

S

020288

戴

君

曠

編

# 行憲述要



洪蘭友題

石景生先生贈書  
附注  
規行  
年 月 日

憲

中正書局印行



版權所有  
翻印必究

中華民國三十九年十二月臺初版  
中華民國四十二年八月臺二版

# 行憲述要

全一冊 基本定價七角

(外埠酌加運費匯費)

|     |      |
|-----|------|
| 編著者 | 戴君   |
| 發行人 | 劉季   |
| 印刷所 | 正中書局 |
| 發行所 | 正中書局 |

海外總經理

集成圖書公司

(臺灣臺北市衡陽路二〇號)  
(香港九龍彌敦道88號E)

(3116)

D927.581  
917

# 行憲述要目次

|         |    |
|---------|----|
| 一、憲政的肇始 | 一  |
| 二、憲法的制定 | 三八 |
| 三、行憲的準備 | 一五 |
| 四、憲政的實施 | 二七 |
| 附錄      |    |



S9009788

|                   |    |
|-------------------|----|
| 一、中華民國憲法          | 三四 |
| 二、國民大會組織法         | 六七 |
| 三、國民大會代表選舉罷免法     | 七〇 |
| 四、國民大會代表選舉罷免法施行條例 | 八二 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 五、總統副總統選舉罷免法·····          | 九八  |
| 六、立法院立法委員選舉罷免法·····        | 一〇二 |
| 七、立法院立法委員選舉罷免法施行條例·····    | 一二五 |
| 八、監察院監察委員選舉罷免法·····        | 一三二 |
| 九、監察院監察委員選舉罷免法施行條例·····    | 一三八 |
| 十、國民大會代表立法院立法委員選舉補充條例····· | 一四四 |
| 十一、總統府組織法·····             | 一四六 |
| 十二、行政院組織法·····             | 一五三 |
| 十三、立法院組織法·····             | 一五八 |
| 十四、司法院組織法·····             | 一六四 |
| 十五、考試院組織法·····             | 一六七 |
| 十六、監察院組織法·····             | 一七一 |

# 行憲述要

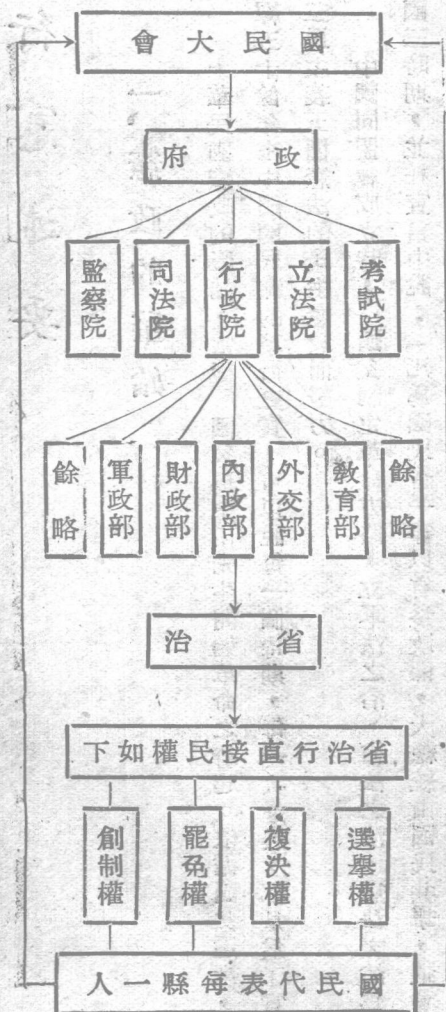
## 一、憲政的肇始

中華民國憲政的肇始，當從國父孫中山先生開始革命之時起。依循國父遺教，尋繹五十餘年來中國國民黨的革命史實，可以說每一個時期，每一次進展，都是爲了實現三民主義五權憲法的民主憲政而努力。

中國同盟會成立時，國父制定革命方略，立軍法之治、約法之治、憲法之治爲建國三時期，並在宣言中說：「凡爲國民皆平等以有參政權，大總統由國民共舉，議會以國民公舉之議員構成之，制定中華民國憲法，人人平等。」這是國父對於政治制度最早的主張，已經告訴我們國民革命的目的，是要達到憲法之治的。

民國肇建，中國同盟會一再演變而爲中華革命黨，重訂黨章，其第四條條文：「本黨進行程序，分作三時期：一、軍政時期：此期以積極武力，掃除一切障礙，而奠定民國基礎。二、訓政時期：此期以文明治理，督率國民，建設地方自治。三、憲政時期：

此期俟地方自治完備之後，乃由國民選舉代表組織憲法委員會，創制憲法。憲法頒布之日，即革命成功之時。」這是具體的揭發了革命進行的程序和任務。同時 國父在上海演講「自治制度為建設之基礎」，對於憲政的基礎和國民大會制度，更有詳盡的說明。民國七年，國父撰孫文學說，民國十年，講演五權憲法，對於憲政實施的規劃，更為詳明，從所列的治國機關圖看來，就可以明白了。



