

中国宪法

342  
9p

中 國 憲 法

---

董 霖 著

國際編譯社法學叢書

國 民 圖 書 出 版 社 印 行

中 華 民 國 二 十 一 年 一 月



# 中國憲法目錄

引言

第二章 清末立憲時期案（民國十四年）

一、憲法大綱

二、十九信條

第二章 民國初建時期案（民國八年）

一、中華民國臨時政府組織大綱

二、中華民國臨時約法

三、中華民國國會組織法

四、中華民國憲法草案（民國二年）

五、中華民國大總統選舉法

中國憲法

第三章 袁氏執政時期

一、中華民國約法

草案（民國二年）

二、修正大總統選舉法

第四章 南北分立時期

一、修正中華民國國會組織法

大綱

二、中華民國憲法草案（民國八年）

三、中華民國憲法

四、中華民國臨時政府制

五、中華民國憲法草案（民國十四年）

六、國會非常會議組織大綱

七、中華民國政府組織大綱

第五章 國民政府時期

目 錄

一、國民政府組織法

二、中華民國訓政時期約法

三、中華民國憲法草案（民國二十五年）

中國憲法

四



中國憲法之同與然世稱論國之內。而大綱四時皆得茲：惟兼廷既使之身也。

憲法大綱一章。首開大綱事敗。其期若無立憲之義。亦既引及聯邦維持事。以示列國本。  
**第一章 清未立憲時期**

一、憲法大綱 (光緒三十四年八月二十七日頒布)

自天甲及概說無入，曾書事論，不容辭。東西君主立憲各國，因體不同，憲法亦

異，始知非改絃易轍，終難苟安。乃於光緒三十一年七月命戴澤、端方等五大臣出詳考

察政治，翌年返國，奏陳非立憲無以杜革命，建議仿行立憲制度。時中國駐外使臣亦以

此奏請。清廷迫於時勢，於七月十三日頒布預備立憲之上諭，承認戴澤等所奏：「國勢

之不換，實因上下相離，內外隔閡，官不知所以保民，民不知所以衛國，而各國之所以

富強者，實因其憲法，取決公論。」

中國憲法

光緒三十四年八月憲政編查館（一）仰承清廷意旨，奏陳憲法大綱並附臣民權利義務，議院法要領，選舉法要領，議院未開以前逐年籌備事宜清單。憲法大綱之立意及其必須由欽定而不應出自議院之主旨，具見於當時憲政編查館之奏摺中。其要領一圖表，一圖表，一圖表……各國制度。憲法則有欽定民定之別。議會則有兩院兩院之殊。夫用立憲自上之國，統治根本在於朝廷之宜，使議院由憲法而生，不宜使憲法由議院而出。中國國體自必用欽定憲法，此一定不易之理。……則夫憲法者，國家之根本法也，為君民所共守，自天子以至於庶人，皆當率循，不容踰越。東西君主立憲各國，國體不同，憲法互易，論其最精之大義，不外數端：一曰君主神聖不可侵犯；二曰君主總攬治權，按照憲法行之；三曰臣民按照法律，有應得應盡之權利義務而已。其餘節目，皆以此為根本。……故一言以蔽之，憲法者所以鞏固君權兼以保護臣民者也。臣等謹本斯義，輯成憲法大綱一章，首列大權事項，以明君為臣綱之義；次列臣民權利義務事項，以示民為邦本之義。雖君臣上下同處於法律範圍之內，而大權仍統於朝廷；雖兼採列邦之良規，

而仍不停本國之成憲。……(11)

由是可知憲法大綱之制定，實以鞏固君權爲主要目的，如「萬世一系，永永尊戴」及「君上神聖尊嚴，不可侵犯」等條，仍不脫一姓專制之口吻。計凡行政立法司法大權，均集於君主一身；人民之消極權利如言論著作出版及集會結社等自由，雖略有規定，但皆空泛不着實際，蓋並無一監督機關足以糾正君主違法越權之行爲。至於議院不過爲君主之詢諮及法制機關，依憲法大綱及議院法要領所定，凡法律雖經議院議決而未奉詔令頒布，不能見諸施行；對於行政大臣之違法情事，議院祇可指實彈劾，不得干與朝廷黜陟之權；即議員在院內發言亦無自由，如有誣讒朝廷之語，應受懲處；同時，議院之召集、開閉、停展及解散之權，亦操之君主。(三)是與歐美議會政治制度相較，不啻南轅北轍。憲法大綱不合三權分立之原則，論者謂採自日憲，蓋合君上大權及臣民權利義務二十三條中，有十七條與日憲相同也。(四)

註一 憲政編查館乃於光緒三十三年七月由政治考察館改組而成。政治考察館之設



清末立憲時期

置，始於光緒三十一年十月，仿自日本明治十六年創立憲政調查所之先例。

註二 大清光緒新法令（商務，宣統元年），冊二，類一，頁二五——二七。

註三 參閱議院法要領各條。

註四 參閱楊幼畑，近代中國立法史（商務，一九三六），頁五五——五六。

乙 條文

憲法大綱（光緒三十四年八月二十七日頒布）

君上大權：

一、大清皇帝統治大清帝國，萬世一系，永永尊戴。

一、君上神聖尊嚴，不可侵犯。

一、欽定頒行法律及發交議案之權。（凡法律雖經議院議決而未奉詔令批准頒布者，不能見諸施行）。

一、召集、開閉、停展及解散議院之權。(解散之時，即令國民重行選舉議員；其被解散之舊議員即與齊民無異，倘有抗違，量其情節以相當之法律處治)。

一、設官制祿及黜陟百司之權。(用人之權操之君上，而大臣輔弼之，議院不得干涉)。

一、統率陸海軍及編定軍制之權。(君上調遣全國軍隊，制令常備兵額，得以全權執行；凡一切軍事皆非議院所不得干涉)。

一、宣戰，媾和，訂立條約，及派遣使臣，與認受使臣之權。(國交之事由君上親裁，不得付議院議決)。

一、宣告戒嚴之權，當緊急時，得以詔令限制臣民之自由。

一、爵賞及恩赦之權。(恩出自上，非臣下所得擅專)。

一、總攬司法權，委任審判衙門，遵欽定法律行之，不以詔令隨時更改。(司法之權操諸君上，審判官本由君上委任，代行司法；不以詔令隨時更改者，案件關

繫至重，故必以已經欽定法律為準，免涉紛歧。

一、發命令及使發命令之權；惟已定之法律，非交議院協贊，奏經欽定時，不以命令更改廢止。（法律爲君上實行司法權之用，命令爲君上實行行政權之用，兩權分立，故不以命令改廢法律）。

一、在議院閉會時，遇有緊急之事，得代法律之詔令，並得以詔令籌措必需之財用；惟至次年會期，須交議會協議。

一、皇室經費應由君上制定常額，自國庫提支，議院不得置議。

一、皇室大典，應由君上督率皇族及特派大臣議定，議院不得干涉。

附臣民權利義務（其細目當於憲法起草時酌定）

一、臣民中有合於法律命令所定資格者，得爲文武官吏及議員。

一、臣民於法律範圍以內，所有言論、著作、出版、及集會、結社等事，均准其自由。



一、臣民非按照法律所定，不加以逮捕，監禁，處罰。

一、臣民可以請法官審判其呈訴之案件。

一、臣民應專受法律所定審判衙門之審判。

一、臣民之財產及居住，無故不加侵擾。

一、臣民按照法律所定，有納稅當兵之義務。

一、臣民現定之賦稅，非經新定法律更改，悉仍照舊輸納。

一、臣民有遵守國家法律之義務。

附議院法要領（其細目當於釐訂議院法時酌定）

一、議院祇有建議之權，並無行政之責；所有決議事件，應恭候欽定後，政府方可得奉行。

一、議院提議事件，須關乎全國公同利害者，不得以一省尋常地方之事提議。

一、君上大權所定及法律上必需之一切歲出，非與政府協議，議院不得廢除減削。

(其細目另於會計法內定之)。

一、國家之歲出、歲入每年預算，應由議院之協贊。

一、行政大臣如有違法情事，議院祇可指實彈劾；其用舍之權，仍操之君上，不得干預朝廷黜陟之權。

一、議院所議事件，必須上下議院彼此決議後，方可奏請欽定施行。

一、議院有上奏事件，由議長出名具奏。

一、議員言論，不得對朝廷有不敬之語及誣讒毀辱他人情事，違者分別懲罰。

一、議院開會之際，議長有指揮警察整飭議場之權；如有違議院法律規則者，議長得禁止其發言或令退出議場。

一、議員如有選舉不合資格者，由議長審查得實，隨時立予除名。

一、各省士紳所設研究議會之會社，應遵照政治結社集會律辦理，不准藉此做派銀錢，擾累地方，應由地方官封禁懲治。

附選舉法要領（其細目於釐訂選舉法時酌定）

一、議院舉行選舉事宜，俱由府、廳、州、縣各官署實行監督。

一、不合於選舉資格者，不得有選舉權及被選舉權。（如平時悖謬營私武斷者，曾處監禁以上之刑者，營業不正者，失財產之信用被人控實尙未清結者，吸食鴉片者，有心疾者，身家不清白者，不識文義者等項。違者立即撤銷）。

一、舉行選舉之期，應設管理員、監察員，於投票、開票時，嚴加省視以防舞弊。

一、違背選舉章程者（如以詐術誘登選舉人名冊或變更選舉人名冊者等項），另定罰則，分別科以監禁、罰金。

一、選舉用投票之法，以得票多數而合例者方准當選。（向來地方公舉紳董之事，名爲公舉，或由官長授意，或由三數有力之神推薦，不免有瞻徇情面，不孚衆望之處；今用投票法，層層節制，期於力矯前項情弊）。

一、凡人民於選舉之前，非在原籍地方居住滿一年以上者，暫停其選舉及被選舉



清末立憲時期

權。

二、十九信條（宣統三年九月十三日頒布）

甲 概說

宣統三年八月十九日（即國曆十月十日），革命軍起義於武昌，清廷大為震恐，當即召集資政院臨時會議，籌議妥策。（一）該院多數主張取消親貴內閣，制憲須求人民協贊，赦免政治犯及速開國會，均經裁可。然革命怒潮正方興未艾，灤州統制張紹曾、協統藍天蔚等電陳清廷憲草十二條，要求採納。資政院旋即奉諭擬訂憲法，當於九月十三日奏准十九信條，十月六日清帝與攝政王宣告太廟，誓與國民永遠遵守。（二）

十九信條與憲法大綱迥異，富有「虛君共和」色彩，採責任內閣制，皇族不得任內閣總理，皇帝之權大削。憲法無復為欽定，其起草議決之權屬於資政院，而修改提案之權則歸於國會。且外交財政等大權不為君主所獨有，須經國會之議決。凡此種種，頗類

憲法，合於議會政治之規範。惟國會對於總理大臣有彈劾而無不信任之權，殊違各國責任內閣制度之慣例。但大體言之，十九信條尙合時代潮流，使頒佈於十年之前，人心當可緩和，革命或不致即發。

註一 關於資政院之組織，資政院院章及資政院議員選舉章程等，見作者，中國政府（世界，三冊，一九四一）二冊一，頁六一—八，一九一—三九。

註二 參閱李劍農，最近三十年中國政治史（太平洋，一九三〇）頁一九三—一九四。

乙 條文

十九信條  
（宣統三年九月十三日頒布）

第一條 大清帝國之皇帝萬世不易。

第二條 皇帝神聖不可侵犯。

中國 憲法

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公選之。

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，卽應請辭職，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開會期內，由國

會造冊之。

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牴觸。

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。

## 第二章 民國初建時期

### 一、中華民國臨時政府組織大綱

(辛亥十月十三日公布  
民國元年一月二日修正)

#### 甲 概說

辛亥武昌起義，各省響應，蘇督程德全與浙督湯壽潛於九月二十一日聯電滬督陳其美，建議由各省都督府及諮議局各派代表一人，在滬設立臨時聯合機關，翌日復由江浙代表雷奮等通電各省，請推舉代表赴滬集會，二十五日即第一次會議，決議組織各省都督府代表會，三十日議決承認武昌為民國中央軍政府所在地，以鄂軍都督執行中央政務。既而以鄂督黎元洪之通電，復由湖北代表居正等面向聯合會表示，希望各省推派全權委員，組織臨時政府於武昌，聯合會當於十月初四日議決各省代表赴鄂集會。時以漢陽失守，武昌為清軍砲火所壓迫，權設會議場所於漢口英租界。十月初十日各省代表舉



行第一次會議，推譚人鳳爲議長；十二日議決推雷奮、馬君武、王正廷起爲臨時政府組織大綱，當於翌日提會通過，是爲中華民國第一次之根本法。（一）

臨時政府組織大綱制定於戎馬倥傯之際，由起草至議決不過二日。論其性質，僅爲臨時政府之組織法，既不若美憲有人民權利之規定，亦與一八七五年法憲之由三種根本文件合成者不同。（二）以一國根本大法，匆促完成，簡陋自屬難免；其初本無副總統之條文，後因事實上之需要，改於元年一月二日修訂增設。依修正後之臨時政府組織大綱，臨時政府採總統制，以臨時大總統爲行政首長，大總統因故去職或有故障不能視事時，得由副總統分別升任或代行職權。臨時大總統與副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。此項規定，殊欠民主精神。諒以當時軍事未定，民選代表諸多困難，且其任期甚短，至正式政府成立卽行解職，故定由各省都督府代表選舉，以爲一時權宜之計。大總統之權力極大，有統率海陸軍，制定官制官規，並得參議院之同意，有宣戰、媾和、締結條約與設置法院之

權。大總統之下設行政各部，部之數目，修正後之大綱並無規定，臨時政府成立後，設置陸軍、海軍、外交、司法、財政、內務、教育、實業、交通九部；每部以部長一人為國務員，對大總統負責，辦理各部事務。全國文武官吏，除國務員及外交專使須經參議院同意外，概由大總統任免之。臨時政府立法機關為一院制之參議院，由各省都督府所派之參議員組織之，每省以三人為限。其派遣方法，由各省都督府自定，實際上不外三種：（一）都督府指派，（二）舊諮議局推舉，（三）民選。參議院議員之不由民選，想亦格於當時環境。參議院設議長一人，主持日常會務，由參議員互選，以得票滿投票總數之半者為當選。參議院之職權可歸納如下：（一）議決上述大總統行使行政權時須經參議院同意之事件，（二）議決臨時政府之預算，暫行法律，全國統一之稅法，幣制及發行公債事件，（三）調查臨時政府之出納，（四）議決臨時大總統交議事件及答覆臨時大總統諮詢事件。至於參議院會議之法定人數，大綱並未提及，亦為立法不周之處。參議院議決事件，大總統得於議案收到後十日內，聲明理由交令覆議；如參議院有到會議員三分之二以

上之同意仍執前議，大總統應即公布執行。此點類似美憲，行政首長既可有審議之機會，立法機關仍保持最後決定之大權，實為調劑分權制度之良規。(三)

註一 當時簽名於臨時政府組織大綱者，有湖北、山東、福建、湖南、安徽、廣西、浙江、江蘇、直隸、河南等十省代表，共二十二入。

註二 參閱 T. M. Mathews: *The American Constitutional System* (一九三二) 頁四五、F. A. Ogg, *European Governments and Politics* (一九三六)，頁四六三—四六四。法國公法學者狄居(L. Duguit)則認為法國一七八九年之「人權宣言」，亦應視為法憲之一部分，見其所著之 *Traité de droit constitutionnel* (三版)，頁一八二以下。

註三：徵見臨時政府組織大綱各條，關於部之設置及其職掌，參閱中華民國臨時政府中央行政各部及其權限，見元年一月三十日臨時政府公報。

## 乙 條文

## 中國憲法

# 中華民國臨時政府組織大綱

(辛亥十月十三日公布  
民國元年一月二日修正)

## 第一章 臨時大總統

第一條 臨時大總統副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。(此爲正條文，原案無「副總統」三字。)

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。

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 臨時大總統制定官制官規，兼任免文武官員；但制定官制官規，及任命國務員及外交專使，須得參議院之同意。(此爲正條文，原案爲「臨時大總統得參議院之同意，有任用各部部長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。

第七條 臨時副總統於大總統因故去職時升任之；但於大總統有故障不能視事時，得受

大總統之委任，代行其職權（此條修正時加入，原案無。）

### 第二章 參議院

第八條 參議院以各省都督府所派之參議員組織之。（原案第七條。）

第九條 參議員每省以三人為限，其派遣方法，由各省都督府自定之。（原案第八

第十條）參議院會議時，每參議員有一表決權。（原案第九條。）

第十條 參議院會議時，每參議員有一表決權。（原案第九條。）

第十一條 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。（原案第十條。）

第十二條 參議院會議時，以到會參議員過半數之議決為準。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。（原案第十一條。）

第十三條 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。

（原案第十二條。）

第十四條 臨時大總統對於參議院議決事件，如不以為然，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。(原案第十三條。)

第十五條 參議院議長，由參議員用記名票法互選之，以得票滿投票總數之半者為當選，(原案第十四條。)

第十六條 參議院辦事規則，由參議院訂之。(原案第十五條。)

第十七條 參議院未成立以前，暫由各省都督府代表代行其職權。但表決權每省以一票為限。(原第十六條)

### 第三章 行政各部

第十八條 行政各部設部長一人為國務員，輔佐臨時大總統辦理各部事務。(此為修正

文，原案第十七條為「行政各部如左：

一、外交部；

二、內務部；

三、財務部；

四、軍務部；

五、交通部。」

又原案第十八條為「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會議。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為止。

第二十六條

二 中華民國臨時約法 (民國元年三月十一日公佈)

（原案第十條）

第十條 甲 總統 由全體國民選舉之。其選舉法由國民大會制定之。乙 總統 由全體國民選舉之。其選舉法由國民大會制定之。丙 總統 由全體國民選舉之。其選舉法由國民大會制定之。

前參議院成立後，遂於臨時政府組織大綱既無「人權」各條，又定六個月內召集國民

個個時間過促，決議加以修訂，改名臨時約法。臨時約法大綱亦向參議院提出，中華民國臨時政府組織法草案，但該院多數主張自行起草，於元年一月三十一日議決將原案退回。(一) 井於一月七日組織編輯委員會着手議訂，費時三十二日，二月八日完成三讀程序，即由臨時將大總統於三月十一日公布。此乃民國憲政文件最富歷史性之臨時約法產生經過。(二)

臨時約法共七章，五十六條，較之臨時政府組織大綱自見周密詳盡。茲舉其重要不同點如下：(一) 約法有「人權」一章，大綱則無。(二) 大綱為總統制，約法則採內閣制，蓋約法制訂之時，孫退袁繼之議已定，民黨要人特擬藉此以防袁氏專擅。(三) 約法所定各省應出參議院議員人數，較大綱為多，并添設副議長一人。(四) 依約法參議院有彈劾臨時大總統與國務員及查辦官吏納賄違法等之權，大綱則付闕如。(五) 依約法民刑訴訟與行政訴訟受理之機關有別，大綱則無此規定，且不若約法設有明文，保障司法獨立。上述各點，乃舉其彰明顯著者。臨時約法亦有下列數端，異於中華

民國臨時政府組織法草案：（一）關於召集國會期限，草案規定為一年，約法則為十個月。（二）關於臨時大總統選舉法，草案規定由各地方代表公舉，依約法則由參議院選出。（三）關於臨時大總統權限，草案較約法所定者為大，但均為內閣制。（四）關於行政部之組織，草案除參議院外，設有典試院、察吏院、審計院及平政院，論者謂為五權制度之雛形，約法則無此規定。（五）關於參議院之彈劾權，草案僅及內閣，不若約法之兼及總統。（六）關於參議員人數，草案規定每省三人，約法則增至五人。（三）但細察當時情形，參議院退回草案之主因，恐非由於在見解上與政府之提案有所扞格，而在顧慮此風一開，有損立法獨立之尊嚴。

臨時約法既採責任內閣制，臨時大總統雖有代表政府總攬政務之權，實則一切均受制於內閣。依元年六月二十六日公布之國務院官制（四）：「臨時大總統公布法律，發布命令及其他關於國務之文書。關於各部全體者，由國務員全體副署；關係一部或數部者，由國務總理會同該部總長副署；其專屬國務總理所管者，由國務總理副署。」



(五)是大總統非得國務員之承諾，不得獨立行使政權，此本內閣制之精神。至於臨時約法之所以含總統制而採內閣制之原因，前已提及多半爲人事上之考慮，而當時參議員谷鍾秀則謂側重於政制上之理由，(六)想參議院中或有一部分人與谷氏同此見解者。實則內閣制與總統制之孰優孰劣，不能一概而論。(七)參議院之組織，依元年四月一日公布之參議院法，設有全院委員，常任委員及特別委員三種，(八)便於議事之進行。但議員之產生方法，仍由各省自定，頗不劃一。(九)最爲世人詬病者，即參議院爲民國惟一立法機關，而其議員之分配，僅依區域爲標準，不顧各地人口多寡，顯非民主辦法。以行政與立法之關係言，臨時約法尙有一重大缺憾。蓋議會之不信任案通過權與內閣之解散國會權，素視爲內閣制所必備之特質，約法概無規定，遂使後日行政立法兩部遇事僵持，野心家乃謀另闢蹊徑，以去運用不靈之苦。再者，地方爲民治之基礎，約法於此應有所規定，而中央與省之關係，亦應列爲專條，以清權限，惜當時立法者未加注意，此孫中山先生所以認爲「合九州之鐵，鑄成大錯者也」(CROX)一語。

註一 草案見郭孝成，中國革命紀事本末（商務，一九二〇），編三〇頁一八五。

一九。并閱南京參議院議事錄，元年一月三十一日記錄。及參議院初立時議案

註二 後此一孫中山先生所領導之討袁護法諸役，均以擁護臨時約法，恢復國會為

目標。臨時約法在中國政治史上之重要可知。參閱中山全書（三民，一九三七）集四

，「中國革命史」，頁二三。

註三 參閱陳茄玄，中國憲法史（世界，一九三三），頁三五至三六。

註四 條文見作者，中國政府，冊一，頁一六七至一六八。

註五 條八。所稱各部即指國務院官制第二條所定之外交、內務、財政、陸軍、海

軍、司法、教育、農林、工商、交通等十部。關於各部官制，見法令全書（印鑄局出

版），民國元年，期一，類五。

註六 谷氏曾謂：「當革命之時，各省初相聯合，實有類於美利堅十三州之聯合

因其自然之勢，宜建為聯邦國家。故採美之總統，自臨時政府成立後，感於南北統一之

必要之官建爲國家，如法蘭西之集權政府，故採法之內閣制。」見其所著之中華民國開國史（泰東，一九二四），編三，一章。

註七參閱 T. Bryce, Modern Democracies (一九二二)，卷二，頁四六四—四七七

註八參閱 H. T. Ford Representative Government (一九二四)，頁一九八；T. W. Garner, Political Science and Government (一九三二)，頁三二二—三四四。

註九參閱參議院法，條二四—三〇。全文見作者，中國政府，冊一，頁一二九—一三六。

註十參閱同法第六條對於當選參議員之資格，雖有統一規定，但其選舉方法，仍由各省各行其是。

註一〇中山全書，集四，「中國革命史」，頁一二。

乙 條文

中國憲法

二七

中華民國臨時約法

(民國元年三月十一日公布)

