

580
張東蓀著

憲法州案修正

案商權書

上海

福州路一
百十九號

泰東圖書局印行



憲法草案修正案商榷書

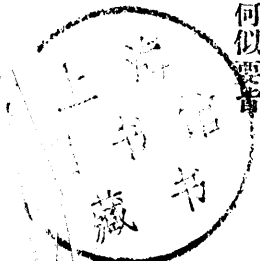
張東蓀

夫約法恢復國會召集。則政府之行事與夫輿論之所趨。同歸於成法之塗徑。誠以舍成法外。不足救濟今日紛擾之時局也。自護國軍起義以來。卽有依成法解決政局之宣言。於是上自政客。下迄商民。風氣翕然。發爲成法救國之論。此誠民族之自覺。國家之生機也。夫既依成法以行。則制定憲法之際。亦不能拋棄憲法草案而別有所企圖。蓋憲法草案者。雖非正式之法律。實正式之草案也。於未經兩院會合之憲法會議表決以前。自不得成憲法。然實經憲法會議互選而組織之憲法起草委員會之表決。故得爲正式之草案也。苟置此草案而不顧。則將有下列之弊。

- 一、破壞民國原有之一貫的法律系統。夫憲法草案實爲正式之草案。則非私人隨意擬定者可比。若無端廢置。必有破壞法律程序之虞。
- 二、減少人民對於憲法之信仰。夫憲法爲一國之重心。不可舉棋不定。否則必使全國之人失所趨赴。對於國法。漸啓輕視。而法治之前途生一大障礙也。
- 三、輕啓破壞根本大法之惡習。夫國人本有毀法之惡劣天性。對於法律。稍覺不愜。卽不復忍受。思爲改竄。此病實足以亡國滅種也。欲醫此病。唯有對於合法手續所制定之法律。不問其內容何似。要當必極力以擁護之。

憲法草案修正案商榷書

一



四、喚起人民對於民黨主張之懷疑。夫憲法草案爲吾全國優秀之民黨所擬。是必有一種遠大之計畫。若未見實行。先事更張。足證吾民黨前此實未嘗有遠大之企圖與充足之研究。亦未嘗有堅實之自信力。於是社會必相率而蔑視之。則將來建設上必可生障礙矣。

由是以言。憲法草案既不可拋棄。然其間疎漏之處正多。爲之奈何。曰。舍修正外無他道。

修正憲法草案。此議員諸公之責也。不佞閒居無事。取草案而讀之。覺有不得已於言者。竊貢芻蕘。以備他日有立法之責者有所採擇焉。

夫既言修正矣。不佞對於修正。尙有意見二則。

(一) 修正之點宜限於不得已者

(二) 修正愈少愈妙

何以言之。修正之處愈多。則人言廬雜。表決之時愈遲。國人之大病在好爲異論。以自炫。於是甲爲之。乙爲之。乃自丙丁等輪次以爲之。必致議事進行遲滯。甚者致無結果。往往因異議太多。無可歸宿。羣生厭惡之念。於是一變其前日鳴異之心。而爲速了之心矣。速了之心生。遂不恤草草了事。迨夫事既成之後。發見種種之缺點。乃反不及原案而已。噬腹莫及矣。此不可不預防者也。欲預防上述之弊。故當使修正之處。愈少愈妙。苟非不得已者。不爲之修改。

且不佞又以爲一國法治之隆替。在國人有守法之誠心與否。初不必斤斤於法制之完善也。苟法制雖未達完

善而守法之誠心已符。則即此不完之法亦足致福利。反之若因誠心未至而疑及法制之不良。終日思有以改正之。則愈改正而效果愈減退。於是趨全國之人心而集視於改正法制之道。而忘其恪守之誠。則法之效力亦罕矣。以此之故。國人當有極大之覺悟。何者。即須知法制勿論若何終不能達於絕對的完美是也。夫法既無絕對的完美。於是於最初之際。其立法之道。必限於下列二策。

(一) 凡關於比較的。不易修正之法。務取簡要且富有彈性。以便伸縮。

(二) 即比較的不易修正之法。其修正手續亦宜取比較的輕捷。

是則吾人對於憲法。初不必責其嚴備。但求大體悉具。蓋愈簡粗。則愈有伸縮。愈精微。必愈覺板滯也。總之。於法制但須大體具備。修正不甚艱難。為事已足。為功已見。初不必求若何之完美也。於人心。則當更求有守法之誠心。人心與法制相符。應則法治可成。若無守法之心。徒慊法制之楷。縱一年三百六十五日。日日而修改法律。終無絲毫之益也。彼臨時約法者。其疎漏比諸憲法草案。何止倍蓰。苟能體行無遺。又何嘗不足以福國。甯非至好之例哉。

