

憲法起草委員會  
會議錄

民國二年十月

林學衡署簽

上海图书馆藏书



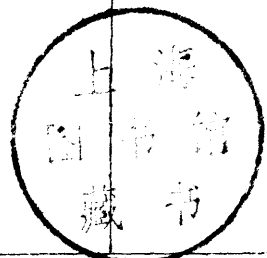
A541 212 0014 1568B

民國二年十一月出版

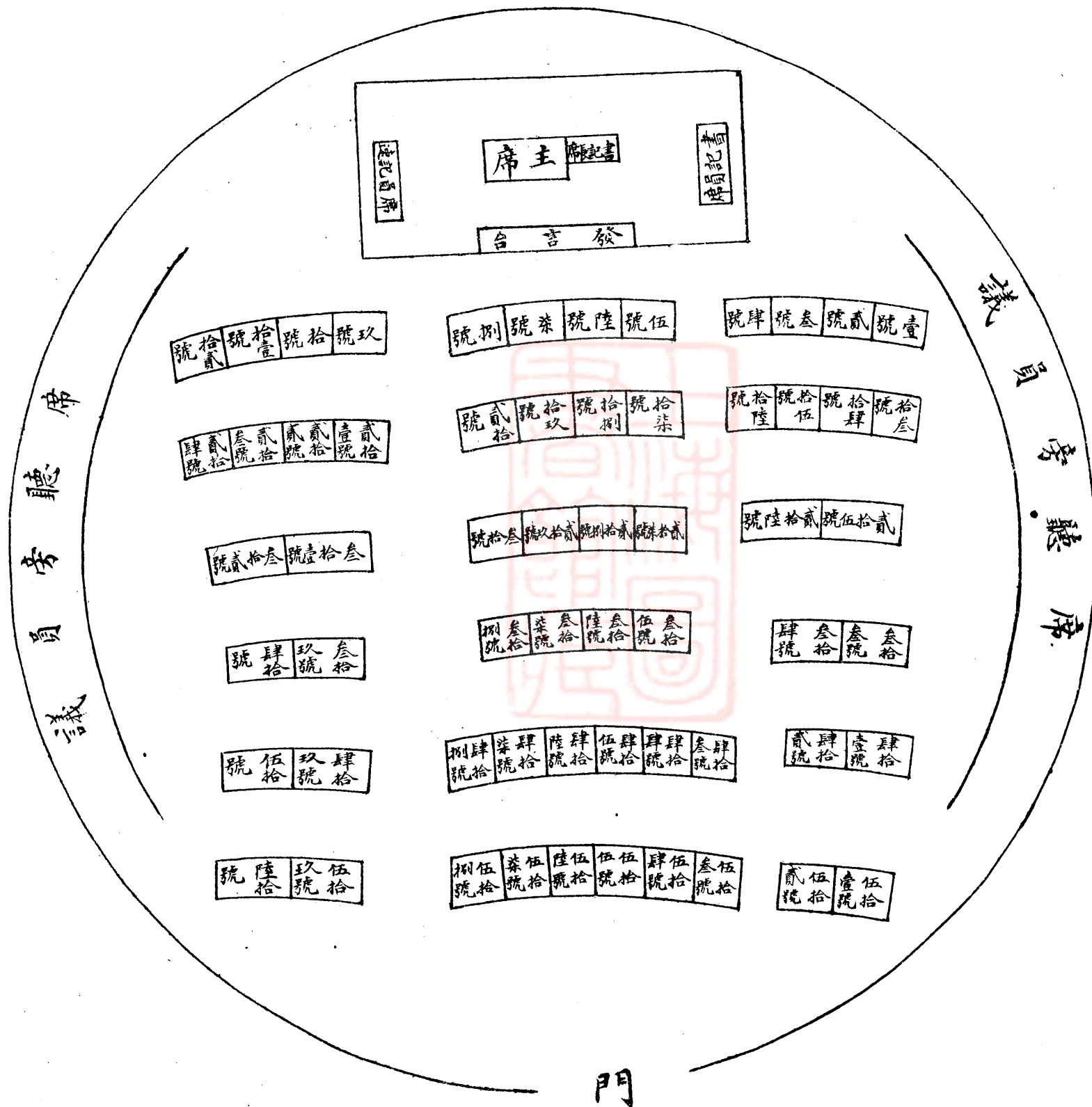
憲法起草委員會議錄



第一冊



憲法起草委員會會議場席次圖





# 憲法起草委員會預備會紀事

臨時  
書記 吳宗慈記錄

上海市歷史文  
獻圖書館藏

七月十號在參議院議場開預備會推湯漪君爲主席是日討論結果推張耀曾王家襄夏同龢三君爲起草本委員會規則委員又經公決於本月十二號在衆議院(前財政學堂大講堂)開憲法起草委員會成立會