第一章 總綱 第四、「中國革命史」，頁一二。

第一條 中華民國由中華人民組織之。

第二條 中華民國之主權屬於國民全體。黃濬，綱要論一賦家，馬其嚴漢文選，自由卷

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。二二一—二三

第二章 人民 第一條 Government (一九三三)，頁三三—三四。

第五條 中華民國人民，一律平等，無種族，無階級，宗教之區別。F. W. Gilmer,

第六條 人民得享有左列各項之自由權：H. P. Hoernig (一九二二)，卷二，頁四六—四七

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、人民有書信秘密之自由；

六、人民有居住遷徙之自由；

七、人民有信教之自由。

第七條 人民有請願於議會之權。

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 人民依法律有服兵役之義務。

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

第十六條 第三章參議院

第十七條 中華民國之立法權，以參議院行之。

第十八條 參議院以第十八條所定各地方所選派之參議員組織之。

第十九條 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。

第二十條 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、承諾第三十四條、三十五條、四十條事件；

六、答覆臨時政府諮詢事件；

七、

八、受理人民之請願；

九、得以關於法律及其他事件之意見、建議於政府；

十、得提出質問書於國務院，並要求其出席院答覆；

十一、得咨請政府查辦官吏納賄違法事件；

十二、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出席，出

席員四分之三以上之可決，彈劾之。

十三、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。

第十四、參議院得自行集會，開會，閉會。

第十五、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，得秘密之。

第二十二條 參議院議決事件，咨由臨時大總統公佈施行。

第二十三條 臨時大總統對於參議院議決事件如否認時，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為當選。

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，會集中非得本院許可，

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，為當選。

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，為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 臨時大總統率全國海陸軍隊。

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、公使，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

臨時大總統得依法律宣告戒嚴。

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，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。

法院之編制及法官之資格，以法律定之。

第四十九條 法院依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，

另以法律定之。

第五十條 法院之審判須公開之，但有認為妨害安甯秩序者得祕密之。

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後，不得解職。懲戒條規，以法律定之。

## 第七章 附則

## 中國憲法

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，經參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。

### 三 中華民國國會組織法 (民國元年八月十日公布)

#### 甲 概說

參議院應臨時大總統袁世凱之請，議決北遷，於元年四月二十九日在北京開始集會，出席議員共一百十三人，改選吳景濂為議長，湯化龍為副議長。依臨時約法第五十

三條，約法施行後十個月內應由大總統召集國會，其組織及選舉法由參議院定之。參議院本此職權，陸續議定國會組織法，衆議院議員選舉法及參議院議員選舉法，概由大總統於元年八月十日公布。(一)國會經數月籌備，各地參衆議員先後選出，共計衆議院議員五百九十六人，參議院議員二百七十四人，當於二年四月八日舉行正式開院禮於北京，是爲中華民國第一屆國會，亦爲第一次採行兩院制之立法機關。中經二度解散，二度恢復，顛沛流離，轉輾集會，卒於十四年被段執政下令撤銷。綜計前後十餘年，孫中山先生所主持之討袁，護法諸役，莫不以恢復國會爲重要目標之一，其於民國政治史上之地位，可以想見。爰就國會職權，議員產生方法，兩院內部組織，會期及議事程序等，逐項分述之。

依國會組織法第十四條，「民國憲法未定以前，臨時約法所定參議院之職權爲民國議會之職權」。茲參照臨時約法有關各條，列舉議會之職權如下：(一)議決一切法律案；(二)議決政府之預算、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) 對於大總統任命國務員及外交大使、公使、宣戰、媾和、締結條約及大赦，議會有承諾權；(六) 答覆政府之諮詢事件；(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) 得咨請政府查辦官吏納賄違法事件；(十一) 對於總統認為有謀叛行為時，得以議員總數五分之四以上之出席，出席負四分之三以上之可決彈劾之；(十二) 對於國務員認為失職或違法時，得以議員總數四分之三以上之出席，出席員三分之二以上之可決彈劾之。(二) 但國會為兩院制，其行使職權時，究與一院制之參議院不能盡同，故對於下列職權，兩院各得專行之：(一) 建議，(二) 質問，(三) 查辦官吏納賄違法之請求，(四) 政府諮詢之答覆，(五) 人民請願之受理，(六) 議員逮捕之許可，(七) 院內法規之制定。至於預算、決算，因與人民負擔有關，衆議院比較代表民衆，故有優先議決之權。(三) 國會既賦有如許職權，雖免常為行政首領之掣肘，自遭野心家所嫉忌，後之屢被解散，未始不因此故。

參眾兩院議員之產生方法各異：第一、參議員之分配側重地域單位，衆議員則按人口之多寡爲比例；第二、參議員由地方議會選舉，而衆議員則採一般之間接選舉制。就被選舉者之資格言，參議員之年齡較衆議員高五歲，且以額數少，被選之機會當不若衆議員多。茲將兩院議員產生方法，分別說明。依國會組織法第二條，參議員由下列各單位選出之議員組織之：（一）各省省議會每省十名，（二）蒙古選舉會二十七名，（三）西藏選舉會十名，（四）青海選舉會三名，（五）中央學會八名，（六）華僑選舉會六名。就中除第五第六兩類外，參議員之分配，概以地域爲單位。華僑以散處世界各地，故不能絕對按地域分配議員。中央學會乃直隸於教育總長之研究機關，會員由國內外大學或專門學校三年以上畢業者及有專門著述經中央學會評定者互選之。（四）但該學會終未成立，故其應出之八名參議員亦未選出。衆議院議員之產生，以人口爲比例。每人口滿八十萬選出議員一名，但人口不滿八百萬之省，亦得選出議員十名。在人口總調查未畢以前，各地員額之分配，依國會組織法第四及第五條之規定。各省衆議員之選舉，



分初選及覆選二重程序：初選以縣為選舉區，各以所轄地方為境界；府直隸廳州之直轄地方，廳及州，均以縣論。覆選則合若干初選區為選舉區行之。至於衆議院議員之選舉與被選舉資格，詳定於衆議院議員選舉法；參議院議員之被選舉資格，除年齡限制提高為三十歲以上外，餘與衆議院議員同。大體言之，兩院議員選舉法，較之民三之立法院議員選舉法及民七之修正參衆兩院議員選舉法，尙屬寬大合理。

兩院組織自以議員為主體，參議院議員任期六年，每二年改選三分之一。衆議院議員任期三年，滿期概行重選。兩院各設議長副議長，依各院所定規則選舉之，任期參議院爲二年，衆議院爲三年。議長職司督率職員，整理議事，維持院內秩序，對外代表本院；議長有事故時，由副議長代行職權。兩院爲推進議事起見，各設全院委員會常任委員會及特別委員會，分任審議工作。常任委員會之設置，兩院略異，參議院爲法制、財政、內務、外交、軍事、交通、教育、實業、預算、決算、請願及懲戒，衆議院爲法制、內務、外交、軍事、交通、教育、實業、預算、決算、請願及懲戒，衆議院爲法制、預算、決算、外交、內務、財政、軍政、教育、實業、交通、請願、懲戒及院內審

計。(五)國會之委員會制度，採自歐美，頗收運用之妙。中國日後各種重要會議，不論久暫，類皆仿行此制。

國會每屆法定開會期日或臨時開會期日之前十日，兩院議員各自集會於本院，其開會日期由大總統公布之。會期四個月，必要時得延長之。會期內休會，不得逾十五日，如一院休會未得他院同意時，則休會期間不得逾七日；如休會期內遇有緊要事件，議長得通告議事。國會之議事，兩院各別行之，須兩院一致方得成議。一院否決之案，不得於同會期內再行提出；同一議案不得同時提出於兩院。議事程序以政府提案列前，議員提案列後。各院非有過半數議員之出席，不得開議；非有出席議員過半數之同意，不得議決，可否同數取決於議長。凡法律、財政及其他重大案件之議決，須經三讀會程序；但因政府之要求，議長或議員十人以上之勸議，得省略之。如兩院對於同一議案意見各異時，應各出同數委員組織協議會商討之，其所議決，兩院不得再行修正。(六)此項規定雖較繁複，實為兩院制議會所必不可少者。

民初參議院爲一院制，中國立法機關之採行兩院制，自第一屆國會始。至於兩院制與一院制孰優孰劣，論者不一其說，頗難驟下斷語。主張兩院制者大凡持論如下：（一）兩院制可避免立法之草率不周；（二）兩院制可杜防議會之專橫；（三）兩院制可容納各階級份子，平衡保守與過激兩派之勢力；（四）兩院制可調劑行政機關與議會中一院之衝突；（五）兩院制可調劑地域代表制及人口代表制，尤其在聯邦制國家。主張一院制者認爲：（一）一院可避免兩院制重複阻滯之弊；（二）一院制可增高立法效率，節省人力物力；（三）一院制可免除兩院彼此牽制衝突，予行政機關以操縱立法機關之機會。其實，一院制與兩院制利弊互見，不能一概而論；其實施成效，尤須視某一時期與某一國家之特殊環境而定。兩院制以歷史因習，傳佈較廣；但近年來已有相反動向，有甚多國家及地方立法機關皆爲一院制。即在兩院制之國家，其上院職權逐漸減削，無復具有與下院對等之勢力。（七）以中國而論，民初之參議院似尙無立法草率不周或專橫之弊，反有主張一院制者所列舉之若干優點。同時，第一屆國會續滿上述兩院制第三第

五之優點，至於調劑行政機關與議會中一院衝突之功能，實際上並未做到，蓋禮之日後經過，每遇此類齟齬，兩院常被同時解散。總之，立法機關乃政府之一部份，不能超脫國家一切而獨立，故其運用良否，須視有聯帶關係之其他條件而定，不僅在制度之爲一院或兩院而已。

註一 衆議院議員選舉法及參議院議員選舉法，見作者，中國政府，冊一，頁一三八——一五二。其他關於參衆兩院之詳細法規，可閱法令全書，元年，期一，類一，章二——三。

註二 參閱臨時約法，條一九，三四，三五，四〇。

註三 國會組織法，條一四。

註四 詳見中央學會法（元年十一月三十日政府公報）及中央學會互選規則（二年三月十九日政府公報）。

註五 詳閱錢端升等，民國政制史（商務，一九三九），上冊，頁五八——六一。

民國初建時期

四四

註六 詳閱二年九月二十七日公布之議院法，見作者，中國政府，冊一，頁一五三—一五九。

註七 參閱 T. Bryce, *Modern Democracies* 卷二，頁三九九；Tudge Story, *Commentaries on the Constitution of the United States* (一八三三)，卷一，節四八，頁六〇八—一六一〇。

乙 條文

中華民國國會組織法 (民國元年八月十日公布)

第一條 民國議會以左列兩院構成之：

參議院；

衆議院。



第二條 參議院以左各議員組織之：

一、由各省省議會選出者

各省十名

二、由蒙古選舉委員會選出者

二十七名

三、由西藏選舉委員會選出者

十名

四、由青海選舉委員會選出者

三名

五、由中央學會選出者

八名

六、由華僑選舉會選出者

六名

第三條 衆議院以各地方人民所選舉之議員組織之。

第四條 各省選出衆議院議員之名額，依人口之多寡定之，每人口滿八十萬選出議員一

名，但人口不滿八百萬之省，亦得選出議員十名。

人口總調查未畢以前，各省選出之名額如左：

直隸

四十六名

民國初建時期

奉天

十六名

吉林

十名

黑龍江

十名

江蘇

四十名

安徽

二十七名

江西

三十五名

浙江

三十八名

福建

二十四名

湖北

二十六名

湖南

二十七名

山東

三十三名

河南

三十二名

山西

二十八名

陝西

二十一名

甘肅

十四名

新疆

十名

四川

三十五名

廣東

三十名

廣西

十九名

雲南

二十二名

貴州

十三名

第五條 蒙古西藏青海選出衆議院議員之名額如左：

蒙古

二十七名

西藏

十名

中國憲法

四七

第六條 參議院議員任期六年，每二年改選三分之一。

第七條 衆議院議員任期三年。

第八條 兩院議長、副議長各由本院議員互選之。

第九條 無論何人不得同時爲兩院議員。

第十條 民國議會之開會及閉會，兩院同時行之。

第十一條 民國議會之會期爲四個月，但依事情之必要得延長之。

第十二條 民國議會之議事，兩院各別行之。

同一議案不得同時提出於兩院。

第十三條 民國議會之議定，以兩院之一致成之。

一院否決之議案不得於同會期內再行提出。

第十四條 民國憲法未定以前，臨時約法所定參議院之職權爲民國議會之職權。但左列

事項，兩院各得專行之。

一 建議；

二 質問；

三 查辦官吏納賄違法之請求；

四 政府諮詢之答覆；

五 人民請願之受理；

六 議員逮捕之許可；

七 院內法規之制定。

預算、決算須先經衆院之議決。

第十五條 兩院非各有總議員過半數之出席，不得開議。

第十六條 兩院之議事以出席議員過半數之同意決之，可否同數取決於議長。

第十七條 臨時約法第十九條第十一款、第十二款及第二十三條關於出席及議決員數之



規定，於兩院各準用之。

臨時約法第二十一條之規定亦同。

第十八條 臨時約法第二十五條、第二十六條關於參議員之規定，於兩院議員各準用之。

第十九條 兩院議員之歲費及其他公費，別以法律定之。

第二十條 民國憲法案之起草，由兩院各於議員內選出同數之委員行之。

第二十一條 民國憲法之議定，由兩院會合行之。

前項會合時，以參議院議長爲議長，衆議院議長爲副議長；非兩院各有總議員三分之二以上之出席，不得開議；非出席議員四分之三以上之同意，不得議決。

第二十二條 本法自公布日施行

四、中華民國憲法草案（民國二年十月卅一日起憲法起草委員會議決）。

天甲 概說

國會正式成立後，即於五月一日兩院分別選舉議長、副議長，結果國民黨黨員張繼、王正廷當選為參議院正副議長，進步黨黨員湯化龍、陳國祥當選為衆議院正副議長。是時國會中之主要政黨為國民黨與進步黨。國民黨合同盟會、統一共和黨、國民共進會、共和黨進會及國民公黨而成，傾向地方分權，為政府之反對黨，共有三百九十二議席，佔國會之絕對大多數。進步黨則合共和黨、統一黨及民主黨而成，佔有議席二百三十三，為政府之與黨，主張中央集權并擴充總統之權力。（一）國會之第一步工作，厥為議憲。當依國會組織法第二十條，兩院各出委員五十人，組織憲法起草委員會，七月十二日舉行成立會，以天壇祈年殿為會址。憲法起草委員會中，國民黨亦佔多數，共二十一人，但依憲法起草委員會規則，非有四十人之出席不得開議，非有三十人之同意不得

議決，加以「二次革命」失敗後，國民黨與進步黨一部分委員另組民憲黨，故事實上無一二黨足以支配全會，必須容納各派意見方可議決。（二）憲法起草之程序，分大綱起草及條文起草二步，自二年八月二日開始討論。袁世凱深恐議憲之不利於己，多方干涉，後并促使十四省都督聯電國會，要求先選總統後議憲法。國會爲緩和空氣起見，乃於九月十二日舉行兩院聯合會，議決由憲法起草委員會將憲法中關於總統之部份，限五日內先行議竣，提會討論。十月四日兩院聯合會完成大總統選舉法三讀會程序，即於次日以「憲法會議」名義公布。時憲法起草委員會爲防袁氏之更進一步壓迫，咸主速議憲草，以竣事功，當於十月三十一日完成三讀會程序，距袁氏下令撤銷國民黨議員資格不過三日。此項憲草，卽世稱天壇憲法草案。

天壇憲草係草案性質，並無法律上之任何效力。茲以其爲民國成立後第一次議定之憲法草案，特於此作簡要之說明。憲草全文共一百十三條，分國體、國土、國民、國會、國府委員會、大總統、國務院、法院、法律、會計及憲法之修正及解釋等十一章。

其要點可歸納如下：（一）國體爲統一民主國；（二）議會爲兩院制；（三）政府爲責任內閣制；（四）總統由國會議員組織選舉會選出；（五）憲法之修正與解釋，由國會議員組織憲法會議行之。天壇憲草之最令人指摘者：第一爲無地方制度之規定，因當時憲法起草委員感於環境日非，匆促議竣，無暇細論及此。第二爲孔道之入憲，當日進步黨委員中有力主以孔教爲國教，而爲國民黨委員所反對，兩方讓步結果，議定「國民教育以孔子之道爲修身大本」。（三）夫以此類道德信條入憲，非徒托空文，卽制限人民之信仰自由，實爲草案之一大缺點。

註一 參閱楊幼炯，近代中國立法史，頁一一一——一一四。

註二 詳見吳宗慈，中華民國憲法史（北京，一九二四），前編，章三，節一八，

註三 天壇憲法草案，條一九。

乙 條文

中國憲法

## 中華民國憲法草案（民國二年十月二十一日憲法起草委員會議決）

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

### 第一章 國體

第一條 中華民國永遠為統一民主國。

### 第二章 國土

第二條 中華民國國土依其固有之疆域。

國土及其區劃非依法律不得變更之。

### 第三章 國民

第三條 凡依法律所定屬中華民國國籍者，為中華民國人民。

第四條 中華民國人民於法律上無種族、階級、宗教之別，均為平等。



第五條 中華民國人民非依法律，不受逮捕，監禁，審問，或處罪。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

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，但臨時會由大總統謀集之。

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 國會臨時會之謀集，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秘密之。

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，得以列席員三分之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，並得奪其公權，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 兩院議員除現行犯法外，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逮捕時，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，就第二次投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 大總統為執行法律或依法律之委任，得發布命令。

第六十五條 大總統為維持公共治安，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敕令。

得項敕令須於次期國會開會後七日內，請求追認；國會否認時，即失其效力。

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；但國會委員會認爲無戒嚴之必要時，應即爲解

嚴之宣告。

第七十二條 大總統頒布榮典。

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，應即另行選舉，於五個月內定期繼續開會。

第七十六條 大總統除叛逆罪外，非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

復任即免國務員之職。

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。

第八十四章 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 法官獨立裁判，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 法律與憲法抵觸者無效。

### 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，仍舊稅收。

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 政府爲預算不足或預算所未及，得於預算案內設預備費；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，國會不得廢除或削減之：

第二百一十條 法律上屬於國家之義務者，

一、履行條約所必需者；

三、法律之規定所必需者；

四、繼續費。

第二百零二條 國會對於預算案，不得為歲出之增加。

第二百零三條 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。

第二百零四條 為對外戰爭或戡定內亂，不能謀集國會時，政府經國會委員會之議決，

得為助政緊急處分；但須於次期國會後七日內，請求衆議院追認。

第二百零五條 國家歲出之支付命令，須先經審計院之核准。

第二百零六條 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。

第二百零七條 審計院於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。

審計員之選舉及責任，以法律定之。

第二百零八條 審計院設院長一人，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

第二百零九條 國會得為修正憲法之發議。

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，不得為修正憲法之提議。

第一百一十條 憲法之修正，由憲法會議行之。

第一百一十一條 國體不得為修正之議題。

第一百一十二條 憲法有疑義時，由憲法會議解釋之。

第二百十三條 憲法會議由國會議員組織之。



前項會議，非總員三分二以上之列席，不得開議；非列席員四分三以上之同意，不得決議。

### 五、中華民國大總統選舉法

（民國二年十月五日公布）

#### 甲 概說

依二年十月五日憲法會議公布之大總統選舉法，凡中華民國人民，完全享有公權，年滿四十歲以上並住居國內滿十年以上者，得被選舉為總統。總統之選舉，由國會議員組織總統選舉會，以選舉人總數三分二以上之列席，用無記名投票行之，得票滿投票人數四分三者為當選；但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之，以得票滿投票人數之半者為當選。大總統之任期五年，連選得連任一次。大總統缺位時，由副總統繼任；副總統缺位時，應即特選。并由國務院攝行其職務。至於大總統之職權，在憲法未制定以前，暫按臨時約法關於大總統之規定。大總統選舉法公布之翌日，國會議



員即組織總統選舉會，以衆議院爲會址，兩次投票結果，袁世凱得票雖多而未足投票人數四分之三，後就第二次得票較多之袁世凱、黎元洪二人，舉行第三次投票決選，袁氏當選。副總統選舉於第二日行之，黎元洪當選。袁、黎於十月十日就職，民國之正式政府於是成立。

### 乙 條文

## 第五節 中華民國大總統選舉法（民國二年十月五日公布）

第一條 中華民國人民完全享有公權，年滿四十歲以上，並住居國內滿十年以上者，得被選舉爲大總統。

第二條 大總統由國會議員組織總統選舉會之。  
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。

第三條 大總統任期五年，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。

第四條 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。

第五條 大總統缺位時，由副總統繼任，至本任大總統任滿之日止。

大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之。

副總統同時缺位時，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。

附則 十二月十五日國會，以時局變遷，議決選舉臨時大總統，並選舉副總統，其辦法如下：(一)

大總統之職權，在憲法未制定以前，暫依臨時約法關於臨時大總統之規定。

國會組織及選舉法，由國會制定之。國會組織法，由國會制定之。國會選舉法，由國會制定之。

不設國會，改選三年一月十日，不令續增。(一) 充實長官職權，及臨時立法會組織。

國會組織法，二月十日，國會組織法，由國會制定之。國會選舉法，由國會制定之。

甲 國會

一、中華民國臨時約法 (民國三年正月一日公布)

第二章 袁世凱以和議

第三章

### 第三章 袁氏執政時期

#### 一、中華民國約法（民國三年五月一日公布）

##### 甲 概說

袁世凱於二年十月十日就任總統後，即思擺脫臨時約法之束縛，嗣以國會遇事阻撓，不遂所願，乃於三年一月十日下午令解散，（一）決意另創新制，先後設立政治會議、約法會議及參政院爲其御用機關。政治會議係行政會議之前身，由熊希齡內閣召集商討地方行政事宜；適值袁氏與國會構釁，乃因利就便，增派中央政府代表，改組爲政治會議，（二）於二年十二月十五日開會，以供政府諮詢及建議，應與應革事宜爲職責。（三）三年一月十日袁氏解散國會之前，曾將黎電交該會議覆，認爲所請正當而後下令，藉分政府毀法之謗。國會既廢，政治會議之主要工作爲設計一造法機關，結果議定約法會議

組織條例，由袁氏於三年一月二十六日公布。(四)約法會議之組成份凡四：(一)京師選舉會選出四人，(二)各省選舉會每省選出二人，(三)蒙、藏、青海聯合選舉會選出八人，(四)全國商會聯合選舉會選出四人。各選舉會之選舉人，限於有中華民國國籍，年滿三十歲以上之男子，而認定其有下列四種資格之一者：(一)曾任或現任高等官吏而通達治術者，(二)曾由舉人以上出身而夙著聞望者，(三)在高等專門以上學校三年以上畢業而研精科學者，(四)有萬元以上之財產而熱心公益者。所謂「通達治術」、「夙著聞望」、「研精科學」、「熱心公益」等辭，絕無標準，純由政府所派之選舉監督隨意解釋。至於被選舉人之資格，則須年齡在三十五歲以上，同時具備下列三項條件之一：(一)曾任或現任高等官吏五年以上而確有成績者，(二)曾在國內外專門以上學校習法律政治三年以上畢業或曾由舉人以上出身習法律政治而確有心得者，(三)碩學通儒富於專門著述而確有實用者。所謂「成績」、「心得」、「實用」，亦空泛之辭，予約法會議議員資格審定會以充分伸縮之權。此種選舉，徒具虛名，實與



政府指派無異。約法會議於三年二月十八日舉行開會式，選舉孫毓筠爲議長，施肇基爲副議長，希承袁氏意旨，起草約法，當於四月二十九日完成三讀會程序。此項文件，世稱爲新約法，以示與臨時約法有別，由袁世凱於三年五月一日以大總統名義公布。

新約法公布後，即成爲國家之根本法。所有元年之臨時約法與國會組織法及二年之參眾兩院議員選舉法，一律廢止，從此中國中央政治制度又另入一新階段。新約法共十章，計六十八條，自開議至完成，一惟袁氏之意旨是承。(五)茲擇其特點，分別略述。(一)採用變相之總統制，新約法中大權集於總統，立法機關降爲附庸，失去三權分立之精神，非復爲一體之總統制，故以「變相」名之。(二)議會改爲一院制，但新約法中之立法院終未召集，後由參政院代行職權。(三)總統制定官制官規及任免文武職官，無須經議會同意。(四)總統宣戰、媾和，締結條約，無須經議會同意，但條約之有關變更領土或增加人民負擔者不在此例。(五)總統於立法院閉會期間，得參政院同意，有緊急命令權及財政緊急處分權，但須於事後請求追認。(六)正式憲法起草權，



