

• 王雲五主編 •

人人人文



現行中華民國憲法史綱

王 子 蘭 著

臺灣商務印書館印行

S

011916

D929.6
883

011916



S9009433

王子蘭著

現行中華民國憲法史綱



臺灣商務印書館發行

石景宜先生贈書

年 月 日

編印人人文庫序

余弱冠始授英文，爲謀教學相長，並滿足讀書慾，輒廣購英文出版物。彼時英國有所謂人人叢書 *Everyman's Library* 者，刊行迄今將及百年，括有子目約及千種，價廉而內容豐富，所收以古典爲主，間亦參入新著。就內容與售價之比，較一般出版物所減過半。其能如是，則以字較小，行較密，且由於古典作品得免對著作人之報酬，所減成本亦多。

余自中年始，從事出版事業，迄今四十餘年，中斷不逾十載。在大陸時爲商務印書館輯印各種叢書，多厲廉售之意，如萬有文庫一二集，叢書集成初編以及國學基本叢書等，其尤著者也。民五十三年重主商務印書館，先後輯印萬有文庫叢要，叢書集成簡編，漢譯世界名著甲編等，一本斯旨。惟以整套發售，固有利於圖書館與藏書家，未必盡適於青年學子也。

幾經考慮，乃略仿英國人人叢書之制，編爲人人文庫，陸續印行，分冊發售，定價特廉，與人人叢書相若；讀者對象，以青年爲主，則與前述叢書略異。本文庫版本爲四十開，以新五號字排印，與人人叢書略同；每冊定價一律，若干萬字以下，或相等篇幅者爲單冊，占一號；超過若干萬字或相等篇幅者爲複冊，占二號，皆依

出版先後編次。每號實價新臺幣八元，一改我國零售圖書向例，概不折扣。惟實行以來，發見間以萬數千字之差，售價即加倍，頗欠公允。研討再四，決改定售價，單號仍爲八元，雙號則減爲十二元，俾相差不過鉅。又爲鼓勵多購多讀，凡一次購滿五冊者加贈一單冊，悉聽購者自選。區區之意，亦欲藉此而一新書業風氣，並使購讀者得較優之實惠而已。

抑今後重印大陸版各書，除別有歸屬，或不盡適於青年閱讀者外，當盡量編入本文庫。同時本文庫亦儘可能搜羅當代海內外新著，期對舊版重印者維持相當比例。果能如願，則本文庫殆合英國人人叢書與家庭大學叢書 Home University Library 而一之也。

數年之間，取材方面，時有極合本文庫性質，徒以篇幅過多，不得不割愛者，因自五十八年七月起新增特號一種，售價定爲二十元，俾本文庫範圍益廣，而仍保持定價一律之原則。惟半年以來，紙價工價均大漲，祇得將特號面數酌予調整。凡初版新書，每冊在二百一十面至三百面者，或景印舊版，每冊在三百一十面至五百面者，均列入特號，事出不獲已，當爲讀書界所共諒也。

中華民國五十九年一月五日王雲五識

張序

中國的憲政是在成長中。回顧過去，前後可分爲五個階段，即清末、民初、訓政、制憲、行憲，是。每一階段復可分爲若干小段落，其歷程迴旋曲折，波瀾起伏，各極其致。就整個憲政生命的成長來說，每一階段都有其時代意義，未可輕易放過。

憲政的生命寄託在那裏？寄託在人心的離合及向背上面，而爲之綱維與主宰者，乃政治思想。政治思想的湧現激蕩，足使憲政生命趨於燦爛光輝，或帶來一時的暗淡。

清末民初兩階段的憲政運動，與其後的革命憲政異其風貌，但其間脈絡，不難從正反兩方面去找尋。革命原爲必不得已的非常事業，國父當年上李鴻章書，實是三民主義思想的胚胎，果得實現於當年，中國近代的歷史也許要改寫。清社既屋，北洋軍閥果有實行法治的誠心，則在一次再次的護法運動之後，中國的統一與憲政的實施，也許可提早二三十年。

