

薛學潛著

中華民國憲法草案釋義

序

毓津曩嘗歷游歐美各邦考察窮求博訪積時久得其政教農工商藝程制經緯而歸閉戶越二年發中西典籍劬研條理貫串而鎔鑄會通且讀且述成政本論三十萬言愚曾爲之序海內讀者既知其人其志矣昨年政府省訓政之不可久而無績也乃議制憲歸權與民更始毓津欣然期大法功成且善因著私擬憲法草案將發刊就同志者集思廣益來屬爲論定愚詳審通篇精心慎思周計遠慮其尤可特舉而足以改進政制鞏益締造者開宗明義首重國民經濟於勞動保護資產制限耕者有田實業自治合作國營事業大聲急呼直欲起舉國於膏盲痼疾中回其生健其軀而登壽域此固孫中山先生民生精義所寄惜秉國鈞者趑趄遷延多顧忌而未能遵遺教勇踐於行焉毓津慨然隱憾以爲非此不足拯國難定國是肅清腐政亂治之舊汙躋國步於昌明進化富强之列其識偉矣蓋經濟者國本之盤根民生之滋乳也經濟程制不立盤根不固滋乳不給國與民何恃而存何賴而榮此不待甚智而能喻者也至保護幼權教育無徵費尤爲謀全民健强文化蔚盛發揚國光之機樞次復嚴考試以選才絕

官競朋比覈資績以董吏杜貪瀆官邪不憚詳人所略列舉程序至細至盡或謂憲法宜簡要忌繁溢選才董吏程序之事可委諸常律否則行易窒事轉易償不便此不知著者之意也現代科學機械彌精分業彌細國家政治經濟之邪廓部勒隨之彌擴舉國從政講武與自治庶司百職之權責亦視昔彌專而重其員額更或相倍蓰或相千百選才董吏之準則使不詳刊憲章昭然揭爲重典常法縱能補闕每易因人張弛制同虛設今之考試院監察院可以概見故授柄於人毋寧授柄於法視歐戰後新興各邦成憲已由簡而繁由寬而嚴遞嬗推演憲法涵範勢將日進爲巨帙國內深思之士方兢兢焉就執政元首被選資限及在職任限疑愼忌慮判論殊執苟用人典軍立制之權有憲法規定以監之則強者無肆心賢者得久任祛疑慮策治安開誠布公孰逾於此慨自民元以來道揆法守不存陵夷至今值國難益殷政府憬然喘息而從事制憲著者秉書生愛國肫誠竭其心得梗吐而洩之以爲組織不密則庶政不綱約束不嚴則法紀不振條舉縷列聊備執事草憲者及國人參擇而已豈好爲充類至盡也哉觀其慘淡經營籌計縝密徵列邦既成之善制闡舉國共蘄之涂徑集權歸國而不使執政挾之以竊柄自治分途而必欲全民依之以樂利其苦心可知矣且今之議憲者

每各就中央草案初稿枝節而爲之辭其能創作具體全文以供參擇者舍元年王君亮疇憲法芻議斯爲僅見不亦偉歟惟自著釋義尙有未盡倘取政本論對證之當益得其深旨淵源嗟夫制憲大業歷二十餘年不就其間爭者鬪者破壞者操縱者劫持以盜國者陰謀以玩羣者紛糾擾攘卒見分崩裂據之禍法治曙光邈不可覩長夜茫茫武力統一之夢亦徒陷於自戕戕國人民憔悴流離誰執其咎咎不可諫矣來猶可追蒿日時艱果能澈覺大悟改弦而更張之定國是於多難之際慎終於始詢謀周審使憲典臻於盡善更凜徒法不能以自行集羣智羣力礪淬德慧奠鞏國基抑私而趨公尊憲而守約納人人於軌範正義不容有力者挾以潰其樊亡羊補牢在此臥薪嘗膽亦在此剝極而復其庶幾興邦一線之機乎否則豈忍言哉豈忍言哉愚疾居離索久廢讀書研政之業毓津不恥下問伏櫪之馬已昧識途略書庸迂之言以報深愧不足副其意桐城張鴻鼎序

