

大 學 用 書

中華國民憲法逐條釋義

林 紀 東 著

三民書局印行

中華國民憲法逐條釋義

(一)

著 東 紀 林

學經歷：北平朝陽大學法學士、日本明治大學

學法學研究院

曾任：國立政治大學、中央大學、

南大、私立東吳大學、輔仁大學

法律學系教授、特種考試典試委員

兼委員

現職：司法部法律顧問、國立台灣大學

法律學系教授

三 民 書 局 印 行

行政院新聞局登記證版業字第〇二〇號

中華民國五十九年二月初版
中華民國七十二年二月修訂初版

中華民國憲法逐條釋義（一）

基本定價伍元

版權所有
必究

著者 林

紀

東

發行人 劉

振

強

出版者
印刷所

三民書局股份有限公司

三民書局股份有限公司
臺北市重慶南路一段六十一號
郵政劃撥九九九八號

修訂版自序

本書第一冊，撰於民國五十五年，迄今已逾十五年之久。十五年來，國家民主憲政之推行，大有進步，與憲法關係密切之法律，乃亦多所興革，國家賠償法之施行，與訴願法之修改，即其著者。司法院大法官會議，亦於此進步之氣象中，著有重要解釋數號。其釋字第一六六號解釋，認為違警罰法所定之拘留、罰役，係對於人民身體自由所為之處罰，依照憲法第八條第一項規定，不應由警察官署裁決，『應迅改由法院依法定程序為之』，就施行歷三十餘年之法律，指明與憲法規定不符，應迅予於改變，以重人民身體自由之保障，亦民主觀念進步之象徵，而為憲政上之盛事也。惟由民主政治之本義言之，凡此興革，皆為應有之措施，故本冊初版，亦均有所建言。茲幸分別見諸實施，既喜見國家民主憲政之進步，復念本冊舊版刊行已久，允應追隨此進步之現象，予以修訂。用就十五年來，與憲法關係密切之新法律，大法官會議新著之解釋等，補予論敘；舊版立論取材之不甚妥適者，亦予以更改，修訂之幅度甚廣，

當可補舊版之缺失，而供讀者之參考。年衰體弱，兒女又不習法律，深恐此費時十餘年之作，自行刊印，日後失其流傳，乃商之三民書局董事長劉振強兄，將本書各冊，改由三民書局印行，承予允諾，甚為感幸，特申謝於此。

