



中華國民憲法
全文詮釋

董瑛如編著
賀丹略校訂

大同出版社發行

中華民國憲法全文詮釋

賀丹昭校訂
童琢如編著

第一篇 憲法概念

第一章 憲法的意義

「憲法」的名詞，在中國起源極早，國語所謂「賞善罰姦，國之憲法也」，但那時所稱憲法，係泛指一般法令而言，初無確定意義，似屬於普通法律範圍。但有若干地方，又顯然以憲法二字合成一名而含有所謂根本大法的意義的。如尚書所說「監於先王成憲其永無愆」。晉書「稽古憲章大釐制度」。唐書「永垂憲則，貽範後世」。都含有垂之久遠的意思。

故依据吾國舊有憲法名詞，予以解釋：如認為立憲政體的國家，始有憲法，則非確論。蓋憲法並非立憲國所獨有，所謂立憲政體，雖用法律保護人民的自由權利，防止政府或其他人民侵犯；但無論若何專制的國家，莫不有種種風俗習慣，以規定政府的組織與職權，及分配職權於各機關。此種風俗、習慣。就廣義上說，亦係一國的憲法。即以歐洲而言，用此名詞最早者，首推英國，但亦是泛指英皇所頒幾種法律而已。至一七七六年美利堅脫離英國而獨立，其新政府的組織大綱，即名「北美合衆國憲法」。與今日所謂「憲法」，大不相同。

國人現在所稱「憲法」，不過借用舊詞以表達新義，將西文 Constitution 譯為「憲法」該字原為建造房屋之意。故法學上所稱憲法，其主要的意義，不僅是專指規定政府各部分的組織，權力與義務，及其相與間的關係，與夫人民權利義務而已。于第一次世界大戰後，且有若干國憲法，多有社會

，經濟的哲學思想反映于其間，以謀創設與社會、經濟，各種前進思想的新型政治制度。所以今日稱用憲法名詞，應不再含有一般法的意味。中山先生說：「憲法者，國家之構成法，亦即人民權利之保障書也」。可知憲法實係國家根本大法，且是規定國家組織及保障人民權利之宏規。

第二章 憲法的特性

通常解釋憲法的意義，常不一致。這是因為憲法本身含有兩種不同的特性，一是屬於形式方面的；一是屬於實質方面的。故此稱用憲法這個名詞，有從形式上立論，亦有從實質上立論，茲分別予以說明：

(一)形式上特性 現代憲法的特性，都具有下列兩種特性之一，或兼其兩種。即說憲法效力高于普通法律；二、憲法修改異于普通法律。前者是說憲法比普通法律有主僕之別；普通法律若與憲法條文相牴觸時，則普通法律失其效力。這是近代一般學者所認為憲法應具的一種特性。中華民國憲法第十四章第一七一條：「法律與憲法牴觸者無效……」，可知法律不能超過憲法範圍。後者是說憲法修改與普通法律修改與程序不同；這是一種剛性憲法的特性，也是現代大多數國家的憲法所採取的形式，故也可說是現代一般憲法的特性。中華民國憲法第十四章第一七四條：「憲法之修改，應依左列程序之一為之：(一)由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二出席，及出席代表四分之三決議，得修改之。(二)由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，擬定憲法修正案，提請國民大會復決。此項憲法修正案，應于國民大會開會前半年公告之」。此為憲法修改的機關與程序。又同憲法第一七〇條：「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。」故普通法律之制定修改，由各院部會或其他機關提議，經立法院通過，總統公布，即可發生效力。可知修改憲法的機關與程序，較之修改普通法律者，顯有特異之處。

