

張知本著

中華民國憲法僭擬

上海法學編譯社出版
會文堂新記書局發行

中華民國憲法僭擬

中華民國二十二年十月初版
中華民國三十五年十一月再版

中華民國憲法僭擬

全書
一冊

校勘者

上海法學編譯社
張知本

發行人

上海河南中路三二五號
王秋泉

印刷所

上海河南中路三二五號
會文堂新記書局

總發行所

上海
河南中路三馬路

會文堂新記書局

分發行所

北平
琉璃廠

會文堂新記書局

中華民國憲法僭擬目錄

第一編 旨趣	一
一 憲法與革命	一
二 憲法之編制	七
三 政權及治權	一〇
四 地方制度	一八
五 人民權利	二一
六 憲法之保障	二四
第二編 草案及說明	二五
第一章 基本原則	二五
第二章 民族	二六
第三章 民權	二八
第一節 人民之權利義務	二九
第二節 中央與地方之權限	三四
第三節 國民大會	三七

中華民國憲法僭擬 目錄

二

第四節	大總統	四二
第五節	行政院	四五
第六節	立法院	四六
第七節	司法院	四九
第八節	考試院	五一
第九節	監察院	五三
第十節	地方制度	五六
第四章	民生	五九
第一節	會計	五九
第二節	教育	六二
第三節	經濟	六四
第五章	附則	六七

中華民國憲法僭擬

江陵張知本著
民國二十二年八月十八日脫稿

第一編 旨趣

一 憲法與革命

近代憲法，多爲革命之產物，而革命之所要求，乃藉憲法以資保證者也。故國家制定憲法，雖爲一國之偉大立法事業，然並非一種極困難之工作。苟能認清革命要求，再依立法技術，而以有組織之簡明條文，將此項要求，一一加以記載，則一部憲法，即可認爲完成，其能否稱爲良好憲法，一以適合革命要求與否爲斷。

一七八七年之美國憲法及一七九一年之法國憲法，一般奉行個人自由主義者，類皆據爲軌範。一九一八年之俄國憲法及一九一九年之德國憲法，一般奉行社會主義或社會改良主義者，亦各爭相贊許。然而等憲法之內容，並非各國草憲者之獨自創作也，實係各按當時革命民衆之革命要求而來。當十八世紀資本主義勃興之始，一般市民階級，因其在當時國王專制政治之下，感受極殘暴之壓迫，所有個人財富，不惟不能自由發展，而且常遭其侵害，於是爭取個人自由之革命，先發生於美國一七七六年七月四日之獨立，次發生於法國一七八九年七月十四日之暴動。世人談美法兩國憲法者，見其一面對於個人種

種自由權利，規定甚詳，一面採行三權分立主義，以防止政府之專制，莫不盛稱其憲法於個人自由。保護極為周至。然一究其實，則美法憲法之所以能如此尊重個人自由者，亦不過因當時市民階級有此革命要求，遂據以記載之而已。

及至二十世紀以來，因個人自由主義極端發達，而社會財富，漸集中於少數人之手。由是貧富不均之現象，已瀰漫於社會。此時大多數窮苦民衆，深感資本家之壓迫，而生活無絲毫之保障，於是推翻資產階級擁護勞動階級之社會革命，即於一九一七年及一九一九年，先後爆發於俄羅斯及德意志。結果在俄國則有擁護無產階級及沒收資本家財產之社會主義憲法出現。在德國則有特別保護勞動階級及限制私有財產之社會改良主義憲法出現。此等憲法，因其由個人本位而進於社會本位，世人每多稱為憲法史上之一新階段，然而憲法內容之所以新者，乃一般民衆之有此革命新要求也。既有革命之新要求，即不得不有一種新憲法以保證之，俄德之憲法，亦不過各就其國內民衆之革命要求加以記載而已。

孫中山先生深知吾國一般民衆，外受國際帝國主義之侵凌，內受軍閥專制政治之壓迫，並且以爲資本主義，亦非一種善良之社會制度，於是乃以民族民權民生之三民主義相號召，領導全國民衆從事於革命運動。而全國民衆，亦感知惟有民族主義，始可促進國際地位平等，惟有民權主義，始可促進政治地位平等，惟有民生主義，始可促進經濟地位平等，於是三民主義之實行，已成爲全國民衆之革命要求。此次制定中華民國憲法，其內容應以三民主義爲根據，自屬不易之理。蓋以如前所述，憲法原爲保證革命要求，記載革命要求之具。三民主義既已成爲全國民衆之革命要求，苟此次憲法不能適應此種要求而

