



憲法草案委員會之使命及草案

中應行研究之問題

張知本

東方雜誌社注意制憲問題，特出專刊，并廣徵論文，以資研討，用意甚盛。以久未執筆爲文而且冗務叢積的我，也被徵及，深慮不足以副其所期。不過我此次擔任憲法起草工作，其動機是想以學生的態度，一方面於徵求人民意見時，考查人民是些什麼需要，一方面與各同人互相研究，以求其如何草出一部適合人民需要的憲法草案。所以也不妨拿『憲法草案委員會之使命及草案中應行研究之問題』這一課題，與大家商榷一下。

先就憲法草案委員會使命來說，我以爲他所負的使命，可以分爲兩點：（一）是革命建設工作的使命，（二）是記錄民衆需要的使命。（一）爲什麼負有革命建設工作的使命呢？因爲國民革命的唯

一目的，首在把人民從專制壓迫下解放出來，使之躋於自由平等之域。但是這種目的的完成，不是一蹴可幾的，必須要經過兩種程序。第一是破壞程序，第二是建設程序。破壞程序，就是消滅那些妨害人民自由平等的障礙物。建設程序，就是建立那些擁護人民自由平等的新制度。因

之在破壞程序中，固然靠着軍事的力量，而在建設程序中，則應注重法律的力量，來擁護人民的自由平等。固然目前中國的人民，尙不能不靠軍事力量，來達到人民的『武力禦外』的希望，以排除日本帝國主義的侵略，同時對於可以擁護人民自由平等的法律力量，也不得不趕快建立起來，以適合人民『法律治內』的要求。

憲法爲一國根本大法，而一般人民，其欲藉此根本大法的力量，以擁護他們的自由平等，也是極爲迫切。現在憲法草案委員會，既是擔任制憲的這一初步工作，來起草憲法，自然就是建立一種擁護人民自由平等的強大的法律力量之開始，自然就是一件完成革命目的的革命工作。并且還是一件比軍事的革命破壞工作更形重要的革命建設工作。

本來，在少數不了解革命程序的人們，大概以爲革命，祇是革舊統治階級的命。舊統治階級的命，既已被我們革了，我們的革命便算成了功，什麼建設，特別是什麼制定憲法，那裏還算是革命工作呢？不錯，革命

