

中華民國二十六年一月初版

(35622.8)

中國制憲史二冊

海關定價國幣貳元

外埠酌加運費匯費

著作

吳公經 黃覺熊

發行人

王雲五 上海河南路

印刷

商務印書館 上海河南路

發行所

商務印書館 上海及各埠

* 版 權 所 有 *
* 翻 印 必 究 *

(本書校對者朱廣福)

長

行政首領」六字刪去。後付表決，贊成將條文改爲「總統總攬行政權」者占大多數。遂二讀修正通過。（註六）

對於第四十五條，傅委員秉常謂本條在審查談話會中主張刪去。因五院院長會議毋須會議。如兩院間發生關係事項，可由兩院自行解決。李委員仲公主張保存本條。謂各院間發生爭執與衝突時，無適當解決機關，國民大會或臨時國民大會雖可解決，但須經過長久時間，始得召集解決。目前審查談話會不主增加此條之原因有二：一、防止總統制用行政首領地位召集會議，實行操縱一切。二、其他各院院長有附屬於行政院之嫌。以上兩點之顧慮，可予救濟。如將本條文中之「決定」兩字，改爲「解決」，意義當較爲活動。故主張本條文不應刪去。程委員中行謂：本條文如在憲法中規定，發生人治之惡影響。五院院長會議性質如何，實屬疑問。故主張將本條刪去。如各院發生關係事項，可由總統運用其個人力量與地位從中調和。如英國之英皇，其作用在調和內閣與國會爭端。表決時，大多數贊成刪去本條，遂刪去。（註七）

對於第四十七條，竺委員謂：我國值茲內憂外患，不應限制軍人不得當選爲大總統，以示大同。

劉委員監訓謂：憲法須應事實之要求。我國經十餘年內亂，軍閥橫暴，不堪設想，故主張本條應當存在。陳委員長蘅謂：憲法爲百年大法，不能單就目前狀況而言。希望軍人均能覺悟守法。故主張將本條刪去。林委員彬主張將「現役」二字刪去，但本條文不可刪去。衛委員挺生主張刪去。吳委員尙鷹謂：憲法既有效力，卽軍人當選總統，亦有許多條文予以限制。如以爲理論上說不通，事實上辦不到，則本條文不如完全刪去。樓委員桐蓀謂：人民怕的是軍閥，並非怕軍人，如真正有愛國軍人能負國家大事，人民未嘗不歡迎。史委員尙寬發言，提出折衷辦法，將本條文改爲「軍人非解職後不得當選爲總統副總統。」討論至此，主席請大會表決，先決定本條文應否刪去。因贊成刪去者少數，未能通過。遂將史委員之修正案提出表決。贊成者超過半數。遂二讀修正案通過。（註八）

對於第四十八條，鄧委員鴻業請將條文中之「及」字刪去。結果照此通過。對於第四十九條，主席主張刪去，全體無異議。遂照原案刪去「與」字。對第五十條，各委員先後發表意見，因開會時間過久，主席乃指定焦委員易堂擬就修正案，再交大會審議。并決定四日下午繼續開會。（註九）

對於第五十條，鄧委員公玄謂：總統副總統如被彈劾或罷免時，行政院長亦受牽連，是否仍由

其代主席。主席孫院長謂：國民大會開會時，始得罷免或彈劾總統，大會既是能開會罷免彈劾總統，自然能改選總統。此無足慮。傅委員秉常謂：照美國憲法規定，總統副總統不能視事時，由國會另擬辦法，推選代理人。國會討論此辦法，多推國務卿代理。因國務卿係總統代理人，猶如我國當總統，副總統不能視事時，請行政院長爲代理人。故本條毋須更改。討論至此，大多數委員主維持原案，并根據樓桐蓀委員之提議，將本條之「與」字刪去，遂通過。（註十）

對於第五十二條，史委員維煥謂：本條文有排卻副總統之語病。若於「或選出後」後面之尙字刪去，另於其下增加「總統、副總統均」等數字，則較明晰。傅委員秉常謂：總統、副總統均係由國民大會同時選出，同時就職，任期任滿，自然相同。陳委員長蘅謂：總統、副總統任滿解職，還要由行政院長代理，流弊太大。此項情事，恐不易發生。主張將全文刪去。劉委員盟訓、呂委員志伊謂：總統任滿，必須解職。本條文不應刪去。因可防止野心之總統，如任滿時不致再把握操縱國家大權。并可免妨害選舉新總統之事件。在事實上或無此種現象，但吾人爲慎重起見，不得不預先防止。郝委員朝俊謂：本條之「尙未就職時」之「尙」可刪去，「暫代」兩字可改爲「代行其職權」，俾與以前條文文字符合。

谷正綱委員贊成史委員維煥意見，將「副總統」三字加入。林委員彬主張將「暫代」兩字改為「代行」。史委員尙寬主張將「總統職權」四字刪去，并在「由行政院院長」字樣下加「代行總統職權」六字。主席遂將各委員提議分付表決，經二讀修正條文如下：「第二十五條，總統於任滿之日解職。如屆期次任總統尙未選出後，總統副總統均未就職時，由行政院院長代行總統職權。」（註十）

對於第五十三條，郝委員朝俊提議將本條首句「依前一條之規定」刪去。全體無異議，決定維持原案，并將「依前一條之規定」七字刪去。對於第五十四條，陳委員茹玄謂：「總統如犯內亂或外患罪應如何處分，應請規定。」呂委員志伊謂：總統如犯內亂或外患罪時，無待罷免與解職，人民自可將其打倒。何必規定如何處分？旋經大會表決，仍維持原案。討論至此，第四章第一節各條文，均討論完畢。僅第五十條總統於就職日宣誓誓詞未經決定。主席遂請審查人梁委員寒操報告審查經過。梁委員謂：余與王、樓兩委員頃將各位對總統就職誓詞加以整理，嗣綜合各委員之意見，擬定誓詞一則。梁委員報告畢，即宣讀修正後之誓詞：「余謹以至誠向國民宣誓，務必遵守憲法，盡忠職務，

增進人民幸福，保衛國家，無負國民付託。如違誓詞，願受國法嚴厲之制裁。謹誓。」大多數委員均認
本修正案極為妥當，遂通過。並決定五日開會繼續討論。（註十二）

（註一）立法院第三屆第七十次會議速記錄。

（註二）同上。

（註三）同上。

（註四）同上。

（註五）同上。

（註六）同上。

（註七）同上。

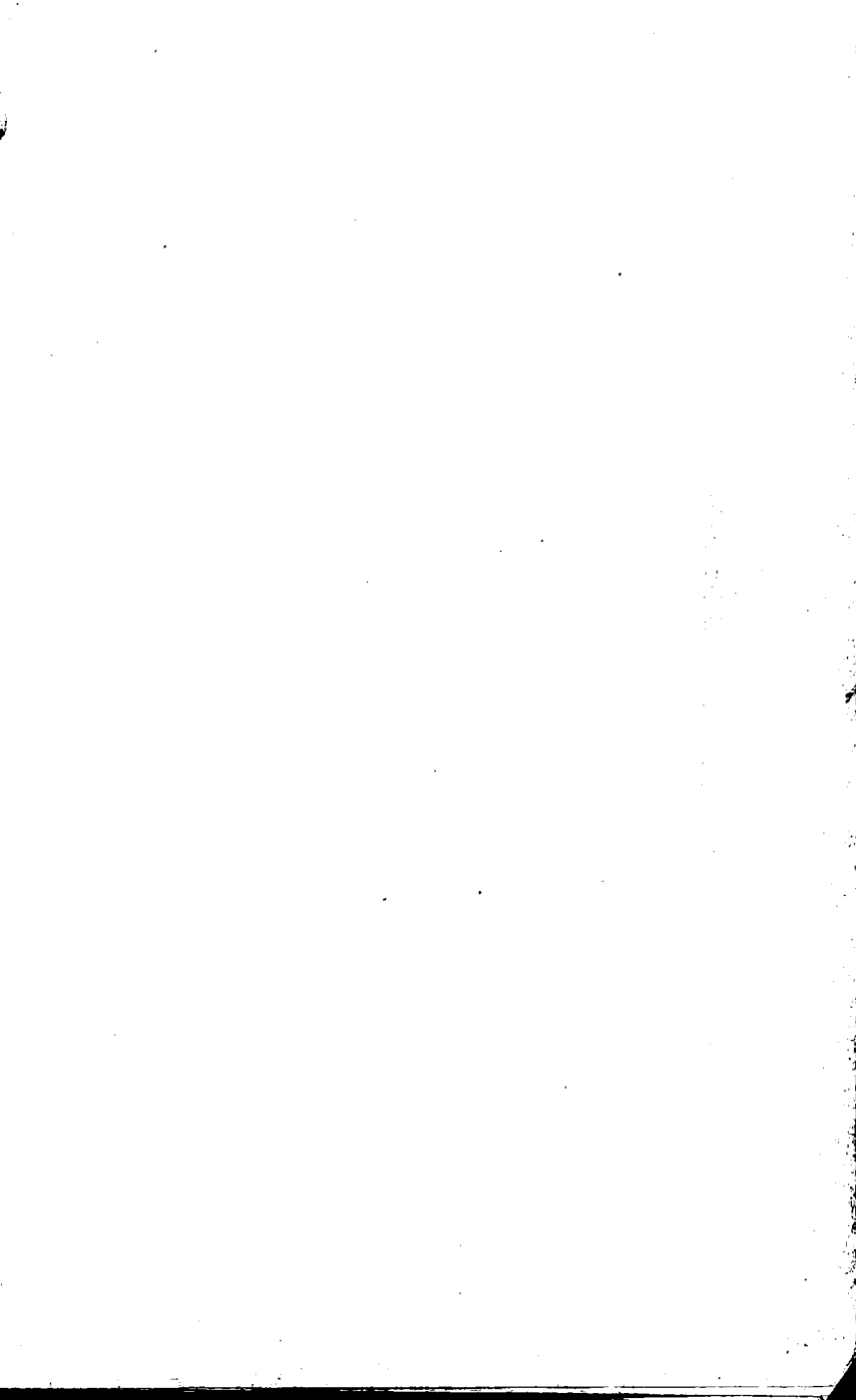
（註八）同上。

（註九）同上。

（註十）同上。

（註十一）同上。

（註十二）同上。



第四十五章 憲法草案的審議(四)中央政府第二節行政院

十月五日下午立法院繼續開第七十一次會議，審議憲法草案，將第二節行政院各條文，二讀修正通過。茲述其經過情形如次：

對於第五十五條，盛委員振爲謂：本條意義似與第四十四條「總統兼爲行政首領，總攬行政權」有衝突與重複之語病。且立法、司法、考試、監察，均對國民大會負責，本條規定行政院爲行使行政權之最高機關，則行政院亦應對國民大會負責，俾與其他各院之規定相同，而免總統與行政院長之權限畫分不清。故主張將本條末尾加「對國民大會負責」等字樣。林委員彬謂：照第四十七條爲「總統對國民大會負其責任」已有規定，無庸再加國民大會字樣，反見重複。主席提付表決，全體無異議，仍照原案通過。(註一)

對於第五十六條，陶委員玄謂：政務委員等於省政府中未兼廳長之委員，對實際事件，負責甚

少，不如不設政務委員，因吾人希望不負責任之大官，愈少愈好。傅委員秉常表示反對，謂天下事不能從壞處着想，如此愈想愈壞。行政院設政務委員之作用，在搜羅有極豐富之政治經驗者，對於院務多多批評，以便改善，并可調和各部會間爭執。至現在各省政府不兼廳之委員，亦不能一概而論，認爲空閑無事。且政務委員二十人中，除各部會長官爲當然委員外，所餘者僅六七人，共商國事，可主持公道，消除各部會間不良之意見。故認爲政務委員有存在之必要。主席亦將此種制度之優點，予以說明，謂如現在之各種會議，有職務者，不多講話。而發言者，多係未兼職之委員。故設立政務委員，卽係使其在政治上多多發生作用故也。主席發言後，全體無異議照原案通過。（註二）

對於第五十七條，羅委員運炎謂：委員會之制度，尙係試行制度亦有用委員會之名義而實行獨裁者。故主張將「各委員會」四字刪去。劉委員盪訓贊成羅委員之意見，謂現在委員會太多，大多爲人而設。但陳委員長蘅，程委員中行主維持原案。後付表決，結果仍維持原案。惟將「國家」兩字刪去。（註三）

對於第五十八條，呂委員志伊主張將「并罷免」三字刪去。張委員志韓謂：「均」字及「遴選」

「并罷免」各字均刪去。大多數委員認爲妥當。遂將本條文改爲「行政院各部部长，各委員會委員長，由總統於政務委員中任免之。」二讀修正通過。（註四）

對於第五十九條，全體無異議。惟將「及」字刪去，二讀修正通過。對於第六十條，樓委員桐蓀謂：主將第六十條第六十條完全刪去。應經行政院會議議決各事項，毋須在憲法中規定。因行政會議性質，屬於行政內務。其他四院關於內務事件，憲法中並未規定，故行政院會議，毋須在憲法中規定。陳委員長衛反對樓意，并謂行政院對外是一個單位。一切行政上重大事項，如宣戰、媾和，由關係部會送交行政院，應經行政院會議。衛委員亦謂：行政會議關係重大，不能將第六十、六十一兩條刪去。史委員維煥謂：行政院會議有兩種性質。立法院、監察院爲合議制，各國均有此習慣。考試院、司法院會議，屬於事務性質。以上兩院會議，憲法上均無規定。惟行政院會議，半屬合議制性質，半屬事務性質，關係重大，憲法中必須明確規定。盛委員謂：「因故」兩字係下級對上級機關而言。如因故請假之類，但總統不能出席，向誰請假，故不如將「因故」及「能」字均刪去。表決結果，將條文中之「因故」、「能」字刪去。二讀修正通過。（註五）

對於第六十一條，胡委員主將一、二、三等項合併爲一項，以期節省文字。但衆對前三項之分列及次序，均無異議，照原案二讀通過。羅委員鼎謂：第五項較第四項重要，應相互對調。徐委員元誥謂：第六項係總統交議之事，當更較第五項重要，應列在第四項之前第五項之後。衆無異議。後三項遂經修正爲「四、各部各委員會間共同關係之事項，五、總統交議之事項，六、行政院院長各政務委員各部各委員會提議之事項。」二讀修正通過。（註六）

（註一）立法院第七十一次會議速記錄。

（註二）同上。

（註三）同上。

（註四）同上。

（註五）同上。

（註六）同上。

第四十六章 憲法草案的審議（五）中央政府第三節立法院

十月六日上午立法院繼續開會，審議憲法草案第四章「中央政制」第三節「立法院」各條文。各委員對立法院職權及選舉立法委員等問題，發表意見極多。其經過各情如次：

對於第六十三條，盛委員振為發言，謂對條文中之「最高」兩字，發生懷疑。因「最高」兩字，好似形容有最高或次高之別。例如此人身體最高，此人身體次高。而立法院在中國只有一個，何必用最髙字樣。故主張將此兩字刪去。傅委員秉常、鍾委員天心謂：不能因有最高、次高或不高之別，而刪去「最高」兩字。立法院為全國最高立法機關，與行政院為中央政府行使行政權之最高機關，同屬一樣性質。第三節「行政院」已有此規定。如本節若將「最高」兩字刪去，豈不是行政院與立法院有高低之別乎？梁委員寒操主張維持原案。張委員志韓謂：本條前一句是說明立法院之性質，末一句是說明立法院之責任，不如分為兩條，意思明顯。猶如第一節總統各條文，將總統性質與責任分為兩

條。衛委員挺生謂：本條語氣連貫，毋庸分爲兩句。傅委員秉常謂：立法院與監察院爲代議制，一切事件，均歸全體負責，與其他各院性質不同，故連成一句，并無妨礙。結果仍照原案通過。（註一）

對於第六十四條，周委員緯謂：本案應加補充，因國民大會委員會既已取消，關於國家政策或行政措施，有不當時，立法院應向總統提出質詢，對於總統之答覆認爲不滿意時，經全體委員四分之三以上之出席，及出席委員三分之二以上之決議，召集臨時國民大會，爲罷免與否之決議。故本條文應有質詢權之規定，使國民大會委員會之職權，有所交代。樓委員桐蓀謂：質詢有質問性質。若質詢結果圓滿，自無關係。否則恐有倒閣之風潮。鍾委員謂：質詢權毋須在立法院中規定，不如將此權屬於監察院，俾質詢不滿時，可加彈劾。衛委員挺生謂：立法院職權可照第三章國民大會形式將立法院職權分爲各款，俾其職權規定明確。並認爲質詢權有重大意義，可在憲法上規定之。劉委員盥謂：立法院所立法案，是否執行，立法院應當知道，向其質詢，并可使各院間意見融洽，精神互相貫通。傅委員秉常謂：質詢等性質有兩種。（一）對政策上質詢是屬於政權的，國民大會可行使此權。立法院不能行使此權。（二）是現在立法院組織法中之質詢。此種質詢，係立法院議決之法律案件，如立

法院可向其質詢。此權爲立法院應有之權，并非對政策上有何干涉。如將質詢權在憲法中規定，余不贊成。若規定於立法院組織法上，則表示同意。陳委員長衡謂：立法院當然有質詢權。爲何不在憲法上規定？質詢是事前的監督，彈劾是事後的監督。如將事前之監督權歸於立法院，到可免去不少事後所發生之政潮。林委員彬謂：主張將現行立法院組織法第十六條條文「立法院關於本院議決案之執行，得向各院及行政院各部各委員會提出質詢，」加入憲法之內。討論至此，主席提付表決。各委員大半贊成憲法上應規定立法院對各院有質詢權。除將第六十四條照原案通過外，另增加一條爲第六十五條。其文如下：「關於立法事項，立法院得向各院各部各委員會提出質詢。」

(註二)

對於第六十六條，第六十七條兩條，全體無異議通過。對於第六十八條，係關於立法委員選舉問題，楊公達、谷正綱、樓桐蓀、三委員均有修正案。後主席指定樓桐蓀、谷正綱、楊公達三委員負責審查各修正案。并根據各委員之意見，擬具意見，提交於午後大會繼續討論。

對於第六十九條，照原案通過。次討論第七十條。委員中有謂各院關於其主管事項得向立法

院提出議案。此卽爲立法院應辦事項。憲法中毋庸規定。主張刪去。陳委員長蔣、馮委長兆異、劉委員盪、羅委員鼎表示反對。結果仍照原案通過。(註三)

第七十條討論畢，復討論第六十八條立法委員之選舉問題。先由樓桐孫等報告審查經過後，關於立委產生手續，各省應選名額與人口之比例，以及邊省僑外國民應選名額等問題，各委員發表意見極多。對名額與人口比例，爭議尤爲激烈。復經主席歸納各委員意見，經大會同意，將本條修正二讀通過。其條文如下：「立法委員依左列規定選舉之一、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，各提出候選名單於國民大會選舉之，人選不以國民代表爲限。(一)各省人口未滿五百萬者，每省三人。五百萬以上未滿一千萬者，每省四人。一千萬以上未滿一千五百萬者，每省五人。一千五百萬以上未滿二千萬者，每省六人。二千萬以上未滿二千五百萬者，每省七人。二千五百萬以上，未滿三千萬者，每省八人。三千萬以上，未滿三千五百萬者，每省九人。三千五百萬以上者，每省十人。(二)蒙古、西藏各六人。(三)僑居國外國民六人。二、由立法院院長擇有專門學識經驗者提出名單於國民大會選舉之。其名額不得超過前款總數三分之一。」(註四)

對第七十一條第一、二兩款均加修改。計第一款於「公布下」加「或執行」三字。第二款加「立法院對於」五字於「前項」等字樣之上。又「等」字下加「一經」字。「立法院於復議後經」各字刪去。「公布」下加「或執行」三字。經二讀修正通過。（註五）

對於第七十二條、第七十四條、第七十五條、第七十六條各條，均照案通過。並決定於八日下午繼續審議。又於五日大會最後通過第六十二條條文如下：「行政院之組織以法律定之。」（註六）

（註一）立法院第七十一次會議速記錄。

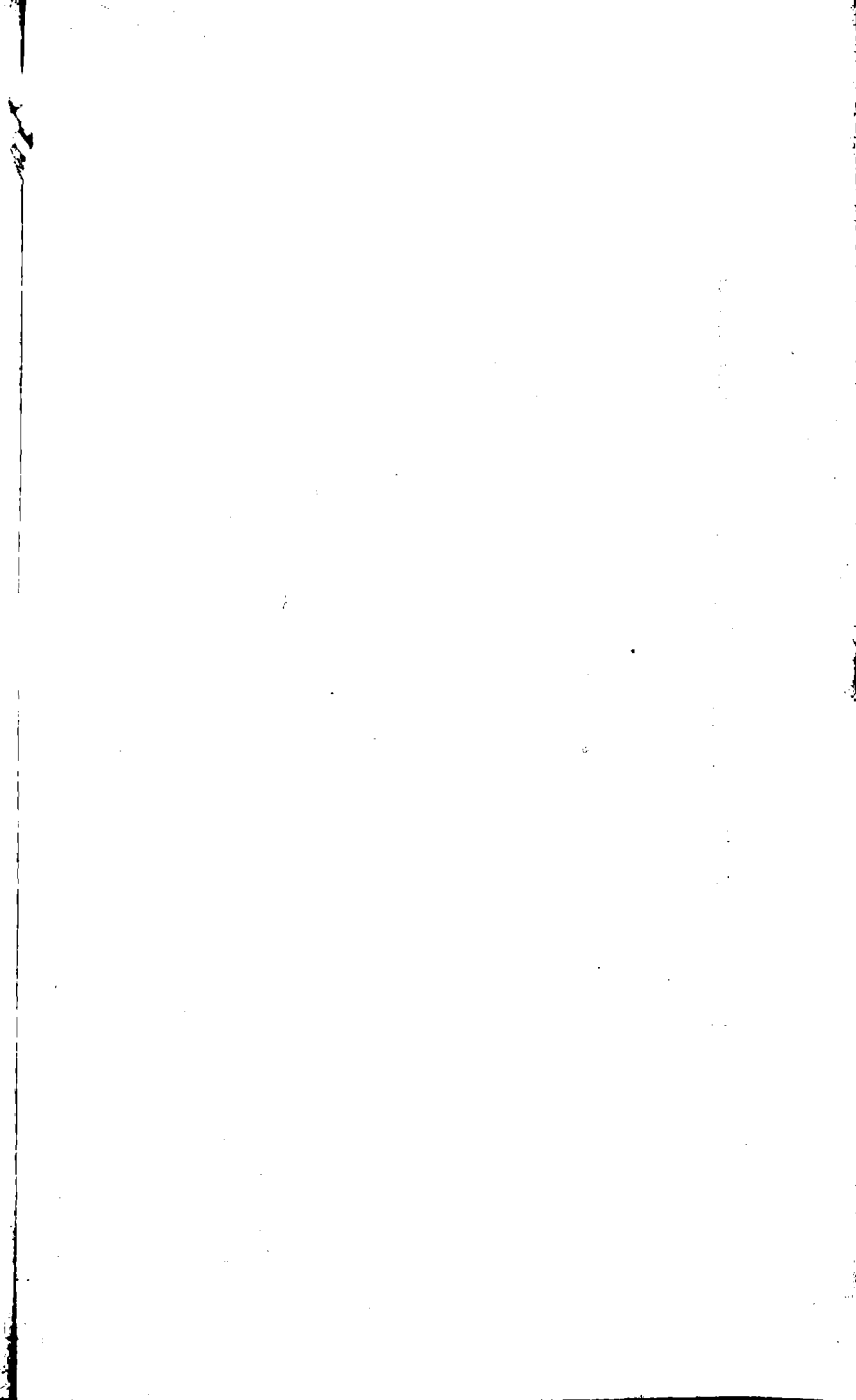
（註二）同上。

（註三）同上。

（註四）同上。

（註五）同上。

（註六）同上。



第四十七章 憲法草案的審議(六)中央政府第四節司法院

八日下午立法院舉行大會審議憲法草案，將第四章「中央政府」第四節「司法院」各條文完全討論完畢。茲述其經過情形如次：

對於第七十七條，全體原無異議。後討論司法院職權問題，大多數委員主張將司法院職權規定於第七十七條中。遂將該條修正為「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，公務員懲戒，及司法行政。」而將憲草初稿第二次審查修正案之「法院依法律受理民事、刑事、行政及其他一切訴訟與非訟事件」一條刪去。(註一)

當第七十七條未通過之前，曾由林委員彬報告審查本節條文經過情形。略謂第二次憲草初稿審查修正案規定司法院長任期為四年。後因審查會中有人主張司法院院長既為法官，應加以保障，不受政潮影響，改為終身職。其後經審查會同人決定將院長改為八年，較行政、立法、監察、考試各

院院長任期加多四年。又司法部掌管司法審判與司法行政。原草案曾規定該院設最高法院。公務員懲戒委員會及司法行政部。審查會認為司法部即係法院，故將最高法院之組織取消。而在該院設審判庭，檢察署，公務員懲戒委員會，及司法行政部。并為充分表現審判庭各庭長檢察署檢察長之重要性起見，規定此種法官依法提請總統任免。林氏報告畢，史尙寬委員發言，反時司法部另設審判庭，并主張將司法行政部取消。黃右昌委員謂：司法部院長任期，應與其他各院長任期相同，因保障法官，可由法律規定。呂委員志伊謂：總理遺教說，司法部長即是最高裁判官，并非司法行政官。總理革命數十年主張司法審判獨立，并非司法行政之獨立。故司法行政部可隸屬於行政院。旋由主席孫院長發言謂：司法部制度照現行組織，院下设最高法院及司法行政部等機關。此種組織，最高法院掌管司法審判，司法行政部管理司法行政，似乎司法部長高高在上，無事可幹。還有一種組織，由司法部直接司法審判，司法部等於最高法院兼管司法行政。總理在粵時，曾照此組織試辦，成立大理院（即最高法院），由徐謙任院長，兼管司法行政事宜。第三種是司法部掌管司法審判。另設司法行政部，監督司法行政。總理說，司法部即是最高法院，即是司法審判。既有司法部，何必還要

最高法院。審查討論結果，係採取第三種辦法。但條文文字，未表明清楚。至院下設庭設置，屬於枝節問題，可由司法院組織法規定，亦無不可。程委員中行謂：司法院長之性質與地位，似發生問題。司法院長究竟是法官，還是政治上的官？如係法官，當可終身職，何必規定其任期八年？如司法院長是政治上的官，照行政待遇，則其任期應為四年。與行政、立法、考試等院長任期相同。羅委員鼎、趙委員琛認為院下設審判庭，此庭字範圍狹小，主張刪去。盛委員振為謂：條文中規定司法院長由總統經立法院同意任命。如總統犯罪時，由何人去審判他？呂委員志伊謂：司法院長由總統任免，係根據總理遺教而規定之。至總統犯罪，憲法已另有規定。況已解職之總統，其身分與普通人民一樣。故總統犯罪，由何人審判，無須顧慮。衛委員挺生謂：為保障法官，將司法院院長任期延長為八年，掌管司法審判並兼有司法行政權，似有毛病。吾人主張應保障司法院長之獨立審判，而不應將司法行政權，亦為其兼管。陳委員長蘅謂：司法院不另設最高法院掌管司法審判，甚為妥善。但司法行政應歸司法院較為好點。如司法行政歸行政院掌管，恐受行政上之牽制，并影響司法之獨立。討論至此，主席提付表決。贊成司法院院長任期仍為四年者，占大多數。并將第七十八條二讀修正通過如次：「一、司

法院設院長一人，任期四年。由總統經立法院同意任命之。二、司法院院長對國民大會負其責任。」

(註二)

對於第七十九條，第二次修正案爲「司法院設最高法院，公務員懲戒委員會及司法行政部。」第三次修正案將「最高法院」四字改爲「審判庭檢查署」，主席根據以上各委員發言，提出最高法院是否存在問題，請大會表決。委員中多數贊成不另設最高法院，并將庭署組織取消，仍照第二次修正案將「最高法院」四字刪去。二讀通過。(註三)

對於第八十一條，史委員維煥謂：懲戒委員會委員與考試院之典試委員會委員及監察院審計委員會委員性質相同。懲戒委員應有相當保障，與典試委員、審計委員同樣由院長依法提請總統任命之。衆無異議。於條文中之「懲戒委員會委員長」下加「委員」兩字，并將「最高法院院長」六字刪去。二讀修正通過。(註四)

對於第八十一條，陳茹玄委員謂：特赦權非常重大。雖係司法院依法提請總統行之，但關於彈劾案之判決，不得爲前項之提請。因彈劾案非普通行政處分與司法裁判，而必經特別審判。大總統

可行使特赦權。但彈劾案不在此限。在各國憲法中，均有此項規定，表明政府懲治貪污與澄清吏治之決心。使被彈劾之貪污，不能活動減刑特赦復權。焦易堂委員謂：公務員違法失職，受監察院彈劾，不得特赦，可防止不肖官吏。吾人主張治官嚴，治民寬。呂志伊委員亦謂：總理遺教要監察權獨立，使彈劾權達到最後目的，政治始能清明，政府始能廉潔。主席提付表決，計贊成本條應加「關於彈劾案之判決，不得爲前項之提請」者，少數。仍照原案通過。（註五）

對第八十二條，史委員維煥主刪去。羅委員主維持原案。結果仍照原案將「最高」兩字改爲「司」字。二讀修正通過。（註六）

對第八十三條，第八十四條，均照原案通過。第八十五條改爲「司法院之組織，及各級法院之組織，以法律定之。」（註七）

（註一）立法院第七十一次會議速記錄。

（註二）同上。

（註三）同上。

（註四）同上。

第二篇 第四十七章 憲法草案的審議（六）中央政府第四節司法院

中國制憲史

(註五) 同上。

(註六) 同上。

第四十八章 憲法草案的審議(七)中央政府第五節考試院

在十月九日上午立法院舉行大會，審議憲法草案，將第四章「中央政府」第五節「考試院」各條文，二讀修正通過。其經過情形如次：

對於第五節考試院第八十六條，黃委員右昌主張將條文中之「銓敍」兩字刪去，并於末句加「掌理考選銓敍」六字。衆無異議，二讀修正通過。(註一)

對於第八十七條，憲草第三次修正案爲「考試院設院長一人，任期四年，由總統經立法院同意任命之。考試院院長對國民大會負其責任。」鍾委員天心謂：中國考試制度很好，但爲防止有人利用行政權，操縱考試計，可將考試院院長任期延長至八年或十年，俾使考試權獨立。猶如司法院之法官，受終身保障，保持司法權之獨立。劉委員盪訓謂：考試院長含有官吏性質，如將院長任期延長爲八年或十年，與考試權獨立并無關係。呂委員志伊謂：根據總理遺教，考試院長係由總統任命，

考試院長掌管考試行政，至考試事宜，完全由典試委員會主持，中國以前考試行之甚好，由於臨時指定考官，使應試人員無法作弊及運動考官。故考試權之獨立，全在典試委員會委員辦理考試的上面。呂氏發言畢，遂照第三次修正案通過。（註二）

對於第八十八條焦委員易堂謂：考試院事務繁重，將來該院非但舉行公務人員之考試，凡公職候選人之考選，及專門人才技術人員之考選事務，尤為繁多。考試院長管理政務，無暇兼顧，似有設立事務機關之必要。故主張將現行之考選委員會仍舊存在。羅委員鼎亦謂考試之本身與考試行政性質不同。設立典試委員會舉行考試事宜，甚為妥當。但考試事務異常繁重，贊成焦委員意見，設立事務機關。張委員志韓謂：考試院院長即係辦理考選一切事件，并有銓敍部襄銓敍，何必另設事務機關？猶如司法院長掌理司法審判，不另設最高法院。故主張維持原案。呂委員志伊謂：考試院掌理考選銓敍，如因考選事務繁多，可多添事務人員辦理一切，無須另設機關，疊牀架屋，頭上加頭，多頭政策，徒使法令分歧。既而主席起立發言，謂：這個問題很簡單，不必多費時間討論。方纔有些委員主張設立考選委員會辦理考試事務，此實欠妥。因考選事項，可在考試院組織法另定之。中國政

治效率太差，即係高級官員，不負責任，不認真辦事，專事承上轉下，簽名蓋章。一個機關內之事件，常由書記科員辦理。吾人爲增進工作效率起見，非將此種惡劣習氣打破不可。否則高級官員等於虛設。孫氏發言畢，全場鼓掌。旋提付表決。大多數贊成維持原案。（註三）

對於第八十九條，全體無異議照原案通過。對於第九條，羅委員連炎提出疑問。謂第二款所指公職候選人資格，國民大會是否在內？張委員志韓主張考試院之考試銓定，可在該院組織法內規定。黃委員右昌謂考試銓定，關係重大，憲法中應明文規定，并請將「依法」兩字，加在本條考試院字樣之下。胡委員主將第三款之「或」字改爲「及」字。衛委員挺生謂本條應在憲法上規定。至國民代表毋庸限制考試資格。焦委員易堂謂國民代表，爲尊重總理遺教，須經考試。但候選人考試，應在憲法公布以前宣布。呂委員志伊謂：第一、三兩款，各國均已實行。至第二款考試公職候選人方法最好。總理主張凡候選人，均須考試。旋由主席根據各委員意見，將本條修正二讀通過。原文如下：「左列資格，應經考試院依法考試銓定之一、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」對第九十一條，衆無異議，照原案通過。（註四）

中國制憲史

(註一) 立法院第七十二次會議速記錄

(註二) 同上。

(註三) 同上。

(註四) 同上。

第四十九章 憲法草案的審議(八)中央政府第六節監察院

九日所舉行之大會，將考試院各條討論畢，繼續討論第六節「監察院」各條文。對於第九十二、第九十三、第九十四各條均照原案通過。(註二)

對於第九十五條，照鍾委員天心等委員之提議，改正爲「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。」二讀修正通過。第九十六條，照原案通過。(註二)

梁委員寒操發言，謂：監察院監察權在外國是屬於國會的。在我國憲法中，亦應規定關於監察事項，監察院得向各院各部各委員會提出質詢。猶如關於立法事項，立法院得向各部各委員會提出質詢。劉委員盥訓贊成梁氏主張，惟監察委員可獨立實行彈劾權。在未彈劾前，質詢之方式如何，應有研究之必要。焦委員易堂亦贊成梁氏意見，并謂質詢方式無須在憲法上規定。李委員仲公謂：

質詢權只應有一個，屬於監察院。但大會討論第三節立法院各條文時，既規定關於立法事項，立法院得向各部會質詢，則關於監察事項，監察院當可提出質詢。陳委員長衛謂：監察院質詢權限無範圍，天天質詢，易引起風波。監察院既行使彈劾權，如認為其人違法失職，可提出彈劾。主席謂：質詢權當然有範圍。在未彈劾前，監察院可向各部會提出質詢。如認為答覆圓滿，則毋須彈劾。故監察院向各院部會有提出質詢權，係輔助彈劾案之行使，與監察權之便利，旋有呂委員志伊、彭委員養光、黃委員右昌、林委員彬等先後發表意見，并對監院質詢權，提出方式，有所討論。末由主席根據梁氏提議，與大多數委員意見，新增一條，名為第九十七條。對於第九十八條，各委員對監委提議審查連署彈劾案人數問題，發言甚多。張委員維翰謂：根據總理遺教，監察院人員違法失職，由國民大會自行彈劾而罷免之。至監察院院長或監察委員違法失職，應行彈劾時，有無困難，值得注意。蓋監察委員對彈劾監察院長或委員，恐因有人情上種種關係，永無此種事件發生。程委員中行主張：監察委員彈劾監察院長或委員，發動人數應減少，以便彈劾案容易成立。狄委員膺亦主張：監察委員彈劾監察委員，有一人發動，即可提告。繼由傅委員秉常報告審查本條經過。略謂：現在監察委員之與以前

御史性質不同。以前御史，一人可提出彈劾。但彈劾錯誤時，應受皇室處罰。現在監察委員，並無懲戒之結果，且保障很嚴。如一位監委任意提出彈劾案，不經多數人審查連署，則無意義。彈劾案恐時常發生。羅委員鼎謂：監察委員雖有法律保障，但監委不當彈劾而彈劾，或應彈劾而不彈劾，此即監察委員違法失職。其他監委可提出彈劾之。故含有倒亂性之彈劾案，恐不致常有。如有總統院長之彈劾案，監察院并無決定權，可交國民大會罷免。對於普通公務員之彈劾所經手續，毋須太嚴，以免妨礙彈劾權之行使。鄧委員公玄、馮委員兆異謂：彈劾最高負責官吏，可在憲法中規定。普通官吏，可由彈劾法規定之。焦委員易堂謂：彈劾權屬於治權。國民大會只有政權。如將監察院院長委員交由國民大會行使彈劾，是政權與治權混爲一談，實欠妥善。至監委提出彈劾案，人數不應嚴格規定。照現行彈劾法，監委一人發動，三人審查副署，亦無不可，又彈劾總統院長之案，應交何機關審判，值得考慮。衛委員挺生謂照總理遺教，規定監察院人員失職，由國民大會自行彈劾罷免之。即係國民代表提出彈劾，國民大會全體代表予以罷免。繼有劉委員盥訓提出修正案，梁委員寒操并爲之加以補充。修正條文如下：「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、監察各院院長之彈劾，須由監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分之一以上決定，方得提出。」旋主席付表決。結果大多數委員贊成劉氏提議，照劉氏修正案，二讀修正通過。（註三）

對第九十九條，照第三修正案，條文如下：「彈劾案應向公務員懲戒委員會提出之，在國民大會開會期間，對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，由立法院委員司法院推事，各自互選五人聯席審查，由立法院院長主席。但立法院院長被彈劾時，由司法法院院長主席。彈劾案經依前項審查，認為有理由時，應開臨時國民大會為罷免與否之決議。第二項彈劾案經審查認為有理由時，被彈劾人應即迴避。其職權之代理，依憲法之規定。」首由林委員彬說明修正案經過，略謂：監察院對總統、副總統、五院長之彈劾案，應交何機關受理，有人說可由監察院監察委員與立法院立法委員聯席審查，如認其彈劾案理由充分時，得召集臨時國民大會決議罷免之。另有人主張監察院所提彈劾案，本身應加迴避，不如由司法法院、立法院互選數人，共同審查。本修正案係採取此項辦法。但司法院與立法院互選五人，是否妥善，尙屬問題，請大家討論。史委員尙寬謂：修正案之規

定甚欠妥當。監察院彈劾總統院長案，可直接交國民大會辦理。應否罷免由國民大會自行決定。吳委員尙鷹謂：立法院、司法院互選五人，聯席審查，關於總統院長彈劾案件，此十人是否可以完全代表立法院與司法院全體意見，實是疑問。彈劾總統或院長，均係重大事實，必須慎重，不能直接送交國民大會。故主張此項彈劾案，可完全交由立法院全體詳細審查。如認為彈劾案理由充分，再交國民大會罷免。如立法院院長失職彈劾時，則由司法院爲臨時主席審查之。陶委員履謙、陳委員長銜贊成吳氏主張。羅委員鼎表示反對。謂我們有國民大會行使罷免權，國民大會可組小組審查彈劾案，毋須另設機關辦理此事。史委員維煥謂：如監察院將總統或院長彈劾案成立後，可直接送國民大會辦理。大會閉幕時，可由各省互選一人組織一機關，審查此項彈劾案。但平時不得行使其他職權。討論至此，主席以本案關係重大，遂指定陶履謙、吳尙鷹、陳茹玄、林彬、傅秉常等委員再度審查，提交下次大會討論，并決定明日下午二時半繼續審議。（註四）

至十一日下午二時半，繼續開會，討論憲草修正案第一零八、第一零九、第一一零三條，關於監察院對總統、副總統及各院院長彈劾案提出程序受理機關問題。日前大會時，各委員對此問題，爭

議甚久。後經主席指定林委員彬，吳委員尙鷹，陶委員履謙，根據各委員意見再度審查，提交十一日討論。首由林委員彬報告審查經過。略謂：審查會根據總理遺教及各委員所發表之意見，另擬定新修正案。因余等認為監院對總統、副總統，及各院長彈劾案件，直接提交國民大會，不經審查機關詳加審查，不甚妥當。茲為慎重與避免糾紛起見，對總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，似應由司法院全體推事，互選五人，公務員懲戒委員會全體委員互選三人，組織特別懲戒委員會審理，由司法院院長主席。但總統、副總統或司法院院長被彈劾時，由立法院院長主席。對於總統、副總統之彈劾案，特別懲戒委員會認為有理由時，應送請國民大會，為罷免與否之決議。在國民大會閉會期間，應召開臨時國民大會決議之。在未決議前，總統、副總統因被彈劾，應當迴避，依照憲法之規定，請人代行其職權。對於行政、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，可呈報總統，予以免職。黃右昌謂：林等之新修正案，較已前各項條文之規定，大有進步。惟有兩大缺點。一、對總統副總統之彈劾案，在國民大會開會時與閉幕時之受理問題，未分清楚。如開會時仍須經特別懲戒委員會審理，實與國民大會職權發生衝突。故國民大會開會時，彈劾案毋須經審查機關。大會閉幕期間，

關於總統、副總統之彈劾案，可依法召集臨時國民大會，投票決定應否罷免。二、國民大會選舉之院長與由總統任命之院長之彈劾案，審理機關應有分別。胡委員宣明謂：根據總理遺教，總統、副總統及各院院長之彈劾案，在國民大會開會時，直交大會執行，并無困難。至大會閉幕後，爲慎重起見，可將彈劾案由立法院與監察院聯席會議，審理決議應否召開臨時國民大會執行一切。吳委員尙應謂：新提之修正案，是治權的行使，并非政權之行使，須組審查機關，審理總統與各院長之彈劾案。故無論國民大會在開會時，即閉幕後，均須事先經過特別懲戒委員會審理。既而張委員志韓謂：監察院提出總統、副總統及各院院長之彈劾案，直接送交國民大會處理，一則係適合總理遺教。二則手續簡單減少糾紛。因總統及各院長之彈劾案，特別懲戒委員會對總統之彈劾案，并無最後決定權。如該會認爲毋須召集國民大會處理，似有侵及國民大會職權。如特別懲戒委員會認爲有理由應提交國民大會或召臨時國民大會處理，但大會認爲彈劾案理由欠充分，未予罷免，則懲戒委員會似又與國民大會衝突，將如何辦理？史委員維煥謂：監察院提出之彈劾案，如在國民大會開會時，可直接送交大會審理。閉幕後如發生此種重大之彈劾案，因召集臨時國民大會發生困難，可事先由大

會組織「國民大會彈劾案審查會」，受理此種重大案件。如認為有召集臨時大會決議之必要，再行召集之。討論至此，主席發言，謂各委員對此問題討論已久，一部分主張監察院提出總統、副總統及各院長之彈劾案，直接交國民大會處理。一部分主張此種重大彈劾案，須先經審查機關審查，然後送交大會或決定應否召開臨時國民大會。既可中止討論，先由大會決定原則，并指定數人，重新審查，交明日（十二日）大會討論。言畢，即付表決，計贊成監察院提出最重大之彈劾案，應直接送交國民大會處理者，共六十四人。遂將此原則通過。由主席指定張志韓、史維煥、史尙寬、李仲公、谷正綱五委員，重新審查。并將第一零八、一零九、一一零、三條條文暫行保留。（註五）

對於第一一二條，周委員緯謂：審計委員會人數問題，無須在憲法中規定，可在該會組織法規定之。全體無異議將本條修正如下：「審計委員會設委員長委員，由監察院院長依法提請總統任免之。」對第一一三條，監察院下之「院」字刪去，并在「會」字下增一「議」字。二讀修正通過。（註六）

對第一一四、第一一五、第一一六、第一一七各條文，均照原案通過。

到了十二日下午舉行大會，繼續審議憲法草案修正案第一〇八、一〇九、一一〇三條條文，首

由張委員志韓報告審查詳情，結果擬修改該條條文如下：「第一〇八條（原第一〇九條併入本條）彈劾案除憲法另有規定外，應向公務員懲戒委員會提出之。彈劾案經公務員懲戒委員會決定被彈劾人應受免職或其他懲戒處分時，總統或主管長官應執行之。」第一〇九條（新增）對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，應向國民大會提出之。在國民大會閉會期間，前項彈劾案除依第九十八條規定外，經監察院全體委員四分之三以上之出席，出席委員三分之二以上之決議，應召集臨時國民大會。如不能為召集之決議時，仍得於國民大會開會時提出之。依前項規定，決議召集臨時國民大會時，被彈劾人應即迴避。」第一一〇條（刪）張委員志韓報告完畢，繼由史委員維煥解釋審議原由。謂：監察院提出彈劾案後即成立，中間并無任何受理機關，直接交由國民大會處理。此為政權最基本之運用。不過於國民大會閉會期間，監察院對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，應設法加以限制。因臨時召集國民大會，勞民喪財，故須監察院全體委員四分之三以上之出席，出席委員三分之二以上之決議，可召集臨時國民大會。如是無形中對監察院之任意提彈劾案，加以法定限制，而不感召集臨時國民大會之困難。次陳委員長蘅謂：監

察院根本即無召集臨時國民大會之權。蓋召集國民大會非特監察院無權，即總統亦不能召集。同時五院院長四分之三之同意，亦不能決定召集國民大會。故第二項之規定，根本無用。國民大會之召集，監院何得有權越俎代庖。最好辦法，應於國民大會設祕書處，負責徵求國民大會各代表之同意，召集臨時大會，方爲合法。陳委員之提案發表後，陶履謙委員謂：監察院提出彈劾後，竟未得四分之三之同意數，則此案勢必延緩一年，必俟國民大會始能提出。請問在此期間，將如何處理？故本席主張宜即主解決。較小彈劾案可勿提出云。旋由主席加以解釋。謂國民大會之召集，當然於必要時設法請國民大會代表依法召集。倘各代表不允所求，勢必延至次年。不過此卻無如陶委員所言之危險，因代表之不輕易應允，頗可使監察院慎重提出彈劾案，以免屢屢召集臨時國民大會之動念云。主席發言，謂國民大會臨時之召集，不必經過祕書處，因祕書處之組織，在憲法上尙未發見。現在自難提出祕書處之組織。今宜規定廣大彈劾案條文程序如下：「在國民大會閉會期間，前項彈劾案，依據第九十八條規定成立後，應請國民大會代表依法自行召集臨時國民大會，爲罷免與否最後之決定。如臨時國民大會不召集時，監察院仍得於國民大會開會時提出之。」主席擬此條文，各委員

提議修正。先將張委員等審查案第一〇八條通過（原第一〇九條）繼將新提之第一〇九條第一第二兩項合併，原文如下：「對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，依據第九十八條規定成立後，應向國民大會提出之。在國民大會閉會期間，應請國民大會代表依法召集臨時國民大會爲罷免與否之決定。」此條文決定後，再開始討論修正案第一一〇條「監察院對於現役軍官之彈劾，其提出程序，受理機關及懲戒，以法律定之。」羅委員鼎主張刪去此條，因懲戒公務員并不分文武官員，何必獨將現役軍人另定之？何委員遂亦主張刪除。結果付表決，無異議通過，刪除之。（註七）

（註一） 立法院第三屆第七十二次會議速記錄。

（註二） 同上。

（註三） 同上。

（註四） 同上。

（註五） 同上。

（註六） 同上。

中國制憲史

(註七) 同上。

第五十章 憲法草案的審議(九)省縣市

在十二日下午所舉之大會，討論第四章第六節「監察院」各條畢，繼續討論「省」「縣」二章。原草案第一一八條改爲第一〇八條，照修正案通過如下：「省設省政府，執行中央法令及監督地方自治。」對第一一九條，關於省長任期，谷委員正綱提議改爲六年。贊成者少數，仍照修正案通過。次議省長任命問題，陳委員長衛主張民選。衛委員挺生，谷委員正綱表示反對。樓委員桐蓀謂：中國如讓人民自選省長，恐將中國造成許多國家。劉盟訓委員贊成陳意，謂現在民選省長，固然不易，但亦不可因此而奪民權。故折衷辦法，應由行政院院長提出省長人選，交省參議會決定之。末李委員仲公等繼均要求維持原案，付表決通過，改爲第一〇九條。原第一二〇條改爲第一一〇條。照原案通過。原第一二一條，經議決修正爲第一二一條。其條文爲「省參議會每年開會一次，會期以一月爲限。遇必要時，得召集臨時會議。」(註一)

其餘各條乃縣一章各條，皆修正通過。原第一二二條改爲第一一二條。第一二三條改爲第一一三條。第一二四條改爲第一一四條。第一二五條改爲第一一五條。第一二六條改爲第一一六條。第一二七條改爲第一一七條。第一二八條改爲第一一八條。第一二九條改爲第一一九條。依此類推，至第一三四條則改爲第一二四條。（註二）

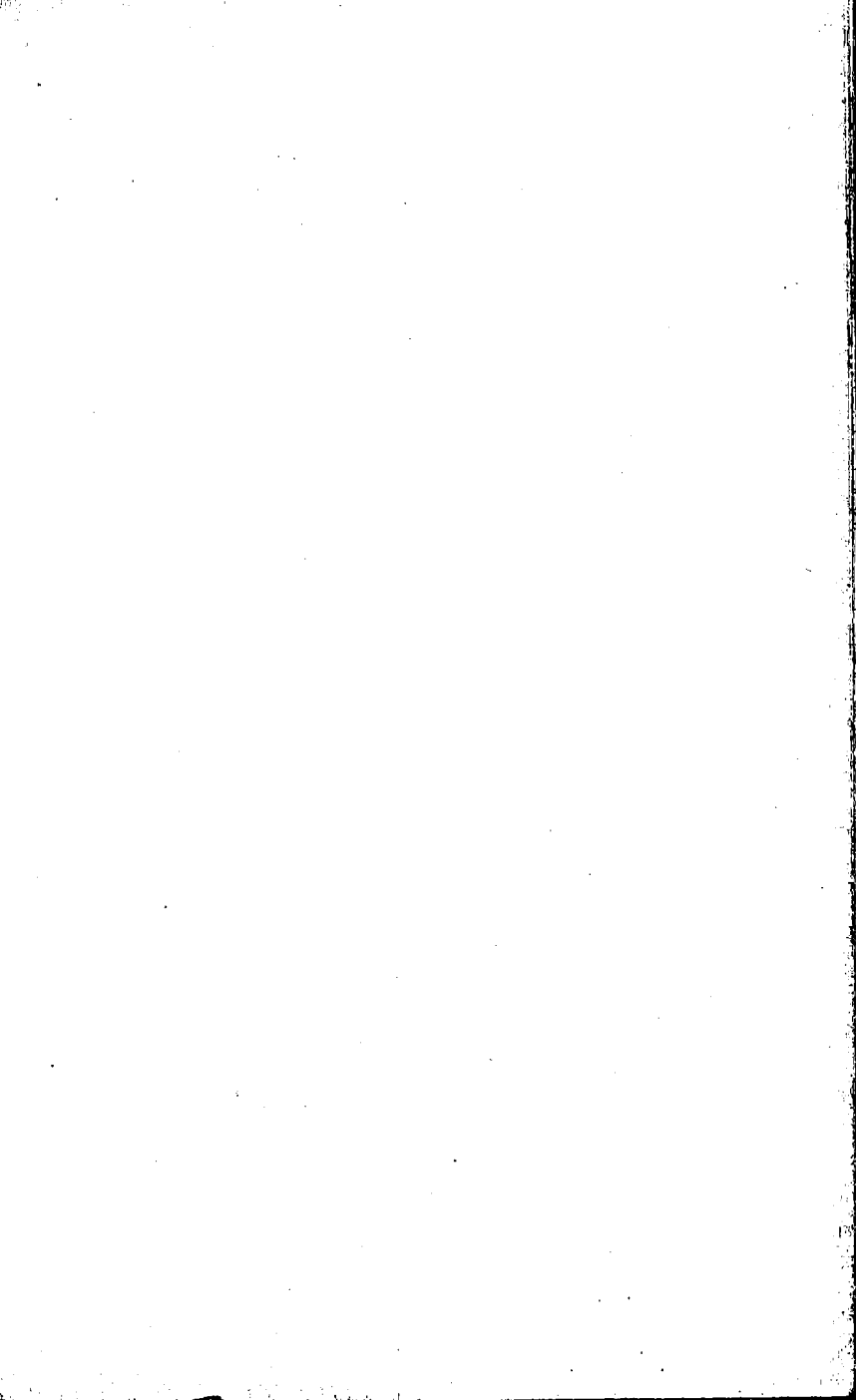
到了十三日上午繼續開會，審議第七章「市」。對於第一二五條，仍照原案通過。對於第一二六條，黃委員右昌謂：市議會議員任期應改爲兩年，得連選連任。每兩年改選一次。毋須每年改選三分之一。劉委員盪訓，朱委員和中，謂：市與縣情形不同。都市人口集中，人才廣衆，且爲通商區域，交通便利。每年改選，均極易辦。又市政建設已辦有成績或正在進行中，主持得力之市長議員如每兩年改選一次，新市長議員到任，毫不接頭，對市政建設影響重大。旋主席發言，謂：市長與市議員任期間題，有兩點可供大家參考。一、市長市議員任期應相同。如市議員任期兩年，市長任期三年，足影響市政建設。如市長與市議員黨派不同，主張不一，同時改選，則不致發生糾紛。二、市長任期宜久，因市之建設事業，屬於專門技術化。如市長常常變換，亦足影響市政建設，德國市政辦理最佳，即因市長任

期長久。結果仍照原案通過。第一二七條，全體無異議通過。對第一二八條，陳委員長衛謂：市長除執行中央行政事務外，對省政府當局委托事項，亦應兼顧。條文中應加說明。多數委員認為妥當，遂將「行政事務」四字刪去，改為「或省委辦事項」。第一二九條衆無異議，照原文通過。（註三）

（註一）立法院第三屆第七十三次會議速記錄。

（註二）同上。

（註三）同上。



第五十一章 憲法草案的審議(十)國民經濟教育

十月十三日上午之大會，將第七章「市」議畢之後，繼續討論第八章「國民經濟」及第九章「教育」。對於第一三〇條，周委員緯謂：世界任何國家，以經濟力為最要，政治反在經濟之下。故經濟問題，為重要問題。中國農村破產，資本集中都市，金錢向外流出，急應設法補救。各國憲法均按照國家之需要，彌補人民所短，使人人有飯吃，人人能自食其力。我國亦似應做照，在憲法上規定國家應予人民自食其力，積極生產。張委員志韓，呂委員志伊，謂：原案條文適當，民生主義，不僅令人民自食其力，且需人人有飯吃，有衣穿，其意義包涵極廣，毋庸另外規定條文。各委員無異議，仍照原案通過。第一三一條至第一三八條，均照原案通過。對第一三九條，潘委員雲超謂：勞資雙方如不本協調互助原則，發展生產事業，政府應如何辦理？條文中未有規定。在德國憲法，曾規定勞資雙方及政府方面，各推代表合組機關，從中作有力之仲裁調解。我國憲法似應明文規定此種辦法，表示政

府負責，并可將勞資糾紛作有力之解決。呂委員志伊、史委員維煥，謂潘氏意見甚佳，惟勞資仲裁等事，係手續問題，在勞工法、工廠法，已有規定，憲法毋須規定。衆無異議，仍照原案通過。第一四〇條、第一四一條、第一四二條各條，無異議，照原案通過。（註一）

對第一四三條，張委員國元謂：現在公私立中小學校學生，不讀經書，回到家鄉，常鬧笑話，故主張憲法中規定中小學生應讀經書。主席謂：發揚民族精神，培養國民道德，已經表明我國教育宗旨。至中小學子弟如何讀經書，毋庸在憲法上規定。全體無異議，照原案通過。第一四四條照原案通過。

對第一四五條，羅委員運炎謂：我國社會教育，家庭教育，均欠發達，富家子弟，多養而不教，主張憲法中規定人民有教育子女之義務。鍾委員天心謂：爲人父母者，並非不肯教育子女，實因現在學校數目，不敷各家子女讀書求學。并非人民不知教育子女。王委員孝英謂：鍾委員所見的，是上海特殊情形，我國邊遠省分或偏僻之地，爲人父母者，多不知教子弟讀書，故贊成羅委員之主張，如羅委員提議不能成立，則將第一四六條稍加修改爲硬性的，由政府強迫人民，應有教育子女之義務。陶委員玄謂：人民如何教育子女讀書，送子女入學，與政府如何籌設學校，在本章各條文上，已說明其詳細

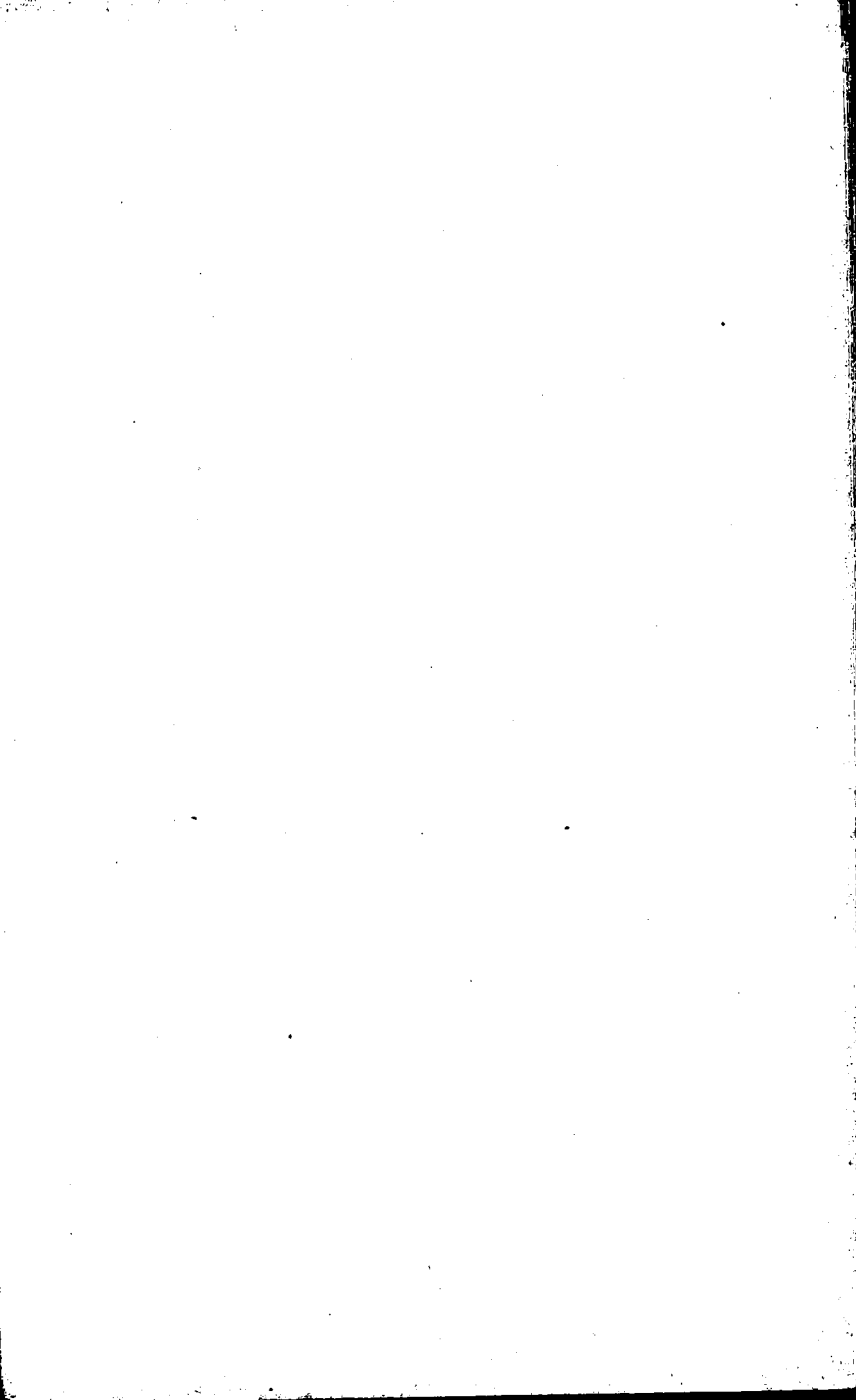
辦法另以法律定之，憲法中不必規定。羅委員所主張人民應有教育子女之義務，并非法律問題可以解決，而是需要以教育本身力量，矯正改造之。陶發言畢，大多數委員無異議。第一四五條仍照原文通過。(註二)

