

# 制憲之憶

(本文另有插圖刊第二頁)

本期中外雜誌出版，將為民國七十三年元旦，也就是大陸於民國三十八年撤守，我們來到臺灣第三十五年的開始。中華民國憲法，由國民政府於民國三十六年元旦公布，同年十二月二十五日施行。事實上，在大陸只施行了一年，甫於民國三十七年成立的憲政時期中央政府，就因為戡亂軍事的逆轉，而於民國三十八年離開了首都南京。先遷廣州，繼遷重慶。最後，移治於臺灣。

## 制憲代表慎重選出

中華民國憲法，是由民國三十五年十一月，於抗戰勝利之後，在首都南京舉行的制憲國民大會所制定的，我是當時的出席代表之一。

早在民國二十五年，國民政府為如期結束訓政，早日還政於民，就已着手辦理制憲國民大會代表的選舉。我其時正在南京中央政治學校（今國立政治大學前身），擔任教授兼法律系主任。

友人們因我平時曾寫有論述憲法，及評論五五憲草的文章多篇，乃鼓勵我回到浙江省競選。後因籌備不及，國民政府乃下令，將選舉延期一年。當時為遵奉國父遺教的規定，按建國大綱，先辦

理公民宣誓，手續至為鄭重。迨民國二十六年七月二十日，全國各省，辦理職業代表選舉。二十一及二十二兩日，辦理區域代表選舉。二十四日起，開票。我乃在浙江省第一選舉區，以二三六、一六八票，當選為制憲國民大會代表，領到浙一區選字第三號當選證書。

當時的選舉，真是辦到公正、慎重，及廉潔。沒有任何候選人化過錢，或請過客，更絕對沒買票的事。

我之當選，就沒有化過什麼錢，這是我自己親身經歷的。時隔近五十年，我仍可以發誓。至於選舉會有暴力介入，更是聞所未聞。

## 千人大會史無前例

制憲國民大會的代表，雖則已經選出，而七七抗戰業已開始。此後戰區日益擴大，戰局日益艱危。故國民政府雖則先後頒發過九次召集令，均臨時又下令延期舉行。

民國二十七年八月，我奉任命浙江省政府委員兼民政廳廳長。民國二十九年一月十五日，國民政府派我為制憲國民大會代表浙江省選舉監督。

我於民國二十六年四月初，離開南京，赴浙江。此為我十年以後的第一次重到首都。次晨，一到中山路上，但見車如流水，一片繁華。加以

制憲國大即將舉行，新知舊雨，握手言歡，莫不對國家前途，充滿了信心。

十一日上午，至成賢街社會服務處，辦理報到。程序雖多，但辦事人員尚講究效率，不一小時，即已辦好。當選證書交去後，取得第一二五八號收據一紙，並領得膳宿費法幣五十四萬元。置大衣袋中，頗覺累贅。其時法幣業已貶值，且一日數變。至大會秘書處，訪秘書長洪蘭友兄。洪引導參觀國民大會堂，業已佈置就緒。洪謂：「一千餘人之大會，在他國亦屬少有，在我國更無前例。」

中央有紀念會。十時，謁陵。十一時，大會開幕。

晚，接大會通告，謂：「明日為國父誕辰，大會延期三天，改於十五日開幕。」當係應各方面之要求，希望能說服中共代表，出席大會。

十一月十二日，國父誕辰紀念。以農曆言，則為我生日，誠屬多年來難得一次之巧合。京中友人，無一知者。午，我獨自到夫子廟，吃了一碗麵。晚，接到內子及兒女自杭州發來的生日賀函。

是日下午，會到中央研究院，訪胡適之先生。

，已十餘年未見矣。胡能來南京，出席制憲國大，使國大為之生色。北平的名流學人，曾有多人勸阻其南來，而胡卒毅然成行，可見其對民主憲政的嚮往之殷，與對全國上下團結的努力之誠。

