



書叢要提學科會社

憲法提要

著 武 孟 薩

國立臺灣大學圖書館典藏

由國家圖書館數位化

行印局書東大



社會科學
提要叢書

編輯弁言

526773

民國 35.10.30

一、年來社會科學書籍，出版漸增，差堪填補抗戰以來文化界一部分之損失。唯各書內容，詳略不一，或洋洋灑灑，浩如烟海，或率爾操觚，語焉不詳，求其樸而不華，簡而能賅，適合於應試之用者，尚不多覩。蓋近頃政府爲國取士，頻頻舉行考試，凡高考普考特種考試檢定考試，年必舉行數次，應試者無慮數萬人，而咸以無適當書籍，足資溫習爲苦。本局有鑒於茲，爰仿照德國 Schaeffers Grundriss des Rechts und der Wirtschaft 及法國 Petis Pecis Dalloz 例，特約國內名家，編撰本叢書，以貢獻於社會。

二、烽火連年，人力物力，漸感缺乏。故各大學爲緊縮預算，概不印發講義，而堪供筆記用之筆墨紙張，又極昂貴，士子苦之，本叢書均係國內名教授之著作，頗足供講義之代用，而爲筆記之參考資料。

三、抗戰建國，同時並進，事業難鉅，而需材孔殷。故近頃各級政府，自中央以至地方，均舉辦訓練班，以廣植政治幹部人材。本叢書悉係有關政法經濟之珍貴著述，作爲訓練班之教本，亦至適宜。

四、本叢書每種，除民法外，大率不逾十萬言。以簡要明晰是尚，分列章節項目，就本科目之內容，提要鉤玄，便於注意，取材高深，而行文簡練，分量勻稱，庶不致詳略不一。

五、本叢書暫定先出下列各種

書名

著作人

國父遺教提要

張廷灝先生

憲法提要

薩孟武先生

政治學提要

劉迺誠先生

經濟學提要

趙蘭坪先生

行政法提要

林紀東先生

地方自治提要

陳願遠先生

財政學提要

祝百英先生

刑法提要

趙琛先生

民法提要

梅仲協先生

弁言

一 本書乃以訓政約法爲根據，說明憲法學上的原理，以供國內有志研究憲法者之參考。

二 本書既以訓政約法爲根據，故凡與約法條文有關之各種問題，無不簡潔說明。訓政約法乃依據訓政綱領而規定，故凡與綱領條文有關之各種問題，亦皆簡單說明。例如政治會議（即政治委員會），約法上固然沒有，而綱領有之，國防最高委員會雖然約法與綱領都沒有，然自二十八年以後，經中央執行委員會議決，代行政治會議的職權，故皆簡單述之。這兩個機關的組織和職權，前後變更數次，其如何變更，則用表說明，使讀者容易理解。

四 本書雖然以訓政約法爲根據，而關於各種制度，均採用比較研究的方法，所以不但可供爲研究約法者參考，亦可供研究憲法者參考。

五 讀者若因時間關係，無暇閱讀全書，可省去第三章第一節至第七節不讀，但附註不可不閱，例如訓政約法未設修正條款，其可否修正，其如何修正，均在附註中說明。

六

本書爲謀簡潔起見，各種重要問題多不另設章節，而只附帶說明於各章之中，例如訓政約法所規定之國民教育則附帶說明於第二章第三節受益權——教育權之中，國民生計則分散說明於第二章第二節第三項經濟活動的自由及第二章第三節受益權——生存權勞動權之中。又如公布法律，執行命令，委任命令，緊急命令，宣戰媾和訂約，以及大赦與特赦的區別等，均附帶說明於第四章第一節第三項國民政府之中。此不過舉其一例而言耳。要之，凡與憲法有關之問題，本書無不盡量說明。

中華民國三十三年十二月二十七夜

薩孟武誌於重慶南溫泉虎嘯山莊

社會科學
提要叢書

憲法提要目錄

第一章 憲法的觀念

第一節 憲法的意義

第二節 憲法的種類

第三節 成文憲法的發展

第四節 憲法的修正

第五節 憲法的解釋

第二章 人民的權利和義務

第一節 平等權

第二節 自由權

第一項 人身的自由

第二項 精神活動的自由

第三項	經濟活動的自由	四一
第四項	團體生活的自由	四八
第五項	自由權與戒嚴	五一
第三節	受益權	五四
第四節	參政權	六三
第一項	選舉權罷免權創制權複決權	六四
第二項	應考權及任官權	六七
第五節	人民的義務	六九
第二章	吾國制憲運動略史及政治制度的變遷	七四
第一節	清季的立憲運動	七四
第二節	由辛亥革命至清帝遜位	八〇
第三節	由國會成立至天壇憲法草案完成	八四
第四節	由國會解散至袁氏稱帝	九〇
第五節	由國會恢復至宣統復辟	九五
第六節	由西南護法至國會二次恢復	九九

第七節 由國會繼續制憲至北京軍政府消滅……………一〇五

第八節 由國民黨改組至軍政結束……………一一五

第九節 由訓政開始至籌備憲政……………一二一

第四章 政府的組織……………一三九

第一節 中央政府……………一三九

第一項 訓政的意義……………一三九

第二項 政治委員會與國防最高委員會……………一四三

第三項 國民政府……………一四七

第四項 五院……………一六〇

第二節 中央與地方的關係……………一六四

附錄 中華民國憲法



社會科學
提要叢書

憲法提要

薩孟武著

第一章 憲法的觀念

第一節 憲法的意義

所謂憲法(Constitution, Verfassung, Droit constitutionnel)，有三種意義，卽如次：

第一實質的意義 所謂實質就是憲法的內容，換句話說，憲法乃規定國家的根本組織，如國體、政體、領土、國家機關的組織和權限、人民的權利和義務等。在這個意義之下，固然一切國家均有憲法，但是各國均有自己特殊的政情，而各國人士又均有自己特殊的政治觀念，甲國所認為應該入憲的事項，乙國人民或認為不必入憲，所以列國憲法所規定的事項又往往彼此互異。比方人民的權利和義務，在許多國家雖然不厭詳細規定於憲法之內，而法國現行憲法則付諸缺如，又如責任內閣制雖然可以視為國家的根本組織，然而坎拿大雖然採用了責任內閣制，而在其憲法之上，竟然沒有明文規定內閣對議會負責。反之，無關於國家的根本組織，祇因欲藉憲法的形式，防其濫自修改，而規

定於憲法之內的，也復不少，如瑞士現行憲法第二十五條規定肉店宰殺牲畜，須先行麻醉，祕魯一九二〇年憲法第五十二條禁止賭博，便是其例。要之，憲法雖然規定國家的根本組織，然而又因各國政情的不同，而有詳簡之別。這種意義的憲法，學者稱之為實質的意義的憲法 (Verfassung im materiellen Sinne)。

第二形式的意義 所謂形式有兩種特性，其一憲法須為成文法典，固然成文法典制定之後，經過許多年代，也會附着以許多習慣法，但是憲法本身之為成文法，則無疑義。其二憲法的修正手續比較普通立法艱難，因為憲法為國家的根本法，其效力比較普通法為高，普通法律與憲法條文相牴觸時，就失去效力。普通法律既然不能變更憲法，所以憲法的修正手續又比較普通法律為難。倘使憲法可用普通立法手續以修正之，則立法者制定法律之後，縱令法律內容與憲法條文牴觸，亦得發生效力。這樣，憲法的效力便不能比較法律為高了。第一特性稱為憲法的公證力 (Beweisbarkeit)，第二特性為憲法的固定性 (Stabilität)，而兼具這兩種特性的憲法，稱為形式的意義的憲法 (Verfassung im formellen Sinne)。但是按之實際，英國的憲法并不成爲一部成文法典，而只散見於各種法規和習慣之中，而其修正手續又和普通立法相同，意國一八四八年憲法雖是一部成文法典，而憲法之中沒有規定修正手續，議會每用普通立法手續以修正之，所以我們若單用形式的意義，以作憲法的界說，則英意兩國可以說沒有憲法了。

第三理想的意義 所謂理想就是憲法的內容須合於民主主義的理想。自英國清教徒革命之後，繼以美國的獨立，法國的革命，民主思想普及各國，而使各國要求立憲制度。立憲制度乃對於專制主義而言，不但要求國家有一部憲法，且又要求這一部憲法適合於民主主義。原來民主主義乃放在個人主義的基礎之上，以爲國家的目的在於保護人民的權利。但是怎樣纔能保護人民的權利呢？關此，近代國家第一要求法治政治，而實現法治政治的方法則爲權力分立（Separation of Powers），即把國家的權力分做立法、行政、司法三種，分屬於三個機關，由各權力的制衡，以確保人民的權利，并預防專制政治的出現。第二要求民意政治，因爲要充分保障人民的權利，只有法治政治，尙覺不夠，必須人民自己有直接或間接參政的權，所以現代國家或設代議制度，或用公民投票，使國民有直接或間接參政的機會，俾政治能夠合於民意。第三要求責任政治，就是一方議會具有彈劾權及不信任投票權，以監察政府之違反法律或民意的行爲，他方議會及總統又有一定的任期，俾人民自己於選舉議員或總統的時候，得表示有沒有信任，而決定選舉的方針。總而言之，現代憲法乃以民主主義爲根據，以保障民權爲目的，而又爲了保障民權，要求法治政治，民意政治與責任政治，所以現代民主國的憲法對這三種政治，均有詳細規定。這種意義的憲法稱爲憲法之理想的概念（Idea Begriff der Verfassung）。

由我們看來，國家是一種統治團體，在統治關係之中，一方有統治者，他方有被統治者，他們兩者的勢力關係，常可影響於國家的統治權，而使統治者行使統治權的範圍，或伸或縮。詳細說，統治者若有充分的勢力，可以任意控制被統治者，則統治者所行使的統治權沒有限界，反之，被統治者若有相當的勢力，可以反抗統治者，則統治者所行使的統治權必局限於一定範圍之內。憲法便是規定統治者行使統治權的限界，所以在統治者勢力雄厚的時代，沒有憲法，而統治亦傾向於專制主義，在被統治者漸有勢力，足與統治者反抗的時候，必有憲法，而統治亦傾向於立憲主義。但是被統治者雖有勢力，若在被統治者之中，分做兩個集體，互相鬥爭，互相牽制，則統治者又可脫出被統治者的監視之外，而成立了絕對王政。由此可知憲法并不是神祕的東西，不過隨社會的勢力關係，規定統治者行使統治權的範圍而已。

第二節 憲法的種類

憲法可用下列各種標準，以分類之。

第一、若以制定機關為標準，則可分為欽定憲法、協定憲法與民定憲法。凡憲法由君主制定時，叫做欽定憲法；由君民共同制定的，叫做協定憲法；由國民制定的，叫做民定憲法。原來憲法乃規定統治者行使統治權的範圍，而統治者行使統治權的範圍又由

社會的勢力關係而決定，所以誰人制定憲法，乃隨社會的勢力關係而不同。君主的勢力較大、君主當然可以制定憲法，不必徵求國民同意。日本當明治維新之際，一方封建貴族的勢力尙未完全崩潰，同時資產階級的勢力亦未完全確立。在這新舊勢力交替之際，君主已經可以脫出被統治者的監視，而樹立絕對王政了。何況當時日本方由封建國家過渡爲中央集權的國家，則爲了國家的統一起見，更不能不把權力集中於君主。因此之故，日本憲法遂由天皇制定，即天皇委任臣僚起草，由天皇決定頒布，未曾徵求別的機關同意。不過憲法既然規定統治者行使統治權的範圍，則憲法頒布之後，統治者的權限不能不隨之而縮小。誰人願意縮小自己的權限？所以縱是欽定憲法，其制定的原因也必因爲君主受了民意的壓迫，不能不自動的縮小統治權的範圍。君主和人民的勢力不能上下，則制定憲法的權常屬於雙方，比方普魯士在一八五〇年左右，由於商工業的發展，資產階級頗有勢力。但是到了一八四八年，因受法國二月革命的影響，德國各地發生了三月革命，貧民蜂起暴動，縱在柏林，也有民衆與軍警的衝突。資產階級因鑒貧民革命的危險，遂與國王妥協，所以其一八五〇年憲法就由君民協定，就是普魯士國王先擬成草案，送到普魯士議會議決，議會修正通過之後，復交國王頒布。反之，人民若有雄厚的勢力，可以自爲統治者，則制定憲法的權，必屬於人民。這種民定憲法可以分做三種：一由普通議會制定，如法國現行憲法就是由普通議會制定；二由人民所選出的特別制憲團

體制定，如德國一九一九年的憲法就是由特別召集的國民議會(Nationalversammlung)

(這個國民議會是爲制定憲法而特別召集的)

制定；三由公民直接投票表決，如法國一七九三年的憲法，共和三

年的憲法，共和八年的憲法，雖由議會起草，而最後均由公民直接投票決定。共和國的憲法當然都是民定憲法；然而君主國的憲法卻未必都是欽定憲法，比方比利時的現行憲法，就是由議會制定，而屬於民定憲法。

1830年，比利時脫離荷蘭獨立，迎立 Leopold of Saxe-Coburg 爲王，1831年二月制定憲法，確立君主

立憲制度，即比利時君主制的產生，實基於人民的同意與該憲法條文的承認。

不過所謂民定憲法，也不是指憲法得到全民的同意，因

爲世上只有部分的民意，沒有整個的民意，若要主張民意是整個的，須先主張人民是整個的，但是我們若用社會學的眼光，來觀察人民，又可知道人民每因地位的不同，身分的不同，職業的不同，環境的不同，分做各種集團。每個集團都有自己特殊的利害，他們每由自己特殊的利害，而有自己特殊的意見。因此，在一定時期，一定社會之下，提出一個問題，要想得到全民同意，是絕對不可能的。既然不可能，那末，那一個集團有勢力，其意見當然可以影響於憲法之上，而決定憲法的性質了。所以法國革命之後，資產階級就把自己的權利如自由權財產權等，規定在憲法裏面，受了憲法的保障，而俄國革命之後，無產階級也把自己的權利如生存權勞動權等規定在憲法裏面，受了憲法的保障。

第二、憲法若以文書形式爲標準，則可分爲成文憲法與不成文憲法。憲法成爲一部獨立法典的，叫做成文憲法。成文憲法或由單一文書而成，美國現行憲法就是由一七八

七年頒布的一種文書而成，或由數種文書而成，如法國現行憲法便是集合一八七五年二月至七月陸續頒布的五種法律而成，戰前奧國憲法也是集合一八六七年十二月二十一日同時頒布的五種法律而成。反之，憲法不成爲獨立法典，而散見於各種文件或習慣之中的，叫做不成文憲法，英國憲法便是其例。不過這個分類乃就其大體而言，嚴格的說，一切成文憲法經過了長久的年代之後，就會附着以許多習慣，而加以修正和補充，所以不成文的要素也是不可避免的，比方美國憲法雖然未曾禁止一人充任大總統三次，然自華盛頓宣言一人不宜充任三次大總統之後，一人不能三次充任大總統，已成爲美國的一種憲法習慣。反之，不成文憲法也不是專由過去的習俗和慣例而成，其中用文書規定的，也復不少，比方英國的憲法除了種種習慣之外，尙包含着一二一五年的大憲章(Magna Carta)、一六八八年的權利請願書(The Petition of Rights)、一六八八年的權利宣言(The Bill of Rights) 一七〇〇年的皇位繼承法(The Act of Settlement)、一九一〇年的議會法(The Paliament Act)等，由此可知成文憲法與不成文憲法的區別，不過程度問題而已。

若就成文憲法與不成文憲法的優劣而言，成文憲法固然比之不成文憲法，明晰而確定，不易爲人所曲解。但是不成文憲法乃是集合過去的習俗和慣例而成，其成文部分也不過把習俗和慣例寫在文書之上。既是這樣，則人民對於這個習慣的憲法，當然更能遵守。原來法律這個東西祇是事實的表現，不是理想的結晶，法律不能引導社會進步，只

能跟着社會進步而進步，所以立法者制定憲法的時候，對於本國的習俗慣例以及種種勢力關係，絕對不能棄而不顧，否則縱令憲法有很高的理想，亦必不能實行。因此之故，國家的根本制度能夠成爲習俗與慣例，不必再用文書規定，其實行性一定很強。換言之，不成文憲法乃是集積數百年的慣例而成，他是漸次生長的，不是一時制定的，所以最適合於社會的需要。然而又只惟國民有了法的習慣，而後纔能成立不成文憲法，所以在今日，只惟英國纔有不成文憲法，至於其他各國則均制定成文憲法。

第三、憲法若以修正手續爲標準，則可分爲柔性憲法（flexible constitution）與剛性憲法（rigid constitution）。凡憲法的修正手續與普通立法手續相同的，叫做柔性憲法。反之，憲法的修正手續比較普通立法手續艱難的，叫做剛性憲法。不成文憲法都是柔性憲法，因爲國家既然沒有成文憲法，則憲法與法律的限界當然不會存在，所以立法者制定了新法律，縱令該法律的內容和國家的根本制度牴觸，也可以發生效力，而使國家的根本制度發生變更。但是成文憲法又未必都是剛性憲法，只惟憲法條文之中，另有一條規定其改正手續與普通立法不同的，纔可以叫剛性憲法。比方意大利一八四八年的憲法雖是成文憲法，然而因爲沒有規定修正手續的條文，所以依其過去慣例，議會可用普通立法手續，加以修正。由此可知憲法若無明文規定修正方法，則其修正手續應依普通立法手續，而可以視爲柔性憲法。反之，其他各國憲法的修正手續均比較普通立法爲難

，所以都是剛性憲法，若就柔性憲法與剛性憲法的優劣而言，柔性憲法比之剛性憲法，雖然缺乏固定性，可使國家的根本組織頻頻變更，然而因為憲法容易修正，所以不至阻止應有的變革，而妨礙國家的進展，并且尙可由憲法的修改，洵爭息亂，平服革命的風潮。不過修正太過容易，則奸新鴛遠之輩又欲乘機改憲，致國情尙未變更，憲法先已變更，憲法不合於國情，憲法就沒有權威了。

第三節 成文憲法的發展

憲法這個觀念，遠在希臘時代，已經有了。亞理斯多德(Aristotle)把國家的法律分做兩種：其一規定國家機關的組織及其權限，其二則根據前項法律而規定各機關施行前項法律的手續。前一種法律可以視爲憲法，後一種法律則爲普通法律。但是希臘的憲法也同現代英國一樣，沒有一部成文法典，而只散見於各種法規及習慣之中，并且一切法律均由公民大會制定，其效力又復相等，所以希臘若有憲法，亦只有實質意義的憲法而已。

中世封建社會可以視爲成文憲法萌芽的時代，其起源共有三種，卽如次：

第一、爲君主與貴族的契約，在中世，君主常受封建貴族的壓迫，他們兩者之間的權利義務關係，常用文書規定，而成爲一種契約，如英國的大憲章(Magna Carta)，神

聖羅馬帝國的皇帝選舉條約(Wahlkapitulation)，就是其例。這種文書乃以君主及貴族爲契約的雙方當事人，而規定雙方的權利義務關係，由他們當事人看來，固然無異於民法上的契約，然在事實上，則這個契約乃包含國家的根本組織法，而可以視爲成文憲法的起源。

第二、爲君主的特許狀，在中世，君主爲了承認都市及殖民地的特權，常給與以特許狀(Patent, Charter)。這個特許狀就成爲都市或殖民地的根本法。這也是成文憲法的起源。其與前項契約不同的，則爲前項契約爲君主與貴族的雙方行爲，本項的特許狀則爲君主的單方行爲。

第三、爲國家契約，在中世末期，學者常用社會契約說，說明國家發生的原因，當時革命分子受了社會契約說的影響，每欲利用契約，以建設國家。一六二〇年英國清教徒在 The Mayflower 船中，起草創設 New-Plymouth 殖民地的契約，一六三九年清教徒又起草創設 Connecticut 殖民地的契約，此項契約可以視爲近代成文憲法的先驅。一六四七年克倫威爾(Oliver Cromwell)軍隊也起草人民公約(The Agreement of the People)，且認議會不能有所侵犯，即公約的效力在於普通法律之上。這個公約雖未正式成立，然而當時人士可以說已經認識形式意義的憲法的兩種特性了。

到了十八世紀，北美十三州於一七七六年脫離英國而各自宣告獨立。宣告獨立之後

，一方各州自行制定憲法，他方各州又於一七七七年訂立一種聯邦性質的中央約法，一七八七年改邦聯爲聯邦，又制定聯邦憲法，依據孟德斯鳩的學說，用三權分立的制度，以確保人民的權利，於是理想意義的憲法亦見成立。一七八九年法國發生大革命，發布人權宣言，其第十六條說：「國家若不保障人民的權利，并用權力分立的制度，可以視爲沒有憲法。」其一七九三年的第一共和憲法，就是在這個觀念之下作成的。法國大革命之後，美國的憲法思想遂由法國傳播於歐洲各國。在大戰以前，除了英國及匈牙利的憲法爲不成文憲法之外，可以說各國均有一部成文憲法，而各國的成文憲法又大率合於上述的理想。

到了一九一八年歐戰完結之後，社會主義代替了個人主義，獨裁政治代替了民主政治，於是十七世紀以來的理想憲法又被修正，所以現今憲法不一定合於民主主義的原則，而只規定統治者行使統治權的範圍。

然則今日各國成文憲法規定那一種事項呢？我們對於列國憲法若稍加觀察，則可知道其中包括的，不外下列數種。

第一弁言 弁言乃附屬於憲法本文之前，列國憲法未必都有弁言，其有弁言者，大約可以分做兩部，其一證明那一個機關用那一種手續，制定憲法，這個部分不過證明事實。其二表示憲法的根本主義，這個部分爲憲法的最高原理，此後應遵這個原理，解釋

憲法。訓政約法的弁言爲：

國民政府本革命之三民主義五權憲法以建設中華民國，既由軍政時期入於訓政時期，允宜公布約法，共同遵守，以期促成憲政，授政於民選之政府，茲謹遵創立中華民國之中國國民黨總理遺囑，召集國民會議於首都，由國民會議制定中華民國訓政時期約法，如左：

五五憲草的弁言爲：

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。

由此可知訓政約法的制定機關爲國民政府所召集的國民會議，五五憲草的制定機關爲全體國民所選舉的國民大會，而兩者的根本主義都是孫中山先生的遺教。

第二國家最高機關的組織及其權限，國家最高機關的組織及其權限固然非規定於憲法之中不可，至於那一種機關爲國家最高機關，一由共和國與君主國而異，二由民主制與獨裁制而異，三由聯邦國與單一國而異，徵之各國法制，大約元首、國民的代議機關、行使各種治權的最高機關，以及聯邦國的中央與地方的權限分配，均有入憲的必

要。

第三人民的權利和義務 人民的權利和義務固然常規定在憲法之中，其不規定的，

也有其例：如法國憲法及一八七一年的德國憲法便是。因爲民權不能保障，在於人民本身有沒有實力。徵之各國歷史，民權乃由人民奮鬥而得之，非由憲法規定而產生。法國憲法沒有規定人民權利，而法國的民權并不被政府蹂躪，德國一九一八年憲法，規定國民的基本權利，最爲詳盡，然國社黨一旦登台，竟然成爲空文，觀此事實，思過半矣。

第四憲法的修正手續 憲法爲國家的根本法，國家根本法不許輕易變更，所以憲法的修正手續每比較普通立法手續艱難，而規定於憲法之中，受了憲法的保障。但是憲法不規定修正手續的，也有其例，如意國憲法是。成文憲法沒有規定修正手續，就實例說，均可用普通立法手續，以修正之。

第四節 憲法的修正

憲法是由社會的勢力關係，規定統治者行使統治權的範圍，所以勢力關係變更之後，憲法不能不隨之修正，不成文憲法都是柔性憲法，其修正手續當然和普通立法手續一樣。至於成文憲法，若其條文之中，未曾規定修正手續，如意大利憲法者，學者對此，有兩種意見，其一主張絕對不得修改(Hans Kelsen)。其二主張不得修改其一部，可以

廢除其全部 (Carl Schmitt)。惟由我們看來，凡憲法絕對不許變更者，必有明文規定；既無明文禁止其修改，當然可用普通立法手續以修改之，何況依意大利過去慣例，其修改手續確和普通立法手續相同呢？成文憲法若有規定修改手續，則其修改手續必比普通立法手續艱難，而為剛性憲法，并且有些國家尙加以許多制限，其制限可分兩種，一是時期的制限。如希臘一九二七年憲法第一二五條規定，自公布之日始，非滿五年，不得修正，波蘭一九二一年憲法第一二五條規定，每屆二十五年，始得修正，就是其例。二是修正範圍的制限，如法國一八七五年二月憲法第八條及土耳其一九二四年憲法第一〇二條都規定民主共和政體不得修正，就是其例。有些國家雖許修正國體與政體，然其修正手續比之修正其他各條，特別艱難，如拉特維亞 (Latvia) 一九二二年憲法第七六條雖說，修正憲法，須有會議議員三分二的出席，出席議員三分二的同意，并經三讀會通過，纔為有效，而其第七七條又說，會議議決修正國體政體領土及選舉的原則時，須交付公民複決，纔生效力。然由我們看來，這種規定是沒有有效用的，因為憲法乃由社會的勢力關係，而規定統治者行使統治的限界，這就是說，憲法是由社會的勢力關係而產生，社會的勢力關係不是由憲法而設定，所以社會的勢力關係若和現行憲法所規定的，不能適合，縱令憲法有禁止修正的條文，而人民亦可用革命，破壞舊憲法，而制定新憲法，各國革命的歷史，就是其最好的例證。

成文憲法的修正手續，可分為提案議決和公布三種，加以考察。

就提案說，凡享有普通法律提案權的機關，應該都可享有提議修正憲法的權，所以在美國，議會可以提案，（美國憲法第五條）在法國，議會與政府可以提案。（法國一八七五年二月二十五日法律關於政體的組織）第八條

在德國，政府議會與國民可以提案，（德國憲法第七六條）然又未必皆然。在君主國，有只承認

君主纔有提案權的，日本就是其例，日本政府與議會可以提出普通法案，而關於憲法修正案，則只惟天皇纔得提出於議會。（日本憲法第七三條）在聯邦國，又有承認各邦有提案權的，

美國便是其例，美國關於普通法案，只承認議會兩院有提案權，而關於憲法，又承認各邦三分二以上的邦議會若同意時，可以提議修正。（美國憲法第五條）

就議決說，憲法修正案的議決可以分做四種：

第一 由普通議會議決，但其手續比較普通立法手續為難，即須有高額的出席人數及贊成人數。如在德國，普通法律的議決，只要議會議員過半數的出席，出席議員過半數的同意，（一九一九年憲法第三二條參看其議院法第九八條）而憲法修正案的議決，則須有議會議員三分之二的出

席，出席議員三分二的同意。（憲法第七六條）但是有些國家雖許議會有議決憲法修正案的權

，然而議會一次議決，尚不能視為最後決定，必須經過第二次議決，纔能成立。第二次議決的形式可分三種：

（1）比方西班牙，議會議決憲法修正案之後，就解散舊議會，舉行新選舉，以探求

民意的所在，必須新議會也作同一的議決，纔為有效。（一九三一年憲法第一二五條）

(2) 比方法國，議會兩院議決了憲法修正案之後，尚須再開聯席會議，作同一的議決，纔為有效。（一八七五年二月二日十五日法律第八條）

(3) 比方暹羅，議會議決憲法修正案之後，必須擱置一個月，再提交議會，經其次議決之後，纔發生效力。（一九三二年憲法第六三條）

第二 由特別召集的憲法會議議決，即令人民臨時選出一種特別憲法會議，以議決憲法的修正，比方多米尼加(Dominican Republic)一九二四年憲法第一〇四條及第一〇五條規定，凡憲法經議會兩院各以議員三分二的同意，提出修正案時，議會應以法律召集憲法會議，將修正案提出議決，就是其例。美國也兼用這個方法，即議會兩院固然可由議員三分二以上的同意，議決憲法的修正，同時各邦三分二以上的邦議會若要求修正憲法，則議決權不屬於議會兩院，而屬於特別召集的憲法會議，不過議會或憲法會議的議決又不能視為最後決定，尚須交付各邦複決，（美國憲法第五條）而後纔生效力。

第三 由公民複決，即議會或憲法會議所議決的修正案，尚須交付公民複決。公民複決分做兩種：

(1) 強制的公民複決(Obligatory referendum)，即憲法修正案非經公民複決，不生效力。例如丹麥憲法（一九一五年制定一九二〇年修正）第九四條規定，凡議會兩院通過憲法修正案之

時，議會兩院就被解散，而舉行新選舉，新議會兩院若再照原文，通過憲法修正案，則交付公民複決之。

(2)任意的公民複決 (Optional referendum)，即惟待其他機關要求之後，憲法修正案纔交付公民複決。例如德國一九一九年憲法第七三條及七六條規定，凡下議院以議員總數三分之二以上的出席，出席議員三分之二以上的同意，通過憲法修正案之時，本來就可發生效力。但是總統、國民、上議院有要求之時，尚須交付公民複決。

第四 由各邦複決，這個方法只能存在於聯邦國，例如墨西哥一九一七年憲法第一二五條規定，凡憲法修正案經聯邦議會兩院通過之後，尚須交付各邦議會複決，得到多數認可之後，纔為有效。美國也採用這個方法，即聯邦議會或聯邦憲法會議議決憲法修正案之後，尚須交付各邦議會或各邦憲法會議複決，得到四分之三以上的邦贊成之後，纔生效力。(美國憲法第五條)

就公布說，憲法修正案於依法議決之後，應由何種機關公布，而公布機關又有何種權限，也可以成爲問題。在君主國，憲法修正案率由君主公布，不論憲法上有沒有明文規定，例如挪威一八一四年憲法第一一二條，就是用明文規定君主有公佈之權，日本憲法雖然沒有明文規定，然據其學者解釋，公布的權亦屬於君主。君主既有公佈的權，則君主當然尚有裁可的權，就是君主若不同意憲法修正案，可以拒絕裁可，使修正案無從成立。

，比方丹麥一九一三年憲法（第九二〇年修正）第九四條，就是用明文規定君主有裁可的權，反之，日本憲法雖然沒有明文規定，然其學者亦解釋爲：君主若不滿意，可以拒絕裁可。

在共和國，公布的權也常屬於總統，德國一九一九年憲法第七六條就是用明文規定總統有公布權，（參看其第七〇條）美、法兩國雖然沒有明文規定，然徵之過去事實，也均由總統公

布。總統若有公布的權，總統是否也同對於普通法律一樣，有交還複議的權？這個問題在各國憲法之上，多無明文規定，若依據各國慣例及各種學說，則共和國總統大約沒有這種權限。在法國，不但學說不認總統有要求複議的權，而實際上總統也沒有要求複議的例。在美國，法院的解釋固然不許總統要求複議，而總統也未嘗實行過要求複議。惟在德國，總統對於一切法律，一面雖然不能要求複議，同時卻可交付公民複決，因此總統若不贊成憲法修正案，亦可交付公民複決。（第七六條，參看第七三條）在智利，總統不但可以交

付公民複決，且可加以修正，交還議會複議。據其一九二五年憲法第一〇九條規定，凡議會議決的憲法修正案，（其議決手續載在憲法第一〇八條，即先由兩院通過，次開聯席會議，再予以通過）須先交總統批准，總統若

不贊成，得將議會的修正案，再加修正，交還議會複議。這個時候議會兩院若通過總統的修正案，固無問題；反之，兩院若否決總統的修正案，且以出席議員三分二的多數維持原案，則總統不是把原案公布，就須於三十日內，交付公民複決。

註：訓政約法未曾規定其修改手續，就普通學說言之，就各國慣例言之，均可以修

改，其修改機關似屬於中央執行委員會。何以見呢？訓政約法採主席實權制（第七十三條第七十四條第七十五條）

第四屆一中全會改之爲主席虛權制，第四屆十一中全會又恢復爲主席實權制，每次修改固然不是修改約法，而是修改國民政府組織法，但是這種修改可以變更約法條文，而與修改約法者無異，所以說修改權屬於中央執行委員會。何以中央執行委員會有修改約法的權呢？法儒 *Adams Sijes* 分國家權力爲兩種，一種叫做制定憲法的權力，另一種叫做憲法所創設的權力。立法行政司法是憲法所創設的權力，國民是制定憲法的權力，國民可以行使憲法制定權，自由修改憲法。而在訓政時期，代替國民行使最高權力者，則爲全國代表大會，全國代表大會閉會時，由中央執行委員會行使之，中央執行委員會既有這個權力，當然可以修改約法。