對於第一四六條，盛委員振爲謂年齡可勿須規定。因我國各地情形不同，人民開化有遲早之別。王孝英委員謂：本席正式提議，學齡兒童應受強迫教育，將條文中之「基本」兩字改爲強迫，「以法律定之」各字刪去。趙委員迺傳表示反對。主張維持原案，鍾委員天心謂條文中「一律」兩字，即帶有強迫性。旋由主席提付表決，仍維持原案通過。第一四七條至第一五五條，均無異議照原案通過。(註三)

(註一) 立法院第三屆第七十三次會議速記錄。

(註二) 同上。

(註三) 同上。



第五十二章 憲法草案的審議(十一) 財政軍事附則

十三日上午之大會，討論第九章「教育」畢後，繼續討論第十章「財政」第十一章「軍事」第十二章「附則」。對於「財政」章第一五六條，照原案通過。對第一五七條第四項，則修正如下：「各級政府之總預算，非經法定程序，不得成立。」本項刪去「及自治團體」五字。對於第一五八條，修正如下：「預算規定之經費，爲支出最高額，非依法律爲追加預算，不得變更或超過。各級政府因左列情形之一，得提出非常預算：一、國防或保衛之緊急設施，二、重大災變，三、緊急重大工程。」對於第一五九條第一項修正如下：「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。」（註一）

十三日下午繼續審議第十一章「軍事」各條條文。對於第一六二條，楊委員公達謂：「捍禦外侮」卽保衛疆土，服從法令，乃軍人天職，均應刪去，以期節省文字，而免重複。何委員遂、朱委員和

中先後起立解釋，均謂捍禦外侮數字，可使不抵抗軍人，知所警惕，有服從法令數字，可使飛揚跋扈軍人，知所自新。故主維持原案。鍾天心委員以軍隊係爲國防而設，乃當然之事，主刪除此數字。陶履謙謂有此「爲國防而設」數字，可糾正過去一切軍人之錯誤思想。焦委員易堂亦謂：歷來軍隊，對國家觀念及邊防重任，不甚注意，主維原案，俾可明定軍隊職責。主席先以楊案付表決，因贊成者少數，仍照原案二讀通過。對第一六三條，呂委員志伊謂人民有依法律服兵役之義務，已在憲草第二章規定，第二項又規定國民參加國防之義務，似相重複，主刪去。朱和中、趙迺傳、周緯等委員先後起立反對。僉謂此兩條件性質不同，一係指平時，一係指國家總動員時。歐戰時，法國之國民服役法，卽本條第二項之意旨。故主維原案。衆無異議，照原案通過。第一六四條照原案通過。對於第一六五條，審查意見，以爲國民大會委員會既已取消，又對外防禦戰爭時，決無暇開國民大會，主將「國民大會或國民大會委員會」刪改爲「立法院」。全場一致贊成，修正二讀通過。對於第一六六條照原案通過。對第一六七條，樓委員桐蓀主將「駐軍區域」改爲「軍區」。朱委員和中謂：駐軍區域係指定軍隊駐紮地而言。軍區有唐代藩鎮之意，味使軍人成割據之局。主維原案。吳委員尙鷹謂第

二項應規定軍區長官，不得以省會及都市爲常駐地。另加「及都市」三字。傅委員秉常謂審查意見，對本條之所以不修改者，一因省會爲省政府所在地，爲使軍人不能干預省政，故仍照原案，不能以省會爲常駐區。至都市不在其內者，因有許多都市爲國防重地，非有軍事長官鎮守不可。故未加衆無異議，照原案二讀通過。第一六八條，照原案通過。對第一六九條，劉委員通主張國家軍費預算，應在憲法中規定最高額。谷委員正綱主將軍費預算，應分爲平時與戰時。戰時經費因開支浩繁，固不能在憲法上規定，惟平時軍費，亦應照教育經費，在憲法中規定，最高不得超過國家總出之百分之三十或百分四十。傅委員秉常解釋謂：軍費預算，不能在憲法中規定，有二種原因。一、各國憲法皆無此先例。二、國家軍備之擴充縮減，當以時代爲轉移。今年所定之軍費預算，不僅不能垂諸百世，卽明年亦難援例。若在憲法中將軍費預算規定，豈非年年須改憲法。經解釋後，均贊成照原案二讀通過。對第一七〇條，孫委員維棟主將「軍官學校」改爲「軍事教育機關」，衆贊成，修正二讀通過。對第一七一條，張委員志韓謂合法參與政治，任何人皆歡迎。非法干預政治，任何人皆反對。憲草對於總統省長，皆限制現役軍人不得充任。現政治主張亦不准軍人發表，不僅對現役軍人限制過嚴，且

對於憲草第二章人民在法律上一律平等，人民有言論之自由，似有牴觸。蓋軍人亦人民，不應有此歧異待遇。故主刪此條。朱委員和中謂：軍人得發表政治主張，任何國家，皆無此規定。劉委員盥訓謂：第一六二條既規定軍人以服從法令爲職責，若再允其發表政治主張，亦相抵觸。故主維原案。結果照原案二讀通過。第一七二、第一七三條，均照原案通過。（註二）

第十二章「附則」第一七四條照原案通過。對第一七五條，審查意見以爲本條第一項係採取美國之當然無效制，第二項又須經總統始能宣告其無效，似不倫不類。故主刪去第二項。衆一致贊成。惟第一項之命令，法律與憲法牴觸問題，各委員意見甚多。焦委員謂：法律與憲法牴觸者無效，乃法學之普通常識。原條文將法律與命令混爲一談，有無分別必要，俾易了解，似有研究價值。吳委員經熊主加「一切命令與法律牴觸者無效」一項，俾易了解，而免誤會。傅委員秉常謂：命令牴觸法律無效，乃另一問題，與憲法無關，不應添在此項條文。命令牴觸法律者既無效，法律牴觸憲法者亦無效。則命令牴觸憲法者，當然無效，無庸添入。張委員志韓謂：命令變更法律之事，爲政治上軌道。國家常有之事。主在憲法中另列一項，以期保障法律。討論至此，全場委員顯然分爲兩大派。一方

面則主不加此項。一方面則主非加不可。呂委員志伊乃另提修正案「一切法律與憲法牴觸者無效，一切命令與憲法或法律牴觸者無效。」融合兩派意見，而爲折衷之主張，既無在憲法上單獨爲保障法律另設專條之嫌，又對命令、法律、憲法三者，畫分清楚。全場大多贊成張志韓委員主張。呂案「一切」兩字刪除，主席提付表決，多數贊成呂案。本條遂修正爲「法律與憲法牴觸者無效，命令與憲法或法律牴觸者無效。」二讀通過。對第一七六條，審查意見擬修正爲「憲法之解釋，由司法院爲之。」史委員尙寬謂：憲法爲立法院所制，若由司法院解釋，似有侵犯立法院職權之嫌。法官多抱保守觀念，而憲法須以國家政策爲依歸，政策又隨時代爲轉移，法官能否趕得上時代，乃一大問題。故主解釋憲法機關應詳加研究。主席解釋謂：美國憲法解釋權，歸大理院。國會並不認其有侵佔立法權之嫌。至法官不一定盡爲保守派，趕不上時代。即使對憲法解釋錯誤，開國民大會時，尙可謀補救。吳委員經熊，亦主維持審查意見。遂照審查意見修正爲「憲法之解釋，由司法院爲之。」對第一七七條，盛委員振爲主將出席代表三分二改爲四分三，史委員尙寬主將提議修改憲法代表三分一改爲四分一。呂委員志伊主刪「并」字，衆贊成，遂修正爲「憲法非由國民大會全體代表四分

- 一 以上之提議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議，不得修改之。第二項照原案
- 二 讀通過。第一七八條照原案通過。至此全部憲草遂二讀通過完畢，並定於十六日開三讀會。（註三）

（註一）立法院第三屆第七十三次會議速記錄。

（註二）同上。

（註三）同上。

第五十三章 憲法草案的審議(十二)全案三讀

立法院於十六日上午九時舉行第七十四次會議，審議憲法草案。主席宣告開會後，并稱憲法草案業經二讀修正通過。但在未開始三讀前，各委員如有臨時提議，可依照提案程序，交大會討論。既而陳委員長衛發言，主將第三條加以修正。經各委員激烈之爭議，認為無須修改，乃維持原案。次有衛委員挺生等委員提議修正第九十八條但書下之人數案。衛委員謂：本憲草全部精神，在求政治之穩定。而依第九十八條但書下之所定，監察院委員十六人，可以造起第一〇九條之絕大政潮。而十六人乃僅全體監察委員四分之一，以絕對少數黨而推翻多數黨政府之精神，為世界任何國憲法所不許。亦與本憲草全體之精神完全牴觸。故提出修正案如左：「原案第九十八條……但對於總統、副總統，及行政、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，須由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，方得提出。」（說明）監察委員六十二人二分之一為三十一人，

其多數議決，最少爲十六人。修正案第九十八條……但（以下同）……全體監察委員四分之三以上之審查，審查人三分之二以上之決定，方得提出。（說明）監察六十二人，其四分之三之三分二爲三十一人，適爲全體半數 $62 \times \frac{3}{4} \times \frac{2}{3} = 31$ 。呂委員等對於衛委員之修正案表示反對，認爲計算欠妥，并爲維持監察權之獨立精神，與行使便利起見，主張維持原案。結果大多數委員無異議，仍維持原案。（註一）

史委員維煥謂：總理所著建國大綱第十七條曾明定「中央與省之權限採均權制度。」又第十八條亦明定「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」足見總理雖反對聯省自治，同時亦明認省爲中央與縣之間，不可缺少一種行政區域。省政府之職責，一方面須執行國家行政，一方面須監督地方自治。今憲法草案第一一八條既依據總理遺教，確定省爲國家行政區域，設省政府以執行中央法令及監督地方自治。又第一一二條第一項第一款亦明定省參議會審議省預算之權。是省政府既有其歲入歲出，則對於省收入之如何取得，當然應經省參議會一度之審議，遠較周密。中央立法機關，僅能議決各省之總預算，及確定全國普遍適用之中央與地方收

支畫分標準。至於詳細稅目稅率，則應因地方制宜，具有若干之伸縮性，使各省參議會得於中央法令許可之範圍內，決定各省人民對於省財政之負擔。否則省長對於財政事項，大權獨操，得一面蔽中央，創設苛捐雜稅。一面蔑視民意，增加省庫負擔。省治必難入正軌。爲此提議將憲草第一一二條，增加一款：「審議省稅及增加省庫負擔之事項。」但贊史案者屬少數。結果仍照原案，未加修正。

(註二)

張委員國元提議謂：世界各國國民，皆須明悉本國文化，然後吸收他國文化。吾國立國數千年，古先哲人著書立說，均有精粹，呈爲模楷。所傳經史，卽文化所寄。總理學說亦頗有徵引，自應擇尤講授，以植始基。因本此旨，擬於憲草教育章內，加入下列一條：「第△條，國民教育須探讀國家固有文化諸書。」張氏發言畢，程委員中行發言，認張委員提議甚善，但憲草修正案第一四三條，既確定我國教育宗旨在發揚民族精神，培養國民道德。國民須探讀國家固有文化諸書，可在教育政策上規定實行。憲法中毋須規定。并請主席予以表決。因贊成者少數，遂未通過。(註三)

到了下午四時，舉行憲草三讀會議，主席宣布開會後，卽由祕書陳海澄、唐世濰前後逐條宣讀。

各委員相繼建議文字修正。至憲草條文原意，毫無更動。會中僅有文字增減修正之輕微辯論。直至六時半，大會得於平靜空氣中，三讀完畢。當由程委員中行起議謂：「現在憲草已經本院三讀通過。本憲草經過一年有半之歲月，方得告成。在第一、第二次審查期內，本院不僅許外界盡量發表意見，亦不禁止本院委員甚至審查人發表批評。但是現在既經全院三讀通過，則本憲草已經是本院一致通過之憲草。在討論憲草時，任何委員都可盡量爭執。但一經通過，則是全體同意之法案，民主政治的原則，本來就是「多數之治」(Rule of majority)。我們希望將來實行憲政，便自我們立法院自身先發揮民治精神做起。本人希望從今以後，本院全體同人都應該是本草案的辯護人。大家有對本憲草辯護的義務。因為這就是憲政的精神。否則連立法院同人先批評自己的憲草。大家會做文章。那就這一年半的工夫，可算白費了。」全場對程氏所言，全體鼓掌。

至是主席宣告憲草已經三讀完畢，應付表決。結果全體委員起立贊同，全場鼓掌，表示慶賀。

(註四) 是為立法院第一次議訂之憲法草案。按此草案，共分十二章。第一章為「總綱」，共七條。第二章為「人民之權利義務」，共十九條。第三章為「國民大會」，共九條。第四章為「中央政府」

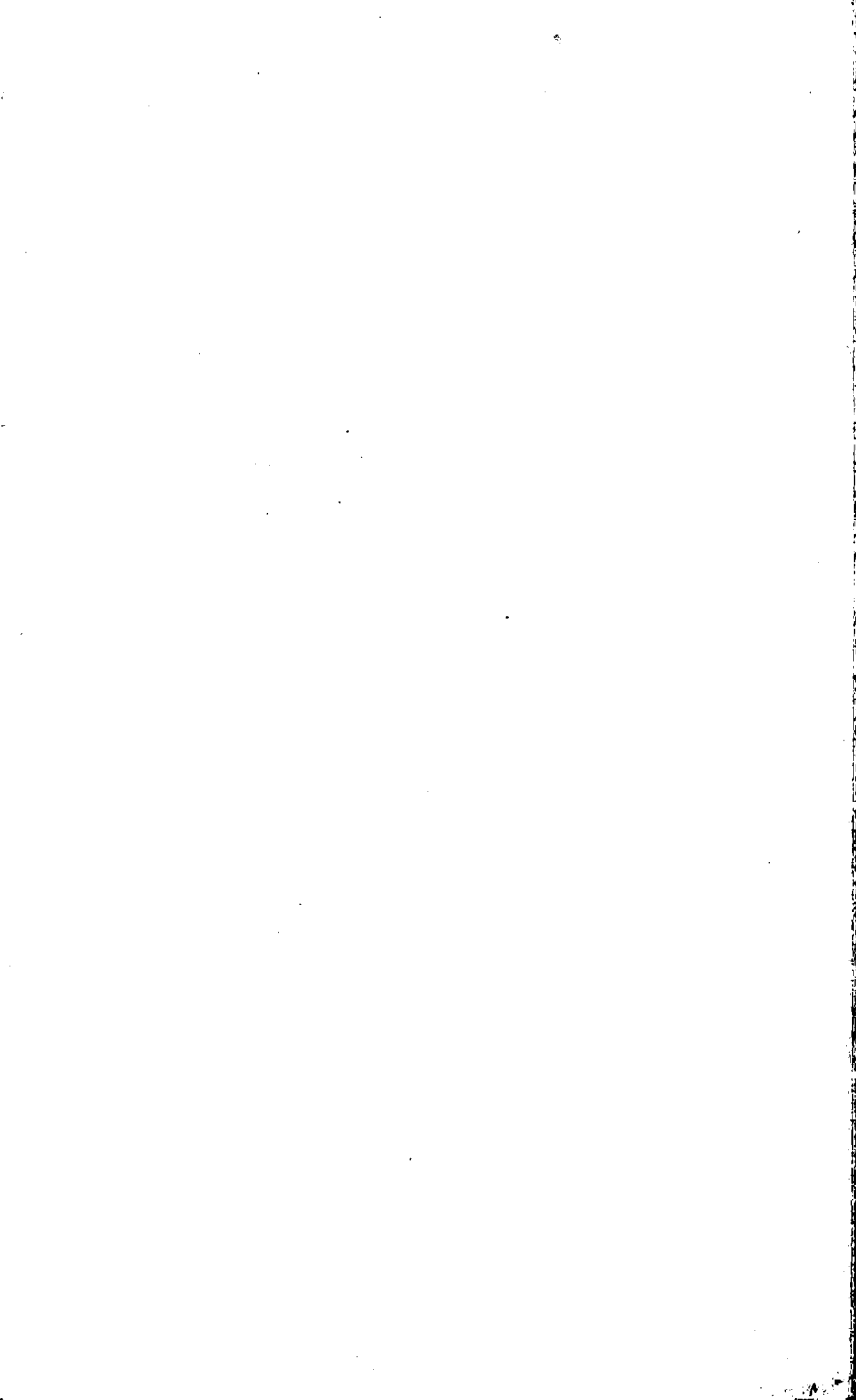
共七十二條。第五章爲「省」，共七條。第六章爲「縣」，共十條。第七章爲「市」，共五條。第八章爲「國民經濟」，共十三條。第九章爲「教育」，共十三條。第十章爲「財政」，共六條。第十一章爲「軍事」，共十二條。第十二章，共五條。全案都一百七十八條。

(註一) 立法院第三屆第七十四次會議速記錄。

(註二) 同上。

(註三) 同上。

(註四) 同上。



第五十四章 憲法草案的初次修正

二十三年十月十六日立法院第一次議訂之憲法草案，經呈報國府，轉送中央審核。二十三年十二月十四日中央第四屆五中全會將立法院所訂憲法草案提出討論。經決議「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，同時應審察中華民國目前所處之環境及其危險，斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏，能集中國力之制度。本草案應交常會依此原則，鄭重核議。」二十四年十月十七日中央第一九二次常會，始將草案遵照審查完竣。決定原則五點如下：「一、爲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，爲憲法草案之所本。二、政府之組織，應斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏，能集中國力之制度。行政權行使之限制，不宜有剛性之規定。三、中央政府及地方制度，在憲法草案內，應於職權上爲大體規定。其組織以法律定之。四、憲法草案中有必須規定之條文，而事實上有不能即時施行，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。」立法院奉到是項原則後，當經指派法制委員會委員長吳經熊，外交委員會委員長傅秉常，財政委員會委員長馬寅初，經濟委員會委員長吳尙鷹，軍事委員會委員長何遂，祕書長梁寒操，及立法委員林彬等七人，遵照中央所頒修正原則，會同審查。由吳經熊、傅秉常二人召集，限於一星期審竣。該審查委員等遂先就草案原文，遵照中央原則，逐條審查，擬具修正案八章，一百四十九條，於十月二十四日立法院第四屆第三十四次會議，提出討論。

十月二十四日下午二時立法院開會，審議憲法草案，經二讀通過，並保留一條，仍交原審查各委審查，提念五晨三讀會討論。開會後，首由傅秉常氏報告審查經過。略謂：審查會曾開會二次，根據中央所定五項原則，逐項修正。第一章「總綱」第二章「人民之權利義務」第三章「國民大會」均照原案無更動。第四章「中央政府」第四十七條刪去，第五十六條行政院政務委員人數之規定，將二十人改爲若干人。第七十一條總統對立法院維持原案之複議，將「應即公布或執行」改爲「得留交下屆國民大會複議」。第七十八及第八十七兩條，司法及考試兩院長之人選，僅由總統任命。

原定得立法院同意之規定刪去。各院之組織，概不規定，僅規定其職權。第五章「省」，第六章「縣」，第七章「市」，合併稱爲「地方制度」章。分爲省、縣、市三節。地方政制，祇規定組織原則，餘由法律規定。第八章「國民經濟」，第九章「教育」，照舊。第十章「財政」，刪去。該章條文中，有須規定者，酌量併入「國民經濟」章內。第十一章「軍事」，亦刪去。第十二章「附則」，另加「憲法實施程序，以法律定之」一條。都一四九條。傅氏報告畢，即開始二讀。對刪去第四十七條「軍人非解職後，不得當選爲總統、副總統」，無異議通過。又「地方制度」章內「軍人非解職三年後，不得任爲省長」，決照案刪去。第五十五條政務委員二十人改爲若干人，亦通過。第七十九、第八十、第八十八、第八十九、第九十九、第一〇一、第一〇二、第一〇三、第一一一、第一一二、第一一九、第一二〇各條，均通過。刪去原有省、縣、市三章，併爲「地方制度」章。原財政、軍事兩章刪去。「財政」章內原有之第一五九、第一六〇兩條保留。容納於「國民經濟」章內，亦無異議通過。「附則」章內另增一條，亦通過。當討論至修正後之第七條「總統對於立法院之議決案，得於公布或執行前，提交復議，立法院對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，總統得留交下屆國民大會複決之」時，陳委員長衛

主張將「得」字改爲「應」字，經辯論後，仍付原審查各委審查，提三讀討論。又修正案第七十七及第八十九兩條，對司法考試兩院長之任命，將應得立法院之同意刪去。經辯論後，亦通過。又原案第九十八及第一〇〇兩條，原規定監察院對中央及地方公務員行使彈劾權之程序，及對總統副總統、立法、司法、考試、監察各院長，立法監察委員提出彈劾之機關，修正案已將其刪去。經辯論後，仍恢復原條文。同時並將修正案之第九十三條刪去。最後對「附則」章內，新增「憲法實施程序，以法律定之」一案，爭辯最烈。表決後，仍照原案修正。（註一）

二十五日晨開第三十五次會，先由傅秉常氏報告審查二十四日院會保留條文經過結果。照主席提議，將該條文改爲「總統對於立法院之議決案，得於公布或執行前提交復議。立法院對前項提交復議之案，經出席委員三分之二以上決議維持原案時，總統應即公布或執行。但遇法律案、條約案，得提請下屆國民大會複決之。」保留條文修正通過畢，主席以全部憲草修正案，省略三讀付表決，各委一致無異議通過。（註二）是爲立法院第二次議訂之憲法草案。

按立法院前次通過之憲草，凡十二章、六節、都一七八條。修正案審查報告改爲八章、九節、一四

九條。二十五日會三讀通過者，爲八章九節一五〇條。此次修正案與原草案不同之處，除已刪除者不計外，最要者如次：（一）司法考試兩院，原草案由總統提經立法院同意任命之。修正案以總統之任命司法考試兩院院長，係以國家元首資格，代替人民行使一部政權。立法院行使治權機關，如任命司法考試院長，須經其同意，無異授立法院以行使政權之特權。此與總理權能區分制牴觸。以立法院與司法考試兩院，在五權中均係平衡，司法考試兩院長，如須經立法院同意，立法院似已處於超越地位。尤與總理所創五權憲法精神違背。故修正案已將司法考試院長之任命，僅授權總統行之，而將經立法院同意句刪去。（二）總統對立法院復議案件，如仍認爲政見不合時，原草案係規定仍應公布或執行。修正案爲避免將來總統與立法院間政見不一，發生爭執計，另加但書。即規定遇法律案、條約案，得提請下屆國民大會複決。（三）憲法中所規定事項，有另定實施程序必要者，原草案因類似施行法之條文未刪，故無此規定。修正案已將原草案中各類似施行法條文刪除，爲補救將來施行發生困難，特新增一條，規定得以法律定之。（註三）

（註一）立法院第四屆第三十四次會議速記錄。

中國制憲史

(註二) 立法院第四屆第三十五次會議速記錄。

(註三) 全上。

第五十五章 憲法草案的重加修正

二十四年十月二十五日立法院議訂之第二次憲法草案呈送中央後，同年十一月間第四屆六中全會提出討論，經議決認為立法院最近修正之憲法草案，大體均屬妥善，惟為適應國家現實情勢，及便於實施起見，似尙應有充分期間，加以詳盡之研究與討論，但以距代表大會為日無多，且代表大會會期甚短，恐亦無暇逐條詳商，為最後之決定。應將上列理由連同憲法草案，送請第五次全國代表大會，請將宣布憲法草案及召集國民大會日期先行決定，並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間之精密討論後，提請國民大會議決頒布。同月二十一日提出五全大會，當經決議接受，並授權第五屆中央執委會決定宣布憲法草案及召集國民大會之日期。惟須於二十五年以內施行。關於憲法草案，並應據大會通過之重要憲草各提案修正之。第五屆中央執行委員會於十二月四日議決定於二十五年五月五日宣布憲法草案，十

一月十二日開國民大會，並設憲法草案審議委員會，以葉楚傖、李文範等十九人爲審議委員，負責審議草案及經大會認爲應予採納之提案，於兩個月內擬定修正案，呈由常會發交立法院再爲條文之整理。

中央審議會審議憲法草案經廣徵各領袖（如蔣委員中正、孫委員科各同志）意見，就五大會發交提案，分別歸納爲審議意見二十三點：一、第八章「附則」二字，應改爲「憲法之施行及修正」；二、「在憲法之施行及修正」一章內，對於原草案內，不能即時實施之條文，應另定過渡條款。三、原草案第二十二條人民有依法律服兵役之義務，應於「服兵役」三字下，加「及工役」三字。四、國民代表任期，改爲六年。五、國民大會改爲每三年召集一次，由總統召集之。六、原第三十一條第二項改爲國民大會經五分二以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會，並應另加「總統得召集臨時國民大會」及「國民大會開會地點，必須在中央政府所在地」二項。七、選舉、罷免、創制、複決四權之行使，另以法律定之。在國民大會章另加一條。八、總統、副總統之任期均定爲六年。九、五院各設副院長一人，十各院院長、副院長（除行政院外）及立法、監察兩院委員之任期，均定爲三年。立法、監

察兩院院長及委員，連選得連任。十一、原第三十八條「依法」二字應刪，並應將此條移置於原第三十六條之後。十二、原第四十四條應刪。十三、在原草案第四十三條後，增加兩條：（一）規定總統有發布緊急命令及為緊急處分之權，（附擬條文）「國家遇有緊急情形，或國家經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統得經行政會議之議決，發布緊急命令，為必要之處置。前項命令中，如有須經立法院之議決者，應於發布命令後三個月內，提交立法院追認。」（二）總統得召集五院院長會議，解決關於兩院以上事項。及總統交議事項。十四、行政院政務委員仍照原草案，不規定名額。但應規定不管部之委員，不得過管部之半數。十五、原第五十九條，改為「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，以行政院長為主席。」原第六十條「總統交議之事項」改為「總統或行政院院長交議之事項。」十六、原第六十七條，關於立法委員之產生，應改為全數選舉。在憲法之施行章內，規定過渡辦法，半數選舉，半數由立法院院長呈請總統任命。十七、關於監察委員之產生，應在憲法之施行章內，規定一過渡辦法，半數選舉，半數由監察院長呈請總統任命。十八、原第一百零五條，應修正如左：「凡事務有因地制宜之性質者，屬地方自治。地方自治事項，以法律定之。」

十九、在憲法之施行章內，應規定未完成自治之縣，其縣長由中央任命之。（市亦同）二十、原第一百四十六條第一項關於違憲問題，應規定祇能由監察院提出，並規定其提出時間之限制，（例如法律施行後六個月即不能提出謂其爲違憲）及其詳以法律定之。二十一、原第一百五十條應刪，另定施行日期。二十二、在憲法之施行章內，應規定一條「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之。」（以上各條交由立法院分別依照修正或整理文字。其原案內與該會所提意見有連帶關係條文，并屬修正。）二十三、下列各條，擬請交立法院再行審議整理。甲、原第二十四、第二十五條，乙、原第三十二條第六款，丙、原第一百三十九條至第一百四十四條，以上審議意見，係就大會交下提案及原草案詳細審議之結果。審議之結果，提經二十五年四月二十三日中央常務委員會會議決議交立法院。同時議決原草案第七十六條「公務員懲戒」應刪去。

立法院奉命後，經指派委員長吳經熊、傅秉常、馬寅初、吳尙鷹、祕書長梁寒操、委員林彬、瞿曾澤等八人先行整理，提出五月一日立法院第四屆第五十九次會議討論。

立法院於五月一日上下午開會三讀中華民國憲法草案修正案。各委員對於授權總統急應

變更及五院長會議等問題，曾發生激辯。但結果仍獲順利通過。茲述會議之情形如次：

主席宣告開始討論事項後，即由八人委員會傅秉常氏起立報告審查經過。略謂：「自去年十月間，本院將憲法草案修正案呈送中央後，即由中常會送請四屆六中全會轉向五全大會提出。在五全大會中，對憲法草案方面之提案計有七件。其中以周佛海、潘公展兩同志所提議者較爲重要。惟周、潘兩案，精神與原草案內容，極不一致。故當時審查，極感困難。最後大會決議，乃一面接受本院起草之憲法草案，一方面又將與憲法草案絕不相容之提案，應於修正時，積極採用，嗣交五屆一中全會討論。結果議決定於本年五月五日宣布憲法草案。本年十一月十二日召開國民大會，并設憲法草案審議委員會，派葉副院長等十九人爲委員。五屆一中全會後，該會根據本院草案與五全大會所交付關於憲法草案之重要提案，加以縝密研究。最後始由該會將各方意見歸納，編爲審議報告書。提經中常會通過，發交本院審議。」傅氏報告畢，旋由主席令秘書唐世澣開始二讀。自弁言起至第一章總綱，第二章人民權利義務，第三章國民大會，均無異議照審查二讀修正案通過。至第四章中央政府第一節總統，新增第四十四條，條文「國家遇有緊急情形，或國家經濟上有重大變故，

須爲急速處分時，總統得經行政會議之議決，發布緊急命令，爲必要之處置。」第二項爲「前項命令之事項，須經立法院議決者，應於發布命令後三個月內提交立法院追認」時，呂志伊委員發言認爲本條文之「情形」兩字，似甚抽象，恐易爲人誤解。主改爲「事變」。鄭洪年、陳長蘅兩委員，均附呂議。衛委員挺生主將本條第一款改爲「國家遇有非常事變須爲急速處分時，總統有發布緊急命令及急速處分之權。」「非常事變」可包括一切政治上、社會上、經濟上之重大變亂，較原案文字，似更經濟。意義亦更明瞭。樓委員桐蓀主將本條文第二項「緊急情形」四字，改爲「重大事變」，當更爲簡單切實。楊委員公達謂：原條文立法意旨，係指三種場合。一爲國內發生暴動。一爲國際發生戰事。一爲經濟發生變更。皆係就中國實際情形，規定適當處置辦法。似無修改必要。主維原案。主席乃先以呂案付表決。多數通過，結果遂將本條第一項中之「情形」改爲「事變」。黃委員右昌以本條所謂緊急處置，爲慎重計，無一不可不經過立法院之追認。故主將第二項「前項命令之事項，須經立法院議決」刪去。改爲「但應於發布命令後三個月內提交立法院追認」。周委員緯主將三個月縮短爲一個月。傅委員秉常謂本條追認案之提出時間，在中央審議時，曾有較長之研究。

會以憲法頒布後之立法院，亦如各國現時之議會，然每年有一休會時間，定爲三個月，即在顧慮將來立法院之休會。周委員緯謂：果有緊急事變發生，即令立法院在休會期內，亦可召開臨時會議。呂委員志伊謂：本條立法精義，并不在提請立法院追認之時間久暫問題，而在使總統發布緊急命令，務須遵守提請立法院追認之手續，并附黃議，主席遂以黃案付表決。多數通過。本條第二項遂照黃案二讀通過。刪改爲但書。附列於第一項之內，嗣二讀至新增之第四十五條「總統得召集五院院長會議，議決左列事項：一、院與院間不能解之事，二、總統交議關係二院以上之事項」時，史尙寬、傅秉常、吳經熊、徐元誥、鍾天心、陳長蘅各委員等，均有意見發表。主席以本問題複雜，將各委員對本問題所發表意見，再交八人委員會整理具報。傅委員秉常報告八人委員會對本問題意見，主在本條另加一項，大意爲憲法與法律另有規定事項，不適用前項之規定，以資補充。郝委員朝俊主將本條第一款改爲「院與院間權限上不能解決之事項。」衛委員挺生主維持原案。謂：五院會議可調解五院間之爭端。此種制度爲世界各國所僅見，吾人應保留之。如編制國家概算案，能先提五院會議討論，可免許多糾紛。劉委員盩訓謂設五院會議，是否與五權分立之遺教違背，請八人委員答復。傅

秉常氏謂：總統召開之五院會議之辦法，並非常設機關，僅爲解決兩院以上之爭端會議而已。呂委員志伊主張不設五院會議。陳委員茹玄主將本條採納中央原定條文，較爲妥善，主席以各委員對本問題意見紛歧，乃起立說明本條文之作用。略謂：憲法草案原無此規定。中央一般意見，以現在情況下之五院，因有中常會、中政會爲最高決定機關，故院與院間并無不可解決之事。惟憲法頒布後之五院，雖有國民大會爲最高決定機關，但國民大會并不終年開會。如在國民大會閉幕期內，五院間之爭執，究應如何調整，於是有人主張在國民大會閉幕期內，應設一國民大會縮小體之常務機關，以代行現在中常會、中政會之使命。此種辦法，在訓政時期則可，在憲政時期，以少數人民主持民意機關，成爲變相之中政會，豈非總統之上，又來一太上政府？故一致認爲不妥。更有謂如無此種機關，政權恐有中斷之虞。其實世界各國之議會，未有終年開會者。其政權亦未中斷。此種理論，似欠充足。最後中央終覺五院間之爭端爲不可免之事，總統既爲全國人民所推舉，當爲全國人民所崇拜，故由總統領袖，設一五院會議，以解決兩院以上之事項，藉收疏通調解之效。在三權鼎立之美國，大總統亦常邀請最高法院及國會之主腦，與重要人物，解決彼此間之爭端。故此種辦法，在國際上

亦有先例。惟原則係用五院長會議解決關於兩院以上之爭端。草案條文規定五院長會議用議決爲解決爭端之方式。此種硬性的固定規定，確有修改必要。最好對五院長會議仿英國內閣總理邀請閣員會談之方式，不採會議形式。樓桐蓀、簡又文、衛挺生、李仲公、劉盟訓、程中行、陳顧遠等委員，均對本條文提出修正案。後由主席歸納各方提案，提一新修正案。即「總統得召集五院院長，會商關於兩院以上之事項，及總統諮詢事項。」結果一致無異議，遂照案二讀修正通過。嗣二讀至草案第五十八條時，周委員緯反對規定行政院院長副院長可以兼職。傅委員秉常謂：兼職各國均有此先例。主席亦謂兼職亦無不可。程委員中行謂規定兼職，在政治上之作用，收效甚大。史委員尙寬主僅規定副院長可以兼職。主席以周案付表決。贊成者少數，遂仍照原案通過。二讀至草案第六十七條時，陳委員長蘅謂：各省產生之立法委員人數，既已增加，則蒙、藏亦應增加，以示中央關懷邊陲之至意。關委員素人亦以同樣理由請求將華僑代表增加。結果遂由六人加爲八人。二讀至第八十七條，至第九十七條，均照審查修正案通過。自第九十八條起至第一百二十九條，大致均無異議通過。僅於第一〇九條，由周委員緯提議，將「之」字刪去。又第一二八條「老弱殘廢無力生活者，國家應

予以相當之救濟，」其中「相當」二字，亦經一致同意，改爲「適當」二字。第一百三十條第三項原爲「各級政府不得於國內徵收貨物通過稅。但因改良水陸道路而對於通過舟車徵收之使用費，不在此限。鄭洪年起立發言，主張將但書刪去，因以前釐捐時代抽通過稅，久爲世人詬病。此項之但書如不刪去，則裁釐前之舊病，又將有復活之機會，流弊甚大。陳委員長衛則反對其說，並舉公路爲例。謂公路之修路費，如不對汽車徵收使用費，則必向人民徵稅。而國家建築公路，經營汽車業者徵收使用費，實較向人民徵稅爲公道。主席謂：此項所規定之使用費，並非貨物稅，實以刪去爲宜。全體無異議。遂將但書刪去。對第一三一條，鄭委員洪年根據總理遺教，主張增加「恢復固有道德」一語。但樓委員桐蓀則謂本條中已有「培養國民道德」一語，如照鄭議修改，不啻承認今日中國之人民，已完全喪失固有道德矣。堂堂憲法中作此規定，殊屬欠妥。孫院長諮詢衆意，均同意維持原案，未予修改。第一三四條、第一三八條，均有「其詳以法律定之」一語，經盛委員振爲提議刪去，以求簡潔。第一三七條，其依法律獨立之教育基金，並予以保障，」發生一度爭辯。陳委員長衛根據最近召集之縣長會議中，各縣長均以各縣中種種基金名目繁多，致使縣預算無法編制之理由，首先

提議刪去此點。劉委員振東亦發表理由，謂：教育經費應通盤妥爲籌畫。以前因政治不穩，各地辦教育者，均爲自身着想，籌措基金。此固由於辦教育者之熱心，但究非良好現象。不若通盤籌畫之得當。楊委員公達、盛委員振爲等，則反對其說，以爲依法律獨立之教育基金，應予保障。如認爲法律不對，則可予以修改也。付表決結果，主張刪去者少數，仍維持原案。又本條第二項「貧瘠省區之教育經費，由國庫補助之。」張委員維翰提議貧瘠省區改爲邊遠省區。但梁委員寒操謂：邊遠省區未必貧瘠，而貧瘠省區又不限邊省。國庫補助，祇問其是否貧瘠而已。故此點仍維原案。又第一三八條「國家對於左列事項及人員，予以獎勵或補助，其詳以法律定之。」除「其詳以法律定之」一語，業經盛委員提議刪去外，趙委員迺傳並提議將「人員」二字改爲「人民」。而將第四項中從事教育人員中之「人員」二字刪去。經一致贊同。第一四〇條「法律與憲法牴觸者無效。前項情形，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。」此條爭辯最爲激烈。張委員志韓首先提出本條與第七十九條「司法院有統一解釋法律命令之權」有無衝突之疑義。呂委員志伊主將第二項刪去。因一則最易感覺法律與憲法牴觸者，爲行政機關，而非監察院，再則如有

牴觸，司法院可自行解釋，無待監察院提請，致縮減其權能。傅委員秉常則謂：此條係根據中央所定之原則而擬定者。呂委員志伊又謂：立法院本身即不應制違憲之法律，而監察院職司彈劾，責任繁重，如再加以審核法律違憲與否之責，則不勝其繁。羅委員鼎起立發表更進一步之主張，將本條完全刪去。因憲法爲一切法律之母，與憲法牴觸之法律當然無效。此乃天經地義，無須規定者。傅秉常、衛挺生等先後發言，主張維持原案。至此爭辯不休。主席乃發表其意見，謂：此條係根據中央原則而擬訂者。蓋違反憲法之法律，各國均常有其事。不於憲法中規定其無效，殊欠妥當。且法律之是否牴觸憲法，如無一定之機關，提請司法院解釋，則司法院對立法院所訂之每一法律，均可解釋，是則操縱立法，而成爲最高之立法機關矣。主席並舉美國爲例，解釋任何人可提請解釋法律是否違憲之危險。故主張仍維持原案。一面維持立法院職權，一面亦防止司法院喪失解釋之權。全場對主席之意見，多表同意。惟對提請解釋之期限，又起爭執。衛委員挺生謂以中國之大，如提請解釋期間，祇限六個月，未免太促。主張改爲一年。徐委員元誥則恰與其相反，謂違憲之法律，多存在一日，人民則多受一日無謂之痛苦。豈可任其牽延六個月之久？故主張縮短爲三個月。吳委員尙鷹則主張不規定

期間。卒以史委員尙寬最後之提議，將「前項情形」四字予以修改，而結束辯論。第一四三條對過渡時期中，立法、監察兩院委員之產生，有半數規定由院長提請總統任命，惟立法委員有「擇專門學識經驗者」之限制，監察委員則並無此規定，主席發現此點不妥之處，引起全場注意。並主張將立法委員之限制刪去，以資一致。衛委員挺生則以爲應加規定，蓋過渡期間之立法委員、監察委員，所以有半數須由院長提請總統任命者，即欲得有專門學識經驗者參加也。梁委員寒操亦然其說。主張對監察委員資格亦加限制。但樓委員桐蓀則謂：監察委員無所謂專門。傅委員秉常則謂：立法委員與監察委員之任務不同，不妨一則加以限制，一則不必規定。此後各委員仍有發言。最後楊委員公達主張將此點刪去，因立法委員究由何等人材充任，立法院長自有權衡遴選適當之人，總統對院長所提人選，亦不至完全模糊，則提請與任命之權，留予院長，總統可也。何必一定作此限制乎？遂通過刪去。此後各條均無修改。直至二讀完畢後，鍾委員天心對總統缺位時應如何補救，提起注意。蓋第五十一條及第五十三條對此均未規定也。總統缺位時，當然由副總統繼任。惟條文上確應加以明白之規定。呂委員志伊發表進一步之意見。謂萬一總統、副總統均缺位時，則應改選，此點亦

應加以規定。經各委先後發表意見後，僉以鍾委員所提者確應規定。呂委員所提者，則以第五十三條規定行政院長代行總統職權期間，祇限六個月，故總統、副總統均缺位時，當然改選，無庸顧慮。遂決議第五十一條增加第一項爲「總統缺位時，由副總統繼其任。」至此二讀完畢。主席提議三讀時，祇將修正之各條三讀，其餘各條，省略三讀程序。全場一致同意。遂由祕書宣讀各條文，均無異議通過。此爲立法院最後修正之憲法草案。此草案較去年十月間所通過者，章數未動，仍爲八章，僅將附則章名改稱爲「憲法之施行與修改」。條文則新增七條，刪去九條，計縮減兩條。都一百四十八條。（註一）立法院當即將通過憲法草案，呈送國府。國府特於五月五日，以明令正式向國人宣布。原令云：「中華民國憲法草案，經立法院會議通過，特宣布之。此令。」（註二）

（註一）立法院第四屆第五十九次會議速記錄。

（註二）見國民政府公報，二十五年五月五日。

第五十六章 中華民國憲法草案的特色

無論什麼事物，若是僅就牠的本身去觀察，那是看不出牠有什麼特殊之點來的。我們說這次的中華民國憲法草案有什麼什麼的特色，那是從比較的觀察去發見的。這就是說拿牠來和本國以前所頒布的各個根本法比較或是拿牠來和外國的憲法比較。若是牠和其他的憲法比較的時候，有牠自己特殊的地方，那麼這些與人不同的地方，便是牠的特色。我們若是仔細研究這次的憲法草案，便可發見牠有許多的特色。牠的特色可就牠討論和起草的經過與牠的內容兩方面來研究。

從牠討論和起草的經過來說，牠的特色之一，就是所經時間之長久。美國的憲法會議於一七八七年五月二十五日正式集會於費城（Philadelphia）。在同年九月十七日，便完成牠的制憲工作。（註二）其所費時間，不到四個月。蘇俄的憲法，自一九一七年十一月第一次蘇維埃大會集會起，

至一九一八年七月第五次全俄蘇維埃會議通過憲法止，所費時間，不過八個月。（註二）在德國，歐戰後的憲法會議，從一九一九年二月六日集會，集於魏馬（Weimar）起，至同年八月十一日止，完成制憲工作。其所費時間，不過七個月。（註三）奧國自一九一九年三月四日起開憲法會議，至一九二〇年十月一日施行憲法，其所費時間，不過十九個月。（註四）一九二〇年二月二十九日捷克國民會議所通過的憲法，不過經過一年的討議。（註五）育鉤斯拉夫自一九二〇年十一月二十八日選舉憲法會議起，至一九二一年六月二十八日施行憲法止，其制憲所費時間，不過六個月。（註六）最近波蘭所頒布的憲法，從一九三三年十二月政府向國府提出憲法草案起，至一九三五年四月最後通過止，其所經的時間，雖有十六個月，但是國會討論的時間並不多。（註七）現在看看我們這次的憲法草案，其討議與起草共費多少時間。立法院議訂憲草，可以分作六個階段。第一階段為初步草案時期，先由大會決定原則，後由主稿人七人起一「初步草案」。時為自民國二十二年二月起，至二十二年十一月止。第二階段為初稿起草時期。時為自二十二年十一月起，至二十三年三月止。於二十三年三月一日白露第一次之正式憲法草案初稿。第三階段為初稿審查修正時期。時為二

十三年三月起，至二十三年七月止。先將收到之二百八十一件意見書逐一審查，後將初稿逐條審查，修正完畢，是爲審查修正案。第四階段爲第一次草案完成時期。時爲自二十三年七月起，至二十三年十月止。修正案提出大會討論，經開會八次，最後三讀通過。是爲立法院第一次議訂之草案。全文分爲十二章，凡一百七十八條。該草案當經呈報國府轉送中央審核。第五階段爲草案初次修正時期。時爲二十三年十二月起至二十四年十月止。二十三年十二月中央第四屆五中全會將立法院所訂憲法草案提出討論，經決議交常會核議。二十四年十月中央常會始將草案遵照審查完竣。決定原則五項，交立法院復議。二十四年十月立法院根據中央所訂五項原則修正，是爲立法院第二次議訂之草案，全文共一百五十條。第六階段爲草案重加修正時期。時爲二十四年十一月起，至二十五年五月一日止。前項草案經四屆六中全會於二十四年十一月提出五全大會。當經議決，授權五屆中央執委會，據大會通過之重要憲草各提案，再加修正。並定二十五年五月五日爲公布憲法草案之期。中常會就五全大會發交提案，分別歸納爲審議意見二十三點，交立法院討論。立法院據此對於草案再加修正。於二十五年五月一日大會三讀通過。全文共分八章，都一百四十八條。是

爲立法院最近及最後議訂之草案，（註八）這個草案，經國府於五月五日以明令公布。回憶立法院

自經二十二年二月開始草憲工作，到今年五月一日，經過三年多的光陰。這個長久時期，乃是任何國的憲法會議對於制憲所費時間所趕不上的。從可知這次的憲法草案，是按照審慎的縝密的計畫而進行，絕不是率爾操觚的工作。第二點，這個憲法草案，不是閉門造車的東西。牠是與輿論融成一氣的東西。查列國的制憲，多半是將全責交付憲法會議，不令國人參加意見的。甚至有於議憲之時，將門緊密，不許走漏消息的。（例如美國在費城所召集的憲法會議）但是我們的議憲，則採公開的態度。於二十三年三月一日所議訂的第一次憲法草案初稿，乃是布露於各報章，徵求國人的意見。到了二十三年七月所成的憲法草案初稿審查修正案，也是送各報披露，徵求國人之批評的。第三點，這個憲法草案絕非少數人的意思之結晶。因爲立法院在孫院長領導之下，各位委員都有供獻。對於院外復徵求批評。各方學者的意見，也都予以注意。凡可以採納的，無不儘量的採納。而且又經過中央的審核，所以絕不能說牠是少數人的產物。我們祇可說牠是全國一致的意思之結晶。

至於從這個憲草的內容而研究牠的特色，那絕不是在這個簡短的篇幅所能詳述的。現在祇

能舉其犖犖大者述之如下，以見梗概罷了。

一 編制

查列國的憲法，對於編制，並不一致。其中有些是很不合邏輯的。而我們的憲法草案則不然。牠共分爲八章。首章爲「總綱」，把國體、主體、國籍、領土等，構成國家的要素規定明白。其次則規定人民的權利義務。有了人民，有了「主權屬於國民全體」及關於人民權利之規定，纔能說到國民大會之產生。所以第三章爲「國民大會」。國民大會是產生政府的機關，而政府的最高級，爲中央政府，所以第四章爲「中央政府」。中央政府之下，當然爲地方政府。所以第五章爲「地方制度」。從縱的方面去定地方各級政府的秩序，則省政府爲代表中央監督地方的機關，其下當然爲縣市，所以第五章之內，第一節爲「省」，第二節爲「縣」，第三節爲「市」。至於「經濟」與「教育」等章，因爲牠們的內容所涉及的，不祇是某級政府的職責，而且涉及各級政府的職責，所以要擺在各級政府之後。關於憲法之施行、修正及解釋，據一般憲法的通例，是擺在憲部之末部，所以憲法草案將牠們

擺在最後的一章之中。就全案的編制而言，覺得很合於邏輯。所以這是牠的特色之一。

二 以三民主義冠國體

我國讀全部憲法草案，便知道其最重要的一條，就是規定國體的第一條。這條明白規定：「中華民國爲三民主義共和國。」從這一條，我們可以知道我們的憲法的精神。我們的憲法，是三民主義的憲法。最近三四年來國內有少數的人，對於這一條頗多非難。其第一理由，是說列國的憲法（特別是歐戰以前的列國憲法）很少將主義冠於國體之上。我們如果將主義冠於國體，豈不是有違憲法的體例？誠然，歐戰前的列國憲法，是沒有將主義冠於國體之上的。但到歐戰之後，便不同了。蘇俄憲法第二部第一條規定：「蘇聯係社會主義蘇維埃共和聯邦。」這是以主義冠於國體之嚆矢。其後西班牙於一九三一年所頒布的共和憲法，其第一條之規定爲「西班牙爲勞動階級民主共和國，依自由正義之制度組織之。」這不啻將勞動主義冠於國之上。我們要問爲什麼歐戰前的憲法不加入主義，而戰後的憲法始加入主義？因爲憲法這個東西，是社會制度的一個縮影。歐戰前

各國的社會制度多半是建築於資本主義或統制階級的利益之上，因此歐戰前的憲法之目的不過是一方面在於維持少數統治者的利益，一方面在於擁護資本主義。簡言之，其目的在於擁護壓迫階級，而摧殘被壓迫階級。這是大大不利於民衆的。若是將不利於民衆的主義擺在憲法裏，豈不是自己揭發革命的對象，而招惹反抗，催促自身的滅亡？統治階級雖至愚亦必不出此。何況他們多半是有「明哲保身」的本領。牠們有牠們的技倆。他們或是將保障民權的規定列入憲法，藉以和緩革命，或是將保護勞動階級的規定，列入憲法，使勞資得以調協，資本階級的利益得以長此維持。其所謂保障民權，適所以維持統治者的利益而已。其所謂保護勞動階級，適所以維持資本家的利益而已。他們那敢將真正爲全國民衆謀利益的主義擺在憲法？他們又那敢將維持自身利益的，反民衆的主義，大書特書的擺在憲法？他們祇得鬼鬼祟祟的去規定憲法，藉以敷衍民衆，欺騙民衆而已。歐戰前的列國憲法所以不將主義列入之理由在此。歐戰以後，民衆擡頭，民衆明白自治國的主義，建國的主場。蘇俄憲法以共產主義冠國體，乃是出於勞動階級的要求。而我們憲草以三民主義冠國體，則是出於大多數民衆的要求。憲草第一條以主義冠國體，在中國是創例，而且是草案全部最關

緊要的一條。實在不啻畫龍點睛。非難這條的人另一個理由，是說：三民主義是國民黨的三民主義，規定中華民國爲三民主義共和國，豈不是要使中華民國成爲國民黨的國家嗎？中華民國的憲法，若根據三民主義來制定，豈不是成爲國民黨的憲法嗎？關於這種反對議論，孫哲生院長已經解答得很好，茲引之於下。

「這種見解（即指反對以三民主義冠國體的見解）完全是不明瞭憲法的精神。我們講憲法，中國本來至今還沒有永久的憲法。所以沒有例可援。但是，我們研究憲法，對於中國以外的憲法成例，尤其是新近成立的憲法，不能不作重要借鑑的資料。我們覺得凡是有憲法的國家，沒有一國不根據他們的政治背景和革命歷史來制定的。凡是一個國家，在沒有經過革命犧牲以前，是沒有憲法的。歐洲立憲國家最著名的，是英國的憲政。英國雖無整個成文的憲法，但其立憲精神，是很密的，是根據於幾百年來的政治背景，與其歷史過程，纔成爲現在英國的憲法。其他各國成文憲法，其歷史比較悠長的，要算美國，至今差不多有一百五十年。美國憲法也是在革命成功後纔創出來的。英、美兩國憲法，都是從革命歷史所演繹而成，固是一個老例。若更找尋新近的成例，則有蘇俄革命所頒

布的共產主義憲法。是由俄國共產黨完全根據布爾希維的革命的主張來制定。可以說是完全共產主義的憲法。其次德國，自歐戰之後，改建共和國。社會民主黨所定的魏馬憲法，要算是很新的。但自新近國社掌權以來，已經失效了。再次，最近西班牙也有一部新憲法，是推翻君主改建民主之後成立的。以上許多憲法的制定，都有牠們革命的歷史，和政治的背景。所以我們知道一國的憲法的成立，並不是主觀的，理想的，完全是根據客觀的歷史環境，根據革命經驗，革命主義及革命主張來制定的。現在我們試問中國的革命歷史，從什麼人創造的呢？當然這是舉世週知的，是我們總理發起創導的。再問中國革命運動，革命力量，以及革命事業，怎樣告成功的呢？那不用細說，就是總理集合國內各革命同志組織革命黨來領導奮鬥然後得來的。而總理此種革命運動的立足點，與本黨所抱的主義主張是什麼？根據遺教的昭示，就是三民主義。所以總理在講演三民主義時，第一句就說，三民主義是救國主義。就這一點歷史看來我們的憲法，當然是三民主義的憲法。我們的中華民國當然也是建立在三民主義之下的。我們可以說，假使當年沒有總理倡導革命，推翻滿清，一定不會有中華民國的建立。所以中華民國的產生，是由於奉行三民主義的革命努力奮鬥的結果而來。

的。那末這個中華民國，當然是以三民主義建國的。離了三民主義，是不能造成中華民國的。沒有中華民國，更從何談到憲法呢？這一點，我們應當看清楚的。

再說憲法根據於三民主義，是否便是國民黨的憲法呢？對這一層，我們或者可以不問三民主義是否是總理發明的。三民主義是否是國民黨所主張的。現在要問，三民主義是否可以救國建國？總理說，三民主義，是要造成民有、民治、民享的國家。……總理雖則把這個主義交給我們黨來奉行實施，但是完全站在全民族的立場上的，不是站在一個黨上面的。這樣看來，當然沒有叫國民黨將來包辦國家政治的可能。那末現在黨外的一種反對三民主義的中華民國與反對三民主義憲法的議論，實在是錯誤的。應當趕快覺悟是祇有三民主義，纔可救國建國。」（註九）

此外我們還要知道：以三民主義冠國體，乃是適合我們民族的特性，並且符合我國先賢的思想。我們民族的特性，乃是中庸的特性，王道的特性。孔子曰：「過猶不及，」這就是昭示中庸之道。我們的民族，數千年來，都是按着這種中庸之道而求生存。時至今日，猶奉行不替。蘇俄的共產主義，及意、德的法西斯主義，皆屬過激的主義。而英、美的資本主義，則屬落後的主義。所以皆非我們所應取法。

我們要另求一個中庸之道，以適合我們民族的需要。而三民主義，則適爲中庸之道。再者，共產主義和法西斯主義，皆是主張霸道的主義。因爲牠們主張以暴力奪取政權，以暴力治人。「以力服人者，非心服也。」「以德服人者，中心悅而誠服也。」所謂以力服人，卽霸道是也。所謂以德服人，卽王道是也。所以我們的先哲是主張王道。這個王道的主張，更可以拿一個具體的例子來證明。這就是所謂：「大道之行也，天下爲公。選賢任能，講信修睦。故人不獨親其親，不獨子其子。使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者，皆有所養。男有分，女有歸。貨惡其棄於地也，不必藏諸己。力惡其不出於身也，不必爲己。是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作。故外戶而不閉。是謂大同。」（註一〇）三民主義也是脫胎於這些「天下爲公」和「大同」等思想而來的。因爲三民主義最後的鵠的，也是在於「大同」。所以我們說，以三民主義冠國體，乃適合我們民族的特性，並且發揚我們的國光。

三 人民權利之保障

人民的權利，其種類至爲繁多。在憲法中所規定的，不過祇是就其主要者而爲例示之記載。

（如憲草第八條至第二十三條）並非擇其所應有的，而爲完全的列舉。即在憲法規定之外，而人民尙有其他種相當的權利，憲法也應當加以保障（例如結婚的自由）所以憲草第二十四條規定：「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。」保障人民權利之規定，本憲草是採兩種方式。其一，爲對行政權及司法權而限制其不得侵害者。例如第九條至第二十四條所謂「非依法律，不得限制云云」是也。這就是說，祇有立法機關可以制定法律限制人民的自由權利，而行政機關則不得恣意加以限制。第二，爲對立法權而限其不得侵害者。例如第五條規定：「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爲限」是也。從這條看來，可知立法機關如果想制定法律去限制人民的權利，則必須根據於「保障國家完全」、「避免緊急危難」、「維持社會秩序」、「增進公共利益」四個條例。牠不能隨意制定法律去限制。查列國的憲法，對於人民權利之規定，很多祇對行政權及司法權而限制其不得侵害的。但對立法權，則不加限制者。我們這次的憲草，則併行政、司法、立法三者而俱限制之。所以可說是很完密。

關於人民自由權利之限制，從制憲之技術言之，則有法律限制與憲法限制之分。所謂法律限制，即憲法雖承認人民有何種之自由，但全非委任法律以干涉之權，雖行政之干涉，不爲憲法所許，立法的干涉則許之。所以這種限制方法，對於人民權利之保障，仍覺薄弱。且如採法律限制主義，則必待此類法律頒布之後，人民始能享受所定自由。祇有憲法，還是不行。但若採取憲法的限制，則憲法一旦實行，人民隨即有其自由。所以憲法限制的方法，對於人民自由權，比較以法律限制爲鞏固。爲保障人權起見，自以憲法限制爲佳。（註二）既然如此，我們這次的憲法草案何以不採憲法限制，而採法律限制呢？這是要說明的。從前歐美的憲政運動，是人民各個人爭自由的運動。我們現在的憲政運動，乃是集中中國力去救國的運動。從前歐美的人，他們爭自由，是以個人爲出發點。我們現在的爭自由，是以團體爲出發點。我們所爭的自由，是國家的、民族的自由。中國現在的情形，和歐美人民爭自由的時候，大不相同。當時歐美的人民，喘息於封建制度或專制主義之下，和我們現在的情形不同。那時歐美人民的大問題，是怎樣救自己。我們今天的大問題，是怎樣救國家，救民族。我們的國家，我們的民族，早就陷於被壓迫，被蹂躪的情況之下。眼前的情形，較前更壞。我們要救國家，救

民族，則不得不要個人極力犧牲他所有的自由，以求團體的自由。因為這個原故，我們的憲法案不得採法律限制主義，於規定權利各條，加上「非依法律不得限制」的條件。

四 創作的國民大會

我們從憲法草案第三章「國民大會」看來，便知道我們的憲草的一個特色，為政權與治權之畫分。這是我們總理所特創的學說。總理以為欲謀人民之幸福，不可沒有一個萬能的政府。但若已經有了萬能的政府，而人民的力量不足以管理牠，使政府流於專橫，那豈不是一樁很危險的事體？所以總理以為政權當與治權畫分。治權宜付之於政府，而政權則操之於人民，所謂治權，即立法、行政、司法、考試、監察五權。所謂政權，即複決、創制、選舉、罷免四權。人民既有選舉權、罷免權，則政府人員之去留，其權在於人民。若政府人員如被選後不能稱職，則人民將行使其罷免權以革除之。人民於選舉權、罷免權之外，更有創制、複決二種民權，則不但政府人員之去留，權在於人民，即政府人員之動止，其權亦在於人民。就止的方面說，人民有複決權，可以防止政府之制定不良的法律。就動的