中華民國七十一年元月十七日

林紀東記於臺北念蒼書室

中華民國憲法逐條釋義（第一冊）

目次

緒論 中國憲法之歷史·····	一
-----------------	---

第一節 由立憲運動至訓政時期約法·····	一
-----------------------	---

第二節 五五憲草之制定及其特點·····	四
----------------------	---

第三節 中華民國憲法制定之經過·····	九
----------------------	---

本論·····	一七
---------	----

第一章 總綱·····	二七
-------------	----

總說·····	二七
---------	----

第一條 國體·····	二七
-------------	----

第二條 主權之歸屬·····	三一
----------------	----

第三條 國民·····	三四
-------------	----

第四條 領土·····	三九
-------------	----

第五條 民族平等·····	四四
---------------	----

第六條 國旗·····	四七
-------------	----

第二章 人民之權利義務

總說

(一)人權保障之歷史

四九

(二)人權保障之思想基礎

五四

(三)現代之權利觀念

五八

(四)公權之演變

五九

(五)人權之保障與特別權力關係

六二

(六)人權保障之對象

六五

(七)人權之保障與私人相互關係

六八

(八)人權保障之國際化

七二

(九)憲法上義務規定之變遷

七八

(十)憲法上義務規定變遷之原因及其意義

八〇

(十一)憲法上人民義務規定之性質

八二

第七條 平等權

八四

第八條 人身自由

一〇三

第九條 不受軍事審判之自由

一三二

第十條 居住遷徙之自由

一三七

第十一條 言論講學及著作出版之自由

一四八

第十二條	秘密通訊之自由	一七五
第十三條	信仰宗教之自由	一八一
第十四條	集會結社之自由	二〇〇
第十五條	生存權工作權及財產權	二一八
第十六條	請願權訴願權及訴訟權	二五三
第十七條	選舉罷免創制及複決之權	二六四
第十八條	應考試服公職之權	二八八
第十九條	納稅之義務	三〇六
第二十條	服兵役之義務	三一四
第二十一條	受國民教育之權利義務	三二〇
第二十二條	人民其他權利之保障	三三一
第二十三條	限制人民權利之條件	三三九
第二十四條	損害人民權利之賠償	三六〇
第三章	國民大會	三七七
總說		三七七
第二十五條	國民大會之地位	三八二
第二十六條	國民大會代表之產生方式	三八八
第二十七條	國民大會之職權	四〇四

第二十八條	國民大會代表之任期	四二三
第二十九條	國民大會之集會	四三三
第三十條	國民大會之臨時會	四三七
第三十一條	國民大會之開會地點	四四三
第三十二條	國民大會代表之言論免責特權	四四六
第三十三條	國民大會代表之不逮捕特權	四七〇
第三十四條	關於國民大會之附屬法規	四八六

中華民國憲法逐條釋義（第一冊）

林紀東著

緒論 中國憲法之歷史

第一節 由立憲運動至訓政時期約法

中國憲法之歷史，始於何時，爲可討論之問題。如謂憲法爲規定國家之基本組織，人民之權利義務，及基本國策之根本法，則中國舊日之法典，亦頗有爲此類規定者。然則中國憲法之歷史，將可追溯於遠古乎。吾人以爲憲法之產生，實由於英美法德諸國人民，爲防止專制，保護自由之需要，而制定者，爲民主憲政運動之產物^①。就我國言，係由西方傳播而來之外轍文化，在日俄戰爭以前，中國尙無近代意義之憲政運動。舊日法典，縱有關於國家基本組織，及人民權利義務之規定，然因時代背景不同，與近代意義之憲法，亦貌似而神殊，不容牽強附會，轉失真相，論中國憲法之歷史，乃不能不始於日俄戰爭（一九〇四——一九〇五）之後。

日俄戰爭之後，我國有識之士，鑑於日本實行立憲，政治就軌，乃能以蕞爾小國，挫敗帝俄，故立憲之呼聲，甚囂塵上，清廷初不置理，嗣以孫中山先生所領導之革命運動，聲勢日益強大，乃揚言制定憲法，使君主之大權有限制，人民之權利有保障，以緩和民眾之反抗。並爲擬定憲法大綱，召集諮議局

及資政院等，貌似立憲之措施，實際上仍盡力拖延。當時清廷固無立憲之誠意，革命運動，亦未因清廷之偽裝立憲，而趨於沉寂，由於革命志士堅貞奮鬥之結果，遂有辛亥革命之產生。清廷鑒於情勢危急，乃於同年（一九一一）公布『十九信條』，實行略似英國之責任內閣制度，欲以挽救狂瀾於既倒，而開我國成文憲法之始。惟因當時革命怒潮澎湃，非此所能挽回，故十九信條公布未久，清廷旋亦覆亡。

辛亥武昌革命以後，各省相繼獨立，鑒於彼此聯繫之必要，乃有各省都督代表聯合會之成立，該會以建國伊始，不可無規定國家基本組織之法律，故於辛亥年（一九一一）十月十三日，議決『中華民國臨時政府組織大綱』二十一條，是即南京臨時政府組織之法律根據。惟該大綱屬稿匆匆，缺陷甚多，復以其為臨時政府組織大綱之故，於人民權利義務未設規定，尤為各方所不滿，故南京臨時政府成立後，參議院於民國元年三月八日，議決臨時約法五十六條，其內容較臨時大綱為完備。迨後南北和議告成，清廷退位，孫中山先生辭臨時大總統職，政府遷都北京，正式之國會旋亦成立，乃於民國二年七月一日，由參眾兩院，各選起草委員三十人，成立憲法起草委員會，從事於憲法之起草。該會成立之後，辛勤工作，如無外力干擾，中華民國正式之憲法，民國初年原已可望成功。惟因贛寧之役以後，袁世凱權勢日張，野心漸大，思欲解除臨時約法之束縛，以遂其個人獨裁之野心，故始則肆意干涉國會之制憲工作，繼因干涉無效，乃以莫須有之口實，解散國會，組織御用之約法會議，另草約法，於三年五月一日公布。袁氏約法公布以後，元年之臨時約法，以及國會組織法等，遂俱被毀滅，中國事實上，遂趨於無根本法之狀態。