本諸上述之理。故吾人主張對於憲法草案。不必求全責備。但能具立憲之精神。斯已足矣。既不必極力求精美。則修正之處。自亦不必太多也。

請以管見所及。僭擬如下。

中華民國憲法會議。為發揚國光。鞏固國圉。增進社會之福利。擁護人道之尊嚴。制茲

憲法宣布全國永矢咸遵。垂之無既。

(說明)原文無修正。

第一章 國體

第一條 中華民國爲民主國

國體不得爲修正之議題

(說明)原文爲『中華民國永遠爲統一民主國』而無但書。第十一章憲法之修正及解釋內第一百十一條有『國體不得爲修正之議題』云云。按永遠殊無確訓。以理度之。卽爲不得修正之意。是第一百十一條之不得修正卽爲『永遠』二字之註釋。然兩條相距甚遠。屬於見者易生誤會。不如卽移第一百十一條於此。作爲第二項。則於義完成矣。

第二章 國土

第二條 中華民國國土。依其固有之疆域。

國土及其區劃。非以法律不得變更之。

(說明)按此條無修改。蓋取其含渾有伸縮力也。

第三章 國民

第三條 凡依法律所定屬中華民國國籍者爲中華民國人民。

第四條 中華民國人民於法律上無種族階級宗教之別均爲平等。

第五條 中華民國人民非依法律不受逮捕監禁審問處罰。

人民被羈押時得依法律以保護票請求提至法庭審查其理由。

第六條 中華民國人民之居住非依法律不受侵入或搜索。

第七條 中華民國人民通信之秘密非依法律不受侵犯。

第八條 中華民國人民有選擇住居及職業之自由非依法律不受限制。

第九條 中華民國人民有集會結社之自由非依法律不受限制。

第十條 中華民國人民有言論著作及刊行之自由非依法律不受限制。

第十一條 中華民國人民有信仰宗教之自由非依法律不受限制。

第十二條 中華民國人民之財產不受侵犯但公益上必要之處分依法律之所定。

第十三條 中華民國人民依法律有訴訟於法院之權。

第十四條 中華民國人民依法律有請願及陳訴之權。

第十五條 中華民國人民。依法律有選舉及被選舉之權。

第十六條 中華民國人民。有從事公職之權。

第十七條 中華民國人民。依法律有納租稅之義務。

第十八條 中華民國人民。依法律有服兵役之義務。

第十九條 中華民國人民。依法律有受初等教育之義務。

（說明）此章凡十七條皆無修正。以不須修正故。即使文句之間。有可酌改者。然亦不必斤斤計較。要無關宏旨耳。但末條有『國民教育以孔子之道爲修身大本』一語。今刪去。以此種教育方針不必規定於憲法上故也。

第四章 國會

第二十條 中華民國之立法權。由國會行之。

第二十一條 國會以參議院衆議院構成之。

（說明）此二條無修正。

第二十二條 參議院以左列之議員組織之

由各省省議會選出者 每省四名

由蒙古選舉會選出者 八名

由青海選舉會選出者 二名

由西藏選舉會選出者 四名

由博士會學士會聯合選舉會選出者 四名

由華僑選舉會選出者 四名

由全國農會商會工會聯合選舉會選出者 四名

其選舉法以法律定之

(說明)按原文爲「參議院以法定最高級地方議會及其他選舉團體選出之議員組織之。」固屬簡單渾成。富有伸縮。然太渾則失確定。夫無確定之辦法。則法律必失其效力矣。原文既有太含渾之弊。且憲法簡單則必待法律爲之補充。於是國會組織法尙矣。察國會組織法共二十二條。除關於臨時約法者外。其規定無不與本章所規定者相同。如第一條云。民國議會以左列兩院構成之。參議院。衆議院。是與本章第二十一條同也。如第六條云。參議院議員任期六年。每二年改選三分之一。是與本章第二十八條同也。如第七條云。衆議院議員任期三年。是與本章第二十九條同也。如第八條云。兩議院議長副議長。各由本院議員互選之。是與本章第三十條同也。如第九條云。無論何人。不得同時爲兩院議員。是與本章第二十五條同也。如第十條云。民國議會之開會及閉會。兩院同時行之。是與本章第三十五條同也。其他如第十一條與本章第三十三