規定之，則所謂憲法者，已不能認爲此次革命之憲法矣。故懷疑以三民主義加入憲法者，寧惟誤解三民主義，是直漠視數十年革命之歷史也。

惟以三民主義定入憲法，固屬毫無疑義，但究應如何加以規定？則又不得不細心論究。考三民主義之實現，有兩種步驟，一是消滅妨害三民主義實行之障礙物，一是按照三民主義理論而施之於實際。倘欲實際施行而不能消滅障礙物，則三民主義，絕不能望其有實現之一日。故在一般民衆參加革命運動之過程中，其所有之革命要求。除高唱『擁護民族利益』，『實現民主政治』，『擁護民衆利益』外，而『打倒帝國主義』，『消滅軍閥』，『走向非資本主義道路』等呼聲，復會瀰漫於全國。所謂擁護民族利益者，即是要求民族主義之實行也，實現民主政治，即是要求民權主義之實行也，擁護民衆利益，即是要求民生主義之實行也。至於打倒帝國主義，則在要求消滅妨害民族主義實行之障礙，消滅軍閥，則在要求消滅妨害民權主義實行之障礙，走向非資本主義道路，則在要求消滅妨害民生主義實行之障礙。如是，則在憲法之中，即應一面規定三民主義之實行，一面對於妨害三民主義實行之障礙，亦宜設防止之規定。依余所見，其規定之要旨，應如左述。

（甲）關於民族者 國家對於民族之團結，保護，發展，乃係其主要之任務。憲法關於此等任務，其應設以相當之條文（參閱第二編草案第八條及第十條第十二條第十三條），自不待論。惟僅僅有此規定，而於民族主義之實行，尙嫌不足，必須再就妨害民族利益之帝國主義，而設法有以防止之，始能達到實行之目的。故爲杜絕帝國主義之藉口覬覦領土也，即應就全國領土設列舉之規定。爲消滅帝國主義

外交上之侵略也，即應就違反自由平等之條約設修改或拒絕之規定。爲抵抗帝國主義之武力壓迫也，即應設國防之規定（參閱第二編草案第四條第九條）。凡此種種，皆係適合次殖民地中國之國情，而爲一般革命民衆之迫切要求也。

（乙）關於民權者 人民權利，無論爲自由權，或爲參政權，均應在憲法中予以保障，使之得以享有及行使，此一般民主國家之所同也。吾國憲法，其不能缺此規定，自毋庸贅述。惟吾國自辛亥革命以後，即以民主政治相號召，對於民權之保障，曾在元年臨時約法有相當之規定。徒以對於妨害民權之軍閥，未思有以防止而消滅之，遂致釀成武人專橫，民權消沉之狀態，自袁世凱以至曹錕，十餘年來如出一轍。吾民至今思之，猶有餘痛。此次制定憲法，除設保障民權之規定外，而於妨害民權之軍閥政治，亦當防微杜漸，使不至再有復生之日。余意關於此點之規定，可分爲二。（一）禁止軍人干涉政治，（二）限制軍人充任行政首長。

先就第一點言之。軍人干政，爲政治上之大弊，吾國二十餘年來，國家陷於紛亂，人民受其塗毒，其主要原因，可云即胚胎於此。民國二年各省都督干涉天壇憲法草案，主張解散國民黨並撤銷國民黨議員，致助成袁世凱稱帝之謀。五年八省督軍團，擁護段祺瑞內閣，要求解散國會，致釀成溥儀復辟之亂。此外直皖之爭，則由於軍人曹錕張作霖之請免安福系國務員而起，奉直之爭，則由於軍人張作霖與吳佩孚對於梁士詒內閣之一擁一拒而起，凡屬國內戰爭，肇端於軍人干政者居多。此次制定憲法，爲欲使國家長治久安起見，即應就軍人干涉政治一點，設專條以限制之。故「軍人除服從國家命令防衛國土外

