

近代中國史料叢刊續編第八十一輯
沈雲龍主編

中華民國憲法草案說明書

立法院編

(二十九年)

文海出版社

有限公司
印行

立法院中華民國憲法草案宣傳委員會編

中華民國二十九年七月

中華民國國憲法草案說明書

文藻出版社

有限公司

印行

序

中華民國憲法草案之擬訂，肇源於民國二十一年十二月中國國民黨四屆三中全會關於集中國力挽救危亡一案之決議，其中對於憲政準備部份，依據建國大綱之規定，決定由立法院從速起草憲法草案，以備國人之研討。立法院前後窮數年之力，一方面遵照 國父遺教及中央之指示，一方面參照訓政時期之經驗及全國人士所發表之意見，旁徵博採，七易稿而始成。余於民國二十二年草案屬稿之初，即嘗謂我國所需要之憲法，第一必須合於我國之國情，第二必須合於時代之需要。蓋以憲法者，為國家根本大法，固在能奠國基而垂久遠，然尤貴能見諸實施，以利民而福國也。

憲法草案宣布以來，已引起國人之注意，事至足慰，然對於草案條文之涵義，間有未盡明瞭者。立法院為原起草機關，爰有中華民國憲法草案說明書之刊行，逐條詮釋，以示其本源而明其旨趣。茲就其中重要各點，特為揭出，列諸篇首。

三民主義為中華民國建國之最高原則，故憲法之制定，自應以三民主義為依歸。國父嘗謂三民主義為救國主義，數十年來國民革命，皆以貫徹此旨為鵠的，此為國人所共見，無待贅陳。況在今日，國民全體不分黨派，已一致承認三民主義為抗戰建國之最高原則。憲法草案規定中華民國為三民主義共和國，明示我國革命建國不易之方針，亦即以應全民族共同之需求也。

憲法草案關於人民之自由與權利，有詳細之規定，但得依法律加以限制。此以國家社會利益為前提，無取於天賦人權之舊說，而摒去個人主義之所謂絕對自由也。蓋社會人羣隨時演進，現代國家、

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



人民本無絕對自由之可言，惟對於自由權利之限制，必須有法律之根據，故曰非依法律不得限制，正所以防止行政機關之濫用權力也。又限制自由權利之法律，依第二十五條之規定，「以保障國家安全、避免緊急危難、維持社會秩序、或增進公共利益所必要者為限」，又所以明示此種立法之嚴格標準也。如此則於法律保障之外，兼採憲法保障之方式，庶於國家及人民之利益，雙方均能兼顧矣。

◎政權與治權之劃分，為國父創造之理論，觀於歐美近年來代議政治之失敗，益可證明此理論之正確。自三權之說興，歐美各國競相採用。其主旨在權與權之互相牽制、流弊所極、運用不靈、政潮迭起。至政權與治權之關係，在相輔而相成。人民之政權凡四、曰選舉、曰罷免、曰創制、曰複決。政府之治權凡五、曰行政、曰立法、曰司法、曰考試、曰監察。期使人民有權、政府有能、實為最完美之政治制度。憲法草案以國民大會為在中央行使政權之機關，五院為行使治權之機關。舉凡法律預算戒嚴大赦宣戰媾和條約各案之議決權均為治權，屬於立法院。而政權機關之國民大會，則有選舉罷免創制複決之權，並以此四權為限，以免權能之混淆焉。

「縣為自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」，此為建國大綱所明定。國父在中華民國建設之基礎一文中云，「以吾之意，此時省制即存，而為省長者，當一方受中央政府之委任，以處理省內國家行政事務，一方則為各縣自治之監督者，乃為得之」。依此，則省之性質，已甚明瞭。憲法草案規定省政府為執行中央法令及監督地方自治，即以此為根據。至於省長之產生，建國大綱雖有得由國民代表會選舉之規定，然今日訓政尚未完成，憲政提前實施，為期鞏固國家統一，樹立能集中國力之制度，省長自由由中央任免，較為適當而合理也。

憲法草案關於國民經濟特設一章、將民生主義之平均地權節制資本等重要原則、分別爲具體之規定。蓋必如此而後始能表現三民主義建國之精神、符合國民革命之理論與思想。有以爲此章所定事項、係屬行政方針、不宜列入憲法者、此蓋忽視民生主義、而未明三民主義憲法之真諦也。

國父有言、「國人習性、多以定章程爲辦事、章程定而萬事畢、以是事多不舉。異日制定憲法、萬不可仍蹈此轍。英國雖無成文憲法、然有實行之精神、吾人如不能實行、則憲法猶廢紙耳」。國父倡導革命、以建國之責任自期、力求憲政之完成、今日訓政之工作未完、國家之基礎未固、亦即建國之責任尙未終了。吾人所以努力於過去者、今後亦宜本一貫之精神、以求憲法之實施、而不容自卸其責也。

