

憲法的基礎認識

3
著 棟 梁

國立北平圖書館

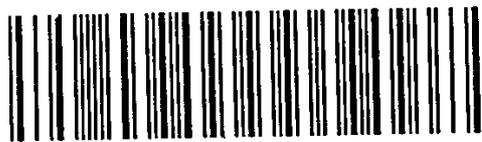
國民圖書出版社印行

憲法的基礎認識

梁棟著

國民圖書出版社印行

中華民國三十四年八月



3 0619 9961 5

弁言

本書之初稿，爲棟應江西省婦女會憲政講演會之講詞，因題材尙適合當前研究憲治問題之需要，故要求出版者，頗不乏人。茲爲副各方之期望起見，乃於公餘就原有講詞再加整理與補充，藉供研究憲法問題之參考。

本書首先於憲法之基本概念如定義、特性、種類、產生、修改及解釋等略有說明，然後敘述我國立憲運動之經過，並介紹五五憲草之性質與內容，以與一般憲法作簡略之比較，且據此以分析其特點，使讀者對憲法既有一基本之認識，且瞭然於我國憲法精神之所

憲法的基本認識 弁言

在焉。

憲法的基本認識目錄

第三章 憲法的定義及其特性

第一節 憲法的定義

第二節 憲法的特性

第二章 憲法的種類

第一節 成文憲法與不成文憲法

第二節 柔性憲法與剛性憲法

第三節 民定憲法與欽定憲法

第一章 憲法的產生

第一節 由於君主制定者

第二節 由於逐漸發展者

憲法的基本認識 目錄

渝4511

憲法的基本認識 目錄

第三節 由於完全民治者

第四節 由於聯合各國者

第四章 憲法的修改及解釋

第二節 憲法的修改

第一目 憲法是否要修改

第二目 憲法修改的手續

甲·提案程序

乙·議決程序

丙·公布程序

第三目 憲法修改的限制

甲·時間的限制

乙·範圍的限制

第二節 憲法的解釋

第一目 最高法院解釋制

第二目 立法機關解釋制

第三目 憲法法院解釋制

第四目 公民複決解決制

第五目 個人解釋制

第五章 我國立憲運動史略

第一節 清末的立憲運動

第二節 民初的立憲運動

第六章 五五憲章的性質及內容

第一節 五五憲章的性質

第二節 五五憲章的內容

憲法的基本認識 目錄

憲法的基本認識 目錄

四

第二章 正統的國家

第一節 正統的國家

第一節 人民的權利和義務

第二節 人民的基本權利

第三節 人民的基本義務

第三章 國家機關及其職權

第一節 憲法的修正

第七章 三民主義 憲法與一般憲法的比較

第一節 與民主國家憲法的比較

第二節 在維護憲法利益上的比較

第三節 在政治制度上的比較

第四節 與集權國家憲法的比較

第一目 與蘇維埃憲法的比較

甲• 在維護羣衆利益上的比較

乙• 在政治制度上的比較

第二目 與法西斯憲法的比較

甲• 在維護羣衆利益上的比較

乙• 在政治制度上的比較

第八章 五五憲草的特點

第一節 建國目標的確定

第二節 政權機關的國民大會

第三節 複式的分權

第四節 民主集權制

第五節 均權制度

憲法的基本認識 目錄

憲法的基本認識 目錄

第六節 考選合一

第七節 富有時代性

第八節 維護全民利益

第九章 實施憲政應注意之點

181.27
726
3

憲法的基本認識

第一章 憲法的定義及其特性

第一節 憲法的定義

憲法一詞，據說雅在紀元前六二四年至四〇四年間已經就有了這一個名稱，並且當時已有了一個憲法。在亞里斯多德的時候，他也曾經蒐集並敘述過不少的憲法；在政治學一書中，更討論到立憲的政府，研討什麼是最好的憲法，並且將他研究的心得，對憲法下了一個定義。一憲法表示國家各種職務的組織，並規定什麼是統治團體和什麼是社會的目的。一這也可以說是憲法最早的一個定義。

在中國，憲法一詞，也是很早就有的，如中庸上有一憲章文武，一書經上有一置於先王成憲，一商書上有一憲令稍增，科條無限。一又有「稽古憲章，大蓋制度，」唐書憲法的基本認識



(渝)

上有「永垂憲則，貽範後昆」等等。不過那時「憲」字的意義，所最注重的是刑法，所以中國古時所謂憲法是指刑法而言，如國語上所說：「賞善罰姦，國之憲也。」

在英國，憲法一詞，英文稱之為「Constitution」，最初的涵義，是指英國國王所宣佈的幾種法律而言，到了十七世紀的時候，英國人民到新大陸殖民，組織一個物吉立亞公司（*Virginia Company*），該公司的約章中也曾用過這個名詞。美國沒有獨立以前，英政府給予美國殖民地的各種約章，以及所宣佈的各種宣言和議案等上面都沿用過這一個名詞。不過那時憲法的涵義是非常的廣泛，較為具體的憲法涵義，直至十七世紀的下半期，美國獨立革命之後，各衆國的新政府組織大綱成立，這一個大綱，也就是較為具體的憲法，自這憲法成立以後，憲法的定義，才有一個確定，它是國家的根本大法，也就是現在各國所通行的憲法。

● 憲法是一國家的根本大法，意義固甚正確，但嫌籠統，茲先舉數位權威學者的解釋如左，以為我們下定義時的參考。

(一)詹姆士·麥金韜虛 (James Mackintosh) 的解釋：「憲法是規定政府重要職權和人民基本權利的成文的或不成文的根本大法。」

(二)包蓋德 (Boegard) 的解釋：「憲法是基本法，政府必根據他而組織，個人間的相互關係和個人與社會間的關係都根據他而被規定。他可以是成文的，可以在一定的時間制定的，可以包括許多重要的立法、命令、法庭判決、前例和習慣。」

(三)耶律芮克 (Jellinek) 的解釋：「憲法是規定國家最高機關的產生，及其相互之關係，活動之範圍，與各部門對國家所處之基本地位之法律。」

(四)蒲萊斯 (Bryce) 的解釋：「憲法是規定政府組織，及人民與政府間各種權利和義務的根本規則或法律。」

我們歸納上面四位學者的意見，可下憲法的定義如次：

「憲法是國家的根本大法，其所規定者為國家主權的歸屬，政府重要機關的職權和組織及其相互之關係，乃至於人民與政府間各種權利與義務。」

第二節 憲法的特性

憲法惟其爲國家根本大法，故憲法乃有如次の三種特性：

(一) 最高性：憲法效力高於一切普通法律，一切普通法律，都要在憲法規定的範圍之內制定，不能超越憲法，不能和憲法相抵觸，凡是和憲法相抵觸的法律，都歸無效。

(二) 固定性：因爲憲法是國家的根本大法，所以憲法不能任意變更。如果時常變，那末，就失去了根本的意義了。不過，一種固定性並不是絕對的，它亦有因環境和時代的轉變，而改變其內容，憲法中所以有「憲法修改」的一項規定，理由即基於此。

(三) 憲法的修改異於普通法律：例如普通法律，可以通常的國會修改變更之，至於憲法則位於通常國會之上，通常的國會，是由憲法產生的，故無修改憲法之權；若與通常國會以修改憲法之權時，至少其修改的程序方式，應與修改普通法律不同，如法國憲法的規定是也。因爲憲法的效力，既高於普通法律，其修改變更，應該另有一種特別機

關，或用一種特別的程序。否則那種最高性不能顯出。所以在理論上這一個特性是附隨第一種特性而來的。不過事實上却有例外。現代各國的憲法，也有不兼具這種特性的，例如英國的巴利門，不惟有修改憲法之權，並且其修改憲法，與修改普通的法律適用同樣的程序方式。這是因為英國憲法有特別發達的歷史的原故。

第二章 憲法的種類

第一節 成文憲法與不成文憲法

成文憲法與不成文憲法，是以文書形式不同來分類的。成文憲法就是指關於國家的根本組織，以及國民的基本權利和義務事項，以一種文書或數種文書，正式制定，近世各國憲法多屬於此類，例如我國的五五憲章，美國的憲法，都為成文憲法。反之，不以一種文書或數種文書來規定國家根本組織，以及國民的權利和義務事項，而以風俗習慣，法庭的判例，和國會所通過的法令等來規定者，則稱之為不成文憲法，如英國的憲

法，就是不成文憲法的一種。不過成文和不成文憲法的區別，並不是性質上的差異。我們似乎不能根據這種表面上的區別，把憲法分為成文和不成文的兩種。所有成文憲法，經過了長久的時間，自然而然的就會有種種不成文的份子，如法庭的解釋，與風俗習慣等類，加入其內。美國是成文憲法最好的一個例子，如大總統的產生，按照聯邦憲法，係由人民選舉，但現在總統候選人，均由政黨推定，人民不過在兩三名候選人之中，選擇其一而已。他如憲法上並無規定，大理院有宣告法律違憲無效之權，但現在美國人民，已公認大理院對於議會所通過的一切法律，如認為有違背憲法者，可以宣告其無效。英國憲法雖有大部份根據於習慣法，無一種或數種文書正式制定的，但關於皇位繼承，上議院之職權等，都有明文規定，經國會正式通過，為英國憲法中的成文部份。所以嚴格地說來，成文與不成文並不是憲法絕對的區別。我們所以如此分類者，蓋為便於研究和明白而已。

成文和不成文憲法孰優？比較之於左：

一、成文憲法明晰確定人民的權利和義務，故政府不至於越權。

二、成文憲法因有明文的規定，非但人們的權利，易得法律的保障，而政府遇事，亦有所遵，並使人民對之，極易明瞭，沒有窒礙難行的弊端。

三、成文憲法將一切事項規定於條文，不易變更，但社會情形，日異月異，故不適應社會性，而成文憲法則可以適應時代的要求，現在世界各國，都以不成文憲法來補救成文憲法的不足。

四、不成文憲法因無明文規定，如遇有野心政治家，則易流於專制，所以不成文憲法，僅能適用於有法治精神的國家。

第二節 柔性憲法與剛性憲法

性憲法與剛性憲法，是以憲法修改的難易以分類的。凡憲法的權力，不在普通法律之上，其制定手續和修改程序，都與普通法律相同的，就叫做柔性憲法。例如英國的

三位繼承法，上議院職權法和下議院組織法等，都是英國憲法的一部份，但其制定和修改，都是由國會用普通立法手續行之。反之，憲法的權力，在普通法律之上，其制定手續和修改程序比普通法律爲繁複而艱難的，就叫做剛性憲法，例如美國憲法明白規定爲國家最高的法律，其他法律，不能有絲毫和憲法條文相衝突，普通法律是由國會制定，國會修改，而憲法則不同，是由當時憲法會議制定，經過各州批准而成立。其後如有修改，必須經過國會三分之二以上的同意，或州議會三分之二的請求，提出修正案，然後再經四分之三的州議會或且各州人民大會批准，才能成立，手續非常繁複，不是普通立法機關、議會所能過問的。但我們若嚴格的說來，柔性憲法和剛性憲法也很難分別，因爲剛性憲法，雖有法定的特別的修改手續，但除了這種特別的手續之外，却另有其他簡便的修改方法，如法庭的解釋，風俗和習慣的發生等類，都能在事實上，不在形式上，變更憲法的規定。

