

段林台著

中華民國憲法釋義

閻錫山題



342.23
213

138695

段林台著

中華民國憲法釋義

山西省圖書協會發行

11562

王念文先生序

制憲難，行憲更難，因為大多數的人民，對憲法沒有一定的認識，甚至乾脆不知憲法為何物；所以行憲的結果，仍舊擺不脫由上而下一套命令式的統制。

各先進民主國家的人民，凡是有選舉權的，對他本國的憲法，都有相當的瞭解，甚至能逐條逐句成誦。每一個國民，都知道他們應享的權利，和應盡的義務；更知道如何去運用憲法的精神，而發揮民主制度的偉大功能。但在吾國，由於教育的不普及，在行憲以前，國家更不曾注意到人民的民主教育，以故行憲之初，便顛倒錯亂，笑話百出。試看今日的選舉，幾乎無一省不發生糾紛。

欲求圓滿獲得民主憲政的效能，必須使每個國民，對憲法的義意，澈

底瞭解；欲求人民瞭解憲法，必須普遍的展開憲法教育，更須有爲人民所容易接受的教材。但在目前說，除了少數高深的理論而外；此項教材，可以說是，絕無僅有。

段君林台，最近所寫成的「中華民國憲法釋義」一書，正是適合當前社會的需要，而爲一般讀者，易於接受的良好教材。相信這部著作出版，一定在民主意識上，有相當的啓發，在行憲工作上，有很大的幫助，在民主制度前途上，更有所推進，此爲余所摯心企冀者。

王懷明

三十七、三、十九

梁化之先生序

憲法是國家的根本大法，也是民主政治的起碼條件。所以制憲，可以說是推行民主政治的奠基禮，而行憲，乃是國家走上民主政治的開始第一步。

國民政府，還政於民，早具決心，遠在抗戰以前，即有此籌措，而「五五憲草」之創制，乃其具體之證明也。

迨後抗戰軍興，政府急於禦侮救亡，然在此期間，政府對推行憲政之一切嘉謨宏猷，蓋亦莫不隨時注意採擇與準備。抗戰勝利之後，政府遂毅然決心結束訓政，還政於民，實行憲政。

三十五年十二月舉行國民大會，集全國碩彥，與社會賢達於一堂，制定此燦然大備之「中華民國憲法」，凡百七十五條，經國民政府明令頒佈

，昭告全國同胞，及全世界各友邦之人士。

惟憲法須全國同胞，人人瞭解其每條之意義，而後乃可運用與遵循，此爲一般民主憲政國家，行之有素之通則，我們當然也不能例外。

今憲政實施，國家已步入民主大路，各地同胞，雖皆有索求研究憲法之要求，然此憲法全文之說明，坊間尙付闕如。段君秘修，有志於此，於客春着手，在溽暑間，埋首寫作，完成「憲法釋義」一書，正爲國人所需要。是則此書問世，其將裨益於憲政，實未可限量也，是爲序。

梁敦厚

三十七、三、

吳紹之先生序

王陽明先生謂知易行難，總理孫公謂知難行易。陽明先生之言，殆有所爲而發，總理孫公之言，始爲正確不易，徵之吾國此次行憲，與國人對憲法之瞭解程度而益信。

往者，吾國根本無憲法，雖經歷次制憲，迄未合法成立，國人亦未予注意，此固無論矣。至若國民代表大會制定，經政府明令頒佈之憲法，乃爲吾中華民國歷史上，第一次合法產生之根本大法，而吾同胞，恐尙未能普遍知有此法，更無論於瞭解其內容，此則事實如此，無庸諱言。

夫知憲，而後乃能行憲，亦卽行憲，必先知憲。然行之非艱，知之維艱，矧以吾國，教育之不普及，多數國民，國家觀念淡薄，思想與意識落後，今欲使人人，如歐美先進諸邦之人民，對其本國之憲法，一致重視，澈底瞭解與熟諳，夫豈易言哉。

雖然，現當憲政肇始，民主浪潮高漲之際，凡我同胞，至低限度，對國家根本大法，必須有相當瞭解，然後民主憲政，始克順利推行，此乃現代民主國家國民所應爾，固不必斤斤於知行之難易焉。吾中華民族，天賦之聰明智慧，初無遜於其他任何民族，誠能善爲啓牖誘導，普遍展開識憲運動，由智識階級，隨時隨地向民衆講解，或實施機會教育，久之，自可成爲風氣，行見白叟黃童，庸夫愚婦，可得而知憲法之梗概焉。

