

儲玉坤編著

中國憲法大綱

中華書局印行

儲玉坤編著

中國憲法大綱

中華書局印行

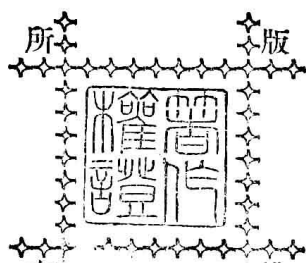
民國二十六年十二月印刷
民國二十六年十二月發行

社會科學叢書

中國憲法大綱（全一冊）

實價國幣一元

（郵運匯費另加）



編著者

儲玉坤

發行者

中華書局有限公司
代表人 路錫三

印刷者

上海
中華書局
澳門
印刷所
路

總發行

上海福州路

中華書局發行所

分發行

各埠

中華書局

林序

國家乃人類集合之團體，而須有一定之人民、土地、主權及組織，即一定之人民，居住於一定的土地之內，於唯一的主權之下所結合之團體，始謂之國家。是故國家之存在，除人民土地而外，行使主權之機關，亦爲其必要之條件。而此等條件關係事項，如國家人民的種族如何？國家領土的範圍如何？國家統治機關之組織及其職權如何？均須以明文規定之。此類明文總稱爲國法，其中規定原則大綱者爲憲法，規定推行細則者爲其他之法律。然則憲法即爲國家組織及其活動而制定者也。憲法具有最強之效力，高出於普通法律之上，凡與憲法牴觸之法律，均不能視爲有效；憲法不宜輕於修正，從事於修正憲法之機關及程序，亦與普通法律迥然不同。此二者皆憲法之特徵也。現代世界各國莫不有憲法，我國於訓政時期有訓政時期約法，當今憲政即將開始之日，亦已有憲法草案。俟經國民大會通過，即可頒布施行矣。

夫憲法乃爲達到國家的目的而制定，然則國家欲達到之目的爲何？昔者個人主義時代，以爲國家之目的，專在保護個人之自由權利，流弊所至，資本集中於少數人之手，形成勞資階級之對立，社會上發生種種不平等之現象；降及現代，始由個人主義轉變爲社會主義，國家之任務不偏於個人利益之保護，而以全體人民之利益爲前提。苟能本此精神，爲其活動之方針，調和階級衝突，以謀社會共同利益之發展，則即爲

吾人理想之國家矣。

我國憲法草案，先由立法院起草，數易其稿，彬得參預其事，深知亦係本此精神。至於如何始鑒完善，尙有待於妥爲施行耳。蓋我國數千年來，皆行君主獨裁之政治，君主之意志，卽等於法律，無所謂法治；民主政治則不然，民主政治之原則，以法治爲重，以民意爲歸。政治之良否，全視人民有無法治之精神。於茲開始憲政之際，凡我國人皆應有新的覺悟，儲君玉坤綜合憲政之理論及總理遺教，撰就中國憲法大綱一書，付印在卽，乞序於予，勿勿披閱一過，知其闡明憲法草案之精神及政府之機構，頗爲精審，可爲法律教育之助，爰誌數語，以介紹於吾國人之前。

中華民國二十六年六月十日 林彬於立法院

自序

看到戰後各國憲法沉浸在變動的急流裏的事實，更使我們深信不疑：憲法乃是一國政治、經濟、社會的反映。原來世界各國經過前次空前的浩劫之後，不論是政治、經濟、社會，無一不在變動的急流裏打滾。再看到蘇聯社會革命成功後產生的新憲法，德國社會民主黨勝利後制定的威瑪憲法，西班牙一九三一年的新憲法，以及最近波蘭、奧大利的新憲法，其所表現的精神，莫不依據各該國的特殊背景。同樣，我國憲法也是在國民黨統治下制定的，無疑的，當是一部三民主義的憲法，其所表現的精神，也就是三民主義的精神。