胡謂對憲法並無研究，但總不可使大權集於總統一人，而要他負過多的責任。我謂：「憲法草案修正案，已明定由行政院對立法院負責。先生的顧慮，已不存在了。」胡又說：「一定俟憲法制定，國大閉幕，才走。也許想到杭州休息幾天，

不過，杭州冬天，實在太冷。」我說：「歡迎先生到杭州踏雪尋梅，而且杭州不會比南京或北平更冷。」迨大會閉幕，他急於北返，並未能到杭州。

十一月十三日上午，訪陳辭修（誠）與陳布雷會賢達莫柳忱（德惠）之請。總裁對大會，堅持：（一）依政協通過之原則制憲，亦即必須照國民政府提送國大之中華民國憲法草案修正案通過。（二）制憲國大代表，不能兼作行憲國民大會代表。希轉告熟識代表，能仰體其意旨，切實做到。」又訪陳果夫先生與立夫先生，及朱鶴先（家驥）先生，均因高朋滿座，未得多談。

十一月十四日，浙江省代表多人來訪，我將昨日陳布雷先生之言告之，並商定十五日晚，在康樂酒店，舉行浙籍代表聯誼會。除由浙江省選出者外，其浙籍人士而在其他省市選出者，與國民政府明令指定出席者，皆予邀請。

下午四時，總裁在國防部大禮堂，舉行茶會，招待代表同志。陳辭修陳立夫二氏，立於門首迎賓。

總裁致詞，謂：「民國二年，同志不能集中意志，信賴總理主張，以致革命失敗。今日抗戰雖勝利，而革命之環境，仍甚艱難。憲草應以政

行憲之權。中共已指責國民黨包辦國大，如再任行憲代表，更予外界以口實，亦且無以使中正自白於天下。截至現在為止，各黨派尚未取得協議。但延期三天，已將屆滿。明日上午，制憲國大，當準時開幕」。總裁今日講話，初則委婉而深入，最後則宏毅而堅定。

總裁歸座後，又起立謂：「國大開幕，應以年長者為主席，並即推定吳稚暉先生」。

## 一七〇—代表出席

十一月十五日，大會開幕，代表總額為二〇五〇人，實際報到者，為一七〇一人，中共代表

仍未出席。與會者為由各省市選出之代表，包括蒙古、西藏、新疆以及抗戰勝利，重歸祖國懷抱的臺灣省區代表，還有各政黨及社會賢達人士，包括各職業團體及婦女團體的領袖人物，真正是普遍的代表了全中國的民意，可謂盛況空前。

開幕式未排席次，自由入座。我坐樓下中排，左為陝西劉純一（女），右為江西林一民。吳稚暉主席致開會詞。蔣主席亦致詞，謂：「憲法須有遠大之理想，並兼顧國家之事實。」後一句即為針對若干迷戀五五憲草者而言。

