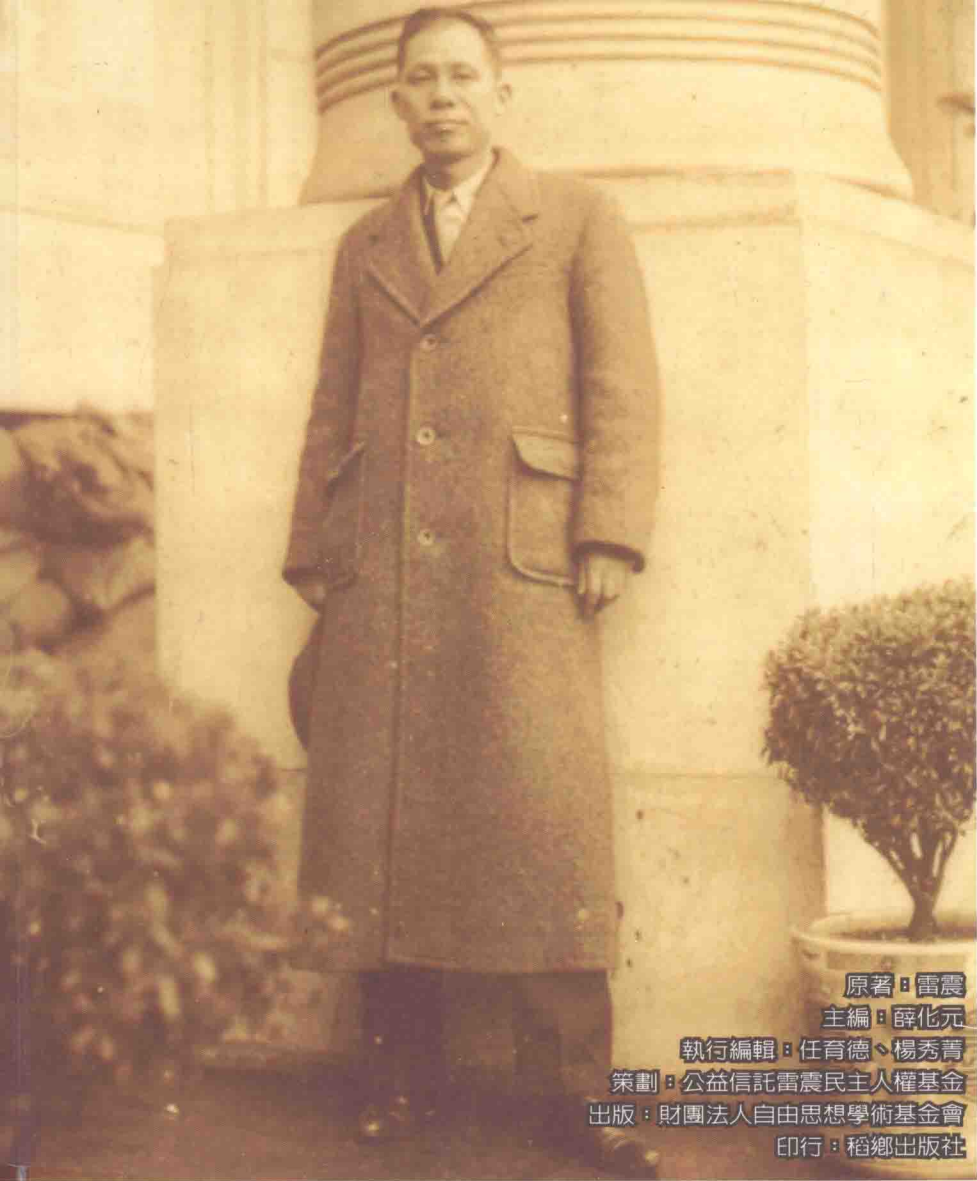




原著：雷震

主編：薛化元

執行編輯：任育德、楊秀菁

策劃：公益信託雷震民主人權基金

出版：財團法人自由思想學術基金會

印行：稻鄉出版社

中華民國 制憲史

—制憲的歷史軌跡(1912-1945)—

中華民國制憲史

—制憲的歷史軌跡(1912-1945)—

原著：雷震

主編：薛化元

執行編輯：任育德、楊秀菁

策劃：公益信託雷震民主人權基金

出版：財團法人自由思想學術基金會

印行：稻鄉出版社

國家圖書出版品預行編目資料

中華民國制憲史 — 制憲的歷史軌跡 (1912-1945) /
雷震著, 薛化元主編 -- 初版. -- 臺北縣板橋市: 稻鄉,
民 98.09
面; 公分
ISBN: 978-986-6913-60-0 (平裝)
1. 中華民國憲法 2. 憲法制定 3. 憲法史
581.29 98015899

中華民國制憲史—制憲的歷史軌跡 (1912-1945)

著 者: 雷震

主 編: 薛化元

執行編輯: 任育德·楊秀菁

策 劃: 公益信託雷震民主人權基金

出 版: 財團法人自由思想學術基金會

印 行: 稻鄉出版社

台北縣板橋市漢生東路 53 巷 28 號

電話: (02) 22566844、22514894

傳真: (02) 22564690

郵撥帳號: 1204048-1

登記號: 局版台業字第四一四九號

印 刷: 鎰億印刷有限公司

定 價: 新台幣 320 元

初 版: 中華民國 99 年 1 月

I S B N : 978-986-6913-60-0

※破損頁或缺頁請寄回本社更換※

版權所有 翻印必究

中華民國憲法詮真原序^{*}