條同。第十二條與本章第三十六條同。第十三條與本章第三十九條同。第十五條與本章第三十七條同。第十六條與本章第三十八條同。第二十一條又與本章第十一章第一百十三條相同。是本憲法草案已早攝國會組織法於其中矣。且本草案本章第三十二條第三十四條及第四十條等又皆為組織法所應有而未。有者。是組織法反較略於憲法也。夫法律原取其周詳。用補憲法之簡略。今乃反是。則組織法之存在。根本上已失其依據矣。所餘者唯第二條關於參議院之組織者。與第四條關於衆議院之組織者耳。吾誠不知何以餘條皆可移入憲法。獨此二條不可移入憲法耶。又況憲法一旦成立。國會組織法勿論如何。終必改正。因其規定關於約法者太多。約法作廢。必自然而受破壞之影響也。夫國會組織法既須修正。則不如即攝收此國會組織法於憲法之中。又況實際上已攝收其大部分於憲法中矣。所餘者區區二三條。何獨不可一為移入耶。由是以言。本條之修正案實乃對於國會組織法第二條之修正案而移置於憲法中者也。所以移置於憲法中者。亦非自我作古。美利堅憲法實有此例。（見美憲第一條第三節）又况上院與下院微異。額數不必應時而增。儘可取剛性也。

此修正案之第一主點。即在減少名額。蓋國會組織法云。每省省議會選出十名。蒙古選出二十七名。西藏十名。青海三名。中央學會八名。華僑六名。合計二百七十四名。似覺過多。蓋上院異乎下院。貴能冷靜。慎審。欲其致此。必名額無多。若人數一多。浮躁輕率。勢必隨之。此所以不可不減少也。今改正如右。共計一百十四名。似減去原數之半。則減少名額之效果。或可實現也。

此修正案之第二主點。在變易性質。務使參議院之性質不與衆議院同。苟同者則參議院所以存在之道已失。不如行一院制爲直截了當也。國會組織法之不良。正坐此弊。故必加以改良。俾參議院有異乎衆議院之性質如下。(一)代表各省。(二)代表特別團體。(三)具有特別知識。對於特定議案可爲精密之審查。(四)頭腦冷靜。可以阻撓衆議院之輕浮。此種性質不能盡規定於憲法。必有待於選舉法。故憲法制定以後。國會選舉法亦須修正也。

第二十三條 衆議院以各選舉區每人口滿百萬選出議員一名之議員組織之
其選舉法以法律定之

(說明)按原文爲『衆議院以各選舉區比例人口選出之議員組織之』其比例未確定。是有待於國會組織法。夫國會組織法既爲憲法所攝收殆盡。則此條亦儘可移入憲法。故此修正案亦即對於國會組織法第二條與第四條之修正也。

修正之主旨亦在減少名額。國會組織法第四條云。每人口滿八十萬。選出議員一名。雖人口未調查。然依此比例。據咨議局選舉法。故有今茲之數額。於實際上。似覺過多。蓋人數衆多。將有下列之弊。(一)於議事則進行遲滯。否則即流於輕率浮躁。失慎審中庸之道。(二)國內若無如許之相當人才。則必致不肖者濫竽充數。致議會墮其名譽。(三)人數太多。雖有政黨亦不易支配。往往起無謂之政潮。(四)易爲野心家所利用。

以上所列。猶屬犖犖大者。實則人數衆多之弊。真更僕雖數。也不佞於民國二年之秋。曾倡減少名額之議。頗爲輿論所贊同。今仍本此旨。改八十萬爲百萬。卽較原額減去三分之一。何以言之。衆議院原爲代表人民。究不宜名額太少也。

第二十四條 衆議院議員名額及其分配於人口未調查以前以法律定之

(說明)按原文爲『兩院議員之選舉。以法律定之。』茲於修正案前二條。皆有但書。云『其選舉法以法律定之。』是不須重揭於此。故改正如右。

第二十五條 無論何人不得同時爲兩院議員。

第二十六條 兩院議員不得兼任文武官職。但國務員不在此限。

第二十七條 兩院議員之資格。各院得自行審定之。

第二十八條 參議院議員。任期六年。每二年改選三分之一。

第二十九條 衆議院議員任期三年。

(說明)以上五條無修改。

第三十條 兩院各議長副議長一人。除參議院議長外。由各院議員互選之。

參議院議長以副總統爲之

(說明)此條之修正。主旨卽在加入副總統爲參議院議長一層。蓋副總統於大總統在位時。實無事可爲。勢不得不兼職。故副總統可以兼任他職。幾成世界通例也。然與其使副總統兼領其他文武官職。則不如令其兼任參議院議長。故有此規定。意在由廣汎而趨於確定。由無制限而趨於制限。否則以副總統而兼掌軍職。則武人皆思爲副總統矣。既得副總統之名。又不失其兵權。且可常駐外省。何樂而不爲。故此層宜防。防之道。端在規定副總統之確定的兼職也。

第三十一條 國會自行集會開會閉會。但臨時會由大總統召集之。

第三十二條 國會常會於每月三月一日開會。

第三十三條 國會常會會期爲四個月。但得延長之。

(說明)以上三條。不須修正。

第三十四條 國會臨時會於兩院議員各有三分之一以上之請求時。或政府認爲必要時召集之。

(說明)按此條原文爲「國會臨時會之召集。於有左列事情之一時行之。(一)兩院議員各有三分之一以上之請求。(二)國會委員會之請求。(三)政府認爲必要。」此修正之主旨。卽在刪去國會委員會之

