

縣各級幹部人員訓練教材

憲

政

要

義

中國國民黨
中央執行委員會
訓練委員會編印

民國卅四年一月

縣各級幹部人員訓練教材編輯大意

一、本教材之編輯，係根據「縣各級幹部人員訓練大綱」第七款「具有全國性之書籍，應由中央訓練委員會及內政部編定或審定之」之規定。

二、本教材編輯種類，係根據本會製定之「地方行政幹部訓練團訓練要項及時數表」要項，分爲一般訓練課目及分組訓練課目，除少數課目依其性質須由各省市編者外，其餘各課目概由本會編訂之。

三、本教材編輯方法，除本會自行分別擔任編纂外，並會商各課目有關機關指定人員或約請專家担任編纂，其中遇有適當書稿經主編機關推荐者，間亦不另編纂，酌加採用。

四、本教材分由主編及審訂機關負責。

五、本教材編輯內容，均依照各課目講授要點，着重實際工作之重要理論與實施辦法，並盡量附列應用法規圖表及其他參考資料。

六、各省地方行政幹部訓練團，如有較妥適之自編教材，經由本會審定合格者，仍得自由採用之。

七、各訓練機關對於本教材如有意見，可隨時函知本會以便再版時修訂。

八、本教材共計數十種，限於經費，印刷數量，自不敷分配，各訓練機關，可斟酌需要，照式翻印，但須事前通知本會。

憲政要義

目錄

第一章

緒論——現代政治的特質

第二章

近世民主制度及其發展

第一節

近世民主制度的種類——直接民主制與間接民主制

第二節

近世民主制度的種類——公民投票制與蘇維埃制

第三節

近世民主制度的發展

第三章

中國立憲運動與本黨建國程序

第一節

國民政府成立以前之立憲運動

第二節

本黨建國程序與制憲經過

第四章

五權憲法述要

第一節

憲法之概念

第二節

革命民權與權能區分

四二

第三節

四種政權與五種治權

四八

第五章

中華民國憲法草案（上）

三〇

第一節

憲法草案之特質

五五

第二節

憲法草案中之人民權利義務

五九

第三節

憲法草案中之國民大會

六一

第六章

中華民國憲法草案（下）

六六

第一節

憲法草案中之中央政府

六六

第二節

憲法草案中之地方制度

七一

第三節

憲法草案中之經濟與教育

七三

第七章

結論——達到憲政之路

七六

附錄：中華民國憲法草案

第一章 緒論——現代政治的特質

現在政治的特質，簡單說來，即爲民主政治之發生及其運用。因此，我們欲求瞭解現代政治，必須由現代國家所施行的民主政治着手。

民主政治的學說。在希臘羅馬時代，即有萌芽可尋；但其作爲現代制度之理論基礎的發端，實醞釀於中世紀末葉之歐洲，而盛行於十七八世紀以後。雖則在所有民主主義思想家之中，其見解不盡相同，但是千般說來，民主政治的各種理論，亦有其一定的共通點。這些共通點，簡單說來，可分三項：第一、國家是人民的國家，乃爲謀人民福利而存在。第二、國家的權力，出自人民；一切官吏，都只是受人民的付託，故對於人民必須負責。第三、人類最初都是自由的，所以非經他們自己同意，不能限制其自由；亦即只有人民自己所參加制定的法律，才能制限人民的自由。前美國總統林肯(A. Lincoln)說：民主政治即民有民治民享的政府，實在是現代民主政治理想之最扼要的說明。

在這種理論指導下所形成的現代民主制度，分析起來，它具有三個特質，即如次：

第一、民主制度爲民意政治：在十八世紀以前，歐洲大陸幾乎全是君主專制的國家，人民與其統治者的關係，乃是人民爲君主的利益而存在，政治爲君主的利益而施行。

路易十四 (Louis XIV) 之「朕即國家」的理論，正說明當時的實際情形。十八世紀以後，民主勢力，日漸蔓延，政治由極端君主專制演進而為開明君主政治。這個時候，承認了政治須為人民的利益而施行，但是政治雖或為人民謀利益，政治并不由人民參加。換言之，判斷或決定何為人民利益者，不是人民自身而是君主。現代民主制度之第一特質為民意政治，既與極端專制政治相反，而與開明君主政治亦復不同。它認為國家乃為人民而存在，從而政治的施行，必須依據人民的福利；并且只有依據人民意見的政治，方能達到為人民謀利益的目的，這也就是近代代議制度之理論的基礎。

