害民國為目的之集會之規定。故此種集會，亦應負刑事上之罪責。本此是我國對於集會之限制，蓋全採追懲制也。

關於結社之限制，大抵因結社性質之不同而異其方法。對於營利之結社如「商業公司」等，其關係於社會公眾者甚少，故其限制宜寬。各國對於此種結社之限制，僅須依照民法或商事法規之所

- 該法第一百二十三條。
- 刑法第一百四十九及一百五十條。
- 違警罰法第三十四條第四款。
- 該法第六條。

〔〇五〕
限制結社
自由之法
例

〔〇六〕
我國限制
結社自由
之方法

〔〇七〕
財產自由
與所有權
之社會化

定，履行登記等手續即可，公安機關則不能予以干涉也。我國亦然。對於非營利之結社，如政治結社之「政黨」，職業團體之「工會」，「商會」，「律師公會」，以及社會團體之「學生會」，「學會」，「善團」等，則關係於公安頗大，故其限制宜稍嚴。所謂結社自由之限制，大抵亦指此種結社之自由而言。各國法例對於非營利結社自由之限制，大抵亦有追懲制與預防制之不同。英美採追懲制，歐洲大陸諸國從前多採預防制，近日亦漸有改採追懲制之趨勢。如法德兩大國，即已廢棄預防制矣。

吾國治安警察法關於結社之限制，一如集會之嚴密，自非所宜。現行法則刑法禁止以犯罪為目的之結社，^①又危害民國緊急治罪法禁止以危害民國為目的而組織之團體。^②是亦追懲制也。惟在訓政時期，人民結社應依人民團體組織方案所定之程序辦理。其規定似仍採預防制中之許可制。惟此不過暫時之過渡辦法爾。

第十七條 人民之財產，非依法律不得徵用，徵收，查封或沒收。

財產為個人身外之物，其運用又每足影響於社會之全體，尤以資本主義發達後為然。故財產自由之保障，其性質與以前各條之自由不同，而應受較嚴之限制。在十八世紀時代，以財產權為人權之一，視為神聖不何侵犯。此種極端之個人主義，遂以引致資本主義之弊害。近世各國法例，已無認財產權為有絕對之自由者。財產自由之觀念，已由「人權」之極端說，轉變而為「社會職務」說。私有財產之存在並保障，不過視為足以增加社會利益之一種方法而已。故財產自由權之運用，乃因於所有

①刑法第一百五十四條。

②該法第六條。

人履行社會職務所必要，非所以保障個人之人權也。此種觀念之轉變，卽一般所稱之「所有權的社會化」。

〔三六〕
財產自由
之限制

財產自由之限制——卽所有權之限制，通常可以分爲兩種：一爲所有權全部之限制，亦卽所有權之剝奪，二爲所有權局部之限制，卽使用、收益、處分之限制也。關於所有權局部之限制，詳民法土地法之所定。本條僅規定關係較大之全部限制。惟「徵收」一端，仍爲局部限制，又關於土地所有權之限制及私人企業之限制，因關係經濟方面者爲多，另詳本草案第六章。

〔三七〕
財產之徵
收與徵收

財產之「徵收」指以國家公力強制使用私人之財產而言。財產之「徵收」指以國家公力強制取得私人之財產而言。二者均基於公共利益所必需，並由國家給予相當之補償。前者有時間性之限制，如使用之目的已達，或不需要使用時，仍可返還於原主。後者則爲永久之剝奪，國家對於業經徵收之財產，卽有處分變賣之事實，或仍由原主以優先權而收回其財產，亦係另一問題也。故「徵收」與「徵收」二者，實有不同。徵收爲暫時的徵收，或有定期的徵收，徵收則爲永久之徵收。惟國家徵收或徵收私人之財產，其目的均在特定之使用，不過時間上有暫期或長期之分別而已。且徵收之財產，亦有因使用之事實一時不能完成而改爲徵收者。故學者往往視二者爲一事，不予分別。

〔三八〕
徵收與徵發
之別

徵收與徵收二者，又與「徵發」不同。前二者基於公益上之需要，後者則基於軍事上之必需。軍隊在作戰區域或占領地域，就地方資力之可能範圍內，命人民供給軍隊上之必需品，以供消費或使用者，謂之「徵發」。惟徵發之目的，仍在財產之使用與取得；軍事上之需要，亦可謂爲廣義的公益上

●參照七二二。

需要之一。故就徵發之性質及內容言，實亦徵用或徵收之一而已。

財產之徵用或徵收，均由行政機關依法定之程序爲之。至財產之查封或沒收，則由法院依法定程序爲之。故四種財產上之限制，可因性質而分爲兩組。茲就查封與沒收二者，分別釋之。

(〇八) 徵收與查封沒收之別

(〇九) 財產之查封

「查封」亦名「扣押」，有民事上與刑事上之分。民事上之查封，爲法院依法律之所定，經債權人之聲請，就執行名義之範圍內，對執行標的物，即債務人之財產所爲之一種強制處分。查封之第二步，卽爲「拍賣」。此外依民事保全程序，法院又得對債務人之財產而爲「假扣押」，亦財產上之一種限制也。惟假扣押之第二步，除有法定特殊原因者外，不得逕行拍賣。刑事上之查封，爲法院將犯罪證據物件及可以沒收之物件，移轉於法院之強制處分。卽刑事訴訟法第一百三十三條所稱之「扣押」是也。吾國民事上之「強制執行法」尙未制定，關於民事上之查封，現仍沿用北京政府所公布之民事訴訟執行規則。至於民事上之假扣押及刑事上之扣押，則民事訴訟法及刑事訴訟法中，均有詳細之規定。

(一〇) 刑事上之財產沒收

財產之「沒收」，有刑事上之沒收及違警罰法上之沒收二種。刑事上之沒收爲從刑之一。卽對於犯人因宣告刑罰之結果，而剝奪其財產之一部或全部之意。刑法第三十八條規定，應沒收之財物有三：(1) 違禁物，(2) 供犯罪所用或犯罪豫備之物，(3) 因犯罪所得之物。至沒收物具體的規定，則詳各罪條文之所定。例如偽造之貨幣及偽造貨幣之器械，鴉片，賭具等物，其應行沒收，刑法上均有明文也。又依處理遺產條例規定，凡在民國十四年七月一日後，犯反革命罪，經法庭判處死刑，無期徒刑

(一〇) 逆產之沒收

●刑法第二百零條。●同法第二百零六十五條。●同法第二百零六十六條第二項。

〔〇八五〕
違警罰之
財產沒收

〔〇八六〕
沒收與沒
入之別

〔〇八七〕
行政上及
司法上之
受益權

〔〇八八〕
請願之意
義及其程
序

或十年以上有期徒刑者，及在民國元年一月一日後，有危害民國之行爲，罪跡昭著，經國民政府明令通緝者，其個人所有之財產爲「逆產」，^①逆產應沒收之。^②逆產之沒收，亦刑事上之一種沒收也。

違警罰法上之沒收，則意義頗有不同。蓋指物品之占有，足以發生警察上之障礙時，由公安機關，依警察權之作用，而剝奪其占有之處分。依違警罰法之規定，可以沒收之物有二：(1)供違警所用之物，(2)因違警所得之物^③是也。此種沒收，依行政機關之職權以行之，故與刑事上之沒收不同。例如禁止未成年人之吸烟，警察即得沒收其所攜帶之香烟是也。

此外刑事訴訟上尚有「沒入」之規定，則專指保證金之沒入而言。法院對於停止羈押交保外出之被告，如抗傳不到，即得沒入其保證金。^④此則有類於行政罰之性質，蓋保證金並非違禁物，犯罪物，亦非違警物故也。

第十八條 人民有依法律請願、訴願及訴訟之權。

本條規定人民在行政上及司法上之受益權，分爲「請願權」、「訴願權」及「訴訟權」之三種。至於經濟上及教育上之諸種受益權，則在第六章及第七章中規定之。請願及訴願爲行政上之受益權，訴訟爲司法上之受益權。茲分述之：

「請願」者，人民對於國家機關之政治設施，不問其關係於個人或社會，提供其意見並陳述其願望之謂也。人民向國家機關請願，無論向國民大會或中央政府之各院或任何地方政府皆得爲之；

①該條例第一條。 ②同法第二條。 ③該法第十六條。 ④刑事訴訟法第一百十八條。

〔〇六九〕
 訴願之意義及其程序

亦不必具有一定之方式，用口頭請願亦可，用書面請願亦無不可；由個人請願或由多人聯合亦無限制；至於接受請願之機關，亦不受請願之拘束，可以採納亦可以不納，惟通常則須明白之答覆。

「訴願」者，人民因國家機關之違法處分或不當處分，致受有損害時，請求撤銷或變更其處分之一種救濟方法也。訴願之提起，必須依法定之程序。依我國訴願法規定，人民提起訴願，必須於接到處分後之三十日內，備具「訴願書」，向原處分之主管上級機關提出。同時並應繕具副本，送交原處分機關，以便其答辯。原處分機關接受訴願後，亦可逕行撤銷其處分，則訴願即行終結。主管上級機關接到訴願，應審理以判明其是非，其判決謂之「決定」。應作成「決定書」。訴願經決定後，人民如不服其決定，則仍得向再上級之主管機關提起「再訴願」。例如縣政府之不當或違法處分，人民得向各主管廳提起訴願；不服各該廳之決定時，則得向省政府提起再訴願。原處分爲「不當」者，以再訴願之決定爲最後之決定，亦即行政救濟之終結。原處分爲「違法」者，則再訴願以後，如不服其決定，仍得提起「行政訴訟」，以爲最後之救濟。

請願與訴願之區別有五：(1)請願之事由範圍甚廣，即國家機關未曾實行之行爲，亦得爲之。訴願則爲國家行政行爲之一種救濟，故必須先有違法處分或不當處分之存在，方得提起。(2)請願之原因，不以關係個人之事實爲限；訴願之原因，則必須訴願人受有權利或利益之損害。(3)請願不需要一定之形式，訴願則否。(4)請願有採納與否之自由，訴願則必須予以決定。(5)請願並無次數之限制，亦無再請願之名目，訴願則第二步必須依再訴願或行政訴訟之程序而爲進行。

●訴願法第六條及第七條。

●訴願法第九條及第十條。

●同法第二條及第三條。

●同法第四條。

〔〇七〇〕
 請願與訴願之區別

〔〇九二〕
訴訟權之
分類

〔〇九三〕
民事訴訟
之意義及
其程序

〔〇九三〕
刑事訴訟
之意義及
其程序

訴訟權包含「民事訴訟」及「刑事訴訟」及「行政訴訟」三者而言。關於行政訴訟之管轄，我國向採大陸制，別於司法系統，而特設一「行政法院」以管理之。故學者認前二者為司法上之受益權，後者為行政上之受益權。惟現制行政法院雖屬獨立設置，但仍附隸於司法院。就其管轄之機關而言，已不能謂為行政上之受益權矣。茲分述之：

人民因私權受有侵害，或將受侵害，請求國家機關為法律上之保護者，為「民事訴訟」。民事訴訟發生之情形有四，均因保護私權之必要而生。(1)關於法律關係之存否，當事人間發生爭執；其一方之私權，將因對造之爭執而受不利益時，可依民事訴訟之方法，以判決確定其所爭之法律關係是否存在。(2)當事人一方之私權，因他方之行爲受有侵害時，可依民事訴訟之方法，以判決除去其侵害。(3)當事人之一方與他方相互間，可僅以裁判收得實行私權之效果者，亦得爲之。例如婚姻撤銷權之行使是也。(4)當事人一方之私權，因他方之行爲，有受侵害之危險者，亦得依民事訴訟程序以判決除去其危險。上述四者，其發生訴訟情形雖各不同，其爲私權保障之方法則一。民事訴訟應向法院依法定程序提起，並由法院受理之。

「刑事訴訟」者，國家處罰犯罪之一種程序也。犯罪之結果，雖有侵害私人法益者，惟國家之處罰犯罪，則全爲公共安寧與利益作保障，至於私權之保護，不過附帶及之而已。故刑法爲「公法」與民法之爲「私法」不同；刑事訴訟爲「公訴」與民事訴訟之爲「私訴」不同。公訴以檢察官爲國家之代表，偵查犯罪而提起訴訟。故檢察官實居原告地位，以與被告——犯罪人相對立。惟公訴雖以

●參照四二四。

檢察官提起爲原則，人民如因他人犯罪而受害，亦得依刑事訴訟程序，請求國家機關爲公正之處置。此種處置，直接的結果雖祇能予犯人以刑罰，間接的亦足以予受害人以一種精神上之安慰，有時或亦能得到保護私權之利益。如因竊盜犯之科刑，而被害人得收回其贓物是也。故刑事訴訟，亦可謂爲人民受益權之一。

〔一九四〕

刑事告訴
與自訴

人民運用刑事訴訟之方法有二：一爲「告訴」，一爲「自訴」。「告訴」指被害人向檢察官告知犯罪，其起訴與否仍須檢察官偵查決定。惟檢察官如爲不起訴之處分，被害人仍得聲請再議而已。「自訴」則由被害人躬向法院起訴，不必再經檢察官之手。故自訴人實自居原告之地位。舊刑事訴訟法規定自訴之範圍甚狹，僅以初級法院管轄之直接侵害個人法益之罪，及告訴乃論之罪爲限。●惟自法院組織法頒行後，自訴範圍已大加擴充。●凡因犯罪而被害之個人，均以許其自訴爲原則。現行刑事訴訟法，已本此原則而爲改正。自訴範圍之擴大，人民因刑事訴訟而得之利益自更大。

刑事訴訟之受理，除軍人犯罪外，其權亦在法院。●凡告訴或自訴，均應依刑事訴訟法所定之程序辦理。

〔一九五〕

行政訴訟
之意義及
其程序

「行政訴訟」爲行政上違法處分之一種救濟，與「訴願」相聯屬。依行政訴訟法第一條及第二條規定：「人民因中央或地方官署之違法處分，致損害其權利，經依訴願法提起再訴願而不服其決定，或提起再訴願三十日內不爲決定者，得向行政法院提起『行政訴訟』，並『得附帶請求損害賠償。』」惟行政訴訟將來如移屬於法院，則其程序自有待重新釐定矣。●無論行政訴訟由法院管

●該法第三百三十七條。

●見法院組織法立法原則第一條。

●參照〇五二——〇五三。

●參照四二五。

〔〇九六〕
監察上之
舉發與刑
事上之告
發

〔〇九七〕
政權與自
由權及受
益權之區
別及其關
係

〔〇九八〕
政權之發
生

理，或特設之行政法院管理；人民因行政訴訟而受益則一。

此外人民對於公務員之違法行爲，有舉發於監察院之權。惟此種舉發，其結果僅足使公務員受懲戒，不能直接予舉發人以任何利益。故祇能謂爲人民補助監察機關行使職權之一種義務，而非人民之受益權。監察院對於人民舉發之書狀，不得批答，亦無必須受理之義務。故舉發之性質，與訴訟完全不同。又人民對於罪犯，雖自身非被害人，亦得向法院或司法警察機關告發。告發與舉發同，其性質亦屬義務而非權利。

第十九條 人民有依法律選舉，罷免，創制，複決之權。

本條規定人民之四種「政權」，爲參政權中之最重要者。四種政權，與前述各種自由權及受益權，不同其體性。蓋自由權在求政府之不侵犯，受益權亦須政府有所作爲，其作用仍須由政府發動之。而政權則爲人民直接參加政治活動之具，不待政府之發動，而始得享其權益也。政權如運用敏活，則整個政府即在民衆操縱之下；所謂民有，民治，民享之國家，實非此不足以達之。民有，民治，民享之國家，卽總理所謂「全民政治」之國家；在全民政治國家之內，則諸種自由之合理的保障，以及諸種受益權之運用，自屬當然之事，更無慮政府之摧殘。故雖謂政權爲一切自由權及受益權之基礎可也。政權爲立憲政治之產物，立憲政治亦可謂爲政權之產物。在專制時代，君主總攬國權，人民俯首受治，初無任何政權之可言也。政權中發達最早，運用最久者，當推「選舉權」。其餘三權，則爲比較晚

●參照彈劾法第十三條。

出的制度，尤以罷免權之行使，爲最新的方式。茲分述之：

〔〇九〕
選舉權與
核選權

「選舉權」者，從事國家公務之人員，由人民公舉之權也。其運用之對象，初僅限於代表人民之議員；至於政府人員，則或出於議會之推荐，或選舉，或出於元首之任命，非由人民選任也。此即典型式的「代議制度」，人民除選舉代表，即議員以參與國政外，其他則非所問。現代大多數國家，其選舉權之內容，亦不過如斯而已。間有對於國家元首採直接民選之制者，如德國及巴西之大總統，即由人民直接選任。美國大總統形式上雖爲間接選舉——由人民先選舉「總統選舉人」，再由總統選舉人選舉總統；但事實上各黨之候選總統早經預定，人民投某黨的票，即表示贊成某黨所預擬之總統候選人，故與直接選舉無異。又各國地方自治團體之職員，則多由人民直接選舉。此外美國各邦對於司法官之任用，亦有採直接民選制者。波蘭之治安法官，亦由民選。●大抵選舉權運用之對象，以發動政治之重要官吏爲限；至於其餘應具專門智識之公務員，則不宜採直接選舉制，而付託於民選政府以任命之。此一般所公認之原則也。至選舉權運用之方式，則大抵無所謂「要求」與罷免、創制及複決三權之得分爲要求與核定兩權者不同。●惟奧國一九三四年憲法規定大總統之選舉方法，●則爲一特殊之例外。其選舉先由聯邦大會選定候選總統三人，再交全國各鄉鄉長，就聯邦大會所提之三人中，投票取決之。聯邦大會之提名權，可謂爲「試選權」；各鄉鄉長對候選總統之取決權，則不得謂爲選舉權，而祇可謂爲「核選權」。●惟核選權在鄉長而不在人民，仍與一般直接民權稍有不同耳。

●波憲第七十六條。

●參照一〇五、一一〇及一二三。

●該法第七十三條。

●參照拙著五權憲法創作論第三十頁。

[109] 本法所定選舉權之範圍

[110] 選舉權與候選人考試

[111] 罷免權

我國最近公布之國民大會代表選舉法，對於代表之選舉，亦採「核選制」^①。又波蘭一九三五年新憲法對於總統之選舉，亦有核選之規定。^②

本草案於核選權無規定，至人民有直接選舉權之公務員，爲左列各員：

- (一) 國民代表——第二十九條，
- (二) 縣議會議員——第一百零六條，
- (三) 市議會議員——第一百十二條，
- (四) 縣長——第一百零八條，
- (五) 市長——第一百十三條。

又總統及其他中央政府主要人員，以及省參議會之議員，則採間接選舉制，均詳各本章。

選舉權之運用，在五權憲法下有一種重要之改良，即候選人之考試制是也。^③蓋被選舉人之才能，往往未易爲一般選民所深悉，藉此足以補救其缺憾故也。西洋選舉制度，其候選人由政黨提出；政黨則各挾私見，或且與資本家相結納，故其弊不可勝言。今候選人必經考試而取得其資格，則至少可使智識短陋，以政治活動爲職業之政客，無膺選之機會。

「罷免權」者，從事國家公務之人員，由公意而使其去職之權也。罷免權與選舉權相聯屬，同爲民主政治下控制從政人員之工具。有選舉權而無罷免權，則在選舉之當時，候選人雖藉甘言以相餌，一旦當選，未有不置民意於腦後，以遂其私圖者。而人民對之，固無如何也。罷免權之利，即在藉以去不

① 該法第十三條，第十五條，第二十二條及第二十三條。 ② 該國憲法第十六條。 ③ 參照四四九至四五四。

肖之官吏以及無能之官吏；間接即足以鞭策政府，使有所顧忌，不敢殘民以逞。

罷免權運用之範圍，大抵以民選之公務員為限。民選之議員，可由人民直接罷免；民選之行政官及司法官，亦可由人民直接罷免。罷免之對象，往往為特定之公務員，如某議員，某行政官等。惟瑞士各州，有一特例，即對於州議會全體議員，有同時予以罷免之權；而非對於特定之某議員，或某某若干之議員而發，蓋即「解散」之義。此種罷免權為與通常罷免權區別起見，可另稱為「大罷免權」。

罷免權之行使，普通可分為兩種步驟。第一，由公民依法定之程序及法定署名之額數，向政府提出請求書，要求罷免某官員。第二，如罷免之請求書確已合法，由政府召集公民大會，舉行全體公民之投票，以票數之多寡，決定其罷免案之是否成立。

〔一〇四〕
罷免權行使之方法

〔一〇五〕
抗免權與核免權

人民對於罷免之要求，與罷免案之投票，係兩種分別舉行之程序；且投票之人民較要求時之人民為多，舉行投票之人，未必即為署名要求之人。因之此兩種手續，亦可謂為兩種不同之權。前者為「罷免要求權」，或「抗免權」；後者為「罷免核定權」，或「核免權」。

罷免權之分離，於德國憲法關於大總統之罷免制，尤可表見。其第四十三條第二項規定：「總統在任期未滿時，得由聯邦議會之動議，公民投票之決定，令其退職。」是德國人民對總統具有一種單獨的核免權，而無抗免之權，抗免權則屬諸聯邦議會。如認要求與投票為行使罷免權所必需之兩種手續，必將不能解釋德國人民對於總統之罷免權矣。草案於縣長之罷免，似兼採議會提議之核免制，與德制相似。

●參照拙著五權憲法創作論第二十一頁。
●臨時召集或於常會中併行。
●參照拙著五權憲法創作論第二十一頁

〔一〇六〕
本法所定
罷免權之
範圍

本草案規定人民得以直接罷免之官員，亦與選舉權相當，爲左列各員：

(一) 國民代表——第三十條第二項，

(二) 縣議會議員——第一百一十條，

(三) 市議會議員——第一百五十五條，

(四) 縣長——第一百一十條，

(五) 市長——第一百五十五條。

人民有間接罷免權者，爲總統、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。
●至省參議會議員之罷免，草案未規定其方法。以選舉之例而論，當亦爲間接罷免權。●

〔一〇七〕
監官權與
監法權

選舉權與罷免權，均爲人民節制政府官員之工具；而創制權與複決權，則爲人民節制法律之工具；二者性質各不相同，而自成一組。前者亦可謂爲「監官權」，後者則可總稱爲「監法權」。茲就創制與複決二者，更分述之：

「創制權」者，國家之法律，由人民公意自行創定之權也。其用意，在使人民對於公認爲重要而有利之事端，得不假手於議會，而自行立法。蓋公意所屬之良法，未必爲議會所鑒及；且議會又易爲外力所包圍，不能無所顧忌故也。

〔一〇九〕
創制權之
範圍

創制權運用之範圍，各國法例殊不一致。瑞士人民對於聯邦憲法及州憲法，州內普法通，均有創制權。美國人民對於聯邦憲法及普通法均無創制權；但對於各邦之憲法及普通法，則多有創制權。德

●第三十二條第二款。●參照六一八。

國人民則對於聯邦或各邦之憲法及普通法，均有創制權。來多尼人民對於憲法及普通法，亦均有創制權。

〔二〇〕
創行權與
核行權

創制權之行使，亦如罷免權之例，因要求與核定兩法之不同，而分爲「創行權」及「核行權」之兩式。「創行權」爲公民提出要求之權。通例「創行案」之提出，或爲立法之原則，或爲詳細之草案，各國辦法不一。瑞士人民對於聯邦憲法之創行案，可以僅提大綱，亦可詳提草案，一任人民之自擇。德國人民對於普通法律之創行案，則必須提出詳細的草案。至於「核行權」則爲公民之投票，以決其採用與否。創行權與核行權之行使，未必發生連屬之關係；亦正與抗免權之與核免權相似。例如德國憲法規定，人民創議之法律草案，如聯邦議會毫無修改而予以接受時，即不須再付國民投票核定。但澤市憲法之規定亦同。又如奧國一九二〇年憲法規定，公民之創行案，聯邦政府應提出於國民會議審議之。立陶宛憲法規定，公民所提出之法律案，國民會議應討論之。依德國及但澤市之例，是創行案提出以後，國民有無投票公決之權，乃繫於國會對原案之曾否修改。故核行權之有無，在提出之當時爲不可知。依奧國與立陶宛之例，是公民之所有者，蓋全爲「創行權」；至於核行權，則無有也。立陶宛憲法並定人民對憲法有創行權，惟憲法修正案經國會決議可決或否決後，仍須由公民另行要求，始付公民票決也。

「複決權」者，國家之法律或法律案，由人民公意參加其應否改廢或應否成立之決定之權也。

〔二一〕
複決權

- 瑞憲第一百二十一條。
- 德憲第七十三條。
- 同法第七十三條第三項。
- 但憲第四十七條。
- 奧憲第四十一條。
- 立憲第二十二條。
- 立憲第一百零三條及第一百零四條。

〔一二三〕
複決權之
範圍

〔一二三〕
複決權之
分類

〔一二四〕
抗止權

人民參加於法律改廢問題之決定者，爲一種方式；參加於法律案成立問題之決定者，又爲一種方式。其用意，在使人民對於公認爲不良之法律或法律案，得以己意令其廢止，修改，或令其不能成立。複決權運用之範圍，殆視創制權爲廣。其歷史亦視創制權爲久。十八世紀時代，法國受盧梭「民約論」之影響，以爲憲法未經人民批准，卽不足以表示主權者之贊可，其憲法亦卽不能成立。故其一七九三年之憲法，卽已採人民複決制，由人民投票公決也。自歐戰後，各新興國家之憲法，幾莫不採用此制者。且複決權之行使，有時非僅足以實現人民之願望，亦且足以解決政府與議會間，或議會兩院間之紛爭，故其用甚廣。

複決權內容甚複雜，就其性質言，可大別爲四種：

- (一) 抗止權——爲人民要求廢止或修改某法律之權，
- (二) 核止權——爲人民票決某法律應否廢止或修改之權，
- (三) 抗行權——爲人民要求某法案使其不得成立之權，
- (四) 核行權——爲人民票決某法案應否成立之權。

抗止權與核止權行使之對象爲業經正式成立並在實施中之「法律」，抗行權與核行權之對象爲雖經公布而尙未正式施行之「法律案」。前者之作用，在使惡法之修改或廢止，可合稱「廢法權」；後者之作用，則在使不良法案之不能成爲法律，可合稱「抗法權」。兩者性質全異，應各別自爲一組。就其行使之程序而言，則抗止權與抗行權，同屬於要求權，核止權與核行權又同屬於核定權。

●參照一二一及一二二。

〔二五〕

抗止權與
創行權之
關係

抗止權之行使，無時間上之限制，隨時皆可提出。瑞士聯邦憲法第一百二十條及第一百二十一條規定：「瑞士投票人五萬名，得要求憲法之全部修正，或要求廢止憲法上某條文而為部分修正。」愛斯多尼亞憲法第三十一條規定：「二萬五千投票人，得要求廢止某法律或修正之。」即抗止權之例也。惟法律之廢止，固為單純性質；至於法律之修改，則間有包涵兩種意義者：一方為廢止舊法，一方則又為創立新法。故抗止權關於修改法律之提議，除僅係要求刪改舊法，不提修正案者外，往往與創行權合併行之。即對舊法行使其抗止權，對所提之刪改案行使其創行權是也。因此，亦有認抗止權為創行之一式者；惟二者性質與內容究屬有別耳。一九二二年，愛斯多尼亞第一屆國會時，公民要求修改「宗教教育法」，由國家負擔宗教教課之經費，即抗止權與創行權同時行使之例也。

〔二六〕
核止權

核止權與抗止權相聯屬。例如瑞士聯邦憲法第一百二十條規定：「瑞士投票人五萬名提議憲法之全部修正時，其應否修正，由瑞士全國人民投票決定之」是也。惟亦有人民提出抗止案，經議會完全接受，不必再付人民票決者。在此場合，即公民有抗止權而無核止權矣。例如同法第一百二十一條規定：「瑞士投票人五萬名，提議廢止憲法上某條文，如議會不予採納，則應交人民投票決定之；否則，可不必再交票決。」其核止權之行使與否，乃繫於議會決議之是否採納；誠以既經議會採納，是不必多此票決之一舉也。又有人民未曾提議抗止案，因其他事由而交人民票決某法律之應否廢止或修正者。在此場合，則為有核止權而無抗止權矣。例如瑞士聯邦憲法第一百二十條上段規定：「聯邦議會之一院主張憲法之全部修正，而其他一院不同意時，其應否修正，由瑞士人民公決之。」又如德國憲法第七十六條第三項規定：「議會反對參議院而為變更憲法之決議時，得提交人民公決。」其

核止權之行使，不基於人民之抗止案，而基於議會兩院間意見之不合。凡此均為其他原因的核止權之例。

〔一二七〕
抗行權

抗行權之行使，與抗止權不同；非任何時皆可提出，而有一定之時限。蓋抗行權之對象為「法律案」而非「法律」，而議會通過之法律案則固不容長期在不確定狀態中故也。法律案自決議以至公布後之若干日，為「施行猶豫期間」。在此期內，人民對該法案如有不滿，即可行使其抗行之權。所謂「抗行」，其意即對法律案「施行」之抗議，故與「抗止」之為抗議已施行之法律，而使其廢止或修改者，完全不同。猶豫期間之長短，各國法例不一。美國各邦約為八十日至九十日，瑞士關於聯邦法律案之抗行為刊登公報後之九十日，^①日內瓦州關於州法案之抗行，則為三十日。又猶豫期間，有時亦可展長。例如日內瓦州人民於三十日之猶豫期間屆滿後，仍可提出抗行，此時政府得展限四十日，以待票決之結果而確定其施行與否。^②又有抗行權之行使，必須另有他種條件者。例如德國人民行使抗行權，即必須議會少數派先行要求延期公布方可。^③

〔一二八〕
核行權

核行權之行使，方式甚多，運用最廣。關於人民提出創行案時之核行，已見上述；^④人民提出抗行案時，自當有聯屬之核行權。惟此外又有(1)法定之獨立核行權，或無原因之核行權；(2)其他原因之核行權，即非要求之核行權；二者並各有多式。

法定之獨立核行權，或稱「強制複決權」。惟此名甚不妥，一因此種核行不必出於要求，為複決

〔一二九〕
獨立核行權

- 一八七四年直接投票法第四條。
- 一八七九年五月二十五日日內瓦關於參政權之憲法第四條。
- 德憲第七十條及第七十三條第二項。
- 參照一一〇。

權中之一種，故不能逕謂爲「複決」；二因有原因之核行，如原因存在，亦必須舉行票決，故不能僅視此式爲「強制」故也。此種核行權有二：（一）爲議會議訂憲法修正案時，憲法規定必須提交公民票決者；（二）爲議會議訂重大法律案時，憲法規定必須提交公民票決者。此種票決，即獨立之核行權，其行使由於憲法所特定，而不由於人民之自求或出於其他原因也。美國各邦之採用核行權者，多數均以憲法修正案之獨立核行爲限。瑞士聯邦憲法第一百二十三條規定：「修正之聯邦憲法或憲法之修正部分，經瑞士投票人及各州之過半數採用後，實行有效。」是瑞士憲法之修正案，非經人民核行可決，即爲無效。奧國憲法之全部修正，亦須人民公決。●人民此種核行權，爲關於憲法法案之獨立核行權。又瑞士各州憲法，對於某種重大法案，亦有規定須經人民票決者。例如聖加侖（Sant Gallen）等州關於拘束人民之法案，蘇列支（Zurich）等州關於條約案，均須經人民票決肯定方爲有效。美國一八四五年台克撒（Texas）邦憲法關於決定首府之法案，一八六四年埃和外（Iowa）邦憲法關於發行新公債及取締特別銀行之法案，一八七六年加羅來陀（Colorado）邦憲法關於一定限度以上之稅率法案，亦均規定獨立核行制。此種核行權，爲關於普通法案之獨立核行權。

有原因之核行權，除出於人民之創行及抗行——即出於人民之要求者外，又有多種，即其他原因之核行權也。此種核行權，或稱「任意複決權」或稱「諮詢複決權」，似均未愜當。要求外之原因大抵有三：一爲基於議會議決提交之核行。例如美國各邦憲法，往往規定邦議會有決議將某種法案提交人民公決之權。密其干（Michigan）邦憲法且不認人民有抗行權，僅規定邦議會有提交核行

〔110〕

其他原因
之核行權

〔111〕

由於議會
提交者

●奧國憲法第四十四條舊憲指一九二〇年憲法下仿此。

〔一三〕
由於政府
提交者

〔一三三〕
由於地方
政府之抗
行者

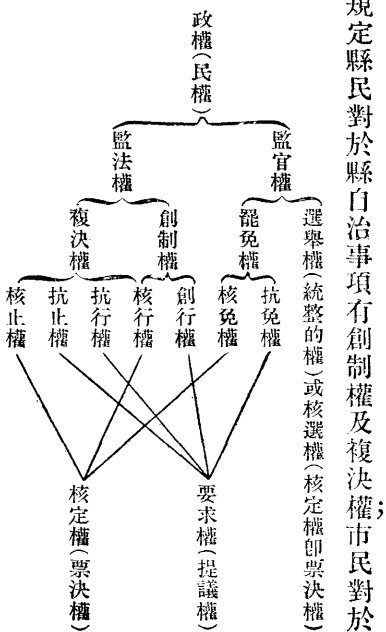
〔一三四〕
本法規定
監法權行
使之範圍

〔一三五〕
政權之分
類

之權。奧國聯邦憲法之部分修正案，如有兩院議員每院三分之一提議付人民公決時，亦須付人民票決。○奧國人民亦無自動之抗行權。二為基於政府提交之核行。例如德國總統對於議會所通過之法
律案，即得於一月內，提付人民公決。○捷克政府所提出之法案，經議會否決時，政府即可將該案提交
人民公決。○捷克人民除此種核行權及選舉權外，憲法上且別無他種政權之存在。三為基於聯邦國
各邦政府提出抗行案時之核行，例如瑞士各州對於聯邦法案，即得聯合八州，共同要求提付人民公
決。○八州之提議，與瑞士投票人三萬名之提議，同有抗行之效力也。

國民監法權之意義，略如上述。本草案規定縣民對於縣自治事項有創制權及複決權；市民對於
市自治事項亦同。○至於中央法律之
監制，則由國民大會代之，○此則根
據 總理遺教及目前環境而為規定
也。

四權運用之方式如何，尚待普通
法為之規定。茲將四權學理上之分類，
列為下表：○



- 奧國憲第四十四條。
- 德憲第七十四條。
- 捷憲第四十六條。
- 瑞憲第八十九條。
- 參照第一百零五條及第
一百一十一條。
- 參照第三十二條。
- 作者新著四權實例論一書，於各國實施四權之法例，論述甚詳。已交會文堂書
局印刷中。

第二十條 人民有依法應考試之權。

〔二六〕
應攷權及
其與服官
權之關係

各國法例，大都以「服官權」即充任官吏之權，為參政權之一；而不列「應考權」為參政權之一。一。本草案規定服務公職人員，以經考試及格者為限；故服官權之取得，以考試及格為要件。人民有應考試之權，始有考取之機會；有考取之資格，始有服官之權利。因之，應考權尤較服官權為重要。且服官權在第二十三條已定為人民義務之一，故本條僅定人民之應考權。

〔二七〕
應攷權與
四種政權
之區別

應考權雖為參政權之一，其性質與前條四種政權不同。四權之行使，在表示主權者之意思，故四權為人民行使主權之方法。凡屬公民，自應同具此權，不應有任何嚴格之限制。應考權之行使，則在使人民中之若干有能分子，出為國家務服，以造成有能之政府。故應考權為造成有能政府之方法。此權非任何普通公民所得享，必須具有法定資歷者，方得賦與也。此種法定資歷，雖因官職之不同而異其高下；惟決非全體公民所共具，則甚明顯。例如鄉長候選人之考試，儘可定為極淺近之測驗法；但不識字或毫無常識者，自屬不能應考也。

〔二八〕
應攷權與
平等之原
則

應考權之取得，雖需一定之資歷，惟仍與平等之原則無礙。蓋有資歷者皆可應考，非謂某種特定階級之人方得應考也。清代對於特種民族，有不許其應考者。如「九姓漁戶」及「惰民」等，即在被擯之列。此等民族即有長才亦不得出為國用，良失平等之義。此種限制，民元早經廢除，故應考權仍為平等賦與之民權。惟實際上貧苦無以為生者，終身無求知之機會，即終身無應考之資格。故在教育未

●參照第八十五條。 ●參照〇一六。

普及，民生主義未相當完成以前，此種權利之賦與，無形中仍不無界限存在其間。本草案於此，在教育經濟兩章，有相當之規定，以爲救濟。^①

第二十一條 人民有依法律納稅之義務

國家各種政務，均賴財政以爲活動；而財政收入之源，則賴人民納稅。故納稅義務實爲國家生活中最原始的義務之一。惟古代國家，人民爲君主之臣僕，人民之私產亦可由君主自由支配之。所謂納稅，不過人民對於君主之「貢獻」或「孝敬」而已。近代立憲國家則不然。政府由人民所託命，政府之公務，亦即人民大家之公務。支持此種公務之支出，自應由人民自承之。

納稅爲人民之負擔，關係於人民之生計甚大。故近代國家法例，凡人民納稅，僅以法律上有根據者爲限。而課稅之法律，則應由人民代表機關自行議定。初非政府行政當局所得擅自征課也。英國有「不出代表不納稅」之諺，意即指此。本條所謂「依法律」實含有重大之意義，應參照第一百二十九條及第一百三十九條之規定。

國家之課稅，在支持公務之目的外，依民生主義之原則，尙有一重大之意義，即維持國民生計之均衡發展是也。國家爲節制私人資本起見，應課所得稅及遺產稅等累進稅；使富者不至逾分，貧者得以減輕其負擔焉。^②故納稅之義務，非僅人人一律之義務，而爲人人依公平之原則，而爲負擔之義務。

第二十二條 人民有依法律服兵役及工役之義務。

①參照七一四及七八四。②參照第一百二十一條。

〔二元〕
納稅義務

〔三〕
納稅須有
法律上之
根據

〔三三〕
納稅須使
負擔公平

〔一三三〕
服兵役之
義務

世未大同，即不能免戰爭。國無戰備，即不能免滅亡。故服兵役亦爲人民天職之一。古代國家，無不行使全國皆兵制，即「義務兵制」。與義務兵制相反者爲「志願兵制」，凡志願當兵者即可入伍，否則亦不相強。前者爲無給制，後者則由國家予士兵以相當之薪餉，故又稱「傭兵制」。義務兵制中之主要者即爲「徵兵制」，志願兵制中之主要者則爲「募兵制」。此外又有一種「民兵制」，其訓練時期較短，集合方法亦較寬。民兵制亦有義務與志願之分。各國法例各因其國情之不同而異其制度，例如英美採募兵制，戰時則英國用臨時徵兵制，美國則以民兵爲補充。德意法日等國均採徵兵制。歐戰以後德國之徵兵制曾受條約之限制，惟近日希特勒政府已自動宣告廢棄條約束縛，恢復舊觀。蘇俄則徵兵與民兵相參用，女子入伍者亦甚多。至全用民兵制者，則僅瑞士而已。各國所行兵制雖有不同，而國民應有服兵役之義務，則爲一般之原則，良以現代戰爭爲國民戰爭，平時國民如無相當之軍事訓練，則必不足以應付緊急危難故也。

〔一三四〕
我國兵役
現制

我國兵役法規定兵役分「國民兵役」與「常備兵役」兩種。凡男子年滿十八歲至四十五歲，在不服常備兵役時，應服國民兵役，平時受規定之軍事教育，戰時以國民政府之命令徵集之。是爲民兵制中之徵兵制。常備兵役分現役、正役、續役三階段，現役三年期滿後服正役，正役六年期滿後服續役。現役徵二十歲至二十五歲之男子充任，續役至滿四十歲爲止。是爲通常之徵兵制。惟在地方自治未完成之區域，亦得召募合格男子志願服兵役者，充任常備兵。是又暫採募兵制矣。

工役即古代之「徭役」，所謂「力役之征」是。古代國家大建築、大工程，殆均由義務征工所造

〔一三五〕
服工役之
義務

●兵役法第二條至第四條。

〔一三五〕
工役法原
則

〔一三六〕
服公務之
義務

成，例如長城之修築，與運河之開浚，卽累萬民夫之力也。古代貨幣尙未發達，國家公務上之需給，一部分爲穀帛等實物，一部分則爲人民之勞力。故當時賦稅亦分「物稅」與「力稅」兩類，力稅按人丁征課，故又稱「丁稅」。清代初年，田賦與丁稅尙分別征收，後始合併稱爲「地丁」，將丁稅歸併在糧稅之內。蓋貨幣制度流行後，實物稅已漸變爲銀兩之形式，至於力役之征，自尤不便故耳。惟是我國建設事業諸待興辦，而國家財力則又困窘異常，行徵工制集羣力爲公衆謀福利，自屬合理且甚便益也。德國自戰敗爲條約所壓迫，窮困情況亦不亞於我國。自一九三五年，亦行強迫工役制，凡十七歲至二十五歲之男女青年，一律應服工役半年。行未期年，收效頗大。

我國工役法原則業經中央制定，工役法案立法院近正在擬訂中。依該原則規定，工役分「服役」與「徵工」兩種，在服役者居所五公里以內爲服役，以無給養爲原則。在服役者居所五公里以外爲徵工，酌發給養或工資。平時工役所爲之工程，爲自衛、水利、造林及築路等工程，非常工役則指非常時期之自衛，及重大災害之救護、防衛等工作而言。平時工役凡年滿十八歲至四十五歲之男子，每年均應負擔三日。非常工役則依需要臨時以命令定之。

第二十三條 人民有依法服公務之義務。

人民服公務之權，卽服官權。服官爲權利，同時亦爲義務。惟國家之公務，必須由有能者以執掌之，非一般人民所能執掌也。人民之有能與否，則以考試之方法定之。故未有考取資格之人卽無服官權，

●工役法原則第二條至第六條。

未有應考資格之人尤無服官權。本章於人民之應考權已有規定；至於既經考取之能才，則為國家公務所寄託，自非責命負服官之義務不可，本條所以定為義務而非權利者，義即在此。且公職種類至多，若干自治職員，往往為義務職，並無薪給。故尤以義務之規定為較宜。

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。

吾人雖不信天賦人權之說，認人民之自由及權利，為與有生以俱來。惟憲法上所定之諸種自由及權利，必不能包舉而無遺；本章各條所定，不過就其關係較大較重要者，而為例示而已。故本條仍仿美憲修正案第九條，更為概括之規定，以概其餘。例如交際自由，研究自由等，在不妨害社會秩序與公共利益之範圍內，自應受國法之保障也。又本條原文在第一次草案及第二次草案，均無末句「非依法律不得限制之」字樣。嗣中央憲草審議會因採納王亮疇博士意見，決將本條交立法院重行考慮。王氏之意以為本章列舉各條民權，多有得以法律限制字樣，本條原文僅言受憲法保障，似其他民權反在法律限制之外，似失其平。因此立法院討論時，即據以增入。

於茲有一問題，即人民之「革命權」是否在本條規定之內是也。革命權為人民行使主權最澈底最有效之方法，在理自應確認其存在。惟革命權之行使，則必須破壞現存之社會秩序，似又與本條之規定不合。不知革命之對象，為非法害民之政府，其本身自人民之立場言，已失去執政之資格。故因

〔二三〕
革命權之
存在問題

〔三七〕
其他自由
權利之概
括規定

●見該會審議意見第二十三點。

革命而破壞之社會秩序，爲非法政府所擁護或保持之秩序，而非大多數人民所希望之秩序。其破壞雖足使人民直接蒙其不利，但非此即不足以達奪取政權之目的，實非得已也。例如革命軍之推翻滿清，亦未始不破壞社會秩序也；如拘泥於秩序之保全，尙有今日之民國乎？蓋革命爲非常之業，苟合大多數人民之要求，爲大多數民衆利益而奮鬥，則雖憲法亦可更定，况現存之秩序乎？

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，增進公共利益所必要者爲限。

本章所定人民之自由及權利，均採間接保障主義，其行使之範圍與限制，均由普通法規定之。故各條殆均有「依法律」字樣之規定。此種保障，雖足使行政機關不得任意侵害民權，惟仍不足以限制立法機關之濫定惡法。故本條特規定其範圍，俾作立法之準繩。至立法機關是否恪守本條之範圍，則應監察院隨時糾察，並由司法機關判定之。●本條所謂「保障國家安全」，例如戰時出版自由之限制，即是使軍事消息不致洩漏。所謂「避免緊急危難」，例如戒嚴法關於諸種自由之停止。所謂「維持社會秩序」，例如違警罰法關於攜帶武器在屋外集會之禁止。所謂「增進公共利益」，例如土地法關於公用土地之徵收等是也。

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

●參照八六四。

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。

人民之自由及權利，受國法之保障；法律欲加以限制，亦必須受前條規定之限制，固矣。推執行法律之公務員，則難保其必無違法相侵之事實，故又有本條之規定焉。

〔一四〇〕公務員違法侵害民權之制裁

〔一四一〕

私人違法行為與職務上違法行為之別

〔一四三〕公務員之責任

〔一四三〕民權受侵害時之救濟

公務員之違法行為有二：一為基於私人身分之違法行為，二為基於公務員身分之違法行為。公務員亦人民之一，其私人性質之違法行為，自當與普通人民同受法律之制裁。本條所定，係專指後者。因公務員身分而生之違法行為而言，即公務員因執行職務或假借職務上之權力而生之違法行為而言。例如公務員因建築私人住宅而侵害他人土地所有權，其侵權行為為私人民法上之違法行為。如因建築公署而侵害他人土地所有權，或利用建築公署之機會，侵占他人土地以為自己建築住宅之用，則為公務員行政上之違法行為，亦即職務上之違法行為矣。

公務員職務上之違法行為，如為違犯刑法，而構成瀆職罪或其他特定之罪名時，自應負刑事上之罪責。如為違犯憲法或其他法律，並涉及民事上之侵權行為時，自應負民事上之賠償責任。又違法行為無論其是否負有刑事上或民事上之責任，違法之公務員並應受國家之懲戒處分。懲戒處分如「記過」「免職」等，為行政上之一種制裁。應由監察院彈劾，並由公務員懲戒機關裁定之。

人民因公務員職務上之違法行為，其自由或權利受有侵害時，其救濟之方法有五：（一）如為犯

●參照五〇三，●參照第九十二條及五〇〇、五〇六號釋義。

罪行爲，得向法院告訴或自訴。(二)如爲行政上之違法行爲，則得向主管上級機關提起訴願。(三)或向主管法院提起行政訴訟。(四)又行政上之違法行爲或犯罪行爲，亦得向監察院舉發。(五)至於因公務員之違法行爲，而受有私權之損害時，其賠償責任，自亦得逕向法院訴追。此種損害，如不能由或不應由違法之公務員賠償時，並得對國家請求賠償。

國家賠償人民之損害，其手續如何，尙待法律之規定。本條所定，爲國家賠償制度之原則。⑤

①參照四二五。②參照〇九六。③參照四二五。

此
页
空
白

第三章 國民大會

〔一四五〕
國民大會
之性質

國民大會在五權憲法中，實處重要之地位。民國之主權屬於全民，故國民政權之行使，在理白當由國民自行之。惟吾國疆域廣大，交通未盡開發，驟行全國人民之直接民權於國政，在勢頗屬難能。故不得不另派代表以代之，此國民大會之所以必須創設者一。國民大會雖為人民之代表機關，其職權則為人民政權之代行。凡非人民政權範圍所及之權，該會自無代之可言。人民之政權與政府之治權界限實至明確。國民大會之職權既以代行政權為限，自不容侵及政府之治權，此國民大會之職權，應有確定之範圍者二。

〔一四六〕
國民大會
與各國代
議機關之
比較

國民大會之性質如此，故與任何國家之代議機關不同。（一）國民大會為「民權」之代行機關，而非「主權」之代行機關，故與英國之「巴力門」異。（二）國民大會祇為「四權」之代行機關，而非「最高權力之機關」，故與俄國之「蘇維埃大會」不同。（三）國民大會為政府機關以外之監政機關，而非政府之並立機關。故與美國之國會亦屬相去甚遠。（四）國民大會為五院政府責任所從出之機關，其自身則不掌有立法權，故又與法國之議會異其性質。總之，國民大會為代行政權之機關，且僅為代行政權之機關而已。

〔一四七〕
政權與治
權之劃分

立法院孫院長二十三年雙十節紀念論文，其第四段對於國民大會之性質，及政權與治權之劃

●參照第二條。

分，有如下之論述，足資參證：

政權與治權之劃分，爲總理特創之學說。政權在民，治權在政府，本無任何權界問題之可言。惟人民對於一縣之事，其政權雖躬自行之；對於一國之事，則委託國民代表以代之。國民代表集而爲國民大會，其形式與一般代議制度下之國會相當。國會所應有之職權，固非僅限於選舉、罷免、創制與複決之四權也；因之，政權與治權之界限，遂成爲問題，并以引致多數人之誤解。論者往往以國民大會之政權，爲與普通國會權相仿之物，故政府對外宣戰、媾和，須得該會之同意；政府立法，亦須受該會之督制。以國民大會非可常期集會以行使其監督政府之職也，遂又另倡爲常任委員會之制，以代之，而免國家統治權之中斷。歷次憲法草案，殆均中其病，今覺此種理論，實與總理劃分政權與治權之原義相背，而其錯誤之由來，即在視國民大會爲國會之一點。夫政權本人民自身所具有之權也，其託代表以行之者，因自行之不便，非謂政權之性質因代行而有所變更也。人民自身行使政權之情況，人皆知其異於國會之行使職權也，則代表之行使政權，亦固「政權」而已耳，何得與國會之職權相比擬乎？政權非常行之事，其停而不行者，以無行之之需要故爾。國家之統治權，與人民之政權，本爲二物，豈能以政權之偶停，視爲國家統治權之中斷乎？

且政權離失本義之結果爲何如乎？政府各院，動受牽制，勢非降爲事務機關不可，設行政院必須秉國民大會之政策而始能行事，立法院必須奉國民大會之意旨而始能立法，將何以發揮其獨立之權能？此極端之國會一權政治也，夫豈五權分立之義？復次則國民大會爲不宜常期集會之機關。其一

〔一四九〕

國民大會
之政權不
容離失本
義

切大權，勢非託付常任委員會不可。①以少數之常任代表，執掌國家之統治權，以駕臨乎五院之上，操縱而馳驟之，是寡頭政治之變相而已，是知國民大會之政權，決不能與政府之治權相混淆；而其界限，則惟返求諸政權——四種直接民權之本義而已。

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。

本條規定國民大會之組織，其構成分子有三：一為各縣市之代表，二為蒙藏地方之代表，三為僑民之代表。二三兩種代表之名額，由法律規定之。縣市代表之名額，則至少為每縣市一人，並依人口比例而遞增。依建國大綱第十四條規定，國民代表本以每縣一人為定額。惟吾國各省情形參差特甚，縣市之人口由數千以至數百萬不等。如西康省之瞻化縣，即祇二千七百人。②上海一市，則有三百四十八萬人。③如兩地同出代表一人，似失平允。故有但書之規定也。

〔二四九〕

國民代表
之產生

〔二五〇〕

人口比例
規定之原
因

①草案初稿及其修正案本均有國民大會常任機關之規定。②據二十三年申報年鑑。③據二十四年申報年鑑。

(一五二) 同等區域之意義

(一五三) 國民代表總數之估計

(一五三) 國民代表選舉區規定之注意

(一五四) 國民代表選舉之原則

縣市同等區域，如設治局及特別行政區如威海衛等，均依法律之所定。

吾國現有一千九百四十縣，十七市，四十五設治局，四行政區。●縣市及其同等區域之總數為二千零零六。每地一人共為代表二千零零六人。外加因人口超過定額而加派之代表，及蒙藏僑民之代表，約計全國之國民代表當為三千人左右也。

國民代表以縣市為選舉區，不以省區為選舉區者，則以縣市為自治單位，有嚴密之自治組織；省區僅為國家行政區域，無嚴密之自治組織，以為產生代表之根據故也。

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。

國民代表之選舉法，當以普通法規定之。●本條則規定其原則。所謂「普通」選舉，即無財產、性別等限制。所謂「平等」選舉，即每人限投一票，不得一人而有二票以上之投票權。所謂「直接」選舉，即不經複選之手續，由人民直接選出國民代表。所謂「無記名投票」即選舉人姓名不寫在選舉票上。凡此均為現代選舉制一般之通例，亦所以謀正真民意之表見，而防操縱壓迫之情弊而已。

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

●四行政區即威海衛、東省特別區、山東長山八島及廣東之瓊崖，統計據二十四年中報年鑑。

●參照第三十五條。

〔一五五〕
國民對於
國民代表
之選舉權
取得資格

〔一五六〕
教育資格
之限制問
題

〔一五七〕
國民代表
格之候選資

本條規定國民代表之選舉權及被選舉權。關於選舉權之取得資格，本條僅規定年齡之限制；至於其他限制，則視法律規定公民權取得資格之限制。因選舉權為政權之一，而人民行使政權，則必須先備公民資格故也。鄉鎮自治施行法第七條第一項規定：「中華民國人民，無論男女，在本鄉鎮區域內居住一年，或有住所達二年以上，年滿二十歲，經宣誓登記後，為鄉鎮公民；有出席鄉民大會或鎮民大會，及行使選舉罷免創制複決之權。」又同條第二項規定：「凡（一）有反革命行為經確定判決者；（二）貪污吏土豪劣紳，經判決確定者；（三）褫奪公權尚未復權者；（四）禁治產者；（五）吸用鴉片或其他代用品者，均不得享有前項所定之權。」第一項所定者為鄉鎮公民之積極資格，第二項所定者，為鄉鎮公民之消極資格。鄉鎮為行使公民權之起點，關於國民代表之選舉，如無特定公民資格之必要，自可準用鄉鎮公民資格而為選舉代表之資格。惟本條既規定其年齡限制，則公民年齡法律上如有變更，當不能適用於代表之選舉耳。

有主張國民代表之選舉資格，應增定教育之限制者。凡曾受基本教育或成年補習教育之人民，始有選舉權。其意以未受相當教育之人，即乏公民之常識；如濫予選舉權，非惟不足以反映正真之民意，抑且有受人利用操縱之危險故也。此種主張，在教育未曾普及以前，頗屬正當。在教育普及以後，則自不成問題矣。惟此則應於代表選舉法中酌量規定之。

國民代表之被選舉資格，即候選人資格，本條亦僅規定其年齡之限制，惟國民代表雖非任命之官吏，當亦為廣義的國家公務員之一，自應具有適當之才能，方可膺選。非如政權之行使，以普及一般原則也。本草案第八十五條規定公職候選人資格，亦須經考試院考選銓定。故國民代表候選人，自必

〔一五〕
年齡之計算

〔一六〕
國民代表
之任期及
其罷免

〔一七〕
罷免國民
代表不應
以違反原
選區之理
由利益為

經過考試之程序，以為獲取資格之條件。此種資格，當於代表選舉法及候選人考試法中規定之。即本條所謂「依法律」者是也。現在候選人考試制尚未規定，對於國民代表之考試，因代表所行者為公民之政權，而非專門性質之治權，故將來規劃此種考試制度，似當求其簡易，僅求常識之豐富而已。

本條所謂「年滿二十歲」及「年滿二十五歲」均須於選舉當時扣足計算，以戶籍冊上之出生登記為標準。

第三十條 國民代表任期六年。

國民代表違法或失職時，原選舉區得依法律罷免之。

本條規定國民代表之任期，及其在任期間之罷免。依通例人民行使罷免權，不必有任何原因，如失民衆之信任，即足發動罷免案。本條規定國民代表之罷免，必須有違法失職之理由，殆為防止濫行罷免及改選頻煩而設。惟所謂「失職」其範圍則仍甚寬廣耳。

於此有一問題，即原選舉區行使罷免權，能否以代表之違反原選舉區之利益為失職之理由是也。在理，國民大會為整個之國家機關，國民代表所代表者為全民之公意，而非原選舉區之民意。國民代表之所以劃縣市等區域為選舉或罷免之區域者，為求行使之便利計，非為代表各區域之利益計也。因之，此種事由實不足據為罷免之理由。本問題及罷免之程序，應在代表罷免法中詳定之。

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。

本條第一項規定國民大會常會之召集期間及每次大會之會期。第二項及第三項規定臨時國民大會之召集方法。至召集之詳細程序，當於國民大會組織法中規定之。臨時國民大會之召集，其原因除依第九十三條規定，基於監察院之請求者外，均由國民代表或總統自行認定。如代表或總統認定某種重大事件，非召集臨時會不可，則隨時皆可召集，惟代表自行召集時，須法定額數之同意耳。此外大會閉會期間，如有下列事實發生，似非召集臨時國民大會，不足以資解決。

(一六六) 國民大會之常會與臨時會

(一六七) 必須召集臨時大會之事實

必須召集臨時大會之事實

(一) 總統，副總統同時出缺或不能視事，而行政院院長之代理期限即將屆滿時。

(二) 總統任期屆滿，而不在國民大會常會會期以內時。

(三) 立法監察兩院委員多數去職，又未設有候補人員，致不足法定開會或提案人數，不能行使其職務時，或兩院委員全體任滿，而不在大會常會會期以內時。

本條第四項規定國民大會之開會地點。所以必須在中央政府所在地開會者，蓋在謀接洽之便利，並防意外事件之發生也。惟國民大會行使職權，似不以集會時為限，如代表得就地行使其投票

(一六八) 國民大會之開會地點

參照二九〇。參照二八七。參照三八一，三八二，五三六，五五四。參照一八七。

等權，當不受本項之限制。本項及第三項規定，均爲此次修改後所新增。●

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，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。

(二六四)

國民大會
之職權
選舉權

本條規定國民大會之職權，茲逐款說明於次：

第一款爲「選舉權」，除總統，副總統，立法監察兩院委員外，中央政府五院長官中，祇立法監察兩院院長副院長由大會選舉，其餘三院長官則大會無選舉權。其故可參照第五十六條，第七十七條及第八十四條各條釋義。又關於立法委員及監察委員之選舉，其原則另有專條規定，卽第六十七條

●參照中央審議意見第六點。

及第九十條是也。

〔二六五〕
總統之選舉問題

關於總統之選舉，當討論草案時，主張直接民選者頗多，爭辯亦甚久且烈。卒以多數起草人均主國民大會代選制，故仍規定如此。其理由（一）因自治尙未完成，驟行民選，必多困難。（二）因總統獨由民選，必將侵凌於各院；如各院長官全由民選，則失國民大會存在之意義。（三）因總統人選之當否，人民有罷免代表權相監制，故操縱把持威逼賄賣之弊，決不致與前次之國會選舉制相同。（四）中國

本法採用間接選舉之理由

無兩大政黨之對峙，如行直接民選，勢必票數渙散，難得全國一致推重並極適當之人選。（五）將來時機成熟，則憲法亦可及時修改，不難改爲民選也。至主張直接選舉制者，則以（一）國民代表亦係民選，不能謂民選總統必不可能。（二）直接民選制反足引起人民之政治興趣，而使人民與政府之間不致

〔二六七〕
主張直接選舉之理由

相隔太遠。（三）現既採總統實權制，自以民選爲較宜；至於立法委員如慮其立場太低，自亦可改爲直接民選。（四）過去國會舉選總統，已有惡例，不可仍蹈覆轍。（五）憲法爲百年大計，不能僅顧目前事實

〔二六八〕
本問題之關鍵及核用問題

雙方主張，均有充分之理由。惟此事之關鍵，不在制度之本身，而在運用制度之人民。人民而有長足之智識，充分之政治訓練也，則雖大會代選亦足以達直接民選之目的。例如美國總統名雖間接選舉，實與直接選舉無異。人民而無運用政治之能力也，則雖直接選舉亦無裨於實際，抑且不能免壓迫操縱之事。彼拿破侖之稱帝，固亦出於法國全民總投票之贊可也。故今後民權政治之前途，實以訓練人民政治能力爲最要。惟人民運用選舉權之方式，除直接選舉及間接選舉外，尙有一「核選」之方式，即先由代議機關提出若干候選人，更由人民投票決選之。此種方式，既足以免威逼利誘之弊，又足

●參照第三十條第二項。 ●參照〇九九。 ●參照〇九九。

以使票數集中，而無渙散不當之患。如慮人民直接投票之困難，則亦可暫令各縣市議會議員，代行其核選權。誠採此制，則本問題當可得一適切之解決。●

〔一六九〕
國民大會
之罷免權

第二款爲「罷免權」。罷免權之內容，應分爲抗免權與核免權兩種。●抗免權由大會法定數額之代表聯署行使之，核免權則指大會各國民代表之總投票。核免權在大會之自身，而抗免權則否。蓋抗免案之提出，毋庸全體代表之聯署故也。國民大會行使罷免權，其應行注意之點有五：

〔一七〇〕
對司法考
試兩院院
長之罷免

第一、司法考試兩院院長，雖不由國民大會選舉，但大會對之仍有罷免之權。蓋總統對兩院院長副院長之任命權，不過代大會行使其抉擇權而已。●兩院院長固仍對大會負其責任，●非對總統負其責任。故罷免兩院院長之權，則仍屬於國民大會。

〔一七一〕
對副總統
及副院長
之罷免

第二、副總統及四院副院長並無本身之職權，除代行總統或院長職權時，負有總統或院長之責任外，自不負任何責任。●罷免權爲糾問政治責任之具，副員既無本身之責任，似當不在罷免之列。惟大會對副員之罷免，則另有其用意。著副員當選或受任後，如發見有不能勝任總統或各該院院長職權之事實時，自應予大會以罷黜另選之權也。故大會對副員之罷免，與政治責任無關，不能與其他各員之罷免並論。

〔一七二〕
對立法委
員監察委
員之罷免

第三、立法委員及監察委員之產生，雖由各省區國民代表分別各提候選人名單，●然後由大會再經形式上之選舉手續。惟其罷免，則抗免案之提出，不以省區爲單位。蓋分省預選之辦法，爲大會委

●參照二六九。

●參照一〇五。

●參照四三〇及四六一。

●參照第七十七條第二項及第八十四條第二項。

●參

照五六七。

●參照第六十七條及第九十條。

〔一七三〕
對立法監
察兩院之
大罷免

〔一七四〕
因彈劾而
生之核免
權

〔一七五〕
國民大會
之創制權

託性質，其目的在避免大會自選之困難而期易得適當之人才；非裂大會爲若干小組，以各立門戶也。故罷免權之行使，仍以全體通扯爲原則，甲省代表對於甲省原提之委員固可行使其抗免權，對於乙丙等省原提之委員亦然；同時乙丙等省之國民代表，對於甲省原提之委員，亦得提出抗免案。總之，各無界限是已，至於罷免案之決定，則自當取決於大會全體代表之法定多數，蓋核免權本在大會自身故也。

第四、國民大會對於立法監察兩院委員，如認爲大體不克勝任或不能盡職而通過一全體委員之罷免案時，自當由大會依法重行改選。此種罷免案，即所謂「大罷免案」與解散同義。

第五、國民大會除對於代表自提之抗免案行使其核免權外，又得對於監察院所提之彈劾案而行使其核免權，即第九十三條之規定是也。此種核免權行使之對象，以法定人員爲限。

第三款爲「創制權」，其對象爲普通法律。創制權之內容，應分爲「創行權」及「核行權」兩種。創行權之行使，應由國民代表法定數額之聯署行之。至於核行權，則指國民大會各代表之總投票，仍以法定多數取決之。例如代表五分之一以上之聯署，或若干人之聯署，提出某法案於立法院；此即「創行權」。立法院接受此項創行案後，如無條件予以採納，似毋庸再經國民大會投票之手續；如不予同意或另提修正案時，則應一併交付國民大會票決之。國民大會行使此種票決，即爲「核行權」。本款既規定爲「創制法律」，本條所定者又爲國民大會之職權而非若干代表之職權，故大會對於創制案，不僅以若干代表之創行爲限，一面必仍有核行之權。此與奧國及立陶宛之創制制度完全不

●參照三七六及五三三。

●參照一〇三、三五七及五二四。

●參照五六七。

●參照一一〇。

同●應與德國制相仿也。

〔一七六〕
原則之創
行制

創行制又有提出草案與提出原則二者之不同。前例係指提出草案之制度。如爲原則之創行，則應由立法院訂定條文，再交國民大會票決之。如立法院對原則不予採納，則應先將原則問題交國民大會票決之，亦通例也。

〔一七七〕

國民大會
核定之法
案仍應公
布但總統
不得提交
復議

創制之程序如何，將來應以專法規定之。惟於此尙應注意者二事：第一、國民大會票決核定之法案，立法院對之雖不能再予修改，但仍應經總統公布之手續，方完成其立法之程序。非謂一經票決便成法律也。⑤至總統對於國民大會票決之法案，自無提交復議之權。⑥第二、現行制立法院擬訂法律，均應遵照中央政治會議所定之原則，⑦即立法委員自提之法案，亦須先行擬定原則呈請該會決定，方可擬訂。此與國民大會原則之創行全異。所謂原則之創行，惟國民大會認爲必要者，始由代表聯名以要求之；非立法院每一法案，均須大會先行提示原則也。

〔一七八〕

原則之創
行與現行
制不同

第四款爲「複決權」。其對象亦爲普通法律。複決權之內容，應分爲兩類四種——即「抗止權」、「核止權」、「抗行權」及「核行權」是也。⑧本款所謂「法律」，有廣義解釋與狹義解釋之分。依廣義解釋，則當包含「法律案」在內；依狹義解釋，則專指業經公布施行之「法律」而言。惟第三款「創制法律」之「法律」，亦非指已公布之法律而言，而係指國民大會所票決之創行案而言。且此種決議案，仍須經過公布手續，方成法律，已如前述。故本款所謂「法律」，當亦以廣義解釋爲較當。即包括施行中之「法律」及未施行之「法律案」也。

①參照一一〇。②參照二二七及三九八。③參照三九七。④見立法程序綱領第五條。⑤參照一一三。

國民大會
之複決權

〔一八〕
複決之廣
律應作廣
義解釋

國民代表對於施行中之「法律」有抗止權，國民大會有核止權；對於尚未施行之「法律案」國民代表有抗行權，國民大會有核行權。此則廣義解釋當然之結果也。如爲狹義解釋，則大會惟有抗止權及核止權而已，而抗行權與核行權，則無有也。惟學者因抗止權之行使，往往與創行權相伴合，亦有認抗止與核止爲「創制權」之一式而非「複決權」之一式者。總理五權憲法演講，對於創制權之解釋，似亦包含抗止制度在內。原文云：『人民要做一種事業，要有公意可以創訂一種法律；或者是立法院訂立了一種法律，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。』其解釋複決權，則又似專指核行制度而言。原文云：『立法院若是立了好法律，在立法院中的大多數議員通不過，人民可以用公意贊成來通過。這個通過權，不叫做創制權，是叫做複決權。』本此。是抗止與核止之制，當已包括在第三款之「創制法律」中；如爲狹義解釋，則本款之規定非重複，卽爲毫無意義矣。

國民代表對於法律之抗止，與對於法律案之抗行，當以法多定數之聯署以行之。抗止案或抗行案依法提出後，如爲立法院所接受，而又無變於原提案之內容，則似不必更付國民大會票決。如立法院不予接受，或變更原提議之內容時，則應由國民大會票決以行使其核止或核行之權。又關於預算案，課稅案及薪俸法案，各國法例往往不許人民抗行，以免阻礙。例如德國憲法第七十三條第四項之規定是也。國民大會能否具有此種抗行權，應依專法之所定。

國民大會之核行權，除出於國民代表自行聯名要求者外，尙有一種獨立核行權，與一種其他原

〔一八〕
國民大會
之獨立核

〔一八〕
複決權之
行使及不
能抗行之
法案

●參照一五。

行權及其他原因之核行權

因之核行權。●本條第六款轉據第四條第二項規定，關於領土之變更，既非國民大會議決不可；是此種案件，當不必有代表之要求，始提大會票決。故該條事權應為國民大會之獨立核行權。至其他原因核行權。第一次草案未有規定，作者曾認為草案之缺失。●本草案第七十條第二項已有總統提請國民大會複決之規定，是為大會之其他原因的核行權。惟總統得以提請複決之案件，僅以法律案與條約案二者為限，似仍不無缺點耳。●

複決權行使之程序，亦與創制權同，應以專法另行規定。

〔一八三〕
複決權行使之程序
〔一八四〕
國民大會之修改憲法權

第五款為「修改憲法。」憲法之修改，始於代表之提議，終於大會之決議。●國民代表修改憲法之提議權，亦即對於憲法之創行權及抗止權。國民大會修改憲法之決議權，亦即對於憲法之核行權及核止權。故本款仍為創制與複決性質，仍在四種政權範圍之內。殆因性質重要，故特為另提一款耳。依第一百四十七條規定，憲法之修改，惟國民代表方得提議，而非政府任何一院所得提議。故關於應否修改之原則，自非政府所得參加。●又憲法之修正草案，亦惟國民大會方得決議，立法院即令參加於修訂之工作，自無代為決定之權。●故關於憲法之修改，實無所謂「抗行權」，蓋其提議初出於立法院之決議，而其以決議則基於大會自身所創行故也。

第六款為「憲法賦予之其他職權。」草案規定國民大會之其他職權，僅第四條第二項關於領土變更之議決權一種；而此種議決權，依上述應認為國民大會之獨立核行權，實已包括在第四款職權問題

〔一八五〕
國民大會之其他職權問題

●參照一一九——一二三。●參照拙著第一次憲法草案釋義第九十九頁及第二〇二頁。●參照三九五。●參照

第一百四十七條。●參照八八二。●參照八八八及八八九。

權之內，似無另作一款之必要。王堯疇博士曾主張將本款刪去，不爲無見。惟若干起草人，乃另有不同的見解，依彼等之意，以爲第二條第二項所謂「議決」，指由大會自行提議並自行決議而言，不涉行政機關或立法機關之事。換言之，即領土之變更，非但須國民大會之同意，並須國民大會之發起，方可爲之。彼等又以爲照此措辦，則行政當局即無擅行割地求和之權，於弱國外交上，得減少其危險性。作者以爲誠如所論，亦殊無另設一款之理由。蓋此種案件之提議與決議，即不能謂爲複決，亦當爲創行與核行，仍得以第三款包括之故也。且領土之變更，實兼指領土之喪失與取得二者而言，不能僅爲領土之喪失着想。此其一。至割地行成，必在迫不獲已的環境，方有此舉，夫豈政府當局之所願？憲法上之限制，既不能移轉軍事上之勝敗利鈍，是國民大會能享有最後決定之大權，是亦足矣。此其二。領土之變更，更必以條約而條約之擬訂，則行政立法兩院均爲其執掌之一；割地之和約，謂必須國民大會發起，誠恐事實上所必無。此其三。

綜上述本條規定國民大會之職權，第六款可包括在第四款之中，第五款則性質亦同於創制與複決。故法文雖具六款，實仍不外選舉、罷免、創制與複決之四權而已。此國民大會之所以爲代行四權之機關也。

國民大會之行使四權，除選舉權必須集會行使外，其餘三權之行使，則代表之聯名抗免、抗止、抗行及創行，固可隨時在會外運用；即大會之核免、核止及核行，似亦無必須集合投票之理由。大會人數

〔一八六〕
國民大會
職權不外
四種政權

〔一八七〕
國民大會
行使創制
複決與罷
免三權不
必集會

●參照第六十一條第三款及第六十四條。

●草案於國民大會之設計似仍不無缺點，閱者可參照中國新論第二卷第

一期拙著憲草國民大會制設計之經過及今後修改之兩種方案一文。

甚衆，集合非易；其職權之行使亦重在投票而不在討論，故將來關於創制，複決與罷免三權行使之程序，似不妨兼採就地聯名及就地投票制，以資利便，而免操縱利用之弊。此應於程序法內規定之。

第三十三條 國民代表在會議時之言論及表決，對外不負責任。

本條規定國民代表關於發言自由及表決自由之特權。此則一般立憲國家保障議員之通例也。國民代表雖與議員有別，其行使四權，亦在在足以影響於政府之各方面，故亦須受有特殊之保障。所謂「責任」指刑事上之責任及民事上之責任而言。代表在會議時之言論及表決，有時雖足構成犯罪，例如妨害他人之名譽等，但不受刑事之訴追，亦不任損害賠償之責也。惟此則指代表職務範圍以內之行為而言，如超出職務範圍而辱罵他人，則自不在保障之列，仍應負其責任也。

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。

本條規定國民代表關於身體自由之特權，亦一般憲法保障議員之通例也。國民大會為監制政府之機關，故國民代表常與政府處對立之地位。代表之行動，既得予政府以不利；政府自難保其不以非常手段，羅織逮捕，實代表以種種罪名，藉洩其忿。此所以有身體保障之必要也。惟本條有兩例外：即（一）經國民大會決議，認為某代表之犯罪，確應即時訴究，而許可逮捕時，仍得逮捕。（二）代表所犯如

（一八九）
國民代表
之特權二

（一八六）
國民代表
之特權一

●關於國民代表之性質可參照民族第四卷第三期拙著國民代表之性質與選舉一文。

(一九) 國民大會之組織及其職權行使之程序

(一九) 國民代表之選舉及罷免程序

爲現行犯，則無論何人皆得加以逮捕，①自不能待國民大會之決議，方予逮捕也。又國民代表雖享有不受訴究之特權，惟其每次會期至多僅兩月，②故不發生起訴時效之應否停止問題。③

第三十五條 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。

國民大會之組織，如大會之主席，大會之祕書，大會閉會期中留置之辦事人員，大會之出席人數及表決人數，大會之召集以及臨時會之召集，代表兼職之限制，代表之旅費及出席費數額等事，本草案均未予詳定，自待普通法爲之補充，即國民大會組織法是也。至大會行使職權之程序，則以內容頗繁，自應就組織法外，另定單行法，即國民大會四權行使法是也。大會組織法爲憲法之子法，大會四權行使法又爲組織法之子法，其關係均頗重要。

國民代表之選舉及罷免，本草案亦僅規定其原則。至其詳細程序，自亦當以普通法補充之。此即國民代表選舉法與國民代表罷免法是也。例如關於公民資格之取得，其條件如何？是否準用自治團體之公民資格？每次開始選舉以前，其公民冊如何查定？候選人資格應如何查定？④其名冊應採何種式樣？選舉票之格式如何？是否採圈定制？應否設置「候補國民代表」，以免改選之煩？罷免案之提出，應有若干公民聯署？其理由所謂「違法失職」之界說，⑤如何能否以違反原選舉區之利益爲理由

①參照刑事訴訟法第八十八條。 ②第三十一條第一項。 ③參照四〇六。 ④候選人之考試應另有考試法。 ⑤參照

而發動罷免？●罷免案核對聯署人數之方法如何？罷免案發動時，其公民總數之計算依據何時公民名冊？罷免案之發動，應否由提案人繳納選舉費用之保證金？罷免案是否與改選同時投票？抑俟該案成立後即以候補代表遞補，或另行選舉？又關於選舉及罷免案之爭執及訴訟應如何解決？當選之人應否發給證明文書？被罷免確定之代表，應否經過公示程序？當選代表而不願就任時應如何辦理？凡此種種，均應於兩法內詳定之。

●參照一六〇。

第四章 中央政府

〔一九三〕
一般國家
之政府體
制

五權憲法下之中央政府，依總理遺教採五院制。此與一般三權憲法國家或議會政治國家之政制，顯有不同。所謂「政府」有狹義與廣義之分。在三權憲法國家，普通所稱政府，指行政部分——包含司法部分在內而言。在議會政治國家，則指責任內閣而言，亦含司法行政在內。此即狹義之政府，要即立法機關之議會除外之部分也。至於廣義之政府，則兼指立法機關在內。故在一般憲法例，無論其為三權憲法或議會之一權憲法，其中央政府（廣義的）實均為議會與政府（狹義的）對立之組織，亦即立法與行政對立之組織也。至於司法權之獨立，則不過指法官審判獨立而言；其司法行政之權，固仍隸行政機關之下者也。①

〔一九二〕
五權憲法
之政府體
制

五權憲法下廣義的政府，指中央五院及國家元首而言；狹義的政府，則僅指行政院而言。非惟司法行政另有專屬，即考試行政與監察行政，亦各由獨立之院以執掌之；初非行政院所得兼理也。且五權憲法下之立法院，亦非一般議會之比，僅為治權機關而非監督行政之機關。②故五權憲法下，實無所謂議會與政府之對立，亦即無所謂立法與行政之對立。

〔一九四〕
五院之政
治責任

五院之政治責任，各別對國民大會擔負之。③行政責任不在行政院長，而由總統擔當之。④立法，

①法國現行憲法即不提司法方面之組織。

②參照三四八。

③參照第四十六條，第六十三條，第七十七條，第八十四條

及第八十七條。

④參照第四十六條及三三二號釋義。

監察兩院爲合議制，其責任由各該院負之。司法，考試兩院爲獨任制，其責任則由各該院之院長負之。所謂「政治上之責任」，指施政之臧否而言。因施政有臧否之不同，其信任遂生堅貞與消滅之異趣，而爲負責者去留之標準焉。各院各對國民大會負其責任，國民大會與各院之間，有信託與受託之關係。如各院之施政能福國而利民也，則大會之信任不移，自無任何問題。如某院之施政而貽害社會或無所作爲也，則大會對之信任既失，自得運用其罷免權，以使之去職而另行授託矣。故所謂「政治責任」，實不過「合則留，不合則去」爾。

〔一九五〕
五院間之
衡制

五院各對國民大會負責，是五院相互間，實無所謂誰向誰負責。蓋責任者，專一而不一者也。惟五院相互間之不負責任，非謂五院間不相問聞也。所謂五權分立，則各院間自有其互相監督以爲衡制之具；惟不涉及於「合則留，不合則去」之問題耳。本草案關於五權間之衡制，經明文規定者有五：（一）行政、司法、考試、監察各院，關於主管事項，均得向立法院提出議案。●立法院對於立法事項，得向各院，各部，各委員會提出質詢。●（二）總統對於立法院之議決案，得於公布或執行前，提交復議。●立法院對於總統提交復議之案，仍得以三分之二以上之多數，堅持原議；此時總統即應公布或執行之。但對於法律案及條約案，仍得提請國民大會複決。●（三）監察院對於各院任何公務員之失職或違法，均得提出彈劾並懲戒之。●被彈劾人如爲總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長，則應向國民大會提出彈劾案。●監察院爲行使監察權，又得向各院，各部，各委員會提出質詢。●（四）各院公務員違

●參照第六十一條第一至第三各款，及第六十九條。 ●參照第六十五條。 ●參照第七十條第一項。 ●參照同條第

二項。 ●參照第九十二條及第八十七條。 ●參照第九十三條。 ●參照第八十八條。

〔一九六〕

內閣制之缺點

〔一九七〕

三權憲法之缺點

〔一九八〕

五院綜合機關之設置問題

法或犯罪時應負之刑事民事責任，以及公務員行政處分違法時之撤銷或變更，均由司法院執掌之。●司法院並有解釋一切法令及決定法律是否違憲之權。●（五）各院公務員之任用，均應經考試院考試並銓定其資格。●

在議會政治國家，其行政部分之內閣，對立法部分之議會直接負責。故內閣對議會，發生「合則留，不合則去」之問題。同時，內閣亦可解散議會，以覘民意之所在。故亦有衡制之作用。其制實涵衡制作用於政治責任之中，亦衡制作用與政治責任互相混淆者也。在三權分立國家，其三權間雖不發生政治責任問題。惟所謂衡制之具，則頗有夾雜欠缺之弊。彼之彈劾權，則屬於立法之議會；彼之考選權，則附麗於行政部分之下；二者均無獨立之機關以專掌之。其衡制作用，遂以夾雜併合雜故，而消失其一部分之效用。且三權分立之國，每拘泥於權力分立之說，於各最高機關間之職權運用，多有隔膜不通之弊。如美國國會，即無向行政部分提出質問之權，其總統亦無向國會提出議案之權，識者病之。此則權力之衡制在三權憲法國家，實亦有所欠缺也。

於茲有一問題，即五院間應否另有綜合機關之組織是也。所謂五院綜合機關，在過去及現行制上，有兩種方式：一為五院一併參加之綜合機關，一為五院不參加之特設綜合機關。前者如十七年十月至二十年十二月之國民政府會議（最早稱「國務會議」）後者如二十年十二月以後之國民政府委員會會議。前者以一部分國府委員兼任五院院長，或以五院院長為國府當然委員，後者則五院

●參照第七十六條。

●參照第七十九條及第一百四十二條。

●參照第八十五條。

〔一九九〕
國府委員
會設置之
原因

〔二〇〇〕
對國府制
之非議

〔二〇一〕
中央政治
會議與國
府

〔二〇二〕
綜合機關
不應設置
之理由

院長不得兼任國府委員。無論五院是否參加，此種綜合機關組織之目的及其作用，殆在解決院與院間之糾紛，藉為溝通調和之具。蓋五權試行之初，計劃者頗慮五院各自為政，不相為謀，或且分道揚鑣，陷國政於僵局。又爾時委員制之理想，頗見風行。國家元首大權，除必須由個人執行者外，遂以付託於國府委員會以執掌之。此或即當時設置國府委員會之原因。時賢於此，頗多非議。以為綜合機關之設，有併五權為一權之可能。此其弊一也。且各院執掌不同，如強令參加會議，自必共同負責；以監察院院長而令負行政事項之責任，非惟不合理，抑且足以妨礙將來彈劾權之實施。此其弊二也。院與院間之糾紛，令漠不相關之他院或其他漠不相關之委員，以為解決；即其處置不失公平，亦足以妨害各個治權之獨立性。此其弊三也。

綜合機關之國府制，自實行以來，實未嘗發揮其解決糾紛與溝通五權之效用，不過為執行若干元首權之會議機關而已。故時論所慮各點，亦均不成問題。此其故不在政府組織之本身，而在政府外之中央政治會議。蓋現制國家一切決策大權，悉出於中央政治會議，政府各院，不過秉承該會而行之執行機關而已。嚴格言之，現制實絕非五權分立政治，而為中政會之一權政治。在此種一權政治之下，各院間自無任何糾紛問題之可言。故國民政府之所以不能發揮其解決糾紛之效用者，非五院組織已臻健全之故，實五種治權，未嘗劃分之故也。

中央政治會議，為黨的監政機關，實亦治權之發動機關。在正常的五權憲法下，此種組織，自不存

●參照歷屆國民政府組織法及中國國民黨第四屆中央執行委員會第一次全體會議紀錄。●見歷次國民政府組織

法。●訓政大綱提案說明書有「五院不相聯屬，勢且引起事權上之衝突」之語。●如接見外國使節等。

〔1103〕
綜合機關
不必設置
之理由

〔1104〕
五院政府
之另一設
計

〔1105〕
元首與行
政首領之
分合問題

在。如仍有五院綜合機關之設置，一如國府委員會之制；則此一機關，必將取中央政治會議之地位而代之。時論所慮各點，遂不免一一見諸事實。所謂五權分立，亦將徒存其名而已。是故五院綜合機關之設置，在五權憲法爲理論上所不許。且元首大權，如公布法律發布命令等事，初亦不必由會議機關以爲之，實爲一般國家之通例。如慮元首權限太大，亦儘有他種方法足資救濟。如副署制即其一法。至所謂院與院間之糾紛，則事之小者，不難由關係院互相洽商，如第四十五條之所定，以資解決。事之大者，各院亦各有其互相衡制之具，以資救濟。如爲權限上之爭執，則解釋憲法，亦有專屬之機關。如爲侵權違法，則監察院所司何事乎？是故此種綜合機關之設置，在事實上實亦非必需之物也。本案僅以中央政府爲抽象之名義者，卽此故也。

五院政府之設計，亦有主張以參衆兩院代替監察立法兩院，以各級法院執掌司法權，以臨時設置之典試委員會執掌考試權，並以總統掌普通行政及考選試行，司法行政等權者。其骨幹蓋全採美國制，似不足以盡五權分立之義。①

第一節 總統

五權憲法下總統一職，有兩大問題足資研究：第一爲國家元首之資格應否與行政首領之資格相併合之問題，第二爲總統應否具有行政上實際權責之問題。各方討論總統制度，往往將兩問題併

① 因副署而發生各院間之糾紛，則以國民大會爲最後解決機關，見二二八。② 參考新生命書局出版五權憲法一書內，

梅思平、薩孟武及拙著論文。

爲一談；實則二者各有界域，亦未必有若干連帶之關係也。關於第一問題，各國法例，殆均視國家元首即爲行政首領。在三權分立之國，固屬爾爾；即採內閣制各國之總統，其權責雖統而不治，然名義上則行政命令仍出自總統，不過須閣員之副署耳。蓋一般法例，均爲行政與立法對立之組織，而普通所稱政府，則又僅指行政部分而言，前已論之。故行政首領而外，實無更置另一國家元首之必要。五權憲法則異是。中央政府五權並峙，非僅立法與行政之對立也；吾人稱中央政府，又常指五院而言，非指狹義的行政部分而言。故行政首領而外，必須另有國家元首之設置，以掌關係數院而又不屬於各院之諸種「元首權」。如兩職相併，或以元首擔任行政首領之職，或以行政首領同時並掌國家元首之權，則事之關涉於他院者，亦將由行政首領以元首之身分處理之；是行政一院獨占他院之上峯也，要非五權平衡之道。

〔二六〕
特設元首
之史實及
其必要

國民政府自試行五權制以來，即以會議體之國民政府委員會及國府主席分掌國家元首諸種大權。如公布法律，發布命令，對外宣戰媾和及訂約，行使大赦特赦，授與榮典等權，均屬於國民政府，接見使節，參加國際典禮等權，其性質必須由自然人以執行之者，則屬諸國府主席。蓋以會議體之國府與主席，同爲國家元首也。國民政府組織法雖經多次修改，惟絕無以行政院院長即爲國家元首，或視國府主席即爲行政院院長者；亦以五權憲法中，元首與行政首領，不容不分離爲兩個不同之身分故也。國府主席雖曾有自兼行政院院長者，然此則以一人而兼任兩職，非以兩職合併爲一職，其名義固仍各有分別也。今則國府綜合組織已予廢除，國家元首大權，自當概屬總統。至於總統應否具有行

