

新約法詳解

余紹宗署



新約法詳解

縉雲陳文鼎著

北京圖書館藏



3 0477 2212 3

中華民國新約法章次

第一章	國家	第一條至第三條
第二章	人民	第四條至第十三條
第三章	大總統	第十四條至第二十九條
第四章	立法	第三十條至第三十八條
第五章	行政	第三十九條至第四十三條
第六章	司法	第四十四條至第四十八條
第七章	參政院	第四十九條
第八章	會計	第五十條至第五十八條
第九章	制定憲法程序	第五十九條至第六十三條
第十章	附則	第六十四條至第六十八條

統治權。支配此一定土地內之一定人民是也。此國家正確之觀念。實爲近今學者所公認。然此乃國家共通之要素。凡一國之存立。於共通要素外。要必有其特殊之性質。一國之憲法。即依其國家特殊性質之若何。而其精神有。不同也。故欲知一國之憲法。當先察其國家特殊性質之所在。特殊性質之總幹。其餘則分枝也。特殊性質。譬之河源。其餘則支流也。本章之規定。卽爲中華民國特殊性質之所在。以其爲中華民國國家特殊之性質。故以爲開宗明義。章而標之。以國家二字也。

第一條 中華民國由中華人民組織之

案本條與臨時約法第一條同。中華民國定名稱也。由中華人民組織之。定中華民國之國體。永遠爲民主也。以本條冠全法之首。揭立國之大義也。

第二條 中華民國之主權本於國民全體

案臨時約法第二條云。中華民國之主權屬於國民全體。本條則易屬字以本字。言中華民國國家所有之主權。淵源於中華民國國民之全體也。蓋主權屬

於國民之說實不合於近世國家主義。易以本字既與國家主義相吻合更足以著共和政體之精神也。

第三條 中華民國之領土依從前帝國所有之疆域

案臨時約法第三條云。中華民國領土爲二十二行省內外蒙古西藏青海蓋列舉也。本條則取概括主義舉二十二行省內外蒙古西藏青海等字樣。一概刪去。改爲依從前帝國所有之疆域。其一則將來領土交換增加或割讓。祇以法律變更其影響不及於國憲。其二則舊邦新命之光榮與夫清帝公統治權而贊成共和之盛德亦昭然若揭也。學者稱領土爲國家之物的要素。與所稱人的要素之人民。蓋有相對之關係。夫無人民固無國家。徒有人類而無一定之土地。又不得稱爲國家。往古遊牧時代。人口未繁。人民逐水草而居。移徙無定。無劃分一定土地之必要。謂之團體。可謂之國家團體。則不可所謂國家團體者。必人民土地二要素相繫而不相離者也。迨世界文化進步。人口衆而耕稼盛。始感於劃分一定土地之必要。以爲生存競爭之場所。領土之觀念於是。

乎起矣。其在封建時代，雖已有領土之必要，然當時僅以領土爲君主一個人私法上權利之目的。其合併與分配，悉由君主財產上之處分權。迨近世以來，國家之觀念益明，而統治權與所有權遂判然有別。於是乎領土乃有國法上之觀念。是故近今文明諸國，無不以其領土載入於憲法爲必要焉。惟有列舉概括之不同耳。抑更進而言之，自國家統治權觀念發達以來，蓋含有排他性。排他性者，絕對排斥他國之統治權，行使於本國土地之謂也。使無一定明確之土地，將何以定統治權行使之區域，而發動其排他性。換言之，苟無明確之範圍，則他國即行使統權於其區域內，亦混淆而莫辨也。豈尙成爲國家乎。

第二章 人民

案國家之有憲法，蓋一言足以盡之，所以保證人民之自由權利也。夫人民對於國家，既有應享之權利，又必有應負之義務。則人民與國家，乃可以相維繫，而至於不敝。故各國之憲法，對於人民權利義務，莫不有專章之規定也。此爲憲法最要部分，本章乃取人民之權利義務列舉而規定之者也。所

以取列舉主義者。一則使政府不忘人民權利之存在。能確實擔保之。一則使人民對於權利義務有自覺心。則不至於放棄其權利。違背其義務也。

第四條 中華民國人民無種族階級宗教之區別法律上均爲平等

案本條即臨時約法之第五條。惟臨時約法爲一律平等。本條則改爲法律上均爲平時。此點不同耳。新舊比較。自以新約法爲進步。蓋法律上三字實不可少。非此不足以爲法治國也。夫中華民國爲漢滿蒙回藏五大民族所共同組織。此五大民族者。種族殊異。宗教不同者也。本條之規定。乃謂無種族階級宗教之區別。法律上均爲平等。此所謂五族共和也。

第五條 人民享有左列各款之自由權

案自由權者。謂人民對於國家於某種範圍以內。不受干涉之權利也。古代國家無所謂人民之自由權。卽歐洲中代亦唯認有貴族僧侶之特種權利而已。蓋古代學者每誤以政府爲國家。而不以政府爲國家之機關。觀念既異。效果自殊。故於個人之自由權利。殆無確實保證。迨於近世國家與政府區別明白。

始有確定之自由權利焉。今日歐洲人民之享有自由權利其歷史可得而略述也。一千六百八十九年英國有權利條款之發布。一千七百七十六年美國則有獨立宣言。是爲國家明認人民有自由權利之始。二國所謂自由權利之觀念乃指除去從來加於人民之制限而保護其自由且防制從來國權之侵害爲目的。至一千七百九十一年法國有人權宣言則純出於自然法學說之主義其說以人民有天賦之自由權不可不以此自由爲國家及法律之基礎。法國爲歐洲大陸制定成文憲法之首邦。近今世界各國之憲法雖莫不直接間接而取法於法國。然其關於規定自由權之目的則無不採用英美主義者也。要之所謂自由權者其實質範圍全依於法律而成者也。人民之行爲於某種範圍以內國家應自制限其權力而不可加以侵害。憲法上既有此種明文之規定則苟其憲法一日尙存國家即不得使此自由權稍有侵害也。夫而後人民恃有根本法爲其自由權利之保障。安然爲適法之活動。個人社會胥進步矣。

一 人民之身體非依法律不得逮捕拘禁審問處罰

案本。欺。即。身。體。保。全。之。自。由。也。今。世。立。憲。各。國。人。民。對。於。國。權。之。作。用。莫。不。有。身。體。保。全。之。自。由。實。出。於。反。對。專。制。之。結。果。者。也。英。國。大。憲。章。第。三。十。九。條。曰。無。論。何。人。非。依。於。國。法。不。可。逮。捕。監。禁。其。後。權。利。請。願。權。利。條。款。皆。明。為。規。定。法。國。人。權。宣。言。第。七。條。曰。無。論。何。人。非。於。法。定。之。際。及。依。於。法。定。之。形。式。不。得。公。訴。逮。捕。拘。留。蓋。人。民。身。體。自。由。之。不。可。侵。由。來。舊。矣。今。世。各。國。憲。法。對。於。人。民。身。體。保。全。之。自。由。無。不。設。有。明。文。之。規。定。要。皆。所。以。鞏。固。國。民。發。展。之。基。礎。而。非。徒。模。仿。先。例。者。也。然。此。種。自。由。非。漫。然。而。無。羈。束。實。由。法。律。之。規。定。而。受。制。限。其。制。限。之。形。式。即。逮。捕。拘。禁。審。問。及。處。罰。是。也。夫。此。種。自。由。既。由。法。律。規。定。而。受。制。限。反。言。之。故。非。依。法。律。不。得。逮。捕。拘。禁。審。問。或。處。罰。也。逮。捕。拘。禁。審。問。有。以。刑。事。訴。訟。之。目。的。而。行。之。者。焉。有。以。警。察。上。之。目。的。而。行。之。者。焉。處。罰。即。國。家。刑。罰。權。之。作。用。而。對。於。一。般。人。民。違。反。服。從。義。務。之。行。為。以。為。處。分。者。也。其。種。類。不。一。性。質。上。可。分。為。刑。罰。及。強。制。手。段。之。二。者。而。刑。罰。又。有。刑。法。上。

之、刑罰及警察上秩序罰之別、刑法上之刑罰者。乃對於侵害法益之行為。或加危險於法益之行為所科之處罰。而警察上秩序罰。則對於不服從法律者所科之處罰也。至強制手段。乃出於行政執行上所必要。其別有三。第一、執行罰。即以強制人民履行官廳之下令處分爲目的所科之罰也。第二、執行。即對於不履行官廳下令處分者。官廳自代其執行。而徵收其費用者也。第三、直接強制。即執行罰代執行不能強制之際。直接以實力束縛其自由。或損害沒收其物件是也。

二 人民之家宅非依法律不得侵入或搜索

案本。款。即。住。所。安。全。之。自。由。也。各。國。憲。法。上。皆。設。有。明。文。之。規。定。所。以。非。依。法。律。不。得。侵。入。或。搜。索。者。初。非。因。損。害。財。產。及。侵。害。身。體。之。自。由。而。規。定。乃。絕。對。對。保。障。個。人。住。所。之。安。全。者。也。故。無。論。以。如。何。之。目。的。而。侵。及。住。所。之。安。全。之。時。不。得。不。基。於。法。律。之。規。定。如。出。於。搜。索。犯。罪。徵。收。租。稅。及。調。查。戶。籍。之。目。的。者。固。無。待。論。即。出。於。衛。生。警。察。及。其。他。一。切。警。察。之。目。的。者。亦。莫。不。然。推。而。言。之。

即以救護住所內之人民爲目的，無居住者之許諾，而侵入他人之住所，或已侵入而反乎居住者意思以留止者，亦不可不依於法律之規定也。又侵入與搜索，決非因同一之實質而成立之行爲，蓋侵入唯以入於住所爲限，而搜索則更搜尋其人與物品，故憲法上不可不明爲之區別也。

三人民於法律範圍內有保有財產及營業之自由

案所謂財產者，無論其爲動產或不動產，凡民法上得爲所有權之目的者皆屬之。自私有財產制度發達，而所有權遂有神聖不可侵之原則焉。私人相互間，國家與私人間，皆適用此原則。而國家對於私人，尤不可不嚴爲之制限者。也。往昔專制時代，動輒沒收人民之財產，且恒藉口於公用，不與賠償，而徵收其財物，迨近世人道昌明，此等虐政固已歸諸消滅，然苟不有明文之規定，行使統治權者對於人民之財產，又不免藉其權力而濫施其處分，是則人民之財產自由將終歸於無所保障，故近今文明各國憲法對於財產自由莫不有明文之規定，以爲之保障也。國家如萬不得已而有侵及私人所有權之時，必

以公益爲目的。且必與以賠償。又不可不守法律之形式。換言之。即除公用徵收之外。不得侵動者也。法國人權宣言第十七條曰。所有權神聖不可侵。但於公益之必要。以賠償而收用者。不在此限。普國憲法第九條曰。所有權不可侵。但因公益上之必要。依於法律豫定賠償額。而制限所有權者。不在此限。比利時憲法第十一條曰。非於公益必要之際。依法定之要件。豫與補償。則不可侵個人之所有權。伊大憲法第二十七條曰。所有權不可侵。但依法律之要件。以賠償而收用者。不在此限。撒遜憲法第三十一條曰。人民之所有權。及其他權利。無以國家之目的而奪之之事。但依法律所定。付相當之賠償者。不在此限。以上數國憲法。關於財產自由之保障。其條文之規定。尤爲明確者矣。

又案。營業者。以自己之名。以收入爲目的之營利行爲也。近世國家。以營業自由爲原則。大抵皆規定之於憲法中。營業自由者。實人民自由權利之一也。然所謂自由者。惟於法律範圍以內耳。非法律範圍以內。則無此自由也。故絕對的營業自由。無實行之者。亦不可實行也。或須呈報。或須許可。或須特許。必

有種種之制限監督焉。然此不可謂爲無營業之自由。乃法律範圍內應有之條件也。至於違反乎公之秩序或善良風俗之營業法律上未有不嚴重干涉者。此於營業自由之意旨並無衝突之處。蓋爲保護公安計不得不如此也。

四人民於法律範圍內有言論著作刊行及集會結社之自由

案本款即思想發表之自由與會合之自由也。人之內部思想有絕對自由之性質。非直接受法律之干涉者。及其發表於外部始爲法律上之目的物焉。所以發表其思想之方法。厥惟言論著作刊行之三者。言論者意思之以言論而發表者也。著作者意思之以文書圖畫而發表者也。刊行者意思之以活版木版石版及機械的複製頒布而發表者也。人民於不抵觸於法律之範圍以內。有思想發表之自由。各國憲法皆設有明文之規定。非以法律不能制限之焉。蓋言論著作刊行三者爲思想交通之媒介。大有開發社會之功。所以輔智識之普及人文之發達者。誠不少也。故人民不可無此種自由。然以其能傷害他人之榮譽權利有妨害治安曲庇罪惡紊亂風俗洩秘密之弊。遂致