第二，民主制度為法治政治。在專制政治之下，治者完全不受法律的拘束；即使有可拘束治者的法律，而治者破壞法律的時候，又不能訴之於法庭，以確保人民的生命，身體利益與自由。換言之，即治者乃居於法律之上。其結果正如伊斯曼 (Esmele) 所說：「在形式上雖然施行民意政治，如果有人可以蹂躪法律，而虐待人民的生命和財產，則自由必不存在」。這是現代政治於民意政治之外，又實施法治政治的原因。至於實施法治政治的方式，雖則各國的制度，不盡相同；但是它總包括三個原則：其一、人民非違犯正當手續下制定的法律，不為犯罪；人民非依據法律，不受逮捕，拘禁，審問和處罰。亦即有了法律，而後才有罪行，依據法律，方受刑罰。其二、利用法律以確定個

人自由權的範圍。個人爲了維持自己的生存，有從事於精神活動與身體活動的自由，又有領有其活動結果所產生的財產的自由。國家若不依據法律，不得加以侵害或制限。也就是說，個人只受法律的支配，在法律所規定的範圍之內，有其自由。其三，法律不獨拘束個人，同時并拘束治者，即治者也與個人一樣，如有違法行爲，而致他人的權利受到侵害；被侵害者可以提起訴訟。此種訴訟制度，可分兩種：一種是不問官吏或人民，一律向普通法院起訴，例如英國；一種是個人若因行政官吏的違法處分而受損害，則向特別設立的行政法院起訴，例如法國。但是不論其制度的形式如何，其以法律爲基礎，用公正的審判，以保護人民的利益則同。

第三、民主制度爲責任政治 所謂責任政治者，簡單說來，就是政府機關在其行使權限的時候，是要負責任的。法治政治之目的，在於保障人民的自由；如果政府機關行使權限而沒有課責的方法，則人民的自由，必難確保，并且政府機關之執行民意政治，如果無法追訴責任，則民意政治亦難實現。專制國君主之可以濫用職權，民意之無由實現，即爲了無法向君主課責所致。這是民主制度要求責任政治的原因。在現在所有的國家中，大致有兩種制度，一種是元首負責實際政治責任，例如美國；另一種則爲元首不負責任，而另設一個機構代其負責，例如英國。不過凡採元首負責制的國家，其元首大致

均係直接或間接由人民選舉；元首如爲世襲則大致均不負責。

如上所述，可知現代民主制度者，簡括說來，即求利用民意政治，法治政治責任政治的制度，以達到建立民有民享民治的政府。但是徒有制度，也并不能一舉而躋國家於民主之域。換言之，必須有運用民主制度之精神。如果缺乏這種精神，則法治政治民意政治與責任政治不能實現，亦即民主制度無從建立。

所謂民主的精神者，廣義說來，包括下列三點：第一、爲自動自治的態度；法治的基礎，在於守法。法律是帶有強制性之社會的規律，它本不虞人們之不守法；但是如果自政府官吏以至一般人民，均係因畏法而發動的守法，勢將事事訴之於「法」，而使國家的政治，呈現消沉的狀態，而且在這個時候，必定有許多人利用種種的方式，以掩護非法的行爲。是以欲談法治，必須人人有自動自治的態度。政府有權要求人民履行其在法律上所應盡的義務，人民也有權監督政府依據法律處理政治，但是如果政府與人民皆有自動自治的態度，而無待乎他人的管束，則政治必可更易奏效。第二、爲負責的精神；現代國家實爲一種近乎有機體的組織，生活複雜而分工細密，民主制度的實施，使國家之每一分子，均成爲此有機體之一部份，其情形，有如一架新式機器，自螺絲釘以至發動機，任何部份之鬆懈，立即引起整個機器之運用失靈。換言之，在民主國家之中，

