

法學叢刊

憲法專刊

本期要目

復刊詞

社評

一 敬規立法當局

二 敬規行政當局

三 局敬規司法當局

中華民國律師協會常務委員會

論著

憲政之法理觀

劉陸民

政治憲法的精神在那裏？經濟憲法的精神在那裏？……蕭步雲

將來憲法中之所謂地方……阮毅成

憲法與土地問題……胡崇基

論國事法院……陳耀東

論憲法草案初稿中之經濟委員會……劉哲

評憲法草案初稿……劉陸民

評中華民國憲法初稿草案……孫德修

論憲法草案總則篇……田鵬鳴

附錄

中華民國律師協會憲法草案研究委員會工作報告

第二卷

第一期

(本期附贈律師協會呈立法院憲草意見書)

中華民國律師協會

法學叢刊出版社

本刊啓事一

本刊負促成中華法治闡揚中華法系之使命自揣綿薄深懼弗勝其應如何完善內容方克荷茲重任之處乞

海內賢達不吝教正

本刊啓事二

本刊鑒於使命重大凡所研究當極意追求真理主編者略無好同惡異之見無論何項法律問題歡迎正反兩方面投稿

本刊啓事三

本刊對於國內新舊立法及新舊解釋判例均願以批評態度與國人共相商榷以斬真理之發見倘有對於此類事件懷疑自願加以批評逕寄本刊或提出具體事件附以意見囑本刊作解答者本刊當竭誠接納用答雅命

本刊啓事四

本刊以闡揚中華法系爲重要使命之一倘有以中國歷代法律之論文以及審斷檢驗戶婚田土各種掌故秘籍見惠者尤所歡迎

本刊啓事五

本刊爲明瞭世界立法現象及法律變遷起見特闢海外通訊一欄切盼海外使領館執事人員留學僑寓諸君就所在地法律現象及其變化與夫立法方面之新趨勢隨時通函賜示本刊當一一刊載不吝重酬

本刊啓事六

本刊因立法院頃正修訂刑事法典定第二期出刑事法典專號期於刑事立法有所補益

本刊啓事七

本刊本卷第一第二兩期因出專號不刊他稿自第三期起加刊重要法令判決要旨解釋要旨及譯述雜俎等項以期便利實際應用並增研究學術興趣

本刊啓事八

本期附贈律師協會呈立法院憲草意見書第二期附贈律師協會呈立法院修改刑法意見及刑訴法草案

本刊第二卷總目錄

復刊詞 中華民國律師協會常務委員會 一

社評

敬規立法當局	民	一
敬規行政當局	民	一
敬規司法當局	民	一
行政院令保護新聞事業人員	民	二
美人擬控羅斯福政府	民	二
日本五一五案	民	二
故宮案評議	民	三
為南通縣法院進一解	東	三
何復仇案之多耶	民	三
行政道德十誡	民	四
戈林將軍不拒絕到法庭作證耶	民	四

漢學叢刊 本刊第二卷總目錄

報章雜誌刊載判例是否違法	華	五
拒絕律師接見偵查中之被告	華	五
對日本修改律師法之感想	韻	六
新生活運動與法治	韻	六
讀軍政當局復馬麟等請保釋金樹仁電以後	民	七
「法難」時期朝野法曹應有之醒覺	韻	九
★論著★		
憲政之法理觀	劉陸民	一
政治憲法的精神在那裏？經濟憲法的精神在那裏？	蕭步雲	一
將來憲法中之所謂地方	阮毅成	一
憲法與土地問題	胡崇基	一

論國事法院.....	陳耀東	一	行政元首之責任問題.....	汪馥炎	四
論憲法草案初稿中之經濟委員會.....	劉哲	一	勞動憲章與工場共和國.....	陳振鷺	四
評憲法草案初稿.....	劉陸民	一	受中華法系支配的日本古民刑事法.....	劉哲	四
評中華民國憲法初稿草案.....	孫德修	一	懲治貪污制度之史的考察(續前期).....	劉陸民	四
論憲法草案總則篇.....	田鶴鳴	一	解決監犯性慾問題與斷種立法.....	劉陸民	四
修正刑事訴訟法之商榷.....	俞鍾駱	二	刑法修正案初稿之要旨.....	趙琛	五
刑事責任理論的檢討.....	許鵬飛	二	中華舊律特點之研究.....	牟紹周	五
流刑實施方案.....	郭衛	二	律師職務之社會化與世界法律扶助制度.....	劉陸民	五
流刑之沿革及歷代採用流刑之基本觀念.....	劉陸民	二	法之國際統一運動觀(續三期).....	劉陸民	五
疏通監獄與修改刑法.....	俞承修	二	刑法修正案初稿之現代精神與國家理念.....	劉陸民	六
刑事賠償制度之法理觀.....	劉陸民	二	刑法修正案之保安處分.....	俞鍾駱	六
冤獄賠償制度.....	陳志皋	二	幼弱老耄在刑法上之責任.....	馬君碩	六
法國制憲與中國制憲之史的比較觀.....	汪馥炎	三	關於常習犯職業犯的刑事政策之比較研究.....	劉陸民	六
法之國際統一運動觀.....	劉陸民	三			
懲治貪污程度之史的考察.....	劉陸民	三			

對於立法院刑法修正案初稿所訂姦

淫罪之意見……………葛之覃 六

鴉片烟罪宜由各省訂立單行條例之

商榷……………查誦堅 六

羈押被告之研究……………瞿紹伊 六

德意志民事訴訟法新修改各點與我

國民民事訴訟法之比較研究……………羅蓉生 七

希伯來法系初期立法之基本精神……………劉陸民 七

民法上僱傭關係中民事責任之負擔胡養蒙 七

囚人勞動之價值批判……………劉雲敷 七

私擬中華民國刑法修正案初稿商榷

書……………陳志皋 七

關於唐令復舊之研究……………仁井田陸著 七

唐能爵之加爾那羅憲法與西……………劉陸民譯 七

斯脫協會國家……………具島兼三郎著 七

易庵譯 七

社會保險之法律的觀察……………石九優三著 七

德明譯 七

法學叢刊 本刊第二卷總目錄

德意志民事訴訟法新修改各點與我

國民民事訴訟法之比較研究(續)……………羅蓉生 九

民法上僱傭關係中民事責任之負擔

(續)……………胡養蒙 九

日本大寶令官制與我國唐制之比

較……………牟紹周 九

德國國社黨之刑法思想與刑法修

改……………劉陸民 十

不作爲債權之性質……………魯銘 十

國際犯罪與國際刑罰……………劉陸民 十

論中日紛爭與國際法上及條約上之

戰爭……………惟楚 十

權利義務法律孰先存在之研究……………劉陸民 十

法之國際統一運動觀(續五期)……………劉陸民 十

中國合夥組織法律上之研究……………胡養蒙 十

英法物的財產權與人的財產權之史

的關係……………舒承猷 十

法學叢刊 本刊第二卷總目錄

債之觀念之由來及其演進……………胡赤山 三

譯述

國際刑法協會第三回刑法會議……………雲敷 二

法之概念……………唐演 三

刑法上的好意與技術……………牧野英一著 劉雲敷譯 四

法之概念(續前期)……………唐演 四

德意志刑法思想之危機與國家理
念之轉變……………戴天球 五

關於僱傭之限制營業持約……………易庵 五

法之起源及發達……………易庵 五

海牙編訂國際法典會議所議決之
「領海之法律制度之條約」……………徐傳保 六

國際破產統一之新協定案……………著者齊藤常三郎 譯者魯銘 六

四

拉齊斯之民法理論……………我妻榮著 百川譯 九

薩維尼的權利論……………張覺人 九

社會保險之法律的觀察……………石丸優三著 德明譯 九

波蘭刑法及違警法……………胡養蒙 十

葉林權利論……………張覺人 十

拉齊斯之民法理論(續)……………百川 十

波蘭刑法及違警法……………胡養蒙 十

顧露勒的刑事學研究法……………張覺人 十一

拉齊斯之民法理論(二續)……………百川 十一

日本修正辯護士法……………百川 十一

波蘭刑法及違警法……………胡養蒙 十一

研究材料

蘇俄憲法述略……………陳耀東 六

國際刑務會議及國際刑法會議之議
題……………牟紹周 十二

對於未來債務保證之繼承性……………劉韻風 七
對於未來債務保證之解約性……………劉韻風 十二

●●●●●●●●●●
國外判例

土地所有者對隣地崩潰危險之預防

義務……………劉韻風 九

裁判外請求權行使之效力……………劉韻風 九

準消費借貸之性質……………劉韻風 九

法令商號不得為強制執行之標的……………劉韻風 十

第二順位抵押權人之代位權不能發

生於第一順位抵押權實行之前……………劉韻風 十

建築物之賣主在買主未為移轉登記

前對於其滋息不能有收取之權利……………劉韻風 十三

建築物之賣主在買主未為移轉登記

私自為保存登記因而為第三者設

主抵押權之效力……………劉韻風 十三

▲附錄▼

中華民國律師協會憲法草案研究委

員會工作報告

中華民國律師協會呈立法院文

修訂刑法意見書

刑事訴訟法草案

蕪湖律師公會呈請司法行政部收回徵收律
師蒞庭通知書送達費成命請本會一致主
張案

常委劉陸民與立法院委員趙韻逸書

上海律師公會為會員王述樵被上海市公安

局羈押與各方呈函及批復各件

吳縣律師公會對於徵收律師送達費聯合滬

法學叢刊 本刊第二卷總目錄

寧鎮公會一致呈請收回成命函

閩侯律師公會對於司法院院字第八九九號

解釋之商榷

劉常委陸民致山東高等法院吳院長貞瓚函

滬寧鎮蘇各公會為徵收律師送達費呈司法

行政部請收回成命文

上海律師公會呈立法院請制定保障兒童法

律文

法家與醫家在立法方面的一個共同使命……

劉陸民

律師協會為提倡貧民法律扶助會致各律師

公會公函

上海律師公會呈司法行政部請令上海地方

法院檢察處解除不許律師接見未起訴在

押人犯之禁令文

重慶律師公會為法院徵收律師通知書送達

費致律師協會電

四

四

五

五

五

六

六

六

六

六

六

六

六

六

六

六

六

六

劉常委陸民奉常委紹周奉派赴平津青濟工

作報告書

劉常委陸民在北平律師公會歡迎會演詞

奉常委紹周在天津律師公會歡迎會演詞

參觀河北第一監獄記……

參觀河北第三監獄記……

參觀山東第六監獄記……

參觀青島地方法院看守所記……

刑事簡易程序暫行條例草案

律師協會通知各省市律師公會請依章組織

貧民法律扶助會函

上海律師公會為請注意法權致上海第一

特區地方法院長函

上海律師公會為市土地局不動產抵押註

冊規則與現行法抵觸請予令飭廢止呈

司法行政部文

中華民國律師協會第六屆代表大會紀要

上海律師公會呈部文件

三八

三八

三八

三八

三八

三八

三八

三八

九

九

九

十

十

十

十

十

十

法學叢刊

第二卷

第一期

憲法專刊

復刊詞

中華民國律師協會常務委員會

社評

一敬規立法當局

二敬規行政當局

三敬規司法當局

論著

憲政之法理觀

劉陸民

政治憲法的精神在那裏？經濟憲法的精神在那裏？

蕭步雲

將來憲法中之所謂地方

阮毅成

憲法與土地問題

胡崇基

論國事法院·····	陳耀東
論憲法草案初稿中之經濟委員會·····	劉哲
評憲法草案初稿·····	劉陸民
評中華民國憲法初稿草案·····	孫德修
論憲法草案總則篇·····	田鶴鳴

附錄

中華民國律師協會憲法草案研究委員會工作報告

復刊詞

中華民國律師協會常務委員會



本刊不與國人相見，兩載於茲。回憶此兩載中，法律現像之敗壞，若江河日下，靡所底止。其故皆由封建軍閥，頑梗政蠹，怙勢作威，遇事去規矩而妄意度，廢尺寸而差短長；馴至法紀蕩然，綱維解紐，駸駸焉有土崩瓦解之勢，本會第五屆代表大會，鑒茲禍變，良用憂懼，以爲挽救之道，捨厲行法治，用法以矯失詰邪，治亂決繆莫由，爰決議恢復本刊，以完成運動法治之使命。今本刊已復生于荆天棘地之中，重與讀者接觸，所不能不卽爲一言者，卽已往法治之聲，亦曾洋洋盈耳，顧卒法日以廢，而國日以亂者，何歟？法治真諦之未明，法治條件之未備，其要因也。特於復刊之始，闡明其真義，並論究其條件。

法治之意義，學者解釋紛紜，概括之可大別爲二種，卽（一）自統治標準觀察的現實主義說；（二）自統治目的觀察的理想主義說是也。夫法治之術語，自德語法治國 *Rechtsstaat* 或法治國論 *Die Theorie Des Rechtsstaates* 而出。謨爾氏始將此術語用于德國學界，而使與英

法諸國所謂立憲國，或憲政論者對峙。但法治思想，或法治主義，則昔賢人已騰諸口說，而在政治實際，亦已出沒隱現，固不自近世始。試觀亞里士多德對善人支配法律支配孰優之問，而謂法律本身無慾情，推許法律之支配。韓非子以法度爲立國之大命，智能失多，萬全之道，在依于法。是皆代表一種法治主義，主張避慾情智能之害，而以法律爲統治之標準，由斯以論，所謂法治者，即依於法律而統治之謂。其反面含有排斥恣意擅斷的政治的意味者也。茲更據史實以求其演變之跡，古代希臘人，有優秀之智能，有政治之思想，其政治組織，亦極適合於權利之保護，與自由之申張，則其法治思想，已甚發達，從可推知。羅馬人則雖有強固的權利思想，然因國土廣大，欲圖國家之維持及發展，不能不保持其最高權力活動之自由，而節制權力行使，保護自由的法治思想，乃至羅馬滅亡時代，猶不見發達，迨歐洲中世，有絕對的君主主權說；而又有極端的民主主權說：在學說上，既軋轢而不相下；在政治上；亦混亂而弊害叢生。由此事實之演進，遂生一種折衷說：而以統治之標準，不在少數者之絕對意思，亦不在多數者之絕對意思。而絕對的在法律或正義之理想。此其唱道者非他，自然法的法治主義者格羅鳩氏其人也。其唱道者之論據如何，姑置不論？而其認自然的

合理的法則之存在，則爲自然法學者一致之見解，其在自然法論中最有勢力者，則爲理性主義，此類學者，以個人的理性爲基準，而論定自然法或理性法之通則，每以個人理性之要求卽自然法。於是或以個人卑近之理性爲基準，以論難國家之法律，至使自然法爲革命之原動力。或爲專制君主所利用，而以施行專恣政治，爲從理性之所命，遂至由自然法而發生所謂啓蒙的專制政治。彼所謂警察國的標本國家，若普奧兩國，其政治皆曾陷於恣意擅斷之弊，形成法治主義的反動勢力者，直可溯其源於理性說也。此寧非可異事哉！其後康德氏高唱法治主義，自然法論，復如日中天。而自北美合衆國繼受之憲政組織，隨革命之變亂，傳播於歐洲大陸以後，人遂謂統治應以一切依於法律而行使，爲憲法上之通則。一般人民，亦以統治非可放任於統治權者之恣意擅斷。由是法治意義，皆以謂其在依法、律、而、爲、統、治、；爲確論矣。

其欲自統治之目的觀察，而發揮法治意義之見解者，亦既就初期之自然法學者，而可得見之。惟統治目的，卽國家目的之謂。國家目的，乃政治學上繁難問題。主機械的物理的國家觀者，以國家無固有之目的。主有機的生物的國家觀者，以國家爲目的之本體。兩說對

立，入主出權。實則由於社會的心理的觀察，而推究國家之成立及作用的原理，大凡所謂國家者，必有一定之目的，一切之統治作用，其終極處，皆不得不認爲係爲此目的而行者也。縱觀從來之學說與思想，其在東洋諸國，素乏國家思想，不認國家固有之目的，固矣。卽在西洋古代，國家原理，講究尙未發達，其解釋國家之目的者，亦頗廣泛。如柏拉圖亞里士多德諸氏以實現道德爲國家之目的，而以國家與教育所同視。降及中世，宗教上的獨斷教理，則更蹂躪一般思想界，至以國家之目的，在君主輔佐寺院，以實現天國。此種玄虛之見，迄近世如斯他爾氏，尙宗仰之弗衰。其他因各人觀察點之不同，對於國家目的，異其認識，獨標新解者，固不一其人也。本文無詳論之必要。於茲所亟應研究者，其惟法治國論之鼻祖如格羅鳩氏之言乎！氏以個人相互之契約爲基礎，論國家之起源。謂國家目的，在保護個人之權利。國家不過爲權利保護之工具。易言之，國家者，乃一種保護權利之法的設備也。於是限制統治之目的，在權利之保護，自由之申張，或法律之實行，正義之實現的學說，遂肇端於此。以後至被稱爲法治國論，或法治主義者焉。但自統治之標準觀察而解釋法治之意義者，法治思想，可更遡於格氏以前，而求其端緒。而繼承格氏之自然法學者，則皆祖述格

氏，而自統治目的，唱道自然法的法治主義。彼汎神論的自然法論者，——即斯賓洛梭氏——其在以保護精神自由爲國家目的之點，乃一種法治主義也，唱三權分立論者，——即孟德斯鳩氏——以保全政治上之自由，爲憲政組織之目的，是亦一種以保護權利爲目的底法治主義也。陸梭氏起，法治主義之學說，雖達抽象的推理之頂點，而在政治之實際，則爲對警察國之稗政，及國家萬能主義之流弊所起之反動。而以國家唯一之目的，在法律之維持及實行，或在保全個人之權利，其在此種目的以外之行動，則推論非國家統治作用之說，因以益占勢力。自統治目的觀察的法治主義，至此乃亦達於鼎盛之時代矣。即英之洛克氏，在斯齊亞脫王家退位後，亦以法律上之自由被限制爲例外，以放任各人之自由爲原則，而主張國家唯一之目的，在保護此種自由。如此，不僅爲反對國家萬能主義的一種法治主義，經濟上的自由主義，亦受重大之影響。反之，在大陸方面，康德氏，本於純正哲學之見地，以國家爲在法律下的人類之結合體，即以法律爲保障人類共同生存之要件，因謂國家目的，在惟一實行法律，此其說，當即風靡一世。自布黑德氏始，格魯司基爾格魯德格諸氏，皆祖述之。尤其布謨爾脫氏，主張限定國家之作用，達於極小之限度。狂流所極，遂使自統治目的觀察

