



憲法草案起草經過

蘇松芬

一 憲法起草之動機

自清季光宣以還，僅三十年，立憲運動，已十餘次，至有完成而未實行，與修改僅及一部份者，尙不與焉；其間雖屢經失敗，然遇內憂外患緊迫之際，制憲之議又起，去歲中央決定起草憲法，蓋有由也。

當二十年冬，上海和平會議之召集也，已有速開黨禁，實行民治之議，及寧粵合作，孫科入京，任行政院長，即依據一中全會議決案，籌開國難會議，蓋一方面欲以集中全國力量，挽救國難，一方面爲實施憲政之初步也。詎未幾孫氏以政策不行辭職，由汪兆銘繼，是時，暴日侵淞，滬益急，不旋踵，即有「一二八」之變。中央黨部及國民政府，遷駐洛陽，於三月一日，在洛舉行中央四屆三中全會，以謀挽救危局，決於四月七日，召開國難會議，以喚起全國上下，一致爲國家民族奮鬥，討論範圍，原以禦侮，綏靖，救災三項爲限，然開會後，仍有通過超出原定範圍之提案者，如

促政府如期結束訓政，召集國民大會，制定憲法，在國民大會未召集前，設立中央民意機關等，均其彰明較著，同時中委孫科亦在滬發表「救國綱領」，主張「促進憲政，期建立真正民主政治」，李烈鈞等，則在滬鼓吹開放政權，而人民方面，於憂傷國事之餘，自多同情孫李等之主張，一呼百和，已成一種趨勢，雖當時有一二黨中元老，頗持異議，深以「無黨則無國」，放棄訓政，危及黨國爲憂，然卒莫能阻此蓬勃之制憲運動。迨二十一年十二月間，四屆三中全會開會於南京，中委孫科等二十七人，有「集中國力，以救危亡」案之提出，果獲通過，折衷其進行辦法爲「最近期間，積極遵行建國大綱所規定之地方自治工作，以繼續進行憲政開始之籌備」，又決定於民國二十四年三月，開國民大會，議決憲法，並「飭立法院從速起草憲法草案發表，以備國民之研討」，而閉會宣言，更重申「民黨責任爲訓政完成，以後實現憲政，以歸政權於全民」，由是憲法起草，遂漸由言論，而趨於實行矣。

二 憲法草案起草委員會組織及其初步工作

作

當孫科既辭行政院長職也，張繼旋亦辭去立法院長，中央以挽留無效，改選孫氏爲立法院長，但未允入京就職，迨四屆三中全會通過孫氏提案之後，並飭立法院從速起草憲法草案，孫氏以救亡大計，端在於此，始於二十二年一月蒞京就立法院長職，旋請中央任命立法委員約九十人，於立法院第三屆第一次大會時，即派張知本、吳經熊爲憲法草案起草委員會副委員長，傅秉常馬超俊吳尙鷹焦易堂馬寅初陳肇英樓桐孫林彬劉盟訓黃右昌呂志伊徐元誥戴修駿劉克儂鍾天心史尙寬鄧召蔭傅汝霖黃季陸周一志王崑崙馮自由丁超五鄧公玄程中行董其政史維煥狄膺楊公達王孝英瞿曾澤盛振爲羅鼎陳茹玄陶玄趙琛等三十六人爲委員，後復增派衛挺生陳劍如吳開先三人爲委員，孫氏自兼該會委員長，并由張副委員長起草該會組織條例，原定內部組織，設秘書處，及徵集、審查、編纂三課，旋經開會討論，決定與立法院各委員會同其組織，內設秘書二人，并設兩科，由秘書二人分掌，第一科掌理徵集、審查、編纂事宜，第二科掌理文書、議事、紀錄事宜，另設置專員，纂修協助起草工作，及搜集材料，并規定每週至少開會一次，由委員長主席，會議時必須有全體委員過半數之出席，方得開會，出席委員過半數之同意，方得議決，擬定條文，呈請國民政府，於二十二年二月十八日公布。

初孫兼委員長以憲法草案起草，急待進行，一面先發表秘書纂修科員若干人，成立憲委會，於二月十一日，先行辦公，一面以院長名義，飭立法院編譯處，從速編譯各國憲法，以爲各委員起草之參考，今之各國憲法彙編一書，即爲當時編譯處編譯而成也。