(二) 實質上特性 其實質上的特性，爲規定國家的根本組織，及與人民之關係，其內容包括下列三點：

第一：規定人民的基本權利與義務 憲法爲國家根本法律，人民又爲國家主權的主體，則國家與人民相互間的關係，異常密切；自不能不有明確的規定。人民的基本權利與義務以調和國家與人民間的活動。惟二十世紀的個人基本權利，以較十八世紀美法革命時代所標榜的「人權」，範圍已日趨廣泛，基本義務亦同。人民的基本權利，又可分爲三類，一、爲消極的基本權利，亦稱爲自由權，如人身自由，居住及遷徙自由，工作自由，意見自由，通訊祕密自由，信教自由，集會結社自由等皆屬之。爲使個人知識，道德，與身體上的優性，得以盡量發展，國家負有不加侵犯與防止侵犯的義務。所以這種消極權利，亦即是國家對於人民的消極義務。二、積極的基本權利，亦稱爲受益權，如受國家給予最低限度的教育權利，弱者得受國家救卹的權利，勞工階級得受國家特別保護的權利等均屬之。爲謀個人知識，道德，與身體上優性的發育，國家應對於個人履行若干種義務活動，所以這種積極權利，亦即國家對於人民的積極義務。三、爲參政權，如選舉，罷免，創制，複決等權屬之。至于人民的基本義務，即是人民所必須犧牲的自由，亦即是人民對於國家所必須負擔的義務。中華民國憲法對於人民權利義務的規定，尙頗詳明，容下文分別詮釋之。

第二：規定國家最重要機構之組織及其關係 國家的主要機關如行政、立法、司法等，其機關的組織，職權，及其相互關係，均關重要，殊應在憲法中規定，方可爲完善的憲典。中華民國憲法第三章「國民大會」，第四章「總統」，第五章「行政」，第六章「立法」，第七章「司法」，第八章「考試」，第九章「監察」，第十章「中央與地方之權限」，第十一章「地方制度」，所規定者，足爲例證。

第三：規定憲法之修改機關及程序 關於憲法修改問題，各國憲法繁簡不一，雖亦有完全省略不

予規定者，如義大利的現行憲法。但究不應取法。在理論上言，憲法的修改，應本憲法條文所規定者，始切中事理。否則，國家所遭遇之危險與困難，將難以收拾。中華民國憲法第十四章所列，對此亦載有專條。

第三章 憲法的種類

憲法的分類，因其分別的標準不同，故種類亦各異。如以憲法的形式加以區別，可分為成文憲法與不成文憲法（或稱不文憲法）。如以憲法修改手續的繁簡難易加以區別，可分為剛性憲法與柔性憲法。如以制定憲法的主體加以區別，又可分為民定，協定及欽定憲法三種，茲分述如下：

（一）成文憲法與不成文憲法 凡以一種或數種文書，規定一切有關國家根本組織事項的，謂之成文憲法，亦可稱為文書式憲法。近代各國憲法，幾乎都係單一的文書，即是一種法典。但亦有以數種文書構成爲一種成文憲法者，如法國的憲法，雖不是整個制定的法典，但自一八七五年內陸續頒布的三種法律——關於政府之組織，參議院之組織，及公權之規定——均屬基本組織法，亦可稱為成文憲法。

不成文憲法，則非專指某種正式制定的條文。舉凡關係國家根本的組織，並非以一種文書或數種文書規定之，而大部分却從歷史上積聚下來的風俗習慣，單行法律，及法庭的判決書所累積而成的，謂之不成文憲法，故習慣法並非就是不成文憲法，如英國的憲法，即是此例。英國的憲法，雖則說不是成文憲法，亦只是一部分的憲法散見于習慣之中，另一部分則仍爲文書式的法律；例如一二一五年的英國大憲章，一六七九年的人身保護法，一六八八年的民權法，一九一一年的議院法等，均屬文書式的根本法。至英國憲法之存于習慣中者；如一，內閣全體閣員對於議會須連帶負責；二，在下議院能支配多數議員的政黨，有組閣的特權；三，議會至少須每年召集一次；四，一切財政案，俱須首

先向衆議院提出。等等，皆屬習慣中的顯著例子。

採用不成文憲法的國家，固然其憲法有一部分存于習慣；然而採用成文憲法的國家，亦有因憲法條文的疎漏或含混，與實際的情形難以脗合，而不免產生許多憲法習慣，以爲成文憲法的補充者。故成文憲法不必完全是成文。（註一）不成文憲法亦不必完全是不成文，是以成文憲法與不成文憲法的區別仍不過是程度的不同，而沒有性質的差異。

