

貴州建設月刊社

對憲法草案之意見

中華民國三十五年十月編印

貴州建設月刊

綜合的學術的

爲貴州研究建設方案

的唯一的權威雜誌

發行者

貴州建設協會

編印者

貴州建設月刊社

社長

何德川

編輯委員

丁道謙

方秋葦

文傳聲

金澤沛

胡雲村

徐禮和

張永立

章定謀

熊志英

何德川（主編）

地址 貴陽貴州大樓

對憲法草案之意見

序言：憲法是國家根本組織的方案，是人民權利的保障書，國民政府在民國三十五年宣布的憲法草案（以下簡稱五五憲草）在編序上仍特國民大會的制定；政治協商會所決議通過的憲法草案，對於五五憲草作重要的修正，在編序上仍特國民大會的制定。本社同人根據五五憲草暨政協憲法草案，經數月之研究與討論，對於此次國民大會制定憲法之神聖使命，寄予東天之希求，因而將同人意見整理為三十三項，並附說明，以供國民大會代表制憲之參考。

二十三項意見係對五五憲草修正之點所貢獻的意見，餘則贊同原草案之所定，同人僻處邊陲，見聞實不如都士，所擬當否，敬祈諸君正之，并祝 國民大會制憲成功！

貴州建設月刊社

領事應採概括主義，不用列舉方式。

（說明）：五五憲草第四條關於中華民國領土，列舉二十八省及蒙古西藏等固有之疆域，摺今日情況，採列舉規定無不問題，第一，憲法列舉最高地方團體名稱，本以為聯邦制國家，我國是單一制國家，其最高地方團體名稱，不宜列舉；第二，中央早有決議縮小省區，將來縮小省區案實施，各省數目將有增加，名稱亦必因之變易；第三，台灣已收回建省，東北三省已縮小為九省，而外蒙古又獨立，脫離我領土範圍，（內蒙古地域多劃入熱河察哈爾綏遠）省固有疆域均有變遷；第四，行政院直轄市未被列舉，而特別市又不屬省之範圍，憲草第五條第三節關於市之規定亦未能補救。由於上述各項困難，新憲領土之規定，仍以採用訓政時期約法第一條概括主義最為妥當。

二，國都定於北平。

(說明)：五五憲草第七條規定：國都定於南京，係依照總理主張，近年時賢多主張建都北平，較南京氣宇雄偉，且有經濟地理國防外交各項理由，茲不多贅。吾人贊同一般時賢建都北平，北平之主張，曰「北京」。

三，人民應享之自由及權利，應由憲法保障，非以法律限制之。

【說明：五五憲草第二章人民之權利義務，其第九至第二十各條，均為人民之權利。惟人民身體之自由，居住之自由，遷徙之自由，言論著作出版之自由，秘密通訊信仰宗教，華會結社各項自由權利，憲草係採間接保障制，即人民之權利非依法律不得侵犯或限制，惟吾人認為間接保障制難期符合民主精神，應作合理之修正。政治協商會議「憲法草案案」關於人民權利之保障，有兩項原則決定，較為合理。吾人希望此次國大制定之憲法，為一部民主的憲法，人民尊信此憲法為一部人權保障書，符合總理所說：「憲法者……亦即人民權利之保障書也」。如何保障？第一，憲草不宜有一非依法律不得限制之規定。第二，如第十條：「人民遷徙之自由……」應規定為「保障人民有遷徙之自由」其他類同，英哲洛克 (John Locke) 會謂：自由的保障為政府存在之唯一理由，不以保障自由為職志之組織不應被認為一種政治社會，亦不應准其存在。(Two Treatises on Civil Government book) 保障之方法，及將人民權利條列舉憲法中，使之成為「權利宣言」(A Bill of Rights) 不另以法律限制之。同時憲草第二十四，二十五條，宜應酌加修正，期合上述精神。

四，工役非人民基本義務，不規定憲法內。

(說明)：五五憲草第二章人民權利義務，其第二十二條規定：工役與兵役同為人民之義務。按工役為一種義務勞動，應屬地方自治業務範圍，不能作為人民基本義務。如國家臨戰時，其勞力之需要，另有軍事徵用法運用；且兵役法規定抽齡男子，戰時亦動員為軍事之補助勤務。不

