

憲法論文選輯

新中國出版印行





2 028 7482 6

革命建國叢書

憲法論文選輯

徐時中編

新中國出版社印行

• 中華民國三十六年 •

中華民國三十六年八月出版（一五版：二〇〇〇冊）

憲法論文選輯

△定價國幣

元

編輯者 徐 時 中

發行者 新中國出版社

南京白下路二七九號

印刷者 新中國出版社

全國各大書局均有經售

版權所有
翻印必究

這一部憲法是經過無數艱難，歷盡千回百折，始得召開國民大會而制成的。憲法的內容，兼顧到理想和現實，對於國內各民族：漢滿蒙回藏及國內其他各民族的一律平等，各政黨在法律上一律平等，以及人民權利自由的積極保障，都有確切的規定。這一部憲法的精神是替萃全國各方面的意見，根據政治協商會議所定的原則，可以說這一部憲法實施的成敗，就是我們中國治商實行民主的考驗，也就決定了國家安危興替的前途。從此民主自由已經不是空洞的口號，而要我全國同胞認真的行使民權，善盡義務，以期促成憲法的施行，以策國家的長治久安。

——摘自 蔣主席三十六年元旦廣播詞——

弁言

徐時中

憲法者立國之根本大法，現代民主政治之典範也。吾中華民國三十餘年以來，內亂迭起，外患頻臨，幾度草擬，咸未獲成。抗戰勝利，我國民黨爲結束訓政，以達到還政於民之一頁初衷，於是有去年十一月十五日國民大會之召開，制定憲法，而於今年元旦頒佈。憲法既經頒佈，專家學者紛紛著論評議，或就全部憲法，爲廣泛批判，或就專門章節，作精深研究。爰選集各家論著，彙成斯輯，期有以供下屆國大之鑑納，有志研究憲法者之參考，本書除博蒐憲法之整體批判論著以成首輯，按憲法章節彙各家專論以成二輯外，并選各家關於外國憲法之論著以成三輯，蓋旨在供讀者比較參考之資料也。惟倉卒付梓，滄海遺珠，在所難免，幸有以鑒諒。所選諸文作者以及原載報刊，編者俱表無限謝忱。

憲法論文選輯

中國憲法之艱難締造（代序）

徐時中

一 肇端

二 嘗試

三 奠基

四 頓挫

五 完成

憲法論文選輯

一 肇端

憲法爲立國之根本法典，現代國家莫不具備。我國開國已五千年，民國樹立亦已三十有五年，而正式之成文憲法，迄今年元且始見公布。爰彙述我國憲法艱難締造之經過，以爲國人告。

憲法有成文與不成文兩種，就前者言，我國制憲史實，不過近四五十年來事，若就後者言，早在三千餘年前已有之。蓋我國文化至周而大備，尙書立政篇不啻周初之大憲章，漢劉邦入咸陽，約法三章，唐李淵入關，約法十二條，亦具憲法性質。但就其方式言，均屬欽定，就其內容言，簡陋而空泛，殊難與現代國家之成文憲法相比擬。實際我國立憲運動之濫觴，適在有清末葉。自道光鴉片戰後，帝國主義者，挾其兵艦大砲，破我國門而入，數千年傳統之閉關自守局面自此宣告結束，同時日本因明治維新而強盛，一八九四年我國章戰敗於彈丸三島之日本，舉國震驚，於是革命志士崛起於草野，變法維新，醞釀於宮庭，我國立憲運動，實肇端於斯時。

當時，我國立憲之主張有兩種，一爲民主立憲，一爲君主立憲。國父孫中山先生創興國會，同盟會，從事「推翻滿清，建設共和國」之革命偉業，亦以制定中華民國憲法爲目標之一。同盟會軍政府宣言中，「制定中華民國憲法，建立民主政體」爲黨綱四款之一，明示：「今者由平民革命，以建立民國政府，凡爲國民皆平等，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，敢有帝制目爲者，天下共擊之」，是爲吾國民主立憲運動之先驅。康有爲，譚嗣同，梁啓超領導維新派，則主張君主立憲。民主立憲以革命成功

爲前提，清室未倒，固難望實現。然而因戊戌政變之失敗，即君主立意之理想亦成泡影。

戊戌新政失敗，維新派亡命海外，清廷保守勢力喧赫一時，然而革命怒潮，澎湃洶湧，外患侵凌，有加無已，朝野怨聲沸騰，清廷還藉「立意」以緩民氣。光緒三十一年（一九〇五）派戴鴻慈等五大臣至日，美，英，德諸國考察憲政，歸而條陳憲政之利，清廷遂改官制，起草憲法大綱，以十年爲立憲預備時期。然此憲法大綱只是抄襲日本，普魯士之憲法，且只抄得其缺點，蓋清廷之用心不過爲敷衍人心，遷延時日而已。