作者近年來潛心於國際政治的研究，深知政治與制度的關係，在某種政治環境之下，即有某種制度的產生。是以本書的寫成，純粹依據了孫中山先生的三民主義與五權憲法，而對於憲法的本身，只作積極的闡明，而力免消極的批評；不盡依據憲政的理論，而處處顧及事實的需要。

我國出版界對於這一類的書籍，依作者所知，尚不多見，本書的目的，專供一般讀者的參考，並可為大學政治系及應各種考試之用書。

本書承林彬先生審閱並撰序，左舜生先生介紹，薩孟武先生校正，除萬分感激外，並在此誌謝。又南京

金陵大學及中央大學圖書館供我不少參考書籍，也在此聊表謝忱。

儲玉坤一九三七年六月於滬寓

中國憲法大綱目次

林序

自序

第一章

緒論

第一節

憲法的概念

第二節

現代世界憲政的新趨勢

第二章

中國憲政史的追溯

第一節

憲政運動的序幕

第二節

清末的立憲運動

第三節

民國初年的立法史

第四節

軍閥混戰時代的制憲工作

第五節

國民黨與憲政運動

第三章

中國憲法起草之經過

第一節	立法院公表的憲草初稿·····	一〇五
第二節	立法院三讀通過的憲法草案·····	一一八
第三節	國民政府正式公布憲法草案·····	一二五
第四節	國民大會的延期與重開·····	一三三
第四章	中國憲法的精神·····	一四三
第一節	概論·····	一四三
第二節	三民主義的憲法·····	一五〇
第五章	中央政制·····	一六三
第一節	緒論·····	一六三
第二節	國民大會——行使政權·····	一六八
第三節	中央政府——行使治權·····	一七四
第六章	人民權利與義務·····	一八一
第一節	權利義務觀念的改變·····	一八一
第二節	自由權與平等權·····	一九一

第三節	受益權與參政權·····	二〇九
第四節	人民的義務·····	一二〇
第七章	憲法的施行及修正·····	一二五
第一節	過渡條款·····	一二五
第二節	憲法的修改·····	一二九

附錄

一	中華民國憲法草案初稿 民國二十三年三月一日立法院公表·····	二三五
二	中華民國憲法草案初稿審查修正案 民國二十三年七月九日立法院公表·····	二五六
三	中華民國憲法草案 民國廿五年五月五日國民政府公布·····	二八〇
四	國民大會組織法 民國廿五年五月十四日國府公布·····	二九六
五	國民大會代表選舉法 民國廿五年五月十四日國府公布·····	二九九
	(三四、五又經立法院於民國二十六年四月三十日修正)	

中國憲法大綱

第一章 緒論

第一節 憲法的概念

憲法是什麼？這一個問題因其意義的不確定，頗難獲得圓滿的解答，就是在下列幾位權威作家所下的定義裏，也難探求出憲法的性質及其功能。例如麥金韜廬（Sir James Mc Kintosh）說：『憲法是規定政府重要職權與人民基本權利的成文或不成文的根本法。』^{〔一〕}李威斯（George Cornwall Lewis）說：『憲法的名稱在表示主權的分配或政府的形式。』^{〔二〕}美國的著名法學家柯萊推事（Judge Cooley）對於憲法所下的定義是：『國家的根本大法，包括政府所以建立的原則，規定主權的劃分，指明行使各部分權的人選與方法。』他又說：『或許還有一同樣完善與正確的定義，就是常常據以行使主權之規則與定律的總體。』^{〔三〕}瑞士權威學者波爾高特（Charles Borgeaud）則說：『憲法是一國的根本法，政府據此而組織，個人與法人之間的關係，也藉此而確定；憲法可為成文的文件，一個詳細的文件，或數個由主權者於確定時期擬定的文件，亦可為一組法律、命令、司法判決、成例，以及來源不同價值不等的習慣之總體。』

