

憲
法
文
選

例言

一 本書編輯之宗旨，備供國民大會討論中華民國憲法草案時之參考，並爲學者研究憲法之一本書依照起草過程，分爲四卷：

(一)卷一 自立法院準備起草憲法時起，至吳稿發表以前爲止。

(二)卷二 自吳稿發表時起，至立法院憲法草案起草委員會完成憲法草案初稿以前爲止。

(三)卷三 自立法院憲法草案起草委員會通過之中華民國憲法草案初稿時起，至初稿審查委員會通過之審查修正案發表以前爲止。

(四)卷四 自初稿審查修正案發表時起，至完成中華民國憲法草案——立法院三讀通過——爲止。

一 爲便於讀者檢查起見，除卷一外，其餘三卷，均冠以各該時期之草案，以資研討。

一 每卷先列總批評論文，以下次序，悉照該時期草案之順序排列，以便查閱。

一 本書論文之選擇，悉由報章雜誌及其他刊物而來；其逕寄立法院之意見書，已由立法院著成『憲法草案初稿意見摘要彙編』一書，不再重複選入。惟以催促竣事，難期完美，滄海遺珠，尤所不免，深望讀者，加以見諒。

憲法文選

一 將來續有選得論文時。當再刊印續編，以便學者研討之助。

一 最近經國民政府宣布之中華民國憲法草案，附錄於後，備供研究時之根據。

中華民國二十五年五月

引言

回憶民國二十一年冬，開四屆三中全會於南京，中委孫科等提出「集中國力挽救危亡」一案，以籌備憲政開始，爲其前提，當經議決通過，並飭立法院從速制定憲法草案，以便提交國民大會採擇施行。

民國二十二年一月，孫科就任立法院院長之職，即行組織憲法草案起草委員會，積極進行，不遺餘力，爲時三載，始克告成，並經國民政府於本年五月五日明令宣佈。

立法院院長孫科於完成憲法草案後，特發表「立法院議訂憲法草案經過概略」以告國人。茲特照錄於後，俾讀者明瞭起草經過大概，並爲撰述憲法史之參考也。

立法院受命議訂憲法草案，閱時三載，稿經七易（註一）今茲大法告成，即可宣布，爰就起草經過，略陳梗概以告國人。

議訂憲草考慮之點 此次憲法之議訂，所以費如此之久，易稿如此之多者，其中蓋有許多困難之點，不容不略加研究，以期至當也。（一）五權憲法爲總理遺教，吾人起草憲法，自當據爲憲政制度唯一之準繩；顧此制各國尚無先例，足資借鏡，求所以應因環境，充實遺教所詔示之各大原則，而期其折衷至當，此不得不從長計議者一。（二）總理建國方略，定有建國三大步驟，自應按序邁進，漸底於成。今訓政工作，尚未澈底完

成，徒以迫於目前事態，遂有提早開始憲政之舉，是憲法草案中當不能不顧及此種缺陷，俾憲法實施以後，仍由民選政府領導人民，完成自治大業，以竟訓政未完之功。故草案立制，即應就正常的憲政與夫過渡時期的憲政兼籌並顧，不容僞廢，此不得不從長計議者二。(三)立憲為國家百年大計，凡屬國人，無不切膚相關，吾人於起草之際，自應博諮周詢，廣羅衆議，俾法文所定與民衆實際需要深相契合，不致稍涉玄虛，窒礙難行；惟衆議紛繁，或不明中央提早開始憲政之用意，或懷疑五權制度實際運用之不便，其為具體的建議之主張，自極左以至極右，往往一事而列說竟至數十，衡量取捨，遂費周章，此不能不從長計議者三。

因此中央及本院同人，對於議訂憲稿時，不得不審慎周詳，句斟字酌，務使一切規劃，均能不離遺教，而又適切於時代環境之所需，草案之幾經曲折，始底於成，蓋有由也。

本院訂憲草之經過，約可分為前後兩大時期，前期為本院與國人共同研究之時期，後期為本院與中央各同志共同研究時期，茲分別述之。

完成初稿經過五期 前期自二十二年一月，本院憲法草案起草委員會組織成立之時起，至二十三年十月第一次草案完成之日止，其中經過復分五期。

第一 為研究原則及最初屬稿時期。憲法草案起草委員會之組織由院長指派立法委員四十人（註二）充任委員，並由院長自兼委員長，指定委員吳經熊張知本二人為副委員長，該會成立後自二月九日至四