中華民國二十九年七月 孫科

中華民國憲法草案起草經過

傅秉常

中華民國二十一年十二月，中國國民黨第四屆三中全會在南京開會，通過中委孫科等二十七人所提「集中國力挽救危亡案」。其中關於憲政之籌備，有下列三項決議。（一）為集中民族力量，徹底抵抗外患、挽救危亡，應於最近期間，積極進行建國大綱所規定之地方自治工作，以繼續憲政開始之籌備。（二）擬定民國二十四年三月召開國民大會，議決憲法，並決定憲法頒布日期。（三）立法院應從速起草憲法草案，並發表之，以備國民之研討。此為立法院起草憲法草案之由來。

一 憲法草案起草之初步工作

二十二年一月，中委孫科就立法院院長職，遵照中央決議，積極進行憲草起草工作，於一月下旬，組織憲法草案起草委員會。委員長由孫院長兼任，副委員長為吳經熊、張知本。委員為焦易堂、陳肇英、馬超俊、傅汝霖、黃季陸、劉望訓、徐允誥、馮自由、馬寅初、鄧召蔭、吳尚鷹、史尚寬、戴修駿、饒桐孫、黃右昌、史維煥、程中行、陳茹玄、盛振為、瞿曾澤、王崑崙、鄧公玄、劉天心、丁超五、呂志伊、傅秉常、林彬、狄膺、楊公達、劉克儂、趙琛、董其政、周一志、陶玄、王孝英、衛廷生等三十七人。顧問為戴傳賢、伍朝樞、覃振、王世杰等。秘書為吳孝勉、蕭淑宇。專員為黃公覺、鄧克敏、胡去非、楊赫坤等。纂修為金鳴盛、袁晴暉等。

憲法草案起草委員會成立後，一方面登報並分函徵求國人對於制憲之意見，一方面由立法院編譯

處遂譯各國憲法，以備起草之參考。該委員會於二十二年二月九日至二月二十三日開會三次，先行決定憲法草案起草程序、分組研究、擬具起草要點。又於三月二日至四月二十日，連開會議九次，將各組所擬起草要點、詳加討論、議決起草原則二十五點如下。

(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。

(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。

(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。

(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。

(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

由各該院委員互選。

(十九)司法行政隸屬於司法院。

(二十)總統任期六年、不得連任。考試司法兩院院長、立法委員、監察委員、任期均爲三年。

(二十一)立法委員名額不得過二百人。監察委員名額不得過五十人。

(二十二)省毋須制定省憲。

(二十三)省應採省長制。省長以民選爲原則、但在一省全數之縣未完成自治之前、暫由中央任命。

(二十四)省設省參議會、省政府、省民代表會。

(二十五)縣制遵照 總理遺教起草、不另定原則。

二 憲法草案初稿之擬訂

關於憲草初稿之起草，孫兼委員長先後指定副委員長張知本、吳經熊、委員傅秉常、詹易堂、陳肇英、馮寅初、吳尚鷹七人爲初稿主稿委員，依據委員會所決定之起草原則從事起草。主稿委員當即開會，推定吳委員經熊擔任初步起草工作。吳委員於六月初將初步稿件擬成，全文分爲總則、民族、民權、民生、憲法之保障五篇，都二百一十四條，稱爲「中華民國憲法草案初稿試擬稿」。於六月八日由吳委員以私人名義，在報紙發表。

在吳委員試擬稿發表前後，立法院收到各方意見評論共二百餘件，而委員張知本、陳長蘅、陳肇英，亦各擬有初稿條文，主稿委員乃以吳委員試擬稿爲底本，參酌各方意見評論，及張陳各委員所擬稿件，開會審查，並請委員林彬、史尚寬、陳長蘅、衛挺生列席參加。自二十二年八月三十一日起至十一月十六日止，開會十八次，均由孫兼委員長主席，擬成「中華民國憲法草案初稿草案」，全文分爲十章，共一百六十六條。

憲法草案初稿草案擬成後，即提出憲法草案起草委員會討論。該委員會自二十二年十一月三十日起至二十三年二月二十三日止，開會十一次，將初稿草案，逐條討論，修正通過。「中華民國憲法草案初稿」遂以完成。全文分總綱、人民之權利義務、國民經濟、國民教育、國民大會、中央與地方之權限、中央政制、省、地方政制，及附則十章，共一百六十條。三月一日，立法院將全稿在報紙刊布，正式徵求國人意見。

三 憲法草案初稿之修正

憲法草案初稿完成後，憲法草案起草委員會即行結束。二十三年三月二十二日孫院長另派傅秉常、馬寅初、熊易堂、吳尙鷹、吳經熊、馬超俊、林彬、史尙寬、陳長蘅、衛挺生、羅鼎、史維煥、郝朝俊、呂志伊、戴修駿、陶玄、梁寒操、谷正綱、程中行、陶履謙、徐元誥、陳茹玄、鍾天心、楊公遠、蕭淑宇、周一志、方覺慧、王祺、張志韓、朱和中、劉盟訓、陳肇英、趙迺傳、何遂、李仲公、黃右昌等三十六人，爲憲法草案初稿審查委員，並指定傅秉常爲召集人。審查委員會對於初稿審查工作之進行如下。