自是以後，始則有民國四年袁世凱之僭號稱帝，民國六年張勳之乘機復辟，繼則有直皖之爭，奉直之爭，國會時開時輟，制憲蹉跎無成，直至民國十二年奉直戰爭結束，國會二次復會，始將民國二年起

草之憲法草案審議通過，由憲法會議，於同年十月十日公布，是爲「民國十二年憲法」。該項憲法，原爲民國成立以來，體系最爲完整之憲法，惟因通過該憲法之議員，多爲受賄選舉曹錕爲總統之議員，論者謂該憲法之所以匆匆通過，即係藉以掩飾其賄選的罪狀，故該憲法雖通過於第一次世界大戰結束之後，其內容亦頗有可以注意之處，仍不爲國人所重視。迨十三年多，奉直再戰，直系戰勝奉系，段祺瑞組織臨時政府，推翻十二年憲法，另頒所謂臨時政府制，嗣更組織國憲起草委員會，重新起草憲法，歷四個月之期間，於十四年四月，完成憲法草案，是爲十四年憲法草案。當時原擬召集國民代表會議，以該草案爲基礎，制定憲法，但因政局動盪，國民代表會議，迄未召集，臨時政府旋亦瓦解，該草案迄無提出討論之機會，終北京政府時代，亦遂無正式之憲法。

茲再略述國民政府統一全國後制憲之情形。國民政府，自十七年北伐告成，統一全國後，即依照胡漢民孫科二氏實行五權制度之提議，於是年十月八日，就昔日在廣州公布之中華民國國民政府組織法，加以修正，實行五院制度，其中規定國民政府及五院等——國家機關之組織與職權，具有憲法之性質，惟因僅有關於國家基本組織之規定，而無關於基本作用之規定，僅能視爲憲法的一部，不能視爲真正之憲法。且早在民國十七年北伐成功之時，即有提議制定訓政時期約法，以規定（一）人民權利義務，（二）中央政府之組織，（三）中央與地方之關係者，但因國民黨一部分有力人士，認爲無此必要，遂未進行。迨民國二十年間，國民黨當局認爲：『在訓政開始之時，一切建國根本問題，應與國民共約，乃得齊一全國國民之意志，集中全國國民之能力，以立民有民治民享之基，而明本黨執政時期之責任』，乃主張召開國民會議，制定訓政時期約法，（見國民黨三屆四中全會主席團提出國民會議案），國民黨中央接受此項提議，遂於二十年五月五日召開國民會議，制定訓政時期約法，於二十年六月一日公布施

行。蓋自民元臨時約法，爲袁世凱所毀滅之後，延續幾達二十年之久，中國始有正式之約法產生，斯亦可見中國政局之動盪，與制憲之艱難矣。訓政時期約法之內容，雖非無可議之處，然其爲中國制憲歷史，劃一新時期，自亦有注意之價值^②。

第二節 五五憲草之制定及其特點

訓政時期約法公布未久，九一八事變發生，日本軍閥於數日之間，盡佔我東北各省重要城邑，各方鑒於國難之嚴重，頗多主張制定憲法，實行憲政，以建國禦侮者，二十一年十二月，中國國民黨第四屆三中全會，開會於南京，討論『集中民族力量，抵抗外患，挽救危亡』之大計，經決定於『最近期間，積極遵行建國大綱所規定之地方自治工作，以繼續進行憲政開始之籌備』。又決定於民國二十四年三月，召開國民大會，議決憲法，並『飭立法院從速起草憲法草案發表，以備國民之研討』。立法院依照此項決議，於二十二年一月，成立憲法起草委員會，先決定立法原則，其後依照原則草擬初稿，於二十三年三月一日公布，徵求國人意見後，復就初稿加以修正，於同年十月十六日，三讀通過，經立法院呈報國民政府，依照當時立法程序，轉送中國國民黨中央黨部後，同年十二月十四日，中央第四屆五中全會，將該草案提出討論，經決議：『中華民國之憲法草案，遵奉總理之三民主義，以建立民有民治民享之國家，同時應審察中華民族目前所處之環境，及其危險，斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏，集中國力之制度。本草案應交常會，依此原則，鄭重核議』。中央常會，依照此項決議，於二十四年十月十七日，將該草案審查完畢，並決定下列五點原則：