今日坊間出版中國憲法一類的書籍，包括憲法史和現行憲法條文的解釋在內，大都是維護「五權憲法」的理論。就是說，大多數憲法學的作者，依然是站在「五權憲法」和「權能區分」的立場而來研究現行憲法的。甚至有人說：國民大會是「政權機關」^(註一)，而立法院和監察院則是「治權機關」，其荒謬無知，簡直令人吃驚。其實，現行「中華民國憲法」，不僅未依照五權憲法的理論來設計，反而是推翻了五權憲法的理論和建國大綱的規定，將立法院規定為代表人民來監督政府(行政院)的「政權機關」，關於憲法第三十九條但書、第四十三條但書、第五十五條、第五十七條及第五十九條各條的規定，即可明白其所依據的原則，由此可證國民大會不是惟一的政權機關¹。現行憲法的監察院，亦賦有監督政府(行政院)之權，如憲法第九十條，第九十五條及第九十七條之規定，儘管是多偏於消極方面的監督²，但監察院仍是「政權機關」而不是「治權機關」，仍和建國大綱之設計相反，則至為明顯。

^{*} 選自：國科會編，雷震遺著，《中華民國制憲史》手稿，總號：1，「中華民國憲法詮真——中山學術文化基金會專題研究」，頁1-11、29-40。世新大學圖書館藏，微縮資料。

¹ 編按：請參見《中華民國制憲史》第四部「制憲國民大會」之〈行憲初期見聞〉。

² 見拙著《監察院之將來》，係由自由中國社發行。

國民黨在執政的前後，尤其在南京開府之後，曾令國民黨各級黨部全力宣傳五權憲法和權能區分，以及建國大綱等等，並曾昭告國人說：「五權憲法是最優良的憲法設計，由此可以建設中國最完美的憲政制度。」又令當時的立法院(訓政時期的立法院)依據孫文遺教，三民主義和建國大綱的指示，而擬定了一部憲法草案，而予以公布。這就是世間所稱的「五五憲草」。當公布之時，國民黨並要求全國人民詳加研究，充分理解，俾為將來制定中國憲法時的藍本。

