

一之書叢學法

要綱史法憲國中

著 達 大 潘



版出社譯編學法海上

行發總局書記新堂文會

中華民國二十二年八月出版

有 著
作 權

中國憲法史綱要

全書
一册

定價大洋一元

外埠
郵費
加半

著 者 潘 大 達

出 版 者 上海法學編譯社

印 刷 者 上海會文堂新記書局

總 發 行 者 上海會文堂新記書局

總發行所 上海 會文堂新記書局

分發行所 會文堂新記書局

北平 漢口 廣州 長沙
河南 湖北 湖南 廣東
北京 天津 濟南 青島
上海 漢口 蕪湖 九江
南京 蕪湖 鎮江 揚州
蘇州 無錫 常州 南通
徐州 蚌埠 蕪湖 九江
長沙 衡陽 常德 重慶

中國憲法史綱要目錄

第一章	中國憲法的基礎	一
第二章	清末的立憲運動	五
第三章	中華民國臨時政府組織大綱	一一
第四章	南京約法	一六
第五章	天壇憲法草案之爭執	二八
第六章	袁世凱之新約法	三八
第七章	民國五年國會恢復後之草案續議	五一
第八章	南北分裂與護法運動(民六至民十二)	五七
第九章	曹錕憲法(民國十二年憲法)	六三
第十章	民國十四年之中華民國憲法草案	七五

第十一章	國民政府組織法及約法	八三
第十二章	地方制度與省憲運動	一〇八
第十三章	對於中國將來憲法之建議	一一九

附錄

十九信條	一五五
中華民國臨時政府組織大綱	一五七
第一章 臨時大總統	一五七
第二章 參議院	一五八
第三章 行政各部	一六〇
第四章 附則	一六一
中華民國臨時約法	一六一

第一章	總綱	一六一
第二章	人民	一六二
第三章	參議院	一六四
第四章	臨時大總統副總統	一六六
第五章	國務員	一六八
第六章	法院	一六九
第七章	附則	一六九
中華民國國憲法草案		
第一章	國體	一七〇
第二章	國土	一七一
第三章	國民	一七一
第四章	國會	一七三

中國憲法史綱要

四

第五章	國會議員會	一七七
第六章	大總統	一七七
第七章	國務院	一八一
第八章	法院	一八二
第九章	法律	一八三
第十章	會計	一八四
第十一章	憲法之修正及解釋	一八六
袁世凱之中華民國約法		
第一章	國家	一八七
第二章	人民	一八八
第三章	大總統	一八九
第四章	立法	一九一

第五章	行政	一九四
第六章	司法	一九四
第七章	參政院	一九五
第八章	會計	一九六
第九章	制定憲法程序	一九七
第十章	附則	一九八
中華民國十二年憲法		
第一章	國體	一九九
第二章	主權	二〇〇
第三章	國土	二〇〇
第四章	國民	二〇〇
第五章	國權	二〇二

第六章	國會	二〇九
第七章	大總統	二一二
第八章	國務院	二一六
第九章	法院	二一七
第十章	法律	二一八
第十一章	會計	二一九
第十二章	地方制度	二二一
第十三章	憲法之修正解釋及效力	二二四
國民政府組織法		
第一章	國民政府	二二五
第二章	行政院	二二七
第三章	立法院	二二九

第四章	司法院	二三〇
第五章	考試院	二三〇
第六章	監察院	二三一
第七章	附則	二三一
中華民國訓政時期約法		
第一章	總綱	二二三
第二章	人民之權利義務	二二三
第三章	訓政綱領	二三六
第四章	國民生計	二三六
第五章	國民教育	二三八
第六章	中央與地方之權限	二四〇
第七章	政府之組織	二四一

中國憲法史綱要

八

第一節 中央制度	二四一
第二節 地方制度	二四二
第八章 附則	二四三

中國憲法史綱要

潘大達著

第一章 中國憲法的基礎

廣義講來，無論那個國家都有一種憲法的；因為憲法的主要原素，總不外規定政府的組織，那嗎世界上豈有全無組織的國家？但是要嚴格講來，所謂的憲法政府，其組織須受人民的規定；其行動須得人民的贊同；其權威須經人民的付託；而人民之生命自由財產須有明文的保障，這才是近代人所謂的憲法，如像美國法國及大戰後諸新國的憲法一樣。

從後一種見解看來中國雖是一個老大的國家；但是我們不能不承認中國是始終沒有一個憲法的國家。不惟說是在君主專制之下的中國沒有憲法；就是在二十餘年裏的民國下邊也未曾有過正式的民意憲法。假若我們要從另一方面廣義看來，以憲法爲政治之習慣先例如稱英國的不成文憲法一樣，那嗎中國既有這樣偉長的歷史，也不能說完全沒有一點政治的慣例——憲法的基礎。

中國雖是受了幾千年的專制，而民治的基礎，主權在民的觀念，總還是不斷的保留着，這是對於中國歷史有點研究的人所極易曉得的。譬如我們舉孟子來說。他說『民爲貴，君爲輕，社稷次之』。這是何等的以民爲重！又曰『賊人者，謂之賊，賊義者，謂之殘，殘賊之

人謂之一夫。聞誅一夫紂矣，未聞弑君也。」又曰「今之事君者，我能爲君避土地，充府庫。今之所謂良臣，古之所謂民賊也。」這一切都可見儒家的代表孟子。是如何的傾向民衆。更明顯的是他說「桀紂之失天下也，失其民也；失其民者，失其心也。得天下有道，得其民，斯得天下矣。」這又是含有主權在民的確證。這樣的說話在古書裏很多，都是很能影響於中國的政治的。中國的四書五經是常使君主們視爲寶鑑，用以爲指導他們的行動的。中國的專制君主之所以不致於十分暴虐壓迫，其原因也就在此。君主之不暴虐壓迫，這也並不是因爲四書五經的教言就如像憲法一樣能夠限制君主的自由。不過是他們曉得，假如違反了政治的習慣，古聖賢的教訓，就會引起人民的反感

，或甚而至於革命。聰敏一點的君主，誰願引起人民的反感？誰又不想得人民的歡心？誰又不想一代一代的穩坐江山？

由此我們知道中國雖沒有憲法，但他有憲法的基礎，至於人民呢，也可以說富有民治的精神。試看中國內地鄉村的組織，就可以知道人民的安分守法。所以有一個美國記者在中國來遊歷的時候說，『中國似乎是在一個無政府的狀態下面；但奇怪的是中國的社會並不呈騷亂無秩序的景象，這要是在歐美就決難能的了』。

像我們中國既有這樣好的民治根基，要建設一個民治憲法的政府，又還有甚麼困難呢？然而事實上告訴我們，中國的憲法運動從滿清末年起一直鬧到現在，這其間雖成就了不少的約法，臨時憲法，及政府

組織法之類；但是始終還未有一個正式的憲法。這個道理又在甚麼地方呢？簡單的答一句，可以說是中國人民雖有民治的精神，但缺乏民治的經驗。試看歐美各國的立憲政府誰沒有經過許多的波折？英國更不用說了，就是美國法國又是怎樣？所以我們對於中國的人民是應該給予他們以政治的訓練，這給予政治訓練的惟一辦法，就是要實行憲政，決不可因人民之缺乏政治經驗而更實行專制之政治，那嗎人民是終無得到政治經驗之一日。所以我們對於中國應該要採取樂觀的態度，切不可因噎廢食，有礙憲政的發展。

第二章 清末的立憲運動

中國的憲法運動，起於滿清末年的一八九八。其發起的原因可以說全爲受列強之欺凌，亟思有所以自振。所以經過了鴉片之戰（一八四〇），與中日之戰（一八九四）以後，清帝光緒（光緒二十四年）於一八九八乃擢用康有爲等變法。當時康有爲的建議也不過想效法日本，主張立學校，改官制。結果是在是年之六月七月八月下了許多的改革命令，多關於教育農工的計劃，及軍隊與行政的組織。這一切的改革可以說並沒一種全盤預定的計劃，不過表示政府有點革新的願望罷了。要講到立憲可以說還差得遠。

但不料這種浮淺的改革，竟引起了宮庭裏激烈的反動。在同年的八月，慈禧太后廢棄光緒，演成戊戌政變；使維新運動諸人或逃或亡

，於是立憲運動更談不上。從一八九八一直到一九〇五西太后死的這一年，清室方面可謂爲極端反動與排外的期間，而結果是演成了拳民之亂（一九〇〇年光緒二十六年）。迨日俄之戰（一九〇四）以後，中國的立憲運動，在社會方面方才逐漸起色。當時有孫中山的民主立憲派，同時又有康梁的君主立憲派。清室在這個時候，一方面感於外侮之威脅，一方面迫於人民之請求，於是在光緒三十一年（一九〇五）乃有立憲之預備。

在一九〇五的一年，清室派了五位大臣出洋到日本美洲英德諸國去考察憲政。次年，他們回國奏請施行憲政之利。於是清廷在一九〇六年始頒布明諭謂將於最近期內採取憲法，但主權仍由皇室保留。到

一九〇七光緒三十三年時候，清廷又設立憲政編查館，以爲實行憲政之預備。同年又命各省各設諮議局以討論關於省分之事宜，至於重要事務仍須稟呈皇上定奪並供皇上之諮詢。但是當時的人民並不以這些空口的允許爲滿足。因此在一九〇八（光緒三十四年）清室答允於九年預備之後實行憲政（卽在一九一七年）。

由是以後，卽有二十二省根據一九〇七之命諭在一九〇九（宣統元年）設立了諮議局；而政府的資政院亦於次年正式（宣二）成立。資政院的計劃是預備爲將來的立法院的。其組織雖僅一院，而份子二百人之構成確含有兩種階級之性質。蓋一爲欽皇帝派定，一爲諮議局選舉，其人數均各爲一百，是欲以造成兩院之形勢於將來。

但是人民在這種情形下面，仍主非速即立憲不足以救中國之危局。於是各地人民相繼的向政府上書請願。清廷不得已乃在一九一〇又頒明諭允提前四年召集國會，（提前到一九一二）實行憲法。到了一九一一（宣統二年）武漢革命爆發以後，於是此清室遲遲不許之憲法，始為以收拾人心而正式宣布，然已無濟於事。但是宣統三年的憲法，所謂的十九信條憲法尚不失為中國破天荒的第一次憲法，且與憲法大綱之精神迥異，我們到不可不稍為研究一下。

十九信條憲法是資政院議定，清帝頒布的。內載有君主之威權須受憲法之限制（第二條），而憲法乃資政院起草議決皇帝頒行（第五條）。第十六條又稱皇室大典不得與憲法相抵觸，而憲法改正提案之權屬

於國會（第六條），這以上可謂已將君主的威權盡量剝奪；而第八條又稱總理大臣由國會公選，皇帝任命；其他國務大臣由總理大臣推舉，皇帝任命。……第九條又載總理大臣受國會之彈劾時非解散國會即內閣總辭職。……這明明的是將皇帝的威權盡量的給予國會，而實行責任內閣的制度，袁世凱也曾照此憲法當過清室第一任的總理大臣。

就從以上幾點看來，已不能不使我們大爲驚異當時的資政院的精神。我們知道當時的資政院的人物大半都是出於政府所指派的，其中有不少的貴族和守舊者；而結果竟能制出這樣的憲法，我們不能佩服他們的思想的銳進及當時人民的傾向。但是皇帝的宣布憲法還是未免太遲了。不到那種危急的地步，清室是不會採取憲法的，到了那種危

急地步，欲採取憲法以挽大局已是不可能了。所以清室只得退位，而民國遂代之而起。

第三章 中華民國臨時政府組織大綱

在辛亥夏歷的八月十九日武昌革命爆發以後的一月以內，有十四省相繼宣布脫離滿清獨立。於是有江蘇浙江的都督於九月二十一創議建一統一的政府機關及舉行上海會議。到九月二十五日即開成各省代表的第一次會議，三十日承認武昌爲民國中央軍政府，以鄂軍都督執行中央政務。十月四日爲順鄂督之請又議決赴武昌討論臨時政府事宜，結果是在十三日議決了臨時政府組織大綱二十一條，即日由各省代

表全體簽名宣布。這個大綱的議決可謂爲非常迅速，而通過此大綱的人數亦只代表十省，所以大綱的內容實不能免於簡陋。但是這個臨時政府組織，究不能不謂爲中華民國之第一次的臨時憲法，就是以後的南京約法，也不免受此大綱的影響。

臨時政府組織大綱共有二十一條，分爲臨時大總統（一至六），參議院（七至十六），行政各部（十七至十九），及附則（二十至二十一）四章。第一條規定臨時大總統之產生，係由各省都督府之代表選舉，以得票滿投票總數三分之二以上者爲當選，第二三四五六條爲規定臨時大總統之職權，謂臨時大總統有統率海陸軍，及宣戰媾和締結條約，任用部長派遣外使，與設立中央審判所之權，但以上一切均須得參議

院之同意。

至關於參議院之組織則謂參議院爲各省都督府所派之參議員組織（第七條），而參議員之人數每省皆以三人爲限，其派遣方法由各省自定之（第八條）。第十六條又載，參議院未成立以前，暫由各省都督府代表會代行其職權，但表決權每省以一票爲限，至於職權方面，參議院有議決預算，調查出納，發行公債及其他（第十條），但臨時大總統如對於參議院之議決不以爲然，得交令覆議；參議員三分二仍執前議時，應仍照前議辦理（第十三條）。

關於行政方面，分爲外交，內務，財政，軍務，交通五部。每部各設部長一人（第十七條，第十八條），至於部長之如何產生及對何人

負責則又付諸缺如。

不必細心的看，就可以知道這個大綱的缺點，實在是多不勝舉。譬如總統何以必由都督府之代表選舉？參議會何以必用都督府之代表組成？總統之職權何以必須盡得參議院之同意？行政各部之有幾部何以必須明白提出？人民之權利義務何以又一字不講？總統而由都督府之代表選舉？元首之尊嚴何在？參議會而不出民選，民治之精神何存？這以上一切的缺點，都可以看出臨時政府組織大綱的忽略，及缺乏民治精神的表現。有人原諒他們，說是當時的情況，實在是各省都督掌握大權，假使有一個民治精神充分表現的約法出來，也不會行使的，又有甚麼用呢？這自然也有偏面的道理，但是並不能夠補其缺。請

看民國以來的中央有誰不靠各省的督軍的擁護？就是國民政府又能將各省的武人而當主席的怎樣？這豈不是民國第一次的臨時憲法的遺毒，養成軍人的驕慢不羈麼？

十月十四日在武昌的代表得到募軍佔據了南京的消息，乃議決以南京爲臨時政府。十一月孫中山由外洋返滬，遂於十一月初十開臨時大總統選舉會，結果孫氏以十六票當選。此後宋教仁等大倡修改臨時政府組織，提議增設副總統，裁去各部人數之明白規定，及創設內閣制等件。結果是在民國元年正月二日只通過了副總統及部長之增設（部長增至九人），次日即選舉黎元洪爲副總統。這都是根據臨時政府的組織大綱。可算是已經實行過的中華民國的第一臨時憲法。

第四章 南京約法

臨時政府組織大綱的缺點太多，極爲一般人士所不滿意。所以於南京政府成立的時候，即有人倡議制定臨時約法以代替臨時政府組織大綱。在民國元年一月二十八日，參議院在南京開了第一次成立大會，其份子仍係多由各省都督派遣，而參預的省分亦不過十七。所以要講起民治主義來，還是差得遠而又遠。參議院成立以後就組織了一個憲法起草委員會，其所以要立即製訂約法的原因是：（一）孫中山因清帝退位要將臨時總統讓與袁世凱，不能不有一約法來規定他的權限；（二）臨時政府組織大綱的第二十條載定在六個月以內召集國民會議之

期限太促，決難實現；（二）臨時政府組織大綱缺乏民權之規定。所以參議院從二月初七日起即討論委員會之臨時約法草案，至三月八日即完成全案之三讀，三月十一日經大總統公布。這也可算通過的迅速。南京約法的內容也不能令人滿意，但是在中華民國所有的憲法裏，南京約法的地位還要算是佔得最高的一個，所以我們對於南京約法該要加以特別細心的研究而不可輕視忽略。

南京約法共分七章五十六條，第一章（第一條至第四條）爲總綱，確定國體，領界，主權及統治之行使。此章僅係空洞之綱領，尙無大病；惟第三條之領土規定，與第四條之統治權行使，頗欠確切。

第二章爲人民，（第五條至第十五條）爲規定人民之自由權利，如

言論自由，出版自由，集會自由，身體自由，書信自由，居住自由，信教自由，及選舉權利，財產保障等等。但此章之最後一條（第十五條）又謂「本章所載人民之權利，有認爲增進公益，維持治安或非常緊急必要時，得以法律限制之。」是無異於又將以上一切自由權利盡量剝奪。

第三章（第十六條至二十八條）爲參議院，乃載明參議院之組織及權限，第十六條稱參議院（只一院）爲執行中華民國之立法機關，其份子係以各行省內外蒙古西藏各選派五人，青海一人組成；其選派方法由各地方自定（第十八條）。其職權有議決法律，通過預算，受理請願，同意任命（閣員及外使），與宣戰媾和及彈劾總統與閣員；且集會，

開會，閉會之自由亦全在參議院，惟國會成立之日，參議院當即解散（十九條，二十條，二十八條）。第二十二條及第二十三條又載參議院議決事件須咨送臨時大總統公布施行；如大總統有否定時，得於咨達後十日內聲明理由，咨院覆議；但參議院對於覆議事件，如有到會議員三分二以上仍執前議時，大總統必須頒布施行。總觀以上各要條，可知此章之病在參議院之威權無限，頗失行政與立法互相牽制之規定。

第四章爲臨時大總統及副總統（第二十九條至四十二條）凡十四條，規定總統之選舉及職權。第二十九條載定臨時大總統及副總統之選舉由參議院舉行，以總員四分之三以上之出席，得票滿投票總數三分二

以上之出席者爲當選。而總統之職權則爲總攬政務，公布法律，統率軍隊；惟制定官規，宣戰，媾和，特赦，減刑及任命國務員與大使須得參議院之同意。此章最大缺點在大總統並不能解散議會，及其與內閣之責任問題並未劃清。致孰爲真正之行政首領，及對參議院如何負責問題不得解決。至於副總統之設立，在議院選舉之下似亦可以不必。因副總統之職位，全爲代行大總統職務而設，議院選舉總統之手續既非常迅速簡便，又何用虛設副座呢？

第五章爲國務員（第四十三條至四十七條）解釋國務員之意義及責任（四十二條載國務總理及各總長均稱爲國務員）。國務員有出席參議院發言權（四十六條）惟參議院可彈劾國務員並可提出質問於國務院要

求其出席答覆。第四十五條載訂如大總統提出法律案，公布法律，發布命令須得國務員之副署，似證明約法之精神爲責任內閣；而第四十四條又稱國務員輔佐臨時大總統負其責任。則國務員對總統及參議院之關係究爲如何全不明瞭。所謂輔佐二字，係含有分代負責之意。如果爲內閣制，則應爲全權負責。如爲總統制，則大總統發布命令又何須國務員副署。且國務總理之產生及國務員之負責問題（係個人或係團體）均無規定。據此約法，內閣似應同時對總統與參議院負責，此在政治上爲行不通之事，如英國之內閣，只對國會負責而不對國王負責，方可稱爲內閣制。因爲此種矛盾，所以在南京約法下面，不惟立法與行政常有衝突不能和作，就是行政方面的總統與國務總理也是常

在爭權。民國頭兩年袁世凱總是在同參議院衝突；袁氏死後，又有總統與國務總理的衝突事件。約法不能分析權限，劃清責任，是不能辭一部份的責任的。

第六章爲法院(第四十八條至五十二條)凡五條，規定全國司法之組織。所有法院皆以臨時大總統及司法總長分別任命之法官組織(四十八條)；依法律審判民事訴訟及刑事訴訟；但關於行政訴訟別以法律規定(四十九條)。但大總統受彈劾後又由最高法院全院審判官互選九人以組織特別法庭審判。是除正式法院而外尙有如歐洲大陸之行政法庭(第十條)及特別法院。

第七章爲附則(第五十二條至五十六條)規定正式國會之召集，及

約法之實施修改等，第五十五條載訂『約法由參議院議員三分二以上或臨時大總統之提議，總議員五分四出席，出席員四分三之可決，得增修之』。從上條看來修改約法所需要的議員數目很大未免失之太剛以致修改極難。

讀完以上五章之綱要，我們就曉得約法的第一大缺點是行政與立法間缺乏互相調濟之規定。究竟是三權獨立平等，或立法爲獨尊全不明了。假若約法的意思是欲以立法院控制行政（如同意質問彈劾等權），則彈劾總統規定之嚴格（總員五分四之出席，四分三之通過）又等於爲絕不可能。而同時行政方面不惟不能解散議院，即開會閉會亦無權過問。結果是袁世凱被選爲臨時大總統後，果與議院衝突，卒致非法

將議院解散。

約法第二大缺點爲無一條提及地方制度，中央與各省之權限如何，毫未規定。當孫中山就職臨時大總統之時，曾宣稱以中國疆土之大，各省應當爲自治區域；而製約法諸公竟無一字提及，致中央與各省亦常發生權限之爭。

約法第三大缺點爲關於財政之規定並未完備。參議院職權中雖有議決臨時政府預算決算一條；但預算係由政府提出或係由議院提出，及對政府賬目之審查，皆未說明。

約法的第四大缺點爲民權雖有規定，究乏如美國之有大理院以爲保障。約法中所有一切民權，皆得依法限制。然則所謂法律是不啻

以政府中之一部的議決（參議院之議決），而剝奪人民之權利。

約法之缺點既如上述。但是較之臨時政府組織大綱，又算進步得甚多。如人民權利之規定，議員名額之增加，司法獨立之設立，總統地位之增高，皆為較優於組織大綱的地方，這又是不可隱諱的。

