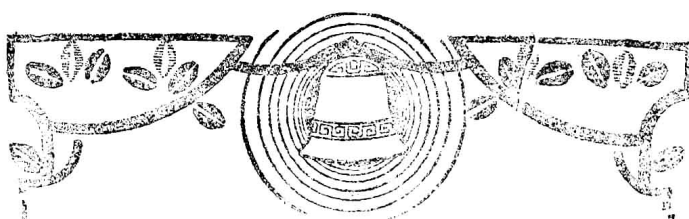


立法院中華民國憲法草案宣傳委員會編

中華民國二十九年七月

中華民國憲法草案說明書

正中書局印行



版權所有
翻印必究

中華民國二十九年十二月渝初版
中華民國三十五年四月滬五版
中華民國憲法草案說明書

全一冊 定價國幣四元二角

(外埠酌加運費函費)

編者	立法院中華民國憲法草案宣傳委員會
發行人	吳秉常
印刷所	正中書局
發行所	正中書局

(1369)

序

中華民國憲法草案之擬訂，肇源於民國二十一年十二月中國國民黨四屆三中全會關於集中國力挽救危亡一案之決議，其中對於憲政準備部份，依據建國大綱之規定，決定由立法院從速起草憲法案，以備國人之研討。立法院前後窮數年之力，一方面遵照國父遺教及中央之指示，一方面參照訓政時期之經驗及全國人士所發表之意見，旁徵博採，七易稿而始成。余於民國二十二年草案屬稿之初，即嘗謂我國所需要之憲法，第一必須合於我國之國情，第二必須合於時代之需要。蓋以憲法者，為國家根本大法，固在能奠國基而垂久遠，然尤貴能見諸實施，以利民而福國也。

憲法草案宣布以來，已引起國人之注意，事至足慰，然對於草案條文之涵義，間有未盡明瞭者。立法院為原起草機關，爰有中華民國憲法草案說明書之刊行，逐條詮釋，以示其本源而明其旨趣。茲就其中重要各點，特為揭出，列諸篇首。

三民主義為中華民國建國之最高原則，故憲法之制定，自應以三民主義為依歸。國父嘗謂三民主義為救國主義，數十年來國民革命，皆以貫徹此旨為鵠的，此為國人所共見，無待贅陳。況在今日，國民全體不分黨派，已一致承認三民主義為抗戰建國之最高原則。憲法草案規定中華民國為三民主義共和國，明示我國革命建國不易之方針，亦即以應全民族共同之需求也。

憲法草案關於人民之自由與權利，有詳細之規定，但得依法律加以限制。此以國家社會利益為前提，無取於天賦人權之舊說，而摒去個人主義之所謂絕對自由也。蓋社會人羣隨時演進，現代國家、

人民本無絕對自由之可言、惟對於自由權利之限制、必須有法律之根據、故曰非依法律不得限制、正所以防止行政機關之濫用權力也。又限制自由權利之法律、依第二十五條之規定、「以保障國家安全、避免緊急危難、維持社會秩序、或增進公共利益所必要者爲限」、又所以明示此種立法之嚴格標準也。如此則於法律保障之外、兼採憲法保障之方式、庶於國家及人民之利益、雙方均能兼顧矣。

政權與治權之劃分、爲國父創造之理論、觀於歐美近年來代議政治之失敗、益可證明此理論之正確。自三權之說興、歐美各國競相採用。其主旨在權與權之互相牽制、流弊所極、運用不靈、政潮迭起。至政權與治權之關係、在相輔而相成。人民之政權凡四、曰選舉、曰罷免、曰創制、曰複決。政府之治權凡五、曰行政、曰立法、曰司法、曰考試、曰監察。期使人民有權、政府有能、實爲最完美之政治制度。憲法草案以國民大會爲在中央行使政權之機關、五院爲行使治權之機關。舉凡法律預算戒嚴大赦宣戰媾和條約各案之議決權均爲治權、屬於立法院。而政權機關之國民大會、則有選舉罷免創制複決之權、並以此四權爲限、以免權能之混淆焉。