五五憲草關於憲法的修改，極其剛性，它說：

第一四六條 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。

照條文看來，不但議決權屬於國民大會，便是提案權也屬於國民代表，而國民代表提出憲法修正案之時，人數須有全體代表四分之一，時期須在國民大會開

會前一年。

第五節 憲法的解釋

在成文憲法的國家，憲法與法律有顯明的區別，憲法的効力比法律高，憲法的修改比法律難，法律不能牴觸憲法，所以在理應有一個機關解釋憲法，而對於違憲的法律，可以宣告其無効，這個機關是監督立法的，地位比立法者高，權力比立法者大。但是現今各國大率均使立法行政司法三種機關獨立解釋憲法，惟關於法律的制定，法律有否牴觸憲法，其解釋權乃專屬於立法機關，惟其如是，憲法和法律形式上雖有區別，有些國家且用憲法明文規定法律不得牴觸憲法，而究其實，國家既使立法機關自己審查法律，則除立法者深自抑制之外，誰能保障其所制定的法律不和憲法牴觸。萬一立法者不自抑制，制定一個違憲的法律，事實上雖是違憲，法律上還是有効。

只惟美國承認司法權的優越(American judicial supremacy)，法院關於憲法的解釋，乃比較其他機關的解釋，有優越的權限，議會制定的法律，法院認為違憲者，可以拒絕執行，而使該項法律等於取消。這個制度並不是憲法上有明文規定，乃是解釋憲法而得的結論。因為美國國會的權力不是無限的，乃限於憲法明認或默認為國會管轄的事項。憲法為國家最高的法律，其効力在一切法律之上，所以國會未經憲法授權，而即對於

某種事項，擅自制定法律，那末這種法律，當然可以視為違憲。同時司法權所能管轄的事項，乃包括憲法方面的案件在內（美國憲法第三條第二項第一目）而美國的司法權則屬於法院（第三條第一項），因此之故，法律有否牴觸憲法，當然歸法院審查。一八〇三年最高法院院長馬塞爾（John Marshall）審判馬波利生（Marbury）與默狄生（Madson）的訴訟案件，在其判決詞中，曾堅決主張法律若和憲法牴觸，法院得根據憲法，拒絕執行該項法律。這樣，就立下了法院解釋憲法——審查法律的基礎。茲將一七八九年（頒布憲法之年）至一九三五年，法院宣布法律違憲的數目，列表於次。

年	代	年	數	法院宣告法律違憲數目
一七八九年至一八六四年	七	五	二	
一八六五年至一八八五年	二	一	一六	
一八八六年至一九〇六年	二	一	一一	
一九〇六年至一九二四年	一	九	二三	
一九二四年至一九三五年	一	一	一七	

在最初七十五年之中，法院宣布法律違憲者，只有兩件，在最近三十年中（一九〇六年至一九三五年），竟達到四十件。而法院解釋憲法之際，其態度和立場又隨時代的改變，約可分為四期。第一期由一七八九年至一八三五年，它常努力擴大中央的權限而縮小各邦的權限，第二期由一八三五年至一八六一年，它常努力縮小中央的權限而擴大各邦的權限，第三期由一八六一年至一八八三年，它又努力擴大中央的權限而縮小各邦的權限，第四期由一八八三年至一九三六年，它却爲了維持自由放任主義，而拒絕執行各種社會政策的法律。同是一個憲法，可以解釋爲擴大中央的權限，也可以解釋爲縮小中央的權限；可以解釋爲自由放任主義，也可以解釋爲統制干涉主義。由此可知法院解釋憲法，並沒有客觀的標準，不過依照主觀的見解，任意解釋了。既然任意解釋，則法律本身與法院的解釋，孰和憲法上的原理牴觸，不失爲一個問題。

法院有解釋憲法——審查法律的權，則法院將變成監督立法的機關，換句話說，法院的地位將比較議會爲高，法院的權力將比較議會爲大，這是和三權分立的原理矛盾的，所以最近國家有一方固然承認憲法有統一解釋的必要，同時又不使法院解釋憲法，而乃另設一個機關以司其事者。捷克與奧國便是其例。

捷克憲法明文規定，凡法律牴觸憲法者無効（一九二〇年二月二九日憲法施行法第一條，載在憲法本文之前，成爲憲法的一部）。捷克分別法律違憲爲形式與實質兩種。

形式違憲，由法院審查之（憲法第一〇二條），實質違憲，另設一個憲法法院（*Tribunal Constitutionnel*）審查之。憲法法院置院長一人，法官六人，院長由總統任命，法官一人由最高行政法院推事互選，二人由最高法院推事互選，二人由總統任命（憲法施行法第二條及第三條）。其審判的手續如何，結果如何，因為缺乏資料，均從略。

註：命令有否牴觸法律，由法院審查之（憲法第一〇二條），即法院對於命令，有審查內容的權，對於法律，只得審查其形式，即只得審查法律是否依法公布。

奧國也置一個憲法法院（*Verfassungsgesichtshof*），以作解釋憲法的機關。憲法法院置院長一人，副院長一人，法官十二人，候補法官六人，院長副院長及一半的法官（六人）與候補法官（三人），由代表國民的國民院（*Nationalrat*）選舉之，因為憲法法院對於國民院的立法是有監督權的，其餘一半的法官（六人）與候補法官（三人），由代表各邦的聯邦（*Bundesrat*）選舉之，因為憲法法院對於各邦的立法，也是有監督權的。他們的任期都是終身（一九二〇年憲法第一四七條）。其開始審判，限於下列四種情況。

（1）中央政府若認各邦法律違反中央憲法，或認各邦命令違反中央法律，得控訴於憲法法院（第一三九條及第一四〇條）。

(2) 各邦政府若認中央法律違反中央憲法，或認中央命令違反中央法律，得控訴於憲法法院(第一三九條及第一四〇條)。

(3) 憲法法院適用法律或命令之時，若認其所適用的法律或命令有違反憲法或法律之嫌者，得對該項法律或命令，加以審查(第一三九條及第一四〇條)。

(4) 普通的法院(包括各級法院特別法院及行政法院)審判之際，若認其所適用的命令有違法之嫌者，應中止審判，並向憲法法院要求取消該項命令(第一三九條參看第八九條第二項)。

憲法法院只能於上述四種情況之下，行使審查權。所以1. 個人不得直接控訴於憲法法院，要求取消某項法律或命令。但是個人由於違法的行政處分，而致權利受了損害之時，可以起訴於憲法法院或行政法院，而主張這個行政處分所根據的法律是違憲的，或所根據的命令是違法的。這個時候，憲法法院或依其自己的提議，或依行政法院的請求，審查該項法律是否違憲，或該項命令是否違法。所以結果與私人之得要求審查者無異。2. 普通的法院對於憲法法院，只得要求審查命令，不得要求審查法律。奧國憲法第八十九條第一項說：「法院對於依法公布的法律，沒有審查的權。」就是奧國也同其他各國一樣，法院對於法律，只有絕對服從，縱令法律違憲，也不得要求憲法法院審查。

憲法法院審查法律或命令，得宣布其全部違憲或違法而取消之，也得宣布其一部違

憲或違法而取消之。其取消法律或命令之一部者，必須這個部分雖然取消，而其他部分尚得獨立存在，不然，凡取消其一部者，就應取消其全部。

憲法法院認為違憲的法律或違法的命令，由誰宣告取消呢？關於命令，凡是中央命令，均由主管部總長宣告取消，縱是下級官所發的命令，也由主管部總長宣告取消而公佈於中央法律公報之上。凡是各邦命令，憲法法院應指定宣告取消該項命令的機關。照原則說，凡命令所規定的事項若屬於各邦固有的權限，則各邦政府負宣告取消之責，若關於中央法律的執行，則各邦邦長負宣告取消之責，兩者均公布於該邦法律公報之上。法律或命令應該取消，而其主管機關不肯取消者，憲法法院得要求大總統取消之。

憲法法院認為違憲的法律或違法的命令，自何時始，失去效力？關於命令與法律之間頗有區別。關於命令，均於宣告取消之日始，失去效力（憲法第一三九條第二項）。關於法律，固然也於宣告取消之日始，失去效力。但是憲法法院尚得宣告該項法律於六個月內繼續有效。何以命令與法律乃有這樣區別呢？因為命令取消之後，主管官廳尚得隨時制定合法的命令，以代替違法的命令；而法律取消之後，政府欲制定合憲的法律，以代替違憲的法律，必須提出議會，要求審議，議會審議法律，需要長久時間，倘命令法律違憲，立即失去效力，則在青黃不接之際，法律秩序必難維持。

由此可知命令與法律雖然因為違法或違憲而取消，而取消的效果却不能溯於既往，

只能及於將來。因此之故，一個新命令新法律固然可以打倒舊命令舊法律，但是新命令新法律若因違法或違憲，宣告取消，而舊命令舊法律却不能因此更生。同樣，命令或法律雖然失去効力，而前此根據該項命令或法律所作的行政處分，却是仍然有効。

由法院或憲法法院，審查法律有否違憲，都是要求憲法解釋的統一，而維持憲法的確實性。但是憲法大率制定於數十年或百餘年以前，其中法理乃依照數十年或百餘年以前的社會環境，社會不斷的進步，法律須適應各時代的社會情況，時時修改，現在乃令一個機關依照數十年或百餘年以前的憲法，判斷目前制定的法律是否有效，其為時代顛倒，理之至明，何況憲法是過去國民意志的表現，法律是現在國民意志的表現，現在國民既然不滿意憲法上的原理，而欲有所改造，現在乃特設一個機關取消其改造，這樣一來，豈但可以阻礙立法的改革，并且這個機關將成爲主權者，有權干涉國民意志了。在這個理由之下，我們以爲法律有否違憲，應提交國民複決（在吾國，由國民大會複決），不應交任何機關審查。

註：訓政約法第八五條說：「本約法之解釋權由約法解釋委員會行使之，約法委員會之組織以法律定之。」

五五憲草關於憲法的解釋，有下列數條規定：

第七九條 司法院有統一解釋法律命令之權。

第一四〇條 法律與憲法牴觸者，無効。

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，無効。

第一四二條 憲法之解釋，由司法院爲之。

關於憲法解釋權問題，可參看拙著政治學原理三〇二至三〇七頁。

第二章 人民的權利和義務

人民在國家生活之下，有四種不同的地位：第一是消極的地位(Negativer Status)，即人民處在不受國家統治權干涉的地位，由於這個地位，就發生了人民的自由權。第二是積極的地位(Positiver Status)，即人民可以要求國家作用其統治權，而領受一定的利益，由於這個地位，就發生了人民的受益權。第三是主動的地位(Aktiver Status)，即人民可以參加國家統治權的行使，由於這個地位，就發生了人民的參政權。第四是受動的地位(Passiver Status)，即人民處在領受國家統治權支配的地位，由於這個地位，就發生了人民的義務觀念。在古代，種種權利乃是貴族階級的特權，而義務則歸一般平民負擔，貴族有權利而無義務，平民有義務而無權利，這種不平等的現象便是各國革命的一個原因。所以到了現代，權利已經不是一部分人所特有，而是大眾所共有，義務也不是一部分人所特有，而是大眾所共有，就是大眾在權利和義務上面，一律平等，這個平等觀念與上面所說的自由觀念，乃是近代民主主義的精神。

第一節 平等權

平等權是指一切人民在法律上都由國家受到平等的待遇，法律所給與的權利，任誰

都不得獨享，法律所賦課的義務，任誰都不得避免，即一切人民絕對沒有獨享權利而避免義務的特權。

(一) 種族平等 人類的團體生活乃隨經濟生活的發展，而擴大其範圍，在封建時代，一個國家分爲無數諸侯國，每個諸侯國在經濟上都自給自足，與別個諸侯國沒有關係，其結果，它們不但在經濟上，就在政治上與種族上也各成爲一個單位，各有各的法制，各有各的方言，各有各的文化，各有各的血統，彼此互相仇視，壓迫別個諸侯國的人民，所以當時只有種族觀念，沒有民族觀念。到了資本主義勃興之後，商品交換日漸頻繁，敷設無數的鐵道以交通陸路，製造無數的汽船以交通水路，就由於往來交易，發生了共同的言語，由於互通婚姻，形成了共同的血統，由於經商的必要，採用了一同的法制，由於生活的相似，產生了同一的文化，由是各個種族，遂由經濟的連鎖，結合爲一個民族。這個時候，當然國家觀念代替了鄉土觀念，民族觀念代替了種族觀念。凡是回國的人，在法律上一律平等，沒有區別。這種現象在聯邦國比較顯明。聯邦國是由許多獨立國結合而成，在它們尚未結合以前，每每歧視，鬥爭不已，到了它們結合爲聯邦國之後，各邦對於他邦的人民，常和其本邦人民一樣，給與以平等的待遇。美國憲法第四條第二項說：『每邦人民得享受各邦人民的一切特權與特許(All privileges and immunities)』。德國一九一九年憲法第一一〇條第二項說：『德國人民在國內各邦所有

的權利和義務，與各該邦的原籍人民相同。』就是其例。

近代國家不是由單一民族組織而成，其內部往往尚有別一民族，對於這個別的民族，是否給與以法律上的平等待遇，當然成爲問題。蘇俄主張社會主義，以「萬國無產階級團結起來」(Proletarians of all Countries, unite!) (一九一八年憲法第八九條) 爲口號，

當然不認民族的區別，所以一九二五年憲法第一一條第二項說：「蘇俄爲了團結各民族的

勞動階級起見，把一切政治上的權利，給與一切住在蘇俄共和國境內從事各種勞動職業的外國人。但是這種外國人須屬於工人階級，或爲不雇用他人（一九一八年憲法）的農民。」（法第二〇條）

這個超民族的規定，新憲法裏面已經沒有。其他各國關於這個問題，其規定雖然沒有蘇俄那樣徹底，然而大戰之後，各國暫時確已漸次放棄壓迫政策，而採取保護政策了。比方捷克共和國一九二〇年憲法，特於第六章，規定種種保護少數民族的方法，即少數民族在私權及公權兩方面，均和捷克國民平等。德國一九一九年憲法第一一三條說：「國內居民有操外國語的，不得以立法及行政手續，妨害其民族的自由發展。他們在教育上，內政上，及司法上，使用其母語時，也不得干涉。」（波蘭憲法）（一九二一年制定）（一九二六年修改）第一〇九條及第一一〇條亦承認國內少數民族有使用方言，保存習慣及發展其民族精神的權利。這種立法比之從前的壓迫政策，當然進步得多。

註：關於種族平等，訓政約法及五五憲草，規定都甚簡單，訓政約法第六條說：「

中華民國國民無……種族宗教……之區別，在法律上一律平等。」五五憲法第五條說：「中華民國各民族均爲中華國族之構成分子，一律平等。」但訓政約法第八〇條又說：「蒙古西藏之地方制度，得就地方情形，另以法律定之。」則蒙古西藏的地方制度，當然要照各該地的風土人情習慣。五五憲法第一〇二條只說：「未經設省之區域，其政治制度以法律定之。」

(一) 階級平等 在古代奴隸社會，有奴主與奴隸的對立，在中世封建社會，有領主與農奴的對立，在現代資本主義社會，有資本家與勞動者的對立，不過奴隸和農奴，不但在經濟上和奴主與領主不能平等，且在法律上，也和奴主與領主不能平等，即當時的階級差別，竟用法律，編成爲一種固定的身份 (Status, Stand)。反之，勞動者在經濟上，雖受資本家的壓迫，而在法律上，卻和資本家立於平等的地位，誰都不能壓迫誰，誰都不能強制誰，而國家對於雙方，也用同一的法律，給與以平等的權利和義務，所謂階級平等就是指此而言。只惟蘇聯以爲國家是階級壓迫的工具，不是資本家壓迫勞動者，就是勞動者壓迫資本家，所以它在過渡期之內，只把自由權給與勞動者，只認勞動者有參政權，以期達到消滅資產階級的目的。資產階級既已消滅，則階級的區別，從而階級不平等的現象，當然不會存在。這是蘇聯以前立法與各國不同之點。

這種階級平等在共和國比之在君主國尤能實現。因爲君主國尚有貴族爵位，而貴族

爵位又不僅爲榮譽的表現，且有各種特權，如英國的貴族可以列席上議院；（但是同時他們在下議院

沒有選舉權與被選舉權，所以尙能相抵。）有叛逆行爲或大罪之時，不由法院審判，而由上議院審判；而又沒有

出席法院爲陪審員的義務。反之在共和國，則絕對禁止頒給爵位，（如美國憲法第一條第九項第八目，德國一九一九年

憲法第一〇九條第三項）甚者且不

許本國人民領受外國政府的任何爵位與勳章。（德國一九一九年憲法第一〇九條第三項絕對禁止人

於議會同意之後，領受之。）國家所授予的，只限於學術上的學位與產業上的褒章。

註：關於階級平等，訓政約法第六條說：『中華民國國民無……階級之區別，在

法律上一律平等』。五五憲草第八條說：『中華民國人民在法律上一律平等』

。這當然也包括階級平等在內。

（三）男女平等 數千年來，男尊女卑成爲一種習慣，社會對於婦女，不認其有人

格，而只認爲產兒的工具，卽如倍伯兒（F. A. Bebel）所說：『法語稱人爲Homme，

稱男子亦爲Homme，英語稱人爲man，稱男人亦爲man，這個言語可以充分表示男

女不平等的現象。』（Ebel. Die Frau und der Sozialismus 1883.）男女在社會上的地位既不相等，因之，國家

對於婦女，也不給與以平等的待遇，這個男女不平等的現象實因婦女在經濟上不能獨立

所致。但是到了現代，一因機器的發達，引起了精細的分工，從前男子獨占的產業，現

在婦女也有能力參加；二因生活程度的提高，破壞了家庭經濟，而使下層階級不能不強

迫其妻在工廠內做工，三因義務教育的施行，提高了婦女知識，使婦女自動的出來要求平等權。這樣，男女平等遂成爲各國共通的現象。在現代，除了少數國家只承認男女有平等的私權之外，大多數的國家均承認男女有平等的私權和公權，德國一九一九年憲法第一〇九條第二項說：『男女在原則上有平等的公民權利及義務』。其結果，婦女遂有各種選舉權（第一七條第一項 第二二條第一項）及任官權（第一二八條第二項），而關於婚姻問題，婦女又和男子有同等的權利。（第一一九條第一項）

註：關於男女平等，訓政約法第六條說：『中華民國國民無男女……之區別，在法律上一切平等。』五五憲草第八條說：『中華民國人民在法律上一律平等』，當然也包括男女平等在內。

第二節 自由權

自由權是人民由其消極的地位，不受國家統治權干涉的權利。國家保護個人自由，其形式可分兩種，一是只對行政權而保護個人的自由，二是不但對行政權保護個人的自由，且又對立法權保護個人的自由。在大多數的國家，政府非依法律，不得任意干涉人民的自由，所以自由權不是絕對的不受干涉，乃是非依法律，不受干涉。法律由誰制定？由代議機關制定。代議機關怎樣組織？由人民選舉代表組織。所以人民的自由權非依

法律，不受干涉，就是人民的自由非得到人民代表的同意，不得干涉，換句話說，國家要干涉人民的自由，須得人民本身的同意。由此可知立法機關若不是代議機關，則用法律制限人民的自由，實無異於用行政處分制限人民的自由。但是立法機關並非代議機關，倘令人民或其代表保留複決權者，則法律未遭複決，實可以表示這個法律也得到了人民的承認。以人民承認的法律，未限制人民的自由，也就是國家要干涉人民自由，須得到人民同意。至於美國人民有許多自由權如信教言論出版集會之類，除了修改憲法條文之外，縱令議會也不得制定法律加以制限。倘使議會制定的法律有侵害這種自由，人民可起訴於法院，以違憲的理由，要求宣告無效。由此可知美國保障人民自由，實比較其他各國周到，不但政府不得干涉，就是議會也不得制限。自由權的種類如次：

第一項 人身自由

(一) 身體自由 身體自由有三種意義，第一人民非犯法律，不為犯罪，換句話說，必須法律明白禁止該項行為，而後該項行為，纔是犯罪行為。第二人民非在法院，不受審判，即人民犯罪，不但不受行政官審判，并且除法律有特別規定者外，又不受特別法院審判。第三人民非依法律，不受刑罰，即那一種犯罪受那一種刑罰，須明白規定於法律之內，法院必須按照法律規定，而後對於犯人，纔得科以刑罰。這叫做罪刑法定主義(Nullum crime et nulla Poena sine lege)。在這個主義之下，國家非依法律，當然

不得逮捕拘禁審問處罰罪人。有些國家尚在憲法裏面，規定國家逮捕罪人的時候，必須交付具載理由的拘票，或給與罪人以抗辯的機會，如希臘一九二七年憲法第一一條說：「除現行犯外，非有法院附以理由的拘票，不得逮捕或拘禁，該項拘票應於逮捕或拘禁時，送達被捕人。」德國一九一九年憲法第一四條說：「對於被剝奪自由的人，至遲應於翌日，將剝奪自由的理由及下剝奪命令的機關，通知之，并應立即予以提出抗議的機會。」等是。英美兩國尚有「保護人身令」(Writ of Habeas Corpus)的制度，即人民被國家機關監禁之時，該本人或任何他人得向法院，請求頒給一種命令，使監禁者將被監禁的人移交法院審問。(美國憲法第一條第九項第二目)法院若認為無正常的監禁理由，則被監禁的人就恢復自由，否則亦由法院依法審判。這種制度當然更可以保障人民的身體自由。

註：訓政約法及五五憲草規定人身的自由如次：

訓政約法第八條 人民非依法律不得逮捕拘禁審問處罰。

人民因犯罪嫌疑被逮捕或拘禁者，其執行逮捕或拘禁之機關，至遲應於二十四小時內移送審判機關審問，本人或他人並得依法請求於二十四小時內提審。

五五憲草第九條 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。

(二) 居住自由 居住所以保護身體，身體若須自由，則身體寄託的場所，當然也須自由。所謂居住自由是指官吏非依法律，不得侵入搜索人民的住宅。換句話說，人民的住宅固然不得侵入搜索，但是國家爲了行使其統治權而有侵入搜索的必要之時，人民也不得拒絕。至於那一種時期可以侵入搜索，則用法律定之，所以國家惟在法定時期，纔得侵入搜索。有些國家尙分侵入爲日間侵入與夜間侵入兩種：在日間，官吏若有國家機關的正常命令，固然可以侵入，而在夜間，除了萬不得已之外，縱有國家機關的正常命令，也不能侵入。如攸哥斯拉夫一九二一年憲法第一一條說：『住所不可侵犯。非在法定場合，并依法定手續，官署不得侵入搜索人民的住所。……非因萬急情形或因屋內呼救之聲，軍警不得於夜間，侵入住所。除因呼救而侵入之外，應有區公所代表一人及居民二人共同入內。』有些國家對於搜索，又規定須有別人在旁監視，如西班牙一

九三一年憲法第三一條第四項說：『國民或外國僑民的住所，不許侵犯。非有管轄法院的命令，不得侵入其內。要搜索文件及用具，須於關係人或其家屬一人在場時，行之。本人及其家屬若均不在，須於居住當地的二人在場時，行之。』此外尚有許多國家，禁止軍隊任意佔用民居，如美國憲法增補條文第三條說：『未經屋主之許可，平時不得駐紮軍隊於民房。戰時非依法定手續，不得在民房駐紮軍隊。』墨西哥一九一七年憲法第二六條說：『在軍隊服務的人，平時不得違反屋主的意旨，要求屯駐或借貸。戰時亦須依照軍法，要求屯駐行李食糧及作其他借貸。』

註：訓政約法第十條 人民之住所非依法律不得侵入搜索或封鎖。

五五憲草第一一條 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。

(三)遷徙自由 遷徙自由就是選擇居住的自由，因為人民既有居住自由，則人民當然可以隨意選擇居住。歐洲各國在封建時代，實行農奴制度，農民受了領主的壓迫，束縛於土地之上，不能由甲地遷徙於乙地，吾國古代亦有海禁之律，不許人民私出外國，現在則除罪犯之外，一般人民不但在國內可由甲地遷徙於乙地，即出國的自由，在原則上，亦為憲法所承認的，不過國家爲了治安的必要，風俗的必要，衛生的必要，也可以依法加以相當的制限。捷克一九二〇年憲法第一〇八條說：『捷克國民得自由居住於

國內任何地方。……此種權利，惟因公共利益，纔得依據法律，加以制限。』第一〇條又說；『移居外國的自由，只能依據法律，加以制限。』德國一九一九年憲法第一一條說：『一切德國人民，在國內，有遷徙的自由。……非依法律，不得制限。』第一一二條又說：『一切德國人民有移住於外國權利，惟依法律，纔得加以制限。』就是其例。

註：訓政約法第一二條 人民有遷徙之自由，非依法律，不得停止或限制之。

五五憲草第一二條 人民有遷徙之自由，非依法律，不得限制之。

第二項 精神活動的自由

(一) 信教自由 所謂信教自由，不但指人民有信仰宗教的自由，且指人民有不信仰宗教的自由。因此，國家不但不能強迫人民信仰某種宗教，且又不能強迫人民不信仰某種宗教。因為國家不能強迫人民信仰某種宗教，所以國家不得設立國教。因為國家不能強迫人民不信仰某種宗教，所以國家不得壓迫任何教徒。就是國家對於宗教，應取超然的態度，不但不能壓迫，且須平等保護。在這個原則之下，國家對於宗教，應取三種政策：第一，國家不得因為人民信仰某種宗教，而剝奪或增加其權利，如荷蘭憲法（一八八七年制定，一九二二年修改）第一七〇條說：『各派宗教的信徒，一律享有私權及政權，并有充任官職的權。』德國一九一九年憲法第一三六條說：『人民在公私兩方面的權利義務，不得

因信教特別給與，或因信教而受限制，人民的私權公權以及充任官職的權，與宗教上的信仰，毫無關係。」就是其例。第二，國家對於某種宗教，不得給與援助，如巴西憲法（一八九一年制定）第七二條第七項說：「無論何種教會或宗教，聯邦政府及各邦政府概不予援助，而它們亦與政府無何關係。」西班牙一九三一年憲法第二六條說：「國家及地方團體不得擁護優待或資助教會及教堂。」就是其例。第三，國家不得以某種宗教的信條，教育學生，如巴西憲法第七二條第六項說：「官立學校的教育，為非宗教的。」墨西哥一九一七年憲法第三條說：「教育應為自由。官公立學校，私立初級及高級學校均不得帶有宗教的色彩。」就是其例。因此，承認國教的國家，如祕魯一九二〇年憲法第五條以羅馬天主教為國教，（一九三三年的新憲法已取消此項規定）挪威一八一四年憲法第二條以路德新教為國教，意大利一八四八年憲法第一條以羅馬天主教為國教，均不能視為信教自由。至於蘇聯舊憲法，一方第四條說：「為保障勞動者的信教自由起見，把教會與國家分離，學校與教會分離，并承認公民有信仰宗教或反對宗教宣傳的自由。」（一九一八年憲法第一三條）同時第六九條，又剝奪教士的選舉權及被選舉權，（一九一八年憲法第六五條）亦不能視為真正的信教自由。

註：訓政約法第一一條 人民有信仰宗教之自由。

五五憲草第一五條 人民有信仰宗教之自由，非依法律不得限制之。

按訓政約法第一一條之規定，不但對行政權，且又對立法權，保護人民的信教自由。各條均有『非依法律不得限制之』文字，本條獨無。立法之原旨何在，不明。

(二) 思想自由

思想爲人類的精神活動，當其未發表於外部的時候，只是個人自

己的事，對於社會，既然不會發生影響，而國家亦無法干涉。但是一旦發表於外部，則其影響甚大。發表思想的方法，有言論及著作二種，而著作又有特於出版，所以思想自由可分爲言論自由著作自由及出版自由三種。歐洲各國，在封建時代，一切思想都受基督教的支配，哥白尼(Nicolaus Copernicus, 1473-1543)發見地動學說，竟受教會的壓迫，當時思想不自由，於此已可看出。到了現在，人民不但有言論著作出版的自由，并且世人還認這三種自由可以促進社會的進化。不過這三種自由也和其他自由權一樣，不是絕對的不受制限，凡言論著作可以敗壞風俗，煽動罪惡，妨礙治安，國家亦得干涉。國家干涉出版的方法，可以分做二種：一是預防制，即著作在未出版之前，須先交付官署檢查，得到官署核准之後，纔得出版(檢查制)；或則預繳若干保證金，凡著作觸犯法律的時候，就沒收其保證金，由此使出版者存有戒心(保證金制)。二是追懲制，即出版之前，不受官署干涉，惟出版之後，觸犯法禁，纔受制裁。兩種干涉方法雖然結果一樣，但是採用預防制之時，如檢查制者，可使官署濫用職權，束縛人民的言論，并延滯出版的時期；如保證金制者，又可阻礙出版機關的成立，并影響其言論，使出版界不敢

過事批評政府的行政。因此之故，現在各國均採用追懲制，甚者且以憲法條文禁止預防制，如比利時憲法（一八三一年制定一八九三年修改）第一八條說：『言論自由，永不得設立檢查機關，亦不得強令著作人發行人或印刷人繳納保證金。』就是其例。

註：訓政約法第一五條 人民有發表言論及刊行著作之自由，非依法律，不得停止或限制之。

五五憲草第一三條 人民有言論著作及出版之自由，非依法律，不得限制之。

第三項 經濟活動的自由

（一）所有權的保護 在個人主義的經濟組織之下，個人生活由個人自己保障，生活既由個人自己保障，則個人當然須有保障生活的工具，這樣，就產生了所有權制度。在所有權制度之下，個人對於財產的取得處分使用，有完全的自由權，國家不得干涉。但是到了現在，所有權制度卻發生了動搖，其承認所有權為神聖的，固然尚不乏其例，而完全否認所有權的亦有之，如蘇俄一九一八年憲法第三條把一切土地、森林、礦產、農園、工廠、鐵路、銀行、公債沒收充公，就是其例。然而大多數國家均一方保護所有權，同時又加以制限，其最顯著者，則為德國威瑪憲法的規定，一方由社會主義的見地，從正義的原則，以統制各人的經濟生活，使各人能夠保障其人類價值的生活（第一五

一條第一項)。在這個主義之下，各人經濟生活的自由就不能不受了制限。同時又從個人主義的見地，而主張各人經濟生活的自由若不違背正義的原則，國家只得於最小限度之內，加以制限（第一五一條第二項）。統制主義與自由主義同時併存，所以德國憲法不偏於社會主義，也不偏於個人主義，而為一種折衷的辦法，其結果，一方固然保護所有權，（憲法第一五三條第一項）同時又不認所有權為絕對的權利，凡人行使所有權之時，負有增進公共幸福的義務；（第一五三條第三項）而在必要時，且得強制徵收之為公有。（第一五三條第三項）

強制收用在原則上都應賠償，而不認賠償的，也有其例。蘇俄一九一八年憲法第三條的規定固不必說，就是威瑪憲法亦謂：『除法律有特別規定之外，應給與以相當的賠償。』由此可知在德國，法律若有特別規定，則不必給與賠償。

此外尚有一個問題，社會所以承認所有權制度，實因該財產為該個人所創造。所以財產若不由個人努力而產生，則個人對此，應該沒有權利，而宜充為公有。德國一九一九年憲法第一五五條第三項說：『土地不由勞力或投資，而增加價值的時候，其增加的價值應歸社會公有。』就是其例。土地既是這樣，則其他財產的增價若不由於所有的努力，當然也可以應用土地增價的原理，把牠充為公有。不，甚而至於個人取得財產，非由個人努力的，國家也可以強制收用其一部分，這便是國家徵收遺產稅的理由，如德國一九一九年憲法第一五四條第二項所說：『國家對於繼承財產所應徵收的部分，用法

