

宣傳叢書第三十五

五權憲法釋義

二十七年七月

中國國民黨
江蘇省黨務整理委員會
編印

鎮江新民印書館代印

五權憲法釋義目次

第一章 現代憲法概論

第一節 憲法的特性

第二節 憲法的淵源

第三節 憲法的種類

第四節 憲法的修改

第二章 五權憲法概論

第一節 五權分立的意義

第二節 五權憲法的淵源

第三節 五權憲法的基本原則

第四節 五權分立的國家機關

五權憲法釋義目次

五權憲法釋義目次

附錄

中華民國訓政時期約法

中華民國國民政府組織法

五權憲法釋義

第一章 現代憲法概論

第一節 憲法的特性

法的本質，是社會生活中人類相互間意思交涉之不可破的規律，換言之：就是人類行為的準則，和共同生活的軌範。

憲法是法的一種，是規定國家根本組織的法律。其中包涵兩種特性：在形式上的特性：第一憲法的效力高於普通法律，就是凡普通法律與憲法抵觸者，普通法律失其效力。第二、憲法的修改異於普通法律，就是修改憲法的機關或手續，應與普通法律有異，即令機關相同，變更憲法的手續亦應與普通法律有別。在實質上的特性：所謂實質上的特性，就是憲法裏面所規定的內容，關於憲法規定的內容，總言

之，就是規定國家的根本組織，分言之，關於國家根本組織事項之範圍，大別有三：第一人民的基本權利與義務，所謂人民的基本權利，概括有兩種，一爲政治的基本權利，一爲經濟的基本權利，在政治的基本權利，又分參政權與自由權兩種，參政權中有選舉罷免創制複決諸權，自由權中有集會結社言論出版居住信仰等方面的自由；在經濟的基本權利，有生存權，勞動權，全勞動收益權等種。上述幾種的權利，就是國家權力的限度與其責任，換言之，就是國家所不應侵犯的與應給與的人民權利。所謂人民的基本義務，約分爲（1）運用其財產之義務，（2）捍衛國家的義務，（3）負擔租稅的義務，（4）最小限度的教育義務，（5）工作義務，（6）服務國家的義務，此種義務，就是人民對國家必須負擔的義務，對一己必須犧牲的自由。

第二國家重要機關的組織職權及其相互間的關係——所謂國家的

重要機關，就是指行政立法司法諸機關而言，至各機關的職權，及其相互間的關係，中央機關與地方機關的權限，不論在單一國或聯邦國，在憲法上，常須明白的規定。

第三憲法的修改——關於憲法修改的機關與手續，固無一定之原則，但此種重要事項，按諸各國慣例，常多規定於憲法。

除上述數種事項，各國大都列入憲法，此外對於若干種問題，如國民教育，國民生計等，亦有規定於憲法的先例。

第二節 憲法的淵源

立憲政治的發達，始於十八世紀之末，而憲法觀念的沿革由來已久，茲將憲法上學理淵源，和實際的淵源，分別說明如次：

（甲）學理的淵源 按近代政治思想，早發生於古希臘時代，如柏拉圖之共和論及法律論，雅里士多德的政治學，影響于中世及近代思

想者甚多，及後法律學派主張擴張君權，打破貴族封建政治。迨自然學派的格老秀斯、浩布洛克等繼起，倡社會契約說，浩布洛克老秀斯更行社會契約說以擁護君權，洛克行社會契約說以伸張民權，至盧梭民約論出世，歐洲各國所受之影響甚大，專制動搖，立憲興起，如法蘭西大革命時之人權宣言曰：『在法律上各人生而自由平等，且常處於自由平等……國家之最高權寄存於人民。』美國獨立時之獨立宣言曰：『人生有一種與生俱來不可割讓的權利』此種記載，都是淵源於盧梭民約論之思想，根據於天賦人權之學說，以爲各個人處在自然界中，均自由而平等，惟人類不能孤立而自存，乃相約組成公共團體，藉公共的力量，以保持各人之生命財產，凡組織團體的個人，均應服從於團體，但並不損其固有的自由，換言之，人民締結社會契約之後，不能不服從於總意，所謂總意，就是各個人意見集合而成的法律。

，法律即爲國家的主權，個人的服從總意，亦就是爲個人的自由。所以從自然學派的學說勃興以後，歐美各國的憲法觀念，就日漸發達，立憲的趨勢，亦就大有進步。至一七四八年，法國孟德司鳩所著之「法意」書，一七七一年，羅摸之「英國憲法」書，一九六五年，布拉士頓之「英國法律解釋」書。憲法的精神，遂傳播於世界，