請求一層。並無他改動。至刪去之理由實因不佞根本上主張刪去國會委員會也。容於第五章詳之。茲不贅。

第三十五條 國會之開會閉會。兩院同時行之。

一院停會時。他院同時休會。

衆議院被解散時。參議院同時休會。

第三十六條 國會之議事。兩院各別行之。

同一議案。不得同時提出於兩院。

(說明)此兩條亦無修正。

第三十七條 兩院非各有議員總額三分之一以上之列席不得開議

但關於左列事項非各有議員總額過半數之列席不得開

議

一 法律案

二 預算案

三 不信任案

四 增加國庫負擔之議案

(說明)按原文爲過半數。以事實之經驗。知此制限猶爲過高。往往因人數不足。不能開議。故不可不思救濟之法。察各先進國對於開議。實不取嚴格之制限。蓋開議與表決異。開議而不表決。亦未嘗不可。故對於開議。不必過於制限。反之。致使不能開議。則國會無由成立。危險莫甚於此。往者袁氏之取消國民黨議員。國會致不能開會。卽正坐此弊。設使當日取最低之制限。必仍可開會。開會而攻擊政府。未始不足以挽救於萬一也。故開議爲國會成立之標準。必宜輕減其制限。使其易於成立。況三分之一之規定。亦非自我作古。日本憲法(該國憲法第四十六條)先有此例。

然而制限太低。亦有流弊。重大議案由少數人輕易表決。其危險亦屬可慮。第一、易爲野心家所利用。第二、易啓社會之輕視。第三、非所以慎重國事。由是言之。於開議之制限。不可不爲之分別。務使對於通常事件取較輕之制限。對於重大事件取較嚴之制限。以相調劑。此所以有但書之增加也。此但書之意旨。在明對於較重事件。取較嚴之制限耳。然所列四項。仍非最重要之事件。實爲比較重要之事件。最重要者如彈劾。皆有特別規定。且所取之制限。亦仍非最嚴之制限。而爲較嚴之制限。如彈劾必須總員三分之二之列席。始爲最嚴者也。於此區別。不可不一辨之。

第二十八條 兩院之議事。以列席議員過半數之同意決之。可否同數。取決於議長。
第二十九條 國會之議定。以兩院之一致成之。

第四十條 兩院之議事公開之。但得依政府之請求。或院議秘密之。

第四十一條 衆議院認大總統副總統有謀叛行爲時。得以議員總額三分之二以上之列席。列席員三分之二以上之同意。彈劾之。

第四十二條 衆議院認國務員有違法行爲時。得以列席員三分之二以上之同意。彈劾之。

第四十三條 衆議院對於國務員全體得爲不信任之決議對於一國務員之特定爲行得爲譴責之決議

(說明)以上五條無修正。惟最後之本條。加入譴責一層。蓋責任內閣發生於英。英制有不信任與譴責兩種。前者對於內閣全體。後者對於一閣員之特定行爲。國會對於一閣員之行爲認爲不滿意時。得提起譴責。其責任由該閣員負之。與內閣全體無涉。若不信任則必負連帶責任也。二者頗有不同。各有作用。不可略去。故加入如右。

第四十四條 參議院審判被彈劾之大總統副總統及國務員。

前項審判。非以列席員三分之二以上之同意。不得判決爲有罪或違法。判決大總統副總統有罪時。應黜其職。其罪之處刑。由最高法院行之。

判決國務員違法時應黜其職。並得奪其公權。如有餘罪。付法院審判之。

第四十五條 兩院各得建議於政府。

第四十六條 兩院各得受理國民之請求。

第四十七條 兩院議員得提出質問書於國務員。或請求其到院質問之。

第四十八條 兩院議員於院內之言論及表決。對於院外不負責任。

第四十九條 兩院議員除現行犯外。非各得本院之許可。不得逮捕或監視。

兩院議員因現行犯被逮時。政府應即報告其理由。

〔說明〕按此條原文有「非各得本院或國會委員會之許可」之字樣。其但書亦有「政府應即將理由報告於各院或國會委員會」云云。因國會委員會非刪去不可。此條須爲文句之修正。茲修正如右。

第五十條 兩院議員之歲費及其他公費。以法律定之。

〔說明〕以上十三條。除第四十九條爲文句修正外。皆爲當然之規定。毋庸改正。

第五章 大總統

〔說明〕按原文第五章爲國會委員會。凡四條。曰國會委員會於每年國會常會閉會前。由兩院各於議員內選出二十名之委員組織之。曰國會委員會之議事。以委員總額三分二以上之列席。列席員三分二以上之