（二）剛性憲法與柔性憲法 凡修改憲法的機關和手續，俱同于普通法律而無特殊限制者，其憲法爲柔性憲法。如英吉利，匈牙利等不成文憲法國家及義大利成文憲法國家是。（註二）反之。其修改的機關或手續特別繁重，有異于通常立法程序者，爲剛性憲法，如美國及我國皆是。不過最近各國憲法，柔性者頗少，剛性者居多。至于德國的憲法，雖屬剛性，但根據一九三三年的授權法及一九三四年的革新組織法，政府可以變更憲法，則該國憲法，已無形變成柔性矣。又如歐戰前的普魯士憲法，雖亦屬剛性的一種，顧其修改憲法的限制，僅規定于兩次續會間，至少須相隔二十日。則其與普通立法手續，幾無難易之別，故此種剛性憲法，與柔性憲法相較，亦只是程度的深淺而已。

（三）民定，協定，及欽定憲法 凡憲法由議會制定，或由人民選舉之制憲團體制定，或由人民直接投票決定者，均稱爲民定憲法；如此次中華民國憲法，卽其一例。凡君主與民意代表機構協同制定，或聯邦國聯合各邦協同制定者，均稱爲協定憲法；前者如一八五〇年的普魯士憲法；後者如一八七一年的德意志帝國憲法。凡由君主獨裁制定頒布的憲法，稱爲欽定憲法。例如戰前日本憲法及一八一四年法王路易路十八所宣布的憲法皆屬之。

（註一）美國憲法，第二條第一項規定，大總統之任期爲四年。但未明白禁止二次以上的連任。而華盛頓自宣誓一人不職作連任三次總統並拒絕爲第三任總統候選人後，總統不能三次連任，已成爲美國的一種憲法習慣。而視羅斯福爲應非常事變連任三次總統，反爲例外。

(註二)義大利于一八四八年三月四日公布的基本法，迄至法西斯政權當國，雖沒有正式的修改，但實際上被習慣或議會所制定的法律所變更者甚多。義大利法學家認為議會即有修改憲法的權能，故獨裁國家之採用柔性憲法，乃為一種自然的結果。

第二篇 中國制憲略史

憲法爲實行憲政的最高指導原則，故談制憲史實，應從憲政運動說起。中國憲政運動，亦有四十餘年歷史，其間自前清末葉，以迄現在，制定過的成文憲法，如大綱，信條，憲法，約法及草案等，洋洋大觀，幾可裝成巨帙。關於制憲歷史，可分作三個時期來說：第一個時期，爲李清立憲史。由戊戌政變到辛亥革命，計十四年。這個時期的政治趨勢，是由君主專制到民主憲政。第二個時期爲辛亥革命及北京政府時代制憲史。由中華民國臨時政府成立，到了十五年國民革命軍北伐起始，計十五年。這個時期的政治趨勢，是由民主憲政到軍閥專制。第三個時期爲國民政府時代制憲史，由北伐以後到抗戰勝利及國民大會制定憲法，共計二十年。這個時期的政治趨勢，是由一黨訓政到準備還政於民，茲分別述其沿革於後。

第一章 清季的立憲

第一節 預備立憲

清季的君主專制政治，朝綱淪失，大權旁落于母后及親貴之手，惟知爭權奪利，不知如何治國。不懂其制度本身已暴露清廷的無能，且迭遭曠古未有的外患。我國自甲午中日之役敗績後，國事日非，遂有所謂「變法」維新運動，是爲立憲萌芽之始。但尙不能視爲立憲之運動，當時上書倡議改革政治，變法維新者，有康有爲，梁啓超，譚嗣同諸人。光緒二十四年戊戌四月。清帝德宗下定國是詔；廢八股，開學堂，改兵制，立商會，汰冗員，廣言路；維新之詔，月數十下。推行了不少新政。但維新百日，遭西太后嫉忌，遂復臨朝訓政，幽德宗于瀛台，急捕維新份子，結果林旭，楊銳，劉光第，譚嗣同，楊深秀，及康廣仁等所謂六君子，慘遭刑死。康梁二人得警預信，一走香港，一走日本，于

