

• 王雲五主編 •



# 中華民國訓政時期約法

阮毅成編著

臺灣商務印書館印行

阮毅成編著

中華民國訓政時期約法

臺灣商務印書館發行

## 編印人人文庫序

余弱冠始授英文，爲謀教學相長，並滿足讀書慾，輒廣購英文出版物。彼時英國有所謂人人叢書 *Everyman's Library* 者，刊行迄今將及百年，括有子目約及千種，價廉而內容豐富，所收以古典爲主，間亦參入新著，就內容與售價之比，較一般出版物所減過半。其能如是，則以字較小，行較密，且由於古典作品得免對著作人之報酬，所減成本亦多。

余自中年始，從事出版事業，迄今四十餘年，中斷不逾十載。在大陸時爲商務印書館輯印各種叢書，多厲廉售之意，如萬有文庫一二集，叢書集成初編以及國學基本叢書等，其尤著者也。民五十三年重主商務印書館，先後輯印萬有文庫會要，叢書集成簡編，漢譯世界名著甲編等，一本斯旨。惟以整套發售，固有利於圖書館與藏書家，未必盡適於青年學子也。

幾經考慮，乃略仿英國人人叢書之制，編爲人人文庫，陸續印行，分冊發售，定價特廉，與人人叢書相若；讀者對象，以青年爲主，則與前述叢書略異。本文庫版本爲四十開，以新五號字排印，與人人叢書略同；每冊定價一律，若干萬字以下，或相等篇幅者爲單冊，占一號；超過若干萬字或相等篇幅者爲複冊，占二號，皆依

出版先後編次。每號實價新臺幣八元，一改我國零售圖書向例，概不折扣。惟實行以來，發見間以萬數千字之差，售價即加倍，頗欠公允。研討再四，決改定售價，單號仍爲八元，雙號則減爲十二元，俾相差不過鉅。又爲鼓勵多購多讀，凡一次購滿五冊者加贈一單冊，悉聽購者自選。區區之意，亦欲藉此而一新書業風氣，並使購讀者得較優之實惠而已。

抑今後重印大陸版各書，除別有歸屬，或不盡適於青年閱讀者外，當盡量編入本文庫。同時本文庫亦儘可能搜羅當代海內外新著，期對舊版重印者維持相當比例。果能如願，則本文庫殆合英國人人叢書與家庭大學叢書 Home University Library 而一之也。

數年之間，取材方面，時有極合本文庫性質，徒以篇幅過多，不得不割愛者，因自五十八年七月起新增特號一種，售價定爲二十元，俾本文庫範圍益廣，而仍保持定價一律之原則。惟半年以來，紙價工價均大漲，祇得將特號面數酌予調整。凡初版新書，每冊在二百一十面至三百面者，或景印舊版，每冊在三百一十面至五百面者，均列入特號，事出不獲已，當爲讀書界所共諒也。

中華民國五十九年一月五日王雲五識

# 重印自序

阮毅成

這一冊中華民國訓政時期約法，原來是民國二十四年，我在南京考試院公務員特別補習班的講稿。四月二十九日，我應該班之聘，擔任教授。於五月一日起，至八月三十一日止，以每星期三的下午三時至五時，每星期四的下午三時至四時，爲授課時間。同年九月，上海商務印書館編印實用法律叢書，囑寫訓政時期約法，我就以此講稿，略加修正補充寄去。十月初版，到十一月，已經四版。此後究竟發行了多少版，現已無可考查。相信當時購閱的人，應不在少數。

中華民國訓政時期約法，是民國二十年五月由國民會議制定的。此後的每屆高等考試，均規定以中華民國憲法爲各類科應試人的必試科目。又規定在憲法未公布前，考訓政時期約法。而其時國內并無研究訓政時期約法的專著，致應考人無從取

