

大 學 叢 書

比 較 憲 法

下 冊

王 錢 世 端 杰 升 著



商 務 印 書 館 發 行

2  
0028

貴州省  
中文

書 叢 學 大

法 憲 較 比

冊 下

著 升 端 錢 · 杰 世 王



行 發 館 書 印 務 商

中華民國二十七年三月初版  
中華民國三十二年十二月重慶第三版(增訂四版)  
中華民國三十五年十二月上海增訂第五版

◆(32584平滬報紙)

大學叢書  
比較憲法二冊

平裝每部定價國幣拾貳元

印刷地點外另加運費

\*\*\*\*\*  
版 翻  
權 印  
所 必  
有 究  
\*\*\*\*\*

著 者 錢 王 端 世 升 杰

發 行 人 朱 經 農  
上海河南中路

印 刷 所 商 務 印 書 廠  
印刷書廠

發 行 所 商 務 印 書 館  
各地

第四編 國家機關及其職權.....一

第一章 議會.....一

第一節 議會的性質及起原.....一

第一目 議會的性質.....一

一 委託說.....二

二 代表說.....三

三 國家機關說.....四

四 各說的批評.....五

第二目 議會制度的起原.....六

第二節 議會的組成.....八

第一目 兩院制與一院制的理論.....九

一 主張兩院制者的理論.....九

二 主張一院制者的理論.....〇

第二目 兩院的組成問題.....一

一 下議院的組成.....一

二 上議院的組成.....四

第三節 議會的職權.....七

第一目 兩院職權的分配 ..... 一七

第二目 議會的立法權 ..... 二〇

第一款 立法權的意義 ..... 二〇

第二款 立法程序 ..... 二一

一 法律案的提出 ..... 二二

二 法律案的討論 ..... 二二

三 兩院的協議 ..... 二三

第三目 議會的監察權 ..... 二四

一 質詢權 ..... 二四

二 查究權 ..... 二四

三 受理請願權 ..... 二五

四 建議權 ..... 二五

五 彈劾權 ..... 二五

六 不信任權 ..... 二七

七 設立常設委員會權 ..... 二七

第四目 議會的財政權 ..... 二八

一 預算案 ..... 二八

二 決算案 ..... 三一

第四節 議員的特殊保障 ..... 三一

一 議員言論的保障 ..... 三一

二	議員身體的保障	三二二
第五節	議會制度與反議會制度	三二一
第二章	行現機關	三六
第一節	行政機關的組成	三六
第一目	合議制	三七
一	合議制的意義	三七
二	合議制的理論	三七
三	合議制的實例	三八
第二目	行政元首與國務員	四四
第一款	行政元首	四五
一	行政元首的產生	四五
二	行政元首的任期	四八
三	行政元首的出缺	五〇
第二款	元首與國務員的關係	五一
一	總統制	五一
二	責任內閣制	五三
第三款	國務會議	五七
一	國務會議的組成	五七
二	國務會議與元首	五七
三	國務會議的職權	五九

第四款 國務總理與國務員.....五九

第二節 行政機關與立法機關的關係.....六〇

一 合議制.....六〇

二 總統制.....六一

三 責任內閣制.....六一

四 上述各制的批評.....六三

五 獨裁制.....六四

第三節 行政機關的職權.....六六

第一目 公布法律權.....六六

第二目 命令權.....六七

第三目 關於制定法律之權.....七〇

一 法律提案權.....七一

二 要求覆議權.....七二

第四目 任免權.....七三

一 國務員的任免.....七三

二 一般公務員的任免.....七三

三 考試制度.....七四

第五目 軍事權.....七五

第六目 外交權.....七六

一 使節權.....七六

二	締約權	七七
三	宣戰權	七七
第七目	榮賞權	七九
第八目	赦免權	八一
一	赦免權的意義	八一
二	關於赦免權的理論	八二
第九目	關於議會的集會開會停會閉會及解散之權	八三
第一款	關於議會的集會開會停會及閉會	八三
第二款	關於議會的解散	八六
一	議會解散權與責任內閣制	八六
二	議會解散權與非責任內閣制	八八
第三章	法院	九〇
第一節	法院職務的性質	九〇
第二節	法院的獨立	九一
一	法官的任用	九一
二	法官的保障	九三
三	法院獨立的其他條件	九五
第三節	法院司法權的範圍	九五
第一目	憲法解釋權	九五
一	何謂違憲	九五



二 否認與撤銷的區別.....九六

三 法院應否有否認或撤銷違憲的法律之權.....九七

第二目 行政訴訟審判權.....〇一

一 行政訴訟的意義.....〇一

二 英美制與歐洲大陸制.....〇一

第四章 聯邦制度.....〇一

第一節 聯邦制的特性.....〇四

第一目 聯邦與邦聯的區別.....〇四

第二目 聯邦與單一國的區別.....〇五

第二節 聯邦制的派別.....〇九

第一目 美制與坎拿大制的區別.....一一

第二目 美制與歐洲大陸制的區別.....一一

第三節 幾個特殊的聯合組織.....一三

一 蘇聯.....一四

二 不列顛國協.....一四

三 國際聯盟.....一五

第五編 憲法的修改.....一七

第一章 憲法修改的可能性.....一九

第一節 憲法的固定性.....一九

第二節 憲法修改的限制.....二〇

第一目	程序上的限制	一一〇
第二目	時間上的限制	一一一
第三目	範圍上的限制	一一一
第三節	未規定修改問題的憲法	一一三
第二章	憲法修改的程序	一一四
第一節	提案程序	一一四
一	提案權	一一四
二	原則的決定	一一四
三	草案的決定	一一五
第二節	議決程序	一二六
一	由議會議決	一二六
二	由特別制憲議會議決	一二七
三	由地方團體複決	一二七
四	由公民複決	一二七
第三節	公布程序	一二八
第六編	中國制憲史略及現行行政制	一三三
第一章	清季之預備立憲	一三三
第一節	立憲運動的發軔	一三三
第二節	清廷的措施	一三六
一	考察憲政大臣的派遣及憲政編查館的成立	一三六

二 定期實行立憲及憲法大綱的擬定	一三七
三 諮議局及資政院的召集	一三八
四 十九條條約的頒布	一三九
第二章 辛亥革命及北京政府時代的制憲	一四二
第一節 辛亥革命運國會成立	一四二
一 辛亥十月十三日臨時政府組織大綱	一四二
二 民國元年三月十一日中華民國臨時約法	一四三
三 關於制憲機關的法律	一四五
第二節 國會成立至國會解散	一四六
一 國會中的政黨	一四六
二 憲法起草委員會的組織與程序	一四七
三 二年十月四日大總統選舉法	一四八
四 中華民國憲法草案的完成	一五〇
五 袁世凱干預制憲及國會解散	一五一
第三節 國會解散至袁世凱之死	一五三
一 民國三年五月一日中華民國約法	一五三
二 民國三年十二月二十九日修正大總統選舉法及其他	一五五
三 君憲運動	一五六
第四節 國會恢復至宣統復辟	一五七
一 中華民國憲法草案的續議	一五七

二	國會的解散及復辟	一六一
第五節	西南護法至國會二次恢復	一六二
一	西南國會之議憲	一六二
二	新國會之議憲	一六四
三	省憲運動	一六五
第六節	國會二次恢復至臨時執政制度消滅	一六八
一	民國十二年十月十日中華民國憲法	一六八
二	民國十四年國民代表會議條修及中華民國憲法案	一七一
第三章	國民政府時代之制憲	一七四
第一節	中國國民黨的憲法觀念	一七五
一	中國未來憲法的內容	一七五
二	憲法頒佈前的準備	一七七
三	未來憲法制定的程序	一七九
第二節	國民政府組織法的變遷	一七九
一	民國十四年七月一日中華民國國民政府組織法	一七九
二	民國十六年三月十日修正中華民國國民政府組織法	一八〇
三	民國十七年二月十三日國民政府組織法	一八一
四	民國十七年十月八日中華民國國民政府組織法	一八一
五	民國十九年十一月二十四日中華民國國民政府組織法	一八三
六	民國二十年六月十五日中華民國國民政府組織法	一八四

七 民中二十年十二月三十日中華民國國民政府組織法.....一八五

第三節 約法運動與立憲運動.....一八七

第一目 訓政時期約法的制定.....一八七

一 訓政時期是否需要憲法.....一八七

二 太原中華民國約法草案.....一八九

三 民國二十六年六月一日中華民國訓政時期約法.....一九一

第二目 頒行憲法的預備.....一九四

一 憲法草案的議訂.....一九五

二 國民大會召集日期.....二〇〇

三 國民大會的選舉.....二〇二

第四章 國民政府的機構.....二〇五

第一節 黨治.....二〇五

第一目 中國國民黨的組織.....二〇六

第二目 政治委員會及國防最高委員會.....二〇九

一 政治委員會的沿革.....二〇九

二 政治委員會的權力.....二一三

三 國防最高委員會的產生.....二一五

四 國防最高委員會的組織及權力.....二一六

第二節 國民政府.....二一七

第一目 國民政府主席.....二一八

第二目	國民政府委員會	二一八
第三目	國民政府直屬機關	二二〇
第三節	五院及五權	二二一
第一目	行政院	二二一
一	行政院與責任內閣	二二一
二	行政院院長	二二一
三	行政院會議	二二二
第二目	軍事委員會	二二二
一	軍事委員會的組織	二二三
二	軍事委員會委員長	二二四
三	軍事委員會的職權	二二五
第三目	立法院	二二五
一	立法院的組織	二二五
二	立法院會議	二二六
三	立法院的職權	二二七
第四目	立法程序	二二八
一	法律與命令的區別	二二九
二	法律案的提議	二三〇
三	法律案的議決	二三〇
第五目	預算程序	二三二

一 概算的編造.....二二三

二 概算的核定.....二二三

三 預算的擬定.....二三四

四 預算的審議.....二三四

第六目 司法院.....二三六

等七目 考試院.....二三七

第八目 監察院.....二三七

一 監察的組織.....二三八

二 彈劾權.....二三八

三 審計權.....二四〇

第四節 國民參政會.....二四一

第一目 訓政時期人民代表機關設立問題.....二四一

第二目 國民參政會的組織.....二四三

一 參政員.....二四三

二 主席.....二四四

三 駐會委員會.....二四四

四 委員會.....二四五

第三目 國民參政會的權力及地位.....二四五

附錄

一 憲法大綱（光緒三十四年八月初一日頒發）.....二四七

二十九信條（宣統三年九月十三日公布）	二四八
中華民國臨時政府組織大綱（辛亥十月十三日公布民國元年一月二日修正）	二五〇
中華民國臨時約法（民國元年三月十一日公布）	二五二
中華民國約法（民國三年五月一日公布）	二五七
中華民國憲法（民國十二年十月十日公布）	二六四
中華民國國民政府組織法（民國十四年七月一日公布）	二七九
中華民國國民政府組織法（民國十七年十月八日公布）	二八〇
中華民國訓政時期約法（民國二十年六月一日公布）	二八四
中華民國國民政府組織法（民國二十年十二月三十日公布）	二九一
十一 中華民國憲法草案（民國二十五年五月五日宣布）	二九六

參考書目



# 比較憲法下冊

## 第四編 國家機關及其職權

在政治發展已達一定程度的社會，國家的職權蓋多具有立法，行政，與司法的分別；國家的機關亦有三個。此為十八世紀以來政治學者倡導三權分立主義的影響。晚近數十年來，攻擊三權分立主義之說固不一而足：有主張將向所稱爲行政的權，分成執行（executive）及管理（administrative）兩權，而共成四權者；（註一）有謂國權的劃分，只能有立法與行政兩種，所謂司法權並無特別性質者；（註二）孫中山先生則更倡五權——即行政，立法，司法，考試，及監察，——分立的理論。但就各國一般的情形而論，三權分立仍爲最普遍的形勢。（註三）所以本編共分三章：一曰議會；二曰行政機關；三曰法院。

### 第一章 議會

#### 第一節 議會的性質及起原

##### 第一目 會議的性質

在一般人的觀念中，所謂議會係一種代表國民的團體，其全部分或大部分的分子則出自人民的選舉；所謂

（註一）參照 Goodnow, *Politics and Administration* (1900), 16-17

（註二）參照 Duguit, *Traité de droit constitutionnel* (1923) II, 534-542.

(註三)關於分權說的討論，可參閱下列各書：

Finer Theory and Practice of Modern Government (1932), I, 153-180;

Erstein, Elements de droit constitutionnel (1927) I, ch, iii;

Jansen, Montesquieu's Theorie von der Dreiteilung der Gewalten im Senate auf ihre Quellen zuruckgefuhrt

(1878);

St. Girons, Droit public francais: casai sur la separation des pouvoirs (1881).

議會制度或代議制度，即是議會得行使國家最重要的職權的政體。這種政體與專制政體及純粹民治政體，俱不相同，因為在專制政體之下，議會常不存在，（或雖存在，亦無重要職權，）而在純粹民治政體（例如古希臘的城市國家）之下，則國家一切重要職權，俱由公民大會直接行使，議會亦不存在。但這種觀念，究只是一種政治的觀念。欲從法律上去考求議會的性質，便應推究議會與其選民間究存有何種的法律關係。

關於議會與其選民間的法律關係，歷來論者有下列不同的三說：

(一)委託說 此說認議會各個議員，各為其本選舉區選民的受託人。法人稱此說為命令式的委託說 (*theorie du mandat imperatif*)，今簡稱為委託說。細析起來，此說含有兩層意思：第一層意思，係承認議員與選民之間，含有一種私法上的「委託」關係；第二層意思，係承認此種委託關係，僅存於各個議員與其本選舉區選民之間，並非存於議會全體與全國選民之間，或各個議員與全國選民之間。法蘭西大革命時有一部分人頗主此說，今亦間有附和此說者。今將此說的兩層涵義，分別說明如下。

各個議員，何以僅與其本區選民，成立委託關係？欲明此點，須知主張委託說者，本是服膺盧梭的民權主義的學說者。依着盧梭的民權主義，各個人民原各享有國家主權的一部分；主張委託說者，遂以為各個人民既各享有一部分的主權，其選舉議員，復為其行使主權的表示，則各個議員與其本選舉區選民之間，自可認為存有委託關係；但各個議員與全國選民間，則不能存有委託關係，因各個議員並非由全國選民選出。

其次，各個議員與其本區選民，何以僅有一種委託關係？所謂委託關係者，又是何物？本來主張委託說

者，即爲崇信主權不可割讓之人；主權既爲不可割讓之物，則選民之選舉議員，自不能看作一種割讓主權的行爲；所以他們不認議員爲承受主權的割讓之人，而僅爲選民的「受託人」(mandataire)；換言之，即選民與議員之間，僅存有一種委託關係。依着他們的意見，議員與其本區選民間的委託關係，與私法上所謂委託關係相同；委託人得對於受託人給以訓示 (instructions)，受託人在議會中的一切行爲與表示，務須依據委託人所明授的訓示爲之，不能憑一己的思想與見解而自由行動；委託人並得隨時撤銷其委託，換言之，某區的選民，對於其所選議員，尙保有一種「直接罷免權」。

在理論上，我們是否能承認議員與其本區選民間，存有上述的委託關係，後當別論；在實際上講，則在議會制度產生的初期，例如中古時代的英國議會及法國往昔的等級會議 (Estates-General)，議員與其選舉區或選舉團體間雖往往含有這種關係，但今則一般國家的法律，已不復承認這種關係能存在於議員與其本區選民或任何選民之間。

(二)代表說 此說否認議員各爲其本選舉區選民的受託人，而認議會全體爲全國人民的受託人；否認議會與人民間的關係類似普通民法上的委託關係，而認爲一種具有特殊性質的委託關係。此說法人稱爲代表式的委託說 (theorie du mandat representatif)；今簡稱爲代表說。在法國大革命時代，崇信此說者甚衆；至今法國一般學者，仍主此說。今將此說的兩層涵義細爲解說如下：

此說何以否認議會職員爲其本選舉區選民的受託人，而認議會全體爲全國人民的受託人？蓋倡此說者以爲主權原屬於人民全體，初非分隸於各個人民；因爲一個選舉區的選民，原只是全國人民的一部分，而不能構成主權的主體；所以一個選舉區的選民，不能認爲主權者或委託人，而議會議員亦不能受託於本選舉區的選民。

其次，此說所謂特殊的委託關係（或代表式的委託關係）究是何物？議會全體與全國人民，又何以只應有此種委託關係？主張代表說者以爲議會全體所表示的意志，原預觀爲與人民全體所直接表示的意志相等，而有

拘束人民全體的效率；因此，議會全體與人民全體，實應認為含有一種委託關係；換言之，議會實可認為會受人民全體的委託。但此說對於任何選舉區或任何選民，則不能認其有以訓示拘束任何議員的權力；因為各個議員原俱是全國人民的代表，而非本選舉區選民的代表，議會選舉雖往往分為若干選舉區，但其目的僅在謀選舉的便利。如認任何議員應受某某特殊選舉區或某某特殊選民的訓示的拘束，便等於承認一部分人的意見得以拘束全國人民的代表或受託人；這固與人民有共同意志之說不符，主張代表說者自難以承認。

各國近代的憲法或法律，大都默認代表說，甚有以明文承認者。例如一七九一年法國憲法第七條即有「各國近代的代表，應不認為各該郡的代表，而應認為全國國民的代表」，各該郡亦不得給予該代表以任何委任。那所選舉的代表，應不認為各該郡的代表，而應認為全國國民的代表（*mandat impératif*），俱無效託。」又法國一八七五年衆議院組織法第十三條，亦有「一切命令式的委託（*mandat impératif*），俱無效力」的規定；此項規定至今存在。德國一九一九年憲法第二十條則有「議員為全體人民的代表，應僅憑自己良心行動，而不受任何委託的拘束」的規定。其他國家憲法亦有設為相似的規定者，如比國憲法，瑞士憲法等。凡此皆承認代表說，而否認委託說的實例。

(三) 國家機關說 此說向為多數德國學者所主張，但法意各國人士，亦有附和者，例如法人梅旭（Michoud），馬爾伯格（Carre de Malberg）及意人奧蘭多（Orlando）等。法人通稱此說為國家機關說（*theorie de l'organe d'état*）。主張此說者，大率以為選民團體與議會，各為國家的一種機關，各有其職務；前者的職務在選舉，後者的職務，則在於一定限度以內行使其決議之權；在法律上講，彼此之間，並無任何委託關係，或代表關係，彼此的職權都來自憲法。德國著名公法學家拉龐（Laband），於其所著德意志國法學中，即剴切主張此說；因謂：「國會議員為全國人民的代表云云，在法律上實無任何意義，議員的職權並非受諸任何權利主體，而係直接根據憲法而來……。」（註1）

（註1）見 Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs (1911), I, 297. 關於以上各說的說明及討論，最詳更參考 Carve-d-Malberg, Contribution a la theorie generale de l'état (1922), II, 199 及 J.-L. Duguit, Traité de droit constitutionnel (1923), II: 494-541.

(四)各說的批評 委託說實有兩層弱點。第一，此說與現在一般國家的憲法及法律中的規定完全相反；因為現代一般國家的憲法與法律，並不承認議員的行動，應嚴格的遵守其本選舉區選民或任何選民的「訓示」；換言之，議員與其選民的關係，實際上並不類似私法上的委託關係。第二，此種私法上的委託關係，在理論上講，亦實不宜存在，且不能存在於議員與選民之間。不宜存在，因為議員與選民間，如果存有此種委託關係，則實際上直接民治制度的實益與代議制度的實益，將兩俱不能取得。不能取得前者，因為國家既未直接的徵求人民的意見，則凡議員所須遵守的訓示，事實上或只是政黨機關或政黨主持人的訓示。亦不能取得後者，因為議會議員既須永遠選民的訓示，則他將無從利用其本人經驗與見識以行使職權，造福國家。不能存在，因為國事變化無窮，選民於選舉時所給予議員的訓示，必難預測一切。如過新的事變發生，議員便須請命於選民；此則在事實上殊難實行。

至於第三說認選民團體與議會各為國家機關，各受權於憲法，而不認識會與選民間有任何代表或委託的關係，亦非我們所能附和。議會與選民的職權，各以憲法為根據，自為我們所不能否認；但議會與選民，並不必因此兩遂不能保有一種委託的或代表的關係。我們如絕不承認此類關係的存在，則議會的行動便不必與選民的意見同其向背。果然，在政理上講，議會政治，將不免流為少數政治；在法律上講，則各國法律中關於議會任期或解散等問題的規定（如議會須於一定任期後改選，如行政機關得以解散議會，如公民得以直接解散議會或罷免議員），亦將缺乏意義；因為這些規定，實際上，都只是力求公民與議會間的意見趨於一致。所以對於議員與選民間的法律關係問題，我們雖不能如第一說所云，認他們間有一種與私法的委託關係完全相似的關係存在，亦不能如第三說所云，否認他們間存有任何委託的或代表的關係。我們以為議會全體與全國選民之間，實保有一種特殊的委託關係——亦可稱為代表關係。這種代表關係之類於私法上的委託關係者，即在代表者的行動，在法定範圍以內，有拘束被代表者的效力，而且代表者須力求與被代表者的意見趨於一致，這種代表關係之異於私法的委託關係者，即在代表者的行動，不以被代表者所明授的訓示為限制。主張第二說者所提出的理

論，關於主權一層，雖不免有遲於盧玄之處，然就其結論而言，固與我們的見解，無根本差別。

## 第二目 議會制度的起源

現代的議會脫胎於中古封建時期的等級會議 (Estates-General, First-Parliament)。封建制度本建築於封建主與封建臣中間的契約關係之上：臣民有效忠於主，並服從主命的義務；主有保護臣民，並徵詢其直屬的諸侯的意見的義務。所以當歐洲封建制度盛行之時，各封建國家大都有一個等級會議。等級會議即是直接屬於封建君主的大小諸侯的一種會議，其職務則在供君主的諮詢。如果君主所要求於諸侯的義務，超過了舊日的成規，則這種要求，須獲得等級會議的同意。諸侯有大小及僧俗的不同，故會議採等級的形式，各等級各自開會，合起來則稱為等級會議。

等級會議與現代的議會迥不相同，縱其名稱有時相同，例如英國十三世紀的等級會議稱「巴力門」(Parliament)，而今日的議會亦稱「巴力門」。議會的議員為全國人民所推選；等級會議則僅是各級諸侯的會議的總稱，諸侯或親自出席，或推選代表出席，則隨等級而異；所以議會可以代表全國，而等級會議僅能代表各級諸侯。

等級會議之變成議會為英國獨有的歷史。法蘭西西班牙等國家亦早有等級會議，但他們的等級會議至法蘭西大革命時期，仍未改變其等級分立的性質，雖則他們俱已自封建國家進為君主王國。法蘭西大革命後，議會制度始由英國傳入歐洲大陸；大陸各國的等級會議，並未能自行蛻變為議會。

至於英國等級會議變成議會的經過，則可約述如下：

英國的等級會議肇始於十三世紀。在有等級會議以前，英國原有所謂「鉅臣會議」(Magnum Concilium)。為大僧侶與大貴族的團體。在一二一五年的大憲章中，亦嘗有國王如增課特別租稅，務須徵求鉅臣會議的同意。但鉅臣會議尚不能稱為等級會議，因為大僧侶與大貴族在英國本不甚可分，而其他等級則尚無代表。到了十三世紀中葉，國王為增課租稅起見，始令各郡武士，各市市民，及下級僧侶推選代表，與大僧侶大貴族

共同供國王的諮詢。這就是所謂「巴力門」，就是英國的等級會議。但在起始幾個巴力門中，有時缺少市民代表，有時缺少下級僧侶的代表。自一二九五年起，始永有這些階級的代表。所以這一年的巴力門，英人稱爲「模範巴力門」。

嚴格的說起來，英國的巴力門應和一般的等級會議一樣分成僧侶，貴族，及市民三個等級。一二九五年的巴力門誠然分成三個這樣的等級，但不久即發生變化，各郡武士即與市民代表在一起開會。而且所謂某郡武士的代表，實際上是該郡全體自由民的代表；全體自由民——無論是小貴族，或是有自業田的平民——皆可參加選舉；所以武士的代表與市民的代表俱成了平民的代表。小僧侶的代表起初固與大僧侶合成一級，但到了十四世紀初年，他們即不感覺參加巴力門的興趣，他們寧可在他們的宗教會議（Convocation）中通過什一之稅，以予國王，他們自動的退出了巴力門。於是英國的巴力門，乃成了一個僅有兩院的等級會議，大僧侶與大貴族合成了貴族院；而武士代表與市民代表則合成了衆議院。

衆議院之兼含武士代表及市民代表，實爲英國憲法史上—幸運的偶然事件。英國統一甚早，到了十三世紀，已是統一國家。因爲是統一國家，所以國王權力較大，而大諸侯常有不滿。大憲章運動即是諸侯們不滿國王尊權的一種表示。但是，如果他們不得郡市人民的助力，他們必不能建立巴力門的威權。又如衆議院中只是平民的代表，而無智力財力較高的武士（即小諸侯）爲之領導，或者武士也加入了貴族院，則巴力門縱有威權，亦將爲諸侯的威權而非平民的威權。若然，則近代的議會制度亦將無從成立。英國十四世紀上半葉巴力門分級或分院的實況，一方使巴力門全體得以樹立威權，一方又得使衆議院逐漸成爲巴力門中有力的一院。這就是英國的巴力門得以變成議會的重要原因。

議會自成立後，其權限即日有增加，而其性質亦逐漸自封建時代的等級會議，變成近代流行的議會。經一六八八年的革命後，議會便取得了最高的地位，即國王亦不能離議會而獨享大權。貴族院與衆議院間權力的高下亦有不斷的變化。十五世紀及十五世紀以前，貴族院的權力固較衆議院的爲大，但到了宗教改革後，衆議院

即已是權力較大的一院。衆議院的權力愈大，則選舉問題亦愈尖銳化；因之，自一八三二年起以至今日，英國曾有過五次關於選舉權的大改革。到了今日，英國所有成年男女均爲衆議員的選舉人。衆議院選舉權的基礎愈廣大，則其權力亦愈廣大。所以貴族院今雖依舊存在，但所謂英國國會，實際上不啻即其衆議院而已。（註一）

由上以觀，可知在美法革命以前，英國的議會制度，蓋早已成立。美法革命本俱以民權及自由爲號召，而英國的議會制度，則早已有孟德斯鳩之輩爲之宣傳；所以美法革命的結果，不特美國抄襲了祖國的議會制度，法國亦廢等級會議，而成立國民議會。及後革命潮流波及愈廣，則議會制度亦愈通行。到了十九世紀末期，除俄國外，議會制度蓋已普及於歐美各國。

## 第二節 議會的組成

歐戰以前，各國議會的組成大都爲兩院制；採用一院制者，不過二三小國以及各國的地方議會。蓋英國議會爲議會制度的泉源，則凡摹倣英國而設議會者，遂亦倣設兩院。所以美國雖無貴族，但當憲法會議訂憲法時，大多數仍主採用兩院制度。法蘭西百餘年來嘗頒過十幾種憲法，但採用一院制者僅有兩次（一七九一及一八四八）。這兩次憲法之不能實行及失敗——雖則與一院制並無關係——更堅深了一般人對於兩院制的信心。所以在歐戰以前，一院制僅通行於布加利亞，蒙特尼格羅，及中美諸小國。直到歐戰告終以後，始有許多國家敢作一院制的嘗試。當時採用一院制者，計有德國，南斯拉夫，土耳其，及波羅的海諸國。西班牙一九三一年憲法也改兩院制爲一院制。

（註一）關於英國議會制度的演進，可參考：

G. B. Adams, *Constitutional History of England*;

Stubbs, *Constitutional History of England*;

Erskine May, *Constitutional History of England*;

A. F. Pollard, *The Evolution of Parliament (1922)*.



奧國一九三四年新憲法設立了一個四院制的聯邦議會。這是奧國的新嘗試。奧國爲聯邦國家，所以設省代表院以代表各省；又爲獨裁國家，行政首領的權獨大，所以將隸屬於行政機關的參政院列爲四院之一；又以會社國家爲標榜，所以有由會社推選的聯邦文化院及聯邦經濟院。但這種新的制度是否真能發生實效，我們尙無從推測。

### 第一目 兩院制與一院制的理論

(一)主張兩院制者的理論 主張兩院制者，其普通理由大率不外下列數種。其一，以爲兩院制可以防杜議會的專橫。議會專制的可能，本不亞於行政機關；所以蒲徠斯(Beecher)嘗謂美人之採用兩院制，與羅馬人之設置兩個執政(Consuls)，其用意均在防杜專制。蓋就個人與團體比較，個人之流於專制，固較團體爲易；但就團體與團體比較，則單一性的團體，較諸複合性的團體，自又易流於專制。其二，以爲兩院制可以減少法律案的草率與粗疎。蓋在一院制之下，一種法律案，只經由一個機關議決，即可成立；如採用兩院制，則各種法律案的成立，須經由兩個機關議決，所以法律案的內容，比較易臻精密。且兩院制所以能增加法律案的精密，尙不僅因法律之會經兩院議決；往往甲院因懼乙院將有挑剔抵抗，故於議決法律案時，常不能不十分慎重從事，於是草率粗疎之弊亦可大減。其三，以爲兩院制可以減少議會與行政機關發生劇烈的衝突。蓋議會與行政機關的衝突，無論在何種政制之下，俱所難免。此等衝突，如不設有相當的調劑方法，往往可使一方或兩方趨於極端，馴致釀成莫大的政變。所謂調劑，則兩院制亦其一法；因行政機關與議會的衝突，往往只是行政機關與議會中一院的衝突；果然，則立於衝突以外的另一院，自可任調停或公斷者，以防止兩方的決裂或僵持。

以上所述皆爲主張兩院制者的普通理由。論者尙有於此種普通理由而外，提出其他特殊理由，以主張兩院制者：有謂君主國家採用兩院制，便可以一院代表一般人民，而以另一院容納貴族分子，由是貴族政治與平民政治便得一調劑之法，孟德斯鳩即持此種見解；(註一)更有謂聯邦國家採用兩院制，便可以一院代表全國人

(註一) Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XI, ch. vi.

民，而以另一院代表各邦，由是各邦的個性與全國的統一，便獲一兩全之道；最近尚有主張兩院制，以調劑地域代表制與職業代表制者。（註一）

（二）主張一院制者的理論 主張一院制者的普通理由，亦可說是有三種：

其一，以為代表民意的機關，應只有一個機關，因為人民多數的意志就只能有一個。主張此說者以為人民多數，不論對於那一種法案，要不外贊成或反對，如果採用兩院制，實際上或不免有一院贊成與一院反對之事。果然，則誰能代表人民多數的意志的問題立即發生。如謂只有某一院能代表民意，則何不逕採一院制度？如謂兩院均能代表人民多數的意見，則遇兩院意見不同之時，又將作何解釋？這種非難兩院制的理論自亦具有相當的勢力，但是主張兩院制者，於此或尚有反辯的餘地；因為我們即承認代表民意的機關只應有一院，亦不見得因是遂謂無設立第二院的必要。晚近主張兩院制者，往往以為代表民意者仍應僅為下院，上院的設立，原不在與下院立於平等的或相似的地位，對於下院議決的法律，亦不應享有絕對的否決權；不過上院如覺着下院議決的法律，不能代表民意時，便能使該項法律於一定期間內不能成立，有如英國一九一一年之國會法所規定。在這種規定之下，即設置第二院，亦無妨於民意的統一，或且可使真正的民意較易實現。

其二，以為兩院制可使法律案不易成立，其結果便不免妨礙社會的改革與進步。主張此說者，每謂議會政治較諸獨裁政治已欠敏捷；如採兩院制，則凡法律案之通過一院者，尚須通過另一院，法律案的成立，遂益形困難，應行興革之事，亦益難實現。

其三，以為兩院制可以引起議會內部的衝突，以至議會為行政機關所操縱，而不能保有對抗行政機關的能力。蓋議會為人數衆多的合議機關，而行政機關則或為獨任的機關，或為人數甚少的合議機關，故行政機關之操縱議會，本已不難；倘更採用兩院制的議會制度，則凡遇上下兩院意見不一致時，行政機關益可從中操縱舞弄，利用一院以抵制他院；於是，議會竟或完全喪失其支配行政機關，或限制行政機關的能力。

（註一）參看本書，第三編，第一章，第二節，第二目。

以上所述主張兩院制者與主張一院制者的理由，大都各有一面的真理，為我們所難否認。實際上，某某國家之宜否採用兩院制，我們以為應於上述兩院制的普通理由而外，求得其他特殊理由，以為採用兩院制的主要根據。如無特殊理由，則採用一院制，或如英國等國，採用第二院權力極小的兩院制，或者較為相宜。

## 第二目 兩院的組成問題

假定採用兩院制，則其產生方法，又將如何？這一個問題，自然亦不能有一個絕對的解答。今取各國組成兩院的各種方法說明其大要。

(一)下議院的組成 各國議會中的下院，就其組成而言，歷來皆為一種民選機關，最近則且一致地成為直接選舉的民選機關。意大利的下院，在實際上固是所謂會社議院，但在形式上，亦由全體人民直接選舉。所以關於第一院的組成，各國間的差異，實際上頗為微小；且關於選舉權資格，比例選舉，複數選權，選舉區劃，以及強制投票等事的差別，於前編論述公民選舉權時，亦已有解釋。今就各國關於(甲)下院議員名額的多少，(乙)下院議員名額的分配，(丙)下院議員的被選舉權，(丁)下院議員兼任其他公職之權，及(戊)下院議員任期與改選諸問題，分別予以討論如後：

(甲)下議院議員名額問題 下議院究應有多少議員，本不是一個可以一概而論的問題；國家領土的大小，人口的數量，民族的純雜等等，均為決定議員名額的因素。就一九三四年各國實際狀況而言，全世界有議會的五十三個獨立國家中，下院人數不及一百的國家有十九國，一百以上不及二百者有十八國，二百以上不及三百者有六國，三百以上不及四百者有三國，意、日及西班牙各四百餘，而法、英、德則各有六百餘人。在議員人數不滿二百人的三十七個國家中，除阿根廷及墨西哥兩國外，(註一)餘均為地狹人少的國家。中國民國二年的衆議員名額則為五九六人。

(註一)阿根廷面積約三百萬方公里，人口約一千二百萬，但下院僅有一五八人；墨西哥面積約二百萬方公里，人口約一千六百餘萬，但下院僅有一五三人。

(乙)下議院議員名額的分配 這個問題與選舉區劃分問題自然互相關聯。如果採用德國一九二〇年的比例選舉制，則選舉區的如何劃分，成爲不重要的問題，議員名額分配的問題亦不發生。如果採用單選舉區制，或其他非比例選舉制，則區之如何劃分，往往可以影響到政黨間的比較勢力，而名額的分配頗成問題。美國聯邦的衆議員固依各邦人口多少而分配，但究應先規定議員總額，而以之分配於各邦，抑先規定每若干人民得選出議員一人，再將各邦應得名額分別推算，則爲美國每十年重新分配議員名額時必發生的問題。中國民國二年衆議院的分配則採用一種武斷的辦法。依照民元國會組織法，各省選出的衆議員名額，係以人口多寡爲標準；每人口滿八十萬便得選出議員一名，但人口不滿八百萬之省，亦得選出議員十名。人口總調查未畢以前，各省應出議員名額暫依該法所分別規定的數目；西藏，青海，蒙古應出議員名額，亦由該法予以規定。

以上所述，只限於由地域團體選出的議會而言，至採用職業代表制的議會議員名額，應如何分配於各職業團體，自然更爲困難；因爲這種分配，顯然不能專以各職業團體的人數爲標準。

(丙)下議院議員的被選舉權 爲貫徹民主政治的理想起見，下院議員，除具有選民的資格外，應不加具其他資格。但在事實上，則當選議員的資格向比選民的資格爲高。在十九世紀初年選舉權受有財產的限制時，當選權每受有更大的財產的限制。財產的限制今雖已廢止，但下述各種限制，仍頗爲流行。(一)在大多數國家中，當選下院議員者其年齡須較選民爲高；大國中，只英國無此限制。(二)凡由外國入籍者，如欲當選爲議員，則其入籍的年限，往往須較選民爲長。(三)曾受破產的宣告尙未撤銷者，在大多數國家仍可繼續享選舉權，但無被選舉權。(四)曾因選舉舞弊而依法受判決者，在大多數的國家仍繼續享有選舉權，但於若干時期內往往不能當選爲議員。(五)現役軍人，公務員及僧侶，往往無當選權。但關於此層，各國現行法律，頗不一致，而歷史上的變化更是繁複。就原則而論，停止現役軍人的被選舉權尙不乏充分的理由；因爲此項停止，一方面固可預防軍人加入選舉競爭與政治運動，以啓軍人干政之漸，一方面亦可防止軍隊中重要官吏，被議會吸取而去，以影響軍隊內部的組織與紀律。停止公務員(司法官在內)的被選舉權，則似應有地域的限制；在他們

所服務的選舉區，他們的被選權可受停止，如不停止，他們或可利用其本身的地位與勢力，而作不正當的選舉競爭。但如果一爲公務員，便須犧牲不論在何地方的被選權，則又未免失之嚴酷。僧侶的被選權之應否停止，則須看他們在其所駐教區之中，是否握有特殊勢力。英國各國教的僧侶在其所駐教區中確有此勢力，所以停止僧侶的被選權亦有理由；但此項停止之不限於本教區，而泛及全國，則已過分嚴酷。中國民國元年衆議院選舉法亦將僧侶及其他宗教師，小學教員，及各學校肄業生的當選權一併停止。

(丁)下議院議員的兼任權問題 被選舉權問題與兼任權問題自然是截然兩事：凡無被選舉權之人或其被選舉權受停止之人，足使其當選無效？至於從事某種行政或司法職務之人員，如其被選權未被法律停止，而該項職務卻經法律認爲不能由議員兼任時，則從事該項職務的人員，固仍可當選爲議員，不過當選後便不能兼任其原來的職務與議員的職務，要應選爲議員，則須辭卸原來的職務。議員之所以不能兼任其他公務，則因兼任足使議員不能專心於議會的職務；或因監督者與被監督者往往併爲一體之故，使議會對於行政或司法機關，實際上不免減少其監督的效能。但在採用議會政府制的國家，議員雖不能兼任一般的公職，通例卻亦容許議員兼任國務員。蓋議會政府制的目的，在融合議會與內閣爲一氣，其容許議員之兼任國務員，不論在邏輯上講，或在實際的便利上講，固均有相當理由。

至就各國的實例而言，則有禁止議員之兼任任何公職者，例如美國。美國採三權分立的原則，此種絕對的禁止，自亦有其邏輯。有僅許議員兼任國務員者，例如英國。(註一)有於國務員職務之外，對於若干種特殊官

(註一)英國於十八世紀初期時，議會政府尙未成立，議會因恐行政元首以行政要職纏絡議員，以致議會的獨立無從維持，故對於下院議員兼任特種行政官職，設有一種限制：即凡下院議員，於受任特種行政官職時，其議員資格即時消滅；必須重選選舉區議員，重復當選爲議員，始能兼任下院議員；否則不能一面充任官吏，一面充任下院議員。此項限制於議會政府制成立後，自然產生許多不便；因爲在議會政府制之下，閣員必須爲會議議員，如設有再選(re-election)的限制，則閣員於受任之始，勢難逃競選之勞。上述再選限制，在一九一九年發生變動：照該年法律，下院議員之於新議會召集後九個月以內，充任國務員者，無須履行再選手續；過九個月後，仍須履行再選手續。自一九二六年以後，再選制已完全廢除，議員兼任國務員，不論在何時期，俱無須辭職以求再選當選。

職，亦經法律明許議員得以兼任者，例如法國。在法國，議員除對於國務員，次長，及特派員 (*haut-commissaire*) 的職務，保有兼任資格外，特種法院的法官及國立大學教授等職，法律亦許由議員兼任；其所以容許此類職務之得由議員兼任者，或因此類職務，並不過分妨礙議員的職務，或因從事此類職務之人，可予議會以專門的知識與經驗。晚近以來，各國人士鑒於銀行或公司——尤其是國家銀行或官商合辦的銀行或公司——經理董事等職，往往因議員之得以兼任，以致發生種種流弊，遂亦有倡議禁止議員兼任此類職務者。

(戊)下議院議員的任期改選及補選問題 世界各國下院議員的任期，除捷克及古巴兩國均為六年，薩爾瓦多為一年外，自二年至五年不等。主張短期者，在求人民與議會的意見趨於一致；主張長期者，在令議會議員獲得充分成熟的政治經驗，庶幾於其任期的晚年，能有優良的建樹與貢獻。

議會議員任期屆滿時，自須舉行改選。各國議會的改選有全院同時改選，與全院分期改選的兩法；兩法各有其作用，但各國下院的改選，固一致採用全院改選法，因為不如此，則下院是否能代表某時候全體人民多數的意見，將無從確定。

議會議員於任期中，如因死亡，辭職，解職等事而缺額時，其補充之法，亦有兩種，或則於缺額時舉行補選 (*by-election*)，即英美等國所用之法；或則於每次選舉新議會時，令各選舉區舉出若干候補當選人，遇有缺額時，即以之補充，即歐陸各國所用之法。第一法有時可以測驗民意的變遷，第二法則較為省事。

(二)上議院的組成 各國下議院的產生方法，就大體言，雖漸趨一致，雖皆為人民直接選舉的機關，但各國上議院 (即第二院) 的組成，則參差極大。蓋各國之設立上院，其作用原不盡同，故上院的職權，亦自不甚一致，職權既不盡同，其組成的方法，自亦不能互同。關於各國上院職權的差異，將於次章論述，今先就組成上論述各國上院形式的種種。

其一，為貴族性質的上院。兩院制的產生，根本上就是以平民代表與貴族代表的分離為原因，前已說及。在現今君主國家，其上院仍有代表貴族階級者，英吉利即是最著的一例。但是，設置第二院以容納貴族階級，

在教育尙未普及，貴族幾爲唯一的智識階級時，雖不無相當理由，降至今日，則其原來的理由，已不存在。所以貴族性的第二院，即在英國，亦漸不能存續，英國亦有多人主張改造上院。（註一）

其二，爲聯邦性質的上院。在聯邦國家中，其下院必爲代表全國人民的團體，其產生出自人民的選舉，所以一般人率謂聯邦國家的下院，爲代表國民，或代表統一的機關。至於聯邦國家的上院，則往往爲代表各邦的機關。蘇聯的中央執行委員會固不是嚴格的議會，但其中有所謂「民族院」者，亦是代表各邦的機關。（註二）上院的議員無論爲各邦政府所任命，如歐戰以前德國的聯邦會議，或爲各邦議會所推選，如一九一三年以前美國的參議員，或爲各邦人民所選舉，如瑞士的聯邦會議，俱認爲各邦的代表。因爲是各邦的代表，所以各邦的人口儘可多寡懸殊，而所出議員之數，則在絕大多數的聯邦國家，俱是相等。歐戰以前德國的聯邦會議，及歐戰以後與國的聯邦會議固是例外，各邦代表的人數固不相等，但其所以不等之故，亦與人口多寡無關，而以各邦實際勢力的大小爲標準。

其三，爲任命性質的上院。各國上院的議員有出自行政機關的任命者。坎拿大上議院議員，即全由行政機關任命，其任期且爲終身。意大利上議院議員，除親王爲當然議員外，其餘亦皆出自行政機關的任命，並且俱爲終身職。至於行政機關任命此項議員的標準，則意大利憲法列有二十餘資格；綜其大要而言，不外富於特殊學識，具有特殊經驗（行政，立法，司法，軍事，教育等經驗，或其他社會事業的經驗），與具有特殊資產的三種資格。日本貴族院的一部分議員，亦由天皇就富有學識或著有特殊勳績之人中選任；其任期亦爲終身。綜之，各國之設爲第二院以容納任命性質的議員者，大抵在令議會得以網羅富有特殊學識與經驗的人才，蓋此種

（註一）英國政府於一九一七年曾設立「第二院改造會議」（Conference on the Reform of the Second Chamber），以蒲萊斯（Byce）爲主席。一九二二年內閣又設立一個委員會，以審議貴族院改造問題。嗣後議會又有多次關於貴族院改組問題的討論。但至今尙無具體決議。

（註二）蘇聯一九三六年憲法第三三條仍以民族院爲最高蘇維埃（即議會）的一院。

人才，雖大足爲議會立法之助——在法律日趨複雜日趨於專門化的現代國家，此種人才或且爲議會所必不可少的人才——但因他們不願加入政治競爭與選舉運動，或因他們不善爲政治競爭與選舉運動，以致往往不克爲議會所羅致；如設有任命制度，多少自亦可資補救。至於各國任命議員的任期，所以往往定爲終身之故，一半在令議員於就任後，不必結納行政機關，以自損其獨立，一半亦因此類人才，往往在社會上負有特殊聲望，並且從事重要業務，倘不予以極長的任期，他們仍或不願棄其所從事的業務而入議會。但任命制度，縱有上述的特殊作用，仔細看去，究不宜於採納；因在此種制度之下，行政機關或將不免有假藉任命權，以爲安置本黨黨員，或報酬本黨黨員的行爲。果爾，則雖採用任命制度，仍或不能得着特殊人才。論者因謂此制既違反代議制的精神，而其流弊復無異於選舉制度。求諸事實，坎拿大顯已因採用斯制，而發生此種流弊。

其四，爲間接選舉的上院。各國上院的產生方法，頗多採用間接選舉制度者。所謂間接選舉自然亦有種種形式。有由各地地方議會選舉者；一九一三年以前美國聯邦的參議院，即由各邦議會選舉；中國民國二年的參議院，除蒙藏青海另組選舉會外，亦由各省省議會選舉。有由地方議會議員與其他民選人員組織選舉團體，以選舉第二院者；法國參議院議員，即由各選舉區中的（一）衆議院議員，（二）郡議會議員，（三）區議會議員，與（四）市議會選出的代表，所共同組織的選舉會執行選舉。有由第一院選舉者；挪威即以每屆新議會的衆議院（*Storting*），就本院議員互選四分之一以組成第二院（*Lagting*），而以所餘四分之三的議員留爲第一院。這些間接選舉制度的目的，大都亦在令第二院能取得富於經驗學識的人才。此種預期的目的，實際上往往尙能達到，法國參議院，往往含有衆多的此類人才，即其一例。不過此項目的的實現，似亦不盡由於間接選舉，而尙有其他原因；如第二院的任期較長，議員名額較少，議員年齡限制較高之類，多少自亦有助於此項目的的實現。且爲提高議會的專門知識起見，則今人所倡導的職業代表制，如以之適用於第二院選舉，或適用於全議會中任何部分的選舉，其效力亦或較單純的間接選舉制爲大。

其五，爲直接民選的上院。在此種制度之下，上下兩院的選舉，殆完全相類；所不同者，僅在兩院議員的



任期，人數，年齡，及改選方法而已。採用此種制度者，爲澳大利亞，美國（一九一三年以後），及美國各邦。在此種制度之下，兩院的職權，往往亦無重大差異，所以兩院爭雄角勝的現象至爲顯著；各種法律案如遇一院堅決主張，另一院堅決反抗時，除訴諸公民複決外，便無完滿解決之法。澳大利亞憲法即已採用此種解決方法。在採用他種兩院制的國家，第二院的職權在法律上往往較小於衆議院；即令彼此對於某種法律案享有平等的立法權，第二院因非出自人民直接選舉，對於衆議院實際上亦常自甘退讓；除非確信衆議院的主張違背人民多數的意見，第二院大抵不與衆議院堅決相持。英國貴族院與坎拿大參議院之所以能維持他們的地位以至今日者實緣於此。（註一）

### 第三節 議會的職權

#### 第一目 兩院職權的分配

如果採用兩院的議會制度，則議會中兩院職權的分配問題，自亦隨而產生，這個問題，可以說與兩院的組成問題互爲因果。就一方面說，兩院職權應有怎樣的差別，須看兩院的組成含有怎樣的差別；就另一方面說，兩院組成上的差別，也須隨兩院職權上的差別而定。今且對於兩院職權分配的幾種理論，及各國兩院職權

（註一）關於各國上院的組織，及其職權的差異，可參看：

Esmelin, *Elements de droit constitutionnel* (1927), I, 115-156;

Bryce, *Modern Democracies* (1921), II, ch. lvi;

Temperley, *Senate and Upper Chambers* (1910);

Lee-Smith, *Second Chambers in Theory and Practice* (1923);

Marrion, *Second Chambers* (1927);

Roberts, *The Functions of an English Second Chamber*;

Rogers, *The American Senate* (1926).

分配的幾種實例，說明如下：

第一說以爲兩院的職權應完全平等或幾於平等。抱此種見解的人，以爲上院的產生，應同於下院，而使兩者各由民選；如在聯邦國家，則上院應爲代表各國的機關。蓋兩院如俱出自民選，則他們俱爲人民代表機關，其職權自應平等；即上院非出自人民選舉，但爲調和各邦的個性與全國的統一起見，代表各邦的上院，仍應與下院有同樣的職權。但是兩院職權的平等，無論具何理由，究有一種重大流弊，即兩院間易有爭雄角勝，兩不相下的現象，以致議會決定與行動益形艱難，議會對抗行政機關的能力，亦從而減小。

求諸實例，上院職權與下院完全平等或幾於平等者，幾以聯邦國家爲限；其最著者，則爲美國及澳大利亞。美國參議院的職權，僅對於財政案，略遜於衆議院，然衆議院對於財政案問題的優越權，亦極有限。對於徵收賦稅案，衆議院固保有首先提案之權，但參議院仍有修改及否決之權。反之，參議院對於其他事件，其職權尙大於衆議院；凡行政機關關於締結條約，與任用使領官，法官，及其他高級官員時，且非得參議院的同意不可。所以美國參議院的職權實尙不只與下院平等，抑且高於下院。澳大利亞的參議院，除對於財政案，僅有否決權而無提案權（財政案須首先提出於衆議院）或修正權外，對於其他事項，則完全與衆議院享有同等職權。

中國民元國會組織法亦令兩院職權完全平等；凡議會所通過的法律案，俱須兩院一致始能成立；即對於財政案，衆議院亦不過享有優先議決預算決算之權，至於修正權與否決權等等，固仍爲兩院所公有（該法第十三條）。所以在該法之下，兩院職權，亦實可視爲平等。

第二說以爲兩院關於財政案的職權應不平等。主張兩院制者往往以爲下院的產生應出自人民的直接選舉，而上院的產生應由另一種的方法，因而他們更主張一切關係國民負擔的財政案，應由下院決定。他們以爲上院對於其他法律案的立法權，雖應與下院相同，但對於下院所通過的財政案，至多只應保有修正權或提案權，而不能享有否決權；換言之，上院對於下院所通過的財政案，雖亦能提出修正條款或提出新的條款，但上院的修

改或提案，倘不能取得下院的同意，則上院便只有容納下院主張的一法，而不能否決下院的原案，以抵抗到底。蓋財政案原為關係國民負擔之案，上院如不出自人民直接選舉，則對於財政案，不令與下院共同享有決定之權，自有相當理由。且因議會對於財政案的立法權，為議會監督行政機關的一種重大武器，所以在採用議會政府制的國家中，只有令上院對於財政案的權限極度縮小，然後內閣的進退可只以下院的信任與不信任為標準，而不致受兩院紛歧的支配。

求諸實例，凡行議會內閣制的國家，如坎拿大比利時等，其上院對於財政及其他法律案的職權，在法律上縱然與下院約略相等，實際上上院對於財政案——尤其是對於預算案——大率不敢行使其否決權，以與下院相抵抗；而且內閣的進退，實際上亦只以下院的信任或不信任為標準。此種國家，其兩院職權的分配，實際上蓋恰與此二說的意見相符合。

第三說以為兩院的職權應全不平等。主張此說者，以為上院的作用，不在為下院的反抗機關，而在以其知識或經驗，作為下院的匡正或輔助；所以，上院的職權，應僅在對於下院所主張的一切法律案——財政案與其他法律案——提出修正，或要求覆議，而不在對於下院所議決之任何法律案，行使一種完全的否決權。

英國自一九一一年議會法成立以來，其兩院職權的分配，即與此第三說相類；因依該法的規定，英國貴族院，不獨對於一切財政案、不復享有否決權，即其他關係公共利益的法案（即英人所謂 *public bills*），如於兩年期間以上，繼續經貴族院否決兩次，與繼續經眾議院通過三次，則該案於第三次送至貴族院討論時，就令仍不能取得貴族院的同意，眾議院亦得逕以該案送請國王頒布。歐戰後各國新憲法對於上院職權的規定，大都亦以使上院無法與下院抵抗為原則，使上院對於下院所議決的法律案（財政案及其他法律案），只保有一種暫時的或相對的否決權，而不享有絕對的否決權。例如捷克的上院固可否決下院所通過的法律案，但下院仍可以較大的多數重將該案通過；下院如否決上院所嘗通過的法律案時，則上院便無此項重予通過的權利。奧國一九二〇年的憲法亦嘗有類似的規定。

## 第二目 議會的立法權

前目所述，只是議會中上下兩院職權的分配問題。就議會全體的職權而言，各國議會職權的範圍雖亦極不一致，然要皆享有三種性質的職權，即（一）立法權，（二）監察權及（三）財政權。本目將論述議會的立法權；至於監察權及財政權，則當於以下兩目分別論述。

## 第一款 立法權的意義

立法即是制定法律之意。然則欲確定立法權這個名詞的意義，便須確定「法律」這個名詞的範圍。關於法律這個名詞的範圍的解說，歷來可說有三種理論：（註一）

其一，以為法律為賦有普遍性的規則。主張此說者，以為法律的特質，在其普遍性。所謂普遍性者，其涵義不外兩層：第一，法律不是對某一事或某幾件事所下的一種決定，而是對於合於法律條文所規定的未來一切事件所立的一種規則；第二，法律不是對於某一個或某幾個人所下的一種決定，而是對於將來凡適合法律條文所規定的任何人所立的一種規則。法律之所以得稱為規則，亦即因其賦有上述的普遍性。法人愛斯曼，狄驥，以及其他一般學者，大率主張此說。採納此說，則所謂立法權，即是制定各種賦有普遍性的規則之權；舉凡議會決定之案，如不含有上述的普遍性，便非法律，便不在其立法權的範圍以內。

其二，以為法律為變更權利的規則。主張此說者，以為法律的要件，在能影響人民的權利；凡國家任何機關所頒布的規則，如其內容足以變更人民與人民間的權利關係，或人民與國家及國家機關間的權利關係者，俱為法律；換言之，法律即是所謂「權利規則」(regle de droit, Rechtsgesetz)。德人拉龐 (Laband) 及很多的德國學者，主張此說。採納此說，則一方面議會所通過的一切決定，初不必盡具法律的性質，因議會所通過的決定，不必盡能影響人民的權利；例如議會所通過的某年庫券條例，或某地博物館建築條例，自不具有法律的要件；即議會所通過關於國家各機關的組織的規則，主張此說者亦不認其為具有法律的要件，而僅認其為行政

(註一) 以下各說詳見 Meiberg, Contribution a la theorie generale de l'etat, II, 285-371.

行爲。但在另一方面，則議會所通過的案件，初不必是對於未來一切事件與任何人民而制定者始得稱爲法律，即使是對於特定的某一事件或某一個人而成立的決定，只要其影響足以變更人民的權利，仍當稱爲法律。換言之，行政機關的命令，如具有變更人民權利的性質，亦是一種法律。

其三，以爲凡由議會依立法程序所成立的一切決定俱爲法律。主張此說者，以爲凡議會依立法程序所通過的決定，其效力既皆相等，而俱立於行政機關所頒布的命令之上，則議會的決定，無論其賦有普遍性與否，亦無論其能否影響私人的權利，其性質固皆相等，初不嘗認某者爲法律，某者爲非法律。換言之，議會決定之是否爲法律，全屬形式問題，而與該決定的內容或實質無關。凡議會決定之非由立法程序而成立者（例如質問案，決議案等），既不似議會決定之經由立法程序而成立者有支配行政命令的能力，自然不能目爲法律；但議會決定之經由立法程序而成立者，則對於行政機關，對於法庭，其效力固皆在行政命令法院裁判之上，因亦不能不概目爲法律。法人馬爾伯格（Carre de Malberg），依據法國法律的實況，即力倡此種形式主義之說，以排除他說。

法律本來可有實質與形式兩義。如從法律的實質以定法律的範圍，第一說所立的標準，自較第二說的標準爲確定；因所謂『普遍性』者，其意義究尙有一定的範圍，至於一種規則之是否能影響私人權利，實際上便往往不易判斷。如從法律的形式以定法律的範圍，則第三說自屬不容否認。我們在這裏討論的目的，既是立法機關所享有的立法權，則關於法律的範圍的解釋，自當採用第三說。不過對於此說，我們亦尙有一點補充的意見。凡由議會依完整的立法程序所成立的決定，雖均具同等效力，而可一概目爲法律；但求諸各國實例，則凡與此種決定具有同等效力者，卻不必盡須經由完整的立法程序而來。美國憲法一面認條約的效力同於法律，一面卻認條約的成立，僅須經由總統徵取參議院的同意，而不必經過通常的立法程序，即是最著的一例。

## 第二款 立法程序

議會之行使立法權，簡言之，可說含有兩種或（在兩院制的國家）三種程序；其一爲法律案的提出，其二

爲法律案在議會中的討論，其三爲兩院的協議。今就各國通例，約略說明這三種程序如後：

(一)法律案的提出 法律案的提出，因行政機關體制的不同，而有種種的分別。在採用總統制的國家，三權分立主義有較嚴格的實行，法律案的提議權被認爲立法權的一部分，所以僅議會議員享有此權，行政機關則不得向議會提出任何法律案。在採用議會內閣制的國家，則法律案的提出，不僅屬於議會的議員，抑且屬於行政機關；行政機關不僅爲執行法律的機關，抑且爲參預立法的機關。不但如此，政府提案比議員提案且常占有種種優勢；例如英國將議會每星期中開會時間的大部分，劃作政府提案的討論時間，議員提案，每因是不得討論機會。中國民國二年議院法亦規定，政府提出之案，在參眾兩院議事日程中，俱須先於議員所提之案。

(二)法律案的討論 關於法律案討論的程序，各國憲法，議院法，及議事細則所規定者甚不一律。如果作大體的比較，則可從兩點分別討論。(一)全院討論的次數及程序。關於此點各國有三讀制與非三讀制的分別。所謂三讀制者，即每個法律案須經過三次的誦讀，始能通過某一議院。英美及德國的議會俱用三讀制。中國民國二年的國會亦採用此制。法意等國議會所用的制度則與英美不同。在法意的議院中，一個法律案只須經過兩次的討論，第一次叫做『總討論』，第二次則爲『逐條討論』。但在實際上，兩制間的分別並不十分顯明。英美德三讀之制，在實際上亦只是二讀。英國的初讀，往往僅讀案名而不讀案文，更講不到討論；二讀爲總討論，討論各大原則；逐條討論則於所謂『全院委員會』(或『常任委員會』)及所謂『報告』時期行之；三讀亦往往只是一種形式。在德國國會中，初讀爲總討論，二讀爲逐條討論，三讀亦往往只是一種形式。所以英德之制與法意之制，在實際上仍是大同小異。美制則實際上既不是三讀，又無總討論與逐條討論的兩種顯然可以分離的步驟，而側重於委員會的審查。(二)委員會的審查。各國議院大都皆爲人數衆多的團體，要細密的審查一個議案自非委託一個委員會不可。關於此點，各國間亦尚有常任委員會與非常任委員會的分別。美法德等國的議院設有各種常任委員會，分司各種案件的審查；英國則不設此類常任委員會，(註一)遇有必須交付審查的案

(註一)英國的所謂常任委員會 (Standing Committee) 爲代替全院委員會的一種組織，其職務仍與全院委員會相似，而與美法等國

件，由議院臨時設立一個特別委員會，以司審查之責。因此，在美法德等國，法律案例須經過委員會的審查，在美德，在初讀之後，在法國則在提案之後；換言之，在美法，在一切討論之前，在德國則在總討論與逐條討論之間；但在英國，則法律案例不須經委員會的審查，遇有審查的必要，才有特別委員會的設立。更因此，美法議會立法權比英國議會的為完全；在英國，議會以外的內閣可以操縱立法，而在美法，則左右立法者為議會的常任委員會。法國雖為內閣制的國家，但關於法律案件，其議會委員會的勢力卻不在內閣之下，因為一般的法律案件須先經委員會的審查，才能由議院討論。德國的審查時期在總討論之後，故其委員會亦無美法委員會的跋扈。

(三)兩院的協議 各國憲法，固有對於財政案不予第二院以否決權者；甚或有對於其他法律案，亦不予第二院以絕對的否決權者；但大多數國家，仍認一切法律案的成立，須經上下兩院的一致通過。在此種制度之下，如非設有方法，以解決上下兩院意見上不相一致之點，許多法律案件勢必因兩院意見之未能完全一致，而致停頓。解決之法，有下述兩種。其一，開兩院聯合會議，而取決於出席議員的多數。此法昔曾行於法國，今仍行於挪威。採用此法，則上院往往立於極不利的地位；因其議員人數，常較第一院為少；如以挪威而言，則上院的人數只占兩院全體人數四分之一。其二，由兩院各推定若干委員，組織協議會；以協議的結果，提交兩院各自表決。各國之採用此法者較衆；美國為最著的一例，中國民二議院法亦採此制。依該法的規定，凡甲院通過的法律案，經乙院修正通過，回復甲院時，如甲院對於修正不能同意，得向乙院請求協議，乙院不得拒絕；此項協議由兩院各推定若干委員組織協議會行之，協議會的討論，以兩院未能一致的專項為限；凡協議會議決事項，尚須交由兩院分別表決，但兩院不得再加修正。

凡上所述，俱為議會議決一個法律案之各種程序。議會所議決的法律，在一般國家中，尚須經由行政機關的一種「公布」程序，始能發生效力。在許多國家中，行政機關於接受議會所通過的法律案時，尚保有一種否

決權或要求議會覆議權，其詳當於次章講述行政元首的職權時說明之。

### 第三目 議會的監察權

議會的監察權，即議會監察行政機關或司法機關之權。監察權的範圍，在各國極不一致。在行責任內閣制的國家，議會監察行政機關之權較大；在行總統制的國家與合議制的國家，則議會監察行政機關之權便較小；至於在獨裁國家，則縱有議會，其議會監察之權可說無有。

就各國實例而言，在議會內閣制之下，議會監察行政或司法機關的方法有（一）質詢權，（二）查究權，（三）受理請願權，（四）建議權，（五）彈劾權，（六）不信任權，及（七）設立常設委員會等權。在非責任內閣制的國家，則監察權便無如此之多。

（一）質詢權 質詢權即議會對於行政或其他事件，得以書面或口頭，向政府提出質詢，要求答覆之權。議會行使此權，其表面的目的在向政府探詢某一事件的內容，在實際上則往往具有監察行政的作用。在非責任內閣制的國家，議會並無此權。

依照法國議會制度，質詢的種類有二，一為詢問（question），又一為質問（interpellation）。詢問為發問的議員與被問的國務員間之事，以問答相終始，不能成為辯論的出發點；但質問必附有辯論，辯論終畢，議院對於內閣全體，或某某特別國務員，往往可有信任與不信任的表示。所以詢問的性質不嚴重，亦不會引起政潮；而質問則往往可以引起政潮。英制僅有詢問而無質問，歐洲大陸各國議會制則大都類似法制，兼有詢問及質問。論者因謂大陸各國內閣之不能安定，質問制的存在為重要原因之一。但英國亦有一種類似質問的制度：議員如於詢問之後，對於政府仍有不滿，則可提出『延會動議』，要求於當日晚上，將其他事務暫行擱起（即延會之意），而將所問之事，加以辯論。此種動議與質問的性質頗相類似，但此種動議頗不易成立；因之，其對於政府的威脅遠不如歐洲大陸各國所行的質問制之甚。

（二）查究權 各國議會，對於行政及司法機關的設施，大率享有一種調查審核之權，稱為查究權（droit



(*denegate*)。所以議會對於行政及司法機關的違法或失職等事件，尙得組織查究委員會加以審查；審查後，凡需乎法律的補救者，則以立法手段補救；需乎他種補救者，則以他種手段補救（例如投不信任票）。在英美等國，查究委員會並有傳喚人民以搜集證據之權。

(三) 受理請願權 議會之受理請願，其目的固不純爲監察政府，但凡人民受行政官吏或其他官吏的苛待，或對於行政司法等機關的設施有不能滿意者，亦自可向議會提出請願，以圖抵制；所以議會之受理請願，亦實含有監察的性質。

(四) 建議權 議會各院對於行政或其他事件，得向政府提出建議案。依一般國家的通例，議會的建議案與議會所通過的法律有別。法律須經由兩院的通過；建議案則可由各院單獨向政府提出。法律案通常係對於一般事件，爲概括的規定；建議案則即對於個別事項，亦可提出。在許多國家中，議會兩院所通過的法律案，政府只有服從的義務，無拒絕的權能；建議案則無強制政府的能力。但在採行議會內閣制的國家，下議院向政府提出的建議案，實際上往往使政府不能不予接受；因爲政府的拒絕，或會引起該院對於政府爲不信任的決議。所以議會的建議案，亦實含有監察的意味。

(五) 彈劾權 彈劾 (*impeachment*) 制度，肇端於十四世紀的英國，當時議會制度尙在十分幼稚的時期，當時所謂彈劾，即指英國衆議院對於國務員的犯罪，向貴族院起訴而請其審判處罰而言。其所以產生，則不外下列各種原因。一則當時司法機關，尙未脫離行政機關而獨立，國務員的犯罪，初不易受法庭的制裁，而有特設他種制裁的必要。二則當時議會內閣制尙未產生，國務員如有犯罪或過失行爲，不能由議會投不信任票以解其職；所以議會如無彈劾權，便毫無解免國務員職務的權能。三則按照英國法律，凡對於犯罪的起訴權，原屬於一種由普通人民組織的陪審團 (*Grand Jury*)，衆議院既爲代表人民機關，而貴族院歷來復爲英國最高法院，則授衆議院以向貴族院對於國務員起訴之權，自與英人傳習上的法律觀念與組織，不相矛盾。但彈劾制在英國，久已廢弛不用，且自一八〇五年以來，英國議會從無行使彈劾權之事；蓋英國法庭的獨立，既足以爲

國務員犯罪的制裁，而自議會內閣制實現而後，英國議會尙可投不信任票以爲國務員犯罪或失職的制裁。

其他各國憲法，對於行政元首及國務員的犯罪，所以仍有議會彈劾權者，則有兩種理由：一因行政元首及國務員的地位隆而權威高，倘純賴普通法庭行使制裁，實際上或不免因法庭的瞻徇顧忌，而使制裁同於虛設；再因元首及國務員的違法或犯罪行爲，往往含有政治性質；此類政治性質的違法或犯罪行爲，因其意義空泛，在解釋上，法庭將極感困難。

至於彈劾權適用的範圍，則可分爲兩層，加以說明：

其一爲彈劾權所可適用的行爲 各國憲法，或認識會的彈劾，僅能適用於犯罪行爲，例如美國憲法；或認識會的彈劾，僅能適用於與職務有關的犯罪行爲，例如法國憲法；或則認識會對於一切違反憲法或法律的行爲，得以提出彈劾，例如德國憲法。但無論各國律文的差別如何，彈劾權的適用，充其量亦不過能適用於一切違法行爲，至於政策上處分的失當，則不能，亦不當適用彈劾手續；蓋在採用議會內閣制的國家，行政機關的政策如經議會認爲失當，議會尙可行使其不信任權，使之去職，原不必借助於手續較爲繁重的彈劾；如在採用非責任內閣制的國家，行政機關的行政政策，本不受議會的支配，如許議會對於其政策亦得予以彈劾，在理論上又未免發生矛盾。

其二爲彈劾權所能適用的官吏 各國議會的彈劾權，在君主國家，則僅適用於國務員而不適用於君主；在共和國，大都亦僅適用於總統及國務員而不適用於其他官吏；但在美國，則除總統及國務員外，彈劾權更適用於其他官吏；蓋美國爲採用總統制的國家，議會對於行政官吏的違法行爲，較少監察的權能，故其彈劾權適用的範圍，亦比較廣大。

復次，關於彈劾權的審判，各國憲法及法律的規定，亦殊不一致。或以審判權委諸法院，例如比國憲法規定，凡彈劾案由下議院以過半數的多數通過後，須提交最高法院審判。或則以審判權委諸所謂護憲法院，例如西班牙一九三一年憲法第八五條卽有如此的規定。其所以將彈劾案的審判權委諸普通法院或特種法院者，則因

上議院係政治機關，頗不易為公平的判決。或則以審判權委諸上議院，英法美各國俱係如此；但美制雖以審判衆議院所通過的彈劾案之權委諸上議院，而仍設有兩層限制；即（一）上院判決任何人為有罪時，須經出席人員三分之二的同意；（二）上議院判決的結果，應僅以削職及褫奪公權為限，其他刑罰，惟普通法院得科處之。（普通法院於上院判決後，對於被彈劾者，尙保有處以他項刑罰之權。）凡此限制，俱在預防上議院議員，為政治情感所驅使，或為黨見所挾持，而致產生偏激輕率的判決。

（六）不信任權 凡行議會內閣制之國家，議會對於國務員全體，或國務員個人，如不能信任時，類得以投不信任票的方法，促令去職。不信任票得對於內閣政策失當的行為而提出，初不限於違法行為，並得以過半數的通過而成立。凡此皆顯然與彈劾有異。因此，凡行議會內閣制的國家，內閣的政策，乃不能不取得議會多數的贊助。但各國憲法之授議會以不信任權者，大都亦授行政機關以解散議會之權；凡議會因不滿意於行政機關的政策而投不信任票時，行政機關如認識議會的主張與民意相反，亦得以解散議會，召集新議會的手段，訴諸選民；但新議會召集後，如國務員在議會中仍不能取得議會多數的信任，則仍不能不出於解職的一途。英國的憲法習慣便係如此；他國之採用議會內閣制者，亦大率如此。法國內閣之不能解散衆議院，則為一種違背內閣制真精神的一種習慣，並非憲法所規定。

承認議會享有不信任投票權，原只是欲求內閣政策與代表民意機關的意見趨於一致。在許多國家中，嚴格地既只有下院是代表民意的機關，則不信任投票權亦只應下院享有；上院初不能行使此權以推翻內閣。英國憲法習慣即係如此；他國憲法亦有以明文承認此權純屬於下院者。

（七）設立常設委員會權 各國憲法，為使議會對於行政機關的行動，能為充分的監察，有於議會閉會期內及議會解散期內，由議會選定若干議員，組織一種委員會，代表議會，以監察行政機關者。例如捷克一九二〇年憲法規定，議會兩院於議會閉會，停會，或解散期內，得共同設置一種委員會，倘遇緊急事故發生，則凡行政機關處分之須經議會決定者，即由該委員會代表議會決定。其他各國，尙有對於特殊事宜，設置特殊委員

會，以監察行政機關者。例如德國一九一九年憲法，一面承認國會於閉會或解散期間內，得設置一種與憲法相似的議會委員會，以保障議會的權利，而監察行政機關的動作；一面並承認國會於此種期間內，得設置外交委員會，以監察行政機關的外交事宜。

#### 第四目 議會的財政權

在現代國家中，財政案的議決權，固無不委諸議會。所謂財政案，概括言之，即是一切關係國帑收入與國帑支出的法案。此種法案的議決權，在現代自由國家，實為議會監察行政機關的最大利器；但嚴格言之，又不能完全以一種監察權視之，與議會通常的立法權也不完全相同，此種職權，應視為議會的一種特殊職權。議會所以有此特殊職權，則由於英國所樹的榜樣。近代國家的議會制度，類皆直接間接仿自英國，英國議會制度，本因討論課稅而產生，於是其他各國亦莫不授議會以議決財政案之權。

所謂財政案者，其種類甚多，就中最關重要者，則為預算案與決算案。

(一) 預算案 預算案的內容，在預定某一期限內國家收入及支出的數額；預算案的目的，在令政府按照預算案實行徵收與支付。今依各國實例，論述與預算案有關的幾個問題如下：

其一，預算案的期限 各國預算案的期限，通例為一年。此種通例，沿自英國。英國自一六八八年革命而後，議會為求貫徹其對於行政機關的制權起見，遂採逐年議決預算之制；凡應經議會逐年議決的支出及徵收，倘一年期滿，未經議會議決，政府即無徵收或支出之權。自此而後，議會得以拒絕通過預算案，為強制政府服從議會的武器。但精細言之，英制將國家支出及稅入尚各分為數類，其期限初不盡為一年。就支出而言，英制分為二類。一為恆久支出，如王室歲貢及特種官吏歲俸之類皆屬之；此類支出，名為總庫業務 (Consolidated Fund Services)，蓋取由總庫支出之意。其他支出，則構成所謂供給業務 (Supply Services)，為歲定支出，必須逐年由議會通過。就稅入而言，英制更分為三類：第一類為必須逐年議決的稅目；第二類稅目，係可繼續徵收至若干年者；第三類稅目，毫無時間限制，在未經議會議決變更或廢止以前，該稅目得繼續徵收。

實際上第一類稅目，在總稅目中，只佔極小部分，僅茶稅，汽油稅，所得稅等少數稅目；第三類稅目殆佔總稅目五分之四。所以，英國預算案的期限雖號稱一年，而預算案的討論尚不至過分繁重。然英國議會仍往往不及於會計年度終結前，議決次年度的預算案。英國會計年度為四月一日至次年三月三十一日；議會討論預算案，通常僅於二月開始；全部預算案，通常延至八月——即會計年度開始後四五個月——始獲議決。在議決全部預算以前，政府常須請求議會議決，准其暫行動用國幣若干。衆議院則每徇政府之請，先行議決此種暫准動用的款額。直至全部預算案中支出各項討論完畢，議會乃將會經准予政府暫行動用各款一併納入於一種法案之內，給以最終的表決；此項法案名為『國幣支出法』(Act of Appropriation)。

法國的預算制度，較英制尤為嚴厲，一切租稅俱須逐年由議會議決；國家支出，除少數特例外，亦一律須由議會逐年議決。未經議決，政府即無徵收或支付之權。倘預算期滿，而議會新預算案尚未成立，則議會先行議決，准政府於新會計年度開始後若干月內，徵收若干租稅，與動用若干國幣。法國會計年度為一月一日至十二月三十一日，議會大率僅於十一月開始討論次年度預算；所以新預算案往往遲至六月始獲成立。

美國的預算制度，其嚴厲尤在英法之上。一切支出與徵收俱採逐年議決主義，毫無例外。在事實上，關稅稅則一經議定，常多年無有改變；但議會仍須一年一度的加以議決。且美國並無暫准政府動用若干款項的辦法；預算於會計年度開始以前，務須成立；不然政府便無法進行。美國的會計年度為七月一日至次年六月三十日；議會在六月底以前，必須通過預算。

德國在歐戰以前，其預算制度雖亦承認預算期限為一年，但對於特種支出，則預算案內每設為較長的期限；例如陸軍費的預算期限為七年，海軍費的預算期限為五年。此種辦法為美法等國預算制度所不許，因其足以減少議會節制行政機關的權力。然當時德國議會權力微小的原因尚不止此。依照當時預算制度，凡預算年度已滿，而新預算尚未成立時，政府得不經議會的決定，而逕照舊預算繼續徵收與支付。此種辦法直使議會不能以拒絕通過新預算，為強迫政府服從議會的武器，與英法各自自由國家預算制度的精神，蓋完全相反。關於此

點，日本現行的預算制度與舊德的制度相同，故其議會的權力亦比較微小。

歐戰以後，德國的預算制度亦採嚴格的逐年主義。無論何項的收入與支出，皆須經國會一年一度的議決。因此，其嚴厲頗與美國預算制度不相上下。但國會如於會計年度（四月一日至三月三十一日）開始以前，不及通過全部預算，則國會仍可通過一暫行的預算，以利政府的進行。此點則與英法之制相似。

中國在過去二十餘年內，雖亦有所謂預算制度的存在，但實際上則當北京政府時代，僅民二，民五及民八的預算嘗經過當時的議會的通過，且亦並未實行。民國十二年中華民國憲法，一面規定預算期限為一年，一面復規定『政府因特別事業，得於預算案內預定年限，設繼續費』（該憲第一一三條）。其第一一七條，並有『會計年度開始，預算未成立時，政府每月依前年度預算十二分之一施行』的規定。這本是舊德的預算制度，行政機關的自由已極寬大，但十二年憲法根本並未施行。自國民政府成立後，中央頗嘗努力於預算制度的確立，預算的審議權則操於立法院。依二十年預算章程的規定，立法院於每年六月十五日以前應將總預算議決，呈請國民政府公布，但歲入及歲出的總概算書，既須先經中央執行委員會政治會議（現稱政治委員會）的核定，立法院的議決事實上至今仍只是一種不甚重要的形式。惟就預算案成立的早晚而言，則近年中央政府的預算，已漸能於會計年度開始前或開始後一個月內公布。

其二，預算經費的支付 按照一般國家的通例，預算案內關於支出的規定，係就各項政務分別規定；政府對於各項政務的用費，不特不能超過預算案中對於各項政務所規定的用費，抑且不能挪移甲項政費的盈餘，以補乙項政費的不足。為預防政府破壞此種規律起見，各國乃設有審計機關；凡政府向國庫支用任何經費，俱須預經審計機關的核准；如政府的支用違背預算案的規定，審計機關便得拒絕支付。所以審計機關，在一般國家中，均離行政機關而成爲獨立機關。法德的審計院獨立於行政及立法機關之外，英國的審計總長雖由議會任命，但亦不隸屬於立法或行政機關。在五權憲法之下，審計本爲監察權的一部分；以上所述的事前審核制度，亦已經中國現行審計法採行。