「縣爲自治之單位、省立於中央與縣之間、以收聯絡之效」、此爲建國大綱所明定。國父在中華民國建設之基礎一文中云、「以吾之意、此時省制即存、而爲省長者、當一方受中央政府之委任、以處理省內國家行政事務、一方則爲各縣自治之監督者、乃爲得之」。依此、則省之性質、已甚明瞭。憲法草案規定省政府爲執行中央法令及監督地方自治、即以此爲根據。至於省長之產生、建國大綱雖有得由國民代表會選舉之規定、然今日訓政尙未完成、憲政提前實施、爲期鞏固國家統一、樹立能集中國力之制度、省長自以由中央任免、較爲適當而合理也。

憲法草案關於國民經濟特設一章、民生主義之平均地權節制資本等重要原則、分別爲具體之規定。蓋必如此而後始能表現三民主義建國之精神、符合國民革命之理論與思想。有以爲此章所定事項、係屬行政方針、不宜列入憲法者、此蓋忽視民生主義、而未明三民主義憲法之真諦也。

國父有言、「國人習性、多以定章程爲辦事、章程定而萬事畢、以是事多不舉。異日制定憲法、萬不可仍蹈此轍。英國雖無成文憲法、然有實行之精神、吾人如不能實行、則憲法猶廢紙耳」。國父倡導革命、以建國之責任自期、力求憲政之完成、今日訓政之工作未完、國家之基礎未固、亦即建國之責任尙未終了。吾人所以努力於過去者、今後亦宜本一貫之精神、以求憲法之實施、而不容自卸其責也。

中華民國二十九年七月 孫科

中華民國憲法草案起草經過

傅秉常

中華民國二十一年十二月、中國國民黨第四屆三中全會在南京開會、通過中委孫科等二十七人所提「集中國力挽救危亡案」。其中關於憲政之籌備、有下列三項決議。(一)爲集中民族力量、徹底抵抗外患、挽救危亡、應於最近期間、積極進行建國大綱所規定之地方自治工作、以繼續憲政開始之籌備。(二)擬定民國二十四年三月召開國民大會、議決憲法、並決定憲法頒布日期。(三)立法院應速起草憲法草案、並發表之、以備國民之研討。此爲立法院起草憲法草案之由來。

一 憲法草案起草之初步工作

二十二年一月、中委孫科就立法院院長職、遵照中央決議、積極進行憲草起草工作、於一月下旬、組織憲法草案起草委員會。委員長由孫院長兼任、副委員長爲吳經熊、張知本。委員爲焦易堂、陳肇英、馬超俊、傅汝霖、黃季陸、劉盟訓、徐元誥、馮自由、馬寅初、鄧召蔭、吳尚鷹、史尚寬、戴修駿、樓桐孫、黃右昌、史維煥、羅鼎、程中行、陳茹玄、盛振爲、瞿曾澤、王崑崙、鄧公玄、鍾天心、丁超五、呂志伊、傅秉常、林彬、狄膺、楊公達、劉立傷、趙琛、董其政、周一志、陶玄、王孝英、衛挺生等三十七人。顧問爲戴傳賢、伍朝樞、覃振、王世杰等。祕書爲吳孝勉、蕭淑宇。專員爲黃公覺、鄧克恕、胡去非、楊赫坤等。纂修爲金鳴盛、袁晴暉等。

憲法草案起草委員會成立後、一方面登報並分函徵求國人對於制憲之意見、一方面由立法院編譯

感遂譯各國憲法，以備起草之參考。該委員會於二十二年二月九日至二月二十三日開會三次，先行決定憲法草案起草程序、分組研究、擬具起草要點。又於三月二日至四月二十日，連開會議九次，將各組所擬起草要點，詳加討論，議決起草原則二十五點如下。