在臨時約法內曾限期在十個月內召集正式國會。民國二年（一九一三）四月八日，國會兩院果在南京舉行正式開幕禮。國會之召集乃根據民國元年八月十日所頒布之國會組織法（係由參議院通過的）。該國會組織法規定國會為參議院與衆議院。參議院議員為二百七十六人，其性質係代表國內各種利益不同之特殊團體，如行省，教育會（中央學會），蒙古，西藏，及海外華僑。參議院之任期為六年，每二年

選三分之一。參議員之產生係由各省省議會選舉，有半數出於省議員修補者以得投票人三分之一爲常選。其人數分配爲每省十名；蒙古二十七名，西藏十名，青海三名，中央學會八名，華僑代表六名，其被選資格須年及三十，而無罪行及非現任官吏。

衆議院議員爲五百九十六人，係代表全國人民；其任期爲三年，其選舉亦爲間接制。初由縣舉行預選，再由數縣合併而成一選舉區，在決選時以得投票人過半數爲當選；其資格須年及二十五，而無罪行，及非現任官吏。

至於選民之資格，則須年在二十一以上之男子而具有五百元之資產，或有教育之資格者皆得預選。惟小學教員，與學生僧道（僧道在

蒙古青海西藏者不計）無選舉權。

此選舉法頗爲簡便，而獲得選舉權的人也多。且上下兩院之選舉，到最終時都是少數的人。亦甚能得審慎的利益，可謂合於中國國情。

在國會組織法裏又載有兩院之威權各自平等獨立，惟財政案件必須先由下院提出，但所有議決又必須經兩院合意。此外又將正式憲法之製定權給與國會，而製定之方法乃由兩院各派三十人起草，又須經兩院合議通過；但兩院合議之法定人數須有兩院議員總數三分之二，而通過又須有到會議員四分之三，方爲有效。此種規定。一遇院中兩黨分立，即難免不成僵局。此所以國會恢復後，從一九一六八月至一

九一七六月完全無有成就。

第五章 天壇憲法草案之爭執

在民二開會之國會，其議員幾盡爲國民黨與進步黨兩大政黨所包辦。國民黨之議員爲中山黨徒，多激烈份子，其言論在限制臨時總統袁氏之威權。進步黨則爲數小黨所合併，多緩和人士，其主張則爲贊助政府之政策。但以上兩黨仍以民黨議員在兩院中爲居多數，惟因意見紛異，致在黨中又分成無數派別。當時在黨綱方面民黨則主張實行內閣制度，發展地方自治，及採取社會主義。進步黨則主張採取國家主義。實行中央集權。至於當時之臨時總統袁世凱則素抱獨裁專制之

野心，故在國會開幕之始，即不免發生衝突。

國會正式開幕以後，即由兩院各選三十人爲憲法起草委員會，並擇定天壇爲起草委員開會地點，所以後來稱天壇憲法草案，起草委員會之份子多屬民黨議員，故在起草之初即預定嚴格限制總統權威，使其爲一法國式之元首，將實權完全給予國務總理，而國務總理則對國會負責，且主各省自治。

但是袁氏則欲爲一權威過於美國式之大總統，主威力集中，並須有任命各省都督之權。所以他在是時對於起草員是脅以威，誘以利。但不僅毫無成效，而反演成民二七月的二次革命，二次革命的導火線，爲民黨領袖宋教仁之被暗殺，與江西都督李烈鈞之被免職。結果是

在兩個月內的工夫（九月初）國民黨的二次革命，竟被袁氏用武力消滅。

當二次革命正在進行的時候，委員會仍在繼續開會。不過是有不少的民黨議員都逃到了南方，還有些參加二次革命的議員，更被袁氏捕殺追逐。因此，袁氏在當時的勢力是無有夠抵抗的了。所以他在此時就要迫國會選舉他為正式大總統。

但是國會裏的國民黨員仍舊堅持正式大總統的產生應由正式憲法規定；惟進步黨議員則反對其說。且當時各國尚有以中國正式大總統產生後才肯承認中國的，所以最後的妥協是先通過選舉總統法的條文，然後再從容的議其他。

在民國二年的十月五日，兩院果將總統選舉法通過（此選舉法算是正式憲法中之一部份的）。根據這個選舉法，其被選之資格須爲中國公民，年在四十以上，而住居本國至少有十年者爲合格，其選舉之方法，係由兩院議員合併組織之選舉會選舉，以選舉人三分之二以上之列席爲法定人數，再得四分之三之多數票選者爲當選，如連續兩次選舉皆無人獲得此規定數目，則於第三次擇比較得票最多之二人（在第二次選舉中）決選，卽以得過半數者爲合法。總統之任期爲五年，遇有事故卽由副總統代爲執行其職權；如副總統同時因事不能代行職務，則由內閣代之。同時國會在三個月內自行召集一選舉會，從事選舉。

十月六日國會就根據此法選舉總統，兩次投票皆無人得法定人數。結果是在第三次擇得票較多之袁世凱，黎元洪二人決選，袁氏始以得票過投票人之半數當選，而黎氏則於次日當選爲副總統。

袁氏於其正式大總統被選以後，就更無忌諱的向國會及南京約法開始攻擊。在十月十六日提出約法修正三條並增加二條。

應行修正之三條如下：

(1)約法第三十三條應修正爲『大總統制定官制官規』(原文有須交參議院議決)。

(2)約法第三十四條應修正爲『大總統任免文武職員』(原文有任命國務員及外交大使須得參議院之同意)。

(3) 原文第五十二條應修正爲大總統宣戰媾和及締結條約（原文有須經參議院之同意）。

應行增加者二條（在第四十條以下）

(1) 大總統爲保持公安，防禦災患，於國會閉會時得制定與法律同效力之教令。

(2) 大總統爲保持公安，防禦災患，有緊急之需用而不及召集國會時，得以教令爲臨時財政處分。

袁氏提出以上各條的時候，在每項下面都會聲明理由，並引外國的先例。但這種提議卒爲起草委員會所拒，以其增加總統威權，正與國會的意志相反。況且正式憲法即將全部議定，更不必費增修約法的

一番手續。

自此以後，憲法起草委員會更是加緊工作，遂於十月二十六日完畢草案。當開憲法草案三讀會之日，袁氏又派施愚，顧鼈，饒孟任等到會陳述意見，該會又嚴爲拒絕。於是袁氏乃於十月二十五日通電各省都督及民政長官令其條陳意見，並在通電中反對草案第十一條（國務總理之任命須經衆議院之同意），第四十三條（衆議院對於國務員爲不信任之議決時須免其職），及第五十一條（國會委員會之設立）。此電出後，各省軍民長官爲仰承袁氏意旨，紛紛響應，詆毀草案，甚有至於請求解散議會者。於是袁氏遂在十一月二十五日下令解散國民黨，並撤消國會裏之國民黨議員，致國會不足法定人數開會，事實上

無異等於解散。（正式非法爲袁氏解散乃在民國三年一月）而草案因之亦無從通過。

天壇憲法草案既釀成如此的重大風波，那嗎天壇憲法草案的內容，我們豈可不略爲探討。天壇草案共有一十五章，一百一十三條。此憲法之重要目的，在束縛行政使爲國會之役使，將一切威權給諸國會。使其爲立法獨尊。草案採用國會制，總統無事可不經閣員之副署。內閣絕對向國會負責，因內閣總理之任命必得衆議院之通過，而內閣之地位亦全以國會之擁護與否爲轉移。在國會休會期內，又設國會委員會，以代行國會之職權而監督政府之行動。從此可見國會威權之大。

再進一步看憲法草案大異於南京約法的，又有下列數點：（一）在草案第二條中規定中華民國之國土，依其固有之疆域，非如約法之指出行省及所屬區。

（二）致關於彈劾與審判亦與南京約法所規定者爲不同，換言之，彈劾總統較南京約法所規定者爲易，且又給審判權與參議院（參看南京約法第十九條十一項與第四十一條及草案之第四十一條與第四十四條），又爲增加立法之權限。

（三）根據草案，總統有停止衆議院或參議院之會議，但每一會期停會不得過二次，每期間不得逾十日（第七十四條）。且第七十五條又載有總統如得參議員列席三分之二之同意，可解散衆議院；但同一會期

不得爲二次之解散，並須於解散後五月內有新國會繼續開會。

(四)國務總理之任命法載在第八十條，以得衆議院之同意爲必要。如總理出缺時，大總統經國會委員會之同意得爲署理之任命。

(五)關於財政方面政府對國家之歲出歲入，有編成預算提出於國會衆議院之權。如參議院對衆議院議決之預算案修正或否決時，須得衆議院之同意(第九十八條)。在第一百零一條又載訂有數款，非經政府同意，國會不得廢止或削減之。

(六)第一百零九條載訂國會得爲修正憲法之發議，但非兩院各有列席員三分之二以上之同意不得成立，且兩院議員非有各本院議員總額四分之一以上之連署，不得爲修正憲法之提議。

以上數端皆爲異於約法之所規定，至第十九條以孔子之道爲修身大本，及第五十一條之國會委員會亦皆爲約法所無。

至於此草案之缺點仍有多端顯而易見：（一）公民之界限未定，（二）民權之保障欠缺（第三條），（三）行政與立法之關係不清（第八十一條），（四）中央與各省之權限未提，皆爲此草案之病。

第六章 袁世凱之新約法

國民黨既被袁氏解散以後，彼卽於二年十二月十五召集一政治會議。政治會議共爲七十一人，大半爲袁氏任命，亦有爲各省軍民長官推薦者。政治會議之最要工作卽爲議決修改約法與解散國會與省議會

，並於三年一月二十四日議定修改約法之約法會議的組織條例二十一條。約法會議之選舉方法係由京師選舉會選出四人，各省選舉會各選二人。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組成。除每選舉會有一監督司理其事外，又在京有一總統任命之『議員資格審定會』。資格奇嚴，手續繁雜，可謂少見。

約法會議根據此法組成，於三年三月十八日開會於京，計到會者僅五十七人。開會以後，袁氏即以增修臨時約法大綱咨交約法會議。其提出增修之點，共計下列七項：

(一)對外宣戰媾和及締結條約，由總統斷定，無須得參議院之同意。

(二)官制官規之制定及國務員與外交大使之任用，由總統自決，無須得參議院之同意。

(三)採用總統制。

(四)正式憲法不由國會制定，而由國民會議制定，總統公布。其起草權亦應歸諸總統及參政院。

(五)總統得自由剝奪或回復人民之公權。

(六)總統得發與法律效力同等之緊急命令權。

(七)總統有財政緊急處分權。

以上數項均由約法會議通過贊成定爲新約法中之特點。新約法共分十章，六十八條，於民三五月一日袁氏公布。其內容皆不外爲增加

總統一人之權力而已。且新約法之產生又毫無民意爲根據，故實無詳細討論之價值。至於立法院則僅一院，其權限則大爲減削，甚而至通過兩次以上之議案總統得參政院之同意亦得否決。且總統又有召集立法院，及解散立法院之權。

關於行政方面，載訂以大總統爲首長，其下置國務卿及各部總長（三十九，四十條）。各部總長及國務卿有違法行爲時，得受肅政廳之糾彈及平政院之審理（第四十三條），是又將立法院之彈劾權剝奪。

至於正式憲法之產生，則載訂由參政院所推舉之憲法起草委員會起草，並須經參政院審定，再由大總統提出於國民會議決定（第五十九條至第六十一條）。是將制定憲法權由立法院剝奪。

修改方法載在第六十六條，以立法院議員三分二以上或大總統提議增修，經立法院議員五分之四以上之出席，四分之三以上之可決時，由大總統召集約法會議增修之。

新約法又產生一新機關名參政院（第四十七條），由約法會議議決。其性質爲應大總統之諮詢，其人員（七十一人）爲大總統所任命，而院長則爲副總統執行。參政院既非民選機關，似純爲行政機關之一部份，但約法第六十七又予以立法之權，且大總統得參政院之同意可否決立法院之議案，解散立法院，及爲財政之緊急處分，頒發代替法律之教令，推舉憲法起草委員會與審定憲法案等，皆遠在普通立法院威權以上。以一總統任命之機關，而有權若此，是直破壞三權分立。

新約法頒布以後，舊總統選舉法（爲天壇草案之一部）自有修改之必要，以其與新約法有衝突之點有二：（一）舊總統選舉法須兩院合組選舉會，而新約法則僅有一院。（二）舊總統選舉法載有如大總統與副總統皆因事故不能執行職權，應由國務總理代行，但新約法並無國務總理之規定。以上兩個原因，修改總統選舉法就成爲一必要事件。但是舊總統選舉法並未載有修改的方法，所以約法會議就擅將選舉法修改，在十二月二十八日草就。事實上完全爲一新選舉法。

新選舉法共有十五條，其被選資格是凡爲中華民國男子，而具有公民資格，年紀在四十歲以上，且曾住居二十年者，皆得爲候補人。總統任期爲十年，但如得參政院三分二之同意，可得連任一次。在選

舉新總統之時，由將謝任之大總統推薦候補者三人，將名單置于一金櫃內密鎖，而總統選舉會則由參政院五十人與立法院五十人合組。其開會法定人數則爲四分之三以上之選舉員，而被選者則須獲得到會人數三分之二以上，如在第一次選舉無人獲得法定人數，則擇得票較多之二人決選，卽以得票比較最多之人爲當選。且在選舉之時除可選舉大總統推薦之三人外，亦可對現任大總統投票。此選舉法亦有副總統，其選舉之手續與選大總統同。惟副總統之候補者，係由繼任大總統推定三人。

總而言之，這樣的總統選舉法，可稱爲開今古之奇觀。推薦的方
法，任期的長久，選舉會的組織，及參政院的議決，皆無一不是給現

任總統的威權包辦。假使他要想連任，他所任命的參政還會有反對他的議決麼？他要何人當總統選舉人，在他推薦的三人以外，還有甚麼選擇？

所奇怪的是在這樣的新總統選舉法頒布以後，並沒有看見激烈的反抗；尙有人以此爲手續簡便，最合中國國情者。亦可見當時箝制民意之甚。

至于立法院之組織法與選舉法亦爲約法會議於民三十月二十四日制定，由大總統頒布。立法院組織法共分九章，五十條。立法院之人數規定爲二百七十五人，其任期爲四年。人數之分配以四十人由中央選舉會產出，二百〇二人由各省選舉會產出，九人屬於特別行政區，

及其他二十四人則屬於西藏蒙古青海。立法院會期每年一次。而各種立法必須經過三讀。在開會時國務卿與各部總長或行政部所派之代表，皆可列席發言。

選舉法則分爲十三章，一百〇九條。第一章規定選民之資格及選舉之方法。選民之資格並不一致：在中央選舉會之資格，必須爲北京居民，三十歲以上之男子，而對國家有特勳，或曾爲高級官吏，或爲學者，或爲一大學畢業生（或專門學校）或曾爲大學教授，二年以上，或有一萬元之不動產，或爲滿清貴族，或爲華僑而有三萬元之商務於外國者。如爲一省選舉會或特別行政區之選民，其資格亦必須爲三十歲以上之男子，一年以上之住居，而有下列條件之一者：（一）曾爲高級

官吏，(二)中學畢業生或同等學力，(三)五千元之不動產或五千元之資本。關於京兆區內居民之「旗」。人民，其資格亦爲三十歲以上之男子，有高等小學之教育，或有五千元價值之動產，至於蒙古青海西藏之選民，亦必須爲三十歲以上之男子，而有爵位或有特殊才能者。

至於被選之資格，則爲三十歲以上之男子，且有數年官吏之經驗，或爲大學之畢業生(或知名之學者)，或有一萬元以上之不動產，(或資本)，或曾有特勳於國家者。在蒙古青海西藏等處之被選資格，則與其選民資格無大異。關於選舉方法，中央選舉會與青海西藏蒙古用直接選舉，各省與特別行政區，則用間接選舉法。

此組織法與選舉法頒布後，頗曾引當時少數人士之反對。但贊成

與頌揚者亦多，可見強權之下公意難伸。

至於國民會議之組織與選舉法，亦爲約法會議所制訂，由袁氏於民國四年三月十二日頒布。該組織法分爲六章，三十一條。其份子爲七種不同之機關產出而任期則皆爲四月。(一)中央選舉會選出四十人，(二)各省選舉會共選出二百零二人，(三)特別行政區選舉會選出二人，(四)蒙古西藏青海選出二十四人，(五)立法院選出二十人，(六)行政方面選出二十人，及(七)司法方面亦選出二十人。

國民會議有權承認或拒絕或修改約法會議之憲法草案，但人數必須爲三分二以上之出席，四分三以上之通過始爲有效。國民會議議決無論若何案件，必須先經過一委員會之通過(三分之二投票)，此外又

載凡案件之提出，必須經過二十人之附議，而修改憲法之案件，又必須四十人之簽名。假使約法會議之草案，不能於四月內在國民會議通過，則國民會議即由大總統解散，另行召集。

國民會議議員之資格，與立法院議員之資格相同。但立法行政司法三部各選出之二十人，其資格又爲不同。司理立法院之選舉者爲內政部長。假使參政院代立法院時，則由參政院內舉出。司理行政部之選舉者爲行政法庭之最高法官。而資格必爲三十歲之男子，在京師至低爲七品官吏，而又具下列資格之一者；（一）大學畢業後而又研究法律或政治三年者，（二）有同等學力者，（三）有三年以上之行政經驗者。司理司法之選舉者爲司法總長，其資格必爲三十歲以上之男子。在

京兆區爲三等級以上之法官，而又俱有以上資格之一者。

從此看來，國民會議之任期既短，而資格之限制又極嚴。那麼國民會議只是代表政府，而不是代表國民甚爲顯著，何況立法，司法，行政又各選二十人加入其間？

讀完袁氏新約法及各種組織法與選舉法後，我們可以公正的總結一句。這以上一切的玩意兒，都無非是爲迎合袁氏的心理，將一切的威權都集在大總統一人。中國雖有共和之名，而實際無異於君主專制。這一切條文的產生，都是袁氏夾帶中人物的貢獻，所以也無足奇，人民在此時雖亦有反對者，但皆敢怒而不敢言，何況日本正在此時壓迫中國，提出二十一條要求，國人的視線。也就因之轉移。

第七章 民國五年國會恢復後之草案續議

自國會解散以後，袁氏無異於爲君主獨裁，其所頒布之新約法及其他選舉法組織法等，皆無一而非袁氏個人之私法；但袁氏之野心並不因而停止。於是一般媚袁氏之官僚政客楊度等，乃大倡君主立憲，而組籌安會勸進。參政院乃召集國民會議以解決國體之變更，當時雖有中外人士之強烈反對，然袁氏卒因帝制心迷，不顧一切，而竟在民國四年十二月稱帝。

袁氏稱帝不久，雲南蔡鍔即於十二月二十三日首行宣告獨立，隨後四川，廣西，先後響應，聲勢益壯。袁氏迫不得已，於民國五年三

月二十二日下令撤消帝位，仍恢復共和，自稱總統。但當時西南各軍仍要求袁氏即日辭職以謝天下，幸袁氏於五年六月六日病亡，得免戰爭。

袁氏一死，黎元洪即以副總統資格就大總統職，並恢復民國元年約法。又召集舊國會；而西南各省乃先後宣告取消獨立。舊國會於五年八月一日重行開會於京師以後，立即組織憲法會議，繼續制憲工作，以天壇憲法草案爲根據。此次討論草案起於五年九月五日，直至六年四月十日止尙有一部分問題未及完成二續會議。茲將二續會議通過各案與天壇草案不同之主要各項略述於下。

(一)天壇草案第五章第五十一條至第五十四條之國會委員會之建

設，用意在國會閉會期內，執行國會之威權，以監督行政，而其動機亦或在拊制袁氏之專橫；袁氏既去，似無此條之必要；且國會每年之常會期過五月亦不爲不長，況四十人之國會委員會理論上固在監督政府，而實際上亦易受政府之操縱，故結果卒將此章完全刪去。

(二)關於原草案第六章第六十五條與法律同效力之緊急教令權（在維持公共治安，防禦非常災患時）多以爲其權太大，且大總統既有宣告戒嚴，及財政緊急處分權，似不應再有此條。況原草案需國會委員會之同意，現國會委員會既不存在，是更應取消。結果該條以主張維持原案者，不足四分之一三之人數而被廢棄。

(三)天壇草案之第二十六條規定「兩院議員不得兼任文武官吏，

但國務員不在此限』亦引起爭論。贊成者謂此爲國會制度，可破除立法行政兩方之隔核；反對者則謂政府可借以左右議院，殊違三權分立之義。結果反對者多數，刪去但書。

（四）天壇草案第十九條第二項規定『孔子之道爲修身大本』，而有一部分議員則力謂該條頗含宗教意味，顯與自由信仰（草案第十一條規定信仰宗教自由）之義相違，應即刪去。贊成最激烈者竟有謂即以孔教爲國教，亦無不可。緩和者則主張以孔道爲教育方針。因之爭論最爲激烈，而最後則將原案第十九條第二項刪去，而易以第十一條之『中華民國人民有尊崇孔子及信仰宗教之自由』。其無意義可與原文相等。

以上數條爲異於原草案者，其經二讀會討論而仍無結果者，又有解散國會與地方制度兩大問題。

原草案第七十五條載『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』，當時不滿意於此項條文之規定者，不以限制太嚴，卽以爲解散權應不設置；結果因意見紛紜，各方俱不能得四分之三之贊成而無議決。

至於地方制度問題尤爲各派議員爭鬪最烈，而卒未能於二讀會議通過之一項。結果則至於互相攻擊，雙方謾罵，至於自行破壞國會，而爲釀成國會第二次解散之一大因。亦可見當時議員之不知議會政治之精神。茲略述其內容與經過於下。

在擬定原草案時，本擬規定地方制度，然以迫於當時國會危急情況，故未曾議及。至五年憲法會議審議會中，國民黨議員多主張省制應加入草案，及省長應由民選。而進步黨議員則不特主張省長應由中央任命，即省制亦不許列入憲法。此外又有折中派則主張省制入憲，而反對省長民選。當時議論激烈，竟於五年十二月八日審議會中演成一場武劇。後復由各黨再三協商，始成立一十六條之地方制度草案，以規定省議會之權限，省長之任命，及省參事會之組織。及付憲法會議二讀時，意見又復分裂；至於反對地方制度之份子紛紛辭職，以示反對；而暗地裏則勾結軍人解散國會，適逢參戰問題發生，而國會遂於六年六月十二日又遭第二次之解散，憲法因之又復擱置，而無所成。