(一)整理各方意見 三月三十日憲草初稿審查委員會召開第一次會議，當經推定傅秉常、林彬、陶履謙三人，爲初步審查委員，先將各方意見加以整理。傅委員當即調派秘書鮑德激、專員黃公覺、翟楚、裔壽康、纂修金鳴盛、張毓昆、科員徐森尊等協助工作。自憲法草案初稿刊布後，立法院接到各方之意見書及採自報紙雜誌之評論，共二百八十一件，均經初步審查委員詳加研討，自四月五日起至六月五日止，共開初步審查會議八次，決定採印之意見評論凡二百一十六件，分訂二十二輯。並分別摘要，彙列於憲法草案初稿各條文之後，纂成一憲法草案初稿意見書摘要彙編，刊印成冊，以便參考。

(二)擬具審查修正案 各方意見評論整理完竣後，憲法草案初稿審查委員會遂召開第二次會議，議決分組將憲法草案初稿重加審查。

各組參酌各方意見，將初稿條文加以修正，擬具修正草案，提出全體審查委員會討論。審查委員會自六月十三日起至六月三十日止，開會九次，均由孫院長主席，將各組所擬修正草案，逐條討論，

重加修正，而擬成「憲法草案初稿審查修正案」。全文分爲總綱、人民之權利義務、國民大會、中央政府、省、縣、市、國民經濟、教育、財政、軍事，及附則十二章，共一百八十八條，並於條文之首，增列弁言。該修正案於七月九日，在報紙披露。

四 憲法草案之議訂

憲法草案初稿審查修正案完成後，憲法草案初稿之起草工作，遂告結束。二十三年九月十四日，立法院開第三屆第六十六次會議，將憲法草案初稿審查修正案提出討論，當經議決先將各方對於該修正案之意見評論，交傅秉常、林彬、陶履謙三委員審查。經審查決定採印者二十一件，分別摘要，彙編成冊，印送備考。

立法院自九月二十一起至十月十六日止，開會七次，審議憲法草案初稿修正案，逐條討論，將全案重加修正，三讀通過。全文分十二章一百七十八條，冠以弁言，是爲立法院第一次議訂之中華民國憲法草案，於二十三年十一月九日呈報 國民政府。

五 憲法草案之修正

二十三年十二月十日中國國民黨第四屆五中全會開會，將立法院議訂之憲法草案，提出討論，當經議決交付初步審查。旋於十二月十四日會議決將「中華民國憲法草案，應遵奉 總理之三民主義，以期建立民有、民治、民享之國家。同時應審察中華民族目前所處之環境及其危險，斟酌實際政治經

驗，以造成運用靈敏，能集中國力之制度。本草案應交常會依照此原則鄭重核議。

中央常務委員會於二十四年十月十七日第一百九十二次會議，始將憲法草案審查完竣，議決原則五項。

一、為尊重革命之歷史基礎，應以三民主義、建國大綱、及訓政時期約法之精神，為憲法草案之所本。

二、政府之組織，應斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏能集中國力之制度。行政權行使之限制，不宜有剛性之規定。

三、中央政府及地方制度，在憲法草案內應於職權上為大體規定，其組織以法律定之。

四、憲法草案中有必須規定之條文，而事實上有不能即時施行，或不能同時施行於全國者，其實施程序，應以法律定之。

五、憲法條款不宜繁多，文字務求簡明。

立法院接奉上項原則後，當即指派委員長傅秉常、吳經熊、馬寅初、吳尙鷹、何遜、委員梁寒操、林彬等七人，為審查委員，遵照中央原則，將憲法草案重加審查。各審查委員於一星期內，連開會議，將憲法草案審查完竣，擬成修正草案。立法院遂於十月二十四日第四屆第三十四次會議，將修正草案提出討論，於次日第三十五次會議三讀修正通過。全文分總綱、人民之權利義務、國民大會、中央政府、地方制度、國民經濟、教育、及附則八章，共一百五十條，是為立法院第二次議訂之中華民國憲法草案。

六 憲法草案之完成與宣布

立法院第二次議訂之憲法草案，呈送中央後，二十四年十一月一日，中國國民黨第四屆六中全會開會，當即提出討論，並於十一月五日會議決議「本會同人認爲立法院最近修正之憲法草案，大體均屬妥善。惟爲適應國家現實情勢，及便於實施起見，似尙應有充分期間，加以詳盡之研究與討論。但現距代表大會爲日無多，且代表大會會期甚短，恐亦無暇逐條詳商，爲最後之決定。因此擬請六中全會將上列理由，連同本憲法草案，送請第五次全國代表大會，請將宣布憲法草案及召集國民大會日期，先行決定，並對於憲法草案加以大體審查，指示綱領，再行授權於下屆中央執行委員會爲較長時間之精密討論後，提請國民大會議決頒布之」。