的法治主義，匪惟反於實際之事實，甚至牴觸國家成立之原理。

夫國家之目的，非限定的，乃概括的，吾人既爲國家之構成員，則國家之統治，直接或間接，支配一切生活關係，自爲當然之事理。其有不支配之者，非出於國家之便宜，乃統治之作用，尙未發達故耳，且國家本身，亦爲自主的本體，因須保其存在，計其發達，則國家之目的，及伴隨於目的之統治作用，必然廣大，逐一列舉，豈特爲至難之事，亦牴牾國家成立之理。何則？國家發達，其目的及作用，亦隨之發達。綜合異其發達程度的無數國家，而列舉其目的及作用，其爲不可，事非至明之事。然則以權利之保護，自由之申張，或法律之實行，爲國家唯一目的之法治主義，顯然拘泥國家目的之一部，而忽略其全部，其見解之偏狹，可不辨而自明矣。於此，則所謂法治者，誠依於法律而統治之謂，其反面含有排斥恣意擅斷的政治之意味者也。而統治之作用及目的，雖非限定者，亦必依據法律而實現之，法治真義，其在是乎！

雖然，闡明法治之真義，遂可致國家於法治之域乎？不能也，何故不能？以法治之實現，必在具備法治條件之國家。然則何謂法治條件？曰；憲政是已。蓋憲政與法治，在思想

發達上，雖異其徑路。然或欲抑制權力之濫用，而申張其自由；或欲排斥恣意擅斷之統治，而保護其權利；是二者顯爲對於同一目的之同種政治思想，不能不謂爲有相須而不可分離的關係，學者指英國之憲政主義，卽大陸之法治主義，而以憲政論與法治論，爲異體而合致者，誠篤論也。但憲政，乃以特別政治組織爲基準的統治方法；法治主義，則爲單依於法律而行動的統治方法。假令在統治機關之間，雖創造巧妙的政治組織，然使此等機關，在其權限內恣意擅斷，則自由申張之目的，依然不能達到。因之欲達到其目的者，不僅統治作用，必要依於法律而行使，以抑制其恣意擅斷，卽憲政基礎的政治組織本身，亦不能被確定于國家之根本法的憲法矣。此憲政必須依於法治之意義也，若夫法治，亦非依於憲政方法，不能達到權利保護的目的。何則？法治者，乃指單依于法律而行動的統治方法。此法律於如何方法而制定耶？又依於如何機關而實行耶？關於此等問題，若非實施憲政，以劃立法司法等等權力的適當之限界，則在專制魔王，由任意制定的法律，與任意設置的機關，而施行任意的統治，以摧殘人民之自由，蹂躪人民之權利者，亦可謂爲法治矣，可乎？此又法治必實現於憲政下之意義也。由此以觀，必在憲政下，始有真法治；亦爲在法治下，始有真憲政；人固

不可得而否認之矣。至此，則我國已往日日言法治，而法治之效莫睹者，其故可深長思也。

今本刊於國人高唱憲政，且亦急需法治之際，克告復刊，其意義與使命，自異常重大。然又恐對於法治本身之真諦，及其實現法治之條件理解未臻正確。卽漫然執筆爲文，以論難法律現像之短長，則大足影響社會之心理，而有害於國家，本會同仁，惕然以思，悚然以懼之餘，用是首詳究法治之意義與條件，藉以就正於邦人君子，其有樂予指導者乎，則固馨香禱祝以求之！

社評

一 敬規立法當局

民

予曩讀于右任先生駁李石曾先生『分治合作』主張，中有一段，爲予所最不能忘者，如：

『近於報端獲讀石曾先生『分治合作問題』之論文，謂：黨中多數同志，贊同其說，根本的，絕對的，反對的，除共黨外，幾無一人；此種口吻，似不免武斷。蓋一種政治，無論贊否，兩方均有從長討論之餘地；若預定一惡名，以入持異議者之罪，箝制人口，不許發言，實非學者政論家之態度。』

云云，予殊對之擊節嘆賞不已。蓋政治問題，繁複深蹟，一人或少數人之認識，總覺有限，必有多數人之懷疑，庶幾或有發現真理之希望故也。

基上理由，以觀今之負起草國憲重責之立法當局，當憲法起草委員會於二月十一日，開首次會議後，據報載：

「聞該會（指憲法草委會）初期重要工作，為搜羅參考材料，及徵集各方意見。近已由各委分頭工作外；該會認為全國著名學者，輿論界，各職業領袖，全國國民，能充分發表意見，以補充起草憲法者之思慮一點。尤為重要。」

復憶于同月十六日，開第二次會議時，決議起草程序為：（一）研究時期；——徵求意見搜集資料（二）初稿時期；——起草條文（三）評論時期；——將稿發表公開評論。由斯以觀，既決定普遍徵求意見於先；復決定公開評論於後；其一種虛懷若谷，尊重輿情之態度，要足表現立法院，必有偉大之政治家，領袖于其間；故社會翕然欽服，有識之士，靡不各竭駑駘，襄贊高深，並延頸企踵。以待新憲法之產生，以慰我人民之渴望。

乃六月八日，吳經熊氏憲法草案初稿，在上海各報披露後，其形式，其內容，俱不愜人意，一時輿論，為之譁然；尤以「中華民國為三民主義共和國」一語，無論黨內外人，站在法律立場，多致甚深之懷疑，此若以私意測度之，或以謂係不滿於三民主義使然；若以公道待天下人，是即可謂有感于立法當局之虛心求言，特惟事真理之追求，不虞有絲毫忌諱，在如此現象之下，各種矛盾，雜然紛陳，立法者，誠宜滌除主觀見解，惟依客觀事實，以權衡

其言之當否？不容定一惡名，以入持異議者之罪，致蹈有箝制人口，不許發言之嫌。此實無可疑者也。

孫哲生院長，於六月十七日，在滬寓答記者問有：『自初稿公布以後，抨擊者，乃欲捨此三民主義而言他，不知其如何居心。』而評論者，曾不因此而稍餒其氣，是知其宅心尚正，無所用其疑懼。雖然，吾人非謂評論者中，無一人別有立場，別具懷抱者。然憲法之爲物，愈能治各種矛盾意見于一鑪者，愈含有偉大的價值，愈富於規範的力量，德國新憲法，在德國現雖黯然無光，在世界上，猶爲學術界所尊崇者，此無他；融合各種相反之意見，能被稱爲世界上最完善的憲法故耳。誠如是，則我於草憲之時，正憂反對者之無言，今既言之？乃反若不耐聽者，得無貽人以狹隘之口實歟！惜乎孫院長於七月十日國府紀念週報告時，復有較上述更深刻之言論也。

但吾人亦有引爲欣幸者，孫院長對於輿論尙能在無差別性的原則之下，盡量搜羅，以資參考，畢竟尙不失爲虛心之政治家。循是以往，或將盡舉我見而去之，不亦善乎？！

二 敬規行政當局

民

國何以治？有法則治。國何以亂？無法則亂。蓋法者，所以持天下之平；是非所由而辨，邪正所由而分，賞罰所由而明者也。故守法以爲治，則政舉；毀法以爲治，則政亂；政舉國治，政亂國亡，如影隨形，毫釐不爽。奈何我國行政當局，獨弗解此，貌爲求治，適以益亂哉！

予不勝縷舉其事實，姑謹就「蘇省府對趙啓驥被彈劾案之申辯」論之，中有辨正久押縣長彭國彥等之理由，文曰：

「查祝同等，自就職以來，即抱定整頓吏治決心，……上年春間，奉汪院長蔣委員長面諭；對於貪污官吏，應以最嚴厲辦法懲治，未幾，中政會議議決：設懲治貪污專庭；並議決：凡犯貪污罪情節重大者，得處死刑，各等因。奉命以來，益復督飭民廳，從嚴糾察。旋據發覺前邳縣縣長彭國彥，婪索漕規，浮收錢糧，確有實據。與化縣長華振，縱容胥吏，赴鄉敲詐，得贓萬元以上，阜寧縣長洪福元，藉案詐財，嫌疑重大，先後呈報前來，……即由本府組織委員會，共同訊問，並多方偵查，均已供證確鑿。至銅

山縣長楊蔚，係奉軍委會蔣委員長令飭拿辦，……奉賢縣長沈清塵，係被控貪污瀆職，……所有貪污縣長各案，歷經呈報行政院及蔣委員長有案，本年四月間，蒙汪院長提出中政會議，經第三五一次會議議決：函催國民政府，迅速成立貪污專庭在案。旋據民政廳，以案懸未決，提出本府委員會第五七四次會議，請求對於貪污官吏，從速嚴懲；當經議決：前邳縣縣長彭國彥等貪污案，曾經以是否留待懲治貪污專庭成立，移送辦理？呈請行政院核示，奉經轉向中央政治會議提議，於四月五日第三五一次會議議決：函催國民政府迅速成立貪污專庭等因在案，所有彭國彥等一千案犯，統應留俟貪污專庭成立後，移送辦理。……至審訊懲辦問題，民政廳本身，根本無此職權。……而案經呈送省府，……該廳又有何權，移交法院，該密查員斤斤以此詰責，是不但未根查經過事實，抑且不明法規與行政系統。」

上所云云，在該縣長彭國彥等，貪墨敗政，自外生成，固屬法無可追，情無可恕。然必置之於法，而後可以資儆懲，使身受者無遺憾。今蘇省府，於發覺彭國彥等貪污時，並無特別刑法，可資準據，尤宜尊重司法與行政之系統，移送該管法院，以便按照普通法規審判，此是正

辦。乃竟不守應守之法規，不爲應爲之行爲，僅以呈報汪院長蔣委員長有案爲已足，是烏乎可！若曰奉有汪院長蔣委員長面諭：嚴懲貪污官吏於先；復經中政會決議設懲治貪污專庭於後，不予移送法院，於法並無違背；吾人應知汪院長蔣委員長面諭嚴懲貪污云者，僅能解釋爲諭令嚴懲于法律範圍之內，非令嚴懲于法律範圍之外，以近世文明國家最高機關之命令，尙以不得變更法律爲原則，則汪院長蔣委員長，對蘇省府主席個人之面諭，其無變更法律之效力，可斷言也。至中政會對於國民政府本有灌輸黨的立法方針之最高權力，但僅決定立法方針，尙未經國民政府立法院，制定法律，並由國民政府合法公布以前，不能因中政會僅有某項新的決議，遂即停止某項舊的法律之效力，此爲稍有法律常識者所應了解，蘇省府詎有不知之理。故蘇省府根據以上兩理由，將彭國彥等幽囚省府，一載有餘，而不移送法院，其應負違法之責，百喙難辭。今年四月間，蘇省府，曾經以彭國彥等是否留待懲治貪污專庭成立；移送辦理，呈請行政院核示，而行政院不爲依法糾正，惟移向中政會提議，催國民政府速設立貪污專庭，致蘇省府決議所有彭國彥等一千案犯，統應留俟貪污專庭成立後移送辦理，是其違法之責，行政院又與蘇省府共之矣。誠以方今文明國家，只聞依成法以治有罪，

未聞留罪犯待訂新法，行政院詎得不知，乃對於蘇省政府違法之請求，予以間接之同意，此風一開，則以現行法爲輕者，固可留以待將來之重法；而以現行法爲重者，亦何嘗不可留以待將來之輕法；法既易毀，人誰重法，法既不爲世重，世將更易犯法，影響所致，社會之秩序將不可保，而國事亦將愈不可爲，貌爲求治，而不知所以爲治，其害之大若此；行政院亦會計及否乎？蘇省府亦會計及否乎？所願行政當局，亟行糾正錯誤，立令蘇省政府將彭國彥等，移送該管法院辦理，以示尊重司法之系統，建立法治之秩序，則風聲所樹，四海景從，利國福民，豈可數計，此卽編者舉此一端以規行政當局之微意，尙希望勿再發生此類似事件也。

三 敬規司法當局

民

年來我國法權凌替，人皆知其外被割裂於帝國主義者，內受蹂躪於封建軍閥矣，夫帝國主義者，割裂我法權，乃係基於條約使然，非改訂條約，殊無從脫其羈絆。若國內封建軍閥之蹂躪法權，雖由軍閥頑梗，而其司法權者，無不屈于威武之精神，不淫于利祿之志趣，惟

怯畏蕙，亦要因也。此若證之事實，則幾書不勝書，且每一迴想，心輒爲痛！眦輒欲裂！無已！其不追既往，惟戒將來也乎！

夫戒將來之法，不外積極消極兩端。何謂積極？卽：（一）運動統一刑法法權，廢正刑法以外各種特別法：如危害民國緊急治罪法、懲治盜匪法、清鄉條例、鎗砲條例等類；（二）運動統一審判機關，廢止法院以外之審判，如非戰時之軍法審判及各種行政處罰等類，果能各此？庶人權得所保障，而司法神聖之聲威，行將軼歐跨美，超越近世文明國家而上之。然此非所語于今日我國之司法官也。故吾人所希望者，不在此積極的工作，惟在消極的工作，何謂消極？卽嚴守司法權之限界，不容任何勢力侵越而踐踏之。若非然者？法院能減輕牛蘭夫婦之科刑，能對陳獨秀爲合法之裁判；而對於罪輕千百倍于牛蘭或陳獨秀者，則法莫能保，法院能加重愛國青年劉崇武等激于義憤，殺害奸人之罪；而對於覬顏事仇禍國殃民，雖萬死不足以蔽辜之郝鵬，則法不能問，然皆不聞司法界有一人焉，出而主張正義，示其不平者，嗚乎！此獨何因而至于此歟！

開嘗推求其故：我國司法官吏，多係循謹之士，殊鮮傑出之材，而司法當局之進退司法

人員，亦大都以能潔身自愛，或能伏案作清順判詞者爲最上選，不復獎勵志節，養成以身衛法之精神，漸致形成今日司法界奄奄無生氣之現像。故此後不欲措國家於法治，納人民於法軌，則亦已矣。否則？司法當局，亟應通飭所屬法院，切實遵行治權行使之規律案，並以是否遵行爲課殿最的標準之一，則風聲所樹，世將聞司法二字而肅然起敬矣，寧非甚盛事哉。

法學叢刊 復刊號 教規司法當局

論著

憲政之法理觀

劉陸民

憲政之概念，在今日立憲國家之法學界，固盡人能得正確之理解，而無待於說明。返觀我國，憲政之知識，幼稚極矣。其臆測虛構，牽強附會，以淆亂國人之聽聞，湮沒憲政之真義者，比比然也。他且無論；卽以身膺立法重任，領導起草憲法如孫哲生先生，亦似於憲政之真諦，尚有悞爲認識之觀。試在本年一月十九日首都中國日報所載：孫氏在立法院紀念週之報告內，摘一段以論之。孫氏之言曰：

『現在我們黨的組織，和國民政府的組織，推究由來，可以說多是採用蘇聯的制度；……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，他們還是根據那個憲法的精神進行；……國家的力量，他一天比一天增進，革命的基礎，他一天比一天穩固。我們想一想，爲甚麼俄國在憲政之下，就可進行

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？」上所云云，似孫先生領導起草中華民國之憲法，其目的在創造蘇俄式的中華民國之憲政。夫蘇俄式的政治制度，在現代中國，是否需用？乃政治問題，非本文所宜論及。茲所應研究者，即以吾人法律的眼光，觀察蘇俄式的政治制度，是否合於憲政之意義？換言之，憲政果爲何物云爾？

在孫先生之意，或者以憲法爲國家基本大法，憲政即在大法下之政治，蘇俄既有皇皇鉅製之憲法，其所施行於憲法下之政治，當然謂之憲政。孫先生之意，其果如是也耶？其非如是也耶？吾人固莫敢斷定，茲姑假定如是？以申吾說：竊以爲國家基本法云者，即維持國家組織之基本法之謂也。若以推行于斯基本大法下之政治，謂爲憲政？則近以證之中國，唐之六典，明清會典，皆規定國家組織之基本法。遠以證之西歐，法國在十四世紀時，亦已有被稱爲國家根本法之國法，是若中若法，早爲憲政國家矣。果如是說，豈特之二國，早成爲憲政國家哉！世界將無無施行憲政之國家矣。蓋即在未開化之社會，苟成立之國家，雖組織未臻於完全，所謂粗具國家之形體，亦不能不有維持此等組織之基本秩序，同時發生。此基本秩

序者，即國家組織之基本法也。尤其在施行暴虐苛酷的專制政治之國家，關於維持其生存之方法，更有賴於嚴密的基本組織法之存在。故無論何種國家，如欠缺其組織之大本，即『不文』或『成文』之基本法者，立將陷於無秩序之狀態，自趨於滅亡之途徑。若孫先生之所主張，有如吾人假定，則世界上任何國家，將無往不自其建國之當時，即當然有憲法，且施行憲政；其間且無可以區別為立憲國與專制國之理由，而一切國家，始終可視為立憲國；此其不可，奚待深論！

或者以孫先生對於憲政概念之理解，並非若斯淺薄，若是狹隘。試就本年初上海申新各報所載：孫先生發表談話觀之，中有釋明實行憲政之意義者。約謂：

『苟徒有誠心，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？即應採何種制度，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……今軍政時期既了，訓政時期，亦已試行數年，成效如何？姑不具論。第在此國難當前，必須集中國力，共救危亡之頃，自應採取最適合集中國力之制度。余於今春，曾提出抗日救國綱領，主張於最短期間，結束訓政，籌備憲政之開始。』

其所云云，是以憲政爲國民表現誠意之機械的制度；而以立憲政治之真髓，在察知國民誠心之趨向，圖政府與國民意思之一致，其辯解頗屬巧妙。然稍一思維，覺如此說明，僅能啓示憲政施行之主旨或目的，非能闡明憲政本身之真相；何則？憲政爲一種統治方法，即政治之形式或體態也。察知國民誠心之趨向，既爲此統治方法之目的，則僅揭示其目的，不能顯現其方法本身之真相，斯固當然之結論。夫在學理上，當下事物之定義，是否要明示事物之目的於其中？雖尙無一定之學說。然要之明示事物之目的於其中者，不過便宜了解事物之本身，決非爲事物定義之要件。故縱令將憲政之目的，明確揭示，不得由此以確下憲政之定義者，殆無須辯明。尤其就憲政發生之史觀察之，以憲政之目的，歸於國民誠心之察知，亦與歐美立憲先進國家之憲政，不相適應；以彼諸國之憲政，基於人民行使其權利而成立，非僅單純的由於政府察知其誠心而產生者，事實固彰彰然在人耳目間也。且憲政之真髓，果單純的在求國民誠心之表現？則置憲政固有之目的及組織於度外之專制政治，亦可與立憲政治，有共同之政治理想：如古專制之君，置諫鼓，樹誹木，求直言，徼行民間，以此機械的方法，察知人民之意思，而爲施政之標準者，固史不絕書也。故以單純的機械方法，求人民

意思之歸向者，決非限於憲政特有之目的；則依此而爲憲政的意義之說明，自爲論理者不許。况以憲政解爲民心表現之方法者，大都以立憲政體與代議政體同視，易言之，卽以立憲政治，爲代議政治。若是，則與孫氏無期待於憲政者，不啻天淵異趣！吾人更以本年六月十八日上海各報所載孫氏談話中關於憲法之點察之：謂：