屬之大總統與參政院，而由國民會議決定之。(七)明定元年二月十二日所宣布之大清皇帝辭位後優待條例、清皇族待遇條件及滿蒙回藏各族待遇條件等款，永不變更，此乃袁氏故示恩德，圖博各族愛戴，以固個人地位。

註一 詳閱作者，中國政府，冊一，頁一九三—一九六。

註二 見二年十一月二十七日政府公報。

註三 參閱政治會議規則，條一九。見二年十二月二十五日政府公報。

註四 條文見三年一月二十七日政府公報。

註五 袁氏於三月二十四日咨約法會議，提議「增修約法大綱」七項，其所要求擴充總統權力各點，較之前咨國會者尤進一步；旋又咨請該會，將清室優待條件增入約法。

乙 條文

中華民國臨時憲法（民國三年五月一日公布）

中國憲法

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。

第二章 人民

第四條 中華民國人民，無種族、階級、宗教之區別，法律上均為平等。

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，除法律所定之限制外，不得侵奪之；

六、人民於法律範圍內，有居住遷徙之自由，除法律所定之限制外，不得侵奪之；

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，並得向該院請願書，並得向該院請願書，並得向該院請願書。

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，有請願於行政官署，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，有服兵之義務。

第十三條 本章之規定，與海陸軍法令及紀律不相抵觸者，軍人適用之。

第十四條 大總統爲國之元首，總攬統治權。

第十五條 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。

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，並召集之。

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，發佈命令，並得使發布之，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敕令；但須於次期立法院開會之始，請求追

認。前項敕令立法院否認時，嗣後即失其效力。

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

大總統爲海陸軍大元帥，統率全國海陸軍。

大總統定海陸軍之編制及兵額。

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。

憲。

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、並其他榮典。

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、決算、公債、國庫負擔之條件。

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、提出關於法律及其他事件之意見，建議於大總統答覆；但大總統認為須秘密者，得不答覆。



第四十之。國會之職權。其並行於總統、受憲法之保障及平等之權限。

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。

前項第一款至第八款、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，以四個月為限；但大總統認為必要時，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，得秘密之。

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，而大總統認為於內治外交有重大危害，或執行有重大障礙

二時，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為當選。

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，除現行犯及關於內亂外患之犯罪外，會期中非經立法院許

第三十八條 立法院法由立法院自定之。

第三十九條 行政以大總統為首長，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、各部總長有違法行為時，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；但認為有妨害安寧秩序，或善良風俗者，得秘密之。

第四十八條 法官在任中不得減俸或轉職；非依法律受刑罰之宣告或應免職懲戒之處分，不得解職。

懲戒條規以法律定之。

第七章 參政院

中國憲法

第四十九條 參政院應大總統之諮詢，審議重要政務。

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，仍舊征收。

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，不得廢除或減減之：

一、法律上屬於國家之義務者；

二、法律上之規定所必需者；

三、遵守條約所必需者；

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抵觸者，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件，仍繼續保有其效力；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二以上或大總統提議增修，經立法院議員五分之

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。

## 二、修正大總統選舉法

（民國三年十二月二十九日約法會議通過大總統公布）

### 甲 概說

大總統選舉法公布於二年十月五日，袁氏即依此法當選總統。參政院奉命代行立法院職權後，（一）即逢迎意旨，建議修改，袁氏乃據而咨約法會議審議，該會當於十二月二十八日通過修正案，翌日由大總統公布。修正後之大總統選舉法，內容奇妙，世無其匹。大總統之被選舉人，限於有中華民國國籍之男子，完全享有公權，年滿四十歲以上並居住國內滿二十年以上者，較之前法不分性別及僅限居住國內滿十年以上，遠為嚴格。大總統選舉會以參政院參政互選五十人，立法院議員互選五十人組織之，是選舉

曾之半數人員實爲大總統所簡任者，此種選舉結果，可想而知。最值注意者，厥爲推薦大總統候選人之方法，依修正大總統選舉法第三、第七及第八條之規定，每屆行大總統選舉時，大總統代表民意，敬謹推薦有被選舉爲大總統資格者三人，親書姓名於嘉禾金簡，鈐蓋國璽，密貯金匱，於大總統府特設尊藏金匱石室尊藏之，俟選舉之日，由大總統宣布其姓名於大總統選舉會，該會除就該推薦三人投票外，得對於現任大總統投票。如細釋文義，現任大總統可隨己意所欲，被選連任，每任十年，如連任三次，已屆終老之年。此尙不足，第十條復定每屆應行選舉大總統之年，參政院參政認爲政治上有必要時，得以三分二以上之同意爲現任大總統連任之議決，由大總統公布之。由是則併選舉之形式亦可免除，而禮爲終身總統，即將來嗣位者亦爲其所指定之人，如一內舉不避親，何嘗不可世襲？故自修正大總統選舉法公布，袁氏背叛民國之迹已顯，既竊實權，再圖名號，以遂其帝制之野心。

註一 詳閱作者，中國政府，冊一，頁一九七—一九八。

### 修正大總統選舉法

(民國三年十二月二十九日)  
(約法會議通過大總統公布)

第一條 有中華民國國籍之男子，完全享有公權，年滿四十歲以上，並居住國內滿二十

年以上者，有被選為大總統資格。

第二條 大總統任期十年，得連任。

第三條 每屆行大總統選舉時，大總統代表民意，依第一條所定，敬謹推荐有被選舉為

大總統資格者三人。

前項被推荐者之姓名，由大總統先期敬謹親書於嘉禾金簡，鈐蓋國璽，密貯金匱，

於大總統府特設尊藏金匱石室尊藏之。

前項金匱之管鑰大總統掌之，石室之管鑰大總統及參政院院長，國務卿分掌之，非

奉大總統之命令不得開啓。

第四條 大總統選舉會，以左列各員組織之：

一、參政院參政 互選五十人；

二、立法院議員 互選五十人。

前項各款之互選，用記名連記投票法，以得票較多數者為當選，由內務總長監督之。屆組織大總統選舉會立法院在閉會期內時，以在京議員之名次在前者五十人為大總統選舉會會員。

第五條 大總統選舉會由大總統召集，於將屆選舉期前三日以內組織之。

第六條 大總統選舉會以參政院議場為會場，以參政院院長為會長。

參政院院長如係副總統兼任或有其他事故時，以立法院議長為會長。

第七條 選舉大總統之日，大總統敬謹將所推荐有被選舉為大總統資格者之姓名宣布於

大總統選舉會。

第八條 大總統選舉會，除就被推荐三人投票外，得對於現任大總統投票。

第九條 選舉大總統以會員四分之三以上到會，用記名單記投票法，得票滿投票人總數三分二以上者爲當選；若皆不足當選票額時，就得票多數之二人決選，以得票較多者爲當選。

第十條 每應屆行選舉大總統之年，參政院參政認爲政治上有必要時，得以三分二以上之同意爲現行大總統連任之議決，由大總統公布之。

第十一條 大總統任期未滿因故去職時，應於三日內組織大總統臨時選舉會。

臨時選舉未舉行前，大總統職權由副總統依法第二十九條之規定代之之，如副總統同時因故去職或現不在京及有其他事故不能代行時，由國務卿攝行其職權；但第三條第一項，第二項所規定之職權不得代行或攝行。

第十二條 屆行臨時選舉之日，由代行或攝行大總統之職權者咨行大總統臨時選舉會會長，指任會員十人監視開啓尊藏金匱石室，恭領金匱到會，當衆宣布，就被推荐三人中依第九條之規定投票選舉。



第十三條 現任大總統連任或當選大總統繼任，均應於就職時爲左列之宣誓：

余誓以至誠，遵守憲法，執行大總統之職務。謹誓。

憲法未公布施行以前，前項誓詞須聲明遵守約法。

第十四條 副總統之任期與大總統同；任滿時由連任或繼任之大總統推荐有第一條資格

者三人，準用選舉大總統之規定行之。

副總統任期未滿因故去職時，由大總統依前項之規定行之。

第十五條 本法自公布日施行。

本法施行之日，中華民國二年十月五日所宣布之大總統選舉法廢止之。

## 第四章 南北分立時期

### 一、修正中華民國國會組織法（民國七年二月十七日公布）

#### 甲、概說

袁世凱帝制失敗，憂憤成疾，於五年六月六日逝世，黎元洪繼任總統。張勳復辟之亂，黎氏引咎辭職，馮國璋繼之，以段祺瑞爲內閣總理。段氏因對德宣戰案，與國會嫌隙甚深，不願見其復活，乃假借臨時約法所定參議院之例，於六年九月二十九日通令各省及蒙、藏、青海依法選派參議員，限一個月內到京。參議院於十一月十日舉行成立會，先後議決修正中華民國國會組織法，修正參議院議員選舉法及修正衆議院議員選舉法，於七年二月十七日由大總統公布。（一）其異於前法之重要點有二：（一）參議員名額由二百六十四人減至一百六十八人；衆議員由原定以每人口八十萬增加至一百萬出議

員一名，故其總額由五百五十六人減至三百七十八人。(二)參議員原定由各省省議會選舉，今則改由以初選選舉人構成之地方選舉會選舉，初選選舉人之資格規定極嚴；即衆議員初選選舉人之資格，亦較前法爲高。新法頒布後，各地遵辦選舉者僅十四行省，粵、桂、滇、黔、川等省且力予反對。然以安福系操縱指派之結果，新國會竟於八月十二日宣告成立，參院議師於是日解散。時馮國璋之任期，依二年大總統選舉法應於十月滿期，新國會爰於十月十日選舉徐世昌爲大總統。(二)按北京政府自袁氏沒後，甫逾二載而總統三易，可見其政局之動搖不定，但中央行政制度並無重大變更；至於國會之廢舊立新，爲西南所深惡痛疾，頻年護法之戰，即以恢復舊國會爲重要鵠的。

註一 修正參議院議員選舉法及修正衆議院議員選舉法，概見作者，中國政府，冊一，頁二六五—二八〇。

註二 大總統選舉法第三條定大總統之任期爲五年；第五條定大總統因故缺位時，

由副總統繼任，至其全任職充至明之日止。袁世凱於二年十月就任正式大總統，黎繼袁

任，至七年十月已屆五年之故應改選。

乙 條文 二十四條

### 修正中華民國國民組織法

(民國七年二月十七日公布)

第一條 民國議會以左列兩院構成之：

參議院 / 衆議院

第二條 參議院以左列各議員組織之：

一、由地方選舉會選出者一百三十八名；

二、由中央選舉會選出者三十名。

第三條 衆議院以各地方人民所選舉之議員組織之。

每人口滿一百萬選出議員一人，但人口不滿七百萬之省，得選出議員七名；不滿二

百萬之特別行政區亦得選出議員一名。

南北分立時期

人口總調查未畢以前，各省區選出之名額如左：

直隸 二十三名

湖北

十八名

廣東

二十名

奉天

十一名

湖南

十八名

廣西

十三名

吉林

七名

山東

二十二名

雲南

十五名

黑龍江

七名

河南

二十二名

貴州

九名

江蘇

二十七名

山西

十七名

京兆

四名

安徽

十八名

陝西

十四名

熱河

三名

江西

二十四名

甘肅

十名

察哈爾

十一名

浙江

三十六名

新疆

七名

歸綏

七名

福建

十六名

四川

二十二名

川邊

二名

第五條

蒙古、西藏、青海選出衆議院議員之名額如左：

蒙古

十九名

西藏

七名

青海

二名

第六條

衆議院議員任期六年，每二年改選三分之一。

第七條

衆議院議員任期三年。

第八條

兩院議長、副議長各由本院議員互選之。

第九條

無論何人不得同時爲兩院議員。

第十條

民國議會之開會及閉會，兩院同時行之。

第十一條

民國議會之會期爲四個月，但依事情之必要得延長之。

中國憲法



南北分立時期

前項延長期間至多不得逾兩個月。

第十二條 民國議會之議事，兩院各別行之。

同一議案不得同時提出於兩院。

第十三條 民國議會之議定，以兩院之一致成之。

一院否決之議案，不得於同會期內再行提出；但同意案不在此限。

第十四條 民國憲法未定以前，臨時約法所定參議院之職權爲民國議會之職權；但左列

事項兩院各得專行之：

一、建議；

二、質問；

三、查辦官吏納賄違法之請求；

四、政府諮詢之答覆；

五、人民請願之受理；

六、議員逮捕之許可；

七、院內法規之規定。

預算決算須先經衆議院之議決。

第十五條 兩院非各有總議員過半數之出席，不得開議。

第十六條 兩院之直席，以出席議員過半數之同意決之；可否同數取決於議長。

第十七條 臨時約法第十九條第十一款、第十二款及第二十三條關於出席及議決員數之規定，兩院各準用之。

臨時約法第二一條之規定亦同。

第十八條 臨時約法第二十五條、第二十六條關於參議員之規定，於兩院議員各準用之。

第十九條 兩院議員之歲費及其他之公費，別以法律定之。

第二十條 民國憲法案之起草，兩院各於議員內選出同數之委員行之。

第二十一條 民國憲法之議定，由兩院會合行之。

前次會合時，以參議院議長為議長，衆議院議長為副議長；非兩院各有總議員三分之二以上之出席不得開議，非出席議員四分之三以上之同意不得議決。

第二十二條 本法自公布日施行。

## 二、中華民國憲法草案（民國八年八月十二日憲法委員會議決）

### 甲 概說

新國會廢棄天壇行草，由兩院各舉三十人組織憲法起草委員會，另行議憲，卒於八年八月十二日完成又一種中華民國憲法草案。實則兩法並無特異之點，僅下列五端，較有差別：第一、八年憲草規定兩院議員不得兼任文武官吏，天壇憲草則以國務員列為例外。第二、天壇憲草有國會委員會之設置，八年憲草則無。第三、依天壇憲草，大總統解散參議院時，須得參議院列席議員三分之二之同意，八年憲草無此限制。第四、兩院議

事之法定人數，天壇憲草須過半數。八年憲草則定爲三分之二。以上均第五、解釋憲法機關，依天壇憲草爲兩院聯合組織之憲法會議，八年憲草則由兩院議長、大理院院長、平政院院長及審計院院長組織之。由是可知八年憲草亦採內閣制與兩院制，其基本精神固與天壇憲草相同。憲法起草委員會議竣八年憲草之際，南北正醞釀和議，制憲工作暫歸停頓。及九年七月直皖戰起，段氏失敗，新國會亦隨而消滅。十月三十日徐世昌通令各省依照元年參衆兩院議員選舉法從新選舉議員，組織國會。於是七年之修正國會組織法、修正參議院議員選舉法及修正衆議院議員選舉法完全失敗。

## 乙 條文

### 中華民國憲法草案 (民國八年八月十二日憲法委員會議決)

#### 第一章 國體

第一條 中華民國永爲統一民主國

#### 中國憲法

101

第二章 國土

第二條 中華民國國土及其區劃，非以法律不得變更。

第三章 國民

第三條 凡依法律所定屬中華民國國籍者，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不受逮捕，監禁、獄問、或處罰。

人民被羈押時，得依法以保護狀請求法院提至法庭審查。

第六條 中華民國人民之住房，非依法不受侵入或搜索。

第七條 中華民國人民有祕密通信之自由，非依法不受侵犯。

第八條 中華民國人民有選擇住房及職業之自由，非依法不受限制。

第九條 中華民國人民有集會、結社之自由，非依法不受限制。

第十條 中華民國人民有言論、著作、及刊行之自由，非依法不受限制。

第十一條 中華民國人民有信仰宗教之自由，非依法不受限制。

第十二條 中華民國人民財產權不受侵犯；但於公益上必要時，得依法處分之。

第十三條 中華民國人民依法有訴訟、訴願、及請願之權。

第十四條 中華民國人民依法有選舉及被選舉權。

第十五條 中華民國人民依法得從事公職。

第十六條 中華民國人民應依法納稅。

第十七條 中華民國人民應依法服兵役。

第十八條 中華民國人民應依法服習國民教育。

國民教育以孔子之道爲修身大本。

#### 第四章 國會

第十九條 中華民國立法權，由國會行之。

第二十條 中華民國國會以參議院、衆議院構成之。



第二十一條 參議院以地方選舉會及中央選舉會選出之議員組織之。

第二十二條 衆議院以各選舉區比例人口選出之議員組織之。

第二十三條 兩院議員之選舉以法律定之。

第二十四條 中華民國國會，無論何人不得兼任兩院議員。

第二十五條 兩院議員不得兼任官吏。

第二十六條 國會自行集會、開會、閉會。

第二十七條 國會常會期爲四個月，但遇有要務時，得延長兩個月。

第二十八條 國會常會於每年三月一日開會；但有左列情事之一，得開臨時會：

一、兩院議員各有三分之一以上之請求；

二、政府認爲有要務時，由大總統彙集。

第二十九條 國會之開會、閉會，兩院同時舉行。

一院停會時，他院同時休會。

衆議院解散時，參議院同時休會。

第三十條 國會議事，兩院各別行之。

同一議案不得同時提交兩院。需及決時，應以兩院多數之議決爲準。

第三十一條 兩院非各有議員總數三分之一以上之列席，不得開議。

第三十二條 兩院議事，以列席議員過半數之同意決之；可否同數，取決於議長。

第三十三條 兩院議事，均應公開；但依政府請求或院議，得開秘密會。

第三十四條 兩院各得行使左列職權：

一、受理國民請願；

二、建議於政府；

三、提出質問書於政府，或請國務員到院質問；

四、咨請政府查辦違法失職之官吏。

第三十五條 衆議院彈劾大總統或副總統謀叛，以議員總額三分之二以上之列席，列席員

三分二以上之同意行之。

第三十六條 衆議院彈劾國務員違法，以議員總額過半數之列席，列席員三分二以上之同意行之。

第三十七條 衆議院對於國務員得爲不信任之決議。

第三十八條 參議院審理被彈劾之大總統或副總統，非列席員三分二以上之同意，不得判決。

參議院判決大總統或副總統有職時，應黜其罪，並移付最高法院宣告其刑。

第三十九條 參議院審理被彈劾之國務員，非列席三分二以上之同意不得判決。

參議院判決國務員違法時，應咨由大總統免國務員之職，如有餘罪，並交法院審判。

第四十條 兩院議員在院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第四十一條 兩院議員在開會期內，除內亂外患罪及現行犯外，非得各本院許可不受逮捕或監禁；兩院議員因內亂外患及現行犯被逮捕時，政府應將其理由報告於各本

院。

第四十二條 兩院議員之歲費及其他公費，以法律定之。

### 第五章 大總統

第四十三條 中華民國行政權，由大總統以國務員之贊襄行之。

第四十四條 中華民國人民，完全享有公權，年滿四十歲以上，並住居國內滿十年以上者，得被選舉為大總統。

第四十五條 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三者為當選；但兩次投票無人當選時，就二次得票較多者二名決選之，以得票過投票人數之半者為當選。

第四十六條 大總統任期五年，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。

第四十七條 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。

第四十八條 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。

第四十九條 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。

第五十條 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。

第五十一條 大總統公布法律，並監督確保其執行。

第五十二條 大總統爲執行法律或依法律委任，得發布命令。

第五十三條 大總統爲維持公共治安，防禦非常災患，時機緊急不及彙集國會時，得以

國務員連帶責任發布與法律有同等效力之敕令。

前項敕令須於次期國會開會後七日內請求追認；國會否認時，即失其效力。

第五十四條 大總統依法任免官吏。

官制官規、官俸，以法律定之。

第五十五條 大總統爲民國陸海軍大元帥，統帥陸海軍。

陸海軍制以法律定之。

第五十六條 大總統對於外國爲民國之代表。

第五十七條 大總統對敵宣戰，須經國會同意；禦敵攻讐時，得於宣戰後請求追認。

第五十八條 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。

第五十九條 大總統得依法宣告戒嚴；但國會認爲無須戒嚴時，應即解嚴。



第六十條 大總統頒予榮典。

第六十一條 大總統得宣告免刑、減刑、及復權；但對於彈劾事件之判決及有關顛覆國體之犯罪行為，非經參議院同意，不得宣告復權及減免。

第六十二條 大總統得停止衆議院或參議院開會；但每一會期停會不得逾二次，每次不得逾十日。

第六十三條 大總統得解散衆議院；但同一會期，不得解散二次。

大總統解散衆議院時，應令行新選舉，限六個月內繼續開會。

第六十四條 大總統除叛逆罪外，非解職後不受刑事訴究。

第六十五條 大總統、副總統之歲俸，以法律定之。

#### 第六章 國務院

第六十六條 國務院以國務員組織之。

第六十七條 國務總理、各部總長均爲國務員。

大總統於前項外，得任命其他人員爲國務員，但不得過各部總長總額三分之二。

第六十八條 國務總理之任命，須經衆議院同意。

國務總理於國會院會期內出缺時，大總統得爲署理之任命；但須於國會開會後七日內，提出同意案於衆議院。

第六十九條 國務員贊襄大總統執行職務，對於衆議院連帶負責。

大總統所發命令及其他關係國務之文書，非經國務員副署，不生效力；但屬於一部事務，得以國務總理及該主管部總長副署行之。

第七十條 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。

第七十一條 國務員受不信任之決議時，大總統非依第六十三條之規定解散衆議院，應即免國務員之職。

第七章 法院

第七十二條 中華民國司法權，由法院行之。

第七十三條 法院制度及法官資格，以法律定之。

第七十四條 法院依法律受理民事、刑事、及其他一切訴訟，但行政訴訟由平政院裁決。平政院之組織及職權，以法律定之。

第七十五條 法院審判應公開；但認為妨害公安或有關風化者，得祕密之。

第七十六條 法官獨立審判，無論何人不得干涉。

第七十七條 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。

法官懲戒處分，以法律定之。

### 第八章 法律

第七十八條 兩院議員及政府各得提出法律案；但經一院否決者，不得於同一會期內再行提出。

第七十九條 法律之議定，以兩院一致成之。

第八十條 國會議定之法律案，大總統應於送達後十五日內公布。

第八十一條 國會議定之法律案，大總統如有異議時，得於公布期內，聲明理由請求再議；如兩院各有列席員三分之二以上仍執前議時，應即公布。

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解散後者，不在此限。

第八十二條 法律非依法律不得變更或廢止。

第八十三條 法律與憲法抵觸者無效。

第九章 會計

第八十四條 新課租稅及變更稅率，以法定之。

現在租稅未經法律變更者，仍舊征收。

第八十五條 募集國債及締結增加國庫負擔之契約，須經國會議定。

第八十六條 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交衆

南北分立時期

四一六

議院。

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

第八十七條 政府因特別事業，得於預算案預定年限，設繼續費。

第八十八條 政府爲備預算不足或預算所未及，得於預算案內設預備費；預備費之支出，須於次會期請求衆議院追認。

第八十九條 左列各款支出，非經政府同意，國會不得廢除或削減：

一、法律上屬於國家之責任者；

二、履行條約所必需者；

三、法律之規定所必需者；

四、繼續費。

第九十條 國會於預算案內，不得增加歲出。

第九十一條 會計年度開始預算未成立時，政府得依前年度預算施行。

第九十二條 爲對外戰爭或戡定內亂，不能牒集國會時，政府得爲財政緊急處分；但於次期國會開會後七日內，請求衆議院追認。

第九十三條 國家歲出之支付命令，須經審計院核准。

第九十四條 國家歲出歲入之決算案，每年經審計院審定，由政府報告國會。

衆議院對於決算案否認時，國務員應負其責。

第九十五條 國會議定之預算案及追認案，大總統應於送達後公布。

第九十六條 審計院院長之任命，須經參議院同意；其組織及職權，以法律定之。

### 第十章 憲法之修正及解釋

第九十七條 修正憲法由國會發議。

前項發議非兩院各有列席員三分之二以上同意，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，不得提出修正憲法之議題。



第九十八條 修正憲法由憲法會議行之。

第九十九條 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列席，不得開議；非列席員四分之二以上同意，不得議。