三 起草之程序

憲法草案，既急於起草，孫氏即於二十二年二月九日，召集已發表之憲法草案起草委員三十餘人，在立法院議場，開第一次會議。孫氏提出首先應研究之問題三點：第一爲分組研究，第二爲進行程序與期間，第三爲例會。除第一、第三兩點，歸納於憲法草案起草委員會組織條例外，其第二點，則以張知本所提出之起草憲法草案程序案，交付吳經熊等審查，仍由張知本召集，限第二次會議提出討論。旋於二月十六日開第二次會議，決定起草之程序爲：

一、研究時期 由本年二月二十二日至八月二十一日

二、初稿時期 由本年八月二十二日至十一月二十一日

三、評論時期 由本年十一月二十二日至明年二月二十一日

四、再稿及討論時期 由明年二月二十二日至明年四月二十一日

先是審查會修正之起草程序，原有二十三年五月五日爲呈報時期，旋經憲委會討論，認爲呈報是一種手續，毋須規定在內，故卒遭刪除。又於二十二年六月十三日開第十三次會議時，以國民大會，有提前召集消息，（當時中央有二十二年十一月召集全國代表大會，二十三年

四月召集國民大會之議，爲早日完成初稿起見，復變更其起草程序如下：

初稿審查時期 由本年八月二十二日至十月三十一日
初稿討論時期 由本年十一月一日至十一月三十日
公開評論時期 由本年十二月一日至十二月三十一日
再稿時期 由明年一月一日至一月十五日
立法院討論時期 由明年二月一日至三月十五日

惟西南方面，對於第五次全國代表大會，不僅不同情於提前或如期召集，且請求展期一年（即展至二十三年十一月間），中央亦以種種關係容納其主張。即國民大會，須於全國代表大會開會之後，始能召集，至是自不能不仍照原案於二十四年三月開會，因此之故，憲法草案起草期間，又可加以伸縮，無庸如此迫促，致所列時間，亦未能絕對依照也。

四 分組研究之內容

憲委會於起草程序訂定後，第一步則爲如何實現研究工作，故當時認爲分組研究各項問題，異常重要，特於二十二年二月二十三日第三次憲委會會議時，提出討論，決議分爲四組研究，各委員至少擔任一組，並准各專員纂修列席。第一第二兩組，由張知本召集，第三組由吳經熊召集，第四組由傅秉常召集，其各組應研究之問題如下：

第一組研究問題 領土、國體、主權、旗色。

東方雜誌 第三十一卷 第八號 憲法草案起草經過

第二組研究問題 人民權利問題，人民義務問題，國民生計問題，憲法解釋問題，違憲制裁問題，國民教育問題。

第三組研究問題 國民大會問題，四權行使問題，中央與地方均權問題，軍制問題，國家計問題。

第四組研究問題 中央政府制度問題，省制問題，縣制問題。

五 主稿人之指定

孫兼委員長以研究與初步起草，應同時並進也；乃於第二次憲委會會議，指定張知本、吳經熊、傅秉常三人爲初稿主稿人，根據憲委會所決定之原則，負責起草，然因此頗引起當時被指定之主稿人質疑者，則以起草既依據已決定之原則，如遇有各界應徵之意見，比原則爲完善者，究將如何以捨乎？但主張仍照原則起草者，以爲如不依照原則起草，則吾輩開會，豈非多事？雙方各具理由，後卒通過仍以原則爲標準，如外界有良好意見，亦可隨時加入，或於修正初稿時加入，此於指定主稿時之小小風波也。

未幾，中央有召集全國代表大會之決議，並主張提前召開國民大會，議決憲法。故憲委會決定應付方法爲：一面縮短起草時間，限二十二年九月十五日起草完竣；一面由孫院長加派陳肇英、焦易堂、吳尙鷹、馬寅初爲主稿人，以期積極工作；然終因臨時全國代表大會停開，而憲法起草，仍照原有程序進行也。

六 徵求意見之進行

徵求意見，為研究時期應有之工作，初孫秉委員長，既聘定伍朝樞戴傳賢覃振王世杰四人為顧問，並積極向外界徵求意見，一面分函國內名流學者，一面於全國各報刊登廣告，內有「事關起草國家根本大法，亟應博採衆議，以期完密」之語，可見當時之鄭重將事矣。同時分別函呈中央黨部，及國民政府，通飭所屬，就地組織憲法草案聯合研究會，從事研究憲法各項問題，以研究所得，報告來會，藉資參考，此為當日徵求憲法草案起草意見之進行也。