●參照一九二。 ●參照第三十六條至第四十五條。

政上之實權，則係另一問題。故本草案於「行政院」外，另設「總統」一節。

關於第二問題，本草案則採實權制，而非虛權制。即總統對行政院具有實質上之監督權，與對他院之僅爲形式上之監督者不同。所謂實質上之監督權，即總統對行政院長官之自由任免權及課責權是。第一次草案原定有「總統總攬行政權」一條，其實總統雖享實質上之監督權，仍與自攬行政權不同，作者曾主張該條文字不如刪去，以免誤會。此次中央決定修改要點亦以爲然。故本法所定實較第一次草案爲精細。至總統實權制之立法之理由，則大致有五：（一）總理遺教中雖未將元首與行政首領二職予以分別，但屢有「總統組織行政院」之言，並無另行設置虛權元首之論。（二）各國現勢，均趨行政集權；而應付經濟事變，尤貴行政權運用之敏捷。如行政首領外，另設虛權元首，則總統即不能直接指揮行政院，行動上頗多不便。（三）最近國府主席，卽爲統而不治之元首，識者譏爲看印之官，其設置實無重大意義。（四）總統應由第一流幹才充任，如不予實權，則才無可施；有大才者卽不願膺選。（五）我國處危難之時，內政外交，均待縝密改進，敏銳處置；非實權總統，實不足以資應付。

惟起草時主張總統應爲虛權制者，亦頗不乏人。茲記其理由如次，以資比較。（一）五權憲法之設計，應以建國大綱爲最有力之根據。該大綱僅言「憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之」；至於憲法中之總統，應否具有行政實權，則未有規定。不能僅憑總理早年之論述爲張本。

〔二〇七〕
元首實權
制之立法
理由

〔二〇八〕
主張元首
虛權制者
之理由

●參照第五十六條，第五十八條及第五十九條。

●見第一次草案第四十四條。

●見拙著第一次草案議義第一四三

至一四四頁。

●中央憲草審議會審議意見第十二點。

●見中國革命史及總理自傳。

●建國大綱第二十一條。

(二)各國法例，所謂集權之趨勢，實指立法權之縮小與行政權之擴大而言。在三權分立之國，行政權之集中，亦即總統權限之擴大；在內閣制國家，則無寧謂內閣權之擴大，其總統之無權，則仍不變。故即欲權力集中，亦儘可限制立法權；於虛權元首之設置，仍屬無關。(三)國府虛權元首之設，正所以防獨裁；行之數年，亦未見其弊。(四)總統應由第一流人物充任，亦未盡合理。彼美國採實權制，其總統亦未必為全國第一流人物。(五)危難之應付，如行政院院長用得其人，亦未始不可表顯其才略，非必居總統地位，方可表顯也。(六)且既慮元首與行政首領相併合，足使五權地位失其平衡；如元首更掌行政一院之實權，雖另有行政首領形式上之設置，獨不慮元首假行政實權，以侵凌各院乎？

惟第二問題，要非理論上所得解決。亦視實際運用之人才如何，以為斷耳。此外更有一說，主張極端之集權主義。即總統不惟應有行政實權，並應具有統率五院之權。五院各為總統直屬之機關，對總統負其責任。監察及司法兩院職權之運用，亦不能直及於總統。此說有類於古代之專制主義，視各國之議會一權制猶遠過之，似非五權政治之所宜有也。

於此尚有應予說明者，即總統制與內閣制之爭辯是也。立法院孫院長於此曾有解釋如次：國家政治責任制度，通常有總統制與內閣制之分。兩制互有得失，論政者所見不一，衆議紛然。民國紀元以來，兩制之取捨，亦嘗聞激烈之爭辯。惟總統制與內閣制之攸分，係三權制下之問題，而非五權憲法中之問題。吾人於此，自應首先有確切之明認，庶不致墜入論爭之歧途。在三權政治之國家，所

〔二〇九〕
元首實權
制之另一
主張

〔二一〇〕
三權憲法
下之政治
責任制度

●五全大會曾有人提議主張總統總攬治權該案雖交審議會但未採納。
●見孫著二十三年雙十節紀念論文第五段。

〔三二〕
五權憲法
下之政治
責任制度

〔三三〕
五院制與
總統制及
內閣制之
比較

謂總統制者，即以總統自身負責實際之政治責任，其閣僚由總統自由任免，對總統負責而與國會之信任與否無關。總統亦祇向國民負責，而不向國會負責也。所謂內閣制者，則總統不負責實際政治責任，其掌握實權之內閣乃由國會推荐，向國會負責。而內閣在職之久暫，尤繫於國會信任之有無，與總統之是否信任無涉；此其大較也。彼所謂國會，為執掌立法權之機關，亦為廣義的政府之一部，其實質又與五權憲法下之「立法院」相當。惟五權憲法與三權憲法有一重大之異點，即立法院以外，尚有一人民代表機關即「國民大會」之存在，以專司四種政權之行使，而為政府責任所從出。國民大會之職權，雖為代民行使四權，究與人民自身行使四權不同。政府五院，應各對國民大會負責，並非空泛的向全國人民負責；同時，自身同具半代議性質之立法院，亦須向國民大會負責，而行政部分則不向立法院負其責任。此所以與三權憲法不能同日而語也。總之，五權憲法下之政治責任非僅行政與立法二者間，或各院間之關係，尚有各院與國民大會間之關係，其關係之複雜，自遠非三權憲法所能比擬。論者以三權憲法之眼光，而論斷五權憲法下之政治責任制度，欲明辨總統制與內閣制之存廢，宜其百不一當也。

五權制下所成為問題者，為國家元首應否兼掌行政實權之問題。而於總統制與內閣制之異同無與也。元首而應兼掌行政實權也，則由總統兼任行政院院長或由總統推荐派行政院長可也。此似總統制矣。然總統則向國民大會負責，非向立法院負責，亦非逕向國民負責也。元首而不應兼掌行政實權也，則行政院院長自應由國民大會選舉並罷免，並直接向國民大會負其責任。此又似內閣制矣。然行政院院長於此當有確定之任期，國民大會雖有罷免之權，究與國會之不信任決議權不同，且行政

院雖不向總統負責，要亦不向立法院負責也。

第三十六條 總統爲國家元首，對外代表中華民國。

〔三三〕
總統之元
首大權
代表國家
權

本條規定總統之定義及其代表國家權。總統既爲國家元首，則諸種元首大權，自當由總統執掌之。本條及以次九條所定，均爲元首之大權。●亦有稱爲元首之「名譽權」者。●此種元首大權，無論元首是否享有行政實權，均應屬於元首。各國法例，因元首與行政首長之身分並未分離，故此種大權亦視爲行政機關職權之一。總統元首大權之行使，其關係涉及於五院，不以行政一院爲限，但與各院之政治責任無關。故此種大權，亦可謂爲總統對各院之「形式上監督權」，以與對行政院之「實質上監督權」相區別。●國家在國際上爲一人格者，故對外必須有一代表。國家之代表權，在獨任元首制下，當然屬於總統。

〔三四〕
總統不能
代表政府
之理由

又有主張於「對外代表中華民國」之外，更增「對內代表中央政府」者。惟中央政府現無具體的組織；總統對行政院雖有實質上之監督權，而各院之各爲最高治權機關則自若。所謂「代表中央政府」一語，似嫌未合，故卒未採列。

第三十七條 總統統率全國陸海空軍。

●第七十條亦爲元首大權之一參照三八七及三九六。 ●見五院政府研究集第一一三頁張蔭堯論文。 ●參照二〇

七。

本條規定總統之軍事權。陸海空軍爲國家之武力，元首爲一國之代表，故軍隊之統率權，各國法例均在元首。●惟軍隊之統率權與命令權即軍隊之指揮權不同。統率可以包括指揮，指揮則義狹於統率。故總統之統率軍隊，其自掌軍令，自任指揮，固可謂爲統率；即另委他人指揮，亦可謂爲統率也。民國十二年憲法第八十二條規定：「大總統爲民國陸海軍大元帥，統帥陸海軍。」即以總統自掌軍令之意。第一次草案第一百六十五條對總統統率軍隊之命令權，本有明白之解釋。嗣軍事一章，均經刪去，總統之統率軍隊權，是否包含軍令權在內，應視普通法之所定。

又總統之統率軍隊權，依一般民主國家之法例，往往不包括軍隊之編制及軍額之決定等權。因軍制與軍額均關預算，故必經立法機關之參議。惟日本天皇，則兼有決定軍額及軍隊編制等權，非議會所能制，^e是爲特例。

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。

本條規定總統之公布法律權，及發布命令權。茲先述其前者。法律案經立法院議決後，均須送請總統公布。^e法律案經過公布程序，方爲「法律」而發生效力。故公布程序，亦爲法律成立要件之一。總統對於立法機關送請公布之決議，有無拒絕公布之權，各國法例不一。大抵法律案之形式上有所欠缺者，如該案未經合法手續通過之類，元首即有拒絕公布之權，以符法定立法之要件。至法律案實

●例如美憲第二章第二條，德憲第四十七條，日憲第十條，意憲第五條。
^e日憲第十二條。
^e參照三九八。

質上有所欠缺，如該案違反憲法條文，或元首認為失當時，元首有無拒絕權，則有三例；在瑞士，絕對無拒絕之權；在君主國，則絕對可不予公布，即有「否認」之權；在美國與德國，則有相對的拒絕權。所謂相對的拒絕權，即在一定期間之內，可暫不公布，將原案提交立法機關復議或提交公民核行是也。此種相對的拒絕權，即「抗議權」。學者亦稱為「中止的否決權」，因其作用能中止公布程序故也。本草案於提交復議及提請複決，均已明文規定。●惟總統運用此種抗議權，應全憑己意或行政院之立場而為之乎？抑得採納司法，考試，監察各院之意見而為之乎？可參照本條關於副署之釋義，及第七十條釋義。●

〔二九〕 茲再述總統之發布命令權。命令與法律同有拘束人民之效力，其實質有時亦復相同。例如刑法為法律，而曾行之懲治綁匪條例及新廢之懲治盜匪條例即為命令；又如曾行之禁烟法為法律，而各省從前所定禁制毒品之單行案例即為命令。法律與命令兩者在實質上同為一種成文法，亦同有拘束人民之效力。故普通所謂法律——即廣義之法律，往往包括行政命令而言。惟憲法上所謂法律，草案第一百三十九條已有明確之解釋；法律與命令二者，各有明確之界，固不容混視也。

〔三〇〕 行政命令之種類

通常行政命令，有「委任命令」、「補充命令」及「緊急命令」之分。所謂「委任命令」，即基於法律明文規定，應由行政機關頒發命令之命令。所謂「補充命令」，即在委任命令外，行政機關因補充法律所未備而發之命令。所謂「緊急命令」，則指行政機關遇非常事變時，所發變更法律或代替法律之命令。英美等國，僅認行政機關有頒發委任命令之權；歐洲大陸諸國，則認行政機關兼有發布

●參照第七十條。

●見一二七、二二八及三九三。

(三三) 元首之大權命令與各院之院令

(三三) 副署之意義及其與內閣制之比較

補充命令之權；至於緊急命令權，另詳第四十四條釋義。列國命令權之範圍雖有不同，惟彼所謂命令權，實指元首之命令與行政機關之命令而言。蓋各國法例，均併元首與行政首長爲一人，而行政機關以外，並無他種別於立法權而存在之獨立的治權故也。

五權憲法下之元首，已與行政首長之資格分離；國家於行政立法兩權以外，又有司法考試監察三院之獨立。故所謂命令權，應視其性質，由立法外之四院分掌之。本條規定之命令權，爲總統以元首之資格，因憲法規定元首之諸大權而發布之命令。故與各院發布之命令有別。例如公布法律，須發布命令；任免官員，亦須發布命令。總統此種命令權，直接根據於憲法，亦即憲法所委任，故亦可謂爲「委任命令」。惟委任命令爲基於法律所委任之命令，究與憲法規定之命令不同，吾人爲區別二者之性質起見，總統此種命令權，似可稱爲「大權命令」。蓋基於元首之大權而發布者也。

元首之大權命令，與委任命令及補充命令不同。二者則均應由主管院分掌之。至於緊急命令，此次修改草案，亦已增列爲元首大權之一，見第四十四條。

總統公布法律或發布命令時，同時由關係院院長隨總統署名之次，一併署名者，謂之「副署」。本條所謂「副署」，與一般內閣制國家閣員之副署制完全不同。內閣制之副署，在表示總統不負行政責任；本條之副署，在表示五權分離獨立之精神。此其不同一也。內閣制之副署，由內閣之關係部閣員行之；本條之副署，則由關係院之院長以行之。此其不同二也。內閣制下總統之命令，閣員得以拒絕副署；本草案則採實權總統制，行政院院長既對總統負責，自無所謂拒絕副署。其不同三也。

●現行制關係部部长亦一併副署。●參照二〇七。●參照第五十九條。

本條所謂命令，爲元首之大權命令。已如前述，故副署之範圍，亦視一般內閣制之副署爲狹；蓋委任命令及補充命令均由各院分行，自無所謂副署也。此其不同四也。

所謂「關係院院長」，例如立法事項，關係於立法院，故公布法律，必須立法院院長之副署。又如考試事項或司法事項，關係於考試院或司法部，故須考試院院長或司法院院長之副署。至關係於一院以上者，則應由各關係院院長一併副署。例如發布大赦令或戒嚴令，即須行政立法兩院院長之副署。惟法律案之關係於各院者，其公布現行制亦祇須立法院院長之副署。本條關係院院長之範圍如何，法文未及明定，討論時亦未提議及此。此與拒絕副署之問題相關，參照下述。

於茲有一問題，即除行政院外，其餘四院院長，關於各該院主管事項，是否得以拒絕副署是也。四院既各向國民大會負責而不向總統負責，在理自應具有拒絕副署之權。否則所謂副署，必且毫無意義矣。例如總統公布立法院送請公布之議決案，立法院院長對之自不發生拒絕副署之問題。如總統所欲公布之法律，並非立法院所議決，亦非國民大會所核定，而爲行政院所自擬者，則立法院院長自應以職權拒絕副署。又如特赦命令之發布，如未經司法院院長之提請，該院長自亦得拒絕副署。未副署之命令，不發生效力。

惟此僅指關係於一院之事項而言，如關係於兩院以上之事項，一院同意而他院拒絕副署時，副署之人員既未齊備，其命令自不能合法發布。此時將如何解決乎？將置不發布乎？抑以其他方法解決之乎？查總統行使元首大權之關係於兩院以上者，一爲外交權，二爲戒嚴權。

〔三三〕
關係院院長之意義

〔三四〕
四院之拒絕副署問題

〔三五〕
關係兩院以上之拒絕副署問題

●參照第六十四條。 ●參照第七十八條。 ●參照第三十九條。

(三六) 關係司法
考試及監
察三院之
法律公布
問題

(三七) 三院拒絕
副署時之
救濟

(三八) 立法院復
議後三院
再拒絕副
署時之救
濟

● 及大救權。其關係之院同；三爲關係於各院之法律公布權。此外則均關係於一院。第一種及第二種事項，依法均須先經行政院之提議，再經立法院決議，方得成立。總統行使此項權力而發布命令，自在各該案正式成立之後。兩院事前既均經參加，自無事後拒絕副署之理。如立法院當初未予通過，則總統根本即不能發布此項命令，亦無所謂拒絕副署也。第三種事項，其關係於行政院者，則總統本有行政實權，如行政院不滿意於立法院所定關係行政事項之法律案，則於立法院送請之時，即可運用其提交復議之權，以資救濟。故不必由行政院長拒絕副署。如立法院以大多數仍持前議，則總統除對於法律案條約案得提請國民大會複決外，即有公布執行之義務。此時行政院院長自祇得列名副署，無從拒絕。故以上諸事，實均不發生拒絕副署之問題。

今所成爲問題者，則爲關係於司法考試或監察各院主管事項之法律之公布是也。此種法律案之議定，各該院僅有提出議案之權，絕無請求復議之權。如立法院之決議，各主管院認爲不便或不當時，依權力分立之原則，總統公布此項法案，各該院自當有拒絕副署之權。主管院拒絕副署，該法案自不能公布而成法律。草案於此，未設明文規定。作者以爲關於此種法律案，三院既有拒絕副署之權，總統即應於未公布前徵詢各該關係院之意見。如意見未洽，則總統並應代爲提交復議，以資解決。一如行政事項之例，各主管院，亦得向總統請求提交復議。此則事理上當然之解釋也。惟立法院復議結果，大多數仍執原議時，或總統同情於立法院之決議而不爲提交復議時，各主管院爲貫徹其主張計，

●參照第四十條。 ●參照第四十一條。 ●參照第六十一條。 ●參照第六十四條。 ●參照第七十條第一項。 ●參

照第七十條第二項。 ●參照第六十九條。

自可始終拒絕副署。此時除依第四十五條之規定，由各院院長洽商外，如仍不得解決，自惟有求決於國民大會，由總統自行提交國民大會依法票決，或依各主管院之請求而提請國民大會票決。

〔三三〕
關於本問題之另一主張

〔三四〕
此說與五權制不相容

或謂關於此種法律案，立法院既經議決，總統亦不提交復議；或總統雖經提交復議，而立法院仍執前議，則立法條件業已具備，總統自可僅以立法院院長之副署而逕行公布。現行制公布任何法律，亦僅須立法院院長之單獨副署。固不必待各關係院之一併副署，方可公布也。誠如所論，則司法考試及監察三院，勢必受立法院之壓迫而降低其地位。所謂五權並立，亦祇立法與行政兩院之並立而已。蓋立法為施政之母，三院既無自行提請復議或複決之權，以資衡制；又不能於公布之頃，舉其拒絕副署之權以相抵抗，自惟有俯首聽受制宰耳。例如關於運用司法權，考試權或監察權之法律，立法院任意擬訂，或不合實用，或竟有損於各該治權之獨立性時，各院固無可奈何也。即使司法院有解釋憲法之權，^e惟不當之法律，未必即為違憲之法律，於事仍無大補。況考試與監察二院，并解釋權亦無之，更將何所恃為救濟乎？且法案之關係各院施政最大者，為預算案。預算案由行政院提經立法院決議，^e即由總統公布。如各院不能拒絕副署，則立法行政兩院即可任意減削其經費。自足使各該治權之行使，大受障礙。然此則不能逕認為違憲，由司法院依解釋憲法之方法，而予以否認也。故三院之拒絕副署權，必須有效存在，否則五權並立之原則必將傾圮無疑。現行制公布法律所以不必由其他關係院院長一併副署者，則因訓政時期之政制，本非嚴格的五權分治。一切立法，事前均取決於中央政治會議，自不發生任何問題。要不能與憲政時期之五院制，相提並論也。

●參照第一百四十二條。

●參照第六十一條第一款及第六十四條。

〔三三〕
此說之論
據不能成
立

〔三三〕
宣戰媾和
及締約之
意義

〔三三〕
總統之對
外權

〔三四〕
宣戰權之
限制

且如論者所言，似總統公布法律，無論該法律與司法、考試或監察各院有無關係，均不必經各該院院長之副署，祇須立法院院長之副署，即可公布。此種解釋，亦似與本條有謂「關係院院長之副署」一語相衝突。蓋既云「關係院院長」自當包括一切有關係之院在內，不能僅擇某方關係之院為關係院也。且公布程序之本身，亦立法條件之一。如認未公布之法律案，為已具備立法條件，則不待公布已自成法律矣。故此種主張，即絕無流弊；其論據亦不能成立。

第三十九條 總統依法行使宣戰、媾和及締結條約之權。

本條規定總統之對外權。「宣戰」者，國家對外宣示其開戰意旨之國際行為也。一九〇七年第二次世界和平會議議決，戰爭開始之先，必須宣戰，故宣戰為國際戰爭法上重要行為之一。「媾和」者，兩交戰國間，停止戰時狀態，恢復平時國交之國際行為也。「締結條約」者，兩國間訂立契約，以增進其權利利益之國際行為也。媾和亦應以條約為之，故本條可分為「宣戰權」及「締約權」之二種。

總統為一國對外之代表，故國家對外之國際行為，無論總統有無實權，形式上則無不由總統行之。此亦元首大權之一也。

元首之對外宣戰權，各國法例，有不須經議會之同意而得逕自行使者，如日本●是也。有須經議會事前同意或事後追認，方得行使者，如美法等國●是也。捷克元首對外宣戰，則須經國會五分三以

●該國憲法第十三條。

●美憲第一條第八項第十一款，法一八七五年七月憲法第九條。

上之通過。①宣戰關係於一國之存亡榮辱，自不應由元首獨斷以行之。本草案規定宣戰事件，應由政府提經立法院議決，總統方得行使。②亦一般共和國家之通例也。

元首之對外締約權，各國法例有三：一為不必得議會之同意者，如日本及英國是。惟英國國王雖得對外締結一切條約，如條約有涉及國內法之事項而欲使其發生國內法上之效力，以拘束法庭及人民，則應經議會另以法律容認條約內之該項規定。否則該條款在實際上即不能執行。蓋英人不認條約為同於國內法之物，僅視為一種國際契約而已。故英王之締約權實仍受議會之限制也。二為必須得議會之同意者，如美國及瑞士之制是也。美國總統締結條約，須得參議院出席議員三分之二以上之同意。③故條約雖經談判決定，總統仍應待參議院之同意，方得正式予以批准，而在國際法上發生效力也。瑞士則須經上下兩院之同意。④三為特種條約應經議會之同意，其他條約則不必經議會之同意者，如法國及德國是也。法國憲法⑤規定：「總統有判談並批准條約之權；但媾和條約、通商條約、關係國家財政負擔之條約，及關係法國僑民財產與身分之條約，非經議會兩院通過不生效力。關於土地之割讓、交換及合併之條約，非經法律規定，不得簽訂。」其列舉以外之條約，即不必經議會之同意也。德國一九一九年憲法第四十五條第三項規定：「大總統締結條約，其有關聯邦立法事項者，應經聯邦議會之同意。」其無關聯邦立法事項者，亦不必同意也。

我國元年臨時約法第三十五條規定：「臨時大總統締結條約，須經參議院之同意。」蓋採美國

〔三五〕
限制締約
權之各國
法例

〔三六〕
本法所定
締約權之
限制

① 捷憲第三十三條。

② 參照第六十一條第三款及第六十四條。

③ 該國憲法第二條第二項。

④ 該國憲法第八十五

條。
⑤ 一八七五年七月憲法第八條。

〔三三三〕

變更領土之條約應經國民大會核定

〔三三六〕

其他對外權

〔三三九〕

戒嚴與解嚴之意義

制十二年憲法第八十五條規定：「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。」蓋採德國制也。本草案規定條約案應由行政院提經立法院議決，總統方得正式締結。故一切條約之締結，連媾和條約在內，均應經此種法定程序。亦與美國制相類者也。

惟草案第四條第二項規定，民國領土之變更，應經國民大會之議決。所謂領土變更，當然指國際上之割讓交換等行爲而言，必須以條約規定之。此種條約，除經立法院議決之程序外，自更應經國民大會之複決。總統方得批准。此則締約權特殊之限制也。

此外元首之對外權，更有在憲法上規定其接受外國使節及派遣駐外使節等權者。又有規定派遣使節須經參議院之同意者。本草案則視爲元首之當然職權，故不加規定。且駐外使節，亦文官之一派遣使節之權，似已包涵在任免官員權之內也。

第四十條 總統依法宣布戒嚴，解嚴。

本條規定總統之宣布戒嚴權及宣布解嚴權。「戒嚴」者，國家在戰爭狀態或其他非常災變之際，爲維持國境治安，於全國或特定之地方，施以兵力戒備之一種作用也。宣告戒嚴之境域，其人民各種自由之保障，應受較大之限制；該地民政機關之職權，一部分移屬於軍事機關處理之。蓋臨時應付非常，非如此則必債事故也。「解嚴」者，戒嚴原因不存在時，除去其戒嚴狀態之作用，亦即戒嚴之撤銷是也。

參照第六十一條第三款及第六十四條。參照一八二及一八五。參照第四十二條。

(一四〇)
戒嚴之各國法例

關於戒嚴制，有四種法例：(一)法國制由議會平時制定一種「戒嚴法」，詳定戒嚴之原因及其宣告之程序。如有戒嚴之事實發生，即依戒嚴法之所定而宣告戒嚴。依該國戒嚴法規定，除接戰地域之戒嚴由當地司令官宣告外，原則上凡警備地域之戒嚴，均應由國會宣告之。(二)德國制凡遇非常事變，總統有頒布「緊急命令」之權，此外即無所謂戒嚴。緊急命令不必依據法律，且可變更法律或代替法律；其頒布，亦不必事前得議會之同意，僅須事後報告之。(三)英國制平時既無戒嚴法之預定，而行政機關亦無自由頒布緊急命令之權。遇有戒嚴必要，可臨時請議會通過新法律，以授權於行政機關。惟非常事變之發生，往往猝不及防，其制似嫌迂緩。故近日英國亦有採用法國制之趨勢。其「騷擾法」、「緊急權限法」等規定，雖與法國之戒嚴法異其內容，要亦未雨綢繆之一種法律也。(四)美國制與英制相似。惟英制議會議訂新法，得予人民自由以任何之限制，美制則聯邦憲法對於得以限制之自由，有明文規定。例如出庭狀制在變亂時可以停止是也。除此種自由以外，議會自不能定任何新法以限制之。此其不同也。四制英美制嫌其迂拙，德國制失之過縱，似以法制為較良。

(一四一)
我國之戒嚴制及本國法所定戒嚴權之限制

我國元年即有戒嚴法之頒行，十五年七月，國府亦有戒嚴條例之公布，似近於法國制。惟二法關於戒嚴之宣告，一屬於總統，一屬於總司令，而不屬於議會為不同耳。本草案規定戒嚴案應先由行政院提經立法院決議，方由總統依法宣布。似仿法制而加密焉。至於總統為抵禦外國攻擊，不及提請

◎德憲第四十八條。

◎參照王世杰比較憲法第二百二十九頁。

◎美憲第一章第九條第二項。

◎參照第六十一條

第二款及第六十四條。

〔二四三〕
解嚴之宣告

〔二四三〕
赦免權及大赦特赦減刑復權之意義

立法院議決時，則得發布緊急命令，於事後請其追認。最近戒嚴法業經立法院議決公布。該法規定戒嚴之宣告亦應經立法院之決議。惟國府應付非常時，亦得逕自宣告之。又戰時猝受攻擊之要塞、軍港等處，亦得由當地最高司令官宣告臨時戒嚴，一面呈請國府追認。該法仍爲訓政時期之法律，將來自應依本憲法之規定而爲修改。

解嚴之宣告，爲戒嚴停止後當然之程序，亦應依戒嚴法之規定行之。

第四十一條 總統依法行使大赦、特赦、減刑、復權之權。

本條規定總統之赦免權。「大赦」者，在某一時期，對某種類之犯罪，不論已未起訴或判決，一概予以赦免之謂也。大赦非僅爲刑罰執行之免除，亦爲刑事訴追之免除。被赦之人，與未曾犯罪同。「特赦」者，對於已受確定判決之罪犯，赦免其刑罰之謂也。特赦所赦者，爲刑罰之執行，故被赦人仍爲罪犯，得爲累犯之加重條件。又特赦之對象爲特定之犯人，此亦與大赦不同。「減刑」者，對於已受確定判決之罪犯，減輕其刑罰之謂也。減刑與特赦相同，惟特赦所赦者，爲應執行之全部刑罰；減刑所赦者，爲應執行之一部分刑罰。「復權」者，恢復因確定判決所褫奪之公權也。例如爲官吏之資格，本受褫奪；因復權之宣告，仍恢復其資格是也。復權之對象亦爲特定之犯人。減刑與復權二者，均對特定之犯人而免除其刑罰之執行，故在學理上言，實應視爲廣義的特赦之一式，可與特赦一併稱爲特種赦免權，以與大赦相區別。

●參照第四十四條。

●該法第一條及第十四條。

●同法第三條。

〔二四四〕
大赦制不
可廢之理
由

〔二四五〕
特種赦免
制不可廢
之理由

〔二四六〕
赦免權之
限制

赦免制爲君主示恩之具，本與現代法治原理不相容。蓋法律上認爲犯罪或應受刑罰之人，而特邀赦免，固無異使被赦人立於法治範圍之外故也。惟大赦之被赦人，往往爲政治犯或軍事犯，徒以所抱政見與當局偶有不同，遂罹罪罰。此種人犯，其犯罪之行爲，雖足引起社會上之暴亂與不安，按其動機，要非全出於自私，而與一般犯罪不同。大赦之制，即足以使此等因公罹罪之人，得所寬假；其作用蓋在政治上之調劑，要不可厚非也。一國當革命進行之中，被反革命政府所幽囚之要犯，殆均革命營陣中之最忠勇者。大赦之宣告，即爲最簡捷之救護方法。至特赦（廣義的）制存在的理由，則足以濟法律之窮，而正審判之誤。例如山東鄭繼成、鎗殺張宗昌爲父復仇一案，其罪固無可道，其行究屬可恕。國府予以特赦，人心無不大快，未聞有反對之者。足見特赦之效用矣。法、美二國，爲民主國之著稱者，其總統則均有赦免權。

惟赦免制雖有其存在之理由，要亦不當濫用。否則法治精神，必將破壞無餘，而重返於人治之一途。希臘憲法第八十四條明定大赦以政治犯爲限，普通犯則不得大赦。又德國憲法第四十九條第二項規定：「大赦以法律行之。」法國一八七五年政權制度法第三條規定：「總統行使赦免，但大赦以法律行之。」蓋均認大赦權應有相當之限制，其行使必須民意機關之參加，不容元首之獨斷也。法國現制，復權之權惟法庭方可行使，亦所以防司法權之受破壞也。本草案規定大赦案，應由行政院提經立法院之決議，由總統宣告之。特赦，減刑及復權，由司法院院長依法律提請總統行之。蓋大赦含有政治性，特種赦免權則爲司法上之救濟，故異其管轄也。

●參照第六十一條第二款及第六十四條。 ●參照第七十八條。

第四十二條 總統依法任免文武官員。

〔二四七〕

元首任官
權之各國
法例

本條規定總統之任免官吏權。所謂「文武官員」則指一切除因選舉而產生之官員以外之國家公務員。任免官吏爲行政事項之一，各國法例以行政首長兼具元首資格，故元首此種權力頗爲廣泛。除少數重要政務官及外交人員外，元首殆均具有自由任免權。至公務員之資格限制及在職保障，則係另一問題，元首自應依法律之所定。採用內閣制國家，國務員之任免權，實質上全在議會。元首不過具有形式上之命令權而已。美國總統任命國務員，公使，及最高法院法官，亦須經參院形式上之同意。此則列國元首任官權之限制也。

〔二四八〕

本法所定
之總統任
免官吏權

五權憲法下元首與行政首長之資格相分離，行政院外，又有司法，考試及監察等院各掌一部分之治權。故元首之任官權，似不如各國法例之廣。本草案明文規定之元首任免權，大致有三：（一）行政院院長，副院長及政務委員，由總統自由任免；（二）行政院內各部會長官，則由總統在政務委員中遴任之；（三）此類人員對總統直接負責，故必須由總統自由任免；（四）司法及考試兩院院長，由總統代國民大會擇任；（五）在過渡時期，立法委員及監察委員之半數，由總統據各該院院長之提請而爲任命。此兩類人員不對總統負責，且有一定任期，故總統並無免職權。至總統對於司法，考試，監察三院所屬直轄機關之長官，似亦當有形式上之任免權，其任免亦似應經各該主管院院長之提請，方得爲

●該國憲法第二章第二條。

●參照第五十六條。

●參照第五十八條。

●參照第五十九條。

●參照第七十七條及

第八十四條並四三〇及四六二號釋義。

●參照第一百四十三條。

之。此類人員各向主管院之院長負責，故總統僅能形式上予以任免也。此則應於各院組織法內規定之。

〔二四九〕
其他官吏
之任免問
題

上述人員以外之文武官員，總統之任免權如何應均依法律之所定。惟政府五院分立，各院比較低級之公務員，固不必經總統任免之程序；即比較高級之公務員，如各院參事秘書，高級法官，協審等員，自亦祇須由各主管院自行任免，或提請任免之，要不必全歸總統自由任免也。張知本氏所擬憲法草案，及拙著五權憲法試擬案，即明文規定各院長均有任免屬員之權。

〔二五〇〕
任免權之
限制

任免公務員之權，無論屬於元首與否，其任免權之行使，仍應合於法定之條件。所謂法定的條件，即受任命人應具有法定之資格；任命時應經法定之銓敍程序。被免職人應有法定免職之事由；免職時並應經法定之程序是也。惟法定得以自由任免者，不在此限。例如元首對於行政院院長等之任免是也。

第四十三條 總統依法授與榮典。

本條規定總統之頒給榮典權。榮典之授與，亦君主時代籠絡人心之遺制。榮典有二類：一為「爵位」，一為「爵位外之其他榮典」，例如「旌表」、「封贈」、「勳章」等。爵位為異於普通人民之一種特權，往往可以世襲。此制與人民平等之原則頗相背馳，故本條所謂榮典，實僅指第二類爵位以外之榮典而

〔二五一〕
授與榮典
權

●第一次草案第八十條，第八十九條及第一百零二條原有此種規定嗣經刪去。●參照第八十五條第一款。●參照

第五十六條。

〔三五〕
緊急命令
之意義

言。吾國素重「名器」，榮典之頒給，當足激發國民之公德與學行。且國際往來，榮典之授受，有時亦有其必要。故此制仍頗具相當功用，惟不容濫行頒發耳。現行制關於榮典有頒給勳章條例之規定，依該條例勳章分「采玉大勳章」與「采玉勳章」兩種。凡有勳勞於國家或社會之人民，國府得授與勳章；爲敦睦國交起見，國府亦得特贈勳章於友邦元首，或頒給友邦之人民。至軍人之有功於國者，其榮典另有陸海空軍勳章條例之規定。此外褒揚條例所定之「匾額」與「褒章」，亦榮典之一種也。

第四十四條 國家遇有緊急事變，或國家經濟上有重大變故，須爲急速處分時，總統得經行政會議之議決，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。

本條規定總統之緊急命令權，爲最近修改後新加入之條文。憲法之效力高於法律，法律之效力又高於命令，此爲一切法治國家之通例。本草案於此，亦已有相當之規定，以資保障。惟是法律之制定，通例必須經民意機關之決議，有時並須經人民投票核定，始能成立；且各國民意機關又多採兩院制，其每一法案之成立，又必須兩院完全同意，故程序頗見繁重。此在平時，立法程序之繁重，即所以期立法之審慎，於國計民生，自屬有利之舉。反之，如遇外患猝發，災變突至，有非從容審議所能及，則繁重之立法程序，緩不濟急，自不能執一而論。此緊急命令權之所以必要也。所謂「緊急命令」，即國家元首應付緊急事變所發布之命令，其效力得以變更法律，或代替法律者也。一般國家均以行政首長同

●該條例第一條及第二條。◎參照第一百四十條及第一百四十一條。

時兼充國家元首，故緊急命令權亦可謂為行政機關職權之一。本草案規定總統為國家元首，而非行政首長，故緊急命令權應為元首大權之一。

〔三五〕
得為緊急
處分之情
形

本條所謂須為急速處分之「緊急事變」，例如敵軍臨境，不及履行宣戰之程序，必須立即動員，方能抵制；又如內亂暴發，不及履行通常之戒嚴程序，必須立即派兵彈壓，方免騷動；他如水火災變，事起倉卒，如需大宗公帑之救濟，而又為預算所未及，勢亦不容坐待預算依通常立法程序而為變更。此種外患，內亂與水火災變，即所謂緊急事變。至所謂須為急速處分之「經濟上重大變故」，例如同盟罷工之糾制，貨幣市場之控制等，有時即非急速措置不可。最近國府之白銀國有令，即為應付經濟上重大變故而發之一種緊急命令，實一最好之實例。惟緊急事變實包括一切緊急性質之事變而言；經濟上之重大變故，如須急速處分，似亦當為緊急事變之一。本條另予列舉，殆因現代經濟事變之頻繁，故特為提示耳。

〔三六〕
緊急事變
與非常事
變不同

緊急事變與「非常事變」略有不同，緊急事變指非急速處分不可之事變而言；非常事變則不過非平時所常有之事變，不一定需要急速處分。例如今日國難之嚴重，為歷來所未有，實亦非常事變之一，但不能謂為緊急事變也。又如戒嚴令之發布，必在非常事變之場合，而非緊急事變之場合。因戒嚴案仍須經立法之程序故也。總之，緊急事變始必為非常事變，而非非常事變則不一定即為緊急事變，不可不辨。

緊急事變之需發布緊急命令者，又有一定之範圍。若干事變雖屬緊急性質，如行政機關在其職

〔三五〕
緊急命令
之範圍

●參照二〇五。 ●參照第六十四條。

權範圍，本可自由措置，則不發生緊急命令問題。例如公債市價大跌，國家信用發生動搖時，其情形亦甚緊急。但財政部本有平債基金之設，此時自可以職權大量吸收，至市價壓平而止。財政部之收買債票，難係一種緊急措置，惟此種措置本為該部職權，本不必經過立法程序，故不能謂為緊急命令。所謂緊急命令，僅指省略立法程序，而以命令為代之一種命令而言。本條照中央憲草審議會所擬意見第十三點，本分兩項而無但書，其第二項原文為：「前項命令中，如有須經立法院之議決者，應於發布命令後三個月內提交立法院追認。」立法院討論時，僉以不必經立法院議決之事項，依通例即無所謂緊急命令，故經刪改。

採用緊急命令制各國，其所定辦法頗多不同。就其發布之時機言，有規定須議會閉會期間，方得發布此項命令者；有在議會開會期中，亦得發布者。例如日本憲法第八條規定：「天皇為保持公共安全，或避免公共災難，因緊急需要，得在帝國議會閉會期間，發布代替法律之勅令。」希臘憲法第七十七條規定：「總統經兩院之特許，得在國會閉會期內，就指定之範圍內，以兩院聯合委員會之同意，發布緊急法令。」即前者之例。又如德國憲法第四十八條第二項所定之總統緊急處置權，依同條第三項規定，總統應即通知聯邦國會；足知國會開會時，總統仍享有緊急命令權。奧國一九三四年憲法第一百四十七條及第一百四十八條所定之緊急命令權，亦祇言不能立即取得國會決議時，即可發布，並須立即通報聯邦國會，此外並無國會閉會期內方可發布之明文。即後者之例。就緊急命令之效力言，又有僅許其得以變更法律或代替法律者，如前引日本憲法第八條，又丹麥憲法第二十五條，波蘭一九三五年憲法第七十九條等是。丹麥及波蘭是項條文中，且有不得違背或變更憲法之明文。有兼

許緊急命令亦得變更憲法之一部，但不得變更國體，或侵犯司法職權者，例如奧國一九三四年憲法第一百四十八條之規定是。德國憲法雖未明定緊急命令得以變更憲法，惟若干學者頗主張得以變更憲法之解釋。至緊急命令之責任，則各國殆均有相類之規定，即事後須提交國會追認，與國會要求廢止或不予認許時，應即停止其執行是也。至提交追認之時期，在議會開會期中，須立即提交；否則應於下次國會開會時，立即提交，亦一般之通例也。

〔三五〕
本條所定
之緊急命
令制

本條所定之緊急命令制，與各國制度相比較，仍可分三點說明之：第一關於發布命令之時機，我國立法院爲一治權機關，其性質與各國議會不同，將來立法院縱不能長期日常開會，當亦無所謂閉院期間。故總統之緊急命令權，當無行使時機之任何限制。第二關於緊急命令之效力，本條雖未明定。惟假令此項命令涉及憲法之變更，則即非立法院所得追認。蓋修改憲法之權，專屬於國民大會，初非立法院所能過問故也。本條既言緊急命令應經立法院追認，是此項命令之祇得變更法律，不得變更憲法，當甚明顯。第三關於緊急命令之責任，本條僅爲提交追認之規定，至立法院不予認許時應如何措置，則未予明定。中央憲草審議會討論本條時，曾有人主張加如下之文字：「如立法院經出席委員三分之二以上之決議不爲追認時，總統應即停止執行，或提請國民大會複決之。」嗣以總統既對國民大會負責，又有隨時召集臨時國民大會之權，是立法院不予追認時，其提請國民大會解決，當不待煩言，故此段文字卒未加入。

惟是本條既僅爲提交追認之規定，向使立法院不予認許，而總統又不提請國民大會複決，將令

〔三五〕
本條足資
研究之點

●參照三四八。

●參照第三十二條第五款及第一百四十七條。

●參照第四十六條及第三十一條第三項。

〔二五九〕
緊急命令
須經行政
會議議決
之理由

〔二六〇〕
五院院長
會議機關
之設置問
題

該命令照常有效執行乎？抑將立時停止執行乎？由前之說，則立法院爲立法機關，法律之效力實高於命令，是立法院當不難另行通過一法律案以撤銷總統之緊急命令。同時總統方面又以憲法上賦有緊急命令權之故，仍可堅執其主張；即令一命令被撤銷，亦不難再發第二第三之命令。似此糾纏不決，當非國家之福！由後者言，雖足以免除雙方之爭論，惟法文既未明定，是此種解釋自絕無拘束總統之力量耳。此本條足資研究者一。各國法例，關於提交追認之時期，已見上述。將來之立法院是否仍照現制經年開會雖不可知，惟立法委員人數不多，即有休會情形，當不難立即召集。本條所謂三個月內提交追認云云，將謂立法院開會時期，亦得儘此延不提交追認乎？是顯與一般之通例不符。將藉此避免立法院休會期間無法提交乎？則立法委員之召集，如有十日之時間當已裕如，似不必遲至三月也。此本條足資研究者二。

至總統發布緊急命令，所以應經行政會議之決議者，則以緊急命令之執行，爲行政院之職權；總統雖對行政院具有實質上之監督權，究與自兼行政首長有別。且就第六十一條之規定而論，行政院提出於立法院之諸種議案，尙須經行政會議之議決，則得以變更法律之緊急命令，其發布自尤有特別慎重之必要矣。

第四十五條 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。

本條規定總統召集五院院長會商之權，亦爲最近修正後所新增之條文。初，五全大會曾有人提

議國民大會應設置一常任機關，俾院與院間所不能解決之問題，得隨時提請該機關解決。惟國民大會常任機關之設，憲草初稿及其修正案。本有此種擬議。嗣以此一機關之職權，既足以糾制五院，似易形成太上政府，併五權為一權，故第一次草案即已刪去。中央憲草審議會討論該案時，經立法院參加人員說明後，其議遂寢。惟其時有人以為國民大會常任機關制既未採用，而中央政府又僅為一抽象之合體名詞；是五院間假令發生不可解決之糾紛，必將無以為濟。因此遂又主張授權總統，令其於必要時，得召集「五院院長會議」以資解決。此議旋為該會所接納，其決議之條文為：「總統得召集五院院長會議，議決關係二院以上事項及總統交議事項。」是項條文，經列入審議意見第十三點第二項，由中央發交立法院審議。立法院討論本條時，僉以此種組織，雖與常設之五院綜合機關不同，惟既具會議之體制，又有決議之大權，似仍有駕臨五院制宰一切之可能，此其一。且總統交議之事，既無確定之範圍，是本屬五院職權之事項，將亦得交由該會議決，顯非五權憲法所宜有，此其二。行政、司法、考試三院，其院長尚可代表全院而為主張，惟立法、監察兩院之情形則異。立法院之決議，取決於立法委員之多數；監察院行使彈劾權，則監察委員各有獨立行使之自由，是兩院院長之不能代表全院而有所主張甚明。五院院長會議之決議，將謂能拘束各院乎？是立法監察兩院實絕無拘束之可能。將謂不必拘束各院乎？則何貴乎有此決議，有此決議之機關？此其三。本此理由，遂決議刪除「會議」之名稱，並將「議決」改為「會商」，將「交議」改為「諮詢」，全場無異議通過。

●初稿第五十五條至第五十八條，修正案第三十六條至第四十條。●曾有人主張限制總統交議事項亦以關係二院

以上之事項為限。

〔三六二〕
本條規定
之作用

〔三六三〕
總統之兩
重責任

〔三六三〕
違法責任
與政治責
任之別

本條經如此改定後，是總統與五院院長之會合，不過藉以交換各方之意見，爲非正式之一種聯絡機關而已。此種組織，一方面固不致發生治權集中之弊害，與決議案之效力問題；一方面則具有融和各院意見，銷除若干誤會之功能。法國總統所召集之國務會議，以及日本天皇所召集之御前會議，其作用並與本條所定相同。

第四十六條 總統對國民大會負其責任。

本條規定總統之責任。總統爲國家元首，其行使元首諸種大權，應向國民大會負責。總統又對行政院享有實質上之監督權，而行行政院長則向總統負責，故關於行政院之設施，總統亦應擔當之，而向國民大會負責。前者爲元首責任，後者爲行政責任。總統既非行政首領，本不應負有行政責任，惟以行政實權制之結果，由總統擔當其責任耳。例如行政院政策失當或院長用非其人，總統所負者卽爲行政上之失當責任。又如法律案應公布而不公布，特赦案不經司法部提請而逕行發令，則總統所負者，爲元首之違法責任，而非行政責任矣。此就總統職務上之區別而劃分者也。

更就責任之內容言之，則又有「違法責任」與「政治責任」之別；違法責任中，又有「刑事責任」與「非刑事責任」之分。所謂刑事責任，卽因觸犯刑法而犯罪之謂。本草案第五十四條規定，總統在任期中，除犯內亂或外患罪外，不受刑事上之訴究。是總統所負之刑事責任，僅以內亂罪或外患罪爲限也。惟刑事責任應由法院課處之，非國民大會所得處分，故總統之刑事責任，實不在本條範圍

●參照第三十六條。 ●參照二〇七。 ●參照第五十九條。 ●參照三二二。

之內。本條所謂責任，僅指非刑事之違法責任，即行政上之違法責任及政治責任而言。所謂行政上之違法責任，即違反憲法或普通法律^①所負之責任。所謂政治責任，則涵義頗廣。凡不忠於職務及失當之行爲，均應負其責任也。

〔三六四〕
國民大會
對總統之
課責方法

國民大會對總統違法或施政失當時，其課處責任之方法，即爲罷免。國民大會罷免總統，或由大會之國民代表自提抗免^②，或由監察院提出彈劾案^③，均可。惟監察院之彈劾，則以違法行爲爲限，不涉及政治問題。^④

〔三五五〕
總統之民
事責任

總統民事上之違法責任，亦不在本條規定之範圍。民事上之違法行爲，即侵權行爲。總統私人之侵權行爲，應與普通人民同受法律之制裁，人民亦得逕向法院訴追^⑤，與刑事責任之享有特權者不同。^⑥墨西哥憲法第一百十四條，於此且以明文規定。但亦有規定總統在民法上不負責任者，如波蘭憲法第五十一條是。至總統如有他種違法行爲，同時並侵害人民之私權時^⑦，則應受監察院之附帶彈劾，亦由法院課其責任。^⑧

第四十七條 中華民國國民，年滿四十歲者，得被選爲總統，副總統。

本條規定總統及副總統之候選資格。其限制有二：一爲國籍之限制，一爲年齡之限制。本草案第三條規定：「具有中華民國之國籍者，爲中華民國國民。」故所謂「國民」，實指具有中國國籍者而

〔三六六〕
總統之候
選資格之
國籍之限
制

① 刑法除外。 ② 參照一六九。 ③ 參照第九十三條及一七四號釋義。 ④ 參照五六五。 ⑤ 參照一四三。 ⑥ 參照二九

二。 ⑦ 參照五四四。 ⑧ 參照五四五及五七五。

〔三六七〕
年齡之限制

〔三六八〕
其他限制
問題

言惟國籍有固有國籍與取得國籍之分。總統候選人應以固有國籍人爲限乎？抑併取得國籍人亦所容許乎？此則各國法例，頗不一致。在美國及南美各國，則殆以固有國籍人爲限；在歐洲各民主國，則大抵祇須本國籍，不問其爲固有與取得也。就事實上言，則各國舉歸化之外國人爲總統者，蓋絕無其例。故本條亦僅言中國國民也。

關於總統候選人年齡之限制，各國法例亦多參差。最小者爲瑞士，祇須滿二十歲；最大者爲奧國，則須六十五歲。其餘智利、阿根廷爲三十歲，烏拉圭爲三十三歲，美國、賴比利亞、墨西哥爲三十五歲，古巴及來多尼加爲四十歲。吾國二年十月所公布之大總統選舉法，曾規定爲四十歲。本草案從同。此外關於總統候選資格之法例，又有限定：（一）住居國內若干年以上者。例如波利非亞爲四年，祕魯爲十年，美國爲十四年是也。（二）須享有公民權者，例如古巴、可斯泰里加是也。（三）須若干財產者，例如賴比利亞憲法第三條第七節規定，應有財產六百元以上，並未負債是也。本條雖未規定他種限制，惟總統之候選人似必須享有公民權，因之凡反革命罪犯及公權被褫奪等人，自無總統候選資格。此層應於總統選舉法中補充之。

總統之候選人，應否經過考試，可參第八十五條釋義。

第四十八條 總統、副總統之選舉，以法律定之。

但芬蘭憲法第二十三條規定：「總統須出生而爲芬蘭國民者中選出之。」則亦固有國籍也。一九二〇年憲法爲三十五歲，一九三四年憲法第七十三條始改爲六十五歲。參照四六八。

〔三六九〕

總統選舉
之法例及
本法所採
之方式

關於總統之選舉，各國法例有直接由人民投票選舉者，如德國、巴西是也。有由國會兩院議員聯合投票而為間接之選舉者，如法國及我國二年大總統選舉法之所定是也。有由人民另舉一總統選舉人，由總統選舉人投票而為間接選舉者，如美國是也。又有由兩院議員中推定若干人為總統選舉團，更有選舉團選舉總統而為雙重之間接選舉者，如委內薩是也。又有先由國會提出候選人，再付全國各鄉鄉長複決者，如奧國是也。本草案則採國民大會之間接選舉制，似介乎法美二國，而又不盡同於法制或美制者也。蓋法制選舉人為議會之議員，而國民大會則非議會之比，而為純粹之代行四權機關；且國民代表人數，又較議員為多。故本制與法制不同，而能較合於民意。美制則總統選舉人之職權，以選舉總統一事為限；而國民大會為有任期之四權代行機關。故二制亦多異點。美制因政黨之活動，已能收直接選舉之效；本制如運用得宜，亦未始不可達直接反映民意之結果。惟以作者之意，在國民政治能力未盡充分以前，似總統之選舉，不如仿奧制，由國民大會提出候選人，交由全國公民核選為較當。否則或由全國縣市議會之議員代為核選，必尤便利。

總統選舉之程序，如候選人之提名，候選資格之補充，候選資格之查定，選舉票之式樣，投票之方法，開票之程序，票數之計算，以及候選人公開活動之方式及其限制等，均應於選舉法內規定之。惟總統之選舉，為國民大會職權之一，既有國民大會四權行使法之規定，是總統之選舉及罷免程序，自亦包括在內。所謂「以法律定之」者，固不必另為單行法之規定也。

●一九〇四年憲法第七十條。

●奧一九三四年憲法第七十三條。

●參照一六五至一六八。

●參照〇九九及一六

八。

●參照政治詳論第一二二號六八五頁至六八八頁拙著論文。

●參照二六八。

●參照一九〇。

〔三七〇〕
選舉總統
之程序

(二七) 副總統之選舉程序

副總統之選舉，往往與總統採同一方式。亦有以總統得票之次多數人，爲副總統之當選人者，則其手續較便，均從法律之所定。

第四十九條 總統，副總統之任期，均爲六年；連選得連任一次。

本條規定總統之任期及其連任之限制。國家元首，除君主國之君主外，鮮有規定爲終身職者，蓋所以防專制之復活也。至元首任期之長短，則大抵有實權之總統，任期較短，無實權之總統，任期較長。然亦有未盡然者。例如美國總統任期四年，法德二國總統則均爲七年。蓋一則採總統制，一則採內閣制故也。惟墨西哥亦採總統制，其總統之任期則爲六年；來多尼採內閣制，其總統之任期則祇三年。又瑞士採委員制，其總統之權力，介乎總統制與內閣制之間，而任期則短至一年。本草案原定爲四年，嗣經酌改爲六年。蓋任期過長，固足爲專制之濫觴，任期太短，亦足困扼其所抱負，而無儘量發揮之餘裕故也。

(二七三) 總統連任之限制

關於連任之限制，各國法例亦不盡同。有限制卸任總統於一定時期內不能當選爲總統者。例如瑞士總統應於解職後一年，方得再行當選。是也。有限制總統繼續連任，以一次爲限者。例如奧國及古巴總統，均祇得連任一次。是也。有限制隔若干任後方得膺選者。例如西班牙總統，須隔一任，巴拉圭總統須隔兩任後，方可重膺此任是也。有規定下屆不得連任者，其意與隔一任同，如墨西哥是也。

●中央憲草審議會審議意見第八點。●瑞憲第九十八條。●奧舊憲第六十條，新憲第七十三條，古巴一九〇一年憲

法第六十六條。●西憲第七十一條，巴憲第九十條。

●又有籠統規定不得連任者，如智利是也。●本草案從多數民主國法例，採限定一次連任制。連任之限制，在防止總統利用政治勢力，為不適當之選舉競爭，以冀連續當選。惟限制太嚴，有時亦足以束縛其才能。因若干政務，必須有較久之時日，方可期其見效。而連任之望，適足鼓勵其勇氣。如絕對不得連任，則未免有埋沒長才之弊故也。

〔二七四〕
副總統之任期

副總統之任期，與總統之任期同其終始。即令副總統之產生及就職，或與總統稍有先後；其任滿之期，則仍以總統任滿之日為期也。

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，願受國法嚴厲之制裁。謹誓！』

〔二七五〕
總統就職之儀式

本條規定總統就職之儀式。宣誓之作用，一方足以表示其莊重，一方即為總統違法時，國民制裁之張本，固非僅形式上之問題而已也。袁世凱背誓叛國，敗不旋踵，總理曾歸功於袁氏當日之誓言。其效用從可知已。各國法例，規定此種儀式者甚多，如美國、智利、巴西、希臘、捷克及德奧等國，即其例也。

〔二七六〕
宣誓與任期之起算

各國法例，又有規定以宣誓之日，為總統任期之起算日期者。如希臘憲法第十六七條，及捷克憲

●墨憲一九二七年修正案第八十三條。

●智憲第六十二條。

●見孫文學說第六章。

●美憲第二章第一條，智憲第

七十條，巴憲第四十四條，希憲第六十九條，捷憲第六十五條，德憲第四十二條，奧舊憲第六十二條，新憲第七十五條。

法第五十八條是也。

〔三七七〕
宣誓之地點

總統宣誓，當須公開行之；故其宣誓地點各國往往規定須在議會中舉行之。委內薩憲法尤規定如不能在國會宣誓，則應向大理院爲之。●本條雖未明定宣誓之地點，殆亦爲國民大會之會場也。

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。

〔三七八〕
總統之缺職

本條規定總統缺職時之補救方法。總統之缺職，有兩種情形：一爲「出缺」，卽任期中因死亡或被罷免，或辭職而發生總統之空缺是。二爲「停職」，卽任期中因疾病，出國或其他事故而暫時離去其職務是。出缺爲永久之缺職，停職爲暫時之缺職。本條所謂「缺位」卽總統之出缺，所謂「因故不能視事」卽總統之停職。

〔三七九〕

總統之代理與代理位

各國法例，於總統出缺時之補救，多異其方法。憲法中規定最詳者，當推祕魯。其憲法第八十八條列舉總統出缺之情形，第九十三條又規定總統停職之諸種事由。第九十條及第九十一條，則規定其補救之方法：總統出缺時，由首席副總統繼續其任期，總統因故停職時，由首席副總統代行其職權，至總統復職之日爲止。如總統與首席副總統均出缺時，則由次席副總統任總統之職，至新任總統選出之日爲止；此時次席副總統卽應召集新選舉。於此可分析爲三種不同之方法：一爲

●委新憲第九十九條。

「任期之繼續」即「正式代位」二爲停職期內之「代理」三爲次席副員之「短期代位」①西憲法第四十一條第一款亦明定總統出缺由副總統繼任，停職由副總統代理。惟出缺如在任期一半以前發生，則須舉行新選舉。②故其副總統之繼續總統任期，當有兩法：總統在就職後兩年內③出缺時，副總統之繼續期間較短，祇能繼任至新總統選出之日爲止——此項新選舉，則須於出缺後即舉行也。總統在就職兩年後出缺時，則副總統可繼續代位至總統任期終了爲止。前者即「短期代位」，後者即「正式代位」也。

大抵設有副總統之國，其設置副員之目的，即在備總統出缺或停職時之代位或代理。如副員亦同時出缺或不能行使職務，則更設爲他種短期代理制，以資補救。④蓋總統之選舉一時不易措辦，而國家政治中樞，則不容中斷，故必另設專備之副員以爲臨時之需也。惟在國會選舉制各國，如法國、捷克、奧國、波蘭、土耳其等國，因選舉手續比較輕而易舉，故均未設有副員。總統出缺或停職期中，均採「代理制」，而無所謂「代位制」。其代理人員，則法國爲內閣全體；⑤捷克亦同，惟內閣得將總統之特種職務委託於國務總理；⑥奧國爲首席國務員；⑦波蘭及土耳其，則爲議院之議長。⑧此種代理，在總統出缺時，均爲短期性質，一面即從事總統之新選舉，以產生次任總統也。

副總統之設，固足彌補總統選舉之困難，而爲選舉手續比較繁重各國所採用。惟此制亦多流弊。⑨此就一八六〇年憲法而言，其一九二〇年及一九三三年憲法已不設副總統，總統出缺時，由國會另舉一人補足其任期；停職期內則由內閣代理。⑩巴憲第四十二條。⑪巴西總統任期爲四年。⑫參照二八二。⑬一八七五年二月

〔二六〕
副總統設
置之利弊
及最近立
法趨勢

〔二六〕
設副總統
之目的及
不設副總
統各國法
例

①憲法第七條。②捷憲第六十條。③奧舊憲第六十四條，新憲第七十七條。④波憲第四十條，土憲第三十三條。

蓋副員既爲總統代位之備，自難免發生政治上之陰謀，而爲潛竊之舉故也。故歐戰後新興各國，殆均未設有總統之副貳。即採直接選舉制之德國，其選舉手續，本至繁難，然亦不設副員。總統出缺或有故障時，均由國務總理代理之；如停職期間太長，則另以法律規定其代理。芬蘭及立陶宛二國，均採特設代表之間接選舉制，與美國相仿。其手續亦不甚輕便。但兩國亦均不設有副員。其總統出缺或有故障時，均由國務總理代理之；如一時不能復職或出缺，則即另行新選舉。祕魯及委內薩二國當初均設有副員兩員，惟新憲法均已不設副員。

至設置副員各國，其總統與副員同時缺職時，則往往不設「代位制」而爲臨時「代理制」。美國之總統代理人，由國會以法律規定。阿根廷之總統代理人，由國會就官員中選定。巴西則由元老院副議長，衆議院議長或聯邦高等法院院長依次序而爲代理。至代理期間如何，則均無明文規定也。惟多米尼加憲法第五十三條規定，總統與副總統同時有故障時，由最高法院院長「代理」；如同時出缺時，則其代理期間至任期屆滿爲止，蓋即「代位」而非「代理」矣。此外憲法上規定其代理期間者，例如渾都刺斯規定代理人應於一月後召集新選舉是也。

又有不設副總統，亦不由閣員議長等人爲總統缺職時之代理人，而另設「代理總統」一人或二人，專爲臨時代理之用者。例如哥倫比亞一九一〇年憲法第二十六條及第二十七條規定，國會每

①德憲第五十一條。

②芬憲第二十五條，立憲第四十七條。

③秘魯一八六〇年憲法第八十九條，委內薩一九〇四年

憲法第七十二條。

④美憲第二章第一條。

⑤阿憲第七十五條。

⑥其議長即副總統當然亦不能代理。

⑦巴憲第

四十一條第二項。

⑧渾憲第一百十一條。

年應選任第一代理總統及第二代理總統各一人。●總統缺職時，由代理總統依序代理之。如爲出缺，則代理人應於六十日後舉行新選舉；但出缺在任滿前一年以內時，則得代理至任滿爲止。此制自亦爲「代理制」而非「代位制」；惟代理人則特爲另設耳。

〔三六四〕各國法例關於總統缺職規定之比較

〔三五五〕十二年憲法之規定

〔三六六〕本條修訂之經過

總上例證，可得結論如下：（一）設副員之國，其副員於總統出缺時，可繼續其任期，即「代位制」；總統有故障時，則代行其職權，即「代理制」。惟代位制亦有「短期代位」與「正式代位」之分；而「短期代位」則與「代理」相同。（二）設副員之國，當總統與副員同時缺職時，則多採「代理制」而不採「代位制」。（三）不設副員之國，則殆均採「代理制」，無所謂「代位制」；其特設代理總統者亦同。（四）因副員制已爲多數國家所廢棄，故「代位制」實不及「代理制」爲風行。十二年憲法規定：「大總統缺位時，由副總統繼任至本任大總統任滿之日止」，蓋探副員代位制。又「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。」蓋又探副員代理制及內閣代理制。●

第一次草案及第二次草案於總統缺職之補救，本祇有代理制之規定，而無副員代位之規定。●其理由一以迎合最近各國立法之趨勢，二因總統之選舉，既探國民大會代選制，而國民大會又有隨時集會之可能，是總統即令出缺，當亦不難另行改選，固不必即由副總統繼任也。此次修改草案，中央原提各點，並無另設總統代位制之明文。立法院討論時，某委員不明原委，提出總統出缺時是否由副

●其總統任期四年，由人民直接選舉，見該法第二十五條規定。●該憲法第七十六條。●第一次草案第五十一條，第

〔三六七〕
行政院
院長代理
之理由

〔三六八〕
前後任總
統不能即
統時之暫
代程序

總統繼任之問題，倉卒間遂決定另加第一項文字。本條因此與十二年憲法所定相同，蓋代理與代位並用矣。

至總統副總統同時缺職時之代理權，亦有主另畀他院長官或國民大會之留置職員者。惟此種代理，為期甚暫；如另易生手，反足使政治上發生無謂之變動。故不如行政院院長暫行代理為較宜。蓋院長與總統，本屬一線相承，自較便利也。又所謂同時缺職，實包括同時出缺，同時停職，或一出缺一停職之三種情形而言。如為同時出缺，則依第五十三條之規定，自應另選總統副總統以為接替。因此種情形而選出之總統，如為臨時國民大會所選任，則其任滿時，當亦非召集臨時國民大會而為改選不可，蓋其任期與國民代表之任期互相參差故也。

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就職時，由行政院院長代行總統職權。

本條規定前後任總統不能連接時之補救方法。其情形有三：（一）前任任滿之時，副總統亦同時任滿；如後任尚未選出，自祇得由行政院院長代理。（二）後任業經選出，而新總統未曾就職時，則由新任副總統先行就職並代理總統職務。（三）後任雖已選出，但新任總統副總統均未就職時，則亦由行政院院長代理之。本條之代理，不發生代位問題。如後任選出後即死亡或因他故出缺時，則仍依前條第一項規定，由新任副總統繼其任。

●參照第五十三條。

〔二九九〕
停職日期
應否補足
之問題

於此有一問題，即總統在任期中，其執行職務因發生故障而中斷，並由他員代理時，其中斷之停職日期，應否另行補足是也。惟總統之任滿，應以總統之職為單位，不以充任總統之人為單位，依理自無補足之必要。阿根廷憲法第七十八條，有「中斷日期不得照補」之明文，即其例也。

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。

行政院院長為總統所信託之人，而非特設之副員，故其代理期，自不宜過長。本條即規定其限制。如行政院院長代理期限行將屆滿，而總統尚不能就職或復職，並仍無副員可代時，則惟有召集臨時國民大會，以解決之。

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。

本條規定總統之刑事責任。總統行政上之「違法責任」及「政治責任」，均應向國民大會負責，已見第四十六條規定。至民事上之違法責任即賠償責任，則應與一般人民從同，殊無任何特權之可言。本條則僅定刑事上之責任與不受司法管轄之特權。

在君主國家，英國有「國王不能為惡」之格言，日本亦有「天皇神聖不可侵犯」之明文。自不發生任何刑事責任問題。在民主國家，則凡民平等，總統亦人民之一，自不能享有任何特權。惟元首

〔三五〇〕
行政院院
長之代理
期限

〔三五一〕
總統之刑
事責任

〔三五二〕
元首不受
司法管轄
之特權

●參照一六一。 ●參照二六三。 ●參照二六五。 ●日憲第三條。

位居衝要，不宜頻更；如絕無保障，則奸宄之徒，自難免託故中傷，乘機陷害，要亦非慎重之道也。以是民主國之總統，於刑事責任，亦往往受特殊之保障。即所謂「元首不受司法管轄」是也。惟此種保障，非謂總統犯罪即可免受刑罰；不過終其任期不受刑事訴追而已。不受刑事訴追者，即不被逮捕監禁，不受法院命令之干涉，不遵行司法上一切手續，法院並不得以任何方式剝奪其自由之謂也。此種特權，實爲元首地位所必需，遂成一般之通例。至元首之屬員，雖內閣閣員殆亦不享有此權。故法院即不能直接予總統以制裁，却不難予其屬員以制裁。總統行爲多須僚屬執行，故法院仍有間接的約束總統之方法。所謂，任期中不受訴追，是任滿後當不在保障之列。故總統之犯罪所爲，一屆任滿脫離總統職務時，法院自仍得依通常程序予以訴究也。

惟總統之犯罪行爲，有全係私人性質者，有關係職務者；又有所涉毛細者，有情形重大者。所謂保障，自不能一概而論。各國法例於不受保障之特殊犯罪行爲，所定不一。法國及捷克，對總統叛逆行爲，仍得即時訴究。惟其程序則應由下院彈劾上院審判。芬蘭總統有叛逆行爲，由國會彈劾，最高法院審判。秘魯總統之叛逆行爲，企圖變更國體之行爲，妨礙國會開會或停止其職權之行爲，以及非法解散國會之行爲，均得由下院彈劾，上院決定其應否移付法院審判。墨西哥總統不受保障之特殊犯罪行爲則爲謀叛行爲，妨害治安之重大行爲。

①法一八七五年二月憲法第六條，同年七月憲法第十二條，捷憲第六十七條。

②芬憲第四十七條。

③秘魯一八六〇

年憲法第六十五條及第六十六條，共一九三三年憲法第一百五十條及第一百二十一條亦大致相同。

④墨憲第一

百零八條。

〔二五四〕
不分別罪行之法例

〔二五五〕
議會審判總統之權限

〔二五六〕
總統在任內之訴究程序問題

各國法例，亦有不分別犯罪行為之性質，而規定總統犯罪，應經國會同意，方許訴追者。如國會不予同意，則任何犯罪行為均不受訴追。例如德國及來多尼，即其例也。又有規定總統犯罪應由上院審判，或由下院彈劾付最高法院審判者；至於所犯何罪則均不問。

總統犯罪之經議會審判者，其判決以使其去職或剝奪其充任何項公職之權為限。其性質與罷免相仿。至其他罪情，則仍應由法院判處相當刑罰也。

本條規定總統犯內亂罪或外患罪時，可即在任期中予以訴究；其餘罪名，則祇得於任滿去職或因被罷免而去職後，方受訴究。亦一般之通例也。惟對於總統任期中之訴究，即總統犯內亂外患罪時之訴究，其程序如何，則未及明定。將依一般通例先以彈劾使之去職再予訴追乎抑逕由法院依通常司法程序而予以訴追乎？此亦解釋上應有之疑問也。就理論上言，則似當從其前者。蓋本條規定之目的，本在保障總統輕易不受司法管制。內亂外患罪情雖屬重大，究含政治意味；非法院所宜逕予檢發，此其一。如法院得逕自訴追，則總統有無罪嫌，有時須經較久之偵查，方可確定；總統常受司法干涉，必妨害其職務之行使，此其二。故為保障總統自由行使職務起見，自不得逕由法院訴追也。總統如有犯內亂罪或外患罪嫌疑時，若國民代表不發動罷免，則監察院自有彈劾之責。此時，該院應依照第九十二條及第九十三條所定之程序，向國民大會提出彈劾案，並由國民大會或其臨時會依法罷免之。罷免祇能使總統去職，其罪刑則仍當由法院判處之。

● 德憲第四十三條第三項，來憲第五十四條。

● 如美憲第一章第三條。

● 如巴西憲法第五十三條。

● 捷克憲法第

六十七條規定可剝奪其充任總統之資格。

〔二九七〕
總統在任
內之誅究
程序問題
二

〔二九八〕
本條應予
補充之文
句

〔二九九〕
行政院之
性質及其
與各國行
政部分之
比較

惟前項解釋，理論上固當爾爾；按其實際，則頗與本條法文相衝突。蓋本條明定總統犯他罪應於「罷免後」訴究；至於內亂外患二罪，則在除外之列，即總統犯該兩罪中之一時，得在「罷免前」予以訴究故也。兩說自又以後說為較當。惟此種訴追，雖不必經過國民大會之罷免程序，然後為之；而其應否經過監察院之彈劾程序，則仍為疑問。總統犯內亂罪或外患罪時，將逕由法院之檢察官檢舉乎？將另由監察院提出彈劾案於法院，再由法院依法訴追乎？兩種解釋，與本條條文均無牴牾，吾人當誰歸乎？欲解決此問題，則當視監察院職權如何以為斷。查監察院對總統之彈劾案，依本章第六節之規定，似僅得向國民大會提出，固不問總統所犯為何法為何罪也。是則監察院並無另向法院提出彈劾案之權，實甚明顯。該院既無糾彈總統內亂外患罪於法院之權，自惟有法院逕自檢舉訴追耳。

監察院應否享有逕向法院提出彈劾之權，為另一問題。依後述第九十三條釋義，則監察院似以享有此權為妥便。總統犯內亂或外患罪嫌疑時，監察院之直接彈劾權，似尤為必要；且必須使法院之訴追，僅能根據於監察院之彈劾案，方足以達本條規定之目的。如令法院有任意訴追之權，則上述法院常常干涉總統行為之弊，必仍不能免。故作者以為本條如有下述文句，則比較妥當：

『其犯內亂或外患罪時，非經監察院提出彈劾案，司法院亦不得逕行訴究。』

第二節 行政院

五權憲法下，國家元首之身分已與行政首長之身分相分離，已見前述。故行政院之性質，與他

●參照第九十三條。

●參照第九十二條。

●參照五六一、五六二及五七一、五七三至五七五。

●參照二〇五及二〇六。

〔三〇〇〕

總統實權
制與一般
總統制之
區別

國法例之行政部分不同。在三權憲法國家，元首即爲行政部分之代表，以與立法部分之議會相對立。故無所謂元首職權與行政職權之分，元首並攬有一切司法行政與考試行政之權。本制行政院所掌者，爲純粹之行政權，與元首大權無涉。其行政院之行政權，亦未兼包考試及司法行政在內。此所以相異也。在議會內閣國家，元首雖立於統而不治之地位，惟名義上則元首固仍爲行政部分之首領，以與議會相對立。至內閣之兼有司法行政及考試行政，則與三權政府並無不同。本制則元首在形式上得以統轄五院，其對於行政院，不過監督權甚大而已。故仍屬不同。

或謂行政院主管長官既向總統負責，^①是行政院院長及各部會長官，不過總統之僚屬而已；所謂行政院，亦不過總統之內閣而已，此非純粹之總統制乎？不知總統制如美國，其元首與行政首長並未分離，故國務卿爲其直隸之僚屬。且彼除總統外，亦無特立之行政機關也。此則行政院院長雖向總統負責，固仍爲國家之行政首領；行政院則爲行使中央行政權之最高機關，^②以與他院相並峙。惟以總統採實權制之故，使元首對行政院負責質上之監督權；非謂總統外，別無最高行政機關之存在也。

◎此其不同者一。美國總統任命國務員，形式上須經參議院之同意；^③本制則總統有自由任免行政院院長及各部會長官之權，^④不必經過任何機關之同意。此其不同二也。總統制之總統，直接對國民負責，且國民除改選總統時，得不予重選外，別無任何制裁之方法。此則總統對國民大會負責，國民大會且有罷免總統之權。此其不同三也。至本制總統下五院相並峙，則又爲顯著之異點。故五權制下之

◎參照第五十九條。

◎參照第五十五條。

◎參照三〇七及三〇八。

◎美憲第二章第二條。

◎參照第五十六條及

總統實權制，與一般所謂總統制，相似而實不同也。

行政院之性質既明，其與他院之關係何如乎？就其與立法院之關係言，則行政院有提出法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案及其他重要國際事項之權；立法院有議決此等議案之權。①立法院議決此等案件，如行政院認為不滿，則以總統享有行政權實權之故，②可由總統提交立法院復議。③立法院對於總統提交復議之案，如有三分之二以上出席委員主張維持原議，則行政院惟有遵辦，不得再提抗議，但對於法律案與條約案，總統仍得提請國民大會複決。④如立法院無三分之二以上出席委員主張維持原議，則原案或為打銷，或重加修正。總統對於立法院修正案之決議，因已非原案，故仍可提交復議，一如前法。此其關係於法案之議定者一。行政院執行法律，如有錯遲，或以命令變更法律情事，或應以法律規定事項，不經立法院議定而行政院已擅自執行時，立法院則得對行政院或直接或對各關係部會提出質詢。⑤行政院或其所屬部會接受此項質詢時，如確有過誤，自應立即糾正；如認立法院之質詢並無理由，則亦可明白答復。立法院如認行政院之答復為不滿，並認行政院顯有違憲或違法時，自可咨請司法院解釋，或咨請監察院注意。此層條文雖未明定，蓋當然之程序也。此關於法案之執行者二。

就行政院與司法院之關係言，則行政院之一切命令，是否違法或違憲，司法院有解釋之權。⑥司法院所認為違法或違憲之命令，自始即為無效；⑦因此項命令所為之處分，自當撤銷。此其關係一也。

①參照第六十一條第一至第三款及第六十四條。②參照二〇七。③參照第七十條第一項。④參照同條第二項。

⑤參照第六十五條。⑥參照第七十九條。⑦參照第一百四十一條。

行政院及其所屬各機關之行政處分，如為違法而侵害人民權利時，司法院經人控告，有受理之權。司法院審判結果，認該處分確係違法時，得撤銷或變更其處分。此其關係二也。行政院院長及其所屬各公務員，如有犯罪行為，司法院得逕行訴追。此其關係三也。

就行政院與考試院之關係言，則行政院任用所屬公務人員，均應經考試院依法考試，並銓定其資格。此其關係一也。行政院所屬公務員之考績，應送經銓敘部核定登記，以為升遷之標準。此其關係二也。行政院用人不照法定資格，或對合法任用人員，不依法定程序而擅自降調或免職時，考試院有否認之權，並得咨請監察院核辦，以維持其考試權之獨立性。此其關係三也。

就其與監察院之關係言，則行政院院長以次各公務員，如有違法行為，監察院有提出彈劾案並予以懲戒之權。此其關係一也。行政院院長及其所屬各公務員，如有違法嫌疑，經人控告或由監察委員風聞，監察員有向行政院，或逕向各該關係部會提出質詢之權。行政院答復前項質詢，監察院如認為滿意，自更無問題，否則自得依法提出彈劾。此其關係二也。行政院執行預算，應受監察院審計機關之審核及稽察，其決算，並應經監察院院會之審查。財政上如有不法行為或不忠實之行為，則監察院自又得運用其質詢權及彈劾權以相糾制。此其關係三也。

以上，就行政院與其他四院之關係而言，至行政院與國民大會之間，則因總統擔當行政責任之故，不發生直接之關係。國民大會對於行政院院長，無選舉權，亦無罷免權。行政院如有失當行為，大

〔三三三〕
行政院與
考試院之
關係

〔三三四〕
行政院與
監察院之
關係

〔三三五〕
行政院與
國民大會
之關係

●參照第七十六條。

●參照第八十五條。

●參照四七六及四七七。

●參照第八十七條及第九十二條。

●參照第

八十八條。

●參照第八十七條及第一次草案第一百零一條，第一百零三條。

●參照第三十二條第一款及第二款。

〔三六〕
行政院與
省政府及
各縣市間
之關係

〔三七〕
行政院之
定義

〔三八〕
行政院非
總統之隸
屬機關

會祇得向總統追問其責任。

又行政院在各省之直轄機關，即爲省政府，^①凡省長之任命，當由行政院主持；^②省政之興革，省財政之整理與統制，及各省中央法令之推行，亦均爲行政院之執掌。^③各省省參議會對於行政院，則僅具建議的輔助關係。^④至於行政院與各自治之縣或市，則其監督關係，殆由省政府轉行。^⑤惟直轄之市，則應除外耳。^⑥

第五十五條 行政院爲中央政府行使行政權之最高機關。

本條規定行政院之定義。五權憲法下之中央政府，包括五院及元首而言。其性徵已於本章之首另行釋明。行政院爲五院之一，執掌五權中之行政權，爲全國各行政機關之領袖。故曰「中央政府行使行政權之最高機關」也。本條所謂「行政權」，指狹義之普通行政權而言。故其他各院之行政，自不包涵在內。本條所謂「最高機關」，指行政院之上，更無任何機關君臨於其上而言。故中央政府之組織，如爲具體的會議機關，則行政院即失其最高性。

或謂行政院與他院不同，在主管人員既專對總統負責，^①是行政院不過總統之隸屬機關而已；所謂行使行政權之最高機關，舍總統自身，其誰與歸？故本條之規定，實與草案所採之政制相背謬。誠如本條所定，則總統即不應有實權，行政院院長等亦不應向總統負其責任也。此論外表似屬持之有

①參照六〇八。 ②參照六一三。 ③參照六二〇、三三九及六〇七。 ④參照六〇五。 ⑤參照六〇九。 ⑥參照七〇五

及七〇九。 ⑦參照第五十九條。

故，言之成理。實則仍坐以三權憲法之眼光，而批評五權憲法之病。蓋五權制下元首資格應與行政首長之資格相分離，已屢見前述。總統雖有行政實權，仍不失為國家之元首，而非行政首領；亦非以元首而兼充行政首領。自與三權憲法之情形完全不同，此其一。「負責」與「隸屬」不同。行政院主管長官對總統負責，非即總統之隸屬；猶之國務員向國會負責，非即國會之臣屬也，此其二。且行政院院長及政務委員之向總統負責，仍非行政院向總統負責也。● 行政院固有獨立之意思，得以對外發布其命令，以與他院相並峙，非如總統內閣之不能單獨存在也，此其三。總統為國家元首，◎ 對五院本均有其形式上之監督權。如公布法律發布命令等元首大權之行使，◎ 其關係即涉及於各院，非僅及行政一院也。惟總統既採行政實權制，故對行政院之舉措，另有其實質上之監督權而已。形式上之監督權與實質上之監督權雖不同其內容，然因總統對行政院具有監督實權之故，遂謂總統為最高行政機關，實亦未見其可。此其四。是故總統者，國家之元首，而非行政首領也；行政院者，國家最高之行政機關，而非總統之隸屬機關。

第五十六條 行政院設院長、副院長各一人，政務委員若干人，由總統任免之。

前項政務委員不管部會者，其人數不得超過第五十八條第一項所定管部會者之半數。

● 參照三三一。◎ 參照第三十六條。◎ 參照第三十七條。

(三〇九)
行政院長
官之任免

本條規定行政院長官之任免，爲總統對行政院實質上監督權之一義。各院院長副院長之產生，除由國民大會自行選舉之立法監察兩院院長副院長外，其餘三院院長副院長，則均出於總統之任命。惟司法考試兩院院長副院長之任命，不過代國民大會而爲擇任，與各該院之責任無關。故總統雖有任命權而無免職權也。本條總統對行政院院長及副院長，則有自由任命並自由免職之權，此所以爲「實質上之監督權」也。

(三一〇)
行政院
長之性質

各國行政機關之體制，關於行政首長，以元首與行政首長並未分離之故，故所謂行政首長，實卽國家元首，在君主國爲君主，在民主國則爲總統。本條之行政院院長，則爲元首外之行政首領。院長雖對總統負責，究與總統之屬員不同。彼爲整個行政院之代表，對行政院主管各事，有副署總統命令之權，惟以直接負責之故，不能拒絕副署耳。此其一。彼除自兼部長或委員長外，又不主管某一部會之職務，其責在整個行政之策劃，與各部會間之調劑。各政務委員除主管部會之政務外，可以不問其他部會之政務；惟行政院院長則非全般明悉通盤籌措不可。故彼實居各部會領導之地位，行政院之行政會議，亦應由彼主席。此其二。各國內閣之國務總理或國務卿，雖亦居領導之地位，究以內閣並非獨立機關之故，不能對外單獨發布命令。行政院則爲法定國家最高行政機關，故院長仍有代表全院對外表示意思之權。至於該院之意思，是否出於總統所授意，則爲另一問題，可以不問。此其三。故行政院院長之身分，如與總統之身分相合併而成一人，則適與總統制國家之元首相彷彿。今二

●參照第三十二條第一款。

●參照四三〇及四六一。

●參照第五十九條。

●參照第三十八條。

●參照第五十八

條。●參照第六十條。

●參照三四四。

●參照三三三。

〔三二〕
政務委員
制與英國
之國務員

者相分，實無他制足資比擬者。

關於政務委員之制，與英國之國務院制頗為形似。英制國務院與內閣不同。國務院之國務員，其額數無定，戰前常在六十人左右，戰後並有增加。●各國務員均對議會直接負責，但並不以各部主管部次長為限，凡各黨之幹部人員，及皇室官吏等，亦可被命為國務員。至於內閣，則為國務院內之小組織：入閣之國務員，除少數特例外，大抵均主管重要行政之一部。內閣閣員最初不過七八人，一九一四年則增至二十人。惟大戰期內，則另立五人之戰時內閣，以便應付非常。此制戰後雖已取消，惟其內閣人數，則迄今仍無定額也。英制與美國之十部總長制固屬不同，即與歐洲大陸各國之內閣亦不盡同。德國內閣閣員為八人，法意二國均為十二人；而英國則國務員多至六十人以上，內閣閣員亦至二十人。各國閣員，均主管一部政務，而英國國務員，則或為次長或不管部務；惟入閣之國務員，則殆均主管部務。

本條之政務委員，可管部亦可不管部，此與英國之國務員相似。英國之國務員，其不入閣者，即不得出席內閣會議，故亦不得參與國家決策大權。本草案則政務委員均可出席行政會議，●故二者又有不同。●

政務委員制當草案討論時頗多爭論。反對此制者，以為（一）不管部委員好事者動輒指摘各部政務，不好事者則坐糜國帑，於國家並無裨補。（二）各省不兼廳省府委員，往往以次等角色充任，徒為

〔三三〕
反對本制
者之理由

〔三二〕
兩制之異
點

●一九一八年增至九十三人。

●參照第六十條。

●英制國務院外尚有樞密院，其人數更多，約達三百人。樞密院設有

會議。國務員大抵均為樞密院之成員，可以出席樞密院會議。但樞密院不過形式上之組織，並無實權。

〔三四〕
主張本制
者之理由

〔三五〕
不管部委
員人數之
限制

政府酬庸之地，毫無實益。政務委員如不管部，其結果亦將類是。(三)如爲集思廣益起見，儘可另聘專才組設若干設計機關；少數政務委員，未必濟事。(四)且各委員及行政院院長既不採聯帶責任主義，即予不管部委員以參加行政會議之權，亦不能顯其重大效能。至主張此制者，則以(一)不管部委員與各部會無利害關係，必能以超然之態度，主張公道，使國家政策，不致互相衝突與割裂。(二)各省不兼廳委員，亦有能主持公道者；所謂「次等角色」則係人的問題而非制度本身之弊。英國不兼部國務員，其資望則往往較管部者爲高也。(三)此制目的在羅致政治經驗豐富之人才，有時且足以調劑各黨間之利害。故全爲政治作用，而非事務性質，與所謂設計機關者無涉。(四)各委員間雖無聯帶責任，而國家行政之大政方針，則必期其一致；不管部委員之加入討論，足以融和各部會間之意見，而爲決策之助。雙方理由各執，相持不下。卒以不管部委員人數如不過多，則此制縱無顯著功效，當亦不致發生如何弊竇，遂決採爲定案。

政務委員之人數，第一次草案原定爲「二十人」。嗣以部會數額，隨時有變動之可能；政務委員人數如限定二十人，似失之太板，而無自由伸縮之便。第二次草案遂將「二十人」修改爲「若干人」，俾含彈性。惟「若干人」之規定，必將使不管部委員人數漫無定限，非惟有失本制之精神，抑且足使政務委員之職任爲黨爭之目標，流弊亦甚大。故最近修改，另增第二項文字，以資限制。

第五十七條 行政院設各部、各委員會，分掌行政職權。

●參照第五十九條。

●參照三一六。

●是項修改係遵照第四屆中央常會所發交之原則。

●是項修改係遵照最近

中央憲草審議會審議意見第十四點。

〔三六〕
部會名稱
之列舉問
題

〔三七〕
委員會之
存廢問題

〔三八〕
五院外獨
立部會之
廢除

本條規定行政院內部組織之概要。有主張列舉各部會名稱，以免政府因人設事，輕率更張者。惟行政各部，每隨時代進化而變，更其增減分併，貴能因時而制宜。且政府組織之變更必以法律，尤關國家之預算，初非行政院所得擅決。故不列舉亦不足為害，反有自由伸縮之便。又有主張刪去委員會之組織，一律改為部者。其理由一以委員制照過去經驗，實為缺乏效能之組織；二以現存若干委員會，其性質多在各部執掌之內，本可刪除故也。惟國家政務，至為錯綜；其牽連數部以上之事件，有時實非另有會議機關之組設，不足以資運用。例如統制經濟一事，即涉及實業交通內政財政等部，如另設一獨立之統制經濟部，自不如合各部以合設一委員會之為愈也。至於現存不應獨立存在之委員會，則自有改併之必要，惟為另一問題。

本條所謂各部會「分掌行政職權」，指行政院全部政務之分掌而言。行政院既為行使行政權之最高機關，故除行政院所屬各部會而外，實無其他任何機關獨立存在以執掌一部分行政權之可言。現存之參謀本部，訓練總監部等機關，為行政院以外直屬國府之機關。其立制蓋有採於日本軍權獨立及軍政與軍令分行之說。今國府綜合組織已不存在，故此等行政院外之獨立部會，自更無沿存之餘地。即應別於軍政而設部，亦自應隸屬於行政院以內也。至他院治權範圍內之職務，則既非行政院所執掌，自不在此例。此又與各國現制異其方式者也。

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。

〔三九〕
政務委員
與各部會
長官之關係

〔三〇〕
院長副院長
兼部長官
部長官兼
問題

〔三一〕
行政院長
官之責任
與行政院
責任之區別

行政院院長、副院長、得兼任前項部長或委員長。

本條第一項規定各部會長官之人選，應於政務委員中任命之。總統欲任某員爲部長或委員長時，必先除爲政務委員，然後再加任命。故政務委員之資格，實先部會長之資格而存在；非以部會長爲當然之政務委員也。又本條所謂「任命」，因政務委員本身，總統即可自由任免，故實包涵「免職」之意義在內。總統如對某部長有所不滿，既可逕行免除其政務委員之職，自尤當能撤免其部長之職也。草案之初稿修正案「任命之」句，本爲「遴選任命並罷免之」。卽以上述理由，刪改如本條。