議。

第一百條 國體不得為修正之議題。

第一百零一條 憲法有疑義時，由左列各員組織特別會議解釋之。

一、參議院院長；

二、衆議院院長；

三、大理院院長；

四、平政院院長；

五、審計院院長。

前列會議，其列席及議決人數，依第九十九條第二項之規定。

### 三、中華民國憲法

(民國十二年十月十日憲法會議公佈)

#### 甲 概說

徐世昌之爲大總統，由新國會所產生，西南認爲非法，自不奉行其命令，故全國海陸軍參衆兩院議員選舉者僅十一省。十一年六月奉、直火併，直系戰勝，徐氏因有祖奉嫌疑，不安於位，乃於六月二日自動下野，所謂新新國會未及集會而流產。時直系因欲迫徐走徐氏，高倡恢復法統之議，同月十一日迎黎元洪入都攝行總統職務，舊國會亦於八月間一旦在北京重行集會，以不承認護法國會遞補之議員，大爲孫中山先生所不滿。時北方軍直系勢盛，曹錕志在總統，乃不惜出爾反爾，即於翌年六月迫走黎氏，旋又賄賂多數議員，進行大選。十二年十月五日國會舉行大總統選舉會，曹錕竟以大多數當選。(一)此後夫議員負國民付托之重，頻年議憲既鮮成績，乃復不知自愛，枉法受賄，爲世詬病。從此有識者諒談國會，中國議會政治隨而宣告破產。曹錕賄選告成，中外大譁，各地通電

反對，但彼仍悍然不顧，於十月十日入京就職，世人稱之爲賄選總統。國會議員既以賄選總統而爲國民所共棄，亟思完成憲法以掩蓋其罪愆；憲法會議於十月四日召開第一次會議審議憲草，至十日即將全案通過公布，神速無比。(二)此爲民國成立以來第一次憲法，但出自賄選議員之手，不爲世所重視，且未見諸實施。及十三年十一月二十四日段祺瑞入京主持中樞，頒布臨時政府制，該憲即被廢止。茲就十二年憲法與二年及八年憲草之異點略述之：第一，憲法增加國權與地方制度兩章，國權章列舉中央與各省之權限，地方制度章規定地方之區劃，組織及省，縣關係等。第二，憲法雖於第一條中仍定「中華民國爲統一民主國」，但將中央與地方學權明文分割，實具聯邦憲法之特質，與前此之憲草不同。十二年憲法中之中央政府仍採責任內閣制。大總統所發命令及其他關係國務之文書，除任免國務總理外，非經國務員之副署，不生效力。國務院以國務員組織之，國務總理及各部總長均爲國務員，贊襄大總統，對於衆議院負責。國務總理之任命，須經衆議院同意。(三)此項規定隨係內閣制之特質。憲法中之

國會亦為兩院制，惟其職權大有差別。彈劾大總統及國務員之權，由參議院單獨行使；參議院則除有解散衆議院之同意權外，尙得審判被彈劾之總統及國務員。其最重要之特點，則為衆議院對於國務員得為不信任之決議，而參議院並無此權，因是兩院顯非處於對等地位。上述各端，如依法論法，頗有足多者。

註一 當日簽到者五百九十三人，共投五百九十票，曹錕得四百八十票，超過全數四分之三，依二年大總統選舉法當選為總統。

註二 關於國會之功罪，參閱顧敦錄，中國議會史（蘇州木瀆心正堂，一九三一），

早一五。

註三 參閱十二年憲法，章八。

乙 條文

中華民國憲法（民國十二年十月十日憲法會議公布）

中國憲法

# 中華民國憲法 (民國十二年十月十日憲法會議公布)

中華民國憲法會議爲發揚國光，鞏固國體，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。

## 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，非以法律不得變更之。

## 第四章 國民

第四條 凡依法律所定，屬中華民國國籍者，為中華民國人民。

第五條 中華民國人民，於法律上無種族、階級、宗教之別，均為平等。

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居及職業之自由，非依法律，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；屬地於方事

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：

八、外事；

九、國防；

十、國籍法；

十一、刑事、民事、及商事之法律；

十二、監獄制度；

十三、度量衡；

十四、幣制及國立銀行；

十五、關稅、稅、印花稅、煙酒稅、其他稅消費，及全國稅率應行劃一之租稅；

十六、郵政、電報、及航空；

十七、國有鐵道及國道；

十八、國有財產；

十九、國債；

中國憲法

十三、專費及特許；

十四、國家文武官吏之詮試、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，由國家之法並執行，或合地方執行之：

一、農、工、鑛業、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、救卹及遊民管理；

十三、有關文化之古籍、古物、及古蹟之保存。

上列各款，省於不牴觸國家法律範圍內，得制定單行法。

本條所列第一、第四、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；

中國憲法

三三七

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。

（又古語之稱）。

前項所定之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

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 省法律與國家法律牴觸者無效。

省法律與國家法律發生牴觸之疑義時，由最高法院解釋之。

前項解釋之規定，於省自治法牴觸國家法律時得適用之。

第二十九條 國家預算不敷，或因財政緊急處分，經國會議決，得比較各省歲收額數，



用累進法分配其負擔。

第三十條 財力不足或遇非常事變之地方，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，但常備軍之駐在駐地，以國防地帶爲限。

國家軍備費，不得逾歲入四分之一，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。

五條 省因不履行國法上之義務，經政府告誡，仍不服從者，得以國家暴力強制

處置，經國會否認時，應中止之。

省有以武力相侵犯者，政府得依前條之規定制止之。

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

形狀回復為止。四十八

關於省之規定，未設省已設縣之地方，均適用之。

國會

國之立法權，由國會行之。

參議院衆議院構成之。

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。

各選舉區比例人口選出之議員組織之。

法

法

110111

員之選舉以法律定之。

人，不得同時爲兩院議員。

議員不得兼任文武官吏。

議員之資格，各院得自行審定之。

兩院議員任期六年，每二年改選三分之一。

議院議員任期三年

四十七條，第四十八條議員之職務，應俟次屆選舉完成，依法開會之前  
之。

兩院各設議長、副議長一人，由兩院議員互選之。

國會自行集會、開會、閉會；但臨時會於有左列情事之一時行之。

兩院議員各有三分之一以上之聯名通告。

大總統之職集。

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，會期爲四個月，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秘密之。

第六十條 衆議院認大總統、副總統有謀叛行爲時，得以議員三分之二以上之列席，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列席，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，或情求其到院質問之。

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，完全享有參權，年滿四十歲以上，並居住國內滿十年以上者，得被選舉為大總統。

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三者為當選。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



南北分立時期

票過投票人數之半者爲當選。

第七十四條 大總統任期五年。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，舉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。如屆期次任大總統尙未選出，或選出後尙未就職，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。

第八十三條 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 大總統依法律得宣告戒嚴；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

衆議院解散後，須經參議院之同意。

第九十條 大總統在職中或同一會期，不得為第二次之解散。

第九十一條 大總統解散衆議院時，應即另行選舉，於五個月內定期繼續開會。

第九十二條 大總統除叛逆罪外，非解職後，不受刑事上之訴究。

第九十三條 大總統，副總統之職權，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；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 法院依法律處理民事，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；但認爲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 法律與憲法牴觸者無效。

### 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。

第一百一十條 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，每年由政府編成預算案，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。

第一百十三條 政府因特別事業，得於預算案內預定年限，設繼續費。

第一百十四條 政府爲備預算不足或預算所未及，得於預算案內設預備費。

預備費之支出，須於次會期請求衆議院追認。

第一百十五條 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 履行條約所責者；

三 法律之規定所必需者；

#### 四 繼續費。

第一百十六條 國會對於預算案，不得爲歲出之增加。

第一百十七條 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。

第一百十八條 爲對外防禦戰爭或戡定內亂，救濟非常異變，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 國家歲入歲入之決算案，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 審計院之院長，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 國會議定之預算及追認案，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相牴觸。

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縣額之半數，其由各法定職業團體出者亦同。但由省議會、縣議會選出之代表，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，各縣俱適用之：

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。但司法尙未獨立及下級自治尙未完成以前，不適用之。

二 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

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；得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，省不得干涉之。

第一百三十二條 省及縣以內之國家政府，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，適用本章之規定。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。

#### 四 中華民國臨時政府制

（民國十三年十一月二十四日臨時執政命令）  
（公布民國十四年十二月二十六日修正公布）

##### 甲 概說

十三年冬，直奉二次戰爭，吳佩孚失敗，曹錕於十一月二日被迫下野。段祺瑞受臨時總統馮玉祥及直系軍人齊燮元之推戴，即於是月二十四日入京就臨時執政職，公布中華民國臨時政府制。臨時政府以臨時執政總攬軍民政務，統率海陸軍，對外代表中華民國，下設國務員，分掌外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農商、交通各部，贊襄國務。臨時政府無國務總理之設置，國務會議逕由臨時執政召集國務員行之。

凡臨時政府之命令及關於國務之文書，須經國務員副署，方生效力；但國務員由臨時執政任命而對其負責，副署不過照例手續而已。細釋臨時政府制之條文，臨時執政實集總統、國會、內閣三者之權方於一身，無異一獨裁首領。按段氏此次重握政權，決意放棄法統，十二月十三日國務會議本已擬定命令三條，即撤銷十二年憲法，宣布臨時約法失效及廢止參眾兩院；後因顧慮輿論對於毀棄臨時約法之反感，遲未敢下。但終於十四年四月二十四日頒布撤銷法統之令。時北方政治操於張、馮等實力派之手，段氏自始即未能充分行使臨時執政之職權；及至十四年冬，環境益惡，應付維艱，乃於十二月二十六日復擬修正中華民國臨時政府制，改組執政政府，添設國務總理，置國務院，以國務總理主席國務會議，並定臨時政府之命令及有關國務之文書，由國務總理及各部總長全體或分別副署。段氏增置國務院之目的，無非欲以此為緩衝機關，冀減個人處境之困難。臨時執政政府至十五年張、馮決裂，段氏於四月二十日避居天津而解體。

## 乙 條文

中華民國臨時政府制 (民國十三年十一月二十四日臨時執政命令公布)

第一條 中華民國臨時政府以臨時執政總攬軍民政務，統率海陸軍。

第二條 臨時執政對於外國爲中華民國之代表。

第三條 臨時政府設置國務員，贊襄臨時執政，處理國務。臨時政府之命令及關於國務之文書由國務員副署。

第四條 臨時執政命國務員分長外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農商、交通各部。

第五條 臨時執政召集國務員，開國務會議。

第六條 本制自公布之日施行，俟正式政府成立即行廢止。

# 修正中華民國臨時政府制

(民國十四年十二月二十  
六日臨時執政命令公布)

第一條 中華民國臨時政府以臨時執政總攬政務，發布命令，統率陸海軍。

第二條 臨時執政對於外國為中華民國之代表。

第三條 臨時政府由國務員贊襄臨時執政，決定政策，處理國務。

第四條 左列各員均為國務員：

一 國務總理；

二 各部總長。

第五條 國務會議由國務員組織之，以國務總理為主席。

第六條 臨時政府設國務院及外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農商、交通各部。臨時政府之命令及凡關係國務之文書，由國務總理及各部總長全體或分別

副署。

第七條 本制自公布日施行，俟正式政府成立廢止之。

### 五、中華民國憲法草案（民國十四年八月三日國憲起草委員會議決）

#### 甲 概說

段執政既廢棄臨時約法及十二年憲法，乃另謀制憲，以國民代表會議為憲法之議決機關，而憲法之起草權則屬之國憲起草委員會，由各省區軍民長官及臨時執政指派之委員七十人組織之。憲法起草委員會於十四年八月三日舉行開幕式，至十二月十二日匆遽通過又一種中華民國憲法草案。十四年憲法全文共五編，分十四章，一百六十條，大體與十二年憲法相似，茲略述其特殊之點。第一，增加生計及教育兩章，此為十二年舊國會所未及議決者。第二，對於國土取列舉主義。第三，國體之聯邦制色彩更為濃厚，十二年憲法之「中華民國永遠為統一民主國」條文改為「中華民國永遠為民主共和國」。對於國家與地方事權之分配，均採列舉主義。第四，衆議院議員選舉採直接選舉制，選

民對於衆議員得有罷免權；總統選舉改用人民間接選舉制。第五，議會職權集中於衆議院，參議院之重要性因以降低。第六，憲法之修正，由特殊之制憲會議行之。十四年憲草確有比前法進步之處，但因國民代表會議終未召集，憲草無由正式通過。

## 乙 條文

### 中華民國憲法草案（民國十四年八月三日國憲起草委員會議決）

中華民國國民代表會議爲鞏固國家統一，確立社會秩序，保持和平，增進幸福，奠定邦本，發揚國光，制茲憲法並宣布之，咸與率由，用垂無極。

#### 第一編 總綱

##### 第一章 國體及主權

- 第一條 中華民國永遠爲民主共和國。
- 第二條 中華民國之主權本於國民全體，依本憲法之規定行使之。



第二章 國土國都及國旗

第三條 中華民國領土總括：直隸、奉天、吉林、黑龍江、江蘇、安徽、江西、浙江、福建、湖北、湖南、山東、河南、山西、陝西、甘肅、新疆、四川、廣東、廣西、雲南、貴州各省，京兆、熱河、綏遠、察哈爾、西康、各區，及蒙古、西藏、青海。

領土非依修正憲法之程序，不得變更。

領土內各區域因地理歷史或經濟上之關係必須變更時，經關係地方最高議會之同意以法律定之；如最高議會不同意時，得徵求直接關係地方下級議會之同意。

第四條 中華民國以北京爲國都。

第五條 中華民國之國旗以紅黃藍白黑五色爲標識。

國徽、軍旗、及商旗以法律定之。

第三章 國家與地方事權之分配

第六條 左列事項屬於國家：

- 一 外交；
- 二 國防；
- 三 兵役制度；
- 四 國籍、入國、殖民、及犯罪人交付等法規；
- 五 民律、商律及其他涉於全國之民商事法規；
- 六 刑律及其他刑事法規；
- 七 訴訟程序、強制執行、訴訟事件登記、監獄、並司法補助等法規；
- 八 法院編制法；
- 九 警察法則；
- 十 官制官規；
- 十一 國家官吏之銓試、任用、糾察、及保障。

南北分立時期

一五六

- 十二 度量衡；
- 十三 幣制及國立銀行；
- 十四 關稅、鹽稅、印花稅、煙酒稅、及其他各稅；
- 十五 郵政、電報、電話、及航空；
- 十六 鐵道及國道；
- 十七 兩省區以上之水利、河道、及植業；
- 十八 國債；
- 十九 國有財產；
- 二十 專賣及特許；
- 二十一 勞動法；
- 二十二 公用徵收；
- 二十三 戰時軍人家屬及遺族之保護；

二十四 其他依本憲法所定屬於國家之事項。

第七條 左列事項國有立法權：

一 教育程度；

二 銀行、交易所、及保險制度；

三 全國戶口調查及統計；

四 海洋航業及漁業；

五 各種職業團體組織法；

六 移民及墾殖；

七 公共衛生；

八 歷史上學術上古籍、古物、及古蹟之保存。

第八條 左列事項屬於各省區：

一 省區學校；

中國憲法

南北分立時期

二 省區官制、官規；

三 縣以下之地方制度；

四 省有區有財產；

五 礦業、農林、及其他實業；

六 省區內水利、河道、及航業；

七 省區道路及其他交通；

八 省區內電話；

九 省區公債；

十 省區銀行；

十一 田賦、契稅、及其他地方稅；

十二 民團；

十三 省區保安及警察事項；

十四 衛生及慈善事項；

十五 備荒、救災、及卹貧制度；

十六 其他依本憲法所定屬於省區之事項。

前項所舉事項有關係外資及外債者，國家得以法律限制或禁止之。

第九條 凡未經第六、第七、第八各條所列舉之事項，其性質屬於全國者由國家立法，

屬於一省區者由各省區立法；如發生爭議時，由國事法院裁決之。

#### 第四章 國家與地方之關係

第十條 國家爲增進全般幸福或維持公安秩序，有發布統一法規之必要時，得行使其軍

法權。

第十一條 國家預算不敷或因緊急財政處分，經民國議會議決，得比較各省區歲入額以

累進率分配其負擔。

第十二條 各省區遇有非常災變，財力不足救卹時，經民國議會議決，得由國庫補助



之。

第十三條 國家對於各省區立法，爲免除左列各弊，得以法律限制之：

一 有害國家之收入及通商；

二 各省區及各地方間交通機關使用之過重規費；

三 各省區及地方間通過或輸入貨物之課稅；

四 各省區及地方間對於運出貨物爲不正當之競爭。

第十四條 國家因國防或全國公益之必要，經民國議會之議決，得將省有區有財產移歸國有，但須經關係省區議會之同意。

第十五條 省區不得締結有關政治之盟約或以武力相侵犯；但國體發生變動時，得聯合維持之，至國體回復爲止。

第十六條 省區有不履行本憲法上之義務者，民國政府得裁制之。

第十七條 國家行政委任地方執行者，其經費由國庫支出之。

第十八條 省區法律不得與國家法律抵觸。

第十九條 本章各規定於蒙、藏準用之。

## 第二編 國家機關

### 第五章 民國議會

第三十一條 中華民國立法權，由民國議會行使之。

第三十二條 民國議會爲左列兩院：

一、衆議院；

二、參議院。

第三十二條 衆議院以各選舉區選民直接選出之議員組織之。

選民之資格以曾受義務教育爲標準。

選民之登記，選舉區之劃分，及議員之選舉，以法律定之。

第二十三條 衆議院議員之總數不得少於三百人或超過四百人。

前項議員之名額，應於每屆人口總調查終了後，依法律所定之比例率，分配於全國各選舉區。

第二十四條 衆議院議員任期三年，但得以原選舉區民十人以上連署提議，過半數以上之二同意撤回之。

衆議院議員於任滿之日解職，新選之議員應於前屆議員任滿後兩個月內自行集會於國都。

第二十五條 衆議院議長一人，副議長二人，由議員互選之。

第二十六條 衆議院於每年三月一日開會，其常會爲四個月，但依院議得展長兩個月。

第二十七條 衆議院於有左列情形之一時，得開臨時會，由議長召集之。

一、議員三分之一以上之請求；

二、參議院之請求；

三、常任委員會或政府認爲必要。

第二十八條 參議院以左列各議員組織之：

一、由各省選出者每省三人；

二、由各區選出者每區一人；

三、由內外蒙古選出者各二人，前後藏各二人，青海一人。

四、由法定各特別市選出者每市一人；

五、由華僑選舉會選出者四人。

前項議員之選舉及選舉會之組織，以法律定之。

第二十九條 參議院議員任期四年。

第三十條 參議院以副總統為議長。

第三十一條 參議院常年開會。

第三十二條 兩院之議事，除別有規定外，非各有總議員三分之一以上之出席，不得開

議；非有列席員過半數之同意，不得議決；可否同數時，取決於議長。

第三十三條 兩院之議事公開之；但依政府之請求或院議，得開祕密會議。

第三十四條 衆議院得以總議員三分二以上之列席，列席員過半數之同意，對於國務總理及國務員爲不信任之決議；但大總統得交覆議。

前項覆議，如有總議員三分二以上之列席，列席員三分二以上之同意，仍執前議時，大總統非依第七十七條之規定解散衆議院，應即免國務總理或國務員之職。

第三十五條 衆議院認大總統有謀叛行爲時，得以總議員四分之三以上之列席，總議員三分二以上之同意彈劾之。

第三十六條 衆議院認國務總理及國務員有違法行爲時，得以總議員四分之三以上之列席，列席員三分二以上之同意彈劾之。

第三十七條 衆議院於常會閉會後，爲行使憲法第二十七條、第四十九條、第五十條、

第五十一條、第五十五條第二項、第六十七條、第一百零二條第二項、第一百零五

開會之日止。  
開會之日止。

前項委員會之議事，以總委員過半數之列席，列席員三分二以上之同意決之；但不爲衆院所追認時，卽失其效力。

第三十八條 參議院議決之法律案，須由政府提付於衆議院；政府如有異議時，得具案

前項提付之案，經衆議院否決後，如有參議院總議員過半數之同意仍執前議時，政府須提付於衆議院覆議之；但衆議院如有總議員過半數之同意仍予否決時，應廢棄之，於一年內不得再行提出。

第三十九條 政府提出衆議院之法律案，須經參議院之議決。

前項議決政府認爲不滿意時，得以原案提出於衆議院，但須將參議院否決或修正之旨總並案提出之。



第四十條 衆議院議決之法律案，大總統須於二十日內公布之。

第四十一條 衆議院議決之法律案，大總統如否認時，得於公布期內聲明理由請求覆議；如衆議院有總議員過半數仍執前議時，大總統應即公布之。

第四十二條 衆議院議決之法律案，除預算外，參議院如有異議時，得於十日內將否決或修正之理由，咨由政府提付於衆議院覆議之；如衆議院有總議員過半數之同意仍執前議時，大總統應即公布之。

第四十三條 法律非依立法程序，不得變更或廢止。

第四十四條 左列事項，政府須隨時報告於參議院：

一、基於法律委任之命令；

二、外交重要事件；

三、交通行政計劃。

第四十五條 參議院審判被彈劾之大總統。

二以上之列席，列席陪審員三分之二以上同意，不得判決。

大總統被判決為有罪時，應黜其職，仍應負刑事上之責任。

第四十六條 參議院裁決省區與省區或其他地方之爭議事件。

第四十七條 左列事項由兩院會合行之：

一、憲法修正案之提出；

二、大總統就職宣誓之公證，或其辭職之承諾；

三、遷都案之議決；

四、宣戰媾和事件之交議或追認。

第四十八條 兩院對於官吏違法或失職行為，各得以院議咨請政府查辦。

第四十九條 兩院各得受理國民之請願。

第五十條 兩院各得提出質問書於國務總理及國務員，並得要求其出席質問之。

第五十一條 兩院各得建議於政府。國務員及國會議員，並得要求其出巡或開之。

第五十二條 無論何人不得同時爲兩院議員。

第五十三條 兩院議員不得兼任文武官吏，但國務員不在此限。預查報。

第五十四條 兩院議員於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第五十五條 兩院議員在開會期內，除犯內亂，外患罪或現行犯外，非得各本院之許可，不得逮捕或監視。（參照憲法第六十二條之規定）

前項規定，於常任委員會之委員準用之。

第五十六條 兩院議員之公費以法律定之。

### 第六章 民國政府 國典 國史 國史 國史 國史

第五十七條 中華民國行政權，由大總統以國務總理及國務員之贊襄行使之。

第五十八條 中華民國國民，享有完全公權，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。

第五十九條 大總統由全國選民於每屆任期選出大總統選舉人一人，集會於國都選舉之。

前項選舉以選舉人總數三分之二以上之出席，用無記名投票行之，以得票滿投票總數四分三以上者為當選；但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之，