『一、爲尊重革命之歷史基礎，應以三民主義、建國大綱、及訓政時期約法之精神，爲憲法草案之所本。

二、政府之組織，應斟酌政治實際經驗，以造成運用靈敏，能集中國力之制度，行政權行使之限制，不宜有剛性之規定。

三、中央政府及地方制度，在憲法草案內，應於職權上爲大體規定，其組織以法律定之。

四、憲法草案中有必須規定之條文，而事實上有不能即時施行，或不能同時施行於全國者，其實施程序，以法律定之。

五、憲法條款，不宜繁多，文字務求簡明』。

立法院即依照上列原則，將草案再加修正，於二十四年十月底呈送國民政府，轉送中央，經中央再加研究，起草憲草審議書，再交立法院審議，經立法院依照指示各點，逐一修正後，呈由國民政府，於二十五年五月五日，將中華民國憲法草案公布，因其係於五月五日公布，故論憲者咸稱爲五五憲草^③。

五五憲草。分爲八章：（一）第一章總綱。（二）第二章人民之權利義務。（三）第三章國民大會。（四）第四章中央政府。更分爲六節：（1）總統。（2）行政院。（3）立法院。（4）司法院。（5）考試院。（6）監察院。（五）第五章地方制度。更分爲三節：（1）省。（2）縣。（3）市。（六）第六章國民經濟。（七）第七章教育。（八）第八章憲法之施行及修正。全文原爲一百四十八條，嗣因二十六年四月廿二日，中央常會決議，將該草案第一百四十六條：『第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之』之規定刪去。立法院依此決議，於同年四月卅日，完成修正之手續，故草案全文改爲一百四十七條。

吾人所以就五五憲草制定之經過，詳加敘述者，實由於除現行憲法外，五五憲草，爲我國歷次根本法或根本法草案中，最值注意之一種，與現行憲法，亦有最密切之關係，研究憲法者，殊不能不加以注意也。此又可分爲下列四點言之：（一）任何政治制度，必須適合國情，與本國固有之歷史傳統、時勢要求相適應，不能以模仿外國爲能事，然後始能發生良好之作用，避免不良之影響。五五憲草，尊重中國革命之歷史基礎，以孫中山先生創立中華民國之遺教爲根本原則，與本國之固有傳統，頗相契合。且於中央政府及地方制度之規定上，又以中國內憂外患之艱難環境爲念，建立運用靈敏集中國力之制度，以適應時勢之真正要求。（二）良好之政治制度，不僅須適合國情，且須適合整個時代之趨勢，蓋立國於現代世界之上，各國文化交流，禍福利害，互爲影響，既不能遺世而獨立，對於整個時代之趨勢，何能漠視？二十世紀之時代趨勢，其表現於政治制度上者，爲舊式議會政治之沒落，爲行政權之擴大與加強，爲中央權力之集中，凡此各點，五五憲草，均能掙脫陳舊憲法理論之影響，建立嶄新之風格，而合於時代之趨勢。（三）國民政府立法院，起草五五憲草之工作，始於二十二年一月，迨二十五年五月，始正式定案，其間三易寒暑，會議數十百次，且博採周諮，廣徵各方意見，八度易稿後，始成定案，其千錘百鍊，審慎周詳之情形，爲我國任何根本法、或根本法草案所不及，故在學理上，尤有研究之價值。（四）若由與現行憲法之關係言之，五五憲草尤有注意之必要。蓋五五憲草公布後，原擬於二十五年十一月十二日，召集國民大會，以五五憲草爲基礎，制定憲法，惟因各省國民大會代表之選舉，未能及時辦妥，翌年抗戰發生，國民大會未能召集，五五憲草，遂未能成爲正式之憲法。抗戰勝利之後，重議制憲，雖因當時政治情勢關係，當局忍讓爲國，於五五憲草之外，依據政治協商會議之決議，另擬草案，而成現行憲法，以致精神上與五五憲草大有不同，惟由時間言：五五憲草與現行憲法，距離最近，

