

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果摘要報告

雷震與中華民國憲政體制

計畫編號：NSC 89-2411-H-004-012

執行期間：88年8月1日~89年7月31日

計畫主持人：薛化元

處理方式： 可立即對外提供參考
 一年後可對外提供參考
 二年後可對外提供參考

執行單位：國立政治大學歷史學系
中華民國 89 年 7 月

摘要

雷震無論中華民國制憲史或是選後台灣歷史的脈絡中，皆有相當重要的地位。他從抗戰時期服務於國民參政會，開始和在野領袖人物往來，商討憲政藍圖。二次大戰結束後，又於一九四六年一月擔任政治協商會議的秘書長，期間得到國民黨權力核心的信任，雷震在制憲的過程中扮演相當重要的溝通橋樑角色，又能了解當時各黨派對於這部憲法的另一種看法，因此他的回憶與描述，對於制憲歷史的掌握而言，自有不容取代的價值。特別是雷震在制憲過程中參與之深，遠超過一般的政治人物，因此其所掌握的資訊也較一般人豐富，所以雷震對於制憲史的回顧，在史料價值上有其特殊的價值。在某種意義上，甚至可以和現行中華民國憲法主要起草人張君勱的相關資料相互對照，舉足輕重。

從另一角度來看，雷震在一九四九年來台灣開辦《自由中國》雜誌，雖然一開始是在中國國民黨總裁蔣中正等人的支持下，以「擁蔣反共」作為雜誌的基本方針，然而隨著台灣地位日漸安定，《自由中國》逐漸轉型成為台灣在野勢力的主要言論廣場，是最重要的在野政論雜誌代表。因此，雷震對中華民國憲法變動的看法，也是當時自由主義者的代表性意見。無論對於了解戰後台灣歷史的發展，或是中華民國制憲史乃至行憲歷程而言，都有不容忽視的地位。

而一九八九到一九九〇年間，由傅正主編的《雷震全集》正式問世，提供了雷震與相關歷史事件有關之資料和雷震日記、個人信件等一手史料。這對相關研究而言，當然有不容忽視的意義。但是令人感到遺憾的是，根據雷震全集的目錄與實際出版物的對照之下，可以發現其中雷震的《中華民國制憲史》，由於傅正先生的過世成為未刊稿。單單制憲史的部份，目前存放在中央研究院近代史研究所檔案館的檔案即分為 60 個目錄，此外，還有許多尚待進一步整理的資料。

就本人初步接觸的了解，雷震對於史實的敘述，基本上與當時的會議記錄大體相符，因此頗具可信性。特別是，許多雷震親身的經歷及當時因為其地位所得的資訊，在掌握中華民國憲政體制的本旨及其形成過程，乃至憲政體制的變動都是相當寶貴的史料。因此，希望能以雷震的相關資料為中心，佐以《(制憲)國民大會實錄》、第一屆國民大會歷次大會實錄、張君勱手稿等資料，進行雷震與中華民國憲法的研究。相信研究成果無論對憲法史研究，戰後台灣思想史研究，或雷震研究都有相當的意義。

關鍵詞：雷震、中華民國憲法、臨時條款、中央政府體制

Abstract

Lei Chen has important influence both on drafting the Constitution of R.O.C. and on the post-war Taiwanese history. When he was in the service of Guo-Min Can-Zheng-Hui (國民參政會) during the War of Resistance Against Japan, he started to be acquainted with the leaders of the opposite, and discussed the plan of constitutional government with them. After the World War II, Lei Chen became the secretary-general of Zheng-Zhi Xie-Shang Hui-Yi (政治協商會議) in the January of 1946. During the time he worked there, he gained the trust of KMT authority. Lei Chen played an important role as communicator in the process of drafting the Constitution. Besides, he understood other parties' viewpoints towards the Constitution. Therefore, the data of Lei Chen's memories and descriptions are valuable to the history of drafting R.O.C.'s constitution. Lei Chen involved in the work of drafting the Constitution much more deeply than other politicians, so he had more information than other people. Hence, his review of the history of drafting the Constitution has special value to the historical data, and, to some extent, is comparative to the related data of Carsun Chang, the main drafter of the Constitution of R.O.C.

In addition, Lei Chen established «*Zi You Zhong Gou* (Free China 自由中國)» magazine in Taiwan in 1949. Although the magazine's principle was supporting CKS and anti-communism, and was supported by the chairman of KMT at the beginning, it gradually transformed to the main forum of the opposite in Taiwan, and became the most important political magazine. The perspective of Lei Chen towards the changes of R.O.C.'s Constitution represented the liberalist at that time. Therefore, the viewpoint of Lei Chen is essential for understanding post-war Taiwanese history and the drafting and implement of the Constitution of R.O.C.