宣統卽位，朝野籲請立憲之呼聲益厲，省諮議員孫洪伊等集二十萬人聯名上書，要求召開國會，清廷無奈，下詔定宣統五年開國會。然不旋踵武昌之義旗已舉，清廷見時勢促迫，迺採張紹曾之憲法提案，頒佈「十九信條」欲藉以緩阻革命狂潮，然已晚矣，「十九信條」雖頒自臨終之清廷，而其內容亦未臻虛君立憲之真髓，但其在我國歷史上爲第一部成文憲法，則無可否認。

二 嘗試

武昌革命成功，組織政府，建立民國，自以制定憲法爲當務之急。於是各省代表集議漢口，推譚人鳳爲議長，雷奮，馬君武，王正廷爲起草委員，訂定臨時政府組織大綱二十一條，此爲民國開國以來之第一次根本法典。此大綱僅包括行政、立法兩部，內容殊爲簡陋，蓋既爲臨時性質，復草擬於倉卒間也。南京光復後，臨時政府組織大綱復經兩度修正，增設副總統及內閣統理。民國元年一月二十八日參議會成立，由十七省代表舉林森、陳陶遺爲正副議長，起草臨時約法，

三月八日通過，十一日公布，臨時政府組織大綱採總統制，而臨時約法則改用內閣制，并增設人民權到義務章，民主憲法初具規模。

袁世凱秉政後，國會正式起草憲法，民國二年十月三十一日在北平天壇新年殿通過憲草。當時制憲議員，國民黨佔絕對多數，意欲制定民主憲法以限制袁世凱之獨裁，袁氏自極爲不滿，適多方阻撓，藉口二次革命，捕殺國民黨員，威脅制憲工作，然而終於十月三十一日將草案三讀通過，是爲有名之「天壇憲法草案」。袁氏干涉制憲，着着失敗，遂決心斷然破壞國會，於十月二十五日通電各省都督及民政長，指摘憲草內容不良，嗾使反對。旋復下令解散國民黨，追繳其議員證書，繼又解散國會，另開約法會議，修訂新約法，予大總統以最大權力，造成空前之總統獨裁制。此次議會不畏強悍，進行民主憲法之草擬，雖經被蓄意帝制自爲之袁世凱所摧殘，但總不失爲我國民主憲法的艱難締造之歷史上光輝之一頁。

袁世凱帝制失敗，黎元洪繼任總統，重展制憲事業，以天壇憲草爲基礎，但黨爭不息，意見紛紜，軍閥反對，在在掣肘，卒以張勳應召入京，國會復遭解散厄運，旋馬廠誓師，復辟亂平，馮國璋繼任總統，再以天壇憲草爲骨幹進行制憲。然軍閥混戰，局勢動盪，以致一無所成。迄曹錕賄選成功，七日之內完成憲法，十二年十月十日公布，史稱「賄選憲法」。後曹錕下台，比賄選憲法自亦告消滅。厥後段祺瑞秉政，十四年復有憲草之訂定。斯時南方革命政府已建立，議會亦有南北之分。

縱觀自民國創立，以迄北伐成功，我國制憲事業雖不斷努力，然總以軍閥混戰，政局顛播，

制憲事業爲殘餘之封建勢力所摧殘，致一無成就。但此期制憲事業屢度嘗試失敗之教訓，實爲他日，國父擬具建國程序（即由軍政訓政而憲政）之有力資鑑。制憲史上不容抹煞。矧嘗試本爲成功必經之過程也。

二 奠基

北方軍閥紛爭，破壞約法，阻撓制憲。國父適於南方發動護法運動，召開憲法會議於廣州。民國十年制定國民政府組織大綱，十三年，國父手訂建國大綱。劃分建國之程序爲軍政，訓政，憲政三期。從此我國制憲事業迺拓入穩紮穩打之新生階段，建國大綱實不啻今日憲法之第一個基樁也。

北伐完成，政府遷於民國二十年三月開始起草約法，五月五日召開國民大會於南京，十二日通過約法，六月一日頒布，是爲中華民國訓政時期約法，此約法爲我國正式憲法頒布前之根本法典。訓政之目的爲憲政之準備，故訓政約法，不啻五權憲法之根基。

訓政既爲憲政之預備，自當於訓政期中從事憲法之草擬。適於民國二十二年一月立法院成立憲法起草委員會，由孫哲生院長自兼委員長，張知本，吳經熊副之，林彬，陳茹玄，樓桐孫等三十餘人爲起草委員，至翌年二月初稿完成，三月一日發表公開討論，并派傅秉常等三十六人爲憲草初稿審查委員，再加修正後，復開會討論，至十月十六日始完成憲草三讀通過程序。

