

陳盛清著

五五憲草釋論

中國文化服務社印行

中華民國三十三年三月初版

五五憲草釋論

本書每冊定價

上紙本國幣六元五角
湘紙本國幣八元五角

(外埠酌加運費匯費)

版權
所有
不准
翻印

著
者

陳
盛
清

發
行
人

劉
百
閱

發
行
所

中
國
文
化
服
務
社

印
刷
所

中
國
文
化
服
務
社
印
刷
廠

弁言

一、本書係就民國二十六年五月八日，國民政府修正宣布之中華民國憲法草案，即一般所謂「五五憲草」，（原公布期爲民國二十五年五月五日，故稱「五五憲草」。）釋論其要略，藉供國民大會制憲前國人研究憲草之一助。

二、本書凡分前論本論後論三編：前論部分說明憲草的由來，淵源及其議訂經過；後論部分綜合早全文，研究其特色，批判其內容，並就其是否能與抗戰後所新發生的事實與經驗相適應，論其大要；本論部分則將憲草全文逐條解釋，並於各章各節之前，有「本章總釋」，系統的解釋各該章法文內容；有「本節總釋」，系統的解釋各該節法文內容，俾讀者於探討各該章節法文之前，先有系統的念。

三、本書倉卒完稿，且於批判憲草之處，不無與時人意見，略有出入，著者自慚譴陋，謬誤難免，幸祈讀者高明有以指正！

四、本書初稿完成於民國二十九年五月間，嗣以是年十一月十二日原擬召開之國民大會，明令展期，本書纔展緩付梓。現值中央發動全國研究五五憲草，著者不揣淺陋，重加增訂，謹以獻呈國人，並預祝將來我國劃時代的制憲工作成功！

民國三十二年十一月十二日於獨石橋立法院

五五憲草釋論目錄

弁言

第一編 前論

第一章 五五憲草的由來

一 中國國民黨與憲政運動

二 憲政運動與五五憲草

三 五五憲草與實施憲政

第二章 五五憲草議訂經過

一 前期——完成初稿時期

二 後期——完成草案時期

第三章 五五憲草的淵源

一 建國程序

二 建國主義

三 建國制度

附錄

第二編 本論

憲草前文

第一章 總綱

第二章 人民之權利與義務

第三章 國民大會

第四章 中央政府

第一節 總統

第二節 行政院

第三節 立法院

第四節 司法院

第五節 考試院

第六節 監察院

第五章 地方制度

第一節 省

第二節 縣

四〇

四三

四九

七六

八八

第三節 市

第六章 國民經濟……………一九三

第七章 教育……………一一三

第八章 憲法之施行及修正……………一二四

第三編 後論

第二章 五五憲草的特色……………一三九

一 三民主義共和國的國體

二 政權機關的國民大會

三 法權機關的各院政制

四 總統實權制的元首

五 均權制度的中央與地方

六 民生主義的經濟制度

七 實施憲政的過渡條款

八 剛性憲法的修改與解釋

第二章 五五憲草的批評……………一五五

五 五憲章釋論

四

第一章 國民大會要不要常任機關

二 五權制度應該怎樣規定

三 中央與地方究竟怎樣均權

四 婦女在憲法上應有的地位

五 經濟與教育兩章應否取銷

六 憲法的解釋應否另設機關

第三章 五五憲章與抗戰建國

二六九

一 主權與領土問題

二 人民權利義務問題

三 總統職權問題

四 五院政制問題

五 加強省政問題

六 經濟與教育問題

附錄

一 國民大會組織法

二 國民大會代表選舉法

五五憲草釋論

第一編 前論

第一章 五五憲草的由來

中華民國憲法草案，在中國的制憲史上，雖然先後曾有過三次，無疑的，我們這所謂憲法草案，是提民國二十六年五月八日國民政府修正宣布的中華民國憲法草案即現在的「五五憲法草案」（原公布期爲民國二十五年五月五日）而言。決不是民國二年的所謂天壇憲法草案，更不是民國八年的中華民國憲法草案，那些憲法草案，祇是歷史上的陳物，不值得我們此刻再去注意了。

