



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

民國史料叢刊

續編

0957

孫燕京 張研 主編

史地·歷史

中華民國憲法史料（民國36年）
鹽務革命史



大象出版社

民國史料叢刊

續編
0957

孫燕京 張研 主編
史地·歷史

中華民國憲法史料（民國36年）
鹽務革命史

郭衛、林紀東編纂

中華民國憲法史料（民國36年）

中華民國憲法頌 井序

居 正

蓋聞二儀有象。顯覆載以含生。四時無形。潛寒暑以化物。雖萬八千歲。同臨有截之區。而七十二君。罔識無邊之法。由是縱欲敗度。輪迴於六趣之中。取亂侮亡。沒溺於三塗之下。

粵若神凝南海。聖誕香山。慧目法王。超四大而創制。聖聰元后。越三界而顯庸。調御十方。弘濟萬品。其爲教也。則綜五族爲共和。其爲義也。則翊三民而立極。四海兄弟。忠孝仁愛信義和平。爲其體。天下爲公。政治經濟。文化交通。爲其用。圓融之力。難思。行布之機。多緒。等虛空而爲量。匪算數之可窮。探實相之入微。詎名言之可述。巍巍乎無得而稱者。其唯我 國父孫中山先生與。

國民代表大會。應運出興。乘時拔萃。紹隆謨烈。稟遺澤之未宏。祖述典章。挽狂瀾於既倒。我國民政府。啟沃乃心。莊野氓蚩。呼號引領。遲遲召令。日異而月不稽。暨暨英姿。性別而情尤洽。彙二千人之衆志。誠重勞。輕惜四十日之寸陰。求深願。達盈庭。辯論無言。傾聽能言。舉案張弛。少數服從多數。五十年之順應。闢新紀元。四百兆之安懷。劃一時代。昭垂殷鑑。解機天壇。運轉金輪。蓋愈嶺表。靈文寶籙。公布之禮備焉。玉律金科。重譯之傳廣矣。

中華民國憲法者。斯乃經綸天下之大經。立天下之大本。化育萬物之洪範。變理陰陽之大乘也。開宗明義。遵循建國大綱。平等自由。賦與國民全體。大之則彌于宇宙。細之則攝入毫釐。綱領總

持。若網有條而不紊。節目具舉。如珠在握而常明。都因執而不書。疆以理而從括。政權行使。大一統於中央。治能敷施。均自治於邦邑。法士超出黨派。選舉抑限官僚。經武繕防。措神州於永固。講信修睦。進世界於大同。建設首要。食衣住行。水準提高。農工商學。努力與資本同榮。社會共家庭一體。詮言理貫。式孚我國之情。摘句事諧。胥動與人之誦。願剛克而濟以柔克者。得依法而提修。易知而尤恐難知者。當據文而解釋。正宗彰顯。餘緒紛披。按程序而實施。計日期而促進。美矣備矣。猗與休哉。

洪惟大法。蘊久涵弘。肇祖元胎。遠在同盟之夕。誕彌先達。豫惟起義之辰。壬子創業未半而毀于甲寅。丙寅中興造端而藏于丙子。燃藜屬草。亘一歲而飛書。吹管置郵。訖十方而露布。方謂三根普被。潛性海之源。泉萬有齊資。廓法界之領域。何期長蛇封豕。薦食上都。鐵馬金鰲。蒙塵重慶。浴八年之血汗。驚天地而泣鬼神。洗九世之腥羶。化干戈而爲玉帛。河山克復。含識揚麻。日月重光。有情效命。還我龍蟠虎踞。召開石室之藏。完茲駿業鴻圖。大啟珠函之祕。皇皇憲法。宣暢塵區。赫赫瑤章。顯揚沙界。正朔釐定。并兩曜而長懸。軌物納常。彌五洲而永大。爰爲之頌曰。

國父昔居兜率宮。手抉雲漢分秩庸。天孫爲插玉芙蓉。浩浩憑虛御太空。下與濁世啟聾聵。載以共和福攸同。三民五權規模弘。睥睨共產資本雄。執其兩端而用中。國民政府達四聰。集思廣益被薰風。召開大會匯西東。代表多士簞景從。無黨無偏舉融融。受遺付託秉至公。春秋筆削矢精

忠。堅。白。異。同。辯。論。叢。審。慎。抉。擇。三。復。終。皇。皇。大。憲。紹。述。隆。結。集。無。量。心。血。濃。歷。四。十。日。告。成。功。飛。書。露。布。重。譯。通。千。羽。兩。階。格。苗。凶。熙。熙。皞。皞。中。華。民。國。憲。法。萬。世。宗。

