

韜奮著

憲法草案研究

生活書店

憲法草案研究

參加討論

柳 錢 沙 張 韓 張 沈 趙
俊 千 申 友 鈞
提 瑞 里 府 桐 漁 魯 登

著 筆 執

白 錢 沙 韓 張 趙
俊 千 幽 友
魯 登

生活書店發行

中華民國三十五年二月

憲法草案研究

著者 趙奮筆

發行人 徐伯斯

發行者 生活書店

店·上海

印刷者 生活印刷所

中華民國二十九年四月出版
中華民國三十三年二月再版
中華民國三十三年三月版

弁 言

憲政並不限於一部憲法；如不認真執行，雖有一部良好的憲法也不過是等於具文。這兩點意思，曾見時人論憲政的文章中屢次提到。我們承認這些話都是對的，但是這些話不能作爲「憲法不必要」的藉口，也不能作爲「憲法不必研究」的藉口。憲法究竟是實施憲政中一個極重要的部分，因爲它是實施憲政的一個極重要的根據；如不能認真執行，一部良好的憲法固然是等於具文，但是倘若沒有一部良好的憲法，一味認真執行而無所依據。所以我們要努力求得一部良好的憲法，實有絕對的必要；要努力求得一部良好的憲法，我們對於憲草的內容，必須加以深刻周詳的研究。這是很明顯的。

國民參政會憲政期成會有幾位參政員曾謁見蔣議長，商談關於促進憲政運動的問題，蔣議長在指示中曾提及大體對於憲草內容等，儘可加以周詳的研究；政府對於憲政運動的公開指示，也積極提倡全國各處舉行憲政座談會。這都是有關於研究憲草的重要性。

記者和幾位熱心研究憲政的朋友，曾經共同研究「五五憲草」的內容，先後舉行過七八次的

討論，對草案中的各部門都加以檢討過，參加討論的除記者外，有沈鈞儒、張友漁、韓西桐、張申府、沙千里、錢俊瑞、柳提議先生。我們就研究討論的結果，公推張友漁、韓西桐、沙千里、錢俊瑞、張申府諸先生及記者分別起草。我們分別起草之後，又在各人全部傳閱，提出修正意見，舉行最後一次會議商決。由起草人就原文加以修正，最後由張友漁先生及記者就綜合的整個意見加以整理，俾得全文一致，不致有重複或衝突之處。經過這樣的過程，便成了這一個小冊子。我們都是在百忙中抽出時間來研究這個重要的問題，實屬懇衷，只是要供給別人一些參考的資料，引起國人對於憲草內各草案的興趣，望而不無草率不周之處，尚希賢達不吝指教。

關於教育部分，原推張申府先生起草，後以白桃先生應我們徵求意見而交來一篇意見書，我們就用作為討論的根據，略有修正，並經白桃先生同意加以修改，作為本書關於教育部分的意見，但是對於整個綜合意見的討論，白桃先生未參加，他對教育部份以外的意見，當然是可以不負責的，這一點應該在這裏順便提到一下。

附錄記於全民抗戰社二九，三，一四。

再版弁言

國防最高委員會憲政實施協進會已於十一月十一日成立。蔣主席以會長資格在第一次大會致辭，曾說到：

「怎樣使人民對憲法草案的精義與實施憲政的重要，有確切的認識？這是本會同人所應該負責規劃而實行的。在宣傳憲法草案的同時，還可以徵集各方面有關憲政問題的意見，以供政府的參考和採用。」

這就是表示政府不僅是要宣傳憲法草案的精義，而且要徵集各方面對這一草案的意見。因為既然這是憲草，而不是憲法，當然有修改的可能，因而也就有徵集各方面意見的必要。關於這一點，孫哲生院長更有透澈的說明。他說：

「『五五憲草』應廣泛研討。憲法為憲政之根據，為立國立政之大法，於國家政治之趨向，關係至鉅，是應多多集納民意，俾臻完善。茲聯新憲法公佈之日，即會號召全國國民熱烈研究，以研討之結論，建議增補，而以其美善者納入憲法，再經最高蘇維埃通過而公佈之。本會（指

憲政協進會——筆者）擬於成立後，廣泛發動各級民意機關，文化界，各學校，研討「五五憲草」，一則使各界民衆對憲草有較深認識，一則求美善之意見。或可由本會之努力，使憲草得以增修，而更臻於完善。」

孫院長這段話是站在憲政協進會召集人的立場說的。但孫院長本身又是立法院長。「五五憲草」是經立法院通過的，而孫院長表示還需要發動各方面研討，俾得增修而臻完善，則知「五五憲草」的本身，雖具有許多值得宣揚的精義，但也具有一些應加修改的缺點。認真研究，批判，糾正，補充，實爲必要。憲政協進會本此精神，已於第一次大會決議：

