

近代中國史料叢刊續編第八十一輯
沈雲龍主編

中華民國憲法草案說明書

立法院編

(二十九年)

文海出版社

有限公司
印行

立法院中華民國憲法草案宣傳委員會編

中華民國二十九年七月

中華民國國憲法草案說明書

文藻出版社

有限公司

印行

序

中華民國憲法草案之擬訂，肇源於民國二十一年十二月中國國民黨四屆三中全會關於集中國力挽救危亡一案之決議，其中對於憲政準備部份，依據建國大綱之規定，決定由立法院從速起草憲法草案，以備國人之研討。立法院前後窮數年之力，一方面遵照 國父遺教及中央之指示，一方面參照訓政時期之經驗及全國人士所發表之意見，旁徵博採，七易稿而始成。余於民國二十二年草案初稿之初，即嘗謂我國所需要之憲法，第一必須合於我國之國情，第二必須合於時代之需要。蓋以憲法者，為國家根本大法，固在能奠國基而垂久遠，然尤貴能見諸實施，以利民而福國也。

憲法草案宣布以來，已引起國人之注意，事至足慰，然對於草案條文之涵義，間有未盡明瞭者。立法院為原起草機關，爰有中華民國憲法草案說明書之刊行，逐條詮釋，以示其本源而明其旨趣。茲就其中重要各點，特為揭出，列諸篇首。

三民主義為中華民國建國之最高原則，故憲法之制定，自應以三民主義為依歸。國父嘗謂三民主義為救國主義，數十年來國民革命，皆以貫徹此旨為鵠的，此為國人所共見，無待贅陳。況在今日，國民全體不分黨派，已一致承認三民主義為抗戰建國之最高原則。憲法草案規定中華民國為三民主義共和國，明示我國革命建國不易之方針，亦即以應全民族共同之需求也。

憲法草案關於人民之自由與權利，有詳細之規定，但得依法律加以限制。此以國家社會利益為前提，無取於天賦人權之舊說，而摒去個人主義之所謂絕對自由也。蓋社會人羣隨時演進，現代國家、

人民本無絕對自由之可言，惟對於自由權利之限制，必須有法律之根據，故曰非依法律不得限制，正所以防止行政機關之濫用權力也。又限制自由權利之法律，依第二十五條之規定，「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」，又所以明示此種立法之嚴格標準也。如此則於法律保障之外，兼採憲法保障之方式，庶於國家及人民之利益，雙方均能兼顧矣。

◎政權與治權之劃分，為國父創造之理論，觀於歐美近年來代議政治之失敗，益可證明此理論之正確。自三權之說興，歐美各國競相採用。其主旨在權與權之互相牽制、流弊所極、運用不靈、政潮迭起。至政權與治權之關係，在相輔而相成。人民之政權凡四、曰選舉、曰罷免、曰創制、曰複決。政府之治權凡五、曰行政、曰立法、曰司法、曰考試、曰監察。期使人民有權、政府有能、實為最完美之政治制度。憲法草案以國民大會為在中央行使政權之機關，五院為行使治權之機關。舉凡法律預算戒嚴大赦宣戰媾和條約各案之議決權均為治權，屬於立法院。而政權機關之國民大會，則有選舉罷免創制複決之權，並以此四權為限，以免權能之混淆焉。

「縣為自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」，此為建國大綱所明定。國父在中華民國建設之基礎一文中云，「以吾之意，此時省制即存，而為省長者，當一方受中央政府之委任，以處理省內國家行政事務，一方則為各縣自治之監督者，乃為得之」。依此，則省之性質，已甚明瞭。憲法草案規定省政府為執行中央法令及監督地方自治，即以此為根據。至於省長之產生，建國大綱雖有得由國民代表會選舉之規定，然今日訓政尚未完成，憲政提前實施，為期鞏固國家統一，樹立能集中國力之制度，省長自由由中央任免，較為適當而合理也。

憲法草案關於國民經濟特設一章、將民生主義之平均地權節制資本等重要原則、分別爲具體之規定。蓋必如此而後始能表現三民主義建國之精神、符合國民革命之理論與思想。有以爲此章所定事項、係屬行政方針、不宜列入憲法者、此蓋忽視民生主義、而未明三民主義憲法之真諦也。

國父有言、「國人習性、多以定章程爲辦事、章程定而萬事畢、以是事多不舉。異日制定憲法、萬不可仍蹈此轍。英國雖無成文憲法、然有實行之精神、吾人如不能實行、則憲法猶廢紙耳」。國父倡導革命、以建國之責任自期、力求憲政之完成、今日訓政之工作未完、國家之基礎未固、亦卽建國之責任尙未終了。吾人所以努力於過去者、今後亦宜本一貫之精神、以求憲法之實施、而不容自卸其責也。

中華民國二十九年七月 孫科

中華民國憲法草案起草經過

傅秉常

中華民國二十一年十二月、中國國民黨第四屆三中全會在南京開會、通過中委孫科等二十七人所提「集中國力挽救危亡案」。其中關於憲政之籌備、有下列三項決議。(一)為集中民族力量、徹底抵抗外患、挽救危亡、應於最近期間、積極進行建國大綱所規定之地方自治工作、以繼續憲政開始之籌備。(二)擬定民國二十四年三月召開國民大會、議決憲法、並決定憲法頒布日期。(三)立法院應從速起草憲法草案、並發表之、以備國民之研討。此為立法院起草憲法草案之由來。

一 憲法草案起草之初步工作

二十二年一月、中委孫科就立法院院長職、遵照中央決議、積極進行憲草起草工作、於一月下旬、組織憲法草案起草委員會。委員長由孫院長兼任、副委員長為吳經熊、張知本。委員為焦易堂、陳肇英、馬超俊、傅汝霖、黃季陸、劉望訓、徐允誥、馮自由、馬寅初、鄧召蔭、吳尚鷹、史尚寬、戴修駿、饒桐孫、黃右昌、史維煥、程中行、陳茹玄、盛振為、瞿會澤、王崑崙、鄧公玄、劉天心、丁超五、呂志伊、傅秉常、林彬、狄膺、楊公達、劉克儂、趙琛、董其政、周一志、陶玄、王孝英、衛廷生等三十七人。顧問為戴傳賢、伍朝樞、覃振、王世杰等。秘書為吳孝勉、蕭淑宇。專員為黃公覺、鄧克敏、胡去非、楊赫坤等。纂修為金鳴盛、袁晴暉等。

憲法草案起草委員會成立後、一方面登報並分函徵求國人對於制憲之意見、一方面由立法院編譯

處遂譯各國憲法，以備起草之參考。該委員會於二十二年二月九日至二月二十三日開會三次，先行決定憲法草案起草程序、分組研究、擬具起草要點。又於三月二日至四月二十日，連開會議九次，將各組所擬起草要點、詳加討論、議決起草原則二十五點如下。

(一) 中華民國爲三民主義共和國。

(二) 中華民國主權屬於國民全體。

(三) 中華民國領土採概括式之規定，領土非經國民大會議決，不得變更。

(四) 中華民國國旗，定爲紅地左上角青天白日。

(五) 中華民國人民無男女、種族、宗教、階級、職業之區別，在法律上一律平等。

(六) 中華民國人民有依法律行使選舉、罷免、創制、複決之權。

(七) 人民有身體、遷徙、居住、言論、著作、信仰宗教、結社、集會等自由。

(八) 人民有納稅、服兵役、服公務之義務。

(九) 國民大會由每縣或其同等區域選出代表一人組織之。其代表之選舉，應以普通、平等、直接之方法行之。

(十) 凡國民年滿二十歲者，有選舉代表權，年滿二十五歲者，有被選代表權。

(十一) 國民大會每三年開會一次，會期爲一個月，必要時得召集臨時會。

(十二) 國民大會之職權，爲選舉或罷免中央重要官員，複決及創制法律，修改憲法，與核批各院報告。

(十三)關於中央事權、採列舉方式。

(十四)關於地方事權、採概括方式。

(十五)設總統及副總統、由國民大會選舉。軍人非退職後不得當選總統。

(十六)總統為國家元首、不直接負行政責任。

(十七)行政院長由總統經立法院之同意任免。

(十八)考試司法兩院院長、立法委員、監察委員、由國民大會選舉。立法院院長、監察院院

由各該院委員互選。

(十九)司法行政隸屬於司法院。

(二十)總統任期六年、不得連任。考試司法兩院院長、立法委員、監察委員、任期均為三年。

(二十一)立法委員名額不得過二百人。監察委員名額不得過五十人。

(二十二)省毋須制定省憲。

(二十三)省應採省長制。省長以民選為原則、但在一省全數之縣未完成自治之前、暫由中央任命。

(二十四)省設省參議會、省政府、省民代表會。

(二十五)縣制遵照 總理遺教起草、不另定原則。

二 憲法草案初稿之擬訂

關於憲草初稿之起草，孫兼委員長先後指定副委員長張知本、吳經熊、委員傅秉常、魚易堂、陳肇英、馬寅初、吳尚鷹七人爲初稿主稿委員，依據委員會所決定之起草原則從事起草。主稿委員當即開會，推定吳委員經熊擔任初步起草工作。吳委員於六月初將初步稿件擬成，全文分爲總則、民族、民權、民生、憲法之保障五篇，都二百一十四條，稱爲「中華民國憲法草案初稿試擬稿」。於六月八日由吳委員以私人名義，在報紙發表。

在吳委員試擬稿發表前後，立法院收到各方意見評論共二百餘件，而委員張知本、陳長蘅、陳肇英，亦各擬有初稿條文，主稿委員乃以吳委員試擬稿爲底本，參酌各方意見評論，及張陳各委員所擬稿件，開會審查，並請委員林彬、史尚寬、陳長蘅、衛挺生列席參加。自二十二年八月三十一日起至十一月十六日止，開會十八次，均由孫兼委員長主席，擬成「中華民國憲法草案初稿草案」，全文分爲十章，共一百六十六條。

憲法草案初稿草案擬成後，即提出憲法草案起草委員會討論。該委員會自二十二年十一月三十日起至二十三年二月二十三日止，開會十一次，將初稿草案，逐條討論，修正通過。「中華民國憲法草案初稿」遂以完成。全文分總綱、人民之權利義務、國民經濟、國民教育、國民大會、中央與地方之權限、中央政制、省、地方政制，及附則十章，共一百六十條。三月一日，立法院將全稿在報紙刊布，正式徵求國人意見。

三 憲法草案初稿之修正

憲法草案初稿完成後，憲法草案起草委員會即行結束。二十三年三月二十二日孫院長另派傅秉常、馬寅初、熊易堂、吳尙鷹、吳經熊、馬超俊、林彬、史尙寬、陳長蘅、衛挺生、羅鼎、史維煥、郝朝俊、呂志伊、戴修駿、陶玄、梁寒操、谷正綱、程中行、陶履謙、徐元誥、陳茹玄、鍾天心、楊公遠、蕭淑宇、周一志、方覺慧、王祺、張志韓、朱和中、劉盟訓、陳肇英、趙迺傳、何遂、李仲公、黃右昌等三十六人，爲憲法草案初稿審查委員，並指定傅秉常爲召集人。審查委員會對於初稿審查工作之進行如下。

(一)整理各方意見 三月三十日憲草初稿審查委員會召開第一次會議，當經推定傅秉常、林彬、陶履謙三人，爲初步審查委員，先將各方意見加以整理。傅委員當即調派秘書鮑德激、專員黃公覺、翟楚、裔壽康、纂修金鳴盛、張毓昆、科員徐森尊等協助工作。自憲法草案初稿刊布後，立法院接到各方之意見書及採自報紙雜誌之評論，共二百八十一件，均經初步審查委員詳加研討，自四月五日起至六月五日止，共開初步審查會議八次，決定採印之意見評論凡二百一十六件，分訂二十二輯。並分別摘要，彙列於憲法草案初稿各條文之後，纂成一憲法草案初稿意見書摘要彙編，刊印成冊，以便參考。

(二)擬具審查修正案 各方意見評論整理完竣後，憲法草案初稿審查委員會遂召開第二次會議，議決分組將憲法草案初稿重加審查。

各組參酌各方意見，將初稿條文加以修正，擬具修正草案，提出全體審查委員會討論。審查委員會自六月十三日起至六月三十日止，開會九次，均由孫院長主席，將各組所擬修正草案，逐條討論，

重加修正，而擬成「憲法草案初稿審查修正案」。全文分爲總綱、人民之權利義務、國民大會、中央政府、省、縣、市、國民經濟、教育、財政、軍事、及附則十二章，共一百八十八條，並於條文之首，增列弁言。該修正案於七月九日，在報紙披露。

四 憲法草案之議訂

憲法草案初稿審查修正案完成後，憲法草案初稿之起草工作，遂告結束。二十三年九月十四日，立法院開第三屆第六十六次會議，將憲法草案初稿審查修正案提出討論，當經議決先將各方對於該修正案之意見評論，交傅秉常、林彬、陶履謙三委員審查。經審查決定採印者二十一件，分別摘要，彙編成冊，印送備考。

立法院自九月二十一起至十月十六日止，開會七次，審議憲法草案初稿修正案，逐條討論，將全案重加修正，三讀通過。全文分十二章一百七十八條，冠以弁言，是爲立法院第一次議訂之中華民國憲法草案，於二十三年十一月九日呈報 國民政府。

五 憲法草案之修正

二十三年十二月十日中國國民黨第四屆五中全會開會，將立法院議訂之憲法草案，提出討論，當經議決交付初步審查。旋於十二月十四日會議決將「中華民國憲法草案」應遵奉 總理之三民主義，以期建立民有、民治、民享之國家。同時應審察中華民族目前所處之環境及其危險，斟酌實際政治經

驗，以造成運用靈敏，能集中國力之制度。本草案應交常會依照此原則鄭重核議。

中央常務委員會於二十四年十月十七日第一百九十二次會議，始將憲法草案審查完竣，議決原則五項。

一、為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，為憲法草案之所本。

二、政府之組織，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、中央政府及地方制度，在憲法草案內應於職權上為大體規定，其組織以法律定之。

四、憲法草案中有必須規定之條文，而事實上有不能即時施行，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。

立法院接奉上項原則後，當即指派委員長傅秉常、吳經熊、馬寅初、吳尙鷹、何遜、委員梁寒操、林彬等七人，為審查委員，遵照中央原則，將憲法草案重加審查。各審查委員於一星期內，連開會議，將憲法草案審查完竣，擬成修正草案。立法院遂於十月二十四日第四屆第三十四次會議，將修正草案提出討論，於次日第三十五次會議三讀修正通過。全文分總綱、人民之權利義務、國民大會、中央政府、地方制度、國民經濟、教育、及附則八章，共一百五十條，是為立法院第二次議訂之中華民國憲法草案。

六 憲法草案之完成與宣布

立法院第二次議訂之憲法草案，呈送中央後，二十四年十一月一日，中國國民黨第四屆六中全會開會，當即提出討論，並於十一月五日會議決議「本會同人認爲立法院最近修正之憲法草案，大體均屬妥善。惟爲適應國家現實情勢，及便於實施起見，似尙應有充分期間，加以詳盡之研究與討論。但現距代表大會爲日無多，且代表大會會期甚短，恐亦無暇逐條詳商，爲最後之決定。因此擬請六中全會將上列理由，連同本憲法草案，送請第五次全國代表大會，請將宣布憲法草案及召集國民大會日期，先行決定，並對於憲法草案加以大體審查，指示綱領，再行授權於下屆中央執行委員會爲較長時間之精密討論後，提請國民大會議決頒布之」。

十一月十二日，中國國民黨第五次全國代表大會在南京開會，於十八日會議通過召集國民大會及宣布憲法草案案，並於二十一日會議作下列之決議。

(一) 宣布憲法草案及召集國民大會日期，由大會授權第五屆中央執行委員會決定之，惟須於民國二十五年以內施行。

(二) 憲法草案由大會接受之，但應由第五屆中央執行委員會依據大會通過之重要憲草各提案修正之。

(三) 其餘有關各案，由大會交第五屆中央執行委員會，於修正憲法草案時，積極採用。
第五屆中央執行委員會於十二月四日會議決議如下。

(一) 中華民國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。

(二) 設憲法草案審議委員會，指定委員葉楚傖、李文範等十九人組織之，負責審議草案及經大會認為應予採納之提案，於兩個月內擬定修正案，呈由中央常會發交立法院，再為條文之整理。

中央憲法草案審議委員會迭次召集會議，議決審議意見二十三點。

(一) 第八章「附則」二字，應改為「憲法之施行及修正」。

(二) 在「憲法之施行及修正」一章內，對於原草案內不能即時實施之條文，應另定過渡條款。

(三) 原草案第二十二條人民有依法律服兵役之義務，應於「服兵役」三字下，加「及工役」三字。

(四) 國民代表任期，改為六年。

(五) 國民大會改為每三年召集一次，由總統召集之。

(六) 原第三十一條第二項，改為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。並應另加「總統得召集臨時國民大會」，及「國民大會開會地點，必須在中央政府所在地」二項。

(七) 選舉、罷免、創制、複決四權之行使，另以法律定之，在國民大會章另加一條。

(八) 總統、副總統任期，均定為六年。

(九)五院各設副院長一人。

(十)各院院長、副院長(除行政院外)及立法警察兩院委員之任期、均定為三年、立法監察兩院院長及委員、連選得連任。

(十一)原第三十八條「依法」二字應刪、並應將此條移置於原第三十六條之後。

(十二)原第四十四條應刪。

(十三)在原第四十三條後、增加兩條。

一、規定總統有發布緊急命令及為緊急處分之權。

(附擬條文)國家遇有緊急情形、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。

前項命令中、如有須經立法院之議決者、應於發布命令後三個月內提交立法院追認。

二、總統得召集五院院長會議、解決關於兩院以上事項及總統交議事項。

(十四)行政院政務委員、仍照原草案不規定名額、但應規定不管部之委員不得超過管部者之半數。

(十五)原第五十九條改為「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、以行政院院長為主席。

原第六十一條「總統交議之事項」、改為「總統或行政院院長交議之事項」。

(十六)原第六十七條關於立法委員之產生、應改為全數選舉、在憲法之施行章內、規定一過渡辦

法、半數選舉、半數由立法院院長呈請總統任命。

(十七)關於監察委員之產生、應在憲法之施行章內規定一過渡辦法、半數選舉、半數由監察院院長呈請總統任命。

(十八)原第一百零五條應修正如左。

「凡事務有因地制宜之性質者、屬地方自治。地方自治事項、以法律規定之」。

(十九)在憲法之施行章內、應規定未完成自治之縣、其縣長由中央任命之(市亦同)。

(二十)原第一百四十六條第一項關於違憲問題、應規定祇能由監察院提出、並規定其提出時間之限制(例如法律施行後六個月、即不能提出謂其為違憲)及其詳以法律定之。

(二十一)原第一百五十條應刪、另定施行日期。

(二十二)在憲法之施行章內、應規定一條、「第一屆國民大會職權、由制定憲法之國民大會行使之」。

(二十三)下列各條擬請交立法院再行審議整理。

甲、原第二十四條、第二十五條。

乙、原第三十二條第六款。

丙、原第一百三十九條至一百四十四條。

以上審議意見、於二十五年四月二十三日經中央常務委員會會議決議照審議意見通過、交立法院、並刪去原草案第七十六條「公務員懲戒」之規定。

立法院奉命後，當即指派委員長傅秉常、吳經熊、馬寅初、吳尚鷹、何遂、委員梁寒操、林彬、暨曾澤等八人，依照中央意見，將憲法草案重加整理修正。於五月一日立法院第四屆第五十九次會議，提出討論，當經三讀修正通過。全文仍分八章，共一百四十八條，是為立法院第三次議訂之中華民國憲法草案，於二十五年五月五日經國民政府明令宣布。

二十六年四月二十二日中央常務委員會會議議決，將中華民國憲法草案刪去第一百四十六條，第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行之。立法院奉命後，於四月三十日會議議決中華民國憲法草案原第一百四十六條刪除，全文改為一百四十七條。當即呈報國民政府，經國民政府於二十六年五月十八日明令宣布。

七 憲法草案之說明

二十八年十一月第五屆六中全會議決定於二十九年十一月十二日召開國民大會，制定憲法。二十九年四月，立法院孫院長以國民大會開會期近，而依照建國大綱之規定，立法院議訂之憲法草案，應隨時宣傳於民衆，因向中央提議，於立法院設中華民國憲法草案宣傳委員會，擔任宣傳工作。二十九年四月二十三日，經中央常務委員會會議決議通過。孫院長當即令派立法委員傅秉常、吳尚鷹、陳長蘅、史何寬、梁寒操、何遂、樓桐孫、黃右昌、劉克儂、馬寅初、林彬、狄膺、史維煥、羅鼎、程中行、陳茹玄、鍾天心、楊公達、趙琛、董其政、周一志、衛挺生、朱和中、趙適傳、王寬崙、鄧公玄、劉盟訓、戴修駿、凌鉞、黃一歐、劉振東、楊幼炯、陳顯遠、梅汝璈、姚傳法、趙懋華、鄧鴻

業、郝志厚、吳煥章、趙文炳、蔡夏聲、張肇元、王毓祥、及立法院編譯處處長謝保樞等四十四人、爲憲法草案宣傳委員會委員、指定傅秉常爲召集委員。又調派編修謝徵孚、專員史太璞、秘書鮑德激、馬克俊、纂修張毓昆、謝文林、科員龍級華等、協助工作。

該會宣傳工作、分文字及演講兩種、關於文字宣傳、當經決定以編撰憲法草案說明書爲主要工作、並推定傅秉常、林彬、史尙寬、樓桐孫、陳長蘅、吳尙廉六人爲憲法草案說明書主稿委員。自五月一日起至六月二十七日止、主稿委員連開會三十九次、擬成憲法草案說明書初稿、陸續提出憲法草案宣傳委員會全體委員會討論。自五月十八日起至六月二十九日止、全體委員會連開會九次、將憲法草案說明書修改完竣。說明書以限於時間、未能作詳盡之詮釋、僅於憲法草案要旨、述其梗概而

中華民國憲法草案說明書

二十九日

目次

序	……	孫科
中華民國憲法草案起草經過	……	傅秉常
中華民國憲法草案說明書	……	一
第一章 總綱	……	二
第二章 人民之權利義務	……	一〇
第三章 國民大會	……	二三
第四章 中央政府	……	三二
第一節 總統	……	三三
第二節 行政院	……	四一
第三節 立法院	……	四六

附錄三 立法院歷次所擬憲草各稿條文 …… 一六七

(一) 中華民國憲法草案初稿 …… 一六七

(二十三年二月二十三日立法院憲法草案起草委員會擬訂)

(二) 中華民國憲法草案初稿審查修正案 …… 一八六

(二十三年六月三十日立法院憲法草案初稿審查委員會擬訂)

(三) 中華民國憲法草案 …… 二〇八

(二十三年十月十六日立法院會議通過)

(四) 中華民國憲法草案 …… 二二八

(二十四年十月二十五日立法院會議修正)

中華民國憲法草案說明書

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。

說明 國家創立之由來、建國之目的、制憲之準據、以及制憲之機關、在憲法條文前鄭重揭示、所以昭憲法之尊嚴、而固國人之信守。况在吾國、自經 國父倡導國民革命以來、遵照革命程序、以建民有、民治、民享之國家、並由國民大會、依據三民主義五權憲法等遺教、制此憲法、非任何國家之憲法所可比擬、尤應特為標明。當立法院發表憲草初稿徵求全國意見時、多有主張增列弁言者、現代國家憲法、如德蘇等國、亦有此例、故特冠以弁言。

第一章 總綱

說明 現代國家之憲法，多設總綱一章，凡憲法上重要原則，如國體、主權、領土等，均於總綱章內，有所規定。本憲法草案係依三民主義五權分立之精神而制訂，如國體爲三民主義共和國，主權屬於國民全體，領土保持完整，國內各民族團結平等，以及國旗之式樣、國都之地點等，關係均極重要，不宜散列他章之中，故亦特設專章。

第一條 中華民國爲三民主義共和國。

說明 本條爲本草案最重要之規定，所以明革命之淵源，示建國之主義也。自上次世界大戰以還，若干新興共和國之憲法，舉凡民族構成、政治體制，與夫關於人民之經濟生活、文化生活等，均無不基於各自革命建國之主義與淵源，依其現實之情形與需要，而一一予以明文之規定。誠以任何革命新建之國家，皆應本其自有之主義，進而共謀全民族文化、政治、經濟各方面之進步與發展。而欲完成此項偉大之使命，又必須結合全民族之意志於共同信仰之下，方克有濟。是以將革命建國之主義，定於國家根本大法之中。

中華民國由於中國國民黨之革命所建立，三民主義爲中國國民所信奉之主義，國父於倡導革命之初，即在同盟會綱領第三條規定「建立民國」。建國大綱第一條更明定「國民政府本革命之三民主義五權憲法，以建設中華民國」。可知中華民國爲革命之產物，中華民國憲法自應爲實行革

命主義、完成建國使命所必需之憲法。

三民主義之基本原則、對內實現民族平等、對外促進世界大同、此民族主義之國家、而非帝國主義之國家也。國民有直接選舉並罷免官員之權、有直接創制並複決法律之權、此民權主義之國家、而非代議政治之國家也。平均地權、節制資本、發展國營實業、以謀國民生計之均足、此民生主義之國家、而非資本主義之國家也。合民族、民權、民生三者而為三民主義之國家、此為革命之目的、亦即立國之特性、自應規定於憲法之中。

立法院憲法草案委員會於研究之始、即擬規定中華民國為三民主義共和國。初稿發表後、國人意見、亦無異詞。顧中央審查憲草、決定原則、亦首以「鄭重革命之歷史基礎」為言。自後憲草會幾經商討、其他條文雖不無變更、獨於此條、毫無異議。又以各國憲法多於憲法之開端、作國體之規定、中華民國訓政時期約法亦然、(註一)故本草案定此為第一條。

有主張於「共和國」之上、應加「民主」兩字者。不知「主權在民」、謂之「民主」、本草案已另有專條(第二條)、且「中華民國」四字、一望即知為民主國、無須贅列。

又有謂冠主義於國體之上、不合於憲法之體例者。其所持理論、以國民應有信仰之自由、固不能以一個主義、強全國國民以必從、而主義亦非一成不變之物、憲法乃為建國百年之典、故主義不能藉憲法之條文以自固。是置關心於個人自由主義之陳說、而未能了解今日吾國建國之真意義、與近代憲法之新概念、故陷於時代錯誤之思想而不自知也。

自前次世界大戰以後、若蘇聯、西班牙等共和國、(註二)其新制之憲法、多有不同於昔日、於其

建國主義、經濟制度、教育宗旨、亦參訂於條文之中。蓋當國運艱難之日、欲建設一鞏固之國家、則國民不能無共同之信仰、否則民志不能齊一、斯社會不能安定、國家不能鞏固。爲一民志而固國本、於國家根本大法中、樹立國民之共信、實爲當然而且必要也。抑此種共信、固非個人宗教哲學上之信仰、而爲大衆政治經濟上之信仰、共同生活於一國之中、苟無此種共信、何以達長治久安之目的。

三民主義主張民有、民治、民享、實爲吾國立國之天經地義。倘無三民主義、卽無今日之中華民國、此非爲一黨之主張、而當爲全國之共信。國父手訂建國大綱、明白規定「凡中華民國之國民、皆須完舉其國民之義務、奮行革命之主義、方能行使其民權」(第八條)、其改卽在於此。憲法爲全國所應遵守、故凡中華民國國民、皆須共守成憲、以建設三民主義之國家、方克盡國民之職責、且自抗戰以來、三民主義已成抗戰建國之最高原則、對於本條不應附以任何之保留也。

(註一)中華民國剛政時期約法第三條「中華民國永爲統一共和國」。

(註二)一九三六年蘇聯憲法第一條「蘇維埃社會主義共和國聯邦爲工農社會主義的國家」。

一九三一年西班牙共和國憲法第一條「西班牙爲各勞動階級、依據自由及正義所組織之民主共和國」。

第二條 中華民國之主權屬於國民全體。

說明 主權在民、爲近代一般民主國家之共通原則、如德國、愛司托尼亞、立陶宛、土耳其、智利等國憲法莫不皆然。(註一)我國民權思想、發達甚早、鼎革後、中華民國臨時約法卽有此條之規

定。全部約法中、祇有此條爲「國父當時所主張。因「國父確信「中國非民主不可」、故「民權主義、第一決定爲民主」。(註二)可知之條所定、既合我國固有之政治思想、亦爲革命建國之所必需。國父曾言「在共和政體之下、就是用人民來做皇帝」。(註三)故主權自應屬於「國民全體」、非少數人或任何機關所得而私。

(註一)德國憲法第一條第二項「國權出自人民」。

愛司托尼亞國憲法第一條「愛司托尼亞爲獨立民主共和國、主權屬於人民」。

立陶宛國憲法第一條第二項「國家主權屬於國民」。

土耳其國憲法第三條「政權完全屬於國民全體」。

智利國憲法第二條「主權屬於國民、由大憲法所規定之機關行使之」。

(註二)見中國革命史。

(註三)見民權主義第五講。

第三條 具有中華民國之國籍者、爲中華民國國民。

說明 前條既規定中華民國之主權屬於國民全體、則何者爲中華民國國民、不可不有明確之規定。中華民國訓政時期約法第二條第二項所稱「凡依法享有中華民國國籍者、爲中華民國國民」、與本條實無二致。至如何方爲具有中華民國國籍、與夫國籍之取得、喪失、回復等問題、應由國籍法加以規定。各國立法例雖亦有將國籍法上之事項規定於憲法之中者、(註一)惟國籍之規定、內容頗涉繁瑣、且時有變更、此例殆不足取。

我國國籍法（註二）關於國籍之規定，以血統主義為主，屬地主義為輔。我國僑胞之世居國外者，雖依所在國法律已取得該國國籍，但吾國仍視為國民，與居住國內之國民無異。

（註一）墨西哥國憲法第三十條，巴西國憲法第六十九條，委內瑞拉國憲法第二十七條至三十條。

（註二）民國十八年二月五日公布。

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、河北、山東、山西、河南、陝西、甘肅、青海、福建、廣東、廣西、雲南、貴州、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。

說明 各國憲法關於領土之規定，有列舉主義與概括主義兩種。（註一）即在我國，中華民國臨時約法與中華民國訓政時期約法，其規定之方式亦非相同。（註二）本條係採列舉主義，其理由如下。

（一）將各地區逐一明於憲法之中，可使國民一望而知我國之領土，係由某等地域所組織而成。

（二）概括規定，無論如中華民國臨時約法之列明數字，或如中華民國訓政時期約法之稱「為各省」，意義範圍，均欠明確。（三）領土為國家要素之一，憲法中將領土列明，可喚起國民之愛護與國際之尊重。（四）採用列舉主義，並可使國民銘念國土之被佔，以喚起收復之決心。

至本條「領土」二字、當然包括「領海」、「領空」而言。海空之領界如何、自應適用國際公法所認之原則、不須在憲法中加以規定。

本條地區之排列。以首都所在之長江流域爲首、其次黃河流域、其次珠江流域、而以邊疆爲殿、其序列皆自東而西。而於其末、繼以「……等固有之疆域」者。則以我國沿海島嶼繁多、依此亦可概括無遺。

或謂本條僅列省名與地方名稱、而未及於市、似嫌不足、將來省區如經縮小、亦嫌不符。不知本條所列省名與地方名稱、係爲地理區域的名詞、不因行政區域變更而受影響。所設之市、如北平市、天津市、均包括於河北區域之內、南京市、上海市、均包括於江蘇區域之內、實無待於更列市名也。

本條第二項所稱「領土之變更」、指領土之取得、喪失、或交換而言、其必須經國民大會之議決者、所以示慎重也。

（註一）採列舉主義者、如比利時國憲法第一條、來多尼國憲法第三條、愛司托尼亞國憲法第一條、及奧大利國憲法第二條等是、採概括主義者、如一九三一年西班牙國憲法第八條、捷克斯拉夫國憲法第二條、芬蘭國憲法第三條、一九二〇年捷克斯拉夫國憲法第三條等是。

（註二）中華民國臨時約法第三條「中華民國領土爲二十二行省、內外蒙古、西藏、青海」。中華民國訓政時期約法第一條「中華民國領土。爲各省及蒙古西藏」。

第五條 中華民國各民族均爲中華國族之構成分子、一律平等。

說明 民族主義之目的，對外在求國家之平等，對內在使國內各民族一律平等。中華民族，係由漢、滿、蒙、回、藏……等族所構成，分而言之，則為「各民族」，合之則為整個之「國族」。國父曾言「在中國，民族就是國族」。故特著為專條，以明中華民族之構成分子，而示民族團結平等之精神也。外國立法例如蘇聯憲法，亦有類似之規定。(註)

有謂此種規定為中華民國臨時約法，訓政時期約法及歷來各次憲章所繼，「中華國族」宜改為「中華民國」。不知本條所定，乃指「國族」之構成分子，非指「國家」之構成分子而言。國族之構成，以民族為單位，而國家之構成，則以個人為單位。本條所定各民族一律平等，與第八條所定「……人民在法律上一律平等」，其涵義固不同也。

(註)一九三六年蘇聯憲法第一百二十三條「不論民族及人種，蘇聯人民在經濟、國家、文化及社會政治、所有各生活方面之平權，為不變之法律。」

公民權利之任何直接及間接限制，或受之由於其民族及人種差別之直接及間接特權之規定，暨人種或民族排斥或隔離及侮慢之一切條約，均與法律之統治。

第六條 中華民國國旗、定為紅地、左上角青天白日。

說明 國旗為一國尊榮之代表，國際間極所重視，故各國憲法對於國旗之方式，多有規定。(註一)我國國旗之方式問題，國父在同盟會時代，即主張沿用與中會之青天白日旗，嗣復主張增加紅色於上。潮惠、欽廉、鎮南關、河口、廣州諸役，則皆用青天白日滿地紅三色。(註二)辛亥革命，國父在倫敦放次，即手定青天白日滿地紅為我國國旗，惟臨時政府倉卒間已採用五色旗，

直至國民政府成立、始恢復 國父所定之旗式。可知我國國旗、實有久遠之歷史根據。其所以用此三色者、蓋以符自由平等博愛之義、亦即為三民主義之象徵。至國旗尺度、則應參閱旗法之規定。(註三)

(註一)一九三六年蘇聯憲法第一百四十四條「蘇聯國旗以紅色織物材料為之、其左上角帶附有一金輪一金錘及其上之五芒星一圖、綴以金邊者之圖形。寬對長為二與一之比」。

羅馬尼亞國憲法第一百二十四條「國旗為藍、黃、紅三色、其形色為垂直線」。

德意志聯邦憲法第三條「聯邦旗色為黑、紅、金三色」。

(註二)見鄭君編中國國民黨史稿第七十二頁。

(註三)國旗法於民國十七年十二月十七日公布施行。

第七條 中華民國國都定於南京。

說明 本條所定、與中華民國訓政時期約法第五條相同、係遵照 國父肇造民國時之主張。 國父嘗言「南京有高山、有深水、有平原。此三種天工、鑄成一處、在世界中之大都市、誠難覓有如此佳境也」。(註)民國元年、中華民國臨時政府即奠都於南京。至民國十六年四月十八日、國民政府復以南京為國都。茲為表示抗戰必勝、建國必成之信念、尤應在憲法中加以明白規定。

(註)見實業計畫第二計畫第三節。

第二章 人民之權利義務

說明 保障人民之自由權利，為憲法重要任務之一。國父曾云「憲法者、政府之構成法、亦即人民權利之保障書也」。〔註一〕各國憲法關於人民之權利義務，均有規定，我國臨時約法及中華民國訓政時期約法、亦均加規定。現代國家保障個人之自由，並非因襲天賦人權之觀念，乃因其為發展個人人格所必需，但個人之自由，常受一定之限制。國父曾云「個人不可太過自由，國家要得完全自由」。〔註二〕故本章對於人民各種之自由，予以保障，而又規定得依法律加以限制。其他各種權利，規定於本章者，如請願、訴願、訴訟、應考試、及選舉、罷免、創制、複決等權。散見於國民經濟及教育各章者，如受教育、救卹及勞工保護等權。〔註三〕其行使享受、均應依法律之規定。至於人民之義務，本章所規定者，有納稅、服兵役、丁役、及服公務之義務等。國民經濟章所規定者，有充分使用土地之義務。〔註四〕近來法律觀念，已由權利本位趨於社會本位，是以人民對國家之義務範圍，亦漸增加。本章關於人民之權利義務，係採例示的規定。因權利義務、種類繁多，且隨時代與社會之變遷而有變動，難於憲法上一一為之列舉，故本章於列舉人民各種自由權利之後，又有第二十四條概括之規定。

關於人民自由權利之保障，有在憲法中直接加以規定者，有採間接保障方式，而以法律規定之者。本章規定人民各種自由權利有非依法律不得如何云云，是採間接保障方式。其理由如次。

「一曰法治國之通例，未有予人民以絕對之自由者。彼主張人權之說者，以為人民之自由，實與

有生以俱來，則係十八世紀玄想之陳說，爲當時市民階級所持以抵抗強暴之具。近代社會組織，一因產業革命而急變，昔之視自由爲可貴者，今則視同勞苦民衆之桎梏矣。主張社會聯立主義之新說者，即釋自由爲發展個性以效力於社會之工具，此自由之新義，其應受合理的多方之限制，自無待言。國父亦嘗謂「祇有國家自由，更無個人自由」，其義正同。二曰法律與行政命令不同，不能混爲一談。彼主張直接保障之說者，亦謂惡法將侵及民權而無餘，而等憲法於具文。不知這去民權之保障，非法律之不良，行政機關實有以蹂躪之。且憲法頒行以後，法律由民意機關所決定，受人民創制權與複決權之限制，司法機關並將運用其解釋權爲憲法作保障，卽有惡法，又何患乎無限。至行政機關之不得擅行僭越立法以病民，則又屬正常法治所應爾，無待深論矣。三曰直接保障之具體規定，掛一而漏萬，有時竟陷於不可能。吾人討論草案，於此亦屢經嘗試，顧卒難稱意。例如通信之自由，貌似殊少問題，有人卽主張規定爲人民有通信秘密之自由，非因犯罪嫌疑，在偵查或處刑期中，不得侵犯云云。惟學校當局之於學生，父母之於子女，往往有特需查閱其書信者，於此又將何說。誠以社會複雜萬狀，憲法上所應規定者，爲自由保障之原則，其餘則均待普通法爲之補充，要非憲法條文所能巨細畢舉故也」。(註五)

本章各條所定非依法律不得如何云云，此種法律之制定，亦不能漫無限制，故有第二十五條之規定，以爲立法之準繩。

(註一)見中華民國憲法史前編序文。

(註二)見民權主義第二講。

(註三)憲章第七章第一百三十二條、第一百三十四條、第一百三十五條、憲章第六章第一百二十四條、第一百二十八條。

(註四)憲章第六章第一百七十七條第三項。

(註五)見孫科著二十三年雙十節紀念論文「中國憲法的幾個問題」第二段。

第八條 中華民國人民在法律上一律平等。

說明 人民在法律上應為平等、各國憲法多有規定。關於平等之意義、國父在民權主義中言之尤詳。本條所稱人民、係指中華民國一切人民而言、不分種族、階級、宗教、職業、性別。在法律上一律平等、謂在法律上受同等之待遇、即人民在法律上享有同等之權利、負擔同等之義務。

第九條 人民有身體之自由、非依法律不得逮捕、拘禁、審問、或處罰。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者、其執行機關應即將逮捕拘禁原因、告知本人及其親屬、並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、於二十四小時內、向執行機關提審。執行機關對於法院之提審、亦不得拒絕。

說明 身體自由、爲各種自由中之基本自由。各國憲法關於身體自由、多設有專條予以保障。依我國過去情形、人民之身體自由、尤有特予保障之必要。故本條參酌中華民國訓政時期約法、爲詳密之規定。

本條第一項規定人民身體之自由。非依法律不得云云、含有三種意義。(一)任何人民非有觸犯法律之嫌疑或行爲、應不受逮捕、拘禁、審問或處罰。(二)逮捕、拘禁、審問、處罰、須依法有此權者方得爲之。(三)逮捕、拘禁、審問、處罰、須依法定程序。第二項規定執行機關之義務。此項執行機關、指逮捕拘禁嫌疑犯之機關、例如法院、警察機關、憲兵機關、縣市政府。(註一)其義務有二。(一)應將逮捕拘禁原因告知本人或其親屬、俾得明瞭被逮捕拘禁之原因。(二)執行機關應於逮捕拘禁後二十四小時內、移送於該管法院審問、俾明真相、無罪之人亦早得恢復自由。除執行機關有移送之義務外、本人或其親屬或其他任何人亦得申請該管法院提審。法院接到聲請後、應於二十四小時內、向執行機關提審。第三項規定法院及執行機關不得拒絕提審之義務。提審與英美之出庭狀作用相似、如不予以有效之保障、則提審將等於具文、故又明定法院不得拒絕人民之聲請、執行機關不得拒絕法院之提審。關於提審之程序、以提審法定之。(註二)

(註一)刑事訴訟法第二百零八條「左列各員於其管轄區域內爲司法警察官有協助檢察官偵查犯罪之職務。一、縣長市長。二、警察廳長、警務處長、或公安局長。三、憲兵隊長」。

(註二)提審法於民國二十四年六月二十一日公布、並通令自憲法公布日施行。

第十條 人民除現役軍人外、不受軍事裁判。

說明 人民犯罪應受普通法院裁判。如受軍事裁判，其不利之點大約有三。(一)現行刑事訴訟法採三級三審制，當事人對於法院判決，得行上訴。陸海空軍審判，原則上爲一審終結，以普通人民而受軍事裁判，不啻剝奪其上訴權。(二)刑事訴訟法採辯護制度，軍事裁判僅由被告自行防禦，以普通人民而受軍事裁判，無辯護法律者爲之辯護，難免冤抑。(三)軍事裁判，審判官係由高級長官派充，非如普通法院法官可以獨立審判。故本條特爲規定，所以保障人民享受普通法院裁判之權利。(註)中華民國訓政時期約法第九條「人民除現役軍人外，非依法律不受軍事審判」。本條則無「非依法律」字樣，即所以表示不得以法律變更之意也。