90192 從一方面說，革命本就是革『命』，但是從另一方面說，革了人家的命，還要設法想救一般民衆的命。試問單單革了人家的命，而不能救民衆

的命，是不是等於未革命，換句話說，是不是革命尚未成功呢？一般學者

解釋革命的意義，大概都說『革命係社會制度的變革。』這句話，就是

說革人家的命以推翻舊的不好的制度後，又要爲救民衆的命來建立

新的好的制度。制定法律，特別是憲法，就是一件建立新的制度的工作，

就是一件救民衆的命之另一方面的革命工作。何以呢？因爲有了憲法，

一般民衆的自由平等，便可獲得保障，至此纔可說得上革命的目的完

成。總之革命這件事，一面憑着軍事力量的槍頭，去瞄準敵人，以革敵人

的命，一面又須憑着法律力量的憲法，來保障人民以救人民的命。打倒

了敵人之後，來把槍口向着人民，固然是違背了革命的意義，就令不把

槍口向着人民，然無憲法來保障人民，仍然不能算是革命成功。孫中山

先生說：『我們要有良好的憲法，才能夠建立一個真正共和的國家。』

可見得制憲這件事，的確是在革命過程中所必要的一個建設工作了。

所以我說這次憲法草案委員會所負第一個使命，便是革命建設工作

的使命。

不過還有一點要附帶說明的，這次起草憲法的工作，固然是革命

建設的工作。但起草只能算是制憲的第一步，不能說是完全的制憲。換

句話說，只能算是草擬憲法的提案，不能說是制定憲法的法典。這種制

定憲法法典之權，（即憲法議決權）操之國民大會，而立法院卻有憲

法提案之權，這都是建國大綱第二十二條及第二十三條所明白規定

的。且求之各國的先例，憲法草案由政府方面提出的，也曾有過，像一九

一九年德國的臨時憲法案，就是由德國的內務總長柏呂斯（P. B. B.）

起草後，提出於國民會議的。前幾天有人在某報上說制憲之權屬於國

民大會，而這次立法院的制憲，沒有根據，這是不了解提案權與議決權

的結果。

（二）爲什麼負有記錄民衆需要的使命呢？前面說過，革命的目

的，是在求人民的自由平等，制定憲法，是建立擁護人民自由平等的新

制度之革命工作。然則自由平等的範圍怎樣？要怎樣的規定，纔有真正

的自由平等？又須按照一般民衆當前的需要，即經濟上政治上精神上

一切自由平等的需要，一一在憲法中記錄出來。此次憲法委員會起草

憲法，既是制憲的第一步工作，自然就是替民衆當書記，來把民衆的需

要，一一記錄於草案中的。固然，憲法議決之權，操之國民大會，憲法草案

會此次起草所未載上去的，或所載有背民衆需要的，彼時尚可由人民

的國民大會代表，自己去增加修改。但是憲法草案，就是憲法法典的雛

形，如果此次草案，不能按照民衆的需要，斟酌盡善的爲之記錄出來，可

許將來國民大會議決時，將要蒙着不少的影響，而不能有一真正『良

好的憲法』出現。

以往吾國也曾有過不少次數的制定憲法或約法的經過。但是過

去的一切，不是在記錄民衆的需要，祇是爲適合政府的需要。如民國三

年約法會議所定的中華民國約法，即從前一般人所稱的新約法，便是爲仲張袁世凱權力而制定。什麼人民公權的褫奪回復，可由總統自由行之。什麼總統有緊急命令權，有財政緊急處分權等等，無一不是適合袁世凱的伸張權力的需要。又如民國十二年國會所議決之中華民國憲法（也有稱爲曹錕憲法的）便是爲顧全政府的體面而制定。因爲中華民國已有了十二年，而第一屆的國會，復延長到十年之久，並且曹錕被選總統，又有賄賂的關係，鬧得物議沸騰，有這樣的種種原因，他們便以爲非有一部憲法，不足以全體面，於是不及六日——民國十二年十月十日至十八日——便由二讀會三讀會而議決一部憲法了。這一部憲法的制定，是爲的顧全三方面的體面。一是說顧民國招牌的體面，蓋以既爲民主共和國，便應有一部憲法來撐場面，經過了十二年還沒有憲法，面子上太不好看。二是說顧國會的體面，蓋以依照民元臨時約法，制憲屬於國會的責任，十年尙未制定憲法，未免太對不起人。三是說顧曹錕的體面，蓋以曹錕賄選總統，國人都頻加指責，如果由他的任內頒布一部憲法，或者可以將功抵罪。總之顧全體面，祇是適合政府的需要，與民衆的需要，是絕不相干的。以此之故，所以已往的一般民衆，也就不能靠着當時的什麼約法和憲法，來保障他們的真正的自由平等。

從近世紀到現在，世界上發生的偉大革命，已是不少，大概在革命後的最近期內，都是有一部『良好的憲法』把『民衆的需要』一一記錄出來的。十八世紀的美國獨立和法國革命如此，二十世紀的俄國

革命和德國革命亦莫不如此。當十八世紀資本主義勃興的初期，一般市民階級，他們的唯一要求，就是在獲得絕對的個人自由，以便可以盡量的發展個人的財富。但是在當時國王的專制政治壓迫之下，這種要求，是不容易如願相償的。於是在美國方面，則有一七七六年爲反抗英國政府的苛捐雜稅而宣言獨立，在法國方面，則有一七八九年爲推翻法王路易專制政治而爆發革命。這樣的獨立和革命，都是市民階級爲的爭取個人自由的一種鬭爭。所以革命後的不久，都有一部適合他們的這種時代需要的憲法出現。我們試把美國的憲法及法國的第一次憲法翻開一看，就知道一方面是對於個人自由的權利，規定甚詳，一方面又是對於政府組織，採行三權分立主義，以防政府流於專制獨裁，庶不至侵害個人的自由。固然此種極端個人自由主義以及三權分立之說，在後世不無訾議之者，然在當時以之規定於憲法當中，實在是按照民衆的時代需要而記錄出來的。

到了二十世紀的時代，因個人自由主義發達的結果，社會上發生了貧富極度不均的現象，大多數的民衆需要，已不是絕對個人自由的個人主義，而是偏於社會利益的社會主義了。因爲社會有利益的實現，而後大多數民衆的生活，纔能夠獲得鞏固的保障，纔不至陷於凍餓的悲慘命運。歐戰發生後，一九一七年的俄國及一九一九年的德國，先後爆發了所謂社會革命，在俄國則由無產階級完全奪取政權了，在德國則由無產階級與資產階級平分政權了。因之革命後的不久，也各有一