每人均有一定之權利與義務，法律所賦與的義務，固然必須出之負責的精神，即由權利言之，亦不能任意放棄。舉例言之，如果人民任意放棄選舉罷免等法律上之權利，則政治決無法走上正軌，而民主政治也無由實現。是以負責的精神，實為現代國民之所必須具備。第三、為公私區分的認識：在原始社會之中，生活簡單，人口不多，無所謂公私；在現代社會則不然，每一個人，一方面是整個團體的一員，另一方面它也有其本身的生活。人的生活既且以複雜，事實上不能不有公私之區別。在這個時候，每一個人，都必須認識，其本身不過為整個團體之一員，團體如不健全，則個人無法過其理想的生活，從而在消極方面，不能妨礙公的利益，積極方面，則必須有公而忘私的精神。

民主的制度及其精神，既如上述，然則何以這種民主政治發生於今日呢？

政治是人類社會生活的一環，欲了解其中問題，必先由瞭解現代社會的特點開始。現代社會的特點，總理在民生主義第一講解釋現代民生問題的起源中，有幾句最扼要的說明。他說：「……簡單言之，就是因為這幾十年來，各國的物質文明極進步工業發達，人類的生產力忽然增加；着實言之，就是由於發明了機器，世界文明先進的人類，便逐漸不用人力來做工，而用天然力來做工，就是用天然的汽力火力水力及電力來替代人的氣力，用金屬的鋼鐵來替代人的筋骨，換言之即現代社會已經進化到機器時代。這個

機器時代，是起源於十七世紀以後開始於英國而後逐漸在世界各國發展的產業革命，而其所形成的社會，就是今日的工業社會。

工業社會的特點之一，爲科學的進步，與高度的分工合作制度之建立，其結果一方面使人與人以及人民與政府間的關係，日益密切，它方面則使人民日常生活以及政治上的各種問題，日益複雜而趨於專業化。換言之，政治上的每一問題，既與人民有其密切的關係，但是又未必爲每一人民所能辦理，或則雖能辦理，而因本身另有工作之故，而未必有充足的時間。因之，必須利用選舉代表的方式，以參加政治；同時，爲了預防代表之濫用職權與保障人民的權利，又必須實行責任政治與法治政治。這是現代社會之所以產生以民意，法治，責任政治三者爲基礎之民主政治的原因。

不寧惟是，工業社會不獨使民主制度有其需要，而且又爲人類增強了民主精神的條件，使民主制度，有其運用的可能。在工業社會之中，由於科學的發達與機械的使用，一方面提高人民的知識，同時又改變了人的生活習慣。由前者言之，人民逐漸瞭解個人與社會的關係，權利義務之劃分，以及人己之界限，進而認識自治的意義。由後者言之，人民的生活，漸由組織，秩序，進而有自動自覺的精神，在這樣情形之下，才能與民主制度的運用相互爲用，而產生了現代的民主政治。

第二章 近世民主制度及其發展

第一節 近世民主制度的種類——直接民主制與間接民主制

民主政治之一般的特質，已如上述。至於近世民主制度，即實現民主的方式約有四種，即：直接民主制，間接民主制，公民投票制與蘇維埃制。茲分述於次：

先說明直接民主制；所謂直接民主制者，即由一切達到法定年齡的公民，組織公民大會以行使現代議會的職權。這種制度發源甚早，而為原始民主制度的遺跡。在歷史上如雅典的 *Ekklesia* 日耳曼民族的 *Concilium*, *Ding*, *Landesgemeinde* 都帶有直接民主的意味。當時的國家，是城市國家（*City-state*），領土狹隘，人口有限，日常的生活也比較簡單，因之，全國公民乃能聚會於一個地方，這是原始民主制之所以能夠採用直接民主制的原因。（詳見第二節）現代國家則不然，領土遼闊，人口衆多，而且以職業分工之故，人民生活亦較複雜。因之欲使全國人民聚會一堂，以解決國事，在技術上十分困難。現在除了瑞士聯邦內的五個小邦（即 *Appenzell-Ausser-Roden*, *Appenzell-Einner-Roden*, *Glarus*, *Nidwalden*, *Obwalden*。原來尚有 *Uri* 一邦，亦採直接民主制，但自一九二八年起已改為間接民主制）外，世界上已經沒有採用純粹直接民主制的國