(註)現行陸海空軍審判法第一條規定非軍人而犯陸海空軍刑法第二條所列之罪，應由普通法院審理。

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

索或封緘。

說明 居住之自由，即人民居住之處所不受侵犯之意。無論何人，非經同意不得侵入，公務人員非依法律，亦不得侵入，搜索或封緘。居住之自由，我國向極重視，現行刑法亦有妨害居住自由罪之規定。(註)各國憲法對於居住自由多有規定，在我國尤有予以保障之必要。

本條所謂非依法律者，其所應依之法律，例如刑事訴訟法、強制執行法、行政執行法等。依據此等法律，對於人民居住處所，始得侵入，搜索或封緘也。

〔註〕刑法第三百零六條「無故侵入他人住宅、建築物或附連圍繞之土地或船艦者，處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金」。

刑法第三百零七條「不依法令搜索他人身體、住宅、建築物、舟車或航空機者，處二年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金」。

第十二條 人民有遷徙之自由，非依法律不得限制之。

說明 遷徙自由、謂居住處所遷移之自由。現今各國法律、除對於罪犯施以居住之限制外、原則上、對於一般人民之遷徙自由、殆不設有限制。我國人民遷徙向極自由、但為維持公共安全起見、自得依法律加以限制、例如防空時之人口疏散、〔註一〕戰區企業之遷移〔註二〕等是。

〔註一〕防空法第八條第五款「命令或限制人民之遷移」。

〔註二〕非常時期農礦工商管理條例第九條「在戰區或鄰近戰區之指定各企業、經濟部得因必要、分別令其遷移」。

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。

說明 人類之思想應有發表之自由。有此自由、方能交換思想與知識、以促進文化之進展。大體言之、凡思想之出口頭發表者為言論、以文書圖畫發表者為著作、以印刷品發表者為出版。此種自由、均應予以保障。

思想發表之自由、雖應保障、然亦不可無相當限制。即不得有害國家或公眾之利益、如為叛國之宣傳、洩漏軍事外交上之秘密、散佈有害公安之謠言等。又不得有害他人之利益、如損壞他人之

名譽信用、揭發他人之陰

第十四條 人民

說明 通訊謂人民用書信、他人之侵犯。蓋以人民之刑法亦有妨害他人信函秘密在監者之書信、得由監獄

(註一)刑法第三百二十五條

(註二)懲罰則第七十三條

(註三)戒嚴法第十二條第二款

第十五條 人民

說明 信教自由、在歐洲各定。我國人民信仰宗教向信仰任何宗教之自由。一傳、如有妨害國家之利益

第十六條 人民

說明 集會結社，乃人民爲一時之集合或爲有永久性之組織。兩者均能使其有互換知識思想之機會，發揮協作之精神，以促進公衆之事業，故有本條規定，保障其自由。惟此種自由，如無限制，亦恐流弊滋多。關於集會之限制，在歐美各國，有專定集會法者，有散見於刑法或其他法規者。限制之方法，因集會之性質而有不同。大概對於屋外集會採事前許可制，屋內政治集會採報告制，其餘屋內集會則採追懲制。我國尙無集會法，但對於集會，亦有相當之限制。刑法有禁止聚衆暴動之規定。(註一)違警罰法規定公共機關對於有暴動行爲，或有暴助企圖之集會，有直接解散之權。(註二)危害民國緊急治罪法有禁止以危害民國爲目的之集會之規定。(註三)關於結社之限制，因其性質而有不同。對於營利結社限制較寬，對於非營利結社，如政治結社、職業團體，則限制較嚴。就其限制之方法而言，亦有許可制、追懲制等區別。我國關於結社，係分別制定法規，其限制方法，散見於各法規中。(註四)

(註一)刑法第一百四十九條「公然聚衆，意圖爲強暴脅迫，已受該管公務員解散命令三次以上而不解散者，在場助勢之人，處六個月以下有期徒刑，拘役或三百元以下罰金。首謀者處三年以上有期徒刑」。

刑法第一百五十條「公然聚衆，意圖強暴脅迫者，在場助勢之人處一年以下有期徒刑，拘役或三百元以下罰金。首謀及下手實施強暴脅迫者，處六個月以上五年以下有期徒刑」。

(註二)違警罰法第三十四條第四項「聚衆會合，公安局所有所詢問，不據實陳述，或令其解散不解散者」。

(註三)危害民國緊急治罪法第六條「以危害民國爲目的而組織團體，或集會，或宣傳與三民主義不相容之主義者，處五年以上十五年以下有期徒刑」。

(註四)見刑法、違警罰法、危害民國緊急治罪法及各種職業團體法等法規中。

第十七條 人民之財產、非依法律不得徵用、徵收、查封或沒收。

說明 在昔各國多以財產權爲不可侵犯，今則已不承認財產權有絕對之自由。惟因財產權之存在，爲一種社會職能，足以滿足民生之需要，故應予以相當之保障。如基於公共利益或其他正當事由，有徵用或徵收等必要時，亦應依法律之規定。

第十八條 人民有依法律請願、訴願及訴訟之權。

說明 人民對於政治或其他一定之事項，應許其有陳述其願望之機會。人民因國家機關之違法處分或不當處分，致受損害時，應許其提起訴願。人民因私權受侵害，應許其請求法院保護或救濟。故本條規定人民有請願、訴願及訴訟之權。其詳細程序，以法律定之。

第十九條 人民有依法律選舉、罷免、創制、複決之權。

說明 本條規定人民有四個民權，亦曰政權，爲人民參與政治並管理政府之權。選舉權包括選舉權與被選舉權。(註一)即人民有選舉公務員及代表之權，與被選舉爲公務員及代表之權。罷免權謂人民有罷免其所選出之公務員及代表之權。創制權謂人民以公意自行創制法律之權。(註二)人民以爲一種法律有利於人民，便可自行創制，交政府去執行。(註三)複決權謂人民對於國家之法律以公意決定其應否改廢，或對於法律案以公意決定其應否成立之權。國父云：「人民有了這四個權，才算是充分民權，能夠實行這四個權，才算是澈底的直接民權。從前沒有充分民權的時候，

人民選舉了官吏議員之後，便不能夠再問，這種民權是間接民權。間接民權便是代議政體，用代議士去管理政府，人民不能去管理政府。要人民能夠直接管理政府，便要人民能夠實行這四個民權，人民能夠實行這四個民權，才叫做全民政治」。(註四)至於四權如何行使，則以法律定之。

(註一)見軍人精神教育演講。

(註二)同前。

(註三)同前。

(註四)見民權主義第六講。

第二十二條 人民有依法應考試之權。

說明 建國大綱第十五條規定「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試院定資格者乃可」。人民須經考試及格，方能充任公職。人民在法律上一律平等，故一切人民均有應考試之權，但仍應具有法定應考資格，其詳以法律定之。

第二十一條 人民有依法應納稅之義務。

說明 納稅為人民應盡之義務，各國憲法中多有規定。人民共同組織國家，享受國家之利益，對於國家需要之一切費用，自應共同負擔。故人民無論其居住於國內或國外，財產之在國內或國外，凡在本國權力之所能及者，皆有納稅之義務。在昔專制時代，賦稅全由君主獨斷。近代國家征稅，須依據法律，關於稅源、選擇、稅率之高低、納稅人之範圍等，皆於稅法上詳為規定，人民

僅有依法律負納稅之義務。故本條所定關於人民納稅之義務，應依法律之規定。

第二十二條 人民有依法律服兵役及工役之義務。

說明 人民有捍衛國家之責任，故有服兵役之義務。我國古時寓兵於農，宋朝以後，始行募兵。現代戰爭，已為國民全體之戰爭，非使一般人民負有服兵役之義務不可。兵役制度，可分為三種。一為募兵制，二為民兵制，三為徵兵制。現今各國多採用徵兵制。我國兵役法，分兵役為國民兵役及常備兵役兩種。凡人民皆有依法服兵役之義務。

我國昔時有方役之徵，現在建設事業需待興辦，尤應實行工役制度。我國國民工役法規定國家為經濟建設及救災防患之必要，得於平時或非常時期徵工役，凡人民皆有依法服工役之義務。

第二十三條 人民有依法律服公務之義務。

說明 外國法例有規定服公務為權利者，中華民國訓政時期約法亦規定人民依法律有服公務之權。但服公務，與其謂之權利，不如謂為義務。國父嘗云「官吏為人民公僕」。又云「人人應該以服務為目的，不當以奪取為目的。聰明才力愈大的人，當盡其能力而服千萬人之務，造千萬人之福。聰明才力略小的人，當盡其能力，以服十百人之務，造十百人之福」。故服公務應為義務。又自治人員及有特殊需要之人員，若法律規定強制其服務者，自應依法服務。

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、非依法律不得限制之。

說明 各國憲法關於人民之自由及權利、有採單純之列舉方式者、(註一)有採列舉與概括之混合方式者。(註二)混合方式既可避免列舉之遺漏、並能適應時代之需要。蓋自由及權利之性質、常因時代而變遷、其應保障與否、亦因之而有異。故本章關於人民之自由及權利、採取混合方式、於列舉規定外、復於本條設概括之規定。本條所稱之其他自由及權利、範圍甚廣、雖未有法律之限制、但其行使妨害社會秩序公共利益時、仍不受憲法之保障。

(註一)德國憲法第二編「德國人民之基本權利及基本義務」愛司托尼亞國憲法第二章「愛司托尼亞公民之憲法權利」。

(註二)美國憲法修正第九條「不得因本憲法列舉某種權利、至認為人民所保留之其他權利可以被取消或廢止」。

葡萄牙國憲法第八條第二十款「凡人民應享之權利與保障、其未詳載於本憲法及本國法律者、亦即認為有效。惟享受是項權利時、應以不侵害第三者之權利、公共利益、及道德為限」。

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。

說明 本條之規定、為防止立法機關濫用其立法權、以侵害人民之自由權利。立法機關制定限制人民之自由權利之法律、必須為「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。是本條規定為對於人民之自由權利、在憲法上予以直接之保障。有謂憲草全採

間接保障主義，實不盡然。

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，並得依法律向國家請求賠償。

說明 本條所定之違法行爲，係指公務員因執行職務，或假借職務上之權力、機會或方法而爲之違法行爲。此項違法行爲，除依法應受行政上之懲戒處分外，若觸犯刑法而構成瀆職罪，或其他法律特別規定之罪時，則應負刑事上之責任。若構成民事上之侵權行爲時，則並應負民事上之責任。（註一）

人民所受損害，應向公務員請求賠償，如公務員無資力時，則依法律向國家請求賠償。如法律規定由國家賠償者，得逕向國家請求賠償。（註二）

（註一）民法第一百八十六條「公務員因故意違背對於第三人應執行之職務，致第三人之權利受損害者，負賠償責任。其因過失者，以被害人不能依他項方法受賠償時爲限，負其責任」。

（註二）土地法第三十九條「因登記錯誤遺漏或虛偽致受損害者，由地政機關負損害賠償責任，但地政機關證明其原因應歸實於損害人時，不在此限」。

第三章 國民大會

說明 國民大會爲五權憲法機構中重要之部分。欲明國民大會之性質、首應認識權與能之劃分。

國父於民權主義第六講中曾云「我們現在分開權與能、說人民是工程師、政府是機器、在一方面要政府的機器是萬能、無論甚麼事都可以做、又在他一方面要人民的工程師也有大力量、可以管理萬能的機器。那末在人民和政府的兩方面、彼此要有一些甚麼的大權、才可以彼此平衡呢。在人民一方面的大權、是要有四個權。這四個權是選舉權、罷免權、創制權、複決權。在政府一方面的是要有五個權、這五個權是行政權、立法權、司法權、考試權、監察權。用人民的四個政權、來管理政府的五個治權、那才算是個完全的民權政治機關、有了這樣的政治機關、人民與政府的力量、才可以彼此平衡。……有了這九個權、彼此保持平衡、民權問題才算是真解決、政治才算是有軌道」。又建國大綱第九條規定「一完全自治之縣、其國民有直接選舉官員之權、有直接罷免官員之權、有創制法律之權、有複決法律之權」。是國民在縣係直接行使其政權。至在中央、則以我國疆域廣大、人口衆多、欲國民直接行使其政權、在勢有所不能、故 國父在中華民國建設之基礎一文中曾云「國民大會由每縣國民舉一代表組織之」。又建國大綱第十四條規定「每縣地方自治政府成立之後、得選舉國民代表一員以組織代表會、參預中央政事」。第二十四條規定「國民大會對於中央政府官員有選舉權、有罷免權、對於中央法律有創制權 有複決權」。是國民在中央係由國民大會行使其政權。依此則國民大會之性質已極明瞭、顯與外國之議會不

同。

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，每增加五十萬人，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。

說明 國父遺教對於國民代表之選舉，迭經明白指示，由每一自治單位之縣，選出一人，無階級職業等區別。本條第一款即係遵照此原則而規定。市之自治，應準用關於縣之規定，故與縣並舉。其他經法律規定與縣市同等之區域，亦應適用同一規定。又我國人口密度之分布，參差不齊，各縣市之人口往往相差過鉅，故設有但書，酌增代表，以資補充。

蒙古、西藏及僑居國外之國民，情形特殊，其名額俱不便於憲法內為固定之規定，故應以法律定之。

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。

說明 在民權尚未充分發達之國家，人民選舉權之行使，每受各種限制。顧父 指「此種限制選舉，和現代平等自由的潮流是相反的」。〔註一〕故本條採用現代最進步之選舉方法而為規定。

〔註二〕所謂「普通」，即無財產男女等區別之限制。所謂「平等」，即每一有選舉權之國民應各有一投票權，亦僅有一投票權。所謂「直接」，即國民代表直接由國民選出，無須經過複選手續。所謂「無記名」，即選舉票上不記載選舉人之姓名，以免選舉人有所顧慮。凡此均所以謀選舉之自由與平等，而使所選出之國民代表，均為真正代表民意之人。

〔註一〕見五七憲法條。

〔註二〕一九三六年蘇聯憲法第一百三十四條「所有勞動者代表蘇維埃，蘇聯最高蘇維埃，各聯邦共和國最高蘇維埃，邊州勞動者代表蘇維埃，自治共和國最高蘇維埃，各自治州，道，區域，城市及鄉鎮勞動者代表蘇維埃，其代表之選舉，即選舉人基於直接、直接及平等選舉權，用無記名投票行之」。

又第一百三十六條「凡代表之選舉為平等選舉，每一公民只有一票選舉權，所有公民均依平等原則參加選舉」。

又第一百三十九條「凡代表之選舉為直接選舉，所有勞動者代表蘇維埃之選舉，自鄉鎮及城市勞動者代表蘇維埃起，皆應為最高蘇維埃止，由公民以直接選舉行之」。

又第一百四十條「當選舉代表時所投之票，為無記名投票」。

德國憲法第十七條第一項「其人民代表應以有德國國籍之人民，不分男女，依照比例選舉之原則，用普通、平等、直接、秘密選舉方法選出之」。

愛沙尼亞國憲法第三十六條第一項「國會以議員一百人組成之，其選舉以比例制為基礎，採用普通、平等、直接、及秘密投票法」。

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。

說明 選舉固不應有財產性別等之限制，而選舉人必須具有識別能力，被選舉人尤須具有較高之智識經驗，故於本條分別規定其年齡。至關於選舉權或被選舉權之其他積極消極資格，均應依法律之規定。

第三十條 國民代表任期六年。

國民代表違法或失職時，原選舉區得依法律罷免之。

說明 國民代表人數衆多，辦理選舉甚爲繁重，不宜常有改選，各代表中有不稱職者，仍可隨時罷免，故國民代表之任期定爲六年。

多數代議政治國家之人民代表，一經當選，縱有違法失職，原選舉區人民無法將其撤回，國父深以爲病。(註)本條第二項之規定，卽所以補救此失。

(註)中華民國建設之基礎文中有云：「政治主權在於人民，或直接或以行使之，或間接行使之。其在間接行使之時，爲人民之代表者，或受人民之委任者，祇盡其能，不稱其權，予奪之自由，仍在人民。……非若今日人民惟特選舉請以與權國家機關者抗。彼機關家機關者，其始藉人民選舉以獲此資格，其繼則悍然違反人民之意願以行事，而人民亦莫之如何，此今日政治現象所可爲痛心疾首者。必如吾之說，乃得救此失也」。

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。

國民大會經五分之二以上代表之同意、得自行召集臨時國民大會。

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。

說明 國民大會代表國民行使政權、與政府行使治權不同。國父遺教常喻治權機構爲機器、政權爲管理機器之掣扣、掣扣之作用、在於發動或停止、此種力量、無須時時行使。是故本條規定國民大會每三年召集一次、於必要時得召集臨時國民大會。如此則政權已可靈活運用、而無不能管理政府之虞。

立法院起草初稿時、曾有於國民大會閉會期間設置國民委員會之擬議、後卒刪去。蓋以政權既無須時時行使、卽在不行使時亦不能視爲中斷。且此種機構之設置、易使政權治權陷於牽混、而政府常受箝制、變爲無能。况政權在中央由國民大會行使、已爲民權之間接行使、原屬不得已之辦法、如由國民代表再選代表、組織常設機關、代爲行使、此乃間接之間接、代表之代表、有失民治之精神。

國民大會依其職權之性質、開會期間定爲一月、當無不足。立法院起草初稿時、本無延長會期之規定、嗣以國民大會開會時、或因特殊情形、有延長會期之必要、故又規定得延長會期一月。

國民大會每三年開會一次，以由總統召集爲適當。至臨時國民大會之召集，其原因除依第九十三條之規定，基於監察院之請求者外，由國民代表或總統自行認定。惟國民代表自行召集時，須有一定人數之同意。國民大會既得由國民代表自行召集，則其政權已可靈活運用。

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。

說明 國民大會職權，建國大綱第二十四條已有明白之列舉，（註一）此本條第一款至第四款規定之由來。至第五款修改憲法，國父於遺教中曾指明爲國民大會專司之職權。（註二）第六款之職權，例如本草案第四條第二項及第七十條第二項規定之事項，原爲複決權之運用，故亦並爲規

定。

關於總統應由國民直接選舉抑由國民大會選舉之問題，立法院起草時，曾有詳密之討論，卒將總統之選舉，定為國民大會之職權。其理由如左。

(1) 國父云「令此三千縣者，各舉一代表，此代表完全為國民代表，卽用以開國民大會，得選舉大總統」。〔註三〕又查建國大綱為「國父最後所手訂，實最為具體而明確，其中並無總統須由人民直接選舉之明文，而第二十四條明定「國民大會對於中央政府官員有選舉權」，總統自亦包括在內。

(2) 國父遺教雖亦有總統由人民直接選舉之語，但以我國幅員廣大、人口衆多、而國民對於政權之行使，尙未有充分之經驗，如總統由國民直接選舉，困難必多，不易得適當之人選。

(3) 國民大會，因國民有罷免代表之權，與國會不同，且國民代表人數，亦遠較國會議員為多，威脅利誘，實非易易，使負選舉總統之責，當不致蹈以前國會之覆轍。

行政院院長副院長不由國民大會選舉罷免，而由總統任免者，因在五權憲法機構中，總統為行政首長，行政院院長副院長均對總統負責故也。又司法考試兩院院長副院長不由國民大會選舉，而由國民大會罷免者，因該兩院院長副院長由總統任命，易得專門學識之適當人選。但不由總統撤免，而仍對國民大會負責，所以保持其獨立之地位也。關於立法委員之選舉，國父雖曾有由人民直接選舉之語，但本條規定為由國民大會選舉者，其理由與關於總統之選舉相似。至監察院院長副院長及監察委員，依建國大綱第二十四條之規定，應由國民大會選舉」。

總統、副總統、立法監察兩院院長副院長及委員，既由國民大會選舉，自應由其罷免。

(註一)建國大綱第二十四條「電報、郵政、領布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員有選舉權、有罷免權、對於中央法律有創制權、有複決權」。

(註二)見中國革命史。

(註三)見自治制度爲建設之礎石演講。

第三十三條 國民代表在會議時之言論及表決，對外不負責任。

說明 國民代表在會議時所爲之言論及表決，如須對外負責，則國民代表顧慮多端，不克自由表示其意見、於行使職權甚有妨礙，故憲法上應予以保障。

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。

說明 國民代表在會期中，其身體之自由，應予以保障，除現行犯外，若不經國民大會之許可，均得加以逮捕或拘禁，恐其因受威脅而不能行使其職權，甚或影響國民大會開會及決議人數，故本條規定國民大會得斟酌情形，爲許可與否之決定，以杜流弊。

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。

說明 國民大會之組織、國民代表之選舉罷免，在憲法中僅爲原則上之規定，其詳自須以法律定

定之。至國民大會行使職權之程序、如四權之如何行使等、關係重要、尤須以法律爲詳細之規定。

第四章 中央政府

說明 五權憲法有兩大特點。一爲政權治權之劃分、政權在中央由國民大會行使、治權則由中央政府行使之。二爲中央政府所行使之治權、又爲五權之分立。關於五權制度、國父曾云「中國從前實行君權考試權和監察權的分立、有了幾千年。外國實行立法權司法權和行政權的分立、有了一百多年。不過外國近來實行這種三權分立還是不大完全、中國從前實行那種三權分立、更是有很大的流弊。我們現在要集合中外的精華、防止一切的流弊、便要採用外國的行政權立法權司法權、加入中國的考試權和監察權、連成一個很好的完璧、造成一個五權分立的政府。像這樣的政府、才是世界上最完全最良善的政府」。(註一)又云「……組織國民大會、以制定五權憲法。以五院制爲中央政府。一曰行政院、二曰立法院、三曰司法院、四曰考試院、五曰監察院。……五院皆對於國民大會負責」。(註二)國民政府統一全國、開始訓政、即試行五權之治、成立五院、迄今十有餘年、規模已具。本憲法草案遵奉 國父遺教、參照訓政時期成績、規定中央政府爲五院制、分掌五權。並以 國父遺教述有關於總統之指示、故設總統以爲國家元首、行政首長。本憲法草案所稱中央政府、爲行使治權機關之總稱、非專指行政部分而言。

國父又云「機關分立、相待而行、不致流於專制、一也。分立之中、仍相聯繫、不致孤立、無傷於統一、二也」。(註三)本憲草案本此指示、於五院行使職權之規定、力謀其有銜制聯繫之作用。中國國民黨中央常務委員會第一九二次會議、決定五原則中、有「(一)政府之組織、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。(二)中央政府及地方制度在憲法草案內、應於職權上爲大體規定、其組織以法律定之。亦爲立法院起草時所依據之準則。

(註一)見民權主義第六講。

(註二)見中國革命史。

(註三)見中華民國憲法之基礎。

第一節 總統

說明 國父曾云「五權憲法的行政首領、就是大總統」。(註)故五權憲法中之總統、爲行政首長、行政之責任、應由總統對國民大會負之、自屬毫無疑義。且總統有國家元首之身分、如代表國家、統率陸海空軍、公布法令、任免官員、行使赦免、授予榮典及召集國民大會等職權、均由總統行使、故總統有規定專節之必要。

(註)見五權憲法演講。

第三十六條 總統爲國家元首，對外代表中華民國。

說明 設有總統之共和國、總統卽爲國家元首、此通例也。在國際關係上、通常由元首爲國家之代表、故有本條之規定。

第三十七條 總統統率全國陸海空軍。

說明 本條規定總統對全國陸海空軍之統率權。各國憲法均有類似之規定。(註)蓋以陸海空軍爲國家之武力、其統率權應歸統一、而屬於國家元首。事實上元首雖不自爲指揮、而委諸他人、亦無礙統率之義。

(註)美國憲法第二條第二項、一八七五年法國憲法關於政權之組織第三條第三項、德國韋瑪憲法第四十七條、土耳其國憲法第四十條。其他如墨西哥、智利、巴西、阿根廷、祕魯、希臘、芬蘭等國憲法、均有規定。

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。

說明 本條規定總統公布法律發布命令之權。公布爲法律成立要件之一、即法律案經立法機關通過後、尚須公布、昭示全國、方爲成立。此項公布法律權、在多數國家皆屬於元首。發布命令、亦爲元首應有之職權。但公布法律、發布命令、均應依據憲法及法律之規定。又因五權分立之故、並應各依其性質、分別經由關係院院長之同意、由其副署、始得發生效力。

第三十九條 總統依法行使宣戰、媾和及締結條約之權。

說明 宣戰媾和及締結條約、均爲國與國間之行爲、須以國家之名義行之。總統既對外代表國家、此等職權、自應屬之總統。但因牽涉國家之安危得失、關係重大、不應卽由總統獨斷行之、故各國憲法對於元首行使此權、多規定須得議會之同意。(註)本憲草第六十一條規定提出於立法院之宣戰案、媾和案、條約案、應經行政院會議議決、第六十四條規定立法院有議決宣戰案、媾和案、條約案之權、皆爲必經之程序。本條所稱「依法行使」、此卽其例也。

(註)一八七五年法國憲法關於公權之規定第八條「大總統訂立及批准條約、爲國家之安全及利益計、應立將該項條約通知

國會。

和約、商約、與國家財政有關之條約、以及與外國簽訂關於法國人民在國外應享之人權及財產權之條約，非經兩院投票表決後，不得視為確定。關於國土之割讓、交換，以及合併，非經法律規定，不得簽訂」。第九條「大總統非先得兩院之同意，不得對外宣戰」。

巴西國憲法第四十八條「左列行政權，屬於共和國大總統。……七、依第三十四條第十一款（國民議會之決定）、宣戰和」。

墨西哥國憲法第八十九條「大總統之職權如次。……八、依國民議會之決議，以墨西哥聯邦共和國名義宣戰。……十、指示外交談判，並簽訂條約，咨請國會批准」。

芬蘭國憲法第三十三條第一項「芬蘭之外交，由大總統主持之。但對外所簽訂之條約，如其中條款有涉及立法範圍以內者，或為其他原因，憲法認為必要者，應得國會之同意。大總統經國會之同意，得議和及宣戰」。

其他如智利、希臘、愛爾托尼亞、來多尼、西班牙等國憲法，亦有類似之規定。

第四十條 總統依法宣布戒嚴解嚴。

說明 戒嚴對於人民之自由權利，多所限制，甚或停止之。故戒嚴之宣布，應由總統為之。但總統行使此權，依本憲章第六十一條第六十條之規定，應經行政會議及立法院之議決。戒嚴既由總統宣布，解嚴自亦應由其宣布，解嚴為恢復正常秩序，其宣布可無須受此限制。至關於戒嚴解嚴之實施辦法，以法律定之。（註）

（註）戒嚴法於民國二十三年十一月二十九日公布。

第四十一條 總統依法行使大赦、特赦、減刑、復權之權。

說明 大赦爲對某時期某種類之刑事罪犯、不爲刑之執行及訴追、使犯罪歸於消滅。特赦爲對某特定刑事罪犯、免除其刑之執行。減刑爲對於已受刑之宣告之特定罪犯、減輕其刑度。復權爲對被褫奪公權之人、恢復其公權、此種赦免權之作用、足以濟法律之窮、並予犯人以自新之機會。故各國憲法多有此規定。(註)中華民國臨時約法及中華民國訓政時期約法亦有規定。但總統對於此權、必須依法行使。依本憲草第六十一條第六十四條之規定、大赦應經行政院會議及立法院之議決、依第七十八條之規定、特赦、減刑、復權、應經司法院院長之提請、即本條所稱「依法行使」之例也。

(註)德國憲法第四十九條、聯邦大總統代聯邦行使恩赦權。聯邦大赦、應依聯邦法律行之。

一八七五年法國憲法關於政權之組織第三條第二項「大總統有特赦權、但關於大赦、非有法律規定、不得濫許」。

其他如美國憲法第二條第二項、巴西國憲法第四十八條第六項、墨西哥國憲法第八十九條第十四款、愛司托尼亞國憲法第六十條、來多尼國憲法第四十五條、智利國憲法第七十二條、芬蘭國憲法第八十四條、立陶宛國憲法第五十二條、芬蘭國憲法第二十九條、均有類似之規定。

第四十二條 總統依法任免文武官員。

說明 本條規定總統之任免官員權。凡官員非由人民或其代表選舉罷免者、均應由政府任免之。此種任免權屬於元首、各國憲法規定大抵相同。(註)但總統行使此權、須依法律之規定。官員之任免、有須先經主管長官之提請、亦有無須先經提請、逕由總統任免者、此外低級官員、得由主管長官逕行任免、均各依法辦理。至官員之任用資格、須經考選銓定、本憲草第八十五條已有規

定。如法律對於官員有保障之規定者，其免職應具法定原因，亦本條所稱依法之義也。

（註）一八七五年法國憲法關於政權之組織第三條第四項「大總統任免文武官吏」。

德國憲法第四十六條「聯邦大總統於法律上無特別規定時，得任免聯邦文武官吏，並得命令其他官員行使此項任免權」。

其他如美國憲法第二條第二項，墨西哥憲法第八十九條第二款，均有類似之規定。

第四十三條 總統依法授與榮典。

說明 榮典之授與，所以表彰勳勞、激勸德行，有時頒贈友邦官民，亦足致睦邦交。此權應屬國家元首，以昭隆重。至於榮典種類及授予之程序，均應依法律之規定。

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。

說明 本條規定總統之緊急命令權。國家在正常狀態之下，行政權之運用，應以法律為規範。人民之自由權利，須依法律方得加以限制，而法律非經立法程序，不得制定或變更，命令與法律抵觸者無效，蓋所以維持法治之精神也。惟值國家有緊急事變之際，如外敵侵入、內亂暴發、或經濟上有重大事故、如資金外流、貨幣動搖等，在在關係國家安危、民生休戚，非有急速之應付，不

足以迅赴事機、而安國本。故本條規定總統有發布緊急命令權、得以命令變更或代替法律、爲必要之處置。近年來各國行政首長、多有發布緊急命令之權、在我國、此權之規定、亦有必要、但其行使、須有限制。行政院提出於立法院之議案、均應經行政會議之議決、緊急命令更須慎重、故應經行政會議之議決。此種緊急命令、究屬一時權宜、自應提交立法院追認、故有但書之規定。又立法院爲常年集會之機關、緊急命令發布後、如能卽行提交追認、自屬最妥、但依情形或有酌予延緩之必要、然亦不宜過久、故以三個月爲限。

第四十五條 總統得召集五院院長、會商關於二院以上事項、及總統諮詢事項。

說明 五權憲法之中央政府、五權分立、職責分明、自不宜於五院之上、設一固定之會議機構。但事涉二院以上、有溝通意見之必要、或總統爲集思廣益、有諮詢之必要時、得由總統召集五院院長會商、以期圓滿。會商與會議不同、僅係交換意見、不具議決案之形式。

第四十六條 總統對國民大會負其責任。

說明 五權憲法、政權在中央由國民大會行使、故總統應對國民大會負責。又五權憲法中之總統所負之責任、爲實際政治責任、國民大會得自動或基於監察院之彈劾、課以責任、而行使其罷免總統之權。

第四十七條 中華民國國民年滿四十歲者、得被選爲總統副總統。

說明 總統爲國家元首、自應具有本國國籍者乃得被選、且必須有豐富之經驗、方足以勝大任、故其被選之年齡須有限制。副總統原爲備代理或繼任總統而設、故亦應爲同一之規定。

第四十八條 總統副總統之選舉、以法律定之。

說明 總統副總統之選舉、關係重大、自應以法律詳爲規定。

第四十九條 總統副總統之任期、均爲六年、連選得連任一次。

說明 總統副總統之任期、各國憲法規定、甚不一致。(註一)本條規定總統副總統任期均爲六年、係斟酌我國國情、使總統得有充分之時間、以發展其抱負、且與國民代表任期相同、亦有便利之處。至於總統副總統連任之規定、各國亦多不同。(註二)連任可收駕輕就熟之效。但如無限制、流弊滋大、故本條規定連任以一次爲限。

(註一)德、法、立陶宛、葡萄牙等國爲七年。阿根廷、智利、墨西哥、芬蘭等國爲六年。希臘、秘魯等國爲五年。美、土耳其、巴西等國爲四年。來多尼國爲三年。瑞士國爲一年、但其總統係由政務委員中選出、一年任滿、仍退爲政務委員、政務委員任期三年。

第五十條 總統應於就職日宣誓、誓詞如左。

(註二)德、法、土耳其、立陶宛等國、得連任。希臘、巴西、渾杜刺斯、智利、墨西哥、秘魯、多米尼加等國不得連任。

「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」。

說明 國父重視宣誓，而對於總統就職宣誓，尤認為重要，當就臨時大總統職時，即率先行之。其後繼位於袁世凱，亦要其宣誓。袁之稱帝叛國，即是違背誓言，亦即為其失敗之主因。「心理建設」中言之甚詳。且查各國憲法對於總統就職，多有宣誓之規定，（註）以申明遵守憲法、忠於國家之誠意。本條係遵奉遺教，並參照成例，而為規定。

（註）美國憲法第二條第一項末段「大總統於執行職務前，應為左列之宣誓。」余謹誓以忠誠、執行合衆國大總統之職務，並盡全力，以維護遵守合衆國之憲法」。

其他如德國基本法第四十二條、阿根廷國憲法第八十條、巴西國憲法第四十四條、墨西哥國憲法第八十七條、芬蘭國憲法第二十四條、土耳其國憲法第三十八條、智利國憲法第七十條、希臘國憲法第六十九條、立陶宛國憲法第四十四條、來多尼國憲法第四十條、多米尼加國憲法第四十八條，均有類似之規定。

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。

說明 總統地位重要，當其因死亡、辭職、或被罷免出缺時，即當由副總統繼任。其任期應以本屆總統任期為限，自不待言。

至總統因疾病或其他故障，不能行使職權時，由副總統代之，事屬當然。副總統亦因故障不能視事時，則代行總統職權之人選，自以行政院院長為最適當。

第五十二條 總統於任滿之日解職。如屆期次任總統尙未選出、或選出後

總統副總統均未就職時、由行政院院長代行總統職權。

說明 總統於任滿之日、必須解職、不得因次任總統之尙未選出、或選出後總統副總統均未就職、即由其繼續行使職權、蓋以防流弊也。此時應有暫為代行總統職權之人、即行召集國民大會、選舉次任總統、或待次任總統副總統之就職、以免政務之停滯。此項人選、自亦以行政院院長為最適當。

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。

說明 行政院院長係由總統任命、而非由國民大會選舉。其代行總統職權、原為一時權宜、期間不宜過久、故本條規定不得逾六個月。

第五十四條 總統除犯內亂或外患罪外、非經罷免或解職、不受刑事上之訴究。

說明 總統為國家元首、地位尊嚴、為使政局安定及行使職權之自由、憲法應特予以保障、使在職時、不受刑事上之訴究。但總統如犯內亂或外患罪、則危害國家、自不在保障之列。

第二節 行政院

說明 本節關於行政院之規定、有應首先說明者數點。一、中央政府暫設五院、分別行使治權、行

政院爲行使行政權之機關，其地位應與其他四院相同，不因總統爲行政首長之故，而使行政院之地位、特爲優越。否則，卽足影響五權分立之精神。二、行政院設院長副院長及政務委員，均由總統任免，均對總統負責，總統且有向行政院行政會議提出議案之權，因此總統對於行政已可充分運用其職權。三、行政方針及其他重要行政事項，在未決定以前，必須先經共同縝密討論，統籌兼顧，庶幾決定之後，皆可切實推行，以增行政之效率，故於行政院設行政會議，以院長副院長及全體政務委員組織之。凡此諸點，均已定爲明文，其詳細理由，亦於各條文後說明之。

第五十五條 行政院爲中央政府行使行政權之最高機關。

說明 五權憲法中治權分由五院行使，行政院爲中央政府行使行政權之最高機關。有以爲總統既爲行政首長，行政院何得爲最高機關，不知行政院院長雖對總統負責，而行政權之行使，仍應以行政院之名義行之，故行政院不失爲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、由總統任免之。

前項政務委員不管部會者，其人數不得超過第五十八條第一項所定管部會者之半數。

說明 國父曾有「選舉總統以組織行政院」之語。行政院院長由總統自任，或另以他人充任，立法院當起草時，曾有詳細之研討，結果規定另設院長副院長，其理由約如下述。

一、關於行政、既由總統對國民大會負責、而行政措施、每易引起責任問題、另設院長、則有時僅將院長更易、即可適應情勢之需要、而免元首地位有動搖之虞。

二、行政院與其他各院間、職權上有時不免發生爭議、行政院另設院長、則總統地位較爲超然、可依第四十五條之規定、召集會商、以資解決。

三、行政院事務繁劇、如不另設院長、而由總統綜攬、則恐百務叢脞、處理匪易。

至政務委員之設、旨在延攬人才、集思廣益、以議定行政方針及重要事項。其兼管部會者、固各負有專責。其不管部會之政務委員、得不爲主管職務所囿、本其學識經驗、發表主張。但其名額不宜過多、故規定其人數不得超過管部會者之半數。

第五十七條 行政院設各部各委員會、分掌行政職權。

說明 行政職權、甚爲繁複、行政院下應設各部會分別掌理。建國大綱規定「行政院暫設如下各部。一、內政部、二、外交部、三、軍政部、四、財政部、五、農礦部、六、工商部、七、教育部、八、交通部」。國民政府成立五院時、行政院除設上列八部外、爲實際上需要、並設海軍鐵道等部、及蒙藏僑務等委員會、其後時有裁併或增置。故本條對於部會名稱、不加規定、以便因時制宜。

第五十八條 行政院各部部长、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。

說明 行政會議爲行政院之中心機構，舉凡行政方針及重要行政事項須經其議決。而政務委員均爲行政會議之構成分子，故各部會長官，即以政務委員充任，最爲適宜。其因人選或政治等關係，以行政院院長副院長兼任爲合宜者，自可兼任。

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、各對總統負其責任。

說明 行政責任既由總統向國民大會負之，而行政院院長、副院長、政務委員、各部部長、各委員會委員長，均由總統任免，自應各對總統負責。

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。

說明 行政方針及重要行政事項，均應統籌兼顧，共同決定，以求政策之貫徹，意志之齊一，故行政院應有行政會議之設置。至本條所以不規定總統參加此項會議，並爲主席者，其理由參照第五十六條之說明。

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。
- 五、總統或行政院院長交議之事項。
- 六、行政院副院長、各政務委員、各部、各委員會提議之事項。

說明 本條規定行政會議之職權。行政院提出於立法院之各項議案，多為國家之重大事項，自應先經行政會議之議決。各部會間共同關係之事項，為統籌兼顧，或易解決，應由行政會議議決。總統為行政首長，行政院院長為行政院主管長官，對於行政事項亦可直接交議。副院長及政務委員均為行政會議之構成分子，自應有提議權。各部會就其主管事項應許其以部會之名義提出議案。

第六十二條 行政院之組織，以法律定之。

說明 關於行政院之組織，憲法祇就其最重要各點為之規定，至其本身及各部會之詳細組織，均應以法律規定。

第三節 立法院

說明 國父曾云「選舉代議士以組織立法院」。(註一)又云「立法機關就是國會」。(註二)故立法院之任務、大抵與國會相同。然在五權憲法立法院為治權機關、其性質自與代議機關迥然有別。故如法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案等之議決、皆屬立法院之職權、惟彈劾權則依 國父遺教、劃歸監察院行使。至於外國議會所有之不信任權、原為箝制政府之方法、與五權分立之精神不符、非立法院職權之所應有。

(註一)見中國革命史。

(註二)見五權憲法演講。

第六十三條 立法院為中央政府行使立法權之最高機關、對國民大會負其責任。

說明 在五權憲法、中央政府之立法權應由立法院行使。國民大會雖有創制法律、複決法律之權、但為政權之運用、而非治權之行使、總統雖有提交復議之權、然立法院仍得維持原案。(註)故在中央政府、立法院實為行使立法權之最高機關、直接對國民大會負其責任。

(註)參照第七十條。

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、條約案及其他關於重要國際事項之權。

說明 本條規定立法院之職權、立法權之範圍、不以法律案之議決爲限、其他事項、如預算案規定國家之歲出歲入、戒嚴案特別限制人民之自由權利、大赦案爲政治上之救濟、宣戰案媾和案決定國家戰爭和平之大計、條約案及其他關於重要國際事項、涉及國家之主權與利益關係、均極重要、不宜由行政機關單獨決定執行、必須提經立法院之議決、此卽治權分立而有衡制之作用也。

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

質詢。

說明 立法院之議決案、有關係之院部會、是否依法執行、或應以法律規定之事項、未經制定法律、逕以命令執行、或以命令變更法律、以及其他關於立法事項、立法院認爲必要、均得提出質詢。

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。

說明 立法院設院長、綜理院務、爲會議時之主席、並副署總統公布法律、發布有關立法及立法院之命令。院長不能行使職權時、由副院長代行其職權。院長副院長之任期、均爲三年。一因任期三年、政績如何、應有表現、足資認定。二因國民大會每三年召集一次、改選較爲便利。立法院院長、與總統副總統地位不同、對於連任、無加以限制之必要。

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、每省十四人、三千萬以上者、每省十六人。

二、蒙古西藏各八人。

三、僑居國外國民八人。

說明 立法院爲會議制、立法權以會議之方式議決行之。立法委員由國民大會選舉、第三十二條已有規定。本條規定其選舉之方法。所以分由各地國民代表舉行預選者、蓋因當地之國民代表、較能熟知當地之人才、由其提名、然後選舉、較之由全體國民代表直接選舉、易得適當之人選。所以以地域人口爲標準而分配其名額者、蓋因立法委員、務須熟悉各地情形及人民之需要、庶幾所議決之事項、均能切實可行。又以立法委員需要各種人才、如國民代表外、有適當之人選、自應許其被選、故其人選不以代表爲限。

