

中國政府

第一冊

陳之邁著

商務印書館印行

中華民國三十三年六月重慶初版
中華民國三十四年十二月上海三初版

（35613A 滬報紙）

中國政府第一冊

定價國幣肆元

印刷地點外另加運費

著者 陳之邁

發行人 朱經農
上海河南中路

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館
各地

版 翻
權 印
所 必
有 究

目錄(第一冊)

序

第一編 總綱

第一章 緒論

一 變法維新的肇端

二 清末民初的改革

三 國民政府成立後的改制

第二章 訓政時期約法

一 制定約法的國民會議

二 約法的制定經過

三 各種的自由權利保障

四 政治上的權利

五 經濟上的權利

六 人民的義務

七 約法內容的問題

八 關於修正的程序

第三章 黨治的理論與制度(一).....二三

一 一般政黨政治.....二三

二 我國黨治觀念的濫觴.....二四

三 政權由黨代表行使.....二五

四 政府由黨產生.....二七

五 政府向黨負責.....二八

六 黨修正及解釋重要法律.....二八

七 其它黨派的關係.....三〇

第四章 黨治的理論與制度(二).....三一

一 初期的黨政關係.....三一

二 當前的形態.....三五

三 將來的形態.....三七

第二編 中國國民黨的組織

第五章 中國國民黨發展概略.....四一

一 孫中山先生的生平.....四二

二 與中會的創立.....四二

三 三民主義的發明.....四三

四 革命同盟會.....四四

五 國民黨.....四六

六	中華革命黨	四九
七	中國國民黨	五〇
第六章	中國國民黨基層組織（一）	五三
一	黨員	五三
二	三民主義青年團	五七
三	黨部組織的經過	五八
第七章	中國國民黨的基層組織（二）	六三
一	民生集權原則	六三
二	區分部與區黨部	六四
三	縣市黨部	六五
四	省市黨部	六六
五	特別黨部	六六
六	海外黨部	六七
七	直屬黨部	六九
八	黨的監察制度	七〇
九	黨部的設立與整理	七一
十	黨員的訓練	七三
第八章	中央黨部	七六
一	全國代表大會的召集	七六
二	全國代表大會的職權	七九

三 中央委員的產生.....七方

四 中央執行委員會.....八二

五 總理及總裁.....八四

六 中央常務委員會.....八五

七 中央所屬機關的演變.....八五

八 中央各部會.....八八

九 中央監察委員會.....九〇

十 民主集權原則實際的運用.....九一

第九章 中央政治委員會.....九四

一 中政會的職權.....九四

二 十七年以前的組織.....九七

三 二十四年以前的組織.....九九

四 內部的組織.....一〇一

五 政治分會的設立與裁撤.....一〇三

六 二十四年的改組.....一〇四

第十章 國防最高委員會.....一〇五

一 最早的組織.....一一五

二 國防最高會議.....一一六

三 國防最高委員會.....一一九

第十一章 行政三聯制的機構.....一二四

中央設計局	一二四
黨政工作考核委員會	一二七

第三編 國民政府

第十二章 五權憲法的理論	一三一
--------------	-----

一 三權學說的理論	一三一
-----------	-----

二 三民主義的自由論	一三三
------------	-----

三 三民主義的政府論	一三四
------------	-----

四 三權憲法與五權憲法的根本差異	一三六
------------------	-----

五 考試監察二權之獨立行使	一三八
---------------	-----

第十三章 國民政府組織的沿革	一四一
----------------	-----

一 名稱釋義	一四一
--------	-----

二 國民政府的前身	一四二
-----------	-----

三 國民政府之成立	一四三
-----------	-----

四 組織法的內容	一四四
----------	-----

五 其後組織的沿革	一四五
-----------	-----

六 五權制度的創立	一四七
-----------	-----

第十四章 國民政府及五權制度	一四九
----------------	-----

一 國民政府主席制的演變	一四九
--------------	-----

二 不負實際政治責任制的經過	一五一
----------------	-----

三	三十二年的改制.....	一五二
四	國民政府委員會.....	一五三
五	國民政府直屬機關.....	一五五
六	早期的五權制度.....	一五八
七	近年的改制.....	一六〇