第八章 南北分裂與護法運動（民六至民十二）

假使中國不因參戰問題發生，第二次國會或不致於解散，而憲法亦或有制就之可能。不幸於民國六年春，中國因受美國之勸告對德絕交。時段琪瑞為內閣總理，力主對德宣戰，以為將來在利會時可以戰勝國資格出席，而得到相當權利；但國會中國民黨人則不以為然。五月一日段氏在內閣會議通過對德宣戰一案，但國會兩院在十日開會竟通過將該案擱置，並要求段氏去位。大總統黎元洪遂於五月二十三日免段琪瑞總理職。

但當時之軍閥，有所謂八省「督軍團」者，皆擁護段氏甚烈。段氏免職以後，彼等即於五月二十八日宣布獨立，並要求解散國會。在督軍團之呈請中，極力攻擊憲法會議及審議會通過之下列數條：（一）衆議院有不信任國務員之議決時，大總統可免國務員之職或解散衆議院，惟解散時須得參議院之同意。（二）「大總統任免國務總理，不必經國務員之副署」。（三）「兩院議決案與法律有同等效力」等件。

當時黎氏在壓迫情形之下，深懼段系武人之勢力，乃召張勳入京以自衛；不圖張勳率兵北上，亦以解散國會爲請。黎氏迫不得已，遂於六年六月十二日解散國會之令，是又爲非法之第二次解散。黎氏

一面解散國會。一面又另電各省述其被迫情形，不得不出此舉，以免引啓內亂。

國會解散以後，張勳遂於六月十四入京，七月一日偕王世珍，江朝宗，吳炳湘等同入清宮，奏請復辟。同日黎元洪避入日本使館，並電駐甯之副總統馮國璋代行總統執權。一面又命段琪瑞復爲內閣總理，段氏乃誓師馬廠，聲討張勳。數日之內，復辟之亂卽平。

舊國會民黨議員知馮段無意恢復國會以後，乃由上海赴廣東，倡言護法。於六年八月三十一日組織軍政府，於九月二日舉孫文爲大元帥，七年五月又取消大元帥改設總裁七人。舊國會議員在廣東因不足法定人數之故，改開非常會議，並舉起草案委員會繼續制憲工作。至

民國八年二月起草委員會工作將完之時，（地方制度條文告竣），上海又有南北議和之舉。議員等又多赴滬，遂又不及報告大會，完成二讀手續，迨議和無成，非常議會又繼續在民八十一年開會，此次討論最激烈之問題有二：一爲憲法草案中大總統之解散國會問題，一爲地方制度之省長產生法問題。卒以議論紛紜，各執一說，不得妥協，乃以不出席相抵制，至流會八次。結果由議長林森於九年一月二十四日宣告暫時停止制憲，西南政府遂成一革命政府，而不再以制憲相號召矣。民九夏粵事內變，陳炯明入廣州，總裁制瓦解，非常議會又於十年四月舉孫文爲大總統，致孫陳又起衝突。時直皖戰爭以後，黎元洪復職，葉舉等請孫氏下野，宣稱國會恢復，護法告終。

當馮段共政之時，即主國會既經解散，是無異於又回到無有國會以前的民國元年。段氏乃於民六十一年一月召集參議院（據元年約法）。其職權則限於修改及議定國會組織及選舉法。民國七年二月十七，北京新國會組織法及選舉法乃由馮氏正式頒布，而新國會或稱安福國會即在同年八月根據此法產生成立。

新國會之組織亦為兩院，其名額則較前減少。參議員由二百六十四人減至一百六十八人，衆議員則由五百五十六人減至四百零六人。議席之分配，北方又較南方為多，蓋恐南方不參加選舉。至於選舉法，衆議員則由地方人民選舉；參議會則由各省地方選舉會選舉。其選舉及被選舉之資格，皆較元年之選舉法提高。

馮段共政，內幕並不合作；蓋二人同爲北洋軍閥，彼此皆欲獲得實權，殊不願甘居人下。且對南方之政策亦各不同；馮主和平，段主武力，以是意見益深。然馮殊不能敵段，致新國會之議員竟爲段氏包辦三百餘人。因此該系人物遂於民七九月之總統選舉會，舉一文人徐世昌氏，以爲馮氏之繼。

新國會於選舉總統以後，亦曾從事於憲法之制訂。且亦有一起草委員會草就了一〇一條之憲法。但其中條文多抄襲天壇憲法草案。其大異者，惟有以下諸點；（一）一〇一條載憲法有疑義時由參衆兩院議長，大理院，平政院，審計院三院院長組織會議解釋之。（二）第六十七條載國務總理及各部總長均爲國務員，大總統於前項外，現任命其

他人員爲國務員，但不得過各部總長總額三分之一。(三)第二十五條載兩院議員不得兼任文武官吏。(四)無國會委員會。但此草案終未提出國會正式討論，一因民八之南北和議，再因民九之直皖戰爭，新國會遂遭解散，制憲事業亦隨之告終。

第九章 曹錕憲法(民國十二年憲法)

直皖戰爭以後，吳沛孚在九年夏主張召集國民大會，制定憲法，但亦無成。至民國十年又有人主張開國民會議，果得於十一年五月開成，然到會代表僅二十餘人，所代表之省份亦不過十四省，故該會雖擬定一聯邦制的一百零四條之憲法草案，並無若何影響；在法律上更

不發生若何效力。

直系專權以來，徐世昌不得安位；乃於十一年六月二日下野。同月十一日黎元洪入都，就總統職，並撤銷民國六年，解散國會之命令。時廣州孫中山與陳炯明決裂，留粵議員遂紛紛北上，至十一年八月竟過半數，得開會於北京。但開會之際，爭論之問題亦多，所謂新新國會之議員（民九十月安福國會由徐世昌解散後之新新國會），所謂民國六年之議員，又有所謂民國八年之議員（民八議員係補民六議員之未到廣東者）互相以資格問題攻訐，但結果卒以有力者擁護民六議員，其他遂喪失資格。

黎氏即位以後，任期問題又接踵而至。有謂黎之任期已過者，有

謂黎之任期尙未滿足者，於是有兩院議員四百餘人主張制憲法，選總統，同時並進；並議定於十二年八月三十一日以前完成憲法，九月三十日以前舉行選舉。

舊國會既經恢復，即舉定一制憲委員會繼續民六國會之制憲工作。但議員多鑑於往年之憲法會議，常因不足法定人數而流會，於是乃議決減少出席人數，由三分二之出席改爲五分之三，由四分三之同意。改爲三分之二（昔須參議院一百八十三人，衆議員三百九十八人之出席始得開會，現只需參議員一百六十五人衆議員三百五十七人）。然如此猶慮人數之不足，又議決出席費與缺席扣費等等，亦可稱爲笑話。但倒黎之人竟借此制憲費不交閣議爲題，內閣辭職，相率離京，

致演成『逼宮』，『劫車』幾幕醜劇，而黎元洪遂被迫下野（十二年六月）。

直系曹錕黨徒既迫黎氏去位，乃進行總統選舉益力。然當時國會議員之一部份如褚輔成，潘大道，焦易堂等皆憤直系之違法專橫，離京來滬，並通電指謫曹錕，及忠告在京議員。但卒不敵曹錕之金錢賄買。以是來滬之一部份議員又相率北返，至九月國會又得正式開會，且自延其任期。於是曹錕之賄選，至十月五日竟以獲得四百八十票之大多數告成。大選既告成功，猪仔議員無不被人鄙棄，乃欲以通過人民渴望多年之憲法以爲遮掩，故十餘年不成之憲法竟在兩三日內通過二讀三讀，（十月八日完成三讀），致生計教育兩章迫不及議。十月十

日憲法全案遂由憲法會議公布，然此憲法之價值，早已等於零，蓋以制定憲法之議員已爲民國之罪人，其所產生之憲法，在法律上當然不能有效。

此次憲法之出路不正，固爲國人所盡知；然該憲法之內容，亦不妨姑爲討論，以貢獻參考。且爲之說者，尙稱其手續完備，仍不失爲中國之第一次正式憲法。

曹錕憲法共有十三章，一百四十一條。其章名分爲（一）國體，（二）主權，（三）國土，（四）國民，（五）國權，（六）國會，（七）大總統，（八）國務院，（九）法庭，（十）法律，（十一）會計，（十二）地方制度，與（十三）憲法之修正及解釋。但其中與民二，民六憲法草案大不同

之點，僅有國權與地方制度兩章。茲略序此，而不及其他。

第五章第二十二條載『中華民國之國權，屬於國家事項，依本憲法之規定行使之；屬於地方事項，依本憲法及各省自治法之規定行使之』。是其精神不啻承認中國爲一聯邦制度，而在形式又力避聯邦之名。故在第一條又稱『中華民國永遠爲統一民主國』。此可謂爲各方妥協之明證。第二十三條又列中央政府之權限凡十五項：（一）外交，（二）國防，（三）國籍法，（四）刑事民事及商事之法律，（五）監獄制度，（六）度量衡，（七）幣制及國立銀行，（八）煙酒稅，關稅，鹽稅，印花稅，其他消費稅及全國稅率應行劃一之租稅，（九）郵政電報及航空，（十）國有鐵道及國道，（十一）國有財產，（十二）國債，（十三）專賣

及特許，(十四)國家文武官吏之銓試，任用，糾察及保障(十五)其他依本憲法所定屬於國家之事項。

第二十四條又劃定下列數項由國家立法並執行或令地方行之：
(一)農工，礦業及森林，(二)學制，(三)銀行及交易所制度，(四)航政及沿海漁業，(五)兩省以上之水利及河道，(六)市制通則，(七)公用徵收，(八)全國戶口調查及統計，(九)移民及墾殖，(十)警察制度，(十一)公共衛生，(十二)救卹及游民管理，(十三)有關文化之古籍古物及古蹟之保存。且又訂『上列各款，省於不牴觸國家法律範圍內得制定單行法……』。

第二十五條又載訂省之權限，或令縣執行之項目如下：(一)省教

育實業及交通，(二)省財政之經營處分，(三)省市政，(四)省水利及工程，(五)田賦契約及其他省稅，(六)省債，(七)省銀行，(八)省警察及保安事項，(九)省慈善及公益事項，(十)下級自治，(十二)其他依國家法律賦予事項。

以上數條之權限規定，或爲中央政府獨專，或爲省政府所獨有，亦或爲中央與各省共同所有，皆不外列舉之原則。

各省法律不得與中央憲法相牴觸，又載在二十八條與一百二十五條。遇有衝突時，由最高法院解釋；且中央又有限制各省稅收之權載於第二十七條：(一)妨害國家收入或通商，(二)二重課稅，(三)對於公共道路及其他交通設施之利用，課以過重或妨礙交通之規費，(四)

各省及各地方間因保護其產物對於輸入商品爲不利益之課稅，（五）各省及各地方間物品通過之課稅。此外，第三十四條又禁止省置常備軍，軍官學校，及軍械廠。

第三十一條又載『省與省爭議事件由參議院裁判之』。且參議院又有審判大總統，副總統及國務員之權（第六十三條），是以參議院而又兼有司法之權。

至關於地方制度，則載在第十二章。其於省縣兩級之組織，又詳列無餘，自治意義全無，似又非有聯治精神之憲法所應有。茲舉第一百二十七條與一百二十八條以見省縣之組織：

（一）省設省議會，爲單一制之代議機關，其議員依直接選舉方法

選出之。

(二)省設省務院，執行省自治行政，以省民直接選舉之省務員五人至九人組織之。任期四年，在未能直接選舉以前，得適用前條之規定，組織選舉會選舉之；但現役軍人非解職一年後不得被選。

(三)省務院設院長一人，由省務員互選之。

(四)住居省內一年以上之中華民國人民，於省之法律上一律平等，完全享有公民權利。

此組織之病在省務院員之由民選，爲民治未振之中國所不易舉；即令可行，亦與省議會對立而難收調和之效。故省務員應由省議會選

出，以對省議會負責爲宜。

第一百二十八條規定縣組織如下：

(一)縣設縣議會，於縣以內之自治事項有立法權。

(二)縣設縣長，由縣民直接選舉之。依縣參事會之贊襄，執行縣自治行政，但司法尙未獨立，及下級自治尙未完成以前，不適用之。

(三)縣於負擔省稅總額內，有保留權；但不得逾總額十分之四。

(四)縣有財產及自治經費，省政府不得處分之。

(五)縣因天災事變，或自治經費不足時，得請求省務院，經省議會議決，由省庫補助之。

(六)縣有奉行國家法令及省法令之義務。

以上之組織規定可稱嚴密整齊，但其病在籠統劃一，未必能適合各個地方之特殊形勢。

關於憲法之修正與解釋皆歸憲法會議（第一百三十六七條與第一百三十九條）。而憲法會議又由國會議員組織之（第一百四十條）。國會之威權可稱獨尊。此憲法亦有國體不得修正之一條（第一百三十八條）。

爲此憲法所明白規定者。又載有「國務總理及各部總長均爲國務員」，「國務總理之任命須經衆議院之同意」，「國務員對於贊襄大總統對於衆議員負責任」等條。其他皆與民六草案無大異，茲不贅述。

第十章 民國十四年之中華民國憲法草案

民國十三年直奉戰起，馮玉祥倒戈，曹錕下野，於是各方屬意段祺瑞出山主持中樞。十一月二十四日，段遂入京自任臨時執政，襄以各部總長，並不召集國會，亦不承認十二年之憲法。十三年十二月二十四日段氏頒布一善後會議條例，其目的在『解決時局糾紛，籌議建設方案』；而其人物則以各地方軍民長官之代表，及政府認為有『大勳勞於國家』或有『特殊資望學術經驗』之人組織。於是被邀者有一百三十餘人，至十四年二月十三日正式開成會議。段氏於二月十九日又頒布一國民代表會議條例凡七十五條，經善後會議修改為三十九條。

該會職務則純以「制定憲法及其施行細則」爲限。其選舉方法則與元年之衆議院選舉法相似。各省區之代表用間接選舉，蒙藏青海及華僑代表之選舉則用直接選舉法，名額共約五百人。最奇異者，則爲憲法起草委員，不由國民代表會議產生，而又由政府派員組織。此條例頒布後反對者甚不乏人，以民黨反對爲尤甚。（以產生該條例者根本非民意機關）故該會議始終未得成立。

國民代表會議雖未召集，然國憲起草委員會早已開會，（其組織爲各省軍民長官，及執政所指派之委員，七十一人組成）尙在段政府瓦解以前議決一中華民國憲法草案，並經委員會在十四年十二月十一日通過三讀，惟因未付國民會議議決，始終只爲一草案而已。

該草案分五部，十四章，一百六十條。大致說來，還是與民國十二年曹錕時的憲法無大差異。所大不同的就是將聯邦主義的色彩訂得更爲鮮明；所以他把國體由十二年的「中華民國永遠爲統一民主國」，改爲「中華民國永遠爲民主共和國」。至於中央與地方分權之原則，亦與十二年憲法無異。

此憲法有不少的地方較十二年憲法爲有進步，其意義取法於德奧之新憲法。下面可略舉與十二年憲法不同之點，其他則不贅述。

(一)國民之立法 第四十一條載有如國民能得當地最高地方機關，或職業團體之同意，可提出議案於國會，以爲該地之福利，此蓋爲德國之經濟會議，與奧國人民創制之一種妥協。

(二) 議員之撤回 這次的憲法仍採用兩院制，不過新奇的是人民有直接撤回 (Recall) 議員的方法，以矯正議員的惡行，此採德制。

(三) 地方制度 此憲法給各省自定省憲權。省議會及省政府組織亦由省憲規定。各省行政部各設省長一人，其選舉法由各省憲法自行規定；但每省選舉省長時必選二人，呈請大總統擇一任命。

(四) 總統選舉法 此次選舉大總統之方法亦爲間接式，但改國會組織選舉會，而爲人民選舉之選舉會舉行。人民選出大總統選舉人聚於京師選舉(第五十九條)，此法係採美制。惟美國選舉，其選舉人即在本州都會投票，而不須赴國都，實較方便。大總統之任期五年，並得連任一次。

(五)議院開會法定人數之減少 十二年憲法規定兩院非各有議員總數過半數之列席不得開議，此次則改兩院開議法定人數爲三分之一。

(六)參議院改組 參議院議員改組爲每省三人，取平等式（特別區與青海各爲一人，蒙藏各四人）。係採美國與瑞士的平等分派方法，以防大邦壓迫小邦的弊病。參議員之任期亦改爲一律四年，並不如十二年之有六年，尙須分班改選。且參議院於衆議院議決之案件，雖有否決及修正之權，並非絕對。倘交政府轉衆議院覆議，而又經衆議院議員過半數之堅持前議，大總統應即公布成爲法律（第四十二條）。如仿英德之制。

(七)生計與教育 民國十二年曾議定生計與教育兩章。但以迫於通過，未及提出三讀。此次憲法即將民十二的生計與教育兩章作爲基礎，訂爲十二章與十三章。生計之內容不外採取社會主義，保障個人生計，重徵土地遺產，以及協助工人老廢，鼓勵美術創作。至於教育，則規定以行政費全額十分之二充辦，以自由研究學術思想爲宗旨，不得作黨主義之宣傳。

(八)修改憲法與解釋憲法 民十二規定歸國會組織之憲法會議解釋憲法，最高法院裁判中央與地方權限之爭，參議院審判被彈劾之大總統副總統及國務員；而此次憲法則載定由特別機關行使，可謂爲一進步。

關於修改憲法其提出可由國會各院三分之二之簽字，或全國多數省議會之同意，或總統之提議而有兩院三分之二之同意，或多數省議會之贊同，而議決則由國民會議。國民會議組織，由各省議會各選十人，各特別區議會及內外蒙古各選五人，前後藏各三人，及衆議院五十人，參議院三十人組成。此中地方代表占其大半，是甚爲重視地方民意。至於議決則必須有全體五分之三出席，又出席三分之二之同意方爲有效。而議長則爲衆議院長兼行。

至於解釋憲法則又有一國事法院，其組織則由參議院選出四人，最高法院選四人，及最高法院院長一人，共九人合組；其職權在解釋憲法，與法律是否牴觸憲法以外，並可判決國家與省區之權限衝突，

及總理與國務員之彈劾事件（大總統被彈劾時仍由參議院審判）。

以上可謂爲段氏憲法草案之有大異於民國十二年者。

國民代表大會未及召集，而十四年終與十五年初又起政變。在十四年終奉系部將郭松齡叛變之時，對於段執政不滿的已有多方面。舊國會議員仍主張擁護黎元洪出山，馮玉祥主張將執政府改成委員制；而武漢直系又想恢復曹錕任命的顏惠慶內閣。因此段氏乃在十二月十六日又頒布一修正中華民國臨時政府制七條，仍舊自稱執政，不過在執政下面又設國務總理，而執政一切命令則須由國務總理及各總長副署，是不啻爲一變相的內閣制。但內閣制的主要原素在對國會負責，而此責任內閣並沒有負責之對象，是亦可謂非牛非馬之組織矣。但是

這種改變亦不過爲救濟當時各方面攻擊他的辦法，到了十五年一月張作霖與馮玉祥決裂，至四月九日馮系爲欲聯絡吳沛孚，又由鹿鍾麟演逼宮一幕，而卒無成，乃退據南口。但段至此亦不能爲各方所容，遂於四月二十日逃往天津，而執政遂倒，憲法草案也就與段享遭同一命運。

第十一章 國民政府組織法及約法

民國十四年七月，國民黨中央執行委員即在廣州取消代理大元帥而另組國民政府，採委員制，時已在孫中山在京逝世後四月。十五年六月國民政府軍事委員會命蔣介石爲國民革命軍總司令，並任蔣爲國

民政府委員。至七月，蔣即誓師北伐，先克湖南，繼取漢口，再陷江西。至十六年三月安徽，浙江，江蘇皆入民軍範圍，而同時寧漢亦在是時分裂，蔣於八月三日自行宣布下野，於是寧漢會議，組織中國國民黨中央特別委員會，西山會議派亦於此時加入合作，政府仍設南京。此時北方閻馮加入黨軍，吳沛孚早已敗北，張作霖則在北京（十六年六月）組織軍政府，稱大元帥。至十七年春，南京政府大舉北伐，蔣介石，馮玉祥，閻錫山，白崇禧各任一集團軍總司令分取北京。至五月十日晉軍爲首入京，張作霖回奉途中被炸後其子張學良加入民黨，中國在名義上遂暫告統一。

北伐既告成功以後，時胡漢民，孫科尙在巴黎，乃電達國民政府

，提議採用五權制度。十七年九月中，遂推定胡漢民，戴季陶，王寵惠三人爲起草委員，當卽於是月二十三制定條文四十九條，又經中央張靜江等委員提出政治會議討論，再經蔣介石等審查，至十月三日始在政治會議最後通過，中央執行委員會常務委員會亦於同日將該全案議決。十月四日遂行公布，名爲國民政府組織法。

國民政府組織法共有四十八條，我們在未討論他的條文以前，值得我們注意的，是在下面一段的序文，可知中華民國的政府並不是建設在全體國民上面：

『中國國民黨本革命之三民主義，五權憲法，建設中華民國。旣用兵力掃除障礙，由軍政時期入於訓政時期，宜建立五權之規模

，訓練人民行使政權之能力，以期促進憲政，奉政權於國民。茲謹本歷史上所授予本黨指導監督政府之職責，制定國民政府組織法……。」

上面一段序文有以下三點值得注意：

(一)國民政府組織法，是根據甚麼呢？就是根據孫中山的三民主義，與五權憲法。那嗎三民主義與五權憲法的內容必須先得明瞭。然後才知道國民政府組織法的出發點。所謂三民主義，就是民族，民權，民生。民族主義的意義，頗與西方的國家主義相似。就是在求中國民族之自由平等，也有點像法國大革命時所呼的口號中之「博愛Fraternité」的意思。民權主義的意思，狠與西方的民主主義相似。他的目