90 194 部適合他們國內的民衆需要的憲法出現。我們一看俄國憲法中擁護勞動階級及沒收大企業及土地銀行的規定，德國憲法中特別保護革命結果，其情形彼此不同。但在憲法中，各已將民衆之社會利益的需要一一記錄出來，則是一樣。不過一個是想直接走上社會主義之路，一個是想間接走上社會主義之路罷了。

我國的這一次國民革命，是中國國民黨領導的全民革命，換句話說，就是三民主義的革命。這個三民主義，不僅在理論上看來，覺得博大精深，而且許多年來的革命過程當中，事實上也曾得到了大多數民衆的擁護和同情。這次憲法草案委員會起草憲法，既是負有記錄民衆需要的使命，對於此種適合民衆需要的三民主義，當然要以之作爲主要的根據。惟欲求三民主義之真能實現，又必須使政府不至流於專制獨裁。孫中山先生的五權憲法，就是可以實現三民主義之一種完善的政府組織法，最適合一般民衆之民主政治的需要，這次草案，當然也要作爲根據。不過孫中山先生的三民主義及五權憲法，在留給我們遺著當中，差不多都祇指示了一個原則。此次究竟如何把他具體的規定出來以求實行，尚非詳加討論不可，更非徵求民衆的意見不可。所以憲法草案會有在起草期內徵求民意的辦法。這個辦法，也就是爲的本身負有記錄民衆需要的使命，實有不得不遍詢一般民衆的需要，究竟是怎樣的必要呢。

上面已就憲法草案會的兩個使命，說過大概了。這裏再把憲法草案內容應當研究的要點，提出來商榷一下。關於應當研究的要點，我想把他暫分爲五項：（一）國家領土問題，（二）人民權利問題，（三）國民大會問題，（四）中央政府機關問題，（五）地方制度問題。固然，在憲法草案中本不僅僅這五個問題，不過我在這裏提出來商榷的，只以此爲限而已。

（甲）國家領土問題 關於國家領土的問題，可以分爲兩點：（一）是規定領土的範圍，（二）是領土變更的限制。

（一）領土範圍的規定，究應採概括主義呢？抑應採列舉主義呢？從前我國的約法和憲法，大概多採概括主義，尤其是民國十二年憲法之「中華民國國土，依其固有之疆域，較之民國元年臨時約法之「中華民國領土，爲二十二行省，內外蒙古西藏，」其概括特別爲甚。不過我以為這樣概括的規定，所有領土的範圍，究何所屬，似乎有點兒摸索不着，此不僅不足以使人民一望而知本國領土的範圍如何，且不足以杜他國藉故妄生覬覦之念。我們看了這次日帝國主義者在國聯妄指東三省非中國領土的說話，就知道領土的範圍，似有在憲法中將各省及各特別區的名稱一一列舉出來的必要。此次草案中究竟是應列舉抑應概括？仍有待於研究。

（二）領土的變更，應否加以嚴格的限制規定？關於領土的變更，世界各國，在憲法中加以限制之規定的，也不少其例。我以為憲法中，既

須規定領土的範圍。那末，變更領土，就得要修改憲法。如果加以非依修改憲法程序不得變更之限制，似乎比較適當。惟按照我國國情，是否尚須另加嚴格的限制呢？抑全不加以規定呢？

(乙) 人民權利問題 在憲法中所規定的人民權利，除後面所述的參政權外，一般學者們大概把他分為兩部。一為消極的權利，如身體自由，居住自由，通信自由，信教自由，言論出版自由，集會結社自由，財產自由，契約自由等。二為積極的權利，如人民從國家享受教育權利，勞動階級（精神的體力的勞動者）從國家享受特別保護權利等。

(一) 關於人民消極的權利，應如何為保障之規定呢？消極的權利之中，有偏於個人而不關社會生計的，也有與社會生計有重大關係的。如身體自由，居住自由，以及言論出版集會結社自由等，則偏於個人方面。如財產自由，契約自由等，則與社會生計有重大關係。我以為偏於個人方面的自由權，無妨使之絕對化，換句話說，即無妨在憲法上加以直接的保障。本來，各國憲法，有對於人民的自由權採取憲法直接保障主義者，也有採取間接保障主義者。後者僅能限制行政權不得侵犯人民自由，前者並立法權也要受其限制。如規定「非依憲法不得侵犯」或「於法律範圍內，得有某某之自由」等，這僅僅是限制行政機關，不得頒發侵犯人民自由之命令，而立法機關仍可制定法律以限制之。譬如制定「治安警察法」以限制集會結社自由，制定「出版法」以限制言論出版自由，都可算與憲法不相違背，惟由行政機關頒布命令以