其三，預算案的提出與修正 在行議會內閣制的國家，預算案自然由政府提出；但在採用分權主義的美國，預算案卻由議會自行起草，自行決定；不過議會於草擬預算案時，事實上仍不能不需要行政機關予以種種報告及助力。至於議會議員對於政府所提出預算案的修正，各國憲法或法律，大率設有一種限制，即議會議員，不得提出增稅，或增加歲出的修正條款。此項限制，一面在預防議會議員，因受選舉團體或其他方面的請託，而濫求增加度支；一面在使政府對於預算案，不易卸脫其責任，因為政府所提出的預算案，歲入及歲出既無增加，則實施後無論發生如何困難，政府自不能不負其責。

(二) 決算案 各國通例，行政機關須逐年將一切國家機關的收入支出，造成決算案，先交由審計機關審核，後更將該決算案及審計機關的審查報告，提交議會議決。議會則每將此種決算案，交付一種決算審查委員會，細為審查，而以審查的結果向議會報告。議會就報告討論後，再加表決。如議會發見該決算案中的徵收或支出，有與預算案相牴觸之點，或有舞弊情事，自可否認該決算案，而責成國務員負政治上的責任，或使之更負民刑責任。

#### 第四節 議員的特殊保障

各國憲法，為保障議員個人的安全與自由起見，對於議員，均給以兩種特殊的保障：一為關於議員言論的特殊保障，又一為關於議員身體的特殊保障；前者在令議員於議會內，得以自由表示其意見，無所畏懼，亦無所束縛，後者在使議員的身體，不受非法的逮捕或其他虐待。

(一) 議員言論的保障 此種保障，肇始於英國。英國當十四至十六世紀期內，衆議院議員，在院內所提出的議案，或在院內所發表的言論，有時經行政機關認為妨及國王權利，或認為非法，而予以控訴；甚至對於議員的表決，亦有加以控訴者。當時衆議院雖嘗抗議，然多歸無效。一六八八年革命後，英國議會遂於其權利宣言中，規定議院以內一切言詞辯論，與討論手續，任何法院與議院以外任何其他機關，不得過問。他國憲法亦

俱設有與此相似的規定。

(二)議員身體的保障 身體保障，與言論保障，其目的俱在維持議員的自由與安全，使不致因政府的摧殘，而不克從事於議會的職務。身體保障之制，亦肇始於英國，但英國法律對於議員身體所給予的特殊保障，只限於不得因民事案件而逮捕議員；如議員有犯罪行為，則仍可被捕；惟逮捕的機關，於逮捕後，須立即通知議院。

他國憲法，嫌此種保障未能充分，乃認議員除現行犯外，凡在議會會期中，即使犯罪，亦須預經議員所屬院的許可，始受逮捕。此外各國憲法更有保障議員，使在議會會期中，不受司法的偵查，并免除其作證的義務者，例如德國一九一九年憲法之所規定。

### 第五節 議會制度與反議會制度

議會制度向視為民主政治的歸宿，因為近代國家的版圖及人口俱不能容許純粹民治政體。歐戰告終時固有許多國家的新憲法，嘗對代議政體為局部的修正，然大體上則仍以代議制為其政治組織的骨幹。

到了今日，不但蘇維埃政體已有了將近二十年的繼續存在，所謂法西斯蒂式的獨裁亦頗流行。馬克斯共產主義者固不否認民治，但他們以為議會是資產階級的工具，而不是全民的代表機關；欲實現真正的民治，惟有賴蘇維埃制度的完成及推行。法西斯蒂主義者則根本否認民治，而尤不信任代議政體；他們雖間亦提倡所謂『會社議會』，但這與歷來代議政體的精神完全不同。

蘇維埃制度與歷來議會制不同的地方甚多，其重要者如下。其一，在一般民治國家，議會為全體人民的代表機關，蘇維埃則僅為工農兵的代表。固然，在階級制度完全消滅之後，工農兵的全體或即人民的全體；但在階級未消滅前，蘇維埃制度自不能視為全民代表機關。其二，在歷來議會制度之下，議會固為人民的代表機關，但亦只是國家機關之一。代議政體與分權主義初不能分離。換言之，除了議會外，行政機關及司法機關亦



各有其特殊的權力，雖則議會儘可監察此種機關，而此種機關儘可爲議會所直接或間接產生，例如法國總統由議會選舉，內閣及法官則由總統任命。再進一步言之，會社的權力無論大至如何程度，仍只是一部分的權力，其餘的權力依憲法必須由其他機關分別行使。但蘇維埃則與議會不同，蘇維埃大會的權力是無限的：蘇維埃大會除可行使立法權外，更可藉其決議，爲行政或司法的處分。其三，在一般民治國家，議會的職權，在原則上，惟議會全體得行使之；議會的委員會，無論在議會集會期間或議會閉會期間，均不能代替議會全體，行使議會所享有的全部職權。在蘇維埃制度之下，蘇維埃代表大會，在閉會期內，其職權可完全由其中央執行委員會行使；在該執行委員會閉會期內，其職權復可由該委員會的常務委員會行使。（註一）以此之故，蘇聯的最高政權名爲屬於蘇維埃代表大會全體，實則只握於少數人所組織的委員會手中。這也是蘇維埃制度與歷來議會制度根本相異的一點。

法西斯蒂國家的政制至今尚無一定的形式，相同的只有黨魁獨裁的一點。希特勒的德國，在形式上仍維持議會的存在；但國會無實權，國會的選舉，只類似一種拿破崙式的總投票。所以在實際上，現時的德國不能認爲保有議會制度。莫索里尼多年來正努力於所謂『會社國家』的成立。一九二八以來，意國衆議院採用了職業代表制，成了所謂『會社議院』；這幾年來，莫索里尼更欲以所謂『全國會社會議』代替舊日的議會。奧葡一九三四年的新憲法亦採納了會社議會的制度。

但這些所謂會社議院或會社會議，俱與一般國家的議會不同。奧葡的制度極欠固定，可置不論。意大利的衆議院全體議員的產生，係由法西斯蒂黨圈定候選人，交由人民用總投票的方式表決；這種產生方法，已顯與近代民治國家人民代表機關的產生，根本相異；而且實際的最高政權又寄於法西斯蒂黨魁，衆議院幾不能過問。所以意大利衆議院幾只是一種形式機關，初無支配或對抗政府的權能。至其全國會社會議之性質，亦不能看作議會一類的機關。

（註一）參看本書下冊，頁四二及以下。

意大利全國社會會議 (National Council of Corporations) 初成立於一九二六年，後經一九三〇年三月二十八日的法律予以正式承認。該會議當時即有參預經濟立法的權力，但未取議會而代之。會員共有三種：(一) 爲十三個全國業團同盟的代表，(二) 爲其他若干種特定的全國會團的代表，(三) 爲政府人員。

意大利衆議院的候選人自一九二八以來，本亦由全國業團同盟及若干種全國會團推薦。就組織的分子而言，全國社會會議，除了更有政府人員參加外，當時原與衆議院無大分別。因此，莫索里尼於一九三三年十一月在社會會議中成立一個決議，將社會會議的會員改由生產會社 (Category Corporations) 舉出。所謂生產會社即從事於某生產事業的一種會社，無勞資之分；所以與業團及以業團爲基礎而組成的各種全國同盟，性質不同。意國議會旋亦於一九三四年一月十三日通過一個新的會社法 (即會社組織及權力法)。根據這個法律，莫索里尼自該年五月起即分別組成二十二個生產會社，並於同年十一月成立了一個由八二三名生產會社的代表所組成的全國社會會議。

一九三四年三月選出的衆議院，其唯一的職務，即在完成設立新社會會議以前的種種準備。在政府下令召集選舉時，各方即有這種了解。現在議會固尚未取消；如果取消，而令上述的全國會社會會議獨存，則意大利的制度將離議會制更遠。蓋就組織的形式而言，社會會議固可說是一個職業代表的議會；但生產會社既係由首領以命令組織，主席復由閉員兼任，(註一) 則其獨立行使立法職權的可能，殆極微薄。蘇維埃在事實上，固然也由共產黨操縱，但共產黨的操縱，僅是手段的運用，初無法律的憑藉；意大利社會會議則即在法律上亦不脫爲法西斯蒂黨的機關之一。因之，從法律的見地言，意大利的社會會議，較蘇聯的蘇維埃代表大會，去議會制似乎更遠。

由上所述，可知蘇維埃獨裁與法西斯蒂獨裁，如何的與民主主義的議會制度相反。悲觀者目擊這兩種獨裁制度的突起與存在，遂以爲民主主義的議會制度已到了沒落時期。但我們如從以下三項事實細心體察，頗覺這

種悲觀只是一種膚淺的見解。第一，一切法西斯蒂國家，均只有個人的獨裁，至今並未能樹立任何一種可以持久的制度，以代替議會制度。第二，蘇聯最近已決定改革其選舉制度，使蘇聯政制民主化，而與一般民治國家的政制相接近。(註一)第三，在民治素養較深的國家，如英、美、法、比、北歐各國，以及不列顛自治地坎拿大、澳大利亞、南非等等，議會制度至今仍屹然未動，其多數人的民治信仰亦並未搖動。這些都是我們所不應忽視的事實。

(註一)蘇聯一九三六年新憲法，以兩院制的最高蘇維埃 (Verkhovny Soviet) 為蘇聯最高國家權力機關；復以由最高蘇維埃所組織的蘇聯人民委員會，為國家權力的最高執行及行政機關。凡年滿十八歲的任何蘇聯公民，均有直接選舉最高蘇維埃聯邦院 (即衆議院) 代表之權，選權不復限於農工兵三種人民；選民所享之權亦一律平等，城市工人與鄉村農夫間不復設有區別。投票則改採秘密制度。最高蘇維埃閉會期內，其常務委員會亦僅能代行其一部分的權力。

## 第二章 行政機關

本章的範圍在對於各國行政機關的組織及其職權，爲比較的說明與討論。

『行政機關』(Administration) 這個名詞，本與『執行機關』(Executive) 同義，而往往互用。故僅就字義言，行政機關即是執行法律的機關，或享有執行法律權的機關。但是論者雖得以『執行法律權』這個名詞解釋『行政權』，而因行政機關，在一切國家中，俱不僅爲享有行政權或執行法律權的機關，我們遂亦不能取行政機關職權的一部分，以解釋行政機關這個名詞。所以行政機關云云，初不得僅釋爲享有行政權或享有執行法律權的機關。

在通常憲法用語或學術用語中，行政機關這個名詞，可說有廣狹二義。就其狹義言，則行政機關係專指一國高級行政機關而言；如在美法等國，則指其總統與國務員而言；在瑞士等採用行政合議制度的國家，則指其聯邦行政委員會而言。就其廣義而言，則行政機關這個名詞，往往不僅包含上述的最高行政機關，而實兼含上級及下級一切行政機關，即所謂軍政機關，亦往往包含在內。

本章所稱行政機關，既非僅認其爲享有行政權或執行法律權的機關，亦非泛指一切上級下級行政機關而言。在本章中，行政機關這個名詞，除有特別聲明者外，係從狹義，專指高級行政機關而言。

### 第一節 行政機關的組成

在一般國家中，最高行政機關的組成，大率採用一種總統制，或一種責任內閣制；但亦有對於國家最高行政機關的組織採用合議制者。近年來，則獨裁制亦頗流行。本節因取各國合議制，總統制，及責任內閣制，分別論述其行政機關的組成。至於獨裁制，則當於本章第二節討論行政機關與立法機關的關係時予以說明。

## 第一目 合議制

(一)合議制的意義 合議制，國人普通稱為委員制。但是「委員」這個名詞，通常係指不具有原始的職權者而言；委員與委員所自產生或委權於委員的機關，初不立於對等地位，而完全受這個機關的意志的拘束；與私法上「受託人」與「委託人」間的關係約略相似。誠然，如果採用合議制，則行政合議團體的分子，對於立法機關，殆將如受託人之於委託人。然合議制的可能的形式，究不限於如此。我們不用委員制這個名詞，而用合議制者，即以其涵義較廣之故。

合議制在合國家行政機關的職權，不由一個首領行使，而由一個多人合組的合議團體行使。構成此合議團體的分子，彼此立於平等地位，其法律上的權限初無軒輊；此合議團體雖亦往往有一人為其形式上的首領，然此種首領初不過為內部議會的主席或對外的代表，此外，其職權固仍與該團體中其他分子的職權相等。所以這種制度，既不類於總統制，亦不類於兩層機關式的責任內閣制，更不類於獨裁制。

(二)合議制的理論 在現代一般國家中，合議制已不僅適用於立法的組織，抑且往往適用於法院。至就行政組織而論，合議制雖亦有適用於特種行政組織或地方行政組織之例可舉，然以此制適用於最高行政機關的組織者，尚不多見。其所以然，則因此制有幾種顯著的流弊。

第一個流弊為處事之缺乏靈敏。一切重要行政事項，既俱須經由一個合議機關決定，行政機關的動作自然不易靈敏；於是行政機關不易應付許多的事變，而尤不易應付非常的事變。第二個流弊為責任之缺乏明顯。一切行政政策，既俱產自合議機關多數的決議，而各個人的主張，又往往因種種原因勢難宣洩於外，則一般社會，對於一種政策的失敗或成功，自亦往往不能確定其責任之所在。這種責任不明的狀態，亦足令一般社會對於各個行政當局的個別能力與識見，不易為精密的判斷。第三個流弊為行政政策之不易貫徹。行政合議機關的各個分子，彼此原處於完全平等的地位；倘其中含有比較缺乏合作精神之人，或則對於合議機關多數決定的政策，因不願犧牲己見而不誠意地援助其執行，或且從事於不利於該項政策的各種動作，則該項政策的實施，便

要感受困難；倘此種困難竟達一定程度，則該項政策或且不能獲得相當的試驗。這種政策不易貫徹的狀態，既足使行政機關不易有應付議會的能力，尤足令一般社會對於一種政策的失敗，因未得着相當試驗之故，不能了解其真實原因。

以上三種流弊，一般論者認為行使責任內閣制的國家，大都可以解除到相當的程度；所以即使畏懼美國式的總統制可以釀成行政專制者，亦往往不主採用合議制以為代替。在民治素養已達相當程度，行政機關已經不復含有多大危險性的國家，則為防杜議會專橫起見，就是美國式的行政獨任制，亦有其正當的功用。

然合議制雖有如上所述的流弊，而主張此制者，卻亦有幾種簡單而且具有相當勢力的理由。一則以為此制可以滌盪君主政體的遺跡；其在新從君主政體脫胎的共和國家，為改造一般社會的心理與觀感起見，此種制度尤可有顯著的功效。羅馬共和首創時期與法蘭西的第一次共和，所以俱採行政合議制者，大半以此。二則以為此制可以防杜行政的專制，可使行政機關侵犯議會或危害人民自由的種種行為，較難實現；因為擅專行為的實施，出自一人的決定易，出自衆人的合議便或不易；其在民治素養尚淺的國家，行政專制的可能性比較的既屬甚大，此制的功用比較的亦或較高。三則以為此制可以補救行政人選的失當；蓋事權如果集中於一人，則一人人選的不當，便可貽誤行政機關的整個，倘以事權界諸一個合議團體，則該團體中即有一二人人選失當，亦或不至貽誤整個。

(三)合議制的實例 如純從理論上着想，合議制自然可有許多的形式。求諸事實，則以此制適用於國家最高行政機關的組織者，並不多見。在古代歷史中，羅馬共和時代的執政(Co-opti)制(註一)與中國周厲王出奔後的周召「共和」制(註二)亦或與合議制約略相當；但兩者俱為兩人的合議制，究非真正的合議制可比。

(註一)羅馬共和時代，設立兩個行政首長，俱稱爲 Co-opti；此種兩頭政治垂四百餘年。

(註二)史稱周厲王暴虐，爲民所攻，出奔於虢；召周公二相行政，號曰「共和」。說者遂謂共和之政亦即一種兩頭政治。惟是「共和」云云或亦僅指不相進退而言；勒不必含有兩人地位平等之意。且當時厲王雖已出奔，而其人尚存；厲王之子靜（即於厲王卒後，由召

公決立，而以宣王稱者。）亦尚擬變於一公之家；所以「共和」云云，在制度上亦尚不能謂爲無君之政。凡此諸點，因史料貧乏，似具不易確定。

羅馬而後，歐洲歷史上，最值得我們注意的行政合議制，要算法蘭西大革命期內一七九五至一七九九年所曾採行的主政委員會 (Directoire) 制。此制與一般的合議制相較，有一個特點。這個特點，在將行政機關的決議權與執行權完全分開，以決議權界諸一個行政合議機關，即所謂主政委員會；而以執行此項決議之權界諸這個合議機關以外的幾個各司一職的『國務員』 (Ministres)。這是主政委員會制中極堪注意的一點，我們不能不稍述其內容。

主政委員會設有委員五人，其產生則由下議院 (Conseil des Cinq Cents) 先推定雙倍額數的候選人，再提經上議院 (Conseil des Anciens) 決選。五人中，每年須改選其一 (第一次當選的五人，於最初四年內以抽籤法改選)；凡經改選的委員，在其解職後五年以內，尚不能重行當選。五委員輪流爲主政委員會的主席；每三月更換一次。所以每屆主席的任期，極其短促。主政委員會是最高行政機關，其行政職權極爲廣大；但只能決議，而不能直接執行其決議；其構成分子 (即主政委員) 亦無直接執行決議之權。執行主政委員會的決議者爲六個至八個的『國務員』。國務員由主政委員會任免，但主政委員不得自兼國務員。國務員各司一種職務，並不形成一種合議團體。(註一) 這樣形式的合議制在理論上似是比較適宜的一種形式；因爲執行與決議既經分開，則合議機關之內縱含有一部分缺乏合作精神之人，亦不致使合議機關所決定的政策，在執行上發生障礙。

以上所述爲東西歷史上的合議制。至於今代國家之採用合議制者，則專以瑞士爲標準。

瑞士是合議制行用最久而且成效最著的國家。瑞士的歷史可以說是從十三世紀開始；而瑞士有史以來，也就沒有君主制或其他獨任制，而只有合議制；僅於受拿破崙征服的時期，曾有極短時期的中斷。瑞士並且是合

(註一) 以上詳見 Duguit et Moirier, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789* (1925), 94-98.

議制行用最普遍的國家；其中央行政組織，與其各邦行政組織，俱係採用此制。我們這裏所討論的，則僅以其聯邦委員會（Bundesrat）制爲限。瑞士的聯邦委員會制，較諸其他合議制，在法制上及習慣上，蓋各有其特點。

法制上之特點有二。第一，聯邦委員會是含有元首的；然而元首的存在，並不影響合議制的精神。聯邦委員會是瑞士的最高行政機關，由七個委員組成。這七個委員俱由議會上下兩院開聯合議會選舉。他們的任期都是三年。議會逐年就這七個委員中選定一個委員，爲瑞士聯邦的總統（Bundespräsident）；選定另一個委員爲瑞士聯邦的副總統。所以聯邦委員會并不像羅馬的執政制，完全沒有首領；亦不純像法國的主政委員會制，雖有議事的主席而主席却不具元首的頭銜。瑞士的總統及副總統不獨任期都只有一年，而且不能繼續當選。就是總統的職權，除了對內爲委員會會議的主席，對外得代表委員會履行各種儀節（如接受外國元首與使節之類）而外，亦與其他委員，完全平等。總統在委員會中，並且與其他委員一樣投票。所以總統與副總統的名稱，嚴格的講，實在與實際不甚相稱；但聯邦委員會，卻因是而得保全合議制的精神。第二，聯邦委員會的七個委員，各是主管一部的部長。這是瑞士制與法國主政委員會制顯然相異的地方；然而聯邦委員會亦不因是而喪失合議制的精神。聯邦委員會的構成分子——總統，副總統，以及其他——都是主管一部的人員；都是一個部長。但是這七個委員如果各就其所管的部務有單獨決定權，合議制的精神便不免要被破壞。所以瑞士憲法第一〇三條復明定，行政決議俱須出自聯邦委員會，委員之各主一部，則不過是謀事務的審查與執行的便利而已。在這種規定之下，各部部长（即各委員）的職務，不過是預備各該部提交聯邦委員會的議案，與執行該委員會對於各該部事務的決議案；而其自己則不享有任何單獨決定之權。（註一）不過憲文的涵義，雖可作如此解釋，在實際上，則瑞士聯邦委員會卻不能不給予各部部长以若干單獨決定之權。一部分瑞士憲法學者且謂聯邦委員會，對於各部的任何決議，須保有撤銷或變更之權，才得與憲文的精神完全符合。（註二）但是各部部长對



(註11) Burchardt, *Kommentar der Schw. Bundesverfassung* (1905), vii.

於各部事務雖亦取得若干分單獨決定之權，一切稍形重要的事件，實際上究俱由聯邦委員會決定。(註一)所以合議制的精神，在瑞士可說是貫徹到了極高的程度。

瑞士合議機關的組織，在法制上固有上述兩個特點，在習慣上也有兩個特點。第一，聯邦委員會在習慣上不是代表一個政黨的機關。瑞士雖然是一個小小國家，卻是含有數種民族，數種語言，數種宗教的國家。依着習慣，聯邦委員會也常是代表各種民族與宗教的團體，而不是代表一種民族或一種宗教的團體，亦不是代表議會中一個政黨的團體。依着習慣，這七個委員總得有一個委員是由沮利希 (Zurich) 邦出身的；總得有一個委員是由柏恩 (Bern) 邦出身的；總得有一個委員是由信奉天主教的各邦出身的；而且說法國話與說意大利話的各邦，通常也各在委員會中佔有一席。(註二)第二，聯邦委員會的各個委員，在習慣上，幾乎都是一個終身官吏。聯邦委員會的委員，在法律上本只有三年的任期，但在習慣上，這些委員，只要他自己願意繼續充任，幾乎沒有不繼續當選的；自一八四八至一九一九年七十餘年中，這個習慣只有過一回例外。所以聯邦委員會的委員，事實上都成了終身官吏。這習慣之所以養成，一半因為瑞士的聯邦委員會，實際上不是一個決定政策的團體，而純是一個執行議會政策的團體，因此議會選舉這些委員，俱只偏重他們的行政經驗與能力，而不注意他們的政見或言論豐采。

以上是瑞士聯邦委員會制的內容。瑞士這個制度的成效，是盡人所承認的。這種制度收效的原因，我們固不能說是與該制本身的完善無多大關係；然而一部分原因——甚或主要原因——卻不在制度的本身。瑞士民族數百年的民治素養，當然是這個制度收效的一部分或大部分原因。因為瑞士民族有了這樣長期的民治素養，所以能使他們的合議制，實現其特長，而不發現其短處。譬如聯邦委員會的分子，在習慣上既都享有終身任期，

(註1) Berthelmy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes* (1913), 285.

(註2) Byss, *Modern Democracies* (1921), I, 396.

那末，在事理上就難保行政人員不偏於保守固陋，以致不能追隨人民的新祈求，與社會的新變化，而演成一種官僚政治。然而在民治素養甚深的瑞士，聯邦委員會的官僚化，卻是不會發生的。（註一）而在另一方面，瑞士行政機關的行政政策，卻因聯邦委員會的委員俱為長期的官吏，而能繼續不斷；瑞士行政機關的行政效率，亦因是而獲提高。復次，瑞士行政會議機關既須完全受議會支配，而毫無牽制議會行動的權能，那末，在事理上亦或可以釀成議會多數的專制。然而多數專制之事，在瑞士也極不易發生；因為瑞士的輿論，歷來就是最能顧惜少數的利益而不肯讓少數受過分壓迫的。行政機關儘管沒有牽制議會的權能，而議會多數的專制卻也不易發生。（註二）此外，瑞士聯邦委員會為代表各種政治色彩的團體，而其分子又俱為執行聯邦委員會議決的部長，那末，在事理上亦都可以增加委員間意見分裂與合作困難的程度；然而事實上，這些流弊卻也因瑞士人民之習於調和與互讓，而獲減免。

瑞士而外，蘇聯的人民委員會（Sovmarkom 英譯作 Council of People's Commissars）亦為合議制的機關。不過人民委員會的行政權力既不能與羅馬的執政，法國的主政委員會或瑞士的聯邦委員會相比擬；而且在實際上，蘇聯的立法行政又俱由極少數人主持。所以有些學者反對列蘇聯制度為合議制之一。

蘇聯的人民委員會制，是蘇維埃革命的產物。人民委員會於一九一七年十月鮑爾雪維克黨人革命時即已產生，而旋經全俄蘇維埃大會承認的。一九一八年七月的蘇俄憲法與一九二四年一月的蘇聯憲法俱保持這個制度。蘇聯中其他各邦的憲法亦俱有人民委員會的設立。以後所述，則僅以蘇聯的人民委員會為限。

蘇聯中央機關的組織，與一國家的中央組織不相類似。蘇聯的中央組織，可以說是包含着四個機關；即蘇聯蘇維埃代表大會（Congress of Soviets of U. S. S. R.）、蘇聯中央執行委員會（Central Executive

（註一）但聯邦委員之所以不致官僚化，與瑞士法制，卻也有關係的；因為在瑞士制度之下，聯邦委員會的委員是常日在議會中生活的，是常日參加議會的討論而受其督責與陶冶的。

（註二）但這一層事實，與瑞士所行的複決與創制等法制，卻也不無關係；因為在那些制度之下，議會尤不能不受輿論的制裁。

Committee of U. S. S. R.)，蘇聯中央執行委員會常務委員會 (Presidium)，與蘇聯人民委員會。

蘇聯的第一個機關爲蘇維埃代表大會。這個機關爲蘇聯的最高機關，由各省蘇維埃代表大會與各城市蘇維埃所選舉的代表組織而成。代表人數甚衆，恆在二千左右；集會的次數則甚少，自一九二二年蘇聯成立以來，只召集過八次大會；每次集會的時間又極短促。因此，在實際上，蘇維埃代表大會並不是蘇聯的最重要機關。中央執行委員會是由蘇維埃代表大會產生的；凡值蘇維埃代表大會閉會期間，他便可以代表蘇維埃代表大會而行使其一切職權（此爲蘇聯政制的一個特點）；而且他所行使的職權，兼含立法，行政，司法各種職權（此爲蘇聯政制的又一特點）。中央執行委員會自己亦設有一個常務委員會；常務委員會在中央執行委員會休會期內，可代表該會監督人民委員會，並行使其他一切職權。

人民委員會是一個合議的行政機關。照一九二四年蘇聯憲法條文，人民委員會應由主席一人，副主席若干人，人民委員九人，及最高國民經濟院院長組織而成。人民委員各掌一部份行政職務，主席及副主席是否可以兼部，則憲法未有規定。在一九三四年，人民委員會分子共有十八人：計主席一人，副主席一人，副主席兼計劃經濟院院長一人，人民委員十五人。人數多寡本無一定，因爲蘇維埃代表大會及中央執行委員會對於憲法所規定的部數及人數均可以決議變更。

人民委員會由中央執行委員會產生。依十餘年來的通例，每召集一次蘇維埃代表大會，必有一個新的中央執行委員會舉出；每有一個新的中央執行委員會，人民委員會亦必從新任中舉出一次。在事實上人事的更動並不多。列寧在世時，列寧爲主席；列寧逝世後，立可夫 (Рыков) 繼爲主席；立可夫被黜後，則由莫洛托夫 (Molotov) 繼任。政治情勢無變動，則人民委員會的分子亦往往不變；反之，政治情勢有變化，則人民委員會的人選，即不逢中央執行委員會的新舊更替，亦可發生更動。

人民委員會既由中央執行委員會產生，自然須對中央執行委員會負責，憲法亦明白如此規定。此外，人民委員會也須向中央執行委員會的常務委員會負責，因爲常務委員會在中央執行委員會休會期內，是蘇聯的最高

權力機關（憲法第二九條），而且對於人民委員會所頒行的命令，常務委員會和中央執行委員會同樣有取消之權（憲法第四一條）。

根據以上所述，蘇聯的人民委員會是否可視為合議制的行政機關，確有討論的餘地。就事實而論，當列寧在世之日，列寧據人民委員會主席的地位，為蘇聯實際上的獨裁者，合議制的精神並未存在。列寧逝世不久，史泰林即繼為蘇聯的獨裁者。史泰林僅是共產黨的黨魁，而在蘇聯的政治組織中無地位。史泰林所享有的權力完全是事實的，而不是法律的。除了史泰林以外，莫洛托夫為蘇聯第二有力領袖；所以在外則人民委員會須奉行史泰林的政策，在內則莫洛托夫的權力亦遠在其他任何人民委員之上。蘇聯的人民委員會蓋至今仍有合議制的形式，而缺乏合議制的實際。（註一）

中國於國民政府初成立的期間內，亦嘗採用合議制的行政組織。民國十四年七月一日的中華民國國民政府組織法以十六個委員組成國民政府，其中為主席的一員，並不具有特大的權力。此項組織法經十六年三月十日的修正後，委員人數自十六增至二十八，主席則易以五個常務委員；於是合議的形式愈見顯著。十七年二月四日的國民政府組織法置委員四十餘人，以五人至七人為常務委員，常務委員之一則為主席。惟當時國民政府不僅為行政決議的最高機關，更為最高立法機關。但決議的執行權操於另設的行政各部；行政各部受國民政府指揮，處理行政事項。所以當時的國民政府合議制略同於法國大革命時期的主政委員會制，不過主政委員會的權力限於行政，而國民政府的則不限於行政。但自十七年十月五院制度成立以後，中國也放棄了合議制度；初以國民政府主席為行政的實際首領，自二十年十二月以來，則以行政院院長負行政的責任。

凡上所述，只是各種合議制中行政機關自身的組織問題；至於在合議制之下，行政機關與立法機關的關係如何，則當於論述各國行政機關的職權時說明之。

## 第二目 行政元首與國務員

（註一）蘇聯一九三六年新憲法仍採人民委員會制度。

除卻採用合議制的國家而外，一般國家最高行政機關的構成分子，爲行政元首與國務員。以下便論述各國行政元首的產生與任期，行政元首與國務員間的關係，國務會議的性質，以及國務總理與國務員間的關係；並略述中國所曾採用的制度。

### 第一款 行政元首

(一)行政元首的產生 列國行政元首產生的方法，總括言之，不外兩種形式：一爲世襲，又一爲選舉。

君主國家的元首，皆出於世襲；實際上君主制之異於共和制者，亦只在這一點。至於政治上的其他組織，一切君主國家初不必與一切共和國家有何根本歧異。世襲之制在理論上自然尋不出充分的根據。歷來擁護君主制度的理論，大都偏於神祕；神權說卽其一例。到了今日，即在君主制度甚形鞏固的國家（例如英國），論者亦皆拋棄傳說上的神祕學說，而僅從實際的事理上爲君主制度求得幾個根據。他們認君主制度之優於共和，大致不外兩層理由。一則以爲君主制度可使元首能以其長期的政治經驗，糾正國務員的過失。共和國家的元首，任期是有限的，君主國家的元首，任期是終身的；具有終身任期的元首，於充任元首若干年以後，便可以其政治經驗來匡救國務員的過失；任期有限的元首，則往往因不獲繼續當選，不克收此功效。英國女王維多利亞在位有六十餘年之久；在其後半期內，女王常能本其成熟的政治經驗，以匡救國務員的偏狹之見。因是英人對於君主制度的信仰亦更爲堅強。再則以爲世襲之制可以免除選舉的紛擾。元首的產生如出自選舉，則無論爲民選或議會選舉，在選舉舉行以前，總有競選，亦總不免有多少紛擾。美國則每舉行總統選舉一次，選舉前各政黨間劇烈的選舉運動每亘數月之久；社會各方面亦往往因是而呈概陸不安之象。至於此種選舉所耗損的公私費用，尙爲餘事。

但是世襲之制雖亦可如以上所述不無多少利益，然此制卻不能保障必可獲得相當的人才。此層危險殆足以抵消君主制度的一切功用而有餘。實則君主專制，在現代英荷比等自由國家尙能保持不敗者，一半還是因爲這些國家的君主都只是一個虛名元首；都只是一個『統而不治』的元首。

共和國的元首，俱出自選舉，然選舉的方法，亦尙可分爲三類：一爲人民選舉，一爲議會選舉，又一爲混合選舉。

人民選舉，亦尙有直接選舉與間接選舉兩種形式。直接選舉之制，求諸過去史實，則法蘭西一八四八年第二共和時期採用普通的及直接的形式，由人民選出路易拿破崙爲總統，即其一例；求諸今代實例，則德國一九一九年憲法，及愛沙尼亞一九三三年憲法，對於總統的選舉，亦俱採用直接民選之制。間接選舉之制，行於美國；南美如阿根廷智利等國向摹擬美制，芬蘭及立陶宛等憲法亦然。美制係令各邦先各選出若干總統選舉人 (Presidential Electors)，其數額與各邦所應出的參眾兩院議員數額相等；次由總統選舉人投票選舉總統，以得票過半數者當選；如得票無過半數者，則由聯邦衆議院對得票最多的三人加以決選。決選時，票數的計算不以選舉人爲單位，而以邦爲單位，某一邦議員的多數所投選之人即爲該邦所選之人，得票過半數邦以上者當選。倘經如此投票後，仍無過半數者，則以副總統充當總統。副總統的選舉方法及選舉人與總統相同，但決選者爲參議院，且僅就得票最多的二人加以決選。本來美國聯邦憲法僅規定，總統應由各邦所選的總統選舉人選舉，卻未限定此種總統選舉人應由各邦人民選出；但實際上各邦法律俱係令總統選舉人由各邦人民選出，而絕無令其他團體（例如邦議會）行使此種選舉權者；所以美制實際上是一種人民間接選舉制；不過遇着總統選舉人所投票過過於分裂的時候，則聯邦議會得有決選之權。

主張總統應出自民選而不應出自議會選舉者，往往援引三權分立的原則，爲其主要的論據；他們以爲在三權分立的原則之下，行政機關的元首，不應由立法機關產生，而應與立法機關同出自選民團體。實則此種見解，亦極有討論的餘地；因爲三權分立的原則，究應實行到如何程度，已經是一個極可辯論的問題；就令此種原則有嚴格採納的必要，所謂三權分立，嚴格的講，亦只是欲令行政，立法，司法三種職權，由三種不同的而且能獨立行使職權的機關去行使，至於各個機關之如何產生，則不見得有一個不易的規則可言。然論者於此更有以爲行政元首如由議會產生，在實際上將難與議會對抗者；因爲議會出自民選，可依人民爲後盾，而元首

則無此力量。此種情形，誠屬難免；所以我們的目的如果在設置一個強有力的行政機關，以牽制議會，則採用民選總統制誠亦有相當理由。德國一九一九年憲法之所以採用總統民選之制，便是基於這種理由。但是民選的行政元首，一面雖足增加行政機關實際上的獨立，一面卻亦極易釀成行政專制；路易拿破崙挾其民選總統的資格以毀破共和，建設帝制，即足曉示我們以民選制的危險。而且民選制與議會選舉制相較，民選制恐弄比較難以產生適當的人才；因為行政元首這個位置所需要的特殊能力，以及競爭當選人中執具有此種能力，往往非具有特殊判斷能力之人不能判斷；以普通選民與議會較，選民的判斷力自然較低。美制之採用間接民選而不採用直接民選，半亦以此；然美雖採用間接選舉，實際上仍只等於直接選舉；因為美國自政黨組織完固而後，總統選舉，實際上完全決之於初選；總統選舉人於其當選為總統選舉人之時，俱已向各選民及政黨明白承諾投選何人為總統；及至他們正式舉行總統選舉時，俱不過履行原來的承諾而已。所以美國雖採用間接選舉制，初亦未能實現其所預期的功效。且民選之制，無論間接直接，尚含有其他流弊，如選舉前全國的大紛擾，與選舉舞弊之難於防杜等等皆是。舞弊之事，在法治修明之國容或可以減免，紛擾現象則斷所難免；美國每屆總統改選之年，全國各方面於選舉之前，亦常有四五個月的劇烈競爭。

除美國及中美南美各國而外，議會選舉為比較普通的方法。法國現制亦係採用議會選舉制；總統的產生用議會上下兩院開聯合會選舉的方法，以得票過半數者當選。此種聯合選舉手續，自然使議會中的下院較佔便宜，因為下院人數遠比上院為衆多；但法國下院為直接民選機關，而上院則為間接民選機關，故雖兩院選舉權不甚平等，在理論上亦說得過去。他國如捷克等之採用議會選舉制者，亦率採兩院聯合選舉之制。（註一）

民國元年臨時約法亦採議會選舉之制。該法第二十九條規定：「臨時大總統，副總統，由參議院選舉之，

（註一）波蘭一九三五年新憲法雖仍採用議會選舉之制，但為一種間接的且不純粹的選舉制度。總統選舉會共有會員八十，其中五十人由下院從最優秀的公民中選出，二十五人由上院選出，其餘五人則為兩院議長，國務總理，最高法院院長，及訓練總監。見該憲法第十七條。

以總員四分之三以上之出席，得票滿投票總數三分之二以上者爲當選。」民國二年十月大總統選舉法（即民國十二年中華民國憲法第七章）規定：「大總統由國會兩院議員組織總統選舉會選舉之；此項選舉，以選舉人總數三分之二以上之列席，用無記名投票行之，以得票滿投票人數四分之一者當選。但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選，以得票過投票人數之半者當選。」此項規定與法制極相類似，所不同者，即中國對於出席人數及得票數的規定較法國爲高而已。

混合選舉爲較新穎的制度，亦爲人民選舉及議會選舉兩制度的調和。西班牙一九三一年憲法第六七條規定，總統由議會議員及與議員同數的代表（*Compromisarios*）選舉；代表則由人民直接選舉。換一句話，西班牙的選舉制度等於美制及法制的總和。主張此制者以爲此制兼有美法兩制的長處，而無其短處：可以直接代表民意，但選舉的競爭可不至如美國的劇烈；選舉人的差別力可以較強；選舉手續亦不甚繁重；法國議會驕橫及總統力弱之弊亦可不致發生。

奧國總統的選舉亦採混合制。按照一九三四年憲法第三條，總統的選舉，係由組成聯邦議會的四院聯合推出候選人三名，而由全國市集長決選其中一人爲總統。奧國聯邦議會的四院本不全由民選，但市集長則爲民選的地方官，又爲親民之官。由議會提出候選人，而由市集長決選，既可使選舉手續異常簡便，又可使選人適宜。這便是奧憲的用意所在。

中國自國民政府成立以來，其歷次主席皆由中國國民黨中央執行委員會選舉。此則因爲中國尙在黨治期中，故其元首的選舉不能與一般共和國總統的選舉相提並論。

（二）行政元首的任期 各國行政元首的任期，極不一律。君主國家的元首，任期自屬終身；即共和國，亦有對於行政元首設爲終身任期者。拿破崙一世於其稱帝以前，便是一個終身任期的行政元首。捷克總統的任期憲法雖規定爲七年，但馬沙立克（*Mašaryk*）於一九三四年第三次被國會選舉爲總統時，國會曾以決議展長其任期爲終身。馬沙立克爲復興捷克領袖人物，其受人民的愛戴，固理所當然。不過就常例而言，終身任期之



制不特帶着君主制度的臭味，實際上亦極易授行政元首以固位專權之柄。在一般共和國，元首的任期向俱甚短，美洲各國總統的任期俱爲四年；甚有縮短至一兩年者，例如中國國民政府主席的任期爲二年，而瑞士總統的任期則僅爲一年。然任期過短，則行政元首往往方獲得相當的行政經驗，而任期已屆，亦非良制；且選舉頻繁，紛擾殊甚。在採用責任內閣制的國家，元首的權力本極微小，設爲如此短促的任期，更無必要。所以法國與歐戰後多數國家，如德、波蘭、捷克等，俱以七年爲總統任期。民國二年十月五日大總統選舉法及十二年十月十日中華民國憲法俱定總統的任期爲五年；一九三一年西班牙憲法則定總統的任期爲六年。

復次，總統任滿之後，應否許其繼續當選？求諸實例，各國憲法有各種不同的解決。承認總統之得以繼續當選，在理論上可以說是兩種最著的功用。一則行政元首的任務，無論在任何國家，都不是一種簡單的任務，充任之人倘未滿若干時期，決難勝任愉快；倘承認繼續當選之制，便可使曾任此種職務之人，尙得於後一任時本其前任的經驗，以裨補行政。一則繼續當選之制，可使充任總統之人，於其任期之內，不能不重視民意；因不如此，則其繼續當選，便少希望。然在另一方面講，繼續當選之制，亦大可使充任元首之人，堅其固權保位之思；甚或憑藉其現有的政治勢力，於總統改選之時，爲種種不正當的選舉競爭。所以各國憲法對於元首繼續當選問題的規定，彼此雖不甚一致，要亦大都設有相當限制。有禁止曾充行政元首之人，於一定年限內，再有當選資格者；如法國一八四八年憲法，規定總統須於解職五年以後始能重行當選，即其一例；瑞士聯邦總統，亦須於解職一年以後始能重行當選。有禁止連任至一次以上者：捷克一九二〇年憲法，一面承認一人得充任總統至任何次數，一面限定任何人俱只能連任一次，即其一例，馬沙立克的三次連任，則爲例外。民國二年大總統選舉法，十二年中華民國憲法，及二十一年十二月國民政府組織法亦限定總統（或主席）只能連任一次。其他各國憲法，雖或對於繼續當選問題，不曾明定任何限制，但依其憲法習慣卻亦往往仍有限制存在。例如美憲雖未明定總統能否繼續當選，然自華盛頓於其第二任總統期滿時宣言不爲第三任總統以後，美國憲法習慣，蓋已難容任何人連任總統至二次以上。

(三)行政元首的出缺 共和國家的元首，如於任滿以前，因死亡，廢疾等故而辭職，或因受彈劾或罷免處分而缺位，或因意外與因公出國等事而暫時缺席，其職務將由何人或何種機關暫代行使？求諸各國實例，有下列各種解決方法。或則設置副總統，以副總統執行此種職務，例如美國。或則以國務總理代行此種職務，例如一九一九年德憲第五一條所定，及民國十七年十月八日國民政府組織法第十條所定。或則以內閣代行此種職務，例如法國。或則以議會議長暫時行使此種職務，例如美國在一八八六年以前，其聯邦法律規定，如逢正副總統兩俱出缺，便以參議院主席代行總統職務，參議院主席如亦缺職，便以衆議院議長代行此種職務。甚有以最高法院院長代行此種職務者，例如德憲第五一條所規定（依一九三二年十二月三十一日修正）。在採用總統民選制的國家，因為改選總統的手續非常繁重，副總統的設立事實上容有必要；在採用議會選舉制的國家，選舉的手續較為簡單，即不設副總統，事實上亦或無甚障礙；且副總統的設置，常足誘致政治上的種種陰謀，所以法德奧諸國俱不設置副總統。議長代理之制，亦有一種流弊；即議會議長的政見如與出缺總統的政見，立於相反地位時，則即在短促的代理期限內，亦不免發生重大的政治變動；所以美國自一八八六年以後，亦不復承認議會議長得於正副總統兩俱出缺時代行總統職務，而改以國務卿 (Secretary of State) 代行此種職務。至於最高法院院長代理之制，則係德國的特殊環境所形成，不足為訓。折衷以上諸制，似仍以內閣代理之制，較為適當。民國二年大總統選舉法（十二年中華民國憲法亦同）係兼採副總統代理制及國務員全體代理制；大總統缺位時，由副總統繼任；大總統因故不能執行職務時，則以副總統代理；副總統同時缺位時，則由國務院攝行其職務。上面所謂「因故不能執行其職務」，自然包含疾病等故障而言。行政元首如果有廢疾或其他長期疾病，勢不能不使之暫時停職，甚或完全解職。在此種場合之下，元首如自行辭職或請假，自無問題。假使元首本人不自辭職或請假，甚或因犯精神病症而不及履行此種手續，則將由何種機關決定其應否停職或解職？美憲對此問題並無規定，所以威爾遜總統於一九二〇年時雖臥病八九月之久，事實上不能執行職務，而無人能強之請假。民國二年大總統選舉法及十二年中華民國憲法對於此點亦無規定。他國憲法則有規定可由國務會議決定

者；（註一）亦有規定應由議會以法律決定者。（註二）

## 第二款 元首與國務員的關係

就元首與國務員的關係而言，學理上通常區分各國制度為兩類：一為總統制，又一為責任內閣制。嚴格說來，各國政制尚有不能擬於通常的所謂總統制或責任內閣制，而介乎兩制之間者。下面所述，僅就通常所指的總統制與責任內閣制而言。但是總統制與責任內閣制間的分別實含有兩方面：一方面的差異，在於元首與國務員的關係上；另一方面的差異，則在行政機關與立法機關的關係上。本款先論前一方面之分別，後一方面之分別，當於本章第二節詳之。

（一）總統制 總統制乃係令行政機關的職權，集中於行政元首的一種制度；換言之，即一種純粹的行政獨任制。在這種制度之下，國務員不對議會或其他機關負責，而只對元首負責；國務員的進退，亦以元首的信任與不信任為轉移，而不以其他機關的信任或不信任為轉移。採行此種制度的國家，亦有明定元首的一切命令，須經國務員副署，始生效力者；然國務員的進退既操諸元首，則此種副署，實際上，並不能如何拘束元首的意志。

總統制這個名詞，在形式上說，雖似只能存立於共和國，實則君主國家的元首，如其地位類似上述總統制中的元首，論者亦往往稱為總統制。所以美國的行政組織與喬德意志帝國的行政組織，俱得視為總統制的一個實例。

美制於總統之下，設置若干國務員，各長一部。國務員為高級行政官，故總統任命時，依憲法所定，須得

（註一）捷克一九二〇年憲法第六一條規定：「凡值總統疾病將延長至六個月期間以上，則經由國務員四分之三的決議，便應由議會開臨時聯合會選定副總統一人，於總統缺職期內履行其職務。」

（註二）依照德國一九一九年憲法第五一條的規定，總統缺職，通常係以國務總理代理；但總統如有長期疾病，則由議會以法律決定代理方法。但此條於一九三三年已經修正。

議會中上議院 (Senate) 的同意；但在習慣上，上議院幾從不拒絕同意於總統所提出的人選。國務員對總統負責而不對議會負責；他們如不得總統的信任，總統可以自由將他們免職；議會除對於他們犯罪行為，得依彈劾手續使之去職外，對於他們政策上的失當，初不能使之去職。就是總統的命令或其他文告，在法律上及在習慣上，亦並不必須國務員的副署。國務員通常雖亦每星期集會一兩次，然他們對於所主管的部務，大都仍須各自對總統負責，而無所謂聯帶負責。國務員中，掌司外交事務的國務卿 (Secretary of State)，其地位固較其他國務員稍形優越，然亦與其他國務員同受總統的支配，而並不能支配其他國務員。所以這個掌司外務事務的國務卿，其地位亦與一般國家的國務總理不同。

舊德意志帝國 (一八七一——一九一八) 的中央行政組織，亦採行政權集中於元首之制。當時元首之下有一首相；元首的一切命令依憲法須經首相副署；然首相亦只對元首負責，而不對議會負責，且完全由德皇自由任免。首相之外，尚設有若干國務員，以分主各部事務，然這些國務員俱只是代理首相執行各部事務之人，俱是受首相指揮監督的官吏；他們的職務俱可由首相干涉或親自處理；他們並不能與首相立於平等的地位。此即德制異於美制的一點。至於最高行政權之操諸元首，則仍為美德二制相同之點。

中國辛亥十月臨時政府組織大綱所規定的行政組織，亦可說是一種總統制，因為該法並未規定總統的行爲須受部長的限制，亦未規定部長應對議會負責。組織大綱僅規定各部部長的任命須得參議院同意，而於各部長解職問題則無規定；若在採用責任內閣制的國家，則議會不僅能操縱國務員的任用，更能強迫國務員的解職。民國三年中華民國約法所採的總統制更爲純粹；該法所設置的國務卿及各部部長，俱由總統自由任免，不依立法機關的信任或不信任而進退。現代頗見流行的獨裁制，則形式極不一致。有以元首而獨裁者，有以首相而獨裁者，更有在政府中不居高位，僅運用其在黨中的地位以獨裁者。獨裁的元首，與總統制下的總統，若僅就元首與國務員間的關係而言，實無分別。希特勒爲獨裁的元首；但希特勒與國務員間的關係，固同於美國的總統及舊日德意志的皇帝。

(二)責任內閣制 責任內閣制亦稱議會內閣或議會政府制。此制肇始於英國，然英國責任內閣制的完全成熟，亦只是十九世紀上半期之事。今則法比荷蘭等國，以及不列顛自治地，亦皆仿行此制（註一）就元首與國務員的關係而言，責任內閣制可以說是含有四個條件：即（一）元首不負責任；（二）國務員對議會負責；（三）元首的命令及其他行爲，須經國務員同意；及（四）在原則上，元首必須容納內閣的政策。今依各國的實例，說明這四個條件的內容如下：

第一，元首不負責任。在責任內閣制之下，元首對於其自己的行爲，本不負法律上的責任。不負責任者，即任何法院或其他機關，不得對於元首的違法行爲或失當行爲施以任何法律制裁之謂。在採用責任內閣制的君主國家，元首之不負責任，且包括元首的私人行爲。英國憲法的習慣，有所謂「國王不能爲非」(The King can do no wrong)的原則。這個原則，依着英國的解釋，即指國王對於他的私人行爲與公共行爲俱不負責之意；蓋國王的公共行爲（如頒布命令等）率須預徵國務員同意，由國務員副署，始發生法律效力；未經副署者，法律上既不能發生效力，亦當然無責任可言；既有副署，則負責任者便爲國務員而非元首；若元首不徵國務員同意而有任何違法行爲（譬如元首私自殺人），即是一種私人行爲，對於此種行爲，國務員雖不負責，而在英國法律之下，卻亦無任何法院或其他機關得施元首以任何處分。（註二）但在共和國家，元首的人身初非如君主國家元首之神聖不可侵犯；所以共和國家即令採用責任內閣制，元首亦非毫不受法律制裁之人；除關於政

（註一）日本在一九一八——一九三二期間，亦被認爲行使責任內閣制的國家；但畢竟是不純粹不成熟的責任內閣制。原因有三。第

一，其內閣中的海陸兩軍是須各爲海陸兩軍的軍人，其人選往往須得海陸軍官團的同意，是以海陸兩軍對海陸兩軍負責，而不對議會負責。

第二，日本海陸兩軍有所謂「艦艇上與權」（即關於海陸軍事直接與天皇聯絡之權）；所以關於海陸軍事，海陸兩軍及向天皇負責，而內閣並不能向議會負責。第三，依照該國憲法，宣戰媾和及締約，在實際上雖亦爲內閣之權；但內閣於行使這種權力時須得樞密院的同意而不可

向議會的向背；換言之，關於這類大事，內閣即不須向議會負責。因上種種，日本的制度，即在一九一八——一九三二期間，雖純正的責任

內閣制度尙遠。一九三二以後，軍部的力量益增，議會更不能科內閣以責任。

（註二）參見 Lowell, Government of England (1944), II, ch. ii.

策上失當的行爲，仍一概由國務員負責外，關於違法行爲——尤其是破壞憲法或謀叛等行爲——元首絕不違離逃脫議會彈劾權或法院司法權的制裁。不過關於何種違法行爲，元首本人須受法院或議會的制裁，共和國憲法之所規定者，亦不甚一致。蓋元首的地位最崇高，易受他人的暗算與攻擊，而又極不宜頻頻搖動，所以雖在共和各國，元首對於其違法行爲，亦不盡受議會或法院的制裁，而多少享有些特殊保障；至於保障的程度如何，則各國又不一致。

中國臨時約法原亦係採用責任內閣制；該法第四十四條「國務員輔佐臨時大總統，負其責任，」亦係聲明元首不自負責之意。民國十二年中華民國憲法第九十五條亦有「國務員贊襄大總統，對於衆議院負責任」的規定。現行國民政府組織法且有「國民政府主席不負責實際政治責任」（該法第十一條）的規定。依據臨時約法及民國十二年中華民國憲法，元首本人，僅對於謀叛行爲，須向議會負責，而受其彈劾。元首的其他違法行爲，依民國十二年中華民國憲法第九十條「大總統除叛逆罪，非解職後，不受刑事上之研究」的規定，在解職以前，普通法院亦不能過問。

第二，國務員對議會負責。在責任內閣制之下，國務員的進退，須以議會的信任或不信任爲標準；國務員負責云云，亦係指對議會代負元首責任而言。誠然，在採用責任內閣制的國家，任用國務員之權，在形式上亦屬於元首；但實際上則元首所任用的國務員，卻不能不以能得議會多數信任者爲限。英法等國，每值內閣改組時，元首率以議會多數黨的首領爲國務總理；其他國務員即由國務總理薦請元首任用。對於國務員的免職權，在形式上亦由元首行使；實際上凡經議會對於國務員全體或某某國務員，依不信任投票，彈劾，或其他方式（例如否決內閣所主張的法律案或預算案），表示不信任之後，元首亦不能解免國務員全體或某某國務員之職。德國一九一九年憲法且明白規定，凡國務員於經議會通過不信任的決議後，應即解職。誠然。採用責任內閣制的國家，亦大都授行政機關以解散議會之權，議會不信任內閣時，內閣亦尙得以解散議會的手段相對抗，而不必遽出於辭職的一途；然新議會召集後，如仍不能信任內閣，內閣亦惟有出於辭職的一法。

國務員對議會負責云云，在一般採用責任內閣制的國家，亦尙有『聯帶負責』與『個人負責』的分別：對於內閣全體所決定的政策，國務員全體應對議會負聯帶責任；如此種政策不得議會信任，內閣便須全體辭職。至於國務員的行爲，如爲一種個人行爲而無關內閣政策，則仍由當事的國務員個人負責；國務員如因此種行爲而失卻議會的信任，其結果亦只以該國務員個人解職爲限。凡此俱爲採用責任內閣制各國的通例；法德等國現行憲法，且有明白規定。但實際上，在英法等國，聯帶負責的原則的適用範圍極廣；國務員的行爲，除極端重大過失或犯罪行爲而外，幾無不爲聯帶負責的原則所支配。

復次，在一般採用責任內閣制的國家，所謂國務員對議會負責者，實亦僅指對議會中的下議院負責而言；換言之，即國務員的進退僅以下議院的信任或不信任爲準。在採用兩院制的英比各國，莫不如此。法國則爲例外，其憲法明定國務員須對議會兩院負責。法國一部分憲法學者固有認內閣應只隨下院的信任或不信任而進退者；但此說在事實方面，亦不能存在。至於各國國務員只對一院而不對兩院負責的原因，扼要言之，不外兩層。一則因許多採用責任內閣制的國家，其議會中的上院往往非民意代表機關（例如英國），其能代表民意者，惟下有院。一則因國務員如果須對兩院負責，則凡遇上下兩院意見未能一致之時，國務員將無所適從，結果必至內閣不能有一定的政策，而且常呈搖動的狀態。

民元臨時約法僅規定『國務員輔佐臨時大總統負其責任』，而未聲明國務員應對議會負總統的責任，說者遂有疑臨時約法所採爲總統制者；意謂此種規定，係指國務員對總統負責而言。就當時制定約法者的本意而言，約法所採爲責任內閣制，殆不容否認；僅因他們對於責任內閣制的内容缺乏充分的認識，（註一）遂使制定約法者的本意，不甚明瞭。民國十二年中華民國憲法則已明白規定『國務員贊襄大總統，對於衆議院負責任。』依該憲第六十二條及八十九條的規定，亦惟衆議院能對國務員投不信任票；國務員如受衆議院不信任的

（註一）臨時約法將彈劾與不信任投票兩事混同，及該法關於行政元首要求議會覆議法律權的規定等，俱足表現制約者對於責任內閣制缺乏充分的認識及考慮。參看本編第一章第三節論議會彈劾與不信任投票權，及本章第三節第九目論行政機關的要求議會覆議權。

決議，大總統非免國務員之職，便須解散衆議院。

第三，元首的命令及其他行爲須經國務員的同意。在一切任用責採內閣制的國家，元首所頒布的命令，以及其他可以發生法律效力的文書（例如元首致達議會的文件），俱須一個或數個國務員的副署。此項條件，爲國務員代負元首責任的必要條件，其效用可使元首不能違反國務員的意見而行使任何職權。在英國，元首的文書或行爲，就令在法律上不能發生效力，亦須由國務員參預；例如元首與外國元首或外國使者間酬應函電之須經過國務員手，元首接見外交代表之須由國務員參預，等等皆是。（註一）蓋此類文書或行爲，雖不能發生任何法律效力，實際上卻可招致重大影響；元首既立於不負責任的地位，遂不能不受國務員的干預。

民元臨時約法第四十五條設有「國務員於臨時大總統提出法律案，公布法律，及發布命令時，須副署之」的規定。民國十二年中華民國憲法第九十五條有「大總統所發命令及其他關係國務之文書，非經國務員之副署，不生效力；但任免國務總理不在此限」的規定。二十年十二月國民政府組織法第十四條亦有國民政府所有命令及處分，「須經關係院院長、長副署始生效力」的規定。十二年憲法所設但書的用意，在防杜國務總理，對於本人免職令及任命繼任總理令拒絕副署；在法國，則即此項任免令亦須由現任國務總理或繼任國務總理副署。依照該國憲法習慣，凡值內閣改組之時，現內閣的免職令，及繼任內閣的任命令，俱由現內閣副署。

第四，元首必須容納內閣的政策。在採用責任內閣制的國家，國務員不獨消極的可以行使其拒絕副署權，以制止他們所不贊同的任何政策；抑且積極的可使元首不能不容納內閣所決定的政策。蓋元首既立於不負責任的地位，一方面固應得內閣的同意始能行使任何職權，一方面亦不應因內閣主張之不愜己意而拒絕予以執行。

以上所述，只就行政元首與國務員的關係上，解釋總統制與責任內閣制的差別；至於此兩制的利弊，則當於本章第二節論述行政機關與立法機關的關係時言之。

(註一) *Lough, Government of England (1914), I, ch. II.*



### 第三款 國務會議

在採用總統制的國家，雖亦不無國務會議（或稱內閣會議）之設，然國務員既俱對元首負責，而無所謂聯帶責任，行政機關全體的政策，最後又皆取決於元首，則國務會議的存在，不過在謀國務員彼此行政上的便利，其位置初不十分重要。在採用責任內閣制的國家，則國務會議不特為重要的機關，抑且為必要的機關。為謀國務員全體對元首或對議會能取得一致的行動與態度，為謀國務員間政策的一貫，勢不能不有一個集議的機關；為使各個國務員對於任何其他國務員的政策能負聯帶責任，勢更不能不有集議的機會，藉使任何其他國務員的政策，有被了解及得磋商的機會。今就採用責任內閣制各國的實例，說明國務會議的性質如後：

（一）國務會議的組成 國務會議自然應由國務員全體構成。但關於國務員的規定或習慣，各國之間，出入頗大。在英國，凡依下院的信任與不信任為進退的大員，常在五六十人左右。這五六十人，在名義上，俱為英王的國務大臣（Ministers）或國務員，且俱向議會負責；但就實際而言，則國務大臣間的區別甚大，有長部的大員，有則僅為次長。如令他們全體參加國務會議（Cabinet Meetings），則國務會議的效用勢將消失。所以英國的國務員有閉員與非閉員的分別，僅閉員得列席國務會議，僅閉員為名副其實的國務員。至於何人得以入閣，則由每次內閣的首相自由決定，並無嚴格的成規可言。在法國，則次長（*Sub-Secrétaires d'Etat*）亦列席國務會議；雖常人不稱他們為國務員，而他們在實際上卻可視為憲法上所稱的國務員。大陸各國之採用責任內閣制者，其國務會議的組織大都仿照法國的習慣。

中國民元臨時約法有國務院的名稱而未規定所謂國務會議。但該法第五章中有「國務總理及各部總長均稱為國務員」的規定。此種規定，蓋顯係默認國務員全體俱為構成國務會議及國務院的分子。因此，元年國務院官制乃明白規定國務院由國務總理及各部總長組成。十二年中華民國憲法第九十二及九十三條的規定，與現行國民政府組織法第二十三條的規定亦然。

（二）國務會議與元首 在總統制之下，元首之得列席國務會議自無問題，因元首本人便係負擔行政責任之

人。在採用責任內閣制的國家，元首之能否列席國務會議，在理論上固有討論的餘地，在事實上各國制度亦頗不一律。有不令元首列席於任何國務會議者。英制凡國務會議俱以國務總理為主席，而不令元首參加；內閣與元首間的意見或消息的溝通，通例只以國務總理個人居間為之。有認元首得列席國務會議，然不能參加表決者，德國在希特勒獨裁以前即是如此。（註一）有將國務會議分為兩種，其一由元首主席，另一則不令元首列席者，例如法國。法制，國務會議實際上亦有兩種。其一稱為『國務員會議』（*Conseil des Ministres*），元首，國務總理，及其他國務員均列席，以元首為主席。國務員會議所能討論的事件初無一定範圍，但有若干種事件則憲法及法律明定為必須提交『國務員會議』討論；元首對於此項會議，雖能出席，但依習慣及法國學者的解釋，不能參加表決。其一稱為『內閣會議』（*Conseil du Cabinet*），由國務總理及國務員組成之，以國務總理為主席，而元首不列席，此項會議所討論的事件亦無一定範圍；但一切重要事項，通例皆預經此項會議，然後提出『國務員會議』。（註二）

英制之不令元首參加任何國務會議，可使各國務員不易受君主勢力的壓迫，可使內閣對於君主有一致的陣線，可使君主僅能於內閣政策決定以後表示意見。凡此俱足以減少元首實際的勢力。在責任內閣制之下，元首對於內閣政策既為不負責任之人，則英制之設定此種限制固亦不得認為過嚴。就令元首得以列席國務會議，亦當如德法等制，不令元首參加內閣政策的表決。

中國民元臨時約法及十二年中華民國憲法俱未規定元首能否列席國務會議的問題；且亦俱無國務會議的名詞。元年國務院官制亦僅有國務會議以國務總理為議長的規定。十一年黎元洪復任總統時代，曾有元首列席國務會議之事；後因引起外間評論，黎遂亦中止出席。

（註一）德國憲法僅明認國務總理為國務會議主席，並明認國務總理於國務會議贊否票數相等時有表決權，初未規定元首能否列席約問題；但事實上總統常有召集特別國務會議而自為主席之事。

（註二）參見 Savain, *Elements de droit constitutionnel* (1928), II, -45-255.

(三)國務會議的職權 國務會議存在的一個重要理由，在謀行政機關各部分政策的一貫。所以英法等國凡關係內閣全體的事件，或涉及數部的專務，例須提經國務會議議決；但國務會議的職權往往缺乏明確的規定；即法國的憲法及法律亦不過對於若干種特殊事件明定須提交「國務員會議」討論；實際上則提交此項會議的事件並不以此為限。德國一九一九年憲法則明定國務會議的職權包括：(一)各種法律草案，(二)各部部长爭執事件，以及(三)其他經由憲法或法律規定必須提交國務會議的事件(該憲第五十七條)。

民元臨時約法及十二年中華民國憲法亦無關於此項問題的規定。元年國務院官制則明定下列事件的議決為國務會議的職權：法律案及教令案，預算案及決算案，預算外的支出，軍隊的編制，條約案，宣戰媾和事件，簡任官的進退，各部權限的爭議，依法令應經國務會議事項，議會咨送人民請願案，及國務總理或各部部长認為應經國務會議事項。現行國民政府組織法第二十四條亦有極近似的規定。

#### 第四款 國務總理與國務員

在採用總統制的國家，各國務員在法律上往往立於平等地位，初無統屬關係，亦無所謂國務總理；例如美國雖有國務卿 (Secretary of State) 之設，然其法律上的地位仍與其他國務員相同。惟舊德意志帝國的政制較為特別。當時政制雖亦係一種總統制，但元首以下的首相，卻有優越的地位，有支配其他國務員的權力。在採用責任內閣制的國家，國務總理在法律上亦往往不具有任何特權，而只與其他國務員平等；但實際上，則國務總理實立於優越的地位：國務員的任用，既須出自國務總理的推薦；國務總理並得要求元首解免任何國務員之職。此皆英法等國的通例。德國一九一九年憲法且將元首應依國務總理的要求，解免國務員職務的條件，明定於憲文之內；此外並明認內閣的大政方針，應由國務總理一人決定(該憲第五三及五六條)。此種規定，論者以為不僅是採取英法各國的實況，著為明文，並已變本而加厲。

民元臨時約法及十二年中華民國憲法，亦未明定國務總理對於其他國務員——國務總理亦係國務員之一——享有任何特權。依照元年國務院官制，則國務總理在法律上卻享有下列各種特權：充任國務會議議長；對

外代表國務院；得以中止各部總長命令，使其提交國務會議；及元首一切命令必須經其副署（其他國務員有時不必副署）。中國現時的行政院既採院長制，則各部會長官自然是行政院長的屬官，其地位自然更不及德憲上的一般國務員。

## 第二節 行政機關與立法機關的關係

行政機關與立法機關的關係，詳細說來，自亦一國有一國的特點；但綜括地說，現今民治國家所採用的制度，卻不外瑞士制，總統制，與內閣制三種。獨裁制與民主主義不相容，採用獨裁制的國家本無真正的議會；但爲便於說明及比較起見，亦當於此節附帶論及。

(一)合議制 瑞士爲合議制最純粹的國家，此點在本章第一節中已經說過。就行政機關與立法機關的關係而言，瑞士制的特點，在使行政機關不與議會分離，亦不與議會對抗。瑞士的中央最高行政機關爲聯邦委員會。聯邦委員會的委員都是由議會上下兩院開聯合會選舉出來的；他們雖不能參加議會的表決，卻可以隨時出席議會參加討論；他們也可提出法律案於議會，並可將他們的政策隨時提出議會討論。凡此俱表示行政機關與議會不是分離的。凡議會所決定的政策，他們都得服從，凡議會所通過的法律案，他們都得執行；他們對於議會所議決的法律是不能要求議會覆議的，他們更不能因與議會政見不合而解散議會。凡此俱表示行政機關是不能與議會對抗的。所以就職權上說，瑞士的行政機關，確是議會的一個委員會。

可是瑞士聯邦委員會的委員是有一定任期（三年）的；在任期以內，聯邦委員會的委員卻不因他們政見之不被議會採納而須去職；議會對於他們亦無所謂不信任投票。這也是合議制與英法等國責任內閣制不同的地方。

在現代採用合議制的國家中，瑞士爲唯一的民治國家。蘇聯的人民委員會雖亦爲合議制的機關；但蘇聯無嚴格意義的立法機關，故其人民委員會與中央執行委員會間的關係，自不能與瑞士聯邦委員會與聯邦議會的關

係相比擬。但法國大革命時代主政委員會和當時立法機關的關係則頗與瑞士制類似。

(二) 總統制 就行政機關與議會的關係而言，總統制的特點，在一面令行政機關與議會分離，一面復令行政機關與議會互相牽制。美為首創此制之國，今即以美制為例而加以說明。美制含有兩個原則：一為『三權分立』(separation of powers) 的原則，一為『制衡』(checks and balances) 的原則。美國的行政權是集中於總統的，(註一)然而總統係由人民選舉，而不由議會產生。總統的職權，於其憲法所定範圍以內，可由總統自由行使，而不須顧及議會的贊同或反對。總統及其國務員亦絕不因議會反對他們的政策而去職；國務員僅對總統負政治上的責任，總統亦僅對國民負政治上的責任。反之，總統及國務員俱不能兼任議員；俱不能出席議會，參加議會的討論或表決。總統或國務員並不能提出法律案或預算案於議會。凡此俱表示行政機關與議會之互相分離，而屬於三權分立的原則。但是行政機關雖與議會分離，行政機關的行政權依憲法卻亦有須徵議會同意始能行使者；總統締結條約，便須預經上議院的同意；總統任用大使，公使，法官，及國務員等官吏，亦須徵求上議院的同意。反之，議會的立法權依憲法亦受總統的一種重大限制；總統對於議會所通過的法律案，得要求議會覆議；覆議時如議會中上下兩院無三分之二以上的多數維持原案，則原案即歸失敗。凡此俱表示行政機關與議會之互相牽制，而即美人所謂『制衡』的原則。

除卻中美南英諸邦而外，他國政制之類似總統制者，其類似處大都僅在其元首與國務員間的關係；至其行政機關與議會間的關係，則與上述總統制相去殊遠。在舊日德意志帝國的政治組織之下，皇帝與議會的關係即完全與美制不同。

(三) 責任內閣制 此制的特點在令行政機關不與議會分離，而行政機關復能與議會互相對抗。英為此制發源之國，今之英法荷比西班牙等國家，以及不列顛各自治地，大體上亦俱仿行此制。英制，國務員俱須為議會中上院或下院的議員；俱得出席於其所屬之院，並參加其討論與表決；(註二)得以政府名義提出法律案於議

(註一)參看本章，第一節，第二目，第二款，所誌總統制。

(註二)他國之採用責任內閣制者，關於此點，多與英制微異；在他國，國務員固得由議員兼任，然充任國務員者初不以議員爲限；其非兼任議院的國務員，仍得出席議會陳述意見，或派人代表出席。實際上，英國在歐戰時，亦嘗有過非議員的國務員。中國元臨時約法初未規定國務員必須由議員兼任，亦未規定議員能否兼任國務員；僅明定國務員（包括國務總理）及其委員得出席議會並發言（第四十六條）。十二年中華民國憲法則明白規定「兩院議員有得兼文武官吏」（第四十五條）；然亦承認「國務員得於兩院列席及發言，但爲說明政府提案時得以委員代理」（第九十六條）。

會；預算案並且必須由政府提出；國務總理及國務員，實際上且必須得議會下院多數的贊助。凡此俱表示行政機關與議會是不相分離的。復次，下院多數如不信任內閣，便得投不信任票，或拒絕政府所提出的財政案或法律案，而迫令內閣辭職；同時，內閣如認下院不能代表民意，亦得以解散下院的手段，訴諸選民。(註一)下院解散，新選舉舉行之後，如仍不得新下院多數的信任，內閣才有辭職的必要。凡此便是行政機關與議會互相對抗的方法。這種不相分離而能互相對抗的制度，其目的也在謀行政機關的政策與議會政策的一致，所以責任內閣制，亦稱議會內閣制。

但是，凡採用責任內閣制的國家，所謂行政機關與議會不相分離，實際上只是內閣與議會不相分離；所謂行政機關與議會得互相抵抗，實際上只是內閣與議會得以互相對抗；元首個人初不因議會的不信任而去職；議會的解散通常亦只是內閣所主張，而非元首所主張。其令元首個人直接的與議會不相分離，抑且直接的得與議會互相抵抗者，新舊實例殊少；但亦非絕無其例，法國一八七一年至一八七五年間的所行的制度即是一例。法國國民議會於一八七一年八月以法律承認帝哀爾(Thiers)爲總統，並明認總統應對議會負責，且得兼任會議員並參加議會的討論；但該項法律，同時承認國務員亦須對議會負責。所以該項法律所採用的制度，在形式上實爲元首及內閣同對議會負責之制。自一八七三年帝哀爾被推翻，麥克馬翁(MacMahon)當選爲總統，經議會授以七年任期以後，此制始稍變更。一八七五年憲法成立後，純粹的責任內閣制始獲採用。(註二)

(註一)他國之採用責任內閣制者，關於解散議會問題的規定不盡與英制相同。

(註二)參見 *Essays, Elements de droit constitutionnel* 1928, II, 7-18.