以得票過投票之年數者為當選。

大總統選舉人之選舉，以法律定之。

未設縣地方以其固有行政區域，準用縣之規定。

第六十條 大總統任期五年，如再被選，得連任一次。

大總統任滿六個月前，須執行大總統選舉人之選舉；各選舉人須於三個月內自行集

會於國都，行次任大總統之選舉。

第六十一條 大總統就職時，須為左列之宣誓：

「余誓以至誠，遵行並擁護民國憲法，執行大總統職務，謹誓。」

第五十二條 大總統辭職或缺位時，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，由副總統代理之。

副總統同時缺位，由國務總理兼行其職務，同時須於六個月內依法執行次任大總統之選舉。

第六十三條 大總統於任滿之日解職。

屆期如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，由國務總理兼行其職務。

第六十四條 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。

副總統於大總統任滿之日同時解職。

第六十五條 大總統公布法律，並監督確保其執行。

第六十六條 大總統為執行法律或基於法律之委任，得發布命令。

第六十七條 大總統為維持治安，防禦非常危險，於衆議院不能開會期內，經衆議院常

任委員會之同意，得發布與法律有同等效力之敕令。

第八百項敕令須於衆議院開會後七日內請求追認。

第六十八條 大總統得制定官制、官規，但官制須經參議院同意。

第六十九條 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。

第七十條 大總統爲中華民國陸海軍大元帥，統率陸海軍。

第七十一條 大總統對於外國爲中華民國代表。

第七十二條 大總統經國民國議會之同意，得宣戰、媾和；但宣戰係防禦外國攻擊時，

於宣戰後請求國民國議會之追認。

第七十三條 大總統締結條約；但媾和及關係立法事項之條約，須經衆議院之同意。

第七十四條 大總統得依法律爲戒嚴或解嚴之宣告。

第七十五條 大總統頒予榮典。

第七十六條 大總統得宣告大赦、特赦、減刑、復權，但大赦應經最高法院之同意。



第七十七條 大總統經參議院之同意得解散衆議院，但同一事件不得爲兩次之解散。

衆議院解散後，新選舉之執行依衆議院議員任滿改選之規定。

第七十八條 大總統非解職後不受刑事上之訴追。

第七十九條 大總統、副總統之年俸，以法律定之。

第八十條 國務會議以國務總理及國務員組織之。

會議時以國務總理爲主席。

大總統得出席於國務會議，並得召集之。

第八十一條 國務總理及其推荐之國務員由大總統任命之。

國務院由國務總理管領，各部由國務員管領；但得設不管部之國務員，其名額不得

超過管部國務員之半數。

第八十二條 國務總理秉承大總統決定大政方針。

國務總理去職時，國務員應連同去職。

第八十三條 大總統發布命令及其他關係國務之文書，國務總理及國務員須副署之。

第八十四條 國務總理及國務員得於兩院列席及發言。

第七章 民國法院

第八十五條 中華民國之司法權，由法院行使之。

第八十六條 法院依法律受理民事、刑事、行政及其他一切訴訟。

陸海軍人除犯軍法受軍事審判外，其他訴訟應受法院之審判。

人民在平時犯軍法者應受法院審判。

第八十七條 法院之編制及法官之資格，以法律定之。

第八十八條 法院之審判公開之；但認為妨害公安或有關風化者，不在此限。

第八十九條 法官獨立審判，無論何人不得干涉。

第九十條 法官非依法律不得減俸、停職、或轉職。

第九十一條 法官非受刑罰宣告或懲戒處分，不得免職。

第九十一條 法官之退休年齡及懲戒以法律定之。

第九十二條 法官俸給以法律定之。

第九十三條 左列事項，臨時組織國事法院裁決之；

一、法律是否牴觸憲法及其他憲法上疑義之解釋；

二、國家與省區或其他地方權限之爭議；

三、關於國務總理及國務員被彈劾事件。

第九十四條 國事法院以左列各員組織之：

一、最高法院院長；

二、由最高法院選出者四人；

三、由參議院選出者四人。

國事法院裁判程序以法律定之。

第九十五條 國事法院由最高法院院長主席，非有總員三分之二之同意，不得裁決。

第八章 會計制度

第九十六條 租稅之徵收以法律定之。

稅率非依法律不得變更。

第九十七條 募集國債、締結增加國庫負擔之契約，須經衆議院議決。

第九十八條 國家歲入及歲出，由國庫經理之。

第九十九條 國家歲入、歲出，由政府編成預算案，於每會計年度開始前二個月內提出

於衆議院議決之。

第一百條 衆議院對於預算案不得爲增加歲出之議決。

第一百零一條 政府爲特別事業，得於預算案內預定年限，設繼續費。

第一百零二條 政府爲預算不足或預算所未及，得於預算案內設預備費，但不得過本

年度預算總額十分之一。

預備費之支出，須經衆議院之同意；衆議院閉會時，政府得以常任委員會之同意爲

支出之處分，但須於次期衆議院開會後二十日內請求追認。

前項支出在衆議院解散期內，政府須報告其理由於參議院，並於次屆衆議院開會後

二十日內請求追認。

第二百零三條 左列各款之支出，民國議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、法律規定所必需者；

四、繼續費。

第二百零四條 會計年度開始預算尙未成立時，政府得按照上年度預算總額十二分之一

爲每月臨時之支出。

第二百零五條 爲對外戰爭，戡定內亂，或救濟非常災變，時機緊迫不能召集衆議院

時，政府得以常任委員會之同意爲財政緊急處分；但須於次期衆議院開會後七日內

請求追認。

第二百零六條 國家支付命令須經審計院之審核。

第二百零七條 國家決算案由政府於每會計年度終了後三個月內送交審計院審核，提出於衆議院議決之。

決算案被否決時，國務員應負責。

第二百零八條 審計院院長由大總統任命之，但須經衆議院之同意。

審計院院長對於衆議院負責。

審計院院長非以衆議院總議員過半數之議決，不得免職。

第一百零九條 審計院職員在任期中，非依法律不得減俸，停職，或轉職。

審計院職員之懲戒處分以法律定之。

第一百十條 審計院之組織，審計院院長及其他職員之資格，以法律定之。

### 第三編 地方制度



第九章 省區

第一百十一條 省區各得制定憲法，但不得與本憲法牴觸。

省區憲法未制定施行以前，其地方制度依國家法律所定。

第一百十二條 省區制定之憲法，須經其下級地方自治團體議決，或全省區選民總投票。省區憲法之起草議決及關於審議總投票各程序，省區自定之。

第一百十三條 省區內之縣爲自治團體兼民政區域。

第一百十四條 省區內未設縣之地方得以其固有之名稱及區域，準用縣自治制度。

第一百十五條 省區立法權由省區議會行使之。

省區議會之組織，由省區憲法規定其大綱。

第一百十六條 省設省長一人，由省選舉二人，呈請大總統擇一任命；其選舉方法依各省憲法之所定，但退職未滿一年之軍人，不得被選。

省長任期四年，非經省議會之議決，不得免職。

第一百項各規定之區之行政長官準用之。前項各規定，附其書。

第二百十七條 在居省區內一年以上之中華民國國民，於省區法律上完全享有公權，但

其間時不得列名於兩選舉區之選民冊。前次行使首長呈請大總統任命。

第一百在居省區內各地方間之國民亦同。前次行使選舉權、複選選舉權、否決其憲法草案之

辦法。第十條對憲法自當準用亦立憲辦法。

第一百十八條 內蒙古各旗於其關係各省區制定憲法時，應依本憲法第一百二十二條，第

一百二十四條之規定，有與同等參與之權。其選舉之行使首長由大總統任命之。

第一百十九條 內蒙古各旗於其關係各省區之職權，有與同等選出議員之權。

第一百二十條 立憲與甘肅省之關係，準用第一百十八條、第一百十九條之規定。

第一百二十一條 對於蒙、前藏各得制定憲法，但不得與本憲法相觸。前次行使

前項憲法之制定，須由最高地方議會及所屬各行政區域之議會選出之代表，組織憲

法一百法會議行之。前次行使憲法未備或憲法以前，由前次行使首長呈請具書行使前

第一百二十五條、外蒙、前後藏憲法未制定施行以前，由地方行政首長擬具暫行地方制

度，呈請國務院核定施行之。高世次議會及西藏自治區議會之類會選出之升券，照辦處

第一百二十六條、外蒙、前後藏各設最高地方議會，以地方選出之議員組織之，於地方

議事事項有立法權及甘肅省之關稅、軍賦、一百十八條、一百十九條之類。

第一百二十七條、外蒙古前後藏之行政首長由大總統任命之。同前條選出議員之類。

前項行政首長依憲法規定由國民選舉之，其被選之行政首長仍由大總統任命之。

第一百二十八條、內蒙蒙古前後藏所屬之行政區域各設議會，以本區域選出之議員組

織之，於其區域內之自治事項有立法權。

第一百二十九條、內外蒙古各旗札薩克或沿用承襲制，或用選舉制，各依其憲法定之；

如用選舉制時，其被選之札薩克仍須經地方行政首長呈請大總統任命。

第一百三十條、前後藏所屬行政區域官吏之任用，依其憲法定之。

第一百三十一條、內外蒙古、前後藏及回部原有爵號，概仍其舊。

第一百二十八條 本憲法第七條、第八條所列舉各事項，外蒙、前後藏得請求國政府或由國政府徵其同意，由國家扶助其執行。

#### 第四編 國民

#### 第十一章 權利義務

第一百二十九條 凡依法律所定屬中華民國國籍者，爲中華民國國民。

第一百三十條 中華民國國民於法律上無種族、階級、宗教之區別，一律平等。

第一百三十一條 中華民國國民有身體之自由，非依法律不受逮捕，監禁，或處罰。

國民被羈押時，其關係人得依法律聲請法院提審之。

第一百三十二條 中華民國國民家宅安全之自由不受侵犯；但依法律應搜索檢查者，不在此限。

第一百三十三條 中華民國國民有信仰宗教之自由，非依法律不受限制。

第一百三十四條 中華民國國民有選擇住居及職業之自由，非依法律不受限制。

南北分立時期

第一百三十五條 中華民國國民有言論、著作、刊行之自由，非依法律不受限制。

第一百三十六條 中華民國國民有結社、集會之自由，不受預防之限制，但遇發生不法行為或妨害公安秩序時，應禁止之。

第一百三十七條 中華民國國民使用書信、電報、電話之秘密不受侵犯，但法律有特別規定者不在此限。

第一百三十八條 中華民國國民之財產所有權，非依法律不受侵犯。

公益上必要之處分，除法律有特別規定外，須給以相當之補償。

第一百三十九條 中華民國國民依法律有選舉及被選舉權。

第一百四十條 中華民國國民有訴訟於法院之權。

第一百四十一條 中華民國國民有請願於議會之權。

中華民國國民因公共之需要，經所屬最高地方自治團體或職業團體可決，有提出法

律案於議會之權。

中華民國國民因公共之需要，經所屬最高地方自治團體或職業團體可決，有提出法律案於議會之權。

前項提案程序以法律定之。

第一百四十二條 中華民國國民有訴願於行政官署之權。

第一百四十三條 中華民國國民依法律有納稅之義務。

第一百四十四條 中華民國國民依法律有服兵役之義務。

第一百四十五條 中華民國國民依法律有受教育之義務。

第十二章 生計

第一百四十六條 國民生計組織以適合正義，使各得相當之生活為原則；個人之生計自

由，在此範圍內應受保障。

第一百四十七條 國家關於私有財產、私人契約、及其營業之其他原則，應依左列各規

定：

- 一、國家為保護農民恆產，獎勵墾殖，及防止土地之濫用或合併，對於土地之享有
- 二、權得設限制。



二、不因勞力經營而增高價格之土地，得以累進法定其稅率；但隨一般物價增高者，不在此限。

三、利用天然富源爲大規模之營業，以國有或地方公有爲原則；其特許及其他營業屬於獨占者，國家或地方得限制或徵收之。

四、財產之承繼，國家得依其價額及承繼者之親等或關係加以限制，其稅率以累進法定之。

五、重利借貸及不動產使用之重租禁止之。

第一百四十八條 國民有不背善良風俗爲精神或體力上勞動之義務。  
老弱殘廢不能生產者，國家或地方應救卹。

有勞動能力非因怠惰過失而失業者，國家或地方應予以勞動之機會或協助之。  
第一百四十九條 國家對於著作、發明、美術、意匠、及其他精神勞動應獎勵之。

第二百五十條 全國教育以道藝並重發揮民主精神為宗旨。

第二百五十一條 學校教育不受宗教儀式及教材之支配。

第一百五十二條 學校教育不得為黨派主義或宣傳。內務部古晉正人、前總編於三人

議 第三百五十三條 國民受義務教育之概納費。

議 一百義務教育之年限、教育稅之徵收及小學教育之優待，以法律定之。

第一百五十四條 國家及地方之教育經費以行政費全額十分之二為最低限度。

關於教育基金、學校產業、及學術獎勵金，得由國有及地方公有財產撥充之，不得

三 移作他用。其出資、撥款及國庫會費總員三分二以上由全國賦稅最高額會費中撥

二 地方教育經費不足時，得請中央國家補助之。其編會費中撥充之經費；其生可以定

第一百五十五條 國家及地方對於成績優異且無升學之學生，由學校審定後，應予以

獎 一百相當資助，使受中等以上之教育。其法應由中央定之。

第五編章附則 第五

中華國和憲法

二二六五

第十四章 憲法之修正

第一百五十六條 憲法修正案之提出，依左列方法行之：

- 一、由民國議會提出者，須兩院各有總議員三分之二連署，由總統簽署。
- 二、由地方最高議會提出者，須有全國地方最高議會過半數之連署。
- 三、由大總統提出者，須經民國議會總議員三分之二以上或全國地方最高議會過半數之同意。

國體不得為修正議題。此項之教育經費，以行政費全額百分之二為最妥。則更。

第一百五十七條 憲法修正案由國民會議議決之。其有之經費，以特種法之。

第一百五十八條 國民會議以左列職員組織之。

一、由地方議會議員互選者每省十人，每區五人，內外蒙古各五人，前後藏各三人；

二、由衆議院議員互選者五十人；

三、由參議院議員互選者三十人；

第四、衆議院議長。通稱推選對憲法之滿意。至八日而味籍等歸。籌設國會又自十一日

第一百五十九條 國民議會於憲法修正案成立後兩個月內由大總統召集之。逾期、未及辦

第一百六十條 國民議會以衆議院議長爲議長，會非有議員總額五分之三之列席不得開

會，非有列席員三分之二之同意不得議決。憲法、以完如國定之大本大義。自中華人民二

次派人選。籌設國會如立憲一類大綱宣言。又七年八月二十九日國會非常會議決議公佈

六、國會非常會議組織大綱（民國六年八月二十九日）國會非常會議決議公佈

其制既甲、樞說不且致其人煙。以二半籍的起當山籍其跡。凡國會參事一國民向未

國會二次解散後，國民黨議員羣集上海，加謀恢復，及復辟亂平之發表宣言，主張

懲辦帝制餘孽，重行召集國會；但馮、段別有所圖，置若罔聞。孫中山先生乃以民國

首建之人，毅然負護法之責，率領議員南下廣州，決用武力爭回法統。六年八月廿八日

兩院議員之到粵者共一百三十餘人，舉行談話會，決定組織國會非常會議，即於二十五

日開始集會，二十九日議決國會非常會議組織大綱。依該大綱所定，國會非常會議以現

任國會議員組織之，至內亂戡定，臨時約法之效力完全恢復為止。非常會議之議事，以參衆兩院議員會合會行之，非有十四省以上之議員列席，不得開議。蒙、藏、青海、華僑各選舉區亦以省論。非常會議設正副議長各一人，就現任兩院正副議長內推定之。國會非常會議於八月三十日制定軍政府組織大綱，即於同日施行。

七年六月十二日國會非常會議議決改開正式國會，繼續民本第二屆國會之會期。惟其時到粵議員仍不足法定人數，乃以二年議院法第七條爲根據，凡開會後滿一個月尙未到院者應解其職，於是參衆兩院議員之被解職者先後數百人，均以候補議員補充，始足法定人數。護法國會成立後，屢次發表宣言，反去北京之新國會及其所選舉之總統，斥爲紊亂國憲，破壞統一。同時進行議憲，以完成國家之根本大法。自七年九月二十八日起，憲法會議之審議會開會討論北京舊國會所未議竣之地方制度章程，並經憲法起草委員會擬定該章條文，但因八年二月南北政府在滬洽商和議，議員漸多離粵，未克報告於大會。既以北京政府無恢復法統之誠意，至八月而和議停頓，護法國會又自十一月

十八日起繼續議憲。時護法議員對於憲章中之國會解散權及省長職權問題，意見紛歧，各不相讓，結果且有政學會一部份議員拒絕出席，致憲法會議不足法定人數，不得已而由議長林森於九年一月二十四日宣告暫停議憲。夫南下議員以護法為號召，而其所表現者如此，誠所謂為親者痛而仇者快。西南護法之局至九年春已有瓦解之勢，岑春煊等因秘密與北方交換議和條件，恐為國會所梗，決意去之，爰有停撥經費等之事件發生。護法議員見形勢日非，相率離粵赴滇，并由參眾兩院議長林森等通電痛詆岑春煊之陰謀。九年六月三日，孫中山先生及唐紹儀、伍廷芳、唐繼堯等四總裁聯名通電，斥責岑等違法主和，軍政府之總裁制從此宣告崩潰。同年八月國會兩院在雲南省城開非常會議，並擬組織政府，既因唐繼堯不表贊同，復於九月轉而至重慶，時值川省內訌，不宜久居，即於次月離渝，直至岑氏被逐，粵局救平，方得於十年一月重返廣州集會，護法國會之遭遇如此。

註一 關於軍政府之組織等，參閱作者，中國政府，冊一，頁二四六——二四七。



註二 參閱楊幼炯，近代中國立法史，頁二六〇—二六二。頁二四六—二四八。

乙 條文

國會非常會議組織大綱

(民國六年八月二十九日)  
國會非常會議議決公佈

凡各內信，不宜入呈。

第一條 國會非常會議，以現任國會議員組織之。

第二條 國會非常會議之議事，以參眾兩院議員會合會行之。

第三條 國會非常會議，至內亂戡定，臨時約法之效力完全恢復時為止。

第四條 國會非常會議，非有十四省以上之議員列席，不得開議。蒙古、西藏、青海，

華僑各選舉區，以省論。

第五條 國會非常會議之議事，以列席議員過半數決之。

第六條 國會非常會議之正副議長，就現任兩院正副議長內推定之。正副議長均有事故

十八日，得選舉臨時議長。

第七條 國會非常會議得設各委員會。

第八條 軍政府組織大綱，由國會非常會議制定並宣佈之。

第九條 國會非常會議，於軍政府有交議事件，或由六省以上之議員聯合提議時，得隨時開會議決。人民請願事件，經委員會審查後，得提出議決之。

第十條 本大綱有議員五十人以上之連署，得提議修正，以列席三分之二以上議決之。

第十一條 本大綱自宣佈日施行。陸軍、海軍、內務、司法、教育、各部首長一人，當

國。至鎮大總統與國會之關係。鎮一射一大總統由非常國會選出一人。大總統無明文

### 七、中華民國政府組織大綱

大總統。大總統統率陸海軍、司法、教育、內務、各部首長。陸軍、海軍、內務、司法、教育、各部首長

孫中山 甲 孫中山。鎮一射一大總統由非常國會選出一人。鎮一射一大總統由非常國會選出一人。鎮一射一大總統由非常國會選出一人。

九年八月陳炯明率部由閩回粵，岑春煊等以力不敵退走。於十月二十日宣佈

宣言，解除軍政府職務。孫中山先生以護法大業不容中斷，即於廣州奠定後回粵，於

十一月一日通電宣告重開政務會議。顧沛流離之護法議員亦於十一月十二日復回廣州

舉行兩院聯合會議，時議員到粵者僅二萬餘人，故仍稱國會非常會議。該會議鑒於軍政府組織之不健全，決定設立正式政府，即於四月七日制定中華民國政府組織大綱，選舉孫中山先生爲大總統。五月五日孫先生就職，發佈宣言，「誓竭志盡誠，以救民國，破除障礙，促成統一，鞏固共和基礎」。於是正式政府成立，軍政府取銷。依政府組織大綱所定，大總統總攬政務，發佈命令，統率海陸軍，任免文武官吏，對外代表中華民國。至於大總統與國會之關係，除第二條「大總統由非常國會選出」外，大綱並無明文規定。正式政府設置外交、財政、陸軍、海軍、內務、司法等部，各部設部長一人，當時如伍廷芳、陳炯明，均以二人而兼領三部。此次西南重振護法旗幟，耳目一新，不談制憲，而銳意北伐矣。

乙 條文

條文內容略謂：大總統由非常國會選出，其職權由大綱所定。

此後國會非常會議，即由非常國會選出大總統，並由非常國會選出各部部長，其職權由大綱所定。

國會非常會議，即由非常國會選出大總統，並由非常國會選出各部部長，其職權由大綱所定。

中華民國政府組織大綱 (民國十年四月七日國會兩院聯合會議議決)

日通商委員會第十次會議決定修正大綱並頒布施行自一月一日起由中興時行委員會

一、大總統依本大綱行使職權。自北京未立前。仍依北京革命軍政府。同年六月十四

二、大總統由非常國會選出。未如前。同法附錄條文。一。前職應另請中央特種委員會

三、總統總攬政務。發佈命令。統率海陸軍。任免文武官吏。為後世第四年三月十二日

四、大總統對外代表中華民國。前謂張北土。梁士詒等。升升大元帥等。同知生等

五、設各部掌部務。由總統任免。六、全國大會。前謂張北土。梁士詒等。升升大元帥等

六、本大綱自宣佈日施行。

七、本大綱施行之日，軍政府組織大綱廢止。

第五章 國及地制和政

## 第五章 國民政府時期

五、本大總統令、國民政府組織法（民國十四年七月一日公佈三十二年九月十一日五屆十一中全會最後修正）

六、本大總統令、國民政府組織法

五、十三年一月中國國民黨第一次全國代表大會通過組織國民政府案，但未見實行。

是年多 孫中山先生應段祺瑞等電邀北上，委任胡漢民代行大元帥職務，同時主張召集

國民會議，商決國是。顧段氏別有所圖，舉行善後會議。孫先生於十四年三月十二日

病逝北京時，遺訓「革命尚未成功，同志仍須努力」。廣州國民黨中央執行委員會爰發

宣言：「在國民會議未實現，合法政府未成立前，仍求完成革命工作」。同年六月十四

日政治委員會第十四次會議決定將大元帥府改組為國民政府，七月一日中央執行委員會

通過國民政府組織法，並選任委員十六人，以一人為主席，於是國民政府正式成立，發

備宣言，決本孫中山先生遺囑，悉力以赴而促其實現。第一次國民政府組織法全文祇十條，其要點有三。第一，實行以黨御政；第一條明定國民政府受中國國民黨之指導及監督，掌理全國政務。第二，採取合議制；國民政府雖由委員中推定一人爲主席，五人爲常務委員，處理日常政務，但重要國務皆由委員會議執行之。第三，組織單純化；國民政府行使中央統治權，僅設軍事、外交、財政三部，與後日五院制之規模迥然不同。按諸革命方略，以黨御政爲軍政、訓政兩時期之不變原則；而當時黨中環境，無有能繼孫先生爲領袖者。故由大元帥府之首長制改爲合議制；至於國府組織之單純，則因成宜伊始，轄區小，政務簡，無須創置繁複之制度。

國府成立後，整軍練武，準備以武力掃蕩國內反側，特於十五年六月五日任命蔣中正爲國民革命軍總司令，率師北伐，十月十日攻克武漢，遂有政府北遷之議。十六年三月十日二屆三中全會決定以武漢爲首都，並修正國民政府組織法。（一）選任二十八人爲國民政府委員。修正後之組織法不設主席，此外與前法大體相同。既而黨中同志反對



武漢容共政策，於四月十八日另行成立國民政府於南京，內部設置略有變更，但未頒佈新組織法。同年九月二十日至十二月二十八日中央特別委員會時期，武漢政府撤銷，南京之國民政府亦經改組，委員名額擴充為四十三人。特別委員會係國民黨、漢、滬三方合作後之產物，本屬過渡性質，故對於國府組織未予澈底更動，原則上仍以十六年三月之國民政府組織法為根據。該會嗣以各方表示不滿，於十二月二十八日宣告結束。十七年二月二屆四中全會重訂國民政府組織法，即由國府於十三日公佈施行。改組後之國民政府，委員名額增加至四十六人，設主席一人，常務委員五至七人，除行政各部外，並設置最高法院及審計院等。組織法中雖有監察、考試兩院之規定，但在該法有效期間，並未成立。

十七年六月北伐軍進逼平、津，奉軍退走關外，北京軍政府解體，張學良嗣於七月一日表示和平，於是全國統一，軍政結束而訓政開始。九月胡漢民孫科在歐遊途中，電呈中央提議成立五院制度，以期五權憲法之實行。(二)十月三日政治會議議定五院制