十一月十二日，中國國民黨第五次全國代表大會在南京開會，於十八日會議通過召集國民大會及宣布憲法草案案，並於二十一日會議作下列之決議。

(一) 宣布憲法草案及召集國民大會日期，由大會授權第五屆中央執行委員會決定之，惟須於民國二十五年以內施行。

(二) 憲法草案由大會接受之，但應由第五屆中央執行委員會依據大會通過之重要憲草各提案修正之。

(三) 其餘有關各案，由大會交第五屆中央執行委員會，於修正憲法草案時，積極採用。

第五屆中央執行委員會於十二月四日會議決議如下。

(一) 中華民國二十五年五月五日宣布憲法草案，十一月十二日開國民大會。國民大會代表之選舉，應於十月十日以前辦竣。

(二) 設憲法草案審議委員會，指定委員葉楚傖、李文範等十九人組織之，負責審議草案及經大會認為應予採納之提案，於兩個月內擬定修正案，呈由中央常會發交立法院，再為條文之整理。

中央憲法草案審議委員會迭次召集會議，議決審議意見二十三點。

(一) 第八章「附則」二字，應改為「憲法之施行及修正」。

(二) 在「憲法之施行及修正」一章內，對於原草案內不能即時實施之條文，應另定過渡條款。

(三) 原草案第二十二條人民有依法律服兵役之義務，應於「服兵役」三字下，加「及工役」三字。

(四) 國民代表任期，改為六年。

(五) 國民大會改為每三年召集一次，由總統召集之。

(六) 原第三十一條第二項，改為國民大會經五分二以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會。並應另加「總統得召集臨時國民大會」，及「國民大會開會地點，必須在中央政府所在地」二項。

(七) 選舉、罷免、創制、複決四權之行使，另以法律定之，在國民大會章另加一條。

(八) 總統、副總統任期，均定為六年。

(九)五院各設副院長一人。

(十)各院院長、副院長(除行政院外)及立法警察兩院委員之任期、均定為三年、立法監察兩院院長及委員、連選得連任。

(十一)原第三十八條「依法」二字應刪、並應將此條移置於原第三十六條之後。

(十二)原第四十四條應刪。

(十三)在原第四十三條後、增加兩條。

一、規定總統有發布緊急命令及為緊急處分之權。

(附擬條文)國家遇有緊急情形、或國家經濟上有重大變故、須為急速處分時、總統得經行政會議之議決、發布緊急命令、為必要之處置。

前項命令中、如有須經立法院之議決者、應於發布命令後三個月內提交立法院追認。

二、總統得召集五院院長會議、解決關於兩院以上事項及總統交議事項。

(十四)行政院政務委員、仍照原草案不規定名額、但應規定不管部之委員不得超過管部者之半數。

(十五)原第五十九條改為「行政院設行政會議、由行政院院長副院長及政務委員組織之、以行政院院長為主席。

原第六十一條「總統交議之事項」、改為「總統或行政院院長交議之事項」。

(十六)原第六十七條關於立法委員之產生、應改為全數選舉、在憲法之施行章內、規定一過渡辦

法、半數選舉、半數由立法院院長呈請總統任命。

(十七)關於監察委員之產生、應在憲法之施行章內規定一過渡辦法、半數選舉、半數由監察院院長呈請總統任命。

(十八)原第一百零五條應修正如左。

「凡事務有因地制宜之性質者、屬地方自治。地方自治事項、以法律規定之」。

(十九)在憲法之施行章內、應規定未完成自治之縣、其縣長由中央任命之(市亦同)。

(二十)原第一百四十六條第一項關於違憲問題、應規定祇能由監察院提出、並規定其提出時間之限制(例如法律施行後六個月、即不能提出謂其為違憲)及其詳以法律定之。

(二十一)原第一百五十條應刪、另定施行日期。

(二十二)在憲法之施行章內、應規定一條、「第一屆國民大會職權、由制定憲法之國民大會行使之」。

(二十三)下列各條擬請交立法院再行審議整理。

甲、原第二十四條、第二十五條。

乙、原第三十二條第六款。

丙、原第一百三十九條至一百四十四條。

以上審議意見、於二十五年四月二十三日經中央常務委員會會議決議照審議意見通過、交立法院、並刪去原草案第七十六條「公務員懲戒」之規定。

立法院奉命後，當即指派委員長傅秉常、吳經熊、馬寅初、吳尚鷹、何遂、委員梁寒操、林彬、暨曾澤等八人，依照中央意見，將憲法草案重加整理修正。於五月一日立法院第四屆第五十九次會議，提出討論，當經三讀修正通過。全文仍分八章，共一百四十八條，是為立法院第三次議訂之中華民國憲法草案，於二十五年五月五日經國民政府明令宣布。