「發起全國研討憲草運動，邀請各級民意機關，中學以上學校，各文化學術及職業團體，全國輿論界一律參加研討並提出具體意見。」

對於「五五憲草」的廣泛研討，已經不僅是一種主張，而將見諸事實了。

本書店曾於民國二十九年四月出版全民抗戰社所編『我們對於「五五憲草」的意見』一書，內容精闢確當，頗得各方好評。現雖時逾三載，但仍不失爲研討「五五憲草」極有參考價值之書。茲特再版，懇請讀者下自信對於憲政協進會所號召之研討憲草運動，或可

三版弁言

本書原名「我們對於五五憲草的意見」，出版於民國二十九年四月，爲當時，救國會同人賴登先生等的集體著作。到民國三十二年二月，曾應讀者的要求，再度付梓。但爲環境所限，不得不易名爲「五五憲草研究」，而內容亦被迫有所刪節，例如「關於中央政府」一節，就因觸犯時諱，完全刪去，致讀者深以未窺全豹爲憾！然而即此殘缺不全的版本，且爲讀者所爭購，早已售罄。現值憲草審議委員會商擬五五憲草修正案之際，本書更有供關心此事者參考之價值，爰特三版，以適應其要求。內容除補入再版時刪去之「關於中央政府」一節外，並附錄「政治協商會議所決定的憲草修改原則」於後，以便比較研究。

在這裏，需要加以說明的，是：本書的主張和政治協商會議所決定的憲草修改原則，基本上，是一致的。它們都是主張主權在民，反對主權在官；主張保障人民自由權利；反對侵犯人民自由權利；主張中央政權採分權制度，反對採獨裁制度；主張地方制度採地方均權，反對採中央集權。所不同的，主要只是在形式上，本書採取國民大會議制，而憲草修改原則則採取國會制，因爲

採取國民大會制所以要擴大國民大會的職權而縮小立法院的職權，反之，因為採取國會制所以要取消國民大會，而把立法院監察兩院當做上下二院。其實，這種不同，是無關重要的。只要能够保障主權在民，做到中央分權，限制個人獨裁，則採取國民大會制固可，採取國會制也無不可。只有像五五憲章那樣既不是國民大會制，也不是國會制，總統權力，高於一切，那才要不得呢！

目次

弁言·····	(一)
再版弁言·····	(三)
三版弁言·····	(五)
中國新憲法應根據的幾個原則·····	(一)
關於總綱·····	(六)
關於人民的權利義務·····	(一二)
關於國民大會·····	(一九)
關於地方制度·····	(三三)
關於國民經濟·····	(四一)
關於教育·····	(五八)
關於憲法之施行及修正·····	(六四)

關於中央政府……………（二）

附錄：

政治協商會議決定的憲草修改原則……………（三）

中國新憲法應根據的幾個原則

自國民參政會第四屆大會通過「訓政政府明令定期召集國民大會，制定憲法，實施憲政」要案，及國民黨六中全會決定於今年十一月十二日召集國民大會實施憲政之後，全國上下所希望者是可以得到最適合於中國在這抗戰建國偉大時代所需要的最完善的辦法，於是引起國人對新憲法的內容的注意與研究。中華民國憲法草案，即簡稱謂「五五憲草」，由國民政府於四年前（民國二十五年）宣布，對於人民權利義務與國民大會，對於中央政府的組織與地方制度，對於國民經濟與教育，都有相當的規定，這在當時也許是切合實際需要，但是經過四年的時期，尤其是經過二年來全國精誠團結英勇抗戰，全國各方面都有飛躍進步的時期，現實有了重大的變化，要使憲法內容真能適合於中國在這抗戰建國偉大時代的需要，對於憲法中的各部門都應該加以切實的檢討與改善。但是在研究憲法中的各部門以前，我們應該注意中國新憲法應根據的原則，作為檢討的基礎。關於這方面，我們認為下列幾個原則是很重要的：

第一、接受中山先生的遺教。山先生為中國革命艱苦奮鬥四十年，對外在為中國爭取自由

平等，對內在爲中國建立民主的憲政國家，所以在中山先生所留下的寶貴的遺教中，關於如何實施憲政的材料是佔着重要的部份。中國新憲法應以中山先生的遺教爲根據，是無可疑的。我們所應注意的是要體會中山先生遺教的精神與原則，而不應視爲呆板的信條，徒作文字上的拘泥，例如有些人拋開了時代的進步，誤會了中山先生所定的建設程序三時期是呆板分立，無法溝通，於是致礙於憲政的提早實施。繼承中山先生革命事業的蔣委員長却明切地這樣指示我們：「訓政工作不僅在訓政時要積極進行，而憲政也不一定非訓政完全結束之日才開始，這是從總理遺教的精神中間大家都能體會出來的。」我們認爲在新憲法內容中考慮中山先生遺教的時候，處處都應「從總理遺教的精神中間體會出來」，這樣才能針對當前時代的實際需要，發揚光大中山先生遺教的真精神。