依第一項規定，各部會長官必須政務委員方得充任，而行政院院長及副院長則並非政務委員；是院長與副院長，當不得自兼各部會長官。兼職雖非常例，有時亦屬必要，故有第二項之增訂。惟假令有此必要，似總統仍得先任院長或副院長兼任政務委員，再派兼某部會長官，當亦無問題也。

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、各對總統負其責任。

本條規定行政院長官責任之歸屬，亦卽以表示總統實權制之原則者也。行政院長官向總統負責，與行政院向總統負責不同。行政院長官向總統負責者，謂各長官之所設施，應秉承總統之意思而行事也。以總統參加於行政院整個意思之決定，或由總統指導而策劃之，以成行政院一院之意思；是

●第一次及第二次草案均無第二項規定。

〔三三〕
行政院責
任由總統
擔當

總統自身，為參加於行政院工作之一分子，而非立於行政院之外，而為行政院之上級機關也。故行政會議時，總統如有意見，亦可直接交議，^①行政會議為總統直接間接參加意思之機關，而非向總統負責之機關，故行政院仍非對總統負責也。或謂行政院不向總統負責，則向誰負責乎？條文上固未經明定也。不知五院各向國民大會負責，為五權憲法最大原則；^②行政院之責任所以未予明文規定者，則以該院責任，實透過總統，由總統以擔當之故也。^③總統為國家元首，對五院有形式上之監督權；其行使元首大權，應向國民大會負其責任。總統又對行政院有實質上之監督權，而為參加於行政院工作之一員；故行政院之政治責任，亦應由總統擔當之。此則採總統實權制之結果也。

〔三三〕
與議會內
閣制之比
較

行政院長官之責任及行政院之責任，以與議會內閣制或總統內閣制相比較，尤足以顯示行政院之特性。在議會內閣制，其行政長官即國務員，均向議會負責；議會亦參加於內閣政策之決定。故其議會與內閣閣員之關係，實與本制總統與各行政長官之關係全同。惟議會非國家元首，內閣亦非獨立存在之機關；形式上則閣員為總統之屬僚，內閣為總統之輔佐機關。本制則行政院為獨立存在之機關，而非總統之輔佐，其決策，總統實參加之；各行政長官雖向總統負責，亦非總統之僚屬，正與閣員向議會負責而非議會之僚屬同。此其所以相異也。

〔三四〕
與總統內
閣制之比
較

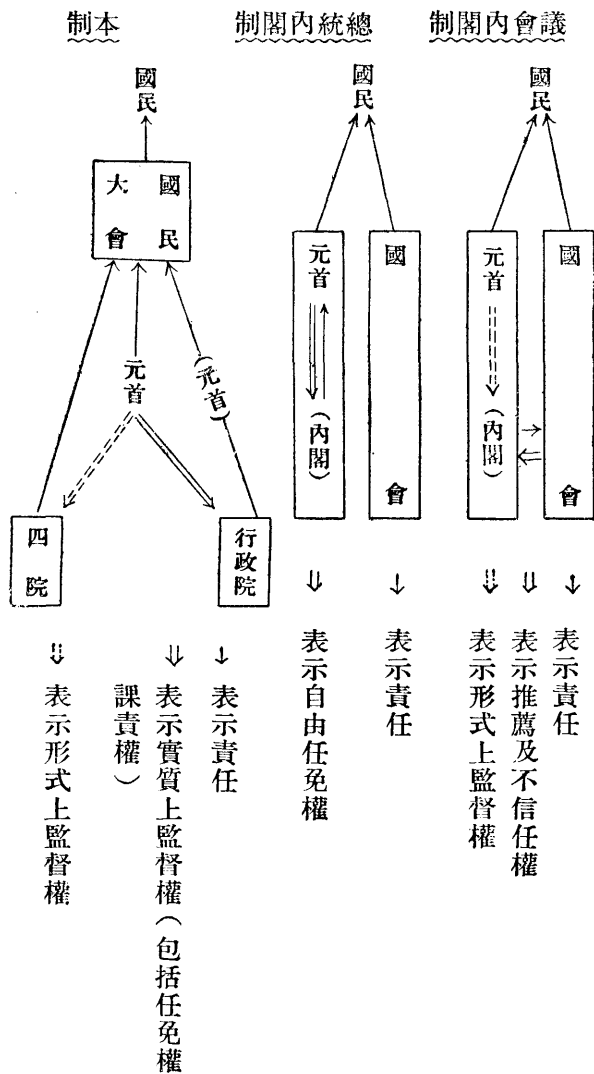
在總統內閣制，各國務員均由總統自由任免，並向總統負責；總統並得列席國務會議，參加於內閣政策之決定。是與本制又似並無不同也。惟總統制下之內閣，亦非獨立存在之機關；國務員又為總統之僚屬；縱有國務總理或國務卿等之設置，其行政首領則仍屬總統自身。而本制則否。

①參照第六十一條第五款。

②參照一九四。

③參照二六二。

總之，行政院長官向總統負責，因總統並非行政首領之故，祇足以表示總統對行政院賦有實質上之監督權而已。此與總統對各行政長官之自由任免權，同其用意。非謂各該員為總統之屬僚，行政院為總統之輔佐機關也。總統與行政院間之關係，與其謂為相似於總統內閣制，實毋甯謂為與議會內閣制下議會與內閣間之關係差同。茲圖示三者之區別如次：



〔三六〕
本條爲政治責任而非違法責任

本條規定之責任，僅指政治責任而言，即施政之臧否而言。故與前條及第五十六條之規定相關聯。即所謂「合則留，不合則去」也。政治責任亦可謂爲失職責任。至於違法責任，則應由司法院及監察院分別課處之。總統對各行政長官之違法行爲，有糾正之權責，並移送懲治之義務，但無直接懲戒或科刑之權。總統對各行政長官之免職權，似與某種懲戒處分同其內容；惟此仍爲政治責任之結果，而非違法責任之結果也。

〔三七〕
各別負責與連帶責任

本條所謂「各對總統負其責任」指各別負擔其責任而言。故與內閣制下各國務員須連帶負責者不同，而與總統制下國務員之責任相仿。內閣制下國務員所以須連帶負責者，則以各國務員均出於國務總理之意思而受命，並依共信之一貫政策以行事；雖有時閣員未必同出於一黨，而其組閣之初，則各黨必先經商議妥洽，以成一共守之繩準。故關於內閣之一般政治責任，必須由各國務員與國務總理連帶負擔之。所謂「合則俱留，不合則引以俱去」是也。總統制下則各國務員各爲總統所授命，縱有國務會議之設置及一般政策之共決，然所決定者，仍爲總統自己之政策，而非內閣之政策；總統對於國務會議之決議，則有採用與否之自由。故實無所謂內閣一致決定之政策，亦無所謂內閣一般之政治責任，自無聯帶責任之可言。

惟本條之各別負責，又與總統內閣制，微有不同。總統制下各部部长同爲國務員，其地位完全相等。美國之國務卿或國務部總長，亦不過居各部首席之地位，並無過問他部職務之權，故亦無傳達聯絡，或綜合整理責任之可言。行政院之內部組織，則除各部會長官及不管部會之政務委員外，尚有一行政首領——即行政院院長之設置。院長以不自兼部務爲常例，但對外則有代表全院發布命令並

〔三八〕
行政院院長副院長之責任

副署總統命令之權；對內又有主持行政會議之職責。故院長實不能不顧及各部會之施政，亦不能不有整個大政方針之籌畫。即令此種方針仍須聽命於元首，方爲定案，唯院長之具有統盤籌劃權則自若。否則在各部會長官，固各有主管部會之責任，而院長之責任則何在？故行政院院長雖不能直接指揮各部會之行動，而儘可憑總統之命以指揮之。其地位實介於總統與各部會之間，而爲內外交通之中心。其所負之責任，雖非議會內閣之一般政治責任，但亦與各部會長官之責任有別。彼所負者，實爲各部會與總統間之意思傳達與聯絡之責任。惟各部會之意思，非加綜合與整理，則無從統一；故彼又有綜合並整理各部會意思，而爲共同意思之責，此種責任，自與其他部會無連帶關係之可言。故由院長單獨向總統負擔之。至行政院副院長，如不代理院長或兼任各部會長官，自無本身責任可言。惟副院長亦得出席行政會議並提出議案，實亦享有參加行政院決策之權。故副院長之責任，常與不管部會之政務委員大致相同。

不管部會之政務委員，自不負各部會執行臧否之責任，亦不負院長之聯絡與綜合意思之責任。惟彼於行政會議，有出席並提案之權，故於大政方針之決策，彼實有參加之權；於各部會間之意思，彼實有融和調劑之權；於個人所見，則又有供獻各部會採擇之權。故彼之責任，不在執行之如何，亦不在意思聯絡與綜合之如何，而在能否忠實參加於行政院之決策，而有所裨補耳。

各部均爲獨任制，故部長須負一部之全責。至於各委員會，則爲合議制，似不應由委員長負責。惟合議制有二：一爲純粹之委員制，一爲委員長制。前者惟於會議時設主席，各委員對外均共同負責；後

(三三〇)
各委員長
與各部長
之責任

(三三一)
不管部會
政務委員
之責任

●參照次條及第六十一條第六款。●參照同上。

者則意思之決定固出於會議，而對外則以委員長爲其代表而負責任。純粹之會議制不適合於行政機關之組織。現行各委員會，如軍事委員會及僑務委員會等，殆均採委員長制。惟委員長之責任，與部長之責任亦稍有不同。委員長須受委員會議之拘束，不能自由決定其內部之意思；故其責任亦祇能代表委員會之全體而負擔之。部長則有自由決定其意思之全權，故其責任應由部長自身直接負擔之。

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；以行政院院長爲主席。

(三三三)
行政會議
與一般內
閣會議之
比較

本條規定行政會議之組織，亦即行政院內部之組織。行政院各長官雖各別負責，惟全院之意志，則必期其一致；其關係不止一部一會者，尤有互相洽商之必要，故有行政會議之設也。行政會議之性質，與各國之內閣會議或國務會議相似而實不同。在議會內閣制之內閣會議，總統雖可列席參加，然總統之意見，祇能供會議之參考而已，以內閣向議會負責而不向總統負責也。行政會議則異是；總統非僅可以列席其間，且有自由考量其決議案應否採用之權。故二者性質全異。在總統內閣制之內閣會議，總統亦有出席權；其決議總統亦有採用與否之自由。惟彼之內閣爲總統之輔佐機關；

●參照三二七。 ●第一次及第二次草案原定行政會議以總統爲主席，嗣以行政院各長官既對總統負責，則行政會議

顯非秉承總統之意思不可，殊無必須由總統主席之必要，故刪。至總統如自願列席，自不成問題也。 ●參照三三三。

●總統之拒絕權兩者仍有不同，見三三三。

內閣會議之性質，不過備總統參考或諮詢之用而已。行政會議則為行政院意思所從出，非但非總統之參考或諮詢機關，實為總統參加，意思以完成一院之意思之機關。行政會議之決議，雖不能拘束總統之行動，惟總統如欲於行政方面有所作為，則仍非以行政院之名義行之不可，固不能由總統單獨以行之也。例如總統欲辦一大學，惟行政會議則有本年度內不添設大學之決議。此時總統，如欲實現其主張，自不能逕以總統個人之名義發布命令，或向立法院提出議案；仍須提交行政會議，正式通過，方為行政院之行爲，方可由院長副署以發令，或由院長咨請立法院予以核議也。故二者亦不盡同。

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。

本條規定行政會議之權限，亦即行政院決策之方法。總統對行政院，雖有實質上之監督權；惟行

行政院究爲獨立存在之治權機關，故行政院之決策，必須經行政會議決議。總統如有意見，亦不能單獨代表行政院而有所作爲，仍須提經行政會議決議，方爲行政院之意見。卽令行政會議之結果，無或違失總統之原意，惟形式上則此種法定手續必不能免。此亦行政院體性之所以與總統內閣制有別也。

〔三三三〕
行政會議
決議之效
力與總統
之拒絕權

總統對於行政會議之決議，因賦有實質上監督權之故，自有提交重議，或竟不予採納之權。蓋行政院各長官均爲總統所任命，且對總統負責，如故違總統之意而爲決議，則總統自可另易人員使順其意故也。惟總統對於行政會議之決議，如不提交重議而又不採納時，則唯有任其擱置之一法。如總統對於該案仍欲實行而有所修正或變更時，依本條之規定，自仍須提交行政會議重議，方可見諸事實。例如總統或某行政院長官欲舉行大赦，事經行政會議決議通過，並規定其赦免之範圍以政治犯爲限。副總統之意覺並無大赦必要，則此項決議，自可擱置不辦，卽所謂不予採納也。惟總統如認原決議案範圍失之過狹或過寬，擬予修正施行時，則既與原議不符，自不能仍認爲行政會議之決議。惟有提交重議，依照修改後方得提出於立法院。因此，若干議案之不容擱置者，例如預算案等案，總統卽無不予採納之權。此等案件，總統對之如有異議，自祇得反復提交重議，以求妥善。此與總統制下總統對於內閣決議之拒絕權，實質上容或相同，形式上則頗有差別也。蓋總統制下內閣之決議，不過供總統之參考或諮詢而已；總統如有不滿，提交重議固可，自行變更亦無不可，甚至不召集內閣會議而獨自處置亦無不可也。

茲就各款規定之事項逐一分釋之；第一款爲法律案及預算案行政院提出於立法院之法律案，依第六十九條之規定，以關係於行政院主管之事項爲限。故他院主管之事項，該院自無越俎代庖之權；亦不必經過行政會議之討論再行提送也。至關係不祇行政院一院之事項，則行政會議決議後，自更應徵得各該關係院之同意，會同提出之；或由各關係院擬經行政會議決議，再行會同提出於立法院。

預算案之提出，其關係實至複雜。有最顯著之兩點，必須解決。第一爲各院相互間之關係問題，第二爲省預算之合併問題。關於前者，預算之收支，指中央政府全部收入及支出之總預算而言。五院政府與他國之單元政府不同，行政一院之經費，不能包括中央政府全部經費在內，故預算之編制，其關係，實遍及於各院。惟預算爲財政中之要端，論其性質，自當歸行政院掌管，不容割裂。故財政部應在行政院，同時他院則不能另設財政部以掌握國家一部分之收支。因此預算之編製權，亦必專屬於行政院，由該院統籌全局而處理之。惟預算內關於他院經費之支配增減，頗足影響於各院之施政。如由行政一院獨任編製擬議之責，似亦失五院之平。且照各國慣例，議會對政府所提預算，殆祇有酌減之權，並無增費之權。故各院急要之費，如行政院不予列入，似立法院亦無可如何。信然，則必使四院全仰行政院之鼻息而後已。此實五權衡制上一重大問題也。現制預算之編製權，在主計處；而主計處則爲五院外之國府直轄機關。且訓政時期中央統治權，實在中央政治會議；預算之擬義，亦以該會爲最後決定之機關。故五院間並無任何問題之可言。將來五院各自獨立，又無任何超然機關之存在；預算之

參照三六二。

編製，遂爲五權衡制上不易解決之問題。

〔三六〕
解決之法

各院經費之如何編入總預算，行政院對他院經費修改之權限及其互相商決之方法等詳細程序，自當由預算法或預算編製法規定之。惟將來各院新增事業，或其他必要經費之添列，似以先提立法院作爲單獨法案逐項解決爲較宜。此種法案，可將詳細款額一一規定。行政院編製預算，自不能不依立法院決議之案以行之。有此根據，其衝突糾紛之處，自可減去泰半矣。

〔三七〕
省預算單位理論上不能成立

關於第二問題，因省之性質，將來當爲純粹之行政區域。●各省自不能享有獨立之財政。●省之收支應列爲國家總預算之一部，而不能單獨存在。故各省收支如何併列爲中央收支之一部，亦頗成爲問題。將令各省自爲一收支單位，仍自編爲「省預算」，即視省預算爲中央預算之一部乎？抑或收支各款目性質，分別歸併在中央總預算之中，不另設各省之計算單位乎？就理論言，各省既非自治團體而僅爲中央之行政區域，自無另立預算單位之必要。蓋省之收入爲國家稅之一部而非省稅，省之支出爲國家經費之一部而非省經費；且各種稅收及經費，在總預算內各有其相當之款目在，不容割裂一部，而名爲省預算也。例如田賦現爲地方稅，仍分省稅與縣稅兩種，而大部分則屬於省稅。省制改革以後，地方稅惟指縣稅或市稅而言。即由各縣市劃出一部，以協助中央，要亦非省收入而仍爲國家收入。此種收入自應列入總預算內之協款項下，或其他相當項目。又如省司法費及教育費現爲省經費之一部。省制改革後，省經費已不能單獨存在。此種經費自當爲中央司法費及中央教育費之一部，而列在總預算中央司法費及教育費項目之內也。

●參照六〇二及六〇三。●參照六〇四。

〔三六〕
事實上之
困難

惟就事實言，則省制之變更，初非一蹴所可幾，而中央對各省財政之整理與收支系統之改革與釐定，亦非旦夕所可就；在改制過渡期間，驟將省稅省經費等名目一併取消，容為事實上所難辦。到其一縮小省區之議已有定案，將來改革財政，或與縮小省區同時解決，亦未可知。在改革未完成以前，似不妨暫存其舊。此其二。中央對於各省財政之管制，現甚寬放，如驟將各省收支分別性質，以列入國家預算之中，其勢必遷延時日，致總預算因以擱置。此其三。且各省性質既變，即沿襲今制，亦不過僅存省稅、省經費等空名，凡事仍須聽命中央，方可定策，亦不致徒因省預算單位之存在，而使各省有所恃而釀尾大不掉之患。此其四。

〔三九〕
分省總預
算之過渡
辦法

由上論述，足知省預算問題之解決，必經相當時間。在省財政未曾整理完成，並改為中央財政之一部，由中央直接統制以前，各省似祇得仍襲現制，設一預算單位。惟不為「省預算」，而應為國家總預算中之「分省總預算」，或國家預算之「某省分預算」。合各省分預算及中央預算，則為「國家總預算」。至「省稅」亦應改稱為國家稅之「分省專稅」，「省經費」則改為國家經費之「分省經費」。而此時之省財政機關亦應改為財政部之直轄分機關，以便從事於省財政之澈底整理。此項整理工作之完成，各省必不能一律；自應就其先完成者，儘先將分省總預算取消。

〔四〇〕
各省之局
部分預算

在省財政整理完成以後，則「分省專稅」及「分省經費」自不存在，因此以省為單位之「某省總預算」自亦不能成立。在此時期，國家財政系統除下級自治團體外，祇有中央財政與縣市財政之分，根本已無所謂「省財政」；前設之省財政機關，亦無獨立設置之必要。惟省財政銷滅後，中央對各省所設中央機關及所辦事業之經費，其支出必驟增，同時各縣市地方稅收入，勢必依建國大綱之

所定，以一部分協助中央，以補中央之不足。各縣市之收入短少者，則其事業經費仍不妨仰賴於中央，由中央補助之。此種協款及補助費之內容，則仍應由各省省參議會妥為擬議，經中央核准後，編入為國家總預算之一部分。又省政府及省參議會本身之經費，當亦由省參議會議定分預算，送呈中央核定彙編，亦為國家總預算中之一部分。各省之「協款預算」，「補助費預算」及「兩機關經費預算」，均各自分立，不相聯屬。故此時實無籠統的分省總預算之可言。

行政院所編之預算案，在過渡時期，當指各省分預算除外之中央總預算而言。惟各省分預算即「分省總預算」，亦仍應由行政院轉立法院，不宜逕呈立法院審核，以收財政統一之效。至各省中央財政整理完成以後，則國家總預算之編製應包括各省之國家收入及支出在內。行政院應就各省送呈之「協款預算」，彙列為歲入預算中之「協款收入」；「補助費預算」，彙列在歲出預算中「補助費」項目之內；「兩機關經費預算」，則分別彙列在歲出預算中「行政費」及「立法費」項目之內。

第二款為戒嚴案及大赦案。吾國關於戒嚴，向採法國制，前已言之。凡戒嚴之原因及其宣告之程序，均以戒嚴法規定之。如發生需要戒嚴之事實，即有戒嚴之原因時，則由行政會議議定提案，送請立法院核議。通過，然後由總統宣告之。關於大赦案之提議，初不必有法定之原因。惟立法院為限制大赦使用之範圍起見，另定大赦法以為行使時之準據，似亦無不可。此時行政院如欲舉行大赦，勢必依法須具有法定之原因，方得提出也。大赦案提送立法院及總統之宣告程序，與戒嚴案同。

〔三四二〕
總預算之
編製方法

〔三四三〕
戒嚴案及
大赦案之
提議

●參照二四一。●參照第六十四條。●參照第四十條。●參照第六十四條及第四十一條。

〔三四三〕
涉外事件
之提議及
重要國際
事項之範
圍

〔三四四〕
行政院院
長對立法
院之議案
咨送權

〔三四五〕
共同關係
事項之義

〔三四六〕
其他事項
及總統之
直接交議
問題

第三款爲涉外事件之議案。「宣戰」、「媾和」及「締約」之意義及其法例，見第三十九條釋義。所謂「其他重要國際事項」，例如國際團體之加入，各種國際協定之締結及對外發表之重要宣言等是也。惟所謂「重要」與否，其解釋如何，每隨主觀之不同而異。行政院視爲無足重輕者，立法院亦可指爲重要事件。行政院認爲應使立法院參加者，立法院亦可認爲應由行政院全權辦理也。當兩院因此種解釋發生積極或消極之衝突時，自惟有依法請司法院判定，以資解決。惟立法院爲免避此種糾紛隨時暴發起見，似亦得以職權另立單行法，以預定其範圍也。

以上三款各事項，均應於決議後提送立法院核議，以其爲立法院有權決議之事項也。此種案件之提送，爲行政首長之職權，故應由行政院院長咨送之，不應由總統提交。迨立法院核議結果與行政院不同意時，始可請總統運用其提交復議之元首大權，以資解決。此點亦與總統制異其辦法，蓋彼固以總統自兼行政首長故也。

第四款爲各部會間共同關係之事項。所謂共同關係，即關係不祇一部會之事項，自不能由各關係部會各別自行取決，致成紛歧。其涉及各部會間權限上之爭議事件，亦爲共同關係事項之一。無論爲積極爭議或消極爭議，均應由行政會議解決之。

第五款爲總統交議或行政院院長交議之事項，第六款爲行政院其他長官提議之事項，二者均爲概括的規定。蓋第一至第四各款規定事項，亦必經交議或提議，然後付諸討論，故五六兩款實指前四款以外而有提會必要之事項而言。至總統之交議權，則隨總統實權制之原則而來。惟各長官既須

●參照二二二至二三七。

●參照第一百四十二條。

●參照第六十四條。

●參照三八七。

●參照三八四。

秉承總統之意思而行事。似各事提會討論之前，當不能不請示於總統。總統即有意見，亦不難囑託行政院院長爲之交議。故此種直接交議權，在總統爲行政會議主席之規定刪去後，似亦並無必須存在之理由。

第六十二條 行政院之組織，以法律定之。

行政院內部之組織，本節僅定其輪郭。凡部會之名稱事權，行政會議之辦事程序，院內職務之分配及人員之名額等事，自均應另以法律補之，即行政院組織法是。惟行政各事之執行，全在各部及各委員會。行政院之作用，不過爲綜合調和各部會間之關係，及重大事件之決策而已。其辦事重心，常在行政會議之議事；至各部會之執行，自毋庸更由行政院一一過問。因此，現行行政院之組織，將來當有酌量縮小之必要。又各部各委員會之組織，行政院組織法內，當不能盡行包括，故仍須另定其子法。

第三節 立法院

立法院之性質，亦與一般國家之議會不同。各國議會往往採兩院制，如英美法德等大國均然。立法院則祇一院；至國民大會，則爲代行行政權之機關，不能與立法院並論。此其一。各國議會均賦有彈劾權。五權憲法之彈劾權則歸監察院，而不在立法院；惟立法監察兩院之關係，亦與各國之兩院制不同。此其二。各國人民對於中央政府，除選舉權外，往往寄其管制政府（狹義的）之權於議會。議會不但

〔三四七〕
行政院之
組織

〔三四八〕
立法院之
性質及其
與各國議
會之比較

①參照三二一及三三三。

②參照三三一。

③見二十三年十月四日立法院第七十次大會速記錄。

對諸種大政有最後決定權，在議會內閣國家，且有操縱政府進退之全權。立法院則自身須受制於國民大會，對他院設施，並無絕對之最後決定權，不過牽制各院之權勢大而已。至於操縱政府進退，自尤無此權能。此其三。各國議會純爲民意機關之性質；其作用往往僅在決策，而不在于法律內容之詳訂。故議會召集有定期，不能終年集會。凡法律案之討論，往往先由政府擬詳細條文，議會不過予以決定而已。至於若干事件原則或大綱決定後，亦往往命政府（狹義的）自定其細則，議會可不過問。其需要專家參與者，則亦多交託議會外之技術機關先行草擬，然後再由議會論決。至立法院之性質，雖不能謂爲絕非民意機關，然究爲「能」的機關，而居五院政府之一，自非純粹民意機關之比。立法院須常年集會。關於法律之細目，有時雖或仍須託各關係院自草或自定，惟決不容於院外另覓技術機關，使負起草之責。此其四。總之，各國之議會，其權限雖各有大小，而其具有代表人民監督政府之性質，則均不容否認。立法院則純爲治權機關，與他院立於平等之地位，初不掌有駕馭他院之事權也。

立法院與各院間之衡制，除涉及行政院者已見第二節總釋外，茲就其餘之院而論之。立法院與司法院之關係，第一，司法院主管之事項，得向立法院提出議案；而立法院有決議之權。關於法律之執行或適用，立法院亦得向司法院提出質詢。第二，立法院關於司法事項之決議，司法院認爲不滿時，如爲不必公布之事件，則可逕請重議，或不予執行。此於法文雖未明定，理論上立法院既非司法院之上級監督機關，自應有此權限也。惟立法院此時仍可變更原案，改爲法律之形式，以送請總統

〔三四九〕
立法院與
司法院之
關係

●憲草初稿本有此種擬議，嗣經刪改。

①立陶宛憲法第五十四條，羅馬尼亞憲法第七十六條，均有法制局之設，卽爲起草機關。

草機關。

●參照三〇一。

●參照第六十九條。

●參照第六十四條。

●參照第六十五條。

公布。司法院如不同意應公布之法律案時，則以總統公布該案，必須關係院院長副署之故。① 司法院院長自得拒絕副署，以爲抵抗；一面仍請總統提交復議，以資救濟。② 惟立法院出席委員三分之二以上之多數仍執前議時，以司法院院長似仍有拒絕副署權之故，自又得請求總統提交國民大會複決。③ 第三，立法院所決議之法律案，雖經總統依法公布，正式成爲法律；如有違背憲法法意或與憲法條文顯相抵觸者，司法院基於監察院之請求，自得宣告其爲無效而拒絕適用。④ 例如第二十五條之法律，所謂必要之程度如何，自亦應受司法院解釋之拘束也。第四，立法委員及院內職員犯罪，須受司法機關之審判。但立法委員之言論及身體，受有憲法之保障；⑤ 在法定範圍內，不受司法權之干涉。

立法院與考試院之關係，凡涉及考試院主管事項法律案之提議，決議，重議，提交復議及請求國民大會核定，並立法院對於考試院執行法律之質詢等情形，與立法院對司法院之關係第一第二兩點完全相同。此外立法委員之資格，應經考試院之考試並銓定。⑥ 至立法院內部職員之資格，考績，及任用與降免之限制等，則又與行政院所屬公務員之應受考試院之統制相同。⑦

立法院與監察院之關係，其涉及監察院主管事項法律案之提議，決議，重議，提交復議及提請國民大會核定，並立法院對於監察院執行法律之質詢等情形，亦均與立法院對司法院關係之第一第二兩點全同。此外立法院所定法律如有抵觸憲法情形，監察院有提請司法院解釋之權。⑧ 立法委員

〔三五〕
立法院與
考試院之
關係

〔三五〕
立法院與
監察院之
關係

① 參照二二二及二二三。 ② 參照二二六及二二七。 ③ 參照二二八及三九六。

④ 參照第一百四十條。 ⑤ 參照第七十二條及第七十三條。 ⑥ 參照第八十五條第二款。

⑦ 參照三〇三。 ⑧ 參照第一百四十條第二項。

(三三二)
立法院與國民大會之關係

(三三三)
立法院與各省參議會之關係

如有違法行爲，監察院有提出彈劾案並懲戒之權。①立法院院長有違法行爲時，監察院並得提請國民大會罷免之。②又監察院因行使監察權，得向立法院提出質詢。③質詢不足，則仍得繼之以彈劾，亦與監察院對行政院之關係同。④至立法院經費之支出，自並應受審計機關之監制也。⑤

立法院與國民大會間之關係頗多。第一，立法委員及立法院院長應由國民大會選舉並受其罷免。⑥第二，立法院議決法律案，如有國民大會核行決定之原則，則應遵照其原則而爲議定；⑦立法院對於國民代表創行之案，如有不同意見，則可一併提請國民大會票決。⑧第三，立法院議決之法律案，國民代表有抗行之權，國民大會亦有核行之權；立法院議決，經總統公布之法律，國民代表又有抗止之權，國民大會亦有核止之權。⑨第四，關於變更領土之條約，立法院議決後，總統應即送請國民大會複決，方得批准；不以立法院之決議爲最後之決定。⑩第五，關於國民大會組織及其職權行使等法規，由立法院議定之。⑪

立法院在各省並無直轄機關。惟省參議會之設置，本爲各該省民意之建議機關或中央之諮詢機關而非權力機關。⑫故凡涉及各該省之中央法律事項，省參議會實與立法院有密切之關係而爲其輔助。⑬省參議會對於立法院得提出議案，⑭立法院得委託省參議會自定各該省適用之單行規

①參照第六十七條及第九十二條。②參照第九十三條。③參照第八十八條。④參照三〇四。⑤參照第八十七條。

⑥參照第三十二條第一第二兩款及第六十七條。⑦參照一七六及一七八。⑧參照一七五。⑨參照一七九及一

八〇。⑩參照一八二，一八五及二三七。⑪參照第六十四條。⑫參照六〇六。⑬參照六〇五。⑭參照六一九

及六二四。

章。此其關係一也。各省中央財政未曾整理完成以前，其「分省總預算」經行政院核定後，仍應送由立法院核議。此其關係二也。

立法院與各縣市間，除中央直轄之市以外，殆無任何直接之關係。至直轄市之市議會，其與立法院之關係，似應與省參議會相同。

〔三五四〕
立法院與
各縣市間
之關係

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。

〔三五五〕
立法院之
定義及立
法權之範
圍

本條規定立法院之定義及其責任。關於立法院之性質，已釋明於本節之首。此處所當說明者，則爲「立法權」之範圍，與「最高機關」之意義。關於前者，所謂「立法」，不以規定若干條文之法律爲限。凡僅有一條之議決案，亦可謂爲立法；甚至僅投票推選一政府人員，或對政府用行政時之同意權，亦得謂爲立法。此則各國法例往往如此也。例如德國憲法第五十一條第一項規定：「總統因事故不能執行職務時，由國務總理代理之；但時期過長時，則以法律規定其代理。」所謂「以法律規定代理」，實不過由議會另舉人員以代理之耳。又如法國一八七五年政權制度法第三條規定：「總統行使赦免，但大赦以法律行之。」所謂「以法律行之」，亦不過須得議會之同意而已。故法律案之決議，固爲立法權之行使；即其他外交財政等案之決議，亦未始非立法權之行使。且依各國慣例而言，則一切立法院之決議案，亦均得謂爲「法律案」也。國人對於「法律」之觀念，與歐美異；故本草案於

●參照六一九及六二六。 ●參照三四一。 ●參照七〇五。

〔三五六〕
最高機關
之意義

立法權之內容，仍有法律案與其他案件之分。惟預算案及條約案二者，亦可謂爲廣義的法律案。關於「最高機關」之意義，應注意兩點。第一，所謂「最高」係指治權之最高，而與國民大會代之政權無涉。立法院議決之法律案，或業經公布之法律，雖受國民大會複決權之節制；但仍不失其爲立法權最高機關之性質。蓋國民大會之創制或複決，爲政權而非治權故也。第二，所謂「最高」指立法院之上，更無其他治權機關。予以宰制而言。故如現制之立法院，動須受中央政治會議之掣肘並監臨者，要不得謂爲最高治權機關也。至於總統對立法院之提交復議權，則爲元首大權之一，所以期國家決策之統一與立法之審慎。初非予立法權以絕對之限制。故立法院亦仍有堅持原議之權，於最高機關之義並無虧損。

〔三五七〕
立法院及
立法委員
與院長之
責任

立法院爲合議機關，故其責任應由全院共負之。惟各委員共同責任以外，其個人亦仍對國民大會負責。院長亦然。因共同責任之結果，故國民大會對於全體立法委員有大罷免權，卽解散改組之權。因個人責任之結果，故國民大會對於各立法委員或立法院院長，仍有各別之罷免權。以上指政治責任而言，至於違法或犯罪責任，則非本條規定範圍。此種責任，仍應分別由監察司法兩院科處之。又立法院院長如有違法（除犯罪行爲）行爲時，除國民大會自行提案罷免外，監察案亦得向國民大會提出彈劾案，由國民大會核定其罷免。惟不涉及於懲戒問題。此種罷免，其原因固由於法律問題，其結果則仍爲政治責任，而非違法責任。故立法院院長行政上之違法責任，實已吸收於政治責

●參照第六十四條。●參照三六五。●參照三八七。●參照一七三。●參照一七二。●參照第九十二條及第七

十六條。●參照第九十三條及一七四。

任之中；①至於立法委員，其違法責任仍與一般公務員從同。②此立法院完長與立法委員之責任，稍有不同者也。又院長及委員之刑事責任除逕由司法機關訴追外，似亦得由監察院向主管法院提出彈劾。③至各員之民事上賠償責任，則與總統相同。④

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。

〔三五六〕
立法權與
國民大會
之複決權
問題

本條規定立法院之職權，亦即立法權之內容。各案之執行除法律案關係於各院外，大抵均為行政院之職權。①立法院不過就行政院所提議者，予以承認或否認而已。此種承認或否認之權，如內容無關於立法，究應屬於立法院，抑屬於國民大會之職權，起草時頗多爭議。當初以立法院既非行政院之上級監督機關，似各案之最後決定權均應屬於國民大會複決權之範圍。憲草初稿修正案第四十八條即規定：「總統對於立法院議決之預算案，宣戰案，媾和案，條約案，戒嚴案，大赦案，於未公布前，應送請國民大會或國民大會委員會複決。」②第一次草案則認各案之決議，均為立法權，即立法院資為牽制他院之具；③而非國民大會必須複決之事件。④其理由（一）以國民大會如掌有此種獨立核行權，⑤無異使大會為政府決策之機關，有失政權代行機關之本義。（二）以此種職權之行使，勢必委

①參照五六三。②參照五六七。③參照五七三至五七五。④參照二六五。⑤參照第六十一條第一至第三各款。

⑥本條規定作者曾加評論可參照政治評論第一二二號拙著憲法再稿中的國民大會一文。⑦參照一九五。⑧參

照一四七及一四八。⑨見一一九。

〔三五九〕
複決權擴
充之必要

〔三六〇〕
法律案之
提議與國
民大會之
創制

託大會之委員會；將使委員會成爲太上政府之局，亦非五權政府所宜有。故卒以刪改也。

第一次草案此種改定，雖較原修正案爲勝，似仍非至計。蓋移國民大會之決策權於立法院，雖足以免除另一太上政府之組織，勢必令立法院享有制宰行政院之實權；而行政院則仍莫可如何故也。作者於此，曾主張另授總統以提請國民大會核行之權以資救濟。嗣第二次草案雖經修正增入總統之提請核行權，^①但仍以法律案與條約案二者爲限，似仍未澈底也。^②

關於法律案之議定，其關係頗爲繁雜。議訂法律之程序，通常分爲提議、討論、表決、公布之數種。立法院爲一院制，關於討論及表決程序，不必另予解釋。至公布程序則第七十一條另有規定。故於此僅將提議程序釋明之。立法委員對於法律案應有提議權，似爲當然之事理。^③惟提案人數如何，則應於立法院組織法內規定之。^④此外草案明定有提案權者有二：一爲國民代表之創行。國民大會對中央法律有創制權，^⑤故國民代表若干人以上之聯署，得向立法院提出法律草案。成立法原則，此即創行權之行使也。^⑥立法院對於國民代表所提之創行案，仍有討論修改之自由。惟經否決或修改時，則須一併送請國民大會票決，此即創行之核行也。^⑦如經立法院完全可決通過，則在法律草案，即成爲立法院正式成立之法案，可送請總統公布之。在原則之創行案，則立法院即應依照所通過之原則草擬

①參照拙著第一次憲法草案釋義第一七八頁，及政治評論第一三四及一三五號合刊拙著憲法草案中之副署制與立法院之法案堅持權一文。

②該草案第七十條第二項本草案亦同。

③參照三九五。

④法國拿破侖第三憲法，曾否

認議會之提案權，而以專屬諸元首。此外絕無其例。

⑤現行立法院組織法第二十二條規定爲五人。

⑥參照第三款。

⑦參照一七五及一七六。

⑧參照一七五。

條文，仍經會議議決後，送請國民大會票決之。票決之結果如爲否決，則原提之創行案即根本推翻；立法院所擬之條文，自亦不能成立。惟如原創議之原則，業經國民大會票決通過者，則立法院所擬條文，雖經大會否決，仍應另擬重爲票決。蓋此時大會所反對者，僅爲立法院所擬之條文未盡適當；至於立法原則，則固爲大會所贊可也。凡此種種，均爲創制制度之通例，應於大會四權行使法及立法院組織法內規定之。

〔三六〕
各院之提
議及各省
參議會之
提議

〔三六三〕
預算案之
議決及其
限制

二爲各院之提案，此即第六十九條所規定者。各院事務繁簡不一，以行政院之執行爲最廣。故該院對立法院應提之法律案亦較多。三爲各省省參議會所提之議案。省參議會對於各該省之立法事宜，得向立法院提出議案。⑤立法院對於各院之提案及各省之提案，均有自由討論修改或否決之權。惟各院所提者如經立法院修改或否決，總統尙得提交復議或於復議後更提請國民大會復決。⑥各院亦得請求總統提交復議或提請複決。⑦至各省提案，如關係院未予參加，自無再請復議之權。⑧

立法院對於預算案之議決權，爲牽制行政院及其他各院重要之工具，其關係實至重大。各國議會對於政府所提預算案，往往限制其修正之範圍，即不得增稅，或增加歲出是也。其立意在防止議員之受選民請託濫支國款，並使政府負其財政上之專責也。立法院與議會雖有不同，⑨而立法委員徇情濫放之弊亦宜防制；且財政收支，本非立法院之職權，似亦以責成行政院爲較當。故此種限制，仍屬必要，可於立法院組織法內補充規定之。惟立法院對於行政院所提之預算案，既不得爲歲出之

①參照一九〇及四一一。②參照六一九及六二四。③參照第七十條。④參照三九三及三九六。⑤參照六二五及

六三〇。⑥參照三四八。

〔三六三〕

戒嚴大赦
宣戰等案
之議決

〔三六四〕

媾和及條
約案之議
決

〔三五五〕

廣義之法
律案

增加於行政經費本無問題；而其餘各院之經費，則頗有受行政院桎梏之弊；因預算之編送，權在行政院故也。此點應以單獨財政法案或其他法案解決之，前已論及。④各院新辦事業，均有獨立法案一一解決；則行政院之編製預算，自應依照列入。例如司法院於下年度擬推廣各省下級法院若干處，或建造新式監獄若干所，其經費應增若干，均可先向立法院提案。如經過，則該年度之預算，該項經費自必須列入也。惟此種議案之議定，為求財政權之統一起見，自不得不與財政部熟商耳。如財政部未曾同意，則立法院雖經決議，總統仍可提交復議。⑤又各省之中央財政未經整理完成以前，其「分省總預算」亦當由立法院為最終之決議，以其為國家總預算之一部故也。⑥

立法院對於戒嚴案，大赦案，宣戰案等議決權，除決定可否以外，甚少需要修正者。惟大赦案如無預定之大赦法足資依據，④則其赦免之範圍如何，立法院仍有修改之權耳。

媾和亦應以條約為之。如為決定應否媾和之問題，則其決議仍與宣戰等案同，即為可決或否決，而無所請修正也。至於媾和條約，亦為條約案之一，條約案之內容，立法院自可主張修改。關於變更領土之條約，④立法院雖有決議權，但仍應提請國民大會核定，方為有效。⑤故立法院對於此種條約，並無最後決定權。關於其他重要國際事項之議決及其範圍，見第六十一條第三款釋義。⑥

立法院議決之預算案，條約案，①其內容雖非法律，然均有具體的規定，且與法律同有執行及拘

①參照三三六。②美國一九二一年後，其總預算由大總統提出，關於議會與大理院之經費，則總統不加修改。③參照

三三九。④參照三四二。⑤往往為媾和條約。⑥參照〇二五，一八五及二三七。⑦參照三四三。⑧包括媾和條

約在內。

束人民之效力。故亦可謂爲「廣義的法律案。」戒嚴案、宣戰案、及媾和案^①等，經決定後，雖亦足以與人民發生直接或間接之影響，然究與一般軌範的規定之法案有別。立法院不過決其可否而已。故此等條件，實不得謂爲純粹法律案。至大赦案如爲具體的規定，亦得謂爲廣義之法律案；如爲應否大赦之決定，則與戒嚴等案同。又特種赦免案有時亦爲廣義的法律案之一。^②

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。

〔三六〕
議會之詢問權與質問權

本條規定立法院之質詢權。各國法例，議會對於政府，類有質詢權，爲議會監督政府權之一。惟議會之質詢權，亦有兩種。一爲議員對於國務員之質詢，被質詢之國務員有出席答復之義務。此種質詢，大抵爲議員對於政府某種設施有所疑慮而發，不含有嚴重之意味。其關係於外交秘密者，國務員並得以未至發表時期，拒絕答復。一爲議院對於國務員或內閣全體之質詢，被質詢人非惟有答復之義務，且往往繼之以不信任投票。故此種質詢，實爲倒閣之先聲。前者不必經議會討論，與議會全體無涉；後者則提出後必附以大會之討論。兩種質詢權，在西文不同其名稱，前者祇有探詢之性質，故爲 *Question*；後者則有責難之意，故爲 *Interpellation*。吾人亦可名前者爲「詢問權」，後者爲「質問權」。愛斯多尼憲法第五十六條，對於詢問權與質問權，有明白之劃分。

本條規定之質詢權，與各國法例規定之詢問權相似，而程序稍有不同。至質問權，則另屬諸監察

〔三七〕
立法院質

① 指應否媾和之決定。② 參照四三三。

院。蓋立法院對各院並無不信任權，亦無違法行為之糾彈權。故其質詢之性質，實無嚴重之意味。僅為疑慮之探詢而已。所謂程序稍有不同者，則質詢之提出，須以立法院之名義為之，不能由立法委員個人或若干人共同以行之。且立法院為合議機關，其意思須經討論決定，方為全院之意思；故立法院長亦不能僅據少數委員之意思，而提出質詢。此又與監察院之質詢稍有不同也。⑤

「立法事項」之意義，則多指立法之手續及法律之執行並適用而言，例如大赦案，應經行政院行政會議議決，方可向立法院提出。⑥如未經行政會議議決，即由行政院院長向立法院提出。立法院除不予討論外，自得向行政院提出質詢。又如關於「重要國際事項」之解釋，⑦如立法院與行政院主觀各有不同時，立法院除得咨請司法院解釋外，亦得向行政院提出質詢。此外關於法律之執行及適用上，更在在足以發生疑問。例如法律公布後延未施行，或以命令代替法律，或適用法律發生錯誤等，立法院均可提出質詢也。惟質詢之行為如涉及違法問題，當非立法院所能為力；如監察院不予糾問，自可咨請監察院注意及之。

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。

立法院為合議機關，其院長之產生，似由各立法委員互選為最合理。故憲草初稿第九十三條即規定為互選制。惟立法院究非純粹之民意機關，而為治權機關之一，⑧院長之職責，又非僅為院會之主席。故院長之產生，轉不若由國民大會直接選任，為隆重而得體。且依過渡時期辦法，立法委員之

⑤參照第八十八條及五二五。⑥參照五二七。⑦參照第六十一條第二款。⑧參照三四三。⑨參照三四八。

半數應由立法院院長提請總統任命，如採委員互選制，自尤顯非所宜。

〔三七〕
立法院院長之連任及任期

立法院非執行機關，故立法院院長任滿後如被重選，仍得連任。蓋無慮其爲惡也。至院長之任期，第一次及第二次草案本與國民代表及總統從同，均爲四年。此次修改，遵中央原則改爲三年。

〔三七〕
立法院院長之職權

立法院院長爲立法院之代表。立法院對外行文，由院長署名行之。總統公布法律，由院長副署。院長又爲立法院會議之主席，於可否同數時，有表決權。立法院內之行政及職員之任免，由院長行之。凡此則均由立法院組織法以規定之。此外院長在過渡時期，尙有半數立法委員之提請任命權。

〔三七〕
副院長之設置

憲草初稿於行政院以外之四院，均設有副院長一人，嗣經審查刪去，另於立法監察兩院規定代理院長，以各院長缺職時臨時之補充。此次修改，遵中央指示，五院又均設副院長一人。原草案關於代理院長之規定遂刪。院長出缺時，當然由副院長繼任，惟國民大會對之如有所不滿，自仍得另選院長耳。

第六十七條 立法委員由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選出

之國民代表，舉行預選，依左列名額，各提出候選人名單於國民大會，選舉之；其人選不以國民代表爲限：

●參照第一百四十三條第一款 ●第一次草案第三〇、四九、六六條，第二次草案第三〇、四八、六五條 ●審議意見第十點。

●參照第三十五條 ●參照八七〇 ●審議意見第九點 ●第一次草案第六十七條，第二次草案第六十

六條。

〔三十三〕

立法委員之選舉及其採地域與人口比例制之原因

〔三十四〕

專門委員之刪改

一 各省人口以未滿五百萬者，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。

本條規定國民大會選舉立法委員之原則，亦即立法院組織之基礎。立法院為造法之機關，法律為政府一切施政之所本；立法良窳動關民生利害，而良窳標準則視是應適切於民衆之需要以為斷。各地情俗互殊，人民之所需而期待政府之立法者亦有不同。最能熟悉各地方之情狀者為各地方之就地人士。故立法委員之選舉，即不能不顧及地區與人口兩端。所謂立法院之性質，不能謂為絕非民意機關者。其故亦即坐此。此本條之所以採地域兼人口比例之原則也。

前次草案於前項規定外，又有院長遴選專門人才提請國民大會選舉之規定。中央審議時，僉以此制在過渡時期誠屬必要，至正常之立法院，似以全歸國民大會自行選任為較當，故照刪改。

參照三四八。第一次草案第六十八條第二款，第二次草案第六十七條第二款。審議意見第十六點并參照第

一百四十三條第一款。

(三五)
立法委員
總額之估
計

立法委員總名額，除二三兩款各有定數外，第一款應依選舉時人口之多寡而為分配，故不能有定額。照最近人口推算，則各省應出之立法委員人數應如左表：

省 名	人 口	總 數	立法委員數
江 蘇	三六，三九四，四五八		一六
浙 江	二〇，三三一，七三七		一二
安 徽	二二，〇九三，〇〇〇		一二
江 西	一六，七〇九，七四五		一〇
湖 北	二六，四六〇，八八八		一四
湖 南	二八，八〇九，〇〇二		一四
四 川	四八，三八三，五一八		一六
西 康	三，五〇〇，〇〇〇		四
河 北	三一，一二五，六八四		一六
山 東	三七，九二五，八三七		一六
山 西	一一，四三八，八〇八		八
河 南	三二，六七二，九二八		一六
陝 西	一〇，〇六三，五七一		八

●本表各省人口總數根據內政部最近調查統計表，各市人口均併入原屬省區計算。

甘肅	五，六六三，八四〇	六
青海	六六二，五〇六	四
福建	一一，八三五，七八六	八
廣東	三〇，九二四，四六九	一六
廣西	一〇，七三四，一〇〇	一〇
雲南	一一，七九五，四八六	八
貴州	六，九〇六，三六一	六
遼寧	一五，七五一，一二〇	一〇
吉林	七，六六六，六四八	六
黑龍江	四，一三四，〇四四	四
熱河	二，〇五四，三〇五	四
察哈爾	一，八〇八，六五六	四
綏遠	一，八〇五，七九九	四
寧夏	四一二，四七七	四
新疆	二，五五一，七四一	四

以上二十八省共爲立法委員二百六十名，另加二三兩款二十四名，合計當爲二百八十四名。以視現制立法委員至多九十九名者，相去甚遠矣。又第一次草案原定各省預選之立法委員名額爲

●參照現行國民政府組織法第三十條。

自三人、四人、五人……以至十人。此次修改，因有過渡辦法半數歸院長提請總統任命之規定，故均改爲偶數，俾可折半。立法委員總額，因此頗有增益。惟兩者相差，亦祇四十名左右，則以專門委員業經刪除故耳。

〔三七六〕
預選制規定之理由

立法委員之選舉，爲國民大會職權之一。大會行使此種選舉權，在理自不能分省分區以行之。蓋如各省區國民代表自成一選舉團，以分舉各該省區之立法委員，則祇能謂爲各省區國民代表團有選舉權，而非國民大會對立法委員有選舉權也。選舉權既出於大會，故不容以分區之辦法代替之。惟是國民代表人數在三千左右，各省情況彼此間均難稔悉。欲行大會自選制，則困難綦大，且多流弊。蓋甲省代表所知者爲甲省之人才，其於他省，則未必熟悉；尤以邊地各省交通不使者爲甚。責甲省代表以選他省應選之立法委員，則暗中摸索，必什九不得其當。狡黠之徒，遂從而利用之；如能拉足法定票數，固不必問其是否出於各該省代表之公意也。爲避免此種困難及流弊起見，故有預選制之規定。所謂預選，卽就各省區之國民代表，各組一選舉團，以選舉各該省應出之立法委員是也。

〔三七七〕
不採圈選制之理由

所謂「候選人名單」，其名額在通常選舉制，每較其應出之額數爲多，或爲倍數，或竟至數十倍，以便選舉人之選定。本款預選決定之名單，則卽爲定額，不必再經大會之圈刪。蓋條文並無大會擇選之規定故也。其理由一因預選制本爲免避大會自選之困難其設；如仍須大會圈刪，則圈刪之標準如何？甲省代表對於他省所提人員，必仍有無所可否之苦。二因各省代表，究仍爲國民大會本身之

●參照第一百四十三條第一款。

●參照拙著第一次憲法草案釋義第一八七、一八八及一九二頁。

●參照第三十二

條第一款。

●參照一五二。

●草案討論時原意亦如此，見二十三年十月六日立法院第七十一次大會速記錄。

〔三六〕

預選制與國民大會之選舉權

〔三七九〕

立法委員之候選資格

〔三八〇〕

立法委員之任期及連任

〔三八一〕

立法委員之缺職問題

成員；雖經分區預選，亦究與會外機關之提名不同。故預選所定之名單爲定額而非候圈者。大會對於各候選名單之選舉，不過予以形式上之可決而已。

各省代表對於各該省立法委員之預選權，依上述實與選舉權同其實質。所以必須仍經大會選舉之手續者，則以選舉權仍在大會自身，不過爲便宜上委託各省區代表代爲物色適當之人才爾。

立法委員之候選資格，當較國民代表之候選資格爲高。國民代表如具有立法委員之資格，自亦得膺選爲立法委員。如國民代表外有更適當之人才，則自以選舉專才爲尤妥。此所以有「人選不以國民代表爲限」之規定也。又本款爲地域選舉制，故各省區預選時，其候選人自以具有各該省省籍之人民爲限。

第六十八條 立法委員任期三年，連選得連任。

立法委員之任期及連任，與院長同。立法委員任期屆滿時，無論其是否中途補充，均應一律改選。至改選後之連任，則爲另一問題也。

於此有一問題，卽任期未滿時，缺額之補充是也。立法委員全額頗多，如少數委員因死亡、辭退、罷免或其他原因而出缺時，於該院全體自無任何影響，亦不發生補充問題。如多數委員出缺，致不足法定開議人數時，如不設法補充，勢將使立法事業，突遭停頓，故不得不有所補救。其補救之法，則有兩途，可任擇其一。一爲事前預防制，卽於選舉時，選舉同數或少數之候補委員，以爲缺額時遞補之用。二爲

●參照四七二。●參照第六十六條並中央審議意見第十點。

事後補充制，即於缺額發生不能開議之情形時，舉行臨時國民大會，選舉補充之。兩法各有利弊，惟為免除國民大會召集之困難，並使立法事業不致受外力之壓迫，而遭停滯起見，似以前法為較妥。草案於此未設規定，當於國民大會四權行使法內規定之。補任之委員，其任期以補足原任期為限，此亦一般之通例，可於立法院組織法內規定之。①

立法院委員任期雖為三年，如任期中國民代表提出大抗免案，②罷免全體立法委員而經國民大會核免確定時，則該院自應解散重新改組，不問任期之有否滿足也。國民大會每三年召集一次，③臨時會又常有召集之可能；④其大抗免案之提出，要不能謂為絕無其事也。惟此種大抗免案之核定，如在臨時大會而非大會之常會；則下屆立法委員任期屆滿時，亦必不在大會常會會期之內，勢非於該時另行召集臨時會以改選之不可。此亦國民大會臨時會必須召集原因之一也。⑤

立法委員與立法院院長之任期雖同為三年，但亦未必彼此相一致。因院長如中途出缺或被罷免，而由大會另選新任時，⑥其新任之任期，自必與原任之立法委員相參差也。

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。

院提出議案。

本條規定各院對於立法院之提案權，為各院與立法院間衡制作用之一。⑦各國法例，與立法機

①參照一九〇及第七十六條。②參照一七三及三五七。③參照第三十一條第一項。④參照同條第二項及第三項。

⑤參照一六二。⑥參照三七二。⑦參照一八七、二八九及三三八至三四〇。

(一三三)
立法院之
解散改組

(一三三)
立法院長
與立法
委員任期
之參差

(一三四)
各院對立
法院之提
案權及其
與各國法

關對立者，僅爲行政機關；而行政機關，則可以元首爲代表。故得向立法機關提出議案者，惟元首或狹義之政府，方有此權。①草案則將提案權，廣賦於各院，以期各院間之協調。此其不同者一。總統僅爲國家元首，而非行政首領。故總統不能以元首而享有單獨提案權。如有意見，必須提經行政會議，而由行政院院長，以行政院之名義提出之。②此其不同者二。採三權分立各國，即政府亦無向議會提出任何議案之權。例如美國及巴西等國即係如此。彼以行政機關如享有法案提議權，似有行政侵及立法之嫌，蓋牢守三權分立之學理之結果也。惟庶政興革，經緯萬端，議會單方設想，必不能期其周至。識者固譏爲膠柱鼓瑟之舉，運用上亦感隔膜不通之弊。故美國國會立法，則仍須與政府主管各部先行協商；其各種委員會之設，目的即在彌補此種缺憾。草案認五權分立與五權分離有別，各院對立法院提案，非唯無損於立法權之本質，抑且足以助成各院間之合作，此其不同者三。

各院對立法院提出議案，其範圍以行政院爲最廣。立法院有權議決各案③中，除法律案外，均爲行政院之執掌，均應由該院提出之。④故司法、考試及監察三院所得提之議案，惟各該院主管事項之法律案而已。又各院所提法案，如牽涉財政問題，則勢必與行政院主管部先行洽商，方能望其實行。故此種法案之提出，似以由關係院共同提出爲較當。

行政院欲向立法院提出議案，依法須經行政會議之議決。⑤至其餘三院提案之程序如何，則法

〔三八五〕
各院提案
權之比較

〔三八六〕
各院提案
之程序

① 祕魯一九二〇年憲法第一百零一條規定，最高法院關於司法事件亦得向議會提出法律案。又西班牙憲法第九十七條規定最高法院院長有司法法典建議權則爲特殊例外。② 參照三四四。③ 參照第六十四條。④ 參照第六十一條第一至第三各款。⑤ 參照第六十一條。

無明文。大抵監察院採非正規之合議制。關於法案之提議，爲一種監察行政上之問題，爲尊重各委員意見起見，亦不妨由監察院院會決定然後提出。但逕由院長提出，似亦無背於監察院之體性也。此應在監察院組織法內規定之。司法考試兩院，則爲獨任制，其責任由各該院院長負之。故法案之提出，可由院長單獨爲之。

第七十條 總統對於立法院之議決案，得於公布或執行前，提交復議。

立法院對前項提交復議之案，經出席委員三分之二以上之決議，維持原案時，總統應即公布或執行之。但對於法律案、條約案，得提請國民大會複決之。

本條第一項規定總統對於立法院議決案之「抗議權」，亦爲元首大權之一，爲第一節所未規定者。總統爲國家元首，而非行政首領；國家行政事權，雖受總統實質上之監督，但仍應由行政院院長以行政院之名義行之，已屢見前述。故本條所定之抗議權，絕不能認爲行政院之職權，由總統代表以行之。否則必將認總統兼爲行政首領，而失却行政院之獨立性；且行政院院長一職，亦更無設置之必要矣。此抗議權之不能不認爲元首大權而非行政機關之職權者一，依前條規定，各院皆有向立

〔三七七〕
總統對立
法院之抗
議權應爲
元首大權
之一

①參照第五二九。②參照第七十七條及第八十四條。③參照三〇九及三二一。④參照第三〇八、三三二、三四四、三

〔三八八〕
抗議權與
否認權之
區別

〔三八九〕
抗議權之
兩種法例

法院提出議案之權；獨於抗議權，則以專授於行政院，亦殊失持平之道。如爲元首大權，則各關係院自均可向總統要求行使，間接對立法院而爲抗議。且本條所謂「議決案」初未明定以關係行政事項者爲限也。此抗議權之又不能不認爲元首大權而非行政機關之職權者二。各國法例之所以認抗議權爲行政機關或政府之職權者，以政府（狹義的）爲單一制，行政首長即爲元首，且元首外又無獨立存在之行政機關故也。欲明本條規定之意義，則此點必須先行認明。

各國法例行政機關對立法機關之決議案，有絕對無拒絕權者，如瑞士是。又有具有「絕對拒絕權」即完全之「否認權」者，有僅有「相對之拒絕權」即「抗議權」者。①「否認權」爲君主國家之遺制。蓋彼固認議會爲政府之協贊機關，不過君主行使立法權之輔佐而已；故元首在理論上及法律上具有裁可立法機關決議案之權，亦即有否認其決議案之權。惟自自治制度確立後，君主此種大權，已隨議會勢力之澎湃而無形消滅。現代君主國家，蓋絕少否認權行使之實例矣。至於民主國憲法，自尤無設定否認權之餘地，抗議權與否認權不同，不過認爲不當時，得延緩其公布或施行，並要求議會復議而已。抗議權因其效果之不同而有兩式：即美國制與法國制是也。美國總統對議會決議案提出抗議時，議會之復議須有三分之二以上之多數，方得堅持原議，而該案即爲有效成立。②如不足此數，則該案即爲無效。故總統得特議會比較少數派之贊助，以貫徹其主張而使其抗議發生效力。法國總統對議會決議案之法案提出抗議時，議會之復議，僅須比較多數（過半數）即可堅持原議，而使該案有效成立。③初不必有三分之二以上之多數，方可堅持也。蓋法國採內閣制，政府向議會負責，受

①參照二一八。②美憲第一章第七條。③一八七五年七月政權關係法第七條第二項。

議會之指使而行事，所謂總統之抗議，要不過促起議會重加考慮而已。故不能藉議會之少數派，以維持政府之政見。其抗議亦無甚效果之可言。此外渾都刺斯亦採美制，惟憲法明定若干法案總統必須即行公布而無提出抗議之權。

五權憲法下，行政院不向立法院負責，他院亦然。故立法院比較多數派之意見，不宜強他院以必遵。本條第二項師美制精神，使各院對立法院均有衡制之法，即此故也。本條所謂「議決案」指法律案及其他議案而言。惟與司法考試及監察三院有關係者，則僅為法律案。所謂「公布或執行」者，因法律案及廣義之法律案，須公布方生效力；其餘議決案則不必公布而逕可執行故也。

〔三九〕
出席委員
與全體委
員不同及
本條之欠
缺

本條所謂「出席委員三分二以上」與立法委員三分二以上不同。如立法院法定出席人數為全體委員之過半數，則出席委員三分二以上，其最低數即為立法委員三分一以上也。在出席委員為大多數，在全院委員則仍為少數。假如某一議決案，其初次議決時，全體委員均出席，經過半數通過；及其復議，則經過半數以上委員之出席，而以出席委員三分二以上堅持其原議，是無異初議為過半數以上委員可決，而復議反祇只需三分一以上委員即得堅持，必將使抗議全失其意義。故本條「出席」二字似稍有欠缺也。如欲補此缺憾，使抗議之案發生其應有之作用，則立法院之開議人數，似非定為最高額之多數不可。此種最高額，又必在四分之三以上，因四分之三之二，仍為二分一，仍僅為立法委員之過半數也。此問題或可於立法院組織法內解決之。

總統對各院之關係不同，故其行使抗議權與各院間關係亦不相同。總統對行政院具有實質

〔三九二〕
抗議權與
各院之關

① 渾憲第一百零四條。

② 參照三八五。

③ 參照三六五。

④ 參照三九八。

⑤ 參照二一三及二〇七。

上之監督權。①故立法院對於行政事項之議決案，總統得直接根據行政院之意思，亦即其自身之意思，而提出抗議。總統對司法、考試及監察各院，僅有形式上之監督權；故立法院關於各該院主管事項所議決之法律案，總統自無逕代提出抗議之權。如各該主管院認為不滿，則可要求總統以行使之，但仍由各該院自負其責任。總統因各院之請求而行使抗議權時，實有一種轉遞之性質，似應由發動院之院長副署之。總統對行政事項行使抗議權時，為行政院對立法院之衡制；總統代司法、考試或監察各院行使抗議權時，為各該院對立法院之衡制。是故抗議權絕非行政院之事權，而為總統之元首大權。

或謂總統對行政事項，固可行使其抗議權；對於司法、考試或監察事項，能否代行抗議，以及各該院能否對總統請求其提出抗議，則法文並未明定，故不容以解釋而添附之。此論甚是，且立法院討論本條條文時，前後均未提及及此，故歷屆速記錄中，亦無足資根據者。惟司法、考試及監察三院所關之議案，僅為法律案，已見前述；②而法律案議決後，則必經總統之公布，方為有效。③同時總統公布法律，則必須關係院院長之副署。④是關係三院之法律案，如各該院認為不便或不當者，自不能強各該關係院院長之副署；不副署或副署不全之法律案，根本即無從公布。⑤副署制本為五權持平之道，如副署不全而總統亦得逕自公布，則總統對該三院即具有實質上之監督權，而立法院之地位，亦將超越於各院之上，自非五權憲法之所宜有也。故因副署權作用，總統之公布此項法律案，自不得不先徵各該關係院之意見，各該主管院自亦具有向總統要求提出抗議之權。其理至順，其事在所必有，非必須

①參照三〇九及三二一。②參照三八五。③參照第七十一條。④參照第三十八條。⑤參照二二六。

明文之規定也。

〔三五四〕
提請復決
權規定之
經過

第一次草案於總統之抗議權外，並無提請國民大會復決之規定。其結果既足使行政院獨受立法院之控制，而司法、考試、監察三院對於立法上之糾紛，又必無法解決，自屬該案設計上之一重大缺失。作者曾主張以複決濟抗議之窮，俾持五權之平，而求最終之決定於國民大會。中央核議該草案，亦以是項規定，足使行政權之行使，受有剛性之限制；主張將「應即公布或執行之」句，修改為「得留交下屆國民大會復決之」。此與作者主張，頗相符合。惟立法院討論時，以若干議案含有緊急性質，不容留待下屆大會提出複決，故僅將法律案與條約案二者另行提出，授總統以提請國民大會復決之權。此即本條第二項但書規定之由來也。

〔三九五〕
本條規定
之缺憾

依但書之規定，是法律案與條約案二者，如立法院復議結果仍執原議，總統雖得暫予擱置，以待國民大會之解決；惟其他如預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案以及他種涉外事件之議案，勢即非依照立法院之決議而為公布或執行不可。夫緊急性質之議案，誠不容久懸不決；惟徒以緊急之故，遂令行政院失去其決策之自由，謂必須依立法院之意旨而為執行，自非五權憲法邏輯上之所宜。故作者曾另經論述其不當，並主張將本條第二項改為如左之文字，以便實際之運用。

『立法院對於前項提交復議之案，經立法委員三分之二以上之決議維持原案時，總統得提請國

① 第一次草案第七十一條第二項。

② 參照拙著第一次憲法草案釋義第二〇二頁及二〇三頁。

③ 第一次及第二次

草案均未規定總統召集臨時國民大會之權。

④ 參照第二次草案第七十條第二項。

⑤ 參照政治評論第一七九號

拙著憲法草案修正經過及要點述評一文。又所謂提請「複決」，嚴格言之，應作提請「核行」，參照一一三及一二〇。

民大會複決之其關於戒嚴宣戰或媾和之議決案，並得依行政會議之決議逕自執行，仍應提請國民大會追認之。」

此次中央憲草審議會討論時，作者亦曾爲上述之建議，惜未被採納。故本條文字，仍與第二次草案相同。本草案如經國民大會完全採納而付諸實施，是行政與立法兩院間之糾紛，恐將因本條之規定而引致嚴重之問題，不可謂非草案立法技術上之一重大遺憾！特誌之，以備國人之研討。

總統對立法院復議堅持之案，仍可提請國民大會複決。此種提請權，亦爲總統元首大權之一。關於行政院之主管事項，其應否提請複決，總統有自決之權；關於司法、考試、監察三院主管事項，各該院亦得請求總統行使其提請權，一如抗議權行使之例。

此外又有應予申述者，則經國民大會參加票決核定之案，總統則不能提出抗議是也。國民大會核定之案，雖或仍出於立法院所決議，惟既經票決，則卽爲大會之決議。總統對之，自不容更有提交復議權。否則勢將認總統對大會之決議有審查權，並認立法院對大會之決議有變更權。於理絕不可通故也。

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。

本條規定法律案之公布程序。公布程序爲立法程序之一，法案未經公布，卽不能發生執行之效。

●參照三九二及三九三。

〔三九六〕
法律案之
公布爲立

〔三九六〕
提請複決
爲元首
大權之

〔三九七〕
總統抗議
權之限制

一 法律程序之

〔三九〕

國民大會
核定之案
仍應由立
法院送請
公布

〔四〇〕

應公布之
法案範圍

力。此亦各國之通例也。捷克憲法第四十九條，且明定：「法律應以法定形式公布後，始發生效力」。法律之公布，即命令國家官吏執行之意思。故一切法律，均須經過公布程序，官吏方得執行，人民方有服從之義務。法律案之由立法院議定者，固應經公布程序，即由國民大會票決核定之普通法案，無論其原來係出於國民代表之創行，抗行或係法定獨立之核行，亦均應經公布程序。否則立法手續既未具備，自不發生執行之效力也。惟國民大會核定之案，將由大會自行送請公布乎？抑由立法院送請公布乎？法文未及明定。就理論上言，似應由立法院送請公布也。蓋大會僅為代行政權之機關，而法律之公布則為治權機關之事；自應責由統管立法之立法院辦理之也。

立法院議決案之應行公布者，不以狹義之法律案為限。凡廣義之法律案，如預算案、條約案等，亦均應經過公布程序，方生效力。故本條泛言立法院送請公布之「議決案」，而不言「法律案」也。究竟何種具體的案件應行公布，何種案件，則可不公布而逕予執行，則可由立法院自定之。該院認為應行公布者，則送請總統公布；否則送請執行耳。故曰「立法院送請」公布也。預算案之應經公布，各國法例有予以明文規定者。例如波蘭憲法第二十五條規定：「預算視同法律，應經總統公布施行。」芬蘭憲法第六十六條規定：「……預算案由國會議決，依照法律形式公布之」是也。至於條約案，如牽涉立法事項，而與人民權利義務發生關係者，則各國法例多視為國內法之一部，自亦應經明令公布。奧國一九二〇年憲法第四十九條，且明定若干國際條約，應刊登於「聯邦法律公報」，一如公布法律案之方式。

●參照一七七、一八〇及一八二。

●參照三六五。

〔四〕
公布法律
之程序

公布法律之程序有二：一爲總統之「簽署」，二爲「刊布」。所謂「簽署」，即總統簽名於法律案之上，其目的在證明該法律案會依法定手續而成立，並證明該案與立法院所決議，或國民大會所核定之原文完全相同。奧國舊憲法第四十七條第一項，即規定：「總統之署名，即證明該法律之制定適合於憲法。」所謂「刊布」，即將業經總統簽署之法律案，以命令公布之，並刊登於公報是也。德國憲法第七十條，即規定「須公布於聯邦法律公報之上」；奧國憲法亦同。●公布法律之命令，亦有須附記該法會經議會議決等字樣者；其經人民投票核定之法案，則須併記票決之結果者。奧國舊憲法第四十八條，即其例也。吾國將來公布法律之程序如何，應以單行法規定之。此外又有公布權在於國會而不在於元首者，例如愛斯多尼憲法第五十三條，即規定：「國會所通過之法律，由國會辦事處公布之。」惟此例甚屬罕見。

〔四〕
公布與施
行之別

法律之公布與施行不同。公布與施行二者，有時雖同其時日，有時則施行日期往往較後於公布日期若干月日。公布不過「曉示」之意，施行方爲法律之實行。故公布與施行同其日期者，該法律固自公布日發生效力；例如「某法自公布日施行」，即指公布之日即可實行而言。如公布與施行不在同一時日，則該法公布後仍不發生效力，須俟施行之日方能實行也。施行日期有在本法內專條規定者，有在施行法內規定者，又有規定以命令另定施行日期者。大抵關於政府組織等法律，均以公布日期爲施行日期；關於人民權利義務直接有關之法律，如民法、刑法等類，則多另定其施行日期，俾人民有充分瞭解之餘裕。在公布日期與施行日期相同之法律，其公布日期之意義如何，仍與法律之施行

〔四〕
公布日期
之意義

●奧國舊憲第四十九條。

有關。蓋所謂「公布日期」將指刊載法律之公報之發行日期而言乎抑指人民或各地政府收到該公報之日期而言乎？奧國憲法第四十九條規定於公報發行之次日，對全國發生效力。德國憲法第七十一條規定於公報在首都分送之第十四日發生效力。吾國地域廣大，交通不便。此項公布日期，因各省距離首都之遠近，各有不同，現行法另有法律施行日期條例，及法律施行到達日期表之規定。

〔四四〕
公布猶豫
期間規定
之用意及
應補充各
點

所謂「三十日內公布之」者，則以總統具有抗議權，為使總統考量法案內容及與關係院商酌起見，自不得不酌留相當之猶豫期間故也。惟事經立法院復議維持原案，而又為總統無權提請國民大會票決之案時，則不得再經三十日然後公布。依第七十條第二項之規定，自應「即行」公布也。至總統賦有提請複決權之案，則該案自可待至複決確定後，方行公布。又立法院送請公布之案，如係經國民大會核定者，則因總統並無提交復議之權，自不必更有猶豫期間，亦應即行公布也。法文於此，未設有特殊規定。

第七十二條 立法委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

本條規定立法委員關於發言自由及表決自由之特權，其命意與國民代表之特權相同。蓋立法院亦若有若干民意機關之性質，如無此種特權，每易受行政當局之箝制故也。

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。

〔四五〕
立法委員
之特權一

- 參照三九二。
- 參照三九九。
- 參照一七七。
- 參照一八八。
- 參照三七三。

〔四六〕
立法委員
之特權二

〔四七〕
限制議員
兼職之各
國法例

本條規定立法委員關於身體自由之特權，其命意亦與國民代表之身體保障相同。●立法院爲常期集會之機關，立法委員之身體保障，自無會期中與會期外之區別。故與國民代表之僅在會期中受有保障者，又不盡同。立法委員之任期爲三年，任期中如犯罪而立法院又不許可法院之訴追，是其起訴時效是否停止，殊堪研究。波蘭憲法於議員任期內，則明定應停止其公訴時效也。●

第七十四條 立法委員不得兼任其他公職，或執行業務。

本條規定立法委員兼職之限制。立法委員就立法院之性質而論，亦可謂爲議員，亦可謂爲普通公務員。惟立法院爲常期開會之政府機關，故立法委員之性質，與其謂爲議員，實毋甯謂爲普通公務員爲較當。一般法例對於議員之兼職，亦多設有限制。在三權分立國家，往往以行政與立法二權，不容併合於一身。故議員與官吏，即絕對不能互相兼任。例如美國憲法第一章第二條末段，即規定：「兩院議員在任期中，不得受任爲新設或增俸之官職；無論何人受有官職者，不得兼爲兩院議員。」智利憲法第二十九條規定：「兩院議員除擔任首都教職外，不得兼任政府及各省有給公職，亦不得兼任市議員及其他類似之各種職務。」又「現任公務員當選爲議員時，應於法定期間內任擇其一，否則喪失其議員資格。」葡萄牙新憲法第九十條亦規定：「議員均不得於任內兼充政府職官；不得服務於行政及財政機關；不得與本國或外國政府訂立合同，兼任有給職位或兼辦有補助費事業，並不得承受國家特權，承辦國家工程，或參與國家財政有關之事業。如違此例，即喪失其議員資格；其所訂合同，並

●參照一八九。●波憲第二十一條第三項及第三十七條。

爲無效。」在施行內閣制各國，則其閣員往往由議員充任；故內閣閣員即在兼職限制之外。其界限似不若三權分立國家之甚。英國在一九一九年以前，凡議員當選爲閣員者，慣例即喪失其議員之資格。必須重赴選舉區競選，重複當選爲議員，始能兼任下院議員，否則不能同時兼任閣員及議員。惟此種限制，於一九二六年以後，已完全廢除。議員之當選爲閣員者，不必履行複選手續，即可兼任矣。法國下院議員則得兼任閣員，各部次長，特種法官及國立大學教授；但此外亦禁止兼任任何有給職公務員。如欲充任公務員，則必辭去其議席。惟法國上院議員，則無任何兼職之限制。波蘭兩院議員，依法得兼任部長與次長。德國憲法於議員是否得同時兼任內閣閣員，憲法雖未明定，惟慣例則可兼任。其餘大陸各國，亦殆相同。惟有奧國憲法，則明認議員得兼任一切文官或軍官；當其出席議會時，並不必請假。波蘭議員雖不得於當選後兼任政府官吏，但政府官吏之當選爲議員者，其原職則以請假論。故各國法例於議員兼職之限制，亦至不一律也。立法委員自身雖有公務員之性質，而與國會議員不同，惟立法事業爲政府施政之母，如許立法委員得以自由兼任行政或其他官職，自難保其不爲利祿所引誘，致失嚴正之態度而毀立法權之獨立性。且立法職責，異常繁重；立法院既不能另設一起草機關以爲之助，各委員自亦無更兼他職之餘暇。此本條之所以規定也。

本條所謂「公職」，指一切國家或地方機關之職務而言，固無論其爲選任之公職，抑任命之公職；亦無論其爲有給之公職，或無給之公職也。惟立法院院內之職務，即關係立法本身之職務，自當不

〔四八〕
立法委員
兼職之限
制

〔四九〕
兼職之例
外

●波憲第十七條及第三十七條。

●奧國憲第五十九條第二項。

●波憲第十六條，第十七條及第三十七條。

●參照

〔四〇〕
業務之範圍

在限制之列。例如充任院內各委員會委員，或派赴各地調查等職是也。又立法委員之具有專門學識者，如被政府派充爲某種考試之典試委員時，應否受有限制，則頗成問題。照本條文義解釋，則典試委員亦公職之一；依事實言，則此職實爲短差，又無妨於立法權之行使。究竟能否兼任，則待將來司法院解釋之。

本條所謂「業務」，則包括一切公私業務而言。例如國營企業之董事監察人，國家工程之管理或承攬，一切商業機關之職員，及律師、醫師等自由職業，均包括在內。波蘭憲法且規定議員不得擔任定期刊物之編輯。

第七十五條 立法委員之選舉，及立法院之組織，以法律定之。

立法委員之選舉，爲國民大會選舉權之一。如不另定單行法，似可於大會四權行使法內一併規定之。立法委員應否設有候補委員，以及大罷免案確定時之改組程序，亦應在該法中解決之。立法院之組織，應另定單行法。凡院內委員會之設置，職員之分配，行政事項之處理，補任委員任期之限制，以及一切立法程序如提案人數，出席人數，可決人數，讀會，又關於核議預算之限制，與國民大會行使創制或複決權時之關係等事，均應於該單行法內，詳爲規定。

第四節 司法院

- 參照第一次草案第八十九條第二項。
- 波蘭憲法第二十三條及第三十七條。
- 參照一九〇。
- 參照三八一及三八二。
- 參照三八一。
- 參照三六二。
- 參照三六〇及三九九。

〔四一〕
立法院之組織

(四二) 司法院之性質與司法行政權之獨立

(四三) 應獨立之理由一

司法院於行政機關外獨立設置，亦爲五權憲法特點之一。一般憲法所謂「司法獨立」，蓋僅指法院之審判獨立而言。在三權分立國家所謂「司法獨立」，則更予最高法院以解釋憲法之權。至於一切司法事宜之由行政部分移屬於獨立設置之司法院，則爲五權憲法之創舉。五權憲法下所謂司法獨立，除法院之審判獨立，以及最高司法機關之具有憲法解釋權外，並指司法行政之獨立而言。司法院不僅爲最高審判機關，並爲司法行政之綜理機關。

或以司法行政之獨立，頗有割裂行政事權之嫌。則仍蔽於三權分立之觀念故也。蓋司法之實務固爲審判，而欲行使其審判之實務，則不能不有行政。猶之立法之實務爲議決法案，而欲行使議決法案之實務，亦不得有立法之行政。考試監察之事，亦復相同。各國關於國會內部之行爲，未聞受行政機關之管理者。其司法，考試以及監察行政之所以未曾各別分離獨立，則因習慣相沿，未易卒改耳。且所謂司法行政權，在下級法院，未有不由法院自理者。即最高司法機關關於其內部之行爲，亦由該機關自行處理。各國法例固然，即我國從前之「大理院」，其院政亦不受司法部之指揮也。故所成爲問題者，不過關於司法改進之方針，下級法院之監督，司法官之任免等諸種事權之歸屬而已。此種事權與審判權之行使，在在相關。約翰馬轄爾 (John Marshall) 被任爲美國最高法院院長後，於聯邦學說，多作有利之判決；白里安 (M. Briand) 於一九一二年充任法國司法部長時，並自承法官之令派，已成政客逐鹿之場，即其明證。故此類事權，自以歸屬於統籌司法事權之司法院爲最愜當。各國之所以尙未脫離行政機關之管轄者，則因國會及政府以外，初無統籌司法權之機關故也。台來 (D.)