中國政府

第一編 總綱

第一章 緒論

一 變法維新的肇端

我國政治制度的歷史在清末變法以前幾千年來是一貫的。在這幾千年當中，政治制度在表面上雖有種種的變化，在實際上則變動頗為輕微。這一段幾千年的政治制度演變史讀之有如讀英國的憲法史，是「自然生長」而成的，其中沒有急劇的變動。近五十年的中國政治制度史則是一貫急劇而根本的變動，各種新奇的制度紛紛見諸實行，有的尚在孕育時期便已夭折，有的則只在表面上出現，始終未曾生根，遑論發榮滋長。自民國十七年國民政府成立後，我國的政治制度好像是相當穩定了，但不久又將頒布實行憲法，於是在不甚遼遠的將來恐怕又有一番改弦更張。這一段半世紀的歷史讀之好像是法國自大革命至第二次大戰期間的法國政治制度史，一串的大搖擺繼續不斷的發生。爲了確定我們的政治制度，當代的中國人民曾付了相當的代價，但是中國的人民對於這一段可悲的歷史也不是沒有責任可言的。

關於我國傳統政治制度的演變，本書不擬敘述。最近五十年的政治制度的歷史是極富有探討的價值的。在清季末葉我國的傳統政治制度不能維持有兩個原因。第一，這個傳統的政治制度到了此時演變到一種荒謬乖戾的田地。在中央政府方面，無論內閣或軍機處都沒有一個首長，也便是沒有了宰相來輔弼君主處理政務，一

羣的大學士與軍機大臣皆唯君主一人之命是聽，皇帝實一身兼爲國家的元首與宰相。古人所謂「君臣之道，臣有事而君無事也，君逸樂而臣任勞」的精神至此時已蕩然無存，而當時的君主又絕非英明的君主。在六部方面，尙書與堂官同在一部之內而彼此可單獨上奏，一個機關之中竟連一個首長都沒有，部內之事也要皇帝來裁決，所以當時的皇帝事實上又兼任六部的首長。在制度上這成了君主專制的極則，這樣的機器沒有靈活運用的可能。此外又有一個都察院，其中的都察御史可以單獨上奏彈章，糾劾大小百官，而彈劾案之成立與否又一視君主的情緒來決定，使得文武百官與都察御史也都人人自危，不知那一件事可以致禍。同時京內京外又有許多駢冗機關馴養着一大羣閒員尸位而無所事事。在地方上則有一羣督撫，在初時是「總督統轄文武，詰治軍民，巡撫總理教養刑政」（大清會典），到後來則二者幾於不可分。他們以地方官員而兼中央官員的銜頭，總督兼兵部尙書銜，巡撫兼兵部侍郎銜，大家都有兵權，都可以「統轄文武，詰治軍民」。他們不但受六部的指揮，而且不受內閣與軍機處的指揮，一切上達於君主。更奇特的是總督還兼有右都御史銜，巡撫則兼有太副都御史銜，各有單獨彈劾上奏權。所以不但中央地方上的官員彼此節制，彼此看管，而一切乃取決於君主一人。這種絕對不合理的政治制度又如何可以策應李鴻章所謂「三千餘年一大變局」的鉅難呢？（註一）

傳統的政治制度不能繼續維持的第二個原因是西洋文化的傳播。鴉片戰爭以來軍事外交的失利給予當時的朝野一個深刻的刺激，太平天國之變方告收平而新的國難又起，若不急起直追則但不中國不是愛新覺羅氏的中國，抑且不是中國人的中國了。那時有遠識的人物看到中華民族這個千古未有的危機，已經看到「今日所需唯在力破成見以求實際」，不應當如「醫者療病，不問何症，概投之以古方」。（註二）故中國傳統文化不足以應付此一鉅變是許多人所已經承認了的。但是雖然不能「投之以古方」，應當投之以何方卻一時沒有定論。同治中興的名臣最初所注意的是兵事，是如何以堅甲利兵來抵禦西洋的堅甲利兵。李鴻章認爲「中國文武制度事事遠出西人之上，獨火器不能及。」（註三）梁任公後來批評同治中興的君臣以爲他們「知有兵事而不知有民政，知有外交而不知有內治，知有朝廷而不知有國民，知有洋務而不知有國務。」（註四）他們那時對於西洋文