同意決之。曰國會委員會於國會閉會期內。除行使各本條所定職權外。得受理請願。並建議及質問。曰國會委員會須將經過事。由於國會開會之始報告之。按國會委員會之制度。各國雖有行之者。然實無一利而有百害。試列舉之。

(一)國會委員會之職權與國會之職權大抵相同。若一旦國會委員會所通過之事件不為國會所贊同時。(如本草案原文第二百零四條。緊要財政處分。須得國會委員會之通過。其後又須得國會之追認。)則其責任在政府乎。在國會委員會乎。若國會委員會為國會之代表。則國會委員會當然不負責任。又何以代表者與被代表者意思相背馳乎。若國會委員會非國會之代表。當然與政府同受詰責。既與政府同立於一地位。則監督政府之作用已失。與其使兩機關共負一責任。毋甯使一機關獨負一責任。免得互相推諉也。由是觀之。於法理上。國會委員會絕無存在之理由。抑明甚矣。

(二)於事實上。試問國會於閉會中。是否必須有一代表機關。吾人以理性察之。知國會本為定期機關。不能為常設機關。亦不必為常設機關也。蓋於事實上。實無常設之必要。譬如制定法律。督視行政。皆可於定期中行之。若常設。勢必變為行政之附屬機關。而失其立法之性質矣。夫國會既無常設之必要。即無國會委員會設立之必要也。

(三)國會委員會名額少於國會者數倍。由政府言。為易於操縱。政府而狡黠者。必於國會開會時。不提出重大事項。而提出瑣屑事務。以為搪塞。迨至閉會而組織委員會時。則始行提出。勢必易於通過。以人數少。可操

縱也。自國會委員會言爲易於腐敗。其能當選爲委員者。必爲熱心於親近政權之士。或爲陰謀家。對於政府互相利用。彼此交換。則國是甯復堪問。此自政情而言。國會委員會絕對不可設立也。

要之。此委員會既有疊床架屋之嫌。復有責任不清之弊。更加以易爲行政部所操縱。非刪去不可。吾願制憲者對於此點。不可無決心也。

第五十一條 中華民國之行政權。由大總統以國務員之襄贊行之。

（說明）按此爲原文第五十五條。以刪去四條。故改爲第五十一條。以下逐推。

第五十二條 中華民國人民。完全享有公權。年滿四十歲以上。並住居國內滿十年以上者。得被選舉爲大總統。

第五十三條 大總統由國會議員組織總統選舉會之選舉。

前項選舉。以選舉人總數三分之二以上之列席。用無記名投票行之。得票滿投票人數四分三者。爲當選。但兩次投票。無人當選時。就第二次得票較多者二名決選之。以得票過投票人數之半者。爲當選。

第五十四條 大總統任期五年。如再被選。得連任一次。

大總統任滿前三個月。國會議員須自行集會。組織總統選舉會。行次

任大總統之選舉。

第五十五條

大總統就職時須爲左列之宣誓。

余誓以至誠。遵守憲法。執行大總統之職務。謹誓。

第五十六條

大總統缺位時。由副總統繼任。至本任大總統期滿之日止。

大總統因故不能執行職務時。以副總統代理之。副總統同時缺位。由國務院攝行其職務。同時國會議員。於三個月內。自行集會。組織總統選舉會。行次任大總統選舉之。

第五十七條

大總統應於任滿之日解職。如期屆次任大總統尙未選出。或選出後尙未就職。次任副總統亦不能代理時。由國務院攝行其職務。

第五十八條

副總統之選舉。依選舉大總統之規定。與大總統之選舉同時行之。但副總統缺位時。應補選之。

第五十九條

大總統公布法律。並監督確保其執行。

第六十條

大總統爲執行法律。或依法律之委任。得發布命令。

第六十一條 大總統爲維持公共治安。防禦非常災變。時機緊迫。不能召集國會時。得發布與法律有同等効力之教令。前項教令。須於次期國會開會後七日內。請求追認。國會否認時。卽失其効力。

第六十二條 大總統任命文武官吏。但憲法及法律有特別規定者。依其規定。

第六十三條 大總統爲民國陸海軍大元帥。統率陸海軍。

陸海軍之編制。以法律定之。

第六十四條 大總統對於外國。爲民國之代表。

第六十五條 大總統經國會之同意。得宣戰。但防禦外國攻擊時。得於宣戰後。請求國會追認。

第六十六條 大總統締結條約。但媾和及關係立法事項之條約。非經國會同意。不生效力。

第六十七條 大總統依法律宣告戒嚴。但國會認爲無戒嚴之必要時。應卽爲解嚴。

之宣告。

第六十八條 大總統頒予榮典。

第六十九條 大總統經大理院之同意得宣告免刑減刑及復權。但對於彈劾事件之判決。非經國會同意不得爲復權之宣告。

第七十條 大總統得停止衆議院或參議院之會議。但每一會期停會不得過二次。每次期間不得過十日。

(說明)以上廿條無修正。惟於第六十一條(原第六十五條)刪去『經國會委員會之議決得以國務員連帶責任』字樣。國會委員會之宜刪已見前。茲不贅。凡總統之行動皆宜由國務員負連帶責任。不獨於此爲然。若於此特別標出。反覺於其他等處可不須有連帶責任。而此處獨須有連帶責任。實則不然。既有此虞。則不如直將國務員連帶責任云云悉行刪除之爲愈也。至第六十七條(原第七十一條)亦刪去『或國會委員會』六字。冀有一貫之精神耳。