第六十八條 立法委員任期三年、連選得連任。

說明 本條規定立法委員之任期與院長副院長任期同，連選亦得連任，以收駕輕就熟之效。

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。

說明 在三權分立之國家，政府有不能提出議案於議會者，每有扞格不通之病。在五權憲法，五院雖各自獨立行使職權，但仍多關聯之處，且行政司法考試監察各院就其主管事項，知之最詳，應許其提出議案於立法院。

第七十條 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、得提請國民大會複決之。

說明 立法院之議決案，總統應即照案公布或執行，但如總統認為有窒礙之處，得於公布或執行前提交復議，以資補救。此項提交復議之議決案，立法院再度審議，經出席委員三分之二以上之決議維持原案時，則該議決案已再經特別慎重考慮，當屬可行，總統應即公布或執行之。但總統對於法律案條約案，如仍堅持原意，得提請國民大會複決之。

第七十一條 立法院送請公布之議決案、總統應於該案到達後三十日內公布之。

說明 立法院送請總統公布之議決案、總統如不依前條之規定提交復議、則應於該案到達後三十日內公布之、所以防延不公布或不執行之弊也。

第七十二條 立法委員於院內之言論及表決、對外不負責任。

說明 本條規定保障立法委員在院內之言論及表決之自由、用意與第三十三條保障國民代表之規定相似。各國憲法對於議員言論表決自由之保障、均有類似之規定。(註)

(註)英國民權法「國會議員……關於在國會內演說及辯論之自由、或國會內各項程序、在議院以外、不受任何法院或其他機關之彈劾或質問」。

美國憲法第一條第六項「各該院議員不得因其在議院內所發表之言論於議院外受質問」。

一八七五年法國憲法關於公積之規定第十三條「兩院議員在任期內、不得因發表政見及投票表決、致被控訴、或被投查或拘捕」。

德國韋瑪憲法第三十六條「聯邦國會及各邦議會議員、無論何時、不得因其投票、或因其行使其議員職權而發表之言論、受司法上或紀律上之懲處、並不得於議會以外使負任何責任」。

愛爾托尼亞國憲法第四十八條「除國會章程另有規定外、議員在國會及其所屬各委員會中所發表之政見、不負任何責任」。

此外土耳其國憲法第十七條、希臘國憲法第五十六條、立陶宛國憲法第三十九條、阿根廷國憲法第六十條、巴西國憲

法第十九條、墨西哥國憲法第五十九條、均有類似之規定。

第七十三條 立法委員除現行犯外、非經立法院許可、不得逮捕或拘禁。

說明 本條規定保障立法委員之身體自由、用意與第三十四條保障國民代表之規定相似、亦各國保障議員之通例也。(註)立法院為經常集會機關、立法委員不斷行使職權、故本條無會期中之限制。

(註)一八七五年法國憲法關於公權之規定第十四條「兩院議員在開會期內、非有所屬議院之特許、不得因刑事或犯罪、致被拘捕、但現行犯不在此限」。德國聯邦憲法第三十七條「聯邦國會及各邦議會議員、在開會期間、非得其所屬之國會或議會之許可、不得以刑法行為而受審問或被逮捕。惟現行犯當場拘捕、或於犯事之日被捕者、不在此限。足以限制人身自由、至使議員不能行使其職權者、須得各該議員所屬之議會之許可、始得為之。對於聯邦國會或各邦議會議員之一切刑事訴訟或拘留、除其餘一切足以限制個人自由之拘束、若得其所屬議會之要求時、應予停止執行」。愛司托尼亞國憲法第四十九條「除刑事現行犯外、國會議員非得國會之同意、不得被捕。如係刑事現行犯時、至遲於四十八小時期限內、應將議員之聲名及其理由、通知國會籌議處、由辦事處於最近會議、提交國會予以裁決。國會得令長期監禁或停止有礙議員自由之處分、至六屆會期或其任期終了時為止」。

第七十四條 立法委員不得兼任其他公職或執行業務。

說明 立法委員負立法之重任、不應與各方發生個人利害之關係、而現代立法事業至為繁曠、亦不容分心外務、如許兼任其他公職或執行業務、不僅時力不能集中、且易為外力所左右、重視私利、決難忠於其職、故有本條之限制。各國憲法中亦有類似之規定。(註)

(註)土耳其國憲法第二十三條、葡萄牙國憲法第七十七條、智利國憲法第二十九條、多米尼加國憲法第十五條、均有絕對禁

止議員兼任官吏之規定。愛司托尼亞國憲法第三十八條規定議員除國務員外，不得兼任官吏。

葡萄牙國憲法第九十條規定限制議員兼文武官外，並規定其不得兼辦有補助金之事業，不得受與政府訂立合同之事業之聘為法律或技術顧問，不得承辦國家工程。

來多尼國憲法第三十二條規定議員不得與國家訂立承辦貨品契約，並不得享受國家特許權。

第七十五條 立法委員之選舉及立法院之組織、以法律定之。

說明 立法委員之選舉、除本憲草第六十七條已有規定外、其餘詳細辦法、尙有待法律之補充。又立法院之詳細組織、亦須以法律為之規定。

第四節 司法院

說明 在五權憲法、司法權、應由司法院獨立行使。本節規定司法權之內容及司法院之機構。司法權之內容為一、民事刑事審判、二、行政訴訟審判、三、司法行政、四、特赦、減刑、復權之提請、五、統一解釋法令。至憲法之解釋權、則於第八章中規定。關於司法院之機構、本節僅就其最主要之點而為規定。

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

說明 本條規定司法院之地位及其主要職權。國父曾云「司法人員就是裁判官」。(註一)可見民事、刑事、及行政訴訟之審判、應歸司法院掌理。至司法行政所以屬於司法院掌理而不屬於行政

院者、其理由約如左述。

(一) 國父手訂建國大綱內列舉行政院各部、並無司法部或司法行政部之名稱、絕非遺漏、證以在粵設立最高法院、司法行政即由該院掌理、可見司法行政應歸屬司法院、乃 國父之本意。

(二) 國父曾云、「五院皆對國民大會負責」。司法院對國民大會所負、應為司法行政之責、而非審判之責、因法官依法律獨立審判、祇對法律及良心負責。如司法行政不歸司法院掌理、則司法院將無責可負。

(三) 司法審判、貴能獨立。而司法人員之任免、與審判之獨立、有密切之關係。如司法行政屬行政院、則難免受黨影響。

(四) 外國審判權之獨立、由來已久、然其司法行政權仍多由行政部兼掌、實為相沿未改之史跡。近來趨勢已有轉變、如墨西哥憲法第九十七條規定關於下級法官之任命調派、下級法院之巡視監督等權、均歸屬於最高法院、即其例也。

第七十七條 司法院設院長副院長各一人、任期二年、由總統任命之。

司法院院長對國民大會負其責任。

說明 司法院院長應由總統任命、但不對總統而選對國民大會負責、 國父已有明白指示。蓋以由總統任命而不用選舉者、為易得專門學識經驗之人選。對國民大會負責、由國民大會罷免、不由總統撤免者、所以保持其獨立之地位。惟司法院院長統司法行政、對國民大會負責、究與一般裁判官不同、故其任期亦不可無所規定。

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。

說明 特赦、減刑、復權、均涉及變更裁判之效力、而爲司法上之救濟、應由司法院院長提請、總統方得行之、庶不致妨害司法權之獨立。而司法院院長之提請、亦應依照法律之規定、以免漫無標準、致損裁判之尊嚴。至大赦則含有政治救濟之性質、自不宜由司法院院長提請。

第七十九條 司法院有統一解釋法律命令之權。

說明 法律命令之內容、有時不免發生疑義、必須加以解釋。統一解釋之權、應屬於司法院。一則可免紛歧、二則最高級司法人員對於法律之學識經驗、較爲豐富、易得適當之解釋。至命令有無與法律牴觸、自亦在解釋範圍之內。法律命令有無與憲法牴觸之解釋、另於第八章規定之。

第八十條 法官依法律獨立審判。

說明 法官審判案件、應依照法律之規定、不受任何外力之干涉、即法院院長或上級法院、亦不能指揮其審判。保障審判之獨立、即所以維護司法權之獨立也。

第八十一條 法官非受刑罰、或懲戒處分、或禁治產之宣告、不得免職、非依法律、不得停職、轉任、或減俸。

說明 本條規定法官之保障。爲期法官能發揮獨立審判之精神、應使其得安心服務。免職使其喪失

地位、停職使其不能行使職權、轉任減俸使其不安於位。此等處分、不可不有嚴格之限制、此即本條規定之意。各國憲法亦有類似之規定。(註)

(註)阿根廷憲法第九十六條「最高法院及下級法院之法官、不得無故撤職、其俸給以法律定之、在其任內不得減少」。

巴西憲法第五十七條「聯邦審判官為終身職、惟依裁判宣告、始得免職。聯邦審判官之酬俸、以法律定之、不得削減」。

墨西哥憲法第九十四條「法官之俸給、在任內不得減少」。

第八十二條 司法院之組織及各級法院之組織、以法律定之。

說明 司法院之詳細組織、應以法律為之規定。各級法院性質特殊、故本條明定應以法律規定其組織。

第五節 考試院

說明 考試權之獨立行使、為五權憲法特徵之一。國父曾云「所以任用官吏、在君主時代、可以不用考試、共和時代、考試是萬不可少的。故兄弟想於三權之外、加多一個考試權。考試本是一個很好的制度、兄弟亡命海外的時候、考察各國的政治憲法、見得考試就是一件補救的好方法。這個方法可算是兄弟個人獨創出來、並不是從外國學者鈔襲出來的。憲法中能夠加入這個制度、我想是一定很完備、可以通行無礙的」。(註一)又云「且為人民之代表與受人民之委任者、不但須經選舉、尤須經考試、一掃近日金錢選舉、勢力選舉之惡習」。(註二)中國國民黨政綱第五條

因之亦規定「釐訂各種考試制度以救選舉制度之窮」。是考試制度一方為政府甄拔治才之具、一方為人民選舉代表之助、而矯正其弊病。故本憲草遵照遺教、並本訓政時期經驗、設考試院為獨立行使考試權之機關。

(註一)見五權憲法演講。

(註二)見中華民國建設之基礎。

第八十二條 考試院為中央政府行使考試權之最高機關、掌理考選銓敘。

說明 本條規定考試院之地位及職權。最高機關之意義、與其他各院同、無庸贅述。考選事宜、自應由其掌理。至於銓敘、應與考選相輔而行。考選之目的、在於登庸賢才、而關於公務員之任用、敘俸、考績、降免等銓敘事宜、一併歸其掌理、始能發揮考試權之效用、以貫徹五權分立之精神。國父遺教每將考選與銓敘並舉、即明示此旨。故本條規定銓敘亦為考試院之職權。現行國民政府組織法第四十三條規定考試院之職權亦同。

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。

說明 考試院院長應由總統任命、但不對總統負責、而對國民大會負責、其理由參照第七十七條之說明。

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。

說明 建國大綱第十五條「凡候選及任命官員、無論中央與地方、皆須經中央考試銓定資格者乃可」、此爲本條一二兩款之根據。至第三款規定專門職業及技術人員之執業資格、亦須經考試銓定者、以此等專門人員執行業務、關係社會公共利害至爲密切、非如此、不足以昭慎重、杜冒濫。

第八十六條 考試院之組織、以法律定之。

說明 考試院所掌考選銓敘事宜、應如何分別辦理、其詳細組織、不宜於憲法中規定、故應以法律定之。

第六節 監察院

說明 監察權之獨立行使、亦爲五權憲法特徵之一。國父曾云「一爲糾察權、專管監督彈劾的事。這機關是無論何國、皆必有的、其理爲人所易曉。但是中華民國憲法、這機關定要獨立。……就是現在立憲各國沒有不是立法機關並有監督權限、那權限雖然有強有弱、總是不能獨立、因此生出無數弊病。比方美國糾察權歸議會掌握、往往擅用此權、挾制行政機關、使他不得不頹首聽命、因此常常成爲議院專制。……況且照心理上說、裁判人民的機關已經獨立、裁判官吏的機關却仍在別的機關之下、這也是論理上說不去的、故此機關也要獨立」。(註一)又云「說到彈劾權、在中國君主時代、有專管彈劾的官、像唐朝諫議大夫和清朝御史之類、就是遇到君主有過、也可

冒死直諫。這種御史，都是梗直得很、風骨凜然。……可見從前設御史台諫的官，原來是一種好的制度。從前美國有一位學者叫做巴直氏，他是很有名望的，著過一本書叫做自由與政府，說明中國的彈劾權，是自由與政府中間一種最良善的調和方法。由此可見中國從前的考試權和彈劾權，都是很好的制度，憲法裏頭是決不可少的」。(註二)本憲草即遵照遺教精神，設監察院為獨立行使監察權之機關。

(註一)見三民主義與中國民族之前途演講。

(註二)見五權憲法演講。

第八十七條 監察院為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。

說明 本條規定監察院之地位及職權。最高機關之意義，可無待再述。彈劾為監察權之主要內容，懲戒為對於被彈劾人之制裁，審計為對於財政收支之監察，決算之審核，為審計之一部，故應均為監察院之職權。有以為依照現行制度，懲戒屬於司法院，不應改屬於監察院者。其實懲戒與彈劾、相需為用，有如法院之檢察與審判關係，故懲戒以歸監察院掌理為為宜。又監察院院長、副院長、監察委員，均由國民大會選出，並就其行使職權之方式而言，監察院應對國民大會負責。

第八十八條 監察院為行使監察權，得依法向各院、各部、各委員會、提出質詢。

說明 監察院爲便利監察權之行使、得向各院部會提出質詢。一則可使事實之真相、易於明瞭、以爲彈劾案提出與否之決定。二則可因此喚起被質詢之者注意、足以糾正於未然、而免事後補救之困難。

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。

說明 監察院院長副院長由國民大會選舉、第三十二條已有規定、任期定爲三年、連選得連任、其理由可參照第六十六條之說明。

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。

說明 監察院有監察全國公務人員之責任、故監察委員之選舉、應顧及地域之分配、並不以國民代表爲限、以期易得適當之人選、而求監察之周密。

第九十一條 監察委員任期三年、連選得連任。

說明 監察委員任職三年、成績如何、已可認定、稱職者固可連選連任、不稱職者亦可藉此改選。且國民大會每三年召集一次、改選亦甚便利。

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、副總統及行政立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、全體監察委員二分一以上之審查決定、始得提出。

說明 本條規定彈劾權之對象爲全國公務員、而以其違法失職爲受彈劾之條件。監察委員行使彈劾權、貴乎靈活、不受牽制、故發動彈劾案之人數以少爲宜、但必須經過相當人數之審查、則彈劾案之提出不致涉於輕率。總統副總統及各院院長副院長負國家之重任、故彈劾案之提議及審查人數應予提高、以昭慎重。

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之彈劾案、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、應請國民代表依法召集臨時國民大會、爲罷免與否之決議。

說明 總統、副總統、及立法司法考試監察各院院長、副院長、均爲對國民大會負責之人、地位重要、應由國民大會課其責任、故此項彈劾案成立後、應向國民大會提出、由國民大會爲罷免與否之決議。國民大會非常期集會之機關、在閉會期間、自應由監察院請求國民代表依法召集臨時國民大會。

民大會處理之。總統雖亦有召集臨時國民大會之權，但對總統之彈劾案，自不便由其召集。司法考試兩院院長、副院長，因係由總統任命，故對其彈劾案不宜由總統召集臨時國民大會。至立法監察兩院院長、副院長本由國民大會選舉，如被彈劾，自應由國民代表自行召集。國民代表自行召集臨時國民大會時，應依第三十一條第二項之規定，經五分二以上代表之同意。

第九十四條 監察委員於院內之言論及表決、對外不負責任。

說明 本條規定保障監察委員於院內言論及表決之自由，其旨趣與第七十二條關於立法委員之保障同。而監察委員職司糾彈，如不予以保障，則不免有所顧忌，將使監察權之行使受其影響。

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。

說明 本條規定保障監察委員之身體自由。其用意與第七十三條關於立法委員之保障同。

第九十六條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務。

說明 監察委員之地位尚能獨立，如兼任其他公職，或執行業務，則恐因個人利害關係，而有礙於監察權之行使，故有本條之限制。

第九十七條 監察委員之選舉及監察院之組織，以法律定之。

說明 監察委員之選舉，第九十條已有規定。其詳細辦法，應以法律規定。監察院之詳細組織，亦應以法律為之規定。

第五章 地方制度

說明 依照建國大綱規定，「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，中華民國建設之基礎一文中亦云「吾夙定革命方略，以爲建設之事，成一國。如此則建設之基礎，在於人民，非官僚所得而竊，非軍閥意，此時省制卽存，而爲省長者，當一方受中央政府之委任，以處理爲各縣自治之監督者，乃爲得之。此吾之主張，所以與中央集權者不洽者也」。依此，則省之性質與縣之地位，已甚明瞭。我國自有行省之區域。國父關於省制之言論，雖前後間有出入，無非適用方略、命之目的，完成國家之統一。今則國家統一已成，憲法中關於省及縣意所在，有明確之規定。本章規定，卽本此旨。

有以爲憲法中應設中央與地方一章，將中央立法事項爲列舉之規定，設專章、立法院起草憲法草案時，曾有一度之擬議，經詳細討論之結果，憲法中，將中央與地方之立法權並舉，爲聯邦制國家憲法所採之方式，應仿效此例。我國之省，乃中央與縣聯絡之機構。所謂地方，專指應凡事務有因地制宜之性質者，皆屬地方自治事項，其詳以法律定之。中央、無庸在憲法中爲列舉之規定。

第一節 省

說明 省爲中央與縣間之聯絡機關、其性質及地位已見本章說明。省雖非地方自治區域、但因其監督地方自治、與地方之關係至爲密切、故一併規定於地方制度章內。

第九十八條 省設省政府、執行中央法令及監督地方自治。

說明 本條規定省政府之職權、亦即所以表明省之地位。所謂執行中央法令、爲遵照中央法律命令以處理省內國家事務。所謂監督地方自治、爲監督所轄縣市之自治。我國疆域遼闊、縣數衆多、如悉由中央政府直接管理、爲事實所不可能。故中央法令有分由省府執行之必要。又縣市自治之推進、以及有無超越範圍、應有監督、亦以由省府辦理、最爲適宜。

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。

說明 關於省政府之組織、有委員制與省長制之分。本條遵照 國父遺訓、採用省長制。關於省長之產生、建國大綱雖有得由國民代表會選舉之規定、然此乃應付當時政治環境之方略。細釋 國父關於省之言論、省之性質、既爲中央行政區域、省長自應由中央任命。況今憲政提前實施、人民選舉之機構、尙未健全、省長如用選舉、不獨辦理困難、且恐易啓紛擾。而爲適應現實需要、鞏固國家統一、遂以運用靈敏、能集中國力之制度、省長亦以由中央任命爲宜。省長任期定爲三年、蓋以任職三年、成績如何、已可表現、足資爲去留之標準。

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、連選得連任。

說明 省既非地方自治區域、自不得設置立法機關。本條所定省參議會、非省之立法機關、乃爲輔助省政府而設。蓋以省之區域頗爲遼闊、縣與縣間、情形亦多互異。省政府執行中央法令、監督地方自治、如何因地制宜、推行盡利、自有博訪周諮之必要。關於省政之興革、如有此種機關、時加研討、提出意見、則於增進行政效能、大有裨益。參議會既非省立法機關、故參議員無由人民直接選舉之必要。惟使各縣市之情形均得明瞭、故本條規定、參議員名額每縣市一人、由各縣市議會選舉之。至其任期三年、則與縣市議員之任期相同、以期選舉較爲便利。

第一百零一條 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。

說明 本節關於省政府、僅規定其重要各點、其詳細組織、應以法律定之。關於省參議會、僅就省參議員之名額分配、任期等而爲規定、至其詳細組織及職權、與省參議員之選舉罷免、均須以法律詳爲規定。

第一百零二條 未經設省之區域、其政治制度以法律定之。

說明 蒙古、西藏、爲本條所稱未經設省之區域。此等區域之社會情形、經濟狀況、風俗習慣、與各省多不相同、在未設省以前、本節之規定難於適用、故其政治制度、須以法律另加規定。

第二節 縣

說明 我國自秦廢封建設郡縣以來，縣之地位，遂以確立。歷代縣之區域，雖有變更，縣之數量，雖有增減，然縣爲我國之基本地方行政區域，二千餘年，未嘗改變。在君主專制政體之下，祇有官治而無民治。在縣之上，雖仍有高級行政區域之劃分，高級行政官員之設置，然其職責，皆重在監督縣政之施行。縣官向稱爲親民之官，國家一切行政之措施，莫不以縣爲基礎。國父主張實行民治，應先分縣自治，乃根據我國情形，針對我國需要，而爲決定。地方自治，實爲全民政治之基礎。本節對於縣之自治，縣民政權之行使，縣政府及縣議會之組織，分別爲大體之規定。

第一百零三條 縣爲地方自治單位。

說明 本條規定縣之地位。所稱縣爲地方自治單位，乃表明縣爲國家之基本組織。國父云「地方自治者，國之礎石也。……礎不堅則國不固。……今假定民權以縣爲單位，我國今不止二千縣，如發藏亦能漸進，則至少可爲三千縣，三千縣之民權，猶三千塊之礎石」。(註)本條規定，卽本此旨。

(註)見自治制度爲建設之礎石。

第一百零四條 凡事務有因地制宜之性質者，劃爲地方自治事項。

地方自治事項、以法律定之。

說明 中國國民黨政綱對內政策第一條規定「關於中央及地方之權限、採均權主義、凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央、有因地制宜之性質者，劃歸地方、不偏於中央集權制或地方分權制」。本條即本此旨而定。至於何種事務、係有因地制宜之性質、而應劃為地方自治事項、固受於地方自治開始實行法及建國大綱中、曾有指示、在憲法中殊不宜枚舉、自應以法律規定之。

第一百零五條 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。

說明 建國大綱第九條規定「一完全自治之縣、其國民有直接選舉官員之權、有直接罷免官員之權、有直接創制法律之權、有直接複決法律之權」。此為本條規定之準據。凡縣民關於縣自治事項、得依法律之規定、行使創制權及複決權、對於縣長及其他縣自治人員、得依法律之規定、行使選舉權及罷免權。此即直接民權之行使也。

第一百零六條 縣設縣議會。議員由縣民大會選舉之、任期三年、連選得連任。

說明 本條規定縣立法機關之設置。完全自治之縣、人民得選舉議員、以議立一縣之法律、建國大綱曾有規定。蓋縣既為自治單位、則關於縣自治之實施、如訂立縣之規章、成立縣之預算等事

項、均應設置縣議會，代表人民為之議決。縣議會既為縣立法機關，縣議員自應由縣民直接選舉。縣議員改選頻繁，固多不便，如久不改選，亦恐不能順應民意，故其任期定為三年。

第一百零七條 縣單行規章與中央法律或省規章牴觸者，無效。

說明 本條規定縣單行規章制定之限制。縣自治事項，範圍甚廣，而各地方情形，不盡相同，故應許各縣得自行制定單行規章。惟縣自治之實施，必須依照法律，本憲章第一百零四條、第一百零五條、及第一百一十條，已有規定，故縣單行規章，自不得與中央法律相牴觸。省之職權，為執行中央法令及監督地方自治，依此職權所制定之規章，應為省內各縣所遵守，故縣單行規章，亦不得與省規章牴觸。如有牴觸，概屬無效。

第一百零八條 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。

縣長候選人，以經中央考試或銓定合格者為限。

說明 本條規定縣政府之設置，為縣自治之執行機關。關於地方自治執行機關之組織，各國制度不同。有採合議制者，如英國是，有採首長制者，如法國是。然行政貴敏捷，責任宜專一。國父遺教亦有縣置縣長之指示。(註)故本條規定縣政府之組織，採縣長制。關於縣長之產生方法，建國大綱第八條有人民得選舉縣官，執行一縣之政事之規定，本憲章第一百零五條亦已規定縣民對於縣長有選舉罷免之權。本條規定縣長選舉之方法，由縣民大會產生。縣長任期，定為三年，蓋

以三年有成、古有明訓、如無成績、自可藉此改選。

又建國大綱第十五條規定「凡候選及任命官員、無論中央可」。本憲草第八十五條、對於公職候選人資格、應經考然縣長得人與否、於縣自治之推行、縣政之改進、關係甚為規定、亦以教選舉之窮也。

(註)見自治制度為建設之礎石。

第一百零九條 縣長辦理自治、並受省長之指

說明 本條規定縣長之職權。縣為地方自治單位、故辦理縣事務、亦有須由各縣辦理者、辦理縣內國家事務、亦為縣事項、係指中央法令直接委辦、或省政府依據中央法令而之長官、縣長執行中央及省委辦事項、自應受其指揮。至監督、本憲草第九十八條已有規定。

第一百一十條 縣議會之組織職權、縣議員之及縣長之選舉罷免、以法律定

說明 本節關於縣議會及縣政府之組織、縣議員及縣長之選舉組織及職權、與選舉罷免之程序、自須以法律詳為規定

第三節 市

說明 現代國家、因經濟發達、政治關係、人口集中城市、市之地位、漸臻重要。而市政之設施、如公共衛生、公共治安、教育、交通等、皆與市民利害、息息相關、不容忽視。我國近年亦有人口集中城市之現象、市之制度已經確立、市政之重要、不亞於縣、市之自治、自應準用關於縣之規定。然關於人口、經濟、文化等情形、市之與縣、究有不同、故特設本節。

第一百一十一條 市之自治、除本節規定外、準用關於縣之規定。

說明 市與縣、情形雖有區別、然其應辦之地方自治事項、大致相同。故本條規定除本節對於市自治另有規定者外、準用本章關於縣自治之規定。如市自治事項、準用第一百零四條之規定、市民在市行使直接民權、準用第一百零五條之規定、市單行規章、準用第一百零七條之規定。

第一百一十二條 市設市議會。議員由市民大會選舉之、每年改選三分之一。

說明 本條規定市議會之設置。市議會為市自治之立法機關、與縣議會同。市議員由人民直接選舉、亦與縣議員同。惟市議員之改選方法、則與縣議員有異。縣議員任期、一律三年、期滿同時改選、市議員則每年改選三分之一。蓋城市生活、變動較多、市自治事項、亦較繁重、市議員之任期、若一律定為三年、恐為時太久、不足以代表民意、而城市人才薈萃、易於選舉得人、故定為每年改選三分之一。

第一百二十三條 市設市政府、置市長一人、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爲限。

說明 本條規定市政府之組織及市長候選人之資格、與第一百零八條關於縣政府之規定相同、其理由可參照該條之說明。

第一百二十四條 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。

說明 本條規定市長之職權、與縣長之職權相同、可參照第一百零九條之說明。惟現制分市爲中央直轄市、與省轄市兩種、中央直轄市之市長、自應直接受中央之指揮、僅執行中央委辦事項。省轄市之市長、則並受省政府之指揮、執行中央或省委辦事項。本條所稱受監督機關之指揮、其意義即在於此。

第一百二十五條 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、以法律定之。

說明 本節關於市議會及市政府之組織、市議員及市長之選舉罷免、僅就其重要各點、而爲規定。其詳細組織及職權、與選舉罷免之程序、須以法律詳爲規定。

第六章 國民經濟

說明 自第一次歐戰以後、各國新憲法、多注重社會組織、舉凡人民之經濟生活、公共福利、皆成爲憲法上之重要規定。蓋以人類生活、常隨環境而有變更、法律爲人類社會生活之行爲規範、社會生活既有變更、法律自應隨之轉變、以期適應、而在形成各種社會制度之法則中、以支配經濟生活之法則、占最重要之地位、故應在憲法上確立合理之經濟制度、以謀國民經濟之均足。如德意志國章瑪憲法、列有經濟生活一章、蘇聯新憲法第一章即明定社會經濟之基礎。本草案亦設國民經濟一章、根據民生主義而爲具體之規定、建國大綱明定「建設之首要在民生」。國父曾在民報發刊詞中云「二十世紀不得不爲民生主義之熾盛時代也」。民國元年、國父在各處演講、注重民生主義。當時淺見之士、謂推倒滿清、建立議會與責任內閣、於斯已足、不必講民生主義。國父乃力斥其非、謂「如果不講民生主義、我就不能革命了」。可見國父實行民生主義之決心。今我國所備之憲法、爲三民主義之憲法、則國民經濟之憲法、實爲當然。有謂國民經濟非憲法之重要效用、憲法不必備載、誠屬誤解。

第一百二十六條 中華民國之經濟制度、應以民生主義爲基礎、以謀國民生活計之均足。

說明 本條規定經濟制度之總原則。經濟制度爲人類社會經濟生活之範疇。國父云「歐美有歐美

的社會，我們有我們的社會」。其能切合中國社會之實際情形，而能適應其需要者，厥惟民生主義。民生主義之實行，為平均地權與節制資本，所以充分發展人民之生產力，同時逐步改革經濟之組織，防止後來之社會革命。故以民生主義為基礎之經濟制度，乃節制私人資本，發達國家資本，以達到全民共享之目的。同盟會宣言有云「文明之福祉，國民平等以享之。」 陳家給人足，四海之內，無一夫不獲其所」。此即國民生計均足之真諦。

第一百一十七條 中華民國領域內之土地，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，依法律征稅或徵收之。

土地所有權人對於其所有土地，負充分使用之義務。

說明 土地為生產要素之一，故土地在經濟上所佔之地位，極為重要。國家云「取夫土地公有實為精確不磨之論。人類發生以前，土地即自然存在，人類消滅以後，土地必長此留存。可見土地實為社會所有，人於其間，又烏得而私之耶。或謂地主之有土地，亦以資本賺來。今就理論一佔有土地之人，又何自購得乎……故欲求生產分配之平均，必先將土地收歸公有，而後始可謀社會永遠之幸福也」。〔註二〕本條第一項規定「中華民國領域內之土地，屬於國民全體」。蓋即規定土地公有之原則。而欲施行此原則，以達到公有之目的，在方法上有激烈與和緩之分，激

烈方法，是由政府以強力將全國土地收爲公有。和緩方法，則由政府施行調節之制，按步邁進，使其趨向於公有之途徑。蓋土地私有制已有數千年之歷史，變革過激，易滋紛擾。民國十三年，國父對農民運動講習所演講有云：「如果我們沒有預備，就仿效俄國之急進辦法，把所有田地，馬上就拿來充公，分給農民，那些小地主們，一定是起來反抗的」。是我國土地制度之改革，可漸進而不可急進。「平均地權」，即爲改革土地私有制，以期達到土地公有之方法。中國國民黨第一次全國代表大會宣言「蓋釀成經濟組織之不均者，莫大於土地權之爲少數人所操縱，故當由國家規定土地法，土地使用法，土地徵收法，及地價稅法。私人所有土地，由地主估價呈報政府，國家就價徵稅，並於必要時依報價收買之。此則平均地權之要旨也」。因此本草案對於土地所有權之存在，加以承認及保障，但仍須受法律之限制，以免妨害國家社會之公共利益，而謀國民生計之均足。德國韋瑪憲法及蘇聯新憲法亦有關於土地所有權及其限制之規定。（註一）我國田賦向按土地面積分等徵課。國父云「從前人民所有土地，照面積納稅，分上中下三等，以後應改一法，照價徵稅。因地之不同，不止三等。譬如黃浦灘一畝納稅一元，鄉下農民有一畝地，亦納稅一元，此最不平等等也。若照價完納，則無此病」。（註二）

至於地價，依建國大綱第十條規定，由地主自報之，政府則照價徵稅，並可隨時照價收買，故有本條第二項之規定。如不依法申報，或有其他特殊情形，亦可由政府估定地價。關於人民土地之徵收，另依法律之規定。

本條第三項之規定，亦爲所有權限制之一。蓋土地均能充分使用，不任其有荒廢，而後方可地盡

其利。德國韋瑪憲法第一百五十五條第三項規定「土地之耕種及開拓，爲土地所有者對於社會之義務。與本項規定，用意正同」。

(註一)見社會主義之派別與方法。

(註二)德國韋瑪憲法第一百五十三條「所有權受憲法之保障，其內容及限制以法律規定之」。

一九三六年蘇聯憲法第七條「凡集體農場及合作組織之公共企業經營其家畜及用具，集體農場及合作組織所生產之產物，暨其公共建築物，均爲構成集體農場及合作組織之公有財產（社會主義財產）。除公共集體農場經濟之主要收入外，每一集體農戶，依據農業組合章程，有小段附舍土地歸於個人使用，暨其上之副業、住宅、孳孳家畜、家畜，及小農具，歸於個人所有」。

又第九條「社會主義經濟制度爲蘇聯經濟之主要方式，但基於個人勞動並須不剝削他人勞動之單人農民及家庭工業人之小私人經濟，法律許可之」。

(註三)見民生主義與社會革命演說。

第一百一十八條 附着於土地之礦、及經濟上可供公眾利用之天然力、屬於國家所有、不因人民取得土地所有權而受影響。

說明 近代各國新憲法關於附着於土地之礦，多定爲國有。(註一)建國方略實業計畫，第六計畫中載「中國礦業，尙屬幼稚，惟經營之權，素歸國有。……至於將來，一切礦業，除既爲政府經營外，應准租與私人立約辦理。當期限既滿，並知爲確有利益者，政府有收回辦理之權。如此辦法，一切有利益之礦，可以逐漸收回社會公有，而通國人民，亦可均享其利益矣」。本條規定礦爲國有，不屬於土地所有權人，即本此旨。

至於天然力、在經濟上可供公眾利用者、亦應為公有、非個人所得而私。各國新憲法對於此種天然力、亦有規定為國家所有者、(註二)故本條有此規定。

(註一)墨西哥國憲法第二十七條第四項「國家之所有權應直接保有一切礦物、或礦成礦脈、礦層、礦塊、或礦床中之淤積物質」。

羅馬尼亞國憲法第十九條「礦產及所有地層物質、應屬國有」。

葡萄牙國憲法第四十九條「屬於國家之公共土地權(一)附屬於地之礦與富源」。

厄瓜多爾國憲法第一百五十一條第十四款「所有礦物、如礦脈、礦泉、及礦層之儲藏、其性質與構成地層之原素截然不同者、純歸國家所有」。

(註二)德國基本法第一百五十五條末項「土地寶藏及經濟上可以利用之天然力、均在國家監督之下。私人特權、得以法律轉移於國家」。

南斯拉夫國憲法第一百二十七條第四項「凡礦產、水利、礦泉及天然動力、均為國有財產」。

第一百二十九條 土地價值非因施以勞力資本而增加者、應以征收土地增值稅方法、收歸人民公共享受。

說明 土地價值增加之原因、約有數端。一為勞力之施用、二為資本之投入、三為社會環境之改良、與人口之增加。由於增加勞力及資本之漲價、絕非不勞而獲之物、故應承認其所獲之利益。至於由社會環境改良之漲價、即應歸功於社會、故應收歸人民公共享受。民生主義第二講中有云「地價漲高、是由於社會改良和工商業進步。……推到這種進步和改良的功勞、還是由眾人的力量經營而來的。所以這種改良和進步之後、所漲高的地價、應該歸之大眾、不應該歸之私人所有」。又

云「地價定了之後，我們更有一種法律的規定。這個規定是什麼。就是從定價那年以後，那塊地皮的價格再行漲高，各國都是要另外加稅，但是我們的辦法，就要以後所加之價，完全收為公有」。建國大綱第十條亦有規定「自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益，實為全縣人民所共享，而原主不得而私之」。本條即遵照此旨，規定漲價歸公之原則。

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為原則。

說明 土地為國民生計之重要因素。我國農民佔全國人口之最大多數，故國家對於土地之分配及整理，首應注重農民利益，以扶植自耕農為原則。國父云「中國現在的農民，究竟是甚麼樣的情形呢。中國現在雖然是沒有大地主，但是一般農民，有九成都是沒有田的。他們所耕的田，大都是屬於地主的，有田的人自己多不去耕。照道理來講，農民應該是為自己耕田，耕出來的農產品，要歸自己所有。現在的農民，都不是耕自己的田，都是替地主來耕田」。又云「我們解決農民的痛苦，歸結是要耕者有其田」。(註二)中國國民黨第一次全國代表大會宣言中亦載「中國以農立國，而全國各階級所受痛苦，以農民為甚。國民黨之主張，則以農民之缺乏田地淪為佃戶者，國家常給以土地，資其耕作」。凡此均為本條規定之準則。至於土地應如何分配整理，另以土地法規定之。土地除耕作地外，尚有供建築或其他使用者，亦應予需用土地人以利用之機會，而防止少數人之壟斷。故對於自行使用土地人，應予以扶植。

(註一)見民生主義第三講。

(註二)見耕者有其田演講。

第二百一十一條 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、得依法節制之。

說明 本條規定節制私人資本之原則。其根本精神、在求國民生計之均衡發展。凡私人之財富及營業、均以此爲準則、否則私人資本過於集中。將蹈資本主義之覆轍、爲三民主義憲法所不許。民生主義第二講中有云「外國因爲大資本是歸私人所有、何受資本的害、大多數人民都是很痛苦、所以發生階級鬥爭來解除這種痛苦。我們要解決中國的社會問題、和外國是有相同的目標、這個目標、就是要全國人民都可以安樂、都不致受財產分配不均的痛苦」。又云「我們主張解決民生問題的方法、不是先提出一種毫不合時用的劇烈辦法、再等到實業發達以求濟用、是要用一種思想預防的辦法、來阻止私人的大資本、防備將來社會貧富不均的大毛病」。於節制資本之精神、已發揮無遺。至節制之方法、非列舉所能盡、當另以法律定之。

第二百二十二條 國家對於國民生產事業及對外貿易、應獎勵、指導及保護之。

說明 國民經濟生活、可分爲生產與消費兩大部門、而生產尤居於主導地位、因國民經濟之發展與否、常決於生產發展之程度。我國生產事業尙極幼稚、應如何努力建設、促進國民生產、實爲當

務之急。本條之規定，即為適應此環境之需要。實業計畫第一計畫中開宗明義即云「中國實業之開發，應分兩路進行。(一)個人企業，(二)國家經營是也。凡夫事物可以委諸個人，或其於國家經營為適宜者，應任個人為之，由國家獎勵，而以法律保護之」。故本條亦係遵奉遺教而定。或有疑獎勵國民生產事業，是無異於獎勵私人資本。不知節制資本，其目的在防止因私人資本集中而發生之弊害，而非節制資本之本身。獎勵國民生產事業，其目的則在吸引資本參加生產過程。蓋我國國民忽視生產，而每多注意商業上之投機漁利，以致產業落後，國民經濟無由發展。對外貿易與農業工業之生產，關係至為密切，除獎勵國民生產事業外，則必須連帶獎勵並指導對外貿易，方得完成經濟建設之使命。

第一百二十二條 公用事業及其他有獨占性之企業，以國家公營為原則，但因必要，得特許國家私營之。

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

說明 本條規定國營企業之原則。國營企業，即所以發達國家資本。國父謂「中國不能和外國比，單行節制資本是不足的，因為外國富，中國貧，外國生產過剩，中國生產不足，所以中國不單是節制私人資本，還是要發達國家資本。」單是節制資本，仍恐不足以解決民生問題，必要加以製造國家資本，才可以解決這個問題。何謂製造國家資本呢？就是發展國家實業。(註)

因發展國家實業尤其關於公用事業及獨占企業，必須有鉅量之資本，故應由國家出資經營。且國家公營之利益不一而足。近世各國經濟建設，多按一定之計劃進行，我國之經濟建設，如各種重工業、交通事業、公用企業，皆在創辦之中，先後緩急，惟有由國家通盤籌劃，詳訂方案，逐步實施，始有成效，此其一。一切公用事業，及具有獨占性之企業，統歸國家公營，如此則可以預防私人資本之集中，而使經營之利益，歸於國家，即人民得共享其利益，正所以發達國家資本，而非與民爭利也。此其二。公用事業及具有獨占性之企業，雖以國家公營為原則，但應視實際之必要，特許國民私營之。在目前我國產業情形，尤覺有此必要。上述特許私營之事業，原為例外之辦法，如因國防有緊急需要，仍得由政府臨時加以管理，並得依法收歸公營。良以無國防即無國家，凡百產業亦將悉無保障。

（註）見民生主義第二講。

第一百二十四條 國家為改良勞工生活、增進其生產技能、及救濟勞工失業、應實施保護勞工政策。

婦女兒童從事勞動者、應按其年齡及身體狀態、施以特別之保護。

說明 近代社會問題，以勞工問題最為嚴重，自產革命以後，生產技術愈進步，資本愈集中，於是小企業及手工業者，多失其獨立存在之地位。大多數之勞工，只有受僱為工廠工人。而在工

廠制度中、勞動條件、往往不利於工人、工資收入不足以維持生活、勞動時間過長、工廠設備不週、並缺乏受教育之機會、以致工人無由增進生產技能、且其健康生命亦易受損害、又因經濟恐慌、工人常受失業之威脅、毫無保障。職此之故、現代各國、莫不注重於勞工問題之解決。(註)中國國民黨第一次全國代表大會宣言云「中國工人之生活絕無保障。國民黨之主張、則以為工人之失業、國家當為之謀救濟之道、尤當為之制定勞工法、以改良工人之生活」。可見改良勞工生活、增進其生產技能、及救濟勞工失業、皆為兩應實施之保護勞工政策。本條之規定、即本此意。至於勞工應保護之事項、頭緒紛繁、應另以法律規定、又非憲法所宜盡列。女工童工在勞工問題中、有其特殊之性質、女工因體質與生育之關係、童工因身體之發育及實施教育之關係、均應予以特別之保護、故有第二項之規定。