柔性憲法和剛性憲法都各有利弊，茲比較之如次：

一、柔性憲法能適應社會的需要，可以消弭革命於無形。如一九三三年英國主權的削減，都因憲法易於修改而未發生革命。

柔性憲法因易於修改，社會秩序因而不能安定，人民常有修改憲法的心理，以致輕視國家的根本大法。這是它的弊端。

剛性憲法的優點即為柔性憲法的缺點，有固定性。反之，柔性憲法的優點亦即剛性憲法的缺點，沒有適應性。

第三節 民定憲法與欽定憲法

民定憲法與欽定憲法，是以憲法的制定不同來分類的。民定憲法是人民直接或間接根據自己的意志而制定的憲法，故民定憲法可分為二：一、為由國民代表機關而成立的憲法，如一八七五年的法國憲法，一九一九年的德意志聯邦憲法，是由國民選舉代表而組成的國民議會議決而成立的，又如一九二四年的俄羅斯蘇維埃社會主義共和國聯盟憲

法，是由工農兵代表而組織的聯盟蘇維埃大會議決而成立的，凡此憲法都是由國民代表及機關而成立的憲法。一、為由國民直接投票而成立的憲法，二七九五年的法國憲法，以及一八〇二年的瑞士聯邦憲法，都係由國民直接投票而成立的。凡此憲法都是由國民直接投票而成立的憲法。欽定憲法是出於君主本意或由君主與人民協定而成立的憲法，故欽定憲法可分為二：一、君主非因人民之強制而因自己意思的發動所制定的憲法，如一八一四年六月四日法國王政復興之初，路易十八所頒布的法國憲法屬之。此類憲法，由國王所選派的委員起草，又未經人民代表機關的元老院及立法議會議決，而本於國王固有之大權決定頒布。此外如一八四八年普魯士國王腓特烈威廉第四依自己獨斷所頒布的憲法，以及日本明治天皇依自己獨斷所頒布的憲法，立憲都是出諸君主的本意。二、由君主與人民，特別是與人民代表機關的國會，因協定的結果而成立的憲法，如一八三〇年七月法國國王路易腓力批准頒布的憲法屬之。此類憲法，是修正一八一四年的憲法的，其草案先由議會之議決，然後再經國王批准頒布。此外一八五〇年所頒布的普魯士國

憲法的產生，根據歷史來說有四種情形：第一、由於君主制定者；第二、由於逐漸發展而成立者；第三、由於完全民造者；第四、由於聯合各國協定者。茲分述之如左：

第一節 由於君主制定者

在專制政體時代，一切政權，都操諸君主手裏，政府的組織和職權等等，都毫無規定。後來君主因見民權伸張，為保持其地位，或者順從民意起見，願意限制其固有權力，將政府及各機關的組織職權，詳為規定。政府依照此類規定，行使職權，不過主權仍在君主。憲法的擬定，通常是由君主委任其臣僚，或他種機關起草，經過君主許可，而後頒布，始發生效力。經此種手續而產生的憲法，也就是前節所述的欽定憲法。

第二節 由於逐漸發展而成立者

凡國家政體，逐漸由專制制度變為民治制度，其憲法成立的手續，大都屬於此類。

最初國家主權，爲君主所獨攬。後來事實上逐漸歸人民代表。人民代表的權力，初無法理的根據可言，最後，事實上法理上，全國都默認人民代表的實權，君主自身，亦不得不應時勢潮流，放棄他固有的實權，而承認人民及其代表的權利。最好的例子就是英國的憲法，英國的憲法，在形式上，在法理上，英國政府至今還是一個君主政體，但在事實上却早已是一個極完備的民主政體。英國憲法不是人造的，也不是由人民加入主觀的規解，而且慎重的審議，使之變爲現在的狀況，却是一些一些逐漸生長的，所以英國的民主政體是於不知不覺之中，經過了幾百年的歷史，才變成現在的情形。就是在現在，英國在法理上是一種情形，在事實上又是另外一種情形。那最重要的內閣制度所根據的並不是法律，祇是歷史上各時期所發生的憲法慣例，在法理上，甚至於連「內閣」這名詞都沒有的。

第二節 由於完全民造者

這一類憲法的產生是由國民自己直接，或依其代表機關而制定的憲法，其成立的形
式，不外第一、由普通議會制定，第二、由人民所選出的特殊制憲團體制定，第三、由
公民直接投票表決，第四、由兼採以上數種形式而成。其產生的情形可分爲左列三種：
第一、是用革命方式產生的。凡一國的人民因爲不滿意於他們的政治制度，決定推
翻他們的舊政府，另行組織一個根據於人民主權的新政府，其憲法都屬於此類，現在祇
有日本憲法是由君主制定的，由逐漸發展而成立的憲法也祇有英國的憲法，多數國家的
憲法都是用革命的方式產生的。

凡革命發生，舊政府推倒以後，其憲法的成立有左列的四種：

第一種產生方法由臨時政府代表人民制定永久憲法，人民方面如果沒有反對，就算
默認臨時政府有這種制憲權。從前普法戰爭時候，拿破崙第三的政府推翻後，法國差不
多就處於無政府地位。當時祇有一個議會，其會員是由人民選舉出來的，其唯一的職務
是與普魯士訂立和平條約。但和平條約訂定之後，這個議會是當時法國唯一的政治機關

，所以就變成一種臨時政府。現在法蘭西共和國的憲法就是這臨時政府制定的。雖然這臨時政府的人物是人民選舉的，但是人民選舉他們的時候，是舉他們出來訂立和平條約的，並不是舉他們出來制憲的。

第二種產生的方法是由臨時政府擬定一種方法，由人民決定取捨。

第三種產生的方法是由人民公舉一個制憲委員會，制定永久憲法。

第四種產生的方法是組織一個憲法起草委員會，再由人民決定憲法草案之能成立與否？憲法之由革命而成立者極爲困難。無論何國，革命以後，非經數年之擾亂狀況，政治不能穩定，如第一次的法蘭西共和國、北美合衆國、中華民國及蘇俄等皆是。

第二、是尙未成爲國家，而處於他國支配之下的人民，當初與他國分離獨立，而成爲一個國家時，依國民的代表會議制定。新興國家的憲法，最著之例，是北美十三州，於獨立後，所制定的憲法，及往昔屬於荷蘭治下的比利時，於獨立後所制定的憲法，三一年憲法，第一次世界大戰結束後，新變爲獨立國的捷克斯拉夫，波蘭芬蘭等共和國

憲法亦屬於此類。

第三種是歷史上爲民主政體國家，從前不過具有不成文憲法，後來始從新制定憲法者，如瑞士各州的憲法是也。

第四節 由於聯合各國者

多數獨立國家，以前僅爲國際法上的結合，即邦聯，後來依各國相互間的協定，聯合組織，成爲聯邦制的國家，例如一八六七年的北德意志聯邦憲法，係由各邦政府所委派的外交代表會議，及各邦人民所選舉之代表會議，共同起草，經各邦政府，承受該項憲法後，始獲成立。一八七一年的德意志帝國憲法，和瑞士聯邦憲法，均屬於此例。

第四章 憲法的修改及解釋

第一節 憲法的修改

憲法是否要修改？憲法修改的手續如何？憲法修改的限制如何？今分三點討論之。

第一目 憲法是否要修改

西諺有云：「憲法是生長的，不是製造的。」其言是否真確實，固不敢言，但無論如何，現今各國的憲法，都是活的，不是死的，都能依照社會狀況的變更而逐漸變更，以求其適應性。美國第二任總統華盛頓曾說：「政府的性質是與其他的人類制度一樣，要靠時間與習慣確定的。」還有一個英國學者亦說：「凡有價值的憲法一定是生長的，這樣的憲法才有根，才能成熟，才能持久。那種模倣或抄襲的憲法如同着色的竹竿插在地下，既不能生根，又不能結果，腐爛得很快，不久就得消滅的。」

憲法的用意本來要一方面在可能的範圍內，幫助全國一切事務的發展，另一方面是要防止種種激烈的或革命的行動。假如憲法制定以後就不能更改，那末，其結果勢必至於使進步的社會狀況不能與那死板板的憲法條文相適合，或者是憲法等於死法律不能發生效力，或者甚至於激動人民的革命，推翻舊憲法，另行制定新憲法。但是假如憲法變

更的速度太快了，那末，政治生活又恐怕有發生不穩固的危險，人民方面又恐怕有輕視憲法的態度，所以憲法並不是不可修改，而是不能輕易的修改，一定要依照人民心理上的態度，及其他一切政治狀況而決定其需要修改與否以爲斷。

第二目 憲法修改的手續

柔性憲法，其修改的手續和普通法律相同，至於剛性憲法，則其修改，可分下列三點說明之：

甲、提案程序

1. 提案權：何者才有提出憲法修改案之權？一般承認凡享有普通法律提案權的人，同時亦享有憲法修改的提案權，採用公衆創制權的國家，則賦予公民以憲法修改的提案權。

2. 修改原則的決定：憲法修改案，未交付議決機關討論之前，還有一個中間程序，就是要決定憲法條文，究竟應否修改，此原則決定後，然後交付議決機關，俾從事於憲

法修改之討論和決定。除採用公民直接創制權的國家外，無不以此種原則的決定權，付諸議會。

3. 修改草案的決定。有的國家對於憲法修改，特設一種複決機關。對於業經決定的憲法修改草案，為可決與否決的表示。複決機關，一般為地方議會，或公民團體，草案議決機關，則為中央議會。

乙、議決程序

1. 由議會議決：以憲法的最終議決權，付諸享有普通立法權的議會。但議會的議決憲法案，其手續與議決普通法律案不同，此類特別手續，通常為對於憲法修改案的議決。設有高額的法定出席人數，例如比利時憲法規定，須為議會各院人數三分之二。或對於憲法修改案的成立，設有高額的贊成人數，例如德國憲法，限定贊成者，須滿出席人數三分之二。亦有限定憲法修改案的成立，須經一度或數度的議會改選，俾選民對於憲法修改案，獲有表示意見的機會，如比憲。議會於決定憲法應行修改後，應立即解散，