●參照第七十六條。

●參照四四四。

●即總統或總統及內閣。

〔四四〕
應獨立之
理由二

aley) 謂行政部關係司法之命令權及赦免權，爲行政部執行司法權之史的遺蹟。●尤足證司法行政之附麗於行政部分，爲未盡進步之現象矣。

更就新進各國之政制而論，於此亦多設有改進之規定。例如墨西哥憲法第九十七條規定，關於下級法官之任命調派，下級法院之巡視監督等職權，均歸屬於最高法院；同法第九編暫行條款第十四條並明定司法部應予撤銷，不可謂非司法權澈底獨立之一特例。此外如芬蘭憲法第四十一條規定：「司法行政之不受國務會議管轄者，以特別法規定之。」西班牙憲法第九十七條規定：「最高法院院長有司法法典建議權，法官調任建議權，及參加國會司法委員會之權。」秘魯憲法第一百零一條規定：「最高法院關於司法事件，有提出法律案之權。」凡此均所以期司法權脫離行政權固有之羈絆，而謀政府分權之完整也。

〔四五〕
應獨立之
理由三

或又謂司法行政之分離，足使政府財政政策之統制，發生問題。是亦不無足資救濟者。蓋財政之執行權雖屬於行政院，而其決策權則在立法院；各院財政問題之統籌，行政院雖必須擬定其方針，惟其決定，則須經立法院之決議。故分離之結果，固足使財政之統制，發生複雜之關係；然非分離後絕無完成財政統制之可能也。且果如論者所言，則關於考試監察兩院之行政，亦必歸屬於行政院之下，方足以期財權之統一，而無割裂行政事權之嫌。則五權分立，根本卽已破壞，必仍返於行政與立法對立之局面而後已。自非五權憲法之本義。

或又謂「五權分立」與「五院分立」不同。如審判權之獨立，卽司法權之獨立也；典試權之獨

〔四六〕
五權分立
與五院分

●見氏所著政治進化史一七五頁。

立

立即考試權之獨立也；彈劾權與審計權之獨立，亦即監察權之獨立也。故行政院之下，如設各種獨立行使職權之機關，一面仍由國家行政機關以統籌其行政，是即五權分立，固不必以五院之分立爲五權分立也。不知權力分立之目的，在以權制權。故其相制之範圍愈廣，即分權之作用愈著。誠如論者所言，則其一部分之相制作用，必因合併而消失。例如下級法院之增設或裁併，此司法行政事權也。行政機關如有權處理此種事權，即不免直接間接以影響於司法權。蓋法院裁併之結果，足使一部分審判權不能行使，更無論是否獨立行使也。又如典試權誠已獨立，惟典試官如全由行政機關遣派，則其能否獨立行使，誰敢保證？如行政機關竟不舉行考試，或敷衍以塞責，則典試權雖曰獨立，但其行使之機會，即已成爲問題矣。且司法考試，監察各權運用之對象，廣及於任何人。如以三種機關隸屬於行政機關之下，至少對於受命之長官，必不能行使其分內之職權。人皆對於監察委員相互間及其對於監察院院長之彈劾，認爲不可能。如以監察機關附屬於行政機關之下，則尙能責其糾彈行政長官乎？故論者所言，實不能盡五權分立之義。且充論者之意，則立法院亦殊無獨立設院之必要，但求其議決權之獨立而已。以立法機關而附設於行政院之下，將何自行使其獨立之議決權乎？

司法院與各院間之衡制，除關係行政、立法兩院者，已見第二、第三兩節總釋外，茲就其對於考試與監察兩院者而論之。司法院與考試院之關係，就司法院職權方面論，則與行政院對司法院之關係相同；^①就考試院職權方面論，則又與行政院對考試院之關係全同；^②故不另贅述。至司法院與監察院之關係，則監察院一切命令是否違法或違憲，司法院有解釋之權。^③司法院所認爲違法或違

〔四七〕 司法院與
考試院之
關係

〔四八〕

司法院與
監察院之
關係

①參照三〇二及三四九。

②參照三〇二。

③參照三〇三。

④參照第七

條。

〔四九〕
司法院與
國民大會
之關係

〔四〇〕
各級法院
與地方政
府之關係

憲之命令，自始即爲無效；^①因此項命令所爲之處分，自當撤銷。惟監察院之設施，殆不直接與人民發生關係，故亦不發生行政訴訟之問題。此其關係一也。監察委員及監察院所屬職員犯罪，須受司法機關之審判。^②惟監察委員之言論及身體，受有憲法之保障；^③在法定範圍內，不受司法權之干涉。此其關係二也。司法院所屬公務員如有違法失職行爲，監察院得提出彈劾並懲處之。^④此其關係三也。司法院院長如有違法行爲，監察院得向國民大會提出彈劾案，請求罷免。^⑤此其關係四也。監察院因行使監察權，得向司法院或其所屬機關提出質詢。^⑥司法院經費之支出，並受審計機關之監制。^⑦此其關係五也。法律與憲法有無抵觸，由監察院提請司法院解釋。^⑧此其關係六也。

司法院與國民大會間，其關係頗少。僅司法院院長，受大會罷免權之制裁；國民代表犯罪，須受司法院之審判。^⑨而已。但國民代表之言論及身體，亦與立法委員及監察委員同，受有憲法之保障。^⑩在法定範圍內，不受司法權之干涉。又國民大會所定之法律，是否與憲法相抵觸，似亦當受司法院之管制。^⑪

司法院在各地地方應有一貫之系統，各地下級法院，均應直接隸屬於司法院，受司法院之監督及指揮。省政府與省參議會以及縣市立法行政各機關，則與司法院不發生直接之關係。惟各級法院對

①參照第一百四十一條。 ②參照第七十六條。 ③參照第九十四條及第九十五條。 ④參照第九十二條及第八十七條。

⑤參照第九十三條。 ⑥參照第八十八條及八五一號釋義。 ⑦參照第八十七條。 ⑧參照第一百四十條第二

項。 ⑨參照第三十二條第二款及第七十六條。 ⑩參照第三十三條及第三十四條。 ⑪參照八六五。

於地方公務員之犯罪行為有制裁權。省法規或縣市法規是否牴觸中央法律，司法院有審查權。又
在各省中央財政未曾整理完成以前，^⑤下級法院之經費，仍受省政府及省參議會之統制。^⑥

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。

本條規定司法院之定義及其職權。司法院之性質，已見本節總釋。^⑦「最高機關」之意義，與行政立法兩院相等。至司法院之職權，亦即司法權之內容，則本條分為（一）司法審判，（二）行政審判，及（三）司法行政之三種。此外草案規定（一）特種赦免權，（二）法令解釋權及（三）憲法解釋權三種，亦屬司法院職權。^⑧又第一次草案公務員懲戒權亦屬司法院，嗣遵中央原則移屬監察院。^⑨茲就本條規定之範圍而分述之：

司法審判權之歸屬於司法院，自絕無問題。惟司法院所執掌之司法審判權，因司法院為最高機關之故，僅指最高級之民刑訴訟審判權而言，即終審級之審判而言。至於初級及中級之審判權，則分屬於各級法院；司法院不過有監督之權而已。此種監督權，不能謂為司法審判權，應屬於第三種職權，即司法行政權範圍之內。

司法院掌理最高級之司法審判權，有兩種可能的方式；其一，於司法院內設置最高法院，以專掌

① 參照四三六。 ② 參照三三九。 ③ 參照六二一。 ④ 參照四一二。 ⑤ 參照第七十八條，第七十九條及第一百四十二

條。 ⑥ 參照四八〇及五〇〇。

〔四三〕
司法院之
定義及司
法權之範
圍

〔四三〕
司法審判
權

〔四三〕
最高法院
之設置問
題

之。即現行制是也。其二，則不另設最高法院，即以司法院自身執掌之，即第一次草案所定之制度也。所謂司法院自身掌理其事者，自亦當於院內設置民刑各庭及檢察署等機關。故兩制所異者，僅最高法院名義之存廢與最高法院院長之有無而已；此外則並無不同。該案規定之理由，第一以司法院與行政院之性質不同，無特設會議機關以融和所屬各部會意見，而定一般方針之必要。如司法行政部外，更置獨立之最高法院，則該院之本身，即有過於空虛之感。現行制司法院即有無事可爲之病，故必須予以矯正。就部院二者比較，則與其去部而留獨立之最高法院，實不如去院之名義爲較合於一般之體制。蓋以司法院自身掌管審判權，適與一般所謂司法獨立之觀念相合故也。其第二點理由，則以去一最高法院之名義及該院院長之職位，於審判權之行使，非惟絕無妨礙，且可節減國家若干經費。故卒將最高法院刪去。第二次草案遵中央原則各院祇規定職權不規定組織，故原有關於司法內部組織各條均經刪去。是將來最高法院是否獨立設置，應視司法院組織法之所定。民事訴訟及刑事訴訟之意義，見第十八條釋義。

行政審判權即處理行政訴訟之職權。各國法例於此有大陸制與英美制之區別。大陸制特設行政審判機關以專掌之。英美制則並無普通訴訟程序外之行政訴訟，凡官吏違法侵害人民之權利時，仍由普通法院依通常程序受理之。我國規制，仍採大陸制，另設「行政法院」以專掌之。惟行政法院不屬行政院管轄，而屬於司法院。大陸制與英美制在理論上各有利弊，向爲學者所聚訟。要宜隨國情之所宜，而定其取捨。我國大陸制行之數年，成效甚微，轉足爲官吏違法行爲作保障。且程序繁複，

●第一次草案第七十九條及第八十條。

●參照○九二及○九三。

●參照○九五。

●北京政府之「平政院」亦同。

〔四五〕
將來之行政審判制

〔四六〕
行政審判權移屬於監察院問題

〔四七〕
司法行政部之設置問題

運用不便，亦失保護民權之本義。彼法國之所以設置此種特殊審判機關，則以革命前司法官濫行干涉行政之故。其目的在保障行政權，而在保障民權。●我國情形適得其反，故絕無此種必需。草案雖未明定採用何種制度，但一般論見，則多傾向英美制，●將來似有改採英美制之可能。惟英美制公務員違法行為對於人民之損害，全由公務員個人負責。被害人祇能向違法之公務員提起訴訟，與對普通人提起訴訟相同。其賠償亦由公務員個人負擔之。此外不能向國家提起訴訟，亦不能要求國家賠償任何損害。草案第二十六條已規定國家賠償制度之原則。故將來關於行政訴訟事宜，如由普通法院管理，則請求國家賠償之訴訟程序，與英美制必不能盡同。或兼採兩制之所長也。

亦有主張行政審判權之應歸屬於監察院，以期對官吏違法行為制裁之統一者。●惟行政法院如不獨立設置，而由普通法院以管理之。此點似已不成問題。蓋普通法院不容移屬於監察院故也。

司法行政權之歸屬於司法院，其理由已見本節總釋。●惟亦有主張司法行政不設專部而責由司法院自行處理者。草案初稿第一〇六條，即作如此規定。嗣以設部與否，不過多一部之名稱及部長之職位而已；至於部內應辦各事，則必須另有「司」、「署」等組織。且最高法院如予裁去，則司法行政自以另行設部為較宜。惟本草案承第二次草案已將各院內部組織之條文刪去，●故本問題亦應於司法院組織法內解決之。

●最初由行政機關自行處理，後始特設行政法院。 ●行政法規整理委員會及立法院討論時，多數均主改採英美制。

●參照監察院對憲草初稿意見書第五點。

●參照四一二至四一五。

●參照四二三。

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。

〔四元〕
司法院院長之產生，依五院各對國民大會負責之原則，似以由國民大會自行選舉為最宜。草案不採選舉制之理由。

初稿及其修正案，均採此法。惟司法性質與立法行政等治權，稍有不同。司法官所需要之才識，為熟知法例就事以斷案，對於應付環境機變之才，則頗少關係。故司法官之應為終身職，已為不刊之論。司法院院長雖非一般司法官之比，亦與立法行政等長官之需要政黨之擁護，各有上台政策，以驗其所抱負者不同。此其一。司法院賦有解釋憲法之大權，足為行政立法兩方發生糾紛時之救濟。故司法院院長必須立於超然之地位，不墮政爭之漩渦，方能純正執行其任務。如採選舉制，則其職位與其他選任之員相同，亦必出於政黨之活動而來，決無超逸於政治漩渦之可能。此其二。由前者言，則司法院院長，不一定需要選舉制；由後者言，則又不能出於選舉制。除選舉制以外，自惟有任命制。

惟司法院係對國民大會負責之機關，如院長採任命制，則與司法院之責任，似未免發生問題。蓋有任命權之人，類有課責權；何人任命之人，平常即向何人負責也。惟責任之與任命固不乏相當關係，而課責之方法，則為撤免。如僅有任命權而無撤免權，自不得謂為有課責權。彼美國國務員之任命，依法須得參議院之同意，是參議院亦有其一部份之任命權也。惟免職之權，則在總統而不在參議院。故

〔四元〕
司法院院長之責任

●參照初稿第一〇五條，修正案八十五條。
●參照第一百四十二條。

其國務員係向總統負責而非同時向參議院負責也。又如波蘭總統，雖由國會選任，但總統不對國會負責，則另著明文。●本條規定司法院院長由總統「任命」與行政院院長之由總統「任免」●不同。故司法院院長仍不對總統負責，而有確定之任期。國民大會對司法院院長雖非親自所選任，但仍有罷免之權，故仍有課責權。●本條第二項所謂責任，自指政治上之責任而言。至違法責任則與立法院院長同。②

〔四三〕
總統任命之意義

本條對司法院院長任免兩歧之規定，並非否認國民大會對司法院院長任命權。蓋因大會自行選舉有所不便，亦無必須適用選舉制之理由，已如前述，故以任命權轉託於總統耳。總統此種任命權，亦為元首大權之一，其作用在代替國民大會抉擇司法院院長適當之人選而已。

〔四二〕
司法院院長之缺職及連任問題

司法院院長既有確定之任期，故當任期屆滿時，自與一般選任官相同，當然去職。●由總統另行任命之。如因故出缺或停職，則由副院長繼任或代理之。副院長之規定，亦為最近修改後所新增。●惟司法院院長，其所處地位與所需才識，與一般行政官不同，已如前述，故其在職，以能穩固久長為較宜。草案雖定任期為三年，而於任滿之連任，則並未限制。其在任如無不稱職或失職之處，自以連續繼任為較當。

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。

●波蘭憲法第三十九條及第五十一條。 ●參照第五十六條。 ●參照第三十二條第二款。 ●參照三五七。 ●參照第五十二條。 ●參照三七二。

〔四三〕
司法院院
長之赦免
提請權

〔四三〕
提請權之
限制

本條規定司法院院長之特種赦免權，赦免權爲元首大權之一。惟大赦應由行政院提經立法院之決議以行之，●特種赦免權則應據司法院院長之提請以行之。故總統之赦免權，亦不過形式上之一種職權而已。

特赦、減刑及復權，均對確定判決之罪犯，免除其刑罰之執行而言。●科刑之判決既經確定，在理自不應獨開例外，使原判決歸於無效，以墮失司法權之威信。惟社會複雜萬狀，刑法文之規定，有時或失之過刻；而審判之進行，亦不能保證其萬無一失。果有情實可恕，而法不容寬；或始終含冤，而未由申白者；自惟有出於赦免之一途，方足以言救濟。●此所以有特種赦免權之規定也。惟近頃各國刑事政策，日見進步；刑法內容，亦隨時代以俱進。此種缺憾，已可於司法制度之本身，護得相當之解決。故赦免權之行使，其需要頗少。自非萬不得已，決不容假赦免制爲工具，致自亂國家司法之體系。此所以應由負司法全責之司法院院長，提請以行之也。且司法院院長亦不能任意而爲提請，必須「依法律」而爲之。所謂依法律，即須依據法律所定之赦免條件是也。此種赦免條件，如定有一般軌範的法規，以爲適用時之準據；自應依該法之規定而爲之。否則所謂「依法律」，其意與「須經立法院之決議」相同；須臨時提經立法院，由該院議定一「法律案」，●再送請總統行之。此種法律案，係對特定人及特定案件而爲規定，與一般觀念所謂法律案，其形式頗有不同。蓋亦廣義的法律案之一也。

第七十九條 司法院有統一解釋法律命令之權。

●參照第六十一條第二款及第六十四條。

●參照二四三。

●參照二四五。

●參照第六十九條。

〔四三四〕
司法院之
法令解釋
權

本條規定司法院之普通法令解釋權。法律或命令之內容，有時不免發生疑議，故必需解釋。解釋法令之權如分屬於各個執行法令或適用法令之機關，則彼此意見，必難期其一致。致有同一事件發生處置互異之弊。法令之執行或適用，往往直接或間接關係於人民之權利義務；如同一法令因各機關解釋不同之故，致生不同之權利義務影響，自非所以安定法律生活之道。故法令之解釋權，尤必期其統一。司法權本為解決法律爭議之事權，司法院又為行使司法權之最高機關。故此種解釋權，自以統屬於該院為最當。且解釋法令之結果，有時或不免涉及違憲與否之問題，亦惟有授與賦有解釋憲法權之司法院，為最宜。●司法院行使本條職權，應另組委員會處理之。●

〔四三五〕
命令抵觸
法律之糾
正

法令解釋之結果，除解決條文上之疑義外，尤在能解決各個法令相互間之衝突問題。此種衝突有二；一為法律與命令之衝突，二為地方法規與中央法律之衝突。由前者言，則法律之效力大於命令；凡命令之抵觸法律者，通例司法機關均可拒絕適用。草案於此亦有規定。●司法院解釋命令之結果，如認為抵觸某種法律，則該命令或其抵觸之部分應歸無效。因該命令所為之處分，自不能成立，應由執行原處分或發布違法命令之公務員負其責任。至省規章或縣市單行規章與省令相抵觸時，究以何者為有效，則仍應依法律之所定而解決之——即何者適法即以何者為有效是也。●

〔四三六〕
地方規章
抵觸法律
之糾正

由後者言，則中央法律之效力，應大於地方法規，為一般單一國之通則。草案於地方制仍分省縣兩級，市制則或擬於省，或同於縣。惟縣或市為賦有自治權之組織，而省則否。●縣市為自治團體，故有

●參照第一百四十條至第一百四十二條。

●參照現行司法院組織法第三條。

●參照第一百四十一條。

●參照六

自定單行規章之權。①省雖非自治團體，惟各省參議會亦得依中央法律之委任而制定各該省適用之單行規章。②省單行規章之制定，本以補充中央法律所未備，自不容與中央法律相牴牾。③即縣市雖有自治之權，亦不能超逸於中央法律統治之外，故縣市之單行規章，如與中央法律相牴牾，亦應認為無效。④至縣市規章之與省規章相牴牾者，則以省規章為中央法律的延長之故，自亦不能認其為有效也。⑤司法院解釋地方法規之結果，認省法規之牴觸中央法律者，縣市法規之牴觸中央法律或省法規者，應均為無效。無效之法規，雖依法定程序由法定機關制定公布，亦不發生效力。因無效法規所生之責任，似應由國家或自治團體自負之。

第八十條 法官依法律獨立審判。

本條規定審判獨立之原則。審判獨立為司法獨立之骨幹，為一般法治國家之通例。所謂「審判獨立」，即法官就事斷案，除必須根據法律外，有完全之意思自由，不受任何外力干涉之意。故行政官固不能左右司法官之判案，即上級司法官亦不能指揮下級司法官之判案。蓋非如此，必不能期審判之公平也。惟上級司法官雖不能直接指揮下級司法官對於特定案件之審判，而上級法院之判例，則有拘束下級法院判案之效力，亦為一般之通例。判例亦與法令之解釋相同，有補充法令之作用，必須有統一之標準，方足以免適用之紛歧。最高法院之判例，有統一適用之效力；下級法院據以判案，與適

- 七。 ●參照六七〇及七〇五。 ●參照六一九。 ●參照六二七。 ●參照第一百零七條及第一百一十一條。 ●參照六八

用法律同。

〔四三六〕

審判獨立
與司法行
政

又「審判獨立」僅指審判案件得運用法官之自由意志而言。至於審判行政上之事權，如職務之分配，辦案之考績等事，則仍須受主管長官或上級司法機關之監督指揮。●

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。

〔四三九〕

法官保障
與審判獨
立之關係

本條規定法官之保障，亦所以期司法獨立之貫徹也。司法官之審判雖已獨立，如司法官之地位無確實之保障，則所謂司法獨立，亦必為有名無實之物。蓋司法官之職位，如隨時有動搖之虞，則其判案自不免為外力所左右，而失其獨立不撓之精神。法官判案如為外力所左右，自根本即無所謂審判獨立故也。司法官之保障，為一般憲法之通例。草案於司法行政，已離行政部分而獨立，故對於法官地位之保障，尤較一般法例為切實。

〔四四〇〕

法官在職
保障之法
例

公務員之在職，除政務官外，均應受相當之保障，俾得安心任事，增進辦事之效率。惟司法官之性質與一般公務員稍有不同。一般公務員之任事，殆均須受直接長官之指揮；司法官之判案，則須有獨立不屈之精神。故司法官在職之保障，實較一般公務員為尤要。各國法例，對司法官大抵均認為終身官，●其在職並受鞏固之保障，與一般公務員不同。例如美國最高法院及初級法院之法官，如毋忝職守，則得終身任職；其俸金並不得減少。●法比兩國法官之免職，須經最高法院之裁決。●德國法官之

●參照法院組織法第十四章各條規定。

●選舉之法官則有任期。

●美憲第三章第一條。

●比憲第一百條。

〔四二〕
法官免職
之事由

〔四三〕
免職與退
休

〔四四〕
法官之停
職及復職

免職、停職、轉任或退休，除出於本人自願者外，均應依法定之原因及程序，由法院裁定之。●捷克法官之免職、轉任，以懲戒處分或基於法院之改組時爲限；其停職，亦應依法律之所定。●

本條規定法官之在職保障，分免職、停職、轉任及減俸四種。免職之事由，則明定爲三種，卽受刑罰、受免職之懲戒及受禁治產之宣告是也。法官爲執法之官，如自身卽已觸犯刑法而受科刑之判決；無論其所受刑罰之重輕，自均得爲免職之事由。惟所謂「受刑罰」係指刑罰之執行而言。故在判決尙未確定以前，其刑罰既不能執行，自祇得爲停職之事由，而不能爲免職之事由。法官違法失職，經主管長官移付懲戒，或經監察院提出彈劾案時，應與一般公務員同，受公務員懲戒機關之審理與懲戒。如有應予免職之事由，該機關亦得決議予以免職之處分。故懲戒處分亦爲法官免職原因之一，惟以免職之懲戒處分爲限；至他種懲戒處分，則仍不足爲免職之原因。禁治產之宣告，爲民法上對於心神喪失或精神耗弱者，限制其行爲能力之一種方法。被法院宣告禁治產之人，其自身之法律行爲，亦須託人代理；●自不便使其執行法官職務，而得爲免職原因之一。三種事由，均得爲法官免職之原因。除此以外，則依本條規定，絕不能因任何原因，而免法官之職。惟法官雖爲終身官，及其年老不堪任事時，自亦得令其退休。退休之年齡及退休後之待遇，均應依法律之所定。退休亦足使法官去職，惟與免職不同，故不在限制範圍之內。

法官之停職，指任期之中斷而言，而非職權之解除，故與免職不同。停職之原因，不能盡舉，須依法

●德憲第一百零四條。

●捷憲第九十九條。

●參照民法第十四條、第十五條及第一千一百一十條。

律之所定。例如法官犯刑事嫌疑，固可停職。①即有重大違法行為，亦得停止其職務。②停職為一種中間的處分，而非終結的處分。故停職之法官，在停職原因消滅以後，即可復職。惟停職後如受刑罰或免職之處分時，則已喪失其在職之資格，當然不能更許其復職。③

〔四四四〕
法官之升降轉調

法官之轉任，指其升級、降級及同級調任等命令或處分而言。降級的轉任，為一種懲戒處分，應經懲戒程序，方得為之。至於升級的轉任以及同級的轉調，雖與懲戒處分不同，惟有時亦足以影響法官之獨立。蓋升級如漫無法定標準，則主管長官即得以好惡為轉移，迫使法官奔競門路，遂以喪失其獨立性。至同級的轉調，如非本人之所願，有時亦足與免職同其實質，其影響自尤重大。④故無論任何之轉任，均須依法定之原因，經法定之程序，方得為之。例如因法院之裁併，其被裁機關之法官，自惟有轉調之一法，固無論其本人之是否願意也。各國法例，因司法行政權未曾獨立，一切公務員之任免，均極於行政機關之手，故尤有嚴加保障之必要。德國法官之轉任，與免職或停職同，均須經法院之裁決。⑤法國法官之升遷，則須經特設之委員會核定之。此種委員會，則由最高法院與司法部共同組織之。⑥希臘法官之轉任，亦須經最高法院法官會議之決定。⑦三國關於法官之轉任，均須司法機關之參加，不以依法行事為已足。其目的即在防制行政機關之侵權，而害司法之獨立。於此，足證司法行政權之獨立，自尤為必要之舉。

①參照公務員懲戒法第十七條。

②參照同法第十六條第一項及第二項。

③參照同法第十六條第三項。

④例如內

地法官調至邊遠省區，有時必非本人所願。

⑤見四四〇。

⑥見王世杰比較憲法第五七七頁。

⑦參照希臘憲第九十

五條。

〔四四〕
法官俸給
之保障

〔四四〕
其他保障

〔四四〕
司法院之
組織

法官之俸給，應與普通公務員同。各國法例亦有提高法官之俸給，俾能廉潔自守者。亦有於憲法規定法官之法定俸給，在任內祇得增加不可低減者。亦有規定於法官轉任時，須維持其全俸者。凡所以維持法官之生活，使得安心任事而已。本條所謂「減俸」則為懲戒處分之一。自尤應依法律之所定而為之。

關於司法官之保障，又有規定不得任意逮捕者。有規定其不得兼任其他有給公職者。此種規定，草案殆主張讓諸普通法律。至於普通法院以外之審判機關，各國法例亦多明文禁止之。草案雖無禁止明文，惟此種特殊審判制度之見於明文者，則祇軍事裁判之一種。此外自無另設之可能。

第八十二條 司法院之組織及各級法院之組織，以法律定之。

司法院內部之組織，如院長之資格，各種附屬機關及法令解釋委員會之組織，以及院內職員之分配等事，均應於司法院組織法內規定之。至附屬機關如司法行政部或最高法院之組織，則應

①參照法院組織法第四十一條。②賴比利亞憲法第四條第一節。③德憲第一〇四條第三項。④參照公務員懲戒

法第三條。⑤如波蘭憲法第七十九條。⑥如希臘憲法第一〇一條，捷克憲法第一〇一條。⑦法院組織法第三十

九條有兼職之限制。⑧德憲第一〇五條。奧憲第八十三條。⑨參照第十條。⑩調解、仲裁及公斷等與正式審判不

同，仍應不在限制之列。⑪參照四三四。⑫最高法院如不另設，則司法院組織法內即應將各種庭署之組織規定在

內，參照四二三。

第四章 中央政府

另爲單行法以規定之。規定各級法院組織之法規，即法院組織法是也。惟現行之法院組織法，如行政審判制度有變更，則已不盡適用矣。

第五節 考試院

(四八) 五權之分
組與放試
監察兩權
獨立之必
需

考試權與監察權之獨立，爲五權憲法中最明顯之特徵。依五種治權之作用而論，則立法、行政與司法三權應爲一組，其作用多在直接爲公家服務，至關係政府本身者，則居其極少數。考試與監察二權亦爲一組，其作用不在直接爲公家服務，而全在處理政府本身之事務，亦即爲政府本身而服務。換言之，則前者爲「治事」之事權，後者則爲「治官」之事權也。考試院爲治才所從出，可謂積極之治官機關；監察院則以糾劾官邪，可謂消極之治官機關。必二者兼備而後萬能政府之目的，方能期其實現。此該兩權之獨立，所以爲必需，非謂治權數量上之增益，即五權憲法卓異之所在也。否則治權之可獨立者多矣，現代盛倡統制經濟，宜國家之經濟權亦可獨立也；外交關係國家存亡，宜外交權亦可獨立爲治權矣。①

考試權之獨立，非僅爲國家選擇治才，又足以救選舉制度之窮。梅思平氏於此論之甚詳。②蓋現代國家之民治，不得不用代議之方式；代議制度即不得不有選舉；選舉又不能不有候選人之指名。歐美各國以政黨握候選人之指名權，遂生資產階級壟斷治權之弊；今以考試爲擇取候選人之方法，則

(四九) 考試足救
選舉之窮

①分權論之首倡者洛克 (J. Locke)，即主張立法、行政與外交三權之分立；孟德斯鳩 (Montesquieu) 所謂行政權，

亦多指政府對外事權而言。

②見新生命書局出版之五權憲法一書。

〔四五〕
反對之主
張

〔四五〕
候選人考
試之真義

〔四五〕
平民政治
兩人前提
之動搖

其弊自免，而又無損於民治制度之本身故也。惟學者於此，亦有持反對之論者。●以為選任之官吏或議員，為政務官；政務官應以民意為進退；言民意則仍不能離政黨。如採嚴格的考試，則與民治之原則相違反；如採寬泛的考試，則考與不考相等。且政黨之提名，在表示各階級之民意；如以考試代替政黨之指名，即能完全避免政黨之操縱，其考取之人選，自必與任何階級之民意無關。此即根本否認民治之原則云云。惟五權憲法不能離三民主義，而三民主義之國家，則以人民經濟地位之平等為目標之一。所謂階級及代表各階級利益之政黨，在民生主義未盡完成以前，或不能免；要非民生主義相當完成以後所能存在。此其一。即就目前之情況而論，民生主義雖無任何實行之端倪，惟既為三民主義之國家，●自不容反三民主義之任何政黨，公開活動於憲法頒行以後，此理至顯。●依三民主義而組織之政黨，即代表整個民族的利益，初無所謂任何階級之利益。此其二。是故政務官之選舉，不在其能代表各階級之民意，而在其能代表整個之民意。所謂整個之民意，絕非各個人民自身意志之總和。而為最能適合於大眾利益之意識。此種意識，惟有具有相當才識者，方能體會而得；絕非大多數人民所能自知。考試候選人之真意，即在於此。

民權主義之意義，與一般所謂平民政治之理論不同。平民政治有兩種假定；第一，認人民自身為最能了解國家利益，亦即其自身利益之人；第二，認人民之智能平等，故其所公舉之人員，必能代表公意，為人民謀幸福。此種假定，與事實絕不相符。歐美學者，亦多論之。馬拉克氏 (Mallock) 謂：「現代國家政府中大多數問題，均屬性質複雜，不易解決者。故須少數有學識經驗之士，悉心研究，然後以所得

●國聞週報第十一卷第十二期載張佛泉氏批詳憲法草案以前一文，論之甚詳。●參照第一條。●參照〇一二。

之結果，灌輸於一般普通人思想之中。苟欲全體人民自行研究某項問題，事實上絕不可能。」故彼又謂：「人民之公意事實上並未存在，亦少存在之可能。」李基（Lacky）氏謂：「平民政府中一切事件，均由平民裁決，此愚昧無知者握權之表顯也。」福基氏（Fagnel）謂：「吾人細察民治主義之本身，無處不令吾人失望。以不勝任者擔任重任，以最庸劣之徒充任代表，而將智能分子擯斥於公務之外，遂使政治日趨昏庸，顧目前而忽遠慮。國家官員不思所以發展國家之前途，徒知取媚於民衆以博其歡心。故重要職位，尤爲立法機關，殆全爲此種只工諂媚不知國家之庸劣分子所把持。結果足使全國人民同受玷污。」愛俄倫氏（Ireland）以生物學之立場，且根本否認人類平等之說。彼謂：「人類間本無平等之可能，故羣衆對於政治方面管理之事件愈少，則政治之進展愈速。世界所以有進步者，特有專門智識與穩固之領袖也。一般盲持民治主義之說者，多忽視之，以爲任何人均可充任官員，此實大謬。」是知平民政治之兩大假定，均無存在之可能。人民自身未必能了解其真正利益之所在，其所舉之人員，亦未必能負擔造福公衆之重任。平民政治之假定既已動搖，故頗有主張以少數天才之寡頭政治，代表平民政治之毫無實益者。如馬拉克及福基二氏，卽主張此說。夫寡頭政治，誠較平民政治爲有實益，惟寡頭政治下所謂治才，如擯棄選舉之方法，將何自產生乎？抑由所謂天才者自行攫取乎？且人民如無參政之餘地，則官吏既不向人民負責，是與古代專制有何區別乎？

民權主義不主張寡頭政治，亦不否認民治之原則，民權主義承認人類天賦各有不同，惟不主張以有能者自兼政權。其選擇治才之方法，則爲候選人之考試制。惟考試又非代替選舉，而爲補助選舉。凡考取之人員，均認爲有代表整個民意之可能，且能負擔造福民衆之重任。惟仍須人民之抉擇，以定

〔四三〕

以寡頭政治代替民治之主張

〔四四〕

民權主義下之選舉與考試

〔四五〕
考試與銓
敘之關係

〔四五〕
考試院與
監察院之
關係

責任所歸宿。故候選人之考試制，雖足予人民之政權以相當之限制，但亦不致形成一治者之特殊階級。一如寡頭政治之形式。民權主義足以修正現代民治理論之缺憾，而獲得一折中之解決。其關鍵則全在候選人之考試制。候選人之考試，非以選舉徵求民意，乃以考試體會民意；候選人之選舉，亦非以選舉表示民意，乃以選舉確定公務員之責任。

考試權之獨立，又不僅在於考試之本身。考試之目的在於任用。如考試與任用發生兩歧，則考試自考試，而任用亦自任用，將何以貫徹考試權獨立之目的乎？故欲完成考試院事前統制官吏之目的，又必有獨立之銓敘權。

考試院與各院間之衡制，其關係行政、立法、司法各院者，均詳各本節總釋。茲就其與監察院之關係言之。第一，監察院任用所屬公務員時，均應經考試院依法考試，並銓定其資格。第二，監察院所屬公務員之考績，應送請銓敘部核定登記。第三，各院用人如不照法定資格，或對合法任用人員，不依法定程序而擅予降調或免職時，考試院除有否認權外，並得咨請監察院核辦。監察院自身之用人亦同。第四，公務員之通緝有案，或尚未復權，或經懲戒免職停止任用尚未期滿等人，均在不得任用之列。如有違法任用，經考試院於審查時發覺，則應由該院咨請監察院核辦。第五，考試院院長如有違法行為，監察院得向國民大會提出彈劾案，請予罷免。第六，考試院所屬公務員如有違法行為，監察院亦得提出彈劾案並予以懲戒。第七，監察院因行使監察權，得向考試院或其所屬機關提出質

①參照四六一。

②參照三〇三、三五〇及四一七。

③參照第八十五條。

④參照四七六、四七七。

⑤監察院因本項關

係最近有函致考試院，見二十三年十一月十七日申報。⑥參照第九十三條。⑦參照第九十二條及第八十七條。

詢。●第八，考試院經費之支出，受審計機關之監制。●第九，考試院運用其任用否認權及降免否認權之結果，如發生國家之不當支出。考試院應函知審計部核辦。●

考試院與國民大會間之關係，則第一，考試院院長受大會罷免權之制裁。●第二，國民代表候選人資格，應經考試院之考試銓定。●如斯而已。

考試院在各省應有直轄之分枝機關，以便就近辦理地方公務員之考政。考試院在各省之分枝機關現未設立，將來關於考選行政事宜，為便利起見，或託由省政府代辦，亦無不可。惟銓敘機關，則必須自行分設，以免弊竇。

考試院與各縣市間之關係，則縣市長之資格，應經考試院之考試並銓定。●蓋縣市長一方固為地方自治團體之長官，一方仍為中央之下級行政官也。至於縣市其他自治人員，應否受考試院之考試銓敘，抑由縣市自設機關辦理，則草案未予明定。為謀考試制度之統一整齊起見，似以仿司法機關之例，全由中央統治為佳；且草案第五章縣市兩節，亦無另設縣市考試機關之明文也。

第八十三條 考試院為中央政府行使考試權之最高機關，掌理考選，銓敘。

本條規定考試院之定義及其職權。考試院之性質，具見本節總釋。所謂「最高機關」與行政等

●參照第八十八條。●參照第八十七條。●參照四七六及四七七。●參照第三十二條第二款。●參照第八十五

條第二款。●參照第一百零八條第二項及第一百十三條第二項。

〔四六〕
考試院之
定義及考
試權之內
容

〔四七〕
考試院與
國民大會
之關係

〔四八〕
考試院在
各省之直
轄機關

〔四九〕
考試院與
縣市之關
係

院之爲最高機關相同。至考試院之職權，亦卽考試權之內容，則分考選與銓敘兩種。所謂「考選」卽以考試之方法而選擇治才之意。考試院舉行各種考試，必須組織典試機關，以掌命題閱卷及考取與否之決定等事。故「考選」實兼指典試外關於考試之一切行政而言。現制，關於考選事宜，由考試院特設一「考選委員會」以專掌之。第一次草案則予刪除，因該案於典試與銓敘均另有專任機關。如考選仍獨設機關，則本院未免過於空虛故也。又執行考試之典試機關，並非常設之機關，故不能依司法院之例，以考試院本身充任之。各國法例，關於公務員考選事宜，亦特設機關以掌理之；惟仍附屬於行政部分之內耳。本草案於考試院內部組織，亦與司法院同，概無規定。故考選委員會之設置問題，亦當於考試院組織法內解決之。

銓敘權指考取人員之分發，公務員資格之審查，公務員任免調遷之審查，成績之審查及關於俸給，年金，獎卹之審查而言。銓敘權與考選權相關聯，如有考選權而無銓敘權以繼之，則考試院卽不能與他院發生衡制之作用，亦卽失却其考試獨立之意義。張佛泉氏一面認考試院無獨立設置之必要，一面又懷疑於銓敘部之執掌，何能達其目的。誠自相矛盾之論。蓋考試院之必須獨立，其關係於考試之本身者甚小，而關係於銓敘者則甚巨。如因銓敘部之事權難於實行，遂謂考試院尤不應獨立，則所謂因噎廢食，倒果以爲因者也。誠如所論，則立法權之行使，動于行政，要亦非甚易；將謂立法院亦不應獨立設置乎？英國關於文官之銓敘，由財政部兼掌之，自非所宜。美國之考試委員會，則兼有一部

●參照典試委員會組織法第三條。

●參照考試院組織法第一條。

●參照第一次草案第八十八條。

●參照四二三

及四二七。

●參照考試院組織法第三條及銓敘部組織法第六條，第七條。

●參照四五〇附註所引一文。

分之銓敍權，如證明資格，核准曾充官吏者之復任，以及臨時任命官員等權。法國對於公務員之考選及銓敍，則由各部各自爲之，並不統一。以完整之銓敍權繫屬於獨立之考試院，則自五權憲法始。惟其運用似仍須稍加補充耳。●

之。
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

考試院院長對國民大會負其責任。

本條規定考試院院長之產生及其責任。就考試權之作用言，考試院應與監察院同爲治官之機關，已見前述。●更就考試權之性質言，則又與司法權相類似，而須具有獨立不撓之精神與超政黨之態度。蓋考試權如參雜黨見，則所謂分職制度，必仍不能免，而失却考試權獨立之意義故也。美國考試委員會委員三人中，祇許兩人屬於同一之政黨。英國之文官考試委員會委員，亦不受政黨之把持而與政治絕緣。故考試院院長之產生，與司法院院長同，不應採選舉制，仍授總統以任命權，以代國民大會而抉擇其人選。其政治責任，則仍對大會以負之。●考試院院長之違法責任，亦與立法院院長同。●考試院副院長，亦爲最近修改後所添設，藉爲院長缺職時之抵補。●至院長之連任問題，亦與司法院院長從同。●

第八十五條 左列資格，應經考試院依法考選銓定之：

〔四六三〕
 考試院院長之缺職及連任問題

〔四六三〕
 考試院院長之產生及其責任

- 參照四七五。
- 參照四四八。
- 參照四二八至四三〇。
- 參照三五七。
- 參照三七二。
- 參照四三一。

〔四六四〕
考試與銓
定爲兩種
並行之程
序

〔四六五〕
任用公務
員之解釋

〔四六六〕
任用政務
官不受考
銓限制之
例

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

本條規定考試權適用之範圍。「考選」與「銓定」爲兩種不同之程序，應兼備而不能僅備其一。所謂某種資格應經「考選」者，即非經考試院考取，其資格並不存在也。所謂某種資格應經「銓定」者，即非經考試院銓定合格，雖有考取資格，仍不能合法充任也。例如各部之科長爲薦任職，其任用資格依法應經高等考試及格。故未經高等考試及格者，當然無充任科長之資格，惟高等考試及格人員，亦未能即行充任實缺，必須經過相當之實習期間，方可充任。故雖有相當考取資格，其充任科長，仍須經銓定部之銓定方可。至於普通考試及格人員，如欲升充薦任官，而不經高等考試之程序，自尤須合於法定之經歷及考績。故銓定程序，尤屬必要也。

所謂任用之公務人員，即非選舉之任命人員。其內容指政務官以外之一切「簡任」、「薦任」及「委任」人員而言。故「特任」、「特派」、「聘任」以及雇用之人員，均不在本條範圍之內。政務官之產生，或基於選舉，或基於任命。其基於選舉者，則在第二款候選人範圍以內，其基於任命者，則依現制不受考銓之限制。草案並未明定任命人員之界說，惟任命之政務官，似亦以不經考試爲較宜。在某種任命政務官之資格，則似仍應經考試院依法銓定之。例如行政院院長及政務委員，爲任命之

●現制非考取人員亦可充任，參照四七四。
●參照考試法第二條及其施行細則第一條。

〔四七〕
任用政務
官仍須銓
定資格之
例

〔四六〕
候選人之
範圍

〔四九〕
專門職業
及技術人
員考試之
意義
第三款人
員資格毋
庸銓定

政務官；既對總統一人負責，並由總統自由任免，^①自不應更受任何考試及銓敘之拘束。又如司法考試兩院院長，及其所屬機關之長官，又監察院所屬審計機關之長官，除典試機關長官應為臨時派充者外，似均為任命之政務官。^②此種人員，均不採自由任免制，^③均須依法律而為任免，故即不需要考取資格，當亦須經銓敘部依法審查其任用資格也。

所謂「公職候選人」，即非任命之候選人。其內容指一切應以選舉產生之公務員。例如國民代表候選人，總統，副總統，立法監察兩院院長副院長及委員之候選人，省參議員候選人，縣市議員候選人，縣長及市長之候選人等是也。凡選舉產生之公務員，亦可謂為政務官，各國法例均不受考試之限制。五權憲法以候選人之考試為特質，已如上述；^④故一切候選人均須經過考試方得充任。又候選人考試及格後，仍應經銓敘機關之審核准許，方得列入候選人名單，即資格之銓定也。惟此種准許，或可以證明書之方法代替之。

所謂「專門職業及技術人員」，指律師，會計師，農工礦業技師，公營事業技術人員，醫師，藥師，獸醫，助產士，護士及其他依法應領證書之人員。^⑤此種人員，雖與官吏不同，惟其職務均關多數人之利害與安全，故必須經政府之許可，核給證書方得執業。政府許可與否之標準，即為考試。考試院對於此種人員之考試，本不在「治官」職權範圍之內，^⑥惟為便宜及考試事權之統一計，故仍以授諸考試院。又此種人員既非公務員，自無所謂銓敘。至於證書或憑照之核給，則為各主管部之事權，而非銓敘

①參照第五十六條及第五十九條。

②各委員會之委員，或為簡任官。

③參照第七十七條，第八十四條及第一次草案

第八十條，第八十九條及第一百零二條。

④見四四九至四五四。

⑤參照考試法施行細則第一條。

⑥參照四四八。

〔四七〕
考試之種類

部之事權。例如律師證書，應由司法行政部核給；醫師證書，則應由內政部核給。故第三款人員之資格，實無所謂銓定，本條文字，似稍有語病。

對於本條第一三兩款人員之考試，現制分「普通考試」、「高等考試」及「特種考試」三類。●大抵委任官須有普通考試及格之資格，薦任官須有高等考試及格之資格，簡任官則就薦任官中補充之，並無特殊之考試。●至於專門職業及技術人員之資格，則除有相當之高考或普考資格者外，另以特種考試行之。例如電話員考試、飛行員考試、航行員考試等是也。●又特種公務員如郵務人員等，亦不適用高等或普通考試之資格，須另經特種考試。高等考試與普通考試均分科就各種人員同時舉行，特種考試則以一種人員為限。此外各機關如需要用人而無適當之考取人員時，亦得舉行「臨時考試」。■

〔四七〕
候選人應分別級類

候選人之考試制，尚在計議之中，現無法規足資依據。惟候選人種類頗多，就草案所定，已有七八種。●總統之候選資格，當不能與縣長之候選資格同。國民代表之候選資格，亦不能不與省參議員或縣議員之候選資格相分別。尚有自治團體以內之各級候選人，其所需之資格，自尤不能與中央人員相提並論。故將來候選人之考試，勢必分成多數級類，頗可斷言。大抵各級民意機關之代表或議員應為一類，各種治權機關之民選長官又應為一類。每類之中，又分成多級。第一類人員職在議事，不必有應付機變之才及較深之政治經驗；第二類人員職在行政，故必須有應付機變之才，並較深之政治經

●參照考試法第三條及第四條。

●參照公務員任用法第二條至第四條。

●參照公營事業技術人員領照法第六條。

●參照考試法第十七條。

●見四六八。

歷。前者標準不妨從寬，後者則否。又立法委員雖為治權機關人員，究含多少代表民意之性質，似仍應認為第一類人員，惟應為該類中之最高級人員耳。

〔四七三〕
候選人
考試之方
式

候選人無論其為人民代表或為政府長官，均為政務官而非事務官。政務官掌決策，故其所需之才識為能熟知內外大勢，人情習俗，又能明辨利弊，知所先後。其作用在能體驗民意之所在。推動整個政治以造福於人羣。事務官掌執行，執行則有專門技術性，故其所需之才識，與政務官絕不相侔。僅需局部事務上之智識，與辦事之幹才而已。其作用則在秉承長官之意志，使各部政務能循序進行，增加效率。政務官既有特殊之立場，故候選人之考試，自不能與普通事務官之考試同其方式。就政務官所需要之才識而論，似常識與經歷二者，最宜注意。所謂「常識」指學校中之普通學科而言。惟社會科學當較自然科學為更重要。常識之考試，或可以某種學校之畢業資格代替之。所謂「經歷」指從事政治工作之經歷而言。經歷之考驗，自不必用考試之方式。故候選人之考試，或將用比較簡單之方法以行之。例如學歷及經歷之審查，或口試等是也。將來任用人員之考試普遍以後，則第一款資格，自亦可移充第二款資格之一。

〔四七四〕
公務員之
資格不應
以法律設
為例外

考試院成立未久，高等考試僅舉行兩次，普通考試及特種考試亦未普遍舉行。故就目前情形而論，自不能於俄頃之間，舉一切公務人員，悉備考取之資格。且法律不溯既往，所有現任人員，雖未取得考取資格，亦應暫予維持。此所以有公務員甄別制，以資救濟也。惟現任公務員之甄別期間，業經截止；

●參照三七三。

●全國考試會議所定關於候選人之考試辦法，僅分候選人為甲乙丙三種，未嘗分類。

●參照四五

一及四五四。

●考試會議所定關於候選人之考試辦法，亦分檢選與考試之二式。

此後政府用人，自當依照本條所定，嚴格適用考試制。現行之公務員任用法，仍於考取資格及甄別資格以外，列有勤勞或革命資格及學校資格等款。①非唯仍開倖進方便之門，抑且顯與本條之規定相牴觸，此種法律，在憲法頒行以後，其牴觸之部分，自屬無效而應另行修正也。②

第八十六條 考試院之組織，以法律定之。

〔四七五〕
考試權之
補充
〔四七六〕
考試院之
任用否認
權規定問
題

關於考試院之組織，本節所定甚略，當以考試院組織法補充之。嘗謂考試院欲實現其考試權獨立之目的，必須有積極的統制一切公務員之全權。欲行使此種統制權，則必有兩大工具，資爲運用，方足以與他院相抗衡。兩大工具爲何？即考試院之「任用否認權」及「降免否認權」是也。現行考試院組織法第十五條規定：「考試院對於各公務員之任用，除法律另有規定外，如查有不法法定資格時，得不經懲戒程序逕請降免。」此有類於任用否認權之義。惟公務員之任用，必經銓敘部銓定其資格，方爲有效。如不合法定資格，即不能審查及格；既未審查及格，自不能謂爲正式任用之員；既非正式任用，自更無所謂降級或免職。其措詞頗有欠缺。考試院之任用否認權，其作用即在對於不合法定資格之公務員，除法定得以代理之期間外，否認其任用爲國家行爲；並由違法任用之人，自負其責之意。公務員之任用，經考試院銓定不合格，即考試院之否認。考試院所否認之人，其任用自始即未發生合法效力，故不能謂爲國家之行爲；既非國家之行爲，自應由任用之人自負其薪給之全責。如謂「逕請

①見該法第二至第四條。②關於考試制度及公務員之任用與保障等問題，可參照政治評論第八十一至第八十三號

拙著考試權應該怎樣運用一文。

降免」是無異先承認其任用爲合法；任用既已合法，又豈得遽予降免乎？况逕請降免，亦無制裁之效力。將來修正考試院組織法，爲貫徹第八十五條規定之目的，似必須予該院以正當之任用否認權，而非逕請降免權。該條條文似應改爲：「公務員之任用，除法律另有規定外，非經銓敘部審查合格，不生效力。」因本條規定之結果，則非法任用之人員，其薪俸之支給，審計部自應予以剔除，以其非國家所用之人員故也。此亦考試與監察兩院關係之一，應於審計法內規定之。

〔四七〕
考試院之
降免否認
權規定問
題

考試院對於公務員之統制，如僅能審核於任用之前，而不能保障於合法任用之後，則降免無定法，有法亦不能強人以必遵，勢必任免無常，亦足以喪失考試權獨立之意義。故任用否認權，必有降免否認權以繼之，方能收整個的積極統制之效果。所謂降免否認權，即非法降免之公務員，考試院得依被降免人之申請而予以否認之意。公務員之降級，除受懲戒之降級處分外，亦得因考績之事由而爲之。公務員之免職，除特種人員依法得以自由撤免者外，應以受懲戒之免職處分或受刑事處分，或其他法定事由爲限。懲戒、考績及刑事訴訟，均有法定之程序。不經此種程序，自屬違法。至於其他法定免職事由，則應依公務員保障法之所定。不合該法規定之免職原因，其免職亦爲違法。公務員保障法現未制定，據立法院會議意見，以爲現在考取人員尙屬少數，故一時無保障必要。憲法頒行以後，至少對於具有考取資格又經合法任用之人員，應予法律上之保障。故考試院組織法內，仍應規定其降免否認權，以資運用。其條文似可規定爲：「經合法考取並任用之公務員，非有法定原因，經合法程序，不得降級或免職；如被非法降免，其降免爲無效；被降免人得申請考試院審查決定之。」至於降免否認之結果，除被降免人得以恢復其原有之地位外，如發生俸給上之不當支出，其責任自亦應由違法降免

〔四七六〕
考試院之
組織

〔四七五〕
監察院之
性質及其
與考試院
之比較

之長官負擔之，與任用否認權運用之結果同。

此外考試院組織法所應規定者，爲院長之資格，院內附屬機關之設置，及職員之配置等事。至於附屬機關如銓敍部及各種典試委員會之組織，則應另以單行法規規定之。

第六節 監察院

監察院與考試院同爲五權憲法中整飭政府本身之機關。惟監察院爲消極的治官機關，與考試院之爲積極的治官機關者不同。消極的利用爲糾治官邪，發生於官吏任用以後；積極的作用爲選擇治才，運用於官吏任用以前。故監察院又得謂爲事後之治官機關，考試院又得謂爲事前之治官機關。惟考試權之內容，不僅以考選之本身爲限，尤要在公務員之銓敍；而銓敍權之運用，則又不僅以事前爲限，惟不能對官吏有所制裁耳。此所以事前事後之分，不若積極與消極之爲常也。夫人之才能如何，能否勝公務員之任，固得以考試之方法以測定之；而人之道德如何，能否奉公守法以盡忠於職守，則非考試院所能爲役，此所以有另設監察院之必要也。考試院之作用在提高公務員之才能，監察院之作用在提高公務員之德行。必二者兼備，而後始能策政府於至善。以五院政府與有機體相比擬，則考試院實司營養之供給，監察院實司惡物之排除。以五院政府與機器相比較，則考試院應爲其原料

●上述考試院兩權之運用，直接關係於該院與他院間之衡制問題，最好在憲法內明文規定，俾爲考試權獨立之保障。兩

權之意義及其詳情，可參照時事月報第八卷第六期拙著國憲問題的探討，並政治評論第八十一至第八十三號考試

權應該怎樣運用等文。◎參照四六一。

製造廠，監察院又應爲其修理工場。至於其餘三院，則在有機物爲軀幹四肢耳目，在機器又爲輪軸機牀等物也。是足知兩院在五權憲法內之體性矣。元世祖謂：「中書朕左手，樞密朕右手，御史台是朕醫兩手的。」^①亦足示監察機關之作用。

監察院所謂糾治官邪之權，其範圍初僅在官邪之「摘發」，至於官邪之懲處，則另由司法院以掌之。^②此次修改草案，始將懲戒權一併移屬於監察院。^③因此，所謂消極的治官權，從前實質上一部分屬於司法者，今始全歸監察院矣。

〔四六〕
彈劾權與懲戒權之離合

〔四八〕
議會彈劾權之性質及其法例

監察院彈劾權之淵源有二：一爲各國議會之彈劾權，一爲我國固有之御史科道制。議會之彈劾權最早發生於英國，其作用在對政府大員之違法或犯罪行爲，慮普通法院之憚於舉發，又慮舉發後不能爲適當之裁判，^④故由議會以民意機關之資格，下院提起彈劾而上院則審判之。英國自內閣制確立以來，因不信任權之運用，此制遂久廢。惟一般國家則多仿行之。各國法例關於彈劾權之運用，其規定雖不一律，但就大體而論，則彈劾之對象多爲最高級或高級之行政長官（美爲例外）。彈劾案件之受理機關，或爲上院（如英、美、法、意）或爲最高法院（如比、荷）或爲議員與法官合組之特設機關（如丹麥、挪威）應彈劾之行爲，或限於犯罪行爲（如美）或限於職務上之犯罪行爲（如法）或廣及於一切違憲或違法之行爲（如德）惟絕無兼及於政策上之不當行爲者。是知議會之彈劾權，爲糾治行政長官違法責任之一種職權，所以救濟司法權所未逮。其性質與糾問政治責任之不信

①見高一涵中國御史制度的沿革第四十三頁所引。②參照第一次草案第七十七條及第九十二條，第二次草案第七

十六條及第八十七條。③參照五〇〇。④此種事件往往有政治性而非法院所易瞭解。

任決議權完全不同，故即行三權分立制國家，亦均採用之。換言之，則彈劾權本為司法權之一，惟因不便且不宜由法院執行之故，遂以付諸議院；初非議會立法權範圍內之物，亦非政治性質之一種監督權。

我國科道制職掌頗繁，據高一涵氏分析清代六科十五道職權，應有十種。①其中最關重要並足為監察院職權之淵源者，自仍為彈劾權。御史彈劾權之性質，與各國之議會彈劾制顯多分別。第一，御史彈劾之對象廣及於任何政府官吏，議會彈劾則多以政府大員為限。第二，御史行使彈劾權，以個人之名義獨立行之；議會提出彈劾案則須經會議議決，並多須經三分之二以上之同意，方得為之。第三，御史得彈劾之行爲，兼及官吏個人之私德問題，議會彈劾則至多以一切違法行爲（包括犯罪行爲）為限。第四，御史彈劾得根據風聞，議會彈劾則必須有明確之違法事實。第五，御史為君主之耳目，祇對君主負責；議員為人民代表，須對人民負責。故彈劾案之處理，前者由君主自決之，後者則人民不能自行審理，必須另有受理之機關。第六，君主處分彈劾案，或予革職，或予坐罪，或置諸不問，均出君主之自由；議會所提彈劾案除由法院審判者外，則多以免職及褫奪公權為限，更不能置諸不問。此其大較也。君主專制時代，一切均承君主個人之旨而行事，與近代民主國家之「法治」不同，故官吏之責任至為廣漠，無所謂違法責任與政治責任之分，即私人道德責任，亦當負之。是故御史彈劾權之作用，其重心實在制裁官吏「人的問題」；至於保障國家「法的問題」，則不過附帶而已。議會彈劾制，則以

①王世杰比較憲法第四三九頁至四四二頁於此論述甚詳。

②參照氏所著中國御史制度的沿革一書第六六至七一

頁。

保障國家「法的問題」爲前提；因保障國法，故發生違法官吏之制裁問題。此又二者根本不同之所在也。

〔四八三〕

監察院彈劾權之性質

監察權獨立之制，在採議會彈劾制之精神，而以御史彈劾制之方法輔助之。由前者言，則民權主義之國家，自當以法治爲重而無所謂人治，監察院之彈劾權，爲維持法律尊嚴而糾問官吏違法責任之職權，絕非超越於法律範圍以外之籠統的治官權，此一義也。監察院運用彈劾權，除不能僅據風聞，或兼及私德問題外，又不能涉及於政治問題；凡五院長官之政治責任，則仍由人民代表機關以自課之。國民大會之罷免權，本與各國議會之不信任決議權同其性質，而爲糾問政治責任之方法。此二義也。監察院彈劾案件之處理，其受理機關無論如何，不能置諸不問，必須依法定程序而有合法的結果。

●此三義也。由後者言，則監察院得爲彈劾之對象，不以中央大員爲限，而應廣及於一般公務員。此四義也。監察院雖有時兼採合議組織，其平常提出彈劾案，則得由監察委員個人獨立行之；卽對中央大員之彈劾案，亦不必經該院大多數之同意。●此五義也。是故監察院之彈劾權，實兼二制之所長。

〔四八四〕

高一涵氏反對監察機構獨立之主張

惟監察權應否獨立爲治權之一，中外學者仍頗多顧慮。此於五權憲法之理論，所關頗巨，不可不辯。茲就高一涵梅思平二氏之所主張而批評之。高氏以民治國與君治國不同，前者以人民監督政府及官吏，故「治事」之官多，「治官」之官少；後者以君主一人監督內外百官，故「治官」之官多，「治事」之官少。民治原則如未被推翻，則自上而下之監察制度即無存在之餘地。此其所持之理由一也。現代國家，均主政治分工；如地方自治與行業自治之原則未被推翻，則由內而外，職權集中之監察制，

亦必無存在可能。此其所持之理由二也。我國代議制度之不良，不在代議制度之本身；其失敗蓋由於議員受政府之威迫利誘，而不由於議員能受人民之操縱與支配。且議員萬能固足爲害；而御史萬能亦未必不足爲害。此其所持之理由三也。中國政治紊亂，不在無行使監察權之機關，而在有監察權而不能行使。如能改善此種機關之地位及組織，自無另立監察機關之必要。此其所持之理由四也。

高氏所論，以與上述監察院之體性相比較；則其所持理由，均難成立。茲分述之：就其第一點理由而論，民治國以人民監督政府及官吏誠爲不磨之論。惟人民所能監督者，普通多以政府官吏之政治責任爲限；議會卽有彈劾權以糾問官吏之違法責任，亦未必自有審判權；卽有審判權，又未必具有科刑權；卽有科刑權，亦未必能舉一切官吏之違法行爲而糾治之。是故官吏之違法犯罪，決不能全由人民或其代表機關執行其監督權。且近代議會之彈劾權本爲司法性質之職權，而非政治性質之監督權。其作用重在保障國法，而非法外之治官。故彈劾權與司法權同，就其性質言，仍應認爲「治事」之事權。惟以此種事由必隨官吏之身分而存在，故與純粹之司法權稍有不同耳。彈劾權旣爲「治事」之權，故監察委員亦祇能謂爲執法或「治事」之官而非籠統的「治官」之官。蓋民治國家必爲法治國家，籠統的「治官」之官如我國之御史者，絕不能存在，抑非僅多少間之問題而已也。如謂制裁官吏之官卽爲「治官」之官，則普通法院均得對官吏之犯罪而科刑，宜司法官亦均得謂爲「治官」之官矣。如謂由上而下之監察權在民治國絕無存在餘地，試問一切官吏之犯罪，是否均將由人民或其代表機關自行審判而予以罪罰乎？此其錯誤，第一在誤認民治國家監督政府官吏之權均屬於人

●參照氏所著中國御史制度的沿革一書之結論。

民自身；第二在誤認議會之彈劾權爲即御史之治官權，故不容另立由上而下之獨立監察系統。實則民治國以人民監督政府爲一事，官吏之違法行爲應設置專任之糾治機關爲一事，官吏違法行爲應受國法相當之制裁——即懲戒與科刑，則又爲一事。三者並行不悖。不容混爲一談也。

就其第二點理由而論，則自治制度與監察制度更風馬牛不相反，絕無不容並存之理由。高氏於此，未申述其詳細之理由。意者，高氏必以自治團體乘人民自己之意思而行事，國家機關在法定限度以內，初無干涉自治機關行動之權；而自治機關職官之行動則應由人民自行監督之。故內外一系之治官機關，絕不能存在。不知監察院之彈劾權，必有確定之範圍，初非御史治官權之比。自治機關之政治責任，固當由人民自課之；至自治職官之違法責任，則決無拒絕中央干預之理由。且法律生活，貴在統一；自治團體之活動，亦僅在國法認許之範圍有其自由，要不能超越於國法範圍之外。故自治職官如違反該團體內之單行規章，國家或可置諸不問；如違犯國家法令，則中央自應有對付懲處之權。否則所謂自治團體，與獨立國家何異？如誠高氏所論，則自治職員之犯罪，勢亦將於中央司法系統之外，由自治團體自樹獨立之司法權，或竟由人民自行判處之。甯有此理乎？

就其第三點而論，則任何政治制度，固各有利弊之可言。惟監察院之彈劾權，初非廣漠無限之物。第一必須有違法之事實，第二必須依法定之程序，方得爲之。御史萬能固足爲害，而監察委員則絕不能以捕風捉影之談，實人罪戾。此其一。過去代議制度之失敗，固非制度本身之咎；惟五權憲法之目的，在改造整個之代議制度。即令高氏所謂真正之代議制度能以實現，即令議員不受政府之威迫利誘而能聽從人民之驅策，亦非五權憲法所希望之制度。五權憲法非僅認監察權應獨立爲治權之一，並

〔四六〕
高氏論據
之駁議二

〔四七〕
高氏論據
之駁議三

〔四八八〕

高氏論據
之駁議四

〔四八九〕

梅思平氏
反對監察
權獨立之
主張——
其所持見
解

〔四九〇〕

梅氏所持
見解二

認立法權亦應離民意機關而獨立爲一治權。一般代議制度視議員爲萬能，五權憲法則視國民代表僅能行使其監政之大權而已。是故監察權之應否獨立，應就整個制度而爲考察，尤不能與一般代議制相提並論也。

就其第四點而論，則高氏曾歷指科道各職權在現代政府各機關中之歸屬（指民國十四年時之政府）所謂彈劾權，則仍認爲國會之職權。其意以國會之地位與組織如能改善，亦未始不可運用其彈劾權，以糾制政府，故無另設監察機關之必要。不知議會之彈劾權，初非議會本身應有之職權，亦無必須由議會執掌之理由。徒以司法機關不便執行，又無其他獨立機關堪以託付之故，故由議會執掌之耳。且五權憲法下之國民大會，根本即與一般代議制度下之議會不同；即欲自掌監察權，亦非情勢所能許。是氏之所論似未免過信各國之成例矣。

梅思平氏謂三權分立之精神，在三權之互相監察。如於三權之外，另立監察權，則爲畫蛇添足，並與權力分立的本意相背馳。氏並舉美國憲法爲例，認總統對法官之懲戒權，爲行政對於司法之監察。總統對國會決議案之否認權，爲行政對立法之監察。行政官違法犯職，須受法院審判，即司法對行政之監察。大理院有權審查法律是否違憲，即司法對立法之監察。至於國會對其他兩部分之彈劾權，亦不過監察中之一端而已。氏又指明權力分立之用意，在使各個權力互相監督互相制衡，藉爲人民自由之保障；即所謂「制衡」(Checks and balances)之原則是也。此爲氏所持見解之一。

氏又以中國固有之彈劾權，全對犯職枉法等行爲而發，故全爲刑事上之檢察權。此種職權，現代

●參照一四六。●按即抗議權，參照三八七。

國家應在司法權範圍之內。至各國議會彈劾權之性質，則與我們所謂彈劾權絕對不同，全屬政治的而非法律的。故英國自責任內閣制成立，彈劾權即無形消滅。美國國會之彈劾權，則絕少應用。其他各國之彈劾權，亦祇能及於最高行政官及元首，而非對普通官吏之刑事糾察。由前者言，則彈劾權因司法制度之發達而消滅；由後者言，則彈劾權又因民治制度之發達而消滅，故彈劾權絕無獨立存在之可能。此爲氏所持見解之二。

氏以監察權如欲獨立，應爲對於法律之一種「駁議權」(Veto)，亦即中國故制之「封駁權」。故監察院之組織，應與各國上議院相仿。一面對行政權有大體上之監察權，一面尤須對立法權予以充分之制裁。前者卽任命同意權，彈劾元首及其他最高行政長官權；後者卽法案復議權，條約審查權，決算審查權等是也。此爲氏所持見解之三。

〔四九二〕
梅氏見解
之駁議一

梅氏第一點見解，絕不能成立。蓋權力間之衡制爲一問題，三權分立與五權分立又爲一問題。三權分立之作用，固在以權制權，而五權分立之作用，亦未始非以權制權。三權分立能保障人民之自由，五權分立則更足致政府於萬能；且監察權之獨立，尤足使人民自由多得一重保障。故二者不得混爲一談。至彈劾權之本身，雖亦得謂爲制衡作用之一，惟政府各部權力之行使，其效力則均足涉及於他部，固非僅彈劾權爲然。例如議會本身職權之立法權，其行使亦惟監制行政司法兩部之行動而已。如謂權力之分立，在互相監察，而監察權之獨立爲畫蛇添足，爲與分權之本義相背；宜行政與司法兩部之分立，亦足收互相監察之效，而立法權之獨立亦爲畫蛇添足，亦非分權之本義矣。且監察權本有確

定之內容。總理遺教所謂監察權，固明明指彈劾權而言，豈容曲解監察權爲政府各部間之制衡作用乎？

〔四九三〕
梅氏見解
之駁議二

氏所主張之第二點，則其兩大前提適均與事實相違反，故亦不能成立。我國御史執掌之繁，冊乘在在可考。據高一涵氏所考清代科道職權，已有十種。其實歷代察官職司尚不止此。通考載唐代監察御史之執掌：「其一察官人善惡；其二察戶口流散，籍帳隱沒不均；其三察農桑不勤，倉庫減耗；其四察妖滑盜賊，不事生產，爲私蠹害；其五察德行孝悌，茂才異數，藏器晦跡，應時用者；其六察黠吏豪宗，兼併縱暴，貧弱冤苦不能自由者。凡戰伐大克獲，則數俘馘，審功賞，然後奏之。屯田，鑄錢，嶺南黔府選補，亦視功過糾察。決囚徒則與中書舍人金吾將軍蒞之。國忌齊則與殿中侍御史分察寺觀，蒞宴射習射及大祠中祠，視不如儀者以聞。」卽此足證古代監察機關之執掌，決不以司法上之職權爲限，而廣及於庶政之考核，民俗之勸懲及禮儀之糾正等事。卽以彈劾一事而論，亦殊不以刑事上之犯贓枉法爲限。例如續通考載明代「都御史職專糾劾百司，辨明冤枉，提督各道，爲天子耳目風紀之司。凡大臣姦邪，小人構黨作威，福亂政者劾。凡百官猥茸貪冒，壞官紀者劾。凡學術不正，上書陳言變亂成憲，希進用者，劾。」足見御史糾劾範圍之廣，亦不以犯罪事件爲限。吾人雖不主張監察院之職權應與古代御史臺或科道之執掌完全相同；惟我國察官彈劾權之內容，不能以現代司法權包舉之，則至爲明顯也。

至氏謂各國議會彈劾權全屬政治的而非法律的，亦正與各國史實及現存之法律相反。各國議會彈劾權固不能與我國古代之彈劾權同其屬性，惟議會彈劾權之性質則全爲法律的而非政治的。

〔四九四〕
梅氏見解
之駁議三

●見四八二。

此就氏之所論，卽足證之。所謂以其矛而攻其盾也。英國早年之彈劾權，如爲政治的手段而非法律的制裁，則卽彈劾權已足以完成內閣制之作用，更何須藉不信任決議權以爲控制政府之具乎？蓋彈劾全爲違法犯罪問題而發，有時雖足資爲間接的控制政府政策之具，然究非十分便利。故有不信任決議權之發生，俾收敏活駕駛之效。議會既有不信任決議權，則政府大員違法犯罪固可卽使去職，卽政策失當，亦可隨時罷黜之。故事實上彈劾權卽無適用之必要，遂歸消滅。是英人之彈劾權實吸收於不信任決議權之中，而非以不信任決議權爲同等的替代之物，至爲明確。更就美國之情形而論，非惟憲法明定彈劾爲對犯罪行爲而發，果如所論，是美國政制亦將與內閣制相類似，國會卽可假彈劾權爲隨時控制政府之具，何至於絕少應用乎？且英國彈劾權之產生，因當時依一般法律，英人欲在普通法庭控訴一最高行政官，非常困難；而普通法庭欲處罰一貴族（大臣往往爲貴族），尤絕不可能。故由議會以人民代表之權威，假彈劾權以相制。其立制之初，固全關法律問題而非政治問題。惟行之既久，亦有藉彈劾權爲政爭之武器者。閣員如爲議會所不滿，一經下院彈劾，上院必判決爲有罪。此時所謂彈劾與審判，不過表面文章而已，蓋已非彈劾權之本來面目矣。彈劾權之本質既變，故更進一步遂演爲直截了當之不信任制。惟此爲英國之史實，至於其餘各國之彈劾權，少用則有之，變質則未之或聞，消滅更非事實也。德國共和憲法制定在一九一九年，不爲不近。其國會則有不信任政府之權，宜無所謂彈劾矣。惟該國國會則又有彈劾總統首相及各國務員於最高法院之權。故法律問題之

①見 Goodnow 比較行政法二九六頁。

②見 Dealey 政治進化史一七四頁。

③德憲第五十四條及第五十六條。

④德憲第五十九條。

〔四九五〕
梅氏見解
之駁議四

〔四九六〕
監察權與
司法權之
比較及其
獨立之必
要

〔四九七〕
監察院與
國民大會
之關係

彈劾，與政治問題之不信任仍屬不同，彈劾權決不因不信任權之運用而當然消滅。梅氏主張之第三點，尤不值一駁。果如氏所擬議，則必使監察院為超越於他院之機關，或將取國民大會之地位而代之。蓋絕非監察權獨立之本義也。

總之，監察權之作用，在於法治範圍內，以糾問官吏之違法責任。既與御史彈劾權不同，亦與議會彈劾制有別。監察院之事權，尤與司法權有嚴確之界限。普通所謂司法權，除民事外，僅指罪犯之懲治而言。監察院所得彈劾之行為，則除犯罪行為外，並及於一切違法行為。此其不同者一。普通法院之懲治罪犯，不問犯人之誰何，均得為之。監察院彈劾罪犯，則以官吏之犯罪為限，且必以與職務有關之罪行為限。此其不同者二。監察院對於官吏之違法或犯罪，有摘發並懲治之權。司法機關對於官吏行政上之違法行為，並無懲治之權，亦無舉發之權；對於官吏之犯罪行為，有時亦不得逕行舉發，惟監察院則得彈劾之。此其不同者三。監察權之所以必須離司法機關而獨立者，職此故也。吾國官僚統治，積有年所，司法機關之力量尤甚薄弱，故獨立之監官機關尤為必要。監察院非總統之耳目，而為人民之耳目，尤與民治原則絕對相符也。

監察院與各院間之制衡關係，已俱見前述。其與國民大會間之關係，則該院亦與立法院同，須對大會負責，並受大會罷免權之制裁。該院委員及院長，亦由大會所產生。至國民代表違法犯

①參照四九一號釋義附註所引五權憲法一書內拙著論文。②參照五四三。③參照五四四。④參照二九二及五六

○至五六二。⑤參照三〇四，三五二，四一八及四五六。⑥參照第八十七條。⑦參照第三十二條第二款。⑧參照

同條第一款。

罪時，應否同受監察院之彈劾，則可參照第五三八號釋義。

〔四九六〕
監察院在
各省之直
轄機關及
其與縣市
之關係

監察院在各省應有直轄之分歧機關，以便就近辦理地方公務員之察政，^①及地方機關之計政。^②各省省參議會因賦有彈劾建議權，^③與監察院亦有相當關係。至監察院對各縣市間之關係，則因縣市為自治團體，其自治職員違反縣市單行規章之行爲，應否同受中央之監制，似仍爲問題。^④故監察院之行使與司法考試兩權之能統轄一切，直貫各級地方者，又不盡同。關於縣市財政之審計事項亦同。^⑤

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。

〔四九九〕
監察院之
定義及監
察權之內
容

本條規定監察院之定義及其事權與責任。「最高機關」之意義，與其他各院同。所謂「彈劾」，即公務員違法行爲之舉發；所謂「懲戒」，即公務員違法行爲之「處罰」；所謂「審計」，即財政上之審核及稽察。此外監察院對於違憲之法律，尙有提請司法院解釋之權。除彈劾權之運用，另有第九十二條及第九十三條規定提請解釋權，另有第一百四十條第二項之規定外，茲就懲戒權與審計權二者，分別釋明之。又與審計權相關者，尙有決算承認權，亦應屬監察院之執掌，並附及之。

公務員違法行爲之懲戒權，自五院制試行以來，均歸屬於司法院。蓋所謂懲戒，實指彈劾案件之審判而言，其性質與民刑訴訟案件之審判相類似，故以歸屬於司法院也。第一次草案與第二次草案，

〔五〇〇〕
懲戒權歸
屬變更之
經過

①參照第九十二條。

②參照五二一。

③參照六〇五。

④參照五三九。

⑤參照五二一。

亦均沿襲現制。惟監察院意見，頗不以限制爲然。其意以爲彈劾之目的在於懲戒，今彈劾與懲戒兩權分屬於監察司法兩院，則彈劾之目的卽有不能貫徹之弊；且彈劾懲戒兩權之同屬於監察院，亦正與法院之審判與檢察兩權之分行相同，初非合併於一人或一機關之手，故仍無彈劾人自行審斷彈劾案之危險。此種主張，不能謂爲絕無理由。惟現行制度之缺乏彈劾效果，則以整個政治上軌道之故。於懲戒權之歸屬於司法院與否，頗少關係。此其一。彈劾與懲戒二者，既不容合併同屬於一人或一機關之手，則所謂懲戒權之誰屬，亦不過懲戒機關之繫屬問題而已。如懲戒機關能嚴正執行其職權，則屬彼屬此，蓋並無軒輊之可分。此其二。且糾彈之目的，不僅以懲戒處分爲限。如有犯罪行爲，則糾彈之結果，卽可發生科刑之制裁。果如論者所主張，勢必於監察院之下，另設一審判官吏犯罪之法院，方能達其所謂彈劾之目的。於理似尤未順。此其三。前次草案之所以未納是項意見者，其故卽在於此。最近中央憲草審議會討論草案，於懲戒權之歸屬，亦未有異議。惟中常會審議該會意見，臨時加入一點，將原草案第七十六條「公務員懲戒」字樣刪去。故立法院討論時，遂決議就本條增入「懲戒」二字，以明示是項權力從司法院移去後之歸屬。

公務員懲戒權之移屬於監察院，謂懲戒機關附屬於監察院之下，非謂懲戒權由執掌彈劾之監察委員自操之也。惟現制公務員懲戒機關之組織，除地方機關外，分裂爲四種，卽中央監察委員會，國民政府政務官懲戒委員會，國民政府軍事長官懲戒委員會，及公務員懲戒委員會是也。凡選任之中

●第一次草案第七十七條及第九十二條，第二次草案第七十六條及第八十七條。●參照監察院對憲草初稿意見書

第五點。

●參照五四五及五七一至五七七。

●亦有作此主張者，參照五一六。

中央大員不受懲戒機關管制及懲戒機關劃一之必要

〔五〇二〕

中央大員不受懲戒機關管制及懲戒機關劃一之必要

〔五〇三〕

地方懲戒機關

中央政務官被彈劾時，由中央監察委員會受理之；凡非選任之中央政務官被彈劾時，由國民政府政務官懲戒委員會受理之；凡軍事長官被彈劾時，由國民政府軍事長官懲戒委員會受理之；至其餘一切事務官之彈劾案，則由公務員懲戒委員會核辦。●其事權劃分之標準，蓋依被彈劾人之官職及官階而為區分。第一為文官與軍官之分，第二為事務官與政務官之分，第三為政務官中選任與否之別。此種多頭的懲戒機關，頗足使懲戒權之作用減少其效能，而為一般所詬病。監察院謂彈劾案之送交司法院外之懲戒機關者，均如石沉大海，●誠慨乎其言之！

第一次草案規定受理彈劾案件之機關除法院外有二：即國民大會與公務員懲戒委員會是也。除對於總統，副總統，立法，司法，考試，監察各院院長之彈劾案，由國民大會自行處置外，其餘無論其為政務官或事務官，亦無論其是否出於國民大會所選任，均由公務員懲戒委員會受理之。●故較現行制為簡單明白而有實效。至若干人員之必須由國民大會受理彈劾案，不能併歸公務員懲戒委員會以受理之者，則以此種人員，即有違法失職之行爲，除請國民大會予以罷免外，不容另予記過，降級等處分；且各員皆直接對國民大會負責，亦不容另一懲戒機關決議以免其職故也。●本草案雖祇規定關於中央大員之彈劾案，應向國民大會提出，●將來關於其他公務員之懲戒機關，似亦有劃一事權之必要也。

公務員懲戒機關之劃一設置，指對自治職員以外之一切公務員之懲戒機關而言。至自治團體

●參照公務員懲戒法第十條二十二年六月修正條文，及國民政府軍事長官懲戒委員會會務規程第一條。

●參照監

察院對憲法草案初稿意見書第九點。

●參照第一次草案第九十九條及第一百條。

●參照第九十三條。

〔五四〕
懲戒機關
之分級問
題

〔五五〕
懲戒機關
與銓敘部
之關係

〔五六〕
懲戒處分
之種類及
懲戒機關
之權限

職員，如有違犯該團體內自定單行法規之行爲，其制裁則似應由該團體自設機關以處理之。故監察院直屬之懲戒機關，應以受理因違反中央法規而提出之彈劾案爲限，不涉及縣市純地方性質之彈劾事宜。惟中央法規直接貫注於各地方，尤以民刑法之規定，爲任何公務員所應守。故公務員懲戒機關不以中央設置爲已足，而有分設於各地方之必要，以使就近受理各該地方公務員之彈劾案。現制公務員懲戒委員會分中央及地方兩種，地方懲戒機關分設於各省，其職權以受理各該省委任公務員之彈劾案爲限，餘仍由中央懲戒機關受理之。

公務員之懲戒機關雖分中央與地方兩種，惟懲戒程序仍爲單級制而非複級制。每一懲戒案件，一經決定即可執行，並無另行申訴之餘地。懲戒機關之性質與普通法院之審理訟案相類似，似審判上之輕率或錯誤，必所難免。爲慎重計，似不可不設爲救濟，俾彈劾機關與被懲戒人得有再請審理之機會。此點應於關係法規中斟酌之。

公務員之懲戒在在與考試院之銓敘有關。故懲戒機關必須與銓敘部有密切之聯絡。各公務員之懲戒處分，一經決定，似應即由懲戒機關通知銓敘部註冊，以便銓敘時之考核。此亦考試與監察兩院關係之一也。

懲戒處分現行制分爲五種，即免職、降級、減俸、記過及申誡是也。懲戒機關受理彈劾案，得視案情輕重，分別予以各種懲戒處分；其並無違法情形者，亦爲決定不予懲戒。至涉及犯罪嫌疑者，則非懲

●參照五三九。 ●參照公務員懲戒委員會組織法第二、第三及第五等條。

●參照公務員懲戒法第三條。

戒機關所得自決，應送請法院核辦。①又輕微之懲戒處分，如記過、申誡等，亦可由各該主管長官直接執行之，不必經過懲戒之法定程序，然後予以處分。②

公務員之懲戒處分雖有五種，仍因公務員地位性質之不同而有適用與不適用某種處分之別。第一，對於政務官之懲戒處分，除總統及立法、司法、考試、監察四院院長、副院長，另由國民大會處分外，無論其產生係出於選舉或出於任命，其應受之懲戒處分，似均應以免職處分為限，而不涉及其他。蓋政務官之在職，與事務官不同，其關係國家政務，至為重大。如確有違法行為，自祇得請其去職，無所謂降級、減俸；亦無所謂記過與申誡也。換言之，即政務官如被彈劾，祇發生去留之問題，而不涉及其他懲戒問題。所謂政務官，除第九十三條所定各員外，草案所定，似為左列各員：③

〔五八〕
本法所定
之各種政
務官

一 行政院院長、副院長

二 行政院政務委員

三 立法委員

四 監察委員

五 縣長及市長

上列各員惟縣長與市長之懲戒，應為例外。蓋縣市長在自治團體方面言，雖為政務官；而在其與中央間之關係言，則似仍為事務官。縣市長為自治團體之最高執行機關，故為政務官；縣市長一面又

〔五九〕
縣長及市
長之懲戒

①參照同法第二十二條。

②參照同法第十二條。

③司法、考試、監察三院所屬各部會長官亦為政務官，又副院長似不

發生彈劾問題，參照五六七。

(五〇) 現制若干
政務官不
適用之懲
戒處分

(五一) 聘任人員
及臨時人
員之懲戒
處分

(五二) 懲戒機關
辦案之原
則

(五三) 懲戒處分
之執行

爲中央法令之下級執行機關，故爲事務官。●中央對於縣市長之懲戒，當然以違犯中央法規時爲限。至於縣市長違反縣市單行規章或決議案時，其懲戒如何，則爲縣市自身之問題。縣市長因違犯中央法規而受懲戒，實基於中央公務員之身分所發生，非基於自治機關長官之身分而發生。縣市長在中央既爲事務官，故不適用政務官之懲戒處分。

現制對於國府委員，五院院長，副院長，立法委員及監察委員等員，亦不適用降級、減俸或記過等處分。

第二，對於政府聘任之公務員，例如顧問及設計委員等，似於免職以外，亦不適用他種處分。第三，對於臨時性質之任用人員，如無級位之可言，似不適用「降級」之處分。

公務員懲戒委員受理彈劾案，據事實以適用法律，其性質與普通司法機關相似。故亦適用不告不理，有訴必理及審判獨立等原則。所謂「不告不理」，即非經監察院提出彈劾案，懲戒機關絕無自行追究任何公務員懲戒責任之權。所謂「有訴必理」，即案經監察院合法提出，懲戒機關即有受理之義務，絕無推託或任意擱置不辦之權。如有延擱情事，則監察院院長即得以職權督促之。所謂「審判獨立」，即懲戒機關受理彈劾案，應如何判斷，全爲該機關之自由，初非監察機關所得過問。各委員對於審判，亦得自由發表其主張，即委員長亦不得妄加干預。是也。凡此均與普通法院之職權相類似者也。

公務員之懲戒處分，爲行政上之一種處罰，與刑罰之爲刑事上之處罰不同。故刑罰之執行，由審

●參照六九二及六九七。 ●參照公務員懲戒法第三條。 ●參照四三七及公務員懲戒委員會組織法第八條。

判犯罪之法院自掌之；而懲戒處分之執行，則不任由懲戒機關自行之。被懲戒之公務員如為政務官，則應直接由總統執行之；至事務官，則各由主管長官執行之。●總統對於立法委員及監察委員雖無任命權，惟各該員如受有懲戒，則其執行懲戒之權，亦即免職權，當然祇可屬於總統，以總統為國家之元首也。免職與罷免不同，免職為違法責任之結果，而罷免則為政治責任之結果，二者固可並行不悖也。●

公務員之懲戒處分，經懲戒委員會決定後，即有執行之效力。執行機關絕無拒絕執行之餘地。執行機關如延不執行，則即為違法，應負其責任。

因懲戒處分之不執行或延緩執行而發生之不法支出，例如應減之俸給，應降級而不降級者之逾級薪俸等，均應由審計機關監督之。此又因懲戒事件而生之監察院與他院間之關係也。

〔五四〕 執行懲戒之機關不得拒絕執行
 〔五五〕 懲戒處分之執行與審計之關係
 〔五六〕 彈劾案之科刑權移屬於監察院之主張

公務員之違法行為，如涉及刑事嫌疑，則應由法院審辦，已見上述。故公務員之懲戒權雖移屬於監察院，但其科刑權，則仍屬於法院。然亦有主張將公務員之科刑權一併移屬於監察院者，●其理由一以御史彈劾權之弊即在無懲罰權；監察院如不兼審判權，則必不能貫徹其制裁公僕之目的。二以司法權之運用，本不能涉及一切法之區域。如國際法庭軍事法庭等，即非普通法院管轄之範圍。故彈劾案件之審判權，亦不妨離司法機關而獨立。三以法院之對象為私人，監察院之對象為官吏；官吏在職務上之犯罪，使受特殊審判，足以免司法官任意干涉行政之弊。法國行政審判權之所以不歸法院

●參照第一次草案第九十九條第二項。●參照三五七及五二四。●參照謝瀛洲五權憲法大綱第一四九頁及第一

〔五七〕
此種主張
不能成立
之理由

管轄，亦即以防止此種弊端。故尤有分離獨立之必要。其理由之第一點，亦正與懲戒機關之不必移屬於監察院相同。蓋科刑權即屬監察院，亦必另設機關以掌理之。且法院如不能嚴正執行其審判，則監察院亦儘有其他方法足資救濟。例如聲請再議或上訴彈劾等^⑤是也。法院如故爲出入，致違彈劾之本旨，則監察院亦可運用其質詢與彈劾之權爲最後之救濟。故仍無移屬於監察院之必要。其主張之第二點，則國際法庭非國內法上之問題，不能相提並論。軍事審判則因軍人有特殊之刑法，其程序又貴能嚴密而簡捷，自非普通法院之所宜。其他特殊法院如行政法院等，亦各有特殊之立場，要不容以彼而例此。故此種旁證，亦殊難適用。其主張之第三點，官吏職務上之犯罪雖與平常不同，亦祇須於犯罪之舉發另設補救，至於處罰，則固無另設機關之必要。蓋官吏之犯罪，不必另有特殊之刑法，與特殊之訴訟程序故也。至於司法官干涉行政之事，我國絕無其例；且法國行政訴訟之獨立，亦不能以行政法院科處刑罰。故此點亦難成立。草案於此不設特殊之審判制，自屬允當。

監察院之第三種職權爲審計權，應由特設之審計機關以專掌之。國家財務行政上之監督，通例有二：一爲事前監督，一爲事後監督。前者即預算之議定，後者即決算之承認是也。二者通例又均爲立法機關之職權，藉以監制行政部分在財政上之設施。事前監督之預算，關係整個政府財政上之決策，又與諸般財政法案不能分離，故其決議權宜屬之立法院。^⑥至於事後監督之決算，則爲違法與否之審查，不過確定行政機關之責任而已。五權憲法下既以監察院爲專掌糾制違法之機關，是此種職權，自以移屬於監察院最爲妥便而合理。

〔五八〕
財政上之
事前監督
與事後監
督

⑤參照五〇〇。⑥參照五七七。⑦參照第六十四條。

〔五九〕
審計爲財
政上之事
中監督

〔五〇〕
審計權之
內容

〔五一〕
審計權及
於地方之
範圍

惟決算之承認，爲執行預算之總結束。在預算執行之過程中，隨時爲收支上之監察者，則尚有「審計制」。凡財政機關支付命令之審核，各機關收支計算及總決算之檢查，均爲審計機關之職權。審計之目的，即在防制財政機關預算外之不法支出，及摘發財政上之不法行爲。其作用實處事前監督與事後監督二者之間，故亦可謂爲事中監督權。此種監督權，通例雖離財政機關而獨立，惟仍附麗爲行政權之一部，未有移屬於另一治權機關者。在英美制，則審計人員，且不過財政部之屬員而已。五權憲法以審計機關移屬於監察院，一以充實審計權行使之效能，二以期糾劾貪污及審查決算之便利，自屬最進步之方法。

審計機關之職權，就在整個財政監督權之地位言，固爲一種事中監督權。就審計權之本身言，則又可分爲「事前審計」、「事後審計」及「稽察」之三種。事前審計，指收入命令及支付命令之核定而言；事後審計，指決算及逐月計算之審核而言；至於稽察，則在查究財政上之不法行爲及不忠於職務之行爲。審計機關如發現財政上之違法行爲，則應即送由監察院糾彈之。

審計機關職權行使之範圍，亦與監察院本身之彈劾權相同，應直及於各省。現制審計部於各省市得設審計處，並得就不能依行政區域劃分之機關，如路局海關等，另設審計辦事處。惟自治團體之財政，應否同受中央審計機關之管制，則頗堪研究。現在各省審計處多未成立，審計部職權僅及於各地方之中央直轄機關而止。至於省政府所屬關於省地方財政之收支，則多待審計處成立以後方

●參照審計法第一條及第四條。

●參照監察院組織法第五條及審計部組織法第五條。

●參照審計部組織法第十

七條及審計處組織法第一條。

〔五三〕
監察院之
決算承認
權

〔五三〕
監察院審
查決算之
程序

得執行其審計。將來縣市地位與省不同。省地方財政一時雖不能合併在中央財政系統之內，要亦當視爲中央財政之分部。故其審計權仍當由中央審計機關統轄之。至於縣市，既爲自治團體，自當有別中央財政而存在之縣市財政。其預算由縣市議會所自定。故關於執行預算之審計，自亦應由縣市自行之。惟第一次草案以縣市財政審計權同授於縣市議會，如由議會本身行使，似屬不甚相宜耳。

監察院對於國家財務行政上之監督，除審計權外，又應具有國家總決算之承認權。國家總決算經審計機關審核後，其有無違法，以及違法之內容如何，均應作成報告，送呈監察院核辦，謂之「決算報告」。是項報告，爲鄭重起見，應經監察院會之查核，以確定財政機關之責任。決算所列款目，如與預算相符，或雖不相符而有其他合法根據時，監察院自應予以通過；因此財政機關之責任即行解除。如發見有違法或不合預算之情形，則應依法提出彈劾，以追問財政機關之責任。

監察院會議審查決算報告時，其出席及決議人數如何，均應依法律之所定。依現行監察院會議規則之規定，則該會須有過半數委員出席，方得開議；出席委員過半數之同意，方得決議。此指普通會議時之出席及表決人數而言，至於審查決算報告時，額數應否提高，該規則未有規定。將來似可斟酌。

● 參照審計法第二十一條及十八年三月財政部地方財政收支之審計辦法查。 ● 參照六〇三、六五一及七〇四。 ●

參照三三九。 ● 參照六七〇、六七一及第一百十一條。 ● 參照六七〇、六七六及第一百十一條。 ● 參照六七六。

● 參照五一八。 ● 參照第一次草案第一百零三條。 ● 該規則第四條。

〔五二四〕
監察院之
責任

監察院之懲戒權，審計權及決算承認權俱如上述，至於監察院之責任，則又與立法院相同。各監察委員除共同對國民大會負責外，其個人亦仍對大會負責；院長亦同。因共同負責之結果，故國民大會對於整個監察院有解散改組之權。因個人責任之結果，故國民大會對於各監察委員或監察院長，仍有各別之罷免權。此就政治責任而言。至於犯罪責任，則應由司法機關課處之。行政上之違法責任，則仍由監察院自身舉發，由國民大會（院長）或所屬之懲戒機關（委員）課處之。惟監察院院長之普通違法責任，則吸收於政治責任之中。凡此，均與立法院之情形相同。又各員在民事上之責任，亦與立法委員同。

第八十八條 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。

本條規定監察院之質詢權。監察院之質詢權，與立法院之質詢權不同，而含有「質問」(Interpellation)之性質，已見前述。惟監察院之質詢，雖含嚴重之意味；其作用則仍與內閣制下國會之質問權不同。蓋監察權之行使，僅能制裁違法行為，而不能制裁政策上之不當行為；其作用祇能涉及於法律問題，而不能涉及於法律範圍以外之政治問題。監察院行使監察權之有效方法為彈劾，彈劾之結果雖有時亦能使他院長官因以去職，而彈劾案之提出，則必以違法行為為限。故彈劾權與不信任決議權絕不相同。國會質問權之運用，為提議信任問題之先聲，亦即倒閣之先聲。監察院提出

〔五二五〕
監察院質
詢權與議
會質問權
之比較

①參照一七三。②參照一七二。③參照三五七。④參照三六七。⑤參照四八三及五四七。⑥參照第九十三條。

〔五六〕

質詢權非
違法行為
之事前監
督

質詢，則無不信任決議權以繼之，故質詢之內容，不能涉及於政治問題。質詢權之作用，不過為彈劾之初步而已。

或謂監察院之質詢權，其作用在藉為公務員違法行為之事前監督，足以防患於未然而弭禍於無形。此論亦未允當。蓋公務員行為之是否違法，必於行為發生以後方能確定；如行為並未見諸事實，則質詢之對象並未存在，勢必無從提出。如對未曾違法之行為，因慮其將來或有違法之故，遂以提出質詢；是與國會之干政何異？是行為之違法與否既屬邈不可知，而監察院又無糾正失策之大權，則質詢之提出，抑亦無聊甚矣！是故監察院之質詢權，初與違法行為之事前監督無涉；其作用不過在明瞭事實之真確內容，作彈劾之初步工作而已。質詢之答復如能滿意，則不發生彈劾問題，足使監察院之疑慮消釋於無形；質詢之答復如仍有未合，則彈劾案之提出，其理由自格外周詳。故質詢權之運用，實為彈劾權行使之輔助，必須對違法行為而發。