月廿七日先後開會十二次，就憲法中應行規定各大端分別提出研究，經決定起草原則二十五點（註三）並推定吳經熊、張知本、馬寅初、焦易堂、陳肇英、傅秉常、吳尚鷹等七人爲憲法草案初稿之主稿委員，又推吳經熊擔任最初之起草工作。一面由院分函海內名流並刊登告白，徵求各界對於制憲之意見，並呈請國府通飭各級地方分別組設憲法草案研究會，將研究結果，擬具意見，送院參考。吳委員所擬初步稿件，於六月初起稿完畢，凡五編二百一十四條，該稿即由吳委員以個人名義，先行發表，俾各方得以集中其研究之目標，而作具體的批評與主張。

第二 爲主稿委員共同審查時期。本院於吳稿發表之先後陸續收到各方意見及論評約有二百餘件，主稿委員於二十二年八月三十一日起至十一月十六日止，先後開會十八次，就吳稿逐條討論審擇各方意見，酌加修正，是爲七委員共同起草之「初步草案」，凡十章一百六十六條，不復分編。

第三 爲初稿起草時期。前項初步草案，旋經提出憲草會公同審議，自二十二年十一月三十日起至二十三年二月二十三日止，接續舉行會議十一次，而正式之「憲法草案初稿」遂以完成，全稿仍分十章，刪減爲一百六十條，三月一日即將該稿刊布報端，並廣爲印送，正式徵求國人之意見。

第四 爲初稿審查修正時期。初稿完成後，憲法草案起草委員會即經結束，由院長另派委員傅秉常等三十六人（註四）爲審查委員，先將各方意見分別整理，藉爲修改初稿張本。是項整理工作，由審查委員會推

定委員傅秉常、林彬、陶履謙三人主持之，計自初稿刊布後，至二十三年五月十八日止，本院收到之各方意見，共爲二百八十一件，均經逐一審查摘錄要點，分別附入初稿相當條文之末，彙印成冊，以便參考。審查會於意見整理完畢後，即分組研究，予以歸納，自六月十三日起，開始討論，先後開會九次，於同月二十九日將初稿逐條審查修正完畢，是爲初稿審查修正案，全文共計一百八十八條，分列十二章，爲使國人明瞭本院廣納衆見之赤誠，及更求精進起見，是項修正案仍於七月九日送登各報披露。

第五 爲第一次草案完成時期。初稿審查修正案公刊後，各方論評僅得二十七件，不及前次踴躍遠甚，且其中同情於該案之所定者亦復不少，足證草案內容與社會意見已漸趨一致，良用忻慰。修正案於二十三年九月十四日提出本院第三屆第六十六次會議討論，至十月十六日第七十四次會議止，先後開會八次，三讀程序完畢，是爲本院第一次議訂之草案，全文仍分十二章，凡一百七十八條，該草案當經呈報國府轉送中央審核，至此本院起草工作遂告一段落。

草案完成經過兩期 後期起草工作，自第一次草案完成後，至最近止，其中經過又可分爲二期。第一爲草案初次修正時期。廿三年十二月十四日中央第四屆五中全會，將本院所訂憲法草案提出討論，經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

此原則，鄭重核議。二十四年十月中央第一九二次常會，始將草案遵照審查完竣，決定原則五點如下：

中央決定原則五點

(一) 爲鄭重革命之歷史基礎，應以三民主義建國大綱及訓政時期約法之精神爲憲法草案之所本。(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，在憲法草案內應予職權上爲大體規定，其組織以法律定之。(四) 憲法草案中有必須規定之條文，而事實上不能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。本院奉到是項原則後，當經指派委員傅秉常、吳經熊、林彬、馬寅初、吳尚鷹、何遂、梁寒操等七人爲審查委員，先就草案原文遵照中央原則，逐條審查，擬具修正案八章，一百四十九條，十月二十四日本院第四屆第三十四次會議，該案提出討論，翌日第三十五次會議三讀修正通過，全文共計一百五十條，仍分八章，是爲本院第二次議訂之草案。第二爲草案重加修正時期。前項草案，呈送中央後，同年十一月間，第四屆六中全會提出討論，認爲尙應加以詳盡之研討，同月二十一日提出五全大會，當經決議接受，並授權第五屆中央執委會據大會通過之重要憲草各提案，再加修正。指定委員葉楚傖、李文範等十九人（註五）爲該會委員，並定二十五年五月五日爲公布憲法草案之期。中央審議會審議憲法草案，經廣徵各領袖同志意見，就五全大會發交提案，分別歸納爲審議意見二十三點（註六），提經本年四月二十三日第十次中常會議決。