(一) 中華民國爲三民主義共和國。

(二) 中華民國主權屬於國民全體。

(三) 中華民國領土採概括式之規定，領土非經國民大會議決，不得變更。

(四) 中華民國國旗，定爲紅地左上角青天白日。

(五) 中華民國人民無男女、種族、宗教、階級、職業之區別，在法律上一律平等。

(六) 中華民國人民有依法律行使選舉、罷免、創制、複決之權。

(七) 人民有身體、遷徙、居住、言論、著作、信仰宗教、結社、集會等自由。

(八) 人民有納稅、服兵役、服公務之義務。

(九) 國民大會由每縣或其同等區域選出代表一人組織之。其代表之選舉，應以普通、平等、直接之方法行之。

(十) 凡國民年滿二十歲者，有選舉代表權，年滿二十五歲者，有被選代表權。

(十一) 國民大會每三年開會一次，會期爲一個月，必要時得召集臨時會。

(十二) 國民大會之職權，爲選舉或罷免中央重要官員，複決及創制法律，修改憲法，與核批各院報告。

(十三)關於中央事權、採列舉方式。

(十四)關於地方事權、採概括方式。

(十五)設總統及副總統、由國民大會選舉。軍人非退職後不得當選總統。

(十六)總統爲國家元首、不直接負行政責任。

(十七)行政院長由總統經立法院之同意任免。

(十八)考試司法兩院院長、立法委員、監察委員、由國民大會選舉。立法院院長、監察院院

由各該院委員互選。

(十九)司法行政隸屬於司法院。

(二十)總統任期六年、不得連任。考試司法兩院院長、立法委員、監察委員、任期均爲三年。

(二十一)立法委員名額不得過二百人。監察委員名額不得過五十人。

(二十二)省毋須制定省憲。

(二十三)省應採省長制。省長以民選爲原則、但在一省全數之縣未完成自治之前、暫由中央任命。

(二十四)省設省參議會、省政府、省民代表會。

(二十五)縣制遵照總理遺教起草、不另定原則。

二 憲法草案初稿之擬訂

關於憲草初稿之起草，孫兼委員長先後指定副委員長張知本、吳經熊、委員傅秉常、焦易堂、陳肇英、馬寅初、吳尚鷹七人爲初稿主稿委員，依據委員會所決定之起草原則從事起草。主稿委員當即開會，推定吳委員經熊擔任初步起草工作。吳委員於六月初將初步稿件擬成，全文分爲總則、民族、民權、民生、憲法之保障五篇，都二百一十四條，稱爲「中華民國憲法草案初稿試擬稿」。於六月八日由吳委員以私人名義，在報紙發表。

在吳委員試擬稿發表前後，立法院收到各方意見評論共二百餘件，而委員張知本、陳長蘅、陳肇英，亦各擬有初稿條文。主稿委員乃以吳委員試擬稿爲底本，參酌各方意見評論，及張陳各委員所擬稿件，開會審查，並請委員林彬、史尚寬、陳長蘅、衛挺生列席參加。自二十二年八月三十一日起至十一月十六日止，開會十八次，均由孫兼委員長主席，擬成「中華民國憲法草案初稿草案」，全文分爲十章，共一百六十六條。

憲法草案初稿草案擬成後，即提出憲法草案起草委員會討論。該委員會自二十二年十一月三十日起至二十三年二月二十三日止，開會十一次，將初稿草案，逐條討論，修正通過。「中華民國憲法草案初稿」遂以完成。全文分總綱、人民之權利義務、國民經濟、國民教育、國民大會、中央與地方之權限、中央政制、省、地方政制、及附則十章，共一百六十條。三月一日，立法院將全稿在報紙刊布，正式徵求國人意見。