限制此等自由，總算是違背了憲法。所以這只能認為間接保障，而不是憲法的直接保障。又如規定「人民有某某之自由，不得制定法律拘束之」或「除刑事上之犯罪外，不得侵犯某某之自由」等，這就連立法機關，也要受其限制，而不得另外制第某種限制人民自由之法律了。究應探憲法直接保障主義呢？抑應探間接保障主義呢？此外關於宗教信仰的自由權，還有應當加以研究之處。宗教信仰，本屬一種迷信，在一般人民未有完全的科學知識以前，自然不能以國家的權力來加以限制。不過信仰者固應許其自由，而反對者似亦應許其自由。固然多數學者解釋憲法上信教自由的規定，本多認為已含有信仰自由與不信仰自由的兩種的意義在內，但似不如在憲法中把此兩種意義——即人民有信教之自由，但反對宗教亦有自由——明白規定出來，較為明顯，這也是應待詳加研究的。

至於與社會生計有重大關係的財產自由和契約自由等，我以為無妨使之社會化，換句話說，即無妨加以嚴格的限制。本來，在資本主義初期的絕對個人主義時代，所謂「財產神聖不可侵犯」所謂「個人意志自由不能干涉」是不容許法律對於財產自由和契約自由加以何種限制的。但個人本位法律觀念一變而為社會本位後，此種有關社會生計之財產自由和契約自由，已是要在維持社會福利的範圍內，總得受到保護。所以德國憲法有「私有財產含有義務，私有財產之使用，不得反乎公共幸福」以及「反於善良風俗之法律行為無效」等規

90196
定。孫中山先生的民生主義，是適應現代社會趨勢，重視社會利益，而輕視個人私利的。如平均地權，節制資本之說，即是含有限制私有財產權之意，此次起草憲法，如前面所說，既是要以三民主義為根據，究竟應該如何對於私有財產權，特別是土地私有權，加以相當之限制呢？又契約自由，是否亦應在草案中明白規定其限制呢？

(二)關於人民積極的權利，應如何規定呢？屬於人民積極方面的權利，原有多種，我現在只提出人民的受教育權及勞動階級受特別保護權兩點來說。人民應該享受相當的教育，這是一種天經地義的事，而且在憲法中明白規定的，也不少其例。究竟應該如何在草案中規定，方可使一般民衆，都能普遍的獲得這種享受教育之權呢？又勞動階級應受特別保護，亦是現代經濟制度下之當然的法則，孫中山先生的民生主義，原多注意到這點。究竟應該怎樣規定才是呢？

(三)人民的四個政權——即選舉權，罷免權，創制權，複決權——其能直接行使的範圍如何？建國大綱第九條「完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。」又第二十四條「國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權，對於中央法律有創制權有複決權。」從這個第九條和第二十四條比較看來，則人民得直接行使四個政權的，似祇以一縣為範圍，而屬於中央範圍的，似應由國民大會代為行使。惟第二十五條則云「……憲政告成之時，而全國國民，則依憲法舉行大選舉。」

所謂「全國國民……舉行大選舉」又明明係指人民直接選舉中央官員而言。再孫文學說第六章云，「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院，選舉代議士以組織立法院。」復云「人民……對於一國政治，除選舉權之外其餘之同等權，則付託國民大會代表行之。」這些規定，更是把人民可以直接選舉中央官員一事，明白指出。據此觀之，是人民可以直接行使四個政權之範圍，又不僅以一縣為限，而對於中央，也可以直接行使一個選舉了。此次草案，究應如何規定其範圍？

又國民大會代表，原是由各縣人民選舉而來，如果代表不稱職時，可否由人民行使其直接罷免權，而隨時召回呢？這也是應當研究的問題。

(丙)國民大會問題 關於國民大會問題，在這裏只想提出三點來討論，(一)國民大會的組織人數，(二)國民大會的職權。(三)國民大會的常設機關問題。

(一)國民大會代表的人數，究竟應該每縣一人呢？抑或大縣可以酌加呢？孫中山先生五權憲法演講中的治國機關圖，註明國民大會代表，每縣一人，又孫文學說第六章，也說明各縣皆得選舉代表一人，組織國民大會，似乎依照孫先生的主張，除每縣一人外，不能再有增加。惟余意孫先生所示，祇是原則，祇是一種最低限度的原則。如果遇有某縣人口特別衆多，超過若干人口以上時，似乎例外可以增多一人。因為孫