方面說，人民有創制權，可以使政府不能不制定良善的法律。所以複決權可比作甲冑，人民可利用牠去抗拒違背民意的法律。創制權可比作槍劍，人民可利用牠去另闢途徑，拿自己的意思去制成法律。所以人民若是有了選舉、罷免、複決、創制四種權力，則對於政府之去留動止，譬如六轡在手，所向莫不指揮如意。雖有萬能的政府，亦不怕不能管理了。所以總理說：「這四個民權，就是四個放水制，或是四個接電鈕。我們有了放水制，便可直接管理自來水。有了接電鈕，便可直接管理電燈。有了四個民權，便可直接管理國家的政治。」（註一二）據此，人民不必有管理國家政治之實權。這是分開「權」與「能」的結果。也就是我們總理高出於盧梭（Rousseau）和羅模（Johne）的地方。盧梭主張直接政府制，授人民以治權，而強其所不能。羅模則主張代表政府制，因人民之無能，而竟奪其所應享之權利。所以兩人均不能獲得一個正當的解決，因為正當的解決，在於「政權」與「治權」之畫分。建國大綱第二十四條規定：「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之。即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。」這是憲草國民大會的根據。就國民大會的職權來說，列國的政制，都沒有這樣的組織。牠的第一種性質，就是作國家政權

行使的最高機關。這種國民大會的制度，叫做 (Petisicite) 使人民舉行投票自行表決。但是我們的國民大會和牠又不同。因是我們雖採這種方式，但是不直接行使。在我們，這種權是間接的。即由國民選舉代表，由代表去選舉總統。各院院長、委員的產生，差不多都是由國民大會選舉。此外牠還有創制、複決、罷免等權。我們的國民大會所以採取間接的制度，則完全因為我們有特殊的情形。因為我國幅員廣大，人口衆多，而且教育未普及，不能由人民直接行使四權，祇得委託國民大會行使。我們的國民大會，還有第二種性質。這就是憲法會議 (Constituent assembly) 的性質。但是我們的國民大會，又和外國的憲法會議不同。因為外國的憲法會議，並不是定期常開會的，乃是開一次會就了事的。不像我們所定的國民大會，每三年就召開一次的 (憲草第三十一條) 而且國民代表還有一定的任期 (憲草第三十條)。所以我們的國民大會，可以說完全是一種創作的制度。

(註一三)

五 五權制度

五權制度是我們總理所發明的。世界無論任何國政治，其原始總是一權制。而且多是以神權爲唯一的權力。所以在原始時代，談不到什麼分權的問題。一直到了法國的孟德斯鳩（Montesquieu），因爲觀察英國的政治制度，著了一部法意（*Esprit des Lois*）纔開始主張三權分立的學說。孟氏所主張的三種權，是（一）立法權，（二）司法權，（三）行政權。他說：「自由政治，祇能在溫和政府見之。溫和的政府之實現，在於執行者不越權。然有權者必越權。證之實驗，曾無稍爽。所以要防止此弊，不能不以權止權。」（註一四）這是說，要防止住權力的專制，不能不用其他勢均力敵的權力去制止牠。這就是孟氏所主張三權分立的精義。自從孟德斯鳩倡三權鼎立之後，近世的政治學家多附和孟氏之說，他們差不多認三權分立爲保障民權的不二法門。所以美國十三州獨立的時候，一般政治家對於三權鼎立的學說，都是一致贊成的。美國的憲法，是成文憲法的鼻祖。在這個憲法當中，明定立法、司法、行政三權的獨立。彼此不得互相侵越。他們的用意，是要使三權互相抵制成爲平衡狀態，以防止任何政府機關的專制傾向。就是美國政治學者所常稱道的抵衡說（Check and Balance）。美國實行三權鼎立的制度以後，法國革命成功，又首先倣效美國，以三權分立爲圭臬。後

來各立憲國家紛紛模倣。現在世界各國既然都是以三權爲分治的準則，爲什麼總理卻又主張五權憲法呢？五權憲法的特點，就是在立法、司法、行政三者之外，加上考試、監察兩權。所以三權與五權的區別，只是在考試、監察兩者是否獨立罷了。立法、行政、司法三者分立，我們可說是各國的通例。也可以說是司空見慣的制度。因爲是司空見慣的制度，所以各國行使三權分立的制度，便以爲是天經地義的。總理所以主張於立法、司法、行政三權之外，更加上考試、監察兩權，並不是故立奇異，乃是因爲研究各國憲法，覺得三權分立並未完備，而且不適用於現在。總理統：「兄弟研究美國憲法之後，便想要補救他的缺點……兄弟想起從前美國哥倫比亞大學有一位教授叫做喜斯羅，他著了一本書叫做「自由」。他說憲法的三權，是不夠用的，要主張四權……就是把國會中的彈劾權拿出來獨立，用彈劾權，同立法權、司法權、行政權，作爲四權分立。」（註一五）總理又說：「他的這個用意雖然不能說是十分完善，但是他能夠著這本書，發表他的意見，便可見美國裏頭，已經有人先覺悟了。」（註一六）美國憲法既然不完備，那麼我們要從頭建設中國的政治制度，絕對不可再以美國憲法爲藍本了。三權分立論何以有缺點呢？因爲現在各國的立法機關兼操監察權（即國會可操之彈劾

權)行政權兼掌考試權。考試、監察兩層作用不能得到美滿的效果。立法機關本是專為制定法律而設的。如付與彈劾(監察)權，那末因為黨派的關係，議會議員常分為政府黨，與反對黨的兩個壁壘。反對黨對於執政者，終不免吹毛求疵，攻擊政府，以便使執政者失卻人民的同情。同時政府黨的議員，又想盡力擁護政府，竭力左袒執政者之措施。所以如果政府黨佔多數，則執政者可以毫無忌憚，任意作為。如反對黨在議會佔多數，則政府便感覺不穩固了。況且立法機關是應代表民意去立法的，如果加以監察或彈劾的權限，議員便天天捲入政爭的漩渦，至於立法本身上的職務，反而容易拋到九霄雲外了。近世歐、美各國對於文官，有所謂文官考試(Civil service)的制度。但是這種文官考試，也不過由行政機關去辦理。那辦理考試的當局，仍然不能免受行政官的影響，因此不能選拔真正的人才。這種毛病，總理看得很清楚，所以主張一切官吏，都非考試不可。總理說：「在君主時代，可以不用考試。共和時代考試，是萬不可少的。故兄弟想於四種之外，加多一個考試權。」(註一七)所以總理以為監察權應由立法機關畫出，而考試權則應由行政機關畫出，各使為平列獨立的治權。考試、監察兩權，應該與立法、司法、行政平列，究竟有什麼根據呢？總理說：「如滿清之御史，及

唐朝之諫議大夫，都是極好之監察制度。舉行此種制度之大權，即監察權，即彈劾權。外國亦有此種制度，不過置之於立法機關之中，不能獨成一治權而已。」（註一八）可知總理所說的監察權，實在是淵源於中國古代的諫議大夫及御史制度，和外國立法機關的彈劾權。但是並非倣效他的形式，而是採用他的精神。並且從前的臺諫制度，雖然有幾分獨立的精神，然而畢竟不能說是可以脫離君主的威力的支配。既然不能不受君主的支配，所以監察權的行使，便不能充分表現。現在把監察權提高，與立法、司法、行政、考試等權立於同等地位，當然可以不受其他政府機關的支配，而去放膽糾察政府官吏的過失了。至於考試一項，那更是中國最先的發明。自從漢朝的時候，漢文帝詔賢良對策，第其所對，以次授職。其後歷朝均用考試取士。明朝分鄉試、會試、殿試三種。到了前清，另設提督學政，專司各省考試。考試權漸漸獨立起來。總理說：「考試制度，原來是中國一個很好的制度。也是一件很嚴重的事。」但是考試制度，如果不能成爲完全獨立的一權，則考試仍難免不發生弊病。所以要充分得到考試的功効，必定要先將考試權，成爲與行政、立法、司法、監察等權，立於平行的地位而後可。現在這次憲法草案在第四章「中央政府」之內，分設行政、立法、司法、考試、監察五院，各掌行政、

立法、司法、考試、監察的最高權（註一九）使其彼此平行，不相侵越。這不但是中國政治史上的空前創舉，就是從世界政治史上來論，也是破天荒第一遭的制度了。

六 元首的特殊作用

我們研究列國的憲法，便知牠們的元首，普通是兩種。一種就是總統制裏的實權元首（Real head）。例如美國的大總統。一種就是內閣制裏的虛權元首（Titular head）。例如法國的元首。按諸總統制，行政機關的職權，是集中於行政元首。在這種制度之下，國務員之進退，係以元首之信任與不信任為轉移。我們的憲草第五十六條、第五十九條，雖然規定行政院院長由總統任免，對總統負責，但是第七十七條和第八十四條，則規定司法院院長和考試院院長雖由總統任命，但對國民大會負責。而且第六十三條、第六十六條、第八十七條、第八十九條，規定立法院院長和監察院院長由選舉而產生，並對國民大會負責。從這幾條看來，我們憲草裏的大總統，絕非總統制裏的大總統。在責任內閣制之下，元首是不負責任的。但是我們的憲草第四十六條明白規定：「總統對國民大

會負其責任。」第三十二條規定國民大會**有罷免總統之權**。從此看來，可知憲草裏的大總統，絕非責任內閣制裏的元首。憲草裏的總統，自有他的特殊地位和特殊作用。因為他除了一般元首所具之職權而外，他還有兩種特權。其一就是調整五院的作用。憲草第四十五條規定：「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。」在訓政的時候，政府之上，還有中央政治委員會，以為最高的指導聯絡，以作調整之機關。如有兩院以上的事情發生，可由政治委員會來負一種調整的任務。將來施行憲政以後，這種制度不存在，假如總統沒有這種調整的職權，則在政制的聯繫上，不見得十分完善。總統是國家的元首，是政府的最高領袖，所以可以授權與他，規定聯繫辦法，以為調整及解決院與院間的問題。（註二〇）第二種作用，就是須發緊急命令，以維國家的作用。憲草第四十四條明定：「國家遇有緊急事變，或國家經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統得經行政會議之議決，發布緊急命令，為必要之處置。但應於發布命令後三個月內提交立法院追認。」這種緊急命令（*Notverordnungen*）權，原屬君主政體的一種遺產。在從前德奧等君主國家，君主是保留這種緊急權（*Notrecht*）的。德國許多公法學家且認元首之頒布緊急命令權，乃是國家的

一種自衛權。(註二二)日本憲法亦採行此種緊急權。其第八條規定：「天皇爲保持公共之安全或避免公共之災厄，因緊急之需要，在帝國會議閉會期間，得發布代法律之勅令。此項勅令，應提出於下次帝國會議。若會議不承認時，政府應公布該勅令，此後失其效力。」但是在民主國家裏，規定元首得頒發此種命令權的，也不乏其例。例如德國憲法第四十八條規定：「凡遇國家之公共安全及秩序發生重大危難時，總統得逕行採取必要之處置，以恢復公共安全與秩序。於必要時得使用武力，以速達此目的。總統得將憲法第一一四、一一五、一一七、一一八、一二三、一二四及一五三諸條所規定之人民基本權利之全部或一部停止之。本條第一、二兩項規定之處置，應由總統先通知聯邦議會。如聯邦議會要求廢止時，此項處置即應停止。」奧國一九三四年五月一日憲法特設「行政緊急權」一章。其第一百四十七條規定：「(一)爲維持公共之安寧秩序及保持人民之重要經濟利益，或聯邦之國家財政利益，尤其確保聯邦之預算，有立即發布依照憲法，須有聯邦國會決議之必要處置者，因事關緊急，不能立得國會議決時，則聯邦政府得自行負責，用暫時變更法律之命令，而採取此項之處置。(聯邦政府緊急權)此項命令上，得將聯邦事務之執行，其權原屬他機關

者，委託特別聯邦機關執行之。」這種緊急命令權，雖有列國憲法先例，但是我們憲草之規定緊急權，絕非出於模倣。這完全是應付我國的需要。因為我們正在國難期間，時時刻刻會有緊急的事故發生。假設國家在緊急的時候，萬一發生事故，我們的憲法如果沒有規定，便難以應付。如果總統有了緊急命令權，他便可立即發布命令，以應時勢的需要，以濟法律之所窮。我們從憲草所賦予總統的調整作用及頒發緊急命令之權，便可以知道憲草上的元首之特殊作用了。

七 均權制度

上節所說的五權制度乃是從政府權力之橫的分配而立論的。若是從政府權力之縱的分配而論，則列國的政制，大抵分爲統一制（或集權制）和聯邦制兩種。聯邦制和統一的根本區別，一方面是根據政府權力之分配或集中去決定。一方面是根據中央與地方彼此的關係而決定。如果憲法將政府的全權單獨付與中央政府，而地方政府的權力及其生存，完全是由中央頒賜的，那末這種制度，便是中央集權制（即統一制）。反之，如果政府權力的全體，是由憲法或國家根本法分

配於中央與地方，那麼這種制度，便是聯邦制（即地方分權制）。集權制的特色，在於憲法對於中央政府與附屬的地方政府，並不規定分權。在集權制的國家裏，祇有一個意志，政府權力，祇有一個共同的來源。地方區域之設立或改變，不是由憲法去設立或改變，乃是由中央政府去設立或改變。地方無論有什麼權力，或自治權利，都是中央政府委託（*Delegate*）給牠們的。牠們的權力，得為中央政府任意伸縮增減。牠們所有的權力，不過是委託的權力（*Delegated power*），無所謂原來的（*Original*）內在的（*Inherent*）權力。地方政府不過是中央政府所設立的中央機關之一部分。牠們是用作中央政府對於地方行政的代理機關（*Agents*）。地方政府要受中央的制御。無論地方政府所具之自治權或行政能力是怎樣，這些權力都是中央賜給牠們的。不是因為有憲法的保障而存在的。舉例來說，英國的府市，雖然具有許多的地方自治權，但是這些權利是從國會法令（*Parliament Acts*）得來的。這些權力，國會可以隨時任意伸縮。法國更是如此。牠的地方機關大部分是中央政府的代理機關。但在聯邦制的國家裏，地方政府不是中央政府所設立的東西。在多數的聯邦國裏，中央政府乃是地方所設立的。地方不是中央機關的部分。地方的自治權，不

是由中央政府決定，乃是由聯邦憲法決定。因此地方政府的生存，不是由中央政府所頒賜。牠們的權力，不爲中央政府所限制。在聯邦制裏，中央政府與地方制度，都是在一個公共主權之下而共存的。中央與地方機關，在各自的一定範圍之內，是各居最高的地位。（註三）這兩種制度，中央集權制與地方分權制，自總理看來，均不適於我們中國。他說：「夫所謂中央集權或地方分權，甚或聯省自治，不過內重外輕，內輕外重之常談而已。權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權之性質爲對象。權之宜屬於中央者，屬之中央可也。權之宜屬於地方者，屬之地方可也。例如軍事外交，統一不宜紛歧，此權之宜屬於中央者也。教育、衛生、隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言，同一軍事也，國防固宜屬之中央。然警備隊之設施，豈中央所能代勞？是又宜屬之地方矣。同一教育也，濱海之區，宜側重水產，山谷之地，宜側重礦產或林業。是固宜予地方以措置之自由。然學制及義務教育年限，中央不能不爲畫一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是則同一事業，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方。彼漫然主張中央集權或地方分權，甚或聯省自治者，動輒曰某取概括主義，某取列舉主義，得勿嫌其籠統乎？議者曰：國小民寡，或可用中央集權。地

大民衆，則非用地方分權或聯省自治不可。曾不知土地之大小，不當但以幅員爲差別，尤當以交通爲差別，果其交通梗塞，土地雖狹，猶遼闊也。果其交通發達，土地雖廣，猶比鄰也。中國今日若猶守老死不相往來之訓，雖百里猶不可以爲治。若利用科學以事交通，則風行四海之內，若身之使臂，臂之使指，集權分權，又何與焉？議者又曰：中央集權，易流於專制。地方分權或聯省自治，始適於共和。此又不可不辨。夫專制云者，與立憲爲對待之名詞。苟其立憲，雖中央集權何害？例如法國固行中央集權者，其爲民主立憲國自若也。北美之合衆，議者樂引爲聯省自治之口實。以爲中國非如是，不得爲共和。而不知其所引之例，實際適得其反。美之初元，固行地方分權制，然南北分馳，政令不一，深貽國民以痛苦。及南北戰爭起，雖以解放黑奴爲號召，而實行統一，乃其結果也。經此戰爭，美國各州始有疑爲一體之象。洎乎參加歐戰，則中央政府權力愈以鞏固，且愈以擴充。舉人民之糧食衣服，亦置於中央政府管理之下。其集權之傾向爲何？如議者言，則美國中央政府集中權力之時，亦將爲共和之不利歟？凡此諸說，皆與權力分配本題無關重要之研究。權力之分配，不當挾一中央或地方之成見。而惟以其本身之性質爲依歸。事之非舉國一致不可者，以其權屬於中央。事之應因地制宜者，以

其權屬於地方。易地域的分類，而爲科學的分類，斯爲得之。」（註二三）總理根據這種理論，主張中國宜採均權主義。卽凡事務有全國之性質者，畫歸中央。有因地制宜之性質者，畫歸地方。不偏於中央集權制，或地方分權制。憲草第一〇四條規定：「凡事務有因地制宜之性質者，畫爲地方自治事項。」我們現在從這一條看來，便可知道我們的憲草，是於中央集權制與地方分權制之外，另闢蹊徑，而採均權制度了。

八 民生主義的經濟制度

憲草「國民經濟」章的第一條（卽第一一六條）便開宗明義的標明「中華民國之經濟制度，應以民生主義爲基礎。」我們的憲法，所以採取民生主義的經濟制度，是因民生主義在理論上，比流行於歐美的資本主義和共產主義好得多，我們先比較民生主義和資本主義之不同。總理說：「民生主義和資本主義根本不同的地方，就是資本主義是以賺錢爲目的。民生主義是以養民爲目的。」（註二四）換言之，在資本主義的社會，國家或社會對於各個人的生活，不負責保證。由個人

根據生存競爭，優勝劣敗的原則去求生存。但在民主主義的社會，國家或社會對於各個人有保證生活的義務。各個人對於國家或社會，有要求生存的權利。歐戰前的列國憲法，為資本主義所支配。所以國家對於民生，完全採取一種放任政策（*Laissez Faire*）。到了歐戰後的制憲者，方稍微知道這種政策之錯誤，認識國家一種重要的權能，在於保障人民的生活。（註二五）例如德國憲法有一條說：「經濟生活的組織，必須適合正義的原理。其結果應令全體人民的適宜生活都得保障。」（註二六）埃斯通尼（*Estonia*）的憲法，也含有一條說：「經濟的組織，必須與正義的原則相合。其目的在於謀適於人類的生活狀況。」（註二七）然而從我們看來，這些規定，還不見得十分澈底。因為牠們充其量不過保障各人所宜的，或適於人類的生活罷了。而我們的憲法所保障的，則為一般人既均且足的生活。所以憲草第一一六條最後一句是說：「以謀國民生計之均足。」這纔是「養生」的鵠的。資本主義的分配和民主主義的分配，在性質上，各有不同的特質。在資本主義的社會，分配的性質，在報酬勞動或財產的貢獻。所以一個人要是「勞動者」，「資本家」，或「企業家」，纔有要求分配的權利。如果單純拿着「人」的資格，就沒有這種權利，就不能享受分配。所以沒有財產，

以及能勞動而無機會勞動的人，固然沒有權利要求分配；就是不能勞動的人，例如殘廢者，老年，除掉受社會的慈善的待遇外，法律上沒有權利要求生存。因之，沒有權利要求分配。在民生主義的社會，分配的性質，不在報酬各個人財產或勞動的貢獻，而在維持各個人的生存，滿足各個人的慾望。所以一個人並不是因為自己是一個「勞動者」或「財產家」纔有要求分配的權利。乃是因為自己是一個「人」，所以有這種權利。因此，不能勞動的人，如老弱殘廢，孕婦，產婦等，在法律上都有要求分配的權利。所以憲草第一百二十七條規定：「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。」第一百二十八條規定：「老弱殘廢無力生活者，國家應予以適當之救濟。」

我們再比較民生主義和共產主義的不同。民生主義和共產主義理想雖相似，但是辦法不一樣。共產主義的辦法，是階級鬭爭，和無產階級專政。馬克斯以爲人類的歷史，乃是階級鬭爭的歷史。自由民和奴隸，貴族和平民，地主和農民，工主和工匠，做一句話說，壓迫者和被壓迫者，從古到今，都繼續着明爭暗鬭。爭鬭的結果，不是被壓迫的新興階級，得到勝利，產生新的社會，便是交戰的階級，

兩敗俱傷。工業發達的結果，社會上形成互相對立的兩大階級，即資本階級和無產階級。所以共產主義的革命方略，就是訓練無產階級鬪爭的方法。打倒資本階級，而升無產階級於支配的地位。就利用其政治的權力，漸次奪取有產者的一切資本，集中生產手段於國家手中。所以階級鬪爭和無產階級專政，乃是共產主義的辦法。民生主義則不採取這種辦法。總理以為近來社會進化的事實，都不是經階級鬪爭而得到的。例如經濟上的，社會與工業的改良，運輸與交通的收歸公有，直接稅的徵收，和分配的社會化，都是用改良的方略進化來的。（註二八）這些進化，雖然還沒有達到我們理想的境遇，然而其為社會進化，卻是不能否認的。而且原始的共產社會之中，沒有階級的區別，沒有階級的鬪爭。然而社會卻由原始共產的形式，進化到現在。民生主義則以漸進的、和平的方法，去達到均足的社會。歐、美各國，因為資本主義太發達，結果形成資產階級與無產階級相對立。給共產黨以製造社會革命的機會。總理有鑒於此，以為中國是產業落後的國家。在革命改造之初，與其走上資本主義的路線，造成未來的社會階級鬪爭的慘劇，到不如慎之於始，避免走這種不必走的路。所以主張民生主義，以節制資本的方法，去防止私人資本太發達來支配國民的生計。同時以平均

地權的方法，來防止大地主的土地權。我們讀憲草第一一七條至第一二八條，便知到牠是充滿了民生主義的精神。

九 教育

在憲草第七章「教育」裏，其引人注意的，就是牠（一）使無論貧富老弱，均有受教育的平等機會。（例如第一三二條、第一三四條、第一三五條、第一三八條第五款）（二）使無論貧富的地方，均有發展教育的機會。（第一二六條、第一三七條末項）而其最重要的，就是規定教育經費的最低限度。現時我國政府所供給的教費，爲數太少，和實際的需要比較，相差太遠。維持況且不易，何能談及發展？環觀世界各國，中央教育佔政費之最高比例的，差不多達於百分之二十。至於地方所擔負的教育經費，則蘇俄於一九二六年至一九二七年地方收入用於教育者，佔百分之四十。德國市預算中，教育費在一九一八年佔總預算百分之三四·六。美國各邦教育費在各項政費所佔的百分數，最近差不多達到四〇。牠們已經是教育發達的國家，現在牠們的教育經費，尙且有增無已。我國是

教育落後的國家，要急起直追，非確實規定教育經費的百分數不可。像訓政時期約法第五十二條，祇規定中央及地方應寬籌教育上必須之經費，那種空洞的辦法，乃是無濟於事的。所以憲草第一百三十七條切實規定「教育經費之最低限度，在中央爲其預算總額百分之十五。在省區及縣市爲其預算總額百分之三十。」

一〇 憲法之解釋

憲法的解釋權，應屬何種機關，各國立法例頗不一致。有屬於君主的，例如日本是。這是表示君主專制的特彩，非共和國所宜模倣，無待贅言。有屬國會的，如比利時、意大利是。國會原屬立法機關，非解釋法律之機關，故恐難勝任。有屬特別機關的，如奧大利特設憲法法院以裁決普通法律是否違憲是。又有屬最高法院的，如美國是。中南美諸聯邦，均模倣美制。英國之自治殖民地，亦如是。所以我們可說以最高法院去解釋憲法，乃是一個最普通的制度。我們的憲草也採取這種制度，賦與司法院以解釋憲法之權。(註二九)但是我們的制度和美國有一點不同。因爲憲草第一百四十條有

如是之規定：「法律與憲法有無牴觸，由監察院於該法律施行後六個月內提請司法院解釋。」在美國的辦法，可由人民或各級政府起訴於最高法院。最高法院即能行其解釋權。我們若是祇規定由司法院解釋，則司法院將變成一個最高的立法機關。這與五權制度不免衝突。所以加上一點限制。假設監察院不提請解釋，則司法院便不能解釋，而且政府與人民不能直接提請解釋。所以比較美國制度較有限制。（註三〇）

一一 過渡條文之添設

過去的制憲運動有一個重要的毛病，就是制憲的人祇管制憲，不顧及憲法之施行，馴至憲法雖經公布，然窒礙難行，使根本大法徒托空文。時至今日，國家仍爲無憲之國家。言念及此，曷勝浩歎！此次制憲，能痛改前非，理論與事實，均能顧及。於憲草特設過渡條文，以便施行，誠屬幸事。此因一方須遵照總理遺教，完成一善良的五權憲法。一方又須顧到目前的情形。而目前的情形，則爲訓政尙未完全成功。故不得不設置一些補救辦法，以便施行。此中又可分三項而說明之。第一項爲關於立

法，監察委員之產生方法。在憲草本身，原來是規定完全由民選的。現因地方自治沒有完全成功，不能全由民選，所以設一過渡條文，規定其半數由立法、監察兩院院長各提請總統任命（第一百四十三條）。第二項是關於縣市長的產生方法。憲草本身原來是由民選的。但是現在未完成自治的縣市很多，牠們不便民選。所以設一過渡辦法，規定由中央任命（第一百四十四條）。第三項是關於國民大會代表產生方法及第一屆國民大會之職權。憲草本身規定國民大會是完全選舉的。但是現在要召集的國民大會，是制憲的國民大會。所以此次國民大會代表選舉法規定國民大會代表採用區域選舉制而外，還兼用職業選舉制，特種選舉制。同時中央執監委員都可以出席為當然委員。將來憲法頒布之後，依照憲法而召集之國民大會，當然不是如此。但這次國民大會通過了憲法之後，馬上又要召集憲法規定的國民大會，則於時間經濟，均不許可。為適應環境起見，所以加上了一個過渡條文，規定：「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之。」（第一四六條）

（註三一）

關於憲草的內容，我們可以總括一句。這次的憲草，並不是閉門造車，憑空想像的東西。牠是根

據總理遺教的三民主義，五權憲法，並斟酌國家目前的需要而議訂的。

最後要補充幾句，就是國民對於施行憲政是要盡相當的責任的。第一，國民要注意政治，督責政府。孫院長說得好：「憲政之實現，其艱鉅尤較軍政，訓政爲甚。苟國人以爲一經憲法之制定，公布施行，即可唾手而得憲政之良果，乃屬大謬。蓋在國民政府準備憲政開始之前，國民黨同志對於憲政之設施所負之使命，固屬倍增，而全國國民所負之責任，亦較前爲重。訓政時期工作之良否，尙可諉爲國民黨之責任，而憲政成績之好惡，則全國國民共負其責，不復能有所諉卸也。故國民必須提起全副精神，注意政治問題。同時以正當方式，充分表現其意志。在消極方面，要能防閑政治上舊有之罪惡，使腐惡勢力，不能擡頭。而在積極方面，更應督促政府進行建設事業，以解民生痛苦。然後始不負憲政之美名，與夫提倡實行憲政之初意。苟重蹈民國初年之覆轍，徒爲政客造搗亂之機會，則非吾人所望於國民矣。」（註三三）

第二爲守法。胡展堂先生說得好：「我人主張立憲，當先使社會人人確認此憲法爲必須遵守之規律，然後此憲法始有支配人的意思之力量。故社會人人對於憲法之認識，實爲憲法的力量發生之根據。一言蔽之，卽守法之精神，必當先於立法之事實是已。」（註三

- (註一) Ogg, Introduction to American Government, pp. 129—137.
 - (註二) McBain and Rogers, The New Constitutions of Europe, p. 382.
 - (註三) Graham, New Governments of Central Europe, pp. 25—26.
 - (註四) McBain and Rogers, The New Constitutions of Europe, pp. 265—310.
 - (註五) Graham, The New Governments of Central Europe, p. 292.
 - (註六) McBain and Rogers, The New Constitutions of Europe, pp. 346—347.
 - (註七) 錢端升波蘭新憲法, 見國立中央大學社會科學叢刊第二卷第二期第四、五頁。
 - (註八) 立法院孫院長, 立法院議訂憲法草案經過概略, 二十五年五月五日中央日報。
 - (註九) 立法院孫院長在國府報告「憲草的精神」, 中央日報二十二年七月十一日。
 - (註一〇) 禮記禮運篇。
 - (註一一) 呂復比較憲法論, 第八五至第九九頁。
 - (註一二) 民權主義第六講。
 - (註一三) 二十三年三月十二日立法院紀念週孫院長報告詞。
 - (註一四) Esprit des Lois 第十一卷第四章。
- 第二篇 第五十六章 中華民國憲法草案的特色

(註一五) 五權憲法。

(註一六) 五權憲法。

(註一七) 五權憲法。

(註一八) 五權憲法。

(註一九) 憲草第五十五條、第六十三條、第七十六條、第八十三條、第八十七條。

(註二〇) 立法院孫院長在中央報告「修正憲草經過」。

(註二一) Esmein, *Droit Constitutionnel* 卷下第八十六頁。

(註二二) Garner, *Political Science and Government*, pp. 346—348.

(註二三) 中華民國建設之基礎，見全集第一集。

(註二四) 民生主義第三講。

(註二五) Headlam-Morley, *The New Democratic Constitutions of Europe*, chap. 15.

(註二六) 德憲第一五一條。

(註二七) 埃斯通尼憲法第二五條。這條的語氣，不像臨時憲法的規定那麼強。臨時憲法的句文是說：「在埃斯通尼

一切公民都有適於人類生活程度的權利之保障。」

(註二八) 民生主義第一講。

(註二九) 憲草第一百四十二條。

(註三〇) 參照孫院長在中央報告之修正憲草經過。

(註三一) 同上。

(註三二) 二十二年元旦孫院長發表「實行憲政之意義與國民應有之常識。」

(註三三) 胡漢民論所謂立憲。



第三篇 附錄

一 總理遺教中關於憲法問題摘要

憲草弁言明白聲明「遵照創立中華民國之孫先生之遺教，制茲憲法。」那末，想了解憲草的內容，不得了解總理的遺教，特別是總理關於憲法的主張。本附錄係將總理遺教中關於憲法問題摘要錄載，並以總理全集爲根據。每類所摘遺教，一以著述時代前後爲序，以見總理思想進步之迹。其有一類之中，分爲數小目者，並就小目中定其時序。

甲 關於憲法全體者

一

憲法二字，近時人人樂道，便是滿洲政府，也曉得派遣奴才出洋考察政治，弄預備立憲的上諭，自驚自擾。那中華民國的憲法，更是要講求的，不用說了。兄弟歷觀各國的憲法，有文憲法，是美國最好。無文憲法，是英國最好。英是不能學的，美是不必學的，英的憲法所謂三權分立，行政權、立法權、裁判權，各不相統，這是從六七百年前由漸而生，成了習慣，但界限還沒有清楚。後來法國孟德斯鳩，將英國制度，作為根本，參合自己的理想，成為一家之學。美國憲法，又將孟德斯鳩學說，作為根本，把那三權界限，更分得清楚。在一百年前，算是最完美的了。一百二十年以來，雖數次修改，那大體仍然是未變的。但是這百餘年間，美國文明，日日進步，土地財產，也是增加不已，當時的憲法，現在已經是不適用的了。兄弟的意思，將來中華民國的憲法，是要創一種新主義，叫做「五權分立」。

那五權除剛纔所說的三權之外，尚有兩種，一是考選。平等自由，原是國民的權利，但官吏卻是國民公僕。美國官吏，有由選舉得來，有由委任得來的。從前本無考試的制度，所以無論是選舉，是委任，皆有很大的流弊。就選舉上說，那些略有口才的人，便去巴結國民，運動選舉；那些學問思想高尚的，反都因納於口才，沒人去物色他。所以美國代表院中，往往有愚蠢無知的人，夾雜在內。那歷史實

在可笑。就委任上說，凡是委任官，都是跟著大總統進退。美國共和黨、民主黨向來是以選舉爲興廢。遇著換了大統領，由內閣至郵政局長，不下六七萬人，同時俱換，所以美國政治腐敗散漫，是各國所沒有的。這樣看來，都是考選制度不發達的原故。考選本是中國始創的，可惜那制度不好，卻被外國學去，改良之後，成了美制。英國首先仿行考選制度，美國也漸取法，大凡下級官吏，必要考試合格，方得委任。自從行了此制，美國政治方有起色。但是他祇能用於下級官吏，並且改選之權，仍然在行政部之下，雖少有補救，也是不完全的。所以將來中華民國憲法，必要設獨立機關，專掌考選權，大小官吏必須考試，定了他的資格，無論那官吏由選舉的，抑或由委任的，必須合格之人，方得有效。這法可以除卻盲從濫選，及任用私人的流弊。中國向來銓選，最重資格，這本是美意。但是在君主專制國中，黜陟人才，悉憑君主一人的喜怒，所以雖講資格，也是虛文。至於社會共和的政體，這資格的法子，正是合用。因爲那官吏不是君主的私人，是國民的公僕，必須十分稱職，方可任用。但是考選如果屬於行政部，那權限未免太廣，流弊反多，所以必須成了獨立機關，纔得妥當。

一爲糾察權，專管監督彈劾的事。這機關是無論何國，皆必有的處理，爲人所易曉。但是中華民

國憲法，這機關定要獨立。中國從古以來，本有御史臺主持風憲，然亦不過君主的奴隸，沒有中用的道理。就是現在立憲，各國沒有不是立法機關並有監督權限。那權限雖然有強有弱，總是不能獨立，因此生出無數弊病。比方美國糾察權歸議院掌握，往往擅用此權，挾制行政機關，使他不得不俯首聽命，因此常常成爲議院專制。除非雄才大略的大總統，如林肯、麥堅尼、羅斯福等，纔能達到行獨立之目的。況且照心理上說，裁判人民的機關，已經獨立，裁判官吏的機關，卻仍在別的機關之下，這也是論理上說不去的，故此這機關也要獨立。

合上四種，共成爲五權分立。這不但是各國制度上所未有，便是學說上也不多见，可謂破天荒的政體。兄弟如今發明這基礎，至於那詳細的條理，完全的結果，要望大衆同志盡力研究，匡所不逮，以成將來中華民國的憲法。這便是民族的國家，國民的國家，社會的國家，皆得完全無缺的治理。這是我漢族四萬萬人最大的幸福了。想諸君必肯擔任，共成此舉，是兄弟所最希望的。（光緒三十一年祝民報紀元節演說三民主義與中國民族之前途，見全集第二集第七九至八一頁。）

今天的講題是五權憲法。五權憲法是兄弟所獨創，古今中外各國從來沒有講過的。諸君知道近來一二百年，世界上的政治潮流，都是趨重立憲。立憲兩個字，在近來一二十年內，我們都聽慣了。到底甚麼叫做憲法呢？簡單的說，憲法就是把一國的政權分作幾部分，每部分都是各自獨立，各有專司的。各國的憲法，祇有把國家的政權分作三部，叫做三權，從來沒有分作五權的。五權憲法是兄弟創造出來的。兄弟創出這個五權憲法，大家都有點不明白，以為這個五權憲法，有甚麼根據呢？五權憲法的根據，老實說起來，就是我研究各國憲法，獨自思想出來的。至於講到五權憲法的演講，十數年前，祇有在東京同盟會慶祝民報週年紀念的時候，演講過了一次。但是那個時候，大家對於這個道理，都沒有十分留心。在當時大家的意見，以為世界各國，祇有三權憲法，並沒有聽見過甚麼五權憲法的。兄弟所創出的五權憲法，便覺得很奇怪，以為是兄弟憑空杜撰的。不知道兄弟創這個五權憲法，實在是有根據的。兄弟提倡革命三十多年，從廣東舉事失敗以後，便出亡海外。兄弟革命雖然是遭過了一次失敗，但是並不灰心，把革命的事情還是向前做去。在全球奔走之餘，便把各國政治的得失源流，拿來詳細考究，預備日後革命成功，好做我們建設的張本。故兄弟當亡命各國的時

候，便很注意研究各國的憲法。研究所得的結果，見得各國憲法，祇有三權，還是很不完備，所以創出這個五權憲法，補救從前的不完備。所以五權憲法，就可說是兄弟所獨創的。

世界各國成立憲法最先的，就算是美國。當美國革命，脫離英國，成立共和以後，便創立一種三權憲法，世人都叫他做成文憲法。把各種國民福利的條文，在憲法之內訂得非常嚴密。以後各國的憲法，都是效法他這種憲法來作立國的根本大法。因為美國的憲法，有這樣的重要，所以兄弟也去詳細研究過了。美國的人民，自從憲法頒行之後，幾乎衆口一詞，說美國的憲法是世界中最好的。就是英國政治家，也說自有世界以來，祇有美國的三權憲法，是一種很完全的憲法。但是依兄弟詳細的研究，和從憲法史乘及政治學理種種方面比較起來，美國的三權憲法，到底是怎麼樣呢？由兄弟研究的結果，覺得美國憲法裏頭，不完備的地方還是很多，而且流弊也很不少。以後歐、美學者研究美國憲法所得的感想，也有許多是和我相同的。兄弟以最高尙的眼光同最崇拜的心理去研究美國憲法，到底美國憲法還是有不完備的地方。就是近來關於美國憲法裏頭，所有不完備和運用不靈敏的地方，世人也是漸漸的知道了。由此可見無論甚麼東西，在一二百年之前，以為是很好的，過

了多少時候，以至於現在，便覺得不好了。兄弟研究美國憲法之後，便想要補救他的缺點。當時美國學者也有這種心理，想要設法補救的，但是講到補救的事，談何容易。到底要用甚麼方法纔能補救呢？理論上固然是沒有這樣書籍可以作補救，事實上又沒有甚麼先例可以供參考。研究到這裏，兄弟想起從前美國倫哥比亞大學，有一位教授叫做喜斯羅，他著了一本書叫做「自由」，他說憲法的三權是不夠用的，要主張四權。那四權的意思，就是要把國會中的彈劾權拏出來獨立，用彈劾權同立法權、司法權、行政權，作爲四權分立。他的用意，以爲國會有了彈劾權，那些狡猾的議員，往往利用這個權來壓制政府，弄到政府一舉一動，都不自由，所謂動輒得咎。他的這個用意，雖然不能說是十分完善，但是他能夠著這本書，發表他的意見，便可見在美國裏頭，已經是有人先覺悟了。

美國的憲法不完全，他們便有人要想方法去補救，不過那種補救的方法，還是不完備。因爲在美國各州之內，有許多官吏，都是民選出來的。至於民選是一件很繁雜的事，流弊很多。因爲要防範那些流弊，便想出限制人民選舉的方法，定了選舉權的資格，要有若干財產纔有選舉權，沒有財產的就沒有選舉權。這種限制選舉，和現代平等自由的潮流是相反的，而且這種選舉更是容易作弊，

對於被選的人民，也沒有方法可以知道誰是適當。所以單是限制選舉人，也不是一種補救的好方法。最好的補救方法，祇有限制被選舉人，要人民個個都有選舉權。這種選舉，就是近日各國人民要力爭的選舉，這就是叫做普通選舉。普通選舉雖然是很好，究竟要選甚麼人纔好呢？如果沒有一個標準，單行普通選舉，也可以生出流弊。那些被選的人，當是擁有若干財產，纔算是合格。依兄弟想來，當議員或官吏的人，必定是要有才有德，或者有甚麼能幹，纔是勝任愉快的。如果沒有才，沒有德，又沒有甚麼能幹，單靠有錢來作議員或官吏，那末將來所做的成績，便不問可知了。但是有這種才德和能幹的資格之人，祇有五十人，便要照這種資格的人來選舉，我們又是怎樣可以斷定他們是合格呢？我們中國有個古法，那個古法就是考試。從前中國的官吏，凡是經過考試出身的人，便算是正途，不是考試出身的人，不能算是正途。講到這個古法，在中國從前專制時代，用的時候尙少。因為那個時候，做君主的人，在喫飯睡覺的時候，都念念留心全國的人材，誰是人材好，纔叫誰去做官。君主以用人爲專責，所以他能夠搜羅天下的人材。到了今日的時代，人民沒有工夫去辦那件事，所以任用官吏，在君主時代，可以不用考試；共和時代，考試是萬不可少的。故兄弟想於三權之外，加多一個

考試權。考試本是一個很好的制度，兄弟亡淪海外的時候，考察各國的政治憲法，見得考試就是一件補救的好方法。這個方法可算是兄弟個人獨創出來的，並不是從外國學者抄襲出來的，憲法中能夠有加入這個制度，我想是一定很完備，可以通行無礙的。

我們從前在東京同盟會時代，本是擎三民主義、五權憲法來做黨綱。預計革命成功了，我們就擎來實行。不料光復以後，大家並不注意。多數人的心理，以為推翻了滿清，便算是革命成功。所以民國雖然成立了十年，不但沒有看見甚麼成績，反比前清覺得更腐敗，這個緣故不必用兄弟來說，大家都可以知道了。我們要除去這種腐敗，重新來革命，一定是要用五權憲法來做建設國家的基礎。我們要有良好的憲法，纔能夠建立一個真正的共和國。不過兄弟發明了五權憲法之後，一班人對於這個道理，都很不明瞭。就是專門學者，也有不以為然的。記得二十年以前，有一位中國學生，他本來是大學法科畢業，在美國大學，也得了法學士的學位，後來他還想深造，又到美國東方一個大學去讀書。有一次兄弟在紐約城和他相遇，大家談起來，兄弟便問他說，你那次入美國東方大學，預備去研究甚麼學問呢？他說我想專門學憲法。我就把我所主張的五權憲法說與他聽，足足的和他

討論了兩個星期，他便說這個五權憲法，比較甚麼憲法都要好，極端贊成我的主張。兄弟在當時便很歡喜。見得他既是贊成了這個憲法，就請他進了學校之後，把這個五權憲法的道理，詳細去研究。過了三年之後，他便在耶路大學畢業，得了一個法律博士學位。耶路大學是美國東方很有名譽的大學，他能夠在這個學校畢業，得了博士學位，學問自然是很好的。他從耶路大學畢業之後，後來又到英國、法國、德國去考察各國的政治憲法。辛亥革命成功的那一年，他剛回到中國，兄弟見了他，就問他說：你從前很贊成我的五權憲法，近來研究了各國的憲法，有一些甚麼心得呢？他回覆我說：五權憲法這個東西，在各國都沒有見過，恐怕是不能行的。兄弟聽了這話之後，就很有以為奇怪，很以為然。不料我們那一班同志聽了他的話之後，都以為這位法律博士，且說各國都沒有這個東西，總是有些不妥當，所以對於五權憲法便漸漸不大注意了。還有一位日本的法律博士，兄弟在南京政府的時候，請他做法律顧問，有許多關於法律的事情，都是和他商量。後來討袁之後，兄弟亡命到東京，又遇見了這位博士。他還問兄弟說：甚麼是叫做五權憲法呢？兄弟就和他詳細講解，談了兩三個月的功夫。合計起來，總有二三十小時，後來他纔明白了。在那個時候，兄弟便覺得這位法律博士，還

要我講這些時候纔能夠明白若是和一般普通人民討論，更是不知道怎麼困難，難怪他們都是不懂了。剛纔所說的那兩位博士，一位是美國的博士，一位是東洋的博士，我在紐約遇著美國博士的時候，討論了兩個星期，他很贊成這個五權憲法，當時他不過是一個學士，祇算是半通的時候，後來他在美國耶路大學畢業，得了博士學位之後，可算大通的時候了，他反說各國沒有這個東西。那位日本博士，兄弟與他研究了好幾個月的功夫，他纔明白。可見五權憲法這個東西，想掣來實行，實在是很難的。現在雖然沒有人懂得，年深月久，數百年或數千年以後，將來總有實行的時候。我們要想把中國弄一個富強的國家，有甚麼方法可以實現呢？這個方法就是實行五權憲法。兄弟在東京慶祝民報週年，講演五權憲法之後，現在相隔差不多有二十年了。但是贊成五權憲法的人，還是寥寥無幾。可見一般人都大明白。所以今天我掣來和大家說明。但是把五權憲法來詳細說明，我想用幾天的功夫，還是不夠，而且恐怕越說越不明白，所以現在想出一個法子，要想在五權憲法範圍之外來講。因為一個問題，從側面來講，每每要比從正面來講是容易明白些。中國有句成語說：「不識廬山真面目，祇緣身在此山中。」這句成語的意思，就是說看廬山的人，要離開廬山一二百里以

外，纔能夠看到他的真面目；如果在廬山裏頭，便看不出他的所以然了。兄弟今天來講五權憲法，所用的方法，就是根據這個意思。

我們爲甚麼要實行五權憲法呢？要知道這個原因，便應該把幾千年以來政治擊來看看，政治裏頭有兩個力量，一個是自由的力量，一個是維持秩序的力量。政治中有這兩個力量，正如物理學裏頭有離心力和向心力一樣。離心力是要把物體裏頭的分子離開向外的，向心力是要把物體裏頭的分子吸收向內的。如果離心力過大，物體便到處飛散，沒有歸宿。向心力過大，物體便愈縮愈小，擁擠不堪。總要兩力平衡，物體纔能夠保持平常的狀態。政治裏頭的自由太過，便成了無政府；束縛太過，便成了專制。中外數千年來的政治變化，總不外乎這兩個力量之往來的衝動。中國的和外國的政治，古今是不同的。中國的政治，是從自由入於專制。外國的政治，是從專制入於自由。孔子刪書，斷自唐虞，唐虞的時候，堯、舜、禹，極太平之盛治，人民享極大平等的安樂。到了後來，政治一天敗壞一天，這是甚麼緣故呢？就是人民在從前太平時代，享得自由太多，不知道怎麼樣寶貴，不知不覺的漸漸放棄了。野心君主便乘機利用這個機會，所以釀成秦漢以後的專制。至於外國的政治，是

從專制趨於自由。因為外國古代君主專制太過，人民不堪其苦，於是大家提倡自由。故外國有句話說：「不自由，毋寧死。」這句話的意思，就是人民不能自由寧可死去，不必貪生。可見外國政治專制，在當時是甚麼樣子了。

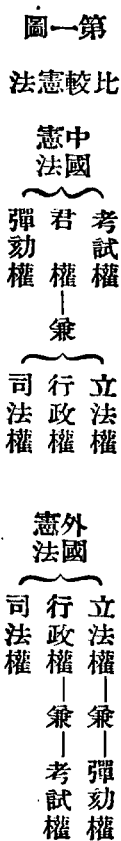
中外政治不同的地方，我們還可以再來比較一比較。中國的政治，是從自由入於專制。因為中國古時有堯舜的好皇帝，政治修明，人民得安居樂業，所謂「鑿井而飲，耕田而食」，向來是很自由的。老子說「無爲而治」，也是表示當時人民極端自由的狀況。當時人民因為有了充分的自由，所以不知自由的寶貴。普通外國人不知道這些詳細情形，便以為中國人民不知道自由的好處，不講究自由。不知道中國人民自堯舜以來，已經享受過了很充分的自由。到了周末以後，人民纔放棄自由，秦始皇纔變成專制。當中國周末的時候，就是和歐洲羅馬同時。歐洲自羅馬滅亡了之後，羅馬的七地，被各國割據，當時各國用兵力，占據一塊地方，大者稱王，小者稱侯，都是很專制的。人民受不過那種專制的痛苦，所以要發生革命，拚命去爭自由。好像晚近幾世紀，發生許多戰爭，都是爲自由一樣。兄弟從前主張革命，對於爭自由一層，沒有甚麼特別提倡。當中原因，就是因爲看到了中國人民，

祇曉得講改革政治，不曉得甚麼叫做自由。中國歷代的皇帝，他們的目的，專是要保守自己的皇位，永遠家天下，子子孫孫可以萬世安享，所以他們祇要人民完糧納稅，不侵犯皇位，不妨礙他們的祖傳帝統，無論人民做甚麼事，都不去理會。人民祇要納糧，便算了事，不管誰來做皇帝，也都是可以的。所以人民並沒有受過極大專制的痛苦。外國人不明白這個緣故，故常批評中國人不曉得自由。近年以來，有許多青年學者，稍爲得了一點新思想，知道了自由兩個字，說到政治上的改革，便以爲要爭自由。不知道中國人民，老早有了很大的自由，不須去爭的。因爲不須去爭，所以不知道寶貴。比方我們呼吸空氣，是生活上最重要的一件事。人類在空氣裏頭生活，好比魚在水裏頭生活一樣。魚離了水，不久就要死，人沒有空氣，不久也是要死的。我們現在這個房子裏頭，因爲空氣很充足，呼吸很容易，所以不曉得空氣的寶貴。但是把一個人閉在不通空氣的小房子裏頭，呼吸不靈，他便覺得很辛苦。一到放出來的時候，得了很好呼吸，便覺得舒服，便知道空氣的寶貴。歐洲人從前受不自由的痛苦，所以要爭自由。中國人向來很自由，所以不知自由。這就是中國政治和歐洲政治大不相同的地方。

政治裏頭又有兩種人物：一種是治人的，一種是治於人的。孟子說：「有勞心者，有勞力者，勞心者治人，勞力者治於人。」就是這兩種人。治人者是有知識的，治於人者是有沒有知識的。從前的人民，知識不開，好比是小孩子一樣，祇曉得受治於人。現在的人民，知識大開，已經是很覺悟了，便要治人和治於人的兩個階級，徹底來打破。歐洲人民，在這個二十世紀，纔打破治人的皇帝之階級，纔有今日比較上的自由。兄弟這種五權憲法，更是打破這種階級的工具，實行民治的根本辦法。

現在再把憲法的來源講一講。憲法是從英國創始的，英國自經過了革命之後，把皇帝的權力，漸漸分開，成了一種政治的習慣，好像三權分立一樣。當時英國人並不知道三權分立，不過為政治上便利起見，纔把政權分開罷了。後來有位法國學者孟德斯鳩，著了一部書叫做「法意」，有人把他叫做「萬法精義」。這本書是根據英國政治的習慣，發明三權獨立的學說，主張把國家的政權分開成立法、司法和行政三權。所以三權分立，是由於孟德斯鳩所發明的。當時英國雖然是把政權分開了，好像三權分立一樣。但是後來因為政黨發達，漸漸變化，到了現在，並不是行三權政治，實在是一權政治。英國現有的政治制度，是國會獨裁，實行議會政治，所謂以黨治國的政黨政治。孟德斯

鳩發明了三權分立的學說之後，不久就發生美國的革命。美國革命成功，訂立憲法，是根據於孟氏三權分立的學說，用很嚴密的文字，成立一種成文憲法。後來日本維新和歐洲各國革命，差不多是拏美國的憲法做底本，去訂立憲法。英國的憲法，並沒有甚麼條文，美國的憲法，有很嚴密的條文。所以英國的憲法，可以說是活動的憲法，美國的憲法，是呆板的憲法。此中因為是由於英國是以人為治，美國是以法為治的。英國雖然是立憲的鼻祖，但是沒有成文憲法，英國所用的是不成文憲法。拏英國的不成文憲法，和我們中國專制時代的情形來比較，我們中國也有三權憲法，像下面的第一圖。



照這樣圖看起來，可見中國也有憲法。一個是君權，一個是考試權，一個是彈劾權。不過中國的君權，兼有立法權、司法權，和行政權。這三個權裏頭的考試權，原來是中國一個很好的制度，也是一

件很嚴重的事。從前各省舉行考試的時候，把試場的門都關上，監試看卷的人，都要很認真，不能夠通關節，講人情，大家想是何等鄭重。到後來有些不好，便漸漸發生弊病了。說到彈劾權，在中國君主時代，有專管彈劾的官，像唐朝諫議大夫和清朝御史之類，就是遇到了君主有過，也可冒死直諫。這種御史，都是梗直得很，風骨凜然。譬如廣州廣雅書局裏頭，有一間十先生祠，那就是祭祀清朝諫臣的。有張之洞的題額『抗風軒』三個字。這三個字的意思，就是說諫臣有風骨能抗君主。可見從前設御史臺諫的官，原來是一種很好的制度。從前美國有一位學者叫做巴直氏，他是很有名望的。著過了一本書，叫做『自由與政府』，說明中國的彈劾權，是自由與政府中間的一種最良善的調和方法，由此可見中國從前的考試權和彈劾權，都是很好的制度，憲法裏頭是決不可少的。

兄弟剛纔所講的政治裏頭，有兩個力量。一個力量是自由。自由這個東西，從前的人民，都不大講究。極端的自由，就是無政府主義，是一種很新的學說。提倡這種學說的，最初是法國人布魯東，俄國人巴枯寧，和近來已經逝世的俄國人克魯泡特金。在他們要講這種主義，不過是把這種理論，看得很新，便去研究罷了。近來中國的學生們，對於這種理論，並沒有深切研究，便學人去講無政府主

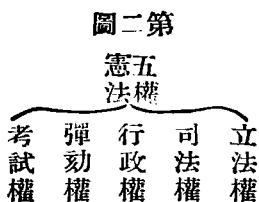
義，以爲是趨時，這真是好笑。講到無政府主義，我們中國在三代以上，便有人講過了。像黃老的學理，是不是無政府主義呢？列子內篇所說的：「華胥氏之國，其人民無君長，無法律，自然而已。」這又不是無政府主義呢？我們中國講無政府主義，已經有了幾千年了，不過現在的青年，不來仔細研究，反去拾取外國的牙慧罷了。殊不知他們現在所講的無政府主義，就是我們幾千年前講過了的舊東西，現在已經是拋卻不顧了。兄弟所講的自由同專制這兩個力量，是主張雙方平衡，不要各走極端，像物體的離心力和向心力互相保持平衡一樣。如果物體是單有離心力，或者是單有向心力，都是不能保持常態的。總要兩力相等，兩方調和，纔能夠令萬物均得其平，成現在宇宙的安全現象。

憲法在政府中的作用，好比是一架機器。兄弟說政府是一架機器，不明白道理的人，以爲這個譬喻，真是比方得很奇怪。其實物質裏頭有機器，人事裏頭，又何嘗沒有機器呢？法律就是人事裏頭的一種機器。就人情同物理來講，支配物質是很容易的，支配人事是很艱難的。這個緣故，就是因爲近來科學的發明很進步，管理物質的方法很完全，要怎麼樣便可以怎麼樣。飛天潛水的機器，都可

以做得到，所以支配物質，便是很容易。至於人事裏頭的結構，是很複雜的。近來所發明管理人事的方法，又不完全。故支配人事便很不容易。政治上的憲法，就是支配人事的大機器，也是調和自由和專制的大機器。我們最初革命的時候，便主張三民主義。三民主義就是民族主義、民權主義和民生主義。和美國總統林肯所說的「Of the People, By the People and For the People」是相通的。兄弟從前把他這個主張，譯作民有、民治、民享。他這個民有、民治、民享主義，就是兄弟的民族、民權、民生主義，人民必要能夠治，纔能夠享。不能夠治，便不能夠享。如果不能夠享，就是民有都是假的。

孟子說：「勞心者治人，勞力者治於人。」要打破這個階級，未嘗沒有方法。古語說：「人力可以勝天，」動物裏頭有千里馬，一日能夠走一千里，鳥能夠飛天，魚能夠潛海。假如我們要學千里馬，一日可以行千里，要學鳥可以飛天，魚可以潛海，試問我們能不能夠做得到呢？因為我們人類發明了科學，能夠製造機器，祇要用機器便能夠一日行一千里，使能夠飛上天，使能夠潛入海。譬如我們坐自動車更不止是日行千里；我們坐飛行機，就可以飛上天；坐潛水艇，就可以潛入海；這就是人事可以補天功。古書說：從前希臘有一個人，一日能夠行千里，這是天賦的特能，不是可以常有的。今日人類有了機

器，便不必要有天賦的特能，也可以日行千里，也可以飛天、潛海，隨意所欲。我們現在來講民治，就是要把機器給予人民，讓他們自己去駕駛。隨心所欲，去馳騁翱翔。這種機器是甚麼呢？就是憲法。下面所列的圖，就是五權憲法。



這個五權憲法就是我們近世的汽車，飛機和潛水艇。把全國的憲法，分作立法、司法、行政、彈劾、考試五個權，每個權都是獨立的。從前君主時代，有句俗語叫做「造反」。造反的意思，就是把上頭反到下頭，或者把下頭反到上頭。在君主時代，造反是一件很了不得的事情。這個五權憲法不過是上下反一反，去掉君權，把其中所包括的行政、立法、司法三權，提出來做三個獨立的權，來施行政治。

在行政人員一方面另外立一個執行政務的大總統立法機關就是國會司法人員就是裁判官和彈劾與考試兩個機關，同是一樣獨立的。

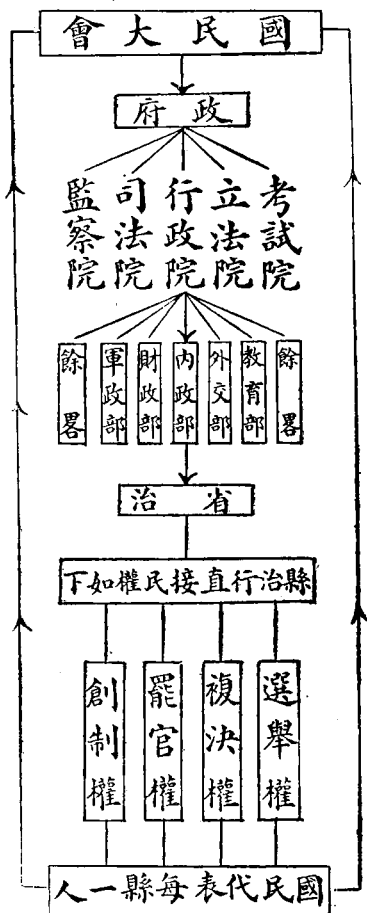
如果實行了五權憲法以後，國家用人行政都要照憲法去做。凡是我們人民的公僕，都要經過考試，不能隨便亂用。兄弟記得剛到廣州的時候，求差事的人很多，兄弟也不知道那個有才幹，那個沒有才幹。這時候，政府正要用人，又苦於不知道那個是好，反受沒有人用的困難。這個緣故，就是沒有考試的弊病，沒有考試，就是有本領的人，我們也沒有方法可以知道，暗中便埋沒了許多人材。並且因為沒有考試制度，一班不懂政治的人，都想去當官，弄到弊端百出，在政府一方面，是烏烟瘴氣，在人民一方面，更是非常的怨恨。又像前幾天兄弟家裏，想雇一個廚子，一時想不到要從甚麼地方去雇，就到酒菜館裏託他們替我去雇一個。諸君想想，為甚麼不到木匠店內或者是到打鐵店內託他們那些人去雇呢？為甚麼一定要到菜館裏去雇呢？因為菜館就是廚子的專門學堂，那裏就是廚子出身的地方。諸君再想想，雇一個廚子，是一件很小的事情，還要跑到專門的地方去雇，何況是國家用人的大事呢？由此便可知考試真是一件很要緊的事情，沒有考試，我們差不多就無所適從，好