國民黨這樣大力宣傳了多年的「五五憲草」³，何以在制憲時竟多半摒棄不用，反而採行了五權憲法所排斥的政治制度呢？這是由於在制憲當時，國民黨以外的全體人士，尤其是民社、青年兩黨黨員，還包括了一部分國民黨黨員，都不承認依據孫文遺教、三民主義，和建國大綱而草擬的「五五憲草」是一部「民主憲草」，並指出「五五憲草」只是便於國民黨「長期專政」的「一權憲法」耳。根據這部憲草所制定的憲法，不會且不可能建設中國的真正民主政治。國民黨如果要以「五五憲草」作藍本制定中國的憲法，這些國民黨以外的人士，絕對不會來參加的，就由國民黨一黨唱獨腳戲吧！

而且，現行憲法是採行「內閣制」，憲法第三十七條規定得很明白，可是現在坊間出版的若干憲法學書籍則不作如此的解釋，有的書竟說「只得內閣制之事，而所餘之事則以總統制定之。」還有的書說：「關於憲法第一百七十條規定之解釋，此乃指政府治權機關之立法」，「國民大會由於直接民權之行使以立法，而立

³ 正式名稱為「中華民國憲法草案」。

法院本於間接民權之行使以立法」云云，持後說者，真是荒謬之至。其實，現行憲法是否定了五權憲法所示「政權與治權」區分之理論也。今日坊間出版的中國憲法書籍，如上文所舉的謬論，實在不勝枚舉，真是誤人子弟匪淺，根本也無法自圓其說。

今日出版的有關中國憲法書籍，大都是過去或現任大學憲法學教授所作，何以有如上所舉不正確的，甚至荒唐謬誤的解釋出現於大專學校的教科書或參考書之內呢？照我的看法，大致不外乎下列四種原因：

- 一、對於現行憲法的認識，不夠清楚，而對於五權憲法又過分迷信；
- 二、五權憲法的理論，連世界著名的法學者王寵惠都搞不通(見孫文的兩次演講)^(註二)，何況一般憲法學者呢？這也可能是五權憲法本身就有問題；
- 三、有些作者不便，甚至不敢說出現行憲法是放棄了「五權憲法」的原則，惟恐影響到自己現在的工作和升遷。這是由於今日人民沒有享受到憲法第十一條所賦予的「言論、講學、著作及出版之自由」的緣故。
- 四、今日的憲法學者，很多是國民黨員，或由國民黨黨校的中央政治學校(行憲時改為國立政治大學)出身的，受過三民主義和孫文遺教的薰陶甚久，他們當然要維護三民主義，特別是五權憲法。

職是之故，我要把現行憲法——「中華民國憲法」的來龍去脈，和其「真正意義」解釋出來，以免許多牽強附會的歪曲說法，泛濫於憲法學界，乃至以訛傳訛，或則張冠李戴，而妨礙了中國

真正民主政治的建設，所以本書特別命名為「中華民國憲法詮真」。所謂「詮真」者，乃詮釋其真實正確的意義也。因此，我不僅要把現行憲文的條文，根據制憲時的原意^(註三)，逐條加以闡釋，還須將制憲時各方的意見和爭論敘述一番，俾世人得以明瞭這部憲法的真正精神，而不致為一些似是而非的說法所淆惑。

這部憲法確有若干不合理，甚至自相矛盾之處，我當然會一一指出來。但這些不合理和矛盾之處，都是國民黨籍國大代表根據五五憲草而提議加入的，而國民黨以外的國大代表由於遷就現實，互相忍讓而造成的。「忍讓」(toleration)原是實行民主政治的必須條件，制憲時固應如是，行憲時更應如是。中國過去專制時代，尚有「相忍為國」的訓示，何況今日是民主時代呢？

[中略]