是一切新政，完全打消。這即是所謂「戊戌政變」。

戊戌政變之後，朝政悉爲頑舊親貴把持，國內新黨，頓然絕跡。人民心理，都已同情于新黨，即疆場大吏亦多贊同新黨之所爲。西太后于光緒二十六年受「庚子拳變」教訓後，曾于庚子年底下詔變法，迨光緒三十年日俄之戰，俄國失敗後，中國一般知識階級，咸信專制政體之不能自強。日本以小國，一戰勝我，再戰勝俄，一般人俱認係立憲的結果。於是朝野上下有志之士，羣以立憲爲請，如江蘇新黨名士張謇、熊秉真、袁世凱、主張立憲，駐法使臣孫寶琦奏請朝廷立憲。無如西太后專政成性，但囿於潮流所迫，乃於光緒三十一年七月始僅派載，漕載鴻慈，端方，尙其亨及李盛鐸五大臣出洋考察憲政。同年十月，復令政務處王大臣籌定立憲大綱；並倣照日本明治十二年設憲政調查所之例，論設考察政治館，以資緩和輿論，這雖則是清廷正式承認立憲主義之始，但「變法」如此遲緩，顯見清廷對此，無多大誠意。人民對之亦未感興趣。及光緒三十二年五大臣回國條陳仿行立憲制度，乃派醇親王載灃等開議，決定先從改革官制入手。同年七月遂宣布預備立憲，以十年爲期。於是命先將官制分別議定，俟數年後規模初具，再行宣布實行立憲時期，至九月上諭改定官制；除內閣事務處，外務部，吏部，學部等仍沿舊外，其餘官制或更名稱，或稍合併，如巡警部改爲民政部，戶部改爲度支部，兵部改爲陸軍部，以練兵處及太僕寺併入之，以及都察院改爲都御史等。要皆粉飾而已，於國家政制，則未嘗有所更新。

第二節 憲法大綱

清廷既頒中央官制改革之令，然無代議機關，亦無成文憲法，立憲政之距離仍遠，不終足以鑒人民之要求。故於光緒三十四年六月，乃先頒行各省諮議局章程，及議員選舉法。至諮議局之主要職權，爲議決本省財政收支及本省對中央所負之義務。同年八月，頒布憲法大綱及議院選舉法要領，並確定九年籌備完竣。這個憲法大綱，雖經上諭公布，仍然是一種草案。它的目的，爲將來制定憲法時的

準則，在正式憲法未頒布前，該大綱無任何效力。宣統元年七月，始頒布來遲的頒布資政院章程，以規定該院的職權與議事規則。同年九月，頒布資政院各種議員選舉章程，以規定各種議員生產的方法。資政院的組織，為議員二百人，由皇帝任命及各省諮議局選派各佔百分之五十。資政院的職權可以議決國家預算，決算，稅法，與公債，以及新定法典與修改法典等權。對於內閣有質問及彈劾權，且有最高權及裁判各省行政事務以外之爭端。宣統二年八月，召集第一次資政院議會，該院即請頒憲法，乃命縮改於宣統五年實行召集國會。宣統三年八月，武漢革命發生，各省民軍一時四應，相率獨立。清廷惶急無措，為挽回危局收拾人心，乃急召集資政院開臨時會議，決定弛黨禁，下罪己詔，並命將憲法交資政院協贊。是時溥州統制張紹曾與協統藍天蔚電奏要求立憲，並草擬十二條憲法草案，請清廷立予容納。資政院基於這個提案，擬定十九信條入奏，清廷遂於宣統三年夏歷九月十三日公布，十月六日復由清帝與攝政王宣告太廟，誓與國民永遠遵守。