日本軍閥發動侵略戰爭，使我們的軍政工作不可能隨着北伐之完成而結束，訓政由此展延，共產黨的反叛勢力更由此坐大。抗戰勝利的光芒如曇花一現，國家空前未有的變局，却又要我們

這一代來承當了。

共匪倡亂的第一件事，便是毀棄法統，遂行其暴力統治。因而中國憲政的真正敵人，也便是共匪及其主子蘇俄。反共抗俄的戰爭是一個綜合戰，總體戰。論其本質是思想之戰，論其關鍵是政治之戰。武力戰當然重要，但要以思想戰政治戰爲之先導，爲之後衛，而後始可策其必勝，並確保其勝利的成果。

由此說來，中國的憲政正在面臨考驗，而且必須在重要考驗中興起，以摧毀匪偽的暴政。一部無可輕侮的憲法正是我們持以與共匪戰鬥的主要武器。

無可諱言，現行憲法本身還有未盡完善之處，值得檢討。在制憲當年，我們已感受到共匪的叛亂，時論的紛紜，多方遷就揉合，未能盡如理想，所以在行憲之初，同時頒行了動員勘亂時期臨時條款，以爲修憲的預告。至於修憲程序，明定於憲法，依憲法明定的修憲程序進行修憲，便是遵行憲法。憲法而果得修正，我們便將有一部更完善的憲法，修憲之議而果不獲通過，則我們的現行憲法，益可顯現其基礎的無可搖撼。

我們說過，憲政是有生命的，是以政治思想爲綱維的。對於過去的回顧，頗有助於今後的瞻望，而其前後演進的軌轍，當於政治思想的激蕩中去把握其關鍵。大體說來，在清末民初，以憲政問題爲核心而激蕩的政治思想，爲民主與君主之戰，接着是民權與軍權之戰。自訓政以至議憲，政治思想上的戰鬥，又環繞着五權與三權的問題而展開。現行憲法便是這場戰鬥的實錄。繼今

以後，我們的任務，在以虔誠的心情行憲，以慎重的態度修憲，務使國父創作的五權憲法的精義得以充分發揚，蔚爲一部更完善的憲法，循以實施更完善的憲政。

本人對於現行憲法的議制及前一段落的起草工作，都會躬與其事。如再向前追溯，則武昌起義當年，有兩個文獻，一爲臨時政府組織大綱，一爲鄂州約法，可謂我國民主憲政的兩顆幼苗。關於後者，本人也會直接參與其事。後二十二年，立法院憲法草案委員會成立，被任副委員長，倡議設會址於江蘇吳縣天平山，取其天下太平之意。一時傳爲佳話。其後幾番經營，幾番辯論，完成初稿，帶着沉重的心情交卷。及今回憶，歷歷如在眼前。厥後參加制憲會議，行憲會議，知無不言，言無不盡。近年寄跡海隅凡所思維講論，仍不出憲政憲法的範圍，苟於此有所獻替，無不竭盡棉薄以赴，不自知老之將至。

香山先生亦有心人也，於立法議政之餘，編著現行中華民國憲法史綱，大有裨於行憲修憲之參考。而其持論平實，要以國父五權憲法之精義爲歸，心竊喜之。我嘗說：憲法與憲政貌似嚴肅，而實平易近人，因爲牠會照顧到國民的日常生活。牠可算是國民日常生活的嫗姆。現在這位嫗姆的身世在這裏刻劃下一個鮮明的輪廓，那我們每一國民，正該與牠親近一番，從而鑒往知來，求所以自處之道了。憲政精神的培育，非可期於旦夕，本書的刊行，當與有助焉。故樂爲之序。

中華民國四十九年二月十日江陵張知本序於臺北。

增訂再版自序

增訂再版自序

本書於四十九年二月出版，至今已逾十年，在這過去的歲月中，憲法雖未修改，而與憲法有同等效力的「動員勘亂時期臨時條款」已修改了三次，且在修改之前，尚有一次經國民大會決議「繼續有效」。凡此演變，關係於憲政體制者甚大，然在初版的本書中，看不到這些變更的重要條款，故有增訂再版之必要。