茲將本書預定的進程序，列舉如次⁴：

緒論

上篇 中華民國制憲史

第一章 民國初年的制憲工作

第一節 中國立憲失敗的根本原因

第二節 清末制憲失敗一瞥

第三節 創建民國初期的制憲工作

第四節 袁世凱時期的毀憲和制憲

第五節 民國十二年公布實施的「中華民國憲法」

第二章 國民黨執政時期的制憲工作

第一節 一黨專政的法制概述

第二節 「中華民國訓政時期約法」的制定

⁴ 編按：以下為雷震手稿原排定的章節。

第三節 「五五憲草」的擬定和公布

第三章 抗戰時期的制憲工作

第一節 國民參政會憲政期成會的憲法草案

第二節 國防最高委員會與國民參政會合組的「憲政實施協進會」的憲法意見

第四章 政治協商會議的制憲工作

第一節 政協憲法小組決定的「憲草修正原則」十二條

第二節 政治協商會議的「憲法草案」

第五章 國民大會制定的「中華民國憲法」

下篇 中華民國憲法逐條釋義

結論

說明

- 一 「緒論」部分，在上期即第一期內，業已完全寫成，約有十五萬字，惟未加以整理，故未送給中山學術文化基金會，前致王董事長函中，曾說明其理由了。
- 二 第二期，即現在送去的「上篇」中華民國制憲史的第一章，內分五節，正文約有十五萬字，而附註在第一節有六個，第二節有十一個，第三節有六個，第四節有四個，第五節有四個，共約二十五萬字，由於未加整理，故未隨同正文送到中山學術文化基金會，蓋整理工作，必須俟諸全稿撰完之後，始能著手，庶可不致重複，或前後顛倒，因為其中一部分詮釋，擬於整理時，置於正文之內，而正文中有括弧的按語，尤其是過長的按語，似應放在附註之內，那就比較整齊而條理分明了。
- 三 下期，即第三期擬寫中華民國制憲史第二章至第五

章。

四 再下兩期，即第四期和第五期擬寫本書的下篇，對現行中華民國憲法逐條加以解釋，俾世人對於現行憲法有一正確的認識，則憲政實施的工作，方可順利進行，為中國建設一個真正的自由民主的國家，自由世界對我們自會另眼相看的。

五 最後一期，即第六期則做全部整理的工作。

六 如無必要，結論擬不寫，就是說，如果話說完了，那就不必來畫蛇添足了。

以上只是目前預定的進度，將來在實際上能否按實照預計進行，殊不敢想，由於年老力衰，中途可能要停頓，或者不能如期進行，蓋作者已屆七六初度之年，正是古人所說的「風中殘燭」之年，只可說是活上一天是一天了。不過，個人生死，毫不足惜，惟連日看到報紙所載，國將不國的現狀，而個人又無力挽救，真令人悲憤之至。

最後還要附加說明的，即本書所用人名，全用本人名字，不用其別號或官銜，以便他人閱讀。

這裡也有一段故事可記的，因為胡適所寫的《丁文江的傳記》一書，除第一次敘述，係用某人的名字，並介紹其別號外，以後引文提到某人時，一律用其別號敘述，如翁文灝則用「翁詠霓」，傅斯年則用「傅孟真」，丁文江則用「丁在君」，有時只用「詠霓」「孟真」「在君」，連姓都去掉了。許多青年讀者，大都只知其名而不熟悉其別號，攻讀到後面的別號時，常常要回過頭來查考其姓名，但往往又不能立刻查到，為查其名要花上許多功夫，於是

就有人埋怨胡適今天寫文章不應該再用別號，只能用名字，惟在第一次提到某人時，可介紹其別號一番。他們都說只知道大名鼎鼎的丁文江而不知道丁在君，只知道在地質學有研究和做過行政院院長的翁文灝，而不知道翁詠霓，只知道做過台灣大學校長而以放大炮著名的傅斯年，而不曉得傅孟真是何人。

我聽到後，很同意把他們的埋怨，因為我過去讀書時，也遭到同樣的痛苦。例如韓愈，大家都知道其人，但知道韓退之的人一定不會很多；又如歐陽修，大家也知道其人，而知道歐陽永叔的人一定不多；又如杜甫，大家都知道是詩人，而曉得杜子美的人一定不多。因此，我以後寫文章時，均用本人的名字，而不用其別號，在第一次行文時，儘其可能的介紹其別號，如果我知道他的別號。在本書內我亦採取同一的作法。不管他是什麼人，寫歷史的人，根本不應存著忌諱和客氣之意念，才能寫出真正的歷史來。官銜時時要變更，用起來更不方便。