«*Lei Chen Quan Ji* (The Complete Works of Lei Chen)», which was edited by Fu Zheng, was published during 1989 and 1990. It provided the data about Lei Chen and related historical events and also provided the primary data of Lei Chen such as diaries and letters. The publication of these data is meaningful to the research. However, it is a pity that «*Chong-Hua-Min-Gou Zhi-Xian Shi* (The History of Drafting the Constitution in R.O.C., 中華民國制憲史)» was not published due to the death of Fu Zheng. **The files about Lei Chen** preserved in the Academia Sinica **contain 60 items**, and much more left to be arranged.

To the writer's understanding, the description of history by Lei Chen matches the historical records. Many Lei Chen's personal experiences and a lot of informations obtained by him with his position are valuable to grasp the aim, the formation process and the changes of constitutional system in R.O.C. Therefore, I hope to use the

related data of Lei Chen, together with (*Zhi-Xian*) *Gou-Min Da-Hui Shi-Lu* (制憲國民大會實錄), the records of the conferences of National Assembly, manuscript of Carsun Chang, etc. to do research on Lei Chen and the Constitution of R.O.C. The outcome of this research will be meaningful to researches on history of constitution, on history of thoughts in post-war Taiwan, and on Lei Chen.

Keywords: GuoMin Da Hui 、 Chiang Kai-Shek 、 Lie Chen 、 Constitution

目 錄

中文摘要.....	i
Abstract	ii
一、前言	1
二、《中華民國制憲史》的緣起與意義.....	2
三、「政協憲草」與「五五憲草」的比較...3	
四、「政協憲草」的起草與定案.....	4
五、中央政府體制.....	7
(一)國民大會與創制複決權	7
(二)政府體制	8
六、地方政府體制.....	9
七、臨時條款體制的性質.....	10
(一)修憲與臨時條款的出現	10
(二)臨時條款體制變動的討論	11
八、對張君勱回憶的修正.....	12
附錄(一).....	14
參考文獻.....	21

一．前言

關於中華民國憲政體制，從制憲之初即有不少爭議，憲法下各個國家機關的定位，乃至權力的分際，在一九九〇年以後，也常常成為現實政治舞台上重要的爭執點所在。而當時參與制憲的主要人物，雖然也曾有人試圖完成有系統地介紹、詮釋憲法下「統治機構」各個國家機關運作的應然狀態，以及權力分際的根本問題。但是，在雷震進行相關著述之前，並沒有具體的論述出現。

換言之，以雷震的相關資料作為研究的主軸，特別是在與中華民國制憲史密切相關，而目前尚未付梓的檔案，既有的研究幾乎完全沒有觸及，更值得注意。前述的論述，基本上與雷震個人的經歷有密切的關係，因為他無論在中華民國制憲史或是戰後台灣歷史的脈絡中，皆有相當重要的地位。他從抗戰時期即服務於國民參政會，二次大戰結束後，又於一九四六年一月擔任政治協商會議的秘書長，期間得到國民黨權力核心的信任，扮演和在野黨協商折衝的演色。從另一個角度來看，雷震在一九四九年來台灣開辦《自由中國》雜誌，雖然一開始是在中國國民黨總裁蔣中正等人的支持下，以「擁蔣反共」作為雜誌的基本方針，然而隨著台灣地位日漸安定，《自由中國》逐漸轉型成為台灣在野勢力的主要言論廣場，是最重要的在野政論雜誌代表。因此，對雷震論述的研究，無論對於了解戰後台灣歷史的發展，或是中華民國制憲史乃至行憲歷程而言，都有舉足輕重的地位。