二十六年四月二十二日中央常務委員會會議議決，將中華民國憲法草案刪去第一百四十六條，第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行之。立法院奉命後，於四月三十日會議議決中華民國憲法草案原第一百四十六條刪除，全文改為一百四十七條。當即呈報國民政府，經國民政府於二十六年五月十八日明令宣布。

七 憲法草案之說明

二十八年十一月第五屆六中全會議決定於二十九年十一月十二日召開國民大會，制定憲法。二十九年四月，立法院孫院長以國民大會開會期近，而依照建國大綱之規定，立法院議訂之憲法草案，應隨時宣傳於民衆，因向中央提議，於立法院設中華民國憲法草案宣傳委員會，擔任宣傳工作。二十九年四月二十三日，經中央常務委員會會議決議通過。孫院長當即令派立法委員傅秉常、吳尚鷹、陳長蘅、史何寬、梁寒操、何遂、樓桐孫、黃右昌、劉克儂、馬寅初、林彬、狄膺、史維煥、羅鼎、程中行、陳茹玄、鍾天心、楊公達、趙琛、董其政、周一志、衛挺生、朱和中、趙適傳、王寬崙、鄧公玄、劉盟訓、戴修駿、凌鉞、黃一歐、劉振東、楊幼炯、陳顯遠、梅汝璈、姚傳法、趙懋華、鄧鴻

業、郝志厚、吳煥章、趙文炳、蔡夏聲、張肇元、王毓祥、及立法院編譯處處長謝保樞等四十四人、爲憲法草案宣傳委員會委員、指定傅秉常爲召集委員。又調派編修謝徵孚、專員史太璞、秘書鮑德激、馬克俊、纂修張毓昆、謝文林、科員龍級華等、協助工作。

該會宣傳工作、分文字及演講兩種、關於文字宣傳、當經決定以編撰憲法草案說明書爲主要工作、並推定傅秉常、林彬、史尙寬、樓桐孫、陳長蘅、吳尙廉六人爲憲法草案說明書主稿委員。自五月一日起至六月二十七日止、主稿委員連開會三十九次、擬成憲法草案說明書初稿、陸續提出憲法草案宣傳委員會全體委員會討論。自五月十八日起至六月二十九日止、全體委員會連開會九次、將憲法草案說明書修改完竣。說明書以限於時間、未能作詳盡之詮釋、僅於憲法草案要旨、述其梗概而

中華民國憲法草案說明書

二十九日

目次

序	……	孫科
中華民國憲法草案起草經過	……	傅秉常
中華民國憲法草案說明書	……	一
第一章 總綱	……	二
第二章 人民之權利義務	……	一〇
第三章 國民大會	……	二三
第四章 中央政府	……	三二
第一節 總統	……	三三
第二節 行政院	……	四一
第三節 立法院	……	四六

第四節	司法院………	五二
第五節	考試院………	五五
第六節	監察院………	五七
第五章	地方制度………	六二
第一節	省………	六三
第二節	縣………	六五
第三節	市………	六九
第六章	國民經濟………	七一
第七章	教育………	八七
第八章	憲法之施行及修正………	九六
附錄一	總裁關於憲政憲法之言論節鈔………	一〇三
(一)	三民主義與五權憲法概要………	一〇三
(二)	政治建設之要義………	一〇六

(三)	國民參政會第三次大會閉會詞	………	一二五
(四)	國民參政會第四次大會演詞	………	一三〇
(五)	六中全會後黨政軍當前急務	………	一三五
(六)	國民參政會第五次大會開幕詞	………	一三六
(七)	國民參政會第五次大會休會詞	………	一三七
附錄二	孫院長關於憲政憲法之言論節鈔	………	一三九
(一)	實行憲政之意義與國民應有之常識	………	一三九
(二)	我們需要何種憲法	………	一四〇
(三)	憲草的精神	………	一四四
(四)	最近憲草討論情形	………	一四七
(五)	中國憲法的幾個問題	………	一五〇
(六)	憲法草案最後一次修正之經過情形	………	一五八
(七)	關於憲草制定之經過及內容之說明	………	一六一

附錄三 立法院歷次所擬憲草各稿條文 …… 一六七

(一) 中華民國憲法草案初稿 …… 一六七

(二十三年二月二十三日立法院憲法草案起草委員會擬訂)

(二) 中華民國憲法草案初稿審查修正案 …… 一八六

(二十三年六月三十日立法院憲法草案初稿審查委員會擬訂)

(三) 中華民國憲法草案 …… 二〇八

(二十三年十月十六日立法院會議通過)

(四) 中華民國憲法草案 …… 二二八

(二十四年十月二十五日立法院會議修正)