(註)一九三六蘇聯憲法第一百二十八條、第一百二十九條、第一百二十五條、第一百二十六條、德國基本法第一百五十條、第七條、第一百六十五條、一九三三年墨西哥憲法第四十二條至第四十六條、愛爾蘭憲法第十八、三十三、三十四、三十五、三十六、三十七、三十八、三十九、四十、四十一、四十二、四十三、四十四、四十五、四十六、四十七、四十八、四十九、五十、五十一、五十二、五十三、五十四、五十五、五十六、五十七、五十八、五十九、六十、六十一、六十二、六十三、六十四、六十五、六十六、六十七、六十八、六十九、七十、七十一、七十二、七十三、七十四、七十五、七十六、七十七、七十八、七十九、八十、八十一、八十二、八十三、八十四、八十五、八十六、八十七、八十八、八十九、九十、九十一、九十二、九十三、九十四、九十五、九十六、九十七、九十八、九十九、一百條、西班牙國憲法第四十六條、瑞士國憲法第三十四條、南斯拉夫國憲法第二十二條至第二十四條、及第三十一條、第三十三條、羅馬尼亞國憲法第二十一條、墨西哥國憲法第一百二十三條第一款至第三十款。

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。

說明 本條規定勞資協調之原則。國父云「社會之所以有進化、是由於社會大多數的經濟利益相調和、不是由於社會大多數的經濟利益有衝突。社會大多數的經濟利益相調和、就是為大多數

謀利益、大多數有利益、社會才有進步。社會大多數的經濟利益所必要調和的原因，就是要解決人類的生存問題」。(註一)又云「不知中國今日是患貧、不是患不均。在不均的社會、當然可用馬克斯的辦法、提倡階級戰爭去打平他、但在中國實業尙未發達的時候、馬克斯的階級戰爭、無產專制、便用不着」。(註二)可知勞資問題、應本協調互助之精神以謀解決、而生產業、亦得因之發展。

(註一)見民生主義第一講。

(註二)見民生主義第二講。

第一百二十六條 國家爲謀農業之發展及農民之福利、應充裕農村經濟、改

善農村生活、並以科學方法、提高農民耕作效能。
國家對於農產品之種類、數量及分配、得調節之。

說明 本條第一項規定發展農民生產、及增進農民福利之一般原則。其主要辦法如下。

(一)充裕農村經濟、改善農村生活。目前中國農業之大病、在於生產資本之不足、農民因地租賦稅之負擔甚重、農產品與製造品價格之懸殊、以及高利貸之剝削、致使終歲勤勞、而生活仍極困苦、其結果爲農民破產、農業陷於停滯。欲謀救濟、必須增厚農業資本、以充裕農村經濟。其他改善農民生活事項、亦應同時並進。

(二)以科學方法、提高農民耕作效能。中國之農業生產、至今猶用陳舊方式、尙無新式之農具、又乏科學之研究、故農業勞動之生產力、特別低落。因此、如何利用科學方法、以求品

種、農具、耕作技術、土壤品質、培育方法之改良、病蟲害之防治、農田水利之興修、以及如何組織、管理、指導、訓練農民、皆屬當務之急。國父亦曾明白指示改進中國農業所應注意之問題有七、第一是機器問題、第二是肥料問題、第三是接種問題、第四是除害問題、第五是製造問題、第六是輸送問題、第七是防災問題。(註)凡此皆與提高農民耕作效能有關、亦須以科學方法始能解決。

本條第二項規定農產品之調節。蓋民生主義之目的、非徒爲個人利益、而在供給全體人民之需求。農產品之生產與分配、自應視國家及國民經濟之需要、而爲通盤之籌劃、故如何就需要以計劃供給、就消費以計劃生產、於農產品之種類、數量及分配、爲適當調節、固政府應有之責也。

(註)見民生主義第三講。

第一百二十七條 人民因服兵役、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。

說明 本草案第二十二條及第二十三條曾規定人民有依法律服兵役、工役及公務之義務。人民因盡此等義務、致殘廢或死亡者、國家應負救濟或撫卹之責。以兵役論、人民不畏犧牲、捍衛國土、其殺身成仁、爲民族盡大孝、爲國家盡大忠者、固應特予表彰、而其遺族尤應爲國家所關心、或撫養以安其生活、或施教以宏其造就、此不僅表示篤念勛勞之至意、抑亦爲國家養生卹死之責也。其有因傷致殘廢者、亦當由國家負救濟之責。至於服工役與服公務、其服務之方式雖不同、而爲國家服務則一、故亦應予以適當之救濟。

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。

說明 本條規定公共救濟之原則。公共救濟、現代各國憲法多有規定。(註一)此種政策之施行、可增進社會福利、保障社會安全、與國家之治亂興衰、息息相關。故近世之立法與行政、莫不注重於此。我國對於公共救濟向來視為一種慈善事業、國家甚少直接負責、此種觀念、殊屬不合。民生主義之社會、應使「老有所終、壯有所用、幼有所長、矜寡孤獨廢疾者皆有所養」。(註二)中國國民黨第一次全國代表大會宣言云「如養老之制、育兒之制、周恤廢疾者之制、普及教育之制、有相輔而行之性質者、皆當努力以求其實現、凡此皆民生主義所有事也」。故本條即本此旨、並參酌近代各國憲法之先例、而為規定。

(註一)一九三六年蘇聯憲法第一百二十條「蘇聯公民當其年老時有物質保護權、當其患病及喪失勞動時亦如之。此權以國家負擔工人及職員社會保險之廣大發展、以勞動者之免費醫術治療、以勞動者享用天然療養場之權及對保證之」。

又第一百二十二條第二項「實現女子此等權利之可能、以女子享有與男子平等之勞動、其薪資、休息、社會保險及教育、以產母及嬰兒利益之國家保障、以女子在分娩前後享有保留生活費之休假、以生產所、託兒所及幼稚園之普及網保證之」。

墨西哥國憲法第一百二十三條第二十九款「社會保險法、為公共利益起見、對於殘廢、死亡、失業、疾病及傷害等情事、均應予以保障」。

愛爾蘭憲法第二十五條「保護妊娠、並須救濟年老及殘廢之殘廢者」。

立陶宛國憲法第九十八條第二項「工人遇疾病、年老、災害、失業時、國家以特別法律保護之」。

又第九十九條第二項規定「家庭健康及社會幸福，以特別法律保護並增進之」。

西班牙國憲法第四十六條第二項「社會法應規定其衛生事項、事過、失業、年老、殘廢及死亡之保險」。

瑞士國憲法第三十四條(二)「聯邦得依法律，設法疾病與災害之保險。該項保險，即以現有之救濟金充用之」。

荷蘭國憲法第一百九十六條「救濟事業應由政府以法律規定之」。

(註二)見勝運大同篇。

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、公營、專賣、獨占或其他有營利性事業之設定或取銷。

四、專賣、獨占或其他特權之授予或取銷。

省區及縣市政府非經法律特許，不得募集外債、或直接利用外資。

說明 本條及次條之規定，其根本精神在革除過去一切不良之財政經濟制度，務使一切與國民負擔

有關之事項，必須經立法院或法定機關之議決，方能確立法治之基礎。故本條及次條之規定，在本草案上至爲重要。

本條第一項第一款爲課稅罰金等之限制。此種賦稅罰金、或爲一般人民之義務，或爲特定人民之義務，其關係於人民之負擔則一，非經立法院或法定機關之議決，不得設定及變更。

國家或地方政府當歲用不足或有緊急鉅額支出時，往往募集公債，以資運用。公債之發行，關係人民之負擔，公有財產，無論其爲國有或地方政府所有，其處分均與公共利益有關，均須經立法院或法定機關之議決。至增加公庫負擔之契約，亦足以增加人民之負擔，故其締結並須得立法院或法定機關之議決。

公營、專賣、獨占或其他有營利性之專業，其設定或取銷，均與公共福利及人民負擔有關，故應經立法院或法定機關之議決。

專賣、獨占等專業，本以國家經營爲原則，但因必要，得特許人民私營之。此種特權之授予或取消，與公共福利所關甚大，故須經立法院或法定機關之議決。

外債之募集與外資之利用，關係國家權益與國民經濟甚大，必須由中央統一辦理，省區及縣市政府不應有此對外訂立契約之權，惟經國家法律所特許者不在此限，蓋所以謀國家對外事權之完整也。

第一百三十三條 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。

說明 本條第一項規定一切貨物在國內應許自由流通、第三項規定各級政府不得於國內征收貨物通過稅、即所以謀貨物其流、使黃金或其類似之制度、不得復活。此等大弊、阻遏國內市場之繁榮、破壞國家財政之完整、摧殘國民經濟之發展、自非嚴厲禁止不可。

關稅爲國家稅收之大宗、又可爲國民經濟之堡壘。如國內方興之產業、易受外貨競爭之摧殘者、則增高外貨之進口稅。國內之產品、應獎勵其輸出者、則減免其出口稅。故關稅之運用、非僅計收入、而大有關於國計民生、此種事權、自非由中央統籌不可。關稅除一次征收外、如往日之進口稅復進口稅等重複征課、應即永遠禁止。

對貨物之課稅、有出產稅、出版稅、消費稅等。此等貨物稅、或爲財政上之目的而征收、或爲取締無益消費而征收、均應由中央依法律之規定、統一征收。

第七章 教育

說明 教養有道，爲治國大本，國父早有明訓。(註一)而推廣教育，啓迪民智，乃實現三民主義及實施憲政之基礎。國父以設學校爲地方自治開始實行之要項，其故即在於此。我國不識字之人，據全國第二次教育會議報告，約占全國總人口百分之八十。民智落後，無可諱言。故就事實而論，普及教育，提高智能，實爲迫不容緩之圖。

各國憲法對於教育事項，多有明文規定。其設有教育專條者，如瑞士、比利時、丹麥、愛司托尼亞、南斯拉夫、羅馬尼亞、希臘、土耳其、蘇聯、智利、墨西哥等國是。(註二)其設有教育專章者，如荷蘭、德意志、芬蘭、立陶宛、葡萄牙、秘魯等國是。(註三)其中以德國章碼憲法規定最爲詳細。中華民國訓政時期約法，亦有國民教育專章。本憲草案察我國情形，參酌各國先例，特設教育專章，將教育宗旨、人民受教育機會之均等、教育經費之保障等重要原則，分別列入。當立法院發表初稿徵求全國意見時，所收意見書，注意於教育之規定者特多，並多主張本章應有更詳細之規定，可見本章之設，實有必要。

(註一)見上李鴻章書。

(註二)瑞士國憲法第二十七條，比利時國憲法第十七條，丹麥國憲法第八十三條，愛司托尼亞國憲法第十二條，南斯拉夫國憲法第十六條(計分十三項)，羅馬尼亞國憲法第二十四條，希臘國憲法第二十三條，土耳其國憲法第八十七條，一九三六年蘇聯憲法第一百二十一條，智利國憲法第十條，墨西哥國憲法第三條及第三十一條。

(註三)荷蘭國憲法第十章、德國聯邦憲法第四章、芬蘭國憲法第八章、立陶宛國憲法第九章、葡萄牙國憲法第九章、一三三三年秘魯國憲法第三章。

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、以造成健全國民。

證明 教育宗旨、乃所以表明立國精神之所在、各國憲法亦有加以規定者(註)。我國以三民主義為建國之最高原則、故教育宗旨自應以三民主義為依歸。發揚民族精神、培養國民道德、所以造成高尚之人格、增進民族之光榮。訓練自治能力、所以養成自動自律之精神、樹立民主政治之基礎。增進生活知能、所以提高生產之知識與技能、企求國民生計之均足。必如此、然後方可造成健全國民、以完成建設三民主義國家之使命。

(註)德國聯邦憲法第一百四十八條「各學校應致力於道德教化、國民節操、使人民在德意志民族精神上及國際協和上、能造就人格、及發展聯誼才能」。

南斯拉夫國憲法第十六條第五項「所有學校、均應以民族統一及宗教寬容精神、培植德育、發展民智」。

第一百三十二條 中華民國人民受教育之機會、一律平等。

說明 國父曾云「圓顛方趾、同為社會之人、生於富貴之家即能受教育、生於貧賤之家即不能受教育、此不平等之甚也。……凡為社會之人、無論貧賤、皆可以入公共學校。……庶幾教育之惠、不偏為富人所獨受、其貧困不能造就者、亦可以免其憾矣」。 (註一)又云「質有愚智、非學無以別其才、才有優劣、非學無以成其用、有學校以陶冶之、則智者進焉、愚者止焉、偏才者專焉、

「全才者普焉」。(註二)故三民主義國家、應使人民一律有受教育之機會、不得因貧富、種族、職業等、而有不同。

(註一)見社會主義之派別與方法。

(註二)見上李鴻章書。

第一百二十三條 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。

說明 教育之良否、關係國家民族之前途、至為重大。故現代國家對教育事業、莫不行使最高之監督權、亦有於憲法中明加規定者。(註)我國教育急須推進、而辦理是否良善、不可無所考察、故凡公立私立一切教育機關、必須受國家之監督、並使負推行國家所定教育政策之義務、務期教育宗旨得以貫徹、而適應國家民族之需要。

(註)德國憲法第一百四十四條「教育事務在國家監督之下、國家亦得令自治區參與之」。

立陶宛憲法第八十條「學校由國家、自治機關、社會團體及私人設立之。所有學校、在法定範圍內、均受國家之監督」。

南斯拉夫國憲法第十六條第十一項「一切教育機關、由政府監督之」。

希臘國憲法第二十三條「教育由國家任最高監督之責」。

智利國憲法第十條第七款「教育部在政府監督之下、管理並觀察全國教育」。

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。

說明 欲期教育之普及、應使學齡兒童一律受基本教育。所謂基本教育、與一般所稱國民教育、義務教育、或強迫教育相當。各國憲法關於強迫教育、有以明文規定者、如德意志、土耳其、愛司托尼亞、智利、希臘、南斯拉夫、羅馬尼亞、埃及、秘魯、立陶宛等國是。(註一)關於學齡之起訖、各國互有不同。英國定為五歲至十四歲、土耳其為七歲至十六歲、德國、瑞士為六歲至十四歲、智利為七歲至十五歲、丹麥、瑞典、挪威為七歲至十四歲、法國為六歲至十三歲、葡萄牙、匈牙利、希臘為六歲至十二歲。蓋兒童學齡之起點、係視兒童發育之遲早而定、學齡之終點、則依強迫教育年限之長短而定。本條以六歲至十二歲為學齡起訖期間、係依據我國情形而為規定。

基本教育之實施、為國家應盡之責任、自不應收取學費。各國憲法關於強迫教育免費之範圍、互有不同。(註二) 國父曾云「凡在自治區域之少年男女、皆有受教育之權利。學費、書籍及學費之衣食、皆由公家供給」。(註三) 本條僅規定免納學費者、乃取漸進主義、以期易於實施也。

(註一) 德國憲法第一百四十五條「受國民小學校教育、為國民普通義務、就學期限至少八年」。

土耳其國憲法第八十七條「土耳其國民均應強迫受初等教育」。

愛司托尼亞國憲法第十二條「初等教育實施強迫制」。

智利國憲法第十條第七款「初等教育為強迫性質」。

希臘國憲法第二十三條第二項「初等教育為強迫教育、由國家出費辦理。初等教育之強迫入學期間、由法律定之、但不得在六年以下」。

南斯拉夫國憲法第十六條第六項「初等教育由政府辦理、應具有普遍及強迫性質」。

羅馬尼亞國憲法第二十四條第二項「初等教育應爲強迫教育」。

埃及國憲法第十九條「埃及青年男女、應受初等強迫教育」。

菲律賓國憲法第七十二條「初等教育應爲強迫及義務教育」。

立陶宛國憲法第八十二條第一項「初等教育爲強迫性質」。

〔註二〕愛可托尼亞國憲法第十二條「小學均應免費」。

芬蘭國憲法第八十條第二項「初等教育一律免費」。

立陶宛國憲法第八十二條第三項「國家或自治機關所辦理之學校內，初等教育爲義務性質，不得收費」。

丹麥國憲法第八十三條「父母無力教育之兒童，在公立學校，受免費教育」。

德國韋瑪憲法第一百四十五條「國民小學及完成學校之授課暨教育用品，完全免費」。

〔註三〕見地方自治開始實行法。

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。

說明 本條規定已逾學齡未受基本教育之人民、應使一律受補習教育。我國已逾學齡而未受教育者、爲數極多、須使其有受教育之機會、故應施以補習教育、與對學齡兒童之基本教育、實有同等之重要。所謂已逾學齡未受基本教育之人民、包括已逾十二歲之未成年人及已成年人在內。補習教育之實施辦法、無須於憲法中規定。補習教育亦應免納學費、與前條規定基本教育免納學費之用意、正復相同。

第一百三十六條 國立大學及國立專科學校之設立、應注重地區之需要、以

維持各地區人民享受高等教育之機會均等、而促進全國文化之平衡發展。

說明 大學及專科學校之設立、旨在造就人才。我國疆域遼闊、人民智識水準、參差不齊、物資分布、亦各有異。為顧及各地區之需要、應使各地區人民有享受高等教育均等之機會、俾全國文化得以平衡發展。前此我國大學及專科學校、大部集中於上海北平等地。遠地學子、往往因交通阻隔、致失享受高等教育之機會、而各大學及專科學校所造就之人才、亦未能適應各地區之需要。本條之規定、即所以補救此種缺憾。

第一百三十七條 教育經費之最低限度、在中央為其預算總額百分之十五、在省區及縣市為其預算總額百分之三十。其依法獨立之教育基金、並予以保障。

貧瘠省區之教育經費、由國庫補助之。

說明 欲期教育之切實推行、必須籌備教育經費、並確定其保障。過去教育之未能充分發展、經費不足、實為主因。故本條特以明文保障教育之經費、計分三點。

(一) 規定教育經費在中央及省區市縣預算總額中所占最低限度之百分率。所謂預算係指平時之預算而言。我國教育經費在中央歲出預算中所占數額甚微、例如民國二十年度至二十三年度之預算所列教育經費、皆未超出預算總額百分之二、五、與實際需要相去過遠。故本條規定

預算總額百分之十五、爲中央教育經費之最低限度。國人對於此百分率頗有嫌其過高、不易實現者。此百分率以視我國現時教育經費所占之數額、固覺稍高、但與各國相較、尙屬踴乎其後。(註)至於各省縣市歲出預算、其教育經費所占之百分率、亦不一致。就民國二十年度至二十二年度各省市之預算而論、教育經費所占百分率、最低者爲福建、祇有百分之四強、最高者爲安徽、計達百分之二十七弱、而河南江蘇兩省及北平市、皆在百分之二十以上。各縣教育經費、就民國二十二年度浙江江蘇兩省各縣歲出而論、浙江各縣平均占百分之十六強、江蘇各縣平均占百分之三十一弱、而川沙縣教育經費最高、達百分之四十七強。本條以預算總額百分之三十、爲省區及縣市教育經費之最低限度、蓋係斟酌實際情形而爲規定。

(二)保障依法獨立之教育基金。教育經費之來源、除從政府之歲收撥充外、有由政府指定專款公產、或由私人募款捐產、創設教育基金、以其孳息供舉辦教育之用者。此項基金、如經依法獨立、自應予以保障、以免移用、而妨礙教育之發展。

(三)明定貧瘠省區教育經費由國庫補助。我國幅員廣大、各省區之財富互有懸殊。貧瘠省區、縱將教育經費百分率儘量提高、其數額仍極低微。試以青海省二十年度之歲出預算爲例。其歲出總額爲九十一萬餘元、教育經費雖占百分之十二、然總數祇有十萬餘元、與江蘇省歲出預算之教育經費、相差至四十餘倍之巨、故在此等貧瘠省區、欲謀教育之發展、非由國庫補助經費不可。

(註)各國教育經費在預算總額所占之百分率、查德國一九二九年爲二一·三、英國一九二八年爲一九、日本國一九二七年

爲一七、瑞典國一九三〇年爲一六、瑞士國一九三〇年爲一五、九（見譯著 Hans von Thun "The Principles of Educational Policy" 一九三三年再版）。

第一百三十八條 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、無力升學者。

說明 本條第一款規定國內私人經營教育事業之獎勵。私立教育機關應受國家之監督，在第一百三十三條已有規定。如其成績優良、對於教育之推行、頗多助益、故應予以獎勵或補助、以促進其發展。各國憲法明文規定私立學校得由國家補助經費者、如立陶宛、荷蘭、葡萄牙是。（註一）第二款規定國外僑民教育事業之獎勵。我國僑居國外之人民、遍佈世界各地、爲使其有受教育之機會及發揚民族意識、國家應獎勵或補助國外僑民自設學校、以教育子女。第三款規定對於學術技術有發明者之獎勵。學術技術之發明、於文化之發展、國家民族之利益、均有莫大貢獻。故對於發明人應予以獎勵或補助。各國憲法以明文規定獎勵或扶植科學藝術之研究者、如南斯拉夫、芬蘭、葡萄牙是。（註二）

第四款規定從事教育成績優良者之獎勵。教育為高尚勤苦之工作，非見異思遷華華為利者，所可勝任，故國家對於從事教育成績優良，而能久於其職者，應加以獎勵或補助，以資激勵。

第五款規定學行俱優無力升學者之獎勵。家境貧寒之學生，學行俱優，可資造就，往往因經濟困難，不能升學。埋沒人才，莫此為甚。本款之規定，乃所以補救此種缺憾。各國憲法中亦有明文規定國家應資助貧寒學生升學者，如羅馬尼亞是。（註三）

（註一）立陶宛憲法第八十三條「私立教會學校，其課程與法律所定之最低限度相符合時，得向國庫領取預算所定教育經費之一部分，其數額視各教會所有教徒及學生之人數，以定多寡」。

荷蘭國憲法第一百九十五條第七項「普通教育之私立學校，適合法律之條件者，其經費應由公立學校由國庫均等負擔之」。

葡萄牙國憲法第四十四條「私立學校應受國家之監督。……如其經費不敷時，應由國家補助之」。

（註二）南斯拉夫國憲法第十六條第一項「藝術科學不受任何限制，政府應扶助及保護之」。

芬蘭國憲法第七十八條「國家應獎勵農工礦諸門科學及其他應用科學之研究與教學，以及獎勵美術之實習與傳授」。

葡萄牙國憲法第四十三條第二項「獎勵美術與科學，並保護其發展」。

（註三）羅馬尼亞國憲法第二十四條第三項「中央政府及各州邑依照法律規定之標準，對於各級教育之窮苦學生，應予免費或補助」。

第八章 憲法之施行及修正

說明 關於憲法之保障、解釋、施行、修正等項，各國憲法大都特設專章。間亦有將施行憲法之過渡辦法，不列於憲法正文之內，而另定條款，自爲起說，以附於憲法之後者。（註）本草案參酌多數立法例，特設本章，將憲法之解釋、過渡條款、及憲法之修正等，分別規定。至憲法之施行日期，則由制定憲法之國民大會決定之。

（註）如瑞士、丹麥、墨西哥等國是。

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。

說明 本條明定法律成立之要件。在五權憲法，立法院爲中央政府之最高立法機關，凡法律案必須經立法院通過，而公布法律則爲總統之權，故法律案須經立法院通過，並經總統公布，方成爲法律。

第一百四十條 法律與憲法牴觸者，無效。

法律與憲法有無牴觸，由監察院於該法律施行後六個月內，提請司法院解釋，其詳以法律定之。

說明 憲法爲國家根本大法，其效力應高於一切法律，法律所定事項，自不得違背憲法，故有本條第一項之規定。

法律與憲法抵觸者、既屬無效、其有無抵觸、應有提請解釋之一定機關。在五權憲法中、以由監察院提請、最為適宜。又有無抵觸、應早為確定、以免法律關係久處不安定之狀態、故提請解釋之期間、不可不有相當之限制。至於監察院提請解釋及司法院解釋之詳細程序、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。

說明 法律之效力應高於命令、憲法之效力、則高於一切法律與命令、故命令不得抵觸法律、更不得抵觸憲法。本條之規定、乃所以保障憲法及法律之效力、而樹立法治之精神。總統依照第十四條規定所發布之緊急命令、雖不得與憲法抵觸、惟因其暫時有替代法律之效力、縱與法律抵觸、自非無效。

第一百四十二條 憲法之解釋、由司法院為之。

說明 憲法之解釋、由法院起草憲法草案時、雖有數種之提議、嗣經詳細討論、定為由司法院為之。良以司法官具有法學智識經驗、不易受政治關係之影響。且查外國立法例、以採用司法解釋者為多。(註)又此種解釋事件不常發生、專設解釋機關固無必要、甚或易起糾紛。即其機關之性質及人選、亦難於決定。至於司法院解釋憲法之程序、自應以法律規定。

(註)美國憲法之解釋、向為司法機關之職掌、在其憲法中雖無明文規定、然久已成爲慣例。南美各國大體採用美國。坎拿大、澳洲聯邦、南非聯邦、亦均仿效美國、採用司法解釋制。

採司法解釋制在憲法中有明文規定者、其例如左。

(一)古巴國憲法第八十三條「最高法院之權限、除已有明文規定及各項法律所授予者外、具有其他權限如左。……」

四、判決各項法律命令及條約之是否符合憲法」。

(2) 烏拉圭憲法第一百十九條「最高法院審理違背憲法之訴訟」。

(3) 多米尼加國憲法第六十一條「除法律規定之其他職權外，下列各項職務專屬於最高法院。……五、判決第一條或終結審關於法律命令及規則是否合乎憲法」。

(4) 波里維亞國憲法第一百十一條「最高法院除法律另有規定外，其職權如下。……二、對於有關法律命令及各種決議，不驗其屬於憲法性質或非憲法性質，得為最終之裁決」。

(5) 哥倫比亞國憲法第一百五十一條「下列為最高法院之職權。……四、判決政府以違犯憲法理由反對之立法職案是否有效」。

(6) 委內瑞拉國憲法第一百二十條「大理院職權如左。……九、以命令廢止與憲法相抵觸之聯邦或各邦法律」。

(7) 羅馬尼亞國憲法第一百零三條「多羅最高法院審理會審，於得裁判關於法律是否合乎憲法，及宣告違背憲法之法律不得適用」。

第一百四十三條 在全國完成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、依照第五十條所定名額、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。

說明 關於立法委員監察委員之產生方法、本憲章第六十七條及第九十條已規定全數由國民大會選舉。本條所定、乃暫行之過渡辦法。蓋依照建國大綱規定、全國須有過半數省分地方自治完成、方開國民大會、制定憲法、並由國民大會選舉中央官員。今因事實需要、提早實施憲政、然地方自治多未完成、人民行使四權尙少經驗、選舉機構亦未堅強。立法委員監察委員人多責重、且須多得專門學識經驗之人、如全由國民大會選舉、恐人選難盡得當。本條規定在全國完成地方自治之省區未達半數以上時、立法委員監察委員半數由國民大會選舉、半數由立法院院長監察院院長分別提請總統任命、於尊重民意、羅致人才、皆可兼顧、亦即所以充實治權行使之效能也。

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。

說明 縣長市長由人民選舉罷免、本憲章第一百零八條、第一百一十條、第一百一十三條、及第一百一十五條、已有規定。惟在縣市自治未完成前、人民四權之行使、尙未有充分之經驗、縣長市長若遽由人民選舉罷免、恐難得當。故本條規定在地方自治未完成之縣市、其縣長市長由中央政

府任免、以爲過渡之辦法。

第一百四十五條 促成地方自治之程序、以法律定之。

說明 關於地方自治、國父於地方自治開始實行法中列敘開始試辦事項有六。即清戶口、立機關、定地價、修道路、墾荒地、設學校是也。又建國大綱第八條及第十條規定以全縣人口調查、土地測量、規定地價、辦理警衛、修築道路、曾經完竣、而其人民曾受四權使用之訓練、得選舉縣官及縣議員者、始成爲完全自治之縣。凡此諸端、其完成程序、必須有縝密之規劃、在憲法中不宜詳細列舉、自應以法律規定之。

第一百四十六條 憲法非由國民大會全體代表四分之一以上之提議、四分之三以上之出席、及出席代表三分之二以上之決議、不得修改之。

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。

說明 憲法雖爲國家根本大法、然因情勢常有變遷、亦不容一成不變。故各國對於憲法之修改大都於憲法中有明文規定。惟修改程序之繁簡、則互有不同。茲國憲法之修改、與普通法律之修改程序相同。法國、蘇聯、土耳其憲法修改之程序、亦頗簡易。(註一)美國、瑞士憲法修改之程序、則甚繁重。(註二)我國爲單一國家、憲法之修改、固無須採用美瑞聯邦國家之繁重程序。而

在五權憲法之體制下、政權治權有明確之劃分、立法院爲治權機關、不宜有修改憲法之權、修改憲法之權、自以由國民大會行使、最爲適當。國父遺教亦曾有此指示。惟修改之程序如過於輕易、則恐國本易於動搖、故其提議人數、出席人數、及決議人數、不得有嚴格限制。此本條第一項之所由規定也。

國民代表修改憲法之提議、是否合於情勢之需要、應予人民以研討之時間。故本條第二項規定修改憲法之提議、應由提議人於國民大會開會前一年公告之、以期國民大會對於修改憲法之提議、可依據全國民意之趨向、而爲最後之決議。

(註一)一八七五年法國憲法關於政權之組織第八條「參眾兩院、由其自備、或因大總統之要求、經兩院投票占絕對大多數之通過時、有修正憲法之權。表決後兩院應立即召集聯席大會議、從事修正憲法。凡關於修正憲法全部或一部份之議案、須經兩院聯席大會議全體議員絕對大多數之表決、始得成立」。

土耳其國憲法第一百零二條「修正案至少須有國民大會議員三分之一之連署。……修正案須經國民大會議員三分之二以上之同意、始得通過」。

一九三六年蘇聯憲法第一百四十六條「蘇聯憲法之修正、非依蘇聯最高蘇維埃兩院中每院票數三分之二多數通過之決議、不得爲之」。

(註二)美國憲法第五條「國會過兩院議員三分之二人數認爲必要時、應提出本憲法之修正案、或因諸州三分之二之州議會之請求、召集會議、以提議修正案。以上兩種情形中之修正案、經各州四分之三之州議會或經各州四分之三之會議批准時、即認爲本憲法之一部份而發生效力、各該項批准之方法、由國會提議之」。

瑞士國憲法第一百十八條至第一百二十三條規定、聯邦憲法於任何時得爲全部或一部份之修正。憲法全部之修正、如參眾兩院中之一院提出、其他一院不同意、或經公民五萬人之聲請時、應交付公民表決、如經公民多數通過、則

兩院應即改選，以便從事修正。憲法一部份之修正，得依公民之動議或爲立法程序爲之。公民動議，係指經過五萬人以上以普通文字或制定草案提出之。普通文字之提案，參議兩院同意時，即依照原議起草修正案，交付公民及各州表決之，如兩院不同意，則將原提案交付公民表決，若經多數通過，聯邦會議（由參議兩院組織）即遵照修正。其以制定草案提出者，應交付人民及各州表決，聯邦會議不同意時，得另行提出新案，一併交付人民表決之。憲法之修正部份，如經公民多數通過及各州多數之同意，即發生效力。

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。

說明 本憲草所定事項，有已於條文中定有「依法律」、「以法律定之」、「其詳以法律定之」等字樣者。此類事項、自非先制定法律、不能實施。亦已有另定實施之過渡辦法者、如本章第一百四十三條及第一百四十四條是。惟其他各條所定等項、其中仍有不能即時施行者、有不能全國同時施行者、亦有實施辦法應另行規定者、故有本條之規定、以期憲法之實施、具有彈性。

附錄一 總裁關於憲政憲法之言論節鈔

(一) 三民主義與五權法概要

(民國十三年雙十節校閱後聽)

三民主義第一個主義，就是民族主義。民族主義是什麼意義呢？就是要求我們中華民族獨立，享得真正自由平等的幸福。同時並主張世界各民族獨立，一齊享得自由平等的幸福。換句話說，就是一面不許外國帝國主義壓制中國，同時我們中國也不壓制旁的民族或國家。這就是民族主義簡單的總意。

民族主義既然要求民族獨立，當然我們就要起來打倒國內的軍閥，推倒壓制我們的國際帝國主義，惟其我們要這樣，所以我們就要辦這個陸軍軍官學校，所以我們就要練革命軍，就是爲了要打倒軍閥，要推倒帝國主義，要使我們中華民族得到獨立的機會。如果我們真能這樣，將來打仗死了，我們也是爲民族獨立而死；爲打倒帝國主義而死；爲世界各被壓迫的弱小民族奮鬥而死；爲全世界人類求自由平等而死；死了也是很有價值的。只要我們主義不死，我們的精神就可以永遠存在，只要我們精神永遠存在，而我們亦就永遠不會死了；如果我們不能奮鬥，甚至做人牛馬，那末就是雖生不如死。不自由，毋寧死。這是人類所應奉爲圭臬的一句話。要請各位學生明白這個道理才好。

民族主義已極簡單的講完了。現在要講一講民權主義，民權主義，就是要分創制權，複決權，罷免權，選舉權等。選舉權是現在已經有了，但是弊病很多，所以選舉權之外還有三個民權。這三個民

權是什麼？第一是創制權，就是人民有什麼意見與才力，都可以依法集會，提出來交議會議決，議決後便可實行，這是使中華民國各個人都有自由發展的機會和獨立的精神。複決權就是凡人民認為不適當的法律，及舊派官校與議員雖經以往決議選舉的，仍然可以提出複議，藉以達到推翻的目的，這就是補助選舉權與創制權的。但是有上面這兩個民權，民權還是不完全的，所以還要加上一個民權，就是罷免權。凡是不合法律的議員和官吏，人民都有罷免他的職權。因為現在人民祇有選舉權，但是沒有其餘三權，還是不行的。這就是民權主義簡單的意義。至於民權要如何才能實行，這就是要靠人民有力量。現在我們在這裏辦軍官學校練軍隊，就是所以保障民權的，現在我們中國的民權，可謂完全被特殊階級剝奪了。即以選舉而論，就要有財產的，有什麼資格的，才有選舉權，這是何等的平等。如果我們將來能為大多數人民奮鬥，取得自由平等的民權，那末我們就犧牲了，也是很有價值的。以上所說的，就是民權主義。

三民主義第三個主義就是民生主義。簡單的說一句，民生主義的原則：第一就是用全國人民的力量，來開發全國的利源，節制資本，以防止社會貧富之不均，第二就是繼續同盟會第四個口號平均地權做下去。平均地權是民生主義的精髓。因為地權平均了，人民的貧富，就可以平均；社會上種種不平等的現象，也就可以消除。現在我們中國國民黨主張用抽地價稅的方法，來實行平均地權的計劃，比方一個人有一塊土地，他就要到政府那裏呈報地價若干；如果他報告實在，說地價可值百元，政府就每年照這百元抽十分之幾的稅，如果他因為怕納稅太多，便把地價報少些，那末政府隨時就可以照價收買他的。這個方法，因為地價不等，譬如在青浦的地，每畝只值一百元，而在廣州市的地價，最

高每畝有買到十幾萬元；如果值十幾萬元的地與值幾百元的地之地價，納同樣的租稅，豈不是價賤的地大吃虧了嗎？如果這樣下去，大地主的資本一天大過一天，富者愈富，貧者愈貧，豈不是貧富更不均匀了嗎？所以地價稅，一定要以他地價賤來分等級而納租稅的，地價賤者，納稅自然減輕，而地價貴者，納稅亦應該加多。但是平定地價，還有一個期限，大約以十年為一期，等到十年之後，從新定過地價一次，以補地價隨時漲落之弊，那末地權自然而然的平均了，到了地權平均了的時候，人民的富力也漸漸可以平均了。而民生主義也就可以實現了。

關於實行民生主義的節制資本一層，將來有專家的政治教官可為各位解釋明白。關於地價稅的說頭很多，大概我剛才所講的，就是總理的意思。現在我們所以要辦這個軍官學校，以及各學生所以到來學軍事學識，都是為了要實行這個主義，如果我們真能犧牲自己少數人的生命，去為大多數人謀幸福，是很有價值的，就是奮鬥而身死，也是為國民謀良好的生活而死，為人類謀前途的光榮而死，只要我們的主義是不死的，我們的生命也就是不死。代代的傳，以至於千年萬年，這是何等的光榮呢！比之那北洋軍人，為外國帝國主義而打仗，為一人一家而打仗，戰死了，不但無益於世，而反遺臭萬年。價值相去如何！這是要大家審慎的。

以上所講的，是三民主義的要點。現在我要把五權憲法的概要，亦簡單地講一講，五權憲法是那五權呢？就是立法行政司法考試彈劾。這五權大概立法行政司法，三權分立的憲法，是各國所通行的，不用我細講，大家都可以明白的，但是總理為什麼又要在這三權之上，加上考試彈劾兩種？這是有原因的，因為政府沒有考試權，便不能揀用真才。比方現在有錢的便拿錢去買官做。父親做官

的，兒子也可以仗着勢力去做官；不問他有執政的本事沒有。像這樣弄下去，政治又何能不腐敗？所以只有另設考試一權，使人民有權去考試做議員做官吏，那末有聰明才幹的人，就不致為資格或財賄所限制，而得為國執政的機會了。這就是考試權的意思。此外還有彈劾，彈劾權就是監察權，就是政府所以彈劾不良議員以及腐敗官吏，要使他們議員官吏不至有法外行動。

我現在已經把三民主義和五權憲法概略解釋清楚。我望大家就要努力使他一一實現出來。如果不然，我們就永遠沒有自由平等的日子；就永遠要受外國帝國主義的壓迫；就永遠做人家牛馬奴隸。我們想到底做自由平等的人好呢？還是做人家牛馬奴隸好呢？

(二) 政治建設之要義

(二十四年九月十五日在蘇州軍訓團講)

- 一 政治建設之急務(從略)
- 二 建設國家的方法和步驟(從略)
- 三 民權主義的精義和五權憲法的原理和辦法

以上所講建國大綱和補充建國大綱的地方自治開始實行法兩種遺教，可以說是我們建設國家的方法和步驟。現在再要將總理關於五權憲法的遺教扼要的說明一下，使大家知道我們要建設怎樣的一個政府和國家，明白我們政治建設的理想和目的之所在。總理關於五權憲法的遺教，最主要的只有兩種，第一就是民國十二年在廣東省教育會關於五權憲法的專門講演。第二就是民國十三年民權主義

的講詞中關於五權憲法的許多道理。此外散見於其他著述與講演中的雖然很多，內容大概不出以上兩種的範圍。大家要曉得五權憲法的目的，就在於實行民權主義，我們研究五權憲法時，不可不同時研究民權主義中其精要的意義，以期澈底了解。總理政治主張之全體。現在我根據上面所舉的兩種遺教將總理所講民權主義的精義以及五權憲法的原理和辦法提出幾個要點來加以說明：

第一、主張充分的民權——總理在民權主義第一講中說：

「民權是甚麼作用？聖觀近世，追溯往古，權的作用，簡單的說，就是要來維持人類的生存。人類要能夠生存，就須有兩件最大的事：第一件是保，第二件是養。保和養兩件大事，是人類天天要做的。保就是自衛，無論是個人或團體或國家，要有自衛的能力，纔能夠生存。養就是覓食。這自衛和覓食，便是人類維持生存的兩件大事。但是人類要維持生存，他項動物也要維持生存；人類要自衛，他項動物也要自衛；人類要覓食，他項動物也要覓食；所以人類的保養和動物的保養衝突，便發生競爭；人類要在競爭中求生存，便要奮鬥。所以奮鬥這一件事，是自有人類以來天天不息的。由此便知「權」是人類用來奮鬥的。」

「人類奮鬥，可分作幾個時期，——所以推求民權的來源，我們可以用時代來分析，——第一個時期，是人同獸爭；不是用權，是用氣力。第二個時期，是人同天爭；是用神權。第三個時期，是人同人爭，國同國爭。這個民族同那個民族爭；是用君權。到了現在的第四個時期，國內相爭，人民同君主相爭，在這個時代之中，可以說是善人同惡人爭，公理同強權爭；到這個時代，民權漸漸發達，所以叫做民權時代。……盧梭是歐洲主張極端民權的人，民約論中立論的根

據，是說人民的權利是生而自由平等的，各人都有天賦的權利，不過人民後來把天賦的權利放棄罷了。——但是就歷史上進化的道理說，民權不是天生出來的，是時勢和潮流造就出來的一

由此可知 總理是用民生史觀的眼光來研究社會進化的事實，從而說明民權的起源是一般人民為要奮鬥求生而漸漸演出來的，並非如盧梭所謂「天賦」。同時，民權的作用，也就是要使一般國民能夠獲得美滿的生存，並達成進化的目的。更有一點不可忽略的，就是 總理所主張的民權，不能隨便賦予於不了解革命主義以及沒有誓行革命主義決心的一切人，這並不是國家對於民權有所靳而不予，乃是為實現真正的民權而設定此必要之條件以為之保障，所以本黨所主張的是「革命民權」而不是「天賦人權」。至於中國革命所以主張民權制度的理由，總理也告訴我們：「一則為順應世界之潮流，二則為縮短國內之戰爭」，所謂「順應世界之潮流」的意思，就是說現在的世界是一個民權時代，我們要建設一個現代的國家，便要主張民權。所謂「縮短國內之戰爭」的意思，就是 總理所說的：「我們革命黨於宣傳之始，便揭出民權主義來建設共和國家，就是想免了爭皇帝之戰」。總理基於這兩個最重大的理由，所以主張民權。不但主張民權，而且主張最充分最徹底的民權。因此主張我們中國的民權制度，不可做效歐美只求趕上人窺竊算了事，一定要參考古今中外的制度，自己想一個最完善最徹底的新辦法真正實現全民政治，所以 總理說：「我們國民黨提倡三民主義來改造中國，所主張的民權是和歐美的民權不同，我們拿歐美已往的歷史來做材料，不是徒仿歐美，要步他們的後塵，是用我們的民權主義，把中國改造成一個全民政治的民國，要視乎歐美之上」。總理因為主張最充分最徹底的民權，所以不滿意現行的歐美民權制度，而特別發明五權憲法。要將我們造成一個真正實行全民政治的新國家。

第二·提倡合理的自由—— 總理的民權主義第二講，就是說明民權與自由的真義，與兩者在事實上的關係，從而主張合理的自由。就是主張限制各人的自由，以保持人人之自由；犧牲個人的自由，以求得國家之自由。民權主義第二講中，首先引用英國學者彌勒氏的話：「說明自由的真義，即所謂『不侵犯他人的自由為範圍之自由，纔是真自由』。其次再說明中國革命的目的，不是要爭個人的自由；而且要犧牲個人的自由，來爭團體的自由，國家的自由， 總理說：