審議意見二十三點 (一)照審議意見通過交立法院。(二)原草案第七十六條「公務員懲戒」應刪去。本院奉命後又經指派委員傅秉常、吳經熊、馬寅初、吳尚鷹、何遂、梁寒操、林彬、瞿會澤等八人先行整理，提經五月一日本院第四屆第五十九次會議討論三讀修正通過，全文仍分八章，都一百四十八條，是爲本院第三次最近及最後議訂之草案。

憲法草案起草之經過，略如上述，今茲所定實就總理遺教國人論見及中央各同志主張三者融和而成，吾人力之所及，蓋無不盡矣。惟是憲法爲國家公器，有運用憲法，遵守憲法，與夫擁護憲法之人民而後憲政始能推行無阻，憲法方有成效可期，凡我國人，幸熟審而共勉之。

(註一)

1. 吳稿條文二百十四條，民國二十二年六月八日發表。此乃根據起草原則二十五點起草。
2. 主稿七委員初步草案。條文一百六十六條，未經發表，此係根據吳稿酌加修正，不分章節。
3. 初稿條文一百六十條，民國二十三年二月二十八日憲會委通過，同年三月一日發表，此係根據初步草案審議修正。

4. 初稿審查修正案。條文一百八十八條，民國二十三年七月九日發表，此係根據初稿及各方意見審查修正。
5. 草案條文一百七十八條，民國二十三年十月十六日立法院會議三讀通過，此係根據初稿審查修正案討論修正。

6. 草案修正案。條文一百五十條，民國二十四年十月二十五日立法院會議三讀通過，此係根據中央決定原

賜五點修正。

7. 草案二次修正案。條文一百四十八條，民國二十五年五月一日立法院會議三讀通過，同月五日國民政府明令宣布，此係根據審議意見二十三點討論修正。

(註二)

張知本	吳經熊	焦易堂	陳鑒英	馬超俊	傅汝霖	黃季陸	劉盥訓	徐元誥	馮自由	馬寅初
鄧召蔭	吳尙寧	史尙寬	戴修駿	樓桐孫	黃右昌	史維煥	羅鼎	程中行	陳茹玄	盛振爲
瞿曾澤	王崐崙	鄧公玄	鍾天心	丁超五	呂志伊	傅秉常	林彬	狄膺	楊公達	劉克儔
趙琛	董其政	周一志	陶玄	王孝英	衛挺生	蕭淑宇				

(註三)

- 一 中華民國爲三民主義共和國，主權屬於國民全體。
- 二 領土採概括式，又領土非經國民大會議決，不得變更。
- 三 中華民國主權，屬於國民全體。
- 四 中華民國國旗，定爲紅地左上角青天白日。
- 五 中華民國國民，無男女，種族，宗教，階級，職業之區別，在法律上一律平等。
- 六 中華民國國民，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，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，由每縣選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，年滿三十歲，經考試及格者，有被選舉代表權。

十一 國民大會，每三年開會一次，會期為一個月，必要時得召集臨時會。

十二 國民大會之職權，有選舉或罷免中央重要官員之權，有複決及創制法律之權，有修改憲法之權，有核批各院報告之權。

十三 關於中央事項，採列舉式。

十四 關於地方事項，採概括式。

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 總統為國家元首，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，及立法委員，監察委員，由國民大會選舉，立法院長，與監察院長，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，司法，監察兩院長，暨立委，監委，任期均為三年。