監察院向各院部會提出質詢，以監察院之名義行之，此與立法院之質詢權相類似。惟立法院為純粹之會議機關，立法委員除出席會議以討論議案外，絕不能以委員個人或若干委員自行立法。而監察院之性質則稍有不同。若干事件雖須經監察院會議之決定，而彈劾權之行使，固不必經全院會議之決定，即委員個人亦得行使之。質詢為彈劾之初步，已如前述。彈劾案既不必經全體委員之參與，則質詢之提出，自亦無全體委員參與之必要。所謂以院之名義行之者，則指必須送由院長提

〔五七〕
質詢案提
出之程序

①見憲章初稿意見書第二〇九號監察院所提意見第五點。②參照三六七。③參照五二二及五三六。④參照第九

十二條。

出，而不得由委員個人或者若干人自行提出之意，非謂必須經全院會議之公決，方得提出也。

彈劾案之提出，其程序有二：一為監察委員之提議，二為提議案之審查。必須審查決定，方得由監察院院長，以監察院之名義提出之。是質詢之提出，將在委員提議彈劾案之後未經審查以前而提出乎？抑須審查確定以後方得提出乎？抑委員得之傳聞，未提議案以前，亦得為之乎？法文於此未經明定，將來當於監察院組織法或彈劾法內規定之。以作者之意，則質詢既須院之名義提出，似不容草率從事。惟在審查確定以後，自亦無更提質詢之必要。故質詢之提出，似以於審查發生疑義時行之較為允當。藉質詢之答復，為彈劾案提出與否之標準，亦甚便當也。

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。

監察院雖採委員制，但非純正之會議機關。蓋監察院最重要之職權為彈劾，而彈劾案則不必經全院會議之決定然後提出也。監察院既非純粹之會議機關，故其院長亦無必須由委員自選之理由。監察院為制裁公務員摘發官邪之機關，亦即人民之耳目機關，其職權之行使，足以直接影響於任何公務員；即國家元首，亦在被監制之列。故監察院院長之產生，又不適用任命制，一如司法考試兩院院長之例。此所以該院長仍由國民大會自行選任也。惟監察院行使職權，又必須剛正不阿，方足以達糾治官邪之目的。今採選任制，似未免摻雜政黨之作用於其間，似亦非萬全之道。此則為維持民治原則計，所不得不然，似應以其他方法救濟之，例如於該院組織法內，嚴定院長之不能加入任何黨

〔五五〕
監察院院
長之產生
問題及其
任期

〔五五〕
質詢案提
出之時序
問題

●參照五五一。 ●參照同上。 ●參照第七十七條及第八十四條。 ●參照第三十二條第一款。

〔五三〕
監察院院長之職權

〔五三〕
副院長之設置

〔五三〕
監察委員之選舉及其與立法委員之比

〔五三〕
監察委員之名額及預選之法

籍是也。此外，長期之連任，似亦足爲監察權之行使作一保障，則在國民大會之善爲應付耳。

監察院院長爲監察院之代表。監察院對外行文，由院長署名行之。總統公布法律發布命令之關係於監察事項者，由監察院院長副署。院長雖有全院行政權，但對於監察委員執行彈劾，則無直接指揮權。蓋彈劾權之需要獨立，亦正與審判權同其事例也。又監察院全院會議時，亦當以院長爲主席。院長自身亦有彈劾權，與各委員同。此外在過渡時期，院長又有半數監察委員之提請任命權。

監察院院長缺職時，當然由副院長代理或繼任。但國民大會對之如有所不滿，則亦得罷免另選。監察院副院長，亦爲此次修改後所新增，與立法院副院長同。

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，各預選二人，提請國民大會選舉之；其人選不以國民代表爲限。

本條規定國民大會選舉監察委員之原則，亦即監察院組織之基礎。監察院爲人民常任之耳目機關。其職權縱與民意之表示有別，其作用則仍不外乎代民以監政。故監察委員之人選，仍不能不重視地域之分配。惟監察院究爲執法之機關；其彈劾權之行使，貴能各個獨立，而與任何政治問題無關。故其性質與立法院又不盡同。監察委員之選舉，所以未兼採人口比例之標準者，職是故也。

監察委員之名額，依本條規定推算，爲確定之六十二人。此與立法委員名額之多，且無定額者，又屬不同。惟本條所定之「預選制」，其意義則與立法委員之預選完全相同，即所以避免大會逕行

●參照第三十八條。

●參照彈劾法第九條。

●參照八七〇。

●參照三七二。

●參照第六十七條。

●參照三七五。

自選之困難與流弊。國民大會就預選所定之名單而為選舉，亦無所謂圈選，不過予以形式上之承認，以示選舉權之仍在大會自身而已。①

〔五五〕
監察委員
之候選資
格

監察委員之候選人，其資格似不能與立法委員採取同一之方式。蓋就監察委員之性質而論，似應認為第二類候選人，即為民選之政務官，不能認為第一類民選之議員故也。② 監察委員職在違法行為之摘發，必須具有豐富之法律智識，並剛正廉潔之個人令譽，方能期其盡職而無誤。故其人選尤與立法委員之人選不能盡同，更須限制其加入任何政黨，以免墮失監察權之獨立性。凡此，均應於監察院組織法內，詳為規定。國民代表之具有監察委員之法定資格者，自得當選為監察委員。否則應於代表外以求之。此又與立法委員之選舉從同。③

第九十一條 監察委員任期三年，連選得連任。

〔五五〕
監察委員
之任期及
連任

監察委員有確定之任期，當任期屆滿時，自與其他選任官同，應去職另選。惟監察委員不宜受政潮影響常有更調，亦與監察院院長同。故明察守正之委員，似以長期連任為較宜。④

監察委員執行職務，貴在獨立。即其參加全院會議，亦不過監察行政上之討論，⑤ 與夫決算報告之審查而已。⑥ 監察行政，固無關於彈劾權之本身；即決算之審查，亦不過違法與否之判斷，初無所謂任何政策之須多數取決也。是故監察院所謂「全院會議」，實屬無關宏旨，與立法院之職在議事，而

〔五六〕
監察委員
之缺職問
題

① 參照三七六至三七八。 ② 參照四七二。 ③ 參照三七九。 ④ 參照五二九。 ⑤ 參照現行監察院會議規則第六條。

⑥ 參照五二二。

議事必經會議者根本不同，因之，監察委員之任期，彼此間殊無互相一致之必要，亦不發生缺額之補充問題，一如立法委員之例。①換言之，監察委員如因故去職，雖足減少彈劾權行使之機會，但不致彈劾權之突遭停頓。全院監察委員六十二人，②雖有半數去職，或竟多數出缺，亦仍得暢行其彈劾權。③至缺額多至全體監委不足十人，致不能對總統等員提出彈劾案時，則自當即行補選。④監察委員出缺，由國民大會另選補充時，亦無所謂補足原任期。各監察委員之任期雖有參差，仍於職務之執行無關。惟國民大會如對監察院通過大罷免案時，⑤則全體監察委員無論各人之任期是否屆滿，自當一律改選也。又如前任監察委員任期並無參差，及其任滿而適非大會會期時，則當召集臨時大會，為全體之改選。此亦國民大會臨時會必須召集原因之一也。⑥

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。

本條規定監察院之彈劾權。彈劾案成立之要件有三：第一為得以彈劾之人員，本條定為中央及地方公務員，自當包括一切公務員在內。公務員有出於任命者，有由於選舉者；由選舉而產生之公務員，有為政府主政之長官者，又有為民意機關之代表者。①任命公務員及民選政務官固在應受彈劾

〔五三七〕
受彈劾之
人員問題

①參照三八一。②參照五三三。③參照五五三。④參照五五四。⑤參照五二四及一七三。⑥參照一六一。參照四七二。

〔五三〕
民選代表
及議員無
彈劾之可
能

之列；惟民選代表如國民代表，省參議員，縣議員等，應否亦在得被彈劾之列，則頗為疑問。蓋代表之執掌與普通官吏完全不同，代表出席議事，普通均不負任何責任，故其個人在職務上之行為，實無違法之可言。如議決之事項違法，則為另一問題；如代表違反議事規則，則為會議機關內部之秩序問題；如代表假公濟私，在外招搖撞騙，則又為代表私人性質之違法行為，與其職務無涉。夫彈劾既對違法行為而發，而代表職務上之行為初無任何違法之可言。是對代表之彈劾，雖無不得彈劾之限制，事實上則頗不可能。此關於代表或議員之應行除外者一。

〔五三九〕
地方公務
員之範圍
問題

地方公務員一語，包括中央派駐各地方之人員，即中央直轄各機關之人員，以及各地方自治團體本身之公務員而言。前者應受中央監察，固無問題；後者應否均由中央監察機關行使監察，則似難一概而論。蓋彈劾之前提為違法，所謂「法」，一則泛指一切法律及規章而言。在中央有中央之法規，在自治團體，則又有該團體自身之法規。所謂違法，將僅指違反中央法規而言乎？抑將兼指縣市自身之單行規章而言乎？地方公務員犯罪或違反其他中央法規，自當在糾制之列；如違反自治團體自身之法規，則似無中央監察機關越俎代庖之必要。誠以地方法規之制定，各隨其所宜，其繁密往往非中央所易盡知；即欲加以糾彈，事實上已有鞭長莫及之苦。且以中央機關兼管此種純地方性之問題，即令毫無隔膜，亦殊無任何意義故也。此種純地方性之違法事件，應由自治團體自設機關以為糾制，殊無疑義。至於地方自治職員之違反中央法規者，依本條文字解釋，雖亦在監制之列。惟自治職員自

●參照第三十三條。

●參照五四四。

●參照五五〇。

●參照五四三。

●省法規為中央法律之延長，應視同中央法

律，見六二七。

縣市長以至閭隣長，爲數以數十萬計；而全體監察委員則僅六十二人，雖或加派監察使，能否顧慮周至，似仍爲絕大疑問。故將來監察委員對於下級自治職員之監察，必徒存其名而已。此關於地方公務員解釋上足資研究者二。

〔五四〕
監察院長
官之互相
糾彈問題

監察委員及監察院院長、副院長，其自身亦爲中央公務員之一，如有違法行爲自亦在被糾彈之列。●本條但書及次條，均有監察院院長、副院長被彈劾之規定，足資證明。惟監察委員被彈劾時，則被彈劾之員，自不應參加於彈劾案之審查。●又監察院院長被彈劾時，似亦當暫行退避，另選代理人代行其職務。蓋自身彈劾案，當不能仍由自己具名以提出故也。此應於監察院組織法或彈劾法內規定之。此關於互相糾彈之應行注意者三。

〔五四〕
雇員職工
及軍人應
除外

此外對於政府雇用之人員及職工，當然不適用懲戒程序，亦不必監察機關之彈劾，故應不在公務員範圍之內。又軍人之懲戒，亦另有陸海空軍懲罰條例之規定，似亦不適用普通彈劾程序。

〔五四〕
受彈劾之
行爲問題

第二爲應行彈劾之行爲，本條規定爲「違法」或「失職」。所謂「違法」，除違反地方法規不應在糾彈範圍之內已如前述。●此外足資討論者有三：一爲法之廣義解釋或狹義解釋之問題，一爲職務上之違法與非職務上之違法問題，三爲因違法行爲而生之責任問題。就第一點言，狹義之法，僅指憲法及立法院正式通過並經總統依法公布之法律，亦即草案第一百三十九條所解釋之法律。廣義之法則包括其他一切規章而言。此種規章，或由行政、司法、考試等院以命令所頒布，●或由省參議

違法之法
應作廣義
解釋

●參照現行監察委員保障法第五條。●參照現行彈劾法第七條。●參照五三九。●參照二二一。

會所議定；其訂制之程序雖與正式之法律不同，其作用則仍有拘束一般公務員之效力。所謂「違法」，將僅指違反狹義之法而言乎？抑指廣義之法而言乎？就文義解釋，似規章既非法律，違反規章不過違反命令，當不能謂為違法。惟規章之制定，往往受法律所委任，或補充法律所未備，其作用與法律並無不同。如將一切規章除外，則懲罰違法行為之目的，有時必難達到。蓋違反法律與違反規章之間，公務員不難巧避；且法律之內容往往抽象者居多，而具體的規定，則在規章故也。故就立法旨趣言，所謂違法之「法」，應以廣義解釋為較當。即公務員違反法律固常彈劾，即違反一切規章，亦當彈劾。又立法機關有效之決議案，雖非法律，亦應在廣義的法律範圍之內。

〔五四〕
 違法行為
 必須與公
 務員之職
 務有關

就第二點言，在法治生活中，奉公守法實為人人應盡之義務與責任。公務員如有違法行為，無論其所違反者為憲法、為刑法、或其他一切法規，自亦當與一般人民同受法律之制裁。惟國家設置監察機關之目的，乃在整飭官常，摘發官邪，不在舉發一般之違法行為。故監察院應行彈劾之違法行為，必與公務員之身分有聯帶關係，方有意義。如為通常性質之違法行為，則當由司法機關自行掌管，不涉監察院之事。所謂與公務員之身分有聯帶關係之行為，亦即職務上之違法行為。例如公務員貪贓枉法，為職務上之違法行為。因如無公務員之身分，即不足構成賄賂罪之條件故也。又如公務員犯仇殺竊盜，即非職務上之違法行為。因此種行為，即非公務員亦能為之故也。大抵刑事上之違法行為——即犯罪行為，其是否與職務有關，法文均有明定；無明定者即非職務上之違法行為。民事上之違法行為則常視其是否因執行職務而發生，條文上並無明白之界限。例如因建築官舍而侵害他人土地

●參照六一九及六二七。 ●參照二二九。

〔五四五〕

違法行為
之分類與
責任

〔五四六〕

失職行為
之解釋問
題

〔五四七〕

政務官之
不當行為
不容假失
職名義濫
予糾彈

所有權，是為職務上之違法；如因建築公務員私人住宅而侵害他人土地所有權，則為私人之違法，而非職務上之違法。至於憲法上或其他行政法規上之違法行為，則涉及私人性質者較少，涉及公務員之職責者較多。又民事上之職務違法，同時亦必為行政上之違法行為。

就第三點言，則一切違法行為大抵又分為三種：即刑事上之違法行為（犯罪行為）、民事上之違法行為（侵權行為），及行政上之違法行為（普通違法行為）是也。三者性質各有不同，故其所生之責任亦異。刑事責任為刑罰，民事責任為賠償，而行政責任（即普通違法責任）則為懲戒。監察院彈劾案所責課者，多為刑事責任及行政責任。至於民事責任，則不過間或附及而已。

其次，為「失職」行為之意義。本條以違法與失職並舉，似二者內容當不能盡同。惟失職之涵義，非常廣漠。究認何種行為為失職行為，而應由監察院提出彈劾，試逐一論之：

（一）政務官之不當行為，依文義解釋，似亦可謂為失職。惟施政之當否，則關係政策之得失；而政策之得失，則絕無客觀之標準。非惟監察機關之體性，不應涉及於政策問題；即欲加以糾制，恐亦徒增無謂之糾紛而已。蓋政務官各有負責之所在，其去留應以課責機關之主觀為標準；而政務官在政策上之責任，除關係去留問題外，又無任何懲戒處分之可言。監察院如欲彈劾此種失策行為，試問將何從逆知課責機關之意思而代為監制乎？如僅憑監察院自身之主觀而為之，則課責之權既另有所屬，試問此種彈劾有何意義？例如行政院院長及政務委員均向總統負責，由總統自由任免之。如監察院對之提出不當行為或失策行為之彈劾案，在理自須總統自行受理而不涉懲戒委員會之事。惟

參照四八三。參照第五十九條及第五十六條。

總統之主觀與監察委員之主觀必不相同，總統仍可置諸不問。此種彈劾案自屬毫無意義。如仍由懲戒委員會受理，則尤不可通。蓋懲戒機關之主觀，亦不能必其與總統之主觀相一致，自不應代總統以決其免職與否之問題故也。是政務官之不當行為，不容假失職名義濫予糾彈者一也。

(二) 事務官不盡其職守，似亦得謂為失職。惟事務官之盡職與否，為行政上之監督問題，而非監察問題。屬員之是否盡職，惟主管長官方能明悉，初非監察機關所能周知。此不使行使彈劾者一。主管長官負一部行政責任，如屬員有失職行為，自當有直接懲戒之權，以維持其行政上之紀律。如情節重大，必須由懲戒機關決定其處分時，亦可逕行送請懲戒機關核辦。此不必行使彈劾者二。如主管長官袒護屬員，應懲戒而不懲戒，或應移送而不為移送時，則該長官自身即已違法，監察機關仍得以彈劾權相糾制。此不行使彈劾亦不致發生流弊者三。是故事務官不盡職守之行為，亦不容假失職名義予以彈劾者二也。

〔五四九〕
失職行為均可以違法行為為包括之

〔五四八〕
事務官不盡職守之行為亦不容假失職名義予以彈劾

(三) 更以實例而論，則一般所謂失職，除政策問題外，殆均可以違法行為包括之。例如「廢弛職務」一語，公務員懲戒法定為失職行為之例範。惟公務員職務如何，均有法律或規章規定之。應為而不為，謂之「廢弛」，而應為之標準，則視法定職務之如何以為斷。故廢弛職務似屬失職，其實仍可謂為違法。又如「假公濟私」、「濫用公款」等行為，平常亦視為失職。惟公私之界限如何，公款支用之標準如何，何者方為濫用，何者則為正用，自仍應根據於法規之所定，初非漫無標準者。故此種行

●參照公務員懲戒法第十二條。●該法第二條第二款。●參照憲草初稿意見書第二〇九號監察院所提意見第二

爲，仍應視爲違法行爲。又如監察委員保障法第四條規定：「監察委員受公務員之餽贈，供應有據者，以失職論。」似監察委員接受餽贈或供應之行爲，即爲法定之失職行爲，足爲彈劾之事由。惟此種行爲，既爲法律明文所禁止；如有違犯，自仍爲違法行爲，不過法律另予以失職之名稱而已。更以最細微之行爲爲例，則不守辦公時間，似爲失職而非違法矣。惟「官吏應按法定時間到署辦公」爲官吏服務規程所規定。而所謂「法定時間」又必另有準據之規章。故不守辦公時間之行爲，亦仍爲違法行爲。此外，如官吏之不得驕縱貪惰，自損名譽；不得濫用職權；不得洩漏機密；不得關說請託等等；官吏服務規程均有明文規定。如有此種行爲，自即違反該法之規定而爲違法行爲也。是一般所指之失職行爲，均可包含於違法行爲之中，無另立失職名義之必要者三也。

大抵違法與失職，往往相提並用，爲吾國文字上之一種慣例。法文用語，最宜明確而忌含混。所謂失職，其解釋之紛歧如此，其運用似未免發生疑問，甚至引起絕大糾紛。本條既確立違法與失職爲得彈劾之兩種事由，故必須確立二者之界限，藉爲運用時之準繩。由上述三點分析，吾人似可將廣義的違法行爲加以劃分：凡違反憲法或狹義之法律的行爲，爲「違法行爲」；凡違反行政規章條例及其他一切廣義的法律之行爲，爲「失職行爲」。至於政策之失當行爲，則當完全除外，不在失職範圍之內。惟此種區別，亦究嫌牽強；似不如將失職二字完全刪去，而以違法行爲爲唯一之彈劾事由爲較當。

第三爲彈劾案提出之程序，分爲「提議」及「審查」之兩種手續。對於一般公務員之彈劾，應

●該規程第八條。

由監察委員一人以上之提議，五人以上之審查並決定；對於總統及五院院長副院長之彈劾，則應由十人以上之提議，全體監委半數以上之審查並決定。蓋後者地位崇高，與其他公務人員不同，故彈劾案提出之手續，不得不稍求嚴密也。所謂「一人以上」指一人亦可提議而言；所謂「全體監委」指提議當時之監委實在人數而言，而與缺額之人數無關。●監察院彈劾權之運用，雖採議會彈劾制之精神，仍仿御史彈劾制之辦法，已如前述。●故彈劾權貴能獨立行使，以一人提議為原則，數人提議為例外。至提議後之審查，則不過期其慎重，而非彈劾權之限制；故彈劾案之成立，亦不必經大多數委員之同意。全體監察委員如一無缺額，則為六十二人。●其過半數則為三十二人。以過半數委員舉行審查而決定彈劾案之成立問題，如審查會之表決亦採過半數制，則十七人即可通過總統等員之彈劾案。至於普通彈劾案，則五人審查之過半數為三人，故三人同意即可成立。此所以與議會彈劾制之難易不能同日而語也。如監察委員間有缺額，則對總統等員之彈劾案，其審查與決定人數，必尚可減少。惟於此有宜注意者，則提議之委員，不在審查委員人數之內是也。●因提議與審查人員不相併合之故，故普通彈劾案須有四人以上之同意，方可提出；總統等員之彈劾案，則須二十七人以上之同意，方可提出。惟監察委員有缺額時，則二十七人以下亦得提出也。

於此有一問題，即監察委員如多數出缺，致對總統之彈劾案，其審查人數少於提議人數時，該案究竟能否成立？或竟少至祇餘委員十人，除提議人員外別無審查人員時，該案是否亦得提出？依本條

〔五三〕
提議委員
與審查委員
不得合併

〔五三〕
監察委員
多數出缺
時之彈劾
問題

●參照五三六。

●參照四八三。

●參照五三三。

●參照現行彈劾法第五條第一項；起草原意，亦復如此，見二十三年

十月九日立法院第七十二次會議速記錄。

〔五四〕
監察委員
不足十人
時之補救

〔五五〕
彈劾案提
送之程序

〔五五六〕
彈劾案經
審查不能
通過時之
救濟

文意解釋，則所謂全體監委，既未指明爲對第九十條之決定額數而言，是即有多數出缺，亦仍無任何問題。例如現存之全體監察委員爲十五人，其二分之一以上應爲八人；除提議之十人外，得爲審查者，實祇五人。此時審查提案之五人即一致反對，亦屬無益。因全體委員已有三分之二主張提出，當不能僅憑少數人之反對而中止提出故也。又如全體監察委員祇餘十人，適足提議人數時，如共同提議一彈劾案，則全體監察委員既經完全同意，自更無另付審查之必要矣。惟此種事實，究屬不易發生；監委多數出缺，國民大會自有隨時選補之可能。又監委人數如不足十人，則依法即不能行使其對總統等員之彈劾權。此時國民大會如在閉會期間，自非召集臨時大會即行補選不可。亦國民大會臨時會必須召集原因之一也。

彈劾案經審查通過，即爲成立。已成立之彈劾案，應以監察院之名義提送之。監察院以院長爲對外之代表，故應由院長具名行之。惟院長具名行文以提出彈劾案，爲院長之行政權，而非彈劾權。彈劾案如依法定程序而成立，則院長即有必須提出之義務，不能任意擱置不提，亦不容任意變更其內容。否則，必將集彈劾權於院長之一身，與監察委員獨立行使職權之意義不符。又對於行政上違法行爲之彈劾案，因受理該案之公務員懲戒機關已移屬於監察院之故，自不必仍以監察院之名義而爲提出。

彈劾案經審查而不能通過，則該案自不成立。此時各原提議人並不表示反對，自無任何問題；如原提議人不服審查會之決定，則將如何？如以審查會之決定爲標準，似未免於彈劾權之獨立行使有

●參照一六一。 ●參照五三〇。 ●參照同上。 ●參照五〇〇。

所妨礙；如仍依原提議人之意思而爲提出，又未免喪失審查程序之意義。前監察院組織法曾採用後法，而附以原提案人之責任。即不依審查會之決定，而由原提人堅持提出之彈劾案，如懲戒機關認爲不應懲戒時，原提議人即應受相當處分。嗣以監察委員提案之當否，不能與監察委員之違法責任混爲一談；監察委員所堅持欲提之彈劾案，未必均爲捏造事實，藉爲攻訐他人之具。如此種彈劾案之提出，即附原提議人以違法之責任，自不能謂爲允當，轉足使監察委員各存戒心，於其職務之行使，多所妨礙。故現行之監察院組織法，已將該條刪去，另於彈劾法規定一折中之辦法——即遇有此種情形，則將該彈劾案另行移付其他監察委員，重爲審查，以作最後之決定。至於監察之責任問題，則另由監察委員保障法中詳定之。此法似較前法爲允當。依現制所定，每一彈劾案均有兩度審查之機會，以決定其取去。如第二次審查仍不能通過，則足見原提議缺乏充分之理由；該案即行提出，亦必遭懲戒機關之否決，殊無多大意義，故應不予提出即作打銷。此於保障監委獨立行使職權意義之中，仍寓慎重提案之旨，可謂兩全。

審查會具有決定彈劾案成立與否之大權，故審查程序實較提議程序爲重要。於此又發生一問題，即審查委員之人選是也。每一彈劾案之決定，於審查委員人選關係至爲重大。蓋人情好惡，及交誼情感，雖居監察委員，亦絕不能免。同一彈劾案之提議，在甲組審查得以通過者，未必乙組亦能發生同樣結果。如審查委員之分配，操於一人之手，則在某種情形下，必可操縱其決定之結果而左右之。此於彈劾權之公正運用，頗足發生極大之障礙。故審查委員絕不應任院長指派。前監察院組織法曾規定

〔五七〕
審查委員
之分配問
題

●十七年公布之監察院組織法第七條。

●彈劾法第六條。

●該法第四條。

〔五五〕
已提議之
彈劾案不
得撤回

〔五五九〕
中央大員
彈劾案之
受理與處
分

〔五五〕
本條之規
定與刑事
責任無關

由院長指派，現該條亦經刪去，另於彈劾法規定爲輪流充任制，似較妥適。

現行彈劾法又規定：「彈劾案提出後不得撤回。」所謂「提出」指監察委員之提議而言；所謂「不得撤回」指原提議人不得撤回而言。其規定之用意，一在使提議之慎重，二在免提議人藉爲要挾，另有非法之希圖。

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。

本條規定特定之中央大員被彈劾時之受理機關及其處分。受理機關爲國民大會，其處分則爲罷免。於此有宜注意者兩點：一爲本條規定之彈劾案，與被彈劾人之刑事責任無關；二爲本條所定彈劾案之責任，雖因違法事由而產生，惟其結果則仍爲政治責任，所謂違法責任吸收於政治責任之中者是也。茲先分論之。

彈劾案因違法行爲而發生，而違法行爲則包括犯罪行爲在內，已如前述。故本條之彈劾案，當不僅以普通行政上之違法行爲爲限。凡屬犯罪行爲，自亦得據爲糾彈之事由。惟國家對於犯罪行爲之處分則爲刑罰，而本條所定之處分則僅爲罷免；且刑罰之科處，權在法院，亦非國民大會所得代庖。故日本條之規定，與被彈劾人之刑事責任無關也。

●該法第六條第一項。●彈劾法第五條第二項。●同法第八條。●參照五四五。

〔五二〕

本條規定之欠缺

本條於受理機關，除國民大會外，不設爲例外之規定。故國民大會雖無科處刑罰之權，而各該員如有犯罪行爲，則仍須提請國民大會核議。如大會決定予以罷免，則其罪責仍由普通法院科處之。此本條當然之解釋也。惟國民大會既有決定罷免與否之全權，如大會不予罷免，是無異認被彈劾人爲未曾犯罪。國民大會爲一政權機關，其組織又甚龐大，以大會而認定某員犯罪與否之問題，似屬不甚相宜。此其一。如謂本條所定各員，如確有犯罪行爲，除總統之罪行定有限制外，均得由普通法院依法訴追。故國民大會即不予罷免，各該員自亦難逃法網。此論亦不盡然。蓋監察機關設置之目的，本在補助司法機關之不足。本條所定各員，均爲政治上之要角，而犯罪行爲則又較其他違法行爲之情形爲嚴重。誠如所論，試問監察院之設置，將以糾制一切小官乎？抑重在中央大員乎？將僅得責科行政責任乎？抑得并課比較重要之犯罪責任乎？恐必將不能自解也。此其二。今就總統犯罪之情形而論，依第五十四條之規定，總統在職犯罪，原則上非去職後不受司法機關之干與；惟犯內亂罪或外患罪時，則得即時訴究之。所謂即時訴究，依同條釋義，則必須依據於監察之彈劾，不得由法院逕自行之。否則即不足以達該條規定之目的。惟依本條規定，則總統犯內亂罪或外患罪時，仍應提請國民大會罷免。似仍須於罷免定案以後，由法院訴追之。則該條所謂除外之規定，必將全無意義矣。此其三。

由上述三點而論，本條未將各員之刑事責任與普通違法責任明文分別，似屬稍有欠缺。惟本條所定各員，均爲五院政府之首領，如有犯罪行爲，其受理機關，自亦應與一般公務員異其制度，俾資慎重。此種案件之受理機關，似當於司法院中臨時組織擴大法庭以審判之。作者以爲本條如能添列如

〔五三〕
本條應補充之文句

●參照第五十四條。

●參照四九六。

●參照二九八。

〔五六三〕
大員行政
上之違法
責任已吸
收於政治
責任中

〔五六四〕
德國總統
責任之分
析

下之一項，則必比較妥當，亦較合於一般之通例：①

『前項彈劾案，如涉及職務上之犯罪行為，除依第五十四條之規定外，應向司法院提出之；並由該院依法組織擴大法庭審判之。』

公務員行政上之違法責任，例爲懲戒處分；②而對政務官之懲戒處分，則應以免職爲限。③本條所定各員，均爲政務官之一，如有違法（除刑法）行爲，其應受之懲戒，自亦當以免職之處分爲限。惟免職處分之科處，爲懲戒機關之職權，而非國民大會之權；國民大會對於各員，則祇有罷免權或核免權，而無懲戒處分權。④罷免與免職之實質儘屬相同，其性質則究爲兩事。前者爲科處政治責任之方法，後者則爲科處行政責任之方法。⑤本條立法意旨，以各員皆爲政府領袖，其地位與一般政務官不同。且各員既均對國民大會直接負責，⑥自更無另向懲戒機關負行政責任之必要。故各員如有違法行爲，其彈劾案則逕向國民大會提出之。大會本有罷免權以糾問各員之政治責任，故亦無另予免職處分之必要。所謂行政上之違法責任爲原因，而政治責任爲結果者，卽此故也。如謂國民大會爲責科政治責任之機關，而罷免又爲科處政治責任之方法；是本條之彈劾案似指政治上之失策行爲而發，則大誤矣。蓋「依前條而成立」之彈劾案，僅對違法或失職之行爲而發；而失職之意義，則固不容誤解爲失策故也。⑦因本條之規定，似失職二字之意義，尤有嚴加限制或逕予刪除之必要。

本條規定之彈劾權，與德制總統之責任頗有出入。比列而觀，尤足互相發明。德國憲法第四十三

①參照五七二及二九三至二九五。

②參照五四五。

③參照五〇七。

④參照第三十二條。

⑤參照五四五。

⑥參照

第四十六條，第七十七條，第八十四條及三五七、五二四號釋義。

⑦參照五四七。

條第二項規定：「總統在任期間，得由議會之動議及國民投票之核定，令其退職。」是議會對於總統具有罷免請求權或試免權，即議會對於總統得以糾問其政治責任也。同法第五十九條第一項又規定：「總統首相或國務員違犯憲法或法律時，議會有向最高法院提出彈劾案之權。」是議會對於總統，又具有彈劾權，以糾問其行政上或刑事上之違法責任也。同法第四十三條第三項又規定：「總統非經議會之同意，不受刑事上之訴究。」是議會除賦有彈劾權外，更有限制法院不得逕自訴追總統刑事責任之權也。其規定總統之政治責任，違法責任，以及違法責任中之行政責任及刑事責任之課處方法，各有明確之界限如次：

政治責任——由議會動議，國民罷免；

行政責任——由議會彈劾，最高法院處分；

刑事責任——由議會彈劾，或由法院得議會之同意自行訴追，仍由最高法院科刑。

依本條及第三十二條，第五十四條之規定，則草案所定總統之責任如次：

政治責任——由國民大會自行發動而為罷免；

行政責任——由監察院提出彈劾，仍由國民大會核免之；

刑事責任——由司法院逕自訴追之，但以內亂罪或外患罪為限。

至立法，司法，考試，監察四院院長之責任，則除刑事責任不享有保障外，餘均與總統相同。關於刑事責任規定之失當及其補救，具見前述及第五十四條釋義。●惟本條政治責任與行政上違法責任

〔五六〕
政治責任
與行政上
違法責任
混和之用
意

〔五五〕
草案規定
總統責任
之分析

之所以互混和，則頗含深意。蓋監察院與議會性質不同，如有發動罷免各大員之權，以直接糾問其政治責任，則監察院必形成國民大會之外府，以高踞於他院之上。其結果足使監察院自身轉入政爭之旋渦而失却其獨立性，又足以使總統及他院長官動受監察院之掣肘而無甯日。是該院勢且為中央政治會議之續，必將併五權為一權而後已。此所以監察院決不容具有干政之大權，對各員以發動其罷免之要求也。至於違法行為之彈劾，則為監察院分內之職守。且國民大會常在閉會之中，欲其自行發動罷免，其事至難。各大員果有不法行為，以侵害國家及公眾之利益，自應由監察院隨時糾察而為彈劾，以促起國民大會之注意。本條彈劾與責任兩岐之規定，其故即在於此。

本條所列中央各大員，未將行政院院長列入。因該院長係對總統直接負責。國民大會對該院長亦無罷免權，故其違法責任仍照普通政務官辦理。至於立法監察兩院委員之除外，大抵各員地位比較院長稍差，故使另負懲戒之責任也。惟本條將「副總統」加列在內，似屬無謂之舉。蓋副總統為總統之備員，初無本身職權之可言。既無職權，自不負任何責任。至於副總統繼任總統或代行總統職權時，其所行之職權既為總統之職權而非副總統自身之職權，故其責任亦仍當為總統之責任而非副總統之責任。監察院對副總統提出彈劾，亦惟有繼任總統或代行總統職權時，方得為之。如副總統並未繼總統之任，亦未代理總統職權，則根本不發生職務上之違法問題，故絕無彈劾之可能。如謂副總統地位甚高，難免憑藉其地位而有違法之舉，或竟希圖大位，以非法之手段而予現任總統以不利。凡此均不能不預為之防，故監察院仍有糾彈之必要。此論似是而實非。蓋副總統縱有非法行

●參照第五十九條。

●參照第三十二條第二款。

●參照五〇八。

●參照第五十一條。

爲，既不因執行任何公職而發生，自仍爲私人行爲；而監察院所當糾問者，則全爲公務員職務上之違法行爲，而與私人之違法行爲無涉。故副總統之違法行爲，應全由普通法院制裁之。副總統雖得由國民大會直接予以罷免，而另有其政治責任以外之意義，但絕不能由監察院提出彈劾，再由國民大會核免之。四院副院長之彈劾亦同。

〔五六〕
國民大會
閉會期內
之彈劾方
法

〔五六〕
臨時大會
不能召集
時監察院
不得撤回
其彈劾案

本條所謂「依法召集臨時國民大會」，指第三十一條第二項之規定而言。監察院雖有提出彈劾案於國民大會之權，但無召集國民大會之權，故必須請國民代表自行召集之。如國民代表以爲無召集之必要，或不足法定召集人數，則臨時大會仍無召集之可能。此時，監察院所提之彈劾案，並非無效，不過應候大會開會再行提出耳。於此有一問題，即監察院於大會閉會期間依法提出一彈劾案，嗣以臨時大會不能召集，致遭擱置；及大會常會開會，該案是否當然提出，抑監察院得以撤回不提乎？依監察委員提議彈劾案後不得任意撤回之例，而論，則彈劾案既經審查成立，並以監察院之名義提請國民代表召開臨時大會於前，自不容更有所反悔於後。蓋違法非莫須有之行爲，而彈劾案提出亦非可率意爲之故也。至臨時大會應如何召集，以及監察院如何向各國民代表提出其請求，則應於國民大會組織法內規定之。

臨時國民大會之召集，經此次修改後，已增入總統得召集之規定，是除關於總統自身之彈劾案，當不宜請求總統召集外；對於立法、司法、考試、監察四院院長之彈劾案，如在國民大會閉會期間，自

〔五七〕
監察院請
求總統召
集臨時國
民大會問
題

●參照五四四。●參照一七一。●參照五五八號釋義及彈劾法第八條。●參照一九〇。●參照第三十一條第三

頁。

〔五七〕

普通公務員關係犯罪行為之彈劾案受理問題

〔五三〕
受理彈劾案之各國法例

不如請求總統召集為較便。本條於此未予增訂，似屬疎漏。惟總統既享有召集國民大會之權，是監察院於必要時請其召集，當亦為事理之所許。至總統是否因監察院之請求而行使其召集權，則又為另一問題。

本條僅規定若干中央大員被彈劾時之受理機關及其處分，至其餘公務員被彈劾案之受理機關及其處分，則全未規定。依第一次草案第九十九條之規定，普通公務員被彈劾時，應由公務員懲戒委員會受理，其處分則為各種懲戒。此外亦無其他規定。查公務員之違法行為，有犯罪行為與行政上違法行為之別；其所負責任，二者並不相同。前者為受刑罰之責任，後者則為受懲戒處分之責任。監察院得以彈劾之行為，並不以行政上之違法行為為限，凡犯罪行為之關係於公務員職務者，亦均得彈劾之。今公務員懲戒機關得為之處分既以懲戒處分為限，是公務員之犯罪行為，經監察院提出彈劾案後，將歸誰受理所課處其責任乎？此解釋上應有之疑問也。

各國法例，彈劾案件之受理機關，或為最高法院（如德比）或為國會之上院（如法美）或為特設之憲法法院（如奧）或彈劾法院（如芬蘭）在上院受理彈劾案者，其判決以免職或剝奪其一部分之公權為限，實與罷免權相類似。在最高法院受理彈劾案者，則德制憲法上不規定其得為之處分，比制則得併科刑罰。在特設之法院受理彈劾案者，則奧制得併科刑罰，芬蘭憲法則未規定其能否科刑。大抵各國彈劾權行使之對象，以高級之政務官如總統國務員等為限。故免職以

①參照五四五。②參照五四四。③參照二九五。④德憲第五十九條。⑤比憲第九十條。⑥奧舊憲第一四二條及

第一四三條。⑦芬憲第五十九條。

外，不適用其他懲戒處分；亦不需要特設之懲戒機關，以受理彈劾案。其由法院受理者，雖間有科刑權，亦以高級法院或特設之法院為限。至於普通下級法院，則均無受理彈劾案之權。此則議會彈劾制所不得不然；與監察院之獨立彈劾制，其彈劾之範圍甚廣者，根本不同。故其受理機關與受理後之處分，二者亦不能盡同。

(一五七)
法院直接
受理彈劾
案之必要

現制公務員違法，無論其為犯罪行為或其他違法行為，均應向懲戒機關提出彈劾。惟懲戒機關不得為科刑之決定，如有刑事嫌疑，則應由懲戒機關轉送該管法院辦理。草案規定，殆亦本此。其立法原義，大抵以犯罪之員，仍須另予懲戒；而應行懲戒之員，則未必均為犯罪。故一切彈劾案，必先移付懲戒機關核辦。此其理由，如詳加體察，實頗難成立。關於公務員犯罪行為之彈劾案，似不如逕向該管法院提出為較當。蓋犯罪之員如須另予懲戒，則於刑事訴訟確定以後，仍有另予懲戒之可能。非謂一經移送法院，即不得更予懲戒也。至應付懲戒之員，如確無犯罪嫌疑，自不必向法院提出彈劾，於懲戒程序之進行，仍屬無礙。此其一。現制同一違法行為之涉及刑事者，其懲戒程序應俟刑事確定後方可開始；其已開始者，亦應暫行停止，俟刑事確定後再行繼續。誠以懲戒處分之科免及其重輕，必以刑事判決之內容為前提故也。此種涉及刑事之行為，懲戒機關既無自行審理之權，亦無率先開始懲戒程序之便，自無必須向懲戒機關提出糾彈之理由。反不如逕送管轄法院審理，迨其判決確定，再由法院遞轉懲戒機關議處，較為直截而合理。此其二。且涉及刑事嫌疑之彈劾案，被彈劾人究竟是否

●參照公務員懲戒法第二十二條。 ●參照同法第二十六條。 ●參照同法第二十五條。 ●參照同法第二十三條及

犯罪，必須法院審理方能確定。如先送懲戒機關受理，則該機關即有決定其應否移送法院之權。此種決定，雖與罪案之確定有別；事實上則無異以懲戒機關而決定被彈劾人犯罪與否之問題。蓋被彈劾人必於移送法院後方有科刑之可能；如懲戒機關不予移送，自無異懲戒機關有權認定被彈劾人爲無罪或不應起訴也。懲戒機關，雖亦爲司法性質之機關，究無審斷罪犯之權。果爾，自未免有侵害法院職權之嫌。此其三。依草案所定辦法，彈劾案受理之結果，非懲戒卽爲罷免。至於科刑則爲另一問題，而非彈劾案直接受理之結果。非惟程序繁複，抑且足以減少作奸犯科者對於監察機關之戒懼，而消失監察機關一部分之作用。此其四。對於總統犯內亂或外患罪時之訴追，必須監察院之參加，已如前述。故監察院對法院之直接糾劾權，尤屬必要。此其五。

或謂公務員之犯罪行爲，已設有專司檢舉之檢察官，從事糾察，故不必更付監察委員以逕向法院提出彈劾案之權。否則兩者職權卽未免互相重複，轉足使雙方諉卸其責任。此論亦不盡然。蓋檢察官之職權，廣及於任何犯罪行爲，不問其是否與公務員有關；而監察委員之職權，則僅得對公務員之犯罪——與職務有關之犯罪，方得予以彈劾。且監察院之彈劾，相當於告發人之地位。至犯罪之偵查，則仍爲檢察官之職權。故二者各有權界，並不全同。此其一。且監察委員設置之目的，本在補助司法機關所未逮。檢察官對於公務員之任何犯罪行爲，雖均有糾問之權；一因檢察官究非專門治官之官，於公務員之罪行，未免有所隔膜；二因檢察官職位，非監察委員之比，於公務員罪行之舉發，又未免有所瞻循，故必須另設監察機關以爲輔。誠如所論，則監察機關根本卽可不設；卽欲設置，亦不應付

●參照二九八。 ●參照五四四。 ●參照五七六。 ●參照四九六。

與彈劾犯罪行為之權，方足免雙方職權之重複。自非設置監察機關之本旨。此其二。就現制而論，監察院雖無逕向法院提出彈劾案之權；惟彈劾案之有刑事嫌疑者，則仍應由懲戒機關轉送法院審理，已見前述。是監察院仍有間接的向法院提出彈劾案之權，毫無疑義。間接的提案既不發生職權重複與夫諉卸責任等問題，是直接的提案亦何致發生此種問題乎？蓋間接與直接之分，祇為手續上之問題，與權責之內容，並無關係故也。此其三。

由上論述，足知犯罪行為之彈劾案，有逕向法院提出之必要，而無必須由懲戒機關轉遞之理由。故彈劾案件之受理機關，應將普通法院包括在內。普通法院直接受理彈劾案，又有一種便利——即公務員違法行為所生之民事賠償責任，亦得因受理而附帶解決之。蓋將來行政訴訟處理權，頗有移屬於法院之可能故也。

〔五七〕 法院受理彈劾案可附帶解決公務員之賠償責任

〔五七〕 監察院不享有偵查權

〔五七〕 監察院與檢察官及法院之關係

普通法院受理刑事上之彈劾案，監察院將處於普通告發人之地位乎？抑處原告之地位，以代替檢察官之起訴乎？由前者言，則監察院對於公務員之罪行，無偵查權；由後者言，則監察院並得享有普通檢察官之偵查權。惟偵查權為廣義的法院（包括檢察官）職權之一，自不應由監察機關越俎代庖。故監察院向法院提出之彈劾案，仍應經過法定之偵查程序。於此更可證監察機關與檢察機關職權之各有界限，絕無重複之弊。惟檢察官偵查結果，有起訴與不起訴之全權，如檢察官不予起訴而原彈劾人表示不服時，似應予監察院以聲請再議之機會，一如普通告訴人之例，以免檢察官輕率之弊。故監察院之地位，似又不能與普通告發人之地位完全相同。至法院受理結果而判決無罪時，如監察

〔五七〕
監察委員
之特權一

〔五七〕
監察委員
之特權二

院仍不甘服，則又將如何乎？作者以爲此時應仍予監察院以申訴之權，一如普通檢察官之上訴權相同。此種申訴，似可名爲「上訴彈劾」或「再彈劾」均可。本此，是監察院非僅有告訴人之聲請再議權，抑且自處於原告之地位矣。總之，監察院對法院直接提出彈劾案，其提出之當時，僅處告發人之地位；不服處分而聲請再議時，則處於告訴人之地位；及其提出上訴彈劾，則又自處於原告之地位。所謂各隨所宜爾。凡此，似應於「彈劾法」內詳定之。

第九十四條 監察委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

本條規定監察委員關於發言自由及表決自由之特權。此種特權，與立法委員及國民代表之特權，同其用意。惟監察委員之職權，以執行彈劾爲最要；至於討論表決，除審查彈劾案件以外，則其關係殊少。故此種保障，亦不若立法委員與國民代表之重要。

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。

本條規定監察委員關於身體自由之特權，其命意亦與立法委員及國民代表之身體保障相同。監察委員職在摘發奸邪，最易遭忌。故其身體自由之保障，實較立法委員爲尤要。

●參照四〇五及一八八。 ●參照五二九及五二二。 ●參照四〇六及一八九。

第九十六條 監察委員不得兼任其他公職，或執行業務。

〔五〇〕
監察委員
兼職之限
制

〔五一〕
監察院之
組織

本條規定監察委員兼職限制，亦與立法委員從同。惟立法委員兼職之限制，在防制不當法案之產生；監察委員兼職之限制，則在避免應彈劾而不予彈劾之弊端，兩者之作用，又稍有不同耳。

第九十七條 監察委員之選舉，及監察院之組織，以法律定之。

監察委員之選舉，亦與立法委員同，應在國民大會四權行使法內規定之。至於監察院之組織，如監察院院長及監察委員加入政黨之限制，監察院院長被彈劾時之迴避辦法，質詢權運用之程序，院會之職權，及其議事方法，關於違憲問題提請司法院解釋之程序，以及院內職員之配置，行政事項之處理等事，均應以監察院組織法規定之。監察院所屬之審計機關之組織，以及監察院彈劾權運用之程序，則均應另以子法規定之，即審計委員會組織法及彈劾法是也。

- ① 參照四〇八至四一〇。
- ② 參照四一一。
- ③ 參照五二九及五三四。
- ④ 參照五四〇。
- ⑤ 參照五二八。
- ⑥ 參照三八六。
- ⑦ 參照五二三。
- ⑧ 參照八五一。

第五章 地方制度

〔五三〕
地方有兩種體例

〔五三〕
民治國之地方必須有自治權

〔五四〕
地方之分級及歷代地方制沿革

現代國家一般地方制度之體例，大率有二：一爲中央設官分治的「地方行政區域」，一爲人民設官自治的「自治團體」。地方庶政繁雜，決不能由中央政府直接予以處理，故必須分設地方政府以管理之。惟地方政府之設置，有向中央負責者，有向該地方之人民負責者，此地方行政區域與自治團體之所由分也。

我國向爲君治國而非民治國，無論中央或地方，均由君主個人設官治理，故無所謂地方自治。現代民治國家則無論有無君主，莫不認地方人民之自治權。誠以民治之基礎在人民，人民對於中央政府已實施其管制，則其對切身相關之地方政務，自尤有自決自治之必要故也。民治與君治相對待，民治尤與官治相對待。在民治國家如仍行使由上而下之官僚統治，自尤與民治之意義相背謬。

一國之地方又必含有多級，而各級地方是否均應賦與自治權，或僅認某級爲自治團體，或於自治權之大小斟酌而損益之，則國情各有不同，自應各隨所宜而定其制度。吾國之地方制，秦始皇分天下爲三十六郡，以郡統縣，郡縣均爲中央設官分治之地方。此爲中央直接統治地方之肇始，與秦代以前之封建制不同，然亦無所謂自治。漢承秦制，並建十三部刺史以統郡國。隋初罷諸郡爲州，旋又改州爲郡，置司隸刺史分部巡察，略仿漢制。唐分天下爲十道，旋改十五道，各置採訪使，略同漢代之刺史。又罷

◎參照六四六及六四七。

郡置府州以統縣。復置十道節度以備邊，謂之藩鎮，卒召分裂之禍。宋初仍分十道，旋改爲二十五路，路之下亦有府州以統各縣。元始置省，至元二十七年，分天下爲十二，於腹裏立中書省一，立行中書省十一於各地。中書省轄路、府、州、縣，四級遞相管制，但亦有不設府而以路領州、縣者，亦有以府、州直隸於省者。明改行中書省爲布政使司，自京師至十三布政使司分領天下府、州、縣。清代分內地爲十八部，謂之十八行省，分置總督、巡撫及將軍等官，以分治所屬之府、廳、州、縣。其廳與州，亦有直隸於省者。我國地方制度之因革，大率如此。歷代地方雖分多級，但均無所謂自治。

〔三五五〕
自治團體
之兩種方
式

各國地方制度亦分多級，惟各級地方中，必有爲自治團體，而非中央之行政區域者，故與我國固有之地方制度有別。自治團體又有兩種方式：一爲憲法所設定之自治團體，二爲普通法所設定之自治團體。前者其自治權規定在憲法之內，受憲法之保障，不容普通法任意更改。此種地方，因其在國家根本組織法上，得與代表整個國家之中央政府分庭抗禮之故，亦有竟認爲「國家」而非自治團體者。美國之各邦，卽仍稱爲 State，義卽國家。實則美自一七八七年聯邦憲法頒布後，各邦卽失其獨立國家的資格；惟邦之自治權，較普通單一國家之自治團體稍大並較穩固而已。德國帝國時代之邦，亦稱爲 *Staat*；一九一九年共和憲法，始改稱爲 *Land*，義卽地方。凡聯邦國之各邦或各州，均爲憲法所設定之自治團體。後者其自治權受自普通法律，普通法律與憲法不同，立法機關得隨時予以修改或變更，故並不享有任何保障。凡單一國家之地方，以及聯邦國各邦之下級地方，如享有自治權，則均爲此種普通法所設定之自治團體。今姑以前者爲甲種自治團體，後者爲乙種自治團體，就各國

〔五六六〕
各國自治
制度之比
較

〔五六七〕
我國近代
之地方制

之地方制度一比較之：

大抵聯邦國之最高級地方，必爲甲種自治團體，其下又必分爲若干級之乙種自治團體。例如德國之邦，爲甲種自治團體，邦以下卽分設「省」(Provinz)、「團」(Kreis)及「區」(Gemeinde)等三級，均爲乙種自治團體。瑞士以州(Canton)爲甲種自治團體，州以下大抵均設有「區」(Gemeinde)之一級乙種自治團體；惟 Schwyz 及 Gisons 兩州，則設有兩級之乙種自治團體。美國邦以下之乙種自治團體，其分級各邦不一，大概則爲兩級至三級。至於單一國家，則無所謂甲種自治團體，而僅有若干級之乙種自治團體。例如法國有兩級乙種自治團體，高級爲「省」(Department)，低級爲「市」(Commune)。意大利有三級乙種自治團體，高級爲「省」(District)，中級爲「市」(Comuni)，下級爲「區」(Frazioni)。惟區之自治權則甚小耳。日本乙種自治團體亦分三級：「府」或「縣」爲一級，「郡」爲一級，「市」或「町」或「村」又爲一級。

我國在清代末年，始有自治制，^①但無所謂甲種自治團體。民國八九年之頃，中央威權失墮，各省當局盛倡「聯省自治」運動，紛訂省憲，蓋欲仿聯邦制，以省爲甲種自治團體也。惟此議之發動，實別有用意，與真正之人民自治無關。^②三民主義下之地方制度，則爲「分縣自治」制，^③而省則僅爲國家之行政區域，並不享有任何自治權。^④至於市，則其地位或同於縣，或同於省，但均享有自治權。^⑤

①參照五九〇、六四〇及七〇一。
②參照五八九。
③參照六四九及六五九。
④參照五九九至六〇六。
⑤參照七〇三、七〇四。

第一節 省

〔五六〕
省區之由來及其固有之性質

吾國之省區，元始於元，已見上述。●當時所謂「行中書省」，卽中書省之地方分駐機關之意，與「行宮」、「行營」等意義相類似，嗣遂沿用「行省」爲地方區域之名稱。行省之區域，由元至清，雖有變革，其爲中央監督下級地方官所劃設之區域則一。蓋專制時代設官所以治民，而直接治民之官則爲州縣之令牧；其大焉者，則均爲治官之官。●所謂省區，實不過治官之官所管轄的區域之一，惟爲最高級之區域而已。

〔五九〕
疆吏自主與人民自治

專制時代，中央所設置之高級地方長官，雖無所謂自治，但往往以中央鞭長莫及之故，享有較大自主權。其封疆大吏之兼有軍權者，則尤必跋扈自恣，致成尾大不掉之勢。清代之督撫本非常設之官，其駐地亦無常處。咸同以後，因軍事關係，督撫遂儼然坐鎮一方宰制一切。非惟民財刑獄統受節制，卽中央有所興革亦不得不瞻望其意旨。省權之重幾與唐代藩鎮相比擬，蓋已非純粹之行政區域，而含有若干封建之色彩矣。封建式之地方制與自治式之地方制不同，前者爲疆吏之自主，故以地方官掌握地方政治大權；後者則爲人民之自治，故以人民自身參加於地方之政務。惟就其得以離中央而自爲治理之一點言，則二者又頗相似也。

〔五〇〕
省自治之淵源

光緒三十四年，各省有諮議局之設，爲以人民參知省政，並產生資政院議員之機關，各省之自治權，當以此爲嚆矢。民國成立，各省亦設省議會爲民意機關。惟武人跋扈，積習驟難改移；袁世凱欲帝制自爲，所以籠絡各省之軍人者，又無所不至。卒至省民之自治其名，而各省督軍之自主其實。民國八九年間，各省督軍且欲藉自治爲號召，以與中央相抗衡，而提倡所謂「聯省自治」運動。卒以本無誠意，

〔五九一〕
國初之省
財政

其議旋寢。

自治之省，必有獨立之財政。國初許各省就田賦附加「省稅」若干，藉供省政設施之需。惟田賦正稅雖名為國稅，實仍由各省把持。初僅劃抵一部分，繼則絕不報解；中央固無如之何，各省人民亦絕無受益。蓋稅收大部，均用之於養兵一途，以供武人擴充地盤之用故也。爾時之省財政，實無所謂省自治團體之財政，蓋僅為各省軍政府之財政，或軍事長官私人之財政而已。此與唐代藩鎮截賦自肥之情形，正復相同。

〔五九二〕
訓政時期
之省制

自革命軍統一南北以來，各省由軍政時期以轉入於訓政時期。訓政時期之各省，雖無省民自治權，徒以習慣相沿，各省仍保有若干之自主權。十七年中央劃分國地稅收，且明定田賦全部為地方稅，以充實省縣市各級地方之財源。現制省政府雖由中央直接所派設，惟各省既有省稅以及獨立之省財政，故不能謂為純粹之中央行政區域。訓政時期之省制，仍為中央統制下之疆吏自主制，而非省自治制。

〔五九三〕
現行省制
之弊

疆吏自主之省政，雖與省民自治之省政不同其權源，惟省政之內容與實質則二者實無重大差別。吾人欲明各省之應否賦有自治權，則現行省制之檢視，當足資為有力之準據也。自國府奠都南京以來，各省與中央間之關係，雖視往日為差勝；惟省權龐大之弊，似仍積重難返，不易邊革。現制之弊，舉其大者，約有下述三端：

〔五九四〕
妨礙國家
統一

一曰省權龐大足以妨礙國家之統一。現制各省均為中央設官分治之地方，宜各省政府悉聽中央之指揮，而收分治合作之效。但按其實際，則乃大謬。少數省份因歷史的特種關係，與中央貌合神離，

且仍擁兵以自衛者，姑不具論。即就直接受中央管轄各省而論，中央之政令，似亦不能暢行而無阻。例如中央令各省裁釐，而變相之釐捐則仍不能免。中央令各省禁煙，而各省之煙禍且益甚。且國省之間儼分界域；以中央派設之省政府，輒復對中央而有所抗爭，其例亦數見不鮮。中央欲架設長途電話，各省則同時就同一線路亦爲架設，於是有交通部與各省之爭。中央欲建築某地鐵路，而各省同時另築其並行線，於是又有鐵道部與各省之爭。棉麥借款尙未領得，而各省要索之文電，則已如雪片飛來。凡此具徵中央權力，實未嘗直接貫注於各省。不惟此也，年來國人競言經濟統制，非此不足以自拔於國際經濟之壓迫。中央當局，亦復計議及此。惟中央統制之計劃未成，而各省之各別統制，則已見諸事實。甲省之貨物，禁止行銷於乙省，乙省之農產，同時亦禁止輸出於他省。此疆彼界，儼同異國。以言國家之統制，其可得乎？且各省文化不齊，邊遠各省與沿海及內地各省，相差至巨。中央統籌改進，自以邊遠各省爲較切。惟開發邊境，在在需費。各省既各自爲政，中央遂不能居中調劑，挹彼以注此。坐令各省文野相距日遠而莫可誰何！

〔五九五〕
妨礙縣自治之完成

二曰省權龐大，足以妨礙下級地方之自治。縣自治之訓練，爲訓政時期最重要之工作，亦爲各省行政長官所負最重大之使命。惟訓政期間，業經屆滿；而訓政成績則逸不可見。各縣除形式上多已分編爲區鄉鎮外，四大要政，迄無成效；人民四權之訓練，更未見端緒。此其故雖不一，要以省制之不良，爲其最大之原因。國省間之關係與省縣間之關係完全不同。中央之政令固不能澈底直及於各省，而各省之政令其所以限制束縛各縣者，則無所不至。縣政府用一錢辦一事，均須請示省方，絕不能自主。嘗謂現行行政制治權之縱的分配，形同橄欖，兩頭微小之部分爲中央與各縣，其中間膨脹者則省之治權。

〔五九六〕
五權系統
之混淆

〔五九七〕
省權龐大
之總因

也。省權之膨大如此，故縣自治之完成，勢且河清之無日。蓋自治之訓導，不在形式之編制與機關之組設，其尤要者則爲自治事業之開發。而自治事業之開發，其先決問題卽爲大宗經費之支給。各省稅收，少者千餘萬，多則六七千萬，爲數不爲不多。惟各縣縣政府經費之由省庫支給者，則少者不過月六七百元，至多亦不出二千。其餘直接歸省庫負擔者，則僅少數之因糧與徵收經費而已。各種自治事業費，既不能仰給於省款，自惟有就地另行設法。惟地方稅收以田賦爲大宗，田賦之正稅固全充省稅，卽附稅亦泰半爲省方所有。其餘比較豐裕之稅收如營業稅牙稅等，亦全被支配爲省稅，非各縣所得染指。以故各縣自治經費，無不支絀萬分，至有徵及毛細以應臨時急需者。省方非不知各縣無米之難炊，惟以自身利害關係之故，雅不欲約省以全縣。致所謂自治事業，徒成爲公文上之官樣文章而已。

三曰省權龐大，足使中央五權之系統，不能直及於各省。現制中央固已試行五權分治，惟各省治權機關，則仍混淆未分，使分治精神不能貫注於各省。言立法，則各省單行規章，全由省行政機關自訂。其是否與中央法令相符，以未經逐一報核之故，中央莫可究詰。往往有立法院所訂之法，與各省所實行之法全不相干者。言司法，則省司法機關，雖受中央之直轄，惟司法經費，則仍仰給於省款。故中央改進各省司法之計劃，動受省政府之牽制而莫由實現。言考試與監察，則兩院之地方機關多未籌設。故中央對於各省公務人員之監制，亦有鞭長莫及之慨。除省政府現在不能逕自執行考試外，關於公務員之銓敘懲戒，以及省財政之審計等事，幾全由省政府一手包辦，中央不過照例令准或予備案而已。

省權所以如此龐大，其最大原因，實由於各省具有獨立之財權。因有獨立之財權，故雖無自治之名，遂得自主之實。上以抗衡中樞，下以侵凌各縣。各省預算，雖須經中央核准，事實上亦不過追認性質。

〔五九六〕
省應有自治權之主張

並無重大之意義。故現行省制不革，則地方政治絕無上軌道之可能；欲圖改革，則必須自整頓省財政始。

或以現行省制固多情弊，惟吾國版圖遼闊，各省環境互異，欲嚴格集權於中央，亦非事實所可許。且各省疆吏之自主與各省人民之自治不同。故現行省制之弊竇，要不足為反對省自治權之口實。省自治與縣自治，固不妨並行不悖也。

〔五九九〕
省不應有自治權之理由一

上述主張，細按之實難成立。總理主張以縣為自治單位，所謂單位，實指最大之單位而言而非最小之單位。縣既為自治團體之最大單位，故縣以上之省，絕不能謂為高級自治團體。否則即失自治單位之意義。且「聯省自治」之說，總理會明白反對之。總理又以實行「分縣自治」則省制之存廢成為問題；即能留存，其省長之職權，亦不過處理省內之國家行政及監督各縣之自治而已。此各省之不應具有自治權者一。

〔六〇〇〕
省不應有自治權之理由二

各省轄縣少則數十，多至百餘。一省之內其民情風習之互殊，亦不亞於隔省。例如河北之大名與平津之風俗迥殊，江蘇之江北與江南亦顯分界域。此例至夥，幾於各省無不有之。誠以設省之初，全依中央政府監察州縣之便而為劃分，非責各省政府直接處治一省之民事也。且自元至清，其省區與州縣之間，亦多未直接相啣接，更設有「路」、「府」或「州」等中間政區，藉為聯絡。今欲授廣漠之省區人民以自治之權，則宜於東者不宜於西，利於此者且有有害於彼，將何從團結而為一致之主張耶？

●參照三三九及六二一。 ●參照東方雜誌第三十一卷第八號拙著縣市自治組織問題一文及六五二號釋義。 ●參

照中國國民黨第一次全國代表大會宣言。

●參照中華民國建設之基礎一文。

●參照五八四。

〔六一〕
省不應有
自治權之
理由三

〔六二〕
省制起草
之經過
〔六三〕
兩大時弊
之改革

如謂一省之內，亦不妨就各地之所宜而異其設施；則所貴乎有省自治團體者，其意義更將何在？知集權於中央固非所宜，即集權於各省，其病亦復相同。且省政莫要於經濟上之建設，而一國之經濟建設則絕不宜互相分裂，任各省之自主。其關係數省之事業，則雖純爲地方事件，亦不宜由關係省各別爲之。例如太湖之水利，黃河之隄工，如由各關係省分離自辦，即無以隣爲壑之弊，亦極不經濟也。如謂關係數縣以上之地方事件，不能完全責望中央之舉辦，故仍有另設高級自治團體之必要。則此種自治團體，自絕不能與現有之省區同一範圍。將來如恢復道制，或將省區重行劃小後，或有其必要耳。此各省之不應享有自治權者二。

各省現無自治權，其主政人員欺上凌下之情弊已爾，如更益以正式之自治權，則其驕橫恣肆，必且更甚。其結果必致二十八省恍同二十八國；於國家之統一及縣自治之前途，必更受重大障礙無疑。且縣之區域，在吾國雖似甚小，歐洲則若干小國之面積，亦不過吾國之一縣而已。以之爲人民處辦地方事業之地域，本甚愜當。初不必更有縣以上另一自治團體之存在也。至於關係數縣之事，如不能由各縣聯合自辦，則當由代表中央之省政府或其他中央之直屬地方機關以代辦之。建國大綱且有明文規定，故亦不生問題。此各省之不宜賦予自治權者三。

草案於省制討論，頗費周章。吳稿以省爲對抗中央之地方自治體，同時並予縣以自治權。初稿則明定省爲中央直轄之行政區域。最後之定稿，亦不付省以自治權，蓋基於上述之原因也。

草案規定之省制，頗足革除現行地方制度之弊害。草案於縣市自治事項外，並未列有省之事權。

●參照六一〇 ●參照六四一 ●該大綱第十二條。

故縣市自治事權以外，均爲中央之事權；其由省政府執行者，雖可謂省政，但仍爲中央事權之一部，而不能離中央而獨立存在。草案又於經濟一章，規定國家之統制權，^①以免各省經濟上之獨立，而破壞國家之統一。由前者之規定，則各省不能侵凌於各縣；由後者之規定，則各省無各自爲政之可能。第一次草案軍事章，於削除各省軍權，亦有相當規定，惟該章嗣經刪去。

〔六〇四〕
省財政之改革

省權龐大之總因，在於各省之享有財權，前已言之。^②故此後即不應再有省財政及省稅等名目。第一次草案所定縣議會職權與省參議會職權兩條^③，即異其規定，而有革除省財政之傾向。惟省財政之改革，驟難完成，故以省爲單位之國家分預算，以及因省而徵之各省國稅，似仍不能驟廢耳。^④

〔六〇五〕
省內之五權系統

草案於各省五權行使之系統，除關於司法、考試及監察三院之各省分支機關，另讓單行法規規定外，本章於立法行政二權，則均有規定。大抵省政府應爲行政院之直轄機關，^⑤省參議會則爲立法院之輔助機關。^⑥此外省參議會則並爲行政監察兩院之耳目焉。^⑦

〔六〇六〕
省參議會之設置與省自治無關

本節規定之法意，在糾正現行省制之弊竇，已如上述。或以各省既無自治權，則即無設置法定民意機關之必要；既有省參議會之設置，即不能謂爲無自治權。此論亦不盡然。蓋中央對各省之設施，貴乎因地以制宜；如絕不許人民參加於其間，每有勞而無功，互相隔膜之弊。故民意機關之設置仍爲必要。惟此種民意機關，與自治團體之意思機關不同，其決議除依法律所委任者外，絕無直接強制省長執行之效力；省長亦不向省參議會負責。省參議會就中央之觀點言，爲中央之民意諮詢機關；就各省

① 參照第一百二十九條及第一百三十條。 ② 參照五九七。 ③ 該案第一百二十條及第一百二十二條並參照六一九及

六七〇。 ④ 參照三三七至三四〇。 ⑤ 參照六〇八。 ⑥ 參照六一六。 ⑦ 參照六二九、六三一及六三三。

之觀點言，則又爲各省之民意建議機關；蓋絕非權力機關也。明乎此，自尤足證各省之絕無任何自治權。

第九十八條 省設省政府，執行中央法令及監督地方自治。

本條規定省行政機關及其職權，所謂「執行中央法令」係指行政院之事權而言。至於其餘各院之事權，則五權既經分立，在各省自應各有其執行事權之機關，不應併由省政府統治也。且行政院之事權，亦非全由省政府執行；其已由各部會設有地方直轄機關者，則均不在省政府職權之內。例如郵電海關等事，即非省政府之職權。省政府事權之內容如何，執行何種中央法令，均應以單行法規規定之。所謂「監督地方自治」，本亦執行中央法令之一。蓋地方自治之如何監督，亦必有中央法律爲之規定故也。惟地方自治之監督爲省政府最重要之事權，故特爲提示耳。又地方自治之監督，亦有例外。如行政院直轄市之自治，自不受任何省政府之監督也。

省政府所掌爲行政院之事權，故省政府應爲行政院之直轄機關，而不屬於他院。省政府之施政，應受行政院之監督，而不受他院之監督。又行政院本身除設有會議機關以決重大事件外，其職務則由各主管部會分掌之。故行政院對各省之監督，亦不僅在院之本身，並在各主管部會。現制以各部會與各省政府爲平等機關，又以省府所屬各廳爲各部會之直屬機關。將來省府組織，依最近趨勢，似有密集縮小之可能。果爾，似省政府地位，不如改列爲各部會之次等機關，較爲妥便也。

●參照六三四。 ●參照第五十七條，第六十條及第六十一條。 ●參照六一二。 ●參照二十三年六月二十九日初稿

審查會第九次會議速記錄。

〔六八〕
省政府與
中央之關
係

〔六七〕
省行政機
關及其職
權

〔六九〕
省政府與各縣市之關係

〔六〇〕
省縣間之中間區域問題

〔六一〕
不規定省之定義之理由

〔六二〕
恢復省長制之理由

省政府既負監督地方自治之權責，故其所轄各縣市自治事項之設施統受省政府之督制；中央對各縣有所指，示亦由政府以轉行之。此外國家行政之由各縣市代行者亦由政府代表中央直接指揮之。惟省政府對各縣市監督權及指揮權之內容如何，則應以單行法規定之。

於此有一問題，即省政府與各縣市之間，應否另設中間之聯絡機關是也。歷代中央對各縣之監督，往往不祇省之一級。民國初年，亦嘗留道制。自道制廢除，近又有行政督察專員之設，其用意亦與原來之府道制相近似。是知兩級監督制在事實上，頗有不容省併之勢矣。此其故一因吾國各省轄境寬廣，交通阻塞；欲以一省府而統治數十百縣，其為力甚費而收效則甚微薄。二因一省之內情俗互殊者甚多，欲齊一其政令，每有扞格不通之弊。故也。數年來時有縮小省區及恢復道制等議，其故亦即在此。將來改革趨勢，似二者必居其一也。

本條原稿曾定省為「國家行政區域」。嗣以省政府既為奉行中央法令之機關，則省當無自治性質；且縣市自治團體同時亦兼為國家行政區域。其規定轉致疑義，故卒予刪除。

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。

本條規定省政府組織之原則及省長之產生方法與責任。自國府奠都南京，省府組織亦採委員制，設主席一人，委員若干人。省府分設民政、財政、建設、教育等廳，其廳長由委員中兼任之。此制實行以

參照第一百零九條及第一百十四條。參照五八四。內地各省最小如福建有五萬三千餘方里，最大如四川則

有十四萬四千方英里。參照六〇〇。初稿修正案第一百一十八條。

〔六一三〕
省長之產生

〔六一四〕
省長之責任

來，流弊頗多。其最大者則爲責任不專，事權散漫。故行政效率，遂以低減。且各廳雖爲省府直屬機關，惟以廳長同爲省府委員之一，並得單獨對外行文之故，其權力往往非省府所能制。廳與廳間及府與廳間之糾紛，絕不能免，有時竟至無法解決。在此種多頭制度之下，無論中央監制各省，或各縣奉行省令，均有散漫雜亂之弊。最近剿匪區內各省，試行省府合署辦公，以集中其事權，頗著成效。草案恢復省長制，自屬允當；即將來省府屬廳或屬處，似亦以不直接對外爲較妥。惟省財政機關，則似應於省府外別爲財政部之直屬機關，較爲妥便。

省政府爲奉行中央法令之機關，故省長應向中央政府負責，由中央政府直接任免。省政府之事權，又爲行政院之事權，故省長之任免權，似應由行政院主持之。將來省政府之地位，應視各部爲較次，故省長之人選，似應由內政部部长提經行政院會議通過，呈請總統任命之。

省長之政治責任，向行政院擔負之；故行政院對各省省長，應有免職權。惟省長僅爲執行中央法令之機關，其施政應受行政院及其主管部會之直接指揮；其得以自由決策之範圍則甚小。故省長之性質，與中央各部會長官之爲政務官者不同。彼雖略具政務官之意味，究以事務官之成分居多。所謂政治責任，因亦甚小；故其在職，仍有法定之任期，其免職，亦應受法律上相當之保障也。至於省長之違法責任，除與一般事務官相同，受監察院之監制外，並受省參議會之監制。省長之違法行爲，如不爲監察機關所發覺，則該會即有告知監察院，請其提出彈劾之權。對於省長之懲戒，因省長非純粹政

●參照三三九。 ●參照六〇七。 ●參照六〇八。 ●參照五三七及五〇八。

●參照六一九及六三一。

務官之故，故除免職外，仍適用其他懲戒處分。

(六五) 省長之任期及連任

省長之任期雖定為三年，惟任內如確有合法之免職事由時，則自可於任滿前予以撤換。反之，省長雖已任滿，而其在職如確能奉公守法并為一省謀福利時，則亦可無限制予以連任，以收駕輕就熟之效。至任滿之省長，其受任是否出於本任總統之任命，則可以不問。

第一百條 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。

(六六) 省參議會之性質及其組織之原則

本條規定省參議會組織之原則。省參議會為中央之諮詢機關，其主要作用在輔助立法院對於各該省立法事項之擬訂，故亦可謂為立法院之輔助機關，而非代表省民之權力機關，前已言之。此種諮詢機關或輔助機關之省參議會，其參議員自不必由人民直接選舉，一如各縣市議員之例，以期便捷。本條所謂「每縣市一人」，指省府管轄範圍以內之縣市而言。將來如仍設行政院直轄之市，則不在本條縣市之列。又縣市議員之任期均為三年，故省參議員之任期亦定為三年，俾每屆省參議會之參議員，均能反映各該選舉機關之意。

(六七) 省參議員之人選

省參議員之選舉，由縣市議會行之。其候選人除應有法定候選資格外，是否以各該選舉機關之議員為限，本條未予明定。就理論言，省參議員之作用，為代表一省之民意，以供中央之諮詢或參考。如

① 參照五〇七至五一一。

② 參照六三四。

③ 參照六〇六。

④ 參照第一百零六條及第一百十二條。

⑤ 參照七〇九。

⑥ 參照第一百零六條及七〇六號釋義。

〔六八〕
省參議員
之罷免

〔六九〕
省參議會
職權

〔六〇〕
省參議會
職權與各
院之關係

具有此種才能，自不必以各該縣市之議員爲限。此應於單行法中規定之。

各縣市議會對於省參議員有選舉權，同時亦當有罷免權。如原選人員不稱其職時，縣市議會得逕自罷免改選之。改選之參議員，以補足原任期爲限。縣市議會對省參議員之罷免，不得以違反各該縣市之利益爲罷免之理由。此與縣市人民罷免國民代表時之限制同其意義也。●凡此亦應以單行法規定之。

第一次草案於省參議會職權另有專條規定，●嗣遵中央原則予以刪除，意在讓普通法詳爲補充，非謂原定條文有所不當也。●惟省參議會職權足以表示該會之性徵，間接又與省之性質相關聯，●故仍有釋明之必要。該條規定省參議會職權共爲七款如左：

- 一 議決省政府提出於中央之預算案，
- 二 向立法院提請關於省之立法事項，
- 三 議決依法律委任之單行規章事項，
- 四 向行政院提請關於省政興革事項，
- 五 向監察院提請關於省政府公務員彈劾事項，
- 六 議決省長交議事項，
- 七 向省長建議事項。

該條規定省參議會之職權，其第二、第三兩款，純粹關係於立法院。第一款則經由行政院以達於

●參照一六〇。●該案第一百十二條。●參照中常會五項原則第三項。●參照六〇六。

立法院。第四款及第七款如涉及立法事項，亦應由立法院解決。故省參議會職權，以涉及立法院者為最多。此外第五款關係於監察院，第四款一部分關係於行政院，第六款則直接關係於省政府，間接關係於行政院。第七款如不涉及立法事項，則亦與第六款同。茲逐款分述之：

第一款為預算建議權。各省已無自治權，自無所謂獨立之省財政，亦即不成其為獨立之收支單位。惟省財政之整理，何者應劃為國稅，何者應改為縣稅或市稅，何者則由縣市征收而提供其一部分於中央，此種提供之比例如何分配；以及何者應為中央經費，何者應為縣市經費，何者應由雙方分扣，則均須就各省情況，詳密計劃，方能各適其宜。此種改革，自非旦夕間所能完成。在省財政未曾改革完成以前，其過渡辦法則一面保留各省之財政計算單位，一面由財政部就各省直接分設機關以整理之。此時之「省稅」應改稱為國家之「分省專稅」；「省經費」應改稱為國家之「分省經費」；而「省預算」亦改為國家總預算之「分省總預算」；即國家預算之「某省分預算」。本款僅曰「預算」，不曰「省預算」者，即此故也。又言「提出於中央之預算」者，則因省參議會之決議為一種建議，仍須提經行政院轉送立法院為最終之決議。並無執行的效力故也。

在省財政整理完成以後，則因省而立之財政計算單位自不存在。此時似可不適用本款之規定。惟各縣市每年對中央之負擔如何分配，以及中央對各縣市事業費之補助如何支給，似仍應於總預算中妥為規定。此種規定，如全由中央財政機關自為擬議，則又有上下隔膜不中肯綮之弊。省參議會

〔六二〕
分省總預
算之建議

〔六三〕
局部分預
算之建議

●參照六三〇。●參照三三七。●參照三三九。●參照二十三年六月二十九日初稿審查會第九次會議速記錄。

⑤參照三四一及三六一。

〔六三〕
省參議會
不掌決算
權之理由

爲一省之民意諮詢機關，如令參加於此種規定之議訂，以爲中央之參考，自屬愜當。又省政府及省參議會本身之經費，亦當由各省自行擬呈，一併由中央支給。故此時各省省參議會仍應有議決預算權。惟此種預算，已非「分省總預算」，不過爲中央編造總預算便利起見，由該會提供其局部之材料而已。此種預算之編製，在收入方面，爲各縣市對中央各種協款之細目；在支出方面，爲中央對各縣市各種事業補助費之細目，及兩機關之經費。①自與前此以省爲單位之「分省總預算」不同。本款僅定提出於中央之「預算案」，殆可包括「分省總預算」及各種分預算而言。爲一種富有伸縮性之規定。於過渡時代固可適用，卽將來亦仍可適用也。②

本款討論時，有懷疑於省參議會既具預算議決權，何故無決算核議權者。③惟決算與預算不同，決算之審查爲審計部之職權，其承認則爲監察院本身之職權。所謂審查與承認，其目的則在確定財政機關之適法或違法，並追問或解除其責任而已。初無關於財政上之決策問題也。④各省之財政收支，在省財政整理完成以後，固絕無總決算之可言。卽在未整理完成以前，分省總預算既爲國家預算之一部，其決算自亦應同受監察院之管制；不應由省參議會代爲課責，尤不應另設別於中央之審計機關以司其審核也。

●參照三四〇及三四一。⑤此爲理論上當然之解釋，惟草案討論時於此並未議及，且依第一次草案第一百五十七條規定，立法原意或竟認分省總預算爲永久之辦法亦未可知。但此舉似與改革省制之原意不合，且多流弊。今省參議會職權條及原第一百五十七條關於預算之規定，均經刪除，是將來立法上尤多自由酌改之餘地也。⑥參照二十三年

六月二十九日初稿審查會第九次會議速記錄。

⑦參照五一八及五二二。

〔六四〕

立法建議
權之性質
及其作用

第二款爲立法建議權。各省非自治團體，故絕無單獨之立法權。惟各省環境互殊，如由立法院規定劃一之法律，以行施於各省，則勢必扞格而難行。故中央仍有於統一之法律外，另定省之單行法律，以各適所宜之必要。此種單行法律之擬訂，雖屬立法院之職權；惟各省之情況及其變遷，必非立法院所能周知而深悉。省參議會之立法建議權，卽所以彌補此種缺陷；此亦該會所以設置之重要目的之一也。省參議會非省之立法機關，故其議決之法案不能直接發生執行之效力；祇得向立法院提請，作爲一種提議。立法院接受此種提議，其是否採納，或予修改，則該院有完全之自由，不受原提案之拘束。●不特此也，各院向立法院提出議案，●如立法院不予採納，或予修改而原提案之院不同意時，總統得提交立法院復議，或提請國民大會複決，或因各關係院之陳請而提交復議，或提請複決。●各省省參議會提議之法案，則不過供獻其意見而已，並不享有提請復議權，亦不能請求總統提交復議或複決。●此所以該會祇爲建議機關而非治權機關也。

惟省參議會自身雖無提請立法院復議或請求總統提交復議或提請複決之權，該會如認立法院對於各該省立法事項之決議有所未便或不妥時，則得據第四款之職權，另向行政院而爲建議。如行政院採納其意見，則仍得以行政院之名義向立法院提議之。兩院意見不合，總統仍可運用其提交復議與提請複決權。此卽省參議會與立法院間意見相左時之救濟方法也。此種救濟，須藉行政院之同情而成立，其作用爲間接的而非直接的。如行政院對省參議會之建議亦不予採納，則其對立法院之抗爭，仍屬無效。此外亦無他法足以貫徹其主張。

〔六五〕

立法建議
失敗之救
濟

●參照三六一。 ●參照第六十九條。 ●參照三九二、三九三及三九六。 ●參照三六一。

〔六六〕
規章之一
般體性

〔六七〕
省單行規
章之性質

第三款爲單行規章制定權。規章爲補充法律之物，其效力雖次於法律，其實質則與法律相同，均有一般之拘束力，即所謂廣義的法律者^①是也。規章通例又有兩類；有基於法律之委任，或補充法律所未備，由行政機關以命令頒行者^②；有由地方立法機關因補充中央法律而自行議訂，以施行於各該地方區域者^③。前者之效力，得廣及於全國；後者之效力，則祇及於地方。但二者均爲補充法律之物，故均不能與法律相牴觸^④。

省非自治團體，省參議會亦非省之立法機關，故不應享有地方法規之議定權。惟各省行政條款，至爲繁賾，如全由立法院以法律規定，亦殊無此種必要，或且竟不可能。故省單行規章之補充，事實上絕不可免。此種規章之制定，其最簡單之辦法，自莫若由省行政機關及其他各院之直轄機關自行制定爲較便。惟各省之中央五權系統宜各有界限^⑤，省參議會之設，其主要作用，即以輔助立法院所未逮。故省單行規章之制定，其關係重大者，自應委令該會議決之^⑥。此所以有本款之規定也。省參議會所議定之單行規章，雖因適用於省地方之故而可名爲「省規章」，惟與縣市之議會所議定之縣市規章性質仍屬不同^⑦。省規章之議定，祇得根據於中央法律所委任，即中央法律明定應由省參議會議定者，方得爲之。故此種規章，與省行政機關因法律之委任而訂定之規章相同；雖僅適用於一省，但仍非正軌之地方規章，不過中央法規之一部，或中央法律之延長而已。縣市規章之議定，則在自治事

①參照五四三。②參照二二〇。③參照六七〇轉據第一次草案第一百二十條第五款。④參照第一百四十一條第

二項及第一百零七條。⑤參照五九六及六〇五。⑥省政府外各院直轄機關之規章殆多由各院自定，故此種規章

事實上僅指應由省政府所執行者而言。⑦參照六七八及第一百十一條。

權範圍內皆得爲之，初不必因中央法律之委任，縣市議會方得議定也。草案於縣市規章，則規定其不得與中央法律相牴觸；於省規章則並未規定其不得與中央法律相牴觸。尤足證省規章之性質，與正軌之地方規章有所不同，蓋基於法律委任而制定之物，其不能牴觸法律，自屬當然之事故也。又省規章當須省政府執行，而省政府則祇爲執行中央法令之機關。是又足證省規章應包括在中央法規之內，而認爲中央法律之延長也。

省規章爲中央法律之延長。故縣市單行規章不容與省規章相牴觸；蓋牴觸省規章，無異牴觸中央法律故也。惟於此有一問題，卽省行政機關或其他各院之省分支機關之命令，其牴觸省規章時，是否有效是也，命令不得牴觸法律。依推論是縣市政府之命令當亦不得牴觸縣市單行規章。惟省規章究非法律，其性質又與縣市單行規章有別，已如前述。如認爲無效，則省令與省規章二者其根據均爲中央法律，初無軒輊之可分，自不應強使規章高於省令。且省政府之命令，如經行政院核准，則無異爲行政院之命令。以院令而使服從省單行規章，似尤乖乎常情。如認爲有效，則牴觸既見，二者自難並存，否則將何所適從乎？本問題之內容，如爲適法與否之問題，則二者誰爲適法誰爲違法，自當由司法院解決之。如二者於中央法律均無不合，則其取捨似當以立法程序解決之。

第四款及第七款爲行政建議權。第四款所謂「省政」與第一次草案第一百二十條第六款所規定之「縣政」其性質不同。縣政指縣自治事權範圍內之行政而言，省非自治團體，故無所謂省

①參照第一百零七條及第一百二十五條。②參照第九十八條。③參照第一百零七條。④參照第一百四十一條。

⑤參照六七九。⑥參照第七十九條。⑦參照六八〇。

〔六元〕
行政建議
權之性質

〔六元〕
省令與省
規章之牴
觸問題

自治事權內之省政。所謂省政，實不過行施於各該省內之中央政務而已。行政院爲省政府之主管機關，故關於省政之興革，省參議會除得向省長建議外，並得逕向行政院而爲建議。至建議之採取與否，則非該會所能問。

行政與立法相關聯，若干重大行政事項應依法經立法院之議決者，自非行政機關所得逕自決定執行。例如增加人民負擔之事項，即不得以行政命令行之。省參議會關於省政之建議，如涉及立法事權，則省長固不能自決，即行政院亦應提請立法院核定方可施行。惟此種建議，省長是否據以轉呈中央，以及行政院是否據以向立法院提出，則爲省長及行政院之職權，非省參議會所得強制。省參議會此種建議權，其效力間接的涉及於立法院，故亦可謂爲立法之間接建議權。立法之間接建議，其程序雖視第二款之直接建議爲繁複，其效用，則有時較直接建議爲強大。蓋行政院如贊同其建議，即據以向立法院提出議案，則有提交復議權爲後盾，足以與立法院相抗衡故也。

第五款爲彈劾建議權。省政府爲執行中央法令之行政院直轄機關，省長以次各公務員，自應視爲中央公務員之一部，而與地方自治團體之公務員不同。省政府公務員如有違法行爲，無論其爲違反中央法律，或爲違反中央法律所延長之省規章，自應同受監察院彈劾權之制裁。惟監察院對於省公務員之違法行爲，縱可就地設置分機關以行使其彈劾權，或亦不易完全發見，故仍有另予省參議會以彈劾建議權，藉資補充之必要。省參議會之彈劾建議權，亦與他種建議權相同不發生執