中山先生的民權主義，原以平等爲本。茲以人口特別衆多的縣分，而令其多出代表，正與其平等精神相合。究竟是否可以如此酌量增加呢？

(二) 國民大會的職權如何呢？孫文學說第六章云：「五院皆對於國民大會負責，各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之，而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之，國民大會專司憲法之修改及制裁公僕之失職。」又建國大綱第二十四條：「國民大會對於中央政府官員有選舉權有罷免權，對於中央法律有創制權有複決權。」據此，則國民大會之職權，可以分爲四點：(一) 修改憲法，(二) 懲戒中央官員，(三) 選舉中央官員，(四) 創制或複決法律。惟孫文學說第六章云：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院，選舉代議士以組織立法院，其餘三院院長，由總統得立法院之同意而委任之。」此又明明說行政院總統及立法院官員，由人民投票選舉，其餘三院院長，即司法院長，考試院長，監察院長，由總統委任，而國民大會已無選舉中央官員之權了。此應待研究者一。又複決一項，原有強制的複決與任意的複決之別，法律非經複決不能有效的，爲強制的複決；法律不必絕對的須經複決，於要求複決時始付複決的，爲任意複決。上述國民大會的複決權，究應爲強制的複決，抑僅爲任意的複決？此應待研究者二。行政元首戰媾和及締結條約，在一般國家，因國會爲人民代表機關，故須經國會的同意。國民大會，原係代表人民行使政權的機關，究竟能否享有此同意權呢？此待研究者三。

(三) 國民大會閉會期內應否有常設機關呢？國民大會既是代表人民行使政權的機關，而且職務亦甚複雜，在他的閉會期內，應否置一常設機關（如常務委員會或執行委員會之類）以執行一切事務呢？抑或如從前國會一樣不置常設機關呢？

(丁) 中央政府問題 (一) 中央行政首領，應採總統制呢？抑採委員制呢？委員制與總統制的優劣，學者們議論原不一樣。主張委員制的主要理由，就是說可以防止專制獨裁。主張總統制的主要理由，就是說辦事敏捷，可以隨機應變。現在國民政府係採委員制，然建國大綱第二十一條則云：「憲法未頒布以前，各院院長皆歸總統任免。」又孫文學說第六章云：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統……總統議員舉出後，革命政府，當歸政於民選之總統。」是孫中山先生又始終只承認總統制而未主張委員制，究竟應採何制爲善呢？

(二) 假定採總統制，總統是否應兼行政院長呢？如前所說，建國大綱第二十一條：「憲法未頒布以前，各院院長皆歸總統任免而督率之。」所謂各院，自指五院而言，由此推之，則總統係專職，並不兼任行政院長。且現制國民政府主席之外，也另設有一行政院長之職，事實上又非行政首領所兼任。惟孫文學說第六章則云：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院。」是又明明於總統之外，沒有行政院長，而行政院長即是總統。究竟行政院應另設院長呢？抑或即由總統組織呢？

90198

(三)中央各院官員，究應如何產生呢？如前所述建國大綱第二十四條「國民大會對於中央官員有選舉權」又第二十五條所載，全國國民，亦得「依憲法舉行全國大選舉」以選舉中央官員。復據前述孫文學說第六章所載，除組織行政院的總統及組織立法院的代議士，由人民選舉外，其餘三院院長又由總統任命。究竟中央各院官員是由國民大會選舉呢？抑由人民直接選舉呢？或由總統任命三院院長呢？

我以為建國大綱之制成，係在孫文學說之後，似應先以建國大綱為根據，而後參照孫文學說的意旨決定。建國大綱第二十四條和第二十五條所謂國民大會及人民均得選舉中央官員的，自然是說的兩者對於中央官員，各有一部分之選舉權。惟何者應由人民直接選舉，何者應由國民大會選舉，則參照孫文學說總統應由人民直接選舉，其餘司法監察考試三院院長，照孫文學說由總統委任的，似可根據建國大綱所載國民大會之選舉權，改由國民大會選舉。至於立法院的人員，孫文學說主張代議士由人民選舉，立法院院長究竟怎樣產生呢？則未言明。我以為立法院長可由人民選舉，而代議士即現在的立法委員，不妨由國民大會選舉，或者連立法院院長一併由國民大會選舉亦可。因為人民既已直接選舉國民大會代表組織代表機關，而立法人員，似可不必如從前的立法機關一樣，再由人民投票選舉。以上各點均有待於詳加研究。