宜再以工役徵調人民服役，此種八年經驗，民亦勞止矣。政協憲法草案決定；工役應規
自治法內，不在憲法內規定。吾人贊同。

五、國民大會代表應兼採職業選舉制。

(說明)：五五憲草第三章國民大會，其第二十七條規定國民大會代表之產生，係採區域選舉制，似不足以羅致全國英才，本次制定新憲，應採現行「國民大會代表選舉法」立法精神，兼用職業團體選舉規定，以補區域選舉制之偏。其選與程序辦法，以法律定之。

六、國民大會代表任期為四年。

(說明)：五五憲草第二十七條規定：國民大會代表任期六年。此與總統任期相同。按照建國大綱第二十四條規定：「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員有選舉權有罷免權對於中央法律有創制權，有複決權」。其「表為人民行使主權之代表人，國家主權之寄託者」。若此推行民治之初規，縮短國民代表任期，俾選民中優秀分子均能有參加政權之機會，以資時代之啟。

七、國民大會每二年召集一次。

(說明)：五五憲草第二十七條規定：國民大會每二年召集一次。此與總統任期相同。六年任期，故在六年任期中，召集兩次。其召集國民大會代表任期為四年，因國民大會每二年召集一次，故每四年召集一次。

八、國民大會創制複決權應明確規定，不限於創制法律複決法律。

(說明)：五五憲草第二十七條規定：國民大會代表任期六年，其召集國民大會代表任期為四年，其召集國民大會代表任期為四年，其召集國民大會代表任期為四年。關於選舉權罷免權，五五憲草第二十七條規定：國民大會代表任期六年，其召集國民大會代表任期為四年，其召集國民大會代表任期為四年。惟創制複決權，意草第三十二條第三四兩項，則規定為「創制」「複決法律」，吾人主張修正，茲分別言之。

(一)所謂創制法律其範圍是否僅限普通法律？其草案形式究為詳細列舉，抑僅提出原則？

如國民大會有一立法權，則國家之立法大權便立於國民大會與立法兩者之間，將來運用上技術上頗有扞格難行之處，此其一；立法院院長副院長立法委員由國民大會選舉，對國民大會負責，自有創制立法權，而國民大會二年召開一次，如大會制定法律，經總投票決定，立法院便實權否決，結果破壞治權政權之特性，此其二。吾人主張：立法權應集中於立法院，國民大會創制權之運用，以會議期內議決某項法案之立法法原則交立法院起草法律較妥。

又關於國是基本綱領，國民大會亦應有創制之權，如此，國民大會創制權，當不以創制法律為限，應以決定「中央統治權」之基本原則為主要旨。

(二)所謂複決法律，憲草對其行使與方法，亦未經註明，依其條文釋義，大約係複決立法院通過之法案，或立法院爭論未而提送國民大會複決之法案，如依此解釋，國民大會之複決權，其範圍實太狹此其一，立法院對國民大會負責，其起草通過之法律、又經國民大會複決之，立法院將如何對人民負責？此其二，吾人主張：普通法律之起草通過，由立法院行之，國民大會之複決權，不備為總統，所提複決之法律案與條約，并應複決立法院通過之預算案決戒嚴案宣戰案構和案，至行政院已為乞緊急處分予以追認，如此，國民大會複決權，當不必複決法律為限，而以複決政府之國家大政方針為主旨。

九、總統召集院長會商或咨詢不規定憲法內

(說明)五五憲草第四十五條規定，總統得召集五院院長會商關於二院以上事項及總統咨詢事項，大約係指通常國務會商或調解院際間之衝突，最後由總統作裁判人，吾人同意政治協商會議通過之憲法草案規定，總統召集各院會商不必明文規定，蓋吾人以為，總統與立法院長監察院長同為國民大會選舉，各對國民大會負責，自與行政院長由總統任命而對總統負責之情形不同，至總統對於院際糾紛，今後必不能盡調解裁判之責，其最後之複決權，理論上自應屬於國民大會。

總統副總統之任期，均為四年，連選得連任一次。

(說明) 五五憲章第四十九條規定：總統副總統之任期，均為六年，連選得連任一次，吾人主張總統副總統應縮短為四年，與美國憲法大總統任期同。至連選得連任。吾人贊同五五憲章之規定以一次為限。