我們要在「抗戰勝利接近之日，完成建國工作未竟之功」就得遵照 總裁訓示，完成訓政，促進憲政；我們要在艱難困苦抗戰中，在訓政工作尚未告竣的時候，促成憲政，就得研討國民政府宣佈，經立法院集合全國法律學者，根據建國大綱及訓政成績慎重起草，初稿完成後，又公開徵求民意，根據民意屢加修改，因而制定的五五憲草；我們要根究五五憲草，便得探索一下若干年來的憲政運動；我們要探索憲政運動，更得推求中國國民黨對於憲政運動的努力和目的。因此，本章關於五五憲草的由來，我們得分三節來加以說明：（一）中國國民黨與憲政運動，（二）憲政運動與五五憲

草，（三）五五憲草與實施憲政。

一 中國國民黨與憲政運動

中國國民黨，是我國首倡，民主立憲的惟一的革命黨，本黨的全部革命史，也可以說是中國的憲政運動史。國父即本黨總理數十年如一日的革命，和本黨總裁堅苦卓絕繼續不斷的奮鬥，以及本黨無數先烈前仆後繼百折不回犧牲，就是要實施五權憲法，完成三民主義的建設。這裏，我們可以從三點來說：

首先我們說明：實施憲政，是中國國民黨的革命目的。怎樣說實施憲政是中國國民黨的革命目的呢？我們可以從本黨文獻和總理遺教中去探求：

（一）從本黨文獻來說明實施憲政是中國國民黨的革命目的 實施憲政，是中國國民黨的革命主要目的之一，在本黨早年的文獻裏便已明白宣露了：一八九五年，即民國紀元前十八年，香港興中會宣言：「民爲邦本，本固邦寧。」一九〇五年，即紀元前七年，中國同盟會宣言，佈告天下，主張「建立民國」——「凡我國民皆平等、皆有參政權，大總統由國民共舉；議會以國民公舉之議員構成之，制定中華民國憲法，人人共守。」一九一一年，即民國紀元前一年，中國同盟會本部宣言：「蓋天下公器，人權式尊，政之所歸，民實畀之。大道之行，不可以界，天命惟民，古訓是則，東西寧有異哉？」民國元年，國民黨組黨宣言：「共和之制，國民爲國主體；吾人於使人不忘其義也，故顏其名曰國民黨。黨有宗旨，所以定衆志。吾黨以求完成共和立憲政治爲志者也。故明其義曰：『鞏固共和實行平民政治。』」同年，國民黨宣言：「吾黨主張將來憲法上採用責任內閣制，並主張正式政府由

政黨組織，內閣負責任。」因此，民元國會議員中，國民黨佔了絕對多數。嗣後袁世凱毀棄約法，解散國會；本黨總理更以大義號召全國，揭起「護法」的旗幟，孤軍奮鬥，矢志不移。雖崎嶇嶇嶇，而未嘗忘却討伐毀法亂紀的軍閥政客。這些都無非是爲的要實施憲政，完成中國國民黨的革命目的罷了。

(二) 從國父遺教來說明實施憲政是中國國民黨的革命目的 中國國民黨是以奉行 國父遺教爲職志的。國父所手創的民權主義，是最進步的民主政治思想；他主張於間接民權之外，復行直接民權；又指出革命民權與天賦人權殊異。國父所手創的五權憲法，是最完美的憲政制度；他把權和能分開，使人民有權，政府有能。但是四種直接民權——即選舉權、罷免權、創制權、複決權之行使，有待於訓練，革命民權有待於鑑別與培養，而整個民權之運用，亦有待於民權初步之學習與地方自治的建設。所以要達成民權主義的民主政治，五權憲法的憲政制度，必須經過建國大綱所規定的軍政和訓政二時期。民國十三年冬，國父扶病北上時，曾主張召開「國民會議」，解決國是，即是欲全國徹底的實施建國大綱。不幸當時的執政者未予贊助，竟令他賈志以沒，到了臨終以前，尚諄以召「開國民會議」爲囑，未能忘懷於憲政運動和民主政治，這自然更足以證明實施憲政是中國國民黨的革命目的了。

復次，我們說明：中國國民黨是以革命手段來達到憲政目的的。因爲一個國家要實施憲政，必具備對外獨立和對內統一兩個條件；北美合衆國憲法的頒佈，是在一七八九年獨立戰爭勝利以後，這是前者之例；法國憲政的名副其實，是在一八七五年第三次共和以後，這是後者之例。所以中國國民黨在