民國十三年中國國民黨改組，國父演講三民主義，於民權主義第六講中，詳述權能的劃分，尤爲憲治的精義。同時國父手訂國民政府建國大綱，全文二十五條中，對於憲政的建基和實施，較前更爲縝密周詳。因爲這是革命建國的準繩，特錄全文如次：

### 國民政府建國大綱

一、國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國。

二、建設之首要在民生，故對全國人民之食衣住行四大需要，政府當與人民協力共謀農業之發展，以足民食，共謀織造之發展，以裕民衣，建築大計劃之各式屋舍，以樂民居，修治道路運河，以利民行。

三、其次爲民權，故對於人民之政治知識能力，政府當訓導之，以行使其選舉權，行使其罷官權，行使其創制權，行使其複決權。

四、其三爲民族，故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治，對於國外之侵略強權，政府當抵禦之，並同時修改各國條約，以恢復我國國際平等，國家獨立。

五、建設之程序，分爲三期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期。

六、在軍政時期，一切制度，悉隸於軍政之下，政府一面用兵力以掃除國內之障礙，一面宣傳主義，以開化全國之人心，而促進國家之統一。

七、凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日。

八、在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民，籌備自治。其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，皆行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。

九、一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。

十、每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買，自此次報價之後，若土地因政治之改良社會之進步而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。

十一、土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆

爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼養老濟貧救災醫病與夫種種公共之需。

十二、各縣天然富源與及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦，而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助，而所獲之純利，中央與地方政府，各占其半。

十三、各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾爲中央歲費，每年由國民代表定之，其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十。

十四、每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。

十五、凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。

十六、凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督。至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。

十七、在此時期中央與省之權限，採均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者劃歸地方，不偏於中央集權，或地方分權。

十八、縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

十九、在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治，其序列如下：  
：曰行政院，曰立法院，曰司法院，曰考試院，曰監察院。

二十、行政院暫設如下各部：一內政部，二外交部，三軍政部，四財政部，五農礦部，六工商部，七教育部，八交通部。

二一、憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。

二二、憲法草案當本於建國大綱及訓政憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行。

二三、全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之。

二四、憲法頒布之後，中央統治權，則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權，對於中央法律有創制權，有複決權。

二五、憲法頒布之日，即爲憲政告成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉，國民政府則於選舉完畢之後，三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國

## 之大功告成。

由上所述，可知國父對於革命建國的指示，要皆以實現民主憲政爲依歸。迨國父逝世，中國國民黨遵奉遺教，於民國十七年完成北伐後，即制定訓政綱領，二十年五月五日召開國民會議，制定中華民國訓政時期約法。自此以後，中國國民黨對於加緊完成訓政工作，籌開國民大會以及商訂憲法草案，大都能適應時機，作成決議，以督促政府實施憲政，準備還政於民。其間因長期抗戰之後，又繼以戡亂剿匪，行憲大計。迭受阻撓，可是這十多年來，國民政府却無時無刻不在奠定憲政的基礎，展開行憲的準備工作。

## 二、憲法的制定

制定中華民國憲法，是中國國民黨領導抗戰勝利後的最大貢獻。前文已經說過，中國國民黨革命的目的，就是實施憲政，還政於民，使中國走上民主政治的坦途。可是自從北伐完成以後，內憂外患，相繼而來，以致訓政期間，所兢兢努力的憲政準備工作，一再遭受挫折，未能完成，直到抗戰勝利，在全國人民殷切期望之下，才於民國三十五年召開國民大會，完成制憲的任務。

在制憲國民大會召開以前，國民政府對於議訂憲法草案和籌開國民大會兩項工作，經過了許多波折。遠在民國二十二年一月，立法院遵照國民政府轉行中國國民黨從速起草憲法草案的決議，組織憲法起草委員會，研訂初稿，公開徵求國人意見，幾經修改，到二十五年五月一日，才完成了中華民國憲法草案的起草工作。國民政府於同年五月五日將立法院的憲法草案正式宣布，這就是一般所稱的「一五五憲草」。當時原定於二十六年十一月十二日召開國民大會，制頒憲法，不料蘆溝橋事變發生，制憲大業，不得不因而展延。

二十八年，國民參政會有促成憲政的運動，並設置憲政期成會，從事「五五憲草」的研議，于次年四月，草成修正案送達國民政府。到了三十二年，國民參政會又成立了憲政實施協進會，廣泛徵求全國人民對於憲草的意見，彙集研究，旋將研究結果，送請政府採擇。三十三年五月，中國國民黨決定，將前項研究結果，連同各方修正意見，併交中央執行委員會組織憲法草案研討委員會，研討整理。

三十五年一月，國民政府爲求憲政的順利實施，召開政治協商會議，邀集各黨派代表及社會賢達，共商國是。當時於憲法草案的修改原則，獲得協議。政治協商會議閉幕後，國民政府即依照協議，組織憲法草案審議委員會，由各黨派代表各推五人及公推會員及專家十人組成，根據決定的原則，起草憲草修正案。同年四月大體完成，適以勝利復人，就協議的修正憲草，作文字的整理校正，再經立法院完成立法程序，成立中華民國憲法草案的定本，由國民政府於三十五年十一月二十八日向國民大會鄭重提出。