## 草案修正案遭抨擊

大會開幕以後，先舉行廣泛討論。至十二月二日止，各黨各派及社會賢達人士，均尚未有人發言。登臺者，均為中國國民黨黨員。黨員在大會

大代表應依法執行任務，即依國民大會組織法，其職權為制定憲法，並決定憲法施行日期，並無

行憲之權。中共已指責國民黨包辦國大，如再任

行憲代表，更予外界以口實，亦且無以使中正自

白於天下。截至現在為止，各黨派尚未取得協議

。但延期三天，已將屆滿。明日上午，制憲國大，當準時開幕」。總裁今日講話，初則委婉而深入，最後則宏毅而堅定。

總裁歸座後，又起立謂：「國大開幕，應以年長者為主席，並即推定吳稚暉先生」。

中互相辯駁，意見分歧，實有違於政策政治的常軌。

在發言者中，大多數抨擊國民政府函送之中華民國憲法草案修正案，認為係政治協商會議的結果，不合於國父所創五權憲法的精神，而主張仍用五五憲草。甚至有人謂憲草修正案，規定總統只能連任一次，乃係削弱日後總統地位的作爲。他竟不知限制總統連任，乃係五五憲草第四十九條的原規定，並非政治協商會議所新增者。老友田雲青（炯錦）兄，在其所著「五權憲法與三權憲法」中，謂：「不少以維護五權憲法自命的人，認爲當時各黨派，乘國家危急之時，以少數要挾多數，中國國民黨中央曲循其要挾，放棄了原則……。絕與事實不符。」（見原書第一二五頁）誠爲持平之論。現任司法院大法官涂懷等兄，在其所著中華民國憲法原理中，也說：「政協修憲原則，並未完全爲中國國民黨及國民政府所接受；而經過折衷妥協後，反爲政協所接受。是則中共之憲法的統戰，已告失敗，故不可遽謂爲現行憲法係被迫而屈服於政協修憲原則而制定。」（見原書第二一五頁。）涂兄又說：「現行憲法實亦非全違五權憲法之原則，反而有較五五憲草更合五權憲法精神之處」（見原書第二〇五頁），更屬信而有徵。

十二月四日，始有中國青年黨與中國民主社會黨代表各四人，及社會賢達代表登臺發言，一致主張支持國民政府函送之憲法草案修正案，反對再用五五憲草。他們皆事先有準備，每人講一段。但對憲草修正案真正最有貢獻的中國民主社

會創立人張君勣先生，雖亦爲國民政府明令指定的出席代表之一，却並未到大會出席。

## 八百萬點心費取消

十二月四日午刻，我與大會秘書長洪蘭友兄談。我說：「聞大會每日點心費，需當時法幣八百萬元。會場陳設之鮮花，每日需費一百萬元，未免浪費。鮮花似可不必每日更換，點心更可取消。又聞下關有自山東、皖北、蘇北逃來之難民甚多，皆係自中共佔領區逃出者，爲軍警阻止，不准入城。現在天氣業已嚴寒，難民尙穿單衣。」

凍餓以死者，日有報告，何不將點心費移充救濟難民之用？」蘭友兄謂：「兄言固是，但尙有人謂鮮花換得不够勤。點心費可節省，但須交還國庫，不能移作救濟難民之用。要救濟難民，需由主管機關，另編預算，經過法定程序，方能領款。」

此爲主計法令的規定，無法變更。」次日，點心果然取消，鮮花亦改爲每隔日更換，蘭友兄從善如流，於此可見。

十二月五日下午，大會停開。我與浙江選出之代表多人，前往下關難民區訪視，我捐十萬元。此爲代表慰問難民之第二批，此後，各省市代表，亦先後往訪，並捐助款項。

十二月六日起，大會停開，舉行分組審查會

。我參加第五（中央與地方之權限），及第六（省縣制度）兩組。我認爲憲法草案修正案中所建，立之中央、省、縣，三級均權制度，最能得國父手著建國大綱之精義，而將多年來在理論上所未能解決之問題，獲得最圓滿之答案。我在地方工

作久，更深切了解此點。我必須參加這兩組審查會，予以支持。所惜者，憲法施行只及一年，大陸即告撤守。現只臺灣一省，而又時值非常，無法完全實施憲法上各種規定。

## 提案審查工作艱辛

代表在大會的提案，共有四百二十一件，印成九大厚冊。另有代表在廣泛討論時，所提出的口頭及書面意見，亦達五十萬言。這些，都是各組審查會必須一一加以過濾並討論的。所以，審查會的工作，十分辛苦。

十二月七日，國大秘書處致送代表十二月份膳食費，手續繁多，且須排隊依次辦理。王雲五、褚輔成二代表年事已高，立等許久，竟無法擠入隊伍。見我已列入班次，乃將圖章印鑑收條，托我代領。某記者卽景作打油詩曰：「社會賢達王雲五，鬚髮飄然褚輔成，無法排班領鈔票，偏勞屬少年人」。我答謂：「已四十二歲了，焉可再稱爲少年？」某記者曰：「但比之二老，年齡總還差得遠。」