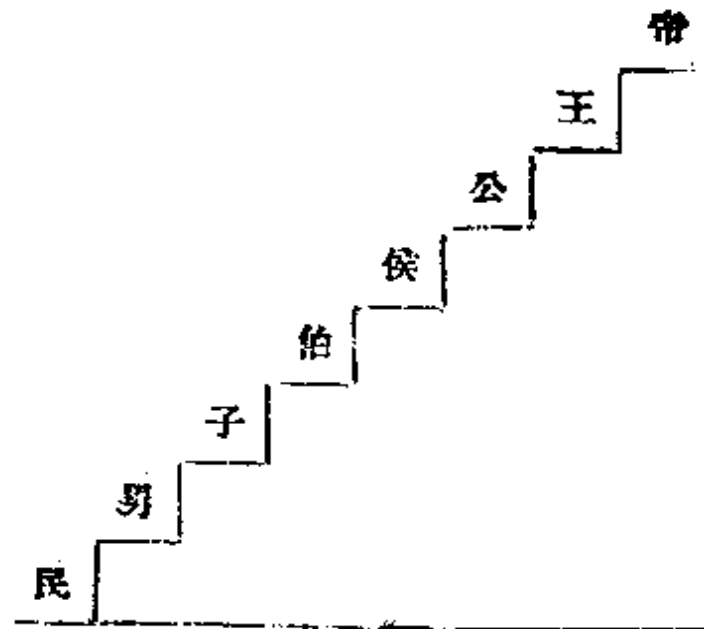
「中國自古以來，雖無自由之名，確有自由之實，且極其充分，不必再去多求了。歐洲從前因為太沒有自由，所以革命要去爭自由；我們是因為自由太多，沒有團體，沒有抵抗力，成一片散沙，……要將來能抵抗外國的壓迫，就要打破各人的自由，結成很堅固的團體，像把土散土參加到散沙裏頭，結成一塊堅固石頭一樣，……中國革命便不能說是爭個人的自由。如果說爭個人自由的，便更成一片散沙，不能成大團體，我們的革命目的，便永遠不能成功。我們革命的口號是民族民權民生。……因為實行民族主義，就是國家和民族來爭自由。……在今天自由這個名詞，……萬不可再用到個人上去，要用到國家和民族上去。……到了國家能夠行動自由，中國便是強盛的國家。……當學生的能夠犧牲自由，就可以天天用功，為學問上做工夫，學問成了，智識發達，能力豐富，便可以替國家做事。當軍人的能夠犧牲自由，就能服從命令，忠心報國，使國家有自由。……中國現在是要做十多個國主人的奴隸是很不自由的；要把我們國家的自由恢復起來，非有革命主義不成功。我們的革命主義便是集合起來的士敏土，能夠把四萬萬人都用革命主義集合起來，成一個大團體。這一個大團體能夠自由，中國國家當然是自由，中國民族纔能真自由」。

這一段遺教，非常重要，我們要做一個革命黨員，要做一個現代的國民，非深切理解身體力行不可！總理所訂的五權憲法，當然是提倡自由的，但是五權憲法所提倡的自由，不是個人的自由，而是整個國家的大自由；不是絕對無限制的自由，而是有合理的自由的。

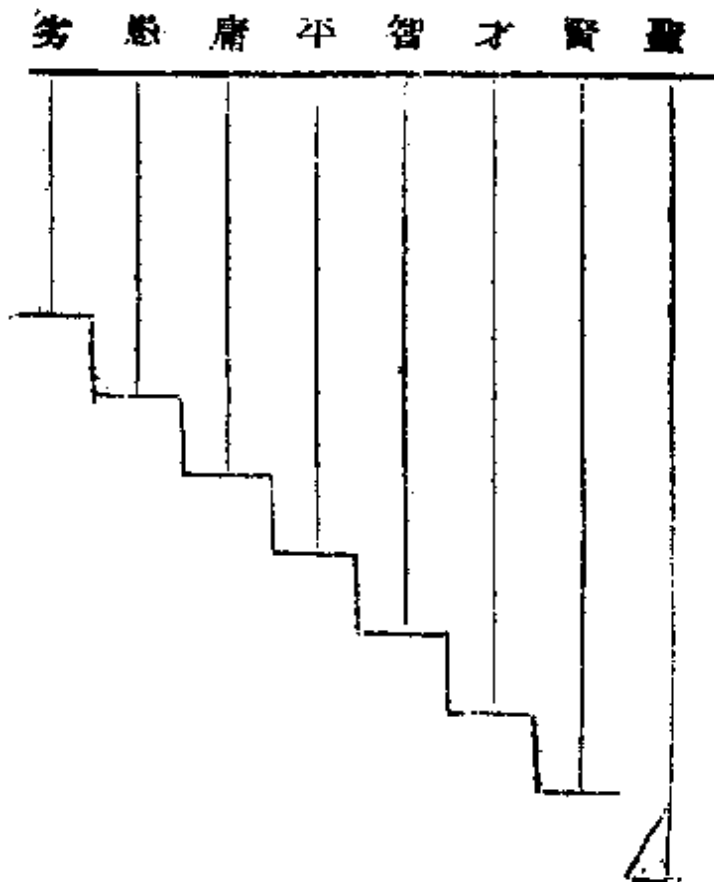
第三，要求真正的平等——民權主義第三講，首先說明革命的目的，是要打不平而求平。其次，再闡述人類天賦的聰明才力不平等，與不能求平等之事實，因而歸結到：我們革命的目的不是要求聰明才智的假平等，而是要在政治地位上求立足點的真平等。更要從真平等的立足點上發揮各人的聰明才力來為衆人服務為國家造福。總理說：

「天地間所生的東西，總沒有相同的；既然都是不相同，自然不能夠說是平等。自然界既沒有平等，人類又怎麼有平等呢？天生人類本來也是不平等的，到了人類專制發達以後，專制帝王尤其變本加厲，弄到結果，比較天生的更是不平等了。這種由帝王造成的不平等，究竟是怎麼情形？現在可就講壇的黑板上，繪一個圖來表明。請諸君細看第一圖，便可明白。因為有這種人為的不平等，在特殊階級的人，過於暴虐無道；被壓迫的人民，無地自容；所以發生革命的風潮。來打不平。革命的始意，本是在打破人為的不平等。到了平等以後，便可了事。但是佔了帝王地位的人，每每假造天意，做他們的保障；說他們所處的特殊地位，是天所授與的，人民反對他們，便是逆天，無知識的民衆，不曉得研究這些話是不是合道理，只有盲從附和，為君主去爭權利，來反對有知識的人民去講平等自由。因此贊成革命的學者，便不得不創天賦人權的平等自由這一說，以打破君主的專制。學者創造這一說，原來就是想打破人為之不平等的，但是天下的事

(等平不) 圖一第

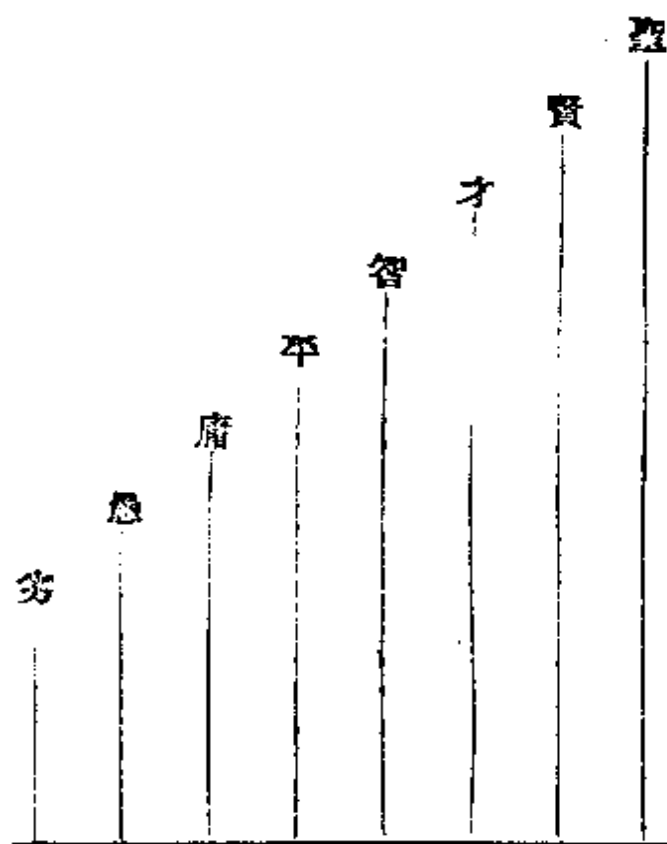


(等不假) 圖二第



物的確是行易知難。當時歐洲的民衆都相信帝王是天生的，都是受了天賦之特權的，多數無知識的人總是去擁戴他們，所以少數有知識的學者，無論用什麼方法和力量，總是推不倒他們；到了後來，相信天生人類都是平等自由的，爭平等自由，是人人應該有的事。然後歐洲的帝王，便一個一個不推自倒了。不過專制帝王崩倒以後，民衆又深信人人是天生平等的這一說，便日日去做

工夫，想達到人人的平等，殊不知這種事是不可能的。到了近來，科學昌明，人類大覺悟了，纔知道沒有天賦平等道理。假若照民衆信仰的那一說去做，縱使不顧真理，勉強做成功，也是一種假平等，像第二圖一樣，必定要把位置高的壓下去，成了平頭的不等，至於立脚點還是彎曲線，還是不能平等。這種平等，不是真平等，是假平等，說到社會上的地位平等，是始初起點的地位平等，後來各人根據天賦的聰明才力，自己去造就；因為各人的聰明才力有天賦的不同，所以造就的結果，當然不同。造就既不同，自然不能有平等，像這樣講來，纔是真平等的道理。如果不管各人天賦的聰明才力，就是以後有造就高的地位也要把他們壓下去，一律要平等，世界便沒有進步，人類便要退化。所以我們講民權平等，是要世界有進步，是要人民在政治上的地位平等。因為平等是人爲的，不是天生的；人造的平等，只有做到政治上的地位平等。故革命以後，必要各人在政治上的立足點都是平等。好像是第三圖的底綫，一律是平的，那纔是真平等，那纔是自然之真理。



第三圖 (真平等)

等，那纔是自然之真理。

「我們革命不能單說是爭平等，要主張爭民權，如果民權不能夠完全發達，就是爭到了平等，也不過是一時，不久便要消滅的。我們革命主張民權，雖然不拿平等做標的，但是民權之中便包括得有平等。如果平等有時是好，當然是採用。如果不好，一定除去，像這樣做去，纔可發達民權，纔是善用平等。我從前發明過一個道理，就是世界人類其得之天賦者，約分三種：有先知先覺者，有後知後覺者，有不知不覺者；先知先覺者為發明家；後知後覺者為宣傳家；不知不覺者為實行者。此三種人互相為用，協力進行，則為人類之文明進步必能一日千里。天之生人，雖有聰明才力之不平等，但人心則欲使之平等，斯為道德上之最高目的，而人類當努力進行者，但是要達到這個最高之道德目的，到底要怎麼樣做法呢？我們可把人類兩種思想來比較，便可以明白了。一種就是利己，一種就是利人。重於利己者，每每出於害人，亦有所不惜；此種思想發達，則聰明才力之人，專用彼之才能去奪人家之利益，漸而積成專制之階級，生出政治上之不平等，此民權革命以前之世界也。重於利人者，每每至於犧牲自己，亦樂而為之，此種思想發達，則聰明才力之人，專用彼之才能，以謀他人的幸福，漸而積成博愛之宗教，慈善之事業。惟是宗教之力有所窮，慈善之事有不濟，則不得不為根本之解決，實行革命，推翻專制，主張民權，以平人事之不平了。從此以後，要圖和三等之人，使之平等，則人人當以服務為目的，而不以奪取為目的，聰明才力拿大者，當盡其能力而服千萬人之務，造千萬人之福，所謂巧者拙之奴，就是這個道理。至於全無聰明才力者，亦當盡一己之能力，以服一人之務，造一人之福。照這樣做去，雖天生人之聰明才力有不平等，而人之服務道德心發達，必可使之為平等了，這就是平等之精義。」

總理的五權憲法的目的，就是要實現上面所說的真理而求得全體人民在政治地位上立足的其平等，從而造福衆人之最徹底最完全的新辦法。

第四·建設最新的國家——我們知道：五權憲法是 總理所特別發明世界上最完善的一種憲法。而我們國民革命在政治上最大的一個目的，就是要實行五權憲法，創造一個最完善的政府，使中國建設成爲一個最新進步的國家，爲什麼五權憲法是最完善的憲法呢？五權憲法是用什麼辦法來建設最新的最進步的國家呢？我們可以分兩點來說明：

第一點就是權與能的分別，按 總理五權憲法的遺教，是主張一方面人民要有充分的控制政府管理國事的「權」；一方面政府要有萬能的處理政事造福全民的「能」。前者叫做「政權」，或稱「人民權」；後者叫做「治權」，或稱「政府權」。人民有了政權，即對人的「選舉」與「罷免」和對事的「制衡」與「複決」四種直接民權，便可以行使民權，控制政府；而實現「全民政治」的理想，政府有了治權，即「行政」，「立法」，「司法」，「考試」和「監察」五種工作權，然後可以推進政治，增進效能，而實現「專家政治」的理想。由權與能的分開及政權和治權的平衡，便可以從根本上調和歷史上人民與政府間自由與專制間的衝突，而建立一個完全「爲民所法」的萬能政府，爲全體人民謀最大的福利。現在我再述幾段遺教給各位聽，大家就可以明白這個道理。

「有一位瑞士學者說：各國自實行了民權以後，政府的能力便行退化，這個緣由，就是人民恐怕政府有了能力，人民不能管他，所以人民總是防範政府，不許政府有能方，不許政府是萬能，所以實行民治的國家，對於這個問題，便應該想方法去解決。想解決這個問題，人民對於政

府的態度，就應該要改革。從前人民對於政府總是有反抗態度的緣故，是由於經過了民權革命以後，人民所爭得的自由平等，過於發達，一般人把自由平等，用到太沒有限制，把自由平等的事，做到過於充分，政府不能做事，到了政府不能做事，國家雖是有政府，便和無政府一樣。

「歐美現在實行民權，人民所持的態度，總是反抗政府，根本原因就是由於權和能沒有分開，中國要蹈歐美的覆轍，應該要照我所發明的學理，要把權和能畫分清楚，人民分開了權與能，纔不致反對政府，政府纔可望發展。中國要分開權與能，是很容易的事，因為中國有阿斗和諸葛亮的先例可援，如果政府是好的，我們四萬萬人便把他當作諸葛亮，把國家的全權都交到他們；如果政府是不好的，我們四萬萬人可以實行皇帝的職權，罷免他們，收回國家的大權。歐美人民對於政府不知道分別權與能的界限，所以他們的民權問題，發生了兩三百年，至今還不能解決。

「歐美人民現在對於政府持反對的態度，是因為權與能沒有分開，所以民權的問題至今不能解決。我們實行民權，便不要學歐美，而要把權與能分得清清楚楚。但是人民都是不知不覺的多，我們先知先覺的人，便要為他們指導，引他們上軌道走，那纔能避免了歐美的紛亂，不蹈歐美的覆轍。歐美學者現在只研究到了人民對於政府的態度不對，應該要改變；但是用甚麼方法來改變，他們還沒有想到。我現在把這個方法已經發明了，這個方法是要權與能分開。講到國家的政治，根本上要人民有權，至於管理政府的人，便要付之於有能的專門家。把那些專門家不要看作是榮耀很尊貴的總統總長。祇把他們當作趕汽車的車夫，或者是當作看門的巡捕，或者是弄飯的廚子，或者是診病的醫生，或者是做屋的木匠，或者是做衣的裁縫，無論把他們當作是那

一種人，都是可以的。人民要有這樣的態度，國家纔有辦法，纔能夠進步。

「現在有錢的那些人，組織公司開辦工廠，一定要請一位有本領的人，來做總辦，去管理工廠，此總辦是專門家，就是有能的人，股東就是有權的人，工廠內的事，只有總辦能夠講話，股東不過監督總辦而已。現在民國的人民，便是股東。民國的總統，便是總辦，我們人民對於政府的態度，應該把他們當作專門家看，如果有了這種態度，股東便能夠利用總辦，整頓工廠，用很少的成本，出很多的貨物，可以令那個公司發大財。現在歐美民權發達的國家，人民對於政府都沒有這種態度，所以不能利用有本領的人去管理政府，因為這個原因，所以弄到在政府之中的人都是無能，所以等到民權政治的發達是很遲，民主國家的進步是很慢，反不及專制國家的進步。像日本和德國那樣的迅速，從前日本維新，沒有幾十年，便富強起來，從前德國也是貧弱的國家；到了威廉第一和俾士麥執政，結合聯邦，勵精圖治，不到幾十年，便雄霸歐洲。其他實行民權國家的，都不能像日本和德國的進步，一日千里，推究此中原因，就是由於民權問題的根本辦法沒有解決。如果要解決這個問題，便要把國家的大事，付託到有本領的人。

一現在分開權與能，所造成的政治機器，就是像物質的機器一樣。其中有機器本體的力量，有管理機器的力量。現在用新發明來造新國家，就要把這兩種力量分別清楚。要怎麼樣纔可以分別清楚呢？根本上還是要再從政治的意義來研究。政是衆人之事，集合衆人之事的大力量，便叫政權，政權就可以說是政府權。所以政治之中，包含有兩個力量，一個是政權，一個是治權。這兩種力

量，一個是管理政府的力量，一個是政府自身的力量。

「要把國家政治大體，分拆成兩個：一個是政權。要把這個大權，完全交到人民手內，要人民有充分的政權，直接可以管理國事。這個政權，便是民權。一個是治權。要把這個大權，完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量，治理全國事務。這個治權，便是政府權。」

「關於民權一方面的方法，世界上有了一些甚麼最新式之發明呢？第一個是選舉權。現在世界上所謂先進的民權國家，普遍的祇實行這個民權，專行這一個民權，在政治之中是不是夠用呢？專行這一個民權，好比是最初次的舊機器，祇有把機器推到前進的力，沒有拉回來的力。現在新式的方法，除了選舉之外，第二個就是罷免權。人民有了這個權，便有拉回來的力。這兩個權是管理官吏的；人民有了這兩個權，對於政治之中的一切官吏，一面可以放出去，一面又可以調回來，來去都可以從人民的自由。這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動。國家除了官吏之外，還有什麼重要東西呢？其次的就是法律。所謂有了治人，還要有治法。人民要有什麼權，纔可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以為是很有利於人民的，便要有一種權，自己決定出來，交給政府去執行。關於這個權，叫做創制權，這就是第三個民權。若是大家看到了從前的舊法律，以為是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改，修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律，關於這種權，叫做複決權，這就是第四個民權，人民有了這四個權，纔算是充分的民權。能夠實行這四個權，纔算是帝國的直接民權。從前沒有充分民權的時候，人民選舉了官吏議員之後，便不能夠再問，這種民權，是間接民權，就是代議

政體，用代議士去管理政府，人民不能直接去管理政府。要人民能夠直接管理政府，便要人民能夠實行這四個民權；人民能夠實行四個民權，纔叫做「全民政治」。人民有了這四個大權，來管理政府，要政府去做工夫。在政府之中要用甚麼方法呢？要政府有很完全的機關，去做很好的工夫，便要用五權憲法，用五權憲法所組織的政府，纔是完全的政府機關！有了這種的政府機關，去替人民做工夫，纔可以做很好完全的工夫。從前說美國有一位學者，對於政治學理上的發新發明，是說在一國之內，最怕的是有了一個無能政府，人民不能管理，最希望的是要一個萬能政府，爲人民使用，以謀人民的福利；有了這種政府，民治纔算是最發達。我們現在分開權與能，說人民是工程師，政府是機器，在一方面政府的機器是萬能，無論甚麼事都可以做，又在他一方面要人民的工程師，也有大力量，可以管理萬能的機器，那麼在人民與政府的兩方面，彼此要有些甚麼的大權，纔可以從此平衡呢？在人民一方面的大權，剛纔已經講過了，是要有四個權，這四個是選舉權、罷免權、創制權和複決權。在政府一方面的，是要有五個權，這五個權是行政權，立法權，司法權，考試權，監察權。用人民的四個政權，來管理政府的五個治權，那纔算是一個完全的民權政治機關。有了這樣的政治機關，人民和政府的力量，纔可以彼此平衡。我們要詳細明白這兩種大權的關係，可以用一個圖表來說明，就這個圖看，在上面的政權，就是人民權；在下面的治權，就是政府權；人民要怎樣管理政府，就是實行選舉權罷免權創制權和複決權。政府要怎麼替人民做工夫，就是實行政治權立法權司法權考試權和監察權。有了這九個權，彼此保持平衡，民權問題纔算是真解決，政治纔算是有軌道。

「政治上的『憲法』，就是支配人事的『機器』，也是調和自由和專制的大機器」。

我們從以上幾段遺教，可以知道五權憲法是根據互相平衡之原理（Check and Balance）而主張權能分開，以建設高能的政府爲全民而造福的道理。

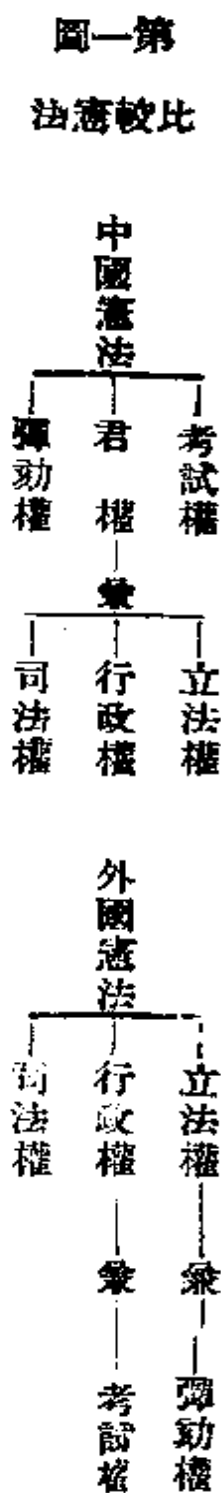
再講第二點，五權的分立。——總理參考歐美所行的行政立法司法三種分立的民主政體以及中國固有君權、考試、監察三權分立的利害得失。根據政治制度由簡趨繁的進化趨勢，與分工合作互相制衡的原理，再參酌現在中國的國情，主張我們要依行政、立法、司法、考試、監察五種治權分立的原則來建設一部新的政治機器，就是一個新政府，來爲全體人民工作，爲整個國家造福。這樣五權分立的政府，就是世界上最新、最完善的一部政治機器，即是最能爲全體民衆造福之萬能的政府。這個道理，總理在民權主義和五權憲法的講演中已經說得很明白。總理說：

「至於說到政府權，從前都是由皇帝一個人壟斷，革命之後，纔分開成三權，像美國獨立之後便實行三權分立，後來得了很好的成績，各國都學美國的辦法。不過外國從前只有三種分立，我們現在爲什麼要五權分立呢？其餘兩個權是經甚麼地方來的呢？這兩個權是中國固有的東西，中國古時舉行考試和監察的獨立制度，也有很好的成績，像滿清的御史，掌劾的諫議大夫，都是很好的監察制度，執行這個制度大權，就是監察權，監察權就是劾劾權。外國現在也有這種權，不過把他放在立法機關之中，不能夠獨立成一種治權罷了。至於歷史上舉行考試採取真才，更是中國幾千年的特色，外國學者近來考察中國的制度，便極贊美中國考試的獨立制度。也有仿效中國的考試制度去採取真才，像英國近年舉行文官考試，便說是從中國仿效過去的。不過

英國的考試制度，只考試普通文官，還沒有達到中國考試權之獨立的真精神。所以就中國政府權的情形講，只有司法立法行政三大權是由皇帝拿在掌握中，其餘監察權和考試權還是獨立的，就是中國的專制政府從前也可以說是三權分立，和外國從前的專制政府，便大不相同，從前外國在專制政府的時候，無論是甚麼，都是由皇帝一個人壟斷；中國在專制政府的時候，關於考試權和監察權，皇帝還沒有壟斷。所以分開政府的大權，但可說外國是三權分立，中國也是三權分立，中國從前實行君權考試權和監察權的成立，有了幾千年；外國實行立法權司法權和行政權的分立，有了一百多年。不過外國近來實行這種三權分立，還是不大完全；中國從前實行那種三權分立，更有很大的流弊。我們現在要集合中外的精華，防止一切流弊，便要採用外國的行政權立法權司法權，加入中國的考試權和監察權，造成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府。像這樣的政府，纔是世界上最完全最良善的政府，國家有了這樣的純良政府，纔可以做到民治民有民享的國家」。

「憲法是從英國創始的，英國自經過了革命之後，把皇帝的權力，漸漸分開，成了一種政治的習慣，好像三權分立一樣，當時英國人並不知道三權分立，不過為政治上便利起見，纔把政權分開罷了。後來有位法國學者孟德斯鳩，著了一部書叫做「法意」，有人把他叫做「萬法精義」，這本書是根據英國政治的習慣，發明三權獨立的學說，主張把國家的政權分開成立法、司法和行政權，所以三權分立，是由於孟德斯鳩所發明的。當時英國雖然是把政權分開了，好像三權分立一樣，但是後來因為政黨發達，漸漸變化，到了現在，並不是行三權分立，實在是一權政治。英

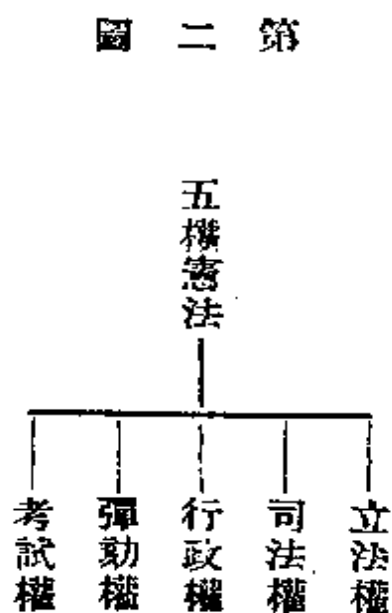
國現在的政治制度，是國會獨裁，實行議會政治，所謂以黨治國的政黨政治。孟德斯鳩發明了三權分立的學說之後，不久就發生美國的革命，美國革命成功，訂立憲法，是根據於孟氏三權分立的學說，用很嚴密的文字，成立一種成文憲法。後來日本維新，和歐洲各國革命，差不多是拿英國的憲法做底本，去訂立憲法，英國的憲法，並沒有甚麼條文，美國的憲法，有很嚴密的條文，所以英國的憲法，可以說是活動的憲法，美國的憲法，是呆板的憲法。此中因為是由於英國是以人為治，美國是以法為治的，英國雖然是立憲的鼻祖，但是沒有成文憲法，英國所用的是不成文憲法。拿英國的不成文憲法，和我們中國專制時代的情形來比較，我們中國也有三種憲法，像下面的第一圖：



「照這個圖看起來，可見中國也有憲法，一個是君權，一個是考試權，一個是彈劾權，不過中國的君權，兼有立法權、司法權、和行政權。這三種權裏頭的考試權，原來是中國一個很好的制度，也是一件很嚴重的事，從前各省舉行考試的時候，連試場的門都關上，監試看卷的人，都要很認真，不能夠通關節，講人情，大家想想是何等鄭重。到後來有些不好，便漸漸發生弊病了。說到彈劾權，在中國君主時代，有專管彈劾的官，像唐朝諫議大夫和清朝御史之類，就是遇

到了君王有過，也可冒死直諫。這種御史，都是硬得很，風骨凜然。譬如廣州廣雅書局裏頭，有一個十先生祠，那就其祭祀清朝諫臣的，有張之洞的題額「抗風軒」三個字，這三個字的意思，就是說諫臣有風骨能抗君主。可見從前設御史臺諫的官，原來是一種很好的制度。從前美國有一位學者叫做巴直氏，他是很有名望的，著過了一本書，叫做「自由與政府」，說明中國的彈劾權，是自由與政府中間的一種最良善的調和方法。由此可見中國從前的考試權和彈劾權，都是很好的制度，憲法裏頭是決不可少的」。

「我們現在來講民治，就是要把機器給予人民，讓他們自己去駕駛，隨心所欲，去馳騁翱翔。這種機器是甚麼呢？就是「憲法」，下面所列的圖，就是五權憲法。

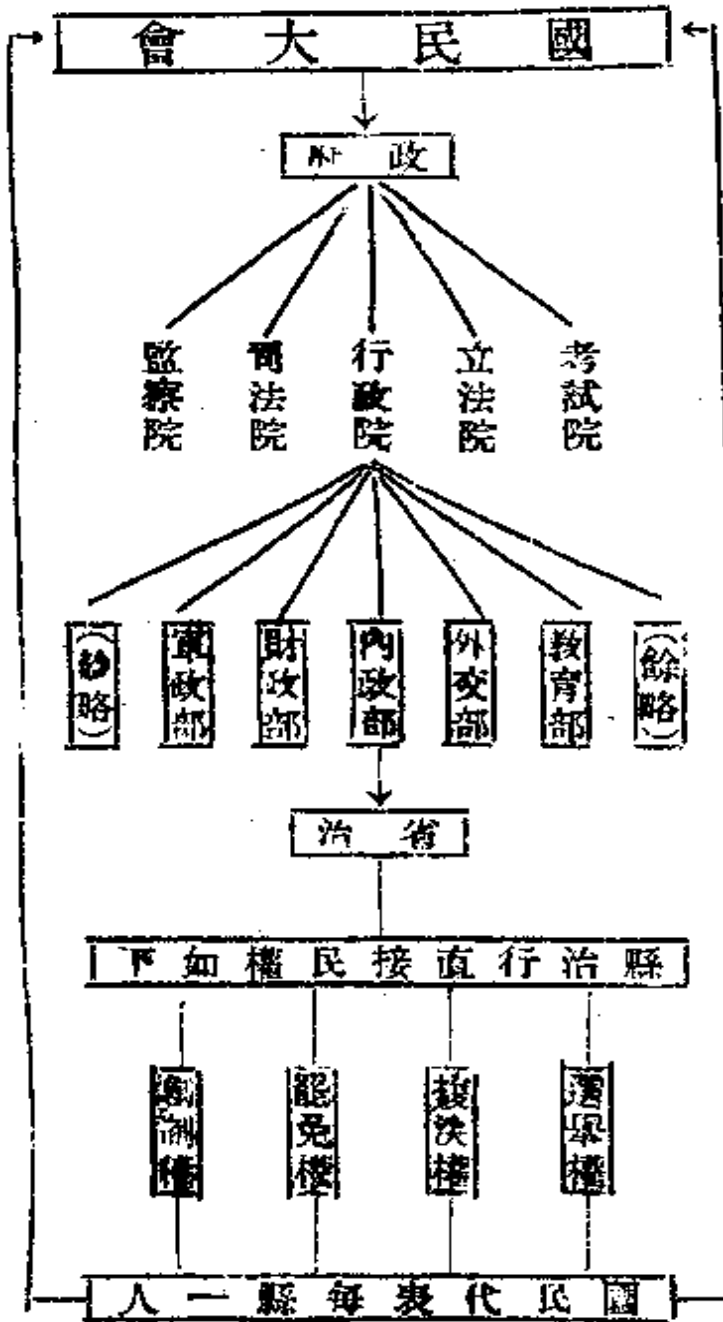


這個五權憲法，就是我們近世的汽車、飛機和潛水艇，把全國的憲法，分作立法、司法、行政、彈劾、考試五個權，每個權都是獨立的。

「如果要想治一個國家，就不能不用這個新機器的五權憲法。下面的圖，便是憲法裏頭構造

的制度，好像機器裏分配成各部分一樣。
「五權是屬於政府的權，就他的作用說，就是機器權，一個極大機器，發生了極大的馬力，要這個機器所做的工夫，很有成績，便要把他分成五個做工的門徑，民權就是人民用來直接管理這架大馬力的機器之權。所以四個民權，就可以說是機器上的四個節制，便可以管理那架機器的

第三圖 政治機關



動靜。政府替人民做事，要有五個權，就是要有五種工作，要分成五個門徑去做工。人民管理政府的動靜，要有四個權，就是要有四個節制，要分成四方面來管理政府。政府有了這樣的能力，有了這樣做工的門徑，纔可以發出無限的威力，纔是萬能政府。人民有了這樣大的能力，有了這樣多的節制，便不怕政府到了萬能，沒有力量來管理。政府的一動一靜，人民隨時都可以指導的。像有這種情形，政府的威力便可以發展；人民的權力也可以擴充。有了這政權和治權，纔可達到美國學者的目的，造成萬能政府，為人民謀幸福，中國能夠實行這種政權和治權，便可以破天荒在地球上造成一個新世界」。

(三) 國民參政會第三次大會閉會詞

二十八年二月二十一日

我們怎麼樣來盡到我們建立民主政治基礎的責任呢？中正今天得與各位以參政員同人的地位互相砥礪，要講明白我們中華民國所要造成的真正民主政治是什麼，以及我們所必須遵循的方法和步驟是什麼？總理貫通中西學理，深知世界潮流和國內的現狀，本其四十年革命的經驗，手創三民主義，期致中華民族於富強康樂的境界。總理對於民主的理想，是要實行比並世各國更澈底更切實的民主政治，在民權主義中，一則批評天賦民權的學說，而主張革命的民權；二則要使人民完全享有選舉罷免創制複決的四種直接民權，這是總理以後來居上的精神，着眼於最高遠的所在。但是總理不僅是一個理想家，而且是一個革命的實行家，他的理想越是高遠，步驟越是切實。

總理以爲必須人民能暫行革命主權，完畢革命義務，纔可授與以初步的民權，又以爲人民必須經過行使四權的訓練，纔可以充分的使用民權。總理所欲造成的民主政治，是不着一毫虛偽，不帶一些牽強的民主政治。但是中國人民承累代專制的弊習，民智民力，異常薄弱，人民習於散漫和自私，國內又有不少的障礙，以如此背景，要達到如此的理想，當然要從辛苦而切近處下手，斷不能一蹴而成。因之，總理對於完成革命工作的實施步驟，定爲軍政、訓政、憲政的三個時期。

國民政府成立以後，遵奉 總理遺教，先求全國的統一，接着開始訓政，原希望積極促成憲政的實現，早達革命建國的目的，不幸統一未成而障礙復起，經五六年之久，傾國家之人力財力一大半，都用於軍政時期之工作。喘息甫定，敵寇侵略，愈入愈深，政府爲保障國家的主權，民族的生命，起而應戰，苦戰十九個月，我國土地的淪陷，人民的損失，實不可以道里數量計。就目前事實而論，不僅訓政時期的工作，受到障礙，而軍政時期應做的工作，且須從頭再做一遍。換句話說，必須首先掃蕩侵略者的武力，消滅漢奸傀儡與破壞國家毒害民族的反革命勢力，待山河恢復，國內澄清以後，纔能得到訓政，進而準備憲政。因此嚴格的說來，我們目前還在軍政時期之中，這時期的工作，按建國大綱的第六條應該是：

「一切制度悉隸於軍政之下，政府一面用兵力掃除國內之障礙，一面宣傳主義，以開化全國之人心」。

但是上面已經說過，我們國家民族當前的需要，是抗戰建國同時進行，我們必須集中民力，發動民力，積極準備戰後建國的完成。同時我們在抗戰之中，人民對於國家的責任觀念，與三民主義的認

識，也必須使之提高。因之雖在播蕩離擾的軍政時期，而訓政工作，仍然同時進行，爲了迅速完成革命的偉業，不僅應該在不妨礙軍政的範圍內，積極推動訓政；同時更希望由訓政之進行可以輔助軍政。所以我們必須明瞭，在抗戰沒有結束以前，當然是「軍事第一」，「勝利第一」。要以軍政時期的工作爲主，而一面積極進行訓政的工作，這個認識是萬不可少，否則一切工作，就失了重心。

因爲我們所製造的，是澈底的民主政治，所以斷不能忽略程序和步驟，同時因爲我們國家數千年來，習於專制政治，人民的心理習慣，沒有過問政治的素養和訓練，要施行民主政治，前途障礙，既須剷除，一切根基，均待獨立，所以又必須經過革命的建設。總理當時，除劃分革命過程爲三個時期之外，並且沉痛的警誡我們說：

「辛亥之役，數月以內，卽推倒四千餘年之君主專制政體，暨二百六十餘年之滿洲征服階級，其破壞之力，不可謂不巨，然至今日，三民主義之實行，猶茫乎未有端緒者，則以破壞之後，初未嘗依預定之程序以爲建設也」。

因爲當時一般人，忽略一定的建設程序，而侈談民治，以致辛亥以來，約法等於具文，而禍亂相循，使國家的法律，變成政客軍閥作惡活動的工具，不特民主政治未能實現，而且爲民主政治造了多少障礙和罪孽，正如法國大革命時有一位革命家的名言：

「自由，自由，天下多少罪惡，假汝之名以行」。

我們現在要矯正這個錯誤，必須從頭做起，而且必須建立我國家民族整個的自由，使國家民族獲得真正的自由。大會成立以來，我們同人都能犧牲個人的自由，與小我的成見，來奠立真正民主的基

礎，實為民國成立以來，尤其在抗戰期間，最足快慰的一事。深信同人以後必更能服膺 總理的遺教，提倡全國同胞努力於訓政時期的工作，以負責力行相倡導，而防止再蹈不負責任、蔑視事實的弊病。要使一般同胞知道，民主政治不能當作無法紀、無制度、無政府的狀況來看，民主政治所依據的民意，必須是健全的、集體的、而且能代表大多數的意志。民主政治所賦予人民的自由，必須是不妨害公共利益，不違背國家法律的自由，尤其我們國家現在處於外患嚴重的時期，我們更要訓迪人民，尊重國家法令權力的絕對性，政府是國家權力之寄託者，是法律的執行者，也就是全體人民的保護者。爲了切實保護全體人民與整個民族的利益，對於破壞法紀、破壞制度者，就不能不依法制裁。凡依據法律的制裁，斷不能與壓迫混爲一談。無論在任何民主政治的國家，都有政府制度和法律，民主政治下的制度和法律，尤其是要尊重人民尊重，而不能容許少數人的破壞。我們要在抗戰之中，奠立民主基礎，不但要使人民切實養成行使政權的能力，更必須使人民了解民主的真諦。我們參政員是人民的領導者，要負起訓迪的責任，要保護國家的利益和全體人民的利益，對於藉口自由民主，而破壞國家法令制度，減弱整個抗戰力量的行爲，要一致發揮公正輿論的權威，而加以制止。我們要使一般同胞都明瞭現在爲抗戰要實行軍政，爲建國要實行訓政，這中間着不得一些虛偽、容不得有幾微障礙，我們必須借鑒已往的覆轍，切實遵循 總理遺教所訂的步驟，爲真正的民主政治奠立永久而良好的基礎。

總理一生在政治上的奮鬥，是要實現三民主義而歸政於民。但是不經過訓練的人民，是決不能主政的， 總理生前勉勵我們智識階級與革命同志，要作民衆的保姆，要以公僕的地位，實行師保的責任。這一個教訓，實是建國成功必循之大道。中國歷史上有兩段故事，很可以說明訓政的精神，一

是伊尹訓太甲，二是周公訓成王。太甲即位，年齡尚幼，伊尹殷切告誡，後人輯爲伊訓篇，太甲不能聽納，習於不義，伊尹使他住在桐宮，一方面替他執行政事，一方面苦心設法，不避嫌疑的管教他。商書太甲上中下三篇反覆訓導，何等忠誠切至。後來太甲悔悟了，負責了，施政的本領具備了，伊尹歸政於太甲，自己退休，臨去之時，還遞了「咸有一德」一篇施政的要義，以訓勉太甲。周公受武王之託，輔翼成王，那時成王還小，不辨是非真偽，周公一方面防止武庚的反叛，一方面忍受管叔蔡叔的流言，周公的處境，十二分的困難，但是他任怨任勞，忍辱負重，雖然經過無數艱難與苦痛，弄得憔悴不堪，終是一心一意的要安定國家，輔教成王成立，絕不辭勞苦，避責任。詩經上鷓鴣四章，描寫周公愛國愛民，苦苦訓導成王的忠心，百世之下，讀之還令人感動，看他原文上所說：

「（一）鷓鴣鷓鴣，既取我子，無毀我室，恩斯勤斯，鬻子之閔斯。（二）迨天之未陰雨，徹彼桑土，綢繆厲戶，今此下民，或敢侮予。（三）予手持据，予所捋荼，予所蓄租，予口卒瘁，曰予未有室家。（四）予羽譙譙，予尾翯翯，予室翹翹，風雨所漂搖，予惟音嘒嘒」。

最後兩段形容周公的苦痛和疲憊到極點了，雖然拮据辛苦，國基還沒有安定，雖然羽毛彫敝，而室家還不免風雨漂搖，由於負責的熱情所激發，託之於急切之悲鳴，這真值得後代無限同情和欽敬。後來叛亂平定，成王也被他訓導成功了，他和伊尹一樣歸政成王。他還不放心，又述了一篇無逸的教訓，要成王知道前人創業艱難，兢兢業業不可荒怠。我們生逢空前國難，又當建國未成，讀鷓鴣之時，能不與周公有同樣感覺。總理常以伊尹周公自待，是我們國民惟一負責的革命導師，他手創軍政訓政憲政三個時期的政治革命，也是要把人民訓練成熟，然後才還政於民，這種盡瘁負責的精神，古

今輝映，是何等的偉大。伊尹在咸有一德上說：「舜天且我有商，惟天佑於一德，非商求於下民，惟民歸於一德」。我中華民國推翻專制以後，也有共同遵循的一德，這就是「總理之三民主義」。目前我們同人的工作，是要近繼「總理，遠紹伊尹周公的志向，真正的實行三民主義，使全國同胞正心誠意一歸於一德」。要實行三民主義，建立民主政治的真正基礎，就必須我們參政會的同人一齊肩負起這個艱鉅的責任。