得參考的書籍。民國二十二年秋季的高等考試，我應聘任襄試委員，住在闈內。有一題憲法試題，是我出的：「憲法學者常設爲政治的主權與法律的主權之區別。在訓政時期約法之下，法律的主權與政治的主權，是否亦各分寄於不同的機關？試討論之。」我並且自己寫有標準的答案。其時，考試院院長戴季陶先生經常到闈內與各典襄試委員晤談。他於我出的試題發表之後，看到了試題與我自寫的答案，他認爲我能將我國的訓政時期約法，與英國憲法學者戴雪的理論相結合，是極有價值的事。後來，戴先生更考試院中的工作人員補習進修特爲設班授課，并指定要我主講訓政時期約法。我其時只三十一歲，而院中的同仁，多年長於我。乃面請戴先生另聘他人，而戴先生不允，認爲我是最適當的講訓政時期約法的人選。

這一冊中華民國訓政時期約法，我久已無存。來到臺灣以後，也久覓不獲。民國五十四年二月，無意中與臺灣商務印書館葉友樸先生談及，托他代覓。而葉先生竟迅爲在該館的保存書冊目錄中找到本書，借送我閱。三十年前的舊作，得以重觀，爲之狂喜。今年三月，葉先生又建議我可以照原書影印，列入人文庫，該館董事長王雲五先生，立表贊同。我也以我國憲法雖已公佈實施二十餘年，但訓政時期

約法，究亦曾經在抗戰復員的國家最艱困的時期，爲我國根本大法者十多年，自深具有其歷史上的價值。況除我所寫的這一冊之外，國內迄無其他有關的專書。乃重爲校正，再予印行，是爲序。

民國六十年四月三日 於臺北

# 目次

|     |      |    |
|-----|------|----|
| 第一章 | 約法史實 | 一  |
| 第二章 | 約法特性 | 一〇 |
| 第三章 | 約法總綱 | 一五 |
| 第四章 | 人民權義 | 二五 |
| 第五章 | 訓政綱領 | 四一 |
| 第六章 | 生計教育 | 五一 |
| 第七章 | 均權制度 | 六二 |
| 第八章 | 政府組織 | 六七 |
| 第九章 | 約法保障 | 八一 |

# 中華民國訓政時期約法

## 第一章 約法史實

中華民國訓政時期約法，曾經是我國的國家根本大法。由國民會議於民國二十年五月十二日通過，而由國民政府於同年六月一日公佈施行。國民會議的召集，在是年五月五日，而其創議則遠在民國十三年。總理北上的時候。總理於十三年十一月十三日所發的北上宣言中，就說：「凡武力與帝國主義相結合無不敗；反之，與國民結合以速國民革命之進行者無不勝。今日以後，當劃一國民革命之新時代，使武力與帝國主義結合之現象，永絕迹於國內；其代之而興之現象，第一步使武力與國民相結合，第二步使武力爲國民之武力……欲使武力與國民深相結合，其所由之途徑有二：其一使時局之發展，能適應於國民之需要。蓋必如是然後時局發展之利益，歸於國民，

一掃從前各派勢力瓜分利益及壟斷權利之罪惡。其二使國民能自選擇其需要。蓋必如是然後國民之需要乃得充分表現，一掃從前各派包攬、把持、隔絕羣衆之罪惡。以上二者爲國民革命之新時代與舊時代之鴻溝。……本黨根據以上理論，對於時局主張召集國民會議，以謀中國之統一與建設，而在國民會議召集以前，主張召集一預備會議，決定國民會議之基礎條件，及召集日期，選舉方法等……」

當時總理北上，本因曹吳軍隊已經戰敗，由段琪瑞在北京組織臨時執政府，一時毀法造法之說甚盛。所謂毀法造法，即將民國二年以來一切由國會法統所生的問題，盡行勾除，而另行樹立一種新的法統，以爲撥亂反正之計。其實這種言論外表雖很動人，而其內容卻還是只爲段琪瑞一系人物便利私圖的策劃。所以總理雖竭力聲言：「有了這次北方事變之後，究竟能不能夠收束；以後中國究竟是治或者是亂，究竟是和平的開始，或者是大亂的開始，沒有別的方法可以決定，祇有開國民會議，用大家來解決之一法。」（見十三年十一月十九日總理在上海招待新聞記者演說詞）「我主張和平統一的辦法，是開一個國民會議，用全國已經有組織的團體，舉出代表來，