中華民國憲法草案附錄

自序

憲法求其用而已非冀以過人之智植於高世夫爲國必有政憲法以範政也國無憲法而爲政者猶車無輓軌而以行焉所不至於顛覆者蓋希也然憲法之有用爲其彊也彊者事之始也分之理也物之紀也田者不彊困倉不盈商賈不彊不得其贏婦女不彊布帛不精官御不彊其勢不成大將不彊卒不使令所求於彊無不有也憲法之爲彊也行政者有所守立法者有所樊違憲之政違憲之法不生其效此邦基之所繇立紀秩之所繇存而矜勢好智者斯不得以詭譎人間焉然憲法之所以能彊以得於衆心之所同仞今若循一曲之私而欲以威彊取天下又認認然恐天下之一合以軋已爲慮乃假憲法之名以欺惑愚衆則既不立於至公之義而特不足以攫衆人之心欲其憲法之彊不可得已失其彊則失其所以爲憲法塗有襁褓拾之不足貴慈母之於弱子迫窮禍患害相守也是故憲法出於衆心之所同仞人莫不之護爲政者莫敢違不然則人莫之護雖或反之而民忽諸弗之覺也覺亦弗之異也若是則雖有憲法無所可用焉今若欲求憲法爲衆心之所同仞則必由國民大會草創之又議決之而

國民大會之代表必出之於至公之選舉雖共和國之民人人有發表意見之自由故憲法草案人人可得而爲之以資爲參考然國家憲法之草創與議決必屬之國民大會不然則雖具眇義閎愔而不見衆心之所同仞不見衆心之所同仞則失其所以爲憲法也夫所以爲憲法之彊者既得之矣然後可求憲法之切於實之用也蓋有三詆一曰社會產業之稠制二曰中央權力之組織三曰地方自治之軌範方今之世百昌闡祕機械日紘異域用之貨貨有餘然而縱人於權利危害於公衆彊者席餘而日熾下戶躡短而歲馱馱僮攘臂訟言國政而黎民失職與牛駒同賤則機械愈用而民愈困產業愈興而愈不均而社會有倒懸之急斯域外當世之病而灼鑿乏術者也今爲憲法而莫爲之稠制則亦失所以爲用矣且今東海之東西海之西機械之發若蒸氣產業之起若流泉生產有過剩之患而岌岌焉圖傾銷於我國而我國產業凋疲機械未興材物外泄製物內流日趨貧弱不知其底今爲憲法而莫能致事業之集機械之蒸則亡無日矣尙何言於分均之義哉若夫中央權力之組織自孟德斯鳩倡三權分立之說而美洲之獨立與法國之革命雖披拂於盧梭大權在民之義無慮孟氏之說亦爲之羸瘁其間後之蒸民以爲建國之極所著憲法罔非鑿楫於茲然而在議會政

體之國徒茲紛拏於黨與愛憎多言而不用溺於閣員位置之爭敝於選舉法律之窳久矣夫議員不復爲人民代表但爲舉之者之雇役卽在分權政體之國政府與議會各自屹立亦徒茲紛拏於相與曳掣之間其爲國謀益者十無二三卽此十無二三有益國家之事復不得由政府提出法律之案必出議員自提議員不諳行政事遂致法律甚繁憤眊而不潔上下相蒙但求無失巧猾之徒因以爲市歐洲戰後諸國新立憲法蓋有變焉德奧皆取議會政體而德國則以增彊總統權力與人民直接票決二者爲節制議會專橫之機奧國則以特弱總統權力與增益議會柄用二者爲免除行政立法相與曳掣之害蓋一取於美國總統舉於人民以爲堅彊一取於瑞士閣員舉於議會以爲脆弱然斯二者舉不足以救世之患是以德國近數年來有所謂總統內閣者基於總統之信任而成立不繫於議會之多數擁護如是雖憲法未更而政治之基礎與憲法已歧矣奧國則已修改憲法由議會權重而化爲行政權重矣今爲憲法當不僅有所以變歐洲戰前諸國所訂憲法之一切弊害且必有所以變歐洲戰後諸國所訂憲法之種種紕繆不如此不足以爲用也若夫地方自治權力之組織又爲至要也自秦併海內盡天下之權收之在上地方適國而不爲自適令長悍然獨以征取爲

