



憲法綱要

胡經明著

獨立出版社印行

胡經明編著

憲  
法  
綱  
要

獨立出版社印行

中華民國三十五年五月再版

# 憲法綱要

白報紙全一冊定價

版權所有  
不准翻印

編著者 胡經明

發行者 獨立出版社

南京申家巷二十一號

代表人 盧逮曾

印刷者 獨立出版社

正中書局

經售處

中國文化服務社

校對者 蕭傳文 張如璧

## 序

憲法者，國家之大法，匪特主權活動與人民權義之依據，卽其國所以立國之精神及人民生活之方式，悉由此覘之。歐美各國近兩百年間爲爭取憲法，不惜流血革命，前仆後繼，可歌可泣之事蹟，史不絕書。良以主權無約束，則不免暴虐專制，人民權義不明，則無自由之可言；既有憲法矣，而不盡符其立國傳統，或不適其國民生活方式，削足適履，戕賊理性，亦勢有不可。美國獨立，法國革命，其彰彰著者也。法儒有云，憲法猶居室，居室之建築，非憑建築師之理想而設計，必以主人生活安適之意志爲依歸，旨哉斯言。我國倡憲已久，學者語憲亦夥，然或勦襲舶來，拾人牙慧，或固執主觀，閉門造車，要皆鑿柄難行，無裨實際。故數十年來立憲運動高唱入雲，而憲政之行施仍有待也。孫中山先生創三民主義，立五權憲法，融會中外政治社會理想之精華，思想進步，卓越羣邦而無背我國民

傳統，順潮流，合國情，宜爲我國立國之圭臬。猶歟偉哉。友人胡子經明研究公法多年，對於三民主義及五權憲法之探討，尤不遺餘力。比年在中央政治學校講授憲法一課，積篇成帙，斐然可觀。余讀其書，益知胡子爲學之勤且精也。今胡子將其講稿題曰憲法綱要，付刊問世，囑序於余。余以其書雖屬提綱挈領，然處處闡揚三民主義，證以民情，對於我國歷次憲草之演進，新憲法之制定，俱論述無遺，復旁及各國憲法作比較研究，明其沿革，示其特點，博而不繁，材料新穎，文筆清簡，胡子誠盡作書之能事矣。余固不文，又安可無言。謹誌數語，貢諸讀者。

郭漢鳴序於渝州南泉

三十四年十二月一日

## 例言

一、本書主旨在使一般民衆獲得憲法的基本知識，并供專科以上學校學生及應文法官考試者之參考。

二、本書編制採混合方式。凡有關憲法原理、各國憲政史實及其發展者，或以國別爲比較的標準，或以現代一般憲法上所規定的問題爲研討的中心，扼要論列。并附述我國歷次憲法約法及草案的主要內容，殿以五五憲草的規定，藉資參照研究。

三、本書內容除一般理論外，對於各種實際問題，特別注重實施憲法的基礎及各國憲法在實施中的利弊得失，探求今後憲法發展的趨勢，俾作將來國民大會制定憲法及目前國人研討五五憲草之一助。

四、本書文字力求簡要。凡引證各國憲法時祇舉其內容或述其大要，以省篇幅。惟英

美法德瑞士及蘇聯等國憲法，頗有研究價值，故連同我國訓政時期約法及五五憲草，附錄卷末。

五、本書係就作者在中央政治學校普通科教授憲法一課講稿編成。黃少川同學協助抄寫各國憲法條文，深爲感謝。但倉卒完稿，未及註明參考資料或所引意見來源。謬誤遺漏之處，尙希讀者教而正之。

