

黃公覺著

中國制憲史

上冊

商務印書館發行

吳經熊
黃公覺 著

中國憲史
上册

商務印書館發行

著者序

中國的立憲運動，已經有了幾十年的歷史，但是已往的制憲運動，因為種種原因，均告失敗。制憲能成功的，恐怕要算這次立法院的議憲爲第一次了。因為這個原故，這次立法院的議憲，實在值得全國人的深切注意。而且憲法是國家的根本大法；國家的基礎，賴以奠定，人民的權利，賴以保障。全國人民對於憲法，都應該具有相當的認識。但是僅讀憲法條文表而，則所知者，充其量不過是徒知其然而已。要想知其所以然，則非從牠討論的進行情序，各條規的歷史演進，去追究探討不可。從此看來，將這次立法院議憲的經過，作成一部歷史，以明其究竟，對於全國人民之認識憲法，實在是有莫大的裨補，非僅有助於憲法學者之研究而已也。

但是寫這本制憲史，要根據史實，要根據真確的資料。否則不能算爲歷史。著者於立法院此次之議憲，幸得機會參與。其歷次討論的經過，均得與聞，其許許多多的真確材料，皆能搜集。這些都是

給著者動筆最大的利便。而這些便利，則絕非外人所能獲得的。這足以表示這本制憲史的價值。

這本書的編制，分爲三篇，因爲已往的制憲運動均歸失敗，纔有這次立法院的議憲，所以第一篇是敘述已往的制憲運動（從前清末年起至民國二十一年），以作這次議憲之歷史的背景。第二篇所述此次立法院之議憲，纔是本書內容最重要的部分。這次立法院之議憲，所費時間，共有三年餘的光陰。就其所費時間之長久一點來說，那是任何國制憲所趕不上的。這次議憲的經過，前後共分五個階級，稿凡七易。這一篇就是把這些各個階段如何經過，如何演進的情形，詳爲敘述，使未參與議憲的全國人民，不特知其然，而且知其所以然，這就是著者寫這本書的最大目的。

我們的憲草弁言明白聲明係「遵照創立中華民國之孫先生之遺教，制茲憲法」，那末，想了解憲草的內容，又不得不了解總理的遺教，特別是總理關於憲法的主張，所以第三篇附錄之一將總理遺教中關於憲法問題摘要錄載，以資參證。本書第二篇第一章「促成制憲的原因」裏說過，這次的制憲，孫哲生院長實爲其主要的推動力。那末，關於孫哲生先生歷次所發表關於憲法問題的言論文章，均應知曉，所以第三篇附錄之二將他的關於憲法的言論搜集錄入，以便參考。這次議

憲，更易七稿，要知道各稿的異同，以明其演進之軌迹，則非讀各稿原文不可。所以第三編附錄之三將歷次所經過的各憲稿，統通載入，以便比較。我們的憲法，將由國民大會頒布施行，中央政府也是由國民大會產生。那末，關於國民大會的組織法和國民大會代表的選舉法豈不是憲法最重要的附屬法規？況憲法學者很多是把這兩種法規看作是憲法的一部的。這兩種法規既然是這樣的重要，所以把牠們載於第三篇附錄之四。

今年十一月十二日爲國民人會召集之期，憲法之頒布與憲法之實施，爲期伊邇。著者以十分誠意希望將來有行法之責者恪遵憲法。而全國人民也一致起來擁護憲法，使三民憲法，五權政制，能揚名於大地，則幸甚矣。

目錄

第一篇 已往的制憲運動……………一

第一章 前清的立憲運動……………一

第一節 立憲運動的萌芽……………一

第二節 滿清之預備立憲……………一

第三節 革命和君憲的論戰……………一四

第四節 立憲派的活動和憲法大綱的頒布……………二一

第五節 十九信條的頒布……………二七

第二章 民國初元至民國二十一年的制憲運動……………三五

第一節	臨時政府組織大綱之頒布	三五
第二節	臨時約法之制定	三九
第三節	天壇憲法草案之起草	四四
第四節	袁世凱之毀憲	五三
第五節	天壇憲草之續議	六三
第六節	西南護法及省憲運動	六六
第七節	曹錕的賄選憲法及臨時執政的中華民國憲法案	六九
第八節	訓政時期約法及太原約法	七五

第二篇 立法院之議憲……………八五

第一章 促成制憲的原因……………八五

第二章	憲法草案起草委員會的組織·····	九一
第三章	進行程序·····	九七
第四章	憲法草案研究程序表·····	一〇三
第五章	關於領土國體主權旗色之原則的決定·····	一一七
第六章	關於人民權利問題之原則的決定·····	一二一
第七章	關於人民義務問題之原則的決定·····	一二一
第八章	關於國民大會問題之原則的決定·····	一三三
第九章	關於中央地方均權問題之原則的決定·····	一五五
第十章	關於中央政府制度問題之原則的決定·····	一六三
第十一章	關於省縣制問題之原則的決定·····	一七九