，不得發表政治上之言論』之規定，實爲憲法中所不可少者（參閱第二編第十一條二項）。惟世人關於此項規定，而疑其有損及軍人之言論自由者，或亦有之。不知單純之言論自由，如於日報雜誌上發表論說，於會議場中講演學理，苟軍人有此學識，祇須無礙於衛國之職務或不涉及於犯罪，當然可以自由爲之。至憲法中所謂『不得發表政治上之言論』者，自非指此而言，乃係限制軍人不得以武力爲後盾而干涉政治，如前述各省督軍以及八省督軍團等所演之故事是也。蓋倚恃武力以干政，其請求得遂，則將跋扈專橫，倒行逆施。假使所求不遂，必且以武力而翼貫徹其主張，內戰之禍，隨之而起矣，故憲法中非有此規定不可。且軍人既負有衛國之重要使命，而於其在任期內，不問其政治上之主張，是否得當，而一時加以限制，使之專心爲國防而服務，則損私益公，其理亦正。不僅此也，徵兵制度施行以後，人均有服兵役之義務，所謂軍人階段，除有特別情形外，無論何人，俱須經過。人人既有爲軍人之一日，則限制軍人不得爲政治上之主張，即是人人均有受此限制之時，其於民主政治下之平等精神，仍無絲毫抵觸。世有懷疑此種規定者，如能明瞭以上所述各點，當亦恍然矣。

再就第二點言之。行政首長，限制軍人不得當選，在各國本無先例。惟以往吾國幾次大亂，多由於軍人充任大總統或覬覦大總統地位而發生。如袁世凱排除異己，帝制自爲，始而派兵攻擊贛寧，繼而派兵鎮壓川湘，蹂躪社會，屠戮民衆，終袁氏之身而禍未已。推厥原因，假使袁世凱非以軍人而任總統，則當日北洋派之武力，既與之無何種私人感情，即不易援爲己用，藉遂私謀，而爲禍之烈，決未有至於此極者。又如曹錕覬覦大位，競尙武力，首有直皖之戰，次有奉直之戰，國內紛亂者亦亘於數年之久。

假使當日有軍人不得當選大總統之例，則曹錕即不得蓄意征服他人，以冀奪取大權。而直皖及奉直之戰禍，或者不至發生。因此之故，而憲法中即應規定軍人在退職未滿三年前，不得當選爲大總統。關於此項限制之規定，世人自亦有駭爲創見者，特再列舉其理由以明之。（一）軍人得任總統，不僅在位時，將挾其原有武力，倒行逆施，而當其尙未在此之前，亦將覬覦大權，窮兵黷武，以大逞其暴力，往事可按，毋待多述，懲前毖後，自應預防。（二）軍人專習武事，而缺乏政治經驗者，自係通例。遽令膺任行政首長，則在政治上之對內對外，必將缺少適當之處置。縱使不爲故意之倒行逆施，而無意之間，亦足以禍國殃民。茲限以退職三年後始能獲選，一方可令於退職期內，從事於政治知識之培養，同時以其久解兵柄，已無武力可資利用，其獲選也亦係出之真正民意，不至有爲勢所迫，而舉非其人之虞。（三）軍人既不得當選總統，則軍人中之善者，已不能隨政客之慫恿，而熱中政權，以改變其一意衛國之素志。卽野心軍人，亦將因其無所企圖，除防衛國土外，其對於國內，已不必爲無益於私人之窮兵黷武。因之限制軍人當選總統，又可培養軍人道德，增高軍人人格。（四）軍人負有衛國之重要使命，各國雖無限制當選總統之例，而限制當選議員者，則不一而足。議員爲行使立法權者，總統爲行使行政權者，他國既可因有特殊情形而限制軍人享有立法權，則吾國因有特殊情形而限制軍人享有行政權，其理亦屬可通。（五）權利平等，本爲民主國之特徵。論者反對限制軍人當選總統，大概以違反平等權之說，爲惟一之理由。不知如前所述，徵兵制度施行後，人人均有爲軍人之一日，表面上雖受其限制者僅爲軍人，其實人人均有受此限制之可能也。就此點言之，仍無損於權利平等之精神。（六）法國現行憲法，有

君主後裔，不得被選爲大總統之規定。考君主後裔，亦人民身，似不能就被選舉權加以限制。然因鑒於以往拿破崙之事實，恐帝制之復興，故不得不有此規定，茲師其意而就軍人加以限制，雖情事彼此不同，其防止民主政治之敵人再起，兩者原無二致。

(丙)關於民生者 憲法中對於民生之規定，在今日貧富懸殊之社會，自不可少。惟所以使民生發生問題之資本主義，如不設法加以限制，以引導社會『走向民生主義道路』，則民生問題終無解決之日。故對於個人私有財產，應極力限制其享有及使用。尤其是土地應逐漸使之變爲國有，以貫徹中山先生『耕者有其田』之主張。又直接關係公益之企業以及一切大企業等，亦應設法收歸國營，以減少資本家爲私利而壓迫工人之機會（參看第二編草案第一百五十四條及一百五十五條）。如此，則民生問題，即可得圓滿之解決矣。