七 憲委會討論各要點之爭辯

當憲委會於分組研究各項問題既竟，討論憲草應具之原則也；各

委員間，多有劇烈之爭辯如領土一條，有主張列舉者，以為領土一經列

舉，（一）人民可明瞭其本國領土範圍，（二）可杜絕列強覬覦；有主

張概括者，以為（一）領土如採列舉主義，則範圍固定，領土變更，憲法

亦隨之變更，（二）如採概括主義，則不惟東四省可以收復，即從前失

去之土地，亦可收回。關於國民大會代表之選舉，有主張遵照總理遺教，

每縣市各限選一人者；有主張在縣市固定選出一人外，仍以人口為比

例，得增選代表者。國民大會之開會期間，有主張每二年開會一次者，有

主張每三年，或四年開會一次者。關於均權問題，有主張中央概括，地方

列舉者，有主張中央列舉，地方概括者，有主張中央與地方，一并列舉者。

關於總統之選舉，有主張由人民直接選舉者，有主張由國民大會選舉

者；有主張限制軍人當選總統，及不得連任，以免再蹈武人專政之弊者，有主張不必限制者。關於省之地位，有主張為自治團體者，有主張僅為中央行政區域者。關於編制問題，有主張以三民主義章次分編者，（即民族民生）有主張不必受此拘束，反感不成器者。彼此爭辯，極唇槍舌劍之能事，然終以初稿提出之後，仍有斟酌討論餘地，不欲以此空洞原則爭持也。

八 憲法草案原則之決定

憲法草案各要點，經長時間之爭辯，即訂定原則，彙交初稿主稿人，

根據起草，其最關扼要者，擇舉如下：

（甲）關於總綱者

一、中華民國為三民主義共和國，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，定為紅地左上角青天白日。

（乙）關於人民權利義務者

一、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。

二、中華民國國民，有依法律行使選舉罷免創制複決之權。

三、人民有身體遷徙居住言論著作信仰結社集會等自由。

四、人民有納稅服兵役服公務之義務。

（丙）關於國民大會者

一、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。

二、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，有被選代表權。
三、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。
四、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。

(丁) 關於中央與地方之均權

一、關於中央事項，採列舉式。

二、關於地方事項，採概括式。

(戊) 關於中央政府組織者

一、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。
二、總統為國家元首，不直接實行行政責任。

三、行政院長，由總統經立法院之同意任免。

四、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。

五、司法行政總長屬於司法部。

六、總統任期六年，不得連任，司法、監察兩院長，暨立法、監委，任期均為三年。

七、立委人數，不得過二百，監委不得過五十。

(己) 關於地方政制者

一、省毋須制定省憲。

二、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。

三、省設參議會，省政府，省民代表會。

四、縣制遵照總理遺教起草，不另定原則。

五、土地、教育，及國民民生計諸問題，因有提前召集國民大會之議，憲法草案，即須完成，無暇議及，悉交主稿人斟酌加入，俟稿成再提出討論，此為當時訂定憲法起草原則之大概。

九 初稿起草時情形

初張知本氏之就憲法草案起草委員會副委員長職也，於入京之始，曾在滬發表談話，主張在蘇州之天平山起草憲法，其理由：(一)以示平等，(二)避免繁囂，(三)予國民以深刻印象，正如德憲與日憲起草，另擇其地點也。此議發表後，一時吳下人士，傳為美談，更有天平山中之某別墅主人，繪具房舍圖則，寄書來會，以示歡迎者；然此外則贊否各半，孫氏無所可否，未幾，張氏以病辭職，雖經慰留，仍未能入京，張氏原為擔任主稿中之主稿人，乃改推吳經熊氏擔任，吳氏奉命後，因就便利參考書籍起見，乃在其滬寓起草，並調憲委會中職員若干人赴滬協助，竭一月之力，數易其稿，始成，時為二十二年六月初旬也。

一〇 初稿發表後之外界批評

吳經熊氏既擬就憲法草案之初稿也，得孫院長之許可，乃於同年六月八日以私人名義發表，俾各界批評，一時各報章雜誌，批評甚衆，有嫌其過於冗長者，有嫌其國民民生計一章，未切合於民生主義辦法者，有嫌其國事法院職權之複雜者，有嫌其不必以三民主義之名義編制者；然亦有譽其富於創作性者，有譽其吻合現代憲法潮流者，有譽其僅一月之時間，而能成此巨帙者，吳氏不計毀譽，僅於報上發表談話，希望有公正之批評而已。