(四)立法院的立法權，究屬治權呢？抑屬政權呢？所謂治權，就是

處理事務之權，所謂政權，就是監督政府之權。立法權為五種治權之一。孫中山先生在民權主義和五權憲法演講中本已說明。惟有人狃於各國代議制度的成例，以為立法機關，是代表人民的機關，而有監督政府的最高權力，因而主張立法權仍應屬於政權。不知孫中山先生所說之立法權，其作用專在處理立法的事務，而與他國立法機關兼有監督政府的政權者不同，而行使此監督政府之政權的，則另有一代表人民的國民大會。如果以立法權認為政權，豈非一國而有兩個代表人民行使政權的最高權力機關了嗎？這也是應當加以研究的一點。

(五)考試和監察制度，應如何規定呢？考試權所以杜選任人員之流弊的，監察權所以防官吏之瀆職的。這本是基於我國的科舉和御史之遺制而來。惟以之與立法行政司法三權併立為五權，而規定於憲法中則為創見。究竟其組織和職權應如何規定，纔能收得實效呢？

(戊)地方制度問題 (一)省之地位如何？建國大綱第十八項「縣為自治之單位，省立於縣與中央之間，以收聯絡之效。」因有此種規定，即有人以為省的地位，不能為自治體，只能居於縣與中央之間而為一個聯絡機關。並且說建國大綱第十七條雖有「中央與省之權限，采均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方」的這樣規定。但所謂「中央與省之「省」不過是一個虛位，不過是一個代表全省各縣的總名，所謂劃歸地方的「地方」亦不是指的省的本身，而是指的全省各縣之縣地方。換句話說，即「中

央與省之權限，采均權主義。」乃係中央與各省之縣地方，其權限采均權主義，而不是與省之本身采均權主義。這種說法，就是否認省的本身爲自治體，而祇是代表中央處理全省中央政務，監督各縣地方自治的機關。然而建國大綱第十六條「凡一省全數之縣，皆達完全自治者：

國民代表會，得選舉省長，爲本省自治之監督。」又國民黨對內政策第二項「各省人民得自定憲法，自舉省長。」每省既應有國民代表會，又可自定憲法，自舉省長，是又以省認爲自治體了。究竟省之地位如何，也待研究。

(二) 中央與地方的權限，如何劃分？建國大綱僅規定了一個采

均權制度的原則，僅規定了一個中央的事務歸中央，地方的事務歸地方的原則。但某種事務應歸中央，某種事務應歸地方，是否應有具體的規定呢？並且彼此的權限要怎樣的劃分才好呢？

(三) 縣制應如何規定呢？縣爲自治單位，關係至爲重要，似應在草案中規定縣自治制度之原則。究竟應加以怎樣的規定呢？

在這裏應該說明的，就是草案內容應行研究的問題，除以上所列的幾點外，當然還有許多。惟因時間倉卒，未暇一一提出。而且我所提出來的，大都是些疑問口吻，當此研究期間，雅不欲以個人的意見，妄加肯定，甚願讀者共同討論之。

憲法的特性

「憲法」這個名詞，無論在中國或在外國都是很早就有的。牠的起源雖久，但不容易下一確切的定義，因爲各國有各國的憲法，而其歷史上的來源，形式，內容等又是各不相同的。歸納各國學者的意見，憲法是規定政府組織及人民與政府間各種權利義務的根本規則或法律，這就是一般說的，因爲有些國家的憲法並未規定政府與人民間的權利義務。

如要更詳細的明瞭憲法是什麼，則我們可從其特性方面去觀察。憲法的特性有二方面：

(一) 爲形式上的特性。其中最著的爲憲法的效力高於普通法律，前面我們說過憲法是一國的最根本法律，所以一般的普通法律都是建築於其上的，假如普通法律與憲法的條文相抵觸時，則普通法律就失其效力。因爲憲法效力是高於普通法律的，所以修改的手續也與普通法律不同。

(二) 實質上的特性。所謂憲法的實質，即指憲法的內容，憲法的內容大致爲下列三項：(1) 個人之基本權利與義務。個人之基本權利，即國家權力之限度，即國家所不應侵犯之權利，個人之基本義務，即人民所必須犧牲之自由，即人民對於國家所必須負擔之義務。(2) 國家最重要機關之組織職權及其相互關係。(3) 憲法之修改。