明的認識的確很差，然而當時也不是沒有人看到比設兵事更重要的問題。郭嵩燾便以為「兵者末也，各種創制皆立國之本也，」（註五）不過在一個積弱的國家之中，遇此強敵，誠如李鴻章所云，「兵者乃立國之要端」，何況當時如果「欲捨此別圖其大者遠者，亦斷不得一行其志。」（註六）但是甲午之敗使得專談洋務者失卻了他們的立場，日俄之勝敗更被人認為是「立憲與專制之勝敗」。（註七）那時的政治實在配不上洋務，洋務由那時的政府來辦終究辦不出什麼優良的成績，於是改革政治之風，乃不可遏。有此兩種重要的原因中國的政治史乃走上了改革的大道。

那時來凌辱中國的是歐美各國和明治維新以後的日本，我國所抵抗不了的就是這些國家。所以在西洋及日本以堅甲利兵來臨時，主張辦洋務的便摹倣這些堅甲利兵，在改革政治制度時，主張改革者也要模倣西洋的政制。那時談改革政治的人所注意的，不是我國固有的政制，漢唐的古制是不時髦的。他們那時也不想方法就當時政治制度的弊端對症下藥，以求起死回生。他們所要求的是輸入西洋的典章法度。日本的明治維新曾披上一件復古的外衣，我們的維新則全在以西洋的成法輸入中國，正如他們要輸入西洋的堅甲利兵一式。康有為等人雖然也想託古改制，所以要託古不過是因為「今日中國開立憲法共和之論而卻走者尚佔大多數，不引徵先聖最有力之學說以為奧援，安能樹一壁壘與二千年之勁敵抗耶。」（註八）

然而西洋的堅甲利兵是各國一律的，日新月異，最新的即同時是最好的。政治制度則不然。西洋那時的政治制度雖然多少統一於自由民主主義之下，與今日之五花八門不可同日而語，但仍然相當的繁雜，絕不是如同堅甲利兵那樣可以有一致的定論。然則採行那一種政治制度才能圖強則是一個客觀的價值問題。同時卻還有一個主觀的價值問題。從各種政治人物的立場來看，那種政治制度最能適合於主觀者的要求呢？

客觀的價值問題是很難說的。有人問上古希臘的造法者蘇龍（Solon）何為最優良美滿的憲法，他的回答是反問那個請教者「這部憲法是為誰定的，要在什麼時候施行的？」政治學的鼻祖亞理士多德也曾引中此義而說世界上根本沒有一部絕對優良的憲法可以放之四海而皆準；最能適合當時環境而實行有效的憲法便是那個

地方在那個時代是優良的憲法。這兩位哲人的言論千古的政治學者奉爲天經地義。政治制度原無客觀的價值，因此也不能成其爲一個問題。近世政治學者喜談科學的政治，甚而有人想厘定政治學的「定律」，如物理學中牛頓的定律，這種嘗試是不易成功的。我們的制法者不去考慮這個所謂政治制度客觀的價值問題是不足深怪的。

制法者主觀的價值問題是了解我國近五十年來政治制度史的鎖鑰。他們在制法的時候所考慮的是那一種制度（那時是限於西洋的）最好，而所謂最好一方面固是最能醫治清季末葉那種政治病狀，另一方面是最能適應當時的環境，而所謂當時的環境往往便等於當時從事於政治者的要求或慾望。這是我們所謂主觀的價值問題，這個價值會隨各時期主政者之浮沉及地位而有多次的變化。同時因爲西洋的政治理論甚多，各有各的立場，各有各的特點，這些學說理論在中國遂亦各有其信徒，一視一時環境之需要而提倡某一種學說爲其本身要求的理論根據。最近五十年來的歷史大都可以用這個方法而求得解釋。

二 清末民初的改革

在遜清末葉之時，朝廷及社會中真正的反動份子，是認爲當時的制度無可非議的。這些人大都是在政治上已經有了既得地位的人，他們之利在保持現狀而不變。大學士倭仁與西太后代表這一班人的思想。他們的理論是屢代相傳的聖賢傳足以爲他們張本的那一部份。（註九）但後來在事已無可爲之時，皇室中人也可以看大勢所趨而讓步。他們的讓步有兩個根本條件：第一，君主政體不能推翻而易以共和政體；第二，要是非有憲法來限制皇室的大權不可，君主之權越大越好，憲法之頒布越遲越好。當時清廷做日本派伊藤博文赴歐考察憲政的先例，派載澤等五大臣出洋考察，後來又派達壽、汪大燮、于式枚等人出使。他們奉旨出國考察是以英、日、德等國爲其考察的對象，美法等共和國（即沒有君主制度的國家）在他們眼中是不足爲訓的。當時的權臣如李鴻章所景慕的也是德國的卑士麥，而朝廷則比較上最欽羨日本的天皇，至於康有爲梁啟超等人，也是不主廢