中國臨時約法本採責任內閣之制，然因制定約法之人對於責任內閣制缺乏充分的認識，致有許多形似總統制的規定；如將彈劾權與不信任投票混同，并予總統以要求議會覆議法律案之權等等。十二年中華民國憲法於此俱有更改，而與一般之所謂責任內閣制趨於一致。

(四)上述各制的批評 贊美合議制者，以為合議制不易造成獨裁，可以避免總統制的流弊，而又不致如內閣制之缺乏安定。單就瑞士而論，合議制誠有此種好處。不過除瑞士外，現代各國並無能真正實行合議制者，而法蘭西在政委會時期則又無安定可言。所以合議制在瑞士的成功或許應歸功於瑞士人民的政治素養，而不是制度的功效。

懷疑合議制者則有兩種理論。其一，以為合議制僅宜於小國，若在大國，則合議制恐不易收指揮若定之功。但此種理論不過是主張總統制者的一種偏見。在採用內閣制的國家，其元首在實際上亦無多大的權力可言；其內閣亦有類似一種合議機關，而國務總理的地位並不如何優越者。如果內閣可以在大國收指揮若定之功，何以類似瑞士聯邦委員會的合議機關便不能有此功效？其二，以為在合議制之下，行政機關既須完全受議會支配，而毫無對抗議會的能力，其流弊便在不能防杜議會多數的專制，不能遏止議會違反民意的一切行動。但在合議制的國家，行政機關之完全受議會支配，亦實有邏輯上與實際上的理由。在邏輯上，採用合議制的主要目的既在嚴厲的防止行政專制，則一面採用此制，一面復令行政機關能與議會對抗，未免矛盾。實際上的理由則在使議會得為合議機關諸分子間的仲裁人；在使議會得以其仲裁者的資格與權威，以統一合議機關諸分子間的意見，並排除其衝突與傾軋。這一層理由，亦殊不容忽視。蓋在總統制之下，行政機關意見的不統一是可以免除的；因為元首所處的地位可以左右一切國務員的意見，是可行使進退國務員權力，以統一行政機關的意見，而增進行政機關諸分子間的合作。在責任內閣制之下，國務總理對於國務員，亦尚具有與此相類似的權能；因之政機關的統一與合作亦尚有維持之方。在合議制之下，因為其構成的分子，俱立於完全平等的地位，於是凡遇諸分子間的意見不能統一時，自非於合議機關之外，別有一個立乎其上的議會，能完全支配該機關的

意見，能為該機關諸分子間的仲裁人，則其不統一的狀態便無可補救。瑞士聯邦委員會的委員，事實上亦常有意見分歧之事；遇着這種情形的時候，不能贊同委員會多數決議的委員卻得向議會陳述其反對的意見；最後則雙方俱服從議會的決定。

總統制與責任內閣制本有兩方面的差別，前已說過。一方面的差別，在元首與國務員的關係上；另一方面

的差別，在行政機關與議會的關係上。這裏我們不能分別批評；我們只能就二制的大體上，述說下列幾種觀察。

第一，總統制既以行政機關的實權，集中於元首，為保全民主主義的精神起見，至少應不適用於君主國家。反之，責任內閣制雖行於君主國家，實際上卻無妨於民治的精神；英比荷蘭等國之採行此制，亦正為此制一方面能實現民治主義，又一方面能保全其歷史上的君主制度，以及君主制度的幾種利益。第二，總統制則雖在共和國，亦可有兩種重大危險：一則因元首的地位極形重要，競選運動或會過分劇烈，凡握有政治實力之人，甚或不惜從事於法外的競爭；再則政權既集中於一人，則行政機關流於專暴之弊，自較難免。中美南美各邦皆為採用總統制的國家，上述兩種危險亦時見於中美南美。反之，責任內閣制對於此兩種危險則俱可解免至相當程度。然責任內閣制亦足使行政機關的政策，頻頻變易，而陷於不固定的狀態；此為歐洲大陸採行責任內閣制各國所習見的現象。蓋行政機關的政策既操諸內閣，而內閣復隨議會多數的意志以進退，則行政機關政策之能否固定，自然須看議會中有無一個固定的過半數黨存在。英國及其自治地的議會常能有這樣一個政黨存在，所以責任內閣制較為成功；別的國家往往缺乏這樣一個政黨，所以責任內閣制常為世人所詬病。德人有鑒於此，所以於制定一九一九年憲法時，嘗予總統以較大之權，欲利用總統的權力，以減少內閣更動的頻繁，並增加政局的安定。然德國亦為多黨制的國家，政黨的林立終使內閣穩固難以實現。

(五)獨裁制 由上以觀，在民治國家，行政機關無論為合議制，總統制，或責任內閣制，多少終須受議會的牽制。只有得議會多數信任的責任內閣，實際上才不致受議會掣制。然此則除了在兩黨制的英國及其自治地



以外，又不易存在。近年來獨裁制度之所以產生及繼續存在，也可以說是行政機關求脫離議會而獨立的一種嘗試。

單就行政機關的本身組織而言，獨裁制本與總統制相同。在總統制之下，一切的國務員皆為其僚屬，行政機關一切之權皆在總統之手；在獨裁制之下亦然。獨裁制與總統制不同的地方即在有無議會，與議會無實權。有議會與總統平行者，為議會制；無議會或有議會而毫無牽制行政機關的權力者，為獨裁制。

獨裁制近已流行於若干國家。有為法律上的獨裁，獨裁者自制憲法或法律，以獨裁的權力授於自己，如意、德、葡、奧、南斯拉夫等國是。有為事實上的獨裁，獨裁者居獨裁之實，但表面上並不居最高政治地位，如蘇聯、波蘭，及土耳其等國家是。歐洲各國，除了瑞士至今維持其對於合議制的信仰外，其餘各國，非採用責任內閣制，則實行獨裁制。維持民治政體者，均採責任內閣制，不採責任內閣制者，大都實行獨裁制。所以在歐洲，除瑞士有特殊的情形外，責任內閣制與獨裁制成了對峙的政制。西班牙於一九三〇年推翻了獨裁制；於一九三一年制定新憲法時，雖有一部分人傾向總統制，但多數人仍主張採納責任內閣制；其意若謂非如此不足以自別於獨裁制度者。

無論如何分法，獨裁制總有一共同之點。這就是：在獨裁制之下，代議機關或不能存在，或即存在，而實際上不能獨立行使職權。議會既不能獨立行使職權，法院自然更須仰承獨裁者的尊息。換言之，在採用獨裁制的國家，獨裁者為唯一有力的國家機關，國家的權力乃悉集中於獨裁者。

主張獨裁制者，其最大理由似為集中國家權力，以應付非常事變，并藉以迅速解決國家的各種問題。因為要集中權力，所以議會不能與獨裁者並立，三權分立之說不能存立，而獨裁者的權力亦可不受限制。這也就是今人所謂極權主義 (Totalitarianism)。攻擊獨裁制度者，大都以為凡有無限權力者，必不克檢用其權力，於是一切個人自由，在獨裁制之下常不能得到相當的尊重或保障；且一切重大行政、立法，乃至司法問題，既由一人裁決，則判斷的錯誤尤屬難免。即令獨裁者具天縱之才，其懸壺問題仍難解決之法。這些議論自都無可否

認；故即在厲行獨裁制的國家，擁護獨裁的人，亦不過認此為應付國內外局勢的一種非常革命手段，卻從未公然認此為國家的常經常法。

### 第三節 行政機關的職權

行政機關的職權至為繁重；其主要職務固在執行法律，但更涉及執行法律以外之事。今分目述明如下：

#### 第一目 公布法律權

『公布』(promulgation)一詞，在一般國家，係指對於立法機關依法定手續而成立的法律案，命令國家官吏執行而言。依此定義，則法律的執行，始於公布而不始於法律之通過立法機關。德國學者歷來尚分公布手續為二：其一為署名(Ausfertigung)，其二為刊行(Verkündung)。署名為行政元首及國務員依照法定手續署名於法律案上的行為，其目的在證明該法律案會依法定程序而成立，並證明該項法律案與立法機關所議決的原文完全一致。刊行為發表業經署名的法律案於政府公報的行為。依照德國學者的意見，非俟此第二項手續完成，任何法律案，對於人民或官吏，俱不能發生效力。一般國家，往往並限定法律案須於刊行後若干時日，始能發生效力，以期各地人民得以週知該項法律。

公布既係命令官吏執行法律的行為，則依三權分立的原則，公布權自當屬諸行政元首。但是，法律的公布為行政元首之權，同時亦為行政元首的義務。換言之，即凡議會經由正當程序通過的法律，行政元首如在憲法上不享有絕對的否決權或擱置的否決權(否決權的意義詳下目)，或雖享有此權，而因行使無效，或因行使此權的時效已過，亦當逕予公布。如元首竟放置不予公布，議會亦自有相當的制裁。在採用責任內閣制的國家，議會即得認此為內閣責任問題，而責成內閣負責；因為內閣不特對於元首的行為須負責任，即對於元首的不行為亦須負責。各國憲法中，尚有規定元首如逾一定期限仍未公布其應行公布的法律，該法律即得由議會自行公布者，例如法國一八四八年憲法即曾有此規定。民國十二年中華民國憲法且明定此類法律，雖未經公布，其

效力等於法律（該法第一〇四條及一〇五條）。

復次，行政機關於行使其法律公布權時，對於形式上有欠缺的法律（例如法律的成立未及具備一切法定程序者），或實質上有欠缺的法律（即含有違反憲法條文的法律），能否拒絕公布，學者間亦不無爭論。對於形式上有欠缺的法律，我們以為行政機關應得拒絕公布，否則公布權將無任何意義可言；但對於含有違憲條文的法律，則除行政機關依憲法得對於該法律行使絕對的或擱置的否決權而外，行政機關應無拒絕公布之權；否則便不啻以解釋憲法之權委諸行政機關，危險殊甚。

## 第二目 命令權

各國行政機關，在某一範圍內，均得以命令自行制定，並頒布各種規則，以拘束一般人民，或其所屬的行政機關及公務員。這種職權可簡稱為命令權。（註一）這種純依行政命令而成立的規則，在形式上自與一般法律不同，在一般國家的官文書中，亦不稱之為『法』或『法律』（*statute, loi, Gesetz*），而畀以種種其他名稱；（註二）但從實質上言，則這種規則，因其含有普遍性，亦常可以法律視之。（註三）

含有法律實質的命令，通常不外下列兩種。一為執行命令。這是行政機關於執行法律（從其形式的意義而言，以下同）時，對於法律本文未及明白詳盡規定之點，所頒布的補充規則（各國行政機關之頒布這種命令，大率以憲法條文的明認或默許為其根據。譬如法國行政機關之所以能頒布這種命令，據法國學者的解釋，就因法國一八七五年二月二十五日憲法第三條承認大總統有『監督及保證法律的執行』之權。日本天皇之所以能頒布這種命令，就因日本憲法第九條曾經明定『天皇為執行法律……有必要時得發命令』。二為委任命令。這是

（註一）『命令權』或『命令立法權』在法語中為 *pouvoir réglementaire*。在德語中為 *Verordnungsrecht*。在英語中尚無固定名稱，有稱為 *ordinance power*，亦有稱為 *ordinance-making power* 者。

（註二）中國有『條例』、『施行細則』、『章程』、『規程』等名稱，英法兩國則有 *Regulation, Rule, Provisional Order, d'ecret* 等名稱。

（註三）法律本有形式與實質兩種，見上面，頁五五〇——五五三。

行政機關依據法律明文的委任而制定的補充規則。這種命令權，是以法律明文的委任為根據的；學者間因亦稱此種命令的頒布，為委任立法 (Delegated Legislation) 者。凡法律本文對於特定事項不自為詳細的規定，而以明文委託行政機關以命令補充時，行政機關根據該項條文所頒布的補充命令，就是一種委任命令。至於各國立法機關之得以法律明文委託行政機關立法，或係因憲法有明文承認，或係因立法機關，法院，乃至一般法學者，均視此為當然的辦法。例如中國民元臨時約法第三十一條「臨時大總統為執行法律或基於法律之委任得發布命令……」的規定，一方面係承認行政機關得頒布執行命令及委任命令，一方面即係明認立法機關得委任行政機關以命令補充法律。

在歐洲大陸的一般國家及日本等國，行政機關歷來均有頒布執行命令與委任命令之權。因此，法律的內容不必繁細，法律本文之所未詳備者，行政機關隨時得以命令補充；且法律本文亦不必定以明文委託行政機關補充，因為行政機關既享有頒布執行命令之權，則法律即無明文委託，行政機關亦尚得以執行命令補充法律的缺漏。基於這種原因，歐洲大陸等國的法律，其條文往往比較的簡括。關於法律施行上的種種詳細規定，將一概由行政機關以命令為之補充。但在英美等國，行政機關只能頒布所謂委任命令，而不能頒布所謂執行命令，如果法律本文未嘗以明文委任行政機關為補充的規定，行政機關即不能頒布任何命令以補充法律。因之，在英美等國，行政機關補充法律的命令，無不於命令條文中，宣示其所根據的法律條文。更就歷來的事實而言，英美等國的法律條文確是比較的週密。英人戴雪至謂若以英國法律與歐洲大陸各國（尤其是法國）法律相較，後者不過是一些「普通原則的宣示」(statements of general principles) 而已。(註一)在英美等國，法律本文歷來既比較繁細，其需要補充之點亦自較少；因此，命令權在英美等國歷來也就比較狹小。

誠然，自十九世紀中葉以後，委任立法之制在英國即已逐漸擴張；但英制對於委任命令頒布的程序仍設有特殊的限制。有時，此種命令須送達議院，經過若干日後始能發生效力；有時，且必須得議會的認可，始能成

(註一) Dicey, Introduction to the Study of the Law of Constitution (1915), 50.

立。這種必須經議會承諾的委任命令，英人稱之爲『暫行公布命令』(Provisional Order)。自一八九三年法規頒布法 (Rules Publication Act) 頒行後，委任命令之必須移送議會者，並且須由起草機關於開始起草以前四十日在政府公報 (即 London Gazette) 上通告，以促公衆的注意。從以上事實，可見英國議會，即對於委任立法之事，亦并未採取完全放任態度。

但近年以來，因立法事務日趨繁複，即在英美等國，委任立法的範圍亦愈見擴大。議會於通過法律案時，往往以極廣泛的補充立法權畀諸行政機關。於是法律本身，即在英美等國，亦幾常限於原則的宣示，而與歐洲大陸各國歷來的辦法相近似。美國最近數年來的立國尤有此種趨勢。(註一)

在實質上，命令與法律間之不易區別，誠如上述，但補充立法的命令，無論爲執行命令或委任命令，究不得與任何現行法律相牴觸。這是一般立憲國家夙來共認的原則，有些國家並且往往將這個原則著諸憲法。(註二)與這個原則可以發生牴觸者，厥惟緊急命令。

緊急命令權(註三)本爲德與日本等幾個帝國元首所獨有的權力。日本憲法及德與舊憲法俱承認元首於議會閉會期內，如遇有緊急事變，得以發布與法律有同等效力的命令，即所謂緊急命令 (Notverordnungs) 者。此項命令，於議會集會後，亦須得議會的追認，否則即爲無效。英美法等自由國家則向不承認行政機關享有發布緊急命令之權；即德國一九一九年的憲法亦無關於緊急命令權的規定。中國民國二年的天壇憲法草案原亦設有關於緊急命令的條文，但於六年議憲時即已刪去，所以在十二年公布的憲法中，總統亦無發布緊急命令之

(註一)關於委任立法，參看 Carr, Delegated Legislation (1920); Sir Josiah Stamp, 'Recent Tendencies Towards the Devolution of Legislative Functions to the Administration,' in the Journal of Public Administration, II, 23-28; 王世杰『法律與命令』，*漢大學社會科學季刊*，第一卷，頁二二三——二六四。

(註二)例如日本憲法第九條：『天皇爲執行法律，及保持公衆的安寧秩序，與增進臣民的幸福，有必要時，得發命令，并得使發布之，但不得以命令變更法律；』又比利時憲法第六十七條：『國王須布爲執行法律所必要的規則及命令；但不得停止或免除法律的執行。』

(註三)參看本書第二編，第一章，第二節，論『自由與戒嚴』。

權。

但最近的十餘年，實爲人民自由權縮減，而行政權激增的時期。在實際上，世界各國的行政機關今已無一不有發布緊急命令或其類似物之權。英國自一九二〇年有緊急權力法 (Emergency Powers Act) 以來，緊急命令制蓋已變形的流入。德國總統在一九一九年德憲第四十八條之下，亦享有實際上比緊急命令權更大的所謂『迭克推多權』。(註一)自希特勒秉政以來，則更根據一九三三年三月二十五日的授權法，而有以命令代行立法之權；希特勒的命令就是法律，連憲法第四十八條亦無須應用。其他實行法西斯主義的國家，其領袖亦皆具有此種特殊的命令權。法國的總統固至今不能頒布緊急命令，但法國議會亦曾多次通過法律，授權政府於一定範圍內有以命令代行立法之權。這種命令，法人稱爲『命令法律』，(註二)其性質與希特勒的命令並無分別；所不同者。即希特勒的命令權無範圍，而法總統的命令權，則其適用與時間，須在議會所規定的範圍以內而已。

關於官制官規的制定，歐洲大陸各國及日本等國行政機關所享之權，歷來亦較英美行政機關所享之權爲大。歐洲大陸的學者大都認行政機關有自組織之權，所以官制官規，在議會通過的預算範圍以內，行政機關可逕自以命令規定。(註三)在英美等國，官制官規之稍重要者，歷來俱以法律規定；美國行政機關規定官制官規的權力則較英國爲尤小。

### 第三目 關於制定法律之權

(註一)參看錢端升，德國的政府(民國二十三)，頁一〇〇——一〇五。

(註二)參看錢端升，法國的政府(民國二十三)，頁一四三。

(註三)在法國西及日本等國，尙有所謂獨立命令 (replément autonome) 一個名詞。獨立命令者即行政機關，對於未經任何法律涉及的事項，不根據任何法律，而逕自頒布的命令。其所以能頒布此種命令，則緣行政機關爲一獨立機關。獨立命令所能包含的事項，學者間並無定論，但關於官制官規，及警察事項的命令，法日學者俱認爲獨立命令。參看 Duguit, Traité de droit constitutionnel (1924) IV, § 428 及美濃部達吉，憲法撮要(再版)，頁四三〇——四四〇。在英美等國，則行政機關並無頒布獨立命令之權。

一般國家的憲法，均承認行政機關對於法律的制定，享有兩項職權；即法律提案權與要求議會覆議權。

(一)法律提案權 就廣義言，法律提案權，即是提出普通法律案及財政案於議會之權。在採用三權分立制的國家（例如美國），一切法律案與財政案（包含預算案而言）俱須由議會自行提出，行政機關初不享有任何提案權；在採用責任內閣制的國家，行政機關俱與議會議員同享有此項提案權；而逐年預算決算等案且必須經由行政機關提出。凡此已於本編第一章解釋議會立法權及財政權時有所說明，今不贅述。

(二)要求覆議權 行政機關如須完全受議會支配，則其對於議會所通過的法律，便只有公布與執行的義務，而無任何抵抗的權力；瑞士制度即是最著的一例。其他國家，則大率承認行政機關對於議會所通過的法律享有『絕對的否決』(absolute veto) 權或『擱置的否決』(suspensive veto) 權。

絕對的否決權云者，即行政機關對於議會所通過的法律案得拒絕裁可，而凡經行政機關拒絕裁可的法律案，便不能成立之謂（君主國家的元首，往往享有此權，然在現今採用責任內閣制的君主國家，如英比荷蘭諸國，元首縱在法律上尙保有此權，在習慣上亦已不復行使此權。在一般共和國，則無論所採為總統制或責任內閣制，要皆不承認行政機關得對於議會所通過的法律案能行使絕對的否決權。

擱置的否決權云者，即行政機關於法律案通過議會後一定期限內，得不公布該項法律案，而行使一種對抗的手段之謂。如其對抗有效，原法律案便歸失敗；否則原法律案仍變成爲法律；所以此種性質的否決權亦得稱爲『相對的否決權』。對抗的形式，依各國的實例，可大別爲二：一爲要求議會覆議，又一爲要求公民複決。

要求議會覆議權，美法等國憲法，雖各有規定，而其內容卻不盡同。美憲規定總統於法律案通過議會後一定期限內，得退回議會，請其覆議；覆議時如兩院各有三分二之多數維持原案，原案即成爲法律，總統不得拒絕公布；否則原案便歸消滅。美行三權分立之制，行政機關對於議會所通過的法律案，事前本毫無參加表決及參加意見的機會，故容納制衡的原則以資調劑；要求覆議權的規定，即是制衡原則之一。但是凡經要求覆議的

法律案，既須議會兩院各有三分二的多數主張維持原案，始獲成爲法律，則是行政機關的反抗，如得一院三分之一以上的贊助，便可發生效力。換句話說，行政機關得倚賴議會極少數的贊助，以貫徹其主張。

在採用三權分立和制衡原則的總統制的美國，此種規定在理論上雖尙說得過去，但在採用責任內閣制的國家，此種規定即不能適用；因爲在責任內閣制之下，內閣政策即是議會多數（即過半數）的政策；如內閣不能贊同議會多數的政策，即應自行辭職，或解散議會，訴諸選民；初不能倚賴議會少數的贊助以貫徹其主張。所以法國憲法，雖亦承認行政機關享有要求議會覆議法律案之權，然覆議之時，只消議會上下兩院各有過半數的多數，主張維持原案，原案便成法律，行政機關便不得拒絕公布。且按諸事實，法國行政機關雖享有此權，亦從未行使此權；大凡內閣所不贊同的法律案，內閣必在議會中竭力反抗。使之不能通過；如竟通過，則是內閣政策已不得議會多數的贊助，內閣只有出於辭職的一途，因爲法國行政機關雖亦享有解散議會權，但解散權的限制甚大，殊不易行使。

行政機關如果享有要求覆議權，則凡議會所通過的法律案，行政機關如認爲形式上有欠缺（例如程序不完備），或實質上有欠缺（法律案內含有違反憲法的條文，或法律案內所採納的政策不當）時，便得促令議會重加考慮。此即各國設置此權的理由，然覆議時所需要的多數，如係一個特別高類的多數（例如三分之二），則與責任內閣制的精神不無矛盾；如僅係一個過半數，實際上又或無甚效力。所以一九一九年的德國憲法，便不設置要求覆議之權，而授行政機關以反抗議會法律案的他種手段；即行政元首對於議會所通過的法律案，如不能贊同時，得於一月內交付公民複決。（註一）

● 臨時約法本係採用責任內閣制，然該法第二十三條「臨時大總統對於參議院議決事件有否認時，得於咨達後十日內聲明理由咨院覆議；但參議院對於覆議事件如有到會參議員三分之二以上仍執前議時，仍照第二十二條辦理」的規定，卻又摹倣美制。所以論者間亦有認臨時約法爲採用總統制者。民國十二年中華民國憲法雖亦設

（註一）一九一九年憲法第七條。參看本書，第三編，第二章，第一節。



置此項要求覆議之權，卻未設定三分二的多數。此蓋與法意相同。

#### 第四目 任免權

在有些國家，一部分的行政或司法官吏，依法須由人民直接選舉，並得由人民直接罷免；在一般國家，行政及司法官吏的任免權，在原則上俱屬於行政元首或其所屬的官吏。但是各國行政元首，雖享有一般的任免權，而依各國憲法及法律，其任免權的行使，亦大率受有若干限制。

(一) 國務員的任免 在任用責任內閣制的國家，行政元首之任用國務員。實際上雖不能不以議會多數的意志為標準，而形式上卻無提議會徵求同意的手續。在採用總統制的美國，行政元首雖有自由解免國務員及其他一切官吏的職務之權（但法院的法官僅得由議會彈劾去職），而元首之任用國務員，使領官，以及最高法院法官，依憲法卻須取得參議院的同意。美制之設定此項同意權，只在防止行政元首之濫用私人，初非欲藉此以求內閣政策與議會政策的一致；蓋欲求議會與內閣的政策之趨於一致，則免職權較任用權，實際上尤為重要；僅恃任用的同意權，固不能永遠保持議會與內閣政策的一致。所以在採用責任內閣制的英法德等國，議會對於國務員的任用，雖無同意權，而其對於國務員政策的失當，在習慣上卻得行使不信任投票權使之去職。

中國民元臨時約法第三十四條一臨時大總統任免文武職員；但任命國務員及外交大使，公使，須得參議院之同意』的規定，顯係摹倣美憲。該約法雖亦承認議會得以彈劾手續解免國務員之職，然彈劾權的性質與不信任投票權不同；即美憲亦承認議會得以彈劾手續解免總統，國務員，及其他官吏之職。民國十二年中華民國憲法則一面僅定國務總理的任命須得衆議院同意（國務員則由總統及國務總理自由任用），一面並承認衆議院對於一切國務員得投不信任票以解其職（該憲第六二及九四條）。

(二) 一般公務員的任免 依各國憲法或法律，國務員以外的一般公務員大都由行政元首或其他行政長官行使任免權，但自考試制度推行以來，一般公務員（包括司法人員在內，但不包括武職官吏）的任免權，實際上已非元首或其他行政長官所專享有。至於法官的解職，轉職，及停職，則各國為維持司法的獨立起見，尤往往

設有特殊的限制（詳見本編第三章）。

復次，各國行政機關尚有保有以命令增減機關及官職之權者（例如法國）；因之，行政機關任免官吏權的範圍，尙得隨行政機關自己的意志而伸縮。但是行政機關縱能獨自以命令增減機關及官職，實際上行政機關的此項職權，固仍不能不受議會財政權的限制，因為議會於預算案內如拒絕各項增設的機關及官職所需要的經費，該項機關及官職自仍不能存立。

(二) 考試制度 當行政長官享有自由任免公務員之權的時候，任用以私，不問才力的現象幾爲舉世各國所通有的弊害。在美國有所謂「俘獲制度」(Spoils system)者，其意即謂公務員的位置是選舉勝利的政黨的一種俘獲品；政權每易一次手，則公務員亦必有一次大批的更換。

十九世紀中葉時，英人首倡改革之議，欲革除從前自由任免公務員的辦法，而代以考試制度。到了一八八五年，遂有公務員任用委員會 (Civil Service Commission) 的設立，以司考選公務員之職。此外，更令財政衙門 (Treasury Department) 負保障考試制度的實行之責，除考選由公務員任用委員會辦理，懲戒由各部分別辦理外，其餘如公務員的分類，各級公務員的資格，以及升降，遷調，俸給等事，俱由財政衙門主持。美國於一八八三年，亦有公務員任用委員會的設立。其他如德法等國雖不特設公務員的任用機關，但考試亦成爲任用公務員的正常方法，由各部分別辦理考試事宜。

考試制度的優點在能防止徇私的弊病，屏除請託的惡習，并得以由考試得來的客觀標準代替行政長官個人的好惡。而且任用既憑考試，則免職亦可較少自私之弊。美國「俘獲制度」存在時，所以常有大批公務員的更易者，其目的本在位置私人；如果任意易人而後，長官仍不能位置私人，則任意易人的目的便不能達到。自考試制度成立後，公務員任期之得有保障者，蓋亦以此。

不過考試制度亦不能遍及於公務員的全體。一個負責的行政長官總有若干機密的事務，有待於親信人員的處理。所以機要秘書或私人秘書等職，勢不能經由考試。更有若干種極高級的行政員及極專門的技術人員，亦

難以考試來測驗其能力（各國法律每規定前者可由長官自由任免，而後者則可由長官自由任用；但後者既經任用而後，則其保障亦一如考試及格的公務員。

中國舊時的科舉制度本為一種以考試取士的制度，考試的科目雖多不切實用，考試後任官程序雖亦諸多不當，而立制精神則無可非議。英國於十九世紀採用考試任官制度之時，其倡議者，即為中國制度的崇拜者。孫中山先生有鑒於此，因列考試權為五權之一，與行政，立法，司法，及監察四權並列；并主張專設考試院，以司公務人員的考試銓敘事宜。

#### 第五目 軍事權

陸海空軍的調遣運用，自係行政機關的職務。各共和國的憲法，大率亦授總統以統率陸海空軍之權，或授總統以陸海空軍總司令或大元帥的名稱。在美國，『總統為聯邦陸海軍的總司令』（美憲第二條第二節）；在法國，總統『統率軍隊』（一八七五年二月二十五日憲法第三條）；德國一九一九年的憲法規定『總統統率德國一切軍隊』（第四七條）；中國民元臨時約法有『臨時大總統統率全國陸海軍陸』的規定（第三十二條），十二年中華民國憲法則有『大總統為民國陸海軍大元帥』的規定（第八十二條）。共和國憲法中僅一九三一年西班牙的憲法未明白規定總統為大元帥，或有統帥權。

但是行政元首雖常有陸海空軍大元帥或總司令之稱，而依法美等國憲法學者的意見，元首卻不因是而能躬自指揮軍隊；換句話說，即元首不能置身行伍而為將領，以命令軍隊。（註一）此種意見亦有數層理由。一則元首的基本職務究在處理普通行政事項；倘使他躬自指揮軍隊，他便有不能兼顧普通行政事項之虞。二則共和國的元首，初非如舊日君主國家的君主，率係曾受軍事教育與軍事訓練之人；置身行伍以指揮軍隊，亦往往非元首之所能勝任。所以各國憲法有一面承認元首得統率一切軍隊，一面復明白禁止元首躬任指揮軍隊之役者。

（註一）見 Esmeia, Elements de droit constitutionnel (1928), II, 157-162; Watson, The Constitution of the United States: its History, Application and Construction (1910), II, 919.

(註一)但是元首既為全國陸海空軍的大元帥或總司令，而又不能躬自指揮軍隊，則當內亂外患之際，於勢不能不有一個躬自指揮全國軍隊的大元帥或總司令之人時，又將如何？徵諸各國近例，元首當有委派另一人代行其統率全國軍隊之權者。法國在歐戰期內即嘗一度採用此種辦法，但論者多斥為違憲。(註二)德國在希特勒當國以前，即在平時，總統的統率權亦由總統委託國防部長代行。(註三)

復次，在一般自由國家，元首雖享有統率陸海空軍之權，而軍隊編制以及軍隊額數等事，固莫不由議會決定。元首之兼有決定軍隊編制與軍隊額數等權者，惟少數的君主國家而已。(註四)民國十二年中華民國憲法第八十二條亦有「陸海軍之編制以法律定之」的規定。

#### 第六目 外交權

所謂外交權，係指對外事務的處理權而言。外交權可分為三類：一為使節權，二為締約權，三為宣戰權。

(一)使節權 所謂使節權即接受外國使節，與對外國遣派使節之權。接受使節之權，當然以屬諸行政元首為宜。依照國際法上的慣習，凡甲國向乙國遣派使節之時，甲國須將充任使務之人，預徵乙國的同意；所以各國政行元首的接受使節權，亦不僅為一種外交儀節。遣派使節之權，各國亦大都完全昇諸行政元首，而不令其他機關干預；但依美國憲法，則元首於遣派使節之時，尚須將充任使務之人，提出於參議院徵求同意。美憲之設定此種限制，無非因使節人選的良否，足以響影國家的榮譽與利益之故。然採用此制或不免令使官的性質類於政務官；駐外使官的地位，亦因之易隨國內元首或內閣的變更而生搖動。此種情形亦殊多不利於外交行政。

(註一)例如波蘭一九二一年憲法第四六條即有此規定。

(註二)詳見 Esmein. 前書, II, 159-162.

(註三)一九一九年八月二十日陸海軍統率令。

(註四)例如日本憲法第十一及第十二條。

民元臨時約法第三十五條承認元首有代表全國接受外國大使公使之權，但俄國約法第三十七條的規定，則元首遣派「外交大使公使」時，尚須得參議院的同意。十二年中華民國憲法已不復設有此層限制。

## (二) 締約權

條約是國與國間的契約，其締結必須經過外交手續；所以條約的締結總不得不由行政機關參預。但是各國行政機關締約權的範圍，彼此間亦多異同；從以下所述的三種制度，便可窺見其互異的情狀：

其一，行政機關締結任何條約，依憲法俱須徵求議會同意。採用此制之國，率以行政機關人員當條約談判之任，並以行政元首行使最後批准條約之權；但條約批准以前，卻須先得議會的同意。議會的同意為條約生效的條件。(註一)代表此制者為美國及瑞士。依照美國憲法第二條第二節，總統締結任何條約，須得參議院出席議員三分之二的同意。在此項條文之下，總統雖仍保有締約的發意權，締約的談判權，及條約的最終批准權，然條約批准以前，卻不能不得議會中一院——參議院——極大多數的同意。瑞士現行憲法則更規定一切條約的成立，須預經議會上下兩院的同意(該憲第八五條)

民元臨時約法第三十五條亦規定臨時大總統締結任何條約，須經參議院的同意。現行國民政府組織法第二十七條僅規定「立法院有議決法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案，及其他重要國際事項之職權。」究竟條約是否在內，法文並未明言。但按近年之實例，則條約率皆先經立法院的議決，然後國民政府予以批准。其二，行政機關締結特種條約，依憲法須徵求議會同意。代表此種制度者為法國。依法國現行憲法，法國總統有談判並批准條約之權；但媾和條約，通商條約，關係國家財政負擔的條約，及關係法國僑民的財產與身分的條約，非經議會兩院通過，不生效力；凡土地的割讓，交換，及合併，亦均須經由議會以法律決定行之(法國一八七五年七月十六日憲法第八條。)此項列舉的範圍雖廣，細案之卻亦尚有多種重要性質的條約，如

(註一)依一般國際法學者的意見，條約的批准，如依當事國的憲法，須預徵議會同意，則凡未經此種憲法所定程序而締立的條約，在國際法上不具有拘束力。參 Oppenheim, *International Law* (1928), II, 709 頁及 K. J. & F. F. F. *Traité de droit international public* (1926), I, Pt. III, 323 及 324。

軍事同盟條約等，不在此項列舉之內。此類未經列舉的條約，便完全不受議會的監督。此為法制之異於美國及瑞士之制者。復次，上列法國憲法條文，並將締約權之含有談判，議決，及批准三個程序，明白表示出來：談判及批准之權俱屬於總統；但對於特種條約的締結，則談判與批准兩程序之間，尚有一個請求議會同意的程序。

其三，行政機關締結任何條約，依憲法俱不必徵求議會同意。凡君權獨大的國家自皆行使此項制度；日本憲法第十一條，便承認天皇獨立的宣戰，媾和，并締結條約。即在英國，國王亦得不經議會同意，而締結一切條約；甚至變更國家領土的條約，亦得由國王獨立締結。此為英國一般憲法學者向來公認的原則（註一）。惟是英人對於條約的法律性質，向來僅視為一種國際契約，而不視為國內法的一部（他國則有承認條約效力同於國內法者，例如美國；）所以行政機關所締結的條約，在國際法上儘管有受拘束的義務，而在國內法上卻不即具有拘束法院及人民的效力。凡條約之所規定，如果涉及議會立法權限以內的事項，如增加國民財政負擔，或變更現行法律之類，則非經議會另以法律承認條約內的規定，該項規定實際上便不能執行。所以在英國制度之下，行政機關之締結條約，雖無憲法的限制，而在條約內容涉及議會立法事項時，政府亦常須於條約批准後要請求議會的協贊；有時並於批准前預徵議會的同意；有時並取一個更慎重的手段，即在條約內加入一個條文，聲明條約的生效，以得議會同意，或經議會通過執行的法律為條件。

民國十二年中華民國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。」此項規定，表面上雖似上述的英制，實則仍是上述的第二種制度（法國制）。因在英國制度之下，行政機關所締結的一切條約，在國際法上尚屬有效，不過關涉立法事項的條約，非得議會協贊，實際上不能執行。依十二年中華民國憲法的規定，則未經國會協贊的特種條約（和約及關係立法事項的條約），不獨不能在國內執行，即在國際法上亦不生拘束力量。

歐戰發生以後，歐洲各國人士，鑒於官僚外交與秘密外交的危險，乃相率主張外交公開與民衆外交。所謂公開的民衆的外交。即人民或其代議機關，對於締約宣戰等事，必須參預之意。所以，歐戰後的新憲法，羣授議會以參預締約之權；一九一九年德憲，並承認議會得於閉會期間內，設置外交委員會以監督政府的外交。瑞士於一九二〇年承受國際聯盟公約，加入國際聯盟時，並曾以此事預付全國公民投票表決。即在英國，內閣亦常以條約案交議會決議通過。

(三)宣戰權 各國憲法關於對外宣戰權的規定，亦如締約權，有以之完全授諸行政元首者（例如日本憲法之所定），亦有令行政機關於宣戰前預徵議會同意者（例如美法憲法之所定）。如行政機關能獨立的對外宣戰，則議會便只能間接的節制其宣戰權；換言之，即僅能以拒絕通過戰費，與對政府投不信任票等手段，牽制行政機關。惟是此類手段，實際上既未必常能防止行政機關之濫用其宣戰權，而既經宣戰以後，事實上尤或不容議會行使此種手段。所以近今民治國家類皆對於行政機關的宣戰權，設爲須經議會同意的條件。但預徵議會同意的條件，自亦只能適用於本國先行宣戰的場合；如遇他國首先宣戰，或不公然宣戰而遽向本國攻擊時，行政機關爲執行正當防衛的手段，自可不徵議會同意，而逕以武力抵抗。各國中有經憲法以明文作此種規定者，即無明文規定，而在解釋上勢亦不能不承認行政機關保有此種正當防衛權。元年臨時約法僅規定宣戰媾和須得參議院同意。十二年中華民國憲法第八十四條則設爲「大總統經國會之同意，得宣戰；但防禦外國攻擊時，得於宣戰後請求國會追認」的規定。現行國民政府組織法亦僅規定宣戰須由立法院議決。

#### 第七目 榮賞權

頒給榮賞權顯然爲君主制度的一種流傳。君主國家君主所頒給的榮賞雖有種種，而亦可大別爲二：一爲爵位，一爲其他榮典。爵位常爲世襲性質，其榮賞不僅及於本身；爵位且常含有特權，得有此種榮賞者，往往享有普通人民所不能享有的權利，或被豁免普通人民所應盡的義務。爵位之異於其他榮典，如中國之所謂勳章，勳位（勳位亦即勳章的一種），褒章之類者，亦即以此。爵位既具如此的性質，自與人民平等的原則相抵觸，

而爲共和國家的法律所不能容。爲使一般人民精神上能感覺彼此完全平等起見，爲使一般人民崇尚樸素而奔馳虛榮起見，則卽爵位以外的其他一切榮典，亦殊非共和國家之所宜頒予。孟德斯鳩謂專制之國尚恐怖，君主之國尚榮譽，共和之國尚道德。其所謂榮譽，卽指爵位及其他榮譽而言；其所謂道德，則含有愛國家，愛平等，愛儉約的三要素，蓋指國民的公德而言，孟德斯鳩以爲在共和政體之下，人民之爲國家及社會宜力，全賴人民愛國心理爲之驅使；而人民之能否愛國，則須視人民愛平等愛儉約的心理是否發達；倘無愛平等愛儉約的心理，以激發人民愛國的情緒，而須如專制或君主國家，借助於恐怖或榮譽，以督促人民爲國家及社會宜力，則共和政體勢亦不能持久。（註一）

就實例言，一般共和國家的憲法大都禁止國家任何機關得以頒給爵位（例如美國，瑞士，及德國憲法）。其對於既存的爵位，亦尚有以憲文削奪其特權者（例如德國憲法）。有些國家，卽對於爵位以外的名位勳章，亦禁止頒給；國家機關之所可授予者，惟表示一種職業或公共職務的名稱，與一種學術資格的學位而已。德國一九一九年憲法便作如此規定。不但如此，共和國家的憲法，並且往往禁止本國文武官吏，甚或本國任何人民，承受外國政府的任何爵位或勳章（例如瑞士，及德國憲法）。

中國素以「名器」爲鼓舞羣倫之具；歷來君主對於臣民所頒給的榮賞，種類甚多；清代，除卻授爵而外，亦尚有旌表，封贈，崇祀，功牌，寶星種種名目。民元的臨時約法，雖未承認元首有頒給爵位之權，卻亦規定「臨時大總統得頒給勳章及其他榮典」（第三十九條）。所以當民國元二年袁世凱當政時期，仍有勳章令勳位令等等條例的頒布；一時號稱「有勳勞於國家或社會」之人，相率取得此種虛榮，儼類新貴。此後勳章，勳位，褒章等物的頒給尤形濫雜。（註二）袁世凱既死，社會乃稍現反動；民國二年天壇憲法草案中所設「大總統

（註一） Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. III, V, VIII.

（註二）民國三年袁世凱尙須有褒獎條例，規定元首得以筆，匾額，褒揚舉行卓絕，節烈貞操，耆年碩德，益公好義，或有學術技藝上發明之生死人士。



頒予榮典」的條文，於六年二讀會時卒被刪去；十二年十月十日的中華民國憲法因是亦無承認元首頒給榮典的條文。但訓政時期約法又有「國民政府授與榮典」的規定（第六十九條），最近且常有授勳之舉。

#### 第八目 赦免權

(一) 赦免權的意義 赦免云者，對於刑事犯宥免刑罰執行或刑事訴追之謂。各國法律大率分赦免爲大赦(armesty)與特赦(pardon)兩種。然大赦特赦間的分別，各國法律卻不一致。我們倘參酌多數國家的法律而立一理論的標準，則大赦與特赦間的不同，可說含有三點。大赦係將一類的罪犯（通常爲政治犯軍事犯）全赦，其赦免時，往往僅聲明某某事件或某某時期的全體罪犯，而不聲明被赦免者的個別姓名；特赦則係對於特定的個人所行的赦免；此其一。大赦不僅可行於法院判決確定之後，抑且可行於法院判決以前；所以大赦不獨可以免除刑罰的執行，抑且可以免除刑事的訴追；特赦則僅行於法院判決確定以後；此其二。大赦的效力可以使犯罪者的犯罪行爲在法律上完全消毀；所以被赦免者不獨可以完全免刑，即再犯時亦不以累犯論；而恢復公權，亦爲當然的結果；特赦雖得隨特赦的明令而免除其刑罰的一部，或全部，甚或恢復公權，然其犯罪行爲，法律上並未消毀，再犯時則仍視爲累犯；此其三。

然以上差別究不過折衷多數國家的實例而成的一個理論標準，各國法律之分赦免爲特赦與大赦者，事實上初不盡與上述差別相符。中國歷來君主之行使赦免，亦有大赦特赦之分。民元臨時約法第四十條「臨時大總統宣告大赦，特赦，減刑，復權，但大赦須經參議院之同意」的規定，雖未明定大赦特赦之所由異，而統得赦免之有大赦特赦之分，固已承認。減刑權原可受大赦或特赦權的包孕，初無特別規定的必要；復權之權，各國卻有劃諸特赦權之外，而認爲除大赦外惟法院得行使此種職權者（例如法國現制），約法上之特字規定，或即以此（註一）天壇憲法草案第七十八條規定「大總統經最高法院之同意，得宣告免刑，減刑，及復權，但對於彈

(註一)日本憲法亦以大赦，特赦，減刑，復權並列，而有「天皇命大赦，特赦，減刑，及復權」的規定，臨時約法的規定，顯係直接取

自日本憲法，而另依一般國家的憲法增入大赦須經議會同意的條件。

勅事件之判決，非經國會同意不得為復權之宣告；十二年中華民國憲法亦即是規定，惟易原文中『國會』二字為『參議院』。由此可見天壇憲法草案及十二年中華民國憲法初無大赦的名稱；當時制憲者的意旨蓋在否認大赦而僅承認特赦；所謂特赦，並以減刑，免刑，復權三日為限之。（註一）訓政時期約法又恢復臨時約法的條文，因有『國民政府行大赦，特赦，減刑，復權』的規定（第六十八條）。

（二）關於赦免權的理論 赦免權為君主政體的一種流傳，顯然與榮譽權同其旨趣。君主國家中，赦免制度之所以存立，其原因亦至顯然；蓋君主既出於世襲，民衆之與君主，初不必有天然的情感，為君主者，為謀人民的愛戴，乃往往趨於市恩鬻惠的一途。故吾國歷來行使大赦，率於皇帝登極，皇帝壽慶，以及冊立皇后太子等大典時期舉行，而稱大赦為『恩赦』。但許多論者，卻以為赦免制度，雖在共和國家，亦有存留的必要。主要理由如下。其一，以為赦免制度可以救濟法律之窮。主此說者以為法律的條文，無論如何，總難達到精審詳備的境地，舉凡一切應行從輕議刑的場合，亦決難期其一一規定而無缺欠；倘沒有赦免機關的設立，以行所謂大赦特赦之權，則法律之窮將無從補救；蓋法官的職務，只在執行法律，倘遇有在理雖宜未減或免刑之人，而在法則罪無可道，他也只能執法相衡，而不能為法外的補救。此層理論亦自有其真理；然果設為赦免權以濟法律之窮，並以此權委諸行政元首，畢竟有任人而不任法之嫌；蓋所謂赦免，原即一種免除刑法適用的權宜行為，以免除法律適用之權付諸元首，自然逃不脫以人治代法治之嫌。其二，以為赦免制度可正法院之誤。主此說者，以為法官的審判，無論如何審慎，事實上終不敢必其無錯誤，所以不能不設赦免機關，以資矯正。惟是法院的錯誤雖難免，而因近代刑事訴訟法的進步，法院錯誤之無可補救者，究已大減；各國刑事訴訟法上所設定的普通上訴程序，非常上訴程序，聲請再審程序等等，其用意蓋俱在補救法院的錯誤。其三，以為赦免制度可以鼓勵犯人的遷善。主此說者，以為國家如保存赦免制度，則赦免機關，可於法院宣告刑罰之後，以赦免為鼓勵犯人自新的手段，或於刑罰已經執行若干時期之後，對於犯人之有後悔實據者，以可有贖免而益堅其檢

悔的傾向。此層見解自亦盡人所承認。惟是近今各國的刑法及其監獄法，固已日趨於感化政策；其所採納的感化方法，固尚有較赦免為更有效而且流弊較少者，如各國刑法及中國刑律所採用的『緩刑』及『假釋』等制皆是。

綜之，赦免制度，在今日刑事訴訟法及刑法進步的時代，重要既已減少；其在法治根基薄弱之國，赦免權如屬諸行政元首，尤有損及司法獨立與法律權威的危險。即欲設置此權，亦宜分赦免為大赦，特赦；大赦的關係較鉅，宜以其同意權付諸議會，藉以保持法律的權威；特赦或因案件過繁，不能盡由議會議決；然亦宜約略做民國十二年中華民國憲法之所定，以其同意權付諸法院，俾法院的審判權，不致完全為行政機關的赦免權所破壞。至於彈劾案件，雖不能如英美等國制度，完全劃諸赦免權以外，亦當一律以議會同意為條件，以防行政元首假藉其赦免權以庇護屬僚，而使議會的彈劾權實際上失其效力；至少亦當如十二年中華民國憲法，對於復權一層，設有議會同意的條件。

#### 第九目 關於議會的集會開會停會閉會及解散之權

欲說明各國行政機關對於議會的集會，開會，停會，閉會，及解散諸問題的職權之如何互異，須先說明這幾個名詞的意義。集會係指議會議員的集合而言；開會係指議會的開始議會而言；停會或休會 (adjournment) 係指議會中的一院或兩院在集會期中中止若干時間的會議而言；閉會 (prorogation) 係指議會某一次會期告終而言；解散 (dissolution) 係指某一屆議會的終結而言。(註1)

#### 第一款 關於議會的集會開會停會及閉會

關於議會的集會，開會，停會，與閉會的手續等問題，各國實例頗不一律；然綜括說來，可說有下列三種不同的制度：

其一，議會無一定的會期，其集會，開會，停會，及閉會，由議會自行決定。此種制度，往往含下列三個

(註1)德國在一九一九年以後的情形，極為特殊，每一個議會只有一屆的會期，只有停會及解散，而無閉會。

特點：(一)議會在原則上為常存機關，於其任期之內，每年初無一定的會期，惟依議會自己的決定，得宣布停會若干時期；(二)議會於停會期內往往設置一種委員會，俾於緊急時期，得臨時召集會議；(三)此種制度，雖亦往往承認行政機關得因緊急事故召集會議，然不承認行政機關享有宣告停會或宣告閉會之權。此種制度，在維持議會對於行政機關的獨立。最足代表此制者，為一八四八年法國第二次共和憲法。(註一)

民元臨時約法大體上亦係採用上項制度：該約法僅規定『參議院得自行集會，開會，閉會』(第二十條)；既未規定一定的會期，亦未明定行政元首享有召集開會之權；尤未承認元首得行使停會或閉會之權。

其二，議會無一定的會期，其集會，開會，閉會，純由行政元首決定。此為英制。英國議會，在法律上初無一定會期，亦無自行集會，開會，或閉會之權；惟集會期內的停會權，則完全屬諸議會。(註二)其集會，開會，及閉會，概依國王的命令行之。在法律上，國王除至少每三年必須召集一回議會而外，其召集，開會及宣布停會，閉會之權，並不受何種其他限制。(註三)英國此制，只是一種歷史的產物，並非基於任何政治理論，蓋英國議會原只因爲國王對於課稅事宜，欲得各種階級的代表協贊而始產生；所以議會集會，開會，與閉會之全由國王決定，在當時本屬自然的手續。到了今日，英國議會的集會，開會，閉會，在法律上雖仍由國王自由決定；實際上，英國議會固已與常年集會的常設機關相去不遠，其每歲休會的時期，實極短促。其所以然，則因預算法，兵變法等法律，依英國法律，每年俱須經由議會議決之故；且在責任內閣制之下，政府亦實不能

(註一)該憲法的規定如左：

第三十二條 國會為常存機關；但依國會自己的決定，得以停會。在休會期內，國會委員會遇緊急事故，得召集會議；此項委員會，由國會議主席團及國會依秘密投票法與過半數當選法特別選出的委員二十五人組織之。總統亦得召集國會。

第六十八條 凡總統解散國會，宣布國會閉會，以及其他妨害國會行使職權的行為，均爲內亂罪。

(註二) Anson, *The Law and Custom of the Constitution* (1922), p. 72.

(註三)此項三年必須召集議會一次的限制，亦尙係從查理斯二世時代遺傳下來的一種規定；此項規定，雖見諸律文，然律文對於此項規定亦未設有任何直接制裁。

長期的獨立行動，而置議會於不顧。

其三，議會有一定的會期，在會期內，得由議會或行政機關酌量停會；在會期外，得由議會或行政機關酌量延長會期，或召集特別會議。此種制度，可以說是前述兩種制度的折衷，法國現制即爲此種制度之一。（註一）西班牙新憲法亦採此制。此制於憲法上設有一個每年集會的時期，名爲會期；因是議會在原則上並不是常年集會的常設機關。蓋議會如爲常年集會的機關，則行政機關便須日日與議會周旋，便須日日爲立法事務所纏繞而不能注其全力於行政。此種制度之所以容許行政機關或議會，得於議會會期內，酌量宣告停會若干時日者，因暫時停會的宣告，往往可以緩和議會上下兩院間的劇烈衝突，或議會與行政機關間的劇烈衝突。但對於每一會期中停會的次數，與每次停會的時日，各國憲法與法律，卻亦往往設爲相當的限制，以期議會的工作不致因是而感太重大的停滯。至若會期已屆，而會議的工作仍未及完畢，則各國憲法或法律，亦往往承認議會或行政機關得延長會期至特定的限度。會期以外的特別會議，係備非常事變而設；其要求召集之權，在理論上自亦以令議會及行政機關俱得享有爲宜；蓋行政機關如不享有此權，事實上固有種種不便；議會如不享有此權，則議會亦無從於此類時期防止行政機關的專擅。

民元國會組織法第十一條「民國議會之會期，爲四個月；但依情事之必要得延長之」的規定，形式上亦係採用上述第三種制度；但延長的期限既無限制，議會固尙易成爲常設機關。十二年中華民國憲法則係完全採用

（註一）法國一八七五年七月十六日憲法的規定如左：

第一條 參議院及衆議院於每年一月第二個星期一集會；但總統得於此項日期以前召集之。

第二條 兩院每年繼續開會至少五個月。兩院會期同時終始。

第三條 總統宣告會期之終止，總統得召集兩院開特別會議。

如兩院各有過半數議員的要求，總統亦應召集兩院開特別會議。

總統得停止兩院會議。但每次停會不得過一月；每一會期並不得停會至二次以上。

上述第三種制度。(註一)

復次，議會雖有兩院，而兩院要當認爲一體，所以各國成例大都限定議會的開會閉會，概須兩院同時舉行；議會中如有一院被解散，另一院亦不得開議。惟美國的參議院則因有同意於總統所任命的高級官吏及所締結條約的權責，故有單獨開所謂『行政會』(Executive Session)之權。又對於停會問題，各國尙有承認一院得單獨停會者，例如英國。(註二)民元國會組織法亦規定兩院的開會及閉會須同時行之(該法第十條)；十二年中華民國憲法除承認兩院開會閉會須同時舉行而外，並規定(一)一院停會，他院便須同時休會；(二)衆議院解散，參議院便須同時休會(該法第五十四條)。

## 第二款 關於議會的解散

議會的解散，係指議會的終結而言。議會解散的原因，概括言之，不外兩種：一爲議會任期屆滿；一爲議會任期雖未屆滿，而行政機關或其他依憲法享有議會解散權的機關，宣告議會解散。行政機關之享有議會解散權者，大率限於採行責任內閣制的國家，然亦不無例外。今分別言之：

(一)議會解散權與責任內閣制 在採用責任內閣制的國家，行政機關通例得於議會任期屆滿以前，使之解散。責任內閣制國家之設有此種職權，其理由蓋甚明顯：在責任內閣制之下，內閣是必須得議會多數的信任始

(註一)該憲法的規定如左：

第五十一條 國會自行集會，閉會，閉會；但臨時會於有左列情事之一時行之：

一 兩院議員各有三分之一以上之聯名通告；

二 大總統之召集。

第五十二條 國會常會於每年八月一日開會。

第五十三條 國會常會會期爲四個月，得延長之，但不得逾常會會期。

第五十八條 大總統得停止衆議院之會議；但每一會期，停會不得逾二次，每次期間不得逾十日。

(註二) Anson. The Law and Custom of the Constitution (1922), I, 72.

能存立，內閣如不得議會多數的信任，議會便得以否決內閣所主張的法律案或預算案為手段，或以投不信任票為手段，促其去職。議會既有此種間接及直接強迫內閣去職的手段，便難免不濫用此種手段。假使內閣對於議會此種手段，毫不具有對抗的權能，則凡遇議會違反民意而行使此種手段之時，便無從制止。所以採用責任內閣制的國家，大都設有解散議會權以為行政機關對抗議會的手段。但是解散議會權的設置，其目的只在給予行政機關以一個訴諸選民的機會，並非承認行政機關得違反議會多數的政見，而自行其政見，得不依議會多數的信任而繼續存立。所以在採用責任內閣制的國家，行政機關於與議會多數政見相反，及不得議會多數信任時，雖得行使解散議會權，然解散議會後，行政機關不獨須及時舉行新議會的選舉，並且非得新議會多數的信任，決不能繼續在職；行政機關決不能因新議會的不信任，而繼續行使其解散權。此種限制，或則存諸各國習慣（例如英國），甚者且以憲法明文規定；例如一九一九年德國憲法第二十六條便云：『總統得解散衆議院，但對於同一事因，僅得解散一次。』西班牙一九三一年憲法第八十一條則規定『總統在其任期內，解散國會不得逾二次以上；如有第二次的解散，則新議會第一任務，便為審查第二次的解散是否必要，如果議會以絕對多數表示反對之意，則總統便算罷免。』凡此限制，其目的俱在令總統不輕於解散議會；即內閣有解散的要求，總統亦當加以審慎的考慮。有此限制後，內閣必得議會多數信任始能存立的原則，乃可保全。

但是行政機關之享有議會解散權，其目的既在直接地求內閣與議會間意見的一致，間接地求內閣與選民間意見的一致，則行政機關行使解散權的場合，自亦不必以內閣與議會發生衝突的場合為限。近百年來英國議會之被解散，除了因衆議院不信任內閣外，尚有多種其他原因：（註一）有因舊內閣辭職，新內閣於就任後，既以改選衆議院手段，取得選民的信託者；有因議會任期將滿，政府在迭次補選競爭中常常失敗，因而提前改選衆議院以偵知民意的真相者；更有因衆議院任期將滿，政府思利用特殊機會，而提前宣告改選者。然解散的場合雖各不同，要亦有其共同之點：即解散議會權的行使，俱在謀內閣與選民間意見的一致。

（註一）Eaden, Principles of British Constitutional Law (1925), 83-84.

復次，在一般採用責任內閣制的國家，內閣之對議會負責，實際上係僅對議會中的下議院負責；所以行政機關縱享有解散議會權，亦只對下議院享有此權，上議院初不在解散權範圍以內。（註一）不過下院既經解散，則自下院解散之日，至新下院集會的期間內，上院亦不能單獨集會。解散議會權，既僅能對下院實施，於是各國爲防杜行政機關濫用此權起見，乃更有授上院以解散議會的同意權者；例如法國現行憲法，即承認行政元首解散衆議院時，須預徵參議院的同意。但此項同意權的設置，幾使法國憲法上的解散議會權成爲具文。法國自其現行憲法於一八七五年成立以來，僅於一八七七年曾有一度解散議會之事。但該年總統之解散議會，終致政府的失敗；自後法國一般社會對於政府，益存疑忌之念，因之政府亦極不敢輕於嘗試其解散權；且法國上院的地位，既較下院低弱，其於解散下院之事，亦不免流於畏怯；因之政府的主張，亦難望得其同意。

民國十二年中華民國憲法第八十九條明白規定，行政機關只有解散衆議院之權，而更做法國憲法，設爲上議院同意的條件。

（二）議會解散權與非責任內閣制 求諸各國實例，亦有不採責任內閣制而授行政機關以議會解散權者，例如舊德意志帝國的憲法。此種國家，議會既無不信任投票等權以促內閣去職，以使內閣依議會多數的意志而存立，則其授行政機關以議會解散權，其用意蓋只在令議會受行政機關的支配；與一般責任內閣制國家之設置此權，以求議會與行政機關之得以互相對抗者，其用意固大不相同。反之，在採用責任內閣制的國家，爲防止行政機關濫用解散權起見，亦尙有不授行政機關以議會解散權者，例如一九二〇年的奧國憲法。所以論者乃有謂奧制在實際上與所謂瑞士制的精神，較爲相類者。中國民元臨時約法，雖採用責任內閣制，亦未給予行政機關以議會解散權——民國二年及民國六年國會之兩遭解散，蓋俱爲約法所不許。在做行美國總統制的國家，議會

（註一）一九〇〇年澳大利亞憲法，殆爲唯一的例外：該憲承認凡議會上、下兩院對於某種法律案不能妥洽時，得由行政機關解散兩院；但除此種場合而外，行政機關，卻亦只能解散下議院（參看該憲第五條及五七條）。



既無投不信任票等權，以支配國務員的命運，行政機關亦無解散議會權以支配議會的命運；所以英制可以看作介乎舊德意志制與瑞士制之間的一種政制。

### 第三章 法院

#### 第一節 法院職務的性質

普通稱法院爲司法機關，稱法院的職權爲司法權。我們如欲研究法院職務的性質，第一自應研究何爲司法權；第二便應研究法院的職務，是否僅以行使司法權爲限。

自孟德斯鳩創三權分立之說而後，論者大率認司法權的性質與行政立法兩權的性質截然不同。然晚近論者，對於此種見解，卻不無深持異議之人。他們以爲國家的職務，嚴格地講，只有兩類：一爲制定法律，即所謂立法權；一爲執行法律，即所謂行政權；司法權亦只在執行法律，其根本性質，固與行政權相同。此種見解雖亦不無見地，但司法與行政即令同具執行法律的性質，亦初非毫無差異；司法權爲對於訴訟事件的審判權，審判權的行使雖在執行法律，然依現代一般國家所承認的「不告不理」的原則，則法院之行使司法權，固只是被動的執行法律。而行政機關之行使行政權，卻常是自動的執行法律。所以行政與司法兩種職權，縱同具執行法律的性質，固仍不失爲相異的兩職權。

但是司法權雖與行政權及立法權顯然有別，而現代各國法院的職務，卻非絕對的僅以行使司法權爲其範圍。各國法院，除處理訴訟事件而外，亦尚有兼理若干種「非訟事件」者；如遺囑的執行，婚姻及不動產等的登記等等。這裏，法院的職務不免涉及單純的行政事務。復次，法院於受理訴訟案件時，如法律對於該項案件並無明文規定，各國法律或習慣，往往承認法官得依據公理或常識以行使裁判。此種裁判，已不免近於立法。假使法院的判例，對於未來案件能如英美等國法院的判例，享有與法律相同的效力，則法院的審判權直顯然含有立法性質。所以各國法院在實際上往往不純是一個司法機關。

## 第二節 法院的獨立

司法權與行政權雖不免有相同之點，法院於行使司法權時，雖有時不免近於立法，而法院之必須離行政機關與立法機關而獨立，卻又爲孟德斯鳩以至今日一般學者之所主張。蓋不如是，則人民的自由將無充分的保障，行政機關或立法機關的專斷，將難以免除。蘇聯法院之缺乏獨立性，可爲佐證。所謂法院的獨立，即法院法官的審判，應不受行政機關或立法機關干涉的意思；就是某一個法院對於另一個法院的審判，亦只能於判決後，依上訴程序而變更其判決，在審判之時，任何法院，亦不受任何其他法院的干涉；至於行政機關或立法機關，則即在法院判決以後，亦不享有變更法院的判決之權。此項『法官獨立審判』的原則，亦爲中國歷次約法及憲法所恆設的條文。

但欲求法院精神上的獨立，初非僅僅規定法官獨立審判所能濟事。這種規定，至多不過能令法院以外的機關，不能公然地干涉法院的審判，卻不能保障法院法官，實際上不仰承其他機關（尤其是行政機關）的意旨，而行使其審判權。換句話說，徒有此種規定，只能使法院保有形式的獨立，而未必能使法院享有實際的或精神的獨立。欲令法院在實際上亦不爲其他機關的勢力所左右，則法官之如何任用，與法官身分之如何保障，極關重要。所以各國憲法，對於這兩項問題，亦往往設有規定。

（一）法官的任用 任用法官之權，各國大都授諸行政機關；其意蓋謂法院法官，如果對於任期，轉職，解職等事，享有特殊的保障，精神上已不難於獨立，由是法官的任用，儘可與普通官吏一樣，完全由行政機關行使；且充任法官的人，依各國法律，既須具備法定的特殊資格，則即以任用之權完全授諸行政機關，亦不必慮其有濫於行使之弊。所以英法等國任用法官之權完全操於行政機關。中國自民國十七年政府分設五院以來，行政院與司法院成爲並行機關；但法官的任用權則向操於司法行政部，與前之操於司法部並無分別。惟司法行政部前曾隸屬於行政院，現又隸屬於司法院。

有些國家，為增加法官對於行政機關的獨立起見，對於法官的任用，卻亦有不採上述制度，而採其他任用方法者。所謂其他方法，約言之不外兩種：一為選舉；一為限制行政機關的任用權。

以選舉制度，適用於法官的任用，就各國實例而言，亦有數種。一為議會選舉，此法瑞士及美國若干邦行之。瑞士聯邦法院的法官，係由議會選舉，瑞士各邦的法官亦往往由各邦議會選舉；美國四十八邦中，則僅有四邦採用此法。二為人民選舉。此法法國第一次大革命時代曾經採用；今則美國各邦，對於法官的任用，大都採用直接民選之制；瑞士各邦亦間有行之者。（註一）三為法院自選。此制在令法院法官的缺額，由法院自行選舉，以補充之。此法雖有古例可舉（法國在十五世紀時即曾採用此法），現代國家，殆絕無純採此種方法者。

議會選舉與人民選舉，在原則上雖或可以增加法官對於行政機關的獨立，然採行此類選舉制度，卻不易獲得適當的司法人才；蓋一般選舉人，對於司法專門人才，既常會缺乏充分的鑑別能力；真正的專門人才，又每因不願從事於選舉運動，而缺少當選希望。且在議會選舉或人民選舉制度之下，凡希冀當選之人，事實上既往往非與政黨發生關係不可，則當選者政黨色彩的濃厚，亦大足影響法院精神上的獨立，以及法院在社會上的權威與信用。法院自選之制雖足免除這些流弊，但是一個機關的組成，如果完全長受該機關內部的支配，而不受外力的影響，實際上亦或不免流於極端保守，甚或流於腐敗。

限制行政機關任用權的方法亦有數種。一為議會同意的限制，此可以美國聯邦為例。美制，聯邦最高法院的一切法官，雖係由行政機關任用，但任用之前，卻須徵求參議院同意。民國十二年中華民國憲法對於最高法院院長的任用，設有須經參議院同意的條件（第九十八條），亦可為一例。二為令非行政機關保有推薦法官之權。依照比國憲法，凡最高法院的法官，俱係由比國上議院與最高法院各推薦一個名單，由行政元首，就該名

（註一）蘇聯一九三六年新憲法規定，蘇聯最高法院及各邦的各高級法院由蘇聯最高蘇維埃及各邦的各高級蘇維埃選舉；人民法院（即初級法院）則由人民直接選舉（第一〇五——一〇九條）。

單擇一任用；其他法院的法官，亦有須經地方議會與相關法院各自提出名單，而由行政元首抉擇任用者。三爲考試制度的推行。法德等國的法官固仍由行政機關任命，但其所任命之人只限於考試及格的人員。以上各種辦法，其用意蓋俱在防止行政機關之濫用任命權。

(二)法官的保障 欲保持法官精神上的獨立，則法官身分的保障，實較法官任用的手續，尤爲重要。此項保障包含着法官的任期，法官的免職及停職，法官的轉職，及法官的薪俸等等問題。

其一，法官的任期。法官之應爲終身職，已爲現代一般國家所承認。蓋法官如果僅有一定的任期，則爲謀繼續維持其地位起見，於執行職務之時，對於享有法官任用權的機關，或不免有所阿附。美國各邦，其採法官民選制者，法官因非終身官職，故其冀圖於任滿後繼續當選者，於其任期之中，常有曲徇人民情感，與政黨意見的意向。

各國固大都認法官爲終身職，但法官因年老，精神衰弱，或發生重大疾病等等故障者，自得令其退職，關於年老一層，各國法律大都定有強制退職的年齡。此外，法官服務，如有重大過失，亦自不能不令其解職；不過此項解職的宣告，須經繁重的手續，行政機關並不能自由決定。

其二，法官的免職及停職。在一般國家，法官如有重大過失，必須經過繁重的手續始能免職，非如普通行政官吏，依行政長官的自由裁量即得免職。在英美等國，高級法院法官的免職，必須經由議會之一種參預。依據英國法律，法院法官須經議會兩院向國王提出免職的請求時，始得免職；但英國此制亦只適用於高級法院的法官，其地方法院的法官亦尚無此種保障。美國聯邦法律，最高法院法官，亦限定須經議會彈劾，始能免職。歐洲大陸各國雖未採用此種繁重手續，但亦大率限定法官的免職，須經法院的裁決；例如法比兩國，以最高法院爲各級法院法官的懲戒機關，凡法官的免職，俱須預經最高法院的裁決。波蘭一九三五年憲法亦規定，法官非依法律所規定的手續與免職理由，並經法院裁決，不得免職（該憲第六十六條）。

復次，行政機關如保有自由停止法官職務之權，則法院的法官，在事實上仍或不免爲行政機關的勢力所左

右；行政機關，對於特種訴訟案件，如欲排除異己的法官，或不免有利用行使停職權之舉。所以在一般國家，不獨法官的免職須經法院的裁決，即法官停職的宣告，亦須經同樣的手續。比波等國憲法蓋俱設有此種規定。

其三，法官的轉職。轉職這個名詞，可有廣狹二義：從狹義的說，轉職當指轉任同級的職務而言；但從廣義的說，則任低級或高級的職務亦得稱為轉職。行政機關對於法官，如果有自由令其轉任同級，低級，或高級職務之權，其結果亦大足影響法官的獨立。蓋法官的升職，如出自行政機關的自由決定，則希冀升職的法官，或不免時有阿附行政機關的情事。如果行政機關對於法官的降職或調任同級的職務，亦享有自由決定之權，則行政機關的轉職處分，實際上或不能問於免職；因為所轉之職有時或為當事法官之所大不願者。所以各國憲法對於法官轉職手續，大都設有須得本人同意的條件；即法官的升職處分，亦往往不完全付諸行政機關，而付諸行政機關與法院所合組的機關。法國現制便係如此。（註一）

其四，法官的薪俸。欲保持法官的廉潔，自不能不顧及法官的生活問題；所以各國對於法官的薪俸，往往從豐規定。不但如此。有些國家，為防止行政機關或立法機關，憑藉罰俸減薪等權以妨害法官的獨立起見，有於憲法內明定法官薪俸不得由行政機關變更者，例如比國憲法；甚或規定法官在任期中，無論何項機關（包括立法機關）俱不得減少其薪俸者，美國憲法即有此種規定。

民國元年臨時約法第五十二條規定「法官在任中不得減俸或轉職；非依法律受刑罰宣告或應免職之懲戒處分，不得解職。懲戒條規以法律定之。」三年約法及十二年憲法有類似的規定。準此規定，則免職應以經由刑事法庭宣告，或經由法官懲戒機關依法官懲戒法宣告者為限；至於減俸或轉職，則在絕對禁止之列，即刑事法庭或法官懲戒機關亦不得宣告此項處分。就理論言，減俸誠當絕對禁止，而不宜採為懲戒方法；但轉職之宣告

（註一）法制，法官的升遷，由司法部與最高法院所合組的委員會決定之。Esmelin, *Elements de droit constitutionnel* (1927),

用爲懲戒處分（此係指由高級官職轉任低級官職而言），或尙不無討論餘地；且轉職如果兼指轉任同級或高級的官職而言，無論如何固不能絕對禁止，而只能以設立須經本人同意的條件爲限。二十年調政時期約法條文簡短，對於法官的保障，並無明文規定。如依現行法院組織法的規定，則法官的停職免職，轉調或減俸，固俱可採爲懲戒的方法（該法第四十條）。

（三）法院獨立的其他條件 從以上所述的兩項問題——法官的任用與法官的保障——已可概見各國憲法或法律，對於法院的獨立，如何設法保持。實則各國憲法或法律之所恃以保障法院的獨立者往往尙不止此。如禁止對於任何一個特殊案件，設置一個特別法院，以行使審判（西班牙及其他若干國家的憲法俱有此種禁止）；禁止議會以決議方式判決普通犯罪案件（美國憲法）；禁止法官兼任任何行政機關的職務等等條件，蓋亦俱以保障法院的獨立爲目的。

### 第三節 法院司法權的範圍

法院的司法權，應否涉及憲法的解釋？普通法院的司法權，應否於普通訴訟而外，涉及行政訴訟？這是關係法院職權的兩個首要問題，各國憲法往往有所規定。今約略說明關於這兩個問題的理論與實例於後。

#### 第一目 憲法解釋權

各國實例，有承認法院享有憲法解釋權者，有不承認者。如承認法院享有解釋憲法之權，即須承認法院對於違憲的法律或命令享有『否認』或『撤銷』之權。然則（一）何謂違憲的法律或命令？（二）何謂『否認』與『撤銷』？兩者的分別又何在？（三）違憲的法律與違憲的命令是否應同受法院的制裁？法律是否亦應受法院憲法解釋權的支配？要明瞭法院憲法解釋權的內容，實不能不先說明以上諸點。

（一）何謂違憲 要決定一種法律或命令是否違反憲法，所應注意者不外兩點。一爲法律或命令的成立，會否具備憲法上所規定的條件；例如法律通過議會時，會否依照憲法所規定的程序與票數；命令的頒布，會否依

照憲法所規定的手續。這是法律或命令的形式問題。一爲法律或命令的條文，有無違反憲法條文的規定。這是法律或命令的實質問題。形式的違憲與實質的違憲同爲違憲，倘認法院應享有憲法解釋權，則形式上或實質上違憲的法律或命令，俱須受法院的制裁。但是許多德國學者以爲法院就令享有憲法解釋權，亦只能審查法令的實質是否違憲。至於形式上的違憲問題，則非法院所當過問；因爲法律或命令，在議會或行政機關中所經過的程序，是否具備憲法所規定的條件，事實上往往非法院所能熟知，亦非法院所易依法偵查。許多德國學者以爲凡經行政元首正式公布的法律命令，其形式問題便應認爲已經確定，法院不當再行過問。但一部分德國學者對於此種意見，亦不無異議。徵諸各國實例，亦從無以明文區分違憲的法令爲形式的違憲與實質的違憲者。

(二)否認與撤銷的區別 倘承認法院享有憲法解釋權，則法律或命令經由法院判決，認爲違反憲法時，其結果究當何若？將認法院的判決，僅能否認該項法律或命令的有效？抑認法院的判決，可以撤銷該項法律或命令？如爲否認，則該項法令依舊存在，僅法院拒絕執行；如爲撤銷，則該項法令完全消滅。

美國是承認法院享有憲法解釋權最著的一國。但美制承認法院的判決，僅能否認違憲的法令，而不能撤銷。人民亦不得逕請法院將法令宣告無效；法院必待有訴訟事件發生，才考慮法令之是否違憲。在此種制度之下，法院判決的效力，將僅及於其所判決的本案，而不能影響於違憲法令之繼續存在。換言之，美國法院於受理訴訟案件時，雖能否認違憲的法律或命令，然此種否認，只能使該項法律或命令，對於本案不發生效力，並不能使該項法律或命令，從此永不能執行，因爲該項法律或命令，在法律上並未消滅。但美國法院對於同一性質的案件率作同樣的判決，所以曾被美國法院否認的法令，或法令中被否認的一部分，在事實上仍等於撤銷。

反之，如承認法院的判決，足以撤銷違憲的法令，則法院的判決簡直使該項法令不能繼續存在，或繼續執行；判決的效力蓋不僅影響及於判決的本案而已。凡認某法或某令爲違憲者亦儘可請求法院加以裁決，初不必待訴訟案件發生。徵諸各國憲法，此種辦法亦有實例：法國大革命第八年（即一七九九年）憲法即承認「議決



元老院] (*Conseil d'Etat*) 的決定，得以撤銷違憲的法律或命令(註一)。一九二〇年奧國憲法(註二)五年七月三十日修正)第一四〇條規定，凡聯邦法律或各邦法律，「憲法法院」(*Verfassungsgesichtshof*)如認為違反憲法時，得以判決撤銷其全部或一部；聯邦國務總理或各邦行政長官並應即將該判決公布，或俟法院所規定的延緩期限(不得過六個月)滿期後公布；而撤銷的時期，亦自此項公布的日期起算。(註三)

以上為美奧兩制之別，亦即所謂「否認」與「撤銷」之別。至於兩制的優劣，卻不易為概括的論斷。贊賞美制者，以為美制在理論上，在實際上，俱有一種特長。就理論上講，法院的判決，既僅能否認違憲的法令對於本案的適用，並不能撤銷該項法令，則法院之行使憲法解釋權，便可避去一個重大的攻擊——即司法權侵犯立法權之嫌。就實際上講，法院的判決，既不能撤銷法令，則法院於行使憲法解釋權時，亦不至誘起議會或其他機關的激烈反抗。但就另一方面看去，美制亦自有其弱點：蓋法令之被法院認為違反憲法者既獲繼續存在，則政府方面，便或不免蔑視法院的判決，而繼續執行其法令。自然，凡受該項法令的損害者，仍可隨時提起訴訟，以對抗該項法令；然提起訴訟，已是一件耗費時間的事；而且訴訟的結果，亦殊難預計，因為法院的解釋，前後或不盡一致。

(三) 法院應否有否認或撤銷違憲的法律之權 有些國家的憲法，對於法院憲法解釋權的問題，全未規定；因之法院對於違憲法律或命令，俱不敢根據憲法條文加以制裁。有些國家則承認法院僅能否認行政機關的違憲命令，至於議會的法律則無論違憲與否，法院但當執行而不能開闢；例如瑞士憲法(第一一五條)及波蘭一九三五年新憲法(第六四條)(註三)即有此規定。其他國家之承認法院享有憲法解釋權者，卻大都承認違憲的法律與違憲的命令，俱應受法院憲法解釋權的制裁，例如挪威，捷克，愛爾蘭，羅馬尼亞，希臘以及許多聯邦國

(註一)『憲法元老院』雖非一種普通法院，亦可視為一種解釋憲法的特殊法院(第八年憲法第一五——一七條)。見 *Duguit et Moynier, Les constitutions de la France depuis 1789 (1925), 120-121.*

(註二)一九二九年的修正憲法及一九三四年憲法並未修改此點。看一九三〇年憲法第一七〇條。

(註三)波蘭一九二一年憲法已有此規定。見該憲第八一條。

家（註一）。歷來反對法院享有憲法解釋權之人，實際上亦只反對法院享有否認或撤銷違憲的法律之權；因為違憲的命令常可與違法的命令同樣處理，而違法的命令，大多數國家的法院固俱有權制裁者。至於反對法院有權否認或撤銷違憲的法律之人，其所持理由不外兩種：

其一，以為承認法院得以否認或撤銷違憲的法律，便承認法院得以侵犯立法機關的立法權，此三權分立之原則不無矛盾。但主張法院應享有否認或撤銷違憲的法律之人，卻並不為此層理論所折服。蓋三權分立的原則本不能嚴格實行，就令有嚴格實行的可能，然授法院以否認違憲的法律之權，甚或授法院以撤銷違憲的法律之權，亦只是授權法院，使制止立法機關的違憲行為而已，初非授權法院參預立法權之謂，安得謂三權分立的原則因是而遭破壞？反之，如純以三權分立的原則為論據，則主張法院應有憲法解釋權者的議論，轉似無可非議。蓋法院既為解釋法律的機關，則依三權分立的原則，法院的解釋權，自須涉及一切性質的法律——普通法律與憲法——自不應將憲法解釋權除外，而以之授諸議會或其他機關。

其二，以為議會為民意機關，法院為官吏機關，如授法院以否認或撤銷違憲的法律之權，便無異以官吏機關制裁民意機關，以官吏的意志，對抗人民的意志。此層理論亦並不難於反駁。蓋議會的法律如為民意的表示，則憲法更是民意的表示，民意之表現於憲法者，其權威固應高於法律。若然，則法院的行使憲法解釋權，仍只是以最高民意機關的意志，對抗普通民意機關的意志，與以法院本身的意志，對抗民意機關的意志者，固分別有分別。

反對法院享有否認或撤銷違憲法律權之人，亦有撇開以上各種抽象的討論，而純從實際上立論者。此派以為法院權威，倘未大立，則法院對於憲法的解釋，將不能折服議會與其他方面的人心，甚或惹起議會的積極反抗，以致無可收拾。依着此派的意見，解釋憲法之權，與其授諸法院，毋寧昇諸議會；因為議會既為民選的機

（註一）挪威見諸習慣；捷克，一九二四年二月二十九日根本法第二條；愛爾蘭，一九二二年憲法第六五條；羅馬尼亞，一九二三年憲法第一〇三條；希臘，一九二七年憲法第五條；各聯邦國家見下面，頁一〇〇（註三）（註四）。

關，其權威與信用，自應較法院為雄厚，而其解釋，亦當可較能折服一般的人心。但此種理論，縱能適用於法院威信薄弱的國家，亦不能適用於法院威信已立的國家；縱能適用於單一國家，亦難以適用於聯邦國家。前者即主張此種理論者自己亦常承認；後者則尙有待於說明。

在單一制的國家，中央與地方的權限，原只由普通法律規定，而不由憲法規定；所以即授中央議會以解釋憲法之權，亦不會因中央議會之解釋憲法，而引起中央與地方權限之爭。但在聯邦國家，則中央與各邦的事權，皆由憲法劃定；授聯邦議會以解釋憲法權，亦即授聯邦議會以侵犯各邦權限的重大機會，在原則上既與憲文劃分中央與各邦權限的精神相矛盾，在事實上亦極易引起中央與各邦間權限上的衝突。聯邦法院雖亦為中央機關，但聯邦憲法所劃分的事權，最重要而最易引起糾紛者，究為立法權與行政權，而非司法權。所以憲法解釋權之屬於聯邦法院，縱不能認為必然的解決，殆亦不能不認為比較適當的解決；聯邦國家的其他機關——立法機關與行政機關——既均為憲法解釋問題中的重大關係人，自均不宜負解釋之責。

但一般論者，又嘗援引瑞士制度，以為反辯的口實。他們以為瑞士與美國，在現代國家中，殆俱為採用聯邦制度成效較著之國，然對於憲法解釋權問題的解決，美瑞卻背道而馳：美以此權授諸法院，法院得根據憲法以否認聯邦議會的法律；瑞士則以此權授諸聯邦議會，而不許法院根據憲法，以否認聯邦議會的任何法律。美瑞的解決方法雖不同，而聯邦制的成效則同樣的顯著；由此足見憲法解釋權，即在聯邦制之下，亦無授諸法院的必要。

此種議論，驟看起來，似乎有力。但是，我們如將瑞士制度的整個，仔細加以分析，便知瑞士之不授法院以否認聯邦法律權，實有其不必授法院以此權，與不宜授法院以此權的特殊原因。此則許多論者，常不免輕易看過，而有特別說明的必要。

瑞士聯邦議會所通過的法律，依瑞士憲第一一三條的規定，雖不受法院的制裁，但仍受他種外力的制裁；瑞士公民與瑞士各邦政府仍得要求公民複決。按照瑞士聯邦憲法第八九條的規定，聯邦議會所通過的普通法

律，如經三萬公民的要求，或經八邦政府的要求，便須提交公民複決。在此種條文之下，聯邦議會的法律，如有違反憲法之嫌，普通人民或各邦政府自可訴諸全國公民團體；憲法的權威與各邦的權限，初不必因聯邦議會之保有憲法解釋權而遽遭侵犯。所以，瑞士憲法並無授法院以否認聯邦法律之權的必要。

其次，瑞士聯邦憲法，對於聯邦法律既經採用複決制，則授法院以否認聯邦法律之權，事實上或不免發生一個重大困難；蓋聯邦法律之經由公民複決者，亦或不免與憲法條文發生牴觸，倘法院享有否認聯邦法律之權，則於此類法律，又將何以自處？如容認之，則是放棄其憲法解釋之權。如否認之，則將與當時人民所直接表示的意志宣戰。故一面採用複決制，一面又授法院以解釋憲法權，實際上將令法院難於自處，將令法院的獨立與尊嚴，無由自全。所以瑞士憲法，不特無授法院以否認聯邦法律權的必要，抑且有不宣授法院以此權之勢。

由上所述，可知瑞士憲法實以公民團體為其最終的解釋人與監護人；其法院實不必享有，亦不宜享有解釋憲法之權。但公民複決制初非可行於一般的國家；即在能採用此制的國家，亦不見得能以此制適用於普通法律。所以現時聯邦國家，除瑞士外，（註一）關於憲法解釋權問題的解決，幾無不採納美制，幾無不授法院以憲法解釋之權，凡違憲的法律，法院得為否認或撤銷的處分。中美南美各聯邦，（註二）及坎拿大，澳大利亞，南非三聯邦（註三）摹倣美制，罔不待言；即年前的德奧兩聯邦，（註四）其法院於歐戰後，亦嘗有解釋憲法之權。

（註一）但瑞士聯邦法院，對於各邦法令之違反聯邦或各該邦的憲法者，仍得否認。

（註二）阿根廷巴西與墨西哥三國事實上俱倣美制，但憲法無明文規定；委內瑞辣一九三一年憲法第一二〇條，則明文規定法院享有此權。

（註三）坎拿大澳大利亞及南非逕倣美制，但憲法亦無規定。在此處我們姑認南非為聯邦。

（註四）一九一九年德憲關於此點無明文規定，但事實上，則聯邦法院嘗行使此權。參閱錢端升，德國的政府，頁二六七——二七〇。奧國一九二〇年憲法（第一四〇條）則明文規定『憲法法院』有解釋憲法之權；一九二九年憲法（第一四〇條）及一九三四年憲法（第一七〇條）亦是如此。

至於中國，則歷來的約法，憲法，皆未授予法院以解釋憲法之權。元年臨時約法對於憲法解釋權問題毫無規定。十二年中華民國憲法，則以解釋憲法之權付給由國會議員組成的憲法會議（第一三九及一四〇條）。依現行訓政時期約法，則中國國民黨中央執行委員會享有解釋約法之權（第八五條）。

## 第二目 行政訴訟審判權

（一）行政訴訟的意義 行政訴訟的審判權，應屬於普通法院，抑應劃歸普通法院以外的其他機關，是一個頗費爭辯的問題。欲了解各國制度對於這個問題的各種不同解決，自須預先了解行政訴訟這個名詞的意義。

在行政訴訟與普通訴訟一概劃歸普通法院管轄的國家，其法律上便無行政訴訟這個專門名詞。行政訴訟這個名詞，只存在於行政訴訟審判權脫離普通法院而獨立的國家。但即在這些國家內，行政訴訟這個名詞的範圍，亦不完全一致；因為這些國家的行政訴訟審判機關所能受理的訴訟，其範圍並不完全一致。但就大體而言，我們可以說，行政訴訟係對於公務員違法的行政行為而提起的訴訟。所謂行政行為，即公的行為，即公務員依其公務員資格而發生的行為；例如公務員對於人民或其他公務員所下的命令或處分。此等命令或處分，如果違法，即得構成行政訴訟。行政訴訟可以發生於公務員與公務員之間，亦可以發生於公務員與普通人民之間；因為此等處分或命令，有時可以侵犯其他公務員的權利，有時可以侵犯私人的權利。

（二）英美制與歐洲大陸制 按英美制度，行政訴訟與普通訴訟，概歸普通法院管轄；普通法院之外，不另設特殊行政法院以行使行政訴訟的審判權。歐洲大陸各國——如法德奧意等國，但比國為例外——大都採用行政訴訟審判權獨立的制度。此制肇始於法蘭西大革命時，至十九世紀中葉後，始流傳於德奧等國。蓋法國在大革命前，行政機關向受法院的干涉，為保持行政的獨立起見，不能不使行政訴訟的審判機關與普通法院分離。但在初時，行政訴訟審判權並未脫離行政機關；經長時期的演進，法國的行政法院始成為獨立機關，與普通法院同樣不受行政機關的干涉。行政法院與普通法院不同的地方，即後者的法官通常全為法律專家，而前者的法官則每兼合法律專家及行政人員；但法官之受保障，與審判的獨立，則兩者間幾無分別。

張英美制者，大率不外兩種理由。第一，公務員的違法行爲，如果不與私人的違法行爲，受同一種法院判，則與法律平等的原則，不無相背。第二，普通法院實際上較能保障人民的權利。主張行政審判權獨立則以爲行政訴訟的審判權，如果屬於普通法院，在原則上及實際上均有未當。在原則上講，公務員的行爲要受普通法院的制裁，不免犯違反三權分立的嫌疑。在實際上講，行政訴訟的性質至爲複雜，審理之人，不僅需要法律知識，抑且需要行政經驗；普通法院的法官大都缺乏行政的經驗，由他們處理行政訴訟，殊難勝任愉快。倘使他們於審判時一味泥守律文，則行政機關的行政政策尤難免遭受不利的阻害。

關於上述三權分立方面的立論或非一般人所能贊同，但普通法院之不善處理行政訴訟殆爲一種無可否認的事實，而在晚近更爲顯著。近年以來，各國行政機關所處理的事務日趨繁複，益非普通法院的法官所能理解；而且普通法院的訴訟程序迂緩繁重，對於日增無已的行政事件，亦實無暇處理。所以即在英美等國，近來亦不能不於各行政機關中附設各種行政審判或類似的機關，以分別處理各種行政的爭訟事件。英美的學者日漸承認大陸制度的合理，英美的制度亦日漸趨近大陸的制度。英美的制度不同於大陸的制度者，約有三點。第一，英美的行政審判機關仍附設於各行政機關，而在大陸則成爲獨立的行政法院。第二，大陸的行政法院，其審判程序採公開言詞辯論主義，略同普通法院。英美則尙未採用此種方式。第三，大陸的行政法院及普通法院各成系統，但在英美則對於行政訴訟審判機關如有不服，仍可上訴於普通法院。除此而外，裁判的原則與裁判的效果，兩者間亦尙有若干不同之點；但此爲行政法範圍以內之事，故不具論。

中國的行政訴訟審判機關，若依元年臨時約法，則爲做大陸制度，故設平政院以受理行政訴訟（第十條）。但十二年中華民國憲法第九十九條則規定『法院依法律受理民事，刑事，行政及其他一切訴訟。』此爲英美制。十七年五院制的國民政府成立後，行政法院與普通法院對立，但同隸於司法院（十七年司法院組織法第一條）。這個行政法院，既非普通法院，又非行政機關所能左右，其獨立誠無問題。但中國制度的主要缺點有二：一則行政法院爲一級一審制，所以訟案擁擠不堪，行政法院不能迅速處理；二則行政法院與行政機關間缺

乏正當的聯繫，法院的幹事甚少具有實際的行政經驗者。這兩個缺點頗違行政法院設立的本意，而使行政法院的效用不著。

## 第四章 聯邦制度

本編以上各章所述，只是中央各機關的組織及其相互關係。至於各國中央與其所屬區域間的關係則未論及。本章特取聯邦制加以解釋，用以闡明各國中央與其所屬區域間的關係。

聯邦制的歷史甚爲久遠。在耶穌紀元前第四世紀期內，希臘各城市國家間已有一種與近世聯邦制類似的聯合組織，古羅馬的各城市國亦嘗有同樣的聯合。(註一)這是聯邦制的原始。至於近代聯邦制的風行，則北美合衆國實開其端。

就事實上觀察，聯邦大都由幾個獨立的國家聯合而成。幾個獨立的國家，往往爲了共同的利益而求聯合，但又常有使之不能合成單一國家的情事(例如地理上的障礙，或獨立國地位之不肯完全放棄等)，於是乃成立聯邦。此爲由分而合的聯邦。但亦有單一國家，或因版圖的擴充，行政上發生地理的障礙，或因國內各地方團體，因種族，宗教，或其他問題，發生情感上利害上的衝突，遂不得不改組聯邦，冀以增加行政效率，或避免完全分裂者。巴西與墨西哥等聯邦國家，便係這樣產生的。此爲由合而分的聯邦。

### 第一節 聯邦制的特性

然則聯邦制的特性，究竟何在？

要推究聯邦制的特性，只須推究聯邦制所獨有的條件。換句話說，我們所要推究的，只是聯邦制對於非聯邦制的異點。人類聯治組織原可有種種形式，非聯邦制的制度誠然甚多；然聯邦實爲介於所謂邦聯及單一國間

(註一)參閱 Achaean League 及 Achaean League 參見 E. A. Freeman, History of Federal Government in Greece and Italy, 2nd ed. (1893).