有。制。限。之。必。要。以。防。危。害。唯。不。可。過。於。制。限。以。妨。害。文。化。之。進。步。此。憲。法。上。所。以。爲。之。保。障。也。制。限。之。者。必。須。有。最。重。之。法。律。規。定。焉。各。國。關。於。刊。行。之。取。締。制。度。可。分。爲。檢。閱。主。義。與。屆。出。主。義。二。種。檢。閱。主。義。者。即。於。出。版。物。頒。布。之。先。須。豫。經。行。政。官。廳。之。檢。閱。非。得。有。許。可。不。得。頒。布。者。也。採。檢。閱。主。義。之。國。其。政。府。每。有。濫。用。職。權。之。弊。大。有。害。於。文。化。之。發。展。實。不。適。於。用。今。世。文。明。諸。邦。大。抵。採。用。屆。出。主。義。即。自。由。出。版。主。義。唯。於。頒。布。以。前。使。之。屆。出。於。官。廳。而。自。由。出。版。官。廳。認。爲。有。妨。害。治。安。曲。庇。罪。惡。紊。亂。風。俗。漏。洩。秘。密。之。時。始。禁。止。或。停。止。其。頒。布。者。也。

又。案。凡。研。究。國。家。的。社。會。的。一。般。之。原。則。并。實。際。上。所。起。之。問。題。必。要。會。合。同。志。共。同。討。論。庶。幾。不。遠。於。事。情。立。憲。國。家。者。要。使。人。民。知。與。國。家。有。密。切。之。關。係。留。心。國。事。養。成。政。治。上。之。智。識。而。有。積。極。的。經。營。公。共。事。業。贊。助。國。是。之。風。氣。若。不。認。人。民。有。會。合。之。自。由。則。人。民。將。不。知。政。治。爲。何。物。祇。能。爲。消。極。之。服。從。此。非。立。憲。之。精。神。也。故。各。國。憲。法。皆。以。明。文。爲。之。規。定。人。民。於。法。律。範。圍。以。

內有會合之自由。尤保護人民自由之重要者也。關於會合之自由。有集會。結社之二者。集會者。有論議決定某事項之共同目的。而限於一時之公眾集合也。故帶有永續之性質。及無共同之目的者。或爲親友等有特別關係之會合。皆不得謂之集會。集會自由。雖爲憲法所保障。然一方有利於社會上政治上之發達。而一方危險於公安者。亦不少。故法律特設制限焉。至其制限之方法。有許可主義。及屈出主義之二者。今日各國之現行法。大抵以屈出主義爲原則。凡集會者。概課以呈報之義務。以政治上事項爲目的之集會。尤加以制限。其集會之發起人。須有一定之資格。屋外集會。則人數衆多。附和雷同。易釀暴動及其他之危險。尤嚴行取締。仍須官廳之許可也。若秘密集會。及攜帶武器之集會。則直禁止之。結社者。因欲達其共同之目的。基於合意而設立多數人之永續的結合也。故如家族與地方自治團體。及各自目的而集之學校。學生。皆非結社。結社固以自由爲原則。然爲公安計。亦不無多少制限。結社中之最受制限者。厥惟秘密結社。其次即政社也。秘密結社者。以破壞政府之存在。組

織爲目的者也。故英德法日等國，以法律絕對禁止之。至政社之制限，各國不一。有必須得官廳許可者，有必須屆出於官廳者，有於政社之成立時，雖不必許可與屆出，而受官廳命令時，必須報告者。

五人民於法律範圍內有書信秘密之自由

案書信者，即某一定之人對於某一定之人，因通告其音信，所送達之書狀也。如一般告知於公衆者，非書信。憲法上所謂書信者，非僅指封緘之書翰而言。乃一切郵件、電報之總稱也。故通信行政之官吏，及其發送人，皆以謹守秘密爲必要。絕對不得洩漏，或謂書信之秘密，唯限於封緘之書翰，以發信者有不欲他人知悉之意思，故加以封緘也。抑知所謂書信之秘密，非僅一部之秘密，乃全體之秘密。雖不妨使通信行政人員見之者，亦不願使他人知之。苟發信者與受信者之姓名及其往復之時日，若可以洩漏，則書信中之秘密亦將不能保護矣。故各國憲法必設有明文之規定，以爲書信秘密自由之保障。除法律所規定之外，絕對不能侵犯者也。

六人民於法律範圍內有居住遷徙之自由

案國家以人民爲要素，人民爲國家之分子，人民之於國家，實有永久附屬之關係存焉。於是乎，乃有國籍法。故有本國國籍之人民，於本國領土之內，有居住遷徙之自由。人民之有此種權利，實由國籍而生自然之結果也。今世各國遂以此種權利爲憲上法之大原則矣。良以領土者，人民生存之根據，活動之場所也。所以或永住，或僑居，無論何人，不能妨害之。然實際上，非僅內地有居住遷徙之自由，且有移往外國之自由焉。而人民與外國人待遇之不同，亦即可以此權利之區別而知之。蓋今世國家交通繁頻，雖外國人亦許其居住於領土之內，而有居住權。然使外國人而妨害公共之安甯秩序，或不能營生活之時，則可隨時放逐於領土之外。若本國人民，則決無放逐國外之理也。且國際法上，被放逐之外國人，其本國有受領之義務，故欲科本國人民以放逐之刑罰，必先剝奪其國籍。又外國人在他國犯罪而來本國者，可依犯罪人引渡條約而引渡之。若本國人民，則萬無交付於外國之事也。人民有內地移轉之

自由。故不可有禁止或強迫其離去某地，或因移轉而受不利益之事。例如地方官廳不得課加入稅與退去稅，且不得因公民權之資格如何，而拒絕其居住移轉之自由。是也。有加以制限者，要不可不依於法律之規定。而法律上此種之制限，要以警察上之目的爲主。例如乞丐流氓，及害於安寧秩序善良風俗者，則常制限其居住。又如設置貧民救助之區域，及豫防衛生上之危險，則亦加以制限者。要之，皆須以法律爲之規定。此外則在兵役職官，亦受特別之制限者也。

七人民於法律範圍內有信教之自由

案在昔歐洲中代政教混同，強國民奉一定之宗教，設嚴酷刑罰，以隨其後。考其歷史，實爲血腥所充，物睹彼悲壯慘烈之蹟，至今猶有餘悸焉。迨宗教改革之結果，人民始有信教之自由。其後法之革命，美之獨立，皆公然宣布信教之自由。於是遂成爲憲法上之大原則矣。今世各國雖以國情之不同，而異其制度。然其憲法上固無不認人民有信教自由之存在也。中華民國爲五大民族

所組成。其歷古習慣各有不同。斯宗教信仰不能一致。則更不可無此規定也。考各國關於信教之制度。可分爲國教主義、公認教主義及各宗平等主義三者。國教主義者。特以一定之宗教爲國教。以其宗教事務爲國家行政事務之一部。以其寺院爲國家之營造物。以其僧侶爲官吏。而其他宗教並不絕對禁止。唯待遇不同是也。公認教主義者。特選一定之宗教而公認之。以其所公認之宗教團體爲公法人是也。各宗平等待遇主義者。一曰政教分離主義。以各宗教之團體與一般私法上之法人同一待遇是也。此三種制度中。要以各宗平等待遇主義最爲保護人民自由之善政。即各國之採用國教主義及公認教主義者。亦有日趨於各宗平等待遇主義之傾向矣。民國成立以來。以孔教爲國教之聲喧闐於耳鼓。主此議者尊崇聖道。竭力發揮。欲以我孔子之道先普於五族。漸播於全球。不可謂非崇論宏議。熱心羣治者也。抑知處種族雜糅之邦。當世界溝通之會。特定國教。實戾羣情。前日政府降令宗教崇尚。仍聽人民自由。誠知治本者矣。夫所謂信教自由者。其意義蓋有五。(一)選擇宗教

之自由。(二)改宗之自由。(三)無宗教之自由。(四)積極禮拜之自由。(五)消極禮拜之自由。憲法上既有信教自由之規定。故不得以宗教上之儀式爲個人身分得喪之要件。又不得因人民信教之異同而加以利益或利益更不得加利益或利益於某宗教團體焉。唯是國家以維持公安爲目的。對於人民信教之自由。須有監督之權。然必限於法律之規定。乃可以直接間接限制其自由也。故如教徒之團結而擾害治安。宗教之儀式有壞亂風俗及社會之秩序者。國家當然可以制止之。且人民亦不得以信教自由爲口實而違背一般之義務也。

第六條 人民依法律所定有請願於立法院之權

案本條即憲法學者所謂請願權是也。請願權者。人民以一個人或多數人之利益爲目的。而對於立法機關請求之權利也。或請求變更現行之制度。或請求取消已行之處分。或請求爲將來之處分。此則屬於事實上之問題也。對於人民之請願。立法機關負受理審查之義務焉。至於請願事項之採擇與否。則

視乎審議之結果也。既爲立憲國家，則必有立法機關，不必問其爲一院制或二院制也。本約法既採一院制，故人民之請願，對於立法院行之。

第七條 人民依法律所定有訴訟於法院之權

案本條即憲法學者所謂裁判請求權是也。人民之有此權，各國憲法上皆設有明文之規定。蓋人民羣相聚處，相互間之關係甚形密切，遂不能無利害衝突之事。其在古初時代，蓋訴諸武力也。厥後國家雖有裁判，其組織亦多不全。自文化日益發達，而司法遂有獨立之制。國家之有司法權，原爲維持人民平和計，欲防止其法律上之爭議，故自負其以權力補助人民之責任也。人民依法律而提起訴訟時，則裁判官審度其可以加助力與否，而與以公平之判決焉。

第八條 人民依法律所定有訴願於行政官署及陳於訴平政院之權

案本條即憲法學者所謂行政訴訟權及行政訴訟權是也。各國憲法大抵有明文之規定。行政訴訟願者，以行政官廳之違法處分而侵害其利益之時，訴願

於。上。級。之。行。政。官。廳。請。求。取。消。或。停。止。其。處。分。者。也。關。於。訴。願。之。事。項。在。普。日。等。國。皆。以。列。記。法。定。之。行。政。訴。訟。者。因。行。政。官。廳。之。違。法。處。分。而。毀。損。其。權。利。之。時。依。於。法。律。之。規。定。所。得。提。起。於。行。政。裁。判。所。者。也。行。政。訴。願。凡。有。害。於。利。益。者。皆。得。提。起。而。行。政。訴。訟。則。必。以。權。利。之。毀。損。始。得。提。起。也。二。者。不。唯。其。性。質。有。不。同。之。處。即。其。手續。亦。有。差。異。在。行。政。訴。訟。有。民。事。訴。訟。之。形。式。而。訴。願。則。以。原。被。告。不。必。對。質。爲。通。例。行。政。訴。願。必。對。於。上。級。官。署。行。之。蓋。上。級。官。署。對。於。下。級。官。署。既。有。指。揮。監。督。之。權。則。當。然。有。訴。願。裁。決。之。權。也。行。政。訴。訟。則。必。對。於。行。政。裁。判。所。行。之。行。政。裁。判。所。者。關。於。救。濟。違。法。之。行。政。處。分。而。設。之。特。別。司。法。機。關。也。行。政。裁。判。所。之。制。度。在。英。美。等。國。不。設。特。別。之。裁。判。所。由。通。常。司。法。裁。判。所。掌。之。唯。關。於。行。政。法。所。起。之。裁。判。謂。之。行。政。裁。判。而。已。故。國。家。之。官。吏。無。論。何。事。皆。對。於。通。常。之。司。法。裁。判。所。負。其。責。任。也。若。法。普。等。國。則。關。於。行。政。事。項。所。起。之。爭。端。皆。屬。於。特。別。之。行。政。裁。判。所。之。管。轄。行。政。裁。判。所。之。職。權。與。通。常。司。法。裁。判。所。之。職。權。判。然。有。別。凡。有。關。於。行。政。事。項。之。裁。判。非。司。

法裁判所之所能干涉也。中華民國行政裁判所自臨時政府以來，頗爲注重憲法草案，特以是爲爭論問題，或主張取英美主義，或主張取法普主義，莫衷一是。今者既根據暫行條例而設置平政院，平政院之性質之職權，即行政裁判所之性質之職權，故人民可依法律所定而陳訴於平政院也。

第九條 人民依法律所定有應任官考試及從事公務之權

案此即參政權之一也。各國憲法皆有明文之規定。夫人民爲構成國家之分子，其對於國家有永久附屬之關係，其人既爲組織國家團體健全之一員，則本諸法律上之能力，當然有應任官考試及從事公務之權也。近世人道進步，雖外國人亦得於某種範圍以內與國民同享其權利，然外國人則絕對不能應任官考試及從事公務。此即外國人與本國人民權利不能平等特著之點也。

第十條 人民依法律所定有選舉及被選舉之權

案此亦參政權之一也。各國憲法皆有明文之規定。實人民權利中之最重要。

者。世之學者。或有謂選舉權爲非權利者。實不可通之說也。其在專制時代。人民不顧萬死。一生拚頭顱。灑熱血。以與政府爭。迨革命之結果。所可翹以自慰者。惟此選舉權而已。彼謂選舉權爲非權利者。曷勿以其代價而一評量之。試觀歐洲列國十九世紀前半期之政治史。可以知購取參政權之價值矣。蓋彼土人民。實以參政權爲自由人民之特權。故不憚流血殉身以爭之也。夫所謂立憲政體者。其要義所在。不外使人民參與一國之政治。是已然地。廣人衆之國。非如希臘羅馬時代。市府的國家。可以行直接會議也。於是乎乃有代議制度。所謂代議制度者。使一般人民。選出賢明才智之人。參與立法事項之謂也。蓋立法事項。爲國家行政司法之根本。苟不參與立法。則人民自由權利。無所擔保。行政司法。雖甚完備。然終不能使人民獲圓滿之幸福。由此觀之。可知選舉權之綦重矣。蓋此種權利。非人間自然之權利。乃從國家法律所付與之公權也。享有此種之公權者。必須有應盡之義務。義務維何。卽選擇可以爲社會增進公共幸福之人物。而舉之以爲立法者是也。故有因賄賂脅迫及其他。