(乙)實際的淵源 歐洲中世紀時代——歐洲在中世紀是封建時代，君主的勢力，要受各地方封建諸侯的限制，國家在法律上特別承認所屬諸侯有特殊的權利，但憲法的觀念於此時候日漸萌芽，最著名的實例：就是一二一五年英國的大憲章頒布，該憲章爲英王約翰與貴族僧侶所訂的一種契約，其內容約有二點，第一：凡徵收租稅，必須經國民全體之承認，第二：人民非依其同等人民組織之裁判，國王不得隨意處罰。至一六二八年議會的僧侶貴族及人民強迫國王批准「權利請

願』要求遵守自由大憲章，至一六八八年名譽革命以後，國會起草之權利法典，請國王威廉承認，其內容：（1）國王非得會院承認，不能變更或廢止法律，（2）非得議院同志不能以其特權課徵租稅，（3）人民有請願之自由，（4）議員之選舉可以自由，（5）代議士有言論自由，（6）議院不可不定期召集，（7）須設陪審官制度。上述之大憲章，權利請願，及權利法典，至今就成了英國憲法上的三大法典。

美法革命時代——一七七六年美國十三州宣告脫離英國獨立後，一面由各州自行制憲，一面復訂立一種聯邦性質的中央約法，組織中央政府，至一七八七年始改爲聯邦成立聯邦政府，根據『權利宣言』，制定聯邦憲法。當時之憲法觀念，已頗成熟，第一：認國家之根本大法須爲成文法，第二：認根本法須得人民之同意，第三：認根本法的權力高於普通法律，更認法庭得根據憲法以否認違憲的法律。

法國在一七八九大革命後，等級會議開會制定成文憲法，至一七九三年第一共和憲法即付公民表決，並將人權宣言列入於憲法之中，以限制國家立法機關的權力。

美法革命時代所產生的憲法，不但是現代憲法觀念的直接淵源，又且是近代立憲運動的原動力。

十九世紀以來的變遷——自法蘭西大革命以後，歐洲各國即產生熱烈的立憲運動，自一八〇〇年至一八八〇年間，各國先後成立及改訂的憲法，約三百餘種，不過當時的憲法，在形式上大都是一種欽定和協定的。到一九一八年歐戰結束後，各國的憲法遂相率改訂，容納民主主義，承認憲法須由人民或特別制憲團體決定。這種憲法的觀念，仍是繼續美法革命時代的根本法觀念而來。

第三節 憲法的種類

五權憲法釋義

以憲法的淵源論，各國的憲法有成文憲法與不成文憲法兩種，以憲法修改手續的難易論，各國的憲法有剛性憲法與柔性憲法兩種，以憲法制定的機關論，各國的憲法則有民造憲法協定憲法與欽定憲法三種，今分別說明其性質及優劣如次：

成文憲法與不成文憲法——凡將關係國家根本組織的事項，以文書完全明白規定者，謂之成文憲法，如北美合衆國的聯邦憲法和一七九一年的法國憲法是。凡關係國家根本組織的事項，未嘗規定於一種文書或數種文書之內，而散見於尋常法律及習慣法中者，謂之不成文憲法，如匈牙利和英國的憲法是。至論兩種憲法的優劣，則成文憲法較優於不成文憲法，因為：（1）成文憲法的內容，因規定而較有條理其意義亦較明晰，且人民的權利易得憲法的保障。（2）成文憲法因有明白的規定，人民雖缺乏政治知識與政治訓練亦能了解與運用。反之

，不成文憲法，因憲法上的一部或大部分問題存於習慣法中，而習慣法既不確定又欠明瞭，常易爲運用憲法者所左右。對於施行民治的國家，尤不適用。

剛性憲法與柔性憲法——憲法的修改，別於普通立法機關，而屬於特殊機關，且修改的手續別於普通立法手續，而須遵依特別的手續者，謂之剛性憲法，反之，憲法的修改，屬於普通立法機關，同於普通立法手續者，謂之柔性憲法，所以採剛性憲法的國家，其憲法效力在於普通法律之上，採柔性憲法的國家，其憲法常與普通憲法立於同等地位。根據上述定義，則剛性的憲法，實包涵兩類：

第一類、修改憲法的機關異於普通立法機關 所謂異於普通立法機關者，即以修改憲法之權，完全委諸特殊制憲團體，不令普通立法機關參與其間，如美國諸邦的憲法以修改憲法權委諸由人民特別選出