十二號上午九鐘開成立會仍推湯漪君爲臨時主席又推定吳君宗慈蔣君舉清爲臨時書記到會人數共五十六人

主席 宣告討論委員會規則

主席 討論第一條

孫潤宇 請修正第一條與第四第五兩條并爲一條

主席 請起草人說明第一四五之三條分列之理由

王家襄 該數條條文明瞭無甚說明之必要既有人提出修正請大家討



論可也

易宗夔 無須修正

孫潤宇 聲明修正并非變更內容不過省却煩文之意

主席 現以孫君修正案付表決 少數

又以原文付表決 多數

主席 討論第二條

王家襄 說明起草理由

汪榮寶 互選二字可刪去加票同抽籤定之一句

主席 以汪君修正案付表決 多數

主席 討論第三條

吳宗慈 第二條既刪去互選二字則此條互選二字亦當然刪去

主席 以吳君修正案付表決 多數

宋淵源 理事之選舉應用三分之一限制連記選法其理由因單記比較多數多一票者可以當選少一票者即抱遺珠之憾殊不公平

劉崇佑 選舉之多數少數純從比較上說即有被選一票之人其從比較無票者說亦爲多數無所謂不公平也

褚輔成 贊成原案唯一次選出四字不甚妥請刪一次二字

汪榮寶 一次不能選出乃事實上問題若一次不能選出當然有第二第三次之選舉

主席 以宋君修正案付表決 少數

主席 以褚君修正案付表決 多數

孫潤宇 本條應加第二項當選人不足額時當再行投票至足額爲止(衆以一次二字既刪去無加第二項之必要)

主席 以孫說付表決 少數

主席 討論第四條

衆呼無疑義

主席 付表決

多數

主席 討論第五條

孫潤宇 將本條第二項刪去其意可併入第一項

何靈 本條所定理事職務與從前談話會所規定起草範圍有異請討論

主席 以孫說付表決 少數

主席 以何說付討論（衆謂理事得代行委員長之職權條文中已明明

規定可以無須討論）

主席 討論第六條

徐秀鈞 應加庶務一人易宗襲附議

張耀曾 書記即可行庶務之事無須另加



汪榮寶 應刪去雇字用委字

褚輔成 應用聘字

彭允彝 應用雇字

李慶芳 應用委用字

何斐 應用酌用字

主席 連次以修正案付表決 均少數

又以原案付表決 多數

主席 討論第七條

劉崇佑 此項規定既規定以後應否付大會討論

褚輔成 昨日參議院開會以已到委員會者無須到大會付表決得多數

汪榮寶 本會萬不能與兩會爲對抗之機關應刪去

主席 以汪說付表決 多數

主席 討論第八條

何雯 問題二字應改用時期二字

汪彭年 應修正爲前期大會公決時期再由委員長通告

宋淵源 若前期因法定人數不能開會則以後當如何辦理乎

李慶芳 問題應改爲議題二字

主席 以何說付表決 少數

主席 以李說付表決 多數

主席 討論第九條

衆呼無疑義

主席 討論第十條

王紹鏊 表決之額必須略高則各方面之意思均得加入庶幾將來大會

討論易於通過故須修正爲表決須用出席人數四分之三之一致成之

陳銘鑑 應照國會組織法對於憲法通過之規定

汪榮寶 贊成王說并說明三分二之出席四分三之可決即爲委員總數之半

劉崇佑 此項委員從裏面觀察之殆無異各黨之協商會所以非得多數之一致決不能在大會通過

彭允彝 但能委員六十人天天不缺席即不必慮少數人之通過涉于輕易故不主張採高額之表決法

易宗夔 此事不必十分討論因將來憲法上之大問題必須各黨協商故也

金兆棧 適纔劉君之言含有黨派意味惟現在各人對於憲法問題均知重要并無何黨有專制之意劉君不可誤會

朱兆莘 反對汪君榮寶之說主張出席過半數之同意呂志伊等贊成之



張國溶 王印川均引伸汪榮寶之言

主席 以汪說付表決 少數

劉崇佑 本員動議以委員總額過半數之一致成之

主席 現宣告休息

時十二點半鐘

下午一點半鐘繼續開會到會者五十四人

夏同懋 先前之爭點分爲二派一派主張過半數之同意其意期本法迅速成立一派主張四分之三之同意其意期本法從慎重着手將來大會易于通過兩者均有絕對之理由本席擬調停二者之間主張三分之二之出席三分之二之同意