①參照六〇八。②參照第六十四條。③參照第一百二十九條。④參照第六十九條，第七十條及第六二五號釋義。

⑤參照六〇八。⑥參照六二七。⑦參照五四三。

〔六三〕
彈劾建議
權與省長
之政治責
任

〔六三〕
省長交議
事項之內
容及其議
決權之性
質

〔六四〕
省參議會
職權之分
類

行的效力。其建議採取與否，一任監察院之自由，非該會所得強制。監察如予採納而依法提出彈劾案，則其建議發生間接的彈劾之效力；否則即不發生彈劾問題。

省參議會之彈劾建議權，與省長之政治責任無關。彈劾為課處違法責任之方法；其結果為懲戒或科刑，應由懲戒機關及法院掌管之。●省長之政治責任則向行政院負擔之；其課責之方法則為直接免職，●不必經過彈劾之程序。故二者不容混為一談。省參議會非權力機關，省長祇向中央負責不向該會負責，此所以該會除彈劾建議權外，並無免職之建議權也。

第六款為省長交議事項之議決權。省長負一省中央法令推行之全責，●為推行順利起見，則若干重大事件，除呈請中央解決外，自不得不尊重各縣市人民之意見。省參議會為各縣市議會之代表，足以表示各縣市人民之意見。故又有本款之規定焉。不特此也，省參議會依該條第四款規定，雖有向行政院建議之權，而行政院並無直接就省參議會而為諮詢之權。該院如欲有所徵詢，自得飭由省長依本款之規定而為之。故依本款之規定，省參議會直接固為省長之諮詢機關，間接亦為行政院之諮詢機關。省參議會此種決議，亦不發生直接執行之效力，其採取與否，仍視省長及行政院之意旨而定。本條規定各款職權，得大別為三類：一為第三款之單行規章制定權，其決議具有執行之效力；但其效力則並不高於普通之省令。二為自動的各種建議權，即第二、第四、第五及第七各款是也。三為被動的建議權，或接受諮詢而予以核議之權，即第一及第六款是也。凡屬建議，其決議則均不發生直接的執行之效力。本此，是省參議會除輔助立法院以議定若干單行規章外，殊無任何權力之可言。故該

●參照五四五及五三七。 ●參照六一四。 ●參照第九十八條。

會之性質，實不過中央之民意諮詢機關，或各省之民意建議機關而已。

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。

省政府之組織，如省政府對中央各部會之關係，^①省政府與屬廳間之關係，^②省長任命之方法及其在任之保障，^③省政府監督地方自治權之範圍等，^④均應於省政府組織法內規定之。省參議會之組織，如常會開會次數及日期，臨時會召集之方法，^⑤以及開議額數與決議額數之法定比例，議事之程序等事，均應於省參議會組織法內規定之。至省參議會職權，本草案既予刪除，^⑥自亦應於省參議會組織法內規定之。省參議員之選舉與罷免，如參議員候選人是否以現任之縣議員爲限，其罷免應否予以限制，^⑦以及選舉與罷免之詳細程序如何，又均應另以單行法解決之。

第一百零二條 未經設省之區域，其政治制度，以法律定之。

本條所謂未經設省之區域，蓋指蒙古及西藏地方而言。兩地社會，經濟，文化等，均與內地各省不同，在未經開發並劃設省治以前，自不適用一般之省制。蒙古地方之「盟」，「部」及「旗」之組織，現有蒙古盟部旗組織法之頒行。西藏之地方制，則尙無規定。

〔六五〕

省政府及省參議會之組織

〔六六〕

省參議員之選舉與罷免程序

〔六七〕

蒙藏之地方制度

①參照六〇八。

②參照六一二。

③參照六一三及六一四。

④參照六〇九。

⑤參照第一次草案第一百十一條。

⑥

參照六一九。

⑦參照六一七及六一八。

〔六三〕
劃入省區
之蒙古地
方制

蒙古盟旗現劃入省區之範圍者頗多。例如哲里木盟劃入遼寧及黑龍江兩省，昭烏達盟及卓索圖盟劃入熱河省，錫林郭勒盟及察哈爾部劃入察哈爾省，烏蘭察布盟及伊克昭盟劃入綏遠省。此等劃入省區之蒙古地方，依現行蒙古盟部旗組織法之規定，其政治制度亦不適用一般之地方制，而由盟旗設官署以自理之。●省縣政府遇有關涉盟旗事件，並應與盟旗官署妥商辦理。●各盟旗遇有關涉於省縣事件，亦應商同省縣政府辦理之。●此為已設省區之地方制中之一種例外。

第二節 縣

〔六三〕
古代之縣
制

我國各種地方制度中，以縣制發生最早，其存在亦最久。秦始皇廢封建而為郡縣，縣制遂以確立。●此後縣之區域雖有變更，縣之數量雖有增減，惟縣為下級地方行政區域，則歷數千年未常或變。古代人民雖無所謂自治，惟縣官則為親民之官，亦即專辦民事之官。故縣之區域，亦可謂為「民政區域」。至縣以上之地方官，雖亦劃地以為治，但其作用則重在監督縣治，未必自行措辦民事也。或謂古代之官制，惟縣令為治事之官，其他地方官則為治官之官。此論雖不無例外，大體則近是。故縣以上之地方區域，如「郡」，「道」，「路」，「府」，「州」，「廳」即非純正之民政區域。大抵縣之面積，縱橫不出百里，故縣令又有「百里侯」之稱。人民由各鄉以赴縣治，其為程至多當不出一日。故就縣區之面積而論，實最宜於處辦各種地方庶政。此所以縣區之獨為民政區域，又歷數千年而不變也。

專制時代，有君治官治，而無所謂自治與民治。故各級地方雖有民政區域與非民政區域之分，其

〔六四〕
我國地方
自治之淵
源

●該法第二條，第十條及第十七條。●同法第八條。●同法第六條及第八條。●參照五八四。

〔六四一〕
縣爲最慳
當之自治
單位

〔六四二〕
國人無自
治觀念之
原因

無自治權則一。我國之有地方自治，實始於光緒三十四年之城鎮鄉地方自治章程。民國成立，中央未暇顧及，各省仍多沿用舊章辦理。嗣袁世凱亟圖稱帝，三年二月遂下令停辦自治。此後因國家多故，除各省間有自定自治制度者外，即無統一之地方自治制。民國十年曾有市自治制之頒行，惟依法該實行者亦祇青島一市而已。至以縣爲自治單位，則首叛於總理。其見於正式之文書者，則爲民國十三年國民黨政綱及同年之國民政府建國大綱。國府奠都南京後，即以完成自治爲訓政重要工作之一。關於地方自治之訓練與實施，曾頒定縣組織法、市組織法、區自治施行法及鄉鎮自治施行法等法規。

我國地方制現分省縣兩級。至於市，則或同於省，或仿諸縣。將來省縣之間，是否設置中間階級，則待普通法之規定。●草案仍本現制，而爲兩級之地方制。惟地方自治權則僅予縣而不予省。●所謂縣爲自治單位，蓋即否認省爲自治團體之意。●現在全國爲縣凡一千九百四十，●其區域大抵仍沿舊制。昔日以縣爲民政區域，今日則爲自治區域。其官治與自治之方式雖有不同，而其爲辦理地方庶政最宜之區劃則一。故以縣爲自治單位，實最愜當。

我國政治史與歐美各國之政治史有一顯著之異點，即自治制度之有無是也。西洋近代之地方自治制，雖隨立憲運動以俱來，唯地方自治之事實，則遠源於古代。且希臘羅馬時代所謂城市，非惟城市事務全由市民自理；城市之上，亦絕無他種權力足以相加，故又有「城市國家」之稱。蓋各城市均得對外宣戰媾和，均得自由制定法律，與獨立之民主國無稍異也。城市國家之人民，除奴隸外，對於政

●參照六一〇。 ●參照六〇三。 ●參照六五二。 ●參照一五二轉據二十四年申報年鑑所載統計。

治絕對平等；各人均可直接參加於政務之決定，並有同等之服官權。此種政治生活，遂爲近世民主立憲及地方自治之濫觴。我國地方政治在秦以前爲封建制，秦以後爲郡縣制。郡縣制固爲極端之官治，卽封建制亦不過小型之君主政治而已。求所謂小範圍之地方自治或人民之集團生活，蓋絕無其例。故國人對於地方自治之觀念，每不甚明瞭。

〔六四三〕
團體生活
與國家生活

社會關係隨時代之進化而日趨複雜，社會組織亦日趨繁密。向之從事於工商企業者，往往以個人之資財及精力而爲之，今則有大規模之公司組織。向之政治活動，全由中央政府所操持者，今則不得不分其權於地方團體或產業團體。故現代之人類生活，實同時含有三個方面：一爲個人之家庭生活，次爲團體生活，三爲國家生活。除家庭生活爲一種自然的組織外，現代國家，其人民所以必須另有團體生活者，則因現代國家已由個人主義之警察國家，進化而爲社會主義或爸爸主義之國家；其職務由消極的保境安民，進化而爲積極的增進人民福利。國家的職責日廣，遂非中央政府自身或設官分治所得勝任。此其一。一地方有一地方之特色，一產業有一產業之所宜。中央旣不能周知而博聞，其處理自難免失當。此其二。以一團體之分子，自行處理其團體內之事務，必可發揮其羣德，間接卽足以鞏固民治主義之基礎。此其三。故團體生活與國家生活二者，頗有互相爲用之妙。古代國家由各個人民組織之，政府與人民之間僅存一種關係。現代國家之組織則含有兩重意義，卽合各個人民以成國，同時亦合各種團體以成國。此種組織下，則發生三種關係：一爲政府與人民間之原始的關係，二爲人民與團體間之關係，三爲政府與團體間之關係。此現代國家之所以不能與古代國家相提並論也。

團體生活雖爲現代國家必備之要素，惟團體組織棲息於國家組織之中，非立於國家組織之外；

團體生活不能抵牾
國家生活

〔六五〕

地方自治團體之意義

國家利益大於團體利益，故團體生活不容與國家生活相牴牾。否則團體必將脫離於國家，而自成其為獨立之國家矣。事之不容兩全者，自惟有舍團體而全國家。例如國家因建築要塞而徵收某縣多量土地，雖與該縣之團體生活有所不利，惟為國家生活之故，該縣人民自祇得忍痛犧牲之。

團體生活之方面甚多，有為文化上之組織者，如各種學會研究會等。有為經濟上之組織者，如商業公司工業公司等。其以一定的土地為基礎，直接為國家政治活動之一部而為政治的組織者則為地方自治團體。地方團體依國家之行政區域而存在，凡該區域內之人民，不問其是否願意必須加入為自治活動之一員。其他各種團體則均由人民自由組織之，其組織之分子與地域並無絕對關係而出於各人之自願，故與地方團體不同。縣為國家行政區域之一，以縣為單位而組織之團體生活，即地方自治團體。欲明地方自治團體之意義，當先知自治之意義。

〔六六〕

自治與民治

自治有廣狹二義：廣義之自治，指人民自己參加於各種政治活動而言，此與民治二字並無分別。狹義之自治，則僅指人民參加於地方政治之活動而言，而與國家政治之活動無涉。英國人之自治觀念，即與民治觀念未嘗分別，以為一切由人民自行之政治活動即為自治。故代議制即為立法的自治，陪審制即為司法的自治。歐洲大陸各國之自治觀念則專指地方團體之自治行政而言。實則地方自治即小範圍之民治，而民治亦不過一國之自治而已。地方自治為全國民治之基礎，故現代國家無不許地方團體以自治權。

〔六七〕

自治與官治

民治之反對方面為君治或貴族政治，自治之反對方面則為官治。絕對之君治國即專制國，自無地方自治之可言，正常之民治國亦不容地方絕對之官治。故民治國大抵與自治不可分離，君治國則

大抵與官治互爲因果。惟以實例論，則君治國之容許地方自治，以及民治國之地方反無多大自治權者，亦不乏其例。歐洲大陸中世紀之自由市即存在於王國或侯國之中；現代法國之地方其自治權則至狹，動受中央之節制也。●君治與民治之區分指整個國家政治活動之方式而言，官治與自治之區分指地方政治活動之方式而言。君治國涵有民治成分者頗多，地方自治亦不能絕對免避官治之成分。故其區分不過就大體上而言耳。君治制在民主國絕不存在，故無庸討論。茲就官治與自治之利弊而言之。大抵官治之利，即在紀律嚴明，系統整齊，與夫官吏之職業化專門化，得因官吏之經驗而少責事。惟其弊則一足以造成官僚之特殊階級，以與民衆相分離。二足使國家行政徒重形式而忽其實質。三足使一切政務層層准駁行動滯滯，因以減低行政之效率。故極端之官治，必弊多於利，爲民治國之地方所不宜。

我國地方向無自治權。●過去之縣政，實爲極端之官治。法人每以該國中央集權太甚，對下一系之官治頗多怨言。以言我國之縣政，則其弊尤甚。現制縣政府辦一事用一錢均須呈請省方核准，或更須轉呈中央核准。非惟行動遲緩足使一事歷數年而未決。且省府轄縣以數十或至百數，省行政長官則常有更調，故各縣情況絕非省方長官所能周知；至於中央對於各縣，其隔膜之程度，自尤不可思議。以不明實情之長官而掌各縣政務之准駁權，其所根據者何在乎？就機關之實際情況而論，則每一公文之實際准駁權殆均在辦稿之科員而不在長官。照例到文先分發各主管司科，由主管司科長官再發交科員擬辦。其有舊卷可查者，則循案擬辦，否則即由科員之意思自定之。科員擬就文稿，照例送

〔六四九〕

縣自治之
重要

由直接之主管長官遞呈至上級長官逐步核閱。長官自身對於全案既乏明確之觀念，自惟有照樣簽署而已。識者謂此種政治爲「科員政治」，洵不誣也。以科員而掌握監督縣政之實權，則上級官廳龐大之組織根本卽失其存在之意義。近又有行政專員之增設，自亦非根本救濟之方法。

自治足以濟官治之窮，而立民治之基。故縣自治之意義，實至重大。總理以民治建設之方略有四，卽「分縣自治」、「全民政治」、「五權分立」及「國民大會」是也。四者雖同爲實行民治必由之道，而其實行則莫先於分縣自治。「若無分縣自治，則人民無所憑藉，所謂全民政治必無由實現。無全民政治則雖有五權分立，國民大會，亦未由舉主權在民之實故也。」且「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，非官僚所得而竊，非軍閥所得而奪。」^①是足知縣自治之重要矣。

〔六五〇〕

地方自治
團體之要
素

地方自治團體與其他公共團體相同，有獨立之人格，爲權利義務之主體，所謂「法人」者是也。通例地方自治團體之要素有四：第一必須有自身之目的與自營之事業；第二必須由團體自出經費，以支持其自治事業，故必須有獨立之財政；第三必須由團體自己決定其意思，故必有表示公意或代表公意之機關；第四必須由團體自身執行其意思，故必有執行意思之機關，其機關並須由團體自行產生。草案規定縣有各種自治事業，^②有獨立之財政，^③有縣民大會以表示一縣之公意，^④縣議會以

① 均見中華民國建設之基礎一文。 ② 參照第一百零四條。 ③ 參照第一次草案第一百二十條第二款至第四款；本案

雖予刪去，惟辦理自治事業必須經費，故縣財政當然獨立存在也。 ④ 參照第一百零六條及第一百零八條。

代表一縣之公意，^①又有縣政府置民選縣長，以執行人民之公意而處辦各種自治事業。^②故縣自治團體之組織，與一般地方自治團體之組織，頗相吻合也。

以自治團體之四要素，而比較草案所定之縣制與省制，則尤足與前節所論互相發明。第一省雖有省政，^③但為執行中央法律而生之省政而非省自治事業。^④第二，省雖有預算，^⑤但為國家總預算之一部，並無獨立之省財政。^⑥第三省雖設有省參議會，^⑦但非有權之公意機關，而為公意之建議機關，或備中央諮詢之機關。^⑧第四省雖設有省政府及省長，但非執行省民公意之機關，亦不由省民所選任，而為中央所直任之地方執行機關。^⑨故省於自治團體構成之要素全未具備，自不得認為自治團體之一。

第一百零三條 縣為地方自治單位。

〔六五三〕
自治單位
之意義

本條規定縣之定義，即以示分縣自治之原則。所謂「自治單位」，蓋即自治團體之最大範圍。其規定之用意，在表示縣以上之地方區域，不為自治團體，故曰：「縣為自治單位」也。至於縣以次之地方區域，則仍不妨另立其小單位。現行制縣以下之小單位有「區」及「鄉」「鎮」之兩級。最近之修正法（即縣自治法）則改留鄉鎮之一級。縣以下之自治區劃及其小單位之設置問題，似可由各

①參照第一百零六條。

②參照第一百零八條及第一百零九條。

③參照六一九。

④參照六〇三及第九十八條。

⑤

參照六一九。

⑥參照六二一至六二二及六〇四。

⑦參照第一百條。

⑧參照六〇六及六三四。

⑨參照第九十八條及九十九條。

〔六五〕

縣市同等區域性質之補充規定

〔六四〕

均權制度設計之經過

〔六五〕

集權與分權

縣自定之，俾各適所宜。●又各縣一面為自治團體，一面亦仍為國家之下級行政區域。

本草案規定自治單位為縣與市兩種。此外與縣同等之設治局及特設之行政區如威海衛等，應否一併視為自治單位，或僅為行政區域，似應有補充之規定，俾與第二十七條第一項第一款之規定相照應。

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。

本條規定均權制度之原則。初吳稿及初稿於均權制均特設專章，●列舉若干事權歸屬於中央，其他則歸屬於地方。其分權之方式，蓋與一般聯邦制相類似。嗣以地方事權屬省屬縣既不能兩全，而聯省自治又顯非三民主義的憲法之所宜，●故卒將該章全行刪去，另於縣之一章，為縣自治事項例示的規定，以示因地制宜各種事權之實例。●最近修正，又遵中央意旨，●將自治事項之例示的規定刪除，易以本條之規定。欲明均權制度之意義，必見知集權與分權之意義，及最近各國政制之趨勢。茲分述之：

地方自治團體既有獨立之人格，同時團體生活又不容與國家生活相牴牾，具見上述。●是團體

●參照東方雜誌第三十一卷第八號拙著縣市組織問題及政治評論第一一六號自治法四草案平議二文。●吳稿第

三編第五章，初稿第六章。●參照五九八至六〇一。●初稿修正案第一百二十六條，第一次草案第一百十六條。

●審議意見第十八點根據王亮博士之建議而定。●參照六五〇及六四四。

生活與國家生活之間，應如何斟酌調劑方爲允當乎？換言之，即保障團體生活之自治權，與保障國家生活之統制權，二者間之權界應如何劃分，方能各適所宜不相侵害乎？此實歷來政治上最難解決之問題也。權之偏重於國家之統制者，通例謂之中央集權制；權之傾寄於地方之自治者，則謂之地方分權制。行中央集權則地方動受掣肘，有困縛民意之虞；行地方分權制則中央約束無力，有尾大不掉之患。惟國家之政治組織，每隨環境之需要而定制，又隨時代之進化而改變。所謂集權與分權，因空間與時間之不同而各有所宜，初無自身優劣之可分，亦不容徒憑理想而強爲分配也。吾人就各種史實及現行之事例而爲觀察，則集權太甚者，勢必漸趨於分權；分權過度者，亦必日即於集權。故集權與分權雖有各種不同之方式，而二者之趨向於折衷調和之一途，則爲絕無例外之事實。

地方分權之最甚者，莫如「邦聯制」，其次爲「聯邦制」。邦聯制之各邦，均保有脫離中央而獨立之自由權，中央並無強制各邦服從之權力。其組織大抵因共禦外侮，由各獨立國家臨時聯合而成。故正確言之，實不能謂爲正常之國家，不過各獨立國之聯合的外交及軍事同盟而已。此種極端之分權制，遂乏永久性與穩定性。故邦聯絕無永久存在者，邦聯如不散散爲原來之各獨立國，則必進步而爲聯邦制。例如美國當十三州聯合抗英時本爲邦聯，及聯邦憲法告成遂爲聯邦。他如瑞士與德國，亦皆由邦聯以進化至聯邦。

聯邦與邦聯不同，其各邦並未保有自由脫離權，中央對各邦則得強制其服從。故聯邦雖或由若干獨立國家組織而成，惟既經組織，則各邦即失其主權國之資格。又聯邦之各邦雖與獨立國家有別，而其所享之自治權，則遠非一般單一制國家之地方自治權所可比。蓋其權力直接根據於憲法，與中

〔六五六〕

由分權而
集權一

〔六五七〕

由分權而
集權二

〔六五〕

由集權而
分權

央成分庭抗禮之局；各邦自治權範圍之內，非唯不受中央行政權之侵犯，亦不受立法權之侵犯也。至於單一國之地方團體，其自治權則授自中央法律，中央有隨時予奪之便。故聯邦制亦爲偏於地方分權之政制。聯邦制現行實例甚多，如美德奧瑞士等國即其最著者也。聯邦國因採硬性的分權制之故，每不能隨時代之進化而改進中央與地方間之關係，致各邦各自爲政，中央莫可如何。例如美國各邦均保有其民刑法以及商事法規之立法權，各邦立法絕不一致，於人民行動至多窒礙。故聯邦國因時代之需要，均有漸趨集權之勢。其改進之方法有二：一爲憲法之修改，一爲憲法之解釋。德國自韋瑪憲法成立，各邦即降爲地方性質；近自希特勒執政，且根本推翻憲法，而行極端之中央集權制。美國因修改憲法手續繁重，故往往以解釋憲法之方法，使本屬各邦之權力集中於中央。近自厲行經濟復興運動，聯邦政府且有統制一切之概。即其例也。

由邦聯進化而爲聯邦，更由聯邦進化而爲單一制，或類似單一國之中央集權制，此爲由分權而集權之現象。反之，本爲中央集權制，因社會進化，中央無力兼顧地方庶政而授地方以自治權者，亦不乏其例。巴西與墨西哥本爲單一國，後方改採聯邦制。歐洲各國當君權澎漲時代，地方並無自治權；及文藝復興後，因自由思潮之勃發，遂生解放地方團體之呼聲，而建立其自治團體之組織。此即由集權而分權也。且單一國之地方團體，其自治權之大小各國並不一律。其自治權之過於狹小者，則地方人民不過具有參加地方行政之機會，一切政務之決定，則仍須聽命於中央或其所委派之地方官。法國之地方自治，即係如此。此種地方，名爲自治，實與純粹之官治相差甚微。故法國學者往往認爲君主時

●參照五八五。 ●參照六六五。 ●參照五八五。

〔六五〕

均權制與
分縣自治

代權殘自由之遺制，而思有以改良之。是其將來之改革，當必側重於分權無疑。

由上述兩種趨勢而爲觀測，則因時勢之推移，所謂集權與分權，必有折衷至當之一日。吾國爲民主國之新進，不受一切成例之束縛，欲調整中央與地方間之關係，自不可不注意於上述之趨勢，而求所以執兩用中之道，此即「均權制」是已。均權制不偏於中央集權，亦不偏於地方分權。其所以完成均權之目的者，則即分縣自治制。分縣自治不採硬性的分權方法，在憲法上規定何者爲中央事權，何者爲地方事權。故有隨社會之進步而妥定應付之便。此與聯邦式之分權制不同者一。且分縣自治所謂自治團體，爲縣而非省。故地方雖享廣大之自治權，仍無尾大不掉之患。此與前所謂聯省自治式之分權不同者二。普通單一國之地方自治團體，每爲法律所創設，其自治權亦受自中央之普通法。分縣自治制則以憲法確定縣爲自治單位，並規定中央與地方均權之原則。故縣之自治權絕非中央法律所得剝奪，亦非代表中央之省政府所可任意予以限制。此與一般依法律設定之自治團體不同者三。由前者之兩點言，則不偏於地方分權，由後述之一點言，則不偏於中央集權。此所以爲折衷兩端之均權制也。

分縣自治之目的，在以人民之團體生活補助國家生活所不及。故均權之意義，在中央與地方之事權，爲合理的分配。事有全國一致之性質者，屬諸中央；其應因地以制宜者，則屬諸地方。即總理所謂易地域之分類而爲科學的分類者是也。惟人民之團體生活或國家生活，必賴政權之運用，以表示其意思，並賴治權之運用，以執行其意思。故均權制所均之事權，非僅就政權或僅就治權之行使而爲分

〔六六〕
均權之意
義

●參照第一百零三條。

〔六三〕
均權與政
權

〔六二〕
均權與治
權

配，實兼二者之合併分配而言。合人民對國事而行使之政權，及中央政府所行使之治權，爲國家之統制權。合人民對地方事務而行使之政權，及地方政府所行使之治權，則爲地方團體之自治權。國家統制權之應兼政權與治權二者而言，固無論已。卽就地方自治權而論，實亦不容偏廢。如自治權僅指治權之分行而言，則地方之施政卽乏民意以爲本據，直中央設官分治之疆吏自主制而已，初無所謂地方之自治矣。如自治權而僅指政權之分行而言，則地方公意雖有表示之方法，而其執行與否，則仍須仰中央官吏之鼻息。此與自決而自治之意義，仍多未符也。草案所定之省制，卽以僅具政權作用之故，遂乏自治團體一般所需之要素，故不得以正常之自治團體目之。

中央與地方之均權，其事權之分配，又僅就權力行使之對象而爲分配，而非就權力之本質而爲分配。蓋政權與治權二者之本身，本皆整一而不可分，可分者惟其行使之方面而已。茲先就政權言之：人民以國民資格而參加於國事之決定，爲國家統制權之作用；人民以縣民的資格而參加於縣自治事項之決策，則爲地方自治權之作用。因所決之事不同，卽行使之方面有別；非謂整個政權之本身，劃而爲若干個體也。如均權而指政權本身之劃分，則地方各自爲政，一國與數國何別？故人民就地方而行使政權，僅得就地方性質之事項方得爲之；地方之公意絕不容與國家之意思相違反。

更就治權而言：中央政府以執行國民公意之資格而行使其一國之事權，是爲國家統制權之作用；縣政府以執行縣民公意之資格而行使其一縣之事權，是爲地方自治權之作用。二者之分，亦就行使之方面而言，而非就治權之本質而言。如均權而爲治權本身之劃分，則中央與地方不相統屬，自亦

●參照五八九。

非統一的國家所宜有。故地方政府之施政，亦僅就地方性質之事項方得爲之；而自治權之行使，尤必受中央機關之監督焉。

〔六三〕

均權之實質

均權之意義及其性質既明，均權之實質如何之問題，則殊無重大之關係。論者有謂全國一致性質之事項與因地制宜性質之事項，二者如無明確之具體的內容，則均權之實質，仍難明瞭者。不知均權非就權力之本質而爲分配，但就行使之對象而爲分配。已如前述。而所謂權力行使之對象，其分配之所宜，關係至爲複雜，決非列舉所可盡。●例如軍事固全國一致之事項也，而地方警備之設施，豈中央所得代勞？又如地方財政，固純爲地方事項也，而地方科稅之是否侵及國稅，其負擔是否公平，亦應由中央監督之。他如同一教育也，有宜屬於中央者，有宜歸諸地方者；其歸地方行使之教育，亦必遵中央統一之法律。同一實業也，何者宜由中央經營，何者宜歸各縣公營，亦乏抽象之標準。且即歸地方公營，亦必遵守中央統一之法律，故欲就事權之內容而爲明確之劃分，其事實不可能。且自治權之運用，既不容與統制權背道而馳，則均權之實質的分配，自不妨由中央以法律隨時爲補充之規定。此本條之所以不採列舉之方式也。

均權之實質雖不能爲具體的明確之規定，而統制權與自治權之行使，則必須有明確之範圍。範圍與實質不同，範圍指二者相互間之關係或界限而言，實質則指事權之內容而言。事權之內容雖不能具體劃分，而其行使之界限，則不容相混。統制權與自治權爲互相對待之物，言其一即可概其餘，故僅就自治權之範圍而論之。又均權所均之事項，關係於政權與治權兩方之行使，故仍須就各方面而

〔六四〕

自治權之範圍一

●參照中華民國建設之基礎。

爲分述。關於政權之行使，自治權運用之範圍如下：(一)選舉縣長以次各縣自治人員，(二)罷免縣長以次各縣自治人員，(三)創制縣單行規章，(四)複決縣單行規章。就其與中央之關係而言，則(五)四權之行使，均應依中央法律規定之程序，(六)縣長及自治人員之候選資格，應經中央之銓定，(七)創制或複決所定之縣單行規章不得與中央法律相牴觸。

其次關於治權之行使，則應視五種治權之性質而定自治權運用之範圍。第一爲立法權。縣有縣議會爲縣之立法機關，有議決關於縣自治事項之單行規章之權。所謂縣自治事項，則應依中央法律之所定；故縣單行規章，不能與中央法律相抵觸。第二爲行政權。縣有縣政府，置縣長以辦理縣自治。其辦理之事項直接依據於縣議會之決議，間接依據於縣民之公意；若所據無背於法律，則非中央行政機關所得干涉。第三爲司法權。司法權之運用，爲就各個事實以適用法律而爲判斷。民刑法之規定則須求其全國一致，而無所謂因地制宜。故司法權之運用，必須統屬於中央；在各縣則不容另立其司法之系統，美國各州各有其特殊之法律，及獨立之司法機關，致國民法律生活發生矛盾衝突之現象。近聯邦政府有各邦法律統一委員會之設，蓋即在改正其弊端。惟該會之決議僅能勸告各邦立法機關之接受，而無強制其變更或修改之權，自非有效之辦法。我國司法制度向本統一，故於此不生問題。惟於此有宜注意者，卽此所謂司法，僅指普通之司法權而言，卽指民事刑事及行政之訴訟。

●參照第一百零五條。

●參照第一百零五條及第一百十條。

●參照第一百零八條及第一百十條。

●參照第一

零七條。

●參照六七〇及六七八。

●參照第一百零七條。

●參照第一百零八條及第一百零九條。

●參照六九

六。●參照第七十六條。

第五章 地方制度

並各該訴訟之正式程序而言。至於民事或刑事之調解，商事之公斷，勞資之仲裁等，自不妨由各縣就地解決較為便利。蓋亦因地制宜之道也。第四為考試權。考試權之作用為公務員之取材及其任用之銓敘。此等事權，似亦無所謂因地而異制，故亦須由中央統治之。至於下級自治職員之考選及銓敘，為求行使便利起見，自亦不妨交各縣政府依法代為執行。惟代執行之事權，與縣自治本身之事權不同耳。第五為監察權。監察權之作用為違法行為之糾治與財政之審計。各縣有獨立之立法與行政權，又有獨立之財政，是縣自治人員之有否違犯縣單行法規，以及縣財政之審計，自應別於中央而另定各縣自身之監察制以資運用。第一次草案予縣議會以縣財政之審計權及對縣長之質問權，故縣議會實兼掌一部分之縣監察權。此外對於一般自治職員之監察，草案未定有專設之彈劾及懲戒機關，殆以此權併屬於縣行政機關歟？

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。

本條規定縣民之直接民權，亦即自治權在政權方面行使之範圍。創制複決二權行使之對象為縣自治事權內之單行規章，選舉罷免二權行使之對象則為縣長、縣議員及其他各自治職員。其行使之程序，則均應依中央法律之所定。或另以縣單行規章補充之。至創制與複決二權與縣議會立法

〔六六六〕
縣民之直接民權

●參照第八十三條。

●參照四五九。

●參照六九七。

●參照第八十七條。

●參照五三九及五二一。

●參照六七

〇，六七六及六八二。

●參照六六四。

〔六七〕

直接民權
之運用

權間之關係，則並應依該會組織法或其他單行法之所定。

四種直接民權之運用，除選舉權外，其餘三權似均應先經縣公民依法聯署而為要求，再由全縣公民依法舉行總投票，以決定其可否或取去。縣民行使其要求權時，不必有集合之形式；而行使總投票及選舉權之投票時，則必有全縣綜合之集團。此即「縣民大會」是也。縣民大會為全縣表示最高意思之機關，而非行使整個四權之機關。蓋三種民權之提議權或要求權，固不必全縣公民之總表示，僅須法定人數之聯署故也。縣民大會人數至多，無集合一地之可能。故必須分區或分鄉同時舉行；其辦事亦祇得用投票之方法而無討論之可能。

〔六六〕
縣長之罷免

縣民對縣長之罷免，除依通例由縣民自行要求，並由縣民大會投票核定外，似另有一種單獨的「核免權」。蓋草案予縣議會以向縣長質問之權，質問之第二步即為罷免；縣議會自身雖無罷免權，而其提請縣民大會罷免，似屬質問權當然之結果也。至於罷免縣長之理由，則應以關係於縣自治事件者為限，而與縣長代辦之中央行政無涉。

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。

本條規定縣民代表機關組織之原則。草案於此，雖未規定縣議會之屬性，惟依第一次草案第一

〔六九〕
縣議會之
性質

●參照第十九條各號釋義。●參照一八七四年瑞士直接投票法第九條及一九三四年奧國憲法第六十五條。●參

照一〇五。●參照六八二及六八三。●參照六九三。

百二十條所定縣議會之職權，該會既爲縣之立法機關，監察機關，同時並爲縣政府之監督機關。似採典型式之代議制。縣議員候選人之資格，應由考試院銓定之。至縣議員之名額，初稿定爲九人至十七人。嗣以名額之規定，應多伸縮性，不如讓諸普通法，故刪。又縣議會除爲縣自治團體自身之機關外，同時並爲省參議員之產生及監督機關。

第一次草案所定縣議會職權條之刪除。其立意與省參議會職權條之刪去相同。爲解釋縣議會之性質起見，亦有附帶說明之必要。該條規定縣議會職權共爲八款如左：

- 一 議決縣預算及審核縣決算事項，
- 二 議決縣稅及增加縣庫負擔之契約，
- 三 議決縣有財產之經營及處分，
- 四 對於縣財政之審計事項，
- 五 議決縣單行規章事項，
- 六 向縣政府建議縣政興革事項，
- 七 議決縣長交議事項，
- 八 對於縣長質問事項。

該條所定縣議會之職權。茲逐款分述之：第一款爲縣預算之決議權及縣決算之承認權。前者屬

〔六七〕
縣預算決
議權

〔六七〕
縣議會職
權

①參照六八五。②參照四六八。③參照初稿第一百四十二條。④參照六一六及六八六。

⑤參照六一九。

〔六七三〕
縣決算承
認權

〔六七三〕
課稅權

〔六七四〕
地方課稅
權之限制

於立法權之範圍，後者則屬於監察權之範圍。此可比照中央各院事權以爲證。①縣預算與分省預算之性質全異。②爲縣自治團體自身財政收支之法案，離中央之國家總預算而單獨存在。現制各縣尙非正式之自治團體，且各縣代議機關亦多未設立，故縣預算仍須送由省政府核定方可執行。將來中央對於各縣之監督權如何，應視中央法律之規定。惟各縣之課稅權，既受中央法律之限制，③其支出方面之支配，似亦不妨由中央以法律規定其概要，此外則不必另予以行政上之監督，以免各縣之動受桎梏。又縣預算之執行權屬於縣政府，故縣預算仍應由縣政府提出。至縣議會議決縣預算之限制，似亦應與立法院之職權相同，不得爲增加稅收或歲出之修正，以免弊端。④

縣決算之審核。關於違法與否之技術的審查，應與第四款關於縣財政之審計，一併另行委託專門人員辦理之。⑤本款所定縣議會本身之核審權，亦與監察院院會之決算審查權相等，不過承認其合法而免除縣政府之財政責任而已。⑥決算案如與預算不符或有他種違法情形時，則該會自可運用其質問權及試免權以糾問縣長之責任。⑦

第二款爲課稅權。所謂「增加縣庫負擔之契約」，例如縣公債之發行或抵押等是也。課稅與募債同關人民之負擔，故僅以課稅權爲例而論之。課稅權在中央爲立法院之職權，⑧故縣議會本款職權亦屬於立法權之範圍。

縣議會雖有課稅權，而縣稅之種類，稅率之高下，徵課之限度等，則均應依中央法律所定而受其

①參照第六十四條及五二二號釋義。②參照六二一。③參照六七四。④參照三六二。⑤參照六七六。⑥參照五

二二。⑦參照六八二及六八三。⑧參照第一百二十九條。

限制。●故縣議會本款職權，惟法定範圍內，方得行使。中央法律對於各縣課稅之一般的規定，即中央對各縣之立法監督權。又縣議會行使本款職權是否合法，則非立法監督所能為役，故仍須以行政監督補充之。即縣議會關於本款之決議，應送請自治監督機關之省政府審核是也。惟省政府行使此種監督權，其准駁仍須一乘於法，初不能以己意故為出入耳。美國各邦政府對各市之課稅權，初無行政監督權。遂使地稅負擔各市頗不平均。故近來各邦多已另設平稅委員會以監督之。英法德各國中央政府或邦政府對於各自治團體之財政，亦均有行政監督權。

〔六七五〕
縣財產之經營處分權

第三款為縣財產之經營及處分權。縣財產如縣有土地、建築物及縣公營事業等。經營指依財產而存在之教育、衛生、救濟等事業而言；處分指財產本身之買賣、交換及他種權利如租賃、抵押等設定而言。此等事件，全係縣自治本身之事務，其範圍甚廣。如不背於中央一般法律之規定，縣議會自有自由處理之全權。例如縣立小學之設備如何，課程如何，教員資格如何，雖須依中央規定辦理，而校舍之改建，校具之變賣或增置，則非中央所宜過問矣。故中央對縣議會本款職權，亦與第一款同，祇有立法監督權而無行政監督權。本款性質亦屬於立法權。

〔六七六〕
審計權

第四款為審計權。本款與第一款之決算承認權同屬於監察權性質而非立法權。縣財政之審計，與國家財政之審計同，其作用在防制財政機關預算外之支出，及摘發財政上之不法行為。其職權之內容，亦包括事前審計、事後審計及稽察之三種。●此種事權之行使，頗具專門技術性質，故在中央，審計權雖屬於監察院，亦另設機關以掌管之。●本款以審計權列為縣議會職權之一，如由議會自身而

●參照第一百二十九條。

●參照五二〇。

●參照五一八。

〔六七〕
地方審計
之法例

爲執掌，似絕不可能。蓋議員未必具有會計技能，且議會並非常期集會，故必無法行使也。將來各縣如不設獨立之監察機關，則縣財政之審計權，事實上必須另設專任機關，委託專門人員辦理之；惟該機關屬於縣議會之下而不屬於縣政府耳。

奧國各邦財政之審計，在各邦未設有專任之審計機關，或雖已設立，而仍附屬於邦政府之下，不向邦議會負責時，則應由聯邦審計院代爲審計。聯邦審計院代行審計時，視爲邦議會之隸屬機關，應向邦議會提出報告並負其責任。●是該國中央與各自治邦間之界限非常明晰，同時對於審計獨立之保障，亦殊縝密。我國地方自治權在縣而不在省，而縣之數量則多至二千。故縣財政之審計，當不能由中央審計機關代辦。似應於縣議會組織法內另爲設置審計局之規定，以資運用。

〔六七〕
單行規章
制定權

第五款爲縣單行規章制定權，亦即純粹之縣立法權。縣立法權別於中央立法權而自成系統。其內容雖不能與中央立法權相牴觸，其範圍則廣及於一般自治事項。故縣立法權之性質，與省參議會關於省單行規章之制定權，完全不同。●前者基於縣自治權而存在，凡法律所容認，皆得爲之，故其範圍較廣。後者基於國家之統制權而存在，其行使以法律所明白委任者爲限，故其範圍較狹。縣議會所議定者，爲地方自治團體自身之法規；省參議會所議定者，則不過中央法律之延長而已。●縣單行規章之議定其適當與否，似應受省政府之審核。惟審核之標準，仍應一秉於法耳。●

〔六六〕
縣單行規
章與縣令

縣議會爲縣民公意代表機關，而公意之具體的表示則爲法律，亦即縣單行規章。縣民公意之執行，爲縣政府之職權。故縣單行規章當由縣政府執行之。縣政府因執行規章而爲之命令，自不得與規

●奧舊憲第一百二十七條。 ●參照六二七。 ●參照六二七。 ●參照六八八。

章相牴牾，亦猶國家行政命令不得與國家法律相牴牾也。

第六款爲縣政建議權。建議權與立法權不同。縣議會議決之法案，縣政府必須執行；惟其建議之案，則縣政府有權決定其去取。此亦一般代議制度之通例也。縣議會之縣政建議權，與省參議會之行政建議權又有不同。所謂「縣政」，指縣自治事權範圍內之行政而言；而省則非自治團體，其所謂「省政」，亦不過中央行政之一部而已。故前者爲自治團體本身以內之建議，應向自治執行機關之縣政府提出；後者則爲對中央之建議，須向行政院或其代表之省政府提出之。

第七款爲縣長交議事項之議決權。縣議會之議案，除由議員自行提出者外，多數均須依於縣政府之提議而爲討論。例如縣預算，縣決算，縣財政法案等，即必須縣政府提出，不能由議員提出。關於縣單行規章，大部分亦須縣政府提出之。故本款所謂交議事項，蓋指前列各款以外之事項，爲一種概括的規定。縣長爲縣自治執行機關之首長，負推行自治之全責；如欲推行順利，自不得不瞻顧一縣之公意。故縣長如認爲必須徵詢縣民代表之意見者，亦得依本款之規定而爲交議。至於縣長如對代執行之中央政務有所疑慮，則應向省政府或轉請中央解決之，不屬於本款規定之範圍。

第八款爲質問權。本款規定之質問權，與立法院及監察院所掌之質詢權均有不同。在中央除五院政府外，另有國民大會之設，以課處各院之責任。在各縣則並無特設之監政機關，以課處縣政府及縣議會之責任。故縣議會之性質與一般典型式的議會性質頗爲近似，非僅爲立法機關及監察機關，抑且爲監督縣政府施政之機關。縣長辦理縣自治，雖直接對縣民負責，而非縣議會所得代行其罷

〔六〇〕
縣政建議權

〔六一〕
縣長交議事項審議權

〔六二〕
質問權

①參照第一百四十一條。②參照六二九。③參照三六七、五二五及五二六。

〔六三〕
實問權之
補充規定

〔六四〕
試免權與
彈劾權

〔六五〕
縣議會職
權總述

免；惟縣議會究爲常設之民意發動機關，其議決案則須交由縣長執行。如縣議會於縣長之施政絕對不得顧問，則必失其相互間之聯繫，一切政務遂扞格而難行。本款所謂「質問權」其規定之用意，即在使縣議會得以糾問縣長之政治責任，爲議會之監政權而非立法權，亦非純粹之監察權。惟縣議會雖有糾問縣長政治責任之權，卻無絕對的不信任縣長或罷免縣長之權；同時縣長亦無解散縣議會之權以資對付。故質問之效果頗屬難言。蓋縣長儘可置之不理，孤行其是；而縣議會則莫可如何也。

以作者之意，縣議會質問權之次，必有提請縣民大會罷免縣長之權——即「試免權」以繼之，方足以貫徹其監政之目的。其辦法爲：（一）縣議會對縣長質問之答復認爲不滿時，得提請縣民大會爲罷免縣長與否之投票。（二）縣民大會否決縣議會所提之試免案時，縣議會應即解散改選。以試免權爲質問權之補充，則縣議會對縣長之監制，必較有效；同時罷免實權則仍在縣民自身，且因解散之規定，縣議會亦必不敢違反民意而輕於一試也。此點亦可於單行法中補充之。

縣議會對縣長之試免權，與彈劾權不同。彈劾以違法行爲爲限，爲糾問違法責任之一種方法。●試免案之提出，則不以違法行爲爲限，即政策上之失當，亦得爲之；爲一種糾問政治責任之方法。至於違法責任則爲另一問題。故縣議會之試免權，與監察院對總統等大員之彈劾權異其性質。●將來如另立縣監察機關，以執掌縣公務員之彈劾權，與縣議會試免權之行使，仍可並行不悖。縣議會之試免權，蓋與德國議會對總統之試免權相當。●

就縣議會各款職權之性質而論，則第二、第三、第五、第七各款全爲立法權。第四款爲監察權。第八

●參照五四二至五五〇。 ●參照五六三及五六六。 ●參照五六四。

款爲監政權，第一款則半爲立法權，半爲監察權。第六款則又爲縣政之建議權。本此以與中央制度相較，則縣議會實爲一種複雜的組織，包括立法院，監察院，及國民大會一部分之職權。此所以爲典型式之代議制度也。

縣議會除爲縣自治團體之意思機關外，同時並兼省參議員之產生並監督機關。蓋省參議員應由各縣市議會選舉，與罷免故也。縣議會此種職權，非基於自治團體自身之事務而享有，而爲縣民參加於中央一部分政務時，因便宜而付託於該會之權，故爲附帶的職權。

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。

〔六六七〕
縣單行規
章制定之
限制

本條規定縣單行規章制定之限制。縣自治團體生活爲國家生活之補充；而縣自治權則不容與國家之統制權相違反。已屢見前述。縣單行規章爲一縣公意具體的表見，並爲一切施政之所本；其範圍雖廣及於一般自治事項，而其內容則不容不受國家法律之限制。此即所以調整中央與地方間之關係，俾二者交相爲用，而無背造而馳之患。至省單行規章之性質，本爲中央法律之延長，應視同中央法律，而不能單獨存在。故縣規章除不得牴觸中央法律外，並不得牴觸省規章。省規章之制定，有出於省參議會因法律之委任而制定者，亦有出於省政府或其他中央直轄機關因法律之委任由命令以頒行者。本條所謂「省規章」，實兼指二者而言。蓋省參議會所決議之規章，固爲中央法律之延長；卽省行政或其他機關所頒行之規章，如有法律上之依據，自亦不失爲中央法律之延長故也。

●參照第一百條。 ●參照六一八。 ●參照六四四，六六一及六六二。 ●參照六二七。 ●參照同上。

行政命令有二：一爲一般性質之命令，對於同種類之事項，有一般的拘束性；二爲特殊性質之命令，僅對於某特定事項，有拘束性。前者如基於法律所委任之行政規章之頒行命令，後者如上級機關對於某下級機關某特定事件之指駁命令是也。一般性質之省令，其內容卽爲省單行規章之一；依上述解釋，自非縣單行規章所得違反。惟特殊性質之省令，其與縣單行規章間之關係如何，則頗堪研究。蓋縣單行規定如屈於任何省令束縛之下，則自治團體之意思表示，除適法之條件外，其一舉一動，必須呈准省方而後行。是無異以中央行政機關之意旨，而決定自治團體施政其方針；其足以摧殘自治，阻遏團體生活之個性的發展，自無待深論。反之，如一切縣單行規章，均由各縣自由訂定，不受省政府之審核；則究竟縣單行規章是否適法，中央必無從知悉；設有違法亦必無法糾正。是上下交隔，似亦非萬全之策。是故本問題之處置，似頗費躊躇。惟特殊性質之省令，既乏一般之拘束力，自非行政規章可比。充其量亦不過具有解釋法律或引用法律之效力而已。故縣單行規章之制定，儘可呈請省政府審核；而省政府審核之標準則必須一乘於法，不容以己意故爲出入。否則省令之本身卽已不能適法，自不發生拘束縣單行規章之效力也。省政府對於縣單行規章之審核權及其准駁命令，雖屬行政監督之一法，究依於立法監督而存在，亦可謂爲立法監督之一種輔助。至省令與縣單行規章間發生誰爲適法之問題時，其解決自應由司法院行之。

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。

●參照第七十九條。

縣長候選人，以經中央考試或銓定合格者爲限。

〔六九〕
自治團體
執行機關
組織之法
例

本條規定縣自治團體執行機關組織之原則，自治團體之執行機關，就其組織上言，有合議制，獨任制與混合制之別。例如英國之市執行機關，爲市議會附屬之「行政委員會」，即議會一權制下之合議制。德國市執行機關多爲「市董事會」，即分權制下之合議制。法義等國之市制，其執行權多集中於「市長」一人之手，爲分權制下之獨任制。美國亦然。惟美國各邦之市制，亦有行委員會制者，其事務之執行，半由於「市委員會」之決議，半由各委員單獨決定。此即混合制也。●各制自以獨任制最爲得當。蓋行政貴敏捷，其責任尤貴專一不二故也。就自治團體執行首長之產生言，則又有三種法例：一爲議會選舉制，如法國分權市制之市長，即由市議會於每屆第一次常會時選出。二爲議會選舉與中央委任之兼行制，例如普魯士邦各市之市長，即先由市議會選定，更請中央認可委任。三爲直接民選制。例如美國各分權市及集權市之市長，即由市民直接選任。亦有由議會聘請專家以執行市政，而不用選舉制者，則即美國之「市經理制」是也。各制互有利弊，議會選舉手續較簡，但易涉於黨派之私，而不易得適當之人選。中央委任制之參用，可矯議會不正當競選之弊，但亦足礙及自治之精神，而與民治之原則相背謬。至直接民選制雖最合民治原則，惟民衆智識幼稚者多，盲目的選舉，亦必難得適當之人也。

本條於執行機關之組織，採獨任制；於縣長之產生則採直接民選制，並限制其候選人之資格，自

〔六八〕
縣執行機
關之組織

●參照六九四。

屬最進步之辦法。縣長爲地方團體之執行首長，同時亦爲國家之下級行政官。其候選人之應經考試，自無待言。本條第二項所謂「考試或銓定合格」其「或」字之意義，殆因現在縣長候選人之考試尙未普遍，不得不就相當資格之人員，暫予補充。故考試及格者固可爲縣長候選人，即其他具有法定資格者，亦得銓定其爲合格，以免一時無法實行。惟此種辦法，究爲暫時之補救，不能沿爲永久之定制。蓋例外一開，則考試權之作用，必將根本動搖故也。以作者之意，此種例外，似不如於第八章「施行條款」中另列專條，較爲妥善。

縣長候選人須有法定資格固矣。惟現制縣長須迴避本籍。將來各縣選舉縣長，其候選人名單，將以本縣人爲限乎？抑仍須迴避本籍乎？如須迴避，則其名單人選，將以全國爲範圍乎？抑將以一省一道爲範圍乎？自治與官治既不同其意義，是對縣民負責之縣長，似祇宜辨其才德之如何，不必問其籍貫之如何也。且縣長就地取才，尤有三利：一則生長之邦，其人情習俗，庶政利弊，必視異地爲熟悉；於行政效率影響甚大。二則縣政良窳動關本地利害，與一己終身名譽，自能勉圖上進不致藉官肥私。三則縣民與縣長平時既多相識，故官民之間必少隔膜，而民治精神與公僕觀念必遂日固。是知民選縣長反以本籍人充任爲較宜矣。查官吏迴避本籍之用意，其最要者不外兩端：一爲古代行政與司法職務不分，以本地人聽斷本地之訟爭，自難責其公允。二因古代官吏僅向上司及君主負責，而無所謂民衆之監督；易地而治，較易放手作爲，而免戚族牽扯，動多顧忌，或竟徇私而害公。在自治之縣，司法直屬於中央，自宜離縣長而獨立。且縣長既對縣民負責，受縣民之託付而辦縣政，自無任何顧忌之可言。至於徇

●參照六九二。 ●參照第八十五條。 ●參照八六七。

私害公，則有縣民公意之監督，縣議會之相制，亦殊不成問題。故民選縣長如仍須迴避本籍，在理論上及事實上實均難成立。將來縣長之候選人名單，當由省銓敍機關就各縣合格人員而分別開列，或由省政府就銓敍機關所登記之各縣合格人員分別開列之。惟人才過少或絕無合格人才之縣，則得就隣縣或本省合格人員中擇取相當人數以爲補充。惟被移充他縣候選人之員，其在本縣仍不失其被選權；如雙方同時當選，則應由該員自行擇定，以符本人之志願。凡此，均應於縣長選舉法內妥爲規定也。

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。

〔六九二〕
縣長之兩重身分

本條規定縣長之職權。縣長有兩重身分：一爲縣自治團體之執行長官，一爲國家之下級行政長官。蓋縣爲自治單位，一面仍爲國家之行政區域故也。●因縣長身分之兼疊，故其職權亦可劃而爲二：一爲自治團體本身之職權，一爲中央政府所委辦之職權。前者爲主，後者則爲從。

〔六九三〕
縣長之縣政執行權

本條所謂「辦理縣自治」，即縣自治團體本身之職權，亦即以縣自治團體執行長官之資格而享有之職權。縣長行使此種職權，應對縣民負責，不對中央負責。故縣民對縣長有直接罷免之權，●以爲糾制。惟各縣除執行機關外，尙有意思機關即縣議會之設置。縣長與議會間之關係及其權界如何，自屬應有之問題。草案於此未經詳定，殆將讓諸普通法，俾有隨時修改並泛應各地情況之便。各國自

●參照六五二。●參照第一百零五條。

治團體之政府體制，就其執行機關與意思機關間之關係而論，大率可分爲「議會一權制」、「分權制」、「行政一權制」等三大類。英國之市制屬於第一類，其一切市權均集中於市議會，更由市議會組設行政委員會以分掌各種市政。至於市長則爲榮譽職，並無執行一切市政之大權。議會一權制之弊在授市行政權於缺乏行政經驗與專門技術之民選市議員，故於他國頗不相宜。第二類分權制之自治政府，又有各種不同之方式。例如法國之市制爲市議會與市長及其助理員之分權制，意國之市制爲市議會與行政委員會及市長之分權制，美國一部分之市制爲市議會與市長之分權制，德國普魯士邦之市制爲市議會與市董事會之分權制。又如美國盛行之市經理制，亦設有市議會爲市之立法機關，要亦不失爲分權制之一式。分權制之自治政府，其特點卽爲立法機關與行政機關之對立，以立法權屬諸市議會，以執行權屬諸市長，市經理或市董事會等機關。其二者間之權界雖各國互有出入，惟兩機關之分立，則爲本制之特色。第三類之實例頗少，卽美國之委員會市制是也。其制以少數民選委員會及市長主持一切市政，並無立法與行政之分。重大事件經委員會議定後，交各委員執行。各委員職務亦由委員會自行分配之。此制往往與人民直接立法權及罷免權相伴行，其委員人選亦必注重人才而避免黨派之關係。

〔六九五〕
縣長與縣
議會間之
關係

草案設縣議會以爲縣自治團體之立法機關，監察機關並監政機關；又設縣政府置縣長以爲縣自治團體之執行機關。其爲分權式之政制殊無疑義。惟分權式之政制，其治權之所寄，各國法例頗有不同。有以立法機關領導執行機關，而執行機關則須對之負責者。例如市經理制，其市經理卽對市

●參照六八五。

議會完全負責，並可由市議會自由撤換之。有以執行機關領導立法機關，而立法機關之議事權則大受限制者。例如美國所行之「集權市長制」，其市長之權力即甚大。凡市政上之興革及一切規章，殆均須由市長提交市議會討論；市議會決議之案，市長則有完全之否認權。市長所提出之預算案，市議會無權增加款目，即欲削減款目，亦受一定之限制。如波士頓市（Boston），其削減並須得市長之許可，否則市長即可拒絕不理。又有折衷於兩者之間，使彼此互相牽制以期平衡者。例如美國所行典型式之分權市制即屬如此。其制凡市政之決議與執行，務求雙方意見之一致。市議會之議決案市長如認為不便或不妥時，得提請市議會復議；市議會復議結果如大多數仍執前議，則市長必須依照執行。至大多數之名額則各市頗不一律，在巴第墨耳（Baltimore）為四分之一，在舊金山（San Francisco）為九分之七。市議會對於市長所提之預算案，則有隨意增減之權。草案所定縣長並不直接對縣議會負責。同時縣議會之議決權亦無任何限制；殆採典型式之分權制，使縣長與縣議會之間，其職權互相牽制以期平衡歟？本此則除縣議會之試免權^①外，縣長對縣議會之抗議權，以及縣長與縣議會間發生爭議時，縣長之提交縣民票決權等，似應於縣政府及縣議會之組織法中妥為補充之規定。否則雙方各執所見，必陷政務於僵局而無法進行也。

縣長執行縣政，雖不對中央負責，亦不受省長之直接指揮；惟省政府具有監督地方自治之權。^②縣長為地方自治之執行機關，其施政自亦當受省長之監督也。省長對各縣縣長自治行政之監督，其內容當以單行法規規定之。^③大抵此種監督權之行使，以免避自治團體個性發展之阻礙為要件，故其

〔六九六〕
縣自治權
督執行之監

① 參照六八三。
② 參照第九十八案。
③ 參照六〇九。

〔六七〕
縣長之中
央行政執
行權

立法應爲嚴密之限制。例如法國之地方預算，須經省長之核准方得執行，其地方團體得以自由執行之範圍至爲狹小，識者均譏爲非民主國所應有。吾國現行之縣制，亦適中其弊，將來自有重行釐定之必要。

縣長之第二種職權爲中央委辦事項之執行權，亦即以國家下級行政長官之資格而享有之職權。縣長行使此種職權，應對中央負責而不對縣民負責。故中央對於縣長，應有其制裁之權。惟縣長執行國家行政，全應秉承上級機關之命令而爲處理，而無決定任何政策之可言，故其性質蓋純爲事務的而非政治的。事務官之在職，例受法律之保障。故省長對各縣縣長，不宜賦有自由撤免之權。縣長辦理中央行政果有不力，除縣長違法時得以移請監察機關糾彈外，^①省長得爲之處分，似宜以申誠記過等輕微懲戒爲限。此亦應以單行法另予規定。至本條所謂「省之委辦事項」，指省政府因執行中央法令而委縣辦理之事項，仍爲中央行政之一。蓋省政府祇爲執行中央法令之機關，^②並無獨立存在之省自治行政故也。^③又關於縣自治職員之考試，爲便利計或亦可由縣政府代行，則縣長除執行中央之普通行政外，更須執行一部分之考試權矣。

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之選舉，罷免；以法律定之。

縣爲自治團體，其性質與省不同。各省除設置中央各院之分支機關與省參議會以備中央之諮

〔六八〕
縣組織問

①參照五〇九。 ②參照第九十八條。 ③參照六〇三及六二九。

詢外，絕無其他組織之可言。各縣則一方有縣自治機關之組織，一方又必有下級自治團體之組織，此其不同者一。省政府及省參議會等機關，雖為地方機關，其作用祇在輔助中央政府行使治權。縣政府及縣議會則為地方自治團體自身之機關，其作用則在行使各縣自身之自治權，至於代行中央事權則不過附帶而已。此其不同者二。故關於省政府及省參議會等機關之組織法規，應全由中央自行制定；而關於各縣之種種根本組織法規，則似無中央詳為規定之必要。且各縣情況千差萬別，如由中央為劃一之規定，亦殊不甚適宜。故以作者之意，似中央對各縣組織，祇宜規定其各種重要之原則，不宜涉及繁瑣之細目也。本條所定四種法律，亦祇應為概略之規定。此外如創制與複決二權行使之原則亦同。中央對各縣所應詳密規定者，則為縣自治監督法與縣長代行中央事權時應行遵守之規律。

第三節 市

市與鄉為對待之名稱，人口密集者為市，散處者為鄉。古代日中為市，交易而退。故市之古義，實為農村社會之一種臨時商場，無定居之人口也。迨手工業相當發達，及因其他政治交通等關係，鄉村人口有自然集中之勢，而都市遂以興起。惟古代之市，其人口往往至數萬而止。至數百萬人人口之大都市，則為產業革命以後之產物。工廠機械工業之興起，與夫貿易範圍之擴大，遂使若干都市人口激增，以形成近代之大都市也。

我國在閉關時代，雖無近代大都市之產生，而人口密集之現象則發生頗早。大抵一地方之政治中心如縣治省會等，其人口無不密集。此外凡水陸交通之匯集，為各鄉農產品之集中交換地方，亦往

〔六九〕
市之發生
與發達

〔七〇〕
我國之都
市

往有入口之密集。惟此種人口密集地方，其名稱大抵以前者爲「城」或爲「省」，後者爲「鎮」，「爲一集」或爲「市」，初無一致之定名也。自帝國主義之勢力侵入國土，因國際貿易之關係，各通商口岸之人口，遂日見增加，浸成近代之大都市矣。例如上海一埠，在光緒十一年人口尙祇一二五六六五人，民國四年卽爲八八二八六〇人，最近則爲三四八六〇〇四人。其增加之速，可以想見，此種通商口岸，其名稱初均謂爲「商埠」，而不稱市。

西洋自治與民治制度，隨城市之興起而俱來。我國則雖有城市而無自治制。市自治之起源，亦始於光緒三十四年之城鎮鄉地方自治章程。其制以府廳州縣治之城廂區域爲「城」，城廂以外人口滿五萬以上者爲「鎮」，不滿五萬者爲「鄉」。城爲政治中心區域之市，鎮爲工商業集中區域之市。故城鎮之自治，實卽市自治。宣統元年所頒之京師地方自治章程，以京師爲特種自治區，蓋亦市自治之一也。民國元年江蘇有市鄉制之訂定，卽改城及鎮均爲市，其餘仍爲鄉。十年徐世昌總統任內，曾頒有市自治制，亦以城鎮區域爲市。惟市分特別市與普通市兩種，特別市須經內務部認可設立，大抵指大都市而言。該法雖未普遍實施，惟市之分級則已濫觴於此。就市自治之實行較久者而言，則有民國十年廣東省自設之廣州市，依廣州市暫行條例而組織。至天津漢口昆明等地方，雖早經設市，惟仍爲官治之市而非自治之市。及國府奠都南京，始有正式統一之市自治制。十七年七月公布特別市組織法及市組織法，並明定首都，北平，上海，廣州，天津，青島，漢口，哈爾濱爲特別市。又以蘇州，杭州，寧波，安慶，蚌埠，蕪湖，大通，烟台，南昌，長沙，開封，鄭州，成都，萬縣，蘭州，濟南，貴陽等地爲普通市。十九年五月修正

◎參照道路叢刊陸丹林著上海開埠八十週年之感言一文。

◎根據內政部二十五年三月底統計。

◎參照六四二。

公布市組織法，廢特別市與普通市之稱，以較大之市直隸於行政院，較小之市或省府所在地之市則隸屬於省政府。前設各市，歷年頗有增加，改廢最近院轄市凡六，即南京市、上海市、北平市、天津市、青島市及西京市是也。省轄市凡十有一，其杭州市、濟南市、長沙市、廣州市、蘭州市、昆明市、貴陽市、成都市，等八市均爲省會所在地，此外則爲汕頭市、漢口市及包頭市三市。

現行制得設院轄市之情形有三：一爲首都所在，二爲人口滿百萬以上之地方，三爲在政治經濟上有特殊地位之地方。此等市一面取得自治團體之資格，一面又不受省地方政府之管轄。故就國家行政區域而論，其地位實與省相抗衡。得設省轄市之情形有二：一爲人口在三十萬以上之地方，二爲人口在二十萬以上而其所收之營業稅、牌照稅、土地稅每年合計占該地總收入半數以上之地方。此種市則受省政府之管轄，其地位無論行政方面或自治方面均與縣相同。是現行制市仍分爲兩級，其最低限度之人口數額，除特殊情形外，則爲二十萬以上。至於縣治地方及固有之鎮集，則另編爲縣自治團體內之下級自治團體，不稱爲市。此所以從前之市與鄉爲對稱之名詞。現在則以市與縣或省相對待也。

有主張自治單位僅設縣之一種，不另設市者，惟市之性質究與縣不盡相同。市爲人口密集之地方，自成一天然之個體；其市民間之關係異常密切。縣則爲相沿之行政區域，其人口之密集與散處互相錯綜，不成爲自然之個體；其縣民間之關係往往視市民爲疎散。換言之，即前者爲不可分之市民集團，後者則可分爲若干鎮及若干鄉之小單位。新改之市自治法，即已不設市之下級自治單位，蓋即

〔七〇三〕
市縣不可
偏廢

〔七〇二〕
現行市制

●該法爲代替市組織法而定之法，自立法院議定後，迄未明令公布。

〔七四〕
市自治與
縣自治

〔七五〕
市之性質

以此此種根本上之差別，遂不容不有各別特異之組織，以資適應。故市縣二者，實不能偏廢。草案仍採現行制，以市縣並列，並暗示市得分級焉。

市自治之需要，實視縣自治尤爲切要。蓋交通鄙塞之縣，其居民老死不相往來者尙居多數。除本鄉之事與其切身有關外，全縣之事則大抵無密切關係可言。在人口密集之都市則不然，市政設施之良窳動關各個市民切身之利害。例如路政之改良，傳染病之防制，飲料之清潔等，在在與市民發生莫大之關係。如市民不得參與其事，一任官吏之支配，自難期其周備，且易發生弊端故也。此外關於自治團體及均權之意義，則縣市二者全同，本節不復另贅。

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。

本條規定市自治之總原則。市與縣同爲國家自治團體之最大單位，二者並存而不相統屬。故關於縣之規定，大體上亦可準用於市，不必另定。大抵得以準用之規定，爲下列各端：

- (一) 市自治事項，準用縣自治事項之規定；^①惟直轄市之首都，其警衛權現制直屬於內政部。
- (二) 市民之直接民權，準用關於縣民直接民權之規定。^②
- (三) 市單行規章之效力，準用關於縣單行規章之規定；^③但院轄市之地位與省同，故無所謂與省規章相牴觸。

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

①參照七〇九。②參照第一百零四條。③參照第一百零五條。④參照第一百零七條。

三分之一。

〔七六〕

市議會與縣議會

〔七七〕

市議員參差改選之理由

本條規定市民代表機關組織之原則。除改選程序與縣議員稍有不同外，餘均與縣議會相同。所謂每年改選三分之一，是市議員之任期亦為三年，惟市議會成立後，第一第二兩年內，則有任期一年或兩年者耳。市議員之改選，因都市生活較鄉村生活變動頗劇，都市自治事業亦較各縣為繁雜，三年一選，恐為時太久不足以反映市民之意思；每年全體選舉亦太繁瑣，且足使前後任隔膜太甚，故為參差之規定也。

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為限。

本條規定市自治團體執行機關組織之原則，與第一百二十二條關於縣執行機關之規定全同，故不另為詮釋。

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。

本條規定市長之職權。市長亦兼兩重身分：一為市自治團體之執行長官，一為國家之下級行政

〔七九〕
市長之職權

●參照六六九。

●參照六八九至六九一。

長官。故關於市長職權之解釋，亦適用關於縣長職權之釋義。●惟現制分市爲中央直轄市及省轄市之兩級，將來如不加變更，則關於市自治之監督及代行中央行政之指揮，其職權之所屬，亦自當有所區別。卽直轄市屬於行政院或各部，省轄市屬於省政府。本條所謂「受監督機關之指揮」者，蓋卽以此。又直轄市與省並立，無所謂省之委辦事項，故言「執行中央或省委辦事項」也。

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。

●市自治團體之組織，亦與縣自治團體相同；中央祇應爲概要之規定，其細目則宜由各市自定之。且市如分級，則其規模之大小尤難一律，故尤以分別自定爲較當。

●參照六九二至六九七。 ●參照六九八。

此
页
空
白

第六章 國民經濟

(七一)
個人主義
之憲法與
社會主義
之憲法

舊式成文憲法之內容，注重於國民個人權利之保護，爲個人主義之憲法，例如法國大革命時代之憲法及美國之聯邦憲法等是也。自產業革命完成，社會上發生急劇之變化，個人自由及平等之觀念，爲之一變。良以個人主義之結果，轉足釀致社會上之不平等；而大多數之勞動階級，事實上殊無任何自由之可言故也。代個人主義而興者，則爲社會主義。個人主義但求個人權益之充實，社會主義則求社會公眾權益之充實，而個人之權益則爲附隨。前者但求各人在政治上之自由及平等，後者則兼求各人在經濟上之自由及平等。歐戰以後新興各國之憲法，莫不從個人主義之方式進步而爲社會主義之方式，卽此故也。惟社會主義之派別紛繁，其見於現行之憲法者，則有社會改良主義之德國韋瑪憲法，及共產主義之蘇俄聯邦憲法。二者於人民經濟之自由及平等，均有相當之規定。

本草案爲三民主義之憲法。關於國民經濟之民生主義之涵義，與一般所謂社會主義相似而實不同。社會主義發生於產業革命相當完成以後，其作用在救濟因產業革命而發生之流弊；故着眼於分配方面，以謀勞資雙方之調和。民生主義實施在產業革命尙未完成以前，其作用在促進產業革命之完成，並預防其弊害；故着眼於生產方面，以謀國民生計之均足。民生主義預防弊害之方法，有似於社會改良主義，其所預期之均足社會，則又有似於共產主義之所標榜者。

●該憲法已暫被停止施行。

〔七三〕
本章規定
之要點

民生主義之兩大實行方案爲「平均地權」及「節制資本」，而節制資本之內容則爲「節制私人資本」並「發達國家資本」。本章於此均有相當之規定。此外關於勞工生活之改進，勞資雙方之協調及農業之發展等重要事項，亦均有相當之規定。至國家賦稅源泉之培養，與夫國內經濟之統一，如行政機關課稅等權之限制，及內地貨物通過稅之禁止等，並於本章之末，列有專條。

第一百十六條 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。

本條規定國民經濟制度之總原則。民生主義之目的在均足社會之造成；欲達均足社會之目的，則必須一面儘量發達生產，一面隨時防制分配之不均。生產之要素爲土地勞力與資本，三者如何運用方足以達成其爲大衆生產，卽爲均足而生產之目的，則視以次各條之所定。

第一百十七條 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。

本條規定土地制度之原則及平均地權辦法之一部。現代產業之部門甚多，而其原料之所自及

〔七四〕
經濟制度
之總原則

〔七五〕

土地私有
之原始

〔七六〕
土地私有
之害

〔七七〕
土地公有
之原則

民食之取給則莫不仰賴於農業；農業之生產則依存於土地。故土地實爲一切生產之根本，離土地即無任何生產之可言。惟土地價值之發生及私有制度之建立，亦始於農業。初民在漁獵游牧生活時代，地曠人稀，民無定居，其視土地，亦不過大自然享受之一，與空氣及日光等耳。此時之土地實完全爲社會所公有，無所謂地主之私有也。迨農業興起，人民隨耕地而定居，生齒日繁，而後土地之分配遂感不足。耕地求過於供，遂生地租；地租定而後土地遂有經濟上之交換價值，於是遂生買賣而爲私有矣。

社會上發生土地私有之事實，國家遂生確定土地所有權之法律，以免暴力之劫取。惟私有既定，兼併即起。向以土地之可耕而佔有之，繼即以地租之贏利而佔有之。於是錙銖積累，大部分之土地遂爲地主階級所佔有。顧亭林謂：「三代而下，田得賣買，而所謂地主者，即連陌逾阡，不過本其錙銖之直。」蓋即指此。此種土地兼併之事實，與近代資本主義下之榨取方式頗相類似，每足招致階級之分立，並因壓迫過甚而生農民之反抗。歷代大亂之起，莫不以貧農之不安爲其主因。甘乃光謂：「一部中國革命史皆係農民暴動的歷史。」信然。故欲解決民生問題，必先解決土地問題。

總理在民元對中國社會黨演講，謂：「原夫土地公有，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，又惡得而私之耶？或謂地主之有土地，亦以資本購來。今試叩第一佔有土地之人，又何自購得乎？故卓爾基享利之學說，深合社會主義之主張；而欲求生產分配之平均，亦必先將土地收歸公有，而後始可謀社會永遠之幸福也。」足知土地制度之終極目標，爲土地之公有，實屬毫無疑義。本條第一項所謂「屬於國民全體」者，蓋即所以示土地公有之原則。

〔七八〕
土地公有
激進法之
失敗

土地公有雖爲土地制度終極之目標，而其所以達成此種目標之方法，則有激進與漸進之分。革命的政府成立後，爲完成其土地公有之目標起見，自不難以一紙功令，收全國之土地爲公有。此即蘇俄所曾行之激進法。蘇俄於一九一七年十月公布沒收一切地主之土地，惟哥薩克人及農民之土地則在例外。翌年二月又規定一切土地均爲國家所有，農民在其自身及家屬能力所及之範圍，得享有使用之權——即耕種之權。同時並行農產物之專賣制，嚴禁穀物之私相買賣。此即共產主義暴烈政策之一。行之數年，農民相率怠廢，浸成普遍飢荒之局，而農民反對政府之騷動，遂以突發。政府不得已遂改變其土地立時公有之方略，而確認土地使用權之永久存在性，並容許農產物之自由買賣。此一九二二年之事，亦即所謂新經濟政策者是也。所謂土地之永久使用權，實與土地之所有無甚區別，不過使用人限於能耕之農民耳。以自耕農佔有其耕作之土地，蓋即耕者有其田。

〔七九〕
失敗之原
因

土地公有本爲合乎自然之原則，其於農民自尤有利而無害。今蘇俄之土地公有制，曷爲發生重大之反動乎？此種反動，何以不發於地主而發於農民之自身乎？則土地私有制相沿既久，其習慣已深中於一般之人心，積重難返，亦固宜然。當政府沒收地主之土地，以平均分配於農民也，農民自無不忻然樂承。惟彼所希冀者，則爲習慣相沿之個人私有制，以爲從此遂得自由享受其耕種之收穫，而免地主之剝削也。今政府仍以強制方法征課農產品，以之分配於各階級。在守舊之農民觀之，自無異以政府爲惟一之大地主，所謂以暴易暴而已。此怠耕之所由起，亦反動生於農民本身之原因。社會改革之不容一蹴而幾，有如此者。

〔八〇〕

由土地私有改進而爲土地公有，則必先行造成公有制較私有制爲有利之環境，與夫公有制局

土地公有
之條件

部的試驗，以促起一般農民之觀感。① 迨時機成熟，則順水推舟，自無問題。良以經濟的進化，必須按序邁進，不容操之過激爾。所謂有利之環境，例如農具之機械化，農作之科學化等，在在均足使小單位之土地自耕制，處於劣敗之地位；而大規模之農業，則非土地公有共同合作不為功。所謂局部的試驗，例如國家農場，合作農場等，其經營足以樹公有之模範，而移農民之觀聽。是知土地制度之改革，可漸進而不可急進。欲舉數千年來土地私有之積習，在公有之環境及條件尚未具備之時，一舉而傾覆之，其失敗自屬當然。總理謂：「如果我們沒有預備，就仿效俄國之急進辦法，把所有的田地，馬上就拿來充公，分給農民；那些小地主們一定是起來反抗的。」② 如分給農民之土地，不承認其相當的私有權，則反對者亦必不僅為被沒收之地主而已也。

〔七三〕 「平均地權」即為改革土地私有制度之穩健的方策。所謂「共將來不共現在」也。平均地權之細目有三：一為「照價征稅」，二為「照價收買」，三為「漲價歸公」。至於造成土地公有之趨勢，則應於平均地權外，更行「耕者有其田」以及「農業科學化」之兩大方略。由土地私有以漸進於土地公有，非實行上述各方策不為功，本章殆均有相當之規定。

〔七三〕 平均地權為一種漸進的改革方法，故必先行確認土地所有權之存在。其無害於公眾者，則以法律保障之；其足為社會之病害者，則以法律設為相當之限制。至於雖不直接妨害公眾，而足為公眾極大利益之障礙者，則亦得予私人所有權以限制。例如自耕農地之所有權，其存在當無妨於一般之公益。惟該地如適在集團農場計劃範圍之內，為公眾利益計，自亦得依法徵收之。所有權之限制，亦即所

所有權之
社會化

由私有漸
進為公有
之方策

① 參照七六一及七六二。
② 見十三年對農民運動講習所之演講。

有權之社會化；蓋必須合於社會公益之條件，方容認其存在也。此與個人主義之以所有權為不可侵犯之權利者，自屬不同。●本條第一項關於所有權之保障及限制，與德憲第一百五十三條第一項之規定相同。

〔七三〕
照價征稅

〔七四〕
定地價之
方法

本條第二項規定照價征稅及照價收買之原則。我國之土地稅為田賦，分田地山灣四種，各就其土質之肥瘠，而分上中下三等，謂「之課則」。此種課稅法，其標準為各等土地之面積而非土地之價格。總理謂：「前行一條鞭法，當時亦以為便。然僅分上中下三則，殊屬不得其平。試觀城鎮與鄉落之土地，納稅相去不甚遠，而地之價值，何止倍蓰不平孰甚！」●又謂：「從前人民所有土地，照面積納稅，分上中下三等。以後應改一法，照價收稅。因地之不同，不止三等。譬如黃浦灘一畝納稅一元，鄉下農民有一畝地亦納稅一元，此最不公平也。若照價完納，則無此病。」●平均地權之第一步即為改革田賦而代之以地價稅，以求負擔之公平。至於地價之數額，總理則主張由地主自報之。●自報之地價，因政府得照價收買之故，必不致過低；同時因負擔地稅之故，亦不致太高。蓋「少報則恐國家之收買，多報則恐地稅難負，」故「不得不照時價實報」也。●地價除自報外，則為政府之估價。總理於估價方法，似未甚贊同。嘗謂：「英國之行按價抽稅，其定地價之時，設一專官以估定時價。經官估定之後，地主則照價納稅，植百抽幾。如地主以為估定太高，不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門再判為準。其於定地價一事，專設兩級機關，以專理之。英人視之為便利；而在吾人地方自治甫行之時，儻效此舉，不獨

●參照七二八。

●見說地價抽稅一文。

●見要實行社會革命一文。

●見建國大綱第十條，對內政策第十四條及第

一次全國代表大會宣言。

●見農民運動的歸趨一文。

〔七五〕
照價收買

〔七六〕
照價徵稅
與照價收
買足以促
成土地公
有

〔七七〕
土地徵收
與照價收

不便，實亦窒礙難行也。」●本條第二項仍以估定地價與申報地價並列，則另有其原因，應參照第一百一十九條關於漲價歸公辦法之解釋。⑤

照價徵稅必與照價收買並行，方足免地主之過抑其地價，以巧避其地稅之負擔。蓋「祇此一條件，不過使富人多納數元之租稅而已。必須第二條件，國家在地契之中，應批明國家當需地時，隨時可照地契之價收買，方能無弊。如人民料國家收買此地，故高其價；然國家竟不買之，年年須納最高之稅，則已負累不堪；即欲故減其價，以求少稅，則恐國家從而收買，亦必不敢。所以有此兩法，互相表裏，則必定價，而價自定矣。」⑥

照價抽稅與照價收買二者，足使土地投機因無利可圖而消滅。土地投機之衰歇，即是使地價日就低落，並迫使地主放棄其地權，而移轉於正真自耕之農民。總理謂：「農運日展，地價日落，所以多報少報或實報，皆為地主之致命傷。故為地主者，必有拋棄土地之一日。」⑦此直接即足以促成耕者有其田，間接即所以實現土地之公有。

土地之徵收，本為文明各國所慣行。惟平均地權原則下之照價收買，則與一般所行之土地徵收不同其用意。蓋土地徵收往往指國家開發交通水利等公用事業時所行之徵收而言，故有「公用徵收」之語。照價收買除足以免除漏稅外，其作用尤在藉為土地之分配與整理，以期一面限制土地之集中，一面完成耕者有其田之目的，並創設集團農場，以從事農業科學化之試驗。前者之目的僅在謀特種公用事業之便利，後者之目的則在謀土地經濟本身之改進。此其所以相異也。土地法第三百三

●見地方自治開始實行法。

⑤參照七三七。

⑥見要實行社會革命一文。

⑦見農民運動的歸趨一文。

十六條，列「實施國家經濟政策」為徵收土地原因之第一款，蓋即本此說者以憲草未規定「限田」法，指為缺漏。實則限田之意，已包涵於照價收買原則之中，而為其作用之一也。

〔七六〕
土地之充分使用

所有權之作用有三，即使用，收益及處分是也。土地所有權人對於其所有土地，在個人主義原則下，本有完全自由使用，收益及處分之權。其惟一之義務，即地稅之繳納是已。所有權社會化以後則不然，依漲價歸公之原則，則土地之收益受有限制也；依照價收買之原則，是土地之處分亦受有限制也。至於土地之使用，為社會公益計，自亦當受有相當之限制。除使用方法應受國家編定地區之限制外，其使用與否，亦應受國家之限制。使用自由包括積極之使用與消極之不使用而言。如不加限制則必有任其荒廢之弊，致公衆同蒙其損失。故地主必須依國家劃定之使用方法，使用其土地，且須充分使用之。本條第三項之規定，亦為所有權限制之一。土地法第一百五十五條對於市內空地建築期限之規定，及第二百零八條關於私有荒地開墾期限之規定，即其例也。

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

本條亦為土地所有權之一種限制。依通例土地所有權行使之範圍，上至天空，下及地心，他人均不得予以干涉。民法第七百七十三條所定之原則亦同。惟蘊藏於地下之礦物，及可供公衆利用之天然力如水力等，與土地本身之利用本為二事。且礦物及天然力之利用，其影響於公衆利益者至大。故

〔七五〕
礦及天然力應與土地分離

二者應與土地相分離，認爲公有之物，以免地主之壟斷。至於礦之解釋如何，則依礦業法之所定。德憲第一百五十五條末項及哥倫比亞憲法第二百零二條第三款，於此從同。

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。

本條規定平均地權中漲價歸公之原則。自產業革命後，大都市人口澎湃，事業繁興；都市地價之增長，遂有一日千里之勢。歐美大都市無論已，即就我國而言，其增長之趨勢亦至明顯。例如上海當開埠之初，每畝地價，不出二百元。光緒初年，南京路每畝地價即值三千七百五十兩，今則尤在二十萬元以上矣。其他如天津廣州漢口等處，其地價之高漲，亦足驚人。此種市地價值之高漲，與地主本身之改良經營所關至微，其原因實由於工商事業之發達，土地之供求不能與人口之澎湃相適應。故應歸功於社會公眾之力量，而不能歸功於地主個人之力量。如聽此種漲價全入於地主私人之手，是無異奪大眾之公利而利其一人，自非公允之法。總理謂：「地價漲高是由於社會改良和工商業進步；推到這種進步和改良的功勞，還是由衆人的力量經營而來的。所以這種改良和進步之後，所漲高的地價，應該歸之大衆，不應該歸之私人所有。」

惟都市土地之漲價，固爲不勞而獲之物；至於鄉村農地，則其情形即不相同。例如墾熟之地與荒地相比，其地價前者當高於後者。又如未築隄堰之低地因時遭水災之故，其地價當不能與已築隄防

〔七三〇〕
漲價歸公
之原則

〔七三一〕
漲價歸公
之例外

①參照土地法第七條。②一八八三年。③見民生主義第二講。

者相比。此種地價之增高，其原因則由於增加勞力及資本而來，絕非不勞而獲之物。如亦收歸公有，自非公允之道，抑且足以阻礙農業之改良與進步。故所謂漲價歸公，應視漲價之原因，而有一定之範圍，非可一概而論也。本條所謂「非因施以勞力資本而增加者」，即所以示漲價歸公之範圍。換言之，即其因施以勞力資本而增加之漲價，自不在歸公之列也。

地主不勞而獲之漲價，依總理主張應全部收歸公有。建國大綱第十條規定：「自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益當為全縣人民所共享，而原主不得而私之。」地方自治開始實行法亦言：「原主無論如何，祇能收回此項所定之價，而將來所增之價，悉歸於地方團體之公有。」民生主義第二講又謂：「地價定了之後，我們更有一種法律的規定。這個規定是什麼呢？就是從定價那年以後，那塊地皮的價格，再行漲高，各國都是要另外加稅，但是我們的辦法，就要以後所加之價，完全收為公有。」足知漲價歸公，係指不勞而獲之全部漲價而言。

〔七三〕
漲價之原
因與土地
增稅

不勞而獲
之漲價應
全部歸公

土地在一定之期間內，其價值之高漲，如為不勞而獲，則應全部歸公；如由施以勞力資本而來，即應歸諸原所有人或其他原施改良工作之人。惟地價高漲之原因，在學理上固易為明白之區分；在事實上則其區分頗難。例如都市之土地，其漲價雖多基於環境社會之改良；而其基於自行增加勞力與資本而來者，亦不能謂為絕無。今假定增價千元，其九百九十元固為自然之增漲，而其餘十元則由自身改良而來。依理則九百九十元固可歸公，而十元則仍應屬於原主。惟二者之劃分，則極難估斷。又如鄉間之農地，其漲價雖多出於地主或租戶之改良；惟地價之高下，又受供求原則之支配。人少地多，

參照土地法第一百七十六條及第一百八十六條。

〔七四〕
增值總額
之計算

供過於求時，其土地縱經改良，其價值亦必不能過高；反之，如人多地少，求過於供，則土地縱不改良，其價值亦必自然增長。故鄉地之漲價，究竟若干成分屬於自己之改良，若干成分屬於自然之增長，亦仍難估斷，而不容一概而論。因之，漲價歸公之實施，仍不能不籍土地增值稅之方法，以累進稅率征課其因漲價而得之利益，俾符漲價歸公之本義。蓋漲價之原因，其出於自然力或出於人力，既不容為明確之劃分，自不得不另有一種假定，認某限度內之漲價為基於人力而不予收歸公有；某限度外之漲價則為基於自然力而應全部沒收。此種假定即土地增值稅之免稅額及其累進稅率是也。

土地增值稅與地價稅不同。前者課稅之對象為兩時期間土地價值之差額，後者則為地價之全部。地價稅應按年征收，^①增值稅則未必每年均有增益，其征收應於土地所有權移轉時，或於申報後每滿足十五年時為之。^②故增值稅之計算及征課之標準，視地價稅為繁複。征課土地增值稅之第一步，為增值總額計算標準之規定。依土地法第三百零五條規定，其標準有四：（一）申報地價後，未經過移轉之土地，於絕賣移轉時，以現賣價超過申報地價之數額為標準。（二）申報地價後，未經過移轉之土地，於繼承或贈與移轉時，以移轉時之估定地價超過申報地價之數額為標準。（三）申報地價後，未經過移轉之土地，於十五年屆滿時，以估定地價超過申報地價之數額為標準。（四）申報地價後，曾經過移轉之土地，於下次移轉，或於十五年屆滿無移轉時，以現賣價或估定地價超過前次移轉時之賣價或估定地價為標準。

土地之增值總額，內含基於人力而增加之部分，自應完全免除其征課。此種免稅部分，依土地法

〔七五〕
增值總額
與征稅實
額及稅率

① 土地法第二百八十四條。② 同法第二百八十六條。

第三百零八條之規定，分爲市地與鄉地二類。市地之增值總額在其原地價數額百分之十五以內，鄉地之增值總額在其原地價數額百分之二十以內，均免征增值稅。所謂原地價數額，則指申報地價或前次移轉時之賣價或估定地價而言。故土地增值稅之征課，其對象不爲增值之總額，而爲增值總額中扣除免稅部分之額，即土地法第三百零八條第二項所稱之「實數額」。征稅實額之計算，爲征課增值稅之第二步。土地增值稅之稅率，依同法第三百零九條之規定，分爲五級。視土地增值之實數額超過其原地價數額之多寡，逐級累進。自百分之二十以至百分之一百，即完全征收。