的一種制度；邦聯的聯合程度不如聯邦；而聯合性高至某種程度，超過聯邦制時，則成爲單一國。所以我們如將聯邦與邦聯及聯邦與單一國分別加以比較，我們便能明瞭聯邦制的特性。

### 第一目 聯邦與邦聯的區別

「邦聯」(Staatenbund, confederation, confederation d'etats) 或「聯邦」(Bundesrat, federal state, etat federal) 只是政治制度上的一種名詞。凡採用邦聯制或聯邦制者，初不盡名其組織曰邦聯或聯邦。自十六世紀以至今日，聯治組織之爲一般所公認爲邦聯或聯邦者爲數甚多。邦聯則有現今荷蘭境內的尼德蘭聯省(1580—1795)，一八四八年以前的瑞士邦聯；一八六六年以前的德意志邦聯；北美十三州初獨立時的美洲合衆國(1778—1787)，美國南北之戰時南部各邦所樹立的美洲邦聯(1861—1865)。聯邦之例更多；今之瑞士，奧大利，美國，墨西哥，巴西，阿根廷，委內瑞辣，及坎拿大，澳大利亞，皆是聯邦。(註一)

邦聯與聯邦的先例既如此其衆，彼此差異自然很多。然則二者間區別的標準究竟如何？今取各種學說之較具勢力者簡單評論如下：

其一，以爲聯合國之爲邦聯或聯邦，當視中央政府的權力，能否直接及於各邦人民而定。凡中央政府的命令，僅能及於各邦邦政府，而不能及於各邦人民者爲邦聯；凡中央政府不僅能向各邦邦政府發布命令，并能直接向各邦人民發布命令而強制其服從者，謂之聯邦。

上述議論，我們殊不敢苟同。固然，在邦聯的組織之下，因中央政府各機關常欠完整，而各邦政府，對於中央，又每懷疑懼，所以邦聯的憲法常不合中央政府有廣大的直接命令各邦人民之權。但此亦不過說邦聯中央政府的直接命令權，比聯邦中央政府的直接命令權較爲狹隘而已；如謂在邦聯制之下，中央政府毫無直接命令

(註一) 德意志在一九一九年的憲法之下自然也是聯邦，但是一九三三年希特勒當政後，即陸續改聯邦爲單一國。一九三三年四月七日的

法律 (Reichsstatthaltergesetz) 給中央政府以指派攝政官，主持各邦政府之權；一九三四年一月三十日的法律廢除了各邦的議會，并將各邦的主權移讓於中央；一九三四年二月十四日的法律更廢除了代表各邦的參議院。自是而後，德意志已不復能認爲聯邦。

各邦人民之權，則與事實大背。蓋就一般學者所公認爲邦聯的先例考之，其中央政府的軍事長官，固皆享有直接命令各邦人民之權。而且有的邦聯，於軍權之外，尙承認中央政府的權力，對於其他若干事件，亦得直接及於人民；例如北美十三州初獨立時所組織的邦聯，承認中央政府關於貨幣，郵政，度量衡等事件，得向人民直接行使職權；（註二）又如從前德意志邦聯，承認中央議會得直接受理人民的訴訟。（註三）

由此看來，如以中央得向人民直接行使職權與否，爲聯邦與邦聯區別的標準，則此兩制的差異，實亦不過是一個程度問題。所以直接向人民行使職權的條件，不得認爲聯邦制的基性。

其二，以爲聯合國之爲邦聯或聯邦，當視中央政府有否完全的外交權以爲斷。凡以一切外交權——即宣戰，締約，及使節權——完全歸中央者，謂之聯邦，凡中央政府對外無完全的權力者，謂之邦聯。

但外交權之未能完全統一，固不獨邦聯爲然；在大多數的聯邦國家，各邦政府亦常保留着一部分的外交權；例如一八七一年後的德意志帝國，其各邦政府，除以宣戰權完全交給中央而外，仍保留着遣派公使及若干締結條約之權。反之，北美十三州初獨立時所組織的邦聯，及美國南北之戰期內，南部各邦所組織的邦聯，其各邦政府所保留的外交權，轉遠不及德之各邦。所以外交事權的統一，實不能爲聯邦的特徵；如必以此爲言，則聯邦與邦聯間的差別，充其量亦不過是一個程度的差別。

其三，以爲聯合國之爲邦聯或聯邦，當視中央政府的組織而定。瑞士學者柏倫知理（Bluntschli）卽爲持這種見解的一人。本此見解，則凡中央政府的機關殆不外一種議會，一種『外交代表會議』（Gesandtencongress）者，謂之邦聯；而聯邦國家的中央政府，則無不備具立法，行政，司法三種組織。

在許多的邦聯組織之下，中央機關的簡單，誠屬事實。但在法律上，邦聯中各邦的地位，與聯邦中各邦的地位，初不必因中央機關的繁簡而發生根本上的差異。且此猶僅就理論而言。徵諸成例，柏倫知理等之說，更

（註一）Hamilton, Madison and Jay, The Federalist, No. 40.

（註二）Le Fur, *Est federal et confederation d'etrangers* (1896), 508.

與事實不盡一致；在美國南北之戰期內，南部各邦所組織的邦聯，固顯然備具立法，行政，司法三種組織，與美國今之組織宛然相類，但不聞論者稱之爲聯邦。尼德蘭聯省亦有完備的立法與行政兩機關，所缺者不過一種中央法院而已。但中央法院的不存在，又豈獨邦聯爲然？德國自一八七一年起即被認爲聯邦，但在一八七七年以前，卻無聯邦法院。瑞士自一八四八年起一般人亦認爲聯邦，但瑞士直至一八七四年憲法修正而後，始有一個嚴格的聯邦法院存在。如以中央機關組織的完備或不完備，爲聯邦或邦聯區別的標準，則又何以解於以上所述的各例？

其四，以爲邦聯及聯邦的區別，存於憲法修改的手續。依據此項議論，凡屬聯邦，其憲法的修改，無須各邦全體的一致，而邦聯的憲法，則非各邦全體同意，不能修改。

上說較以前各說，較近真理，其勢力亦似遠在第二第三兩說之上；但就實例言，邦聯之中，亦有採取多數取決的手續者。美國南北之戰期內南部各邦的邦聯組織法，即僅採用多數取決，以爲修改的條件。今之國際聯盟，更無人稱爲聯邦，但國際聯盟公約第二十六條，對於該公約的修改，亦只採用多數取決的原則。反之，聯邦國家中亦非絕無採納全體一致的原則的先例。德國一八七一年憲法第七十八條，規定憲法的修改，如涉及某數邦的特種權利時，非得各該邦的同意，不能成立。此種規定，其精神與全體一致的原則，並無二致。就理論言，論者之注重全體一致與多數表決的規定，無非因採用全體一致的原則，則各邦尙保有完整的獨立與自由，而採用多數表決制，則各邦的獨立與自由便受限制。我們亦承認聯邦與邦聯的分別，確在各邦之是否保有完全的獨立，故認第四說爲較近真理。但各邦獨立的保持，在實際上，不特全體一致的原則，而賴一種較重要的條件：就是各邦『脫離權』(right of secession)的保存，就是各邦有自由脫離聯合體之權。

我們以爲各邦之有無脫離權，爲分別邦聯與聯邦的唯一標準。各邦如享有此權，即令其聯合組織的憲法的修改仍採用多數表決的原則，其聯合體仍是一種邦聯。美國南部各邦所組織的邦聯，雖採多數表決的原則，而仍不克爲聯邦者，亦正因各邦保有脫離之權。如各邦無此脫離之權，縱令採用全體一致的原則，其獨立與自

由，仍不得謂爲完整。蓋中央雖不能違反任何邦的意志以變更原來的憲法，但各邦對於原來憲法所規定的義務，卻亦沒有任何合法手段可以自行解除。

徵諸過去及現在各個邦聯及聯邦的實際法律，脫離權亦確爲邦聯與聯邦根本區別之所在。凡是邦聯，其中央組織法，或則對於各邦脫離權的保留，以明文爲之規定，如一八六一年美國南部各邦所組織的邦聯，及一八八五年英屬澳大利亞各殖民地所組織的邦聯；或則對於脫離權問題，雖不以明文規定，而仍存在於各邦默認之中。反之，凡是聯邦，其中央憲法，便無一能承認各邦之保有脫離權者。不特不以明文承認此權，並常以明文承認中央政府，有以實力強制執行中央法令之權。凡中央法令，如係經過合法手續而成立者，即可不問邦之同意與否，而責其執行。各邦既無脫離權，即無從脫離聯合體，如有擅自宣告獨立者，中央政府即得以實力強制其執行。這種原則，實存於近代一切聯邦國家的憲法中，尤以德國一八七一年憲法與一九一九年憲法，及美國聯邦憲法之所規定，最爲剴切著明。（註一）故以脫離權的存在與否，爲聯邦與邦聯區別的標準，在實際上殆無所不通。

多數聯邦論者，認聯邦與邦聯之分，全視各邦之是否完全獨立；換言之，即是否保有主權。所以，主權之屬於各邦抑或屬於聯合組織，爲多數聯邦論者用以劃分邦聯與聯邦的標準。不過主權這個名詞，含義過多。脫離權者，即各邦所藉以保持其完整與獨立的工具，亦即主權的特徵。所以我們於此不復牽入主權之說，以省卻許多對於主權本性的討論。

對於以上所述，今可總結如下：聯邦與邦聯比較，聯邦的特性，消極言之，則爲各邦脫離權之不存在；積

（註一）德國一八七一年憲法第十九條規定，中央政府對於不履行憲法上義務的各邦得施以「強制執行」(Zwangsvollzug)；其一九一九年憲

法第四十八條，亦設有相似的規定。美國憲法第一條第八節第十五段承認聯邦有決定召集國民軍以執行中央法律，消滅革命，或抵抗襲擊之權。此項規定的意義，本極顯明。然一八六一年美之南部各邦仍自認彼等在憲法上保有脫離權，宣布脫離中央；中央政府乃以武力平之；嗣

此而後，各邦之不能分立，始爲全國人士所公認。

極言之，則爲中央對於各邦之享有強制執行權。

## 第二目 聯邦與單一國的區別

由上所述，聯邦的各邦，初非獨立國家；但亦不因缺乏獨立性，而與單一國 (unitary state) 的地方團體無別。至於聯邦制與單一制根本差別之所在，我們以爲應全在國家事權劃分的手續。凡屬聯邦國家，其中央政府與各邦政府的事權，全由憲法劃定，所以各邦政府的事權，有憲法爲保障；其在單一國家，無論分權至如何程度，其地方團體的事權，總係經由中央政府以普通的法律或命令規定，所以地方團體的事權，初無憲法的保障。許多學者對於聯邦制與單一制的討論，往往因忽視或誤解這個異點而發生重大的錯誤。今取諸說加以說明，以證其誤。

其一，許多聯邦論者，以爲聯邦國的各邦，享有『固有權』，而單一國的地方團體則否，遂羣以固有權問題，爲聯邦單一兩制差別之所在。

德國學者首創固有權之說，嗣後美人亦有附和之者。但是採用固有權之說者，對於固有權這個名詞，解釋卻不一致。有謂固有權爲原始權者；依據此說，則聯邦國家各邦的權利，並非基於聯邦的給予，而實存在於聯邦成立以前。德國學者拉龐 (Laband) 首創此說；(註一)其他學者亦有附和此說者。但此說之欠完滿，實極顯然。如謂各邦的權利先聯邦而存在，因是其合組的國家便爲聯邦，則歐洲各國中，其下級地方團體如市集 (Commune) 與省 (Province) 之類，在歷史上先國家而存在，且享有若干固有權者，正復不少，此等國家豈不一概可稱聯邦？不特如此，聯邦國家中，亦有國之存在先於各邦者，巴西與墨西哥即其明例。此等國家，俱係由單一制而改爲聯邦制；各邦職權固純由聯邦給予，而非固有可言。但此等國家之爲聯邦又安能否認？

(註一)見所著 *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches* (1876), 106. 及以下。這是該書的首版關於聯邦制的討論，以美國南北之戰以前的美國學者，及德國一八七一年新帝國成立以後的德國學者，及瑞士學者，爲最熱烈，亦最繁多。本章常引用德美兩學者之說者，即以此故。

實則拉龐的解釋固有權爲原始權，亦只是其早年著作中的意見。拉龐晚年解釋固有權爲「固有統治權」(Eigenes Herrschaftsrecht)，所謂統治權是「對於自由人民，或自由人民所組合的團體，命令其行爲及不行爲與強制執行之權」；所謂固有，則是不由其他機關給予之意。(註一)蓋拉龐原不認主權爲可分之物，而認統治權爲可分之物；故認主權屬於聯邦全體，而認各邦僅享有固有統治權。但拉龐所謂統治權，如具原始的獨立的性質，則其性質與主權究有何異？如爲由其他機關給予的權力，而不具原始的獨立的性質，則單一國家的地方團體，又何嘗不享有此類統治權！

實則聯邦國的各邦，與單一國的地方團體，雖俱有其統治權，而俱非固有；他們蓋俱基於外方的給予。所不同者，各邦的邦權，基於中央憲法的給予，而地方團體的權力，則基於中央政府普通法律或命令的給予。拉龐關於固有權的先後兩種解釋，蓋俱昧於此義。此外對於固有權，固尚有給以其他解釋者；但亦昧於此義，可勿深論。

其二，有些德國學者，於承認憲法上劃分中央與各邦的事權，爲聯邦制的特性外，更認聯邦各邦之保有「自組織權」，亦爲聯邦制特性之一。梅葉(G. Meyer)卽爲主張此說的一人。梅葉所謂「自組織權」，卽各邦「以邦的法律規定自身組織之權」。梅葉此說，似未免過爲當時德意志聯邦制度的形相所拘束；蓋按當時德制，各邦內部的組織完全由各邦自行規定，所以各邦組織上的差異甚大，君主制與共和制(當時三自由市卽係共和制)且並行於各邦之間。但此種極端現象，在政理上講，既爲不良現象，若就一般聯邦的憲法而言，更非普通現象。各聯邦國爲預防種種互相矛盾的組織發現於各邦之間，大率於聯邦憲法中設相當的規定，以限制各邦的自組織權；例如美國憲法規定各邦必採共和政體，瑞士憲法不獨規定各邦須採代議式或全民政治式的共和政體，且規定邦憲法的制定及修改手續。坎拿大憲法并將各省省憲完全規定於聯邦憲法之中，各邦完全失去其自組織權。卽一九一九年以後的德國聯邦，其各邦政體之須爲共和，亦爲聯邦憲法所明白規定。所以自組織權

(註一)見前書第五版第一冊。此書出版於一九一一年。

這個條件，實非聯邦制度的基性。

除以上諸說而外，歷來學者尚有以聯邦與各邦分割主權，爲聯邦制不同於邦聯及單一兩制的特徵者。但近人對於此說，俱加否認。且此說所謂聯邦與各邦之分割主權，實按之，蓋即我們所謂中央與各邦事權的劃分。所以此說無評論的必要。

由上所述，足見以上各說之欠完滿，俱由於忽視或誤解聯邦憲法上的分權問題而生。我們以爲關於中央與各邦事權的劃分，一切聯邦國家的憲法既均有規定，則我們便不能不認此項劃分爲聯邦制不同於單一制的基性。且此項劃分的重要，亦至爲明顯；各邦的事權既有憲法爲之保障，自不受中央機關之任意侵犯與變更。兼之，聯邦國家率採剛性憲法，憲法在實際上異於普通法律，因之，各邦事權所享的憲法保障，亦確有其實在性。

## 第二節 聯邦制的派別

用憲法來劃分中央與各邦的事權，爲聯邦制不同於單一制的特性，既如上述，而各種聯邦制彼此的根本差別，亦即存於這個重要的憲法分權問題上。

就憲法劃定中央與各邦事權的形式而言，聯邦有美制與坎拿大制之別；就憲法所劃定的中央與各邦事權的實質而言，則聯邦有美制與歐洲大陸制之別。今分別說明各制的精要與其差異。

### 第一目 美制與坎拿大制的區別

就憲法上劃定中央與各邦事權的形式而言，美制與坎拿大制間實有兩大異點：

第一，美制係單獨列舉中央事權，而以未經列舉的殘餘權歸諸各邦；坎拿大制則雙方列舉，而不及列舉的殘餘權歸諸中央。殘餘權之屬於中央或各邦，爲兩制間的第一異點。本來，在制定一種聯邦憲法之時，第一難題，便是如何能將中央與各邦事權劃清，使彼此權限上的衝突與爭執，可以減至極小限度。美國一七八九年

憲法的草擬者以爲國家事務，至爲繁雜，如求一一於憲法上明白規定，殆不可能；於是僅於憲法上明白列舉中央事權，而以未經明白列舉者，認爲由各邦保留。因之，普通稱美國中央事權爲列舉，各邦事權爲概括。美之此制，聯邦國家大都採用之。（註一）坎拿大的制憲者，卻因美國憲法間尚不免誘起中央與各邦權限上的衝突，遂於憲法上將中央與各省的事權，俱明白列舉。但所列舉者終究不能包括一切事權，於是復以未及規定的殘餘權歸諸中央；蓋坎拿大憲法的成立，恰在美國內戰之後（一八六七年），制憲者頗傾向集權，自不願更以殘餘權歸諸各省。坎拿大的雙方列舉制，原想補美制之所不逮；但雙方列舉亦自有其困難；因甲方列舉的事權，其性質與其詞義，常不免與乙方列舉的事權，有互相掩映之處；雙方的衝突，因亦極難免去。徵諸事實，坎拿大的法院亦常遇關於中央與各省權限的爭訟；所以坎拿大的成績，似亦未嘗優於美制。

第二，美制，中央政府的事權，兼具有權（exclusive powers）與共有權（concurrent powers）兩類；而坎拿大制則令中央與各省的事權均爲特有。這個異點亦因坎拿大的制憲者想補救美制的缺陷而產生。美國的制憲者於列舉中央事權時，初不認此項事權概爲中央所獨有。他們以爲中央的事權實含有兩類：其一爲特有權，即中央獨能行使，而爲各邦所絕對不能行使者；其二爲共有權，即各邦在未經中央行使以前亦得行使的事權；但中央行使該項事權之後，如各邦法律與中央法律衝突，各邦法律便失其效力。至於中央的列舉事權中，孰爲特有權，則或經憲法明白聲明；或雖未經憲法明白聲明，然該種事權的本性，實不能由各邦行使者；例如美國憲法上承認中央有頒布一種全國一致的國籍法之權，既云全國一致，當然不能由各邦制定，所以此權亦屬中央特權的一種。美之所以兼採特有權與共有權兩種原則者，亦有種種理由。第一，憲法所給予中央的事權，中央有時不免放棄，有時因事實上的障礙，甚或宜於暫時放棄；倘將中央的一切列舉事權，概認爲特有權，則法律上的缺陷既所不免，而各邦先爲局部試驗的可能，亦將不存。此亦誠非良法。第二，於共有事權，中央法

（註一）一九一九年的德意志憲法，與一九二〇及一九三四年的奧大利憲法，對於中央之權，加以列舉，凡未經列舉者，而中央又未行使之權，則屬於各邦。所以在形式上德奧之制也可說是美制。不過從實際而言，德奧中央所有之權比美國及坎拿大均大。



律既有打滾各邦法律之權，則共有權的存在，實際上亦無妨於中央的職權。所以美國此制，雖事實上不必已盡善盡美之域，亦實已盡人力的能事。坎拿大的制憲者，以為美制終究不能令中央與各邦的權限絕無糾紛發生，乃於中央與各省事權雙方列舉之外，並明白聲明除外人移住與農業兩問題外，所有中央事權與各省事權，均為特有；換言之，凡中央事權，無論中央行使與否，各省不得行使；反之，各省事權中央亦絕不能行使。此制，在形式上雖似較美制為進步，實際上雙方列舉，彼此既難免於互相掩映，則認雙方職權之為特有，將令法院的解釋，益陷於困難之境；所以澳大利亞雖與坎拿大同為不列顛的自治殖民地，然澳大利亞鑒於坎拿大制成績的不良，其一九〇〇年的聯邦憲法，關於中央與各邦事權劃分的形式，亦採取美制。

## 第二目 美制與歐洲大陸制的區別

就憲法上所定中央與各邦的事權的實質而言，美制與歐洲大陸各聯邦制之間，亦有一極重大的異點：歐洲大陸制，概以中央立法事件的一部分，付諸各邦代為執行；而美制，則中央立法事件概由中央政府固有的行政機關與官吏自為執行，而不假手於各邦。今詳細說明如下：

歐洲大陸各聯邦國——瑞士德意志與奧大利——其憲法所劃定的中央立法事件，實分兩類：其一，由中央政府的機關與官吏直接執行，例如郵政，電報等等；其二，由各邦政府的機關與官吏代為執行，而中央政府僅保有一種監督權，例如瑞士憲法對於漁獵事件即作這樣的規定。歐戰以後，德奧等國的新憲法更添設一類中央得以制定立法原則，而由各邦自定細則，並代執行的事件。（註一）反之，美制（實際上坎拿大制與澳大利亞制亦略做美制，故可稱為英美制）則令中央與各邦完全分離：中央立法事件，概由中央政府及其他租稅，概由中央官吏徵收。中央行政官吏自行執行，而不假手於各邦；例如中央法律所定的關稅與其他租稅，概由中央官吏徵收。

美制與歐洲大陸制相較，美制的弱點，在行政經費的擴張；蓋美之中央立法事件既由中央的機關與官吏執

（註一）例如奧國一九二〇年憲法第十條至第十七條將中央立法事件分為三類：（一）立法與執行全屬中央者；（二）立法屬諸中央而執行屬諸各邦者；及（三）中央僅標示立法原則，而令各邦自定細則並代執行者。一九三四年奧國新憲法對於此種分類方法，並無變更。

行，而不由各邦的機關與官吏執行，各邦之內，遂有兩種行政機關與執行官吏存在，全國行政經費因之甚為擴大。但就另一方面看去，歐洲大陸制的流弊更大。蓋此制不易使中央法律收完全的效果；中央制定的法律有時不能盡得各邦的熱心贊成；如各邦中有一反對，則責其執行，便難免陽奉陰違。固然，中央仍享有監督該項事件執行之權，但各邦司執行中央法律的官吏，原為各邦的官吏，由各邦任免；中央既無任免權，則監督權之設，終或成爲虛設。此所以德國自一九一九年而後，中央對於其所特有的事權，其行政皆直接設官辦理，而不再委託各邦的官吏代辦。

### 第三節 幾個特殊的聯合組織

下述幾個聯合組織，都是歐戰後的產物。不列顛帝國固有極長久的歷史，但本節所述的『不列顛國協』，其成熟期亦在歐戰以後。這幾種聯合組織，不但均爲現代重要組織，且其性質亦往往爲治憲法學者所不易了解，故特略爲說明如後：

(一)蘇聯(註一) 『蘇聯』爲『蘇維埃社會主義共和國聯合』的簡稱；原以(一)俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國(簡稱蘇俄)，(二)烏克蘭蘇維埃社會主義共和國(簡稱烏克蘭)，(三)白俄羅斯蘇維埃社會主義共和國(簡稱白俄)，及(四)外高加索聯邦蘇維埃社會主義共和國(簡稱高加索)爲分子國。嗣後(五)土谷曼蘇維埃社會主義共和國(簡稱土谷曼)，(六)烏士柏克蘇維埃社會主義共和國(簡稱烏士柏克)，及(七)塔德濟克蘇維埃社會主義共和國(簡稱塔德濟克)，(八)坎柴克蘇維埃社會主義共和國(簡稱坎柴克)，(九)克吉什

(註一)關於蘇聯，參看：

B. Mirtine-Guetzovich, *La theorie generale de l'etat sovietique* (1928)；

N. Timshew, *Grundzuge des Sowjetrussischen Staatsrechts* (1925)；

Zsigovt Sukhonnich, *Le federalisme en Europe orientale* (1926)

蘇聯社會主義共和國（簡稱克普什）五個新分子陸續加入，總共擁有九個分子國家。（註一）這九個分子國家中，蘇俄與外高加索又各為聯邦國，所以蘇聯的組織的複雜乃遠在任何國家之上。

蘇聯究竟是邦聯，是聯邦，抑是另一種聯合？單就形式而言，蘇聯誠可說是一個邦聯。蘇聯一九二四年一月三十一日的憲法本以一九二二年十二月三十日蘇俄烏克蘭等四獨立國家所訂立的一種條約為根據；而純正的聯邦，則初不能以條約為根據。而且依照該憲法前文及其第四條所宣示，各邦可以自由脫離蘇聯；這第四條憲法，不得各邦全體的同意，並且不能修改（憲法第六條）。根據本章第一節所述，各邦保留脫離權者，其聯合便為邦聯的理論，蘇聯當然只是一種邦聯而非聯邦。此外，該憲第三條更明白規定各邦的主權由蘇聯保障，是則各邦固明明保有主權。因此，單從形式上觀察，蘇聯不得認為聯邦。

但以上所舉究只是形式上的觀察。徵諸實際，各邦在法律上，雖保有自由脫離之權，而蘇聯的最高權力機關既保有撤銷各邦蘇維埃代表大會（或其執行委員會）的違憲決議之權（第一條），則各邦有不利於蘇聯的行動時，蘇聯的最高權力機關當可先事預防，而不使脫離見諸事實。且就現時蘇聯的政治狀況而言，各邦脫離權之不易行使，在事實上甚為顯然。至於蘇聯保障各邦的主權云云，亦只是一種形式的宣示；因為所謂主權，只是憲法所留給各邦之權，而憲法所留給各邦的權早已不是完全的主權。

所以，我們如以脫離權的存在，為聯邦制的特徵，則在形式上蘇聯只是聯邦；但就實際而言，則蘇聯又可視為一個聯邦。這種矛盾乃由於蘇聯憲法與事實之不相應而發生，初與脫離權的重要性無關。任何一種聯合組織，如其構成分子能自由脫離該組織，即不得視為真正的聯邦。

(11) 不列顛國協 (註二) 『不列顛國協』 (British Commonwealth of Nations) 這個名詞 (註三) 於一九

(註一) 根據一九三六年蘇聯新憲法，外高加索的五個分子國（即亞塞貝強，喬治亞及亞米尼亞）已正式列為組成蘇聯的分子國，故共有十一分子國。就中除亞米尼亞，白俄，土谷曼及克吉什四個蘇維埃社會主義共和國外，其餘七個均含有自治共和國，自治領地，或一治區域。

(註二)關於不列顛國協，可參看……

A. B. Kiehl, *Responsible Government in the Dominions*, 2nd edn. (1926)

A. B. Kiehl, *The Constitutional Law of the British Dominions* (1933);

W. Y. Elliott, *New British Empire* (1932).

(註三)這個名詞極不易譯。Commonwealth 通譯「共和國」，但此地勢不能作如此譯法。今取 *League of Nations* 譯作國聯之意，而譯為國協。蓋 Commonwealth 一字本亦含協和之意在內。

二六年首次見於官文書；(註一)自此而後，漸成爲一個通用而且正式的名詞，到了一九三一年且爲國協的分子國所共同通過的法律(註二)所承認。

不列顛國協包含大不列顛本身及五個(註三)所謂自治領地(Dominions)在內。這五個自治領地對內均完全自主，對外則均爲國聯的會員國，且均可與各國交換使領官。他們與不列顛之間只有共戴一個君主，每四年開一次帝國會議，及遇事協商的關係。

像不列顛國協這樣一個聯合，究竟屬於何種樣的聯合，誠是一個不易答覆的問題。就現有的分類方法而言，我們以爲不列顛國協最近似國際法上之所謂身合國(personal union)。(註四)因爲分子國之間除共戴一個君主外，並無其他的共同組織或共同憲法，足以束縛他們的自由及自主。如果我們說不列顛國協與身合國不近似，則與他種聯合更不近似。無疑地，不列顛國協不是聯邦；因爲分子國的脫離權，從未開正式的放棄或被否

(註一)見有名的 Balfour Report (即一九二六年帝國會議的主要報告)。

(註二)即一九二一年首先通過不列顛國會的 Statute of Westminster。

(註三) Newfoundland 原亦爲自治領地之一，但已於一九四五年的取消其自治領地的地位，故今只有坎拿大，澳大利亞，紐西蘭，南非洲，及愛爾蘭自由邦五個。此外，澳大利亞及紐西蘭亦有廢除 Statute of Westminster，而取消自治領地的地位之權。

(註四)愛爾蘭的學者大都主張此說。Alfred Zimmerman (*The Third British Empire* (1927)) 亦謂大不列顛與自治領地間的關係如昔日英之與漢斯敦。

謂。不列顛國協也不是邦聯，因為邦聯需要一個共同的政府。不列顛國協更不是保護者與被保護者間的一類聯合，因為在好多的法令及官文書中，明明白白規定各分子國是平等獨立的。有人說不列顛國協是物合國 (real union)；(註一)帝國會議是物合國的共同機關，而帝國會議所討論的事件，則為物合國的共同事權。但這也頗牽強，因為帝國會議不是常設機關，其所討論的事件更缺乏一定的性質。

說不列顛國協是純正的身合國，當然也有問題。純正的身合國的分子國間，除共戴一個君主外，毫無別種的關係。但不列顛國協的分子國之間，不特有極濃厚的感情，不特有四年一次的帝國會議，而且關於國籍(註二)及國防的問題，自治領地至今與大不列顛不能劃分清楚；而且如一個分子國向國協以外的國家作戰，其他分子勢難宣告中立；而且自治領地的訴訟案件至今仍有向(雖則可不向)倫敦樞密院的司法委員會上訴者；而且各分子國之間亦至今尚未有正常的使節往來。即關於共戴君主的問題一節，有一部分學者也以為不列顛國協的情形與一般的身合國不同，因為身合國各國的君主是偶然地合於一人之身，而不列顛國協各分子國之共戴一君，則絕不是一件偶然之事。(註三)

因之，不列顛國協應視為一種特殊的聯合。(註四)但如必須將不列顛國協歸納於向所習知的各類國家聯合之一，則稱之為身合國似較為近理。

(三)國際聯盟 國際聯盟——簡稱為國聯——的性質，也是各方所爭論的一個問題。其英法德三種文字的名詞的涵義也不甚相同；如照法文 (*Societe des Nations*)，國聯似乎是一種特殊的聯合，不同於任何習見的(註一)參看 K. Heck, *Der Aufbau des Britischen Reiches* (1927)。

(註二)根據一九三〇年的帝國會議，國籍在原則上是各個的，不同的；但同時又協議維持向有的不列顛共同國籍。至今僅愛爾蘭自由邦堅持愛爾蘭人民有愛爾蘭國籍，但一般國家仍認愛爾蘭人民僅具不列顛國籍。

(註三)參看 L. Oppenheim, *International Law* (1928), I, 200。

(註四)英人 Keith 於 *The Constitutional Law of the British Dominions* (1933) 中，及 Noel Baker 於 *The Present Juridical States of the British Dominions in International Law* (1929) 中均作此說。

形式；如照德文 (Völkerbund)，國聯似乎不是聯邦，便是邦聯；如照英文 (League of Nations)，則國聯類於一種同盟。然則國聯究竟是什麼一種聯合？

有些德國學者認國聯為一個聯邦。(註一) 他們以為國聯是一個高於會員國家的聯合，而同時又有會員國家所不能有的法律領域；如果國聯只是一個邦聯，則斷不能有這種特殊的領域。這種見解我們不敢附和；因為國聯會員國，依照國聯公約，固明明保有脫離權；此種脫離權，實際上各國亦儘可自由行使。

有些學者認國聯為一個邦聯。(註二) 如果國家的聯合根據一種公約，而又有共同的機關者，便得稱為邦聯，則國聯當然可稱為邦聯。且國聯的會員國既保有自由脫離國聯之權，其與歷史上種種邦聯，亦極相似。

但是，我們不可忽視了國聯的特殊目的與任務。國聯是一個囊括五十餘個國家的聯合，其最後的目的在羅致全世界的國家。歷來的聯邦或邦聯，則不論如何強大，總不過是許多國家中的一個。換言之，一個很大的聯邦或邦聯不過是國際社會的一分子，國聯則自己即是整個國際社會——至少其最終的目的是如此。

所以單從法律的見地說，國聯只是一個邦聯；但若更從政治方面考究國聯的目的，則人類歷史，尚無前例。有些論者因認國聯為一種特殊性質的組合。(註三)

(註一) 例如 Schucking und Weberg, Die Satzung des Völkerbundes (1924); 及 Kraus, Vom Wesen des Völkerbundes (1920) 等。

(註二) 例如 Robert Redlob, Theorie de la Societe des Nations (1927) 等。

(註三) Oppenheim 於 International Law (1928) 中即作此說。其他主張此說之人亦甚多。

## 第五編 憲法的修改

關於各國憲法的制定與修改，我們於第一編第一章第二節論述憲法的種類時，已經概括地討論過。在本編中，我們對於憲法的修改問題，將從實際上及原理上為較詳的討論。

### 第一章 憲法修改的可能性

#### 第一節 憲法的固定性

從法律上說，十七八世紀的人往往將憲法看作一種國家成立的契約，認其成立係由於人民的相互承諾。如以此種見解為根據，則憲法固不必含有不可變性，因為契約並不含有不可變性。不過憲法既為一種契約，而依十八世紀許多人的觀念，締約者又為全體人民，則變更憲法，勢亦必如瑞士十八世紀公法學者華特爾(Vattel)所云，有取得人民全體同意的必要。果然，憲法在形式上縱然不具有不可變性，實際上勢必永遠不能變易；因為人民全體的同意是一個不可實現的條件。華特爾鑒於此種困難，遂亦承認憲法可由多數決定修改；但對於憲法修改不能表示同意的少數人民，仍認為應許其脫離國家，以解除契約上的一切束縛。實際上，這自然也是不易見諸實施的一種辦法。今人觀念，不認憲法為契約，而認憲法為法律；不認制憲為立約行為，而認制憲為立法行為；不認國家的產生基於憲法的創造，而只認國家的機關及其職權基於憲法的創造。依着這種見解，憲法便和普通法律一樣：普通法律可由普通立法者決定其變更的程序，憲法也可以由制憲者決定其變更的程序。因此，憲法無論在形式上，或在實際上，都不含有不可變性。

以上所述，還不過是純從法律上的立場而言。從政治上的立場而言，社會的情狀既隨時代而不斷地變更，規定社會組織的任何法律自亦不能不隨時代而變更。如果我們堅認憲法爲一成不易之法，積時既久，憲文終必徒成具文；甚或因憲文無從修改之故，而釀成劇烈的革命。革命的事實一經發生，憲法的權威自然墮地。故在政治上講，憲法之不能含有永久不變性，尤屬顯然。

## 第二節 憲法修改的限制

### 第一目 程序上的限制

上述華特爾的意見，本末爲十八世紀美法革命時代的人士所贊同。但是十八世紀的人所制定的憲法，對於憲法修改的程序，卻作高度剛性的規定。我們從一七八九年美國聯邦憲法與一七九一年法國憲法，關於憲法修改的規定，便可灼見當時的人如何的不願見憲法條文之輕易變更。

依照一七八九年美憲的規定，憲法修改案，只有兩種機關可以提出。一是聯邦議會。但聯邦議會提出憲法修改案時，必須上下兩院各有三分之二的議員贊同該案。二是依各聯邦議會的要求，而由聯邦議會所召集的憲法修改案時，亦須全國有三分之二的邦的議會表示贊同，始能提出。憲法修改案提出之後，尚須依聯邦議會的決定，交付下列兩種機關之一，行使複決之權：一是各聯邦議會，二是各邦特別召集的憲法議會。如果全國邦議會之批准該案者，佔全國邦議會四分之三，或各邦憲法議會之批准該案者，佔各邦憲法議會四分之三，該案乃能成立。（註一）在這種規定之下，提案與決定既不屬於同一機關，又均需要一個高額的多數，於是憲法的變更乃異常艱難。所以從一七八九年至十九世紀之終，歷時雖一百餘年，美憲之修改總共不過六次。從一八〇四年至一八六四年，歷時雖六十年，美憲卻毫無修改；一八六五年憲法修改案（關於黑奴解放事件）的

（註一）美憲關於提案與複決兩層，雖各規定了兩種機關，但就該憲修改的實例而言，在一九三三年以前提案者俱是聯邦議會，複決機關俱是各邦議會。憲法修正第二十一條的批准始由聯邦國會規定由各邦特別召集的憲法議會辦理。



成立，還是因爲南北之戰的結果。

## 第二目 時間上的限制

法蘭西一七九一年憲法明白宣示，國民永遠有變更憲法之權，但該憲所設的憲法修改程序，卻亦嚴酷遠於極點：依該憲所定，必須有三個議會，各於其任期內，繼續的提議修改憲法某某條項，乃能成立修改憲法的動議。第一個及第二個議會的提議並且必須於各該議會任期之末始得提出；第三個議會則須於其任期的第一年內提出。動議既經成立，乃更召集第四個議會，並擴充其議員名額，以組成一個『修改憲法議會』。依『修改憲法議會』的議定，憲法修改案乃能成立。這種規定，較諸美憲的規定尤爲嚴酷，實際上憲法修改殆無實現的可能。但是，關於修改程序的規定儘管這樣嚴酷，該憲的壽命仍然不滿一年；而天亡的原因，則不是法定的修改，而是法外的革命。（註一）

美法革命時代憲法，尙不僅嚴定憲法修改程序；有時並且規定憲法的某部分或全部分，非經過一定的期間，絕對不容修改。譬如一七八九年美國聯邦憲法，對於該憲中的幾種特殊條款，便聲明非遲至一八〇八年以後不得修改。一七九一年法國憲法，並且聲明該憲的任何部分，於該憲成立後第一個議會及第二個議會的任期內（每一議會的任期爲二年），概不得由議會提議修改。這都是對於修改憲法的期間設定限制。法國其他憲法，尙有設立性質相似而年期更長的限制者。十九世紀以來，其他國家的憲法，亦有明定憲法非經過若干年不得修改者，如一八六四年的希臘憲法，便明定該憲公布以後十年之內，不得修改。各國之設立這類時間上的限制，無非欲假借時日，以鞏固憲法所設立的秩序，無非欲給憲法以相當試驗的機會。然而事變之來，往往出人意外；假使意外事變發生於憲法尙不能修改的限期以內，事實上便難免發生重大糾紛，甚或使政治秩序完全破壞。

## 第三目 範圍上的限制

（註一）就法國十八世紀的憲法史而言，變更憲法的方法，可以說是以革命爲原則，而以依法修改爲例外。

以憲法明文聲明憲法全部永遠不可變更，在實例上，各國憲法尚無其例。以憲法明文規定憲法一部分永久不可變更，事實上卻不無先例可舉。法國現行憲法，依一八八四年的修正，便設有「共和政體不得為修改的議題」的規定。這便是說，憲法上承認共和政體的條文必須永遠保存。葡萄牙一九一一年憲法（第八十二條），及民國十二年中華民國憲法（第一三八條）亦有相同的規定。巴西一八九一年憲法第九條並且明認共和政體與聯邦政體俱永遠不能改易。一八一四年挪威憲法雖然沒有明認何項條文不能修改，卻聲明任何修改，俱不能變更憲法的「原則與精神」；一八六四年希臘憲法亦聲明憲法的修改不得影響於憲法的「根本規定」。這些都是對於修改的範圍所設定的限制。制憲者之設為此種規定，無非欲假借憲文的權威，以維持某種制度的存在。這種方法，在特種場合之下，也許可以得到預期的效果。但在法律上講，此種規定，究無重大的意味：蓋修改憲法機關，在法律上常為國家最高機關，如果他違守此種規定，在法律上就沒有任何救濟方法。不但如此。此種規定，其本身亦不過是憲法條文的一項；修改憲法的機關，如果依照憲法所規定的修改程序，修改此項條文，在形式上固亦不能不認為合法。果然，則憲法原文所認為不可變更者，固仍有變更的可能。所以一切限制憲法修改範圍的條文，實際上仍只是與道義上的條文相似；那些限制，都不過是一種道義上的限制。

總之，為提高憲法權威以鞏固政治秩序起見，憲法的修改容或不宜與普通法律視同一律；但憲法的修改，亦不宜因是而過於艱難。十八九世紀期內的憲法，往往嚴定憲法修改的程序，甚或限制修改憲法的範圍或期間，但其結果亦往往徒供政治革命的犧牲。此類剛性程度過高的憲法，即或幸而久存，亦必是除了正式修改的程序而外，尚有他種變更憲法的程序，以資調節。例如美國聯邦憲法，雖因正式修改的程序太難，罕有修改，而美國法院的憲法解釋，以及美國的憲法習慣，無形有形之中，改變美憲原來的精神，與補充美憲原來的缺點者，卻亦不少。（註一）晚近以來，社會情狀的變化尤為迅速，為使社會的改革不致過受憲文束縛起見，新近憲

（註一）參照 Bryce, *The American Commonwealth* (1914), chs. xxxiii, xxxiv (參 "The Interpretation of the Constitution" 及 "The Development of the Constitution by Usage.")

法不獨無限制修改範圍或修改期間的規定，（註一）即修改的程序亦已尋趨簡易。

### 第三節 未規定修改問題的憲法

在十九世紀期內，各國憲法，對於憲法修改問題，尙有完全不以明文規定者，例如一八一四年的法國憲法，一八三〇年的法國憲法，及一八四八年的意大利憲法等。當時論者，因爲憲文的緘默，往往主張那些憲法，在法律上是不可變更的。這自然不是必然的或適當的解釋；因爲從法律上講，憲法並不含有永久不可變性，而且從政理上講，憲法尤有因時而變的必要。但是此種憲法究應由誰修改，與如何修改，則尙不無討論餘地。純從形式上講，我們或者應認原來制憲機關爲修改機關，原來制定憲法的程序爲修改程序。但從實際上講，這種解決雖然可以適用於人民所制定的憲法，卻難適用於君主所頒布的憲法。因爲後者在形式上雖然只是君主獨自頒布的憲法，在事實上差不多都是君主受人民或輿論的壓迫而頒布的。憲法頒布後，必有議會存在；所以修改憲法時，也必須容納議會的意見。日本一八八九年憲法也是君主頒布的憲法，憲法的修改權在理論上，亦應操於君主；但該憲第七十三條規定如遇有修改的必要時，當由天皇將提案交議會審議。日憲的辦法正可說明凡由君主頒布的憲法，其修改時亦須由議會參加，而不能純由原先的頒布的機關辦理。

民國二十年訓政時期約法亦未規定修改的方法。在實際上，四五年來，與約法抵觸的法律雖已數見不鮮，約法本文卻從未有過修正。但制定約法者既爲中國國民黨所召集的國民會議，則中國國民黨於保有約法解釋權之外，似亦同時保有約法修改權。

（註一）本世紀憲法，甚至有一面承認憲法可以隨時修改，一面尙規定憲法凡滿若干年期，必須修改一次者；例如葡萄牙一九一一年憲法第八十二條規定憲法每十年修改一次，一九二一年波蘭憲法第一二五條規定憲法每二十五年修改一次。此類強制修改的規定，在法律上誠然可以成立；但在此種規定之下，每屆一定期間，無論憲法有無修改的必要，社會上概須經受一番重大的紛擾，事實上自亦有各種不利。

## 第二章 憲法修改的程序

各國憲法有剛性與柔性兩類；柔性憲法，其修改與普通法律相同，用不着說明。下面所述自以剛性憲法的修改爲限。各國剛性憲法關於修改程序的規定，彼此仍多歧異。爲說明的便利起見，我們可以把這個程序，分作三層討論：一，提案程序；二，議決程序；三，公布程序。

### 第一節 提案程序

(一) 提案權 有些憲法，爲增加憲法修改的困難起見，即對於提出修改案之權，亦設有嚴重的限制；因之，享有普通法律提案權的機關，卻不享有修改憲法的提案權。日本憲法之所規定，即最著的一例：依照該憲的規定，法律案雖可由政府或議會議員提出，憲法修改案，則惟天皇始得提出於議會。(註一)但是此類限制究屬例外。一般憲法，大率承認凡享有普通法律提案權之人，也就享有憲法修改的提案權。有些採用創制的國家，甚且承認公民享有憲法修改的提案權——即所謂制憲的創制——而不承認公民享有普通法律的提案權——即所謂立法的創制。(註二)

(二) 原則的決定 有些國家，於憲法修改案交付議決機關討論以前，尙設有一種中間程序；設立這種程序的目的，不在決定憲法應如何修改，只在決定憲法條文究竟應否修改。這便是我們所謂原則的決定。憲法修改問題，經過了這個程序，乃提付議決機關，使從事於憲法修改的討論與決定。各國採取這種程序的原因，無非

(註一)日本帝國憲法第七三條云：「本憲法的條款，將來有改正必要時，以勅令將議案付帝國議會議決之。」日憲爲欽定憲法，其制定

出自天皇獨裁，故當時制憲者，認爲憲法修改的動議，亦必純由天皇保留。參看伊藤博文，日本憲法義解（商務印書館譯本），頁三三。

(註二)參看本書，第三編，第二章，第二節。

欲尊重修憲的討論，兼以減少最終的制憲機關的麻煩。除採用公民直接立法的國家而外，凡採用這種中間程序的國家，無不以這種原則的決定，付諸議會。但是這種決定的效力究竟有多大，則有兩種不同的解答。第一，最終議決憲法修改案的機關，對於未經認為應行修改的憲文，不得修改。換言之，制憲機關的制憲權，應受限制。這是比國憲法所採取的一種解決。比憲規定，關於憲法修改問題，須經議會兩院決定某某條文應否修改；議會兩院如果議定某某條文應該修改，該議會應即自行解散，隨即召集新議會以議定修改案的內容；但新議會之所議決，應以舊議會所認為應行修改的條文為限。（註一）第二，最終議決憲法修改案的機關，其議決的範圍，並不以曾經認為應行修改的條文為限。按照法國現行憲法，關於憲法修改問題，於經議會議員或總統提出修改案後，亦須經議會上下兩院各自決定憲法應否修改；如果上下兩院，各以過半數的同意議決憲法應該修改，乃由議會上下兩院聯合開制憲議會，以議決憲法修改案的內容。（註二）在這種規定之下，制憲議會的議決，是否應受原來兩院議決的限制，憲文初未明白宣示；法國憲法學者因是亦有相異的解釋。（註三）惟在理論上講，制憲機關既為最高造法機關，則除憲法明定的限制外，在法律上，自不能認為應受其他機關任何決議的限制。

（三）草案的決定 有些憲法，對於憲法修改問題，特設一種複決機關；其職權在對於業經決定的憲法修改草案，為可決或否決的表示。複決機關大率為地方議會或公民團體；草案議定機關則為中央議會。在這種制度之下，複決機關只是一個決而不議的機關；草案議定機關的議決，則只在一個草案。嚴格地說，在這種制度之下，議決權實為草案議定機關與複決機關所共有；而憲法的修改，實含有提案，議定草案，複決，與公布，四

（註一）比憲第一三一條。一九二一年南斯拉夫憲法第一二六條亦有相似の規定。

（註二）一八七五年二月二十五日法國憲法第八條。

（註三）愛斯曼便謂制憲議會的議決應受原來兩院議決的限制；狄臘則力反此說。看 Esmein, *Elements de droit constitutionnel* (1927)。

II, 543-554; Duguit, *Traite de droit constitutionnel* (1924), IV, 539 及以下。

個程序。這種制度與聯邦制度顯有連帶關係；所以美國，瑞士，以及澳大利亞等俱行此制。

## 第二節 議決程序

概括地說，各剛性憲法，對於憲法修改案議決程序的規定，不外下列四種方式。我們現在先說明這四種方式的内容，然後再比較其利弊：

(一)由議會議決 這種方式，在以憲法的最終議決權付諸享有普通立法權的議會，但議會議決憲法案時，須經特別程序，與議決普通法律案時所經程序不同。此類特別程序，亦有種種：或則對於憲法修改案的議決，設為高額的法定出席人數；例如比憲定為議會兩院人數各三分之二（第一三一條）。或則對於憲法修改案的成立，設為高額的贊成人數，如贊成者不滿法定的多數，該案即不能成立；例如一九三三年奧國憲法限定贊成者必須滿出席人數三分之二（第六〇條）。這些手續，俱在增加憲法修改的困難，使議會中的少數，對於憲法的變更，保有對抗的能力。或則限定憲法修改案的成立，必須經過一度或數度的議會改選，使選民對於憲法修改案確有表示意見的機會；例如比憲第一三一條即規定，議會於決定憲法應行修改之後，便應立即解散，由政府召集新議會，以議決憲法的修改。南斯拉夫憲法亦設有與此相似的規定；一七九一年法國憲法，以及一八六四年希臘憲法，對於憲法修改問題，並且規定須經過二度或三度的議會解散。或則限定須由議會兩院聯合開會，才能議決憲法的修改。法國現行憲法便是一個最著之例。依照該憲，議會上下兩院，如果各以過半數的同意，決定憲法應行修改，即由兩院聯合開會，依該聯合會會員過半數的同意，議決憲法的修改。這種規定，初不在增加憲法修改的困難，而在給議會中較能代表民意的下院，以比較優越的地位；因下院人數，在一般國家俱較上院為多。

各國憲法，對於上述各種特別程序，往往兼採數種。例如德國一九一九年憲法便規定須有國會議員三分之二的出席，與出席議員三分之二的同意（第七六條）。

(一) 由特別制憲會議議決 這種方式，在令人民臨時選出一種特設的制憲議會 (constitutional convention, *assemblye constitante*) 以議決憲法的修改。這種方式，盛行於美國各邦；但美國各邦之採用此制者，亦仍設有兩種限制：第一，此種制憲議會，僅於修改憲法全部時召集之，至於局部的修改，則仍由邦議會議定；第二，此種制憲會議之所議決，仍不過是一個修改的草案，至於草案的成立，則尚須交付公民複決。其他國家之採用此制者，卻不一定設有此種限制；如歐戰前塞爾維亞憲法 (第二〇〇條) 的規定，即無此限制。

(二) 由地方團體複決 這種方式，在將中央議會議定的修改草案，交付各地方團體複決。採用聯邦制的國家，大都採用這種程序。(註一) 複決的機關則或為各邦代議機關，如美國與墨西哥；(註二) 或為各邦公民團體，如瑞士與澳大利亞。(註三) 至於複決案的成立，或則僅定全國各邦的贊同該案者須超過全國邦數之半，如墨西哥；或則更設定較高的多數，如美憲便限定須佔全國邦數四分之三；瑞士與澳大利亞，則一面限定全國各邦的可決該案者須超過全國邦數之半，一面尚限定全國公民之可決該案者，亦須超過全國公民人數之半。

(四) 由公民複決 這種方式在將憲法修改案，交付全國公民複決。這便是所謂「制憲的複決」；其形式有強制與任意之別，我們前已解釋，茲不贅述。(註四) 聯邦國家之採用此種程序者，往往以一邦為一單位，以多數邦的可決，為修改案成立的唯一要件 (或要件之一)，這點已見前段。但聯邦國之採用此種程序者，亦有不以邦為計算投票結果的單位，而僅認修改案的成立，須得全國公民投票過半數或投票公民過半數的贊同者；德與憲法的規定，便俱如此。(註五) 其以邦為單位者，重在徵求地方區域的意見，屬於前段所述的程序；其不以邦為單位者，重在徵求全國公民多數的意見，屬於本段所述的程序。

(註一) 一八七一年的德意志帝國憲法，以及現行阿根廷與巴西憲法俱為例外。一九一九年德國憲法，對於憲法修改雖亦設有公民複決的程序，然該項複決初不以邦為計算結果的單位，與一般聯邦國之採用制憲的複決者仍不相同。

(註二) 美憲第五條；墨憲第一三五條。

(註三) 瑞士憲法第一一八——一二三條；澳大利亞憲法第一二八條。

(註四) 本書第三編，第二章，第一節。

(註五)一九一九年德憲第七六條規定，須過半數公民投票，而過半數的投票公民贊成；一九三三年奧憲第六五條規定，須得有有效票的過半數贊同。

右述四種程序之中，第四種程序的利弊，我們於論述公民複決制度時已經加以討論。第三種程序之應否採用，差不多純是一個實際問題。如果憲法的修改，實際上非徵求地方團體的意見，不足以增加修改案的權威，及減少修改案施行的困難，則此種程序，自應採用。所以採用這種程序的國家，幾純以聯邦國家為限。至於第一第二兩種程序，兩相比較，其利弊亦顯而易見。第一種程序係以議會為議決機關；因議會為現成機關，所以這種程序能令憲法修改問題，較易解決，不至過於遲緩。但議會既為現成機關，而非國民特別選出的制憲機關，其對於憲法修改問題所持的意見，不必即為國民多數的意見。這就是這種制度的弱點；同時也就是第二種程序——召集特別制憲議會——的優點之所在。為補救這個弱點起見，比利時等國乃採取改選議會，訴諸公民的程序。實則改選議會程序，與召集特別制憲議會，在原則上並無不同。現時社會情狀變更極速，倘一切憲法修改問題俱須取決於一種臨時召集的制憲議會，或訴諸議會改選的手段，有時或不免徒耗時日，增加紛擾，而於事實無甚裨益；在非常事變時期，此種程序，尤不免發生重大的困難與危險。所以召集特別制憲議會與改選議會等程序，我們以為只應適用於修改憲法全部的場合，或修改憲法上特定條文的場合；至於其他修改，則仍以採取第一種程序為宜。

### 第三節 公布程序

憲法修改案，於依法議決後，究應由何種機關公布？公布機關究有多大權限？

這兩個問題，對於君主國家的欽定憲法，在法理上，殆很少辯論的餘地；那些憲法既係由元首獨自制定，或君主與人民代議機關共同制定，則憲法的修改，在法理上，自亦不能撇開元首的同意。所以在一般行用欽定憲法的君主國家，憲法修改案的公布，依憲法明文或憲法習慣，概屬諸元首。元首對於修改案並且往往保有



「裁可」權；換言之，元首對於業經議決的憲法修改案，尙保有公布與不公布的自由。

波蘭雖非君主國家，但其總統享有比君主更大的裁可權。國會兩院所議決的憲法修改案，總統可以交還覆議。如最後一期的國會將原案再予通過，總統除公布外，還可採取解散兩院的手段。（註一）在現代各立憲國家中（法西斯蒂國家除外），元首裁可憲法修正案之權之大如波蘭總統者，誠不再見。

在採行民治制度的國家，行政元首應否有公布憲法修正案之權；如果有之，範圍應該如何，亦是一個常常引起爭辯的問題。各國實例，於此亦頗不一致，今取數例比較如下：

法國現行憲法，對於制憲議會（即議會兩院聯合會）所議決的憲法修改案，初未明定應由何項機關公布；但該憲於一八七九年，一八八四年，及一九二六年曾三度修改；修改案俱會由行政元首公布。是以依照憲法的習慣，法國行政元首固已取得公布憲法之權。但法國憲法學者對於此項公布權的解釋則尚不甚一致。愛斯曼認公布純爲一種行政行為，故屬於行政權的範圍，愛斯曼以爲三權分立的基本原則不應爲憲法修改問題所破壞；公布應爲行政元首當然之權利。至於元首的公布權究有多大，則愛斯曼的解釋頗爲牽強：愛斯曼一方不承認行政元首對於制憲機關所議決的憲法修改案，得因其違背憲法所定程序而絕對地拒絕公布；但他又以爲行政元首，倘遇這種場合，卻能無期限地延緩公布。（註二）這種意見，深爲狄驥所駁斥。狄驥雖亦承認公布之權屬諸法國行政元首，卻以爲元首必須於極短時間內公布。狄驥不承認行政元首對於憲法修改案，有要求制憲機關覆議之權；狄驥以爲法國憲法對於普通法律案之所以給予元首以要求議會覆議之權者，其目的只在維持行政機關與普通立法機關間權力的平衡；倘使行政元首對於憲法修改案亦享有要求覆議之權，則行政機關將得與制憲機關相對抗。（註三）實際上，法國行政元首對於憲法修改案，亦從無要求覆議或延緩公布之例。

（註一）見一九三五年波蘭憲法第八五條。按照同條，總統的提案權亦較大於內閣及兩院的提案權。總統提出者，經兩院出席的多數的贊成，便可通過，而內閣及兩院提出者，則須有兩院全體議員的多數的贊成。

（註二） Esmein, *Elements de droit constitutionnel* (1928), II, 531-532.

（註三） Dugué, *Traité de droit constitutionnel* (1924), IV, 544-545.

美國聯邦憲法，對於憲法的修改，亦未規定公布程序。依照美國憲法習慣，則凡憲法修改案，於經聯邦議會議決，復經全國四分之三的邦議會批准以後，即由聯邦行政機關公布其結果，於是修改案即告成立。行政元首對於普通法律案，雖享有要求議會覆議之權，其於聯邦議會所議定的憲法修改草案，及各邦邦議會所批准的憲法修改案，卻不享有任何同意權。這是美國法院的解釋，美國參議院的宣言，以及美國憲法修改的習慣，所一致承認的。（註一）

一九一九年德國憲法，將憲法修改案的公布，與普通法律案的公布，視同一律，而概以行政元首為公布機關。該憲雖明認行政元首必須公布；但行政元首，對於一切違反憲法所定程序而設定的法案，固不負有公布的義務。（註二）這就是說，行政元首亦得審查憲法修改案在形式上有無欠缺；行政元首亦尚得拒絕制憲機關所議定的憲法修改案。

我們以為從原則上說，制憲機關既立於一切其他機關之上，其決定便不應受其他機關的限制，並不應倚賴其他機關的公布，始能發生效力；所以，憲法修改案不但不能由行政機關拒絕公布，而且不應以公布手續付諸制憲機關以外的行政機關。但是這個原則，對於採用制憲的複決的國家，實際上卻不能不酌予變通：凡憲法修改案的成立，如須經過地方議會的複決或公民團體的複決，則公布的任務，固以授諸行政機關為宜；因為那些複決團體，初無現存的共同機關可以執行公布的任務。德憲既已採用制憲的複決，其以此權授諸行政元首，固亦不能謂無理由。

中國辛亥年中華民國臨時政府組織大綱，係由各省代表會議，於辛亥年舊曆十月十三日在漢口議決後，自行公布。（註三）民元臨時約法則於議決之日曾經南京參議院自行宣布，隨後復由臨時大總統另行公布（三月十

（註一）參見 Willoughby, *The Constitutional Law of the United States* (1929), I, 593.

（註二）德憲第七十條及第七十六條第二段。參見 F. Giese, *Die Verfassung des deutschen Reiches* (1926) 關於以上二條的註釋。

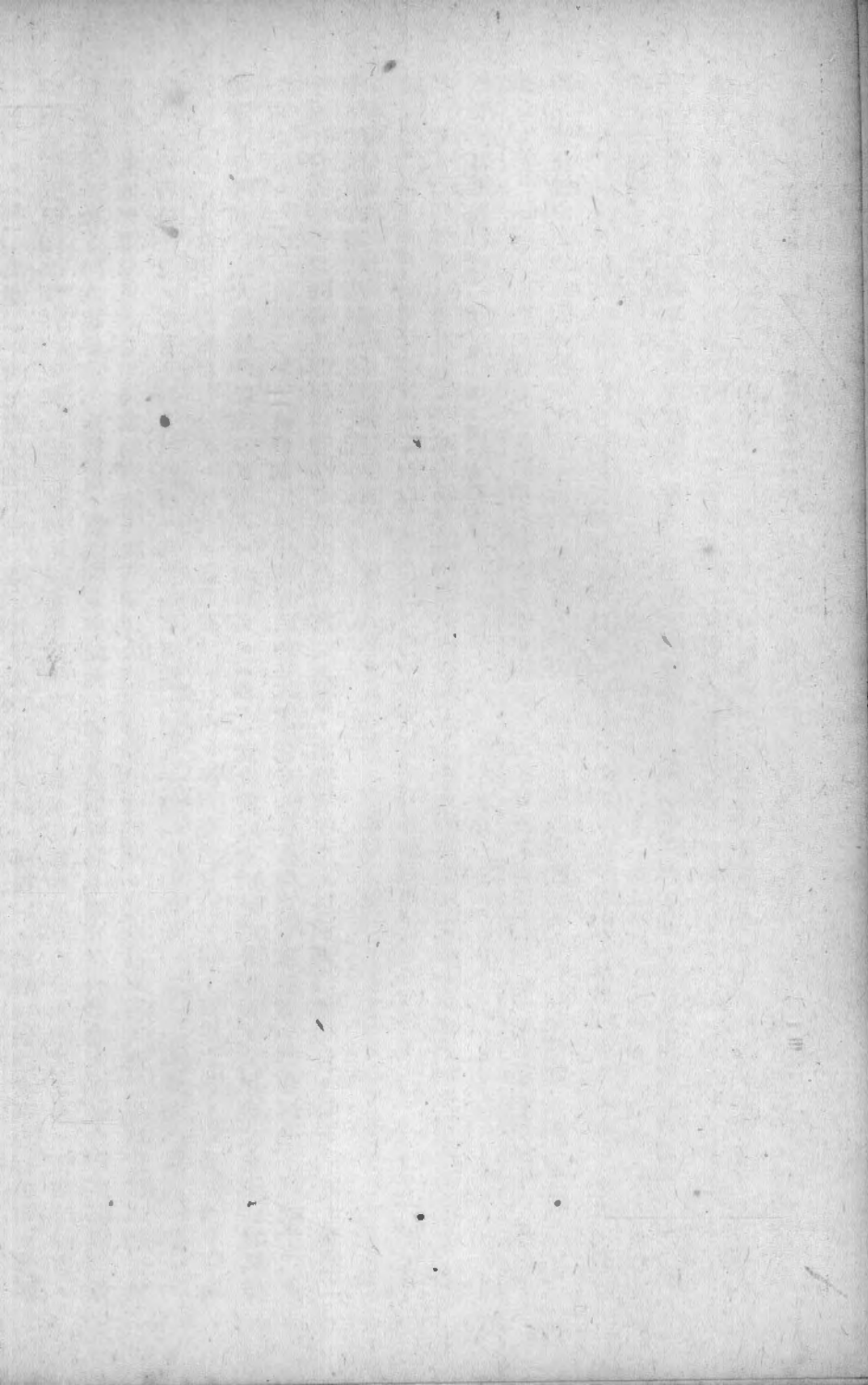
（註三）吳宗憲，*中華民國憲法史*，上編，頁三。

一日)。(註一)民國二年的大總統選舉法(原定爲中華民國憲法的一部份)，則純由憲法會議自行公布。蓋臨時約法第五四條原僅有『中華民國之憲法由國會制定』之文，並未明認政府享有公布憲法之權。但當時論者，以爲普通法律，雖非經公布不生效力，憲法卻不必如此；即令必須經過一種公布的形式，亦必由制憲機關自行公布；因他們認爲民主共和國家的憲法，決不能以公布權付諸其他機關。且求諸事實，他們以爲憲法之經由制憲機關自行公布者，亦有先例，如巴西一八九一年憲法(第九一條)，葡萄牙一九一一年憲法(第八一條)，俱明定各該憲法須由議會自行公布。因此，該選舉法的公布，係用憲法會議名義；該法之首，並著有『中華民國憲法會議制定此大總統選舉法並宣布之』的前文。(註二)袁世凱政府於該法公布後，尙以咨文向憲法會議爭公布之權。(註三)民國三年袁政府制定的中華民國約法之明認憲法公布權屬於總統者，亦卽以此。民國十二年十月十日的中華民國憲法亦係由憲法會議公布；憲文之首，亦著有前文，以示憲法會議自行公布之意。民國二十年的訓政時期約法則由國民政府公布。

(註一)吳宗慈，前書，上編，頁九。

(註二)吳宗慈，前書，上編，頁二七〇——二七一。

(註三)參看本書，第六編，第二章，第二節。



## 第六編 中國制憲史略及現行政制

### 第一章 清季之預備立憲

#### 第一節 立憲運動的發軔

憲法的特性含有形式與實質兩種意義。從其形式而言，近代一般憲法大率含有下述一種或兩種特性：第一，就是憲法的效力高於普通法律；第二，憲法的變更異於普通法律。如以以上的條件為憲法的定義，則中國在日俄之戰（光緒三十年）以前，尙無真正的立憲運動可言。從其實質而言，憲法是規定國家根本組織的法律。這一類的法律，是一切國家都有的；中國歷來亦有此類法律，並且久具成文法典的形式。（註一）但是近代憲法，即僅就其實質方面而言，亦尙有一個特點：近代憲法於規定國家根本組織之時，每予人民以直接或間接參政之權，因之，元首的權力須受人民或其代議機關的限制。如就這個特點而言，中國之有立憲運動，嚴格地講，亦僅始於日俄之戰以後。

中國自清代道咸以後，雖屢受列強欺凌，但仍拒絕歐化。社會的心理，與政府的政策，對於政治改革問題，變更極其遲鈍，而且不得要領。直至同治年間，乃有革新的設施。當時的革新領袖，只是疆臣曾國藩，左宗棠，李鴻章，與樞臣文祥，寶鋆諸人。他們認「形而下」的學術，勢不能不取諸泰西，而輪船軍械的製造為尤甚。於是同文館成立於京師，招生學習外國語言與天文算數之學（同治二年）；船政局成立於福建（同治五

（註一）參看本書第一編，第一章，第三節。

年)；製造局成立於上海(同治六年)；官辦的招商局亦於是時成立(同治九年)。當時所開始派遣出洋留學的幼年子弟(同治十三年)，亦只注重工藝。所以當時所謂改革只是輪船軍械的改革。國人對於歐美政制尙盲然未加省察；立憲思想或立憲運動尙全不存在。這是從同治初元以至甲午中日之戰(光緒二十四年)時的特況。

甲午中日之戰以後，乃有所謂「變法」運動。倡始於下者爲康有爲，譚嗣同，梁啓超諸人；贊成於上者爲楊深秀，徐致靖等。光緒二十四年四月，清帝遂頒確定國是之諭，主張「變法」(註一)隨即擢用康有爲，梁啓超，楊銳，劉光第，林旭，譚嗣同等，實以輔助新政的設施。此即所謂「戊戌政變」。當時主張「變法」之人，亦未必俱無立憲的思想。(註二)但是當時人士之所注重者，只在廢時文，立學校，與改革官制；戊戌政變期內的新政，大致亦不外此數端。立憲的重要縱已爲當時極少數人所見及，當時的「變法」運動，究尙不能視爲立憲運動。戊戌政變的前後，除卻康梁「變法」運動外，誠然尙有孫中山先生的革命運動。孫先生的與中會已於光緒二十四年成立。但該會當時之所注重，只在種族革命；該會當時的宣言，亦尙未提出立憲主義。(註三)依孫先生自述，自光緒二十年至二十六年，與中會雖然成立，會員固甚稀少，士林之入會者尤少；士林入黨之衆蓋在日俄之戰以後；其三民主義與五權憲法的主張，亦於日俄之戰後始立爲黨義，宣諸大衆。(註四)

戊戌政變失敗而後，政府入於反動，國內清議深受壓迫。康梁亡命海外，始有清議報的刊行，其所注重，亦只是攻擊西太后宣傳「保皇」。庚子拳亂發生以後，西太后迫於內外情勢，復布告決行新政；但朝命雖下，內外諸臣，依然泄沓。於是社會方面抨擊政府之聲，日趨發展。章炳麟章士釗鄒容等主張共和的蘇報，梁啓超

(註一) 歐文見東華續錄，光緒一百四十四。

(註二) 日本憲法的頒布，在明治二十二年(即光緒十五年)，距戊戌政變已有十年之久。康有爲於「進呈日本明治政變考序」(丁酉十二月)中，既有謂清帝做明治維新的規畫，改革國政之議，自不得謂無立憲觀念。原文見康有爲文集(羣學社，民國)卷八。

(註三) 與中會宣言全文見總理全集(民智，民十九)第二集，頁一。

(註四) 見中國革命史(總理全集，第一集，頁九二〇)。

主張君主立憲的新民叢報，亦於此時先後誕生。到了光緒三十年俄敗於日後，中國一般知識階級乃奉信專制政體國之不能自強。日本之以小國戰勝大國，一般人俱認爲立憲的結果。由是頒布憲法，召集國會，成爲社會熱烈的呼聲。（註一）從前極少數人的立憲思想，至是乃爲多數人的要求。中國之有立憲運動，當以此時紀元。但當時的立憲運動，亦分兩派。其一，爲孫中山先生所領導的民主立憲運動。依照孫先生的自述，先生於光緒三十一年重至歐洲時，始揭櫫其生平所懷抱的三民主義，五權憲法，以號召留歐學生，而組織革命團體；在此時期以前，先生的運動僅限於聯絡下級社會所組織的各種秘密會黨，以及少數華僑；因之，除向他們宣傳種族革命的思想外，亦無從宣傳其他主義。同年夏間，先生轉至日本，秋間則空前的同盟會大會出現於東京。光緒三十二年同盟會在其所草的軍政府宣言中，已將制定中華民國憲法，建立民主政體，鄭重地列爲黨綱四項之一。（註二）汪精衛胡漢民等所辦的民報亦於是年出世；同盟會的主義賴以流播於內地。其二爲康有爲梁啓超所領導的君主立憲運動。實際上當時一般人所稱的「立憲黨」或「憲政黨」，即指此派而言。康有爲爲初主張日本式的君主立憲，辛亥革命以後，則主張「虛君共和」，即英國式的君主立憲。梁啓超初亦主張日本式的君主立憲；繼則主張英國式的君主立憲；及辛亥革命發生，則現進退失據之狀。辛亥九月（舊曆）梁啓超於所著「新中國建設問題」中，頗徘徊於民主共和與虛君共和兩制之間而不能決。（註三）民國四年袁世凱企圖稱帝，

（註一）張謇即爲呼號最烈的一人。參看張謇子九錄（中華書局，民二十）第二十四冊年譜中光緒二十九年及三十年的行動。

（註二）該宣言預備於革命發生後向民衆宣示者，其內容一則曰「前代革命如有明及太平天國，祇以驅除光復自任，此外無可轉移。我等今日與前代殊。於驅除鞑虜，恢復中華之外，國體民生，尙當變更。」再則曰，「今者由平與革命，以建立民國政府。凡僑國民皆平等，皆有參政權。大總統由國民共舉。議會以國民公舉之職員構成之。制定中華民國憲法，人人共守。敢有密制自爲者，天下共擊之。」宣言全文見總理全集，第一集，頁二八八——二九一。

（註三）梁啓超於「新中國建設問題」中，僅列舉虛君共和制與民主立憲制兩方面的利害，而自認不能決其孰宜採擇。梁僅謂如採虛君共和制，則惟有仿比利時挪威等國迎立異邦人爲君主的故事，擁戴清帝爲君主，使宣示入籍然後即位，或則另立孔子後裔爲君主。兩法相較，梁以爲前法較後法爲適當。見飲冰室叢書（商務印書館，民十三）卷三。