中華民國五十九年十一月二十日

王子蘭識於臺北

自序

自民國二十二年，立法院組織憲法草案起草委員會之後，常見報紙雜誌，登載憲草及有關批評憲草的文章。爲了要知道我國將來制定何種憲法，及依據憲法實行什麼樣的憲政，故對於有關此類的文獻，漸漸發生興趣，遂進入初步的研究。

二十五年五月，中華民國憲法草案（即五五憲草）宣布以後，旋被選爲國民大會代表，行將參預制憲，故對五五憲草之研究，更加注意。嗣因抗戰關係，國民大會之舉行，屢次延期，對致力於此項研究的時間，也隨之延長。後來以研究之心得，及歷年蒐集的資料，編著「中國制憲問題」一書，於三十五年春天出版。是年十一月參加制憲，根據過去之研究，曾提出憲法草案的修正案。又爲欲知以往之研究有無錯誤，對於得失利弊之觀點是否正確，故在制憲的大會中，對每一個條文的討論，每一個人的發言，均極注意，在這實際的討論中，於現行憲法之體會，獲益不少。三十六年公佈憲法以後，對各界及憲法學者，有關這部憲法的批評，仍時刻留意，尤其第一屆國民大會，第一次會議討論修憲及制定臨時條款時，更在密切注意之中。

以上所述，約可分爲初稿時期，憲草時期，制憲時期，及行憲時期四個階段，在各階段中，凡原始或珍貴之資料，均分類儲藏，並作成筆記，此即本書資料之所由來。

研究憲法，如祇看其章節條文，往往知其然而不知其所以然；如欲知其所以然，除探討其學理，背景，及廣徵博採外，尚須明瞭其演進之經過。自己的體會如此，諒他人也不例外，此編印這本小冊子的動機之所由起。

本書的範圍，在時間上，是從二十二年以至現在。它所包括的內容，是現行憲法自起草原則起，歷經憲草原始稿，各次修正之憲草、憲法，以至臨時條款之制定。

筆者學識淺薄，自慚譾陋，在行文方面絕不敢放言高論，但仍不敢認爲所見皆是，茲謹以拋磚引玉之心情，敬請讀者賜教！

本書脫稿後，曾請杜毅伯兄校讎，正其謬誤；付梓之前，又承張懷老核閱，指示應加修正之點，並賜序文；封面蒙于右老題籤，均足爲本書增光，書此誌謝。

中華民國四十九年二月燈節

王子蘭識於臺北

現行中華民國憲法史綱

目 錄

序

第一章	弁言	一
第二章	憲法草案之起草原則	三
第三章	憲法草案之原始稿	七
第四章	主稿人憲草初稿	二
第五章	憲法草案初稿	六
第六章	憲草初稿審查修正案	九
第七章	立法院通過之憲法草案	一五
第八章	立法院修正之憲法草案	一八
第九章	五五憲草	三三
第十章	五五憲草之第一次修正	三七
	第七次蛻變	
	第六次蛻變	
	第五次蛻變	
	第四次蛻變	
	第三次蛻變	
	第二次蛻變	
	第一次蛻變	

第十一章	五五憲草之第二次修正	第八次蛻變	三九
第十二章	中華民國憲法	第九次蛻變	五四
第十三章	動員勘亂時期臨時條款		七三
第十四章	臨時條款繼續有效		七六
第十五章	臨時條款之第一次修正		八一
第十六章	臨時條款之第二次修正		八八
第十七章	臨時條款之第三次修正		九五
第十八章	結論		一〇三

現行中華民國憲法史綱

第一章 弁言

現行中華民國憲法（以下簡稱中華民國憲法或本憲法），是中華民國三十五年十二月二十五日，經制憲國民大會的第二十次大會三讀通過的，它的前身，是國民政府提出的中華民國憲法草案（或名憲草修正案），再向前說是五五憲草。若要追本求源，最早的一個憲草是張知本的憲法草案初稿（以下簡稱張稿）。那麼，現在的憲法，原來是從「張稿」多次蛻變而成的。