律定之。』等是。

註：訓政約法規定如次：

第一六條 人民財產非依法律不得查封或沒收。

第一七條 人民財產所有權之行使，在不妨害公共利益之範圍內，受法律保

障。

第一八條 人民財產因公益上之必要，得依法律征用或征收之。

第一九條 人民依法律得享有財產繼承權。

五五憲草既於第二章有下列規定：

第一七條 人民之財產，非依法律，不得徵用徵收查封或沒收。

同時又特設國民經濟一章，其中關於所有權制度，有下列條文。

第一一六條 中華民國之經濟制度，應以民生主義為基礎，以謀國民生計之均

足。

第一一七條 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，依法律征稅或徵收之。

土地所有權人，對於其所有土地，負充分使用之義務。

第一一八條 附着於土地之礦及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。

第一一九條 土地價值非因施以勞力資本而增加者，應以征收土地增值稅方法收歸人民公共享受。

第一二〇條 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。

按五五憲草第一一六條乃規定經濟制度的根本原則，第一一七條至第一一九條規定平均地權之初步辦法，第一二一條規定節制資本的初步辦法。

(二) 擇營或營業自由 擇業自由是指人民有自由選擇職業的自由，惟其職業不得違反善良風俗，營業自由是指人民得自由經營業務，國家不得干涉，在過去，只惟該業務關係個人的衛生甚巨(如醫藥製藥業之類)，或關係社會的治安甚巨(如火藥業之類)，國家纔得限制其自由。到了現在，則國家尙可由其他原因(如企業之有獨占性質)，加以種種統制。關此，德國威瑪憲法的規定可以視爲一個模範。一方固然保障營業自由(第一五一條第三項)，同

時又統制各種營業，使其漸次達到完全社會化（*Sozialisierung*）的目的。其社會化的方法，可分四種：（1）把私企業強制收用爲公企業，但一方須得議會同意，他方須給予賠償。（2）用強制的辦法，把各企業結合起來，各企業雖然仍屬於個人私有，但是國家得加以種種統制。并可組織委員會，使一切生產階級尤其是勞動者共同管理該企業。（3）國家各邦或公共團體得親自參加各企業的管理。（4）國家各邦或公共團體可用其他方法，統制各企業。（第一五六條）總而言之，此種立法乃折衷自由主義與統制主義，而爲資本主義過渡爲社會主義的辦法。

註：關於擇業與營業，訓政約法規定比較詳細，一方承認個人擇業與營業的自由。第三七條 人民得自由選擇職業及營業，但有妨害公共利益者，國家得以法律限制或禁止之。

且對於個人營業，又加以保護與獎勵，同時又發展國家資本，以謀漸次蠶食私人資本。

第三三條 爲發展國民民生計，國家對人民生產事業，應予以獎勵及保護。

第三四條 爲發展農村經濟，改善農民生活，增進佃農福利，國家應積極實施左列事項。

一 墾殖全國荒地，開發農田水利。

二 設立農業金融機關，獎勵農村合作事業。

三 實施倉儲制度，預防災荒，充裕民食。

四 發展農業教育，注重科學實驗，厲行農業推廣，增加農業生產。

五 獎勵地方興築農村道路，便利物產運輸。

第三五條 國家應興辦油煤金鐵礦業，並對於民營礦業，予以獎勵及保護。

第三六條 國家應創辦國營航業，並對於民營航業，予以獎勵及保護。

五五憲草關於個人擇業自由沒有規定，關於營業規定，和訓政約法大同小異。

第一二一條 國家對於私人之財富及私營事業，認為有妨害國民生計之均衡發展時，得依法律節制之。

第一二二條 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 公用事業及其他獨占性之企業，以國家公營為原則，但因必要，得特許國民私營之。

國家對於前項特許之私營事業，因國防上之緊急需要，得臨時管理之，並得依法收歸公營；但應予以適當之補償。

(三) 契約自由 契約自由是指個人締結契約，須照當事人的自由意思，不得加以

任何干涉，但是資本主義發展到最高階段的時候，因為貧富不均，個人主義的法律思想

漸次變爲社會主義的法律思想，因之契約自由的原則也受了許多制限。第一，國家所以承認契約自由，乃是因爲自由競爭可以促進社會的進步，然在獨占企業，買者與賣者已經不能自由競爭；因之契約自由也失去存在的理由，所以國家對於獨占企業，可以出來監督。第二，當事人經濟能力相差太遠，則弱者與強者締結契約的時候，一定處於不利益的地位，因此國家對於強者，可加以許多限制，如高利貸的禁止，房租的制限是。第三，一方的當事人雖是經濟上的弱者，倘使他們容易團結，則國家可以允許他們以「數」制「富」，使雙方的力能夠平衡，俾自由競爭得以實現，如勞資關係的團體契約（Collective agreement）就是其例。第四，契約內容若有害於善良風俗，如娼妓契約，奴隸契約之類，國家當然可以禁止。

註：訓政約法關於契約自由，規定如次。

第三八條 人民有締結契約之自由，在不妨害公共利益及善良風化範圍內，受法律之保障。

第三九條 人民爲改良經濟生活及促進勞資互助，得依法組織職業團體。

第四四條 人民生活必需品之產銷及價格，國家得調正或限制之。

第四五條 借貸之重利及不動產使用之重租，應以法律禁止之。

第三八條是承認契約自由，同時禁止契約有反於善良風化，第三九條不但承認

勞工有結社自由，且又承認勞工可以利用團體契約，以改良經濟生活，第四四條限制獨占價格，第四五條禁止高利貸與不動產使用之重借契約。

第四項 團體生活的自由

(一) 通訊秘密的自由 通訊秘密的自由是指國家不得侵害人民的通訊秘密。所謂通訊乃包括函件電報電話而言，因為在生存競爭的社會，各人爲了保存自己的生存，不免有許多不可告人的秘密。私人互相交換秘密，倘受國家侵犯，而致暴露於世，則個人的生存必蒙不良的影響。因此，近代國家乃特用憲法條文保障通訊秘密的自由。在通訊秘密的自由之下，國家固然不得拆閱人民的信書，探知或公表信書裏面所包存的秘密。但是信書裏面所包存的秘密，若可妨害社會的治安，而國家爲了維持治安，勢非拆閱不可，則國家亦得拆閱。不過須有法律可資依據者，而後纔得拆閱而已。總之，國家固然可以制限人民通訊秘密的自由，然而制限的時候，必須依據法律，否則爲違法的事，當局須負其責。

註：訓政約法第一三條 人民有通信通電秘密之自由，非依法律，不得停止或限制之。

五五憲草第一四條 人民有秘密通訊之自由，非依法律，不得限制之。

(二) 集會自由 集會指多數人爲了達成一定目的，暫時集合於一地，而集會自由

則指國家無故不得干涉人民暫時集合。原來多數人集合於一地的時候，很容易由羣衆心理的作用，做出個人所不敢做的事，所以各國對於集會，除了不許攜帶武器之外，尚有許多制限。制限的方法可分兩種：一是預防制，即未集會以前須先報告警察，得其許可之後，纔能集會（特許制），或則只須報告警察，不必得其許可，就可集會（報告制）。二是追懲制，即未集會以前，不受警察干涉，惟集會之後，有違法情事，纔受懲戒。預防制比之追懲制，大可妨害人民集會的自由，所以現今大多數的國家都採用追懲制，其採用預防制的，亦惟限於屋外集會，使召集開會人提出報告書而已。在集會的時候，警察當然可蒞場監視，這個時候，警察有怎樣的權限，也不失爲一個重要問題。其承認警察有廣汎的解散權，凡場中的言論，警察若認爲非法，便可逕行解散的，固然不乏其例（戰前的德國及現在的日本等），然而大多數的國家都只認警察在會場發生暴動或召集開會人有請求時，纔得解散，此外，縱令會場中有違法的言論，亦祇能於事後訴諸法庭，要求法庭追懲。

註：訓政憲法第一四條 人民有……集會之自由，非依法律不得停止或限制之。

五五憲草第一六條 人民有集會……之自由，非依法律不得限制之。

（三）結社自由 結社指多數人爲了達成一定目的，永久團結，而結社自由則指國家無故不得干涉人民的永久團結。國家制限結社自由，也有預防制與追懲制二種。在預防制，人民結社的時候，須預先請求警察許可（特許制），或報告警察（報告制）。在

追懲制，人民結社無須請求警察許可或報告警察，惟結社後，有獨犯法禁之時，纔受懲戒。從前各國多採用預防制，現在則均趨向於追懲制。關於結社自由，我們必須注意的有二點，一是勞工結社，二是官吏結社。從前各國法律均禁止勞工結社，現在這個禁止已經取消。有些國家尙用憲法條文保障勞工有結社的自由，如德國一九一九年憲法第一五九條說：「不論何人或何種職業若是爲了維持及改良勞動條件及經濟條件而作的結社，均保障其自由。凡契約及處分之可制限或妨害此項自由的，概行禁止。」就是其例。勞工既然可用結社，以改良雇傭契約，勞工當然也可用同盟罷工，以貫徹其改良雇傭契約的主張，所以現時國家已不以同盟罷工爲犯罪行爲而加以禁止了。至於官吏結社，過去亦曾禁止，但是現在也有許多國家承認官吏結社的自由。德國一九一九年憲法第一三〇條第二項說：「官吏的政見自由及結社自由，均保障之。」第三項說：「官吏得依據法律規定，設立特別的官吏代表機關。」就是官吏不但可以加入政黨或結社，且可組織一種機關，以代表自己的利益。西班牙一九三一年憲法第四一條第四項亦說：「文職公務員得組織職業團體，此項團體不得干預公務員所管理的職務。……上級官長有損害官吏的權利時，此項團體得向法院控訴。」就是在西班牙，官吏可以組織官吏的職業團體，以代表官吏的利益。官吏固然有結社權，但是官吏卻未必就有同盟罷工權。有人說：官吏與國家的關係無異於勞動者與資本家的關係。官吏也同勞動者一樣，賣其勞動力

於國家，而由國家領取一定的工資。所以勞動者若有同盟罷工權，官吏亦應有同盟罷工權。然由我們看來，在政治已上軌道的國家，官吏有許多特權，他們的地位是安定的，他們可以按級上昇，他們又有養老金及遺族撫卹金，他們站在經濟的恐慌之外。他們既有特別的權利，他們亦須負特別的義務，即須不斷的執行公務，以維持社會的治安。倘使官吏同盟罷工，則國家的統治作用將因之而中斷，延而引起社會的紛亂，所以官吏雖有結社自由，卻不宜有罷工自由。

註：訓政約法關於結社自由，規定如次：

第一四條 人民有結社……之自由，非依法律，不得停止或限制之。

第三九條 人民為改良經濟生活及促進勞資互助，得依法組織職業團體。

同時又恐勞工結社，以之為鬥爭團體，所以又規定如次：

第四〇條 勞資雙方應本協調互利原則，發展生產事業。

五五憲草，規定如次：

第一六條 人民有……結社之自由，非依法律，不得限制之。

第五項 自由權與戒嚴

在戰爭內亂天災地變之際，行政機關可否發布緊急命令，宣告戒嚴。戒嚴之時，個人自由須受制限，所以各國的戒嚴制度乃隨其保障人民自由的程度而異。若大別之，可

以分做德法英美四種。在德國，凡國內公共安寧與秩序若已發生重大危險或將發生重大危險，總統得發布緊急命令，制限人民的身體居住通信言論集會結社等各種自由，但須即刻報告國會，國會要求取消，一切措置就失去效力。在法國，議會平時已經預先制定了一種戒嚴法，規定戒嚴的原因和種類，宣告戒嚴的機關，以及戒嚴的結果。凡戰爭地點或軍事要塞遭受攻擊或包圍之時，當地司令官可以宣告戒嚴，至於該地尚未被攻擊或包圍，只為警備起見，而須戒嚴，則由議會宣告，萬一議會閉會，則於內閣會議議決之後，可以逕由總統宣告戒嚴。嚴戒的時候，民政機關的一切職權，均歸軍政機關掌管，而軍政機關在戒嚴法的範圍內，又得制限人民的自由。在英國，政府不得擅自發布命令，變更平時的法律秩序，凡遇緊急事變發生之時，政府只可臨時召集議會，請求議會通過新法律，授與政府以較大的權力；新法律制定之後，政府就可根據新法律的規定，制限人民的自由。至於緊急事變發生倉卒，不能坐待議會通過新法律，則政府一面雖可採取法外手段，以維持社會的治安，但是同時仍是一種違法行為，所以事後當議會通過一種「赦免法」(Act of Indemnity)，解除責任。萬一議會不肯通過，則從前一切措置自始失效，當局視為違法，而負刑法上的責任。在美國，人民有許多自由，受了憲法的保障，不但政府，就是議會也不得加以制限。所以戰亂之時，人民的自由除了憲法明認議會可以加以制限者外，議會亦無變更或停止的權。總而言之，在德國，宣告戒嚴的權屬

於政府，政府宣告戒嚴之後，得隨意制限人民的自由。在法國，宣告戒嚴的權原則上屬於議會，議會宣告戒嚴之後，政府須遵循戒嚴法的規定，制限人民的自由。在英國，政府固然不得逕以命令制限人民的自由，而議會則可制定法律，隨意制限之。在美國，人民有許多自由，縱是議會也沒有變更或停止的權。這是它們四國制度不同之點。

註：訓政約法未有明文規定國民政府有發布緊急命令的權，惟吾國會制定戒嚴法，所以遇到非常時代，政府可依據戒嚴法規定，制限人民的自由。

五五憲草第四四條說：「國家遇有緊急事變，或國家經濟上有大變故，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。」那末凡遇非常時代，當然可用命令，制限人民的自由，但是第二四條既說：「，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。」第二五條又說：「凡限制人民自由或權利之法律，以保障國家安全，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者為限。」則限制人民自由之命令，自亦須以此為限度。

關於本項，可參看拙著政治學原理二八一至二八三頁，及二八五頁。

第三節 受益權

受益權又稱爲要求權，即人民由其積極的地位，要求國家行使統治權，由此以享受一切利益的權利，其種類如次。

(一) 訴願權 訴願權是指人民若因官署的違法處分或不當處分而致受到損害之時，得向其上級官署，要求撤銷或變更原處分的權。上級官署所下的判決，人民若有不服之點，可向再上級官署，提起再訴願。依吾國訴願法規定，人民對於一種處分，只得提起訴願及再訴願兩次。例如人民不服縣政府的處分，可向省政府主管廳提起訴願，若仍不服該廳的判決，可向省政府提起再訴願。人民不服政府的處分，可向中央主管部提起訴願，若仍不服該部的判決，可向中央主管院提起再訴願（人民不服五院的處分只得向原院提起訴願）。原處分若係不當處分，則以再訴願的判決爲最後的決定，原處分若係違法處分，則再訴願之後，尙得提起行政訴訟，以作最後的救濟。所以在吾國，行政訴訟可與訴願相聯屬，前者乃起訴於法院，後者則起訴於官署。

註：訓政約法第二二條 人民依法律有提起訴願及行政訴訟之權。

五五憲章第一八條 人民有依法律……：訴願及訴訟之權。

(二) 訴訟權 訴訟可分兩種，一是民刑訴訟，二是行政訴訟，民刑訴訟歸普通法

院受理，行政訴訟或歸行政法院受理（大陸制）或歸普通法院受理（英美制）。前者乃對於私人而保護私人的權利，後者則對於官吏而保護人民的權利。人民有了訴訟權之後，就發生了兩種結果：其一，受理訴訟者必為法院，就是民刑訴訟必由普通法院受理，行政訴訟在大陸系必由行政法院受理，在英美系亦必由普通法院受理。行政官署若受理訴訟，則視為違法，人民可以提出抗議。其二，法院必須受理訴訟，就是人民提起民刑訴訟之時，普通法院必須受理，人民提起行政訴訟之時，在大陸系，行政法院必須受理，在英美系，普通法院必須受理。行政官署或軍事機關要求提審之時，法院須嚴予拒絕。否則視為放棄職守，依法須受懲戒。

註：訓政約法關於訴訟權的規定如次。

第二一條 人民依法律有訴訟於法院之權。

第二二條 人民依法律有提起……行政訴訟之權。

第二九條 人民除現役軍人外，非依法律，不受軍事審判。

五九憲草關於訴訟權的規定如次。

第一八條 人民有依法律……訴訟之權。

第一〇條 人民除現役軍人外，不受軍事裁判。

第二六條 凡公務人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，並得依法向國家請求賠償。

關於行政訴訟可參看拙著政治學原理三〇七至三一〇頁。

(三) 請願權 請願權是人民關於國家政務，得向國家機關，陳述自己希望的權利。請願不必具有一定方式，用口頭請願可以，用書面請願亦無不可，由個人請願可以，由多數人共同請願亦無不可。國家機關接到請願之後，要不要答覆？照各國常例說，大約沒有答覆的義務，即人民雖有陳述希望的權利，而却沒有要求受理的權利，只惟墨西哥一九三一年憲法第八條規定：「官廳對於人民的請願，應以文書答覆，並於短時期內，對該請願人，宣布請願的結果。」但是國家機關縱有受理請願的義務，亦必沒有服從請願的義務，因此，人民不但不能強迫國家機關服從，而請願的時候，若帶有強迫的性質均視為違法。如阿根廷一八六〇年憲法第一四條第三項雖然承認人民有請願權，同時在第二二條，又說：「凡用武力，或由羣衆大會，以人民名義，行使請願權時，以內亂犯論。」西班牙一九三一年憲法第三五條第二項亦不許人民用武力行使請願權，就是其例。

註 訓政約法第二〇條 人民有請願之權。

五五憲草第一八條 人民有依法律請願……之權。

(四) 教育權 教育權是人民可在公立學校領受教育的權利。這種權利在初等教育，已變成人民的義務，即國家可強迫人民領受初等教育。但是在今日經濟制度之下，貧人求學實在不易，所以強迫教育又常成爲一種免費教育，即人民的學費書籍費，甚至至於飲食費，都由國家供給。德國一九一九年憲法第一四五條說：『求學爲國民普通義務。義務教育期限，在原則上，爲八學年的小學及小學畢業後至滿十八歲爲止的補習學校。小學及補習學校的授課暨教育用品，完全免費。』第一四六條第三項又說：『國家各邦及公共團體應設法使貧人得入中等學校及高等學校，凡兒童的資質足受中等及高等教育的，對其父母，尤常補助以學費，至兒童畢業爲止。』就是在德國，小學及補習學校是免費的，中學及高等學校本來有學費，但是貧苦的兒童，可由國家或地方團體，領受獎學金。西班牙一九三一年憲法第四八條第二項說：『初等教育爲強迫義務性質。』第四項又說：『國家應制定法律，使貧苦人民得憑其能力與天才，受各級教育。』其用意亦在使貧苦的人可以免費求學。原來教育兒童本是父母的義務，不過父母卻未必都能盡其教育子女的責任，所以近代國家對於父母之教育子女，又常施以種種監督。德國一九一九年憲法第一二〇條說：『教育子女，使其完成肉體上精神上及社會上的能力，爲父母的最高義務，且爲父母的自然權利。關於其實行，由國家各邦及公共團體監督之。』

波蘭憲法（一九二一年制定）一九二六年修改）第一〇三條第一項說：『凡父母照顧不周，忽於教育的兒童，

應由國家救助保護。』就是在德波兩國，國家可監督人民教育其子女，父母的教育不得其法，國家可引離其子女，施以適當的教育。

註：訓政約法關於人民的教育權，有下列各條條文。

第四八條 男女教育之機會一律平等。

第五〇條 已達學齡之兒童，應一律受義務教育，其詳以法律定之。

第五一條 未受義務教育之人民，應一律受成年補習教育，其詳以法律定之。

第五六條 全國公立學校應設置免費及獎金學額，以獎勵品學俱優無力升學之學生。

此外對於教育，尚有下列規定。

第四七條 三民主義爲中華民國教育之根本原則。

第四九條 全國公立之教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務。

第五二條 中央及地方應寬籌教育上必需之經費，其依法獨立之經費，并予以保障。

第五三條 私立學校成績優良者，國家應予以獎勵或補助。

第五四條 華僑教育國家應予以獎勵及保護。

第五五條 學校教職員成績優良久於其職者，國家應予以獎勵及保障。對於學術及古代文物，也有兩條規定：

第五七條 學術及技術之研究與發明，國家應予以獎勵及保護。

第五八條 有關歷史文化及藝術之古蹟古物，國家應予以保護及保存。

五五憲草關於教育，規定如次：

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 已逾學齡年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，在中央為其預算總額百分之十五，在省區及縣市為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。

(五) 經濟權 在私有財產制度之下，個人的經濟生活本來由個人自己解決，現代國家因鑒各種社會問題的發生，遂於相當程度之內，設法統制個人的經濟生活，由是人民就有了兩種經濟權。

(1) 生存權 生存權是人民爲了保障自己的生存，得向國家，領取最低生活費的權利。這個權利和救助權(Recht auf Unterstützung)不同，救助權乃是國家爲憫憐貧人，而給與一定生活費，所以由國家看來，祇是慈惠，不是義務，由被救助者看來，祇是屈辱，不是權利。換言之，生活費要不要給與，完全由國家決定，國家沒有必須給與的義務，被救助者也沒有要求給與的權利。反之，生存權則與此不同，國家有給與生活

費的義務，人民也有要求生活費的權利。德國一九一九年憲法第一六三條第二項後半段說：「對於不能得到適當的勞動機會的人，須給與必要生活費。」可以視為國家承認人民有生存權的一例。

註：訓政約法第四二條 現役軍人因服務而致殘廢者，國家應施以相當之救濟。

五五憲草第一二七條 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。

這些規定都不能視為生存權，只可視為救助權，因為得到救濟的人，須為老弱殘廢的人，至於有勞動能力，而不能得到勞動機會者，國家却有給與生活費的義務。

(2) 勞動權 勞動權是人民得向國家要求給予勞動機會的權利，這個勞動權與國家為了救助貧人而給與以勞動機會者當然不同。德國一九一九年憲法第一六三條第二項上半段說：「對於德國人民，須給以機會，使他們得從事經濟勞動，以維持生計。」可視為國家承認勞動權的一例。但是國家把勞動機會給與人民，要不要以人民的才幹性質嗜好為標準？照現今各國的實際情形看來，當然只能給與以普通勞動。國家既然承認勞動權，所以國家又須保護勞動力的方法，可以分為四種。第一、在未

得工作以前，勞動者可由上述的勞動權與生存權，要求國家給與工作，國家不能給與工作，亦須給與一定生活費。在這個要求之下，不但資本家不能任意解雇勞動者，并且國家尚須設立職業介紹所，代勞動者找求職業。第二、在既得工作之時，要求國家保護其工作能力，就是勞動者恐怕資本家使自己擔任過勞的工作，而致害及自己的工作能力，故乃要求國家設法保護，在這個要求之下，就發生了八小時勞動制度、夜工禁止制度、工廠衛生制度等。第三、在既做工作之後，要求國家保護其能夠取得相當的報酬，工資的多少本來是資本家與勞動者自由決定，但是勞動者常常因為生活壓迫，不能不承認資本家任意給與的工資，而致他們所得的工資不能維持自己的生活，因此他們又要求國家制定最低工資法，資本家給與工資不得再低到最低工資之下。第四、在失去工作能力之時，要求國家保障自己的生活，血肉的人免不了疾病老衰死亡，在疾病老衰死亡之時，當然不能工作，這個時候如果沒有一種保險，則勞動者及其家族的生活一定不能維持，因此之故，國家又制定勞動保險制度，以保障勞動者生活的安定，如疾病保險、殘廢保險、遺族保險、養老保險、失業保險等是。

註：訓政約法及五五憲草均未曾承認人民的勞動權，惟關於勞動力的保護，訓政約法規定如次：

第四一條 為改良勞工生活狀況，國家應實施保護勞工法規。

婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，施以特別之保護。
第四二條 爲預防及救濟因傷病廢老而不能勞動之農民工人等，國家應施行勞動保險制度。

五五憲草規定如次：

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。

第四節 參政權

參政權是人民由其主動的地位，參加國家統治權行使的權利。參政權可大別爲兩種，一是國民由其國民資格，在法律上當然享有的參政權，如選舉權罷免權創制權複決權等是。二是國民由特別的選任行爲，有充任公職的權。在第一種參政權，凡有一定資格的人均得依據法律，積極的主張自己有選舉權罷免權創制權複決權，來參加國家統治權的行使。在第二種參政權，人民不能因爲自己有充任公職的權，而要求國家必須選任自己充任公職，惟於國家選任之後，才得充任公職，而參加國家統治權的行使。茲將二種

參政權，簡單說明如次：

第一項 選舉權罷免權創制權複決權

選舉是公民利用投票的方法，選出國家的官員。罷免是公民利用投票的方法，罷免國家的官員。創制是一定人數的公民提出法案，要求代議機關議決之為法律。複決是代議機關通過的法案，一定人數的公民要求提交公民投票表決。選舉權與罷免權是關於人的，創制權與複決權是關於法的。人民有了這四種政權，積極方面，可以利用選舉權，選出人民自己所歡迎的官員，可以利用罷免權，驅逐人民自己所厭棄的官員，可以利用創制權，制定人民自己所需要的法律，可以利用複決權，廢除人民自己所反對的法律。消極方面，可由選舉權的作用，使官員畏懼下屆落選，而即施行國民所要求的政策，可由罷免權的作用，使官員畏恐任內罷免，不敢施行國民所反對的政策，可由創制權的作用使立法者畏恐國民強迫，而即制定國民所需要的法律，可由複決權的作用，使立法者畏恐國民反抗，不敢制定國民所反對的法律。這是四種政權的作用。惟在吾國，訓政時期之內，這四種政權乃委託中國國民黨全國代表大會行使之，全國代表大會開會時，由中國國民黨中央執行委員會行使之，同時政府又須訓練國民逐漸行使這四種政權以立憲政的基礎，訓政綱領說

第一條 中華民國於訓政時期開始，由中國國民黨全國代表大會，代表國民大會

，領導國民行使政權。

第二條 中國國民黨代表大會閉會時，以政權付託中國國民黨中央執行委員會執行之。

第三條 依照總理建國大綱所定選舉罷免創制複決四種政權，應訓練國民逐漸行使，以立憲政之基礎。

訓政約法亦說：

第三〇條 訓政時期由中國國民黨全國代表大會，代表國民大會，行使中央統治權。

中國國民黨代表大會閉會時，其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之。

第三一條 選舉，罷免，創制，複決四種政權之行使，由國民政府訓導之。

註：訓政約法用「統治權」，訓政綱領用「政權」，大約當時立法者以「政權」與「統治權」，視為同一的物，關於統治權之真正意義及其與主權之區別，可參看拙著政治學原理七至九頁。

憲政開始之後，人民怎樣行使四種政權呢？五五憲草雖說：

第一九條 人民有依法選舉罷免創制複決之權。

其實人民所雖行使者，亦只限於一縣的官員與法律。

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。

至於中央的官員與法律，則由國民大會選舉并罷免之，又由國民大會創制并複決之，五憲草說：

第三二條 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。

但是國民對於國民大會的代表，有選舉權，又有罷免權，五五憲草說：

第二八條 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。

第三〇條 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。

因此之故，人民雖然沒有創制權與複決權，也無背於民權主義所主張的直接民權的目的

，因爲人民對於國民代表的罷免權，乃與人民的直接立法（創制與複決）成爲相剋的物。直接立法若已施行，人民自能制定自己需要的法律，因之國民代表的罷免沒有必要。反之，國民代表可以罷免，則國民大會必能代表民意，因之直接立法又無必要，瑞士承認人民有創制權與複決權，所以不承認人民有罷免議員的權。蘇聯承認人民有罷免議員的權，所以不承認人民有創制權與複決權（其憲法所規定的複決權，祇欲用以解決聯邦與各邦的衝突或政府與議會的衝突）。這是研究政制者應須了解的。

註：關於四權的性質及其運用，可參看拙著政治學原理一四五至二一三項。

第二項 應考權及任官權

貴族政治採世官之制，所謂「公門有公，卿門有卿」者是。到了現代，這種世官之制已經撤銷，一切國民都有充任公職的權利，但是公職爲執行國家公務的機關，對於國家與人民均有很大的利害關係，所以人民須有相當資格，且須待國家選任之後，才得充任公職。因之人民雖有充任公職的權，却不能強迫國家選任自己充任公職，不過一旦從自家選任之後，任誰都不能以門第階級的理由，出來反對而已。德國威瑪憲法第一二八條第一項說：「一切公民均得依照法律規定，按其才能及勞績，充任公職。」就是這個意思。又者，過去充任公職的權，大約只惟男子才有，現在這個差別待遇也已撤銷，德國威瑪憲法第一二八條第二項說：「關於婦女充任公職的例外規定，一律廢除。」這就

是說，一切公民若有某種資格，均得充任公職，不能以性別的關係，有所輕軒於其間。

註：訓政約法第二四條 人民依法律有服公務之權。

五五憲草第二三條 人民有依法律服公務之義務。

訓政憲法以「服公務」爲人民的權利，五五憲草以之爲人民的義務，實質雖同，而法律上意義則異。何以故呢？就現代法理說，權利可以放棄，義務必須履行，服公務若爲權利，則國家任命某人爲某種職官，若非事前得到該人同意，可以辭職不幹，服公務若爲義務，則國家任命某人爲某種職官，該人縱不滿意，亦須就職。

凡人要充任公職，須有一定資格，這個資格如何甄別呢？於是有考試制度。所以應考權可以視爲任官權的前提條件，任官權若是平等，應考權也應該平等。所謂應考權平等不是說人人都可以應考，而是說任誰若有應考資格，都得應考，而應考資格的限制又只能以學歷爲標準，絕對不能以門第階級性別等各種原因，有所輕軒於其間。

註：訓政約法第二四條 人民有應考試之權。

五五憲草第二〇條 人民有依法律應考試之權。

關於考試制度，可參看拙著政治學原理三一一至三一九頁。

第五節 人民的義務

人民若站在受動的地位，則須接受國家統治權的支配。這個時候，人民不但須服從國家的命令，如訓政約法所說：

第二七條 人民對於公署依法執行職權之行爲，有服從之義務。

且須積極的用自己的財物和勞力，援助國家統治權的行使，這樣，就發生了人民的義務觀念。

(一) 納稅的義務 國家行政須有經費，這個經費則用租稅的形式，由人民平等負擔。但是所謂平等負擔，並不是使各人分擔同一的稅額，因爲在現今社會之下，貧富的分配極不平等，倘使一切人民負擔同一稅額，則貧者將感覺苦痛，而富者反不覺損失，由是平等主義反變成不平等了。所以平等負擔乃指租稅比例各人的經濟能力，使經濟能力大的，納稅多，經濟能力小的，納稅少，如德國一九一九年憲法第一三四條所說：『一切人民均應出其資力，依據法律規定，分擔公共費用。』智利一九二五年憲法第十條第九項所說：『一切人民均以資產爲比例，或依據法律所定的累進辦法，分擔公共費用。』希臘一九二七年憲法第六條所說：『希臘人民……均以入爲比例，分擔國家賦稅。』都是用憲法條文保證這個原則的實現。

註：訓政約法第二五條 人民依法法律有納稅之義務。

五五憲草第二一條 人民有依法法律納稅之義務。

租稅乃奪取一部分國民的財產，以供給國家經費之用，對於國民，有很大的利害關係，所以訓政約法對於地方課稅，有所制限，其條文如次：

第六二條 中央對於各地方之課稅，爲免除左列各款之弊害，以法律限制之。

一 妨害社會公共利益。

二 妨害中央收入之來源。

三 複稅。

四 妨害交通。

五 爲一地方之利益計，對於他地方貨物之輸入，爲不公平之課稅。

六 各地方之物品通過稅。

第六三條 工商業之專利，專賣，特許權屬於中央。

五五憲草關於租稅，規定如次：

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。

第一三〇條
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。中華民國領域內一切貨物，應許自由流通，非依法律不得禁阻。關稅爲中央稅收，應於貨物出入國境時征收之，以一次爲限。各級政府，不得於國內徵收貨物通過稅。