比舉行省議會選舉，要選八十個議員，如果定了三百個人是有候補議員資格的，我們要選八十個議員，就在這三百個人中來選舉。若是專靠選舉，就有點靠不住。因為這個原因，美國選舉的時候，常常鬧笑話。我記得有一次美國有兩個人爭選舉，一個是大學畢業出身的博士，一個是拉車子出身的苦力。到了選舉投票的時候，兩個人便向人民演說，運動選舉。那個博士的學問很高深，所講的話總是些天文、地理、政治、哲學。但是他所講的高深道理，一般人民聽了，都不大明白。這個車夫，隨後跟上去演說，便對人民講，你們不要以為他是一個博士，是很有學問的，他實在是一個書獃子。他是靠父兄的力量，纔能夠進學校裏去讀書。我因為沒有父兄的幫助，不能夠進學校內去讀書。他是靠父兄，我是靠自己。大家想想，是那一個有本領呢。用這一番話，說得那班選舉人，個個都拍掌，都說那位博士的演說不好，一點都不明白。這個車夫的演說很好，真是入情入理。選舉結果，果然是車夫勝利。諸君想想，這兩個運動選舉的人，一個是博士，一個是車夫。說到學問，當然是那位博士要比車夫好得多。但是那位博士不能夠當選，這就是祇有選舉沒有考試的弊病。所以美國的選舉，常常鬧笑話。如果有了考試，那末必要有才能有學問的人，纔能夠做官，當我們的公僕。考試制度，在英國實行最

早美國實行考試不過二三十年。現在各國的考試制度，差不多都是學英國的，窮流溯源。英國的考試制度，原來還是從我們中國學過去的。所以中國的考試制度，就是世界上最古最好的制度。

我剛纔講過了五權憲法的立法人員就是國會議員，行政首領就是大總統，司法人員就是裁判官，其餘行使彈劾權的有監察官，行使考試權的有考試官。兄弟在南京政府的時候，原想要參議院訂出一種五權憲法，不料他們那些議員，都不曉得甚麼叫做五權憲法。後來立了一個約法，兄弟也不去理他。因為我以為這個執行約法，祇是一年半載的事情，不甚要緊。等到後來再鼓吹我的五權憲法，也未為晚。後來那些議員搬到北京，訂出來的天壇憲法草案，不料他們還是不顧五權憲法，還是要把自己的好東西丟去不要，這真是可惜。大家要曉得五權憲法是兄弟創造的，五權憲法就好像是一部大機器。大家想日行千里路，就要坐自動車。想飛上天，就要駕飛機。想潛入海，就要乘潛水艇。如果要想治一個新國家，就不能不用這個新機器的五權憲法。下面的圖，便是憲法裏頭構造的制度，好像機器裏分配成各部分一樣。

治國機關



上面這個圖，就是治國的機關。除了憲法上規定五權分立之外，最要的就是縣自治，行使直接民權。能夠有直接民權，纔算是真正民權。直接民權共有四個：一個是選舉權，二個是罷官權，三個是創制權，四個是複決權。五權憲法，好像是一架大機器；直接民權，便是這架大機器中的掣扣。人民要有直接民權的選舉權，更要有罷官權，行政的官吏，人民固然是要有權可以選舉，如果不好的官吏，人民更要有可以罷免。甚麼是叫做創制權呢？人民要做一種事業，要有公意可以創訂一種法律，或

者是立法院立了一種法律，人民覺得不方便，也要有公意可以廢除，這個創法廢法的權便是創制權。甚麼是叫做複決權呢？立法院若是立了好法律，在立法院中的大多數議員通不過，人民可以用公意贊成來通過，這個通過權，不叫做創制權，是叫做複決權。因為這個法律，是立法院立的，不過是要人民加以複決，這個法律纔是能夠通過罷了。至於我們民國的約法，沒有規定具體的民權。在南京訂出來的民國約法裏頭，祇有「中華民國主權屬於國民全體」的那一條，是兄弟所主張的，其餘都不是兄弟的意思，兄弟不負那個責任。我前天在省議會演講，已經把五權憲法的大旨講過了，很希望省議會諸君議決通過，要求在廣州的開會，制定五權憲法，做一個治國的根本大法。今天兄弟的這種講法，是從五權憲法的側面來觀察，因為時間短促，所有的意思沒有充分發揮，還希望諸君細心的來研究五權憲法，贊成五權憲法。（民國十年演講五權憲法見總理全集第一集第八三〇頁至八四七頁。）

三

予之於革命建設也，本世界進化之潮流，循各國已行之先例，鑑其利弊得失，思之稔熟，籌之有

素，而後訂爲革命方略。規定革命進行之時期爲三：第一軍政時期，第二訓政時期，第三憲政時期。第一爲破壞時期。擬在此時期內施行軍法，以革命軍擔任打破滿清之專制，掃除官僚之腐敗，改革風俗之惡習，解脫奴婢之不平，洗淨鴉片之流毒，破滅風水之迷信，廢去釐卡之阻礙等事。第二爲過渡時期，擬在此時期內施行約法（非現行者），建設地方自治，促進民權發達，以一縣爲自治單位，縣之下再分爲鄉村區域，而統於縣。每縣於敵兵驅除戰事停止之日，立頒布約法，以之規定人民之權利義務，與革命政府之統治權，以三年爲限。三年期滿，則由人民選舉其縣官。或於三年之內該縣自治局，已能將其縣之積弊掃除如上所述者，及能得過半數人民能了解三民主義而歸順民國者，能將人口清查，戶籍釐定，警察、衛生、教育、道路各事，照約法所定之低限程度而充分辦就者，亦可立行自選其縣官，而成完全之自治團體。革命政府之對於此自治團體，祇能照約法所規定而行其訓政之權。俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選舉代表一人，組織國民大會，以制定五權憲法。以五院制爲中央政府，一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院。憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院，選舉代議士以組織立法院。其餘三院之院長，

由總統得立法院之同意而委任之，但不對總統法院負責。而五院皆對於國民大會負責。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。國民大會職權，專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。國民大會及五院職員，與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之。此五權憲法也。憲法制定，總統議員舉出後，革命政府當歸政於民選之總統，而訓政時期於以告終。第三爲建設完成時期。擬在此時期始，施行憲政。此時一縣之自治團體，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，罷官之權。而對於一國政治除選舉權之外，其餘之同等權，則付託於國民大會之代表以行之。此憲政時期，卽建設告竣之時，而革命收功之日。此革命方略之大要也。（八、九年間所著孫文學說第六章，見全集第一集第四九四頁至四九六頁）

四

余之革命方略，規定革命進行之時期爲三：第一爲軍政時期，第二爲訓政時期，第三爲憲政時期。第一爲破壞時期。在此時期內，施行軍法，以革命軍擔任打破滿洲之專制，掃除官僚之腐敗，改革

風俗之惡習等。第二爲過渡時期。在此時期內，施行約法（非現行者），建設地方自治，促進民權發達，以一縣爲自治單位。每縣於散兵驅除戰事停止之日，立頒約法，以規定人民之權利義務，與革命政府之統治權，以三年爲限。三年期滿，則由人民選舉其縣官。或於三年之內，該縣自治局已能將其縣之積弊掃除。如上所述者，及能得過半數人民能了解三民主義，而歸順民國者，能將人口清查，戶籍釐定，警察、衛生、教育、道路各事，照約法所定之低限程度而充分辦就者，亦可立行自選其縣官，而成完全之自治團體。革命政府之對於此自治團體，祇能照約法所規定，而行其訓政之權。俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選代表一人，組織國民大會，以制定五權憲法。以五院制爲中央政府。一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院。憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院。選舉代議士，以組織立法院。其餘三院長，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，而五院皆對於國民大會負責。各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之。而監察院失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。國民大會職權，專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。國民大會及五院職員，與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之。此爲五權

憲法。憲法制定，總統議員舉出後，革命政府當歸政於民選總統，而訓政時期於以告終。第三爲建設完成時期，在此時期施以憲政。此時一縣之自治團體，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，罷官之權。而對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則負託於國民大會之代表以行之，此憲政時期，卽建設告竣之時而革命收功之日也。（中國革命史二革命之方略，見全集第一集第九一八及九一九頁，十二年一月二十九日爲申報紀念刊作。）

五 國民黨政綱對內政策（民國十三年）

一 關於中央及地方之權限，採均權主義。凡事務有全國一致之性質者，盡歸中央，有因地制宜之性質者，盡歸地方，不偏於中央集權制，或地方分權制。

二 各省人民得自定憲法，自舉省長，但省憲不得與國憲相抵觸，省長一方面爲本省自治之監督，一方面受中央指揮以處理國家行政事務。

三 確定縣爲自治單位，自治之縣，其人民有直接選舉及罷免官吏之權，有直接創制及複決法律之權。

土地之稅收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆爲地方政府之所有，用以經營地方人民之事業，及應育幼、養老、濟貧、救災、衛生等各種公共之需要。

各縣之天然富源，及大規模之工商事業，本縣資力不能發展興辦者，國家當加以協助，其所獲純利，國家與地方均之。

各縣對於國家之負擔，當以縣歲入百分之幾爲國家之收入，其限度不得少於百分之十，不得超過於百分之五十。

四 實行普通選舉制，廢除以資產爲標準之階級選舉。

五 釐訂各種考試制度，以救選舉制度之窮。

六 確定人民有集會、結社、言論、出版、居住、信仰之完全自由權。

七 將現時募兵制度，漸改爲徵兵制度，同時注意改善下級軍官及兵士之經濟狀況，並增進其法律地位，施行軍隊中之農業教育，及職業教育，嚴定軍官之資格，改革任免軍官之方法。

八 嚴定田賦地稅之法定額，禁止一切額外徵收，如釐金等類，當一切廢絕之。

九 清查戶口，整理耕地，調正糧食之產銷，以謀民食之均足。

十 改良農村組織，增進農人生活。

十一 制定勞工法，改良勞動者之生活狀況，保障勞工團體，並扶助其發展。

十二 於法律上、經濟上、教育上、社會上，確認男女平等之原則，助進女權之發展。

十三 勵行教育普及，以全力發展兒童本位之教育，整理學制系統，增高教育經費，並保障其

獨立。

十四 由國家規定「土地法」、「土地使用法」、「土地徵收法」及「地價稅法」。私人所有土地，由地主估價，呈報政府，國家就價徵稅，並於必要時得依報價收買之。

十五 企業之有獨占的性質者，及為私人之力所不能辦者，如鐵道航路等，當由國家經營管理之。

以上所舉細目，皆吾人所認為黨綱之最小限度，目前救濟中國之第一步方法，（見總理全集第一集第八四八頁至八五〇頁）

六 國民政府建國大綱

一 國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國。

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

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

四 其三為民族。故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治，對於國外之侵略強權，政府當抵禦之，並同時修改各國條約，以恢復我國際平等，國家獨立。

五 建設之程序，分為三期，一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期。

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

七 凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日。

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

九 一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。

十 每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之。地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地因政治之改良社會之進步而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。

十一 土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病，與夫種種公共之需。

十二 各縣之天然富源，與及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦，而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助；而所獲之純利，中央與地方政府，各占其半。

十三 各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾，爲中央歲費，每年由國民代表定之，其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十。

十四 每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。

十五 凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。

十六 凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，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。

十七 在此時期，中央與省之權限，采均權制度，凡事務有全國一致之性質者，畫歸中央；有因地制宜之性質者，畫歸地方，不偏於中央集權，或地方分權。

十八 縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

十九 在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治。其序列如下，曰行政院，

曰立法院，曰司法院，曰考試院，曰監察院。

二十 行政院暫設如下各部，一內政部，二外交部，三軍政部，四財政部，五農礦部，六工商部，七教育部，八交通部。

二十一 憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。

二十二 憲法草案，當本於建國大綱，及訓政憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行。

二十三 全國有過半數省分，達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之。

二十四 憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即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。

二十五 憲法頒布之日，即爲憲政告成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉，國民政府則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國之大功告成。

民國十三年四月十二日孫文書（見總理全集第一集第八五〇至八五四頁）

七

自辛亥革命以至於今日所獲得者僅中華民國之名。國家利益方面，既未能使中國進於國際平等地位；國民利益方面，則政治經濟羸羸諸端，無所進步，而分崩離析之禍，且與日俱深。窮其致此之由，與所以救濟之道，誠今日當務之急也。夫革命之目的，在於實行三民主義，而三民主義之實行，必有其方法與步驟。三民主義能否影響於人民，俾人民蒙其幸福與否，端在其實行之方法與步驟如何。文有見於此，故於辛亥革命以前，一方面提倡三民主義，一方面規定實行主義之方法與步驟。分革命建設為軍政、訓政、憲政三時期。期於循序漸進，以完成革命之工作。辛亥革命以前，每起一次革命，即以主義與建設程序宣布於天下，以期同志暨國民之相與了解。辛亥之役，數月以內，即推倒四千餘年之君主專制政體，暨二百六十餘年之滿洲征服階級，其破壞之力，不可謂不巨。然至於今日，三民主義之實行，猶茫乎未有端緒者，則以破壞之後，初未嘗依預定之程序以為建設也。蓋不經軍政時代，則反革命之勢力無由掃蕩，而革命之主義亦無由宣傳於羣衆，以得其同情與信仰。不經

訓政時代，則大多數之人民，久經束縛，雖驟被解放，初不瞭知其活動之方式，非墨守其放棄責任之故習，即爲人利用，陷於反革命而不自知。前者之大病，在革命之破壞不能了徹；後者之大病，在革命之建設不能進行。辛亥之役，汲汲於制定臨時約法，以爲可以奠民國之基礎，而不知乃適得其反。論者見臨時約法施行之後，不能有益利於民國，甚至并臨時約法之本身效力，亦已銷失無餘，則紛紛然議臨時約法之未善，且斤斤然從事於憲法之制定，以爲藉可救臨時約法之窮。曾不知癥結所在，非由於臨時約法之未善，乃由於未經軍政、訓政兩時期，而即入於憲政。試觀元年臨時約法頒布以後，反革命之勢力，不惟不因以銷滅，反得憑藉之以肆其惡，終且取臨時約法而毀之。而大多數人民對於臨時約法，初未曾計及其於本身利害何若，聞有毀法者不加怒，聞有護法者亦不加喜。可知未經軍政、訓政兩時期，臨時約法決不能發生效力。夫元年以後，所特以維持民國者，惟有臨時約法。而臨時約法之無效如此，則綱紀蕩然，禍亂相尋，又何足怪。本政府有鑒於此，以爲今後之革命，當廣續辛亥未完之緒，而力矯其失。即今後之革命，不但當用力於破壞，尤當用力於建設，且當規定不可踰越之程序。爰本此意，制定國民政府建國大綱二十五條，以爲今後革命之典型。建國大綱第一條至

第四條，宣布革命之主義及其內容。第五條以下，則爲實行之方法與步驟。其在第六七兩條，標明軍政時期之宗旨，務掃除反革命之勢力，宣傳革命之主義。其在第八條至十八條，標明訓政時期之宗旨，務指導人民從事於革命建設之進行。先以縣爲自治之單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力基本，然後擴而充之，以及於省。如是則所謂自治，始爲真正之人民自治，異於僞託自治之名，以行其割據之實者。而地方自治已成，則國家組織始臻完密，人民亦可本其地方上之政治訓練，以與聞國政矣。其在第十九條以下，則由訓政遞嬗於憲政所必備之條件與程序。綜括言之，則建國大綱者，以掃除障礙爲開始，以完成建設爲依歸，所謂本末先後，秩然不紊者也。夫革命爲非常之破壞，故不可無非常之建設以繼之。積十三年痛苦之經驗，當知所謂人民權利與人民幸福，當務其實，不能徒襲其名。儻能依建國大綱以行，則軍政時代已能肅清反動，訓政時代已能扶植民治，雖無憲政之名，而人民所得權利與幸福已非藉憲法而行專政者所可同日而語。且由此以至憲政時期所歷者皆爲坦途，無顛蹶之慮。爲民國計，爲國民計，莫善於此。本政府鄭重宣布今後革命努力所及之地，凡秉承本政府之號令者，卽當以實行建國大綱爲唯一之職任。（十三年制定建國大綱宣言，

乙 關於國家政治權力者

一

中國幾千年以來都是獨立國家，從前政治的發達，向來沒有假借過外國材料的。中國在世界之中，文化上是先進的國家，外國的材料，向來無可完全做效，歐美近來的文化，纔比中國進步，我們羨慕他們的新文明，纔主張革命，此刻實行革命，當然是要中國駕乎歐美之上，改造成世界上最新最進步的國家。我們要達到這種目的，實在是沒有這種資格，不過歐美現在的民權政府，還是不能完全做效，他們的政府，已經成了舊機器，我們要另外造出一架新機器，纔可以達到我們的目的。此刻想要造出一架新機器，世界上有沒有新材料呢，現在散在各國的新材料是很多的，不過要先定一個根本辦法。我在前一次所主張的分開權與能，便是這一種的根本辦法。根本辦法定了之後，去實行民權，還要分開國家的組織，與民權的行使。歐美的根本辦法，沒有想通，不能分開權與能，所以政

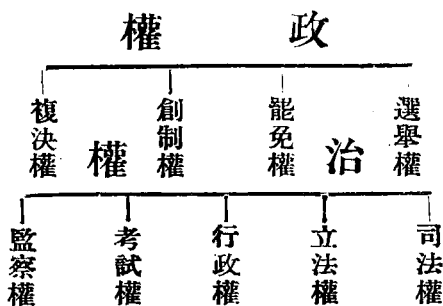
府能力不能擴充。我們的根本辦法已經想通了，更進一步，就是分開政治的機器。要分開政治的機器，先要明白政治的意義。我在第一講中，已經把政治這個名詞，下了一個定義，說政是衆人之事，治是管理衆人之事，現在分開權與能，所造成的政治機器，就是像物質的機器一樣，其中有機器本體的力量，有管理機器的力量。現在用新發明，來造新國家，就要把這兩種力量分別清楚。要怎樣纔可以分別清楚呢。根本上還是要再從政治的意義來研究，政是衆人之事，集合衆人之事的大力量，便叫做政權，政權就可以說是民權。治是管理衆人之事，集合管理衆人之事的大力量，便叫做治權，治權就可以說是政府權。所以政治之中，包含有兩個力量，一個是政權，一國是治權，這兩個力量，一個是管理政府的力量，一個是政府自身的力量。（民權主義第六講。見全集第一集一八八至一八九

頁）

二

我們現在分開權與能，說人民是工程師，政府是機器，在一方面要政府的機器是萬能，無論甚麼事都可以做。又在他一方面要人民的工程師，也有大力量，可以管理萬能的機器。那麼在人民和

政府的兩方面，彼此要有一些甚麼的大權，纔可以彼此平衡呢？在人民一方面的大權，剛纔已經講過了，是要有四個權。這四個權是選舉權、罷免權、創制權、複決權。在政府一方面，是要有五個權，這五個權是行政權、立法權、司法權、考試權、監察權。



用人民的四個政權，來管理政府的五個治權，那纔算是一個完全的民權政治機關，有了這樣的政治機關，人民和政府的力量，纔可以彼此平衡。我們要詳細明白這兩種大權的關係，可以用一個圖來說明，就這個圖看，在上面的政權，就是人民權，在下面的治權，就是政府權。人民要怎麼樣管理政府，就是實行選舉權、罷免權、創制權和複決權。政府要怎麼樣替人民做工夫，就是實行行政權、立法權、司法權、考試權和監察權。有了這九個權，彼此保持平衡，民權問題纔算是真解決，政治纔算有軌道（民權主義第六講，見全集第一集第一九六頁至第一九七頁）。

丙 關於人民權利義務者

一

君權國者，爲君主獨治之國家，故亦曰獨頭政治。民權國者，爲人民共治之國家，故亦曰衆民政治。（但如代議制之民權國，非由人民直接參與政權者，尙不得謂純粹之衆民政治。）試以經商營業爲例，有東家生意，與公司生意二種。東家生意者，由東家一人主持之；公司生意者，由股東多數人主持之。君權國卽如東家生意，權在君主一人；民權國，卽如公司生意，權在股東多數人。今日之中華民國國家，固一民權國也。旣曰民權國，則宜爲四萬萬人民共治之國家。治之之法，卽在予人民以完全之政治上權力。其權力可分爲四：（一）選舉權。凡爲中華民國人民，皆有此選舉權，及被選權。官吏係由人民選出，擔任國家或地方之立法行政機關各事務，此官吏卽爲公僕。（二）罷官權。人民對於官吏有選舉之權，亦須有罷免之權；如公司中之董事，由股東選任，亦可由股東廢除也。（三）創制權。由人民以公意創制一種法律，此則異於專制時代，非天子不議禮，不制度也。（四）複決權。此卽廢法

權。法律有不便者，人民以公意廢止，或修改之。以上四種，爲直接民權，有此直接民權，始可謂之行民治。（十一年一月演講軍人精神教育，見全集第二集第二六二頁。）

二

推到實行民權的原始，自美國革命之後，人民所得的頭一個民權，是選舉權。當時歐、美人民以爲民權就是選舉權算了，如果人民不論貴賤，不論貧富，不論賢愚，都得到了選舉權，那就算民權是充分的達到了目的。至於歐戰後三四年以來，又究竟是怎麼樣呢？當中雖然經過了不少的障礙，但是民權仍然是很發達，不能阻止。近來瑞士的人民，除了選舉權以外，還有創制權和複決權。人民對於官吏有權可以選舉，對於法律也應該有權可以創造修改。創制權和複決權便是對於法律而言的。大多數人民對於一種法律，以爲很方便的，便可以創制，這便是創制權。以爲很不方便的，便可以修改，修改便是複決權。故瑞士人民比較別國人民多得了兩種民權，一共有三種民權，不只一種民權。近來美國西北幾邦新開闢地方的人民，比較瑞士人民更多得一種民權，那種民權是罷官權，在美洲各邦之中，這種民權，雖然不能普遍，但有許多邦已經實行過了。所以美國許多人民，現在得到

了四種民權，一種是選舉權，二種是罷官權，三種是創制權，四種是複決權。這四種權在美國西北幾州，已經行得很有成績，將來或者可以推廣到全美國，或者全世界。將來世界各國要有充分的民權，一定要美國的那四種民權。（民權主義第四講。見全集第一集一五〇頁）——以上參政權——

三

於此有當知者，國民黨之民權主義，與所謂「天賦人權」者殊科，而求所以適合於現在中國革命之需要。蓋民國之民權，唯民國之國民乃能享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國。詳言之，則凡真正反對帝國主義之個人及團體，均得享有一切自由及權利，而凡賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥者，無論其為團體或個人，皆不得享有此等自由及權利。（十三年八月二十九日中國國民黨第一次全國代表大會宣言，見全集第二集第四十七頁。）

四

中國四萬萬之衆，等於一盤散沙，此豈天生而然耶，實異族之專制，有以致之也。在滿清之世，集會有禁，文字成獄，偶語棄市，是人民之集會自由、出版自由、思想自由，皆已削奪淨盡，至二百六十餘

年之久。種族不至滅絕，亦云幸矣。豈復能期其人心固結，羣力發揚耶。（民權初步序，見全集第一集

第七一四頁。）——以上自由權利——

五

不論土著或寄居，悉以現居是地者為準，一律造冊，列入自治之團體，悉盡義務，同享權利。其本爲土著，而出外者，其家族當爲之代盡義務，回家時乃能立享權利。否則於回家時以客籍相待，必住滿若干年，盡過義務，乃得同享此自治團體之權利。地方之人，有能享權利而不必盡義務者。其一，則爲未成年之人，或以二十歲爲準，或以十八歲爲準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方教育之權利。其二，爲老年之人，或以五十歲爲準，或以六十歲爲準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方供養之權利。其三，爲殘疾之人，有享受地方醫治供養之權利。其四，爲孕婦，於孕育期內，免一年之義務，而享有地方供養之權利。其餘人人，則必當盡義務，乃得享權利，不盡義務者，停止一切權利。故於清戶口時，須分類登記之，每年清理一次，註明變更，列入年冊。（地方自治開始實行法，見全集第一集第八六〇頁。）——以上人民義務——

丁 關於國民經濟者

一

殊不知民生主義，并非均貧富之主義，乃以國家之力，發達天然實利，防資本家之專制。德國俾士麥反對社會主義，提倡國家社會主義，十年以來，舉世風靡。日本前年殺社會黨多人，其政府又主張烟草專賣等事，仍是國家社會主義。可知此主義，并非荒謬，世界通行。英美各國，皆受資本家專制之害，總統歲俸不過十萬，而資本家之一法律顧問，歲俸三十萬，可知資本家之勢力矣。至議員又多為資本家所收買。中國十年以後，必至有十萬人以上之大資本家。此時杜漸防微，惟有提倡國家社會主義，此則兄弟提倡國家社會主義之微意也已。（元年九月四日演講提倡國家社會主義，見全集第二集第一〇〇頁。）

二

但余亦深知經驗已告吾人以國家社會主義確有缺點。有許多事業可由國家管理而有利，亦

有必須競爭始克顯其效能者。余並不固執，經驗之教訓自不可漠視。但試觀大戰中各國多以大規模行國有事業，各項實業逐一歸國家管理，以期得較大之效能，其中自不免許多耗廢。但此泰半因其目的純在儘速盡量生產，不顧費用之多寡，對於獲利與否或供過於求與否，皆未嘗措意耳。（十一年十二月九日談話，對於勞資問題及社會主義之意見，見全集第二集第五九二頁。）

三

民生主義的辦法，國民黨在黨綱裏頭，老早確定了的。國民黨對於民生主義，定了兩個辦法：第一個是平均地權，第二個是節制資本。只要照這兩個辦法，便可以解決中國的民生問題。至於世界各國，因為情形各不相同，資本發達的程度也是各不相同。所以解決民生問題的辦法，各國也是不能相同。（民生主義第二講，見全集第一集第二二六頁。）

四

國民黨之民生主義，其最要之原則不外二者，一曰平均地權，二曰節制資本。蓋釀成經濟組織之不公平者，莫大於土地權之爲少數人所操縱。故當爲國家規定土地法、土地使用法、土地徵收法、

及地價稅法。私人所有土地，由地主估價呈報政府，國家就價徵稅，並於必要時依報價收買之，此則平均地權之要旨也。凡本國人及外國人之企業，或有獨占的性質，或規模過大為私人之力所不能辦者，如銀行鐵路航路之屬，由國家經營管理之。使私有資本制度不能操縱國民之生計，此則節制資本之要旨也。舉此二者，則民生主義之進行，可期得良好之基礎。於此猶有當為農民告者，中國以農立國，而全國各階級所受痛苦，以農民為尤甚。國民黨之主張，則以為農民之缺乏田地淪為佃戶者。國家當給以土地，資其耕作。並為之整頓水利，移殖荒徼，以均地方。農民之缺乏資本至於高利借貸以負債終身者，國家為之籌設調劑機關，如農民銀行等，供其匱乏。然後農民得享人生應有之樂。又有當為工人告者，中國工人之生活絕無保障。國民黨之主張，則以為工人之失業者，國家當為之謀救濟之道，尤當為之制定勞工法，以改良工人之生活。此外如養老之制，育兒之制，周恤廢疾者之制，普及教育之制，有相輔而行之性質者，皆當努力以求其實現。凡此皆民生主義所有事也。（十三年八月二十九日中國國民黨第一次全國代表大會宣言，見全集第二集第四十七至四十八頁。）

如以上二事辦妥，而合一縣百數十萬人民，或數鄉村一二萬人民，而爲一政治及經濟性質之合作團體，其地方之發達進步，必有出人意料之外者，而其影響於土地必尤大。如童山變爲森林，石田變爲沃壤，僻隅變爲市場，前者值數元一畝之地，忽遇社會之進步發達，其地價乃增爲數百元數千元一畝者不等。有其地者，不勞心，不勞力，無思無維，而坐享其利矣。細考此利何來，則衆人之勞力致之也。以衆人之勞力焦思以經營之社會事業，而其結果則百數十之地主享其成，天下不平之事孰過於此。此地價之不可不先定，而後從事於公共經營也。定地價之法，何以爲便乎？當十年前，英國之行按抽稅，其定地價之時，設一專官以估定時價，經官估定之後，地主則照價抽稅，值百抽幾。如地主以爲估定太高，不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門再判爲準。其於定地價一事，專設兩級機關，以專理之，英人視之以爲便利。而在吾人地方自治甫行之時，儻效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。然則吾人當以何法行之？予以爲當由地主自定之爲便，其法以地價之百分抽一爲地方自治之經費，如地每畝值十元者，抽其一角之稅，值百元者抽其一元之稅，值千元者抽十元之稅等，是也。此爲抽稅之一方面，隨地主之報多報少，所報之價，則永以爲定。此後凡公家收買土地，悉照此價，不

得增減。而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私相授受。原主無論何時，祇能收回此項所定之價，而將來所增之價，悉歸於地方團體之公有。如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富，由衆人所用之勞力以發達之結果，其利益亦衆人享有之。不平之土地壟斷，資本專制，可以免卻；而社會革命，罷工風潮，悉能銷弭於無形。此定價一事，實吾國民生根本之大計，無論地方自治，或中央經營，皆不可不以此爲着手之急務也。而由地方自治以舉辦此定地價之事，則地方全體當擔負該縣以便所納之地丁錢糧，所餘則悉歸地方自治之用。由自治團體，直接在省政府，或中央政府，訂明條例，永相遵守。若由中央舉行，則除現收地丁錢糧之外，當撥八九成爲地方之用，而以一二成歸之中央，如全國能行此，則中央之財賦當增加不少矣。（地方自治開始實行法，見全集第一集第八六一頁至第八六二頁。）

六

我們國民黨的民生主義，目的就是把社會上的財源弄到平均。所以民生主義就是社會主義，也就是共產主義，不過辦法各有不同。我們的頭一個辦法，是解決土地問題，解決土地問題的辦

法，各國不同，而且各國有很多繁雜的地方。現在我們所用的辦法，是很簡單很容易的，這個辦法，就是平均地權。講到解決土地問題，平均地權，一般地主自然是害怕。好像講到社會主義，一般資本家都是害怕，要起來反對一樣。所以講到解決土地問題，如果我們的地主是像歐洲那種大地主，已經養成了很大的勢力，便很不容易做到。不過中國今日沒有那種大地主。一般小地主的權力，還不甚大。現在就來解決，還容易做到。如果現在失去了這個機會，將來更是不能解決。講到了這個問題，地主固然要生一種害怕的心理，但是照我們國民黨的辦法，現在的地主還是很可以安心的。這種辦法是甚麼呢？就是政府照地價收稅和照地價收買。究竟地價是照甚麼樣定法呢？依我的主張，地價應該由地主自己去定。比方廣州長堤的地價，有值十萬元一畝的，有值一萬元一畝的，都是由地主自己報告到政府。至於各國土地的稅法，大概都是值百抽一，地價值一百元的，抽稅一元，值十萬元的，便抽一千元，這是各國通行的地價稅。我們現在所定的辦法，也是照這種稅率來抽稅。地價都是由地主報到政府，政府照他所報的地價來抽稅。許多人以為地價由地主任意報告，他們以多報少，政府豈不是要吃虧麼。譬如地主把十萬元的地皮，到政府只報告一萬元，照十萬元的地價，政府應

該抽稅一千元，照地主所報一萬元的地價來抽稅，政府只抽得一百元，在抽稅機關一方面，自然要虧九百元。但是政府如果定了兩種條例，一方面照價抽稅，一方面又可以照價收買，那麼地主把十萬元的地皮，只報一萬元，他騙了政府九百元的稅，自然是佔便宜。如果政府照一萬元的價錢去收買那塊地皮，他便要失去九萬元的地，這就是大大的吃虧了。所以照我的辦法，地主如果以多報少，他一定怕政府要照價收買，吃地價的虧。如果以少報多，他又怕政府要照價抽稅，吃重稅的虧。在利害兩方面互相比較，他一定不情願多報，也不情願少報。要定一個折中的價值，把實在的市價報告到政府。地主既是報折中的市價，那麼政府和地主自然是兩不吃虧。

地價定了之後，我們更有一種法律的規定。這種規定是甚麼呢？就是從定價那年以後，那塊地皮的價格，再行漲高，各國都是要另外加稅。但是我們的辦法，就要以後所加之價完全歸為公有。因為地價漲高，是由於社會改良，和工商業進步。中國的工商業，幾千年都沒有大進步，所以土地價值常常經過許多年代，都沒有大改變。如果是一有進步，一經改良，像現在的新都市一樣，日日有變動，那種地價便要增加幾千倍，或者是幾萬倍了。推到這種進步和改良的功勞，還是由衆人的力量經

營而來的。所以由這種改良和進步之後，所漲高的地價，應該歸之大衆，不應該歸之私人所有。比方有一個地主，現在報一塊地價是一萬元，到幾十年之後，那塊地價漲到一百萬元，這個所漲高的九十九萬元，照我們的辦法，都收歸衆人公有，以酬衆人改良那塊地皮周圍的社會，和發達那塊地皮周圍的工商業的功勞。這種把以後漲高的地價將歸衆人公有的辦法，纔是國民黨所主張的平均地權，纔是民生主義。（民生主義第二講，見全集第一集第二三八頁至二四〇頁）——以上平均地權——

七

我們解決農民的痛苦，歸結是要耕者有其田。這個意思就是要農民得到自己勞苦的結果，要這種勞苦的結果，不被別人奪去了。現在農民的勞動結果，在農民自己祇能分四成。地主得了六成，政府所抽的捐，都是由農民出的，不是由地主出的。像這種情形，是很不公平的。（十三年八月二十三日演講耕者要有其田，見全集第二集第五〇〇頁）——以上耕者有其田——

八

惟所防者，則私人之壟斷，漸變成資本之專制，致生社會之階級，貧富之不均耳。防之道爲何，即凡天然之富源，如煤、鐵、水力、鑛、油等，及社會之恩惠，如城市之土地，交通之要點等，與夫一切壟斷性質之事業，悉當歸國家經營，以所獲利益，歸之國家公用。如是，則凡現有種種苛捐雜稅，概當免除，而實業陸續發達，收益日多。則教育、養老、救災、治病及夫改良社會，勵進文明，皆由實業發展之利益舉辦，以國家實業所獲之利，歸之國民所享，庶不致再蹈歐、美今日之覆轍。甫經實業發達，即孕育社會革命也。此即吾黨所主張民生主義之實業政策也。凡欲真正國利民福之目的者，非行此不可也。

（中國實業當如何發展，見全集第一集第一〇一八頁。）

九

中國實業之開發，應分兩路進行：（一）個人企業，（二）國家經營是也。凡夫事物之可以委諸個人或其較國家經營爲適宜者，應任個人爲之。由國家獎勵，而以法律保護之。今欲利便個人企業之發達於中國，則從來所行之自殺的稅制，應即廢止。紊亂之貨幣，立需改良。而各種官吏的障礙，必當排去，尤須輔之以利便交通。至其不能委諸個人及有獨占性質者，應由國家經營之。（實業計畫第

我們在中國要解決民生問題，想求一勞永逸，單靠節制資本的辦法，是不足的。現在外國所行的所得稅，就是節制資本之一法。但是他們的民生問題，究竟解決了沒有呢？中國不能和外國比，單行節制資本是不足的，因為外國富，中國貧；外國生產過剩，中國生產不足。所以中國不單是節制私人資本，還是要發達國家資本。我們的國家，現在四分五裂，要發達資本，究竟是從那一條路走，現在似乎看不出料不到。不過這種四分五裂，是暫時的局面，將來一定是要統一的。統一之後，要解決民生問題，一定要發達資本振興實業。振興實業的方法很多，第一是交通事業，像鐵路運河，都要興大規模的建築。第二是鑛產，中國鑛產極其豐富，貨藏於地，實在可惜，一定是要開闢的。第三是工業，中國的工業，非要趕快振興不可。中國工人雖多，但是沒有機器，不能和外國競爭，全國所用的貨物，都是靠外國製造輸運而來，所以利權總是外溢。我們要挽回這種利權，便要趕快用國家的力量來振興工業，用機器來生產，令全國的工人都有工作，到全國的工人都有工做，都能夠用機器生產，那便

是一種很大的新財源。如果不用國家的力量來經營，任由中國私人或者外國商人來經營，將來的結果，也不過私人的資本發達，也要生出大富階級的不平均。（民生主義第二講，見全集第一集第二四二頁。）——以上節制資本——

戊 關於國民教育者

一

凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利。學費、書籍以及學童之衣食，當由公家供給。學校之等級，由幼稚園，而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂、書庫、夜學，爲年長者養育知識之所。或疑經費無從出，此不足憂也。以人民一月義務勞力之結果，必足支持此費，如仍不足，則由義務勞力之內議加，或五日，或十日，以至一月，則無不足矣。一境之內，如人盡所長，爲公家服一二月之義務。長於農事者爲公家墾荒，則糧食足矣。長於織造者爲公家織布，則衣食足矣。長於建築者爲公家造屋，則屋舍足矣。如是少年之衣食住，皆可由義務之勞力成

功。自治區之人民，各有雙手，祇肯各盡其長，則萬事具備矣。不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也。祇要人人能知雙手萬能，勞功神聖足矣。至於手力所不能到之處，則以我輩手力所生產之糧食原料，由公家收集，輸之外國，以換其精巧之機器，以補我手力之不足。則生產日加，財富自然充裕。學校之目的，於讀書、識字、學問、知識之外，當注意於雙手萬能，力求實用。凡能助雙手生產之機械，我當做造，精益求精，務使我能自造，而不依靠於人。必期製造精良，實業發達，此亦學校所有事也。學校者，文明進化之泉源也，必學校立而後地方自治乃能進步。故於衣、食、住、行，四種人生需要之外，首當注重於學校也。（地方自治開始實行法，見全集第一集第八六三至八六四頁。）

二

因爲民國的人民，人人都是主人翁，人人都要替國家做事的，所以建設一個新地方，首先在辦教育。要辦普及的教育，令普通人民都可以得到教育，然後人人纔知道替國家去做事。就桂林的現狀說，恐怕沒有受教育的很多。而民國的教育，又要普及。所以本大總統希望諸君令桂林周圍的人、

民，無論貧富，凡是在十歲以下底兒童，都要給教育把他們。至於詳細辦法，你們現在求學的人，都要改變從前底舊行爲，無論是先生或學生，各盡各底能力，擔負責任，來同心協力去調查四鄉底戶口，多辦義務學校，讓一般沒有錢底人都可以去讀書。首從桂林起，再推廣到各縣各鄉，先辦幼稚園，次辦小學，再辦中學，然後纔可以辦大學，本大總統這次到桂林的時候，有許多同志都說桂林現在應該辦一個大學，這是很不容易做到底。因爲此地現在沒有很多的好先生，就令有了好先生，試問到那裏去找那些合格的學生呢。現在中國是民國，是要人人都有教育的，要人人都有教育，你們廣西有幾百萬人，不是幾個人能夠教得成的，也不是空口說空話可以算得事的。必要人人各盡各的力，量，有一分能力去做一分事情，大家都去實行。如果照這樣做去，讓人人都能夠讀書，纔可說是普及教育制度。若是不然，便是貴族制度，便是資本制度。（十年十二月九日演講知難行易，見全集第二集第二三三頁至二三四頁。）

照現在世界上民權頂發達的國家講，人民在政治上是佔甚麼地位呢？得到了多少民權呢？就最近一百多年來所得的結果，不過是一種選舉權和被選舉權。人民被選成議員之後，在議會中可以管國事，凡是國家的大事，都要由議會通過，纔能執行，如果在議會沒有通過，便不能行。這種政體叫做「代議政體」。所謂「議會政治」。但是成立了這種「代議政體」以後，民權是否算得充分發達呢？在「代議政體」沒有成立之先，歐美人民爭民權，以為得到了「代議政體」，便算是無上的民權，好像中國革命黨，希望中國革命以後，能夠學到日本，或者學到歐美，便以為大功告成一樣。如果真是學到了像日本、歐美一樣，可不可以算是止境，還要聽下文分解。歐美民人從前以為爭到了「代議政體」，便算是心滿意足。我們中國革命以後，是不是達到了「代議政體」呢？所得民權的利益究竟是什麼樣呢？大家都知道現在的代議士，都變成了「豬仔議員」，有錢就賣身分贓貪利，為全國人民所不齒。各國實行這種「代議政體」，都免不了流弊。不過傳到中國，流弊更是不堪問罷了。大家對於這種政體，如果不去問，不想挽救，把國事都付託到一般「豬仔議員」，讓他們

去亂作亂爲國家前途是很危險的。所以外國人所希望的「代議政體」以爲就是人類和國家的長治久安之計，那是不足信的。民權初生，本經過了許多困難，後來實行，又經過了許多挫折，還是一天一天的發達。但是得到的結果，不過是「代議政體」。各國到了「代議政體」就算是止境。近來俄國新發生一種政體，這種政體，不是「代議政體」，是「人民獨裁」的政體。這種「人民獨裁」的政體，究竟是怎麼樣呢？我們得到材料很少，不能判斷其究竟。惟想這種「人民獨裁」的政體，當然比較「代議政體」改良得多。但是我們國民黨提倡三民主義來改造中國，所主張的民權，是和歐美的民權不同。我們拿歐美已往的歷史來做材料，不是要學歐美，步他們後塵。是用我們民權主義，把中國改造成一個「全民政治」的民國，要駕乎歐美之上。（民權主義第四講，見全集第一集一五一至一五二頁。）

二

現在中國有了民權的思想，但是關於這種思想的機器，世界上還沒有發明完全，一般人民都不知道用他。我們先知先覺的人，便應該先來造好這種機器，做一個很便利的放水制，做一個很安

全的接電鈕。只要普通人一轉手之勞便知道用他，然後纔可以把這種思想，做成事實。中國人得到民權思想本是在歐美之後，好像築鐵路，是在日本之後一樣。日本築鐵路，雖然是在我們之先，但是所築的鐵路，是舊東西，不合時用。我們新築成的鐵路，是很合時用的東西。至於我們在歐美之後，要想有甚麼方法，纔可以來使用民權呢？這種方法想通了，民權纔可以供我們的使用，若是這種方法沒有想通，民權便不能供我們的使用。如果一定要去使用，便是很危險，便要打死人。現在世界上沒有這種方法呢？在歐洲有一個瑞士國，已經有了這幾部分的方法，已經試驗了這幾部分的方法。這是澈底的方法，是直接的民權，不過不大完全罷了。至於歐洲的那些大國，就是這不完全的方法，還是沒有試驗。因為試驗這幾部分之方法的國家，只有瑞士的一個小國，沒有別的大國，所以許多人便懷疑起來，說這幾部分的方法，只有在小國能夠使用，在大國不能夠用。歐洲的大國為甚麼不用這幾部分的方法呢？這個理由，就是像日本，已經有了小鐵路，再要改造大鐵路，便要費很久的時間，花很多的錢，是很不經濟的事。因為畏難苟安，注重經濟，所以他們的先進國家，就是知道了這些新式的發明，還是不採用他。說到我們中國，關於民權的機器，從前沒有舊東西，現在很可以採用最

近最好的新發明。

關於民權一方面的方法，世界上有了一些甚麼最新式的發明呢？第一個是選舉權，現在世界上所謂先進的民權國家，普遍的只實行這一個民權。專行這一個民權，在政治之中是不是夠用呢？專行這一個民權，好比是最初次的舊機器，只有把機器推到前進的力，沒有拉回來的力。現在新式的方法除了選舉權之外，第二個就是罷免權。人民有了這個權便有拉回來的力。這兩個權是管理官吏的。人民有了這兩個權，對於政府之中的一切官吏，一面可以放出去，又一面可以調回來，來去都可以從人民的自由。這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動。國家除了官吏之外，還有甚麼重要東西呢？其次的就是法律。所謂有了治人，還要有治法。人民要有甚麼權，纔可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以為是很有利於人民的，便要有一種權，自己決定出來，交到政府去執行。關於這種權，叫做創制，這就是第三個民權。若是大家看到了從前的舊法律，以為是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改。修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律，關於這種權，叫做複決權，這就是第四個民權。人民有了這四個權，纔算是充分的民權。能夠

實行這四個權纔算是澈底的直接民權。從前沒有充分民權的時候，人民選舉了官吏議員之後，便不能夠再問，這種民權，是間接民權。間接民權，就是代議政體，用代議士去管理政府，人民不能直接去管理政府。要人民能夠直接管理政府，便要人民能夠實行這四個民權，人民能夠實行四個民權，纔叫做全民政治。全民政治是甚麼意思呢？就是從前講過了的，用四萬萬人來做皇帝，四萬萬人要怎麼樣纔可以做皇帝呢？就是要有這四個民權，來管理國家的大事。（民權主義第六講，見全集第一集第一九二頁至第一九五頁。）

庚 關於均權制度者

一

集權專制，爲自滿清以來之秕政，今後解決中央與地方永久之糾紛，惟有使各省人民完成自治，自定省憲法，自選省長，中央分權於各省，各省分權於各縣，庶幾既分離之民國，復以自治主義相結合，以歸於統一。（十年五月五日非常大總統就職宣言，見全集第二集第二十四頁。）

夫所謂中央集權或地方分權，甚或聯省自治者，不過內重外輕，內輕外重之常談而已。權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權之性質爲對象。權之宜屬於中央者，屬之中央可也；權之宜屬於地方者，屬之地方可也。例如軍事外交，宜統一不宜紛歧，此權之宜屬於中央者也；教育衛生，隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言，同一軍事也，國防固宜屬之中央，然警備隊之設施，豈中央所能代勞，是又宜屬之地方矣。同一教育也，濱海之區宜側重水產，山谷之地宜側重礦業或林業，是固宜予地方以措置之自由。然學制及義務教育年限，中央不能不爲畫一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是則同一事業，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方。彼漫然主張中央集權或地方分權甚或聯省自治者，動輒曰某取概括主義，某取列舉主義，得勿嫌其籠統乎？議者曰：國小民寡，或可用中央集權，地大民衆，則非用地方分權或聯省自治不可。會不知土地之大小，不當但以幅員爲差別，尤當以交通爲差別。果其交通梗塞，土地雖狹，猶遼闊也。果其交通發達，土地雖廣，猶比鄰也。中國今日若猶守老死不相往來之訓，雖百里猶不可以爲治。若利用科學

以事交通，則風行四海之內，若身之使臂，臂之使指，集權分權，又何與焉。議者又曰：中央集權易流於專制，地方分權或聯省自治始適於共和，此又不可以不辨。夫專制云者，與立憲爲對待之名詞，苟其立憲，雖中央集權何害。例如法國固行中央集權者，其爲民主立憲國自若也。北美之合衆國，議者樂引爲聯省自治之口實，以爲中國非如是不得爲共和，而不知其所引之例，實際適得其反。美之初元，固行地方分權矣，然南北分馳，政令不一，深貽國民以痛苦，及南北戰爭起，雖以解放黑奴爲號召，而實行統一乃其結果也。經此戰爭，美國各州始有疑爲一體之象，洎乎參加歐戰，則中央政府權力愈以鞏固，且愈以擴充。舉人民之糧食衣服，亦置於中央政府管理之下，其集權之傾向爲何如。如議者言，則美國中央政府集中權力之時，亦將爲共和之不利歟？凡此諸說，皆與權力分配本題無關要之研究。權力之分配不當，挾一中央或地方之成見，而惟以其本身之性質爲依歸。事之非舉國一致不可者，以其權屬於中央；事之應因地制宜者，以其權屬於地方。易地域的分類，而爲科學的分類，斯爲得之。此乃近世政治學者已知已行，初無俟聚訟爲也。（十一年中華民國建設之基礎，見全集第一集第一〇二五至一〇二六頁）

辛 關於中央政制者

一

第三期爲憲法之治，全國行約法六年後，制定憲法，軍政府解兵權，行政權，國民公舉大總統，及公舉議員以組織國會，一國之政事，依於憲法以行之。（同盟會革命方略，見全集第一集第二九〇頁）

二

至於說到政府權，從前都是由皇帝一個人壟斷，革命之後纔分開成三個權，像美國獨立之後便實行三權分立。後來得了很好的成績，各國便都學美國的辦法。不過外國從前只有三權分立，我們現在爲甚麼要五權分立呢？其餘兩個權是從甚麼地方來的呢？這兩個權是中國固有的東西，中國古時舉行考試和監察的獨立制度，也有很好的成績，像滿清的御史，唐朝的諫議大夫，都是很好的監察制度。舉行這種制度的大權，就是監察權。監察權就是彈劾權。外國現在也有這種權，不過把

他放在立法機關之中，不能夠獨立成一種治權罷了。至於歷代舉行考試拔取真才，更是中國幾千年的特色。外國學者近來考察中國的制度，便極贊美中國考試的獨立制度，也有倣效中國的考試制度去拔取真才，像英國近來舉行文官考試，便是說從中國倣效過去的。不過英國的考試制度，只考試普通文官，還沒有達到中國考試權之獨立的真精神。所以就中國政府權的情形講，只有司法、立法、行政三個權是由皇帝拿在掌握之中，其餘監察權和考試權還是獨立的。就是中國的專制政府，從前也可以說是三權分立的，和外國從前的專制政府，便大不相同。從前外國在專制政府的時候，無論是甚麼權，都是由皇帝一個人壟斷。中國在專制政府的時候，關於考試權和監察權，皇帝還沒有壟斷。所以分開政府的大權，便可以說外國是三權分立，中國也是三權分立。中國從前實行君權考試權和監察權的分立，有了幾千年。外國實行立法權、司法權和行政權的分立，有了一百多年。不過外國近來實行這種三權分立，還是不大完全。中國從前實行那種三權分立，更是有很大的流弊。我們現在要集合中外的精華，防止一切的流弊，便要採用外國的行政權立法權司法權，加入中國的考試權和監察權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府。像這樣的政府，纔是世界

上最完全最良善的政府。國家有了這樣的純良政府，纔可以做到民有、民治、民享的國家。（民權主義第六講，見全集第一集第一九七至一九八頁。）

壬 關於地方政制者

一

官治云者，政治之權付之官僚，於人民無與。官僚而賢且能，人民一時亦受其賜，然人亡政息，曾不旋踵。官僚而愚且不肖，則人民躬被其禍，而莫能自拔。前者爲嬰兒之仰乳，後者則爲魚肉之於刀俎而已。民治則不然，政治主權在於人民，或直接以行使之，或間接以行使之。其在間接行使之時，爲人民之代表者或受人民之委任者，祇盡其能，不竊其權，予奪之自由，仍在人民。是以人民爲主體，人民爲自動者，此其所以與官治截然不同也。欲實行民治，其方略如左：

（一）分縣自治 分縣自治，行直接民權，與聯省自治不同者在此。其分縣自治之梗概，吾於民國五年在上海曾有講演，可復按也，行當再詳論之。

(二)全民政治 人民有選舉權、創制權、複決權、罷官權，詳見建設雜誌全民政治論。

以上二者，皆爲直接民權，由人民直接行於縣治。

(三)五權分立 三權分立爲立憲政體之精義。蓋機關分立，相待而行，不致流於專制，一也。分立之中，仍相聯屬，不致孤立，無傷於統一，二也。凡立憲政體，莫不由之。吾於立法、司法、行政三權之外，更令監察、考試二權，亦得獨立，合爲五權。詳見五權憲法之講演，行當另著專書論之。

(四)國民大會 由每縣國民舉一代表組織之。

以上二者皆爲間接民權，由代表而行於中央政府。其與官治不同者，有分縣自治，全民政治，行主權在民之實，非若今日人民惟恃選舉權以與據國家機關者抗。彼據國家機關者其始藉人民選舉以獲此資格。其繼則悍然違反人民之意思以行事，而人民亦莫之如何。此今日政治現象所可爲痛心疾首者，必如吾之說，乃得救此失也。且爲人民之代表，與受人民之委任者，不但須經選舉，尤須經考試，一掃近日金錢選舉勢力選舉之惡習，可期爲國家得適當之人才，此又庶政清明之本也。

綜上四者，實行民治必由之道，而其實行之次第，則莫先於分縣自治。蓋無分縣自治，則人民無

所憑藉，所謂全民政治必無由實現。無全民政治，則雖有五權分立，國民大會，亦未由舉主權在民之實也。以是之故，吾夙定革命方略，以爲建設之事，當始於一縣。縣與縣聯以成一國，如此則建設之基礎在於人民，非官僚所得而竊，非軍閥所得而奪。不幸辛亥之後，其所設施不如吾意所期。當時汲汲惟在於民國名義之立定，與統一之早遂，未嘗就建設之順序與基礎一致其力。大勢所趨，莫之能挽。根本未固，十一年來飄搖風雨，亦固其所。積十一年之亂離與痛苦爲教訓，當知中華民國之建設，必當以人民爲基礎。而欲以人民爲基礎，必當先行分縣自治。及今爲之，猶可及也。

於此尚有附言者。行分縣自治，則現在省制之存廢問題爲何如耶？吾意讀者當然有此一問。以吾之意，此時省制即存，而爲省長者，當一方受中央政府之委任，以處理省內國家行政事務，一方則爲各縣自治之監督者，乃爲得之。此吾之主張，所以與中央集權者不同，亦有異於今之言聯省自治者也。（十一年中華民國建設之基礎，見全集第一集第一〇二七至一〇二九頁。）——以上地方

十多年來，我國一般文人志士，想解決中國現在的問題，不根本上拿中美兩國的國情來比較，只就美國富強的結果而論，以為中國所希望的，不過是在國家富強。美國之所以富強，是由於聯邦，中國要像美國一樣的富強，便應該聯省。美國聯邦制度的根本好處，是由於各邦自定憲法，分邦自治。我們要學美國的聯邦制度，變為聯省，根本上便應該各省自定憲法，分省自治。等到省憲實行了以後，然後再行聯合成立國憲。質而言之，就是將本來統一的中國，變成二十幾個獨立的單位，像一百年以前的美國十幾個獨立邦一樣，然後再來聯合起來，纔是中國的好辦法。這種見解和思想，真是謬誤到極點。可謂人云亦云，習而不察。像這樣只看見美國行聯邦制度，便成世界頂富強的國家，我們現在要中國富強，也要去學美國的聯邦制度，就是像前次所講的歐美人民爭民權，不說要爭民權，只說要爭自由平等。我們中國人此時來革命，也要學歐美人的口號，說去爭自由平等，都是一樣的盲從，都是一樣的莫明其妙。主張聯省自治的人，表面上以為美國的地方基礎，有許多小邦，各邦聯合，便能自治，便能富強。中國的地方基礎，也有許多行省，也應該可以自治，可以富強。殊不知美國在獨立時候的情形，究竟是怎麼樣。美國當獨立之後，為甚麼要聯邦呢？是因為那十三邦向來

完全分裂，不相統屬，所以不能不聯合起來。至於我中國的情形，又是怎麼樣呢？中國本部，形式上向來分作十八省，另外加入東三省及新疆，一共是二十二省，此外還有熱河、綏遠、青海許多特別區域及蒙古西藏各屬地。這些地方，在清朝二百六十多年之中，都是統屬於清朝政府之下。推到明朝時候，各省也很統一。再推到元朝時候，不但是統一中國的版圖，且幾乎統一歐亞兩洲。推到宋朝時候，各省原來是很統一的，到了南渡以後，南方幾省也是統一的。更向上推到唐朝漢朝，中國的各省也沒有不是統一的。由此便知中國的各省，在歷史上向來都是統一的，不是分裂的，不是不能統屬的。而且統一之時就是治，不統一之時就是亂的。美國之所以富強，不是由於各邦之獨立自治，還是由於各邦聯合後的進化所成的一個統一國家。所以美國的富強，是各邦統一的結果，不是各邦分裂的結果。中國原來既是統一的，便不應該把各省再來分開。中國眼前一時不能統一，是暫時的亂象，是由於武人的割據，這種割據，我們要剷除他，萬不能再有聯省的謬主張，爲武人割據作護符。若是要些武人有口實來各據一方，中國是再不能富強的。如果以美國聯邦制度就是富強的原因，那便是倒果爲因。（民權主義第四講。見全集第一集一三九至一四〇頁）

二曰聯省自治派。此派之擬議，以爲造成中國今日之亂象，實由於中央政府權力過重，故當分其權力於各省，自治已成，則中央政府權力日削，無所恃以爲惡也。曾不思今日北京政權，初非法律所賦予，人民所承認，乃由大軍閥攘奪而得之。大軍閥既挾持暴力，以把持中央政府，復利用中央政府，以擴充其暴力，吾人不謀所以毀滅大軍閥之暴力，使不得挾持中央政府以爲惡，乃反欲藉各省小軍閥之力，以謀削減中央政府之權能，是何爲耶？推其結果，不過分裂中國，使小軍閥各占一省，自謀利益，以與挾持中央政府之大軍閥相安於無事而已。何自治之足云？夫真正的自治，誠爲至當，亦誠適合於民族之需要與精神。然此等真正的自治，必待中國全體獨立之後，始能有成。中國全體尚未獲得自由，而欲一份先能獲得自由，豈可能耶？故知爭回自治之運動，決不能與爭回民族獨立之運動分道而行。自由之中國以內，始能有自由之省，一省以內，所有經濟問題、政治問題、社會問題，惟有於全國之規模中始能解決。則各省真正自治之實現，必在全國國民革命勝利之後，亦已顯然，願國人一思之也。（十三年八月二十九日中國國民黨第一次全國代表大會宣言，見全集第二

集第四十二至四十三頁——以上省制——

四

吾國舊有地方自治，前日克強先生詳言之，本舊礎石而加以新法，自能發揮數千年之美性。兄弟前日謂吾人當爲人民之叔孫通，使其皆知民權之可貴。今更請諸公皆爲伊尹、周公，輔迪人民，使將民權立穩。今假定民權以縣爲單位，吾國今不止二千縣，如蒙、藏亦能漸進，則至少可爲三千縣，三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立。建屋不能猝就，建國亦然。當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之。竭五十年之力，爲民國築此三千之石礎，必可有成。彼時更可發揮特殊之能力，令此三千縣者，各舉一代表，此代表完全爲國民代表，卽用以開國民大會，得選舉大總統。其對於中央之立法，亦得行使其修改之權，卽爲全國之直接民權。（五年七月十八日演講自治制度爲建設之礎石，見全集第二集第一七〇頁。）

五

總而論之，此所建議之地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織。近日文明各國

政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施，後世退化政府，則委去教養之職務，而聽人民各家之自養自教，而政府祇存一消極不擾民者，便爲善政矣。及至漢唐，保民理民之責，猶未放棄，故對外尙能禦強寇，對內尙能平冤屈。其後則並此亦放棄之，遂致國亡政息，一滅於元，再滅於清。文明華胄，竟被異族荼毒者三百餘年，可謂慘矣。今雖光復祖業，創建民國，而執政者仍爲清朝之亡國大夫。彼輩爲政，惟知擾民害民爲其所有事，罔識世界大勢，祇顧自私自利，多行不義，必自斃，當受文化潮流所淘汰，可無疑也。惟民國人民，當爲自計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基。宜取法乎上，順應世界之潮流，採擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全數人民之幸福。當一縣辦有成效，他縣必先倣行。如是由一縣而推之各縣，以至一省一國，而民國之基，於是乎立。有志之士，宜努力篤行之。（地方自治開始實行法見總理全集第一集第八五九頁至八六五頁）

——以上縣制——

癸 關於軍制者

現在兵數，既以次悉改爲工兵，徵集愛國志士，編制國軍，定爲義務，兩年一易，其兵額以二十萬人至三十萬人爲止。此法既行，卽有不逞之徒，亦無武力以爲之釁，毀法之禍，可不再作。國家機關，依照法令行使職權，無能妨阻之者，然後政治乃可入新軌道，而國家乃有長治久安之望也。（十一年六月六日工兵計畫宣言，見全集第二集第二十八頁。）