中華民國憲法草案說明書

中華民國國民大會受全體國民付託、遵照創立中華民國之 孫先生之遺教、制
茲憲法、頒行全國、永矢咸遵。

說明 國家創立之由來、建國之目的、制憲之準據、以及制憲之機關、在憲法條文前鄭重揭示、所以昭憲法之尊嚴、而固國人之信守。况在吾國、自經 國父倡導國民革命以來、遵照革命程序、以建民有、民治、民享之國家、並由國民大會、依據三民主義五權憲法等遺教、制此憲法、非任何國家之憲法所可比擬、尤應特為標明。當立法院發表憲草初稿徵求全國意見時、多有主張增列弁言者、現代國家憲法、如德蘇等國、亦有此例、故特冠以弁言。

第一章 總綱

說明 現代國家之憲法，多設總綱一章，凡憲法上重要原則，如國體、主權、領土等，均於總綱章內，有所規定。本憲法草案係依三民主義五權分立之精神而制訂，如國體爲三民主義共和國，主權屬於國民全體，領土保持完整，國內各民族團結平等，以及國旗之式樣、國都之地點等，關係均極重要，不宜散列他章之中，故亦特設專章。

第一條 中華民國爲三民主義共和國。

說明 本條爲本草案最重要之規定，所以明革命之淵源，示建國之主義也。自上次世界大戰以還，若干新興共和國之憲法，舉凡民族構成、政治體制，與夫關於人民之經濟生活、文化生活等，均無不基於各自革命建國之主義與淵源，依其現實之情形與需要，而一一予以明文之規定。誠以任何革命新建之國家，皆應本其自有之主義，進而共謀全民族文化、政治、經濟各方面之進步與發展。而欲完成此項偉大之使命，又必須結合全民族之意志於共同信仰之下，方克有濟。是以將革命建國之主義，定於國家根本大法之中。

中華民國由於中國國民黨之革命所建立，三民主義爲中國國民所信奉之主義，國父於倡導革命之初，即在同盟會綱領第三條規定「建立民國」。建國大綱第一條更明定「國民政府本革命之三民主義五權憲法，以建設中華民國」。可知中華民國爲革命之產物，中華民國憲法自應爲實行革

命主義、完成建國使命所必需之憲法。

三民主義之基本原則、對內實現民族平等、對外促進世界大同、此民族主義之國家、而非帝國主義之國家也。國民有直接選舉並罷免官員之權、有直接創制並複決法律之權、此民權主義之國家、而非代議政治之國家也。平均地權、節制資本、發展國營實業、以謀國民生計之均足、此民生主義之國家、而非資本主義之國家也。合民族、民權、民生三者而為三民主義之國家、此為革命之目的、亦即立國之特性、自應規定於憲法之中。

立法院憲法草案委員會於研究之始、即擬規定中華民國為三民主義共和國。初稿發表後、國人意見、亦無異詞。顧中央審查憲草、決定原則、亦首以「鄭重革命之歷史基礎」為言。自後憲草會幾經商討、其他條文雖不無變更、獨於此條、毫無異議。又以各國憲法多於憲法之開端、作國體之規定、中華民國訓政時期約法亦然、(註一)故本草案定此為第一條。

有主張於「共和國」之上、應加「民主」兩字者。不知「主權在民」、謂之「民主」、本草案已另有專條(第二條)、且「中華民國」四字、一望即知為民主國、無須贅列。

又有謂冠主義於國體之上、不合於憲法之體例者。其所持理論、以國民應有信仰之自由、固不能以一個主義、強全國國民以必從、而主義亦非一成不變之物、憲法乃為建國百年之典、故主義不能藉憲法之條文以自固。是置關心於個人自由主義之陳說、而未能了解今日吾國建國之真意義、與近代憲法之新概念、故陷於時代錯誤之思想而不自知也。

自前次世界大戰以後、若蘇聯、西班牙等共和國、(註二)其新制之憲法、多有不同於昔日、於其

建國主義、經濟制度、教育宗旨、亦參訂於條文之中。蓋當國運艱難之日、欲建設一鞏固之國家、則國民不能無共同之信仰、否則民志不能齊一、斯社會不能安定、國家不能鞏固。爲一民志而固國本、於國家根本大法中、樹立國民之共信、實爲當然而且必要也。抑此種共信、固非個人宗教哲學上之信仰、而爲大衆政治經濟上之信仰、共同生活於一國之中、苟無此種共信、何以達長治久安之目的。

三民主義主張民有、民治、民享、實爲吾國立國之天經地義。倘無三民主義、卽無今日之中華民國、此非爲一黨之主張、而當爲全國之共信。國父手訂建國大綱、明白規定「凡中華民國之國民、皆須完舉其國民之義務、奮行革命之主義、方能行使其民權」(第八條)、其改卽在於此。憲法爲全國所應遵守、故凡中華民國國民、皆須共守成憲、以建設三民主義之國家、方克盡國民之職責、且自抗戰以來、三民主義已成抗戰建國之最高原則、對於本條不應附以任何之保留也。