總之實行三民主義，爲此次革命之目的，而消滅妨害三民主義實行之障礙物——帝國主義，軍閥，資本主義，亦爲一般革命民衆之迫切要求。如果此次憲法中，未能就此項要求而有相當之規定，直可謂爲非以三民主義爲根據之憲法，易言之，即可謂爲非此次革命後之憲法。

二 憲法之編制

考各國憲法之編制，原無一定形式，其所分篇章，祇求就其主要內容可以包括無遺，即爲已足。故日前立法院憲法草案委員會某某委員提議吾國憲法應就民族民權民生分篇時，余以爲此項編制，形式極

爲新穎，同時復恐太涉機械，難於措置裕如。繼經詳加考覈，認爲以三民分篇之形式，實可將根據三民主義而規定之憲法，包括無遺。且提案人並主張於民族民權民生三篇之外，復增基本原則及附則兩篇，分置於前後，更無不能包括全部憲法內容之虞。故此大憲法之編制，即無妨採此提案。惟僅可以章名，不必以篇名。因基本原則與附則，其內容均極簡單，吾國文字上使用通例，大概名篇者較爲繁複也。茲就其形式列舉於下而略述之。

一 基本原則

二 民族

三 民權

四 民生

五 附則

（一）在基本原則章中應規定建國之大本。所謂建國大本，即是三民主義，故首先應規定國體爲三民主義共和國（參看第一編第一條）。關於此點，或疑爲有涉一黨之私稱者，甚矣其惑也。夫三民主義，固爲國民黨之主義，同時又爲一般民衆所崇奉之革命主義。以之定爲國體，與一般民主主義國家定國體爲民主共和國者無以異也，此豈得以一黨之私稱訾之乎。又建國之大本既立，即不得不有一完善之政府組織以維持之。孫中山先生五權憲法之說，實係一種完善之政府組織法，故在本章中，亦應規定其大體（參看第一編第二條第三條）。

(二)在民族章中，其所應規定者，則爲領土、國籍、國旗、國都，以及民族之團結，保護，發展，並排斥異族之侵略等等。關於此點，或者以爲孫中山先生講演之民族主義，其涵義並不如是之廣，僅以民族一章包括之，殊嫌牽強。不知孫先生所講演者，原祇就其主要之點立論（如團結民族精神，增進民族地位等）。若施之於實際，則不妨發揮而光大之。且領土、國籍、國旗、國都等，均屬關係於民族者，以之定於本章之中，未爲不當。

(三)在民權章中，其所應規定者，則爲人民之權利義務及國家機關之組織及權限等。孫中山先生在民權主義講演之中，所述民權，本祇偏於人民政治上之權力而言。以此之故，論者每以民權一章，不能將人民之權利義務包括之。不知增進人民之政治權力，卽爲防止政府之流於專制，防止政府之專制，卽在使人民之權利義務，獲得公平之結果。孫先生所講演之民權主義，雖祇就政治權力立論，然絕非謂人民僅具有政治權力，其餘一切權利及義務，可由政府任意剝奪或賦與也。果若是，則民權主義，殆將成爲無意義無目的之說矣。故本章中不但可以規定行使政治權力之國家機關，而以人民之權利義務一併規定於其中，其在編制上亦無勉強湊合之嫌。惟因另有民生一章，其權利義務有關民生者，當讓之於民生章中規定之。

(四)在民生章中，其所應規定者，則爲會計、教育、經濟三項。孫中山先生所謂民生，乃係指「社會生存，人民生活，及國民生計」而言。雖在民生主義講演中所述者，僅爲國民經濟方面之衣食住行，似乎不能將會計及教育，一併規定於民生章中。然會計屬於國家之財政，如無整理之方，而社會生存

，人民生活，國民生計，均將蒙其影響。至於教育，則一面爲社會進步之源，同時又爲人民謀生之本，如不求有以發展之，則個人與社會，必將同受其害，其理甚明。故以會計，教育，經濟三項，同規定於民生章中。