不正當之行爲以行使其公權者。即爲不能盡其義務者也。立法之事業於國家既有重要之關係。故選舉之事不可不嚴。而選舉人之資格遂不可不依法律之所規定。自普通通言之。所謂選舉人之資格者。大抵以有國籍而達一定年齡且有完全之行爲處分之能力爲必要也。反言之。凡非本國籍者及私法上未成。年者。負債破產者。剝奪公權者。俱不得有選舉人之資格也。至於被選舉人之資格。法律上大體無異於選舉人。然有謂應較選舉人之資格程度稍高。始可爲被選舉人者。此亦理論上之正義也。

第十一條 人民依法律所定有納稅之義務

案一國之存立實以財政爲根本。舉其舉大者。內務。需費。國防。需費。外交。需費。誠繁夥矣。蓋國家之必須經費亦猶個人之必要資財。苟一口斷絕。非但不能發達。且不能生存也。然國家所要之經費將從何而出乎。其提供之義務必由爲國家分子之人民而分擔之。此固事理之所當然也。蓋國家課人民以租稅。即所以自謀其生存發達。與個人之謀自立同。固不必問國民意思之如何。

也。雖然，往古賦課租稅，恆由君主諸侯之自由所定，負擔不能平均，人民不堪其苦。於政治上之流弊，誠不少。迨英國大憲章之發布，特確定租稅之三大原則，即租稅之徵收，要國民之承諾，及租稅之負擔，要四民平等。是也。至於今日各國之賦課租稅，乃皆以法律定之矣。

第十二條 人民依法律所定有服兵之義務

案兵役義務者，以義勇奉公之精神，加於海陸軍隊之租稅服軍事上之勤務，是也。一國之強弱，存於一國之戰鬥力。若何一國戰鬥力之盛衰，一國之安危，繫之。此所以武裝平和之世界，莫不擴張軍備，以鞏固國防也。人民既為組織國家團體之一員，對於國家有永久附屬之關係，則當然有服兵之義務。此無容疑者。唯其從於如何之條件，及如何之程度，以為服役之標準，必要依法律之規定耳。故立憲國之根本法，莫不有本國人民依法律所規定，有服兵義務之明文也。兵役之法，各國以歷史上之沿革不同，而異其制度。對於其勤務，而予以一定之報酬，為純然僱傭之性質者，謂之傭兵。以本人之志願承諾國

家因而任用之者謂之募兵。無論何人。既達於一定之年齡。不問本人之意思如何。全由國家權力之作用。強制的使其服務。且不許代理者。謂之徵兵。此三制。度。經。多。數。國。家。之。研。究。經。驗。知。徵。兵。制。爲。最。優。善。故。除。英。美。尙。參。用。募。兵。制。外。如。德。法。日。俄。等。國。類。皆。取。徵。兵。制。度。我。國。近。年。亦。倡。用。徵。兵。制。而。以。戶。口。未。經。調。查。明。晰。爲。不。能。實。行。之。一。大。原。因。新。軍。雖。號。稱。徵。兵。而。其。實。則。依。然。募。兵。也。

第十三條 本章之規定與陸海軍法令及紀律不相抵觸者軍人適用之

案陸海軍人員爲國內之居特種地位者。陸海軍法令及紀律適用於陸海軍人員之特種法律也。本章所揭之權利條款爲普通一般之人民而設。陸海軍人員以服從爲天職。以恪守軍法軍令爲唯一義務。與普通一般之人民自不能從同。此乃地位使然者。故本章之規定必與陸海軍法令及紀律不相抵觸者。於軍人乃適用之。若相抵觸者。則當然不通行於軍人也。

第三章 大總統

案共和政府之組織不外總統制內閣制二者而已。二種制度各有長短。政法專家論之綦詳。夫世界之事本無絕對的善亦無絕對的惡。善惡云者與境遇相對之名辭也。故政制之良否亦惟視國家現在之情勢以爲衡。然則今日之中國宜取內閣制乎抑總統制乎。此蓋極有關係於安危存亡之一大問題也。考諸憲史內閣制本發生於英國。蓋其國有特別之歷史有特別之國性有特別之地位有特別之政黨。故行之尙爲適宜。歐洲各國固有採用內閣制者。然大抵無良好之成績。意之政府動輒推倒。法之內閣自一千八百九十六年以來更迭已至於九次。試平均其壽命。每次內閣不過半年而已。法之公治不振。意之政象紛如。論者皆歸咎於內閣制之不善。良不誣也。夫採用內閣制必其國教育發達。文化蒸進。國民自治之經驗。政治之道德立法之習練皆完全而無缺且有穩健強固之政黨以爲中堅。而後可以法意國民之程度採用內閣制。其結果尙至如此。起視吾國其程度則何。

如主張內閣制者，曷勿引彼二邦而爲鑒乎？今日之中國，一切皆甚幼稚，欲冀其有完善之政黨與夫良好之國會，誕降於其間，蓋在不可得之數。而且大亂甫平，瘡痍滿目，憲政萌芽，百廢待舉，爲時勢所要求而萬不容稍緩者，在得一強有力之政府，能實行其利國福民之政策，然後可徐圖補救也。若採用內閣制，則內閣必紛更無定，我國兩年之內，內閣已至五易，此亦試驗之結果矣。惟內閣之更迭極速，故政府之政權薄弱，至於已甚，而政府之政策遂無術以爲進行，且一切緊要重大之問題，又多懸而莫決，此其現象，匪惟無益於國家，實昭國家於風雨飄搖之域，而莫可挽救也。言之豈不痛心，是故稍知治理者，必不謂內閣制可行於今日之中國也。吾非謂內閣制絕對不可行於中國，惟行於今日之中國，則絕對以爲不可也。就今日中國情勢論，必有總攬政權之大總統，負完全之責任，規宏遠之事業，俾國內政潮不作，百政雍容進步，方足以發揚國威，鞏固國圉，立不拔之基，於無窮也。苟不欲政治之休明，國家之強盛，則已如欲政治之休明，國家之強盛，非行。

總統制其道末由也。約法會議鑒已往之弊端。順國民之心。理師先進之良模。毅然採用總統制。誠可謂識時務之要。達羣治之理者矣。民國前途。庶有豸乎。

第十四條 大總統爲國之元首總攬統治權

案本條卽總統制之精神也。夫國家者具特別之人格者也。既具特別之人格。則必有獨立之意。思存焉。此獨立意思之發動。卽總統治權之發動也。統治權之發動。其作用有立法。行政。司法之分。已成爲不可爭之事。實是則統治權不可分之說。何抑知不然。蓋國家之意。思本爲單一。乃應於情勢之必要。本諸分業協力之原理。遂至分爲各種機關。而發表焉。若自其機關分設之方面觀之。此等機關各執其職。掌則儼然有權力分立之狀態。此三權分立說之所由起也。孟德斯鳩氏言不分權。則萬事休。而民無自由。此言雖不免流於極端。然不分權。則政務不舉。弊害叢生。乃必然之理也。吾人於此。有最宜注意之點。當知分權者。乃爲事實。上仰利起見。特委任此數種之機關。各於其權限範圍。

以內而發表國家之意。思初非舉統治權而分裂之。故世無絕對分權之政治也。蓋國家之意。思雖因其作用之不同。藉此數種機關而發表之。而國家之人格。則仍爲單一。故實際上國家之意。思亦仍歸於統一。所以今日無論如何之國家。無不有最高之中樞機關以保持其統一也。此中樞機關即統治權之總攬者。統治權之總攬者。即具有統轄各機關之最高權力者也。此種機關既以統一爲目的。故合議制最不適宜。勢不能不以單一自然人爲之。此單一自然人一方爲國家元首。一方總攬統治權。（元首與統治權總攬者。法律上事實上不必常爲同一。）此卽所謂總統制也。政制之善惡優劣。無一定不易之理。其與一國之歷史地理人情風俗國民程度相適應者。必善焉者也。其不適應者。卽惡焉者也。苟有國家於此。其轄境過大。其人民程度幼稚。自治能力薄弱。且有異種民族相混合。則其國體雖爲共和。而其政體必常含有君主制之要素。而後可此誠事實上之不可誣者。以總統總攬統治權。卽共和政體之含有君主制之要素者也。美利堅號稱共和。極軌然其政體且含有君主制之要素。

則今日中國之采總統制不亦宜乎

第十五條 大總統代表中華民國

案本條之意義言大總統有對外之權限也。大總統居國法上及政治上特別之地位。稱之爲一國之元首。則當然可以代表一國。既爲一國之代表。故有宣戰媾和。接受使臣締結條約等之外交權。且在國際法上又有特殊之待遇也。

第十六條 大總統對國民之全體負責任

案本條即規定大總統政治上之責任也。本法第十四條既以總攬統治權屬之大總統。則當然對國民之全體而負責任。蓋專其權實所以重其責也。其在內閣制之國家。總統不握政治上之實權。以國務員當政治之衝。而對國會負責任。總統之行動非得國務員之副署。於國法上不生效力。蓋總統超然立於內閣之上。其職務僅在執行法律代表政府而已。故無責任之可言也。今既採用總統制。則國務卿與夫各部總長。不過任輔弼贊襄之責。及執行各主管行政事務而已。總統之行動關係於國家利害者甚深。使不負責於國民。則國家

之。利。益。人。民。之。幸。福。必。不。可。期。在。當。局。者。亦。將。不。能。辭。貽。誤。國。家。之。咎。矣。此。所。以。有。對。國。民。全。體。負。責。任。之。規。定。也。其。所。以。不。負。責。任。於。國。會。而。負。責。任。於。國。民。者。以。總。統。由。人。民。選。舉。而。來。故。也。若。仍。負。責。任。於。國。會。則。總。統。以。一。人。而。當。議。會。之。衝。將。大。受。議。會。之。掣。肘。而。不。能。稍。有。展。布。豈。尙。有。總。統。制。精。神。之。存。在。乎。此。對。於。國。民。全。體。負。責。任。之。微。意。也。

第十七條 大總統召集立法院宣告開會停會閉會 大總統經參政院之同意解散立法院但須自解散之日起六個月以內選舉新議員并召集之

案本條規定大總統對於立法院之權限也。今世立憲國家莫不有民選合議制之立法機關，即所謂議會是議會，由開會而成。立開會以前雖有議員而無議會，議會以開會而始為其行動。開會前議員之行動非議會之行動，故議會必開會而始見其作用也。開會之前提要件有以召集為必要者，有不以召集為必要者，不以召集為必要之國家，其集會之日期及事由概依國法之所規

定。而自行集會。在以召集爲必要之國家。其召集之權。必屬於國家元首。召集之方式。通常以命令公布之。然有對於議員而發召集令者。臨時約法。之參議院。得自行集會。閉會。蓋根原於內閣制者。新約法。既取總統制。故立法院。召集之權。舉而屬之於大總統也。無召集之權。即無宣告開會之權。既有召集之權。即有宣告開會之權。此乃當然之結果也。所謂開會者。必依開會式而始開會。開會式者。元首命議會開會之方式也。既有宣告開會之權。即有宣告閉會之權。閉會者。議會活動之終止也。議會一經閉會。則凡關於其權限內之職務。行爲。皆不得行動。且閉會之後。不僅無本會議。即會期中未了之議案。亦悉成爲廢案也。其宣告閉會之手續。曰閉會式。閉會式者。依元首之宣告。在議會行之。若停會。則與出於議院任意之休會不同。必由元首之命而行之者也。停會之目的。要不外求議會之反省。及鎮定激烈之衝突而已。自法理上言之。與要求議會再議之制。同其意義。蓋再議者。乃於已經議決之後。以議決爲不當。而求議會之反省。而停會則以恐現在之所議。有不當之虞。而求其反省者也。

停會之宣告屬於元首之自由。元首認爲必要時，卽得命其停會者也。更就解散而論之。解散者在議員任期未滿之先，使議院消滅之處分也。議院既消滅，則議員當然喪失其資格矣。解散權之存在，其目的乃調和政府與議會之衝突者也。一政策之主張，政府常有堅持態度，而議會意思之浮動，又出於天然。故欲政府與議會之終無衝突，事實上必不可能者也。當政府與議會意見衝突之際，苟長此以往，則議會不惟與政府立於反對地位，軋轢不已，其患蓋有不可勝言者。苟有決裂而無調和，則無以防國家之危險。調和之方法，維何？解散議會以取決於人民之公意，是已。蓋解散之後，必於一定期間內，重行選舉而召集之。是卽以人民爲高級裁判官，使自行判決其曲直者也。故當知解散權者，非干涉立法部也，亦非崇總統之威權也。所以調和政見，重視輿論也。政治學者稱解散權爲立憲政體之骨子，良不謬矣。顧或謂美利堅政治號稱民主，極軌然其憲法中無授與大總統以解散議院之權，是則謂何？抑知美總統無解散議院權者，乃由其議員之陸續改選，議院之局勢易變，無礙於行政之。