(註一)中華民國剛政時期約法第三條「中華民國永爲統一共和國」。

(註二)一九三六年蘇聯憲法第一條「蘇維埃社會主義共和國聯邦爲工農社會主義的國家」。

一九三一年西班牙共和國憲法第一條「西班牙爲各勞動階級、依據自由及正義所組織之民主共和國」。

第二條 中華民國之主權屬於國民全體。

說明 主權在民、爲近代一般民主國家之共通原則、如德國、愛司托尼亞、立陶宛、土耳其、智利等國憲法莫不皆然。(註一)我國民權思想、發達甚早、鼎革後、中華民國臨時約法卽有此條之規

定。全部約法中、祇有此條爲「國父當時所主張。因「國父確信「中國非民主不可」、故「民權主義、第一決定爲民主」。(註二)可知之條所定、既合我國固有之政治思想、亦爲革命建國之所必需。國父曾言「在共和政體之下、就是用人民來做皇帝」。(註三)故主權自應屬於「國民全體」、非少數人或任何機關所得而私。

(註一)德國憲法第一條第二項「國權出自人民」。

愛司托尼亞國憲法第一條「愛司托尼亞爲獨立民主共和國、主權屬於人民」。

立陶宛國憲法第一條第二項「國家主權屬於國民」。

土耳其國憲法第三條「政權完全屬於國民全體」。

智利國憲法第二條「主權屬於國民、由大憲法所規定之機關行使之」。

(註二)見中國革命史。

(註三)見民權主義第五講。

第三條 具有中華民國之國籍者、爲中華民國國民。

說明 前條既規定中華民國之主權屬於國民全體、則何者爲中華民國國民、不可不有明確之規定。中華民國訓政時期約法第二條第二項所稱「凡依法享有中華民國國籍者、爲中華民國國民」、與本條實無二致。至如何方爲具有中華民國國籍、與夫國籍之取得、喪失、回復等問題、應由國籍法加以規定。各國立法例雖亦有將國籍法上之事項規定於憲法之中者、(註一)惟國籍之規定、內容頗涉繁瑣、且時有變更、此例殆不足取。

我國國籍法（註二）關於國籍之規定，以血統主義為主，屬地主義為輔。我國僑胞之世居國外者，雖依所在國法律已取得該國國籍，但吾國仍視為國民，與居住國內之國民無異。

（註一）墨西哥國憲法第三十條，巴西國憲法第六十九條，委內瑞拉國憲法第二十七條至三十條。

（註二）民國十八年二月五日公布。

第四條 中華民國領土為江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、

四川、西康、河北、山東、山西、河南、陝西、甘肅、青海、福建、廣東、廣西、雲南、貴州、遼寧、吉林、黑龍江、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、新疆、蒙古、西藏等固有之疆域。

中華民國領土非經國民大會議決，不得變更。

說明 各國憲法關於領土之規定，有列舉主義與概括主義兩種。（註一）即在我國，中華民國臨時約法與中華民國訓政時期約法，其規定之方式亦非相同。（註二）本條係採列舉主義，其理由如下。

（一）將各地區逐一明於憲法之中，可使國民一望而知我國之領土，係由某等地域所組織而成。

（二）概括規定，無論如中華民國臨時約法之列明數字，或如中華民國訓政時期約法之稱「為各省」，意義範圍，均欠明確。（三）領土為國家要素之一，憲法中將領土列明，可喚起國民之愛護與國際之尊重。（四）採用列舉主義，並可使國民銘念國土之被佔，以喚起收復之決心。

至本條「領土」二字、當然包括「領海」、「領空」而言。海空之領界如何、自應適用國際公法所認之原則、不須在憲法中加以規定。

本條地區之排列。以首都所在之長江流域爲首、其次黃河流域、其次珠江流域、而以邊疆爲殿、其序列皆自東而西。而於其末、繼以「……等固有之疆域」者。則以我國沿海島嶼繁多、依此亦可概括無遺。

或謂本條僅列省名與地方名稱、而未及於市、似嫌不足、將來省區如經縮小、亦嫌不符。不知本條所列省名與地方名稱、係爲地理區域的名詞、不因行政區域變更而受影響。所設之市、如北平市、天津市、均包括於河北區域之內、南京市、上海市、均包括於江蘇區域之內、實無待於更列市名也。

本條第二項所稱「領土之變更」、指領土之取得、喪失、或交換而言、其必須經國民大會之議決者、所以示慎重也。

(註一)採列舉主義者、如比利時國憲法第一條、來多尼國憲法第三條、愛司托尼亞國憲法第一條、及奧大利國憲法第二條等是、採概括主義者、如一九三一年西班牙國憲法第八條、德國基本法第二條、芬蘭國憲法第三條、一九二〇年捷克國憲法第三條等是。