民國二十三年十二月十四日中國國民黨四屆五中全會決議將憲草交付中常會鄭重核議。翌年十

月十七日中常會決定五項修正憲草標準，交立法院。立法院遂重行審議，通過修正案，十一月四屆六中全會組織憲草審查委員，再度審議。旋十二月五屆一中全會，議決召集國民大會日期及宣布憲法草案辦法，設置憲法草案審議委員會，以葉楚傖、張知本、王世杰、李文範等十九人爲委員，至二十五年四月審議完畢，擬定修正點二十三項，經中常會通過後，提交立法院複議，立法院乃再命傅秉常等八委員整理，五月二日修正草案通過，呈送至國府。民國二十五年五月五日國民政府正式頒布中華民國憲法草案，是爲「五五憲草」。從此我國憲制事業已奠定穩固基礎。

四 頓挫

按五屆一中全會之決議，五月五日公布憲法，即於同年十月十日前辦竣國大代表選舉事宜，十一月十二日開國民大會。唯以事實困難，能如期完成初選者，僅蘇浙等十七省，遂於十月十五日中常會決議延期召開國大。當時猶期短期內即可籌備就緒，詎料七七、八一三國難降臨，外患侵迫，舉國一致抗戰圖存，制憲大業遂無形停頓。

洎乎三十三年。抗戰已經六載，形勢漸見好轉，適感戰後建設有着手進行必要。是年十一月十一中全會，討論實施憲政，決議：「國民政府應於戰爭結束後一年內，召集國民大會，定制憲法而頒布之，並由國民大會決定施行日期。」厥後，第二屆國民參政會開第一次會議於重慶，亦建議國民最高委員會設立憲政實施促進會，十一月十二日憲政實施促進會正式成立，從此憲制事業又由停頓而向前進階段。

三十三年憲政實施協進會發動「全國人民研討憲草運動」，其影響殊大，若干憲草中之重要問題，如建都，人民之權利義務，國民大會及中央地方制度等項，均爲熱烈討論之課題。

三十四年五月，國府鑒於勝利在望，切需結束訓政，還政於民，決定儘速實施憲政，六次大會決議三十四年十一月十二日召開國民大會。八月日本投降，政府忙於受降及復員工作，籌備有憾不及，交通不便，代表到會亦多困難，兼以共產黨要求緩開，國防最高委員會遂於十一月十二日決議宣布國民大會展期至三十五年五月一日召開。

三十五年一月十日，國民政府於重慶召開政治協商會議，決議五項：（一）政府組織案，（二）國民大會案，（三）和平建國綱領案，（四）軍事問題案，（五）憲法草案，其中第二，第三，第五三項與制憲事業有關。各黨各派以及社會賢達一致協議於三十五年五月五日召開國民大會於南京，規定第一屆大會之職權爲制定憲法，同時憲法之通過，必須得出席代表四分之三以上之同意。并決定代表總額增至二千零五十名，關於憲草亦決議組織憲草審議委員會，委員三十五人由政協各方面各推五人，另聘專家十人組成，根據政府議決之修改原則十二項，並參酌憲政期成會修正案，憲政實施協進會研討結果及各方面所提出之意見，彙綜整理，製成五五憲草修正案，提供國民大會採納。

吾國制憲偉業，雖已於民國二十五年擬定五五憲草而築就良好基礎，但以外患內爭，備遭顛挫，如今各方已獲協議，理應順利躍進國大如期召開，憲法即時制訂。詎知共產黨及民盟等不遵政協決議，拒提黨派代表名單，四月二十四日，國府蔣主席邀請政協綜合小組各黨派代表及社

會賢達茶會，商討國大召開問題。張君勛，周恩來等希望延期，曾琦，王雲五等希望延期不宜過久。政府爲尊重各方面意見，決定將會期暫時展緩，由國府下令展期，於是制憲偉業又遭挫折。共黨拒提代表名單，阻礙制憲大業之推進，但今日中國亟需民主憲法，全國人民一至渴望，豈能再事拖延，迺七月三日，蔣主席親向國防最高會議提出本年十一月十二日召開國大案，當場一致通過，翌日國府明令公布，並通知各代表，自十一月二日起開始報到。然迄十一月十一日，各在野黨派代表名單猶未提出，而各地域及職業代表亦有因交通不便而未能報到者，國府迺於是日復明令公布國大會期展延三天，至十一月十五日正式開會。歷經頓挫，多難多磨之國民大會，至此已至無可再延，終於是日全國國民翹企盼中啓幕。