胡經明三十三年六月十四日於巴縣南泉宣義洞。

# 憲法綱要

胡經明編著

## 目錄

序

例言

第一章 憲法的概念……………一

第一節 憲法的意義及其特質……………一

第二節 憲法的制定及其種類……………八

第二章 憲法的沿革……………一九

第一節 憲法觀念的沿革及本黨的憲法觀念……………一九

第二節 英美法德瑞蘇聯及中國憲法的成立經過……………二五

## 憲法綱要

二

第三章 憲法的內容.....六九

第一節 人民權義.....七〇

第二節 中央政制.....一〇九

第三節 地方制度.....一六一

第四節 生計教育.....一九四

第四章 憲法的保障.....一二七

第一節 憲法的解釋.....一二七

第二節 憲法的修改.....一二五

第五章 憲法的趨勢.....一二五

## 附錄

一、中華民國訓政時期約法.....三〇三

二、中華民國憲法草案（五五憲草）.....三二九

# 憲法綱要

胡經明編著

## 第一章 憲法的概念

### 第一節 憲法的意義及其特質

憲法一語英文爲 (Constitution) 也是我國固有的名詞。現從字義和定義兩方面來說明其意義：

一、從字義方面看 英文 (Constitution) 一字，拉丁文義是「組織」「政體」和「制度」的意思。十七世紀以前，憲法的含義，包括國王宣佈的法律，各種宣言和議案，範圍很廣。迨十七世紀的下半期，僅指一國的根本法律而言。美國獨立以後，憲法的意義，定爲一國的政府組織和有關政府組織的各種法律。據說雅典在西元前六二四至四零四年間，

就有憲法名稱，但戴雪（Dicey）認為引用憲法一詞，始自近代。在我國古代典籍中「憲」及「憲法」，數見不鮮。如尚書「率古作事，慎乃憲」，晉書「憲令稍增，科條無限」，韓非定非篇「法者，憲令著於官府，刑罰必在民心」管子曰「有一體之治，故能出號令，明憲法矣」。國語「賞善罰姦，國之憲法」。中庸「憲章文武」。凡「憲」「憲令」「憲法」等詞，均指法度法典，所謂國家一般法令，並含有刑法的意思在內。所以，古時將執行法律的人，或執行法律的機關，也加上一個憲字，例如：古稱刑部又曰「憲部」，御史台又曰「憲台」。今日所稱憲兵的性質，也是一樣。嗣後根本法的意思亦有，如尚書「監於先王成憲，其永無愆」晉書「稽古憲章，大釐制度」唐書「永垂憲則，貽範後昆。」至於史記「漢高祖入關，約法三章，殺人者死，傷人及盜抵罪」，唐書「唐高祖克隋京，約法十二條，殺人劫盜背叛者死」，仍是刑法的範圍。日本人首譯（Constitution）為「政規典則」「建國法」又改譯為「國法」或「國憲」。最後始譯為憲法兩字，且為我國轉譯，沿用至今。

二、從定義方面看 關於憲法的定義很多，現略舉數則：

「憲法是表示國家各種職務的組織，並規定什麼是統治團體，什麼是社會的目的。」

——亞里士多德 (Aristotle)

「憲法是規定國家最高機關的組織產生及其相互之關係，活動之範圍與各部門對國家所處之根本地位的一組法律，」——德國學者耶律芮克 (Jellinek)

「憲法是一種成文的文件，用以建立限制與劃分政府的根本權力並將這些權力分配於各部使其可以有有效的造福國家。」——美國法官密勒 (Miller)

「所謂國家的憲法是指那些規定高級官吏的最重要權力和人民最根本的特權的成文或不成文法律的全體。」——美國政治學家麥因託息 (Meintosh)

「憲法是規定政府組織及人民與政府間各種權利與義務的根本規則與法律。」——英國學者戴雪 (Dicey)

「蘇聯憲法並不是按照某種計劃寫的……也不是在書齋裏編製的……是從社會鬥爭的

發展過程中，隨着社會矛盾的成熟而生長起來的。」——列寧在一九一八年蘇聯第一個憲法草案公布後講詞。

「蘇聯的新憲法草案是已經達到勝利的一個總結。因之，它是在事實上已經達到和已經獲得的東西的記載和立法的鞏固。」——斯太林在一九三六年第八次全蘇大會報告新憲法草案的特點講詞。

「憲法是一部大機器，就是調和自由和統治的機器。」——總理在民權主義中講詞。

「憲法者國家之構成法，亦即人民權利之保障書也。」——總理在吳宗慈著中華民國憲法史上篇中序文。

以上各家所下憲法定義，歐美學者從憲法的實質內容上立論。蘇聯觀點，仍爲唯物辯證，經濟的鬥爭。總理對於憲法的定義及其作用，最爲言簡意賅。

茲引申總理對於憲法的意義，試下定義：「憲法是規定國家主權的歸屬，政府的組織和職權，人民的權利和義務，調和自由和統治，表現立國的精神，達到立國理想的根本

大法。」

憲法的特質，也可以從兩方面來看：

一、從形式上看 現代各國憲法，在形式方面，不外具有左列四種特質：

1 憲法的產生早於普通法律 此依法律產生的時間而論。早的意思不是說憲法產生之前，未有其他法律存在。早的意思是指憲法爲其他普通法律的母法。憲法經過公布施行以後，其他普通法律，不能違背憲法。其他普通法律在不違背憲法的原則之下，始能存在。所以憲法的產生早於普通法律。