對於貨物之一切稅捐，其征收權屬於中央政府，非依法律不得爲之。

關於徵稅問題，可參看拙著政治學原理二二七至二二八頁。

(二)當兵的義務 兵制可以分做兩種：一是傭兵制度，二是徵兵制度。傭兵制度是由國家與人民的雇傭契約而成立，人民當兵與否，完全自由，國家不得強制，所以國家若採用傭兵制度，雖然憲法規定人民有當兵的義務，其實不過徒託空言。徵兵制度則爲國家強迫人民擔任兵役，任誰都不能避免這種義務。但是在傭兵制度之下，人民當兵，非由於愛國的觀念，乃由於勸餉的引誘，其軍紀既壞，其戰鬥力又弱，很容易變成個

人的私兵，終而引起軍閥的割據，外患的侵陵，所以現在大多數的國家均採用徵兵制度。不過軍隊所以保衛國家，用不適當的人組織軍隊，其結果反可使國家陷於危險的地位。因此，蘇聯一九二五年憲法第十條雖然規定人民有當兵的義務，同時又謂只惟勞動階級才有攜帶武器以保護革命的光榮（一九一八年憲法第一九條）。同樣，阿根廷憲法第二一條，雖然規定人民必須服務兵役，同時又許歸化人於取得國籍十年內，免除當兵義務。

註：訓政約法第二六條 人民依法律有服兵役……之義務。

五五憲草第二二條 人民有依法律服兵役……之義務。

（三）勞動的義務 勞動義務可以分做兩種，第一種是個人爲自己勞動，第二種是個人爲國家勞動，訓政約法與五五憲草只承認第二種的勞動義務。

訓政約法第二六條 人民依法律有服……工役之義務。

五五憲草第二二條 人民有依法律服……工役之義務。

這種勞動義務與勞動權不同，勞動權是人民爲了保障自己生活，要求國家給予勞動的機會，勞動義務是國家爲了某種需要，要求人民提供勞力。前者有報償，後者以沒有報償爲原則。

但是現今國家尙有承認第二種勞動義務，強飭人民從事經濟勞動，藉以維持各自的

生存者。所以他們所謂勞動義務不是要求各人提供勞動力於國家，乃是要要求各人均為自己生存打算，從事經濟勞動。蘇聯新憲法有下列規定：

第一二條 依「不勞動者不得食」的原則，勞動在蘇聯為每個有勞動能力的公民的義務與榮譽。

在個人主義的經濟組織之下，個人生活由個人自己解決，因此，個人除受饑餓的壓迫之外，任誰都不能強制其勞動。反之，在社會主義的經濟組織之下，個人生存由國家負責保障，國家既須保障個人的生存，國家當然須使人民有謀生的方法，因之，國家又得強制人民勞動。蘇聯是社會主義的國家，主張「不勞動者不得食」，其以勞動為一切公民的義務，是當然的事。至於德國威瑪憲法第一六三條所說：「德國人民在不妨害其身體自由的範圍內，有為增加公共福利，利用其精神力和肉體力之道德的義務。」實與蘇聯不同。就是在德國，人民的勞動義務，不是法律上的義務，祇是道德上的義務，所以國家不得強制人民勞動；而所謂道德的義務，也不是用道德觀念，制裁不勞動的人，乃是要使勞動合於道德，即能夠增加公共福利，所以德國憲法的規定不能視為真正的勞動義務。

第三章 吾國制憲運動略史及政治制度的變遷

第一節 清季的立憲運動

憲法乃規定統治者行使統治權的範圍，有了憲法之後，一面政府的權力當受制限，同時人民的權利則隨之而伸張，所以憲法乃產生於民權思想勃興的時代，即產生於民主政治成立的時代。

中國古代，不論理論上或實際上，都只有開明君主政治，而沒有民主政治，開明君主政治與民主政治的區別，在於前者主張 *Alles für das Volk, Nichts durch das Volk*，後者主張 *Government of the People, for the People, by the People*。就是兩者雖然都謀人民的利益，然而甚麼是人民的利益，在前者，由君主裁決，而君主裁決之後，又由君主命人執行，在後者，由人民裁決，而人民裁決之後，又由人民舉代表執行。中國古代有開明君主政治，一切政策均由君主決定，且由君主派人執行，君主的權力毫無制限，所以制限君主權力的憲法也不存在。

何以中國古代沒有民主政治呢？原來民主政治須待資本主義發展之後，纔能產生。因為資本主義以一面自由競爭為特質，同時又以營利主義為目的。既然需要自由競爭，

當然要求社會上有自由活動的機會，這樣，就產生自由權的思想，既然目的在於營利，當然需要營利的工具及其結果能夠安全，這樣，就產生了財產權神聖的觀念。但是單單要求政府不侵犯人民的自由權和財產權，是靠不住的，所以人民在消極方面，就制限政府的權力，使政府不至流於專制，在積極方面，更以納稅為交換條件，要求選舉代表參與國政，使自己的權利更能保障，這樣，民主政治遂見成立。中國古代沒有資本主義，國人致富之術，非依靠於經濟手段，乃依靠於政治手段。致富既然依靠於政治手段，其結果，求富者為了便於壓制，當然不許平民有自由權，為了便於剝索，當然不認財產神聖，一般平民既然沒有自由權，而又沒有安定的財產權，那末，保護自由權和財產權的憲法，當然也不能產生。

何以中國古代不能產生資本主義？因為資本主義的生產是機器生產，而機器的發明則須有其物質的條件。中國人民以農民為最多，而農民則因為受了官僚的剝削和高利貸的剝索，淪落為流氓無產者，這樣，一方因為勞動力的過剩，降低了勞動力的價值，人們裝置高價的機器比之雇用廉價的勞動力，還不合算，因此，就阻害了機器的發明。他方因為農村的破壞，減少了農民的購買力，使中國工業不能在農村找求市場，致工業本身也不能發展，這便是中國古代不能產生資本主義的原因。資本主義既然不能產生，民主政治就無法存在，因之，憲法也沒有成立的可能性。

自一八四一年鴉片戰爭之後，泰西各國用其廉價的商品，轟碎萬里長城，奪取中國的市場。但是通商的結果，卻不能改變中國的生產方法，而只破壞中國的經濟組織。農村開始崩潰，社會開始動搖，普遍的貧窮已經暗示中國快要發生大亂了。兼以當時資本主義已經進入帝國主義的階段，中國受其壓迫，漸次喪失主權，於是國人始知歐西列強之長，而思效法自強。當時封疆大臣如曾國藩、左宗棠、李鴻章等無不提倡新政，因之，同文館（一八六三年）船政局（一八六六年）製造局（一八六七年）招商局（一八七〇年）均次第設立，且又派遣學生出洋留學，研究各種工藝（一八七四年）。中國革新運動雖然開始，然其所注意的，只在物質方面，至於歐、美的立憲制度，則完全未加省察。

到了一八九四年，中日戰爭之後，國人受了極大的刺激，漸知良好的物質文明，只能存在於良好的政治環境之下，政治腐敗，物質文明亦將受其束縛，而不能自由發展，於是從前的物質文明運動遂變為政治改革運動。這個時候，改革運動可分兩派，一是革命派，以孫中山先生為領袖，二是改良派，以康有為為領袖。關於革命派，中日戰爭之年，孫中山先生就組織了興中會，然而該會的宗旨，只在排滿興漢，尙未揭櫫立憲主義（見中山全集），而據中山先生自述，當時「士大夫醉心功名利祿，惟所稱下流社會：苟與之言，輒較縉紳為易入，故予先從聯絡會黨入手。……然同志猶不過數十人耳」

（見中山全集中國之革命）。反之，在改良派，亦只知富國強兵，並沒有立憲思想，但是他們因為翁同龢引薦，見知於清帝光緒，一八九八年光緒擢用康有為等，廢時文，立學校，改官制，興實業，卒因西太后一派的反對，致大臣被殺，皇帝被囚，康有為逃於海外，一切新政盡罷。這便是「戊戌政變」。

戊戌政變之後，清廷入於反動，竟因新政而欲排外，因排外而欲屠殺外僑，遂於一九〇〇年，發生了義和團之亂，引起八國聯軍，謝罪賠款，國威因之大損。國人經此巨創，益知清廷無能，兼以一九〇三年的日俄戰爭，日本能以小國戰勝大國，國人又認為日本立憲的結果，於是從前的改革運動又一變而為立憲運動。在革命派，孫中山先生揚棄三民主義五權憲法以為號召，一九〇五年在日本，組織同盟會，民主立憲思想日漸澎湃，上流階級亦相率加入會中。在改良派，則康有為等欲模倣日本制度，主張君主立憲。清廷知大勢所趨，不能遏制，先於一九〇五年，派五大臣出洋考察政治，一九〇六年，下詔預備立憲，改革官制，一九〇七年命中央籌備設立資政院，各省籌備設立諮議局。一九〇八年，憲政編查館（設立於一九〇五年，本名考察政治館，一九〇七年又改稱憲政編查館）起草憲法大綱，并定九年立憲的計劃。憲法大綱於光緒三十四年八月初一日頒布，這可稱為吾國第一部憲草。

憲法大綱共二十三條，分做兩部，第一部規定君主的大權，第二部規定臣民的權利義務。第二部無可足述，第一部則完全抄襲日本憲法，而日本憲法又是模倣普魯士一八

五〇年憲法。但是日本的天皇和普魯士的國王雖然都有大權，而君主行使大權的時候，都須有大臣副署。（普魯士憲法第四四條 日本憲法第五五條）副署乃所以表明責任所在，即責任大臣。大臣對於自己副署的行爲既然須負責任，則對於自己所不同意的行爲，當然沒有副署的義務。其結果，一切行爲若都須大臣副署，則是一切行爲都須有大臣同意。這樣君主雖有大權，而君主行使大權的時候，已不能專制了。憲法大綱一面學普日兩國，把許多大權交付君主，同時又沒有制限君主專制的方法，其結果，憲法豈但不是制限君主的統治權，并且還是保障君主的統治權了。原來立憲運動可分兩種：一是因爲治者受了人民的反抗，不能不制定憲法，二是治者鑒於國勢危急，不能不變法救亡。在前者，制憲的目的在於承認民權，在後者，制憲的目的在於富國強兵。普魯士所以制定憲法，乃欲勵精圖治，以統一德意志，日本所以制定憲法，則欲效法歐西，變法自強。因此之故，兩國雖有憲法，而兩國的民權并不伸張。同樣，中國制憲的理由——不但政府，就是一般人民要求制憲的心理——也和普日兩國相似，然欲變本加厲，在憲法大綱之內，只有君主的大權，沒有大臣副署的制限，國人不能滿意，是理之當然的。

一九〇八十月光緒及西太后相繼崩殂，宣統嗣位，其父載灃攝政，以皇族組織政府，大爲國人所不滿。一九〇九年九月，各省依據一九〇七年的上諭，設立諮議局，（

諮議局章程於一九〇八年六月由清廷頒布，其要點如次：一，除地方紳衿，中學畢業生，舉貢生員，曾任實缺之

文武官吏，與資產在五千元以上者外，概不能享有選舉權。二，諮議局與督撫發生爭議時，以中央的資政院爲仲裁機關。三，督撫得奏請皇帝解散諮議局。這是中國人民有參政權之始。十二月各省諮議局聯合請願速開國會。

一九一〇年八月清廷又召集資政院，

（資政院章程於一九〇九年七月由清廷頒布，全院議員分欽選與民選二種，各一百人。在欽選議員之中，宗室王公世爵十六人，滿

漢世爵十二人，外藩王公世爵十四人，宗室覺羅六人，各部院衙門官吏三十二人，碩學通儒十人，納稅多額者十人。民選議員則由各省諮議局互選該省應出的資政院議員名額二倍，交各該省督撫擇選。至於資政院的正副總裁

亦由政府特旨簡充。資政院有議決國家預算決算稅法公債以及新頒法典與法典修改的權；但該院的議決，俱須「請旨裁奪」，始能見諸實施。）十月下詔允於宣統五年——一九一三年——開設國會，一九一一年三月頒

布內閣官制，設立內閣，以奕劻爲總理大臣。這個時候，革命的勢力已經澎脹，同年八月十九日——即陽歷十月十日——武昌發生革命，各省相率響應。清廷爲收拾人心，挽救危局，乃急召集資政院，開臨時會議，罷奕劻，以袁世凱爲總理大臣；并命資政院起草憲法，九月資政院議決十九信條，由清帝公布，這可視爲吾國第一部憲法。

十九信條和憲法大綱不同，不僅是憲法草案，而是一種臨時憲法，它限制了皇帝的大權，以國會爲立法機關，以內閣爲行政機關，內閣總理由國會選舉，皇帝任命之，其他閣員由內閣總理推舉，皇帝任命之，這種規定固然有似於責任內閣制，但是責任內閣制精神，乃在於國務大臣代皇帝，對國會負擔政策上的責任，所以一方皇帝的行爲須有國務大臣副署，同時國會對於國務大臣，須有不信任投票權。在十九信條之中，既然沒

有大臣副署的條文，而大臣又不必得到國會信任，其結果，一方皇帝在自己權限範圍內，尚可自由行使大權，同時國會對於政府，除了大臣犯法可以彈劾之外，而對於政策是否妥善，則無權過問，由此可知十九信條與責任內閣制，尙有不符之點。

清廷發布十九信條之後，就於九月十三日，命資政院按照憲法信條，選舉袁世凱爲總理大臣，組織新內閣。但是革命潮流仍不稍退，袁世凱乃派代表唐紹儀與民軍代表伍廷芳，在上海議和，經種種磋商之後，清廷遂於優待條件之下，於十二月二十五日——即民國元年二月十二日——下詔宣布退位，由是數千年的君主專制政治一變而爲民主共和政治。

第二節 由辛亥革命至清帝遜位

一九一一年八月十九日——陽歷十月十日——武昌發難之後，未及一月，各省均相繼宣告離清獨立，因無公共機關，彼此不易聯絡，所以江蘇浙江兩省都督提議各省公舉代表，集議於上海，以謀建設統一的政府。九月二十二日各省代表就在上海開第一次會議，議決定名爲各省都督府代表聯合會，又議決承認武昌政府爲民國中央政府，以湖北都督執行中央政務。十月四日各省代表又應湖北都督黎元洪之請，齊赴武昌集會，（後因漢陽失守，武昌危險，代表又移到漢口開會。）結果，於十月十三日，議決了臨時政府組織大綱二十一條，即日

由各省代表簽名宣布。

臨時政府組織大綱，如其名稱所示，完全規定中央政府的組織。就是中央政府設立

立法與行政兩個機關

（關於司法機關，據第六條規定，臨時大總統得參議院之同意，有設立中央審判所之權，但事實上尚未設立）

，立法機關爲參議院

，由各省都督選派參議員三人組織之，選派方法由各省自定

（第八條）

。行政機關爲大

總統，

（本來沒有副總統，民國元年一月二日修正組織大綱之後，又增設副總統。）

由各省代表選舉之，以得票滿投票總數三分之二

以上者，爲當選。代表投票權，每省平均一票

（第一條）

。大總統之下，雖有許多國務員

各管一部

（第一條）

，但是他們乃直接受大總統的支配，沒有一個國務總理，統制他們。

而大總統的行爲又不須國務員副署，國務員又不對參議院負責，這種制度當然採自美國

憲法，而爲總統制。至於行政機關與立法機關的關係，也和美國一樣，凡宣戰，媾和，

訂約以及任免國務員，外交官，均須得參議院同意

（第四條）

，大總統若不贊成參議院的

議決案，可於十日內，交還復議，這個時候，參議院須有三分之二以上仍執前議，該議決

案纔得成立

（第十條）

。要之，當時政制完全模倣美國憲法，甚而至連美國憲法中的聯邦

要素

（選舉大總統的投票權，每省平等一票，而每省在參議院的投票權，又平等三票，這）

種制度，完全以省爲單位，當然不能表示國民的參政權，而只能表示省的參政權。）也一併抄襲。

各省代表議決臨時政府組織大綱之後，聞南京克復，又議決以南京爲臨時政府所在

地，於同年十一月十日，在南京開會，按照組織大綱第十六條規定，代行參議院職權，

先選舉孫中山先生爲臨時大總統，十一月十三日，孫總統宣誓就職，設九部管理政務，

以五色旗爲國旗，改用陽歷，是日便是中華民國元年元月一日，翌日代表又修正組織大綱，舉黎元洪爲臨時副總統，這個時候，各省都督所選派的參議員也陸續抵甯，遂於一月二十八日正式成立參議院，由是中央機關便告成立。

中央機關正式成立之後，一因臨時政府組織大綱未曾規定人民的權利和義務，二因該大綱第二十條規定六個月內召集國民會議的期限太促，就有人提議修正。到參議院正式成立，遂進行起草臨時約法，於二月七日提出參議院，三月八日議決了全部條文，於三月十一日；由臨時大總統公布，以代替臨時政府組織大綱。

臨時約法全部七章，共五十六條，第一章總綱，第二章人民權利義務，第三章參議院，第四章臨時大總統副總統，第五章國務院，第六章法院，第七章附則，臨時約法與臨時政府組織大綱不同，乃採用內閣制。這個改變全由於策略的要求。當約法草案起草之時，南北議和已有端倪，當二月七日該草案付院議之時，清帝退位之優待條件已經參議院議決（二月五日），而未來大總統之必須畀諸袁世凱已爲該院議員所熟審，所以特用內閣制，以剝奪袁世凱的實權。依據約法規定，中央機關分做立法，司法，行政三種，立法機關爲獨院制的參議院，由各行省、內蒙古、外蒙古、西藏各選派五人，青海選派一人組織之，其選派方法由各地地方自定（第一八條）。司法機關爲法院，由臨時大總統任命法官組織之（第四八條）。行政機關以臨時大總統總攬政務（第三〇條），臨時大總統副總統均由參議院

選舉，以議員的四分三以上總出席，得票滿投票分數三分二以上者當選（第九條）。大總統之下，置國務總理及各部部长，總稱爲國務員（第三條），大總統任命國務員之時，須得參議院同意（第五條），大總統的一切行爲須有國務員副署（第四條），而國務員則由副署，代大總統負責（第四條）。至於行政機關與立法機關的關係，則一面行政機關有提出法案的權（第三條），國務員有出席參議院發言的權（第四條），同時參議院有質問國務員的權（第一九條），又有彈劾大總統及國務員的權（第四七條）。倘使行政機關不贊成參議院的議決，可以要求復議，這個時候，參議院須有出席員三分之二以上仍執前議，該議決案纔能成立（第二三條）。由這個規定看來，可知臨時約法雖然傾向於內閣制，然與內閣制尙有不符之點。在內閣制，大總統應該可以解散議會，而議會對於內閣，也應該有不信任投票權，現在臨時約法一面既然使國務員由副署代大總統負責，同時大總統既不能解散參議院，參議院也沒有不信任投票權，這樣，參議院何能監督政府，政府也何能抵抗議院。不過國會對於內閣，表示不信任，除了提出不信任議決案之外，尙可由否決政府提出的重要法案尤其是預算案，或通過政府所不贊成的重要法案，使內閣不能安居其位。何況據各國實例，在實行內閣制的國家，憲法雖無明文規定議會有不信任投票權，而國會因爲內閣須副署負責，在實際上可以提出不信任議決案者，卻不乏其例。比方日本憲法固未曾規定議會有不信任投票權，然其內閣須副署負責（日本憲法第五五條），所以日本議會對

於內閣，亦常作不信任議決，迫使內閣辭職。由此觀之，臨時約法未曾規定議會有不信任投票權，尙不足爲臨時約法之病，其病乃在於政府對於議會，沒有解散權，而只能要求復議耳。原來內閣所以須對議會負責，實因議會是代表民意的機關，所以議會若不能代表民意，則政府當有解散議會的權，以探求真正民意的所在。因此之故，在內閣制的國家，議會若有明示或暗示的不信任投票權，則政府必有解散權，以維持權力的平衡，使議會或政府任何一方不至壟斷權力，現在約法既使內閣負責，則參議院當然可用明示或暗示不信任投票權，迫使內閣辭職，反之，內閣除了要求復議之外，卻不能解散議會，則內閣基礎安能鞏固，勢當受議會的掣肘，時時更迭了。這是臨時約法最大的缺點。

第三節 由國會成立至天壇憲法草案完成

當臨時約法起草之時，南北議和已經成功，孫中山先生就於二月十三日向參議院辭職。二月十五日參議院開臨時大總統選舉會，依據臨時約法第二九條的規定，舉袁世凱爲臨時大總統，并派專使赴北京歡迎袁世凱南下就職，在袁世凱未親到南京就職之時，孫中山先生仍代理大總統之職。二月二十日，參議院又選舉黎元洪爲副總統。但是袁世凱不欲南下，嚇使北方兵變，使南方知道北方大局須賴袁氏坐鎮。三月六日參議院乃議決變通辦法，允袁氏在北京受職宣誓。三月十日，袁氏在北京就職，任唐紹儀爲國務總

理，組織內閣，孫中山先生乃於四月一日，頒解職令。四月二日參議院議決臨時政府遷往北京，旋又議決參議院移往北京，四月二九日該院在北京開始集會，開會時，各省依據臨時約法第一八條規定所選派代表，均已來齊，於是臨時約法中的參議院亦正式成立。唐紹儀組織內閣之時，尙以實行議院政治自期，因與袁氏衝突，於六月十六日解職，此後繼任內閣均仰袁氏意旨，因之責任內閣制完全破壞。

據臨時約法第五三條規定：『本約法施行後，限十個月內，由臨時大總統召集國會，其國會之組織及選舉法，由參議院定之。』所以參議院開會之時，就着手制定國會組織法，參議院議員選舉法及衆議院議員選舉法，於元年八月十日公布。國會組織法條文共二十二條。

依據國會組織法規定，國會分做兩院，參議院議員由各省議會選出者每省十名，由蒙古選舉會選出者二十七名，由西藏選舉會選出者十名，由青海選舉會選出者三名，由中央學會選出者八名，由華僑選舉會選出者六名。（第二條，參看參議院議員選舉法）任期六年，每二年改選其三分之一（第六條）。衆議院議員由人民間接選舉，即人民先選舉「初選當選人」，次再由「初選當選人」選舉議員，其人數則比例各省人口的多少，人口每八十萬，選出議員一名；但人口不滿八百萬之省，亦得選出議員十名，此外由蒙古選出者二十七名，由西藏選出者十名，由青海選出者三名，（第四條第五條，參看衆議院議員選舉法）任期三年，任滿全部改選。

(第七條) 在中華民國憲法未制定以前，臨時約法所定參議院的職權爲議會的職權。議會兩院職權完全平等，但預算決算須先經衆議院的議決(第一四條)。兩院的議決，須各以議員總數過半數的出席，出席議員過半數的同意，纔能成立(第一五條)。民國二年四月八日各省依照以上三種法律，選出兩院議員，齊集北京開會，於是原有的參議院宣告解散，而成立了正式的民選議會。

議會開會之時，兩院議員均以國民黨黨員占多數，其他各黨因懼國民黨之威，亦合併爲進步黨，於是國民黨及進步黨在議會內遂成對峙之勢。議會由臨時約法第五四條的規定，負有制定憲法的責任，遂議定由兩院各選代表三十人，於七月十二日成立憲法起草委員會，議定議事細則，一切議決須有委員過半數的同意，纔能成立；旋又擇定天壇爲起草委員開會地點。起草委員以國民黨黨員占多數(二十八名)，進步黨次之(十九名)，其他小政團亦各占數人不等。故在起草之初，即預定採用法國式的內閣制，但是袁氏則欲採用美國式的總統制，雙方意見已如水火，兼以國民黨黨員宋教仁又爲袁世凱暗殺，江西督軍李烈鈞又被袁世凱免職，於是遂演成民國二年七月的二次革命，結果不及二個月，竟被袁氏用武力削平。

二次革命之後，袁氏勢力愈益雄厚，遂要求議會先舉總統，後定憲法，進步黨議員固然奉命惟謹，國民黨議員因懼袁氏解散議會，遂亦贊成先選總統，以緩和袁氏的壓迫。

，而保持本黨一部分的勢力。二年十月五日，兩院開憲法會議（兩院聯合會），先議決了憲法起草委員會所起草的大總統選舉法，即日由憲法會議公布。這個選舉法算是未來憲法的一部（其條文與天壇憲法草案第五六條至第六二條同），條文共七條。

依據這個大總統選舉法，中華民國設大總統及副總統各一人，凡中國公民年滿四十歲以上，且住居本國滿十年以上者，均有被選舉權（第一條即草案第五六條）。其選舉方法，由兩院議

員組織總統選舉會選舉之，以兩院議員總數三分之二以上的列席為開會法定人數，凡能得到列席議員四分之三以上的投票者為當選；若兩次投票，無人當選時，則擇第二次得票較多者二人，舉行決選，以得票過半數者為當選（第二條即草案第五七條）。總統任期五年，但得連任一

次（第三條即草案第五八條）。大總統缺位時，由副總統繼任——副總統的選舉與大總統的選舉同時

舉行，其選舉法亦相同（第七條即草案第六二條）——副總統同時缺位，由國務院攝行其職務，同時

職會在三個月內，自行集會，組織總統選舉會，舉行次任大總統的選舉（第五條即草案第六〇條）。

十月六日議會遂依據大總統選舉法，組織總統選舉會，投票選舉總統，最初兩次投票，袁世凱雖然得票最多，然均不滿法定四分之三之數，不及當選。第三次乃就第二次得票較多的袁世凱，黎元洪二人舉行決選，袁氏始以得票過半數，而當選為民國第一任正式大總統。是日有自號公民者數萬人，包圍選舉場數十匝，迫即日選出彼等所屬望的總統，否則不許議員出選舉場一步，直至袁氏當選的消息傳出，始高呼大總統萬歲，振臂而散。

○翌日選舉副總統，在一次投票，黎元洪就以得票滿四分之三之數而當選。十月十日，袁黎二氏就任正式總統之職。

當選舉總統之時，憲法草案已將成功，十月三十一日，草案全部在憲法起草委員會，通過了三讀會，這便是中華民國憲法草案，世人因其在天壇起草，又稱之爲天壇憲法草案。

天壇憲法草案全部十一章，共一百十三條，第一章國體，第二章國土，第三章國民

，第四章國會，第五章國會委員會，第六章大總統，第七章國務院，第八章法院，第九

章法律，第十章會計，第十一章憲法之修正及解釋。其關於中央政制，以國會行使立法

權（第二條），以總統及國務院行使行政權（第五條），以法院行使司法權（第八四條至第八九條）。國會

分參議院及衆議院兩院（第一條），參議院以法定最高級地方議會及其他選舉團體選出的

議員組織之（第二條），任期六年，每二年改選其三分之一（第六條）。衆議院以各選舉區比例

人口的多寡選出的議員組織之（第三條），任期三年，任滿全部改選（第九條）。一切法案須

經兩院一致議決，纔能成立（第九條），而兩院的議決，非各有議員總數過半數的出席，

出席議員過半數的同意，不能成立（第三七條及第三八條）。大總統由議會選舉，任期五年，但得

連任一次（第五七條及第五八條，參看上述的大總統選舉法）。大總統之下，設有國務院，由國務員組織之

（第七條）。內分國務總理及各部總長（第七條）。大總統任命國務總理，須經衆議院同意

(第八條)。大總統一切行爲，則由國務員副署，對衆議院負責(第一條)。至於行政機關與立法機關的關係；一方行政機關有提出法案的權(第九條)，國務員有在議會兩院列席發言的權(第八條)，他方議會兩院議員有質問國務員的權(第四條)，而衆議院對於國務員，又有不信任投票權(第四三條及第八二條)。——關於彈劾權，凡大總統副總統有謀叛行爲時，衆議院得以議員總數三分二以上的列席，列席議員三分二以上的同意彈劾之(第一條)，國務員有違法行爲時，衆議院得以議員總數過半數的列席，列席議員三分二以上的同意，彈劾之(第二條)。衆議院提出彈劾時，由參議院審判之，參議院非有列席員三分二以上的同意，不得判決有罪或違法(第四條)。——倘使行政機關不贊成立法機關的議決，大總統得參議院列席議員三分二以上的同意之後，可以解散衆議院，同時於五個月內，舉行新選舉，召集新議會(第四五條及第八二條)。衆議院解散之時，參議院同時休會(第三五條)。由此可知，天壇憲法草案完全抄襲法國的內閣制。其實，法國的內閣制乃是最壞的責任內閣制。原來內閣所以須對下議院負責，實因下議院是代表民意的機關，因此，內閣與下議院發生衝突的時候，內閣若有自信力，以爲人民必能贊許自己的政策，則可解散下議院，使人民再選舉一個能和內閣意見一致的新議院；反之，內閣若無自信力，不敢保證人民之能贊許自己的政策，則當引咎辭職，使下議院再選任一個能與下議院合作的新內閣。這是責任內閣制的精神。在這個原則之下，一方內閣固然不敢蔑視下議院的意見，

任意施行不合民意的政策，同時下議院也不敢無故反對內閣，使內閣有解散下議院的決心。雙方權力平衡，乃所以使雙方能夠協作。現在天壇憲法草案竟然模倣法國制度，既使內閣對下議院負責，下議院可以利用不信任投票權，強迫內閣辭職，反之，內閣要解散下議院，卻須徵求上議院同意。這樣，安能維持雙方權力的平衡，勢將演成下議院的專制，而使內閣不能安居其位了。這是天壇憲法草案最大的缺點。

第四節 由國會解散至袁氏稱帝

袁世凱當選為正式總統之後，益無忌憚，又因憲法草案採用責任內閣制，足以束縛自己的行動，乃通電各省都督，嗾使反對。民國二年十一月四日，袁氏藉口於二次革命，國民黨實為主謀，下令解散國民黨，剝奪兩院國民黨議員資格共四三八人，使議會兩院不足法定人數，不能開會。十二月十五日，袁氏又私組政治議會，其構成分子，除各省行政長官所派遣的委員之外，大部分為袁氏任命的委員。政治議會一經成立，袁氏就向該議會提出解散國會及修正臨時約法兩大問題。該會議迎合袁氏意旨，先於三年一月十日，呈請袁氏解散國會，次又議定約法會議組織條例二十一條，由袁氏於一月二十六日公布。依據該條例規定，約法會議的任務在於修正臨時約法及其附屬法。其議員則於嚴格的選舉資格及被選舉資格的制限之下，由京師選舉會選出四人，各省選舉會各選出

二人，全國商會聯合會選舉會選出四人，蒙藏、青海選舉聯合會選出八人，而當選的人尚須經過議員資格審查會（設於京師，委員七人至十一人，由大總統指派）審查合格，方得充任議員。

約法會議於三年三月十八日舉行開會式，列席議員共五十七人。三月二十日袁氏即提出增修臨時約法大綱七項：一、對外宣戰，媾和，訂約，由總統獨斷，不必預得參議院同意；二、總統制定官制，官規及任用國務員，外交官，不必徵求參議院同意；三、採用總統制；四、正式憲法不由議會制定，而由國民議會制定，總統公布；其起草權亦應歸於總統及參政院；五、總統得自由褫奪或回復人民的公權；六、總統應有緊急命令權；七、總統應有財政緊急處分權。約法會議接到袁氏提案之後，就互選議員七人為起草委員，起草約法草案，經大會討論通過之後，於民國三年五月一日，由袁氏公布。

袁氏約法全部十章，共六十八條，第一章國家，第二章人民，第三章大總統，第四章立法，第五章行政，第六章司法，第七章參政院，第八章會計，第九章制定憲法程序，第十章附則。但是在袁氏約法之中，關於行使立法權的立法院及諮詢機關的參政院怎樣組織，未有明文規定，因此，約法會議又先後議決了參政院組織法，立法院組織法，次第由袁氏公布；次又迎合袁氏意旨，修正二年十月四日的大總統選舉法，亦由袁氏於十二月二十九日公布。

依據上述四種法律規定，關於中央政制，以立法院行使立法權（約法第
三〇條），以總統

行使行政權(第三條)，以法院行使司法權(第四條)，而一切統治權又總攬於大總統(第一條)。大總統由立法院及參政院各互選五十人，組織大總統選舉會選舉之(修正大總統選舉法第四條)。