〔七六〕
自用鄉地
之免稅

所有人自行使用之鄉地，即自住地或自耕地，其地價雖有增長，如無移轉之事實，則所有人本身未必有多大利益。故此種土地增值，雖經屆滿十五年之法定期間，仍免課增值稅。

〔七七〕
估定地價
之必要

漲價歸公之原則，藉土地增值稅而爲運用；而增值稅之征收，其增值之計算，有時必賴乎政府之估計。故地價除申報地價外，估定地價仍不可省。且增值稅既不能就增值之總額而爲征收，尤不能不於徵稅之實額而爲分等之征收，是其未被征收之部分，其應繳納地價稅，自無疑義。此地價稅之所以不能僅憑申報地價而爲征收，必須參用估計地價之原因也。蓋無估計地價，則第一，不能防止土地買賣時地價之隱匿；第二，不能確定因繼承或贈與而移轉時之時價，或十五年屆滿而未移轉所有權時之時價，因之即不能爲增值之計算；第三，尤足使未被征及之增值，逃避其地價稅故也。依土地法第二百五十六條之規定，地價應於每五年估定一次；地價有重大變更時，並得不受五年一次之限制。

漲價歸公之原則，藉土地增值稅而爲運用者，因漲價原因之基於社會環境或私人勞力不能爲

〔七八〕
本條文句
稍有欠缺

●參照土地法第三百零六條。

●參照土地法第三百八十六條第二項。

〔七三九〕
耕者有其
田之意義

確切之劃分，故使課稅所及之範圍，假定爲屬於自然力之所得；免稅或未課及之部分，假定爲屬於人力之所得。此與不勞而獲之漲價，應全部歸公之原則並無不合。非謂不勞而獲之漲價，仍許一部分讓諸私人享有也。本條規定文句，似與上述意義，頗多出入。蓋土地增值之全部，固應以征收土地增值稅之方法，將其中不勞而獲之部分，收歸人民公共享受。至就不勞而獲之部分言，則爲全部之收歸公有；非謂就不勞而獲之增價，以征收增值稅之方法，使其中一部歸公，一部仍歸於私也。誠如本條原文所定，似難免發生上述之歧義。故文字上頗有欠缺。本條如改爲：「土地價值，非因施以勞力資本而增加者，應歸人民公共享受；其方法以征收土地增值稅行之。」則與漲價歸公之原義完全相符矣。或於原文「收歸」二字之上，另加「全部」二字亦可；惟仍不如將句法顛倒爲較清楚耳。憲草初稿第二十七條原文本分爲兩項，爲：「土地價值非因施以勞力資本而增加者，應歸人民公共享受。前項土地增值使歸人民公共享受之方法，以征收土地增值稅行之。」云云，亦較本條爲明顯。德憲第一百五十五條，亦有相類之規定，惟不明著歸公之辦法。

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爲原則。

本條規定耕者有其田之原則。平均地權之目的，雖在土地之公有，惟公有制必待社會已具公有

●最近見王文鈞憲法草案中經濟條文評釋一文，亦謂本條所定土地之增值，並非全部歸公。該文載二十五年六月三日上海大公報經濟週刊。但王君於本條法意，似不甚瞭解。

可能性之條件時，方可實現。故由秋有以躋於純粹之公有，其間必經一個過渡之階段。在此時期，一方固應提倡農業之科學化，一方尤應從剷除地主階級，實現耕者有其田入手。總理謂：「我們解決農民的痛苦，歸結是要耕者有其田。這個意思，就是要農民自己得到勞苦的結果；要這種勞苦的結果，不被別人奪去了。現在農民的勞動結果，在農民自己祇能分四成，地主得了六成。政府所抽的捐，都是由農民出的，不是由地主出的。像這種情形，是很不公平的。」又謂：「現在在俄國改良農業政治之後，便推翻一般地主；把全國的土地，都分到一般農民，讓耕者有其田，另外沒有地主來取租錢；這是一種最公平的辦法。我們現在革命，要仿倣俄國這種公平辦法，也要耕者有其田，纔算是徹底的革命。如果耕者沒有田地，每年還要納田租，還是不澈底的革命。」足知耕者有其田之用意，在免除地主階級不耕而獲之剝削，使耕農得自由使用其耕地而獲得其耕作之結果。換言之，即將地主之土地所有權，移轉於自耕農之手是已。

或謂平均地權之目的既在土地公有，則公家所買收之私人土地，當不容更令轉入於任何私人之手。蓋自耕農之私有與地主之私有其利弊雖有不同，而其爲私有則一。如認耕者得以私有其田，似未免與土地公有之原則相背謬。故所謂耕者有其田之「有」字，可作爲「享有」之有字解釋，不能作爲「私有」解釋。此論視耕者有其田爲即土地公有，實混二者爲一談。不知土地之公有，非一蹴所可幾；而耕者有其田，則爲達到土地公有之一種過渡辦法，而非土地制度之終極目標。故此論似不

〔七四〕
另一種解
釋

●參照七二〇。

●均見耕者要有其田一文。

●參照新生命第二卷第八條楊宜林論文，及初稿意見書第七十五號第

〔七五〕
平均地權
足以促成
耕者有其
田

〔七四〕
自耕農之
所有權及
使用權

足取。俄國在沒收地主土地後，本即普遍的實行土地公有制。惟行之數年，卒仍返於耕者有其田。故可知矣。鄺振翎以土地所有權之改進，應分爲三期：第一期爲土地地主所有時期，第二期爲土地農民所有時期，第三期方爲土地國有或社會所有時期。薩孟武亦以農業之社會化，應從自耕農着手。中央所頒黨員訓練大綱，亦以土地制度之改革，第一步爲平均地權，第二步爲耕者有其田，第三步始爲土地國有。均足與上述解釋，互相發明。惟自耕農之私有制固不容逕廢，而國有農場或其他公有之方式，則自亦不妨同時並進也。

平均地權之方法有三，卽照價徵稅，照價收買與漲價歸公是也。前二種方法之實施，足使地主放棄其土地，已如前述。至漲價歸公，則尤足使土地資本之私人積集爲永不可能，並使公家獲得莫大之利益，以從事於私有土地之收買，而分配於自耕之農民。是故平均地權之實施，其第一步之效果，卽足促成耕者有其田。

耕者有其田固指自耕農私有其耕地而言，惟自耕農於土地之分配與整理後所得享之利益，則不以所有權之取得爲限。例如公有荒地之承領，如適於耕種，則應獨使自耕農承墾之。又如地主欲出賣其耕地時，原租用耕作之佃戶，應有優先承買之權。又如公家所收買之私有土地，除分配爲集團農場或合作農場或其他公共事業之用者外，祇應分給自耕農耕種，不應另售與不耕種之人，以形

① 參照七一八。

② 參照鄺著民生主義的經濟組織。

③ 參照薩著三民主義政治學。

④ 該書一五三頁。

⑤ 參照七四

二。參照七二六。

⑥ 參照土地法第一百九十條及國民黨歷屆關於農民之政綱及決議案。

⑦ 參照土地法第一

百七十三條。

成新地主。又如移民殖邊時，「土地應由國家買收，以防專門投機之家，置土地於無用，而遺毒害於社會。國家所得土地，悉均為農莊，長期貸諸移民。」^①上述各例，第二第三兩者為所有權之移轉於自耕農；第一第四兩者則祇為使用權或耕作權之創立，其所有權則屬於國家。^②此即耕者有其田與土地公有制之並行。

〔七三〕
扶植自耕
農之間接
方法

惟是農民之淪為佃戶者，其家庭之生活且多成為問題，更何來巨資，以買受土地乎？故扶植自耕之目的，僅恃分配與整理土地之直接辦法，必難完成；必須另有間接之助力，方克有濟。此種間接方法，一為佃農租額之減輕。佃農對於地主所繳之佃租，往往在總收穫量半數以上，致勞苦所得，自身不得一飽；以云積蓄，自屬難能。欲求農民之積蓄，第一步自非減輕其最大負擔之佃租不可。第二次全國代表大會關於農民運動有：「規定最高租額及最低穀價」之決議。十五年中央聯席會議又有：「減輕佃農佃租百分之二十五」之明條，列為最近政綱之一。此即「二五減租」運動是也。二五減租之實際執行者為浙江，以作者所知，則減租後土地價值跌落頗甚，農民生活亦頓現豐裕。足知其收效之宏矣。土地法第一百七十七條規定：「地租不得超過耕地正產物收穫總額千分之三百七十五」蓋即所以確定二五減租之原則也。^③

第二種間接方法為自耕農地稅之減輕。除自耕地不征收土地增值稅已見前述外，^④自耕地之地價稅，亦應減輕其稅額，俾佃農因購地所負之債務易於清理。土地法第二百九十七條規定：「市地，

〔七四〕
二五減租

〔七五〕
減輕地稅

① 見實業計劃第一計劃第三部蒙古新疆之殖民。

② 參照土地法第一百九十六條至第一百九十八條。

③ 二五減租

之前提，假定舊租額係總收穫量之半數，故 $1 - \left(\frac{1}{2} \times \frac{25}{100}\right) = 37.5\%$ 也。

④ 參照七三六。

鄉地所有權人之自住地及自耕地，於自住或自耕期內，其地價稅應按納稅額八成征收之。」即自耕地之地稅負擔，較地主之地稅負擔，減少十分之二也。

〔七四六〕
直接貸款

第三種間接方法為國家直接貸款。「農民之缺乏資本，至於高利借貸以負債終身者，國家為之籌設調劑機關，如農民銀行等，供其匱乏。」[●]蓋即指此。貸款之方法或以低利貸給購地資本，分年拔還；或以國家所收買之土地作價貸給農民，亦以低利分年收回。

〔七四七〕
住者有其屋

上述間接方法如能實行，則耕者有其田之原則，當不難辦到。惟所謂耕者有其田，乃指農地而言，至於市地則往往作為住宅基地之用。近代世界為大都市，其地權無不在少數地主階級之手，多數市民則恣其剝削；其求一室而不可得者，亦比比皆是。故住宅之恐慌，已成近代都市之通病。欲解決此問題，必須在耕者有其田以外，另有「住者有其屋」之原則，方足以使多數市民同享平均地權之實益。德憲第一百五十五條，於此有明切之規定。本條所謂「自行使用土地人」亦即指此。土地法除規定自住地之免稅及減稅外，[●]並於市地使用之限制及房屋之救濟，[●]為詳細之規定焉。

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。

本條規定節制私人資本之原則。人類在畜牧時代，以牛馬為資本，故以牛馬之多寡衡量私人之

〔七四八〕
節制私人資本與平均地權

●見第一次全國代表大會宣言。

●該法第二百八十六條第二項及第二百九十七條。

●同法第一百四十八條至第

一百七十條。

財富；農業時代以土地爲資本，故以地權之大小衡量私人之財富；及至工業時代，則又以機器爲資本，故個人之財富，則以機器所有權之廣狹爲衡量。我國近年新式工業雖已萌芽，大部分則尚在農業經濟時代。故土地資本仍居十分重要之地位。平均地權實行，土地問題，得到解決，則所謂節制資本，已實現其大半。足知廣義的節制資本，實包涵平均地權在內；實行平均地權，亦即所以節制私人資本也。或謂總理早年祇主張平均地權，至節制資本則爲聯俄以後新發生之口號。實未嘗瞭解我國資本之形態，及節制資本與平均地權之關係故耳。總理謂：「釀成經濟組織之不平等等者，莫大於土地權之爲少數人之所操縱。」故「若能將平均地權做到，那末社會革命已成七八分了。」^①足知二者之關係矣。

節制私人資本之方法，亦有激進與緩進之二式。激進式之方法，將一切產業資本——生產工具收歸國有，由國家經營一切生產事業而分配其貨物於人民。此法亦曾行於蘇俄革命成功之當時，旋與土地公有制同遭失敗。其失敗之原因，亦由於忽略經濟進化之程序。蓋各盡所能各取所需之社會，惟生產事業發展至最高階段，方能辦到。否則生產所得尙不足以應各人之所求，則勢必一方強制各人之勞動，一方限制各人之消費，所謂各取所值者是已。在各取所值之原則下而行極端之國營制，則私人之貯蓄全歸於無用，遂相率共趨於偷惰而莫能制。且國營產業必委其一切事務於官吏，而官吏於經營之得失則不關自身之利害。其泄沓腐敗與夫營私舞弊之情形，亦必不勝其監督糾制之煩。此所以私人資本之節制，不容採取激進之方式也。

〔七四九〕
節制私人
資本不容
激進

①見第一次全國代表大會宣言。②見要實行社會革命一文。

緩進式之節制資本，即社會改良主義所標榜之方法。其最要之方策，一為獨占企業之收歸國有，二為遺產稅與所得稅之征課，三為合作事業之提倡。凡此種種，均為資本主義各國所曾行，藉以救濟資本過度集中之弊害。民生主義所主張之節制資本，其辦法與社會改良主義頗相類似，而性質則異。蓋歐美各國，其資本主義均已相當發達，資本集中之弊害已甚暴露；雖有此種方法以為救濟，仍屬杯水車薪，無關大體。故社會革命之風潮，仍不能免。我國產業尚屬幼稚，及早實行私人資本之節制，則資本即無大量集中之可能。故有防止社會革命之效力。例如就國營事業而言，各國因若干大企業在私人經營之下發生重大弊害，故由國家出資收回自辦。惟國家既出相當代價，是私人之經營權雖已消滅，而其所集之資本則依然存在，仍足賴利息而渡其優閑之生活。我國則大企業方始萌芽，且在國際資本壓迫之下，私人欲舉辦大企業，亦非力所能逮。故國營事業，自始即應超越於私營事業之外；私人資本，遂無操縱國民生計之可能。前者節制私人資本於澎漲以後，故其為力甚大而收效甚微；後者節制私人資本於澎漲以前，故其為力微而收效則甚大。

關於發達國家資本，以免私人資本之過度擴張，本章已另立專條。此外節制私人資本之方法，初稿本有列舉之規定：(一)按累進稅率征收所得稅及遺產稅；(二)制定合理之贏餘分配制度，以平衡勞資之經濟利益；(三)限制私人資本之借貸利息及不動產使用之租金；(四)平準糧食及其他生活必需品之價格；(五)提倡各種合作事業。惟對國家經濟上之調度，貴因時而制宜；此種方法實非列舉所能盡。故草案已予刪改。

●參照第一百二十三條。 ●參照初稿第二十九條。

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。

〔七五〕
私人企業
之獎勵

我國之患在貧而不在不均，故經濟之改進，尤以努力造產及促成產業之革命為最要，即所謂「迎頭趕上」者是也。促成產業革命之方法，一面固應提倡國營企業，以免發生私資集中之弊害；一面仍應獎勵私人企業，俾與國營事業相隨並進，而加速其工業化之過程。總理以「中國實業之開發，應分兩路進行，（一）個人企業，（二）國家經營是也。凡夫事物之可以委諸個人或其較國家經營為適宜者，應任個人為之。由國家獎勵而以法律保護之……其不能委諸個人，及有獨占性質者，應由國家經營之。」●本條規定，即在私人企業之保障。

〔七五〕
獎勵私人
企業與節
制資本

私人企業藉私人資本而為經營，是私人企業之保障，似無異私人資本之獎進，毋乃與節制資本之原則相背謬？不知私人資本之節制，其目的在防制因私人資本集中而發生之弊害，而不在節制資本之本身。且大資本為近代生產事業所必需，私人資本之存在如無害於公衆，自應予以獎進，以求各種生產事業之普遍的進步。此吾人之節制資本，所以與蘇俄當初之盲目的激進法，異其制度也。

〔七五〕
私人企業
之範圍

所謂私人企業，不以個人單獨所經營之事業為限，而包括一切私法人之企業在內。本條所定之「國民」亦兼指自然人以外之公司合作社等法人而言。尤以合作社之經營，最合於公平分配之原則，國家尤應積極提倡之。至何種事業應歸私營，何種事業應歸公營，則殊無固定性之分類可言，應隨

〔七五〕

對外貿易
之統制與
保護

時以法律規定並變更之。

對外貿易亦企業之一。我國入超與年俱增，半雖由於關稅之不能完全自主，半亦由於國際貿易之缺乏國家統制。故國民對外貿易之企業，將來當較國內貿易多受國家之限制。所謂獎勵與保護，當指出口貿易而言；至於進口貿易，則尚無需於此也。

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；並得依法收歸公營，但應予以適當之補償。

〔七五〕

發達國家
資本之理
由與目的

本條規定發達國家資本之原則。發達國家資本之理由與目的有三：一曰足以節制私資。我國產業落後，一切均待開發。國營事業之促進，即所以免私資之膨脹，及操縱國民生計之弊。先進各國，類於私營事業發生弊竇後，始設法收歸公營，往往積重難返，費力甚巨。今先事預防，庶免重蹈覆轍。二曰足以促成工業化。民生主義之實施，生產之促進尤要於分配之改善；而生產之促進則必須勵行工業化，以科學方法及機械代替舊日之手工技術，方克有濟。惟若干基本工業及重工業之開發，往往非私人資力所能期其急速進行。公營企業藉國家資本而為運用，其收效必較私資為強大。三曰足以抵抗外資。我國在國際經濟上之地位，早淪為各資本主義國家經濟侵略之尾閭。列強挾其雄厚之資本，鞏固之基礎，以大量賸餘商品相侵銷，每足使方始萌芽之中國新工業，無法支持，摧殘以盡。此證於近來產

業界之情況，即甚明瞭。欲求民族資本之擡頭，以抵抗外來之壓迫，除改進稅則及獎勵私人企業外，自非大規模之國營企業，不足以當此重任。且現有之新工業，大多數均係就輸入之原料予以加工，絕少自行製造原料者。故基本工業之開發，實亦非國家莫辦。否則私人資本既無創辦基本工業之力量，則所謂新工業之開發，亦不過拾人唾餘而已。以言抵抗，相去實遠。

〔七五〕
公營事業
之例外

公用事業如路郵航電等交通事業及都市內之自來水瓦斯等。其他有獨占性之企業如礦業鋼鐵業等。此等企業，依上述理由，均應專歸國家公營。惟事業之急待開發者至多，如絕對限制私營，自亦足以阻礙工業化之進程。故仍不妨於公營原則下，稍立例外，即本條第一項但書所謂「特許」制是已。特許私人經營之事業，以不妨礙公眾利益為條件，尤須訂定年限，以便屆時收歸公營。至特許事業應受國家軍事上之臨時管理，自屬必要。現代軍事動員，其範圍往往涉及於一般產業；如特許事業獨在國家直接統制之外，則必危及整個國家之生存故也。又本條所謂「國家公營」係兼指地方團體之公營而言。

第一百二十四條 國家為改良勞工生活，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。

〔七五〕
勞工保護

本條規定勞工保護之原則。我國經濟之改進，應努力造產，而生產之主力則為勞工，故勞工之保護，實有其深刻之意義。自社會主義盛行以來，各國工潮勃發，勢非政府武力所能遏。故雖資本主義各

〔七五〕
勞資協調

〔七六〕
產業自治

國，亦莫不重視勞工之保護，引為政府重要施政之一。在民生主義的經濟組織下，關於國營事業之勞工，自當由國家直接自行保護之。至於私營事業之勞工，其保護則當由國家嚴密監督之。現行工廠法關於工人年齡之限制，童工女工之保護，工作之時間及休假，工資之最低率，工作之契約，工人之福利及工人之衛生教育救卹等均有相當之規定。關於勞工失業之救濟，如失業保險與職業介紹等，其正式法律則尙待制定。●

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。

本條規定勞資協調之原則。馬克斯以階級鬭爭為社會進化之原因，總理曾力闢其妄，以為社會之進化，在各階級之互相協調。民生主義與共產主義根本觀點之不同，亦即在此。●以勞工與資本家獨謀利益之協調與互助，自屬與虎謀皮，難期成效。故欲求勞資之協調，必須先令勞工有一種共同的組織。此種組織，即產業工會，職業工會等工人團體是也。以工人團體與資本家相抗而共謀勞動條件之協定，其力量自較雄厚。各國法例，莫不認工人之「團體組織權」及其與資方之「團體協約權」，蓋即以此。我國於此，訂有工會法及團體協約法，勞資爭議處理法等法規。此外工廠法又設有「工廠會議」，由資方與勞工各派同數代表組織之。●藉以共同（一）研究工作效率之增進，（二）改善工廠與工人之關係，（三）協助團體協約勞動契約及工廠規則之實行，（四）協商延長工作時間之辦法，（五）改進工廠安全與衛生之設備，（六）建議工廠或工場之改良，（七）籌劃工人之福利事項等事。●

●民國二十年實業部有職業介紹所暫行辦法之公布。●參照民生主義第一講。●該法第四十九條。●同法第五十條。

工廠會議之設，亦所以謀勞資之協調，即所謂「產業的民主或自治制」者是也。

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。

〔七六〕
農業環境
之改良

本條規定改進農業之原則。我國以農立國，農民佔全人口之大多數；在國際資本主義壓迫下受最大之痛苦者亦厥惟農民。故國家於發展工業外，並應急謀農業之改進，藉救農村破產之危機。改進農業之方法，關於耕者有其田一端，已詳第一百二十條之所述。此外所以充裕農村經濟及改善農村生活之方法，亦即改良農業環境之方法，初稿第三十三條原列有五端：一爲墾殖荒地。開發農田水利；二爲設立農業金融機關，獎勵農村合作事業；三爲實施倉儲制度，預防災荒，充裕民食；四爲發展農業教育，改善農民生活；五爲改良農村住宅，興築農村道路。現在復興農村，政府且設專門機關，策劃一切改良農業環境之方法，自應隨時爲具體之設計，固不僅以上述五者爲限。

〔七六二〕
農業科學
化

農村之改進，除環境之改良外，尤要者則爲農業本身之改良，即「農業科學化」是也。農業之科學化，包括農業生產技術之科學化，與農業企業組織之科學化二者而言。前者如農業機械之利用，化學肥料之講求，植物病蟲害之科學的防制，農產品之科學的精製等是。後者則指集團農場之組織而言。耕種技術一經改進，則小單位之農耕方法已不適用；而大規模之農場，則非一人一家之力所能獨辦，勢須集合多數農民合力經營之。此種合力經營之農場，即集團農場。其土地或爲國有，或爲地方團

〔七三〕
農業科學
化之歧途

〔七四〕
農業生產
之統制

體之所有，或爲集團內之農民所共有；其農產除向公家繳納地租或地稅外，亦歸集團內之農民所共有。集團農場之經營，應由國家或地方團體分別提倡，或由農業合作機關得公家之許可而爲組織。此種企業組織，實爲土地公有制度之模楷。集團農場日益加多，則小農制度範圍日就縮小，此卽由耕者有其田以進入於土地公有之過渡的辦法也。

農業生產技術科學化後，如仍由私人資本雇用農民而爲經營，其結果雖足提高農業生產，而其所得利益則大部分必仍落於資本家之手，適足造成農業上之另一資本主義方式，其弊害視地主之榨取地租爲尤甚，而離土地公有之原則且益遠。此則農業科學化之歧途，不可不辨。故技術之科學化，必有組織之科學化以繼之，方足使農業之工業化，一面仍不致形成農業上之資產階級。

農產品除糧食外，其大宗生產，關係民生急需者爲棉、麻、絲、茶等。近來外糧外棉進口日增，致國內農產價格日落；而國外絲茶市場，則漸爲日本印度等處之出產所侵奪。就國內情形言，則各地農產各分界域，無自由流通之便。故羨虧不能相補，其出產不足所需者，遂不得不轉賴國外之輸入；而出產多餘者，亦不能藉轉運而獲善價。此種不合理之現狀，於國家民生在在均多不利。故除農業科學化及其環境之改良外，國家於農產品之生產及分配，尤應有統盤之計劃，以調節之；俾國內各地之羨虧得以互相補助，國外之市場亦得力謀恢復與發展；同時外國農產品之輸入，亦不致聽其自然競銷而莫制。此所以又有第二項之規定也。至國內農產自由流通之保障，則另見第一百三十條之規定。

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。

人民有服兵役、工役及公務之義務，已見第二十二條及第二十三條之規定。服兵役、工役及服公務，均為國家生活下非經濟的勞務或政治的勞務。國家之士兵與官吏，雖同為不生產之消費者；惟彼等則以捍衛國土與管理衆人之事為專責。經濟生活既不能離政治生活而獨立，則此種勞務之服役亦國家生活中分工合作之一環，要不能因其並未直接參加生產而予以輕視。彼普通生產單位之工廠，亦須雇用警衛以防盜賊，雇用工場管理員及其他職員以處理非技術的事務。國家之士兵與官吏，亦猶是也。至工役的勞務，或間接有助於經濟環境之改良，或與兵役及服官同其意義，要亦與公衆生活所關甚大。普通產業的勞工既受國家之保護矣，●是此種直接為公衆服務之政治的勞工，宜亦當在保護之列。此所以有本條關於殘廢或死亡之救卹的規定也。「救濟」指本身及其家屬之救助而言，「撫卹」指遺族之救助而言。現行法關於軍人，有殘廢軍人教養院之設，又有陸海空軍平時及戰時撫卹暫行條例之規定。關於公務員，有官吏卹金條例之規定。至工役制，新近方行試辦；工役人員之救卹，尙無定章。

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。

農業時代之社會組織以家庭或家族為中心，其養老卹孤等責任，均由家庭或家族以自負之；無家可歸者，始賴慈善家之救助以為活。我國今日之情形亦尙如此。將來工業化日益進展，集團農場日

〔七六〕
老弱殘廢
之救濟

〔七五〕
政治的勞
工之救卹

●參照第一百二十四條。

益擴張，則舊式之家庭生活必難久持；同時地方自治事業日益發達，則社會上之經濟關係亦相隨改變，由家庭關係擴大而為一地方之團體關係。養老卹孤等責任，蓋已非一家一族之事而為一地方之事，亦非私人之慈善行為所克有濟，故必須由公衆共同以負擔之。此即禮運所謂「人不獨親其親，不獨子其子。使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡獨廢疾者皆有所養」也。本條所謂「國家」指中央政府直接之救濟，及地方自治團體自身之救濟而言，尤以後者為主要。

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為之者，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。

本條規定行政機關行使課稅權，募債權，財產處分權，及公營事業之經營權，或特許經營權等之

限制。●茲分別述之：第一爲課稅權之限制。「稅」如關稅、鹽稅等；「賦」如田賦、地賦等。田賦、地賦亦曰土地稅，賦與稅在古代原有分別，在今日已成通用之名詞矣。「捐」如房捐、衛生捐等；「費」如手續費、抄錄費等；「罰金」則爲刑事上之課罰；「罰鍰」爲行政上之懲處；「其他有強制性之收入」如代執行金、築路攤款等是。此等稅收之繳納，或爲一般國民之義務，或爲特定人之義務；其關係於人民之負擔則一。人民納稅雖爲維持公共生活所必需；惟自自治制度產生後，則國家課稅必須有法律上之根據，否則人民即不負繳納之義務。●換言之，即一切賦稅，必經法律明文所設定，或經立法機關之決議，方得征收；其征收率，並須依法律或決議案之所定，不得自由變更。此蓋近代國家之通例，即所謂不出代表不納稅者是也。此制始於一二一五年英國之大憲章，當時英王約翰徇貴族僧等之請，訂立大憲章，曾聲明以後國王征課租稅，必須得貴族及僧侶所組織之機關之同意。此後遂沿爲各國憲政之慣例，例如愛斯多尼亞憲法第八十三條規定：「無論何人，非依法律不納賦稅。」芬蘭憲法第六十一條規定：「一切賦稅，無論爲定期與不定期，均應以法律設定之；現行賦稅及其他公共負擔之廢止或變更亦同。」本條第一項第一款之規定，其用意亦復相同。賦稅應以法律設定或變更，故必須經立法院之議決。在地方則必經地方議會之議決。例如縣稅應由縣議會議決，●市稅應由市議會議決，●等是也。惟何種賦稅爲縣稅或市稅，其稅率之高下與征課之限度等，則仍須依中央法律之所定。●故人民之納稅義務，其基本仍應根據於法律。

●本條與次條，第一次草案均訂入財政章內，嗣該章選中常會決議刪除，因兩條間接與國民經濟之發展相關，故移入本

章。●參照一三〇。●參照六七三。●參照第一百十一條。●參照第一百零四條及六七四。

於此有一問題，即省稅之存廢及其征課之限制是也。查草案所定省制，已非自治團體。既非自治團體，自無自治事業之可言。既無自治事業，則省政府所辦者當全為中央政務，或中央在各該省區以內所施行之政務，其經費自當歸中央支給。各省既無省經費可言，自不需省收入以資應用。則所謂離中央及縣市而獨立之「省稅」，自無繼續存在之必要與理由。惟省財政之改革，容非旦夕所可就。在省財政未經劃分為中央財政及縣市財政以前，自須暫予保留，而予省政府以征收省稅之權。此種暫行保留之省稅，既非省自治團體自身之稅收，而為處辦各省中央行政所需用之收入，故應名為中央之「分省專稅」。^①此種專稅之設定及變更，均應經中央立法機關之決議。至於省參議會，則不過中央之諮詢機關，或省民之建議機關，^②故不容享有分省專稅之議定權。第一次草案第一百十二條所列省參議會各款職權，並無議決省稅明文，其故殆即在此。本條第一項所謂「法定機關」，殆包括立法院在內，因分省專稅在保留期間，其設定或變更，仍須經立法院之議定故也。又本條所謂「單行規章」，在縣市固可就法定範圍內自由訂定，在省則其訂定必須基於法律明文所委任。^③故凡非明令委任者，則其權仍屬立法院。此又二者之異點。

第二為募債權及財產處分權之限制。國家或地方團體當歲用不足或有重要鉅額支出，不及征稅應用時，往往募集公債，以資運用。其債額則分年於歲收中拔還之。公債之發行，關係人民未來之負擔，一經設定，則將來勢必增加賦稅以資抵償。故政府舉債，亦與課稅相同，必須經立法機關之准許，方得為之。公有財產之處分，例如拍賣、出租、抵押等是。公有財產無論其為國有或縣市自治團體所有，均

〔七六〕
募債權及
財產處分
權之限制

①參照六〇三及六五一。②參照六二一。③參照六〇六、六一六及六三四。④參照六七八及六二七。

爲人民之公物。故其處分亦須經立法機關之同意。至「增加公庫負擔之契約」例如賒買契約，債券抵押契約等，亦關公衆之負擔，故並須得立法機關之同意。

〔七五〕
地方募集
外債之限
制

公債有內國公債與外國公債之別。外債之募集與外資之利用，關係國家主權與國民經濟者甚大，故必須由中央統制之。地方政府雖得同級立法機關之准許，仍不應享有自由對外訂立借約之權。惟經中央法律所特許者，則不在此限。蓋所以防國內經濟單位之分裂，而謀國家對外事權之完整也。

〔七六〕
公營事業
經營權之
限制

第三爲公營事業經營權之限制。公營之專賣事業如烟草專賣，酒類專賣等；公營之獨占事業如鐵路事業，郵務事業，電力事業等；其他營利事業如公營農場林場，公營普通工業等。此等事業之經營，一方面足以限制私人之權利，或增加人民之負擔，一方面足以影響公共之福利。故其設定或取銷，並應經法定機關之決議。

〔七七〕
特許經營
權之限制

第四爲特許經營權之限制。獨占，專賣等事業，本以國家或地方團體公營爲原則；惟因必要，亦得特許私人經營，第一百二十三條已有規定。此種事業之經營，與人民負擔及公衆福利所關至大。故政府行使其特許權時，必須設爲相當之限制。凡特權授與之條件及期限等，以及特權之取銷，均須經法定機關之同意。

本條第一項第二款至第四款，及第二項關於省區之事項，其意義及限制，均與省稅同。

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。

(七三)

國際之貨
物流通與
國內之貨
物流通

本條規定國內「貨暢其流」之原則，及貨物課稅權之歸屬與範圍。貨物之流轉，由過賸之地以入於不足之地以應其需，本爲社會上一種自然現象，足劑各地方供求之平衡。惟貨物流通之範圍有國際與國內之別。前者應視其國之產業狀況如何，而設爲相當之限制；此種限制之方法，卽爲關稅。一國方興之產業，易受外貨競爭之摧殘者，則增高其入口稅以阻遏之；一國之產物，足以推銷於國外者，則減免其出口稅以獎勵之。卽所謂保護關稅者是也。瑞士憲法第二十四條，於此且爲詳細之規定。惟近來各國互謀抵制，關稅壁壘日高，以世界人類的立場言，雖屬無益之舉；惟國界如無法打破，則稅關之制度自不容驟革。就產業落後之國家言，則尤屬必要。蓋外貨自由流入，則其民族的產業必無法振興；日朘月削，且足以斷送其民族之生命故也。國內之情形則反是。在統一的國家之下，各地方之經濟生活，其利害實互相關聯。如國內貨物之流轉，亦設爲關卡之限制，則產銷兩地人民，勢必同受其病，間接卽足以阻礙產業之發展。故現代國家未有認許各地方以限制貨物流通之權者。

吾國釐金之弊，垂數十年。國內產業之不振，其由於釐卡之留難與捐稅之繁重者，實居其重要原因之一。蓋一國之內，關卡重疊，捐額累積，物價高漲，商人無利可圖，相率裹足；因之一切生產，遂不得不

(七四)

裁釐與各
省統制經

日趨銷沉故也。國府統一以來，遂毅然下令裁釐，並將內地常關稅、子口稅、復進口稅等固有之貨物稅，以及新設之郵包稅、特種消費稅等，一併裁撤，實民國以來財政史上值得紀念之偉舉；其裨益民生，良非淺鮮。本條第一項之規定，即所以防釐金或其類似制度之復活。近頃各省有提倡各別的統制經濟，並予外省貨物之輸入以課稅之限制，或於本省之糧食，禁止其出省者，實足破壞國民經濟之完整，而予國外之侵略以可乘之隙。故本條之規定，尤見切要。夫釐金之設，在謀國家財政上之收入；而各省所課外物輸入稅，則在謀本省產業之保護。其目的雖有不同，其足以阻遏國內貨物之自由流通，而摧殘整個國民經濟之發展則一。故二者均應嚴格禁止之。

關稅之設，一面固所以充國用而為國家收入之大宗，一面亦所以調劑國際經濟與國內經濟之和諧，使國民經濟受國際上之助益而剷除其弊害。自近代產業發達以來，關稅之運用，轉有側重經濟目的之傾向；與古代關稅之僅計收入者，其用意已屬不同。故關稅事權，必須由中央統籌支配，以免重複衝突，步調不一之弊。瑞士憲法第三十條，於此亦特為規定。我國關稅，因抵借外債及賠款關係，向為中央稅。惟裁釐以前，海關之外，又有內地常關之設；正式關稅之外，又有子口稅、復進口稅等。爾時因關稅不能自主，或有必要。今日關稅既已自主，則課稅重輕，一由政府統籌；此種重複征收，自應永遠禁止，故有本條第二項之規定。是為關稅單一之原則。

國內貨物之流通，應保障其自由，已如前述。惟於此仍不無例外，即道路使用費之征收是也。道路橋梁河川之改良，往往需鉅額經費，有時非就地人民力量所能勝任。且道路之利用，其關係不僅以一地之人民為限。故此種經費，責由通過之貨物負擔，以之轉嫁於全國之消費者，自甚合理。惟使用費之

〔七五〕
關稅單一
之原則

〔七六〕
國內貨物
通過稅之
例外

征收，以足够抵償道路之改良經費爲限，不得沿爲政府收入之一般財源耳。本條第三項，草案初本有但書之規定，明示道路使用費之征收，不在限制之列。嗣以事涉毛細，遂予刪除。

對物之課稅，除通過稅外，尚有出產稅，出廠稅，消費稅等。現行稅制中如礦稅，鹽稅等卽爲出產稅；火柴，水泥，棉紗等統稅，卽爲出廠稅；菸酒稅，洋酒稅等，卽爲消費稅。此種貨物稅，或爲財政上之目的而征收，或爲取締無益消耗而征收，均應授權於中央，以便統制。蓋授權於地方，則其弊亦必與釐金等。故有本條第四項之規定。惟物稅爲間接稅，除少數奢侈品外，其負擔實普及於一般之平民，要非民生主義國家合理之稅制，將來直接稅如所得稅遺產稅等辦有成效，則此種貨物稅，卽在中央政府，亦自當在革除之列也。至貨物稅之征收應依據於法律，則前條第一項第一款已有規定，似嫌重複。

●參照第一次草案第一百六十條第三項，及第二次草案第一百三十一條第三項。

此
页
空
白

第七章 教育

〔七九〕
本章規定
之旨趣

古代國家爲警察的國家，其任務僅及於外抗寇敵與內保治安而止，故政治以軍警司法財政爲中心。近代國家爲文化的國家，其任務則尤重在提高國民之智能與增進社會之福利，故政治轉以教育經濟爲中心。卽所謂教養兼施者是也。戰後各國新憲法，多以教育制度與經濟制度之原則一併入憲，其故亦卽坐此。就教育制度而爲專章之規定者，則有德國、芬蘭、立陶宛等國之憲法；其爲專條之規定者，則其例尤夥，如捷克、南斯拉夫、波蘭、愛斯多尼亞、希臘、土耳其、西班牙等國之憲法是也。我國文化之低落與國人智能之缺乏，實屬無可諱言。欲圖促起國人之民族意識，實行民權政治，增進民生福利，在在非假手於教育不爲功。故雖謂三民主義的國家，建設於良好的教育基礎之上可也。此本章之以規定也。

抑有進者，古代國家亦未始無教育。惟古代教育之範圍僅及於士大夫或富商地主之子弟，其目的則在陶養統治階級之人選，所謂「學而優則仕」者是也。且古代教育多取放任，絕少以國家之公力爲大規模之教育設施者。此與近代教育自不容相提並論。惟所謂近代教育，亦有個人主義與社會主義之別：前者以造就個人生存競爭之技術爲目的；其教育之方式仍採有償制，故貧戶子弟實被擯在國家教育權利之外。後者以增進社會大衆之福利爲歸宿；其教育之方式則採無償制，故不問國民之境地如何，皆有享受教育之機會。現蘇俄已實行社會主義的教育外，其餘資本主義各國，仍多採

〔七九〕
古代教育
與近代教
育

個人主義之教育方式。

〔七六〕
三民主義
之教育

三民主義之目的在求民族地位之平等，國民政治權力之平等，與夫經濟地位之平等；而一切平等之基礎，尤在智能之平等。個人之天賦，雖有愚聰之不同；而智能之高下，則仍藉教育為轉移。欲求國民智能之平等，自應自教育之平等始。總理亦謂：「圓顛方趾，同為社會之人，生於富貴之家，即能受教育；生於貧賤之家，即不能受教育；此不平之甚也。」^①教育之力固不足以平天賦之差別，如仍設為人為之限制，而擴大多數國民於教育權利之外，則國民智能無平等之日，即三民主義之目的永無完成之望。此於國家之選舉制與考試制，尤為顯而易見。考試所以濟選舉之窮，而補現代民治制度之缺陷。^②如國家教育仍採個人主義之方式，則貧寒子弟既無求知能之機會，自無應考之資格。^③其結果必使國家治權全落於資富階級之手，而形成治者與被治者之兩大分野；所謂考試與選舉，必且毫無意義矣。是故三民主義下之教育制度，其應為社會主義式之無償制，實屬毫無疑義。

〔七一〕
無償制之
實行

惟我國之有近代教育，為時尚不過三十餘年。又以屢經變亂，甚少進步。迄今全國文盲，尙有三萬四千八百八十七萬五千九百六十二人，^④即全人口百分之八十。如驟行全部教育系統之無償制，非惟國家資力所不勝，即師資之取材與校舍之建築等，亦在在發生重大之困難。且智識之恐慌，究無飢寒之急迫。國家鼓進教育，同時更須努力救貧，其歲出亦決不能儘量撥充教育之用。因此無償教育之原則，遂不能不稍受限制。祇能擇其最為切要者先期實行，漸謀擴充。此後國民經濟之進展日深，則公私財力亦日裕；無償教育之普遍的實行，自不成任何問題。本章未採完全之無償制，一面仍為教育機

① 民元對中國社會黨演說詞。

② 參照四四九至四五四。

③ 參照一二八。

④ 據全國第二次教育會議報告。

會平等原則之規定者，殆即本此。

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，增進生活知能，以造成健全國民。

〔七三〕
我國教育
宗旨之變遷

本條規定教育宗旨。教育爲立國精神所寄託，立國之精神各有不同，故教育之旨趣亦隨之互異。表示一國教育之趨向者則爲教育宗旨。故覘一國之教育宗旨如何，卽足以推知其立國之精神何在。此教育宗旨之確定，所以最爲切要也。我國之新教育，發軔於同治初年，而教育宗旨之頒定，則始於光緒三十二年。其時以「忠君，尊孔，尚公，尚武，尚實」五端爲教育宗旨。民國肇建，元年九月，更定教育宗旨爲：「注重道德教育，以實利教育，軍國民教育輔之；更以美感教育完成其道德。」四年，袁氏逆謀稱帝，改頒教育宗旨七條，卽「愛國，尚武，崇實，法孔孟，重自治，戒貪爭，戒躁進」是也。各條均繫之以說明，頗寓復古思想。十一年公布新學制系統改革令，中有類似教育宗旨之標準凡五：一爲「適應社會進化之需要」，二爲「發展平民教育精神」，三爲「謀個性之發展」，四爲「注意國民經濟力」，五爲「注意生活教育」。此外教育團體所擬議之教育宗旨，未經政府正式採用者亦凡二次，卽八年教育調查會所定之「養成健全人格，發展共和精神」及十五年中華教育改進社所定之「以養成愛國國民爲宗旨」是也。迨國府奠都南京，十七年召開第一次全國教育會議，始決議以「實現三民主義」爲教育宗旨。十八年國民政府遵第三次全國代表大會之決議，又明令公布「中華民國之教育，根據三民主義，以充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計，延續民族生命爲目的；務期民族獨立，民權

〔七六三〕

本條所定之教育宗旨

普遍，民生發展，以促進世界大同。」此則我國教育宗旨前後變遷之概略也。

我國以三民主義立國，故教育宗旨亦當以三民主義爲骨幹。本條所定以視十八年所頒定者，似尤言簡而意賅。所謂「發揚民族精神」，蓋指恢復固有智能，則倣科學新法，以促醒民族意識，組織堅固集團而言。所謂「培養國民道德」，蓋指恢復固有道德，保持民族光榮，濟弱扶傾，主持正義，以達大同之治而言。二者均所以實現民族主義。所謂「訓練自治能力」，則指灌輸政治智識，陶冶合作精神，並闡發自由平等之精義，增進服務之責任心，以養成法治之規模而言；亦即所以實現民權主義。所謂「增進生活知能」，則指研求科學新知，改良生產技術，並提高勞工地位，調和經濟利益，以增益大衆之福利而言；亦即所以實現民生主義。四者兼備而後教育之能事始畢，而後三民主義始有實現之可能。所謂「健全國民」，蓋指足負責實行三民主義之責任的國民而言。

第一百三十二條 中華民國人民，受教育之機會一律平等。

本條規定人民平等享受教育權之原則，人民智能之不平，足爲三民主義實施之累，已見前述。各人稟賦之不同，固不能強使齊一；惟得以造就之機會，則必須互相均等。此所以教育之享受權必須平等也。總理謂：『質有愚智，非學無以別其才；才有偏全，非學無以成其用。有學校以陶冶之，則智者進焉，愚者止焉，偏才者專焉，全才者普焉。』亦教育機會均等之義。平等之涵義有四：一曰政治地位上之平等。凡屬國民，均爲國家之主人，而官吏則爲國民之公僕。昔有貴族與平民之分，而官吏則儼爲民

〔七六四〕
教育機會
平等之涵
義

●參照第一次中國教育年鑑甲編第一章。

●參照七八〇。

●上李鴻章書。

上。今既無此等差別，故因政治地位而享有之教育特權，自無存在之餘地。二曰經濟地位上之平等。民主主義之均足社會驟難達到，是貧富攸分之事實，必不能遽滅。國家教育之設施，不應以貧富之不同而異其待遇。三民主義之教育所以應採無償制者，其故亦即在此。惟無償制之實行，則仍須劃分階段，漸底於成耳。本條之規定，即所以示永久之方針。第一百三十八條第五款之規定，則所以謀過渡時代之救濟。三曰男女之平等。古代受教育之人民，概以男子爲限，而女子則不與也。惟女子實佔國民之半數，其政治上法律上之地位，已與男子無異；且兒童之品德，在在需要母親之陶養。故女子教育之重要，實不亞於男子。近代國家，蓋絕無予以歧視者。四曰地方區域上之平等。吾國各省區文野程度相差至鉅，欲求全國文化之普遍的向上，自應注意於教育事業之平衡發展。故邊地教育固應亟予擴充，即國外僑民之教育，亦不容不爲相當之策勵。本章第一百三十條，第一百三十七條第二項及第一百三十八條第二款之規定，亦可謂爲本條之引伸。

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。

本條規定國家對於教育之統制權。我國古代教育，幾全爲智識階級之私人事業；歐洲各國中世紀之教育，則全爲宗教教會之副業。教育自由，中外如出一轍。惟教育良窳動關國本，而教育方針之如何，於國家生活之漸向所關尤巨。故近代教育未有不受國家嚴格之干涉者。在干涉主義之下，一切教

〔七五〕
教育統制
之意義

參照七八一。

育事業，以歸國家或地方團體公辦爲原則；私人之辦理教育事業者，則須受國家之監督及限制。私人辦理教育事業如無礙於國家之教育政策，並適合法定條件，其於國家文化之推進，助益滋多。故各國法例絕無專採公辦制而絕對不許私人辦學者。例如德國憲法第一百四十三條既規定青年教育由公共機關辦理之原則，並於第一百四十七條允許私立學校爲公立學校之補充。又如西班牙憲法第四十八條已規定教育事務爲國家之特權，同時並於第四十九條明定私立學校許可之條件應由國家規定之。本條以私立教育機關與公立教育機關並立，並均受國家之監督，蓋即干涉主義一般之通例，即所謂國家之教育統制權是也。

各國法例國家對於私立教育機關之限制，其寬嚴之程度頗不一律。有採許可制者，有僅須符合法定之條件者，又有僅須不背公共秩序或善良風俗者。例如德國憲法第一百四十七條規定：「以私立學校補充公立學校時，須得國家之許可，並受各該邦法律之管轄。私立學校之許可，以其教授目的，學校組織，教員才能均不在公立學校之下；並不以學生之貧富予以異遇者爲限。其經濟上及法律上之條件，無充分之保證者，不得許可之。」即嚴格的許可制也。又如西班牙憲法第四十九條，及捷克憲法第一百二十條，亦採許可制。惟其條件，則以普通法規定之。其不必經國家許可，僅須符合法定條件者，例如波蘭憲法第一百十七條「人民有從事教育，創辦及管理學校或教育機關之權；但其師資及兒童安全均須具備法定條件，並須對國家忠誠效力。」希臘憲法第二十三條第三項「私人及私法人均得依據憲法及法律，創辦私立學校」等是也。至第三種法例，如埃及憲法第十七條規定：「於不違背公共秩序或善良風俗時，人民有教育之自由。」蓋干涉主義之最寬放者。

我國教育事業亟待擴充，私人辦學自不應過採嚴格之限制。惟過去國家多故，事實上對於私人設學之限制，殆甚寬鬆而流於放任，其弊亦甚大。第三次全國代表大會，對於政治報告決議案之關於教育者，於此有深切之論述，其言曰：「在此青黃不接之中，教育制度乃陷入事實上流於放任之境。由此放任，遂生六濫：一學校濫，二辦學之人濫，三師資濫，四教材濫，五招生濫，六升學濫。由此六濫，更生四惡：學校往往成爲個人製造勢利之工具，一惡也。教員與學生，雖有天才，亦遭其戕賊，二惡也。不能養成一般青年之學問品格與技能，祇足增高青年放浪之精神與物質之慾望，三惡也。爲社會增加分利失業之徒，爲國家斲喪民族託命之根，四惡也。總此四惡，卽成三害：一曰害個人，二曰害社會，三曰害國家。舉此三害，卽知教育上所種之惡因，乃直接予中國以民族危亡之惡果。」

●原案所謂六濫四惡與三害，雖對整個教育之病態而言，惟私立教育機關之漫無節制，其毒害自尤較公立者爲更甚。數年前各地私立大學之風起雲湧，其以辦學圖利或另有作用者實居泰半。此種學校經費不充，師資淺薄，學生程度低落，管教不嚴，有百害而無一利。如聽其自由存在，自非國家之福。二十一年十二月所頒之小學法、中學法、職業學校法及十八年七月公布之專科學校組織法、大學組織法等法律，均認許私人及團體設立各級學校，但須經教育部或主管之省市縣教育行政機關之核准。至私立學校立案之程序及准許設立之條件，則教育部另有私立學校規程之頒行，其規定之限制與監督方法，均頗嚴密。本條不明定國家認許私立教育機關之條件，及監督之方法，殆將讓諸普通法。將來此種法規，似應以立法程序爲之，較爲妥善。

●見第一次中國教育年鑑甲編第十七頁。 ●該規程於二十二年十月修正公布。

〔七六八〕
教育機關
之範圍

又本條所定國家對公私教育機關之監督，及各教育機關之責任，蓋指國家自設或地方自治團體所設，以及私人或私法人所設之全體教育機關而言。所謂教育機關，則包括學校，圖書館，博物館，美術館及其他一切教育機關而言。

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。

〔七六九〕
基本教育
之意義

本條規定基本教育之原則：一為學齡之規定，二為年期之規定，三為免費之規定。所謂「基本教育」，蓋指教育之始基及根本而言。基本教育亦即「義務教育」，又名「強迫教育」。惟人民之享受教育，亦可謂為權利。曰「義務」，曰「強迫」，似取義均有所偏，故經改定。

〔七七〇〕
各國學齡
規定之比
較

學齡之規定與兒童之發育關係甚大。大抵熱帶居民發育最早，溫帶次之，寒帶最遲。各國法例於此頗有參差。茲據日本一九三五年時事年鑑所載一九三三年查定各國學齡表，轉錄於次，以資比較：

國名	學齡起訖	國名	學齡起訖
英	五——十四	美	七——十八
法	六——十三	波蘭	七——十四
瑞士	六——十四	俄	八——十七

●參照二十三年十月十三日立法院第七十三次大會速記錄，又義務教育一名，係日本所譯，英語之Compulsory Education，原義則為強迫教育。

〔七九〕
學齡之研究

〔七九二〕
我國基本
教育年期
之向例

智利	七—十五	意	六—十四
德	六—十四	奧	六—十四
匈	六—十二	丹	七—十四
荷	七—十三	挪威	七—十四
瑞典	七—十四	葡	六—十二
希臘	六—十二	土耳其	七—十六
日本	八—十四		

上表以六歲或七歲爲學齡之始，十四爲學齡之終者最占多數。各國其本教育之年期，大都爲七年或八年，故六歲或七歲以至十四歲之學齡亦最普遍。本條以六歲至十二歲爲學齡，殆根據民國十一年以來之學制，頗見允當。惟我國幅員廣大，北地與南疆氣候相差頗巨，西方高原與沿海低地亦難一律。如基本教育年期作爲六年解釋，似微嫌硬性太重，難資伸縮耳。

基本教育年期之規定，與國家之經濟力量相關。我國自創辦新教育以來，殆均採四年制，迄今仍未變更。基本教育年期之形諸公牘者，爲民國元年教育部所提學校系統草案附載之說明，謂：「初等小學年期，或爲增進國民程度計而議從長，或爲體恤國民經濟計而議從短，竊以爲義務教育（卽基本教育）斷不能短於四年，而考察國民狀況，亦有不能過長之勢。不如仍其舊貫，俟將來義務教育可以延長時，漸減高等小學年期，以增初等小學年期，其伸縮之餘地自在也。」該案於同年七月，卒經臨

●參照七九四。

時教育會議通過，於是四年之基本教育年期遂為定制。民國四年，全國教育聯合會提議改初等小學為國民學校，惟義務教年期則仍與國民學校之修業年限相終始。十一年改定學校系統，小學年限由三四制縮改為二四制。義務教育年期仍以四年為準，但各地方至適當時期得延長之。此制沿用至二十一年，始有各級學校法之頒行。其初等教育仍採二四制。依二十二年三月教育部公布之小學規程第三條規定，小學修業年限雖為六年，但在教育未普及以前，修業四年即作為義務教育終了。二十一年教育部所定第一期實施義務教育辦法大綱，亦定義務教育實驗區小學修業年限為四年。

各國基本教育年期，殆以七年或八年為最普通，亦有長至十年者。至四年年期，則其例頗少。茲仍據前書所載一九三三年查定之各國基本教育年期，列表如次：

國名	年期	國名	年期
英	九年	美（各州不一）	四年至十年
法	七年	波蘭	七年
匈	六年	德，奧	八年
瑞士	八年	比利時	八年
意	八年	丹麥	七年
瑞典，挪威	七年	荷蘭	六年
西班牙	六年	俄	九年

（一七九三）
各國基本
教育年期
之比較

智利

六年

土耳其

八年

日本

六年

〔七九四〕
本條基本
教育年期
之解釋

本條於基本教育之年期未爲明確之規定。如以學齡之起訖爲標準，則年期應爲六年。惟兒童學齡往往指小學教育修業期間之年齡而言，實包涵高級小學之學齡在內；我國向例因限於財力，均祇以初級小學之修業年限爲義務教育年期已如上述。是本條仍有第二解釋之可能，即兒童接受基本教育之學齡雖爲六歲至十二歲，但基本教育之年限則滿四年即爲終了。大抵立法原意以四年限期似嫌短少，一時又不易遽行增定，故不爲硬性之規定，以便實施基本教育之法令，得因環境情況隨時伸縮，漸謀展長爾。●

〔七九五〕
基本教育
免費之法
例

基本教育爲取得國民資格之基準。國民享受基本教育，爲一種權利，亦爲一種義務；國家實施基本教育，則爲國家重大之任務，亦爲國家重要之責任。故基本教育之供給，各國法例，殆以無償制爲通例；即資本主義各國亦莫不如此。其見於憲法明文者，例如西班牙憲法第四十八條第二項規定：「初級教育爲無償之義務教育。」可斯泰里加憲法第五十二條規定：「兒童之初級教育，應爲強迫與義務，其經費由政府擔任之。」土耳其憲法第八十七條規定：「在公立學校中，初等教育之授與不受酬。」希臘憲法第二十三條第二項規定：「初等教育爲強迫教育，由國家出費。」愛斯多尼亞憲法第十二條規定：「凡屆入學年齡之兒童，應受強迫教育；初級學校免費。」立陶宛憲法第八十二條第三項規定：「初等教育在國家或自治機關設立之學校內，免費。」凡此皆爲純粹之無償制，亦有不採全免制

●吳經熊氏所擬之初步草案會規定爲六年，見該案第一百八十八條。

而僅免學費者。例如波蘭憲法第一百十九條第一項規定：「國立及地方公立之學校，免收學費。」墨西哥憲法第三條第三項規定：「公立初級學校得免繳學費。」又有祇予貧寒子弟以免費之權利者。例如丹麥憲法第八十三條規定：「父母無力教育之兒童，在公立學校受免費教育。」是也。

〔七六〕
我國基本
教育之狀
况

我國基本教育推行已數十年，而所得結果則殊屬渺小。據教育部十九年度教育統計，該年度全國人口為四萬六千四百九十萬五千二百六十九人，學齡兒童總數為四千九百一十一萬六千零六十人，其中已入學之兒童則為一千零九十四萬八千九百七十九人。以入學人數與學童人數較，為百分之二二·零七，以入學人數與總人口數較，則每千人中之曾受或現受基本教育之兒童不過二十三人稍強而已。以之與歐美各國相比較，則相差頗鉅。據一九三三年國際教育年鑑所載，美國每千人中之入學兒童為一百七十七人，日本為一百五十九人，英國為一百五十八人，意國為一百二十三人，德國為一百一十二人，法國為一百一十人。尤以加拿大之二百零九人為最多。

〔七七〕
基本教育
因阻滯之原

我國基本教育之不能長足進展，雖因內亂頻仍，政府無暇兼顧之故；其最大困難實坐經費之不足。依教育部實施義務教育初步計劃估計，全國未入學之學童總數為三千七百十九萬人，若每人每年需教育費七元，則每年即應增籌基本教育經費二萬六千餘萬元，方足以謀普及；而添築校舍，訓練師資，及一切開辦經費尚不在內也。今以二萬六千餘萬元之數，就全國一千九百四十縣而為勻攤，則每縣當需增籌基本教育經費十三萬餘元。查小學經費最多之省為廣東，其十九年度之小學歲出經

●其一八六六年舊憲法第八十五條則免費僅以小學之貧苦兒童為限。

●見教育年鑑丁編一六七頁及一六九頁。

費全省爲一千二百八十五萬三千六百七十一元。①以全省九十四縣勻攤，每縣亦不過十三萬六千七百餘元。江蘇亦稱繁富，其各縣地方教育平均年費亦祇十八萬餘元，至義務教育經費則各縣平均不過七萬二千餘元。其他貧瘠省區，則每縣地方教育經費不過數萬或數千而已。各縣既無驟增鉅額負擔之可能，中央亦無力爲普遍之補助，是基本教育之推進，遂不得不出之以迂緩矣。

〔七六〕
本條所定
之免費制

過去之基本教育，雖間有採免費或免除學費之處，惟大多數則仍爲有償制。小學法第十六條雖經規定小學以免收學費爲原則，但仍設得視地方情形酌量征收之例外。按其實際，則該法所定原則與例外，與事實適得其反。在今日有償制度之下，國家平均對每一小學學童所支給之年費爲八元一角四分，②已虞發展之難期。如驟採完全之無償制，則其經費必將倍增。非惟發展不易，恐已有之基礎，亦將難於維持。此殆本條所以不採全免制之重要原因。惟基本教育之普及，究爲國家重大之責任。全免制既未易言，至少學費之一律免除當須辦到。故有「免納學費」之規定，亦足見立法者之苦心孤詣矣。

〔七九〕
本條規定
之問題

惟是我國農村經濟日趨衰落。在未經挽救以前，大多數農工子弟，衣食尙慮不周。誠如本條所定，是學齡兒童有不得不入校就學之義務。同時國家既未免除其全部費用，則其父兄仍須負擔書籍文具制服等費用。此種費用每一學童每年至少當在十元以上；以與學費相較相差自五倍以至十倍。③以衣食不周之家庭，而令負每年十元或數十元（一人或數人）之教育費用，當可信爲絕對不可能。

①見教育年鑑丙編第四五四頁。

②見教育年鑑丁編第一六四頁十九年度統計。

③依小學法十六條學費每年不得

逾二元。

之事。夫既須一律令其就學，是不就學即爲違法，而應由學童之父兄負其責任；一面則受經濟能力之限制，又絕無入學之可能。是誠難乎其爲父兄矣！意者，關於本條之補充法律，或將依第一百三十八條第五款之規定，設法彌補其缺憾，而由國家負責免除貧寒子弟之全部費用歟？則近日已有各級學校免費及公費學額規程之規定也。●

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

育，免納學費。

〔八〇〇〕
未成年人之補習教育

本條規定補習教育之原則。基本教育一時既未易普及，則補習教育之重要自亦不亞於基本教育。應受補習教育之人民應分爲兩類：一爲未及受基本教育之未成年人，一爲未曾受基本教育之已成年人。學齡之始期爲六歲，終期爲十二歲。●假定基本教育之年期仍爲四年，●是八歲之學童當初雖已失學，仍有接受完全基本教育之可能。即九歲之學童，亦不妨免強令其接受完全之基本教育，因年齡相差僅及一歲故也。除九歲以下之兒童仍令接受基本教育外，自十歲起至十六歲成年止，如屬失學，則應受補習教育。據第二次全國教育會議報告未成人之不識字者，計有一萬一千五百五十六萬五千一百六十二人，佔總人口數百分之二十六有半。此種年長失學之兒童，在基本教育未曾普及以前，一時自無清除之可能；至其應受之補習教育，則爲基本教育之補充，當與成年失學者之補習教育異其方式。教育部於此，有短期義務教育實施辦法大綱之頒定，●蓋即專爲未成人之失學者

●參照八三四。

●參照第一百三十四條。

●參照七九四。

●見教育年鑑乙編第三二頁，民國二十一年六月公布。

〔八〇二〕
已成年人
之補習教
育

〔八〇三〕
補習教育
之年期問
題

而設。凡十歲至十六歲之失學兒童，均應入短期小學或短期小學班，補受短期義務教育。①修業期限為一年。②學費免收，書籍及學用品亦以學校供給為原則。③所謂短期義務教育，亦即補習教育之意。已成年人之失學者，據第二次全國教育會議報告，為數更足驚人，共計二萬零二百七十八萬四千一百五十三人，實佔總人口百分之四十六有半，蓋將及半矣。成年人之補習教育，現行制有「民衆學校」之設，藉以補充其簡易之智識與技能。依教育部二十一年七月所定民衆學校辦法大綱④之規定，凡十六歲以上五十歲以下之男女失學者，均應入民衆學校。⑤其修業期限至少為三個月。⑥民衆學校不收學費及其他費用，所有書籍文具等均由學校供給之。⑦

補習教育之年期，亦與教育經費相關，惟年期過短則成效勢必甚微，尤以未成年人補習教育年期之長短，於兒童未來生活及國家前途關係至大。現行制於未成年人之短期義務教育採一年制，於成年人之補習教育採至少三月制，似均嫌過短。有主張補習教育之年期至少應為兩年或三年者，似不無相當理由。⑧本條不為年期之規定，其用意殆予政府以自由伸展之餘地。

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，而促進全國文化之平衡發展。

①該大綱第四條。②同法第九條。③同法第七條。④見教育年鑑乙編第一〇一頁。⑤該大綱第二條。⑥民衆學

校辦法大綱第十條。⑦同法第十六條。⑧見二十三年四月四日上海晨報潘公展評論。

〔八〇三〕
全國高等
教育之平
等發展

本條規定高等教育各地方平均發展之原則，亦教育機會平等之一義。查教育部二十三年一月查定之全國公私立專科以上學校一覽表載全國專科以上學校，連國立省立及私立者一併在內，共爲一百一十所。其各省市分布情形，則上海最多，爲二十五校；北平次之，爲十六校。其餘冀省九校，粵省八校，晉省七校，鄂省六校，蘇省五校，浙省，閩省及南京市均爲四校，汴省，魯省，贛省各爲三校，湘川兩省各爲二校，遼、皖、桂、滇、甘、陝、吉、察、新等九省各佔一校。至青海、熱河、綏遠、黑龍江、寧夏、西康等邊陲，及貴州省則均未設有專科以上之學校。是全國高等教育，實有偏重於沿海沿江各省之勢，尤以河北與江蘇兩省地區，因北平上海兩市之關係，最佔多數。以兩省與兩市合計，其所佔專科以上學校，適爲全國總數之半。此種畸形發展，自非所以期全國文化均衡之道，故有本條之規定。至祇就國立之高等教育機關而言，則依該表所示，在上海九校，北平八校，粵浙兩省及南京市各二校，魯、鄂、冀、川、陝等五省各一校，共爲二十八校，亦殊嫌未能勻配也。將來各省區之國立高等教育機關，似當使每地設置一所爲最低限度。惟高等教育與中小學教育相關聯；邊遠省區在中小學教育未經推廣至相當程度以前，自無設置專科以上學校之必要耳。

我國文化最爲鄙塞者，實推蒙、藏二地。清代對於藩服，向採愚民封鎖政策，禁止漢文之輸入。各地雖有特殊之文字，僅爲誦嘯經典及識姓名記出納之用而已。其設塾以教授蒙、藏文者，亦祇限於宗教上及行政上之應用，蓋無所謂近代教育也。惟蒙、藏強隣四逼，內政不振，外誘遂啓。觀夫二地各國教士之設立學校，以及外國留學之勸誘，其麻醉牢籠之術實至堪危懼！國府有鑒於此，頗加重視。十八年於

〔八〇四〕
蒙藏教育
之啓發

●參照七八四。 ●未立案之私立學校三十五所不在內。

〔八五〕
教育經費
規定之必
要

〔八六〕
中央教育
經費之成
數

教育部另設蒙藏教育專司，以主持蒙藏教育之推廣事宜。並擬定方案，積極推進。如政行教機關之設置，教育經費之補助，圖書之編譯，國內大學蒙藏班之設置等是也。現蒙藏二地之高等教育機關，僅拉薩設有藏文大學一所。將來之推進，自不容稍緩。至新疆青海兩省之回民教育，與西康一省之藏民教育，其亟待開發亦與蒙古西藏二地之情形相同。

第一百三十七條 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。

本條第一項規定教育經費在歲出總數中應占之成數，及教育基金獨立之保障。經費爲一切政務推進之所本。過去教育事業之阻滯，皆因經費不周之故，已如前述。欲謀此後之改進，俾在預定年限內，普及全國國民之基本教育，並隨時擴充中等以上之教育事業，自以寬籌教育經費爲第一義。否則畫餅不足充饑，本章各條所定，勢必徒成具文，無法實現。故關於教育經費之規定，實爲本章各條規定之中心，其意義實至重大。教育經費在預算內之地位，應分中央、省區及縣市三者分別說明。

中央所支出之教育經費，除中央教育行政費外，指國立專科以上學校之經費及其他國立文化機關之經費而言。本條規定中央教育經費之最低成數，爲預算總額百分之十五。究竟歷來教育經費

●參照第一次教育年鑑丙編第五一〇頁至五一三頁。

〔八〇七〕

近四年中
中央教育經費
在預算中之
總額中之
地位

之成數如何及預算總額中各種費用之支配如何自應予以檢查，以資比較。茲將最近四年來之國家歲出預算，抄附於次：

二十年度國家歲出預算表

科目	預算數	百分比率
國務費	一三,三五〇六三元	一·七
軍務費	二六,五九,〇九九元	三·〇
外交費	一〇,〇六二,九五〇元	一·三
財務費	七,六七四,六三三元	八·八
教育費	一八,六五六,五五元	二·〇
補助費	七,八七五,六五元	八·三
債務費	三,四〇四,六四六元	三·八
預備費	二六,五五四,七八元	二·九
業務費	六,二四〇,〇〇元	〇·七
合計	八三,三三三,〇三三元	一〇〇·〇
撫卹費	—	—
建設費	二,一七九,九七元	〇·二
蒙藏費	—	—
交通費	三,九九九,三四三元	〇·四
實業費	七,四四,三三三元	〇·九
司法費	一,五二一,三〇〇元	〇·七
內務費	七,〇四一,三七元	〇·九

二十一年國家歲出預算表

科目	預算數	百分比率
國務費	一三,四二〇,五二元	一·七
軍務費	三五,一〇〇,一六二元	四·五
外交費	二,〇〇〇,一六六元	一·四
財務費	七,六八八,一八〇元	九·七

二十二年國家歲出預算表

科目	預算數	百分比率
教育費	一九,〇六,四〇〇元	二四
補助費	七,九四,〇四一元	九.五
債務費	二二,九二,二四七元	二八.四
預備費	—	—
黨務費	六,四〇,〇〇〇元	〇.九
內務費	六,二七,四三三元	〇.九
司法費	二,三三,三六元	〇.三
實業費	六,一七,三三元	〇.七
交通費	五,八九,五二四元	〇.七
蒙藏費	一,八五,六三九元	〇.三
建設費	八,〇八,六五五元	〇.九
撫卹費	—	—
合計	七八,四六,七三七元	一〇〇.〇

科目	預算數	百分比率
國務費	九,七三,二〇〇元	一.七
軍務費	四二五,六〇,〇〇〇元	五〇.四
外交費	一〇,六三,九九元	一.元
財務費	六四,九九,一七五元	七.八四
教育費	一六,六八,八四元	二.〇〇
補助費	二九,八七,八四九元	三.六〇
債務費	二四,八四,八四元	二.九八
預備費	一〇,〇〇,〇〇〇元	一.三
黨務費	五,四九,一〇〇元	〇.六
內務費	四,〇六,九〇三元	〇.四
司法費	二,七六,三五九元	〇.三
實業費	四,三三,九三三元	〇.五
交通費	五,〇八,七三八元	〇.六
蒙藏費	一,三四,一九三元	〇.二
建設費	七五,〇〇〇元	〇.一
撫卹費	六,〇三,八二〇元	〇.七
合計	八二八,九二,九六四元	一〇〇.〇

二十三年度國家歲出預算表

科目	預算數	百分比率	科目	預算數	百分比率
黨務費	五,六〇,七〇〇元	〇·七五	交通費	四九七,九四三元	〇·六六
國務費	一,二,九五,五〇〇元	一·六四	蒙藏費	一,四〇,五三〇元	〇·一九
軍務費	二九三,〇〇,四〇〇元	三·六九	建設費	一,八三,一八〇元	〇·二四
內務費	四,四四,八六九元	〇·六〇	補助費	四,四〇,七五元	五·九一
外交費	八,六五,八六六元	一·一五	撫卹費	三,六一,六五元	〇·五〇
財務費	七,九四,三四元	九〇·三	債務費	二七,五三,三三元	三六·二六
教育文化費	(註)三,四四,二七元	四·三三	第二預備費	七,三三,〇五元	九·九八
司法費	二,〇七,五〇〇元	〇·二七	經常歲出合計	五五,六七一,二四元	一〇〇·〇〇
實業費	三,九四,三九〇元	〇·五二			

(註)教育費內列入軍事教育費一千五百萬元故實際仍祇一千七百餘萬元與以前各年相差甚微

由右列各表觀察，足見教育費在預算總支出額中之地位，歷年蓋未有超出百分之二·五以上者。以百分二·五與百分之十五相較，適為一與六之比，是憲法實行後教育費之驟見充裕，當可推知。惟是歷來歲出之大部分，厥惟債務費與軍務費兩端。兩者併計，實已去歲出之七成或七成有餘。其餘各種政費之合計，祇占總支出之三成或二成強而已。如教育費獨占百分之十五，即一成有半。是外交財務內務司法實業交通……等費，不過合占支出總額之一成半或且不足一成。如債款及軍費無法

〔八〇八〕
中央教育
費與兩大
支出外之
他種政費

〔八〇九〕

中央教育
費與債務
費預備費
及補助費

〔八一〇〕

中央教育
費與軍費

節減，則此種比例非惟事實上絕難辦到，以如許之偏持，似亦非國家所宜有。此不無足資研究者一。且債務費之支出，爲從前虧負之補償，既無削減之可能，亦不能認爲年度內實在支給之政費。故軍務費縱令縮減，惟以教育費與債務費之支出並列而論其高下，自屬不倫。此外如預備費一項，其支出之應屬何種科目，須在決算時方可分析；或包涵一部分教育費在內亦未可知。故預備費亦不能作爲實在支出之獨立政費，以與教育交通等科目相提並論。又如補助費一項，其內容包括地方補助費、教育補助費、事業補助費及司法補助費四種而言。論其性質，亦各有科目可以歸屬。如欲就各種政費論其分位，亦似有予以分析之必要，不容籠統而爲觀察。此不無足資研究者二。

我國軍費支出浩繁，致他種事業均受其影響而不能充分發展。近四年來軍費之支出，最少爲預算總額百分之三十三強，最多竟至百分之五十，即預算總額之半數。如將債務費預備費等剔除，另就各實際科目而論其地位，則其所佔之比例，當在百分之五十六以至百分之七十以上。其比例之大，尤足驚人。故軍費之節減與軍隊之縮編，自爲目前最重要之事。軍費如經減縮，則教育經費之擴展當屬可能。惟吾人於此有宜注意者三事：第一在內亂平靖之後，巨額軍隊，自應儘量縮編。惟世界大戰之醞釀，列強已不憚公然倡言，以我國國防之空虛，決不足以應付未來之危機。故舊式雜軍縱經淘汰，而新式軍備之擴充，實迫不容緩，將來預算上之軍費能否爲大量之減縮，頗屬疑問。第二向例國家預算，但就中央政府直接收支之部分而爲編列；至於各省區之預算，雖須經中央核准，惟並不視爲國家預算之一部。將來省制改變，分省總預算，縱尙另行編列，亦應視爲國家總預算之一部。●是軍費在中央預

●參照三三九及六二一。

算內之成數固巨，若就國家總預算而言，其所占成數，似亦未必甚大。蓋各省之分省預算，不應列支軍費，而就現在各省之支出而言，則每省歲出至少在一千數百萬，多至四千餘萬；各省合計其總數似當在四五萬萬以上故也。如各省預算合計歲出為五億元，中央歲出為八億元，則國家總歲出當為十三億元。軍費以四億元計算，亦不過百分之三十稍強而已。第三軍費即能縮減，亦當按序漸進，逐步推行，而非且晚間所能辦到。教育經費之擴充，如賴軍費之縮減以爲補充，則憲法一經施行，教育經費即須由百分之二·五以增至百分之十五；同時軍費亦須於原比率中驟行減去十二·五，即不啻減去軍費自身三分之一或四分之一。事實上能否做到，殊滋疑義。此不無足資研究者三。

〔八一〕
中央教育
費成數推
算之問題

本上述三點而爲推論，是本條關於中央教育費應佔預算成數之規定，似其設想頗有未盡周密之處。作者私意，以爲教育經費比例之推算，凡非現列各類政費之債務費及預備費二者固應除外，即軍務費一項，在國際非常局面之下，似亦應暫在除外之列。待國際形勢緩和，國內整頓稍具規模——如裁兵等之實行——時，再將軍費一項，一併算計在內，方於事實理論，兼籌並顧，而有推行之可能。茲以二十二年之國家歲出預算爲例，如將債務費軍務費及預備費三項除外，其餘十三類支出總數爲一萬六千一百四十八萬零一百六十元。各類支出在此項總數中之百分比率如下：

科目	百分比率
國務費	六·〇二
外交費	六·六〇
財務費	四·四四
教育費	一〇·一元
補助費	一八·七〇
黨務費	三·四〇
內務費	二·五三
司法費	一·壹一
實業費	二·六二
交通費	三·五五
蒙藏費	〇·三三
建設費	〇·四四
撫卹費	三·四四
總計	一〇〇·〇〇

由上表觀察，中央教育費在十三類支出中所佔之成數亦僅百分之十稍強，較本條法定之比例尚差三分之一。而財務費之支出，則獨佔總額百分之四十以上。查國家財務費鉅額之支出，實足以表示財務行政之未盡健全，而為世界各國所罕見。當二十三年度國家預算提付立法院討論時，該院財政委員會亦以「原擬歲出總概算書列支各款，大致尚無不合。惟財務費一項，佔歲出總額百分之九以上。除債務費軍務費黨務費補助費外，在中央各項政費之中，竟佔百分之四十五之鉅。實世界任何國家所未曾有。其中關鹽兩稅經費所列數目，尤為特別龐大。而關務費之鉅額增加，就事實核實，尤無正當理由。似應切實核減，以節糜費。」該會並查列表式，以資比較。茲將該會原呈之各國財務費所佔總支出百分率表及二十三年度財務費與其他政費比較表，轉錄於次，以資參考。

各國財務行政經費所佔總支出之百分率表

國別	年 度	百分率	國別	年 度	百分率
中國	一九二五	九·二七	印度	一九二一—元	一·八七
蘇俄	一九元—三〇	二·一六	捷哥斯拉夫	一九元	五·二六
美國	一九三—三三	六·五五	葡萄牙	一九元—三〇	七·九
英格蘭及北愛爾蘭	一九元—三〇	一·四三	匈牙利	一九七—元	七·七
法國	一九元	三·六〇	羅馬尼亞	一九元	四·四
德國	一九元—三〇	四·五三	雅可斯拉夫	一九元—元	四·六
意大利	一九元—元	三·九二	西班牙	一九元	四·〇
日本	一九元—元	六·五	瑞 士	一九元	五·五

●見立法院第三屆第八十六次會議關係文書。

二十三年度財務費與其他政務費比較表

費別	概算數	百分率	費別	概算數	百分率
國務費	一三,九五,五六〇	八·四	交通費	四九七,九四二	三·二
內務費	四,四四,六八九	二·九	蒙藏費	一四,五五〇	九·五
外交費	八,六五,八六六	五·七	建設費	一,八三,一八〇	一·二
財務費	七,九四,三三三	四·九	撫卹費	三,六二,六六五	二·四
教育費	三,四三,二一七	三·四	第二預備費	七,四三〇·五	四·六
司法費	二,〇七,五〇〇	一·五	總計	一五,〇五,八五六	一〇〇·〇
實業費	三,九四,三九〇	二·六			

本表教育經費包括軍事教育費一五,〇〇〇,〇〇〇在內見二十三年度國家歲出預算表附註

財務行政經厲行整飭後，財務費之節減，當不成任何問題。如教育經費之比例，暫就上述十三類政費中平均扯算，則以財務費之節餘補教育費之不足，似綽有餘裕也。

復次，我國所患為貧與愚，而救貧之道則視救愚為尤急。民生建設如按步實行，則國家經濟事業費之支出，必澎漲特甚。查近四年來國家建設費之支出為量極微。即以關係經濟事業之實業交通兩項一併計算在內，亦不過佔總支出百分之一·二一至百分之二·四三而已。此種微末之比例，自非建設上軌道以後所應有。世界各國經濟建設事業在國家統制下急速進展者，首推蘇俄。其一九三

(一八三)
中央教育
費與經濟
建設費

二十年度三費合計百分之一·五，念一年度二·四三，念二年度一·二，念三年度一·四二。

四年預算總支出四百八十八億七千九百四十餘萬盧布中，經濟建設費獨占三百三十三億八千三百三十六萬四千盧布，即總支出百分之六十八強。至於文化建設費，則不過三十億一千八百八十六萬七千盧布，約當總支出百分之六稍強而已。●我國經濟建設之規模，依實業計劃所垂示，其範圍之宏大當不亞於蘇俄。是將來教育經費之成數，是否仍須占本條所定之比例，以及能否常占本條所定之比例，似亦不無問題。蓋蘇俄經濟建設固甚發展，其教育文化事業亦殊見猛晉。不以教育經費比例之小而受影響也。

更就各國中央教育經費之成數而為觀察，據日內瓦國際教育局之調查，最近各國中央政費與教育費並其比例如次：

●照一九三四年一月五日蘇俄眞理報所載預算錄計。

歐洲部分（折合瑞士國幣數）

國名	年份	政費	教育費	百分比
奧國	一九元	一四五，五六〇〇三	四，四八，九七	三·二
比利時	一九元	一，七四，三五，二五	一三，四九，五五	八·二
波加利亞	一九八——元	七九，八八，二〇	三，三六，六〇	二·九
捷克	一九六	一四六，六八，一八	一七，四七，五三	九·三
丹麥	一九元——三〇	四九，八〇，〇三	八，四七，三五	八·三
愛斯多尼	一九七——元	二〇，七八，六六〇	一〇，二四，七〇	一九·九

芬蘭	一九三〇	四,五七,〇〇〇,〇〇〇	五九〇,〇〇〇,〇〇〇	一一九
法國	一九二六	八,六四,七九,五七七	五二六,二九六,四四二	六〇
英國	一九二六	二〇,六三三,七五,六六〇	二,一九七,七八,三二〇	二〇六
希臘	一九二六	七五〇,三三九,〇一〇	三五七,九六,三七〇	四七
荷蘭	一九二六	一,六四四,八七,九七七	三四,四七五,〇〇八	一五四
匈牙利	一九二六	八三四,〇六,〇〇三	一〇三,二〇〇,四七二	一三二
愛爾蘭	一九二六	一五,〇〇二,八九〇	二,三三五,四七五	一五四
意大利	一九二六	五,〇七,〇九,七四〇	三七〇,八六,五三〇	七二
拉提維亞	一九二六	二四,二〇,〇〇〇	二,一七,〇〇〇	二二九
盧森堡	一九二六	二二,七四六,〇九九	二二,〇四,一〇七	一〇七
波蘭	一九二六	一,五〇〇,九五,三六〇	二二,二八〇,一九七	一三〇
挪威	一九二六	四四八,二八三,〇八〇	六六,三五五,八七〇	一四八
葡萄牙	一九二六	三三八,三六,六九三	五,六三九,〇四九	一五
羅馬尼亞	一九二六	一,七三三,七五八,二〇〇	一五,八九七,二〇〇	九〇
西班牙	一九二六	二,七九,七三,七三五	一四八,八八九,四五一	五三
瑞典	一九二六	一,〇八〇,九五,三,六一	一七,一八七,二八九	一五八
瑞士	一九二六	五,六九,三三,九八六	一一,二八〇,〇三三	一九八
南斯拉夫	一九二六	六,八〇,八三,八五八	七三,六九,七五五	一〇七

美洲部分

國名	年份	政費	教育費	百分比
阿根廷	一九三七	一,八〇〇,八四四,三六	二九〇,八七七,〇八九	一六·九
波利維亞	一九二六	一〇五,四六七,二九二	九,四四〇,七五六	八·九
智利	一九二六	六〇三,三三〇,三三〇	八三,〇〇一,九〇〇	一三·七
哥倫比亞	一九二六	三三六,九五,〇〇〇	二七,四七,八三三	一·八
埃及	一九二九	五,二二五,六四〇	七,〇六,二八〇	一三·二
烏拉圭	一九四一—四五	二二二,二七〇,四〇〇	三三,七三三,七三三	一四·四
委內薩	一九二六—二九	一七,四九五,五〇〇	九,〇三三,五三〇	四·六
瓜他馬拉	一九二六	六六,二二二,五六八	九,〇〇四,四四七	一三·二
薩爾發多	一九二六—二九	五九,六三〇,四四五	五,四四〇,七七	九·〇
古巴	一九二六—二九	四三七,九九〇,四九	八,六六,五七七	一八·六
墨西哥	一九二六	七七七,七四,五〇〇	六,七,五五,五〇	九·二

亞洲部分

國名	年份	政費	教育費	百分比
錫蘭	一九二六—二九	一五,〇〇〇,〇〇〇	一五,三三四,五〇〇	一〇·〇
日本	一九二七—二九	四,三三三,三三〇,二〇〇	二六,二二二,二〇〇	六·七

波	斯	一九六——七	二,七六,五〇〇	五,三三,〇〇〇	四·一
巴	律 斯 里	一九七	四,〇七,三〇〇	二,三九七,八〇〇	五·七
暹	羅	一九六——七	二四二,六〇三,七五	二六,四九,六七五	一一·八
菲	律 賓	一九四	一七,四六,五〇〇	二〇,〇〇〇,五〇〇	一一·八

非洲部分

國	名	年	份	政	費	教	育	費	百分比
南	非	被	保	護	國				
A.	Basutoland	一九七——一六	七,三三,七八〇	一,二二三,三七	一五·六				
B.	Bechuanaland	一九七——一六	二,七三,五三三	九六,六六九	三·五				
S	uziland	一九七——一六	二,六二八,九六二	一七五,四〇五	六·六				
O	range Free State		五五九,五〇九,〇〇〇	四,一九〇,八〇〇	四·三				
A	nglo-Egyptian Soudan	一九六	一四一,四四九,六〇〇	二,七四四,九四五	一·九				

澳洲部分

國	名	年	份	政	費	教	育	費	百分比
新	錫 蘭	一九七——一六	六三〇,二〇八,七四	七六,九五,四九四	一二·五				

以上四十七國，其教育經費所佔之成數多寡不一，各國之平均成數則為百分之十稍強。更就日

本最近之情況而言，據一九三四年朝日年鑑^①所載，日本中央財政統計，其最近三年間教育經費之地位如次（單位千元）

年 度	總支出數	軍費債費外之中央政費	教育費	與總支出比率	與政費比率
昭和六年（一九三一）	一,四七六,八五五	八〇八,四二四	一七〇,三三八	九.二元	一六.九七
昭和七年（一九三二）	二,〇二二,一六五	一,〇五七,〇九五	一四七,七〇三	七.二元	一三.九〇
昭和八年（一九三三）	二,三〇九,四一五	一,〇八〇,六四四	一五三,二七二	六.五九	一四.〇六

各國中央教育經費之概況如此。我國如定為總支出百分之十五，固嫌其不易辦到，如為一般政費中之百分之十五，則殊見允當也。

本條於中央教育經費之規定外，以省區之教育經費與縣市之教育經費並列。所謂省區之預算及省區教育費，似頗足資研究。蓋草案於行省之性質業予改變，^②各省不應有獨立之財政及單獨存在之預算，屢如前述。^③是現有省區之教育經費，將來如不劃為各縣市教費，則當為中央教育經費之一部，似無特予提示之必要。惟在各省財政整理完成以前，中央對於各省之設施，為徵詢民意及適應各地方需要起見，既許省參議會以建議分省總預算之權，是此時中央對各省所支教育經費應佔各該省「分省總預算」總支出額中之百分之幾，似仍不妨規定其範圍，以資繩準。此殆「省區」二字規定之由來^④歟？

① 見原書第一五四及一五五頁。
 ② 參照六〇三。
 ③ 參照三三三九及六二一。
 ④ 憲草初稿第四十條原文僅稱「地方」

副經改定為「省區及縣市」

〔八一五〕
 省區教育經費規定
 之用意

〔八六〕
教育事業
之主管問
題

現制國家教育事業，分爲三級。大抵高等教育多歸中央主辦，間由各省自辦；中等教育多由各省主辦，間由各縣市自辦；至於初等教育，除高級學校附設之實驗學校外，則均由各縣市主辦。惟各縣主辦者則包括各縣自辦與鄉鎮所辦而言。將來省教育事業改隸爲中央教育事業後，似應就現行制略加變更。凡高等教育事業均應直接由教育部主持，至中等以次教育事業則責由各縣市自辦，並由省政府代表中央以監督之。●初級中學以每縣市至少設立一所爲原則，高級中學則得聯合設置之。初級小學及短期小學民衆補習學校等，應專劃爲鄉鎮自治事業，高級小學及完全小學則另由縣主辦之。

在實行聯邦制各國，聯邦中央政府雖間有統制各邦教育事業及決定國家教育實施方策之權；惟教育事業則每由各邦自辦，非中央所問。換言之，即教育之立法權固屬於中央，而執行權則多屬於地方也。●故聯邦國中央政府所支出之教育經費，僅中央教育行政機關之支出，包括在普通行政費之內，爲數且甚微，而各邦教育經費之支出則爲額甚巨。例如德國聯邦政府預算，僅有一般行政費之目而無特設之教育費。美國中央十部中並無教育部，●其預算係就各部而爲分類，亦無教育費之項目。因中央不自主辦教育事業，同時各邦則並無外交軍務等費之支出，故各邦教育經費之支出，爲額遂大。茲以美國各州教育經費之地位爲例，其各種政費與教育經費成數之比較如次：