的就是要使全體民衆參加政治，以選舉，罷免，創制，複決四權實現主權在民。講到民生主義的意義，其解說極不一致，然實不外爲一種社會主義。其解決民生的方法，在平均土地，節制資本。這是三民主義的大要。至於他與五權憲法的關係，卽爲『三民主義乃五權憲法之目的；五權憲法乃三民主義之實行』。換句話說，五權憲法，就是用以爲達到三民主義的工具。那嗎所謂的五權，又是甚麼呢？就是在通行的立法，行政，司法三權以外再加以中國固有的考試同監察兩權。在歐美所稱的三權制度，都是用立法來執行監察，行政來執行考試；並不在立法，行政，司法以外，另設機關。而孫中山則以爲肅清政治的腐敗應使監察與考試各自獨立，可謂兼採中西的學說，開各國政府

組織之一新例。

(二)所謂『由軍政時期入於訓政時期……以期促進憲政』又作何解呢？這就是根據孫中山的建國大綱而來。建國大綱中分軍政，訓政與憲政三大時期。第一期的目的是在用武力的政策來掃除中國的統一障礙；第二期的目的是在用監護的方法來訓練人民的政治能力，俾達到第三期的憲政時期，而後人民才可以享受政權。

(三)要想明瞭國民政府組織，我們還須先得明白有關於國民政府的國民黨的組織。因為國民黨是國民政府的發源地，產生國民政府的是他，監督國民政府的也是他，所以他們關係極爲密切。我們在此必得先爲申述國民黨的組織。與國民政府最有關係，而其職權又在國民

政府任何機關以上的要算（一）國民黨全國代表大會（二）中央執行委員會及（三）政治會議。全國代表大會爲國民黨最高權力所在之機關，他有選舉中央執行委員，及監察委員，並決定其人數之權。國民黨的政綱及對於時事之策略，也得由他規定；其會期每年一次，但常未如時召集。中央執行委員會係在代表大會閉會期間的最高機關。換句話說，他是全國代表大會的代表，有直接指導黨務及組織並監督國民政府的威權，並於必要時得設置特種委員會如政治委員會等，他的會期每半年至少一次，在他的閉會期內，由一常務委員會負責。至於政治會議，亦由中央執行委員會組織，國民政府一切對內對外的問題，都取決於此機關，此與國民政府的關係最深，茲引『訓政大綱提案說明書

「中一段於后，就更明瞭：

「政治會議，爲全國訓政之發動與指導機關。……因此之故，政治會議對於黨爲其隸屬機關，但非處理黨務之機關；對於政府爲其根本大計與政策方案所發源之機關，但非政府本身機關之一。換言之，政治會議，實際上總握訓政時期一切根本方針之決擇權，爲黨與政府間唯一之連鎖；黨於政府建國大綱計，及其對內對外政策有新發動，必須經此連鎖而達於政府，始能期其必行。……在政府一方面，則凡所接受之政策與方案，皆有負責執行之義務。……政治會議在發動政治根本方案上，對黨負責，而非在黨以外也。國民政府在執行政治方案上對政治會議負責，但法理上

仍爲國家最高機關，而非隸屬政治會議之下也。」

以上一段，可見政治會議與國民政府的關係在性質方面如此。下一段（亦見訓政大綱提案說明書）再看國民政府與政治會議及五院間在組織上的關係又如何：

「國民政府常務委員爲政治會議之當然委員，則國民政府事實上爲參與政治會議之機關，而非隸屬政治會議之機關。此種規定，其要旨在保持國家應有之尊嚴，與政府必具之獨立系統。自其五院分立之關係言之，國民政府須有其五院匯集之總樞紐，否則五院不相連屬，勢且引起事權上之衝突，此非立國者所宜有也。爲此之故，本大綱之所規定，係以五院委員爲政府委員，以政府常

務委員五人分任五院之主席，合五院之組織而總稱之爲國民政府
• 常務委員五人中指定一人爲政府主席，政府主席除對外爲國家
代表外，其權力地位莫不與其他常務委員同。」

這以上可見國民政府與政治會議及五院間連鎖相通之關係，明白了以上三點，我們要對國民政府組織法作進一步的研究，就有了根基。

國民政府組織法共分七章，四十八條。第一章載定國民政府之職權及組織凡十四條。其職權有總攬中華民國之治權，統率海陸空軍，宣戰，媾和，及締結條約，發布命令；而其組織則如訓政大綱說明書所謂以行政，立法，司法，考試，監察五院合組。且國民政府設主席

委員一人，兼海陸空軍總司令（委員十二人至十六人）五院院長及副院長皆亦由國民政府委員擔任，而國務又由國民政府委員組織之國務會議處理。第十三條又載公布法律，發布命令，經國務會議議決，由國民政府主席及五院院長署名行之。此種組織實可稱為創舉，然其弊在機關重複，責任不專，此為委員制之大病。茲引拙著對國民政府組織批評一文一段於下，可見一般。

『於是國民政府的組織有了六級：國民黨全國代表大會——中央執行委員會——中央政治會議——國民政府——五院——各部。政務進行如果要遵守這個次序，那麼重床疊架，遲鈍已極；往返周折，責任不清。其實所謂執委，所謂政治會議，所謂國民政府

委員，所謂院長，所謂部長，總離不了這同樣的人物。在名義上，全國代表大會產生中央執委；中央執委產生政治會議；政治會議指導國民政府。照理講，國民政府當然要對政治會議負責，政治會議當然要對中央執行委員會負責；中央執行委員會當然要對全國大會負責。事實上，因為全國代表大會多為中央委派，結果只有為中央的馬首是瞻；因為政治會議都是中委的中堅分子，結果中央執委也不能指揮政治會議；因為國民政府的重要委員同時是院長，同時是政治會議會員，又同時是中央執委，其結果是機關雖多，人物則一。除了互相推諉，耽誤大事以外，所謂負責，只有自監，自督，自己對自己負責。」

第二章爲行政院凡十條(第十五條至第二十四條)。此爲五院中最重要之一院，亦係行政最高機關。其最重要部份有行政院各部及委員會，並有院長，副院長，各部部長及其他委員會委員長組織之行政院會議；而各部部长，次長，及各委員會委員長，副委員長，均由行政院院長提請國民政府任免，且於必要時皆得列席國務會議，及立法院會議。至於政務方面須經行政院會議議決者，有下列數項：

- (一) 提出於立法院之法律案；
- (二) 提出於立法院之預算案；
- (三) 提出於立法院之大赦案；
- (四) 提出於立法院之宣戰案，媾和案，及其他重要國際事件；

(五)薦任以上行政官吏之任免；

(六)行政院各部及各委員會間不能解決之事項；

(七)其他依法律或行政院院長認為應付行政院會議之事項。

這章的問題在行政院的責任方面。院內各部及委員會係單獨負責？抑係行政院全體負責？行政院既有行政院會議，則所有行動自應連帶負責；而第十七條又載有各部分掌行政執權，又似有同時各自單獨負責之意；且其責任，究向誰負？院長乎？抑國民政府乎？皆是問題。

第三章爲立法院凡八條(第二十五條至第三十二條)。第二十五條載立法院爲國民政府最高立法機關，有議決法律，預算，大赦，宣戰

，媾和，訂約及其他重要國際事項之權。其委員四十九人至九十九人由立法院長提請國民政府任免，其任期爲二年，且立法院又得設各種委員會。第三十一條又載『立法院之決議由國務會議議決公布之』，是又似立法院之議決，並不能成爲法律，尙須經過國務會議之一手續。假使國務會議不予通過，則其效力等於零，是立法院又並非真正之最高立法機關（蓋其本身並非民選亦係任命，已缺乏獨立精神）。且除國務會議以外，尙有政治會議，其權猶在國務會議以上；彼亦操有否決法律之權。此外立法院委員長既有提出任免立法院委員之權，則院長亦有左右立法院意見之可能。此更可證明國民政府之立法院缺乏獨立精神，其權威不若他國之國會遠甚。故在名義上立法院雖列有職權

若干，而其實並無若何意義。

第四章爲司法院凡四條（第二十三條至二十六條）。其組織亦如他院，有院長及副院長各一人。『司法院爲國民政府最高司法機關，掌理司法審判，司法行政，官吏懲戒，及行政審判之職權』。因是司法院下設（一）司法行政部，（二）最高法院，（三）行政法院，（四）官吏懲戒委員會。且關於特赦減刑，及復權事項亦由司法院院長提請國民政府核准施行。至於被彈劾之案件應歸何種法庭受理，則未提及。

第五章爲考試院凡四條（第二十七條至第四十條）。此院亦有正副院長各一人，並設（一）考選委員會，與（二）銓敘部（任免，待遇，成績之登記機關）。考試院之職權『爲國民政府最高考試機關，掌理考

選銓敘事宜，所有公務員均須依法律經考試院考選銓敘，方得任用。此院爲五權制度特出之一，在英美雖有文官考試制度，但都不設專院，乃是由政府任命一個獨立的委員會負責管理，範圍限於事務官吏。中國的考試院組織堂皇，範圍廣大，凡文官，法官，知縣官，外交官無不在考試之列。但究其實，考試多不依法舉行；縱令舉行亦往往取而不用。這是考試院現在的實情，可以說他並未達到獨立的地位。

第六章爲監察院凡七條（第四十一條至四十七條）。其組織亦有正副院長各一人，及監察委員十九人至二十九人，由院長提請國民政府任命。其職權爲彈劾與審計，這又是五權制度中最大特色之一。彈劾權在歐美是屬於人民產生的民意機關——國會。歐美的議會都有財政

，立法，監督三大權力。彈劾就是監督政府的重要工具，若是議會沒有此種權力，這議會又怎樣可以盡代表人民的責任，豈不是完全變成了一個法制局嗎？要剝奪議會最重要的彈劾權，這不是說議會不應行此職權，就是說議會不便行此職權。但是議會是人民的代表機關，若是議會不應執行彈劾，誰又應執行彈劾？若是議會不便彈劾，誰又便彈劾？這是就理論而言，殊無分此權之必要。再就實際而論，監察院的人員既由國民政府任命，那嗎要想彈劾國民政府——他的上司可以說是絕不可能。況且監察院也是國民政府之一部份，自己彈劾自己，又請問可能不可能？要是監察院不能彈劾這些重要機關，設立監察院未必是專門有彈劾幾個縣知事或下台的官吏麼？須知外國之用彈劾，

都是用在總統，部長，及高等法官身上，若是爲彈劾幾個小官，那又何必多此一舉呢？

第七章爲附則僅一條（第四十八條）。只規定本法自公布日施行，而於修改與解釋此法之機關，皆一字不提。

總觀以上各章各條，可知此法簡陋不詳。重要事件如人權，地方制度，修改，解釋，及委員與院長之期限皆無一字之規定。故嚴格論，此組織法不得稱爲憲法，只可謂爲憲法之一部份。

此組織法在民國十九年十一月，經第三屆中央執行委員會略有修正，但無大更改。

國民黨人自鑒於國民政府組織法之缺陋，乃於第三屆中央執行委

員會第四次會議（十九年十一月），議決召集國民會議，於二十年五月五日開幕，以立建國之基礎。此亦爲孫中山遺囑所垂示。

根據國民會議代表選舉法（二十年一月一日公布），其總額爲五百二十名。其分配如下：（一）由各省選出者四百五十名，（二）由各市選出者二十名，（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。其代表又由下列各地方之團體產出者爲（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。此種辦法，除第五項外，係採取職業代表制，但實際仍多爲國民黨員。此國民會議開會後，遂在五月十二日制定訓政時期約法八十九條，六月一

日國民政府公布。

訓政時期約法共有八十九條，分爲四章。在第一章以前亦有一序言，與國民政府組織之序言無大異。

第一章爲總綱凡五條。規定中華民國之領土，主權，國籍，國體，國旗，國都等等。惟主權雖稱屬於民國國民全體，但第三十條之規定又無異將人民之主權撤銷。

第二章爲人民之權利義務凡二十二條。列舉人民應享之身體自由，信仰自由，言論自由，集會自由，財產保障；但皆有「依法律」或「非依法律」等字樣以爲限制。且第七條載自治縣之人民有選舉，罷免，創制，複決等權。

第三章爲訓政綱領凡五條，規定訓政時期之政治綱領。依建國大綱設施，訓政時期之人民主權，由中國國民黨全國代表大會代行；閉會時由中央執行委員會行使（第二十八，三十條）。且選舉，罷免，創制，複決四種政權之行使，由國民政府訓導（第二十一條），這似乎又將人民的主權剝奪，因爲主權要是可以代表委託的話，也必須出於委託人的請求，那裏可以自認爲主權的代表？且以選舉，罷免，創制，複決四大政權而歸政府指揮，那嗎這種權利還有甚麼價值？

第四章爲國民民生計凡十四條載有國家應獎勵生產事業；應增進佃農福利；應興辦各種礦業；應創辦國營航業；應實際保護勞工等等空洞文字。要說以上諸舉之須『創辦』，『鼓勵』，『增進』，『保護』

「誰曰不『應』？而事實乃在如何舉行，世界上豈有不應增進人民福利之政府？故此等條文之規定，而實際上亦不過等於零。」

第五章爲國民教育凡十二條。第四十七條首即規定三民主義爲中華民國教育之根本原則，是顯與思想自由之義相違。況根本上何謂三民主義教育？其空虛亦如天壇草案之以「孔子之道爲修身大本」無異。第五十二條又僅載教育經費應予寬籌，到底如何寬法又不可知，似不如規定以行政費百分之幾充辦爲較有確定。

第六章爲中央與地方之權限凡六條，採均權制度。如何均法，則未載明。此章規定未免過於簡陋。

第七章爲政府之組織凡十九條，分中央制度與地方制度，總攬中

華民國之治權者爲國民政府，國民政府之組織「有主席一人委員若干人」（第七十二條），較之十七年的國民政府組織法還不如。以總攬治權的重要機關付託給漫無規定的委員，其職權亦未規定。民國十七年本定爲十二人至十六人，繼增至三十二人，委員隨時增加，於是變成了給軍閥政客的贈品。結果是大家互相推諉，不負責任。且國民政府又爲行政院，立法院，司法院，考試院，監察院，五院組成；但是這樣重要的五院，在三權分立的國家，都在憲法裏將行政，立法，司法規定；而在中國首創的五院，倒是在約法裏無規定，而反付諸於平常的法律（第七十七條），這也未免疏忽。關於地方制度，省置省政府，縣置縣政府；省政府受中央之指揮，縣政府受省政府之指揮。組織內

容，則全未提及，亦未免簡陋。

第八章爲附則凡六條。其要項則爲約法之解釋，由中國國民黨中央執行委員會行使，修改仍無規定。

二十年十二月二十六日第四屆中央執行委員第一次全體會議，又通過一個五十四條的中華民國國民政府組織法，二十年十二月三十日公布。至二十一年三月，與十二月，又有兩次修正，此新組織法之特點在五院獨立，各自對於中央執行委員會負責。考試，監察兩院各加人民團體所選之委員合組，與人民以參政機會。而國府主席之權限減小，不負政治實際責任。其他則與十七年之國民政府之組織法無大差異，茲不贅述。

第十二章 地方制度與省憲運動

講完中國的各種約法，憲法，草案，及政府組織法以後，我們對於地方制度與省憲運動亦應略爲一談。中國的地方制度問題，起於民國二年，正式國會成立以後，我們知道在民國元年的參議院的臨時約法，並沒有提到中央與各省的權限劃分。假使當時有這種規定，各省的權限一定可以得到很大的範圍，因爲當時的參議院議員無有一個又不是各省的軍民長官委派，不過當時的人都以爲這約法是暫時的性質，所以就將這重大問題擱置。

一到民國二年正式國會產生，在憲法會議的時候，中央與地方關

係的問題就起來了。所謂聯省自治的主張，也在此時產生。但是這個時候的國會處於袁世凱的威勢之下，即欲加緊趕快制定憲法，因地方制度所牽涉的問題太多，所以在天壇憲法草案裏也沒有地方制度的規定。但是當時的學者，從民二到民六在國會外邊對聯省自治的論調，可是非常之多。贊成者與反對者都不乏人。如章行嚴，詹父等可謂代表主張聯省自治者；而潘力山與張君勳等可謂代表反對聯省自治的。其論文可見於當時之東方雜誌，大中華雜誌，及甲寅雜誌等。

袁氏失敗，國會恢復。民國五年的國會又繼續制憲工作；於是此地方制度一案就變成爲當時爭論最激烈之一問題，甚而不惜在國會議場用武，會外圖謀解散。當時爭論的意見有三：（一）國民黨議員多主

張省制加入草案，並且還主張省長民選，這是贊成最激烈的一派。（二）反對最激烈者當稱進步黨議員，他們不惟主張省長應由中央任命，並且不許省制列入憲法。（三）居此二者之間有一折衷派，他們贊成省制入憲，可是反對省長民選，結果雖曾有一妥協之地方制度草案出現，然卒無結果而終。

及第二次國會解散，南方護法政府成立。非常會議議員又將地方制度，舊事重談，而意見仍舊不減於昔。致在民國八年終各以不出席國會爲抵制，至於流會八次，乃由議長林森於九年一月二十四日不得已宣告停會。

民國九年夏廣州七總裁分裂，時只餘桂系岑春煊等二三人，軍政

府無異解體，於是此時聯省自治之聲又高唱一時。當時人士多以為中國既分南北，而南北之間又復有內訌，是統一明明無望，乃主張各省自動制憲，實行自治，以為將來聯合制定國憲之基礎，而將來國憲即採取聯邦制度。這些倡聯省自治的人，多為在國會裏主張省制入憲，中央與地方分權，並主張省長民選的。在這個時候舊事重提，更見加逕的原因，多以為中國已到窮途，這是唯一解決當時分裂的辦法。整個的中國辦不好，到不如一省一省的來辦。

於是實力派的湖南的趙恆惕，浙江的盧永祥，福建的陳炯明，雲南的唐繼堯，都表示贊助；而為首制省憲者又推湖南。湖南省在民國九年的十一月二日即宣言自治，並着手制憲。省議會乃籌備章程，由

省政府聘請一個十三人的起草委員會，再由湖南各縣人民代表一百五十餘人審查，乃交全省公民投票公決，通過後乃在民國十一年一月一日由省長公布施行。這就是中國破天荒的第一次省憲。其他的省憲也就無不受他的影響。茲略舉此憲之內容以見一般。

湖南省憲共有一百四十一條，分下列之十三章：（一）總綱（一至四條），（二）人民之權利義務（五至二十四條），（三）省之事權（二十五至二十七條），（四）省議會（二十八至四十五條），（五）省長及省務院（四十六至六十三條），（六）立法（六十四至六十八條），（七）行政（六十九至八十九條），（八）司法（九十至九十五條），（九）審計院（九十六至一百條），（十）縣制大綱（一百零一條至一百零九條），（十一）市鄉

自治大綱（一百十條至一百二十五條），（十二）本法之修正及解釋（一百二十六條至一百二十七條），（十三）附則（一百二十八條至一百四十一條）。

以上十三章中最緊要有下列數點。

（一）省性質之確定 第一條稱「湖南爲中華民國之自治省」，而「省自治權屬於省民全體」（第四條），是載明省之性質及其地位。

（二）人民之權利義務 關於權利方面，人民在法律上一律平等，無論男女，種族，宗教階級之區別（第五條）。且身體財產皆須予以保障，而思想信仰政府不得干涉；且人民有選舉，被選舉，提案及總投票之權。但亦常有「非依法律」，及「依法律」等字樣以爲限制。在

義務方面，則有納稅當兵等條。

(三)省之事權 省權採列舉主義，蓋此時中央既無憲法，亦只有採列舉之一法。權限中之重要者，有議決(一)省以下之地方制度，(二)省官制官規，(三)省法院之編制及司法行政之監察，(四)本省稅則及省公債，(五)省教育之規定，(六)省交通之建設，(七)礦產農林之保護，(八)軍政軍令警察衛生等項。此處所謂軍政軍令，是否不啻明性省有置軍隊建兵工廠放軍事學校等權。

(四)省議會 省議會爲一院制，以全省直接選出之議員組織之(選民不分男女，只須年滿二十一，在湖南住居二年以上，而無精神病及被剝奪公權者爲合格，惟被選人須年滿二十五)。省議會任期三年

，自行集會閉會，每年二次，其職權爲議決：（一）省之事權各項，（二）預算決算，（三）選舉官吏，（四）受理人民請願，（五）提出省務院之質問或投不信任票，（六）彈劾省長，高等審判廳長，高等檢察廳長，省務員及審計院長。至於解散省議會之方法，或由公民提出，或由縣議會提出，或由省務院提出，但必須『經全省公民總投票過半數之可決』。

（五）省長及省務院 『省長由省議會選出四人，交全省公民總投票決選，以得票最多數者爲當選』（第四十七條）。其任期爲四年，但由省議會提交公民總投票表決得令其退職。省長職權有公布法律，統率軍隊，任免官吏，及宣告戒嚴等等。

(六)省務院 省設省務院，以下列各司長組織之：(一)內務，(二)財政，(三)教育，(四)實業，(五)司法，(六)交涉，(七)軍務。各司司長由省議會選舉二人，請省長擇一任命。省務院長則由省務員互選一人，省務院設政務會議，議決施政方針。省長所發之命令，皆須經省務院長及各主管司長之副署，否則不生效力。倘『省務員全體或一人受省議會之不信任投票時，即須辭職』，是對省議會負責之意。

(七)公民立法 立法不僅限於省議會，各種職業團體皆可提出議案交省議會付議；且公民亦可自動提案(六十五，六十六條)。且已由議會通過之法律，人民亦可複決，是採取瑞士之創制複決。

(八)修正 修正方法有二：(一)每十年召集憲法會議一次，議決

應行修正各案，交由公民總投票決定之。(二)或由省議會四分三及全省縣議會及一等市議會團體三分二之提出修正，得召集憲法會議，交公民總投票決定之。

除以上諸要項外，並規定強迫教育，義務兵制，省議會選舉，高等法官，及縣市自治大綱等。此省憲之弊病在徒重民治主義之形式；男女普選固爲佳事；而創制，複決，直接罷免等，隨處皆是，未免要發生問題。在素無自治經驗之省區，而驟然有此種極端民治之憲法，欲望其立即生效，豈非夢想？故此憲法在票決之日，卽已弊端百出；公布以後，亦未見諸實施。名義上成立了四年有餘，而結果還是與一紙空文無異。