中華民國三十六年一月廿五居正覺生氏書於刊江菜園

中華民國憲法史料目錄

甲・制憲文略

(一) 歷年制憲之概略	一
(二) 五五憲章起草之過程	三
(三) 歷次憲草及約法之條文	一
(1) 光緒三十四年之憲法大綱	一
(2) 宣統三年之十九信條	二
(3) 中華民國臨時約法(民國元年三月十一日公布)	一三
(4) 天壇憲法草案(民國二年五月一日公布)	一七
(5) 袁氏時期之中華民國約法(民國三年五月一日公布)	二五
(6) 曹錕製造之憲法草案(民國十二年十月十二日公布)	三〇
(7) 中華民國訓政時期約法(民國二十年六月一日公布)	四一
(8) 五五憲法草案(民國二十五年三月五日公布)	四七
(9) 中華民國憲法草案(即遞交國民大會之五五憲草最後訂正草案)	五九
(10) 政治協商會議修改五五憲草之十二原則	七二

乙・國民大會制憲之概況

(一) 國民大會籌備會報告籌備經過	七五
(二) 蔣主席之開會辭	七七
(三) 國民大會預備會紀錄摘要	八〇
(四) 國民大會制憲會議紀錄摘要	八一
(五) 國民大會代表名單	八四

丙・憲法本文及其附屬法規

(六) 國民大會主席團分組名單	九五
(七) 憲法草案審查委員會召集人名單	九六
(八) 國民大會組織法	九六
(九) 國民大會議事規則	九七
(十) 國民大會審查委員會組織通則	一〇三
(十一) 中華民國憲法草案審查辦法	一〇三
(十二) 中華民國憲法審查委員會報告書	一〇四
(十三) 國民政府移送憲法草案之公函	一五〇
丙・憲法本文及其附屬法規	一五一
(一) 國民大會致送憲法咨國民政府文	一五一
(二) 中華民國憲法 (民國三十五年十二月二十五日國民大會通過定於民國三十六年十二月二十五日施行)	一五一
(三) 憲法實施之準備程序	一六八
(四) 國民大會組織法	一六九
(五) 國民大會代表選舉罷免法	一七一
(六) 總統副總統選舉罷免法	一七七
(七) 立法委員選舉罷免法	一七九
(八) 監察委員選舉罷免法	一八五
(九) 行政院組織法	一八九
(十) 立法院組織法	一九一
(十一) 司法院組織法	一九三
(十二) 考試院組織法	一九五
(十三) 監察院組織法	一九七

甲 制憲史略

一 歷年制憲之概略

吾國憲政運動之醞釀，自道光鴉片之役，帝國主義打破我閉關自守之局面後，即因歐風之東漸，頓使人民感到歐西文明之優點，而羣思在政治上作一效尤之革新，此種革新運動，是爲吾國憲政之濫觴。

惟革新運動於政治本質之改革，實微乎其微，故曾國藩、李鴻章、左宗棠、沈葆楨數年精力，僅賴物質建設上有所建樹，而對政治制度之本身，猶不知之。甲午之敗，舉國震驚，於是革命志士崛起於草野，變法維新，醞釀於宮廷，我國立憲運動，遂轉入萌芽階段。

戊戌政變後，清廷保守派之勢力益張，革命之怒潮亦屢起屢仆，而外患之侵略有加無已，朝野之怨聲不可終日，清廷深知欲苟延清祚，不得不假立憲之名相機行事。於是一九〇五年載澤五大臣被派出國考察，經日、美、英、德諸國，奏請五年立憲，歸國後，復條陳憲政之利，清廷不得已，遂改革官制，以十年爲立憲預備時期，然凡此種種之詔告，均係虛應故事，所擬訂之憲法草案絕無憲法之優點，而獨具日、普諸國憲法之缺點，清廷之用心，不過在確保君權，籠絡人心而已。

宣統嗣位，朝野對憲政之請願益烈，各省諮議局議員孫洪伊等，集二十萬人聯名上書，要求召開國會，清廷乃下詔定宣統五年召開國會，但武昌首義，清廷根本動搖，雖對憲政作更大之讓步，容納張紹曾之十二憲法提案，而頒佈十九信條，是爲我國歷史上第一部憲法。十九信條之中，已限制皇帝之大權，惟所行責任內閣制，國會應具之信任投票權却未見明定，而皇帝之執行政令，應得國務大臣副署之一款，亦被擯棄，故此十九信條事實上仍非真正虛君共和之大法，而爲君權專制之掩飾，當難平舉國之憤慨。