凡中華民國公民年滿四十歲以上，并住居國內滿二十年以上的，均有被選舉權(修正大總統選舉法第一條)。每屆舉行大總統選舉時，由現任大總統推薦三人為候選員，大總統選舉會則就

推薦三人中，舉行決選，或對現任大總統投票，亦無不可(修正大總統選舉法第三條第七條第八條)。大總統選

舉會開會之時，以會員四分之三以上列席為法定人數，凡能得到投票總數三分之二以上者為

當選；無人得到當選票數時，則擇得票較多者二人，舉行決選，以得票比較多數者為當

選(修正大總統選舉法第九條)。但是每屆大總統選舉之年，參政院參政認為政治上有必要時，得以三

分二以上的同意，為現任大總統連任的議決(修正大總統選舉法第九條)。總統任期十年，得連任至

無盡期(修正大總統選舉法第二條)。大總統對國民全體負責(約法第一條)。大總統有巨大的權限，凡

發布命令(約法第一九條)，制定官制官規(約法第二一條)，宣戰，媾和(約法第二二條)，編制海陸

軍(約法第二三條)，締結條約(約法第二五條，但變更領土或增加人，須經立法院之同意)，頒給榮

典(約法第二七條)，宣告赦免(約法第二八條，但大赦與經參政院同意)。均由大總統一人獨斷，而得到參議院同

意之時，又得發布緊急命令(約法第三〇條)，并作財政緊急處分(約法第三五條)。大總統之下，雖

置國務卿一人，各部總長九人，但是他們祇贊襄大總統行政，并分掌其主管政務，

(約法第三九條第一條)就是他們只是大總統的屬僚，和美國國務員與大總統的關係完全相同

(約法第四〇條第一條)

○立法院以中央特別選舉會選出議員四十人，各省選舉會選出議員二百零二人，各特別行政區域選舉議員九人，蒙古、西藏、青海各選舉會選出議員二十四人組織之。（立法院組織法第一條）

（第一）任期四年。（立法院組織法第二條）其最重要的職權為提出法案，議決法律、議決預算，

（但支出各款之經法律條約規定，或陸海軍所必需，立法院不得減削，參看約法第四五條）議決或承諾關於公債募集及國庫負擔的條件，彈

劾大總統等。（約法第三一條）立法院之外，尚有一個參政院，但他不是立法機關，而祇備大總

統的諮詢，審議重要政務。（約法第四九條）參政院設參政五十人至七十人，由大總統任命。（參政院組織法第七條）

其最重要的職權為對於大總統的行爲，給與同意。（大總統解散立法院，拒絕公布法律，發布緊急命令，并作財政緊急處分，都須得到參政院同意。）

解釋約法及法律的疑義，解決行政官署與司法官署的權限爭議。（參政院組織法第一條）

至於行政機關與立法機關的關係，則一方立法部對於行政部，祇有建議權及

質問權。（約法第三一條第七款及第八款，但大總統認為須秘密時，得不答覆之）而關於彈劾權，則惟大總統有謀叛行爲時，纔

得以議員總數五分四以上的出席，出席議員四分之三以上的同意，提出訴訟於大理院。（約法第三一條第九款）

國務卿各部總長有違法行爲時，由肅政院彈劾，平政院審理。（約法第三一條第九款）

反之，大總統對於立法院則可提出法案。（約法第一七條）派人出席發言。（約法第四二條）而得

到參政院同意之時，又得解散立法院。（約法第一七條）此外立法院議決的法律案，大總統又

得聲明理由，交還復議；如立法院出席議員仍執前議，而大總統認為於內治，外交有重

大危害，或執行有重大障礙時，尚得於參政院同意之下，不公布之。（約法第二四條）。由此可

知在袁氏約法之下，大總統的權力高出一切，而與美國的總統制不盡相同。因為總統制的要旨，在於立法機關與行政機關互不干涉，而相獨立，而袁氏約法則只許行政權干涉立法權，不許立法權干涉行政權，所以這個制度可稱為一種大總統的獨裁制。

三年六月二十日，袁氏即召集參政院開會，由是政治會議遂告取消。六月二九日袁氏又用命令宣布參政院依照中華民國約法第六七條規定，代行立法院的職權。其實，立法院始終未成立，所以參政院始終是立法院代替物，到了袁氏殞落之後，纔被裁撤。

自中華民國約法宣布之後，袁氏在事實上，已成爲終身的獨裁總統，然袁氏尙不滿意，必欲稱帝而後快，而一般希意承旨之輩，更提唱君主立憲之說，以爲袁氏稱帝地步。四年八月上旬，中國顧問美人古德諾(F. T. Goodnow)忽著共和與君主論，以爲中國程度幼稚，君主宜於共和，此論一出，楊度等就隨意附和，於八月十五日，組織籌安會，鼓吹君主立憲，既而梁士詒等又組織請願團，向參政院要求變更國體。參政院遂建議召集國民代表大會，解決國體問題，并議決國民代表大會組織法，於十月八日由袁氏公布。十一月二十日，全國各地都已舉出國民代表，舉行國體投票，計代表人數共一九九三名，而主張君主立憲的，也爲一九九三票，且一致推戴袁氏爲皇帝。十二月十二日袁氏下令承認帝制，并於同月三十一日下令改明年爲洪憲元年。這個時候，蔡鍔已入雲南，與唐繼堯商議起義，十二月二十三日，致電袁氏，請其取消帝制，十二月二十五日宣布雲

南獨立，且通電各省同舉義旗。五年一月一日組織護國軍。宣布袁氏罪狀，隨後貴州、廣西、廣東、湖南、浙江各省亦相繼響應，袁氏知衆怒難犯，乃於三月二十五日下令撤銷帝制廢止洪憲年號，仍自稱大總統，并致電獨立各省，勸其暫時停戰，商議善後事宜。四月二十一日又申令恢復責任內閣制，任命段祺瑞爲國務總理，負責組閣，然西南各省仍要求袁氏即日辭職，以謝天下，六月六日，袁氏突然逝世，由是帝政問題告一段落，副總統黎元洪依二年大總統選舉法於六月七日，就任大總統之職。

第五節 由國會恢復至宣統復辟

袁氏既歿，副總統黎元洪就任，任命段祺瑞爲國務總理，先於六月二十九日下令恢復民元臨時約法及民二大總統選舉法，同時又申令召集舊國會，定八月一日開會，并裁撤參政院等一切非法機關，於是各省就先後取消獨立，服從中央命令。

八月一日舊國會在京師開會，兩院議員到者五百餘人，稱爲第二次常會。開會後，即決定組織憲法會議（即兩院聯席會議），繼續制憲工作，以民二天壇憲法草案爲討論基礎。自五年九月五日至十三日，憲法會議開會三次，由起草委員說明草案趣旨，而初讀程序完成之後，草案復交憲法會議審查，自五年九月十五日至六年一月十日，共開審查會二十四次，將草案內所列舉的或未列舉的重大問題，提出討論。討論既畢，就於六年一月二

十六日始，開始二讀會，逐條討論，直到國會第二次解散之日止，尙有一部分問題未及完成二讀會，茲將二讀會通過各案與天壇草案不同之點，擇其最重要的，略述於下。

第一、爲孔教問題。天壇草案第一一條說：「中華民國人民有信仰宗教之自由，非依法律，不受制限。」第一九條第二項又說：「國民教育以孔子之道爲修身大本。」因此，一派議員遂謂二條顯然衝突，主張刪去第一九條第二項。反之，別一派議員則謂孔道乃教育問題，非宗教問題，照各國憲法先例，教育方針規定在憲法之中的，亦復不少，故贊成維持原案。此外尙有一派議員主張增加國教一條，定「中華民國以孔子之教爲國教」，三方辯論甚形激烈，最後則互相妥協，刪削第十九條第二項的規定，而將第十一條改爲「中華民國人民有尊崇孔子及信仰宗教之自由，非依法律，不受制限。」其支離矛盾，漫無意義，實較草案爲尤甚。

第二、爲議員兼任國務員問題。據草案第二六條說：「兩院議員不得兼任文武官吏，但國務員不在此限。」一派議員以爲議員兼任國務員，不但可以破壞三權分立的原則，而政府尙可因此以操縱議院，使衆議院的彈劾權及不信任投票權發生種種障礙。反之另一派員則謂草案非採用三權分立主義，乃採用議會主義，依照各國實例，在議會政治之下，議員固可兼任國務員。雙方爭論頗久，結果因大多數議員贊成前說，遂刪去第二六條的但書。

第三、爲國會委員會問題。據草案第五章（第五一條至第五四條）規定，每年國會閉會之時，兩

院各互選議員二十名，組織國會委員會，監督政府。但是大多數議員都以爲寥寥四十委員，難免不爲政府所利用，且國會會期每年既有四個月（草案第 三二條），而臨時問題發生之時，又可召集臨時會（草案第 三四條），此項委員會殊無設立的必要。因之，在二讀會時，草案內關於國會委員會的條文，全部刪去。

第四、爲緊急教令權問題。草案第六五條說：『大總統爲維持公共治安，防禦非常災患，時機緊急，不能召集國會時，經國會委員會之議決，得以國務員連帶責任，發布與法律有同等效力之教令。前項教令須於次期國會開會後七日內請求追認。國會否認時，卽失其效力。』反對者以爲此種規定不但可使行政侵犯立法，危險殊甚，并且大總統既有逕自宣戰（草案第 六九條），宣告戒嚴（草案第 七一條），及財政緊急處分（草案第 一〇四條）等權，則此種規定實無必要。何況大總統發布緊急教令，須得國會委員會同意，現在國會委員會既不存，則此種規定更宜取消。討論結果，因原案不能得到出席議員四分之三以上的贊成，卒被刪除。

以上四項俱爲通過二讀會，而與草案原文不同的要點。此外經二讀會討論而無結果的，則有解散國會與地方制度兩大問題。關於解散國會問題，據草案第七五條規定：『大總統經參議院列席議員三分之二以上之同意，得解散衆議院，但同一會期不得爲第二次之解散。大總統解散衆議院時，應卽令行選舉，於五個月內，定期繼續開會。』與此條

有關係的，爲草案第四三條「衆議院對於國務員，得爲不信任之決議。」及第八二條「國務員受不信任之決議時，大總統非依第七十五條之規定，解散衆議院，應即免國務員之職。」就是大總統雖有解散衆議院的權，而解散之時，須有參議院列席議員三分之二上的同意。因此，遂發生了兩種見解，其一主張大總統不應有解散國會的權，其他主張大總統解散國會不必徵求參議院同意。議論紛紜，各執一說，任何方都不能得到四分之三的贊成，故在二讀會中，未及議決。關於地方制度問題，當民二憲法起草委員會起草憲法之時，本擬規定地方制度，因當時國會危急，未及議及。五年國會重開，地方制度在審議會中，成爲一個重要問題。一派議員主張省制應加入草案及省長應由民選，別一派議員又主張省制不宜列入憲法，省長應由中央任命，此外尚有折中派一面主張省制入憲，同時反對省長民選。雙方各執己見，互不相讓，結果竟發生轟動一時的大門毆案（五年十二月八日），後由各黨派再三協商，始成立地方制度十六條，規定省議會的職權，省長的任命，省參事會的組織，交付憲法起草委員會，使標列章條次序，提出於憲法會議。但草案交付憲法會議二讀時，意見又復分裂，從前反對省制入憲的議員竟然紛紛辭職，并運動各省軍人，反對憲法草案。適逢參戰問題發生，國會又於六年六月十二日解散，於是制憲工作又復擱置。

先是民國六年春天，歐戰方殷，內閣總理段祺瑞，力主對德宣戰，以爲將來在和會

時，可以戰勝國資格出席，得到相當權利，但是國會中大部分議員，因恐日本乘機侵略，國內武人跋扈，極力反對。六年五月一日，段內閣通過對德宣戰一案，而國會兩院在十日開會之時，竟然不與承認，且要求段去位。黎氏遂於五月二十三日免段氏的職，而以伍廷芳代理國務總理。於是八省「督軍團」即於五月二十八日宣布獨立，要求中央解散國會。黎氏處在段系軍人壓迫之下，乃召張勳入京，借以自衛。張勳應召，率兵北上，亦以解散國會為請，黎氏迫不得已，於六月十二日下令解散國會（由江朝宗副署）。然張勳於六月十四日入京之後，竟於七月一日奏請宣統復辟，黎元洪急避入日本公使館，一方電致副總統馮國璋（於五年九月三十日被逐，時在南京。），請其代理大總統職權，他方復任命段祺瑞為內閣總理，促其即日入京主持大政，段氏在津聞訊，即誓師馬廠，聲討張勳，張勳力不能抗，於七月十二日，逃入荷蘭公使館，復辟之亂亦遂告終。

第六節 由西南護法至國會二次恢復

復辟亂平之後，代理總統馮國璋電請黎氏復職，黎氏固辭，馮氏遂於七月三十一日由甯北上，就大總統職，段祺瑞仍為國務總理。段氏自民五以來，與舊國會仇視甚深，所以不再召集舊國會而於九月二十九日，用總統命令，通令各地，依照民元臨時約法，選派參議員，組織參議院。十一月十日新參議院在北京開會，即進行修正民元的國會組

織法，參議院議員選舉法及衆議院議員選舉法，均於七年二月十二日由政府公布。此次修正最重要的爲下列兩點。第一爲議員名額的減少，參議院議員名額原定爲二百六十四名，現在則改爲一百六十八名；衆議院議員名額原定爲五百五十六名，現在則改爲三百七十八名。第二爲選舉權資格的提高，各省參議院參議員原定由各省省議會選舉，現在改由「地方選舉會」選舉，「地方選舉會」以「初選當選人」組織之，而選舉「初選當選人」的人亦必須曾受高等教育，或曾充特種官吏，或有高額財產，衆議院的初選選舉人資格，亦比較元年選舉法的規定來得複雜。這種選舉法頒布之後，政府即命令內務部籌備選舉，同時又組織安福俱樂部，以操縱選舉。七年八月十二日新國會成立，參議院解散，這個新國會便是世人所稱爲安福國會。

新國會召集之後，段系又謀推倒馮氏，而代以較可利用的文人，卒於七年九月一日

選舉徐世昌爲大總統，十月十日徐氏就職

（十月九日新國會又選舉副總統無結果）

，政權悉入段系之手。十二

月兩院各選三十人，合組憲法起草委員會，另行起草憲法，自七年十二月二十七日始至八年八月十二日止，開會二十六次，通過了憲法草案，世人稱之爲民八憲草。

民八憲草全部十章，共一百零一條，第一章國體，第二章國土，第三章國民，第四章國會，第五章大總統，第六章國務院，第七章法院，第八章法律，第九章會計，第十章憲法之修正及解釋。全部條文幾完全抄襲天壇憲法草案，關於中央政制，仍以責任內閣

爲骨節，其中不同的爲下列數點。第一、兩院議員不得兼任文武官職

（草案第二五條，天壇草案第二六條有「國務員」案第三一條，天壇草案第三七條則以議員總

不在此限之但書

。第二、兩院若有議員總數三分之一以上的列席，就可開議

（草案第三一條，天壇草案第三七條則以議員總

數過半數的列席爲法定開會人數

。第三、不設立國會委員會

（天壇草案第五章）

。第四、大總統解散衆議院，不必徵

求參議院同意

（草案第六三條，天壇草案第七五條則規定大總統解散衆議院，須得參議院列席議員三分二之同意）

。第五、國務員除國務總理及

各部總長之外，大總統尙可任命其他人員爲國務員，但其人數不得超過各部總長總額三

分之二

（草案第六七條，天壇草案第七九條則僅規定國務總理及各部總長爲國務員）

。第六、審計院院長於參議院同意之下，由大總

統任命

（草案第九六條，天壇草案第一〇七條及第一〇八條則規定審計院由參議院選出的審計員組織之，其院長則由審計員互選）

。第七、憲法有疑義時，由參

衆兩院議長及大理院平政院審計院三院長組織會議解釋之

（草案第一〇一條，天壇草案第一一三條則規定憲法疑義由國會議員組織解釋之）

。此項憲法草案雖經憲法起草委員會議決，然未提出新國會正式討論，故終爲

一種草案。

在北京安福國會進行議憲之時，舊國會亦在廣東繼續制憲工作。廣東地處南陬，中

央本已鞭長莫及，兼以財政充足，有閉關自守的資格，所以在袁氏殞落之後，廣東在事

實上，就已脫離中央而獨立。

（是時桂軍首領陸榮廷因討袁有功，爲廣東都督）

民國六年六月黎元洪解散國會，民

黨議員多集上海，及復辟亂平，馮段當國，又不肯召集舊國會，於是國民黨領袖孫中山

先生遂倡言護法，率旅滬議員南下廣東，因列席議員僅百餘人，不足法定人數，只能由

兩院議員合組非常會議，於六年八月三十一日，制定中華民國軍政府組織大綱，全部條

文十三條。

依據軍政府組織大綱規定，組織軍政府的目的在於「戡定叛亂，恢復臨時約法。」

(第一條) 軍政府設大元帥一人，元帥三人，由國會非常會議選舉之。(第二條)，在約法未恢

復以前，大元帥爲行政元首。(第三條) 大元帥之下，設置六部。(第七條)，各部總長由國會

非常會議選出，咨請大元帥特任。(第八條)，輔助大元帥執行職務。(第九條)。此外軍政府又

設都督若干人，以各省督軍贊助軍政府者任之。(第十條)。組織大綱公布之後，非常會議

卽於九月二日，選舉中山先生爲大元帥，陸榮廷、唐繼堯爲元帥。九月十日，孫中山先

生就大元帥職，至七年五月四日又辭去大元帥之職，於是非常會議又於五月十日議決取

消大元帥，修正軍政府組織大綱，其條文共三十八條。

依據這個組織大綱規定，軍政府的目的在於完成護法救國事業。(第一條)，設總裁會

議，總攬軍政大權。(第二條及第七條)，總裁會議由國會兩院聯合會選出的總裁組織之。(第三條)

，以合議制行使職權，每次開會，輪推一人爲主席。(第五條)。總裁之下，設政務院，置

政務院長一人，各部部长若干人，均稱爲政務員。(第一八條及第一九條)。政務院長由國會兩院聯

合會選舉，咨請總裁會議任命。(第二四條)，政務員輔助總裁，對國會兩院聯合會負責。(第二

條)。一切政務文件均以軍政府名義，由總裁連署，政務員副署行之。(第二二條)。政務員與

總裁意見不一致時，則由總裁政務員及各省軍代表組織聯席會議，解決之。(第二六條及第二七條)

。國會兩院聯合會對於總裁，有彈劾權（第一條），對於政務員，有不信任投票權（第二條）。總裁對於國會兩院聯合會，可提出法案（第九條），而政務員在國會兩院聯合會，亦得出席發言。此外軍政府尙設軍事委員會由各省軍長所派的軍事代表各一人，及軍政府任命的軍事委員會組織之（第二條），爲軍政府的諮詢機關，有建議軍事計劃的權（第三條）。政務院亦設參事會，由各省議會選出二人，總裁會議任命組織之（第三條）。爲政務院的諮詢機關，有建議地方行政計畫的權。由此可知軍政府經此次改組之後，權力分離而不集中，其不能成就大事，是理之當然的。

軍政府組織大綱修正之後，即舉岑春煊、孫文、伍廷芳、唐紹儀、陸榮廷、唐繼堯、林葆懌七人爲總裁。六月五日各總裁宣布就職。是時西南形勢漸固，議員到的亦漸多，於是國會非常會議遂改爲正式國會，但因到會議員尙不足法定人數，由是又依據民二議院法第七條「議員於開會後，滿一個月，尙未到院者，應解其職」的規定，先後解除兩院議員數百人之職，其遺缺用候補議員補充，直至七年九月，法定人數始行湊足，遂開正式會議，繼續審議從前的解散國會及地方制度兩大問題。卒因各派主張不同，協商無效，至九年一月二十四日，議長林森乃宣告暫時停止議憲，由是南方制憲事業又告停頓。當此之時，南北雙方又發生了極大的改變。在北方，先於九年七月發生了直皖戰爭，結果皖系大敗，段氏去職，徐世昌乃命靳雲鵬組閣，下令解散安福俱樂部，并宣布參

衆兩院依照民元國會組織法及參衆兩院議會選舉法，從新改選。但西南方面不認徐氏爲總統，所以奉令舉行選舉的，不過十一省，而選出的議員，則因人數不足，不能開會。到了十一年三月，直奉戰爭又復發生，結果直系大勝，由是曹錕、吳佩孚遂操握了北京政府的政權，因忌徐氏親奉，乃倡「恢復法統之議」，請黎元洪復任大總統，十一年六月二日，徐氏下野，十一日黎氏入都就職，撤銷民六解散國會命令。同時，在南方，亦於九年三月發生了桂系（岑春煊陸榮廷等）與滇系（唐繼堯）的衝突，民黨官員均相率離開廣州，表示不與桂系合作，而桂系則與北方新興的直系祕密議和。軍政府的內訌當然可以消滅軍政府的生命，九年九月陳炯明由閩率師回粵征桂，驅逐桂系軍人，由是孫中山先生復回廣州，十年一月再召集國會非常會議，該會議因鑒於軍政府之組織，權責不專，遇事瞻顧，致大亂未平，而國本先潰，乃謀澈底之改造。」（見國會非常會議致大總統詞）於四月議決中華民國國民政府組織大綱，選舉孫中山先生爲大總統，五月五日孫中山先生宣布就職，取消軍政府，組織正式政府，命陳炯明率師伐桂，統一兩廣。兩廣既定，孫中山先生即謀大舉北伐，不料爲陳炯明所阻。到了十一年四月，北方發生直奉戰爭，孫中山先生以爲機會難逢，就誓師北伐，分三路進兵，直擣江西，正在北伐軍步步勝利之時，陳炯明忽然叛變，砲擊總統府，中山先生乃離粵赴滬，北伐大計亦因之中止，而廣東全省則落入陳炯明的掌握之中。直至十二月，孫中山先生又命令民黨軍隊，一方由閩進攻潮州，他方

由桂攻打廣州，驅逐陳炯明之後，纔於十二年一月復回廣州。

一方北廷黎元洪下令召集舊國會，同時南方又有陳炯明叛變的事，於是留粵議員均紛紛北上，到了十一年八月一日，兩院因有過半數議員的報到，就在北京開會，并宣言「護法大業既已完成，西南各省因護法而成立的一切組織，亦應於此告終。」

第七節 由國會繼續制憲至北京軍政府消滅

十一年八月一日，舊國會在北開會的時候，又發生了列席份子的資格問題。因為民國六年國會解散之後，一部份議員南下參與護法，列席於民八廣州國會，其未南下參與護法的，則被民八國會除名，而以候補議員補充。因此，此次國會恢復，若係恢復民六國會，則民八補充的議員不應列席，而被除名的，理應復職。若係恢復民八國會，則除名議員不宜復職，而補充的應繼續列席。這個問題在國會中，爭執甚久，但因多數主張繼續民六國會工作，所以民八補充的議員，就喪失列席的資格。

國會既然主張繼續民六國會的工作，則開會之後，當然以制憲為其最重要的職務。但是集會之後，憲法會議仍往往以不足法定人數而流會，於是他們最初便修正元年國會組織法，以減少憲法會議的出席法定人數，即把第二一條「民國憲法之議定，由兩院會合行之。前項會合時……非兩院各有總議員三分之二以上之出席，不得開議；非出席議員

四分之三以上之同意，不得議決。』修正爲『民國憲法之議定，由兩院會合行之。前項會合時……非兩院有總議員五分三以上之出席，不得開議；非出席議員三分之二以上之同意，不得議決。』次又增設議員出席費及缺席扣費，凡議員出席憲法會議的，每次得支出席費二十元，而缺席的則在歲費之中，每次扣去二十元。這樣一來憲法會議竟然成功。

當民國六年國會解散之時，天壇憲法草案尙有一部分未經過二讀會，其最重要的則爲地方制度，所以憲法會議開會之後，自十一年八月十日至十一月二十日，對於地方制度，就開了許多次的審議會，並將審議結果，交付憲法起草委員會起草，而草定了地方制度（共十條）及國權（共十條）各一章，於十一月十二日提出憲法會議，次又草定生計（共七條）及教育（共七條）各一章，於十二月四日提出憲法會議。但是地方制度及國權兩章提出之後，議員爭執甚烈，擾攘竟歷數月，直至十二年六月十二日，各派始漸妥協，然而十三日北京又發生了政變，致憲法會議又復擱置，結果地方制度及國權兩章仍未經過二讀會。

當黎元洪復職之時，黎氏任期已有問題，而直系武人又早存倒黎擁曹之心，十二年六月十二日，曹錕部下王懷慶等索餉鬧宮，黎氏不安於位，就於十三日出都赴津。國會議員因直系迫走黎元洪亦紛紛南下，且議決在上海開會，并電請黎氏來滬組織政府。但是蘇省紳商恐引起戰爭，糜爛地方，不甚贊成，而曹錕此時方在北京運動大選，用巨金（每次出席費一百元）引誘議員返京，十月四日憲法會議又湊足人數，就將地方制度全章完

全通過二讀會，五日又以五千元一票的代價，選舉曹錕爲總統，六日更將國權一章及他項懸案一律通過二讀會，并舉議員三十人，整理憲法全部條文字句，八日憲法全案通過三讀會，但生計、教育兩章，則因國會議員急於完成憲法，以圖掩蓋他們賄選的罪惡，致被完全委棄，不及付議。十月十日憲法會議將全文公布，世人稱之爲賄選憲法。

十二年的賄選憲法全部十三章，共一百四十一條，第一章國體，第二章主權，第三章國土，第四章國民，第五章國權，第六章國會，第七章大總統，第八章國務院，第九章法院，第十章法律，第十一章會計，第十二章地方制度，第十三章憲法之修正解釋及效力。本憲法乃繼續過去制憲的工作，所以全部條文和天壇憲法草案相似，關於中央政制仍採用責任內閣制，其中不同的則爲地方制度，依照國權與地方制度兩章規定，中國已由單一國傾向於聯邦國，原來單一國與聯邦國的區別，第一以地方團體有沒有自主組織權爲標準，第二以地方團體有沒有參政權爲標準。關於前者，據憲法第一二五條規定，省憲由各省自己制定，各省有自主組織權，是很明白的事。不過各省的自主組織權并不完全，即省憲須由省憲會議（由省議會縣議會及全省各法定的職業團體選出的代表組織之）制定（第一二六條）；省須有省議會，其議員由人民直接選舉；省須有省務院，省務員五人至九人，由人民直接選舉。任

期四年；省務院的院長，須由省務員互選（第一二七條）。關於後者，據憲法第四一條規定，「參議院以法定最高級地方議會及其他選舉團體選出之議員組織之」。這個條文當然不

甚明瞭，我們只有參考過去的組織，加以推測，而後纔能得到真相。十二年憲法第四一條的規定乃和天壇憲法草案第二二條相同，而天壇憲法草案第二二條的規定，大約是參考民元國會組織法而成的。據民元國會組織法第二條規定，參議院議員在各省，每省十名，由省議會選出，在邊陲各地，則蒙古選舉會選出二十七名，西藏選舉會選出十名，青海選舉會選出三名，由此可知本條所謂「法定最高級地方議會」大約是指各省的省議會，「其他選舉團體」大約是指蒙古、西藏、青海的選舉會。若是這樣，則參議院當然可以看做代表各省的機關，而和聯邦國的上議院相差不遠。十二年憲法既然趨向於聯邦制，所以他又於第二三條第二四條列舉中央管轄事項，第二五條列舉地方管轄的事項，并於第二六條說「如有未列舉事項發生時，其性質關係國家者，屬之國家，關係各省者，屬之各省」，但是中央管轄的事項可分兩種：第一、立法權及執行權均屬於中央（第二三條），第二、立法權屬於中央，而執行權則可委託於地方（第二四條）。此外，十二年憲法又模倣德國威瑪憲法第一一條的規定，承認中央尚有一種原則立法權，就是中央對於各省課稅的種類及其徵收方法，可以規定一種原則，以免發生各種弊害（第二七條）。倘地方法律與中央法律發生牴觸，則地方法律失去效力，而判決有沒有牴觸的權，則屬於中央的最高法院（第二八條）。此外地方反抗中央之時，中央又可用武力強制其服從（第三五條及第三六條）。各省發生爭議，中央的參議院亦有裁決的權（第一條）。不過中央發生政變的時候，

各省也可以聯合起來，維持憲法上規定的國體（第五條）。由這點看來，中國差不多變成一個聯邦國，而第一條所說『中華民國永遠爲統一民主國』，乃是一種矛盾條文。

曹錕賄選成功之後，僅僅一年，就於十三年秋天，在東南方面，發生了江浙戰爭，不能不宣告下野。十一月四日，段祺瑞因受奉系軍閥的擁護，入京主持中樞，以革命政府自居，頒布臨時政府條例，條文全部六條。依據臨時政府條例規定，臨時政府以臨時執政總攬一切政權，對外代表國家。臨時執政之下，雖然設有許多國務員各管一部，但是沒有一個國務總理統制他們，他們乃直接受臨時執政的支配，而臨時執政又得隨意召集他們開國務會議。固然臨時執政的行爲須有國務員副署，但是臨時執政既然親自行使政權，則所謂副署不過使國務員代替臨時執政負責，並不是使臨時執政徵求國務員同意。由此可知當時制度乃是臨時執政的獨裁制。

段氏被推爲臨時執政之時，即謀糾合各方，討論國是，且電請孫中山生先來京商議，孫中山生先就於十一月離粵北上。十二月二十三日段政府公布善後會議條例，召集各地軍民長官的代表及政府所認爲「有大勳勞於國家」或具有「特殊資望學術經驗」的人，開一善後會議，以解決時局糾紛，籌維建設方案，然同時孫中山先生則主張召集政黨，商會，工會，農會，大學，教育會，職業團體，各省學生聯合會及反直各軍閥的代表

，組織預備會議，次再由預備會議，議定召集國民會議的方法。以謀中國的統一。雙方意見本不一致，最後段氏只肯聘請各地總商會，教育會，省議會，農會的首領爲專門委員，對大會議案，有審查修正權，然民黨仍不滿意。十四年二月一日善後會議開幕，民黨會員均不出席，後經極力拉攏，至十三日始湊成三分二的法定人數，而開第一次會議。討論互二個月之久，於四月十八日議決國民代表會議條例凡三十九條，會議議員由省區人民選舉，選舉方法大抵與民元衆議院議員選舉法相似，其任務則在於議定憲法，不過憲法草案由政府選聘委員，組織國憲起草委員會（於八月三日成立）起草之。國民代表會議因受輿論反對，各省多不遵令選舉，所以始終未曾成立。至於善後會議，則於四月二十一日閉幕。

段政府乃建設在張（作霖）馮（玉祥）勢力平衡的基礎之上，十四年十二月張作霖因爲郭松齡叛變，無暇顧到關內，馮玉祥遂主張改組執政府，而易以委員制，段氏迫不得已，乃決計自行改組，於十二月十五日公布修正中華民國臨時政府制，其條文共第七條，依據這個修正法規定，臨時政府雖然仍以臨時執政總攬一切政權，對外代表國家，但是臨時執政之下，增設一個國務院，置國務總理指揮各部總長。國務會議不由臨時執政召集，而以國務總理及各部總長組織之，開會之時則以國務總理爲主席，臨時執政的一切命令須有國務總理及各部總長副署，一切政治責任由國務院負之。於是獨裁制的臨時執

政遂變成責任內閣制的總統了。

當此之時，八月三日成立的國憲起草委員會已於十二月十二日通過了一種憲法草案，本擬交付國民代表會議議決，卒因國民代表會議未曾召集，因之憲法草案也無從付議，終爲一種草案。這個草案，世人稱之爲十四年憲草。