『此次憲法，完全根據國民黨三民主義草擬。……立國之本，其國家必有一主義以進行。如德之希特勒意之墨索里尼俄之史他林，其當政立國，皆有其一貫之主義。』

所云如是，雖孫氏未必主張德意蘇俄之個人獨裁政治，可以施之吾國；且據本年七月十一日，京滬各報所載孫氏在國府紀念週報告中，所謂：

『甚麼人應該反對民權主義呢？我想必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，站在這立場上，當然要反對民權主義，但是決不會成功。』

云云，是不惟不主張個人獨裁政治，可以行之吾國；且斷定個人獨裁政治，在我國決無成功機會。不過綜合孫氏歷次發表之談話，意若德意雖爲極右的推行國家主義的獨裁政治，

以其尙有憲法，可謂爲施行憲政。蘇俄雖爲極左的推行共產主義的獨裁政治，以其曾定有憲法，仍不失爲施行憲政。吾人以此爲前提，推論孫氏對於憲政之理解，雖欲謂其非指施行於憲法下的政治，不可得矣。因此誤解憲政本身之真義，遂以我國亦可制定憲法，施行其近於德意式或蘇俄式的立憲政治。吾人試以純潔的國民心理，參照憲政發生的史實，更準據法理，以闡明憲政本身之真相。易言之，本文注重於法律的研究，不參雜政治方面的見解，或者所得之結論，不陷於絕對之謬誤，有庶幾近於真理之希望乎？此作者不能先爲陳說，並求讀者亦莫懷我見，以論本文者也。

夫憲政爲統治方法之一種，有特別之原因與目的，並具備適應其原因與目的底特別政治組織，此種特別政治組織，蓋經歐美各國政治思想之發展，及政治現像之變動，由萌芽，而成長，而發達，迄於今日，在世界上仍有屹然不可磨滅之勢力。故一般說明憲政之意義者，決不可拘泥於某一國家立憲政治之現像，宜在廣大的歷史的觀察之下，推究其憲政發生之原因與目的，並概觀因適應其原因與目的而成立的特別政治組織，以闡明其基本的原理原則，而爲足以揭示憲政真相的本體的說明。執此見解，吾人推究憲政發生之原因，則基於歷史所詔示

於吾人之事實，自不能不謂爲在對於侵害人民權利蹂躪人民自由之專制政治，而遏制其權力之濫用，此徵之憲政母國的英國政治史，尤其徵之英國大憲章制定之史實，而益明白。惟在外國之憲政，因於人之要求而發生；我國之憲政，現似由於國民黨開放政權而成立，其憲政之起因，在形式上似非一致。然依法理以論之，我國憲政，仍然在節制統制權之行使的旨趣下而發生，與其他出於人民意思而成立的憲政，不有絲毫的差異，此又國人不可不察焉者也。

於此有當知者：節制統治權之行使，而防遏其濫用，非自統治權本身發生之當然限制，而爲因一定之目的，特對於統治權之行使，而加以限制者也。蓋統治權爲秩序之基本力，在不抵觸關於國家之成立及發達的必要條件之限度內，統治權之作用，爲無限制的，所謂萬能之權力也。然統治權本身，非自然能活動之物，乃依人之行爲，而始發揮作用之物。而人之握權力者，黠則易流於放恣，庸則必近於泄沓，此幾成爲人類政治社會之通病。故對於統治權之行使加以節制者，非爲限制統治權之本身，乃對於行使之者，示明行爲之標準，此固當然之解釋。而其示此標準以防遏統治權之濫用者，亦非爲統治權者，乃爲受統治者，是又辯自明之事理；以濫用統治權時，即至於侵害受統治者之權利，而蹂躪其自由故也。吾人研

究及此，更因節制統治權行使之理由，發現憲政本身之元來目的，在於保護人民之權利，而申張其自由。此種憲政本身之目的，恰與憲政之起因相呼應，於以知其適合於憲政之原理。惟我國言憲政者，以孫中山先生講演民權主義時，有：

『中國革命便不能說爭自由，如果說爭自由？便變成一片散沙，不能成大團體。』

等語，於是主張我國憲政的目的，在犧牲個人之自由，以爭國家之自由，換言之，不以保護人民權利，申張人民自由爲目的者，亦得謂之憲政。本年三月二十一日，戴季陶先生，在首都廣播電台講演三民主義的五權憲法要義中有：

『從前研究憲法的人，多以爲憲法的目的，是在作個人自由權的保障，所以要制定憲法的原故，是在保障言論，結社，集會，居住，遷徙，信教等各項自由。……我們要求的自由，是國家的自由，個人的自由越多，則國家的力量越少，……總理主張的五權憲法，決不是以個人主義爲基礎，保障個人的自由的憲法，而是要限制個人自由，集國民的力量，造成健全的民國組織的憲法。』

云云，以發揮我國人民在五權憲法下，應無個人自由之理論，其他迷信法西斯蒂者流，則更

從而推波助瀾，自由之真理，益爲之晦。吾人非個人主義者，亦極主張爭國家之獨立自由者。惟國家爲個人而存在；因爭國家之自由，人民即根本喪失其自由，流弊所極，其勢必至於祇有統治階級無限之自由，而被統治階級，整個成被支配之工具，不復稍有自由之意思。夫在國家非常狀態——即與敵國作戰狀態之下——，固不能不若是，若在國家平時，亦必使人民過木石鹿豕之生活，乃猶美其名曰：是爭國家之自由與獨立，此其爲說吾甚惑焉。及讀國民黨政綱對內政策第六項規定：人民有集會，結社，言論，出版，居住，信仰之完全自由權云云，於是知中山先生之意，決非如戴先生之所訛解者矣。蓋自由意義，有屬於國家者，即國家能獨立不受外力壓迫之謂。美利堅之立國，波蘭之復興，高麗印度斐利賓之運動獨立，皆受此自由理想之激發也。有屬於個人者，則有消極積極兩種：消極方面之自由，凡越軌以爲惡，或浪漫而善惡莫之爲者皆是也。積極方面之自由，凡行動能適合國家社會共同之規律，不受情慾衝動之支配者皆是也。中山先生所限制之自由，意即浪漫而莫之爲者之自由（試玩索變成一片散沙之語即知其意如是）非積極方面之自由也。如積極方面之自由，亦須犧牲者？則國民黨政綱之對內政策，即無規定人民自由權之必要矣。由斯以論，中山先生主

張之憲政，不能謂其無一般憲政之目的，自不待言。况憲政發生之原因，其歷史詔示於吾人者，恆因人民憔悴於虐政，迫而主張保障其權利與自由，以限制統治者權力之濫用也。我國民今之所病者，自由乎？抑非自由乎？禁網牛毛，人民重足而立，側目而視。賦稅繁苛，人民終歲勤苦，不得一飽，然皆緘口結舌，雖怒於心不敢怒於色與言也，此而猶曰人民有過度之自由權三民主義的五權憲法，於此有加以限制之必要，嗚呼！此其何說也！顧予尤有言者，吾人雖主張保護個人之自由，然又力戒蹈個人主義之覆轍，憲法起草委員會副委員長張知本先生主張：

「如身體自由，居住自由，以及言論出版集會結社自由等，偏於個人方面；如財產自由，契約自由等，則與社會生計有重大關係。偏於個人方面的自由權，無妨使之絕對化。……至於與社會生計有重大關係的財產自由，契約自由等，無妨使之社會化。」

其是否適合吾人民之要求，同時復無背於社會共同之利益者乎？然以吾人論之，權利之爲物，根本無所謂絕對化，亦無所謂使之社會化，以權利之本質然也。予以拙著中華民國法原理內，曾有論列，以後更擬於本刊另作「濫用非權利」一文以闡明之，本文恐篇幅過大，不

能不卽此以終討論憲政目的之意。

憲政之起因，在於節制統治權之行使，而防遏其濫用；其目的在於權利之保護，及自由之申張。已如上述。其達此目的之必要方法，自需要一種適當政治組織，能節制統治權之行使，而保障其權利與自由。蓋統治者，設能有高尚之政治道德，自己常能戒慎恐懼，發政施仁，則人將沐浴大化，以度其和樂之生活，自無確定特別政治組織，限制統治權行使之必要。但若斯之仁政，止於政治上之理想，而政治實際情形，每多濫用權力，蹂躪民權，故爲未雨綢繆之計，確立防遏權力濫用之特別政治組織，無中外古今，皆爲要圖。夫防遏權力濫用的特別政治組織，吾人可在政治思想夙示發達之希臘古代政治史，以得其端緒，更可在久已排斥專制政治的英國政治史上，得其漸次發達的途徑。然而分析歷史上的事實，歸納於學理的研究，而開示其原則原理者，孟德斯鳩氏也。夫憲政理論，由氏唱道，後世學者，固已靡然從風。但防遏統治權濫用之政治組織，亦非由孟氏啓示而無餘蘊，又其憲政論在學理上及實際上，亦決非完全無缺。本文主旨，在闡明憲政本身之意義，於茲無詳論之必要。惟欲闡明憲政本身之意義，則對先進立憲國家之憲政組織，自應加以事實上之考察，同時於憲政

創造論者——即孟氏之學說——，亦當照應之，而確定其理論上之根據。惟予於此，有不能不一言及之者，我國現正試行五權之治，政治組織，尙變更靡常，學者之理解，亦極不一致，甚有謂國府組織法，係一權主義者，則此種政治組織，現在不能爲吾人闡明憲政意義之基準，已爲昭然之事實，設僅據其理論以爲之言，然試行之於實際者如斯，殊苦不能得正確之結論，舉以釋明憲政之意義，無已，遂惟依三權政治組織成立之歷史與理論，以尋求憲政之真諦，更發揮憲政之真諦，俾便於研究五權政治組織者之觀摩，其庶幾無重大之謬悞乎？以下胥本斯義，以爲論述。

英吉利世界立憲先進國也，孟氏推許英國政治組織，係以人民政治上之自由，爲其直接之目的，而其研究此種自由的基本思想，則依於心理的觀察，謂建築在安泰的情趣上面，更推斷此種情趣，由人民自己求安全的信念發生，如斯云云，是與我國人以憲政之目的，在期國民誠心之表現者，固顯異其目的觀也。然孟氏分析解示英國政治之組織，其嶄新卑異超絕陳說者，厥爲以國家三大權力，互保有獨立而對等之位置，分屬於全然別異之國家機關，無稍混同，各機關相互發揮監督牽制之作用，使人民對於統治權力之行使，不起畏怖之觀念。

蓋往昔權力分立說，關於政治組織的分析的說明，其功績雖不少，然由此而防遏權利濫用的問題，則未嘗慮及。如對於孟氏之學說，最有影響如洛克氏者，區別立法及行政二大權力，而以最高權力的立法權，保留於人民，使執行權及其保有執行權的君主，立於立法權之下，而抑制之以防遏執行權之濫用，同時以貫徹人民主權之原理，而為立論之要點，然是亦不過在欲依一種權力分立主義防遏權力濫用之點，接觸於憲政之目的，至關於達此目的的必要政治組織，——即憲政本身的構造——，氏亦未嘗論定之。至孟氏則以防遏權力濫用為主旨，認定足以保全政治上之自由的政治組織，高唱司法立法行政三大權力，各自分立之必要；特別以政治上自由之剝奪，或權力之濫用，皆基因於此等權力混屬於國家同一機關。此蓋徵之英國政治之實際，獲此歷史上偉大之成果，學者所由以孟氏為憲政創立論者云。

孟氏三權分立之說，對之為批評者，亦不勝枚舉；有以分立說反於權力不可分之原理；有以立論至少欠缺適切之考察。雖然，孟氏三權分立說，在學理上有可論難；在實際上，亦有對於英國政治組織，悞為事實的觀察，尤其不能貫徹分立主義之處，固屬不少；不過孟氏使異別之機關，分擔權力之行使，相互牽制，而使勿濫用權力的根本見解，在學理上並實際

上，終不能不謂爲莫可非難的一大政治原則。故在北美合衆國建國以前，數多殖民地，率先採用孟氏三權分立說，以爲憲法之標準。爲政治組織之樞軸。其後合衆國制定憲法，固倣此例，而法國革命當時制定諸憲法，尤無不承繼三權分立主權，而示範於歐洲諸國，卽如昆斯坦氏輩唱道：一種折衷說，——卽認爲在三大權力之上，應有一種調節權之存在，使由之而適合於權力不可分或統一之原理，此其意仍不外維持權力分立的根本見解，則孟氏三權分立說，在學理上並實際上，已爲世界各國憲法重要之基準，可推斷矣。

以上說明，係就孟氏之憲政論，與先進憲政國家之憲法，對照而推闡憲政本身之意義，於茲可簡言之曰：憲政者，依於統治機關之分立，與機關相互之牽制；而抑制權力濫用之統治方法也。換言之：憲政者，爲依於特定之政治組織而施行之統治。於對於統治作用之基本的分類，所定統治機關之分立，而構成組織之體，於依機關相互之牽制，而調節權力之行使，以具備組織之用。至於保護權利，申張自由，雖爲憲政之目的，無於憲政中說明之必要。但於此有說明者：無論任何學說，或政治組織，決難永久存續。三權分立說，自莫能外。如前乎三權分立者，有二權分立說。後乎三權分立者，有主張第四權力說，以及我國孫

中山先生主張之五權分立說。其他顯與權力分立政治，背道而馳者，更有如火如荼之獨裁政治。卽此可知政治學說，與政治組織，其演變尙方興未艾。惟是我國現將開始憲政，則依據法理，說明憲政。爲優良之政治組織，而完備之政治學說，固吾人所應爲也。

夫統治權者，爲國家之最高權力；亦卽包含無限統治作用的秩序基本力，而具有絕大之強制能力者，殆無須解釋。但關於其成立及構造的本體的說明，學者之論究，尙多淺薄，少足信賴。夫統治權爲建築在人類共同生活關係上的一種社會勢力，應無可疑。雖就此勢力之構造或成分如何而推究之者，見解尙屬紛歧；要之統治權既爲社會勢力之一種，其演進變化，卽不可不推斷其係服從進化之大則。吾人試觀在單純以物質成分——卽武力與腕力——爲根基的權力，與夫兼備精神成分——卽智力與情力——的權力之間，其優劣判然，大都循進化之序，由未開化社會的劣弱權力，進化爲開明社會的優勝的權力。更觀在成立初期的原始國家，其統治權作用，尙甚簡單，無區別種種統治作用之必要。迨隨國家進步，統治作用，漸次增加，其間自然發生種種區別，漸至增置相當之種種機關。如：在我國唐虞之時，統治機關，屈指可數。三代亦稍多矣。秦漢而後漸增繁密。降及今日，則更不知增加幾何。

矣。推之其他各國，其統治機關，無不隨統治作用之分化，而臻於分立之趨勢。由此以論，是統治權，其本體的成分，固服從進化之大則；而其作用，亦無不受此進化大則之支配，誠以事物之進化，由於分化；分化之事實，即呈事物之進化，統治作用之分化，及其機關之分立者，即統治權本身進化的意味，同時亦即表現政治組織的進化。即此以觀：則憲政者，即不外因於統治作用之分化，及其機關之分立，而能由專制政治，進化爲優良的統治方法者也。雖然事物進化之過程，開始於混同之狀態；更趨向於聯合之狀態。故分化乃中間之現像；設偏於分化，而忽視其聯合，則即不能保全事物之進化，甚則招致潰滅瓦解之劫運。故進化之大則，實包括混同，分化，聯合之過程；混同者，乃分化前的無組織無秩序的亂雜狀態；聯合者，乃分化後的組織的秩序的和狀態。由是以觀，則憲政下分化的統治作用及分立的統治機關，而能神其用，得其理，不失爲優良的政治組織者，調和之功用，亦極大也。

夫孟氏嘗言應保三權力一致步調之必要矣。康德氏亦以國家之安康，係於三權力之調和矣。昆斯坦氏，更唱道調和三權力的第四權力之存在矣。即觀於現時英國政治權力，集中於內閣；美國政治權力，集中於總統；同時內閣於總統，或須得議會之信任；或須求議會之授

權；其權力趨於聯合而調和的途徑，尤昭昭然在人耳目間矣。綜斯以論，則憲政在法理上，亦可謂在實際上，能被認為優良之政治組織者，誠以在一方面，能使權力調和；而其在另一方面，統治機關，又能各守其權限，各盡其職分，並進而互相監視，互相牽制，以防遏其權力濫用。良以政治組織如此，庶某一權力，偶處優越地位，既無專恣之患；而其分立者，以有調和濟其窮，亦無散漫之虞。概言之：調和分立，相互為用，而各得其宜，斯即憲政之真價值焉！其他德意式或蘇俄式的獨裁政治，其制度本身之價值，固非可抹煞，吾人亦不欲抹煞，然而不得語於憲政之林，則為至明之事。奈何領袖立法者，竟略不加察，而漫為之說，擬於不倫者乎？

法學叢刊 復刊號 憲政之法理觀

政治憲法的精神在那裏？經濟憲法的精神在那裏？

蕭步雲

有政治上的不平，而後有政治的民主主義發生，有經濟上的不平，而後有經濟的民主主義發生。那末，政治憲法的精神，在使人民得到政治上的平等；經濟憲法的精神，在使人民得到經濟上的平等；這是沒有甚麼疑義的。但是，政治上的平等，經濟上的平等，這又談何容易，應手取得。予意最要緊的，在使人民得着政治的基本權利，與經濟的基本權利。

所謂基本權利：就是求人類價值，在政治方面，經濟方面，平等實現之根本工具。學者多簡稱：政治基本權利，為政治基本權。經濟基本權利，為經濟基本權，而以一般國家憲法上列舉個人之自由，為政治基本權的內容。以共產主義者主張之勞働全收權，生存權，勞働權，為經濟基本權的內容，究竟這樣內容是否妥當？且先從政治基本權研究。

現世列國憲法上所舉之自由，James Bryce 曾把他分為四種，其意義約略如左：

- 一、公民的自由：人民的身體及財產不受裁制。
- 二、信仰的自由：宗教的思想及信仰的形式不受裁制。
- 三、政治的自由：人民參與政治的權利。
- 四、個人的自由：個人行爲，如與公共福利不生顯著的影響，而無制裁之必要的都不受制裁。

這些解釋，不免模糊籠統。已如蒲氏自述，吾人無加評判之必要。現應當了解的，就是：政治的自由，不過爲自由中之一部；若以自由一部分有政治的屬性，乃舉全部的自由，都叫做政治自由，這豈不是李冠張戴，不倫不類，太不合於邏輯嗎！Anton Menger 說的好：「政治自由一語，在今日有兩個意義：第一，即國民或個人完成某目的之時國家設施，未嘗予以妨害之謂；第二，即國民參政狀態之謂」，以米氏第一個政治自由的意義，詮釋蒲氏所舉的全部自由無一不可相通；則以人民政治自由，爲人民政治基本權的傳統見解，似無所用其懷疑。