進行。且美。鷹。行。三。權。分。立。主。義。無。立。法。部。侵。入。行。政。部。範。圍。以。內。之。事。也。不。違。其。國。情。遂。疑。美。無。解。散。議。會。之。權。夫。亦。不。知。美。制。之。精。要。者。矣。至。解。散。必。須。有。同。意。之。機。關。者。所。以。防。行。政。權。之。過。於。膨。大。而。有。摧。折。議。會。之。虞。也。在。各。國。大。抵。以。上。院。同。意。爲。通。例。現。既。采。一。院。制。故。以。參。政。院。爲。同。意。機。關。也。參。政。院。以。諮。詢。機。關。而。兼。有。上。院。之。性。質。以。之。爲。同。意。機。關。誰。曰。不。宜。夫。同。意。機。關。之。於。被。解。散。機。關。以。不。同。性。質。爲。原。則。蓋。希。風。承。旨。之。弊。少。而。同。類。相。濟。之。患。多。也。參。政。院。之。組。織。與。立。法。院。性。質。之。不。同。可。以。無。疑。其。舍。有。上。院。之。性。質。亦。可。以。無。疑。是。則。以。參。政。院。爲。同。意。機。關。豈。非。切。於。事。情。合。於。法。理。者。哉。或。曰。苟。參。政。院。對。於。政。府。希。風。承。旨。以。總。統。之。意。旨。爲。意。旨。則。立。法。機。關。將。被。其。蹂。躪。矣。是。可。慮。也。抑。知。參。政。院。之。分。子。具。有。人。心。自。能。以。國。利。民。福。爲。前。提。斷。不。至。有。希。風。承。旨。之。弊。也。至。於。既。解。散。之。後。必。限。定。六。個。月。內。爲。選。舉。新。議。員。并。召。集。之。期。間。者。以。立。法。院。解。散。議。會。已。歸。消。滅。恐。國。家。長。陷。於。無。議。會。之。地。位。則。有。背。於。憲。政。之。原。則。故。不。可。不。有。明。文。之。規。定。也。然。過。長。則。有。無。議。會。之。感。且。政。府。

亦躬蹈阻抑民氣之咎。過短則選舉召集頭緒正繁，又不能得從容之籌備。規以六月亦以中國版圖過大，交通尙未發達，故其期間不得不視普通爲稍長也。總之解散者，大總統籌全局維持國家之安甯，萬不得已而出此者也。苟非議會政策大總統認爲危及國本，成爲極端反對，不復更有調和之餘地，決不至輕出於解散之一途。換言之，議會政策苟絕對不可行，事實上非解散不可者，如再不行使其解散權以救濟之，徒博尊重立法之虛名而招動搖國本之實禍，其將置國家於何地哉？是故欲鞏固國家基本建設，強有力政府，則解散權誠不可少也。

第十八條 大總統提出法律案及預算案於立法院

案本條規定大總統之有提案權也。文明國家以議會爲必要，此乃不可爭之事實。議會中重要之任務，則在於制定法律及議決預算。前者設定有效之國家意思，以爲國家事業一定之準，則後者審查國家歲出入之當否，使得於財政所許之範圍內而謀國家之福利。一國之繁榮衰弱，立法者實肩荷之其責。

任。誠。甚。重。矣。故。從。事。於。立。法。事。業。者。不。僅。以。法。律。爲。能。事。且。必。於。法。律。之。外。能。深。量。熟。察。乎。人。情。風。俗。之。變。遷。社。會。經。濟。之。狀。況。考。其。關。係。究。其。因。果。然。後。可。以。居。立。法。之。地。位。而。能。有。造。於。國。家。質。言。之。即。於。法。律。之。外。尤。必。有。政。治。之。知識。也。職。是。之。故。所。以。提。案。權。尤。不。可。不。有。嚴。重。之。規。定。何。則。夫。已。經。議。決。之。後。固。已。成。爲。一。定。之。準。則。未。經。議。決。之。時。則。爲。議。案。議。案。者。議。事。之。主。題。而。議。決。之。目。的。物。也。提。案。之。良。否。與。法。律。之。良。否。國。務。之。榮。衰。大。有。關。係。審。議。者。固。須。以。政。治。知。識。爲。前。提。而。提。案。者。尤。不。可。不。富。於。政。治。知。識。而。熟。悉。乎。現。社。會。之。情。狀。者。也。大。總。統。爲。國。家。元。首。必。爲。精。明。幹。練。之。才。以。一。身。當。政。治。之。衝。則。政。治。之。經。驗。必。富。法。律。案。預。算。案。之。提。出。其。內。容。必。能。徵。世。界。之。進。運。而。應。時。勢。之。要。求。是。故。憲。法。上。特。賦。與。大。總。統。以。提。案。權。也。法。律。案。者。有。法。律。上。性。質。之。議。案。也。預。算。案。者。國。家。翌。年。收。入。支。出。標。準。之。議。案。也。法。律。案。提。起。之。權。維。政。府。及。議。院。有。之。其。他。之。統。治。機。關。則。無。此。權。預。算。案。則。維。政。府。有。提。出。權。政。府。之。提。出。法。律。案。若。行。二。院。制。之。國。得。對。於。兩。院。之。一。而。提。起。不。得。同。時。提。出。於。

兩院惟財政法案則下院有先決權。必先提出於下院者也。若由議院提出者。必要有一定數議員之贊成。而後能成立爲議案。一院議決之後。然後移送於他之一院者也。

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

案本條規定大總統之有命令權也。命令者依於行政權而發表之。國家意思也。命令之性質雖與法律同爲國家之意思。然一則經議會之議決。一則由行政機關自行決定。一則依法律之形式而發表之。一則不以法律之形式而發表之。此與法律相異特著之點也。蓋國家之政務紛繁。操行政權者於某範圍內。苟無自由處理之餘地。則政務不能活潑進行。必多遲滯。故有以簡單之形式而表示國家之意思爲必要。此行政元首所以應有發布命令之權限也。自命令之內容言之。又可分爲獨立命令。委任命令。等三者。皆稱之爲法規命令。以其有法規之性質也。法規之設定。在立憲國家原則上。應屬於立

法。權。之。作。用。然。亦。有。不。得。不。以。命。令。定。之。之。場。合。是。非。憲。法。有。明。確。之。規。定。不。可。此。行。政。元。首。由。於。憲。法。所。賦。與。而。有。命。令。權。之。存。在。也。就。本。條。條。文。細。釋。之。爲。增。進。公。益。而。發。布。者。謂。之。獨。立。命。令。爲。執。行。法。律。而。發。布。者。謂。之。執。行。命。令。基。於。法。律。之。委。任。而。發。布。者。謂。之。委。任。命。令。至。於。不。得。以。命。令。變。更。法。律。乃。立。憲。國。家。命。令。之。大。原。則。而。亦。法。律。與。命。令。最。嚴。重。之。界。限。也。更。就。三。者。分。析。說。明。之。獨。立。命。令。者。以。其。具。有。獨。立。性。質。故。既。非。基。於。法。律。之。委。任。又。非。本。於。法。律。之。執。行。蓋。行。政。機。關。對。於。法。律。所。未。規。定。之。事。件。而。發。布。之。法。規。命。令。也。如。謂。此。命。令。權。依。於。元。首。之。特。權。而。存。在。毋。寧。謂。爲。依。於。時。勢。所。需。要。而。存。在。之。爲。近。也。今。世。國。家。以。革。命。之。結。果。必。制。限。行。政。元。首。之。特。權。大。抵。皆。不。許。行。政。機。關。發。布。獨。立。命。令。者。也。故。英。國。以。近。世。法。律。之。進。步。獨。立。命。令。權。已。漸。減。縮。唯。撒。遜。及。日。本。憲。法。尙。有。此。規。定。而。已。要。之。行。政。機。關。亦。非。絕。對。不。可。有。此。權。也。惟。視。其。國。情。何。如。耳。在。法。律。發。達。之。國。行。政。機。關。固。不。應。有。此。權。若。夫。諸。事。草。創。百。端。待。舉。之。時。則。行。政。機。關。不。可。無。此。權。論。事。者。當。以。適。宜。於。時。勢。爲。前。

撰不必拘墟於成見也。今日之中國建設方始，不能不多定法律以整齊之。故法律之待制定頒布者，不知凡幾，是非急爲釐訂，實無以利政務之進行。夫立法之事業，既鉅而又盼其速成，雖在立法經驗最深之國，事實上猶恐其不能。況今日中國之人民於立法上素無閱歷，而一切法律皆惟議會是賴，則必不能副吾人之希望。可斷言者，其有誤於國家之進步，豈淺鮮哉。處此特別之情形，即宜有特別之處理，是非由憲法賦與行政元首以獨立命令權，則行政無活動之餘地，國事亦無修明之日。臨時約法第三十一條，臨時大總統祇有發布執行命令委任命令之權，而無發布獨立命令之權，憲法草案之規定亦同。是實不合於今日中國之情勢，而拘執於成見者也。烏乎可爲增進公益於法律範圍內，得頒布有獨立性質之各種條例，此規定爲誠不可緩矣。厥後法律進步，則此權自必歸於退縮。英國其先例也，總之獨立命令者，以國家之事業無窮，而法律之制定有限，若必凡事皆待法律之規定，則有誤國家之進步，故有此制也。惟必須以不得變更法律爲其制限耳。執行命令者，以法律之施行。

事實。上。每。依。於。時。與。地。而。有。變。遷。之。事。件。立。法。者。當。時。常。不。能。爲。細。微。之。規。定。而。唯。列。示。其。大。綱。行。政。機。關。於。實。行。此。大。綱。之。時。欲。達。此。根。本。法。規。完。全。行。使。之。目。的。準。據。法。文。而。定。其。細。則。此。執。行。命。令。之。所。由。起。也。其。與。獨。立。命。令。相。異。特。著。之。點。蓋。必。須。有。根。本。法。規。之。存。在。爲。前。提。也。執。行。命。令。之。要。義。對。於。根。本。法。規。必。在。行。政。權。所。許。之。自。由。裁。量。之。範。圍。以。內。始。得。發。布。之。故。不。但。不。可。違。反。其。根。本。法。規。所。定。之。準。則。更。不。得。於。其。根。本。法。規。之。所。不。存。者。而。設。定。新。規。之。準。則。焉。惟。發。布。之。後。有。改。正。增。補。之。權。且。不。妨。依。於。地。與。時。而。異。其。執。行。之。規。定。也。委。任。命。令。者。國。家。某。種。之。事。業。性。質。上。有。必。要。以。法。律。定。其。準。則。者。然。或。以。法。律。之。經。驗。未。全。或。以。某。種。事。項。應。使。行。政。官。廳。之。自。由。裁。量。之。範。圍。較。廣。實。際。上。實。有。不。能。豫。爲。規。定。之。處。則。恆。以。法。律。委。任。此。準。則。設。定。之。權。於。行。政。機。關。使。得。以。命。令。定。之。乃。自。行。政。之。便。宜。上。所。必。需。而。起。者。也。委。任。命。令。之。特。徵。在。其。自。身。有。特。定。之。法。律。爲。其。根。據。是。其。與。執。行。命。令。不。同。之。處。蓋。執。行。命。令。爲。行。政。官。廳。執。行。法。律。之。職。權。而。委。任。命。令。則。爲。立。法。之。所。委。任。且。執。行。

命令不得超越乎根本法律之外而設定新規之準則而委任命令則固因委任而有設定新規準則之權惟不得出於所委任之範圍以外而已至於頒發之後有變更之權且可因於地與時而異其條項此則與執行命令相彷彿者也行政元首得發布執行命令及委任命令各國憲法莫不有明文之規定惟不得變更法律則爲共通之原則也

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

案本條規定大總統之有緊急教令權也憲法中所以有緊急教令權者所以處國家之非常事變者也故學者又或名之爲元首立法權蓋國家爲活動之團體無論其國體政體之如何皆難免有非常事變之發生一旦事機緊急迫法律不能即時產出則行政元首應有設定臨時準則之權此緊急教令權之所

由起也。各國憲法之規定有絕對無此權者有於條件附之下可以有此權者。絕對無此權者常有非常事變之時實有陷國家於危險之虞於條件附之下可以有此權者則元首行政權既可以隨時變而活動而於國會之立法權亦無所損豈非良法美意哉。臨時約法無此權其誠拘泥於民主國之制度而不適於實用者矣。况乎在民主國之制度亦非無此意者。法國之制凡遇非常事變而不遵召集議會之際則爲憲法以外之處置。謂之政事處分。執行者自負踰越憲法之罪。迨事後提出不論罪案於議會。議會若察見其事之果出於不得已則對於政府爲解除責任之議決。是非常處分得於憲法之外而爲之。亦即緊急教令之意。固不僅普魯士奧大利瓦敦堡撒遜日本等君主國家有此制也。竊謂國家無論君主與民主舉不能無非常事變之發生。既不能無非常事變之發生則行政元首即不能無此權。彼主張絕對無此權者亦誠書生一孔之見矣。國家當危急存亡之秋大總統以一身當患難之衝如不畀以此權是實以國家爲孤注也。故愚之主張以爲行政元首絕對應有此權也。惟所附。

之。條。件。要。注。意。耳。細。繹。本。條。法。文。所。謂。維。持。公。安。或。防。禦。非。常。災。害。者。第。一。條。件。也。事。機。急。迫。不。能。召。集。立。法。院。者。第。二。條。件。也。經。參。政。院。之。同。意。者。第。三。條。件。也。此。等。教。令。於。次。期。立。法。院。開。會。之。始。又。須。請。求。追。認。如。否。認。時。則。嗣。後。即。失。其。效。力。乃。所。以。保。立。法。部。之。尊。嚴。也。豈。非。斟。酌。至。當。乎。