十四年憲草全部十四章，共一百六十條，第一章國體及主權，第二章國土國都及國旗，第三章國家與地方事權之分配，第四章國家與地方之關係，第五章民國議會，第六章國民政府，第七章民國法院，第八章會計制度，第九章省區，第十章蒙藏，第十一章國民的權利義務，第十二章生計，第十三章教育，第十四章憲法之修正。本憲法草案同十二年憲法一樣，關於中央制度，採用內閣制，關於地方制度，採用聯邦制。先就內閣制說，據憲法草案規定，立法權屬於議會（第二條），議會分衆議院與參議院兩院（第一條），衆議院的議員比例各選舉區的人口，由選舉民直接選出（第二條），任期三年，但任期末滿以前，原選舉區選舉民可以隨時撤回（第二條）。參議院的議員由每省選舉三人，每區選舉一人，蒙、藏各選舉四人，青海選舉一人，特別市選舉一人，華僑選舉會選舉四人（第二條），任期四年（第九條）。兩院的議決須有議員總數三分之二以上的列席，列席議員過半數的同意，纔得成立（第三條）。參衆兩院雖然同是立法機關，但是參議院的權限較小，與德國的參政院（*Reichsrath*）相似。其權限可分三種：第一是提案權，即參議院若

有議員總數三分一的出席，出席議員過半數的同意，可以委託政府，提出法案於衆議院；政府若有異議，可把參議院的法案及政府的反對意見，一同提出於衆議院；經衆議院否決之後，參議院若有議員總數過半數以上，仍執前議，則法案提付衆議院復議，衆議院若有議員總數過半數，仍予否決，則法案不能成立（第三條）。第二爲同意權，即政府要提出法案於衆議院，須先交付參議院議決，但是這個議決沒有絕對的效力，因爲衆議院否決或修正之時，政府亦得提出法案，不過須把參議院的反對意見，報告衆議院而已（第三條）。第三爲抗議權，衆議院議決的法案，除了預算案之外，參議院可將否決或修正的理由，咨由政府，提付於衆議院復議之。但是衆議院若有議員總數過半數以上，仍執前議，則大總統須公布法律（第四條）。由此可知參議院在立法方面，只有一種中止的拒絕權，並沒有絕對制止法案成立的能力，所以立法重心在衆議院，而不在參議院。行政權屬於大總統（第五條），大總統由每縣舉出代表一人，集會於國都，選舉之（第五九條參看第五八條）。任期五年，可以連任一次（第六條）。大總統之下，設有國務院，以國務總理及國務員組織之，國務總理決定大政方針，由大總統任命，國務員分管部與不管部二種，由國務總理推薦，大總統任命，國務總理去職之時，國務員應連同辭職（第八〇條第八一條）。大總統的一切行爲，須有國務總理及國務員副署，纔生效力（第八二條）。至於議會與政府的關係，則一方國務總理及國務員得在兩院列席發言（第八四條），而政府又得提出法案於衆議

院（第三九條詳上）。他方兩院對於國務總理及國務員，可以要求其出席質問（第五〇條），而衆議院

若有議員總數三分二以上的列席，列席議員過半數的同意，對於國務總理及國務員，又

得作不信任議決，但大總統可以交還復議；交還覆議之時，衆議院若有議員總數三分二

以上的列席，列席議員三分二以上的同意，仍執前議，則大總統或免國務總理及國務員

的職，或於參議院同意的條件之下，解散衆議院（第三四條，參看第七七條，大總統當然尚可以別種理由，解散衆議院）。至於衆

議院議決的其他法案，大總統亦得要求復議，不過衆議院若有議員總數過半數，仍執前

議，則大總統應即公布之（第一四條），由這種規定看來，十四年憲法草案採用內閣制，事

之至明。關於聯邦制，據憲法規定，省憲由各省制定（第一一二條，但亦有相當制限，就是虛第

一任命，其選舉方法，依各省憲法所定，省長任期四年，在任期未滿以前，非經省議會的議決，大總統不得免其

職），參議院的議員每省平等三人（第二八條詳上）。省有自主組織權及參政權，是很明白的。

十四年憲法草案既然採用聯邦制，所以職權怎樣分配於中央與地方之間，在憲法內，亦

有規定，就是中央管轄的事項，可分四種：第一爲立法權與執行權專屬於國家的事項（

第六條），第二爲立法權雖屬於國家，而執行權則可委託於地方的事項（第七條，但經費由國庫支出，參看第一七

條），第三爲國家爲了增進全般幸福或維持公安秩序，在必要時，可以制定統一法規的事

項（第一〇條），第四爲國家爲了免除各種弊害，對於各省的課稅，可以規定其原則的事項（

第一三條）。這種規定同德國威瑪憲法第六條第七條第八條第九條第一〇條第一一條的規定

，完全一樣。不過德國只列舉中央管轄的事項，而把未列舉的事項，推定在各邦，反之，十四年憲法草案不但列舉中央管轄的事項，且又列舉各省管轄的事項（第八條），凡未

列舉事項發生之時，其性質屬於全國的，由中央立法，屬於一省的，由各省立法（第九條）。

。省法若和國法牴觸，便失去效力（第一八條）。而審判有沒有牴觸的權，則屬於國事法院。

（第九三條，據第九四條規定，國事法院由最高法院院長，最高法院選出者四人，參議院選出者四人，組織之，其職權據第九三條規定，共有三種：第一解釋法律有否牴觸憲法，第二裁決中央與省區的權限爭議，第三審判國務總理及國務員的彈劾事件）此外，各省若不履行憲法上的義務，中央政府得制裁之（第一六條）。各省發

生爭議，參議院亦有裁決的權（第四六條），不過國體發生變動之時，各省得聯合維持之，至

國體回復為止（第一五條）。由這數點看來，十四年憲法草案採用聯邦制，也是很明白的事。

十五年一月，張作霖又與馮玉祥決裂，率師入關，四月九日馮兵包圍執政府，逐驅段氏，歡迎吳佩孚入京主持一切，然吳氏竟與張作霖合作，馮氏不能不率師離京，退守南口。是時國民革命軍已由廣東誓師北伐，先入兩湖，打倒吳佩孚，次入江、浙，打倒孫傳芳，張作霖乃組織安國軍，自爲總司令，謀與革命軍抵抗。十六年五月革命軍克復南京，北方形勢亦甚不穩，張氏乃於十六年六月十八日，在北京組織軍政府，自爲大元帥，總攬政權。十七年春，南京國民政府大舉北伐，五月十日國民軍進入北京，張氏逃回奉天，中途被炸死，由是軍政府亦至消滅。

第八節 由國民黨改組至軍政結束

先是十一年六月，陳炯明叛變，孫中山先生避難上海，到了十一月，又驅逐陳炯明，而於十二年一月，復回廣州。是時舊國會已在北京開會，并宣布取消西南護法政府，孫中山先生乃避去大總統之號，仍組織軍政府，用大元帥名義，繼續其革命工作。到了曹錕賄選成功，孫中山先生欲與奉、浙共討北廷，只因陳炯明殘部，尙據東江，時時掣肘，使北伐計劃不能進展。孫中山先生乃注其全力，謀黨勢的發展，十二年十月召集改組會議，討論改組國民黨，十三年一月二十日，國民黨第一次全國代表大會在廣州開會，通過黨綱章程，頒布宣言。

國民黨經此次改組之後，就實行以黨治國，不許黨外有黨，而政府又在國民黨最高黨部監督之下，所以我們要知道此後國民政府的組織，不可不先述國民黨本身的組織。據國民黨黨章規定，國民黨的最高機關爲全國代表大會，全國代表大會開會時，以總理爲主席，而總理對於全國代表大會的議決，有交還復議的權。全國代表大會閉會時，以其所選舉的中央執行委員會爲最高機關，中央執行委員會開會時，以總理爲主席，而總理對於中央執行委員會的議決，有最後決定的權。中央執行委員會又互選常務委員九人，組織常務委員會，在中央執行委員會開會時，執行職權，對中央執行委員會負其責任。而軍



政府則站在黨的指導之下，設大元帥一人，總裁一切。至於黨與政府的關係，則置一個政治委員會以作連絡機關。政治委員會成立於十三年七月十一日，其委員由總理指派，沒有一定的額數，人選亦不以中央委員（中央執行委員會委員或中央監察委員會委員）為限。但是當時在政治委員會之上，尚有兩個機關，一是黨的總理，一是黨的中央執行委員會，然則政治委員會對於這兩個上級機關，有怎樣關係呢？因此，政治委員會成立後三天，第一屆中央執行委員會就議決了政治委員會的權限案共二條：（一）關於黨事對中央執行委員會負責，按照性質，事前報告，或事後請求追認。（二）關於政治及外交問題，由總理或大元帥決定辦理。由此可知政治委員會剛剛成立之時，對於黨政兩方面都有參與的權。但是按之實際，政治委員會關於黨務的議決案甚少，而關於政治，則議決之後，仍候總理為最後決定，所以最初政治委員會不過總理關於內政外交的諮詢機關而已，當時中山先生一方為國民黨總理，同時又兼為軍政府的大元帥。總理對於全國代表大會之決議，有交還復議的權，對於中央執行委員會的議決，又有最後決定的權，而大元帥則有決定辦理一切政務的權，由此可知在中山先生未逝世以前，於黨務方面及政治方面，均為集權制。

十三年十一月中山先生因北京臨時執政段祺瑞的電邀，離粵北上，共謀國是。途中肝病大作，於十二月三十一日，扶病入京，醫治無效，至十四年三月十二日逝世。中山先生歿後，廣東方面暫舉胡漢民為臨時大元帥，其次在黨的方面，則把總理集權制改為

委員合議制，不再設總理之職。在政治方面，又於六月十四日，因政治委員會議決建立國民政府，並通過了關於該會本身的重要議決案二條：（一）在中國國民黨中央執行委員會內，設政治委員會，以指導國民革命的進行，（二）關於政治之方針，由政治委員會決定，以政府的名義執行之。這樣一來，政治委員會就由諮詢機關變為權力機關，固然其職權乃局限於政治方面，但是政治委員會既是國民革命的指導機關，而其議決又為最後的決定，且能與政府發生直接關係，其權力之大於此已可看出。此時政治委員會委員的產生方法尚無一定標準，多數委員仍係最初總理所指派，少數委員則為政治委員會所推舉，其人選亦不以中央委員為限。七月一日中央執行委員會又通過國民政府組織法，是為中華民國國民政府憲法的鼻祖，條文共十條。

依據國民政府組織法，國民政府乃站在國民黨的指導和監督之下，掌理全國政務（第一條），由委員若干人（最初委員共十六人）組織之，并於委員中推定一人為主席（第二條），更推定常務委員五人處理日常政務（第三條），一切國務均由委員會議決，主席沒有特別權限（第五條），國民政府置軍事，外交，財政三部，其部長亦由委員兼任（第六條），一切法令由

主席及主管部長署名，其不屬於各部的，由常務委員多數署名，以國民政府的名義執行之（第四條）。按照當時事實，國府委員及國府主席均由中央執行委員會選任，并對中央執行委員會負責。由此可知中山先生逝世之後，政治制度有兩種變史，第一、政府從前同黨

一樣，是大元帥集權制，現在則改爲委員合議制，第二、政府與黨的關係，從前在事實上是平行的（因爲孫中山先生一方爲黨的總理，他方爲軍政府的大元帥，總理爲黨的集權者，大元帥爲軍政府的集權者），現在國府委員及國府主席既由中央執行委員會選任，而一切政治方針又由政治委員會議決，則政府隸屬於黨之下，事之至明。

十五年七月國民政府任命蔣中正先生爲國民革命軍總司令，誓師北伐，十月克復武漢，十二月國民政府遷都武漢，十六年三月，在武漢的中央執行委員召集第二屆三中全會，通過了統一黨的領導機關案，其要點有二，一是在中央執行委員全體會議前後兩會之間，由全體會議互選之常務委員九人組織中央執行委員會常務委員會，對於黨務，政治，軍事行使最終議決權，二是確定政治委員會的組織與權限。詳細言之，第一、委員的產生方法已有一定標準，凡中央執行委員會常務委員均是政治委員會的當然委員，而中央執行委員會又得選舉中央執行委員六人充任之，第二、政治委員會置主席團，人數七人，由中央執行委員會就政治委員會委員中指定之。第三、政治委員會對於政治問題雖有議決權，但其一切議決案須交中央執行委員會常務委員會作最後的決定，第四、政治委員會不能與國民政府發生直接關係，其一切議決案須交中央執行委員會指導國民政府執行之。

此外，第二屆三中全會又修正國民政府組織法，於三月三十日，由武漢國民政府公

布，修正案共十條，與原法有七點不同，第一、明白規定國民政府受中央執行委員會的指導和監督（第一條），第二、明白規定國民政府委員由中央執行委員會選舉（第二條），第三、國民政府置常務委員，而不設主席（第二條），第四、公布法令，概由常務委員三人的署名行之（第四條），第五、凡未經中央執行委員會議決的重要政務，國民政府委員無權執行，但遇中央執行委員會不能開會時，不在此限（第三條）。第六、擴大國民政府的組織，設立九部分掌各種政務（第五條），第七、國民政府組織法得由中央執行委員會修正，而國民政府委員會亦得提出修正案（第九條）。

當時武漢國民政府全為共產黨所劫持，忠實的國民黨員深致不滿，所以當蔣中正先生引率國民革命軍，於三月佔領南京之時，國民黨中央監察委員就在上海，開全體大會，檢舉國民黨內共產黨員有謀叛證據。時汪兆銘適返國抵滬，與共產黨領袖陳獨秀聯合發表宣言，并祕密赴漢，力持國共合作政策。四月十七日武漢中央執行委員會開除蔣先生黨籍，十八日在寧的中央委員也宣布奠都南京，仍用十四年的組織法，組織國民政府，并驅逐共產分子，實行清黨運動，由是寧、漢完全分裂，而上海的西山會議派（國民黨一部）京西山孫總理靈前開會，反對共產黨，十五年春又在上海召集第二次全國代表大會，表示不與廣州的二全大會合作，又與寧漢雙方意見不合，到了八月，武漢方面亦標榜分共清黨，惟不承認南京政府為合法。時北伐尙未成功，寧、漢分裂，當然不利於革命的進展，因此，八月十三日蔣先生自行宣布下野，由是寧、漢兩方遂派代

表在廬山開會，確定合作辦法，旋又會於上海，決定遷都南京，一致反共。九月十五日中央執行委員會在南京開臨時會議，推舉寧、漢及上海西山會議派三方委員共三十二人，合組中央特別委員會；而取消中央執行委員會及中央監察委員會。中央特別委員會成立之後，就改組中央黨部國民政府及軍事委員會，并取消政治委員會。但是武漢代表回到漢口之後，又反對中央特別委員會的工作，謂其在黨章上，毫無根據，而各地亦表示反對。十一月二十四日，汪兆銘、蔣中正、譚延闓、李濟琛提議在上海召集中央第二屆四中全會預備會。十二月三日預備會開會，請蔣中正先生繼任國民革命軍總司令職，并議決於十七年一月在南京召集第二屆四中全會。十七年一月中央特別委員會因受各方反對，自行結束取消，而第二屆四中全會亦於二月三日開幕，議決改組中央黨部，恢復政治委員會，修正國民政府組織法，於是國民黨又告統一，國民政府組織法修正案共十一條，與十六年的修正案大略相似，其中不同的有三點，第一、恢復最初的主席制（第二條），而國府委員則由十六人增加到四十六人。第二、公布法令由主席及常務委員二人以上的署名，其與各部有關的，須同時有各該部部長副署，以國民政府的名義行之（第六條）。第三、又擴大國民政府的組織，除了各部會之外，尙設立各院，而爲此後五院制度的先聲。

統一的國民政府成立之後，就繼續北伐，任蔣中正爲第一集團軍總司令，馮玉祥爲

第二集團軍總司令，閻錫山爲第三集團軍總司令。六月八日第三集團軍先入北京，張作霖遁回瀋陽，中途被炸死，十一月東三省通電服從國民政府，由是全國又告統一。

第九節 由訓政開始至籌備憲政

十七年秋國民革命軍克復平、津之後，軍事暫告結束，按照國民革命的方略，應該開始訓政，於是就於十月由中央執行委員會次第通過了三種重要法案，一是訓政綱領六條，二是中央政治會議條例四條，三是國民政府組織法七章四十八條。

訓政綱領規定訓政時期政治制度的根本原則。即一方設置國民政府行使五權，他方設置政治會議，指導并監督國民政府之施政。政治會議猶如政治委員會一樣，爲黨與政府的聯繫機關，條例會修改數次，其要旨如次：

政治會議的組織和職權變更表

時期	名稱	委員	主席	職權
十七年十月 月議決公	政治會議	一是當然委員，包 括中央執行委員中 由委員互	政治會議討論及議決 政治會議對中 央執行委員會	與中央執行委 員會及國民政 府的關係

布

中央監察委員及國民推一人為爲限：(甲)建國綱領負責。
 (乙)立法原則，(丙)政治會議決議
 施政方針，(丁)軍事直接交由國民
 大計，(戊)國民政府政府執行。
 委員，各院院長副院
 長及委員，各部部长
 ，各省政府委員主席
 廳長，特別市市長，
 駐外大使公使及特派
 官吏之人選。

十九年三
 月修改

同
 前

全部是推選委員，
 由中央執行委員會
 就中央執監委員中
 推定之，其人數不
 得超過中央執監委

同
 前

同

前
 同

前

十九年十一月修改	同前	全部是推選委員，其人數不得超過中央執監委員人數之半數，其中中央執監委員占四分之三，其他負黨國之重任而地位在特任官以上者占四分之一。	同前	政治會議討論及議決的事項以下列六項爲限：(甲)建國綱領，(乙)立法原則，(丙)施政方針，(丁)軍事大計，(戊)財政計劃，(己)國民政府主席及委員，各院院長副院長及委員及特任特派官吏之人選。	同前
二十年六月修改	同前	全部是推選委員，其人數不得超過中	同前	同前	同前

員總數之半數。

		<p>中央執監委員總數之三分二，其中，中央執監委員占四分之三，其他負黨國之重任而地位在特任官以上者占四分之一。</p>			
<p>二十年十一月修改</p>	<p>同前</p>	<p>全部是當然委員，即中央執監委員全體均為政治會議之委員。</p>	<p>政治會議置常務委員三人，每次開會輪流擔任主席，三人同時不能出席，</p>	<p>同前</p>	<p>同前</p>

<p>二十六年十月以後，政治委員會停止開會，其職權由國防最高會議代行之，二十八年一月，國防最高會議又改組為國防最高委員會。</p>	<p>二十四年政治委員會全部是推選委員，政治會議政治委員會討論及決 即由中央執行委員設主席副議之事項：(甲)立法 會就中央執監委員主席各一原則，(乙)施政方針 中，推主席一人副人，由中，(丙)軍政大計，(丁)財政計劃，(戊)特 主席一人，委員十中央執行委 九人至二十五人組員會推選 任特派官吏及政務官 織之。 之人選，(己)中央執 行委員會交議事項。</p>	<p>則以中央 執行委員 會的常務 委員輪流 代理主席</p> <p>同 前</p>
---	--	---

國民政府組織法全部七章，共四十八條，第一章國民政府，第二章行政院，第三章立法院，第四章司法院，第五章考試院，第六章監察院，第七章附則。本組織法採用五權制度，不但在法制史上爲空前的創舉，而且尙是此後國民政府組織法的圭臬，所以應當詳細說明。

依據此次組織法規定，國民政府在政治會議的指導之下，爲行使治權的機關（第一條），一方包括行政，立法，司法，考試，監察五院（第五條），他方其本身又有獨立的組織，位居五院之上，設主席一人，委員十二人至十六人（第六條），均由中央執行委員會選任之，而五院院長副院長則須兼任國民政府委員（第七條），亦由中央執行委員會推選之。國民政府以國務會議處理國務，國務會議由國民政府委員組織之，以國民政府爲主席（第一條），凡院與院間不能解決的事項均由國務會議議決之（第二條），而公布法律發布命令亦須經國務會議議決，由國民政府主席及五院院長署名行之（第一條），至於主席除了對內爲國務會議的主席，對外代表國民政府履行各種儀節（第八條）之外，在法律上沒有其他特權，不過因爲主席同時兼任海陸空軍總司令（第九條），遂由軍權優越（當時軍政尙未完全結束），而使主席在事實上也取得了特別的地位。由此可知當時中國政治制度與瑞士的相似，政治會議無異於瑞士的議會，國民政府無異於瑞士的行政委員會，五院無異於瑞士的七部。瑞士行政委員會一方須絕對服從議會的指揮，他方對於各部，凡各部的重要事項亦須行政委員會議決，用

行政委員會的名義公布之。同樣，國民政府一方須受政治會議的指導，他方對於各院，不但院與院間不能解決的事項均由國務會議解決之（各院院長副院長須兼任國民政府委員，所以國務會議無異於五院的聯席會議，以五院的聯席會議），解決院與院間不能解決的事項，當然是最適當的，並且各院議決的事項（最明顯的為行政院與立法院）尚須提交國務會議，作最後的決定，例如法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案雖由行政院提出，立法

院議決（第二二條），而立法院議決之後，尚須提交國務會議議決公布之（第一三條），因此之故，公布法律發布命令就須有主席及五院院長共同署名。這與瑞士行政委員會的

事件雖分配於各部，由各部部长分擔之，但其決定仍須以行政委員會的名義行之。『

（瑞士一八七四年憲法第一〇三條）大約相似。不過使沒有關係的院長共同署名，萬一一部分院長固執已見

，不肯署名，則不但國務將因之而停頓，并且國府本身也將隨之而瓦解了。要之，當時國民政府不是毫無職權的機關，其兼任院長副院長的委員既有專門職務，即不兼任院長副院長的委員亦可出席國務會議，議決全般國務，與內閣制的不管部閣員之可出席內閣會議，討論全般國務者，完全相同。

國民政府之下，設行政、立法、司法、考試、監察五院，分掌行政、立法、司法、考試、監察五權。五院的組織頗為一致，各設院長一人副院長一人，以國民政府委員兼任，由中央執行委員會推選之。依據組織法規定，五院乃是國民政府的最高治權機關（第一五條第一五條第三三條第三七條第四一條），其實不然，因為如上所言，五院處理事務，須經國務會議作最後

的決定，而國務會議決定之後，纔由各院轉交各部會執行之，所以五院祇是國民政府與各部會之間承上轉下的機關而已。

國民政府組織法公布之後，一直到十九年十一月十七日，又由中央執行委員會加以修正，然祇是文字上的出入，與原法初無二致，其所不同者只有兩點，第一、國務會議改稱為國民政府會議，行政院會議改稱為國務會議，第二、在舊組織法，公布法律發布命令，須經國務會議議決，由國民政府主席及五院院長署名行之，在新組織法，公布法律，由國民政府主席署名，以立法院院長之副署行之；公布命令，以國民政府主席署名，主管院院長之副署行之，即五院院長對於自己主管的事項乃單獨負責，不似舊組織法那樣連帶負責。但是立法院的決議既然須由國民政府會議議決公布之（第三條），則公布法律仍須經國民政府會議議決，從而國民政府對於國務的處理，仍有最後決定權，也是很明顯的。

先是十九年秋，一部分國民黨黨員聚會北平，召集中央執行委員會擴大會議，凡國民黨員第一二三屆中央委員均得與會，并主張速開國民會議，制定訓政約法。亂事既平，當時國府主席蔣中正先生爲了調和黨內的意見，就向中央執行委員會提議召集國民會議，制定訓政約法，十一月中央執行委員會開會，通過了蔣主席的提案，決定於二十年五月五日，召集國民會議，以制定約法。因此，中央執行委員會常務會議先於十九年十二

月二十九日，議決國民會議代表選舉法，於二十年一月一日由國府公布，該法規定國民會議代表總額爲五百二十名，由各地地方選出，依下列各款分配：（一）由各省選出者，四百五十名，（二）由各市選出者二十二名，（三）由蒙古選出者，十二名，（四）由西藏選出者，十名，（五）由在外華僑選出者，二十六名。至選舉代表方法，採用職業代表制，全國各種團體，分爲下列五種：（一）農會，（二）工會，（三）商會及實業團體，（四）教育會，國立大學，教育部立案之大學及自由職業團體，（五）中國國民黨。多數省份所有代表名額，由五種團體平均分配。次又於二十年三月二日推舉中央委員十一人，爲約法起草委員，草案完竣之後，就於四月二十四日，送經中央執行委員會常務會議通過，五月二日復經中央執監委員臨時全體會議修正通過，是爲約法草案。

五月五日國民會議開幕，八日開第一次會議，就進行討論約法，而於十二日把草案全部通過了三讀會，交由國民政府於六月一日公布。

訓政約法全部八章，共八十九條，第一章總綱，第二章人民之權利義務，第三章訓政綱領，第四章國民生計，第五章國民教育，第六章中央與地方之權限，第七章政府之組織（內分兩節，第一節中央制度，第二節地方制度），第八章附則。綜觀全部條文，關於理想者多而於制度者少，其中關於中央制度的規定尤見簡單（共十三條），而當時國民政府組織法（即十九年十一月十七日修正的）與訓政約法所規定的中央制度又有不符之點，於是遂於六月十三日開第三屆五中全會，修正

通過國民政府組織法，交國民政府於十五日公布之。

本組織法全部十章，共五十二條，第一章總則，第二章國民政府，第三章國民政府主席，第四章國民政府會議，第五章行政院，第六章立法院，第七章司法院，第八章考試院，第九章監察院，第十章附則，內容大致與舊組織法相同，就是國民政府對於國務仍有最後決定權（因爲立法院對於法律案預算案大赦案宣戰案媾和案條約案及其重要國際事項，仍有議決權，而立法院的議決仍須交付國民政府會議議決公布之，參看組織法第二七條第二九條第三六條），而五院的組織及其相互關係，則一仍舊貫，未曾修改。其中不同的只有三點：（一）

（一）國民政府委員增加爲十六人至三十二人，此外，國民政府主席五院院長副院長又爲當然委員（第一〇條），在舊組織法，國民政府委員爲十二人至十六人，而五院院長副院長須由

國民政府委員兼任，即從前須先爲委員而後纔得爲院長副院長，現在則任命爲院長副院長之後，就可取得委員的資格。（二）國民政府主席及委員由中央執行委員會選任，五院院長副院長不由中央執行委員會選任，而由國民政府主席提請，由國民政府任免之

（第一六條，參看約法第七二條第七四條），在舊組織法均由中央執行委員會選任之，即選擇五院院長副院長

的權，在從前屬於中央執行委員會，現在則選擇權屬於國民政府主席，同意權屬於國民政府會議。（三）各部會長及立法委員監察委員由各該院院長提出人選，由國民政府主席

提請國民政府依法任免之（第二四條第三一條第四七條，參看約法第七四條），在舊組織法，上項各種官員均由各該

院院長提請國民政府任免或任命之，即在從前，選擇權屬於各該院院長，同權意屬於國

民政府會議，在現在，院長只有推薦權，選擇權屬於國民政府主席，同意權仍屬於國民政府會議。這種改革當然可以增加主席的權力，因為五院院長副院長既由主席選擇，而其人選又不限於中央執行委員會所選舉的國民政府委員，那末，主席當然可以選擇同一政見的人組織國民政府了。何況各院長各部會長各種委員既由主席選擇，則在事實上，他們自須服從主席的政見，而受主席的支配，所以當時的政制有人稱之為總統制。

這個時候，廣東一部分中央委員對於國民政府的舉措，不甚滿意，乃開非常會議，另組政府，到了九月，大江南北，天災赤禍，環逼交煎，而日本又乘我方多難之秋，出兵侵略東三省，各方因大難臨頭，乃以「精誠團結，共赴國難」相號召，甯粵兩方各派代表在上海開和平會議，決定第四次全國代表大會，分甯粵雙方舉行，增加中央委員名額，至十一月中旬，甯粵雙方定期開會，而汪兆銘一派亦在上海開會，三方各選舉相當人數的中央委員，而於十二月二十二日，在南京開第四屆一中全會，修改國民政府組織法，并改組國民政府。二十一年一月五日廣州政府遂自動取銷。

本組織法全部九章，共五十四條，第一章總則，第二章國民政府，第三章國民政府委員會，第四章行政院，第五章立法院，第六章司法院，第七章考試院，第八章監察院，第九章附則。本組織法與二十年六月組織法有八點不同，（一）國民政府委員設二十四人至三十六人（第一條），而第四屆一中全會又有各院部會長不得兼任國民政府委員的特別

聲明

(參看一中全會會議紀錄)

，舊組織法只設十六人至三十二人，而五院院長副院長則為當然委員

。(二) 國府主席，國府委員，院長副院長，均由中央執行委員會選任^(第一條)，在舊組

織法，只惟國府主席，國府委員由中央執行委員會選任，至於院長副院長則由主席提請

，由國民政府任免之。(三) 國府主席不負責實際政治責任，不得兼職，任期二年，只得

連任一次^(第一條第一、二條第一、三條)，在舊組織法，主席有較大的權限，且必兼任陸海空軍總司令，

而任期亦無定限。(四) 各院獨立行使治權，各對中央執行委員會負責^(第八條第一、五條)，舊

組織法無此條文，但是各院院長既由國府主席選擇，而國民政府對於國務又有最後決定

權，則各院當然須對國民政府及國府主席負責。(五) 國民政府會議改稱為國民政府委員

會，行政院舉行的會議前此稱為國務會議，現在又改稱為行政院會議^(第一六條第一、八條)。

(六) 立法委員及監察院監察委員半數由法定人民團體選舉^(第三〇條、第四八條)，但是二十一年

十二月二十六日第四屆三中全會則議中修正，仍將委員全數由各該院院長提請國民政府

主席任命之。同時又議決立法委員仍為四十九人至九十九人^(本為五十人)，監察委員仍

為二十九人至四十九人^(本為三十人)。(七) 各部會最高長官及立法委員，監察委員由各

該院院長提請國民政府主席依法任免或任命之^(第二一條第三、四條)，即選擇官員的權屬於各

該院院長，而同意權則屬於國府主席，非屬於國民政府委員會，但是國府主席既然不負責

實際政治責任，則對於院長的提請，事實上只有承諾，與內閣制大總統的任命權沒有差

別。(八)比較重要的行政事項均由行政院會議議決(四條^{第二})，而法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案及其他重要國際事項尚須提交立法院會議議決(七條^{第二})，這種制度固然與舊組織法相同，但是在舊組織法，立法院議決的須由國民政府會議議決公布之，所以國民政府直接對於立法院的決議，間接對於行院的執行，均有最後決定權。現在這種手續已經作廢，一切命令及處分均由國民政府主席署名，關係院院長副署行之，但是國府主席既然不負責任，則在事實上亦只有畫諾而已。由此可知國民政府組織法經此次修改之後，不但主席僅為名義上的國家元首，而國民政府委員會的職權也只限於解決院與院間不能解決的事項(七條^{第一})，職權這樣簡單，而人數反比從前增加，其不合理，事之至明。但是國民政府的職權雖然減少，而行政院的職權則隨之而增大。行政院除受政治會議的指導與立法院的牽制之外，對於一切行政，已有最後決定權，所以這種制度有人稱之為內閣制，而行政院院長則無異於內閣制的國務總理。

當此之時，國內有不少要人要求結束訓政，實行憲政，二十一年十二月第四屆三中全會在南京開會，決定於民國二十四年三月開國民會議，議決憲法，並飭立法院從速起草憲法草案，以備國民的研究。於是立法院院長就派定立法委員四十二人，組織憲法草案起草委員會，從事起草憲法，先後開會二十四次，完成中華民國憲法草案初稿。初稿完成之後，即行刊布，徵求各方意見，并派立法委員三十六人，為初稿審查委員，先將

各方對於憲法草案初稿意見，分別整理，次將初稿逐條詳加討論，修正通過，交付立法院議決，立法院即於二十三月九月十四日開始討論，而於十月十六日通過三讀會，是為中華民國憲法第一次草案。二十四年十月十七日中央執行委員會常務委員會通過憲法草案原則五項，要求立法院按照原則修正憲法，立法院即於十八日，開始審議，重行修正，而於二十五日通過三讀會，是為中華民國憲法第二次草案。二十四年十一月五全大會復議決組織憲法草案審議委員會，修改憲法草案。憲法草案審議委員會成立於二十五年二月，前後開會七次，列舉修正要點二十三項，於二十五年四月十八日送呈中央常務委員會核定。中央常務委員會於四月二十三日決議通過，發交立法院作條文的整理。五月一日立法院將整理條文通過三讀會，送呈國民政府，於五月五日公布，是為中華民國憲法第三次草案。