段君秘修，有感於此，將憲法逐條逐句，加以詮釋，造詞明顯而易解，對全部憲法之精神與各條意義，闡發無遺，使讀者目之，可澈底瞭解而無疑。書成，囑序於予。予以爲秘修此書，乃適應當前之需要，必將有助於憲政之推行，設人手一冊，加以研讀，以之爲精神食糧，則嚮之所謂知難者，豈真難哉，其於國民有所裨益，可斷言也，是爲序。

吳 紹 之

三七、三、卅、於井垣綴署。

自序

今日中國，已由訓政時期，變爲憲政的時代了。

而這一部新憲法又是空前的。在中國憲政史上，佔了最重要的一頁。這是一件多麼令人喜歡而值得紀念的事。

我寫這本憲法釋義的目的，就是爲了闡揚憲法的內容和精神，期能有助於憲法教育之普及；與民主政治之貫徹。惟感力不從心，書中掛一漏萬之處，乃所難免，尙祈海內賢達，不吝指正，爲幸。

在整稿中，承鄧勵豪、李夢生、張養田諸先生之熱心匡襄，佩感良深，謹致謝忱。

段 林 台

民國三十七年三月，
於太原綏靖公署。

581.23
7742

(1) 義 釋 法 憲 國 民 華 中 錄 目

中華民國憲法釋義 目錄

前 言	一
第一章 總 綱	二
第二章 人民之權利義務	一二
第三章 國民大會	二七
第四章 總 統	三六
第五章 行 政	五〇
第六章 立 法	六〇
第七章 司 法	七一
第八章 考 試	七八
第九章 監 察	八一
第十章 中央與地方之權限	九〇
第十一章 地方制度	九六
第一節 省	九七
第二節 縣	一〇五
第十二章 選舉罷免創制複決	一〇八
第十三章 基本國策	一一四

第一節	國 防	一四
第二節	外 交	一八
第三節	國民經濟	二〇
第四節	社會安全	二七
第五節	教育文化	三一
第六節	邊疆教育	三七
第十四章	憲法之施行及修改	三九

附 錄

中華民國總統府組織法	一四四
修正行政院組織法	一四八
修正立法院組織法	一五〇
修正司法院組織法	一五三
修正監察院組織法	一五四
修正考試院組織法	一五六
修正戡亂時期緊急治罪條例	一五八
特種刑事法庭組織條例	一六〇
特種刑事法庭審判條例	一六一

中華民國憲法釋義

前言

中華民國國民大會，受全體國民之付託，依據 孫中山先生創立中華民國之遺教，爲鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利，制定本憲法，頒行全國，永矢咸遵。

憲法是國家的根本大法，總綱之前，例不可無一「弁言」。所以前邊的這幾句短序，是在闡明制憲的理由與意義，質言之，亦即是說明制憲的目的。究竟爲什麼要制憲，並且制定了一部什麼樣的憲法。

此次制憲，誠如弁言中所云，在責任上說，是國民大會受全體國民之付託，而代表全國國民，以創制最有利於整個國家民族，永久生存與美滿幸福之憲法。就制憲的依據上說，應遵奉國父孫中山先生的遺教，以革命之三民主義五權憲法，爲建設國家之最高理論的準繩，此爲這一部嶄新的中華民國憲法，應有的精神，也是他的特色。

至於此項弁言之體例，揆諸各國憲法中，大抵皆有之，蓋此亦爲現代成文憲法格式上，必不可少之措施也。首先輪廓的將本憲法的特殊精神，介紹出來。並藉以加重憲法之尊嚴，引起全體國民之信仰。