第七十一條 大總統得解散衆議院。但於同一會期不得爲二次之解散。亦不得於閉會中之

大總統解散衆議院後應於一百二十日內重選繼續開會

(說明)按原文爲「經參議院列席議員三分之二以上之同意」夫解散下院必得上院之同意者。上院與下院本屬同氣。決不肯爲解散之同意。此勢使然也。又况更加以列席員三分之二之嚴格制限。依原文之規定。直謂使民國永不見有解散之事。實未嘗不可。果永無解散。則不如規定不得解散爲直截了當。不必設此朝三暮四之法也。吾謂此草案之擬定。在袁氏最盛時代。故不免於因人制法。如國會委員會。是其好例。平心論之。若爲百年之計。則對於行政。不宜拘束太甚。對於立法。亦不宜袒護太甚。夫行政既必受彈劾與不信任。則立法即當然有解散。非此則不能相劑於平也。

又按原文爲「五個月內定期繼續開會」以五個月似爲期太長。茲改爲一百二十日。取確定之制限而已。

第七十二條 大總統除叛逆罪外。非解職後不受刑事上之訴究。

第七十三條 大總統副總統之歲俸以法律定之。

(說明)此二條亦無修正。

第六章 國務院

第七十四條 國務院以國務員組織之。

國務總理及各部總長均爲國務員。

(說明)原文爲兩條。今合併一條。以「國務總理及各部總長均爲國務員」云云。原爲說明前條之用。不能列

爲單獨一條也。

第七十五條 國務總理之任命須經衆議院之同意。

國務總理於國會閉會會期內出缺時大總統得爲署理之任命。

(說明)此條中於第二項僅刪去『經國會委員會之同意』字樣。一則因國會委員會之宜刪。二則亦不須拘束行政如此之甚也。

第七十六條 國務員贊襄大總統對於衆議院負連帶責任但關於一部分之

特定事件由該國務員獨負其責

大總統所發之一切命令及其他關係國務之文書。非經國務員之副署。不生效力。

除關於第五十九條外國務員得拒絕副署

(說明)此條惟加入『連帶責任』字樣。按連帶責任爲責任內閣之精神。不可不爲之規定。但既規定連帶。又不可不規定各國務員之單獨責任。以示區別。使前者以不信任爲課責之方法。後者以譴責爲課責之方法也。

關於第二項。但加入『一切』二字示以普遍。即言勿論何種命令。勿論何種關於國務之文書。皆須副署也。否

則人將疑有不須副署之命令。故必示其普遍性而後可。

第三項係增加者。蓋拒署權實爲保障責任內閣之第一要件。內閣若無此權。則責任之實不能舉。以內閣失其自由意思故耳。今欲保留其意思之自由。不可不賦與以拒署權。夫解散權。爲內閣見窘於議會時之救濟方法也。而拒署權則爲內閣見窘於總統時之救濟方法。不有解散權。猶可以內閣對於議會負責故也。不有拒署權。則不可以內閣對於總統不負責任。當然不能全受總統之支配。故加入於此。至於第五十九條爲公布法律。自無拒絕之必要。

第七十七條 國務員受不信任之決議時。大總統非依第七十一條之規定。解散衆議院。應卽免國務員全體之職。

一 國務員受譴責之決議時。大總統應卽免該國務員之職。

(說明)此條第一項除加入『全體』二字外無修正。

第二項係加入者。專對於譴責而設也。國務員受譴責時。除罷黜外。無他途。故規定如右。

第七十八條 國務員得於兩院列席及發言。

但爲說明政府提案時。得以委員代理。

前項委員由大總統任命之。

第七章 法院

第七十九條 中華民國之司法權由法院行之。

(說明)以上兩條無修正。

第八十條 法院之編制及法官之資格以法律定之。

但高等法院以上之法官之任命須經參議院之同意

(說明)此條僅加入第二項。其理由如下。(一)取任命之法官。不致有不肖之徒濫充其中。須知法官為終身官。若不慎之於始。一旦任命。雖知其不良。然無法以去之。解釋法令。陰袒行政。侵害民權。在所不免。一旦致此。將何以堪。所以必於發生之初。即加以制限也。(二)取真正之司法獨立。蓋法官由行政部自由任命。未嘗不可安置私人。以為袒護之餘地。果爾則司法獨立之精神失矣。不可不防之於始。故有此加入之規定。

