

憲法
草案
研究

著者 賈 紹

憲法草案研究

韜奮等著

大連大眾書局印行

中華民國三十五年六月

中華民國三十五年五月初版

中華民國三十五年六月再版

憲法草案研究

每冊實價 元

發行者	經售者	印刷者	出版者	著者
大衆書店	各大書店	大衆印書館	大衆書店	賴奮等著

弁 言

憲政並不限於一部憲法；如不認真執行，雖有一部良好的憲法也不過是等於具文。這兩點意思，會見時人論憲政的文章中屢次提到。我們承認這些話都是對的，但是這些話卻不能作為「憲法不必要」的藉口，也不能作為「憲法不必研究」的藉口。憲法究竟是實施憲政中一個極重要的部分，因它是實施憲政的一個極重要的根據；如不能認真執行，一部良好的憲法固然是等於具文，但是倘若沒有一部良好的憲法，雖欲認真執行而無所依據。所以我們要努力求得一些良好的憲法，實有絕對的必要；要努力求得一部良好的憲法，我們對於憲草的內容，必須加以深刻周詳的研究，那是很明顯的。

國民參政會憲政期成會有幾位參政員曾謁見蔣議長，商談關於促進憲政運動的問題，蔣議長在指示中曾提及大家對於憲草內容等，儘可加以周詳的研究；政府對於憲政運動的公開指示，也積極提倡全國各處舉行憲政座談會。這都是有鑒於研究憲草的重要性。

記者和幾位熱心研究憲政的朋友，曾經爲着研究「五五憲草」的內容，先後舉行過七八次的討論，對憲草中的各部門都加以檢討過，參加討論的除記者外，有沈鈞儒、張友漁、韓幽桐、張申府、沙千里、錢俊瑞、柳湜諸先生。我們就研究討論的結果，公推張友漁、韓幽桐、沙千里、錢俊瑞、張申府諸先生及記者分別執筆寫出。我們分別起草之後，會由各人全部傳閱，提出修正意見，舉行最後一次會議商決，由各起草人就原文加以修正，最後由張友漁先生及記者就綜合的整個意見加以整理，俾得全文一貫。不致有重複或衝突之處。經過這樣的過程，便成了這一個小冊子。我們都是在百忙中抽出時間來研究這個重要的問題，區區愚衷，只是要供給國人一些參考的材料，引起國人對於憲草內容

研究的興趣，深知不無草率不周之處，尙希賢達不吝指教。

關於教育部分，原推張申府先生起草，後以白桃先生應我們徵求意見而交來一篇意見書，我們就用來作爲討論的根據，略有修正，並經白桃先生同意加以修改，作爲本書關於教育部分的意見，但是關於整個綜合意見的討論，白桃先生未參加，他對於教育部分以外的意見，當然是可以不負責的，這一點應該在這裡順便提到一下。

輯卷二九，三，一四。

目次

弁言	一
中國新憲法應根據的幾個原則	一
關於總綱	四
關於人民之權利義務	八
關於國民大會	一三
關於中央政府	二三
關於地方制度	二八
關於國民經濟	三四
關於教育	四六
關於憲法之施行及修正	五〇

附錄

中華民國憲法草案（五五憲草）	五四
國民大會組織法	六八
國民大會代表選舉法	七一

中國新憲法應根據的幾個原則

自國民參政會第四屆大會通過「請政府明令定期召集國民大會，製定憲法，實施憲政」要案，及國民黨六中全會決定於今年十一月十二日召集國民大會實施憲政之後，全國上下所希望者是可以得到最適合於中國在這抗戰建國偉大時代所需要的最完善的憲法，於是引起國人對於新憲法內容的注意與研究。中華民國憲法草案，即簡稱所謂「五五憲草」，由國民政府於四年前（民國二十五年）宣佈，對於人民權利義務與國民大會，對於中央政府的組織與地方制度，對於國民經濟與教育等等，都有相當的規定，這在當時也許是切合實際的需要，但是經過四年的時期，尤其是經過二年餘全國精誠團結英勇抗戰，全國各方面都有飛躍進步的時期，最後的現實有了重大的變化，要使憲法內容真能適合於中國在這抗戰建國偉大時代的需要，對於憲法中的各部門都應該加以切實的檢討與改善。但是在研究憲法中的各部門以前，我們應該注意中國新憲法應根據的原則，作為檢討的基礎。關於這方面，我們認為下列的幾個原則是很重要的：