二 孫哲生院長關於憲法的言論

本書第二篇第一章「促成制憲的原因」裏，說過這次的制憲，孫哲生院長實爲其主要的推動力。那末關於孫哲生先生歷次所發表關於憲法問題的言論文章，均應知曉，所以本附錄將他的關於憲法的言論十一篇搜集錄入，并就其發表之先後，而爲編次。

(一)救國綱領草案錄二十一年四月二十七日時事新報

(甲)關於內政者

一、總綱

- (一)爲集中民族力量，貫徹禦侮救國之使命，於最近期間籌備憲政之開始。
- (二)於本年六月召集本黨三中全會，決定今後政治黨務改革之一切基本原則。

(三)於本年十月由立法院起草憲政法案。提交國民代表大會議決。

(四)於民國二十二年四月召開第一屆國民代表大會，議決憲法，並決定頒布日期。

(五)於憲法頒布後，由政府依照憲法規定之地方制度，切實施行地方自治，並完成所有訓政時期未竟工作。

(六)全國人民在不危害中華民國，不違反三民主義之原則下，皆得自由組織政治團體，參加政治，均有國民代表大會之選舉權及被選舉權，但現役軍人，應停止其選舉權及被選舉權。

二、國民代表大會

(七)第一屆國民代表大會，由全國人民按照各省區各特別市人口之比例，及各省區各特別市之職業團體分別選出之代表，共同組織之，其人數之配比，及詳細選舉法，由立法院於本年十月制定之。

(八)國民代表大會，每屆任期兩年，每年召集大會一次，會期一個月，但遇重要事故，政府

不能負責解決時，得召集臨時會，以半個月爲限，代表大會閉會期間，其職權交由大會選出之立法院監察院執行之。

(九)國民代表大會之職權爲：

甲 爲代表中華民國國民統治國家之最高權力機關。

乙 制定中華民國之憲法。

丙 議決法律案、預算案、決算案、議決宣戰、媾和及政治、經濟、軍事重大計畫案。

丁 選舉國家元首、政務首長、最高司法長官。

戊 選舉立法院、監察院委員，組織立法院、監察院。

己 對政府之監督與彈劾。

庚 監督並促成全國地方自治。

(十)國民代表大會不受解散及任何之干涉，其代表不受拘捕。

三、省民代表會

第三篇 附錄二 孫哲生院長關於憲法的言論

(十二)於本年十月召集各省省民代表會，其選舉及組織法，由立法院於本年七月制定之。
(十二)省民代表會每年開會一次，每屆另選代表，會期十日，會後即解除代表職務。
(十三)省民代表會之職權爲：

- 甲 選舉省參議會，於閉會期間代表省民參預省政，其組織法由立法院另定之。
- 乙 議決促成地方自治之實施辦法，議決省預算案、決算案、及省單行法規。
- 丙 向監察院代表省民，彈劾省行政及司法官吏。
- 丁 向行政院代表省民提陳省政興革意見。(下略)

(二)集中國力挽救危亡案 提出於民國二十一年十二月十五日召集之三
中全會副署者爲伍朝樞馬超俊等二十七中委

說明 自去年九一八以還，外侮日亟，國難日深，東北失陷，收復無期，縱依國聯調查團建議，雙方接受，我亦僅存宗主之名，東省且成國際共管之實，言念前途，可勝慄懼。本黨四十餘年，以革命救亡爲一貫職志，當此時期，唯一責任，在繼承先烈之精神，領導全國，奮鬥圖存，則挽回人心，收復失地，

庶幾可期。否則日蹙千里，坐而待亡。本黨將難辭誤國之咎，此真黨國存亡絕續之機。而三中全会實負從來未有最艱鉅之責任也。故今日最重要而待決之問題，莫過於禦侮救亡。然欲澈底禦侮，必須內部一致，而欲內部一致，又必須澈底禦侮而後能。因果循環，難判先後。其實兩事即爲一事，解決其一即解決其二。本屆全會最大之決策，蓋無過於此也。竊嘗思之，政府之所以未能積極禦侮，實在當局厄於環境複雜之顧慮，而環境顧慮之中心，則在內部之不能一致。顧內部何以不能一致，試分析言之，則（一）爲國內政派分歧，互相攻擊，此緣於政治主張不一致，而政權未公開，言論無自由之故。（二）爲國內軍事力量互相疑忌，彼此牽掣，此緣於中央與地方未能實行均權共治之旨，中央又無適應民意之方針以領導全國之故。是以欲救危亡，對症下藥，則關於內政方面，第一當使政權日漸公開，俾國民有參與國事，行使政權之權力，將以和平合法方式，盡量發表其政見主張，日進於憲政民治之軌道。夫然後今日各派用不正當手段之攻擊，可以消除，第二當使各方軍事力量咸能相安，而聽令於中央公正之處置。夫然後今日各方軍事當局之疑詐猜忌，互相牽掣之現象，可以泯除。中央果能於對外確定抵抗方策，對內政治開誠布公，則內部自臻一致，決不如今日混沌之局，可斷言

也。關的外交方面，亦亟宜有所準備，方免臨事周章。前者與俄復交之議，遷延半載，迄無結果，幾使敵國爭佔先着，亡羊補牢，雖曰未晚，然國際風雲，瞬息萬變，外交方策，再不速定，噬臍之悔，恐嗟無及。此外國防軍事，亦自當早爲準備，以應付將來。謹就管見所及，臚陳如左，敬候採擇。

辦法

(一)關於外交者：(1)以澈底抵抗爲目前外交上主要方針，而與其他各關係國作切實的互惠之聯合。(2)確定聯美及英法等國之方策，兼作對未來世界大戰之準備。(3)爲求遠東之和平，積極進行中蘇邦交之恢復。

(二)關於目前之內政者：(1)爲使全國人力集中，各盡其才，俾得內部相安，共禦外侮，及調節中央與地方之關係，消滅一切內戰計，除另訂促成憲政召集國民代表大會辦法外，目前內政上應有下列各項之設施。

甲、政府應向人民負責宣布，切實履行本黨保障人民集會、結社、言論、出版、居住、信仰各種自由之政綱，禁止一切非法干涉，濫行拘捕。

乙、因事實上之必要，指定相當地點，設立各地政務委員會，實行中央與地方均權，中央委員分別參加各地政務委員會。

丙、北平廣州兩處，已有政會，應與其他各地新設者，同時由政府以正式命令設置及加委。

丁、一切地方措施，應由各該管轄機關，依法執行，不得以臨時機關或個人名義，擅發命令，紊亂行政系統。

戊、由中央委派政治考察大員，分赴各地，視察施政得失，人民疾苦，按期呈報中央。中央應根據實情，確定興革，明立賞罰。此種報告及中央之對策，並須隨時公布，以徵見國內輿論之向背。

(三)關於國民代表大會者：(1)第一屆國民代表大會，由全國人民按照各省區各特別市人口之比例，及各省區各特別市之職業團體分別選出之代表，共同組織之，其人數之比例，及詳細選舉法，由立法院於二十二年六月前制定之。(2)國民代表大會，每屆任期兩年，每年召集大會一次，

會期一個月，但遇重要事故，政府不能負責解決時，得召集臨時會，以半個月爲限。代表大會閉會期間，其職權交由大會選出之立法院監察院分別執行之。(3)國民代表大會之職權爲：

甲 爲代表中華民國全體國民統治國家之最高權力機關。

乙 製定並修改中華民國之憲法。

丙 議決法律案，議決宣戰、媾和及政治、經濟、軍事重大計畫。

丁 選舉國家元首，政務首長，最高司法長官。

戊 選舉立法院、監察院委員，組織立法院、監察院。

己 對政府之監督與彈劾權。

庚 監督並促成全國地方自治。

(4)國民代表大會不受解散及任何之干涉，其代表不受拘捕。

(四)關於省民代表會者：(1)於國民代表大會召集前由政府視各省地方政治情形，分別規定各省省民代表會之召集，其選舉及組織法，由立法院於二十二年六月前制定之。(2)省民代表

會，每年開會一次，每屆另選代表，會期十五日，閉會後，即解除代表職務。(3)省民代表會之職權爲：定之。

甲 選舉省參議會，於省民代表會閉會期間，代表省民，參預省政，其組織法由立法院另

乙 議決促成地方自治之實施辦法，議決省預算決算案及省單行法規。

丙 向監察院代表省民彈劾省行政官及司法官吏。

丁 向行政院代表省民提陳省政興革意見。

(4)省政府對於舉辦新稅捐、發行省債及增徵省民負擔事項，必須徵求省民代表會或省參議會之同意，方得執行。

(五)關於國防及軍事者：(1)確立國防計畫，以某國爲國防上對象，在最低限度自衛的國防上，爲一切必要的設備。(2)國防屬於中央，保安屬於地方，國防地帶，畫爲若干國防區，其餘則畫分綏靖工作，國防區及綏靖區不必固定以省區爲範圍。(3)確定常有兵額，以師爲平時最大單位，採用逐步的徵兵制，定軍費預算，以國庫總收三分之一爲標準。(4)陸海空軍及要塞軍港之設置，須

適合國防上的目的，在數量上求緊縮，在質量上求增進。(5)陸軍應依據常備兵額爲有程序的編遣，編餘之軍隊，酌量情形，編爲地方保安警察等部隊，或移爲屯墾河工之用。(6)海軍以能供國防上的防禦爲目的，注力於潛水艇之製造，不適於國防之軍艦，應停止建造，或酌量改爲商船。(7)空軍應寬籌經費爲有計畫的擴充，並喚起僑胞及民衆之同情，集資捐款。籌設供國防用的空軍。(8)設立統一的各級軍事學校，作育人才。(9)視國家財力，分別籌設鋼鐵廠、飛機廠、造船廠、化工廠、兵器廠、呢革廠、被服廠等於不被外敵威脅之地點，以供軍需。(10)凡關於培養地方私人武力之一切軍事制度，均宜從事實上謀改革，並以法律限制。(11)爲便利實施中央所定之國防軍事計畫及整理訓練各地國防軍起見，得臨時設置各地軍事委員會，其詳細辦法，由中央另行制定之。

(三)擔任院長經過與今後的希望（在立法院第三屆第一次總理紀念週報告）

各位同志，兄弟今天就在職之後，來本院舉行紀念週，個人有一點簡單的意思，向諸位報告一下。是甚麼意思呢？就是此次本人來擔任本院院長的經過，和今後的希望。本人對於立法的事情，向

來沒有甚麼研究，也沒有擔任過這種工作。從前在中央所擔任的職務，大半都是關於政治上，或行政上的；對於立法方面，一向沒有參與過。所以在去年中央常會推選兄弟擔任立法院院長時，兄弟沒有就職，不過最近三中全會，對於立法方面的工作，有很重要的決定。並且中央同人，很誠懇的督促兄弟來擔任立法院院長職務，所以現在不能不來。在這國難的中間，兄弟的簡單主張，就是對內團結，對外抵抗。不過我們團結，要有團結的辦法，抵抗要有抵抗的決心。所謂對內團結，並不是專指國民黨黨內而言，就是黨外各部份，也應該不分派別的，精誠團結起來，纔能擔負這個挽救危亡的責任。應付目前這種嚴重的局面，同時個人並以爲我們打算團結，應先從黨內作起，然後纔能夠領導全國國民。全國國民能夠都團結起來，纔能夠充實國家的力量，求國家的生存，所以在去年一二八事件發生的時候，鄙人曾發表意見，並擬出一個救國綱領，向中央貢獻。內容主張，就是要想一個方法，能夠集中國民的意旨，好使大家團結起來，和中央站在一起共同擔負救國的責任。這個主張，就是促成憲政爲團結國民集中國力的方法。當時黨內外，對於鄙人的意見，很是注意。同時並得到黨外一般輿論界許多同情的批評。不過在黨內，也有一部同志，不免有多少的顧慮，認爲在訓政階

段，沒有完成以前，不應該講憲政。並認為根據總理建國大綱的規定，訓政工作，一天沒有完成，一天就不能談憲政。還有說不應該摹倣北洋軍閥種種虛偽的憲政，同時還有人以為恐怕憲法頒布之後，國民黨的責任就告終了，政權就要放棄，恐怕將來不能得到良好的結果，像這種顧慮，固然可以說是老成謀國，不過我們仔細的研究起來，當今世界各國，可以說沒有那一個國家，是沒有憲法，確定他的國家制度，來保障他國家長治久安的。我們中國，雖然是在革命建國的時候，不能與歐美已經建設成功，已安已治的國家同日而語。但若以革命的前例來說，現在我們黨的組織和國民政府的組織，推究起來，可以說多是採用蘇聯的制度。因為十二、十三年，總理在廣州的時候，覺得俄國革命成功很快，而中國革命雖經過了幾十年的奮鬥，到現在還是沒有相當的結果。於是感覺到是由於組織不良。因為當時國民黨的組織過分的散漫，黨員只知道有個人的自由，而沒有黨的自由。所以總理決心改組，仿照蘇俄的辦法去做，就採用委員制。不過我們覺得到現在所採用人家的這種成規制度，完全只採用了人家的形式，而沒有採用了人家的精神。俄國在一九一七年十一月革命到一九一八年就頒布了憲法。直到現在，雖然經過了十五年之久，而他們還是根據那個憲法的

精神進行，最近蘇俄的五年建設計畫，纔經過了四年多的時期，已經完成了，現在又在開始第二期的五年計畫，蘇俄革命成功，國家的力量，一天比一天增進，革命的基礎，一天比一天穩固，我們想一想，爲甚麼俄國在憲政之下，就可以推行他的共產主義，而我們何以不能在憲政之下，推行三民主義，進行革命建設的工作呢？有人以爲現在還不到憲政時期，對於一切的進行上，還須考慮一下，同時還有人拿以前北京政府頒布的虛偽憲政憲法，來批評，或是反對。但是我覺得這種說法，乃是比擬不倫的，因爲從前北京政府，完全是北洋舊軍閥，操縱政權，他們並沒有主義，以他們的舊腦筋去行憲政，一定是行不通的，差不多完全是欺騙民衆的一種假面具，現在的情形，和從前不同了。國家政權，已從北洋舊軍閥手中移到國民黨手內，已經好幾年了。而且本黨同志，斷不能承認自己是和北洋舊軍閥相同的。我們是革命集團，北洋舊軍閥，乃是反革命的集團，所以說不能以北洋舊軍閥過去的種種失敗，就說對於憲法，我們也不能夠再去推行。此外還有一層，個人以爲憲政是革命的目的，同時也是治國方法的表現。一國之中，沒有憲法，國家即不能長治久安，憲政雖然是最終的目的，但若在訓政時期說，不能講憲法，也是不對的。至於說恐怕憲法頒布後，國民黨就不能過問國

事一層，也可以不必過慮。因為中國革命，是從國民黨一手完成，在國民黨領導之下，從軍政到訓政，從訓政到憲政，能遵循憲法，走入軌道，決不能說憲法一經頒布，國民黨就不能不參與政權，到那時候我相信國民黨必能受全國人的擁戴，國民黨的政權，一定可以更加穩固的。同時還有一個理由，就是我們爲甚麼要趕快實行憲政呢？就是爲使全國國民好團結禦侮，這個乃是全國國民一致的心理。並且個人相信中央同人，也沒有一個不是這樣主張的，不過在方法方面，有一點研究。現在第一個方法，我們禦侮先要集中力量，培養實力。不但要黨內團結，而且還要及於黨外。因爲以目前中國國家的情況而論，就是全國四萬萬人，人同此心，心同此理，一致的團結起來，恐怕還不能夠抵抗人家。而且現在的禦侮問題，並不是我們願意不願意同人家打仗的問題，乃是人家攻我們，我們沒有勇氣去應戰。並不是我們向人家挑釁，乃是人家要佔領我們的土地，殘殺我們的人民，搶我們的財產，所以我們纔起來抵抗。現在對於禦侮，乃是不生問題的，差不多是全國一致的主張。只是採用何種方法的問題，兄弟所以主張促成憲政，也就是禦侮的方法之一。在以前的訓政時期，有一般人批評說，國民黨壟斷政權，黨外的人不能過問，沒有參與政治機會，弄得國家差不多不能自存，大

家弄得很不諒解。兄弟覺得這也不必怪人民有這種心理。因為以前所以弄得不好的原因，也是由於黨的內部不能夠精誠團結，以致過去幾年間的國力，弄得相銷相抵，不能培養集中一致對外，這是一個很大的錯誤。所以現在打算禦侮救國，惟一的方法，是要團結。無論黨內黨外，大家提起精神，一致的在本黨領導之下，團結起來，纔可以集中全國力量，擔當得起這種救亡工作，抵抗目前的外患。至於該怎樣抵抗呢？就要看抵抗的決心如何了。有一分力量，就盡一分力量。要知道外人想亡中國，不是那樣的容易的，非有重大犧牲不可。到了那個時候，恐怕他們也有裹足不前的感想。不過以我們講起來，除了抵抗以外，是無辦法的。要想抵抗，就先要團結起來纔行。所以這次三中全會，決定救亡大計，最要的一點，就是要團結全國以救亡。對於這個救亡大計，在本院所要擔負的一部分，就是在準備憲政。第一，關於國民參政會之產生，國民參政會，是訓政時期的民意機關。其原則已由中央決定了。至於詳細辦法，就要經過立法的程序，纔能把這種機關產生出來。這個責任，是要本院擔負的。還有憲法草案問題，也由三中全會決定。根據總理遺教，責成立法院起草公布，好使國民討論。預備於民國二十四年提出國民大會，正式議決頒布，這是國內團結的辦法，以完成憲政的程序。是

由中央指定本院同人應該擔負的責任切，要的工作這。次兄弟擔任本院院長職務也，就是因為要盡個人的責任，以秉承中央的意旨，達到禦侮的目的。本院成立已經四年了，以過去的工作成績來說，是五院之中最顯著的，已為一般國民所承認。大家努力的結果，使一切法規都具備了。最重要的基本法規，如民法等等，都由本院同人在胡院長領導之下，經過幾年的努力，纔議決公布，成績是很可觀的了。不過今後還要多負一部分責任，除了普通立法工作以外，還有憲法和民意機關的組織法，都是很重要的。兄弟相信各位同人，一定更能夠加倍的努力，振刷精神，奮鬥到底。在三屆任內，把大法完成。這是希望同人，共同勉勵的。在三屆立法委員當中，有一部分是前輩委員，還可以繼續指導院務進行。此外新增加的一部分委員，都是社會的領導者。同時還有些有專門職業的同志，竟能放棄他們固有的職業，來參加立法工作，也使兄弟非常欽佩。很希望大家共同體諒國步艱難，勵精圖治，共策進行，使本院表現一點新的成績出來，這是兄弟的一點貢獻和希望。此外關於本院工作人員，在本院服務已有四年的歷史，本院既不是新成立的機關，就用不着從新組織，一切工作，都是要繼續進行的。舊職員在院中，既然都有相當的勞績，相當的職務，很希望大家照舊的努力去工作，

不要懷着五日京兆的心理，擔心自己的地位，有甚麼搖動。因為鄙人向來對於各機關的職員，是主張繼續工作的，除非因為事務方面的必要，或有甚麼不得已時，委派新職員以外，所有舊職員，都要照常服務。這一層還希望所有在職人員，體諒這個意思，共同努力於各個的職務。

(四) 實行政之意義與國民應有之常識 (二十二年元旦發表)

民國以來，國步艱危，民生凋敝，未有如今日之甚者。國人方太息長嘆，日坐愁城，一若束手待亡，無可奈何也者。殊不知國難雖急，而人心猶未盡死，救亡之道正多，豈有徒作楚囚之態而已矣乎。此余之所以於今年元旦，仍不能不為一言以昭告國人，兼以自勉也。

吾黨柄政數年，國人之所期望於吾黨同志者，不可謂不殷。而吾黨同志，朝夕致力於興革事業者，亦不可謂不勤。然而程其功效，計其日力，則不徒國人嘖有煩言，多致不滿，即吾黨同志，清夜捫思，反躬自問，又何嘗不惶惶然愧汗無極乎。求其故以為無他，要在缺乏團結之「誠心」而已耳。試以數年來之政治情形觀之，其所以糾紛層出不窮者，莫不由於吾黨同志間之互相猜忌，以致小之則領

袖各存歧志而系派之鬥爭緣之而起。大之則因權利之衝突，演成政潮之起伏，而戰禍乃卒不能不因而綿延。於是主義無由而施行，建設無由而推進，而民生疾苦，則有增無已，外患內憂，更相繼而來矣。東三省之喪失，又不過爲其惡果中之尤著者耳。既知紛亂之源，在於國人缺乏團結之誠心，則吾人爲糾正以往之錯誤，舍一致開誠布公而外，別無他術可以補弊救偏也。此言在表面上觀之，或似唯心之空論，不切情事之宜。而悉心體察，證以實際之癥結，則當不復以空論置之。夫吾國有四萬萬之衆，人民之多，舉世無匹，而其力乃不敵一蕞爾小國。則以其爲一盤散沙，數量雖多，何能經狂風驟雨之摧殘而不敗乎。中國國民黨者，吾國惟一有組織，有主義，有歷史之政黨也。而數年以來，派系雜出，力量分散，以致破碎支離，爾詐我虞，同志方互相殘殺排擠之不暇，尙何能集其心思才力於主義之推進。所以共匪猖獗，而無法肅清；帝國主義之侵凌，而無法抗禦，固有由矣。故吾人惟望全國人民咸能剔除自私自利之心，則猜忌之情立免。猜忌之情既免，則團結之力可固，團結之力既固，則自衛之能自強。猶之一盤散沙和以黏質，斯堅強牢固之塞門土，可立而待其成。蓋「誠心」猶黏性之質焉。誠心不具，則團結不固，此吾人之所以斤斤於「誠心」一端者，固非無的而放矢也。

顧上之所述，乃係抽象的。苟有誠心，而無具體的事實以繼之，則去救亡之道尚遠。所謂具體的事實者何如？應採何種制度，方足以適合全國國民誠心之表現，方足以適合全國國民團結之趨向。使整個民族之動作，預爲周密之策畫，使全國人民之心思才力，咸能貢獻於國家之生存，民族之繁榮，而後國運之復興，乃能倍增其速率。昔者總理嘗裁定革命之程序，爲軍政、訓政、憲政三個時期，今軍政時期既了，訓政時期亦已試行數年，成效何如，吾人姑不具論，第在此國難當前，必須集中國力，共救危亡之策，自應採取最適集中國力之制度。余於去春曾提出「救國綱領」，主張於最短期間，結束訓政，籌備憲政之開始，此次三中全會，復本其意，提出「集中國力挽救危亡」一案，亦以籌備憲政開始，爲其前提，業經全會通過，自可按步進行。良以數年來之黨治，因受政潮之影響，效率低微，國民失望既深，而本黨之信仰，亦不免漸致墮失。以致國力無由集中，外侮不克抗禦，斯固非吾黨同志始料所及，亦非應付目前緊急環境之良策。此余之所以毅然促行憲政爲補救之方也。然吾人雖一面籌備憲政之開始，同時對於訓政時期未盡之工作，仍當加緊進行。庶一方可以使黨治告一段落，而他方又能達集中整個民族力量之目的。內則清除共匪，外則抗禦強敵，以復興中華民族之

運命，自求生存之至計。

顧憲政之實現，其艱鉅尤較軍政，訓政爲甚。苟國人以爲一經憲法之制定，公布施行，即可垂手而得憲政之良果，乃屬大謬。蓋在國民政府準備憲政開始之前，國民黨同志對於憲政之設施所負之使命，固屬倍增，而全國國民所負之責任，亦較前爲重大。訓政時期工作之良否，尚可諉爲國民黨之責任，而憲政成績之好惡，則全國國民共負其責，不復能有所諉卸也。故國民必須提起全副精神，注意政治問題。同時以正當方式，充分表現其意志。在消極方面，要能防閑政治上舊有之罪惡，使腐惡勢力，不能擡頭。而在積極方面，更應督促政府進行建設事業，以解除民生疾苦，然後始不負憲政之美名，與夫提倡實行憲政之初意。苟重蹈民國初年之覆轍，徒爲政客造搗亂之機會，則非吾人所望於國民者矣。雖然苟有人執此以難憲政之實行，則又陷於因噎廢食之病矣。亦猶爲父母者見孩童之學走者，偶一試之而顛躓，遂戒其勿再嘗試，則是孩童者，且終不習走矣，是豈爲父母者，所當持之態度哉，雖愚亦知其必不可矣。今之提倡憲政，其義亦然，固不得謂其嘗招顛躓而竟終不令其嘗試也。要之，則視吾人維護扶持之力如何而已耳。

最近三中全會議決，定於民國二十四年召開國民大會，並令立法院從速制定憲法草案以備屆時提交大會採擇施行。憲法爲立國的根本大法，以它的時效論，則國家千百年後的大計也許要受它的支配。以它所關係的各方面論，則個人的福利，社會的安全，國家的組織，以及個人社會國家間的相互關係，都要由它確立基礎。憲法和各方面的關係已如此重要，我們需要何種憲法呢？這實在是大家都應該注意的一個問題。

要解答這個問題，我以為我們須先明瞭以下的兩個原則：

第一、它必須是合於我們的國情的；

第二、它必須是合於我們的時代的需要的。

每一個國家都有它特殊的情形，所以無論那一國的憲法都非切合它自己的國情不可。舉兩

個例來說，美國爲什麼採用聯邦制呢？很明顯的是因爲它的組成分子原本是一羣彼此沒有統屬關係的自治區，故誰也不願。且不放心把自己固有的權力過量的交給一個自己還不能絕對信任的中央政府。法國爲什麼能採用中央集權制呢？也很明顯的因爲它原本是個統一的國家，而且他的中央政府的威信早已由路易十四樹立起來。每一個的憲法也都各有它不同的歷史背景，所以無論那一國的憲法，都各有它特殊的性質和色彩，而這個特殊的性質和色彩，又一定是適合於它那個時代的需要的。最明顯的例證是蘇俄的憲法和戰後德意志的新憲法。蘇俄的憲法是勞働階級革命成功以後的產物，它是由勞働階級犧牲了頭顱熱血換得來的，所以它是那樣鮮明的確立勞働階級獨裁的政權，那樣絕對的保障勞働階級的利益。又如德意志的新憲法，是由一九一九年德國革命成功後國民會議制定的。德國革命爲什麼能夠成功呢？我們都知道那不僅僅是因爲德國軍閥本身因戰敗而崩潰，那是因爲社會民主黨七十年繼續不斷的努力和奮鬥。故革命一旦成功，社會民主黨就能得着大多數民衆的擁護，而將它重要的主張採入憲法。我們自然有我們特殊的國情，所以我們的憲法，一定要根據我們的國情來制定。我們現在能夠來制憲法，並不是單單根

據三中全會的一個決議，我們是有一篇轟轟烈烈的歷史在背後的。我們一定要認清楚這個歷史的背景，然後纔能知道什麼是我們的時代所需要的憲法。換言之，我們憲法中的一切問題，我們都要以創造的精神，根據我們特有的國情和時代的需要，自出心裁研究出解決的辦法來。各國的成規祇能作我們的參考。就是各國憲法專家的理論，也不該奉爲金科玉律，必如是我們所制定的憲法，纔能是適用的，行得通的。

二

根據上述的兩個原則，可以斷定我們所需要的憲法，已不是以個人主義爲出發點的議會政治的憲法，也不是以階級專政爲出發點的蘇維埃式的憲法。我們所需要的憲法，是以三民主義爲依歸的五權憲法。爲什麼呢？議會政治，就是在它的發祥地歐美，現在都已經到了日暮途窮，需要改弦更張的時候了。我們豈應依樣葫蘆搬運到中國來應用？蘇維埃制度，無論它在蘇俄實行的成績如何，但是在工業落後的中國，尙無資本家和勞動者，兩個森嚴階級對立鬥爭的事實，自然不能採用勞動階級專政這個辦法。祇有五權憲法是總理研究中西的政制，取其長而舍其短的一種創制。

而在中國革命運動的過程中，它始終又是指導革命的一部分最重要的理論。革命同志爲求它的實現而犧牲性命的，不可勝數。中國人民爲待它的實現而忍受革命的犧牲者，亦已三四十年。它在中國已有如此長久的歷史和偉大的勢力，無疑的是比任何其它從外國書本中抄襲過來的政制，更適合我們的國情和時代的需要。要知這並不是我們三民主義者的偏見，這實在是任何不存偏見的人所不能否認的事實。

五權憲法的大旨，總理已有說明。五權憲法的條文，須待立法院詳細討論後始能起草。我在這裏只想簡單的提出應該注意的幾個要點。

總理說憲法的作用好比是一架機器。那麼，五權憲法這架機器是要來做什麼用呢？自然是要求實行三民主義。總理無論是講演作文，都一定把三民主義和五權憲法相提并論。例如，建國大綱第一條說國民政府本革命之三民主義，五權憲法以建設中華民國。可見這兩者的關係，必定是如靈魂和肉體一樣分不開的。總理論民生主義與共產主義的關係，曾說：「共產主義是民生主義的理想，民生主義是共產主義的實行。」我們爲說明三民主義和五權憲法的關係，實在也可以比照

的說：「三民主義是五權憲法的目的，五權憲法是三民主義的工具。」這是我們議訂憲法的時候所要注意的第一點。

我們若把世界各國的成文憲法用歷史的觀點來研究一下，就可以看出歐洲大戰前的憲法，不過是單純政治性的。這是說那時候所成立的憲法的內容，不外關係於天賦人權的保障，和國家基本組織的規定。自從一九一七年蘇俄的憲法頒布以後，憲法的觀察就發生極大的變化。所以在歐戰後成立的憲法，其一般的性質，已不僅是政治的而同時是經濟的了。這是說歐戰後成立的憲法已多半特闢專章規定人民的經濟生活。去年西班牙新憲法頒布，竟對於本國在國際方面的義務，都有極詳明的規定。這真是憲法觀念的又一進步。從憲法上這種新趨勢看來，在我們以三民主義爲依歸的五權憲法上，實在尤其應該把我們民族、民權、民生各種重要問題的解決方法，都有極詳明的規定。這是我們議定憲法的時候，所要注意的第二點。

最近立法院憲法草案委員會開會，有幾個委員提出一個憲法草案綱目，（原文附後）據提案人對我說，他們的意思，五權憲法不但可以有它特殊的內容，還可以很自然的以三民主義爲經，

五權制度爲緯，自成一種形式與體系。憲法本來沒有固定的形式，就是有比較普遍的形式，我們也沒有遵守的必要。因爲形式並不是最重要的東西，我們若能自己創造出一種更符合我們憲法的內容和精神的形勢，自然是最好。上述幾個綱領，我也以爲頗可供我們參考，所以順帶把它介紹出來。五權憲法究竟應該採用何種形式呢？這是我們議訂憲法的時候所要注意的第三點。

總結起來，我的意思是：

第一、我們需要的是五權憲法，因爲它是最適合我們的國情和時代需要的。

第二、五權憲法必須以三民主義爲依歸，不但它的精神不應該違背三民主義，就是它的內容和形式，也可以應用三民主義的原理來研究，來制定。

附憲法草案綱目擬案。

一、基本原則

此篇應本總理遺教中關於建國的基本理論列成條文爲政府與人民永久共同遵守之建國綱領。

二、民族篇

- (一) 國體之規定。
- (二) 國土之規定。
- (三) 國家主權所在之規定。
- (四) 國籍之規定。
- (五) 國旗之規定。
- (六) 國內各民族間關係之規定。
- (七) 對外關係基本原則之規定。
- (八) 其他。

三、民權篇

- (一) 人民之權利與義務。
- (二) 國民大會之組織與職權。

第三篇 附錄二 孫哲生院長關於憲法的言論

(三) 中央政府之組織與職權。

立法院。

大總統及行政院。

司法院。

考試院。

監察院。

(四) 地方制度。

省政府。

縣政府。

市政府。

(五) 選舉罷免創制複決之行使。

(六) 中央與地方權限之畫分。

(七)其他。

四、民生篇

(一)國家預算——會計制度。

(二)國民生計——國有生產——土地制度。

(三)國民教育。

五、附則

如憲法之頒布解釋及修正等。

(六)憲草的精神 (二十二年七月十日在國府紀念週報告)(見二十二年七月十一日中央日報)

主席，各位同志，今天奉主席命，來出席本府紀念週，作政治報告。現在把最近憲法起草問題講一下。這個憲法起草問題，是根據去年三中全會的決議，交立法院於最短期間起草完成，預備提到將來召集的國民大會決議。今年三月間，中央曾決議在七月內舉行臨時全國代表大會。由這個臨

時大會，來決定國民大會的提前召集與否及召集日期。後來因為時間上不及籌備，又經決議改為第五次全國代表大會，於本年十一月十二日總理誕辰那天舉行。雖然延遲了幾個月，但是第五次全國代表大會舉行過後，就要預備召開國民大會，所以憲法草案的完成，實有迅速實現的必要。

自從立法院根據中央決議起草憲法草案之後，已經引起一般人的特別注意。最近在報紙上各方面議論很多。從各種議論裏，有一點是共同的，就是承認憲法應該迅速頒布。不過對於憲法內容，尚不免有種種誤會。其中最大的一種誤會，就是不明瞭現在起草的憲法，是根據總理倡導革命的歷史，與革命主義而產生的。外間批評憲法草案初稿內容的人，沒有明白這個基本觀點，對於「中華民國爲三民主義共和國」一條，表示反對。以爲三民主義是國民黨的三民主義，規定中華民國爲三民主義共和國，豈不是要使中華民國成爲國民黨的國家嗎？中華民國憲法，若根據於三民主義來制定，豈不是成爲國民黨的憲法嗎？外間最大的反對議論，大概是如此。這種見解，完全是不明瞭憲法的精神。我們講憲法，中國本來至今還沒有永久的憲法，所以沒有例可援。但是我們研究憲法對於中國以外的憲法成例，尤其是新近成立的憲法，不能不作爲重要借鑑資料。我們覺得凡

是有憲法的國家，沒有一國不根據他們的政治背景和革命歷史來制定的。凡是一個國家，在沒有經過革命犧牲以前，是沒有憲法的。歐洲立憲國家，最著名的是英國、美國之憲政。雖無整個成文的憲法，但其立憲精神是很嚴密，是根據於幾百年來的政治背景，與其歷史過程，纔成爲現在英國的憲法。其他各國成文憲法，其歷史比較悠久的要算美國，至今差不多有一百五十年。美國憲法，也是在革命成功後纔創出來的。英美兩國憲法，都是從革命歷史所演繹而成，固是一個老例。若要找尋新近的成例，則有蘇俄革命後所頒布的共產主義憲法，是由俄國共產黨完全根據布爾希維的革命的主張來制定，可以說是完全共產主義的憲法。其次德國，自歐戰之後，改建共和國，社會民主黨所定的韋瑪憲法，要算是很新的。但自新近國社黨掌權以來已經失效了。再次，最近西班牙，也有一部新憲法，是推翻君主改建民主之後成立的。以上許多憲法的制定，都有他們革命的歷史和政治背景。所以我們知道一國憲法的成立，並不是主觀的，理想的；完全是根據客觀的歷史環境，根據革命經驗，革命主義，及革命主張來制定的。

現在我們試問中國的革命歷史，從什麼人創造的呢？當然這是舉世週知的事，是我們總理發

起創導的。再問中國革命運動，革命力量，以及革命事業怎樣告成功的呢？那也不用細說，就是總理集合國內各革命同志組織革命黨，來領導奮鬥，然後得來的。而總理此種革命運動的立足點，與本黨所抱的主義，主張是什麼？根據遺教的昭示，就是三民主義。所以總理在講演三民主義時，第一句就說：三民主義是救國主義。就這一點歷史看來，我們的憲法，當然是三民主義的憲法。我們的中華民國，當然也是建立在三民主義之下的。我們可以說，假使當年沒有總理倡導革命，推翻滿清，一定不會有中華民國的建立。所以中華民國的產生，是由於奉行三民主義的革命黨努力奮鬥的結果而來的。那末這個中華民國，當然是以三民主義建國的。離了三民主義是不能造成中華民國的。沒有中華民國，更從何談到憲法呢？這一點我們應當看清楚。

再說憲法，根據於三民主義，是否便是國民黨的憲法呢？對這一層，我們或者可以不問三民主義，是否是總理發明的；三民主義，是否是國民黨所主張的。我們祇要問問三民主義，現在是否可以救國建國？總理說，三民主義是要造成民有、民治、民享的國家。自滿清末造，近百年來，中國政治上，經濟上，總是受帝國主義的侵略支配，弄到現在，國弱民貧，幾乎不能生存，至今還是一個次殖民地的

國家總理心切危亡，所以不顧一切，倡導革命，其目的無非是要求國家民族，恢復獨立自由平等的資格，能和世界各國站在同等的地位。能達到這個目的，就是民族主義的實現，且中國本來幾千年君主專制的，就民權方面講，一般人民，原是不能過問政治的。現在我們從滿清手裏光復過來，建立民國，那末這國家，已經是人民共有的了。但是一般人民，平時沒有政治的素養，經驗毫無。要是於革命之後，馬上行使直接民權，這是不可能的事。所以總理在革命程序上，規定軍政時期之後，繼之以訓政。一面以黨來代表國民行使政權，一面把革命主義建國方法，逐漸訓練人民，以期造成真正民治的國家。這是民權主義的精義所在，而爲本黨主張所提倡的。

至於民生主義的主唱，是因歐美各國資本主義太發達，其結果形成資產階級，與無產階級相對立，造成社會革命的趨勢。總理有鑒於此，以爲中國是產業落後的國家，在革命改造之初，與其走上資本主義的路，造成未來社會階級鬥爭的慘劇，到不如慎之於始，避免走這種不必走的路。所以博考週稽，認爲中國的革命，不只是解決一個問題，同時應當解決三個問題。即一、民族國家之自由獨立問題，是民族革命。二、建立爲民所治的國家，是民權革命。三、實行民生主義，以節制資本，平均地

權爲方法，而防止勞資鬥爭，就是民生革命。這三個大問題，要在一次革命之後，同時做到，這是總理領導中國革命的一種卓識偉謀。

三民主義的解釋如此，二民主義實際也是如此。所以實行三民主義，足以救國建國，實是天經地義，大公無我。總理雖則把這個主義交給我們黨來奉行實施，但是完全站在全民族的立場上的，不是站在一個黨上面的。這樣看來，當然沒有叫國民黨將來包辦國家政治的可能。那末現在黨外的一種反對三民主義的中華民國，與反對三民主義憲法的議論，實在認錯誤的，應當趕快覺悟，是爲祇有三民主義，纔可以救國建國，一致來研究實行纔是。

現在有一般知識階級站在反對本黨的立場上說話，他們本來對本黨根本沒有認識，沒有信仰。因爲反對本黨，而連帶反對三民主義的憲法，這是不應該的。我們老實來說：那一種人應該反對三民主義呢？分析來講，第一反對民族主義的應該是帝國主義者，因爲他們的立場，是在侵略中國，併吞中國，在政治上、經濟上，隨處佔有優勢，這樣他們當然不會贊成民族主義，他們的不贊成，我們還不以爲奇。第二，在國內有什麼人，應該反對民族主義呢？我想祇有漢奸，纔應反對民族主義，因知

漢奸是不要祖國的，他們已經甘願埋沒天良，認賊作父，他們已經不是中國人。如果他們讓我們民族主義成功，他們也就馬上沒有飯吃。所以他們當然應該反對民族主義。我們由上面所說的看來，可見可以反對我們三民主義憲法的，一種是帝國主義者，一種是不要祖國的漢奸。這兩種人都因立場不同而反對我們的民族主義，我們尚不覺其可怪。甚麼人應該反對民權主義呢？我想凡是有野心，想造成一個人或者少數人的勢力，來永遠包辦政治，造成少數人長久專制的局面。這種人在他的立場上，當然要反對民權主義，但是決不會成功。以黨派來講，當然要反對民權主義的，是什麼黨呢？就是復辟黨和共產黨，因為共產黨是不要民權的，他的口號，雖然是無產階級專政，但是實際上，祇是共產黨內的少數領袖專政罷了。

講到民生主義，我們也得辨清楚什麼人可以反對民生主義。民生主義是要把國家財產或生產機關，以及分配機關，都改歸公有，由國家來經營辦理。這個意思，就是要防止私人資本太發達來支配國民的生計，同時防止私人大地主的土地權。所以總理的民生主義是要：一、節制資本；二、平均地權。節制資本的目的不使私人資本膨脹起來，我們看到歐美資本主義發達之後，社會經濟受少

數支配，同時生產過剩，而平民購買力縮減，不能爲生，養成近幾年來的經濟恐慌。最近美國有一件事情發生，就是美國上議院調查紐約的摩根公司，以便明瞭其內容組織。摩根是當代舉世知名的一個大富翁，但是調查結果，發現他有三年未納所得稅。原來美國稅法內有一條規定，就是每年營業虧本，到什麼程度時，可以免繳所得稅。摩根的不納所得稅，就是借口這個理由的，但是摩根是一個大富豪，每年各種資產方面的收入，爲數很大。僅僅營業上的少數虧耗，實無損於其資產。要知一般美國人民，每年收入很少的，也要繳納所得捐。而摩根有數千萬收入，反而可以不納，於理實有不平。且摩根仗其多財，歷與美國民主，共和兩大政黨結託，兩黨重要人員，他有隨意支配的可能。如前任共和黨總統柯立芝氏，就是受過摩根公司的恩惠的，並有優先權賣買有利的股票，以飽私圖。這樣以總統之尊，尚不免受豪商巨富之愚弄，可見資本主義發達之弊，不但大多數人民生計，操在少數資本家手上，同時國家政治，也要受他們的支配，其流弊實不堪設想。所以總理要節制資本，防患未然。

現在再問什麼人應該反對民生主義呢？就是資本家纔應該反對。因爲實行民生主義之後，資

本家就不能行使他們的壟斷技術了。還有一種大地主，他們當然也是反對民生主義的。因爲民生主義實行之後，他們壟斷土地的利益權，便要受到打擊。

總結一句話，反對三民主義的，應該是那幾種人呢？就上面所說，一、外國帝國主義者，二、漢奸，三、共產黨，四、復辟黨，五、大資本家，六、大地主。這六種人，除外國帝國主義者外，在國內可說僅佔極少數的一部分人。就是漢奸，我想除開極少數喪心病狂者外，當不至如蟻附甍，日見其多。但是我們現在輿論界方面，發表反對三民主義憲法的所在多有，而尤其是北方的大公報和益世報，他們不是帝國主義者，也不是漢奸，上面所舉六種人之中，他們一種也不是，那末他們爲什麼還要反對呢？根本一句話，就是他們腦筋中，不明白三民主義是什麼。同時他們的主觀太深，以爲三民主義，是國民黨的主義，黨外的人，不應當來主張的，因此便來反對，這完全由於他們的思想不清楚，與主觀太狹，忘記站在國家民族的立場，而專以黨爲對像來講話，我們希望研究憲法的人，要站在國家民族的立場上，研究三民主義究竟與國家有利，抑或有有害？如是有利，不但不該反對，還要主張促其實現纔對。

還有一個小問題，外間有人懷疑，立法院內，也有人懷疑，就是憲法篇目標題問題，草案初稿分

標民族、民權、民生三編，認爲於形式上不大好，此層自可再待研究。但現在有院內人反對人民之權利義務章，不當歸於民權編內。他的理由，以爲民權的權，是政權，而非權利，這種見解，我以爲是錯誤的。因爲政權也是權利之一，如果不把人民的權利，如言論自由、身體自由等幾種基本權利規定在憲法內得所保障，如何使人民來享有政權呢？

還有人說：政府與五院是屬於治權，也不應當歸在民權編內，這也是錯誤的。人民所行使的，是民權，是政權；政府所有的是治權，這是不錯的。但是治權本生於政權，現在政府及五院的治權，是受之於中央，因爲以黨訓政，所以中央的權，就是代表人民的政權。將來憲法頒布以後，政權歸還人民，政府及五院的權，自然受之於人民。這樣看來，治權是由政權所產生，就是有了政權，纔有治權。所以我們把治權歸在民權之下，實在是很應當的。況且總理對於五權制度，也是在民權主義演講裏面來說明，更足以證明五權、治權，是不能離四種民權，而可以獨立的。

今天因爲時間關係，不能把憲法草案詳細報告，所以祇能簡單說一下，待將來有機會再和大家講吧。（完）

(七)總理逝世紀念週報告詞(二十三年三月十二日在立法院報告見二十三年三月十三日中央日報)

各位同志，今天是總理逝世九週紀念，我們曉得總理在生的時候幾十年來的奮鬥，都是努力於中國革命，以創造的精神，發明三民主義和五權憲法的學理，決定建國治國的方針。所以今天我們紀念總理所講的話，當然是離不開總理遺教。談到總理的遺教，各位同志，當然都是很明瞭的。大概遺教中最具體的主張，就是說國家打算長治久安，就要以五權憲法制度來建設政府。所以創立五權憲法，以爲建國治國的大本。今天兄弟想同各位談的，也不外乎這一點。最近本院憲法草案起草委員會，已經把憲法草案初稿完成。在十幾天前，就把全文都發表了，藉此好使國人公開的評論。自從憲法草案初稿發表以後，外邊報紙上，很有許多批評的文章。我們看到這種現象，是非常的高興。因爲憲法草案初稿發表之後，就能夠引起大家的注意，提起人家研究五權憲法的精神，把意見都一一的批露出來，於我們起草憲法的工作上，實在是有很大的益處。並且兄弟覺得這一次，不但要徵求外邊的意見，就是本院同人，對於憲法草案經研究後，如果有甚麼意見發表，也是一樁很好

的事情。本來這一回憲法草案初稿，乃是經過長時間的研究和考慮，並且初稿完成之後，已經印成了小冊子，分給國人，而且在報紙上也都登載了。現在經過了這十幾天的工夫，我們對於外間批評的意見，曾經審查了一下，所有不圓滿的地方，覺得將來在本院大會研究再稿時，還可以充分的修正。現在兄弟想把自己所見到的，以及外邊種種批評的意見，提出幾點來，向大家研究研究。在憲法草案初稿前幾章都是關於綱領的規定，沒有什麼問題。其中最重要的部分，就是關於國家制度方面問題很多。從國民大會起到地方制度止，很有許多問題要研究的。現在先說關於國民大會的問題。據外間的批評，說國民大會，究竟是怎樣的性質呢？是否等於國會呢？這是一個很大的疑問。關於這個問題，我們覺得國民大會，不能說是完全等於國會的。我們看外國也有這個先例，即如一國革命，在軍事安定之後，因為要建設新的國家，於是召集國民大會，按文英的名詞，是叫作 Constituent Assembly。這種會議的任務，只是決定國家根本組織。換言之，也可以說是憲法會議。現在我們的國民大會，可以說是比較的有這個性質。不過外國所謂 Constituent Assembly 并不是定期常開會的，乃是開一次會就了事的，不像我們所定的國民大會，每三年就召開一次的。所以這一點，

不能完全拿外國的例來印證，我們的國民大會，除了含有憲法會議的性質外，還有一種性質，就是爲國家政權行使的最高機關。這種政權的行使，在外國普遍的例，就是每幾年行一次總選舉。其選舉權，雖然把罷免權也包括在內，可是在四權之中，好像只限於有選舉權的樣子。例如美國選舉總統，每四年選舉一次，現任總統任期將屆滿，就再提出來候選。假如沒有當選新任總統，就等於國會對於這個人不信任，把他罷免了，另外選舉別人來當總統的一樣。不過外國這種政權的行使，除對人行使選舉權以外，對於其他，如創制、複決等權，好像都很少行使的，只有歐洲的小國家，像瑞士，因爲他的人口很少，可以行使創制、複決等權。至於其他大國，如美、英、法等，差不多都沒有這個例的。此外還有些國家，舉行人民投票決定特殊問題，如歐戰以後，有一種好像國民大會，他們叫作 *Provisoire* 使人民舉行投票，人民自決，這也是一個例。不過現在我們的國民大會，雖然是採用這種方式，但是不是直接的行使，這種權是間接的由國民選舉代表議決憲法頒布憲法，所以可以稱之爲憲法會議。同時政府的組織怎樣產生總統，以及各院院長委員的產生，差不多都是由國民大會選舉。國民大會除了上邊所說的權以外，還有創制、罷免、複決等權，所以我們的國民大會，可以說完

全是一種創作的新制度，現代各國都沒有這種制度的。就是有類似這種制度的，也決不能完全相同。所以我們的國民大會，不能和外國的先例相比，因為我們這種制度，完全是一種創制的辦法。就以蘇聯來說，和我們也不一樣的。在蘇聯他們所謂全蘇聯代表大會，雖然是由蘇聯全國各地分區選舉代表定期集會，但是這種大會，在名義上雖然好聽，可是實際上，並沒有實權。因為蘇聯的大權，完全操之於蘇聯中央執行委員會。蘇聯代表大會，是每兩年開會一次，只是在開會的時候，由蘇聯領袖作政治報告；報告後，大家也只好舉手表示信任，並接受他的報告，此外就都不能過問了。這是蘇聯代表大會的任務。至於以後的事情怎樣辦，就完全操之於中央執行委員會了，所以蘇聯的這種辦法，也不能作我們的例。我們的國民大會，完全是創制的一種制度，所以國人應以創制的眼光來批評，不能以外國的先例來比擬。最近上海某報紙，有一種批評，他們的意思，雖然很好，不過見解不大高明。因為他說國民大會，等於外國的國會，既然是等於國會，而何以沒有國會的那幾種權呢？國會最重要的權，是議決預算，現在我們為甚麼不把議決預算的權，給了國民大會呢？此外還有人批評說：國民大會連立法權都沒有，只能定立法原則，不能制定法律，似乎不對。關於這兩點，兄弟覺

得這種批評，我們是很容易答覆的。因為預算是每年編造一次的，而國民大會，並不是每年開會一次，預算如果要經國民大會議決，那麼每一次勢必要編造兩年或三年的預算纔行，現在的預算，既然是一年編造一次，則預算之議決，當然不能不由立法院代行的。至於說國民大會只有制定立法原則的權，沒有議決法律案的權，這種批評也是很不對的。因為現行制度制定立法原則的權，是操之於中央政治會議，但是我們從來沒有聽見人家批評說，怎麼中央政治會議，沒有決定法案權呢。並且我們進一步來講，現在中央政治會議，有制定立法原則權，已經是操最高立法權了，因為原則規定以後，立法院制定法案時，是不能違背原則的。即如將來修正民法，或其他的法規，經國民大會定了原則以後，立法院當然要根據原則來定條文的，所以說國民大會有了定立法原則的權，已經是操最高立法權了，這是毫無疑義的。以上所說的幾點，全是關於國民大會的性質問題，應該要研究的。此外還有關於國民大會代表產生的問題，外邊也有許多的批評，說我們在憲法草案初稿裏邊規定，完全是以區域為標準，不是以人口為標準。關於這個問題，本來我們在起草的時候，也經過很詳細的討論。最初吳委員所擬的稿，本有一種規定主張縣人口超過若干，就可以增出代表一

人。不過大家研究的結果，覺得這樣太麻煩，不便以人口作標準，所以不問人口多少，只以區域爲標準，每一個區域，選舉一個代表。不過這種辦法，還覺得很板的，是否妥當，將來我們還要研究。不過根據總理遺教建國大綱上的規定，是每縣選出代表一人，將來能否在這個原則之下，加一種變通的辦法，除去每縣選出一人之外，并依人口多寡比例，增加名額，或者也可以再加以研究。此外關於國民委員會的規定，也是比較重要的問題。國民委員會，是在國民大會閉會時設的一個機關。外邊的意思，對於這一點，也有些懷疑，以爲國民委員會的權太大了，將來恐怕成了太上政府的樣子，對於五權之行使，恐怕影響很大。關於這一點，我們覺得恐怕過慮了。因爲據我們看，國民委員會，是沒有權的，不能夠自己發動，一定要人家去問他，他纔有事受理。祇有對於國民大會的召集，是有權發動，此外對於政治上的問題，都是立於被動的地位，不能自動的，有何決議，所以說權太大的話，我看是不然的。不過我以爲他的權，既是不大，那麼這個機關，有沒有設置的必要，實在是一個問題。因爲除了有權決定召集下次國民大會以外，對於其他都沒有發動權，那麼這個機關，好像就沒有多大作用了。所以在憲法上，是否一定要規定這種設置，似乎還是一個疑問，將來也是應該要研究的。不過

初稿起草人，爲什麼有這種主張呢？因爲根據政治上已往的習慣，一向是有國民政府委員會的組織。雖然現在的情形和從前有些不同，從前有五院院長參加每星期開會一次，現在這個組織，已經是等於虛設。因爲既不能每星期開會一次，而五院院長，也不參加，主席又是沒有實權的，所以政治上的問題很少，要由國民政府委員會決定的，將來憲法上的國民委員會，如果根據國民政府委員會來設立，那末是否有這個必要，也還是一個問題。此外還有一個原因，是取法中央政治會議的。現在政治會議的主要責任，是解決五院不能解決的問題，其他政治上的問題，好多也是要經政治會議決定的。但政治會議是黨的機關，不是政府的機關，等到憲法頒布以後，就不能再由黨的機關來代行政權了。那末將來是否要有這種代替機關，也是應該研究的一個問題。如果說國民委員會就是政治會議的替身呢，可是沒有政治會議那麼大的權。假使要把他的權擴大等於政治會議呢，又恐怕不大妥當。因爲自從實行五院制度以來，在事務上看，雖然是各有各的責任，但是發源是一貫的。所以一切重大事件，都是要經政治會議通過的，那末國民委員會，如果完全代替了政治會議，就恐怕變成太上的政府了。權大了，固然有這個毛病，沒有權又等於虛設，所以國民委員會，究竟有沒

有設置的必要，很是一個問題，將來是要仔細研究的。此外說到中央政府的組織，也有一個問題，是先要研究的，就是國民政府的名義問題。好像國民政府是訓政時期的名義，不是憲法頒布後的名義。如果憲法頒布以後，還有國民政府的名義，似乎是不對的。因為國民政府的名義，是根據建國大綱來的，好像是建國時期訓政時期所獨有的名義，不一定是憲政時期所應有的名義，因為國民政府是根據建國大綱產生於革命軍事告終之後，擔任訓政責任的機關，就和憲政時期的性質不同了，這是一點。還有一點，初稿上關於中央政治的定規，是分節的。第一節，國民政府是抽象的呢，還是具體的呢？如果是抽象的，那麼國民政府好像就是總統和五院。但是現在的國民政府，好像是具體的，不是抽象的。我們走到國民政府面前，看見國民政府四個字，好像是一個機關，一個衙門。也好像這座機關，這座衙門，就是國民政府，這一所房子就是國民政府，似乎太具體了。然而應該怎樣規定纔對呢？這也是個極大的問題。我們說到這一層，再看國民政府這一節裏邊有幾條條文，完全是從約法來的。大致是國民政府統率陸海空軍、有宣戰、講和權。大赦、特赦權，授與榮典權，我們就這規定來看國民政府是抽象的。並不是說總統以外另有國民政府，或是五院以外另有國民政府。用不着

說五院對於國民政府還有什麼文書上的來往。比如總統設祕書處，不能認爲祕書處是另外什麼機關。所以國民政府的主腦，應該屬總統，並不說總統以外，國民政府還有什麼特權，關於這一點，沒有定得怎樣明瞭，沒有規定總統是否有執行的責任。比如關於統率軍隊問題，關係更是重大，如果規定的不明瞭，將來就恐怕發生種種誤會和爭執。什麼緣故呢？比如國民政府統率陸海空軍，如果認爲是行政權之一，就應該由行政院負責，那末行政院院長，就變成陸海空軍大元帥了，這是不對的。既是這樣，或須於行政院之外，另設一個軍事委員會，統率陸海空軍。不過現在的軍事委員會，本來是一時權宜的組織，在法理上，原是說不過的。若是根據國民政府組織法和約法的規定，雖然是陸海空軍由國民政府統率，可是現在的國民政府主席，是沒有權的，所以現在的陸海空軍，是於國民政府主席和行政院之外，另由一個機關來統率。將來若是也於國民政府以外，另行委託一個機關，像軍事委員會似的來統率陸海空軍，一定要很牽強的纔說得通。所以止憲法上對於執行統率權的責任，如果沒有明白的規定，是有問題的。此外就是總統問題，關於總統的名詞，是應該先研究一下的。中國文字，所謂總統等於英文的 *President*，就是主席的意思。不過中國人用慣了，就叫作

總統。但總統兩字，原是前清的統兵官，好像是軍用名詞，不是國家元首的意思，將來還是採總統的名義，或是採用主席的名義，問題雖然很小，但是也很值得我們一研究的。再說總統的地位和職權方面，不外兩個說法，一個是爲國家元首，實際上不負責任，等於現在的主席，對外爲國家之代表。就這個說法來看，完全是一國之元首，不兼行政首長。其次的說法，是同時兼任行政首長，像美國的辦法。就五權憲法來說，——就是兼任行政院長，或者不規定行政院長，就由總統兼負行政責任，好像兼任內閣總理似的，照這樣規定，總統就有兩重地位了。將來是否採這個辦法，還待研究。不過兄弟個人的見解，是主張不採這種規定的。有人以爲總統不兼行政官長，太沒有權了，這是誤會了。不能說總統有權，政府纔有權。不過在初稿裏邊，我們給總統已經規定了一種權，看着似乎是很空洞，很不重要的。就是行政院長，應由總統提經國民大會，或國民委員會之同意任免之。好像外國元首，當內閣變更的時候，可以任命總理似的，所謂當然的責任，並不重要。可是在中國看起來，這種權是很大的。總統既可以提行政院長，差不多行政院長就可以受總統的支配，雖然名義上不負責任，可是對於行政方面，可以站在操縱的地位，使行政院長在實際上受他的支配。既是這樣，那末就不能

說總統全沒有權了。不但有權，而且是很大的權。此外再說到各院，我對於初稿覺得有一點懷疑。在初稿要完成的時候，有一部分同人提出一個修正案，就是對於行政院院長去職的問題：一、立法院提出不信任案，二、監察院提出彈劾案，經國民委員會接受時，行政院院長是要去職的。尤其是第一點，立法院應不應該有這種提出不信任案的權，是值得研究的。不過我以為是不應該有的。什麼緣故呢？要知道外國的國會，所以有這種權，因為政府是由國會產生的，英法等國都是這樣。或是由議會比較信任的人出來組織政府，來源在國會，那末國會當然可以罷免他，另為改組。不過我們的五權憲法，各院是獨立行使職權的，行政院院長，不是由立法院產生的，是由總統提經國民大會或國民委員會同意產生的，而立法院也是由國民大會產生的，所以我覺得祇有國民大會可以罷免行政院院長，或者因為外邊反對的太厲害，總統也可以罷免他。另外提出一個人來，關於罷免一層，不要由立法機關來發動，否則於五權制度，就說不過去了。至於監察院，應否有權罷免行政院院長，那是另外一個問題。不過提出彈劾案，是可以的，不然就不成其為監察院了。但提出彈劾案，是否要罷免，也是一個問題。但是比較立法院提出不信任案的關係，就輕得多了。還有一點，關於監察院職權