美國各州各項政費表（以一千元爲單位）

●參照六〇九。●美國教育制度全由各州自定中央絕不干涉，奧國中央政府亦得主辦若干教育事業。●其聯邦教

育局附設於內政部專掌教育統計。

〔八一七〕
聯邦國之
教育事業
及其經費

年 份	普通行政				人身財產之保護		天然財產之保護及發展		衛 生
	總數	百分數	總數	百分數	總數	百分數	總數	百分數	
一九二七	九,七五九	八九	三,七七〇	五·七	六,四九九	五·八	二,七八五	二·五	
一九二六	八,八七〇	八四	五,七四七	五·八	六,三六六	六〇	二,五四九	二·四	
一九二四	七,四九三	七四	五,〇九八	五·一	五,一八九	五·三	三,〇五七	二·三	
一九二二	七,三六八	七八	五,七七八	五·七	四,〇三三	四·六	三,一九六	二·四	
一九一九	五,一五三	九六	三,〇〇一	六·三	二,四三〇	四·五	一,四〇四	二·七	
一九一七	四,四四四	一〇七	三,〇二八	七·一	一八,九九九	四·五	一,二五七	二·六	
一九一五	四,〇〇八	二七	三,二九五	六·九	一六,五九九	四·四	九,四五四	二·四	
公 路 慈 善 及 醫 院 學 校 娛 樂									
年 份	總數	百分數	總數	百分數	總數	百分數	總數	百分數	
一九二七	一七〇,七九三	一五·二	一九三,三三五	一七·三	四四四,八八三	三九·七	四,〇三九	〇·四	
一九二六	一五,三九九	一五·一	一七八,五八〇	一七·二	四三三,〇七四	三九·七	三,五四三	〇·三	
一九二四	一三,三〇八	二三	一五,二二六	一六·五	三三八,九〇八	三三·八	二,五二七	〇·三	
一九二二	一〇,六三三	二六	一六,二四九	一七·七	三三九,八三三	三五·九	一,八七〇	〇·二	
一九一九	六,六六八	二四	一三,〇〇五	二四·七	一八三,二〇〇	三三·八	一,二三三	〇·二	
一九一七	三,三三三	七九	一〇,三四四	二四·三	二六〇,〇〇六	三七·五	一,〇九一	〇·三	
一九一五	三,三六八	六〇	八,九一九	二三·五	一四三,八三三	三三·五	八七九	〇·二	

〔八二八〕
聯邦制與
現行之省
制

〔八二九〕
各省區教
育經費現
况

由上表知足美國各州之教育經費，每年均在政費總數三分之一以上，其成數之大，頗足驚異。至如德國之普魯士，則其教育經費亦不過佔政費百分之十六稍強而已。我國現行之省制爲半自治性之體制，不能與聯邦國之各邦相提並論。故教育經費之地位，殆不能與美國之各州相比擬。蓋各省之高等教育，現多由中央主辦不在省教育經費範圍之內故也。

各省區教育經費之狀況，就已公布之各省市預算而爲推算，有如下表：

●參照五九二。

省市名稱	歲出總額	教育文化費	百分數	年 度
河 南 省	一〇,二六,五六元	二,〇八九,二八元	二〇.三三	廿一年度預算
安 徽 省	九,八三九,一三元	二,三三六,五二元	二六.七九	廿一年度預算
湖 北 省	一七,〇三三,五二元	二,七〇七,二八元	一五.九〇	廿一年度預算
廣 西 省	一三,四四三,九五元	二,四三九,〇八元	一八.三四	廿一年度預算
河 北 省	一三,三三九,七八元	三,二四〇,七七元	一三.五五	廿一年度預算
江 蘇 省	一三,〇〇四,八五元	四,四六八,〇八元	二〇.三〇	廿一年度預算
山 東 省	一三,〇七五,九四元	二,七〇七,三六元	一三.四八	廿一年度預算
江 西 省	一七,九三三,三六元	二,〇〇〇,〇〇元	一一.一〇	廿一年度預算
湖 南 省	一五,七七一,四六元	二,七四八,八〇元	一六.九六	廿一年度預算
廣 東 省	三六,三三四,九三元	二,九九七,九九元	七.八六	廿一年度預算

福建省	三〇,八八二〇元	一,四七,三〇元	四〇四	二十年度預算
雲南省	五,四三〇,八九元	九五,八〇〇元	一七〇五	二十年度預算
貴州省	八九五,六六九元	四三,六〇〇元	四八六	二十年度預算
陝西省	二〇,七八一,二六四元	一,三五,九三九元	六〇九	二十年度預算
青海省	九,二四,〇〇〇元	二〇九,七三九元	二一九	二十年度預算
新疆省	八,九四七,三六七元	一,二〇五,六七元	二三五	二十年度預算
浙江省	二四,六九九,四九四元	二,三五,七六元	九四五	廿一年度預算
察哈爾省	二,三四八,二五四元	三九,九九九元	一三六三	二十年度預算
山西省	一七,七六六,二六元	一,六四七,六三元	九七七	二十年度預算
熱河省	二,三五九,四六三元	一四八,三三九元	六元	二十年度預算
南京市	一,二七四,二五元	一,〇〇〇,八四元	八五〇	廿一年度預算
上海市	九,八九〇,八四元	一,三五,四七元	一四三	廿一年度預算
北平市	四,七〇〇,四三元	一,〇八八,九四元	三三三	廿一年度預算
青島市	五,四六八,八八元	五七,〇九三元	一〇九	廿一年度預算

上列二十四省市教育經費最多者佔該省總歲出百分之二十六強，最少者祇佔百分之四。各省之平均成數，則爲百分之二三·一五。又另據教育部二十一年度各省市教育文化費統計說明所載，該年度各省市教育文化費佔全費百分之二十以上至二十六者，有平、皖兩省市；佔百分之十六至二

十者，有湘，寧，蘇，滇，黔，豫等省市，佔十至十五者，有魯，鄂，冀，滬，察，晉，贛，青等省市；餘均不滿百分之十。其所示成數，與上表推算結果，亦大致相符。

〔八一〇〕 各省市歲出，除教育經費爲其大宗外，其公安與行政二費所佔成數亦頗巨大。良以近年新政繁興，機關林立；兼以地方不靖，類似軍隊之保安隊等，在在須巨額經費方足支持。將來省府組織縮小，地方秩序全復，則兩項支出自大有節省之可能。以之移充教育經費，當不難達到本條法定之比例也。惟是省教育經費之比例，似祇能就各省財政未曾整理完成以前而言。至於整理完成以後，則原有之省教育事業既分別由中央或各縣市接辦，而中央或縣市預算則又各有其法定之比例；是此種比例之規定，自無適用之可能。蓋省制改正後，分省總預算之編製似惟有在省財政未經整理劃分清楚以前，方有其必要。此後分省總預算既不存在，自無所謂教育經費之比例也。

〔八一三〕 縣教育經費需要之殷切。縣市爲自治團體。各種自治事業除經濟建設事業外，當以教育事業最關重要。且將來中等教育，既須改由各縣市自辦；同時基本教育及補習教育則有積極推廣之必要。是教育經費支出之龐大，自可預卜。本條規定爲較大之比例，自甚允當。

〔八一三〕 江浙兩省之縣教育經費。各縣教育經費之現況如何乎？茲就比較繁富之江浙兩省而論，大抵各縣收入大部分爲田賦附加。教育經費亦多仰給於此。浙江省七十五縣一市全年總收入據浙江省財政廳最近統計，爲二千零二十五萬零一百九十一元，而田賦附加稅則佔一千五百七十八萬五千五百八十七元，即百分之七十八稍弱。至浙江省七十六縣市教育經費之總數，在二十二年度爲三百二十六萬六千一百九十四

江浙兩省之縣教育經費

省教育經費比例適用之問題

縣教育經費需要之殷切

公安費與行政費之節減

①見二十四年一月十八日申報。②參照六〇八及六一一。③參照三三九及六二一。④參照八一六。

元。如總收入與總支出相等，則教育費佔總支出之成數，當僅為百分之一六·一三，●與本條所定比例，相差頗巨。江蘇省之情形視浙江為愈，茲將該省二十二年度各縣歲出總數及教育經費列表並示其百分比列如次：●

●細數及總支出數無從查得。●單位銀元本表據江蘇省政府卷宗查列。

縣名	歲出總數	教育經費	百分率
鎮江	四七,七三	一八,五三	四·九三
句容	三六,七七	一六,〇〇	四·五〇
溧水	三六,九四	一,一九	二四·七
高淳	一九,一四	四,六元	二五·三
丹陽	四七,〇七	一五,〇六	三〇·九
金壇	三三,九二〇	一三,六四	三·六
揚中	二九,三三	一,六六	二四·四
武進	一,〇三,四七	三六,五六	三·七
溧陽	三三,七三	一,三三	三·六
無錫	一,三三,五七	三六,六四	三·九
宜興	七五,六七	三六,四〇	元·八四
江陰	九四,七九	三六,四七	三·三
吳縣	一六〇,六七	四九,〇六	三〇·六
常熟	一,〇〇,四三	三三,五五	一七·〇
崑山	三六,四一	三三,一三	三三·五
吳江	八七,九四	三六,二六	二九·九
松江	六九,四五	二〇,五元	四·三
青浦	四七,九三	一三,六三	三〇·九
金山	二四,七六	一五,五五	四〇·四
奉賢	二八,三三	一〇,九三	三六·三
上海	二八,五五	二四,八四	四·六
南匯	五七,七九	二四,四九	四·三
川沙	一五八,五五	七四,八三	四·九
嘉定	四九,九四	一七,〇五	三三·七
太倉	四三,七五	一六,四六	三三·五
寶山	四六,七三	二二,二七	三六·七

興化	三九,〇三五	一六,八九七	四,三〇	南通	一,〇九七,七七八	三四,四七八	三,三四
阜甯	五五,六九九	一五,〇〇七	二七,六元	崇明	四九,〇七	一四,八六六	三〇,五一
鹽城	六九,二六一	三九,六四〇	三六,六六	啓東	四九,九九六	二五,〇三	三六,六六
寶應	四五,五五六	二五,一四五	二七,七	海門	七九,一八一	三四,七〇	三六,五五
高郵	六九,五五四	三三,七五	三,八四	泰縣	七三,一七	一八九九	三六,五五
儀徵	二七,三三九	四,四三	一七,五	如皋	一,五二,四四	三〇,四七	三,六
六合	三九,八一五	二九,〇七五	二九,六	靖江	三六,九八	一〇,二六	三,六
江浦	一六,八三五	四,六四七	二七,三	泰興	五九,四九〇	一四,八九	三〇,〇
江都	六九,七八〇	二〇,三三〇	元,二四	東台	三六,七六	二六,七五	三〇,六一
東台	三六,七六	二六,七五	三〇,六一	江都	六九,七八〇	二〇,三三〇	元,二四
泰興	五九,四九〇	一四,八九	三六,〇	江浦	一六,八三五	四,六四七	二七,三
靖江	三六,九八	一〇,二六	二七,三	六合	三九,八一五	二九,〇七五	二九,六
如皋	一,五二,四四	三〇,四七	三,六	儀徵	二七,三三九	四,四三	一七,五
泰縣	七三,一七	一四,八九	三,六	高郵	六九,五五四	三三,七五	三,八四
海門	七九,一八一	三四,七〇	一八九九	寶應	四五,五五六	二五,一四五	二七,七
啓東	四九,九九六	二五,〇三	三六,六六	鹽城	六九,二六一	三九,六四〇	三六,六六
崇明	四九,〇七	一四,八六六	三〇,五一	阜甯	五五,六九九	一五,〇〇七	二七,六元
南通	一,〇九七,七七八	三四,四七八	三,三四	興化	三九,〇三五	一六,八九七	四,三〇
淮陰	三六,六六	五,八五三	一七,六	總計	三〇,四七,〇七	九,四〇,七三	三〇,八
淮安	五七,三五	二九,七九	二六,〇	贛榆	三六,六四	九七,九九	二六,〇
泗陽	三五,六四	九,七二	三五,六	沐陽	三五,四九	一〇,三三	三〇,八
漣水	七,七一	一四,五六	三五,五	灌雲	三九,五二	二九,六四	三五,七
宿遷	二五,六三	六,五五	三五,三	東海	一五,五四	三〇,三四	三六,〇
銅山	六四,七元	一八,八九	二六,三	睢甯	一九,三九	五,三八	二六,〇
豐縣	二六,〇三	二〇,四八	四,八二	邳縣	二六,六七	六,五,一七	三三,三
沛縣	三八,〇〇	二七,九七	三〇,三	碭山	一七,六〇	五,九三四	三六,四
蕭縣	三〇,四六	八,二,七四	二六,五〇	蕭縣	三〇,四六	八,二,七四	二六,五〇

(八二四)
美日二國
之地方教
育費

上表江蘇各縣教育經費最多者竟佔總歲出百分之四十七以上，最少亦為百分之十七強。其各縣平均成數，則為百分之三十一稍遜。是該省各縣教育費成數之高，實足為各省模楷。茲更就美國及日本之地方教育經費而論。美國除各州教育經費成數已見上述外，其各市教育經費情況如次：

美國各市各項政費百分表

年 份	普通行政	人身財產之保護	衛 生	公 路	慈善及醫院	教 育		娛 樂	雜 項
						學 校	圖 書 館		
一九二七	八·五	二〇·〇	一〇·一	八·八	六·一	三·七〇	一·三	三·四	四·八
一九二六	八·五	一九·九	一〇·〇	九·一	五·九	三·二	一·八	三·四	四·七
一九二四	八·五	一九·九	一〇·〇	八·六	五·九	三·八〇	一·二	三·二	四·七
一九二二	四·九	二〇·一	九·八	八·七	六·三	三·七	一·二	三·三	四·〇
一九一九	一〇·三	三·〇	一〇·八	九·四	七·三	三·八	一·三	三·四	四·七
一九一七	二·	三·四	一〇·八	一〇·四	七·二	三·一	一·三	三·五	三·五
一九一五	二·四	三·〇	一〇·八	二·二	六·八	三·二	一·三	三·七	三·三
一九一三	二·六	三·六	—	二·二	六·四	三·九	一·三	三·七	四·二

日本地方分府縣、市及町村三種。其教育經費以町村為最多，府縣次之，市又次之。茲將該國最近

參照八一七。

數年間各級地方總歲出及教育經費列表示其百分率如次：

年 度	地 方 總 支 出	地 方 教 育 費	百 分 率
昭和四年(一九二九)	一,七七七,六四千元	四〇五,〇〇千元	二五·六
昭和五年(一九三〇)	一,七五〇,六千元	四〇二,〇六千元	三三·六
昭和六年(一九三一)	一,五七六,六千元	三七三,〇三千元	二四·五
昭和七年(一九三二)	一,四九一,〇七千元	三七五,六七千元	二五·一

〔八五〕
基本教育及補習教育經費之補助問題

由上述美日二國及江浙兩省地方教育經費而為觀察，是本條所定縣市教育經費最低限度，亦頗愜當。惟是基本教育及補習教育亟待推行。此種教育事業，現制殆均由各縣市出資自辦，每以絀於經費無法推進。將來如勵行基本教育之普及，與夫文盲之減除，則縣市教育經費縱屆法定比例，恐亦不足以資應付。同時他種自治事業，則亦不容偏廢。故仍應另由中央撥款補助，俾觀成效。各國法例，基本教育經費亦多由中央與地方分擔。例如英國基本教育經費，即由中央與地方各任其半。瑞典則由中央負擔十分之九，地方不過十分之一而已。法比及荷蘭三國小學教師俸給全由中央負擔，其他費用則由地方供給。丹麥鄉村小學亦同，都市小學則中央祇負擔四分之一，餘歸地方。德國小學教師俸給近亦全由中央負擔。意大利及西班牙二國，其公立小學之經費亦由中央任其一部分，餘則由地方供給。美國基本教育經費雖不由中央補助，但亦由各州與各巿分擔。日本小學教師之年功加俸，亦由國庫補助。足知各國對於基本教育之重視矣。古巴憲法第一節第三十一條第一項並明定：「初等

●據一九三四年朝日年鑑第一六一頁核計。 ●參照七七七。

〔八二六〕
教育基金
之保障

〔八二七〕
教育經費
之獨立問
題

〔八二八〕
貧瘠省區
教育經費
之補助

教育爲強迫教育，並得與美術及職業教育同屬免費。各省市如缺乏充分經費，兩項教育應由中央負責辦理之。」本條第一項僅定中央及地方教育經費在總支出內之成數，第二項則爲貧瘠省區教育費之補助。於基本教育及補習教育經費之負擔或補助，則未予明定。似屬稍有欠缺。

② 教育經費之來源，有不爲一般之捐稅而另有獨立之基金，按時收取租息以爲應用者。例如各國退還之庚子賠款，除直接作爲教育經費者外，間有暫時借撥爲鐵道建設等用，而以其息金提充高等教育經費者。此種專款，即中央目前最巨大之教育基金。又如各省縣原有之學產，以及私立學校募集之基金，亦均爲教育基金。獨立之教育基金，爲教育經費固定之來源，自應予以保障，以免移用。

亦有主張於教育基金獨立之保障外，同時保障教育經費之獨立者。惟教育經費之移用，蓋由於軍事關係致財政未上軌道之故。將來預算制度如經確立，則各種經費依法均不得互相流用。此種過渡時代之現象，自無規定之必要。

貧瘠省區教育經費之補助，爲推進邊省教育之關鍵。蓋高等教育機關固可由中央廣爲設置，以期邊遠及山野各省文化之進展。惟高等教育之基礎仍在中小學教育；如中小學教育不發達，則高等教育亦必無從發展，已如前述。故欲圖推進，必自中小學教育始；而邊地民生彫敝，自尤非國家補助其經費不可。此所以有第二項之規定也。國庫補助省區教育經費應含二義：第一在省財政未經整理以前，分省專稅依然存在。此時國庫之補助，指應省教育經費及縣市教育經費二者而言。第二在省財政劃清爲中央或各縣市之財政以後，則國庫之補助應專指各縣市之教育經費而言。蓋此時省教育

●參照八〇三。

事業已不存在，無所謂省教育經費故也。●

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。

〔八元〕
私營教育
事業之獎
進

本條規定關於教育上之各項獎勵或補助，原分五條，● 嗣遵中央意旨予以歸併，● 茲逐一分釋之：第一款爲私營教育事業之獎進。私立教育機關之應受國家限制，已詳第一百三十三條之所述。至私立學校之成績優良者，於國家教育之推行，頗多助益。故應予以獎進，以資鼓勵。各國法例於此，亦多有相當之規定。例如立陶宛憲法第八十三條規定：「私立學校之教授課程合於法定之最低限度者，得向國庫領受其經費之一部，其數額依公民及兒童之人數比例定之……」〔荷蘭憲法第一百九十五條第七項規定：「普通教育之私立學校適合法定條件者，其經費應與公立學校同由國庫負擔之。」是也。所謂獎勵，如命令褒揚，或頒給獎狀等是，所謂補助，則指私立學校經費不足者經常經費之撥助。

●參照八一五。●第一次草案第一百五十條至第一百五十四條，第二次草案第一百三十九條至第一百四十三條。

●中央憲草審議會審議意見第二十三點兩款。

是也。獎進私立學校之主體則爲代表國家之中央政府或其分設各省之省政府，或爲各縣市自治政府。補助經費之來源則或出諸國庫，或出諸省庫，或出諸縣市金庫。惟省庫似非永久存在耳。

第二款爲僑民教育之獎進。我國旅外國國民遍布世界各地，尤以南洋羣島爲特多。僑民世居海外，其祖國思想與國家觀念，往往較塾居鄉曲者爲深切。各地僑民聚集之處多設有小學，以訓課其子弟。亦有設置中學者，惟專科以上學校則絕無。僅有據教育部調查最近海外僑民所設學校共計二千四百九十五所，其中獨設中學或與小學合併設立中學者則祇四十所。其經教育部立案或僑務委員會立案者，亦有一百三十三校。●國家對僑民教育除予以指導監督外，亦應與私立學校同受獎勵或補助。蓋各地華僑學校，均由僑民出資自辦，尙無政府出資創設者，其性質仍與內地之私立學校相同故也。

第三款爲學術之獎進。國家教育之目的，不僅在固有文化之持續，尤要在文化之推進。故國民智能之增進固爲教育之要務；而高深學問之研究則仍不可忽。各國法例於思想自由外，仍爲學術自由並獎勵之規定者，其故蓋卽本此。例如德國憲法第一百四十二條規定：「藝術科學及其學理爲自由，國家應予以保護及扶植。」捷克憲法第一百八十八條規定：「藝術科學之研究及其著作，在不違犯刑法之範圍內，均爲自由。」愛斯多尼亞憲法第十二條規定：「科學藝術及其教授，在愛斯多尼亞概屬自由。」波蘭憲法第一百十七條規定：「人民有研究學術及發表其成績之自由。」希臘憲法第二十一條規定：「藝術與科學之傳授，概屬自由，同受國家之保護，並由國家扶助其發展。」西班牙憲法第

●見第一次中國教育年鑑丙編五四〇頁。

四十八條第三項下段規定：「講壇自由，國家應認許並保護之。」均其例也。本條雖不明定學術研究之自由，惟既須國家之獎勵與保護，則其研究之自由，當不待煩言耳。本款「學術」二字似指「學問」及「技術」二者而言，已包涵「技術」在內，文字上似欠斟酌。

第四款為學校優良教師之獎勵。教師負責實際教育之重任，其工作實至清苦。如生活無虞保障，則必視學校為傳舍，於國家教育效能所關甚鉅。各國法例往往視教員為普通公務員之一，而予以保障。例如德國憲法第一百四十三條末項及西班牙憲法第四十八條第三項之規定是也。本款於獎勵優良教師之方法雖未明定，當亦不外生活與地位之保障。我國現制於各級學校教職員之服務十五年以上而退職者，得領養老金。其服務十年以上或因公死亡者，得領卹金。此外並於中學教職員有年功加俸制原則之規定。至小學教職員之年功加俸制，實視其他各級學校教職員為尤要。殆以經費問題之中梗，故尚未普遍實行。現制於此經地方單行法規定者有綏遠新疆遼寧等省及北平市數處。依本款規定，將來當須有一般的中央法律之規定，以維護各級學校優良教職員之生活也。

第五款為清寒子弟求學之補助。無償之教育制度一時既未易辦到，是貧苦無力求學者，自應以公力為經濟上之補助，庶免向隅。各國法例於此，亦多設為規定。例如西班牙新憲法第四十八條第四項規定：「國家應制定法律，俾西班牙貧民得僅依其天才與能力而承受各級教育。」波蘭憲法第一百十九條第二項規定：「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。」

〔八三三〕
優良教師
之獎勵

〔八三三〕
補助清寒
子弟求學
之法例

●學校教職員養老金及卹金條例第二條。

●同法第七條。

●中等學校教職員服務及待遇辦法第三條。

●均參照

第一次中國教育年鑑乙編第二類。

●參照七八四。

羅馬尼亞憲法第二十四條第三項規定：「中央政府及各州邑，依法律規定標準，對各級學校之窮苦學生，應予免費或補助。」但澤自由市憲法第一百零四條第三項規定：「各高級學校、中學及大學內，家境清寒天資聰穎之學生，免繳學費及課業用品費。」同條第四項規定：「凡家境清寒天資聰穎之學生，應以公款資助其升入高級學校及大學肄業。」

我國現制於短期義務教育及民衆學校，採完全免費制。於師範學校免收學費，或斟酌情形併免膳費。於小學及職業學校以不收學費爲原則。此等免費均不以學生之家況如何而爲分別，故與本款之規定無關。其視學生家境清貧而特予免費之補助者，從前殆僅小學校有此規定。他如獎金學額之設置，則僅中學校及師範學校有此規定而已。此外浙江省及江蘇省單行法於省立中學有補助清寒優良學生之規定，福建省單行法亦有清寒學生大學獎學金之規定。其爲一般的清寒子弟求學之補助者，則新近教育部另有各級學校免費及公費學額規程之頒行，實清寒子弟求學之福音也。

①參照八〇〇及八〇一。

②師範學校法第十五條及師範學校規程第八十五條。

③小學法第十六條，小學規程第六

十五條，職業學校法第十五條及職業學校規程第六十七條。

④小學法第十六條第二項及小學規程第六十六條。

⑤中學規程第九十二條。

⑥師範學校規程第八十八條。

此
页
空
白

〔八三〕
本章之要
點及修正
經過

第八章 憲法之施行及修正

關於憲法本身之事項，如憲法之保障、解釋、修改、施行等，通例殆均另設一章，以爲全文之殿。本章之設，其義亦同。本章原稱「附則」，嗣遵中央意旨改爲「憲法之施行及修正」。蓋憲法之保障與解釋，就廣義言，實亦施行事端之一故也。至本章內容，經此次修改後，與原第二次草案不同之點有三：一爲法律牴觸憲法問題提請解釋權限制規定之增訂，二爲施行憲法過渡條款之增訂，三爲憲法施行日期之刪除，是也。除前二點之增訂，均詳各本條釋義外，關於憲法之施行日期，則因憲法是否自頒布之日施行，抑或另定日期，均可由國民大會臨時解決之，故以刪去也。

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。

本條確定法律之界說，本非憲法自身之問題。惟憲法之實施，其有待於法律之補充者至多。法律界說之確定及其尊嚴之保持，間接即所以爲憲法之保障，故一併及之。查立法院爲中央政府最高立法機關，一切法律，自當先經立法院之擬訂，並總統公布之程序，方爲成立。反之，凡非經立法院

〔八三〕
法律之界
說

①中央憲草審議法審議意見第一點。②第一百四十條第二項。③第一百四十三條至第一百四十六條。④第一次

草案第一百七十八條，第二次草案第一百五十條及審議意見第二十一點。⑤參照第六十三條。⑥參照第六十四

條。⑦參照第三十八條及第七十一條。

第八章 憲法之施行及修正

決議，或雖經決議而未經總統依法公布，則仍不能成爲法律。故各院或各行政機關自行公布之規章，或地方議會所自定之規章，其內容縱與法律相同，而有拘束一般人之效力。惟在憲法上言，則此種規章，既未經過合法手續，自不能謂爲法律。凡行政機關所自定者，無論其爲條例，或規則，或章程，均祇得謂爲「命令」而非法律。凡地方議會所自定者，則爲地方單行規章，亦非法律。

上述各點，其爲義本甚明顯，且草案各章，均有相當規定，似無另立專條之必要。惟我國法治根基甚薄，一般人對於法律與命令之區別，以及地方規章與中央法律之界限，往往不求甚解，含糊莫辨。致法律之推行，轉不若命令及地方規章效力之鉅。法治前途，隱患殊深！故本條特爲揭示，以正名分。

〔八三六〕
立法院通過與國民大會關係

〔八三七〕
本條規定之用意

於此有宜注意者，則國民大會所創行或核定之法律案是也。誠如本條所定，似大會所創行或核定之法律案，亦必經立法院通過及總統公布之程序，方得謂爲法律。夫公布程序，縱爲一切法律成立之要件；至於立法院之決議權，則應受制於國民大會直接立法權之下。凡屬大會票決肯定之案，自無再經立法院通過之必要，此當然之理也。故本條所謂「立法院通過」，是否包涵國民大會所票決通過之案在內，頗滋疑義。草案討論時，亦有人提詢及此。嗣以國民大會爲政權代行機關而非治權機關，大會雖有監督立法之權，其所票決之案，則仍應經立法院送請總統公布，方爲法律。惟大會決定之案，立法院則必須送請公布，絕無再加考慮之餘地。故此種決議案，仍當作爲立法院當然通過解釋也。

●廣義的行政機關包括各治權機關在內，立法院內部行政事宜亦可自定章則。●參照六二七及六七八。●參照三

九八及二一七。●參照第三十二條第三款及第四款。●參照三九九。

第一百四十四條 法律與憲法牴觸者無效。

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

〔八三〕
憲法之效力

本條規定憲法之保障。憲法爲規定國家政治組織之根本法。凡國家最高機關之組織，人民與政府間之權界，以及政府施政之重大方針等，均應以憲法上之規定爲繩準。惟憲法所規定者，爲政治之大綱；至其實施，則仍有待於諸般法律之補充。憲法爲綱，普通法律爲目。憲法之效力，應高於一切普通法律，此爲現代憲政精神之所寄；所謂立憲政體者，其義亦卽在此。憲法之效力高於普通法律，故普通法律必須依憲法明文或法意之所示而爲規定，不得有所牴牾。否則紀綱不立，重輕倒置，所貴乎有憲法者何在乎？

〔八四〕
保障憲法
之各國法
例

法律不得與憲法相抵觸，然則抵觸憲法之法律，將如何制裁，以保障憲法之尊嚴乎？其抵觸與否，抑將從何人之判斷以爲準據乎？關於後者，因涉及憲法之解釋問題，應於第一百四十二條解釋之，茲先述其前者。各國法例，於違憲法律之制裁，有認爲根本不能適用，得由法定機關予以否認者；有認爲未經審定以前可以適用，並得由法定機關予以撤銷，因撤銷之宣告，使其歸於無效者；又有認違憲之命令得予否認，而正式成立之法律，則不問其是否牴觸憲法，均應一樣適用者。以實例言，則美國採「否認制」，凡法院認爲違憲之法律，得拒絕適用，因執行此項法律所爲之處分，亦不能成立。惟法院否認之效果，則僅及於相關之訟案，使該項法律不發生效力。至違憲法律之本身，則仍依然得以執行。

〔八四〕
違憲法律
之否認

不因法院之否認而消滅。

〔八四三〕
違憲法律
之撤銷

撤銷制有直接撤銷與間接撤銷之別。奧國採「間接撤銷制」，凡違憲之法律，法院不得拒絕適用，亦無實質上之審查權。●違憲之法律，應由中央政府或各邦政府請求憲法法院解釋之；其為最高法院判決之前提者，由該院呈請憲法法院解釋之；其為憲法法院自己判案之前提者，則該院以職權解釋之。該院如認為確係違憲，則得以判決認定之，仍由中央政府或邦政府將該判決公布。自公布之日起，該法律即作廢止而喪失其效力。●委內薩採「直接撤銷制」。凡違憲之法律，大理院有直接以命令予以廢止之權。●撤銷制雖足使違憲之法律根本消滅，惟其效力殆不能溯及既往。蓋未經明令廢止以前，因執行該法律所為之處分，固仍有效也。

〔八四三〕
違憲法律
之不存在

法國制與上述二者又有不同。其制於違憲之命令，與美國制相同，得由法院予以否認。至於經國會制定及總統公布之法律，則假定其均與憲法相合，而不認違憲法律之存在。故法院固不得否認經合法手續而成立之法律，其他任何機關，亦無撤銷任何法律之權。夫憲法藉法律之規定而為運用者至多，如不認違憲法律之存在，則法律內容之違反憲法者，必將無術糾制；而憲法最高的效力，亦必毀滅無餘。彼法國為議會一權制，其修改憲法之權，且操之兩院，宜其立法權之特重也。我國修改憲法權在國民大會，且立法院為治權機關而非純粹之民意機關。●故不宜採法制。

〔八四四〕

否認制與
撤銷制之
利弊

就美奧二制而言，則否認制利在程序簡單，且不易招致立法或行政機關之歧視而釀成政治上

●奧一九三四年憲法第一百零四條第一項。

●同法第一百七十條第一項，第三項及第四項。

●委憲第一百二十條

第九款。

●參照第三十二條第五款及第一百四十七條。

●參照三四八。

之問題。而其弊即在違憲法律之繼續存在，政府仍得不顧法院之判決，照例執行。撤銷制則利在違憲法律之得以根本廢止，而其弊則在撤銷之效力不能溯及既往。且法律之違憲與否，往往涉及政治問題。故違憲法律之撤銷權，殊非普通法院所宜有，必須另設憲法法院以處理之。因此輾轉陳請，手續亦殊嫌繁重。二制各有利弊，識者謂二者之取捨，應視司法機關在社會上之權威以為斷。如司法機關享有重大權威，則二制均無不可；否則與其遽行撤銷制而有舉鼎絕脛之虞，自不若僅授法院以否認權，俾得為和緩之匡救，而免遭外力之壓迫。

草案起草原意，本採否認制。嗣以否認制僅能使違憲之法律不適用於相關之訟案，並不因法院之否認而使該法律根本廢止。換言之，即因不適用之結果，某法在其相關之訟案雖為無效；而該法之本身，則仍有效存在也。本條明定為「法律與憲法牴觸者無效」，並非「法律牴觸憲法者，法院得拒絕適用」，是顯較美國制更進一步，而為世界各國現行制度之所無。違憲之法律既為無效，是一經司法機關之解釋確認，則該法即失其拘束力，行政機關即不能更據以執行。此與撤銷制相類似。惟所謂無效，與撤銷有別，而為自始不發生拘束力。故本制又與否認制之效果相同。蓋兼否認與撤銷二制之所長，而舍其所短者也。本制亦可謂為「無效制」，以與各國現制相區別。

本條第二項，為此次修改所新增。蓋無效制雖兼否認與撤銷二制之所長，而其實施則頗多問

●王世杰比較憲法第五八四頁。

●參照二十三年十月十三日立法院第七十三次大會速記錄。

●二十五年四月十

八日中央憲草審議會及同年五月一日立法院第四屆第五十九次院會傳委員乘常報告，轉述王亮驊博士意見。

中央憲草審議會審議意見第二十點。

第八章 憲法之施行及修正

題。依美制，人民因違憲法律受有不利者，均得向法院申訴，要求確認該法律之違憲，而拒絕遵守。各級法院均有受理此項案件之權；惟以聯邦最高法院之判決，為最終之判決，有拘束下級法院之效力。依奧制則人民固無申請法院審判違憲法律之權，各級法院亦無判決法律違憲之權力。必須由法定機關向專設之憲法法院提請解釋，然後由該院審判之。本法於違憲法律之管制，既不採特設法院制，是關於違憲法律申訴之程序，當與美國制相近，許人民以申訴之權。惟美制經法院判決違憲之法律，在繫爭之案雖屬自始無效，而該法律之本身則仍有效存在。已如前述。故往往有從前判決為違憲的，後來又判決為並未違憲；至於下級法院之判決，為上級法院所推翻者，更屬常有之事實。例如紐約邦限制麵包工人每日工作十小時之法律，當時麵包業者羅其納（Lochner）曾以該法侵害其自由權及財產權，向該邦最高法院提起控訴。受理該案之法院則以工時之限制，為邦政府正當之警察權，雖於私人自由及財產有所侵害，亦屬合法之侵害，故將原訴駁斥。嗣該案經原告人以牴觸聯邦憲法為理由，而轉控於聯邦最高法院；該院竟將原判完全推翻，認此項法律，為對於私人自由及財產之不必要並不合理之干涉，不能謂為合法的警察權。案定後不數年，限制工時之法律，則又被認為合法。以為此種法律實為保護勞工健康所必需，並無不合。此種前後反覆之情弊，在無效制當可免避其一部分，蓋違憲之法律一經判定，即不存在故也。惟如許人民以向各級法院自由申訴之權，是法律之效力，在終級法院審判確定以前，必將暫告停止；而曾被終級法院認許之法律，亦難保其以後不更為違憲之判決，而將從前一切因執行該法所為之公私行為全歸無效。此其結果，必使多量法律，常在飄搖不

●參照八六一。●最高法院首席法官塔富脫（Taft）在 *Adkins v. children's Hospital* 一案所發表之意見。

定之狀態中；狡黠之徒，更從而利用之，以爲避免法定責任，或取得不法利益之工具，自非所以安定法律生活之道。此所以有第二項之增訂也。

法律之抵觸憲法與否，既不便任人民自由提請司法機關解釋；故必須另有一機關以執掌此種提請解釋之權，以資限制。中央五院中，立法院爲造法之機關，當然不致提出任何法律之違憲問題。考試院之執掌，以公務員人的問題爲中心，不及法之問題。行政院爲執行法律之機關，其與立法院發生立法上之意見時，另有其解決之途徑。●當不容於法律正式成立之後，更予以提出違憲問題之權。司法院職權又在解決法律上之爭點，不容以己意覓取其爭點之所在，所謂「不告不理」者是也。是五院之宜於執掌此種提請權者，自厥惟監察院。蓋監察院本爲管制違法問題之機關，公務員違反法律之行爲尙須加以糾彈；是違反憲法之法律，自更有糾制之必要故也。惟法律之違反憲法，與立法委員之責任無涉耳。●又違憲問題之提請解釋權雖專屬於監察院，惟人民如認某項法律爲違憲時，無論是否受有損害，當可向監察院陳訴，一如對公務員違法行爲之舉發相同。●蓋監察院並非審理違憲問題之機關，對人民之陳訴，應有自由採棄之權；得此，轉足爲該院行使職權之輔助故也。至他院如認某法確係違憲，自亦得咨請監察院予以注意也。④

正式成立之法律，不宜常在不确定之狀態中，已如上述。故違憲問題之提請解釋權雖專屬於監察院，仍不能不爲時間上之限制，俾維持法律生活之安全。此所以有提請解釋之時間的規定也。所謂「法律施行後六個月內」，謂自施行日期起，滿六個月以後，即不得提出；在未滿六個月以前，則任何

●參照第七十條。 ●參照第七十二條。 ●參照〇九六。 ●參照孫院長五月十一日在中央黨部紀念週報告詞。

時皆得提出也。此其結果，即認施行滿六個月，並未發生違憲問題之法律，假定其與憲法相吻合；此後即令任何人發見其為違憲，亦不得予以追究。此又與法國制相彷彿。惟法國制自始即不得究問，本制則在一定期間內得以究問，此又為本制之所長。

本制仍有若干問題，足資研究：第一，所謂「施行後六個月內」提出，似法律在公布之後，施行以前，當不能提出違憲問題。此在公布日期與施行日期相同之法律，雖不發生任何問題；至公布日期外另定施行日期者，則法律一經公布，其違憲與否當已為一般所知悉，如必待該法實施以後方得提出違憲問題，似屬不必要之限制。且法律一經實施，則人民之權利義務即受其影響；與其於實施後追究其效力，轉不若在未實施以前提請解釋先予確定之為愈。故本條第二項「施行後」三字，似不應作為「施行前不得提請」解釋，當作為「法定期間之起算點」解釋。或謂本項「施行後」三字既可疑義，不如逕改為「公布後」三字。惟法律之公布與施行，其時距間有長至數年者，如改為公布後，則法定期間之長短，即至難規定。蓋法律之利弊，間有非經若干時日之實施未易覺察者。如仍定為「公布後六個月內」，則間有在此期內尙未實施之法律，即喪失其嗣後提請糾制之機會，似失之過短。如定為「公布後一年或數年內」，則在即時施行之法律，即有一年或數年常在不确定狀態中之弊，似又失之過長。此所以法文規定仍以「施行後六個月內」為標準也。惟此項規定，並無限制施行前不得提請司法解釋之意耳。

第二，監察院向司法院提出法律之違憲問題，雖以儘施行後之六個月內提出為限，惟假令司法

〔八四九〕
法律施行
前之提請
解釋問題

〔八五〇〕
提請解釋

院判決該法律並未牴觸憲法，而其時法定期間尚未屆滿，監察院能否再行提請司法院復判乎？司法院解釋憲法，當以一審爲終結；是案經該院判定，自無再行提請解釋之可能。惟同一法律，如第一次提出之牴觸問題與第二次提出之問題並不相同，則第一次之提請雖遭司法院判決，認爲並未牴觸憲法，自仍得爲第二次之提請也。蓋牴觸問題既屬不同，雖屬同一法律，仍當視爲兩宗案件故也。

監察院向司法院提請解釋違憲問題，應由監察委員若干人方得提議？提議後應否經過審查？須審查，則由若干監察委員審查？抑由監察院院會審查？●法律成立後應否逐一送交監察院審閱？監察院審查法律之違憲問題，可否咨請關係院派員列席說明立法之本旨？以及司法院延不解釋時，監察院能否加以敦促？抑依第八十八條之規定，予以質問？凡此，均應於監察院組織法及其他關係法律中詳定之。

第一百四十一條 命令與憲法或法律牴觸者，無效。

本條規定命令之地位，亦保障憲法之一義。憲法之效力應高於一切法律及命令，而法律之效力亦應高於一切命令。此爲法治國之通例。故就憲法、法律與命令三者之地位言，實以命令之地位爲最低。命令非惟不能牴觸憲法，亦不得與法律相牴觸。至各國法例制裁違法——包括憲法及普通法——命令之方式，亦有「否認制」與「撤銷制」兩種。美國採否認制，法院對於違法之命令得拒絕適用，與前述對於違憲之法律得以拒絕適用者相同。●奧國採撤銷制，凡違法之命令，法院不得拒絕適

●參照第九十二條及五二三號釋義。

●參照八四一。

用；如是項命令爲法院判決之前提者，則得轉請憲法法院解釋之。或由中央政府或各邦政府請求憲法法院解釋；其爲憲法法院自己判案之前提者，則由該院以職權解釋之。憲法法院如認該項命令或其中之一部分，確係違法，則得以判決確認之，仍由中央政府或邦政府將該判決公布。自公布之日起，該命令即歸廢止而喪失其效力。此爲「間接撤銷制」。羅馬尼亞之普通法院，對於違法之命令，除中央政府之命令及軍事命令外，有直接判令撤銷之權。並得判令賠償其所加之損害。此爲「直接撤銷制」。撤銷制之法例甚少，各國對於違法命令之制裁，大抵以否認制爲最多。法國法院早年對於政府所頒施行細則一類之行政命令，雖無實質上之審查權；惟一九〇七年國事法院已將此例打破。凡行政命令之違背憲法或法律者，法院則均有拒絕適用之權。故法國於違憲法律之制裁雖稍有欠缺，其對於違法命令之制裁，則與一般所慣行之否認制並無不同。

本條於違法命令之制裁，其用語與前條第一項之規定相同，當亦採「無效制」。惟命令之違法問題，應歸誰提出，則別無規定。殆以命令之地位較法律爲次，故予人民以控訴之自由，並予法院以隨時糾制之權耳。又所謂「無效制」既指自始無效，以後更不得施行而言，是命令之施行甚久者，一旦被法院宣告無效，必將命前此依該命令所爲之一切公私行爲，全行追奪其效力，似亦足以擾及社會之安全。法文於此，既不設爲時間上之限制，似應以普通法律另爲補充之規定。

於此尚有一問題，即法院對於總統所發布之緊急命令，有無制裁之權是也。就緊急命令之性質

〔八五三〕
本法所採
之制度及
其補充

〔八五四〕
緊急命令
之制裁問
題

●即聯邦國事法院。

●參照奧國一九三四年憲法第一百零四條第三項及第一百六十九條第一項。

●參照羅馬尼亞憲法第一百零七條。

●參照八四三。

●參照八四五。

●參照同法第

言，是項命令本可代替法律或變更法律，其地位與普通法律完全相同。●是緊急命令雖或與現行法律相牴觸，亦不得謂爲無效，而由法院糾制之。此爲當然之解釋，而爲本條規定唯一之例外。惟總統發布緊急命令，憲法上本有嚴格之限制。○如並無法定原因而擅行發布，或雖有急速處分之必要，而其所爲之處置則超出必要之範圍時，則其所發布之命令，顯尙缺乏憲法上之法定要件；此種緊急命令，既乏憲法上之根據，無論其內容是否與憲法或普通法律相牴觸，自不得逕予認許。又緊急命令之地位，至多祇得與法律相抗衡，而不容有背乎憲法。●故緊急命令之發布，雖已具備法定條件，如內容與憲法明文相牴觸，自亦當受司法機關之糾制也。此種違憲之緊急命令，其提請解釋之程序，似應比照前條第二項之規定辦理；蓋緊急命令之地位，本與普通法律相同故也。

第一百四十二條 憲法之解釋，由司法院爲之。

本條規定憲法解釋權之歸屬。憲法爲國家政治組織之大綱，其規定以籠統之原則爲較多。故憲法條文未免有曖昧不明之處，而有待於解釋。且憲法之修改，其程序每較繁重。時移勢遷，所以應付環境，不待修改，而轉變其固有之意義者，亦有待於解釋。美國憲法之制定，遠在一七八七年；迄今百五十年，修改不過八九次，而仍能適用者，賴有司法機關之解釋隨時爲之補充故也。例如「商務」(Commerce)一字之涵義，即因屢經解釋而日益擴大。今不惟貨物之轉運與行旅之往來全包括在內，即電報、電話、領港、航海契約等事，亦均包括之。說者謂美國憲法之成分，大部分已爲司法文件，幾於每條均

●參照二五二。 ○參照第四十四條。 ●參照二五七。

經解釋，另附新義，蓋已非制憲當時之本來面目矣。

憲法之解釋不僅在條文疑義之確定，與夫環境之適應。尤在違憲問題之決定，藉爲憲法本身作保障。蓋法令是否與憲法相牴觸，必待解釋憲法法文之意義，始能確定故也。一般所着眼之憲法解釋權，亦即指違憲問題之確認權而言。故憲法解釋權之歸屬，與憲法之保障問題互相關聯。各國法例，凡行政命令之是否違背憲法，其解釋權大抵屬於司法機關。至憲法與法律之衝突問題，則因各國國情及治權寄託之不同，政權範圍之廣狹，而異其制度。茲分述之：

〔八五七〕

議會政治
國家之例

採議會政治國家。其治權多集中於立法機關，立法權絕不受有任何限制。凡議會通過並正式公布之法律，除仍以立法程序廢止或變更外，絕無他種權力足以相制而使其失效。故此種國家，雖有憲法與普通法律之別，實則二者所處地位並無不同。法律之內容是否適合憲法，除立法機關自身受有道義上之拘束外，絕非其他治權機關所能過問。法律縱或牴觸憲法，人民亦不得據爲申訴，法院並無拒絕適用，或判決其爲違憲之權。至於政權之管制，人民除運用選舉權時，得選擇其所希望之政黨黨綱外，亦無直接要求廢止或變更違憲法律之權。在此種議會萬能主義之下，法律之效力既不遜於憲法，自不發生憲法解釋權之歸屬問題。英法二國之政制，卽其例也。英國國會之權力，尤較法國爲強。法國憲法之修改程序雖甚簡易，但仍須兩院聯合爲「國民會議」，方得爲之。國民會議之分子，縱卽兩院之議員，惟名義上則制憲機關與立法機關尚屬分立也。英國則不然，其立法權與制憲權同屬於國會，國會卽可隨時改變法律，亦可隨時修正憲法。且英國憲法散見於各種獨立之文書與傳統之政

治習慣，並無自成系統之憲法典之存在，故國會所議定之法案，屬於憲法抑屬於普通法，在形式上極難區別。夫議會政治國家，其立法權之漫無約束如此，而能保持其法治於不敝，並使國民充分享受其自由權，無虞政府之侵奪者，則以法治之習慣深於人心，初非一朝一夕之故也。以英美二國相較，英人之自由絕不減於美人，或且過之。惟英國之憲法則絕無卓越之地位，與美國憲法之藉司法機關為監護者不同。蓋英國保障憲法之具，寄託於積久之憲政習慣，無待於外求故也。凡無憲政素養之國民，如逕採英法制，自絕非所宜。

採三權分立制各國，其治權分屬於三種不同之最高機關；三者間之權界及其職權之運用，則以成文憲法規定之。此種國家，其立法機關之權限，受憲法之約束。非惟行政機關不向立法機關負責；即立法權之自身，憲法中亦經設為明文之限制，例如不得訂定某種法律，不得以立法程序變更司法判決等是。立法機關之權力既受有限制，故憲法之規定必須保持其卓越性；非惟行政機關不得發布違憲之命令，即立法機關亦不容擅定違憲之法律。憲法卓越性之保持，則有賴乎司法機關之解釋。蓋司法機關超然於政治活動之外，必能以冷靜之頭腦，補救國會多數黨感情衝動之缺乏故也。美國憲法為三權憲法之鼻祖，司法機關糾制違憲立法之權，亦始於美國。

美國憲法於憲法解釋權之歸屬及違憲法律之補救，初無明文規定。惟立法當時，●多數政治家即認此種解釋權為司法機關當然之附屬權，不必另以明文規定。哈密爾敦（Hamilton）謂：「司法機關之享有憲法解釋權，絕非司法權卓立於立法權之上；蓋人民之權力大於代表之權力，如立法部

●一七八七年至一七八九年。

表見於法案之意旨，顯與人民表見於憲法中之意旨相背謬，則法官自當遵人民之意旨而予以糾正也。一八〇三年美國最高法院會將國會「馬爾堡對馬迭孫案」(Case of Marbury v. Madison)之決議，宣告違憲。當時最高法院之審判長馬沙爾(Marshall)曾予以解釋，以為：「違憲之法律如聽其存在，則憲法所予立法權之限制必毫無意義。司法機關責在應用法律，如兩種法律發生衝突，自應先定其取去，以便應用。憲法如應卓立於一般法律之上，則當二者發生衝突時，自應以憲法為惟一之繩準。」云云。美國各邦法院對邦憲法之解釋權，其行使尤較聯邦法院為早；惟各邦憲法於此亦並無明文規定。法院之享有此種職權，蓋全出於該國人民之默許，積久已成憲政上之慣例矣。

拉丁亞美利加各國，無論其憲法上有無明文規定，大率均採美國制。凡法律之違憲者，司法機關均有拒絕適用權。如墨西哥，古巴。烏拉圭，阿根廷，渾斯拉斯，多米尼加，玻利維亞，哥倫比亞等國是也。英屬之坎拿大，澳洲聯邦，南非洲聯邦及愛爾蘭等處，亦均仿美制而異於其本國之慣例。一九二二年，愛爾蘭憲法及其施行法且明白規定法院對違反憲法及英愛條約之法律，應拒絕適用。並予高等法院以判決法律是否違憲之權。就歐洲各國而言，其法院享有司法管制權者，有羅馬尼亞，捷克，葡萄牙，挪威及希臘等國。德國在帝國時代，其帝國法院對法律之形式是否具備有審查之權，至法律內容之是否適憲，則無審查權。一九一九年之共和憲法，亦不予法院以實質上之審查權。但一九二五年十一月四日最高法院之民事組，則認憲法上雖未明定，法院亦應有權判決國法之違憲。至

〔八六〕
司法管制
普及之趨
勢

●古憲第八十三條第四款。

●烏憲第一百十九條。

●多憲第六十一條。

●玻憲第一百十一條。

●哥憲第一百五

十二條第三款及一九一〇年修正案第四十一條。

●愛爾蘭憲法施行法第二條。

●愛憲第六十五條。

於奧國、捷克、西班牙三國，其普通法院雖不享有違憲法律之否認權，惟均另設特殊之憲法法院以司解釋憲法之職。憲法法院雖與普通法院不同其地位，而其立法權之受司法管制則一。法國法院雖未實施此種職權，惟自第三次共和成立以來，法學家如狄驥（Duguit）、霍里奧（Hauriou）、澤茲（Jeze）、巴退爾米（Barthelemy）等均主張法國有仿行此制之必要。彼等以為強法院施行非法之法律，是無異強法院之違憲；其結果必將使法院降為立法機關之附贅，而破壞分權之原則。足知美國以司法機關管制違憲立法之原則，已有普及於世界各國之趨勢矣。

若干國家其司法機關雖未享有立法管制權，而其憲法仍能保持其優越之地位，不致受立法機關之蹂躪，而成具文者，其情形又與英法等國不同。例如瑞士為聯邦國，其中央與各邦間之權限，在憲法之解釋上每易發生問題。惟瑞士聯邦法院則並無立法管制權。聯邦議會如有侵犯各州權限之法案，各州人民則得藉直接立法權以為糾制。其他違憲之法案亦同。且瑞士聯邦憲法之條文至為繁密，一般所視為普通法律範圍之事，亦往往訂入憲法，因此亦足減少違憲法律發生之可能性。蓋憲法既有詳密之規定，自無庸普通法律設為補充，致失憲法之原義故也。歐戰後各國之新憲法，殆均較舊式憲法為冗長，而直接民權之行使，亦頗有普通採用之趨勢。違憲問題之司法管制，轉不為此等國家所重視者，其故殆即坐是。

違憲法律之司法管制，有為普通法院之執掌者，如美國法系之各國是。有特設憲法法院以為管制者，如西班牙、奧國及捷克是。大抵特設制其解釋權運用之結果，對違憲之法律得判令撤銷。非特設制則祇得予以否認而拒絕其適用。惟委內薩之大理院，則有直接判令撤銷之權。撤銷與否認二者之

利弊，已詳前述。①草案當屬稿之初，本採特設制，②嗣以於普通司法系統以外，另設特殊之「國事法院」，頗有增益治權之嫌；且對違憲法律之制裁，今既須另經監察院之提請，程序已頗慎重，自更無特設法院之必要。故卒採非特設制。

關於憲法之解釋及違憲法律之制裁，除司法管制外，起草時尚有多種擬議。初稿第一百五十七條規定：「憲法之解釋，由立法院擬具意見，提請國民大會決定之；在大會閉會期中，提請國民委員會決定之。」嗣以解釋權之運用，本以糾制立法；如由立法院擬具意見，是無異責其自爲糾制，在事實上絕不可能。③識者謂十二年憲法以解釋權屬諸兩院所合組之憲法會議，爲不能解決法律之違憲問題。④誠如初稿所定，其弊亦正類是。初稿修正案遂將「立法院」字樣刪改爲「最高法院」，仍須提經國民大會或大會之委員會爲最後之決定。⑤嗣又以國民大會並非經常集會之機關，而其委員會則又經刪除；如每一解釋均須提請大會決定，頗有遷延時日及程序繁重之弊。且憲法之解釋，本爲治權機關之事，如解釋不當，國民大會仍有複決創制等權以相糾制，殊無事必躬親之必要。故草案卒將下段文句全行刪去，而授解釋全權於司法院。曰司法院而不稱最高法院者，則以草案立法意旨，原擬將最高法院刪併在司法院之內故也。⑥此爲本條擬議之經過，其取捨之間，頗費斟酌也。

或謂草案既予國民大會以直接監制立法之權，似不必另予司法機關以糾制違憲法律之權，致立法權受雙重之束縛。不知國民大會之監法權，除消極的糾正不當立法外，並得積極的參加立法，其

〔八六四〕
司法管制
在我國之
需要

〔八六三〕
本條規定
之經過

①參照八四四。

②見吳稿第五編。

③葡萄牙憲法第一百二十二條明定違憲問題之解釋權屬於國會，此外頗少其例。

④見王世杰比較憲法第五九二頁及五九三頁。

⑤見該案第一百八十六條。

⑥參照四二三。

範圍至廣；而司法機關之管制，則以法律之違反憲法者爲限，其範圍甚狹，且國民大會既非經常集會之機關，各代表散在四方，欲其隨時爲違憲法律之制裁，其事至難。同時監察院對於每一法律之公布，均得以職權或經人民之指陳而爲審查，如發見有違憲情形，則得提請解釋。司法院收受監察院之提請，則不得不立予解釋，以資確定。故監察院之提請權與司法機關之解釋權，轉足爲國民大會監法權之助，二者實可並行而不悖也。且我國之需要司法管制，其原因尙不祇此。第一，我國國民向無法治素養，欲以民衆自力爲憲法之監護，而抵抗不當之立法，其事殆不可能。第二，五權憲法中之立法權不過治權之一，與英法之議會萬能制根本不同；故絕無過分重視立法機關，而令宰制其他治權之理由。第三，我國憲法，又與瑞士不同，其有待於普通法律補充規定之處至多。設無相當限制，必不足以糾制立法機關之專橫。●第四，凡限制人民自由或權利之法律，其制定第二十五條已設有明確之範圍。如無司法管制，則該條所謂「必要之情形」，必將仍依立法院之主觀而爲取斷；足使法定之限制，全失其意義。本條以解釋權歸屬最高司法機關之司法院，自甚允當。

於此有宜注意者，立法院所議定之法律，如與憲法相牴觸，則監察院固可運用其提請解釋權，請司法院予以糾制。如法律之制定，不出於立法院之手；或雖經立法院參加，而其決定則非立法院之主張。此種法律，或由國民大會所創行，或由國民大會所核定，●自當與立法院所自定之法律，異其地位。監察院對於此等法律，而發覺其有違反憲法之情形時，該院應否同具提請解釋之權，以及司法院應否同具糾制之權，則頗足資研究。就立法之權源言，此等法律之制定既出於國民大會之意思，而國民

●參照二三〇、三九三及三九六。●參照一七五至一八三。

大會則爲五院政府以外之制憲機關。如令監察院有提請解釋，司法院有予以糾制之權，是無異以治權機關而扼制政權機關，在理論上頗不可通。就法律上之立場言，則大會制定之法與立法院制定之法，其制定之機關固有不同；而其不應違背憲法，則二者並無異致。如大會所定之法獨在司法管制之外，則憲法之優越性，必仍將無法保持。且大會普通創制權及複決權之運用，與憲法之修改程序，必有繁簡之別。故大會所定之法，要不能與憲法修正案相提並論。二說相較，似以後說爲較妥。蓋司法院之解釋果有失當，則大會仍得運用其修改憲法權，轉相糾制故也。

第一百四十三條 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。

本條至第一百四十六條，爲由非常憲政進入於正常憲政之過渡辦法。●即所謂「過渡條款」者是也。各國法例，於新舊遞嬗之際，亦多設爲過渡條款，以資啣接。此種條款，有在憲法全文之後，另行規定，其條文序列自爲起訖者。例如巴西憲法附有臨時規定八條，墨西哥憲法附有暫行條款十六條，荷蘭憲法附有追加條文十二條，又如西班牙、瑞士、丹麥、哥倫比亞、烏拉圭、瓜地馬拉、古巴等國憲法，及祕魯一九三三年新憲法，亦均附有暫行條款數條，以至十數條。有在憲法正文之前，另行規定，並自列其條文之起訖者。例如捷克憲法即冠有憲法施行法十條，埃及憲法亦冠有國王詔書七條，其性質亦爲一種過渡辦法。●有在憲法正文之內，規定若干過渡條款者。其中又有專列爲一章或一節者，有祇在全文之末端規定一條或數條者。例如祕魯一九二〇年憲法第十九章，希臘憲法第十三章，立陶宛憲法第十五章，比利時憲法第八章，巨哥憲法第十三章，羅馬尼亞憲法第八編，暹羅憲法第七章，賴比利亞憲法第五節，均爲特設專章之例。又如波里維亞憲法第一百三十九條，波蘭憲法第一百二十六條，芬蘭憲法第九十四條，利支敦士登憲法第一百十三條及第一百十四條，則爲祇設專條之例。此外又有憲法自身不爲過渡條款之規定，而另以單行法規定之者。例如奧國一九二〇年憲法第一百五十條，即規定：「完成本憲法所定聯邦國體之過渡辦法，另以法律規定之。」此項法律，與憲法同時施行。該國一九三四年新憲法第一百八十二條，亦有相似之規定。

憲法爲規定政治組織之根本法，一憲法之施行，其所定之政治組織，當不能與原有之政治組織完全相符；否則即無另定憲法之必要矣。惟其如此，故當舊制更新之際，每有青黃不接之憾。且我國憲

●參照〇〇七。 ●該法末章仍另有暫行條文若干條之規定。

政開始之初，仍應致力於訓政未竟之功。此過渡條款之規定，所以尤為必要也。第一次草案於此未暇論及，作者曾指謂不無問題。此次修改，遵中央意旨另加過渡條款四條，自甚允當。

本條規定過渡時期立法委員與監察委員產生之方法。建國大綱第十六條規定：「凡一省全數之縣皆達完全自治者，則為憲政開始時期。」第二十三條又規定：「全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時地，則開國民大會，決定憲法而頒布之。」今憲政既有提前實施之必要，而訓政工作則一時未及完成，是目前自仍有寓訓於憲之必要，即所謂非常之憲政者是也。非常憲政之完成，即正常憲政之開始。其為期縱不能俟至各省自治之完全告成，自亦當遵照建國大綱第二十三條之所定。故有「全國完成地方自治之省區，未達半數以上時」之規定，蓋即施行非常憲政之期限也。

在非常憲政時期，各縣自治多未完成，國民代表之選舉，亦未按照正軌之方法。故中央長官之產生，頗不宜授國民大會以全權。中央政府各長官中，總統為一國元首，本草案既不採直接民選制，是除由國民大會選舉外，自無其他產生方法之可言。行政、司法、考試三院採獨任制，其院長本均出於總統之任命，而無所謂選舉，故亦不成問題。此外其原屬國民大會選舉權之範圍者，則為立法、監察兩院之院長與委員。惟依治權分立之原則，總統雖得享有行政權方面實質上之監督權，當不容更

〔八六六〕
施行非常
憲政之期
限

〔八六七〕
產生立法
委員監察
委員之過
渡辦法

①參照〇〇二。②參照拙著第一項憲法草案釋義第五七九頁。③中央憲草審議會審議意見第二點，第十六點，第十

七點，第十九點及第二十二點。④參照〇〇一及〇〇二。⑤參照〇〇七。⑥參照八七四。⑦參照一六五及二六

九。⑧參照第五十六條，第七十七條及第八十四條。⑨參照二〇七。

〔八七〕

兩院院長
之提請任
命權

兼操其他治權之實權。故立法監察兩院院長固不宜出於總統之任命，即兩院委員自亦不容逕採全體任命制。此所以有半數委員任命制之規定也。

本條所定由國民大會選舉之半數立法委員與監察委員，除預選時原定名額之折半外，其餘選舉程序均與第六十七條及第九十條所定者相同。至由總統任命之半數，則應先由各該院院長之提請。蓋總統對兩院僅享有形式上之監督權，如逕由總統自行任命，似有干涉兩院事權之嫌。且兩院院長為國民大會所選任，負有一部分專責，故兩院委員之人選，與其由總統直接任命，自不如由各該院院長各自提請之為愈，俾專責成。惟兩院院長之提請權，仍與委員之責任無關；任命之立法委員或監察委員，仍對國民大會負責，並不對各該院院長或總統負責。總統固不得對兩院委員行使其撤免權，院長對任命之委員，亦不享有提請免職之權。故兩院委員之任命，在總統為一種形式上之任命權，在兩院院長，亦不過代替國民大會抉擇其人選而已。兩院院長之提請權，其性質當與總統對司法、考試兩院院長之任命權相同。

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命之。

前項規定，於自治未完成之市，準用之。

本條規定過渡時期縣、市長之產生方法，就整個國家言，在全國完成地方自治之省區，未達半數

〔八七〕
產生縣市

●參照二〇九。●參照二一三及三三五。●參照四三〇及四六一。

長之過渡辦法

以上時，爲施行非常憲政之時期；^①就各自治單位言，則每一縣市在自治未完成以前，卽爲各該縣市施行非常憲政之時期。在此時期，人民運用四權之訓練尙未成熟，不能立即舉行縣民大會與市民大會，亦卽不能立即依法選舉縣長及市長。^②故必須沿用訓政時期之制度，暫探任命制，以爲過渡。

第一百四十五條 促成地方自治之程序，以法律定之。

各縣市地方自治，現在均未完成。在過渡期間，除縣、市長之產生，已有專條明定外，凡四權之由訓練而進於試行，以至於成熟；縣市民大會與縣市議會召集與設置之條件與程序；縣市自治事項之由扶植而進於自決、自辦；均應另有詳密之計劃，方得按部就班漸期成效。此種計劃方案，又非憲法本身所能詳細列舉，故應另以專法規定之。

第一百四十六條 第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之。

制憲之國民大會，與依憲法之規定而組織之國民大會不同。前者爲產生憲法之機關，後者爲憲法所產生之機關；姑無論國民代表之產生，二者是否經同一之程序，卽就二者之性質而論，當必不能等量而齊觀。故依純理論之立場言，此次國民政府所召集之國民大會，^③其唯一之任務，厥爲憲法之

① 參照八六八。② 參照第一百零八條及第一百十三條。

③ 參照國民大會組織法第五條。

〔八七〕
促成地方自治之程序

〔八七三〕
制憲之國民大會與正常之國民大會

〔八七〕

制憲之國民大會組織不容沿爲定制

〔八七〕

本條規定之理由及各國法例

決定。至憲法頒布後，自應依照憲法之所定，舉行全國大選舉，另選國民代表，組織正式之國民大會，以執行憲法所規定之諸種事權。

且此次國民政府召集之國民大會，其組織與本草案之所定根本不同。本草案內容與將來之憲法是否相同雖不可知，而此次國民大會之組織，其不能沿爲永久之定制，則殆可斷言。蓋制憲之國民大會，爲由黨治過渡到民治之橋梁，故黨的中央機關，亦加入爲國民大會組織分子之一。此不能沿爲定制者一。國民代表之選舉，依建國大綱第十四條之規定爲每縣一人。本草案所定，亦不離此原則。此次國民大會，其代表之選舉，則因事實上之困難，乃參用區域選舉、職業選舉與特種選舉之三法；而代表之總名額，則又祇一千二百名。此不能沿爲定制者二。

惟就事實上言，如於憲法成立之後，即依憲法另行召集第一屆國民大會，則又有若干困難：第一、首次國民代表之選舉舉行未久，即接續另依憲法重爲國民代表之選舉，非惟紛擾過甚，即經濟上之耗費，亦嫌過鉅。第二、憲法雖經公布，各縣人口則不能立即查清；即欲依憲法所定辦理，恐亦無法措辦。故第一屆國民大會職權，勢不得不從權授託於制憲之國民大會，以期便利。此本條之規定，實亦過渡時期所不容已耳。各國憲法，於此亦不無先例。例如德國韋瑪憲法第一百八十條規定：「聯邦議會未集會以前，由國民議會代替之。」國民議會即當時德國之制憲機關。又如但澤一九二二年憲法

●參照建國大綱第二十三條。

●同法第二十五條。

●參照國民大會組織法第三條。

●參照國民大會代表選舉法

第二條。

●參照中國新編第二卷第三期拙著原始的國民大會組織之研究一文。

●本條規定係作者所建議而爲

中央憲草審議會所採納者。

第八章 憲法之施行及修正

第一百七條第一項規定：「憲法會議至遲應於新政府成立後三個月內，自行宣布爲第一屆國民議會；其任期至一九二三年十二月三十一日爲止。或決議解散，定期舉行新選舉。如決議解散，則憲法會議應接續代行立法機關之職權，至第一屆國民議會集會時爲止。」此其規定，尤甚細密也。

制憲之國民大會行使第一屆國民大會職權，爲職權之代行，而非機關性質之變更。其意義與民法上之代理相類似。代理人雖有代本人而爲法律行爲之權，惟其所爲，仍作爲本人之行爲，對本人而發生效力；決不能謂爲代理人自己之行爲，對代理人而發生效力。制憲之國民大會，除其自身享有制憲權外，又因行使第一屆國民大會職權之故，而享有憲法上所定之選舉、罷免、創制與複決等權。惟此等事權之行使，爲代行而非該會固有職權之一，應作爲第一屆國民大會之行爲而發生效力，不能即指爲制憲的國民大會之行爲而發生效力。換言之，即制憲之國民大會固仍爲制憲的國民大會，不能因代行職權之故，遂認該會爲即第一屆國民大會也。國民大會組織法第一條規定：「國民大會制定憲法，及行使憲法上所賦予之職權。」姑無論法理上憲法所定機關職權，不容以普通法設爲授受之規定；誠如所定，似該法所謂國民大會，必將兼有兩種體性，爲制憲之國民大會，同時又爲第一屆國民大會矣。該會既兼有兩種體性，試問中央政府正式成立以後，列席於該會之人員，何以仍爲國民政府主席與委員等人員？何以不將總統與中央政府各院部會長官之列席，亦一併規定在內？該會之召集，何以僅得由國府召集？凡此種種，必將不能自解。故該條規定，不能不謂爲立法技術上之重大缺失。

〔八六〕
職權之代
行與兩機
關之性質

●參照該法第四條及第五條。

●作者曾主張以該法爲「暫行國民大會組織法」，並確定其職權僅爲制憲，惜未被採納。

國民代表之任期，本草案第三十條第一項規定爲六年。此項規定將來如無變更，則每屆國民大會當以六年爲期。制憲之國民大會既得代行第一屆國民大會職權，同時本法於第一屆國民大會任期，又另無特殊規定，是此次選出之國民代表，其任期亦爲六年。惟於此有一問題，即第一屆國民大會任期之起訖是也。現定本年十一月十二日召集國民大會，似六年任期，當至民國三十一年十一月十一日終止。惟大會召集之初，其行使之職權，爲制憲而非第一屆國民大會職權。必須憲法正式公布，方得根據憲法之所定，而行使第一屆國民大會職權；其第一種重要任務，當爲總統及其餘中央長官之選舉。是第一屆國民大會之任期，當不能即以本年十一月十二日爲開始，至少當以憲法公布之日爲開始，或以選舉總統之日爲開始。因此，其任期之終止，當亦非三十一年十一月十一日也。爲避免將來發生疑義起見，似應另爲補充之規定。如前引但澤憲法之例，即足資爲參考也。

制憲之國民大會代行正式國民大會職權，既僅以第一屆爲限；是第二屆國民大會之組織，自當全遵憲法之所定。今假定第一屆國民大會任期亦爲六年，則自憲法公布後六年內，各縣市之自治，當必完全成熟，至少亦當有大多數縣市完成其自治。非然者，則第二屆國民大會之產生，勢必又成問題。故也。如此種推論爲不謬，則第一百四十三條所定非常憲政之施行期間，至多當亦不得超過憲法公布後之六年。蓋六年內既有大多數縣市完成其自治，則全國完成自治之省區，當必達半數以上。故此則凡屬國人所應共同努力，並予以深切之注意者也。

第一百四十七條 憲法非由國民大會全體代表四分之三以上之提

〔八七九〕

憲法及時
修改之必
要

議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議，不得修改之。

修改憲法之提議，應由提議人於國民大會開會前一年公告之。

本條規定憲法之修改程序。憲法雖為百年大計，但亦不容一成不變。故成文憲法中，殆均有修改憲法程序之規定。惟美國早年有若干州憲法，未規定其修改程序。此外成文憲法之未規定修改程序者，僅意大利憲法及舊西班牙憲法等少數例外而已。且不規定修改程序之憲法，事實上仍不免有所修改，良以一國之政治制度，必隨社會之進化而異其時宜。憲法如一成不變，必將不能適應新環境而陷於停滯退化之悲境，且足為革命之導火綫故也。若干憲法，雖規定其修改程序，而對於某種條文，有仍設為不得修改之限制者。例如法國一八八四年憲法修正案第二條規定：「國民會議不得建議廢止共和政府。」土耳其憲法第一百零二條第四項規定：「對於第一條國體為民主共和國之規定，不得修改。」多米尼加憲法第一百零七條規定：「修正案不得變更政體；本國政體永久為平民共和國。主代議制。」美國憲法第五條規定：「各州在參議院中之平等參政權，非經各州同意，不得剝奪。」吾國天壇憲法草案第一百十一條及十二年憲法第一百三十八條，亦規定：「國體不得為修正之議題。」夫以前人之觀念而強後人以必守，理論上已屬欠缺；况後人既有修改憲法之權，如不遵守此種限制，亦將無法足資救濟。故此種規定，除足以表示制憲當時之普通願望外，殊無其他意義。草案起草時，亦有主張加入「國體不得修改」之條文者，惟此案卒遭否決。至近代憲法，則更有明定若干年後必須修改者，如葡萄牙憲法第一百三十三條規定：「本憲法由國會修改之，每十年一次。」波蘭憲法第一

百二十五條規定：「本憲法通過後每二十五年，由國會以通常多數修改之。」即其例也。

憲法雖須及時修改，而修改之難易，則各國不一其例。英國憲法與普通法律並無嚴確之界限，憲法之修改亦與普通法律相同，故為柔性最大之憲法。意大利憲法雖未規定修改程序，惟其國會則有隨時修改之權，與普通法律之修改亦無不同。法國憲法經兩院聯合舉行國民會議即可修改。故均為柔性憲法。至美國憲法之修改，則其程序與普通法律迥殊。既須得兩院大多數之同意，復須經四分之三以上州議會之批准。因各州人口分配不均之故，有人計算如有四十分一散居各處居民之合作，即可推翻其他四十分之三十九所提之修正案。足見其修正之不易矣。故美國憲法實為剛性最強之憲法。夫以國家根本大法而與普通法律等量而齊觀，固非所宜。惟修改過難，亦將為改進之大障，或竟供政治革命之犧牲。美國憲法修改甚少而仍能適用者，則賴司法解釋及各種憲法慣例為之彌縫。然此究非修改憲法之正常方法，不足為訓。晚近社會變化尤速，吾國現當革命時代，將來之進步更未易逆睹。為免束縛過甚起見，是憲法之修改，當不宜剛性太強。

修改憲法之程序，應分提議與決議兩種步驟，茲分述之。修改憲法之提議權，各國法例大抵均與法律之提議權相同。凡享有普通法律提議權者，同時亦享有憲法修正案之提議權。例如德國憲法第六十八條規定：「法律之提案權屬於聯邦政府及聯邦議會議員。」第七十六條又規定：「憲法得以立法程序修正之……」是政府與議會同享憲法修正案之提議權也。又如奧國一九二〇年憲法第四十一條及第四十四條，來多尼憲法第六十五條，第七十六條及第七十七條，立陶宛憲法第二十二條，第六十一條及第一百零三條等規定，均其例也。惟亦有於憲法修改之提議，限制其提案權之所屬。

以增加修改之困難者。例如日本憲法祇天皇得提議修改。①愛斯多尼亞憲法之修改僅許人民及國會得以提議，而政府則祇得提出普通法案。②波蘭憲法規定普通法律之提議權屬於政府與衆院，③而其憲法修改之提議權，則專屬於參衆兩院之議員。④土耳其憲法規定普通法律之提案權亦屬於政府與議員，⑤而憲法修正案之提議權則僅付託於議員。⑥又聯邦國如美國及巴西，其憲法修正案之提議除議會外，又屬於各邦之邦議會。⑦本條以修改憲法之提議權專屬諸國民代表，殆亦略示限制之意。

〔八三二〕
修改憲法
原則之決
定

憲法修正案提議後，各國法例往往設爲一種中間程序，然後再付決議機關決議。此種中間程序，即修改問題原則之決定是。蓋各國制憲機關與立法機關往往分立，憲法修改問題經合法提出後，究竟應否修改，每由立法機關先行取決。待其決定，始另行召集制憲機關，以從事於修改。其用意在使不易成立之提議，藉此種程序而打銷，以免召集制憲機關，而爲無謂之討論。例如希臘憲法第一百二十五條第二項規定：「修改憲法之提議應經兩院絕對多數之可決。閱三月後，由兩院組織國民會議討論之……」所謂兩院之可決，即修改問題原則之決定也。又如比國憲法第一百三十一條規定：「修改憲法之問題經兩院議定後，議會應節節解散，隨即召集新議會，以討論修改案之內容。」所謂兩院之議定，亦指修改原則之決定而言。此外如法國憲法，古巴憲法，西班牙憲法及我國之天壇憲法草案，亦均採用此種中間程序。惟採用此制各國，其原則決定之機關與修改憲法內容之機關雖屬分立，往往

①日憲第七十三條。

②愛憲第八十七條及第六十條第六款。

③波憲第十條。

④同法第一百二十五條。

⑤土憲第

十五條。

⑥同法第一百零二條第一項第一款。

⑦美憲第五條，巴憲第九十條。

名異而實同。原則決定權屬於議會之兩院，而內容修改權亦屬兩院所合組織之國民會議或憲法會議。比國與西班牙之辦法雖稍有不同，亦不過前後屆議會之分而已。惟古巴及多米尼加則內容修改權另屬於特別選舉之憲法會議，為一種特殊之例外。惟其名異而實同，故不妨先由普通立法機關決定其應否修改之原則也。草案以制憲權全屬國民大會，而國民大會又與立法院之組成分子根本不同，故不採此種中間程序之方式。惟立法院如參加於修正草案之擬訂，則此種程序似仍不可少。惟決定權仍宜屬諸國民大會耳。

修改憲法之原則經法定機關決定後，即入於修正案之決議程序。各國法例，因憲法修正案決議之方法有單式與複式之別，故決議權之所屬，亦有單一機關與非單一機關之分。前者自討論修改以至於決議，均屬於單一機關之手，後者則修正草案之議定為一機關，而草案之最後取捨又另為一機關。大抵單一國及人民對憲法無直接參加權之國，其決議權多屬於單一之制憲機關。例如前引法，比及希臘等國是。採用此制之國，其制憲機關大抵即為議會，故往往另定特殊之會議手續，以與普通法案之討論相區別。例如出席人數與可決人數之增高^①是也，惟法國國民會議討論憲法，其人數仍僅為全體議員之過半數，則為例外^②。

採用非單一式之憲法決議程序者，大抵為聯邦國，或為人民直接參加於制憲工作之國。前者如美國、墨西哥及瑞士。其憲法修正案經討論機關決定後，仍須提交地方議會或人民公決。故討論機關

①古憲第一百十五條，多憲第一百零六條。

②參照八八九。

③比憲第一百三十一條，希臘第一百二十五條。

④法一

〔八五〕
聯邦國之

〔八六〕
人民參加
於制憲工
作之例

所決定者，不過修正案之草案而已。如未經地方多數贊許，則仍不能有效成立也。美國憲法修正案經國會議員之三分之二以上通過後，須得全國四分之三以上之邦議會認可。墨西哥則祇須過半數之邦議會認可。瑞士憲法修正案經國會通過後，則須過半數以上之邦得公民過半數以上之可決，同時並須全國公民合計亦為過半數以上之可決。後者則又有法定獨立核行制與有因核行制之別。例如賴比利亞及愛斯多尼亞憲法之修正，其修正草案即必須經國民之核定。來多尼憲法關於國體主權及領土之條文之修正案，必須經國民核定。奧國一九二〇年憲法規定憲法之全部修正，亦須經人民之核定。一九三三年葡萄牙憲法亦經國民投票核定。此即獨立核行制之例也。又有規定於憲法施行後再付國民核定以求國民之追認者，如立陶宛憲法第一百零七條之規定，要亦不失為獨立核行之一例。至有因核行制，則其應否提付人民核行，以有無提付核行之原因以為斷。如原因存在，則亦應俟人民核行確定，方為成立。其提付核行之原因，各國法例不一。德國憲法修正案，參議院或定額之公民均得要求提付國民核定。立陶宛憲法修正案，總統及五萬公民亦得要求提付核行。以上皆為因要求而提付國民核行之例。又如希臘憲法修正案國民會議得自動提付人民核定。來多尼憲法修正案如出於人民之創行，而經國會另行修正者，則亦須提交國民核行。此則核行之

①美憲第五條。

②墨憲第一百三十五條。

③瑞憲第一百二十三條。

④參照一一九及一二〇。

⑤賴憲第五條第十

七節愛憲第八十八條。

⑥來憲第七十七條。

⑦該法第四十四條第二項，其一九三四年憲法已將本條規定刪去。

⑧前憲第一百四十二條。

⑨德憲第七十六條。

⑩立憲第一百零四條第二項。

⑪希憲第一百二十五條第五項。

⑫來憲第七十八條。

〔八八七〕
本條規定
之特色

〔八八六〕

憲法修正
案之擬訂
問題

〔八八九〕

修改憲法
程序之補
充

原因，並不出於要求者之例也。

本條第一項規定憲法之修改自提議以至決議，均由國民大會自行處理。故爲單一式之決議，亦無所謂原則之決定程序也。惟國民大會之性質與尋常立法機關之議會根本不同，又與因修改憲法而特別召集之憲法會議亦不相侔。蓋大會並非治權機關，亦非特設之制憲機關，而僅爲代行運用人民四權之機關。故代表對修正憲法之提議權，實即創行權及抗止權之一；對修改憲法之決議權，亦即核行權及核止權之一。此所以與並世各國之法例，均屬不同也。

惟是國民大會既純爲運用四權之機關，而大會人數又甚衆多，而少從容討論之可能，故關於憲法修正案之起草事宜，似有另行委託立法院代辦之必要。且草案，固亦由立法院先爲擬訂也。因此，憲法之修改程序，似不妨改定如次：

- (一) 國民大會全體代表四分之一以上之聯署，得爲修改憲法之提議。
- (二) 國民大會復決前項提議經全體代表過半數以上之可決時，得爲修改憲法之決定。
- (三) 憲法之修改經決定後，應由立法院依照原意擬訂修正案。
- (四) 憲法修正案之復決，應經國民大會全體代表過半數以上之可決，方爲成立。否則應由立法院重擬另經國民大會之核定。

依上述程序，是修改憲法之方法，凡提議，決定修改原則，以及最後之贊否，其權力均仍屬於國民

●參照一四五及一四六。◎參照一八四。◎參照一八七。◎「復決」二字，應作「核行」或「核正」解，從通例故

仍沿用之，參照一一三，一一五，一一九及一八四。

大會。惟中間以草案之修訂，委託於立法院。與原定法意並無不合，尤足予大會之議事以便利而增立法技術上之效果。至第四項及第二項之「過半數」，其額數與原定仍同。蓋四分之三之二，仍為全體代表之過半數故也。●不曰「出席代表」，而僅定「全體代表」者，俾得採用就地投票制，以免集合開會之煩而防有力者之操縱也。●惟本條第一項如依上述修改，固妥。即仍照原文，似於立法院之參加，亦不生任何問題。蓋原文既不設為限制，則大會固可臨時舉以授託於立法院；但不如明白規定為較佳耳。

〔八五〕
憲法修正
案之公告

本條第二項規定，其用意在意免除每次大會輕率提議修改憲法之弊，以防假借修改憲法權而為政爭之工具。國民代表任期六年，如修改憲法之提議必須於開會前一年公告，是充其量每屆代表任內亦不過提議修改五次。此種限制，一面固足使憲政制度之穩定；一面亦足予國人以充分研究之機會，意至善也。惟如採用上述程序，似於單純之提議，初無限制之必要。蓋代表提議後仍須經大會決定其應否修改之原則，且提議之案究非確定之草案，故無定期公告之必要也。此種限制，似應設在修正草案擬定以後，原文不妨改為「憲法修正案，應於國民大會複決前公告之，其期間不得少於一年；重擬之修正案亦同。」愛斯多尼亞憲法第八十九條，亦規定：「憲法修正案，應於國民票決前公告之，其期間不得少於三個月。」吾人雖未採國民直接票決制，如於修改案擬定後經過一年之公告，再由國民代表票決，則至少可藉輿論之力量，以操縱代表之票數，藉收代行民權之實效。

第一百四十八條 憲法規定事項，有另定實施程序之必要者，以法

律定之。

(八九)
本條規定
之經過

第一次草案關於憲法之施行，原定：「本憲法自頒布之日施行。」^①此外並無類似本條之規定。作者曾以草案條文之有待於法律之補充，方得實施之處頗多；而若干補充法律之實施，則非一蹴所可幾。故認該條所謂「自頒布之日施行」事實上似難辦到。^②中央第一次核議草案，其所決定之修改原則第四條，亦有「憲法草案中，有必須規定之條文，而事實上不能即時施行或不能同時施行於全國者，其實施程序，應以法律定之」之規定。故第二次草案，即有本條文字之增入。^③蓋亦過渡性質之一種規定也。本草案雖已將憲法施行日期之條文刪去，另讓國民大會臨時決定其日期。^④惟憲法條文中，有期待法律之補充方得實施之事實，則依然存在。故本條仍照原第二次草案之所定。

(八九)
另定實施
程序事項
之分析

本章第一百四十三條至第一百四十六條各條所定，所謂過渡條款，實亦另定實施程序之一。故本條所謂「有另定實施程序之必要者」，自指本章另有專條規定以外之諸種事項而言。此種事項，約可分為三大類：一為條文中明定「以法律定之」或「其詳以法律定之」之事項，例如關於機關組織及職權諸條，及第一百四十四條第二項等是。此類事項，如無法律之補充，當然無法實施。二為條文中，有「依法」或「依法律」字樣等規定之事項，例如第二章關於人民權利義務各條，第四章第一節關於總統元首大權各條，以及第七十八條，第八十一條，第一百零五條，第一百十七條，第一百二十

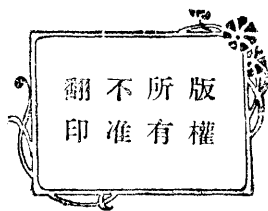
①該草案第一百七十八條。②參照拙著第一次憲法草案釋義第五七九頁。③該草案第一百四十九條。④參照八

一條，第一百二十三條，第一百二十九條及第一百三十條等是。此類事項既均應依法或依法律辦理，自非先有各該法律之規定，亦無法實施。三爲憲法條文中雖無前二類所述之情形，惟其實施顯非憲法一經施行即能辦到之事項。例如關於國民經濟及教育兩章，其中若干條文，即非一蹴所可幾。茲舉其最淺明者，如第一百二十八條關於老弱殘廢之救濟，第一百三十八條關於諸種教育上之獎勵與補助，其規定即非立刻所易辦到；即以法律設爲補充，亦仍當漸求改進，不能立致也。波蘭憲法第一百二十六條第一項規定：「本憲法自公布日施行；其須另以法律規定方得實施者，自該法律施行之日施行。」其規定尤較明暢。

中華民國二十五年十一月
初版

國民政府
宣布
中華民國憲法草案釋義（全一冊）

實價 國幣 六角
（外埠酌加運費匯費）



編著者 金 鳴 盛

發行者 陸 高 誼

出版者 世界書局
上海大連灣路

發行所

上海及各省

世界書局

世界書局發行

字典 辭典

▲中文字典辭典

標準音小字典	一冊八角
圖解學生小字典	甲種一角二分
國音學生小字典	乙種一角二分
標準學生小字典	甲種二角二分
國音學生小字典	乙種二角二分
詞性學生小字典	甲種三角
分科學生小字典	乙種三角
殿刻康熙字典	甲種一元四角
銅版康熙字典	乙種一元四角
學生小辭林	丙種八角
大衆實用辭林	一冊四角五分
▲英漢字典辭典	一冊二元
綜合英漢新辭典	精製本二元 普及本一元半
世標準英漢辭典	一冊一元五角
世英漢小字典	一冊四角五分
界英漢小字典	一冊四角五分
袖珍簡明英漢字典	一冊五角五分
本簡明英漢字典	一冊五角五分
寸半簡明英漢字典	一冊四角五分
世界英漢兩用辭典	一冊七角

▲漢英辭典

世界漢英辭典 一冊一元五角

▲英文文法辭典

英漢求解作文法辨義四用辭典 甲種五角 乙種二元五角

英文文法兩用辭典 一冊二元

▲日華辭典

假名日華兩用辭典 一冊二元五角

日華辭典 一冊一元四角

漢日語辭典 一冊一元四角

▲中文專科辭典

文言白話兩部合璧作文辭典 一冊七角

思想家大辭典 一冊二元一角

社會科學大詞典 一冊二元八角

政治法律大辭典 一冊一元五角

中國法律大辭典 一冊二元一角

經濟科學大辭典 一冊一元五角

新醫學辭典 一冊二元八角

中國藥學大辭典 三冊十四元

上海图书馆藏书



A541 212 0018 9137B