十一、行政院長應有實權，行政院政務委員，各部會長，對行政院長負責。

行政院通過之法律案，未咨送立法院前，必須由總統核定。

(說明) 五五憲章第五十五條規定：行政院為中央政府行使行政權之最高機關，第五十九條規定：行政院院長，副院長，政務委員，各部部長，各委員會委員長，各對總統負責，第十六條規定：行政院設行政會議，其第六十一條復規定行政會議議決之範圍，包括提出立法院之法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，構和案，條約案等。按此種政制之設計，頗引起討論者之疑慮，吾人主張行政權應強化，以去憲章之偏蔽，茲分述之：

(一) 依憲章第五十九條規定，行政院院長不能控制各都會之工作，而成爲分散局面，如總統綜攬行政權，「恐其百務叢脞，處理匪易，」此爲立法院起草憲法設置行政院之理由。在此制度之下行政院院長地位最爲困難，尤其立法院憲章說明書謂「關於行政，既由總統對國民大會負責，而行政措施，每易引起負責任問題，另設行政院院長，則有時僅將院長更易，即可適應情勢之需要，而免元首地位動搖之虞，」如此說來，則所謂行政院院長，乃爲代總統受過之人而已，在實際政治上，行政官有時代他人受過，如專爲代總統受過而設行政院長則不妥，吾人以爲：行政院如必須設一院長，自宜專以實權，如現制之行政院院長，至有人主張，總統主持行政院或不設行政院院長，如美國憲法不設國務總理，吾人未敢苟同。

(二)總統爲國家元首而兼行政首領，如美國之總統，原無不可，以總統負起全部行政責任，對國民大會負責，亦甚恰當，惟憲法又規定：「行政院爲中央政府行使政權之最高機關，復又規定「行政會議」有若干重要職務在內，但總統又非如美國總統出席「行政會議」爲其主席，因是總統之爲行政首領實有困難，吾人主張：未來之總統府應爲行政院之上級機關，行政院所爲之決定，總統可予變更，必須呈送總統核定方成定案，否則總統無從負責。

政協「憲法草案」決定行政院爲國家最高行政機關，行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之，行政院對立法院負責，此與英國責任內閣制相同，元首不總攬行政大權，備處於超然地位，此項決定，吾人認爲違反總理遺教，未便贊同，設令未來之政制，總統不總攬行政大權，行政院長亦應由總統任免，其對行政權之行使，向總統直接負責，不必向立法院負責。但吾人贊同政協決議意見之一點，即總統任命行政院長及政務委員等時，須徵求立法院同意，惟此項同意并非使行政院長及政務委員等對立法院負責，而是預防總統引用私人，濫筆充數，此與美國現制相同。

十二、立法院院長，副院長，立法委員任期一年，連選得連任。

(說明)五五憲章第六十六條規定立法院院長副院長任期三年，第六十八條規定立法委員任期五年，均連選得連任，吾人主張國民代表，總統任期均爲四年，故立法委員應於每二年國民代表開會時，改選一次，以期優秀分子得參加治權之機會。

十三、總統對立法院復議之法律案條約案預算案及戒嚴案宣戰案構和案得提請國民大會復決之

(說明)依五五憲章第七十條規定，行政院咨送立法院之決議案，總統於公布或執行前，得交與立法院復議，如立法委員三分之二以上決議維持原案，總統應即公布或執行之，但對於法律案

條約案，得提請國民大會復決之，按總統對於法案之提交復議，或提請復決，乃係總統抵抗立法院之方法，即如美國總統所謂的拒絕權（Veto Power）者是，吾人主張預算案或廢案宣戰案構和案，總統得提請國民大會復決，此非強化總統之拒絕權，乃期使國民大會能行其復決權也（理由可參見第八項）

十四，如立法院對行政院全體不信任時，可決議提請總統改組行政院。但行政院不能提請總統解散立法院。

（說明）政協「憲法草案」決定：如立法院對行政院全體不信任時，行政院或辭職或提請總統解散立法院，吾人不贊同未來改制之行政院為責任內閣制，故不同意總統有權解散立法院，按實行內閣制之國家，政府有權解散國會，在美國之大總統則無此項權限，政協憲草決議，既主行政院為責任內閣，復又提高總統有解散立法院權，是為矛盾，吾人以爲未來改制之行政院，直接向總統負責，行政院長等人選又經立法院同意，如立法院對其行政權之行使有不信任期時，可決議提請總統改組行政院，似較合理。