至於在史料方面，除了雷震生前已經發表的文章及專書外，一九八九到一九九〇年間，由傅正主編的《雷震全集》正式問世，提供了雷震與相關歷史事件有關之資料和雷震日記、個人信件等一手史料。這對相關研究而言，提供了相當的便利性。但是令人感到遺憾的是，根據雷震全集的目錄與實際出版物的對照之下，可以發現其中雷震專論集本來分為四個部分，包括《輿論與民主政治》、《監察院之將來》、《制憲述要》與《中華民國制憲史》，其中《中華民國制憲史》，由於傅正先生的過世成為未刊稿。如前所述，雷震在制憲的過程中扮演相當重要的溝通橋樑角色，又能了解當時各黨派對於這部憲法的另一種看法，因此他的回憶與描述，對於制憲歷史的掌握而言，自有不容取代的價值。特別是雷震在制憲過程中參與之深，遠超過一般的政治人物，因此其所掌握的資訊也較一般人豐富，所以雷震對於制憲史的回顧，在史料價值上有其特殊的價值。在某種意義上，可以和現行中華民國憲法主要起草人張君勱的相關資料相提並論。因此，如研究計劃中所提出的，雷震《中華民國制憲史》的相關檔案，自是本研究工作的重點所在。而且，雖然名稱為《中華民國制憲史》，但實際上其內容並不限於中華民國憲法形成的經過，或是對於中華民國憲法體制內涵的解釋而已，包括雷震對於動員戡亂體制下「憲法變動」的看法，乃至配合雷震其他發表的言論，也可以呈現他個人對憲政體制下「統治機構」「實然」與「應然」的整體架構。關於後者，筆者在二〇〇一年年中的台灣史研究成果發表中，將另以論文的形式呈現研究成果，而在此次提出的摘要報告，則以研究主題預定的中華民國憲政體制，特別是原有中華民國憲法體制的形成與分析，作為報告的重點。

二．《中華民國制憲史》的緣起與意義

由於《中華民國制憲史》尚未公開印行，一般研究者也多未窺其全貌，而此份史料在相關研究上，又有不容忽視意義。所以，以下擬先針對雷震撰寫《中華民國制憲史》背景及其意義，作簡要的說明。這部份相關的稿件，傅正生前雖然命名為《中華民國制憲史》，但實際上雷震的遺稿並未完成完整篇目的結構，就初步整理手稿的內容而言，至少包括〈中華民國憲法詮真〉、〈政治協商會議的「憲法草案」〉、〈制憲國民大會召開的籌備〉、〈中華民國憲法詮真—兼述制憲期間的重要波瀾〉、〈現行憲法的制度〉、〈政協憲草附註〉、〈制憲註解〉等幾個部份¹。整體而言，雷震生前並未完成其預定的內容，完成的部份，也只是初稿，有些部份似乎尚未終篇，有些部份則有繁複的現象。而且觸及的主題往往超越其原訂之範疇，從中華民國討論憲法之初，歷經政治協商會議、憲草的折衝、制憲國民大會，直到行憲以後的憲政體制運作及變遷，都佔了相當的篇幅。換言之，如果囿於《中華民國制憲史》的名稱，則可能忽視其內容包含直迄雷震撰寫文章時中華民國憲法變動的狀況，而此部份在戰後台灣史相關研究領域而言，頗能補充既有可以公開取得研究素材的不足。

根據雷震自述，所謂《中華民國制憲史》的核心部分原先命名為「中華民國憲法詮真」。由於自行憲以來，對中華民國憲法體制的解釋，不同黨派及政治立場的人往往解讀時南轅北轍，莫衷一是。因此，雷震希望能以制憲見證人的地位，根據其個人掌握制憲時的原意，逐條闡釋中華民國憲法條文，同時論述制憲時各方的意見與爭論²。此種對中華民國憲法體制理解上的大異其趣，在制憲之時已可看出端倪。原本制憲之時對此部憲法的內涵，朝野各方即有爭議。其後擬具憲草時各方折衝妥協條文之本意，又未能在條文中明載。由於當時對中華民國憲法體制乃至根本精神的理解，已經出現朝野各黨派並不完全一致的現象。因此，一九四七年準備行憲期間，張君勱便建議政府組織「憲法說明書起草委員會」，希望趁制憲不久，各方參與協商代表仍然健在，對條文折衷之本意仍記憶猶新之際，能以官方正式的公文書，釐清中華民國憲法相關爭議條文的本旨，提供憲法解釋中「歷史解釋」的重要依據，以避免後世對這部憲法發生錯誤的解釋。當時朝野各方面對於進行此一工作，並無太大的分歧，有關委員會的成員及運作的依據規範，亦已規模粗具。而國民政府主席蔣中正，亦已核准由雷震簽呈的委員會規程、名單³。但是，自政治協商會議以來，國民黨內部即有一股反對政治協商憲法草案的力量，強力主張以孫中山遺教或「五五憲草」作為中華民國憲法的根本精神或架構。無論是一九四六年國民黨六屆二中全會，或是制憲國民大

