

憲政
基礎
知識

陳
北
鵬
著

國語叢書
陳北鷗主編

憲政基礎知識

陳北鷗著
國語書店發行

王和光

敬啟

一
民文庫

贈書

悅
1/3
音書

廿四十一

叢書

叢

女

憲政基礎知識叢書

著作者

主編者

發行者

陳

陳

北

北

鷗

鷗

國

家

花

店

重慶張家花園五十六號

版權所有 • 不准翻印

民國三十三年二月出版

目 錄

第一章 憲政和憲法	一頁
第二章 憲法的概念	六頁
第一節 憲法的內容	六頁
第二節 憲法的產生	八頁
第三節 憲法的沿革	一一頁
第三章 英美蘇憲法的比較	一五頁
第一節 特點	一五頁
第二節 最高議會	二〇頁
第三節 最高行政機關	二四頁

第四章 人民基本權利和義務……………二七頁

第一節 人民的基本權利……………二七頁

第二節 人民的基本義務……………三四頁

第五章 國父的憲政觀……………三七頁

第一節 國父和憲政……………三七頁

第二節 國父憲政觀的思想基礎……………四一頁

第三節 五權憲法的精義……………四七頁

一、五權分立制度……………四七頁

二、五權憲法的運用……………四九頁

第六章 憲政的基礎……………五三頁

第一節 民主精神……………五三頁

一、民主和獨裁……………五三頁

二、什麼是民主……………五六頁

三、民主精神的擴大……………五八頁

第二節 法治精神……………六二頁

一、法治和守法……………六二頁

二、法治精神的特徵……………六四頁

三、法治精神的培養……………六七頁

第七章 中國憲政運動史……………七〇頁

第一節 憲政運動的開始……………七〇頁

第二節 憲政運動的黑暗時期……………七五頁

第三節 憲政基礎的奠立……………七九頁

第一章 憲政和憲法

什麼是憲政，什麼是憲法呢？簡單地說來，憲政就是依照憲法的規定而實施的一種政治。憲政最重要的地方就在於政治的設施能夠依照憲法的規定進行。

那麼究竟什麼是憲法呢？我們一定要用極簡單的幾句話，明確地說明憲法的內容和本質，是相當困難的。不祇各時代的憲法不相同，就是在同一時代裏，各國的憲法也絕不相同；各時代的憲法不同，同一時代裏，各國的憲法又各不相同。所以要了解憲法首先必須從時代背景和社會環境裏去理解。一般對憲法的定義，大致認為包含基本法、主權的分配、政府組織、人民的基本權利等觀念。此外也有把成文法，司法判例和政治慣例都包括在定義之內的；這種說法側重在法理的分析，而忽略了政治運用的真實情況，側重在憲法的表面形式的解釋，而不曾表明憲法的基本特質。簡單地說來，憲法是在一定的歷程裏，在一定的社會經濟基礎上，用來規定某一國家組織的基本體系，具有最高

的法律効力，以保持政治生活安定爲目的的基本大法。

從小處說，一個學校一定有一個校章，一個公司一定也要有一個規程，根據着章程進行一切工作。一個學校或是一個公司要有規章，一個國家必須要有規定一個組織的基本體系的法律，規定一個國家組織的基本體系的高最法律就是憲法。

我們說憲法是一國的最高法律，是一國的基本法律，也就是說，國家所有其他的法律決不能夠和憲法抵觸，凡是違背憲法精神，和憲法抵觸的法律都不能發生効力。正因爲一般的法律都是以憲法爲根據的，所以無論那一國的憲法在合法產生之後，就不容易修改，而且有相當的固定性。

國父曾說過：「我們要有良好的憲法，才能夠建設一個真正的共和國。」那也就是說沒有良好的憲法，就不能夠鞏固良好的憲政。

憲政既然是依照憲法的規定而實施的一種政治，所以憲政最重要的地方也就在於政治的設施能夠依照憲法的規定進行，倘若憲法自憲法，而政治的設施不以憲法爲根據，那就絕不能算是憲政。同樣如果祇有憲法並沒有憲政，憲法規定的再好，也不過是廢紙