不信任（Want of Confidence）乃英國國會反對政府最有力之手段，國會每認內閣政策有反於民意，迫其辭職方法，或引起內閣之更迭者，即以不信任之決定為之，此種手段，可防止官僚操縱政治，我國未來改制似可採行，并可提高立法院之地位。

十五，司法院為國家最高法院，不兼掌司法行政，由大法官組織之，院長大法官均同等地位，由總統提名經監察立法兩院同意任命之。

（說明）司法院為治權之最高機關，現代民主國家，司法權皆獨立行使，所以保障司法尊嚴也，五五憲章第七十六條規定，司法院兼掌司法行政，三十二年國民政府組織法修改，司法行政部改隸行政院，頗為合理。總理會言「司法院即是最高法院」，足徵遺教并不主張司法院兼

掌司行政。政府一憲法草案上關於司法機關，與吾人主張大略相同，惟吾人則主張之最高法院，相當於美國之 Federal Supreme Court。法國之 Cour de Cassation。因此司法院長亦為大法官，非政治官，受法律之特殊保障，一經任命，任期終身，司法既為法律機關，非政治機關，故司法院長大法官等，無須參預政治問題，蓋對超然於政治漩渦之外。雖總統任命時經監察立法兩院同意，但其并不向監察立法兩院負責，而為人民所制定之憲法及普通法律負責也。

十六

，考試院為國家最高考試機關，採行委員制，其主管業務為公務人員及專門人員之考試，公務人員（包括軍人）之銓敘勳獎，設委員會分別主管，其院長與委員地位同等，由總統提名經監察，立法兩院同意任命之，對立法，監察兩院負責。

（說明）考試院為治權最高機關，總理主張設立考試之主旨，一面為保留我國以往考試權獨立行使之特色，一面為便利考試制度及人事制度之合理推行。吾人不贊同五五憲章之考試院，而贊同政協「憲法草案案」關於考試院決定之原則，惟吾人以為考試院應為專門機關，不可為政治機關，其管事，屬於專門性質，尤其關於行政上之勳獎銓敘等應歸超然的考功人員主管，始可避免年來銓敘勳獎之偏蔽。考試院長與委員，其地位同等，並非政治官，亦不參預國家政事，則司法院同。考試院長與委員由總統提請立法監察兩院同意任命，惟因其主管之人事行政的與政院發生關聯，故考試院應對立法監察兩院負責。

十七

。監察院不掌理懲戒。

（說明）監察院為中央政府行使監察權之最高機關，依五五憲章第八十七條規定，掌理彈劾，懲戒，審計，對國民大會負其責任。吾人主張監察院不掌理懲戒，此項懲戒權應屬司法院。因為監察院之彈劾，一經提出，即須依法審理，審理確定即為處分，處分即為懲戒。對重要官員

罷免，而罷免權乃政權之一，由國民大會行之。懲戒之本質為免官或治罪，應歸司法行之，較為有效。

十八，監察院院長、副院長，監察委員任期二年，連選得連任。

(說明) 五五憲章第八十九條規定監察院院長，副院長，第九十一條規定監察委員，均任期三年連選得連任。按吾人主張：國民代表，總統任期均為四年，故監察委員應與立法委員情形同，每二年國民代表開會時，改選一次，期全國優秀分子得參加治權之機會。

十九，監察院對總統副總統不提彈劾案。

(說明) 總統副總統由國民大會選舉，並可受國民大會之罷免。至如何罷免，五五憲章並未提及，本次制定新憲時，對總統副總統之選舉，罷免，均須明確規定。依憲章第九十三條規定，監察院對於總統副總統之違法或失職，可以提出彈劾案於國民大會，由國民大會決定罷免與否。吾人以爲，此在法理上頗有問題，故主張監察院對總統不提彈劾案。按所爲彈劾權 (impeachment) 與罷免權 (Recall) 在制度上本爲二事，不可將兩種制度混爲一體。關於罷免案之提出，係政權機關 (國民大會) 對治權行使者之重大打擊，一經提出通過，即發生效力。總統副總統係國民大會選舉，並對其負責；國民大會如認其違法或失職必須提出罷免案，此與罷免院部會長情形各異，實不應由治權機關提出，而將治權與政權混淆不清。吾人研討五五憲章對於本項之規定，大約係受法國憲法之影響，惟法國衆議院對總統提出彈劾，係總統有叛逆行爲時爲之，經參議院判決如有罪，始罷免其官職，並剝奪其公權，且可加以各種刑事上之制裁。五五憲章第五十四條已規定總統犯內亂罪外患罪應罷免或解職，似不宜再授予監察院對總統副總統彈劾之勳權。