湖南宣布憲法以後，繼之而起的當推浙江。民國十四年六月盧永祥通電主張爲省制憲，卽由一省憲起草委員會起草，又經浙江省憲法會議議決，遂產生出一個一百五十八條的憲法。十一年浙江省議會以該憲法本經人民公決，議交與人民自由提出之各種憲法一併作爲草案，正式投票，以定採捨。及時亦未舉行，毫無結果。此外民九至十五年間尙有四川廣東，江蘇福建江西等省皆有制憲之提議，或有完成草案者，但皆未發生若何效力。

總之，省憲運動的聲浪，雖盛唱一時，然皆不外出於軍閥的一時高興，欲利用他以爲永久的割據；並非爲有實力者所熱誠擁護，致各省無一實行。及至民國十二曹錕憲法完成，省憲的精神可謂在該憲法

充分表現；在十四年段祺瑞時之憲法草案採取聯邦主義的色彩更爲明顯。不過是都沒效力。所以中國的聯邦運動，也就成爲泡影之一現即滅而已。

第十三章 對於中國將來憲法之建議

最近三中全會，議定民國二十四年，召開國民大會；並令立法院從速制定憲法草案，以備將來提交大會表決。於是立法院就立刻組織了一個憲法草案委員會，從事研究，起草，並徵求各方表示貢獻制憲意見。然則我們於中國憲法史討論完畢以後，豈可對於憲法上之重大問題無一建議？茲提出下列數點，以貢研究：

(一)行政問題 世界各國之現行憲法，對於行政組織，最普通的，可分三種：(一)內閣制，(二)總統制，(三)委員制。然則中國於此三種制度之中，究應採取何制呢？據立法院憲法草案委員會之意，將來中國的憲法於行政方面，似在總統制與委員制之中擇一而取，大約以總統制之聲浪為最高，這是我所最不贊成的制度。我覺得中國現狀只宜採取內閣制，下面對於這幾種制度加以分析討論後，就知吾言不謬。

我們現在可以對於這以上的三種制度比較的研究一下，然後我們才會知道那一種制度適宜於中國的國情。

請先言總統制。總統制創於美國，以三權分立的學說為他建設的

基礎。他是經過一番審慎討論而得來的結果，絕非像演進式的英國內閣制度。美國自獨立以後，先後經過了大陸議會，與同盟公約的兩次失敗，然後始在一七八七制訂現行的聯邦憲法，而同時實行總統制。但是總統制與聯邦並不發生連帶關係，實行聯邦的國家，可以採取總統制度；就在單一的國家，也未嘗不可以實行總統制。反過來說，單一的國家實行內閣制或委員制，而聯邦的國家亦未嘗不可以照樣的實行。

總統制的要義，乃在實現三權分立，以保障人民權利；立法，司法，行政各自獨立平等，直接分向人民負責；故產生總統必為人民，而非國會。他的威權，也是直接從人民或從憲法得來；他有一定的任

期，並不依靠國會的擁護；所以總統與他的閣員皆不得同時爲議員，也不得出席議會，以防止行政影響立法的獨立。總統既由人民產生，所以他也並不對國會負責，除非他有叛國的大罪，他不受國會的彈劾，至於他的閣員，事實上完全由大總統自由任免，他們只須得總統的信任，亦不懼國會的彈劾。

這以上是總統制的情形。至於講到他的利害，我可以說是害多而利少，尤以在中國的情形爲甚。主張總統制的人，多以爲總統不受政黨的支配，及國會的牽制，能夠保持行政的效率，與確定遠大的規畫。但是主張的人，獨未見創實行總統制的美國，其總統以才識超越見稱的，除華盛頓林肯，羅斯福，威爾遜而外，又有幾人？如總統非上

材，他又那能完全逃得出國會的一部份的牽制呢？或又說這是總統不得人的罪過，但是總統雖由民選，而事實上爲政黨操縱。因總統之競爭激烈，往往有特殊正直之士，其受政敵之攻擊亦愈力，此爲事實所不能諱。何況三權在實際上又何能完全劃分呢？美國總統威爾遜可謂爲一人才，然而在巴黎和會亦不能免於與國會衝突；其他更不需說。縱使總統爲非常人才，能夠不完全受國會的牽制，而得到行政的效率，與遠大的計劃，事實上不啻爲專制。一旦倒行逆施，惟利是圖起來，國人又其將如何？假使總統爲人平常，多少受些國會的牽制，而又不完全聽命於國會；所謂『既不能令，又不受命』；立法與行政間的衝突，則絕不能免。然彼此又都無法下台；國會既不能使總統去職，

總統亦不能解散國會，於是一國政治成爲僵局。此在理論方面，未見得有利益。

況就中國的國情講來，總統制更不宜行。中國有數千年專制的歷史，民權民治都較他國幼稚。換句話說，我們是一個新共和國，這離開專制未久的國家，最忌有一權威甚大的行政首領。因爲一方面國會沒有監督總統的實力，而他方面人民又沒有監督政府的覺悟（人民縱有反對政府的覺悟，他們也沒有改組政府的辦法）。所以法國拿破崙一世之於第一次共和，拿破崙三世之於第二次共和，與袁世凱之於中華民國，那一個不是因大權在握，而稱孤道寡起來？

或者有人要拿美國實行總統制的成績來非難我，（因爲美國也是

一個新共和國），但他不知美國有美國的特殊狀況。美國是一個聯邦國，政權多保留在各州，中央所有的，不過是列舉在憲法上幾條而已。總統要想專制，各州可以牽制。就以軍事一端而論，各州縱有內亂，假使不妨害全國的治安，該邦沒有請求中央幫助的時候，中央也不得自動的派遣軍隊去鎮壓。卽此可見其預防專制之嚴。況且美國既素無專制惡習，而又早有自治經驗。中國又那配與美國同日而語呢？所以總統制是絕對的不宜於中國實行。

那麼委員制又怎樣呢？創近代委員制者，首推瑞士。瑞士憲法制就於一八四八，他也是一個聯邦國家。瑞士這個國家創行委員制，也有他特殊的情形。瑞士的地方極小，可是他的山脈橫梗，致全國分成

無數不同的語言，習慣。種族與宗教方面，他們也不一致。所能比較一致的，就是各地都充滿了民主共和的精神，所以甚麼直接創制，複決，都是出於瑞士；而聯邦與委員制，也就變成了爲適應瑞士國情的制度了。瑞士因爲要順應各郡的行政組織，妨限一人的獨攬權威，所以聯邦的最高行政就採取了委員制。他的委員制是由一個有定額的七人組織行政委員會；而此七人的產生，乃爲聯邦議會兩院合選。在事實上，所有的委員，皆爲議員中選出；但他們並非同黨。他們可以提出議案於國會，並可以出席說明；但不能同時爲議員。此委員會也有委員長及副委員長各一人；但同時亦如旁的委員一樣，兼理一部行政事務，頗似英法的內閣閣員。委員長的職權，並不較其他委員重大，

不過開會爲主席，對內對外爲儀節之代表而已。所有各部一切重要事務的議決，皆得由委員會通過，用全體名義頒布。

至於講到他的好壞，主張的人固然是說他能夠防止專制，（因爲委員平權），但是他的弊病在責任不清，辦事不靈，與他所能得的利益相較，差得很遠。何況防止專制的利益，還有比委員制更有效率的國會制呢？況且委員制要是在中國實行起來，先例已有民國九年廣州七總裁的內訌成績；現例又有國民政府及各省委員的多頭政治。瑞士委員有定額，各有各的職務，而現在政府的委員佔如此重要的地位，竟多至沒有數目的規定，也沒有一定的職責。國事這樣吃緊，還常常有閒情逸致的國民政府委員，到外國去遊歷調查。結果是責任不專，

互相推諉，這是現行委員制的實況。如果將來仍要實行委員制，實際上還是不免軍閥，或軍閥的親信包辦。要是軍閥不能離開他的地盤親自出席，或者還要另派代表委員出席，以至議決每項重要事件，都還得需電信往來，請教後台主人。以中國土地之大，而實行此種毫不能適應機宜的政治，其失敗必可斷言無疑，故我亦反對中國在行政上採取委員制。

總統制與委員制既與中國國情不合如上所述，那麼中國究應採取一個什麼制度呢？我的主張是內閣制。

內閣制首創於英，是由經驗演進得來的結果，而非經理智思慮的產物。在十八世紀瓦而婆兒 (Sir Robert Walpole) 手中，始有現代內

閣制的精神。自是以後，歐洲各國在十九世紀之頒布憲法的，於行政組織方面，多做英制。於是世人所公認之內閣制，乃可行於君主國家；亦可行民主國家；可以行於兩黨國家；亦可以行多黨國家；可以行於單一國家；亦可以行於聯邦國家。其要義則不外國會中所公認之領袖議員——黨魁，由君主或總統命爲內閣總理。再由總理負責，獲得相當人才，組織內閣。此一黨獨組，或多黨合組之內閣，必得國會同意，始得成立。內閣亦同時遂對國會負政治上一切責任，爲行政之最高機關，其生命去就，乃全以國會之擁護與否爲轉移。假使一旦不得國會信任，則惟有辭職或解散國會。然欲解散國會，則必須先知民意對政府的向背；否則解散國會，亦不過徒延殘喘，與事無補。照這樣

的情形看來，內閣制有的利益很多，實爲他種制度所不能及。

第一個利益，就是能調和立法與行政的衝突。其調和的方法，就是用立法機關，產生行政機關；而使立法機關對行政機關負完全責任。因爲立法機關能夠指揮行政機關立法與行政間就能夠免去『既不能令，又不受命』的衝突。他的好處，就是在以立法院之領袖而同時爲行政的最高領袖，於是行政與議會的隔核減少，而政治的效率加大。

第二個利益，就是能表現民治的精神。內閣爲國會多數黨派所組織，直接是代表國會，間接是代表人民。內閣本無確定的任期，其去留就全在國會的擁護；而國會擁護與否，又全在內閣的政策。所以內閣要想國會擁護的話，絕不敢違反國會的公意，以自絕其政治生命。

如果內閣以爲國會不能代表當時人民的意見，他就可以解散國會，另選民意機關，以解決立法與行政的衝突。所以在這種制度裏，人民才是真正的最後裁判者。國會與內閣可以說是兩方面互相牽制，結果是各方面都不敢得罪人民。

以上兩種利益，可以說是理論的；無論在那個國家，都有實現的可能。下面還有兩種利益，是實際的；爲中國國情所特需。更證明中國宜行內閣制。

第三個利益，就是能防止中國的復辟專制。凡是由君主專制而新建設的共和國，因爲他的民治基礎未固，最容易引起復辟或專制。法國革命三次，而專制復活亦三次；第三次共和之所以能夠成立，可以

算非常幸運。當時國民會議議員有七百餘人，復辟派佔四百餘人；但因意見紛紜，未能成功，如果由一八七一至一八七五年，帝制派肯捐棄意見，互相妥協，那麼現在的法國恐怕還是君主。遠的歷史不用再說，就是現在實行內閣制的德國與西班牙，亦常有復辟的聲浪。中華民國才有二十多年的歷史，也曾有過兩次皇帝出現的事實；若行集中實權在總統一人的制度，比較起來便容易有這類事件的發生的可能。縱不發生復辟稱帝，而總統制的總統，要是事實上專制起來，國民對他還有什麼裁制的辦法呢？即以現在之一黨專政而論，國人皆曰張學良可殺，而政府不殺；國人皆曰日本可抗，而政府不抗。這不是不負責任的專制政治麼？假若實行內閣制，不惟總統只往有其名，就是內

閣也要受國會的指揮。苟有違反民意的措施，國會一不信任，即可以推倒政府，另外改組。中國尙何致於有今日呢？總統制度的政府，人民縱有一致反對政府之公意，可是毫無推翻政府的辦法；若講革命，又不是易舉之事。況且改換一次政府，即需一次革命，這又是何等不經濟的辦法。所以要想防止中國的復辟，及矯正中國的專制習慣，那就非實行內閣制不可。

第四個利益，就是能避免國內戰爭。因爲總統制的總統，威權太大，地位太高，競爭此席的人必多；而結果就不免於內戰。此南美與墨西哥諸國之所常見者。就是在政治已入軌道的美國，每屆選舉競爭，也得耗費巨資，騷動全國。若要是中國實行起來，又那能比得上

美國，也只好與南美諸國及墨西哥等爲伍而已。因爲中國有當選做總統的希望，除了大權在握的軍閥，還有何人？假使全國只有一個大軍閥，他自然會去運動其他的小軍閥，予以交換條件，選他當大總統。結果他一當選，小軍閥以爲有功，也就跋扈起來，或者小軍閥想擴充勢力，自己相打；或者當總統的大軍閥要集權中央，想將小軍閥一個一個的撲滅，而使其餘的小軍閥聯合起來相抗。昔日之神聖羅馬帝國情形，就可以重現於今日。假使中國有軍閥多人，而又無一人能屈服他人（像現在這樣的情形），則每屆選舉總統，都得要訴諸武力。從前黎元洪之幾次被逼去職，與曹錕之得而復失，皆無不是武力在後面作怪。縱無內戰而選舉有成，這總統的權力也可以想見，事實上也不

過等於封建時之諸侯割據而已。若行內閣制，則總統之地位雖高，而權力實小，誰願不顧一切而爭此有名無實之虛位？這個時候，各派注意的是爭國會議席的多數，與在國會裏面組閣的機會。政權的轉移比較容易，內戰的可能也就因之減少。這又是內閣制在中國的一大利益。

內閣制有此四大利益，中國在行政上是應該絕對採取此制無疑了罷！然而有根據書本的學者，總以為實行內閣固然是好，但必須有先決條件。他們說實行內閣制的國家，須限於兩大政黨的為宜。將來中國實行憲政以後，必有多黨，頗不便實行。殊不知這樣的話已太陳舊，他們還是歐戰以前的觀察，他們以為組閣必須清一色的同黨份子，

如像從前的英國一樣。所以總說法國的內閣不穩，病在多黨，非內閣制之福。而其實內閣要那樣的穩固做甚麼？改換內閣以順民情，又有甚麼不好？現在的國事，那裏能容人才有限的一黨包辦？難道不知現在的時勢已經變遷？就是實行內閣制的祖宗，也覺得清一色的內閣包辦不了，並且也不宜包辦。所以他們在歐戰時就實行戰時的混合內閣，現在馬克唐 (Mae Donald) 的內閣又是如此。誰說實行內閣制，又必須有兩大政黨對立？

(二) 立法問題 關於立法方面，我們認為非常重要，而值得討論的問題有二：(一) 一院制或兩院制？(二) 地域代表或職業代表？

(1) 一院制或兩院制 近世各國之現行的立法院組織，如英，美

，法，德，瑞士諸大國，皆採兩院制度，而採一院制者極少。但是我的意思則偏向一院制度，並不因人云亦云。各國現在雖多採兩院制度，而實際上他們都各有其特殊環境，或有爲聯邦國而採兩院制以上院代表各邦者，或有爲君主國而採兩院制以上院代表貴族者。總之，無論他的背景情形怎樣，現在有兩院制的國家，除總統制的美國外，他所保留的也不過是名義上的兩院，而實際的精神則都趨向下院一院。今試從歷史的變遷，及理論的長短，兩方面來方析兩院與一院之利害，以證吾說。

創近代議會制度者，首推英國。在十四世紀的初葉，其議會可稱爲三院制度：即貴族，僧侶，與市民各自組院，各開會議。迨其末年

，僧侶退出而自組僧侶寺院會議，始逐漸形成兩院之偶然的組織，殊非經過審慎思慮，謂兩院制之較住於三院，或一院而起，從十四紀之末年，一直到一八三二，兩院的權力說來，貴族院的勢力，實遠過於衆議院。就是衆議院的議員，也無一而非貴族的私人。然而到了一八三二，因受工業革命的影響，竟自通過了一件國會組織的大改革案。這次的經過雖經貴族院數次的激烈反抗，致國會與內閣皆曾因而改組，然而結果貴族院亦不能敵時勢的潮流，只有自承失敗，從此貴族院的勢力，就一落千丈。到了一九一一，英國國會又通過一議案以限制上院的權力，（下院又經過一次改選，上院又是到最後只得忍氣的通過），其內容是：（一）凡經下院通過之財政案件，雖無上院之同意，

只得國王批准，亦可得爲法律。(二)其他案件如於二年期間以上，繼續經下院通過三次(不論其爲同一國會與否)，送交上院，不得同意時，亦可請求國王公布。從此貴族院在事實與法律上就無異爲一廢物，英國在精神上就無異採取了一院制。

德國在歐戰以後的新憲法，名義上雖有兩院，而實際上亦只有一下院。上院係各邦政府的閣員組成，是代表邦，而非代表人民的機關。所以德國共和的上院的權限極小，他的職權不過是修改或約束下院的機關，並沒有絕對否決下院通過的議案的權力。德國的上院有權參與內閣提出到下院的案件，但上院不同意時，內閣照樣可以提出。且上院亦有提案到下院之權。所以德國的上院事實上只是一個磋商的機

關，顧問的團體；而國會的主體，完全是在下院，亦如英國一樣，

這以上的變遷，由兩院的組織趨重到一院的精神，是近年的趨勢。單一的英國是如此，而聯邦的德國也是如此，可見兩院已是過去的產物。況且現在的希臘，塞爾維亞，西班牙皆無一而非一院制。

再從理論方面看來，一院制的長處在辦事敏捷，而責任有專；兩院制的害處，在互相推諉，遷延誤事。內閣制的國家，一個內閣，決不能同時向兩院負責。如果向兩院負責，是等於不負責，所以內閣總是向產生他的下院負責。如果實行一院制，議決案件非常敏捷，不必經過上院的遷延時刻，或甚而至於發生衝突，往返商議，毫無結果。如謂上院可以代表其他利益，此說亦難成立。蓋近代對於上下兩院之

選舉，多主人民直接投票，況中國既非聯邦，更無代表省之必要。所以選舉的結果，其人物的性質相同，而代表的利益也是一樣，那又何必多此一舉呢？如果實行兩院制，或彼此爭權，或黨派暗鬪，致使上下兩院責任不專，實非國家之福。

總之，兩院制度在現在已成過去。然而英國不能去其名的，也不過因英人素來重視實際，而不願在名義上有重大改革，所以他名有君主，而實若無，亦與此同。德國上院所以不能完全取消的，是因爲他的聯邦關係。至於中國將來的憲法，在國會的組織上就應該爽快的採取一院制度。因爲中國既非聯邦國家，又無有兩院的長久歷史。實行一院制，只有利無害。所以現在有許多國家都實行一院制。

(2) 地域代表或職業代表 在地域代表與職業代表兩種制度之中我仍主採地域代表制。地域代表制，是向來各立憲國所通用的制度。其制就是將全國劃為若干選舉區，每一選舉區舉出代表若干人，或以區為單位平均分派的（如英國在一八三二以前不論人多少每選舉區兩人），或以人口為標準多少不一的。但是在近代的地域代表制，都是以人口為標準，以一人代表若干萬人；而此人當選以後，就算代表這若干萬人的利益，或者可說代表選出他的這個特別區域的利益。

這種制度，雖然在現在還是很通用，但是不滿意這種辦法的人也很多。他們說地域制所選出的代表，多為無職業的政客，不懂得社會的經濟問題，實際生活，不能代表各業的真正觀念及其利益。況且地

方觀念深，黨味重，不如用職業代表制，來代替地域代表制的好。所謂職業代表制，就是用職業團體，來作產生代議士的單位。職業團體，就譬如在地域代表制的選舉區。他們的理由是，由職業團體選出的代議士，知道各行疾苦，社會生活，可以真正代表他那一行一業的利益，不像政客的空談，或爲私利，或爲黨爭的弊病。

職業代表制之說，在表面上看來，亦似有理，但細加思索，方知其不以國家全體利益計之謬。從理論言，以某甲代表甲業，某乙代表乙業，某丙代表丙業若干人聚於一堂；所爭持者，當不外各爲其特別職業之利益，而全國整個的利益，倒反無人過問。只要有利於甲業，而無害於他業的，甲贊成而其他亦不反對。假使一旦有利於甲，而無

利於他，是豈非不免甲與其他之衝突？現在的社會複雜萬分，職業多種，利於彼者未必利於此，則其間又如何調和？況且職業代表的議席分配又如何分法？以職業之重要或地位劃分麼？然則誰又敢此作武斷？以從職業之人數分配麼？那麼中國的農人最多，約居全國人口之大半，則應佔全體議席的大半，其他職業之代表，又還有甚麼機會得到他們的利益？

主張職業代表制的人，常以地域代表制所選出的議員多帶地方色彩，殊不知這種觀察已成過去。況且代表地方利益之害，至多亦不過與代表某行職業之害相等而已。近代學者，對於議士的見解，都以為議士有他自己的人格主張；有他自己的見解判斷；他可以自由的發表

意見或提案，以爲全國人的福利，並不要受任何區域的指使，亦不必代表任何區域的特殊利益。他們的見解是以全國爲對象，並不以一業爲標準，他們是超出任何職業以上，並非是爲一部份人謀利益。況且中國各業皆未發達，組織更是幼稚，如欲實行職業代表制，恐其害可充分實現，而其利不能一得。所以我對職業代表制絕不贊成。如以經濟問題太複雜，不妨組織專家委員會以備顧問。

(三)省制問題 中國自有民國以來，卽成爲一個軍閥割據的局面，北洋軍閥時代是如此，而現在的國民政府亦是如此。老實說，中華民國在事實上，並未曾有過統一，因此就有許多人提倡聯省自治或聯邦以爲解決中國目前的統一問題。這派的人的用心，可謂甚苦；但是

中國的統一問題還是不能解決。不惟不能解決，恐怕因此更難解決。所以我根本還是主張民主集中，地方自治，而反對聯邦制度。下面可以看看聯邦制度不能成立的理由，及現在各國的對聯邦的趨勢。