樂君主政體的，因為如梁氏所說，根本改變政體必須出於暴動革命，「暴動革命必繼之以不完全之共和，不完全之共和則必至於亡國，」（註一〇）所以他們比較傾向於英國式的君主立憲與責任內閣。載澤端方所提倡的憲政主張大體倣效日本，以十年爲期。他們草定了一部憲法大綱，并擬定一個九年立憲計劃。這部憲法大綱是中國變法運動中的第一個產物，在光緒三十四年陰曆八月經上諭裁可頒發。它不能被視爲一種憲法，因為頒發的上諭明說「將來編纂憲法暨議院選舉各法，即以此作爲準則……其憲法未頒，議院未開以前，悉遵現行制度，靜候朝廷次第籌辦，如期施行。」隨着「大綱」隨時頒發的還有「臣民權利義務」，「議院法要領」，「選舉法要領」等，和一個「九年立憲計劃」。在計劃之中列舉許多條目，表示要次第完成憲政。至於憲法大綱本身則一般的規定均以日本制度爲藍本，甚且略有過之。（註一一）由此可見當時的清廷是一方面在極力保持君主的大權，一方面則極力延宕時間。康梁所要求的君主立憲與責任內閣則不容有九年的籌備，應當立刻實行，否則夜長夢多。光緒雖然也願意做一個英國式的君主，慈禧卻不甘受此束縛。慈禧的主張是想用義和團的神兵解決中國的外患，以證明不用政治改革而當前的國難仍可解除。辛丑以後，他羞愧之餘才肯「整頓中法以行西法」，同意那個根本談不到立憲的憲法大綱。等到武昌已經起義之後，朝廷才頒布「深得英憲精神」的十九信條。於宣統三年陰曆九月十三日由清帝公布，後於十月六日由清帝與攝政王宣告太廟，誓與國民永久遵守。這一部文書是清代所頒布唯一等於憲法的文書，亦爲中國歷史上第一部所謂憲法。其內容則代表當時所謂「虛君共和」主義，亦即所謂君主立憲主義，其中所規定君主的權力遠在憲法大綱之下，而大權實則在國會公選之內閣大臣手中。這是清廷最後的讓步了，再讓便等於自殺。但是清廷雖沒有自殺，革命軍卻根本推翻了君主政體而建立共和。在這一段歷史中，各國的理論都有，而最動聽的即是責任的內閣制的理論，因為那時英國的政制是世界政治學者所景仰的，不知有多少可以供他引證的書籍，可惜那時未能全部流傳到中國來供他們稽考。責任內閣制是對付一個不能更換的國家元首最好的辦法。

清廷政府最想改革的是地方的制度，那時的督撫，「各自練兵，各自籌餉，餉不一律，兵不相統，」中央

政府根本失去了駕馭的能力，故也未嘗不想借立憲之名予以一番改革。政府的意思很可以從五大臣奏對時所說：「循此不變，則唐之藩鎮，日本之藩閥，將復見於今日，」一語看得出來。清廷早已認為這種外重內輕之勢，是他的心腹之患，故決定頒行一種外官制，但因爲督撫之反對而不敢將他們的軍權財權減削。後來中央又想方法將聲勢浩大的督撫調到中央來任事，如袁世凱張之洞便均被調到中央來任軍機大臣，以減少督撫反對的力量，但亦未收實果。因此終清之世，中央與地方的關係始終是外重內輕，而辛亥之役清室也算送在督撫的手中。（註一二）

辛亥革命解決了中國的國體問題，中國是一個共和國家了，袁世凱在民國初年宣布他將「永不使君主政體再行於中國。」（註一三）在共和政體已經決定了之後所發生的是政治制度的問題。在那個時期中，各省的地位非常重要，若干督撫成了締造民國的功臣。這個事實是不能不考慮的，所以決定大政的機關參議院只有以各省的代表來組成。同時臨時大總統，自然也須有實權來主持國政。這是當時事實的要求，這種要求將以適當的政治制度來促其實現。當時的都督有一通電說：