二十，依均權主義原則，確定省爲地方自治監督機關，省長民選，爲本省地方自治監督。該省內國家行政之行使，則省長受中央之

指揮

（說明）均權主義爲我國建立地方制度之重要原則，目的在確定中央與地方之關係，使彼此權責分明，奠定民主政治之礎石。根據建國大綱第十七條精神，在憲政時期，中央與省採均權制，彼此權責劃分，以事務有「全國一致之性質者」，劃歸中央；有「因地制宜之性質者」，劃歸地方。其此原則，省之地位應爲自治組織？抑爲中央行政區域？學者意見多不一致。依五五憲草第九十八條規定：省設省政府，執行中央法令及監督地方自治，是則省爲中央行政區域；依政協憲法案決定之原則：一、省爲地方自治之最高單位。二、省與中央權限之劃分，依均權主義規定；三、省長民選……是則省爲地方自治之最高組織。政協憲草原則與五五憲草，關於省之性質與地位，相互雖衝突甚大，然政協憲草原則仍以採均權主義規定爲準。所謂均權主義之規定，即建國大綱第十六、十七、十八三條之規定。茲將吾人主張，分述如下：

一、省爲地方自治監督機關，此係依均權主義確定省之性質與地位者，不偏於中央集權或地方分權。所謂地方自治監督機關，並非指地方自治機關而言，亦非指中央行政權之派出機關而言，其地位係立於「中央與縣（地方自治機關）之間，以收聯絡之效」。

二、省長民選，爲本省地方自治監督，此與建國大綱精神相合。按建國大綱第十六條規定：凡一省全數之縣皆達完全自治者，則爲憲法開始時期，國民代表會（註：此國民代表會與行使政權之國民大會性質各異）得選舉省長爲本省自治之監督。因此，各縣國民代表所選舉之省長，其在行政上，政治上的地位，亦稱爲「省長」。亦稱爲「地方自治監督」。

三、該省內國家行政之行使，則省長受中央之指揮。按行政事務，在學理上，事實上，應分國家行政事務與地方自治事務，而國家行政事務、依均權主義精神，「凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央」，「有因地制宜之性質者，劃歸地方，蓋即指有因地制宜性質之部份國家行政事務，中央授權規定由省行使之，因此在法律上，行政上，省長自應受中央之指揮，所謂指

揮，乃指揮國家行政事務之行使也，非限制或約束其地方自治發展之事務也。

廿一、省得制定省自治法，但不得與國憲抵觸。

(說明)政協憲法草案所決定的原則，省得制定省憲，但不得與國憲抵觸云云，吾人不贊同此項主張。我國未來之國家體制，仍採行單一制，而非採聯邦制，在理論上不宜規定省制省憲。吾人主張：省得創制省自治法。此法之創制權由省之國民代表會(即選舉省長時召集之國民代表會)為之，其辦法或參照美國各州採州之立法創制，規定省國民代表先將創制案全文提出，待至選舉時，交省參議會討論，如省參議會不通過，則由省內人民總投票表決之。惟省自治法之創制，須注意二事：法之內容不得與國憲抵觸，此其一；立法院對於此項法案，應有否決權，此出二。

廿二、縣為地方自治單位，縣長民選。縣制縣自治法。

縣人民有直接選舉官員罷免官員之權，直接創制法律複決法律之權。

(說明)依五五憲草縣之規定，縣民政權之行使有「依法律」之限制，似與建國大綱第九條精神未能盡合。按建國大綱所規定之「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權」，依此確立後，始可言民主，始可言地方自治。

廿三、國民經濟及教育不列為憲法專章。

(說明)五五憲草第六章曰「國民經濟」，第七章曰「教育」，用意在拘束立法機關，創制法律時不違反此項原則，吾人以為國家之經濟與教育，國防與財政，應由國民大會創制國是綱領以為治權機關施政之依據。憲法者，「國家之構成法，人民權利之保障者也」，憲草第六，第七

兩章。實應刪除。

又政協憲法草案案決定。新憲應將選舉列專章。並於憲法內規定基本國策。如國防外交文化教育各項目。吾人以為無此必要。