[E] 德國聞名的政治學者耶律芮克 (George Jellinek) 却稱憲法爲『規定國家的最高機關及其產生的方法，相互之間的關係，活動的範圍，及其在對於國家關係之中所處重要地位的一羣法律。』[F] 美國最高法院密勒推事 (Judge Miller) 說：『美國人眼中的憲法是一部成文的文件，藉以建立、限制、與劃分政府的根本權力，並藉此把這些權力分於各部，俾使其運用時可以安全有效，爲國家造福。』[G] 哈佛大學校長羅威爾 (President Lowell) 在其傑作英國政府 (The Government of England) 中謂一千三四百年政治變遷的結果，確定了英國憲法的根本性質，並下一定義：『所謂憲法，就是一國的根本法律，其作用在規定政府的組織與職權，各級政府或一級政府中各機關的分權方法，人民與政府關係等類的政治根本問題。』[H]

不過依據一般憲法學者的意見，憲法是什麼，有實質 (Real) 與形式 (Formal) 上兩種意義。[I] 就實質方面觀察：凡是規定國家的根本組織，如國家最重要機關之組織、職權及其相互關係，個人的基本權利與義務，以及憲法之修改機關與手續等，便是憲法。其實國家最重要的機關，行政、立法、司法等機關的組織職權及其相互關係，雖然有許多地方必須以普通法律加以補充的或具體的規定，但是凡與國家組織有重大關係的，固不容不規定於憲法之中。而且按之實際，各國憲法所規定的內容，往往未必與這實質的憲法相一致，例如議會內閣制，當不失爲國家的根本組織，但加拿大雖行議會內閣制，而在憲法上，竟無明

文規定，內閣應對議會負其責任；反而無關於國家根本組織，也有規定於憲法之中的，如瑞士憲法中有肉店宰殺牲畜須先行麻醉的規定（瑞士憲法第二十五條），祕魯憲法也有禁止賭博的規定（祕魯憲法第五十二條），顯然與憲法的實質意義相違背。其次關於個人的基本權利與義務，憲法既為規定國家根本組織的法律，對於個人與國家的關係，當不得不於憲法中有所規定，個人的基本權利，就是國家權力的限度，也就是國家對人民不應侵犯的權利；個人的基本義務，就是人民必須犧牲的自由，也就是人民對國家所必須負擔的義務。法國一七八九年發生大革命後，制憲機關以「人權宣言」為人民的基本權利的宣示，一七九五年即以人民的基本權利與義務並列於憲法之中，但是在一八七五年的法國憲法內，便沒有關於人民權利與義務的規定。同樣一八七一年的德國憲法也無規定人民基本權利與義務的條文。最後關於憲法修改的手續與機關，近代憲法學者一致主張憲法的修改，應一本憲法條文所規定的；是故關於憲法修改的機關與手續，亦不得不規定於憲法之中。不過參閱世界各國的憲法，對於憲法的修改，也有完全沒有規定的，例如意大利一八四八年所頒布的根本法（Statuto Fondamentale del Regno），一方面該憲法內既無規定修改的條文，另一方面七八十年來其條文也從未修改過。

就形式上的特質言：第一、憲法的效力高於普通法律，這就是說普通法律與憲法條文相抵觸時，則普通法律失其效力。一般學者不但認為憲法應具有此種最高性（Supremacy），而且此種最高性應具備

一種有效的保障，就是法院對於違反憲法的普通法律，拒絕適用；第二、憲法的修改異於普通法律，修改憲法的機關或手續，與修改普通法律不同；憲法的效力既然要高於普通法律，則在理論上講，變更憲法的機關，當應與普通法律不同，即使機關相同，變更憲法的手續，也應該與普通法律有差別。但如此說來，如果凡是憲法都必需具備這兩個條件，那末英意兩國完全沒有憲法了。因為在這些國家之中，一切法律的效力既然相等，而且其制定的手續也相同。依此說來，甚至白萊斯（James Bryce）把憲法分爲剛性（Rigid）與柔性（Flexible）兩大類，也是錯誤的了，因為依了形式上的意義，所謂柔性憲法便根本不配稱爲憲法。