自武漢起義，各省響應，共和政治，已爲全國所公認。然事實必有所取，則功乃易於觀成。美利堅合衆國之制當爲吾國他日之模範。美之建國，其初各部頗起爭端，外揭合衆之幟，內伏渙散之機，其所以苦戰八年收最後之成功者，賴十三州會議總機關有統一進行，維持秩序之力也。考其第一次第二次會議，均僅以襄助各州會議爲宗旨，至第三次會議，始能確定國會，長治久安，是亦歷史上必經之階段。（註一四）

倣效美國最能適合當時的環境：（一）可以使各省的地位有相當的維持，各省可以儼然以十三州自居；（二）參議院可以由各省派代表組成，否則沒有一個過渡的機關；（三）美國是共和國無倣效君主國之嫌；（四）在總統制下元首及行政首長是有實權的。有此種種利便故「美利堅合衆國之制，當爲吾國他日之模範」，而中華民國臨時政府組織大綱遂爲表現此旨的法律。

袁世凱當時有不得不被推舉爲大總統的理由，但是那時的人，尤其是國民黨，自然不願使袁可以大權獨攬。

上文我們曾說責任內閣是對付一個不可更換的國家元首最好的辦法。康梁認為光緒不便更換，故倡責任內閣制，現在袁世凱又不便更換了，故責任內閣制遂又成一時的風尚。於是他們便不再主張以「美利堅合衆國之制爲吾國他日之模範」，而改弦更張，刻意模倣第三共和國法國的責任內閣制了。他們的意思是使袁氏居總統之位而無實權，實權則全在內閣的手中。臨時約法便是厘定此一政制的法律，而且變本加厲，對於總統之權力較法國一八七五年的憲法限制尤嚴。臨時約法雖然標明是一種臨時的根本法，但是在歷史上他的壽命却異常之長，後來所倡的「護法」運動及戰爭所要保護的便是這一部約法。而袁世凱所要破壞的也是這部約法。這一點也很和法國第三共和國的情形相似，因爲一八七五年的法國憲法在制定之初也是一種純粹臨時性質的根本法，但是在歷史上它卻成了一七八九年大革命以來壽命最長的憲法，自一八七五年至一九三九年，共享壽六十四年。論其內容，則臨時約法是刻意模倣法國的，中央集權及責任內閣制爲其中兩個最大的特色。若再從仔細的方面來分析，則法國的議會權力要比英國爲大，而中國國會的權力又較法國議會權力爲大。當時的人解釋這個政制的轉變說：

各省聯合之始，實有類於美利堅十三州之聯合，因其自然之勢，宜建爲聯邦國家，故採美之總統制；自臨時政府成立後，感於南北統一之必要，宜建爲單一國家，如法蘭西之集權政府，故採法之內閣制。

（註一五）

其實這種說法是不可通的，因爲聯邦與單一國家以及總統與內閣制初無相互必然之關係。至於所採的條文，因爲當時的人極力想抑制袁氏的權力，故除規定責任內閣制外，并且規定一切的國務員（即各部部長）均須先行提經參議院同意，方可任命，對於總統權力之限制在法條上實較法國憲法爲嚴。

制法者的用意固是要極力抑制袁氏的野心，但袁氏自然不甘法國式總統之寂寞。在清末之時曾以「組織責任內閣」爲出山條件的袁世凱現在主張總統制了，在一串的文告教令中不斷的講三權分立與孟德斯鳩，在實際上則暗殺主張責任內閣制最烈的宋教仁，解散逮捕主張此制的國民黨議員，頒布所謂新約法，規定總統有外交

大權，宣戰媾和及締結條約，不須經參議院的同意，他對於官制官規以及國務員與大使公使的任命，均無須經參議院的同意，他并且自由褫奪回復人民的權利，他享有緊急命令權，并可緊急處分財政。凡此種種使得總統之權實已超過了「美利堅合衆國之制」。後來這位在辛亥年宣言「永不使君主政體再行於中國」的袁世凱又製造了籌安會來從事於國體（君主抑共和）問題的學術研究，利用了古德諾一篇文章而實行洪憲帝制了。（註一六）中國那時的國會，內閣及人民造不出法國第三共和國初年「五月十六危機」（*Seize Mai*）來確立虛權元首及責任內閣的基礎，（註一七）於是袁氏乃可爲所欲爲。清廷政府在武昌起義之時才頒布十九信條實行「責任內閣制」，做虛權元首也總比無元首可做略勝一籌。袁世凱在帝制被迫撤銷之後也索興連新約法下的總統制都不要而實行責任內閣制了。在此時他發出一道申令說：