出席國民會議，大家商量，解決國事」（見十三年十一月二十三日 總理在上海九中對長崎中國學生會演說詞）。可是段祺瑞則以臨時執政名義，另制定其所謂善後會議條例。總理到了天津，肝病復發，一時不能趕到北京，於是在十四年一月十七日，致電段氏，再把國民會議的重要，極力陳說。略謂：「善後會議於誕生國民代表會議之外，尙兼及於財政軍事之整理，其權限自較預備會議爲寬。而構成份子則預備會議所列人民團體，無一得與。夫十四年來，會議之開屢矣，其最大者有六年之督軍會議，八年之南北會議，而皆無良果。揆其原因，實由於會議構成份子，皆爲政府所指派，而國民對於會議，無過問之權。既不能選舉代表，參列議席，甚至求會議公開而不可得。坐是會議與人民漠無關係，人民不得不仍守其膜視國事之故習，而人民之利害，絕不能於會議中求其表現。……善後會議所列構成份子，則似偏於實力一方面，而於民意方面，未免忽略，恐不能矯往轍，成新治。」總理又表示：「不必堅持預備會議名義，但求善後會議，能兼納人民團體代表。……至於會議事項，雖可涉及軍制財政，而最後決定之權，不得不讓之國民會議。」然而段祺瑞於同月二十九日覆電，對於這兩項條件，未能容納。中國國民黨中央執行委員會於十四年二月二日發佈通電，謂：

「本黨仍守此堅決及讓步之旨，務期真正民意，得以充分發表，以爲解決時局之最高機關，本黨當竭其力之所能至，以觀厥成焉。」

其後 總理由天津赴北京，不幸竟於是年三月十二日逝於北京寓邸。當危篤的時候，以遺囑指示國民政治奮鬥的途徑，還說：「最近主張開國民會議及廢除不平等條約，尤須於最短期間，促其實現。」他對於國民會議熱心，可想見了。

記得在民國十年春間，直系軍人勾結帝國主義及南方反動份子，欲撲滅 總理所領導之革命勢力，同時國際共管中國的聲浪很高，民國基礎動搖。於是國會非常會議選舉 總理爲大總統，於五月五日就職，與一切反革命勢力奮鬥，遂創立國民政府的丕基。十四年 總理既死，北方軍人還是繼續殃民禍國，國勢更危險了，中國國民黨乃於次年七月九日在粵誓師出師北伐，先入湖南，十月克武漢，底定長江上游；十六年春克復長江下游各省。不久又努力剷除共黨，鞏固黨的基礎。十七年春，又繼續北伐，於六月間克復北京（旋即改名北平）。歷年苦戰，賴將士用命，人心向義，而全國纔告統一。

依照 總理手訂的建國大綱第七條「凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日」統一既已完成，自必須秉承遺囑所垂示，定期召集國民會議，以立建國的基礎。民國十九年十月國民政府蔣主席遂於開封軍次拍發江電請中央召集國民會議：「徵詢全國國民之公意，準備以國家政權，奉還於全國國民，使國民共同負責，以建設我三民主義之國家。」并謂：「其頒佈憲法日期，前已規定於訓政綱領，茲再宜提請國民會議正式議決，并請其共同擔負籌備憲法起草會議之責。而憲法未頒佈以前，如需先制定一種訓政時期適用之約法，使訓政綱領所規定與第一次全國代表大會宣言中之政綱，益能爲全國國民所了解，亦可由國民會議討論決定之。」中央依此提請，於十一月十二日舉行中國國民黨第三屆中央執行委員會第四次全體會議。由主席團提出召開國民會議案。原案略謂：「本黨遵奉 總理遺教，負民國建國之責任，民國人民應行使之政權，由本黨代理而行使之，以期保育民國之健全，而不爲專制餘孽之所毒害。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心志，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。」這議案當經全體會議通過，并決定於民國二十年五月五日

召集，其召集方法，交常會趕速制定，由國民政府公布施行。

中國國民黨中央執行委員會常務會議乃依據全體會議議決案，制定國民會議組織法，及一切法規。組織法規定國民會議由各省市之職業團體，中國國民黨及蒙古、西藏、海外華僑所選出之代表組織之。代表總額計五百二十名。其由各省選出者四百五十名；由各市選出者二十二名；由蒙古選出者十二名；由西藏選出者十名；由在外華僑選出者二十六名。