三 憲法草案初稿之修正

憲法草案初稿完成後、憲法草案起草委員會即行結束。二十三年三月二十二日孫院長另派傅秉常、馬寅初、焦易堂、吳尚鷹、吳經熊、馬超俊、林彬、史尚寬、陳長蘅、衛挺生、羅鼎、史維煥、郝朝俊、呂志伊、戴修駿、陶玄、梁寒操、谷正綱、程中行、陶履謙、徐元詒、陳茹玄、鍾天心、楊公達、蕭淑宇、周一志、方覺慧、王祺、張志韓、朱和中、劉盟訓、陳肇英、趙迺傳、何遂、李仲公、黃右昌等三十六人、爲憲法草案初稿審查委員、並指定傅秉常爲召集人。審查委員會對於初稿審查工作之進行如下。

(一)整理各方意見 三月三十日憲草初稿審查委員會召開第一次會議、當經推定傅秉常、林彬、陶履謙三人、爲初步審查委員、先將各方意見加以整理。傳委員當即調派秘書鮑德澂、專員黃公覺、翟楚、喬壽康、纂修金鵬盛、張毓昆、科員徐彝尊等協助工作。自憲法草案初稿刊布後、立法院接到各方之意見書及採自報紙雜誌之評論、共二百八十一件、均經初步審查委員詳加研討、自四月五日起至六月五日止、共開初步審查會議八次、決定採印之意見評論凡二百一十六件、分訂二十二輯。並分別摘要、彙列於憲法草案初稿各條文之後、纂成「憲法草案初稿意見書摘要彙編」、刊印成冊、以便參考。

(二)擬具審查修正案 各方意見評論經整理完竣後、憲法草案初稿審查委員會遂召開第二次會議、議決分組將憲法草案初稿重加審查。

各組參酌各方意見、將初稿條文加以修正、擬具修正草案、提出全體審查委員會討論。審查委員會自六月十三日起至六月三十日止、開會九次、均由孫院長主席、將各組所擬修正草案、逐條討論、

重加修正，而擬成「憲法草案初稿審查修正案」。全文分爲總綱、人民之權利義務、國民大會、中央政府、省、縣、市、國民經濟、教育、財政、軍事、及附則十二章，共一百八十八條，並於條文之首，增列弁言。該修正案於七月九日，在報紙披露。

四 憲法草案之議訂

憲法草案初稿審查修正案完成後，憲法草案初稿之起草工作，遂告結束。二十三年九月十四日，立法院開第三屆第六十六次會議，將憲法草案初稿審查修正案提出討論，當經議決先將各方對於該修正案之意見評論，交傅秉常、林彬、陶履謙三委員審查。經審查決定採印者二十一件，分別摘要，彙編成冊，印送備考。

立法院自九月二十一日起至十月十六日止，開會七次，審議憲法草案初稿修正案，逐條討論，將全案重加修正，三讀通過。全文分十二章一百七十八條，冠以弁言，是爲立法院第一次議訂之中華民國憲法草案，於二十三年十一月九日呈報 國民政府。

五 憲法草案之修正

二十三年十二月十日中國國民黨第四屆五中全會開會，將立法院議訂之憲法草案，提出討論，當經議決交付初步審查。旋於十二月十四日會議決議「中華民國憲法草案，應遵奉 總理之三民主義，以期建立民有、民治、民享之國家。同時應審察中華民族目前所處之環境及其危險，斟酌實際政治經