第三節 十九信條

十九信條之頒布，可算是中國歷史上的第一部憲法，其內容依據英憲之精神，以代議機關為全國政治之中樞；採取責任內閣制度，君權則大加限制。君主雖然仍存在，而憲法却不為其欽定，起草議決之權，均由資政院行之，而修改提案之權，又規定屬之國會，非君主之所能干預，此法如來實行則不難樹立議會的政治，君主便等於虛設。以較保障君主無上大權之欽定憲法大綱，相去遠甚。十九信條公布後，同年十二月以南方革命政府設立，清帝被迫下退位之詔，清祚於此告終，十九信條便成為有清一代的歷史遺物，亦可窺見當時人民的「虛君共和」思想之一斑。

第二章 辛亥革命及北京政府時代之制憲

第一節 臨時政府組織大綱

辛亥十月初十日武昌起義，警報到北京，是時清廷復得南京爲革命軍佔領消息，各省又紛紛響應，遂下令議和，袁世凱爲清廷內閣總理，通電雙方停戰議和，惟是時湘、鄂、桂、蘇、浙、閩、皖、直、魯、豫十省代表齊集武昌，議決以武昌設臨時軍政府，推譚人鳳爲議長，並選雷奮、王正廷、馬君武爲臨時政府組織大綱起草員，十月十三日，通過了臨時政府組織大綱二十一條，即日宣布。並決定遷政府於南京，於是各省代表齊集南京，辛亥十一月初十日十七省代表選舉孫中山先生爲中華民國臨時大總統。中華民國元年元旦，孫大總統宣誓就職，頒發改用陽曆令。南京政府成立，議和亦告中斷，清帝遂於同年二月十二日退位。

這個臨時政府組織大綱，是中華民國首次的一種臨時憲法，該大綱不獨在形式上不及其備民主的條件，即其內容，亦復如是。其中既無人民權利義務的條文，亦無修改手續的規定。故其所表現的民治，幾乎純以採取共和國體一事爲限。元年一月二日參議院將該大綱加以修正，但至同年三月十一日臨時約法成立，該大綱遂宣告廢止。

第二節 中華民國臨時約法

南京政府成立之始，以臨時政府組織大綱之內容，不能包括民權各條，故擬進行制定臨時約法，以爲組織大綱之代替。自元年二月七日起，參議院遂開臨時約法起草會議，至三月八日全案告終，同月十一日由臨時大總統正式公布。全文計七章，共五十六條；其與臨時政府組織大綱主要不同之點，則似偏向責任內閣制，組織大綱則採總統制，約法新增「人民」一章，但因規定簡略，其重要性亦至微弱。不過臨時約法係當時南北統一後之過渡辦法，以示正式憲法仍有待於將來之產生。在正式憲法未產生前，此臨時約法即爲民國之根本大法，如約法五十四條：「中華民國之憲法，由國會制定，憲法未施行以前，本約法之效力與憲法等」。

二月十三日 孫大總統提出辭職書於參議院，並推舉袁世凱，十五日開臨時大總統選舉會，到十

七省代表，袁世凱當選。當於三月十日在北京行正式受任禮，孫大總統遂於四月一日頒解職令，並至參議院行正式解任禮。以臨時大總統印交還參議院。參議院於四月二日議決臨時政府遷往北京，參議院亦同時遷往。袁世凱即依據臨時約法組織臨時政府於北京。

第三節 中華民國憲法草案（天壇憲草）

南京參議院於臨時約法公佈後，即議遷赴北京。元年四月二十九日在北京開始集會，先後議決「國會組織法」，「衆議院議員選舉法」，「參議院議員選舉法」三種，同年八月十日經總統公佈實施，按民國元年國會組織法之規定，憲法之起草，則由兩院各于議員中選出同數之委員行之。民國二年四月八日國會成立，由兩院各選三十人起草憲法。七月十二日憲法起草委員會在衆議院開成立會，擇定京師永定門內天壇祈年殿，爲憲法起草委員會開會地點。故又稱爲天壇憲法草案。起草委員會自八月二日至九月二十三日共開會十八次，僅通過十二條大綱。復起草條文，經委員會于十月十四至十月三十一日繼續討論，三讀完畢通過，內計十一章，凡一百十三條。該會又于十月四日公布大總統選舉法，自大總統選舉法成立後，中國制憲事業，倘從形式上說，又告一結束，因爲臨時約法，國會組織法，與大總統選舉法三種法律，相互補足，實已構成一種與現代一般憲法相似的正式憲法。