主張聯省自治或聯邦的人的第一個大理由，總是說中國地方太大，不易統一；行政設施，太為遲緩；倒不如聯省自治，可收因時制宜之效。這個理由，可以說是並沒重量。因為以中國版圖為太大，就必須分小範圍，那嗎就是中國的省份，如四川一省也可以抵德國的面積，豈不再應實行聯縣自治？中國地方固然是大，但是解決此困難的，是在交通。只要交通便利，鐵路輪船通行，如能達到美國一樣（美國與中國的面積亦幾相等），則在美國相隔的最遠距離，由東至西，從

大西洋岸到太平洋岸，也不過三天的路程。難道中國地方太大，難於統一，就不在交通與內政的根本方面去解決可以了事麼？況且實行聯省自治以後，軍閥以聯省自治爲名，而實際上無異割據一方。倒行逆施起來，中央就有力干涉，也無權干涉。那時的中國，還堪設想麼？

主張聯治的第二個大理由，是實行聯省自治，可以提高自治精神。殊不知在民主集中的單一制國家，亦未嘗不可以鼓勵地方自治，以提高人民的自治精神。英國非聯邦國，而人民的自治力，較任方何地的人民爲高。況且在中國實行聯省自治，延長了軍閥割據的局面，人民還有甚麼希得到自治？所以我們要想提高人民的自治精神，亦不必實行聯邦。

從外國的歷史及趨勢看來，德國聯邦，瑞士聯邦，美國聯邦，加拿大聯邦，奧大利亞聯邦，皆無不有他們的特殊環境。或已先有邦的單位，感覺勢孤，不足對外而聯的；或以種族複雜，宗教懸殊，言語不同而成的。中國有以上一切的情形麼？旁的聯邦國都是由分而合，中國如實行聯省，則爲由合而分，殊非得計。況就現在的趨勢而言，美瑞二國聯邦以後，中央的威權已逐漸增加；而德國的新憲法，又只有聯邦之名。豈不是他們的最後目的，還是在單一的統一麼？

再就中國的國際形勢看來，也不適用聯省自治。因爲中國是一個危弱不堪的國家，現在所存的也就只有這統一的虛名。外國對於中國的侵略，已經劃分了勢力範圍；如英國之於西藏，四川，揚子江流域

；法國之於雲南，廣東，廣西；俄國之於外蒙，北滿；日本之於內蒙，及東三省。假使中國實行聯省自治，卽更是爲帝國主義者造機會。俄國已經嚇使了外蒙自主，英國對於外藏亦然；而且中國都已承認。假使各省實行聯治起來，中國這統一的虛名也不能保，而所謂屬於外國的勢力範圍的省份，也就有被嚇使爲自主的可能；因而逐漸可墮其管理計劃之中，如昔日日本之於高麗，法國之於安南，英國之於緬甸。到那時再想統一起來，還來得及後悔麼？

中國在現在這樣的狀況，並不怕中央太强，實在是怕中央強得不夠。我們一方面保留單一國體，一方面實行內閣制度；中央是我們全國人民的中央，內閣是要受我們人民的監督，我們還怕甚麼中央太强

？中國現在所需要的，就是要一個強而有力的中央政府，掃除軍閥割據的惡習，設立平等的國際地位，中國的前途，才庶幾有望；否則主張聯省，是無異削足就履，終不是根本的辦法。不過是中國要保留單一國體，我們必須要實行內閣制度以爲裁制；否則也會發生復辟或專制的危險，所以將來的中國憲法，應將內閣與單一制同時並用，方得其長，而無其短。

（四）民權問題 在數千年專制以後，而建設的新共和國，最需要的就是民權保障，必需載在憲法。但是很奇怪的，是在中國各種政府組織法之中，有兩次竟無一字提到人民權利；其餘的次數雖載有人民權利，但沒有一次不有『非依法』，或『依法』（在訓政約法中，

竟有『依法律得停止或限制』等字樣，以爲限制。這是中國已經有的憲法，約法，或組織法的一個最大缺陷。

所謂人民權利，究竟包括些甚麼，要受憲法的保障呢？這其中包括消極的與積極的兩種。消極的講來，指個人的自由，如身體自由，居住自由，財產自由，工作自由，信教自由，思想自由，集會自由，出版自由，結社自由，幸福自由等等。這一切的自由，在極端專制的國家，可以說都是不能享受的。可是這些自由，在英國比較的得到最早，後來又有了法國的人權宣言，美國的獨立宣言，於是立憲國家，都保障人民這以上一切的權利。積極的講來，人民除了享受自由而外，還有參加政治的權利，如選舉，被選，創制，複決，召回等權。

中華民國雖然是成立了二十餘年，不惟是積極的權利，人民未有真正的嘗試（從前的國會選舉，也不過由幾個劣紳土豪受賄賣包辦），就是消極的權利，所謂自由，也未嘗享受過。縱有條文的規定，也是有名無實。這是執行者有意違法，或者是中國的法律本是一紙空文，並不必遵守，我們都不必去管。不過現在姑無妨當着有這回事看，假使人民的基本權利可以受法律的限制，那麼要將人民的權利載在憲法裏何益？況且所謂法律，是否爲國會或立法院的法律？如是的話，以平常的國會議案，而可以剝奪憲法所保障的人民權利，這豈不是平常的法還高於憲法麼？所以今後的憲法，對人民權利必須予以切實保障，勿徒載敷演空洞的文字，則民氣可爲一振，思想可爲一新，人民愛

國觀念亦可增加無疑，

以上四大問題——立法問題——行政問題——省制問題——民權問題，爲我認爲在中國憲法上的最要問題。故我不揣冒昧，於編完中國憲法史以後，參照中國國情略抒己見如此，願與國人共同討論爲幸。

中國憲法史綱要

一五四

附錄

十九信條

- 第一條 大清帝國之皇統萬世不易。
- 第二條 皇帝神聖不可侵犯。
- 第三條 皇帝之權以憲法規定者爲限。
- 第四條 皇帝繼承之順序於憲法規定之。
- 第五條 憲法由資政院起草議決，皇帝頒行之。
- 第六條 憲法改正提案之權屬於國會。
- 第七條 上院議員由國民於法定特別資格中選出之。
- 第八條 總理大臣由國會公選，皇帝任命之；其他國務大臣由總理大臣推舉，皇帝任命之。

皇族不得爲總理大臣其他國務大臣並各省行政長官。

第九條 總理大臣受國會之彈劾時，非解散國會即內閣總理辭職，但一次內閣不得爲兩次國會之解散

第十條 皇帝直接統率海陸軍，但對內使用時須依國會議決之特別條件。

第十一條 不得以命令代法律；除緊急命令外以執行法律及法律所委任者爲限。

第十二條 國際條約非經國會之議決不得締結；但宣戰媾和，不在國會期內，用國會追認之。

第十三條 官制官規以法律定之。

第十四條 本年度之預算未經國會議決不得適用前年度預算；又預算案內規定之歲出預算案所無者，不得爲非常財政之處分。

第十五條 皇室經費之制定及增減依國會之決議。

第十六條 皇室大典不得與憲法相抵觸。

第十七條 國務裁判機關由兩院組織之。

第十八條 國會之議決事項皇帝頒布之。

第十九條 第八，第九，第十，第十二，第十三，第十四，第十五，第十八各條，國會未開以前資政院適用之。

中華民國臨時政府組織大綱

前清辛亥年十月十三日各省代表議決於武昌即日宣布

第一章 臨時大總統

第一條 臨時大總統由各省都督府代表選舉之，以得票滿投票總數三分之二以上者爲當選。
代表投票權每省以一票爲限。

第二條 臨時大總統有統治全國之權。

第三條 臨時大總統有統率海陸軍之權。

附錄 中華民國臨時政府組織大綱

第四條 臨時大總統得參議院之同意，有宣戰媾和及締結條約之權。

第五條 臨時大總統得參議院之同意，有任用各部部长及派遣外交專使之權。

第六條 臨時大總統得參議院之同意，有設立臨時中央審判所之權。

第二章 參議院

第七條 參議院以各省都督府所派之參議員組織之。

第八條 參議員每省以三人爲限，其派遣方法由各省都督府自定之。

第九條 參議院會議時，每參議員有一表決權。

第十條 參議院之職權如左：

- 一 議決第四條及第六條事件。
- 二 承諾第五條事件。
- 三 議決臨時政府之預算。

四 調查臨時政府之出納。

五 議決全國統一之稅法幣制及發行公債事件。

六 議決暫行法律。

七 議決臨時大總統交議事件。

八 答覆臨時大總統諮詢事件。

第十一條 參議院會議時以到會參議員過半數之所決爲準，但關於第四條事件非有到會參議員三分之二之同意不得決議。

第十二條 參議院議決事件，由議長具報，經臨時大總統蓋印，發交行政各部執行之。

第十三條 臨時大總統對於參議院議決事件，如不以爲然，得於具報後十日內聲明理由，交令覆議。

參議院對於覆議事件，如有到會參議員三分之二以上之同意仍執前議時，應仍照前條辦理。

第十四條 參議院議長由參議員用記名投票法互選之，以得票滿投票總數之半者爲當選。

第十五條 參議院辦事規則由參議員議訂之。

第十六條 參議院未成立以前，暫由各省都督府代表會代行其職權，但表決權每省以一票爲限。

第三章 行政各部

第十七條 行政各部如左：

- 一 外交部。
- 二 內務部。
- 三 財政部。
- 四 軍務部。
- 五 交通部。

第十八條 各部設部長一人，總理本部事務。

第十九條 各部所屬職員之編制及其權限，由部長規定，經臨時大總統批准施行。

第四章 附則

第二十條 臨時政府成立後六個月以內，由臨時大總統召集國民議會，其召集方法由參議院議決之。

第二十一條 臨時政府組織大綱施行期限，以中華民國憲法成立之日爲止。

中華民國臨時約法

民國元年三月十一日公布

第一章 總綱

第一條 中華民國由中華人民組織之。

附錄 中華民國臨時約法

第二條 中華民國之主權屬於國民全體。

第三條 中華民國領土爲二十二行省，內外蒙古，西藏，青海。

第四條 中華民國以參議院，臨時大總統，國務員，法院，行使其統治權。

第二章 人民

第五條 中華民國人民一律平等，無種族，階級，宗教之區別。

第六條 人民得享有左列各項之自由權。

- 一 人民之身體，非依法律不得逮捕，拘禁，審問，處罰。
- 二 人民之家宅，非依法律不得侵入或搜索。
- 三 人民有保有財產及營業之自由。
- 四 人民有言論，著作，刊行及集會結社之自由。
- 五 人民有書信祕密之自由。

六 人民有居住遷徙之自由。

七 人民有信教之自由。

第七條 人民有請願於議員之權。

第八條 人民有陳訴於行政官署之權。

第九條 人民有訴訟於法院，受其審判之權。

第十條 人民對於官吏違法損害權利之行爲，有陳訴於平政院之權。

第十一條 人民有應任官考試之權。

第十二條 人民有選舉及被選舉權。

第十三條 人民依法律有納稅之義務。

第十四條 人民依法律有服兵之義務。

第十五條 本章所載人民之權利，有認爲增進公益，維持治安，或非常緊急必要時，得以法律限制之。

第三章 參議院

第十六條 中華民國之立法權，以參議員行之。

第十七條 參議院以第十八條所定，各地方所選派之參議員組織之。

第十八條 參議員每行省，內蒙古，外蒙古，西藏各選派五人，青海選派一人，其選派方法，由各地方自定之。參議院會議時每參議員有一表決權。

第十九條 參議院之職權如左：

- 一 議決一切法律案。
- 二 議決臨時政府之預算決算。
- 三 議決全國之稅法，幣制，及度量衡之準則。
- 四 議決公債之募集及國庫有負擔之契約。
- 五 承諾第二十四條，三十五條，四十條事件。

六 答覆臨時政府諮詢事件。

七 受理人民之請願。

八 得以關於法律及其他事件之意見建議於政府。

九 得提出質問書於國務院，並要求其出席答覆。

十 得咨請臨時政府，查辦官吏納賄違法事件。

十一 參議院對於臨時大總統認為有謀叛行為時，得以總員五分之四以上之出席，出席員四分之三以上之可決彈劾之。

十二 參議員對於國務員認為失職或違法時，得以總員四分之三以上之出席，出席員三分之二以上之可決彈劾之。

第二十條 參議院得自行集會，開會，閉會。

第二十一條 參議院之會議須公開之，但有國務員之要求，或出席參議員過半數之可決者，得祕密之。

第二十二條 參議院議決事件，咨由臨時大總統公布施行。

第二十三條 臨時大總統對於參議院議決事件，有否認時，得於咨達後十日內聲明理由，咨院覆議。但參議院對於覆議事件如有到會參議員三分之二以上仍執前議時，仍照第二十二條辦理。

第二十四條 參議院議長用記名投票法互選之，以得票滿投票總數之半者爲當選。

第二十五條 參議院議員於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第二十六條 參議院議員除現行犯及關於內亂外患之犯罪外，會期中非得本院許可，不得逮捕。

第二十七條 參議院法由參議員自定之。

第二十八條 參議院以國會成立之日解散，其職權由國會行之。

第四章 臨時大總統副總統

第二十九條 臨時大總統，副總統由參議院選舉之；以總員四分之三以上之出席，得票滿投票總數三分之二以上者爲當選。

第三十條 臨時大總統代表臨時政府，總攬政務，公布法律。

第三十一條 臨時大總統爲執行法律，或基於法律之委任，得發布命令，並得使發布之。

第三十二條 臨時大總統統帥全國海陸軍隊。

第三十三條 臨時大總統得制定官制官規，但須提交參議院議決。

第三十四條 臨時大總統任免文武職員，但任命國務員及外交大使，須得參議院之同意。

第三十五條 臨時大總統經參議院之同意，得宣戰，媾和及締結條約。

第三十六條 臨時大總統得依法宣告戒嚴。

第三十七條 臨時大總統代表全國接受外國之大使公使。

第三十八條 臨時大總統得提出法律案於參議院。

第三十九條 臨時大總統得頒給勳章並其他榮典。

第四十條 臨時大總統得宣告大赦，特赦、減刑、復權，但大赦須經參議院之同意。

第四十一條 臨時大總統受參議院彈劾後，由最高法院全院審判官互選九人組織特別法庭審判之。

第四十二條 臨時副總統於臨時大總統因故去職，或不能視事時，得代行其職權。

第五章 國務員

第四十三條 國務總理及各總長均稱爲國務員。

第四十四條 國務員輔佐臨時大總統負其責任。

第四十五條 國務員於臨時大總統提出法律案，公布法律及發布命令時，須副署之。

第四十六條 國務員及其委員得於參議院出席及發言。

第四十七條 國務員受參議院彈劾後，大總統應免其職，但得交參議院覆議一次。

第六章 法院

第四十八條 法院以臨時大總統及司法總長分別任命之法官組織之。

法院之編制及法官資格以法律定之。

第四十九條 法院以法律審判民事訴訟及刑事訴訟。

但關於行政訴訟及其他特別訴訟別以法律定之。

第五十條 法院之審判須公開之，但有認為妨害安寧秩序者得祕密之。

第五十一條 法官獨立審判，不受上級官廳之干涉。

第五十二條 法官在任中不得減俸或轉職，非依法律受刑罰宣告或應免職之懲戒處分不得解職。懲戒條規以法律定之。

第七章 附則

第五十三條 本約法施行後限十個月內，由臨時大總統召集國會。其國會之組織及選舉法由參議院定之。

第五十四條 中華民國之憲法由國會制定，憲法未施行以前，本約法之效力與憲法等。

第五十五條 本約法由參議院議員三分之二以上，或臨時大總統之提議，經議員五分之四以上之出席，出席員四分之三之可決得增修之。

第五十六條 本約法自公布之日施行。臨時政府組織大綱於本約法施行之日廢止。

中華民國憲法草案

(一) 原案

(1) 憲法起草委員會第一次提出者即所謂天壇草案(二年十一月一日)。

中華民國憲法會議爲發揚國光，鞏固國圉，增進社會之福利，擁護人道之尊嚴，茲制憲法，宣布全國，永矢咸遵，垂之無極。

第一章 國體

第一條 中華民國永遠爲統一民主國。

第二章 國土

第二條 中華民國國土依其固有之疆域。

國土及其區劃非以法律不得變更之。

第三章 國民

第三條 凡依法律所定屬中華民國籍者，爲中華民國人民。

第四條 中華民國人民於法律上，無種族，階級，宗教之別，均爲平等。

第五條 中華民國人民非依法律不受逮捕，監禁，審問或處罰，人民被羈押，得依法律以保

護狀請求法院提至法庭審查其理由。

第六條 中華民國人民之住居，非依法律不受侵入或搜索。

第七條 中華民國人民通信之祕密，非依法律不受侵犯。

第八條 中華民國人民有選擇住居及職業之自由，非依法律不受制限。

第九條 中華民國人民有集會結社之自由，非依法律不受制限。

第十條 中華民國人民有言論著作及刊行之自由，非依法律不受制限。

第十一條 中華民國人民有信仰宗教之自由，非依法律不受制限。

第十二條 中華民國人民之財產所有權不受侵犯，但公益上必要之處分，依法律之所定。

第十三條 中華民國人民依法律有訴訟於法院之權。

第十四條 中華民國人民依法律有請願及陳訴之權。

第十五條 中華民國人民依法律有選舉及被選舉權。

第十六條 中華民國人民依法律有從事公職之權。

第十七條 中華民國人民依法律有納租稅之義務。

第十八條 中華民國人民依法律有服兵役之義務。

第十九條 中華民國人民依法律有受初等教育之義務。

國民教育以孔子之道爲修身大本。

第四章 國會

第二十條 中華民國之立法權由國會行之。

第二十一條 國會以參議院，衆議院構成之。

第二十二條 參議院以法定最高級地方議會，及其選舉團體選出之議員組織之。

第二十三條 衆議院以各選舉區比例人口選出之議員組織之。

第二十四條 兩院議員之選舉以法律定之。

第二十五條 無論何人不得同時爲兩院議員。

第二十六條 兩院議員不得兼任文武官吏，但國務員不在此限。

第二十七條 兩院議員之資格各院得自行審定之。

第二十八條 參議院議員任期六年，每二年改選三分之一。

第二十九條 衆議院議員任期三年。

第三十條 兩院各設議長，副議長一人，由兩院議員互選之。

第三十一條 國會自行集會，開會，閉會，但臨時會由大總統牒集之。

第三十二條 國會常會於每年三月一日開會。

第三十三條 國會常會會期爲四個月，但得延長之。

第三十四條 國會臨時會之牒集，於有左列情事之一時行之：

一 兩院議員各有三分之一以上之請求。

二 國會委員會之請求。

三 政府認爲必要。

第三十五條 國會之開會閉會，兩院同時行之。

一院停會時，他院同時休會。

衆議院解散時，參議院同時休會。

第三十六條 國會之議事，兩院各別行之。

同一議案不得同時提出於兩院。

第三十七條 兩院非各有議員總數過半數之列席，不得開議。

第三十八條 兩院之議事，以列席議員過半數之同意決之。可否同數取決於議長。

第三十九條 國會之議定，以兩院之一致成之。

第四十條 兩院之議事公開之，但得依政府之請求或院議祕密之。

第四十一條 衆議院認大總統，副總統有謀叛行爲時，得以議員總數三分二以上之列席，列

席員三分二以上之同意彈劾之。

第四十二條 衆議院認國務員有違法行爲時，得以列席員三分二以上之同意彈劾之。

第四十三條 衆議院對於國務員得爲不信任之決議。

第四十四條 參議院審判被彈劾之大總統，副總統及國務員。

前項審判非以列席員三分之二以上之同意，不得判決爲有罪或違法。判決大總統，副總統有罪時，應黜其職。其罪之處刑，由最高法院定之。判決國務員違法時，應黜其職，并得奪其公權，如有餘罪，付法院審判之。

第四十五條 兩院各得建議於政府。

第四十六條 兩院各得受理國民之請願。

第四十七條 兩院議員得提出質問書於國務員，或請求其到院質問之。

第四十八條 兩院議員於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第四十九條 兩院議員除現行犯外，非得各本院或國會委員會之許可，不得逮捕或監視。

兩院議員因現行犯被捕時，政府應即將理由報告於各本院，或國會委員會。

第五十條 兩院議員之歲費及其他公費以法律定之。

第五章 國會委員會

第五十一條 國會委員會於每年國會常會閉會前，由兩院各於議員內選出二十名之委員組織之。

第五十二條 國會委員會之議事，以委員總額三分之二以上之列席，列席員三分之二以上之同意決之。

第五十三條 國會委員會於國會閉會期內，除行使各本條所定職權外，得受理請願並建議及質問。

第五十四條 國會委員會須將經過事由，於國會開會之始報告之。

第六章 大總統

第五十五條 中華民國之行政權，由大總統以國務員之贊襄行之。

第五十六條 中華民國人民，完全享有公權，年滿四十歲以上，并住居國內滿十年以上者，得被選舉爲大總統。

第五十七條 大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之。

前項選舉以選舉人總數三分之二以上之列席，用無記名投票行之。得票滿投票人數四分之三者爲當選，但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之，以得票過投票人數之半者爲當選。

第五十八條 大總統任期五年，再被選得連任一次。

大總統任滿前三個月，國會議員須自行集會組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第五十九條 大總統就職時須爲左列之宣誓：

余誓以至誠遵守憲法，執行大總統之職務，謹誓。

第六十條 大總統缺位時由副總統繼任，至本任大總統期滿之日止。

大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之。副總統同時缺位，由國務院攝行其職務。

。同時國會議員於三個月內自行集會，組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第六十一條 大總統應於任滿之日解職，如屆期次任大總統尚未選出，或選出後尚未就職，