第八十一條 法院依法律受理民事刑事行政及其他一切訴訟。但憲法及法律有特別規定者。不在此限。

第八十二條 法院之審判。公開之。但認為妨害公安。或有關風化者。得秘密之。

第八十三條 法官獨立審判。無論何人。不得干涉之。

第八十四條 法官在任中。非依法律不得減俸停職或轉職。

法官在任中。非受刑罰宣告。或懲戒處分。不得免職。但改定法院編制。及法官資格時。不在此限。

法官之懲戒處分。以法律定之。

第八章 法律

第八十五條 兩院議員及政府。各得提出法律案。但經一院否決者。於同一會期。不得再行提出。

第八十六條 國會議定之法律案。大總統須於送達後十五日內公布之。

第八十七條 國會議定之法律案。大總統如否認時。得於公布期內聲明理由。請求覆議。如兩院各有列席員三分二以上。仍執前議時。應即公布之。

未經請求覆議之法律案。逾公布期限。即成爲法律。但公布期滿。在國會閉會。或衆議院解散後者。不在此限。

第八十八條 法律非以法律不得變更或廢止之。

第八十九條 法律與憲法抵觸者無効。

第九章 會計

第九十條 新課租稅及變更稅率。以法律定之。

第九十一條 現行租稅未經法律變更者。仍舊徵收。

第九十二條 募集國債。及締結增加國庫負擔之契條。須經國會議定。

第九十三條 國家歲入歲出。每年由政府編成豫算案。於國會開會後十五日內。先

提出於衆議院。

參議院對於衆議院議決之豫算案。修正或否決時。須求衆議院之同意。如不得同意。原議決案即成爲豫算。

第九十四條 政府因特別事業。得於豫算案內。豫定年限。設繼續費。

第九十五條 政府爲備豫算不足。或豫算所未及。得於豫算案內。設豫備費。

豫備費之支出。須於次會期請求衆議院承認。

第九十六條 左列各款支出。非經政府同意。國會不得廢除或削減之。

一 法律上屬於國家之義務者。

二 履行條約所必需者。

三 法律之規定所必需者。

四 繼續費。

第九十七條 國會對於豫算案。不得爲歲出之增加。

第九十八條 會計年度開始。豫算未成立時。政府每月依前年度豫算十二分之一施行。

第九十九條 爲對外戰爭。或戡定內亂。不能召集國會時。政府得爲財政緊急處分。但須於次期國會開會後七日內。請求衆議院追認。

第一百條 國家歲出之支付命令。須先經審計院之核准。

第一百零一條 國家歲出歲入之決算案。每年經審計院審定。由政府報告於國會。衆議院對於決算案否認時。國務員應負其責。

第一百零二條 審計院以參議院選舉之審計員組織之。

審計員任期九年。每三年改選三分之一。

審計員之選舉及職任以法律定之。

第二百零三條 審計院設院長一人。由審計員互選之。

審計院院長關於決算報告得於兩院列席及發言。

（說明）惟第九十九條刪去『經國會委員會之議決』一句。以上兩章均無改正。

第十章 省制大綱

（說明）此章係完全增入者。其理由如下。（一）中國之省本為特別之地方制度。既於事實上萬不能廢去。則不如於法律上確定其地位。（二）地域廣漠之國家。其發展端恃地方自治。於是分權主義尙焉。然欲地方有分治之實。必先使其分治得有堅強之保障。而保障之道不外規定於法律。以上二理由皆證明省制必規定於法律也。然法律與憲法有別。定於法律中足矣。曷為闖入憲法耶。曰列入憲法。成省制一章者。初無他意。不外取其保障分治之程度為更堅強耳。然分治之情勢不能無隨時而變。憲法性剛不易修正。又將奈何。曰故定其大綱而略其細目也。以大綱置諸憲法者。示其不可輕易改變。以細目留於法律者。示其得以隨時修正。二者調劑。有保障之強力。復有伸縮之餘地也。

第一百零四條 省之劃分以法律定之

（說明）此條不列固有各省之名稱。亦不以固有之省為範圍者。以備將來各省或有重新劃分之日。不致牽

動憲法也。蓋將來爲國家發展計實未嘗不可重新釐正省界並可增加新省。吾國之省較美利堅聯邦之邦爲尤大。若德意志之小邦更瞠乎後矣。以如此之廣大地方將來民政發展終必有重新區劃縮小之一日也。不可不先留餘地。