南北對峙之局面下，袁世凱以坐收漁翁之利，迫清室退位，於是清廷之立憲時期告終，中華民國共和政體確立。

武昌革命成功，全國響應，各省代表聚集武漢，由譚人鳳為議長，擬訂臨時政府組織大綱，推雷奮、馬君武、王正廷為起草委員，通過組織大綱二十一條，此為民國初造時之第一次根本法典。臨時政府組織大綱僅包括行政立法兩部，其內容雖倣效美國總統制，但實質上缺少民主之精神，總統不過為各省都督之共主，而非為全國人民擁護之元首也。迨南京光復，此組織法遂兩經修正，增設副總統及內閣總理，民國元年一月廿八日參議院成立，由十七省代表舉林森、陳陶遺為正副議長，改革臨時約法，至三月十一日約法公布，臨時約法與組織大綱出入之處，最大者厥為由總統制一變而為內閣制，其次即為人民權利義務之一章業經增訂，但缺點不一而足，袁世凱主政後，國會正式起草憲法，民國二年十月卅一日天壇憲草通過，此乃完全根據法國制度而擬成者，天壇憲草雖仍難滿意，但已啓袁世凱之不快，竟嗾使各省都督通電反對，於是國民黨被解散，國民黨議員被褫奪，最後解散國會，袁世凱既打倒天壇憲草，復重開約法會議，修訂新約法，予大總統以最大權力，造成空前之總統獨裁制。直到袁氏病逝，黎元洪繼任總統，制憲工作重行開始，仍以天壇憲草為基礎，但黨爭不息，意見紛紜，軍閥反對，卒之張勳應召，國會復遭解散，而復辟之禍，接踵來臨。

馬廠督師定亂後，馮國璋繼位，再以天壇憲草為骨幹，擬訂憲法草案，其內容雖略有出入，但洵屬每况愈下，益為大總統及少數人所把持，是時國父領導之護法運動在廣東亦進行制憲，革命之憲法即以此始。

北方軍閥之混戰，與憲法省憲之爭執，數年間一無所成，直到曹錕賄選成功，竟於七日之內完成憲法，此憲法即所謂賄選憲法是也，賄選憲法隨曹錕之被拘而俱倒，段執政時代復又有十四年憲草之訂定，但內容仍屬大同小異，僅增添生計與教育兩章而已。

國父護法運動之目的，即在恢復約法，以建立真正三民主義之中華民國，但岑春煊崛起粵省後，廣東軍政府即先去革命性，憲法會議亦屢議屢停，直到九年國父重返廣州，重開國會，議決中華民國國民政府組織大綱，但以陳炯明為禍，北方國會重開，於是留粵議員紛紛北上，竟使廣州護法制憲宣告結束。

國父至此深知非北伐統一無法建造民國，特於第一次全國代表大會時確定黨綱，決心以一黨統政，輔導人民行使四權，以監督政府運用五權，分軍政、訓政、憲政三時期，使吾國真正步入民治之時代振興國強，國父逝世，同志本國父遺教，先後訂定國民政府組織法，積極北伐，完成國民革命，至民國十七年北伐完成軍政時期告一段落，乃開始訓練人民能步入憲政，首先修正訂定國民政府組織法四十九條，奠立五權分治，并通過訓政綱領，依照國父建國大綱，實施三民主義，民國二十年三月約法開始起草，五月五日國民會議在首都舉行，五月十二日約法通

過，六月一日國府頒布中華民國訓政時期約法，約法既立，國父三民主義政治之特色始得實現。

二 五五憲草起草之過程

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）為集中民族力量，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）立法院應從速起草憲法草案，並發表之，以備國民之研討。此為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，副委員長為吳經熊、張知本。委員為焦易堂、陳肇英、馬超俊、傅汝霖、黃季陸、劉監訓、徐元誥、馮自由、馬寅初、鄧召陸、吳尚鵬、史尚寬、戴修駿、樓桐孫、黃石昌、史維煥、羅鼎、程中行、陳茹玄、盛振為、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、楊公遠、劉克儔、趙琛、董其政、周一志、陶玄、王孝英、衛挺生等三十七人。顧問為戴傳賢、伍朝樞、覃振、王世杰等。秘書為吳存勉、蕭淑宇。專員為黃公覺、鄧克恩、胡去非、楊赫坤等。纂修為金鳴盛、袁蔭暉等。

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處譯各國憲法，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）中華民國為三民主義共和國。
- （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、監察院院長由各該院委員互選。
- (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「中華民國憲草初稿試擬稿」。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，擬成一「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、鄒朝俊、呂志伊、戴修駿、陶玄、梁寒操、谷正綱、程中行、陶履謙、徐元誥、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、趙邁傳、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激、專員黃公覺、霍楚、靳壽康、纂修金鳴盛、張毓昆、科員徐舜曾等協助工作。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。

（一）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，而擬成一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、為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，為憲法草案之所本。
- 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為大體規定，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、何遜、委員梁寒操、林彬等七人，為審查委員，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，是為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