¹ 《中華民國制憲史》手稿目前藏於中央研究院近史所檔案館，總數分為數十個項目，為了便利討論，以下引用時，將以註明雷震手稿原本的篇目名稱及頁碼為原則。

² 「中華民國憲法詮真」，頁 10。

³ 「中華民國憲法詮真」，頁 17。

會，都曾有強力推翻政治協商會議相關決議或朝野協議的行動。其後，由於蔣中正最後的決策，才得以在政治商會議決議的基礎上，制定中華民國憲法。不過，國民黨內反對現行中華民國憲法的力量，仍然十分強大，委員會召集人王寵惠便害怕一旦召開會議，前述主張孫中山遺教或「五五憲草」才應該是中華民國憲法根本精神所在的部份國民黨委員，可能會在委員會開會時，趁機推翻憲法條文的本意，以無起草憲法說明書之必要，而未曾集會⁴。後來雷震看到台灣坊間出版的憲法書對憲法體制的詮釋，認為頗有「荒謬」之處乃對當時未堅請王寵惠召集「憲法說明書起草委員會」，完成現行憲法說明書的起草工作一事，深感後悔⁵。

碰巧一九七〇年雷震出獄後生活陷入困境，王雲五主持「中山學術文化基金委員會」囑雷氏作專題研究，進行補助，他遂決定撰寫〈中華民國憲法詮真〉，希望能代替〈中華民國憲法起草說明書〉的作用⁶。雷震對自己論述的自信，與其學經歷有密切的關係，他作為制憲時最重要的參與者之一，以其對歷史之見證，配合他個人對憲政的認識⁷，希望能提供對中華民國憲法較真切的詮釋。而中華民國憲法主草張君勱又已於一九六九過世，國內外能提供中華民國憲法「歷史解釋」素材者日少，更增加雷震文章的重要性。

三．「政協憲草」與「五五憲草」的比較

一九四六年制憲國民大會制定憲法，是由以政治協商會議憲草十二項修改原則為基礎，經各黨派折衝、妥協而成的「政協憲草」為藍本，最後則在國民黨總裁蔣中正及立法院孫科的護盤下通過⁸。

而雷震則針對「政協憲草」的架構及內涵有深入的說明，他指出：「政協憲草」在形式上雖然「襲用」了「五五憲草」，但其「骨骼」則脫胎於一九二三年的「曹錕憲法」⁹。他認為當年公布的「中華民國憲法」儘管制定程序有瑕疵（曹錕賄選），但純就憲政體制的設計原理而言，其內容尚不失為一部比較完善的憲法¹⁰。而以「政協憲草」為藍本的現行「中華民國憲法」自也深受其影響，尤其

⁴ 「中華民國憲法詮真」，頁 22。

⁵ 「中華民國憲法詮真」，頁 24。

⁶ 「政協憲草附註」，註 5 頁 1。〔本份手稿內容全為附註，傳正以註為單位編頁碼，但未完成。本文引用時，若標示註 5 頁 1，即表示為該手稿之第 5 個註的第 1 頁。以下同。〕

⁷ 關於雷震憲法素養方面的論述，參見：李鴻禧，〈雷震之憲法學者像素描〉，收入澄社，〈台灣民主自由的曲折歷程〉（台北：自立晚報，1992 年），頁 1-27。

⁸ 薛化元，〈民主憲政與民族主義的辯證發展——張君勱思想研究〉，台北：稻禾出版社，1993，頁 189。

⁹ 「中華民國憲法詮真」，頁 70。

¹⁰ 張君勱對於此一批評，則答以「曹錕賄選為國人所痛罵，但其憲草中不全是壞的」，承認「政協憲草」與「曹錕憲法」在此部份的相類。張君勱，〈民主政治兩講〉，《再生》210、211 期合刊（民國 37 年 4 月 18 日），頁 7。

是「中央與地方權限」這一章，是仿其第五章「國權」¹¹。而制憲之初，民主同盟及青年黨的要角，張君勱、左舜生、陳啓天、羅隆基等人都很稱讚這部憲法認為比「五五憲草」高明很多¹²。而在制憲之時，原本由國民政府通過的「五五憲草」之所以被摒棄不用，則是因為國民黨以外的全體人士，尤其是民青兩黨，甚至部分較自由派色彩的國民黨人士，都不認為「五五憲草」是部「民主憲草」，並批評其體制設計是有利於國民黨專政的「一權憲法」¹³。至於在中華民國憲法體制設計的協商、形成方面，雷震表示，共產黨一直以「民主同盟」馬首是瞻，而民主同盟裡只有張君勱、羅隆基懂得民主政制的精髓。所以討論有關民主政制諸問題，只要二人同意了，其他人都會跟著同意¹⁴。雖然如此，當政協憲草小組決議通過大都為張君勱之意見的修憲原則十二項後，雷震仍深感詫異，特別是對國民黨代表在會議並未反對十二項原則，使其順利通過尤然。對於此一問題之所以發生，與會的國民黨代表邵力子則告訴雷震，據他所聞，社會上都反對「五五憲草」。孫科既不加辯正，邵力子也就不出來講話了¹⁵，這也反應了國民黨代表在政協會議時對「憲草」問題的態度。