第一章 總 綱

憲法既爲規定國家根本組織的大法，所以近來各國成文憲法中，均有關於國家體制的規定。這些規定，大都是置諸憲法的篇首，概稱之爲「總綱」。我國憲法循此體例，故亦設有總綱一章。依政治學上的說法，現代國家的構成有四個要素：一爲人民，二爲領土，三爲主權，四爲組織。憲法上規定國家體制的總綱，自亦應以這些要素爲內涵。我國憲法第一條，係關於國體及政體的規定，即是：「共和的國體，民主的政體」，此爲國家政治組織最高原則的標示。第二、第三、第四各條，係規定主權，國籍，領土等要義。這些都是關於國家要素的規定。至第五條係規定各民族間的關係。第六條係規定國旗，因國旗爲國家精神的象徵，爲獨立國家的標識。我國憲法循各國之例，亦設此國旗的規定。

第一條 中華民國基於三民主義，爲民有民治民享之民主共和國。

本條開宗明義，規定中華民國之國體 (The form of state)。基於三民主義爲民有民治民享之民主共和國。

茲爲便於研究計，先將本條規定內所包含的幾個重要名詞的定義，解釋一下：

與國體對待的名詞，是政體，但國體與政體不同。離開學理，而只用常識來判斷，英國與以前的意大利，雖然都是君主國 (Monarchy) 但是英國的政治，爲民主政治 (Democracy)，而意國的政治則爲獨裁政治 (Dictatorship)，美國與蘇聯雖然都是共和國 (Republic)，

但是美國的政治爲民主政治，而蘇聯的政治，則爲獨裁政治。就是由常識看來，國家有君主與共和兩種形式，政府有民主與獨裁兩種形式。國家的形式叫做「國體」(Form of state)，政府的形式，叫做「政體」(Form of government)。

惟國體與政體的區別，究竟在什麼地方，以什麼爲標準，所以不僅在形式上，而應該從實質上把國體與政體分開，否則，不但對前面所舉的例子未能予以明確的界說，即於國體與政體兩物事的本身，亦殊覺模糊不清。

然則什麼叫國體呢？國體就是國家構成的形體，(英語所謂 Form of state)。在盧梭以前的學者，對國體與政體的觀念，混爲一談之時，本無所謂國體與政體之區別。依照政治學的原則，政府與國家是完全分開的，政府祇是國家做事的工具。但是國家與政府雖然完全分開，可是國家實質，常常由政府性質表現出來。那末現在解釋國體，只有就國家最高行政首長產生的方式而言，可區別爲君主國體與共和國體。

國家的最高行政領袖，如果由於世襲，且有各種特權(如：不負責任權，不可侵犯權，榮譽權，皇室費請求權等)的，叫做君主，以君主爲元首的國家，則稱爲君主國。反之，最高行政首領，由於選舉，且沒有各種特權的，叫做總統(或主席)，而以總統(或主席)爲元首的國家，則稱爲共和國。至於貴族國，則現在已經沒有可以不談。

什麼叫做政體呢？政體即政府構成的形體，(英語所謂 Form of government)。實言之，所謂政體，亦即是國家政權和治權運用的一個方式。

如果國家的政權和治權，非但不分，而且是集中於一個機關，行政權居於優越的地位，既不受民意的拘束，又不受法律的束縛，而蔑視民意或違犯法律之時，也不須負責的，叫做獨裁政體。

。反之，如以三權分立制度而言，三權之中，立法權或居於優越的地位，或與行政權平等，而行政一方須關顧民意，他方須服從法律，一旦蔑視民意或違犯法律，又須負責的，則此種政體，叫做民主政體。

國體與政體的劃分，這是盧梭對政治學上的一個偉大創意，盧梭的民約論出世，始將政府與國家嚴格的分別。但盧氏卻只有一種政體的類別，而無所謂國體的類別。盧氏以後的學者，大都接受盧氏分政府與國家爲二的意見。惟對類別的方法上，則殊多支離，不易得到一致的言論。大概有下列兩種說法：

其一，以主權所在爲國體分類的標準，以主權行使有無限制，爲政體分類的標準。主權在一人者，爲君主國體；主權在多數者，爲民主國體，這是國體的分類。不問握有主權者人數的多少，凡行使主權不受任何法律的限制時，謂之專制政體；（現在世界上已無專制政體的國家）反之，凡行使主權，須受憲法的限制時，謂之立憲政體。

其二，以主權所在爲國體分類的標準，（與前者同），以政府機關組織的方式，爲政體分類的標準，這是柏哲士的類別法。而柏氏此種政府的類別法，實較其他一般學者的政體類別法爲優，且切合實際。