我很早就討厭一個人有一個名字和一個別號。「對人稱字，於己稱名」的作風，已不適宜於今日時代——二十世紀的時代，所以我對子女均取雙名而不取單名，取了單名就必須另有別號，因為中國社會給人寫信時，連名帶姓的稱呼，是很不禮貌的，我自己早已取了單名，又取了別號，許多地方很不方便，但已無法改正了。

民國 61 年 8 月 20 日

雷震

★

★

★

★

★

註一 現行憲法第二十五條：「國民大會依本憲法之規定，代表全國國民行使政權」一條，政協原草案是沒有的。在制憲國民大會時，國民黨籍國民大會代表硬要加上這一條，俾可符合建國大綱的規定，而為將來要求修憲時，增加「創制」和「複決」兩權的張本，曾引起了一場很大的風波，因為民社黨國大代表堅決反對之故，其詳容於下篇闡釋憲法條文時再來說明。編按：見《中華民國制憲史》手稿，總號：1，頁12。

註二 編按：孫中山〈在廣東省教育會的演說(五權憲法)〉(1921年4月4日演講，中山大學歷史系孫中山研究室等編，《孫中山全集》(北京：中華書局，1985)，卷5，頁489-490)、〈五權憲法同題異文〉(1921年7月演講，《孫中山全集》，卷5，頁502-503)批評某留美學者不懂五權憲法，即指王寵惠。稍早一篇演講則稱王寵惠1904年在紐約贊成五權憲法，但在耶魯大學攻讀法律，「思想為一方面所錮蔽」。(〈在上海國民黨部的演說〉(1920年11月4日)，《孫中山全集》，卷5，頁392。)有關雷震對王寵惠回憶，請參見《中華民國制憲史》第四部「制憲國民大會」之〈行憲初期見聞〉。

註三 民國36年夏，時已開始準備行憲了，現行憲法草案主稿人張君勳建議政府組織「憲法說明書起草委員會」，以免後世對這部憲法發生錯誤的解釋，蓋他鑒於這部憲法是勉強成立的。我簽呈國府主席核准後，即起草委員會組織規程，和擬定起草委員的名單，當經蔣主席聘定王寵惠、孫科、王世杰、王雲五、張君勳、蔣勻田、陳啓天、常乃惠、浦薛鳳、雷震、洪蘭友(按：我原擬起草委員只有九人，我的名字是主席加進去的，所以起草委員會組織規程第二條只列有起草委員十人，而洪蘭友則在名單發表後要求加入的)十一人為「憲法說明書起草委員」，以王寵惠為召集委員，雷震兼主任秘書。