由政府召集新議會，以議決憲法的修改。

2. 由特別制憲會議議決：由人民臨時選出一特別制憲會議，以議決憲法的修改。此種方式，盛行於美國各邦，但也沒有限制，只於修改憲法全部時召集之，其議決，仍然是一個修改的草案，此種草案的成立，尚須交付公民複決。

3. 由地方團體複決：將中央議會議定的修改草案，交付各地方團體複決，採用聯邦制的國家，大都採用此種程序。複決的機關，或為各邦代議機關，或為各邦公民團體，其複決案的成立，或須全國各邦過半數的贊同，如墨西哥。或為大半數，限定須佔全國各邦四分之三。各國都不一律。

4. 由全國公民複決：這就是說憲法的修改，經議會或特別制憲機關議決後，付諸全國公民投票複決，亦即所謂人民的制憲複決權。現在採用此制者，為瑞士、德（威瑪憲法），與諸國等。惟瑞士如前所述，一面須由全國公民複決，一面又須全國各邦複決。德則只須全國公民複決，即已可以，這乃是既徵求全國公民的意見，而各邦的意見如

何，可以不同。採用此種公民複決制的國家，原不僅對於憲法修改如是，對普通立法亦有用此種方式而行者，如德國憲法第七十三條規定是也。

丙、公布程序

1. 在君主國家，憲法修改案的公布，依憲法明文，或憲法習慣，概屬元首。元首對於修改案，往往保有其裁可權，所以雖經議會通過的憲法修改案，其公布與否，亦憑元首的自由。

2. 在民主國家，憲法修改案的公布程序，各國實例頗不一致，如德國憲法規定大總統有公布普通法律和憲法之權，並得提交國民複決（第七〇條七十三條及七十六條）。亦有未以明文規定由何項機關公布，但是實際上都由行政元首公布之，此外北美合衆國的情形亦係如此。不過公布權雖然習慣上屬於行政元首，而行政元首可否有如普通法律有提交覆議之權，在法國則學者的解釋，甚不一致，而實際上則從無提交覆議之例。在美國則據其法院的解釋，不認行政元首有要求覆議之權。又有以明文規定由制憲機關自

行公布者，如巴西憲法（第九十一條）和葡萄牙憲法（第八十一條）都明定須由議會自行公布是也。

第三目 憲法修改的限制

憲法爲適應社會，固須修改，但是憲法究竟是國家的根本大法，其於社會的秩序及人民的權利，關係至鉅，如果與修改普通法律無異，而不加以相當的限制，則野心者流，容易藉憲法的修改，以遂自己的私圖，而不顧社會和人民的福利，故憲法的修改不能限制。憲法修改的限制有時間與範圍的兩種限制，茲分述如左：

甲、時間上的限制：例如君主國在攝政期中，禁止憲法的修改；如日本憲法第七十五條規定：「憲法及皇室典禮，不得於設置攝政期間變更之。」其用意在防止攝政者爲謀自己的利益而去影響憲法的修改。又有規定憲法在制定後，非經若干年後，不得修改者，如一七八九年美國憲法，規定憲法中的某幾種特殊條款，非至一八〇八年以後，不得修改，一七九一年法國憲法，規定憲法全部，在該憲法成立後的第一屆議會和第三屆

議會的任期之內（每期二年），不得由議會提議修改，一八六四年的希臘憲法，規定自公布之日起，非滿十年，不得修改，此外巴拉圭憲法，有公布後五年內不得更改一字的規定，尼加拉瓜憲法，有成立後十年內不得全部更改的規定，葡萄牙憲法，有每屆十年始能修改一次的規定（有兩院議員全體三分之二以上的同意時，得提前五年），都為時間上的限制。此等國家的憲法，其所以設有此種時間上的限制者，由於欲假借時日以鞏固憲法所建設的秩序，並給憲法以相當時日的試驗，看它是否合用。

乙、範圍上的限制：範圍上的限制，意是限制憲法中某一部份不得修改之謂。例如國憲法一八八四年八月十四日的修正案，規定國民會議不得建議廢止共和政府。土耳其一八九二四年憲法第二〇二條亦有類似的規定。美國憲法規定在一八〇八年以前，不得改第一條第九款一四兩項關於禁止輸入奴隸的規定。又規定各邦在上議院的平等選舉權，非經各部同意，不得改變。這些規定，都限制了人民修改憲法的範圍。挪威一八一四年憲法亦規定，任何修改，均不能變更憲法的一原則與精神。希臘一八六四年憲法

亦規定憲法的修改不得變更憲法的根本規定。這也是一種範圍的限制。蘇聯新憲法第十八條亦規定：「各職員及國家的領土，均經彼等同意，不得變更。」根據這一限制，故蘇聯憲法二十二條至二十九條不能隨便加以修改。各國憲法所以設此種範圍上的限制者，由於欲藉憲法條文的權威，以長期維持某種制度的勢力，而使政治漸漸走上軌道。

第二節 憲法的解釋

綜合上述可知憲法是國家的根本大法，其效力高於一切普通法律，所以普通法律如與憲法相抵觸時，便是違憲，便當失其效力，這自然是人所共知。不過此地必須有先行決定者，即是抵觸的事實究竟是否成立，因此便形成了憲法上的解釋問題。再者無論如何精美的憲法，對於應當規定的問題，以及因實際上的不便而應明文禁止的事件，也都不免遺漏；而且一旦發生憲法上所述直接規定的事件，憲法的內容，往往有幾種的解釋，如果沒有機關對其解釋則政府和人民不能選用憲法，於是行使上就感受到了困難，因此

憲法的解釋是必要的。

關於憲法的解釋，各國殊不一致，茲分五類，簡述如后：

第一目 最高法院解釋制

最高法院解釋制就是說憲法解釋權由最高法院來行使。這是對立法權和行政權的保障。這就是承認憲法和普通的立法有分別，人民的權利有高出普通立法以上的效力，立法權不能限制或剝奪之。所以憲法的解釋權不能付諸立法機關，換言之，必須由司法機關有權審查和解釋憲法，以對抗立法機關的立法權。美國就是實行此制的典型國家。加拿大、澳洲、墨西哥、阿根廷、巴西等聯邦國家都採用此制。而委內瑞竦一九三一年憲法第一二〇條更以明文規定法院享有此權。

第二目 立法機關解釋制

立法機關解釋制便是平常所謂的「立法權的保留」，它是對行政權和司法權所設的保障。在這個制度之下行政機關和司法機關都沒有解釋憲法的權利，其理由為「立法

倘若既以正當的形式制定法律，則該法律的適合於憲法，於其自身上雖已證明，不能以裁判所的權能再行覆護。——這個制度遠在一七九〇年，法國的憲法會議內便成立了。英、法、比、意等單一國家都採用此制。

第三目 憲法法院解釋制

憲法法院解釋制就是於政府的立法、司法、行政三權之外，更設置解釋憲法的機關，其任務在審查法律是否抵觸憲法。這是對立法權、行政權和司法權所設的保障。如奧、捷克、西班牙各國都採用此制。

第四目 公民複決解釋制

公民複決解釋制就是公民複決享有憲法解釋權。瑞士和德國都採用此制。瑞德憲法對此雖無明文規定，但瑞德公民既有要求複決法律之權，便等於享有憲法解釋權。瑞士憲法第一一二條規定聯邦議會所通過的法律並不受法院的審查。但該憲法第八十九條規定聯邦議會所通過的普通法律，如經三萬公民的要求或經八州政府的要求，便須提交公

民複決。德憲第七十三條規定總統或百分之二十的公民有權要求複決。凡不於民體複決公認違憲的法律自然在複決中不能通過。這樣，瑞德的公民複決法使德人有憲法解釋權。

第五目 個人解釋制

（德憲第七十三條）（德憲第七十四條）（德憲第七十五條）

德國就是憲法個人解釋制的一例，德國自希特拉執政以後，威瑪憲法的民主精神即已喪失，因為希特拉可根據一九三三年三月二十三日所通過的「授權法」，對於法律可任意的制定，亦可任意的解釋，因此我們稱它是個人解釋制。

第五章 我國立憲運動史略

分清末和民初立憲運動之如左：

第一節 清末的立憲運動

道光二十年鴉片戰爭之後，以廣州、廈門、寧波、福州、上海五處為通商口岸後，

憲法的基本認識

（如輪船火車軍械等）仿效外國，就是在政治方面，亦思改造。當時領導政治運動的人物首推康有為梁啟超等，他們對於憲政的意義雖然很模糊，但是他們所提出的「廣開言路」「改革政綱」等辦法，都有立憲的傾向，而且也做了中國立憲運動的發端。

光緒二十一年甲午戰敗，當時賢明之士，更覺清廷的腐敗，由於這個刺激，康梁等的維新運動更積極進行。是年他們集合赴京考試的舉子一千三百人，簽名請願，請求清廷「扶助農業，教濟手工業，扶植商業，賑濟貧民，改革政綱」。但是，清廷並不答應。這一請願書，歷史上稱之為「公車上書」。

「公車上書」以後，康梁在北京、上海各地組織「強學會」「保國會」，他們的維新運動，更爲朝野所注意。光緒二十四年大學士翁同龢和推荐康有為等入朝清帝，清帝對其維新底建議，大加讚賞並予接受，在六月至九月短短三月之中，頒佈許多維新的法

令，最重要的如「百日革新法案」等。新政主要的內容是：

1. 廢八股取士制，開辦學堂，設立報館，獎勵士民著書製器及捐款興學。
2. 變勇兵制，改習洋槍，裁汰冗兵，力行保甲。
3. 開辦銀行和設立礦務鐵路等局，設立農工商局及商會。
4. 誥誡因循，廣開言路，裁汰冗員。

但這種革新運動因守舊大臣的掣肘，復爲西太后慈禧所牽制，甚且幽閉光緒，捕殺戊戌政變的新黨譚嗣同等六人，而新黨首領康梁亦逃亡海外，所以一切新政，全行推翻。

「戊戌政變」二年之後，即光緒二十六年，拳匪之亂發生，帝國主義對於中國的侵略益復變加厲，益使國人陷於水深火熱之境。此時一般人士，已深知清廷的無能，非從改革政治入手，即不能救國家於危亡。章炳麟、章士釗等主張共和的蘇報，梁啓超主君主立憲的新報，亦於此時先後誕生。到了光緒三十年日俄戰爭，日本以一小國