柏氏的國體分類法，其所據以爲國體分類的標準，與別的學者同，也是在於主權所托的機關。惟政體分類則頗爲新穎而科學，略區爲以下幾種：

- 一、就民權表現的方式言，可別爲代議制與直接民權制。
- 二、就中央各機關的相互關係言，可別爲內閣制，總統制，及委員制。
- 三、就中央與地方的關係言，可別爲單一制與聯邦制。

從前「君主制」與「民主制」爲對稱的名詞。因爲從前的君主制，是君主獨攬政權的制度，民主制是由多數人民參政的，故二者可成爲對稱的名詞。現代一般的國家，不問君主之有無，多數人民參政，已成爲普遍的形式，政治的精神，都多少含有Democratic意味，故民主制已不能與君主制成爲對稱的名詞。不過在政府組織的形式上，有君主與無君主，還是一種顯然的差別。而對於此種差別，似又不可無一種名詞以代替，故一般學者對於有君主者，仍稱之謂君主制，對於無君主者，則稱之曰共和制 Republic。

在孟德斯鳩採用共和制與君主制相對稱的時候，這是含有參政人數多少的意味，現代所謂共和制與君主制之差別，則不存於參政人數的多少上；其首領由一家系世襲的方式而來者，謂之君主制，其首領由定期選舉的方式而來者，則謂之共和制。

歷史上雖然也有的君主，是由公選而來，（如古代羅馬的國王，及英國革命時代的君主等），但皆爲當選入承王位後，即自成爲世襲的王統。而所謂共和制的首領，則絕不容有世襲主義參於其間。此爲現代所謂共和制與君主制之唯一差別點。

現代凡保留君主位置的國家，君主雖然在地位上仍爲世襲，但實際的作用，君主已不是國家的主權體，而僅爲政府機關之一部，因爲近代的立憲國家，大抵爲一種Popular Sovereignty的組織，即使尚未全成爲如此的組織，亦幾皆入於此種範圍之內。故又都可稱爲民主國體。有些人爲歷史上殘餘的形式所蒙蔽，仍把君主看作主權體，實在是錯誤了。譬如今日英國的皇帝，亦僅爲傳統的形式，只不過一元首的空名，英國的主權在「巴利門」。

比方我們舉英美兩國爲例，在形式上看，英國固然是君主國體，美國固然是共和國體，但從實質上着想，則英美兩國，可以通同叫做民治國體，這就是國家的實質，常常由政府性質表現出

來的明證。

根據以上理論，研究本條規定的涵義，則本條不僅是規定了中華民國之國體，而且亦無異將政體也同時規定了。那就是共和的國體；民主的政體。

關於本條規定以三民主義冠諸國體一節，今試以下列幾點理由姑加說明：

第一、現在整個世界的局面，似正在醞釀着第三次大戰，故今日之情形，亦不啻世界三次大戰的前夕，而第三次大戰，似不但在戰略上是面的戰法，而且實質上，又將是主義企圖的戰爭。職是之故，必須澈底實行三民主義，尤其須先實行民生主義的節制資本與耕地有其田，才能談應付未來的局面。本條以三民主義冠國體，殊與現時趨勢及客觀的迫切需要，不謀而合。

第二、歐戰以後的政治思潮，大抵各國政治，不論其國體與政體，係採行何種形式與制度，而於國家之政治目標上，則各皆標明其所接近或信仰之主義。三民主義是中國革命的理論指針，也是建國的依據，今以三民主義冠國體，正所以標明中國的政治思想與政治目標。

第三、中華民國爲國父孫中山先生與無數的革命志士，以革命的三民主義所締造，今以三民主義冠國體，正所以表示中華民國之所自出。

第四、三民主義之目的，在求民族之統一，民權之平等，民生之幸福。最後要達到世界大同之境地。所以三民主義之所包涵者，乃我國家未來政治建設的理想。況按現時中國政治實況，即行憲以後，亦只是憲政的正式開始，至達成所謂三民主義的政治理想，實尚遙遠也。今以三民主義冠諸國體，一以表明中國爲共和國體與民主政體之真諦，一以激勵國人更向此遠大之目標而努力。

第二條 中華民國之主權，屬於國民全體。