第一，接受中山先生的遺教。中山先生為中國革命艱苦奮鬥四十年，對外在為中國爭取自由平等，對內在為中國建立民主的憲政國家，所以在中山先生所留下的寶貴的遺教中，關於如何實施憲政的材料是佔着最重要的部分。中國新憲法應以中山先生的遺教為根據，是無可疑的。我們所應注意的是要體會中山先生遺教的精神與原則，而不應視為呆板的信條，徒作文字上的拘泥。例如有些人拋開了時代的進步，誤會了中山先生所定的建設程序三時期是呆板分立，無法溝通，於是致疑於憲政的提早實施，繼承中山先生革命事業的蔣委員長卻明切地這樣指示我們：「訓政工作不僅在訓政時要積極進

行，而憲政也不一定需要訓政完全結束之日才開始，這是從總理遺教的精神中間大家都體會得出來的。「我們認為在新憲法內容中考慮中山先生遺教的時候，處處都應「從總理遺教的精神中體會出來」，這樣才能針對當前時代的實際需要，發揚光大中山先生遺教的真精神。

第二，配合抗戰建國的需要。憲法是時代的產物，中國現在所需要的憲法不是超時代的古董，是要適應抗戰建國迫切需要的國家大法。有些人不注意這一點，所以認為在此國家對外萬分緊張的時候，何必消耗不必要的精力於憲政上呢？他們顯然認為憲政是和目前抗戰不相干，不但不相干，甚至認為要分散抗戰的力量。關於這一點，蔣委員長在國民參政會第四屆大會的閉幕詞中，也有鄭重的指示，他說：「中國欲貫徹其絕對必要之作戰目的，更須動員全民，加強長期抗戰之一切設施。……敵閥正百計進攻，我自不容絲毫自滿，一切力量皆須發揚，一切缺陷皆須填補，……提高民權，加強國本，應為最要之務」，緊接着說：「用是決議請政府召開國民大會，建立憲政規模。」依最高領袖的指示，我們的憲法內容必須配合抗戰建國的需要，是誰也不能否認的。憲法內容必須配合抗戰建國的需要，然後才能達到鞏固團結，動員全民，抗戰必勝，建國必成的目的。

第三，注重民主的精神。根據中山先生的遺教，所應實行的憲政必然是進步的民主的憲政，所以中國新憲法的內容必須注重民主的精神，凡與民主精神不合的條文或辦法，都有改善的必要。遠在中山先生所主持的同盟會時代，該會所揭櫫的四大綱領中的第三綱領就這樣寫着：「建立民國，今者由平等革命，以建立民國政府。凡為國民皆平等，皆有參政權。大總統由國民公舉，議會以國民公舉之議員構成之。製定中華民國憲法，人人共守。」中山先生在「民權主義」演辭中，又曾經這樣說過：「今日我們主張民權，是要把政權放在人民掌握之中，……凡事都該由人民作主的，所以現在的政治又可叫做民主政治。」蔣委員長曾以議長資格在國民參政會第三屆大會的閉幕詞中，對中國的民主政治有幾句很重要的話：「總理倡導三民主義，其民權主義的最終目的就是民主政治。一個人民如

果不能關切他們自身的幸福，管理他們自己共同的事務，就是說，如果人民不能積極參加政治的話，他們就不能造成強固的國家。」中山先生與蔣委員長對於憲政都特別注意民主的精神，因為憲政如果不能充分發揮民主的精神，便不能達到人民積極參加政治的目的。因此，我們研究中國新憲法的內容各部門的時候，必須把民主的精神作為一個重要的根據。

第四，注重進步的精神。有人說憲法的內容是反映現實的記錄，這個思想如果是說憲法的內容是反映當前全國人民在政治上的要求，或保障人民在政治上已得到的成果，這固然說出了一面的真理，但只是一面的真理，而還忽略了另一面。我們應注意，憲法的效用不僅限於反映當前全國人民在政治上的要求，或保障人民在政治上已得到的權利，同時還負有推動整個政治向前進步的任務。換句話說，憲法不是限於保守，不應以維持現狀及保持現有的國民權利為已可滿足，而是應該進一步具有創造性，含有進步性。我們承認我國自抗戰發動以來，各方面都有着飛躍的進步，我們應該把已有的進步的現實盡量反映到憲法裡面去，但是同時我們也不得不深刻地認識有許多地方進步得不够，甚至還不免落後，我們為着國家民族的光明偉大的前程，絕不應安於現狀，必須在憲法上注意創造，注意加入進步的因素，使進步的精神滲透貫徹於憲法中的各部門裏面去，使它能夠負起推動整個政治向前進的任務。