而戰勝大國的俄國，一般人都認為立憲的結果，所以中國一般知識階級乃華信專制政體的不能自強，由是頒佈憲法，召集國會，成爲社會普遍而熱烈的呼聲，從前極少數人的立憲思想，到現在乃成了多數人的要求，這是中國立憲運動最熱烈的時候。此時適有國父領導的同盟會，揭舉三民主義五權憲法的主張，從事於排滿革命，所以除了康梁派的君主立憲之外，又有革命派的民主立憲運動，清廷爲此種運動所威脅，而駐法使臣孫寶琦以及二三疆吏，亦以立憲爲請。乃於光緒三十一年八月派戴澤等五大臣出洋，考察日、英、法、德、奧、意、俄、美、比等九國的政治以資觀摩。翌年秋天五大臣先後返國，雖一致主張立憲，且認爲立憲可以避免革命的危機，西太后雖無立憲的本意，但迫於各方的請求，不能不爲敷衍，在三十二年十月，下詔預備立憲；且同時宣佈厘定官制。翌年七月成立內閣，但這一個內閣並不與歐洲內閣相同，亦非由憲法產生，不過改官制的名目而已，其組成的分子，都是皇親國戚。

預備立憲，雖願明令，中央官制，雖已改革，但是這一紙空文的上諭，和粉飾外觀

的輕蔑，終不能滿足當時人民的渴望，而組織與情的反抗。人民既知清廷無立憲的誠意，故而立憲的請求反而趨於熱烈，清廷乃不得不於光緒三十四年八月宣佈欽定的「憲法大綱」，完全抄襲日本憲法大綱共十三條，分成兩部分，第一部是關於君主大權，把皇帝的權力規定得比日本天皇還來得龐大而無限制。第二部是規定一些人民的權利義務。所以這一部憲法，在實際上是保障君權，對於人民毫無益處，而且實施的日期還擱在十年之後。

然人民對此詔書，信心甚薄，且懼觸舊清廷，倡一時違心之論，偽稱立憲，一有機會，仍將收回成命。當時國父手創的祕密革命團體同盟會，乘機大施活動。該會組織甚多，遍設國內國外，以推翻清廷專制政體建設民國為目的。宣統三年革命軍起義於武昌，不數日各省大半宣告獨立，且加入革命黨。清廷為緩和革命起見，特下罪己詔書，以是所謂的十九信條，攝政親王，對該項信條，曾宣誓於太廟，以昭慎重。此項信條，以其制定的情形看來，是中國君王立憲的第一次，其根本原則的基礎，摘要如左：

1. 皇帝之權，以憲法規定者爲限。
 2. 憲法由資政院起草議決，皇帝頒布之。
 3. 憲法改正提案之權，屬於國會。
 4. 上院議員由國民於法定特別資格中公選之。
 5. 總理大臣由國會公選之。
 6. 國家預算應每年編制，且須得國會的議決。
- 此十九信條雖尊重民權，但因人心已去，十九信條雖然已經頒布，亦不能挽回當時民心，不數日革命軍即佔領南京，皇帝不得不遜位，中華民國於焉乃告成立。清末立憲動於此告一段落。

第一節 民初的立憲運動

當革命軍在武昌起義時，即擬訂臨時政府組織大綱（宣統三年十月），在未擬訂前

先起草大綱，其二十一條，爲中華民國臨時政府的基本法，這一基本法頒佈一月之後，由各省選舉國父爲大總統，這是中華民國第一次的臨時政府。這一個臨時政府組織是採取美國總統制，其第二條有臨時大總統處置各要政，以鞏固政府之語。⁽¹⁾臨時大總統爲海陸軍大元帥，依參議院的意思及許可，宣戰，媾和，任命外交人員，以及各部總長。政府的組織分外交、內務、財政、軍政、交通等五部。

參議院以各省派代表三人組織之。代表的任命由各省都督自定之。每代表都有一法權。參議院的權限如預算的通過，政府支幣的審查，關稅的統一，以及產生臨時法等。參議院且有選舉議長，通過辯論手續規則之權。

臨時政府組織大綱，顧名思義，在中華民國憲法公布之日，即廢止其效力。（臨時政府組織大綱第二十一條）並限臨時大總統自臨時政府成立日起六個月召集國會。這也是參議院所訂。（第二十條）

民國元年一月二十八日，參議院開幕，即從事研究政府詳細組織的計劃。因恐六月

限期在事實上難以召集國會，且無數重要問題都未解決，個人自由的問題，即其一端。所以費了一月的討論，始通過了臨時約法。

臨時約法計五十六條，共分七章如左：

1. 總綱
2. 人民
3. 參議院
4. 臨時大總統副總統
5. 國務員
6. 法院
7. 附則

此項約法其所提出的重要改革點如左

1. 保護人民的自由。約法所賦與人民的權利最重要者為個人自由，居住之不可侵犯

、言論、結社、書信秘密、信教自由等自由。此項自由權利在非常緊急必要時，得依法律限制之。

3. 國務員制度則採取法國的內閣制，大總統一切行為均無國務員的副署，及國務員向立法機關負責，均為不合法。

3. 司法機關獨立的原則，已由文規定，法官在任中非依法律懲戒之處分，不得解職或減俸。

六個月中臨時約法既發生效力，應依擬參議院規定的法律從事選舉國會。

自臨時約法公佈後，乃從事選舉。國民黨得席最多，該黨即革命同盟會所改組的。

民國二年四月八日國會正式開幕於北京，共分二院：

1. 參議院：各省省議會所選之議員相等，與各屬地議員組織之。

2. 衆議院：以各省和各屬地人民初選複選兩次選出的議員組織之。每人口八十萬選

出議員一名。

按臨時約法規定，民國憲法須由國會制定。民國二年七月十二日即按照國會組織的規定，成立憲法起草委員會，擇定北京永定門內天壇祈年殿為該會開會地址，遂有天壇憲法草案之稱，先定憲法，後選總統，本為國會成立時多數議員的主張。續留之役，袁世凱得勝，袁黨，就極力主張先選總統，後定憲法。國民黨議員因在袁氏捕捉之下，與袁氏對立，二年九月五日衆議院決議先選總統，九月十二日經兩院聯合會議決定以憲法中選舉總統之部份，委託憲法起草委員會起草，二十九日兩院即聯合組織憲法會議開始討論大總統選舉法草案，至十月四日，即已完成審議，二讀會，三讀會各種程序，並逕由憲法會議自行公布。大總統選舉法成立之後，十月六日袁氏即被選為大總統，次日黎元洪亦被選為副總統解散國會，至五年袁氏因帝制失敗而死，黎元洪繼為總統，恢復約法，召集舊國會。將「天壇憲法」再行提出討論，繼續制憲工作，六年黎元洪與段琪瑞又鬧內鬩，國會又被解散，督軍團宣布廢棄「臨時約法」，引起護法戰爭。國父被選為大元帥，成立護法政府。南北相持六七年之久，憲法草案亦曾斷續討

論數次，至十二年曹錕爲着賄選總統才草草通過憲法，定雙十節公布、歷史上稱之爲「賄選憲法」。

民國十三年元月中國國民黨在廣州開第一次全國代表大會，發表了近代歷史上重要文獻的大會宣言，指示中國憲政運動的途徑，三月 國父又手訂「國民政府建國大綱」，規劃憲政運動目標和具體的步驟。是年十一月，正當 國父在廣州積極進行健黨建軍從事憲政運動的根本工作時候，段琪瑞、張作霖、馮玉祥等公請 國父北上共商國事，國父抱（一）召集國民會議，由各地職業團體選舉的代表組織，以和平辦法統一全國；（二）廢除一切帝國主義者所加於中國的不平等條約。兩種目的北上，冀圖和平統一中國，却因意見不合，奔走和平，心力交瘁，致在北京不久，便於十四年的三月十二日逝世。從此，段琪瑞等繼續以執政名義統治北方政府，到十五年才下臺，繼由張作霖做「安國軍總司令」和「大元帥」。這時的北方政府不但是繼續着軍閥統治，而且連表面的法，總統和國會都沒有。但是從革命勢力方面來看，中國的憲政運動並未中斷。

國父逝世後，蔣總統復繼承遺志，更積極進行憲政運動的根本工作。十六年國民革命軍北伐成功，定都南京，完成了軍政時期，實行五權制度，十七年國民政府發表三大建設主張，二屆中央執行委員常務會議通過「訓政綱領」，十八年總裁在開封軍次電請中央召集國民會議，制定約法，十九年三屆四全會決議二十年五月五日召開國民會議，二十年六月一日即正式公佈「中華民國訓政時期約法」，共分八章八十九條，這是「專以黨建國的約法」，規定訓政時期由中國國民黨全國代表大會行使中央統治權，全國有選舉權者份，達到憲政開始時期，即全省地方自治完全成立時期，國民政府即召開國民大會頒佈憲法。

正當訓政工作開始，國民政府積極協助國民舉辦地方自治時期，日本帝國主義逞其侵略中國的野心，發動了「九一八」事變，政府處於困難的嚴重，決心提早實施憲政，二十年四屆三中全會決議，由立法院從速起草憲法草案，以供國民的研討。民國二十二年立法院組織憲法起草委員會，委員長為孫科，副委員長為張之平、吳經熊，委員二十

七人之中有二人爲女性，爲全世界的破例。組織發及開始工作。

1. 登報徵求意見。

2. 編譯各國憲法。

3. 推定七人爲起草主稿人。

4. 訂有十二章一七八條。

立法院第一次憲草送至國府後，乃轉交五中全會，會中決定交中常會審查，中常會決定的原則有三：

1. 行政權應有彈性，不能有剛性規定。（此原則最重要）

2. 中央與地方仍只須大概決定，不必過於詳細。

3. 條文不必過多。

原則決定後，又由國府交立法院修改，成爲八章，一百五十條。此爲第二次的草案。經此修改後，又送交中常會，國民黨乃專門組織憲法草案審查委員會，由十九人組織。

之，提出許多意見，立法院乃將此意見歸納於其內，於三五年五月五日公佈，是爲「中華民國憲法草案」，簡稱之爲「五五憲草」，其八章，一百四十九條。其內容另節詳述，茲不贅言。

「五五憲草」公佈後，仍有一度的修改，即中常會議決（二六年五月十八日）將憲法第一百四十六條刪去，成爲二百四十八條。

上述的，就是我國立憲運動的簡史。

第六章 五五憲草的性質及內容

第一節 五五憲草的性質

一、是成文憲法：憲草中關於國家的根本組織以及人民的權利和義務，都是以文書來規定，條舉目張，詳言細訂，當然是成文憲法。

二、是剛性憲法：憲草第一百四十四條：「法律與憲法抵觸無效。」一百四十七條：

「憲法非由國民大會全體代表四分之一以上之提議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議，不得修改之。」從這一條條文看來，憲草中是規定憲法高於一切普通法律，而其修改手續又極為艱難，由此看來，五五憲草自是剛性憲法了。

三、是民定憲法：根據建國大綱二十二條：「憲法草案，當本於建國大綱及訓政憲政兩時期的成績，由立法院議定，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行。」和二十三條：「……開國民大會決定憲法而頒布之。」再以「五五憲草」草定費時三年，中間曾經數度公開徵求批評數易其稿看來，我們說其爲「民定憲法」可無疑義。