(五)在附則章所應規定之事項，主要者則爲憲法修正解釋並制定頒布之機關。此外憲法施行後，選任公務員之過渡辦法，以及公務員就職宣誓並損害賠償等，均應在本章規定之。

三 政權及治權

管理國事之權爲政權，治理國事之權爲治權，此種區分，爲孫中山先生之創說，其五權憲法之理論，即係基於此而成立者也。五權憲法之理論，思想精密，洵爲政府組織法規之模範。且現在國民政府之組織，既已略師其意而行，數年以來，尙少罅礙。此次制定憲法，欲使孫先生五權憲法之理論，完全施之於實際，即應分別政權與治權，而設置詳細之規定。

(甲)關於政權之規定 政權爲選舉、罷免、創制、複決四權，應由人民直接或間接行使之，此孫先生在民權主義及五權憲法講演中所述明者也。惟人民應當直接行使或間接行使政權之範圍如何？學者主張原不一致。第吾國幅員遼闊，人口衆多，若不問中央與地方，一概採用直接民主制，而由人民直接行使其政權，其勢實有不能。依余所見，除根據建國大綱第九條規定，縣之政權，由人民直接行使外，而中央之政權，均應由人民選舉代表，組織國民大會行使之（省之政權，由省民大會代爲行使）（參看

第二編草案第四十條

國民大會，既爲代表人民對於中央行使政權之機關，必須使之具有下列之特點，方可盡其代表之能事。

A 權力須不受限制 所謂權力不受限制者，即爲具有最高權力，可以控制政府，而政府不能限制之也。在多數民主國家之議會，其政見與政府不合時，因政府有解散議會之權，而權力每每受其限制。孫先生五權憲法之主張，乃所以矯正議會政治之缺點者，故國民大會，即不能與一般議會同視，務使之具有無限制之最高權力，以便可以代行『四萬萬主人』之職權。因之政府人員舉措失當者，隨時可經監察院彈劾，再由國民大會審判罷免之。絕不能如多數民主國家，使政府有一種對抗之權，而於國民大會行使罷免權之時，藉解散國民大會之方法以遂其戀棧之企圖。關於此點，論者或有慮其權力太無限制，政府不易行使其治權者。不知人民爲國家之主人，政府人員不過係人民所僱傭之公僕。在公僕治事不愜主人之意，則主人令其去職，另易他人，乃係其應有之權限。國民大會既爲代表人民之機關，對於政府具有無限制之權力，自係當然之理。苟令政府可與代表人民之國民大會對抗，則國民大會對於政府之驅策放逐，即已失其權力，而人民殆將受政府之藐視欺凌矣。惟國民大會，雖不能受政府之限制，然人民對於國民大會，則應有監督之權。如國民大會代表有不稱職時，當許人民基於其罷免權而隨時撤回之（參看第二編草案第四十四條）。

B 權力須擴張範圍 關於國民大會之權力範圍如何？議論至爲紛歧。余以爲國民大會既係代表人民行使政權之機關，即無妨擴張其權力範圍，以冀收得民主政治之實效。（一）選舉權及罷免權之行使，應不僅以大總統及五院院長爲限，而立法委員、最高法院司法官、典試委員、監察委員、審計委員等，亦應由國民大會選舉或罷免之，方爲適宜。（參看第二編第八十八條第九十九條第一百零六條）。蓋以立法委員等，其地位雖不及大總統與各院院長之崇高，而所司職務，均關重要。苟非以任免之權，委之於民意機關，則黜陟偶有失當，即足以害國病民。（二）複決權之行使，應不僅以立法院之預算案及其他法律案爲限，而於大總統之宣戰媾和及締結條約案，司法院之赦免案，監察院之決算案等，亦應使國民大會具有複決之權。（參看第二編草案第六十條第九十條第一百四十條）。蓋以是等案件，或關國家之榮辱，或關司法判決之變動，或關財政上之計算，其情形均較重要，故以取決於民意機關爲宜。（三）國民大會對於立法院，固應有法律創制之權，而對於其他各院，亦應許其建議（參看第二編草案第五十七條）。蓋以僅有立法上之創制權，而不許其建議於其他各院，則關於立法以外之人民意見，即有不能轉達於各院之虞。（四）監察院就選任中央公務員所提出之彈劾案，應有審判之權（參看第二編草案第五十一條）。此項審判權之應誰屬，主張本不一致。有謂應與彈劾權同屬於監察院者，有謂應特設機關行使之者。其主張雖各言之成理，然余意此項公務員之罷免，既爲國民大會之特權，則爲貫徹罷免權之精神起見，應以彈劾案之審判權，屬之國民大會爲宜。如果審判權屬諸其他機關，則國民大會之行使罷免