驗、以造成運用靈敏、能集中國力之制度。本草案應交常會依照此原則鄭重核議」。

中央常務委員會於二十四年十月十七日第一百九十二次會議、始將憲法草案審查完竣、議決原則五項。

一、爲尊重革命之歷史基礎、應以三民主義、建國大綱、及訓政時期約法之精神、爲憲法草案之所本。

二、政府之組織、應斟酌實際政治經驗、以造成運用靈敏能集中國力之制度。行政權行使之限制、不宜有剛性之規定。

三、中央政府及地方制度、在憲法草案內應於職權上爲大體規定、其組織以法律定之。

四、憲法草案中有必須規定之條文、而事實上有不能即時施行、或不能同時施行於全國者、其實施程序、應以法律定之。

五、憲法條款不宜繁多、文字務求簡明。

立法院接奉上項原則後、當即指派委員長傅秉常、吳經熊、馬寅初、吳尚鷹、何遂、委員梁寒操、林彬等七人、爲審查委員、遵照中央原則、將憲法草案重加審查。各審查委員於一星期內、連開會議、將憲法草案審查完竣、擬成修正草案。立法院遂於十月二十四日第四屆第三十四次會議、將修正草案提出討論、於次日第三十五次會議三讀修正通過。全文分總綱、人民之權利義務、國民大會、中央政府、地方制度、國民經濟、教育、及附則八章、共一百五十條、是爲立法院第二次議訂之中華民國憲法草案。

六 憲法草案之完成與宣布

立法院第二次議訂之憲法草案，呈送中央後，二十四年十一月一日，中國國民黨第四屆六中全會開會，當即提出討論，並於十一月五日會議決議「本會同人認為立法院最近修正之憲法草案，大體均屬妥善。惟為適應國家現實情勢，及便於實施起見，似尚應有充分期間，加以詳盡之研究與討論。但現距代表大會為日無多，且代表大會會期甚短，恐亦無暇逐條詳商，為最後之決定。因此擬請六中全會將上列理由，連同本憲法草案，送請第五次全國代表大會，請將宣布憲法草案及召集國民大會日期，先行決定，並對於憲法草案加以大體審查，指示綱領，再行授權於下屆中央執行委員會為較長時間之精密討論後，提請國民大會議決頒布之」。

十一月十二日，中國國民黨第五次全國代表大會在南京開會，於十八日會議通過召集國民大會及宣布憲法草案案，並於二十一日會議作下列之決議。

(一)宣布憲法草案及召集國民大會日期，由大會授權第五屆中央執行委員會決定之，惟須於民國二十五年以內施行。

(二)憲法草案由大會接受之，但應由第五屆中央執行委員會依據大會通過之重要憲草各提案修正之。

(三)其餘有關各案，由大會交第五屆中央執行委員會，於修正憲法草案時，積極採用。

第五屆中央執行委員會於十二月四日會議決議如下。

(一) 中華民國二十五年五月五日宣布憲法草案、十一月十二日開國民大會。國民大會代表之選舉、應於十月十日以前辦竣。

(二) 設憲法草案審議委員會、指定委員葉楚傖、李文範等十九人組織之、負責審議草案及經大會認為應予採納之提案、於兩個月內擬定修正案、呈由中央常會發交立法院、再為條文之整理。

中央憲法草案審議委員會迭次召集會議、議決審議意見二十三點。

(一) 第八章「附則」二字、應改為「憲法之施行及修正」。

(二) 在「憲法之施行及修正」一章內、對於原草案內不能即時實施之條文、應另定過渡條款。

(三) 原草案第二十二條人民有依法律服兵役之義務、應於「服兵役」三字下、加「及工役」三字。

(四) 國民代表任期、改為六年。

(五) 國民大會改為每三年召集一次、由總統召集之。

(六) 原第三十一條第二項、改為國民大會經五分二以上代表之同意、得自行召集臨時國民大會。並應另加「總統得召集臨時國民大會」、及「國民大會開會地點、必須在中央政府所在地」二項。