以上所學的四個原則：（一）接受中山先生的遺教；（二）配合抗戰建國的需要；（三）注重民主的精神；（四）注重進步的精神。我們認為這是中國新憲法應根據的幾個基本原則，是新憲法中各部門所應遵循的準繩。

關於總綱

除掉少數國家外，各國憲章大都在前幾條中規定着國體、主權、領土、國籍、民族、國旗、首都等，而把這些條文合爲一章，叫着總則，序章，或總綱。「五五憲章」是採用總綱這一名稱的。全章七條，大致妥適；但還須略加補充和修正。茲就重要各條，略述我們的意見如左：

第一條，「中華民國爲三民主義共和國」的規定，是任何人都不應有反對意見的。本來，在各國的憲法上，關於國體和政體，有規定的，也有不規定的；而在規定的方面，其規定的條文，也有種種，例如德國魏瑪憲法，第一條，規定，「德國爲共和政體」；舊奧大利憲法第一條，規定，「奧大利爲民主共和國」；蘇聯新憲法第一條，規定，「蘇維埃社會主義共和國聯盟爲工農的社會主義國家」；而在我國，則除臨時約法，沒有規定外，十二年憲法第一條規定，「中華民國永遠爲統一民主國」，訓政時期約法第三條規定，「冠中華民國永爲統一共和國」。一般說來，在團體上以主義的，蘇聯而外，尙不多觀。但我國現在全國軍民，既都擁護三民主義，渴望澈底實現三民主義，則在憲法中，規定「中華民國爲三民主義共和國」自無不可。

第二條，「中華民國之主權，屬於國民全體」的規定，原是沿襲臨時約法第二條的規定的。孫中山先生曾說：「在南京訂出來的民國約法裏頭，祇有中華民國主權，屬於國民全體那一條，是兄弟所主張的」。也就是說，中山先生是擁護這一條的，所以「五五憲章」也把它照抄過來了。本來，關於主權所屬的問題，會有種種主張。除掉君主立憲國家的少數御用學者主張主權在君以外，多數學者的主張，可分下述幾種，一是主張主權在議會，二是主張主權在人民，三是主張主權在國家。但主權在

人民的主張，已爲近代一般民主國家的憲法所採用，如德國、愛沙尼亞、奧大利、立陶宛、土耳其、智利、西班牙、波蘭、捷克等國憲法，都明定主權或政體屬於人民，國權或統治權出於人民，又或最高權力屬於國民，以及一切權力出自國民等，我國自臨時約法以來，十二年憲法，訓政時期約法等，都規定主權屬於國民全體。「五五憲草」沿襲這種規定，自無不當。不過究竟什麼是主權？它和國權、政權、統治權、以及最高權力，乃至一切權力等，是否具有同一含義？學者間議論紛歧，莫衷一是，這裏，無暇批判。但依中山先生劃分政權與治權的意思，似乎主權是體，政權和治權是用，主權是包含着政權和治權二者的。本來，主權屬於人民的意思，即是人民爲主權的主體，爲主權的所有者。至於主權的行使，則不一定限於主權的所有者。他可以自己行使，也可以委托別人行使。主權的所有者和它的行使者，未嘗不可分開。像芬蘭憲法，便在「主權屬於國民」之下，明白規定「由國會於開會時代行之」。中山先生既把政權和治權分開，政權由人民自己行使，治權歸政府行使，則在我們的憲法中，爲求清楚明瞭起見，似應參照張知本氏憲草第三條，在本條「中華民國之主權屬於國民全體」下再加入「政權由人民行使之；治權由人民委托政府行使之」的補充規定。

第四條，「中華民國領土，爲江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、西康、河北、山東、山西、河南、陝西、甘肅、青海、福建、廣東、廣西、雲南、貴州、遼寧、吉林、黑龍江、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、新疆、蒙古、西藏等固有之疆域。中華民國領土，非經國民大會議決，不得變更」。這一條，以明文列舉的方式，確定了我國領土的範圍，並確定了領土變更的手續，是比較完妥的規定。但爲更加澈底起見，第二項似可修正爲領土不得變更。同時在它的正面，加入關於省區變更或劃分的補充規定。本來，關於領土範圍的規定，可有兩種方式，一是概括方式，一是列舉方式。所謂概括方式，即憲法僅規定以固有地域爲領土，如我國十二年憲法，第三條規定：「中華民國國土，依其固有之疆域」是。所謂列舉方式，即憲法明白列舉某某等地域爲領土，如上述「五五憲草」的規