梁啓超於其所著『異哉所謂國體問題者』一文中，固反對變更民主國體甚力，然言詞支離，仍隱示帝制稍緩亦可恢復之意。（註一）

## 第二節 清廷的措施（註二）

日俄之戰以後，清廷受上述兩種立憲運動的恐嚇或壓迫，乃不得不有預備立憲的表示。以下所述，便是自光緒三十一年至清亡時，清廷對於立憲問題的幾種措施。

（一）考察憲政大臣的派遣及憲政編查館的成立 光緒三十一年夏曆六月，清廷做日本明治十五年派伊藤博文赴歐考察憲政的先例，先後派載澤，戴鴻慈，徐世昌，端方，紹英出洋考察政治。蓋日俄之戰既終，不獨多數士子紛紛主張立憲，即駐法使臣孫寶琦，以及二三疆吏亦先後以立憲爲請；清廷迫於衆議，乃有此舉。載澤等臨行時，遇革命黨人投以炸彈，戴澤紹英均受微傷，餘亦中止出發。後徐世昌紹英因事留國，清廷遂改派尙其亨與李盛鐸爲代。同年十月，復令政務處王大臣籌定立憲大綱；并做明治十六年設憲政調查所先例，詔設考察政治館，並以該王大臣等爲大臣。這是清廷正式承認立憲主義之始。

五大臣以光緒三十一年夏曆十二月至日本，旋由日本至美洲，而達英德諸國。次年夏曆正月，載澤等即自日本奏請宣布立憲，期以五年實行。是年夏，載澤等先後返國，復條陳做行憲政。端方以爲宜做日本維新之例，先宣布六條誓文。載澤亦以爲欲防革命，舍立憲無他道。於是清廷意思稍動；是年夏曆七月，乃頒布明諭，宣示預備立憲之旨；命先將官制分別議定，俟數年後再行宣布立憲實行期限。（註三）光緒三十三年夏曆七月

（註一）在『異哉所謂國體問題者』那篇論文中，梁啓超雖極力反對袁世凱立即恢復帝制，卻又附有『吾以爲若天祐中國，今大總統能更爲我國盡瘁至十年以外，而於其間整飭紀綱，培養元氣，團結人心，稍除隱患，自茲以往，君主可也，共和可也』等語。見飲冰室叢書，卷三。

（註二）政學社印行的大清法規大全，第一冊至第四冊爲『憲政部』，詳載關於立憲的各種諭奏及法令。

（註三）諭文見大清光緒新法令（商務印書館，宣統元年）第一冊，頁一六一——一七一。



月，並將政治考察館改爲憲政編查館。

(二)定期實行立憲及憲法大綱的擬定 前述光緒三十二年七月之諭，雖已承認預備立憲，尙未明定實行立憲之期。因此，當時之要求立憲者仍表示不滿。光緒三十三年夏曆八月，清政府乃更派達壽，于式枚，汪大燮，赴日英德三國，考察憲政。及達壽等先後奏陳立憲，清廷乃飭憲政編查館會同資政院議定召集議院與實行立憲的期限。憲政編查館等仰承清廷意旨，草就憲法大綱，並附臣民權利義務，議院法要領，選舉法要領，及九年立憲計畫；以之入奏。光緒三十四年夏曆八月，該摺所奏，均經上諭裁可公布。(註一)

就其起草機關而言，憲法大綱純然是官僚的產物，毫無人民代表的參與。大綱起草之時，雖曾經憲政編查館會商資政院，實則正式的資政院當時尙未召集，當時的資政院只是清政府特派的正副總裁及其他幫辦協理等官員所組成。就其法律的效力而言，憲法大綱雖經上諭公布，仍然不過是一種草案，並且是一種僅有原則，而無細目的草案。大綱的目的，只在爲將來制定憲法時的準則；在正式憲法未頒以前，該大綱固無任何效力。

(註二)

憲法大綱只列君上大權，純爲日本憲法的副本，無一不與之相同。大清皇帝統治大清帝國，萬世一系；君上的神聖尊嚴，不可侵犯；繼承及其他涉及皇室之事，由君上全權處理——凡此者固均依照日憲；即君上的外交，軍事，及行政組織之權，否決法律權，緊急命令權，及解散議院權，亦無一非日皇之權。至於附於憲法大綱的臣民權利義務則與一般憲法約略相似，無足深述。

頒發上述憲法大綱的上諭並准憲政編查館等奏請，以九年爲籌備立憲期間(即光緒三十四年至光緒四十二年)；其各年應行籌備事宜，亦經原奏簡單臚列：其始爲籌備各省諮議局與調查戶口等事；繼爲召集資政院，

(註一)憲政編查館等原奏及附件均見大清光緒新法令，第二冊，頁二五——三一。

(註二)頒發該大綱的上諭有云：「朕王大臣，所擬憲法暨議院選舉各綱要，條理詳密，權限分明。……將來編憲法暨議院選舉各法，即以此作爲準則；所有權限悉應固守，勿得稍有僭越。其憲法未頒，議院未開以前，悉遵現行制度，靜候朝廷次第籌辦，如期施行。」諭文見大清光緒新法令，第一冊，頁三二——三三；憲法大綱(附臣民權利義務)原文並見本書附錄一。

與試辦預算等事；終爲宣布憲法，與召集正式國會等事。但一般社會，因時局日亟，仍主縮短立憲期限，以加速政治的改良。宣統元年夏曆十二月各省諮議局議員孫洪伊等，即聯合二十萬人，上書政府請願；但清廷仍堅持九年的期限，駁斥不准。宣統二年五月，孫洪伊及其他團體的代表復繼續聯名要求；同年十月各省督撫及資政院亦以縮短期限爲請。於是清廷始頌明諭，允將籌備立憲的期間減去三年，而於宣統五年召開國會。

(三) 諮議局及資政院的召集 中國人民之有選舉權及被選舉權，始於光緒三十四年夏曆六月清廷頒行諮議局章程，並令各省召集諮議局之日。諮議局爲各省代議機關，且爲將來產生資政院議員的機關。諮議局章程計共六十餘條，(註一)其重要之點有三：即(一)選舉權資格限制極嚴，除地方士紳，中學畢業生，舉貢生員，曾任實缺的文武官吏，與資產在五千元以上者外，概不能享有選舉權；(二)諮議局與督撫間，如意見有衝突，須以中央的資政院爲仲裁機關；(三)督撫仍得奏請皇帝，解散諮議局。至宣統元年夏曆十二月孫洪伊等奏請縮短籌備立憲期限時，成立諮議局者已有十省之多。

資政院的籌設。始於光緒三十二年，但自光緒三十二年以至宣統元年，仍不過擬議章程，委派正副總裁，與其他幫同籌辦的官吏而已。宣統元年夏曆七月始正式頒布資政院章程，以規定該院的職權與議事規則；(註二)同年九月，始頒資政院各種議員選舉章程，以規定各種議員產生的方法。(註三)宣統二年夏曆九月資政院始得爲首次的集會。資政院的設立，只是爲未來議院立一試驗機關，其組織方式極爲奇特。全院議員，分爲欽選與民選兩大類，其人數各爲一百。此外，該院的正副總裁亦由政府特旨簡充。欽選議員，共分七種：即(一)宗室王公世爵十六人，(二)滿漢世爵十二人，(三)外藩王公世爵十四人，(四)宗室覺羅六人，(五)各部院

(註一)見大清光緒新法令，第二冊，頁二及以下。

(註二)資政院章程，見大清宣統新法令(商務印書館，宣統元年)第七冊，頁一〇及以下。該章程於宣統五年夏曆六月尚有一度修

改。

(註三)資政院各種議員選舉章程，見大清宣統新法令，第九冊，頁十三及以下。

衙門官吏三十二人，(六)碩學通儒十人，及(七)納稅多額者十人。這七種議員，俱由皇帝選定；其提供皇帝選擇的名單，大率雙倍於應出議員名額；此項名單的擬定，其方法亦至不一律，有出自各該團體互選者，有純粹出自各官署的推薦者，有採用其他標準者。民選議員則概由各省諮議局議員互選。各省諮議局原係採用間接選舉法而產生，所以資政院民選議員的民選成分，亦甚微小。這些民選議員，並且都含有幾分指派性質；因為各省諮議局的互選，僅係按照各該省應出議員名額，加倍選出候補當選人；最終被選為議員之人，仍係各該省督撫所從中抉擇之人。資政院所以有如此奇特的組織，一則因其僅為過渡機關，而非正式議會；再則因為清廷的目的在令未來的議會，摹倣日本式的兩院制。資政院的欽選議員，在編制資政院院章者的思想中，即日本貴族院的縮影；而民選議員則為日本衆議院的縮影。

就其職權而論，資政院誠亦有議決國家預算，決算，稅法，與公債，以及新定法典與法典修改等權；但該院的議決，俱須「請旨裁奪」，始能見諸實施。實際上，該院第一次集會僅三四月；其所議決，政府幾無不弁髦視之。以言法律，則該院可決的法律，政府不予施行如故；該院所否決者，政府施行之如故。以言預算，該院所議決的預算案，收支不相償者數千萬；政府對於議決削減者，任意不削減；於議決充甲項之用者，任意挪用於乙項；且政府不預交院議而擬借一萬萬元的外債，該院亦不敢抗議。這都是大受當時輿論攻擊之點。宣統三年夏。該院開第二次常會；亦無何等建樹。直至是年秋間，革命發生，該院地位，在清政府心目中始形重要；而所謂十九信條者，亦即由該院產生。

(四)十九信條的頒布 宣統三年武漢革命發生後，清廷為收拾人心，挽救危局起見，乃急召集資政院開臨時會議。籌議方法。該院多數主張：一，宗室親貴須不問政治；二，制定憲法須求人民協贊；三，須立解黨禁。這些主張，旬日之間，均經清廷明令裁可。但此種舉措，仍未能稍遏革命的潮流。是時漢州統制張紹曾，協統藍天蔚，暗聯軍人吳祿貞等，草擬十二條的憲法草案，要求清廷立予容納。資政院基於這個提案，議決十九信條。此項信條於夏曆九月十三日由清帝公布；十月六日復由清帝與攝政王宣告太廟，誓與國民永遠遵守。

(註一)雖則此種舉措，實際上並無何等實效，而十九信條這一件文書，究有不容漠視之處：一因從此項文書，我們可以窺見宣統末年君主立憲黨人的「虛君共和」思想；(註二)再因此項文書為清代所曾頒布的唯一憲法，且為中國歷史上的第一個憲法。

在形式上，十九信條與上述的憲法大綱固同為一種大綱，而非完全的法律；但就皇室與議會間權力的消長而言，則兩者絕不相同。按照十九信條，內閣總理大臣須由國會公選，且皇族不得任總理大臣；皇帝之權大為減削，而國會議決權的範圍，則大有增加。總言之，如果十九信條真能遵行，則議會政府制已不難樹立。這決非憲法大綱之所能容許。且就其效力而言，十九信條已成為一種臨時憲法，第十九條的規定，即已顯然表示此種性質。這也是他不同於憲法大綱的一點。

十九信條公布後，資政院即依第八條，舉袁世凱為內閣總理大臣。袁世凱組織內閣後，派唐紹儀與民軍代表在上海議和。旋因南北議和代表所主張的國體不同，清廷又降上諭，命開臨時國會，聲明願以國體問題，付諸國會公決。此種辦法亦為民軍所不能容納。最後，因雙方代表議定清帝退位後的優待條件，清帝遂於夏曆十二月二十五日(民國元年二月十二日)下退位之諭。諭文有云：「茲特外觀大勢，內審輿論，將皇帝統治權公之大衆，定全國為立憲共和政體；近治內亂，遠協古政，天下之公議也。袁世凱曩經資政院之選舉，為總理大臣。方當新舊代謝之際，宜為南北統一之計，即以袁世凱全權組織臨時共和政府，與民軍協商一辦法；以期人民之安堵，海內之泰平；即令滿漢蒙回藏五族，保全領土，成一大中華民國。朕既退隱，悠游歲月，永受國民之優禮，親見良政之恢興，豈不懿與！」(註三)據此論文，則未來中華民國的政府，將不獨為清廷的延續，抑

(註一)吳祿貞與藍天蔚本為革命黨人。他們促張紹曾提出這種條件，當有原因。有人謂這種要求，他們預料清廷必不能容納；若不能容納，將再以清廷拒絕為名，而率兵進攻北京。清廷之加以容納，實出他們預計之外。見郭孝成，中國革命紀事本末(商務印書館，民元)第  
二編，頁二〇五；並參看李劍農，最近三十年中國政治史(太平洋，民十九)頁一九三——一九四。

(註三) 歐文見政府公報，元年一月。

且出自清廷的創造；民主立憲之政制，亦爲清廷所給予。但這只是清廷方面的見解。實則清帝退位以前，民軍的共和政府已經成立於南京；清帝退位以後，袁世凱之繼孫中山先生任總統，亦係出自南京參議院的選舉。當孫中山先生向南京參議院推薦袁世凱爲總統之前，並嚴電袁世凱不能以清帝的委任，爲組織統一共和政府的根據；他的覆電亦有『來電所論共和政府不能由清帝委任組織，極爲正確；現在北方各省軍隊暨全蒙代表，皆以函電推舉爲臨時大總統，清帝委任一層，無足深論』等語。(註一)此雖形式問題，但因此後企圖清室再活，恢復帝制之人，嘗有以清帝退位上諭所稱爲論據者，所以附述當時經過的事實於此。

(註二) 孫袁電報見郭學成，中國革命紀事本末，第三編，頁二九一——二九二。

## 第二章 辛亥革命及北京政府時代的制憲

### 第一節 辛亥革命至國會成立

(一) 辛亥十月十三日臨時政府組織大綱(註一) 這是中華民國首次的臨時憲法，成立於辛亥夏曆十月十三日，後於清廷宣布十九條僅有一月。我們現在略述其成立經過及其內容的特點。

辛亥夏曆八月十九日武昌發難後，剛滿二月，各省之宣告離清廷而獨立者，已逾全國行省之半。於是江蘇都督程德全，浙江都督湯壽潛，於夏曆九月二十一日聯名電達滬軍都督陳其美，倡議各省公舉代表，集議於上海，以謀組織一個聯合進行的機關。關於此項會議的組成及集議方法，程等提議，由各省舊諮議局各舉代表一人，各省都督府亦各派代表一人，兩省以上代表到會即行開議，續到者，隨到隨與議。(註二) 次日(二十二日)江蘇都督府代表雷奮沈恩孚，與浙江都督府代表姚桐豫高爾登，即以相似的旨趣，聯名通電各省，遣送代表赴滬集議。這是各省民軍動議組織臨時中央政府之始。同月二十五日，代表會開第一次會議，議決定名為『各省都督府代表聯合會』；三十日復議決承認武昌政府為民國中央軍政府，以鄂軍都督執行中央政務。當時鄂軍都督黎元洪已有通電，請各省派全權委員到武昌組織臨時政府。十月初四日聯合會遂議決各省代表到武昌集會。但適因漢陽失守，武昌全城陷於清軍砲火之下，代表等乃於漢口英租界設會址，於十月初十日開第一次會議，推譚人鳳為議長；十二日議決先制定一種臨時政府組織大綱，選舉雷奮馬君武王正廷為組織大綱起草員；十三日遂議決臨時政府組織大綱二十一條，即日由各省代表全體簽名宣布。說者謂此項大綱，在表面上雖

(註一) 全文見本書附錄三。

(註二) 電文詳見谷鍾秀，中華民國開國史(泰東書局，民三)第二編，第七章。

爲奮奮三人所起草，實則出自宋教仁之手。大綱自起草以至議決，歷時不過兩日，其經過程序的簡略可以想見。簽名於大綱者，計二十二二人（各省人數不等，而表決權則俱爲一票；）其所代表的省分爲湖北，山東，福建，湖南，安徽，廣西，浙江，江蘇，直隸，河南十省。當時直隸河南兩省，尙在清廷統治之下，未有革命政府；直隸代表（谷鍾秀）與河南代表（黃可權）係以審議議局議員代表的資格，加入會議；其他各省的代表則俱爲各省都督府所選派之人。所以這個組織大綱，就其產生的程序而言，自尙缺乏民主的基礎。（註一）

臨時政府組織大綱只是一種臨時憲法；當各省代表在漢口會議的時候，不獨全國尙未統一，武昌南京的軍事，亦正在猛烈的進行中。因之，組織大綱不獨在形式上不及具備民主的條件，即其內容亦復如此。該大綱所表現的民治幾乎純以採取共和國體一事爲限。共和國體的採取，在當時蓋爲必然的結果；因爲清政府勢力的瓦解，既係由於革命黨人的發難，而大綱的制定，又完全出自贊同革命者之手。但除國體一層而外，大綱的內容，卻很少民主的色彩。第一，大綱對於國民的基本權利與義務，毫無規定。第二，大綱所設置的立法機關——參議院——純由各省都督府遺派的代表組成。第三，大綱所設置的臨時大總統由參議院選出；參議院既是各省都督的代表，總統自然也不過是各省都督所擁戴之人。

各省都督府代表在漢口議決臨時政府組織大綱後，因聞南京克復，隨即議決以南京爲臨時政府所在地；於辛亥夏曆十一月間復集會於南京；並按大綱第十六條『參議院未成立以前，暫由各省都督府代表代行其職權』的規定，代行參議院職權。孫中山先生的臨時大總統，即由該院於十一月初十日選出。民國元年一月二日（夏曆十一月十四日）該院對於組織大綱尙有所修正；其最要者，則爲臨時副總統的增設。次日該院並選出黎元洪爲臨時副總統。由是，南京臨時政府成立。

（二）民國元年三月十一日中華民國臨時約法（註二） 這是代替臨時政府組織大綱的又一種臨時憲法。南京

（註一）以上參觀吳宗慈，中華民國憲法史，前書頁三——四；及吉野作造，支那革命史（大正十一年），第三十五章。

（註二）全文見本書附錄四。

臨時政府成立之始，一因組織大綱無國民基本權利義務的規定，二因組織大綱所定召集正式國會的期限太促（臨時政府成立後六個月以內），即有人主張大加修改。元年一月二十八日，各省代表蒞寧列席參議院者已達十七省，佔全國省分大多數；因之，參議院遂於是日宣告正式成立。該院正式成立後，即進行制定臨時約法，以爲組織大綱的代替。該約法於三月八日經參議院議決。除由參議院即日自行宣布外，並於三月十一日經臨時大總統公布。

就其制定的機關而言，臨時約法亦缺乏一個民主的形式；因爲南京參議院只能代表多數省分，而未能代表全國，該院的代表只是各省都督遣派的代表，而不是國民選舉的代表。後此反抗『護法』的人，間亦以此爲言。但在中華民國過去二十餘年的政治史上，臨時約法所曾獲得的權威，仍然在一切其他憲法之上。這卻有其他原因。一則南京參議院在形式上雖然不是一個國民代表機關，事實上卻確實實可以代表當時的一切革命勢力。臨時約法最終通過該院的時候，並且曾經出席議員全體一致表示同意。（註一）二則威脅利誘之事，雖然迭見於後來的國會，及其他制憲機關，南京參議院的工作，則幸無此類情事，損其威信。

臨時約法係由南京參議院的一個委員會，名爲編輯委員會者，起草。在草案成立以前，南京臨時政府已另外草就一種草案，名爲中華民國臨時組織法草案，並曾致送參議院，請求作爲討論基礎。所提政府草案與臨時約法有兩個主要的異點。（註二）第一，政府草案雖亦採取責任內閣制，而總統的權限則較大於臨時約法之所規定；所以草案雖承認總統於緊急時得以命令代法律，雖承認總統得不經參議院的同意，而宣戰媾和；在臨時約法中，則總統便無此等權力。第二，臨時約法並未容納孫中山先生『五權憲法』之說，而政府草案則有『臨時

（註一）南京參議院職事錄，元年一月八日記錄。此職事錄係參議院的官文書，共三冊，自該院正式成立（元年正月二十八日），至正式國會開會（二年四月八日），該院逐日所議事項，俱見於該職事錄，惟記錄極其簡略。北京大學圖書館有存本。

（註二）南京參議院職事錄價值述及中華民國臨時組織法草案名稱，與職事錄中對於該案的討論，但未載入該案正文。郭孝成的中國革命紀事本末載有南京政府時代中華民國臨時政府組織法草案一件（第三編，頁一八五——一九〇），當即該項草案。以下所述，即以郭書所載爲據。



大總統，除典試院，察吏院，審計院，平政院之官職，及考試懲戒事項外，得制定文武官職官規」的規定，蓋於承認行政，立法，司法諸權獨立之外，尚含有考試監察等權獨立行使之意。政府草案致送於參議院後，該院仍主張自行起草；一月三十一日該院並議決將草案退回政府。（註一）自元年二月七日起，該院即討論編輯委員會擬定的臨時約法草案；至三月八日即已完成審議，第二讀會，及第三讀會的順序；所費時間，綜計不過三十日，以視後來正式憲法的難產，亦有天壤之別。

臨時約法內容之異於臨時政府組織大綱者計有兩點。第一，約法新增「人民」一章，規定人民的權利義務。但實際上因人民章的規定極形簡略，此項增添的重要亦至微弱。且該章末條既云「本章所載人民之權利，有認為增進公益，維持治安，或非常緊急必要時，得依法律限制之，」則該章所列舉的一切權利，至多固亦只能限制行政司法兩機關，而不能限制立法機關。第二，組織大綱採總統制，而約法則採責任內閣制。這是一個較為重要的異點。這個異點的發生，乃由於約法制定時的政象。當編輯委員會擬制草案時，南北和議已有眉目，當二月七日草案提付參議院討論時，清帝退位的優待條件已經參議院議決（二月五日），而宋來總統之必須昇諸袁世凱，已為該院同人所熟審。基於此種事實，臨時約法乃設有國務員負責的規定，以及任命國務員，公使，特使，宣戰，媾和，締約，制定官職官規，須經參議院同意等條文。（註二）至於國體問題，在上海南北和議中，誠然曾經成爲爭點；然臨時約法草案交付院議之時，清帝退位的條件業經議妥。當時君主立憲黨人，誠亦尚有以「虛君共和」之議提供社會考慮者（當時梁啟超所發表的「新中國建設問題」即倡此議），但其聲浪已十分微弱。所以國體問題，在南京參議院討論臨時約法案的時期，幾乎全不存在。

（三）關於制憲機關的法律 南京參議院，於臨時約法公布，及袁世凱依該法當選爲臨時大總統後，即議決

（註一）南京參議院議事錄，元年一月三十一日記錄。

（註二）臨時政府組織大綱雖已規定宣戰，媾和，締約，及委任各部部長，與公使，專使，須得參議院同意；但在設置國務總理，亦參酌定各部部長應代元首負責。

移往北京。元年四月二十九日參議院在北京開始集會；統一的立法機關，由是成立。參議院議員係依臨時約法第十八條之所定，由各地方『選派』而來；選派方法則由各地方自定。開院時，議員人數已達百人，較諸南京時代蓋已三倍；儼然像一全國代表機關。依照臨時約法的附則所定，參議院負有議定國會（即未來的制憲機關）組織法與選舉法的使命。該院根據該項規定，陸續議決了三種重要法律：即（一）國會組織法，（二）衆議院議員選舉法，及（三）參議院議員選舉法。以上三種法律，俱於元年八月十日經總統公布。民國二年四月八日正式成立的國會，即依據該三種法律產生。中華民國之有民選制憲機關亦自此始。國會成立的前一日，原來的參議院遂宣告解散。

國會組織法，對於國會的組成，採用兩院制，與臨時政府組織大綱及臨時約法之採用一院制者相異。兩院的職權，幾乎完全平等；但依該法第二十一條的規定，憲法既須經參衆兩院聯合議定，則兩院對於制憲之事初不立於平等地位；因依該法所定，衆院人數（五五六人）將超過參院人數（二六四人）二倍。參衆兩院議員選舉法，俱係採用間接選舉制，大選區區制，減記投票制，與限制選權制；但所定的選權資格，以與清代諮議局選舉章程，及後來袁世凱時代的立法院議員選舉法（民國三年），與段祺瑞內閣時代改訂的參衆兩院議員選舉法（民國七年）相較，固甚形寬大。

## 第二節 國會成立至國會解散

這個時期，自民國二年四月八日起，至民國三年一月十日止。在這個時期內，國會的制憲工作，只完成了一個大總統選舉法，及一個中華民國憲法草案。關於這兩種法案的各種事實，今略述如下：

（一）國會中的政黨 依臨時約法，國會原應在約法公布後十個月以內召集。實際上則至民國二年四月八日，國會始獲集會，距約法的公布蓋已將滿十四個月。五月一日，參議院選出國民黨黨員張繼王正廷爲正副議長；衆議院選出進步黨黨員湯化龍陳國祥爲正副議長。元年八月間，同盟會與統一共和黨已合爲國民黨；因

之，國民黨於參衆兩院選舉告終時，在兩院約共佔四百席，爲絕對多數。其他各黨憾於國民黨勢力的雄厚，乃亦共謀聯合。當時共和黨在兩院不過二百餘人，爲抵抗國民黨起見，遂與民主黨及統一黨（與袁政府極接近）兩黨議員合併而成進步黨。就政治的信仰而言，進步黨傾向於中央集權，傾向於擴充元首的權力；國民黨則傾向於地方分權，傾向於限制總統的權力。就政治的勢力而言，兩黨的人數，在衆議院約略相當，在參議院則國民黨的人數遠在進步黨之上。不久，國民黨黨員景耀月等出組政友會；此外又有超然社等小團體成立，於是國民黨的勢力稍減。但自民社派張伯烈等脫離進步黨，而仍擁共和黨舊號以獨立後，進步黨的勢力亦大減。此外更有進步黨黨員李慶芳等擁梁士詒爲黨魁，組織公民黨，以攻擊進步黨，而進步黨的勢力益削。及贛寧革命事敗，國民黨一部分黨員，爲謀保存其政治勢力起見，復與進步及共和兩黨中的一部分人出面組織民憲黨；於是進步黨在國會及憲法起草委員會中，更無貫徹其憲法主張的實力。袁世凱之決意摧殘國會，此蓋其要因。

（二）憲法起草委員會的組織與程序 當民國二年一月，國會尙未成立以前，各政團對於憲法起草問題，意見頗不一致。一派主張由政府組織憲法起草機關，而以總統府，各省都督，臨時參議院，及各政黨所派的委員爲其組成分子。倡此說者爲梁啓超等，附和者爲當時十八省都督，共和，統一，民主各黨，及迎合袁世凱的官僚策士。一派主張依元年國會組織法的規定（下詳），由國會組織憲法起草機關。這是國民黨的主張。國會成立後，前一派主張自然消滅。但國會雖於四月卽已成立，直至七月始獲成立一個憲法起草機關。依照元年國會組織法第二十條所定，民國憲法的起草擬由兩院各於議員內選出同數的委員行之。參衆兩院依據該項條文，各選出起草員三十人，於七月十二日成立憲法起草委員會。該委員會成立後，復議定以北京外城的天壇祈年殿爲會所；約兩週後該會卽由衆議院遷往該處。

就其組成的分子而言，憲法起草委員會的委員，以國民黨黨員爲最多（二十八名），進步黨黨員次之（十九名），其他小政團，因各院選舉採用減記投票的結果，亦各佔數人不等。進步黨自始卽無貫徹其主張的實力。贛寧事敗，國民黨一部分委員張耀會谷鍾秀等，與進步共和兩黨的一部分委員李國珍劉傑佑等，聯合組成

民憲黨後；進步黨委員汪榮寶等在委員會中的勢力益減。但該院委員綜共六十人，韓寧革命失敗之後，當八月間，委員之被繫與被鎗斃者已有數人，其常到會者不過四十餘人；依憲法起草委員會規則，每次卻非四十人列席不能開議，非三十人同意，不能議決；於是委員會的議決，實際上非容納多方面的意思，不能通過。（註一）所以凡該委員會所議決，實際上絕非一黨或一部分人的產物。此則從該委員會所議決草案的內容不難看出。

至於憲法起草委員會起草的程序，則有下列各點值得注意：第一，表決案的成立，僅須委員會委員半數（三十人）的一致；但後來因委員會未能出席之人數頗多，即此層限制已夠嚴酷。第二，委員會的工作並非完全秘密，但亦僅許兩院議員旁聽，而不許外人旁聽；所以袁世凱派委員赴該會陳述意見時，亦被拒絕。第三，委員會所定起草方法，係分大綱起草與條文起草兩項程序。關於前者則指定大綱起草員，將憲法內最重要問題提出作為議題，使委員會就各該議題，表示一個概括的意見。關於後者，則指定條文起草員，根據委員會對於上項議題所議決的原則，分別章節，系以條文，制成完整的憲法草案；此項起草，係於一切議題俱經全委員會討論終結後舉行。條文起草完畢後，再將全案提交委員會開二讀會逐條議決；議決後由委員會開三讀會表決全案。大綱起草者為孫鐘（政友），張耀會（國民），李慶芳（公民），及汪榮寶（進步）四人；條文起草者為孫鐘，張耀會，李慶芳，汪榮寶，黃雲鵬（共和）五人。（註二）

（三）二年十月四日大總統選舉法（註三）當國會成立之初，國會議員多持先定憲法，後選正式總統之議。韓寧討袁之役既經失敗，進步黨議員遂紛紛向國會提出先選總統，後定憲法的議案。蓋袁世凱獲勝以後，國中總統的候選人，除袁以外已無第二人；且臨時政府忽忽已延二年，憲法起草委員會，自二年七月間開始，已逾

（註一）看吳宗慈，中華民國憲法史，前編，第三章，第十八節，及第二十節。

（註二）以上看吳宗慈，中華民國憲法史，前編，第三章，第七節，第十一節，及第十四節；及憲法起草委員會會議錄，第二次會議記錄。

（註三）見政府公報，二年十月十五日。

兩月，而竣事無期；即獲竣事，憲法會議又不知須經若干時日的討論，始克完成大法。所以主張先選總統，後定憲法者，頗振振有詞。國民黨黨員因恐袁世凱斷行非常手段，解散國會，遂亦贊成先選總統，冀以緩和空氣，而保持該黨一部分的勢力。二年九月五日，衆議院遂以二一三對一二六的多數，爲先舉總統的決議；但總統選舉問題牽涉未來憲法，非一院所能決定，因更咨請參議院請求同意。參議院於九月八日亦議決表示同意。九月十二日參衆兩院，乃依元年國會組織法關於制憲的規定，開兩院聯合會，討論總統選舉方法。聯合會旋即議定，將關於憲法中選舉總統的部分，委託憲法起草，委員會起草並限五日內完成該項草案。聯合會並自行議定憲法會議規則五十八條，（註一）以爲討論總統選舉法草案的準備。憲法起草委員會的大總統選舉法草案（註二）亦依期完竣。憲法會議（即兩院聯合會）乃於九月二十九日開始討論，至十月四日即完成審議，二讀會，及三讀會各種程序。因此項大總統選舉法將爲未來憲法的一部分（民國十二年十月十日北京國會所頒布的中華民國憲法第七章，關於總統選舉各條文，與此全同，）該會議於十月四日議決後，遂逕以該會議的名義公布，而不送請總統公布。

大總統選舉法的幾個要點如下。第一，總統的產生採用國會選舉制，不採人民選舉制。第二，總統的繼續當選以一次爲限。第三，設置副總統，以補總統之缺；於正副總統同時缺位的場合，則以國務院攝行總統職務。第四，當選爲正副總統者，必須獲有高票數；第一次及第二次投票，非得票滿出席人數四分之三，不能當選；第三次投票則爲決選，但非得票過出席人數之半不能當選。該法成立後，袁世凱即依該法於十月六日當選爲正式大總統。（註三）

（註一）全文見憲法會議公報，民國五年，第一冊。

（註二）大總統選舉法草案原文，見吳宗慈，中華民國憲法史，前編，第五章，第三十九節。

（註三）十月六日最初兩次投票，袁世凱得票雖比較最多，但皆不滿法定四分之三的多數。第三次投票，就第二次得票較多的袁世凱黎元洪二人舉行決選，袁世凱始以得票過投票人數之半當選爲大總統。是日自晨八時開始選舉，至下午十時始畢事。有自號「公民」者數萬人，整齊嚴肅如軍伍，包圍選舉場數十匝，追即日選出他們所屬望的總統，否則不令職員出議院一步。職員遂不得不忍氣終日，以行選舉。直至袁

世凱當選之聲傳出，各『公民』始高呼大總統萬歲，振旅而去。翌日選舉副總統，初無『公民』之迫，但第一次投票，黎元洪即以得票滿四分三數而當選。

自大總統選舉法成立而後，中國制憲事業，倘僅從形式上說，或可告一結束；因為臨時約法，國會組織法，與大總統選舉法三種法律，相互補足，實已構成一種與現代一般憲法相似的正式憲法。蓋就規定的事項而言，臨時約法之不得成爲正式憲法者，不外兩點：一則該法尙未設有國民代表機關（該法所設的參議院係由各地方自由『選派』的代表組成）；再則該法尙未規定總統的任期。自國會組織法成立，前一個缺點已經改正；自大總統選舉法成立，後一個缺點亦已補足。所以併此三法觀之，已屬應有盡有。但此究係僅從形式而言。從臨時約法所規定的各種原則而言，當時人士固尙多深致不滿者。且卽就形式而言，臨時約法既非產自國民代表機關，亦非產自統一政府，固亦不無弱點可舉。因此，一般國人始終不認臨時約法可以看作正式憲法或正式憲法的一部分。

（四）中華民國憲法草案的完成 憲法起草委員會的大綱起草員提出議題共計十二則。議題提出後，委員會自二年八月二日至九月二十三日，已就各議題完成其原則上的討論。於是條文起草員卽着手起草全部憲法的條文。起草完畢，委員會卽於十月四日起開始二讀會；至十月三十一日全案的三讀會卽已完成；是爲中華民國憲法草案（一般稱爲天壇憲法草案）。（註一）蓋袁世凱破壞國會與憲法會議的決心，當時已極明顯，委員會爲使其工作有相當的結果，不得不急爲收束之計。所以全部草案的三讀會，僅於一月中完成。袁世凱下令撤銷國民黨議員的議員資格，距草案三讀會的完成不過三日；當時國會地位的危迫，可以想見。

在草案起草及討論時期，國會內外所最注重的憲法問題，似乎不外三項。其一，爲地方機關的權限與組織問題。這個問題，在委員會內雖然已有人提起，而因憲法起草委員會急於收束，遂完全未及納入草案，亦未細加討論。僅草案第一條有『中華民國永遠爲統一民主國』的規定，以表示該草案爲一種單一國憲法，而非聯邦

（註一）全文見吳宗慈，中華民國憲法史，前編，『中華民國憲法案經過對照表』。

憲法。(註一)其二，爲孔教問題。當時輿論及各教教民，對於這個問題，議論騰起，文電交馳；在委員會中，國民黨委員張耀曾谷鍾秀等反對以孔教爲國教，進步黨議員汪榮寶等則主張之；最後各方互相遷就，乃於規定國民義務教育條款之下，增入「國民教育以孔子之道爲修身之大本」一項。其三，爲行政機關的權力問題。委員會中各派委員對於行政機關的權力，雖不抱一致的見解，而總統制則幾爲全體所一致拒絕。(註二)但是草案雖然採取了責任內閣制，卻又給予行政機關以頒布緊急命令，與財政緊急處分兩種重大職權。因國民黨議員的提議，草案始設有國會委員會，以限制總統緊急命令權的行使。以上三項問題，在民國五六年憲法會議審議會及二讀會程序中，俱會引起多方的爭辯。

(五)袁世凱干預制憲及國會解散 贛軍討袁之役既歸失敗，袁世凱的勢饒益高。但袁世凱仍欲藉國會選爲正式總統，以正對內對外的名義，故於國會初尙虛與委蛇。及二年十月十日就正式大總統職後，始對於制憲機關，不惜一再干涉，一再威逼。

袁世凱干涉的初步，在向國會提出增修臨時約法案(註三)十月十六日，袁世凱因不堪臨時約法的束縛，乃咨請國會於憲法成立以前立即增修臨時約法。蓋袁世凱雖依大總統選舉法當選爲正式總統，而正式大總統的職權，依該法附則之所規定，暫時固仍須以臨時約法關於臨時大總統的規定爲準。在這個增修案內，袁世凱要求：(一)總統制定官制官規，不徵參議院的同意；(二)總統任免國務員，外交大使，以及一切文武職員，不徵參議院的同意；(三)總統宣戰，媾和，及締約，不徵參議院的同意；(四)總統享有緊急命令權；(五)總統享有財政緊急處分權。袁世凱提出這些增修條款，一方面固在抨擊臨時約法，同時也就是表示其對於正式憲法的主張。但當時的國會則認憲法行將議定，約法無增修的必要。

(註一)憲法起草委員會會議錄，第二十四次會議記錄。

(註二)憲法起草委員會會議錄，第六次會議記錄。

(註三)袁世凱要求增修臨時約法在文(附增修案)，見吳宗濂，中國國憲法史，前編，第三章，第二十二節。

袁世凱干涉的又一步，爲咨憲法會議，要求憲法公布權。（註一）二年十月四日的大總統選舉法，係由憲法會議自行公布。袁世凱以憲法全由憲法會議制定，行政機關並公布權而亦無之，無從考慮其短長，深致不滿。但袁世凱擬於十月十日就正式總統職，若與國會爭持，總統選舉便或不能先期完成；所以起先尙能忍受。既就職後，則於十月十八日即咨憲法會議，爭憲法公布權。憲法會議以憲法草案尙未完成，無開議的機會，亦置而未復。

袁世凱干預制憲的第三步，爲要求派遣委員，列席憲法會議及憲法起草委員會，陳述意見。袁世凱一面提出增修約法案於國會，以表示其關於憲法的主張，一面又派遣施愚，顧繁，饒孟任，黎淵，方樞，程樹德，孔昭焄，余榮昌等八個委員，列席憲法會議及憲法起草委員會，陳述意見，十月二十四日，憲法起草委員會開會時，八委員突至，聲言有大總統委任，來會陳述意見。委員會以依照該會規則，僅許國會議員旁聽，其他無論何人，不特無發言權，抑且無旁聽權，因予拒絕。其實當時委員會已將憲法草案的條文，大部議畢，大旨尤早經決定；即令八委員得以陳述，亦不能更易大旨。

袁世凱干涉的第四步，爲通電各省都督民政長，攻擊憲法草案，並嗾使反對。袁世凱以干憲着着失敗，乃斷然爲毀壞國會之計。八委員被拒的次日（十月二十五日），即通電各省都督及民政長，指摘憲法草案內容的不良；十一月四日（時憲法草案已經完成），復廣發指摘草案之電，嗾使各督軍等出而反抗。（註二）於是各省都督民政長以及其他文武官吏，皆攘臂瞋目而議憲法；其兇黠者更力倡解散國民黨，撤銷國民黨議員，撤銷草案，解散憲法起草委員會及解散國會之議。

袁世凱干憲的最終步驟，爲取銷國民黨議員，與解散國會。十一月四日，袁世凱下令解散國民黨，取銷國民黨國會議員；凡自湖口革命之日起，籍隸國民黨者，皆追繳議員證書徽章（註三）是日下午四時軍警開始執

（註一）此項咨文見吳崇嶽，中華民國憲法史，前編，第三章，第二十三節。

（註二）兩項電文見吳宗慈，中華民國憲法史，前編，第三章，第二十六節。



(註二)全文見政府公報，二年十一月五日。

行，徹夜不息，至翌晨八時始畢，被追繳的議員凡四百三十八人；初僅追繳三百五十餘人，因計兩院猶足法定人數，仍有開會希望，遂又補行追繳八十餘人，即湖口起事以前已經脫黨者，亦無一倖免。於是參衆兩院遂以不足法定人數，不能開會。不久，各省都督民政長黎元洪等，復聯名電請袁世凱，遣散國會殘留議員。袁世凱則據以交政治會議審議具覆。(註一)政治會議原係一種行政會議，爲熊希齡內閣所召集；其目的原在討論地方行政事宜；其構成分子，純由各省行政長官派遣；於二年十一月五日經國務院通電召集，蓋適逢撤銷國會議員的政變。召集之後，政府因利乘便，改名爲政治會議，冀令稍分政府蹂躪法律，摧殘國會的責任。此項政治會議果於三年一月十日議覆，認黎元洪等原電所請爲正當辦法。袁世凱遂於是日以熊希齡梁啓超等全體閣員的副署，下令停止國會殘留議員的職務；國會亦遂完全解散。

### 第三節 國會解散至袁世凱之死

這個時期自民國三年一月十日起，至民國五年六月六日止。在這個時期內，袁世凱先後挾其政治會議，約法會議，及參政院三個御用機關，成立了各種具備憲法形式以及關係制憲問題的法律。這是中華民國制憲史上的第一黑暗時期。

(一)民國三年五月一日中華民國約法(註二) 袁世凱於二年十一月四日取銷國民黨議員的資格後，復於二年十一月二十六日，將熊內閣通電召集的行政會議，以大總統命令，改爲政治會議；其構成分子，除各省派來委員外，並有總統，國務總理，與中央各部所派委員，及各部總長。政治會議於二年十二月十五日開始集會，至三年五月二十六日參政院成立，始消滅。在這五個月的期間內，該會議曾經議決多數法案，其最重要者則爲

(註一)袁令及黎等原電見政府公報，二年十二月十九日。

(註二)全文見本書附錄五。

約法會議組織條例。

政治會議一經成立，袁世凱即向之諮詢修改民國元年臨時約法程序（二年十二月十八日）。該會議迎合袁世凱意旨，於三年一月十日，除呈袁容納黎元洪等請求，解散國會外，復稱約法有修改必要；主張「特設造法機關，以造民國國家之根本法」。該會議旋即議定約法會議組織條例，由袁世凱於三年一月二十六日以教令公布。所謂約法會議，即由是而產生。依該條例之所定，約法會議係以「議決增修約法案及附屬於約法重要之法案爲其職權」。約法會議議員，依該條例規定，應由（一）京師選舉會選出四人；（二）各省選舉會各選出四人；（三）蒙藏青海選舉聯合會選出八人；及（四）全國商會聯合會選舉選出四人。凡充任選舉人者，必須具備下列四種資格之一：即（一）曾任或現任高等官吏而通達治術者；（二）由舉人以上出身而夙著聞望者；（三）在高等專門以上學校三年以上畢業而研精科學者；及（四）有萬元以上的財產，而熱心公益者。選舉權資格之嚴，爲任何國家選舉法之所無；而「通達治術」，「夙著聞望」，「研精科學」，「熱心公益」云云，尤無一不授政府以操縱選舉名冊之柄。被選舉人資格較此更嚴；凡當選爲約法會議議員者，須以列名於政府所制定的被選舉人名冊者爲限。其尤奇者，關於選舉人的調查，選舉監督「得因便宜以現住於該選舉監督駐在地方者爲限」；當選人於當選後仍須經政府所組織的審查會審定合格，始能充任議員！所以約法會議議員，在形式上雖亦略具選舉的形式，實則所謂選舉，仍無異於指派；其所產生的議員，殆無一非政府的工具。

約法會議於三年三月十八日舉行開會式；孫毓筠當選爲議長，施愚當選爲副議長。袁世凱當即提出增修臨時約法大綱七項：（一）外交大權應歸諸總統，凡宣戰媾和及締結條約，無庸經參議院的同意；（二）總統制定官制官規及任用國務員與外交大使公使，無庸經參議院的同意；（三）採用總統制；（四）正式憲法應由國會以外的國民會議制定，由總統公布；正式憲法的起草權亦應歸於總統及參政院；（五）關於人民公權的褫奪回復，總統應自由行之；（六）總統應有緊急命令權；及（七）總統應有財政緊急處分權。約法會議不久即議決中華民國約法，於三年五月一日由總統公布（即所謂「新約法」）。該約法對於總統制，官制官規制定權與職官任用權，

緊急命令權，財政緊急處分權等事項的規定，無不完全依據前述大綱，對於其他事項的規定，大體上亦皆容納袁世凱的提議。此外，該約法對於立法權，係採用一院制，設立法院；對於行政權，另設參政院以爲大總統的諮詢機關。此項約法成立後，元年臨時約法，元年國會組織法，二年衆議院議員選舉法，與參議院議員選舉法，遂俱被毀滅。

(二)民國三年十二月二十九日修正大總統選舉法及其他（依照中華民國約法的規定，參政院及立法院的組織，亦須由約法會議議決。因是約法會議復議定參政院組織法（三年五月二十四日公布），立法院組織法及立法院議員選舉法（均於三年十月二十七日公布）。參政院參政，總由總統委任；立法院議員選舉法所設定的選舉權資格，則與約法會議組織條例同樣嚴酷。參政院於三年六月二十日首次開會，隱然爲政治會議之續。隔數日，袁世凱又以總統命令（三年六月二十九日）宣布參政院依照中華民國約法，代行立法院職權。立法院始終沒有成立；所以參政院始終爲立法院的代替者（參政院至五年六月二十九日始被裁撤）。

三年八月十八日，代行立法院職權的參政院，迎合袁世凱意旨，向袁建議修改二年十月四日的大總統選舉法。約法會議於三年十二月二十八日議決修正大總統選舉法，由袁於十二月二十九日公布，並經袁另以告令，布告修正理由。此項選舉法亦爲一種空前的文書，其內容要點：一爲總統任期改爲十年，連任亦無限制；而且凡屆大總統選舉之年，參政院參政（即總統所任命的官員）如果『認爲政治上有必要』時，得爲現任大總統連任的決議；二爲總統繼任人應由現任總統推薦於總統選舉會（由參政院及立法院各選五十人組織）；其名額以三人爲限；而現任總統則當然的得以繼續當選。所以此法頒布之後，袁世凱的地位，實際上已與終身總統無異；而二年十月四日的大總統選舉法，也被毀滅。但不久君憲運動又起。這個承認終身總統制的選舉法，於民國四年十二月十二日袁世凱下令承認稱帝之時，亦遭唾棄。

中華民國約法並規定將來正式憲法案（該約法雖無臨時字樣，但約法會議不認之爲正式憲法），應由參政院推定起草員十人起草，其草案應由參政院審定，由國民會議複決（國民會議僅有可決或否決之權，而不能自

行修正，倘欲修正，須將意見提付憲法起草員便依起草程序爲之。）國民會議的組織，依約法之所定，亦應由約法會議議決。旋約法會議議定國民會議組織法，由袁世凱於四年三月十二日公布。參政院亦依約法於四月初推舉李家駒等十人爲憲法起草委員，且於八月由憲法起草委員會提出所謂憲法綱領六項。（註一）但國民會議始終沒有成立，正式憲法問題亦因君憲運動發生而被擱置。

（三）君憲運動 自國會解散，在事實上袁世凱已成爲獨裁元首；自中華民國約法宣布，在形式上，袁世凱亦成爲獨裁元首；自修正大總統選舉法宣布，袁世凱更儼然將爲終身總統。於是一般先意承旨，攀權附勢的政客官僚，更倡君主立憲主義，以爲袁世凱稱帝張本。民國三年夏，清室遺老劉廷琛勞乃宣等，目覩袁有帝制自爲之心，曾倡宣統復辟之論，以作抵制。他們俱勸袁奉還大權於清帝。袁世凱對於此種復辟運動，曾於三年十一月二十三日特以明令嚴加禁止。乃方過一年，又有以擁袁爲目的的君憲運動出現。四年八月上旬，總統府顧問美人古德諾（E. J. Goodnow）於亞細亞日報（政府機關報）發表「共和與君主論」一文，倡爲君主立憲優於民主立憲，以及中國不宜採用民主國體之說。古德諾的言論是否含有勸進意思雖不可知，但其爲袁政府所利用固極顯然。八月十五日，楊度，孫毓筠，嚴復，劉師培，李燮和，胡瑛諸人，遂有籌安會之設。在表面上該會雖聲稱僅從學理上研究君主立憲與民主立憲的得失，實則「函電交馳，號召各省軍政兩界，各派代表，加入討論，」遠出研究學理的範圍以外，肅政廳雖亦會上書政府，請予取消，但政府則庇護如故；內務部雖曾三度下令取締，亦純屬表面文章。不久，籌安會以君主立憲應當採行，復改稱憲政協進會，儼然以主張立憲的政黨自居。但一種政黨固無權可以變更國體，袁世凱本人，在形式上亦不便負變更國體之責。於是，始則有變更國體的請願書出現於代行立法院職權的參政院，繼復有參政院請求召集國民會議，以解決國體問題的建議書送達於政府。不久，該院復議決國民代表大會組織法，於四年十月六日經袁世凱公布。該組織法規定以國民會議的初選人爲選出國民代表的基礎；國體問題由國民代表大會投票表決。後參政院復接准各省區國民代表大會文電，

（註一）見國憲起草委員會編，草憲便覽（四十四），附錄中，頁五。

致送表決國體問題票數，並委託該院爲國民代表大會總代表。該院於四年十二月十一日開會，彙查全國國民代表共一千九百九十三人，得主張君主立憲票一千九百九十三張；並接准各省區國民代表大會文電，一致推戴袁世凱爲皇帝。此次投票結果，完全出於中央及各省官吏的作僞；此爲全國所通曉，無須申說。四年十二月十三日袁世凱遂下令承認帝制，更於同月三十一日下令改明年爲洪憲元年。然承認帝制之令方頒，而雲南宣告獨立之電卽至（四年十二月二十三日）。此後各省紛紛響應，袁世凱的地位轉瞬便陷於極端危殆的情境。五年三月二十二日，袁世凱爲挽救自己地位計，遂又下令取銷承認帝位案。但各省仍相繼宣告獨立，最後且一致要求袁世凱去位。五年六月六日，袁世凱遂憤死於新華宮。

#### 第四節 國會恢復至宣統復辟

自五年八月國會第一次復活，至民國六年六月復辟亂作，爲制憲問題在國會裏面爭辯最烈的時期；但在這一年期間內，正式憲法仍未完成，中華民國憲法草案仍有一部分未及通過二讀會。段祺瑞與督軍團的作亂，固爲國會制憲工作失敗的主因；國會議員目擊環境的危殆，而仍競尙意氣，玩視職責，自亦不能避免失敗的責任。

（一）中華民國憲法草案的續議 袁世凱既死，副總統黎元洪依二年大總統選舉法，於五年六月七日，就大總統職。於是各省相繼取消獨立，承認中央，全國又呈統一現象。六月二十九日，黎遂下令申明臨時約法及二年大總統選舉法爲有效，並申明民國三年解散的國會，應繼續召集，以完成憲法。該令云：『共和政體首重民意；民意所寄厥唯憲法；憲法之成專待國會。我中華民國國會，自三年一月十日停止以後，時越兩載，迄未召復，以致開國五年，憲法未定，大本不立，庶政無由進行。亟應召集國會，速定憲法，以協民志而固國本。憲法未定以前，仍遵行中華民國元年三月十一日公布之臨時約法，至憲法成立爲止。其二年十月五日宣布之大總統選舉法，係憲法之一部，應仍有效。此令。』這個命令頗含以命令恢復憲法的口氣；當時論法統者，於此亦

不無指摘。但還不過是形式問題。黎元洪的就職既係以約法與大總統選舉法爲根據，則其承認該法繼續有效，固事之所必至。同日，黎並下令，以五年八月一日爲舊國會開始集會之期。屆期，國會在衆議院行開會式；兩院議員到者五百餘人。是爲國會第一次恢復，稱爲國會第二次常會。國會集會後，即決定繼續民國二年的制憲工作，而以民國二年憲法起草委員會所議定的中華民國憲法草案（即天壇憲法草案），爲兩院憲法會議討論的基礎。

中華民國憲法草案自五年九月五日至十三日，在憲法會議完成初讀程序，即憲法起草委員會委員說明草案旨趣的程序。自五年九月十五日至六年一月十日，草案已完成審議程序，即憲法會議全體議員就草案內已有（或未有而應加入）的重大問題，共同議決其原則的程序。在這個期間內，審議會綜共開會二十四次；大部分問題審議會已經討論得有結果，但也有一部分問題，雖經審議而仍無結果。自六年一月二十六日起，憲法會議，對於中華民國憲法草案開始二讀會程序，即逐條議決的程序；直至六年六月國會第二次解散之日，該草案仍有一部分問題，未及完成二讀會。

在這個期間內，中華民國憲法草案之曾經二讀會議決修正者，以下述諸項爲最重要。（註一）第一爲關於孔教的規定。尊孔問題發端於民國元年。（註二）民國二年袁世凱傾向專制，尊孔之說益盛；是年六月二十二日袁世凱並曾以明令恢復祀孔之禮。所以，進步黨黨員，在民國二年天壇憲法起草委員會中，極力主張以孔教爲國教。該會所成立的憲法草案雖未完全容納該項提議，然亦設有「國民教育以孔子之道爲修身大本」之文（草案第十九條）。袁世凱死後，帝制已歸失敗，尊孔問題因亦隨而沉寂；但在民國五六年憲法審議會與二讀會時期，此問題依然引起許多辯論，反對者既欲打消草案的規定，而倡尊孔說者則尙以草案所規定者爲不滿足。最

（註一）見吳宗慈，中華民國憲法史，前編，第四章，第三十三，三十四節。

（註二）元年七月間，在北京集會的臨時教育會，於其所編的學校管理規則中，因受國民黨的影響，毫無關於尊孔的規定。當時一部分人士對之頗形憤慨；祕有孔道會，孔教會等組織出現；是爲尊孔問題的蓋端。

後，則依雙方的協議，廢去草案的規定，而代以承認『中華民國人民有尊崇孔子及信仰宗教之自由，非依法律不受限制』的條文；此項條文之漫無意義，顯而易見，無待申說。第二，爲關於國會委員會的規定。草案關於此項的規定，其目的在於議會閉會期內，『留一監督政府的機關；但在民國五六年審議會及二讀會中，此項規定，卻爲極大多數議員所反對；他們以爲寥寥四十委員，難免不爲政府所利用；且國會會期每年既有五個月之久，亦殊無設置此項委員會的必要。因之，草案內關於國會委員會條文，在審議會及二讀會時，俱被極大多數否決。第三，爲關於緊急命令權的規定。草案原定『大總統爲維持公共治安，防禦非常災患，時機緊急，不能牒集國會時，』得經國會委員會的同意，發布與法律有同等效力的命令。此項規定，在二讀會時，曾受嚴重的攻擊。攻擊者以此項規定不獨危險，且無必要；蓋草案對於一般變亂已經授予總統以依法宣告戒嚴之權，其於外國加兵中國的場合，並已承認總統得以逕自宣戰；至於天災的場合，如大地震大水災之類，行政機關所需要之權力，不外財政一端；而草案於此亦已設有財政緊急處分的規定。（註一）因是，草案中該項條文卒以主張維持者不滿法定人數，被二讀會廢棄。此項條文的廢棄，與國會委員會條文的廢棄，恰相對峙，行政機關的自由，雖因國會委員會的廢除而增加，卻又因緊急命令權的廢除而縮小。第四，爲關於議員兼任國務員的規定。草案規定『兩院議員不得兼任文武官吏，但國務員不在此限；』蓋草案既係採用議院內閣制，則就理論言或各國實例言，議員之兼任國務員，當然不應遭受禁止。但二讀會竟議決刪去但書。第五，爲關於國會集會的規定。草案雖承認國會自行集會，開會，及閉會，而常會以外的臨時會，則必須由總統牒集。此項規定曾經引起各方劇烈的爭辯。最後通過二讀時，該項規定，改爲依總統的牒集或兩院議員各三分一的聯名通告，國會俱得開臨時會。

凡上所述俱爲民國六年二讀會通過案中，與草案原文相異的要點。草案中其他的重要規定，如關於兩院組織的規定，與關於不信任投票的規定，當時雖亦引起許多爭辯，但草案原文卒被通過。在民六二讀會中討論無

（註一）吳宗敬，中華民國憲法史，前編，附錄，頁一七。

結果的問題，最要者，一爲解散國會權問題，二爲省制問題。關於解散國會一層，草案雖賦予總統以解散衆議院之權，卻亦設有（一）須經參議院列席議員三分二的同意，與（二）同一會期不得爲第二次解散的兩大限制。當時不滿於該項規定者，或則主張全然不設解散權，或則尙認草案所設的限制太嚴。（註二）因爲議論太雜，此項條文在民六二讀會中未及議決。至於省制問題，其引起當時國會議員的爭執，尤遠在一切其他問題之上；國會之遭受二次解散，此項爭執亦一要因。

中華民國憲法草案，因完成時國會情勢危殆，不及規定省制問題。民國五年憲法會議審議會中，國民黨議員多主省制入憲，而憲法研究會（舊進步黨黨員梁啓超，湯化龍，藍公武，劉崇佑，林長民等所組織）及憲法討論會（克希克圖，夏同穌，烏澤聲等所組織）則竭力反對。五年十二月八日審議會中，雙方辯論時，竟至發生轟動一時的大鬪毆案。事後憲法研究會並通電各省督軍省長，致啓督軍干憲之漸；而主張省制入憲者亦通電全國，以相抵抗。擾攘一月，各黨爲至再至三的協商，始成立一個十六條的地方制度草案（註二）交付憲法起草委員會使標列章條次序，提出憲法會議。及該草案付大會審議時，湯漪，秦廣禮，駱繼漢，呂復等又各提出修正案。（註三）於是各方的意見又見分裂。從前反對地方制度加入憲法的政團，如研究會討論會等分子，復紛紛提出辭職書，以表示反對之意。當時在京集會的督軍團（下詳）之聯名贊議憲法，呈請大總統解散國會，亦係反對派運動而來。直至六年六月國會解散之日，地方制度案在憲法會議中，雖曾經過審議程序，卻完全不及通過二讀會。

當時各方爭論的要點，一在省制應否入憲，一在省長應否民選。急進者主張省制入憲並主張省長民選。反對者不特主張省長應由中央任命，並且反對以任何省制列入憲文。折中派則主張省制入憲，而不主張省長民

（註一）吳宗慈，中華民國憲法史，前編，附編，頁七八——一〇二。

（註二）見吳宗慈，前書，前編，頁二七九——二八一。

（註三）湯案，駱案，秦案，呂案見吳宗慈，前書，前編，頁二九七——二九九；三〇一——三〇五。



選。各黨協定的地方制度草案，以及湯漪的修正案與駱繼漢的修正案內，俱已承認省長應由總統任命；在呂復修正案中，省長的產生，應由議會分次選舉二人，由總統擇一任命；惟秦廣禮修正案則仍主張省長由人民選任。至於省制入憲問題，反對者所注重的固然是實際的障礙；主張者亦未始非鑒於當時實際的混亂，而思有所補救。所謂實際的障礙，便是當時各省督軍的跋扈；督軍既極跋扈，則即以憲文規定一種地方制度，他們亦未必能就範圍；果然，則憲法的權威將不旋踵而墮地。這便是反對省制入憲者的理由。所謂實際的混亂，就是中央與地方權限不分，而之所以致此，督軍制度實爲主因。主張以省制入憲的人注重在矯正這種混亂狀態。但嚴格地說來，各黨協定的地方制度草案，以及各修正案，其內容俱未嘗採取聯邦主義；各案雖俱列舉了若干應認爲地方機關可以立法或執行的事項，但各案俱不曾明認中央立法權應受該項列舉的限制。換句話說，地方事權初不因有規定而不能受中央立法機關的剝奪。（註一）此與南非洲憲法的規定約略相似，而不能與聯邦憲法相提並論。（註二）

（二）國會的解散與復辟 段祺瑞內閣因解決軍務及對德宣戰問題，特召集各省督軍及各特別區都統在北京舉行軍事會議，於六年四月二十五日開會；督軍都統親自到會者甚衆；關於外交問題，一致主張對德宣戰，冀以威脅國會中反對宣戰的民黨，而爲段內閣對德政策的聲援。但國會終不通過對德宣戰案。國會中憲法研究會黨員乘機搆煽，於是始則督軍團聯名背議憲法，呈請總統解散國會；繼則各省督軍相繼宣布脫離中央。黎元洪目覩形勢的危殆，乃擬假外援以自保。當時別樹一幟，能與段派相抗者只有張勳。黎乃召張勳入京；名爲共商國是，實則借以自保。六月七日張勳由徐州率兵北上，途次電陳調停條件，請限日解散國會。黎元洪於是於六

（註一）各黨協定的地方制度草案第四條云：『省議會以不抵觸中央法律爲限，有左列各職權……』（略）第八條云：『……省會之職權以不抵觸國家法令及省長所執行者爲限，議決省內行政事務。』（略）第二條云：『該議會限於不違背國家法律，得制定行於該省內之法律。』（略）第五條云：『省議會制定本省一切法律條例，但不得抵觸國家法令。』（略）湯案第三條云：『省之法令與國家法令相抵觸時，大總統依國會議決得取消或變更之。』凡此規定，似俱認憲法上所列舉的地方事權，不能限制國會的立法權；各黨協商案尤顯然如此。

（註二）參看本書第四編，第四章，第一節。

月十二日，逕納張勳之請，下解散參眾兩院之令。該項命令當然須國務總理副署；然當時段祺瑞已免職，新總理李經羲復未履任；乃臨時任命步軍統領江朝宗兼代國務總理，使副署解散令。蓋臨時約法以及當時其他任何法律，俱無關於解散議會權的規定，其他國務員如伍廷芳等，為避違法之嫌，俱不願副署此項非法命令。黎元洪於解散令發表之日，又另電各省，述其受迫的情形，與甘冒違法的苦衷。（註一）

國會既經解散，張勳遂於六年六月十四日入京，其參謀萬繩杖等已先密電康有為等來京。康既入京，即與張計畫復辟，六月三十日晚，張勳邀集北京軍警長官王士珍（陸軍總長），江朝宗（步軍統領），吳炳湘（警察總監）等告以復辟之謀，王等不敢反對，議遂定。七月一日晨三時，張勳偕王士珍，江朝宗，吳炳湘，陳光遠，勞乃宣，劉廷琛等數十人，同入清宮，奏請清帝復辟。清帝當即發布上諭，宣言「臨朝聽政，收回大權，與民更始」；其意以為民國政府原係受諸清廷，此次復辟，係因共和試驗失敗而收回大政。（註二）同日清帝並任命內閣議政大臣，各部尚書，弼德院正副院長，南洋大臣，北洋大臣等若干人。黎元洪於復辟禍作後，即致電副總統馮國璋，請其依法代行總統職權；一面復任段祺瑞為國務總理；並聲明於副總統未經正式代理以前，即由段負責處理一切事宜。黎本人則避居使館區域。嗣因段及多數督軍出而反抗復辟，張勳軍隊於六年七月十二日即被摧毀；張亦逃避荷蘭使署。復辟之亂，至此結束。

### 第五節 西南護法運動會二次恢復

這個時期自民國六年夏起，至十一年夏止，約歷五年之久。在這個時期內，國會制憲事業，在北京方面已完全停頓；但在南方各省，卻產生了風靡一時的省憲運動。

(一) 西南國會之議憲 國會第二次解散後，國民黨一派議員，紛紛赴滬，作恢復國會的運動。後因復辟亂

（註一）解散令見政府公報，六年六月十三日；通電見政府公報，六年六月十四日。

（註二）清帝復辟上諭全文見東方雜誌，第十四卷，第八號（六年八月），頁二〇五——二〇四。

作，大家注意於國體的恢復，遂未暇及此。復辟亂平後，馮國璋段祺瑞分爲總統總理，不召集舊國會。於是旅滬議員及孫中山先生等倡議護法；不久孫先生赴粵，國會議員亦紛紛南行，謀在粵自行集會；只以不足法定人數，遂於六年八月三十一日，成立國會非常會議，並制定軍政府組織大綱，舉孫先生爲大元帥。七年五月十八日，非常國會議決取消大元帥制，通過中華民國聯合政府組織大綱，設政務總裁七人（由國會選舉），組織政務會議，共同決定最高行政事務；二十日岑春煊，孫文，伍廷芳，唐紹儀，陸榮廷，唐繼堯，及林葆懌當選爲總裁；是爲中華民國採用行政合議制之始。七年六月十二日，在粵的國會議員，依同年三月十八日兩院議員談話會的決議，宣告繼續第二屆常會的會期，開正式國會於廣州。惟此時到會議員仍未過半數的法定人數，實際上正式會議仍未建成立。一部分人固提議將未到會的議員除名，而以候補議員遞補；但除名亦須經過半數議員的議決，除名的規定亦無法適用。後因急於湊足法定人數，故雖已經聲明此次集會爲繼續第二屆常會的會期，但仍借用民國二年議院法第七條開會後滿一個月尙未到院者應解其職的規定，先後解除參衆兩院議員數百餘人之職，而以候補議員遞補。至七年九月，法定人數已經湊足，正式會議，遂獲成立。九月二十八日憲法會議的審議會，乃又開始集會；至十二月十三日，已將北京所審議未完的地方制度，繼續審議竣事。是時議員應召而集者兩院已各有三分之二以上的人數；於是憲法會議得以續開二讀會。第一次二讀會議決以審議完畢的地方制度案大綱，交憲法起草委員會起草。起初，議員們本擬一面由委員會起草地方制度條文，一面由憲法會議續開二讀會，以討論從前北京懸而未決的條文。乃因民國八年初，南北政府開對等和議於上海，議員又多離粵；故地方制度條文雖經委員會草定，仍不克報告於大會。和議經年，毫無結果；八年冬乃復有召集國會議憲之舉。自八年十一月十八日起，至九年一月十二日止，又開了二讀會暨審議會各若干次；卒因各政黨間主張不同，協商無效，會議又致停頓。其間各方爭執最烈的問題，爲國會解散權問題，及地方制度章的省長職權問題。爭執的結果，爲政學會一部分議員之拒絕出席，與憲法會議的流會。九年一月二十四日，憲法會議議長遂不得不宣告暫時停止議憲。西南議憲至是終局。

民國九年國會中「護法」議員的一部，因反對政務總裁岑春煊將與北京政府妥協，紛紛離粵，羣赴雲南，於九年八月在雲南省城復開非常會議。這些議員本擬在雲南組織政府；但因唐繼堯不表贊同，遂又議決移國會及軍政府於重慶。九年九月，抵達重慶後；復因川省內訌不已，於九年十月發布宣言，告別川省父老。直至桂系軍閥被逐於廣州後，「護法」議員方得於十年一月十二日復在廣州開兩院聯合會議，至四月七日復開國會非常會議，並議決中華民國政府組織大綱，舉孫中山先生爲大總統。

(二)新國會之議憲 復辟亂平，馮段執政之後，北方政府雖未推翻臨時約法，卻不召集舊國會。梁啟超等謂：「中華民國已因復辟而滅亡；今國家新造，應做第一次革命先例，召集臨時參議院以議國家大計。」因是，六年九月二十九日段內閣特以總統命令，令各省及蒙藏青海各長官遣派參議員，另組參議院，以補充約法上的機關。此項機關於六年十一月十日成立。

參議院成立後，即進行修改民國元年國會組織法，參議院議員選舉法，及衆議院議員選舉法；修改案議決後均於七年二月十七日經政府公布。修正之最要者不外兩點。第一，爲議員名額的減少。衆議院議員名額原定爲二百六十四名，今則改爲一百六十八名；衆議院議員名額原定爲五百五十六名（係假定以每人口八十萬出議員一名），今則改爲三百七十八名（係假定以每人口一百萬出議員一名）。第二爲選舉權資格的提高。各省參議院議員，原定由各省省議會選舉，今則改由「地方選舉會」選舉；「地方選舉會」係由「初選當選人」構成的複選機關；選舉「初選當選人」的選舉人，亦必須會受高等教育，或會充特種官吏，或具有高額財產資格。衆議院的初選選舉人資格，亦較元年選舉法爲高。第三爲變更參議院的選舉機關。依照元年選舉法，各省參議院係以省議會爲選舉機關；今則各省參衆兩院議員，俱由初選選舉人選出的初選當選人選舉。以上新選舉法頒布後，政府一面命令內務部依新法籌備國會的選舉，一面組織安福俱樂部操縱選舉；至七年八月十二日國會遂宣告成立（即所謂「新國會」或「安福國會」者）。

新國會成立後，遲至十二月中旬，參衆兩院始依據修正國會組織法第二十條所規定，各舉三十人組成憲法

起草委員會，從事制憲工作。委員會於十二月二十七日首次開會時，即議決廢棄舊國會的憲法案，從新作成草案；卒於八年八月十二日第二十五次會議完成了一部新的中華民國憲法草案。（註一）但這個草案，無論就實質或就條文而言，與天壇草案很少分別；值得注意者只有三點。第一，在天壇草案中，國會開會期內尚有國會委員會之設，今則無存。第二，在天壇草案中，總統解散衆議院時，須得參議院列席議員三分二的同意，今無此項限制。第三，天壇草案以國會兩院的聯合會議爲解釋憲法的機關，今則以國會兩院議長，及大理，平政，審計三院院長爲憲法解釋者。所以這個草案雖仍採用責任內閣制度，但總統的權位已比在天壇草案中者略有提高。

惟當憲法新草案成立時，南北兩政府正在進行對等和議，新舊兩國會的運命俱在不可知之數，所以兩者俱無心制憲。及八年冬和議決裂，則北方直皖兩派軍閥間的嫌隙已深，北京政府及其國會因仍不克討論上述憲法草案。

至九年五月，直皖戰起，安福派失敗。政府於是年八月解散安福俱樂部，擬以元年舊法重組新國會。九年十月三十日徐世昌乃以大總統命令，宣布參衆兩院應從新選舉；並令依照元年國會組織法及元年參衆兩院議員選舉法辦理選舉，於是前述的修正國會組織法，及參衆兩院議員選舉法完全失效。嗣後各省遵徐世昌命令舉行選舉者不過十一省；已經選出的議員遂始終未及集會。十一年六月，奉直戰爭告終，徐世昌被逼出京，黎元洪復入京攝行總統職務；民國六年遭受解散的舊國會，遂於是年八月一日復在北京繼續集會。

（三）省憲運動 當民國九年夏秋間，南方護法政府解體後，西南各省鑒於護法工作的無望，與一時統一的難能，乃轉而爲各省實行自治的主張；而所謂『聯省自治』運動於以脫胎。細言之，倡導聯省自治的人，抱有兩種理想。第一，關於統一的方法，他們主張先由各省自行制定憲法（或稱省自治法）；待各省（或若干省）省憲成立，實行自治後，再由各省遣送代表組織聯省會議，制定國憲，因以完成統一事業。最初倡導聯省自治

（註一）見國憲起草委員會事務處編，草憲便覽（民十四），附錄中，頁二九—三九。

主義者，其用意似偏重這一方面。第二，關於未來的政制，他們主張採取聯邦制度。倡聯省自治主義的人，固然也有不認聯省自治主義爲聯邦主義者，然而那不過是名詞上的爭辨。實則倡導聯省自治者，無不主張於國憲中劃定中央與各省的權限。而倡導聯省自治最力的湖南省長趙恆惕，於其致曹錕吳佩孚的「商權國是書」中，尤明白地說：「在聯邦制之下，則於憲法上將國家各項專權，一部畀與中央，一部畀與地方，是即流俗之所謂聯省自治。」聯邦主義的提倡，在民國元二年間，已露萌芽；民國三四年間，經章士釗等在甲寅雜誌上的鼓吹，漸占勢力。然而民國五六年間國會中所提出的地方制度各案，仍未嘗充分的採取聯邦主義，已如前節所述。自聯省自治運動發生而後，聯邦思想，一時幾爲多數輿論所贊同。

民國九年以後的省憲運動，就是根據聯省自治的理想而產生的。各省之首倡自行制憲者爲湖南。湖南省政府於民國九年十一月二日宣言自治後，即着手於省憲的制定；至民國十年十二月十一日，省憲草案始經全省公民投票公決，民國十一年一月一日湖南省憲法（註一）遂公布施行。這個省憲，其制定的程序及內容，在民國十年至十五年間，影響於他省憲法運動者至爲顯著，今因述其梗概如下：

就制憲的程序言，湖南省憲法的制定，經過了（一）起草，（二）審查，及（三）公民複決三種程序。這個程序是經湖南省政府提經湖南省議會議決的；其議決案名爲湖南制定省自治根本法籌備章程。起草的任務，由政府特聘的起草委員十三人組織起草委員會擔任；其意蓋欲以起草之事畀諸具有專門法政學識與經驗之人。審查的任務，由湖南各縣民選的審查委員一百五十餘人，組織審查會擔任。審查會對於起草委員所議決的草案，有修改之權。複決之權，屬於全省公民；複決後由省長公布。當時湖南議會，於起草與複決兩種程序之間，更設立審查程序者，無非以爲公民複決，事實上不過一種形式；假使無此中間程序，則最終成立的省憲，實際上將成爲幾個政府委員的產物。

就憲法的內容而言，湖南省憲法的規定，有兩點值得我們注意。第一，就是列舉省的事權於憲文之中。蓋

（註一）見第一回中國年鑑（商務印書館，民十三）頁八二——九二。

聯省自治運動的一個理想，原即聯邦主義，已如上述；所以省權與國權的劃分，勢不能不於國憲中規定。但在國憲尚未成立以前，省之事權，自然只得在省憲中規定；如此，省機關的活動既可有一定範圍，而未來制定國憲者亦可得一劃分國省事權的準則。第二，就是民權的擴張。選舉權之普及於男女兩性；省長產出之須經全省公民決選（候補當選人四人由議會提出）；公民或法團之享有創制權，複決權，與直接罷免權等規定；俱即此種擴張的表現。但是湖南省憲法，在形式上雖然繼續存在了四年有餘；在實際上，卻有許多條文從未嚴格施行；湖南的軍閥政治，初未嘗因省憲的存在而發生顯著的變更。

自湖南宣布自行制憲而後，南方其他各省亦多以自行制憲相號召；其所採的制憲程序及憲文內容，亦多與以上所述的湖南省憲制定程序，及湖南省憲特點相似。

浙江省督軍盧永祥於民國十年六月四日即通電主張自行制憲；浙江省憲起草委員會於同月十六日亦着手起草浙江憲法；旋經浙江省憲法會議議決，而中華民國浙江省憲法一百五十八條，遂於十年九月九日宣布；當時稱爲『九九憲法』；同日尙宣布施行法二十三條。（註一）但二法宣布之後迄未實行。民國十一年，浙江省議會以『九九憲法』未經全民投票複決，遂議決再由省民自行提出憲法草案，而將『九九憲法』作爲草案之一。草案的審查，即由各草案提案人選舉憲法審查員，組織省憲審查會行之。不久，省政府收受省民提出的憲法草案一百部；各縣提案人選舉的審查員一百一十人，於民國十一年十一月四日，開省憲審查會於杭州，於十二年一月二十六日閉會。各憲草歸併審查的結果，計議決憲法草案三種，即所謂紅色，黃色，白色三種憲法草案。（註二）三色草案原定於十二年八月一日交付全省公民複決，由各縣鎮鄉屆時一齊投票，投票人贊成何種顏色所印的憲法，即投何種顏色的複決票，而得票比較最多數的憲法草案，爲浙江省憲法；但此項投票屆時亦未舉行；三色憲法之未及發生效力，與『九九憲法』無異。至民國十五年一月一日，浙江省自治法會議，又議決

（註一）『九九憲法』及其施行法，俱見第一回中國年鑑，頁九二——一〇二。

（註二）此三種憲法草案，見第一回中國年鑑，頁一〇二——一一九。

公布了一種省憲，名爲浙江省自治法；（註一）但不久亦成泡影。

在民國九年至十五年間，除了湖南浙江而外，廣東四川等省亦俱會正式起草省憲，並會成立省憲草案。（註二）綜之，自民國九年以後，省憲運動一時雖甚蓬勃，但各省軍閥的勢力，却未嘗因是而減殺。

### 第六節 國會二次恢復至臨時執政制度消滅

自民國十一年八月舊國會二次恢復，至民國十五年四月臨時執政制度消滅，在這個時期內，廣州政府先因基礎不固，國會議員不足法定人數，無力制憲；後因轉移目標，放棄法統，不談制憲；北京的國會或政府，雖仍以制憲相號召，一般社會，一因橫暴的軍閥，有非一紙憲法所能制裁，再因墮落的議員政客，亦不足以代表人民，卻不復重視他們的制憲工作。但十年未成的中華民國憲法，在形式上竟在這個期間公布。即在臨時執政制存在的期間內，亦尙成立了一種制憲會議的條例與一種憲法草案。我們現在略述這幾種文書成立的經過。

（一）民國十二年十月十日中華民國憲法 民國十一年四月，直奉戰爭的結果爲直勝奉敗。直系軍閥吳佩孚等，因『安福國會』所選出的大總統徐世昌有接近奉系軍閥張作霖的嫌疑，有去之之意，因倡恢復『法統』之說。所謂『法統』恢復，要不外恢復黎元洪的總統職務，與恢復舊國會二事。於是，舊國會一部分議員於民國十一年五月二十四日，在天津設立『第一屆國會繼續開會籌備處』，以恢復舊國會相號召。直系將領當即通電表示贊成。六月二日徐世昌即因直系將領的壓迫，自行宣告解職。六月十一日，黎元洪則因直系將領的擁戴，回京執行總統職務。在津舊國會議員，亦於六月十二日，移京集會。黎氏復職後，並下令撤銷民國六年六月十二日解散國會之令。參衆兩院，於六月十六日，亦咨達大總統，聲明定於八月一日正式開會。以護法爲號召的廣州政府適於此時發生陳炯明叛離孫中山先生的事實；於是一部分留粵議員事實上亦不克繼續留粵；北京國

（註一）見東方雜誌，第二十三卷，第二號（十五年一月），附錄。

（註二）廣東四川省憲草案，見第一回中國年鑑，頁二〇——二四五。



會，遂於八月一日，得有過半數議員的報到而集會。是爲舊國會的二次恢復。

但是國會雖然恢復，而議員的資格問題仍待解決。蓋自民國六年國會解散後，議員中有南下參預護法，列席於民八廣州國會者；有未南下參預護法而被民八廣州國會除名者；此項除名議員的議席，並經民八廣州國會，以他人補充；以是舊國會集會後，關於議員資格問題，即發生民六民八之爭。民六者，即民國六年六月十二日國會解散時的議員。民八者，即民國八年在廣州集會的議員。民八議員，如在民六國會解散時已爲議員，自無問題。至於其他民八議員之能否列席，則視此次所恢復的國會，究係民六國會，抑係民八國會以爲斷；如爲民六國會，他們便不能列席，如爲民八國會，他們自可列席，而民六議員之未經列席於民八國會者，便不能列席。此事在國會中曾惹起激烈的與長期的爭執。但國會終於主張繼續民六國會的工作；民八補充的議員，終於喪失列席資格。