事其數千年窳惰之政然也是不獨見於中土歐洲中世其弊猶然爲今之治則不可以不重於地方之自治也自治者適國之祈嚮亦自適其祈嚮之謂也然今之人言自治不識其義之所在而謬解者衆矣今爲憲法當明定自治之義又必詳制地方自治權力之組織夫憲法之在今日若僅有制於中央權力之組織而不及於地方自治權力之組織者其不適於用也亦猶之乎僅有制於政治之端而不及於社會經濟之事之爲無當也上所述者爲今憲法之所要矣抑有進者一國之憲法不當由抄襲他國而全效之又不當雜糅而成之蓋必以其國之歷史爲依據而斟酌乎世界大勢之所趨達其權變貫其會通而自求於最適則事之危險未有甚於與其故有之化育斬焉而截又昧於世變茫然而從者也民國二十七月無錫薛學潛

中華民國憲法草案釋義目錄

無錫薛學潛著

第一篇 中華民國人民之基本權基本權利與經濟權利

第一章 總綱……………二一

第二章 本憲法關於國民經濟之原則……………十二

第一節 關於土地者……………一四

第二節 關於勞働力者……………二一

第三節 關於精神勞働者……………二五

第四節 關於資用者……………二八

第五節 實業自治……………三六

第六節 國幹事業……………三九

第三章 人民之基本權利……………四三

第一節 個人權利……………四六

第二節 家庭·····	五〇
-------------	----

第三節 集會結社·····	五二
---------------	----

第四節 公權與公職·····	五五
----------------	----

第五節 宗教·····	五八
-------------	----

第六節 教育·····	五九
-------------	----

第七節 幼權·····	六九
-------------	----

第一篇 中華民國中央權力之組織(其一)

第四章 國權·····	七七
-------------	----

第一節 國權統治權自治權·····	七九
-------------------	----

第二節 國權之分配·····	八三
----------------	----

第三節 國權之分布·····	九三
----------------	----

第五章 議會與立法·····	一〇二
----------------	-----

第一節 中央議會·····	一〇五
---------------	-----

第二節	人民議會·····	一二四
-----	-----------	-----

第三節	經濟議會·····	一三一
-----	-----------	-----

第四節	國事裁判會·····	一三三
-----	------------	-----

第五節	修憲會·····	一三九
-----	----------	-----

第六章	大總統·····	一四四
-----	----------	-----

第七章	中央政府·····	一五一
-----	-----------	-----

第一節	國務會議與國務院·····	一五二
-----	---------------	-----

第二節	樞密會議與樞密院·····	一六三
-----	---------------	-----

第三節	政府之顧問機關與儲政·····	一七三
-----	-----------------	-----

第二篇 中華民國中央權力之組織(其二)