「憲法說明書起草委員會」組織規程，係民國36年6月7日公布，見同日中央社南京電。茲抄錄於左：

國府命令：茲制定憲法說明書起草委員會組織規程公布之。此令。

第一條 國民政府為說明憲法之旨趣，設憲法說明書起草委員會。

第二條 本會置委員十人，由國民政府主席遴選之，並指定一人為召集委員。

第三條 本會設左列各組，分任憲法說明書初步起草工作：

第一組 關於憲法第一章及第二章之說明。

第二組 關於憲法第三章，第十二章，及第十四章之說明。

第三組 關於憲法第四章，及第五章之說明。

第四組 關於憲法第六章，及第七章之說明。

第五組 關於憲法第八章，及第九章之說明。

第六組 關於憲法第十章，及第十一章之說明。

第七組 關於憲法第十三章之說明。

第四條 前條各組各置專門委員三人至五人，由本會聘任之，並指定一人為召集人。

第五條 本會置主任秘書一人，簡派秘書二人至四人，薦派編纂七人至十四人，薦任科員七人至十四人，委派承長官之命，辦理事務，並得酌用雇員。

前項人員得就國民政府或其他機關職員中調用之。

第六條 本會每兩星期開會一次，必要時得開臨時會，故由召集委員召集之。

本會開會時，以召集委員為主席。

第七條 本規程自公布日施行。

現在，我要補充說明一點於左：

我原來草擬的憲法說明書起草委員會的組織規程，組織比較簡單，內部用人甚少，像上述這樣龐大的組織，係國民政府文官處受到國民黨的要求而加進去的，這樣可以多容一些國民黨人，如專門委員，編纂之流，俾可暗中操縱說明書起草的意見。時文官長為吳鼎昌，字達銓，是一位不贊成五權憲法的國民黨員。

憲法說明書起草委員會組織規程頒布，和起草委員聘定之後，連一次會也未曾召開，實在是召集委員王寵惠不願意召集，蓋他深悉國民黨人上上下下的內心，是不要這部憲法的，以為這部憲法的制定，是國民黨受制

於人，是國民黨的恥辱，一旦有了機會，一定予以推翻，至少是要修改的。今來說明本憲法之旨趣，不僅要開罪於國民黨，而且是一件多餘的事。換一句話說，現在實無起草憲法說明書之必要。編按：詳參《中華民國制憲史》第四部「制憲國民大會」之〈行憲初期見聞〉章。

果然不出國民黨元老王寵惠的意料之外，民國37年3月行憲第一次國民大會在南京舉行的時候，就有國民黨籍國大代表張知本領銜而有國民黨籍國大代表八百七十一人連署的修憲案提出來，要求修改憲法第二十七條及第二十九條條文，將國民大會職權，增加「創制立法原則」，和「複決有關人民權利義務之法律」兩款，俾可符合「五權憲法」及「建國大綱」的設計。

此外，還有國民黨籍國大代表而原來擔任起草「五五憲草」的立法委員林彬(字佛性)和史尚寬(字旦生)等，亦提有類似的修憲案數件。

由於青年黨和民社黨反對此時修改憲法，其理由是憲法雖已公布；而實際尚未全部施行，未行就要修改，那將何以自解，遂由青年黨籍國大代表陶元珍(按：來台後任台灣大學教授)領銜提案，謂「所有修改憲法之提案，一律由本屆大會予以保留，不作決定，俟將來行憲稍久，利弊已見，再由下屆國民大會酌為修改。」

最後由大會決議：「第一屆國民大會應由總統至遲於民國39年12月25日以前召集臨時會，討論有關修憲各條案。」

我現在看到今日坊間出版的有關現行憲法的書籍，竟有如此牽強附會，牛頭不對馬嘴的荒謬解釋，深悔當日未曾堅請王寵惠召集憲法說明書起草委員會，完成現行憲法說明書的起草工作。不過，大陸如未丟掉，現行中華民國憲法恐怕早已被國民黨修改得體無完膚了。可是，天下的真理永遠會留在人間的。當年在制憲國民大會開會時，反對現行憲法最力的人，今日卻是現行憲法的擁護者，尤以屬於國民黨內「CC集團」的立法委員為甚。當年反對這部憲法最力者，為國民黨的「CC集團」分子和訓政時期的立法委員。「CC集團」之所以反對者，因為這部憲法推翻了五權憲法的理論和建國大綱諸規定之故。蓋他們自認是國民黨的死硬派，而訓政時期立法委員之所以反對者，因為被棄而不用的五五憲草是他們所起

草而心有未甘之故。今天的立法委員之所以擁護現行憲法者，那是因為現行憲法的立法院，是代表人民監督政府之故。這些立法委員之中，尤以原屬「CC集團」而今為立法院「革新俱樂部」的立法委員擁護最力。因為當年他們在國民黨內是當權派，今日則變為國民黨內的「反對黨」了。這是世人一致的評語，包括「二無黨」（按：為「無黨無派」之意）領袖胡適在內，（按胡適曾面請蔣中正把現在的國民黨分成兩個黨：一在朝執政，一在野監督），他們也自命為此，可見天下的事情，是會隨著時勢而改變的。中國有句俗話說「三十年河東，四十年河西。」其意是說情勢自然會變，要人按理法行事，不可一意孤行，只知有己而不知有人。編按：見《中華民國制憲史》手稿，總號：1，頁16-28。