的行使，有一位委員主張，要採限制的規定。後來有人反對說，監察權是不能受限制的。不過有一點可取比較，也很明顯，就是監察權，究竟是甚麼權，這是應該明白規定的。現在看初稿的規定，是監察院爲國民政府行使監察權之最高機關。究竟是甚麼？是監察權似乎應該規定清楚，將來應該有補充的規定纔好。就是關於行政院方面，現在初稿上的規定，也是說，行政院爲國民政府行使行政權之最高機關。可是他的職權是怎樣，以及行政院院長的職務是怎樣，也都沒有明白規定出來，似乎這都是缺點。關於監察權的問題，我在上海遇着戴院長，同他談起來，他說：總理所闡明的五權憲法，關於監察制度，完全是採用中國歷史上的老辦法，不應該單限定對人，還要對事纔行。現在監察院所提出來的彈劾案，都是對人的對官的，這樣，好像把監察權縮小了，把作用減輕了。戴先生這種意見，是根據總理遺教說出來的，以後似乎應該參照歷史上的成法，把職權推廣一點，不但對人，而且要能夠對事，監察到行政上的政策問題。像這種見解，很值得一研究的。我們看普通的議會，對於立法權和監察權，是同時可以行使的。如英國國會，除了立法權以外，還有彈劾權。比如改組政府，差不多就是行使監察權的結果，或是不信任政府當局，就可以請求罷免。好像法國的公債舞弊大騙

案由議會推倒了政府，這完全是行使監察權的作用。如果照這樣說起來，現在的監察院，祇能負着對人的監察責任，和審計上的責任，至於對事和政策方面，就不能說話了。那末這樣辦下去，就不能把總理的遺教充分的表現出來。因為總理的理想，對於監察權，不但認為應該對人，而且應該對事，這一點是很重要的；我們應該研究一下。或者在憲草裏邊把監察權擴大一點，以及能不能行使不信任權，都是要加以研究的。此外是省的問題。初稿規定一章把省確定為中央行政區域，不是地方。這種規定，是大家都贊成的，不過詳細研究起來，其中也有一點矛盾的地方。是什麼呢？可以分爲兩點來說：第一點，省既然是中央行政區域，而參議會完全是省的諮詢機關，建議機關，並不是議會的性質。若說他是代表機關，那末他是代表誰呢？是代表中央呢？還是代表地方呢？如果是代表中央，那末在職權上就有問題了。因為參議會祇是一種諮詢和建議的機關，依照法理來講，本沒有選舉省長的權。現在草案上，規定省參議會有選舉省長的權，這豈不是矛盾嗎？第二點按照建國大綱的規定，在憲政時期，應由人民選舉省長。不過將來的省，既變為中央行政區域，省長的產生，是由中央提出五個人來，然後由參議會選舉一個人。就是這樣去作，那麼參議會的性質，也還是弄不清楚，這也

是應該要研究的一個問題。還有一層，也是將來要補充的，就是關於憲法的頒布施行問題。按照初稿第一百六十條的規定，是「本憲法自頒布之日施行」這一條的規定，好像和普通法律一樣，據兄弟的理想，恐怕不能這樣的簡單，並且吳副委員長，也主張要規定過渡條文。但是過渡的條文，還沒有寫出來，或者將來另定一個憲法施行法，以定施行的步驟，這也是很有理的，我想最好是分別緩急，例如憲法全部不能同時實行，就發生時間的問題。還有地的問題，關於地方制度的規定，邊遠地方不能施行，這是地的關係。像這些時和地的問題，是非有專法不能解決的，自應另為規定。以上這些問題，希望大家在沒有討論再稿以前，分別加以研究，如有意見，可以提到院裏來作為參考。

(八)最近憲草討論情形(二十三年十月八日在國府紀念週報告，見中央日報，二十三年十月九日。)

主席，各位同志，今天奉主席命，來報告立法院最近對憲法草案討論情形。立法院自去年奉中央決議，準備草擬憲法草案，預備提請明年召集之國民大會採擇，即於去年二月間起草研究，迄今已有年餘。初稿及審查稿，業經先後發表，以便全國人民，共同研究。最近本院同人，根據本年七月間

發表之審查稿，再加研究。經一星期之討論，由二讀會通過第一、第二、第三各章，暨第四章之前三節。第一章總綱，及第二章國民之權利義務兩章，並無若何修改。惟第三章國民大會，原草案規定在大會閉會期間，另設國民大會委員會，作爲行施政權的機關。但經同人此番討論之後，把這種規定刪去了。其最大的理由，就是國民大會是代表國民意思的組織，他的權限是行使政權而不是行使治權。人民政權的界說，總理早已分得很清楚，就是選舉、罷免、創制、複決等四權。除了四權之外，其餘就是政府的治權，初稿及審查稿於此點未考慮清楚，以爲國民大會的代表，多至二千以上。此種龐大的集會，不但是不便當，而且很不經濟。國民大會既不能常開，便應有一個代表的機關，繼續開會，否則政府便有中斷之虞。當時根據這種理由，所以提議組織國民大會委員會，委員人數，祇有一百多人，可以常常開會。但是國民大會是行使四權的，而國民代表會之職權，則凡立法案、預算案等，亦擬歸其決定，這便不免混政權與治權爲一談，實在是錯誤了。我們根據總理五權憲法演講，以及建國大綱之規定，知道政權的界限，乃是就人民直接可以預聞的地方而言。如縣長可由人民選舉，亦可由人民罷免。地方單行法規，可由人民創制，亦可由人民複決。人民直接的權限，祇能在每個地方來

發動，不能到中央來發動。所以總理又創間接的政權行使方法，由各縣選舉代表，組織國民大會，到中央來行使四權。此外政府的施政方針，以及預算外交等案，都是政府本身的事，是治權內的事，不必由國民大會或國民大會的代表會去決定的。在各國行議會政治的國家，都是有國會的。國會是代表民意的機關，當然行使政權的一部，但是各國國會開會，也有一定的期限，並不是天天開會的，那末在國會閉會期間，我們可以說是政權中斷了嗎？至於選舉也何嘗天天選舉，難道天天選舉，纔不算政權中斷嗎？世界各國決無此理。所以在國民大會閉會期間，事實上沒有設立代表機關的必要。

其次，是中央政制的組織，這比較是一個重要的問題。中央行使治權，依總理所規定有五個部分，就是組成政府的五院，就是五權。五院之上有總統，總統即等於現在的主席。但是總統的職權，和現在主席不同，自民國二十年國民政府組織法修改以來，主席權限爲對內對外代表國家，並不負行政實際責任。而此次憲草中對此點加以變更，即總統不但爲代表國家的元首，而且爲行政上實際的首領。總理遺教中規定憲政期間，總統由人民選舉，總統可以任免院長，那末總統於代表國家

之一資格外，就是行政首領。行政院院長，實不啻由總統兼攝。此外立法、司法、考試、監察四院，則另行設立。因爲現在憲草上規定總統有總攬行政權，所以外間便有人說，是總統制不是內閣制。這種說法，說者雖見解各異，但對我們五權制度來說，總統制內閣制未免太擬於不倫了。因爲我們的五院，都是對國民大會負責的，總統與行政院及其他各院都不能分離。所以可說總統制與內閣制兼而有之。在總統制的國家，總統不對國會負責，而與國會對立。但是我們的五權憲法，行政院固然不對立法院負責，亦非對立，而同樣對國民大會負責。總統制就是政府，國會是民意機關，不與政府一體，等於我們的國民大會。而我們的五權憲法，總統個人與五院之任何一院俱不能成爲政府，必須彼此牽合，方成政府，同樣也必須總統與五院，共同一致，方可推行治權。

還有一個問題，爲大家所懷疑的，就是中央與地方採均權制度。這個制度，究竟怎樣均法，很有研究的必要。大家以爲均權，就是把地方與中央的權，一件件列舉起來，然後再去平均分配。但是這種列舉，是很難辦到的。如果列舉了中央的權，那末其餘的便都是地方的了，這樣好像變成地方分權了。要是列舉了地方的權，那末其餘的便都是中央的了，這樣好像等於中央集權了。總理有見於

此，所以在建國大綱中說得很清楚：「凡事務有全國一致之性質者，畫歸中央，有因地制宜之性質者，畫歸地方，不偏於中央集權或地方分權。」這纔是均權的辦法。這種辦法，完全以事務的性質來分的，不是拿權限的種類來分的。列舉的分權辦法，在美德等國採用，中央有那幾種權一一列舉起來，其餘的都歸地方，這因為美德等國均先有地方，而後有中央，即先有各個獨立邦，而後組成國家的，所以他們採用這種制度。中國不是先有省而後有國家，乃是先有中央政府，而後有各行省各市縣，並不是由一個個地方組織起來的。歷史告訴我們，中國向來是大統一的國家，不是聯邦國家，總理一生最反對聯省制度。民國十年，各省有倡聯省自治之說的，想把整個中國分成若干小國家。總理覺得中國的歷史與現在的需要，不應該分成聯邦或聯省的局面，所以在建國大綱中，不採列舉的分權方式，而規定事務有全國一致之性質者，劃歸中央。如就稅捐一事而言，有全國一致之性質，不能由地方各自為政。過去如釐金之弊，即係由各地方各自為政所致，現在幸而廢除了，希望以後永遠不再有同樣惡稅的發生。又如海關也應當歸國家管理，不能由各省自己去徵收，因為經濟是國家的命脈，各省各縣，榮枯與共，所以不能以地方為單位，否則經濟單位太多了，國家就分裂了。

還有在軍事方面，我們覺得軍隊是國家的，地方不能有軍隊，天下萬國，決無以地方資格而有軍隊者，同樣，凡是軍隊不統一的國家，沒有不分裂的，現在我們國家還沒有達到圓滿統一的地位，但是此後我們一定要國家統一，纔能夠使國力充實，如果軍權不歸中央，各省各自練兵，不受中央節制，那末國家一定會發生分裂，所以我們在憲草內，限制地方不能有軍隊，所謂地方不能有軍隊，不是軍隊集中在首都，乃是駐在各地的軍隊，都受中央的統率指揮而已，這是關於軍事方面的規定。

其他中央與地方均權事項，都是看事務的性質而定，並沒有列舉，因為列舉仍不免有掛一漏萬的。

關於憲草已經二讀通過者，就是如此，其餘尚在繼續討論中，今日也不必多費時間了。

(九)中國憲法的幾個問題(二十三年雙十節在各報發表)

立法院奉命草擬憲法，年餘於茲。自初步起草，以至草案之完成，前後稿凡五易；其經公開刊佈

者，亦凡三次。國人指陳得失，明辨利弊。吾人藉爲起草之南針者甚多，至足忻感！綜觀歷次草案進步之跡，則吾人之廣納衆見，詳審慎擇，以期斟酌於至當者，自尤可灼見。茲值草案將次完成，適逢雙十國慶，緬維先烈創國之艱難，益凜製憲責任之重大，敢就憲法草案中之重大問題，最爲國人所關心爭議者數事，爲國人告焉。

一 國體問題

憲法上關於國體之規定，在研究之初，卽決定以「三民主義共和國」爲國體。歷次修正各案，幾經商兌，迄未變更，國人對此，或仍不能免其疑慮，請先釋之。大抵持反對之見解者，其理由不外五點：一、以主義爲有時間性之物，國體則不容改易。故不應以主義冠國體。二、以三民主義爲一黨之主義，實行憲政以後，勢不能強國人以共信，否則且與信仰自由之義相背謬。三、因三民主義解釋紛歧，如以限制國體，未免有隨時發生違憲問題之可能。四、因三民主義爲富有溫和性之一種主義，與蘇俄之布爾什維克主義性質全異，不必效法俄憲特著主義爲國體之冠詞。五、以憲法條文儘可將三民主義之精神貫注其間，但不必拘爲國體之限制，因主義與國體，顯爲二物。不知民國爲革命之產

物，憲法又爲保障革命基礎之具；以三民主義名國，正所以示革命之義，而正立國之源。對內各族平等，對外主張大同，此民族主義的國家而非帝國主義之國也。國民有直接選舉並罷免官員之權，有直接創制並複決法律之權，此民權主義的國家，而非純粹代議政治國家之比也。平均地權，節制資本，發展國營實業，以謀國民生計之均足，此民生主義的國家，而非資本主義或共產主義之國家也。合民族、民權、民生三者，而爲三民主義之國家，其義何可移易，舍三民主義而僅言「共和國」或「民主國」則「民權」之義且未畢，將謂能顯示吾國立國之特性乎？如謂主義含有時間性，試問主義改變之後，經革命而締造之國家，是否存在誠恐非惟國體改變之問題，是直整個之改憲耳。如謂三民主義爲國民黨一黨之物，曾亦思中華民國之由來，實卽三民主義之產物乎？凡屬中華民國之國民，飲水思源，其可以三民主義僅爲一黨之信仰而反對之乎？如授反對三民主義之人以廣大之政權，則吾人之實施憲政更將何所取義，豈非躬自毀棄已往革命之史蹟乎？且建國大綱第八條，固明明規定以「誓行革命之主義」爲縣自治完成條件之一也。安得以憲政之開始，爲反三民主義公開活動當然之解釋乎？如謂三民主義解釋不一，則總理遺教具在。不難復按，少數人如欲有所假借，以

圖自便，則公論制裁之下，強辭曲解，自難託足，彼共產黨嘗強分吾黨爲左右派，並引「民生主義即共產主義」之句以爲卽左派之所持。識者洞燭其奸，其計卒不售，此明證也。如謂三民主義與布爾什維克主義性質不同，是誠有然。惟吾人之以三民主義爲國體，亦自有其特殊之需要，要非盲目的做法他人也。如謂憲法全文已涵有三民主義之精神，卽不必再將主義規定爲國體，則吾人之見解，適得其反。蓋惟其爲三民主義之國家，始需要三民主義的憲法，惟其憲法全文，涵有三民主義之精神，尤不可不於開宗明義之首條爲明顯之表示也。三民主義，如日經天，家喻戶曉，於國於民，究何所不利，而乃必諱言之於憲法中耶？

二 人民權利自由問題

自憲法初稿刊布以來，多有致疑於人民權利義務章所定人民之權利自由各條，何故仍採「非依法律不得限制」等字句，而不於憲法上爲具體的限制之規定者。夫憲法直接保障制之優越於間接保障制，在純理論之立場上，吾人自無間然。惟於此吾人所當知者三事：

一曰法治國之通例，未有予人民以絕對之自由者；彼主張「人權」之說者，以爲人民之自由，實

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

二曰「法律」與行政命令不同，不容混爲一談，彼主張直接保障之說者，亦謂惡法將侵民權而無餘，而等憲章於具文，不知過去民權之失保障，非法律之不良，行政機關實有以蹂躪之，且憲法頒行以後，法律由民意機關所決議，人民又得運用創制與複決之權，卽有惡法，又何患乎無制？至行政機關之不得擅行僭越，立法以病民，則又屬正常之法治所應爾，無待深論已。

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

均待普通法爲之補充，要非憲法條文所能巨細畢舉故也。

三 均權問題

憲法上關於地方制度之規定，或主中央分權於各省，或主分權於各縣，各執所見，迄無定論。實則「均權」之義，與所謂「分權」者殊科。論者持分權之通義，以釋「均權」前提既誤，其結論自難允當矣。夫所謂「中央與地方之權限採均權制」者，不過就政府應治各事之性質，分別其何者應屬於中央，何者宜屬於地方。非謂整個國家之治權，由中央畫割一部，以分讓於各地方也。換言之，所謂「均權」，蓋全爲事務執行上之分配問題，而非治權之系統畫而爲二也。吾國自秦以降，大一統之局垂二千餘年。昔有倡「聯省自治」之議者，總理則明白反對之，誠以分權之法，徒足資爲據亂之階，非吾國之所宜有也。惟政府之事權，隨人事之繁複而日臻擴大，昔以保境安民爲專責，其作用多在於治人，今以福利民生爲指歸，其作用多在於治事。執古以例今，欲以中央統治庶雜，就各地設官而分治，則又非情勢之所許。此地方自治權之所以必須創設也。

總理所主張之「分縣自治」與聯邦政治固屬不同，故憲法上絕無硬性的分權規定之必要。

即與一般單一國家之自治制度，亦不盡同，各縣之事權，則宜在憲法上有明確之規定，俾代表中央之「省」行政機關，不得任意侵凌，致危及自治之基礎，此均權之一義也。

夫集權之與分權，本爲政治上不易解決之宿題。今聯邦各國，輒以中央無權顧問各邦之事爲憾，而尤以一般法律系統之混淆，於人民行動至多窒礙，而思有以統一之。德意志自韋瑪憲法之頒行，各邦即降爲地方之性質。近希特勒執政，集一切權力於一身，邦權重經減削，幾與單一國無異。美國亦以聯邦憲法之解釋，有日趨中央集權之勢。近日之復興運動，聯邦政府更有統制一切之概。此由分權而集權也。反之近世民治國家，莫不予地方以自治之權。中央在某種法律範圍以內，即不干涉地方之事。古代之極端官治主義，殆已絕跡。此由集權而分治也。吾人不採分權式之聯邦制，在所以免統一權之殘破，吾人於憲法上採分縣自治制，在所以期地方自治權之確保。既非分權，亦非集權，斟酌於二者之間，以期適合於上述之兩大潮流，此又均權之一義也。

四 政權與治權界限問題

政權與治權之畫分，爲總理特創之學說。政權在民，治權在政府，本無任何權界問題之可言。惟

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

且政權離失本義之結果爲何如乎？政府各院，動受牽制，勢非降爲事務機關不可，設行政院必

須秉國民大會之政策而始能行事，立法院必須奉國民大會之意旨而始能立法，將何以發揮其獨立之權能？此極端之國會一權政治也。夫豈五權分立之義？復次則國民大會爲不宜常期集會之機關，其一切大權，勢非託付常任委員會不可。以少數之常任代表，執掌國家之統治權，以駕臨乎五院之上，操縱而馳驟之，是寡頭政治之變相而已。是知國民大會之政權，決不能與政府之治權相混淆，而其界限，則惟返求諸政權——四種直接民權之本義而已。

五 總統制與內閣制問題

國家政治責任制度，通常有總統制與內閣制之分。兩制互有得失，論政者所見不一，衆議紛然。民國紀元以來，兩制之取捨，亦嘗聞激烈之爭辯。惟總統制與內閣制之攸分，係三權制下之問題，而非五權憲法中之問題。吾人於此，自應首先有確切之明認，庶不致墜入爭論之歧途。在三權政治之國家，所謂總統制者，即以總統自身負責實際之政治責任，其閣僚由總統自由任免，對總統負責而與國會之信任與否無關，總統亦祇向國民負責，而不向國會負責也。所謂內閣制者，則總統不負責實際政治責任，其掌握實權之內閣乃由國會推薦，向國會負責。而內閣在職之久暫，尤繫於國會信任之

有無，與總統之是否信任無涉；此其大較也。彼所謂國會，爲執掌立法權之機關，亦爲廣義的政府之一部，其實質又與五權憲法下之「立法院」相當，惟五權憲法與三權憲法有一重大之異點，卽立法院以外，尚有一人民代表機關卽——「國民大會」之存在，以專司四種政權之行使，而爲政府責任所從出。國民大會之職權，雖爲代民行使四權，究與人民自身行使四權不同。政府五院，應各對國民大會負責，並非空泛的向全國人民負責；同時，自身同具半代議性質之立法院，亦須向國民大會負責，而行政部分則不向立法院負其責任。此所以與三權憲法不能同日而語也。總之五權憲法下之政治責任，非僅行政與立法二者間，或各院間之關係，尙有各院與國民大會間之關係，其關係之複雜，自遠非三權憲法所能比擬。論者以三權憲法之眼光，而論斷五權憲法下之政治責任制度，欲明辨總統制與內閣制之存廢，宜其百不一當也。

五權制下所成爲問題者，爲國家元首應否兼掌行政實權之問題。而於總統制與內閣制之異同無與也。元首而應兼掌行政實權也，則由總統兼任行政院院長或由總統薦派行政院長可也。此似總統制矣。然總統則向國民大會負責，非向立法院負責，亦非逕向國民負責也。元首而不應兼掌

行政實權也，則行政院院長自應由國民大會選舉並罷免，並直接向國民大會負其責任。此又似內閣制矣。然行政院院長於此當有確定之任期，國民大會雖有罷免之權，究與國會之不信任決議不同，且行政院雖不向總統負責，要亦不向立法院負責也。

吾人既依五權政治之原理以擬訂國憲，於總統制與內閣制之利弊，自無取深論。至總統之應否具有行政實權，則依總理之遺教，過去之事例及目前之環境而論，似以兼操實權為較當。

(十)立法院議訂憲法草案經過概略 (二十五年五月四日發表，見二十五年五月五日，中央日報)

立法院受命議訂憲法草案，閱時三載，稿經七易，今茲大法告成，即可宣布，爰就起草經過，略陳梗概，以告國人。

議訂憲草考慮之點

此次憲法之議訂，所以費如此之久，易稿如此之多者，其中蓋有許多困難之點，不容不略加研究，以期至當也。(一)五權憲法為總理遺教，吾人起草憲法，自當據為憲政制度唯一之準繩，顧此制

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

因此中央及本院同人對於議訂憲稿時，不得不審慎周詳，句斟字酌，務使一切規畫，均能不離遺教，而又適切於時代環境之所需。草案之幾經曲折，始底於成，蓋有由也。

本院議訂憲草之經過，約可分爲前後兩大時期，前期爲本院與國人共同研究之時期，後期爲

本院與中央各同志共同研究之時期，茲分別述之。

完成初稿經過五期

前期自二十二年一月本院憲法草案起草委員會組織成立之時起，至二十三年十月第一次草案完成之日止，其中經過復分五期。第一爲研究原則及最初屬稿時期。憲法草案起草委員會之組織，由院長指派立法委員四十人充任委員，並由院長自兼委員長，指定委員吳經熊、張知本二人爲副委員長。該會成立後，自二月九日至四月二十七日，先後開會十二次，就憲法中應行規定各端，分別提出研究。經決定起草原則二十五點，並推定吳經熊、張知本、馬寅初、焦易堂、陳肇英、傅秉常、吳尚鷹等七人爲憲法草案初稿之主稿委員，又推吳經熊擔任最初之起草工作。一面由院分函海內名流，並刊登告白，徵求各界對於制憲之意見，並呈請國府，通飭各級地方，分別組設憲法草案研究會，將研究結果，擬具意見，送院參考。吳委員擬初步稿件，於六月初起稿完畢，凡五編二百一十四條。該稿卽由吳委員以個人名義，先行發表，俾各方得以集中其研究之目標，而作具體的批評與主張。第二爲主稿委員共同審查時期，本院於吳稿發表之先後，陸續收到各方意見及論評約有二百

餘件。主稿委員於二十二年八月三十一日起至十一月十六日止，先後開會十八次，就吳稿逐條討論，審擇各方意見，酌加修正。是爲七委員共同起草之「初步草案」，凡十章一百六十六條，不復分編。第三爲初稿起草時期。前項初步草案，旋經提出憲草會公同審議，自二十二年十一月三十日起至二十三年二月二十三日止，接續舉行會議十一次，而正式之「憲法草案初稿」遂以完成。全稿仍分十章，刪減爲一百六十條。三月一日即將該稿刊布報端並廣爲印送，正式徵求國人之意見。第四爲初稿審查修正時期。初稿完成後，憲法草案起草委員會即經結束，由院長另派委員傅秉常等三十六人爲審查委員，先將各方意見分別整理，藉爲修改初稿張本。是項整理工作，由審查委員會推定委員傅秉常、林彬、陶履謙三人主持之。計自初稿刊布後至二十三年五月十八日止，本院收到之各方意見，共爲二百八十一件。均經逐一審查，摘錄要點，分別附入初稿相當條文之末，彙印成冊，以便參考。審查會於意見整理完畢後，即分組研究，予以歸納。自六月十三日起開始討論，先後開會九次。於同月二十九日將初稿逐條審查修正完畢，是爲初稿審查修正案，全文共計一百八十八條，分列十二章，爲使國人明瞭本院廣納衆見之赤誠，及更求精進起見，是項修正案仍於七月九日送

登各報披露。第五爲第一次草案完成時期。初稿審查修正案公刊後，各方論評僅得二十七件，不及前次踴躍遠甚。且其中同情於該案之所定者，亦復不少，足證草案內容與社會意見，已漸趨一致，良用忻慰。修正案於二十三年九月十四日提出本院第三屆第六十六次會議討論，至十月十六日第七十四次會議止，先後開會八次，三讀程序完畢，是爲本院第一次議訂之草案。全文仍分十二章，凡一百七十八條。該草案當經呈報國府，轉送中央審核，至此本院起草工作遂告一段落。

草案完成經過兩期

後期起草工作，自第一次草案完成後，至最近止，其中經過又可分爲二期。第一爲草案初次修正時期。二十三年十二月十四日，中央第四屆五中全會，將本院所訂憲法草案提出討論，經決議「中華民國憲法草案，應遵奉總理之三民主義，以期建立民有、民治、民享之國家。同時應審察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。」二十四年十月中央第一九二次常會，始將草案遵照審查完竣，決定原則五點如下：

中央決定原則五項

(一)爲鄭重革命之歷史基礎，應以三民主義建國大綱及訓政時期約法之精神，爲憲法草案之所本。(二)政府之組織，應斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏能集中國力之制度，行政權行使之限制，不宜有剛性之規定。(三)中央政府及地方制度，在憲法草案內應予職權上爲大體規定，其組織以法律定之。(四)憲法草案中有必須規定之條文，而事實上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。本院奉到是項原則後，當經指派委員傅秉常、吳經熊、林彬、馬寅初、吳尙鷹、何遂、梁寒操等七人爲審查委員，先就草案原文，遵照中央原則，逐條審查，擬具修正案八章一百四十九條，十月二十四日本院第四屆第三十四次會議，該案提出討論。翌日第三十五次會議三讀修正通過，全文共計一百五十條，仍分八章，是爲本院第二次議訂之草案。第二爲草案重加修正時期。前項草案呈送中央後，同年十一月間，第四屆六中全會提出討論，認爲尙應加以詳盡之研討。同月二十一日提出五全大會，當經決議接受，並授權第五屆中央執委會，據大會通過之重要憲草各提案，再加修正。指定委員葉楚傖、李文範等

十九人爲該會委員，並定二十五年五月五日爲公布憲法草案之期，中央審議會審議憲法草案。經廣徵各領袖同志意見，就五全大會發交提案，分別歸納爲審議意見二十三點，提經本年四月二十三日第十次中常會決議。

審議意見二十點

(一)照審議意見通過，交立法院。(二)原草案第七十六條「公務員懲戒」應刪去。本院奉命後，又經指派委員傅秉常、吳經熊、馬寅初、吳尙鵬、何遜、梁寒操、林彬、瞿曾澤等八人，先行整理，提經五月一日本院第四屆第五十九次會議討論，三讀修正通過。全文仍分八章，都一百四十八條，是爲本院第三次最近及最後議訂之草案。憲法草案起草之經過，略如上述。今茲所定，實就總理遺教，國人論見及中央各同志主張三者融和而成，吾人力之所及，蓋無不盡矣。惟是憲法爲國家公器，有運用憲法遵守憲法與夫擁護憲法之人民而後憲政始能推行無阻，憲法方有成效可期。凡我國人，幸熟審而共勉之。

(十一)憲法草案最後一次修正之經過情形

(二十五年五月十一日旨在中央報告見二十五年五月十二日中央日報)

各位同志，中華民國憲法草案，已於五月五日經國民政府命令宣布，今天想把憲草最後修正的經過，向各位簡單的報告一下：

憲法草案最後的修正，是依據中央常會所決定的幾項原則。比較最重要的幾點：第一關於總統的職權，在第四章中央政府總統這一節內加了兩條，一條是「國家遇有緊急事變，或國家經濟上有重大變故須爲急速處分時，總統得經行政會議之議決，發布緊急命令爲必要之處置；但應於發布命令後三個月內，提交立法院追認。」增加這條的用意，因爲國家在緊急的時候，萬一發生的事故，在法律上沒有規定，便難以應付。總統有了緊急命令權，即可以發布命令，以應時勢的需要，以減法律之所窮。也就是在必要的時候，可以以命令替代法律，或變更法律的一種方法。法律如和緊急命令有抵觸時，法律則暫時失效。所以這種緊急命令要在一定的時間內，提經立法院追認的。一條是「總統得召集五院院長，會商關於兩院以上之事項及總統諮詢事項。」關於這一點，從前也

經過很多研究，覺得現在訓政的時候，政府之上還有中央政治委員會，以爲最高的指導聯絡調整機關。如有兩院以上的事情發生，可由政治委員會來負一種調整的任務。將來憲政以後，這種制度當然有了變更。假如總統沒有這種調整的職權，那末在政制的聯繫上，未算十分完善。所以最初主張設一國務會議，由總統五院院長及有關係的部長組織之。這樣遇有兩院以上不能解決的事情，可由這個會議來解決。這種制度也不是我們所創造的，是採用法國的制度，不過後經再三研究的結果，覺得這種辦法，在我們五權制度的原則下，未見十分妥善。因爲我們五院是要獨立的。這樣一來，差不多各院的事情，要經過這個會議決定。譬如一個法律案子沒有經過立法院通過，先由這個會議決定了，立法院就喪失了立法權，立法院有這種情形，其他各院也有同樣的情形，結果五權不能獨立，祇是院長和總統負責了。有礙五權獨立的精神，不能適合我們的需要，所以後來復經修正取銷。取銷以後我們又研究希望另外有一個機關，可以擔任這個調整的任務，而不妨礙五權獨立精神的。因此有主張在國民大會閉會期間要有一個常設機關，代理行使一切政權，並以解決院與院間的糾紛事項，是主張設一國民大會或國民大會常務委員會。這主張的由來，完全仿照現時的

制度。國民大會委員會等於現在的中央政治委員會一樣。復經研究，覺得這個辦法還是不很完善。現在因為是訓政的時候，所以政府之上可以有一個政治委員會，以為訓政的最高指導者。如果憲政以後，政府之上再有一個機關，變成了太上政府一樣，在理論上是說不通的。在事實上恐怕將來政府所做的事，都要受了牽制，弄得政府毫無能力。而總理所昭示我們的政府要有能，人民要有權，將怎樣達到政府有能的目的呢。本來國民大會是人民的代表機關，可以充分行使權的，現在有了一個常設機關，就是產生了一種代表的代表，那末人民與政府不免要發生一種隔閡，終至牽制政府的做事，不能樹立有能的政府。所以又經研究，結果把這個主張放棄了。五全大會時各代表對於這個問題，也有主張國民大會開會時要有常設機關的，以為如果沒有常設機關，恐怕政權中斷。不過這種理由未見充分，所以這次中央決定的原則亦未採納。不過覺得沒有一種聯繫的辦法，遇事不能解決，也是不好。因想到總統是國家的元首，是政府的最高領袖，可以授權予總統，規定聯繫辦法，以為調整及解決院與院間的問題。所以這次草案上加多了這一條。本來這條條文上「會商」兩字原是「會議」兩字，並且可以決議列舉的事項。後來覺得這樣硬性的規定不妥當，因為立法

監察兩院院長，不能代表本院來決定任何案件的。所以改爲「會商」並且不用決議的方式。第二關於過渡條款問題。這次第八章標題改爲憲法之施行及修正，加多了幾條過渡的條文。因爲我們的憲法，一方面要遵照總理遺教，成爲理想的完善的五權憲法；一方面又要顧到目前的國情，能夠確切實行，而不使憲法成爲具文，所以不得不有這種補救的辦法。在憲法的最後，增加幾條過渡條款，以爲補救訓政尚未全部完成的不足。第一是關於立法、監察委員的產生方法。在憲法本身是規定都由民選的。現以地方自治沒有全部完成，不能全由民選，所以規定爲「在全國完成地方自治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。第二是關縣市長產生的方法。本來憲草本身規定是與將來憲法中所規定之國民大會不同。因爲現在要召集之國民大會是制憲的國民大會。所以此次國民大會代表選舉法，

規定國民大會代表除採用區域選舉制外，還要兼用職業選舉制，特種選舉制。同時中央執行委員，監察委員，都可以出席爲當然代表。將來憲法頒布後，依照憲法而召集之國民大會，當然不是這樣。但這次國民大會通過了憲法以後，馬上又要召集憲法規定的國民大會。在短時間內要召集兩次大會，依現時國家的環境，在時間經濟，都不許可。中央認爲應有變通辦法的規定，以適應環境的需要。所以加一條「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之。這樣此次要召集的國民大會，除了制定憲法之外，卽可以行使憲法所賦予國民大會的一切職權。行使職權的期間，依憲草的規定，可以延長到六年。到第二屆國民大會時，代表當然都要由民選了，中央委員也不能再做當然代表。代表名額，因爲全照區選制，要增多許多了。第三憲法的解釋問題，關於解釋憲法，如法律與憲法有無牴觸等問題，原案規定由司法院爲之。後來覺得如果司法院解釋憲法，沒有較詳明的規定，將來或致隨便的行使解釋權，那末司法院將變成一個最高的立法機關了，與五權制度不免衝突。所以修正爲「法律與憲法有無牴觸，由監察院於該法律施行後六個月內，提請司法院解釋，其詳以法律定之。」假使監察院不提請解釋，司法院便不能隨便解釋，這個詳細的辦法，當然是規

定人民或政府如果認爲某一種法律與憲法有牴觸時，都可以請求監察院提請司法院加以解釋的。這種解釋憲法的制度，也彷彿美國憲法解釋的辦法。不過美國可由人民或各級政府起訴於最高法院，最高法院即能行使其解釋權。我們須經監察院來提請，政府人民不能直接提請的，比較略有限制。第四關於公務員懲戒權的所屬問題。公務員懲戒本來是規定屬於司法院的，這次修正移歸監察院了。因爲中央常會決定公務員懲戒不要歸司法院，但是沒有決定應移歸那一院，原意大約主張憲法頒布以後，再來決定，不過後經立法院詳細討論，覺得這個懲戒權不在憲法上有明確的規定，等於失了着落，不是辦法。這個權既然不屬於司法院，當然不能屬於行政、立法、考試各院，自然祇有屬於監察院了。否則這個權或變成獨立在五權之外了。懲戒權屬於權監察機關，頗有人認爲不妥當。以爲監察院既然已做了原告，又來做裁判官，被告的人一定要大受不利。不過我們當知道監察院的彈劾案件，不是監察院全體的決議，是由一部分委員提出彈劾的，至於審判亦不一定仍由提出彈劾的委員來辦。並且這個懲戒機關，將來也可以和審計部一樣的，而隸屬於監察院，而獨立行使其職權。這樣一部分監察人員專管彈劾，一部分監察人員專管審計，一部分監察人員專

管審判，可以不致互相牽掣。所以立法院研究結果，把懲戒權移到了監察院。現在憲法草案已經國民政府宣布，雖十一月國民大會會期祇有半年時間，很希望本黨同志一致的努力於會期前應做的工作，以全付的精神力量，使憲法如期頒布而有效。我們知道民國成立以來，制憲不止一次，然而都沒有實現的效果，致使人民對於憲法發生可有可無的觀念。現在一般人還未盡棄掉這種觀念，或以爲現在是國難嚴重期，無須頒布此類官樣文章。其實這種觀念都是極大的錯誤。我們挽救國難，要復興民族，唯一的有效方法，是在建設一個現代的國家。憲法是現代國家必須具備的要素。現代國家的條件，無論是君主政體也好，民主政體也好，不會沒有憲法的，也決不會沒有憲法而可以圖國家長治久安的。同時我們不能承認那一國的憲法是盡善盡美的，憲法也要隨時代而進步。以我們現在的草案，固然不能說是完善無缺，就是將來經國民大會通過以後，也不能說是已很完善的了。不過我們一定要有這樣的希望與決心，憲法頒布以後，無論在客觀的理論上是這樣，總得要一一依照憲法所規定來努力，以樹立三民主義國家的基礎，復興我中華民族。所以在國難期間制定憲法，可以說是救亡圖存必要的工作。

三 立法院議憲歷次所擬的各稿原文

這次議憲，稿凡七易。要知道各稿彼此的異同，以明其演進之軌迹，則非讀各稿原文不可。所以本附錄將歷次所經過的各個憲稿統通載入，以便比較。

(一)吳經熊氏憲法草案初稿試擬稿(二十二年六月以個人名義發表)

目錄

第一篇 總則

第二篇 民族

第一章 民族之維護

第二章 民族之培養

第三篇 附錄三 立法院議憲歷次所擬的各稿原文

第三篇 民權

第一章 人民之權利義務

第二章 國民大會

第三章 中央政制

第一節 國民政府

第二節 總統

第三節 立法院

第四節 行政院

第五節 司法院

第六節 考試院

第七節 監察院

第四章 地方政制

第一節 省

第二節 縣

第三節 市

第五章 中央與地方之關係

第六章 財政及財政監督

第四篇 民生

第一章 國民生計

第二章 國民教育

第五篇 憲法之保障

中華民國憲法草案初稿

第一篇 總則

第三篇 附錄三 立法院議憲歷次所擬的各稿原文

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人民全體

第三條 具有中華民國之國籍者爲中華民國人民

第四條 中華民國人民無男女種族宗教出生階級職業之區別在法律上一律平等

第五條 中華民國之領土依其固有之疆域

第六條 中華民國之領土非經國民大會議決不得變更

第七條 中華民國之國都定於南京

第八條 中華民國國旗定爲紅地左上角青天白日

第二篇 民族

第一章 民族之維護

第九條 國內各民族均爲中華民族之構成份子，在政治上，一律平等。

第十條 中華民族以正義和平爲本，但對於國外之侵略強權政府，應抵禦之。

第十一條 他國以武力侵佔中華民國之土地不得以媾和或訂立和平條約割讓之

第十二條 祕密條約爲民族主義所不容應認爲無效

第十三條 中華民國與各友邦締結條約應基於國際平等互尊重主權之原則其有違反此原則者應設法修改或廢除之

第十四條 國際法上公認之規章凡不背本憲法之精神者視與中華民國法律有同等之效力

第十五條 國內之弱小民族應扶植之使有實行自治之能力與充分發展之機會

第十六條 僑居國外之中華民族應由國家按其情形保護並扶植之

第二章 民族之培養

第十七條 婚姻爲民族發達之基礎應受國家之保護

男女兩性應本平等互助之精神共謀家庭之幸福

患精神病及其他遺傳性之惡疾者有貽害於民族及社會之危險得以法律禁止其婚姻或防止其生育

第十八條 婦女在生產前後應由國家按其家庭環境身體狀況予以相當之保護

第十九條 未成年之男女應由國家按其知識程度身體狀況予以必要之保護

第二十條 非婚生子應由國家保護之使與婚生子享有生存及發展能力之均等機會

第二十一條 民族地位之提高端賴教育爲父母者於其子女之德智體三育應注意之

孝敬父母乃中華民族固有之美德爲子女者應遵守之

第二十二條 有關歷史文化藝術之古蹟古物應由國家保護或保存之

第三篇 民權

第一章 人民之權利義務

第二十三條 人民有依法律行使選舉罷免創制複決之權

第二十四條 人民有身體之自由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執行機關至遲應於二十四小時內將執行原因告知其本人或其關係人并移送於該管法院審問本人或其關係人亦得聲請該管法

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

違反前三項規定者均以私禁論罪并負擔損害賠償之責

第二十五條 人民除現役軍人外不受軍事裁判

第二十六條 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

第二十七條 人民有遷徙之自由非依法律不得停止或限制之

第二十八條 人民有集會結社之自由非依法律不得停止或限制之

第二十九條 人民有秘密通信通電之自由非依法律不得停止或限制之

第三十條 人民有言論著作及出版之自由非依法律不得停止或限制之

第三十一條 人民有信仰宗教之自由非依法律不得加以限制

第三十二條 人民之財產非依法律不得查封或沒收

第三十三條 人民之財產因公共利益之必要得依法律徵用或徵收之但應予以相當之補償

第三十四條 人民有依法請願訴願及爲行政訴訟國事訴訟民事訴訟刑事訴訟之權

國家爲扶助人民伸張正義起見得設法律專員指導訴訟程序及出庭辯護
國家爲鞏固人民權利減少人民訴訟起見應設公證人勵行公證制度

第三十五條 人民有依法應考試之權

第三十六條 人民有依法監督財政之權

第三十七條 中華民國人民之權利除本章規定者外凡無背本憲法之原則者均承認之

第三十八條 本章前列各條所稱限制人民自由或權利之法律非爲維持公共利益或避免緊急危難所必要者不得制定之其超過必要之程度者亦同

第三十九條 戒嚴之法律超過維持公共利益或避免緊急危難必要之程度者無效

宣告戒嚴應得立法院之同意如遇有緊急情形時得於宣告後通知之但經立法院表示異議者應即撤銷

第四十條 人民有依法律納稅之義務

第四十一條 人民有依法律服兵役之義務

第四十二條 人民有依法律服公務之義務

公務員應由國家予以保障保障法另定之

第二章 國民大會

第四十三條 中華民國國民大會依左列方法選出之代表組織之

一 縣選舉每縣及其同等區域選出代表一人但人口超過百萬者得增選代表一人

二 市選舉市人口每三十萬人選出代表一人

第四十四條 國民大會代表之選舉以普通平等直接之方法行之

第四十五條 中華民國人民年滿二十歲者有選舉代表權年滿二十五歲者有被選舉權

第四十六條 國民大會代表之選舉法另定之

第四十七條 國民大會代表之任期爲三年於每屆常會開會前六個月選定之

第四十八條 國民大會於每三年之三月一日自行集會一次其會期爲一個月但有左列情事之

一者得開臨時會

一 國民代表三分之一以上之聯名通告

二 國民政府之牒集

第四十九條 國民大會之主席由代表互推之

第五十條 國民大會代表之職務於次屆常會開會之前一日解除之

第五十一條 國民大會之職權如左

一 選舉罷免總統副總統立法委員監察委員司法院院長副院長考試院院長副院長

二 罷免國民政府之其他公務員

三 提出法律案於立法院

四 複決立法院所制定之法律

五 決定憲法之採擇施行及修正

六 受理人民之請願

七 審核國民政府之政治報告

八 解決國民政府提請解決之事項

九 對於國家大政方針提出意見

十 對於國民政府提出質問

國民大會對於前項第五款之職權應有全體代表三分之二之出席出席代表三分之二之同意始得行使

第五十二條 國民大會之議決不得涉及左列事項

一 變更國體

二 移轉主權

第五十三條 國民代表有按照其所代表之縣或市多數人民之意見提出議案於國民大會之義

務

第五十四條 國民代表不稱職時得由原選舉區域隨時撤消其代表資格其程序另以法律定之

第五十五條 國民代表在會議時所爲之言論及表決對外不負責任

第五十六條 國民代表除現行犯內亂犯或外患犯外在會期中非經國民大會之許可不得逮捕

或監禁之

第五十七條 國民代表大會之組織法另定之

第三章 中央政制

第一節 國民政府

第五十八條 國民政府由總統及直法行政司法監察考試五院組織之

第五十九條 國民政府對於國民大會直接負其責任

第六十條 國民政府以總統爲對內對外之代表

第六十一條 國民政府之國務會議由總統與五院院長組織之以總統爲主席行政院各部部长

各委員會委員長立法院各委員會委員長依各該院院長之提請得列席國務會議

第六十二條 具有左列性質之事項由國務會議解決之

一 與二以上之院有共同或牽連關係者

二 需要二以上之院合作或互助者

三 院與院間難以解決者

四 關於簡任以上公務員之任免者

五 其他依法律應付國務會議解決者

第六十三條 公布法律由總統以國民政府之名義行之

第六十四條 國民政府發布命令由總統依法署名並經主管院院長之副署行之

第六十五條 五院院長均得依法發布命令

第六十六條 國民政府編製預算決算統一會計統計

第六十七條 薦任以上之公務員由各該長官提請國民政府任命之

第六十八條 國民政府組織法另訂之

第二節 總統

第六十九條 中華民國國民年滿三十五歲完全享有公民權者得被選舉爲總統

第七十條 總統之選舉應本下列之原則其詳以法律定之

- 一 經國民代表二百人或省民代表三百人或五省以上之法定團體提名於國民大會者爲選舉總統之初選候選人

- 二 初選候選人應提出國事應興應革之政見書於國民大會

- 三 經國民大會初選後以得票最多數之前六名爲決選候選人

第七十一條 決選時以得票最多數者當選爲總統次多數者當選爲副總統票數相同時由國民大會複決之

第七十二條 總統與副總統之任期均爲六年不得連任

第七十三條 總統因故不能視事時由副總統代其職權

總統與副總統俱不能視事時由行政院院長代行其職權

第七十四條 總統應於任滿之日解職如屆期次任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現任副總統暫代現任副總統亦出缺時由行政院院長暫代

依前條及本條之規定行政院院長代行總統職權時其期限不得逾四個月

第七十五條 總統爲中華民國海陸空軍大元帥統率海陸空軍

第七十六條 總統代表國民政府對外宣戰或媾和應依立法院之決議行之

第七十七條 總統代表國民政府與外國締結條約或協定非經立法院之同意不生效力

第七十八條 總統就行政院所轄之事項與行政院院長對於國民大會連帶負責

第七十九條 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

第八十條 總統副總統之歲俸以法律定之

第三節 立法院

第八十一條 立法院爲國民政府最高立法機關

第三篇 附錄三 立法院議憲歷次所擬的各稿原文

第八十二條 立法院設院長副院長各一人由立法委員互選之

第八十三條 立法院立法委員之名額不得過二百人其任期爲三年連選得連任

第八十四條 立法院開會時以院長爲主席

第八十五條 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關於重要國際

事項之權

第八十六條 總統及行政司法監察考試各院院長得向立法院提出法律案

第八十七條 總統與五院院長或二以上之院長對於立法院已議定之法律案得於公布前聯名

提請複議立法院複議後仍持前議者不得再交複議

第八十八條 總統及五院院長副院長各部會長得於立法院列席發言但無表決權

第八十九條 立法委員於院內之言論及表決對外不負責任

第九十條 立法委員於執行職務時除現行犯外非經立法院之許可不得逮捕或監禁之

第九十一條 立法院議決之法律案國民政府應於送達後十五日內公布之

第九十二條 立法委員不得兼任中央政府地方院府各機關之職務

第九十三條 立法院組織法另定之

第四節 行政院

第九十四條 行政院爲國民政府最高行政機關

第九十五條 行政院設院長副院長各一人由總統提交國民政府任命之

第九十六條 行政院設各部會分掌行政職權

第九十七條 行政院各部設部長次長各會設委員長副委員長各一人

第九十八條 行政院會議由行政院院長與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

第九十九條 左列事項應經行政院會議議決

- 一 提出於立法院之宣戰媾和或條約案
- 二 提出於立法院之法律案

- 三 行政院所屬之概算案擬定預算案及行政預算案
- 四 行政院所屬薦任以上公務人員之任免案
- 五 行政院各部間不能解決之事項
- 六 與二以上之部有共同或牽連關係之事項
- 七 需要二以上之部合作或互助之事項
- 八 應提交國務會議解決之事項

第一〇〇條 行政院組織法另定之

第五節 司法院

第一〇一條 司法院爲國民政府最高司法機關

第一〇二條 司法院設院長副院長各一人其任期均爲三年連選得連任

第一〇三條 司法院設最高法院及各級法院掌理司法審判事務設專部掌理司法行政事務

第一〇四條 關於特赦減刑或復權事項由司法院院長提請國民政府議決行之

第一〇五條 司法院院長監督所屬法院裁判之執行

第一〇六條 最高法院有統一解釋普通法令之權

第一〇七條 特別法院非本憲法所許可者不得設立但軍事法院不在此限

第一〇八條 法官依據法律獨立審判不受非法干涉

第一〇九條 實任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

任減俸

第一一〇條 司法院組織法另定之

第六節 考試院

第一一一條 考試院爲國民政府最高考試及銓敘機關

第一一二條 考試院設院長副院長各一人其任期爲三年連選得連任

第一一三條 考試院得設部會辦理考試及銓敘事務

第一一四條 左列資格應先經考試院考試銓定之

一 公務人員之任用資格

二 公務人員之候選資格

三 專門職業或技術人員之許可資格

第一一五條 考試院組織法另定之

第七節 監察院

第一一六條 監察院爲國民政府最高彈劾及審計機關

第一一七條 監察院設院長副院長各一人由監察委員互選之

第一一八條 監察委員之名額不得過五十人其任期爲三年連選得連任

第一一九條 監察院設審計部掌理執行預算及其他財務事項之前審計事後審計及稽察事務

第一二〇條 審計部設部長次長各一人以長於會計學術並富有經驗者充之由監察院院長提

請國民政府任命之其任期爲十年

第一二一條 監察委員於執行職務時所發之言論對外不負責任但出於故意誣陷他人者不在此限

第一二二條 監察委員於執行職務時除現行犯外非經監察院之許可不得逮捕或監禁之

第一二三條 監察委員不得兼任中央政府地方政府各機關之職務

第一二四條 監察院組織法另定之

第四章 地方政制

第一節 省

第一二五條 省設省民代表會代表全省人民行使省政權

第一二六條 省民代表會由全省各市縣參議會選出之代表組織之

第一二七條 省民代表會於每年之八月一日自行集會一次其會期爲一個月但有左列情事之

一者得開臨時會

一 省民代表三分之一以上之聯名通告

二 國民政府或省長之牒集

第二二八條 省民代表會之職權如左

- 一 選舉省長省參議員
- 二 向中央提請罷免省長
- 三 向省長提請罷免省政府所
- 四 向立法院提出法律案
- 五 向立法院提出法律複議案
- 六 受理人民之請願
- 七 審核省政府之政治報告
- 八 對於省政府提出質問
- 九 就與本省有關係之事項向
- 十 其他依法律應屬於省民代

第一二九條 省設省政府以省長及所屬各行政長官組織之

第一三〇條 省長受中央之指揮執行省內之國家行政

第一三一條 省長代表省民處理省務監督全省縣自治

第一三二條 省長由省民代表會選舉三人提請國民政府擇一任命之任期三年連選得連任二次但未達完全自治之省其省長由國民政府直接任命之

第一三三條 省長經省民代表會全體代表三分之二之出席經出席代表三分之二之同意得請中央政府罷免之

中央政府得將罷免案發回複議若經省民代表會複議後仍持原議者中央政府應即將省長罷免

第一三四條 省設省參議會由省民代表會選舉之省參議員組織之

第一三五條 省參議員之任期三年每年改選三分之一連選得連任

第一三六條 省參議會之職權如左

一 議決省預算決算及募債事項

二 議決省單行法規事項

三 建議省政興革事項

四 審議省長交議事項

五 其他依法律應屬於省參議會之議決事項

第一三七條 省民代表省長省參議員之選舉法省民代表會省政府省參議會之組織法另定之

第二節 縣

第一三八條 縣設縣政府以縣長組織之縣長由縣民選舉後提請省長轉由國民政府任命之

第一三九條 縣長受省政府之指揮綜理全縣政務其任期為三年連選得連任

第一四〇條 縣設縣參議會由縣民選舉之縣參議員組織之

第一四一條 縣參議員之任期為三年每年改選三分之一連選得連任

第一四二條 縣參議會之職權如左

一 議決縣預算決算及募債事項

二 議決縣單行法規事項

三 建議縣政興革事項

四 審議縣長交議事項

五 其他依法律應屬於縣參議會議決之事項

第一四三條 縣民得依法行使罷免創制複決之權

第一四四條 縣長縣參議員之選舉法縣參議會縣政府之組織法另定之

第三節 市

第一四五條 工商繁盛人口集中之地得依法律所定標準設市直隸中央或省政府

第一四六條 市設市政府以市長組織之市長由市民選舉後其直隸中央之市應提請中央任命

之其隸屬省政府之市應提請省政府任命之

第一四七條 市長視其市之所隸屬受中央或省政府之指揮綜理全市政務其任期爲三年連

選得連任

第一四八條 市設市參議會由市民選舉之市參議員組織之

第一四九條 市參議員之任期爲三年每年改選三分之一連選得連任

第一五〇條 市參議會之職權如左

一 議決市預算決算及募債事務

二 議決市單行法規事項

三 建議市政興革事項

四 審議中央或省政府交議事項

五 其他依法律應屬於市參議會之議決事項

第一五一條 第一百四十三條之規定於市準用之

第一五二條 市長市參議員之選舉法市政府市參議會之組織法另定之

第五章 中央與地方之關係

第一五三條 中央與地方採均權制凡事務有全國一致之性質者畫歸中央有因地制宜之性質

者畫歸地方

第一五四條 左列事項由中央立法并執行之

一 國籍

二 民法刑法訴訟法

三 司法

四 國防及軍制

五 外交及僑務

六 考試

七 曆度量衡及其他全國應有一致規定之計算制度

八 幣制及國家銀行

九 國有財產國稅國債及其他關係中央之財政事項

十 郵政電報及其他國營水陸空交通或運輸事業

十一 國家工程及關係全國之建設事項

十二 國營獨占專賣及其他國營經濟事業

十三 商標專利特許及其他全國應有一致規定之經濟權利事項

第一五五條

左列事項由中央立法執行或由地方執行

一 監察

二 戶籍

三 土地制度

四 地方政制

五 教育及文化

六 移民及墾殖

七 財政及財政監督

八 銀行保險及其他金融事業

九 衛生防疫及醫藥

十 鑛業森林及漁業

十一 兩省以上之水陸交通及水利

十二 其他應有全國一致規定之事項

第一五六條

凡未列舉於前二條之事項由地方立法并執行之但其性質與中央及地方均有關係者得由中央立法執行或委託地方執行或由中央規定原則由地方立法并執行惟在中央未有表示以前其管轄權屬諸地方

第一五七條

中央對於地方所徵租稅爲維持公益或保護民生起見得以立法程序制定原則以資遵守

第一五八條

地方之天然富源與大規模之工商事業因資力不足不能由地方單獨發展或興辦者中央應予量力協助所獲純利中央與地方政府各占其半

第一五九條

海陸空軍屬於中央依法律徵集之其駐在地以國防地帶爲限

地方政府不得自置軍隊設立軍官學校及軍械製造廠但爲維持地方治安得設警備隊

中央除對外戰爭不得調遣各省警備隊

各省非至自力不能平復內亂時不得請求國軍援助

第一六〇條

地方政府所制定之法規與中央政府依本憲法所規定之法律牴觸者無效

第六章 財政及財政監督

第一六一條

各級政府之歲出歲入均應編造預算其預算在中央須經立法院之通過在地方須

經其參議會之通過方得執行之其執行應具備簿據執行之結果應編造決算由監察機關審覈分別定其責任并公告之

各級政府之總預算及總決算均每一會計年度辦理一次

各級政府預算會計決算之範圍及程序以法律定之

第一六二條

左列各款事項在中央政府非經立法院之議定在各級地方政府非依法律并經其參議會之議定不得爲之

一 稅賦捐費罰金罰鍰或其他有強制性質收入之設定及其徵收率之變更

二 公債之募集及增加公帑負擔之其他契約之締結

三 授予專賣獨占或其他特權契約之締結或取銷

四 屬於公營之專賣獨占或其他有營利性質事業之設定或取銷

第一六三條

中華民國國境以內一切貨物有自由流通之權各級地方政府不得禁阻之

關稅應於貨物出入國境時徵收之并以一次爲限對於國內貨物之流通不得設置關卡以任何名義徵收通過稅但因改良水陸道路而對於通過舟車徵收之使用費不在此限

出產稅消費稅或其他對於貨物徵收之稅捐其徵收之權屬於中央政府各級地方政府非因中央之委託不得徵收之

第三篇

附錄三 立法院議憲歷次所擬的各稿原文

第一六四條

交通運輸及其他公用事業之屬於公營者其價格在中央政府應由立法院議定之
在各級地方政府應由其參議會議定之

各級政府之公營事業均以營業管理辦法管理之得自行籌措其經費而負擔其債務但其淨盈餘或淨虧空仍應編入總預算

公營業之預算會計審計及決算程序以單行法律規定之

交通運輸及其他公用事業非由中央政府經營者因國防上之緊急需要得由中央政府臨時管理之

第一六五條

預算中對於應舉辦之事項其完成之期間在一年以上者得設定繼續經費
對於每歲支出之數額永久不變之事項得以法律設定恆久經費

第一六六條

凡政府機關之財務行政均應用聯立綜合之組織其辦理預算決算會計統計之人員應由超然之主計機關掌其任免遷調并監督指導其事務其辦理現金出納之人員應由統一之出納機關掌其任免遷調并監督指導其事務其辦理審計稽察之人

員應由獨立行使監察權之審計機關掌其任免遷調并監督指導其事務

第一六七條

凡有中華民國國籍之人民對於該管各級政府之財政簿據得依法納費請求閱覽除關係軍事秘密或外交秘密外各級政府機關不得拒絕之

第四篇 民生

第一章 國民生計

第一六八條 經濟組織應本於公平之原則使國民均得維持相當之生存

第一六九條 中華民國人民俱有不背正義與人道爲精神上或體力上勞動之義務

第一七〇條 有勞動能力非因怠惰或過失而失業者政府應予以協助使有適當之工作機會其

有工作者應由政府制定保護法規以改進其生活

第一七一條 老弱殘廢失去勞動能力者應由政府予以相當之救濟

第一七二條 爲發展農村經濟政府應積極實施左列事項

一 墾殖荒地開發水利

二 設立農業金融機關獎勵農村合作事業

三 實施倉儲制度預防災荒充裕民食

四 發展農業教育改善農民生活

五 改良農村住宅興築農村道路

六 改善佃農地位增進農工福利

第一七三條 政府爲保護人民生育安全及身體健康起見應設公立醫院助產治療施送診藥

第一七四條 勞資雙方之關係以協調互利爲原則

第一七五條 人民之契約及職業自由在不妨害公共利益及善良風俗之範圍內應保護之

第一七六條 對於私有土地應以法律規定嚴防濫用荒廢及集中於少數人

第一七七條 凡生產事業應由政府獎勵並保護之

第一七八條 重利之借貸及動產不動產之重租應以法律禁止之

第一七九條 對於遺產之承繼應以法律或課稅加以限制但以不使承繼人喪失生存及發展本

能之必要資力爲度

第一八〇條 爲謀國民經濟之發展政府應提倡各種合作事業及保險事業

第一八一條 凡具有專利性質或獨占性質之產業應由政府集中資本爲獨立之經營

第一八二條 人民生活必需品之產銷及價格得由政府調正或限制之

第一八三條 中央及地方均得設立經濟委員會其詳依法律之規定

第一八四條 中央及地方關於經濟事項之立法應徵詢經濟委員會之意見

第一八五條 經濟委員會除依前條之規定應提出意見外並得爲左列各事

一 關於經濟立法及行政自動建議於政府

二 關於經濟事項提出法律案於立法機關

三 督促政府與農民工人商業實業團體之合作暨農民工人商業實業團體間相

互之合作

四 解決勞資之爭議

第二章 國民教育

第一八六條 中華民國之人民教育之機會一律平等

第一八七條 實施教育時人格之培養與其他目的並重

第一八八條 已達學齡之兒童至少應使受六年之免費基本教育

第一八九條 未受基本教育之人民應一律由國家設法施以免費補習教育

第一九〇條 已受基本教育成績優異或有特殊天才而無力升學者中央或地方政府經考驗後應設法補助之俾得受中學以上之教育

第一九一條 擔任基本教育之教員應予以保障並從優待遇

第一九二條 中央與地方應寬籌教育上必需之經費并保障其獨立

第一九三條 私立學校成績優良者應予以獎勵及補助

第一九四條 各學校教員應受檢定方法以法律定之凡檢定合格之教員應予以獎勵及保護

第一九五條 華僑教育應予獎勵及補助

第一九六條 全國公私立學校應設置免費及獎金學額以獎進品學俱優而無力升學之學生

第一九七條 關於學問及藝術之研究有發明及特殊成績者由國家獎勵並保護之

第一九八條 學術之研究及思想與社會秩序無直接妨害者應保障其自由

第五篇 憲法之保障

第一九九條 凡法律與本憲法抵觸者無效

第二〇〇條 本憲法非經四分之一國民大會代表或四分之一之省民代表會或四分之一之省

職業團體之提議並經國民大會之議決不得修改之

第二〇一條 爲直接或間接保障憲法之實行及解決關於憲法之糾紛應設國事法院

第二〇二條 國事法院之職權如左

一 解釋憲法上之疑義

二 審查違憲之法令並宣告無效

三 關於違憲行爲之處分

四 解決中央政府各機關間各地方政府間及中央與地方間之權限爭議及其他不能解決之事項

五 受理行政訴訟

六 統一解釋行政法令

七 受理公務員被彈劾之案件并懲戒被彈劾人及其他在行使國事法院職權時所發見應受懲戒之公務員

八 移送負刑事責任之被懲戒公務員於普通法院審判

九 解決其他直接或間接違背憲法而非普通法院所得解決之政治上事件

第二〇三條 國事法院在其職權範圍內所爲之決定及解釋有拘束普通法院之效力

第二〇四條 遇行政法令之解釋與普通法令之解釋有衝突時由國事法院與最高法院各推相等之人數合組委員會互相討論以求統一

第二〇五條 國事法院設評事十一至十五人其中過半數由國民大會直接選舉之餘由國民政

府五院各推二以上之候選人提請國民大會選舉之

第二〇六條 國事法院之評事須具左列之資格

- 一 年滿三十五歲
- 二 完全享有公民權
- 三 曾在專門以上學校研究法律政治或經濟之學畢業而有後開情形之一
 - 甲 關於法律政治或經濟有專門之著作或有價值之貢獻
 - 乙 在專門以上學校教授法律政治或經濟之學三年以上
 - 丙 有五年以上之行政或司法經驗
 - 丁 經考試或銓敍合格