仍爲制憲當時最重要之參考資料，現行憲法各條之內容及文字，仍多蹈襲五五憲草者，二者之關係，頗爲密切，在現行憲法之解釋上，欲尋本溯源，得其真義；在現行憲法之運用上，欲期權衡至當，俾能外合時勢，內符國情，五五憲草，均有研究之必要，且將來光復大陸之後，如欲修改憲法，五五憲草，尤爲重要之參考資料。

五五憲草之重要性，概如上述，茲再就其與現行憲法不同之主要特點，略述於下，以供參考^①。

(一) 爲關於國民大會職權之規定 五五憲草第三十二條規定：『國民大會之職權如左：一、選舉總統、副總統、立法院院長、副院長、監察院院長、副院長、立法委員、監察委員。二、罷免總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、立法委員、監察委員。三、創制法律。四、複決法律。五、修改憲法。六、憲法賦予之其他職權』。依此規定：國民大會，不僅有選舉罷免總統副總統之權，且可選舉罷免立監兩院院長副院長與立監委員。司法考試兩院院長副院長，雖由總統任用，惟國民大會，亦有罷免之權。且國民大會，除修改憲法外，復有創制法律、複決法律之權，並未附以時期之限制。凡此規定之用意，在使國民大會，能收政權機關之實；政權機關，對於治權機關，得爲適當之控制，政權與治權機關之界限，亦較爲分明。（僅國民大會，爲代表人民行使政權之機關，其餘立監兩院，均爲聚集專家，貢獻其專門知識之治權機關）。此種規定，與現行憲法關於國民大會職權之規定（後詳），頗不相同。

(二) 爲關於中央政府之規定 五五憲草關於中央政府之條文甚多，規定上亦頗多特點，其中最值注意者，爲關於行政院之組織，及行政中樞與立法院關係之規定。（1）依照五五憲草規定：『行政院設院長副院長各一人，政務委員若干人，由總統任命之』（第五十六條）。『行政院各部長各委員

會委員長，由總統於政務委員中任命之』（第五十八條）。『行政院院長、副院長、政務委員、各部部长、各委員會委員長各對總統負其責任』（第五十九條）。故行政院院長由總統任命，對總統負責，不必如現行憲法然，須經立法院之同意，對立法院負責。（見憲法第五十五條及第五十七條，後詳）行政院副院長及各部會首長，亦由總統直接任命，法律上無須經過行政院長之提請，故『各對總統負其責任』，而非連帶負責。（2）行政院既非對立法院負責，故兩院為平等之關係，立法院並無優越之地位，立法院雖有：『議決法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，及其他關於重要國際事項之權』（第六十四條），關於立法事項，立法院得向各院、各部、各委員會提出質詢（第六十五條），惟『總統對於立法院之議決案，得於公布或執行前，提交複議。立法院對於前項提交複議之案，經出席委員三分之二以上之決議，維持原案，總統應即公布或執行之。但對於法律案、條約案，得提請國民大會複決之』（第七十條）。非如現行憲法第五十七條規定者然，行政院雖有提請覆議之權，惟如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職也（後詳）。舉此數點，可見依照五五憲草規定，總統之權力，較現行憲法為大；立法院之地位，則不如現行憲法之重要也。

（三）關於地方制度之規定 現行憲法，專設『中央與地方之權限』一章，就屬於中央立法執行之事項，屬於省立法執行之事項，及屬於縣立法執行之事項，分別列舉，予省縣權限以憲法之保障，中央不得以法律變更之。且於第十二章地方制度中，明定省縣均為地方自治團體，得以制定省縣自治法，選舉省長縣長，有如後述。五五憲草則以省為國家行政區域，而不以省為地方自治團體，故於第九十八條規定：『省設省政府，執行中央法令，及監督地方自治』。第九十九條規定：『省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之』。明白表明省政府僅為執行中央法令，監督地方自治之機關，而非辦理省