我們是社會人民的領導者，應該首先樹立國民的楷模，盡忠竭誠的教育民衆，領導民衆，使他們知道自己的責任，了解如何負責任的方法。我們就是伊尹和周公，民衆就是太甲和成王，我們要視民衆爲國家的主體，我們的主人，我們要教他，訓他，保育他，最後還政於他，等待他們都成立了，民主政治也實現了。我們要盡到這個使命，必須我們同人在會內會外，以身作則，尊嚴法令，遵守紀律，竭盡忠誠，負起責任。

(四) 國民參政會第四次大會演詞

(二十八年九月)

關於政治方面的設施，政府各院部會已均有詳細報告，我所要說的，乃是大家所關切的憲政問題，我認爲這次本會有兩個很大的收穫：第一，我們通過了川康建設方案，第二，我們決議了定期召集國民大會制定憲法的議案。

關於提早頒行憲法，使國家得有永久性的根本大法，使建國的規模，完全確立，使國民勞力於國

憲之事，在義務上，權利上，更有灼然共循的準則，這不僅是全國賢智一致所期望，也是中央幾十年來所不斷努力以求的一件大事。伊中正個人來說，自從民國二十年舉行國民會議，頒布訓政時期約法以後，我沒有一時一刻忘記如何使憲政早日實行，使全國國民共同擔負國家的責任，我時時感覺到總理未完的志業，革命最後的目標，要由我們急起直追來完成。我急切盼望憲法早日制定頒布的意志，不待我自己說明，也一定是在座同人和全國同胞所深深了解的。在我們在抗戰中間努力建國，爲要提高我們國民責任的自覺，爲要奠定我們國家前途久遠穩固的基礎，昨天通過的定期召集國民大會制定憲法案，一定在中華民國的歷史上占很重要的一頁，我和各位同人以風雨同舟的關係，不但是患難與共，而且是休戚相同，感於各位討論的熱烈和披誠相見的真摯，今天要向各位貢獻幾點坦直的意见：

(一)關於憲政和訓政的關係，昨天在議場上已討論得很詳盡，各位在共同建國最高原則三民主義的共同信下，開誠商榷，言無不盡，這是很好的現象。我個人的意見，以爲促成憲政和實施訓政，不但相妨害，而且是相需相成，我以爲訓政工作，不僅在訓政時期要積極進行，而憲政也不一定非要訓政完全結束之日纔開始，這是從總理遺教的精神中間大家都能體會得出來的，換言之，早日實施憲政，正是我們革命的目的，並不違反本黨的政策，同時也唯有真正努力於訓練人民的工作，纔足以確實奠定我們憲治的基礎，所以我們一方面要求實施憲政，一方面要在憲法頒布以後，繼續進行訓政未完的工作。

(二)所謂訓政的具體工作，當然是實施地方自治，訓練人民行使四權，但是訓政的意義，却是要

訓練人民使其備足以擔當國家政治的資格，而這個任務，在中國經濟文化百事落後的情形下，尤其是承幾千年專制腐敗政治之後，是一件艱難巨大而不是旦夕所能完成的工作，我以為憲法儘管及早頒布，但大家決不能忽視。總理設定訓政時期的一番苦心精意，一定要全國賢智之士，尤其是領導人民的分子，一致熱心積極，有公心誠意來共負訓政的重任，將來雖在憲法頒布以後，我們還是不能放棄訓政的工作，我認爲訓政並非一定要中國國民黨來擔當，而是熱心國事的人士共同應有的義務，我認爲訓政的意義，不僅是政府訓練人民，還得要人民訓練自己，並且由各級民意機關，來監督政府和訓練政府，各級民意機關設立以後，他的地位一方面是代表人民，表達民意，一方面是監督政府，亦即是訓練政府，政府和民意機關，並不是對立的，總理說：「政治是管理衆人之事」，在民意機關的分子，今天在議會，明天可以在政府擔當工作，而且尤其在地方基層，每一個人民代表，同時在民意機關，同時要實際參加地方公共事業，所以互信互尊的態度，應當培養，休戚共同的關係，應當認定，提攜共進的習慣，應當養成，關於這一點，我認爲本會同人應該率先爲全國國民的領導，我們要認定自身地位的重要，尊重自身的職權，我們在抗戰建國之中，一切的言論，不能違反我們所共矢遵循的三民主義，不能違背我們自身所議定的抗戰建國綱領，否則我們的一言一動，在國民面前，就沒有信用，沒有功效。再則我們大家一定不願踏過去議會的舊習，因之對於政府施政成績的批評，務必出以積極而善意的態度，要根據於法律和事實，不可根據謠言和有意中傷的傳說，隨便提出譴彈。現在我們已決議，要定期頒布憲法了，今天的參政會，就是爲將來憲治建立健全的基礎，爲來日的議會作良好的模範，同時更要爲今天一般國民作楷模，我們要自覺，我們是負有師保人民和培育憲治的責任。

(三)憲政實施的功效，不在於憲法的條文和形式，而在於具備憲治的精神，我們中國在三代時候，早已具有人民議政參政的憲治規模，民國以來，更有約法憲法的頒布，和參眾兩院的設置，但是究竟這個憲法，這個議會，於中國國家和人民福利有多少貢獻呢，可以說對於國家人民祇有害處，沒有益處，今天在座的同人中，也有參加過從前的國會的，也有為主義和憲法奮鬥而被捕入獄不惜犧牲一切的，各位對於既往的議會歷史，一定有很多的感慨，為什麼我們一樣的憲法，有議會，而不能有益於國呢？為什麼我們國事一步步的腐敗凌亂，到了今天，要受敵國如此的欺凌侮辱呢？在國民政府成立以後，我以中國國民黨的地位而言，我對於國事和外患當然要自承應負的責任，在北洋政府時代，我也並不是說袁徐曹段政府沒有過錯，但我們當時的議會，實在不能不負很大的責任。我以為民國以來，我們憲法和議會，都是沒有根基的，憲法是虛偽而不合國家的需要的，國會是不明瞭自身對於國家和人民應負的責任的，議員本身是不能尊重人民代表應有的職分和道德義務的。總理致力國民革命手訂建國大綱，所以要規定訓政，就因為根據這種種事實教訓，認為要產生健全的憲政，造成真正民有民治民享的國家，非經過訓政的階段不可。現在我們內省國勢，外察環境，既要提早實施憲政，就必須從根本癥結所在加以救治，我以為過去我們議會最大的毛病，就是忘却了我們中國立國的固有精神，我們的固有精神是什麼呢，就是「禮義廉恥」這四個字，拿現代語來解說，禮就是秩序，義就是責任，廉就是尊重他人，恥就是尊重自己，這又和我們古時所謂：「居處恭，執事敬，與人忠」三句話的意義相通的，我們過去當作人民代表的議員，因為忽略了這個意義，不知道守法，負責，尊重他人，尊重自己，那就無怪濫憑藉地位，貽誤國事，結果污瀆了憲政的尊嚴，加強了人民的痛苦。

了。我們今天要認定我們實施憲治是要爲國家立百年久遠的規模，問題不在憲治是不是實行得太早，而要問我們有沒有爲國家產生真正憲政的誠意。如果大家都有這個誠意的話，我們儘不妨在訓政沒有完成以前，來頒行憲法，而同時仍可以貫徹訓政之精神，一方面訓練人民，提高他們對於國民責任和國家政治的認識，一方面訓練政府，來提高各級政治的效率。我在上一次大會，曾經對各位說：「我們參政員要以伊尹訓太甲，周公訓成王的精神，來負起我們的責任」，我們不但以這種精神訓導人民，也要以這種精神來輔導政府，所謂訓政的訓，本來並沒有居高臨下的意義的，訓政的訓字，並不是訓斥而是訓迪，要像學校的導師循循不倦，設身處地來訓誨學生，導之向上，並不像傲慢的主人，盛氣呵斥來教訓奴僕，使之難堪，所以不論是監督也好，批評也好，總是好意的輔導，而不是消極的責備，我們拿伊尹訓太甲，周公訓成王，諸葛武侯輔後主的先例來說，他們自身都先有一番公忠負責的精神，必莊必敬的態度，又如歷代大臣正色立朝，儘管是蹇蹇諤諤，不肯苟且迎合，但必正其衣冠，肅其儀容，端謹莊重，若臨大事，這就是現代所謂負責守紀的精神，也就是許多民治國家自尊人格和尊重他人人格的良好習慣。我們中國因爲政教陵夷，這種民族固有精神，固然喪失殆盡，現代憲治的習慣，也一無基礎，一般國民和青年習於輕浮，百事隨便，我不能希望個個國民都能在一朝一夕之間，振衰起敝，但我實在懇切希望我們參政會同人，從這些意義上躬行實踐，爲國民樹立良好的模範，也就是爲國家培養實行真正憲政的基礎。

最後更有一點，不憚反復爲我同人申說的，我個人因爲切望我們革命建國事業的早日完成，切望我們國家早日實施憲政，具備現代國家的規模，確立生存發展長治久安的基础，我常常深思熟考，於

我們國事所以凌亂不整，永久不能扶入軌道之故，我覺得我們中國歷史上政治教化的演變，秦漢以前和後漢以後，真是大大的不同，在周朝時候，我們有完美的議政制度，有嚴密的行政組織和軍政組織，甚至實行井田制，民生主義有具體而微的實現，社會經濟沒有壟斷壓迫不均不平的現象，一切政治社會都是有條有理，爲什麼後來一天天凌替敗壞，以至於今日紛亂衰微，國弱民困的現象，要遭受如此嚴重的外患，我一再深思其故，認爲這不獨是秦漢以後失政失教，少數君相濠紳盜竊威權，把人民權利剝削殆盡之所致，而實在由於周代以前，我們是以禮治爲法治的綱維，以社會組織爲政治組織的基礎，那時節一切都有組織，有訓練，無論學校、軍隊、社會、家庭，最重要的是重禮義，守秩序，所有的國民都不能規避責任和義務，不僅是法律的，而同時是道德的，唯其如此，所以周代政治能夠這樣的昌明，我們以後要革命建國，必須把握這個要點，我們要知道無論憲法和其他法律，訂得怎樣完備，如果沒有行法守法積極爲國家擔當責任的人民，這些根本大法，就成爲一紙空文，絲毫無補於國事，我們不怕抗戰不勝，建國不成，祇怕不能恢復我們民族重禮守法的固有精神，那纔是我們國家前途真正的危險，各位同人決不可以我這些話爲空疏迂遠之談，實在這具我們民族興替存亡的關鍵所在，希望各位同人以身作則，領導國民，發揚我們固有的民族精神，這樣我們就必能獲得憲政的實效，就必能造成更鞏固的團結，更堅實的力量，就必能負起我們艱鉅的責任，達成我們神聖的使命。

(五) 六中全會後黨政軍當前急務

(二十八年十一月二十七日出席中央黨部總理紀念週講)

自上一週六中全會閉幕之後，我們黨政軍各界負責同志今後最大的任務，就是要依照全會宣言和

決議分別籌劃，認真實行，以完成我們抗戰建國的使命。今天舉行總理紀念週，本特就這一點，和各位說一說。……

宣言第二部是說明今後一年中本黨對內應以實施憲政和推行地方自治為唯一要務，這一段也是十分重要。各位須知實施憲政為本黨一貫目標，而推行地方自治，尤為鞏固憲政基礎的先決條件。今後要真正實施憲政，建設三民主義的國家，就要各級黨部依照推行地方自治的方針，負起組織民衆訓練民衆的責任，使一般民衆瞭解三民主義，知道民權的行使，然後憲政的基礎，纔能確實，而我們實施憲政才真正於國家與人民有利。我們一方面要使人民明瞭憲政真諦，一方面要使人民完成地方自治，所以實施憲政與推行地方自治，必須黨政雙方協力推動，才得完成，而尤應以黨為主幹。今後一年中各級黨部皆應以完成此兩項任務為其中心工作！

(六) 國民參政會第五次大會開幕詞

(二十九年四月二日)

對於確立憲政基礎，要有精神的討論，作切合實際的貢獻，我們不僅應注重制憲，還要特別注意到行憲。我們不求條文的華美，而在求憲法的可行，要使行之有利於抗戰，更有利於國家的久遠大計，我們國父孫先生在國民十年，曾經着手著作一部十年國防計劃，首尾六十餘節，把目標都規定了，其中第六節就是「國防與憲法」，這一部著作可惜沒有寫成功，但我們國父的用意，可以啓發我們的深思，我們討論到制定中華民國的憲法，不僅要遵照三民主義與五權制度的遺教，更要顧到國

防，因為沒有健全的國防，就沒有行憲立國的基礎，所以我們今日的憲法，更要注重國防，纔能成爲長治久安的憲典。

(七) 國民參政會第五次大會休會詞

(二十九年四月十日)

實施憲政注重實行

關於實施憲政，我們這一次會議對於憲法草案，大家都開誠布公，盡量發表意見，討論十分熱烈，雖因時間所限，未曾得到一個結論，但我們同人在會後一樣的可以繼續研究，以底於成。本會當將期成會草案，和各人意見併送政府，待國民大會來採擇，來作最後的決定。本人前兩次在會議中間曾領覽草案所見，現在再要申述幾句話，我認爲憲法本身是否完美，是一個問題，而能否實行，又是一個問題，而且行憲的人，亦是一個問題，各位須知我今日所謂行憲的人，並不是指政府單方面而言，我對於行憲的意見，一方面政府固要負起行憲的責任和能力，而一方面人民本身更要有行憲的責任和能力，本人現在兼理行政，我前天所發表的意見，並不是站在行政當局的地位，怕政府爲了憲法而受到束縛，這正與諸位大家對於憲法意見，發揮各自主張，熱烈的討論，是一樣的，這並不是爲我們現在自身有所打算，我們完全是爲將來的國利民福作打算，我個人盼望憲法成立，不是一年兩年了，十年以來，一貫的主張，就是盼望着憲法能及早頒布實施，但我的衷心，完全是一張白紙，絕沒有一些成見，我唯一的希望，就是希望憲法頒布以後，尤其是開始的十年二十年之間，要它能行得確

實，行得順利，沒有窒礙，也沒有糾紛。我們民國成立快要三十年了，我們國家不能踏上民治的政軌，而且預法毀法，起了無數的紛糾，我們今天在場的，有許多同人都是親歷其境，而且親受這個痛苦的，我們大家都負有行憲的責任，我們不能忘卻過去三十年的痛苦經驗和教訓，更不能忘卻全國人民憲法問題所受無窮的痛苦，和我們國家所受無限的損失，因之我們今天決不能隨隨便便的訂一個憲法，使國家再受損失，人民再受痛苦，所以本席要誠懇貢獻兩點：（一）制憲一事要完全替國家人民真正利害作打算，我們不獨應注意過去，還要顧及現在和將來，對於過去，我們要注意我們國家的歷史和一貫的國情，借鑑於民國以來痛苦的教訓，對於現在，我們要顧到抗戰建國的實際環境，而同時對於將來，我們更要顧到憲法頒布後十年二十年內未來情況與國家民族百年久遠的大計，為憲法立定良好的基礎，對於如何充實民族自衛力量，如何發展人民全體幸福，如何鞏固人民真實權利，都要很周詳的考慮及之；我常說行的意義，最要緊的是篤實，總要使沒有一條行不通，纔能立憲政不拔的基礎。

（二）我們既要造成中國為三民主義共和國，對於我們國父孫先生的民權主義和五權憲法的精神，是絕對不可違反的，我們雖一致擁護我們國父的遺教，就要體會到「權」與「能」分別的精義和五權制度創作的真意，絕不可以有牴觸五權憲法的規定，如果有認為一時不能做到而要待逐漸充實和逐漸改進的，那我們當然要有暫時變通的權宜，但切不可對三民主義有附帶的條件，也不可以有違反五權憲法精神的條款，現定於憲法本身之內，因之均認為憲法的規定，要盡量適應事實，要注重我們不成文的許多事例，所以條款不宜過於繁密，而且要富有彈性，更要使條條都能實行。

附錄二 孫院長關於憲政憲法之言論節鈔

(一) 實行憲政之意義與國民應有之認識

(二十二年元旦發表)

昔者 總理審裁定革命之程序，爲軍政、訓政、憲政三個時期，今軍政時期既了，訓政時期亦已試行數年，成效何如，吾人姑不具論，第在此國難當前，必須集中國力，共救危亡之策，自應採取最適合集中國力之制度。余於去春曾提出「救國綱領」，主張於最短期間，結束訓政，籌備憲政之開始。此次三中全會，復本其意，提出「集中國力挽救危亡」一案，亦以籌備憲政開始，爲其前提，業經全會通過，自可按步進行。良以數年來之黨治，因受政潮之影響，效率低微，國民失望既深，而本黨之信仰，亦不免漸致墮失。以致國力無由集中，外侮不克抗禦，斯固非吾黨同志始料所及，亦非應付目前艱難環境之良策。此余之所以毅然促行憲政爲補救之方也。然吾人雖一面籌備憲政之開始，同時對於訓政時期未盡之工作，仍當加緊進行。庶一方可以使黨治告一段落，而他方又能彙集中整個民族力量之目的。

願憲政之實現，其艱鉅尤較軍政、訓政爲甚。苟國人以爲一經憲法之制定，公布施行，即可垂手而得憲政之良果，乃屬大謬。蓋在國民政府準備憲政開始之前，國民黨同志對於憲政之設施所負之使命，固屬倍增，而全國國民所負之責任，亦較前爲重大。訓政時期工作之良否，尙可諉爲國民黨之責

任，而憲政成績之身惡，則全國國民共負其責，不復能有所諉卸也。故國民必須提起全副精神，注意政治問題。同時以正當方式，充分表現其意志。在消極方面，要能防閑政治上舊有之罪惡，使腐惡勢力，不能擡頭。而在積極方面，更應督促政府進行建設事業以解除民生疾苦，然後始不負憲政之美名，與夫提倡實行憲政之初意。苟重蹈民國初年之覆轍，徒爲政客造搗亂之機會，則非吾人所望於國民者矣。雖然，苟有人執此以難憲政之實行，則又陷於因噎廢食之病矣。亦猶爲父母者見孩童之學走路者，偶一試之而顛墮，遂戒其勿再嘗試，則是濇童者，且終不習走矣，是豈爲父若母者所當持之態度哉，雖愚亦知其必不可矣。今之提倡憲政，其義亦然，固不得謂其警招顛墮而竟終不令其嘗試也，要之，則視吾人維護扶持之力如何而已耳。

(二) 我們需要何種憲法

(數東方雜誌三十卷七號)

最近三中全會議決，定於民國二十四年召開國民大會，並令立法院從速制定憲法草案以備屆時提交大會採擇施行。憲法爲立國的根本大法，以它的時效論，則國家千百年後的大計也許要受它的支配。以它所關係的各方面論，則個人的福利，社會的安全，國家的組織，以及個人社會國家間的相互關係，都要由它確立基礎。憲法和各方面的關係已如此重要，我們需要何種憲法呢？這實在是大家都應該注意的一個問題。

要解答這個問題，我以為我們須先明瞭以下的兩個原則：

第一、它必須是合於我們的國情的；

第二、它必須是合於我們的時代的需要的。

每一個國家都有它特殊的情形，所以無論那一國的憲法都非切合它自己的國情不可。舉兩個例來說，美國為什麼採用聯邦制呢？很明顯的是因為它的組成分子原本是一羣彼此沒有統屬關係的自治區，故誰也不願，且不敢心把自己固有的權力過量的交給一個自己還不能絕對信任的中央政府。法國為什麼能採用中央集權制呢？也很明顯的因為它原本是個統一的國家，而且他的中央政府的威信早已由路易十四樹立起來。每一個的憲法也都各有它不同的歷史背景，所以無論那一國的憲法，都各有它特殊的性質和色彩，而這個特殊的性質和色彩，又一定是適合於它那個時代的需要的。最明顯的例證是蘇俄的憲法和戰後德意志的新憲法。蘇俄的憲法是勞動階級革命成功以後的產物，它是由勞動階級犧牲了頭顱熱血換得來的，所以它是那樣鮮明的確立勞動階級獨裁的政權，那樣絕對的保障勞動階級的利益。又如德意志的新憲法，是由一九一九年德國革命成功後國民會議制定的。德國革命為什麼能夠成功呢？我們都知道那不僅僅是因為德國軍閥本身因戰敗而崩潰，那是因為社會民主黨七十年繼續不斷的努力和奮鬥。故革命一旦成功，社會民主黨就能得着大多數民衆的擁護，而將它重要的主張採入憲法。我們自然有我們特殊的國情，所以我們的憲法，一定要根據我們的國情來制定。我們現在能夠來制憲法，並不是單單根據三中全會的一門決議，我們是有一篇轟轟烈烈的歷史在背後的。我們一定要認清楚這個歷史的背景，然後纔能知道什麼是我們的時代所需要的憲法。換言之，我們憲法中的

一切問題，我們都要以創造的精神，根據我們特有的國情和時代的需要，自出心裁研究出解決的辦法來。各國的成規祇能作我們的參考。就是各國憲法專家的理論，也不該奉爲金科玉律。必如是，我們所制定的憲法，纔能是適用的，行得通的。

二

根據上述的兩個原則，可以斷定我們所需要的憲法，已不是以個人主義爲出發點的議會政治的憲法，也不是以階級專政爲出發點的蘇維埃式的憲法。我們所需要的憲法，是以三民主義爲依歸的五權憲法。爲什麼呢？議會政治，就是在它的發祥地歐美，現在都已經到了日暮途窮，需要改弦更張的時候了。我們豈應依樣葫蘆搬運到中國來應用？蘇維埃制度，無論它在蘇俄實行的成績如何，但是在工業落後的中國，尙無資本家和勞動者兩個森嚴階級對立鬥爭的事實，自然不能採用勞動階級專政這個辦法。祇有五權憲法是 總理研究中西的政制，取其長而舍其短的一種創制，而在中國革命運動的過程中，它始終又是指導革命的一部分最重要的理論。革命同志爲求它的實現而犧牲生命的，不可勝數。中國人民爲待它的實現而忍受革命的犧牲者，亦已三四十年。它在中國已有如此長久的歷史和偉大的勢力，無疑的是比任何其它從外國書本中抄襲過來的政制，更適合我們的國情和時代的需要。要知道並不是我們三民主義者的偏見，這實在是任何不存偏見的人所不能否認的事實。

五權憲法的大旨，總理已有說明。五權憲法的條文，須待立法院詳細討論後始能起草。我在這裏只想簡單的提出應該注意的幾個要點。

總理說憲法的作用好比是一架機器。那麼，五權憲法這架機器是要來做什麼用呢？自然是要求實

行三民主義。總理無論是講演作文，都一定把三民主義和五權憲法相提並論。例如，建國大綱第一條說國民政府本革命之三民主義、五權憲法以建設中華民國。可見這兩者的關係，必定是如靈魂和肉體一樣分不開的。總理論民生主義與共產主義的關係，曾說：「共產主義是民生主義的理想，民生主義是共產主義的實行。」我們為說明三民主義和五權憲法的關係，實在也可以比照的說：「三民主義是五權憲法的目的，五權憲法是三民主義的工具」。這是我們議訂憲法的時候所要注意的第一點。

我們若把世界各國的成文憲法用歷史的觀點來研究一下，就可以看出歐洲大戰前的憲法，不過是單純政治性的。這是說那時候所成立的憲法的內容，不外關係於天賦人權的保障，和國家基本組織的規定。自一九一七年蘇俄的憲法頒布以後，憲法的觀察就發生極大的變化。所以在歐戰後成立的憲法，其一般的性質，已不僅是政治的而同時是經濟的了。這是說歐戰後成立的憲法已多半特關專章規定人民的經濟生活。去年西班牙新憲法頒布，竟對於本國在國際方面的義務，都有極詳明的規定。這真是憲法觀念的又一進步。從憲法上這種新趨勢看來，在我們以三民主義為依歸的五權憲法上，實在尤其應該把我們民族、民權、民生各種重要問題的解決方法，都有極詳明的規定。這是我們議定憲法的時候所要注意的第二點。……

總結起來，我的意思是：

第一、我們需要的是五權憲法，因為它是最適合我們的國情和時代需要的。

第二、五權憲法必須以三民主義為依歸，不但它的精神不應該違背三民主義，就是它的內容和形式，也可以應用三民主義的原理來研究，來制定。

(三) 憲草的精神

(二十二年七月十日在國府紀念週報告 見二十二年七月十一日中央日報)

自從立法院根據中央決議起草憲法草案之後，已經引起一般人的特別注意。最近在報紙上各方面議論很多。從各種議論裏，有一點是共同的，就是承認憲法應該迅速頒布。不過對於憲法內容，尚不免有種種誤會。其中最大的一種誤會，就是不明瞭現在起草的憲法，是根據總理倡導革命的歷史與革命主義而產生的。外間批評憲法草案初稿內容的人，沒有明白這個基本觀點，對於「中華民國為三民主義共和國」一條，表示反對。以為三民主義是國民黨的三民主義，規定中華民國為三民主義共和國，豈不是要使中華民國成為國民黨的國家嗎？中華民國憲法，若根據於三民主義來制定，豈不是成為國民黨的憲法嗎？外間最大的反對議論，大概是如此。這種見解，完全是不明瞭憲法的精神。我們講憲法，中國本來至今還沒有永久的憲法，所以沒有例可援。但是我們研究憲法對於中國以外的憲法成例，尤其是新近成立的憲法，不能不作為重要借鑑資料。我們覺得凡是有憲法的國家，沒有一國不根據他們的政治背景和革命歷史來制定的。凡是一國國家，在沒有經過革命犧牲以前，是沒有憲法的。歐洲立憲國家，最著名的是英國美國之憲政。雖無整個成文的憲法，但其立憲精神是很嚴密，是根據於幾百年來的政治背景與其歷史過程，纔成為現在英國的憲法。其他各國成文憲法，其歷史比較悠長的要算美國，至今差不多有一百五十年。美國憲法，也是在革命成功後纔創出來的。英美兩國憲法，都是從革命歷史所演繹而成，固是一個老例。若要找尋新近的成例，則有蘇俄革命後所頒布的共產

主義憲法，是由俄國共產黨完全根據布爾希維的革命的主張來制定，可以說是完全共產主義的憲法。其次德國，自歐戰之後，改建共和國，社會民主黨所定的韋瑪憲法，要算是很新的。但自新近國社黨掌權以來已經失效了。再次，最近西班牙，也有一部新憲法，是推翻君主改建民主之後成立的。以上許多憲法的制定，都有他們革命的歷史和政治的背景。所以我們知道一國憲法的成立，並不是主觀的，理想的；完全是根據客觀的歷史環境，根據革命經驗、革命主義、及革命主張來制定的。

現在我們試問中國的革命歷史，從什麼人創造的呢？當然這是舉世週知的事，是我們總理發起創導的。再問中國革命運動、革命力量、以及革命事業怎樣告成功的呢？那也不用細說，就是總理集合國內各革命同志組織革命黨，來領導奮鬥，然後得來的。而總理此種革命運動的立足點，與本黨所抱的主義、主張是什麼？根據遺教的昭示，就是三民主義。所以總理在講演三民主義時，第一句就說：三民主義是救國主義。就這一點歷史看來，我們的憲法，當然是三民主義的憲法。我們的中華民國，當然也是建立在三民主義之下的。我們可以說，假使當年沒有總理倡導革命，推翻滿清，一定不會有中華民國的建立。所以中華民國的產生，是由於奉行三民主義的革命黨努力奮鬥的結果而來的。那末這個中華民國，當然是以三民主義建國的。離了三民主義是不能造成中華民國的。沒有中華民國，更從何談到憲法呢？這一點我們應當看清楚的。

再說憲法，根據於三民主義，是否便是國民黨的憲法呢？對這一層，我們或者可以不問三民主義，是否是總理發明的；三民主義，是否是國民黨所主張的。我們祇要問問三民主義，現在是否可以救國建國？總理說，三民主義是要造成民有、民治、民享的國家。自滿清末造，近百年來，中國政治

上，經濟上，總是受帝國主義的侵略支配，弄到現在，國弱民貧，幾乎不能生存，至今還是一個次殖民地的國家。總理心切危亡，所以不顧一切，倡導革命，其目的無非是要求國家民族，恢復獨立自由平等的資格，能和世界各國站在同等的地位。能達到這個目的，就是民族主義的實現，且中國本來幾千年君主專制的；就民權方面講，一般人民，原是不能過問政治的。現在我們從滿清手裏光復過來，建立民國，那末這國家，已經是人民共有的了。但是一般人民，平時沒有政治的素養，經驗毫無，要是於革命之後，馬上行使直接民權，這是不可能的事。所以總理在革命程序上，規定軍政時期之後，繼之以訓政。一面以黨來代表國民行使政權，一面把革命主義建國方法，逐漸訓練人民，以期造成真正民治的國家。這是民權主義的精義所在，而為本黨所主張所提倡的。

至於民生主義的主張，是因歐美各國資本主義太發達，其結果形成資產階級與無產階級相對立，造成社會革命的趨勢。總理有鑒於此，以為中國是產業落後的國家，在革命改造之初，與其走上資本主義的路，造成未來社會階級鬥爭的慘劇，倒不如慎之於始，避免走這種不必走的路。所以博考週稽，認為中國的革命，不只是解決一個問題，同時應當解決三個問題。即一、民族國家之自由獨立問題，是民族革命。二、建立為民所治的國家，是民權革命。三、實行民生主義，以節制資本、平均地權為方法，而防止勞資鬥爭，就是民生革命。這三個大問題，要在一次革命之後，同時做到，這是總理領導中國革命的一種卓識偉謀。

三民主義的解釋如此，三民主義實際也是如此。所以實行三民主義，是以救國建國，實是天經地義，大公無我。總理雖則把這個主義交給我們黨來奉行實施，但是完全站在全民族的立場上的，不

是站在一個黨上面的。這樣看來，當然沒有叫國民黨將來包辦國家政治的可能。那末現在黨外的一種反對三民主義的中華民國，與反對三民主義憲法的議論，實在是錯誤的，應當趕快覺悟，認爲祇有三民主義纔可以救國建國，一致來研究實行纔是。

(四) 最近憲草討論情形

(二十三年十月八日在國府紀念週報告 見二十三年十月九日中央日報)

主席，各位同志，今天奉主席命，來報告立法院最近對憲法草案討論情形。立法院自去年奉中央決議，準備草擬憲法草案，預備提請明年召集之國民大會採擇，即於去年二月間起草研究，迄今已有年餘。初稿及審查稿，業經先後發表，以便全國人民共同研究。最近本院同人，根據本年七月間發表之審查稿，再加研究。經一星期之討論，由二讀會通過第一、第二、第三各章，暨第四章之前三節。第一章總綱，及第二章國民之權利義務兩章，並無若何修改。惟第三章國民大會，原草案規定在大會閉會期間，另設國民大會委員會，作爲行憲政權的機關。但經同人此等討論之後，把這種規定刪去了。其最大的理由，就是國民大會是代表國民意思的組織，他的權限是行使政權而不是行使治權。人民政權的界說，總理早已分得很清楚，就是選舉、罷免、創制、複決等四權。除了四權之外，其餘就是政府的治權，初稿及審查稿於此點未考慮清楚，以爲國民大會的代表，多至二千以上。此種龐大的集會，不但是不便當，而且很不經濟。國民大會既不能常開，便應有一個代表的機關，繼續開會，否則政府便有中斷之虞。當時根據這種理由，所以提議組織國民大會委員會，委員人數，祇有一百多

人，可以常常開會。但是國民大會是行使四權的，而國民代表之職權，則凡立法案、預算案等，亦擬請其決定，這便不免混政權與治權爲一談，實在是錯誤了。我們根據總理五權憲法演講，以及建國大綱之規定，知道政權的界限，乃是就人民直接可以預聞的地方而言。如縣長可由人民選舉，亦可由人民罷免。地方單行法規，可由人民創制，亦可由人民複決。人民直接的權限，祇能在每個地方發動，不能到中央來發動。所以總理又創間接的政權行使方法，由各縣選舉代表，組織國民大會，到中央來行使四權。此外政府的施政方針，以及預算外交等案，都是政府本身的事，是治權內的事，不必由國民大會或國民大會的代表會去決定的。在各國行議會政治的國家，都是有國會的。國會是代表民意的機關，當然行使政權的一部，但是各國國會開會，也有一定的期限，並不是天天開會的，那末在國會閉會期間，我們可以說是政權中斷了嗎？至於選舉也何嘗天天選舉，難道天天選舉，纔不算政權中斷嗎？世界各國決無此理。所以在國民大會閉會期間，事實上沒有設立代表機關的必要。

其次，是中央政制的組織，這比較是一個重要的問題。中央行使治權，依總理所規定有五個部分，就是組成政府的五院，就是五權。五院之上有總統，總統即等於現在的主席。但是總統的職權，和現在主席不同，自民國二十年國民政府組織法修改以來，主席權限爲對內對外代表國家，並不負行政實際責任。而此次憲草中對此點加以變更，即總統不但爲代表國家的元首，而且爲行政上實際的首領。總理遺教中規定憲政期間，總統由人民選舉，總統可以任免院長，那末總統於代表國家之一資格外，就是行政首領。行政院院長，實不啻由總統兼攝。此外立法、司法、考試、監察四院，則另行設立。因爲現在憲草上規定總統有總攬行政權，所以外國便有人說，是總統制不是內閣制。這種說

法，說者雖見解各異，但對我們五權制度來說總統制內閣制，未免太擬於不倫了。因為我們的五院，都是對國民大會負責的，總統與行政院及其他各院都不能分離。……在總統制的國家，總統不對國會負責，而與國會對立。但是我們的五權憲法，行政院固然不對立法院負責，亦非對立，而同樣對國民大會負責。總統制就是政府、國會是民意機關，不與政府一體，等於我們的國民大會。而我們的五權憲法，總統個人，與五院之任何一院俱不能成為政府，必須彼此牽合，方成政府，同樣也必須總統與五院共同一致，方可推行治權。

還有一個問題，為大家所懷疑的，就是中央與地方採均權制度。這個制度，究竟怎樣均法，很有研究的必要。大家以為均權，就是把地方與中央的權，一件件列舉起來，然後再去平均分配。但是這種列舉，是很難辦到的。如果列舉了中央的權，那末其餘的便都是地方的了，這樣好像變成地方分權了。要是列舉了地方的權，那末其餘的便都是中央的了，這樣好像等於中央集權了。總理有見於此，所以在建國大綱中說得很清楚：「凡事務有全國一致之性質者盡歸中央，有因地制宜之性質者，盡歸地方，不偏於中央集權或地方分權」，這纔是均權的辦法。這種辦法，完全以事務的性質來分的，不是拿權限的種類來分的。列舉的分權辦法，在美、德等國採用，中央有那幾種權一一列舉起來，其餘的都歸地方，這因為美、德等國均先有地方而後有中央，即先有各個獨立邦而後組成國家的，所以他們採用這種制度。中國不是先有省而後有國家，乃是先有中央政府而後有各行省各市縣，並不是由一個個地方組織起來的。歷史告訴我們，中國向來是「大一統」的國家，不是聯邦國家，總理一生最反對聯省制度。民國十年，各省有倡聯省自治之說的，想把整個中國分成若干小國家。總理覺得中國

的歷史與現在的需要，不應該分成聯邦或聯省的局面，所以在憲國大綱中，不採列舉的分權方式，而規定事務有全國一致之性質者盡歸中央。如就稅捐一事而言，有全國一致之性質，不能由地方各自爲政。過去如釐金之弊，即係由各地方各自爲政所致，現在幸而廢除了，希望以後永遠不再有同樣惡稅的發生。又如海關也應當歸國家管理，不能由各省自己去徵收，因爲經濟是國家的命脈，各省各縣，榮枯與共，所以不能以地方爲單位，否則經濟單位太多了，國家就分裂了。

還有在軍事方面，我們覺得軍隊是國家的，地方不能有軍隊，天下萬國，決無以地方資格而有軍隊者，同樣，凡是軍隊不統一的國家，沒有不分裂的，現在我們國家還沒有達到圓滿統一的地位，但是此後我們一定要國家統一，纔能夠使國力充實，如果軍權不歸中央，各皆各自練兵，不受中央節制，那末國家一定會發生分裂，所以我們在憲草內，限制地方不能有軍隊，所謂地方不能有軍隊，不是軍隊集中在首都，乃是駐在各地的軍隊，都受中央的統率指揮而已，這是關於軍事方面的規定。其他中央與地方均權事項，都是看事務的性質而定，並沒有列舉，因爲列舉仍不免有掛一漏萬的。

關於憲草已經二讀通過者，就是如此，其餘尙在繼續討論中，今日也不必多費時間了。

(五) 中國憲法的幾個問題

(二十三年雙十節各報發表)

立法院奉命草擬憲法，年餘於茲。自初步起草，以至草案之完成，前後稿凡五易；其經公開刊佈

者，亦凡三次。國人指陳得失，明辨利弊。吾人藉此起草之南針者甚多，至足忻感！綜觀歷次草案進步之跡，則吾人之廣納衆見，詳審慎擇，以期斟酌於至當者，自尤可灼見。茲值草案將次完成，適逢雙十國慶，藉維先烈創國之艱難，特選製憲責任之重大，敢就憲法草案中之重大問題，再爲國人所關心爭議者數事，爲國人告焉。

二 國體問題

憲法上關於國體之規定，在研究之初，即決定以「三民主義共和國」爲國體。歷次修正各案，幾經商兌，迄未變更，國人對此，或仍不能免其疑慮，請先釋之。大抵持反對之見解者，其理由不外五點：一、以主義爲有時間性之物，國體則不容改易；故不應以主義冠國體。二、以三民主義爲一黨之主義，實行憲政以後，勢不能強國人以其信，否則且與信仰自由之義相背謬。三、因三民主義解釋紛歧，如以限制國體，未免有隨時發生違憲問題之可能。四、因三民主義爲富有溫和性之一種主義，與蘇俄之布爾什維克主義性質全異，不必效法俄憲特著主義爲國體之冠詞。五、以憲法條文儘可將三民主義之精神貫注其間，但不必拘爲國體之限制，因主義與國體，顯爲二物。不知民國爲革命之產物，憲法又爲保障革命基礎之具；以三民主義名國，正所以示革命之義，而正立國之源。對內各族平等，對外主張大同，此民族主義的國家而非帝國主義之國也。國民有直接選舉並罷免官員之權，有直接創制並複決法律之權，此民權主義的國家而非純粹代議政治國家之比也。平均地權，節制資本，發展國營實業，以謀民生計之均足，此民生主義的國家而非資本主義或共產主義之國家也。合民族、民權、民生三者，而爲三民主義之國家，其義何可移易，舍三民主義而僅言「共和國」或「民主國」，則

「民權」之義且未畢，將謂能顯示吾國立國之特性乎？如謂主義含有時間性，試問主義改變之後，經革命而締造之國家，是否存在？誠恐非惟國體改變之問題，是直整個之改憲耳。如謂三民主義為國民黨一黨之物、曾亦思中華民國之由來，實即三民主義之產物乎？凡屬中華民國之國民，飲水思源，其可以三民主義僅為一黨之信仰而反對之乎？如授反對三民主義之人以廣大之政權，則吾人之實施憲政更將何所取義？豈非躬自毀棄已往革命之史蹟乎？且建國大綱第八條，固明明規定以「暫行革命之主義」為縣自治完成條件之一也。安得以憲政之開始，為反三民主義公開活動當然之解釋乎？如謂三民主義解釋不一，則總理遺教具在，不難復按，少數人如欲有所假借，以圖自便，則公論制裁之下，強辭曲解，自難託足。……如謂憲法全文已涵有三民主義之精神，即不必再將主義規定為國體，則吾人之見解，適得其反。蓋惟其為三民主義之國家，始需要三民主義的憲法，惟其憲法全文，涵有三民主義之精神，尤不可不於開宗明義之首條為明顯之表示也。三民主義，如日經天，家喻戶曉，於國於民，究何所不利，而乃必諱言之於憲法中耶？

二 人民權利自由問題

自憲法初稿刊布以來，多有致疑於人民權利義務章所定人民之權利自由各條，何故仍採「非依法律不得限制」等字句，而不在憲法上為具體的限制之規定者。夫憲法直接保障制之優越於間接保障制，在純理論之立場上，吾人自無間然。惟於此吾人所當知者三事：

一曰法治國之通例，未予人民以絕對之自由者。彼主張「人權」之說者，以為人民之自由，實與有生以俱來。則係十八世紀玄想之陳說，為當時市民階級所持以抵抗強暴之具。近代社會組織，因產

業革命而急變，昔之視自由爲可貴者，今則視同勞苦民衆之桎梏矣。主張「社會聯立主義」之新說者，即繹自由爲發展個性以致力於社會之工具。此自由之新義，其應受合理的多方之限制，自無待言。總理亦嘗謂「祇有國家自由，更無個人自由」，其義正同。

二曰「法律」與行政命令不同，不容混爲一談。彼主張直接保障之說者，亦謂惡法將侵民權而無餘，而等憲章於具文，不知過去民權之失保障，非法律之不良，行政機關實有以蹂躪之，且憲法頒行以後，法律由民意機關所決議，人民又得運用創制與複決之權，即有惡法，又何患乎無制？至行政機關之不得擅行僭越，立法以病民，則又屬正常之法治所應爾，無待深論已。

三曰直接保障之具體規定，掛一而漏萬，有時竟陷於不可能。吾人討論草案，於此亦屢經嘗試，顧卒難辦意。例如通信之自由，貌似殊少問題，有人即主張規定爲：「人民有通信秘密之自由，非因犯罪嫌疑，在偵查或處刑期中，不得侵犯」云云。惟學校當局之於學生，父母之於子女，往往有特需查閱其通信者，於此又將何說？誠以社會複雜萬狀，憲法上所應規定者，爲自由保障之原則，其餘則均待普通法爲之補充，要非憲法條文所能巨細舉故也。