一一 主稿人之初稿審查會議

95310

吳氏憲法草案初稿既發表後，憲委會得各方面貢獻意見殊多，旋於八月三十一日，由孫兼委員長，召集初稿主稿人第一次會議，出席者有吳經熊陳肇英傅秉常吳尙鷹焦易堂等，并有林彬衛挺生等列席，仍由孫氏主席，首決定審查程序，次討論條文，截至二十三年二月二十二日，共開會凡二十次，始將全部殺青，茲將審查會議中所修正吳氏初稿各要點，摘錄如下，以資比較。

- (一) 原案關於領土採概括主義，修正為採列舉主義。
- (二) 原案關於民族之維護各條，除第二十二條保留外，概行刪除。
- (三) 於原案國民大會章始端，增加一條，為「中華民國國民大會，為代表人民全體之最高權力機關。」
- (四) 原案關於國民大會代表之選舉，加入海外華僑，應受同等待遇，另以法律規定。
- (五) 修正國民大會每三年召集一次，其會期以一個月為限。
- (六) 原案國民大會代表之職務，以次屆開會之前一日為止，修正為「國民大會代表之職權，於閉會之日終了。」
- (七) 增入國民委員會各條。
- (八) 原案關於國務會議之規定取銷。
- (九) 原案有總統選舉之規定，修正為另以法律定之。
- (十) 原案總統不得連任，修正為任期六年，連選得連任一次。
- (十一) 原案總統有統率海陸空軍，及代表國民政府，對外宣戰，媾和，或締結條約等權，修正為均由國民政府統率或行使。
- (十二) 原案行政院長，由總統提交國民政府任命，修正為由國民大會選舉。
- (十三) 關於省制，增加一條，為「省為中央直接管轄之地方行政區域。」
- (十四) 原案省代表會制取銷。
- (十五) 關於省長之人選，增加一項，為「軍人非解除軍職三年後，不得為省長候選

人。」

- (十六) 原案國民生計章，依照總理遺教修正。
- (十七) 原案憲法之保障一章，刪去。
- (十八) 關於編制，不採用三民主義名稱編入。

上列各要點，為主稿人會議審查吳氏初稿所得之結果，即一面整理條文，分列章次，提交憲法草案起草委員會討論，俾成今日之憲法草案初稿。

一一 憲委會討論初稿之一瞥

當憲委會於二十二年二月至五月間，共開會十三次，將憲草原則決定交主稿人起草後，即停止集會，以待主稿人將吳氏初稿審查完竣，再行開會。旋於二十二年十一月三十日，以吳氏初稿審查完畢，即續開第十四次憲委會會議，討論初稿條文，以後每星期加開會議一次，（即每星期二次）截至本年（即二十三年）二月二十三日，前後共舉行會議二十四次，議決條文，為一百六十條，仍分十章，即今之初稿也。

至此次討論主稿人所修正之初稿，亦甚鄭重，有歷數小時，尚未議決一條者。其中可資紀載之點，如關於領土一條，修正案對於各省及特別區，雖已採用列舉，但次序紊亂，應以依長江，黃河，珠江，黑龍江數大流域，以及於邊疆順序排列。關於國民經濟章，本有「實業之發展，應分個人企業，與國家經營兩途進行，凡事業之可以委諸個人，或其較國家經營為適宜者，應任個人為之，由國家獎勵保護，至其不能委諸個人，及有

獨占性質者，應由國家經營之」一條，雖係根據於總理遺教之建國方略，但在第二十四條條文中，已有「建立民生主義之經濟制度」一語，可以包括，故決定刪去。又同章關於改良勞工狀況一條，特別加入「婦女兒童，從事勞動者，應按其年齡，及身體狀態，施以特別之保護」一項。關於國民教育章，教育經費之規定，原案僅規定為「寬籌」，現則改為「教育經費之最低限度，中央應為其預算總額百分之十五，在地方應為預算總額百分之三十」，顯有進步。關於原案國民大會章，第四十八條，「中華民國國民大會，為代表人民全體之最高權力機關」條文，所謂「最高權力」，未免含混，若改為「政權」，又何以別於本憲草初稿第二條之「主權」二字，（主權與政權意義，本無甚區別。）倘同在憲法內有兩個意義相同，稱謂不同之名詞載入，甚易發生誤會，故此條經長時間之討論，終被刪除。關於國民大會代表之選舉，原定於地域選舉之外，更以人口為比例，得增選代表，但被刪去，然就事實上論之，似仍有斟酌餘地也。又關於代表之選舉，增入「無記名」一項辦法，頗覺重要。關於國民委員會之組織，原案定委員名額為二十一人，並不以代表為限，當時頗有人主張每省應佔委員一人，其理由，以為在國民大會閉會三年期間，應許各省有人在中央過問中央政治，并可隨時貢獻意見，但反對者，以為該會職權並不大，儘可注重於人的能力，而不必注意於地域之分配，後卒以多數表決維持原案。關於行政院長之任免，於討論時，增加二項，內有一項，大意为「立法院提出不信任案，經國民委員會決