對於「政協憲草」中「統治機構」的設計方面，雷震認為政協憲草是採用民主國家中以議會為中心的制度，而在機關名稱上有所更動，把行政院當作行使治權的中央政府，而把立法院和監察院均作為行使政權的民意機關，故國民大會就不能對立、監兩院院長行使罷免權。以司法院為「國家最高審判機關」，國民大會也不能罷免司法院長。而在考試院方面，規定考試委員由總統提名，經監察院同意任命之，其院長則由委員互選產生。整體而言，「政協憲草」是有其一貫的精神，思考有系統地建立中國的民主政治制度，相對地，「五五憲草」則顯得雜亂無章¹⁶。

四、「政協憲草」的起草與定案

張君勱作為「政協憲草」主草人，目前幾乎是中華民國制憲史研究的定論，但是，對張君勱何以會主草憲草，則仍待進一步釐清。根據雷震的記載，此一結果固然與當時的客觀條件有關，而他個人也介入促成。根據他的記憶，國民黨代表在與各黨派會商憲草發生爭議時，大多數情況皆由王世杰作主，王寵惠與孫

¹¹ 「曹錕憲法」的內容參見繆全吉編著，《中國制憲史資料彙編》（台北：國史館，民國 78 年），頁 885。

¹² 「中華民國憲法詮真」，頁 309-311。

¹³ 「中華民國憲法詮真」，頁 6。

¹⁴ 「制憲國民大會召開的籌備」，頁 3-4。

¹⁵ 「政協憲草附註」，註 8 頁 8-9；《中央日報》民國 35 年 1 月 19 日，轉見〈孫科對《五五憲草》的說明〉，收入重慶市政協文史資料研究委員會、中共重慶市委校編《政治協商會議紀實》（重慶，重慶出版社，1989 年），頁 419~420；另見孔繁霖編《五五憲草之評議》（南京，時代出版社，民國 35 年），頁 270。

¹⁶ 「政治協商會議的『憲法草案』」，頁 208-210。

科則比較消極，不多作肯定的表態。雷震以為這大概由於當時王世杰和蔣中正最接近，隨時可以看到蔣中正，不僅可以即時報告協商的問題，而王世杰所作的決定，此時蔣中正也可以信任得過，了解憲草方面若非如協商結果修正，便不能獲得各方面之同意¹⁷。

雖然政治協商憲草審議會，曾推定孫科、王寵惠、張君勱、王雲五、陳啓天、周恩來和吳經熊七人為憲法起草小組的執筆人。可是擔任政治協商會議秘書長的雷震認為憲法要有一貫性，不能雜湊成章，而實際執筆起草者只能由一人專任其事，不可能採用集體創作的。他個人認為最好找張君勱來執筆，主要原因除張君勱研究憲法，熱心憲政之外，此時在政治情勢上，以他來執筆起草最為適宜¹⁸。

雷震評估情勢，認為當時國民黨內雖有憲法學者王寵惠和王世杰兩人，但是他們兩人誰也不敢執筆起草一部和「五五憲草」相去太遠，甚至違背了孫文的五權憲法原則，尤其是違反了《建國大綱》所定的憲草，除非他是「銅頭鐵臂」，「不怕挨接受罵」。因為一般國民黨內的意見，早已把《五權憲法》和《建國大綱》所指示的憲法原則，看做是當時世界上獨一無二的完美無比的憲政制度了¹⁹。

因此，國民黨方面參加憲草審議會的委員之不願執筆起草者，自在意料之中，也可以說是當然之事。更何況在政黨互動方面，共產黨方面也不同意由國民黨方面的代表執筆起草的。

中共方面反對由國民黨代表主草憲法草案，但是共產黨方面參加的代表，卻根本沒有真正懂得民主政治和憲政制度的人，而雷震認為較進入民主憲政狀況，「半瓢水」的秦邦憲，之前已經因為空難過世，並無適當人選，相對地，國民黨方面也根本不會同意由共產黨參加委員來執筆起草的。共產黨參加會議的代表，對於主、客觀環境，亦頗有自知之明，對於憲法起草工作，從不自告奮勇，老實說，他們連參加討論都是不大熱心的。