第四節 中華民國約法

民國二年十月十日袁世凱就任正式大總統後，對于制憲機關，不惜一再干涉威逼，以遂其成爲獨裁元首之野心。十月十六日向國會提出增修臨時約法案。要求總統制定官制官規，任免國務員，外交大使，及一切文武職員；總統宣戰、媾和、及締約等均不須徵得參議院之同意。總統享有緊急命令權及財政緊急處分權。十月十八日咨憲法會議，要求憲法公布權。十月二十四日派員向會議陳述要求派遣委員列席憲法會議及憲法起草委員會參加陳述意見。但此種干涉，均未成功。乃變本加厲，通電各省都督民政長，攻讦憲法草案，並嗾使反對。十一月四日，下令解散國民黨，撤銷國民黨國會議員，

國會乃無形瓦解。同月二十六日，將熊內閣通電召集的行政會議，以大總統命令，改爲政治會議。于十二月十五日集會，並由該會議議定「約法會議組織條例」，由袁于三年一月二十六日以敕令公布。所謂約法會議，于三月十八日開幕，袁于三月二十日提出「增修臨時約法案」該會議既由袁一手製造，故一切均秉承袁之意旨，于五月一日全部增修完成，由總統公布，計分十章，共六十八條。該約法公布後，袁世凱亦成爲獨裁元首，自修正大總統選舉法宣布，袁儼然將爲終身總統。四年十二月十二日袁竟下令以接受民意爲詞承認帝制，同月二十三日，雲南宣告獨立，各省均紛紛響應，袁以大勢已去，乃于五年三月二十二日下令取締承認帝憲；但各省仍相繼宣告獨立，一致要求袁去位。五年六月六日，袁世凱遂憤死于新華宮。

袁世凱既死，副總統黎元洪依二年大總統選舉法，於五年六月七日，就大總統職。於是各省相繼取消獨立，承認中央，全國又復統一。六月二十九日，將袁世凱時代之民國約法，予以廢止，同時下令申明民元三月十一日公布之臨時約法爲有效。

第五節 曹錕時代之中華民國憲法

黎元洪既繼任大總統，臨時約法又成爲中華民國的根本法，原被袁氏解散的國會，也得重行集會於北京。在形式上，總算恢復了元年所建立的民主憲政制度。但在實際上，仍未走上民主憲政的正軌；蓋袁世凱雖已推翻，但中央政權仍落在北洋軍閥段派之手。段祺瑞在袁未死之前，即已取得國務總理的地位。黎自繼任大總統，亦復任命段爲內閣總理。

五年八月一日，國會集會，即決定繼續民二制憲工作，即以民二憲法起草委員會所議定的中華民國憲法草案（即天壇憲草），爲兩院憲法會議討論的基礎。該草案自五年九月五日至十三日，完成初讀程序，直至六年六月國會第二次解散之日，該草案仍有一部分問題，未及完成二讀會。

是年四月，段內閣主張對德宣戰，黎不以爲然，五月七日段提出參衆兩院，亦皆遭反對，終未表

決，段乃運動各省聯軍聯呈，請黎總統即日下令解散國會，黎遂於二十三日免段職，以外交總長伍廷芳代理總理。而各省督軍團如皖、豫、魯、奉、浙、陝諸省，先後宣布獨立，並舉皖督軍張勳率師直逼京師。黎大恐，乃召張入京，意圖調解，於六月十二日，逕納張勳要求，下解散國會之令。時伍氏以此舉違法，不肯副署，黎乃臨時任命步軍統領江朝宗兼代國務總理，使副署解散令。於是各省遂取消獨立。但不久又發生張勳復辟之怪劇。其行動者固爲張勳，而實出於段之策劃，以推翻黎元洪，結果如願以償，馮國璋繼黎任總統，段復自任國務總理。國會既已再度解散，也不再恢復。段派只想利用外援，繼續貫徹武力統一政策。因此引起護法戰爭，護法戰爭的領導者孫中山先生，他要擁護約法及依據約法產生的國會。自五年至十二年中間，國內革命戰爭，可統名之爲護法戰爭。在這個時期——六年至十一年——北京方面的制憲事業，已完全停頓，不過南方會有過風靡一時的省憲運動。