但吾人以論理的眼光，稍加觀察，仍覺這個不是正解，何以呢？如財產自由，論其性

質，本屬一種經濟自由，如以國家消極的未加妨害，即謂爲政治自由；則勞動權尙須國家積極的予以扶助者，又何不可謂爲政治自由呢？

更露骨的說：政治基本權的內容，祇有一個參與政治建設權。經濟基本權的內容，也祇有一個參與經濟建設權；果使人民都有參與政治建設的權？甚麼人身自由權，居住遷徙自由權，工作，信教意見集會結社等自由權，有如何意義？又應如何行使，那豈不可以由人民自己斟酌盡善嗎？又果使人民都有參與經濟建設的權？甚麼生存權。勞動權，以及共產主義的國家都不能實現的勞動全收權，有如何價值？應如何實現？那又豈不可以由人民自己從容決定，免得盲目要求，要求不遂，轉而仇恨，仇恨不已，甚至發生革命嗎？假使人民沒有參與政治建設的權？任憑憲法上把各個自由權，規定的應有盡有；然只須加一句「依法律得限制之」就可把牠無形消滅。又假使人民沒有參與經濟建設的權？縱令憲法上把社會經濟生活，規定的如何完整，如何公道；若政府是利害相反的階級，則經濟上之弱者，依然望梅不能止渴，所以吾人敢大膽的說：政治基本權，只有一個參與政治建設的權，經濟基本權，只有一個參與經濟建設的權。

我再依據上述的理論，觀察中華民國憲法草案初稿，（下稱憲草）其可認為人民行使政治基本權利的機關，當然是國民大會。人民行使經濟基本權利的機關，當然是經濟委員會，然查憲草關於國民大會的規定：如

第四十七條：「國民代表大會之任期為三年……」。

第四十八條：「國民大會，於每三年之三月一日，自行集會一次，其會期為一個月，但有左列情事之一者，得開臨時會。

- 一、國民代表三分一以上之聯名通告；
- 二、國民政府之牒集。」

第五十一條：「國民大會之職權如左：

- 一、選舉罷免總統立法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……」。

各條文，所謂「任期三年」；所謂「每三年之三月一日集會一次」；所謂「國民大會之職權」；簡直是一種「有若無」的規定。何以呢？因國民代表，每任僅能夠開兩次即兩個月的會議，每次一個月，能議決甚麼事體！且每次須隔三年；又因交通既不完備，人民的習性安于苟簡，難得臨時集會；這種會議的效力，又有幾何？能及於政治方面？我敢武斷的說一句：每次不過鬧一鬧選舉；或在某種意旨之下，鬧一鬧罷免；終至一事無成，徒作點綴品罷了！且而某種法律，果不適宜於人民的生活；須待到三年，才能復決某法案，果適宜於人民的生活；亦須待到三年，才能提出，並不能創制。試問這種複決權，提案權，要它做甚麼？至於國民政府官吏，縱屬不良，國民代表在勢亦非輪到三年，也管不上，試問這種罷免權，又要它做甚麼？甚是論定：憲草可說失掉了政治憲法的精神，這真是可惜的事體！

再查憲草關於經濟委員會的規定：如

第一百八十三條：「中央及地方，均得設立經濟委員會，其詳依法律之規定」。

第一百八十四條：「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」。

第一百八十五條：「經濟委員會除依前條之規定應提出意見外，並得為左列各事：

- 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相互之合作；

四、解決勞資之爭議」。

各條文，所謂「經濟委員會」，雖然不隸屬於行政最高機關，却是不能夠明顯的看出牠含有經濟民主的意味。在我的意思，固然要修改經濟委員會的名稱尤須把牠的組織成分，如中央或地方的勞資聯合會一類的東西，也仿照德憲的樣兒，把牠明白規定出來。假令不然？一種裝點門面，也可說非驢非馬的經濟機關，要牠有甚麼用處？所以我對於憲草，覺得牠的經濟憲法的精神，亦有極明顯的缺陷。

那末，根據以上兩段的說明，政治憲法的精神，在人民能行使政治的基本權利；經濟憲法的精神，在人民能行使經濟的基本權利；這在理論上是誠然不錯的話兒。但是：在我們中國人民，教育程度，幼稚非常的時節，未見得在事實上，就能夠發揮這種基本權利的效用。

站在這樣立場，來看憲草關於政治民主機關，及經濟民主機關的組織與權限，未能爲十分理想的規定，也正有他自己的理由。不過我們要深深的體會的，究竟政治生活，是甚麼東西？經濟生活，又是甚麼東西？苟於此有了理解，才能辨正上述的問題。

我以爲政治生活經濟生活，是極繁複而難真確理解的；人民欲參與其建設，決非基於盲目的羣衆的心理，所能勝任，必需要人民都有一種生活上的自覺。甚麼是生活上的自覺？吾人以爲就是東隣森口繁治氏所說的：『人類日常生活經驗直接所得之悟性』這句話如何講呢？蓋政治問題，經濟問題，都是生活問題，吾人離開人民生活，沒有經濟的問題，亦沒有政治的問題，然生活問題，即令一個人之生活，亦與社會一般生活，有密切之關係，吾人從事個體事業之際，必念其事業與社會全體，有連帶之關係者，而後事業之完成，庶不反於人類生活之意義。故吾人生活，其狀態雖甚簡單，實質則甚複雜。政治問題，經濟問題，既爲生活問題，換言之，即複雜不易正確理解的問題。而晚近科學，皆爲部分的學問；欲用此種學問。正確理解吾人生活之全般意義者，必對於一切科學，皆有充分了解而後可，然此種學問，博大繁雜，欲得充分理解，貫通一切，個人之能力如何可能？政治學，經濟學，皆各因

特殊之見地，對吾人生活，而加以特殊之觀察；僅用此學問，雖可得一面真理，一部知識；其於人類生活全般之知識，若非有所了解，則生活現像，他種學問，視之爲真理者，依然不能領會。據上面所言，把吾人主張政治問題，經濟問題，應該訴之民衆決定的，即應該要有民衆決定政治問題與經濟問題的民衆機關底道理，誠然可以明白，但是甚麼是人民生活的自覺？須得再加詮釋。森口氏說：「今日學問，可分規範學及科學二種：規範學爲研究純粹形式之學問，故實際問題，不能求其解答。至於科學，則各由一定立場，於一定形式之下，統一吾人之經驗而成立之，故此概念之世界，若其愈爲統一的，概念的法則必愈形爲機械的，固定的，其不能表現實際界複雜真相，勢至明也。有時科學雖能論理的正確說明事物，然又爲一面的部分的之知識，故對於全般的廣汎之日常生活，又缺解答之能力焉。反之常識雖不若學問的概念之爲正確知識，然實爲日常生活經驗直接所得之悟性，換言之，吾人由過去經驗，而得新經驗，復與吾人已得之知識（概念）調和，加以判斷，更成知識，而爲下次經驗之基礎，故曰常識乃過去日常複雜生活所得之悟性，而將來更有同一經驗之時，則用以作適當判斷之規範也。」依此說明，則吾人對於複雜的政治問題，經濟問題，主張由人民參與而決

定之，此誠不能謂爲係純理想。

雖然，我在上面已說明了政治憲法與經濟憲法的精神所在，同時也可說我已認定人民在政治方面的基本權利爲參與政治的建議權，在經濟方面的基本權利，爲參與經濟的建議權，至於其他的權利，——政治的與經濟的——憲法上究竟要不要規定呢？這個規定與否的問題，在一九一九年德國制憲的時節，尚發生過爭論，不過世界一般趨勢在事實上，在學理上，多主張應予規定；況且據吾人看：假令把這些權利，——政治的與經濟的——不爲規定？憲法也覺空泛一點，所以我主張政治憲法上：關於人民權利，除行使政治的基本權利之工具外，餘若：

- 1 身分平等權；
- 2 移轉自由權；
- 3 移住國外自由權；
- 4 要求國家保護權；
- 5 不以訴訟及處罰之故，引渡於外國政府之權；

- 6 人身自由權；
- 7 住所不受非法侵害權；
- 8 不受非法刑事制裁權；
- 9 通信自由權；
- 10 發表意見自由權；
- 11 婚姻男女同等權；
- 12 家族有多數兒童時之要求扶助權；
- 13 養育子弟權；
- 14 集會結社權；
- 15 請願或訴願權；
- 16 公同團體自治權；
- 17 就公職權；
- 18 信教自由良心自由權；

19 無資力者有免費入中等及高等學校權；
以及權利而外的；

- 1 養育子弟之義務；
- 2 少年有不應過勞或怠棄之義務；
- 3 爲國家及公共團體服勞役之義務；
- 4 應其資力分任一切公共負擔之義務；
- 5 就學之義務。

等等，亦須規定，其次在經濟憲法上：關於人民權利，除行使經濟的基本權利之工具外，餘若：

- 1 通商及營業自由權；
- 2 交易適用契約自由之原則之權；
- 3 財產所有自由權；
- 4 繼承財產權；

5 勞働受保護權；

6 生存權； 如德憲一六一條及一六三條第二項皆是

7 勞働權；

8 勞働者企業家團體組織權；

以及權利而外的：所謂屬於個人的：

1 不妨害各個人營正義生活之義務；

2 不得剝削之義務；

3 財產權之義務；

a 公用徵收之容認；

b 土地所有人須培植利用其土地；

c 繼承受限制；

d 土地不勞之增益歸公有；

e 特傳財產制之廢除。

以及所謂屬於國家的：

- 1 應使各個人得營正義生活
- 2 給勞働者工作之義務；
- 3 保護勞力之義務；
- 4 維護失業者生活之義務；
- 5 尊重勞働者企業家團體意思之義務；

等等，亦須規定。這些理由，我實無暇詳述，不過有一點要說明的，就是：憲草上面好像對於政治的一般權利，與經濟的一般權利，尙蹈一般的故轍，有可疵議的地方，假令把它分辯明白，在制憲技術上，固是有價值的事體，在制憲的目的上，更有很大的益處，不知讀者們以爲如何！

法學叢刊 復刊號 政治憲法的精神在那裏？經濟憲法的精神在那裏？

將來憲法中之所謂地方

阮毅成

吳經熊氏憲法草案初稿既布，評者紛起。其中經斥爲違反三民主義者多端，若第三編第四章之地方政制，卽其一也。夫地方制度一詞，在我國制憲史中，實包有無數之爭辯與複雜之內幕。初則國民黨人主張地方分權以圖牽制袁氏之中央集權，繼則國民黨人反對聯省自治，斥之爲軍閥割據之代名詞。於是省制是否列入憲法也，省長是否民選也，省是否得自制定省憲法也，憲法中地方權力是否列舉抑概括規定也，剩餘權之誰屬也，乃咸成爲雙方爭辯之焦點。此之所是，彼必非之。蓋均不過鈞稽政象，應時而言，初本無一貫意旨焉。

及中山先生倡以縣爲自治單位，并中央地方採均權主義後，固無人再認地方政制爲一單純之官制問題，亦無人再否認地方事務應當由地方處理。惟中山先生之言，謂不偏於中央集權，亦不偏於地方分權，故曰均權。其實非中央集權，卽地方分權，若謂不偏於分權，僅分權程度之不同，并非不分權也。既地方分權矣，則所謂聯邦聯省之爭，亦成多事。聯邦聯

省，兩者間固有不同，而其非單一國家則一。單一與聯邦之別，只在『凡屬聯邦國家，概將中央政府事權，在憲法上劃定；以是各邦政府之事權，乃有憲法的保障，其在單一國家，無論分權至如何程度，其地方團體之事權，總係經由中央政府以普通法律命令規定，以是地方團體之事權，初無憲法的保障。』此王世杰氏之論，而爲吾人所同意者。準此以觀，我國既曰均權，中央地方之權限，非於憲法上有所劃分并明定其關係，不能達到『均』之目的。亦即地方團體之事權，係有憲法之保障，此爲非單一國家，明矣。

故余以爲在今日所應討論之問題，并非聯邦之宜否，聯省之當否，地方政制一詞之合否，乃在中山先生之所謂不偏於地方分權而爲均權之『地方』二字。係指何種範圍而言。吾人稱美國爲聯邦國，而於其組成國家之各部份，或譯爲邦，或譯爲州，其實此均不過名詞之意譯，初非謂非名邦名州，即不足以稱聯邦國也，亦非美國有邦有州，而又必以我國之省與之相比擬相對稱也。我國之論聯邦或聯省者，不計其贊否之所嚮，總不免以我國之省，對稱美國之邦，實可不必。

中山先生既謂以縣爲自治單位；則地方自亦可指縣而言，非必定爲省不可。各縣有其自

己之事務，而爲憲法可保障，亦即中央與地方之均權，且亦即聯地方之制度（不稱聯省聯邦聯縣，以免誤會，）而非單一國。故樓桐孫氏謂吳氏誤以省爲中山先生之地方，應以縣爲單位，甚爲確當；但其反對用地方政制一詞，又可不必要。『地方』者，指省即爲省，指縣即爲縣，非省之專用代名詞也。

惟中山先生固未主張廢省也，其遺教中，言省者屢矣。如各省人民之得制定憲法也，國民代表會得選舉省長也，均見於建國大綱。蓋一則鑒於廢省之難，二則存省并無妨於縣自治也。曷謂廢省之難？論者多矣，或由歷史，或由現實，均足以明之。曷謂存省并無妨於縣自治？須知我國省之範圍，每失之過廣，而縣之範圍，每又失之過狹。故如一切地方事業，咸責各縣以自行負擔，未盡勝任，則聯若干縣而另置一行政區域，有時亦屬需要。此所聯之區域，非必即現在之省。主張存省者與主張廢省者，皆就現在之省並一切以論斷將來，未免固執。省不過一行政區域之名詞，續稱之爲省，固可，即改稱爲邦，州，道，府，乃至於縣之聯合區，均無不可。

總之，將來中國憲法中：

(一) 既曰不偏於中央集權，曰分權，曰均權，只程度之不同，其由憲法保障地方事務之權限，則同。故中國日後并非單一國家。

(二) 既曰中央與地方均權，不得不將此可謂地方，下一範圍。地方者，對待中央二字之名詞，非必『省』方可稱地方。

(三) 既曰縣爲自治之單位，則地方自係指縣而言。因地方并非省之專屬代名詞；縣自治亦必有其政治制度，故稱縣制爲地方政制，亦無不可。

(四) 既曰省憲法，省長，則將來勢必仍有省。然此省非必即今日之省，數目，區域，地位，均不必同，實即日後各縣之一聯合區也。

憲法與土地問題

胡崇基

吾國土地問題，延未解決，已數千年，在昔井田時代，土地國有，社會安泰，不生土地問題，洎秦開阡陌，土地私有，富豪兼併，小農失業，農村經濟，頓呈不安，終至雇農成卒，揭竿以覆秦祀，中間漢晉唐宋元，對於土地制度，或因襲舊觀，或轉爲公有，或公私並存，均各於土地不無因時因地制宜與改善之處，朱明雖來自田間，而對於土地問題，未嘗有所解決，且復濫設皇莊，大事兼併，卒興流寇之禍，滿清對於土地，一仍舊貫，而以官莊官田屯田爲名，大圈民地，供奉八旗，因之洪楊革命以起，縱觀歷史，列朝之爲土地問題，而治亂興廢者，歷歷可考，然則土地問題，關係之重大可知，國民黨與共產黨，爲時代產物，對於土地，均主國有，惟策略上，則大有王道霸道根本上之不同，國民黨主張土地國有，須經過徵收之程序，共產黨則不然，甚爲乾脆簡單，即將一切土地，無條件收歸國有，雖曰殊途同歸，要當不能效法，國民黨解決土地問題之目的，在乎分配，今茲制憲，有主張分配者

矣，（鄂省憲草研究會通過呈中央之原則，載在滬上民報，六月二十四日法言欄）國民黨平均地權之目的，在求耕者有其田，又有主張，實行耕者有其田者矣，（監察委員高一涵劉莪青高友唐等二十五人，籲呈中央修明內政救濟農村主張及之。惟限於墾荒移民，載在七月二日滬上大晚報）夫土地之應分配，耕者之應有其田，在原則上不能否認，但在物則上絕非如共產黨解決土地出之沒收逕自分配者可比，以國民黨承認土地私有，所謂分配者，須在土地國有之後，然則土地未國有，尚談不到分配問題，土地既須國有方能分配，則在目前又將如何實行耕者有其田，以今日農村大多數人生活之艱窘，進而參加勞働競爭，退而附和匪共暴動，直接影響社會安甯，動搖國家基礎，誠非確求解決不可。

中山先生於十三年國民黨改組前後，對於耕者有其田，倡持最力，惜其政躬忙迫，北上參加善後會議，即不幸與世長辭，未能詳示吾人以土地未能國有，實行分配之先，如何實踐耕者有其田。共產黨徒乃扼此弱點，憑藉其所謂土地革命，沒收紳豪地主土地之金字口號，煽惑頑農，遂至山野黎庶，一唱百和，大演其殺人工作。自一九二七年該黨八七次會議，決定暴動政策，已歷六載，勢燄囂張，蔓延全國，當局雖傾師旅，竭庫藏，數省合圍，長期封

鎖，終於未能消滅。就軍事力量衡比，當局有嚴密之軍事計劃，優越之近代武器，海陸空同時並舉，豈不足以應付此小醜，其不能一剿即滅，自必有其原因在。世人對此，見仁見智，各有不同，綜而言之，不外政治經濟，與社會組織不良之數因，質言之，則畸形經濟組織之土地問題，尤當爲今日禍亂之酵母，觀於當局對共產黨管經盤據之地域，處理善後之困難，不得不制宜變通，（滬上時事新報六月份某日開封電述，當局對收復赤區，決設三種新村，一爲公有村，以二百家爲一村，每家給田地十畝，五家發一耕牛，收穫歸公，一爲私有村，組織同前，惟土地及收穫，均歸私有，一爲散居村，以念家爲限，令地主住村中，建一大寨，每村均設合作社一處）則其性質之嚴重，如不及時解決，前途之危險，甚有非吾人所敢言者。

中山先生解決土地問題，主張平均地權曰，土地須登記，土地須報價，報價後地價之增益歸公，政府可以徵收私有土地，土地國有，耕者有其田，論點雖多，概括歸納，可分爲二。

一、土地國有 土地國有，爲實行分配平均地權之最大目的，登記報價徵收爲其過渡手

段。

二、耕者有其田 耕者有其田，為平均地權當土地未能國有之先，即須做到之過渡辦法。

第一點為 中山先生已經詳為說明者，第二點發軔於十三年黨之改組之頃，中山先生憂國長逝，所未及說明者，特 中山先生有言。「同志應當本其基礎，逐類引伸，」則補充闡發之責，舍後死之信徒莫屬，其耕者之應有其田，時至今日，為不容緩，果如以 中山先生未經說明，不求解決，遂認此事之實行，當期待土地國有之後，則事實上將生二重危險。

其一屬於內者 農民之無田可耕，與耕不得飽者，不能期待土地國有，將為共產黨効死，冀圖摧毀現有組織，以滿足其生活慾望，則社會大亂，國民黨覆亡。

其二屬於外者 中國為列國商場，嘗有以中國之不能自拔有為，倡瓜分共管論者，要如一般農民與共產黨唱和為伍，步調齊致，則政治組織崩潰，自己不能維持安甯，保護列國人民生命財產之時，列國當遣兵鎮壓，進一步即瓜分共管，則中國覆亡。