既排除了由國民黨方面的代表或共產黨方面代表起草憲法草案的可能性，雷震認為在國、共兩大黨之外民主同盟裡，對於中國制憲工作最熱心的人，有國社黨的張君勱和羅隆基兩人，尤以張君勱為最，青年黨裡真正懂得憲政的人只有陳啓天一人，曾琦也只曉得大體而已²⁰。

本來亦可以考慮由青年黨參加委員陳啓天，負責執筆起草這部憲法，但在

¹⁷ 「政治協商會議的『憲法草案』」，頁 11-12。

¹⁸ 「政治協商會議的『憲法草案』」，頁 14-15。

¹⁹ 「政治協商會議的『憲法草案』」，頁 15-16。

²⁰ 「政治協商會議的『憲法草案』」，頁 12-13。

政治協商會議憲草小組上，爲了各省是否可以制定省憲法問題，青年黨支持國民黨的立場，強力反對，曾經造成共產黨代表秦邦憲對青年黨「大罵其街」，爲了抗議此舉，青年黨參加會議的代表曾琦和陳啓天立即退席。以後，兩黨已勢如水火，縱使共產黨參加會議的代表不明白反對青年黨委員執筆起草，以後青年黨委員所草擬的憲法草案，提出至會議討論時，一定會枝節橫生，共產黨參加人可能吹毛求疵，恣意挑剔，如此自不利於憲法的制定工作，所以，雷震認爲不適合由青年黨參加會議的代表執筆起草憲法草案²¹。

至於民主同盟方面，雷震認爲其與會的代表中，確實有憲法專家，了解當時各民主國家的憲政制度，就學養而言，其中能擔當執筆起草的重任者，有張君勳和羅隆基兩人。不過，國民黨當局對羅隆基的印象，至爲惡劣，認爲在政治協商會議全體會議中，羅隆基的發言，處處聲援共產黨的意見，有時更明顯和國民黨爲難，如此，國民黨方面自不願由羅隆基擔任起草的工作。雷震排除基於個人主觀意願，或客觀情勢不適合擔任憲草主草工作的會議代表後，認爲政協憲草審議會參加委員之中，唯一可以擔任起草這部工作艱鉅而吃力不易討好的憲法草案者，只有張君勳一人，除他之外，恐怕再也找不到可以得到各方面同意的第二個人²²。

雷震並且從張君勳對起草憲法草案的經驗，以及他個人對張氏爲人及黨派關係，評估請其主草憲法的「實益」。他指出，張君勳長期以來，一直談論憲法，鼓吹憲政，一九二二年五月，上海「國是會議」所擬定的憲法草案，即出自他的手筆，而此一憲法草案所採取的中央與地方權限劃分方式，及有關國計民生的規定，對於後來的「曹錕憲法」，和一九二五年的「段氏憲草」有相當大的影響。而張君勳爲人厚道，言行一致，不弄權術，認爲國家的利益應高於黨派的利益。所以，雷震研判，張君勳所起草的憲草，政協各方面參加代表，或許不能同意其每一條條文或主張，但是都不會表示反對。

雷震也進一步說明了如何找張君勳起草憲法草案的經過：在認定張君勳是適當人選後，雷震即去請教王世杰，看看他的意見。結果，王世杰很同意他的意見，雷震遂於一九四六年陰曆元月初三日（按：陽曆則爲二月四日）至上清寺求精中學向張君勳拜年，並請他勞神起草這部政協憲草，交給憲草審議會來討論。而張君勳則一口「應允」，毫未推辭。出乎雷震意料的是，張君勳進行的速度甚快，過了三天就交卷了。雷震收到張君勳的草案後，並未將其再交憲草起草小組來討論，而直接油印全文，再請擔任召集人的孫科，召集憲草審議