家。依據上舉瑞士五邦之制度，其直接民主制之運用，即邦設全民大會（稱 Landstee
meinde），由邦內男子之達選舉年齡者，組織之，每年開會一次，必要時得召集臨時大
會，由大會公推之職員爲主席（稱 Landesman），大會賦有制定並修改憲法，制定
法律通過決議，解決關於財政，公共建築諸問題，選舉重要官吏（包括執行委員會委員
及法官）等權力，凡在邦的權限以內者，公民大會均可自由決定。在其閉會期間，設執
行委員會（Administration Council）由大會選舉委員五人至九人組織之，以處理散會後
之政事，并以大會之主席爲主席，另由大會選舉數人，組織一執行委員會之顧問機關（
稱 Landhat）。

瑞士五邦之所以能夠採行此種直接民主制者，其原因由於面積不大，人口較少之故
，依據統計，此五邦之人口，約自一萬三千人至五萬二千人不等，其中公民數目則自三
千五百人至一萬三千人不等，但在事實上，到會人數不多，是以各邦憲法中大率規定到
會爲人民之義務，其間并有規定無故缺席處以罰金者。

其次說明間接民主制；所謂間接民主制者即由公民選舉代表組織代議機關（普通稱
國會或議會）以行使立法權，亦即國家之意志由人民選出之代表，組織團體，代爲表示
。此種制度較爲通行，但其實施之法，詳細說來，又可分爲三類，即如次：

(甲) 委員制 所謂委員制者，即其行政機關由職權完全平等的若干委員組織之，一切重要問題，均由全體委員共同討論，用多數公決的方法，決定取捨，且用委員會的名義行之。採用此種制度者爲瑞士聯邦，現在即以瑞士聯邦爲例說明如次：

依瑞士聯邦之制，聯邦設國會，採兩院制，衆議院 (National Council) 代表國民，依各邦人口之多寡，由人民直接選舉議員組織之。參議院 (Council of State) 代表各邦，由各邦選舉議員二人組織之，國會的職權包括立法，行政，司法三者。兩院的權力完全平等，即一切議案均由兩院各別處理，經每院各以全體議員過半數的出席，出席議員過半數的通過方能成立。但遇 (1) 選舉行政委員會的委員及祕書長，聯邦法院之法官，陸軍總司令，(2) 頒佈大赦與特赦 (3) 解決各機關的權限爭議等事項，則開兩院聯席會議。

國會之外，設行政委員會 (Federal Council)，由國會兩院開聯席會議選舉委員七人組織之，任期三年，依據習性，委員均選自兩院議員，但當選之後，應辭議員之職，國會兩院每年又開聯席會議，就七個委員之中，選舉大總統，及副總統各一人，任期一年，不得連任。大總統除對內爲行政委員會主席對外代表國家履行各種儀節之外，其職權與別的委員大致相同，行政委員會設七部，掌理各種事務，委員七人各長一部，(總

統副總統同。每年改選一次，一切重要事件均由行政委員會決定，以行政委員會名義行之，在事實上，部長不過辦理日常事務，較要者由行政委員會決定，而最要者則由國會決定。但委員得列席國會，答復問題，報告政務，條陳意見。

瑞士聯邦委員制之特徵，綜合言之，約有三端其一，委員間相互平等，其二，委員會實爲國會之一個事務機關，而本身并未有大權。其三，在行政機關（委員會）與立法機關（國會）之間，既不完全分立，亦不互相對抗。此種制度爲世人所稱委員會制中之較爲成功者，而其主要原因，實由於瑞士之悠久的民治精神與習慣使然。