中央制憲之業，既歷十年而未成，國會二次恢復後，自仍以制憲爲最重要的職務；但集會後，憲法會議仍往往以不足法定人數而流會。於是國會議員乃提議修改元年國會組織法，以減少憲法會議出席人數的限制。國會組織法第二十一條本規定：「民國憲法之議定，由兩院會合行之；前項會合時，以參議院議長爲議長，衆議院議長爲副議長；非兩院各有總議員三分之二以上之出席，不得開議，非出席議員四分之三以上之同意，不得議決。」根據此項條文，凡開憲法會議時，參議員總額二百七十四人，必須有一百八十三人列席，衆議員總額五百九十六人，必須有三百九十八人列席。當時衆議院法定人數不敷，參議院則常差數人。於是參衆兩院，於十二年四月，對於國會組織法第二十一條第二項，議決下列修正案，送經政府公布：「前項會合時，以參議院議長爲議長，衆議院議長爲副議長，正副議長均有事故時，以兩院副議長臨時代理，非兩院有總議員五分之三以上之出席，不得開議，非出席議員三分之二以上之同意，不得議決；但關於議憲程序，以兩院議員總數過半數之出席開議，出席議員過半數之同意議決。」於是，出席人數的限制大減，憲法會議亦較易成會。然而國會議員藉以此爲未足，他們更修改憲法會議規則，增設憲法會議出席費，議員出席憲法會議者，每次得支出席費

二十元。兩院議員，依法原已享有優厚的歲費（五千元）及旅費，（註一）今復增設出席費，以引誘議員出席憲法會議；當時輿論，對於議會，於是益形鄙視。

民國六年國會解散時，中華民國憲法案尚有一部分未經過二讀會，其最要者則為地方制度案。恢復的國會既自認為民六國會的繼續，而非民八廣州國會的繼續，自須繼續討論民六懸而未決的地方制度及其他問題。於是憲法會議的憲法起草委員會，依憲法會議自十一年八月十日至十一年十一月二十日迭次審議會的議決，先後草定『地方制度』及『國權』各一章，於十一年十二月提出於憲法會議；後更草定『生計』及『教育』各一章，（大都模擬一九一九年德憲的規定），於十二年四月提出於憲法會議。但『地方制度』章及『國權』章提出後，議員間對於省憲問題，爭辯甚烈，擾攘竟歷數月。直至十二年六月十二日，各派始將『地方制度』章及『國權』章協商完妥；然仍未及經過憲法會議的二讀會。六月十三日，黎元洪被直系軍閥逼迫離京，政變復起，兩院議員紛紛赴滬集會，北京憲法會議遂選派代表數十次之多。八月間，赴滬議員幾足開會人數；但此類議員中，一部分不久即被北京方面為曹錕辦理總統選舉之人，用重利誘回北京。至九月下旬，北京參眾兩院居然又可成會。但第一屆衆院即將滿任，衆參兩院因於九月七日及二十六日分別通過一案，於元年國會組織法中增加『議員之職務，應俟次屆選舉完成，依法開會之前一日，解除之』一條，藉使衆議員任期得以暫時延長。該案當由兩院咨請攝閣（黎元洪即由內閣兼行總統職務）公布。至十月一日，出席憲法會議的人數，仍未足總統選舉會所需要的法定人數——五百八十六人。於是，為曹錕辦理選舉的軍閥，閣員及議員等，除公然發給各議員五千元的路選費外，復於十月四日，公布修正國會組織法。十月五日總統選舉會緣是而變成會；成會後，曹錕即當選為總統。

當北方籌辦總統選舉的人以金錢誘引南下議員返京時，口頭上原以促成憲法為詞；返京議員，表面上亦大都以完成制憲事業為口實。十月四日，憲法會議遂以一次會議，將『地方制度』全章，完全通過二讀會；十月

（註一）七年九月二十七日臨時法，第九十二條。

六日又將『國權』章及民六懸案全數通過二讀會；並推定曹錕公武，籍忠寅等整理憲法案全部文字。十月八日，憲法全案遂通過三讀會。『教育』『生計』兩章，則因兩院議員急於完成憲法，以圖掩蓋他們賄選的罪惡，致被完全委棄，不及付議。（註一）十月十日，憲法會議即將憲法全案正式公布。當時輿論，則稱之為『賄選憲法』或『曹錕憲法』。（註二）

憲法會議最後通過的憲法案與民六二讀會時代中華民國憲法相異的要點，即在『國權』與『地方制度』兩章。依照『國權』章的規定，中央事權與地方事權俱經憲法明白列舉，地方事權的範圍，初非中央的普通法律或命令所能增減；所以十二年十月十日的中華民國憲法，實是一種聯邦憲法與民六二讀會時代的中華民國憲法案顯然不同；雖則民六二讀會時代所通過的『中華民國永遠為統一民主國』的條文，仍被十二年十月十日的中華民國憲法保存。依照『地方制度』章的規定，省得自行制定省自治法，但是省的地方區劃，則已經該章劃定（全國地方分為省縣二級）；省機關及縣機關的組織以及省縣關係，亦經該章規定了一個大綱；關於省自治制定的機關，該章亦有所規定。蓋當時省憲派與反省憲派爭執甚烈，此種規定，蓋屬一種調和。

十二年十月十日中華民國憲法，為十三年十一月二十四日段祺瑞頒布臨時政府制時所推翻。但即在該憲存續的期內，該憲條文亦大都未及實施；蓋當時直系軍閥雖假借此憲以相號召，初無實行此憲的誠意；且該憲本文既無施行細則的規定——該憲公布後，國會亦從未另頒憲法施行細則——該憲中一部分條文，實際上或亦無從實施。

（二）民國十四年國民代表會議條例及中華民國憲法案 民國十三年直奉二次戰爭的結果，直系勢力為奉系及馮玉祥所推翻；總統曹錕亦被馮拘禁。是年十一月二十四日段祺瑞因受奉系軍閥的擁護，入京主持中樞，頒一中華民國臨時政府制（註三）以革命政府自居，自號『臨時執政』；既不承認臨時約法，亦不承認十二年十月

（註一）該兩章草案全文，載吳宗憲，中華民國憲法史，後編，頁四五——四五五。

（註二）該憲全文見本書附錄六。

## (三)中華民國臨時政府制如左：

第一條 中華民國臨時政府以臨時執政輔攝軍務政務，統率海陸軍。

第二條 臨時執政對於外國爲中華民國之代表。

第三條 臨時政府設置國務員，贊襄臨時執政，處理國務。臨時政府之命令及關於國務之文書由國務員副署。

第四條 臨時執政會國務員分長外交，內務，財政，陸軍，海軍，司法，教育，農商，交通各部。

第五條 臨時執政召集國務員，開國務會議。

第六條 本制自公布之日施行，俟正式政府成立即行廢止。

十日的中華民國憲法。臨時執政制度，係一種獨裁制度；一切大權，俱集中於臨時執政。舊國會亦因此次政變而消滅。十三年十二月二十四日，段祺瑞復頒布一種善後會議條例，其目的在召集各地方軍民長官的代表，以及政府所認爲具有「特殊實望學術經驗」之人，開一種善後會議，以「解決時局糾紛，籌議建設方案」。嗣後段政府又草定一個國民代表會議條例草案，咨送善後會議討論。該草案於十四年四月十八日經善後會議修正議決，於同月二十四日經政府公布。依照這個國民代表會議條例，政府召集一個國民代表會議，其職務純以「制定憲法及其施行細則」爲限。換句話說，國民代表會議將爲一種特殊制憲會議。至於國民代表會議的選舉方法，在大體上仍與民國元年的衆議院議員選舉法無大差別；各省區代表的產生，係用間接選舉；蒙藏青海及華僑代表的選舉，則適用直接選舉法。當段政府以國民代表會議組織問題提付善後會議討論時，孫中山先生及中國國民黨頗不贊同，因爲善後會議，實際上只是一個軍閥代表機關，而依孫先生意見，國民代表會議組織法，應由農工商學各法團自行召集的國民會議籌備會議定。所以國民代表會議條例雖然成立，有些省分卻不執行選舉；國民代表會議亦始終未能成立。

但段政府於其勢力完全瓦解以前，亦制定了一種憲法草案，名爲中華民國憲法案。蓋依國民代表會議條例的規定，憲法案的議決權雖屬於國民代表會議，憲法案的起草權卻另屬於一個純由各省區軍民長官及「臨時執政」所指派的國憲起草委員會。國憲起草委員於十四年八月三日成立，其委員長則爲林長民。歷四個月時期的

起草工作後，至十四年十二月，執政政府勢力行將瓦解時，該委員會始匆遽的議決了上述的中華民國憲法案。（註一）但是該草案始終只是一個草案，因為國民代表會議始終未及集會。就其內容的大要而言，該草案頗與十二年十月十日的中華民國憲法相似；即其所增加的『生計』『教育』兩章，大體上亦與民國十二年舊國會未及議決的『生計』『教育』兩章相似。但該草案與十二年十月十日中華民國憲法亦有相異之點：例如草案中對於國士問題之採取列舉主義；對於衆議院選舉之採用直接選舉制；對於衆議院議員之適用直接罷免制；對於總統選舉之採用人民間接選舉制；對於憲法修正問題之採用特殊制憲會議制；以及參議院職權的縮減，頒給榮典制度的恢復等。

臨時執政制，於十四年十二月尙經過了一番修改。修改的要點，係於執政之下，添置國務院及國務總理，並規定執政的命令須經總理及各部長副署。這是因爲段祺瑞受各方武人的壓迫，不得不採用一種類似內閣的組織，以爲緩衝的地步。但行之未久，段祺瑞的勢力已至無可維持的境地。十五年四月二十日，段因不見容於吳佩孚張作霖各軍閥，被迫出京，臨時執政制遂完全消滅。

（註一）關於本案起草的經過，見十四年國憲起草委員會所刊的國憲起草委員會公報（共五冊）。草案全文，亦見立法院編譯處編，各國憲法彙編，第一輯，頁九五——一六。

### 第三章 國民政府時代之制憲

自十五年四月段祺瑞被迫去職，北京一時陷於紊亂狀態。不久，因吳佩孚的主張，曹錕正式宣布解職，由顏惠慶出而攝閣，在形式上北京政府演成一種『護憲』（即擁護十二年十月十日的憲法）之局。嗣後陸續由杜錫珪繼顏攝閣；由顧維鈞繼杜攝閣。直至十六年六月十八日，奉系軍閥張作霖始正式推翻『攝閣』制，施行所謂『軍政府大元帥』制，設立軍政府，自爲大元帥，並置國務總理及國務員。此種獨裁制度，至十七年六月間，因國民革命軍佔領北京，張作霖逃死奉天，方告消滅，而北京政府亦隨以俱滅。

廣州自十年四月七日非常國會議決中華民國政府組織大綱，並依大綱第二條選舉孫中山先生爲大總統後，孫先生即於五月五日在廣州就任，並即組織政府。但廣州政府的實力在陳炯明手中，而陳則主行聯省自治，反對孫先生的北伐。孫陳失和，於是先有孫免陳的兼職，陳率軍退惠州之舉（十一年四月九日），繼有陳叛孫（六月十六日），孫離粵（八月九日）之事，而廣州的政府，亦於無形中消滅。

但孫中山先生本人雖離粵至滬，而在粵桂及福建的武力則依舊存在。這些武力於十二年一月終於逼陳炯明重退惠州。孫先生於一月二十一日重入廣州，毅然放棄法統，而以裁兵建設爲號召；並自任大元帥，大元帥的大本營即是政府，也即是後來國民政府的遠祖。

孫中山先生於十二年重返廣州後，黨政軍三事並重。中國國民黨的改組，到了十三年一月已告完成。同年十月，北方曹吳的勢力被推倒，孫先生亦即經日本北上。不幸抵津即病，於十四年三月病歿北京。大元帥既歿，廣州政府於七月一日亦改組爲國民政府，採用委員制。國民政府成立後，即從事於廣東的整理。到了十五年七月一日，國民政府已能出師北伐。

自民國十五年夏至十七年夏間，爲中國國民黨所領導的國民革命的最嚴重時期。在此時期內，政治中心已

逐漸移到國民革命軍統治的區域以內；到了十七年十月，中國國民黨在其新定首都改組國民政府的時候，全國統一在大體上已算完成。惟此後又因種種問題，發生破裂及紛擾，約法問題即是此中的問題之一。以下我們分節說明（一）中國國民黨的憲法觀念，（二）國民政府組織法的變遷，及（三）約法運動與立憲運動。

### 第一節 中國國民黨的憲法觀念

關於憲法問題，中國國民黨的主張，概以其領袖孫中山先生的政治理想為根據。孫先生對於憲法問題的主張，可以分作三部說明如後：（註一）

（一）中國未來憲法的內容 孫中山先生對於中國未來的憲法（即其所謂憲政時期的憲法），揭有兩大主義：

第一為民權主義。這就是對於近代代議制度，表示不滿，而冀以「直接民權」制度，匡救其失。孫先生在民權主義的講演錄中，主張一切人民，除享有間接民權（選舉權）外，尚應享有創制權，複決權，及罷免權，以為制裁政府的手段。但欲使全國人民對於中央政府行使此種直接民權，在版圖遼闊的中國，實際上自有重大困難；所以在孫先生的理想中，創制，複決，及罷免三權，在訓政時期固只能由各縣人民行之於各縣；即在憲政時期，人民亦僅能對於本縣的政治，行使此種職權，其在全國，則僅能行使選舉權，而應以創制，複決，罷免三權，付託於國民代表組成的「國民大會」行使之。（註二）

（註一）參看錢端升，『孫中山先生的憲法觀念』，『民族雜誌』，第四卷，第一期（二十五年一月）。

（註二）孫中山中國革命史『革命之方略』篇中有云：「……第三為建設完成時期。在此時期，施以憲政。此外一縣之自治團體當實行直接民權：人民對於本縣之政治當有普通選舉之權，創制之權，複決之權，罷免之權，而對於一國之政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則付託於國民大會之代表以行之。」同篇中又云：「國民大會職權專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。」果然，則國民大會將不能盡有一切創制，複決，及罷免之權。但國民政府建國大綱第二十四條的規定，與前者磨合，所以我們從前者而不採後者。中國革命史，見鍾理全錄，第一集，頁九一四——九二九；建國大綱，見同書，第一集，頁八五二——八五四。

第二爲五權分立主義。立法，行政，與司法三權的分立，爲十八世紀以來歐美政治學者的傳統思想。孫先生認爲此種三權分立主義，尙不足以防止政府的專制，而增進政府的效率。因是，孫先生對於政府機關的組成及其職權的劃分，主張五權分立制度。所謂五權，就是立法權，行政權，司法權，考試權，及監察權。孫先生所以提倡此種主張，係因考試與監察兩權，在中國法制史上，早已略具獨立的形式，而在理論上講，歐美各國以考試權併於行政，以監察權併於立法或司法，亦缺乏健全的理由。至於將來行使五權的五院應各如何組成，五院職權的限界應各如何規定，孫先生初未發表具體的主張，或細密的方案；其所表示者不過以下舉數端。

(一)行政院的總統，與立法的議員，均應由「各縣人民投票選舉」。(註一)

(二)司法，考試，監察三院的院長，應各「由總統得立法院之同意而委任之，但不對總統及立法院負責。」(註二)

(三)「五院皆對國民大會負責；各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之；而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。」(註三)

(四)關於考試權的範圍，孫先生的著作及講演中雖未詳細討論，但有一事，則孫先生曾反覆主張，值得我們的特別注意，即考試制度的適用，將不僅以任官爲限，即被選爲議員資格的取得，亦必經過考試。中國國民黨政綱所謂「釐訂各種考試制度，以救選舉制度之窮，」便即此意。(註四)

(五)關於監察權的範圍，孫先生亦從未詳論；惟監察院彈劾之不僅可以涉及行政，司法，考試各院的人員，並且可以涉及立法院的民選議員，則如上方所述，孫先生已明白主張；不過受監察院彈劾之人，不能由監察院自行罷黜，而須移付國民大會決定罷黜。

第三爲國民大會的設置。由上所述，足見孫先生理想中的憲法，於民選的行政元首及民選的立法院而外，

(註一)中國革命史，『革命之方略』篇。但依建國大綱第十九條，及第二十一條的預意，則在憲政開始時期，五院長之外必另有總統。

若然，則在憲政開始時期似亦可另設總統。

(註二)中國革命史，『革命之方略』篇。

(註三)中國革命史，『革命之方略』篇。

(註四)參看五權憲法講演，及國民政府建國大綱第十五條。五權憲法講演見輔理全集，第一集，頁八三〇——八四七。



尚有一民選的國民大會。就其組成而言，這個國民大會，將由全國各縣各選代表一人組成。此層，孫先生於其五權憲法及其他講演中已一再言及，至爲肯定。就其職權而言，這個國民大會將「專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。」『憲法之修改』即對於憲法行使複決及創制之權；『制裁公僕之失職』即裁決監察院彈劾案，或更自動行使罷免之權。凡此，俱顯然見於民國十二年孫先生所撰中國革命史中『革命方略』篇。但依其民國十三年所撰的國民政府建國大綱第二十四條，則『國民大會，對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權；對於中央法律，有創制權，有複決權。』似此，國民大會的職權固不限於複決，創制，與罷免，而涉及『中央官員』的選舉；即其複決權與創制權，亦將不僅涉及『憲法之修改』，而可涉及『中央法律』。若然，則行政院的總統，其他各院的院長，以及立法院的議員，豈不亦將由國民大會產生？立法院所制定的普通法律，豈不亦將由國民大會行使所謂『立法的複決』與『立法的創制』？若然，則與『革命之方略』所示，顯有出入；因依『革命之方略』，總統及立法院將由各縣人民選舉；司法，監察，考試各院的院長，將由總統得立法院的同意而委任；國民大會，將以修改憲法及制裁公僕兩事爲其專責。國民政府建國大綱與『革命之方略』間的衝突，究應如何調和，或何取何捨，論者亦不一其說。但一因國民政府建國大綱的撰著在後，再因關於國民大會的職權一層，『革命之方略』篇本身亦有衝突，（註一）故一般以爲應從國民政府建國大綱之所定。

（二）憲法頒布前的準備 上面所述，是孫中山先生理想中的憲法；就中國情形而言，這自然不能即時實施。因此，孫先生認爲實行此種憲法以前，尙須經過兩個時期：一爲軍政時期。在此期內，革命政府的工作在「一面用兵力掃除國內之障礙；一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一。」凡一省完全底定之日，即爲該省軍政時期終止之時。二爲訓政時期。任何一省，軍政時期終了，即應開始訓政。訓政的根本方

（註一）『革命之方略』既云：『國民大會職權，專司憲法之修改及制裁公僕之失職』，又云：『人民對於本縣之政治，當有普通選舉之權，創制之權，複決之權，罷官之權；而對於一國之政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則付託於國民大會之代表以行之。』這兩點顯有

出入。

法，則爲分縣自治。所謂分縣自治，在以縣爲試行民生主義及民權主義的基本區域。所謂試行民生主義，即定地價，徵地稅，修道路，墾荒地，設學校之類。所謂試行民權主義，即全縣人民對於本縣的政務，逐漸行使選舉，創制，複決，罷免各權。(註一)任何一縣，如其政府，於上述關於民生諸事辦理完竣，其人民於上述四種民權，曾受適當訓練，即成爲完全自治的縣。任何一省，如其所轄各縣均成爲完全自治的縣，該省的訓政工作即爲完成；中央即應容許該省的國民代表，選舉省長，而認該省爲已達『憲政開始時期』。全國之中，如有過半數省分，已達『憲政開始時期』，全國訓政工作乃認爲完成，上述理想的憲法，應即於此時頒行。(註二)至於各縣自治的完成，與全國訓政工作的完成，究竟各需多少年期，孫先生於其晚年手撰的國民政府建國大綱中，初未擬議。但其早年所訂的軍政府宣言，則有三年完成縣自治，與全國平定後六年實施其理想憲法的假定。(註三)

於此尚有連帶而起的幾個問題。第一，在訓政期內，中央政府是否應有一種臨時性質的成文憲法？第二，這個臨時憲法的内容應該如何？第三，在這個時期，中央應否成立一個人民代表機關？對於第一個問題，孫先生於其『革命之方略』篇中，固顯然承認訓政時期亦應頒布『約法』，以『規定人民之權利義務與革命政府之統治權』。這自然就是一種臨時的成文憲法。但國民政府建國大綱卻未提及此層。對於第二個問題，孫先生未嘗爲任何具體的討論；不過五權分立之制，國民政府建國大綱中已明定在『憲政開始時期』必須試行。所謂『憲政開始時期』實即任何一省於分縣自治的工作已告完成的時期；就全國言，固尚在訓政時期。關於第三個問題，國民政府建國大綱並無明顯的規定。大綱第十四條說：『每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一

## 五。

(註一)以上詳見孫先生所撰地方自治開始實行法及國民政府建國大綱。地方自治開始實行法見總理全集，第一集，頁八五九——八六

(註二)國民政府建國大綱，第二十三條。

(註三)軍政府宣言見總理全集，第一集，頁二八八——二九九。

員，以組織代表會參預中央政事；」第二十六條則說：「憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督；至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。」以上兩條所指的國民代表，其性質究竟有何差別，頗不明確。

(三)未來憲法制定的程序 依國民政府建國大綱之所定，未來的憲法草案，以憲政開始時期的立法院爲起草機關，以國民政府建國大綱，及訓政開始以來的成績爲根據。(註一)等到全國有過半數之省達到憲政開始(即地方自治完成)時，則召集國民大會，加以討論，而頒布之。

以上爲孫中山先生的憲法思想，也就是中國國民黨的政治主張。

## 第二節 國民政府組織法的變遷

自民國十四年七月一日廣州政府改組以後，國民政府爲革命時代的中央政府；因之，國民政府組織法亦成了中國的根本法，或根本法的一部分。但中國國民黨自十三年改組以後，勵行『黨治』，國民政府不獨在實際上由黨產生，隨時受黨的指揮監督，即在形式上，黨的決議與命令，亦常常見諸國民政府的公文法令。所以我們於研究國民政府的組織或地位的時候，絕對不可忘卻這個『黨治』的事實。這是我們應該首先申說的。至於國民政府的組織，自其成立至今，亦曾經多次的更易。今分別述明如下：

(一)民國十四年七月一日中華民國國民政府組織法(註二) 廣州政府自民國六年孫中山先生護法以來，幾與北京政府永立於敵對地位。民國十四年，因孫先生的病故，與廣東內部反對勢力之漸被毀滅，中國國民黨中

(註一)建國大綱第二十二條原文爲「憲法草案當本於建國大綱，及訓政憲政兩時期的成績。」此句頗不易解，憲政訓政時期即指憲政開始前的訓政時期；憲政時期，即指自憲政開始至憲法公布的時期。

(註二)全文見本書附錄七。

央執行委員會遂決定廢棄孫先生在日所行的大元帥府制，而改設國民政府，並於七月一日議決中華民國國民政府組織法，推汪兆銘胡漢民等十六人爲委員，以汪爲主席。這個組織法極其簡單，全文不過十條，其內容要點有三。一爲合議制的採用。據該法第二，第三，第五等條的規定，國民政府以委員若干人組成，以其中的一人爲主席，五人爲常務委員；但政務的處理，以委員會議行之，出席委員會的委員如果不足半數，即得由常務委員決行。國民政府因此成爲一種合議機關。合議制的採用，係因孫先生亡故後，中國國民黨內尙分派別，一時尙無一個可以繼起領袖全黨的人物。二爲一種主義的採用。這個組織法，對於國民政府的權限，毫無明確的規定，亦無一語涉及司法，立法等權的分立。所以，國民政府在形式上儼成一個立法，行政，司法等權的綜合體。三爲『黨治』原則的著明。該組織法第一條明定『國民政府受中國國民黨之指導及監督，掌理全國政務。』基於此項規定，國民政府在實際上往往只是執行黨的決議的機關，或黨與政府各機關間的承轉機關。

(二)民國十六年三月十日修正中華民國國民政府組織法(註一) 國民政府於十五年六月任命蔣中正爲國民革命軍總司令，進行北伐。至十五年十月國民革命軍已由廣東出發，陸續佔領長沙及武漢；十一月廿八日，國民政府遂決定由廣州遷往武漢。旋因中國國民黨內部意見的分歧，一部分領袖於南昌既下之後，復主張暫將首都設於南昌；各方爭執頗歷時日。十六年三月十日，中國國民黨中央執行委員會在漢口開第三次全體會議，遂定首都設於武漢，並通過修正中華民國國民政府組織法，選出汪兆銘等二十八人爲國民政府委員。此項修正法，與十四年七月一日的原組織法，大致相同，惟修正法廢去主席，僅設常務委員五人，並明定國民政府委員會會議只需『國民政府所在地委員過半數之出席』(註二)此項規定，均反映當時政情；主席制的廢除，係因當時領袖間不能互相信任；出席會議法定人數的縮減，則半因全體委員的過半數向難召集，半亦因當時黨的勢力

(註一)見國民政府法制局編，國民政府現行法規(十七年五月)，頁二——三。

(註二)參國民政府委員會會議領國民政府所在地委員過半數之出席一項，十四年七月二十日國民政府委員會會議規則中本已有此規定(見十四年七月國民政府公報，第三號)；但今始正式見諸組織法。

已露分裂的趨勢。

修正中華民國國民政府組織法成立未久，中國國民黨因容共（共產黨）反共之爭，裂而爲二；自十六年四月十六日至十六年九月二十日，武漢與南京各設有國民政府及中國國民黨黨部，彼此成一對峙形勢。在這個寧漢分立時期，南京政府並未另頒國民政府組織法；但實際上，國民政府下所設的機關，與十四年七月一日及十六年三月十日的法規，俱不一致；即如當時南京政府設立的教育行政委員會，中央法制委員會，及法制局等機關，便爲十四年及十六年組織法之所無，或且與各該組織法不無衝突。自十六年九月二十日，國民黨各方領袖重行妥協，成立代行黨部職權之『中央特別委員會』，並由該委員會推定國民政府委員四十三人，組成國民政府；於是寧漢分立之局告終。在『中央特別委員會』時期（十六年九月二十日至同年十二月二十八日），國民政府的組織係以十六年三月十日的組織法爲根據，亦並未另頒國民政府組織法；但實際上當時所頒的許多單行法，如大學院組織法之類，與十六年三月十日的組織法亦不相容。

（三）民國十七年二月十三日國民政府組織法（註一）代行中國國民黨黨部職權的『中央特別委員會』，因黨中領袖於該會成立之後，多表不滿，遂於十六年十二月二十八日自行宣告結束；同時各方領袖亦正努力於中國國民黨中央執行委員會之續開全體會議。此項全體會議，延至十七年二月三日始獲開幕；集會結果，除改組黨部外，並於二月四日重新議定國民政府組織法，計十一條，交由國民政府公布，同時推定國民政府委員四十六人，以譚延闓爲主席。此次組織法與十六年三月十日的組織法初無重大差異。但常務委員（五人至七人）之外，仍設有主席一人；且國民政府直轄機關，經前此國民政府組織法規定者，只有行政各部，今則增置最高法院，監察院，考試院，審計院，法制局等機關。但實際上，考試，監察兩院在此項組織法存在的期間內（十七年二月十三日至十七年十月八日），並未成立。

（四）民國十七年十月八日中華民國國民政府組織法（註二）自十七年二月中國國民黨中央執行委員會四次

（註一）見國民政府公報，十七年二月，第三十二期。

(註二)見本書附錄八。

全體會議閉幕後，國民政府即廣續責成國民革命軍總司令蔣中正，完成北伐。至是年六月初間，奉軍退而奉天，國民革命軍遂佔有北京。七月一日，奉軍首領張學良亦向國民政府表示，願意停戰，徐商和平統一辦法；北伐軍事，從此告終。於是黨的領袖復主召集中央執行委員會第五次全體會議，以期解決統一的軍事，財政，及政府組織問題。此項會議，於十七年八月舉行。但五次會議閉幕後，胡漢民等適自海外回國，力主開始試行五權制度；旋由胡漢民，戴傳賢，王寵惠等擬就試行五權制度的中華民國國民政府組織法草案，提出於中國國民黨中央執行委員會政治會議。此項草案，曾經政治會議組織審查會修正；該修正案於十月三日由政治會議議決通過，而由中央執行委員會公布，並於八日經國民政府公布。

這個國民政府組織法，計共四十八條；其所規定限於(一)國民政府的組織與職權，及(二)行政，立法，司法，考試，監察各院的組織與職權。

關於國民政府的組織，該組織法設置主席委員一人及委員十二人至十六人；並明定國民政府處理國務。應由國民政府委員組織「國務會議」行之。由此看去，國民政府仍顯然為一種合議制度。但就軍事而言，國民政府主席，依法第九條的規定，既為「中華民國陸海空軍總司令」，則該法第二條所定「國民政府統率海陸空軍」的職權，自應由主席單獨行使；若然，國民政府的組織便不得視為單純的合議制。但以上猶僅就法文而言。若就事實而言，則十七年十月以後的國民政府主席，其權力之大，遠非前此的主席所可比擬；所以國民政府的組織更不能視為合議制，而應視為總統制。

關於國民政府的職權，該組織法之所定，究為五權主義抑為一權主義，亦頗成疑問。在真正的五權分立制度之下，五院之外，自不容有任何機關，對於五院的決定，享有變更或否決的權力，否則便為一權主義而非五權主義。該組織法第十三條似乎隱示「國務會議」可以支配五院的一切決定；論者因謂當時立法者仍未拋棄民國十四年七月一日以來國民政府的組織原則——即一權主義。

關於五院的組織及職權。該組織法有五點值得我們特殊的注意。一爲：立法院的職權，不僅涉及立法，並且涉及行政的監督；因條約案，宣戰案，媾和案，預算案，大赦案，均須經立法院議決。二爲立法院委員應由院長提請國民政府任命。三爲司法院職權不僅涉及司法審判，並且兼理司法行政，公務員懲戒，及行政審判等事宜。四爲考試院的職權，兼及銓敘，不僅以考試爲限。五爲監察院的職權兼及審計，不僅以彈劾爲限。

(註一)

上述國民政府組織法，在歷次的國民政府組織法中，實最爲重要：一因該法是試行孫中山先生五權制度的第一種具體方案；再因自十七年十月以來，中央的政制，除了因所謂責任內閣制的問題而起的變化以外，大體上尙始終未脫離該法所設立的規模。

上述組織法對於國民政府委員，主席，及五院院長的產生方法，以及本法的修正程序，均無明文規定，惟與組織法同時通過的訓政綱領第六條，則規定解釋及修正之權由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之。實際上，國民政府委員等的產生，仍沿用從前的辦法，由中央執行委員會或其常務委員會推定；而本法的修正，則向由中央執行委員會全體會議或政治會議行之。

(五)民國十九年十一月二十四日中華民國國民政府組織法(註二)十七年十月的組織法實行後，即由蔣中正任國民政府主席，譚延闓任行政院院長。十九年九月，譚延闓病故，蔣中正兼任任行政院長，於是原組織法中所規定的國務會議及行政院會議乃略有變更的必要。十九年十一月十七日中央執行委員會第三屆第四次全體會議將原組織法爲下述兩種的修改：(一)原第十一條『以國務會議處理國務』一句刪去，自本條以下的『國務會議』改稱『國民政府會議』，而自二十一條以下的『行政院會議』則改稱『國務會議』；(二)原第十三條

(註一)國民政府組織法頒行以後，國民政府尙頒有行政院組織法，立法院組織法，司法院組織法，考試院組織法，監察院組織法，詳定各該院的組織。各該組織法見國民政府公報，十七年十月二十六日。

(註二)見國民政府公報，十九年十一月二十五日。

『公布法律，發布命令；經國務會議議決，由國民政府主席及五院院長署名行之，』則改爲『公布法律，由國民政府主席署名，以立法院院長之副署行之；發布命令，由國民政府主席署名，以主管院院長之副署行之。』由第一項修正，國民政府主席及委員不復合議以處理國務；由第二項修正，五院院長對於國家的行爲（法律及命令）不復負有共同的聯帶責任，而只對其所主管的事項分別負責。嚴格的說起來，經此修正而後，國民政府的組織，已自形式上的合議制成爲行政院院長總攬行政權之制。

（六）民國二十年六月十五日中華民國國民政府組織法（註一） 民國二十年六月一日，國民政府公布中華民國訓政時期約法，（註二）國民政府組織法自須依照約法重加修正。於是中央執行委員會第三屆第五次全體會議又決議了一個新的中華民國國民政府組織法，於十五日由國民政府公布。

這個組織法共分十章，計五十二條。以與十九年十一月十七日修正的國民政府組織法相較，則有下列三個重要的不同。第一，國民政府的組織在大體上放棄了合議制，而國民政府主席的權力則較前大有增高。在前，五院院長由中央執行委員會（或其常務委員會）選任，各部會的長官由主管院院長提請國民政府任免；在今，則各院院長既由國民政府主席直接提請國民政府依法任免（第十條），即屬於各院的各部會的長官及立法監察兩院委員，由主管院院長提出人選後，仍須由國民政府主席提請國民政府依法任免。而且在該組織法有效的時期內，國民政府主席事實上本兼行政院長；所以，就行政院各部會的長官而論，國民政府主席的任免權尤爲完全。第二，國民政府委員在前次的組織法中，僅有十二人至十六人，其中的十人，兼爲五院的正副院長；今則委員人數增至十六人至三十二人，五院的正副院長則爲此數以外的當然委員。委員人數既多，充任委員者事實上又多兼有京內外要職，不易參加國民政府會議，國民政府會議乃流爲一種形式的機關。在前，國民政府會議對於公布法律及發布命令，尙有議決之權，今則逕由國民政府主席署名，關係院院長副署行之，而不必經由會

（註一）見國民政府公報，二十年六月十六日。

（註二）關於訓政時期約法成立的經過，見後，頁六二九——六三一。



議（第十七條）。換言之，在新的組織法之下，國民政府會議的權力較前更小，而國民政府委員，則成爲一種徒擁虛名，而無實權的職位。第三，新組織法添設陸海空軍副司令一職；這不特爲前此的組織法所無有，與訓政時期約法亦不無抵觸。

十七年十月而後，國民政府的組織事實上已趨近於總統制。二十年六月的組織法，則彷彿更予總統制的事實以一種法律上的根據。自十四年七月中國國民黨制定首次的國民政府組織法以來，中央政府的組織向採合議制（即一般人所謂委員制），多年未肯放棄；二十年六月的組織法則顯然表現一種新的動向。

新組織法成立後，中央執行委員會第三屆第五次全體會議即選任蔣中正連任國民政府主席，而以張人傑等三十二人爲國民政府委員。旋蔣以主席名義提請以蔣中正林森等分任五院正副院長。於是主席仍兼行政院長，其權力較前更形擴大。

（七）民國二十年十二月三十日中華民國國民政府組織法（註一） 民國二十年六月一日的訓政時期約法頒布之後，內亂仍未能消弭，自五月二十七日起，於廣州宣告成立的國民政府仍繼續的作反對運動。是年九月十八日，遼寧又有最嚴重的外患勃發，於是京粵始同意言和。兩方代表十月底在上海會議結果，決定京粵各召集中國國民黨第四次全國代表大會，以共同推舉第四屆的中央執監委員，再由中央執行委員會舉行全體會議以組織政府。根據這個協議，中央執行委員會第四屆第一次全體會議於二十年十二月二十六日決議了一個修正的中華民國國民政府組織法。

這個修正的組織法共分九章，計五十四條。該法與二十年六月的組織法不同之點有五。第一，爲國民政府主席權力的縮減，及所謂責任內閣制的樹立。在舊法之下，國民政府主席的權力本極廣大，實際上因主席兼行行政院長，大權的行使自更自由。削減主席權力，代以負責的內閣，爲當時粵方最熱烈的要求。因此，新組織法規定國民政府主席「不負責實際政治責任」（第十一條），亦「不得兼任其他官職」（第十二條）。主席的任

（註一）全文見本書附錄十。

期限爲二年，且僅得連任一次（第十三條）。主席無任免五院正副院長之權，院長與主席同由中國國民黨中央執行委員會選任（第十條）。主席無指揮五院之權，五院院長各對中央執行委員會負責（第十五條），而不向主席負責。舊法中「主席因事故不能執行職務時，由五院院長依次代理之」一條，亦被刪去，其意似亦在防止主席與行政院院長職務的混一。所謂樹立責任內閣制，其實際的意義只是使主席成爲無實權與無政治責任之人，並以行政權與行政責任移歸行政院。這與英國式的典型責任內閣制自不易相提並論，因爲在中國民選的議會初不存在。即以行政院擬內閣，以中央執行委員會（或其政治會議）擬議會，亦仍不妥，因爲行政院既須完全受中央執行委員會或其政治會議的支配而服從其決定，則其性質與賦有相當對抗議會權力的英國式內閣亦顯然不同。第二，國民政府委員額數規定爲二十四人至三十六人（第十條）。議決這個組織法的中央執行委員全體會議並定有各院部會長官及現役軍人不兼任國民政府委員的標準，於是國民政府委員幾盡以不兼重要官職（黨職除外）的閒散人員充任。第三，舊法中的「國民政府會議」改稱「國民政府委員會會議」，而行政院的會議則復稱「行政院會議」。實際上此國民政府委員會議員從不涉及重大政策事項。一般政策，均決於「行政院會議」，或由行政院提請中央執行委員會政治會議決定。第四，立法委員及監察委員名額均加多一人，全部委員的半數，新組織法規定「由法定人民團體選舉」（第三十及四十八條）。此項規定係遷就當時一部分國人所倡選政於民的要求，但並未實行。第五，司法行政部舊隸司法院，今改隸行政院；但新組織法第三十七條更規定「司法院院長兼任最高法院院長，司法院副院長兼任公務員懲戒委員會委員長」，以免司法院之過於閒散。

新組織法成立後，中央執行委員會全體會議即推林森爲國民政府主席，蔣中正等三十二人爲國民政府委員，孫科等爲五院正副院長。

二十年十二月的國民政府組織法，除下列若干條文曾經修改外，至今仍爲現行法，蓋爲自來各個國民政府組織法中壽命最長者。修正條文分述如下：

第一，二十一年三月十五日修正第三十七條。(註一) 按原第三十七條「司法院院長兼任最高法院院長，司法院副院長兼任公務員懲戒委員會委員長，」但中央執行委員會第四屆第二次全體會議加以修正，改爲最高法院院長得由司法院院長兼任，公務員懲戒委員會委員長得由司法院副院長兼任。此項修正，在使條文的運用較富彈性。

第二，二十一年十二月二十六日修正第三十及第四十八條。(註二) 按照原第三十條及第四十八條，立法及監察委員的半額本應民選，但中國國民黨中央執行委員會第四屆第三次全體會議既決於二十四年召集國民大會，並先期召集國民參政會，遂認立法及監察委員無須民選，而恢復從前委員完全由院長提請國民政府主席任命的辦法。(註三)

第三，二十三年十月十七日修正第二十四，第三十五，及第三十六條。(註四) 司法行政部在二十年十二月以前向隸司法院，此後則隸行政院，已如前述。二十三年十月三日，中央執行委員會的政治會議，本於人事的原因，又議決將國民政府組織法第二十四，第三十五，及第三十六各條，予以修改；於是司法行政部重隸司法院。自十七年十月以來，國民政府組織法不由中央執行委員會全體會議修改，而由政治會議發動修改者此爲一例。

### 第三節 約法運動與立憲運動

#### 第一目 訓政時期約法的制定

(註一)原文見國民政府公報，二十一年五月，洛字第二號。

(註二)原文見國民政府公報，二十一年十二月二十七日。

(註三)關於此點，十七年十月八日組織法，二十年六月十五日組織法，與此次修正案，在條文上本各不相同，但在實質上則相同；故此修正案當然可視爲舊辦法的恢復。

(註四)原文見國民政府公報，二十三年十月十八日。

(一) 訓政時期是否需要約法 這個問題爲民國十七年北伐成功後多年未能解決的問題。我們在上面已經說過，如照中國國民黨總理孫中山先生的遺教，則訓政時期無疑的應有一個約法。(註一)十七年八月八日中國國民黨中央執行委員會第二屆第五次全體會議開會時，南京特別市黨部，法制局局長王世杰，及中央執行委員朱霽青等，嘗分別有請頒約法的建議案；法制局的提案並主張於約法中確定(一)人民的權利義務，(二)中央政府組織，及(三)中央與地方的關係；全體會議亦有『訓政時期應遵總理遺教，頒布約法』的決議。似此，訓政時期之應有約法，似再無爭執的可能，而中國國民黨權力機關的第一義務應即爲約法的制定與頒布。但是全體會議儘管申說依總理遺教，訓政時期應有約法，而黨中有力的及對於這問題有主張的領袖，則對於孫先生的遺教並不作同樣的解釋。依照胡漢民的意思，孫先生的全部遺教即是訓政時期的根本大法，所以用不到另訂約法。胡漢民爲當時黨的有力領袖之一，胡既反對約法，約法遂不易產生。所以胡漢民同孫科等自歐返國後，全體會議關於約法的決議案並無下文，而五院制的國民政府組織法及所謂『訓政綱領』(註二)則於十月三日通過於中央執行委員會的常務會議。依胡漢民諸人的見解，在訓政期內，孫中山先生的全部遺教即是中華民國的根本大法，所以有了國民政府組織法及訓政綱領以分別規定政府的組織，及政權治權的行使後，中華民國便無須成立約法。

胡漢民諸人的見解於十八年三月一日更得中國國民黨第三次全國代表大會的擁護。代表大會於三月十九日追認上述的訓政綱領，二十一日更通過中央執行委員會常務委員所提的『確定總理主要遺教爲訓政時期中華民國最高根本法案』，(註三)所謂重要遺教則指三民主義，五權憲法，建國方略，建國大綱，及地方自治開始實行法。大會對於上項決議更附以極長的說明，其中有云：『總理遺教不特已成爲中華民國所由創造之先天的

(註一)見上，頁六〇七。

(註二)全文見立法院編，中華民國法規彙編，第一編，頁四五。

(註三)原案及說明見中央黨部月刊，第十期(十八年五月)，頁一九——二〇。

憲法，且應以此爲中華民國由訓政時期達於憲政時期根本法之原則，其效力實較中國以前所見之約法爲更大也。決議案中雖云以主要遺教爲最高根本法，說明中則云應以此爲根本法之原則，足見代表大會係認遺教爲根本法之原則，並非逕指遺教爲根本法。除了上述的議決案，代表大會同日並通過『確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案』。(註一)以補充訓政綱領之所不足。十八年六月十日，中央執行委員會第三屆第二次全體會議更議決『治權行使之規律案』，(註二)以防止政府各機關之侵害人權，或越權或廢職。這兩個決議案的成立，其用意即在彌補因沒有約法而存在的缺陷。

自上述各決議案通過而後，在中國國民黨一部分領袖的眼光中，約法已無必要，約法問題遂告結束。但自十八年三月起，至十九年九月，閻錫山汪兆銘等在北平所組的國民政府解體時止，全國幾不斷地在分裂及內戰的狀態中；在此時期中反對南京的各派的一種口實，仍爲約法問題。同時，中國國民黨以外，主張先立約法者亦不乏人。所以自十九年夏季以後，訓政時期應有約法的主張又漸漸有力。

(二)太原中華民國約法草案(註三) 自中國國民黨於十八年三月在南京召集第三次全國代表大會後，汪兆銘及其所領導的黨員，與南京的黨部及政府處於敵對的地位。十九年八月七日汪兆銘等成立中國國民黨中央黨部擴大會議於北平：於九月一日通過國民政府組織大綱；(註四)同日推定閻錫山爲國民政府主席，汪兆銘等七人爲國民政府委員；九月二日議決即時起草約法，并互推汪兆銘等七人爲約法起草委員。此爲擴大會議起草約法的開始。所謂擴大會議，即國民黨第一第二第三屆中央執監委員均得參加的會議。

當擴大會議推出約法起草委員會時，各地軍事已現不利於北平的組織的形勢，所以起草委員會於九月十五

(註一)全文見中央黨務月刊，第十期(十八年五月)，頁二二——二四。

(註二)同上，第十二期(十八年七月)，頁七。

(註三)全文見立法院院報，各國憲法彙編，第一輯，頁一三九——一六三。

(註四)原文見大公報，十九年九月二日。

日起，即會同專家，趕爲起草的工作，希冀於政府動搖以前完成草案。但張學良於九月十八日即派兵入關，十日北平黨部與約法起草委員會均遷往太原。到太原後，委員會仍繼續工作；卒於十二月二十七日完成中華民國約法草案，即一般人所稱爲『太原約法草案』者。

這個草案共分八章，計二百一十一條，其要點如下。(一)前文中聲明這個約法，係根據國民政府建國大綱而制定，所以起草者做法國一七九一年憲法，以『人權宣言』列入憲法之首的辦法，將全部建國大綱列爲第一章。(二)第二章規定人民的權利義務，並採用所謂直接保障主義；即約法本身的條文，縱無法律的補充，亦能發生保障的實效。(三)第三章關於國權的規定，對於國家（即中央）的事權採列舉主義，而以不歸於國家的事權，劃歸地方。雖則列舉的事權極爲廣泛，國家對於各省的課稅又得以法律限制或禁止，但在形式上該約法頗類似一種聯邦約法。第五章中關於省可自制省憲的規定更增強了聯邦制的色彩。(四)第四章規定中央制度。該章規定國民政府爲一嚴格的委員制，設委員七人至十一人，以其中一人爲主席；大體上與十四年十月以前的國民政府相似，只未設常務委員。但到了憲政開始時期，則國民政府應以總統督率五院，處理國務。五院的組織與十七年十月國民政府組織法所定的組織大致相似，惟立法委員的全體及監察委員的過半數由人民間接選舉，而不由國民政府任命。(五)中央有全國國民代表會的設立，其代表由已達自治各縣的人民直接選舉。在憲政開始以前，全國國民代表會爲國民政府的諮詢機關，並有建議之權；在憲政開始時期，則更有創制，複決，彈劾及監督國民政府之權。這一點是太原草案與以後的訓政時期約法最不相同之點。(六)第五章規定省與縣兩種地方制度。省設國民代表會及省監察分院，前者由縣民公選，後者由縣監察委員會互選，所以直接間接均爲民選機關。在憲政開始以前，省國民代表會僅爲諮詢及建議機關，在憲政開始時期，則爲省的制憲，選官，立法及監督機關。但省憲的內容須受約法上所規定的種種限制。(七)縣設縣長，縣議會，及縣監察委員會（三人至五人），俱由縣民選舉。(八)第六章爲『教育』，第七章爲『生計』，條文頗多，大抵摹倣一九一九年德憲。更有經濟委員會之設，其組織及權力亦與德國的臨時經濟院近似。(九)第八章規定約法的解釋及修改：解釋之權

操於中央監察院（五人）及最高法院（四人）所合組的約法解釋委員會；修改之權操於中央黨部及國民會議。這兩點俱爲約法所應規定，而爲次年的訓政時期約法所未及規定者。

十九年十月二十七日擴大會議於發表上述的約法草案時，並發有宣言，（註一）請求民衆於三月內儘量爲修正的建議，以供黨部的採擇，並聲明「三月以後中央當以此草案預備提交國民會議；如認爲時勢必要，或即以此草案頒布施行，庶幾訓政時期，政府與人民有共遵守之根本大法。」但事實上擴大會議不久即無形解散，此項草案只成陳跡。

（三）民國二十年六月一日中華民國訓政時期約法（註二）太原約法草案的本身雖未成爲法律，但擴大會議的約法運動卻有促成南京國民政府頒布約法的功能。蔣中正於十九年十月三日在開封軍次會電請中央執行委員會，「提前召集第四次全國代表大會，確定召集國民會議之議案，頒布憲法之時期，及制定在憲法未頒布以前訓政時期所適用之約法，」並請於最短期間，召集本屆中央執行委員會第四次全體會議，以便決定此重要之問題。」（註三）電中並謂經此次戰事（馮閻戰事）之後，惡勢力已經掃除，「紀綱既振，風尙一新，思想已有統一之望，社會亦得安定之機，於是國民會議乃有召集之可能與必要。」

中央執行委員會常務委員會依上述的呈請，於十一月十二日召集全體會議；全體會議則議決於民國二十年五月五日召開國民會議，議定約法。胡漢民仍持向來主張，並謂「第三次全國代表大會已決議將總理所著的主要遺教，定爲效力等於約法的根本大法，現在又談約法，豈非將總理遺教攔開而另尋別徑？」（註四）此爲引起當時黨內政潮的一大原因。

（註一）全文見大公報，十九年十一月二十九日。

（註二）全文見本齋附錄九。

（註三）電文見中央黨務月刊，第二十七期（十九年十月），頁三八—三九。

（註四）見『國家統一與國民會議之召集』演詞，中央日報，十九年十月十日及十三日。

二十年三月二日蔣中正等復於中央執行委員會臨時常務會議提議，國民會議應「於三民主義的訓政範圍以內，確定本黨與全國人民共同遵守之約法，……以樹長治久安之宏規。」該議案旋即通過。同時常務會議推吳敬恆，王寵惠等十一人爲約法起草委員。起草委員於三月九日初次開會時，又推王寵惠邵元冲邵力子爲初步起草委員；實際上則由王寵惠擔任起草初稿。草案經起草委員會六次討論後，於四月二十二日全部通過；於二十四日經中央執行委員會常務會議通過；於五月二日經中央執（執行委員會）監（監察委員會）臨時全體會議通過，而提交國民會議。

國民會議代表選舉法則於二十年一月一日公布。代表共五百二十名，由各省市選出四百七十二名，蒙藏及華僑選出四十八名。各省市的代表由（一）農會，（二）工會，（三）商會及實業團體，（四）教育會，大學及自由職業團體，及（五）中國國民黨五類職業團體選舉。

國民會議於五月五日開會，出席者除代表外，尚有中國國民黨的執監委員及國民政府委員；中國國民黨的候補執監委員，五院所屬部會的長官，及國民會議主席團特許的人員則可以列席；因之，中國國民黨對於該會議可說有絕對的支配能力。該會於第一次大會即開始討論約法草案，經全體大會四次的討論後，於五月十二日即全部三讀通過。最後通過的約法案，如與中央執監臨時全體會議通過的草案相較，則僅有下列三項的不同：（一）約法序言，及第二十九，四十一，五十一，五十二，五十六，六十二，七十四，八十，及八十二等條，曾經文字上的修正；（二）約法第三十五，三十六，五十三，五十四，七十，八十四及八十八等七條是國民會議新增的；（三）約法第八十五條（本約法之解釋權，由中國國民黨中央執行委員會行使之，「原爲『本約法解釋權由約法解釋委員會行使之。約法解釋委員會組織以法律定之。』」第一項與第二項的修正，實際上無關閤旨；第三項則確定了黨治的繼續。

訓政時期約法共分八章，計八十九條。今將其內容解析如下：

「前文」述明本約法係遵照中國國民黨孫總理的遺囑，由國民會議制定的；其目的則在促成憲政。



第一章爲『總綱』，規定領土，主權，國民，國體，國旗，國都等事。

第二章爲『人民之權利義務』。本章對於人民的權利未採直接保障主義，而採法律保障主義。換言之，人權的保障有賴於法律，而法律亦可限制人權。

第三章爲『訓政綱領』，係照錄十七年十月三日的訓政綱領。太原約法草案照錄建國大綱的全部，列爲第一章，訓政時期約法一面將建國大綱中可以適用的條文照錄在內，一面將訓政綱領的全部列爲第三章，後先相映，且用意亦同。

第四章爲『國民生計』。該章所昭示的兩大原則，爲獎勵生產及勞資協調。

第五章爲『國民教育』。該章規定學齡兒童俱應受義務教育，失學成年人應受補習教育。

第六章爲『中央與地方之權限』。關於這個問題，約法採均權主義，而以詳細規定之權界諸法律，顯然不可擬於聯邦制度。

第七章爲『政府之組織』，又分中央制度與地方制度兩節。關於中央制度，約法完全以當時在行使中的（即十九年十一月二十四日的）國民政府組織法爲根據。關於地方制度，約法除規定縣設縣自治籌備會，及省於憲政開始時期國民代表會得選舉省長外，並無詳細的規定，一切均留待法律的規定。

第八章爲『附則』，規定約法解釋的方法，及憲法制定的程序。依約法第八十五條，約法的解釋權由中國國民黨中央執行委員會行使。黨既有解釋約法之權，則基於黨權而頒布的法令，即顯與約法相抵觸，當仍可有效，只有黨認爲與約法抵觸的法律，才是無效；約法第八十四條『凡法律與本約法抵觸者無效』的規定，亦只能在此場合下發生效力。這不特是當然的解釋，數年來事實的表現正亦如此。

關於憲法制定的程序，約法完全依照建國大綱之所定，已見上文，今不重述。（註一）至於約法是否可以修改，修改的程序又應如何，則約法本身概無規定。如按一般的解釋，則修訂自是可

（註一）見上，頁六〇八及註。

詔，而程序則應如約法制定的程序。（註一）

以上所言，乃僅就約法的條文，而略為分析其內容。如就實行而言，則約法未獲全部實行的機會。不特「生計」等章的實行需要充實的經濟力量，「人權」章的實行需要良善的法院，及上下共尊法律的精神，即關於政府的組織，約法條文亦往往未及遵守。自二十年十二月國民政府組織法實行以來，中央政府的重心在行政院院長，國民政府主席則無提請任命五院院長及各部會長官之權；然而約法第七十四條固依舊存在。自二十年十二月中央執行委員會第四屆第三次全體會議議決令立法院起草憲法以來，憲法制定的程序，固已與約法所規定者大相逕庭，但「附則」亦從未有所修改。我們須知約法雖已頒布，而黨治的制度初未動搖，統治之權仍在中國國民黨的手中。在黨治主義之下，黨權高於一切；黨的決定，縱與約法有所出入，人亦莫得而非之。以此之故，民國二十年六月的約法，并未嘗為中國政制劃一新的時期。

## 第二目 頒行憲法的預備

依照國民政府建國大綱第二十二條及第二十三條所定，全國半數的省分完成地方自治時，國民政府便應召集國民大會，以決定立法院所擬訂的憲法草案，予以頒布，而中華民國亦即入於有憲的時期。至於立法院應於何時開始擬訂憲法草案，則細譯建國大綱第十九條及第二十二條之所定，當不能早於憲政開始以前，因為立法院於憲政開始時始獲成立，而草案亦應以訓政及憲政兩時期的成績為根據。約法中關於制憲程序的规定，與建國大綱的條文全同；關於五院的成立，卻比建國大綱之所規定者為早。這是引起爭議的一因。又十六年六月十日，中國國民黨中央執行委員會第三屆第二次全體會議，規定訓政以六年為期，至民國二十四年完成，而實際上各省縣訓政工作，以種種原因，絕不能尅期告成。這是爭議所由起的又一原因。蓋立法院既成立於憲政開始以前，則立法院是否即可草憲，便成問題。訓政既不能如期結束，則憲法應於何時頒布，亦成問題。如頒布於訓政未成以前，則違反建國大綱，如歷六年而仍不頒布，則為失信於國民。

在二十二年以前，中國國民黨對於制憲的程序，尙不欲變通建國大綱之所規定。惟孫科則於二十一年四月屢次於報紙發表意見，主張從速立憲，并主張即由立法院草擬憲法。（註一）當時于右任等尙以放棄訓政，將危及國家爲憂。（註二）但因時勢的推移，二十一年十二月舉行的中央執行委員會第四屆第三次全體會議，終於通過孫科等的提案，而有『擬二十四年三月開國民大會，議決憲法，立法院應速起草憲法草案發表之，以備國民之研究』的決議。（註三）不久，孫科就立法院院長職（二十二年一月），草擬憲法的工作亦即進行。

（一）憲法草案的議訂（註四） 立法院於二十二年一月二十日組憲法草案起草委員會，由院長孫科自兼委員長，并令派立法委員張知本、吳經熊、等四十二人爲起草委員，張吳并兼副委員長。該會於二月九日開第一次會議，於二十三年二月二十四日成立初稿。先後共開會二十四次。初稿的主稿人本爲張知本；張辭後，改由吳經熊繼任。吳於二十二年六月八日即在報紙上發表其所擬的初稿，（註五）同時立法院更呈國民政府令各級政府及各學校各法團等組會加以研究。立法院於二十三年三月一日正式發表的中華民國憲法草案初稿，則與吳稿已大異，只能視爲起草委員會新擬的草案，而不能視爲吳稿的修正。

中華民國憲法草案初稿（註六）共分十章計一百六十條。就政制而言，該草案初稿以國民大會所推選的國民委員會爲中樞的重心，而行政院院長爲行政的實際首領，總統則不負責實際政治之責。

立法院於發表草案初稿時，曾定以三月一日至三月三十一日（後展至四月三十日）爲公開詳論時期，藉此

（註一）參看申報二十一年四月二十六日，孫科招待報界談話。

（註二）參看于右任『放棄訓政與中國革命之危機』，中央日報，二十一年五月五日。

（註三）中央黨務月刊，第五十三期（二十一年十二月），頁八八九—八九〇。

（註四）參看孫科，立法院議訂憲法草案之經過（民二十三）。

（註五）全文見時事新報，二十二年六月八日—十一日。

（註六）全文見立法院公報，第六十二期（二十二年九月）。參讀周鯉生『憲法草案評』，東方雜誌，第三十一卷，第八號，（二十三年四月）。

廣徵各方意見，以爲審查草案的根據。(註一)該院旋於三月廿二日派立法委員傅秉常等三十六人爲憲法草案初稿審查委員，并以傅爲召集人。經十七次的審查會議後，傅等擬成一個中華民國憲法草案初稿審查修正案。該案經立法院於七月九日正式發表。

中華民國憲法草案初稿審查修正案(註二) 共分十二章計一百八十八條，比初稿增『軍事』『財政』兩章。初稿中的國民委員會今改爲國民大會委員會，權限亦縮小甚多。初稿在大體上本採責任內閣制，今則大體上改採總統制。

立法院於二十三年九月十四日至十月十二日間共開七次會議，以討論審查修正的憲法草案初稿，至十月十二日則完成二讀。該院後於十月十六日開會將該稿三讀通過，中華民國憲法草案遂成立。

中華民國憲法草案(註三) 共分十二章，計一百七十八條。草案初稿設國民委員會，初稿修正案設國民大會委員會，草案則取消此項委員會。以前分隸於國民大會本身及其委員會的權限，今大部份劃歸國民大會本身，小部份移於總統，立法院，及監察院，又一小部分則取消無存。草案中立法院的地位已近似歐美民主國家的議會，其職權并不限於治權，而且涉及政權。照初稿修正案，民主國家的議會所享的立法權由立法院及國民大會(及委員會)分掌；照草案則大致劃歸立法院。至於立法院二三讀通過的草案之所以大異於初稿及初稿修正案者，則由於王寵惠所主張的政權治權應釐分清楚之說；因爲欲分清政權治權，所以特將兼有二者的國民大會委員會取消。這層意思，孫科院長於九月二十八日向立法院大會報告時亦加以說明。但國民大會委員會取消後，

(註一) 參看立法院憲法初稿審查委員會編，憲法草案初稿意見書摘要彙編(二十三年六月)。

(註二) 全文及審查委員會報告見立法院公報，第六十二期(二十三年九月)。參讀錢端升『評立憲運動及憲草修正案』，東方雜誌第三十卷第十九號，(二十三年十月)。

(註三) 全文見立法院公報，第六十二期(二十三年十月)。參讀金鳴盛，憲法草案釋義(民二十四)；及錢端升『評中華民國憲法草案』，東方雜誌，第三十卷，第二十一號，(二十三年十一月)。

立法院自己轉成爲一個兼有政權治權的機關。

立法院於通過憲法草案後，即呈國民政府轉送中國國民黨中央執行委員會政治會議。二十三年十二月十四日，中央執行委員會第四屆第五次全體會議議決：『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，同時應審察中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。但常務會議直到二十四年十月十七日始決定原則五項，交付立法院，作爲修正草案的標準。五項原則的原文如下：

(一)爲尊重革命之歷史基礎，應以三民主義，建國大綱，及訓政時期約法之精神，爲草案之所本。

(二)政府之基礎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，其組織以法律規定之。

(四)憲法草案中有必須規定之條文，而事實有不能即時施行，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。

上述五項原則中，自以第二及第四項爲最富意義。常務會議於交下五項原則時，并附交若干未經發表的『修正憲法草案條文要點』，但亦大多與該兩項原則有關。立法院依常務會議之所指示，於十月二十四日及二十五日重行審議憲法草案；於二十五日通過修正草案，仍名『中華民國憲法草案』。

立法院修正的中華民國憲法草案（註一）共分八章，計一五〇條。原草案本有十二章，今則『軍事』『財政』兩章全刪，而『省』『縣』『市』三章則合併爲一章，故修正草案只有八章。在原草案中，立法院的權力

（註一）全文見立法院公報第七十四期（二十四年十月）。參閱周鯨生『憲法草案的變遷』，燕京大學社會科學季刊，第六卷，第

頗大，但修正案則將總統之權更增大，而將立法院之權大為縮減。修正案中的總統，較諸行使總統制的美國的總統，其地位與權力亦尙優越。

對於立法院所通過的修正草案，中國國民黨中央執行委員會第四屆第六次全體會議亦曾組織「中華民國憲法草案審查委員會」，而命之審查；但以草案條文繁多，大會時期又促，該審查會遂建議請六中全會轉請第五次全國代表大會「對於本草案加以大體審查，指示綱領，再行授權於下屆中央執行委員會為較長時期之精密討論後，提請國民大會議決頒布之。」（註一）此項審查意見隨即為第六次全體會議所採納，并經提出第五次代表大會討論；討論結果仍為授權中央執行委員會審議。（註二）中央執行委員會第五屆第一次全體會議，則除決定於二十五年五月五日宣布憲法草案，於十一月十二日開國民大會外，（註三）并指定葉楚傖等十九個中央委員組織憲法草案審議委員會，以審查立法院所修正的憲法草案。審議委員會於四月十八日審議完畢，擬定修正之點二十三項，呈請中央執行委員會常務會議核定。常務會議於四月二十三日決議「審議意見通過」，（註四）并即交立法院覆議。立法院於四月二十五日交傅秉常等八委員為條文的整理，卒於五月一二兩日將修正草案通過。（註五）此項草案并經國民政府，依中國國民黨中央執行委員會第五屆第一次全體會議的決議，於五月五日正式宣布。

國民政府宣布的中華民國憲法草案（註六）共分八章，計一百四十八條。該草案與二十四年十月的草案間有三項重要的不同。第一，國民大會的任期雖自四年增至六年，但常會的召集則自每二年一次改為每三年一次，

（註一）見中央黨務月刊第八十八期（二十四年十一月）頁九九一。

（註二）見大公報，二十四年十一月二十二日。

（註三）見中央黨務月刊，第八十九期（二十四年十二月），頁一四二〇。

（註四）見同上，第九十三期（二十五年四月），頁三五八——三六一。

（註五）見立法院公報，第八十期（二十五年五月）頁五五四——五九。

（註六）全文見本書附錄十一。參閱周鯨生『中華民國憲法草案評』武漢大學社會科學季刊，第六卷，第四號（二十五年八月）。

臨時會的自動召集，由代表四分一的同意，增至五分二的同意；換言之，國民藉選舉以行使政權，及國民大會藉開會以行使政權的機會，比前愈見稀少而困難。第二，總統的權力及地位更有增加：總統任期自四年增至六年；總統有權召集臨時國民大會；總統可以召集五院院長，會商關於二院以上的事項及總統所諮詢事項；總統得發布緊急命令，并為經濟上的緊急處置，且可於三個月內不即提交立法院追認。第三，為所謂『過渡條文』的增設，其重要者更可歸納為三點：（一）憲法的施行日期以法律另定，不起自公布之日，亦不必全部分同日施行；（二）在地方自治未完成的縣市，縣市長由中央政府任免；及（三）在全國完成地方自治的省區未達半數以上時，立法委員及監察委員的半數，不由國民大會選舉，而由立法及監察兩院院長分別提請總統任命。

上項草案第一百四十六條原規定，第一屆國民大會的職權由制憲國民大會行使。中央執行委員會常務會議，基於種種考慮，於二十六年四月二十二日決議將此條刪除，（註一）於是制憲國民大會的職權仍限於制憲。以上所述為憲法草案擬成及修正的經過。二十八年九月國民參政會有促成憲政的運動，并有憲政期成會的設置。（註二）憲政期成會於二十九年三月三十日草就一個中華民國憲法草案（五五憲草）修正草案，（註三）對於五五憲草頗為增損的建議。

憲政期成會修正草案，共分八章，計一百三十八條。此草案與五五憲草間頗有出入；其最要之點，則為於國民大會閉會期間，設置國民大會議政會。議政員數額為一百五十人至二百人，由國民大會互選，任期三年。議政會握有完全的制制與複決權，部分的罷免權；對行政院及所屬各部會的長官且得行使不信任投票權；并对戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，及條約案有議決權。總統對於議政會所提對行政院正副院長的不信任案有異議時，則召集臨時國民大會為最後的決定，不是院長副院長去職，便是議政會改選。議政會之設置，自然要

（註一）二十六年五月十八日國民政府公布。

（註二）詳見下文。

（註三）修正草案及說明書見國民參政會第五次大會紀錄，頁六五——七五。

使立法院的地位與職權降低，且使憲法中整個的重心轉移。

在五五憲草中，國民大會固為國家最高權力機關，但在其閉會期內，則總統實為此最高權力之所寄託。議政會設立後，總統徒居元首之名，而議政會與行政院陰握的大權，則與英國議會及內閣所聯合運用者相同。

修正草案提出於二十九年四月國民參政會第一屆第五次大會。提出後，大會即因議政會的問題，產生重大的爭論。贊成設置者，以維持民權行使的繼續性為主要理由。

按五五憲草，國民大會每三年只召集一次；有了議政會之設，民權的表現，才不至有一暴十寒之概。反對者則認為議政會居五院之上，有違五權憲法的精神；孫中山先生的全部遺教中亦從未主張設置類似的機關。最後參政會於二十九年四月六日乃決議將期成會的修正草案，以及反對設置國民大會議政會的意見併送政府考慮。（註一）但不久中央執行委員會常務會議又議決國民大會延期召集。（註二）國民大會的召集，既又無定的延期，政府對於參政會의各種主張，亦遂延置未作任何切實決定，二十六年五月十八日修正的五五憲草，至今仍為正式確定的憲法草案。

（二）國民大會召集日期 憲法草案未經國民大會決定以前，只是草案，不能成為憲法。然則國民大會究於何時可以召開呢？上面已經說過，照中央執行委員會第四屆第三次全體會議（二十一年十二月）的議決，則國民大會應於二十四年三月召開。但欲結束訓政，召開國民大會，則事實上不能不先得黨的代表大會的討論及決議；欲變通孫中山先生遺教之所指示，於訓政完成以前，即開國民大會，更不能不得黨的代表大會的同意。所以二十二年三月十五日中央執行委員會常務會議議決於是年七月一日召集全國臨時代表大會，以決定國民大會應否提前召集的問題；蓋是時國難嚴重，地方自治決難於二十四年以前完成，訓政亦決難如期結束，國民大會即延至二十四年召集，仍將有違背孫先生的遺教之嫌；既然如此，一部分人乃有提前召集國民會議，以副人民

（註一）見國民參政會第五次大會紀錄，頁七三。

（註二）二十九年九月十八日第一五七次會議。見中央黨務公報第二卷，第三十八期（二十九年九月二十八日），頁一六。



期望的主張。但臨時全國代表大會，因黨內糾紛，未能召集；即二十二年十一月應行召集的第五次全國代表大會亦嘗延期一年。代表大會既未召集，於是中國國民黨於二十三年十二月十日召開中央執行委員會第四屆第五次全體會議時，議決第五次全國代表大會日期定為二十四年十一月十二日，國民大會問題則由該代表大會決定。（註一）第五次全國代表大會於二十四年十一月如期舉行，并議決於民國二十五年內召開國民大會，制定憲法。（註二）根據是項決議，同年十二月二日，中央執行委員會第五屆第一次全體會議更確定以二十五年十一月十二日為國民大會開會日期。（註三）

國民大會組織法及國民大會代表選舉法於二十五年五月十四日俱經國民政府公布；後者并於七月一日施行。自是而後，政府辦理國民大會的選舉，一時頗見積極。但若干省市，或因中央政府權力未能完全行使，或因對外關係，其選舉延未辦理；同時中國國民黨對於在訓政完成以前實行憲政一事，亦不免有所疑慮。因此種種，中央執行委員會常務會議復於二十五年十月十五日決議將國民大會延期召集，（註四）二十六年二月二十日中央執行委員會第五屆第三次全體會議，并明定延至二十六年十一月十二日召集，（註五）二十六年夏抗戰軍興後，應行補辦的選舉無從辦理，而其他困難復多增加，中國國民黨的中樞遂又決議延期召集國民大會。（註六）經以上的決定後，似乎在抗戰期內，國民大會召集問題，將完全擱置。惟對日戰爭，歷時既久，政府既以抗戰建國兼行并進為號召，國民參政會中的各黨派亦不斷有從速實現憲政的要求。此項要求，至二十八年九月國民參政會第一屆第四次大會時，益為有力，當時國民黨以外的黨派既有結束黨治等提案，（註七）中國國民黨

（註一）見中央黨務月刊第七十七期（二十五年十二月），頁九八五——九八六。

（註二）見大公報，二十四年十一月二十二日。

（註三）見中央黨務月刊，第八十九期（二十四年十二月），頁一〇二〇。

（註四）見中央黨務月刊，第九十九期（二十五年十月）此項決議曾經國民政府於二十五年十月二十二日明令宣布。

（註五）見二十五年九月中國國民黨中央執行委員會訓練委員會編印，中國國民黨歷次會議宣言及重要決議案彙編，頁八〇五。

（註六）此項決議經國民政府於二十六年十月四日明令宣布。

(註七)當時中國青年黨左舜生等及中國國家社會黨張君勱等，各有結束黨治，實行憲政的提案；中國共產黨陳紹禹等則有確定各黨派「合法權利」的提案。見國民參政會第四次大會紀錄，頁九二——九五。

黨員孔庚等五十九人在大會中，亦提出「召集國民大會，製定憲法，開始憲政，」的議案。(註一)最後大會通過之決議，爲「請政府明令定期召集國民大會，製定憲法，實行憲政。」(註二)二十八年十一月中央執行委員會第五屆第六次全體會議因再決定以二十九年十一月十二日爲國民大會召集日期。(註三)

但此項決議仍未如期實行，蓋召集國民大會的困難，存在於戰事初起之時，更存在於戰事發動三年以後。事實上的困難，非願望所可克服。故中國國民黨常務會議於二十九年九月十八日又議決，一面將召集日期再行延緩，一面仍另設國民大會籌備委員會。(註四)國民政府於十月二十二日公布國民大會籌備委員會組織條例。但這不過表示黨及政府召集國民大會之決意，並不是說國民大會於戰事期內有召集可能。

(三)國民大會的選舉 國民大會組織法及國民大會代表選舉法爲關於國民大會的基本法律。這兩個法律原經立法院於二十五年四月三十日及五月一日二日先後通過，國民政府於五月十四日公布；復於二十六年四月三十日經立法院爲重要的修正，於同年五月二十一日經國民政府公布。(註五)

依照上述兩個法律，國民大會代表由人民選出者共一千二百名，由國民政府指定者二百四十名；中國國民黨的中央執行委員，中央監察委員，及候補執監委員爲當然代表；國民政府主席及委員，各院部會長官，及國民大會主席團特許的人員尙得列席。換言之，代表總數約有一千八百名，列席者則無定數。國會數額之大，可

(註一)見國民參政會第四次大會紀錄，頁九一。

(註二)見同前，頁九五。

(註三)見中央黨務公報，第一卷，第二十期(二十八年十二月二日)，頁三一。

(註四)見中央黨務公報第二卷，第三十八期(二十九年九月二十八日)頁一六。

(註五)組織法的修正點有二：按原法制憲國民大會兼行使第一屆國民大會的職權，修正後此權取消。又按原法，中央候補執監委員僅得列席，修正後則爲當然代表。選舉法修正後，國民政府並得指定代表二百四十名。

以概見。

中華民國人民年滿二十歲，經公民宣誓者，均有選舉國民大會代表之權。民選的代表又分三類：六六五名依區域選舉方法選出；三八四名依職業選舉方法選出；一五五名則依特種選舉方法選出。一般公民皆可參加區域選舉。如爲農會，工會，商會，或律師，會計師，醫藥師，新聞記者，工程師，教育會及大學或獨立學院等自由職業團體的會員者，則參加職業選舉。隸屬於東北四省及蒙藏的公民，華僑，或軍隊及軍校的人員則參加特種選舉。每一公民僅有一個選舉權；於特種選舉及職業選舉均有選舉權者，應參加特種選舉；於職業選舉有二個以上的選舉權者，應擇定其一。選舉用無記名單記法，且爲直接選舉；但候選人的推出則採用一種極複雜的方法。各選舉人并無推選候選人之權，只各省市及蒙藏選舉區內的鄉長，鎮長，坊長（或其相當人員），各職業團體，及各華僑團體的機關職員，及各軍隊軍校的長官，有推選候選人之權；關於東北四省，被佔蒙古各盟，及散居其他省區的藏民的選舉，則其候選人且逕由國民政府指定。候選人的人數，在各省市及蒙藏選舉區內，應十倍於各區應出代表的名額；職業團體，東北四省，被佔蒙古各盟，及散居其他省區的藏民的候選人，則應三倍於應出代表的名額。如爲十倍者，由國民政府指定三倍的人數爲候選人；如爲三倍者，則由國民政府指定二倍的人數爲候選人。軍隊及軍校所推的候選人中，則由國民政府指定三倍於代表的名額爲候選人。候選人須有選舉權，且須年滿二十五歲。如爲職業團體或軍隊軍校的候選人，則更須分別有三年或五年以上的會員或服務資格。

國民大會代表選舉法於民國二十五年七月一日施行，施行後各省市，各職業團體，及特種選舉團體等即進行選舉事宜。但迄二十六年七月戰事開始，選舉停頓時止，仍有若干省市對選舉延未辦理；即職業選舉亦受此影響，未能辦竣。中央執行委員會第五屆第六次全體會議決議定期召集國民大會後，少數地方嘗一度續辦選舉，但仍未能竣事。在戰事未告終，和平未恢復以前，完成全國選舉本無可能，故兩度停辦誠不足異。

國民大會的代表，迄今尙未完全選定，其已選定者，其絕大多數均在二十五年選出；至於充任當然代表的

中國國民黨中央執監委員及候補委員三百餘人，則且當選於二十四年。戰事如再延長數年，這些人員的代表資格，難免不引起重大爭論。在事實上，當二十八九年國民大會即時召集之議頗爲有力時，各方亦頗議及於二十五年當選代表應否繼續有效，這個問題。政府至今堅認其有效。

## 第四章 國民政府的機構

依照孫中山先生的國民政府建國大綱，中國在實行憲政以前本應由中國國民黨訓政，國民政府則僅爲建設真正民國的一種工具；所以要闡明國民政府的機構及其實際的地位，我們不能不先闡明黨治。

### 第一節 黨治

所謂『黨治』即由一黨統治，由一黨獨裁之意。黨治與普通所謂獨裁政治，其唯一的不同，即前者是一黨的獨裁，而後者則是一人的獨裁。黨治與民治自然是不同的制度；在民治之下，政治取決於全體公民，在黨治之下，則政治取決於一黨的全體黨員，換言之，黨可以獨裁，而不問黨外人民的意見。黨的決議，事實上，甚或形式上就等於法律；而且黨更可以用決議的方式隨時取消或變更法律。

以上所述，爲採用黨治國家通有的現象。

中國國民黨執政以後，黨治制度，不只是一種事實，并已一再著爲法律。民國十四年七月一日首次的中華民國國民政府組織法本由中國國民黨的政治委員會議定；該組織法的第一條并規定『國民政府受中國國民黨之指導及監督，掌理全國政務。』國民政府組織法雖此後常有修正，但此類規定則從未或缺。到了民國十七年夏，國民革命軍北伐，告成全國統一，中國國民黨訓政開始，於是更有訓政綱領的制定及頒布（十七年十月三日）。該綱領第一條明定：『中華民國於訓政期間，由中國國民黨全體代表大會代表國民大會，領導國民，行使政權。』到了民國二十年六月初，訓政時期約法成立後，訓政綱領又成爲約法的一部分，於是黨治更取得約法上的根據。除了訓政綱領以外，約法第七十二條（『國民政府設主席一人，委員若干人，由中國國民黨中央執行委員會選任，』）及第八十五條（『本約法之解釋權由中國國民黨中央執行委員會行使之，』）及現行國

民政府組織法（二十年十二月三十日）第十條（「國民政府設主席一人，委員二十四人至三十六人，各院設院長副院長各一人由中國國民黨中央執行委員會選任之，」）及第十五條（「憲法未頒布以前，行政，立法，司法，考試，監察各院各自對中國國民黨中央執行委員會負責，」）均為黨治的根據所在。

二十六年夏抗戰軍興後，中國國民黨以外的其他各黨派，皆向中國國民黨表示相與團結共赴國難之意。（註一）但所謂「團結」，是接受中國國民黨的主義與中國國民黨的領導，以參加抗戰及建國的工作，并不含有共同執政之意。故中國國民黨的黨治迄今并未變質。

### 第一目 中國國民黨的組織

中國國民黨的組織以中國國民黨總章為根據。總章由十三年一月二十八日第一次全國代表大會通過，曾經十五年一月十六日第二次全國代表大會及十八年三月二十七日第三次全國代表大會修正。二十年第四次全國代表大會及二十四年第五次全國代表大會對於總章未加修改。但二十七年四月一日臨時全國代表大會則對總章頗有變更，并恢復了十三年時代的首領制。