辛亥革命以前，絕不向清廷乞憐，要求憲政，並且反對與虎謀皮似的憲政運動。當端方等五大臣出洋考察憲政的時候，黨中先烈吳樾已拋出反對君主立憲的炸彈。當一般士大夫和議員代表向清廷請求早開國會的時候，黨中同志在國父領導之下，已發動了許多次革命，明年更在武昌展開了革命大業。這時代的需要是革命，由革命的手段求取對獨立和對內統一，以達成憲政的目的。如果將本黨整個的革命史當作憲政運動史來看，那麼，辛亥革命僅僅是奠定了憲政的基礎，跟隨了國民革命軍誓師北伐而在總裁領導之下開始並且必能完成的第一期革命，纔是求取對內統一的時期；跟隨了民族復興戰爭而在總裁領導之下開始並且必能完成的第二期革命，纔是求取對外獨立的時期。惟有對內統一，纔能增強實施憲政的可能性，惟有對外獨立，纔能說得上實施真正的憲政。而對內的統一，與對外的獨立，又必須以革命的手段纔能達到，所以中國國民黨是以革命的手段達成憲政目的。

的再其次，我們說明：中國國民黨促進憲政的程序。實施憲政，不是一蹴而可幾的，中國國民黨促進憲政的程序，分做軍政、訓政和憲政三個時期。一九〇五年即紀元前七年，中國同盟會宣言裏，便已提出了所謂「軍法之治、約法之治和憲法之治。」民國三年中華革命黨宣言：「認為本黨黨員，協力同心，共圖三次革命，迄於革命成功，憲法頒佈，國基確定時，均由吾黨員負責。民國十二年國父著中國革命史，於革命之方略定下軍政、訓政，憲政三個時期的規模。到了民國十三年，更具體的制成革命的憲法——建國大綱，「分革命建設為軍政，訓政，憲政之三時期，期於循序漸進，以完成革命之工作。」「積十三年痛苦之經驗，當知所謂人民權利與人民幸福，當務其實，不當徒襲其名。儼依建國大綱以行，則軍政時代已能肅清反側，訓政時代已能扶植民治；雖無憲政之名，而人民所得

權利與幸福，已非藉憲法而行專政者所可同日而語。且由此以至憲政時期，所歷者皆為坦途，無顛蹶之慮。」這是痛苦經驗的教訓，是革命的需要，是時代的要求，是到憲政之路。

本於這個實施憲政的程序，中國國民黨於民國十三年第一次全國代表大會宣言，肯定地指出以黨治國：「至於既取得政權樹立政府之時，為制止國內反革命運動及各國帝國主義壓制吾國民衆勝利的陰謀，並除實行國民黨主義之一切障礙，更應以黨為掌握政權之中樞；蓋惟有組織有權威之黨，乃為革命的民衆之本據，能為全國國民盡此忠實之義務故耳。」北伐完成後，於民國十八年第三次全國代表大會宣言，又曾向全國提出要求：「願全國國民於此訓政開始時期，依照國父所著之建國大綱，予本黨以效忠宣力之贊助，課本黨以效忠宣力之責任，舉國一致，勇往直前，以努力於國民革命之完成。」於此可見中國國民黨的黨治與訓政，是曾經公開昭示全國，並且是有計劃而負責任的，走向實施憲政的大路而前進的。中國國民黨為實踐國父臨終時召開國民會議的遺囑，並向國民報告治績起見，曾於民國二十年五月五日舉行國民會議：「將一切建國根本問題，懇切開陳於全國國民，以期齊一全國國民之心志，集中全國國民之力量，以立民治民有民享之基礎，而明本黨執政期間之責任。」同時又制定了訓政時期約法，使憲政精神更有寄託，而易於貫徹。所謂六年訓政的計劃，便是為了實施憲政而定下了的。

二 憲政運動與五五憲草

自從民國十七年七月，國民政府統一全國，即實施訓政籌備自治，以期憲政的開始，故於民國十八年六月，中國國民黨第三屆第二次全體中央執行委員會，遵照總理革命方略和建國大綱的遺