前列二重危險，雖係蠡測，要為土地問題不得解決，發生禍亂之當然結果，深堪危懼。

土地可以私有政府可得徵收爲國有，爲他日分配之謀，乃國民黨固定之政策，而耕者有其田，又爲國民黨適應環境所力倡之口號，則此問題之解決，在原則上自當不能妨及私有，中山先生對於土地問題，在過渡時期，主張維持私有者，保護地主之權益也，土地既未國有，而倡耕者有其田者，在過渡時期解決農民生活問題之辦法也，所謂耕者有其田者，非耕者多應有其私有之土地，不過耕者多應有其可耕之農田也。原因現實社會，無田可耕，爲他人耕，或雖有田耕，仍與爲他人耕，同一不得滿足其生活上之需求者，爲數之愈多也。然則所謂耕者有其田者，當此過渡時代，絕對非地主之所有權，應當交給耕者，而耕者實應將其所耕地之租金交給於地主也。其義既明，則此事之實踐，尤實非難，其唯一條件，厥在地主能將其向例對於耕者，自造自管之權，交給政府，信託政府，爲之支配管理，俾資統籌，以解決耳。

我國人口，早年之統計，爲四萬萬，今則有稱四萬萬五千萬者，照國民黨武漢中央黨部土地委員會之估計，農民佔全人口百分之八十，則全國四萬萬五千萬人民中，應有農民三萬六千萬人，我國土地向無統計，英人赫德對於農田，嘗估計應有八千萬頃，今則內政部參

謀本部與陸地測量局，調查審核結果，公布全國土地爲三千四百九十八萬九千四百〇九方里。（載於滬上八月十六日大晚報及十七日各日報）以每方里二百四十畝計之，則應有地八千三百九十七萬三千五百八十一頃，假定都會城鎮居宅道路等佔地爲十分之一，當應有田七千五百萬頃，以我國農民生活之常率估計，自耕自田，上田每人三畝，下田每人四畝，自耕人田，上田每人四畝，下田每人五畝，即能維持生活，即統盤估計每一農民，不分長幼老少性別，自田人田，概作五畝而論，則此七千五百萬頃田，應可供十五萬萬農民生活之用，果再從事生產技術之改良，使一畝之田，產二畝之量，便再多十五萬萬人口，亦且可以維持恆足，如依現農民人口計算，其平均耕量，則人可得耕地二十畝，雖其中亦有荒廢，然要加以改良，使地多盡其利，亦不致廢棄多額，爲可斷言。然則我國土地問題之解決，爲無大困難，民生問題，應得安定可知。

一切大前提，均經說明，則反求共同要求之憲法，夫一國之貴有憲法，所以示政治的經濟的組合共同性之常經也，制憲者，當本此屬稿，爲當然原則，今人有論憲法者矣，每謂某國憲法無此條文，某國憲法，有此規定，爲反對一切新創條文之理由，其見蓋亦左矣，夫制

憲當考察國情，非購買洋貨可比，列國所無，我不可有，列國所有，我不可無，其所云云，殆未知今日已進入世界革命之階段，烏足以語近代憲法。

近頃完成之國家憲法初稿（吳稿）係以中山先生之三民主義爲制擬根據，分篇方法如之，惟內容尙多與中山先生整個思想不符之處，即以國民生計一章論，僅僅十八條，實未足以言國民生計，且含義範圍，不切要點，譬如土地一項，直接有關之條文祇二，即

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。

第一七八條 重利之借貸，及動產不動產之重租，應以法律禁止之。

區區兩條，既不能範疇平均地權之全體，又未能切合其內容之一端，不免過簡。夫土地問題，關係重大，憲法應列專章，條文不厭詳盡，且應包含下列各點。

- 一、土地可得私有，但以徵歸國有爲目的。
- 二、過渡時期，土地私有權亦得平均，其租稅應比較地價及收益訂定。
- 三、地主須信託政府，將農地之租賃權交給政府，俾便支配管理，實現耕者有其田，穩固政治基礎。

四、政府對於農事技術之改進，與開河築路造屋倉儲統計統制等應加意講求。

上列四點，爲解決今日中國土地問題之基礎原則，爲訂擬關係條文之根本軌範，作者嘗因上海律師公會研究憲法特別委員會之議決，本擬是項條文，即據上項理論與原則發揮，全章二十四條，茲爲明瞭起見，附錄於後，以與國內法家一商榷焉。

第四篇 民生

第一章 土地

第一節 一般之通則

第一條 中華民國領域內之土地，屬於國民全體。

第二條 中華民國之土地，不得出賣與外國人。

第三條 中華民國之土地，經人民依法取得所有權，並測丈登記報價納稅者，爲私有土地。

第四條 人民未依法取得所有權之土地，爲公有土地。

第五條 土地爲通運之河道，公用之湖澤，交通之道路，公共之水源，天然之名勝與古蹟者，不得私有。

第六條 土地所有權之移轉，設定，負擔，妨害國家政策者，應制止之。

第七條 農地、林地、牧地、漁地、鹽地、鑛地、要塞、軍備區域、及邊疆土地。不得設定負擔，或租賃與外國人。

第八條 私有土地奇零狹小，不合經濟之使用者，政府應就公有土地，或其他私有土地，換給之。

第九條 私有土地之地價，每五年申報之。報價後所有權發生變更，其增漲之地價，國家與地方享有之。

第十條 政府對於私有土地，得按報價徵收之。

第十一條 無土地人，得請求政府，就公有或私有土地，依照徵收辦法購置之。請求購置之土地，不得超過壹百畝如在市區，不得超過十畝。被請求購置之土地所有人，得保留前項之數額。

第十二條 土地之租稅，應比較地價與使用人之收益，訂定之。

第二節 農地之使用

第十三條 土地之可耕作者爲農地。

第十四條 農地之使用，歸政府管理並支配之。

第十五條 農地之使用人，使用之農地，不能維持其生活者，政府應撥給之。

第十六條 農地之使用人，對所有權人，負納租之義務。

第十七條 政府對農地所有權人之收租權益，應保障之，使用權人之納租義務，應督責之。

第十八條 地價之漲落。農產之豐歉，直接影響租金數額，其增減標準範圍，政府應規定之。

第三節 經濟之講求

第十九條 農地耕作技術上之改良，與經濟上之調節，政府應講求之。

第二十條 造屋、築路、開河、積穀、種種民生上之需要，政府應籌辦之。

第二十一條 全國農地大小熟布種面積，產品種類，及其數額，政府應統計之。

第二十二條 政府根據農產品之統計，得施行統制。

第二十三條 政府為謀民生之充裕，對於農產品布種面積及其種類得先事規定之。

第二十四條 荒地之適合耕作使用者，應墾植之。

法學叢刊 復刊號 憲法與土地問題

論國事法院

陳耀東

『國事法院』見於吳經熊氏所草中華民國憲法之憲法保障篇。此在戰後新憲法中雖已不乏先例，而在我國憲法史上尚係空前之創舉。

自吳稿公布後，各方議論的焦點，大多集中於前四篇，而於國事法院之制度則鮮有注意及之者，故余試以『論國事法院』命題，客觀的研究下列三事：

(一) 憲法是否需要保障；(二) 國事法院是否為保障憲法最好之方法；(三) 國事法院職權之批評。

考憲法保障之觀念，實始於北美十三州，當時因為採用剛性憲法，故凡普通法律與之牴觸者，皆須加以制裁，而美國又係一聯邦國家，為維護各邦之團結起見，任何一邦自不能制定與聯邦憲法牴觸之法令，致破壞各邦與各邦相互間及與中央政府之法律的平衡。

憲法保障之原則，最初為一般聯邦國家所引用；後來一般單一國家也相繼採用。憲法既

有了保障，則人民的權利便不致爲立法者所侵害；所以現在單一國家大多也採用憲法保障的方法，藉使違憲法的法律得到一個制裁。

憲法保障之原則，亦見於一九二三年七月蘇俄的憲法，該法第三十條載有「蘇俄中央執行委員會主席有監督憲法在各機關施行之責任，餘如蘇維埃大會及蘇俄中央執行委員會之議決案，該會主席亦當監督施行。」蘇俄採用憲法保障的最大原因，實由於國內無統一的立法機關；所有高級機關除處理通常行政職務外，又可制定法律。這些高級機關至少在十個以上，（如蘇維埃大會蘇俄中央執行委員會等等）如果憲法不用保障的方法，則各機關所制定的法律，難免不互相抵觸，或與蘇俄聯邦憲法的精神背道而馳，因此蘇俄也採用憲法保障的原則。

從上面看來，可見各國採用憲法保障的原因很多，我國雖非聯邦國家，但是根據保障人權的原則，一切違憲的法令，自有制裁的必要。所以吳經熊氏在他所草的憲稿中採用「憲法之保障，」未始無理由。

但是怎樣去保障憲法呢？設立國事法院，是不是保障憲法最有效的方法呢？近世各國保

障憲法，最通行的制度，約有兩種：一是消極的；一是積極的；消極的制度，是國家認許普通法院拒絕適用一般違憲的法律；積極的制度，是國家特設高級裁判機關審查一切違憲的法律並宣告無效。

在這兩種制度之中，消極制很簡單；不須特設裁判機關，亦無煩雜的程序；祇須當事人的一造舉發，他造所引用的法律是違憲的，法官經過審查比對之後，便不能再適用他了。聽說美國有個麵包廠主，曾強令工人夜間工作，工人因為做夜工為法令所禁止，遂控告廠主違法；但是美國的憲法有『工業自由』的規定，麵包廠主在法院裏便說禁止夜間工作的法律是違反憲法中『工業自由』的精神，故違憲的法律不能適用；法官認為廠主有理，便將他宣告無罪。

消極制最初行於美國；後來南美諸國，如墨西哥，巴西阿根廷等皆相率效尤；最近愛爾蘭羅馬尼亞希臘等國更在憲法中明認法院有拒絕適用違憲法律的權限了（見愛憲第十六條，羅憲第百〇三條，希憲第五條。）

英國是採用柔性憲法的國家，所以根本談不到憲法保障的問題。

法國雖是採用剛性的憲法國家，可是一般法官固執三權分立的學說，在他們看來，法官拒絕適用法律，便不免侵越到立法的範圍，而破壞三權分立的原則。這種看法，法國的一般法學家皆認為是錯誤的見解；（埃司曼教授是例外）因為法院雖然拒絕適用違憲的法律，這條法律依然存在，並不因此而無效，不過在一個特定的訴訟案件內，不用他罷了，怎麼可以說這就是侵越了立法權呢？

積極保障憲法的方法，是歐戰後的產物；由國家設立一個最高級的特別法院，來取消或解釋違憲法令。捷克國的臨時約法第十一條，及奧大利新憲第三百三十七條，皆有憲法裁判所之規定，其功用在制裁違憲的法令。

從上面看來，可知目前各國保障憲法的方法不皆盡同，我國究應採用那一種方式，是值得我們注意的一個問題。吳經熊氏在所草憲稿內有國事法院之規定，顯然是一種積極保障憲法的制度；但是國事法院是不是保障憲法最有效的方式呢？且看下面的一個解答。

據我看來，消極保障憲法的制度，雖經多數國家採用，考其內容仍不免有下列兩個缺點：

(一)違反法律平等的原則。按消極制度，法院的職權僅不過在特定的訴訟案件內拒絕適用違憲的法律而已；所以那條法律仍然繼續存在，並不因之失效；因此假定兩個相同的案件，一個因為甲法院拒絕適用違憲法律，取得勝訴；又一個則因乙法院認為該法律並不違憲而適用他，結果敗訴；這樣看來，兩個相同案件，因為引用和不引用違憲法律的關係，竟可生出兩種不同的結果，於法律平等的原則，自不能謂為適合。

(二)不具有確定性。一條法律已經公佈了很久，一般人也把他當作行為的準據。可是三五年後，法院以其違憲，拒絕適用，在一般人的意識中對於法律的觀念，必然起了動搖；所以他們對於行使權利的準據當然無所適從；這與法律須具有確定性的原則，自然大相違反了。

從上面看來，可知消極制度不是保障憲法的最好方法。

在積極制度下，國家設立憲法裁判所，專司違憲問題；一朝法律公布，憲法院便須詳細審查，如認為與憲法相違反，即當將他宣告無效。換言之，就把那違憲的法律當作沒有存在，所以消極制度所犯的兩個毛病，積極制度皆可免除，而憲法解釋也有個統一的機關，所

以我認爲這是保障憲法的一個最好方法。

吳稿採用「國事法院，」當作保障憲法的工具，原則上無可非議。

現在我們再來具體的研究吳稿中所計畫的國事法院。

憲草中關於國事法院的規定，自二〇一條起至二一四條止，共十四條。其中最可注意者爲二〇二條所規定之國事法院的職權；這些職權，吳先生共舉了九項；但其中與保障憲法有關係的條文，祇有前面四項，即：

- (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。

以上四項，與國事法院設立之本旨尚無不合，但是自第五項以下那就不敢苟同了。

據第五六兩項所說，國事法院有權「受理行政訴訟」並可「統一解釋行政法令，」殊令

人不得其解，查受理行政訴訟和統一解釋行政法令，自屬行政法院職權範圍，今國事法院亦執有此權，未免越俎代庖，假定國事法院成立後，即取消行政法院，此種主張，我更不敢同意。因為國事法院設立之目的，在『直接或間接保障憲法之實行，及解決關於憲法之糾紛』；（見吳稿二〇一條）而行政法院係解決『人民因中央或地方官署之違法處分致損害其權利』之爭訟；（見行政訴訟法第一條）兩者性質顯然不同，今吳稿強欲將性質不同之兩事合而為一，於理自不可通。若說行政訴訟有時牽涉到違憲問題，故應由國事法院解決，驟聽之似乎言之成理，然究其實則不然；因為不論民事訴訟或刑事訴訟有時也牽涉到違憲問題，那末難道普通法院也可取消一切訴訟，完全由國事法院獨攬嗎？天下甯有斯理？

又第二〇二條第七八兩款規定國事法院可以『受理公務員被彈劾之案件，並懲戒被彈劾人，及其他在行使國事法院職權時所發見應受懲戒之公務員，』並可『移送負刑事責任之被懲戒公務員於普通法院審判。』國事法院果如此說，國事法院已侵越了監察院和普通法院的職權，那國事法院又變成一個不倫不類的組織了！

吳稿第二〇四條規定：

『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。』

這條規定殊與邏輯不合，因為普通法令既由最高法院解釋（見吳稿一〇六條）則行政法令自當由行政法院解釋；縱然普通法令與行政法令之解釋有衝突，當由最高法院與行政法院合組委員會互相討論，何得由國事法院代庖？即使假定國事法院代行行政法院的職權，亦無須國事法院與最高法院合組委員會，因為原稿第二〇三條載明『國事法院在其職權範圍內所為之決定及解釋有拘束普通法院之效力，』這樣看來，假定普通法令之解釋，如與行政法令之解釋有衝突時，則後者自屬無效；因為行政法令既由國事法院所解釋，當然有拘束普通法院之效力，最高法院是普通法院之一種，決不能不受國事法院解釋之拘束也。

吳稿自第二〇四條以下，差不多是規定國事法院的組織法，但第二一四條又說『國事法院之組織法……另定之；』國院的組織法既須另定，何必又在第二〇五條二〇六條二〇七條……對於國院的組織講上一大套呢？這顯然犯了前後矛盾的毛病，我以為國事法院的組織法不必規定在憲法裏面，因為憲法是一國的根本大法，修改自然比較困難；國事法院既在創始

時期，各事未臻完備，所以時常需要修改；假使把他的組織定在憲法裏面，則修改不易，國事法院便難期改進，有時因為制度的不良，便可影響事業的進行，所以吳氏將國院的組織載在憲法裏殊覺不妥；故國事法院的組織無須在此批評。

國事法院既不屬司法院，又不隸於監察院，更未隸屬其他的院部，此在國家組織系統上，竟變成一個無所統屬的機關，這也是原稿中很大的一個缺點。

此外如國事法院的名稱，在作者看來也不妥當，考其設立的目的爲『直接或間接保障憲法之實行，及解決憲法之糾紛，』（第二〇二條）照這段看來可知國事法院設立之目的，並不在解決『國事』而在保障憲法之實行，『國事』自當解作『國家大事』，保障憲法固然是『國家大事』的一種，却不能說『國家大事』便止限於保障憲法；這於邏輯說不過去。歐洲的新興國家裏，有幾國已設立了保障憲法的機關，很可供我們的參考。在捷克國叫做『憲法裁判所』（Tribunal Constitutionnel）奧國則叫作『高級憲法院』（Hohe-Cour Constitutionnelle），不論是憲法裁判所或高級憲法院，比較『國事法院』這個名稱，總要高明得多了。

法學叢刊 復刊號 論國事法院

五八

論憲法草案初稿中之經濟委員會

劉哲

每一制度，都是在事實上有了它的需要，而後學者們纔給與它在理論上的根據。並不是先有理論上的發明，而後有事實上的需要。那末，我在本文，對於經濟委員會，就打算少論其理論上的根據，多研究實際方面的問題。易言之，我打算研究的是：我國是否需要經濟委員會，假令有需要的話？究竟需要怎麼樣兒的經濟委員會？下面就準據這個原則，開始我的研究吧！

我國是否需要經濟委員會？這個委員會的用處，從德國的制度說：就是集合勞動者，資本家，消費者的代表于一個地方，彼此都立于平等的地位，共同商推一切經濟的問題。從英國的制度說：就是吸收專門家的學識經驗，從事於經濟問題的研究調查。當這世界各國產業合理化的政策失敗，統治經濟運動，瀰漫一世的時節，經濟問題，有賴於勞資協力的解決，有賴於學者專門家的嘔心血絞腦汁來研究，這是有事實擺在眼前，沒有一點疑問的。況在我

國，年來外而因帝國主義者的經濟侵略，政治侵略，挾雷霆萬鈞之力以俱來；內而由軍閥的剝削，匪共的蹂躪，貪官污吏的剝奪，已敲骨而及髓，弄得都市經濟，農村經濟，元氣盡喪，一齊破產。在這種情況之下，可說經濟問題，就是國家興亡問題，也可說即是民族生存問題，誰能夠說是不需要大家同心努力來協商來研究嗎？！所以經濟委員會，在我國現在是當然需要的東西。

然則究竟需要怎樣的經濟委員會？現在世界各國，關於經濟會議這一類的機關，其形式，可說都不一致；但在大體上姑且可把它分爲德國式與英國式兩種，因這二種顯然不相同呢！

德國式如何？試看一九一九年德意志共和國憲法第一六五條：「第一項略；」工人及僱員爲防護其社會上及經濟上利益起見，得有法律上之代表於企業工會，及依照經濟區域所組織之地方工會，並聯邦工會之內；爲完成所有經濟上之事務及協助。收歸公有法律之執行起見，地方工會及聯邦工會，與業主之代表，及其他有關係之團體，合而組成各地方經濟會，及聯邦經濟會，各地方經濟會及聯邦經濟會組織，應使各項重要職業團體，得比例其在