張知本的憲法草案初稿，脫稿於二十二年八月十八日，當時親自送交立法院，以後因事辭職，旋由吳經熊採取「張稿」中一部份的意見，另擬了一個草案，名為憲法草案初稿試擬稿（以下簡稱吳稿），後來將該草案送到立法院討論後，又送到中國國民黨中央黨部去審查。到民國二十五年五月五日，國民政府公布中華民國憲法草案（即五五憲草），中間已修改了七次。民國二十六年四月又修正一次，到民國三十五年十一月，國民大會開幕以後，政府又邀請有關各方（中共

及民盟未參加），依據政治協商會議協議的憲草修改原則，完成憲草之審議，旋即經過立法程序，於同月二十八日，由國民政府蔣主席親自提出於國民大會，前後計算，稿凡九易了。

本書將每一草案之修正，及憲法之成立，分別敘述，並比較其前後不同之點。爲使讀者易於明瞭每一草案之概要，且便於前後比較起見，除分別敘述，並標明其蛻變之次數外，凡前後編制不同者，則將其草案目錄，冠於每章之首。

在立法院起草本憲法以前，歷年制憲之經過，皆不在本書範圍之內，故略而不書。

第二章 憲法草案之起草原則

民國二十一年十二月，中國國民黨召集第四屆三中全會時，中委孫科提出集中國力挽救危亡案，經全體通過，並依據該案議決責成立法院根據總理遺教，於最短期間起草憲法草案，以備國民討論，并於民國二十四年提出國民大會，正式議決頒布。

立法院於二十二年一月，根據國民黨四屆三中全會的決議，積極進行憲法草案的起草工作。第一步先組織憲法草案起草委員會，委員長由孫院長科兼任，副委員長由院長於立法委員中指定張知本、吳經熊二人。委員爲焦易堂、陳肇英、馬超俊、傅汝霖、黃季陸、劉盥訓、徐元誥、馮自由、馬寅初、鄧召蔭、吳尙鷹、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、王昆崙、鄧公玄、鍾天心、丁超五、呂志伊、傅秉常、林彬、狄膺、楊公達、劉克儁、趙琛、董其政、周一志、陶玄、王孝英、衛挺生等三十七人，也都是院長於立法委員中指定的。審查委員召集人張知本，委員吳經熊、焦易堂、陳肇英、吳尙鷹、馬寅初、傅秉常等。顧問爲戴季陶、伍朝樞、覃振、王世杰、呂復等。專員爲黃公覺、鄧克愚、楊赫

坤等。秘書爲吳孝勉、蕭淑宇。纂修爲金鳴盛、袁晴暉等。

憲法草案起草委員會成立後，採納副委員長張知本的提議，先決定憲法草案起草程序，分爲研究、初稿、評論、再稿及討論等時期。繼即分組研究，擬具起草要點，憲委會自三月二日的第四次會，至四月廿七日的第十二次會，連續開會九次，將各組擬具的要點，反復討論，決定了廿五個起草原則如下：

(甲) 關於總綱者：

- 一、中華民國爲三民主義共和國。
- 二、中華民國主權屬於國民全體。
- 三、中華民國領土採概括式之規定，領土非經國民大會議決，不得變更。
- 四、中華民國國旗，定爲紅地，左上角青天白日。

(乙) 關於人民權利義務者：

- 五、中華民國人民，無男女、種族、宗教、階級、職業之區別，在法律上一律平等。
- 六、中華民國人民，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、信仰宗教、結社、集會等自由。
- 八、人民有納稅、服兵役、服公務之義務。

(丙) 關於國民大會者：

九、國民大會由每縣或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，年滿二十五歲者，有被選代表權。

十一、國民大會每三年開會一次，會期爲一個月，必要時得召集臨時會。

十二、國民大會之職權，爲選舉或罷免中央重要官員，複決及創制法律，修改憲法，與核批各院報告。

(丁) 關於中央與地方之均權：

十三、關於中央事權，採列舉方式。

十四、關於地方事權，採概括方式。

(戊) 關於中央政府之組織者：

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、總統爲國家元首，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，立法委員、監察委員，由國民大會選舉。立法院院長，監察院院長由各該院委員互選。

十九、司法行政隸屬於司法院。