國民會議在民國二十年五月五日在南京開會，到同月十六日閉會，共計十二天，通過議案四百三十三件，而中華民國訓政時期約法，即爲所通過重要案件之一。前引蔣主席江電，本已說到訓政時期適用約法的制定，其後蔣氏復與中央執行委員戴傳賢等十二人連署，正式向第三屆中央執行委員會提議國民會議應確立本黨與全國人民共同遵守的約法。其提案全文說：

「本黨秉承 總理遺教，在此軍事結束訓政進行之時，召集國民會議，其目的在依遵 總理所示謀全國之統一及建設的標準於三民主義的訓政範圍以內，確立本黨與全國人民共同遵守之約法，使真正的全民憲政，得循是實現。此種約法，爲中國民族整個的生命所寄，負訓政責

任之本黨，不得不於再三鄭重考慮之後，定堅卓不移之決心，并應排除一切困難與謬見，根據總理所指示以確定其性質、範圍與產生之方法，俾於國民會議，樹久安長治之宏規。」

這提案當經民國二十年三月二日第一三〇次常務會議決議通過，并推定吳敬恆等十一人爲約法起草委員，經過審慎的研究，於同年四月下旬草成中華民國訓政時期約法草案。提出於第一三七次常會，經兩日鄭重的討論，始決議修正通過，仍提臨時全體會議決定。嗣於五月一日臨時全體會議提出，詳細加以討論，決議修正通過，送國民政府提出國民會議。

國民會議收受中華民國訓政時期約法草案後，即列入五月八日第一次會議議事日程，作爲討論事項的第四案（第一案是對革命先烈與革命陣亡將士暨因革命而死之同胞，默念致敬案；第二案是慰勉剿匪將士案；第三案是嘉勉華僑歷年贊助革命功績并慰問案）。當經討論交約法審查委員會審查，指定審查委員五十一人，并指定由吳敬恆召集；吳敬恆不在京時，由蔡元培代爲召集。約法審查委員會除原草案外，并收到各代表意見書六十九件。於五月九日及十一日先後開會審查，經詳加討論，所有各意見書可採各點，均經分別歸列相當各條。其餘有曾經原案規定的，有

事涉瑣細不便列入約法的，有陳義過高難以實施的，爲約法本身尊嚴及其實施之效力計，似不必一一採納。乃將修改及增加各條歸入原案，一併提出審查報告。後經國民會議列入五月十二日第四次會議議事日程，作爲討論事項的第二案（第一案爲國民政府剿滅赤匪報告案），當連開二讀會及三讀會將中華民國訓政時期約法全文修正通過。并於國民會議宣言中，說明約法的重要意義，謂：「中國人民受數千年專制政體之束縛，無參加政治之機會，政治能力至爲薄弱。革命而後不能由軍政一躍而入於憲政，必經過訓政之一階級。在此時期，行約法之治，訓導人民，實行地方自治，使人民受充分之政治訓練，以與聞國政。中山先生遺教中，言之詳矣。今者，國民政府既已討平叛亂，國家已脫離軍政而入訓政時期，本會議爰遵照中山先生遺教，制定中華民國訓政時期約法，交由國民政府公布施行。此約法都凡八章八十九條，對於人民之權利義務，國民生計，國民教育，中央與地方之權限，政府之組織等，均有切要之規定。其尤重要者，厥爲訓政綱領一章，用以確定訓政時期之政治綱領，與夫訓政時期中國國民黨及國民政府之權責，庶由此而促成憲政，此爲任何國家憲法所無，而中華民國訓政時期約法所獨有者也。我全體國民當知約法爲訓政時期根本大

法，國家能否入於憲政，全視訓政時期之約法能否推行無阻以爲衡。故全體國民對於約法當共信共守，誓以全力擁護；有敢破壞約法者，視爲公敵，庶約法得保其尊嚴，而訓政得以完成，憲政得以實現。」

國民會議既閉會，通過的中華民國訓政時期約法就送交國民政府；國民政府也就於二十年六月一日把牠公布施行，這便是我國訓政時期約法的史實。