第二十一條 大總統制定官制官規 大總統任免文武職官

按。本。條。規。定。大。總。統。官。制。官。規。制。定。權。及。官。吏。任。免。權。也。臨。時。約。法。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。云。云。立。法。部。之。於。行。政。部。束。縛。馳。驟。至。於。已。甚。政。權。既。不。能。活。動。則。國。務。自。多。叢。脞。蒙。敢。斷。言。之。曰。此。瀕。國。於。危。之。道。也。蓋。大。總。統。既。爲。行。政。首。長。則。當。然。有。制。定。官。制。官。規。及。任。免。文。武。職。官。之。全。權。立。法。部。本。無。所。用。其。干。涉。本。約。法。之。規。定。乃。與。總。統。制。之。精。意。相。貫。澈。也。官。制。者。官。廳。之。組。織。也。官。規。者。官。吏。之。權。限。也。前。者。爲。官。廳。內。部。之。規。定。後。者。則。涉。於。官。吏。與。人。民。間。權。利。義。務。之。關。係。也。

各國立法例。除憲法上。明定必要。以法律規定之。官制官規外。其元首大抵有制定權。蓋行政元首於國家之政務。必能洞悉原委。且有直接之責任。界之以制定官制官規之權。必能為適當之運用。不至與事實相隔膜也。至於官吏之任。免。事實上。雖不無法律及豫算之制限。各國要以此權屬於行政元首。為通例。或國家任命權之運用。於某範圍內。必須經立法部之同意。或協議者。是必其國有特別之慣習之國情。要之。實非制之善者。而尤有妨於國家之政務者。莫如國務員同意制。此臨時約法第三十四條。所以尤為世所詬病。而幾為衆矢之的也。憶自臨時政府以來。或內閣之改組。或一部之出缺。其於任命。必增無窮之委折。廢墜之效。誠可寒心。雖不得已。而有他部兼署。次長庖代。諸下策。然於事實。則皆為叢脞。同意制之存在。以致政務紛糅。百舉俱廢。兩年以來。陷國家於風雨飄搖之境。言之。蓋有餘痛矣。

第二十二條 大總統宣告開戰媾和

案官戰媾和之事。自廣義言之。亦為國家行政行為之一種。所以為一國之防。

禦。且爲維持平利所必要者也。實則關係於軍事上之行動。其事情之變幻。常瞬息而萬端。操縱其事者。要以適應時機。運用神速爲主。如甲時利於宣戰。而必待至乙時始得議會同意。則失之遲。如乙時利於宣戰。而必先於甲時求得議會同意。則失之早。遲則難勝。早則易洩。皆敗亡之道也。而媾和亦類是。蓋此等事件。純爲利害關係。設有不虞。而必待至議會同意。則實際上之損失較之議會同意之價值。其相去爲何如耶。臨時約法之規定。大總統對於宣戰媾和。須得參議院之同意。使行政元首全身束縛於立法機關之範圍內。而無絲毫活動之餘地。其弊誠有不可勝言者。不知當日立法者。果何居心也。亦知和戰之事。其事機之緊急。稍縱即逝。非可例於普通法案乎。若如臨時約法所規定。是使行政元首爲一贅旒。物而欲其對外政策。武力戰勝。與和平戰勝。二大主義。均能操縱自如。而獲勝算。即拿破崙盛頓復生。吾知其必不可能也。況中國今日列強環伺。外患侵陵。苟非畀大總統以宣戰媾和之全權。豈尙有對外政策之可言哉。

第二十二條 大總統爲陸海軍大元帥統率全國陸海軍 大總統

定陸海軍之編制及兵額

案立國於大地。夫必有戰鬪力。然後可與外國相對立。而能保護其獨立。及利益。且維持其內部之安寧。統一使秩序。不至於紊亂。陸海軍軍隊者。一國之戰鬪力也。由歷史上之事實觀之。主權者之權力。常依於軍隊之力而存在。故或謂軍隊實先國家而成立者。此觀念之確當與否。姑不必論。從可知軍隊與國家之關係。良爲重要矣。關於軍隊之事務。可分爲二大目。一曰編制之事務。一曰行動之事務。其關於行動之事務。謂之軍令。又曰統率事務。其關於編制之事務。謂之軍政。是即軍務行政。大總統既爲一國元首。則當然有兵馬大權。爲統率事務之長。既爲統率事務之長。則關於陸海軍之編制及兵額。自應歸其所定。蓋一則避軍政與軍令之衝突。俾得統一也。一則以大總統必能着眼於國防。適應於時勢。爲最善良之編制也。一則以軍隊事務秘密。爲尙必政令合一。乃有神速之效。而無洩漏之虞也。臨時約法祇有統率之權。而不明定編制

之權。實非制之善者。況乎軍令與軍政亦非可絕對分離者。如戰鬪序列、作戰計畫、艦隊調遣等軍令事務也。如軍隊經理、徵兵事務、徵發事務、軍人教育、檢閱紀律等軍政事務也。如陸海軍人事、國防計畫、懲罰事務等則軍令軍政之混合事務也。二者既不能絕對分離。自以歸諸一人掌握爲宜也。

第二十四條 大總統接受外國大使公使

案大總統既爲一國元首代表中華民國則當然有接受外國大使公使之權。本條條文與臨時約法微有不同。臨時約法有代表全國四字。而此無之。然本約法第十五條既明定大總統代表中華民國則於此處代表字樣自可從略也。國家間之關係甚感繁複不能盡以文書處理之有必當直接面商者。於是一國之元首乃授權於代表者遣派之於外國使以元首之名義折衝於樽俎之間。此外交使臣之所由起也。外交使臣之授受所以睦邦交而圖相互之利益。係爲維持國際團體最必要之條件。故在國際法上以之爲國家獨立權之發動也。大使公使分位雖殊而任務則一應受國際上之待遇。蓋無差異也。

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

案條約者國家與國家相。互。間。各。為。增。進。其。權。利。利。益。計。以。自。由。意。思。商。議。在。無。害。於。國。際。公。安。之。範。圍。內。設。定。權。利。義。務。所。締。結。之。約。束。條。件。也。蓋。條。約。之。締。結。須。以。自。由。意。思。之。合。致。並。其。內。容。不。違。背。國。際。法。為。原。則。一。旦。締。結。之。後。國。家。即。依。於。條。約。而。負。授。受。及。行。為。或。不。行。為。之。義。務。矣。既。有。國。際。關。係。則。必。有。條。約。發。生。於。其。間。此。徵。之。往。古。而。已。然。矣。自。今。世。國。際。法。之。發。達。與。國。民。團。體。思。想。之。進。步。而。條。約。益。為。重。要。之。國。家。作。用。故。凡。有。國。際。團。體。一。員。之。資。格。之。國。家。皆。有。締。結。條。約。之。能。力。惟。是。國。家。者。法。人。也。法。人。不。能。自。為。活。動。必。藉。自。然。人。以。為。其。活。動。之。機。關。大。總。統。既。代。表。中。華。民。國。而。為。最。高。獨。立。之。機。關。則。對。外。當。然。有。締。結。條。約。之。權。而。能。締。結。有。效。之。條。約。但。變。更。領。土。或。增。加。人。民。負。擔。之。條。款。則。不。可。不。加。以。制。限。須。經。立。法。院。之。同。意。而。後。有。施。行。之。效。力。也。所。謂。變。更。領。土。者。大。抵。基。於。割。讓。贈。與。或。買。賣。所。謂。增。加。人。民。負。擔。者。如。外。

償賠款等是。此二者。蓋國家對外之最大事件。與國家根本上大有利害之關係者也。故必須經立法院之同意。以尊重人民公意也。臨時約法之規定。凡締結條約。必須參議院之同意。此則於普通條約。許大總統以自由締結之權。使國家對外之主權。有活動之餘地。而於變更領土。增加人民負擔之條款。則附以立法院同意之條件。以尊重輿情。新舊相較。新法實優於舊法。蓋新法用意精審。不若舊法一味取限制主義。而不切於事情也。

第二十六條 大總統依法律宣告戒嚴

案戒嚴者。當國家有外患。內變之際。以普通官廳不能保其安寧秩序。而於一定之區域內。停止常法。舉司法行政之一部。委之於軍事處分者也。大總統既爲一國元首。自有應時機而宣告戒嚴之權。惟不可不依法律以示制限耳。日本憲法第十四條第二項。有戒嚴之要件及效力。以法律定之云云。本條所謂依法律者。亦即指戒嚴之要件及效力等而言也。總而言之。即戒嚴法。蓋宣告戒嚴之形式。雖以命令行之。然實質上。戒嚴之要件及效力。則必依據於法律。

之。所。規。定。者。也。所。謂。戒。嚴。之。要。件。者。即。關。於。時。期。區。域。及。手。續。之。制。限。也。所。謂。效。力。者。即。宣。告。戒。嚴。之。結。果。權。力。所。及。之。限。界。也。

第二十七條 大總統頒給爵位勳章并其他榮典

案本條與臨時約法微有不同。臨時約法無爵位二字。而此特加之也。總而言之。乃大總統榮譽之特權也。夫治國之道。必先昭之以激勸。而後可納於軌物。故有功不可不賞。有勞不可不酬。卓行善舉不可不表揚。爵位勳章及其他榮典者。所以賞功酬勞。表揚卓行善舉者也。

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

案法律者。所以舉人民之權利。及國家之秩序。而平等以保護之者。也是以設法庭置法官。使以正理公道爲公平之裁判焉。然遇有特別之場合。犯人事。情。仍不無可憫。諒者。雖處於司法獨立之下。難免有不平之虞。故斟酌乎時勢。人情。設爲大赦特赦等制度。以補救法律之所不及焉。申言之。國家之所以有恩。

赦之制者。蓋以仁慈之特典。補濟法律之闕漏。期於無一民不得其情也。各國之制。皆以此爲行政元首之特權。學者謂之赦宥權。大赦者。對於一般之犯罪。其犯罪與刑罰盡行赦免之也。特赦者。對於一個犯罪人而特赦免其刑罰之執行也。犯罪與刑罰盡行赦免。故不問裁判確定之前後。僅對於刑罰而赦免其執行。故必行之於裁判確定之後。其在裁判中而未確定裁判者。不得赦免之。減刑者。既宣告之刑罰而減等。其處分復權者。既剝奪之公權而回復其原狀也。惟宣告大赦。須經立法院同意者。蓋以寬典屢加。恐易啓人民輕易犯罪。弁髦法紀之風。又恐行政元首濫用其權。致紊司法秩序。故不可不慎重出之。其在美國。一般之大赦。必依於法律而行。其在法國。大赦非依法律不得行爲。亦卽此意也。

第二十九條 大總統因故去職或不能視事時副總統代其職權

案世界民主國。采內閣制者。不設副總統。代表此制者。則舊大陸之法是。采總統制者。特設副總統。代表此制者。則新大陸之美是。考法制。大總統任期一滿。

選舉會即已成。立故不必豫置一副總統。大總統縱有虛位時。其行政權要不外委之於內閣。此所以無設副總統之必要也。臨時約法既采內閣制。復設副總統。是實取法美之制而雜糅之。約法增修之結果。既應時勢之要求而採用總統制矣。尤當然有副總統之存在也。共和國之所以有副總統者。乃豫儲一人以承大總統之乏也。是以平日決不使當行政之衝。以養其尊嚴而堅國民之信。仰荷遇大總統因故去任。或因病輟政時。選舉手續非常繁重。一時未能辦到。乃以副總統代行其職權。使其負行政上之責任。而暫續元首之任期焉。不然則國家將陷於無政府之境。且大總統虛位時。全國視綫集注於大總統之一身。不有副總統之承乏。恐或有競爭之禍也。

第四章 立法

案立法者。制定法律之行為也。夫國家事業。必先設有一定之準。則具此設定準則之權者。是謂立法權。在民主國家。立法權蓋專屬於議會。此議會所以稱之為立法部也。凡為立憲國家。固必有議會。然宜取一院制乎。抑兩院

制乎。此自來治憲法學者所研究之問題也。問嘗縱觀現今世界實際。二院制。蓋普及於諸大國。其用一院制者。唯一二小邦而已。小國之政治。簡單純一。其利害易明。其得失易決。雖用一院制。亦無大害。而大國之政治。則不然。其利害複雜。其得失互見。苟非以二重之機關。鄭重而解決之。則不得事理之真相。此事實上。以兩院制爲優也。且採用兩院制。第一可防議事之輕率。議會中重要之任務。在於制定法律。其議決事項。乃關係於國家永久之利害。必須出之審慎周詳。而後可採用。兩院制。則可以免議事輕率之弊。第二能調和議會與政府之衝突。政府與議會之衝突。往往易陷於偏端。採用兩院制。則上院與政府衝突。下院得出而調停之。下院與政府衝突。上院得出而調停之。故國政不至於偏。欲第三可防議會之專橫。行一院制。則易生多數專制之弊。若行兩院制。則此一院之議決。尙待他一院之同意。自不至有議會專橫之弊。綜觀以上三者。此學理上。以兩院制爲優也。事實與學理。既皆有趨重。夫兩院制之勢。是則吾國今日之議會。亦宜取兩院制矣。抑知

議會之組織初無必須。一院兩院之定論要參酌其社會之事情與人民之程度而定。原無絕對的善惡者也。試就民國成立以來之議院史而觀之。臨時政府時代之參議院尙有差強人意之處。若國會則種種不良之結果。蓋國民之所共見。共聞。無可爲諱者也。蒙敢斷言之曰。國中教育未普及。國民自治無閱歷。議員立法無經驗。又當百廢待舉。新邦締造之時。而欲其政治改革與進行。豈然無所滯礙。是則版圖雖大。要以一院制爲宜也。