第二〇七條 國事法院之評事中研究法律者至少應占五分之一研究政治及經濟者至少應各占五分之一

第二〇八條 國事法院設院長副院長各一人由各評事互選之

第二〇九條 國事法院之評事非經國民大會過半數代表之出席出席代表三分之二之贊同不得罷免之

第二一〇條 除前條規定外國事法院之評事非經監察院立法院之聯合彈劾再經監察院立法院最高法院所合組之委員會之懲戒不得免職停職減俸或調任但受刑事處分或受禁治產之宣告者不在此限前項合組之委員會由監察院立法院各推二人最高法院推五人組織之

第二一一條 國事法院之評事除現行犯外非經最高法院之許可不得逮捕或監禁之

第二一二條 國事法院之評事爲現行犯被逮捕或監禁時逮捕或監禁之機關須於二十四時內將逮捕或監禁之理由通知最高法院

最高法院接到前項通知後應即爲許可與否之表示

第二一三條 國事法院之決定或命令由該法院自行執行或囑託中央或地方政府機關執行之中央或地方政府受前項囑託者應立予執行

第二一四條 國事法院之組織法國事訴訟法違憲罰法另定之

(二)中華民國憲法草案初稿(主稿人初步草案二十二年十一月十六日主稿人會議三讀通過)

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人民全體

第三條 具有中華民國之國籍者爲中華民國人民

第四條 中華民國之領土爲江蘇安徽江西浙江湖北湖南福建河北山東河南山西陝西甘肅四川廣東廣西雲南貴州遼寧吉林黑龍江新疆熱河綏遠察哈爾寧夏青海西康及蒙古西藏所包括之疆域

中華民國領土非經國民大會議決不得變更

行政區域及區域名稱得以法律變更之

第三篇 附錄三 立法院議憲歷次所擬的各稿原文

第五條 中華民國之國都定於南京

第六條 中華民國國旗定爲紅地左上角青天白日

第二章 人民之權利義務

第七條 中華民國人民無男女種族宗教階級職業之區別在法律上一律平等

第八條 人民有身體之自由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執行機關至遲應於二十四小時內將執行原因告知其本人及其親屬並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

第九條 人民除現役軍人外不受軍事裁判

第十條 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

第十一條 人民有遷徙之自由非依法律不得停止或限制之

第十二條 人民有集會結社之自由非依法律不得停止或限制之

第十三條 人民有言論著作及出版之自由非依法律不得停止或限制之

第十四條 人民有祕密通訊之自由非依法律不得停止或限制之

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 人民之財產非依法律不得徵用徵收查封或沒收

第十七條 人民有依法律請願訴願及訴訟之權

第十八條 人民有依法律選舉被選舉罷免創制複決之權

第十九條 人民有依法律應考試之權

第二十條 本章前列各條所稱停止或限制人民自由或權利之法律以爲社會秩序公共利益或避免緊急危難而制定者爲限

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 人民有依法隸服公務之義務

第三章 國民經濟

第二十四條 國家應用政治力量改善財富之生產分配與消費並建立良好之經濟制度以維持

國民生活計之均足

第二十五條 實業之發展應分個人企業與國家經營兩途進行凡事業之可以委諸個人或其較

國家經營爲適宜者應任個人爲之由國家獎勵保護至其不能委諸個人及有獨占性質者應由國家經營之

第二十六條 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

土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務

第二十七條 附着於土地之鑛及經濟上可供公衆利用之天然力屬於國家所有不因人民取得

土地所有權而受影響

第二十八條 土地價值非因施以勞力資本而來者應歸人民公共享受

前項土地價值使歸人民公共享受之方法以按照土地價值徵稅行之

第二十九條 國家對於土地之分配整理以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則

第三十條 爲謀財富分配之改善國家應爲左列之設施

- 一 按累進稅率徵收所得稅及遺產稅
- 二 制定合理之贏餘分配制度以平衡勞資之經濟利益
- 三 限制私人資本之借貸利息及不動產使用之租金
- 四 平準糧食及其他生活必需品之價格
- 五 提倡各種合作事業

第三十一條 爲改良勞工生活狀況國家應實施保護勞工法規

第三十二條 勞資雙方應本協調互利原則發展生產事業

第三十三條 人民因服兵役及公務而致殘廢或死亡者國家應予以適當之救濟及撫卹

第三十四條 爲發展農村經濟政府應積極實施左列事項

- 一 墾殖荒地開發水利
- 二 設立農業金融機關獎勵農村合作事業
- 三 實施倉儲制度預防災荒充裕民食
- 四 發展農業教育改善農民生活
- 五 改良農村住宅興築農村道路

第四章 國民教育

第三十五條 三民主義爲中華民國國民教育之根本原則

第三十六條 中華民國之人民教育之機會一律平等

第三十七條 教育應以培養高尚人格增高生活技能及造成健全國民爲其主要目的

第三十八條 已達學齡之兒童應一律受義務教育未受義務教育之人民應一律受成年補習教

育

第三十九條 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

第四十條 國立大學及國立專門學校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

第四十一條 中央及地方應寬籌教育上必需之經費其依法獨立之教育基金並予以保障

第四十二條 私立學校成績優良者應予以獎勵及補助

第四十三條 華僑教育應予以獎勵及補助

第四十四條 全國公私立學校應設置免費及獎金學額以獎進品學俱優而無力升學之學生

第四十五條 學校教職員成績優良久於其職者國家應予以獎勵及保障

第四十六條 對於學術之研究有發明者由國家獎勵並保護之

第四十七條 有關歷史文化藝術之古蹟古物應由國家保護或保存之

第五章 國民大會

第四十八條 中華民國國民大會爲代表人民全體之最高權力機關

第四十九條 國民大會依左列方法選出之代表組織之

- 一 每縣及其同等區域選出代表一人但人口超過五十萬者增選代表一人
- 二 每市選舉代表一人但人口超過三十萬者每三十萬增選代表一人不滿三十萬者以三十萬計
- 三 僑居國外之中華民國人民選出之代表其名額以法律定之

第五十條 國民大會代表之選舉以普通平等直接之方法行之

第五十一條 中華民國人民年滿二十歲者有依法選舉代表權年滿二十五歲者有依法被選舉代表權

第五十二條 國民大會每三年召集一次其會期以一個月為限

第五十三條 國民大會之職權如左

- 一 選舉罷免總統副總統立法委員監察委員司法院院長副院長考試院院長副院長及罷免行政院院長副院長

二 創制立法原則

三 複決法律

四 制定及修正憲法

五 收受國民政府之報告

六 受理國民政府提請解決之事項

七 其他本憲法賦予之職權

第五十四條 國民大會代表在會議時所爲之言論及表決對外不負責任

第五十五條 國民大會代表除現行犯外在會期中非經國民大會之許可不得逮捕或監禁之

第五十六條 國民大會代表之職權於閉會之日終了

第五十七條 國民大會閉會期間設國民委員會委員名額定爲二十一人由國民大會選舉之

前項委員不以國民大會代表爲限

第五十八條 國民委員會委員應具左列資格

一 年齡在五十歲以上者

二 對於國家有特殊勳勞德望卓著者

三 對於政治上或學術上有重大之貢獻者

第五十九條 國民委員會委員不得兼任其他職務

第六十條 國民委員會職權如左

一 於國民大會閉會後接管大會祕書處並籌備下屆大會之召集

二 經國民政府之請求或於監察院對於總統副總統提出彈劾並經委員四分之三以上之決議時召集臨時國民大會

三 受理院與院間不能解決之事項

四 受理監察院對於行政院司法院考試院各院院長副院長及立法委員監察委員之彈劾案

五 受理國民委員會委員對於監察院委員之彈劾案

六 其他本憲法賦予之職權

第六十一條 國民大會組織法選舉法及國民委員會組織法選舉法以法律定之

第六章 中央與地方之權限

第六十二條 中央與地方採均權制凡事務有全國一致之性質者畫歸中央有因地制宜之性質

者畫歸地方

第六十三條 左列事項之立法權屬於中央

一 國籍

二 民法刑法訴訟法

三 司法

四 考試

五 監察

六 國防及軍制

七 外交

八 戶籍

九 地方政制

十 警備治安

十一 教育及文化

十二 衛生防疫及醫藥

十三 曆度量衡及其他全國應有一致規定之計算制度

十四 財政及財政監督

十五 幣制及國家銀行

十六 國營獨占專賣及其他國營經濟事業

十七 土地制度

十八 勞工制度

十九 郵政電報及其他國營水陸空交通或運輸事業

二十 國家工程及關係全國之建設事項

二十一 商標專利特許及其他全國應有一致規定之經濟權利事項

二十二 銀行保險及其他金融事業

二十三 鑛業森林及漁業

二十四 兩省以上之水陸交通及水利

二十五 僑務

二十六 移民及墾殖

二十七 其他應有全國一致規定之事項

第六十四條 凡未列舉於前條之事項得由地方制定單行規章或由中央規定原則由地方制定規章但地方之規章與中央法律抵觸者無效

第六十五條 全國之陸海空軍均由中央依法律徵集訓練之

地方政府除設立警察以維持治安外不得自行組織軍隊

第六十六條 中央與地方政府課稅之畫分與其協助或補助方法以法律定之

第六十七條 中央與地方政府之歲入歲出均應每一會計年度編造總預算及總決算一次其編造之範圍及程序以法律定之

中央與地方政府公有營業預算及決算之編造得以單行法規規定之但其淨盈虧仍應依法律編入總預算及總決算

第六十八條 凡政府機關之財務組織其出納主計審計等各部分應各別維持其獨立以收互相監督之效其詳細制度分別以法律定之

第六十九條 中央政府之財政收支除關係軍事或外交之祕密部分外對於人民應完全公開地方政府之財政收支對於人民應全部公開並均應按期編造財政收支報告送各該政府之立法及監察機關審核

第七章 中央政制

第一節 國民政府

第七十條 國民政府總攬中華民國之行政權立法權司法權考試權監察權

第七十一條 國民政府由總統及行政立法司法考試監察五院組織之

第七十二條 總統及五院各對國民大會直接負其責任

第七十三條 國民政府公布法律發布命令由總統依法律署名並經主管院院長之副署行之

第七十四條 國民政府統率陸海空軍

第七十五條 國民政府行使宣戰媾和及締結條約之權

第七十六條 國民政府宣布戒嚴解嚴

第七十七條 國民政府行使大赦特赦減刑復權之權

第七十八條 國民政府授與榮典

第七十九條 五院院長均得依法律發布命令

第八十條 五院各依法律行使治權有侵越他院職權時該他院應提出質詢

第二節 總統

第八十一條 中華民國人民年滿四十五歲者得被選舉為總統副總統

第八十二條 總統及副總統之選舉以法律定之

第八十三條 總統與副總統之任期均為六年連選得連任一次

第八十四條 總統對外代行中華民國

第八十五條 司法院考試院院長副院長在國民大會閉會期間均因事故去職時由總統提經國民委員會之同意任命代理院長

第八十六條 總統因故不能視事時由副總統代行其職權總統與副總統俱不能視事時由行政院院長代行其職權

第八十七條 總統應於任滿之日解職如屆期次任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現任副總統暫代現任副總統亦出缺時由行政院院長暫代

依前條及本條之規定行政院院長代行總統職權時其期限不得逾六個月

第八十八條 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

第三節 行政院

第八十九條 行政院爲國民政府行使行政權之最高機關

第九十條 行政院設院長副院長各一人由總統提經國民大會或國民委員會之同意任免之

第九十一條 行政院設各部各委員會分掌行政職權

第九十二條 行政院各部部长各委員會委員長均由行政院院長依法提請國民政府任免之

第九十三條 行政院會議由行政院院長與各部部长各委員會委員長組織之會議時以行政院

院長爲主席

第九十四條 左列事項應經行政院會議議決

- 一 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
- 二 提出於立法院之戒嚴案

- 三 提出於立法院之法律案預算案大赦案
 - 四 行政院所屬薦任以上公務人員之任免案
 - 五 各部各委員會提議之事項
 - 六 各部各委員會間共同關係之事項
 - 七 院長交議之其他事項
- 第九十五條 行政院之組織以法律定之

第四節 立法院

- 第九十六條 立法院爲國民政府行使立法權之最高機關
- 第九十七條 立法院設院長副院長各一人由立法委員互選之
- 第九十八條 立法院立法委員之名額不得過二百人其任期爲三年連選得連任

前項立法委員名額之分配應以區域職業及學術爲標準其人選不以國民大會代表爲限

第九十九條 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

第一〇〇條 立法院對於行政院政治之設施及法律案之執行認為不當時有提出質詢之權

第一〇一條 行政司法監察考試各院關於其主管事項得向立法院提出議案

第一〇二條 總統對於立法院之議決案得於公布前提交復議

前項提交復議之案立法院於復議後經出席委員三分二以上之決議仍主張維持原案時則不得再交復議

第一〇三條 立法院送請公布之議決案國民政府應於到達後十五日內公布之

第一〇四條 立法委員於院內之言論對外不負責任

第一〇五條 立法委員除現行犯外非經立法院之許可不得逮捕或監禁之

第一〇六條 立法委員不得兼任其他公職或執行業務

第一〇七條 立法院之組織以法律定之

第五節 司法院

第一〇八條 司法院爲國民政府行使司法權之最高機關

第一〇九條 司法院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

第一一〇條 司法院設最高法院行政院公務員懲戒委員會及司法行政部

第一一一條 最高法院院長行政院長公務員懲戒委員會委員長及司法行政部部長均由
司法院院長依法律提請國民政府任免之

第一一二條 關於特赦減刑或復權事項由司法院院長提請國民政府行之

第一一三條 最高法院有統一解釋法令之權

第一一四條 法官依據法律獨立審判

第一一五條 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減

俸

第一一六條 司法院之組織以法律定之

第六節 考試院

第一一七條 考試院爲國民政府行使考試權之最高機關

第一一八條 考試院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

第一一九條 考試院設考選委員會及銓敘部

第一二〇條 考選委員會委員長委員及銓敘部部長均由考試院院長依法律提請國民政府任

免之

第一二一條 左列資格應先經考試院考試銓定之

一 公務人員任用資格

二 公職候選人資格

三 專門職業或技術人員執業資格

第一二二條 考試院之組織以法律定之

第七節 監察院

第三篇 附錄三 立法院議憲歷次所擬的各稿原文

第一二三條 監察院爲國民政府行使監察權之最高機關

第一二四條 監察院設院長副院長各一人由監察委員互選之

第一二五條 監察委員之名額不得過五十人任期三年連選得連任

前項監察委員名額之分配應以區域及學術爲標準其人選不以國民大會代表爲限

第一二六條 監察院設審計委員會掌理審計及稽察事務

第一二七條 審計委員會設審計委員五人由監察院院長依法律提請國民政府任免之

審計委員互選一人爲委員長

第一二八條 審計委員會之決算報告應經監察院全院監察委員之審查公布之

第一二九條 監察委員於院內之言論對外不負責任

第一三〇條 監察委員除現行犯外非經監察院之許可不得逮捕或監禁之

第一三一條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務

第一三二條 監察院之組織及審計委員與審計官之保障以法律定之

第八章 省

第一三三條 省爲中央直接管轄之行政區域

第一三四條 省設省參議會參議員名額每縣市一人由人民直接選舉之任期三年連選得連任

第一三五條 省參議會每半年開會一次其會期以一個月爲限但遇必要時得召集臨時會議

第一三六條 參議會職權如左

一 選舉省長

二 審議省長提出之省預算事項

三 向立法院提議關於省之法律案

四 議決依法律委任之單行規章事項

五 向行政院或省政府建議省政興革事項

六 審議省長交議之事項

第一三七條 省設省政府以省長及所屬各行政長官組織之

第一三八條 省長由省參議會就行政院所提出之候選人五人中選出一人由國民政府任命之

任期三年

軍人非解除軍職三年後不得爲省長候選人

第一三九條 省長受中央政府之指揮執行省內之中央行政事務監督地方自治

第一四〇條 省參議會組織法省參議員選舉法及省政府組織法以法律定之

第一四一條 未經設省之區域其政治制度應斟酌地方情形另以法律定之

第九章 地方政制

第一節 縣

第一四二條 縣爲地方自治單位

第一四三條 縣自治事項如左

一 全縣戶口之調查登記事項

二 全縣之地政事項

三 全縣之財政事項

四 全縣之交通及其他經濟建設事項

五 全縣之警衛治安事項

六 全縣之教育文化事項

七 全縣之衛生事項

八 全縣之保養生息事項

九 全縣公有財產之保管及整理事項

十 全縣名勝古蹟之保存事項

十一 其他屬於縣自治之事項

第一四四條 縣民關於縣自治事項依法律行使選舉罷免創制複決之權

第一四五條 縣設縣議會議員九人至十七人由人民直接選舉之任期三年連選得連任

第一四六條 縣議會每半年開會一次其會期以二十日爲限但遇必要時得召集臨時會議

第一四七條 縣議會職權如左

一 議決縣單行規章事項

二 議決縣預算決算事項

三 向縣政府建議縣政興革事項

四 對於縣長之彈劾事項

五 對於縣財政之審計事項

六 審議縣長交議之事項

第一四八條 縣設縣政府置縣長一人由人民直接選舉之任期六年連選得連任

縣長候選人以經中央考試合格者爲限

第一四九條 縣長辦理縣內自治並受省長之指揮執行中央行政事務

第一五〇條 縣長有違法失職時經縣議員四分之三之議決得提請出彈劾案請人民罷免之

前項彈劾案經人民否決時縣議會應重新改選

第一五一條 縣長對於應奉行之國家法令而不奉行時省長得免其職其繼任人仍由人民選舉之

第一五二條 縣議會組織法縣議員選舉法縣政府組織法及縣長選舉法以法律定之

第二節 市

第一五三條 市爲自治團體分左列兩種

一 甲種市直接受行政院之監督

二 乙種市直接受省政府之監督

第一五四條 市自治事項準用關於縣自治事項之規定但國都所在地之市法律另有規定者不在此限

第一五五條 市民關於市自治事項依法律行使選舉罷免創制複決之權

第一五六條 市設市議會議員十一人至二十九人由人民直接選舉之任期三年連選得連任

第一五七條 市議會之召集及其職權準用關於縣議會之規定

第一五八條 市設市政府置市長一人由人民直接選舉之任期三年連選得連任

市長候選人以經中央考試合格者爲限

第一五九條 市長辦理市內自治並受監督機關之指揮執行中央行政事務

第一六〇條 市長對於應奉行之國家法令而不奉行時其直接監督機關得免其職其繼任人仍

由人民選舉之

第一六一條 市議會組織法市議員選舉法市政府組織法及市長選舉法以法律定之

第十章 附則

第一六二條 凡法律與本憲法抵觸者無效

第一六三條 本憲法之解釋由立法院擬具意見提請國民大會決定之在國民大會閉會期中提

請國民委員會決定之

第一六四條 本憲法非由國民大會三分之一以上代表之提議並代表總數三分之二以上之出席及

出席代表四分之三以上之決議不得修改之

第一六五條 本憲法由國民大會決定並頒布之

第一六六條 本憲法自頒布之日施行

(三)中華民國憲法草案初稿(二十三年三月一日發表)

目錄

第一章 總綱

第二章 人民之權利義務

第三章 國民經濟

第四章 國民教育

第五章 國民大會

第六章 中央與地方之權限

第三篇 附錄三 立法院議憲歷次所擬的各稿原文

第七章 中央政制

第一節 國民政府

第二節 總統

第三節 行政院

第四節 立法院

第五節 司法院

第六節 考試院

第七節 監察院

第八章 省

第九章 地方政制

第一節 縣

第二節 市

中華民國憲法草案初稿

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人民全體

第三條 具有中華民國之國籍者爲中華民國人民

第四條 中華民國之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

寧夏新疆及蒙古西藏所包括之疆域

中華民國領土非經國民大會議決不得變更

行政區域及區域名稱以法律定之

第五條 中華民國之國都定於南京

第六條 中華民國國旗定爲紅地左上角青天白日

第二章 人民之權利義務

第七條 中華民國人民無男女種族宗教階級職業之區別在法律上一律平等

第八條 人民有身體之自由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執行機關至遲應於二十四小時內將執行原因告知其本人及其親屬並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

第九條 人民除現役軍人外不受軍事裁判

第十條 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

第十一條 人民有遷徙之自由非依法律不得停止或限制之

第十二條 人民有集會結社之自由非依法律不得停止或限制之

第十三條 人民有言論著作及出版之自由非依法律不得停止或限制之

第十四條 人民有秘密通訊之自由非依法律不得停止或限制之

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 人民之財產非依法律不得徵用徵收查封或沒收

第十七條 人民有依法律請願訴願及訴訟之權

第十八條 人民有依法律選舉罷免創制複決之權

第十九條 人民有依法律應考試之權

第二十條 人民有依法律納稅之義務

第二十一條 人民有依法律服兵役及工役之義務

第二十二條 人民有依法律服公務之義務

第二十三條 凡停止或限制人民自由或權利之法律以爲社會秩序公共利益所必要者爲限

第三章 國民經濟

第二十四條 國家應建立民生主義之經濟制度改善財富之生產分配與消費以謀國民生計之均足

第二十五條 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

土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務

第二十六條 附着於土地之鑛及經濟上可供公衆利用之天然力屬於國家所有不因人民取得土地所有權而受影響

第二十七條 土地價值非因施以勞力資本而增加者應歸人民公共享受

前項土地增值使歸人民公共享受之方法以徵收土地增值稅行之

第二十八條 國家對於土地之分配整理以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則

第二十九條 爲謀財富分配之改善國家應採用左列之辦法

一 按累進稅率徵收所得稅及遺產稅

二 制定合理之贏餘分配制度以平衡勞資之經濟利益

三 限制私人資本之借貸利息及不動產使用之租金

四 平準糧食及其他生活必需品之價格

五 提倡各種合作事業

第三十條 爲改良勞工生活狀況國家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

第三十一條 勞資雙方應本協調互利原則發展生產事業

第三十二條 人民因服兵役工役及公務而致殘廢或死亡者國家應予以適當之救濟及撫卹

第三十三條 爲發展農村經濟政府應積極實施左列事項

一 墾殖荒地開發農田水利

二 設立農業金融機關獎勵農村合作事業

三 實施倉儲制度預防災荒充裕民食

四 發展農業教育改善農民生活

五 改良農村住宅興築農村道路

第四章 國民教育

第三十四條 三民主義爲中華民國國民教育之根本原則

第三十五條 中華民國人民受教育之機會一律平等

第三十六條 教育應以培養高尚人格增進生活技能及造成健全國民爲主要目的

第三十七條 已達學齡之兒童應一律受義務教育

未受義務教育之人民應一律受成年補習教育

第三十八條 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

第三十九條 國立大學及國立專科學校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

第四十條 教育經費之最低限度在中央應爲其預算總額百分之十五在地方應爲其預算總額百分之三十其依法獨立之教育基金並應予以保障

第四十一條 私立學校成績優良者應予以獎勵及補助

第四十二條 華僑教育應予以獎勵及補助

第四十三條 全國公私立學校應設置免費及獎金學額以獎進品學俱優無力升學之學生

第四十四條 學校教職員成績優良久於其職者應予以獎勵及保障

第四十五條 研究學術有發明者應予以獎勵及保護

第四十六條 有關歷史文化藝術之古蹟古物應由國家保護或保存之

第五章 國民大會

第四十七條 國民大會以依左列方法選出之代表組織之

一 每縣市及其同等區域選出代表一人

縣市同等區域以法律定之

二 蒙古西藏人民選出之代表其名額以法律定之

三 僑居國外中華民國人民選出之代表其名額以法律定之

第四十八條 國民大會代表之選舉以普通平等直接無記名投票之方法行之

第四十九條 中華民國人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

第五十條 國民大會每三年召集一次其會期以一個月為限

第五十一條 國民大會之職權如左

- 一 選舉罷免總統副總統立法委員監察委員司法院院長副院長考試院院長副院長及罷免行政院院長

二 創制立法原則

三 複決法律

四 制定及修正憲法

五 收受國民政府之報告

六 受理國民政府提請解決之事項

七 其他本憲法賦予之職權

第五十二條 國民大會代表在會議時所爲之言論及表決對外不負責任

第五十三條 國民大會代表除現行犯外在會期中非經國民大會之許可不得逮捕或監禁之

第五十四條 國民大會代表之職權於閉會之日終了

第五十五條 國民大會閉會期間設國民委員會置委員二十一人候補委員十八由國民大會選

舉之

前項委員及候補委員不以國民大會代表爲限

第五十六條 國民委員會委員及候補委員應具左列資格

一 年齡在四十五歲以上者

二 對於國家有特殊勳勞德望卓著者

三 對於政治上或學術上有重大之貢獻者

第五十七條 國民委員會委員不得兼任其他職務

第五十八條 國民委員會職權如左

一 於國民大會閉會後接管大會秘書處並籌備下屆大會之召集

二 經國民政府之請求或於監察院對於總統副總統提出彈劾並經委員四分之三

以上之決議時召集臨時國民大會

三 受理監察院對於行政院司法院考試院各院院長副院長及立法委員監察委

員之彈劾案

四 受理立法院對於行政院院長之不信任案

五 其他本憲法賦予之職權

第五十九條 國民大會之組織及選舉國民委員會之組織及選舉以法律定之

第六章 中央與地方之權限

第六十條 中央與地方採均權制凡事務有全國一致之性質者畫歸中央有因地制宜之性質

者畫歸地方

第六十一條 左列事項之立法權屬於中央

- 一 國籍
- 二 民法刑法訴訟法
- 三 司法
- 四 考試
- 五 監察
- 六 國防及軍制
- 七 外交
- 八 戶籍
- 九 地方政制

- 十 警備治安
- 十一 教育及文化
- 十二 衛生防疫及醫藥
- 十三 曆度量衡及其他全國應有一致規定之計算制度
- 十四 財政及財政監督
- 十五 幣制及國家銀行
- 十六 國營獨占專賣及其他國營經濟事業
- 十七 土地制度
- 十八 勞工制度
- 十九 郵政電報及其他水陸空交通或運輸事業
- 二十 國家工程水利及關係全國之建設事項
- 二一 商標專利特許及其他全國應有一致規定之經濟權利事項

二二 銀行保險及其他金融事業

二三 鑛業森林及漁業

二四 僑務

二五 移民及墾殖

二六 其他應有全國一致規定之事項

第六十二條 凡未列舉於前條之事項得由地方制定單行規章或由中央規定原則由地方制定規章但地方之規章與中央法律抵觸者無效

第六十三條 全國之陸海空軍均由中央依法律徵集訓練之

第六十四條 中央與地方政府課稅之畫分及其財政上之協助或補助方法以法律定之

第六十五條 中央與地方政府之歲入歲出均應每一會計年度編造總預算及總決算一次其編

造之範圍及程序以法律定之

中央與地方政府公有營業預算及決算之編造得以單行法規定之但其淨盈虧仍

應依法律編入總預算及總決算

第六十六條 凡政府機關之財務組織其出納主計審計各部分應各別維持其獨立

第七章 中央政制

第一節 國民政府

第六十七條 國民政府總攬中華民國之行政權立法權司法權考試權監察權

第六十八條 國民政府由總統及行政院立法院司法院考試院監察院組織之

第六十九條 總統及五院各對國民大會負其責任

第七十條 國民政府公布法律發布命令由總統依法律署名並經主管院院長之副署行之

第七十一條 國民政府統率陸海空軍

第七十二條 國民政府行使宣戰媾和及締結條約之權

第七十三條 國民政府宣布戒嚴解嚴

第七十四條 國民政府行使大赦特赦減刑復權之權

第七十五條 國民政府授與榮典

第七十六條 五院院長均得依法律發布命令

第二節 總統

第七十七條 中華民國人民年滿四十五歲者得被選舉爲總統副總統

第七十八條 總統及副總統之選舉以法律定之

第七十九條 總統與副總統之任期均爲六年連選得連任一次

第八十條 總統對外代表中華民國

第八十一條 司法院或考試院院長副院長在國民大會閉會期間均因事故去職時由總統提經

國民委員會之同意任命代理院長

第八十二條 總統因故不能視事時由副總統代行其職權總統與副總統俱不能視事時由行政

院院長代行其職權

第八十三條 總統應於任滿之日解職如屆期次任總統尚未選出或選出後尚未就職次任副總

統亦不能代理時由現任副總統暫代現任副總統亦出缺時由行政院院長暫代
依前條及本條之規定行政院院長代行總統職權時其期限不得逾六個月

第八十四條 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

第三節 行政院

第八十五條 行政院爲國民政府行使行政權之最高機關

第八十六條 行政院設院長一人由總統提經國民大會或國民委員會之同意任免之

行政院院長遇有左列情形之一時應行去職

一 立法院提出不信任案經國民委員會決議接受時

二 監察院提出彈劾案經國民委員會決議接受時

第八十七條 行政院設各部各委員會分掌行政職權

第八十八條 行政院各部部长各委員會委員長均由行政院院長依法律提請國民政府任免之

第八十九條 行政院會議由行政院院長與各部部长各委員會委員長組織之會議時以行政院

院長爲主席

第九十條 左列事項應經行政院會議議決

- 一 提出於立法院之法律案預算案大赦案
- 二 提出於立法院之戒嚴案
- 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 各部各委員會提議之事項
- 五 各部各委員會間共同關係之事項
- 六 院長交議之其他事項

第九十一條 行政院之組織以法律定之

第四節 立法院

第九十二條 立法院爲國民政府行使立法權之最高機關

第九十三條 立法院設院長副院長各一人由立法委員互選之

第三篇 附錄三 立法院議憲歷次所擬的各稿原文

第九十四條 立法院立法委員之名額不得過二百人其任期爲三年連選得連任

前項立法委員名額之分配應以區域職業及品學爲標準其人選不以國民大會代表爲限

第九十五條 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

第九十六條 立法院對於行政院政治之設施及法律案之執行認爲不當時有提出質詢之權

立法院對於行政院質詢之答復認爲不滿意時得經出席委員三分之二以上之決議提出不信任案

第九十七條 行政司法監察考試各院關於其主管事項得向立法院提出議案

第九十八條 總統對於立法院之議決案得於公布前提交復議

前項提交復議之案立法院於復議後經出席委員三分之二以上之決議維持原案時不得再交復議

第九十九條 立法院送請公布之議決案國民政府應於到達後十五日內公布之

第一〇〇條 立法委員於院內之言論對外不負責任

第一〇一條 立法委員除現行犯外非經立法院許可不得逮捕或監禁之

第一〇二條 立法委員不得兼任其他公職或執行業務

第一〇三條 立法委員之選舉及立法院之組織以法律定之

第五節 司法院

第一〇四條 司法院爲國民政府行使司法權之最高機關

第一〇五條 司法院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

第一〇六條 司法院掌理司法行政並監督司法審判

第一〇七條 司法院設最高法院及公務員懲戒委員會

第一〇八條 最高法院院長及公務員懲戒委員會委員長均由司法院院長依法律提請國民政

府任免之

第一〇九條 關於特赦減刑或復權事項由司法院院長提請國民政府行之

第一一〇條 法院依法律受理民事刑事行政及其他一切訴訟

第一一一條 最高法院有統一解釋法令之權

第一一二條 法院依法律獨立審判

第一一三條 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減俸

第一一四條 司法院之組織以法律定之

第六節 考試院

第一一五條 考試院爲國民政府行使考試權之最高機關

第一一六條 考試院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

第一一七條 考試院設銓敘部銓敘部部長由考試院院長依法律提請國民政府任免之

第一一八條 左列資格應經考試院之考試銓定

一 公務人員任用資格

二 公職候選人資格

三 專門職業或技術人員執業資格

第二一九條 考試院之組織以法律定之

第七節 監察院

第二二〇條 監察院爲國民政府行使監察權之最高機關

第二二一條 監察院設院長副院長各一人由監察委員互選之

第二二二條 監察委員之名額不得過五十人任期三年連選得連任

前項監察委員名額之分配應以區域及品學爲標準其人選不以國民大會代表爲限

第二二三條 監察院設審計委員會掌理審計及稽察事務

第二二四條 審計委員會設審計委員五人由監察院院長依法律提請國民政府任免之

審計委員互選一人爲委員長

第一二五條 審計委員會之決算報告應經監察院全院監察委員之審查公布之

第一二六條 監察委員於院內之言論對外不負責任

第一二七條 監察委員除現行犯外非經監察院許可不得逮捕或監禁之

第一二八條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務

第一二九條 監察委員之選舉監察院之組織及審計委員與審計官之保障以法律定之

第八章 省

第一三〇條 省爲中央直接管轄之行政區域

第一三一條 省設省參議會參議員名額每縣市一人由人民直接選舉之任期三年連選得連任

第一三二條 省參議會每半開會一次其會期以一個月爲限但遇必要時得召集臨時會議

第一三三條 省參議會職權如左

一 選舉省長

二 審議省預算事項

三 向立法院提議關於省之法律案

四 議決依法律委任之單行規章事項

五 向行政院或省長建議省政興革事項

六 審議省長交議之事項

第一三四條 省設省長由省參議會就行政院所提出之候選人五人中選出一人由國民政府任

命之任期三年

第一三五條 軍人非解除軍職三年後不得爲省長候選人

第一三六條 省長受中央政府之指揮執行省內之中央行政事務監督地方自治

第一三七條 省參議會之組織省參議員之選舉省長公署之組織及省長之選舉以法律定之

第一三八條 未經設省之區域其政治制度另以法律定之

第九章 地方政制

第一節 縣

第一三九條 縣爲地方自治單位

第一四〇條 縣自治事項如左

一 全縣戶口之調查登記事項

二 全縣之地政事項

三 全縣之財政事項

四 全縣之交通水利及其他經濟建設事項

五 全縣之警衛治安事項

六 全縣之教育文化事項

七 全縣之衛生事項

八 全縣之保養生息事項

九 全縣公有財產之保管及整理事項

十 全縣名勝古蹟之保存事項

十一 其他屬於縣自治之事項

第一四一條 縣民關於縣自治事項依法律行使選舉罷免創制複決之權

第一四二條 縣設縣議會議員九人至十七人由人民直接選舉之任期三年連選得連任

第一四三條 縣議會每半年開會一次其會期以一個月爲限但遇必要時得召集臨時會議

第一四四條 縣議會職權如左

一 議決縣單行規章事項

二 議決縣預算決算事項

三 向縣政府建議縣政興革事項

四 對於縣長之彈劾事項

五 對於縣財政之審計事項

六 審議縣長交議之事項

第一四五條 縣設縣政府置縣長一人由縣民直接選舉之任期三年連選得連任

縣長候選人以經中央考試合格者爲限

第一四六條 縣長辦理縣自治並受省長之指揮執行中央行政事務

第一四七條 縣長有違法或失職時經縣議員四分之三之議決得提出彈劾案請縣民罷免之

前項彈劾案經縣民否決時縣議會應即改選

第一四八條 縣議會之組織縣議員之選舉縣政府之組織及縣長之選舉以法律定之

第二節 市

第一四九條 市爲自治團體市自治事項除法律另有規定外準用關於縣自治事項之規定

第一五〇條 市民關於市自治事項依法律行使選舉罷免創制複決之權

第一五一條 市設市議會議員十一人至二十九人由市民直接選舉之任期三年連選得連任

第一五二條 市議會之召集及其職權準用關於縣議會之規定

第一五三條 市設市政府置市長一人由市民直接選舉之任期三年連選得連任

市長候選人以經中央考試合格者爲限

第一五四條 市長辦理市自治並受監督機關之指揮執行中央行政事務

第一五五條 市議會之組織市議員之選舉市政府之組織及市長之選舉以法律定之

第十章 附則

第一五六條 凡法律與本憲法抵觸者無效

第一五七條 本憲法之解釋由立法院擬具意見提請國民大會決定之在國民大會閉會期中提請國民委員會決定之

第一五八條 本憲法非由國民大會三分之一以上代表之提議並代表總數三分之二以上之出席及出席代表四分之三以上之決議不得修改之

第一五九條 本憲法由國民大會決定並頒布之

第一六〇條 本憲法自頒布之日施行

(四)中華民國憲法草案初稿審查修正案(二十三年七月九日披露)

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公布全國永矢咸遵

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及其他固有之疆城

中華民國領土非經國民大會議決不得變更

第五條 中華民國各族均爲中華民族之構成分子一律平等

第六條 中華民國國旗定爲紅地左上角青天白日

第七條 中華民國國都定於南京

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緘

第十二條 人民有遷徙之自由非依法律不得限制之

第十三條 人民有言論著作及出版之自由非依法律不得限制之

第十四條 人民有祕密通訊之自由非依法律不得限制之

第十五條 人民有信仰宗教之自由非依法律不得限制之

第十六條 人民有集會結社之自由非依法律不得限制之

第十七條 人民之財產非依法律不得徵用徵收查封或沒收

第十八條 人民有依法律請願訴願及訴訟之權

第十九條 人民有依法律選舉罷免創制複決之權

第二十條 人民有依法律應考試之權

第二十一條 人民有依法律納稅之義務

第二十二條 人民有依法律服兵役之義務

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

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爲限

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 國民代表任期四年

國民代表違法或失職時原選舉區得依法律改選之

第三十一條 國民大會每二年開會一次會期一月必要時得延長一個月

國民大會經四分之一以上代表之同意得自行召集臨時國民大會

第三十二條 國民大會之職權如左

一 選舉罷免總統副總統立法司法考試監察各院院長立法委員監察委員（本款保留院會再議）

二 創制立法原則

三 複決預算案宣戰案媾和案法律案條約案戒嚴案大赦案

複決權之行使以決定可否爲限

四 收受總統及立法司法考試監察四院之報告

五 受理總統及立法司法考試監察四院提請解決之事項

六 憲法賦予之其他職權

第三十三條 國民代表在國民大會閉會期間除憲法另有規定外不得行使職權

第三十四條 國民代表在會議時所爲之言論及表決對外不負責任

第三十五條 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

第三十六條 國民大會閉會期間設國民大會委員會其委員依左列規定由國民代表互選之

一 各省人口未滿五百萬者由各該省國民代表互選二人五百萬以上未滿一千

萬者互選三人一千萬以上未滿二千萬者互選四人二千萬以上未滿三千萬

者互選五人三千萬以上者互選六人

二 蒙古西藏國民代表各互選三人

三 僑居國外之國民所選出之國民代表互選三人

第三十七條 國民大會委員會委員任期自國民大會閉會之日起至次屆國民大會開會之日止

第三十八條 國民大會委員會職權如左

一 接管國民大會祕書處

二 籌備召集次屆國民大會及臨時國民大會

三 代國民大會複決立法院所通過之預算案宣戰案媾和案條約案戒嚴案大赦案

四 代國民大會受理總統及立法司法考試監察四院提請解決之事項

五 受理監察院對於總統副總統立法司法考試監察各院院長及立法委員監察委員之彈劾案

監察院對於總統副總統立法司法考試監察各院院長之彈劾案經國民大會委員會議決受理時應即召集臨時國民大會爲罷免與否之決議

監察院對於立法委員及監察委員之彈劾案經國民大會委員會議決受理時

被彈劾之委員應即解職

六 國民大會委員會對於國家政策或行政措施認為不當時得向總統提出質詢
國民大會委員會對於總統之答覆認為不滿意時經全體委員三分之二以上之
出席及出席委員三分之二以上之決議召集臨時國民大會為罷免與否之決議

七 憲法賦予之其他職權

第三十九條 國民大會委員會委員不得兼任其他公職或執行業務

第四十條 國民大會委員會委員違法或失職時由原互選之國民代表改選之

第四十一條 國民大會之組織及國民代表之選舉國民大會委員會之組織及國民大會委員之
選舉以法律定之

第四章 中央政府

第一節 總統

第四十二條 總統為國家元首對外代表中華民國

第三篇 附錄三 立法院議憲歷次所擬的各稿原文

第四十三條 總統依法公布法律發布命令並須經各關係院院長之副署

第四十四條 總統依法統率全國陸海空軍

第四十五條 總統依法行使宣戰媾和及締結條約之權

第四十六條 總統依法宣布戒嚴解嚴

第四十七條 總統依法行使大赦特赦減刑復權之權

第四十八條 總統對於立法院議決之預算案宣戰案媾和案條約案戒嚴案大赦案於未公布前

應送請國民大會或國民大會委員會複決

第四十九條 總統依法任免文武官員

第五十條 總統依法授與榮典

第五十一條 總統兼為行政首領總攬行政權

第五十二條 總統對國民大會負其責任

第五十三條 中華民國國民年滿四十歲者得被選為總統副總統

第五十四條 現役軍人不得當選爲總統副總統

第五十五條 總統及副總統之選舉以法律定之

第五十六條 總統與副總統之任期均爲四年連選得連任一次

第五十七條 總統應於就職日向國民宣誓誓詞如左

「余謹以至誠向國民宣誓余必盡忠竭力遵守憲法並依憲法所賦予之職權執行
國家法令保障中華民國之統一與獨立以毋負國民之付託如有違法失職願受國
民之制裁謹誓」

第五十八條 總統因故不能視事時由副總統代行其職權總統與副總統均不能視事時由行政
院院長代行其職權

第五十九條 總統於任滿之日解職如屆期次任總統尚未選出或選出後尙未就職時總統職權
由行政院院長暫代

第六十條 依前二條之規定行政院院長代行總統職權時其期限不得逾六個月

第六十一條 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

第六十二條 行政院爲中央政府行使行政權之最高機關

第六十三條 行政院設院長一人政務委員二十人由總統任免之

第六十四條 行政院設各部各委員會分掌國家行政職權

第六十五條 行政院各部部長各委員會委員長均由總統於政務委員中遴選任命並罷免之

第六十六條 行政院院長政務委員各部部長及各委員會委員長對總統負其責任

第六十七條 行政院設行政會議由總統行政院院長及政務委員組織之以總統爲主席總統因

故不能出席時以行政院院長爲主席

第六十八條 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 各政務委員各部各委員會提議之事項

五 各部各委員會間共同關係之事項

六 總統或行政院院長交議之事項

第六十九條 行政院之組織以法律定之

第三節 立法院

第七十條 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

第七十一條 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

第七十二條 立法院設院長一人任期四年連選得連任

第七十三條 在國民大會閉會期間立法院院長因故去職時由立法委員互選代理院長但須經

國民大會委員會之同意

第七十四條 立法委員依左列規定選舉之

- 一 由國民大會每省國民代表各選三人蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表各選三人其人選不以國民代表或各該省區人民爲限
- 二 由立法院院長擇有專門學識經驗之人才提請國民大會或國民大會委員會決選之其名額不得超過前款總額三分之一

第七十五條 立法委員任期四年連選得連任

第七十六條 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

第七十七條 總統對於立法院議決之法律案得於公布前提交復議

前項提交復議之法律案立法院於復議後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之

第七十八條 法律公布後國民大會得複決之

第七十九條 立法院送請公布之法律案總統應於該案到達後十五日內公布之其經國民大會

或國民大會委員會複決之案應於收到複決通知後十五日內公布之

第八十條 立法委員於院內之言論及表決對外不負責任

第八十一條 立法委員除現行犯外非經立法院許可不得逮捕或拘禁

第八十二條 立法委員不得兼任其他公職或執行業務

第八十三條 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

第八十四條 司法院爲中央政府行使司法權之最高機關

第八十五條 司法院設院長一人任期四年連選得連任

司法院院長對國民大會負其責任

第八十六條 在國民大會閉會期間司法院院長因故去職時由國民大會委員會選舉代理院長

第八十七條 司法院設最高法院公務員懲戒委員會及司法行政部

第八十八條 最高法院院長公務員懲戒委員會委員長及司法行政部部长均由司法院院長依

法律提請總統任免之

第八十九條 關於特赦減刑復權事項由司法院院長依法提請總統行之

第九十條 法院依法受理民事刑事行政及其他一切訟訴與非訟事件

第九十一條 最高法院有統一解釋法律命令之權

第九十二條 法官依法獨立審判

第九十三條 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不得停職轉任或

減俸

第九十四條 司法院之組織及法院之組織以法律定之

第五節 考試院

第九十五條 考試院爲中央政府行使考試銓敘權之最高機關

第九十六條 考試院設院長一人任期四年連選得連任

考試院院長對國民大會負其責任

第九十七條 在國民大會閉會期間考試院院長因故去職時由國民大會委員會選舉代理院長

第九十八條 考試院設銓敘部並於舉行考試時設典試委員會

第九十九條 銓敘部部长由考試院院長依法律提請總統任免之

典試委員會委員長及委員由考試院院長依法律提請總統派充之

第一〇〇條 左列資格應經考試院之考試銓定

一 公務人員任用資格

二 公職候選人資格

三 專門職業或技術人員執業資格

第一〇一條 考試院之組織以法律定之

第六節 監察院

第一〇二條 監察院爲中央政府行使監察權之最高機關掌理彈劾審計對國民大會負其責任

第一〇三條 監察院設院長一人任期四年連選得連任

第一〇四條 在國民大會閉會期間監察院院長因故去職時由監察委員互選代理院長但須經

國民大會委員會之同意

第一〇五條 監察委員由國民大會每省國民代表各選二人蒙古西藏及僑居國外國民所選出

之國民代表各選二人其人選不以國民代表爲限

第一〇六條 監察委員任期四年連選得連任

第一〇七條 中央及地方公務員違法或失職時監察委員依左列規定提出彈劾

一 對於總統副總統之彈劾案經監察委員十人以上之提議全體監察委員二分

一 以上之連署

二 對於行政立法司法考試監察各院院長之彈劾案經監察委員五人以上之提

議全體監察委員三分一以上之連署

三 對於政務委員行政院各部部长各委員會委員長立法委員監察委員之彈劾

案經監察委員二人以上之提議五人以上之連署

四 對於其他公務員之彈劾案經監察委員一人以上之提議三人以上之連署

第一〇八條 彈劾案除憲法另有受理機關外應向公務員懲戒委員會提出之

第一〇九條 彈劾案經公務員懲戒委員會決定被彈劾人應受免職或其他懲戒處分時總統或
主管長官應執行之

第一一〇條 監察院對於現役軍官之彈劾其提出程序受理機關及懲戒方法以法律定之

第一一一條 監察院設審計委員會掌理審計及稽察事務

第一一二條 審計委員會設審計委員長一人審計委員六人由監察院院長依法律提請總統任
免之

第一一三條 審計委員會之決算報告經監察院會議審查後依法律公布之

第一一四條 監察委員於院內之言論及表決對外不負責任

第一一五條 監察委員除現行犯外非經監察院許可不得逮捕或拘禁

第一一六條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務

第一一七條 監察委員之選舉及監察院之組織以法律定之

第五章 省

第一一八條 省爲國家行政區域設省政府執行中央法令及監督地方自治

第一一九條 省政府設省長任期三年由中央政府任免之

軍人非解職三年不得任爲省長

第一二〇條 省設省參議會參議員名額每縣市一人由各縣市議會選舉之任期三年連選得連

任

第一二一條 省參議會每半年開會一次其會期以一個月爲限但遇必要時得召集臨時會議

第一二二條 省參議會職權如左

一 審議省長提出之預算事項

二 審議省長交議之其他事項

三 向立法院提請關於省之立法事項

四 議決依法律委任之單行規章事項

五 向行政院提請關於省政興革事項

六 向監察院提請關於省政府公務員彈劾事項

七 向省長建議事項

第一二三條 省政府之組織省參議會之組織及省參議員之選舉或罷免以法律定之

第一二四條 未經設省之區域其政治制度以法律定之

第六章 縣

第一二五條 縣爲地方自治單位

第一二六條 縣自治事項如左

一 縣戶口之調查登記事項

二 縣地政事項

三 縣財政事項

四 縣交通水利及其他工程建設事項

五 縣公營及合作事項

六 縣警衛治安事項

七 縣教育文化事項

八 縣衛生事項

九 縣保養生息事項

十 縣公有財產之保管及整理事項

十一 縣名勝古蹟之保存事項

十二 其他屬於縣自治之事項

第一二七條 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

法行使選舉罷免之權

第一二八條 縣設縣議會議員由縣民大會選舉之任期三年連選得連任

第一二九條 縣議會每半年開會一次其會期以一個月爲限但遇必要時得召集臨時會議

第一三〇條 縣議會職權如左

- 一 議決縣預算及審核縣決算事項
- 二 議決縣稅及增加縣庫負擔之契約
- 三 議決縣有財產之經營及處分
- 四 對於縣財產之審計事項
- 五 議決縣單行規章事項
- 六 向縣政府建議縣政興革事項
- 七 審議縣長交議事項
- 八 對於縣長之質問事項

第一三一條 縣單行規章與中央法律或省規章牴觸者無效

第一三二條 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

第一三三條 縣長辦理縣自治並受省長之指揮執行中央及省之委辦事項

第一三四條 縣議會之組織縣議員之選舉或罷免縣政府之組織及縣長之選舉或罷免以法律

定之

第七章 市

第一三五條 市之自治及行政除法律另有規定外準用關於縣之規定

第一三六條 市設市議會議員由市民大會選舉之每年改選三分之一

第一三七條 市設市政府置市長一人由市民大會選舉之任期三年連選得連任市長候選人以

經中央考試或銓定合格者爲限

第一三八條 市長辦理市自治并受監督機關之指揮執行中央行政事務

第一三九條 市議會之組織市議員之選舉或罷免市政府之組織及市長之選舉或罷免以法律

定之

第八章 國民經濟

第一四〇條 中華民國經濟制度應以民生主義爲基礎以謀國民生計之均足

第一四一條 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

依法律徵稅或徵收之

土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務

第一四二條 附着於土地之礦及經濟上可供公衆利用之天然力屬於國家所有不因人民取得

土地所有權而受影響

第一四三條 土地價值非因施以勞力資本而增加者應以徵收土地增值稅方法收歸人民公共

享受

第一四四條 國家對於土地之分配整理以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則

第一四五條 國家對於私人之財富及私營事業認爲有妨害國民生計之均衡發展時得依法律節制之

第一四六條 國家對於國民生產事業及對外貿易應獎勵指導及保護之

第一四七條 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律收歸公營但應予以適當之補償

第一四八條 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

第一四九條 勞資雙方應本協調互助原則發展生產事業

第一五〇條 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并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

第一五一條 人民因服兵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

第一五二條 老弱殘廢無力生活者國家應予以相當之救濟

第九章 教育

第一五三條 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

第一五四條 中華民國人民受教育之機會一律平等

第一五五條 全國公私立之教育機關一律受國家之監督并負推行國家所定教育政策之義務

第一五六條 六歲至十二歲之學齡兒童免納學費一律受基本教育其詳以法律定之

第一五七條 已逾學齡未受基本教育之人民免納學費一律受補習教育其詳以法律定之

第一五八條 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

第一五九條 教育經費之最低限度在中央爲其預算總額百分之十五在省區及縣市爲其預算

總額百分之三十其依法律獨立之教育基金并予以保障

貧瘠省區之教育經費由國庫補助之

第一六〇條 私立學校成績優良者予以獎勵或補助

第一六一條 僑居國外國民之教育予以獎勵或補助

第一六二條 全國公私立學校應設置免費及獎金學額以獎進學行俱優無力升學之學生

第一六三條 學校教職員成績優良久於其職者予以獎勵及保障其年功加薪及養老金以法律

定之

第一六四條 學術技術之研究發明予以獎勵及保護

第一六五條 有關歷史文化藝術之古蹟古物由國家保護並保存之

第十章 財政

第一六六條 各級政府及自治團體財政收支系統之畫分及其財政上之補助或協助以法律定

之

第一六七條

各級政府及自治團體之歲入歲出均應每一會計年度編造總預算及總決算一次其編造之範圍及程序以法律定之

各級政府及自治團體公有營業預算及決算之編造得以單行法規規定之但其淨盈虧依法律編入總預算及總決算

各級政府對於長期之建設計畫得依法律設定繼續經費但其預算仍應按年編入總預算

各級政府及自治團體之總預算非經法定程序不得成立

第一六八條

預算規定之經費爲支出最高額行政機關在任何情形下非依法律爲追加經費預算不得變更或超過各級政府因左列情形之一臨時發生大宗支出之必要時得提出非常經費預算

一 國防或保衛之緊急設施

二 重大災變

三 緊急重大工程

第一六九條

左列各款在中央非依法律或經立法院之議定不得爲之其依法律得以省區或縣市單行規章爲之者非經法定機關之議定不得爲之

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

第一七〇條

中華民國領土以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

各級政府均不得以任何名義於國內徵收貨物通過稅但因改良水陸道路而對於

通過舟車徵收之使用費不在此限

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

第一七一條 凡政府機關之財務組織其出納主計及審計各部分應各別維持其獨立其詳以法律定之

第十一章 軍事

第一七二條 中華民國軍隊爲國防而設屬於中央政府以鞏護國權保衛疆土捍禦外侮服從法令爲職責

第一七三條 軍隊以徵兵制爲原則

國民參加國防之義務以法律定之

第一七四條 陸海空軍之編制以法律定之

第一七五條 總統之統率海陸空軍其命令權平時由主管部行使之對外防禦戰爭時經國民大會或國民大會委員會之同意任命總司令行使之但戰爭終了總司令卽行解職

第一七六條 遇外國先向本國宣戰或不宣戰而以武力向本國進攻時總統得先發動員抵禦及

戒嚴之命令并依法請求追認

第一七七條 全國應按國防需要畫定駐軍區域其詳以法律定之

軍區長官不得以省會爲常駐地

第一七八條 軍隊應分駐國防地帶除奉中央政府命令或因緊急事變經省區或縣市政府聲請

協助外不得調用前項緊急處置應由省區或縣市政府及軍區長官立即呈報中央

政府

第一七九條 軍費由國庫支出其數額及官兵員額於預算中確定之

軍需獨立由國庫依法律經理之

第一八〇條 省區及縣市政府不得組織軍隊設立軍官學校及軍械製造廠

省區及縣市警衛事項以法律定之

第一八一條 現役軍人不得干預政治並不得發表政治上之主張

第一八二條 現役軍人不得兼任任行政官

第一八三條 軍事裁判權之行使及軍事裁判機關之組織以法律定之

第十二章 附則

第一八四條 憲法所稱之法律謂經立法院通過總統公布之法律

第一八五條 一切法律及命令與憲法牴觸者無效

依前項規定無效之法律經最高法院擬具意見提請國民大會或國民大會委員會決定後由總統宣告無效

第一八六條 憲法之解釋由最高法院擬具意見提請國民大會或國民大會委員會決定之

第一八七條 憲法非由國民大會全體代表三分之一以上之提議並三分之二以上之出席及出席代表三分之二以上之決議不得修改之

修改憲法之提議應由提議人於國民大會開會前一年公告之

第一八八條 本憲法自頒布之日施行

(五) 中華民國憲法草案(二十三年十月十六日立法院通過)

目錄

第一章 總綱

第二章 人民之權利義務

第三章 國民大會

第四章 中央政府

第一節 總統

第二節 行政院

第三節 立法院

第四節 司法院

第五節 考試院

第六節 監察院

第五章 省

第六章 縣

第七章 市

第八章 國民經濟

第九章 教育

第十章 財政

第十一章 軍事

第十二章 附則

中華民國憲法草案（民國二十三年十月十六日立法院通過）

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 人民有依法法律請願訴願及訴訟之權

第十九條 人民有依法法律選舉罷免創制複決之權

第二十條 人民有依法法律應考試之權

第二十一條 人民有依法法律納稅之義務

第二十二條 人民有依法法律服兵役之義務

第二十三條 人民有依法法律服公務之義務

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

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爲限

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 國民代表任期四年

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 國民大會每二年召集一次會期一月必要時得延長一月

國民大會經四分之一以上代表之同意得自行召集臨時國民大會

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監察院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 國民大會之組織及國民代表之選舉罷免以法律定之

第四章 中央政府

第一節 總統

第三十六條 總統爲國家元首對外代表中華民國

第三十七條 總統依法公布法律發布命令並須經關係院院長之副署

第三十八條 總統依法統率全國陸海空軍

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 總統總攬行政權

第四十五條 總統對國民大會負其責任

第四十六條 中華民國國民年滿四十歲者得被選爲總統副總統

第四十七條 軍人非解職後不得當選爲總統副總統

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爲四年連選得連任一次

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尙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 行政院設院長一人政務委員二十人由總統任免之

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

第五十九條 行政院院長政務委員各部部長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總統行政院院長及政務委員組織之以總統爲主席總統不

出席時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 各部各委員會間共同關係之事項
 - 五 總統交議之事項
 - 六 行政院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 立法院設院長一人任期四年連選得連任

第六十七條 在國民大會閉會期間立法院院長因故去職時由立法委員互選代理院長

第六十八條 立法委員依左列規定選舉之

一 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

- 甲 各省人口未滿五百萬者每省三人五百萬以上未滿一千萬者每省四人一千萬以上未滿一千五百萬者每省五人一千五百萬以上未滿二千萬者每省六人二千萬以上未滿二千五百萬者每省七人二千五百萬以上未滿三千萬者每省八人三千萬以上未滿三千五百萬者每省九人三千五百萬以上者每省十人

乙 蒙古西藏各六人

丙 僑居國外國民六人

二 由立法院院長擇有專門學識經驗者提出候選人名單於國民大會選舉之其名額不得超過前款總額三分之一

第六十九條 立法委員任期四年連選得連任

第七十條 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

第七十一條 總統對於立法院之議決案得於公布或執行前提交復議

立法院對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

第七十二條 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

第七十三條 立法委員於院內之言論及表決對外不負責任

第七十四條 立法委員除現行犯外非經立法院許可不得逮捕或拘禁

第七十五條 立法委員不得兼任其他公職或執行業務

第七十六條 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

第七十七條 司法院爲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公務員懲戒及司法行政

第七十八條 司法院設院長一人任期四年由總統經立法院同意任命之

司法院院長對國民大會負其責任

第七十九條 司法院設公務員懲戒委員會及司法行政部

第八十條 公務員懲戒委員會委員長委員及司法行政部部長均由司法院院長依法律提請

總統任免之

第八十一條 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

第八十二條 司法院有統一解釋法律命令之權

第八十三條 法官依法律獨立審判

第八十四條 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

第八十五條 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

第八十六條 考試院爲中央政府行使考試權之最高機關掌理考選銓敘

第八十七條 考試院設院長一人任期四年由總統經立法院同意任命之

考試院長對國民大會負其責任

第八十八條 考試院設銓敘部並於舉行考試時設典試委員會

第八十九條 銓敘部部长由考試院長依法律提請總統任免之

典試委員會委員長委員由考試院長依法律提請總統派充之

第九十條 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

第九十一條 考試院之組織以法律定之

第六節 監察院

第九十二條 監察院爲中央政府行使監察權之最高機關掌理彈劾審計對國民大會負其責任

第九十三條 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

第九十四條 監察院設院長一人任期四年連選得連任

第九十五條 在國民大會閉會期間監察院院長因故去職時由監察委員互選代理院長

第九十六條 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

第九十七條 監察委員任期四年連選得連任

第九十八條 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一以上之審查決定始得提出

第九十九條

彈劾案除憲法另有受受理機關外應向公務員懲戒委員會提出之

彈劾案經公務員懲戒委員會決定被彈劾人應受免職或其他懲戒處分時總統或主管長官應執行之

第一〇〇條

對於總統副總統立法司法考試監察各院院長之彈劾案依第九十八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