第一節 五五憲草的內容

一般憲法的內容，不外國體，人民的基本權利和義務，國家機關組織及其職權，經濟體制及憲法之修正五項，茲據此五項述憲草之內容如次：

第一目 國體

憲草第一條規定中華民國國體爲「三民主義共和國」。因爲一國有一國的環境，一國的憲法，必須和其民族歷史文化政治經濟等情況相聯合，始能保障人民的權利，求得國家的生存，譬如英國有英國的不成文憲法，美國有美國的成文憲法，瑞士有瑞士的聯邦憲法，蘇聯有蘇聯的蘇維埃聯邦憲法，此等憲法，都各有其特性，而不能互相倣倣的，所以美儒迺納氏有言：「以甲國之政治制度移植於乙國，是猶肥沃地之花木移植於沙灘也。」是故憲草第一條云：「中華民國爲三民主義之共和國」，此實能表現我國憲法的特性。

我總理畢生革命，其目的在於造成「三民主義之國家」；如憲法祇規定中華民國爲「民主國」，或「共和國」，則置民族和民生主義於何處？並且民權主義的政治，是一種權能劃分的全民政治，和一般民主國家的政治不同，假如只說「民主」實不能說明民權主義的涵義。五五憲草第一條開宗明義規定「中華民國爲三民主義之國家」，實含有莫大的意義，至於民國肇建以來國家的紛亂，是由於封建勢力的沒有掃蕩，主義沒有

深入民心，並不是主義的不善，所以現狀的不良，實乃主義未行之故，絕非主義本身之故，我們怎能倒果爲因？因此之故，我們實行憲政，決非放棄主義，而爲鞏固主義，並盡最大力量使主義全部得以早日實現。且所謂憲政，以總理的解釋，即是「還政於民」，但是交還政權的人民，必需以「誓行革命之主義」爲條件（建國大綱第八條），並不是說賣國罔民以及效忠於帝國主義及軍閥者所得享受（第一次全國代表大會宣言），可見政權的給予並不是隨便，而限於「誓行革命之主義」者，否則勢必動搖革命的基礎，過去革命工作，將因憲政之實施而全般毀棄，那就與國民革命的目的完全相悖了。

第二目 人民的基本權利和義務

甲、人民的基本權利。

憲草中關於人民的基本權利的規定有四：

1. 參政權：五五憲草第十九條規定：「人民有依法律選舉、罷免、創制、複決之權。由此可知憲草規定人民的參政權有選舉、罷免、創制、複決四種。本來選舉權是問

接的民權。假如人民只有選舉權，則所選出的官吏代表，在任期以內，萬一不能代表民意，或違反民意去行事，人民便無法去改正；那末，在政府組織以前，人民是有權限的，然而到了政府組織以後，本人民便沒有權限了，政府無論如何作惡，或是損害人民的利益，人民都沒有權力去干涉，所以我們除了要求選舉權，還要有其他的權去救濟這些流弊。這其他的權就是上面所講的選舉權以外的三種權，以下將此四種參政權分別簡略說明如下。

(1) 選舉權：選舉權就是人民有選舉議會裏的代表和政府裏的官吏的權利。

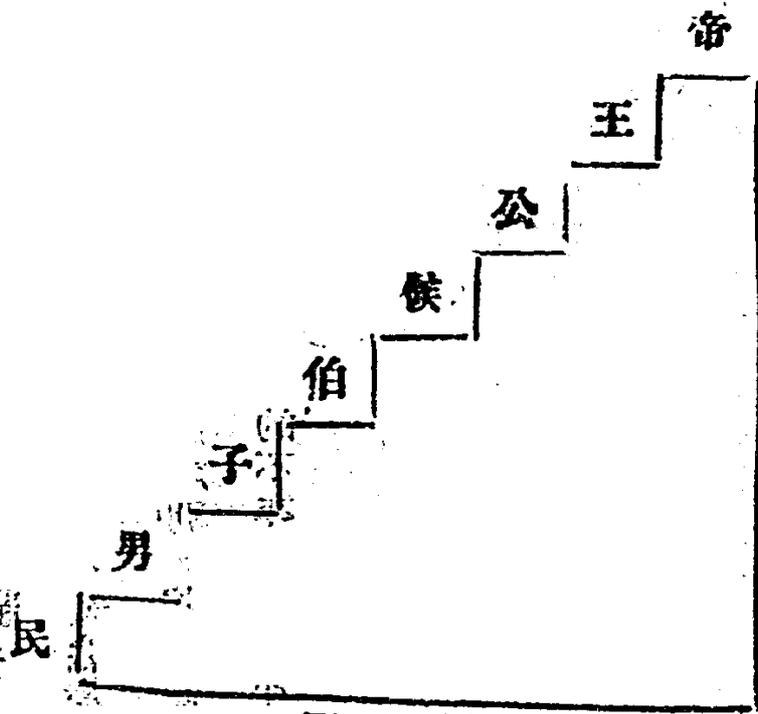
(2) 罷免權：罷免權就是由人民選舉出來的官吏，或國民代表，發現他不能稱職時，可以罷免他的大種權利。

(3) 創制權：創制權就是人民所需要的法律，可以由人民的公意自行創制法律。

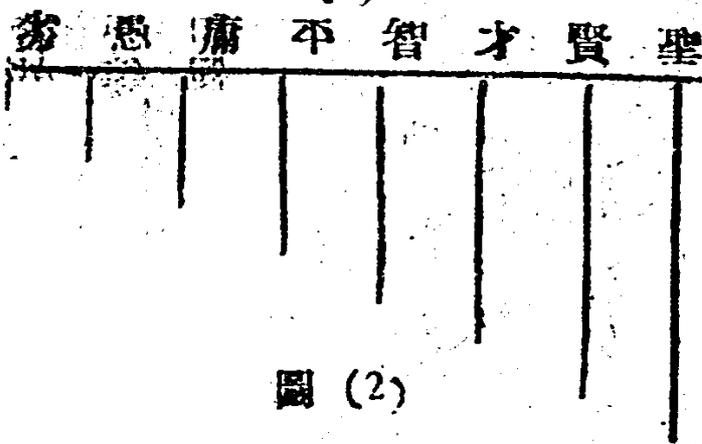
(4) 複決權：複決權就是人民對於國家法律以公意決定其應否改廢或者應否成立的

一種權利。

2. 平等權：五五憲草第五條現定：「中華民國各民族均為中華國族之構成分子，一律平等。」又第八條：「中華民國國民在法律上一律平等。」依照這兩條的規定，凡是中華民國國民，不問其屬於那一種族，皆為構成中華民國之分子，一律平等，這種平等，不問其屬於有產階級或無產階級，應受同等的保護或懲罰，這是階級平等。或不問其為男為女，除因其生理的關係，天然差別者外，法律上的待遇亦復相同，這是男女平等。但是人類的智力有智愚之別，若強使之平等，這乃是假平等。國父為此特製定下列三個圖表，以說明人為的不平等，真平等和假平等。



圖(1)



圖(2)



圖(3)

圖(1)立足點的不平等是人為的不平等，是政治地位的不平等，這便是人類爭平等所要打倒的目標。將不平等的現象打倒立足點完全平等而仍然任憑各人的智慧能力自由地發展，如圖(3)所示，這才是真平等，但如果使人類勉強到齊頭的平等，那便成為圖(2)所示的假平等了。因為人類的智慧發展，依其生理的遺傳，社會的遺傳，及個人的

努力等等，各有不同，勉強地要使它齊一，事實上只是壓制智慧去遷就愚蠢，整個社會便因此退步。

3. 自由權：自由權就是人民的身體、財產、言論等自由，不得在法律所規定的範圍以外，再受干涉的權利，關於這種自由權，我國憲草中亦有規定。例如人民的身體，非依法律不得逮捕、拘禁。審問或處罰，這是身體的自由。人民的居住處所非依法律不得侵入搜索或封鎖，這是居住的自由。人民的遷徙、人民的信仰宗教，人民的言論著作出版，人民秘密通信，人民集會結社，非依法律不得限制，這是遷徙、信教、言論、著作、出版、秘密通信、集會結社的自由。又如人民的財產，非依法律不得查封沒收，這是財產的自由，此外還有工作選擇的自由、契約訂立的自由，非依法律亦不得加以限制。（詳見憲草第九、十一、十二、十三、十四、十五、十六、十七各條）

不過這些自由權有種種的限制：

A、在法律內才有自由：自由必有其規範，只能在法律內有自由，否則不但妨害他

人的自由，而且亦喪失自身的自由。例如吸食鴉片，賭博亦爲自衛之一種，但吸食鴉片與賭博結果必至於國家瀕於崩潰，這有自由的可言嗎？所以我們說，自由是需要的，但自由在法律內才有真正的自由，這是自由限制的兩種。

按說自由先有國家自由然後才有個人自由。中國文說自由個人不可太自由，國家要得完全自由，到了國家能夠行動自由，中國便是強盛的國家，要這樣做去，便要大家犧牲自由。其他於此又舉出六個有趣的故事：如日本妓女雖然很窮，但是他的國家很強盛，所以到處自由，他的國際地位便很高，中國人雖然是富以強，而千萬大財，但是他的國家不強盛，所以走路也不自由，他的國際地位便不如一個日本娼妓，中國人現在都想發財，如與國家亡了，我們到處都要受氣，他不但自己受氣，妻子子孫孫都要受氣。以上根據此例便可以看出：一則因國家的國際地位很高，個人的行動，便可以隨處自由，到處受人恭敬，雖賤如妓女，亦可以享受自由的幸福；一則因爲國家的國際地位很低，個人的行動便到處不自由，受盡人類的輕視，雖富如千萬的資本家，亦比不上一個強國的妓女。爲什麼會

將這種差別呢？原因很簡單，就是說個人的自由應附屬於國家的自由之中，我們欲求個人自由的實現，必須先從國家的自由着手。國家的自由愈廣，則個人的真自由亦愈難以實現。反之，國家抑自由愈甚，則個人的自由亦隨之而愈充實。總而言之，個人的自由如何？完全為國家的自由所決定，國家自由之所在，個人自由即存乎其间。個人的自由實寓於國家自由之中。

4. 受益權與受益權是人民從國家所受特別利益之權利，以享受利益為目的，可以要求國家為一定的行為。這是積極的，而不是消極的，所以與自由權不同，自由權是消極的，其價值是要求國家不加干涉的權利。如果僅有消極的權利，而無積極的請求國家為某種行為之權利，那末，所謂自由權，實際上仍無保障，所以憲法之意義對於人民權利除保障消極的自由權外，還提倡積極的受益權。