三 均權問題

憲法上關於地方制度之規定，或主中央分權於各省，或主分權於各縣，各執所見，迄無定論。實則「均權」之義，與所謂「分權」者殊科。論者持分權之通議，以釋「均權」，前提既誤，其結論自難允當矣。夫所謂「中央與地方之權限採均權制」者，不過就政府應治各事之性質，分別其何者應歸於中央，何者宜屬於地方。非謂整個國家之治權，由中央奪割一部，以分讓於各地方也。換言之，所

謂「均權」，蓋全爲事務執行上之分配問題，而非治權之系統畫而爲二也。吾國自秦以降，大一統之局垂二千餘年。昔有倡「聯省自治」之議者，總理則明白反對之，誠以分權之法，徒足資爲據亂之階，非吾國之所宜有也。惟政府之事權，隨人事之繁複而日臻擴大，昔以保境安民爲專責，其作用多在於治人，今以福利民生爲指歸，其作用多在於治事。執古以例今，欲以中央統治庶雜，就各地設官而分治，則又非情勢之所許。此地方自治權之所以必須創設也。

總理所主張之「分縣自治」，與聯邦政治固屬不同，故憲法上絕無硬性的分權規定之必要。即與一般單一國家之自治制度，亦不盡同，各縣之事權，則宜在憲法上有明確之規定，俾代表中央之「省」行政機關，不得任意侵凌，致危及自治之基礎，此均權之一義也。

夫集權之與分權，本爲政治上不易解決之宿題。今聯邦各國，輒以中央無權顧問各邦之事爲憾，而尤以一般法律系統之混淆，於人民行動至多窒礙，而思有以統一之。德意志自章瑪憲法之頒行，各邦即降爲地方之性質。近希特勒執政，集一切權力於一身，邦權重經減削，幾與單一國無異。美國亦以聯邦憲法之解釋，有日趨中央集權之勢。近日之復興運動，聯邦政府更有統制一切之概。此由分權而集權也。反之近世民治國家，莫不于地方以自治之權。中央在某種法律範圍以內，即不干涉地方之事。古代之極端官治主義，殆已絕跡。此由集權而分治也。吾人不採分權式之聯邦制，在所以免統一權之殘破，吾人於憲法上採分縣自治制，在所以期地方自治權之確保。既非分權，亦非集權，斟酌於二者之間，以期適合於上述之兩大潮流，此又均權之一義也。

四 政權與治權界限問題

政權與治權之盡分，爲總理特創之學說。政權在民，治權在政府，本無任何權界問題之可言。惟人民對於一縣之事，其政權雖躬自行之；對於一國之事，則委託國民代表以代行之。國民代表集而爲國民大會，其形式與一般代議制度下之國會相當。國會所應有之職權，固非僅限於選舉、免罷、創制與複決之四權也；因之，政權與治權之界限，遂成一問題，並以引致多數人之誤解。論者往往以國民大會之政權，爲與普通國會權相仿之物，故政府對外宣戰、媾和，須得該會之同意，政府立法，亦須受該會之督制，以國民大會非可常期集會以行使其監督政府之職也。遂又另倡爲常任委員會之制，以代行之，而免國家統治權之中斷，歷次憲法草案，殆均中其病，今覺此種理論，實與總理畫分政權與治權之原義相背，而其錯誤之由來，即在視民國大會爲國會之一點，夫政權本人民自身所具有之權也，其託代表以行之者，因自行之不便，非謂政權之性質因代行而有所變更也。人民自身行使政權之情況，人皆知其異於國會之行使職權也，則代表之行使政權，亦固「政權」而已耳，何得與國會之職權相比擬乎？政權非常行之事，其停而不行者，以無行之之需要故爾。國家之統治權與人民之政權，本爲二物；豈能以政權之偶停，視爲國家統治權之中斷乎？

且政權離失本義之結果爲何如乎？政府各院，動受掣制，勢非降爲事務機關不可，設行政院必須乘國民大會之政策而始能行事，立法院必須奉國民大會之意旨而始能立法，將何以發揮其獨立之權能？此極端之國會一權政治也，夫豈五權分立之義？復次則國民大會爲不宜常期集會之機關，其一切大權，勢非託付常任委員會不可。以少數之常任代表，執掌國家之統治權，以駕臨乎五院之上，操縱而馳騁之，是寡頭政治之變相而已，是知國民大會之政權，決不能與政府之治權相混淆；而其界限，

則惟返求諸政權——四種直接民權之本義而已。

五 總統制與內閣制問題

國家政治責任制度，通常有總統制與內閣制之分。兩制互有得失，論政者所見不一，衆議紛然，民國紀元以來，兩制之取捨，亦嘗聞激烈之爭辯。惟總統制與內閣制之攸分，係三權制下之問題，而非五權憲法中之問題。吾人於此，自應首先有確切之明認，庶不致墜入爭論之歧途。在三權政治之國家，所謂總統制者，即以總統自身負責實際的政治責任，其閣僚由總統自由任免，對總統負責而與國會之信任與否無關，總統亦祇向國民負責，而不向國會負責也。所謂內閣制者，則總統不負責實際政治責任，其掌握實權之內閣乃由國會推薦，向國會負責。而內閣在職之久暫，尤繫於國會信任之有無，與總統之是否信任無涉；此其大較也。彼所謂國會，為執掌立法權之機關，亦為廣義的政府之一部，其實質又與五權憲法下之「立法院」相當，惟五權憲法與三權憲法有一重大之異點，即立法院以外，尙有一人民代表機關即「國民大會」之存在，以專司四種政權之行使，而為政府責任所從出。國民大會之職權，雖為代民行使四權，究與人民自身行使四權不同。政府五院，應各對國民大會負責，並非空泛的向全國人民負責；同時，自身同具半代議性質之立法院，亦須向國民大會負責，而行政部分則不向立法院負其責任；此所以與三權憲法不能同日而語也。總之五權憲法下之政治責任，非僅行政與立法二者間，或各院間之關係，尙有各院與國民大會間之關係，其關係之複雜，自遠非三權憲法所能比擬。論者以三權憲法之眼光，而論斷五權憲法下之政治責任制度，欲明辨總統制與內閣制之存廢，宜其百不一當也。

五權制下所成爲問題者，爲國家元首應否兼掌行政實權之問題。而於總統制與內閣制之異同無與也。元首而應兼掌行政實權也，則由總統兼任行政院院長或由總統薦派行政院院長可也。此似總統制矣。然總統則由國民大會負責，非向立法院負責，亦非逕向國民負責也。元首而不應兼掌行政實權也，則行政院院長自應由國民大會選舉並罷免，並直接向國民大會負責。此又似內閣制矣。然行政院院長於此常有確定之任期，國民大會雖有罷免之權，究與國會之不信任決議不同，且行政院雖不向總統負責，要亦不向立法院負責也。

吾人既依五權政治之原理以擬訂國憲，於總統制與內閣制之利弊，自無取深論。至總統之屬否具有行政實權，則依總理之遺教、過去之事例及目前之環境而論，似以兼操實權爲較當。

(六) 憲法草案最後一次修正之經過情形

(二十五年五月十一日在中央報告，見二十五年五月十二日中央日報)

各位同志，中華民國憲法草案，已於五月五日經國民政府命令宣布，今天想把憲草最後修正的經過，向各位簡單的報告一下：

憲法草案最後的修正，是依據中央常會所決定的幾項原則。比較最重要的幾點：第一關於總統的職權，在第四章中央政府總統這一節內加了兩條，一條是「國家遇有緊急事變，或國家經濟上有重大變故須爲急速處分時，總統得經行政會議之議決，發布急命令，爲必要之處置；但應於發布命令後三個月內，提交立法院追認」。增加這條的用意，因爲國家在緊急的時候，萬一發生的事故，在法

律上沒有規定，便難以應付。總統有了緊急命令權，即可以發布命令，以應時勢的需要，以救法律之所窮。也就是在必要的時候，可以以命令代替法律或變更法律的一種方法。法律如和緊急命令有抵觸時，法律則暫時失效。所以這種緊急命令要在一定的時間內，提經立法院追認的。一條是「總統得召集五院院長，會商關於兩院以上之事項及總統諮詢事項」。關於這一點，從前也經過很多研究，覺得現在訓政的時候，政府之上還有中央政治委員會，以為最高的指導聯絡調整機關，如有兩院以上的事情發生，可由政治委員會來負一種調整的任務。將來憲政以後，這種制度當然有了變更。假如總統沒有這種調整的職權，那末在政制上聯繫上，未算十分完善。所以最初主張設一國務會議，由總統五院院長及有關係的部長組織之。這樣遇有兩院以上不能解決的事情，可由這個會議來解決。這種制度也不是我們所創造的，是採用法國的制度，不過後經再三研究的結果，覺得這種辦法，在我們五權制度的原則下，未見十分妥善。因為我們五院是要獨立的。這樣一來差不多各院的事情，要經過這個會議決定。譬如一個法律案子沒有經過立法院通過，先由這個會議決定了，立法院就喪失了立法權，立法院有這種情形，其他各院也有同樣的情形，結果五權不能獨立，祇是院長和總統負責了。有權五權獨立的精神，不能適合我們的需要，所以後來復經修正取銷。取銷以後我們又研究希望另外有一個機關，可以擔任這個調整的任務，而不妨礙五權獨立精神的。因此有主張在國民大會閉會期間要有一個常設機關，代理行使一切政權，並以解決院與院間的糾紛事項，是主張設一國民大會或國民大會常務委員會。這主張的由來，完全仿照現時的制度。國民大會委員會等於現在的中央政治委員會一樣。但經研究，覺得這個辦法還是不很完善。現在因為是訓政的時候，所以政府之上可以有一個政治委員會，以為

訓政的最高指導者。如果憲政以後，政府之上再有一個機關，變成了太上政府一樣，在理論上是說不通的。在事實上恐怕將來政府所做的舉，都要受了牽制，弄得政府毫無能力。而總理所暗示我們的政府要有能，人民要有權，將怎樣達到政府有能的目的呢。本來國民大會是人民的代表機關，可以充分行使權的，現在有了一個常設機關，就是產生了一種代表的代表，那末人民與政府不免要發生一種隔閡，終至牽制政府的做事，不能樹立有能的政府。所以又經研究，結果把這個主張放棄了。五全大會時各代表對於這個問題，也有主張國民大會開會時要有常設機關的，以為如果沒有常設機關，恐怕政權中斷。不過這種理由未見充分，所以這次中央決定的原則亦未採納。不過覺得沒有一種聯繫的辦法，遇事不能解決，也是不好。因想到總統是國家的元首，是政府的最高領袖，可以授權予總統，規定聯繫辦法，以為調整及解決院與院間的問題。所以這次草案上加多了這一條。本來這條條文上「會商」兩字原是「會議」兩字，並且可以決議列舉的事項。後來覺得這樣硬性的規定不妥當，因為立法、監察兩院院長，不能代表本院來決定任何案件的。所以改為「會商」，並且不用決議的方式。第二關於過渡條款問題。這次第八章標題改為憲法之施行及修正，加多了幾條過渡的條文。因為我們的憲法，一方面要遵照總理遺教，成為理想的完善的五權憲法；一方面又要顧到目前的國情，能夠確切實行，而不使憲法成為具文，所以不得不有這種補救的辦法。在憲法的最後，增加幾條過渡條款，以為補救訓政尚未全部完成的不足。第一是關於立法、監察委員的產生方法。在憲法本身是規定都由民選的。現以地方自治沒有全部完成，不能全由民選，所以規定為「在全國完成地方自治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，依照第六十七條所定名額，各預選半數，提請國民大會選舉之長提請總統任命之。二、監察委員由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選之定名額，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的解釋問題。關於解釋憲法，如法律與憲法有無牴觸等問題，原案規定由司法法院解釋憲法，沒有較詳明的規定，將來或致隨便的行使解釋權，那末司法機關了，與五權制度不免衝突。所以修正爲「法律與憲法有無牴觸，由監察月內，提請司法院解釋，其詳以法律定之」。假使監察院不提請解釋，司法院細的辦法，當然是規定人民或政府如果認爲某一種法律與憲法有牴觸時，都司院加以解釋的。這種解釋憲法的制度，也彷彿美國憲法解釋的辦法。不過美國訴於最高法院，最高法院即能行使其解釋權。我們須經監察院來提請，政府比較略有限制。……現在憲法草案已經國民政府宣布，離十一月國民大會會期所黨同志，一致的努力於會期前應做的工作，以全副的精神力量，使憲法如期頒布成立以來，制憲不止一次，然而都沒有實現的效果，致使人民對於憲法，發生一般人還未盡棄掉這種觀念，或以爲現在是國難嚴重期，無須頒布此類官樣文極大的錯誤。我們挽救國難，要復興民族，唯一的有效方法，是在建設一個現國家必須具備的要素。現代國家的條件，無論君主政體也好，民主政體也好，決不會沒有憲法而可以圖國家長治久安的。同時我們不能承認那一國的憲法是

隨時代而進步，所以我們現在的草案，固然不能說是完善無缺，就是將來經國民大會通過以後，也不能說是已很完善的了。不過我們一定要有這樣的希望與決心，憲法頒布以後，無論在客觀的理論上是怎樣，總得要一一依照憲法所規定來努力，以樹立三民主義國家的基礎，復興我中華民族。所以在國難期間制定憲法，可以說是救亡圖存必要的工作。

(七) 關於憲草制定之經過及內容之說明

(二十九年四月廿國民參政會第五次會議報告)

議長，副議長，各位參政員：今天本席要報告的，是「五五憲草」草議的經過，及其內容的說明：

(一) 先說草議的經過（從略）

(二) 關於憲草內容的說明

有數點較為重要，擬作簡單的報告。根據中央決議，「五五憲草」完全以三民主義為最高原則，換言之，就是我們在憲法中，要充分顯示出三民主義為中華民國建國的原則，所以憲草第一條，規定中華民國為三民主義共和國，這個意義是非常顯明的。

第五條規定中華民國各民族均為中華國族之構成分子，一律平等，充分表現出民族主義中國國內民族一律平等的原則。草案第二章詳細列舉人民之權利義務，其第十九條更規定人民有依法選舉、罷免、創制、複決之權，對於人民行使政權為明確之規定，充分表現出民權主義的原則。草案第六章國民經濟章第一一六條規定中華民國之經濟制度，應以民生主義為基礎，第一一七條、一一八條、一

一九條、一二〇條，都是根據民生主義平均地權的原則制定的，第一二一條、一二三條，則是根據民生主義中節制資本的原則來予以制定的。國民經濟章中其餘各條，每條都為基於民生主義的原則，在條文上確定出來。可以說全部憲草的完成，完全是根據中央的決議，以三民主義為最高原則的。

尤其是國民經濟章，中央方面認為性質是非常重要的。研究「五五憲草」的人士，有以為國民經濟章屬於行政方針，不宜列入憲法，此種視察，似有誤解。假如憲法中把民生主義基本的原則一一予以刪除，不但不足以表現三民主義建國的精神，不足以表現三民主義革命的理論與思想，並且有變為三民主義的危險。所以國民經濟這一章，實有堅確予以維持之必要。

此外「五五憲草」尚有一要點，那就是國民大會與中央政府總統及五院間權限的分際問題，這個問題很重要，討論「五五憲草」的人士，也有不少誤解的地方，「五五憲草」關於這一點，係根據總理遺教政權治權劃分之規定。總理所指的政權與歐美民主國所解釋的政權不同，總理所稱的政權，是人民所能行使的，人民直接或間接所能行使的就是那選舉、罷免、創制、複決四種。只有這四種直接民權為人民的政權，其他政府代表人民所行使之職權均屬治權。這種治權，在歐美民主國家政府與國會所行使者，普通籠統的被認為政權，但在五權憲法的觀點上看，都是治權，是政府拿來治理國事的治權，就是所謂行政、立法、司法、考試、監察五種。

憲草第三章國民大會第三十二條，國民大會之職權有下述六點：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。

批評憲草的人士，有以爲該條所列舉的國民大會之職權太少，以爲四權不是常常可以行使的，以爲選舉總統數年才舉行一次，罷免的事亦不常發生，至於創制法律複決法律，則大會開會時間短促，不易行使，憲法也不一定在每屆會期都有所修改，因之認爲大會開會期間，所能行使的職權很少。但是照我們的觀察，此兩種政權實在是包羅萬有。選舉、罷免、大家都明白，不必細說。關於創制法律、複決法律……？國民大會每次開會的時候，總統都必須向大會報告國家的行政。他要報告國家的大政方針。對內對外重要政策，執行的結果，一定要一一詳細報告，國民大會接受了，他的報告，便大可以做文章，如認爲對內對外政策方針有注意不週的，國民大會可運用創制權提出予以補充，如認爲政府報告的對內對外大政方針，有不妥當的，大會可行使複決權，予以修改。……國民大會這章，立法院曾有一草案，規定代表任期四年，大會每兩年召集一次。後因鑒於國民黨歷屆大會事實上之經驗，大會不易常行召集，乃經修改任期延爲六年，大會每三年召集一次。此種規定，或有研究餘地。任期一點比較不重要，大會則似乎應該每年召集一次，必要時，尚可召集臨時大會。假如每年開會一次，則政權之行使當無運用不盡，不能充分運用之弊。在立法院研究這一章的時候，當時曾有主張在大會閉會期間，設常設機關，如常務委員會、或國民委員會、或主席團之議，經過詳細研究討論，結果未加採納。其理由是國民大會既代表國民行使政權，選舉總統以組織中央政府，在中央政府組織後，政府所有應辦之事，分屬五院，其執行權由總統及行政立法監察等院負之，國民大會既選其所信任之人以組織政府五院，那末在閉會期間，似無設一常設機關來監督總統及五院之必要。普通說，人

民代議機關爲國會，以英美法爲例，其國會所行使的職權，照舊憲法爲政權，但按之五權憲法，實爲治權。普通國會之立法權和監察權，在五權憲法中，已加以劃分，立法權在立法院，監察權屬監察院，我們必須認清。憲政時期之立法院監察院，與在訓政時期者迥不相同，在訓政時期，五院同受黨中央的指導。從實際上言，訓政時期國民黨一面代人民行使政權，同時亦行使政府的治權。所以在訓政時期，政權治權的行使，似乎混同，並沒有劃分。五院同受中央指導，行政院非經中央核定，不能自動創行政策，立法院非經中央核定立法原則，亦不能創制法律，所以在訓政時期，五院的性質與憲政時期，五院不同。在憲政時期，國民大會則代表人民選舉總統、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。如此，政府組成後，即應有絕對的行政權，政府對行政部分，對重要國策，均自動提出，決定執行。至於立法院對立法原則亦有自動創制權，這樣說來，政府便成爲有能的政府，以爲人民服務。至於它如果有能，而不爲人民服務時，人民怎樣來控制它呢？就要國民大會來行使罷免權、創制權、與複決權。國民大會對行政院立法院在國民大會開會時期所作之報告，如不滿意，可予以複決，如有遺漏，可予以創制。如行政院行使最高行政權，只係執行已定之國策，遇事必聽國民大會決定，而立法院之立法原則，亦必先經國民大會決定，然後始能立法，則治權之行使，便非完全。總之，政權與治權，原有它明確的界限。人民選出代表，在國民大會內所行使的職權，即爲人民的政權，以外均屬政府之事，大凡政府應做之事，政府各部應有全權辦理，然後始符五權制度。

再以目前我國的環境而言，政府一定要運用靈敏，然後始能應付瞬息萬變之環境；也必如此，然

後始不違背行政權之行使，不宜有剛性之規定的原則。以上關係於政權治權之界說，及國民大會對政府之關係。

此外地方制度章，也有很多人不大明白。地方制度章第一節爲省，第九十八條省設省政府，執行中央法令及監督地方自治。省長由中央任命，省設省參議會。研究憲草人士，認爲參議會職權無明白規定，條文似覺簡略，此在未參與過制憲經過的人士，多有這樣的意見，其實省的性質不全是地方，根據總理遺教，國民政府建國大綱第十八條規定「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」。可見自治單位爲縣，而不在省。所以省的性質，實爲中央行政區，執行中央法令，監督地方自治，其性質及作用，均係代表中央政府，係中央在地方行政區內之行政機關，省實非完全地方自治之區域。省長係中央任命，非民選，省參議會係諮議機關，非立法機關，這對建國大綱的規定，似乎不無出入，因爲建國大綱第十六條規定「凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，……」但總觀建國大綱整個體系所規定，對憲政施行，係由下而上，先須縣能自治，一省全數之縣能行自治，然後行憲政。其第二十三條規定「全國有半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之」，此係總理規定之建國程序。但近十餘年來，吾人未及充分完成地方自治，今日爲適應國家之需要，在縣自治未完成前，提前召開國民大會，頒布憲法，所以不能不將省的性質，略予變通。其次，十年來實際政治經驗，省各自爲政，或軍人在地方上掌握政權軍權，形成一種半獨立狀態，乃至妨害國家統一。所以在抗戰之前，中央最費力者，在先求國家的統一，消滅一切足以使地方成爲半獨立狀態，形成割據局面的條

件。經十餘年的教訓，中央同人認爲國家應絕對統一，既要絕對統一，則不能讓地方權力過分發展，重蹈覆轍。「五五憲草」視省爲中央行政區，其最重要任務，在執行中央法令，監督地方自治。……

總上所說，「五五憲草」在精神上，完全是遵奉 總理的三民主義爲建國之最高原則來起草的，其內容則參照五權憲法建國大綱所規定。但爲因應目前環境及近來經驗，故對建國大綱非墨守其條文，而係遵奉其精神，針對目前的環境及十餘年的政治經驗，予以引用的，中央認爲大體可採用，當然尙非完全無缺。世界上原無一成不變的憲法，亦絕無盡善盡美的憲法，大都是過渡性，進步性的。近代各國憲法，多係易於修改，以適應政治之變遷，因爲近代政治變遷甚快，或今日認爲是者，不久即認爲不適當，「五五憲草」亦不離例外，希望將來國民大會修改通過之後，根據建國的經驗及政治的進步，這部憲法，亦一步一步的日臻於完善。

附錄三 立法院歷次所擬憲草各稿條文

(一) 中華民國憲法草案初稿

(二十三年二月二十三日立法院憲法草案起草委員會擬訂)

第一章 總綱

第一條 中華民國爲三民主義共和國

第二條 中華民國之主權屬於人民全體

第三條 具有中華民國之國籍者爲中華民國人民

第四條 中華民國之領土爲江蘇浙江安徽江西湖北湖南四川西康河北山東山西河南陝西甘肅青海福建廣東廣西雲南貴州遼寧吉林黑龍江熱河察哈爾綏遠寧夏新疆及蒙古西藏所包括之疆域

中華民國領土非經國民大會議決不得變更

行政區域及區域名稱以法律定之

第五條 中華民國之國都定於南京

第六條 中華民國國旗定爲紅地左上角青天白日

第二章 人民之權利義務

立法院歷次所擬憲草各稿條文

第七條 中華民國人民無男女種族宗教階級職業之區別在法律上一律平等

第八條 人民有身體之自由非依法律不得逮捕拘禁審問處罰

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者執行機關至遲應於二十四小時內將執行原因告知其本人及其親屬並移送於該管法院審問本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向執行機關提審

法院對於前項聲請不得拒絕執行機關對於法院之提審亦不得拒絕

第九條 人民除現役軍人外不受軍事裁判

第十條 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

第十一條 人民有遷徙之自由非依法律不得停止或限制之

第十二條 人民有集會結社之自由非依法律不得停止或限制之

第十三條 人民有言論著作及出版之自由非依法律不得停止或限制之

第十四條 人民有祕密通訊之自由非依法律不得停止或限制之

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 人民之財產非依法律不得徵用徵收查封或沒收

第十七條 人民有依法律請願訴願及訴訟之權

第十八條 人民有依法律選舉罷免創制複決之權

第十九條 人民有依法律應考試之權

第二十一條 人民有依法納稅之義務

第二十二條 人民有依法服兵役及工役之義務

第二十三條 人民有依法服公務之義務

第二十四條 凡停止或限制人民自由或權利之法律以爲社會秩序公共利益所必要者爲限

第三章 國民經濟

第二十五條 國家應建立民生主義之經濟制度改善財富之生產分配與消費以謀國民生計之均足

第二十六條 中華民國領域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

土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務

第二十七條 附着於土地之礦及經濟上可供公眾利用之天然力屬於國家所有不因人民取得土地所有權而受影響

有權而受影響

第二十八條 土地價值非因施以勞力資本而增加者應歸人民公共享受

前項土地增價值使歸人民公共享受之方法以徵收土地增價值稅行之

第二十九條 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

爲謀財富分配之改善國家應採用左列之辦法

一 按累進稅率徵收所得稅及遺產稅

二 制定合理之贏餘分配制度以平衡勞資之經濟利益

- 三 限制私人資本之借貸利息及不動產使用之租金
- 四 平準糧食及其他生活必需品之價格
- 五 提倡各種合作事業

第三十條 爲改良勞工生活狀況國家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

第三十一條 勞資雙方應本協調互利原則發展生產事業

第三十二條 人民因服兵役工役及公務而致殘廢或死亡者國家應予以適當之救濟及撫卹

第三十三條 爲發展農村經濟政府應積極實施左列事項

- 一 墾殖荒地開發農田水利
- 二 設立農業金融機關獎勵農村合作事業
- 三 實施倉儲制度預防災荒充裕民食
- 四 發展農業教育改善農民生活
- 五 改良農村住宅興築農村道路

第四章 國民教育

第三十四條 三民主義爲中華民國國民教育之根本原則

第三十五條 中華民國人民受教育之機會一律平等

第三十六條 教育應以培養高尚人格增進生活技能及造成健全國民爲主要目的

第三十七條 已達學齡之兒童應一律受義務教育

未受義務教育之人民應一律受成年補習教育

第三十八條 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

第三十九條 國立大學及國立專科學校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

第四十條 教育經費之最低限度在中央應為其預算總額百分之十五在地方應為其預算總額百分之三十其依法獨立之教育基金並應予以保障

第四十一條 私立學校成績優良者應予以獎勵及補助

第四十二條 華僑教育應予以獎勵及補助

第四十三條 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

第四十四條 學校教職員工成績優良久於其職者應予以獎勵及保障

第四十五條 研究學術有發明者應予以獎勵及保護

第四十六條 有關歷史文化藝術之古蹟古物應由國家保護或保存之

第五章 國民大會

第四十七條 國民大會以依左列方法選出之代表組織之

一 每縣市及其同等區域選出代表一人

縣市同等區域以法律定之

二 蒙古西藏人民選出之代表其名額以法律定之

三 僑居國外中華民國人民選出之代表其名額以法律定之

第四十八條 國民大會代表之選舉以普通平等直接無記名投票之方法行之

第四十九條 中華民國人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

第五十條 國民大會每三年召集一次其會期以一個月為限

第五十一條 國民大會之職權如左

一 選舉罷免總統副總統立法委員監察委員司法院院長副院長考試院院長副院長及罷免行政院院長

二 創制立法原則

三 複決法律

四 制定及修正憲法

五 收受國民政府之報告

六 受理國民政府提請解決之事項

七 其他本憲法賦予之職權

第五十二條 國民大會代表在會議時所為之言論及表決對外不負責任

第五十三條 國民大會代表除現行犯外在會期中非經國民大會之許可不得逮捕或監禁之

第五十四條 國民大會代表之職權於閉會之日終了

第五十五條 國民大會閉會期間設國民委員會置委員二十一人候補委員十人由國民大會選舉之

前項委員及候補委員不以國民代表大會為限

第五十六條 國民委員會委員及候補委員應具左列資格

一 年齡在四十五歲以上者

二 對於國家有特殊勳勞德望卓著者

三 對於政治上或學術上有重大之貢獻者

第五十七條 國民委員會委員不得兼任其他職務

第五十八條 國民委員會職權如左

一 於國民大會閉會後接管大會秘書處並籌備下屆大會之召集

二 經國民政府之請求或於監察院對於總統副總統提出彈劾並經委員四分之三以上之

決議時召集臨時國民大會

三 受理監察院對於行政院司法部考試院各院院長副院長及立法委員監察委員之彈

劾案

四 受理立法院對於行政院院長之不信任案

五 其他本憲法賦予之職權

第五十九條 國民大會之組織及選舉國民委員會之組織及選舉以法律定之

第六章 中央與地方之權限

第六十條 中央與地方採均權制凡事務有全國一致之性質者盡歸中央有因地制宜之性質者盡歸

地方

第六十一條 左列事項之立法權屬於中央

- 一 國籍
- 二 民法刑法訴訟法
- 三 司法
- 四 考試
- 五 監察
- 六 國防及軍制
- 七 外交
- 八 戶籍
- 九 地方政制
- 十 警備治安
- 十一 教育及文化
- 十二 衛生防疫及醫藥
- 十三 曆度量衡及其他全國應有一致規定之計算制度

- 十四 財政及財政監督
 - 十五 幣制及國家銀行
 - 十六 國營獨占專賣及其他國營經濟事業
 - 十七 土地制度
 - 十八 勞工制度
 - 十九 郵政電報及其他水陸空交通或運輸事業
 - 二十 國家工程水利及關係全國之建設事項
 - 二十一 商標專利特許及其他全國應有一致規定之經濟權利事項
 - 二十二 銀行保險及其他金融事業
 - 二十三 鑛業森林及漁業
 - 二十四 僑務
 - 二十五 移民及墾殖
 - 二十六 其他應有全國一致規定之事項
- 第六十二條 凡未列舉於前條之事項得由地方制定單行規章或由中央規定原則由地方制定規章但地方之規章與中央法律抵觸者無效
- 第六十三條 全國之陸海空軍均由中央依法律徵集訓練之
- 第六十四條 中央與地方政府課稅之畫分及其財政上之協助或補助方法以法律定之

第六十五條 中央與地方政府之歲入歲出均應每一會計年度編造總預算及總決算一次其編造之範圍及程序以法律定之

中央與地方政府公有營業預算及決算之編造得以單行法規規定之但其淨盈虧仍應依法律編入總預算及總決算

第六十六條 凡政府機關之財務組織其出納主計審計各部分應各別維持其獨立

第七章 中央政制

第一節 國民政府

第六十七條 國民政府總攬中華民國之行政權立法權司法權考試權監察權

第六十八條 國民政府由總統及行政院立法院司法院考試院監察院組織之

第六十九條 總統及五院各對國民大會負其責任

第七十條 國民政府公布法律發布命令由總統依法律署名並經主管院院長之副署行之

第七十一條 國民政府統率陸海空軍

第七十二條 國民政府行使宣戰媾和及締結條約之權

第七十三條 國民政府宣布戒嚴解嚴

第七十四條 國民政府行使大赦特赦減刑復權之權

第七十五條 國民政府授與榮典

第七十六條 五院院長均得依法律發布命令

第二節 總統

第七十七條 中華民國人民年滿四十五歲者得被選舉爲總統副總統

第七十八條 總統及副總統之選舉以法律定之

第七十九條 總統與副總統之任期均爲六年連選得連任一次

第八十條 總統對外代表中華民國

第八十一條 司法院或考試院院長副院長在國民大會閉會期間均因事故去職時由總統提經國民委員會之同意任命代理院長

第八十二條 總統因故不能視事時由副總統代行其職權總統與副總統俱不能視事時由行政院院長代行其職權

第八十三條 總統應於任滿之日解職如屆期次任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現任副總統暫代現任副總統亦出缺時由行政院院長暫代依前條及本條之規定行政院院長代行總統職權時其期限不得逾六個月

第八十四條 總統除犯內亂或外患罪外非經罷免或解職不受刑事上之訴究

第三節 行政院

第八十五條 行政院爲國民政府行使行政權之最高機關

第八十六條 行政院設院長一人由總統提經國民大會或國民委員會之同意任免之

行政院院長遇有左列情形之一時應行去職

一 立法院提出不信任案經國民委員會決議接受時

二 監察院提出彈劾案經國民委員會決議接受時

第八十七條 行政院設各部各委員會分掌行政職權

第八十八條 行政院各部部長各委員會委員長均由行政院院長依法律提請國民政府任免之

第八十九條 行政院會議由行政院院長與各部部長各委員會委員長組織之會議時以行政院院長爲

主席

第九十條 左列事項應經行政院會議議決

一 提出於立法院之法律案預算案大赦案

二 提出於立法院之戒嚴案

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 各部各委員會提議之事項

五 各部各委員會間共同關係之事項

六 院長交議之其他事項

第九十一條 行政院之組織以法律定之

第四節 立法院

第九十二條 立法院爲國民政府行使立法權之最高機關

第九十三條 立法院設院長副院長各一人由立法委員互選之

第九十四條 立法院立法委員之名額不得過二百人其任期為三年連選得連任

第九十五條 前項立法委員名額之分配應以區域職業及品學為標準其人選不以國民大會代表為限
立法院有議決法律案預算案戒嚴案大赦案宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際

事項之權

第九十六條 立法院對於行政院政治之設施及法律案之執行認為不當時有提出質詢之權

立法院對於行政院質詢之答復認為不滿意時得經出席委員三分之二以上之決議提出不信任案

第九十七條 行政司法監察考試各院關於其主管事項得向立法院提出議案

第九十八條 總統對於立法院之議決案得於公布前提交復議

前項提交復議之案立法院於復議後經出席委員三分之二以上之決議維持原案時不得再交復議

第九十九條 立法院送請公布之議決案國民政府應於到達後十五日內公布之

第一百條 立法委員於院內之言論對外不負責任

第一百零一條 立法委員除現行犯外非經立法院許可不得逮捕或監禁之

第一百零二條 立法委員不得兼任其他公職或執行業務

第一百零三條 立法委員之選舉及立法院之組織以法律定之

第五節 司法院

第一百零四條 司法院爲國民政府行使司法權之最高機關

第一百零五條 司法院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

第一百零六條 司法院掌理司法行政並監督司法審判

第一百零七條 司法院設最高法院及公務員懲戒委員會

第一百零八條 最高法院院長及公務員懲戒委員會委員長均由司法院院長依法律提請國民政府任免之

第一百零九條 關於特赦減刑或復權事項由司法院院長提請國民政府行之

第一百一十條 法院依法律受理民事刑事行政及其他一切訴訟

第一百一十一條 最高法院有統一解釋法令之權

第一百一十二條 法院依法律獨立審判

第一百一十三條 法官非受刑罰或懲戒處分或禁治產之宣告不得免職非依法律不得停職轉任減俸

第一百一十四條 司法院之組織以法律定之

第六節 考試院

第一百十五條 考試院爲國民政府行使考試權之最高機關

第一百十六條 考試院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

第一百十七條 考試院設銓敘部銓敘部部長由考試院院長依法律提請國民政府任免之

第一百十八條 左列資格應經考試院之考試銓定

一 公務人員任用資格

二 公職候選人資格

三 專門職業或技術人員執業資格

第一百十九條 考試院之組織以法律定之

第七節 監察院

第一百二十條 監察院爲國民政府行使監察權之最高機關

第一百二十一條 監察院設院長副院長各一人由監察委員互選之

第一百二十二條 監察委員之名額不得過五十人任期三年連選得連任

前項監察委員名額之分配應以區域及品學爲標準其人選不以國民大會代表爲限

第一百二十三條 監察院設審計委員會掌理審計及稽察事務

第一百二十四條 審計委員會設審計委員五人由監察院院長依法律提請國民政府任免之

審計委員互選一人爲委員長

第一百二十五條 審計委員會之決算報告應經監察院全院監察委員之審查公布之

第一百二十六條 監察委員於院內之言論對外不負責任

第一百二十七條 監察委員除現行犯外非經監察院許可不得逮捕或監禁之

第一百二十八條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務

第一百二十九條 監察委員之選舉監察院之組織及審計委員與審計官之保障以法律定之

第八章 省

第一百三十條 省爲中央直接管轄之行政區域

第一百三十一條 省設省參議會參議員名額每縣市一人由人民直接選舉之任期三年連選得連任

第一百三十二條 省參議會每半年開會一次其會期以一個月爲限但遇必要時得召集臨時會議

第一百三十三條 省參議會職權如左

一 選舉省長

二 審議省預算事項

三 向立法院提議關於省之法律案

四 議決依法律委任之單行規章事項

五 向行政院或省長建議省政興革事項

六 審議省長交議之事項

第一百三十四條 省設省長由省參議會就行政院所提出之候選人五人中選出一人由國民政府任命之任期三年

期三年

第一百三十五條 軍人非解除軍職三年後不得爲省長候選人

第一百三十六條 省長受中央政府之指揮執行省內之中央行政事務監督地方自治

第一百三十七條 省參議會之組織省參議員之選舉省長公署之組織省長之選舉以法律定之

第一百三十八條 未經設省之區域其政治制度另以法律定之

第九章 地方政制

第一節 縣

第一百三十九條 縣爲地方自治單位

第一百四十條 縣自治事項如左

- 一 全縣戶口之調查登記事項
- 二 全縣之地政事項
- 三 全縣之財政事項
- 四 全縣之交通水利及其他經濟建設事項
- 五 全縣之警衛治安事項
- 六 全縣之教育文化事項
- 七 全縣之衛生事項
- 八 全縣之保養生息事項
- 九 全縣公有財產之保管及整理事項
- 十 全縣名勝古蹟之保存事項
- 十一 其他屬於縣自治之事項

第一百四十一條 縣民關於縣自治事項依法律行使選舉罷免創制複決之權

第一百四十二條 縣設縣議會議員九人至十七人由人民直接選舉之任期三年連選得連任

第一百四十三條 縣議會每半年開會一次其會期以一個月為限但遇必要時得召集臨時會議

第一百四十四條 縣議會職權如左

- 一 議決縣單行規章事項
 - 二 議決縣預算決算事項
 - 三 向縣政府建議縣政興革事項
 - 四 對於縣長之彈劾事項
 - 五 對於縣財政之審計事項
 - 六 審議縣長交議之事項
- 第一百四十五條 縣設縣政府置縣長一人由縣民直接選舉之任期三年連選得連任
縣長候選人以經中央考試合格者為限
- 第一百四十六條 縣長辦理縣自治並受省長之指揮執行中央行政事務
- 第一百四十七條 縣長有違法或失職時經縣議員四分之三之議決得提出彈劾案請縣民罷免之前項彈劾案經縣民否決時縣議會應即改選
- 第一百四十八條 縣議會之組織縣議員之選舉縣政府之組織及縣長之選舉以法律定之

第二節 市

第一百四十九條 市為自治團體市自治事項除法律另有規定外準用關於縣自治事項之規定

第一百五十條 市民關於市自治事項依法律行使選舉罷免創制複決之權

第一百五十一條 市設市議會，議員十一人至二十九人，由市民直接選舉之，任期三年，連選得連任。

第一百五十二條 市議會之召集及其職權，準用關於縣議會之規定。

第一百五十三條 市設市政府，設市長一人，由市民直接選舉之，任期三年，連選得連任。

市長候選人以經中央考試合格者為限。

第一百五十四條 市長辦理市自治並受監督機關之指揮，執行中央行政事務。

第一百五十五條 市議會之組織，市議員之選舉，市政之組織及市長之選舉，以法律定之。

第十章 附則

第一百五十六條 凡法律與本憲法牴觸者無效。

第一百五十七條 本憲法之解釋由立法院擬具意見提請國民大會決定之。在國民大會閉會期中提請國民

委員會決定之。

第一百五十八條 本憲法非由國民大會三分之二以上代表之提議，並代表總數三分之二以上之出席及出席代

表四分之三以上之決議，不得修改之。

第一百五十九條 本憲法由國民大會決定並頒布之。

第一百六十條 本憲法自頒布之日施行。

(二) 中華民國憲法草案初稿審查修正案

(二十三年六月三十日立法院憲法草案初稿審查委員會擬訂)

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公布全國永矢咸遵

第一章 總綱

- 第一條 中華民國爲三民主義共和國
- 第二條 中華民國之主權屬於國民全體
- 第三條 具有中華民國之國籍者爲中華民國國民
- 第四條 中華民國領土爲江蘇浙江安徽江西湖北湖南四川西康河北山東山西河南陝西甘肅青海福建廣東廣西雲南貴州遼寧吉林黑龍江熱河察哈爾綏遠寧夏新疆蒙古西藏及其他固有之疆域
- 中華民國領土非經國民大會議決不得變更
- 中華民國各族均爲中華民族之構成分子一律平等
- 中華民國國旗定爲紅地左上角青天白日
- 中華民國國都定於南京
- 第二章 人民之權利義務

第五條
第六條
第七條

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

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者其執行機關應即將逮捕拘禁原因告知本人及其親屬並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 人民有依法律請願訴願及訴訟之權

第十九條 人民有依法律選舉罷免創制複決之權

第二十條 人民有依法律應考試之權

第二十一條 人民有依法律納稅之義務

第二十二條 人民有依法律服兵役之義務

第二十三條 人民有依法律服公務之義務

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

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律懲戒外應負刑事及民事責任被害人就其所受損害並得依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選出代表一人但其人口逾三十萬者每增加五十萬人增選代

表一人縣市同等區域以法律定之

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 國民代表任期四年

國民代表違法或失職時原選舉區得依法律改選之

第三十一條 國民大會每二年開會一次會期一月必要時得延長一個月

國民大會經四分以上代表之同意得自行召集臨時國民大會

第三十二條 國民大會之職權如左

一 選舉罷免總統副總統立法司法考試監察各院院長立法委員監察委員（本款保留院會再議）

二 創制立法原則

三 複決預算案實戰案媾和案法律案條約案戒嚴案大赦案

複決權之行使以決定可否爲限

四 收受總統及立法司法考試監察四院之報告

五 受理總統及立法司法考試監察四院提請解決之事項

六 憲法賦予之其他職權

第三十三條 國民代表在國民大會閉會期間除憲法另有規定外不得行使職權

第三十四條 國民代表在會議時所爲之言論及表決對外不負責任

第三十五條 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

第三十六條 國民大會閉會期間設國民大會委員會其委員依左列規定由國民代表互選之

- 一 各省人口未滿五百萬者由各該省國民代表互選二人五百萬以上未滿一萬者互選三人一萬以上未滿二千萬者互選四人二千萬以上未滿三千萬者互選五人三千萬以上者互選六人
 - 二 蒙古西藏國民代表各互選三人
 - 三 僑居國外之國民所選出之國民代表互選三人
- 國民大會委員會任期自國民大會閉會之日起至次屆國民大會開會之日止
- 第三十七條 國民大會委員會職權如左
- 第三十八條