經濟上及社會上之重要而派代表參加于各該會；『聯邦政府，對於社會政策及經濟政策之有關根本計劃者，於提出此項法律草案之前，應將該草案交聯邦經濟會，並諮詢其意見。聯邦經濟會，有提出此項法律草案之權，聯邦政府若不同意時，亦應將此提案交聯邦議會，並附呈意見書。聯邦經濟會，得派員至聯邦議會主張其法律提案；』工會及經濟會，於其該管範圍之內，有監督及管理之權；『工會及經濟會之組織，暨其職權，並其與其他自治的社會團體之關係，專由聯邦規定之。』云云，已可知道德國式的經濟會議之性質，及其組織與權限。不過我們有點要知道：德國當聯邦工會尚未組織成立的時節，已應經濟的緊急情形，設置了一個臨時經濟會議，其組織，其權限，都未能適和憲法上的規定，但亦沒有甚麼絕對不相容的矛盾。

英國式如何？所謂經濟會議的機關，在英國叫做經濟諮詢會議，與德國經濟會議，根本不同：它是附屬於行政部的一個機關，不含有經濟民主主義的機關的意味。它以內閣總理為主席，財政農商各有關係的部長作當然委員，更加上內閣總理臨時召集的部長及由內閣總理所任命的若干經濟學者實業專家組織而成，這個會議的職務，其主要的是：（一）關於英本

國及殖民地商工業之發展可能性的調查；(二)關於金融及金融政策的研究；(三)關於英國殖民地及國際經濟與英本國的繁榮關係之一般趨勢的研究。不過它的目的，是在供內閣的諮詢，與國會不發生直接關係。却是英國內閣，實際等於國會的一個委員會，議會法案，幾乎全由內閣提出，因為這種關係，所以有一些學者說：這個經濟諮詢會議，顯然對於國會議案，尤其關於經濟立法，社會立法，間接的給予了很大的影響。

以上已把德國式的經濟會議，與英國式的經濟會議，給它說明了一個大體，我現在要歸結到我國，究竟應該採用那一種呢？抑是概不模仿，僅僅根據自己的國情根據自己的理解，另翻一個新花樣兒呢？我姑且從歷史上把我國經濟會議的生命過程，來詳細的研究一番：

我記得民國十一年，國會恢復了以後，憲法起草委員會，曾經擬定過生計一章，可說是十九胎息一九一九年德憲經濟生活章的精神，並在這生計章內有這樣的幾條規定：

第七條 『為保護及發展生計之自由結社，無論何人與何職業，除於公共安寧有直接危害之行爲，法律不得限制。』

第八條 『全國生計會議，依法律由全國各重要職業團體選出代表組織之，及關於生計

及社會之行政立法事項，有左列之職權：

- (一) 『建議政府；』
- (二) 『受政府之諮詢；』
- (三) 『對於國有營業得參加管理；』
- (四) 『提案於國會，並得派代表出席說明。』

後因十二年六月十三日政變發生，憲法會議，因而流會多次。到同年十月；兩院議員，又急圖完成憲法，掩蓋他們賄選的醜惡，生計章亦不及付議，致被委棄，而所謂生計會議的機關，在曹氏憲法上，也就沒有它的位置。

洎民國二十年，蔣中正宋子文等，向中政會提議：設立全國經濟委員會，並附組織條例草案，經將原則通過，組織條例內容如下：

第一條 『全國經濟委員會，根據國民經濟情形，現在財政狀況，通盤規劃，並調節中央各部會及各地方政府一切經濟建設事宜。』

第二條 『隸屬行政院中央或地方一切經濟實業，及其他建設發展計劃直接或間接需用

國幣者，須先經該會審查合格，呈府核准後，方得舉辦。」

第三條 『各種經濟設計劃施行時，該會得審核其工作及費用。』

第四條 『委員以行政院正副院長，內，財，鈔，交，實，教，各部長，及有關經濟建設之各委會委員長，為當然委員，由府任命。其餘委員，至多不得超過十一人，由當然委員推選呈府任命。』

第五條 『略。』

第六條 『組織各種專門委員會，研究各專門問題。』

第七條 『略。』

以上條例，經立法院於同年四月，決議交法制經濟財政委員會審查，接着到了五月國民會議經濟審查委員會，對於朱惠清等所提設立國民經濟委員會案，認為應予成立，提請大會於五月十五日，決議：原則通過，交國民政府查照從前中央政治會議所決定之案，合併辦理。其內容辦法如下：

(一)國民政府，為決定全國經濟政策，審查各種有關國民經濟案件，並便於進行國民經

濟建設，實行總理實業計劃，及其他關係民生之遺教起見，設立國民經濟委員會。

(二)國民經濟委員會，隸屬於國民政府。

(三)國民經濟委員會，限民國二十年內，籌備完竣。其組織法由國民政府根據下列原則訂定頒布實施之：

(甲)國民經濟委員會，由下列人員組織之：(一)農工商各實業團體依法推選之代表；(二)政府依法委派之人員；(三)政府聘任之專家；

(乙)略。

(丙)略。

(丁)國民經濟委員會得附設各項必須之機關，分任設計，指導，審核等事項。

由上面看來：經濟會議之在我國，既有民十二年憲法起草委員會之擬定；復有民二十年中政會與國民會議之決議；宜可早早產生，致力於解決經濟問題；乃蹉跎迄於今日，仍然沒有一個經濟民主主義的全國經濟委員會，這誠然是一件很可抱憾的事體。所以本年六月八日，吳經熊氏憲草初稿，在上海披露後，我把民權編的國民大會的組織權限看了後，接着就

看民生編的經濟委員會的組織與權限，這是甚麼道理呢？因為國民大會是決定政治問題的民主機關，經濟會議是決定經濟問題的民主機關，這兩個機關，規定得適合環境，適合理論，憲法自然要因而增長價值；不然的話？憲法就當然要減少人們的信仰。空話少說，我依然把憲草上關於經濟會議的條文，寫出來估量一估量吧！

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。』

這些條文，一經奔到我的眼底，我就感覺到民十二年憲法起草委員會擬定的全國生計會

議，二十年國民會議經濟審查委員會審定的國民經濟委員會，及本年吳氏草擬之經濟委員會，很顯明的都是德意志式；惟有二十年中政會決定的全國經濟委員會，是英吉利式，只從形式看來，就可知道德國式的經濟會議，適合我大多數人的心理，況乎我國現正當經濟轉變時代，社會上發生新問題甚多：如農村經濟破產問題，都市金融疲滯問題；農工商學失業問題；國際貿易問題；提倡合作問題；經濟統制運動問題；諸如此類，不勝枚舉，都非集合生產者，消費者於一堂，各舉心思材力，斷難裁酌至當，得一個好的方案。也可說有推行可能性的方案，以解除大眾的痛苦，完成全國經濟的建設。所以憲草上關於經濟委員會的規定，予因其取法德制，極表同情，然則就盡善盡美了嗎？不消說：當然沒有盡善盡美的法，一般皆然，何況憲草。不過憲草關於經濟委員會的規定，除立足點不錯以外，其他欠缺的處所，也不是沒有。我試略說幾點如下：

(一)關於名稱的『經濟委員會』的名稱，不能表現其為經濟民主機關的意義，故宜修改為『中央或地方經濟會議。』

(二)關於組織的『中央或地方經濟會議』，其組織成分，未予規定，殊嫌缺漏。再關於經

濟立法，範圍至廣，非設專門委員會，分別門類，詳晰研究，則關於經濟問題，自不能有正確之認識，抑何能備政府之諮詢。故宜更爲規定：得應事實之需要，設專門委員會，及明白規定其組成分子。」

（三）關於權限的『勞資爭議之解決，乃屬經濟裁判事件，與經濟會議之性質不相容，故宜刪去。』

評憲法草案初稿

劉陸民

予在前幾個月當中，記得接着立法院憲法起草委員會一封信，徵求對於憲法的意見。彼時，予以會務，奔走滬漢青濟，不遑寧處，無暇執筆，嗣後吳經熊君憲法草案初稿，（以下簡稱憲草）於六月八日，在上海各報披露，一時批評者蠡起，我仍無工夫拿筆助趣。現在本刊出憲法專號，我既作了一篇『憲政之法理觀』而欲言尙覺未盡，餘勇尙覺可鼓，於是更做這篇，一面用實本刊，一面作我對立法院的建議。

予在『憲政之法理觀』文內，曾經說明：憲政因子節制統治權之行使，歸結於保護人民之自由；而憲政本身，則爲依於統治機關之分立，與其相互牽制，以抑制其權力濫用之統治方法。憲政之意義，既如上述；則對於爲實施憲政而起草的憲法，不是爲實現某一個人或某一階級專政而起草的憲法，其評論良否？自然要首先估量牠的內容，與憲政的真諦，有無矛盾？因此，我又決定了我評論的態度，我固然要是其所當是，我固然要非其所當非，但是不

能因有所是，而略其非；亦不能因有所非，而略其是；一言以蔽之：評、論、一、以、真、理、為、基、準、，絲、毫、不、參、雜、不、合、理、的、私、見、而、已。憲草在形式上，最為人指謫的，即以三民主義分編。時代公論楊公達君憲法初稿的一般觀察文內，有這樣幾句話：『就編制方法來說，當開會時，吳先生是以非黨員的立場，極力主張以三民主義分編；可是大多數以黨員立場，不以為然』月刊陳茹玄君，對於憲法初稿平議文內，又有這樣幾句話：『對於編制問題，嘗有劇烈之辯難，初稿人則主張以總理之三民主義分編，並力持非如此則不敢負責起稿。』照這兩段話看來，吳君擁護三民主義的精神，誠然值得欽佩！而編制方法，生硬呆板，不合科學，也是無可為諱的事體。好在孫立法院長，於七月十日，在國府紀念週報告中間、說：是『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，認為於形式上不大好，此層再待研究。』是關於編制的欠缺，已有了修正的希望，無所用其耽心！那末！我依然從憲草內容，摘出幾個問題來評論一下吧！

(一)國體問題 我看現代的憲法，關於國體的規定：在君主國家的憲法：——譬如日本憲法第一條：『大日本帝國萬世一系之天皇統治之。』第四條：『天皇為國之元首，總攬統

治權，依憲法之規條而行之。『這顯見得君主國的主權是君主總攬。在民主國家的憲法，——譬如奧大利聯邦憲法第一條：『奧大利爲民主共和國，其權淵源自人民。』愛斯多尼共和國憲法第一條：『愛斯多尼爲獨立民國，主權在民。』這顯見得民主國主權，由人民活動。至於蘇俄，固然不是君主國，然而也不能算是全民的民主國，他的憲法上，關於國體的規定，就與衆不同。如蘇俄聯邦共和國舊憲法第十條：『蘇俄共和國，爲一切勞動者的社會主義的國體；一切權力，屬於代表全部勞動人民的城鄉蘇維埃。』新憲法第二條，文字雖稍有變更，其意義仍略無更改，照他這樣條文看來，又顯見得，蘇俄是個勞動階級專政國，故其主權惟出自勞動階級之城鄉蘇維埃。那末！憲草內，關於國體的規定如何呢？看牠第一條：『中華民國爲三民主義共和國』云云，是與蘇俄憲法第十條的上半段相彷彿？而第二條：『中華民國之主權，屬於人民全體』云云，又與一般民主國家憲法上面所規定的無稍差異。夫既於第一條規定中華民國爲三民主義的國體；則執法理論，一切權力，當然要規定屬於信仰三民主義的，最少也要不反對三民主義的人民。若以如此，有一黨專政之嫌；而實施憲政，應該主權屬於人民全體；然在全體中，不能說沒有不了解甚至反對三民主義者，依同憲

草第三條的規定，只須他具有中華民國的國籍，又不能說他不是中華民國的人民，那末！主權既屬於非盡信仰三民主義的全體的人民，如之何能說國家爲三民主義的團體呢？這些處所，吾人用法律的眼光觀察，殊覺絕對說不過去。

且憲草第一條，規定中華民國爲三民主義共和國；而同憲草第五十二條，又規定國民大會之議決，不得涉及變更國體的問題；這樣條文，顯然有永久保持三民主義國家之意。然而三民主義的目的，絕對不是止於三民主義的限界的，這在中山先生演講當中，可以看得出來，由這點觀察，則在憲草上，擬定中華民國爲三民主義共和國，在形式上，好像是中山先生的忠實信徒，而實質上，無異阻礙三民主義最後目的之實現。

然則究應那樣規定國體呢？一般人們，多有主張仍照訓政時期約法第三條，規定：「中華民國，永爲統一共和國」的。吾人考規定中華民國，永爲統一共和國，在民國十二年十月十日公佈的憲法，其第一條，就是這樣。當日所以如此規定的意思，無非鑒於各省分裂的現象，所以用「永爲統一」的字樣，來杜絕軍閥們的竊據，鞏固共和的政體。現在呢？這種良好的現象，依然存在，統一自然仍是對症的妙藥。不過統一與否？那是要從政治實際解決

的問題，不必要空言刺激，現在值得要特別刺激的，就是國家的不獨立，不自由，假令人們感覺不獨立不自由的苦痛，也可不期然而然的使得國家統一，所以我主張傲斯多尼與夫德與各共和國憲法第一條的樣兒，規定如下：

第○條 『中華民國爲獨立自由之民主共和國；主權屬於人民全體。』

上所規定，既合于中山先生的遺教，復合于國民的要求，且不致有憲草第一條與第二條牛頭不對馬嘴的毛病，這即是予對於憲草上國體問題的見解。

(二)國土問題 近世各國憲法，對於國土，有採不規定主義的；有採規定主義的。——規定方法分列舉的與概括的——吾人以爲國家在憲法上，若取消極主義，不予規定國土，則行政機關，可對之爲便宜處分，而強隣將易于因而生心，民衆亦將淡於尊重領土維護主權之念，事之危險，孰甚于斯？故我國自臨時約法以來，每次制定根本大法，總是採取規定主義。不過在元年臨時約法第二條，規定：『中華民國領土，爲二十二行省內外蒙古西藏青海，』是採取半列舉半概括的方法。說者遂謂：國土區劃，隨時可因增加，交換，及割讓情事，有所變更，設予列舉，則憲法將因而常須修改，國家根本，將常陷于動搖不寧，且列舉

國土，難免遺漏，如臨時約法，漏列唐努烏梁海及阿爾泰烏梁海二處，（該二處不隸屬於外蒙四盟四部八十六旗之內）即其例證。於是民國三年約法第三條，規定：『中華民國之領土，依從前帝國之疆域，』此即採取完全概括主義，到民國十二年，十月十日公布之中華民國憲法，其第三條：『中華民國國土，依其固有之疆域』云云，則更簡括化矣。予曾舉『固有』二字之意義，詢諸當日制憲者，得知所謂依其固有之疆域云者，即繼有前清領土之意也。如此，則十二年十月憲法，與三年約法，關於國土規定，是異其名詞，同其意義。那末！憲草的國土規定，亦同于十二年憲法，難道說含義不是一樣嗎？這點好像不大妥當呢！

然則吾人的主張如何？我可毫不遲疑的說：我國國土，在憲法上，今日應絕對的採列舉的規定，如何規定呢？就是這樣的規定：

第○條 『中華民國國土，包括遼寧吉林黑龍江熱河察哈爾綏遠甯夏新疆甘肅青海

西康四川雲南廣西貴州廣東河北山西陝西山東河南江蘇安徽湖北湖南江西
福建浙江各省，西藏蒙古。』

上面規定的方法，我逆料有一種人們，他必要說：我們中國各省，幅員過大，容易攘成

軍閥們的據地自雄；縮小省區，遲早總是要實現的國策；那末！與其將來因變更各省區劃，又連帶要修改憲法，何如今日把牠概括規定，減少麻煩。但是據吾人看法：省區應否縮小？縮小後，中國政治是否有辦法？這點當待研究。不過我們的政府，不久以前，與日本在城下簽訂了一個甚麼塘沽協定，承認日本撤兵至『長城線』，已經輕的把遼吉黑熱四省，都一筆撇在『長城線』以外去了，換句話說，在相互諒解之下，一個不作聲的送情，一個不作聲的收禮罷了！假使我們的憲法？尤其是我們民衆們制定的憲法？（這當然是指將來國民大會制定之憲法而言）也與政府聲應氣求，儼然來一個與日本相互諒解的國土規定，那如之何其可呢！所以我斷然決然的主張憲法上，要列舉的規定國土，並且把遼吉黑熱，規定在前面，使一般人們，居常觸目驚心，立志收回，這即是我對於憲草上國土問題見解。

（三）人民權利問題 憲草上面，規定的人民權利，在形式上，總算異常完備；而三十八條：『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。』云云，更覺獨具匠心，來得周到。其實過細想一想：這種加於法律制定的要件，所謂維持公共利益云云，究竟甚麼是公共利益的

一定界說？所謂避免緊急危難云云，究竟如何纔合於緊急的程度？德國總統，曾由憲法賦予他在緊急情況之下，有發佈必要命令，代替法律，以限制人民自由之權，以興登堡之守法，猶為德人所不滿，其事可為殷鑒。憲草第三十八條，我看也是胎息於德憲四十八條第二項的精神，未見得就能作保障人民自由的靈丹，未見得不便利執政者越好藉口維持公共秩序，來剝奪人民的權利。既是在憲法上加於制定法律的限制，不能束縛不守法者的曲解，則人民權利，在憲法上，雖某條上半段：「人民有甚麼之自由，」像有着落；接着又以某條下半段：「依法律得限制或停止」云云，馬上勾銷，所以憲草關於人民的權利，不管外表如何齊全？而實質可以說是定無一有。這種原因在那裏？不消說：其失在抽象太過，反之如二十四條，並不一定抽象；然於保障人民身體之自由，考慮又嫌不周。如三十四條，考慮好像周密；然法律專員云云，又嫌有點自作聰明。那末！究竟如何才好？我以為須把條文稍使其具體化可已，不過我因時間關係，不能按條的一一寫出，——其實也無須逐條寫出——僅能把我主張要必須修正的幾條，寫在下面。其理由，因一則簡而易明；一則我工失萬萬來不及，祇有略而不敘。

第○條 「人民有身體之自由，非依法律，不得逮捕拘禁審問處罰。」

「除現行犯罪，對任何人，非有法院之合法命令，不得加以逮捕或拘禁，此項命令，應於逮捕或拘禁時出示之。」

「因現行犯或法院命令而逮捕之人，應即時解送該管法院，至遲亦應在逮捕時起二十四小時內，倘逮捕地非即該管法院所在地時，應在解送犯人所必要之時間以內。至犯人或其關係人，亦得聲請該管法院，即時或至遲二十四小時以內提審。法院對於上項聲請，不得拒絕；逮捕犯人機關，對於法院提審，亦不得拒絕。」