之國民政府組織法，交由國府於八日公佈。此次組織法奠定國府五院制基礎，後雖屢經修正，僅限於主席及行政院長職權之消長，原則上並無重要變更。組織法全文共四十六條，茲歸納其重要各點如下：（一）國民政府設主席一人，委員十二至十六人，主席兼中華民國陸海空軍總司令，其權力較前提高，但仍不脫合議制精神，因國務須由國府委員組織國務會議處理，即法律命令之發佈，亦由主席會同五院院長署名行之。（二）國民政府設置行政、立法、司法、考試、監察五院，院長、副院長由中央執行委員會就國府委員中選任；各院彼此獨立，凡院與院間不能解決事項由國務會議議決之。（三）行政院爲國府最高行政機關，下置各部、會，各部設部長一人，政務次長及常務次長各一人，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府任命之。（四）立法院爲國府最高立法機關，設委員四十九至九十九人，任期二年，由立法院院長提請國府任命之；凡法律、預算、大赦、媾和、締約等案及其他重要國際事項，須經立法院議決。（五）司法院爲國府最高司法機關，掌理司法審判、司法行政、官吏懲戒及行政審

判等事項；關於特赦、減刑及復權，由司法院院長提請國府核准施行。(六)考試院爲國府最高考試機關，掌理考試與銓敘事宜；所有公務員均須依法律經考試院考選銓敘，方得任用。(七)監察院爲國府最高監察機關；依法律行使彈劾與審計職權，設委員十九至二十九人，由監察院院長提請國府任命之。(三)中常會即於國民政府組織法公佈之日，選任林森等十六人爲國府委員，並以蔣中正爲國民政府主席，譚延闓、胡漢民、王寵惠、戴傳賢、蔡元培等分別爲行政、立法、司法、考試、監察五院院長。惟考試、監察二院未能即時組織就緒，監察院且俟三屆四中全會改任于右任爲院長後，方尅期籌備，至二十年二月二日始正式成立。

國民政府採行五院制後，組織仍時起變化。十九年九月譚延闓病故後，行政院院長由蔣主席兼攝，國府組織法隨經三屆四中全會修正，於十一月二十四日由國府公布。

(四)修正之要點有二：第一、行政院會議改稱國務會議，原來之國務會議改稱國民政府會議。第二、公布法律由國民政府主席署名，以立法院院長之副署行之；發布命令由

國民政府主席署名，以主管院院長之副署行之。依修正後之組織法，國務不復由國府委員會議執行，行政院院長地位提高，五院院長僅對主管事項負責，主席職權增重。迨二十年六月一日訓政時期約法頒行，國民政府組織法又經三屆五中全會修正，即由政府於六月十五日公布。(五)此次組織法之異於前法者有四：第一、五院院長由主席直接提請國府依法任免，各部會長官及立法、監察二院委員則由主管院院長提出人選後，呈由主席提請國府依法任免。第二、國府委員擴充爲十六至三十二人，五院院長復爲此數以外之當然委員。第三、公布法律及發布命令，不須如前此組織法之先經國民政府會議議決。第四、添設中華民國陸海空軍副司令一職。國府組織經此番更動後，已由合議制而改爲主席集權制矣。

孫中山先生逝世後，國民黨內部糾紛迭起，尤以人事問題爲重心。十九年擴大會議之變故平後，國民會議集會於南京，方期和平統一，從此得有保障。不意廣州又於二十五年五月二十七日宣告組府，直至「九一八」事變發生，京、粵始同意合作。同年十二月

二十六日四屆一中全會決議修正國民政府組織法，將主席權力削減，以應粵方要求。修正後之國民政府組織法，於十二月三十日由國府公布施行。綜其特點有三：第一、國府主席不負實際政治責任，不得兼任其他官職，無提請任免五院院長及指揮五院之權。第二、國府委員定為二十四至三十六人，國民政府會議改稱國民政府委員會會議，行政院會議復稱行政院會議。第三、立法、監察二院委員名額，各加一人，定以半數民選，但並未實行。因國府主席不負實際政治責任，行政院院長總攬行政大權，論者比之為責任內閣制。實則五院制為中國政治之特質，主席與行政院院長職權之消長，當不能以歐美式之總統制式內閣制強為之別。四屆一中全會通過國民政府組織法時，選任林森為國府主席，蔣中正等三十二人為委員，孫科等為五院院長，均於二十一年一月一日宣誓就職，廣東所組之政府則於同月五日通電撤銷。二十年十二月之國府組織法迭經修正，其較為重要者，為恢復立法，監察二院委員由各該院院長提請國府主席任命之辦法，

(六) 并增加國府主席因故不能視事時，由行政院院長代理之規定。(七) 三十二年九

月五屆十一中全會通過修正國民政府組織法案，依修正後之組織法，主席重負實際政治責任，任期三年，連選得連任，五院院長對主席負責，分別行使職權；如此不特可符訓政時期約法之規定，（八）更能適應內外時勢之需要。全會一致推戴蔣中正爲國民政府主席，五院院長副院長則一仍舊貫。

註一 條文見國民政府現行法規（國府法制局，一九二八），頁二一一—三。

註二 參閱訓政大綱提案說明書，見作者，中國政府，冊一，頁四七八—四八

三。

註三 各院組織法，見十七年十月二十六日國民政府公報。

註四 條文見十九年十一月二十五日國民政府公報。

註五 條文見二十年六月十六日國民政府公報。

註六 閱二十一年十二月二十六日之國民政府組織法，見二十一年十二月二十七日

國民政府公報。



註七 三十二年五月二十九日公布，時林主席因病不能視事，故增加此項規定。

註八 嚴格言之，二十年十二月三十日公布之國民政府組織法關於主席職權二項，與約法規定不無出入，約法既為訓政時期國家根本法，則法律與約法牴觸者，應屬無效。

乙 條文

長十廿十廿十廿二十六日國民政府公布。

中華民國國民政府組織法（民國十四年七月一日公布）

第一條 國民政府受中國國民黨之指導及監督，掌理全國政務。

第二條 國民政府以委員若干人組織之，並於委員中推定一人為主席。

第三條 國民政府設置常務委員五人，處理日常政務；常務委員於委員中推定之。

第四條 公布法令及其他關於國務之文書，由主席及主管部部長署名；其不屬於各部

者，由常務委員多數署名，以國民政府名義行之。

第五條 國務由委員會議執行之，委員會議出席委員不足半數時，由常務委員行之；國民政府委員會議於國民政府所在地行之。

第六條 國民政府設置軍事、外交、財政各部，每部設部長一人，以委員兼任之；有添部之必要時，經委員會議議決行之。

第七條 各部部长依其職權，得發部令。

第八條 國民政府所屬各機關官制另定之。

第九條 國民政府設秘書處，受常務委員之指揮；其規制另定之。

第十條 本法自公布日施行。

### 中華民國國民政府組織法（民國十七年十月八日公布）

中國國民黨本革命之三民主義，五權憲法，建設中華民國，既用兵力掃蕩障礙，由軍政時期入於訓政時期，允宜建立五權之規模，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，頒布之如左：

第一章 國民政府

第一條 國民政府總攬中華民國之治權。

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、監察院五院組織之。

第六條 國民政設主席委員一人，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 公布法令，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、常務次長各一人，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 行政院各部部長、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、副院長及各部部長、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，須經行政院會議議決：

- 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、提出於立法院之預算案、媾和案、條約案及其他重要國際事項；

五、荐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。

第二十五章 立法院

第二十五條 立法院為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官。

第三十條 立法院會議以院長爲主席。

第三十一條 立法院之決議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，掌理司法審判、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

第四十二條 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，監察院院長為監察院會議之主席。

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。

中華民國國民政府組織法（民國二十年十二月三十日公布）

第一章 總則

第一條 國民政府依據中華民國訓政時期約法第七十七條之規定，制定中華民國國民政府組織法。

第二章 國民政府

第二條 國民政府總攬中華民國之治權。

第三條 國民政府統率陸海空軍。

第四條 國民政府行使宣戰、媾和及締結條約之權。

第五條 國民政府公布法律，發布命令。

第六條 國民政府行使大赦、特赦及減刑、復權。

第七條 國民政府授與榮典。

第八條 國民政府以左列五院獨立行使行政、立法、司法、考試、監察五種治權：

第一、行政院以行政大權、特任及解任、封爵。

第二、立法院以公布法律、發布命令。

第三、司法院以法律解釋、裁判及維持法律之尊嚴。

第四、考試院以維持國家考試。

第五、監察院以監督中央及地方官吏。

前項各院得依國法律發布命令。

第九條 國民政府於必要時得設置各直屬機關，直隸於國民政府；其組織以法律定之。

第十條 國民政府設主席一人，委員二十四人至三十六人，由各院院長、副院長各一人，由中國國民黨中央執行委員會選任之。

第十一條 國民政府主席為中華民國元首，對內對外代表國民政府，但不負責實際政治責

任。  
中華民國國民政府臨時組織法（民國二十二年十二月三十日公布）

第十二條 國民政府主席不得兼其他官職。

第十三條 國民政府主席任期二年，得連任一次；但於憲法頒布時，應依法律改選之。

第十四條 國民政府所有命令、處分以及關於軍事動員之命令，由國民政府主席署名行  
之；但須經關係院院長、部長副署，始生效力。

第十五條 憲法未頒布以前，行政、立法、司法、監察、考試各院各自對中國國民黨中

央執行委員會負責。

第十六條 國民政府委員會

第十七條 國民政府委員會以國民政府主席及委員組織之。

第十八條 國民政府委員會會議規程另訂之。

#### 第四章 行政院

第十九條 行政院為國民政府最高行政機關。



第二十條 行政院設各部，並掌行政之職權；關於特定之行政事宜，得設委員會掌理之。

第二十一條 行政院各部設部長一人，政務次長、常務次長各一人；各委員會設委員長一人、副委員長各一人，委員若干人。

第二十條 行政院各部長、委員長之人選，由行政院院長提請國民政府主席依法任免之。

各部之政務次長、常務次長及各委員會之副委員長、委員，由行政院院長提請國民政府主席依法任免之。

第二十二條 行政院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第二十三條 行政院會議由行政院院長、副院長、各部部长、各委員會委員長組織之。

第二十四條 左列事項，應經行政院會議議定：

第十一、提出於立法院之法律案；

第十二、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、媾和案；

五、荐任以上行政、司法官吏之任免；

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議決事項；

第二十五條 政行院所有命令及處分，其關於一般行政者，須經全體部長之副署，其關於局部行政者，須經各關係部部長之副署，始生效力。

第二十六條 行政院之組織以法律定之。

### 第五章 立法院

第二十七條 立法院為國民政府最高之立法機關。

立法院有議決法律案、預算案、大赦案、宣戰案、媾和案及其他重要國際事項之職權。

第二十八條 立法院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第二十九條 立法院會議時，各院院長及各部部長得列席說明。其辦法由立法院擬定之。

第三十條 立法院設立法委員五十人，由立法院院長提請國民政府主席依法任命之。

前項委員之半數由法定人民團體選舉，其選舉法另定之。

第三十一條 立法院委員任期二年，但得連任。

第三十二條 立法院委員不得兼其他官職。

第三十三條 立法院會議以立法院院長爲主席。

第三十四條 立法院之組織以法律定之。

第六章 司法院

第三十五條 司法院爲國民政府最高審判機關。

關於特赦、減刑、及復權事項，由司法院院長依法提請國民政府主席署名行之。

第三十六條 司法院設最高法院、行政法院及公務員懲戒委員會。

第三十七條 司法院院長兼任最高法院院長，司法院副院長兼任公務員懲戒委員會委員長。

第三十八條 司法院院長對於行政法院及公務員懲戒委員會之審判，認為有必要時，得

出庭審理之。

第三十九條 司法院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第四十條 司法院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第四十一條 司法院之組織以法律定之。至三十人，由監察院副院長提請國民大會選舉。

第七章 考試院。在中華民國憲法中，由副院長提請國民大會選舉。

第四十二條 考試院為國民政府最高考試機關，依法律行使考試、銓敘之職權。

第四十三條 考試院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第四十四條 考試院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第四十五條 考試院之組織以法律定之。

第八章 監察院

第四十六條 監察院爲國民政府最高監察機關。依法行使彈劾、審計之職權。

第四十七條 監察院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第四十八條 監察院設監察委員三十人至五十人，由監察院院長提請國民政府主席依法

任命之。

第四十九條 監察委員之保障，以法律定之。

第五十條 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。

第五十一條 監察委員不能兼任其他公職。

第五十二條 監察院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第五十三條 監察院之組織以法律定之。

第五十四條 本法自公布日施行。

## 中華民國國民政府組織法（民國三十一年十二月十二日公布）

第一章 總則

第一條 國民政府依據中華民國訓政時期約法第七十七條之規定，制定中華民國國民政府組織法。

### 第二章 國民政府

第二條 國民政府總攬中華民國之治權。

第三條 國民政府統率陸海空軍。

第四條 國民政府行使宣戰、媾和及締結條約之權。

第五條 國民政府公布法律，發布命令。

第六條 國民政府行使大赦、特赦及減刑復權。



第七條 國民政府授與榮典。勳章及銜階等類。

第八條 國民政府以左列五院獨立行使行政、立法、司法、考試、監察五種治權：

一、行政院；

二、立法院；

三、司法院；

四、考試院；

五、監察院。

前項各院得依據法律發布命令。關於法律之執行，得設中央及地方官廳。

第九條 國民政府於必要時得設置各直屬機關，直隸於國民政府；其組織以法律定之。

第十條 國民政府設主席一人，委員三十四人至三十六人；各院設院長，副院長各一

人，由中國國民黨中央執行委員會選任之。

第十一條 國民政府主席為中華民國元首，對內對外代表國民政府，但不負責實際政治處

任。

第十二條 國民政府主席不得兼其他官職。  
第十三條 國民政府主席任期二年，得連任一次；但於憲法頒布時，應依法改選之。

國民政府主席因故不能視事時，由行政院院長代理之。（民國三十二年五月二十九日公布）

第十四條 國民政府所有命令、處分以及關於軍事勳賞之命令，由國民政府主席署名行之；但須經關係院院長、部長副署，始生效力。

第十五條 憲法未頒布以前，行政、立法、司法、監察、考試各院各自對中國國民黨中央執行委員會負責。

第十六條 國民政府委員會以國民政府主席及委員組織之。  
第十七條 院與院間不能解決之事項由國民政府委員會議決之。

第十八條 國民政府委員會議程另訂之。

第十九條 行政院爲國民政府最高行政機關。

第二十條 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。

第二十一條 行政院各部，設部長一人、政務次長、常務次長各一人；各委員會設委員長、副委員長各一人，委員若干人。

行政院各部長、委員長之人選，由行政院院長提請國民政府主席依法任免之。各部之政務次長、常務次長及各委員會之副委員長、委員，由行政院院長提請國民政府主席依法任免之。

第二十二條 行政院院長因事不能執行職務時，由副院長代理之。

第二十三條 行政院會議由行政院院長、副院長、各部部长、各委員會委員長組織之。

會議時由行政院院長爲主席。

第二十四條 左列事項，應經行政院會議議決：（民國三十一年十二月十二日修正）

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、媾和案；

五、荐任以上行政、司法官吏之任免；

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議決事項。

第二十五條 行政院所有命令及處分，其關於一般行政者，須經全體部長之副署，其關

於局部行政者，須經各關係部部長之副署，始生效力。

第二十六條 行政院之組織以法律定之。

第二十七條 立法院

第二十七條 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、媾和案及其他重要國際事項之職權。

第三十八條 立法院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第二十九條 立法院會議時，各院院長及行政院各部會長得列席說明。

第三十條 立法院設立法委員四十九人至九十九人，由立法院院長提請國民政府主席依法任免之。（民國二十一年十二月二十六日修正）

第三十一條 立法院委員任期二年，俱得連任。

第三十二條 立法院委員不得兼其他官職。

第三十三條 立法院會議以立法院院長爲主席。

第三十四條 立法院之組織以法律定之。

第三十五條 司法院爲國民政府最高司法機關（民國二十三年十月十七日修正）

第三十六條 關於特赦、減刑、及復權事項，由司法院院長依法提請國民政府主席署名行之。

第三十七條 最高法院院長得由司法院院長兼任，公務員懲戒委員會委員長得由司法院

第三十八條 副院長兼任。（民國二十一年三月十六日修正）

第三十九條 司法院院長對於行政法院及公務員懲戒委員會之審判，認爲有必要時，得

出庭審理之。（民國二十一年十二月二十六日修正）

第四十條 司法院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第四十一條 司法院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第四十二條 司法院之組織以法律定之。

### 第七章 考試院

第四十三條 考試院爲國民政府最高考試機關，依法行使考試、銓敘之職權。

第四十四條 考試院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。



第四十四條 考試院關於主管事項，得提出議案於立法院。六條之。

第四十五條 考試院之組織以法律定之。

第八章 監察院

第四十六條 監察院爲國民政府最高監察機關，依法行使彈劾、審計之職權。

第四十七條 監察院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第四十八條 監察院設監察委員二十九人至四十九人，由監察院院長提請國民政府主席

依法任免之。（民國二十一年十二月二十六日修正）

第四十九條 監察委員之保障，以法律定之。監察院委員會之審判、調查等事項，得

第五十條 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。

第五十一條 監察委員不能兼任其他公職。監察院委員會委員其係由原出選

第五十二條 監察院關於主管事項，得提出議案於立法院。國民政府主席簽發之。

第五十三條 監察院之組織以法律定之。（民國二十三年十月十日修正）

國民憲法草案由國民政府中央執行委員會負責，正副委員長由國民政府中央執行委員會負責。

第五屆國民大會自應自奉命實施。

第十條

國民政府應正副委員長，由國民政府中央執行委員會中，選出中國國民政府組織法修正條文（第五屆中央執行委員會第十次全體會議第六次大會通過）

國民政府應以本草案為根據，立制國民政府組織法。

國民政府應因時不離職事，由行政院選出升職。

國民政府應與國民政府同。

國民政府應與國民政府同。

第十四條

國民政府應以本草案為根據，立制國民政府組織法。

第十五條

國民政府應以本草案為根據，立制國民政府組織法。

第十六條

國民政府應以本草案為根據，立制國民政府組織法。

第十條 選舉權之行使，由國民政府主席一人，參議員二十四人至三十六人；由中國國民黨中央執行委員會

第十條 國民政府主席爲陸海空軍大元帥，對外代表中華民國。

第十五條 國民政府主席爲陸海空軍大元帥。

第十條 國民政府主席任期三年，連選得連任，但於憲法實施後，依法當選之總統就任時，即行解職。

國民政府委員任期同。

國民政府主席因故不能視事時，由行政院院長代理之。

第六十四條 國民政府公布之法律，以發給命令，由國民政府主席依法簽署公布之。

前項公布之法律，發布之命令，由關係院院長副署之。  
第十五條 國民政府五院院長、副院長，由國民政府主席於國民政府委員中，提請中國

國民政府中央執行委員會選任之。

國民政府中央執行委員會負責，五院院長對國民政府主席負責。

(四) 大會議決所定之訓政時期約法 (民國二十一年六月一日公布)

又悉當時之情形，據式計書卷二其內容如下：當開大會前，直奉大領袖者草擬訓政時期約法，其內容如下：(一) 但在其晚年之著作建國大綱中並未提及此點。十七年八月二屆五中全會曾有「訓政時期應遵照總理遺教頒布約法」之決議，惟胡漢民等則認為孫先生全部遺教即為訓政時間之根本大法，無須另訂約法。自十八年三月國民黨第三次全國代表大會追認中央於十七年公布之訓政綱領並通過確定總理主要遺教為訓政時期中華民國最高根本法案及治權行使之規律案，(二) 訓政之基本綱領已備，約法問題暫歸沉寂。迨十九年七月十三日擴大會議成立於北平，制定約法之聲喧騰於北方。該會於九月二日推定約法起草委員七人，組織約法起草委員會，自九月十五日起會同聘請之專家，着手議訂草案。旋以張學良表示擁護中央，派兵入關，匆促選

訓政時期中央應否頒布約法，國民黨領袖中意見頗不一致。依孫中山先生手訂之革命方略，則訓政時期應施行約法無疑，(一) 但在其晚年之著作建國大綱中並未提及此點。十七年八月二屆五中全會曾有「訓政時期應遵照總理遺教頒布約法」之決議，惟胡漢民等則認為孫先生全部遺教即為訓政時間之根本大法，無須另訂約法。自十八年三月國民黨第三次全國代表大會追認中央於十七年公布之訓政綱領並通過確定總理主要遺教為訓政時期中華民國最高根本法案及治權行使之規律案，(二) 訓政之基本綱領已備，約法問題暫歸沉寂。迨十九年七月十三日擴大會議成立於北平，制定約法之聲喧騰於北方。該會於九月二日推定約法起草委員七人，組織約法起草委員會，自九月十五日起會同聘請之專家，着手議訂草案。旋以張學良表示擁護中央，派兵入關，匆促選

在太原工作，即於十月二十七日完成中華民國約法草案，即所謂太原約法草案。(三)

太原約法草案與前此之各項憲法文件，性質截然不同。就其產生之程序言，原不足

重視；但因其內容不無參考價值，爰扼要言之。第一、建國大綱列入草案之首，以爲建

國之最高原則。第二、人民之權利義務，由約法直接保障，一反過去以法律保障之向

例。第三、國家與地方之權限明文劃分；國權取列舉主義，省可自制省憲，頗具聯邦憲

法色彩。第四、中央組織與十七年十月公布之國民政府組織法大體相同，惟立法、監察

二院委員側重民選，在憲政開始時期且以總統督率五院；草案并有全國國民代表會之設

置，以爲訓政時期國民政府之諮詢機關，在憲政開始時期則行使類似建國大綱所定國民

大會之職權。第五、省、縣皆設有民意機關，其組織職權規定特詳。第六、採行強迫普

及教育制度，對於保護勞工及節制資本特別注重。當擴大會議宣布太原約法草案時，曾

發表宣言，指摘中央「不能遵從總理之遺教，訓政雖號稱開始，約法迄未頒布……」

(四) 擴大會議旋因軍事失利而解體，太原約法草案亦成歷史陳蹟。



召開國民會議爲孫中山先生遺訓，十七年二月二十六日全會通過時，曾中同志曾有促其實現之呼聲，「但當局以伏莽未芟，混淆堪虞，未便召集國民會議，授反動者以利用之隙。」（五）迨十九年十月三日國府主席蔣中正以北方局勢澄清有望，即於「開封軍次電呈中央，略謂『紀綱既振，風尚一新，思想已有統一之望，社會亦得安定之機，於是國民會議乃有召集之可能與必要。』（六）蔣氏於電中主張在憲法未頒布以前，應由國民會議制定一種訓政時期適用之約法。同年十一月三屆四中全會通過蔣氏提出召集國民會議之議案，并決定於五月五日召開國民會議。國民政府嗣於二十年一月一日公布國民會議代表選舉法（七）二月十七日成立國民會議代表選舉事務所，以戴傳賢、孫科分別爲總副主任，積極籌備選舉事宜，四月二十四日公布國民會議組織法，（八）並於二十八日派葉楚傖籌備國民會議祕書處。各地代表於四月底皆經選出，赴京報到，五月五日國民會議正式開幕。

依國民會議代表選舉法，國民會議代表總額爲五百二十名，其分配如下：（一）各省



四百五十名，(二)各市二十二名，(三)蒙古十二名，(四)西藏十名，(五)華僑二十六名。各地國民會議代表，除蒙、藏及華僑有特殊規定外，由下列依法設立之各團體中選出之：(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。上述各職業團體當選人應以從事於各界業務有一定年數，且現未改業者為限，農業須十年以上，其他則五年以上。至於有反革命行為經判決確定或尚在通緝中者，曾服公務而有貪污行為經判決確定者，褫奪公權尚未復權者，有精神病或不良嗜好者，及曾隸中國國民黨被開除黨籍或停止黨權者，皆不得當選為國民會議代表。(九)國民會議除各地選出之代表五百二十名外，中央執監委員及國民政府委員皆得出席，中央候補執、監委員、各院所屬部、會長官及國民會議主席團特許之人員皆得列席。(二〇)因此，國民黨在國民會議中以直接或間接之運用，具有絕對支配能力。