晚，至大會堂，參加音樂會。所唱兩闋庭院，均好，原詞如下。

### 東風第一枝（咏桃）

薄劣東風，凌其夜雨，晚來依舊庭院。多情前度崔郎，應嘆去年人面。湘麻乍捲，早迷了畫櫻棲燕。最嬌人清曉啼鶯，飛去一枝猶顫。背山郭黃昏開偏，想孤影夕陽一片。是誰移向亭皋，伴取暉眉青眼。

?五更風雨，算減却春光一線。傍荔牆牽惹游絲，昨夜絳樓難辨。

### 還鄉行

好音從天降，欣喜若狂！嘗够了流離滋味，準備還故鄉。八年淵別，故鄉該無恙。那小橋流水，那江南草長。那庭院綠蔭，那田舍風光。那藹然的父老，那慈祥的高堂。我曾苦憶了千遍萬遍，如今快見面了，怎不欣喜若狂。捲詩書，整行裝。上征途，意氣揚。江流似箭，關山退兩旁。怎及我歸心更急，恨不得插翅飛翔！行看重整家園，天倫歡聚一堂，同建新中國，共樂安康！

### 十二月十一日，中央指示：

「凡代表提案中，有增加行政權力，或限制削弱人民權利自由者，均不可採取。」於是，各組審查會乃得否決了代表的許多提案，得以加速審查工作的進行。但在廣泛討論時，反對憲草修正案的一批人，却又仍在各組審查會中，長篇大論，主張恢復五五憲草，以致延誤審查會的進度。

## 國大會黨無理取鬧

十二月十三日，大公報社論，題為一點忠告：「早就傳說此次國大代表中，有一個核心組織，多數是國民黨員及舊代表。他們主要的用意，是反對政協的憲草原則，儘量的復原五五憲草

，並且主張兼辦行憲。」

大公報所說這個核心組織究竟有沒有，我不知道。在重慶的時候，就有國民大會代表聯誼會，我會去參加過。浙江省也有分會，我也到過。後來聽說成爲國大會黨，到南京後的正式名稱是憲政社。浙江分會與他們的關係，就告中斷了。他們也並不真正擁護五五憲草，這是大公報的主筆先生所不了解的。他們說：憲法通不過，於他們無害。各黨各派不參加國大，乃至於已參加了再退出，只能威脅國民政府，却威脅不到他們。我會將此事，寫入我著的制憲日記。同爲制憲會寫有書評，他說：

「當時爭議最厲害的人，誠如『制憲日記』

所載，是所謂國大會黨組成份子。到南京後，該會的正式名稱，是憲政社。他的目標，是『反黨派，反政協，反憲草。』參加該社的人，亦並非真正擁護五五憲草。他們所堅持的，是：(一)在憲法中，明白規定定都北京。(二)提高國大的地位與職權。(三)國大閉幕後，應予制憲代表以適當之安置。中央及多數代表，均主張維持國民政府所送達的憲草修正案，更動愈少愈好。但國大會黨，有組織的無理取鬧，實給大會添了許多麻煩，這無論如何，在本週內必須結束。」

## 兩次較重要的發言

十二月二十日，綜合審查完畢。我在綜合審查會中，曾數次發言。較重要者，有兩次：

一次是討論各省市選舉監察院監察委員的名

的變動。」

十二月十四日起，開始舉行綜合審查會，我是浙江省代表選出的出席綜合審查會的一員。綜合審查會的任務，是將各組審查會所提出的審查報告，加以整理，其範圍爲：

(一) 審查會結果，爲各黨派所堅決反對者。  
(二) 審查會結果，政府認爲不能執行者。  
(三) 兩審查會結果有衝突者。  
(四) 審查會未作決定，而提請綜合會決定者。  
(五) 某審查會意見已經綜合會採納，但與其有關連之條文必須連帶修改者。