「該管法院，對被逮人，應於到院之時起，即時或至遲二十四小時內審問，審問後，即時或至遲二十四小時內裁定釋放或羈押。」

「違反以上規定者，均以妨害自由論罪，並須負賠償損害之責，給付被害人賠償金，其金額由法院裁定之。但至少不得少於五十元。」

第○條：「人民有居住之自由，其居住所在，非有法律規定之原因，及有法院之命令，不得侵入搜索或封閉。」

『違反上項規定者，應以濫用權力論罪，並須負擔賠償損害責任，給付被害人賠償金，其金額，由法院裁定之，但最少不得少於五十元。』

第○條：『人民有在普通法律範圍以內，和平及不攜帶武器集會之自由。但露天集會，並對於公共秩序有發生危險之虞時，得依法限制或禁止之。』

第○條：『人民有在普通法律範圍以內結社之自由。其未按照法定程序者，僅能由法院命令補正或解散之。』

第○條：『人民有在普通法律範圍以內，用言語文字圖畫及其他方法發表意見之自由；在發表前，不受任何監督或檢查。』

『如因發表意見，逾越法定範圍，損害及於國家或團體或個人者？僅能由檢察官或被害人，依一定法律程序，請求法院審判之。』

以上各條，僅就我一時感觸所及，覺得是我們老百姓們，想保障安全，發展智能，革新社會生命，建設文明國家，所絕對不可少的權利。而且近年來一般封建軍閥，把老百姓摧殘得毫無生人樂趣，也無非是由于這些自由，失掉保障。于是我內瞻國內情形，外審他人成

規，寫出以上的幾點意見，其他權且擱置。

(四)中央政制問題 我在前面已經說過，這個憲草的良否？要看牠的內容，是否合于憲政真諦？那末！研究憲草上面的中央政制問題，自然逃不出這個原則。憶我在『憲政之法理』一文內有這樣幾句話：『憲政即因于統治作用之分化，及其機關之分立，而能由專制的政治，進化爲優良的統治方法。』又說：『調和分立，相互爲用，而各得其宜，斯即憲政之真價值。』現在我根據上而所引用的話兒，看憲草的中央政制，從牠第八十一條，第九十四條，第一百〇一條，第一百十一條，第一百十六條看：某院爲國民最高某項機關，這就是說：各個機關，都有他的獨立的地位，都有他的最終的決定權，在形式上，好像很合于五權分立的原則原理。但是再把牠第五十八條：『國民政府，由總統及立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責其責任。』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。』各項規定，約略觀察，顯見得國民政府，是由五院組成的一個上級機關，以一個獨立的人格者，向國民大會負責，而其國務會議解決國務，——當然包括行政立法司法監察考試——這豈是五權嗎？明明是一權呢。且一般人都以

五權憲法的優點：在政府有能，人民有權。憲草賦予人民的權在那裏？選舉大總統嗎？罷免中央官吏嗎？創制或復決法律嗎？一概沒有；有之者，乃國民會議。假令國民會議，果能代表人民，行使四權？猶有可說！然照憲草第四十七條：『國民大會代表之任期為三年，……』第四十八條：『國民大會於每三年之三月一日自行集會一次，其會期為一個月，……』云云，是每一任國民代表，經過三年，纔可開一個月的會議，試問國民代表，實際能夠行使的政權，究在那裏？國民代表的政權，既是等於沒有。國民政府的治權，自然就沒有限制，那末：這成爲甚麼政體呢？恐怕國民政府的首腦，所謂大總統者。又要成迪克推多。縱會因由五院合組，五院院長，都出席國務會議，不致成爲迪克推多，也要形成寡頭政治。果然如此，人民的自由呢？不消說：在憲法上有，在實際上無，這豈是草憲人的本心嗎？！

然則應該如何修正呢？我想必有人毫不遲疑的說：『這要把國民政府的國務會議取消，不要國民政府對國民大會負責，其對國民大會負責的，改由五院，使得五院都爲對等的最高機關。若因對內尤其對外的關係，必須要一人代表國家，也可以行政院長兼代總統。』誠然能夠這樣，纔算是五權分立。不過五權雖然分立，必須要有人民的政權。來分別管駕；而管

駕治權的機關，——即國民大會，代表多至千餘，會期既暫，閉會期間復長，是又烏從而管駕呢？孫哲生先生，他曾說過：「我們中國的政治組織多是取法蘇俄，」然則蘇俄對於這樣類似情形，究竟是如何處置？蘇俄在全俄蘇維埃閉會期間，有蘇聯理事會與民族理事會組成之中央執行委員會，代為負責；等而下之，又有甚麼幹事部，以代替中央執行委員會，我們的國民大會呢？當閉會時期，很可做照蘇俄，來一個國民大會的代替機關，不過這樣辦法，在事實上，縱或可資補救；却在中山先生遺教方面，又沒有根據。照這看來，要如何纔可以既不違背理想，又能適合實際呢！予不才，殊苦沒有好的救濟方法，所以這個修正案，祇有待賢明者提出。

(五)地方政制 我對於憲草上面，規定的地方政制，有不少的地方，——尤其尊重人民政權的地方，表示相當的滿意；而其因立法技術，微欠嫻熟；因法理的認識，間有錯誤；使得「編制」平泛而不簡要；使得立法精神，矛盾而不能一貫，這些地方，却亦需要修正。但是，現在有一個先決問題，就是「省的地位」問題，現有一般人們，說是憲草上面，所給予省的地位，等于德美的聯邦，也即是我國國民十五年以前湘浙等省所倡道的聯治，因此認這種

規定，違背中山先生的遺教視若禍國的洪水猛獸，主張我國現在，應以縣爲自治單位，省不過是介在中央與地方——地方是單純的指縣而言——中間的一個聯絡機關，這個問題，誠然值得要過細研究。我的意思是：說者所主張的，固是中山先生的遺教；而憲草上所規定的，也未見得與遺教有何衝突！吾人試看中國國民黨政綱對內政策第二項：『各省人民，得自定憲法，自舉省長。但憲法不得與國憲相牴觸。省長一方面爲本省自治之監督。一方面受中央指導，以處理國家行政事務。』云云，顯見得現在憲草所規定的，尚未達到對內政策所承認省的地位；何以故？因憲草未規定省的人民能夠自制省憲呢！自制省憲，只要能夠尊重縣自治，尚且不得謂爲聯邦，或聯治；現在憲草上面，所謂『省政權』的字樣，如何值得大驚小怪，煞有介事！我要說幾句沉痛話：國人反對聯邦者，所根據的理由，是不能由合而分，就是筆者，也可說是其中的一人，但是平心靜氣的看一看事實，中國現在果然是合的嗎？現在各省的地位，不是高出聯邦的『邦』，已多麼遠嗎？易言之：我們口裏，深恐聯邦實現者，而在實際上已求之而不得，——現在中央想各省放棄財權軍權外交權事不可能，即其例證——這種現象，是何等的矛盾。我們徒執着筆兒說漂亮話，使德美人聞之，恐怕要笑青臉呢！我

如此說法，並不是自己就主張聯邦，我是盼望拿書本的人們，要知道憲法不能離實際太遠，調子不要唱得太高，太高了，是好聽，而無用處的，所以我主張以對內政策第一第二第三各項爲原則，就憲草加以修正可已。

其他關於國民生計問題，憲法保障問題，我本想一氣的寫下去，以交稿期迫，偌冗復紛至沓來，只好暫且擱筆，留待以後再說。

法學叢刊 復刊號 評憲法案初稿

評中華民國憲法初稿草案

孫德修

吳經熊先生所擬中華民國憲法初稿草案，（以下略稱草案，）用三民主義之民族民權民生分編，並在第一條標明中華民國爲三民主義共和國，海內學者，頗多贊議，吾人以爲中華民國憲法應依據三民主義之精神，不必斤斤然于形式與名稱之如何。故本篇對於此等形式上問題，不欲有所論列，惟就草案之內容加以探討——

草案之最大缺點，在未注意訓政時期之政治情況，而於將來應興應革之點，殊多忽略。例如：考試，監察，在現狀之下，其權位似有若無，而草案所擬考試院監察院之職務，亦異常簡略，無足輕重。又如現在之中央政府，產生於中國國民黨全國代表大會，全國代表大會除選舉中央委員，並議決若干空洞之決議案外，即無所事事。而草案所擬憲政時期的國民大會之任務，乃亦適與訓政時期的黨的全國代表大會相等；除選舉罷免總統，立法委員，監察委員，司法院長副院長，考試院長副院長，並議決若干有關國務之決議案外，即無所事

事！此外如土地問題則等於遺漏，而國民生計問題，亦少精粹特出之處。夫吾國政治現狀，大多數人民是否滿意，此不待智者自明。國民之所以期期然盼憲法之早日頒布，憲政時期之早日開始者，蓋欲今日之畸形狀態早日結束，清平之治早日到來耳！今若草案所擬，一本今日之事實，無多進步，則國民又何所望於憲法哉！以下爲便利起見仍依原草案分編順序試爲評論如左：

一 民族編

孫總理之民族主義，其主旨在恢復中國之民族精神與民族地位，進而扶助世界上弱小之民族，以達到世界大同。欲恢復中國之民族精神，必須有一種中心思想與基本道德！總理既盛稱中國固有道德，忠孝，仁愛，信義，和平之美，而世界各國亦都以正義，守法，團結，勇敢爲國民修養之目標。則吾人正不妨即以忠孝，仁愛，信義，和平或更參酌正義守法；團結勇敢等等爲吾民族修養之中心。至欲恢復民族之地位，則民族之教育與民族之武裝是向！民族之教育，必須具備國民基本教育與專門教育兩種；國民基本教育，所以養成適合現代生

活之中華民國國民資格，專門教育所以教人民生活之技術，並進而發揚民族之文化與世界科學之進步，使中國民族成爲世界上最有知識之民族，中華民國成爲世界上科學最進步之國家。民族之武裝，所以抵抗外侮，並維護國際間之和平；雖中國民族最愛和平，惟現今之和平，必須有相當之武裝，始能獲得也。民族武裝分國民之軍事訓練與國防兩途；國民之軍事訓練，所以鍛練國民之體格，並習得抵抗外侮之技能，即各國憲法所規定國民之兵役義務是；國防指國家之陸海空防禦設備，是於民族之生存上必不可少之設施。民族之教育與武裝俱臻完備後，民族地位自然增高。更進而扶助世界上弱小民族以達到世界大同，此乃不易之軌轍。綜上論結，鄙意以爲中華民國憲法應依據民族精神至少應規定如下之原則：

- (1) 中華民國人民以忠孝仁愛信義和平……爲民族精神，以作國民修養之目標；
- (2) 中華民國人民必須受規定之國民基本教育；
- (3) 中華民國人民必須量力之所能，擇受一種專門教育，以習得生活之技能；
- (4) 中華民國人民必須受規定之軍事訓練；
- (5) 中華民國人民必須以全力參加國防工作；

(6) 政府對於前五款必須爲相當之設施。

吳先生之憲法草案對於右(2)項(4)項在第四篇第二章及第三篇第一章第四十一條略有敘述外餘都缺如。

二 民權編

民權主義之要點，在人民之有權，政府之有能。人民之權，爲選舉，罷免，創制，複決四者；政府之能爲立法，司法，行政，考試，監察五者。人民行使四權之方式，有直接，有間接。間接易行，直接較難。唯其效果，則直接大，而間接小。人民直接行使政權，各國不乏先例：如德國新憲法，對於總統之罷免，由聯邦下議院可決後，交由全國公民投票表決；瑞士憲法，對於立法部議員如有一定額數之選民請求解散會議時，應以解散之提議向全州公民付表決；美國加里福尼亞，華盛頓及奧勒康等州，對於議員及一切選舉官吏及法官，均可由州民直接罷免；瑞士聯邦憲法，規定憲法得於無論何時由國民過半數要求修改——一八〇四年之瑞士聯邦憲法，及一八七四年之修正憲法，均經國民複決；瑞士聯邦憲法又規定，各邦

憲法須經各該邦人民之批准，方能受聯邦憲法之保障；美國各邦憲法爲全部修正時，須事先徵取人民同意，事後得人民批准；德國人民用複決權來裁判政府各部間之衝突等等；皆各國人民直接行使政權之著例也。直接民權，能使人民親預國家政治，人民意思得以直達政府。其效果能使人民增加對於國家之愛護心，責任心，而免除因代表而產生之人民國家間之隔閡。故民權發達之國家莫不努力採用直接民權制。中國人民對於民權之運用。極爲幼稚，人民直接行使政權；雖較困難，然在真能代表人民意志之純正人民代表未能產生之今日，更須酌用直接民權制以調劑間接民權制之缺陷。吳先生之憲法草案對於人民直接行使政權絲毫未提；人民除有不完全之選舉權外，（人民不能直接選舉總統及立法委員等，僅能選舉國民大會代表及縣參事會議員，故稱不完全之選舉權。）將人民應有政權之全部，委諸國民大會與省民代表大會，而限制國民大會在三年之間開常會一次，會期爲一個月，（草案第四十八條）；常會主要任務，爲選舉各項中央政府官員，除得接受人民之請願，及得提出法律案於立法院，並對國家大政方針提出意見外；對於國家豫算決算之審核，及政府施政之監督等均不得過問。本來一個月之會期，除消耗大部分時間於選舉政府官員外，已無多時間來從容討

論國家大事。所謂國民大會者，直一選舉大會耳！欲其代表人民意志，行使四個政權，不能也。中國人民既無直接行使政權之機會，而唯一賴以間接行使政權之代表大會，又復如是，則中國人民除被少數政客利用作選舉工具外，直無絲毫政權之可言。結果，外國民主政治所賦與人民最低限度之民權，且不可得。或曰，國民大會可選舉立法委員，代表人民行使政權。則曰，此不明事理之論也。蓋立法為政府五能之一，故立法院為政府機關。雖有牽制政府其他四能之作用，然不能即謂為可代表人民行使政權也。立法院之地位，為將人民之法律意志草成條文，以供人民之揀擇者也。總理謂人民是阿斗，政府是諸葛亮。諸葛亮必須承阿斗之意志，替阿斗做事。若諸葛亮自己來做皇帝，准許阿斗上條陳，則人必斥為是非顛倒！吾人認明有創制權與複決權者，乃人民而非立法院。人民將自定之法律案之原則與內容付交立法院擬製條文則可，立法院自作主張創制法律則不可也。故人民四權尚須人民自己來行使，立法院不可越俎代謀也。吳先生以立法院比作外國代行民治之議院，是吳先生之重大錯誤！而草案第八十六條容許總統及行政司法監察考試各院長得向立法院提出法律案，則等於謂政府亦有人民之四權，更不知吳先生何所據而云然矣！

至於政府五能間之均衡，與互相牽制關係，草案亦未曾顧到。總理謂一切官吏，必須經過考試。以便真才實學有替國家辦事之機會。總理并稱讚前清考試制度之公平與有效，故極力主張攷試權脫離行政權而獨立，設立考試院專司考選事宜。吾人體會總理之意旨，則考試院必爲一地位極高，權力極大之機關，其考取人員有強使政府各機關任用之效力，一若前清科舉及第者然。乃吳先生將考試院認作銓敍與考試人民充公務員及其他職務資格之機關（草案第一百十四條）。夫人民充公務員及其他職務之資格，不一定須待考試院之銓敍或考試而後獲得。例如達相當年齡及在相當學校畢業，卽具備公務員之資格。惟任職與否，則有待於政府之考選耳。是考選與任職有相聯之關係，考選必須任職，不任職毋須考選，政府公務人員均須經考選委派。如此而後，五院間之關係始能密切，五權分立之意義於茲存在。若依草案所云，則考試院等於虛設。而况現行之銓敍制度，並非總理原來之主張，其流弊之多，不堪筆述。例如：某部長官到任，卽更動許多員司，當然新任員司多未經考試及格，由該長官分別簡，薦，委，各種官級任意委派，開具名單送考試院銓敍。考試院照例通過，發給合格證書。試問此種銓敍，究竟有何價值？恐徒供官吏利用作取得證書之工具外，於國家毫無裨

益；而其弊害則無窮，因政府官吏均可藉此方法以引用其私人，致真經攷試及格之真才實學，反遭摒棄，國家吏治永無澄清之日。吳先生不能痛革此弊，仍將現行銓敘制度列入憲法，（草案第一百十一條一百十三條一百十四條）吾人實不敢贊同！

次論監察制度，總理鑒於中國歷代之御史監察，著有成效，故有此主張。惟御史監察之所以能獲大效，貴在皇帝之能聽從御史之參奏而執法不阿。中國歷代官吏之畏御史監察，並非畏其參劾，實懼皇帝因御史之言而加以懲罰耳！故欲監察制度生效，必須有執行懲戒之極大權力機關在其後。草案對於此點未有規定。則監察任務至提出彈劾而終了，以彈劾力量極形脆弱之中國現狀觀之，監察制度，其效殊鮮。考試制度如彼，監察制度又如此，五權憲法已兩權失其效能，所謂五權憲法之優點完全消失矣。

草案第一百五十九條「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。地方政府不得自募軍隊設立軍官學校，及軍械製造廠；但爲維持地方治安，得設警備隊。各省非至自力不能平復內亂時，不得請求國軍援助。」本條規定，差強人意。惟對於國防軍之訓練，給養，調遣等，悉須由中央直接管理，絕對不假手於地方政府，以祛軍人地盤之念。

並應明白規定：國防軍專用於國防，如有利用國防軍以攘奪政權者，即作叛國論；國防軍之軍官與兵士如有不服從中央之調遣，或對於中央之命令陽奉陰違者，亦作叛國論；此等叛國之徒，政府得用全力以消滅之，人民亦得共起誅滅之。省警備隊之名額不得逾越該省治安需要之程度，如有利用省警備隊以攻擊鄰省，或用作個人攘奪政權之工具者，亦作叛國論。蓋非如此，不足以革除軍人割據之局面也。

三 民生編

民生主義之目的，在使各個人民得到生活。總理謂：民生就是人民的生活，國民的生存，社會的生存，國家的生命；人民的生活，就是人民尋常度日子的方法，具體的說；就是衣食住行（民生主義第一講）。故民生主義之目的，在使各個人民都能得到衣食住行。在資本主義之國家，對於人民生活，不負責任。然在社會主義之國家；人民之生活，由國家負責。總理又謂：民生主義即社會主義。吾中華民國為三民主義共和國，（草案第一條，）則中華民國人民之生活，必須由國家來負責管理之。草案第一百六十八條至第一百七十一條雖

微將此意規定，然猶嫌其不透澈，不明顯。而對於國家管理人民生活之方法，則除草案第一百七十二條關於發展農村經濟有明白之規定外，餘則語焉不詳。而對於總理平均地權節制資本之兩大主張，似未充分注意。吾人以爲中國之民生政策，應分消極的與積極的兩部份。消極的民生政策，即在防止地主之擴充土地，大資本人吞食小資本，此所以須平均地權節制資本也。積極的民生政策，即爲發展農工商業經濟以求生產之發達，物資之增加，分配之均勻。