憲草中關於人民受益權的規定有四：

A. 司法止的受益權。如民事訴訟、刑事訴訟之權。依訴訟法的規定，可向司法機關

憲法的非基本認識

關提起訴訟，司法機關，就不得不予審理。

B、行政上的受益權：如中央或地方官署的行政處分，有違法或不當損害人民的權利時，人民有「請願、訴願及訴訟之權」。（第十八條）

C、教育上的受益權：教育的機會，凡屬中國人民，一律平等。學齡兒童有要求受教育的權利，私立學校有請求補助的權利。（詳見第一三五、一二四、一二七、及一六〇各條）

D、經濟上的受益權：例如貧苦的人民，有受救卹之權，勞動的人民有受特別保護之權，特種實業有受獎勵之權，都是人民在生計方面可由國家保障的權利。

乙、人民的基本義務

憲章中關於人民的義務概括言之，有四種：

1. 愛護國家：國家的目的，是在保護國民的利益，所以國民受了國家保護的權利，就應當愛護國家的義務，國家一遇外患，我們即須披髮纓冠而往救之，無論任何犧牲，

在所不惜；這樣才算是具備了國家的資格，國家才有光榮存在的希望。倘若只顧一己的利益，一家的利益，而忽略了一國的利益，這樣國民的思想，則未有不亡。國亡後，則家未有不破，國家既經破滅，則人民之生命，縱然僥倖保存，亦祇能苟延殘喘於一時，過其牛馬生活而已。

2. 服從法律：服從法律，也是人民應盡重要義務之一，倘若人民缺乏服從法律的精神，則法律等於虛設，公共利益的目的，亦不能達到，而個人幸福也必因此而受極度的妨害。

3. 擁護政府：政府是為國家執行民意的機關，如認定國家當愛，則政府必須擁護，其理至為明顯，因為如果人民不擁護政府，則政府的功能就不能表現，而失其為國為民執行職務和意志的作用。所以「人民對於公署依法執行職權之行爲，有服從之義務」。

（訓政時期約法第二十七條）

4. 盡忠服務：人民義務除了上述的愛護國家、服從法律、和擁護政府三種外，尚應

忠誠爲公服務。固然人人不能都有一個固定的公共職務，但是任何人假如其身體毫無缺點，到了法定的年齡，都應盡這種服務的義務。這種義務按憲草規定有兵役、工役、納稅及其他公共義務數項。

第三目 國家機關組織及其職權

甲、政權機關

憲草中的政權機關爲國民大會，這是代表民意的機關。由全體國民選出的代表組織之，在一定期間內由總統召集開會，亦可由代表之同意自行召集臨時國民大會。其職權按五五憲章規定有如下六種：

A、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。

B、罷免總統，副總統，立法院院長，副院長，監察院院長，副院長，立法委員，考試院院長，副院長，司法院院長，副院長。

C、創制法律。

D、複決法律。

E、修改憲法。

F、憲法規定的其他職權。

乙、治權機關

中央政府

中央政府的治權機關是由總統和各自獨立的五院組成之。茲將總統和五院的組織和職權按憲草的規定說明於次：

A、總統：總統為國家最高元首，由國民大會選出，對國民大會負責，大總統在名義上是凌駕五院之上，對外可代表國家，對內可調和五院的衝突，任期為六年，得連選連任一次。其職權有：

(1) 統率全國陸海空軍。

憲法的基本認識

(2) 依法公布法律，發布命令。

(3) 宣布戒嚴解嚴。

(4) 行使大赦、特赦、減刑、復權之權。

(5) 任免文武官員。

(6) 授與榮典。

(7) 國家遇有緊急事變，或國家經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統得經行政會議之議決，發布緊急命令，為必要之處置，但應於發布命令後三個月內，提交立法院追認。

(8) 總統得召集五院院長，會商關於二院以上事項，及總統諮詢事項。

B、行政院：行政院為中央政府行使行政權的最高機關，但對總統負責。由總統對國民大會負責，其職權有：

(1) 法律案、預算案之提議權。

(2) 戒嚴案、大赦案之提議權。

(3) 宣戰案、媾和案、條約案及其他關於重要國際事項之提議權。

此外為求適應，行政院得設各部各委員會，分掌行政職權。不過行政院組織，憲草

中最重要之規定，就是「行政會議」制度。「行政會議」是由行政院院長、副院長，和政

務委員所組織，政務委員中有的不是管部會，有的不是管部會。「行政會議」之任務，是

議決一切提出立法院的法律案，預算案，戒嚴案、媾和案、條約案等，以及各部會間共

同關係事項。

C、立法院：為中央政府行使之立法權的最高機關，對國民大會負責，設院長及副

院長各一人，並由各省，蒙古西藏僑居國外國民代表舉行預選，各選出候選人名單，

於國民大會中選出之法律委員若干人。其職權有：

(1) 法律案議決權。

(2) 預算案議決權。

憲法的基本認識

憲法的基本認識

- (3) 戒嚴案議決權。
 - (4) 大赦案議決權。
 - (5) 宣戰案議決權。
 - (6) 媾和案議決權。
 - (7) 條約案議決權。
 - (8) 其他關於重要事項之議決權。
- D、司法院：司法院為中央政府行使司法權之最高機關，對國民大會負責，設院長及副院長各一人，由總統任命，其職權有：
- (1) 統一解釋法律命令之權。
 - (2) 司法審判權。
 - (3) 特赦減刑復權等項提請權。
 - (4) 行政審判權。

E。考試院：考試院爲中央政府行使考試權之最高機關，設院長副院長各一人，由總統任命，但對國民大會負責。其職權有：

(1) 公務員考試權。

(2) 公務員銓敘權。

(3) 公務員考選權。

F。監察院：監察院爲中央政府行使監察權之最高機關，設院長副院長各一人，對國民大會負責，並可由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之國民代表，各預選三人，提請國民大會選出監察委員若干人。其職權有：

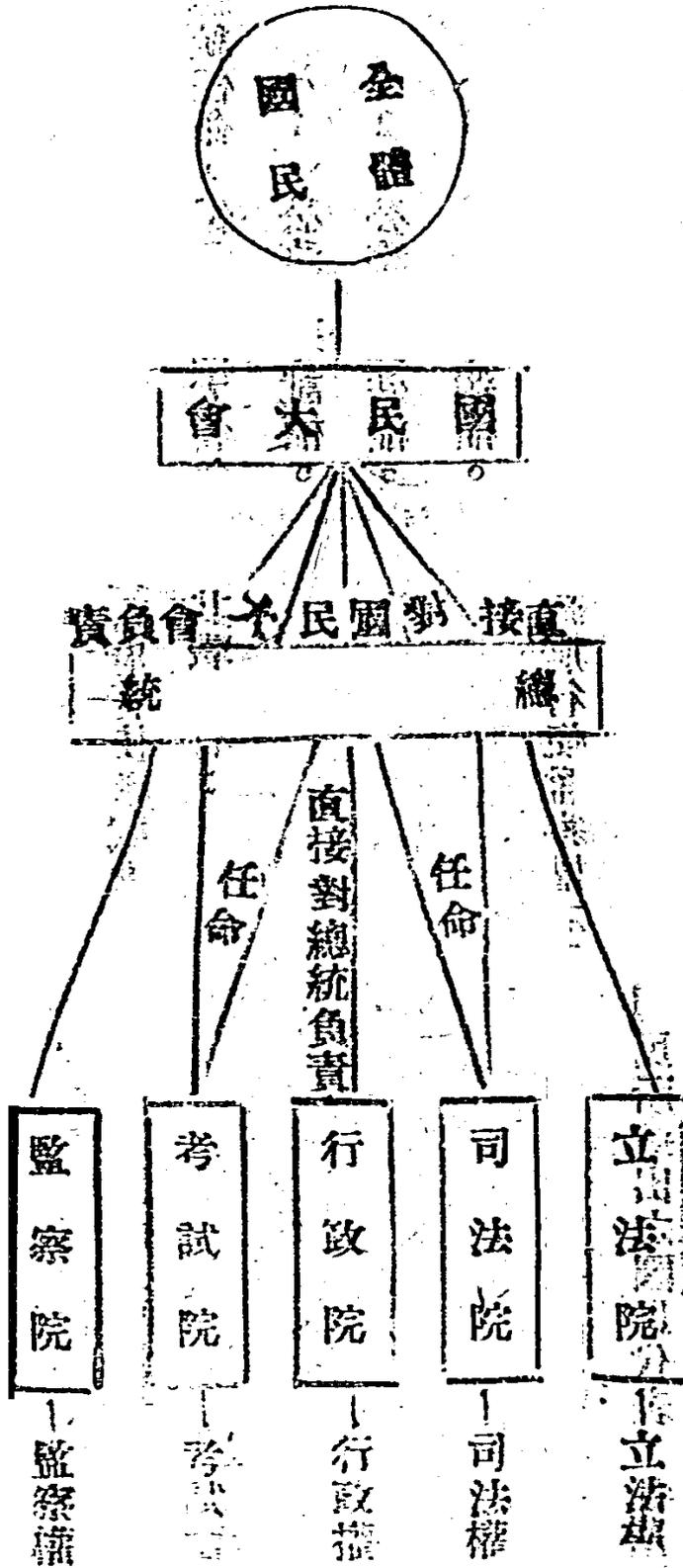
(1) 彈劾權。

(2) 懲戒權。

(3) 審計權。

(4) 爲要行使監察權起見，可依法向各部各委員會提出質詢。

中央政務系統圖



茲據上述將中央政務系統繪成如左圖，以明其關係。

之。
 上述的五院院長為各院的直接負責人，據憲章規定，除了行政院院長由總統任免和對總統負責任期無定外，其餘四院均對國民大會負責，且規定任期為三年，連選得連任

2. 地方政府

1. 省：省設省長一人，任期三年，由中央任免之。並設省議會由省民選舉之。其職權只限於執行中央法令和監督地方自治。所以省在憲草中就成爲完全中央行使治權的分權機關，省的地位是行政體，而非自治體。

2. 縣：縣設縣議會，議員由縣民大會選舉之，縣長亦由縣民大會選舉出來。縣的地位是地方自治單位，關於自治事項，縣民依法可以行使創制、複決之權，對於縣長和其他縣自治人員，依法律行使選舉、罷免的權利。至於縣長的職權是辦理縣自治，並受省長的指揮，執行中央及省委辦事項。

3. 市：市設市議會，議員由市民大會選舉之，市長由市民大會選舉之。市長之職權爲辦理市自治，並受監督機關之指揮執行中央或省委辦事項。市的自治除此之外，可以準用關於縣的規定。

第四目 經濟體制

憲法的基本認識

憲草第一百一十六條：「中華民國之經濟制度，應以民生主義為基礎，以謀國民生活計之均足」，從這一條文來看，憲草已標明了中華民國的經濟體制是以民生主義為原則，因此憲草關於經濟方面根據此原則規定有如次的八點：