但由歷史的啓示，憲法是隨着社會的變動，而異其意義的。現代成文憲法雖是十八世紀下半期的產品，但是『憲法』（Constitution, or Verfassung）這名詞，却在古代就有的。古人對於憲法也早已有相當的認識，據說雅典（Athens）在紀元前六百二十四至四百零四年之間，已有過十一種憲法；而且政治學的老祖宗亞里斯多德（Aristotle）在其生平傑作政治學（Politics）一書中討論政體，由他看來，一個國家必須有憲法，憲法乃規定國家的根本組織，尤其是國家最高權的所在；所以國家的生命完全寄托在憲法上面，憲法變更了，國家也必變更。『亞』並討論過「立憲政府」與「最好的憲法」等，又替憲法下了一個定義說：『憲法乃在表示國家各種機關的組織，並規定何者爲統治團體與何者爲社會的目的。』

(A Constitution is the organization of offices in a state, and determines what is to be the governing body and what is the end of the community.) [10] 把國家的法律劃分兩種，一是規定國家機關的組織權限的法律；二是根據前項法律以規定各項機關施行前項法律的手續，並防止前項法律的被侵犯。亞氏的這種劃分，與今人劃分法律爲憲法與普通法，完全相同。羅馬學者也說到憲法與普通法，對於制憲權 (Constituent power) 與立法權 (Legislative power) 也加以區別，常以術語 *Rem publicam constituere* 稱制憲權的行使。[11] 所以在古代社會，一般人民的憲法觀念，雖然沒有把憲法的原則，規定在一種超過普通法的法典中去，但一致認爲憲法是規定國家根本組織的法律。

到了歐洲中世紀時代，一方面可以說是歐洲的封建時代，另一方面也可說是現代憲法的萌芽時代，因爲在封建時代，封建諸侯的勢力漸漸膨脹，君主的勢力便受到他們的限制，與之訂立有契約性質的特許狀 (Charter)，承認他們的種種權利。高納氏 (James W. Garner) 認爲這種特許狀就是現代成文憲法的先身，特許狀既經規定之後，就是君主也得同樣的遵守。[12] 在英國有限制國王權力的大憲章 (Magna Charta, or the Great Charter)，是一二一五年六月十五日倫敦的貴族強迫英王約翰 (John) 簽訂的有條約的規章。英國著名的憲法史家斯都勃斯 (Bishop Stubbs) 把英國全部的憲法史視爲大憲章的註腳。[13] 在法國也已有國法 (The Fundamental Laws of the Kingdom, les lois fondamentales

du royaume)與王法(The Laws of the King, les lois du roi)的分別，君主對於國法，非得到階級會議 (States-General, Etats Généraux) 的同意，不得修改或廢除。法國十六世紀的名法學者羅伊素 (Loyseau) 說：『根本法爲嚴格地限制王權而設』(Les lois fondamentales sont pour le pouvoir royal des limites sérieuses) [註] 所以在中世紀的社會裏，憲法的效力，固然比較普通法律爲高，其修改的手續也比較普通法律爲難。

到了十六世紀，對於成文憲法高於普通法律的權威與尊嚴的觀念，更爲顯著，不用說在法國這種觀念已根深蒂固，就是在英國也得到了立脚之地，英王詹姆士一世曾公開演說，謂根本法是神聖的，他自己便是它的保護者。亨利二世 (Henry II) 稱國王與僧侶間關係的命令，爲克蘭倫敦的憲法 (Constitutions of Clarendon)，殖民地的特許狀，也頗具有憲法的意義。一六四七年克林威爾 (Cromwell) 士兵訂定的人民約法 (The Agreement of the People)，一六五三年克林威爾公布的政府組織法 (The Instrument of Government) 等，顯然憲法已成爲根本法的專名了。

但是到了現代，憲法又產生了一特別的內涵，也就是一個新的概念。因自十六世紀宗教革命至十八世紀美法革命的期間，民主主義的思潮澎湃一時，普及世界各國，盧梭 (Jean Jacques Rousseau) 的民約論 (Contract Social, Du Contrat Social)，孟德斯鳩 (Montesquieu) 的法意 (The Spirit of Law,