## 共黨是最後的敵人

十二月十六日上午八時半，到國民政府，參加紀念週。蔣主席致詞，力述國大不可再延，原草案不可多更動。

午刻，總裁約出席綜合審查會的同志，在勵志社午餐。餐畢，總裁起立發言，謂：「國大萬不可再拖，否則人民要厭惡國大，如同當年厭惡北平的舊國會一樣。」又謂：「共產黨是革命最後最大的敵人，決不可受其宣傳，自行分化。而中共對人民的宣傳力量，決非常年的袁世凱可比。同志必須遵守黨的指示，迅將制憲工作完成。」

額問題，當時引起一番爭辯。原草案規定每省五人，每市二人。審查會中改為每省一至五人。照原草案的設計，監察院是代表英美的上議院，自不必再按人口為比例。邊遠省份，人口較少，其代表紛紛起而力爭。我乃發言，說：

第一，大會對少數民族問題，已生爭執，不可再發生少數人口問題。

第二，國大及立法院，均照人口比例。監察院應照地域平等原則，使各省市在監察院中，有平等行使同意彈劾之權。

第三，監察院非監察人民，乃監察官吏。各省市人口雖有多少，而各級政府編制，大致相倣，官員數目，無何差異，故不應以人口為準。

本席為浙江省代表，浙江省人口衆多，但亦願與人口較少省份，平等參加監察院。

主席付表決，結果維持原草案各省市監察委員同數的規定，另加華僑產生者八人。表決後，西北西南各省代表，紛紛來向我握手道謝，並謂：我如往西北西南，定竭誠歡迎云。

一次是討論創制複決權的行使方法問題，此本為原憲草所無，第一審查委員會根據林彬等二十七人提案，加了進去。昨天決定由整理小組整理條文，結果只照原提案改了幾個字。

我發言，謂：

(一) 罷免權的行使，在憲法第一百三十二條已有規定。既曰依法為之，將來必有罷免法。詳細內容，不必在憲法中規定，況原提案所謂選舉區域，選舉機關，選舉權人，意義均尚欠明白。

(二) 國民大會的創制複決法律之權，依憲法第

二十七條第二項之規定，須俟全國有過半數縣市曾經行使創制複決兩項政權時，由國民大會制定辦法並行使之。何必現在就在憲法中將辦法加以規定？至依憲法第一百二十二條，縣民所行使者，其辦法應由省縣自治法規定，也不必由憲法代勞。

(三) 原提案對創制複決權，均無行使的法定人數，只謂制威廢止變更法律。這一權係對法律而言，人人皆知，何必作此贅文？且行使的是何人？完成立法程序後，由誰公布？複決後由何機關執行？複決何以必須用投票？不可以兼用其他表決方式？都使人覺得原提案疏漏而空洞，列在憲法之中，太不相稱！

四民國三十年六月，在重慶舉行全國內政會議。三十一年，在重慶舉行全國第一次行政會議。三十四年，在重慶舉行六全大會。均有請中央制定四權行使法的決議，但中央迄今未曾頒行。

三十四年，在重慶舉行六全大會。均有請中央制定四權行使法的決議，但中央迄今未曾頒行。

平、范予遂諸氏均發言，附議我的意見。我乃提出在憲法上，增加一條，為：「創制權複決權之行使，以法律定之」。而將林彬等所提五條，全部刪除。林彬起而論爭，但不能自圓其說。主席