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

組織及選舉方法由約法會議議決之

案所謂代議制度者。國家一般人民不能自行制定法律。乃選舉其平日所崇拜之人。以爲代表。使其當立法之任是也。又代議制度者。標準於多數人民之意。思以制定一國之法律者也。立法院既爲立法機關。則當然以人民選舉之議員組織之。既有立法院之組織。則必有關於其自身之組織法。既有議員之選舉。則必有選舉法。是二法者由約法會議議決之。組織及選舉之規制必須。

讓。之。於。別。法。者。各。國。之。立。法。例。胥。同。也。乃。者。內。訂。之。起。生。民。塗。炭。究。厥。原。因。臨。時。約。法。實。階。之。厲。於。是。乎。感。臨。時。約。法。增。修。之。必。要。而。有。約。法。會。議。之。召。集。約。法。會。議。之。職。權。在。增。修。約。法。及。議。決。附。屬。於。約。法。一。切。重。要。之。法。案。則。是。二。法。當。然。由。約。法。會。議。議。決。之。蓋。無。疑。義。也。論。選。舉。方。法。有。限。制。選。舉。普。通。選。舉。階。級。選。舉。等。惟。近。世。各。國。之。事。實。益。有。趨。於。所。謂。普。通。選。舉。之。傾。向。此。蓋。因。置。重。人。民。之。意。思。所。以。有。如。是。之。傾。向。也。夫。置。重。人。民。之。意。思。固。爲。立。國。之。根。本。抑。知。教。育。未。普。及。國。民。程。度。尙。幼。雅。而。采。用。普。通。選。舉。制。則。流。弊。滋。多。也。前。次。國。會。選。舉。蓋。行。普。通。選。舉。者。權。力。相。軋。賄。賂。公。行。民。意。淆。亂。已。甚。善。政。也。而。實。叢。弊。所。在。言。之。良。足。扼。腕。前。車。之。鑒。誠。不。遠。矣。求。其。適。合。於。我。國。今。日。國。情。者。其。限。制。選。舉。乎。識。時。務。者。當。必。變。吾。言。也。

第三十一條 立法院之職權如左

案。議。會。之。職。權。根。於。議。會。之。地。位。而。發。生。必。由。憲。法。上。賦。與。以。各。種。職。權。夫。而。後。其。機。關。乃。能。活。動。也。其。在。兩。院。制。之。議。會。其。職。權。有。爲。議。會。之。所。共。有。者。

爲一院之所獨有者，有爲兩院之所各有者，而在一院制之議會，則無須設此區別也。議會之職權，其大部在立法，故通常每稱爲立法機關，然實際上不僅限於立法而已，并負擔監督行政之責任者也。此所以有建議、彈劾、質問、受人民之請願、答總統之諮詢及監督財政等諸權限也。

一 議決法律

案本款規定立法院之有法律議決權也。夫法律者國家之意思也，法律既爲國家之意思，則當然由代表人民意思之機關而議決之，是故法律之議決權爲各國議會之所同有也。惟民主國之法律案以議會議決而即成立，在原則上元首即須公布之，若在君主國之法律案議決之後，須經元首之裁可，而始生其效力者也。此民主國之議會，有完全立法權，與君主國之議會僅參與立法者不同也。

二 議決預算

案監督財政事務爲各國議會在政治上最重要之權限，蓋國家之收入支出。

關係於國務進行且影響於國民之經濟能力者甚深故苟爲立憲國家其議會無不有此種之權限即所謂財政監督權是也預算之議決即爲財政監督權之一所謂預算者於一會計年度內預定歲出歲入使行政機關準據其制限者也議會之議決預算當着眼於國步與民生於財力所許之範圍內爲充實國防發展民力必要之設施也

三議決或承諾關於公債募集及國庫負擔之條件

案公債募集及國庫負擔之條件亦與國民之經濟能力有直接之利害關係也故基於財政監督權之結果必由立法院議決或承諾之

四答覆大總統諮詢事件

案立法院雖非諮詢機關然本諸詢謀僉同之義行政元首對於人民之代表亦時有諮詢之事件此爲各國立法例所許也遇有大總統諮詢事件則議決而答覆之

五收受人民請願事件

案請願者人民就自己或公共之利益事項申請於國家機關之行爲也。各國議會皆有受理此項請願之權利。議會受人民請願密查之。如認其有正當理由。得移送其請願書於政府。而求其報告也。但議會不必有議定請願之義務。政府亦不必有許可請願之義務耳。

六 提出法律案

案法律案之提出。謂之發案。今世各國無論如何國體。其議會均有發案權。然其最高之行政機關。亦大率有此種權限。若議員提出議案。則必有一定數議員之贊成也。

七 提出關於法律及其他事件之意見建議於大總統

案本款規定立法院之有建議權也。所謂建議者。以其意見啓陳於政府。以備採擇之謂也。建議得分爲關於法律之建議與其他事件之建議。關於法律之建議者。議院決議某新法可制定。某舊法可改正或可廢止。不自起草法律案而提出之。單以其意見咨達於政府。任其起草制定也。蓋以議院之內部事務。

甚爲繁複，恆不免有議事遷延，與成條疎漏，而首尾不完整之弊，不若倚賴政府委員任其起草制定之爲愈也。其他事件之建議者，蓋以議會之職權，不僅限於立法，并負擔監督行政之責任，故於立法以外之事件，亦得以意見建議於政府，論白其利弊得失也。

八提出關於政治上之疑義，要求大總統答覆，但大總統認爲須秘密者，得不答覆之。

案本款規定立法院之有質問權也。所謂質問者，議會對於政府一切行政行爲之疑點而求其答辯之謂也。議會既有質問政府之權利，政府對於質問，不僅有受理之義務，且有答辯及說明其理由之義務。此實議會監督政府之一方法也。惟大總統認爲須秘密者，得不答覆之，此爲例外耳。蓋非弁髦其實問實所以重視機要也。

九對於大總統有謀叛行爲時，以總議員五分四以上之出席，出席議員四分之三以上之可決，提起彈劾之訴訟於大理院。

案大總統有謀叛行爲時，此爲國家非常之變故，立法院爲代表民意機關，當然有彈劾權也。惟必須總議員五分四以上之出席，出席議員四分三以上之可決，彈劾之訴訟，然後得提起之。蓋非此不足以昭慎重也。考法蘭西國權組織法第六條云，大總統之職務上行爲，不負責任，唯當犯叛逆之罪時，始得由下議院提起公訴，而元老院裁判之。其立法之意，蓋與此同也。我國現既採用一院制，則萬無原告與裁判官同一地位之理。組織特別裁判所手續亦覺繁重。大理院以最高司法機關有獨立之性質，可以期判決之公平也。

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。案通常事件以出席議員過半數表決之，此各國立法例所同也。若前項第九款則爲例外，以其爲非常事件也。

第三十二條 立法院每年召集之會期以四個月得於閉會期內召集臨時會

案國家之有議會。要非常設機關。其開會可分爲定期臨時二種。定期會或稱爲通常會。每年必召集一次。其開會之季節雖不確定。然常在冬季前後。蓋取議次年度預算之便也。以四個月爲會期者。防議事之遷延也。議會一經閉會。則活動終止。凡關於其權限內之職務行爲。皆不得行動。當閉會期內。國家苟有重大事故之發生。處此緊急必要之場合。則元首可發召集令。召集臨時會。臨時會之會期。其期間之脩短。則屬於事實上問題。蓋不能預爲限定也。

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。

案議會爲代表民意機關。議員之討論可否。自以公開爲原則。惟國家事務有必須秘密者。如外交軍政財政之類是也。大總統認爲須秘密者。則由大總統要求之。議員認爲須秘密者。則由出席議員過半數可決之。遇此場合。得爲秘密會。禁旁聽也。

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聲明理由交院覆議如立法院出席議員三分之二以上仍執前議而大總統認爲於內治外交有重大危害或執行有重大障礙時經參政院之同意得不公布之

案法律案者有法律上性質之議案也政府或議院既將法律案提出先付審查繼開議會必須經過一定之方式然後議決議決之後法律成立矣然欲使國家機關及人民知其爲一般有效之準則則不可無表示之手續即所謂公布是也公布法律之權當然屬諸國家之元首法律一經公布對於國家機關及一般之人民乃有拘束之效力其效力可分爲二種一曰形式上之效力謂法律既經成立苟非有新法律之規定必不能變更或廢止之之效力也一曰實質上之效力謂達於一定之期限使人民服從其所規定及使官廳執行其事務之效力也議決公布施行此立法之程序也

又案大總統對於議會議決之法律案有請求覆議權此法美先進國所同也然在美國則三分之二以上之多數法國則以單純之過半數再爲議決大總統

統無論如何，必須公布之。本條之規定，則大總統認爲於內治外交有重大危害，或執行有重大障礙時，經參政院之同意，得不公布之。此與法美相異之點也。抑知法美先進國人民程度高，議員立法之經驗深，故遇多數議員仍執前議時，大總統直須公布之，起視我國人民之程度，議員立法之經驗，蓋瞠乎其後。夫固不可同日而語也。况大總統以一身當政治之衝，於內治外交果有重大危害，否於執行上果有重大障礙，否必能熱思而審察之也。參政院以諮詢機關而兼有上院一部之性質，其分子皆資望素著，國之賢宿，自能以國利民福爲前提，斷不至有希承總統意旨之弊。以參政院爲同意機關者，正所以尊重立法院也。

第三十五條 立法院議長副議長由議員互選之以得票過投票總數之半者爲當選

案議長副議長爲議會組織上不可缺少之要素，然公職也，非官吏也，故自民主國言之，以由議院選舉爲原則。立法院之議長副議長規定由議員互選之以

得票過投票總數之半者爲當選。此固甚合於法理也。

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

案議員在議院內之發言及表決。對於院外不負責任。此所謂發言表決之自由權也。蓋所以杜絕外界之干涉。尊重議員之權利。使之保全其獨立性質。以克盡代表國民之天職也。不然則議員之發言表決。多所顧忌。必不能自由發表其意思。所謂代表民意之機關。亦等於虛設矣。故各國憲法對於此皆有明文之規定也。然對於院外雖不負責任。而對於院內則亦負責任。但議院之內部。乃屬於議院之自治。苟有言論踰越規矩。紊亂秩序。及譏毀人之陰私者。則可據議院之紀律。議院自制止之。或懲戒之。終不負國家民事刑事之責。若在外院所發言論。及一切行爲。則雖有議員資格。仍與普通一般人民。同負法律上責任也。

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

期中非經立法院許可不得逮捕

案議員於會期中有不受逮捕之特權。昔在英國已規定之於權利條款中。今世各國之憲法皆取法焉。其目的非使議員不服從司法權。乃國家尊重立法權也。蓋議員擔任國家立法之大事。苟可任意逮捕。則議院之秩序。議員之人格。皆不能顧到。實大有妨害於立法權之行。使放於會期之中。予以例外特權。使得盡其重要之職務也。此特權存在之期間。各國蓋有多少之差異。其在英國。則會期之前後共四十日間。有此特權。美國則往返於議院之際。亦有此特權。然大抵以在會期中有此特權爲通例。會期中者。召集之後。閉會之前。謂現行者。即現在爲犯罪之行。爲及犯罪之行。爲已終了而尙未離去其犯罪地之謂也。其有顛覆政府。僭竊國土。紊亂國憲。而起暴動者。謂之內亂。犯其有通謀或幫助外國而圖害本國者。謂之外患。犯現行犯則當現在實行證據確鑿。內亂外患犯則有關係於國家之安危存亡情節重大。故可先逮捕而後通知於議院也。若非現行犯及普通之犯罪。則必先通知於議院。經其許可。然後

得逮捕之也。

第三十八條 立法院法由立法院自定之

案立法院法者。係立法院內部之法規也。如議事規則。委員規則。及其他整理院內事務之一切規則。皆包括之。此種規則。其在院內。固不惟議員受其拘束。即旁聽人及國務員與政務委員出席於議院之時。亦應受其拘束。然其內容。不得與國法抵觸。且其効力。不能及於院外。故各國立法例。概由立法機關自定之也。

第五章 行政

案行政者。國家三權之一也。在今世國家。其行政組織。大抵可分爲二種制度。一曰總統制。謂行政部對於立法部不負責任。以行政元首總轄一切行政。其下雖置有各部長官。而元首實對於國民以負其責任者也。一曰內閣制。謂行政部對於立法部而負責任。惟於行政元首之下。別設國務總理一人。以各部長官爲國務員。而與之共同組織內閣。以代元首而負其責任者。

也。總統制之政府爲今世民主國之通例。而實以美國爲之濫觴。而內閣制之政府則爲立憲君主國之特色。皆取法於英國之成例者也。然今世民主國中亦有採用此制者。如法之例是所謂總統制內閣制者。其義蓋如此二者。果孰優乎。抑知優劣者。乃實際之問題。非因緣其國家及社會之實情與夫歷史的習慣不能下判斷也。若就學理上言之。則內閣制者實與君主國家相適合。總統制者實與共和政體相適合。彼以內閣制爲合於共和政體者。實爲最謬之見也。蓋共和國之行政組織必須以君主制之要素調和之。乃有集中之責任得爲敏活果斷之措置。此其利弊誠顯然也。且古亦有行之者。如羅馬雖爲共和國。然一口有緩急之時。則於二統領中推舉一人爲總督。委任以全權。又如近今北美合衆國之大統領。握有行政全權。是皆以君主制之要素調和共和國之行政組織者也。良規具在。後起之師。吾國既爲共和國。則行政組織取總統制。豈非適於國情。合於事理者哉。