²¹ 「政治協商會議的『憲法草案』」，頁 17-19。

²² 關於張君勳應邀起草憲草條文的部份，可參見張君勳，〈中國新憲法起草經過〉，《再生》220 期(1948 年 1 月 20 日)，頁 3。

委員會舉行會議，而在會中即將油印的張君勳所起草的憲草全文，分送各參加委員²³。

但是，由於國民黨與共產黨及民主同盟在聯合政府權力分配上出現難以妥協的爭執，終致協商破局。因此憲草審議委員會並未將憲草完全定案，也未將此「政治協商」結果，循國民黨當時訓政體制下的法定程序，完成提交制憲國民大會的準備，而張君勳對此亦感到失望。但是，「政協憲草」終究在國民黨方面希望能不在「一黨制憲」的狀況下完成制憲工作的考量，而在一九四六年底敗部復活。面對共產黨及民主同盟方面的杯葛，在一九四六年十一月二日，蔣中正爲了拉攏青年黨和民社黨參加國民大會，決定提出「政協憲草」給國民大會討論了。因此，便命令王寵惠和雷震整理「政協憲草」，完成體制內的程序俾由國民政府提交國民大會討論²⁴。

孫科基於使「政協憲草」能在制憲國民大會中能順利進行的考量，便交待雷震邀集政協憲草審議會參加代表在其寓所討論，當時主草人張君勳在上海未出席。之後，草案整理完成後，由雷震前去請示蔣中正的意見，蔣中正並沒有意見，而整理稿則經國民黨中常委會決議「原則同意，交立法院完成立法程序」。再由國民政府向制憲國民大會提出，作爲官方正式提出的草案²⁵。而蔣中正以國民政府主席的身份，也向制憲國民大會明言，支持「政協憲草」，並表示「五五憲草在今天是不適用的」²⁶。

五·中央政府體制

在憲法中的「統治機構」部份，雷震有相當深入的討論，其中在中央政府體制部份，其討論重點主要置於國民大會，以及總統、行政院、立法院的互動關係上。

(一)國民大會與創制複決權

在國民大會權限爭議方面，雷震對於創制複決權的部份著墨甚多，而且從制憲之初到動員戡亂體制下的發展，都有相當的討論。他表示依張君勳所草擬的憲法草案，國民大會已無「創制法律」和「複決法律」的權限，所有議決法律案和條約案的權限，都劃歸代表人民來監督政府的立法院。但是，國民大會若無「創制法律」之權，國民黨員中一些雷震所謂「食孫不化」的人，就認爲違背了孫文之《建國大綱》，從制憲過程以來，一再尋求翻案²⁷。

²³ 「政治協商會議的『憲法草案』」，頁 19-22。

²⁴ 「制憲國民大會召開的籌備」，頁 161；國民大會秘書處編印，《國民大會實錄》，民國 35 年，頁 298。

²⁵ 「制憲國民大會召開的籌備」，頁 188-190；荆知仁，《中國立憲史》（台北：聯經出版公司，1984 年），頁 444-5。

²⁶ 《國民大會實錄》，頁 391。

²⁷ 「政治協商會議的『憲法草案』」，頁 97。

而在制憲國民大會時，國民黨籍的國代無法享有有效行使創制、複決權後，仍硬要加上現行憲法第二十五條「國民大會依本憲法之規定，代表全國國民行使政權」，俾使其符合建國大綱之規定，為將來要修憲法增加「創制」「複決」兩權的張本，此舉在當時曾引起很大風波²⁸，張君勱並對外表示，民社黨不惜為此退出制憲國民大會²⁹。而之所以制憲國民大會中，會在憲法國民大會這一章裡增加了「國民大會依本憲法之規定，代表全國國民行使政權」的條文，是受 CC（特別是李中襄）集團的影響³⁰。由於蔣中正主導的國民黨當局對於國大擴權並不支持，民、青兩黨更強力反彈，使行憲後國民黨籍國代修憲的企圖遭到挫折。

但是，政府遷台以後，國民大會代表不必改選而繼續行使職權，而在一九六〇年原本國民黨當局不修憲立場，在修改臨時條款之後，已經「實質」動搖，提供了國大代表體制內擴權的契機。雷震並指出，此時連民、青兩黨的國大代表，亦加入企圖擴權的陣營。當年由於必須為蔣中正總統三連任提供「合法性」的基礎，由張群與莫德惠提案，在國民大會第一屆第三次會議通過修改臨時條款，結果蔣中正於一九六〇年三月二十一日當選為第三任總統。同時國大代表則想修改憲法第二十七條，俾可行使創制和複決兩權。因此，根據此次修改的臨時條款，一九六六年再召開國大臨時會新增「臨時條款」，在「形式上」達到目的³¹。