第一百零五條 每省設省長一人爲一省之行政首長

省長之發生及職權以法律定之

（說明）省長之設不待說明。惟省長之爲選舉抑簡任。則爲爭論之燒點。平心論之。二制各有利弊。其利弊又復相等。殊難軒輊。蓋以選舉論。若有僉壬之徒。爲金錢之運動。其結果亦未必得人。以簡任論。於剛愎政府之下。固可不顧地方情勢。貿然任派一人。事後經地方之反對。又以中央威信之故。堅執不讓。亦必至不堪設想。此二制之弊也。然有賢明之政府。其簡任省長也。必先商諸地方之要人。叩諸一省之輿論。然後始敢公然發表。則簡任又何異於選舉耶。故徒爲選舉與簡任之爭。實未爲進一步之論也。進一步觀之。政治上正軌。則簡任亦佳。選舉亦佳。政治上不正軌。簡任亦有弊。選舉亦有弊。故以爲此層不可定之於憲法。畏其一成而不易變也。宜置諸法律。以便應時修正。至於以目前論。則宜於民選。以政府未必賢明也。將來則宜於簡任。以將來政府之程度或高於人民故耳。職是之由。不當列入憲法。

第一百零六條 每省設省議會爲一省之立法機關

省議會之組織及選舉以法律定之

(說明)此條爲當然之規定。無待說明。省議會之組織及選舉。以中央統一之法律定之。不以各省單行之法律定之者。取其辦法之統一耳。且國會所定之法。或較各省自定者爲合乎大勢也。

第一百零七條 各省設參事會贊助省長

參事會之組織選舉及職權以法律定之

(說明)此條亦當然之規定。不必說明。

第一百零八條 省內各級自治由各省自行制定執行監督之

但有爭議時由政府決定之

(說明)自治非各省自辦不可。使情勢使然也。無待深論。

第一百零九條 國家稅與省稅之區分以法律定之

(說明)此更爲當然之事。蓋國家稅與地方稅之劃分本爲難題。豈宜列入憲法哉。然不規定於此。則省財政無根據。故又必抽象規定如左。

第一百十條 各省得依政府之編制自徵警備隊

但於緊急時大總統得調遣各省警備隊

(說明)按此即類似美國之民兵制度。蓋將來全國軍隊。掃除其駐防性質以後。必專爲國防之用。則地方上專恃警察恐仍不足。若捕盜治匪。固非有一種民兵不可。此種民兵中央亦可調用之。則無地方割據之患。至

於其額。視本省之財力。自由定之。不必各省一律也。但必編制一致而始可。故規定如上。

第一百十一條 省長得呈請大總統解散省議會。但必於解散後八十日

內重選繼續開會

省議會於同一會期內不得爲兩次之解散。亦不得於閉會中解散之。

(說明)此條之理由與第七十一條同。茲不贅述。

第一百十二條 省議會認省長爲違法溺職時得彈劾之

省長被彈劾時大總統應即令其停職。由參議院審查之。省長被停職時由參事會互推一人代理之。

(說明)此亦當有之規定。視其文義自明。

第一百十三條 省長與省議會有爭執時。省長或省議會皆得呈請大總

統移交該事件於國會解決之。

(說明)此乃調停爭執之唯一辦法。故必許雙方皆有請求權也。

第十一章 憲法之修正及解釋

第一百十四條 國會得依左列請求者之請求爲修正憲法之提議



A541 212 0214 15608

- 一 兩院議員各有總額四分之一以上連署之請求
 - 二 五省以上省議會之請求
- 前項發議非兩院議員有總額三分二之列席列席員四分三之同意不爲成立

(說明)按原文僅有第一項而無第二項。茲加入者。實因憲法上既有省制一章。則不能不容省議會所參與。况所參與者。僅爲請求。與提議大異。其程度極微。決無流弊。可斷言也。

至於最後一項。原文祇有「列席員三分二以上」云云。竊以爲修正憲法。宜慎之又慎。故改取最嚴之制限。俾國家大法不致輕易搖動也。

第一百十五條 憲法之修正由憲法會議行之。

憲法會議由國會議員組織之。

前項非有總員三分二以上之列席。不得開議。非有列席員四分三以上之同意。不得議決。

(說明)按此條係由原文第一百十條與第一百十三條合併而成。他無修正。

第一百十六條 憲法由大理院解釋之。有爭執時由憲法會議決定之。

(說明)原文爲『憲法有疑義時由憲法會議解釋之』。殊不知凡法律之解釋皆有二種。一曰平時之解釋。二曰爭執之決定。憲法亦然。若平時之解釋卽由憲法會議爲之。而憲法會議不易開。勢將奈何。故加入平時解釋由大理院爲之一層以補充之。





中華民國五年八月二十出版

憲法草案修正案商榷書

定價大洋一角五分



著者 張東蓀

發行者 泰東圖書局

印刷者 泰東圖書局

總發行所 上海四馬路 泰東圖書局

342