一張。祇有當憲法上的規定能夠切實地施行起來，才能算是實施了憲政。

蔣主席對於憲政和憲法的關係有極明確的解釋，在二十九年參政會第五次大會開幕詞裏說：「我們不僅應注意制憲，還要特別注意行憲，我們不求條文的華美，而在求憲法的可行，要使之有利於抗戰，更有利於國家的久遠大計。」在那次參政會閉幕詞裏說：「我認為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。……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，而另一方面人民本身更要有行憲的責任和能力。……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。……我們大家都負有行憲的責任，我們不能忘却過去三十年的痛苦經驗和教訓，更不能忘却全國人民為憲法問題所受的無窮的痛苦，和我們的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。……（一）制憲一事要完全替國家人民真正利害打算，我們不獨應注意過去，還要顧及現在和將來。……要注重我們國家的歷史和一貫的國情，……要顧到抗戰建國的實際環境，……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，爲憲法立定良好的基礎。……總要使沒有一條行不通，才能立憲政不拔的基礎。（二）我認爲憲法的規定，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，而且要有彈性，更要使條條都能實行。」

根據 蔣主席的意見，認爲實施憲政不在裝點門面，而在力求實行。并且指示我們憲政和憲法不是一件事，憲法祇是憲政的法律上的表現形態。有憲法不能實行，等於具文，不成其爲憲政。最近 蔣主席在憲政實施協進會第一次全體會上致詞還在說：「我們不僅應注重制憲，尤其要注重行憲。我們中華民國所需要的，不僅是要一部完美的憲法，尤其是要全體國民有擁護憲法的熱誠，有實行憲法的能力。」

所以實施憲政並不僅僅是理論上的問題，也決不僅僅是憲法本身的問題，而必須是實踐的政治行動。自然憲法更不應當僅僅是死的條文，而必須是活生生的政治設施的指導原則，憲法所以重要也正在於這一實際的意義上。

習題

一、什麼叫做憲政？

二、什麼是憲法？

三、憲政和憲法有什麼關係？

四、蔣主席為什麼特別注重行憲？

第一章 憲法與憲政

第二章 憲法之起源與發展

第二章 憲法的概念

第一節 憲法的產生

憲法是國家的根本法律，也是一部綜合的法律。普通的法律僅僅規定國家生活的某一方面，是部分的、專門的。憲法不限於任何一方面，而是綜合的，把整個國家生活都包括在內的。憲法是國家的根本大法，不是手續和方法的規定；所以憲法的條文，需要其他法律來補充。憲法既然是規定國家基本事項的法律，所以憲法的內容應當包括：一、國的國體、社會制度、政府的組織和職權、人民的權利和義務、經濟計劃、教育方針、中央與地方的關係等等。憲法如果對於這些國家組織的基本體系沒有明白的規定，那個國家就不能成爲一個有組織有力量的現代國家。

把世界各國的憲法，做一個歸納的研究，我們可以分憲法的內容分成三類條文：第一類是規定關於人民基本自由的；第二類是規定政府的主要組織和權能的；第三類是規

定憲法的修正方法的。

第一類的條文是憲法中最重要項目，一方面要確定人民應有的自由權利，限制政府濫用權力，另一方面也說明了政府各項權力的來源。關於人民自由權利的保障，各國憲法所規定的雖然不同，但是大體上規定的是：（一）人民身體的自由，（二）人民思想、言論、出版、著作、集會、結社、通訊、信仰的自由，（三）人民在法律上地位的平等，（四）財產的合法保障。

第二類的條文是規定政府的組織，裏面最主要的是政府各種重要機關的組織，權能的分配，官吏的任免和選舉，和選舉機關的組織。真正民主的憲法裏最重要的當然是民意機關的產生和權限。

第三類條文是規定憲法修改的方法。憲法的修改在大部份國家的憲法中都有規定，有的國家修改憲法非常慎重，必須開特別憲法會議，有的國家在普通的立法機關就可以提出修改，祇不過要經過特別的手續。