一九六六年二月一日至八日，第一屆國民大會舉行過「臨時會」，修訂了「動員戡亂時期臨時條款」，根據其當時的第四項（民國六十一年後為第七項），授權國民大會不受憲法二十七條第二項之限制，制定辦法行使創制、複決權，因制定了「國民大會創制複決兩權行使辦法」，同年八月八日《總統府公報》1773期由總統公布了³²。國大臨時會原擬依憲法第三十條第四項「五分之二以上請求召集臨時會，總統必須召開，來行使創制複決權」。但是，其實國大行使創複權，連孫科在制憲大會之時就知道不能如此「胡幹」³³，而此時蔣中正也不願國大行使創複權。因此，一九七二年二月第一屆國民大會第五次會議，雖有八件關於創複權的議案，透過黨政運作國民黨黨團乃強迫許多有關係的國民黨代表撤銷簽署，使提案人數不足法定人數，而終究未能成為正式議案³⁴。

（二）政府體制

²⁸ 「中華民國憲法詮真」，頁 12。

²⁹ 《大公報》，民國 35 年 12 月 12 日。

³⁰ 「國民黨當局如何在實行憲法」，頁 24。

³¹ 「政協憲草附註」，註 3 3 頁 1。

³² 「政治協商會議的『憲法草案』」，頁 281-282。

³³ 「政治協商會議的『憲法草案』」，頁 384；國民大會秘書處編印，《國民大會實錄》，民國 35 年，頁 374。孫科在制憲國大報告憲法草案內容時，便明言此舉乃是因為一國之內「不可有兩個立法機關」。參見《國民大會實錄》，頁 394。

³⁴ 「國民黨當局如何在實行憲法」，頁 62-67。

雷震對於「政協憲草」與「五五憲草」在中央政府體制不同的部份，有相當的探討。基本上雷震認為第五十六、五十七、五十八條(立法院一行政院的關係)是政協憲草的中心，而這也是他認為政協憲草之所以為「民主憲法」的根本所在³⁵。作為國會的立法院不論法律、或政策，皆可向行政院質詢。這與五五憲草規定立法院只能就「關於立法事項」向行政院提出質詢，質詢的範圍已大幅擴大³⁶。

而在攸關近代民主憲政體制基本精神的權力分立方面，相對於五五憲草將五院置於第四章中央政府之下，中央政府的首腦是總統，故第一節列為「總統」完全變成「一權憲法」³⁷。蔣中正本人亦曾公開表示，此一制度在當時中國的時空條件下，「由於總統權力過度集中，必致形成極權政治」³⁸。雷震認為政協憲草採用孫文所反對的「代議政制」，而立法院已非五五憲草所規定的「中央政府」（此處雷震所謂的「中央政府」指的是行政權），而是監督中央政府的人民代表機關，除了沒有提不信任案之權，和外國的議會幾乎權力相等。所以政協憲草第四章，便直接以「總統」為題，根本不用「中央政府」四字³⁹。但是純就雷震心目中的議會內閣制理想而言，他認為就「政協憲草」而言，民主人士所要求的民主憲法，也不甚充分，因為實行內閣制的人民代表的立法院，竟不能對原應對立法院負責的行政院提出「不信任」案，行政院也不能呈請總統核准解散立法院，重新選舉立委。所以他也表示，當時便有人稱這部憲法是「跛子民主」⁴⁰。雖然如此，此時他仍指出：因政協憲草主張中國要實行內閣制⁴¹。因此，立法院則是監督政府的人民代表的機關，至於總統一職，只不過是虛君制的元首，對外代表國家，執行榮譽的工作，並無實際執行國家政治的權力⁴²。此一見解，與他在《制憲述要》中的見解頗有出入⁴³，因此也反應了雷震個人對中華民國憲法體制解釋的改變。

六．地方政府體制

相較中央政府，在地方制度部份，雷震則以前述及現行憲法承繼曹錕憲法的部份為基礎，透過對此一憲法地方制度設計的討論，論述中華民國憲政體制下

³⁵ 「政治協商會議的『憲法草案』」，頁 383。

³⁶ 「政治協商會議的『憲法草案』」，頁 383，另參見：「五五憲草」第六十五條。

³⁷ 「政治協商會議的『憲法草案』」，頁 312。

³⁸ 《國民大會實錄》，頁 390。

³⁹ 「政治協商會議的『憲法草案』」，頁 313。

⁴⁰ 「政治協商會議的『憲法草案』」，頁 35-36。而雷震認為「政協憲草」在此部份不足之處，在政協十二項憲草修改原則本已明定，此乃與國民黨方面妥協的結果。

⁴¹ 「政治協商會議的『憲法草案』」，頁 317。

⁴² 「政治協商會議的『憲法草案』」，頁 316。

⁴³ 雷震，《制憲述要》（香港：自由出版社，1957年），頁 35-36。