主編序

曾經擔任政治協商會議秘書長的雷震，在制憲期間是國民黨與其他黨派溝通、互動的重要管道。他不僅見證了從「五五憲草」到「政協憲草」之間的轉折，對於中華民國憲法體制的設計及其基本精神，也有相當深入的瞭解。因此，雷震對中華民國憲法體制的認識，不僅影響他在台灣的論政，也是研究中華民國制憲史的重要史料。

個人最早接觸到雷震《中華民國制憲史》的相關手稿，是在陳信傑先生引介下，取得雷震夫人宋英女士的同意，和中央研究院檔案館的幫忙，得以閱讀雷震資料中的相關檔案。這批檔案中包括雷震有關中華民國制憲史的手稿，其中並有傅正先生整理時留下的註記，透過此一資料，對於中華民國制憲史乃至其後行憲歷史的了解有相當大的助益。而且除了雷震個人的見解外，他的手稿中也記錄了中華民國憲法主要起草人張君勱，原本起草的憲法草案，這也是研究中華民國憲政史的珍貴史料。不過，令人感到遺憾的是，雖然找到雷震討論《中華民國制憲史》部分的手稿，卻沒有發現他在當時所寫的日記^{*}，因此對於此批史料的價值而言當然有所缺憾。而且這份手稿是雷震在晚年進行相關中華民國憲法起草經過的註記，在史料價值比起其制憲當時的日記而言，不免遜色，效力也有所折扣。但是僅僅目前看到的資料，對編者

^{*} 此一部份的日記透過胡學古先生的影印本，已經傳世，本書亦有參考。

而言，當時已經喜出望外。此後因為個人轉至政治大學任教，陳信傑先生又告知相關資料世新大學藏有複本，由於地利之便，後來影印的工作便轉至世新大學進行。

本書雖然承繼傅正先生的規劃，以《中華民國制憲史》為名，但取材的部分主要包括雷震手稿中〈中華民國憲法詮真〉、〈對日抗戰期間的制憲運動〉、〈政治協商會議的「憲法草案」〉、〈制憲國民大會召開的籌備〉、〈政協憲草附註〉等幾個部分。由於雷震遺稿內容並未完成，頗有繁複之處，而且觸及的主題往往超越其原訂之子題，從中華民國討論憲法之初，歷經政治協商會議、憲草的折衝、制憲國民大會，都占了相當的篇幅。為了便利讀者閱讀，乃進行篩選、整理。當時主要是現在任職台灣歷史博物館的曾婉琳小姐，協助我進行打字、校對的工作。算算日子，距今已經八、九年前。

後來，公益信託雷震民主人權基金成立，研究出版雷震的資料是其重點工作之一。個人受委託進行《中華民國制憲史》的編輯、出版工作，便找來研究雷震有成的任育德博士和我的學生楊秀菁擔任執行編輯，進行資料補充、校對編輯，以及與其他資料的比對工作。特別是第一冊相關人物資料的初稿，及大部分的編者註幾乎都是任育德博士編輯而成。而由於個人研究室搬遷多次，相關資料散佚不少，編輯所需資料的影印工作，則感謝政治大學台史所張世賢、莊勝傑同學的協助。至於出版工作的進行，則必須感謝稻鄉出版社大力協助。最後，我必須說明，本書雖根據雷震手稿編纂而成，但是囿於篇幅、能力，並無法取代原始手稿。僅是希望透過本書的出版，使研究者或是對中華民國憲法體

制有興趣的國人，得以較便利地接觸到雷震的想法，並得以跳脫傳統教科書的國民黨官方見解，對中華民國制憲史有梗概的瞭解而已。

2009 年 7 月 14 日

薛化元