依照總章，（註二）黨部共有中央、省、縣、區及區分部五級。在中央設有全國代表大會，中央執行委員會及中央常務委員會，并設置總裁。全國代表大會的組織法及代表選舉法由中央執行委員會規定。中央執行委員會由代表大會選舉，其人數亦由代表大會決定。中央常務委員由中央執行委員會互選，其人數為九至十五人。（註三）總裁由全國代表大會選舉。按總章之所定，黨的最高權力機關為全國代表大會，在全國代表大會閉

（註一）參看（一）二十六年九月二十二日中國共產黨中央執行委員會所發表的宣言；（二）二十七年四月十三日中國國家社會黨首領張君勳致中國國民黨總裁副總裁書；及（三）二十七年四月二十一日中國青年黨首領左舜生致中國國民黨總裁副總裁書。各文件均見當時各大日報。

（註二）見中國國民黨法規輯要（三十年九月中央訓練團編印）頁一——十七。

（註三）近年并時以五院院長為當然委員。

會期間，則爲中央執行委員會；但中央常務委員會按總章既可在中央執行委員會閉會期間執行中央執行委員會的職權，（註一）而在事實上又常能變更中央執行委員會全體會議的決議，我們自可視之爲中央執行委員會閉會期間黨的最高權力機關。因之，我們可說黨的最高權力機關有下列三個：（一）全國代表大會，（二）中央執行委員會及（三）中央執行委員會常務委員會。在前一個機關不執行職權時，後一個機關便成爲最高權力機關。惟理論雖然如此，事實上，下級機關——常務委員會，乃至中央執行委員會全體會議——行使職權時，究不能不受相當的限制：大凡重大問題發生，引起國內或黨內劇烈爭議時，下級機關依法雖因上級機關在閉會期內，而享有專決之權，實際上則常採保留方式，留待上級機關集會時議決。上級機關——全國代表大會，乃至中央執行委員會全體會議——的議決案，其內容大都富於彈性，所以下級機關，對於一切危難局勢的應付，亦尙不至感覺重大的困難或拘束。

總裁（註二）的地位，總章所及，頗爲含混；我們須熟知中國國民黨組織的演化，始能明瞭其性質。中國國民黨在十三年第一次全國代表大會後，本以創立人孫中山先生爲總理；總理爲全國代表大會及中央執行委員會的主席，對前者的決議有交覆職權，對後者的決議有最後決定權。故總章雖同時規定以全國代表大會及中央執行委員會爲黨的最高權力機關，而任何權力機關實均以總理爲領導人。孫先生篤信民主主義，對於代表黨員的機關的意見自然常能極力尊重。但總理的產生既不由於黨員，則黨的機關自亦不能不服從他的指導。孫先生逝世後，黨章雖常保存總理之名而實際上則已廢除領袖之制。但單純的會議制，究有若干不便，而蔣介石先生於孫先生逝世後，實際上已逐漸取得了領袖地位。故二十四年中央執行委員會第五屆第一次全體會議後，中央常務委員會即已有主席副主席之設。（註三）由是而明文設置黨的首領，本極順理成章之事。惟因『總理』的稱謂

（註一）黨章第三十八條僅言『執行職務』，而未明言何種職務，但按通常的解釋，自可稱爲中央執行委員會的職務。

（註二）黨章將總裁及副總裁并列，但事實上副總裁之設與領袖制不符。

（註三）主席爲胡漢民副主席爲蔣中正；但事實上胡漢民未執行職務。及胡漢民於二十五年五月逝世後，又適逢兩粵之變，爲適應時勢計，二十六年二月二十一日第五屆中央執行委員會第三次全體會議議決恢復政治委員會常務委員制。（見中央黨務月刊）

欲嘗爲孫先生所獨有，遂改稱黨的領袖爲「總裁」，由全國代表大會選舉，「代行」總理的職權。因之，總裁對於全國代表大會之議決，雖不能變更或否決，卻有交覆議之權；總裁對於中央執行委員會之議決，則有最後決定之權。（總章第四章第二十五條及第二十六條）中央執行委員會須接受總裁的領導，蓋與昔日服從總理者相似。總裁并且爲中央執行委員會常務委員會之主席。（註一）

各權力機關之外，按照總章，中國國民黨更置有中央監察委員會：其組織同於中央執行委員會，而人數較少；其地位相當於中央執行委員會，而以行使黨的監察權爲其職責。但在實際上，執行委員會與監察委員會之權，往往不免混同。中央執行委員會開全體會議時，或中央執行委員會常務委員會舉行會議時，監察委員亦得列席，并得提議與發言，惟不參加表決耳。

中央執行委員會的直轄機關，其名稱及組織歷年來雖不免時有更易，但除近年創設三民主義青年團外，其結構大體上先後仍極相似。據現行中央執行委員會組織大綱，（註二）委員會之下設黨務委員會以規劃黨務；設訓練委員會，以訓練黨政軍幹部人員；設組織宣傳海外三部（註三）以辦理黨務；設政治委員會，以「爲政治之最高指導機關」。按諸實際，訓練委員會及組織宣傳等部，因其所掌者幾全爲黨務，故常受中央常務委員會的嚴密節制。政治委員會所處理者爲政務，故其地位較爲獨立，其所決定大都逕送政府執行，不須中央常務委員會的覆核。因此在中國國民黨治制度之下，一切政務通常實以政治委員會（或其代替機關——詳後）爲最高

（註一）二十七年四月二十一日中央執行委員會組織大綱第（二）規定總裁爲中央常務委員會主席。

（註二）二十七年四月二十一日中央執行委員會組織大綱，見中國國民黨歷次會議宣言及重要決議案彙編頁九一三——九一七。大綱係由二十七年四月八日第五屆中央執行委員會第四次全體會議授權常務委員會修正者。

（註三）原設的社會部經第五屆中央執行委員會第六次全體會議於二十八年十一月四日決議改隸行政院。決議見中國國民黨歷次宣言及重要決議案彙編，頁一〇二九——三〇。



指導監督機關。

## 第二目 政治委員會及國防最高委員會

(一)政治委員會的沿革 政治委員會成立於民國十三年七月十一日，蓋尙在國民政府成立一年以前。最初的委員由孫中山先生以中國國民黨總理的資格指派，不盡是中央執監委員。孫先生逝世後，政治委員會且當自行增推委員，所增推者亦不盡是中央執監委員。所以在第一屆中央執行委員會的時期，政治委員會的組織殊不固定，與中央執行委員會的關係亦甚含混。(註一)

在第二屆中央委員會時代，政治委員會的組織曾受過劇烈的變化。當時孫中山先生已逝世，黨無總理，所以於第二次全國代表大會之後，政治委員會即成爲中央執行委員會的一個委員會；委員九人(十五年五月加一人)及候補委員四人，亦均由中央執行委員會或其常務委員會提出通過。但至十五年七月四日，中央執行委員會臨時全體會議決議，「政治委員會應於中央與常務委員同開一「政治會議」，以代政治委員會之會議」後；「政治委員會」的名義暫時廢除，而「政治會議」的名稱，則於以產生；該會議的委員則增至二十一人。嗣後政治會議本身又陸續增加委員多人，其中有非中央委員者。

國民政府遷武漢後，中央執行委員會第三次全體會議(十六年三月六日)又恢復政治委員會的名義，以常務委員九人及全體會議所推的中央執行委員或候補執行委員六人爲委員，指定七人爲主席團，并准國民政府各部長列席(但無表決權)。這次的組織與以前的組織有兩點不同：第一，以前例由政治委員會自舉主席，而今則由中央執行委員會指定主席團；第二，以前只鮑羅廷得以顧問名義列席，而今則國民政府各部長亦得列席，實開出席與列席人員不同的先例。

在十六年四月中，寧漢兩黨部分立，漢方依照第三次全體會議的決議，設政治委員會，寧方則繼續第三次

(註一)十五年七月十四日中央執行委員會的議決國會政治委員會關於黨對中央執行委員會負責，但關於政治外交則仍對總理或大元帥

負責。

全體會議以前存在的政治會議。但寧方委員不多，故政治會議本身又沿成例，加推多人；四月十七日首次在寧開會時，所加推的十三人，其中有七人非中央委員。

第二屆中央執行委員會在十六年九月至十二月的期間內，因寧漢合併，有『中央特別委員會』的存立，其職權暫行中止。在此時期內，政治會議或政治委員會亦不存在。

第二屆中央執行委員會第四次全體會議又恢復了政治會議。按十七年三月一日中央常務委員會所通過的政治會議暫行條例，政治會議應向中央執行委員會負責，而其委員則由中央執行委員會推定；但事實上則加添的委員輒由政治會議本身先行加推，再由常務委員會追認。十七年八月十四日中央執行委員會第二屆第三次全體會議，又議決一個新的政治會議暫行條例，但其內容除加設秘書長并加入『政治會議得設專門委員會以供諮詢』一條外，與三月一日的條例并無分別。至於政治會議的主席，則自十八年一月起又由政治會議互推。

十七年九月二十九日中央執行委員會常務會議又議決以全體中央執監委員為政治會議委員，而以全體候補中央執監委員為列席委員。至是政治會議乃成為較中央執行委員會本身更大的會議，而十三年設政治委員會以專理政治的原意盡失。

十七年十月，五院的國民政府成立，胡漢民遂於中央執行委員會常務會議提議修改政治會議的組織；其結果則為十月二十五日的政治會議暫行條例。按照該條例，中央執監委員及國民政府委員為政治會議當然委員，此外中央執行委員會更得就具有特殊資格的人中提出不超過中央執監委員的半數的人數為委員；關於主席，祕書長，及列席人員的規定，新條例仍如八月十四日條例，但專門委員會則付缺如。

在第三屆中央執行委員會時代，政治會議的組織常起變化。按照十八年四月十五日中央執行委員會常務會議通過的政治會議條例（經五月六日常務會議修正）委員名額不得超過中央執監委員總數之半，候補委員名額，不得超過委員名額三分之一，非委員的中央執監委員則得列席政治會議，但非中央執監委員則既不得為委員，亦不得列席。又政治會議分組審查案件的習慣，在十八年以前，本已存在，今更明定政治會議之下設政治

報告組經濟組外交組等等。

十九年秋，因「擴大會議」解散，北方軍事平定，遂有中央執行委員會第三屆第四次全體會議的召集，及政治上黨務上的一番改革。十一月二十四日中央執行委員會常務會議修改政治會議條例，准非中央執監委員的特任及選任官為委員，「但其名額不得超過中央委員之政治會議委員名額四分之一」。這個修正在制度上恢復了第三次大會以前准許特任官為政治會議委員的辦法。（註一）

二十年六月中央執行委員會開第三屆第五次全體會議時，以政治會議委員的名額在實際上已超過法定之數，因改為委員名額不得超過中央執監委員總數三分之二（原為半數），候補委員名額不得超過中央執監委員（原為政治會議委員）總數三分之一。

第四次代表大會後，中央執監委員均為政治會議委員，候補中央執監委員，均得列席政治會議。不久，政治會議本身又陸續議決准許若干非中央委員的人員列席。這原是十九年九月二十九日的辦法，并非新創，但政治會議的人數卻因此而更多，更不固定，常務委員會之權遂不能不有所增加。

二十四年十一月第五次全國代表大會後，政治會議的名稱取消，政治委員會的名稱恢復。中央執行委員會第五屆第一次全體會議於二十四年十二月六日所議決的中央執行委員會組織大綱（註二）規定政治委員會設委員十九人至二十五人，主席副主席各一人，均由中央執行委員會於中央執監委員中推定；又規定「政治委員會開會時，中央常務委員會主席副主席，國民政府主席，五院正副院長，軍事委員會委員長副委員長，均應出席，本會所屬各專門委員會主任委員，及國民政府各部會長官於必要時得通知列席。」二十五年一月九日中央執行委員會常務會議又議決「中央執監委員會常務委員應一律出席於政治委員會」。（註三）這裏所謂出席，自與列

得。

（註一）十九年三月四日中央執行委員會第三屆第四次全體會議對於政治會議的條例亦有修正

但該議決案於中央黨務月刊中漏覓不

（註二）見中國國民黨歷次會議宣言及重要決議案彙編，頁七二七——七二九。又常務委員會二十四年十二月十二日根據此大綱而通過的中央執行委員會政治委員會組織條例見中央黨務月刊第八十九期（二十四年十二月）頁一〇六七——一〇六九，二十七年五月十二日後有修

正。

(註三)見中央黨務月刊，第九十期，(二十五年一月)，頁五六。

席不同，即得參加表決之意。這裏所謂必要時得通知列席，則列席不必為經常之事。惟按諸實際的情形，行政院各部長與專門委員會各主任委員及其他各部會長官聞不甚相同，前者每次開會均經通知列席，後者則僅逢議及有關案件時始通知其列席。

政治委員會(或政治會議)的首腦組織，或採主席制，或採主席團制，或採用常務委員制，十餘年中，變化頻繁初無定制。簡言之，自成立以迄二十年十一月第四次全國代表大會以前，大抵由委員互推主席(註一)主席之權，亦不大。第四屆中央執行委員會時代採常務委員制，初為三人，(蔣中正、汪兆銘及胡漢民)；二十一年十二月第三次全體會議後則為九人，即以中央執行委員會的常務委員九人兼充；會議時的主席則由常務委員輪任。二十四年十一月第五次全國代表大會後又採主席制，但主席副主席俱由中央執行委員會直接推定，與首期之由政治委員會(或政治會議)委員互推者不同。政治會議於二十一年二月二日及六月二十五日兩次會議本已授權常務委員，對緊急及軍事外交重要事件得先行處理，再行報告大會追認；二十四年十二月六日的中央執行委員會組織大綱更明予主席以此項大權。換言之，政治委員會的組織，在十餘年中，頗有自合議制變成領袖制的趨勢。這與中央常務委員組織的演變可稱一致。

政治委員會設審查委員會，司審查之職。此項委員會亦無定制；自十八年八月二十一起政治會議始常設有若干『組』，但其數仍增減無定。(註二)其委員由政治會議委員分任(但特務秘書及其他臨時特別指定人員

(註一)但中央執行委員會第二屆第三次全體會議(十六年三月)嘗指定委員七人為政治委員會的主席團；政治會議十六年四月十七日在寧慶續後，則嘗推胡漢民、蔣中正、及譚延闓三人，輪為主席；此均為例外。

(註二)十八年八月二十一日政治會議議決：分設政治報告、經濟、外交、財政、軍事、地方自治、法律、及教育八組；後地方自治及法律合併為法制組，共成七組。後因各組召集人及委員常有離京他往者，二十二年五月十七日會議乃改設法制及財政兩組以審查例案，而以其

他案件付臨時指定的審查委員會審查。此外政治會議并設有外交委員會，國際問題研究組及國防委員會，以處理外交上及國防上的問題。外交委員會爲九一八事變後產物，初名『特種外交委員會』，曾爲外交政策的指導中心，至二十一年一月二日結束；一月二十七日又恢復稱『外交委員會』；自二十三年起則於無形中完全消滅。國際問題研究組由二十二年十一月二十日的會議設立，實際上從未具若何重要性。國防委員會的大多數委員，爲負有實際政治及軍事責任的要員，自二十二年初至二十四年十一月第五次全國代表大會開會時止，爲實際上指導外交問題的機關。二十四年十一月後，以上各種組織均歸消滅。

亦常得參加各組審查會議。二十四年十二月後，『組』改稱『專門委員會』。政治委員會其初設有法制、內政、外交、財政、經濟、教育、土地及交通等專門委員會，後來則頗有裁併，各專門委員會設主任委員及副主任委員，以較重要的中央執監委員或候補執監委員充任，設委員十七人至二十一人，自中央執監委員候補執監委員及專門人員中選任。

政治委員會向來每週開會一次，但自二十四年十二月以後，或每二週開會一次。會議并無法定人數，一切決議亦不取表決形式。關於議案的提出以及臨時提案的付議，政治委員會從未設有嚴密的規定；即或一時設爲限制，亦從未嚴格遵守。議案於議決前，或先付審查，或不付審查，均臨時由會決定，初無一定的程序。決議案在決議的當時，極少宣讀，僅於次期會議時列入報告；所以決議案的文字，主席及秘書長實際上尙不無伸縮的餘地。從以上情形體察，可知政治委員會的重要決議，實際上必多爲主席及少數有特殊權威的委員的主張，與通常議會的決議自不盡同。

(二)政治委員會的權力 政治委員會（或政治會議）的權力，十餘年中，殊少變更。簡言之，政治委員會爲最高的政治指導機關；詳言之，政治委員會，對於立法原則，行政政策，及政務官的任免，皆有決定之權。固然，自孫中山先生逝世後，中央執行委員會（或其常務委員會）及政治委員會本身歷年關於政治委員會職權的許多決議或條例，在文字上，前後不無多少差別，但在實際上卻很少歧異。（註一）

（註一）按組織條例，政治委員會討論及議決的事項仍共有六種：即（一）立法原則；（二）施政方針；（三）軍政大計；（四）財政計劃；（五）特任特派官及政務官的人選；及（六）中央執行委員會交議事項。首四項均可歸納於行政及立法兩權之中。

政治委員會除對於立法原則，行政政策，及政務官的任免，行使最高決定權外，是否尚有權直接干涉司法，考試及監察三權的行使？就理論言，司法考試及監察三權，本以獨立行使爲當；否則，極不易達到公平的結果，因爲政治委員會究屬政治性質的集團。就實例言，政治委員會誠有直接干預司法及監察案件的事例，然此種干預最後數年頗見減少。政治委員會對於五院政務官的任免雖仍一律保有任免之權，對於具體的司法，考試，或監察案件，卻絕少干涉。

關於任免權，凡政務官的任免，除國民政府主席與委員，及五院正副院長，係由中央執行委員會（或其常務委員會）選任外，（註一）皆須經過政治委員會通過。但實際上，較重要的政務官，如各部會長官，由主管院長決定提出後，政治委員會例皆照予通過；惟立法院改組，大批立法委員名單提出時，間有被否決者。至行政院各部政務次長，各省市政府的長官以及各省政府委員，其任免程序歷年頗不一律。最後數年行政院大都先予議決任免，然後送交政治委員會「追認」。

關於行政政策（兼指一般行政與軍事行政而言），及立法原則，政治委員會在制度上確爲行政院，軍事委員會，及立法院的共同高級機關。政治委員會對於行政及立法，殆可爲任何決議。政治委員會各委員的提案權亦無任何限制；不過提案是否列入議程，則主席有相當裁量之權。政治委員會所通過的「立法原則」，實際上往往不只是原則，而涉及許多細節。有時政治委員會甚且自行決議含有立法性質之條例，逕送政府公布，并不經過立法程序。至行政院議決的案件，何者必須提送政治委員會核議，何者可不送核，初無詳密的規定。最後數年，一切涉及預算的問題，依例均須經過政治委員會議決，預算制度亦因得逐漸確立。由以上各種情形觀察，可知政治委員會的實際權威，確屬不小。不過行政院的政策是否常受政治委員會的抨擊，行政院提送政治委員會的議案，是否容易通過，則視行政院院長的權威而定；因之政治委員會對於行政院的控制，實際常隨行

（註一）但有時政治會議，對於選任官亦有先予決定任免，然後函請中央執行委員會准予免者；例如二十一年一月二十八日會議之對於張繼辭立法院長，及孫科繼任之事，又如同年五月九日會議之對於軍振辭立法院副院長，及邵元沖繼任之事。

政院院長的人選而有不同。

總之，政治委員會人數既不甚多，（二十四年十二月後委員及當然出席委員約共三四十人），其構成分子，又含有五院院長及黨中其他領袖，其議事程序既甚簡單而不甚確定，其職權既甚廣泛，（實際上即歷來國民政府組織法，與現行訓政時期約法的條文亦未能拘束或限制其權力；）而其高級機關——中國國民黨全國代表大會與中央執行委員會全體會議——集會之時又甚稀少，且集會時又大率只為空泛而有伸縮性的決議案，中央執行委員會常務委員會則依歷來慣例，又從未否決政治委員會的決議或以其他方法控制其權力：（註一）基於以上種種情形，政治委員會當其在執行權力的期間，確是中國國民黨及國民政府最有力的政治指導機關。

（三）國防最高委員會的產生 二十六年夏抗戰軍興，中央常務委員會立即議決設立國防最高會議，代行政治委員會的職權，於是中央最高政治指導機關的演變又入一新階段。

先是政治會議於二十二年會議決設立國防委員會，其性質略同於九一八事變後所設的外交委員會。國防委員會雖為政治會議的特種委員會，而不受政治會議若何拘束。蓋政治會議本身出席列席人員甚衆，有關國防的大計，每不便在會中討論，國防委員會則人數較少，且大都為負有實際軍事政治的要員，而又以行政院院長兼委員長，故其職權範圍中的所謂軍事及外交事件，每作最廣義的解釋。因之，國防委員會每週所作的決定，每由委員長擇要向政治會議為口頭的報告，政治會議未嘗為任何有效的審核。國防委員會雖於二十四年十一月消滅，但其運用的靈活，則留有深刻的印象。故二十六年二月二十一日第五屆中央執行委員會第三次全體會議又

（註一）二十七年三月臨時全國代表大會所通過的改進黨務并調整黨政關係案本決定中央執行委員會常務委員會之外，又設黨務政治兩委員會。四月第五屆中央執行委員會第四次全體會議，初則決定於常務委員之外，加設黨務計劃委員及政治計劃委員各若干人，於常務委員會開黨務或政治會議時分別列席；旋又經總裁提議改為於常務委員會之下設黨務委員會原有的政治委員會仍舊，惟須以決議案報告於常務委員會。根據這個決議，常務委員會乃於五月十二日將政治委員會組織條例加以修正。經此修正，政治委員會似成常務委員會的下屬機關。惟政治委員會迄今并未恢復，日後兩委員會間，將成何種關係，自無從預測。全體會議，處理此案經過，見中國國民黨歷次會議宣言及重要決議彙編頁九一一——九一三。

有交由政治委員會參考前例重設國防委員會的決議。故國防委員會與今日國防最高委員會的制度不可認為毫無關聯。

七七事變發生，局面至爲危急，而負最高政治指導的政治委員會，人數衆多，召集保持機密俱不易，中央常務委員會乃於二十六年八月成立國防最高會議，以代行政治委員會的職權。自此以及二十八年二月中央執行委員會第五屆第五次全體會議議決設立國防最高委員會時止，他承襲了政治委員會所享最高政治指導的權力。（註一）

國防最高會議，設有常務委員，其名額甚少，（但可被邀列席之委員仍然不少）；該會議職權通常均由常務委員會行使。國防最高會議的主席，由軍事委員會委員長擔任，但二十六七兩年，適爲軍事緊急時期，主席常不能出席會議，會議事務乃多半由副主席汪兆銘主持。二十七年冬汪兆銘叛黨離渝。二十八年一月二十八日中央執行委員會第五屆第五次全體會議乃決議改組國防最高會議，并改其名稱爲「國防最高委員會」。於是，國防最高委員會乃成爲代行政治委員會職權的機關。

（四）國防最高委員會的組織及權力 按國防最高委員會組織大綱，（註二）國防最高委員會設委員長（但不設副委員長），由中國國民黨總裁擔任；以中央執監兩委員會的常務委員，五院正副院長，軍事委員會委員，及經委員長提出中央執行委員會常務委員會通過的若干人員爲委員。故委員的人數仍然不少。委員長又就委員會中指定十一人爲常務委員；現有的常務委員均爲黨政軍方面的負責人員。委員會的職權，通常均由常務會議行使。常務會議出席人，除常務委員外，爲中央執監兩委員會常務委員。常務會議每週或每兩週例會一次，全體會議，則由委員長定期召集，極少公開。

（註一）國防最高會議組織條例，從未正式公布。

（註二）二十八年一月二十八日第五屆中央執行委員會第四次全體會議議決；見中國國民黨歷次會議宣言及重要決議案彙編，頁九八六—九八七。該大綱亦從未正式公布。該大綱施行後，其委員名額之規定，間有修正，但整個制度無重大變更。



國防最高委員會除委員之外，尚有所謂執行委員者，則以中央執行委員會的秘書長，中央黨部各部長，訓練委員會主任委員，政治委員會秘書長；國民政府文官長；行政院秘書長，及各部會長；軍事委員會參謀總長，副參謀總長，及其所屬各部長軍事參議院院長等等。執行委員經委員長的指定，得列席常務會議。

國防最高委員會常務會議除該委員會常務委員及中央執監兩委員會常務委員得出席。委員長指定的執行委員得列席外，國防最高委員會所屬各專門委員會主任委員，亦常被指定列席。故單就常務會議出席列席人員的數額與人選而言，其與歷來之政治委員會并無重大的不同。所不同者幾乎只是名稱。設立國防最高委員會以代替政治委員會的原意，本在求決議之迅速及機密，實際上，此種意旨，似乎并未貫徹。

惟是常務會議的組織分子，雖與政治委員會無大區別，而國防最高委員會委員長地位，則非從前政治委員會的主席或常務委員所可比擬。依大綱所定，「委員長對於黨政軍一切事務，得不依平時程序，以命令為便宜的措施。」這便是說，委員長得不經過委員會的決議，而逕行頒布效力高於一切的命令。這便是一般所稱之「緊急處分權」。在事實上委員長於行使此權以前，常於常務會議中徵詢常務委員意見，但在法律上，委員長初無必須徵詢的義務。此種授權制度之成立，基於戰時之迫切需要，事至明顯，無待說明。

至於國防最高委員會執行職務的實際情形，則與政治委員會并無多大分別，所不同者，一則前者的事務較繁於後者，二則前者的秘書廳比後者的秘書處更為龐大而有力量。國防最高委員會雖有指揮政府各高級機關的權力，通常并不對於各機關頒發命令；其一切決議，均由秘書廳通知各機關執行。因此，秘書廳所須處理的事務頗繁，其組織規模亦頗龐大。秘書廳設有秘書長副秘書長各一人，秘書長且常由委員兼任。民國三十年，國防最高委員會并且增設了兩個機關：一為中央設計局，司各種設計之責；一為黨政工作考核委員會，司各機關工作考核之責；均直隸國防最高委員會，與秘書廳相同。

## 第二節 國民政府

國民政府這個名稱，在官文書中其含義頗不一致，而有廣狹兩用：廣義的國民政府包括中央政府的全部；狹義的國民政府則僅指國民政府主席與國民政府委員會而言。本節所述，除狹義的國民政府外，更及其若干直屬機關。

### 第一目 國民政府主席

在前一章中，我們已略述十餘年來國民政府組織的變遷，及國民政府主席的地位與權力的變遷。

在現制之下，國民政府主席由中央執行委員會選任，任期兩年，可以連任一次。到二十四年十二月，現任主席林森已滿兩任的任期，依法本不能再行連任，要連任便須修改國民政府組織法。但中央執行委員會第五屆第一次全體會議，曾特將林主席第二任的任期延長至憲法頒布的日期為止。這個決議在實質上實等於組織法的修改，不過在形式上未經正常的立法的程序而已。

國民政府主席的權力依訓政時期約法，本甚強大；但依現行國民政府組織法，則主席雖為國家對內對外的代表，卻「不負實際政治責任」（第十一條）。蓋二十年十二月的改制，其目的本在應付當時的特殊政治情勢；所以除在行政組織方面，採行一種類似「責任內閣」制的制度外，并令各院院長直接向中央執行委員會負責（第十五條）。國民政府所有命令，處分，以及關於軍事動員的命令，雖由國民政府主席署名行之，但須得關係院院長部長的副署，始生效力（第十四條）。由於以上所述的條文，主席遂立於超然的地位，至多不過能向行政院及其他各院隨時量予忠告，初不能決定，亦不能抗拒各院的政策。實際上自二十一年底以至今日，因充任國民政府主席之人恬靜守法，對於各院的決定，亦從未採干涉態度。

### 第二目 國民政府委員會

國民政府委員會，依其現行制度，為一個自二十四至三十六個委員所組成的合議團體，國民政府主席則兼為委員會會議的主席。委員由中央執行委員會選任，無一定的任期；在事實上，自二十年十二月以來，國民政府委員會亦從未經過改組。二十年十二月中央執行委員會第四屆第一次全體會議并議定五院院長，副院長，所

屬各部部长，及委員會委員長，及現役軍人不兼任國民政府委員，（註一）且因政治實權分寄於行政院及其他各院之故，國民政府委員一時恆爲不負任何重要軍政官職之人。委員如改就軍政要職時，依例且須辭職，但自二十五年起，此種慣例，似未嚴格遵守。

這樣一個委員會，自然不能成爲一個政治重心。按照現行國民政府組織法之所規定，委員會唯一的職務，爲解決院與院間不能解決的事項。就事實而言，委員會會議時所討論的事項，初不限於院與院間不能解決的事項，亦似無絕對確定的範圍。如特赦案，如國家總概算，如國民政府直屬機關的組織規程，與其長官的任免，及其所擬向立法院提出的立法案，均曾列入委員會會議的議程。國民政府直屬各機關的組織法規及其主管的長官的任命，在民國二十一年嘗爲議程中最常見的事項；後此的四五年中則以財政案件爲議程中最常見的事項。

但委員會的討論，除了關於國民政府直屬機關的組織規程可以自由發揮意見外，不免是一種形式；因爲委員會初不能變更主計處或行政院提送的概算書，亦從未駁復司法院關於特赦的呈請。

除了上述會議事項外，政務官（選任官除外）的懲戒，亦可視爲國民政府委員會的職權；（註二）但這種職權非由委員會全體執行，而由委員會所互推的國民政府政務官懲戒委員會執行。（註三）

至於國民政府委員會會議規程的條文，則亦至爲簡略。（註四）會議由國民政府主席自行召集，或應三分之一以上的委員的請求而召集。法定人數則爲在京委員的過半數。因爲委員會會議實際上不關重要，所以召集雖極容易，開會次數卻極稀少，出席人數則更少。計自二十年十二月起至抗戰軍興，五年半中開會共只二十二

（註一）見中央黨務月刊，第四十一期（二十年十二月），頁二六三〇。

（註二）二十年六月八日公務員懲戒法，第十條第二款。

（註三）二十一年十二月二十六日國民政府政務官懲戒委員會處務規程第一條。

（註四）二十一年一月二十三日國民政府委員會會議規程。

次，到會人數最少僅三人，平均不滿七人，雖則委員實在名額常在三十以上。自抗戰軍興以來，則僅於二十八年底嘗召開臨時會議一次，以討論國史館籌備委員會的設立事宜，出席者亦僅八人。按照會議規程，五院院長等固俱得列席，但事實上，則除直屬國民政府的文官長參軍長等外，他人很少有列席者。

### 第三目 國民政府直屬機關

國民政府直屬機關原甚衆多，約可分爲七類：即（一）元首文武僚屬機關；（二）主計處；（三）五院；（四）軍事機關；（五）經濟建設機關；（六）國立中央研究院；（七）總理陵園管理委員會等一類機關。經不斷的調整，直屬機關近年已大有減少。從前，軍事委員會，訓練總監部，參謀本部，軍事參議院等各機關，原均直屬國民政府，今則除軍事委員會直屬於國民政府外，餘均改隸軍事委員會。從前，建設委員會，全國經濟委員會，及若干個水利委員會等原亦直屬國民政府，但今則或裁或併或改隸，其所掌已均在行政院系統之下。故除五院及地位權力與行政院相埒的軍事委員會當分目詳述外，本目所指直屬機關僅以（一），（二），（六），（七），數類爲限。

元首文武僚屬機關有二：一爲文官處，又一爲參軍處。文官處掌理文書及印鑄等事，參軍處掌理典禮及府中雜務，其性質均無詳述必要。

主計處係於民國二十年四月設立，分歲計，會計，及統計三局（註一）在地位上，主計處與文官參軍兩處并行，組織亦頗相似；但其職務，則含有政治性質，顯然較爲重要。其所司歲計職務，爲主辦預算的編制；一切機關的預算，在依法成立前，均須經該處審核。其所司會計職務，在統一全國各機關的會計；全國各機關會計人員的進退與其職務，依現行法須受主計處的支配。此即所謂會計獨立。至於統計局則自立法院的統計處移割而來，其任務在統一各機關統計方法，并掌理各機關統計人員的進退。預算的編制是否應離行政院財政部而獨

（註一）見十九年十一月二十五日國民政府主計處組織法。主計處的組織根據法律，而文官參軍兩處則根據於組織條例。這也是值得注意之點。

立，近來頗成問題。當主計處成立時，行政權尙未集中於行政院，所以主計處設於國民政府，尙無重大不便。自國民政府主席不負（實際政治責任）的原則採行以後，則以主計處主持預算的編制，於理自不甚可通。且按戰前四五年的習慣，預算編制之時，大體上固仍以財政部部長及行政院院長的主張爲最有力。惟主計處成立後，預算編制的精審較前確見進步；主計處對於財政部直轄部份的預算，且能時爲種種嚴正的評核。因之，『超然主計』制，迄今似仍爲多數人所擁護。

中央研究院爲學術研究機關，爲尊重其地位起見，遂劃歸國民政府直屬，使不受行政院任何機關的干涉，或隨行政院任何其他機關的變動而變動。但該院預算的編制，實際上隱然以教育部爲主管機關。

### 第三節 五院及五權

#### 第一目 行政院

（一）行政院與責任內閣 行政院爲國民政府最高行政機關，約略等於一般國家的內閣，行政院院長及行政院會議又類似內閣總理及內閣會議。自民國二十年十二月現行國民政府組織法成立以後，行政責任集中於行政院；因之，頗有以行政院與責任內閣相比擬者。就行政院與國民政府主席的關係而言，此種比擬固無不當。不過中國現行整個政制實甚特殊，以之與任何國家政制相比，都不免有重大出入。在典型式的責任內閣制，（例如英制）之下，內閣必向議會負責；但中國則至今只有黨的中央執行委員會及不具制裁力的國民參政會，而無議會。在典型式的責任內閣制之下，內閣與議會意見不一致時，內閣尙可訴諸選民；但在中國，則行政院依法只能服從中央執行委員會及其政治委員會（今爲國防最高委員會）的決定，初不能以任何方式與之抵抗。又在典型式的責任內閣制之下，一切行政大權必寄於內閣，但在中國，則行政院之外，又有權力相埒的軍事委員會存在。凡此數端，均使中國現行行政院制度與一般責任內閣制不相一致。

（二）行政院院長 行政院院長，在行政院中，顯然居於首領的地位。蓋組成行政院會議的各部會長官，依

法均由院長提請國民政府任命，故其支配各部會長官的實際力量甚大。若于重要事項，依法雖須經行政院會議議決；依照行政院的慣例，則亦往往可由院長單獨裁決，於事後報告會議。但在整個政府中，行政院院長的威權，常因院長由何人擔任，而有差別。又行政院院長如兼任軍事委員會委員長，與國防最高委員會委員長，因（一）軍委會委員長能直接指揮軍事，（二）國防最高委員會委員長有頒布緊急命令之權，其地位自更卓越而重要。

行政院副院長與院長同由中央執行委員會選任。副院長的唯一職務，為遇院長不能執行其職務時，代行其職務。

（三）行政院會議 行政院會議為國民政府組織法所規定的會議，必須舉行，且有法定的職權。依照國民政府組織法，行政院的各部會長官為出席行政院會議的人員；又按行政院組織法及行政院會議規則，（註一）行政院的秘書長及政務處長得列席，部長委員長因事不能出席時，得派次長副委員長列席。現在行政院有十部，四委員會，一署（註二）其長官均得出席，再加上院長，副院長，秘書長，及政務處長，總共出席列席者十九人（註三）法定人數則為院長，副院長，部長，委員長，署長的過半數。行政院會議在習慣上似無表決的先例，但行政院會議規則則明白向設有關於表決方法的專章。

## 第二目 軍事委員會

軍權應如何組織，軍事行政機關與軍力統率機關應作如何關係，向為中外政治制度上不易解決的問題。

（註一）見二十五年五月十二日修正行政院組織法，及同年九月十八日修正行政院會議規則。

（註二）一、內政部；二、外交部；三、軍政部；四、財政部；五、經濟部；六、教育部；七、交通部；八、農林部；九、社會部；十、糧食部；十一、蒙藏委員會；十二、僑務委員會；十三、振濟委員會；十四、水利委員會；十五、衛生署。貿易部經三十年四月二日中央執行委員會第五屆第八次全體會議議決設立，但迄未成立。

（註三）在民國二十一年至二十四年期內，行政院所屬都會署以外人員，如南京市市長，全國經濟委員會秘書長及軍事委員會代表等，亦常被指定列席，但此種指定，似無任何法律根據。

(註一)在國民革命軍北伐時期，國民政府的軍事行政機關爲軍事委員會，軍力統率機關爲國民革命軍總司令部，兩者各有其最高權，大體上均只受中央執行委員會或政治委員會的指導。但總司令恆兼委員會主席，故兩機關間事權上的衝突或不統一，常得因而避免。(註二)當時，黨的監督不甚嚴密，指導亦不甚靈便，兩機關頗享有獨自主行動之權。這本是軍事時期恆有的現象，未足爲異。

十七年夏北伐告成，十月間五院制成立，十一月後軍事委員會及總司令部相繼取銷。軍事行政機關，當時大有統於行政院的可能。但十七年八月十四日中央執行委員會第二屆第五次全體會議所通過的整理軍事案(註三)雖規定有軍政部的設立，卻并未予以統轄軍事的全權。軍政部之外復有訓練總監部，參謀部，軍事參議院三個機關；四者均直隸國民政府，不相統屬。不久，五院制的國民政府成立，國民政府主席兼爲陸海空軍總司令，復設(十八年三月)陸海空軍總司令部，直轄四個軍事機關，但軍政部同時又爲行政院的一個部(註四)在此制之下，軍事行政機關與軍力統率機關間的衝突，亦因總司令部可指揮一切軍事機關而避免，但軍事機關對於一般行政仍形成獨立的組織。此制之採用，似不免日本制度之影響。數十年來日本軍部與內閣往往形成對峙現象，致憲政不易走上常軌，故近年以來，吾人亦屢聞軍事委員會應劃入行政院并改軍政部爲國防部之議。

(二)軍事委員會的組織 今日軍事委員會成立於民國二十一年。依其現行組織大綱，(註五)委員會設委員長一人，委員七人至九人，參謀總長，副參謀總長，軍令，軍政，軍訓，政治四部部長，及軍事參議院院長

(註一)參看本書頁四二七——四二九。

(註二)關於十四年至十七年軍事機關的組織，參看錢端升等，民國政治史(商務，民二十八)，上冊，頁二二四——二二七。

(註三)見中國國民黨歷次會議宣言及重要決議案彙編，頁二五〇——二五二。

(註四)關於十七年至二十年間軍事機關的組織參看錢端升等，民國政治史，上冊，頁三二〇——三二二。

(註五)軍事委員會暫行組織大綱經國民政府於二十一年三月十一日公布。嗣後此大綱曾經多次修正，現行者係由國民政府於二十九年六月十四日令行。

則爲當然委員。爲應實際的需要，委員會當設副委員長，有時一人，有時二人；此職今已不復存在。二十七年一月十日以來增設的參謀總長因其爲委員長的幕僚長，得襄助委員長處理委員會一切職務，并得指導軍委會所屬各部會廳，故轉爲軍委會實際上的副長。

軍事委員會現時所屬機關，頗爲繁雜；而以軍政部（兼爲行政院所轄之一部），軍令部，軍訓部，政治部，航空委員會，海軍司令部，戰地黨政的委員會，軍法執行總監部，運輸統制局，軍事參議院等機構爲主要。（註一）

（二）軍事委員會委員長 自十四年七月軍事委員會初次成立以來，委員會應採合議制抑獨任制，久成爭議不決的問題，雖在大部份時期，實際上的制度恆爲首領制。即自二十一年初，委員長的地位初亦不甚確定。依二十年三月十一日的暫行組織大綱，關於軍令事項，委員長可獨予處理，以收敏捷之效，但委員會職權範圍以內的其他事項，則須經常務委員會或全體委員會議決定，決定後，由主管各部辦理。換言之，委員長僅有統率權，至於軍事行政則決定之權由委員會以合議的方式決定之，不由委員長單獨裁決。

但自二十一年以迄二十六年夏抗戰開始，一由於外患的嚴重；一由於任委員長者威望之增進，委員長的權力地位亦日漸提高。到了二十三年時，委員會實際上已成爲委員長獨任制，委員則居於僚屬的地位。二十六年對日抗戰開始，國防最高會議成立以後，軍事委員會委員長兼爲軍事委員會及國防最高會議（後來改稱國防最高委員會）之領袖，於是軍事委員會之爲獨任制，更加確定。

（註一）在二十七年一月十七日軍事委員會組織大綱修正以前，軍事參議院參謀本部（今爲軍令部）及訓練總監部（今爲軍訓部）均直屬國民政府。又七七事變後，軍事委員會曾設七部，分掌軍令，工業，宣傳，政治工作，及後方勤務等工作。所以有此組織，乃因當時本有改組軍事委員會爲大本營，以之代替經常政府之議。（二十七年八月十日中央執行委員會政治委員會本已通過海陸空軍大本營組織條例，中央執行委員會常務委員會并已推定蔣委員長爲海陸空軍大元帥，但實際上蔣委員長迄未接受此名義，故大本營名義亦迄未使用。）惟七部的職掌，與中央執行委員會及行政院所屬各部會多所衝突重複，故經二十七年一月的大改組後，軍事委員會所屬各部會仍大體限於軍事性質的職務。



(二)軍事委員會的職權 現行軍事委員會組織大綱第一條規定：『國民政府爲鞏固全國國防，統轄全國軍民作戰，特設軍事委員會，直隸國民政府；授權委員長執行國民政府組織法第五條所規定之職權。』根據這個授權，大綱第四條又規定：『委員長統率全國陸海空軍，并指揮全國國民負國防之全責。』國防二字之意義，在戰時自極廣泛。故若干事項，在平時確屬於一般行政之範圍，在戰時勢必劃歸軍事委員會主管。軍事委員會現時組織之繁複龐大以此。

軍事委員會的職權，均可由委員長行使，軍事委員會委員，對於委員長只是贊襄人員。現行組織大綱第四條規定：『各委員贊襄委員長，籌劃國防用兵之大計。』

### 第三目 立法院

(一)立法院的組織 立法院置院長及副院長，俱由中央執行委員會選任。事實上副院長除於院長因故缺席時代理院長職務外，平時縱可出席立法院會議，亦不具任何權力。

立法委員的名額爲四十九人至九十九人，由院長提請國民政府主席依法任免，任期二年。但國民大會原定於二十五年十一月召開，故中國國民黨第五屆第一次全體會議曾將第四屆立法委員(二十三年十月任命)的任期延長至憲法頒布時爲止。院長提出立法委員的人選時，在法律上，初不受任何原則的拘束；但依實例，則每不能不考慮到地域的分配，以及黨中各領袖的推薦。而且政治委員會雖不自提立法委員，院長所提的人選卻亦間受其挑剔。即撤回改提亦不乏實例。立法院委員如欲保持相當獨立精神，在理論上固無不可。不過一切委員既均須由院長提出，委員的任期復甚短促，實際上院長對於全院極大多數的委員，固永保有高度的支配力量。因之，論立法院的制度，首領制的成分實較合議制的成分爲多。

立法院共分五個委員會，分司(一)法制，(二)外交，(三)財政，(四)經濟，及(五)軍事，各種案件的審議。立法委員得表示參加何種委員會的志願，但仍由院長指定。委員長則由院長指定。除以上五個常設委員會外，立法委員并得特設委員會以審議特別案件。

(二)立法院會議 立法院會議平時每週開會一次，以委員人數三分之一爲法定人數；事實上歷年來出席於會議的平均人數約當於全體委員三分之二。戰起後，立法院曾一度停止工作（二十六年十一月至次年四月）。自二十七年四月起，立法院會議重又舉行，但只每二週開會一次，出席者約爲責任委員三分之一。（註一）會議由院長主席；院長因故不能出席時，由副院長代理；副院長亦因故不能出席時，由院長就各委員會委員長中指定一人爲主席。院長在會議席上亦有極大之權與普通會議的主席或議會的議長不同。第一，對於議事日程，院長有最後的決定或變更之權。（註二）第二，每案討論的時間由主席配定，并得延長之。（註三）第三，會議否決或廢棄的議案，院長認爲有復議的必要時，得具意見提交政治委員會議決，再發院開會復議，立法院不得再予否決。（註四）即如紀律權及認可權等等，立法院院長所有者亦比一般議會議長所有者爲完全。

立法院在舉行會議時，向得請各院院長及行政院的各部會長官列席。（註五）自二十年年底國民政府組織法改採行政院負責制度之後，各院長各長官且均有列席說明之權。（註六）但立法院各委員會開會時，各院長各長官仍只有被請出席之權利，而無自行出院的權利。實際上二十年的改制，并未增加各院院長及行政院各部會長官出席立法院會議或其委員會會議的次數；不但沒有增加，且有顯著的減少。（註七）除了有幾次國外交事件，

(註一)戰起後有一部分委員入於所謂留職停薪的狀態中，立法院會員，計算法定人數時，亦不將這些委員包括在內。至於委員會會議的法定人數，則按十七年十二月二十六日立法院各委員會組織法第六條，有「委員會會議須有委員過半數之出席方得開議」的規定；但法定人數雖較高，實際上則各委員會會議的出席人數，歷年來平均僅及全體委員的半數。關於立法院會議及會員的出席人數，見立法院五週年來立法工作統計（民二十三）。

(註二)二十四年五月六日立法院議事規則，第二四——二六條。

(註三)同上，第五五條。

(註四)同上，第六六，第六七條。

(註五)十七年十月二十日立法院組織法，第十五條。

(註六)二十年十二月三十日國民政府組織法，第二十九條。

(註七)在第一屆立法院時，各院部會派人出席立法院會議的次數共二〇，第二屆時共十三，第三屆的首年只一次。出席委員會會議的次數在第一屆時共四五(各委員會共開會二二三次)，第二屆時共四三(各委員會共開會一五九次)，第三屆的首年共十五(各委員會共開會五八次)。見立法院五週年來立法工作統計。但該統計僅列「列席陳述意見」一項，而未說明列席者究竟爲院部會長官，或爲其他代表；據著者所知，則院部會長官親自列席的次數甚少。

外交長官當出席立法院會議說明外，僅於法制委員會討論各部會官制時，或財政委員會討論財政法案時，關係的各部會，間有派代表出席委員會會議之事。

(三)立法院的職權 按照國民政府組織法第二十七條，立法院有議決(一)法律案，(二)預算案，(三)大赦案，(四)宣戰案，(五)媾和案，及(六)其他重要國際事項的職權。既云「職權」，則立法院不但有議決上列事件之權，且有議決上列事件之責。(註一)大赦案，宣戰案，及媾和案，自立法院成立以來，尙未發生；而且這類案件富有政治性質，即令提付院議，政治委員會(或國防最高委員會)亦必預定原則，立法院的職務殆將僅爲形式的通過。法律案及預算案的議決當另段詳論。在此地我們只討論(一)所謂「其他重要國際事項」的意義，及(二)立法院所議決案件的分類情形。

所謂「其他重要國際事項」乃承「宣戰案」與「媾和案」而來，宣戰及媾和自是重要國際事項，但其他國際事項究如何才算重要，而必須經過立法院的議決，則至今缺乏一定的界說。就實例而言，條約案大都經立法院通過，因之國際公約如一九三〇年的航海信號協定等，亦嘗經由立法院的審議，但極重要的上海停戰協定(民國二十一年)及塘沽停戰協定(民國二十二年)均未經立法院審議。此種經審議，與不經審議的差別，大率本於政治委員會(或政治會議)的決定。所以我們可說凡正式條約，俱構成國民政府組織法第二十七條所稱

(註一)民國十八年六月十日中央執行委員會全體會員所通過的治權行使之規程案，更規定「一切法律案(包括條例及組織法案在內)，及有關人民負擔之財政案，與有關國權之條約案，或其他國際協定案等屬於立法範圍者，非經立法院議決，不得成立；如未經立法院議決而公布施行者，立法院有提出質詢之責；公布施行之機關以越權論，立法院不提出質詢者以廢職論」。

的『重要國際事項』；至其他事項應否視爲須經立法院審議的『重要國際事項』，則由政治委員會（或國防最高委員會）決定。換言之，立法院外交權的範圍是不固定的，是由政治委員會（或國防最高委員會）隨時規定的。

至於立法院所議決案件的分類，則以法律案爲最多，在立法院開始的五年中，計佔總數百分之八十強；預算案次之，計百分之十二強；條約案又次之，計百分之三強；其他事項亦佔百分之三強。法律案中又以關於官制官規者爲最多，約佔法律案全數三分之一（註一）

除了國民政府組織法所給予的職權以外，立法院組織法第十四條另給該院以『向各府及行政院各部各委員會提出質詢』之權。立法院所可質詢之事，雖有以關於議決案的執行者爲限，但如認真利用此權，則其所可質詢的範圍自亦甚廣。而且按治權行使之規律案，各機關如有侵佔立法權的行爲，立法院更有質詢的責任。但立法院縱有權質詢，卻無強被質詢者以必答之權；對於不滿意的答覆，尤無制裁之權。（註二）

#### 第四目 立法程序

自國民政府成立以來，立法的程序亦已數易。最先幾年最無規則，大概由國民政府稱爲法律或條例而公布者，卽爲法律，這種法律大都俱經過政治委員會（或政治會議）的通過或核准，但亦不無例外。民國十六年四月二十七日，南京政治會議議決設立中央法制委員會後，法律案本俱應經過法制委員會的審議；但事實上，國民政府所公布的法律及條例亦仍有未經此手續者。直到十七年三月一日立法程序法公布後，立法程序始較爲確定。按照此法，法律由政治會議議決，國民政府公布；在議決前，除政治會議認爲有緊急情形者外，須經法制局的審查；條例由國民政府議決公布；在議決前；除國民政府常務員認爲有緊急情形者外，亦須經法制局的審查；各部會及各省市政府的條例，須經國民政府核准，在這核准的過程中，依例國民政府亦交法制局審查。同

（註一）見立法院五週年來立法工作統計。

（註二）二十八年一月司法院曾公布戰區巡迴審判辦法。立法院以事關變更法律，而未經立法院通過，對提出質詢。

年十二月立法院成立後，法制局取消，立法職權歸立法院負擔。二十一年六月二十三日中央執行委員會常務會議通過立法程序綱領，於是立法程序更有比較細密的規定。（註二）對日戰事起後，國防最高會議及國防最高委員會先後代行政治委員會的職權，但大體上立法程序仍無大變。以下所說明的立法程序即根據於這個綱領，并參以戰時若干變通辦法。

（一）法律與命令的區別 法律本有實質與形式的兩種意義，已如上述（註二）在一般國家，法律與命令在形式上極易分別；凡經過立法程序而制定者是法律，否則便是命令。但在中國，則這種分別至今不甚顯著。按十八年五月十四日法規制定標準法，「凡法律案由立法院三讀會之程序通過，經國民政府公布者定名為法，」而下列事項則為法律案，應經立法院三讀會程序的通過，不得以條例、章程、規則等來規定：（一）關於現行法律的變更或廢止者；（二）現行法律有明文規定，應以法律規定者；及（三）其他事項涉及國家各機關的組織，或人民的權利義務關係，經立法院認為有以法律規定的必要者。如果這些條文能得到嚴格的遵守，則我們至少可說，凡經過政治委員會的議決及立法院三讀會通過的程序者，皆為法律，其餘則是命令，即條例亦只是命令。但事實上這種條文并未達到嚴格的遵守。有極重要的法律，而沒有經立法院依法通過者，例如二十三年六月十五日的國民政府組織法及同年十二月三十日的國民政府組織法；有行政機關逕自頒布的條例，而其實際則變更法律，且無疑的涉及人民權利義務者，例如二十三年五月七日國民政府軍事委員會所頒嚴禁烈性毒品暫行條例；更有性質重要，其成立程序一如上述「法」的成立程序，而卻以條例稱者，例如二十年五月三日全國經濟委員會組織條例。而且法規制定標準法（十八年五月十四日。第五條既云：「應以法律規定之事項，不得以條例、章程、規則等規定之，」則條例應不是法律而是命令，但治權行使之規律案（十八年六月十日）則又謂法律案包括條例在內。此種矛盾更難使法律與命令間有顯明的區別。且在平時，政治委員會即不免常有議決法律

（註一）此項綱領曾經過多次的修正，但修正內容俱不甚重要。

（註二）見上，頁三五〇—三三三。

案（或稱法，或稱條例，或稱大綱等等），送交國民政府公布之舉；自戰事起後，國防最高會議及國防最高委員會更明白享有以命令變更法律之權。（註一）此種經最高政治指導機關議決，而經國民政府公布的文件，無疑的具有法律的效力，卻又未經法定的或通常的立法程序。因此之故，法律與命令，自戰事起後，愈形混一。

### （二）法律案的提議

法律案的提議權屬於（一）政治委員會，（二）國民政府，（三）立法院以外的四院，及（四）立法委員（須五人以上的連署）。直屬國民政府的各機關，隸屬四院的各部會，及行政院的各省市政府亦得提案，但須得國民政府或四院的核准，且須以核准機關的名義提出。因為政治委員會所交議之案於討論時有種種的便利，而四院等各機關的負責人又常為政治委員會的委員，所以實際上，國民政府及四院所擬提之案大都先提政治委員會討論，然後以政治委員會的名義交立法院審議。

（三）法律案的議決 議決權分操於政治委員會及立法院。（註二）依常例，政治委員會決定原則，而立法院議決條文；但政治委員會如對於議案的條文先有所決定，則立法院自無權變更；政治委員會如先令立法院審議原則，立法院亦可討論原則問題。

關於原則，政治委員會所提之案，自然由該會自定原則。國民政府及四院所提之案，應先提請政治委員會決定原則，然後移送立法院討論；但如總理遺教中已有確定的原則，或所提之案，純粹屬於技術問題，而無原則可言，則亦可逕送立法院討論。立法委員所提之案，立法院或先定原則，再呈政治委員會討論，或先請政治委員會決定原則均可。不論何方的提案，政治委員會亦可先交立法院審議原則。立法院對於政治委員會所定的原則不得變更；如有意見，僅得向政治委員會陳述。惟政治委員會所定的原則，其詞義有時可作種種解釋；因

（註一）國防最高委員會組織大綱第八條規定：「委員長對於黨政軍一切事務得不依平時程序，以命令為便宜之措施。」

（註二）立法院於二十六年十一月至次年四月曾因政府西遷而停止工作。立法院恢復會議後，國防最高會員及國防最高委員會往往以該會議或該會所通過與國民政府所已公布的法律條例交立法院查照，或交其「追認」。此種手續自不甚合理。查國防最高會議或國防最高委員會如係依法行使緊急處分權，便無須經過通常立法程序，否則，不能僅於事後命立法院「追認」。

之，立法院所議決的條文，自難免與政治委員會制定原則時的本意有出入；此種情形，在立法院多數委員同情於該項原則時尤易發生。爲防杜此種情形起見，政治委員會往往將原則詳予制定；原則一經詳定，則立法院的職務幾限於作文字上的整理，而不能對於實質稍有出入。有時，政治委員會，因爲情形緊急，或爲防止立法院變更其宗旨起見，竟將一種法律案自行議定，逕送政府公布。此雖非立法程序綱領所許，然在平時已多此項事例。自國防最高會議及國防最高委員會先後代行政治委員會職權後，以其更享有便宜措施之權，此項事例自更常見。

立法院討論各種提案時，以政治委員會所交議者爲第一位，國民政府所交議者爲第二位，四院所移送者爲第三位，立法委員所提出者爲第四位。序位的先後，頗似一般內閣制國家所設關於政府提案及議員私人提案的分別。法律案的討論須經過三讀會的程序，但院長得令省略三讀之一或二（此爲院長的一種重要權力），立法委員全數三分之一亦得要求省略。一讀時提案人或讀議題，或兼說明旨趣，當視案件的重要與否而分。一讀後付委員會審查；如遇緊急情形，則亦可省略審查。委員會報告後，立法院便決定繼續二讀與否。二讀較詳盡，有逐條的討論，且可提修正案。三讀時僅能作文字上的修正；但如發現與其他議案或法律有衝突時，則仍可爲根本修正。（註一）

立法院所通過之案，政治委員會於國民政府未予公布以前，得以議決案發交立法院據以修正。換句話說，政治委員會可以否決立法院所通過之案。（註二）立法院所否決或廢棄之案，立法院院長亦可請求政治委員會令立法院復議。

由上以觀，可知即在平時，政治委員會所享的立法權已遠在立法院之上。政治委員會可於立法院討論之

（註一）本段見立法院議事規則。

（註二）實際上，政治委員會僅於各關係院院長，對立法院所通過的法律案表示異議時，始復職立法院所議決的法律案；否則，立法院議決的法律案，概由國民政府逕行公布，並不經過政治委員會覆核。

先，以若干決議限制立法院，立法院通過之後，政治委員會仍保有否決及修正之權。至在戰時，則除代行政治委員會的職權外，國防最高委員會（由其委員長代表）更享有便宜措施權；因之，享有與法律同等效力之決定，有時并無須經過立法院。

### 第五目 預算程序

議決預算在各國恆爲立法權中重要項目，訓政時期約法亦如此規定，故於討論立法程序之後，討論預算程序。

國民政府在廣州的時期，即有預算委員會的設立，定都南京後，先後有財政監理委員會，預算委員會，及財政委員會的設立，均爲預算的決議機關。預算的編造，在二十年四月主計處成立以前，向由財政部會計司辦理。至於預算程序，則自十九年起，即有試辦預算章程；二十年十一月二日有預算章程（註二）的公布；二十一年九月二十四日更有預算法的公布。然因施行細則未能及早成立，故預算法亦遲遲未獲施行。至二十六年四月二十七日，預算法有重大修正，二十七年九月二十三日預算法施行細則公布，預算法乃獲於二十八年一月一日起施行。在此以前，預算的辦理，大致均依預算章程。（註二）

按預算法及施行細則之所規定，預算程序頗爲繁複。預算每一會計年度（與歷年一致）（註三）辦理一次。自各機關擬編收支計劃，以及國民政府公布預算，其間約有五個階段：自各級機關擬編歲出概算，由主計處彙編總概算，至送政治委員會止，爲第一個階段；政治委員會的核定爲第二個階段；自政治委員會核定後發交主計處，由主計處發交各級機關，按照核定數目編造預算，再送還主計處彙編總預算，末由主計處送行政院會議決定，爲第三階段；最後，由行政院會議決定復送立法院審議，則爲第四個階段；國民政府公布爲最末一個階

（註一）二十二年四月二日及八月二十日曾有修正。

（註二）預算章程的內容，見本書增訂本第一版，頁六八六——六九〇。

（註三）在二十八年以前，中國會計年度即自每年七月一日起至次年六月三十日止。



段。依預算法所定，預算在第一第三個階段時稱概算，在第三個階段時稱擬定預算，經第四個階段後，稱法定預算。今依預算法及其施行細則，將程序中各要點，分別說明如下：

(一) 概算的編造 在各機關編造歲出入概算之前，主計處審計部及財政部須將財務上增進效能的辦法呈報政治委員會，以作決定施政方針的參考；中央政府則須將施政方針令知全國各機關，以作擬定計劃并編造概算的準據。負擬編概算之責者為所謂第二級機關單位，即是直隸於國民政府及五院的各機關，及國民政府及五院本機關。這些機關編造其本身及所屬機關的概算。當然，一個專業龐大所屬機關林立的第二級機關單位，如交通部或經濟部，決不能閉門造車，其附屬機關的概算，實際上，非由附屬機關自行編擬不可。但預算法所以明定第二級機關單位為概算的初步編造者，而不課第三級及以下各級機關單位以同樣的責任者，其用意乃在集中編造預算的責任，并以增進行政的靈敏。概算經第二級機關單位編成後，則送第一級機關單位，由其彙編該機關單位的全部概算。各第一級機關單位各編概算既畢，則由行政院令財政部擬編歲入總概算。最後則由主計處彙集各第一級機關單位的概算及財政部所編的歲入總概算，而彙編為總概算。於是總概算的編造即算完成。依預算法施行細則所規定，第二級機關單位的主管機關應於三月十日以前，第一級機關單位的主管機關應於三月三十一日以前，財政部應於四月十五日以前，主計處應於五月十五日以前完成其各自所負的工作，并將概算送交更上一層的負責機關。在實際上，各階層所負的工作，每均不能如限完成。

(二) 概算的核定 概算的編造猶如法律案的起草及提議，概算的核定猶如立法原則的決定。立法原則決定於政治委員會，概算的核定權亦操之於政治委員會。政治委員會向有財政專門委員會或類似的委員會（註一）之設，國防最高會議代行政治委員會職權後，財政專門委員會依舊存在。依常理言，財政專門委員會應負初步審查之責。更依政治委員會的習慣，其專門委員會的審查報告，政治委員會大都照予通過，少作變更。就歷年實例而言，財政專門委員會雖仍具有廣大的審查概算之權，但以概算一則關係重大，再則常易引起各機關與財政

（註一）在二十四年以前政治會議時代，則稱財政組。

間的重大爭執，故審核的工作，往往於交財政專門委員會初步審查之後，更由政治委員會特別指定若干重要委員或特別設立預算委員會，作第二步審查。（註一）概算經此項特別指定的人員或設立的委員會審查後，其審查結果恆爲政治委員會所採納，而不再有重大的變更。

（三）預算的擬定 經政治委員會核定的概算數，主計處須於十五日內通知各第二級機關單位的主管機關據以編造擬定預算。於是，各第二及第三級機關單位的主管機關應即分別編造各單位預算，於八月十五日以前，（換言之，約在一個半月以內，）送達主計處。主計處應於九月二十日以前編成所謂「擬定總預算」，以送行政院。行政院應於十月十日以前予以議決；送交立法院審議。但實際上，均不能照此時限完成。

（四）預算的審議 概算的核定猶如立法原則的決定，所以其權在政治委員會；預算的審議猶如法律案的議決，所以其權在立法院。但審議預算案的程序與討論法律案的程序微有不同。立法院接到預算案後，即逕付財政委員會審查。財政委員會則每指定若干委員爲初步的審查，審查時得請關係各院部會處代表列席說明。立法院會議的討論，則先歲出案，後歲入案；對於歲出數字不得爲增加的提議。依預算法施行細則，立法院應於十二月一日以前議決預算，呈請國民政府公布。如預算案的一部分未經通過，致全案不能如限完竣時，則立法院應就無爭議的歲入歲出各款，編成假預算，於十二月五日以前，送請國民政府公布。其未通過的部分，則由行政院於假預算公布後的一個月內，另提修正案送立法院審議。總預算案全部通過公布後，假預算即失其效力。

以上所述限於中央的年度預算。追加預算及非常預算成立的程序亦復與年度預算相若，惟追加預算限於法令及事實所不可免的場合；而非常預算且須由行政院提出，且限於國防緊急措施，國家經濟上重大變故，重大災變，及緊急重大工程四項。非常預算，其概算經政治委員會核定後，不必待其他程序完成，即得執行。對日戰事發生以後，即一般追加預算亦率於國防最高委員會議決後，逕付實施，不送立法院審議。

（註一）照例五院院長大概均在指定人員之列。

省及直轄市預算成立的程序，按預算法之所定，亦與中央預算相若，不同之點有二：第一，中央主計處於審編省市總概算後，須先送行政院審定，然後由行政院送政治委員會核定，不若對於中央的總概算則由主計處逕送政治委員會核定；第二，直轄市的擬定預算，其審議機關，在已有市議會的市爲市議會，在未有市議會的市，方爲立法院。這兩點不同，第一點可說明中央監督省市之嚴，第二點則可說明直轄市的自治權大於省。然此種關於省市預算之規定，自三十年田賦改爲中央收入，省市預算改歸中央編造後，已不復有效，省市預算與中央預算的編造，就程序而言，已無可分。

綜觀預算程序，下列兩點深值注意：第一，程序太繁複。各項法定程序如一一認真辦理，時間勢必無及；如一一依限辦理，則勢必無從步步認真。實際上政治委員會或國防最高委員會每年每須制定一個編審或辦理預算的變通辦法（註一）將程序稍予變通，將限期稍予寬假。但即此變通辦法亦往往仍難遵守。由此可見欲求辦理預算之必能依法，預算程序誠有大加簡單化的必要。第二，權責不顯明。依現行制度負責編造預算的總責者爲主計處，但主計處直隸於國民政府並非負政治責任之機構，論理不能多所主張。財政部實際上負有平衡收支之責，但對支出概算的核減，初無法定權力。立法院在表面上似爲預算最終決定之機關；實則該院的審議，只是一種形式，實際的決定，在政治委員會或代行政治委員會的國防最高委員會。論者以爲欲求預算制度的確立，及預算法之能實行，必須提高行政院（尤其是財政部）控制預算編造之權，初不可因五院獨立行使職權之故，而剝奪行政院應有的財權。近年主計處在預算編造的技術方面誠有不少貢獻，但主計處直屬國民政府，勢不能握有實權，令之負編造預算的總責，究非所宜。至政治委員會的權力，固在行政院之上，但行使對於預算的指導權時，宜在行政院核議之後，而不宜在其先。行政院所不能解決的問題，政治委員會應爲之解決；行政院所爲不妥的決定，政治委員會應予以糾正；但初步的審核不宜由政治委員會或其所設之專門委員會行使。近年財政專門委員會或特別指定人員於審核預算時，事實上固常有財政部部長或其代表參加，但此究不如直接予財政

（註一）見歷年主計法令彙編（國民政府主計處編印）。

部以較大的控制權之爲妥善。

## 第六目 司法院

司法院現共設有司法行政部，最高法院，行政法院，及公務員懲戒委員會四個機關。但除司法行政部外，其餘均係法院，均是獨立行使職權的機關，嚴格的說，不能視爲組織司法院的各部分，總之國立大學雖隸屬於教育部，而不能視爲組織教育部的各機關。因之，司法院與中國舊日的或一般國家的司法部並無重大分別；司法院對於所屬法院的行政管理之權，司法部對於獨立法院的行政亦有管理之權；司法院與司法行政部的並存，固免不了若干不需要的重複。

當司法行政部隸屬行政院時，國民政府組織法規定「司法者爲國民政府最高審判機關」，自移歸司法院後，則規定司法院爲「國民政府的最高司法機關」，其用意似以爲兼有審判權行政權者爲司法機關，有審判權而不兼有行政權者爲審判機關。但是司法院的審判權實在微而又微，或者可說是並不存在。司法院之得稱爲審判機關，其可能的根據不外下列三種：第一，司法院院長兼任最高法院院長副院長兼任公務員懲戒委員長；第二，司法院院長對於行政法院及公務員懲戒委員會的審判，認爲有必要時，得出庭審理；第三，司法院有統一解釋法令及變更判例之權。（註一）但第一第二兩種的根據甚爲牽強，因爲司法院院長副院長縱有審判之權，亦仍爲各法院的審判權，而不是司法院本身的審判權；而況關於第一種根據的法律條文今已因國民政府組織法的修改而不復存在，（註二）關於第二種根據的法律條文似從未見諸實施。至於第三種的職權，是否能稱爲審判權，學者間亦尙多爭辯。

因爲司法院本身非審判機關，而司法行政事宜又操之於司法行政部，所以司法院本身的事務實極清簡；除了擬編機關本身的預算及核准所屬機關的概算不計外，司法院僅有（一）向立法院提出關於司法院及所屬機關的

（註一）見十八年一月四日司法院統一解釋法令及變更判例規則。

（註二）見本書頁六二一——六二二。

法律案，(二)向國民政府主席提請關於特赦，減刑，及復權事件，及(三)統一法令的解釋及判例的變更三種職權。

## 第七目 考試院

考試院設考選委員會及銓敘部兩個機關，行使考試及銓敘兩種職權。

考試分高等考試普通考試，公職候選人考試，及各種特種考試。(註一)考選委員會為常設機關，辦理關於考試行政事務。每逢考試時則更組織典試委員會及試務處，以分司命題，閱卷，決定取錄，及布置試場，管理試卷等事(註二)自二十年七月考試院成立至三十年末，高等考試計共舉行十次，共取一、〇二六名；首都及省市普通考試計共舉行二十六次，共取一、五四四名；各省縣長考試計共舉行六次，共取七十四名；中央及省市各機關的特種考試計共舉行二二五次，共取一四、九七三名；公職候選人如縣參議員及鄉鎮民代表候選人，於三十年下半年中，經試驗或檢覈及格者亦已有一、一九五名。

銓敘由銓敘部辦理。因考試取錄的人員過少，所以公務員的任用，大體上非出於考試；凡具有法定資格(如學校畢業資格，服務資格，革命功勳等等)，經銓敘部銓定屬實者，亦得任用；無資格者，依法不得任用。公務員在服務期內，則由銓敘部執行考績。(註三)事實上公務員的考核進退之權向操諸各機關主管長官之手，銓敘部的考績只限於覆核。

考銓兩項職權既由考選委員會及銓敘部分別辦理，考試院本身，除對於該兩機關執行監督權外，並不逕自執行他種重要職務。

## 第八目 監察院(註四)

(註一)參閱二十四年七月三十一日修正考試法。

(註二)參閱二十四年七月三十一日典試法。

(註三)參閱二十四年七月十六日公務員考績法，及二十八年十二月八日非常時期公務員考績暫行條例。

(註四)參閱監察院監察制度綱要處綱，監察制度史略(民二十五)，第五章。

(一)監察院的組織 監察院設院長副院長，其下設有監察委員及審計部。監察院院長的任命及任期一如其他各院院長，副院長則如立法院副院長，例不過問院務。監察委員的名額為二十九人至四十九人，由院長提請國民政府主席依法任免。監察委員無任期的限制，且受保障。他們兼有一般議會議員的特權，及一般法院法官的保障。(註一)

為在各地行使巡迴監察起見，監察院院長並得提請國民政府特派監察使且得以監察委員兼任。

監察院有監察院會議，討論(一)向立法院提出的法律案，(二)院長交議事項，及(三)其他事項，但不涉及彈劾權及審計權的行使。依法，監察院會議至少應每月舉行一次，但事實上則近年來極少舉行。(註二)

(二)彈劾權(註三) 監察院有兩種職權：一為彈劾，又一為審計。彈劾權由監察委員行使；地方的彈劾權亦可由監察使行使。

彈劾權的行使以公務員的違法及失職行為為對象。(註四)彈劾法中所指的公務員包括國民政府的一切官吏，無階級大小之分，亦無中央與地方之分。每個監察委員可以單獨提出彈劾案，但須以書面為之，並應詳敘事實，附列證據。提出後，由提案委員以外的監察委員三人審查；如多數認為應付懲戒，便移付懲戒；如多數認為不應交付懲戒，而提案委員有異議時，則付其他監察委員五人審查，並作最後的決定。彈劾法未規定此五人的審查意見是否須全體一致，抑亦取決於多數，但在實施上，則從後者的辦法。與彈劾案有關的監察委員不得參加審查，監察院院長亦不得指揮或干涉，審查委員則由監察委員輪流擔任。(註五)此即所謂「彈劾獨立」，

(註一)參閱十八年九月三日監察委員保障法。

(註二)詳見二十一年十二月二十八日監察院修正公布的監察院會議規則。

(註三)參閱陳之邁『監察院與監察權』，清華大學社會科學，第一卷，第一期(二十四年十月)。

(註四)以下見二十一年六月十四日修正彈劾法。

(註五)十八年五月二十九日的舊彈劾法規定審查委員由院長指派。

其意願與審判獨立相似。但事實上，監察委員的任命既出自院長的推薦，院長的權威自然甚高，無形中常可影響彈劾案的成立或不成立。

彈劾案的提出，或基於監察委員本人的見聞，或基於人民的舉發。監察院設有人民書狀核閱室，專接受人民舉發公務員違法或失職行為的書狀但不得批答。此項書狀，自二十年三月迄三十年十二月，監察院共接到二二、六一九件，而經行文各地高級機關或法院查明者，有七、四六九件，自行派員查明者有八一一件。

公務員違法或失職的行為，其情節重大，有急速救濟的必要者，監察院將彈劾案移付懲戒機關時，得通知主管長官為急速的救濟處分。所謂急速救濟處分，就是急行糾正被彈劾的行為，甚或暫撤被彈劾者之職，以阻止被彈劾的行為繼續進行之意。如主管長官不為此種處分，則於被彈劾人受懲戒時應負責任。

抗戰軍興，依據非常時期監察權暫行辦法（註一）監察委員或監察使如發現公務員有違法或失職行為，並認為有急速處分的必要時，得用書面糾舉，呈請監察院院長審議。院長認可後，監察院便將糾舉案送交被糾舉的主管長官，請其為撤職或他項急速處分。然糾舉的性質與彈劾不同；糾舉縱可在道義上促使主管長官對於所屬嚴施監督，卻無法強之為撤職或他項急速處分。至於依據同辦法而行使的所謂建議權及視察權，即監察委員或監察使關於公務執行所為的建議，以及對於各級機關及各公立團體所為的視察，雖其用意均在促進政治效率以利抗戰，究對行政權的運用不無干涉之嫌；將來可否垂為常制，不無討論之餘地。

監院雖可彈劾一切公務人員，而懲戒機關卻因被彈劾者地位的不同，而有分別。如被彈劾者為中央執行委員會所選任之官或監察院監察委員，則懲戒機關為中央監察委員會；其他政務官歸「國民政府政務官懲戒委員會」懲戒；中央的其他公務員及各地方薦任職以上的公務員，歸「中央公務員懲戒委員會」懲戒；各地方其他公務員歸各省市公務員懲戒委員會懲戒；少將以上的軍官歸「軍事委員會軍事長官懲戒委員會」懲戒；上校以下的軍官則歸軍政部或海軍部懲戒。計自二十年監察院正式成立起，至三十年代，被彈劾者共有一九三七

（註一）國民政府二十六年十二月十七日公布；二十七年八月二十七日修正公布。

人，（註一）懲戒機關有結果者則有一二九一件約佔彈劾案三分之二，餘則尚在積壓中。所以積壓的緣故，半因懲戒機關的組織並不健全，半因有些案件在政治上礙難進行懲戒。依彈劾法，監察院對於延壓的案件固有質詢之權，但實際上其效力亦甚微小。

從過去的實際情形而言，監察院的彈劾權，似尚未發生廣大效力。蓋數年以來，政局常呈極端不安的狀態，監察人員如遇事直首，其影響往往不只及於一二人的進退，而可牽動整個政局。所以監察院院長常不得不力持鎮靜態度；懲戒機關對於重大彈劾案，亦因是而常不會成立。而且彈劾權範圍的廣大，亦實使彈劾權不易為有效的行使。監察委員最多不過四十九人，全國文武百官則何止十萬，以人而言彈劾本不能週。且對於所謂失職行為，各人見解尤難一致。在議會政府制的國家，失職與政策的錯誤，本不可分，議員對於官吏的失職，只用投不信任票的方式，而不用彈劾的方式。且受不信任投票制度支配者每限於少數閣員，今監察委員的檢舉，則可以遍及於百官，盡職之難，固意中事。所以我們即撇開一般政治情勢不論，欲求彈劾制度的成功，彈劾權的範圍，實有重行釐定的必要。

（三）審計權 審計權在各國均屬獨立。中國舊日有審計院之設，今則由審計部獨立行使審計權。審計部在各地方得設置審計處（已在十二省中設置），略當於上述的監察使署；在各財務繁重的特種機關則得設置審計辦事處，藉收就地審計之效。

審計權（註二）包括（一）監督預算的執行，（二）核定收支命令，（三）審核計算決算（註三）及（四）稽察財政上不法或不忠於職務的行為。在行使職權時，審計人員具有充分的調查權力。審計權不只行於事後，並且行於事前。按審計法第二章的規定，財政機關所發各項經費的支付書及各機關的收支憑證均須經審計人員根據預算規

（註一）廳長、財務行政人員，及司法人員，在半數以上。

（註二）見二十七年五月三日審計法。

（註三）見二十七年八月九日審計法。



定加以核簽，未經核簽者不得支付。此種事前監督，本為英美各國審計制度的精神所在；必嚴格執行，預算乃能成爲有效的文書，財政機關及經理款項的人員乃無從違反預算而動用國幣。審計部所享的審計權，雖因事實上的困難，尙未能推及於一切軍政機關，更未能及於『建設專款』，但其實施範圍似歲有擴張。十餘年來各機關財政秩序之漸有進步，審計機關實與有力。

#### 第四節 國民參政會

##### 第一目 訓政時期人民代表機關設立問題

依照國民政府建國大綱第十四條，訓政時期應有國民代表會之設，由已達完全自治之縣各舉代表一人。建國大綱固未明言，此國民代表會究應僅爲省的或國的機關，抑國省均有的機關，孫中山先生的五權憲法中既應有國民大會及省民大會，則似以國省均有國民代表會爲正當的解釋。太原憲法草案規定在訓政時期有全國國民代表會及省國民代表會兩種代表機關的設立，當係本此解釋。

但訓政時期約法初無關於人民代表機關的規定，所以主張民治者自始即不滿意。九一八國難發生後還政於民的要求日趨熱烈，中國國民黨第四次全國代表大會鑒於上述情勢，乃有設立國難會議，以討論救亡大計的決定。二十年十二月的國民政府組織法更規定立法委員及監察委員的半數由人民選舉。國難會議於二十一年四月開會於洛陽，會員固均由國民政府聘任，不能代表人民，但國難會議也有請政府設立民意機關，定名爲國民代表會，限二十一年十月十日以前成立的決議。（註一）除此而外，各方面無論黨內黨外，要求速設人民代表機關的呼聲亦復不絕於耳。二十一年十二月十九日中國國民黨中央執行委員會第四屆第三次全體會議乃議決於民國二十四年三月開國民大會，並先於二十二年內召集國民參政會，以樹民治的始基。中央執行委員會常務委員會且於二十二年初先後議決國民參政會組織法二十三條及國民參政會會員選舉法原則九項，（註二）因爲有了召集