甲、以民生主義為國民經濟制度的基礎。

乙、保障私有土地權，但是政府對土地可徵稅或徵收之，這就是用徵稅和徵收的手段，來限制私人土地所有權而達到國有公有。

丙、以分配和整理土地的方法，限制乃至取消地主，就是扶植自耕農和自行使用土地者。

丁、國家對於有妨害國民生活計均衡發展的私營事業，可以法律節制它。這是節制私人資本，同時又以國家公營的方法來發展國家資本。

戊、於保護勞工之中，以促成勞資協調互助為目的，這是要避免因階級鬥爭所引起發展生產的障礙。

己、特別保護農民和調節農業品的產銷，這是說明了不偏於發達工業造成農工間的利害衝突；形成工業壓迫農業，和釀成農民離鄉，成爲工業的後備軍的現象。但是發展農業，是要提高農民的智識生活，以科學方法促進農業生產效率，這樣就可以由農業國進而至於農工並重，以達於農業工業化的理想。

庚、由國家救濟撫恤因服役工役和公務而致殘廢的人民，並由國家救濟老弱殘廢無生活能力的人民，這是實現民生主義的必要規定。

辛、以統制經濟與財政方法，作實現民生主義的經濟政策的初步，無論中央與地方凡是關於賦稅、捐費、罰金、罰鍰，及其他有強制性的設定，募集公債，處理公有財產，或締結增加公庫負擔的契約公營專賣、獨佔，或其他有營利性事業的設立或取銷、專賣、獨佔或其他特權的授予或取銷等項，都要經由中央立法院的議決，或且省縣各該法定機關的議決。這是說明了國家經濟，財政經濟，私人經濟都要受法律的統制，不能自由處置和競爭。因爲要厲行經濟統制的中央集權性；特別以法律限制省縣市募集外債，

或直接利用外資，以及禁止中央及地方政府自由徵稅或地方政府禁阻貨物流通。

由上八點看來，可知憲草的經濟規定，是以實行保障一部份私有權，逐漸發展國家資本，實現勞資協同，農工並重，救濟殘廢，養老育幼各事項，而統制財政與經濟，以達到實現全部民生主義為目的。

第五目 憲法的修正

憲法修正的提議應由提議人於國民大會開會前一年公布之，並且要由國民大會全體代表四分之一以上提議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議始可。（憲草第二百四十七條）

第七章 三民主義憲法與一般憲法的比較

第一節 與民主國家憲法的比較

第一目 在維護羣衆利益上的比較

產業革命以後，工商資本家需要充分的自由權利來便利他們的經濟活動，於是工商資本家不得不向封建統治者爭取民權，所以我們可以說民主國家的憲法，工商資本家向封建統治者爭取自由權利的結果。雖然他們在口頭上文字上都說，人類是生而平等的，一切權力要出自人民，如一六四七年英國的「人民契約」中說：「一切權力出自人民，但同時又說：『人民的約束，議會不得任意改廢，議會惟對於人民所未保留之事項始得立法』。可知資產階級又要求保留他們個人的權利，並不主張國家至上，將一切權力都交給人民的議會來處理。可見英國革命，美國獨立與法國革命所得的民權，都只是一部份人的權利，因為以財產限制選舉，窮人不能參政，婦女不能參政，被壓迫民族亦不能自由平等的參政，而況富有的資產階級，可以用金錢選取地位，所以資產階級只落在資產階級手裏。

第一次世界大戰以後，雖然有些國家實行普選制度，甚至如英國德國無產階級政黨，曾在選舉上取得勝利，但因為憲法制度沒有根本上否定私有財產，所以資產階級一轉

眼之間，又掌握了政權。所以歐洲諸先進國家雖稱為民主國，但實際上是資產階級的專政，其他部分人民的利益全未得到維護，是僅代表了資產階級的政見，保障了資產階級的利益。三民主義憲法則不然，以前面所述憲草的內容來證明，它是以謀社會全體人民的利益為目的，一視同仁，因為社會的進化非由於某階級單一的力量，而是由於全民的努力，所以一切利益，應歸全體人民享受。這是三民主義憲法比民主國家憲法來得優越的地方。

第二目 在政治制度上的比較

民主國家憲法把政府治權，分為行政、立法、司法三權，但是國家的治權除了這三權之外，還有監察與考試二種，如果考試權附屬於行政權，則有如次的弊端：

1. 銓敘機關不獨立，每受支配壓抑，難以選拔真材。
2. 銓敘機關隸屬行政權之下，常受政潮影響。
3. 考績與選擇之權不能劃分，無從互相牽制。

又如果監察權附屬於立法權，則亦有四種弊端：

1. 各國立法機關，大抵由上下兩議院組織而成，兩院既同有監察政府之權，常使政府有兩姑之間難為婦之感。

2. 處於現代政黨政治之下，議院中的議員，常分為政府黨和反對黨兩派，政府黨得勢，則監察權等於虛設，反對黨得勢，則憑藉監察權故意和政府為難，政府動輒得咎，政策不易實行。

3. 立法者兼操監察權，往往日處於政爭的漩渦，反而放棄立法的本職。

4. 貪污狡滑之流，不免憑藉監察的權勢，及時和政府勾聯，政府為避免監察，也不免以利祿相交結，結果立法機關和行政機關都交相腐化。

三民主義憲法則不將政府治權分為三個，而在三個治權之外另加考試和監察二權，糾正了三權分立的弊端，所以五權分立優於三權分立，尤有過者三權分立的原理在使互相抵銷，造成「低能政府」，而五權分立的原理則在於分工合作，而造成「萬能政

府仁，這也是民主國家憲法和三民主義憲法的一個重要區別之點。

其次在人民政權方面，民主國家憲法人民的政權祇有選舉權一個，如果所選出的代表或官吏違反了民意，便無從補救，而三民主義憲法的人民政權除了選舉之外，尙有罷免、創制、複決三種政權，矯正前弊，充分表現民意。

第二節 與集權國家憲法的比較

第一目 與蘇維埃憲法的比較

甲、在維護羣衆利益上的比較

蘇維埃憲法與民主國家憲法相反，只維護社會上無產階級的利益，只有無產者才得享受國家種種的利益，而有產者的種種利益都被剝奪無遺。這種憲法固比民主國家憲法爲進步，但却同陷於一個錯誤之點，即只維護社會上某一階級，而忽視了社會上其他的階級，當然不如以全民利益爲前提的三民主義憲法爲優。

乙、在政治制度上的比較

在政府治權方面，三民主義憲法有行政、立法、司法、考試、監察五個，而蘇維埃憲法則只有行政、立法、司法三個，而且這三個是合為一體的，就是所謂的「權力混合制」，因為蘇聯的國家最高機關是蘇聯最高會議，由這最高會議分為「民族院」和「聯盟院」兩院，執行立法權。它又產生「人民委員會」掌理行政權，產生最高法院，執行司法，這「人民委員會」和「司法院」，是依附於最高會議。他們不過是承受最高會議的委託，執行政治上的事務罷了。很顯然的這種三權合一的權力混合制，很容易流於專制。而我們政府的五個治權不是合一而是分立的，既不過於專制，且可收分工合作之效。實比世界上任何制度來得完美。

其次在人民政權方面，三民主義憲法人民的政權有選舉、罷免、創制、複決四種，而蘇維埃憲法人民的政權只有選舉權，罷免和複決是附帶的，創制權則根本沒有，這種民權顯然不很健全，這樣看來，三民主義憲法比蘇維埃憲法更為民主了。

第二目 與法西斯憲法的比較

甲、在維護羣衆利益上的比較

歐戰後的意大利社會主義在其國內極爲活躍，國內許多工廠都掌握在共產黨手裏，資本階級大起恐慌，不得不謀對付的方法，墨索里尼的執政，就是代表資產階級的意志，用最後手段來保障他們的政權，所以法西斯憲法亦只維護資產階級，意大利法西斯政府底勞動憲章上面明白地寫着：「組合國家以最有效的方法確保在生產界的私有企業及國家的利益。」（第七條第一項）「對於經濟的生產之國家底干涉，只限於私有企業不十分發達的時候，及當國家底政治的利益受着威脅的時候，乃執行之。」（第九條前段）由此看來，法西斯憲法是代表資產階級而擁護私有財產制度的憲法，在本質上說，與民主國家憲法沒有什麼不同，相反的可以說，法西斯憲法是公然的主張資產階級專政，不用民主國家以民主爲幌子來維護資產階級，我們說它是資產階級的急先鋒，亦非過甚其辭。它那能與以維護全民利益的三民主義憲法相媲美呢？

乙、在政治制度上的比較

在政府治權方面，因為它是一黨專政，行政權高於立法權，治權集中，所以它只有一權，對人民的自由權利概予以剝奪，所以形成了獨裁的政治，這是它重視政府的權力結果，而三民主義憲法政府的治權有五個，並且它除了重視政府的能外，又不忽視人民的權，把「權」與「能」分開，使二者互相平衡，吸收了獨裁政治的優點，而除去了它的缺點，這是比法西斯憲法在政治制度來得進步的地方。

其次在人民的政權方面，法西斯憲法只有選舉權而無罷免、創制、複決三權，所以三民主義憲法在這一方面又優於法西斯憲法。

第八章 五五憲草的特點

前面已經把憲法一切的概念，五五憲草的性質和內容都已說過，並且亦把它與一般憲法作過簡單的比較，經過了這樣的客觀研究之後，我們發現其特點甚多，茲分八節述

其特點於后：

第一節 建國目標的確定

五五憲章第一條規定中華民國爲三民主義共和國，這一條文最大的效用——在於建國目標，使全國乃至全世界人民知道中華民國是一個「三民主義共和國」，與其他共和國有別，因世界上共和國很多，而「三民主義共和國」則祇有中國一個。並且這一個建國目標確定以後，在中華民國的領域以內，凡積極的擁護他種主義，或消極的違反三民主義的，都是違憲份子，不得取得中華民國國民的一切權利，意義是非常深重的。

第二節 政權機關的國民大會

國民大會在五五憲章中是政權的機關，國民大會在表面上固和一般議會同是代表民意的機關，而是由人民選舉代表而組成的，但是在實質上却具有它的特點：一。國民大

會是基於人民行使政權的結果而產生；同時因為這種政權是取得了革命民權的人民所自身具備的，不是由於國家或政府所欽賜的，也不是一道命令式的憲法所規定給予的。所以它不是普通民主國家的所謂參政權。與由行使因天賦人權而取得的參政權所產生的議會，在法律性質上完全不同。二，行使政權的國民大會具有創建國家的能力，有超法律的造法性，它的活動就是國家的實體表現。一般的議會不過是國家行使統治權的一機關在議會以上，另有一個法律擬制的抽象人格的國家來以法律限制議會的權力，它的活動，只是統治權的活動，而不能看出國家本身的活動。三，國民大會享有政權，即主權屬於國民全體的表现，除國民大會外再沒有行使主權的機關，和超然在國民大會之上的任何政治法律的抽象觀念，所以國民大會是主權的直接活動，一般議會乃是統治權行使的一部分作用。在議會的法律地位以外，還有一個主權屬於抽象人格的國家的一個觀念。