(七) 選舉、罷免、創制、複決四權之行使、另以法律定之、在國民大會章另加一條。

(八) 總統、副總統任期、均定為六年。

(九)五院各設副院長一人。

(十)各院院長、副院長(除行政院外)及立法警察兩院委員之任期、均定爲三年、立法監察兩院院長及委員、連選得連任。

(十一)原第三十八條「依法」二字應刪、並應將此條移置於原第三十六條之後。

(十二)原第四十四條應刪。

(十三)在原第四十三條後、增加兩條。

一、規定總統有發布緊急命令及爲緊急處分之權。

(附擬錄文)國家遇有緊急情形、或國家經濟上有重大變故、須爲急速處分時、總統得經行政院會議之議決、發布緊急命令、爲必要之處置。

前項命令中、如有須經立法院之議決者、應於發布命令後三個月內提交立法院追認。

二、總統得召集五院院長會議、解決關於兩院以上事項及總統交議事項。

(十四)行政院政務委員、仍照原草案不規定名額、但應規定不管部之委員不得超過管部者之半數。

(十五)原第五十九條改爲「行政院設行政會議、由行政院院長副院長及政務委員組織之、以行政院院長爲主席。

原第六十一條「總統交議之事項」、改爲「總統或行政院院長交議之事項」。

(十六)原第六十七條關於立法委員之產生、應改爲全數選舉、在憲法之施行章內、規定一過渡辦

法、半數選舉、半數由立法院院長呈請總統任命。

(十七)關於監察委員之產生、應在憲法之施行章內規定一過渡辦法、半數選舉、半數由監察院院長呈請總統任命。

(十八)原第一百零五條應修正如左。

「凡事務有因地制宜之性質者、屬地方自治。地方自治事項、以法律規定之」。

(十九)在憲法之施行章內、應規定未完成自治之縣、其縣長由中央任命之(市亦同)。

(二十)原第一百四十六條第一項關於違憲問題、應規定祇能由監察院提出、並規定其提出時間之限制(例如法律施行發六個月、即不能提出謂其爲違憲)及其詳以法律定之。

(二十一)原第一百五十條應刪、另定施行日期。

(二十二)在憲法之施行章內、應規定一條、「第一屆國民大會職權、由制定憲法之國民大會行使之」。

(二十三)下列各條擬請交立法院再行審議整理。

甲、原第二十四條、第二十五條。

乙、原第三十二條第六款。

丙、原第一百三十九條至一百四十四條。

以上審議意見、於二十五年四月二十三日經中央常務委員會會議決議照審議意見通過、交立法院、並刪去原草案第七十六條「公務員懲戒」之規定。

立法院奉命後、當即指派委員長傅秉常、吳經熊、馬寅初、吳尚鷹、何遂、委員梁塞操、林彬、瞿曾澤等八人、依照中央意見、將憲法草案重加整理修正。於五月一日立法院第四屆第五十九次會議、提出討論、當經三讀修正通過。全文仍分八章、共一百四十八條、是爲立法院第三次議訂之中華民國憲法草案、於二十五年五月五日經國民政府明令宣布。

二十六年四月二十二日中央常務委員會會議議決、將中華民國憲法草案刪去第一百四十六條「第一屆國民大會之職權、由制定憲法之國民大會行之」。立法院奉命後、於四月三十日會議議決中華民國憲法草案原第一百四十六條刪除、全文改爲一百四十七條。當即呈報國民政府、經國民政府於二十六年五月十八日明令宣布。

七 憲法草案之說明

二十八年十一月第五屆六中全會議決定於二十九年十一月十二日召開國民大會、制定憲法。二十九年四月、立法院孫院長以國民大會開會期近、而依照建國大綱之規定、立法院議訂之憲法草案、應隨時宣傳於民衆、因向中央提議、於立法院設中華民國憲法草案宣傳委員會、擔任宣傳工作。二十九年四月二十三日、經中央常務委員會會議議決通過。孫院長當即令派立法委員傅秉常、吳尚鷹、陳長蘅、史尚寬、梁塞操、何遂、樓桐孫、黃石昌、劉克儻、馬寅初、林彬、狄膺、史維煥、羅鼎、程中行、陳茹玄、鍾天心、楊公達、趙琛、董其政、周一志、衛挺生、朱和中、趙適傳、王崑崙、鄧公玄、劉盟訓、戴修駿、凌鉞、黃一歐、劉振東、楊幼炯、陳顧遠、梅汝璈、姚傳法、趙懋華、鄧鴻