（註一）參看國難會議紀錄（行政院印行，民二十一年），頁七六。

(註二)分見中央黨務月刊第五十五期第五十六期。組織法及選舉法原則俱曾由政治會議送立法院議決，前者已完成立法手續，後者立法院亦已制成草案。兩者與二十七年四月十二日的國民參政會組織條例在大體上頗多相同之點。

國民參政會的決議，所以二十年十二月國民政府組織法關於民選立法及監察委員的條文，全體會議決議刪去，並恢復從前的辦法，全數由立法及監察兩院院長分別提請國民政府主席任命。

但召集國民參政會的決議雖經通過，而召集的籌備則從未開始。二十二年三月三十日，中央執行委員會常務會議以國難嚴重，地方自治難望於二十四年以前完成，擬索性將國民大會提前召集，以應人民參政的要求；因決議於二十二年七月一日召開中國國民黨臨時全國代表大會，以議決國民大會應否提前召集，如果提前召集，則國民參政會是否仍須如期召集。惟全國代表大會的召集，因事一再延期，至二十四年十一月始獲舉行。國民參政會的召集，則因全國代表大會已有於二十五年召集國民大會的決議，遂被擱置。

●二十六年夏戰事突發，國民大會的召集延期，於是先行成立民意機關的問題復活。中央政治委員會旋即決議設立國防參議會，並由國防最高會議制定組織綱要八條。(註一)按該綱要，國防最高會議爲「集中意見，團結禦侮，」設立國防參議會並賦以聽取政府關於軍事，外交，財政等的報告，及製成意見書，建議政府之權。復根據該綱要，國防最高會議先後延聘各在野黨派的領袖及若干有獨立的政治主張的人物共二十四人爲會員，藉使中國國民黨以外的意見有所代表；並以國防最高會議主席副主席爲參議會的主席副主席，(註二)藉使參議會得與政府的最高指導機關保有密切的聯繫。該參議會對於黨派的團結頗多盡力，對於國是亦多所獻替。但從政治制度立場而言，國防參議的存在，並未絲毫變更中國國民黨治體制，固甚顯然。故黨以外主張戰時政權公開者及黨以內主張訓政期間應有民意機關者仍繼續爲設立國民參政會的要求。(註三)二十七年三月三十一日中

(註一)二十六年八月十日國防參政會組織綱要，此項文件并未經過公布，亦不見於任何已經印行的官文書。

(註二)國防最高會議并制定有國防參議會會議規程。

(註三)二十六年十二月三十一日國防最高會議第三十九次常務會議會決議擴大國防參議會的組織，增會員名額至七十五人，以原有的會

員，各省市府及黨部合推的代表三十二人，曠華僑代表六人，五院祕書長五人，及另行指定者八人合組之。根據這個決議大多數省市已推出候選人，候國防最高會議圈定，五院祕書長亦已報到。但成立國民參政會之職權起在即，故擴大的計劃未獲實現。

國民黨臨時全國代表大會乃決議設立一個國民參政機關，且以之為抗戰建國綱領的一要項。中央執行委員會第五屆第四次全體會議則於四月七日通過國民參政會組織條例，并由是而進行參政員的遴選。第一屆國民參政會乃於二十七年七月二日在漢口召集開會。

## 第二目 國民參政會的組織（註一）

國民參政會自二十七年夏開始成立，迄三十一年夏已兩度改組。第一次改組為三十年春間，第二次改組為三十一年夏間。（註二）在此兩度改組之時，其組織條例，僅對於參政員名額或參政員產生方法有若干修改；至於參政會職權，在大體上極少變更。就參政員名額言，則由最初之一百五十人增至二百四十人。就參政員產生方法言，初則各參政員均出自推薦與遴選，但自若干省市成立臨時參議會後，各該省市應出之參政員遂改由各該參議會選舉。此外參政會之議長制至第二屆參政會則修改為主席團制；參議會駐會委員會最初僅有聽取政府報告之權，第二屆參政會成立後，則關於建議調查等事，駐會委員會所享有的職權與大會約略相同。此為參政會成立以來組織上變遷的概要。

（一）參政員 按二十七年四月十二日國民參政會組織條例，參政員名額原為一百五十人，按現行組織條例（三十一年三月十六日公布），則為二百四十人。其中，一百八十人代表地域，六十人代表文化界，經濟界，及從事政治活動者。（註三）

（註一）參看（甲）二十七年四月十二日國民參政會組織條例，二十七年六月二十一日，二十八年四月二十八日，及二十九年四月十六日各次修正；（乙）二十九年九月二十六日修正國民參政會組織條例，及同年十二月二十三日的修正。（丙）三十七年三月十六日修正國民參政會組織條例，按條例第一條『國民政府在抗戰期間為集思廣益團結全國力量起見特設國民參政會』的規定，國民參政會本為一暫設機關。將來實際演變如何，殊難預計。現在本節中我們將國民參政會與其他國民政府機關作同樣鄭重的討論。

（註二）在本書本版付印時，第三次改組，尙未完成。

(註三)組織條例中所稱『努力國事久著信望之人員』實即包含各黨各派缺乏文化或經濟團體服務經驗的活動分子。

參政員的產生，係依其所代表的地域或職業而分別規定。代表各省市者由各省市臨時參議會選舉。未成立臨時參議會的省市則由省市政府及黨部會同提出雙倍的候選人，代表蒙藏及海外華僑者分別由蒙藏委員會及僑務委員會提出雙倍的候選人；代表文化界，經濟界，及政治活動者，則逕由國防最高委員會提出候選人（不加倍）；以上三項人員均經由國防最高委員會提請中國國民黨中央執行委員會作最後的選定。換言之，除省市臨時參議會所選舉的參政員外，其餘參政員俱由中國國民黨選定。(註一)

參政員的任期，組織條例規定為一年，但國民政府得加以延長，故實無一定期限。

依組織條例，現任官吏不得當選為參政員。此種限制的用意在使此一機關能充分網羅在野人員，並藉以扶植其獨立地位。惟中國國民黨重要人員，大都在政府中負有重要職務，在法律上，俱為官吏。因此之故，均喪失充任參政員之資格。此一事實，似不免減輕參政會的實際權威。

參政員享有一部分之所謂議員特權。參政員在會場內有言論的自由，(註二)不受普通法律對於誹謗等等所設的限制，但關於身體自由參政員並無若干國家所給予議會議員的特權。

(一)主席 國民參政會在第一屆時係採用議長制。議長與參政員同由中央執行委員會選定，實際上則當先後由國防最高會議副主席及國防最高委員會委員長充任，藉使參政會與政府的最高指導機關維持着密切的聯繫。議長外，參政會先時並設置副議長一人。第二屆時，議長制取消，改用主席團制，設主席五人，均由參政會選舉，非參政員亦得當選。(依照三十一年三月十六日之修正，主席團為五人至七人。)

(二)駐會委員會 國民參政會在休會期內設置駐會委員會。依現行組織條例所規定，委員二十五人，由主

(註一)第一屆參政員的選定與現制略有不同。一、當時各省市均以無臨時參議會之設；代表各省市之參政員其選定程序係由省市政府及黨部會同提出雙倍候選人，此外國防最高會議亦加提雙倍候選人；二、當時代表文化界、經濟界、及政治活動者亦由國防最高會議提出雙倍候選人。

(註二)二十七年七月一日國民參政會議事規則，第八條。

席團及參政員互選；主席團主席當然出席駐會委員會會議。駐會委員會為大會休會期間的常設機關，按現行組織條例，在不違反大會決議案的範圍內，亦得行使建議調查等權，與大會同。

(四)委員會 國民參政會的委員會有兩種：一為調查委員會；又一為審查委員會。前者調查政府委託考察事項，與一般議會所設得以自動調查行政或立法事項的調查委員會性質似乎有異。後者審查議案，又可分為三種：一為普遍的，二為特種的，三為全體的。普通的每次大會常設五個，以分別審查關於(一)軍事及國防，(二)外交及國際事項，(三)內政，(四)財政經濟，及(五)教育文化的議案。(註一)特種的用以「草擬或審查特種事項之議案」。(註二)全體的則用以審查最關重要的事件。(註三)每次大會必設普通審查委員會；但特種審查委員會及全體審查委員會則依大會或主席的決定而設立。全體審查委員會，自參政會成立以來，尙只開過一次。

### 第三目 國民參政會的權力及地位

國民參政會為國民參政機關。依抗戰建國綱領所言，組織國民參政會的目的，為「團結全國力量，集中全國之思慮及識見，以利國策之決定與實行。」

依現行的組織條例，國民參政會之權有四：第一，政府的重要施政方針，於實施前，應提交國民參政會議決；第二，國民參政會得提出建議案於政府；第三，調查權；第四，國民參政會有聽取政府施政報告，並向政府提出詢問案之權。

以上四項權力之中，依常理言，第一項自最重要。但對於此項職權，組織條例設有兩大限制：第一，參

(註一)見二十九年十二月二十四日國民參政會議事規則第十一條。

(註二)見同上，第十二條。特種委員會時有於大會閉會後仍進行工作者；二十八年九月第四次大會所產生的憲政期成會為最著的一例。有時一個委員會雖號稱特種委員會，卻無審查議案的任務。二十九年四月第四次大會所設立以調處中國共產黨與政府間爭執的那個特種委員會即為一例。

(註三)二十七年十月三十日國民參政會大會所通過的國民參政會全體審查委員會規則，見國民參政會第二次大會紀錄，頁七。

政會之決議，須經國防最高委員會通過，始能生效。第二，遇有緊急特殊情形，國防最高委員會得依國防最高會議組織條例，以命令爲便宜之措施，不受參政會此項職權之限制。

且在過去數年中，政府所提交參政會的施政方針，往往爲極抽象的政策，不是具體的方案或法案；因之參政會的決議，亦嘗是極抽象的決議，縱經國防最高委員會通過，在實際上仍然缺乏真正有效的拘束力。至在抗戰時期政府措施在在容易解釋爲緊急性措施，更不待言。

第二項的建議權爲三年餘來國民參政會行使最頻繁之權。建議的範圍，除不得違反三民主義外，初無任何其他限制。參政會每次集會，其所通過的建議案往往達百餘案。建議案自亦須得着國防最高委員會的同意，始能成立。按之實際，參政會通過的建議案經國防最高委員會完全通過或部分採納者，占極大多數。此種建議案不盡爲抽象性質，往往對於具體事件的措置，發生相當的影響。

依現行組織條例，參政會尙享有調查權。但組織條例明定參政會的調查權限於『政府委託考察事項』。

第四項聽取施政報告權及詢問權，在形式上雖似不甚重要，實則大會的輿論，往往可於政府報告後，種種詢問中有力的表現出來。此一制度，如能善爲運用，造成良好傳習，對於吾國未來民意機關（如國民大會之類），或有重大貢獻。因國民大會等機關，人數衆多，事實上，自不易成爲立法性的議會；聽取報告與提出詢問，勢必成爲此種民意機關會議時的重要程序。

由上以觀，可知參政會的性質，不同於一般國家的議會，亦非行政諮議機關，而實介乎議會與諮議機關之間。組織條例的規定，不能使人滿意之處固尚不少。但在過去數年中，參政會的產生與其繼續存立，已顯示吾國政治的動向。此一事實的重要性，不容否認。其次，歷屆參政員的人選，在大體上可謂符人望。各省市臨時參議會執行選舉，亦從無一般選舉制度下行賄受賄等事實發生。此種情形，無形中應亦可消除吾國許多人對於民政制度與選舉制度的過分疑慮。故無論國民參政會將來是否繼續存在，其在抗戰時期所留下的經驗，於吾國民治制度前途，決不會漫無影響。

## 附錄

自光緒三十四年清廷頒發憲法大綱起，至民國二十五年底，中國各種憲法文件及與憲法有關的文件，於本書第六編中已一一有所說明。爲謀讀者參考上的便利起見，今擇其最重要者十一種附錄於後。

### 一 憲法大綱 光緒三十四年八月初一日頒發

君上大權：

- 一 大清皇帝統治大清帝國萬世一系，永永尊戴。
- 一 君上神聖尊嚴，不可侵犯。
- 一 欽定頒行法律及發交議案之權。凡法律雖經議院議決而未奉詔令批准頒布者，不能見諸施行。
- 一 召集，開閉，停展，及解散議院之權。解散之時，由國民重行選舉新議員，其被解散之舊議員即與齊民無異；倘有抗議，盡其情節以相當之法律處治。
- 一 設官制祿及黜陟百司之權。用人之權操之君上，而大臣輔弼之，議員不得干涉。
- 一 統率陸海軍及編定軍制之權。君上將遣全國軍隊，制定常備兵額，得以全權執行；凡一切軍事皆非議員所得干預。
- 一 宣戰，講和，訂立條約，及派遣使臣，與認受使臣之權。國交之事由君上親裁，不付議院議決。
- 一 宣告戒嚴之權，當緊急時，得以詔令限制臣民之自由。
- 一 爵賞及恩赦之權。恩出自上，非臣下所得擅專。
- 一 總攬司法權，委任審判衙門，遵欽定法律行之，不以詔令隨時更改。司法之權操諸君上，審判官本由君上委任，

代行司法；不以謂令隨時更改者，案件關繫至重，故必以已經欽定法律為準，免涉紛歧。

一 發命令及使發命令之權，惟已定之法律，非交議院協贊，奏經欽定時，不以命令更改廢止。法律爲君主實行司法權之用，命令爲君主實行行政權之用，兩權分立，故不以命令改廢法律。

一 在議院閉會時，遇有緊急之事，得發代法律之詔令，並得以詔令籌措必需之財用；惟至次年會期，須交議會協議。

一 皇室經費應由君上制定常額，自國庫提支，議院不得置議。

一 皇室大典，應由君上督率皇族及特派大臣議定，議院不得干涉。

附臣民權利義務其細目當於憲法起草時酌定

一 臣民中有合於法律命令所定資格者得爲文武官吏及議員。

一 臣民於法律範圍以內，所有言論，著作，出版，及集會結社等事，均准其自由。

一 臣民非按照法律所定，不加以逮捕，監察，處罰。

一 臣民可以請法官審判其呈訴之案件。

一 臣民應專受法律所定審判衙門之審判。

一 臣民之財產及居住無故不加侵擾。

一 臣民按照法律所定有納稅當兵之義務。

一 臣民現完之賦稅，非經新定法律更改，悉仍照舊輸納。

一 臣民有遵守國家法律之義務。

一一九信條宣統三年九月十三日公布



第一條 大清帝國之皇統萬世不易。

第二條 皇帝神聖不可侵犯。

第三條 皇帝之權以憲法規定者爲限。

第四條 皇帝繼承之順序，於憲法規定之。

第五條 憲法由資政院起草議決，皇帝頒行之。

第六條 憲法改正提案之權屬於國會。

第七條 上院議員由國民於法定特別資格中公選之。

第八條 總理大臣由國會公選，皇帝任命之；其他國務大臣由總理大臣推舉，皇帝任命之；皇族不得爲總理大臣，其他國務大臣，並各省行政長官。

第九條 總理大臣受國會之彈劾時，非解散國會即內閣總理辭職，但一次內閣不得爲兩次國會之解散。

第十條 皇帝直接率海陸軍，但對內使用時，須依國會議決之特別條件。

第十一條 不得以命令代法律；除緊急命令外，以執行法律及法律所委任者爲限。

第十二條 國際條約，非經國會之議決，不得締結，但宣戰媾和，不在國會開會期內，由國會追認之。

第十三條 官制官規以法律定之。

第十四條 本年度之預算，未經國會議決，不得適用前年度預算；又預算案內規定之歲出，預算案所無者，不得爲非常財政之處分。

第十五條 皇室經費之制定及增減，依國會之決議。

第十六條 皇室大典不得與憲法相抵觸。

第十七條 國務裁判機關由兩院組織之。

第十八條 國會之議決事項皇帝頒布之。

第十九條 第八，第九，第十，第十二，第十三，第十四，第十五，第十八各條，國會未開以前，資政院適用之。

### 三 中華民國臨時政府組織大綱

辛亥十月十三日公布  
民國元年一月二日修正

#### 第一章 臨時大總統

第一條 臨時大總統副總統由各省都督府代表選舉之，以得票滿投票總數三分之二以上者為當選。代表投票權，每省以一票為限。（此為修正文，原案無『副總統』三字。）

第二條 臨時大總統有統治全國之權。

第三條 臨時大總統有統率海陸軍之權。

第四條 臨時大總統得參議院之同意，有宣戰，媾和及締結條約之權。

第五條 臨時大總統制定官制官規，兼任免文武官員，但制定官制官規，及任命國務員及外交專使，須得參議院之同意。（此為修正文，原案為『臨時大總統得參議院之同意，有任用各部部长及派遣外交專使之權。』）

第六條 臨時大總統得參議院之同意，有設立臨時中央審判所之權。

第七條 臨時副總統於大總統因故去職時升任之；但於大總統有故障不能視事時，得受大總統之委任，代行其職權。（此條修正時加入，原案無。）

#### 第二章 參議院

第八條 參議院以各省都督府所派之參議員組織之。（原案第七條。）

第九條 參議員每省以三人爲限，其派遣方法，由各省都督府自定之。（原案第八條。）

第十條 參議院會議時，每參議員有一表決權。（原案第九條。）

第十一條 參議院之職權如左：

一 議決第四條及第六條事件；

二 承諾第五條事件；

三 議決臨時政府之預算；

四 調查臨時政府之出納；

五 議決全國統一之稅法，幣制，及發行公債事件；

六 議決暫行法律；

七 議決臨時大總統交議事件；

八 答覆臨時大總統諮詢事件。（原案第十條。）

第十二條 參議院會議時，以到會參議員過半數之議決爲準。但關於第四條事件，非有到會參議員三分之二之同意，不得決議。（原案第十一條。）

第十三條 參議院議決事件，由議長具報，經臨時大總統蓋印，發交行政各部執行之。（原案第十二條。）

第十四條 臨時大總統對於參議院議決事件，如不以爲然，得於具報後十日內，聲明理由，交令覆議。參議院

對於覆議事件，如有到會參議員三分之二以上之同意，仍執前議時，應仍照前條辦理。（原案第十三條。）

第十五條 參議院議長，由參議員用記名投票法互選之，以得票滿投票總數之半者爲當選。（原案第十四條。）

第十六條 參議院辦事規則，由參議院議訂之。（原案第十五條。）

第十七條 參議院未成立以前，暫由各省都督府代表會代行其職權。但表決權每省以一票爲限。（原案第十六條。）

### 第三章 行政各部

第十八條 行政各部設部長一人爲國務員，輔佐臨時大總統辦理各部事務。（此爲修正文，原案第十七條爲

『行政各部如左：

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

又原案第十八條爲『各部設部長一人，總理本部事務。』

第十九條 各部所屬職員之編制及其權限，由部長規定，經臨時大總統批准施行。

### 第四章 附則

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

第二十一條 臨時政府組織大綱施行期限，以中華民國憲法成立之日爲止。

## 四 中華民國臨時約法民國元年三月十一日公布

### 第一章 總綱

第一條 中華民國由中華人民組織之。

第二條 中華民國之主權，屬於國民全體。

第三條 中華民國領土，爲二十二行省，內外蒙古，西藏，青海。

第四條 中華民國以參議院，臨時大總統，國務員，法院，行使其統治權。

## 第二章 人民

第五條 中華民國人民，一律平等，無種族，階級，宗教之區別。

第六條 人民得享有左列各項之自由權：

一 人民之身體，非依法律，不得逮捕，拘禁，審問，處罰；

二 人民之家宅，非依法律，不得侵入或搜索；

三 人民有保有財產及營業之自由；

四 人民有言論，著作，刊行及集會，結社之自由；

五 人民有書信祕密之自由；

六 人民有居住遷徙之自由；

七 人民有信教之自由。

第七條 人民有請願於議會之權。

第八條 人民有陳訴於行政官署之權。

第九條 人民有訴訟於法院，受其審判之權。

第十條 人民對於官吏違法損害權利之行爲，有陳訴於平政院之權。

第十一條 人民有應任官考試之權。

第十二條 人民有選舉及被選舉權。

第十三條 人民依法律有納稅之義務。

第十四條 人民依法律有服兵役之義務。

第十五條 本章所載人民之權利，有認為增進公益，維持治安，或非常緊急必要時，得以法律限制之。

### 第三章 參議院

第十六條 中華民國之立法權，以參議院行之。

第十七條 參議院以第十八條所定各地方所選派之參議員組織之。

第十八條 參議員，每行省，內蒙古，外蒙古，西藏，各選派五人，青海選派一人；其選派方法，由各地方自定之。參議院會議時，每參議員有一表決權。

第十九條 參議院之職權如左：

- 一 議決一切法律案；
- 二 議決臨時政府之預算，決算；
- 三 議決全國之稅法，幣制，及度量衡之準則；
- 四 議決公債之募集，及國庫有負擔之契約；
- 五 承諾第三十四條，三十五條，四十條事件；
- 六 答覆臨時政府諮詢事件；
- 七 受理人民之請願；
- 八 得以關於法律及其他事件之意見建議於政府；
- 九 得提出質問書於國務院，並要求其出席答覆；

十 得咨請政府查辦官吏納賄違法事件；

十一 參議院對於臨時大總統認爲有謀叛行爲時，得以總員五分之四以上之出席，出席員四分之三以上之可決，彈劾之；

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

第二十條 參議院得自行集會，開會，閉會。

第二十一條 參議院之會議，須公開之，但有國務員之要求，或出席參議員過半數之可決者，得祕密之。

第二十二條 參議院議決事件，咨由臨時大總統公布施行。

第二十三條 臨時大總統對於參議院議決事件，如否認時，得以咨達後十日內，聲明理由，咨院覆議。但參議院對於覆議事件，如有到會參議員三分之二以上仍執前議時，仍照第二十二條辦理。

第二十四條 參議院議長，用記名投票法互選之，以得票滿投票總數之半者爲當選。

第二十五條 參議院議員於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第二十六條 參議院議員，除現行犯及關於內亂外患之犯罪外，會期中非得本院許可，不得逮捕。

第二十七條 參議院法，由參議院自定之。

第二十八條 參議院以國會成立之日解散，其職權由國會行之。

#### 第四章 臨時大總統副總統

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

第三十條 臨時大總統代表臨時政府，總攬政務，公布法律。

- 第三十一條 臨時大總統，爲執行法律，或基於法律之委任，得發布命令，並得使發布之。
- 第三十二條 臨時大總統率全國海陸軍隊。
- 第三十三條 臨時大總統得制定官制，官規；但須提交參議院議決。
- 第三十四條 臨時大總統任免文武職員；但任命國務員及外交大使公使，須得參議院之同意。
- 第三十五條 臨時大總統經參議院之同意，得宣戰，媾和，及締結條約。
- 第三十六條 臨時大總統得依法律宣告戒嚴。
- 第三十七條 臨時大總統代表全國，接受外國之大使公使。
- 第三十八條 臨時大總統得提出法律案於參議院。
- 第三十九條 臨時大總統得頒給勳章並其他榮典。
- 第四十條 臨時大總統得宣告大赦，特赦，減刑，復權；但大赦須經參議院之同意。
- 第四十一條 臨時大總統受參議院彈劾後，由最高法院全院審判官互選九人，組織特別法庭審判之。
- 第四十二條 臨時副總統於臨時大總統因故去職，或不能視事時，得代行其職權。

### 第五章 國務員

- 第四十三條 國務總理及各總長，均稱爲國務員。
- 第四十四條 國務員輔佐臨時大總統負其責任。
- 第四十五條 國務員於臨時大總統提出法律案，公布法律，及發布命令時，須副署之。
- 第四十六條 國務員及其委員得於參議院出席及發言。
- 第四十七條 國務員受參議院彈劾後，大總統應免其職；但得交參議院覆議一次。

### 第六章 法院



第四十八條 法院以臨時大總統及司法總長分別任命之法官組織之。

法院之編制及法官之資格，以法律定之。

第四十九條 法院，依法律審判民事訴訟及刑事訴訟。但關於行政訴訟及其他特別訴訟，別以法律定之。

第五十條 法院之審判，須公開之；但有認為妨害安寧秩序者，得秘密之。

第五十一條 法官獨立審判，不受上級官廳之干涉。

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

## 第七章 附則

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

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

第五十五條 本約法由參議院議員三分之二以上或臨時大總統之提議，經參議員五分之四以上之出席，出席員四分之三之可決，得增修之。

第五十六條 本約法自公布之日施行；臨時政府組織大綱，於本約施行之日廢止。

## 五 中華民國約法民國三年五月一日公布

### 第一章 國家

第一條 中華民國，由中華人民組織之。

第二條 中華民國之主權，本於國民之全體。

第三條 中華民國之領土，依從前帝國所有之疆域。

## 第二章 人民

第四條 中華民國人民，無種族，階級，宗教之區別，法律上均為平等。

第五條 人民享有左列各款之自由權：

一 人民之身體，非依法律，不得逮捕，拘禁，審問，處罰；

二 人民之家宅，非依法律，不得侵入或搜索；

三 人民於法律範圍內，有保有財產及營業之自由；

四 人民於法律範圍內，有言論，著作，刊行，及集會結社之自由；

五 人民於法律範圍內，有書信秘密之自由；

六 人民於法律範圍內，有居住遷徙之自由；

七 人民於法律範圍內，有信教之自由。

第六條 人民依法律所定，有請願於立法院之權。

第七條 人民依法律所定，有訴訟於法院之權。

第八條 人民依法律所定，有請願於行政官署，及陳訴於平政院之權。

第九條 人民依法律所定，有應任官考試，及從事公務之權。

第十條 人民依法律所定，有選舉及被選舉之權。

第十一條 人民依法律所定，有納稅之義務。

第十二條 人民依法律所定，有服兵役之義務。

第十三條 本章之規定，與陸海軍法令及紀律不相抵觸者，軍人適用之。

### 第三章 大總統

第十四條 大總統爲國之元首，總攬統治權。

第十五條 大總統代表中華民國。

第十六條 大總統對於人民之全體負責任。

第十七條 大總統召集立法院，宣告開會，停會，閉會。

第十八條 大總統經參議院之同意，解散立法院；但須自解散之日起，六個月以內，選舉新議員，並召集之。

第十九條 大總統提出法律案及預算案於立法院。

更法律。大總統爲增進公益，或執行法律，或基於法律之委任，發布命令，並得使發布之；但不得以命令變

更法律。

第二十條 大總統爲維持公安，或防禦非常災害，事機緊急，不能召集立法院時，經參議院之同意，得發布與法律有同等效力之教令；但須於次期立法院開會之始，請求追認。

前項教令，立法院否認時，嗣後即失其效力。

第二十一條 大總統制定官制官規。

大總統任免文武職官。

第二十二條 大總統宣告開戰，媾和。

第二十三條 大總統爲海陸軍大元帥，統率全國海陸軍。

大總統定海陸軍之編制及兵額。

第二十四條 大總統接受外國大使，公使。

第二十五條 大總統締結條約。但變更領土，或增加人民負擔之條款，須經立法院之同意。

第二十六條 大總統依法律宣佈戒嚴。

第二十七條 大總統頒給爵位，勳章，並其他榮典。

第二十八條 大總統宣告大赦，特赦，減刑，復權；但大赦須經立法院之同意。

第二十九條 大總統因故去職或不能視事時，副總統代行其職權。

#### 第四章 立法

第三十條 立法以人民選舉之議員，組織立法院行之。

立法院之組織及議員選舉方法，由約法會議議決之。

第三十一條 立法院之職權如左：

一 議決法律；

二 議決預算；

三 議決或承諾關於公債募集及國庫負擔之條件；

四 答覆大總統諮詢事件；

五 收受人民請願事件；

六 提出法律案；

七 提出關於法律及其他事件之意見，建議於大總統；

八 提出關於政治上疑義，要求大總統答覆；但大總統認為須祕密者，得不答覆之；

九 對於大總統有謀叛行為時，以總議員五分之四以上之出席，出席議員四分之三以上之可決，提起彈劾之

訴訟於大理院。

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

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

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

第三十四條 立法院議決之法律案，由大總統公布施行。

立法院議決之法律案，大總統否認時，得聲明理由，交院覆議；如立法院出席議員三分之二以上仍執前議，而大總統認爲於內治外交有重大危害，或執行有重大障礙時，經參議院之同意，得不公布之。

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

第三十六條 立法院議員於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

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

第三十八條 立法院法，由立法院自定之。

## 第五章 行政

第三十九條 行政以大總統爲首長，置國務卿一人贊襄之。

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

第四十一條 各部總長依法律，命令，執行主管行政事務。

第四十二條 國務卿，各部總長，及特派員，代表大總統出席立法院發言。

第四十三條 國務卿，各部總長，有違法行爲時，受肅政廳之糾彈及平政院之審理。

## 第六章 司法

第四十四條 司法以大總統任命之法官組織法院行之。

法院編制及法官之資格，以法律定之。

第四十五條 法院依法律獨立審判民事訴訟，刑事訴訟，但關於行政訴訟及其他特別訴訟，各依其本法之規定行之。

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

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

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

## 第七章 參政院

第四十九條 參政院應大總統之諮詢，審議重要政務。

參政院組織，由約法會議議決之。

## 第八章 會計

第五十條 新課租稅及變更稅率，以法律定之。

現行租稅，未經法律變更者，仍舊徵收。

第五十一條 國家歲出歲入，每年度依立法院所議決之預算行之。

第五十二條 因特別事件，得於預算內預定年限，設繼續費。

第五十三條 爲備預算不足或於預算以外之支出，須於預算內設預備費。

第五十四條 左列各項支出，非經大總統之同意，不得廢除或裁減之：

一 法律上屬於國家之義務者；

二 法律上之規定所必需者；

三 履行條約所必需者；

四 陸海軍編制所必需者。

第五十五條 爲國際戰爭或勘定內亂及其他非常事變，不能召集立法院時，大總統經參政院之同意，得爲財政緊急處分；但須於次期立法院開會之始，請求追認。

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

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

第五十八條 審計院之編制，由約法會議議決之。

#### 第九章 制定憲法程序

第五十九條 中華民國憲法案，由憲法委員會起草。

憲法起草委員會，以參政院所推舉之委員組織之，其人數以十名爲限。

第六十條 中華民國憲法案，經參政院審定之。

第六十一條 中華民國憲法案，經參政院審定後，由大總統提出於國民會議決定之。國民會議之組織，由約法會議議決之。

第六十二條 國民會議，由大總統召集并解散之。

第六十三條 中華民國憲法，由大總統公布之。

#### 第十章 附則

第六十四條 中華民國憲法未施行以前，本約法之效力與憲法等。

約法施行前之現行法令，與本約法不相抵觸者，保有其效力。

第六十五條 中華民國元年二月十二日所宣布之大清皇帝辭位後優待條件，清皇族待遇條件，滿蒙回藏各族待遇條件，永不變更其效力。

其與待遇條件有關之蒙古待遇條件，仍繼續保有其效力；非依法律，不得變更之。

第六十六條 本約法由立法院議員三分之二以上或大總統提議增修，經立法院議員五分之四以上之出席，出席議員四分之三以上之可決時，由大總統召集約法會議增修之。

第六十七條 立法院未成立以前，以參政院代行其職權。

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

## 六 中華民國憲法民國十二年十月十日公布

中華民國憲法會議為發揚國光，鞏固國體，增進社會福利，擁護人道尊嚴，制茲憲法，宣布全國，永矢咸熹，垂之無極。

### 第一章 國體

第一條 中華民國永遠為統一民主國。

### 第二章 主權

第二條 中華民國主權，屬於國民全體。



### 第三章 國土

第三條 中華民國國土，依其固有之疆域。  
國土及其區劃，非以法律，不得變更之。

### 第四章 國民

第四條 凡依法律所定，屬中華民國國籍者，爲中華民國人民。

第五條 中華民國人民於法律上無種族，階級，宗教之別，均爲平等。

第六條 中華民國人民，非依法律，不受逮捕，監禁，審問或處罰。

人民被羈押時，得依法律，以保護狀請求法院提至法庭審查其理由。

第七條 中華民國人民之住居，非依法律，不受侵入或搜索。

第八條 中華民國人民通信之秘密，非依法律，不受侵犯。

第九條 中華民國人民有選擇住居及職業之自由，非依法律，不受制限。

第十條 中華民國人民有集會結社之自由，非依法律，不受制限。

第十一條 中華民國人民有言論，著作及刊行之自由，非依法律，不受制限。

第十二條 中華民國人民，有尊崇孔子及信仰宗教之自由，非依法律，不受制限。

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

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

第十五條 中華民國人民依法律有訴訟於法院之權。

第十六條 中華民國人民依法律有請願及陳訴之權。

第十七條 中華民國人民依法律有選舉權及被選舉權。

第十八條 中華民國人民依法律有從事公職之權。

第十九條 中華民國人民依法律有納租稅之義務。

第二十條 中華民國人民依法律有服兵役之義務。

第二十一條 中華民國人民依法律有受初等教育之義務。

### 第五章 國權

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

第二十三條 左列事項，由國家立法並執行之：

一 外交；

二 國防；

三 國籍法；

四 刑事，民事及商事之法律；

五 監獄制度；

六 度量衡；

七 幣制及國立銀行；

八 關稅，鹽稅，印花稅，煙酒稅其他消費稅，及全國稅率應行劃一之租稅；

九 郵政，電報，及航空；

十 國有鐵道及國道；

十一 國有財產；

十二 國債；

十三 專賣及特許；

十四 國家文武官吏之錄試，任用，糾察及保障；

十五 其他依本憲法所定屬於國家之事項。

第二十四條 左列事項，由國家立法並執行，或令地方執行之：

一 農，工，礦業及森林；

二 學制；

三 銀行及交易所制度；

四 航政及沿海漁業；

五 兩省以上之水利及河道！

六 市制通則；

七 公用徵收；

八 全國戶口調查及統計；

九 移民及墾殖；

十 警察制度；

十一 公共衛生；

十二 救卹及游民管理；

十三 有關文化之古籍，古物，及古蹟之保存。

上列各款，省於不抵觸國家法律範圍內，得制定單行法。本條所列第一，第四，第十一，第十二，第十三各

款，在國家未立法以前，省得行使其立法權。

第二十五條 左列事項，由省立法並執行，或令縣執行之：

一 省教育，實業及交通；

二 省財產之經營處分；

三 省市政；

四 省水利及工程；

五 田賦，契稅，及其他省稅；

六 省債；

七 省銀行；

八 省警察及保安事項；

九 省慈善及公益事項；

十 下級自治；

十一 其他依國家法律賦予事項。

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

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

第二十七條 國家對於各省課稅之種類及其徵收方法，爲免左列諸弊，或因維持公共利益之必要時，得以法律限制之：

一 妨害國家收入或通商；

## 二 二重課稅；

- 三 對於公共道路或其他交通設施之利用，課以過重或妨礙交通之規費；
- 四 各省及各地方間，因保護其產物，對於輸入商品，爲不利益之課稅；
- 五 各省及各地方間，物品通過之課稅。

第二十八條 省法律與國家法律抵觸者無效。

省法律與國家法律發生抵觸之疑義時，由最高法院解釋之。

前項解釋之規定，於省自治法抵觸國家法律時得適用之。

第二十九條 國家預算不敷，或因財政緊急處分，經國會議決，得比較各省歲收額數，用累進法分配其負擔。

第三十條 財力不足或遇非常事變之地方，經國會議決，得由國庫補助之。

第三十一條 省與省爭議事件，由參議院裁決之。

第三十二條 國軍之組織，以義務民兵制爲基礎。

各省除執行兵役法所規定之事項外，平時不負其他軍事上之義務。

義務民兵依全國徵募區，分期召集訓練之；但常備軍之駐在地，以國防地帶爲限。

國家軍備費，不得逾歲入四分之一；但對外戰爭時，不在此限。

國軍之額數，由國會議定之。

第三十三條 省不得締結有關政治之盟約。

省不得有妨害他省或其他地方利益之行爲。

第三十四條 省不得自置常備軍，並不得設立軍官學校及軍械製造廠。

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

前項之處置，經國會否認時，應中止之。

第三十六條 省有以武力相侵犯者，政府得依前條之規定制止之。

第三十七條 國體發生變動，或憲法上根本組織被破壞時，省應聯合維持憲法上規定之組織，至原狀回復為止。

第三十八條 本章關於省之規定，未設省已設縣之地方，均適用之。

## 第六章 國會

第三十九條 中華民國之立法權，由國會行之。

第四十條 國會以參議院，衆議院構成之。

第四十一條 參議院以法定最高級地方議會及其他選舉團體選出之議員組織之。

第四十二條 衆議院以各選舉區比例人口選出之選員組織之。

第四十三條 兩院議員之選舉，以法律定之。

第四十四條 無論何人，不得同時爲兩院議員。

第四十五條 兩院議員不得兼任文武官吏。

第四十六條 兩院議員之資格，各院得自行審定之。

第四十七條 參議院議員任期六年，每二年改選三分之一。

第四十八條 衆議院議員任期三年。

第四十九條 第四十七條，第四十八條議員之職務，應俟次屆選舉完成，依法開會之前一日解除之。

第五十條 兩院各設議長，副議長一人，由兩院議員互選之。

第五十一條 國會自行集會，開會，閉會；但臨時會於有左列情事之一時行之：

一 兩院議員各有三分之一以上之聯名通告；

## 二 大總統之職集。

第五十二條 國會常會於每年八月一日開會。

第五十三條 國會常會，會期爲四個月，得延長之，但不得逾常會會期。

第五十四條 國會之開會，閉會，兩院同時行之。

一院停會時，他院同時休會。

衆議院解散時，參議院同時休會。

第五十五條 國會之議事，兩院各別行之。

同一議案，不得同時提出於兩院。

第五十六條 兩院非各有議員總數過半數之列席，不得開議。

第五十七條 兩院之議事，以列席議員過半數之同意決之；可否同數，取決於議長。

第五十八條 國會之議定，以兩院之一致成之。

第五十九條 兩院之議事，公開之；但得依政府之請求或院議，祕密之。

第六十條 衆議院認大總統副總統有謀叛行爲時，得以議員三分二以上之列席，列席員三分一以上之同意彈劾之。

第六十一條 衆議院認國務員有違法行爲時，得以列席員三分二以上之同意彈劾之。

第六十二條 衆議院對於國務員得爲不信任之決議。

第六十三條 參議院審判被彈劾之大總統，副總統，及國務員。

前項審判，非以列席員三分二以上之同意，不得判決爲有罪或違法。

判決大總統，副總統有罪時，應黜其職；其罪之處刑，由最高法院定之。

判決國務員違法時，應黜其職，並得奪其公權；如有餘罪，付法院審判之。

第六十四條 兩院對於官吏違法或失職行爲，各得咨請政府查辦之。

第六十五條 兩院各得建議於政府。

第六十六條 兩院各得受理國民之請願。

第六十七條 兩院議員得提出質問書於國務員，或請求其到院質問之。

第六十八條 兩院議員對於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第六十九條 兩院議員在會期中，除現行犯外，非得各本院許可，不得逮捕或監視。

兩院議員因現行犯被捕時，政府應即將理由報告於各本院。但各本院得以院議，要求於會期內暫行停止訴訟之進行，將被捕議員交回各本院。

第七十條 兩院議員之歲費及其他公費，以法律定之。

## 第七章 大總統

第七十一條 中華民國之行政權，由大總統以國務員之贊襄行之。

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

第七十三條 大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之。

前項選舉，以選舉人總數三分之二以上之列席，用無記名投票行之。得票滿投票人數四分三者爲當選。但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之，以得票過投票人數之半者爲當選。

第七十四條 大總統任期五年。如再被選，得連任一次。

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

第七十五條 大總統就職時，須爲左列之宣誓：



余誓以至誠遵守憲法，執行大總統之職務，謹誓！

第七十六條 大總統缺位時，由副總統繼任，至本任大總統期滿之日止。

大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之。

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

第七十七條 大總統應於任滿之日解職。如屆期次任大總統尚未選出，或選出後尚未就職，次任副總統亦不能代理時，由國務院攝行其職務。

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

第七十九條 大總統公布法律，並監督確保其執行。

第八十條 大總統為執行法律或依法律之委任，得發布命令。

第八十一條 大總統任免文武官吏。但憲法及法律有特別規定者，依其規定。

第八十二條 大總統為民國陸海軍大元帥，統帥海陸軍。

海陸軍之編制，以法律定之。

第八十三條 大總統對於外國為民國之代表。

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

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

第八十六條 大總統依法得宣告戒嚴；但國會認為無戒嚴之必要時，應即為解嚴之宣告。

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

第八十八條 大總統得停止衆議院或參議院之會議。但每一會期，停會不得逾二次；每次期間，不得逾十

日。

第八十九條 大總統於國務員受不信任之決議時，非免國務員之職，即解散衆議院；但解散衆議院，須經參議院之同意。

原國務員在職中或同一會期，不得爲第二次之解散。

大總統解散衆議院時，應卽令行選舉，於五個月內定期繼續開會。

第九十條 大總統除叛逆罪外，非解職後，不受刑事上之訴訟。

第九十一條 大總統，副總統之歲俸，以法律定之。

## 第八章 國務院

第九十二條 國務院以國務員組織之。

第九十三條 國務總理及各部總長，均爲國務員。

第九十四條 國務總理之任命，須經衆議院之同意。

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

第九十五條 國務員贊襄大總統，對於衆議院負責任。

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

第九十六條 國務員得於兩院列席及發言；但爲說明政府提案時，得以委員代理。

## 第九章 法院

第九十七條 中華民國之司法權，由法院行之。

第九十八條 法院之編制及法官之資格，以法律定之。

最高法院院長之任命，須經參議院之同意。

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

第一百條 法院之審判，公開之。但認爲妨害公安或有關風化者，得祕密之。

第一百零一條 法官獨立審判，無論何人，不得干涉之。

第一百零二條 法官在任中，非依法律，不得減俸，停職或轉職。

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

法官之懲戒處分，以法律定之。

### 第十章 法律

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

第一百零四條 國會議定之法律案，大總統須於送達後十五日內公布之。

第一百零五條 國會議定之法律案，大總統如有異議時，得於公布期內，聲明理由，請求國會覆議。如兩院仍

執前議時，應即公布之。

未經請求覆議之法律案，逾公布期限，即成爲法律。但公布期滿在國會閉會或衆議院解散後者，不在此限。

第一百零六條 法律非以法律，不得變更或廢止之。

第一百零七條 國會議定之決議案，交覆議時，適用法律案之規定。

第一百零八條 法律與憲法抵觸者無效。

### 第十一章 會計

第一百零九條 新課租稅及變更稅率，以法律定之。

第一百十條 募集國債及締結增加國庫負擔之契約，須經國會議定。

第一百十一條 凡直接有關國民負擔之財政案，衆議院有先議權。

第一百十二條 國家歲出歲入，每年由政府編成預算案，於國會開會後十五日內，先提出於衆議院。

參議院對於衆議院議決之預算案，修正或否決時，須求衆議院之同意。如不得同意，原議決案即成爲預算。

第一百十三條 政府因特別事業，得於預算案內預定年限，設繼續費。

第一百十四條 政府爲備預算不足或預算所未及，得於預算案內設預備費。

預備費之支出，須於次會期請求衆議院追認。

第一百十五條 左列各款支出，非經政府同意，國會不得廢除或削減之：

一 法律上屬於國家之義務者；

二 履行條約所必需者；

三 法律之規定所必需者；

四 繼續費。

第一百十六條 國會對於預算案，不得爲歲出之增加。

第一百十七條 會計年度開始，預算未成立時，政府每月依前年度預算十二分之一施行。

第一百十八條 爲對外防禦戰爭或戡定內亂，救濟非常災變，時機緊急，不能牒集國會時，政府得爲財政緊急

處分；但須於次期國會開會後七日內，請求衆議院追認。

第一百十九條 國家歲出之支付命令，須先經審計院之核准。

第一百二十條 國家歲出歲入之決算案，每年經審計院審定，由政府報告於國會。

衆議院對於決算案或追認案否認時，國務員應負其責。

第一百二十一條 審計院之組織及審計員之資格，以法律定之。

審計員在任中，非依法律，不得減俸，停職或轉職。

審計員之懲戒處分，以法律定之。

第一百二十二條 審計院之院長，由參議院選舉之。

審計院院長關於決算報告，得於兩院列席及發言。

第一百二十三條 國會議定之預算及追認案，大總統應於送達後公布之。

## 第十二章 地方制度

第一百二十四條 地方劃分爲省，縣兩級。

第一百二十五條 省依本憲法第五章第二十二條之規定，得自制定省自治法，但不得與本憲法及國家法律相抵觸。

第一百二十六條 省自治法，由省議會，縣議會及全省各法定之職業團體選出之代表，組織省自治法會議制定之。

前項代表除由縣議會各選出一人外，由省議會選出者，不得逾由縣議會所選出代表總額之半數；其由各法定職業團體選出者亦同。但由 議會縣議會選出之代表，不以各該議會之議員爲限。其選舉法由省法律定之。

第一百二十七條 左列各規定，各省俱適用之：

一 省設省議會，爲單一制之代議機關；其議員依直接選舉方法選出之。

二 省設省務院，執行省自治行政，以省民直接選舉之省務員五人至九人組織之，任期四年。在未能直接選舉以前，得適用前條之規定，組織選舉會選舉之。但現役軍人，非解職一年後，不得被選。

三 省務院設院長一人，由省務員互選之。

四 住居省內一年以上之中華民國人民，於省之法律上一律平等，完全享有公民權利。

第一百二十八條 左列各規定，各縣俱適用之：

一 縣設縣議會，於縣以內之自治事項，有立法權。

二 縣設縣長，由縣民直接選舉之；依縣參事會之贊襄，執行縣自治行政。但司法尚未獨立，及下級自治尙未完成以前，不適用之。

三 縣於負擔省稅總額內，有保留權，但不得逾總額十分之四。

四 縣有財產及自治經費，省政府不得處分之。

五 縣因天災事變或自治經費不足時，得請求省務院，經省議會議決，由省庫補助之。

六 縣有奉行國家法令及省法令之義務。

第一百二十九條 省稅與縣稅之劃分，由省議會議決之。

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

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

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

第一百三十三條 省縣自治行政機關，執行國家行政有違背法令時，國家得依法律之規定懲戒之。

第一百三十四條 未設省已設縣之地方，適用本章之規定。

第一百三十五條 內外蒙古，西藏，青海，因地方人民之公意，得劃分爲省，縣兩級，適用本章各規定。但未

設省縣以前，其行政制度，以法律定之。

### 第十三章 憲法之修正解釋及其效力

第一百三十六條 國會得爲修正憲法之發議。

前項發議，非兩院各有列席員三分之二以上之同意，不得成立。

兩院議員非有各本院議員總額四分之一以上之連署，不得爲修正憲法之提議。

第一百三十七條 憲法之修正，由憲法會議行之。

第一百三十八條 國體不得爲修正之議題。

第一百三十九條 憲法有疑義時，由憲法會議解釋之。

第一百四十條 憲法會議，由國會議員組織之。

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

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

## 七 中華民國國民政府組織法 民國十四年七月一日公布

第一條 國民政府受中國國民黨之指導及監督掌理全國政務。

第二條 國民政府以委員若干人組織之，並於委員中推定一人爲主席。

第三條 國民政府設置常務委員五人，處理日常政務；常務委員於委員中推定之。

第四條 公布法令及其他關於國務之文書，由主席及主管部部長署名；其不屬於各部者，由常務委員多數署名，以國民政府名義行之。

第五條 國務由委員會會議執行之。委員會出席委員不足半數時，由常務委員行之。國民政府委員會會議於國民政府所在地行之。

第六條 國民政府設置軍事，外交，財政各部。每部設部長一人，以委員兼任之（有添部之必要時，經委員會議決行之）。

第七條 各部長依其職權得發部令。

第八條 國民政府所屬各機關官制另定之。

第九條 國民政府設秘書處，受常務委員之指揮，其規制另定之。

第十條 本法自公布日施行。

## 八 中華民國國民政府組織法民國十七年十月八日公布

中國國民黨本革命之三民主義，五權憲法，建設中華民國，既用兵力掃除障礙，由軍政時期入於訓政時期，允宜建立五權之規模，訓練人民行使政權之能力，以期促進憲政，奉政權於國民。茲謹本歷史上所授予本黨指導監督政府之職責，制定國民政府組織法，頒布之如左：

### 第一章 國民政府

第一條 國民政府總攬中華民國之治權。

第二條 國民政府統率陸海空軍。

第三條 國民政府行使宣戰，媾和，及締結條約之權。

第四條 國民政府行大赦，特赦，及減刑，復權。

第五條 國民政府以行政院，立法院，司法院，考試院，監察院五院組織之。

第六條 國民政府設主席委員一人，委員十二人至十六人。



第七條 國民政府五院院長副院長由國民政府委員任之。

第八條 國民政府主席，代表國民政府接見外使，並舉行或參與國際典禮。

第九條 國民政府主席兼中華民國陸海空軍總司令。

第十條 國民政府主席因事故不能執行職務時，由行政院院長代理之。

第十一條 國民政府以國務會議處理國務。

第十二條 國務會議由國民政府委員組織之國民政府主席爲國務會議之主席。

第十三條 院與院間不能解決之事項，由國務會議議決之。

第十四條 公布法律，發布命令，經國務會議議決，由國民政府主席及五院院長署名行之。

第十四條 各院得依據法律發布命令。

## 第二章 行政院

第十五條 行政院爲國民政府最高行政機關。

第十六條 行政院設院長副院長各一人。

院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第十七條 行政院設各部，分掌行政之職權。

關於特定之行政事宜，得設委員會掌理之。

第十八條 行政院各都設都長一人，政務次長常任次長各一人，各委員會設委員長副委員長各一人，均由行政院院長提請國民政府分別任免之。

第十九條 行政院各都設都長一人，政務次長常任次長各一人，各委員會設委員長副委員長各一人，均由行政院院長提請國民政府分別任免之。

第二十條 行政院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第二十一條 行政院會議，由行政院院長，副院長，及各部部長，各委員會委員長組織之，以行政院院長爲主席。

第二十二條 左列事項應經行政院會議議決：

- 一 提出於立法院之法律案；
  - 二 提出於立法院之預算案；
  - 三 提出於立法院之大赦案；
  - 四 提出於立法院之宣戰案，媾和案，條約案，及其他重要國際事項；
  - 五 薦任以上行政官吏之任免；
  - 六 行政院各部及各委員會間不能解決之事項；
  - 七 其他依法律或行政院院長認爲應付行政院會議議決事項。
- 第二十三條 行政院各部及各委員會，得依據法律發布命令。
- 第二十四條 行政院及各部各委員會之組織以法律定之。

### 第三章 立法院

第二十五條 立法院爲國民政府最高立法機關。

立法院有議決法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案，及其他重要國際事項之職權。

第二十六條 立法院設院長副院長各一人。

院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第二十七條 立法院設委員四十九人至九十九人，由立法院院長提請國民政府任命之。

第二十八條 立法院委員任期二年。

第二十九條 立法院委員不得兼任中央政府地方政府各機關之事務官。

第三十條 立法院會議以院長爲主席。

第三十一條 立法院之決議由國務會議議決公布之。

第三十二條 立法院之組織以法律定之。

#### 第四章 司法院

第三十三條 司法院爲國民政府最高司法機關，掌理司法審判，司法行政，官吏懲戒，及行政審判之職權。關於特赦，減刑，及復權事項，由司法院院長提請國民政府核准施行。

第三十四條 司法院設院長副院長各一人。

院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第三十五條 司法院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第三十六條 司法院之組織以法律定之。

#### 第五章 考試院

第三十七條 考試院爲國民政府最高考試機關，掌理考選銓敘事宜；所有公務員均須依法律經考試院考選銓敘，方得任用。

第三十八條 考試院設院長副院長各一人。

院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第三十九條 考試院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第四十條 考試院之組織以法律定之。

## 第六章 監察院

第四十一條 監察院爲國民政府最高監察機關，依法律行使左列職權：

一 彈劾；

二 審計。

第四十二條 監察院設院長副院長各一人。

院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第四十三條 監察院設監察委員十九人至二十九人，由監察院院長提請國民政府任命之。

監察院監察委員之保障以法律定之。

第四十四條 監察院會議以監察委員組織之，監察院院長爲監察院會議之主席。

第四十五條 監察院監察委員不得兼任中央政府及地方政府各機關之職務。

第四十六條 監察院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第四十七條 監察院之組織以法律定之。

## 第七章 附則

第四十八條 本法自公布日施行。

## 九 中華民國訓政時期約法民國二十年六月一日公布

國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國。既由軍政時期入於訓政時期，允宜公布約法。

共同遵守，以期促成憲政，授政於民選之政府。茲謹遵創立中華民國之中國國民黨總理遺囑，召集國民會議於首都，由國民會議制定中華民國訓政時期約法如左：

## 第一章 總綱

第一條 中華民國領土爲各省及蒙古西藏。

第二條 中華民國之主權屬於國民全體。

凡依法律享有中華民國國籍者，爲中華民國國民。

第三條 中華民國永爲統一共和國。

第四條 中華民國國旗，定爲紅地左角上青天白日。

第五條 中華民國國都定於南京。

## 第二章 人民之權利義務

第六條 中華民國國民，無男女種族宗教階級之區別，在法律上一律平等

第七條 中華民國國民，依建國大綱第八條之規定，在完全自治之縣，享有建國大綱第九條所定選舉，罷免，創制，複決之權。

第八條 人民非依法律不得逮捕拘禁審問處罰。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，其執行逮捕或拘禁之機關至遲應於二十四小時內，移送審判機關審問，本人或他人並得依法請求於二十四小時內提審。

第九條 人民除現役軍人外非法律不受軍事審判。

第十條 人民之住所非依法律不得侵入搜索或封鎖。

第十一條 人民有信仰宗教之自由。

第十二條 人民有遷徙之自由，非依法律不得停止或限制之。

第十三條 人民有通信通電秘密之自由，非依法律不得停止或限制之。

第十四條 人民有結社集會之自由，非依法律不得停止或限制之。

第十五條 人民有發表言論及刊行著作之自由，非依法律不得停止或限制之。

第十六條 人民之財產非依法律不得查封或沒收。

第十七條 人民財產所有權之行使，在不妨害公共利益之範圍內，受法律之保障。

第十八條 人民財產因公共利益之必要，得依法律徵用或徵收之。

第十九條 人民依法律得享有財產繼承權。

第二十條 人民有請願之權。

第二十一條 人民依法律有訴訟於法院之權。

第二十二條 人民依法律有提起訴願及行政訴訟之權。

第二十三條 人民依法律有應考試之權。

第二十四條 人民依法律有服公務之權。

第二十五條 人民依法律有納稅之義務。

第二十六條 人民依法律有服兵役及工役之義務。

第二十七條 人民對於公署依法執行職權之行爲，有服從之義務。

### 第三章 訓政綱領

第二十八條 訓政時期之政治綱領，及其設施，依建國大綱之規定。

- 第二十九條 地方自治，依建國大綱及地方自治開始實行法之規定推行之。
- 第三十條 訓政時期由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權。
- 第三十一條 選舉，罷免，創制，複決，四種政權之行使由國民政府訓導之。
- 第三十二條 行政，立法，司法，考試，監察，五種治權由國民政府行使之。

#### 第四章 國民生計

- 第三十三條 爲發展國民生計，國家對於人民生產事業，應予以獎勵及保護。
- 第三十四條 爲發展農村經濟，改善農民生活，增進佃農福利，國家應積極實施左列事項：
- 一 墾殖全國荒地，開發農田水利；
  - 二 設立農業金融機關，獎勵農村合作事業；
  - 三 實施倉儲制度，預防災荒，充裕民食；
  - 四 發展實業教育，注重科學實驗，厲行農業推廣，增加農業生產；
  - 五 獎勵地方興築農村道路，便利物產運輸。
- 第三十五條 國家應興辦油，煤，金，鐵，礦業，並對於民營礦業，予以獎勵及保護。
- 第三十六條 國家應創辦國營航業，並對於民營航業，予以獎勵及保護。
- 第三十七條 人民得自由選擇職業及營業，但有妨害公共利益者，國家得以法律限制或禁止之。
- 第三十八條 人民有締結契約之自由，在不妨害公共利益及善良風化範圍內，受法律之保障。
- 第三十九條 人民爲改良經濟生活，及促進勞資互助，得依法組織職業團體。
- 第四十條 勞資雙方應本協調互利原則發展生產事業。
- 第四十一條 爲改良勞工生活狀況，國家應實施保護勞工法規。

婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，施以特別之保護。

第四十二條 爲預防及救濟因傷病廢老而不能勞動之農民工人等，國家應施行勞動保險制度。

第四十三條 爲謀國民經濟之發展，國家應提倡各種合作事業。

第四十四條 人民生活必需品之產銷及價格，國家應調正或限制之。

第四十五條 借貸之重利及不動產使用之重租應以法律禁止之。

第四十六條 現役軍人因服務而致殘廢者，國家應施以相當之救濟。

## 第五章 國民教育

第四十七條 三民主義爲中華民國教育之根本原則。

第四十八條 男女教育之機會一律平等。

第四十九條 全國公私立之教育機關一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務。

第五十條 已達學齡之兒童應一律受義務教育，其詳以法律定之。

第五十一條 未受義務教育之人民，應一律受成年補習教育，其詳以法律定之。

第五十二條 中央及地方應寬籌教育上必需之經費，其依法獨立之經費並予以保障。

第五十三條 私立學校成績優良者，國家應予以獎勵或補助。

第五十四條 華僑教育國家應予以獎勵及補助。

第五十五條 學校教職員成績優良久於其職者，國家應予以獎勵及保護。

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

第五十七條 學術及技術之研究與發明，國家應予以獎勵及保護。

第五十八條 有關歷史文化及藝術之古蹟古物，國家應予以保護或保存。



## 第六章 中央與地方之權限

第五十九條 中央與地方之權限，依建國大綱第十七條之規定，採均權制度。

第六十條 各地方於其事權範圍內，得制定地方法規，但與中央法規抵觸者無效。

第六十一條 中央與地方課稅之劃分，以法律定之。

第六十二條 中央對於各地方課稅，爲免除左列各款之弊害，以法律限制之：

一 妨害社會公共利益；

二 妨害中央收入之來源；

三 複稅；

四 妨害交通；

五 爲一地方之利益對於他地方貨物之輸入爲不公平之課稅；

六 各地方之物品通過稅。

第六十三條 工商業之專利專賣特許權屬於中央。

第六十四條 凡一省達到憲政開始時期，中央及地方權限應依建國大綱以法律詳細定之。

## 第七章 政府之組織

### 第一節 中央制度

第六十五條 國民政府總攬中華民國之治權。

第六十六條 國民政府統率陸海空軍。

第六十七條 國民政府行使宣戰，講和，及締結條約之權。

第六十八條 國民政府行使大赦，特赦，及減刑，復權。

第六十九條 國民政府授與榮典。

第七十條 國家之歲入，歲出，由國民政府編定預算，決算公布之。

第七十一條 國民政府設行政院，立法院，司法院，考試院，監察院，及各部會。

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

第七十三條 國民政府主席對內對外代表國民政府。

第七十四條 各院院長及各部會長以國民政府主席之提請，由國民政府依法任免之。

第七十五條 公布法律，發布命令，由國民政府主席依法署名行之。

第七十六條 各院部會得依法發布命令。

第七十七條 國民政府及各院部會之組織以法律定之。

## 第二節 地方制度

第七十八條 省置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務，其組織以法律定之。

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

第八十條 蒙古西藏之地方制度，得就地方情形，另以法律定之。

第八十一條 縣置縣政府，受省政府之指揮，綜理全縣政務，其組織以法律定之。

第八十二條 各縣組織自治籌備會，執行建國大綱第八條所規定之籌備事項。

縣自治籌備會之組織以法律定之。

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

第八十四條 凡法律與本約法抵觸者無效。

第八十五條 本約法之解釋權由中國國民黨中央執行委員會行使之。

第八十六條 憲法草案當本於建國大綱，及訓政與憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行。

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

第八十八條 本約法由國民會議制定，交由國民政府公布之。

第八十九條 本約法自公布之日施行。

## 十 中華民國國民政府組織法 民國二十年十二月三十日公布

### 第一章 總則

第一條 國民政府依據中華民國訓政時期約法第七十七條之規定，制定中華民國國民政府組織法。

### 第二章 國民政府

第二條 國民政府總攬中華民國之治權。

第三條 國民政府統率陸海空軍。

第四條 國民政府行使宣戰，媾和，及締結條約之權。

第五條 國民政府公布法律，發布命令。

第六條 國民政府行使大赦，特赦，及減刑，復權。

第七條 國民政府授與榮典。

第八條 國民政府以左列五院獨立行使行政，立法，司法，考試，監察五種治權：

一 行政院；

二 立法院；

三 司法院；

四 考試院；

五 監察院。

前項各院得依據法律發布命令。

第九條 國民政府於必要時，得設置各直屬機關，直隸於國民政府；其組織以法律定之。

第十條 國民政府設主席一人，委員二十四人至三十六人。各院設院長，副院長各一人，由中國國民黨中央執行委員會選任之。

第十一條 國民政府主席爲中華民國元首，對內對外代表國民政府，但不負責實際政治責任。

第十二條 國民政府主席不得兼其他官職。

第十三條 國民政府主席任期二年，得連任一次，但於憲法頒布時，應依法改選之。

第十四條 國民政府所有命令，處分，以及關於軍事動員之命令，由國民政府主席署名行之；但須經關係院院長，部長副署，始生效力。

第十五條 憲法未頒布以前，行政，立法，司法，監察，考試各院各自對中國國民黨中央執行委員會負責。

第十六條 國民政府委員會以國民政府主席及委員組織之。

第十七條 院與院間不能解決之事項由國民政府委員會議決之。

第十八條 國民政府委員會會議規程另訂之。

#### 第四章 行政院

第十九條 行政院爲國民政府最高行政機關。

第二十條 行政院設各部，分掌行政之職權。關於特定之行政事宜，得設委員會掌理之。

第二十一條 行政院各部設部長一人，政務次長，常務次長各一人，各委員會設委員長，副委員長各一人，委員若干人。

行政院各部長，委員長之人選，由行政院院長提請國民政府主席依法任免之。

各部之政務次長，常務次長，及各委員會之副委員長，委員，由行政院院長提請國民政府主席依法任免之。

第二十二條 行政院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第二十三條 行政院會議由行政院院長，副院長，各部部長，各委員會委員長組織之。會議時，以行政院院長

爲主席。

第二十四條 左列事項應經行政院會議議定：

- 一 提出於立法院之法律案；
- 二 提出於立法院之預算案；
- 三 提出於立法院之大赦案；
- 四 提出於立法院之宣戰媾和案；

- 五 薦任以上行政司法官吏之任免；
  - 六 行政院各部及各委員會間不能解決之事項；
  - 七 其他依法律或行政院院長認為應付行政院會議議決事項。
- 第二十五條 行政院所有命令及處分，其關於一般行政者，須經全體部長之副署；其關於局部行政者，須經各關係部部長之副署，始生效力。
- 第二十六條 行政院之組織以法律定之。

## 第五章 立法院

- 第二十七條 立法院為國民政府最高立法機關。
- 立法院有議決法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案，及其他重要國際事項之職權。
- 第二十八條 立法院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。
- 第二十九條 立法院會議時，各院院長及各部會長得列席說明。
- 第三十條 立法院設立法委員五十人至一百人，由立法院院長提請國民政府主席依法任命之。
- 前項委員之半數由法定人民團體選舉；其選舉法另定之。
- 第三十一條 立法院委員任期二年，但得連任。
- 第三十二條 立法院委員不得兼其他官職。
- 第三十三條 立法院會議以立法院院長為主席。
- 第三十四條 立法院之組織以法律定之。

## 第六章 司法院

第三十五條 司法院爲國民政府最高審判機關。

關於特赦，減刑，及復權事項，由司法院院長依法提請國民政府主席署名行之。

第三十六條 司法院設最高法院，行政法院，及公務員懲戒委員會。

第三十七條 司法院院長兼任最高法院院長；司法院副院長兼任公務員懲戒委員會委員長。

第三十八條 司法院院長對於行政法院及公務員懲戒委員會之審判，認爲有必要時，得出庭審理之。

第三十九條 司法院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第四十條 司法院關於主管事項得提出議案於立法院。

第四十一條 司法院之組織以法律定之。

### 第七章 考試院

第四十二條 考試院爲國民政府最高考試機關，依法行使考試，銓敘之職權。

第四十三條 考試院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第四十四條 考試院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第四十五條 考試院之組織以法律定之。

### 第八章 監察院

第四十六條 監察院爲國民政府最高監察機關，依法行使彈劾，審計之職權。

第四十七條 監察院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第四十八條 監察院設監察委員三十人至五十人，由監察院院長提請國民政府主席依法任命之。

第四十九條 監察委員之保障以法律定之。

第五十條 監察院會議以監察委員組織之。監察院院長爲監察院會議之主席。

第五十一條 監察委員不能兼任其他公職。

第五十二條 監察院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第五十三條 監察院之組織以法律定之。

### 第九章 附則

第五十四條 本法自公布日施行。

## 十一 中華民國憲法草案

民國二十五年五月五日宣布  
民國二十六年四月二十二日修正

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

### 第一章 總綱

第一條 中華民國爲三民主義共和國。

第二條 中華民國之主權屬於國民全體。

第三條 具有中華民國之國籍者爲中華民國國民。

第四條 中華民國領土爲江蘇，浙江，安徽，江西，湖北，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。

第五條 中華民國各民族均爲中華國族之構成分子，一律平等。

第六條 中華民國國旗定爲紅地，左上角青天白日。

第七條 中華民國國都定於南京。

## 第二章 人民之權利義務

第八條 中華民國人民在法律上一律平等。

第九條 人民有身體之自由，非依法律，不得逮捕，拘禁，審問，或處罰。

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

法院對於前項聲請，不得拒絕，執行機關對於法院之提審，亦不得拒絕。

第十條 人民除現役軍人外，不受軍事裁判。

第十一條 人民有居住之自由，其居住處所，非依法律，不得侵入，搜索，或封鎖。

第十二條 人民有遷徙之自由，非依法律，不得限制之。

第十三條 人民有言論，著作，及出版之自由，非依法律，不得限制之。

第十四條 人民有秘密通訊之自由，非依法律，不得限制之。

第十五條 人民有信仰宗教之自由，非依法律不得限制之。

第十六條 人民有集會結社之自由，非依法律不得限制之。

第十七條 人民之財產，非依法律，不得徵用，徵收，查封，或沒收。

第十八條 人民有依法律請願，訴願，及訴訟之權。

第十九條 人民有依法律選舉，罷免，創制，複決之權。

第二十條 人民有依法律應考試之權。

第二十一條 人民有依法律納稅之義務。

第二十二條 人民有依法律服兵役及工役之義務。

第二十三條 人民有依法律服公務之義務。

第二十四條 凡人民之其他自由及權利不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障，非依法律，不得限制之。

第二十五條 凡限制人民自由或權利之法律，以保障國家安全，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者為限。

第二十六條 凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律懲戒外，應負刑事及民事責任；被害人民，就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。

### 第三章 國民大會

第二十七條 國民大會以左列國民代表組織之：

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

二 蒙古西藏選出代表，其名額以法律定之；

三 僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之。

第二十八條 國民代表之選舉，以普通，平等，直接，無記名投票之方法行之。

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

第三十條 國民代表任期六年。

國民代表違法或失職時，原選舉區依法律罷免之。

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同意，得自行召集臨時國民大會。

總統得召集臨時國民大會。

國民大會之開會地點在中央政府所在地。

第三十二條 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。

第三十三條 國民代表在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第三十四條 國民代表，除現行犯外，在會期中非經國民大會許可，不得逮捕或拘禁。

第三十五條 國民大會之組織，國民代表之選舉，罷免，及國民大會行使職權之系序，以法律定之。

#### 第四章 中央政府

##### 第一節 總統

第三十六條 總統爲國者元首，對外代表中華民國。

第三十七條 總統統率全國陸海空軍。

第三十八條 總統依法公布法律，發布命令，並須經關係院院長之副署。

第三十九條 總統依法行使宣戰，媾和，及締結條約之權。

第四十條 總統依法宣布戒嚴解嚴。

第四十一條 總統依法行使大赦，特赦，減刑，復權之權。

第四十二條 總統依法任免文武官員。

第四十三條 總統依法授與榮典。

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

第四十五條 總統得召集五院院長，會商關於二院以上事項，及總統諮詢事項。

第四十六條 總統對國民大會負其責任。

第四十七條 中華民國國民年滿四十歲者，得被選為總統副總統。

第四十八條 總統副總統之選舉以法律定之。

第四十九條 總統副總統之任期均為六年，連選得連任一次。

第五十條 總統應於就職日宣誓，誓詞如左：

『余正心誠意，向國民宣誓：余必遵守憲法，盡忠職務，增進人民福利，保衛國家，無負國民付託；如違誓言，願受國法嚴厲之制裁。謹誓。』

第五十一條 總統缺位時，由副總統繼其任。

總統因故不能視事時，由副總統代行其職權；總統副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。

第五十二條 總統於任滿之日解職；如屆期次任總統尚未選出，或選出後總統副總統均未就職時，由行政院院

長代行總統職權。

第五十三條 行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾六個月。

第五十四條 總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究。

## 第二節 行政院

第五十五條 行政院爲中央政府行使行政權之最高機關。

第五十六條 行政院設院長副院長各一人，政務委員若干人，由總統任免之。

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。

第五十七條 行政院設各部各委員會，分掌行政職權。

第五十八條 行政院各部部長各委員會委員長，由總統於政務委員中任命之。

行政院院長副院長得兼任前項部長或委員長。

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

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

第六十一條 左列事項應經行政會議議決：

一 提出於立法院之法律案，預算案；

二 提出於立法院之戒嚴案，大赦案；

三 提出於立法院之宣戰案，媾和案，條約案，及其他關於重要國際事項之議案；

四 各部各委員會間其同關係之事項；

五 總統或行政院院長交議之事項；

六 行政院副院長，各政務委員，各部，各委員會提議之事項。

第六十二條 行政院之組織以法律定之。

### 第三節 立法院

第六十三條 立法院爲中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負其責任。

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

第六十五條 關於立法事項，立法院得向各院，各部，各委員會，提出質詢。

第六十六條 立法院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第六十七條 立法委員由各省，蒙古，西藏，及僑居國外國民所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：

一 各省人口未滿五百萬者，每省四人；五百萬以上，未滿一千萬者，每省六人，一千萬以上，未滿一千五百萬者，每省八人；一千五百萬以上，未滿二千萬者，每省十人；二十萬以上，未滿二千五百萬者，每省十二人；二千五百萬以上，未滿三千萬者，每省十四人；三千萬以上者，每省十六人；

二 蒙古西藏各八人；

三 僑居國外國民八人。

第六十八條 立法委員任期三年，連選得連任。

第六十九條 行政，司法，考試，監察各院，關於其主管事項，得向立法院提出議案。

第七十條 總統對於立法院之議案，得於公布或執行前，提交復議。

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

第七十一條 立法院送請公布之議決案，總統應於該案到達後三十日內公布之。

第七十二條 立法委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

第七十三條 立法委員，除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。

第七十四條 立法委員不得兼任其他公職，或執行業務。

第七十五條 立法委員之選舉，及立法院之組織，以法律定之。

#### 第四節 司法院

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

第七十七條 司法院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。

第七十八條 關於特赦，減刑，復權事項，由司法院院長依法律提請總統行之。

第七十九條 司法院有統一解釋法律命令之權。

第八十條 法官依法律獨立審判。

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

第八十二條 司法院之組織，及各級法院之組織，以法律定之。

#### 第五節 考試院

第八十三條 考試院為中央政府行使考試權之最高機關，掌理考選銓敘。

第八十四條 考試院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。

考試院院長對國民大會負其責任。

第八十五條 左列資格應經考試院依法考選銓定之：

一 公務人員任用資格；

二 公職候選人資格；

三 專門職業及技術人員執業資格。

第八十六條 考試院之組織以法律定之。

第六節 監察院

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

第八十八條 監察院爲行使監察權，得依法向各院，各部，各委員會，提出質詢。

第八十九條 監察院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第九十條 監察委員由各省，蒙古，西藏，及僑居國外國民所選出之國民代表各預選二人，提請國民大會選舉之，其人選不以國民代表爲限。

第九十一條 監察委員任期三年，連選得連任。

第九十二條 監察院對於中央及地方公務員違法或失職時，經監察委員一人以上之提議，五人以上之審查，決定提出彈劾案；但對於總統，副總統，及行政，立法，司法，考試，監察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。

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

第九十四條 監察委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

第九十五條 監察委員，除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或拘禁。

第九十六條 監察委員不得兼任其他公職，或執行業務。

第九十七條 監察委員之選舉及監察院之組織，以法律定之。

第五章 地方制度

第一節 省



第九十八條 省設省政府，執行中央法令，及監督地方自治。

第九十九條 省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之。

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

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

第一百零二條 未經設省之區域，其政治制度以法律定之。

## 第二節 縣

第一百零三條 縣爲地方自治單位。

第一百零四條 凡事務有因地制宜之性質者，劃爲地方自治事項。

地方自治事項以法律定之。

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

第一百零六條 縣設縣議會；議員由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一百零七條 縣單行規章與中央法律或省規章抵觸者，無效。

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

縣長候選人以經中央考試或銓定合格者爲限。

第一百零九條 縣長辦理縣自治，並受省長之指揮，執行中央及省委辦事項。

第一百十條 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。

## 第三節 市

第一百一十條 市之自治，除本節規定外，準用關於縣之規定。

第一百十二條 市設市議會；議員由市民大會選舉之，每年改選三分之一。

第一百十三條 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。

第一百十四條 市長辦理市自治，並受監督機關之指揮，執行中央或省委辦事項。

第一百十五條 市議會之組織，職權，市議員之選舉，罷免，市政府之組織，及市長之選舉，罷免，以法律定之。

## 第六章 國民經濟

第一百十六條 中華民國之經濟制度，應以民生主義為基礎，以謀國民生計之均足。

第一百十七條 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。

第一百十八條 附着於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。

第一百十九條 土地價值非因施以勞力資本而增加者，應以徵收土地增值稅方法，收歸人民公享受。

第一百二十條 國家對於土地之分配整理，以扶植自耕農，及自行使用土地人為原則。

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

第一百二十二條 國家對於國民生產事業及對外貿易，應獎勵，指導，及保護之。

第一百二十三條 公用事業及其他有獨占性之企業，以國家公營爲原則，但因必要得特許國民私營之。國家對於前項特許之私營事業，因國防上之緊急需要，得臨時管理之，並得依法收歸公營，但應予以適當之補償。

第一百二十四條 國家爲改良勞工生活，增進其生產技能，及救濟勞工失業，應實施保護勞工政策。婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，施以特別之保護。

第一百二十五條 勞資雙方應本協調互助原則，發展生產事業。

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

國家對於農產品之種類，數量，及分配，得調節之。

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

第一百二十八條 老弱殘廢無力生活者，國家應予以適當之救濟。

第一百二十九條 左列各款事項，在中央應經立法院之議決，其依法律得以省區或縣市單行規章爲之者，應經各該法定機關之議決：

一 稅賦，捐費，罰金，罰鍰，或其他有強制性收入之設定，及其徵收率之變更；

二 募集公債，處分公有財產，或締結增加公庫負擔之契約；

三 公營，專賣，獨占，或其他有營利性事業之設定或取銷；

四 專賣，獨占，或其他特權之授予或取銷。

省區及縣市政府，非經法律特許，不得募集外債，或直接利用外資。

第一百三十條 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徵收之，以一次爲限。

各級政府不得於國內徵收貨物通過稅。  
對於貨物之一切稅捐，其徵收權屬於中央政府，非依法律不得爲之。

## 第七章 教育

第一百三十一條 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。

第一百三十二條 中華民國人民受教育之機會，一律平等。

第一百三十三條 全國公私立之教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務。

第一百三十四條 六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。

第一百三十五條 已逾學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費。

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

第一百三十七條 教育經濟之最低限度，在中央爲其預算總額百分之十五，在省區及縣市爲其預算總額百分之三十，其依法律獨立之教育基金，並予以保障。

貧瘠省區之教育經費，由國庫補助之。

第一百三十八條 國家對於左列事業及人民，予以獎勵或補助：

一 國內私人經營之教育事業成績優良者；

二 僑居國外國民之教育事業；

三 於學術技術有發明者；

四 從事教育，成績優良，久於其職者；

五 學生學行俱優，無力升學者。

### 第八章 憲法之施行及修正

第一百三十九條 憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。

第一百四十條 法律與憲法抵觸者無效。

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

第一百四十一條 命令與憲法或法律抵觸者無效。

第一百四十二條 憲法之解釋由司法院爲之。

第一百四十三條 在全國完成地方自治之省區未達半數以上時，立法委員及監察委員，依左列規定選舉任命之：

一 立法委員由各省，蒙古，西藏，及僑居國外國民所選出之國民代表，依照第六十七條所定名額，各預選半數，提請國民大會選舉之；其餘半數由立法院院長提請總統任命之。

二 監察委員由各省，蒙古，西藏，及僑居國外國民所選出之國民代表，依照第九十條所定名額，各預選半數，提請國民大會選舉之；其餘半數由監察院院長提請總統任命之。

第一百四十四條 在地方自治未完成之縣，其縣長由中央政府任免之。

前項規定，於自治未完成之市，準用之。

第一百四十五條 促成地方自治之程序，以法律定之。

第一百四十六條 憲法非由國民大會全體代表四分以上之提議，四分三以上之出席，及出席代表三分二以上之決議，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。

第一百四十七條 憲法規定事項，有另定實施程序之必要者，以法律定之。