定是。當十二年憲法審議時，主張列舉規定和主張概括規定的，論爭甚烈。主張概括規定的，認為：第一，列舉方式太硬性。一國領土，常隨軍事外交，有所變化，而憲法一經制定，即不能隨着這種變化，輕易修改，所以領土規定，應採概括方式。第二，列舉方式容易遺漏。臨時約法，關於領土的規定，曾列舉二十二行省，內外蒙古、青海、西藏，而遺漏唐努烏梁海及阿爾泰烏梁海二處，因為這二處並不隸屬於外蒙古四盟四部八十六旗之範圍。故為避免遺漏，應採概括規定。第三，列舉方式，妨礙省制變更，我國行省制度，勢須變更，但因牽動憲法，必至發生障礙。如不修改憲法，而逕變更省制，則列舉規定，等於具文。這些理由，直到現在，還有人認為正確，而主張我們將要制定的憲法，關於領土規定，應採概括方式。主張採列舉方式的，則認為第一，我國一般人民，領土觀念，頗不明晰，列舉出來，可使他們瞭然我國領土，係由某些地域組織而成。第二，過去歷史，曾有因國人領土觀念薄弱，坐視一部分領土不經外交手續，即已喪失的事實，所以必須把領土列舉出來，以喚起國內外的尊重與注意。第三，所謂「中華民國依其固有疆域」一語，意義甚不明瞭，因民國領土係繼承前清領土，而前清領土，有已割讓者，有已收回者，所謂固有，究係何時之固有？亦甚費解。二種主張各有理由，但主張採概括規定的理由，就我國實際情形看來，殊不充分。因為第一我國只求保全自己的領土，並不想擴張領土，侵略他國，且近百年來，都在被侵略的情況之下，如果，憲法上，永遠開着因軍事外交的千變萬化，而變更領土的門，則不啻承認我國的領土，可以隨時縮小。第二，因臨時約法曾漏唐努烏梁海及阿爾泰烏梁海二處，遂不採列舉方式，更屬不妥。因遺漏如係一時錯誤，則以後未必發生同樣的錯誤；遺漏如係因不完全知道本國的領土，則不採列舉方式，更易發生漠視領土被人侵佔的危險。第三，省制固然有變更的可能，乃至必要，但這並不妨礙憲法對於領土，採取列舉規定。因為憲法關於領土變更，尤其區域的劃分，可另有規定，非一經列舉便永不許變更。

關於領土變更，在各國憲法，也有種種不同的規定。有的僅規定領土不得變更，有的僅規定領土

不得割讓，有的規定領土變更須依憲法法規，有的規定國界、省界、縣界，都可以由法律變更或修正；有的規定變更領土疆界，須得國會同意；有的規定領土擴大時，只須依普通法律變更，而縮小時，則必須得國民大會同意；而在聯邦國憲法，則有的規定「各州區域之變更，與新州之建立，仍須依據修正憲法之程序，但如有直接關係之州，自表同意時，或出於該州之人民，自行要求時，均可以單行法變更之」，如德憲法是。有的，規定「各加盟共和國領土，非經其同意，不得變更」，如蘇聯是。我國臨時約法和訓政時期約法，都沒有關於領土變更的規定。十二年憲法規定：「國土及其區劃，非依法律不得變更」(第三條二項)這是採法律變更主義。據當時起草人的說明，採這種主義，則「既無變更憲法的困難，又可免行政機關之專橫」。林長民氏起草的十四年憲草第三條，第二項規定：「領土非依修正憲法之程序不得變更」限制極嚴。今「五五憲草」規定領土變更，須經國民大會議決自願妥當。但如前所說，我國並沒有擴張領土的意思，自無變更領土的必要。爲堅決反抗侵略，保衛有領土起見，似不妨照多米利亞先例，乾脆規定領土不得變更。又爲了使省制變更或區域劃分，不致牽動憲法，則在這一項下，應更加以補充的規定。如十四年憲法，第三條，第三項，亦曾規定，「領土內各區域，因地理，歷史，或經濟上之關係必須變更時，經關係地方最高會議之同意，以法律定之；如最高會議不同意時，得徵求直接關係地方下級議會之同意」。章太炎氏草擬的國是會議憲草第三條第二項，曾規定，「各省領土非得其關係省之同意，不得變更之；新省之設置或其他區域之變更，以法律定之」。都可供我們的參考。