中國土地，向屬公有。觀夫周代之井田制度，漢代之王田制度，北魏之均田制度，南宋之官田制度，皆係土地公有之鐵證。現今之土地私有，實毫無根據。農民爲自己及其家屬之耕種，佔用有限之土地，則尚有可說；至若自己及其家屬並不耕種，而佔有其地，實屬不成理由。故土地私有制度，亟應廢止，而現今之佃農制度，尤須嚴禁，務使耕者有其田，而無耕作能力之地主，必須將土地返還政府，以便政府另給有耕作能力之人耕種。中國國民黨宣言，定有『限田』及『資助農民購買土地』之辦法，即屬此意。憲法應對此有明文之規定。大資本之吞食小資本，足使小資產階級人民失其生活。其危害亦與大地主併吞小地主者相

同，故如托拉斯等組織必須禁止。

至於積極方面：除對於人民之生產事業政府應獎勵保護外（草案第一百七十七條），對於金銀貨幣等可為生產資本之享樂消耗，及地下埋藏與夫運儲國外等行為，政府均應加以禁止，以期生產資本之增加。凡具有專利性質或獨佔性質之產業，應由政府集中資本為獨立之經營（草案一百八十一條）外，即無專利性質或獨立性質之產業，亦可由國家資本來經營（所以發達國家資本。）對於煤鐵等礦之採掘，鐵路公路之修築，江河水路之整理，電力之供給等，皆生產之原動力，政府尤須先行舉辦，以謀人民生產之便利。其他如關稅之保護，資金之協助，技術之指導等，政府均應積極辦理之。對於人民生活必需品之製造，政府應特別獎勵之。又對於商人須一言者，即商人亦為國民之一，不可自墮德性以自外。凡全國人民所厭棄之物，或有害於國家利益之物，商人不可貪圖利厚暗中運銷。如有此種行為者，既為民族之公敵，政府應嚴勵處罰，並許人民加以公正之制裁。

以上係就民族民權民生三編，擇其榮榮大者，試為評論，他如草案第一編總則第五條，關於中華民國領土之規定，所謂『固有』二字，似須斟酌。中國之疆域，隨時代之推移，頗

多變更，則所謂『固有之疆域』者，究指何時代之疆域乎？日人因欲遂其侵吞我東三省及蒙古一帶土地之目的，常謂滿蒙非中國固有之疆域，以蠱惑國際聽聞，則『固有』二字，固含有極大之危險性！質之吳先生，以為何如？

論憲法草案總則編

田鶴鳴

中華民國律師協會憲法研究委員會，推舉上海律師公會擔任研究憲法草案第一編總則。上海律師公會第一四五次執監委員聯席會議，決議組織研究憲草特別委員會，作者被推定爲該委員會之委員，乃作斯文。

本編所應研究各問題。爲（一）主權問題；（二）領土列舉問題；（三）領土變更問題；（四）關於人民之平等規定問題；（五）其他各國憲法有規定，而我國憲草未有規定者。

（一）主權問題 列國民主國，均一致規定主權屬於人民，如德，（見德憲法第一條）奧，（見奧憲法第一條）丹濟自由城，（見丹憲法第三條）愛斯多尼，（見愛憲法第一條）芬蘭，（見芬憲法第二條）希臘，（見希憲法第二條）來多尼，（見來憲法第二條）立陶宛，（見立憲法第一條）波蘭，（見波蘭憲法第二條）捷克，（見捷憲法第一條）土耳其，（見土憲法第三條）西班牙，（見西憲法第一條）等是也。但蘇俄新憲法第二條規定，政權屬於工人勞農及兵，我國憲

草第二條規定，中華民國之主權屬于人民全體，既為共和國，其主權自屬人民。本條規定，甚屬正當。

(二)領土應否列舉 列國憲法。對於領土有列舉於憲法者，有不列舉於憲法者，有在憲法根本未有規定者。其採列舉主義者；有奧，（見奧憲法第二條第三條）愛斯多尼，（見愛憲法第二條）來多尼，（見來憲法第三條）蘇俄，（見蘇俄憲法第二部）墨西哥，（見墨憲法第四十三條）瑞士，（見瑞憲法第一條）等憲法。其採不列舉主義者；有德，（見德憲法第二條）丹濟自由城，（見丹憲法第一條）芬蘭，（見芬憲法第三條）立陶宛，（見立憲法第四條）捷克，（見捷憲法第三條）西班牙，（見西憲法第八條）等憲法，其在憲法根本未有規定者，有希臘，波荷，土耳其，法，日本等憲法。

採列舉主義者之國家，大抵非為新創國家，即為聯邦國家。新創之國家，倘非在憲法有相當規定，未由知其疆域之範圍。若夫聯邦之國，各邦為聯邦國組織分子，自當明白規定于憲法。愛斯多尼，來多尼，等國，均為新創之國，乃為前者之例。奧，蘇俄，墨西哥，瑞士，等國，均為聯邦國，乃為後者之例。

採不列舉主義者，或以疆域太小，無庸其列舉。如立陶宛，丹濟自由城，等其例也。或爲舊國，其疆域早已確定，不必列舉也，如西班牙其例也。或不滿意于目下之疆域，不願列舉于憲法，致反限制其擴張，或收回其失地，如德其例也。

採根本未規定主義者，或以不滿意目下疆域，思有以收回其固有領土，如土耳其其例也。亦有希圖侵略他國領土，不願於憲法對於本國疆域有所規定，及以限制其行動，限制其藉口，如日本其例也。

我國非爲聯邦國，亦非爲新創國，自未合領土列舉之條件。查我國本部十八省，數百年來爲我國固有領土，各國咸知，列舉于憲法與否，實非重要，但察哈爾，綏遠，甯夏，青海，西康，諸省。本爲我國藩屬，新疆雖久爲行省，但地處邊陲，民族複雜，久爲俄所覬覦，蒙古，西藏，本爲我國藩屬，政教民族，與我國本部不同，又東北四省，目下在日本強權占領中，以上但書所列之省區，應否列舉於憲法，似應加以研究。

研究我國領土，應否列舉，當非以聯邦或新創國家，而以避免他國藉口侵略爲研究之要點。本部十八省，既爲我國固有之疆域，似可無列舉於憲法，察哈爾，綏遠，寧夏，青海，

西康，等省。雖係藩屬改省，然非處邊疆，與其列舉該諸省，不如列舉邊陲各省區。蒙古，西藏，二區。雖爲我國領土，鮮與我國政府往還，蒙古在蘇俄掌握中，西藏在英人指揮下，此二區域，似宜明白列舉于憲法，以免隣國侵略有所藉口，新疆地處邊陲，亦應列舉于憲法，東北四省，雖被日本占領，然依法仍屬我國版圖，日本謂東北早離我國而獨立，且爲日本占領，理當列舉於憲法，以明其爲我國之領土也。若以東北四省，尚在他國強力占領中，僅列舉其他省區，而屏棄東北四省：是何異日本未聲稱東北四省爲其領土前，吾國已自動否認其爲我國領土，而已屬諸他國矣。反之，如將來東北四省，與其他省區域或邊陲諸省區，分別列舉，野心國勢必抗議反對，抗議無效，必繼之以暴力。據近二年來之事實觀之，我國最後又必屈服，勢必修改憲法，將列舉東北四省部分，予以刪去。既損國家體面，又加多放棄領土之痕跡，意欲避免野心國藉口，而加以列舉，其結果反資他國藉口，豈能謂得策哉。

據上論斷，（一）本部十八省，察哈爾，綏遠，寧夏，青海，西康，等省，不必列舉。（二）蒙古西藏應列舉。（三）東北四省有列舉之理由，環觀情勢，不能列舉。（四）新疆可列舉，可不列舉，但全國各省既不列舉，未便單獨列舉該省。

如是，我國憲草第五條中華民國之領土，依其固有之疆域，應改爲中華民國領土，爲各省及蒙古西藏，此與中華民國訓政約法，第一條之規定相同也。

(三)變更領土問題 關於本問題，列國憲法之規定，各不相同，德憲法第二條規定，若其他領土居民，願屬於聯邦時，得以聯邦法律，令其他領土，屬於聯邦。芬蘭憲法第三條規定，其境界非得國會之同意，不能變更之。希臘憲法第一百十三條規定，領土之讓割，取得，交換，非有法律之特許，不得行之。立陶宛憲法第四條規定，立陶宛領土，由現今國際條約所定範圍之土地，組織之。此項領土，如遇擴大，得以普通立法手續變更之，如遇縮小，得以國民公決變更之。捷克憲法第三條規定，其境界非用憲法，不能變更之。我國憲草第六條規定，中華民國之領土，非經國民大會議決，不得變更。

查領土變更，有數種方式。如下：(甲)擴大一國領土；(乙)縮小一國領土；(丙)省之區劃，致增加或減少原有省之數目，或使某省擴大或縮小原有土地；(丁)縣市之區劃，致增加或減少某省之原有縣市數目，或使某縣市擴大或減少原有土地。

作者以爲對於前述不同之領土變更，應有不同之規定。

作者以爲甲項即擴大國土一項，宜採較簡易之程序，蓋增加國土，大抵有利本國也。然亦有因擴大領土，引起日後國際糾紛，故亦不能絕對有利而無害也。作者主張關於本項應在憲法規定，凡擴大領土，由立法院以普通法律決議之，此與立陶宛憲法第四條之規定相似，如國民大會認取得該項領土，並非有利民國，或應重加考慮者，可依據憲法草案第五十一條，對於立法院之法律案，行使複決權，且取得領土，大抵本于條約，依憲法草案第七十七條規定，總統締結條約。非經立法院之同意，不生效力。又第八十五條規定，立法院決議條約案等，如是，立法院於決議條約時，同時應即決議新領土應否取得，與作者所擬之規定相契合。

關於乙項即縮小領土事項，作者以爲宜規定較嚴之程序。作者主張應規定縮小領土，應由國民大會決議之，如決議後三十日全國各省之省民大會，與蒙古西藏之同等機關，總數之半數以上，或全國各縣市之縣市議會總數之半數以上之要求復議，國民大會應依據要求復議之理由復議之，查本項雖未予以國民或省縣人民代議機關復決權，然依憲法草案第五十四條規定，國民大會代表不稱職時，得由原選舉區域隨時撤消其代表資格，故人民有左右國民代

表之權，自無畏其違背民意而行事也。

丙項之省之區劃增減，作者主張應由國民大會決議之。

丁項之縣之區劃增減，應由省民大會決議之，惟每縣有選國民大會代表一人之權。若各省濫增設縣，以圖增加該省國民代表之名額，勢必有損其他各省之利益，故中央立法院應制定普通法，以規定縣市之增廢也。

(四)人民平等之規定 列國憲法，關於人民平等之規定，均規定於人民權利章，如德，(見德憲法第一〇九條)丹濟自由城，(見丹憲法第七三條)愛斯多尼，(見愛憲法第六條)芬蘭，(見芬憲法第五條)希臘，(見希憲法第六條)立陶宛，(見立憲法第十一條)波蘭，(見波憲法第九六條)捷克，(見捷憲法第一〇六條)土耳其，(見土憲法第六九條)等國是也。但來多尼，(見來憲法第八二條)規定於法院章，奧，(見奧憲法第七條)西班牙，(見西憲法第二條)均規定於總則。查中華民國訓政約法，亦規定於人民權利章，(見約法第六條)。

我國憲法草案總則編第四條，規定中華民國人民，無男女種族宗教出生階級職業之區別，在法律上一律平等，查該憲草，對於民權既列為專編，民權編中，復有人民之權利義務

章，而列國憲法，復多規定于人民權利章，故本條應設置於第三編民權第一章人民之權利義務章。

(五)各國憲法之其他規定 各國憲法總則有規定，而我國憲草總則未有者，有次列各項。

(甲)尊重國際法 西班牙憲法第七條，德憲法第四條，奧憲法第九條，愛斯多尼憲法第四條，均規定凡國際法之原則，認為國內法之一部分。

(乙)反對戰爭 西班牙憲法第六條規定，屏棄戰爭為國家之政策。

(丙)規定適用之語言 列國憲法，有於總則規定某種語言為其國語者，如西班牙，(見西憲法第四條)，奧，(見奧憲法第八條)，丹濟自由城，(見丹憲法第四條)，愛斯多尼，(見愛憲法第五條)，立陶宛，(見立憲法第七條)，土耳其，(見土憲法第二條)等是也。

(丁)規定無國教 西班牙憲法第三條，規定西班牙無國教。

我國憲法草條，對於國際公法，雖在總則未有規定，但在同草第二編民族第十四條，規定國際法公認之規章，凡不背本憲之精神者，視與中華民國法律，有同等效力。我國憲草，

既列民族爲專編，關於尊重國際法之規定，自以規定於民族編爲宜，其次關於反對戰爭事項，我國似可無規定，其理由爲（一）我國民族素好和平；（二）我國自漢唐宋明迄今，惟恐他國來侵略，並無略人之野心。復次關於適用語言事項，我國除蒙古西藏分別適用蒙藏語言，新疆適用漢回語外，各地方均適用漢語，實際已認漢語爲國語矣。故可不必規定於憲法，且亦可避免引起回蒙藏各民族之反感也。復次規定無國教事項，查我國本無國教，較之西班牙之政教未分，情形不相同，當可無規定於憲法也。

法學叢刊 復刊號 論憲法草案編則編

附錄

中華民國律師協會憲草研究委員會工作報告

中華民國律師協會憲草研究委員會之委員爲杭縣律師公會張韜上海律師公會沈鈞儒王維楨陳霆銳江甯律師公會劉陸民朱啓超鎮江律師公會胡震吳縣律師公會章世莖係應中華民國律師協會之命而成立於本年七月十七日在滬召集會議商定辦法四項計爲（一）中央規定憲法研究時期至本年八月二十一日截至爲期甚近若再召集會議恐仍因天熱路遠難足法數現擬變通辦法就憲法草案第一編總則第二編民族第三編民權第四編民生第五編憲法之保障等五編分推五公會各就一編研究並將本屆協會關於憲法提案照各該案內容分送各該公會一併研究限本年八月十日前將研究意見彙送上海律師公會於八月十三日下午二時仍在上海律師公會會所開會審查彙交協會（二）推定上海律師公會研究憲草第一編總則鎮江律師公會研究第二編民族杭縣律師公會研究第三編民權吳縣律師公會研究第四編民生江甯律師公會研究第五編憲法之保障其憲

法原文由各公會自行查攷至本屆協會關於憲法提案由上海律師公會按其性質分送上開各公會
(三)登報通告全國各地律師公會對於憲法草案盡量發表意見於本年八月五日以前就其意見內容分別送達上開各該擔任研究公會其登報費用由協會擔任請上海律師公會暫墊(四)上三項辦法由上海律師公會通知本日會議未到會之三公會徵得同意如同意者即請照此辦理若不同意請於七月廿日以前快函通知上海律師公會以便再行定期召集會議嗣繼續定期開會二次至八月二十日第四次會議開會討論其報告事項有九分述如下(一)主席報告本會所收到意見計有上海律師公會研究總則編意見鎮江律師公會研究民族編意見其他公會意見尚未收到現擬請杭縣公會代表發表意見(二)杭縣律師公會張韜委員報告因對張知本委員之憲草無從搜集致未研究如有張稿參考再益以研究當可限期貢獻意見(三)江甯律師公會劉陸民委員提議先儘上海律師公會報告憲草研究意見(四)田鶴鳴委員列席報告上海律師公會研究憲草意見逐條陳述經過胡崇基委員列席報告對於民生編土地章之平均地權擬就具體條文請予採納參考並就所擬二十四條條文概括述其立法意義爲1認人民有土地私有權而國家可以徵收2土地未收回國有以前其所有權國家亦得平均3實行耕者有其田之平均方法4國家對於農業生產有控制權次逐條陳述其意

義(五)江甯律師公會朱啓超委員報告江甯律師公會對於研究憲草關於憲法之保障意見現已分發各委員研究其具體研究意見得于一星期後提出(六)江甯律師公會劉陸民委員報告研究憲草第五編關於憲法之保障意見認爲憲法之保障有積極保障與消極保障處現在時代中國之憲法應採積極保障而吳氏經熊憲草亦係採積極保障是很合時代的惟於保障憲法之機關及其職權立法上稍欠妥適應加修改(七)主席報告吳縣律師公會之意見尙未到杭縣律師公會之意見及江甯律師公會之意見均尙待研究是否尙須再行召集會議一次又本會係應協會議決案而成立組織是否就各研究公會所提出意見彙送協會抑由本會彙集各公會研究意見擬就具體條文後轉送協會(八)王維楨委員提議將各公會研究意見徵同意後直接送交律師協會整理最後由主席歸納衆議議定事項三項(一)各委員研究意見直接送交律師協會由協會負整理之責(二)通知各未提出研究意見公會於接信後三日內將研究意見直接送交協會並通知其他公會(三)本會之任務於本日終了至是憲草研究會工作始行終結

法學叢刊 復刊號 附錄

版權所有

法學叢刊

第二卷

第一期

禁止轉載

中華民國二十二年九月十五日出版

定價表

日本朝鮮與國內同 郵費在內	預		每冊實價三角 郵費二分	每月一冊 (每月十五日出版)
	全年十二冊	半年六冊		
	三元八角	一元六角 二元二角		
		時期冊數	內國	外

廣告價目表

普通	上等	優等	特等	等第地
正	正	正	正	位全面半面四分之一
文	文	文	文	
後	中	正	內	
一元	二元	三元	五元	
七	九	八	十	
元	元	元	元	

廣告概用白紙黑字 如用色紙或彩
印價格另議 繪圖刻圖工價另議
連登多期價格從廉

編輯者

編輯委員會設上海貝勒路上海律師公會
中華民國律師協會
電話 八五四五一

發行者

南京城內三道高井三新里
中華民國律師協會
電話 一二八六六

印刷者

上海浦石路二五八號
蔚文印刷局
電話 八四四四三號

國民政府統一解釋法令彙編發售通告

編制 彙編將最高法院解字一號至二四五號暨司法院院字一號至六四七號止（十六年迄二十年終）續編自院字六四八號至八三八號止（二十一年度）公布之解釋文件悉數蒐集用十六開上等報紙裝訂四冊（彙編全書三冊續編全書一冊）計分要旨原文索引一覽要旨係逐號節錄依現行法規分門別類並以章節法條爲序用便檢查每一類別詳註該本法之公布施行或失效日期以明沿革原文將解釋法律之函電及求解釋之原件逐號編入首尾完全索引一覽按解釋號列入要旨附註關係法令條文及原文頁次知解釋之號次而不知內容者按圖索驥尤能一目了然

定價 彙編每部售洋四元續編每部售洋一元兩編合購者以八折實收外埠函購外加郵費彙編二角三分續編一角三分

發售處 上海貝勒路五七二號上海律師公會