第八章	行政監察·····	一八〇
-----	-----------	-----

第一節	通則·····	一八二
-----	---------	-----

第二節	資政院(九院之一)·····	一八四
-----	----------------	-----

第三節	都察院(九院之二).....	一九一
-----	----------------	-----

第四節	平政院(九院之三).....	一九七
-----	----------------	-----

第五節	審計院(九院之四).....	二〇五
-----	----------------	-----

第九章	司法.....	二二三
-----	---------	-----

第一節	通則.....	二一四
-----	---------	-----

第二節	大理院(九院之五).....	二一八
-----	----------------	-----

第三節	檢院(九院之六).....	二二三
-----	---------------	-----

第十章	考試考績考文.....	二二五
-----	-------------	-----

第一節	考試制度與都試院(九院之七).....	二二八
-----	---------------------	-----

第二節	考績制度與審官院(九院之八).....	二三六
-----	---------------------	-----

第三節	考文制度與文院(九院之九).....	二四七
-----	--------------------	-----

第十一章	國家經濟.....	二六四
------	-----------	-----

第四篇 中華民國地方與人民自治權力之組織

第十二章 自治……………二七八

第一節 通則……………二八五

第二節 地方自治……………二八八

第三節 實業自治(續)……………三二三

第四節 職業自治……………三二五

第五節 居民合作自治……………三二三

第十二章 附則……………二三五

中華民國憲法草案釋義

無錫薛學潛著

中華民國爲發揚國光鞏固國圉協和國內之民族共策社會之進步維護人道之尊嚴制茲憲法宣佈全國永矢咸遵垂之無極

第一篇 中華民國人民之基本權基本權利與經濟權利

(按)人民有基本權有基本權利基本權利者夫人有自由而有所禁以毋侵他人之自由毋違社會公衆之利憲法者定其禁明其利者也夫所以保障人民之基本權利者則必有權力焉此權力者國家所以爲組織者也而在共和國國家乃出於全國人民是故在國家謂之國權在人民謂之基本權此權力當不僅保障人民之基本權利又當盡力於社會經濟與文化之向上然此權力用之不當或反侵人民自由而社會之經濟與文化則從而污是故憲法之於此權力也則必定其禁而辨其用於是有國家之組織亦因之而著此憲法之所以謂之基本法而亦謂之國家之組織法也若夫人民之經濟權利亦其基本權利之所賅

焉然而今世社會嬗變之速機械製作之精其分工彌繁其相需日甚其所以相生養之道乃瘡益備而憲法於人民經濟權利之保障因是加詳焉

第一章 總綱

(按)憲法之辨以其體言有成文憲法與不成文憲法之分以其質言有剛性憲法與柔性憲法之分以政體言有君主憲法與共和憲法之分以國體言有純一國憲法與聯邦國憲法之分之數者所以喻名實別同異今中國將以爲憲法果奚爲奚據奚避奚處奚就奚去蓋不可以不前定焉總綱三則一曰確立政體二曰鞏固國圉三曰明定憲法之效力確立政體者明主權之所在鞏固國圉者明國土之不許割讓又以其固有疆域之內爲純一國家不得爲聯邦也明定憲法效力者明一切法母得有違於憲法夫中國之民蔽於專制之治久矣其溺之也亦既深矣誰爲之吹噓千百年拘攣枯曲之心花意蕊而縱之自由哉此非一君身之既去民國之既建卽可以爲專制之毒饑已盡滌而不虞死灰之復燃也蓋所以安人心固國本者大綱之首章不可不以明文規定中華民國爲共和政體又必聲明主權之在民若夫中國之境內統一之勢已成久矣是不以一時之變故而卽可謂分割之局卒不可破武夫擁衆與賊相望同事鹵略此所謂一時之變故也乃更爲之聯邦之勢以取其姑息是爲虎傅翼然則聯邦憲法自無當於採用若夫不成文

憲法無憲法與常權判然之別蓋其所以爲憲法者要不過重要之法而已矣而卽散見於常法之中英國然也夫是之爲憲法其來也遠其生也久雖無殊於常法而民之視之甚重且嚴立法者不敢以輕變也執政者不敢以故違也如有不若此者在勢者去衆以爲殃此雖不存憲法之形而其鞏固之性以視乎在成文憲法之國有過之無不及雖然此固不可以強合者緣歷史之有異也習慣之有不同也民國肇興百廢待舉宜有取於成文之憲法若夫剛性與柔性之分則以憲法之修改難易言也其修改也無殊於常法者此爲柔性者必以特殊之方法而行憲法之修改或特舉人民代表而行憲法之修改或二者兼之而行憲法之修改此爲剛性修改之難易有間故剛之中又有剛焉今謂一切法母得有違於憲法則憲法效力在一切法之上然則不獨爲成文憲法且有取乎剛性明矣由上所述中華民國之憲法應爲共和政體純一國家成文剛性憲法自無疑義

第一條 中華民國爲共和政體 國權屬於全國國民

(按)所謂共和政體者別於專制言也專制者自古竭天地萬物之至以奉聲色無窮之欲非所以養民之理懼民之知其然故重賞以喜之嚴刑以威之財匱而賞不供刑盡而罰不行乃始有亡國戮君者至此而後見專欲之不可久也所謂共和則將酌於民者也與衆同欲是以濟事若夫專制非僅一人斷制之謂則