二十一年十二月第四屆三中全會在南京開會之時，本來決定於二十四年三月開國民大會，議決憲法，實行憲政，且於二十四年舉行了國民大會代表的選舉，嗣因憲法草案尙未完成，乃一再展期至二十六年十一月召開國民大會。不圖二十六年之夏，發生了七七事變，抗戰軍興，國民大會的召集遂因之而延緩。在抗戰期間之內，中國政治制度又發生了一個大變化。

就黨的組織說，自總理逝世之後，中國國民黨就由總理集權制改為委員合議制，二

十七年二月中國國民黨召開臨時全國代表大會於武漢，其對於黨務報告之決議案，中有一段重要的話：

就組織言，本黨既為革命集團，自應有重心，有幹部，有生動之細胞，而後機構嚴密，運用靈活。乃自總理逝世以後，集團之中心始終未曾為法定之建立，在事實上，全國雖早有一致公認之領袖，而領導抗戰建國之本黨，反至今蹈故襲常，未有名實相符之規定。

遂決定於黨內設總裁副總裁各一人，并修改中國國民黨總章，增補第五章，規定「本黨設總裁一人，副總裁一人，由全國代表大會選舉之」，「總裁代行第四章所規定總理之職權」，於是委員合議制又恢復為總裁集權制。

就國府的組織說，三十二年九月四屆十一中全會修改國民政府組織法，其中最重要者為下列數條：

二十年十二月三十日公布之原文

第一〇條 國民政府設主席一人，委員

二十四人至三十六人，各院設院長副

三十二年九月十五日修改之條文

第一〇條 國民政府設主席一人，委

員二十四人至三十六人，由中國國

院長各一人，由中國國民黨中央執行委員會選任之。

民黨中央執行委員會選任之。

第一一條 國民政府主席爲中華民國元首，對內對外代表國民政府，但不負實際政治責任。

第一一條 國民政府主席爲中華民國元首，對外代表中華民國。

第一二條 國民政府主席不得兼其他官職。

第一二條 國民政府主席爲海陸空軍大元帥。

第一三條 國民政府主席任期二年，得連任一次。但於憲法頒布時，應依法改選之。

第一三條 國民政府主席任期三年，連選得連任，但於憲法實施後，依法當選之總統就任時，卽行解職。國民政府委員任期同。國民政府主席因故不能視事時，由行政院院長代理之。

第一四條 國民政府所有命令處分以及

第一四條 國民政府公布法律，發布命

關於軍事動員之命令，由國民政府主席署名行之，但須經關係院院長副署，始生效力。

第一五條 憲法未頒布以前，行政、立法、司法、監察、考試各院，各自對中國國民黨中央執行委員會負責。

令，由國民政府主席依法署名行之。前項公布之法律，發布之命令，由關係院院長副署之。

第一五條 國民政府五院院長副院長由國民政府主席於國民政府委員中，提請中國國民黨中央執行委員會選任之。
國民政府主席對中國國民黨中央執行委員會負責，五院院長對國民政府主席負責。

這樣，主席虛權制又變成主席實權制。

就黨與政府的連鎖機關說，自國民政府成立以後，均置中央政治委員會（即中央政治會議），以作黨與政府的連鎖機關，二十六年十一月二十六日第五屆中常會在第五十九次會議，決議中央政治委員會停止開會，其職權由國防最高會議代行，迨至二十八年二月第四屆五中全會，又議決改組國防最高會議為國防最高委員會，以期統一黨政軍的

指揮，并代行中央政治委員會的職權，而國防最高委員會則由黨的中央執監委員會常務委員，政府的五院院長副院長，軍的軍事委員會委員組織之，而以中國國民黨總裁為委員長，委員長尚可提出人選，經中央常會通過，任命為國防最高委員會委員，於是國防最高委員會便代替了中央政治委員會，成為黨與政府的連鎖機關。

就民意機關說，訓政時期，實行「以黨治國」，所謂「以黨治國」與英美的政黨政治不同，是以中國國民黨統治中國，訓政綱領說：

第一條 中華民國於訓政時期開始，由中國國民黨全國代表大會，代表國民大會，領導國民行使治權。

第二條 中國國民黨代表大會閉會時，以政權付託中國國民黨中央執行委員會執行之。

抗戰之後，政府為集思廣益，延攬各方人才，參與國事起見，乃於二十七年二月，由中國國民黨臨時全國代表大會議決召集國民參政會。這個國民參政會與全國代表大會不同，不是代表中國國民黨黨員，而是代表中華民國的國民，累次修改其組織條例之後，愈益接近於民意機關。有了國民參政會，吾國政治便由黨治過渡於民治，所以吾國現行政制可以說是黨治與民治的過渡形態。

第四章 政府的組織

第一節 中央政府

第一項 訓政的意義

國父孫中山先生分國民革命爲三種步驟，第一爲軍政時期，第二爲訓政時期，第三爲憲政時期。所謂訓政是謂政府協助人民籌備地方自治，養成人民的政治能力，以便還政於民，實行憲政。訓政綱領說：

第三條 依照總理建國大綱所定選舉罷免創制複決四種政權，應訓練國民逐漸行使，以立憲政之基礎。

訓政約法亦說：

第三一條 選舉罷免創制複決四種政權之行使，由國民政府訓練之。

但是人民能力進步一分，政府就不能專制一分，政府若是賢良的政府，當然歡迎人民能力的進步；政府若是不賢的政府，則何肯自掘墳墓。因此之故，主張訓政的中國國民黨，就不能放任政府去實行訓政，必須督促政府去實行訓政。中國國民黨既督促政府去實行訓政，就須有督促政府的權力。所以在訓政時期之內，國家統治權須屬於中國國民

黨。訓政約法說：

第三十條 訓政時期由中國國民黨全國代表大會，代表國民大會，行使中央統

治權。

中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之。

由此可知訓政有兩種意義，第一指政府協助人民籌辦地方自治，以養成人民的政治能力；第二指中國國民黨總攬統治權，以督促政府去實行訓練人民。第一意義可以稱爲訓政之政治的意義，第二意義可以稱爲訓政之法律的意義。原來中山先生乃把國家統治權分做兩種，一是政權，由人民行使，爲人民監督政府的權，有選舉，罷免，創制，複決四種；二是治權，由政府行使，爲政府辦理國務的權，有行政，立法，司法，考試，監察五種。在訓政時期之內，中國國民黨既然總攬了國家統治權，其結果又發生兩種現象：第一政權本來由人民行使，而在訓政時期之內，則由中國國民黨代理人人民行使之；第二治權本來由政府行使，而在訓政時期之內，則由中國國民黨指導政府行使之。中國國民黨怎樣代理人人民行使政權？就是中國國民黨全國代表大會，代表國民，行使政權，而全國代表大會閉會時，又由中國國民黨中央執行委員會行使之。所以國民對於國事所有的選舉，罷免，創制，複決四權，在訓政時期之內，均委託於中國國民黨全國代表大會及

其中央執行委員會，代為行使。訓政綱領說：

第一條 中華民國於訓政時期開始，由中國國民黨全國代表大會，代表國民代表，領導國民行使政權。

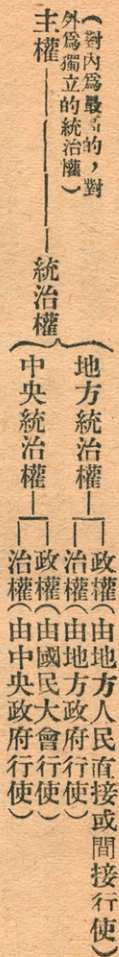
第二條 中國國民黨全國代表大會閉會時，以政權付託中國國民黨中央執行委員會執行之。

註：訓政約法第三十條似淵源於訓政綱領第一條及第二條，但約法稱「中央統治權」，綱領稱「政權」。統治權與政權有什麼區別呢？我們以為中央統治權便是國父所謂「政治大權」。這個政治大權分為兩個，一是政權，二是治權。國父說：

「我們……要把國家的政治大權，分開成兩個，一個是政權……一個是治權。」（民權主義）

政治大權出自人民，而在訓政時期則寄託於中國國民黨。其中政權在憲政時期，寄託於國民大會，訓政時期則寄託於中國國民黨全國代表大會及中央執行委員會，治權在憲政時期寄託於中央政府，訓政時期則寄託於國民政府。所以訓政約法第三十條之規定與訓政綱領第一條第二條之規定不同，前者指政治大權寄託於全國代表大會及中央執行委員會，後者指政權由全國代表大會及中央執

行委員會行使之。茲將主權、統治權、政權、治權四者的區別，列表如次：



中國國民黨怎樣指導政府行使治權？於是又發生了兩種制度。一是「行使機關」的組織，即由中國國民黨選舉人員，組織國民政府，以作行使治權的機關。訓政綱領說：

第四條 治權之行政立法司法考試監察五項，付託於國民政府總攬而執行之，以立憲政時期民選政府之基礎。

訓政約法亦說：

第三二條 行政立法司法考試監察五種治權，由國民政府行使之。

第七二條 國府政府……由中國國民黨中央執行委員會選任。

二是「指導機關」的組織，即由中國國民黨選舉人員，組織中央政治會議（就是政治委員會），以指導并監督國民政府實行訓政。訓政綱領說：

第五條 指導監督國民政府重大國務之施行，由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之。

由此可知國民政府不但由中國國民黨產生，並且產生之後，還須受中國國民黨的監督。黨是政府的母體，政府是黨的子體，所以治權雖由國民政府總攬，其實仍由中國國民黨總攬。中國國民黨一方總攬政權，同時又總攬治權，所以說在訓政時期之內，國家統治權歸屬於中國國民黨。

第二項 政治委員會與國防最高委員會

政治委員會曾經改稱為政治會議，二十四年十二月以後，又復稱為政治委員會。其組織與權限之變更，已經列表於上，現在再將二十四年十二月以後的政治委員會的組織與權限，略舉如次：

(一) 政治委員會為政治最高指導機關，對於中央執行委員會，負其全責。

(二) 政治委員會委員由中央執行委員中推定主席一人副主席一人委員十九人至二十五人組織之。

(三) 政治委員會討論及議決之事項：(甲) 立法原則，(乙) 施政方針，(丙) 軍政大計，(丁) 財政計劃，(戊) 特任特派官吏及政務官之人選，(己) 中央執行委員會交議事項。

(四) 政治委員會議決直接交由國民政府執行。

(五) 政治委員會之下設法制，內政，外交，國防，財政，經濟，教育，土地，交通等九專門委員會，各設委員九人至十五人，以中央委員及對於各該委員會主管事項有專

門研究之黨員充任之，並得聘請專門家為顧問，分別擔任設計與審查事宜。

由此可知政治委員會乃是決定國家一切政策而指導并監督國民政府執行政策的權力機關。抗戰以後，因政治委員會組織龐大，召集不易，遂於二十六年十一月二十六日，由中常會議決，政治委員會停止開會，其職權由國防最高會議代行。

國防最高會議之前身為國防會議，成立於二十五年七月，二十六年三月改稱為國防委員會。二十六年八月改稱為國防最高會議，二十八年二月改稱為國防最高委員會。茲先將國防會議，國防委員會，國防最高會議的組織與權限，列表如次：

名稱	組織	權限
國防會議 (二十五年七月成立)	以軍事委員會委員長為議長，行政院院長為副議長，其構成分子有二：(一)軍事委員會副委員長，參謀總長，軍事參議院院長，訓練總監，航空委員會委員長。(二)軍政，海軍，財政，交通，鐵道部長組織之。	對於下列事項有議決權：(一)國防方針，(二)國防外交政策，(三)關於國防事業與國家庶政之協進事宜，(四)關於處理國防緊急事變事宜，(五)國家總動員事宜，(六)關於戰時一切組織。
鐵道部長組織之。	其議決事項由議長呈請中央交國	

民政府令飭主管部執行。

與國防會議同。

其議決事項，由國防委員會祕密指導國府之軍事及行政各級機關并督促其完成。

國防委員會
(二十六年
三月改組)

除國防會議之人員外，又加以(一)軍事委員會辦公廳主任，(二)五院院長，內政實業教育部長，行政院祕書長，全國經濟委員會常務委員，(三)中央執監常務委員，中央黨部祕書長，政治委員會祕書長。

與國防委員會同。

二十六年十二月二十六日以後又代行政治委員會的職權。

國防最高會議
(二十六年八
月改組)

以軍事委員會委員長為主席，政治委員會主席為副主席，其構成分子有三：(一)軍事委員會副委員長及常務委員，參謀總長，訓練總監，軍事參議院院長。(二)五院院長副院長，內政，外交，財政，軍政，交通，鐵道，實業，海軍，教育各部長，行政院祕

書長，全國經濟委員會常務委員

。(三)中央執監常務委員，中央

黨部祕書長。

組織龐大，召集不易，又置常務

委員九人，其人選由主席指定之

到了二十八年二月，國防最高會議改組爲國防最高委員會。它是統一黨政軍的最高機關，就其組織說，它包括了黨政軍三方面的重要職員，黨的方面是中央執監常務委員，政的方面是五院院長副院長，軍的方面是軍事委員會委員，而以中國國民黨總裁爲委員長，委員長尙得提出人選，經中常會通過，任命之爲國防最高委員會委員。委員人數太多，所以委員長又得指定委員十一人爲常務委員而組織常務委員會。這十一位常務委員，黨有三人，政有六人，軍有二人。每兩星期開常務會議一次，決定國家的最高政策，在國防最高委員會之下，尙有法制經濟外交財政教育五個專門委員會。

就其權限說，它一方執行國防最高會議的職權，他方又代行政治委員會的職務，黨政軍三方面均須受其指揮，同時它又可以發布緊急命令以代替法律，所以它又是抗戰時期的最高立法機關。

第三項 國民政府

五權憲法的精神根本和三權憲法不同，三權憲法的精神在使權力分立，以收制衡之效，五權憲法的精神在謀權力統一，以造成萬能政府。請看國父的話：

在民權發達的國家，多數的政府都是弄到無能的，民權不發達的國家，政府多是有能的……近幾十年來，歐美最有能的政府就是德國畢斯麥當權的政府。在那個時候的德國政府，的確是萬能政府，那個政府本是不主張民權的，本是要反對民權的，但是他的政府還是成了萬能政府，其他各國主張民權的政府，沒有那一國可以叫做萬能政府……各國自實行了民權以後，政府的能力便行退化。這個理由就是人民怕政府有了能力，人民不能管理政府，所以人民總是防範政府，不許政府有能力，不許政府是萬能。（民權主義第五講）

「在民權發達的國家，多數政府都是弄到無能的，民權不發達的國家，政府都是有能的」，這是國父的話，現在試來研究：何以民權發達，政府無能，民權不發達，政府有能呢？近代民主國家都是採取分權主義的，分權的目的不在於分工合作，而在於互相牽制。牽制太甚，政府當然無能。今試取例於行政與立法。今日各國均以議會為立法機關，議會議員都是人民選舉，所以議會不是政府的機關，而是代表人民的機關。因之，議會所行使的立法權不是治權，而是政權。換句話說，議會不是政府的一部，乃獨立於政

府之外，而為監督政府的機關。立法權不是政府的權，乃獨立於行政權之外，而為牽制行政權的一個權力。但是今日政府行政必須假藉立法之力，担任行政的人與議決法律的人如果完全分立，則政府所欲施行的政策或將因為議會反對，而致無法施行。政府所期期反對的政策或將因為議會贊成，不能不予敷衍，這樣，行政效率當然減低，弄到結果，民權愈發達，政府愈無能，所以 國父說：「各國自實行民權以後，政府的能力便行退化。」反之，民權不發達的國家不是沒有議會，就是議會沒有權力。一切權力均集中於政府，政府「想要怎麼樣，便可以怎麼樣」，沒有別的機關牽制政府，那末政府當然成了萬能政府。英國內閣可以支配議會，法國內閣無法控制議會，因之英國內閣的能力遂比較法國的內閣大些，德國畢斯麥當權的政府「本是不主張民權的」，議會祇是政府的御用機關，因之「那個時候的德國政府的確是萬能政府」。換句話說，民權發達的國家，立法權離開行政權而獨立，議會不是政府的機關，而是代表人民牽制政府的機關，所以他們政府都是弄到無能。民權不發達的國家，議會沒有權力，立法權未曾離開行政權而獨立，政府要做甚麼，就做甚麼，不必一一去徵求議會同意，所以他們政府多是有能的。

由此可知政府的萬能與權力的分立乃是兩個矛盾的觀念，要使政府萬能，權力便不宜分立，要使權力分立，政府必變成無能。權力愈集中，政府愈有能，權力愈分立，政府愈無能，這是很明顯的道理。所以五權憲法非使五種治權分立，以收制衡之效，乃使

五種治權分工，以收合作之果。五種治權既然分工，則不能不設五個機關。五種治權既然合作，則不能不有一個總樞紐，統制五權，使五權機關向同一目標活動。這個總樞紐就是元首。所以元首是總攬五權的。由此可知在五權憲法之下，國家最高機關只有兩個，一是行使政權的機關，二是行使治權的機關，而在訓政時期，政權機關則為全國代表大會及中央執行委員會，治權機關則為主席所領導的國民政府。政治委員會不過為黨與政府的連鎖機關，五院不過輔佐元首行使治權而已。

註：關於五權憲政的原理，可參看拙著憲法新論。

訓政約法基於上述原理，所以有下列數條規定。

第六五條 國民政府總攬中華民國之治權。

第七二條 國民政府設主席一人委員若干人，由中國國民黨中央執行委員會選任，委員名額以法律定之。

第七三條 國民政府主席對內對外代表國民政府。

第七四條 各院院長及各部會長，以國民政府主席之提請，由國民政府依法任免之。

國府主席及國府委員由中央執行委員會選舉，而各院院長各部會長又由國府主席提請任免，這是可以證明中央執行委員會是政權機關，而主席則領導國民政府為五權的總樞

紐。

關於國民政府的組織及其權限，訓政約法規定太過簡單，我們尚須參考國民政府組織法，才能得到真相，據現行國民政府組織法（三十二年九月十五日修正公布）規定，我們可簡單說明如次：

所謂國民政府有兩種意義，一指國府主席及其與國府委員所組織的國民政府委員會，二是包括行政立法司法考試監察五院在內的整個國民政府，現在只說明前者。

國民政府設主席一人，委員二十四人至三十六人，由中央執行委員會選任之，主席及委員任期三年，連選得連任。主席與委員固然共同組織一個國民政府委員會，但是這個委員會却與內閣會議不同，對於全般政務，沒有議決權，而只能議決院與院間不能解決之事項，所以國民政府委員會事實上乃是一種虛設的機關。

國民政府總攬中華民國的治權，依訓政約法及國府組織法規定，國民政府有下列六種權限：

（甲）統率陸海空軍

統率陸海空軍的權，依各國慣例，大率畀諸元首，或於戰爭之際，設置總司令之職，代替元首行使統率權。國民政府組織法說：

第一二條 國民政府主席爲海陸空軍大元帥。

所以吾國戰爭之時，元首可以大元帥的資格，實際統率海陸空軍。

(乙) 公布法律發布命令

法律經立法院制定，由國府主席依法署名公布之。元首公布法律的權，可以分做兩種：其一在君主國，元首若不署名，法律便不能成立，這叫做絕對的拒絕權。其二在共和國，元首若不署名，只得退回立法機關覆議，或提交公民複決，這叫做中止的拒絕權。茲述英美德法四國制度如次，以供讀者參考。

在英國，議決法案之後，須送呈國王批准，國王若不批准，法案便不成立。但是自1707年女王 Anne 不批准 Scotch Militia Bill 之後，迄今二百餘年，卻未有不批准的事。因為自責任內閣制發達之後，議會的多數議員與內閣的國務員乃屬於同一政黨，政府已有方法預防自己反對的法案通過於議會，所以議會絕對不會通過國王不批准，即內閣不贊成的法案。

在美國，議會議決的法案須送呈總統公布，總統若不贊成該法案，可將原案及自己的反對意見書一同交還議會覆議。議會兩院非各以議員三分之二以上維持原案，原案便不能成立為法律。

在法國，議會議決的法案亦須送呈總統公布。總統若不贊成該法案，可將原案及自己的反對意見書一同交付議會覆議。議會兩院若各有出席議員過半數維持原案，總統便

不得拒絕公布。由此可知法國雖同美國一樣，承認總統有交還覆議權，其實法國總統的交還覆議權幾等於零。因為議會兩院前此既以出席議員過半數的同意，議決法案，則現在又何難再以出席議員過半數的同意，維持原案。不過法國也是責任內閣制的國家，所以總統卻未曾行使過這個權限。

在德國，議會議決的法案須送呈總統公布。總統若不贊成該法案，雖然不得交還覆議，但是在未公布以前，卻可交付公民複決。同時德國尚有延期公布 (*Aussetzung der Verkündigung*) 的制度，就是議會議決的法案，可由三分之一以上的議員要求延期公布。這種延期公布的法案若有選舉人二十分之一的要求，則須交付公民複決。所以延期公布祇是預備公民要求複決，倘使公民不要求複決，則期間經過之後，總統便須公布之為法律。

命令 (*Ordinance, Verordnung*) 與法律 (*Law, Gesetz*) 不同，法律為立法機關制定的法規，命令為行政機關制定的法規，法律的效力常在命令之上，所以照原則說，命令不得違反法律，也不得變更法律，命令的種類如次：

(1) 執行命令 所謂執行命令 (*Ausführungsverordnung*) 是指議會制定法律之後，縱令該項法律沒有明文委任，政府亦得頒布命令，以便執行該項法律。原來法律只能規定大綱，不能規定細則，當其實際施行的時候，使執行法律的行政機關，規定細則，以

補充法律未及明白詳盡之點，乃是當然的事，所以執行命令又叫做補充命令 (Supplementary Ordinance, Ergänzungsverordnung)。執行命令乃補充法律未及明白詳盡之點，所以其內容當以該項法律所規定的爲限，不但不得牴觸法律，且亦不能加入該項法律所未規定的新法則，而該項法律消滅之時，執行命令亦失去效力。執行命令乃不待法律明文的委任，而由行政機關自行制定，所以在憲法上須有根據。歐洲大陸各國憲法均承認行政機關有發布執行命令的權，如法國一八七五年二月二五日法律第三條說：「總統監督并保證法律的執行。」(據學者解釋，「保證」就是承認總統可發布執行法律的命令，其原文爲 en assure l'exécution) 德國威瑪憲法第七七條說：「執行聯邦法律所必要的命令，除法律有特別規定者外，由聯邦政府頒布之。」等是。反之，英美兩國則除法律有明文允許之外，概不許政府逕以命令補充法律，因此之故，英美兩國法律往往失之冗長，而缺乏伸縮性。

(2) 委任命令 所謂委任命令 (Delegated Ordinance, Gesetzergaenzende Verordnung) 是指議會制定法律之後，政府須待該項法律有明文委任之時，纔得發布命令。如法律中若有「本法的施行日期，由政府以命令定之。」「本法的施行細則，由政府以命令定之。」「在某種情形之下，政府得以命令，設例外的規定。」則政府就可依據法律的委任，而發布命令。委任命令乃由法律明文委任而頒布，所以其內容須限於該項法律所委任的範圍內。不過該項法律消滅之時，委任命令并不是當然失去效力，比方議會制

定了地方自治法，而把邊省的地方自治條例委任政府制定，則地方自治法雖然全部修正，而邊省的地方自治條例尚有效力。大陸各國政府均有發布委任命令的權，縱在英國，也因爲政府不能發布執行命令，所以委任命令亦不少（英國的 *Order in Council*），只惟美國因嚴守三權分立的原理，不許議會把立法權委任於政府，所以在原則上政府不得發布委任命令，但是近來因事實上的必要，在某程度內，亦承認政府有發布委任命令的權。使政府對於特定事項，頒布命令，以補充法律，授權法則使政府在一定時期之內，對於一定目的內的事項，發布命令，以代替法律，德國自共和成立以後，議會通過這種授權法，爲數不少，而自希特拉(Hitler)執政之後，議會授權政府更見廣泛，一九三三年三月十一日的 *Gesetz Zur Beherrschung der Not von Volk und Reich* 竟然允許政府，有代替議會制定法律的權。這個授權無異於承認政府獨裁，可視爲憲法上的異例。

(c) 緊急命令 所謂緊急命令(*Notverordnung*)是指政府爲了應付緊急事變，防禦非常災害，得發布命令，以代替法律，故又稱爲代替法律的命令(*Gesetzvertretende Verordnung*)。這種命令只得於非常緊急之時頒布，然其效力又與法律相等，可以變更或廢止法律，所以必須憲法上有所根據，纔得發布。英美二國不許行政機關發布緊急命令，就是法國，當前次大戰之時，總統發布了無數代替法律的命令，但是因爲其在憲法上沒有根據，所以其是否有效，就成爲問題。行政法院的判決雖然承認其有效，而司

法院的判決則主張其無效。只惟德國，行政機關凡遇緊急事變發生之時，就得發布緊急命令，關於這個問題，在論述戒嚴之時，已經有所說明，茲不再贅。

(丙) 宣戰媾和及締結條約

所謂宣戰乃指對外宣布戰爭而言。戰爭的結果不但與人民的利害有關，且與國家的存亡有關，所以各國均鄭重其事。在君主國，宣戰權多屬於元首，如在英國日本行政機關可獨立對外宣戰，不必徵求議會同意。但是議會既有財政同意權，當然可以拒絕通過戰費，以牽制政府的行動。然而戰爭既已開始，議會的牽制不但無補於事，且復有害國家，與其事後牽制，何如事前監督，所以近來君主國亦有承認宣戰須預先徵求議會同意的。在共和國，宣戰權有屬於議會的，如美國瑞士等是，所以政府欲與外國構兵，自非請求議會不可，但是政府可以利用其外交手腕，造成一種戰爭必不可避免的局勢，迫使議會不能不宣戰。至於其他共和國，固然均把宣戰權畀諸元首，但是元首行使宣戰權之時，須預先徵求議會同意，如法國須徵求議會兩院同意，德國須徵求國會同意，就是其例。這種制度不但可以避免議會的事後牽制，尙可以預防野心家之窮兵黷武。不過戰爭可以分做攻擊與防禦兩種，本國先向外國宣戰，固然須預先徵求議會同意，至於外國先向本國宣戰，則爲了維持本國的生存，事機急逼，何能坐待議會承認，所以各國均許政府逕自動員抵禦，其用明文規定於憲法之上的，也不乏其例。

戰事既了，則爲媾和。媾和權除了瑞士界諸議會之外，大約均屬於元首。如在美國，宣戰權雖屬於議會，而媾和權仍屬於總統。媾和常用訂約的形式行之，所以訂約若須得議會的同意，媾和也須得議會的同意。美國訂約須得上議院同意，所以媾和也須得上議院同意。法國訂約須得議會兩院同意，所以媾和也須得議會兩院同意。

吾國制度，宣戰媾和須先經行政院議會議決，次再提出立法院，作最後的決定。

條約乃規定國家與國家的關係，而爲一種國際法。但是國家訂立條約之後，不但國家本身須受條約的拘束，有時條約尙可以拘束國內的人民，而有國內法的性質，所以訂立條約可以視爲一種特別的立法。德國威瑪憲法第四條說：『一般公認的國際法規須視爲德意志國法的一部，而有拘束力』，就是承認條約爲國內法的一種。

關於訂約問題，要提出討論者，乃是條約要不要得到代議機關同意，徵之各國制度，可大別爲三種。

第一種 一切條約都不必要求議會同意，日本就是其例。但是如上所言，條約常有國內法的性質，所以條約的內容若涉及議會立法權以內的事項，如增加國民財政負擔或變更現行法律之類，苟非預先要求議會同意，議會不難利用消極的方法，如不肯通過執行條約的法律之類，使條約無從實行。

第二種 一切條約都須要求議會同意，如美國與外國訂結條約，須要求上議院同意

，瑞士與外國訂結條約，須要求議會兩院同意等是。這不但要預防政府締結不利於國家的條約，並且尙欲避免事後麻煩，使議會容易通過執行條約的法律。近來瑞士因鑒秘密外交的流弊，所以在其憲法之上，又用明文規定：凡條約不規定期限或其期限在十五年以上的，訂立之時，可由三萬公民或八邦政府的要求，交付公民複決。

第三種 特別重要的條約須徵求議會同意，如法國訂立媾和條約、通商條約、關係國家財政負擔的條約、關係法國僑民的權利與財產的條約，須徵求議會兩院同意，領土的割讓交換及合併亦由議會兩院用法律行之。德國與外國訂立媾和條約、同盟條約、關係國家立法事項的條約，均須徵求國會同意，領土的變更亦由國會用法律爲之。英國與外國訂立條約，本來爲元首的大權，不須徵求議會同意，但是近來凡條約有關於領土的變更、人民的權利、財政的負擔的，大約均於事前徵求議會同意，或於條約內加入一條，聲明條約之生效以得議會同意，或經議會通過執行的法律爲條件。

吾國之制，條約應經行政院會議，而提出於立法院，求其同意，而後再由元首署名公佈。

(丁) 大赦特赦及減刑復權

大赦與特赦均對於刑事犯，宥免其刑罰，兩者的區別有三點。一、大赦是赦免某某時期或某某事件的全體罪犯，特赦只赦免特定的個人。二、大赦可行於法院宣告判決以

前，又可行於法院宣告判決以後，特赦只能行於法院宣告判決之後。三、大赦可以完全消毀犯罪者的犯罪行爲，所以被赦免者不但完全免刑，且得恢復公權；而再犯之時，也不以累犯論。特赦只赦免犯罪者的刑罰，而不消毀其犯罪行爲，所以必須明令宣告復權，而後才得恢復公權，再犯之時，視爲累犯。原來赦免權乃是君主專制政治的遺物，其目的則以濟法律之窮，而正法庭之誤，使犯人有改過遷善之機會，然而一旦濫用，又可妨害司法的尊嚴。所以近來國家，除了少數君主國（日本憲法第一六條）允許國皇獨立隨意行使赦免權之外，其他各國，關於大赦，必須徵求議會同意，關於特赦，則凡官吏之受彈劾處分的，常禁止赦免。禁止的方法可分兩種，一是絕對禁止，即官吏因受議會的彈劾而被判決爲有罪者，絕對不得赦免，如美國英國等是。二是相對禁止，即官吏因受議會的彈劾而被判決有罪者，惟經議會許可之後，纔得赦免，如智利（一九二五年憲法第七二條第一二款）丹麥（一九〇九年憲法第七三條第九一條）等是。這兩種禁止皆所以維持司法的獨立，而預防元首之庇護僚屬，使貪墨之徒朋比爲奸，毫無忌憚，朝免職而夕赦免。——德、法兩國關於大赦，雖然須徵求議會同意，而關於特赦，則不設制限，元首得自由行使特赦權。

吾國制度，關於特赦減刑及復權，由司法院院長依法提請國府主席署名行之，關於大赦，由行政院會議議決，經立法院同意，提請國府主席署名行之。

（戊）授與榮典

榮典有勳章褒章學位數種，關於這個問題，已略述於本書第二章第一節「階級平等」之處，茲不復贅。

(己)編定預算決算

預算乃規定國家的財政行爲，決算則規定國家的財政行爲是否和預算所規定者相一致。原來國家的財政行爲，在收入方面，常用租稅公債的形式，奪取一部分國民的財產，在支出方面，常表現爲人件費與物件費，增加一部分國民的財產。就是不論收入或支出，對於人民，都有利害關係。財政行爲既與人民有利害關係，當然非徵求國民同意，即議會同意不可。更進一步觀之，國家要作種種活動，須有經費，政府每年的經費則詳細規定於預算之內，所以預算雖然登載政府行政的經費，其實乃是登載政府行政的內容。議會有議決預算的權，無異於議會有審查政府行政的權。換句話說，預算須徵求代議機關同意，無異於政府行政須徵求國民同意，而保證民意政治的實現。倘使議會在預算案內，發見政府把許多經費用於不必用或不宜用的方面，則可拒絕同意。而在決算案內，發見政府所用的經費與預算所規定者不相符合，也可以拒絕同意。由此可知各國議會所以有預算決算議決權者，不是因爲它是立法機關，而是因爲它是代議機關。吾國制度，預算案經行政院會議議決之後，尚須提交立法院徵求同意，而關於決算，則須提交審計部審核。但是財政計畫及施政方針既由政治委員會——國防最高委員會討論議決，則