例如國民政府在民國二十六年五月八日所公佈的中華民國憲法草案（五五憲草）共

分八章：第一章總綱，第二章人民的權利義務，第三章國民大會，第四章中央政府，第五章地方制度，第六章國民經濟，第七章教育，第八章憲法之施行及修正。除了第一章總綱之外，第二第三章就是屬於第一類，第四第五第六第七各章屬於第三類。第八章屬於第三類。

習題

(一) 憲法的內容是什麼？

(二) 爲什麼憲法要有相當的固定性？

(三) 人民的自由權利是什麼？

(四) 五五憲草的分章和憲法三類條文的關係如何？

第二節 憲法的內容

任何國家憲法的產生，都是隨着政治的轉變而來的。如果政治是漸漸改良，慢慢轉

變，憲法也就零零碎碎的產生，漸次積集而成。如果政治是因爲革命而起，急激的變革，憲法也必然要在短期間裏制定而成。

憲法雖然各有不同，但是就產生的方法上，我們可以約略地分爲三種：第一是君主制定的，第二是逐漸發展而形成的，第三是經過革命而產生的。

第一、君主制定的憲法。這是由某一國國王或是皇帝爲自己以及皇親貴族制定的憲法。在專制的國家一切大權完全操在皇帝一人之手。不要說什麼言論、出版、集會的自由，就是身體行動，以至生死也完全操在皇帝手裏。人民由於社會的進步，經濟生活的變動，對於皇帝專制獨裁漸漸地不滿，反抗皇權專制的心緒也逐漸增加；皇帝爲了緩和人民的反抗，於是一方面表示讓步，一方面欺騙民衆，遂產生了所謂君主制定的憲法。

在中國滿清政府的末年，就是很好的一個例。清朝末年，因爲國父孫中山先生所領導的革命日益進展，爲了緩和革命的力量，於是不得不準備立憲。在一九〇五年特派遼五太臣出洋考察歐洲政治制度。在一九〇五年下詔宣示的「憲法大綱」和「議會選舉法要領」。滿清的憲法大綱，純粹是御用的官僚機關所產生的一欽定憲法。那種君主

制定的憲法，不僅沒有給予人民以權利；相反的，却給予君主的統治權以永久的保障。在「君上大權」第一第二兩條却明白的規定：「大清皇帝，統治大清帝國，萬世一系，永永尊戴。」「君主神聖尊嚴不可侵犯。」日本的憲法直到現在還認為萬世一系的皇帝有統制日本國家的大權。

第二、逐漸發展而形成的憲法。這種憲法比君主制定的憲法雖然進步，實際上也是因為君主統制的國家產業發達，資本家漸漸有了支配政治的力量，於是皇帝的權力不能不漸漸地移到這些資本家手裏。

英國的憲法就是一個好例。英國雖然也有皇帝，然而政治的實權并不在皇帝的手裏，却握在大部份代表資本家的國會的手裏。并且英國的憲法不是在一個時期內一下子產生出來的，而是過去慣用的法律習慣逐漸的積聚。法院的判例，歷來風俗習慣，都是英國憲法的主要來源；所以不成文的英國憲法是最明顯的逐漸形成的憲法。

第三、經過革命而產生的憲法。用革命的手段把舊的制度推翻，重新建立新的制度，訂立新的憲法，這種憲法的產生大多是人民用血換來的憲法。在歷史上這種例子非常

多，連的像美國憲法，比較近的有中國辛亥革命，蘇聯的十月革命，都是用革命的手段把腐敗的制度推翻，重新建立新的政治制度，制定新的憲法。

三、就憲政運動的發展來說，辛亥革命不但推翻那腐朽的專制政府，而且產生新中國歷史上第一部有現代規模的民主憲法——臨時約法。不幸的是辛亥革命不曾徹底，封建勢力軍閥官僚無惡不作，使得憲法成了一張廢紙。

習題

一、為什麼君主制定的憲法是少數人的憲法？

二、在什麼樣的憲法中人民才能得到真正的自由？

三、憲法的產生有幾種？有什麼不同？

第三節 憲法的沿革

如果從歷史上考察憲法觀念的變遷，我們可以從古代希臘羅馬說起，那麼可以分成