第三節 複式的分權

專制時代，君主集治權於一身，人民權利毫無保障，故政治學者乃倡分權的理論以削弱君主的專制。分權的理論，平常可以把它分成兩大派：

第一派的分權論者以爲政府的分權，全在保障人民的自由。他們認爲政府權力不分，則人民的自由必受侵害。洛克和孟德斯鳩就是屬於這一派的。孟氏法意一書曾力言不分權之害。他說：「立法權如與行政權合併於一人，或一機關之手，則將無自由之可言，蓋此人或此機關儘可自定極專制之法律，而又可以極專制之方法行使之故也。司法權如與行政權及立法權不相分離，則亦無自由之可言，因司法權與立法權相併，則法官自身即爲立法者，人民之生命自由，即不免被其任意侵奪。司法權與行政權相併則法官自可任意橫行，以凌虐人民故也。立法行政司法三權，如總攬於一人或一機關之手，則其危險勢將不堪設想。」可見這種分權論完全在保持民主自由的精神，而忽視了政府應該有一維持秩序的力量。

第二派的分權論者，以爲整個國家的權力，實不應該互相分離而獨立；其可分而應

分者，乃是政府各種不同的職務。基特爾 (R. G. Coatsworth) 在其所著政治科學導言一書中說：「分權的一般學說，包涵珍貴的政治原理。政府也像發達很高的組織一樣，職權的分工與分離都是重要的，不同的事需要不同的管理，效能也要專司才可獲得，所以立法、行政、司法等職權，必得由獨立機關去執行，在各部還得再分。」這一派認着限於政府辦事的效能上，但他們終究沒有把政權和治權分清楚。於是避開保持民主的原則，而誤認一部之駕他部之上，係完成其調和作用。

關於前述兩派學說，不僅理論上具有缺點，在應用上也常生困難，英法美等國的政治實情可為明證。國父的分權學說則是統一了上述兩派理論而加以改進的「複式分權論」，所謂複式的分權，就人民與政府之間言，有政權和治權的分權，就是所謂的「權能劃分」，就政府自身言，又有立法、行政、司法、考試和監察的分權，就是所謂的「五權分立」。前者為縱的分權，後者為橫的分權。縱的分權的目的，在保持民治的精神；故治權仍應受政權的節制，而政權則絕不受治權的干涉。橫的分權的目的，在增加政

府的效率；所以立法、行政、司法三權之劃分，尙有未足，且有弊端（前兩已說及），必須另加考試與監察三權；且五機關互相平衡，並無任何高下的可分。合縱的分權和橫的分權二者，才能交織而成一個完美的分權制。這個分權的目的，一方面是保障民治精神，一方面又是增加政府效率，二者兼而有之。

五五憲草的政制，就是按此「複式分權論」而規定，有縱橫兩重組織。縱的組織方面，有人民的政權和政府的治權之分；同時又因為地廣人多之故，所以另有代行政權的機關——國民大會——之設，俾為人民和政府間的中介。橫的組織方面，則為國家元首——總統——與五院；五院各有職守，而收分工合作之效。其總關係如左圖：

憲法的基本認識

選舉權
罷免權

全 體 國 民

選舉權
罷免權
創制權
複決權

政 權

大 國
會 民

(縱的分權)

治 權

政 府

總 統

監 察 院

司 法 院

行 政 院

考 試 院

立 院 法

監察權

司法權

行政權

考試權

立法權

(橫的分權)

第四節 民主集權制

五五憲草的中央政府分爲五院，五院之上置有實權的總統，總統的職權除前面所述者外，對於行政權與立法權亦有控制之權，因爲行政院的院長副院長，政務委員，都由總統來任免（第五十六條），因此總統可以控制行政院；又因憲草第七〇條規定：「總統對於立法院之議決案，得於公布或執行前，提交復議。」因此，總統亦可控制立法院。並且五院院長除立法院院長、監察院院長外，其餘的行政、司法、考試三院院長都由總統任命，由此可見總統的權力有如何的優越了，這顯然是行政元首的集權制度。但是大總統是由國民大會選出，而且國民大會亦可罷免之，此外並兼有制衡權和複議權，國民大會有此四權儘可牽制總統，不過我國的國民大會，不像各國議會一樣，常年開會一次，而是三年開會一次，總統在此三年期間內，儘可暢所欲言，實現他的政治理想，等到第三年國民大會開會的時候，考核總統的政績時，國民大會如果滿意總統的措施，總統

則可終其任，否則可以罷免之，並且爲恐國民代表與總統用比爲好起見，憲章第三〇條規定，國民可以罷免國民代表，則又是十分的主權。因此憲章的中央政制是衆民主與集權面有之，形成一個最進步的民主集權制。

第五節 均權制度

通常政府權力分配的方法，不外有中央集權，地方分權二種，採取中央集權制度的國家其中央既易顧此失彼，各地方政治的進步，亦必相當遲緩，在中央容易造成獨裁政治，在地方則必相當萎靡而無生氣。採取地方分權制度的國家，其地方政府的權力相當龐大，在許多方面不受中央的節制，是各自爲政，形成尾大不掉的政治。國父分析這兩種制度的優劣，決定採取均權制度，既不偏於中央集權，亦不偏於地方分權，「凡事務有全國一致性質者，劃歸中央」，（建國大綱）「有因地制宜之性質者，劃爲地方自治事項。」（憲草第一〇四條）如是，中央與地方行政效率，皆可加強，國家的政務，

皆可順利進行。

第六節 考選合一

憲草第八十五條規定公務人員任用資格、公職候選人資格、專門職業及技術人員資格，都須經過考試，如此不但普通事務官和技術人員須經過政府的考試，就是候選人和政務官，也要經過考試。英美雖是民主國家，但考試祇用之于事務官，而政務官則例外，因此有人譏諷英美的政治領袖，不是第一流人才，甚至罵民主政治是愚昧的政治，不過英美人民一般的知識水準還高，鑑別候選人的能力也因之比較強些；結果所選出的人大致不差，要是一個民智不發達的國家，假如候選人沒有一定的標準，人民就不知選誰好，因此就要以考試制度來補救選舉之窮。經過選舉，證明他的平等衆望，經過考試，證明他有特殊的能力，這種考選合一的制度，是英美憲法的特色，也是憲草所特有的特點。

第七節 富有時代性

憲法爲國家的根本大法，固然要有它的永久性，但也不能忽視了當前的環境，例如大家都知道，我們訓政時期的工作沒有達到規定的要求，所以在最近的將來，如果憲法中忽略了這一點，那末憲政的施行便要受到很大的障礙，憲草爲適應此時代和環境的要求，規定解決的方法如次：

一。由中央任命省長監督地方自治。（第九八、九九條）

二。以法律規定促成地方自治之程序。（第一四五條）

三。憲法規定事項不必全部同時施行；施行日期以法律另定，不必始自公布之日（

第一四八條）

四。地方自治尙未完成之縣市，其縣市長由中央任免。（第一四四條）

五。在全國完成地方自治之省區未達半數以上時，立委及監察之半數，由各該院院

長提請中央任命。（第一四三條）

再者我國因文盲佔全國人口百分之八十，而且民衆又非常的貧窮，故特設教育及國民經濟二章以救中國的愚和貧，凡此種種都是富有時代性的。

第八節 維護全民利益

● 憲草第二條：「中華民國之主權屬於國民全體。」第三條：「凡有中華民國之國籍者，爲中華民國國民。」第八條：「中華民國人民在法律上一律平等。」由此看來，五憲草不論男女，不論階級，不論種族，在法律之前人人平等，一視同仁，全民利益均予維護，它並非民主國家憲法所主張的資產階級專政，也並非蘇維埃憲法所主張的無產階級專政，它是一方面要使革命民衆個個都有確實參加政治的機會，一方面要調和各階級，使互相扶助，互相調和，誰也不能壓倒誰。至於官僚制度的遺跡，尤其應該在可能的範圍，極力剷除，以養成全民平等，官吏不過是公僕的觀念。

第九章 實施憲政應注意之點

關於憲法的基本認識，前面已經簡要的說明。茲就憲政實施時應注意之事項，謹述四點，用作本書之結論。

(一)熱烈研討憲草：憲法是國家的根本大法，它影響於個人，國家乃至於民族都很大，每一個國民在它未頒布前，都應熱烈地去研討，其規定有違反人民的利益者，我們要善意的批評，有未臻於完善者，我們要提供意見，貢獻制憲當局，以供採擇，唯有如此，我們將來才有一部最理想的憲法來為我們謀幸福。不過我們研討憲草，若從空泛的理論上去研討憲草的得失，實無補於實際，我們必須據本國之國情，審世界之大勢為準則去討論它，始不致離題過遠，引起無謂的爭論。

(二)明白自身責任。憲政就是「還政於民」，我們是國家的主體，是國家的主人翁，政府的官吏，議會裏的議員，都是由我們選舉出來為我們謀幸福的公僕，並不是在我們之上的官，因其如此，所以我們必須留心政治，對於國家的機構，政治的目標，時

事的真相，都要有最正確最切實的理解，然後我們才能担負起公民的責任，我們具有政法常識，才能辨是非，論得失，不致為政客所利用。

(三)絕對信仰憲法：憲法沒有頒布之前，我們既經一番熱烈的討論，所以頒布之後，我們亦必熱烈地信仰它是世界上最完美的憲法，它是能為我們謀幸福，為國家圖富強的憲法，否則我們有了憲法，而不信仰它的價值，則憲法必成白紙黑字的廢紙，根本不生作用，殊失立憲的意義。

(四)人人遵守憲法：遵守憲法，是由於信仰憲法而來的，我們信仰了它的價值，就必須人人守法，上下守法。英國是憲法模範的國家，數百年來由於憲政的演變，而育出來一個基本觀念，就是「人人守法」，英國憲法中的「法」的效用，也就等於運動競賽的規則一樣，人人必須遵守，在人人共同守法的條件之下，於是政治得以穩定，自由得以保障，英國這種守法的精神，的確可為我們的借鏡，我們必須效法它，真正的憲政才能實現。

憲法的基礎認識

每冊實價幣七十七元

(外埠酌加運費匯費)

版權所有

中華民國三十四年四月初版

批發部

任重
家慶
花江
園北
十香
一國
號寺

印行者
國民圖書出版社

著者
梁棟

58
31045

31.27
26

8

\$ 70.00