以上是憲法草案成立的概述。我們再看政府召開國民大會的經過，就更能明瞭革命建國的艱難。

依照二十四年中國國民黨五屆一中全會的決議，原定於二十五年五月五日宣布憲法草案，十一月十二日召開國民大會。迨憲草如期宣布，並制頒了國民大會組織法和代表選舉法，成立國民大會代表選舉總事務所主辦選務以後，各省市辦理選舉，因爲日期太迫，不能如期竣事，大會因而延期召開。二十六年二月，中國國民黨五屆三中全會復作決議，定於是年十一月十二日召開國民大會，制定憲法並決定憲法施行日期。旋以抗戰軍興，未能完成的選務，無形停頓，其已經選出的代表，大都擔任着前方後方抗敵的重要工作，不能分身出席，中央鑒於事實的困難，又經決定延期召開大會。

國民政府西遷以後，雖在軍事倥傯之中，對早日實施憲政的企求，仍然是始終無間。同時國民參政會也有召開國民大會制定憲法的建議。二十八年十月，中國國民黨五屆六中全會又有定於二十九年十一月十二日召開國民大會的決議，交由政府執行。一面繼續進行代表選舉未完成的事務，一面設置國民大會籌備委員會，辦理開會的籌備工作。到了會期將近的時候，抗戰軍事益見緊張，各種事實上的困難，無法解決，這一個會期，又於二十九年九月經中央決定，再予延緩。

三十二年中國國民黨五屆十一中全會決議，國民政府應於戰爭結束後一年內召集國

民大會。三十四年三月，國民政府 蔣主席在憲政實施協進會中宣布，不必待戰事終了，即預定於是年十一月十二日召開國民大會。四月間，中國國民黨五屆十二中全會決定國民大會如期舉行，五月十四日第六次全國代表大會復正式加以決定。政府遂又積極從事於未完選務的趕辦和籌備工作的進行。

其後，又因商談和平統一，召開政治協商會議，關於國民大會的召開事項，須留待協議，乃經國防最高委員會決定，改於三十五年五月五日召開。等到政治協商會議取得協議以後，政府就在三月間，通告各當選代表，在開會前十日，自四月二十五日起到南京報到。旋又徇中共及民主同盟的請求，延期召開。到七月間，國防最高委員會，以國民大會前因種種困難，已一再展延，必須定期舉行，當經決定，於是年十一月十二日召開國民大會，並宣稱決不變更。可是到了會期迫近的前夕，各地代表已經大多數報到，又爲了中共及民盟的問題，將大會開幕日期展緩了三天。詎中共早蓄意叛亂，拒絕參加，政府仍保留其席次，冀其覺悟。

制憲國民大會終於三十五年十一月十五日在南京國民大會堂隆重開幕。

制憲國民大會代表的名額，幾經變更，最後依照政治協商會議的協議，代表總額是

二零五十名，已經選舉產生由政府正式公布的計一千七百四十五名，先後向大會報千到，出席會議的共一千七百零一名。

制憲國民大會自三十五年十一月十五日開幕，至十二月二十五日閉幕，共舉行預備會議四次，憲草審查會十二天，大會二十次。

在預備會議中，通過了國民大會主席團選舉辦法，選出蔣代表中正等四十六人爲大會主席團，並推定洪蘭友爲大會秘書長，陳啓天，雷震爲副秘書長，就繼續舉行大會，決定國民大會議事規則。

十一月二十八日第三次大會，國民政府蔣主席向大會提出中華民國憲法草案，並即席說明政府草憲經過，闡明憲法精義在行使政權之人民，具有掌握政權，確保政權之習慣，行使治權之政府，能恪守治權之界限，不以治權侵犯政權。繼由立法院長孫科說明憲草內容。

中華民國憲法草案經大會鄭重接受後，即開始一讀會之程序。十一月二十九日至十二月五日，連續舉行了六次大會，對憲草作廣泛討論。其間在第五次大會中，通過了憲法草案審查辦法，分設九個審查委員會：

- (一) 第一審查委員會 審查關於總綱，人民之權利義務及選舉。
  - (二) 第二審查委員會 審查關於國民大會及憲法之施行及解釋。
  - (三) 第三審查委員會 審查關於總統，行政及立法。
  - (四) 第四審查委員會 審查關於司法，考試及監察。
  - (五) 第五審查委員會 審查關於中央及地方之權限。
  - (六) 第六審查委員會 審查關於省縣制度。
  - (七) 第七審查委員會 審查關於基本國策。
  - (八) 第八審查委員會 審查關於蒙藏地方制度。
  - (九) 綜合審查委員會 綜合審查各組相互有關之事項及全案章節與文字之整理。
- 第一至第八審查委員會人選，由各代表自由認定一組或二組。綜合審查委員會人選，由各審查委員會委員中互推一人，召集人中各推二人，主席團推選九人及各代表產生單位各推定三人組織之。各審查委員會為便利進行，得分設若干小組分別研究，必要時，有關各審查委員會得聯合審查。

十二月六日，大會廣泛討論結束，即進入分組審查階段。先由秘書處將所有提案連