2 憲法的效力高於普通法律 此就法律所居的地位而論。憲法與普通法律，不僅有母子之分，且有主從之別。一切普通法律均以憲法爲依據。換句話說，普通法律不能與憲法違背。也就是普通法律不能牴觸憲法。憲法可以變更普通法律，凡與憲法條文抵觸的普通法律應失其效力。所以憲法的效力高於普通法律。

3 憲法的修改難於普通法律 此就法律變更的手續而論。現代國家爲維持憲法的優越

性和尊嚴，將修改憲法的機關和手續不同於普通法律的修正。即使修改的機關，憲法與普通法律相同，但是，憲法修改的手續，仍比修改普通法律難，才能表示憲法的效力高於普通法律。

4 憲法的保障優於普通法律 此就法律保障的方法而論。憲法的效力既高於普通法律，除異其修改的機關和手續外，並設保障其效力的方法。第一次歐戰以後，如德奧諸國憲法規定凡普通法律抵觸憲法或憲法本身發生疑義的時候，往往組織特設憲法解釋機關，保障憲法的效力。普通法律違反憲法，或宣告普通法律無效，或直接取消其法律。所以，憲法的保障優於普通法律。

二、從實質上看 憲法在形式上的特性，不一定為現代各國憲法所具備無缺。例如英意兩國憲法的制定機關與修改手續與普通法律，完全相同，效力亦是相等。但吾人不能說英意兩國未有憲法。憲法的實質，其意義有二：

1 憲法為根本法 根本法，最初的意思是表示憲法的尊嚴在君主或政府的單獨意思，

不能變更，完全出於限制王權的動機。德國學者渥爾夫（Walf）及蒲芬德夫（Pufendorf）等曾經將國家權力，區別爲兩種：一是構造的權力，一是被構造的權力。根本法爲構造的權力，普通法律爲被構造的權力，被構造的權力只得在構造的權力範圍以內，才能活動。憲法爲根本法，所以普通法不能侵及根本法。憲法的變更，必須取得人民的同意。根本法的意思，經學者的解釋，不僅爲王權的限制，業已逐漸擴充，論及國家的基本組織。

2 憲法爲規定國家基本組織的法律 無論在理論上與實例上，各國憲法的內容如何詳略不同，範圍如何廣狹不同，以及其立國的精神，主義信仰制度如何參差不一，而國家的基本組織，爲憲法不可缺少的事項。憲法必須規定國家的基本組織，故國家最重要機關如行政，司法立法等的職權和相互間的關係，以至人民的基本權利和義務等，不容不規定在憲法之中。此外，憲法的修改機關和手續，除意大利憲法完全予以省略外，各國憲法，均有規定。近來，國際環境和社會經濟變遷，教育，國民經濟和國際規範，亦變爲各國憲法的內容。

如上所述，憲法的特質有四：即1根本法、2最高性、3優越性、4穩定性。

## 第二節 憲法的制定及其種類

各國憲法制定的由來和方法，因各國的歷史和環境的不同，不能一概而論。然就憲法的制定形式，包括「起草」「表決」和「公布」三種步驟，無異於普通法律。茲分別說明如左：

一、起草 憲法為國家根本大法，繫一國之安危。所以，憲法的起草，較之普通法律，不僅重要而已，更要審慎。近代憲法的範圍，日益擴大，制憲人員，尤非慎選專門技術人才不可。草案精良完備，表決時即有若干細支末節的變更，在大體上實無礙於整個體系和精神。例如一七八九年的法國人權宣言，係拉斐夷特(Lafayette)一人的手筆，一九一九年的德國憲法草案全由內政部長柏呂斯(Brauns)一人所起草。又如一七八九年的美國憲法參加起草工作的全體起草委員不過五十五人，到後來真正簽名於草案的案尾者，