行政院所討論的預算案當然要受許多制限。

以上六種權限名義上屬於國民政府，其實不是由國民政府委員會議決行使，而是由各院依法行使，更切實言之，實由國府主席依法行使，何以說呢？一方國府主席爲陸海空軍大元帥，而有統帥陸海空軍之權，他方各院院長又由國府主席提請任免，國府主席既有選擇五院院長之權，而五院院長又對國府主席負責，則無形之中，不能不接受國府主席的意見，所以上述六種權限，不，連五種治權，可以說是屬於國府主席。

固然國府主席公布法律發布命令之時，須有關係院院長副署，但是各院院長既由國府主席選擇，而對國府主席負責，則在事實上，主席所欲行使者，自不能不予副署，主席所不欲行使者，亦不能強迫主席署名，所以這個副署制度又與內閣制的副署不同。

上述各種權限事實上雖然屬於主席，但是立法原則，施政方針，軍政大計，財政計劃，特任特派官吏及政務官之人選，既由政治委員會——國防最高委員會決定，則主席亦只能依照政治委員會——國防最高委員會的意旨，行使職權而已，所以國府主席雖然是國家元首，對外代表國家，然其權限並沒有美國總統那樣的大，美國總統不對國會負責，吾國主席須對中央執行委員會負責。

第四項 五院

國民政府以行政立法司法考試監察五院，分別行使五種治權，但是五院并不是分立

，而祇是分工，因為重要問題均由政治委員會——國防最高委員會決定原則，則五院自須在這個大原則之下，行使職權，不得互相牽制，而須互相合作。何況五院的構成分子均由各該院院長提請國府主席依法任免，而五院院長又由國府主席於國民政府委員中，提請中央執行委員會選任，對國府主席負責。國府主席有選擇五院院長之權，五院院長有選擇各該院構成分子的權，則五院的政見自能和國府主席一致，不至互相矛盾，而互相制衡，這是國父所理想的萬能政府的模範，惟在憲政時期，誰來組織萬能政府，由國民大會決定，在訓政時期，由中央執行委員會決定而已。

行政院為國民政府最高行政機關，內置各部會，分掌各種行政的職權，各部長委員長由行政院院長提請國民政府主席任免之，行政院關於行政事務的處理，以行政院會議的議決行之。行政院會議由行政院院長副院長，各部部长，各委員會委員長組織之，以行政院院長為主席。凡（一）提出於立法院的法律案，（二）提出於立法院的預算案，（三）提出於立法院的大赦案，（四）提出於立法院的宣戰案、媾和案，（五）薦任以上行政司法官吏的任免，（六）行政院各部及各委員會間不能解決的事項，（七）其他依法律或行政院院長認為應付行政院會議議決的事項，均須提交行政院會議議決。而行政院所有命令及處分，其關於一般行政者，須經全體部長之副署，其關於局部行政者，須經各關係部部长之副署，始生效力。由這數點看來，甚似行政院會議為合議制的機關

，而有很大的行政權，其實上述各種事項最初均由政治委員會——國防最高委員會決定原則，則行政院會議所議決者不過原則的具體辦法而已，何況各部長委員長既由行政院院長選擇，而行政院院長又由國府主席選擇，則他們討論問題之際，亦難違反國府主席的意旨。

立法院爲國民政府最高立法機關，有立法委員四十九人至九十九人，由立法院院長提請國民政府主席任免之，任期二年，但得連任。由此可知，立法院關於立法事務的處理，以立法院會議的議決行之。立法院會議由立法院院長副院長立法委員組織之，以立法院院長爲主席，凡法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案，及其他重要國際事項，均須由立法院議決，而後纔爲有效。不過立法院行使這些職權的時候，一方須秉承政治委員會——國防最高委員會所定的原則，而議決之後，又須由主席署名公布，所以立法院對於立法，並沒有最高權。

司法院爲國民政府最高司法機關，掌理司法審判、行政審判、官吏懲戒事宜，設立最高法院、行法院、公務員懲戒委員會三個機關，獨立分掌各種職權。最高法院院長得由司法院院長兼任，公務員懲戒委員會委員長得由司法院院長兼任，而行政法院院長則由司法院院長依法提請國民政府主席任命之。司法院關其主管事項，得提出議案於立法院。

考試院爲國民政府最高考試機關，掌理考選銓敘事宜。關於考選，則組織考選委員

會管理之，關於銓敘，則設銓敘部管理之。此外尚有臨時設立的機關，如典試委員會等，皆隸屬於考選委員會之下，遇考試院舉行各種考試時便隨時設立。考試院關其主管事項，得提出議案於立法院。

監察院爲國民政府最高監察機關，掌理彈劾與審計。關於彈劾，由監察委員行使之，監察委員的人數爲十九人至二十九人，由監察院院長提請國民政府主席任免之，受有法律的特別保障，一切彈劾案須經監察院會議通過，纔能成立。監察院會議由監察院院長副院長及監察委員組織之，以監察院院長爲主席。但是監察院會議只管理彈劾，而不管理懲戒，所以彈劾案成立之後，須交付公務員懲戒委員會依法懲戒。關於審計，則由審計部管理，審計部部长由監察院院長提請國民政府主席任命之。監察院關於主管事項，得提出議案於立法院。

由此可知五院雖各在自己權限的範圍內，分別行使五種治權，然其中亦有密切的關係，就是各院關於主管事項，均得提出議案於立法院，而立法院對於行政院的法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案，及其他重要國際事項有議決權，考試院對於各院官吏，有考選銓敘權，監察院對於各院官吏，有彈劾權，司法院對於各院官吏的違法行爲，有懲戒權。國府主席一方爲各院的上級機關，他方又爲各院的總樞紐，使各院之間，不致發生隔閡。

註：本書的目的在於說明訓政綱領與訓政約法，不是說明中國政制，所以約法上沒有提到的機關——獨立機關如國民參政會之類，附屬機關如文官處參軍總長計處之類，皆從略。其所以特別敘述國防最高委員會者，乃是因為它代行政治委員會的職權，而政治委員會（政治會議）則見於訓政綱領第五條。

第二節 中央與地方的關係

訓政約法關於中央與地方的關係，採均權制度，訓政約法說：

第五九條 中央與地方之權限，依建國大綱第十七條之規定，採均權制度。

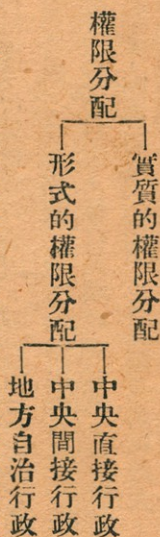
何謂均權主義？依據國父遺教，其解釋為：

第一七條 在此時期，中央與省之權限採均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃

歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權。

甚麼事務「有全國一致之性質」，甚麼事務有「因地制宜之性質」？這由各國國情而異，不能一概論之。問題所在，乃是如何「劃歸中央」，如何「劃歸地方」耳。原來權限分配於中央與地方之間，其方式可大別兩種，一種叫做實質的權限分配，即統治事務的分配，如軍政屬於中央，教育屬於地方等是。另一種叫做形式的權限分配，即統治權力的分配，如教育的立法權屬於中央，教育的執行權屬於地方等是。而在形式的權限分配

之中，又可以分爲三種，第一種是關於某種事務的立法權與執行權均屬於中央，這叫做中央直接行政，第二種是關於某種事務的立法權屬於中央，而其執行權則屬於地方，這叫做中央間接行政，第三種是關於某種事務的立法權與執行權均屬於地方，這叫做地方自治行政，現在爲讀者容易明白起見，用表說明如次：



所謂均權是說，凡事務有全國一致之性質者，其立法權屬於中央，其執行權或由中央派遣官吏到地方行使（直接行政），或委託地方自治團體行使（間接行政），凡事務有因地制宜之性質者，其立法權與執行權均屬於地方。由此可知均權必與自治結合，而地方團體有沒有自治權，則以地方團體對於那些因地制宜的統治事項，有沒有立法權爲標準，所以訓政約法又說：

第六〇條 各地方於其事權範圍內，得制定地方法規，但與中央法規牴觸者無效。但是地方自治團體行使立法權之時，並不是漫無制限，它們所定的法規固然不得與中央法規牴觸，而中央尚可用下列兩種方法，來制限地方的立法權。

第一種是關於某種統治事項的立法權本來屬於地方，但是中央爲了增進公共福利與維持社會安寧，認爲有制定統一的法規的必要之時，可以制定統一的法規，以統制地方。

第二種是關於某種統治事項，中央可用法律，規定其原則，而許地方因地制宜，制定其施行細則。

由此可知地方對於某種事項，有充分立法權者，實在不多。原來社會愈進步，交通愈發達，全國版圖必因之日覺縮小，全國風俗必因之日益統一，而各種統治事項亦必因之益覺其應全國一致辦理，於是因地制宜性質的事項便隨着日益減少，這種因地制宜性質的事項既然減少，則地方的立法權當然也隨之減少。

訓政約法只規定均權制度的原則，至於地方對於那幾種事項，有那幾種權限，則無具體規定。因爲吾國不是聯邦國，地方的權限沒有受憲法保障的必要，而應隨時代的需要，時時用法律改變其內容，惟自民國成立以來，內亂不已，名義上雖是統一國家，事實上等於各省割據，而各省能夠割據，又是因爲省區過大，各省的財政可以自給自足。省區既然不能馬上縮小，則爲全國統一起見，自宜設法控制各省的財政，蘇聯爲聯邦國，雖然承認各邦的主權，雖然承認各邦有自由退出聯邦之外的權，而對於各邦的預算和稅收，却要求其須得中央批准。因此之故，訓政約法對於地方財政，便有了詳細的規定。

第六一條 中央與地方課稅之劃分，以法律定之。

第六二條 中央對於各地方之課稅，爲免除左列各款之弊害，以法律制限之。

一 妨害社會公共利益。

二 妨害中央收入之來源。

三 複稅。

四 妨害交通。

五 爲一地方之利益計，對於他地方貨物之輸入，爲不公平之課稅。

六 各地方之物品通過稅。

第六三條 工商業之專利，專賣，特許權屬於中央。

至於地方制度，在聯邦國，大率由各邦自己決定，這叫做「組織自主權」(right of Self-organisation)，在單一國，必由中央制定，使全國能夠一致。惟規定於憲法之中者殊寡，因爲地方制度若規定於憲法之中，則非修改憲法，不能變更其制度。吾國非駐邦國，地方的根本法當然要由中央制定，而中央制定之時，又宜隨時依照社會的實際情況，加以改正，所以訓政約法規定地方制度，不過數條，卽如下。

第七八條 省置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務，其組織以法律定之。

第七九條 凡一省依建國大綱第十六條之規定，達到憲政開始時期，國民代表會得

選舉省長。

第八〇條 蒙古、西藏未設省之地方，其制度得就地方情形，另以法律定之。

第八一條 縣置縣政府，受省政府之指揮，綜理全縣政務，其組織以法律定之。

第八二條 各縣組織縣自治籌備會，執行建國大綱第八條所規定之籌備事項，縣自治籌備會之組織，以法律定之。

第八三條 工商繁盛人口集中或有其他特殊情形之地方，得設各種市區，其組織以法律定之。

就是約法以省爲中央行政區域，以縣爲地方自治單位，而蒙古西藏各地，則須依照其特殊情形，施行特殊制度。至於地區不大，而工商繁盛，人口集中，或有其他特殊情形者，則設各種市區。省縣市以及蒙古西藏的組織如何，這非憲法問題，故不多贅。

中華民國國憲法目錄

第一章	總綱	一
第二章	人民之權利義務	一
第三章	國民大會	三
第四章	總統	五
第五章	行政	七
第六章	立法	九
第七章	司法	一一
第八章	考試	一一
第九章	監察	一二
第十章	中央與地方之權限	一四
第十一章	地方制度	一八
第一節	省	
第二節	縣	
第十二章	選舉罷免創制複決	二〇

第十三章 基本國策……………一一一

第一節 國防

第二節 外交

第三節 國民經濟

第四節 社會安全

第五節 教育文化

第六節 邊疆地區

第十四章 憲法之施行及修改……………二一五

附錄

中華民國憲法

三十五年十二月二十五日國民大會制定 三十六年一月一日國民政府公布

中華民國國民大會受全體國民之付託，依據孫中山先生創立中華民國之遺教，爲鞏固國權，保障民權，奠定社會安甯，增進人民福利，制定本憲法，頒行全國，永矢咸遵。

第一章 總綱

第一條 中華民國基於三民主義，爲民有民治民享之民主共和國。

第二條 中華民國之主權屬於國民全體。

第三條 具有中華民國國籍者爲中華民國國民。

第四條 中華民國領土依其固有之疆域，非經國民大會決議，不得變更之。

第五條 中華民國各民族一律平等。

第六條 中華民國國旗定爲紅地，左上角青天白日。

第二章 人民之權利義務

第七條 中華民國人民，無分男女，宗教，種族，階級，黨派，在法律上一律平等。

第八條 人民身體之自由應予保障，除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕，拘禁，審問，處罰，得拒絕之。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關對逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於二十四小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院，於二十四小時內向逮捕之機關提審。

法院對於前項聲請，不得拒絕，並不得先令逮捕拘禁之機關查覆。逮捕拘禁之機關，對於法院之提審，不得拒絕或遲延。

人民遭受任何機關非法逮捕拘禁時，其本人或他人得向法院聲請追究，法院不得拒絕，並應於二十四小時內向逮捕拘禁之機關追究，依法處理。

第九條 人民除現役軍人外，不受軍事審判。

第十條 人民有居住遷徙之自由。

第十一條 人民有言論，講學，著作及出版之自由。

第十二條 人民有秘密通訊之自由。

第十三條 人民有信仰宗教之自由。

第十四條 人民有集會及結社之自由。

第十五條 人民之生存權，工作權及財產權，應予保障。

第十六條 人民有請願，訴願及訴訟之權。

第十七條 人民有選舉，罷免，創制及複決之權。

第十八條 人民有應考試服公職之權。

第十九條 人民有依法律納稅之義務。

第二十條 人民有依法律服兵役之義務。

第二十一條 人民有受國民教育之權利與義務。

第二十二條 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。

第二十三條 以上各條列舉之自由權利，除爲防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，

或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。

第二十四條 凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，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。

第二章 國民大會

第二十五條 國民大會依本憲法之規定，代表全國國民行使政權。

第二十六條 國民大會以左列代表組織之：

- 一 每縣市及其同等區域各選出代表一人，但其人口逾五十萬人者，每增加五十萬人，增選代表一人。縣市同等區域以法律定之。

第二十七條

國民大會之職權如左：

- 一 選舉總統副總統。
- 二 罷免總統副總統。
- 三 修改憲法。
- 四 複決立法院所提之憲法修正案。
- 五 關於創制複決兩權，除前項第三第四兩款規定外，俟全國有半數之縣市曾經行使創制複決兩項政權時，由國民大會制定辦法並行使之。
- 六 國民大會代表每六年改選一次。

第二十八條

每屆國民大會代表之任期至次屆國會大會開會之日為止。

現任官吏不得於其任所在地之選舉區當選為國民大會代表。

國民大會於每屆總統任滿前九十日集會，由總統召集之。

第二十九條

國民大會於每屆總統任滿前九十日集會，由總統召集之。

第三十條 國民大會遇有左列情形之一時，召集臨時會：

一 依本憲法第四十九條之規定，應補選總統副總統時。

二 依監察院之決議，對於總統提出彈劾案時。

三 依立法院之決議，提出憲法修正案時。

四 國民大會代表五分之二以上請求召集時。

國民大會臨時會，如依前項第一款或第二款應召集時，由立法院院長通告集會。依第三款或第四款應召集時，由總統召集之。

第三十一條 國民大會之開會地點在中央政府所在地。

第三十二條 國民大會代表在會議時所爲言論及表決，對會外不負責任。

第三十三條 國民大會代表，除現行犯外，在會期中，非經國民大會許可，不得逮捕拘禁。

第三十四條 國民大會之組織，國民大會代表之選舉罷免，及國民大會行使職權之程序，以法律定之。

第四章 總統

第三十五條 總統爲國家元首，對外代表中華民國。

第三十六條 總統統率全國陸海空軍。

第三十七條 總統依法公布法律，發布命令，須經行政院院長之副署，或行政院院長及有關部會首

長之副署。

第三十八條 總統依本憲法之規定，行使締結條約及宣戰媾和之權。

第三十九條 總統依法宣布戒嚴，但須經立法院之通過或追認。立法院認為必要時，得決議移請總統解嚴。

第四十條 總統依法行使大赦，特赦，減刑及復權之權。

第四十一條 總統依法任免文武官員。

第四十二條 總統依法授與榮典。

第四十三條 國家遇有天然災害，瘟疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置，但須於發布命令後一個月內提交立法院追認。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

第四十四條 總統對於院與院間之爭執，除本憲法有規定者外，得召集有關各院院長會商解決之。

第四十五條 中華民國國民年滿四十歲者得被選為總統副總統。

第四十六條 總統副總統之選舉，以法律定之。

第四十七條 總統副總統之任期為六年，連選得連任一次。

第四十八條 總統應於就職時宣誓，誓詞如左：

「余謹以至誠，向全國人民宣誓，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，願受國家嚴厲之制裁。謹誓。」

第四十九條

總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿爲止。總統副總統均缺位時，由行政院院長代其職權，並依本憲法第三十條之規定，召集國民大會臨時會，補選總統副總統，其任期以補足原任總統未滿之任期爲止。總統因故不能視事時，由副總統代其職權。總統副總統均不能視事時，由行政院院長代其職權。

第五十條

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。

第五十一條

行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾三個月。

第五十二條

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。

第五章 行政

第五十三條

行政院爲國家最高行政機關。

第五十四條

行政院設院長副院長各一人，各部會首長若干人，及不管部會之政務委員若干人。

第五十五條

行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之。

立法院休會期間，行政院院長辭職或出缺時，由行政院副院長代理其職務，但總統須於四十日內咨請立法院召集會議，提出行政院院長人選徵求同意。行政院院長職務，在總統所提行政院院長人選未經立法院同意前，由行政院副院長暫行代理。

第五十六條 行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。

第五十七條 行政院依左列規定，對立法院負責：

一 行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。

二 立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職。

三 行政院對於立法院決議之法律案，預算案，條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職。

第五十八條 行政院設行政院會議，由行政院院長，副院長，各部會首長及不管部會之政務委員組織之，以院長爲主席。

行政院院長，各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之。

第五十九條 行政院於會計年度開始三個月前，應將下年度預算案提出於立法院。

第六十條 行政院於會計年度結束後四個月內，應提出決算於監察院。

第六十一條 行政院之組織，以法律定之。

第六章 立法

第六十二條 立法院爲國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。

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，條約案及國家其他重要事項之權。

第六十四條 立法院立法委員依左列規定選出之：

一 各省，各直轄市選出者，其人口在三百萬以下者五人，其人口超過三百萬者，每滿一百萬人增選一人。

二 蒙古各盟旗選出者。

三 西藏選出者。

四 各民族在邊疆地區選出者。

五 僑居國外之國民選出者。

六 職業團體選出者。

立法委員之選舉及前項第二款至第六款立法委員名額之分配，以法律定之。婦女在第一項各款之名額，以法律定之。

第六十五條 立法委員之任期爲三年，連選得連任，其選舉於每屆任滿前三個月內完成之。

第六十六條 立法院設院長副院長各一人，由立法委員互選之。

第六十七條 立法院得設各種委員會。

各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。

第六十八條 立法院會期，每年兩次，自行集會，第一次自二月至五月底，第二次自九月至十二月底，必要時得延長之。

第六十九條 立法院遇有左列情事之一時，得開臨時會：

一 總統之咨請。

二 立法委員四分之一以上之請求。

第七十條 立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。

第七十一條 立法院開會時，關係院院長及各部會首長得列席陳述意見。

第七十二條 立法院法律案通過後，移送總統及行政院，總統應於收到後十日內公布之，但總統得

依照本憲法第五十七條之規定辦理。

第七十三條 立法委員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任。

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 立法委員不得兼任官吏。

第七十六條 立法院之組織，以法律定之。

第七章 司法

第七十七條 司法院爲國家最高司法機關，掌理民事，刑事，行政訴訟之審判，及公務員之懲戒。

第七十八條 司法院解釋憲法，並有統一解釋法律並命令之權。

第七十九條 司法院設院長副院長各一人，由總統提名，經監察院同意任命之。

司法院設大法官若干人，掌理本憲法第七十八條規定事項，由總統提名，經監察院同意任命之。

第八十條 法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。

第八十一條 法官爲終身職，非受刑事或懲戒處分，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 司法院及各級法院之組織，以法律定之。

第八章 考試

第八十三條 考試院爲國家最高考試機關，掌理考試，任用，銓敘，考績，級俸，陞遷，保障，褒獎，撫卹，退休，養老等事項。

第八十四條 考試院設院長副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經監察院同意任命之。

第八十五條 公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，並應按省區分別規定名額，分區舉行

考試。非經考試及格者，不得任用。

第八十六條 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 專門職業及技術人員執業資格。

第八十七條 考試院關於所掌事項，得向立法院提出法律案。

第八十八條 考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。

第八十九條 考試院之組織，以法律定之。

第九章 監察

第九十條 監察院為國家最高監察機關，行使同意，彈劾，糾舉及審計權。

第九十一條 監察院設監察委員，由各省市議會，蒙古西藏地方議會，及華僑團體選舉之。其名額

分配依左列之規定：

一 每省五人。

二 每直轄市二人。

三 蒙古各盟旗共八人。

四 西藏八人。

五 僑居國外之國民八人。

第九十二條 監察院設院長副院長各一人，由監察委員互選之。

第九十三條 監察委員之任期爲六年，連選得連任。

第九十四條 監察院依本憲法行使同意權時，由出席委員過半數之議決行之。

第九十五條 監察院爲行使監察權，得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件。

第九十六條 監察院得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否

違法或失職。

第九十七條 監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其

注意改善。

監察院對於中央及地方公務人員，認爲有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，

如涉及刑事，應移送法院辦理。

第九十八條 監察院對於中央及地方公務人員之彈劾案，須經監察委員一人以上之提議，九人以上

之審查及決定，始得提出。

第九十九條 監察院對於司法院或考試院人員失職或違法之彈劾，適用本憲法第九十五條，第九十

七條，及第九十八條之規定。

第一百條 監察院對於總統副總統之彈劾案，須有全體監察委員四分之一以上之提議，全體監察

委員過半數之審查及決議，向國民大會提出之。

第一百零一條 監察委員在院內所爲之言論及表決，對院外不負責任。

第一百零二條 監察委員，除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或拘禁。

第一百零三條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務。

第一百零四條 監察院設審計長，由總統提名，經立法院同意任命之。

第一百零五條 審計長應於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院。

第一百零六條 監察院之組織，以法律定之。

第十章 中央與地方之權限

第一百零七條 左列事項，由中央立法並執行之：

- 一 外交。
- 二 國防與國防軍事。
- 三 國籍法，及刑事民事商事之法律。
- 四 司法制度。
- 五 航空，國道，國有鐵路，航政，郵政及電政。
- 六 中央財政與國稅。
- 七 國稅與省稅縣稅之劃分。
- 八 國營經濟事業。

九 幣制及國家銀行。

十 度量衡。

十一 國際貿易政策。

十二 涉外之財政經濟事項。

十三 其他依本憲法所定關於中央之事項。

第一百零八條

左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：

一 省縣自治通則。

二 行政區劃。

三 森林，工礦及商業。

四 教育制度。

五 銀行及交易所制度。

六 航業及海洋漁業。

七 公用事業。

八 合作事業。

九 二省以上之水陸交通運輸。

十 二省以上之水利，河道及農牧事業。

十一 中央及地方官吏之銓敘，任用，糾察及保障。

十二 土地法。

十三 勞動法及其他社會立法。

十四 公用徵收。

十五 全國戶口調查及統計。

十六 移民及墾殖。

十七 警察制度。

十八 公共衛生。

十九 振濟，撫卹及失業救濟。

二十 有關文化之古籍，古物及古蹟之保存。

前項各款，省於不牴觸國家法律內，得制定單行法規。

第一百零九條 左列事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之：

一 省教育，衛生，實業及交通。

二 省財產之經營及處分。

三 省市政。

四 省公營事業。

五 省合作事業。

六 省農林，水利，漁牧及工程。

七 省財政及省稅。

八 省債。

九 省銀行。

十 省警政之實施。

十一 省慈善及公益事項。

十二 其他依國家法律賦予之事項。

前項各款，有涉及二省以上者，除法律別有規定外，得由有關各省共同辦理。

各省辦理第一項各款事務，其經費不足時，經立法院議決，由國庫補助之。

第一百十條

左列事項，由縣立法並執行之：

一 縣教育，衛生，實業及交通。

二 縣財產之經營及處分。

三 縣公營事業。

四 縣合作事業。

五 縣農林，水利，漁牧及工程。

六 縣財政及縣稅。

七 縣債。

八 縣銀行。

九 縣警衛之實施。

十 縣慈善及公益事項。

十一 其他依國家法律及省自治法賦予之事項。

前項各款，有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。

第一百十一條

除第一百零七條，第一百零八條，第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。

第十一章 地方制度

第一節 省

第一百十二條

省得召集省民代表大會，依據省縣自治通則，制定省自治法，但不得與憲法牴觸。省民代表大會之組織及選舉，以法律定之。

第一百十三條

省自治法應包含左列各款：

一 省設省議會。省議會議員由省民選舉之。

二 省設省政府，置省長一人。省長由省民選舉之。

三 省與縣之關係。

屬於省之立法權，由省議會行之。

第一百十四條 省自治法制定後，須即送司法院。司法院如認為有違憲之處，應將違憲條文宣布無效。

第一百十五條 省自治法施行中，如因其中某條發生重大障礙，經司法院召集有關方面陳述意見後，由行政院院長，立法院院長，司法院院長，考試院院長與監察院院長組織委員會，以司法院院長爲主席，提出方案解決之。

第一百十六條 省法規與國家法律牴觸者無效。

第一百十七條 省法規與國家法律有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。

第一百十八條 直轄市之自治，以法律定之。

第一百十九條 蒙古各盟旗地方自治制度，以法律定之。

第一百二十條 西藏自治制度，應予以保障。

第二節 縣

第一百二十一條 縣實行縣自治。

第一百二十二條 縣得召集縣民代表大會，依據省縣自治通則，制定縣自治法，但不得與憲法及省自治法牴觸。

第一百二十三條 縣民關於縣自治事項，依法律行使創制複決之權，對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉罷免之權。

第一百二十四條 縣設縣議會。縣議會議員由縣民選舉之。

屬於縣之立法權，由縣議會行之。

第一百二十五條 縣單行規章，與國家法律或省法規牴觸者無效。

第一百二十六條 縣設縣政府，置縣長一人。縣長由縣民選舉之。

第一百二十七條 縣長辦理縣自治，並執行中央及省委辦事項。

第一百二十八條 市準用縣之規定。

第十一章 選舉 罷免 創制 複決

第一百二十九條 本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通，平等，直接及無記名投票之方法行之。

第一百三十條 中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權。除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。

第一百三十一條 本憲法所規定各種選舉之候選人，一律公開競選。

第一百三十二條 選舉應嚴禁威脅利誘。選舉訴訟，由法院審判之。

第一百三十三條 被選舉人得由原選舉區依法罷免之。

第一百三十四條 各種選舉，應規定婦女當選名額，其辦法以法律定之。

第一百三十五條 內地生活習慣特殊之國民代表名額及選舉，其辦法以法律定之。

第一百三十六條 創制複決兩權之行使，以法律規定之。

第十三章 基本國策

第一節 國防

第一百三十七條 中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平爲目的。

國防之組織，以法律定之。

第一百三十八條 全國陸海空軍，須超出個人，地域及黨派關係以外，効忠國家，愛護人民。

第一百三十九條 任何黨派及個人不得以武裝力量爲政爭之工具。

第一百四十條 現役軍人不得兼任文官。

第二節 外交

第一百四十一條 中華民國之外交，應本獨立自主精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及

聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。

第三節 國民經濟

第一百四十二條 國民經濟應以民生主義爲基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之

均足。

第一百四十三條 中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之

保障與限制。私有土地應照價收買。

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。

土地價非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則，並規定其適當經營之面積。

第一百四十四條 公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營爲原則，其經法律許可者，得由國民經營之。

第一百四十五條 國家對於私人財富及私營事業，認爲有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之。合作事業應受國家之獎勵與扶助。

國民生產事業及對外貿易，應受國家之獎勵，指導及保護。

第一百四十六條 國家應運用科學技術，以興修水利，增進地方，改善農業環境，規劃土地利用，開發農業資源，促成農業之工業化。

第一百四十七條 中央爲謀省與省間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省，應酌予補助。

省爲謀縣與縣間之經濟平衡發展，對於貧瘠之縣，應酌予補助。

第一百四十八條 中華民國領域內，一切貨物應許自由流通。

第一百四十九條 金融機構，應依法受國家之管理。

第一百五十條 國家應普設平民金融機構，以救濟失業。

第一百五十一條 國家對於僑居國外之國民，應扶助並保護其經濟事業之發展。

第四節 社會安全

第一百五十二條 人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。

第一百五十三條 國家爲改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民政策。

婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。

第一百五十四條 勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業。勞資糾紛之調解與仲裁，以法律定之。

第一百五十五條 國家爲謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。

第一百五十六條 國家爲奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策。

第一百五十七條 國家爲增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。

第五節 教育文化

第一百五十八條 教育文化，應發展國民之民族精神，自治精神，國民道德，健全體格，科學及生活智能。

第一百五十九條 國民受教育之機會一律平等。

第一百六十條 六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍。已逾學齡未受基本教育之國民，一律受補習教育，免納學費，其書籍亦由

政府供給。

第一百六十一條 各級政府應廣設獎金名額，以扶助學行俱優無力升學之學生。

第一百六十二條 全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。

第一百六十三條 國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。

第一百六十四條 教育，科學，文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五。其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。

第一百六十五條 國家應保障教育，科學，藝術工作者之生活，並依國民經濟之發展，隨時提高其待遇。

第一百六十六條 國家應獎勵科學之發明與創造，並保護有關歷史文化藝術之古蹟古物。

第一百六十七條 國家對於左列事業或個人，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成績優良者。
- 三 於學術或技術有發明者。
- 四 從事教育久於其職而成績優良者。

第六節 邊疆地區

第一百六十八條 國家對於邊疆地區各民族之地位，應予以合法之保障，並於其地方自治事業，特別予以扶植。

第一百六十九條 國家對於邊疆地區各民族之教育，文化，交通，水利，衛生，及其他經濟，社會事業，應積極舉辦，並扶助其發展，對於土地使用，應依其氣候，土壤性質，及人民生活習慣之所宜，予以保障及發展。

第十四章 憲法之施行及修改

第一百七十條 本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。

第一百七十一條 法律與憲法牴觸者無效。

法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。

第一百七十二條 命令與憲法或法律牴觸者無效。

第一百七十三條 憲法之解釋，由司法院爲之。

第一百七十四條 憲法之修改，應依左列程序之一爲之：

- 一 由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議，得修改之；
- 二 由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三



0526773

581.2
4411-2

0526773

100.7.25

注意

館藏圖書
不准圈註

違者賠償

國立臺灣大學圖書館
法學院分館

分類號

登錄號

581.2

526773

4411

第一百七十五條

之決議，擬定憲法修正案，提請國民大會複決。此項憲法修正案於國民大會開會前半年公告之。
本憲法規定事項，有另定實施程序之必要者，以法律定之。
本憲法施行之準備程序由制定憲法之國民大會議定之。

意
志
是
安

.2
1.