第三十九條 行政以大總統爲首長置國務卿一人贊襄之

案行政組織既採用總統制。則行政當然以大總統爲首長。本條蓋總統制之精神也。國務卿一人其地位雖立於各部總長之上。然其職權爲翊贊樞機。而非總理國務。與國務總理大異其趣。而其最著明之點。則國務卿負政治之責任。國務卿不負政治之責任也。

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

案人文發達。社會進步。共同生存之範圍擴張。而國家之事業亦漸呈繁複。欲處理此繁複之事業。故國家行政之種別。而其數益增也。世界各國固莫不有行政上之元首。以爲行政統一之機關。然其行政事務。則各就其事之性質。分任於各部。而又於各部之中。置一長官。以爲一部之統一機關。蓋行政事務。甚爲複雜。故其組織。一面須保全其全體之效力。一面須分業於統一之下。惟欲保全其統一。故置行政元首。惟欲分業於統一之下。故置各部長官也。官省組織之情形。固因各國之地位事情。而不無差異。然本條之所規定。則與近今文

明諸國大略相同也。外交者與外國關係之行政也。內務者以保存公共安甯秩序及增進國民福利爲目的之行政也。財政者關於統治所需資財之收支行政也。陸軍海軍者關於陸海軍準備及應用之行政也。司法者關於裁判民事刑事之必要行政也。教育者關於國民之精神的發展與知識技能之修養之行政也。農商者以發展國民經濟能力爲唯一目的之行政也。交通者欲謀人及物往來運輸之便利之行政也。

第四十一條 各部總長依法律命令執行主管行政事務

案國家之官吏須依法律命令以全力負擔屬於其官職內之事務。此乃官吏服從其職務上之義務所當然之結果也。因國家行政事務之繁複不可不分別業也。於是乎有各部各部之中不可無一長官以爲一部之統一機關也。於是乎有各部總長各部總長之下固必有多數之官吏隸屬之。然各部總長之自身亦同爲國家之官吏。其視部下多數之官吏不過有表率隸屬之不同耳。各部總長既爲國家之官吏則依法律命令執行其主管之行政事務。此乃職務。

上之義務之所當然也。其在責任內閣制之國家，其各部總長，非不依法律命令執行主管行政事務也。惟其各部總長，實以一身兼二資格。一方面爲各部長官，負擔各部之行政事務。一方面則爲國務員，其於政策上之行為，實與國務總理對於議會同負連帶之責任者也。蓋在內閣制之國家，其元首於行政爲不負責任。而以內閣爲政府。所謂內閣者，則以國務總理及國務員組織之。國務員之地位，固非必與各部總長相結合，惟欲謀政府之統一，故常以兼任爲便利。職是之由，所以其各部總長，負二種責任。對於各部，負職務上之責任。對於內閣，則負政治上之責任也。此與總統制之國家，不同之點也。總統制之國家，政治上之責任，既由總統完全負之。故各部總長，祇依法律命令執行其主管行政事務而已可矣。

第四十一條 國務卿各部總長及特派員代表大總統出席立法院

發言

案總統制之國家各部長官對於議會本無答辯之義務。故本條之規定國務

卿各部總長及特派員雖有出席於立法院發言之時然必代表大總統出席而發言非以其自身資格出席而發言也在大總統雖對於國民負責任不對於議會負責任然爲行政立法上之關係對於立法院亦或有發言之必要也

第四十三條 國務卿各部總長有違法行爲時受肅政廳之糾彈及平政院之審理

案國務卿及各部總長雖不負政治上之責任然法律上之責任則不能免除也苟有違法行爲而不設所以糾彈之方則職務將因之荒棄而國事乃不可問矣此國務卿各部總長在法律上之責任所以不容已也所謂糾彈者應以如何之方法如何之機關各國制度多未完備故其手續亦皆不同本條之規定以肅政廳爲糾彈之機關以平政院爲審理之機關蓋實良法美意也其在各國之通例糾彈之權大抵寄之於議會抑知議會之會期有限閉會以後恐僅擁糾彈之虛名且內部黨見紛歧亦難期公平之結果肅政廳旣爲常設機關專司風憲之職自較之寄糾彈之權於議會爲有裨於實際也平政院之設

其職權。即依於行政裁判所。則畀之以審理之權。亦甚合於法理也。本條之規定。豈非良法美意乎。

第六章 司法

案司法二字之意義。謂依據法律所定。以正理公道回復人民權利之侵害。及判斷刑罰之制裁之職司也。憲法上所謂司法者。非專指司法機關。乃指國家之司法權而言也。自國家各種權力之地位言之。實際上司法機關之權能。雖劣於行政部。然自國家之行爲觀之。則其重要之點。不唯不劣於行政部。且可據其制度之狀態。如何爲卜。知其社會文化程度之標準焉。蓋無論其爲如何之社會。無不以司法權之存在爲當務之急。實人類社會之過去與現在。未來所必要者也。其在古代。司法本包於行政之內。自文化進步。人事日繁。司法與行政始分割職司。而不能互相干涉。至於今日。則司法獨立已成。爲立憲政治不可易之大原則矣。

第四十四條 司法以大總統任命之法官組織法院行之 法院之

編制及法官之資格以法律定之

案國家必有司法權之存在而後人民之權利乃能保障然司法權之存在與司法權之行使不同存在者言國家內部有此種權力也行使則必專任之於司法機關司法機關必以法官組織之法官由選舉乎抑任命乎夫司法權爲統治權之一大總統既總攬統治權則司法官當然由大總統任命之也至於法院之編制與法官之資格此二者乃司法作用之基礎故不可不以法律定之蓋法院之編制其重要乃與行政組織同苟不以法律定之則各級之職權不明也若司法官則執衡平之柄於人民之上而人民託之以生命財產者也苟不有法律上正當之資格則危險爲何如故蒙謂此二者爲司法作用之基礎也

第四十五條 法院依法律獨立審判民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

案本條之規定即司法獨立之精神也法院行使司法權時惟知依法律爲唯

一之天職。絕不受他種機關之指揮。及爲所掣肘。即所謂監督權者。亦不過於其失職怠慢。而與以警告耳。所以如此者。蓋必使之有獨立之地位。然後可期判決之公平也。但法院之權限。惟在於刑事事訴訟得審判之耳。若關於行政訴訟及其他之特別訴訟等。則各依其本法之所規定而行之。蓋以民事之普通訴訟。與行政軍事等之特別訴訟。其性質大有不同。各依其本法之規定而行之。乃所以清界限也。

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

案本條與臨時約法不同。臨時約法第四十一條云。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。本條之規定。則其審判程序別以法律定之。一則明定其程序。一則別以法律定之。二者雖不同。要皆以大總統謀叛行爲爲國家非常事件。不適用普通審判之程序也。審判程序者。即審判之手續也。

第四十七條 法院之審判須公開之但認爲有妨害安甯秩序或善良風俗者得秘密之

案文明。國家法院之審判。概以公開爲原則。公開審判者。公開法庭。許大衆旁聽之謂也。人民權利之保障。倚賴於公開之助者。誠不少。蓋審判於公衆之前。司法官自能尊重其義務。爲正理公道之裁決。斷不至有專橫之禍也。惟認爲有妨害安甯秩序或善良風俗者。則得秘密之。蓋公開爲原則。秘密則例外也。所謂有妨害於安甯秩序者。如關於內亂。外患等罪。公開之足以煽惑。刺衝人心者也。所謂有妨害於善良風俗者。如關於強姦。和誘等罪。暴之於公衆之前。足以喪廉恥。傷風化也。

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之懲戒處分不得解職 懲戒條規以法律定之

案本條之法意。所以保持司法之獨立也。欲收司法獨立之效果。必先與司法官以獨立之地位。而後可。法官在任中不得減俸或轉職者。尊重司法官之權。

利及職務也。非依刑罰之宣告。或應免職之懲戒處分。不得反其意思而解職者。定司法官之任期爲終身。使之離威權之牽束。立於不羈之地位也。至於懲戒條規。必須以法律定之者。蓋欲避行政官之干涉。而任意懲戒也。必如是司法官之地位始得安全。而司法庶可以獨立矣。

第七章 參政院

案參政院者爲常設之機關。應元首之諮詢。以審議重要行政事項之合議體也。蓋與法之參事院。英之樞密院。相似而與吾國古代謀及卿士之制。先後同符者也。準今酌古。明定職司。此由中華民國新約法所產生之參政院也。

第四十九條 參政院應大總統之諮詢審議重要事件 參政院之組織由約法會議議決之

案新約法既採用總統制。使大總統總攬政務。負完全之責任。則其措施之當否。動繫國民之休戚。及國家之安危。遇有重要事件。苟無特設機關。以爲詢謀。

之。府。則。無。以。裨。補。聰。明。而。收。集。思。廣。益。之。效。果。且。非。所。以。維。持。共。和。立。憲。之。精。神。也。蓋。大。總。統。以。一。身。而。當。內。外。之。衝。祇。能。敏。給。捷。活。以。應。事。機。若。優。游。靜。暇。潛。思。凝。慮。考。酌。古。今。燭。照。事。理。無。偏。無。黨。籌。畫。永。圖。則。非。別。設。專。府。得。其。人。而。倚。任。之。不。可。也。此。所。以。特。設。參。政。院。也。約。法。會。議。以。增。修。約。法。及。議。決。一。切。附。屬。於。約。法。之。重。要。法。案。爲。職。權。參。政。院。產。於。新。約。法。故。其。組。織。法。由。約。法。會。議。議。決。之。

第八章 會計

案。會。計。者。所。以。整。理。國。家。歲。出。歲。入。之。行。政。而。與。人。民。之。生。計。最。有。密。切。之。關。係。者。也。故。各。國。憲。法。無。不。慎。重。之。然。在。臨。時。約。法。竟。無。專。章。之。規。定。殊。非。所。以。綜。核。名。實。之。道。蓋。舉。行。國。家。各。種。政。務。固。需。人。才。尤。資。財。力。關。於。此。資。財。之。收。入。支。出。及。其。整。理。監。督。諸。方。法。必。以。法。律。規。定。之。然。後。財。政。有。酌。劑。之。效。無。紊。亂。之。虞。而。庶。政。亦。因。之。而。舉。矣。本。章。之。規。定。卽。此。意。也。

第五十條 新課租稅及變更稅率以法律定之 現行租稅未經法

律變更者仍舊徵收

案租稅者。國家專以收入爲目的。強制的。且無償的。而徵收之。金錢上。資產也。在昔專制時代。國家賦課租稅。常由君主諸侯之自由所定。而此自由。賦課於政治上之流弊。誠不少。卒之立憲國。租稅乃以法律定之。在人民一方面。則依法律而盡其繳納之義務。在政府一方面。則標準於法律而徵收。不得任意創設。或變更之。此立憲政治之大原則也。職是之由。所以新課租稅或變更稅率。必以法律定之。然後可課之於人民也。蓋租稅爲人民之負擔。要以人民之給付能力。能否負擔爲前提。必須以法律定之者。藉人民之代表。視人民給付能力之如何。而決定其適當之程度也。至於現行租稅者。即依從前舊制及舊稅率。而現在所徵收之租稅也。是等租稅。苟未經法律變更。則仍繼續有效。蓋國家要有一定之歲入。以供一般政務之費用。現行之租稅。爲歲入之大部。故於憲法上。以明文確定之。所以重國家之歲入也。

第五十一條 國家歲出歲入每年度依立法院所議之預算行之

案預算者。於一會計年度內。豫定其歲出歲入。使行政機關。準據其限制者也。預算必經議會之議決。此爲立憲國之特徵。然其制度實淵源於英國。英國預算。始於租稅承諾權。卽一切租稅。每年須依代表國民之議會承諾。始得徵收之。卒至其所承諾之租稅。不得於承諾目的以外有所支出。於是議會并有支出之承諾權矣。議會每年承諾收支。而爲政府收支之標準。此實預算制度之濫觴也。歐洲大陸。於十九世紀之始。模仿英國舊制。僅有每年租稅承諾之規定。而未有預算法也。一千八百三十一年。比利時憲法。始有國會議定每年歲出入預算之規定。厥後法普奧諸邦相繼仿行。預算制度。遂自此而起矣。要之預算者。議會每年承諾收入及支出之方式。實爲審查歲入當否之唯一手段。蓋立憲政治之精神也。

第五十一條 因特別事件得於預算案內預定年限設繼續費

案國家政務。其性質常爲活動。不可律以一定之標準。故預算要以每年議定爲原則。然亦有例外。卽所謂繼續費是也。繼續費者。於特別需要之場合。豫定

互。數。個。會。計。年。度。所。需。之。金。額。於。其。年。限。之。內。得。繼。續。支。出。者。也。繼。續。費。之。預。算。有。減。殺。財。政。上。伸。縮。力。之。弊。苟。非。萬。不。得。已。如。關。於。陸。海。軍。之。一。部。及。大。規。模。之。創。設。或。工。事。等。非。一。會。計。年。度。所。能。完。了。者。則。不。得。設。此。例。外。之。規。定。也。