第十二章	關於財政監督的問題之原則的決定·····	一九一
第十三章	關於憲法法院的問題之原則的決定·····	一九三
第十四章	編制問題之原則的決定·····	一九七
第十五章	吳氏憲草初稿試擬稿的說明·····	二〇七
第十六章	憲草初稿試擬稿的特色·····	二五五
第十七章	主稿人的審查會議(一)總綱·····	二六七
第十八章	主稿人的審查會議(二)人民的權利義務·····	二七三
第十九章	主稿人的審查會議(三)國民大會·····	二七七
第二十章	主稿人的審查會議(四)中央政制·····	二九一
第二十一章	主稿人的審查會議(五)地方制度·····	三〇九

第二十二章 主稿人的審查會議（六）中央與地方之關係

係……………三一九

第二十三章 主稿人的審查會議（七）財政及財政監督……………三二九

第二十四章 主稿人的審查會議（八）國民生計……………三三七

第二十五章 主稿人的審查會議（九）國民教育……………三四三

第二十六章 主稿人的審查會議（十）憲法之保障……………三四五

第二十七章 主稿人的審查會議（十一）編制……………三四七

第二十八章 主稿人的審查會議（十二）三讀……………三六九

第二十九章 主稿人的憲草初稿之要點說明……………三七九

第三十章 主稿人憲草初稿的討論（一）總綱……………三八九

第三十一章

主稿人憲草初稿的討論(二)人民權利義

務

三九三

第三十二章

主稿人憲草初稿的討論(三)國民經濟……………三九七

第三十三章

主稿人憲草初稿的討論(四)國民教育……………四〇一

第三十四章

主稿人憲草初稿的討論(五)國民大會……………四〇三

第三十五章

主稿人憲草初稿的討論(六)中央與地方

之權限

四〇七

第三十六章

主稿人憲草初稿的討論(七)中央政制……………四〇九

第三十七章

主稿人憲草初稿的討論(八)省地方制度

及附則

四一三

第三十八章	主稿人憲草初稿的討論(九)保留條文……………	四一七
第三十九章	各方對於中華民國憲法草案初稿的意見……………	四二七
第四十章	憲法草案初稿審查修正案……………	四四一
第四十一章	各方對於憲法草案初稿審查修正案的意見……………	四五七
第四十二章	憲法草案的審議(一)總綱及人民權利義務……………	四八三
第四十三章	憲法草案的審議(二)國民大會……………	四八九
第四十四章	憲法草案的審議(三)中央政府第一節總統……………	五一五

第四十五章

憲法草案的審議(四)中央政府第二節行

政院

五二五

第四十六章

憲法草案的審議(五)中央政府第三節立

法院

五二九

第四十七章

憲法草案的審議(六)中央政府第四節司

法院

五三五

第四十八章

憲法草案的審議(七)中央政府第五節考

試院

五四一

第四十九章

憲法草案的審議(八)中央政府第六節監

察院

五四五

第五十章	憲法草案的審議(九)省縣市	五五七
第五十一章	憲法草案的審議(十)國民經濟教育	五六一
第五十二章	憲法草案的審議(十一)財政軍事附則	五六五
第五十三章	憲法草案的審議(十二)全案三讀	五七一
第五十四章	憲法草案的初次修正	五七七
第五十五章	憲法草案的重加修正	五八三
第五十六章	中華民國憲法草案的特色	五九七
第三篇	附錄	六二七

一	總理遺教中關於憲法問題摘要	六三七
---	---------------	-----

甲	關於憲法全體者	六三七
---	---------	-----

乙	關於國家政治權力者	六七五
丙	關於人民權利義務者	六七八
丁	關於國民經濟者	六八二
戊	關於國民教育者	六九二
己	關於國民大會者	六九四
庚	關於均權制度者	六九九
辛	關於中央政制者	七〇二
壬	關於地方政制者	七〇四
癸	關於軍制者	七一

二	孫哲生院長關於憲法的言論	七二三
---	--------------	-----

(一)	救國綱領草案	七二三
-----	--------	-----

(二)集中國力挽救危亡案·····	七一六
(三)擔任院長經過與今後的希望·····	七二二
(四)實行憲政之意義與國民應有之常識·····	七二九
(五)我們需要何種憲法·····	七三三
(六)憲草的精神·····	七四一
(七)總理逝世紀念週報告詞·····	七五一
(八)最近憲草討論情形·····	七六四
(九)中國憲法的幾個問題·····	七六九
(十)立法院議訂憲法草案經過概略·····	七七九
(十一)憲法草案最後一次修正之經過情形·····	七八六
三 立法院議憲歷次所擬的各稿原文·····	七九三

(一) 吳經熊氏憲法草案初稿試擬稿·····	七九三
(二) 中華民國憲法草案初稿(主稿人初步草案)·····	八三三
(三) 中華民國憲法草案初稿·····	八六一
(四) 中華民國憲法草案初稿審查修正案·····	八九〇
(五) 中華民國憲法草案(二十三年十月十六日立法院通過)·····	九二二
(六) 中華民國憲法草案(二十四年十月二十五日立法院修正)·····	九五五
(七) 中華民國憲法草案(二十五年五月五日宣布)·····	九七八

四 附屬法規····· 一〇〇三

(一) 國民大會組織法·····	一〇〇三
(二) 國民大會代表選舉法·····	一〇〇六