政，決議：規定訓政時期爲六年，至民國二十四年完成。這種決議，與同盟會宣言所定三年完成縣自治，全國平定後六年制定憲法的期限，大致相符合的。但因北伐完成後，內亂頻仍，訓政工作，未易着手措辦，訓政開始後數年，而訓政的成績，距離憲政的實施，還是遙遠的很。民國二十年「九一八」國難猝發，國人奔走呼號，羣謀救亡圖存，黨內外遂多結束訓政，開放政歸，實施憲政之議；民國二十年冬，中國國民黨第四屆第一次全體中央執行委員會開會於首都，中央執行委員孫科等提出國民代表會大綱，列舉五項：

於省。

(一) 甲、國民代表會由各省職業團體共選代表十人組織之；乙、特別市及未設省之縣，等

(二) 黨政未實現以前，國民代表會爲民意代表機關，關於內政外交之重要事項，須得其同意。

(三) 國民代表會籌備憲政進行事宜。

(四) 國民代表會選舉若干人爲立法院監察院委員，其名額以全院委員之半數爲準。

(五) 第四項之候選人，不限於國民代表。

同時，中央委員李烈鈞、張知本等十餘人，亦提出「縮短訓政時期，進入憲政時期案」，其辦法如次：

(一) 於六個月內，設立國民大會；

(二) 國民大會籌備會人員，由人民選出之；

(三) 國民大會籌備會之責任，除籌備各項事務外，並須擬訂國民大會代表選舉法及施行細則；

(四) 國民大會籌備會設立後，於一年內開國民大會，決定國是。

此外，尙有何委員香凝提「政治公開，由人民組織監政委員會案」，楊委員庶堪等提「縮短訓政速行憲政案」。經全會主席團提出，併案討論，當經決議：「應從速限期完成地方自治，籌備召集國民代表機關，交中央常會遵照建國大綱妥速議定辦法。」當強敵侵陵，國難嚴重，不獨黨外的愛國志士，有促進憲政的運動，而且黨內中央委員。亦多縮短訓政的提議，由此已可概見。

民國二十一年四月七日，國民政府遵照中國國民黨第四屆第一次全體中央執行委員會的決議，召集國難會議於洛陽，討論禦侮救災緩靖各事宜。當時有出席會員楊端六等提議：「設立中央民意機關案」，主張政府應該如即結束訓政，召集國民大會，制定憲法；及陳書農等提議：「於最短期間，召集國民代表大會案」；馬良等提「實施民治，促成憲政，以紓國難案」；胡廷鑾等是：「速開國民大會，進行制憲案」；褚輔成等提：「順應民意，迅施憲政，以求一致禦侮案」；高陽等提：「限期召集制憲會議，實施憲政案」；葉夏聲等提：「請政府召集國民大會案，宋淵源等提：「制憲救國，即召集國民大會主持實行案」；王曉籟等提：「對內結束訓政，即日實施憲政案」；林學衡等提：「請國民黨召集第五次全國代表大會，討論縮短訓政，籌備憲政案」；張耀曾等未出席會議，亦電請籌備憲政○限八個月內，制定民主主義的憲法宣布之。以上各案，經禦侮審查委員會彙總審核，認為討論的焦點有四：