第五十三條 爲備預算不足或預算以外之支出須於預算內設豫備費

案預算大體分歲入及歲出。以租稅及其他一切之收納爲歲入。以一切經費爲歲出。而歲入歲出更分之爲經常及臨時。更因其目的分作款項。且預算特事前之估計耳。故當其實行之際。或因不可避之原因而生之預算不足。或因預算以外所生必要之費用。此事實上所不能免也。故於經常費臨時費之外。而設豫備費。以爲實際補充之餘地焉。日本會計法有第一預備金第二預備金之制。第一預備金所以充超過預算之支出。第二預備金所以充預算以外之支出。亦卽此意也。

第五十四條 左列各款之支出非經大總統之同意不得廢除或裁

減之

案議會之職權對於預算之支出固得廢除或裁減者也。惟左列各款則非經大總統之同意不得任意廢除或裁減之。蓋以左列各款皆關於立國之基礎。議會中或因黨見之紛歧而有廢除或裁減之舉。是實破壞國家之存立。其禍有不可勝言者。大總統對於政治負責完全之責任。將以一身而當患難之衝。故約法上特以明文規定之。若有除減之時。須經大總統之同意也。

一 法律上屬於國家之義務者

案法律上屬於國家之義務者。如國債之利子及償還。社會營業之補助及獎勵。政府之民法上義務。與夫諸般賠償之類是也。

二 法律上之規定所必須者

案此類甚為複雜。如官吏俸給。議院費用。諸般之恩給。年金等皆是。

三 履行條約所必需者

案如賠款。償款之類是。

四陸海軍編制所必需者

案編制陸海軍必須有一切之費用也。

第五十五條 爲國際戰爭或戡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

案國際戰爭或戡定內亂及其他非常事變之時乃國家危急存亡之秋此時既不能召集立法院苟不畀行政元首以財政緊急處分權是實陷國家於危亡而不救也然苟漫無制限則亦非所以慎重財政之道本條之規定以參政院爲同意機關者防總統之專斷也須於次期立法院開會之始請求追認者所以尊崇議會也要之爲保護國家之存立故認不得已之處分也然若不得立法院事後承諾則生何等之結果乎此亦一問題也蓋議會苟拒承諾是拒將來繼續之效力而非追廢其過去之事實也。

第五十六條 預算不成立時執行前年度預算會計年度既開始預

算尙未議定之時同

案預算必設年度之制。預算之年度。必依於會計之年度。所謂會計年度者。即預算之效力發生。存續之期間也。是以每一會計年度。預算必須成立一次。然事實上常有預算不成立時。如遇議會不成立。或解散。致不能提出預算案。又如預算案爲議會所否決。及未議定。而議院有解散之事。皆是也。夫預算者。所以爲翌年收入支出之標準也。苟有不成立之事實。則大之可以廢絕國家之存立。小之足以痺痿行政之機關。其禍豈可勝言哉。遇此場合。故不得不規定於約法。予政府以執行前年度預算。以爲救濟之方也。又預算必於年度開始之前成立。苟年度開始。而預算尙未議定。政府亦得與前項同其處分也。

第五十七條 國家歲出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

案預算爲會計之始。決算爲會計之終。國家之資財。不許政府濫費。故其始有預算。其終有決算也。前年度歲出入之決算。既經審計院之審定。復由大總統

提出報告書於立法院，請求其承諾者，所以慎重國家之會計，故設此嚴重監督之制也。先經審計院之審定，而以立法院承諾爲歸宿者，以審計院之審定爲立法院承諾之準備也。

第五十八條 審計院之編制由約法會議議決之

案審計院者，審查國家歲出入之決算報告，而監督財政之憲法上機關也。蓋國家之會計，影響於國家之資力及人民之負擔者，甚巨，故特設有獨立之資格。有司法之性質之審計院，以爲監督機關，以明政府及行政官吏之責任。此種審查會計之制度，實與租稅承諾之制度，相表裏，隨於不許濫費國幣之觀念，而自然發達者也。審計院對於國家之歲出入，既居於司法監督地位，故其組織及職權，與司法官同其意義，不可不以法律定之。此所以其編制之方法，必由約法會議議決之也。

第九章 制定憲法程序

案憲法爲國家根本大法，憲法未制定，國家之根本終未能鞏固也。故關於

制定憲法之程序實爲民國長治久安之要圖。臨時約法以制定憲法之權委諸國會。迨正式國會告成。憲法固有孕育之望。不幸黨禍爆發。同室構讐。國會自身且呈風雨飄搖之象。而制定憲法一事亦遂如雲烟之縹緲矣。國步艱難。至於此極。追憶往事。良可痛心。前車之覆。殷鑒匪遙。姑勿論正式國會。再不能株守以待其成也。藉曰能成。而以國家根本大法。決諸普通立法機關。究爲非宜。此制定憲法之程序。特爲分別訂明。所以重國憲而促進行也。所謂程序者。何者爲起草機關。何者爲審定機關。何者爲決定機關。以及公布之方法等。是也。

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

案本條規定憲法案之起草機關也。憲法之起草。此爲制定憲法之第一步。必設憲法起草委員會。以擔任起草之責。此乃當然之理。惟是種起草委員會之委員。將由議會選出。乎。則立法院未成立也。將由國民全體而行特別選舉。乎。

則徒滋紛擾也。將由行政元首指派乎。則非共和國之原則也。參政院者。以最高諮詢之府。當立法院未成立以前。而代行其職權者也。則憲法起草委員會。以參政院所推舉之委員組織之。既合法理。亦切事情也。又其人數問題。多則執滯。少則偏隘。以十名爲限。是亦得多寡適中之道也。

第六十條 中華民國憲法案由參政院審定之

案本條規定憲法案之審定機關也。憲法案既由起草委員會起草告成。又付諸參政院審定。蓋以憲法爲根本大法。與他種法律不同。非如此不足以昭鄭重也。審定機關屬於參政院。此乃當然之結果。審定之手續。以會議行之。審定者。制定憲法之第二步也。

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國

民會議決定之 國民會議之組織由約法會議議決之

案各國之憲法其制定之原因常隨其國體而不同。故有欽定憲法。協定憲法。之分。欽定憲法者。謂君主自定之。如日本之憲法是也。至協定憲法。又可分爲

協約憲法、國約憲法、民約憲法、等。協約憲法者，由君主及議會之合議而制定者。如普魯士之憲法是也。國約憲法者，謂由聯合國之合議而制定者。如德意志聯邦之憲法是也。民約憲法者，謂由人民之協議而制定者。如法蘭西、瑞西之憲法是也。此乃民主國之憲法也。民主國家，其憲法以由國民議決爲原則。故本條之規定，憲法案經參政院審定後，由大總統提出於國民會議決定之。蓋共和政體之精神也。至於國民會議之組織，固當然由約法會議議決之。何也。此固附屬於約法之重要法案也。

第六十一條 國民會議由大總統召集並解散之

案國民會議爲臨時特別機關，爲決定憲法案而召集憲法案。既決定則即解散之。至於召集解散之權，當然屬諸大總統也。

第六十二條 中華民國憲法由大總統公布之

案憲法案既由國民會議決定，則中華民國憲法完全告成矣。由大總統公布之。此亦當然之結果也。

第十章 附則

案本章乃規定本法之未盡事宜。故標曰附則以殿各章之末。乃法律普通之體裁也。

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得有其效力

案本條第一項規定。本法有效之期限也。惟不以時日之多寡爲期限。而以中華民國憲法未施行以前爲期限耳。試問中國今日有憲法乎。無憲法乎。曰。過渡之憲法。則有之。正式憲法。則未有也。約法者。過渡之憲法也。既爲過渡之憲法。則在過渡時代。其效力當然與憲法等迥。中華民國憲法既施行。則其效力亦當然歸於喪失。蓋後法取消前法。乃法律上之原則也。

又案憲法可變更。法律不能變更。憲法又爲法律上之一大原則。憲法所以稱爲根本法者。以此。故本條第二項規定。凡約法施行前之現行法令。限於與本法不相抵觸者。乃有其效力。苟與本法有抵觸者。則當然失其效力也。

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待遇條件永不變更其效力 其與待遇條件有關係之蒙古待遇條例仍繼續保有其效力 非依法律不得變更之

案清皇室優待條件及清皇族蒙滿回藏各族之待遇等條件爲統治權轉移所關亦民國國家之所由成。立。切。飲。水。思。源。之。心。爲。國。民。報。稱。之。舉。尤。宜。別。立。專。條。確。定。效。力。也。嘗。讀。大。總。統。咨。約。法。會。議。加。入。優。待。條。件。文。竊。歎。其。言。之。懇。懇。詳。盡。而。不。能。復。贊。一。辭。也。特。摘。錄。其。尤。中。肯。者。於。左。焉。有。云。「夫此統治權之移轉。語其事勢。亦甚難懸。倘若清室不卽頌遜位之詔。南北亦絕無和議可言。戰禍相尋。恐今未已。况滿蒙回藏諸族。煦沐覆育於清室者。歷有年載。平日戴高履厚。本來奉一尊爲依歸。一旦解紐失綱。豈易併一心爲趨向。瓜分豆剖。或見域中。輔車相依。難言日後。惟清帝手挈二百餘年繼承之皇位。視同公物。而付諸兆民。斯民國得仍二萬里壯闊之版圖。因其舊封而能大一統。」又云。

「總之。中華民國所以有優待清室條件者。報清帝之能公統治權而承認共和。所以有待遇滿蒙回藏條件者。答諸族能隨統治權爲移轉而贊成共和。以視純由民意所構成。全資武力爲解決者。本難同日而語。在軍民方面。卽能聯合漢姓。恐不能聳三旅而共覆滿清。卽能發難中原。抑豈能征殊方而同歸領土。事勢所著。甚彰彰矣。」以上所錄。係文中最精警之處。讀之每爲之擊節者也。

第六十六條 本約法由立法院議員三分之二以上或大總統提議增修經立法院五分之四以上之出席出席議員四分之三以上之可決時

由大總統召集約法會議增修之

案。法。律。之。施。行。常。因。時。勢。之。變。遷。而。有。不。適。用。之。處。發。見。有。不。適。用。之。處。乃。感。增。修。之。必。要。也。惟。根。本。法。增。修。之。方。法。必。須。設。種。種。之。制。限。比。之。通。常。法。律。尤。爲。慎。重。此。各。國。立。法。例。所。同。也。所。以。如。此。者。一。則。示。憲。法。之。效。力。優。於。其。他。法。律。二。則。恐。啓。輕。易。更。改。國。憲。之。端。也。本。條。之。規。定。由。立。法。院。提。議。增。修。者。必。須。

有議員三分二以上之同意。由大總統提議增修者。必須有立法院議員五分四以上之出席。出席議員四分三以上之可決。此發案之慎重也。至增修機關。則由大總統召集約法會議。此議決機關之慎重也。

第六十七條 立法院未成立以前以參政院代行其職權

案施行約法時代之立法機關。厥惟立法院。立法院之組織。固甚關緊要。然而調查選舉等事。頭緒紛繁。倉卒斷難成就。當此新舊絕續之交。不可無代行職權之機關。以利國務之進行。籌權宜之辦法。故使參政院以諮詢機關之資格。而代行立法院之職權者也。

第六十八條 本約法自公布日施行民國元年三月一日公布之日廢止

時約法於本法施行之日廢止

案新法廢止舊法。此乃法律上之原則。本約法既施行。則臨時約法當然廢止也。

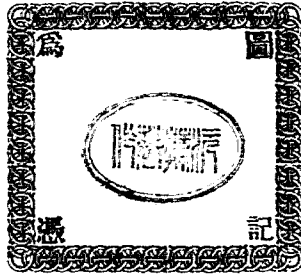
解釋新約法既終。吾心之感慨與希望。蓋全涌而俱來也。辛壬之。

際。民。國。雖。幸。誕。降。元。氣。實。已。大。傷。滿。望。此。後。之。休。養。生。息。以。獲。取。
共。和。之。美。果。不。謂。時。閱。二。載。政。治。幾。無。寸。進。加。以。同。舟。之。人。感。情。
用。事。不。惜。以。國。家。爲。孤。注。而。操。一。室。之。干。戈。幸。而。天。心。悔。禍。大。難。
枚。寧。停。辛。佇。苦。以。至。於。今。正。式。國。會。尙。付。缺。如。正。式。憲。法。尙。未。成。
立。此。吾。之。所。以。有。無。限。之。感。慨。也。每。念。以。前。之。政。治。吾。未。嘗。不。歎。
息。痛。恨。於。內。閣。制。蓋。采。用。內。閣。制。根。本。已。壞。絕。無。希。望。之。可。言。新。
約。法。公。布。之。日。即。總。統。制。厲。行。之。始。既。有。良。善。之。制。度。復。得。賢。明。
之。總。統。而。運。用。之。此。吾。之。所。以。有。無。窮。之。希。望。也。行。見。百。廢。具。舉。
政。治。休。明。依。共。和。軌。道。而。軼。駕。乎。歐。美。矣。著。者。附。識。



中華民國三年九月出版
中華民國三年九月發行

版權所有



私印必究

新約法詳解

定價大洋八角

著作者

縉雲

陳文鼎

發行者

縉雲

陳文鼎

印刷者

京都共和印刷局

總發行所

琉璃廠西頭路南
京都共和印刷局
電話南局六十三

分售處

京都各大書坊
各省各埠書坊

1.23
2