第一〇一條

監察院設審計委員會掌理審計事務

第一〇二條

審計委員會委員長委員由察院院長依法律提請總統任免之

第一〇三條

審計委員會之決算報告經監察院會議審查後依法律公布之

第一〇四條

監察委員於院內之言論及表決對外不負責任

第一〇五條 監察委員除現行犯外非經監察院許可不得逮捕或拘禁

第一〇六條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務

第一〇七條 監察委員之選舉及監察院之組織以法律定之

第五章 省

第一〇八條 省設省政府執行中央法令及監督地方自治

第一〇九條 省政府設省長一人任期三年由中央政府任免之

軍人非解職三年後不得任爲省長

第一一〇條 省設省參議會參議員名額每縣市一人由各縣市議會選舉之任期三年連選得連任

第一一一條 省參議會每年開會一次會期以一月爲限遇必要時得召集臨時會議

第一一二條 省參議會職權如左

一 議決省政府提出於中央之預算案

- 二 向立法院提請關於省之立法事項
- 三 議決依法律委任之單行規章事項
- 四 向行政院提請關於省政興革事項
- 五 向監察院提請關於省政府公務員彈劾事項
- 六 議決省長交議事項
- 七 向省長建議事項
- 第一一三條 省政府之組織省參議會之組織及省參議員之選舉罷免以法律定之
- 第一一四條 未經設省之區域其政治制度以法律定之

第六章 縣

- 第一一五條 縣爲地方自治單位
- 第一一六條 縣自治事項如左
- 一 縣戶口之調查登記事項

二 縣地政事項

三 縣財政事項

四 縣交通水利及其他工程建設事項

五 縣公營及合作事項

六 縣警衛治安事項

七 縣教育文化事項

八 縣衛生事項

九 縣保育救濟事項

十 縣公有財產之保管及整理事項

十一 縣名勝古蹟之保存事項

十二 其他屬於縣自治之事項

第一一七條 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

第一一八條 縣設縣議會議員由縣民大會選舉之任期三年連選得連任

第一一九條 縣議會每半年開會一次會期以一月爲限遇必要時得召集臨時會議

第一二〇條 縣議會職權如左

一 議決縣預算及審核縣決算事項

二 議決縣稅及增加縣庫負擔之契約

三 議決縣有財產之經營及處分

四 對於縣財政之審計事項

五 議決縣單行規章事項

六 向縣政府建議縣政興革事項

七 議決縣長交議事項

八 對於縣長質問事項

第一二一條 縣單行規章與中央法律或省規章牴觸者無效

第一二二條 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

第一二三條 縣長辦理縣自治並受省長之指揮執行中央及省之委辦事項

第一二四條 縣議會之組織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

第七章 市

第一二五條 市之自治及行政除法律另有規定外準用關於縣之規定

第一二六條 市設市會議議員由市民大會選舉之每年改選三分之一

第一二七條 市設市政府置市長一人由市民大會選舉之任期三年連選得連任

市長候選人以經中央考試或銓定合格者爲限

第一二八條 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

第一二九條 市議會之組織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

第八章 國民經濟

第一三〇條 中華民國之經濟制度應以民生主義爲基礎以謀國民生計之均足

第一三一條 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

依法律徵稅或徵收之

土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務

第一三二條 附着於土地之鑛及經濟上可供公衆利用之天然力屬於國家所有不因人民取得

土地所有權而受影響

第一三三條 土地價值非因施以勞力資本而增加者應以徵收土地增值稅方法收歸人民公共

享受

第一三四條 國家對於土地之分配整理以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則

第一三五條 國家對於私人之財富及私營事業認爲有妨害國民生計之均衡發展時得依法律節制之

第一三六條 國家對於國民生產事業及對外貿易應獎勵指導及保護之

第一三七條 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律收歸公營但應予以適當之補償

第一三八條 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

第一三九條 勞資雙方應本協調互助原則發展生產事業

第一四〇條 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

第一四一條 人民因服兵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

第一四二條 老弱殘廢無力生活者國家應予以相當之救濟

第九章 教育

第一四三條 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

第一四四條 中華民國人民受教育之機會一律平等

第一四五條 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

第一四六條 六歲至十二歲之學齡兒童一律受基本教育免納學費其詳以法律定之

第一四七條 已逾學齡未受基本教育之人民一律受補習教育免納學費其詳以法律定之

第一四八條 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

第一四九條 教育經費之最低限度在中央爲其預算總額百分之十五在省區及縣市爲其預算

總額百分之三十其依法律獨立之教育基金並予以保障

貧瘠省區之教育經費由國庫補助之

第一五〇條 私立學校成績優良者予以獎勵或補助

第一五一條 僑居國外國民之教育予以獎勵或補助

第一五二條 全國公私立學校應設置免費及獎金學額以獎進學行俱優無力升學之學生

第一五三條 學校教職員成績優良久於其職者予以獎勵及保障其年功加薪及養老金以法律

定之

第一五四條 學術技術之研究發明予以獎勵及保護

第一五五條 有關歷史文化藝術之古蹟古物由國家保護並保存之

第十章 財政

第一五六條 各級政府財政收支系統之畫分及其財政上之補助或協助以法律定之

第一五七條

各級政府之歲入歲出均應每一會計年度編造總預算及總決算一次其編造之範圍及程序以法律定之

各級政府公有營業預算及決算之編造得以單行法規規定之但其淨盈虧仍應依法律編入總預算及總決算

各級政府對於長期之建設計畫得依法律設定繼續經費但其預算仍應按年編入總預算各級政府之總預算非經法定程序不得成立

第一五八條

預算規定之經費爲支出最高額非依法律爲追加預算不得變更或超過各級政府因左列情形之一得提出非常預算

一 國防或保衛之緊急設施

二 重大災變

三 緊急重大工程

第一五九條

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

第一六〇條 中華民國領域內一切貨物應許自由流通非依法律不得禁阻

關稅爲中央稅收應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但因改良水陸道路而對於通過舟車徵收之使用費不在此限

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

第一六一條 凡政府機關之財務組織其出納主計及審計各部分應各別維持其獨立其詳以法

法律定之

第十一章 軍事

第一六二條 中華民國軍隊爲國防而設屬於中央政府以鞏護國權保衛疆土捍禦外侮服從法令爲職責

第一六三條 軍隊以徵兵制爲原則

國民參加國防之義務以法律定之

第一六四條 陸海空軍之編制以法律定之

第一六五條 總統之統率陸海空軍其命令權平時由主管部行使之對外防禦戰爭時經立法院之同意任命總司令行使之但戰爭終了總司令卽行解職

第一六六條 遇外國先向本國宣戰或不宣戰而以武力向本國進攻時總統得先發動員抵禦及戒嚴之命令並依法請求追認

第一六七條 全國應按國防需要畫定駐軍區域其詳以法律定之

軍區長官不得以省會爲常駐地

第一六八條

軍隊應分駐國防地帶除奉中央政府命令或因緊急事變經省區或縣市政府聲請協助外不得調用

第一六九條

前項緊急處置應由省區或縣市政府及軍區長官立即呈報中央政府軍費由國庫支出其數額及官兵員額於預算中確定之
軍需獨立由國庫依法律經理之

第一七〇條

省區及縣市政府不得組織軍隊設立軍事教育機關及軍械製造廠
省區及縣市警衛事項以法律定之

第一七一條

現役軍人不得干預政治並不得發表政治上之主張

第一七二條

現役軍人不得兼任行政官

第一七三條

軍事裁判權之行使及軍事裁判機關之組織以法律定之

第十二章 附則

第一七四條 憲法所稱之法律謂經立法院通過總統公布之法律

第一七五條 法律與憲法牴觸者無效

命令與憲法或法律牴觸者無效

第一七六條 憲法之解釋由司法院爲之

第一七七條 憲法非由國民大會全體代表四分之一以上之提議四分之三以上之出席及出席代表

三分之二以上之決議不得修改之

修改憲法之提議應由提議人於國民大會開會前一年公告之

第一七八條 本憲法自頒布之日施行

附錄 立法院呈報起草憲法經過文

爲呈請事案奉二十二年一月十日

鈞府密字第二號訓令以准

中央執行委員會函爲本會第四屆第三次全體會議准孫委員科等提議集中國力挽救危亡案經決議修正通過原決議案第三關於憲政之準備擬定二十四年三月開國民大會議決憲法並決定憲法頒布日期立法院應速起草憲法草案發表之以備國民之研究一案令仰迅就主管範圍遵照辦理等因奉此遵卽於二十二年一月二十日組織憲法起草委員會由院長兼任委員長並令派立法委員張知本等四十二人爲委員該會成立後卽從事起草憲法草案擬定自二十二年二月二十三日至四月二十七日爲原則研究時期五月一日至十一月十六日爲初稿起草時期十一月三十日至二十三年二月二十三日爲初稿討論時期先後開會二十四次完成中華民國憲法草案初稿呈送前來當經刊布徵求各方意見該會亦卽於二十三年二月二十八日結束

旋於二十三年三月二十二日令派委員傅秉常等三十六人爲憲法草案初稿審查委員由傅委員秉常召集會議將各方對於憲草初稿意見分別整理計先後開初步審查會議八次開全體審查會議九次卽將憲草初稿逐條詳加討論修正通過定爲中華民國憲法草案初稿

審查修正案呈送到院

本院即於二十三年九月十四日至十月十二日繼續開第三屆第六十六次第六十八次第六十九次第七十次第七十一次第七十二次第七十三次等次會議將中華民國憲法草案審查修正案提付二讀逐條討論修正通過復於十月十六日舉行第三屆第七十四次會議開三讀會修正文字整理條項當經一致議決中華民國憲法草案全案通過理合縷陳起草憲法草案經過並繕具全案呈請

鈞府審核轉送

中央政治會議謹呈

國民政府主席林

計呈中華民國憲法草案一份

(六)中華民國憲法草案(二十四年十月二十五日立法院修正)

目 錄

第一章 總綱

第二章 人民之權利義務

第三章 國民大會

第四章 中央政府

第一節 總統

第二節 行政院

第三節 立法院

第四節 司法院

第五節 考試院

第三篇 附錄三 立法院議憲歷次所擬的各稿原文

第六節 監察院

第五章 地方制度

第一節 省

第二節 縣

第三節 市

第六章 國民經濟

第七章 教育

第八章 附則

中華民國憲法草案（民國二十四年十月二十五日立法院修正）

中華民國國民大會受全體國民付託遵照創立中華民國之孫先生之遺教制茲憲法頒
行全國永矢咸遵

第一章 總綱

第一條 中華民國爲三民主義共和國

第二條 中華民國之主權屬於國民全體

第三條 具有中華民國之國籍者爲中華民國國民

第四條 中華民國領土爲江蘇浙江安徽江西湖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緘

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

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爲限

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 國民代表任期四年

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 國民大會每二年召集一次會期一月必要時得延長一月

國民大會經四分以上代表之同意得自行召集臨時國民大會

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監察院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 國民大會之組織及國民代表之選舉罷免以法律定之

第四章 中央政府

第一節 總統

第三十六條 總統爲國家元首對外代表中華民國

第三十七條 總統依法公布法律發布命令並須經關係院院長之副署

第三十八條 總統依法統率全國陸海空軍

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 總統總攬行政權

第四十五條 總統對國民大會負其責任

第四十六條 中華民國國民年滿四十歲者得被選爲總統副總統

第四十七條 總統副總統之選舉以法律定之

第四十八條 總統副總統之任期均爲四年連選得連任一次

第四十九條 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」

第五十條 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

第五十一條 總統於任滿之日解職如屆期次任總統尙未選出或選出後總統副總統均未就職

時由行政院院長代行總統職權

第五十二條 行政院院長代行總統職權時其期限不得逾六個月

第五十三條 總統除犯內亂或外患罪外非經罷免或解職不受刑事上之詬究

第二節 行政院

第五十四條 行政院爲中央政府行使行政權之最高機關

第五十五條 行政院設院長一人政務委員若干人由總統任免之

第五十六條 行政院設各部各委員會分掌行政職權

第五十七條 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

第五十八條 行政院院長政務委員各部部長各委員會委員長各對總統負其責任

第五十九條 行政院設行政會議由總統行政院院長及政務委員組織之以總統爲主席總統不

出席時以行政院院長爲主席

第六十條 左列事項應經行政會議議決

- 一 提出於立法院之法律案預算案
- 二 提出於立法院之戒嚴案大赦案

三 提出於立法院之宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際事項之議案

四 各部各委員會間共同關係之事項

五 總統交議之事項

六 行政院院長各政務委員各部各委員會提議之事項

第六十一條 行政院之組織以法律定之

第三節 立法院

第六十二條 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

第六十三條 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

第六十四條 關於立法事項立法院得向各院各部各委員會提出質詢

第六十五條 立法院設院長一人任期四年連選得連任

第六十六條 在國民大會閉會期間立法院院長因故去職時由立法委員互選代理院長

第六十七條 立法委員依左列規定選舉之

一 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

甲 各省人口未滿五百萬者每省三人五百萬以上未滿一千萬者每省四人
一千萬以上未滿一千五百萬者每省五人一千五百萬以上未滿二千萬者每省六人二千萬以上未滿二千五百萬者每省七人二千五百萬以上未滿三千萬者每省八人三千萬以上未滿三千五百萬者每省九人三千五百萬以上者每省十人

乙 蒙古西藏各六人

丙 僑居國外國民六人

二 由立法院院長擇有專門學識經驗者提出候選人名單於國民大會選舉之其名額不得超過前款總額三分之一

第六十八條 立法委員任期四年連選得連任

第六十九條 行政司法考試監察各院關於其主管事項得向立法院提出議案

第七十條 總統對於立法院之議決案得於公布或執行前提交復議

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 司法院爲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公務

員懲戒及司法行政

第七十七條 司法院設院長一人任期四年由總統任命之

司法院院長對國民大會負其責任

第七十八條 關於特赦減刑復權事項由司法院院長依法律提請總統行之

第七十九條 司法院有統一解釋法律命令之權

第八十條 法官依法律獨立審判

第八十一條 法官非受刑罰或懲戒處分或禁治產之宣告不得免職非依法律不得停職轉任或

減俸

第八十二條 司法院之組織及各級法院之組織以法律定之

第五節 考試院

第八十三條 考試院爲中央政府行使考試權之最高機關掌理考選銓敘

第八十四條 考試院設院長一人任期四年由總統任命之

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 監察院設院長一人任期四年連選得連任

第九十條 在國民大會閉會期間監察院院長因故去職時由監察委員互選代理院長

第九十一條 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

第九十二條 監察委員任期四年連選得連任

第九十三條 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

第九十四條 對於總統副總統立法司法考試監察各院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

第九十五條 監察委員於院內之言論及表決對外不負責任

第九十六條 監察委員除現行犯外非經監察院許可不得逮捕或拘禁

第九十七條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務

第九十八條 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

第九十九條 省設省政府執行中央法令及監督地方自治

第一〇〇條 省政府設省長一人任期三年由中央政府任免之

第一〇一條 省設省參議會參議員名額每縣市一人由各縣市議會選舉之任期三年連選得連任

第一〇二條 省政府之組織省參議會之組織職權及省參議員之選舉罷免以法律定之

第一〇三條 未經設省之區域其政治制度以法律定之

第二節 縣

第一〇四條 縣爲地方自治單位

第一〇五條 縣自治事項以法律定之

第一〇六條 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

第一〇七條 縣設縣議會議員由縣民大會選舉之任期三年連選得連任

第一〇八條 縣單行規章與中央法律或省規章牴觸者無效

第一〇九條 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

第一一〇條 縣長辦理縣自治並受省長之指揮執行中央及省之委辦事項

第一一一條 縣議會之組織職權縣議員之選舉罷免縣政府之組織及縣長之選舉罷免以法律定之

第三節 市

第一一二條 市之自治除本節規定外準用關於縣之規定

第一一三條 市設市議會議員由市民大會選舉之每年改選三分之一

第一一四條 市設市政府置市長一人由市民大會選舉之任期三年連選得連任

市長候選人以經中央考試或銓定合格者爲限

第一一五條 市長辦理市自治並受監督機關之指揮執行中央或省委辦事項

第一一六條 市議會之組織職權市議員之選舉罷免市政府之組織及市長之選舉罷免以法律

定之

第六章 國民經濟

第一一七條 中華民國之經濟制度應以民生主義爲基礎以謀國民生計之均足

第一一八條 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

依法律徵稅或徵收之

土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務

第一一九條 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

第一二〇條 土地價值非因施以勞力資本而增加者應以徵收土地增值稅方法收歸人民公共

享受

第一二一條 國家對於土地之分配整理以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則

第一二二條 國家對於私人之財富及私營事業認爲有妨害國民生計之均衡發展時得依法律

節制之

第一二三條 國家對於國民生產事業及對外貿易應獎勵指導及保護之

第一二四條 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律

收歸公營但應予以適當之補償

第一二五條 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

第一二六條 勞資雙方應本協調互助原則發展生產事業

第一二七條 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

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

第一二八條 人民因服兵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

第一二九條 老弱殘廢無力生活者國家應予以相當之救濟

第一三〇條 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

第一三一條 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

第一三二條 中華民國之教育宗旨在發揚民族精神培養國民道德訓練自治能力增進生活知能以造成健全國民

第一三三條 中華民國人民受教育之機會一律平等

第一三四條 全國公私立之教育機關一律受國家之監督並負推行國家所定教育政策之義務

第一三五條 六歲至十二歲之學齡兒童一律受基本教育免納學費

第一三六條 已逾學齡未受基本教育之人民一律受補習教育免納學費

第一三七條 國立大學及國立專科學校之設立應注重地區之需要以維持各地區人民享受高等教育之機會均等而促進全國文化之平衡發展

第一三八條 教育經費之最低限度在中央爲其預算總額百分之十五在省區及縣市爲其預算總額百分之三十其依法律獨立之教育基金並予以保障

貧瘠省區之教育經費由國庫補助之

第一三九條 私立學校成績優良者予以獎勵或補助

第一四〇條 僑居國外國民之教育予以獎勵或補助

第一四一條 全國公私立學校應設置免費及獎金學額以獎進學行俱優無力升學之學生

第一四二條 學校教職員成績優良久於其職者予以獎勵及保障其年功加薪及養老金以法律定之

第一四三條 學術技術之研究發明子以獎勵及保護

第八章 附則

第一四四條 憲法所稱之法律謂經立法院通過總統公布之法律

第一四五條 法律與憲法牴觸者無效

命令與憲法或法律牴觸者無效

第一四六條 憲法之解釋由司法院爲之

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

第一四七條 憲法規定事項有另定實施程序之必要者以法律定之

第一四八條 本憲法自頒布之日施行

(七)中華民國憲法草案二十五年五月五日宣布

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爲限

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之同意得自行召集臨時國民大會

總統得召集臨時國民大會

國民大會之開會地點在中央政府所在地

第三十二條 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程序以法律定之

第四章 中央政府

第一節 總統

第三十六條 總統爲國家元首對外代表中華民國

第三十七條 總統統率全國陸海空軍

第三十八條 總統依法公布法律發布命令並須經關係院院長之副署

第三十九條 總統依法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爲急速處分時總統得經行政院議之議決發布緊急命令爲必要之處置但應於發布命令後三個月內提交立法院追認

第四十五條 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爲總統副總統

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爲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 行政院各部部长各委員會委員長由總統於政務委員中任命之

行政院院長副院長得兼任前項部長或委員長

第五十九條 行政院院長副院長政務委員各部部长各委員會委員長各對總統負其責任

第六十條 行政院設行政會議由行政院院長副院長及政務委員組織之以行政院院長爲主席

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 各部各委員會間共同關係之事項

五 總統或行政院院長交議之事項

六 行政院副院長各政務委員各部各委員會提議之事項

第六十二條 行政院之組織以法律定之

第三節 立法院

第六十三條 立法院爲中央政府行使立法權之最高機關對國民大會負其責任

第六十四條 立法院有議決法律案預算案戒嚴案大赦案宣戰案媾和案條約案及其他關於重

要國際事項之權

第六十五條 關於立法事項立法院得向各院各部各委員會提出質詢

第六十六條 立法院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

第六十七條 立法委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所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二千萬以上未滿二千五百萬者每省十二人二千五百萬以上未滿三千萬者每省十四人三千萬以上者每省十六人

二 蒙古西藏各八人

三 僑居國外國民八人

第六十八條 立法委員任期三年連選得連任

第六十九條 行政司法考試監察各院關於其主管事項得向立法院提出議案

第七十條 總統對於立法院之議決案得於公布或執行前提交復議

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 司法院爲中央政府行使司法權之最高機關掌理民事刑事行政訴訟之審判及司法行政

第七十七條 司法院設院長副院長各一人任期三年由總統任命之

司法院院長對國民大會負其責任

第七十八條 關於特赦減刑復權事項由司法院院長依法律提請總統行之

第七十九條 司法院有統一解釋法律命令之權

第八十條 法官依法律獨立審判

第八十一條 法官非受刑罰或懲戒處分或禁治產之宣告不得免職非依法律不得停職轉任或

減俸

第八十二條 司法院之組織及各級法院之組織以法律定之

第五節 考試院

第八十三條 考試院爲中央政府行使考試權之最高機關掌理考選銓敘

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

第三篇 附錄三 立法院議憲歷次所擬的各稿原文

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

第一〇〇條 省設省參議會參議員名額每縣市一人由各縣市議會選舉之任期三年連選得連

任

第一〇一條 省政府之組織省參議會之組織職權及省參議員之選舉罷免以法律定之

第一〇二條 未經設省之區域其政治制度以法律定之

第二節 縣

第一〇三條 縣爲地方自治單位

第一〇四條 凡事務有因地制宜之性質者畫爲地方自治事項

地方自治事項以法律定之

第一〇五條 縣民關於縣自治事項依法律行使創制複決之權對於縣長及其他縣自治人員依

法律行使選舉罷免之權

第一〇六條 縣設縣議會議員由縣民大會選舉之任期三年連選得連任

第一〇七條 縣單行規章與中央法律或省規章牴觸者無效

第一〇八條 縣設縣政府置縣長一人由縣民大會選舉之任期三年連選得連任

縣長候選人以經中央考試或銓定合格者爲限

第一〇九條 縣長辦理縣自治並受省長之指揮執行中央及省委辦事項

第一一〇條 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

第二節 市

第一一一條 市之自治除本節規定外準用關於縣之規定

第一一二條 市設市議會議員由本市民大會選舉之每年改選三分之一

第一一三條 市設市政府置市長一人由市民大會選舉之任期三年連選得連任
市長候選人以經中央考試或銓定合格者爲限

第一一四條 市長辦理市自治並受監督機關之指揮執行中央或省委辦事項

第一一五條 市議會之組織職權市議員之選舉罷免市政府之組織及市長之選舉罷免以法律定之

第六章 國民經濟

第三篇 附錄三 立法院議憲歷次所擬的各稿原文

第一一六條 中華民國之經濟制度應以民生主義爲基礎以謀國民生計之均足

第一一七條 中華民國領域內之土地屬於國民全體其經人民依法律取得所有權者其所有權

受法律之保障及限制

國家對於人民取得所有權之土地得按照土地所有權人申報或政府估定之地價
依法律徵稅或徵收之

土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務

第一一八條 附着於土地之鑛及經濟上可供公衆利用之天然力屬於國家所有不因人民取得

土地所有權而受影響

第一一九條 土地價值非因施以勞力資本而增加者應以徵收土地增值稅方法收歸人民公共

享受

第一二〇條 國家對於土地之分配整理以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則

第一二一條 國家對於私人之財富及私營事業認爲有妨害國民生計之均衡發展時得依法律

節制之

第一二二條 國家對於國民生產事業及對外貿易應獎勵指導及保護之

第一二三條 公用事業及其他有獨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律收歸公營但應予以適當之補償

第一二四條 國家爲改良勞工生活增進其生產技能及救濟勞工失業應實施保護勞工政策
婦女兒童從事勞動者應按其年齡及身體狀態施以特別之保護

第一二五條 勞資雙方應本協調互助原則發展生產事業

第一二六條 國家爲謀農業之發展及農民之福利應充裕農村經濟改善農村生活並以科學方法提高農民耕作效能

國家對於農產品之種類數量及分配得調節之

第一二七條 人民因服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

第一二八條 老弱殘廢無力生活者國家應予以適當之救濟

第一二九條 左列各款事項在中央應經立法院之議決其依法律得以省區或縣市單行規章爲之者應經各該法定機關之議決

一 稅賦捐費罰金罰鍰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

第一三〇條 中華民國領域內一切貨物應許自由流通非依法律不得禁阻

關稅爲中央稅收應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

第一三一條 中華民國之教育宗旨在發揚民族精神培養國民道德訓練自治能力增進生活知能以造成健全國民

第一三二條 中華民國人民受教育之機會一律平等

第一三三條 全國公私立之教育機關一律受國家之監督並負推行國家所定教育政策之義務

第一三四條 六歲至十二歲之學齡兒童一律受基本教育免納學費

第一三五條 已逾學齡未受基本教育之人民一律受補習教育免納學費

第一三六條 國立大學及國立專科學校之設立應注重地區之需要以維持各地區人民享受高等教育之機會均等而促進全國文化之平衡發展

第一三七條 教育經費之最低限度在中央爲其預算總額百分之十五在省區及縣市爲其預算總額百分之三十其依法律獨立之教育基金並予以保障

貧瘠省區之教育經費由國庫補助之

第一三八條 國家對於左列事業及人民予以獎勵或補助

- 一 國內私人經營之教育事業成績優良者
- 二 僑居國外國民之教育事業
- 三 於學術技術有發明者
- 四 從事教育成績優良久於其職者
- 五 學生學行俱優無力升學者

第八章 憲法之施行及修正

第一三九條 憲法所稱之法律謂經立法院通過總統公布之法律

第一四〇條 法律與憲法牴觸者無效

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

第一四一條 命令與憲法或法律牴觸者無效

第一四二條 憲法之解釋由司法院爲之

第一四三條 在全國完成地方自治之省區未達半數以上時立法委員及監察委員依左列規定選舉任命之

一 立法委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表依照第六十七條所定名額各預選半數提請國民大會選舉之其餘半數由立法院院長提請總統任命之

二 監察委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表依照第九十條所定名額各預選半數提請國民大會選舉之其餘半數由監察院院長提請總統任命之

第一四四條 在地方自治未完成之縣其縣長由中央政府任免之
前項規定於自治未完成之市準用之

第一四五條 保成地方自治之程序以法律定之

第一四六條 第一屆國民大會之職權由制定憲法之國民大會行使之

第一四七條 憲法非由國民大會全體代表四分以上之提議四分之三以上之出席及出席代表

三分之二以上之決議不得修改之

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

第一四八條 憲法規定事項有另定實施程序之必要者以法律定之

四 附屬法規

我們的憲法，將由國民大會頒布施行。中央政府也是由國民大會產生的，那末關於國民大會的組織法和國民大會代表的選舉法，豈不是憲法最重要的附屬法規？況憲法學者很多是把這兩種法規看作是憲法的一部的。這兩個法規既然是這樣的重要，所以本附錄把牠們載入，俾便參考。

(一)國民大會組織法 二十五年五月十四日公布

第一條 國民大會制定憲法及行使憲法所賦予之職權。

第二條 國民大會以國民大會代表組織之。

國民大會代表選舉法另定之。

第三條 中國國民黨中央執行委員，中央監察委員爲國民大會當然代表。

第四條 左列人員得列席國民大會。

- 一、中國國民黨候補中央執行委員，候補中央監察委員。
- 二、國民政府主席。
- 三、國民政府委員。
- 四、國民政府各院部會之長官。
- 五、國民大會主席團特許之人員。

第五條 國民大會由國民政府定期召集之。

第六條 國民大會開會地點在國民政府所在地。

第七條 國民大會代表於舉行國民大會開會式時，應行宣誓，其誓詞如左。

○○○敬以至誠，代表中華民國人民接受創立中華民國之孫先生之遺教，依法行使職權，並遵守國民大會之紀律，謹誓。

國民大會代表宣誓後，應於誓詞簽名。

第八條 國民大會出席代表互選三十一人，組織主席團，掌理左列事項。

一、關於議事規則之制定及議事程序之整理進行事項。

二、關於國民大會之行政事項。

三、本法規定之其他事項。

第九條 國民大會每次開會時，由主席團推定一人爲主席。

第十條 國民大會設代表資格審查委員會，提案審查委員會，必要時得設特種委員會。

各委員會之組織，由主席團提請大會決定之。

第十一條 國民大會會期定爲十日，必要時得延長之。

第十二條 國民大會非有代表過半數之出席，不得開議，其議決以出席代表過半數之同意爲之。

憲法之通過，應有代表三分之二以上之出席，並經出席代表三分之二以上之同意爲之。

第十三條 國民大會會議之表決方法，得由主席酌定，以舉手、起立或投票行之。

前項表決可否同數時，取決於主席。

第十四條 國民大會置祕書處及警衛處，其組織及處務規程，由國民大會主席團定之。

第十五條 國民大會設祕書長一人，由國民大會主席團推定之，承主席團之命，處理全會事務。

第十六條 國民大會代表於會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第十七條 國民大會代表在會期中，除現行犯外，非經國民大會之許可，不得逮捕或拘禁。

第十八條 國民大會會議時，有違法或紊亂議場秩序者，主席得警告或制止，並得禁止其發言，其情節重大者，得付懲戒。

第十九條 前條懲戒，由主席提交主席團，指定國民大會代表組織懲戒委員會審查後，提出大會決定之。

第二十條 本法施行日期，以命令定之。

(二)國民大會代表選舉法 二十五年五月十四日公布

第一條 本法依國民大會組織法第二條第二項之規定制定之。

第二條 國民大會代表之總額爲一千二百名，依左列各款分配之。

一、依區域選舉方法選出者六百六十五名。

二、依職業選舉方法選出者三百八十名。

三、依特種選舉方法選出者一百五十五名。

第三條 中華民國人民年滿二十歲，經公民宣誓者，有選舉國民大會代表之權。

第四條 有左列各款情事之一者，不得有選舉權。

一、背叛國民政府，經判決確定，或尚在通緝中者。

二、曾服公務而有貪污行爲，經判決確定，或尚在通緝中者。

三、褫奪公權者。

四、禁治產者。

五、有精神病者。

六、吸用鴉片或其代用品者。

第五條 每一選舉人不得有二個以上選舉權。

於區域選舉及職業選舉均有選舉權者，應參加職業選舉。

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選舉權者，任其擇定爲一個團體之選舉人。

第六條 國民大會代表之選舉，以無記名單記法行之，其選舉票應載明國民政府所指定之候選

人全體姓名，由選舉人就中圈定一人。

第七條 前條候選人，以得票比較多數者當選爲國民大會代表，票數相同須決定何人當選時，以抽籤定之。

第八條 國民大會代表依前條規定選足法定名額後，其他得票之候選人，按票數多寡定其名次先後，爲國民大會代表候補人，其名額與當選人同。

第九條 各省及直隸於行政院之市，依區域選舉方法應出國民大會代表之名額，依附表一之所定。

第十條 各省國民大會代表，分區選舉之，其選舉區之畫分及每區應出代表之名額，依附表二之所定。

第十一條 各選舉區由該區內各縣之鄉長鎮長聯合推選候選人，其名額為該區應出國民大會代表名額之十倍。

選舉區內如設有市者，由坊長參加推選。

在無鄉長鎮長坊長之縣市或設治局，由其與鄉長鎮長坊長相當之人員參加推選。

第十二條 各選舉區候選人，應具有左列資格。

- 一、有選舉人之資格，但其公民宣誓不以在該選舉區內舉行者為限。
- 二、年滿二十五歲。
- 三、現為該選舉區內之人民。

第十三條 各選舉區所推選之候選人，由國民政府就中指定三倍於各該區應出代表之名額為候選人。

第十四條 省政府對於各選舉區所推選之候選人，在呈報國民政府指定前，得簽註意見。

第十五條 各選舉區應出之國民大會代表，由各該區有選舉權人依第六條之規定選舉之。

第十六條 直隸於行政院之市，其國民大會代表候選人之推選指定及代表之選舉，準用第十一條至第十三條及第十五條之規定。

第三章 職業選舉

第十七條 各省及直隸於行政院之市，其各種職業團體應出國民大會代表之名額，依附表三之所定。

第十八條 自由職業團體國民大會代表之選舉，不分區域，其名額依附表四之所定。

第十九條 參加選舉之職業團體及自由職業團體，以在本法公布前依法成立者為限。

第二十條 各省職業團體，由各該團體之機關職員推選候選人，其名額為各該團體應出代表名

額之三倍。

前項機關職員以各該職業團體執行機關之職員爲限。

第二十一條 各省職業團體之候選人，應具有左列資格。

一、有選舉人之資格。

二、年滿二十五歲。

三、從事各該職業滿三年以上。

四、現爲各該團體之會員。

前項從事職業年限，如有斷續時，合併各期間計算之。

第二十二條 各省職業團體所推選之候選人，由國民政府就中指定二倍於各該團體應出代表

之名額爲候選人。

第二十三條 各省職業團體應出之國民大會代表，由各該職業團體有本法所定選舉權之會員，

依第六條之規定選舉之。

第二十四條 各省職業團體之組織有數級者，國民大會代表候選人之推選，由各該職業團體中最下級團體之機關職員爲之，國民大會代表之選舉，由各該職業團體中最下級團體之會員爲之。

職業團體之會員如爲團體時，國民大會代表之選舉，由各該會員團體之會員爲之。直隸於行政院之市，其各種職業團體國民大會代表候選人之推選指定及代表之選舉，準用第二十條至第二十四條之規定。

第二十六條 自由職業團體國民大會代表候選人之推選指定及代表之選舉，準用關於職業團體之規定。

第四章 特種選舉

第一節 遼寧吉林黑龍江熱河四省之選舉

第二十七條 遼寧、吉林、黑龍江、熱河國民大會代表之選舉，不分區域與職業，其代表名額如左：

遼寧省十四名。

吉林省十三名。

黑龍江省九名。

熱河省九名。

前項吉林省代表名額內，應有二名由東省特別區選出。

第二十八條 遼寧、吉林、黑龍江、熱河國民大會代表之候選人，由國民政府指定之，其名額爲各該

省應出代表名額之三倍。

第二十九條 遼寧、吉林、黑龍江、熱河國民大會代表之選舉，由選舉總事務所發給選舉證，各該省

有選舉權人向所在省區內之選舉監督領取之。

第三十條 選舉人領得選舉證後，得依第六條之規定，向前條選舉監督所指定之場所投票，或

將選舉票逕寄選舉總監督。

前項選舉票，應另備票匭，解送選舉總監督開票。

第二節 蒙古西藏之選舉

第三十一條 蒙古應出之國民大會代會，其名額如左：

- 一、由錫林郭勒盟，烏蘭察布盟，伊克昭盟，青海左翼盟，青海右翼盟，察哈爾部及阿拉善特別旗，額濟納特別旗，七默特特別旗選出者九名。
- 二、由巴圖塞特奇勒圖中路盟，烏拉恩素珠克圖四路盟，及青塞特奇勒圖盟選出者三名。
- 三、由哲里木盟，卓索圖盟，昭烏達盟，呼倫貝爾部，及伊克明安特別旗選出者五名。
- 四、由其他蒙古各盟部旗選出者七名。

第三十二條 西藏應出之國民大會代表，其名額如左：

- 一、由在西藏地方有選舉權人選出者十名。
- 二、由在其他省區內有選舉權之西藏人民選出者六名。

第三十三條 第三十一條第一款第二款及第三十二條第一款所定應出之國民大會代表，其候

選人之推選指定及代表之選舉，分別比照關於各省區域選舉之規定。

第三十四條

第三十一條第三款第四款及第三十二條第二款所定應出之國民大會代表，其候選人之推選指定及代表之選舉，分別比照關於遼寧、吉林、黑龍江、熱河四省選舉之規定。

第三節 在外僑民之選舉

第三十五條 在外僑民應出之國民大會代表，其名額如左：

在檀香山者一名，

在智利者一名。

在祕魯者一名。

在古巴者一名。

在墨西哥者一名。

在中美者一名。

在美國者三名。

在菲律賓者二名。

在加拿大者二名。

在馬來者四名。

在印度者一名。

在緬甸者二名。

在安南者三名。

在暹羅者四名。

在歐洲者一名。

在日本者一名。

在朝鮮者一名。

在澳洲者一名。

在大溪地者一名。

在非洲者一名。

在荷屬者四名。

在香港者一名。

在澳門者一名。

在臺灣者一名。

第三十六條 在外僑民應出之國民大會代表，其候選人之推選及指定，比照關於職業選舉之規定，但推選候選人之團體，由僑務委員會定之。

第三十七條 在外僑民應出之國民大會代表之選舉，比照關於各省區域選舉之規定。

第四節 軍隊之選舉

第三十八條 全國陸海空軍軍隊及軍事教育機關，應選出國民大會代表三十名。

第三十九條 軍隊國民大會代表候選人，依左列方法推選之：

一、陸軍，每師各推選候選人二名，每一獨立旅或每一特種部隊，其人數在兩團以上

者，各推選候選人一名，不及兩團之獨立部隊，分別與駐在地附近之師獨立旅或特種部隊聯合推選。

二、海軍，凡直屬海軍部之每一艦隊各推選候選人一名，陸戰隊聯合推選候選人一名，其他部隊由海軍部指定分別與直屬海軍部之艦隊或陸戰隊聯合推選。

三、空軍聯合推選候選人一名。

四、各軍事教育機關聯合推選候選人二名。

前項推選之候選人，由國民政府就中指定九十名爲候選人。

第四十條 軍隊國民大會代表，由陸海空軍軍隊及軍事教育機關之官兵，依本法有選舉權者，就國民政府指定之候選人，依第六條之規定選舉之。

第四十一條 軍隊國民大會代表候選人，應具有左列資格。

一、有選舉人之資格。

二、年滿二十五歲。

三、曾在國民革命軍服務五年以上，著有勳績或曾在軍事教育機關畢業，學行俱優者。

第五章 選舉總事務所及選舉監督

第四十二條 中央設國民大會代表選舉總事務所，直隸於國民政府，置主任副主任各一人，特派指揮監督辦理全國選舉事宜。

選舉總事務所之組織，以命令定之。

第四十三條 各省設選舉總監督，以民政廳廳長充任。

省內各選舉區設選舉監督，以各該區最高行政長官充任，無最高行政長官者，由選舉總事務所就該區內行政長官中派充之。

第四十四條 直隸於行政院之市設選舉監督，以市長充任。

第四十五條 遼寧、吉林、黑龍江、熱河四省及自由職業團體之選舉，以內政部部长爲選舉總監督。

蒙古、西藏之選舉，以蒙藏委員會委員長爲選舉總監督。

在外僑民之選舉，以僑務委員會委員長爲選舉總監督。

軍隊之選舉，以軍事委員會委員長爲選舉總監督。

第四十六條 蒙古、西藏在外僑民及軍隊之選舉，得設選舉監督，由選舉總事務所派充之。

第四十七條 推選人、選舉人及候選人之資格，由選舉監督審查之。

第四十八條 選舉日期及選舉場所，由選舉監督定之。

第四十九條 關於國民大會代表選舉之投票，開票，置投票管理員，投票監察員，開票監察員，由選舉監督派充之。

第五十條 選舉監督及前條職員，於其辦理選舉之區域或團體內，不得爲國民大會代表之候選人。

第五十一條 國民大會代表之當選證書，由選舉監督發給之。

第六章 選舉及當選無效

第五十二條 有左列情事之一時，其選舉無效。

一、選舉人名冊因舞弊涉及該冊選舉人達三分之一以上，經判決確定者。
二、辦理選舉違背法令，經判決確定者。

第五十三條 選舉無效，應即依法改選。但有特別情形不及改選者，不在此限。
第五十四條 有左列情事之一時，其當選無效。

一、死亡。

二、候選人資格不符，經判決確定者。

三、當選票數不實，經判決確定者。

第五十五條 當選無效或當選人不願應選時，應以第八條所定之候補人依次遞補。

第七章 選舉訴訟

第五十六條 選舉人或落選人確認辦理選舉人員有舞弊或其他違背法令情事時，得自選舉日起十日內提起訴訟。

第五十七條 選舉人或落選人確認當選人資格不符或票數不實，或落選人確認所得票數應當

選而未當選時，得自當選人姓名公布日起五日內提起訴訟。

第五十八條 選舉訴訟歸該管高等法院管轄，應先於其他訴訟審判之，以一審終結。

關於軍隊選舉訴訟，由軍事委員會軍法處審判。

第五十九條 關於選舉之犯罪，依刑法處斷。

第八章 附則

第六十條 本法之解釋權，屬於國民大會代表選舉總事務所。

第六十一條 本法施行細則，以命令定之。

第六十二條 本法施行日期，以命令定之。

附表一

依區域選舉方法之各省及直隸於行政之市應出國民大會代表名額表	
省	市
名	代
表	名
額	額

江	浙	安	江	湖	湖	四	西	河	山	山
蘇	江	徽	西	北	南	川	康	北	東	西
四四	三三	三五	二八	四〇	四三	四四	九	四三	四四(其中一名由威海衛行政區選出)	二二

綏	察	貴	雲	廣	廣	福	青	甘	陝	河
遠	哈爾	州	南	西	東	建	海	肅	西	南
一〇	一〇	一六	二二	二一	四四	二二	九	一四	二〇	四四

第三篇 附錄四 附屬法規

寧	夏	九
新	疆	一二
南	京	四
上	海	八
北	平	六
天	津	五
青	島	二
西	京	二
總	計	六六五

附表二

各省選舉區之畫分及每區應出國民大會代表名額表

省別	選別舉	選舉區所轄市縣設治局之名稱	代表額
江蘇省	第一區	溧陽 鎮江 丹陽 金壇 宜興 揚中	四
	第二區	無錫 武進 江陰 常熟 太倉 崑山 吳縣 吳江	六
	第三區	南通 崇明 啓東 海門 如皋 靖江	四
	第四區	松江 金山 奉賢 南匯 川沙 上海 寶山 嘉定 青浦	六
	第五區	江都 泰縣 江浦 六合 儀徵 高郵 泰興	五
	第六區	鹽城 阜寧 興化 東臺	三
	第七區	淮陰 淮安 泗陽 宿遷 寶應 漣水	四
	第八區	連雲市 東海 灌雲 沭陽 贛榆	四
	第九區	銅山 沛縣 豐縣 碭山 蕭縣 邳縣 睢寧	五
	第十區	江寧 句容 溧水 高淳	三

浙江省	第一區	杭州市 嘉興 杭縣 海寧 嘉善 平湖 海鹽 富陽 桐鄉 崇德 新登 分水 桐廬	六
	第二區	臨海 寧海 黃巖 天台 仙居 溫嶺	三
	第三區	紹興 蕭山 諸暨 餘姚 嵊縣 上虞 新昌	三
	第四區	吳興 長興 安吉 德清 武康 餘杭 孝豐 臨安 於潛 昌化	四
	第五區	衢縣 江山 淳安 遂安 開化 常山 龍遊 壽昌 建德	四
	第六區	蘭谿 東陽 金華 浦江 義烏 永康 湯溪 武義	三
	第七區	永嘉 平陽 瑞安 樂清 泰順 玉環	三
	第八區	鄞縣 慈谿 定海 鎮海 奉化 象山 南田	三
	第九區	麗水 龍泉 遂昌 青田 縉雲 景寧 慶元 松陽 雲和 宣平	四
安徽省	第一區	太湖 懷寧 宿松 桐城 潛山 望江	四
	第二區	蕪湖 繁昌 南陵 廬江 當塗 銅陵 無為 巢縣	五

	第七區	恩施 宣恩 建始 巴東 鶴峯 利川 咸豐 來鳳	四
	第八區	鄖縣 均縣 鄖西 房縣 竹山 竹谿	三
湖南省	第一區	長沙市 長沙 湘陰 瀏陽 湘潭 寧鄉 益陽 湘鄉 安化	五
	第二區	衡陽 衡山 安仁 耒陽 常寧 酃縣 茶陵 攸縣 醴陵	五
	第三區	零陵 祁陽 東安 道縣 寧遠 永明 江華 新田	四
	第四區	邵陽 新化 武岡 新寧 城步 靖縣 會同 通道 綏寧	五
	第五區	岳陽 平江 臨湘 華容 常德 桃源 漢壽 沅江 南縣	五
	第六區	沅陵 瀘溪 辰谿 溆浦 芷江 黔陽 麻陽 晃縣 鳳凰 乾城	六
	第七區	永順 龍山 保靖 桑植 澧縣 安鄉 臨澧 石門 慈利 大庸 古丈 永綏	七
	第八區	桂陽 臨武 藍山 嘉禾 郴縣 永興 宜章 資興 汝城 桂東	六
四川省	第一區	成都市 成都 新都 簡陽 金堂 廣漢 什邡	二

第二區	華陽 雙流 濫江 郫縣 新繁 崇寧 灌縣 彭縣 新津	崇慶	三	
第三區	重慶市 巴縣 江北 長壽 涪陵 南川 綦江 武勝 合川	銅梁 璧山 大足 永川 榮昌 江津 瀘縣 合江 納谿	江安	三
第四區	閬中 蒼溪 南部 廣元 昭化 巴中 通江 南江 劍閣	江安	三	
第五區	南充 西充 蓬安 營山 儀隴 廣安 岳池 鄰水 渠縣	達縣 大竹	三	
第六區	宜賓 慶符 富順 南溪 長寧 高縣 筠連 珙縣 興文	隆昌 屏山 敘永 古宋 古蘭	四	
第七區	奉節 巫山 雲陽 開縣 巫溪 萬源 城口 宣漢 開江	奉節	三	
第八區	平武 江油 北川 彰明 德陽 安縣 緜竹 梓潼 羅江	綿陽	三	
第九區	西昌 冕寧 鹽源 會理 越雋 鹽邊 昭覺 寧南 雷波	雅安	三	
第十區	名山 蘆山 天全 邛崃 大邑 蒲江 茂縣 汶川 懋功	松潘 理番 寶興 金湯 (設治局)	四	
第十一區	樂山 峨眉 洪雅 夾江 犍爲 榮縣 威遠 峨邊 馬邊	樂山	三	

	第十三區	三臺 射洪 鹽亭 中江 遂寧 蓬溪 安岳 樂至 潼南	二
	第十四區	資中 資陽 內江 仁壽 井研 眉山 丹稜 彭山 青神	二
	第十五區	忠縣 酆都 墊江 梁山 萬縣 石碛 西陽 秀山 黔江	三
西康省	第一區	康定 九龍 瀘定 雅江 道孚 理化 瞻化 稻城 巴安	四
	第二區	德榮 甘孜 鹽源 丹巴 定鄉 恩達 昌都 鹽井 武成	五
	第二區	寧靜 察雅 貢縣 察隅 科麥 恩達 昌都 鹽井 武成	五
	第二區	鄧柯 石渠 白玉 德格 同普 嘉黎 碩督 太昭	五
河北省	第一區	清苑 容城 雄縣 安新 徐水 高陽 蠡縣 博野 安國	三
	第二區	大興 通縣 順義 懷柔 密雲 昌平 香河 武清	三
	第三區	宛平 良鄉 房山 涿縣 固安 永清 安次 霸縣	三
	第四區	易縣 涑水 涑源 新城 定新 滿城 完縣 唐縣 望都	三
	第五區	盧龍 遷安 撫寧 昌黎 灤縣 樂亭 臨榆 都山 八設治	三
	第六區	河間 獻縣 肅寧 任邱 交河 寧津 吳橋 東光 南皮	三

	第七區	天津 青縣 靜海 滄縣 鹽山 慶雲 大城 文安 新鎮	三
	第八區	正定 新樂 阜平 行唐 靈壽 平山 獲鹿 井陘	二
	第九區	晉縣 無極 藁城 藁城 元氏 贊皇 趙縣 寧晉 高邑	三
	第十區	邢台 沙河 鉅鹿 堯山 內邱 任縣 柏鄉 隆平 臨城	三
	第十一區	永年 曲周 肥鄉 雞澤 威縣 清和 廣宗 平鄉 南和	三
	第十二區	大名 南樂 清豐 磁縣 廣平 邯鄲 成安 武安 涉縣	三
	第十三區	遵化 玉田 豐潤 寧河 薊縣 三河 平谷 寶坻 興隆	三
	第十四區	冀縣 南宮 新河 棗強 武邑 衡水 景縣 阜城 故城	三
	第十五區	深縣 武強 饒陽 安平 東鹿 定縣 曲陽 深澤	二
山東省	第一區	濟南市 歷城 章邱 鄒平 長山 桓臺 淄川 齊東	三
	第二區	德縣 德平 陵縣 臨邑 平原 禹城 濟陽 齊河	三

山西省	第三區	嘉祥	滋陽	曲阜	寧陽	鄒縣	泗水	金鄉	滕縣	魚臺	濟寧	四
	第四區	聊城	博平	任平	清平	高唐	長清	恩縣	夏津	武城		四
	第五區	堂邑	臨清	邱縣	館陶	冠縣	莘縣	范縣	觀城	朝城		四
	第六區	益都	臨淄	博興	高苑	廣饒	臨朐	博山	昌樂	壽光		四
	第七區	蓬萊	黃縣	福山	棲霞	牟平	文登	海陽	榮成			三
	第八區	掖縣	平度	濰縣	昌邑	膠縣	高密	即墨	招遠	萊陽		三
	第九區	惠民	青城	陽信	無棣	樂陵	商河	濱縣	利津	霑化		四
	第十區	臨沂	郯城	費縣	莒縣	蒙陰	沂水	日照	諸城	安邱		四
	第十一區	泰安	肥城	新泰	萊蕪	東平	東阿	平陰	汶上	陽穀		四
	第十二區	壽張										
第一區	陽曲	太原	榆次	太谷	祁縣	徐溝	交城	文水	岢嵐			三
第三區	嵐縣	源清	興縣									
第一區	荷澤	單縣	城武	鉅野	鄆城	曹縣	濮縣	鄆城	定陶			三

第三區	第四區	第五區	第六區	第七區	第八區	第九區	第十區	第一區	第二區	
安陽 長垣 湯陰 濮陽 林縣 東明 臨漳 內黃 汲縣 淇縣 濬縣 滑縣	新鄉 封邱 沁陽 獲嘉 博愛 延津 輝縣 修武 武陟 濬縣 孟縣 濟源 博浪	許昌 臨潁 襄城 鄆陵 鄆城 輔城 臨汝 魯山	南陽 桐柏 方城 南召 新野 唐河 泌陽 內鄉 浙川 鄧縣 鎮平	淮陽 沈邱 項城 商水 西華 鹿邑 太康 扶溝	汝南 上蔡 西平 遂平 確山 正陽 新蔡	潢川 光山 固始 商城 息縣 信陽 羅山 經扶	洛陽 鞏縣 偃師 登封 伊川 宜陽 嵩縣 伊陽	陝縣 靈寶 閩鄉 盧氏 洛寧 鐵門 欒川	長安 臨潼 渭南 藍田 鄠縣 柞水 寧陝 藍屋	咸陽 興平 醴泉 高陵 涇陽 三原 富平 同官 耀縣
五	六	四	六	三	三	三	三	二	二	

	第六區	武威 民勤 永昌 山丹 民樂 張掖 臨澤 古浪	二
	第七區	酒泉 金塔 鼎新 高臺 玉門 安西 敦煌	一
青海省	第一區	西寧 民和 化隆	二
	第二區	樂都 互助 疊源	二
	第二區	湟源 大通 都蘭	二
	第四區	循化 貴德 同仁 同德	二
	第五區	共和 玉樹 囊謙	一
福建省	第一區	長樂 閩侯 連江 羅源 福清 平潭 霞浦 寧德 福安	四
	第二區	福鼎 順昌 永泰 閩清 古田 屏南 尤溪 沙縣 永安 將樂	三
	第三區	浦城 建甌 建陽 崇安 松溪 政和 壽寧 邵武	三
	第四區	廈門市 同安 莆田 仙遊 惠安 晉江 南安 安溪 金門 永春 德化	四

	第九區	茂名	電白	信宜	化縣	吳川	羅定	雲浮	鬱南	四
	第十區	合浦	欽縣	靈山	防城	海康	遂溪	徐聞	廉江	三
	第十一區	瓊山	臨高	澄邁	定安	文昌	瓊東	樂會		三
	第十二區	萬寧	陵水	崖縣	感恩	昌江	儋縣	樂東	保亭	四
	第十三區	梅縣	興寧	五華	平遠	蕉嶺	饒平	大埔	豐順	三
廣西省	第一區	邕寧	扶南	橫縣	永淳	上思	綏淥	賓陽		二
	第二區	桂林	興安	靈川	陽朔	百壽	義寧	龍勝	全縣	二
	第三區	馬平	雜容	羅城	柳城	象縣	來賓	永福	中渡	二
	第四區	宜山	宜北	天河	河池	思恩	忻城	南丹	三江	二
	第五區	武鳴	遷江	上林	那馬	隆山	都安	隆安	果德	二
	第六區	凌雲	西隆	西林	東蘭	鳳山	恩隆	恩陽	百色	二
									思林	

第七區	平樂 恭城 富川 鍾山 賀縣 荔浦 修仁 昭平 蒙山	二
第八區	蒼梧 藤縣 岑溪 懷集 平南 武宣 信都	一
第九區	崇善 左縣 同正 寧明 思樂 明江 龍州 憑祥 雷平 上金	二
第十區	向都 天保 奉議 靖西 鎮邊 萬承 龍茗 鎮結 養利	二
第十一區	鬱林 博白 北流 陸川 興業 貴縣 容縣 桂平	二
雲南省	昆明市 昆明 富民 宜良 嵩明 晉寧 呈貢 安寧 羅次 祿豐 昆陽 易門	二
第一區	曲靖 平彝 霽益 馬龍 陸良 羅平 尋甸 宣威 澂江 玉溪 路南 江川	二
第二區	昭通 永善 綏江 魯甸 大關 鹽津 鎮雄 彝良 會澤 巧家	二
第三區	建水 蒙自 曲溪 通海 河西 峨山 石屏 開遠 華寧 箇舊 龍武 (設治局)	二
第四區	文山 廣南 富州 馬關 西疇 硯山 屏邊 瀘西 彌勒 師宗 邱北	二
第五區	楚雄 唐通 雙柏 牟定 鹽興 姚安 大姚 鎮南 永仁 武定 元謀 祿勸	二
第六區		二

第七區	大理 祥雲 洱源 鳳儀 鄧川 賓川 雲龍 彌渡 蒙化 漾濞 鹽豐	二
第八區	保山 永平 騰衝 龍陵 梁河 (設治局) 隴川 (設治局) 瑞麗 (設治局) 局) 潞西 (設治局) 盈江 (設治局) 蓮山 (設治局) 瀘水 (設治局)	二
第九區	麗江 蘭坪 鶴慶 劍川 維西 中甸 永勝 華坪 碧江 (設治局) 貢山 (設治局) 德欽 (設治局) 福貢 (設治局)	二
第十區	寧洱 思茅 墨江 元江 新平 江城 六順 鎮越 車里 南嶠 佛海 寧江 (設治局)	二
第十一區	順寧 雲縣 緬寧 昌寧 景東 鎮沅 景谷 鎮康 瀾滄 雙江	二
貴州省 第一區	貴陽市 定番 貴筑 龍里 修文 息烽 開陽 羅甸 長寨 廣順 貴定 大塘	二
第二區	安順 織金 郎岱 關嶺 普定 鎮寧 平壩 紫雲 清鎮	二
第三區	興義 興仁 安龍 盤縣 貞豐 安南 普安 册亨	二
第四區	畢節 大定 黔西 威寧 水城 納雍 金沙	一
第五區	遵義 桐梓 正安 赤水 仁懷 綏陽 湄潭 道真	二
第六區	銅仁 思南 德江 婺川 鳳岡 后坪 沿河 印江 江口 石阡 省溪 玉屏 松桃	二

寧夏省	第一區	寧夏 寧朔 平羅 磴口 陶樂 (設治局)	三
	第二區	金積 靈武 鹽池 豫旺	三
	第三區	中衛 中寧	一
	第四區	紫湖 (設治局)	一
	第五區	居延 (設治局)	一
新疆省	第一區	迪化 昌吉 綏來 沙灣 阜康 孚遠 奇台 呼圖壁 吐魯番 鄯善 鎮西 哈密 烏蘇 乾德 木壘河 七角井 (設治局) 托克遜 (設治局)	三
	第二區	綏定 伊寧 霍爾果斯 精河 博樂 塔城 額敏 阿克蘇 溫宿 拜城 柯坪 烏什 庫車 沙雅 托克蘇 阿瓦提 吉木乃 哈巴河 和什托落蓋 (設治局) 鞏留 承化 布倫托海 布爾津	四
	第三區	疏勒 疏附 伽師 英吉沙 沙車 蒲犁 巴楚 葉城 皮山 和闐 于闐 且末 洛浦 焉耆 尉犁 塔羌 輪台 墨玉 策勒 葉爾羌 烏魯克恰提 (設治局) 麥蓋提 澤普 庫爾勒 (設治局) 賽圖拉 (設治局)	五

附表二

第三篇 附錄四 附屬法規

各省及直隸於行政院之市各種職業團體應出國民大會代表名額表

省市名	代 表 名 額		
	(農漁會 在內)會	工 會	(商航業公會 在內)會
	總		總
江 蘇	七	七	二一
浙 江	五	五	一五
安 徽	五	五	一五
江 西	六	六	一八
湖 北	六	六	一八
湖 南	七	七	二一
四 川	七	七	二一
西 康	一	一	三

雲南	廣西	廣東	福建	青海	甘肅	陝西	河南	山西	山東	河北
三	三	七	三	一	二	四	七	三	七	七
三	二	七	三	一	二	四	七	三	七	七
二	二	七	三	一	一	三	七	二	七	七
八	七	二一	九	三	五	一一	二一	八	二一	二一

西 京	青 島	天 津	北 平	上 海	南 京	新 疆	寧 夏	綏 遠	察 哈 爾	貴 州
一	一	二	二	四	二	一	一	一	一	三
一	一	二	二	四	二	一	一	一	一	二
一	一	二	二	四	二	一	一	一	一	二
三	三	六	六	一二	六	三	三	三	三	七

總

計

一一〇

一〇八

一〇四

三三二

附表四

自由職業團體代表名額表

自由職業團體別代表名額

律師團體 一〇

會計師團體 五

醫藥師團體 八

新聞記者團體 一一

工程師團體 六

教育會國立大學獨立學院教育部
立案之大學獨立學院之教員團體 一八

總計 五八