第二、配合抗戰建國的需要。憲法是時代的產物，中國現在所需要的憲法不是超時代的古董，是要適應抗戰建國迫切需要的國家大法。有些人不注意這一點，所以認爲在此國家對外萬分緊張的時候，何必消耗不必要的精力於憲政上呢？他們固然認爲憲政是和目前抗戰不相干的，不但相干，甚至認爲要分散抗戰的力量。關於這一點，蔣委員長在國民參政會第四屆大會的閉會詞中，也有鄭重的指示，他說：「中國欲貫徹其絕對必要之作戰目的，更須動員全民，加強長期抗

戰之一切設備。……機關正有計畫進攻，我自不容絲毫自滿，一切力量皆須發揚，一切缺陷皆須填補，……提高民權，加強國本，應為最要之務」，緊接著說：「用是決議請政府召開國民大會，建立憲政規模。」依最高領袖指示，我們的憲法內容必須配合抗戰建國的需要，是誰也不能否認的。憲法內容必須配合抗戰建國的需要，然後才能達到鞏固國防，動員全民，抗戰必勝，建國必成的目的。

第三、注意民主精神。根據中山先生的遺教，所應實行的憲政必是進步的民主的憲政，所以中國新憲法的內容必須注重民主的精神，凡與民主精神不合的條文或辦法，都有改善的必要，這在中山先生所主持的同盟會時代，該會所揭櫫的四大綱領中的第三綱領就這樣寫着：「建立民國，今者由平等革命，以建立國民政府。凡為國民皆平等，皆有參政權，大總統由國民公舉，議會以國民公舉之議員構成之。制定華民國憲法，人人共守。」山先生在「民權主義」演詞中，又曾經這樣說過：「今日我們主張民權，是要把政權放在人民掌握之中，……凡事都該由人民作主的，所以現在的政治又可叫做民主政治。」蔣委員長曾以議長資格在國民參政會第三屆大會的開幕詞中，對中國的民主政治有幾句很重要的話：「總理倡導三民主義，其民權主義的最終目的就是民主政治。一國人民如果不能關切他們自身幸福，管理他們自己共同事務，就定說，如

果人民不能積極參加政治的話。他們就不能造成強固的國家。」中山先生與蔣委員長對於憲政部特別注意民主的精神，因為憲政如果不能充分發揮民主的精神，便不能達到人民積極參加政治的目的。因此，我們研究中國新憲法的內容各部門的時候，必須把民主的精神作為一個重要的根據。

第四、注重進步精神。有人說憲法的內容是反映現實的記錄，這個意思如果是說憲法的內容是反映當前全國人民在政治上的要求，或保障人民在政治上已得到的成果，這固然說出了一面的真理。但只是一面的真理，而還忽略了另一面。我們應注意，憲法的效用不僅限於反映當前全國人民在政治上的要求，或保障人民在政治上已得到的權利，同時還負有推動整個政治向前進步的任務。換句話說，憲法不是限於保守，不應以維持現狀為目的，而應以推動進步為目的。是應該進一步具有創造性，含有進步性。我們承認我國自抗戰以來，各方面都有飛躍的進步，我們應該把已有的進步的現實盡量反映到憲法裡去，但是同時我們也不得不深刻地認識有許多地方進步得不够，甚至還不免落後，我們為着國家民族的光明偉大的前程，絕不應安於現狀，必須在憲法上注意創造，注意加強進步的因素，使進步的精神滲透貫注於憲法中的各部門裡去，使它能夠負起推動整個政治向前進的任務。

以上所舉的四個原則：（一）接受中山先生的遺教；（二）配合抗戰建國的需要；（三）注重民主的精神；（四）注重進步的精神。我們認為這是中國新憲法應根據的幾個基本原則，是新憲法中各部門應遵循的準繩。

二九，二，三〇。重慶。（奮）

關於總綱

除掉少數國家外，各國憲草大都在前幾條中規定着國體，主權，領土，國籍，民族，國旗，首都等；而把這些條文合爲一章，叫做總則，序章，或總綱。「五五憲草」是採用總綱這一名稱的。全章七條，大致妥適；但還須略加補充和修正。茲就重要各條，略述我們的意見於左：

第一條，「中華民國爲三民主義共和國」的規定，是任何人都不應有反對的意見的。本來，在各國的憲法上，關於國體和政體，有規定的，也有不規定的；而在規定方面，其規定條文，也有種種，例如德國魏瑪憲法，第一條規定，「德國爲共和政體」；奧大利憲法第一條規定，「奧大利爲民主共和國」；蘇聯新憲法第一條規定，「蘇維埃社會主義共和國聯盟爲工農的社會主義國家」；而在我國，則除臨時約法沒有規定外，十二年憲法第一條規定，「中華民國永遠爲統一民主國」，訓政時期約法第三條規定，「中華民國永爲統一共和國」。一般說來，在國體上冠以主義的，蘇聯而外，尙不多聞。但我國現在全國軍民，無不擁護三民主義，渴望澈底實現三民主義，則在憲法中，規定「中華民國爲三民主義共和國」自無不可。