次任副總統亦不能代理時，由國務院攝行其職務。

第六十二條 副總統之選舉，依選舉大總統之規定，與大總統之選舉同時行之。但副總統缺位時應補選之。

第六十三條 大總統公布法律，並監督確保其執行。

第六十四條 大總統爲執行法律，或依法律之委任，得發布命令。

第六十五條 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。

第六十六條 大總統任免文武官吏，但憲法及法律有特別規定者，依其規定。

第六十七條 大總統爲民國陸海軍大元帥，統帥陸海軍。

陸海軍之編制以法律定之。

第六十八條 大總統對於外國爲民國之代表。

第六十九條 大總統經國會之同意，得宣戰；但防禦外國攻擊時，得於宣戰後請求國會追認。

第七十條 大總統締結條約，但媾和及關係立法事項之條約，非經國會同意不生效力。

第七十一條 大總統依法律得宣告戒嚴，但國會或國會委員會認爲無戒嚴之必要時，應卽爲解嚴之宣告。

第七十二條 大總統頒予榮典。

第七十三條 大總統經最高法院之同意得宣告免刑減刑及復權。但對於彈劾事件之判決，非經國會同意不得爲復權之宣告。

第七十四條 大總統得停止衆議院或參議院之會議，但每一會期停會不得逾二次，每期間不得逾十日。

第七十五條 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。

第七十六條 大總統除叛逆罪外，解職後，不受刑事上之訴究。

第七十七條 大總統副總統之歲俸以法律定之。

第七章 國務院

第七十八條 國務院以國務員組織之。

第七十九條 國務總理及各部總長均爲國務員。

第八十條 國務總理之任命，須經衆議院之同意。

國務總理於國會閉會期內出缺時，大總統經國會委員會之同意，得爲署理之任命。

第八十一條 國務員贊襄大總統，對於衆議院負責任。

大總統所發命令，及其他關係國務之文書，非經國務員之副署不生效力。

第八十二條 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，應卽免國務員之職。

第八十三條 國務員得於兩院列席及發言；但爲說明政府提案時，得以委員代理，前項委員由大總統任命之。

第八章 法院

第八十四條 中華民國之司法權由法院行之。

第八十五條 法院之編制及法官之資格以法律定之。

第八十六條 法院依法律受理民事行政及其他一切訴訟，但憲法及法律有特別規定者不在此限。

第八十七條 法院之審判公開之，但認爲妨害公安，或有關風化者，得祕密之。

第八十八條 法官獨立審判，無論何人不得干涉之。

第八十九條 法官在任中，非依法律不得減俸，停職或轉職。

法官在任中非受刑罰宣告或懲戒處分不得免職，但改定法院編制及法官資格時不在此限。

法官之懲戒處分以法律定之。

第九章 法律

第九十條 兩院議員及政府各得提出法律案，但經一院否決者，於同一會期不得再行提出。

第九十一條 國會議定之法律案，大總統須於送達後十五日內公布之。

第九十二條 國會議定之法律案，大總統如否認時，得於公布期內聲明理由，請求覆議。如兩院各有列席員三分之二以上仍執前議時，應即公布之。未經請求覆議之法律案，逾公布期限，即成爲法律。但公布期滿在國會閉會或衆議院解散後者，不在此限。

第九十三條 法律非以法律不得變更或廢止之

第九十四條 法律與憲法牴觸者無效。

第十章 會計

第九十五條 新課租稅及變更稅率，以法律定之。

第九十六條 現在租稅未經法律變更者，仍舊徵收。

第九十七條 募集國債，及締結增加國庫負擔之契約，須經國會議定。

第九十八條 國家歲出歲入，每年由政府編成預算案，於國會開會後十五日內先提出於衆議院。

參議院對於衆議院議決之預算案修正或否決時，須求衆議院之同意；如不得同意，原議決案即成爲預算。

第九十九條 政府因特別事業，得於預算預定年限案內，設繼續費。

第一百條 政府爲備預算不足，或預算所未及，得於預算案內設預備費之支出，須於次會期，請求衆議院之追認。

第一百零一條 左列各款支出，非經政府同意，國會不得廢止或削減之。

一 法律上屬於國家之義務者。

二 履行條約所必需者。

三 法律之規定所必需者。

四 繼續費。

第一百零二條 國會對於預算案，不得爲歲出之增加。

第一百零三條 會計年度開始，預算未成立時，政府每月依前年度預算十二分之一施行。

第一百零四條 爲對外戰爭，或戡定內亂，不能牒集國會時，政府經國會委員會之議決，得

爲財政緊急處分；但須於次期國會開會後七日內，請求衆議院追認。

第一百零五條 國家歲出之支付命令，須先經審計院之核准。

第一百零六條 國家歲出歲入之決算案，每年經審計院審定，由政府報告於國會。衆議院對於決算案否認時，國務員應負其責。

第一百零七條 審計院以參議院選出之審計員組織之。

審計員任期九年，每三年改選三分之一。

審計員之選舉及職任，以法律定之。

第一百零八條 審計院長一人，由審計員互選之。

審計院院長，關於決算報告，得於兩院列席及發言。

第十一章 憲法之修正及解釋

第一百零九條 國會得爲修正憲法之發議。

前項發議非兩院各有列席員三分之二以上之同意，不得成立。

兩院議員非有各本院議員總額四分之一以上之連署，不得爲修正憲法之提議。

第一百十條 憲法之修正，由憲法會議行之。

第一百十一條 國體不得爲修正之議題。

第一百十二條 憲法有疑義時，由憲法會議解釋之。

第一百十三條 憲法會議由國會員組織之。

前項會議非總員三分之二以上之列席不得開議，非列席員四分之三以上之同意不得決議。

袁世凱之中華民國約法

民國三年五月一日公布

第一章 國家

第一條 中華民國由中華人民組織之。

第二條 中華民國之主權本於國民之全體。

第三條 中華民國之領土依從前帝國所有之疆域。

附錄 袁世凱之中華民國約法

第二章 人民

第四條 中華民國人民，無種族，階級，宗教之區別，法律上均爲平等。

第五條 人民享有左列各款之自由權：

- 一 人民之身體，非依法律不得逮捕，拘禁，審問，處罰。
 - 二 人民之家宅，非依法律不得侵入，或搜索。
 - 三 人民於法律範圍內，有保有財產及營業之自由。
 - 四 人民於法律範圍內，有言論，著作，刊行，及集會，結社之自由。
 - 五 人民於法律範圍內，有書信祕密之自由。
 - 六 人民於法律範圍內，有居住遷徙之自由。
 - 七 人民於法律範圍內，有信教之自由。
- 第六條 人民依法律所定，有請願於立法院之權。

第七條 人民依法律所定，有訴訟於法院之權。

第八條 人民依法律所定，有訴願於行政官署及陳訴於平政院之權。

第九條 人民依法律所定，有應任官考試及從事公務之權。

第十條 人民依法律所定，有選舉及被選舉之權。

第十一條 人民依法律所定，有納稅之義務。

第十二條 人民依法律所定，有服兵役之義務。

第十三條 本章之規定，與陸海軍法令及紀律不相牴觸者，軍人適用之。

第三章 大總統

第十四條 大總統爲國之元首，總攬統治權。

第錄五條 大總統代表中華民國。

第十六條 大總統對於國民之全體負責任。

附錄 袁世凱之中華民國約法

第十七條 大總統召集立法院宣告開會，停會，閉會。

大總統經參政院之同意解散立法院，但須自解散之日起六個月以內，選舉新議員，并召集之。

第十八條 大總統提出法律案及預算案於立法院。

第十九條 大總統爲增進公益，或執行法律，或基於法律之委任，發布命令，并得使發布之，但不得以命令變更法律。

第二十條 大總統爲維持公安，或防禦非常災害，事機緊急，不能召集立法院時，經參政院之同意，得發布與法律有同等效力之教令；但須於次期立法院開會之始請求追認。前項教令，立法院否認時，嗣後卽失其效力。

第二十一條 大總統制定官制官規。

大總統任免文武職官。

第二十二條 大總統宣告開戰，媾和。

第二十三條 大總統爲陸海軍大元帥，統率全國陸海軍。

大總統定陸海軍之編制及兵額。

第二十四條 大總統接受外國大使，公使。

第二十五條 大總統締結條約，但變更領土，或增加人民負擔之條款，須經立法院之同意。

第二十六條 大總統依法律宣告戒嚴。

第二十七條 大總統頒給爵位勳章并其他榮典。

第二十八條 大總統宣告大赦，特赦，減刑，復權，但大赦須經立法院之同意。

第二十九條 大總統因故去職或不能視事時，副總統代行其職權。

第四章 立法

第三十條 立法以人民選舉之議員組織立法院行之。

立法院之組織及議員選舉方法，由約法會議議決之。

第三十一條 立法院之職權如左：

- 一 議決法律。
 - 二 議決預算。
 - 三 議決或承諾關於公債募集及國庫負擔之條件。
 - 四 答覆大總統諮詢事件。
 - 五 收受人民請願事件。
 - 六 提出法律案。
 - 七 提出關於法律及其他事件之意見，建議於大總統。
 - 八 提出關於政治上疑義，要求大總統答覆，但大總統認為須秘密者，得不答覆之。
 - 九 對於大總統有謀叛行為時，以總議員五分之四以上之出席，出席議員四分之三以上之可決，提起彈劾之訴訟於大理院。
- 前項第一款至八款，及第二十條，第二十五條，第二十八條，第五十五條，第五十七條

事件，其表決以出席議員過半數之同意行之。

第三十二條 立法院每年召集之會期以四個月爲限。但大總統認爲必要時，得延長其會期，並得於閉會期內召集臨時會。

第三十三條 立法院之會議須公開之。但經大總統之要求，或出席議員過半數之可決時，得祕密之。

第三十四條 立法院議決之法律案，由大總統公布施行。

立法院議決之法律案，大總統否認時，得聲明理由交院覆議；如立法院出席議員三分之二以上仍執前議，而大總統認爲於內治外交有重大危害，或執行有重大障礙時，經參政院之同意得不公布之。

第三十五條 立法院議長，副議長由議員互選之。以得票過投票總數之半者爲當選。

第三十六條 立法院議員於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第三十七條 立法院議員除現行犯關於內亂外患之犯罪外，會期中非經立法院許可，不得逮

捕。

第三十八條 立法院法由立法院自定之。

第五章 行政

第三十九條 行政以大總統爲首長，置國務卿一人贊襄之。

第四十條 行政事務置外交，內務，財政，陸軍，海軍，司法，教育，農商，交通，各部
分掌之。

第四十一條 各部總長依法律命令執行主管行政事務。

第四十二條 國務卿各部總長及特派員代表大總統出席立法院發言。

第四十三條 國務卿各部總長有違法行爲時，受肅政廳之糾彈及平政院之審理。

第六章 司法

第四十四條 司法以大總統任命之法官，組織法院行之。

法院編制及法官之資格以法律定之。

第四十五條 法院依法律獨立，審判民事訴訟，刑事訴訟，但關於行政訴訟，及其他特別訴訟，各依其本法之規定行之。

第四十六條 大理院對於第三十一條第九款之彈劾事件，其審判程序，別以法律定之。

第四十七條 法院之審判須公開之，但認為有妨害安甯秩序，或善良風俗者，得祕密之。

第四十八條 法官在任中不得減俸或轉職，非以法律受刑罰之宣告，或應免職之懲戒處分，不得解職。

懲戒條規以法律定之。

第七章 參政院

第四十九條 參政院應大總統之諮詢，審議重要政務。

附錄 袁世凱之中華民國約法

參政院組織由約法會議議決之。

第八章 會計

第五十條 新課租稅及變更稅率以法律定之。

現行租稅未經法律變更者仍舊徵收。

第五十一條 國家歲出歲入，每年度依立法院所議決之預算行之。

第五十二條 因特別事件得於預算內預定年限設繼續費。

第五十三條 爲備預算不足或於預算以外之支出，須於預算內設預備費。

第五十四條 左列各項支出，非經大總統之同意，不得廢除或裁減之。

一 法律上屬於國家之義務者。

二 法律上之規定所必需者。

三 履行條約所必需者。

四 陸海軍編制所必需者。

第五十五條 爲國際戰爭或勘定內亂，及其他非常事變；不能召集立法院時，大總統經參政院之同意得爲財政緊急處分，但須於次期立法院開會之始，請求追認。

第五十六條 預算不成立時，執行前年度預算會計，年度既開始，預算尙未議定時亦同。

第五十七條 國家歲出歲入之決算，每年經審計院審定後，由大總統提出報告書於立法院請求承諾。

第五十八條 審計院之編制，由約法會議議決之。

第九章 制定憲法程序

第五十九條 中華民國憲法案由憲法起草委員會起草。

憲法起草委員會以參政院所推舉之委員組織之，其人數以十名爲限。

第六十條 中華民國憲法案由參政院審定之。

第六十一條 中華民國憲法案經參政院審定後，由大總統提出於國民會議決定之。

國民會議之組織，由約法會議議決之。

第六十二條 國民會議由大總統召集并解散之。

第六十三條 中華民國憲法由大總統公布之。

第十章 附則

第六十四條 中華民國憲法未施行以前，本約法之效力與憲法等。約法施行前之現行法令，

與本約法不相牴觸者，保有其效力。

第六十五條 中華民國元年二月十二日所宣布之大清皇帝辭位後優待條件，清皇族待遇條件

，滿蒙回藏各族待遇條件，永不變更其效力。

其與待遇條件有關係之蒙古待遇條例，繼續保有其效力。非依法律不得變更之。

第六十六條 本約法由立法院議員三分之二以上，或大總統提議增修，經立法院議員五分之四以

上之出席，出席議員四分之三以上之可決時，由大總統召集約法會議增修之。

第六十七條 立法院未成立以前，以參政院代行其職權。

第六十八條 本約法自公布之日施行，民國元年三月十一日公布之臨時約法於本約法施行之日廢止。

中華民國十二年憲法

中華民國憲法

中華民國憲法會議爲發揚國光，鞏固國圉，增進社會福利，擁護人道尊嚴，制茲憲法，宣布全國，永矢咸遵，垂之無極。

第一章 國體

第一條 中華民國永遠爲統一民主國。

附錄 中華民國十二年憲法

第二章 主權

第二條 中華民國主權屬於國民全體。

第三章 國土

第三條 中華民國國土依其固有之疆域。

國土及其區劃非以法律不能變更之。

第四章 國民

第四條 凡依法律所定屬中華民國國籍者爲中華民國人民。

第五條 中華民國人民於法律上，無種族階級宗教之別，均爲平等。

第六條 中華民國人民非依法律不受逮捕，監禁，審問，或處罰。

人民被羈押時，得依法律以保護狀請求法院提至法庭，審查其理由。

第七條 中華民國人民之住居非依法律不受侵入或搜索。

第八條 中華民國人民通信之祕密非依法律不受侵犯。

第九條 中華民國人民有選擇住民及職業之自由，非以法律不受制限。

第十條 中華民國人民有集會，結社之自由，非依法律不受制限。

第十一條 中華民國人民有言論，著作，及刊行之自由，非依法律不受制限。

第十二條 中華民國人民有尊崇孔子及信仰宗教之自由，非依法律不受制限。

第十三條 中華民國人民之財產所有權不受侵犯，但公益上必要之處分依法律之所定。

第十四條 中華民國人民之自由權除本章規定外，凡無背於憲政原則者，皆承認之。

第十五條 中華民國人民依法律有訴訟於法院之權。

第十六條 中華民國人民依法律有請願及陳訴之權。

第十七條 中華民國人民依法律有選舉權及被選舉權。

第十八條 中華民國人民依法律有從事公職之權。

第十九條 中華民國人民依法律有納租稅之義務。

第二十條 中華民國人民依法律有服兵役之義務。

第二十一條 中華民國人民依法律有受初等教育之義務。

第五章 國權

第二十二條 中華民國之國權屬於國家事項；依本憲法之規定行使之，屬於地方事項，依本憲法及各省自治法之規定行使之。

第二十三條 左列事項由國家立法並執行之：

- 一 外交。
- 二 國防。
- 三 國籍法。

- 四 刑事民事及商事之法律。
- 五 監獄制度。
- 六 度量衡。
- 七 幣制及國立銀行。
- 八 關稅，鹽稅，印花稅，煙酒稅，其他消費稅，及全國稅率應行劃一之租稅。
- 九 郵政，電報及航空。
- 十 國有鐵道及國道。
- 十一 國有財產。
- 十二 國債。
- 十三 專賣及特許。
- 十四 國家文武官吏之銓試，任用，糾察及保障。
- 十五 其他依本憲法所定屬於國家之事項。

第二十四條 左列事項由國家立法並執行，或令地方執行之：

- 一 農工礦業及森林。
- 二 學制。
- 三 銀行及交易所制度。
- 四 航政及沿海漁業。
- 五 兩省以上之水利及河道。
- 六 市制通則。
- 七 公用徵收。
- 八 全國戶口調查及統計。
- 九 移民及墾殖。
- 十 警察制度。
- 十一 公共衛生。

十二 救卹及游民管理。

十三 有關文化之古籍古物及古蹟之保存。

上列各款省，於不抵觸國家法律範圍內，得制定單行法，本條所列第一，第四，第十，第十一，第十二，第十三各款，在國家未立法以前，省得行使其立法權。

第二十五條 左列事項由省立法並執行，或令縣執行之：

- 一 省教育實業及交通。
- 二 省財產之經營處分。
- 三 省市政。
- 四 省水利及工程。
- 五 田賦契稅及其他省稅。
- 六 省債。
- 七 省銀行。

八 省警察及保安事項。

九 省慈善及公益事項。

十 下級自治。

十一 其他依國家法律賦予事項。

前項所定各款有涉及二省以上者，除法律別有規定外，得共同辦理。其經費不足時，經國會議決由國庫補助之。

第二十六條 除第二十三條，第二十四條，第二十五條，列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其性質關係國家者屬之國家，關係各省者屬之各省，遇有爭議由最高法院裁決之。

第二十七條 國家對於各省課稅之種類，及其徵收方法，爲免左列諸弊或因維持公共利益之必要時，得以法律限制之。

一 妨害國家收入或通商。

二 二重課稅。

三 對於公共道路或其他交通設施之利用課以過重，或妨礙交通之規費。

四 各省及各地方間因保護其產物，對於輸入商品爲不利益之課稅。

五 各省及各地方間物品通過之課稅。

第二十八條 省法律與國家法律抵觸者無效。

省法律與國家法律發生抵觸之疑義時，由最高法院解釋之。

前項解釋之規定，於省自治法抵觸國家法律時得適用之。

第二十九條 國家豫算不敷，或因財政緊急處分，經國會議決，得比較各省歲收額數用累進率，分配其負擔。

第三十條 財力不足，或遇非常災變之地方，經國會議決得由國庫補助之。

第三十一條 省與省爭議事件由參議院裁決之。

第三十二條 國軍之組織以義務民兵制爲基礎，各省除執行兵役法所規定之事項外，平時不負其他軍事上之義務。

義務民兵依全國徵募區分期召集訓練之，但常備軍之駐在地以國防地帶爲限。

國家軍備費不得逾歲出四分之一，但對外戰爭時不在此限。

國軍之額數由國會議定之。

第三十三條 省不得締結有關政治之盟約。

省不得有妨害他省或其他地方利益之行爲。

第三十四條 省不得自置常備軍，並不得設立軍官學校，及軍械製造廠。

第三十五條 省因不履行國法上之義務，經政府告誡仍不服從者，得以國家權力強制之。

前項之處置，經國會否認時應中止之。

第三十六條 省有以武力相侵犯者，政府得依前條之規定制止之。

第三十七條 國體發生變動或憲法上根本組織被破壞時，省應聯合維持憲法上規定之組織，

至原狀回復爲止。

第三十八條 本章關於省之規定，未設省已設縣之地方，均適用之。

第六章 國會

第三十九條 中華民國之立法權由國會行之。

第四十條 國會以參議院，衆議院構成之。

第四十一條 參議院以法定最高級地方議會，及其他選舉團體選出之議員組織之。

第四十二條 衆議院以各選舉區比例人口選出之議員組織之。

第四十三條 兩院議員之選舉以法律定之。

第四十四條 無論何人不得同時爲兩院議員。

第四十五條 兩院議員不得兼任文武官吏。

第四十六條 兩院議員之資格各院得自行審定之。

第四十七條 參議院議員任期六年每二年改選三分之一。

第四十八條 衆議院議員任期三年。

第四十九條 第四十七條，第四十八條議員之職務，應依次屆選舉完成，依法開會之前一日解除之。

第五十條 兩院各設議長，副議長一人，由兩院議員互選之。

第五十一條 國會自行集會，閉會，但臨時會於有左列情事之一時行之：

一 兩院議員各有三分之一以上之聯名通告。

二 大總統之牒集。

第五十二條 國會常會於每年八月一日開會。

第五十三條 國會常會會期為四個月，得延長之，但不得逾常會會期。

第五十四條 國會之開會，閉會，兩院同時行之。

一 院停會時，他院同時休會。

衆議院解散時參議院同時休會。

第五十五條 國會之議事兩院各別行之。

同一議案，不得同時提出於兩院。

第五十六條 兩院非各有議員總數過半數之列席不得開議。

第五十七條 兩院之議事以列席議員過半數之同意決之，可否同數取決於議長。

第五十八條 國會之議定以兩院之一致成之。

第五十九條 兩院之議事公開之，但得依政府之請求或院議祕密之。

第六十條 衆議院認大總統副總統有謀叛行爲時，得以議員總數三分二以上之列席，列席

員三分二以上之同意彈劾之。

第六十一條 衆議院認國務員有違法行爲時，得以列席員三分二以上之同意彈劾之。

第六十二條 衆議院對於國務員得爲不信任之決議。

第六十三條 參議院審判被彈劾之大總統，副總統及國務員。

前項審判非以列席員三分二以上之同意，不得判決爲有罪或違法。

判決大總統副總統有罪時，應黜其職，其罪之處刑，由最高法院定之。

判決國務員違法時應黜其職，並得奪其公權，如有餘罪付法院審判之。

第六十四條 兩院對於官吏違法或失職行爲，各得咨請政府查辦之。

第六十五條 兩院各得建議於政府。

第六十六條 兩院各得受理國民之請願。

第六十七條 兩院議員得提出質問書於國務員，或請求其到院質問之。

第六十八條 兩院議員於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第六十九條 兩院議員在會期中除現行犯外，非得各本院許可不得逮捕或監視。