的制憲團體，而以批准權屬諸公民全體。或以修改憲法的起草權委諸普通立法機關而憲法修正案的成立，則必經其他團體之批准。如美國聯邦憲法的修改，雖得聯邦議會兩院以三分之二的同意通過草案，但修正案的成立，尚須經各邦議會中四分之三的議會批准，又如瑞士聯邦憲法的修正，經邦議會通過後又須提交各邦得過半數公民表決批准。

第二類、以普通立法機關爲修改憲法機關，但修改憲法的手續異於普通立法手續，所謂異於普通立法手續者，其形式亦不一致：有對於討論修改憲法時的法定出席人數，加以特殊之限制者，有對於憲法修正案表決時的贊成人數限定三分之二，或四分之三者，有規定憲法修正案須由上下兩院開聯席會議議決者，有規定憲法修正案通過本屆議會以後，即改選議會而以修正案交付新議會再行表決者，有兼採

上述諸種限制者，凡此皆爲使修改憲法的手續，較普通立法手續爲繁重。

按剛性憲法與柔性憲法之比較，各有優劣，剛性憲法因修改手續繁重，頗易引起政潮，並阻止社會進化，然因其有固定性質，却能減少任意要求修改之嘗試，而多數之人民或少數之民族，均可藉憲法的規定，而防止政府侵害其基本權利。至柔性憲法，因修改手續簡易，固可適應社會的需要，消弭激劇的政爭，或政變的風潮，然因固定性缺乏，人民對於尊重憲法之觀念與習慣亦難於發育。

民造憲法協定憲法與欽定憲法 憲法制定的手續，各國不一，有所謂民造憲法者，係由人民直接制定，不經任何元首裁可，民造憲法的形式有三：（1）由普通議會制定（2）由人民選出的特殊制憲團體制定（3）由人民直接投票決定。所謂協定憲法者，其形式有二：（1）君

民協定的憲法，係由君主與人民代表機關共同制定。(2)各邦協定的憲法，係由各邦政府共同制定。所謂欽定憲法，是由君主獨自制定頒布，不經任何人民代表機關同意的憲法。

上述三種憲法的制定，大都基於各國的歷史而定，但今後立憲之趨勢，憲法之制定，在原則必須取決於人民或人民代表機關。

第四節 憲法的修改

憲法爲一種法律，立憲卽立法，國家的產生並非根據於憲法，國家的機關及其職權，是基於憲法的創造，且社會的情狀是隨時代而變更，規律社會組織的任何法律，自亦不能不隨時代爲變更，所以憲法爲可變性的法律，憲法的變更，可由制憲者決定他的變更程序，但爲提高憲法權威和效力以鞏固政治秩序與適應社會環境起見，憲法之修改，既不能與普通法律視同一律，亦不宜過於艱難。

憲法修改的程序 柔性憲法的修改手續，與普通法律同，剛性憲法的修改程序，各國規定，亦多不一，茲將憲法修改程序分爲提案程序議決程序公布程序三項，分別說明如下：

(甲)提案程序 關於修改憲法的提案權，按諸一般憲法，大都承認凡享有普通法律提案權的人，同時也就享憲法修改的提案權，所以不但是議會或政府可以提出憲法修改案，就是公民亦享有憲法修改的提案權。關於憲法的修改，各國常有一種中間程序，就是在憲法修改案交付議決機關討論以前，由議會決定憲法條文究竟應否修改，此種程序，謂之原則的決定，待議會決定以後即提交制憲會議討論憲法修改案的內容，在憲法修改草案議定以後，再提交地方議會或公民團體爲可決否決的複決。

(乙)議決程序 關於憲法修改案議決程序的規定，其方式約有四

種：（1）由議會議決 就是把憲法的最終議決權付諸享有普通立法機關的議會，但議會議決憲法修改案，另有特別規定限制，與議決普通法律案不同，如對於憲法修改案的議決設最高額的法定出席人數，或設最高額的贊成人數，或須經一度或數度的議會改選。（2）由特別制憲會議議決 就是由人民臨時選出一種特別制憲會議，以議決憲法的修改案（3）由地方團體複決 就是把議會議定的修改草案，交各地方團體複決，所謂地方團體，或為各邦議會，或為公民團體，（4）由公民複決 就是把憲法修改案交付全國公民複決，由全國公民過半數的投票同意，或由全國各邦多數的可決，為憲法修改案的成立。

（丙）公布程序 按欽定憲法與協定憲法，大都由元首獨自制定或君主與人民代表機關共同制定，至憲法修改案之公布，依各國慣例，亦概屬於元首，且元首常保有「裁可」與「拒絕」公布之權。關於民