此外，第五條，當在地方制定部分，連帶研討。第三，第六及第七各條，都沒有若何重大問題，可略而不論。

關於人民之權利義務

就憲法的本質和歷史而言，保障人民的自由權利應該是它的最重要的任務。所以孫中山先生說：「憲法者，人民權利之保障書也」（吳宗慈中華民國憲法史前編序）。我國臨時約法第六條雖然規定「人民得享有各項自由權利」，而第十五條又沿襲臨時政府組織法第二十一條規定：「本章所載人民之權利，有認為增進公益，維持治安，或非常緊急必要時，得依法律限制之」。這使人民的自由權利在事實上受着必要限制和不應有的剝奪。因為所謂「增進公益，維持治安，或非常緊急必要時」這些條件，都過於寬泛和空洞，立法機關可以隨時藉口這些條件制定限制人民自由權利的法律。中山先生說：「我們民國的約法，沒有規定具體的民權。在南京訂出來的民國約法裏頭，祇有『中華民國主權屬於國民全體』的那一條，是兄弟所主張的，其餘都不是兄弟的意思，兄弟不負那個責任」（五權憲法講演）。這就是因為約法沒有能够保障人民的自由權利。「五五憲草」第二章「人民之權利義務」，關於人民的自由權利的規定，固然有些部分較臨時約法為進步，如第九條第二項及第二十六條等，但大部分依然和臨時約法犯着同樣的毛病，就是使立法機關得隨時制定限制人民自由權利的法律，如第九條第一項及從第十一條至第十六條各條，這是需要加以修正的。

人民的自由權利，固不是什麼天賦人權，但至少是和民主政權的樹立同時存在着的東西。在民主政權之下它應該是以不可侵犯為原則的。中山先生在民國十二年一月一日國民黨宣言中說：「確定人民有集會，結社，言論，出版，居住，信仰之絕對自由權」；又在國民黨政綱的對內政策中說：「確定人民集會，結社，言論，出版，居住，信仰之完全自由權」。既說是「絕對」，「完全」，當然不

能輕易侵犯了。所以在憲法上必須採取憲法直接保障主義，而不可採取法律保障主義。因為所謂法律保障主義，同時也就是法律限制主義。如果人民的自由權利可爲法律所限制，則未免有悖民主政治的原則了。

「五五憲章」是採取法律保障主義的，第九條規定：「人民有身體之自由，非依法律不得逮捕，拘禁，審問或處罰」；第十一條規定：「人民有居住之自由，其居住處所，非依法律不得侵入搜索或封鎖」；從第十二條至第十六條各條，關於人民的自由權利也都規定：「非依法律不得限制」。所謂非依法律不得如何如何，固然是限制政府，使不得在法律以外，任意侵犯人民自由權利，但同時也就是允許立法機關以法律限制人民自由權利。假定立法機關制定一治安警察法，則人民的集會結社的自由權利，便要受侵犯；假使立法機關制定一新聞紙法，則人民的言論，出版的自由權利，便要受限制。這樣一來，憲法上所規定的人民自由權利，還不是具文？各國憲法固有不少採取着法律保障主義，但也有有的採取着憲法直接保障主義，特別關於言論，出版，集會，結社等自由權利是這樣。例如美國憲法修正案第一條，便明白規定：「國會不得制定關於下列事項之法律：（一）剝奪人民言論或出版之自由；（二）剝奪人民和平集會及伸雪請願於政權之權。」

自然所謂憲法直接保障主義，也不是說在憲法上給予人民以無條件，無限制的一切自由權利。恰相反，憲法保障同時也就是憲法限制；在憲法下依然可以規定對於自由權利的具體條件和必要限制，但不能僅籠統規定「非依法律不得如何如何」，憲法依然允許對於侵犯他人的自由權利或越出範圍以外的行動，依普通民刑法典等在事後加以制裁。但不允許在普通民刑法典等外，特別制定以事先限制或侵犯人民自由權利爲目的的法律。例如關於身體自由的權利，並不是說人民絕對不受逮捕，拘禁，審問或處罰。縱使殺人越貨，也可逍遙法外，只說是逮捕，拘禁，審問或處罰，要有一定的條件；而逮捕，拘禁，審問或處罰人民的機關和手續，也要在憲法上，有明確的具體規定。蘇聯新憲法第一