段祺瑞的武力統一政策，因九年的直皖戰爭而一敗塗地；可是繼段而起的直系軍閥吳佩孚，亦是無法稱霸。直至十一年五月直系孫傳芳發出「恢復法統」的通電後，不久國會又三度在北京集會，黎元洪又代徐世昌爲總統。不過直系所謂「法統」，只是利用黎爲過渡總統。至十二年十月五日，曹錕遂以賄選得爲總統。一般賄選之國會議員，將十年來未能產生之天壇憲草，加入地方制度，刪除生計，教育兩章，于十月四日開第一次憲法會議，連續會議三次。憲法會議于十二年十月十日正式公布中華民國憲法全案。該法計分十三章，凡一百四十一條。當時輿論，稱之爲「賄選憲法」。

第六節 段祺瑞時代的憲法案

民國十三年直奉二次戰爭，直系勢力爲奉系及馮玉祥所傾覆，曹錕被推翻，以黃郛組織過渡內閣。是年十一月十三日長江流域直系督軍齊燮元召集蘇、浙、皖、贛、閩、鄂、豫、陝八省，及海軍聯防會議於南京。並聯名通電，聲明與中央中斷關係，此後北京政府所發命令，概不承認，却擁護段祺瑞當國。十五日張作霖、馮玉祥、胡景翼、孫岳等聯名推段任中華民國「臨時執政」。是月二十四日

，段即就職，頒一中華民國臨時政府制，規定執政總攬軍民政務，統率海陸軍，竟以革命政府自居；既不承認臨時約法，亦不承認十二年十月十日曹錕時代之中華民國憲法。一切大權，集中一身。舊國會遂亦因此次政變而消滅。

段氏爲解決時局糾紛，籌議建設方案，特組織一種善後會議，於十四年二月一日正式開幕，至四月二十一閉幕。在此時期內，制定了一部「國民代表會議條例」，但國民代表會議，係一種特殊制憲會議，其起草權，却另由召集的各省區軍民長官及「臨時執政」派人組織「國憲起草委員會」負其責任。於十四年十二月十二日通過一種「中華民國憲法案」。但該草案以因國民代表會議未及召開，未曾經過會議討論，此種憲草內容，與民十二年十月十日的中華民國憲法略似，但亦有相異點，如國土之採列舉主義，總統選舉之採人民間接選舉制，及憲法修正問題之採特殊制憲會議制等是。

段祺瑞執政後，環境惡劣，備受各方武人壓迫，乃於十四年十二月將執政制，加以修改，即執政之下，添置國務院及國務總理，執政命令，須經總理及部長副署。然這種措施，仍不能獲各方諒解，段政權遂於十五年四月二十日不見容於吳佩孚張作霖諸軍閥，宣告消滅，段乃被迫出京，都城一時陷於紊亂狀態。復由吳佩孚的主張，擁護十二年十月十日的憲法，推顏惠慶出而攝閣，嗣後陸續由杜錫珪繼顏攝閣；由顧維鈞繼杜鈞攝閣。直至十六年十八日，奉系軍閥張作霖推翻攝閣制，施行「軍政府大元帥」制，設立軍政府，自爲大元帥，亦置有國務總理及國務員。此種獨裁政治，至十七年六月，因國民革命軍佔領了北京，張逃亡奉天，乃告消滅，於是北京政府，遂成爲歷史陳跡。