五 完成

三十五年十一月十五日上午十時十分，全國民衆翹企之國民大會，終於經千辛萬苦而於首都莊嚴雄偉之國民大會堂正式揭幕。當由國民政府主席担任大會開幕式主席，繼推年高德昭之吳敬恆代表擔任大會主席。十八日迄二十一日開預備會三次討論主席團選舉辦法，并選出蔣中正等四十六代表爲主席團，（保留九席待中共及民盟。）此時到會之代表計凡一五五一人，已達代表總額二〇五〇人之四分之三以上。

在國大開預備會之同時，十一月二十日國民黨中常會舉行例會，決議將憲草修正案提交立法院。翌日，立法院即開始審查憲草，二十二日上午舉行法制，財政，經濟，外交，軍事五委員會

聯席會議，下午開全院大會，全體通過「中華民國憲法草案修正案」（簡稱五五憲草修正案）。翌日由立法院正式呈送國民政府，然後再由國府提交國民大會，作為制憲之藍本。

國民大會於十一月二十五、二十六日兩天舉行了兩次全體大會，通過議事規則後，二十八日三次大會，由國府蔣主席正式提出憲法草案，大會秘書長洪蘭友宣讀憲草全文，凡十四章一百五十一條，厥後國大迺入制憲階段。三十日通過審查辦法，分八組分別審查各項規定，並以第九組綜合審查。自十二月五日第九次大會通過各組名單後，即開始審查，至十四日完竣。厥後各組相繼報告審查經過，二十一日初讀，至二十四日完成二讀，二十五日三讀，由于右任主席，出席代表一四八五人，全體代表一致起立通過。

國大除通過憲草外，并於二十四日第十九次大會時通過憲法實施準備程序，二十五日第二十次大會決議行憲日期爲民國三十六年十二月二十五日。

此次國民大會原定十二月五日即告結束，致以審議不及，延至十二月二十五日，起迄凡四十日。開大會二十次，出席各黨派（包括國民黨，青年黨，民社黨等），各地域，各職業，社會賢達以及政府代表共一千五百餘人，對憲法各項規定，均躍發言，熱烈討論，而終於互容互讓，尊重多數意見，全體一致通過。

三十五年十二月三十一日下午四時國民政府主席蔣中正氏簽署中華民國憲法公布令，翌日三十日六年元旦，國府明令公佈，中華民國憲法乃正式誕生。國父所領導之民主制憲運動，至今日始獲成果。

溯自清末因外患逼迫，激起國人自覺而展開立憲運動，迄今已近百年矣。在此百年中，吾國億同胞一致企求者，現代國家之民主憲法，迺其一也。吾人曾以頭腦、熱血、千般艱辛，莫大代價，以締造此現代國家之根本法典，經多少險阻頓挫，才底於今日之成功。爲此，我人應如何珍惜此百年來艱難奮鬥之成，愛護此千百人努力之心血結晶。吾人如今既已築就穩固之民主憲政基礎，則今後自當一心一德，踴躍協力建設民主新中國之光輝前程！

中華民國憲法全文

「中華民國三十五年十二月二十五日國民大會通過」

中華民國國民大會受全體國民之付託，依據 孫中山先生創立
中華民國之遺教，爲鞏固國權，保障民權，奠定社會安甯，
增進人民福利，制定本憲法，頒行全國，永矢咸遵。

第一章 總綱

第一條、中華民國基於三民主義，爲民有民治民享之民主共和國。

第二條、中華民國之主權屬於國民全體。

第三條、具有中華民國國籍者，爲中華民國國民。

第四條、中華民國領土，依據其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之。

第五條、中華民國各民族一律平等。

第六條、中華民國國旗定爲紅地，左上角青天白日。

第二章 人民之權利義務

第七條、中華民國人民無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。

第八條、人民身體之自由，應予保障，除現行犯之逮捕，由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁，非由法院依法定程序，不得審問處罰，非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於二十四小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院，於二十四小時內向逮捕之機關提釋。法院對於前項聲請，不得拒絕，並不得先令逮捕拘禁之機關查覆。逮捕拘禁之機關，對於法院之提審，不得拒絕或遲延。人民遭受任何機關非法逮捕拘禁時，其本人或他人得向法院聲請追究，法院不得拒絕，並應於二十四小時內，向逮捕拘禁之機關追究，依法處理。

第九條、人民除現役軍人外，不受軍事審判。

第十條、人民有居住及遷徙之自由。

第十一條、人民有言論、講學、著作及出版之自由。

第十二條、人民有秘密通訊之自由。

第十三條、人民有信仰宗教之自由。

第十四條、人民有集會及結社之自由。

第十五條、人民之生存權、工作權及財產權應予保障。

第十六條、人民有請願、訴願及訴訟之權。