二七條規定：「蘇聯公民身體有不受侵犯的保障，任何公民非經法院的決定或檢察官的批准不受逮捕」；所謂中華民國約法草案第二十九條會規定：「人民有犯罪嫌疑或證據，不得逮捕，拘留，審問或處罰」；張知本氏憲草第十五條也規定：「人民有身體之自由，非因犯罪或其他妨害公安情事，不得剝奪或限制」；這就是說，人民只有在觸犯普通刑事法典，才得由司法機關加以制裁。「五五憲草」第九條第一項，應參照這些成例修正。又如關於居住自由的權利，也不是說人民家宅絕對不許侵入，搜索或封鎖，只是說，侵入，搜索或封鎖，要在憲法上規定一定的具體條件和手續。南斯拉夫憲法第十一條規定：「官吏在搜查以前，須示被搜查者以正當之令狀，並須有公民二人蒞場，携去檢査物件，應給正式清單；若在夜間，則警察非驟聞室內呼救，不得擅入」，這就是明確規定了它的具體條件和手續。「五五憲草」第十一條，也應該照這種規定加以修正。還有關於言論，著作，出版等意見自由的權利，也並不是說，它是神聖不可侵犯的；只是說僅能依普通民刑法典等，事後追訴，而不能制定特殊法律事先限制，在不觸犯這些法典的範圍以前，是「絕對」和「完全」自由的。不僅如前所述美憲修正案，曾經明白規定，不許國會制定限制言論出版等自由的法案，其他各國除日本等少數國家外，大抵都在憲法上明白規定不許對於出版，報紙，施行檢查，「特許及拒絕郵寄」等預防辦法。波蘭憲法一百零五條第一項規定：「出版自由保障之。凡出版不得付於檢閱或置於特許制度之下，國內之報紙及出版物的頒布郵寄者，不得拒絕之；其頒布亦限於共和國的領域內」，即其一例。在我國，張知本氏憲草第二十二條會規定：「人民有言論著作刊行之自由，除抵觸刑法外，不得停止或限制」，亦為比較適當的規定。「五五憲草」第十三條同樣是應該加以修正的。至於關於集會結社自由等的權利，自然也不是說連憲法都不能規定一種條件和限制，只是說，不能在法之外，又特別制定限制的法律。例如美憲法修正案第一條便規定不許國會制定，剝奪人民和平集會之權的法律。德憲法第一百二十三條第一項則規定：「德國人民不必報告官署及得特別許可，有和平及無武器集會之權。」關於結社

，德憲法第一百二十四條亦有保障的規定，即「德國人民其目的若不違背刑法，有組織社團及法團之權；此項權利不得以預防方法限制之」。在我國，張知本氏憲草第二十三條：「人民有集會結社之自由，不必向該管官署事先報告；但集會攜帶武器或擾亂社會秩序，結社以犯罪為目的者，得禁止或解散之」的規定，雖還不盡完善，但還較「五五憲草」第十六條為優，應據以修正之。此外「五五憲草」關於其他自由權利的規定，同樣都是應該刪去「非依法律」等字樣，而另作適當的具體規定的。

也許有人說，法律和命令不同，它是經過立法機關制定的；而立法機關是由人民選舉產生的代表民意機關；那麼採取法律保障主義和憲法保障主義有什麼不同呢？不相信法律，就是不相信立法機關，也就是不相信人民自己選出的代表，恐怕不僅不應該，而且不必要罷？殊不知人民的自由權利，只應該由人民自己決定的，或人民代表機關經過嚴重手續制定的國家的根本法保障和限制，不應該由人民代表機關以普通法律輕易加以限制。人民代表機關輕易限制人民自身的自由權利，這是不合理的。況且我國的立法院為治權機關不是政權機關，它所制定的普通法律又不一定都經過國民大會乃至人民自身的複決，更不應該任其輕易限制人民的自由權利了。若謂立法委員是國民大會選出的，更應該絕對信任，則大總統也是國民大會選出的，為什麼不許他以命令限制人民自由權利呢？

因為我們主張修正所謂「非依法律不得如何如何」的規定，所以「五五憲草」第二十五條，也應該刪去或修正為：「憲法所規定人民享有之自由權利，國家應保障之，凡不合憲法規定，有礙人民自由權利之法律；不得制定」。

此外，在本章還有三點，應加補充。第一是具體規定國家保障一切人民受教育及從事勞動的權利。前者，「五五憲草」第一百三十二條，本已有類似的規定，但仍應作為人民的基本權利，規定於本章，以示鄭重之意；後者，在實行民主主義的我國，亦為當然應有的規定，第二十二條所規定：「人民有依法服工役之義務」，並不是保障勞動權的意思，故應有所補充。第二，本章各條所謂人民，