第三章 國民政府時代之制憲

第一節 訓政時期約法

民國十五年七月九日國民革命軍誓師於廣州後，大舉北伐，節節勝利，定都南京，佔領北京，直

至十七年十二月二十九日張學良通電奉從國民政府，實行易幟，東北成立三省政府，中華民國統一的局面，乃告成功。當十七年二月四日中國國民黨二屆中執委會四次全體會議重新議定通過國民政府組織法後，又於同年八月八日五次會議時，曾提議依總理遺教，訓政時期應有約法，但黨中一般有力人士亦有認為孫中山先生的全部遺教——三民主義，五權憲法，建國方略，建國大綱及地方自治開始實行法——即是訓政時期的根本大法，故不必另訂約法。於十八年三月二十一日中國國民黨第三次全國代表大會通過：「確定總理主要遺教爲訓政時期中華民國最高根本法案」。因而約法問題遂告結束。但自十八年三月起，至十九年九月，閻錫山等在北平所組的國民政府解體時止，全國不斷地在分裂及內戰的狀態中；在此時期中反對南京的各派的一種口實，仍爲約法問題。故自十九年夏以後，訓政時期應有約法的主張又漸漸有力。十九年八月七日北平的擴大會議召集後，九月二日決議起草約法，爰遷往太原，十二月二十七日完成中華民國約法草案，即所謂「太原約法草案」。這個草案，共分八章，計二百十一條。但太原擴大會議於十九年十月宣告結束後，不久即無形瓦解，此項草案，徒成陳跡。不過這個約法運動却有促成國民政府頒布約法的功能。

十九年十一月十二日，中國國民黨三屆中執委會第四次全體會議，決定於二十年五月五日——總理就任非常總統紀念日——召開國民會議，議定約法。於二十年三月二日中常會推定吳敬恆、王寵惠等十一人爲約法起草委員。起草委員於三月九日開初次會，經六次討論，並邀全國中委及各省黨部供獻意見，草案於四月二十二日全部通過，復於二十四日經中常會議通過。於五月二日經中央執監臨時全體會議議決提交國民會議。五月五日國民會議在首都如期舉行。該會於八日第一次大會即開始討論約法草案，經全體大會四次的討論後，於五月十二日即全部經三讀程序後宣告成立。六月一日國民政府頒布中華民國訓政時期約法，內分八章，共八十九條。

第二節 中華民國憲法草案（五五憲草）

國民革命軍打倒軍閥，奠都南京後，即於二十年遵照 孫總理遺囑召開國民會議，曾由全體代表通過，在訓政期內，授權於中國國民黨，代表全國人民，行使政權，而預定訓政期限爲六年，國民政府從此便成爲國民代表依法產生之政府，但不幸因此遭日本軍閥之大忌，是年即有「九一八」之變，國民政府一面爲保存中國計，乃不得不埋頭苦幹，積極準備實力，以應付日寇之侵略；一面爲團結國人計，於二十一年十二月四屆三中全會決議，通過集中國力挽救危案，由立法院起草憲法，準備提前實施憲政，並定於二十四年三月召開國民大會，以期永息內爭，圖強禦侮。

二十一年一月，立法院根據這個決議，組織憲法起草委員會，積極展開議憲工作，憲草會先後開會二十四次，卒於二十三年二月二十四日成立初稿，由立法院於三月一日正式發表徵求各方意見。嗣立法院博採衆議，將初稿修正，於十月十六日通過「中華民國憲法草案」，呈送國民政府轉送中央審核。二十四年十月十七日中常會通過五項原則，作爲立法院草案之標準。立法院遵照重將草案審議修正，又經二十四年十二月五屆一中全會決議派員審查，並定於二十五年五月五日爲宣佈草案日期，旋經審查會議結果，提由中常會通過，並交立法院復議，於是全國嚮望之「中華民國憲法草案」，遂於二十五年五月一二兩日經立法院修正通過，呈由國民政府於五月五日宣布，是爲「五五憲草」。二十六年四月二十二日中常會重加修正一次，議決於國民大會組織法內，規定國民大會僅限制定憲法，及決定施行日期，刪去憲草第一六四條「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之」。事後立法院遵照通過，並呈請國府於二十六年五月十八日將修正案公佈，始爲「五五憲草」的完成。計八章，一百四十七條。

第三節 中華民國憲法（國大憲法）

國民政府以憲草宣佈後，原定二十六年十一月二十日召開國民大會，但終以敵寇侵迫，「七七」事變發生，不得不停止舉行，祇先行組織國防參議會，容納各黨派領袖，參預抗戰大計。至二十七年