曩以庶政待理，本大總統總攬政權，置國務卿以資襄贊。兩年以來，成效未著，揆厥原因，皆由內閣未立，責任不明，允宜幡然變計。茲依約法制定政府組織令，委任國務卿總理國務，組織政府，樹責任內閣之先聲，爲改良政府之初步。

這道命令之頒布與清末的十九信條一樣的不能挽救他們的厄運。更有趣的，載灃在清末之時以責任內閣制來挽救清室的滅亡，任袁世凱組織責任內閣，廢止當時的「親貴內閣」，而袁氏多方要挾，必取實權而後出山；袁氏此時想至少保持他總統的位置，免了徐世昌的國務卿，廢止政事堂，而請段祺瑞出山組織責任內閣，而段對之也多方要挾，非總攬軍政大權不可，裁撤機要局，統率處，和軍政執法處，袁氏也一一應允。於此歷史有重演的嫌疑。

在這一段歷史當中，國會所享有的制定中華民國永久憲法之權卻仍在斷續的運用之中。在初成立國會之時，即組織了一個憲法起草委員會，從事於永久憲法之制定，至民國二年十月底，已完成了一部「中華民國憲法草案」（通稱爲「天壇憲法草案」）。這部草案雖是在極短促危迫的環境中完成的，參加起草的人的意見雖極紛歧，但起草委員會中各黨各派對於總統制卻是一致拒絕的。他們的用意當然仍是在限制行政元首的力量。

對於這一點當然是袁世凱所不能同意的。他的步驟是向制憲者表示意見，要求派員列席，通電各省反對草案，而因各種辦法不能使他達到目的，故終於取銷國民黨議員及解散國會，從此國會一部份議員遂不得不到其他的地方去過飄泊的生涯，但對於制憲事業則仍未放棄，至袁氏歿後，工作尤為積極。

地方制度是制憲者討論最為激烈的一個問題，甚至於釀成大鬭毆。這一個問題也是當時事實的反映。在討論憲法的時候，各省的督軍早已形同清末的督撫，跋扈囂張，北京政府的號令已不能出都門。制憲者的意思便想對於這種惡劣的現象有所補救，一種補救的方法是勵行中央集權，省長由中央任命，不以省制列入憲法之中；另一種主張則多少承認既成的事實，希望以憲法的力量多少矯正軍閥割據的局面。適在此時，各省有所謂聯省自治的運動，由各省自行制定省的憲法，實行自治，湖南、浙江、廣東、四川等省均紛紛議憲，且有實行者。在各省的督軍等看來，這種聯省自治的好處自然給予他們在地方上的地位一種法律的保障。（註一九）在這種情勢下即國會中所擬的折衷方案（各黨的協定）也不足以壓他們的要求。在國會一部份議員被曹錕賄賂重開以辦理總統選舉之時，他們同時也通過了十餘年來議而未決的中華民國憲法，而於十二年十月十日公布。

這部稱為「曹錕憲法」或「賄選憲法」在法律上是經國會正式通過的，即是起草的技術上也是費了十年時間反覆討論決定的。然而在它的條文當中，自然仍可處處看到當時政治環境的反映。憲法所規定的大總統是由國會議員選舉的，任期五年。他享有相當的權力，但也受國會相當的限制。最重要的是衆議院對於贊襄大總統行使行政權的國務員得為不信任之決議。大總統在這種場合下「非免國務員之職，即解散衆議院，但解散衆議院須經參議院之同意」；而且「原國務員在職中或同一會期不得為第二次之解散」。若果我們仔細推敲這種法條可見其精神仍是偏重於責任內閣制的。

至於這部憲法關於地方制度的規定，當時的爭執最多，後來的結果也殊不妥善。它一方面列有「國權」一章，列舉中央與各省所有的權限，其未經列舉的「其性質關係國家者，屬之國家，關係各省者，屬之各省，遇有爭議由最高法院裁決之。」由此可見這部憲法的內容，雖然制憲者不如此承認，卻隱然是厘定了一種