- 一 接管國民大會秘書處
 - 二 籌備召集次屆國民大會及臨時國民大會
 - 三 代國民大會複決立法院所通過之預算案宣戰案媾和案條約案戒嚴案大赦案
 - 四 代國民大會受理總統及立法司法考試監察四院提請解決之事項
 - 五 受理監察院對於總統副總統立法司法考試監察各院院長及立法委員監察委員之彈劾案
- 監察院對於總統副總統立法司法考試監察各院院長之彈劾案經國民大會委員會議決受理時應即召集臨時國民大會為罷免與否之決議
- 監察院對於立法委員及監察委員之彈劾案經國民大會委員會議決受理時被彈劾之委員應即解職

六 國民大會委員會對於國家政策或行政措施認為不當時得向總統提出質詢國民大會委員會對於總統之答覆認為不滿意時經全體委員三分之二以上之出席及出席委員三分之二以上之決議召集臨時國民大會為罷免與否之決議

七 憲法賦予之其他職權

第三十九條 國民大會委員會委員不得兼任其他公職或執行業務

第四十條 國民大會委員會委員違法或失職時由原互選之國民代表改選之

第四十一條 國民大會之組織及國民代表之選舉國民大會委員會之組織及國民大會委員之選舉以

法律定之

第四章 中央政府

第一節 總統

第四十二條 總統為國家元首對外代表中華民國

第四十三條 總統依法公布法律發布命令並須經各關係院院長之副署

第四十四條 總統依法統率全國陸海空軍

第四十五條 總統依法行使宣戰媾和及締結條約之權

第四十六條 總統依法宣布戒嚴解嚴

第四十七條 總統依法行使大赦特赦減刑復權之權

第四十八條 總統對於立法院議決之預算案宣戰案媾和案條約案戒嚴案大赦案於未公布前應送請

國民大會或國民大會委員會複決

第四十九條 總統依法任免文武官員

第五十條 總統依法授與榮典

第五十一條 總統兼為行政首領總攬行政權

第五十二條 總統對國民大會負其責任

第五十三條 中華民國國民年滿四十歲者得被選為總統副總統

第五十四條 現役軍人不得當選為總統副總統

第五十五條 總統及副總統之選舉以法律定之

第五十六條 總統與副總統之任期均為四年連選得連任一次

第五十七條 總統應於就職日向國民宣誓誓詞如左

「余謹以至誠向國民宣誓余必盡忠竭力遵守憲法並依憲法所賦予之職權執行國家法令保障中華民國之統一與獨立以毋負國民之付託如有違法失職願受國民之制裁謹誓
總統因故不能視事時由副總統代行其職權總統與副總統均不能視事時由行政院院長
代行其職權

第五十九條 總統於任滿之日解職如屆期次任總統尚未選出或選出後尙未就職時總統職權由行政院院長暫代

第六十條 依前二條之規定行政院院長代行總統職權時其期限不得逾六個月

第六十一條 總統除犯內亂或外患罪外非經罷免或解職不受刑事上之訴究

第二節 行政院

第六十二條 行政院為中央政府行使行政權之最高機關

第六十三條 行政院設院長一人政務委員二十人由總統任免之

第六十四條 行政院設各部各委員會分掌國家行政職權

第六十五條 行政院各部部長各委員會委員長均由總統於政務委員中遴選任命並罷免之

第六十六條 行政院院長政務委員各部部長及各委員會委員長對總統負其責任

第六十七條 行政院設行政會議由總統行政院院長及政務委員組織之以總統為主席總統因故不能

出席時以行政院院長為主席

第六十八條 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 各政務委員各部各委員會提議之事項

五 各部各委員會間共同關係之事項

六 總統或行政院院長交議之事項

第六十九條 行政院之組織以法律定之

第三節 立法院

第七十條 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

第七十一條 立法院有議決法律案預算案戒嚴案大赦案宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際事項之權

第七十二條 立法院設院長一人任期四年連選得連任

第七十三條 在國民大會閉會期間立法院院長因故去職時由立法委員互選代理院長但須經國民大會委員會之同意

第七十四條 立法委員依左列規定選舉之

- 一 由國民大會每省國民代表各選三人蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表各選三人其人選不以國民代表或各該省區人民爲限
- 二 由立法院院長擇有專門學識經驗之人才提請國民大會或國民大會委員會決選之
其名額不得超過前款總額三分之一

第七十五條 立法委員任期四年連選得連任

第七十六條 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

第七十七條 總統對於立法院議決之法律案得於公布前提交復議

前項提交復議之法律案立法院於復議後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之

第七十八條 法律公布後國民大會得複決之

第七十九條 立法院送請公布之法律案總統應於該案到達後十五日內公布之其經國民大會或國民大會委員會複決之案應於收到複決通知後十五日內公布之

第八十條 立法委員於院內之言論及表決對外不負責任

第八十一條 立法委員除現行犯外非經立法院許可不得逮捕或拘禁

第八十二條 立法委員不得兼任其他公職或執行業務

第八十三條 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

第八十四條 司法院為中央政府行使司法權之最高機關

第八十五條 司法院設院長一人任期四年連選得連任

司法院院長對國民大會負其責任

第八十六條 在國民大會閉會期間司法院院長因故去職時由國民大會委員會選舉代理院長

第八十七條 司法院設最高法院公務員懲戒委員會及司法行政部

第八十八條 最高法院院長公務員懲戒委員會委員長及司法行政部部長均由司法院院長依法律提請總統任免之

第八十九條 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

第九十條 法院依法律受理民事刑事行政及其他一切訴訟與非訟事件

第九十一條 最高法院有統一解釋法律命令之權

第九十二條 法官依法律獨立審判

第九十三條 法官非受刑罰或懲戒處分或禁治產之宣告不得免職非依法律不得停職轉任或減俸

第九十四條 司法院之組織及法院之組織以法律定之

第五節 考試院

第九十五條 考試院為中央政府行使考試銓敘權之最高機關

第九十六條 考試院設院長一人任期四年連選得連任

考試院院長對國民大會負其責任

第九十七條 在國民大會閉會期間考試院院長因故去職時由國民大會委員會選舉代理院長

第九十八條 考試院設銓敘部並於舉行考試時設典試委員會

第九十九條 銓敘部部长由考試院院長依法律提請總統任免之

典試委員會委員長及委員由考試院院長依法律提請總統派充之

第一百條 左列資格應經考試院之考試銓定

一 公務人員任用資格

二 公職候選人資格

三 專門職業或技術人員執業資格

第一百零一條 考試院之組織以法律定之

第六節 監察院

第一百零二條 監察院爲中央政府行使監察權之最高機關掌理彈劾審計對國民大會負其責任

第一百零三條 監察院設院長一人任期四年連選得連任

第一百零四條 在國民大會閉會期間監察院院長因故去職時由監察委員互選代理院長但須經國民大會委員會之同意

第一百零五條 監察委員由國民大會每省國民代表各選二人蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表各選二人其人選不以國民代表爲限

第一百零六條 監察委員任期四年連選得連任

第一百零七條 中央及地方公務員違法或失職時監察委員依左列規定提出彈劾

一 對於總統副總統之彈劾案經監察委員十人以上之提議全體監察委員二分之一以上之連署

二 對於行政立法司法考試監察各院院長之彈劾案經監察委員五人以上之提議全體監察委員三分之一以上之連署

三 對於政務委員行政院各部部长各委員會委員長立法委員監察委員之彈劾案經監察委員二人以上之提議五人以上之連署

第一百零八條 彈劾案除憲法另有受理機關外應向公務員懲戒委員會提出之

第一百零九條 彈劾案經公務員懲戒委員會決定被彈劾人應受免職或其他懲戒處分時總統或主管長

官應執行之

第一百十條 監察院對於現役軍官之彈劾其提出程序受理機關及懲戒方法以法律定之

第一百十一條 監察院設審計委員會掌理審計及稽察事務

第一百十二條 審計委員會設審計委員長一人審計委員六人由監察院院長依法律提請總統任免之

第一百十三條 審計委員會之決算報告經監察院會議審查後依法律公布之

第一百十四條 監察委員於院內之言論及表決對外不負責任

第一百十五條 監察委員除現行犯外非經監察院許可不得逮捕或拘禁

第一百十六條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務

第一百十七條 監察委員之選舉及監察院之組織以法律定之

第五章 省

第一百十八條 省為國家行政區域設省政府執行中央法令及監督地方自治

第一百十九條 省政府設省長任期三年由中央政府任命之

軍人非解職三年不得任爲省長

第一百二十條 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得連任

第一百二十一條 省參議會每半年開會一次其會期以一個月爲限但遇必要時得召集臨時會議

第一百二十二條 省參議會職權如左

- 一 審議省長提出之預算事項
 - 二 審議省長交議之其他事項
 - 三 向立法院提請關於省之立法事項
 - 四 議決依法律委任之單行規章事項
 - 五 向行政院提請關於省政興革事項
 - 六 向監察院提請關於省政府公務員彈劾事項
 - 七 向省長建議事項
- 第一百二十三條 省政府之組織省參議會之組織及省參議員之選舉或罷免以法律定之
- 第一百二十四條 未經設省之區域其政治制度以法律定之

第六章 縣

- 第一百二十五條 縣爲地方自治單位
- 第一百二十六條 縣自治事項如左
- 一 縣戶口之調查登記事項
 - 二 縣地政事項
 - 三 縣財政事項
 - 四 縣交通水利及其他工程建設事項
 - 五 縣公營及合作事項

六 縣警衛治安事項

七 縣教育文化事項

八 縣衛生事項

九 縣保養生息事項

十 縣公有財產之保管及整理事項

十一 縣名勝古蹟之保存事項

十二 其他屬於縣自治之事項

第一百二十七條 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行使

選舉罷免之權

第一百二十八條 縣設縣議會議員由縣民大會選舉之任期三年連選得連任

第一百二十九條 縣議會每半年開會一次其會期以一個月為限但遇必要時得召集臨時會議

第一百三十條 縣議會職權如左

一 議決縣預算及審核縣決算事項

二 議決縣稅及增加縣庫負擔之契約

三 議決縣有財產之經營及處分

四 對於縣財產之審計事項

五 議決縣單行規章事項

六 向縣政府建議縣政興革事項

七 審議縣長交議事項

八 對於縣長之質問事項

第一百三十一條 縣單行規章與中央法律或省規章牴觸者無效

第一百三十二條 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縣長候選人以經中央

考試或銓定合格者爲限

第一百三十三條 縣長辦理縣自治並受省長之指揮執行中央及省之委辦事項

第一百三十四條 縣議會之組織縣議員之選舉或罷免縣政府之組織及縣長之選舉或罷免以法律定之

第七章 市

第一百三十五條 市之自治及行政除法律另有規定外準用關於縣之規定

第一百三十六條 市設市議會議員由市民大會選舉之每年改選三分之一

第一百三十七條 市設市政府置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

考試或銓定合格者爲限

第一百三十八條 市長辦理市自治並受監督機關之指揮執行中央行政事務

第一百三十九條 市議會之組織市議員之選舉或罷免市政府之組織及市長之選舉或罷免以法律定之

第八章 國民經濟

第一百四十條 中華民國經濟制度應以民生主義爲基礎以謀國民生計之均足

第一百四十一條 中華民國領域內之土地屬於國民全體其經人民依法律取得所有權者其所有權受法律之保障及限制

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

土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務

第一百四十二條 附着於土地之礦及經濟上可供公共利用之天然力屬於國家所有不因人民取得土地所有權而受影響

第一百四十三條 土地價值非因施以勞力資本而增加者應以徵收土地增值稅方法收歸人民公共享受

第一百四十四條 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為原則

第一百四十五條 國家對於私人之財富及私營事業認為有妨害國民生計之均衡發展時得依法限制之

第一百四十六條 國家對於國民生產事業及對外貿易應獎勵指導及保護之

第一百四十七條 公用事業及其他有獨占性之企業以國家公營為原則但因必要得特許國民私營之

國家對於前項特許之私營事業因國防上之緊急需要得隨時管理之並得依法收歸公營但應予以適當之補償

第一百四十八條 國家為改良勞工生活增進其生產技能及救濟勞工失業應實施保護勞工政策

婦女兒童從事勞動者應按其年齡及身體狀態施以特別之保護

第一百四十九條 勞資雙方應本協調互助原則發展生產事業

第一百五十條 國家爲謀農業之發展及農民之福利應充裕農村經濟改善農村生活並以科學方法提高農民耕作效能

國家對於農產品之種類數量及分配得調節之

第一百五十一條 人民因服兵役或公務而致殘廢或死亡者國家應予以適當之救濟或撫卹

第一百五十二條 老弱殘廢無力生活者國家應予以相當之救濟

第九章 教育

第一百五十三條 中華民國之教育宗旨在發揚民族精神培養國民道德訓練自治能力增進生活知能以造成健全國民

第一百五十四條 中華民國人民受教育之機會一律平等

第一百五十五條 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

第一百五十六條 六歲至十二歲之學齡兒童免納學費一律受基本教育其詳以法律定之

第一百五十七條 已逾學齡未受基本教育之人民免納學費一律受補習教育其詳以法律定之

第一百五十八條 國立大學及國立專科學校之設立應注重地區之需要以維持各地區人民享受高等教育之機會均等而促進全國文化之平衡發展

第一百五十九條 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其依法律獨立之教育基金並予以保障

貧瘠省區之教育經費由國庫補助之

第一百六十條 私立學校成績優良者予以獎勵或補助

第一百六十一條 僑居國外國民之教育予以獎勵或補助

第一百六十二條 全國公私立學校設置免費及獎金學額以獎導學行俱優無力升學之學生

第一百六十三條 學校教職員成績優良久於其職者予以獎勵及保障其年功加薪及養老金以法律定之

第一百六十四條 學術技術之研究發明予以獎勵及保護

第一百六十五條 有關歷史文化藝術之古蹟古物由國家保護並保存之

第十章 財政

第一百六十六條 各級政府及自治團體財政收支系統之畫分及其財政上之補助或協助以法律定之

第一百六十七條 各級政府及自治團體之歲入歲出均應每一會計年度編造總預算及總決算一次其編造

之範圍及程序以法律定之

各級政府及自治團體公有營業預算及決算之編造得以單行法規規定之但其淨盈虧依法

律編入總預算及總決算

各級政府對於長期之建設計畫得依法律設定繼續經費但其預算仍應按年編入總預算

各級政府及自治團體之總預算非經法定程序不得成立

第一百六十八條 預算規定之經費為支出最高額行政機關在任何情形下非依法律為追加經費預算不得

變更或超過各級政府因左列情形之一臨時發生大宗支出之必要時得提出非常經費

預算

一 國防或保衛之緊急設施

二 重大災變

三 緊急重大工程

第一百六十九條

左列各款在中央非依法律或經立法院之議定不得爲之其依法律得以省區或縣市單行規章爲之者非經法定機關之議定不得爲之

一 稅賦捐費罰金罰鍰或其他有強制性收入之設定及其徵收率之變更

二 募集公債處分公有財產或締結增加公庫負擔之契約

三 公營專賣獨占或其他有營利性事業之設定或取締

四 專賣獨占或其他特權之授予或取締

省區及縣市政府非經法律特許不得募集外債或直接利用外資

第一百七十條

中華民國領土以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徵收之以一次爲限

各級政府均不得以任何名義於國內徵收貨物通過稅但因改良水陸道路而對於通過舟車徵收之使用費不在此限

對於貨物之一切稅捐其徵收權屬於中央政府非依法律不得爲之

第一百七十一條

凡政府機關之財務組織其出納主計及審計各部分應各別維持其獨立其詳以法律定之

第十一章 軍事

第一百七十二條 中華民國軍隊爲國防而設屬於中央政府以鞏固國權保衛疆土捍禦外侮服從法令爲職責

第一百七十三條 軍隊以徵兵制爲原則

國民參加國防之義務以法律定之

第一百七十四條 陸海空軍之編制以法律定之

總統之統率陸海空軍其命令權平時由主管部行使之對外防禦戰爭時經國民大會或國民大會委員會之同意任命總司令行 之但戰爭終了總司令即行解職

第一百七十五條 遇外國先向本國宣戰或不宜戰而以武力向本國進攻時總統得先發動員抵禦及戒嚴之命令並依法請求追認

第一百七十六條 全國應按國防需要畫定駐軍區域其詳以法律定之

軍區長官不得以省會爲常駐地

第一百七十七條 軍隊應分駐國防地帶除奉中央政府命令或因緊急事變經省區或縣市政府聲請協助外

不得調用前項緊急處置應由省區或縣市政府及軍區長官立即呈報中央政府

第一百七十八條 軍費由國庫支出其數額及官兵員額於預算中確定之

軍需獨立由國庫依法律經理之

第一百七十九條 省區及縣市政府不得組織軍隊設立軍官學校及軍械製造廠

省區及縣市警衛事項以法律定之

第一百八十一條 現役軍人不得預政治並不得發表政治上之主張

第一百八十二條 現役軍人不得兼任行政官

第一百二十三條 軍事裁判權之行使及軍事裁判機關之組織以法律定之

第十二章 附則

第一百八十四條 憲法所稱之法律謂經立法院通過總統公布之法律

第一百八十五條 一切法律及命令與憲法抵觸者無效

依前項規定無效之法律經最高法院擬具意見提請國民大會或國民大會委員會決定後由總統宣告無效

第一百八十六條 憲法之解釋由最高法院擬具意見提請國民大會或國民大會委員會決定之

第一百八十七條 憲法非由國民大會全體代表三分之一以上之提議並三分之二以上之出席及出席代表三分

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

第一百八十八條 本憲法自頒布之日施行

(三) 中華民國憲法草案

(二十三年十月十六日立法議會通過)

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 中華民國爲三民主義共和國
- 第二條 中華民國之主權屬於國民全體
- 第三條 具有中華民國之國籍者爲中華民國國民
- 第四條 中華民國領土爲江蘇浙江安徽江西湖北湖南四川西康河北山東山西河南陝西甘肅青海福建廣東廣西雲南貴州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
- 中華民國各民族均爲中華國族之構成分子一律平等
- 中華民國國旗定爲紅地左上角青天白日
- 中華民國國都定於南京

第二章 人民之權利義務

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法律不得逮捕拘禁審問或處罰

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者其執行機關應即將逮捕拘禁原因告知本人及其親屬並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法律不得侵入搜索或封鎖

第十二條 人民有遷徙之自由非法律不得限制之

第十三條 人民有言論著作及出版之自由非法律不得限制之

第十四條 人民有秘密通訊之自由非法律不得限制之

第十五條 人民有信仰宗教之自由非法律不得限制之

第十六條 人民有集會結社之自由非法律不得限制之

第十七條 人民之財產非法律不得徵用徵收查封或沒收

第十八條 人民有依法律請願訴訟及訴訟之權

第十九條 人民有依法律選舉罷免創制複決之權

第二十條 人民有依法律應考試之權

第二十一條 人民有依法律納稅之義務

第二十二條 人民有依法律服兵役之義務

第二十三條 人民有依法律服公務之義務

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

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爲限

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加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 國民代表任期四年

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 國民大會每二年召集一次會期一月必要時得延長一月

國民大會經四分之一以上代表之同意得自行召集臨時國民大會

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監察院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 國民大會之組織及國民代表之選舉罷免以法律定之

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 總統依法公布法律發布命令並須經國務院院長之副署
- 第三十八條 總統依法統率全國陸海空軍
- 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
- 第四十三條 總統依法授與榮典
- 第四十四條 總統總攬行政權
- 第四十五條 總統對國民大會負其責任
- 第四十六條 中華民國國民年滿四十歲者得被選爲總統副總統
- 第四十七條 軍人非解職後不得當選爲總統副總統
- 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爲四年連選得連任一次
- 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 總統於任滿之日解職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

第二節 行政院

第五十五條 行政院為中央政府行使行政權之最高機關

第五十六條 行政院設院長一人政務委員二十人由總統任免之

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

第五十九條 行政院院長政務委員各部部長各委員會委員長各對總統負其責任

第六十條 行政院設行政會議由總統行政院院長及政務委員組織之以總統為主席總統不出席時以行政院院長為主席

第六十條 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

五 總統交議之事項

六 行政院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

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案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詢

第六十六條 立法院設院長一人任期四年連選得連任

第六十七條 在國民大會閉會期間立法院院長因故去職時由立法委員互選代理院長

第六十八條 立法委員依左列規定選舉之

一 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

甲 各省人口未滿五百萬者每省三人五百萬以上未滿一千萬者每省四人一千萬以上未滿一千五百萬者每省五人一千五百萬以上未滿二千萬者每省六人二

千萬以上未滿二千五百萬者每省七人二千五百萬以上未滿三千萬者每省八人三千萬以上未滿三千五百萬者每省九人三千五百萬以上者每省十人

乙 蒙古西藏各六人

丙 僑居國外國民六人

二 由立法院院長擇有專門學識經驗者提出候選人名單於國民大會選舉之其名額不得超過前款總額三分之一

第六十九條 立法委員任期四年連選得連任

第七十條 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

第七十二條 立法院送請公布之議決案總統應於該案到達後三十日內公布之

第七十三條 立法委員於院內之言論及表決對外不負責任

第七十四條 立法委員除現行犯外非經立法院許可不得逮捕或拘禁

第七十五條 立法委員不得兼任其他公職或執行業務

第七十六條 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

第七十七條 司法院爲中央政府行使司法權之最高機關掌理民事刑事行政訴訟之審判公務員懲戒及司法行政

第七十八條 司法院設院長一人任期四年由總統經立法院同意任命之
司法院院長對國民大會負責任

第七十九條 司法院設公務員懲戒委員會及司法行政部

第八十條 公務員懲戒委員會委員長委員及司法行政部部長均由司法院院長依法律提請總統任
免之

第八十一條 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

第八十二條 司法院有統一解釋法律命令之權

第八十三條 法官依法律獨立審判

第八十四條 法官非受刑罰或懲戒處分或禁治產之宣告不得免職非依法律不得停職轉任或減俸
第八十五條 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

第八十六條 考試院爲中央政府行使考試權之最高機關掌理考選銓敘

第八十七條 考試院設院長一人任期四年由總統經立法院同意任命之

考試院院長對國民大會負責任

第八十八條 考試院設銓敘部並於舉行考試時設典試委員會

第八十九條 銓敘部部長由考試院院長依法律提請總統任免之

第九十條 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

第九十一條 考試院之組織以法律定之

第六節 監察院

第九十二條 監察院爲中央政府行使監察權之最高機關掌理彈劾審計對國民大會負其責任

第九十三條 監察院爲行使監察權得依法向各院各部各委員會提出質詢

第九十四條 監察院設院長一人任期四年連選得連任

第九十五條 在國民大會閉會期間監察院院長因故去職時由監察委員互選代理院長

第九十六條 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

第九十七條 監察委員任期四年連選得連任

第九十八條 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立法司法考試監察各院院長之彈劾案

第九十九條 須有監 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
彈劾案除憲法另有受受理機關外應向公務員懲戒委員會提出之

彈劾案經公務員懲戒委員會決定被彈劾人應受免職或其他懲戒處分時總統或主管長官應執行之

第一百條 對於總統副總統立法司法考試監察各院院長之彈劾案依第九十八條規定成立後應向國民大會提出之在國民大會閉會期間應請國民代表依法召集臨時國民大會為罷免與否之決議

第一百零一條 監察院設審計委員會掌理審計事務

第一百零二條 審計委員會委員長委員由監察院院長依法律提請總統任免之

第一百零三條 審計委員會之決算報告經監察院會議審查後依法律公布之

第一百零四條 監察委員於院內之言論及表決對外不負責任

第一百零五條 監察委員除現行犯外非經監察院許可不得逮捕或拘禁

第一百零六條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務

第一百零七條 監察委員之選舉及監察院之組織以法律定之

第五章 省

第一百零八條 省設省政府執行中央法令及監督地方自治

第一百零九條 省政府設省長一人任期三年由中央政府任免之

軍人非解職三年後不得任爲省長

第一百十條 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得連任

第一百十一條 省參議會每年開會一次會期以一月爲限遇必要時得召集臨時會議

第一百十二條 省參議會職權如左

- 一 議決省政府提出於中央之預算案
- 二 向立法院提請關於省之立法事項
- 三 議決依法律委任之單行規章事項
- 四 向行政院提請關於省政興革事項
- 五 向監察院提請關於省政府公務員彈劾事項
- 六 議決省長交議事項
- 七 向省長建議事項

第一百十三條 省政府之組織省參議會之組織及省參議員之選舉罷免以法律定之

第一百十四條 未經設省之區域其政治制度以法律定之

第六章 縣

第一百十五條 縣爲地方自治單位

第一百十六條 縣自治事項如左

- 一 縣戶口之調查登記事項

- 二 縣地政事項
 - 三 縣財政事項
 - 四 縣交通水利及其他工程建設事項
 - 五 縣公營及合作事項
 - 六 縣警衛治安事項
 - 七 縣教育文化事項
 - 八 縣衛生事項
 - 九 縣保育救濟事項
 - 十 縣公有財產之保管及整理事項
 - 十一 縣名勝古蹟之保存事項
 - 十二 其他屬於縣自治之事項
- 第一百十七條 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行使選舉罷免之權
- 第一百十八條 縣設縣議會議員由縣民大會選舉之任期三年連選得連任
- 第一百十九條 縣議會每半年開會一次會期以一月為限遇必要時得召集臨時會議
- 第一百二十條 縣議會職權如左
- 一 議決縣預算及審核縣決算事項

- 二 議決縣稅及增加縣庫負擔之契約
- 三 議決縣有財產之經營及處分
- 四 對於縣財政之審計事項
- 五 議決縣單行規章事項
- 六 向縣政府建議縣政興革事項
- 七 議決縣長交議事項
- 八 對於縣長質問事項

第一百二十一條 縣單行規章與中央法律或省規章牴觸者無效

第一百二十二條 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

縣長候選人以經中央考試或銓定合格者爲限

第一百二十三條 縣長辦理縣自治並受省長之指揮執行中央及省之委辦事項

第一百二十四條 縣議會之組織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

第七章 市

第一百二十五條 市之自治及行政除法律另有規定外準用關於縣之規定

第一百二十六條 市設市議會議員由市民大會選舉之每年改選三分之一

第一百二十七條 市設市政府置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爲限

第一百二十八條 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

第一百二十九條 市議會之組織市議員之選舉罷免市政府之組織及市長之選舉罷免以法律定之

第八章 國民經濟

第一百三十條 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

第一百三十一條 中華民國領域內之土地屬於國民全體其經人民依法律取得所有權者其所有權受法律之保障及限制

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

土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務

第一百三十二條 附着於土地之礦及經濟上可供公衆利用之天然力屬於國家所有不因人民取得土地所有權而受影響

第一百三十三條 土地價值非因施以勞力資本增加者應以徵收土地增值稅方法收歸人民公共享受

第一百三十四條 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為原則

第一百三十五條 國家對於私人之財富及私營事業認為有妨害國民生計之均應發展時得依法律節制之

第一百三十六條 國家對於國民生產事業及對外貿易應獎勵指導及保護之

第一百三十七條 公用事業及其他有獨占性之企業以國家公營為原則但因必要得特許國民私營之

國家對於前項特許之私營事業因國防上之緊急需要得臨時管理之並得依法律收歸公

營但應予以適當之補償

第一百三十八條 國家爲改良勞工生活增進其生產技能及救濟勞工失業應實施保護勞工政策

婦女兒童從事勞動者應按其年齡及身體狀態施以特別之保護

第一百三十九條 勞資雙方應本協調互助原則發展生產事業

第一百四十條 國家爲謀農業之發展及農民之福利應充裕農村經濟改善農村生活並以科學方法提高

農民耕作效能

國家對於農產品之種類數量及分配得調節之

第一百四十一條 人民因服兵役或公務而致殘廢或死亡者國家應予以適當之救濟或撫卹

第一百四十二條 老弱殘廢無力生活者國家應予以相當之救濟

第九章 教育

第一百四十三條 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識以造

成健全國民

第一百四十四條 中華民國人民受教育之機會一律平等

第一百四十五條 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

第一百四十六條 六歲至十二歲之學齡兒童一律受基本教育免納學費其詳以法律定之

第一百四十七條 已逾學齡未受基本教育之人民一律受補習教育免納學費其詳以法律定之

第一百四十八條 國立大學及國立專科學校之設立應注重地區之需要以維持各地區人民享受高等教育

之機會均等而促進全國文化之平衡發展

第一百四十九條

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其依法律獨立之教育基金並予以保障

貧瘠省區之教育經費由國庫補助之

第一百五十條

私立學校成績優良者予以獎勵或補助

第一百五十一條

僑居國外國民之教育予以獎勵或補助

第一百五十二條

全國公私立學校應設置免費及獎金學額以獎進學行俱優無力升學之學生

第一百五十三條

學校教職員成績優良久於其職者予以獎勵及保障其年功加薪及養老金以法律定之

第一百五十四條

學術技術之研究發明予以獎勵及保護

第一百五十五條

有關歷史文化藝術之古蹟古物由國家保護並保存之

第十章 財政

第一百五十六條

各級政府財政收支系統之畫分及其財政上之補助或協助以法律定之

第一百五十七條

各級政府之歲入歲出均應每一會計年度編造總預算及總決算一次其編造之範圍及程序以法律定之

各級政府公有營業預算及決算之編造得以單行法規定之但其淨盈虧仍應依法律編入總預算及總決算

各級政府對於長期之建設計畫得依法律設定繼續經費但其預算仍應按年編入總預算

第一百五十八條

各級政府之總預算非經法定程序不得成立
預算規定之經費為支出最高額非依法律為追加預算不得變更或超過
各級政府因左列情形之一得提出非常預算

一 國防或保衛之緊急設施

二 重大災變

三 緊急重大工程

第一百五十九條

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為之者應經各該法定機關之議決

一 稅賦捐費罰金罰鍰或其他有強制性收入之設定及其徵收率之變更

二 募集公債處分公有財產或締結增加公庫負擔之契約

三 公營專賣獨占或其他有營利性事業之設定或取銷

四 專賣獨占或其他特權之授予或取銷

省區及縣市政府非經法律特許不得募集外債或直接利用外資

第一百六十條

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

關稅為中央稅收應於貨物出入國境時徵收之以一次為限

各級政府不得於國內徵收貨物通過稅但因改良水陸道路而對於通過舟車徵收之使用費不在此限

對於貨物之一切稅捐其徵收權屬於中央政府非依法律不得爲之

第一百六十一條 凡政府機關之財務組織其出納主計及審計各部分應各別維持其獨立其詳以法律定之

第十一章 軍事

第一百六十二條 中華民國軍隊爲國防而設屬於中央政府以鞏護國權保衛疆土捍禦外侮服從法令爲職

責

第一百六十三條 軍隊以徵兵制爲原則

國民參加國防之義務以法律定之

第一百六十四條 陸海空軍之編制以法律定之

第一百六十五條 總統之統率陸海空軍其命令權平時由主管部行使之對外防禦戰爭時經立法院之同意

任命總司令行使之但戰爭終了總司令即行解職

第一百六十六條 遇外國先向本國宣戰或不宜戰而以武力向本國進攻時總統得先發動員抵禦及戒嚴之

命令並依法請求追認

第一百六十七條 全國應按國防需要畫定駐軍區域其詳以法律定之

軍區長官不得以省會爲常駐地

第一百六十八條 軍隊應分駐國防地帶除奉中央政府命令或因緊急事變經省區或縣市政府聲請協助外

不得調用

前項緊急處置應由省區或縣市政府及軍區長官立即呈報中央政府

第一百六十九條 軍費由國庫支出其數額及官兵員額於預算中確定之

軍需獨立由國庫依法律經理之

第一百七十條 省區及縣市政府不得組織軍隊設立軍事教育機關及軍械製造廠

省區及縣市警衛事項以法律定之

第一百七十一條 現役軍人不得干預政治並不得發表政治上之主張

第一百七十二條 現役軍人不得兼任行政官

第一百七十三條 軍事裁判權之行使及軍事裁判機關之組織以法律定之

第十二章 附則

第一百七十四條 憲法所稱之法律謂經立法院通過總統公布之法律

第一百七十五條 法律與憲法牴觸者無效

命令與憲法或法律牴觸者無效

第一百七十六條 憲法之解釋由司法院爲之

第一百七十七條 憲法非由國民大會全體代表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

第一百七十八條 本憲法自頒布之日施行

(四) 中華民國憲法草案

(二十四年十月二十五日立法院會議修正)

中華民國國民大會受全體國民付託遵照創立中華民國之 孫先生之遺教制定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

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北山東山西河南陝西甘肅青海福建廣東廣西雲南貴州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 中華民國各民族均為中華民族之構成分子一律平等

第六條 中華民國國旗定為紅地左上角青天白日

第七條 中華民國國都定於南京

第二章 人民之權利義務

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

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者其執行機關應即將逮捕拘禁原因告知本人及其親屬並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 人民有依法律請願訴訟及訴訟之權

第十九條 人民有依法律選舉罷免創制複決之權

第二十條 人民有依法律應考試之權

第二十一條 人民有依法律納稅之義務

第二十二條 人民有依法律服兵役之義務

第二十三條 人民有依法律服公務之義務

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

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爲限

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律懲戒外應負刑事及民事責任被害人就其所受損害並得依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加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 國民代表任期四年

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 國民大會每三年召集一次會期一月必要時得延長一月

國民大會經四分之三以上代表之同意得自行召集臨時國民大會

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監察院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 國民大會之組織及國民代表之選舉罷免以法律定之

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 總統依法公布法律發布命令並須經國務院院長之副署

第三十八條 總統依法統率全國陸海空軍

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

第四十三條 總統依法授與榮典

第四十四條 總統總攬行政權

第四十五條 總統對國民大會負其責任

第四十六條 中華民國國民年滿四十歲者得被選爲總統副總統

第四十七條 總統副總統之選舉以法律定之

第四十八條 總統副總統之任期均爲四年連選得連任一次

第四十九條 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」

第五十條 總統因故不能視事時由副總統代其職權總統副總統均不能視事時由行政院院長代

行其職權

第五十一條 總統於任滿之日解職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

第五十二條 行政院院長代行總統職權時其期限不得逾六個月

第五十三條 總統除犯內亂或外患罪外非經罷免或解職不受刑事上之訴究

第二節 行政院

第五十四條 行政院爲中央政府行使行政權之最高機關

第五十五條 行政院設院長一人政務委員若干人由總統任免之

第五十六條 行政院設各部各委員會分掌行政職權

第五十七條 行政院各部部长各委員會委員長由總統於政務委員中任命之

第五十八條 行政院院長政務委員各部部长各委員會委員長各對總統負其責任

第五十九條 行政院設行政會議由總統行政院院長及政務委員組織之以總統爲主席總統不出席時

以行政院院長爲主席

第六十條 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

五 總統交議之事項

六 行政院院長各政務委員各部各委員會提議之事項

第六十一條 行政院之組織以法律定之

第三節 立法院

第六十二條 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

第六十三條 立法院有議決法律案預算案戒嚴案大赦案宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際

事項之權

第六十四條 關於立法事項立法院得向各院各部各委員會提出質詢

第六十五條 立法院設院長一人任期四年連選得連任

第六十六條 在國民大會閉會期間立法院院長因故去職時由立法委員互選代理院長

第六十七條 立法委員依左列規定選舉之

一 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

甲 各省人口未滿五百萬者每省三人五百萬以上未滿一千萬者每省四人一千萬以上未滿一千五百萬者每省五人一千五百萬以上未滿二千萬者每省六人二千萬以上未滿二千五百萬者每省七人二千五百萬以上未滿三千萬者每省八

人三千萬以上未滿三千五百萬者每省九人三千五百萬以上者每省十人

乙 蒙古西藏各六人

丙 僑居國外國民六人

二 由立法院院長擇有專門學識經驗者提出候選人名單於國民大會選舉之其名額不得超過前款總額三分之一

第六十八條 立法委員任期四年連選得連任

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複決之

第七十一條 立法院提請公布之議決案總統應於該案到達後三十日內公布之

第七十二條 立法委員於院內之言論及表決對外不負責任

第七十三條 立法委員除現行犯外非經立法院許可不得逮捕或拘禁

第七十四條 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法權之最高機關掌理民事刑事行政訴訟之審判公務員懲戒

及司法行政

第七十七條 司法院設院長一人任期四年由總統任命之

司法院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禁治產之宣告不得免職非依法律不得停職轉任或減俸

第八十二條 司法院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試權之最高機關掌理考選銓敘

第八十四條 考試院設院長一人任期四年由總統任命之

考試院院長對國民大會負其責任

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 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

第六節 監察院

第八十七條 監察院爲中央政府行使監察權之最高機關整理彈劾審計對國民大會負其責任

第八十八條 監察院爲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 監察院設院長一人任期四年連選得連任

第九十條 在國民大會閉會期間監察院院長因故去職時由監察委員互選代理院長

第九十一條 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

第九十二條 監察委員任期四年連選得連任

第九十三條 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立法司法考試監察各院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

第九十四條 對於總統副總統立法司法考試監察各院院長之彈劾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應請國民代表依法召集臨時國民大會爲罷免與否之決議

第九十五條 監察委員於院內之言論及表決對外不負責任

第九十六條 監察委員除現行犯外非經監察院許可不得逮捕或拘禁

第九十七條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務

第九十八條 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

第九十九條 省設省政府執行中央法令及監督地方自治

第一百條 省政府設省長一人任期三年由中央政府任命之

第一百零一條 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得連任

第一百零二條 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

第一百零三條 未經設省之區域其政治制度以法律定之

第二節 縣

第一百零四條 縣為地方自治單位

第一百零五條 縣自治事項以法律定之

第一百零六條 縣民關於縣自治事項依法律行使創制複決之權對於縣長及其他縣自治人員依法律行

使選舉罷免之權

第一百零七條 縣設縣議會議員由縣民大會選舉之任期三年連選得連任

第一百零八條 縣單行規章與中央法律或有規章牴觸者無效

第一百零九條 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

縣長候選人以經中央考試或銓定合格者為限

第一百十條 縣長辦理縣自治並受省長之指揮執行中央及省之委辦事項

第一百十一條 縣議會之組織職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

第一百十二條 市之自治除本節規定外準用關於縣之規定

第一百十三條 市設市議會議員由市民大會選舉之每年改選三分之一

第一百十四條 市設市政府置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

第一百十五條 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

第一百十六條 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以法律定之

第六章 國民經濟

第一百十七條 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平

第一百十八條 中華民國領域內之土地屬於國民全體其經人民依法律取得所有權者其所有權受法律

之保障及限制

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

土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務

第一百十九條 附着於土地之額及經濟上可供公眾利用之天然力屬於國家所有不因人民取得土地所

有權而受影響

第一百二十條

土地價值非因施以勞力資本而增加者應以徵收土地增值稅方法收歸人民公共享受

第一百二十一條

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

第一百二十二條

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節制之

第一百二十三條

國家對於國民生產事業及對外貿易應獎勵指導及保護之

第一百二十四條

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接收辦公

營但應予以適當之補償

第一百二十五條

國家爲改良勞工生活增進其生產技能及救濟勞工失業應實施保護勞工政策

婦女兒童從事勞動者應按其年齡及身體狀態施以特別之保護

第一百二十六條

勞資雙方應本協調互助原則發展生產事業

第一百二十七條

國家爲謀農業之發展及農民之福利應充實農村經濟改善農村生活並以科學方法提高

農民耕作效能

國家對於農產品之種類數量及分配得調節之

第一百二十八條

人民因服兵役或公務而致殘廢或死亡者國家應予以適當之救濟或撫卹

第一百二十九條

老弱殘廢無力生活者國家應予以相當之救濟

第一百三十條

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屬

經各該法定機關之議決

一 稅賦捐費罰金罰鍰或其他有強制性收入之設定及其徵收率之變更

二 募集公債處分公有財產或結算增加公庫負擔之契約

三 公營專賣獨占或其他有營利性事業之設定或取銷

四 專賣獨占或其他特權之授予或取銷

省區及縣市政府非經法律特許不得募集外債或直接利用外資

第一百三十一條

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

關稅爲中央稅收屬於貨物出入國境時徵收之以一次爲限

各級政府不得於國內徵收貨物通過稅

對於貨物之一切稅捐其徵收權屬於中央政府非依法律不得爲之

第七章 教育

第一百三十二條

中華民國之教育宗旨在發揚民族精神培養國民道德訓練自治能力增進生活知能以造

成健全國民

第一百三十三條

中華民國人民受教育之機會一律平等

第一百三十四條

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

第一百三十五條

六歲至十二歲之學齡兒童一律受基本教育免納學費

第一百三十六條

已逾學齡未受基本教育之人民一律受補習教育免納學費

第一百三十七條 國立大學及國立專科學校之設立應注重地區之需要以維持各地區人民享受高等教育之機會均等而促進全國文化之平衡發展

第一百三十八條 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其依法律獨立之教育基金並予以保障
貧瘠省區之教育經費由國庫補助之

第一百三十九條 私立學校成績優良者予以獎勵或補助

第一百四十條 僑居國外國民之教育予以獎勵或補助

第一百四十一條 全國公私立學校應設置免費及獎金學額以獎進學行俱優無力升學之學生

第一百四十二條 學校教職員成績優良久於其職者予以獎勵及保障其年功加薪及養老金以法律定之

第一百四十三條 學術技術之研究發明予以獎勵及保護

第一百四十四條 有關歷史之文化藝術之古蹟古物由國家保護並保存之

第八章 附則

第一百四十五條 憲法所稱之法律謂經立法院通過總統公布之法律

第一百四十六條 法律與憲法抵觸者無效

命令與憲法或法律抵觸者無效

第一百四十七條 憲法之解釋由司法院爲之

第一百四十八條 憲法非由國民大會全體代表四分之一以上之提議四分之三以上之出席及出席代表三分之二

以上之決議不得修改之

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

第一百四十九條 憲法規定事項有另定實施程序之必要者以法律定之

第一百五十條 本憲法自頒布之日施行