(一) 國民代表大會（或國民制憲會議）的成立時期；

(二) 國民代表大會的召集方法；

(三) 憲法起草方法；

(四) 國民代表大會未成立前，應否設立民意機關？其組織及職權又應如何？

接濟，於第四次會議，決議原則四項：

(一) 政府應切實辦理地方自治，如期結束訓政；

(二) 憲政未實施以前，提前設立中央民意機關，定名為國民代表會；

(三) 國民代表會有議決下列各事項之權：甲、預算決算，乙、國債，丙、重要條約；

(四) 國民代表會之組織，代表之額數，及其成立時期，交審查委員會審議後，提下次大會討

論。同時又於第五次會議，決議具體方案二項：

(一) 國民代表會，由各大都市職業團體，海外華僑，及各省區地方人民選出之代表三百人以上

組織之；

(二) 國民代表會應於民國二十一年十月十日以前成立，在國民代表會未開會前，政府應依據上

列原則，修正國民政府組織法。

因此，民國二十一年十二月，中國國民黨第四屆中央執行委員會開第三次全體會議，中央常務委

員會提出：「定期召集國民參政會，並規定組織要點案」，經決議照原案通過。又孫科等二十七委員

提：「集中國力，挽救危亡案」，亦經決議修正通過。原決議案中，關於憲政的準備，分為三項：

(一) 為集中民族力量，澈底抵抗外患，挽救危亡，應於最近期間，積極進行建國大綱所規定的

地方自治工作，以繼續進行憲政開始之準備；

(二) 擬定民國二十四年三月，開國民大會，議決憲法，並決定頒布日期；

(三) 立法院應速起草憲法草案發表之，以備國人之研討。

立法院本於前項決議，旋即着手起草憲法，並完成憲法草案，因此我們可以說，五五憲草是實施憲政的張本，同時也是憲政運動的結晶品、既經合法制定，自然有其合法性在，不容我們今日藉口其他理由，存根本推翻之念的。

三 五五憲草與實施憲政

本來，中國國民黨為實踐六年訓政的諾言起見，於民國二十四年第五次全國代表大會宣言裏，規定「國民大會須於二十五年以內召集之；憲法草案並須悉心修訂，俾臻臻於完善。」中華民國憲法草案即於民國二十五年五月五日，由國民政府正式宣布，是年並公布國民大會組織法及國民代表選舉法，開始籌備選舉，展期至民國二十六年秋完成，期於同年十一月十二日在南京召開國民大會，公布憲法，開始實行憲政。不圖七七事變」勃發，抗戰軍興，全國上下，集中精力於救亡圖存，國民大會之召集遂因之而延緩。民國二十七年二月中國國民黨召開臨時全國代表大會於武漢，通過「中國國民黨抗戰建國綱領」，又本於大會的決議，於同年七月七日在漢口召集國民參政會，集思廣益，延攬各方人才，參與國事。民國二十八年，國民參政會第一屆第四次大會通過中國國民黨黨員孔庚等五十九人「請政府定期召開國民大會，公佈憲法，實施憲政」的提案。同年十一月，中國國民黨第五屆中央執行委員會第六次全體會議，復決議於民國二十九年十一月十二日召開國民大會。嗣於是年九月十八日五屆第一五七次常會，以各地交通因受戰事影響，頗多不便，如依原限召集，不無重大困難，並經

國民參政會之要求，展期至戰後再行召集。經詳細考慮，認爲國民大會之召集日期，應俟另行決定。至一切未完選舉事宜，仍應由政府實成國民大會選舉事務所積極辦理。所有關於會場建築等事宜，並應特設國民大會籌備委員會負責主持。該項決議，經於是年九月二十六日由國民政府通令全國。國民大會之召開，雖以日寇侵略，迭遭梗阻，惟於實施憲政之基礎工作，如中央及省市民意機關之建立，地方自治工作之推進及地方民意機關之建立等，則仍照常進行，絕未以抗戰而稍形鬆懈。民國三十二年九月八日，五屆十一中全會通過關於憲政總報告之決議案：（一）全國黨政各機關，除後方各省應就原有基礎加緊推行地方自治之工作外，今後隨各地之恢復，應積極輔導各該地人民加速完成地方自治及職業團體組織，確立憲政之基礎，並以爲復員建國之中心工作。（二）國民政府於戰爭結束後一年內，召集國民大會制定憲法而頒佈之，並由國民大會決定施行日期。（三）凡前次產生之國民大會代表，除因背叛國家或死亡及因他故而喪失其資格者外，一律有效。前次選舉未竣或未及舉辦選舉之各區與各職業團體，均應依法補選，至遲於國民大會召集之前三個月辦理完竣。（四）關於籌備國民大會及開始實施憲政各項應有之準備，由政府督促主管機關負責辦理。中央本此決議，因於國防最高委員會設置憲政協進會，網羅黨內外人士，從事憲政實施的協進工作。

在抗戰結束後一年內，召集國民大會，制定憲法而頒佈之，並決定其施行日期，實施憲政。制定憲法，既然是實施憲政的先決條件，因此，我們就不得不考慮到五五憲草的合法性了。國民政府於民國二十六年五月八日修正宣布的憲法草案即「五五憲法草案」係立法院依照法定手續，集合全國公法者，學竭兩三年之努力，起草而成，其內容採擷世界各國憲法的精英，針對我國國情，堪稱世界各國