(註二)中華民國臨時約法第三條「中華民國領土爲二十二行省、內外蒙古、西藏、青海」。中華民國訓政時期約法第一條「中華民國領土。爲各省及蒙古西藏」。

第五條 中華民國各民族均爲中華國族之構成分子、一律平等。

說明 民族主義之目的，對外在求國家之平等，對內在使國內各民族一律平等。中華民族，係由漢、滿、蒙、回、藏……等族所構成，分而言之，則為「各民族」，合之則為整個之「國族」。國父曾言「在中國，民族就是國族」。故特著為專條，以明中華民族之構成分子，而示民族團結平等之精神也。外國立法例如蘇聯憲法，亦有類似之規定。(註)

有謂此種規定為中華民國臨時約法，訓政時期約法及歷來各次憲草所經，「中華國族」宜改為「中華民國」。不知本條所定，乃指「國族」之構成分子，非指「國家」之構成分子而言。國族之構成，以民族為單位，而國家之構成，則以個人為單位。本條所定各民族一律平等，與第八條所定「……人民在法律上一律平等」，其涵義固不同也。

(註)一九三六年蘇聯憲法第一百二十三條「不論民族及人種，蘇聯人民在經濟、國家、文化及社會政治、所有各生活方面之平權，為不變之法律。」

公民權利之任何直接及間接限制，或受之由於其民族及人種差別之直接及間接特權之規定，暨人種或民族排斥或隔離及侮慢之一切條約，均為法律之禁治。

第六條 中華民國國旗、定為紅地、左上角青天白日。

說明 國旗為一國尊榮之代表，國際間極所重視，故各國憲法對於國旗之方式，多有規定。(註一)我國國旗之方式問題，國父在同盟會時代，即主張沿用與中會之青天白日旗，嗣復主張增加紅色於上。潮惠、欽廉、鎮南關、河口、廣州諸役，則皆用青天白日滿地紅三色。(註二)辛亥革命，國父在倫敦放次，即手定青天白日滿地紅為我國國旗，惟臨時政府倉卒間已採用五色旗，

直至國民政府成立、始恢復 國父所定之旗式。可知我國國旗、實有久遠之歷史根據。其所以用此三色者、蓋以符自由平等博愛之義、亦即為三民主義之象徵。至國旗尺度、則應鑒諸國旗法之規定。(註三)

(註一)一九三六年蘇聯憲法第一百四十四條「蘇聯國旗以紅色織物材料為之、其左上角旁附有一金輪一金錘及其上之五芒星一處、鑲以金邊者之圖形。寬對長為二與一之比」。

羅馬尼亞國憲法第一百二十四條「國旗為藍、黃、紅三色、其形色為垂直線」。

德意志聯邦憲法第三條「聯邦旗色為黑、紅、金三色」。

(註二)見鄭君編中國國民黨史稿第七十二頁。

(註三)國旗法於民國十七年十二月十七日公布施行。

第七條 中華民國國都定於南京。

說明 本條所定、與中華民國訓政時期約法第五條相同、係遵照 國父肇造民國時之主張。 國父嘗言「南京有高山、有深水、有平原。此三種天工、鑄成一處、在世界中之大都市、誠難覓有如此佳境也」。(註)民國元年、中華民國臨時政府即奠都於南京。至民國十六年四月十八日、國民政府復以南京為國都。茲為表示抗戰必勝、建國必成之信念、尤應在憲法中加以明白規定。

(註)見實業計畫第二計畫第三節。

第二章 人民之權利義務

說明 保障人民之自由權利，為憲法重要任務之一。國父曾云「憲法者、政府之構成法、亦即人民權利之保障書也」。〔註一〕各國憲法關於人民之權利義務，均有規定，我國臨時約法及中華民國訓政時期約法，亦均加規定。現代國家保障個人之自由，並非因襲天賦人權之觀念，乃因其為發展個人人格所必需，但個人之自由，常受一定之限制。國父曾云「個人不可太過自由，國家要得完全自由」。〔註二〕故本章對於人民各種之自由，予以保障，而又規定得依法律加以限制。其他各種權利，規定於本章者，如請願、訴願、訴訟、應考試、及選舉、罷免、創制、複決等權。散見於國民經濟及教育各章者，如受教育、救卹及勞工保護等權。〔註三〕其行使享受，均應依法律之規定。至於人民之義務，本章所規定者，有納稅、服兵役、丁役、及服公務之義務等。國民經濟章所規定者，有充分使用土地之義務。〔註四〕近來法律觀念，已由權利本位趨於社會本位，是以人民對國家之義務範圍，亦漸增加。本章關於人民之權利義務，係採例示的規定。因權利義務、種類繁多，且隨時代與社會之變遷而有變動，難於憲法上一一為之列舉，故本章於列舉人民各種自由權利之後，又有第二十四條概括之規定。

關於人民自由權利之保障，有在憲法中直接加以規定者，有採間接保障方式，而以法律規定之者。本章規定人民各種自由權利有非依法律不得如何云云，是採間接保障方式。其理由如次。

「一日法治國之通例，未有予人民以絕對之自由者。彼主張人權之說者，以為人民之自由，實與