議接受時，行政院長應即去職」，此頗引起論者之疑難，以為行政院與立法院同屬治權機關，行政院長并不向立法院負責，無所謂信任不信任問題也。關於司法院之隸屬機關，原案本設有行政法院，嗣經開會討論，以為中國正苦機關太多，且歸入普通法院辦理，用示平等，抑可維持普通法院之尊嚴，至以普通法官不諳行政法為慮，則以為屬屬法律社會化時代，任何法官，應有諳熟各種法律之必要，尤不能以此為辯護理由，故決定刪去。關於原案考試院應設之考選委員會，以為無獨設必要，亦決議刪除。關於省之地位，仍維持原案，即「省為中央直接管轄之行政區域」，蓋鑒於中國歷來，僅以省為行政區域，而絕無自治團體觀念，且準之建國大綱，「省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」一條，正符總理遺教也。又原案有省政府之設置，現則改為設置省長公署（見一三七條。）關於憲法之解釋，仍照原案，由立法院擬具意見，提請國民大會或國民委員會決定，然議者以為將來立法院與行政院，或其他各院，因憲法上所發生之爭執，自亦難免，若以當事人之一造，擬具解釋意見，是否妥善，似亦有斟酌之餘地，此為憲委會討論主稿人之初稿所經過之大概情形也。

一三一 憲法草案正式初稿之公表

憲法草案初稿，既於本年（二十三年）二月二十四日，討論完竣也；孫兼委員長，即飭工作人員繕正，呈復核閱，并飭迅速付梓，於三月一

12日以憲委會名義，向社會上公開發表，希望各界盡量批評，並徵求意見，於三月底以前，寄交立法院編譯處彙編，以爲審查再稿之根據。（現由孫氏下令延長一月爲公開評論期間）此即起草中，所謂公開評論時期也。

當憲法草案正式初稿之發表也，南北各報章，已陸續有懇切之批評，有名雜誌，亦準備發行憲草批評專號，孫兼委員長，更於最近國府紀念週，與立法院紀念週，申述憲法草案初稿內容，及希望各界一致探討，行政院則通飭所屬詳細研究，擬具意見，殆成爲當今全國上下所注意之問題矣。

一四 憲委會之結束與今後之進行

先是立法院受命起草憲法草案，成立憲法草案起草委員會，所須

二三·三，二八，於南京。

印度新憲法的要點

英國白皮書所載改良印度憲法之要點如下：印度聯邦之執行權，包括海陸空軍總指揮權在內，操諸總督，總督得節制並管理國防外交與宗教各部，總督對於下列事項，負有專責：（一）防止危害印度全部或一和平之事件。（二）保障聯邦之金融安定與信用。（三）保障少數民族之合法利益。（四）保障公務員憲法所賦予之各種權利，與其合法利益。（五）保護印度各王公國之權利。（六）防止商業上之歧視。（七）防止礙及印督所屬各行政之事件。依英國所擬之印度憲法，印度立法會不得通過歧視性質之法律，尤不得通過使英人或英公司在行使某種特許權利時受任何限制或歧視之法律。

經費，係屬臨時呈請追加，本不在立法院原有經費之列，旋於二十二年秋間，復呈請追加經費，預計可支持至本年（二十三年）二月底，適憲法草案初稿，可於此時成就，乃於二月中旬，由院令該會於二月底裁撤，所有一切文件卷宗，由祕書處接收移交編譯處廣續辦理，并於三月二十二日，令派傅秉常、吳經熊、梁寒操、陳茹玄等十餘人，爲初稿審查委員，由傅秉常召集，擬於公開評論時期，一面進行審查工作，俟審查完畢後，即以所得結果，供再稿之參考，及立法院大會之討論，然後將憲法草案製成，呈送中政會議審核，備提國民大會決定頒布，以完成制憲之使命。總理嘗言，五權憲法，爲其獨創，且爲世界最完美之憲法，民元訂定約法，未能實現其主張，則今次訂定大法，宜如何促其實現，以固邦基，而慰總理在天之靈，此其責任，惟在吾曹，瞻念前途，曷勝悚懼乎！