以我的意見諮詢大會，獲得通過。此即為現行憲法的第一百三十六條的由來。

## 胡適初讀國父遺囑

獨召見。

## 遵行憲法維持法統

十二月二十七日下午五時，蔣主席在官邸單

法一讀會，胡適之任主席。胡曾謂：「從未讀過國父遺囑」，今天乃特地為他寫了一大張，放在主席臺上。他讀時聲音甚小，等於默誦。

下午三時起，舉行二讀會，共通過了三十五條止。

十二月二十二日，繼續二讀會，至第八十五條止。

十二月二十三日，繼續二讀會，至第一百三十九條止。

十二月二十四日，繼續二讀會，全文完畢。

## 中華民國憲法誕生

十二月二十五日，舉行三讀會，于右任先生

主席，胡適之代表文字整理小組報告。至午刻

中華民國憲法，全文通過，並通過以民國三十六

年十二月二十五日，為開始行憲日期。中華民國

成立了三十五年，在內亂外患交迫之餘，才第一

次有憲法。下午三時四十分，舉行閉幕典禮。蓋

自十一月十五日開幕以來，適為四十日。仍由吳

稚暉主席，將中華民國憲法全文，面致蔣主席。

蔣公簡短致詞，謂：「敬謹接受，依時公布，如

期施行。」旋即禮成，會場中充滿歡樂與興奮氣

象，各代表互相握手，一面道喜，一面話別。

中見？我說：「憲法不可能使人滿意，但較五五  
外憲草為佳，則無疑義。其中有關行政院與立法院  
關係，及中央與省縣三級均權，是最有創造性的  
傑作。只要能有十年或二十年的時間，好好施行  
，必可為世界上的政治制度，創立新規範。亞非  
兩洲的殖民地，將次第獨立建國，這就是我中華  
民國可以送給他們的最佳賀禮。他們的新憲法，  
將以我國施行的成績，作為藍本。也就是國父三  
民主義與五權憲法的遺教，可因而宏揚於世界。

」主席謂：「我一定認真遵守憲法，施行憲法。  
你們在地方努力，更要在民間，深植地方自治與

民主憲政的根基」。談至此，因另有蒙藏代表請  
見，我乃告辭。

當晚十一時，自下關乘夜車離京，次晨抵上  
海。下午換車回杭州，中央社記者來訪，我謂：

「此次制定之中華民國憲法，與國父遺教，完全  
吻合。與會代表在大會與審查會中，極少缺席，  
遲到或早退，更未有人隨意離開會場，真是大家  
全神貫注，討論不厭求詳，最後獲得一致之結論  
。民主建國的前途，甚可樂觀。」

制憲國民大會的召開，與我的在大會出席，  
已經是三十多年前的事了。三十多年以來，我中

一部憲法。我以當年參加制憲的一員，深感這部  
中華民國憲法得來的不易，更覺其可愛與可貴。  
行憲第一屆國民大會，即將於本文發表二個月後  
，召集第七次大會，選舉中華民國第七任總統、  
副總統。鑑往方可以知來，我僅以此文，作為大  
會的賀禮。

# 中外文庫之二 戰勝立將軍和他的同上心奇家才著

抗日情報戰 喬家才著 郵撥一四〇四四號中外雜誌社帳戶

第一集要目：虎穴游龍劉戈青。張家銓計擒酒井隆。淞滬指揮官楊蔚。胡子萍管人事交通。魏大  
銘建立通訊網。郝采蓮死裏逃生。王寶雲的悲壯故事。張秀君堅定沉着。張我佛立功異域。唐新  
與華中敵後工作。抗日硬漢張子奇。白世維一彈安華北。姜紹謨策反多奇謀。民運長才劉培初。  
汪祖華擅長訓練。書生法官沈維翰。邱開基促龍雲出兵抗戰及新增文稿多篇（定價捌拾元）

第二集要目：王撫洲策動經濟作戰。王兆槐勇於任事。勞建白忠誠正直。金遠詢任重三湘。陶一  
珊戰訓有方。郭履洲鐵胆佛心。執法隊長毛萬里。馬志超忠直可愛。王孔安萬里壯行。中美合作  
憶蕭勃。周念行話少年遊。游擊能手阮清源。沉毅篤實張爲邦。英邁練達楊繼榮。朱若愚堅忍實  
幹。簡樸勤謹誠樸。黃加持取締幫會。王志超入死出生。吳景中政訓長才。王崇五進出山東。楊  
遇春膽識過人。李葉超多面才華。樂書田「愚公移山」。吳安之錚錚鐵漢。謝鎮南報答知遇。羅  
敬殘而不廢等多篇（定價捌拾元）。一、二集合售壹佰陸拾元。