國民會議開幕之日，到各地代表四百五十餘人，中央執、監委員及國民政府委員大

都出席與會，由國務院主席蔣中正致開會詞，極言訓政時期制定約法及實施建設之重要。大會主席團由各代表互選戴傳賢、于右任等九人組織之，每次開會時推定十人爲主席。自五月八日起至十六日止，大會舉行會議八次，通過議案甚多，而以中華民國訓政時期約法爲最重要。國民會議爲國民黨執政以來第一次召集之民衆代表大會，集全國精英於一堂，濟濟跼蹐，盛極一時，於十七日圓滿閉幕，發布宣言，昭告中外，接受共進。中山先生全部遺教而努力促其實現，擁護訓政時期約法及國家之和平統一，肅清匪患而從事建設事業之推進，廢除不平等條約以求中國國際地位之平等。八道五廳更相謀設，其按訓政時期約法固不若北京政府時代憲法之難產，但自十七年八月國民黨三屆五中全會動議至國民會議最後通過，中間波折亦多。迨十九年十月三日蔣氏電請中央召集國民會議制定約法，二十年三月二日中央第三〇次常務會議決議國民會議應制定約法，並推定吳敬恆、王寵惠等十一人爲約法起草委員，訓政時期頒行約法之議始定。起草委員於三月九日開第一次會，推定王寵惠、鄧元沖、鄧力子爲初步起草委員，草擬綱要。

草委員會六度討論，方於四月二十二日全部議竣。於二十四日經中央常會修正通過，仍提出於中央執、監臨時全體會議審核。於五月二日修正通過，遂國民政府提交國民會議討論。國民會議第一次大會即討論約法草案，交付約法審查委員唐敬恆等審查，各代表用書面陳述意見者共六十九件，經審查會於九月十一、十二兩日開會及歸納各案意見，酌將原案修正，（一）（二）不於十二日提出大會第四次會議報告，由吳敬恆說明審查經過，旋經三讀手續議決通過，由國民政府於六月一日公布。於是黨與人民在訓政時期始有此守之根本大法。意謂近代世界其重要之點如下：第一、中華民國係為統一、徹頭徹尾而

憲法訓政時期約法共八章，計八十九條，其要點如下：第一、中華民國係為統一、共

國，主權屬於國民全體。第二、人民之權利義務取法律保障主義，從而政府得對而立

法，不受約法束縛。此點與太原約法草案正屬相反。第三、中央奉行之訓政綱領應

列第三章。第四、中央與地方之權限採均權主義。中央制度以中央制。五月二十四日公

布之國民政府組織法為根據。地方制度與現行者未致懸異。訓政綱領在憲政開始時期由國

民代表會選舉省長，應有自治籌備會之設。執行建國大綱第八條所規定之籌備事項。  
第五、三民主義爲中華民國教育之根本原則，學齡兒童應一律受義務教育，失學成年人應受補習教育。第六、國民生計注重獎勵生產，保護勞工及勞資協調等政策。第七、約法之解釋權由中國國民黨中央執行委員會行使，憲法制定之程序則依建國大綱所定。第八、約法修改之程序並無規定，如依一般解釋，當與約法制定程序同。訓政時期約法至今仍爲國家現行根本法。第五條與風氣不同者，參閱刺破之、中國憲法史、頁一此

註一 參閱中山全書，集四，「中國革命史」第四中央黨部講明，一武三一。

註二 概見作者，中國政府，冊一，頁四三二——四三五，四五一一——四五二。

註三 見前書，冊一，頁五二——五二九。八、一三。

註四 見十九年十二月二十九日天津大公報。

註五 楊幼炯，近代中國立法史，頁三六五。

註六 蔣氏呈請中央召集國民會議電，見作者，中國政府，冊一，頁四九〇——四

九一。

註七 見前書，冊一，頁五〇〇、五〇一、五〇二。

註八 見前書，冊一，頁四九七、四九八。

註九 國民會議代表選舉法，條一，五二七、八，一三。

註一〇 國民會議組織法，條一，頁四三二、四三三、四三四、四三五。

註一一 關於國民會議之詳情，參閱國民會議實錄（中央黨部編印，一九三一）。

註一二 關於審查會修正案與原案不同各點，參閱陳茹玄，中國憲法史，頁一九

三。大會對於審查會修正案，大體無異議接納，惟審查會議議各案時，不無激烈爭辯。時作者忝為審委之一，就記憶所及，尤以教育經濟一項討論最為有趣。代表中有主張經費應完全獨立，免陷北京政府時期教育經費常被移用之覆轍，取之者則謂國民政府與過去迥異，不能視同例，作此紀實。且若各項經費皆仿教育經費而獨立，則財政部復有何用？協商結果，始有約法第五十二條之規定。中央及地方應充實教育上必需之經費。



費，其依法獨立之經費並予以保障。

乙 條文

中華民國訓政時期約法 (民國二十年六月十日公布)

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，尤宜參酌約法，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。

第二章 總綱

第一條 中華民國領土為各省及蒙古、西藏。

第二條 中華民國之主權屬於國民全體。

第三條 凡依法律享有中華民國國籍者，為中華民國國民。



第三條 中華民國永為統一共和國。其中華民國國號。

第四條 中華民國國旗定為紅地在角上青天白日。

第五條 中華民國國都定於南京。古稱曰燕。

第三章 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 中華民國國民依憲法及國家大綱第八條之規定，在大陸沿海之縣設有建國大綱第九

條所定選舉、罷免、創制、複決之權。並有創制、複決之權。並有選舉、罷免、創制、複決之權。

第八條 人民非依法律不得逮捕、拘禁、懲罰、處罰。對由軍官或軍人執行逮捕或拘禁之機關至遲應於二十四小時內移送

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

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鎖。

第十一條 人民有個人信仰之自由。

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、通電秘密之自由，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 人民有發表言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，非依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，受法律之保護。

第十八條 人民財產因公其利益之必要，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。

第三十三條 人民依法律有應考試之權。

第三十四條 人民依法律有服勞務之權。

第三十五條 人民依法律有納稅之義務。

第三十六條 人民依法律有服勞務之義務。

第三十七條 人民對於公署依法律執行職權之行為有服從之義務。

第三十八條 人民對於公署依法律執行職權之行為有服從之義務。

第三十九條 人民對於公署依法律執行職權之行為有服從之義務。

第四十條 地方自治機關之組織及地方自治開始實行辦法之規定。

第四十一條 國民大會之組織及國民大會行使中央統治權之規定。

第四十二條 國民大會之組織及國民大會行使中央統治權之規定。

第四十三條 國民大會之組織及國民大會行使中央統治權之規定。

第四十四條 國民大會之組織及國民大會行使中央統治權之規定。

第三十三條 為發展國民生活計，國家對於人民生產事業，應予以獎勵及保護。

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

第一、墾殖全國荒地，開發農田水利；

第二、設立農業金融機關，獎勵農村合作事業；

第三、實施倉儲制度，預防災歉，救濟貧民，並改良農具，增進農工福利，國家應設法獎勵與

第四、發展農業教育，注重科學實驗，廣行農業推廣，增加農業生產；

第五、獎勵地方興築農林道路，便利物產運輸，並獎勵農工技師。

第三十五條 國家應興辦漁業，並對於民營漁業予以獎勵及保護。

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；但有妨害公共利益者，國家得依法限制或

禁止之。人民得自由選擇職業及營業，其不致害於公共利益者，國家得依法限制或禁止之。

第三十七條。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。

第三十八條。人民為改良經濟生活及促進發達勞動，得依法組織職業團體。

第三十九條。勞資雙方應協和互諒，遵守生產事業，以謀福利。

第四十條。為改良衛生狀況，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。為預防及救濟因傷病廢者而不給勞動之農民工人等，國家應施行勞動保險制度。

第四十三條。為謀國民經濟之發展，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，國家應調正或限制之。

第四十五條。借貸之重利及不取產權之重利，應以法律禁止之。

第四十六條。現行軍人因服役而受廢廢者，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。並會同其監督。

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，應一律受成年補習教育。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，但與中央法規抵觸者無效。

第六十一條 中央對於各地方課稅，為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、為一地方之利益，對於他地方貨物之輸入為不公平之課稅；

六、各地方之物產通商稅。

第六十二條 工商業之專利、專賣特許權，屬於中央。

第六十三條 凡一省達到憲政開始期之中央及地方權限應依建國大綱以法律詳細定

之。

第七章 政府之組織

第一節 中央制度

第六十四條 國民政府總攬中華民國之治權。

第六十五條 國民政府統率陸海空軍。

第六十六條 國民政府行使宣戰、媾和及締結條約之權。

第六十七條 國民政府行使大赦、特赦及減刑、復權。

第六十八條 國民政府授與榮典。

第六十九條 國家歲入、歲出，由國民政府編定預算、決算公布之。

第七十條 國民政府設行政院、立法院、司法院、考試院、監察院及各部、會。

第七十一條 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。

第七十二條 國民政府主席對內對外代表國民政府。

第七十三條 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。

第七十四條 公布法律，發布命令，由國民政府主席依法署名行之。

第七十五條 各院、部、會得依法發布命令。

第七十六條 國民政府及各院、部、會之組織，以法律定之。

## 第二節 地方制度

第七十七條 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。

第七十八條 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。

第七十九條 蒙古、西藏之地方制度，得照地方情形另以法律定之。

第八十條 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。

第八十一條 各縣組織自治籌備會，執行建國大綱第八條所規定之籌備事項。

縣自治籌備會之組織以法律定之。

第八十二條 工商繁盛，人口集中，或其他特殊情形之地方，得設各種市區，其組織以法律定之。

法律定之。

### 第八章 附則

第八十三條 凡法律與本約法牴觸者無效。

第八十四條 本約法之解釋權由中國國民黨中央執行委員會行使之。

第八十五條 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，以備到時採擇施行。

第八十六條 全國有過半數省份達到憲政開始時期，即全國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。

第八十七條 本約法由國民會議制定，交由國民政府公布之。

第八十八條 本約法自公布之日施行。

### 三、中華民國憲法草案（民國二十五年五月五日國民政府宣布）

#### 草案概說

當十八年六月國民黨三屆二中全會規定訓政期限為六年，惟因國家多故，訓政工作不能順利推行。一九二八年事變之後，一般昧於國情者虛慕西方民主制度，要求開放黨治。

迨二十一年滬戰發生，中央黨部與政府北遷洛陽，國難日急，四屆二中全會於三月初集會於行都，議決召開國難會議，商討外交軍事大計。國難會議由國民政府就各界富有資

望之人士中延聘四百十三人組織之，於四月七日在洛陽開幕，到一百四十餘人，

會期七日，通過各案中除關於訓練、教育、政府等事項外，復有促請政府如期結束訓政

及先行成立民意機關之決議。(二)當時黨中領袖對於應否提前結束訓政實施憲治，意見未盡一致；(三)後因時勢推移，四屆三中全會於同年十二月開會時，始有民國二十四年三月召開國民大會，議決憲法，並於二十二年先行成立國民參政會之決議。(四)國民參政會嗣於二十七年正式成立，國民大會則緩期召開。按訓政時期本應於民國二十四年結束，但各縣自治迄未完成，實施憲政之條件未備，若竟行憲治，既與建國大綱規定不符，且難免躐等之流弊。

依建國大綱所定，中華民國憲法應由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，至憲政開始時期，召集國民大會決定公布之。(五)二十一年十二月四屆三中全會根據孫先生遺教，議決憲法草案應由立法院儘速起草發表，以供國人研究。翌年一月孫科就立法院院長職，於是議憲工作積極進行，即於二十日派張知本等四十二人爲憲法起草委員，由孫氏自兼委員長，而以張知本吳經熊副之。憲法草案起草委員會於二月九日開第一次會議，推定張知本爲初稿主稿人，後張辭吳繼。憲草會先後開會二十四次，卒於二十三年二月二



十四日成立初期，由立法院於三月廿日正式發表，徵求各方意見。該院嗣復博採衆議，將初稿修正，於十月十六日通過中華民國憲法草案，呈請國民政府轉送中央核定。二十四年十月十七日中常會通過下列五項原則，並交立法院作爲修正草案之標準：（一）爲尊重革命之歷史基礎，應以三民主義，建國大綱及訓政時期約法之精神爲草案之所本；（二）政治之基礎應斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏，能集中國力之制度，行政權行使之限制不宜有剛性之規定；（三）中央及地方制度在憲法草案內應於職權上爲大體規定，其組織以法律規定之；（四）憲法草案中有必須規定之條文而事實有不能即時施行或不能同時施行於全國者，其實施程序應以法律定之；（五）憲法條款不宜繁多，文字務求簡明。立法院遵照中常會指示各點，重將草案審議修正。修正後之憲法草案，嗣經二十四年十一月四日六中全會議決提出第五次全國代表大會討論。大會討論結果，議決授權下屆中央執行委員會審議。同年十二月五屆一中全會開會時，即推葉楚傖等十九委員審查憲草，并定二十五年五月五日爲宣布草案日期。審查會審議結果，擬定憲草應行修正

點二十三項。提出中常會於四月二十三日通過。交立法院覆議。全國屬望之中華民國憲法草案奉於五月一日兩日經立法院最後修正通過。呈由國民政府於五月五日宣布。世稱五五憲章。(六) 義務教育。中國自清末以來。辦學之費。皆由官辦。不允。五五憲章共八章。分計六百四十八條。而其大要。茲就其要點說明之：(一) 國體為三民主義共和國。不承認君主。舉主義。非經國民大會議決不得變更。(三) 人民之權利。義務。法律保障主義。(四) 國民大會行使政權。治權則歸諸總統及五院。惟國民大會常會每三年由總統召集一次。會期僅一月。必要時祇得延長一月。(五) 總統、副總統、立法、監察、二院院長、副院長及委員由國民大會選舉。行政、司法、考試三院院長、副院長由總統任命。(六) 除行政院院長、副院長外。國民大會對於第五項所列各官職均得行使罷免權；行政院對總統負責。故列為例外。(七) 中央組織仍為五院制。由惟總統權力特大。行政院院長退而僅為總統之僚屬。故論者謂五五憲章採總統制。立法院權力較現制略為擴大。無類似中政會或國防最高委員會之機關隨在控制其立法權；國

民大會對於法律雖有創制、複決等權，但集會時間比較短少，監察院較現制增加懲戒權，司法院有解釋憲法權，但無現制之懲戒權，考試院職權大體與現制相似。立法、監察二院委員在全國完成地方自治之省區未達半數以上時，由國民大會選舉半數，餘由各該院院長提請任命。(八)地方制度與現制並無原則上之差別，省政府設省長一人，由中央政府任命之，省參議會由各縣、市議會選舉一人組織之；縣為自治單位，市適用縣之規定。(九)國民經濟以民生主義為依歸。(一〇)教育採國家監督政策，學齡兒童應受基本教育，失學成年人應受補習教育，一律免費。(一一)憲政定有過渡條文，其實施標準依各地推行自治之成績而定。(一二)修改憲法權屬之國民大會，總之，五五憲草為黨政當局與各界人士竭三年努力而完成之產物，內容應無特足訾議之處，其基本精神為法理與事實兼籌並顧。中國自清末以來，制憲之聲洋溢於南北，但或議而不決，或決而不行，或行而不力，以致墮擾三十載，迄無一全國共遵之憲法。國民之期待五五憲草者，至深且切，希望能早成法案，公布施行。

二十一年十二月四屆三中全會決定二十四年三月召集國民大會，但以環境困難，一再延期。國民政府曾於二十五年五月十四日公布國民大會組織法及國民大會代表選舉法，嗣於七月一日公布國民代表大會選舉法施行細則，（八）各地代表亦經依法陸續選出。茲依五五憲草中關於國民大會條款及前舉各法，略述一二，藉供參考。第一，代表總額定為一千二百名，依下列各法選出之：（一）區域選舉者六百六十五名；（二）職業選舉者三百八十名；（三）特種選舉者一百五十五名。第二，中國國民黨中央執監委員為國民大會當然代表，候補執監委員、國民政府主席、委員、各院部會長官及國民大會主席團特許之人員，皆得列席。第三，中華民國人民年滿二十歲者，依法得有選舉代表權，被選舉者之年齡須滿二十五歲；代表選舉以無記名單記法行之，其選舉票應載明國民政府所指定之候選人全體姓名，由候選人就中圈定一人。第四，國民大會代表任期六年，每三年由總統召集一次，會期十日至二十日，必要時得延長之；（九）國民大會經五分二以上代表之同意，得自行召集臨時會，總統於必要時亦得召集之。第五，國民

大會設主席團，由出席代表互選三十一人組織之，主持該會日常事務。第六，國民大會行使中央統治權，除選舉、罷免、創制、複決等權已於前款略述外，尚有憲法修改權；憲法之制定及頒布，則由第一屆國民大會行之。國民大會組織法及國民大會代表選舉法，嗣經中央於二十六年四月三十日修正，增加國民政府指定代表二百四十名，中央候補執監委員亦為當然代表，五五憲草第一百四十六條亦同時刪去。(一〇)於是第一屆國民大會之職權，確定為制定憲法及決定憲法施行日期，其使命亦至重大。

三十二年九月五屆十一中全會，於聆取中常會關於實施憲政工作進程之總報告以後，(一一)鄭重決議四點如下：(一)全國黨政各機關，除後方各省應就原有基礎，加緊推行地方自治之工作外，今後隨各地之恢復，應積極輔導各該地人民，加速完成地方自治及職業團體組織，確立憲法之基礎，並以為復員建國之中心工作。(二)國民政府應於戰爭結束後一年內，召集國民大會，制定憲法而頒布之，并由國民大會決定施行日期。(三)凡前次依法產生之國民大會代表，除因背叛國家或死亡及因他故而喪失資

格者外，一律有效。前次選舉未竣或未及舉辦之各區與各職業團體，均應依法補選，至遲於國民大會召集之前三個月辦理完竣。(四)關於籌備國民大會及開始實施憲政各項應有之準備，由政府督飭主管機關負責辦理。由此可見中國國民黨對於實施憲政，具有最大決心。一俟戰爭結束，國民大會即可召開，惟如何加速完成地方自治及職業團體組織，應為當前政府及人民共同注意，戮力以赴，庶幾憲政之基礎方可確立。國民大會

附註一 參閱二十一年三月十七日國民政府公布之國難會議組織大綱，見中華民國法

規彙編（立法院編，中華，一九三四）六冊二頁編二，頁一〇八六。

附註二 參閱國難會議記錄（行政院編印，一九三二），頁七六。

附註三 參閱孫科「救國綱領草案」，二十一年四月二十七日時事新報，于右任，

放棄訓政與中國革命之危機，二十一年五月五日中央日報。

附註四 見第四屆第三次全體會議記錄（中央秘書處編印，一九三二）。

附註五 第二三三四。孫中山先生遺稿中關於憲法問題之摘要及立法院孫院長關



於憲法之言論，見吳經熊等，中國制憲史（商務，一九三七），下冊，頁六三七—六七九二。

註六 關於憲法草案之試擬稿，初稿，初稿審查修正案及各次草案，見前書，下冊，頁七九三—七九七八。關於議憲經過詳情，參閱同書，上冊，篇二。

註七 二五五憲草第一百四十六條「第一屆國民大會之職權」由制定憲法之國民大會行使之」，後經立法院議決刪去。見二十六年五月十九日國民政府公報。

註八 概見筆者，中國政府，冊一，頁五四〇—五五六八。

註九 依五五憲草第三十一條，會期定為一月，必要時得延長一月。但國民大會組織法公布在後，似應依後法為準。

註一〇 見二十六年五月二十二日國民政府公報。關於區域選舉，則由以前「各選舉區所推選之候選人，由國民政府就中指定三倍於該區域應出代表之名額為候選人」，改為「各選舉區應選出之國民大會代表，由各該區有選舉權人選舉之。」

註一一 中央執行委員會常務委員會於三十二年九月八日，向五屆十一中全會所提

「關於實施憲法工作進程之總報告，」極有參考價值，特錄全文如次：

本黨總理，創造三民主義，五權憲法，領導全國國民，努力革命，建立民國。中國數千年之專制政體，所以易爲民主共和，中華民族所以成爲亞洲各國民主的先驅者，實乃吾黨先烈與全國志士仁人，在此偉大主義之下，犧牲流血，灌溉培植之結果。吾人鑒於締造之艱難，彌感使命之重大。爰將本黨關於實施憲法工作之進程，爲忠實的檢討。

本黨歷史的任務，厥在推翻專制，建立民國，實行三民主義，創制五權憲法。吾黨本此主義，願導全國國民，前仆後繼，推翻數千年之帝制，此實中國政治史上之劃期轉變。總理於中華民國元年一月一日，就任中華民國大總統之時，曾發布宣言，願「盡掃除專制之流毒，確立共和，普利民生」。以誠摯純潔之精神，戰勝其所遇之困難，必使中華民國之基礎，確立於大地。同年八月十三日國民黨組黨宣言，復明示宗旨，「鞏固共和，實行平民政治」。乃袁氏竊國，帝制自爲；繼之以復辟之亂，我國憲政，

「遂入黑暗時期。民國六年，總理乃領導全國，起而護法，堅苦奮鬥，凡歷五載，以民國法統，賴以維繫不墜。」

民國十三年一月，本黨改組，總理手訂建國大綱，於建立民國，實行民權，作其熾精，密之規定，此實爲今日中國憲政之一大基石。十三年，總理北上，發表宣言，主張召開國民會議爲解決時局之主體。不幸，總理中道崩殂，臨終遺囑，又復諄諄叮嚀，務須於最短期間，召開國民會議。此偉大之精誠，當爲天下萬世所共仰。

民國十六年，本黨既以武力推倒軍閥，掃除實行憲政之障礙，卽於十七年七月三日，制訂訓政綱領，「主張依照總理建國大綱所定選舉、罷免、創制、複決四種政權，訓練國民，逐漸行使，以立憲政之基礎。」民國十八年三全大會，又復通過「確定訓政時期行使政權治權之分際及方略案」，十八年六月三屆一中全會，又通過「治權行使之規律案。」民國二十年五月，於首都召開國民會議，制定中華民國訓政時期約法，用期共同遵守。既設憲政，授政於民選之政府。凡此訓政時期之措施，實已奠定憲政常

軌，民權體制之基礎。蓋三民主義之民權主義，以及五權憲法之基本精神，不在因襲代議政治之遺規舊制，而尤在對於代議政治遺規舊制之改造與革新。故本黨對於憲政之實施，不以召開形式會議，頒布空洞憲章而已足，而特致力於訓練人民有切實運用普通行使民權之充分與實際經驗，庶不致徒託空言，重蹈以往憲政失敗之覆轍。用是本黨建國之程序，不求憲法形式之驟成，而重憲政實際之建立。故本黨之歷史使命，在於建立民國，而其中中心任務，則在負責訓政。易言之，憲政為訓政之最高目的，而訓政乃憲政之實踐方法也。

本黨經數十年艱苦奮鬥，始克掃除憲政之障礙，奠定統一之基礎。乃日本帝國主義者處心積慮，必欲破壞我國家之統一，阻撓我建國工作之進展。如「五三」濟南慘案，如「九一八」以來之略暴行皆其陰謀之暴露。吾國遭此厄運，而本黨建立民國，期及憲政之初志，則絕未一日稍懈。十餘年來，事實昭然，一加檢討，俱可實證。

(一)二十一年十二月二十四日四屆三中全會決議：「擬定二十四年三月開國民大會，

議決憲法，並決定憲法頒布日期，立法院應從速起草憲法草案發布之，以備國民之研討。」

(二)二十三年十二月立法院遵將草案起草完竣，送經四屆五中全會決議，定二十四年十一月召開第五次全國代表大會，關於國民大會舉行日期，提請五全大議決定之。

(三)二十四年十月五全大會決議：「宣布憲法草案及召集國民大會日期，由大會授權於中央執行委員會決定之。」

(四)二十四年十二月五屆一中全會決議：「二十五年五月五日宣布憲法草案，十一月十二日開國民大會，國民大會代表之選舉，應於十月十日以前辦竣。」

(五)二十五年五月五日國民政府宣布憲法草案。同年十月十五日五屆二十三常會據國民大會代表選舉總事務所呈，各省市辦理選舉事務，按諸原定程限，勢難如期辦竣，經決議：「國民大會代表選舉既未能如期依法辦竣，大會應延期舉行，一俟全國各