兩院議員因現行犯被捕時，政府應即將理由報告於各本院，但各本院得以院議要求於會期內暫行停止訴訟之進行，將被捕議員交回各本院。

第七十條 兩院議員之歲費及其他公費以法律定之。

第七章 大總統

第七十一條 中華民國之行政權，由大總統以國務員之贊襄行之。

第七十二條 中華民國人民完全享有公權，年滿四十歲以上，並居住國內滿十年以上者，得被選舉爲大總統。（自第七十二條至第七十八條，業於中華民國二年十月四日宣布）。

第七十三條 大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之。

前項選舉以選舉人總數三分之二以上之列席，用無記名投票行之；得票滿投票人數四分之三者爲當選。但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之，以得票過投票人數之半者爲當選。

第七十四條 總統任期五年，如再被選得連任一次。

大總統任滿前三個月，國會議員須自行集會組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第七十五條 大總統就職時須爲左列之宣誓：

余誓以至誠遵守憲法，執行大總統之職務，謹誓。

第七十六條 大總統缺位時，由副總統繼任，至本任大總統期滿之日止。

大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之。

副總統同時缺位，由國務院攝行其職務，同時國會議員於三個月內自行集會組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第七十七條 大總統應於任滿之日解職，如屆期次任大總統尚未選出，或選出後尚未就職，次任副總統亦不能代理時，由國務院攝行其職務。

第七十八條 副總統之選舉，依選舉大總統之規定與大總統之選舉同時行之。但副總統缺位時，應補選之。

第七十九條 大總統公布法律，並監督確保其執行。

第八十條 大總統爲執行法律或依法律之委任得發布命令。

第八十一條 大總統任免文武官吏，但憲法及法律有特別規定者依其規定。

第八十二條 大總統爲民國陸海軍大元帥；統帥陸海軍，陸海軍之編制以法律定之。

第八十三條 大總統對於外國爲民國之代表。

第八十四條 大總統經國會之同意得宣戰，但防禦外國攻擊時，得於宣戰後請求國會追認。

第八十五條 大總統締結條約，但媾和及關係立法事項之條約，非經國會同意不生效力。

第八十六條 大總統依法得宣告戒嚴，但國會認為無戒嚴之必要時，應即為解嚴之宣告。

第八十七條 大總統經最高法院之同意，得宣告免刑，減刑，及復權，但對於彈劾事件之判決，非經參議院同意，不得為復權之宣告。

第八十八條 大總統得停止衆議院或參議院之會議，但每一會期停會不得逾二次，每次期間不得逾十日。

第八十九條 大總統於國務員受不信任之決議時，非免國務員之職，即解散衆議院，但解散衆議院須經參議院之同意。

原國務員在職中，或同一會期不得為第二次之解散。

大總統解散衆議院時，應即令行選舉，於五個月內定期繼續開會。

第九十條 大總統除叛逆罪外，解職後，不受刑事上之訴究。

第九十一條 大總統副總統之歲俸以法律定之。

第八章 國務院

第九十二條 國務院以國務員組織之。

第九十三條 國務總理及各部總長均爲國務員。

第九十四條 國務總理之任命須經衆議院之同意。

國務總理於國會閉會期內出缺時，大總統得爲署理之任命；但繼任之國務總理，須於次期國會開會後七日內提出衆議院同意。

第九十五條 國務員贊襄大總統，對於衆議員負責任。

大總統所發命令及其他關係國務之文書，非經國務員之副署不生效力。但任免國務總理不在此限。

第九十六條 國務員得於兩院列席及發言，但爲說明政府提案時，得以委員代理。

第九章 法院

第九十七條 中華民國之司法權，由法院行之。

第九十八條 法院之編制及法官之資格以法律定之。

最高法院院長之任命，須經參議院之同意。

第九十九條 法院依法律受理民事，刑事，行政及其他一切訴訟；但憲法及法律有特別規定者不在此限。

第一百條 法院之審判公開之，但認為妨害公安，或有關風化者得祕密之。

第一百零一條 法官獨立審判，無論何人不得干涉之。

第一百零二條 法官在任中，非依法律不得減俸，停職或轉職。

法官在任中非受刑法宣告或懲戒處分不得免職，但改定法院編制及法官資格時不在此限。

法官之懲戒處分以法律定之。

第十章 法律

第一百零三條 兩院議員及政府各得提出法律案，但經一院否決者，於同一會期不得再行提出。

第一百零四條 國會議定之法律案，大總統須於送達後十五日內公布之。

第一百零五條 國會議定之法律案，大總統如有異議時，得於公布期內聲明理由，請求國會覆議，如兩院仍執前議時應即公布之。

未經請求覆議之法律案，逾公布期限即成爲法律；但公布期滿在國會閉會或衆議院解散後者，不在此限。

第一百零六條 法律非以法律不得變更或廢止之。

第一百零七條 國會議定之決議案，交覆議時，適用法律案之規定。

第一百零八條 法律與憲法抵觸者無效。

第十一章 會計

第一百零九條 新課租稅及變更稅率以法律定之。

第一百十條 募集國債，及締結增加國庫負擔之契約，須經國會議定。

第一百十一條 凡直接有關國民負擔之財政案，衆議院有先議權。

第一百十二條 國家歲出歲入，每年由政府編成豫算案，於國會開會後十五日內先提出於衆議院。

衆議院對於衆議院議決之豫算案修正或否決時，須求衆議院之同意；如不得同意，原議決案即成爲豫算。

第一百十三條 政府因特別事業，得於豫算案內豫定年限設繼續費。

第一百十四條 政府爲備豫算不足或豫算所未及，得於豫算案內設豫備費。

豫備費之支出，須於次會期請求衆議院追認。

第一百五條 左列各款支出，非經政府同意，國會不得廢除或削減之：

- 一 法律上屬於國家之義務者。
- 二 履行條約所必需者。
- 三 法律之規定所必需者。
- 四 繼續費。

第一百十六條 國會對於豫算案不得爲歲出之增加。

第一百十七條 會計年度開始豫算未成立時，政府每月依前年度豫算十二分之一施行。

第一百十八條 爲對外防禦戰爭，或戡定內亂，救濟非常災變，時機緊急，不能牒集國會時

，政府得爲財政緊急處分，但須於次期國會開會後七日內請求衆議院追認。

第一百十九條 國家歲出之支付命令，須先經審計院之核准。

第一百二十條 國家歲出歲入之決算案，每年經審計院審定，由政府報告於國會

衆議院對於決算案或追認案否認時，國務員應負其責。

第一百二十一條 審計院之組織及審計員之資格以法律定之。

審計員在任中非依法律不得減俸，停職或轉職。

審計員之懲戒處分以法律定之。

第一百二十二條 審計院院長由參議院選舉之。

審計院院長，關於決算報告，得於兩院列席及發言。

第一百二十三條 國會議定之豫算及追認案，大總統應於送達後公布之。

第十二章 地方制度

第一百二十四條 地方劃分爲省縣兩級。

第一百二十五條 省依本憲法第五章第二十二條之規定，得自制定省自治法，但不得與本憲法及國家法律相抵觸。

第一百二十六條 省自治法由省議會，縣議會，及全省各法定之職業團體選出之代表，組織省自治法會議，制定之。

前項代表除由縣議會各選出一人外，由省議會選出者，不得逾由縣議會所選出代表總額之半數；其由各法定之職業團體選出者亦同；但由省議會，縣議會選出代表，不以各該議會之議員爲限，其選舉法由省法律定之。

第一百二十七條 左列各規定各省均適用之：

- 一 省設省議會爲單一制之代議機關，其議員依直接選舉方法選出之。
- 二 省設省務院，執行省自治，行政以省民直接選舉之省務員五人至九人組織之，任期四年。在未能直接選舉以前，得適用前條之規定，組織選舉會選舉之。但現役軍人，非解職一年後不得被選。
- 三 省務院設院長一人，由省務員互選之。
- 四 住居省內一年以上之中華民國人民，於省之法律上，一律平等完全享有公民權利。

第一百二十八條 左列各規定各縣均適用之：

- 一 縣設縣議會，於縣以內之自治事項有立法權。
 - 二 縣設縣長，由縣民直接選舉之，依縣參事會之贊襄，執行縣自治行政；但司法尚未獨立，及下級自治尚未完成以前，不適用之。
 - 三 縣於負擔省稅總額內，有保留權，但不得逾總額十分之四。
 - 四 縣有財產及自治經費，省政府不得處分之。
 - 五 縣因天災事變或自治經費不足時，得請求省務院，經省議會議決，由省庫補助之。
 - 六 縣有奉行國家法令及省法令之義務。
- 第一百二十九條 省稅與縣稅之劃分，由省議會議決之。
- 第一百三十條 省不得對於一縣或數縣施行特別法律，但關係一省共同利害者，不在此限。

第一百三十一條 縣之自治事項有完全執行權，除省法律規定懲戒處分外，不得干涉之。

第一百三十二條 省及縣以內之國家行政，除由國家分置官吏執行外，得委任省縣自治行政機關執行之。

第一百三十三條 省縣自治行政機關，執行國家行政；有違背法令時，國家得依法律之規定懲戒之。

第一百三十四條 未設省已設縣之地方，適用本章之規定。

第一百三十五條 內外蒙古，西藏，青海因地方人民之公意，得劃分爲省縣兩級，適用本章各規定，但未設省縣以前，其行政制度以法律定之。

第十三章 憲法之修正解釋及效力

第一百三十六條 國會得爲修正憲法之發議。

前項發議非兩院各有列席員三分之二以上之同意不得成立。

兩院議員非有各本院議員總額四分之一以上之連署，不得爲修正憲法之提議。

第一百三十七條 憲法之修正由憲法會議行之。

第一百三十八條 國體不得爲修正之議題。

第一百三十九條 憲法有疑義時由憲法會議解釋之。

第一百四十條 憲法會議由國會議員組織之。

前項會議非總員三分之二以上之列席不得開議，非列席員四分之三以上之同意不得議決，但關於疑義之解釋，得以列席員三分之二以上之同意決之。

第一百四十一條 憲法非依本章所規定之修正程序，無論經何種事變，永不失其效力。

國民政府組織法

第一章 國民政府

第一條 國民政府總攬中華民國之治權。

附錄 國民政府組織法

第二條 國民政府統率陸海空軍。

第三條 國民政府行使宣戰，媾和，及締結條約之權。

第四條 國民政府行大赦，特赦，及減刑復權。

第五條 國民政府以行政院，立法院，司法院，考試院，監察院組織之。

第六條 國民政府設主席一人，委員十二人至十六人。

第七條 國民政府五院院長，副院長，由國民政府委員任之。

第八條 國民政府主席代表國民政府，接見外使，並舉行或參與國際典禮。

第九條 國民政府主席兼中華民國陸海空軍總司令。

第十條 國民政府主席因事故不能執行職務時，由行政院院長代理之。

第十一條 國民政府以國務會議處理國務；國務會議由國民政府委員組織之，國民政府主席

爲國務會議之主席。

第十二條 院與院間不能解決之事項，由國務會議議決之。

第十三條 公布法律，發布命令，經國務會議議決，由國民政府主席及五院院長署名行之。

第十四條 各院得依據法律發布命令。

第二章 行政院

第十五條 行政院爲國民政府最高行政機關。

第十六條 行政院設院長，副院長各一人；院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第十七條 行政院設各部分掌行政之職權，關於特定之行政事宜，得設委員會掌理之。

第十八條 行政院各部設部長一人，政務次長，常任次長各一人；各委員會設委員長，副委

員長各一人，均由行政院院長提請國民政府分別任免之。

第十九條 行政院各部部长，各委員會委員長，於必要時得列席國務會議，及立法院會議。

第二十條 行政院關於主管事項，得提出於議案於立法院。

第二十一條 行政院會議由行政院院長，副院長及各部部长，各委員會委員長，組織之，以

行政院院長爲主席。

第二十二條 左列事項應經行政院會議議決：

- 一 提出於立法院之法律案。
 - 二 提出於立法院之預算案。
 - 三 提出於立法院之大赦案。
 - 四 提出於立法院之宣戰案，媾和案，條約案，及其他重要國際事件。
 - 五 薦任以上行政官吏之任免。
 - 六 行政院各部及各委員會間不能解決之事項。
 - 七 其他依法律事行政院院長認爲應付行政院會議議決事項。
- 第二十三條 行政院各部及各委員會得依據法律發布命令。
- 第二十四條 行政院及各部各委員會之組織以法律定之。

第三章 立法院

第二十五條 立法院爲國民政府最高立法機關，立法院有議決法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案，及其他重要國際事項之職權。

第二十六條 立法院設院長，副院長各一人，院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第二十七條 立法院設委員四十九人至九十九人，由立法院院長提請國民政府任命之。

第二十八條 立法院委員任期二年。

第二十九條 立法院委員不得兼任中央政府地方政府各機關之事務。

第三十條 立法院會議以院長爲主席。

第三十一條 立法院之議決由國務會議議決公布之。

第三十二條 立法院之組織以法律定之。

第四章 司法院

第三十三條 司法院爲國民政府最高司法機關，專理司法審判，司法行政，官吏懲戒，及行政審判之職權。關於特赦，減刑，及復權事項由司法院院長提請國民政府核准施行。

第三十四條 司法院設院長，副院長各一人；院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第三十五條 司法院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第三十六條 司法院之組織以法律定之。

第五章 考試院

第三十七條 考試院爲國民政府最高考試機關，掌理考選，銓敘事宜；所有公務員均須依法
律經考試院考選銓敘方得任用。

第三十八條 考試院設院長，副院長各一人；院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第三十九條 考試院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第四十條 考試院之組織以法律定之。

第六章 監察院

第四十一條 監察院爲國民政府最高監察機關，依法律行使左列職權。

一 彈劾。

二 審計。

第四十二條 監察院設院長，副院長各一人；院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第四十三條 監察院設監察委員十九人至二十九人，由監察院院長提請國民政府任命之，監

察院監察委員之保障以法律定之。

第四十四條 監察院會議以監察委員組織之，監察院院長爲監察院會議之主席。

第四十五條 監察院監察委員不得兼任中央政府及地方政府各機關之職務。

第四十六條 監察院關於主管事項得提出議案於立法院。

第四十七條 監察院之組織以法律定之。

第七章 附則

第四十八條 本法自公布日施行。

中華民國訓政時期約法

中華民國二十年五月十二日國民會議制定六月一日國民政府公布

國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國，既由軍政時期入於訓政時期，允宜公布約法，共同遵守，以期促成憲政，授政於民選之政府。茲謹遵創立中華民國之中國國

民黨 總理遺囑。召集國民會議於首都，由國民會議制定中華民國訓政時期約法如左：

第一章 總綱

第一條 中華民國領土爲各省及蒙古西藏。

第二條 中華民國之主權屬於國民全體。

凡依法律享有中華民國國籍者，中華民國國民。

第三條 中華民國永爲統一共和國。

第四條 中華民國旗定爲紅地，左上角青天白日。

第五條 中華民國國都定於南京。

第二章 人民之權利義務

第六條 中華民國國民，無男女，種族，宗教，階級之區別，在法律上一律平等。

第七條 中華民國國民，依建國大綱第八條之規定，在完全自治之縣，享有建國大綱第九條所定選舉，罷免，創制，複決之權。

第八條 人民非依法律不得逮捕拘禁，審問處罰。

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

第九條 人民除現役軍人外，非依法律不受軍事審判。

第十條 人民之住所，非依法律不得侵入搜索或封網。

第十一條 人民有信仰宗教之自由。

第十二條 人民有遷徙之自由，非依法律不得停止或限制之。

第十三條 人民有通信通電祕密之自由，非依法律不得停止或限制之。

第十四條 人民有結社集會之自由，非依法律不得停止或限制之。

第十五條 人民有發表演論及刊行著作之自由，非依法律不得停止或限制之。

第十六條 人民之財產，非法律不得查封或沒收。

第十七條 人民財產所有權之行使，在不妨害公共利益之範圍內，受法律之保障。

第十八條 人民財產因公共利益之必要，得依法律徵用或徵收之。

第十九條 人民依法律得享有財產繼承權。

第二十條 人民有請願之權。

第二十一條 人民依法律有訴訟於法院之權。

第二十二條 人民依法律有提起訴訟及行政訴訟之權。

第二十三條 人民依法律有應考試之權。

第二十四條 人民依法律有服公務之權。

第二十五條 人民依法律有納稅之義務。

第二十六條 人民依法律有服兵役及工役之義務。

第二十七條 人民對於公署依法執行職權之行爲，有服從之義務。

第三章 訓政綱領

第二十八條 訓政時期之政治綱領及其設施，依建國大綱之規定。

第二十九條 地方自治依建國大綱及地方自治開始實行法之規定推行之。

第三十條 訓政時期由中國國民黨全國代表大會，依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。

第三十一條 選舉，罷免，創制，複決四種政權之行使，由國民政府訓導之。

第三十二條 行政，立法，司法，考試，監察五種治權，由國民政府行使之。

第四章 國民生計

第三十三條 爲發展國民生計，國家對於人民生產事業，應予以獎勵及保護。

第三十四條 爲發展農村經濟，改善農民生活，增進佃農福利，國家應積極實施左列事項。

一 墾殖全國荒地開發農田水利。

二 設立農業金融機關，獎勵農村合作事業。

三 實施倉儲制度，預防災荒，充裕民食。

四 發展農業教育，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。

第三十五條 國家應興辦油煤金鐵鑛業，並對於民營鑛業，予以獎勵及保護。

第三十六條 國家應創辦國營航業，並對於民營航業予以獎勵及保護。

第三十七條 人民得自由選擇職業及營業，但有妨公共利益者，國家得以法律限制或禁止之。

第三十八條 人民有締結契約之自由，在不妨害公共利益及善良風化範圍內，受法律之保障。

第三十九條 人民為改良經濟生活及促進勞資互助，得依法組織職業團體。

第四十條 勞資雙方，應本協調互利原則，發展生產事業。

第四十一條 爲改良勞工生活狀況，國家應實施保護勞工法規。

婦女兒童從事勞動者。應按其年齡及身體狀態，施以特別之保護。

第四十二條 爲預防及救濟因傷，病，廢，老，而不能勞動之農民工人等，國家應施行勞動保險制度。

第四十三條 爲謀國民經濟之發展，國家應提倡各種合作事業。

第四十四條 人民生活必需品之產銷及價格，國家得調正或限制之。

第四十五條 借貸之重利及不動產使用之重租，應以法律禁止之。

第四十六條 現役軍人因服務而致殘廢者，國家應施以相當之救濟。

第五章 國民教育

第四十七條 三民主義爲中華民國教育之根本原則。

第四十八條 男女教育之機會一律立平等。

第四十九條 全國公私立之教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務。

第五十條 已達學齡之兒童，應一律受義務教育，其詳以法律定之。

第五十一條 未受義務教育之人民，應一律受年補習教育，其詳以法律定之。

第五十二條 中央及地方，應寬籌教育上必需之經費，其依法獨立之經費，並予以保障。

第五十三條 私立學校成績優良者，國家應予以獎勵或補助。

第五十四條 華僑教育，國家應予以獎勵及補助。

第五十五條 學校教職員成績優良久於其職者，國家應予以獎勵及保障。

第五十六條 全國公私立學校，應設置免費及獎金學額，以獎進品學俱優無力升學之學生。

第五十七條 學術及技術之研究與發明，國家應予以獎勵及保護。

第五十八條 有關歷史文化及藝術之古蹟古物，國家應予以保護或保存。

第六章 中央與地方之權限

第五十九條 中央與地方之權限，依建國大綱第十七條之規定，採均權制度。

第六十條 各地方於其事權範圍內，得制定地方法規，但與中央法規牴觸者無效。

第六十一條 中央與地方課稅之劃分，以法律定之。

第六十二條 中央對於各地方之課稅，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，對於他地方貨物之輸入爲不公平之課稅。

六 各地方之物品通過稅。

第六十三條 工商業之專利專賣特許權屬於中央。

第六十四條 凡一省達到憲政開始時期，中央及地方權限，應依建國大綱，以法律詳細規定之。

第七章 政府之組織

第一節 中央制度

第六十五條 國民政府總攬中華民國之治權。

第六十六條 國民政府統率陸海空軍。

第六十七條 國民政府行使宣傳、媾和及締結條約之權。

第六十八條 國民政府行大赦、特赦及減刑復權。

第六十九條 國民政府授與榮典。

第七十條 國家之歲入歲出，由國民政府編定預算決算公布之。

第七十一條 國民政府設行政院，立法院，司法院，考試院，監察院，及各部會。

第七十二條 國民政府設主席一人，委員若干人，由中國國民黨中央執行委員會選任，委員名額以法律定之。

第七十三條 國民政府主席對內對外代表國民政府。

第七十四條 各院院長及各部會長，以國民政府主席之提請，由國民政府依法任免之。

第七十五條 公布法律，發布命令，由國民政府主席依法署名行之。

第七十六條 各院部會得依法發布命令。

第七十七條 國民政府及各院部會之組織，以法律定之。

第二節 地方制度

第七十八條 省置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務，其組織以法律定之。

第七十九條 凡一省依建國大綱第十六條之規定，達到憲政開始時期，國民代表會得選舉省長。

第八十條 蒙古西藏之地方制度，得就地方情形另以法律定之。

第八十一條 縣置縣政府，受省政府之指揮，綜理全縣政務，其組織以法律定之。

第八十二條 各縣組織縣自治籌備會，執行建國大綱第八十條所規定之籌備事項。

縣自治籌備會之組織，以法律定之。

第八十三條 工商繁盛，人口集中，或有其他特殊情形之地方，得設各種市區，其組織以法律定之。

第八章 附則

第八十四條 凡法律與本約法抵觸者無效。

第八十五條 本約法之解釋權，由中國國民黨中央執行委員會行使之。

第八十六條 憲法草案當本於建國大綱及訓政與憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採集施行。

第八十七條 全國有過半數省分達到憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，國民

政府應即開國民大會，決定憲法而頒布之。

第八十八條 本約法由國民會議制定，交由國民政府公布之。

第八十九條 本約法自公布之日施行。