二十一 立委人數，不得過二百，監委不得過五十。

二十二 省毋須制定省憲。

二十三 省應採省長制，省長以民選為原則。但在未完成自治之前，暫由中央任命。

二四 省設參議會，省政府，省民代表會。

二五 縣制遵照總理遺教起草，不另定原則。

(註四)

傅秉常	馬寅初	焦易堂	吳尙鷹	吳經熊	馬超俊	林彬	史尙寬	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	劉監訓	陳肇英	趙迺傳
-----	-----	-----	-----	-----	----	-----	-----	-----	-----	-----

何遂	李仲公	黃右昌
----	-----	-----

(註五)

葉楚傖	李文範	周佛海	潘公展	王陸一	梁寒操	王世杰	陳布雷	邵元沖	劉廬隱	傅秉常
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

王用賓	彭學沛	吳經熊	陳公博	茅祖權	張厲生	張知本	樂景濤
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

(註六)

一 第八章「附則」二字，應改為「憲法之施行及修正」。

二 在「憲法之施行及修正」一章內，對於原草案內不能即時實施之條文，應另定過渡條款。

三 原草案第二十二條，人民有依法服兵役之義務，應於「服兵役」三字下，加「及工役」三字。

四 國民代表任期，改為六年。

五 國民大會改為每三年召集一次，由總統召集之。

六 原第三十一條第二項，改為國民大會經五分以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會。

並應另加「總統得召集臨時國民大會」及「國民大會開會地點，必須在中央政府所在地」二項。

七 選舉罷免創制複決四權之行使，另以法律定之。——在國民大會章另加一條。

八 總統副總統之任期，均定爲六年。

九 五院各設副院長一人。

十 各院院長副院長（除行政院外）及立法監察兩院委員之任期，均定爲三年，立法監察兩院院長及委員，連選得連任。

十一 原第三十八條「依法」二字應刪，並應將此條移置於原第三十六條之後。

十二 原第四十四條應刪。

十三 在原第四十三條後，增加兩條：

（一）規定總統有發布緊急命令及爲緊急處分之權。

（附擬條文）國家遇有緊急情形，或國家經濟上有重大變故，須爲急速處分時，總統得經行政院會議之議決，發布緊急命令爲必要之處置。

前項命令中，如有須經立法院之議決者，應於發布命令後三個月內，提交立法院追認。

（二）總統得召集五院院長會議，解決關於兩院以上事項及總統交議事項。

十四 行政院政務委員，仍照原草案，不規定名額，但應規定不管部之委員，不得過管部者之半數。

十五 原第五十九條改爲「行政院設行政會議，由行政院院長副院長及政務委員組織之，以行政院長爲主席。」

原第六十條「總統交議之事項」改爲「總統或行政院院長交議之事項。」

十六 原第六十七條關於立法委員之產生，應改爲全數選舉，在憲法之施行章內，規定一過渡辦法，半數選舉，半數由立法院院長呈請總統任命。

十七 關於監察委員之產生，應在憲法之施行章內規定一過渡辦法，半數選舉，半數由監察院院長呈請總統任命。

十八 原第一百另五條應修正如左：

「凡事務有因地制宜之性質者，屬地方自治事項，以法律定之。」

十九 在憲法之施行章內，應規定未完成自治之縣，其縣長由中央任命之。（市亦同）

二十 原第一百四十六條第一項，關於違憲問題，應規定祇能由監察院提出，並規定其提出時間之限制，例如法律施行後六個月即不能提出，謂其爲違憲，及其詳以法律定之。

二十一 原第一百五十條應刪。另定施行日期。

二十二 在憲法之施行章內，應規定一條「第一屆國民大會之職權由制定憲法之國民大會行使之。」

二十三 下列各條擬請交立法院再行審議整理：

（甲）原第二十四第二十五條。

（乙）原第三十二條第六款。

（丙）原第一百三十九條至一百四十四條。

卷

一

目錄

卷一

實行憲政與國民應有之認識

孫科……………一三

立法院紀念週報告

憲法草案委員會之使命及草案中應行研究之問題

張知本……………四一九

轉錄東方雜誌

制憲不如守法

胡適……………一九二四

轉錄獨立評論

將來新憲法中三個主要問題

王景岐……………二四一

轉錄復興月刊

關於憲法

韓聞疇……………三一四

轉錄時代公論

目錄