地代表依法選出，即行定期召集。」

(六)二十六年二月五屆三中全會決議：「督促該管機關，繼續辦理選舉，於二十六年十一月十二日，召集國民大會，制定憲法，並決定憲法施行日期。」乃日寇卽於是年七月大舉進犯，阻撓我憲政之進展。然本黨實施憲政之意志，百折不撓，歷久彌堅，絕未以此而稍形中輟。

(七)二十八年十一月五屆六中全會決議：「國民大會定於國民二十九年十一月十二日召開之。」

(八)二十九年九月十八日五屆一五七次常會，以各地交通因受戰事影響，頗多不便，如依原限召集，不無重大困難，並經國民參政會多數參政員之要求，展期至戰後再行召集。經詳加考慮，認爲國民大會之召集日期，應俟另行決定。至一切未完選舉事宜，仍應由政府責成該選舉總事務所積極辦理，所有關於會場建築等事宜，並應特設國民大會籌備委員會負責主持。

(九)三十年四月一日五屆八中全會，對於政治報告之決議案示：關於國民大會選舉



「實現民治爲本黨政治之目標，本屆第六次全體會議宣言，曾指示：『必須早日完成建國大綱之程序，制定全國共循之大法』。並決議限於民國二十九年召集國民大會，制定憲法；嗣因事實上之困難，國民大會之選舉，未能如期辦竣，國民大會之召集，亦因而延期。惟五權憲法乃總理偉大之創制，國家長治久安，於此是賴。故政府應本既定方針，從速籌備召集國民大會，以促進民治之實施，完成建國之盛業。在國民大會未召集前，國民參政會爲戰時領導民治之設施，誠能發揮效能，必大有助於政治之推進，政府並應予以注意。」

(十)二十九年十二月，國民大會堂建築完成，三十年八月九日下午三時，敵機集中轟炸國民大會堂，全部建築竟成灰燼。及太平洋戰事爆發，國內交通益形困難，大會之籌備更受影響。三十一年十月十九日一九三二次常會因是決定，關於國民大會籌備委員會之經辦事項，由內政部設置國民大會事務處辦理之。

至關於辦理選舉事務，以及籌備國民大會之詳細經過，國民大會選舉總事務所及國

民大會籌備委員會，於五屆九中全會，已另有詳細報告，茲不復贅。國民大會之召開，雖以日寇侵略，迭遭梗阻。惟於實施憲政之基礎工作，別仍照常進行，絕未以抗戰而稍形鬆懈。民國二十七年四月臨全大會通過之抗戰建國綱領，其關於實施憲政者一則曰：「組織國民參政機關，團結全國力量，集中全國之思慮與識見，以利國策之決定與推行」。再則曰：「實行以縣為單位，改善並健全民衆之自衛組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的社會的基礎，並為實施憲政之準備。」自本綱領頒佈以後，戰事日趨緊張，中央於危急存亡之際，軍事倥傯之秋，對於綱領所懸之目標，兼程並進，勉力以赴。其事實成績，分陳如次：

(一)關於中央民意機關之建立者：民國二十六年夏，日寇進犯之初，中央早經籌議。旋經中央政府委員會決議，設立國防參議會，賦以聽取政府關於軍事、外交、財政等報告，及製成意見書建議政府之權；延聘聲望卓著之各界代表二十四人為會員，二十七年夏，即根據綱領組織國民參政會，其名額現已自一百五十人增至二百四十人；其產

生方法，初則均爲推薦遴選，自省市臨時參議會設立以後，省市應出之參政員，已漸改由省參議會選舉，方法已益趨民主。至其職權，亦較國防參議會爲擴大具體。其重要者：（一）政府重要施政方針於實施前，應提交國民參政會決議；（二）得提建議案於政府；（三）聽取政府報告，並向政府提出詢問案。六、軍民，日寇要壓之時，中央軍海軍之戰，各省市民意機關之建立者，——以中國幅員之廣，尤以戰事方殷，各處交通之艱，各省市民意機關之建立，本極困難；但賴上下協力，其經先後籌設者，已有四川、西康、雲南、廣東、廣西、貴州、湖南、湖北、陝西、河南、青海、甘肅、陝西、寧夏、安徽、福建、浙江、山東、重慶等省市，均能抒發民意，對於贊襄抗戰，貢獻特多。

（三）關於地方自治工作之推進以及地方民意機關之建立者，此尤爲憲政實施之重要基礎。依建國大綱之規定：「憲政實施之最大前提，厥爲地方自治之完成。而地方自治之完成，則須全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫，道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主

議者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，始成爲完全自治之縣。」建國大綱第八條

中央秉承 遺教，尤以此事關係憲政之完成特切，故於新縣制之建設，特列爲要政，限期完成。據三十一年九月行政院報告，兩年餘來，全國實施新縣制之數，凡達九四四縣，已及全國大半。此實爲推行地方自治，建立地方民意機關之重要基礎。故在臨時縣參議會組織成立之處，其收效之速，遠過預期。據四川省政府檢討報告：如促進自治建設，協助推行政令，調和地方意見，確立民主監察制度，成績頗著，殊足欣慰。中央以茲事重大，復籌議正式地方民意機關之設立，並擬訂施行步驟五項，經國防最高委員會一〇二次常會通過如下：（一）保民大會開會六次以上，經政府考核無異者，得成立鄉鎮民代表會，（二）鄉鎮民代表會開會四次以上，經政府考核無異者，得成立縣參議會，（三）鄉鎮民代表及縣參議員候選人之試驗或檢覈，應由政試院督促積極辦理。（四）縣參議會組織暫行條例，縣參議員選舉條例，及鄉鎮民代表選舉條例，由國民政府連同

實施步驟，明令於三十二年五月五日起施行。(五)凡縣參議會正式成立之縣份，臨時參議會應即取消。

綜上所陳，可知數十年來本黨一貫之主張與期望，不斷之奮鬥與犧牲，唯在建立民國，實施憲政，又可知中國憲政實施之阻力，其屬於革命的前期者，爲軍閥官僚，其屬於革命的後期者，則爲日本帝國主義。本黨既已堅苦奮鬥，艱難締造，奠定統一之基礎，建立憲法之宏規。現階級革命之任務，自當集中力量，擊潰日寇，以掃除建國最大之障礙，完成本黨歷史的使命。故此次抗戰，其目的不僅在求戰爭之勝利，尤在求和平之勝利；而和平基礎之永固，端賴民主體制之建立。用是於抗戰之中，扶植民權，擴張民權，力求民主政治之建設，憲法之奠定。當此作戰時期，促進民權發展之努力，實本黨爲憲法奮鬥，爲民主奮鬥，一貫精神之所在。

制定憲法，實施憲法，爲本黨數十年來無數先烈犧牲奮鬥之唯一目的。全黨同志，全國國民，秉此精誠，努力以赴，茲值全面抗戰勝利在望，國基已奠之際，自應集中全

力，再接再厲，以謀此革命建國偉大任務之加速完成，永固我中華民國自由平等萬世無疆之基礎。謹請大會對於今後工作方法，實施程序，詳加討論，切實指示。謹此報告。

第二條 乙 條文

### 中華民國憲法草案（民國二十五年五月五日國民政府宣布）

第二章 凡五款

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

第一章 總綱

第一條 中華民國為三民主義共和國。不得變更。

第二條 中華民國之主權屬於國民全體。

第三條 具有中華民國之國籍者為中華民國國民。

第四條 中華民國領土為：江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、西康、河



遼寧、吉林、黑龍江、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、新疆、蒙古、西藏等固有之疆域。中華民國領土非經國民大會議決，不得變更。

第五條 中華民國各民族均爲中華國族之構成份子，一律平等。

第六條 中華民國國旗定爲紅地左角上青天白日。

第七條 中華民國國都定於南京。

## 第二章 人民之權利

第八條 中華民國人民在法律上一律平等。

第九條 人民有身體之自由，非依法律不得逮捕、拘禁、審問或處罰。

人民因犯嫌疑被逮捕拘禁者，其執行機關應即將逮捕拘禁原因告知本人及其親屬，並至遲於二十四小時內移送於該管法院審問；本人或他人亦得聲請該管法院，於二

二十四小時內，向執行機關提審。

法院對於前項聲請不得拒絕，執行機關對於法院之提審亦不得拒絕。

第十條 人民除現役軍人外不受軍事裁判。

第十一條 人民有居住之自由，其居住處所非依法律不得侵入搜索或封鎖。

第十二條 人民有遷徙之自由，非依法律不得限制之。

第十三條 人民有言論、著作及出版之自由，非依法律不得限制之。

第十四條 人民有秘密通訊之自由，非依法律不得限制之。

第十五條 人民有信仰宗教之自由，非依法律不得限制之。

第十六條 人民有集會結社之自由，非依法律不得限制之。

第十七條 人民之財產非依法律不得徵用、徵收、查封或沒收。

第十八條 人民有依法法律請願、訴訟及訴訟之權。

第十九條 人民有依法法律選舉、罷免、創制、複決之權。

第二十條 人民有依法法律應考試之權。

第二十一條 人民有依法法律納稅之義務。

第二十二條 人民有依法法律服兵役及工役之義務。

第二十三條 人民有依法法律服公務之義務。

第二十四條 凡人民之其他自由及權利不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障，

非依法法律不得限制之。

第二十五條 凡限制人民自由或權利之法律，以保障國家安全，避免緊急危難，維持社

會秩序，或增進公共利益所必要者為限。

第二十六條 凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法法律懲戒外，應負刑事及民

事責任；被害人民就其所受損害，並得依法法律向國家請求賠償。

第三章 國民大會

第二十七條 國民大會以左列國民代表組織之：

一、每縣、市及其同等區域各選出代表一人；但其人口逾三十萬者，每增逾五十萬人增選代表一人。

縣、市同等區域以法律定之。

二、蒙古、西藏選出代表，其名額以法律定之。

三、僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之。

第二十八條 國民代表之選舉，以普通、平等、直接、無記名投票之方法行之。

第二十九條 中華民國國民年滿二十歲者，有依法律選舉代表權；年滿二十五歲者，有依法律被選舉代表權。

第三十條 國民代表任期六年。

國民代表違法或失職時，原選舉區依法律罷免之。

第三十一條 國民大會每三年由總統召集一次，會期一月，必要時得延長一月。

國民大會經五分二以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會。

國民政府時期

總統得召集臨時國民大會。

國民大會之開會地點在中央政府所在地。會期一月，必要時得延長之。

第三十二條 國民大會之職權如左：

一、選舉總統、副總統，立法院院長、副院長，監察院院長、副院長，立法委員，監察委員；

二、罷免總統、副總統，立法、司法、考試、監察各院院長、副院長，立法委員，監察委員；

三、創制法律；

四、複決法律；

五、修改憲法；

六、憲法賦予之其他職權。

第三十三條 國民代表在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第三十四條 國民代表除現行犯外，在會期中非經國民大會許可，不得逮捕或拘禁。

第三十五條 國民大會之組織，國民代表之選舉罷免，及國民大會行使職權之程序，以法律定之。

#### 第四章 中央政府

##### 第一節 總統

第三十六條 總統爲國家元首，對外代表中華民國。

第三十七條 總統統率全國陸海空軍。

第三十八條 總統依法公布法律，發布命令，並須經關係院院長之副署。

第三十九條 總統依法行使宣戰、媾和及締結條約之權。

第四十條 總統依法宣布戒嚴、解嚴。

第四十一條 總統依法行使大赦、特赦、減刑、復權之權。

第四十二條 總統依法任免文武官員。



國民政府時期

二七四

第四十三條 總統依法授與榮典。

第四十四條 國家遇有緊急事變或國家經濟上有重大變故，須為急速處分時，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。

第四十五條 總統得召集五院院長會商關於二院以上事項及總統咨詢事項。

第四十六條 總統對國民大會負其責任。

第四十七條 中華民國國民年滿四十歲者，得被選為總統、副總統。

第四十八條 總統、副總統之選舉以法律定之。

第四十九條 總統、副總統之任期均為六年，連選得連任一次。

第五十條 總統應於就職日宣誓，誓詞如左：

「余正心誠意，向國民宣誓，余必遵守憲法，盡忠職務，增進人民福利，保衛國家，無負國民付託；如違誓言，願受國法嚴厲之制裁。謹誓。」

第五十一條 總統缺位時由副總統繼其任。

總統因故不能視事時由副總統代行其職權；總統、副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。

第五十二條 總統於任滿之日解權，如屆期次任總統尚未選出，或選出後總統、副總統均未就職時，由行政院院長代行總統職權。

第五十三條 行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾六個月。

第五十四條 總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之追究。

### 第二章 行政院

第五十五條 行政院為中央政廳行使行政權之最高機關。

第五十六條 行政院設院長、副院長各一人，政務委員若干人，由總統任命之。

第五十七條 前項政務委員不管部、會者，其人數不得超過第十五人。

第五十八條

第五十七條 行政院設各部、各委員會，分掌行政職權。

第五十八條 行政院各部部長、各委員會委員長，由總統於政務委員中任命之。

行政院院長、副院長得兼任前項部長或委員長。

第五十九條 行政院院長、副院長、政務委員、各部部長、各委員會委員長，各

負其責任。

第六十條 行政院設行政會議，由行政院院長、副院長及政務委員組織之，以行政院

院長爲主席。

第六十一條 左列事項，應經行政會議議決。

一 提出於立法院之法律案、預算案；

二 提出於立法院之戒嚴案、大赦案；

三 提出於立法院之宣戰案、媾和案、條約案及其他關於重要國際事項之議案；

四 各部、各委員會間共同關係之事項；

第六十條 總統或行政院院長交議之事項

第六十一條 行政院副院長、各政務委員、各部、各委員會提議之事項。

第六十二條 行政院之組織以法律定之。

### 立憲第三節 立法院

第六十三條 立法院爲中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負其責任。

第六十四條 立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約

第六十五條及其他關於重要國際事項之權。

第六十五條 關於立法事項，立法院得向各院、各部、各委員會提出質問。

第六十六條 立法院設院長、副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第六十七條 立法委員由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之國民代表舉行預

選，依左列名額各提出候選人名單於國民大會選舉之。其人選不以國民代表爲限：

一、各省人口未滿五百萬者每省四人，五百萬以上未滿一千萬者每省六人，一千萬

一、以上未滿一千五百萬者每省八人，一千五百萬以上未滿二千萬者每省十人，二千  
萬以上未滿二千五百萬者每省十二人，二千五百萬以上未滿三千萬者每省十  
六人。

第六十四條 三千萬以上者每省十六人。

第六十二條 蒙古、西藏各八人。

第六十三條 僑居國外國民八人。

第六十八條 立法委員任期三年，連選得連任。

第六十九條 行政、司法、考試、監察各院關於其主管事項，得向立法院提出議案。

第七十一條 總統對於立法院之議決案得於公布或執行前提交復議。

立法院對於前項提交復議之案，經出席委員三分之二以上之決議維持原案時，總統應

即公布或執行之；但對於法律案、條約案，得提請國民大會復決之。

第七十一條 立法院送請公布之法律案，總統應於該案達到後三十日內公布之。

第七十二條 立法委員於院內之言論及表決，對外不負責任。



立法委員除現行職務外，非經立法院許可，不得進修或兼職。

第七十六條 立法委員不得兼任其他公職或執行業務。

第七十五條 立法委員之選舉及立法院之組織，以法律定之。

#### 第四節 司法院

第七十六條 司法院為中央政府行使司政權之最高機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及司法行政。

第七十七條 司法院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。

司法院長對國民大會負其責任。

第七十八條 關於特赦、減刑、復權事項，由司法院院長依法律提請總統行之。

第七十九條 司法院有統一解釋法律命令之權。

第八十條 法官依法律獨立審判。

第八十一條 法官非受刑罰或懲戒處分或褫職之宣告不得免職，非依法律不得停職。



轉任或減俸。

第八十二條 司法院之組織及各級法院之組織，以法律定之。

第五節 考試院

第八十三條 考試院為中央政府行使考選權之最高機關。黨理考選由銓敘部辦理。

第八十四條 考試院設院長、副院長各一人，任期三年，由總統任命之。

考試院院長對國民大會負其責任。人、員、三、由、由、由。

第八十五條 左列資格應經考試院依法考選銓定之：

一 公務人員任用資格；

二 公職候選人資格；

三 專門職業及技術人員執業資格。

第八十六條 考試院之組織以法律定之。

中華民國憲法

中華民國憲法

第五十七條 監察院爲中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾、懲戒、審計，對國民大會負其責任。

第八十八條 監察院行使監察權，得依法向各院、各部、各委員會提出質詢。

第八十九條 監察院設院長、副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第九十條 監察委員由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之國民代表各預選二人，提請國民大會選舉之，其人選不以國民代表爲限。

第九十一條 監察委員任期三年，連選得連任。

第九十二條 監察院對於中央及地方公務員違法或失職時，經監察委員一人以上之提議，五人以上之審查決定，提出彈劾案，但對於總統、副總統及行政、司法、司  
法、考試、監察各院院長、副院長之彈劾案，須有監察委員十人以上之提議，全體  
監察委員二分之一以上之審查決定，始得提出。

第九十三條 對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長

法案依前條規定成立後，應向國民大會提出之。在國民大會閉會期間，國民大會表依法召集臨時國民大會為罷免與否之決議。

第九十四條 監察委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

第九十五條 監察委員除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或拘禁。

第九十六條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務。

第九十七條 監察委員之選舉及監察院之組織，以法律定之。

### 第五章 地方制度

#### 第一節 省

第九十八條 省設省政府，執行中央法令及監督地方自治。

第九十九條 省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之。

第一百條 省設省參議會，參議員名額每縣、市一人，由各縣、市議會選舉之，任期

三年，連選連任。

第二百零一條 省政府之組織，省參議會之組織、職權及省參議員之選舉罷免，以法律定之。

第二百零二條 未經設省之區域，其政治制度以法律定之。

第二節 縣

第二百零三條

縣為地方自治之單位。

第二百零四條

凡事務有因地制宜之性質者，劃為地方自治事項。

地方自治事項以法律定之。

第二百零五條

縣民關於縣自治事項，依法律行使創制、複決之權；對於縣長及其他縣

自治人員，依法律行使選舉、罷免之權。

第二百零六條

縣設縣議會，議員由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

第二百零七條

縣單行規章與中央法律或省規章牴觸者無效。

第二百零八條

縣設縣政府，置縣長一人，由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

任。縣長候選人以經中央考試或銓定合格者為限。執行中央及省委辦事項。

第一百零九條 縣長辦理自治，並受省長之指揮，執行中央及省委辦事項。

第一百十條 縣議會之組織及權、縣議員之選舉罷免、縣政府之組織及縣長之選舉罷免，以法律定之。

第三節 市

第一百十一條 市之自治，除本節規定外，準用關於縣之規定。

第一百十二條 市設市議會，議員由市民大會選舉之，每年改選三分之一。

第一百十三條 市設市長一人，由市民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

市長候選人以經中央考試或銓定合格者為限。

第一百十四條 市長辦理市自治，並受監督機關之指揮，執行中央或省委辦事項。

第一百十五條 市議會之組織職權、市議員之選舉罷免、市政府之組織及市長之選舉罷免。



免，以法律定之。

## 第六章 國民經濟

第一百十六條 中華民國之經濟制度應以民生主義為基礎，以謀國民生計之均足。

第一百十七條 中華民國領土內之土地屬於國民全體，其經人民依法取得所有權者，其所有權受法律之保障及限制。

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

土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務。

第一百十八條 附着於土地之礦及經濟土可供公眾利用之天氣力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。

第一百十九條 土地價值非因施以勞力資本而增加者，應以征收土地增價稅方法，收歸人民公共享受。



第一百二十條 國家對於土地之分配整理，以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則。

第一百二十一條 國家對於私人之財富及私營事業，認爲有妨害國民生計之均衡發展時，得依法律節制之。

第一百二十二條 國家對於國民生產事業及對外貿易，應獎勵指導及保護之。

第一百二十三條 公用事業及其他有獨占性之企業，以國家公營爲原則，但因必要得特許國民私營之。

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

第一百二十四條 國家爲改善勞工生活，增進其生產技能，及救濟勞工失業，應實施保護勞工政策。

婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，施以特別之保護。

第一百二十五條 勞資雙方應本協調互助原則，發展生產事業。

第一百二十六條 國家爲謀農業之發展及農民之福利，應充務農村經濟，改善農村生活，並以科學方法提高農民耕作效能。

第一百二十七條 人民因服勞務、工役或公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當之救濟或撫卹。

第一百二十八條 老弱殘廢無力生活者，國家應予以適當之救濟。

第一百二十九條 左列各款事項，在中央應經立法院之議決，其依法律得以省區或縣、市單行規章爲之者，應經各該法定機關之議決：

- 一 稅賦、捐費、罰金、罰鍰或其他有強制性收入之設定及其征收率之變更；
- 二 募集公債，處分公有財產，或締結增加公庫負擔之契約；
- 三 公費專賣獨占或其並有營利性事業之設定或取銷；
- 四 專賣獨占或其他特權之授予或取銷。

省區各縣、市政府非經法律特許，不得募集外債或直接利用外資。

第一百三十條 中華民國領域內一切貨物，應許自由流通，非依法律不得禁阻。關稅爲中央稅收，應於貨物出入國境時征收之，以一次爲限。

各級政府不得於國內征收貨物通過稅。

對於貨物之一切稅捐，其征收權屬於中央政府，非依法律不得爲之。

第七章 教育

第一百三十一條 中華民國之教育宗旨在發揚民族精神，培養國民道德，訓練自治能力，增進生活知能，以達成健全國民。

第一百三十二條 中華民國之民受教育之機會一律平等。

第一百三十三條 全國公私立之教育機關一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務。

第一百三十四條 六歲至十二歲之學齡兒童一律受基本教育，免納學費。

第一百三十五條 已逾學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費。

第一百三十六條 國立大學或國立專科學校之設立，應注重地區之需要，以維持各地區人民享受高等教育之機會均等，而促進全國文化之平衡發展

第一百三十七條 教育經費之最低限度，在中央爲其預算總額百分之十五，在省區及縣、市爲其預算總額百分之三十；依法律獨立之教育基金，並予以保障。

貧瘠省區之教育經費由國庫補助之。

第一百四十八條 國家對於左列事業及人民，予以獎勵或補助：

一 國內私人經營之教育事業，成績優良者；

二 僑居國外國民之教育事業；

三 於學術技術有發明者；

四 從事教育，成績優良，久於其職者；

五 學生學行俱優，無力到學者。

國民政府時期

二九〇

第八章 憲法之施行及修正

第一百三十九條 憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。

第一百四十條 法律與憲法抵觸者無效。

法律與憲法有無抵觸，由監察院於該法律施行後三個月內提請司法院解釋，其詳以

法律定之。

第一百四十一條 命令與憲法或法律抵觸者無效。

第一百四十二條 憲法之解釋由司法院爲之。

第一百四十三條 在全國或地方自治之省區未達半數以上時，立法委員及監察委員依

左列規定選舉任命之。

一、立法委員由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之國民代表，依照第六十

條一百二十七條所定名額各預選半數，提請國民大會選舉之。其餘半數由立法院院長提請

職一百三總統任命之。



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

第一百四十四條 在地方自治未完成之縣，其縣長由中央政府任免之。  
前項規定，於自治未完成之市準用之。

第一百四十五條 促成地方自治之程序以法律定之。

第一百四十六條 憲法非由國民大會全體代表四分以上之提議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議，不得修改之。

修改憲法之提議，應由提議人於國民大會開會前一年公告之。

第一百四十七條 憲法規定事項有另定實施程序之必要者，以法律定之。



。第一百四十六號。關於...

。關於...

。關於...

。第一百四十六號。關於...

。關於...

。關於...

。關於...

。關於...

。關於...

。關於...