（乙）總統制 所謂總統制者，簡單說來，即令行政機關的職權，集中於行政元首的一種制度。換言之，卽一種純粹的獨任制。美國可視爲實行總統制的代表國家。

美國制度之理論基礎，爲三權分立。設國會以掌立法權，不過此種立法權限於憲法明認或默認爲國會管轄的事項；倘使國會對於其他事項，行使立法權，聯邦最高法院得宣告其無效，國會分爲參議院（Senate）與衆議院（House of Representatives）參議院代表各邦，每邦議員二人，衆議院代表人民，按照各邦人口的多寡，由人民直接選舉議員組織之。除參議院具有衆衆院所沒有的行政權，即大總統訂立條約任命各部長官外交官法官之同意權外，其他職權，兩院相同。法案須經兩院各別通過，如兩院意見不能

一致則由兩院合組聯席委員會 (Joint Conference Committee) 調和之，如調和失敗，則法案不能成立。兩院一致通過的法律，還由大總統署名公布。

大總統爲美國行政的領袖，由人民間接選舉，即由各邦人民選舉「總統選舉人」，再由「總統選舉人」投票選舉總統，但因政黨發達之故，當人民選舉「總統選舉人」之時，已知「總統選舉人」之將選何人爲總統，是以其結果已與直接選舉無何區別。總統任期四年，其權力包括執行法律權，任免官吏權，統率軍隊權，交換使節權，訂立條約權，宣告緩刑特赦權，召集國會臨時會及宣告國會停會權，向國會建議權，公布法律或將議案退還國會復議權，不過此類權力，亦有加以一定之限制者，例如任用大使公使國務員及法官，暨訂立條約，均須徵求上議院同意，關於宣告緩刑與特赦，則限於赦免違犯聯邦法律者，而受彈劾處分之人，不得赦免。宣告國會停會權，則限於國會兩院關於閉會日期不能一致時，方能行使，總統向國會之建議，不能佔爲提案，而其接受與否，亦視國會有無贊同總統意見者。最重要之職權，厥爲總統公布法律或將議案交還復議權。當國會將法案送請總統公布時，總統可採四種處置之一，即：(1) 贊成而公布之，(2) 不願公布但又不便拒絕，則可置之不理，十日以後，該法案可自動發生效力而無待公布，(3) 在國會的閉會前十日之內，(即距閉會期不及十日) 大總統接到國會送

英國雖有君主，但是統而不治。他的權力是形式的，名義的，不是實質的。國王既不負責，自須另設機關。代為負責。這在行政上是內閣，在立法上是國會。

依英國制度，設國會以掌立法權。國會分上下兩院，上議院（House of Lords）由親王，貴族，主教以及法官議員（Lords of Appeal in Ordinary）等組成之。下議院（House of Commons）由人民直接選舉議員組成之。兩院的職權，除了上議院兼為英國司法制度中的上訴機關，（凡民刑案件，最後均可上訴於上議院，上議院以議長，法官議員及曾任高級司法官之議員各一人審判之），金錢法案應先提出於下議院外，在理論上兩院的職權完全平等，如兩院意見不能一致，則內閣或則解散下議院重行選舉，如改選結果，人民仍贊同下議院的意見，則上議院因下議院為代表民意機關起見，自應讓步；或則奏請國王，任命上議院新議員，以壓迫反對黨。上議院議員無一定額數。不過自一九一一年八月國會法（Parliament Act）通過以後，上議院在事實上已非立法機關而僅為牽制下議院的機關。一九一一年國會法的要點有二：（1）金錢法案經下議院通過之後，於國會閉會一個月內，送至上議院，不問上議院通過與否，下議院均得逕以該項法案呈請國王核准，公布之為法律，但是下議院若有特別規定，不在此限；（2）其他公法案，（但延長國會任期為五年以上的法案，不在此限）在二年以內，經