劉恩格 此較劉崇佑君之動議更爲嚴重實難贊成

劉崇佑 劉恩格 夏同懋 三人互相辯論

趙世鈺 仍引伸出席過半數之同意之主張

汪榮寶陳銘鑑均贊成夏同龢之主張

史澤咸 反對夏說

陳景南 贊成史說

藍公武 本員從慎重着想以爲四分三之同意尤不足當用五分四之同意

張國淙 今日之論似乎均從感情上着想此大不可者應從憲法委員會之母法之國會組織法上立言方爲從正當法律上解決

蔣曾煥 本員係主張過半數之同意者但大家爭論如此則本席以爲但有出席人數三分之一同意已足如委員會不能通過時可將其意見附草案提付大會討論

汪榮寶 蔣君之意甚善惟此種辦法是當然的因在委員會任何人之主

有不能通過時當然可以在大會發言討論也

蔣曾煥 此微有不同因發言者僅憑口說此則附入草案也

易宗夔 本員主張用委員全數之一致成之

主席 以藍說付表決 少數

主席 以易說付表決 少數

易宗夔 本員動議曰請取消

孫 鐘 本員本可贊成總額過半數之動議後因彼此語言均有誤會以

致衝突故現在亦不贊成矣

何 雯 先之衝突并非有何人誤會其有人先時退席者係因本席請主席

宣告休會故有以爲休會而先退席者

主席 以劉君崇佑總額過半數同意之說付表決 少數

主席 再以夏君同蘇修正案付表決 少數



王紹鏊 適纔易君動議以總數之一致成之本員係附議之人易君既自行取銷本員應另行動議

汪彭年 將來此規則應從大會討論通過委員會決無通過之希望也

汪榮寶 請問主席現在討論此項規則其議決各條均由主席以半數即作為通過於法律上是否有根據(時衆聲喧雜主席宣告延會)

時下午四點二十分延會

十五號上午九鐘繼續開會到會者四十六人

主席書記同前會

主席 宣告開會繼續討論第十條

黃雲鵬 前日討論表決人數未能通過茲本席主張表決人數以出席人五分三之一致成之

主席 報告阿穆爾靈圭請病假

呂志伊 此事不過一種方法今日無須再多討論請主席即付表決

褚輔成 本員以爲五分三之表決乃隨出席人之多少爲轉移似於表決方法不甚鞏固不如用總額過半數較爲妥當

呂志伊 本員以爲各國表決方法其法律根據均以出席人數爲準故反對之仍主張照原案規定

孫鍾 本員反對五分之三之主張贊成總額半數之主張

黃雲鵬 以爲總額之半有缺點譬如六十人出席三十人可以表決四十人出席亦須三十人方可表決一難一易迥殊似不如五分三之主張表決之標準隨人數出席多少以爲伸縮有彈性力之作用也故仍主張五分三之同意

呂志伊 孫鍾互相辯論

陳景南 主張總額過半數之說

朱兆莘 本員係贊成五分之三者

主席 以黃君說付表決（贊成者二十七人多數）

李慶芳 本員對於此主張頗有疑點假如出席者四十六人贊成者二十七人是否作爲通過

吳宗慈 此處本無疑點二十七人之贊成不能作爲得五分之三因尙少三人之數也

孫 鍾 本員對於表決提起疑義適纔計算出席人數爲五十一人而主席報告係四十六人明有錯誤然則表決亦恐有錯誤

主席 今祇有再付表決先前報告人數有錯誤乃因適表決時有數委員參差入場之故並非本席故意錯誤今請贊成黃君修正案者起立起立者二十五人可否定數乃由主席決定主席反對（少數）有人提起疑義主席再用反証表決仍爲二十五人（主席加入多數）

主席 五分三之修正既經表決現以孫君之修正總額過半數付表決贊成者請起立(起立者四十五人多數)

主席 討論第十一條

劉恩格 提出修正案(會議時討論方法準用參議院暫行議事細則第二十五條至二十三條之規定)

伍朝樞 委員會非如大會不必有如此繁重之規定

主席 以劉說付表決 少數

又以原案付表決 多數

主席 討論第十二條 衆呼無疑義 付表決 多數

討論第十三條 同 前 同 前 同前

討論第十四條 同 前 同 前 同前

討論第十五條 同 前 同 前 同前

討論第十六條

汪彭年 本員以爲請假祇須以本會許可爲斷至解職之事應通知各該選出之本院方可實行

谷鍾秀 反對汪君修正案

某君 請刪去此條

朱兆莘 本員主張取締缺席委員應從最嚴之格

褚輔成 提出修正案

陸宗輿 此條實可刪去

谷鍾秀 饒應銘 孫 鐘 王紹鏊 宋淵源 陳銘鑑 均提出修正案

王家襄 本委員會委員解職非諮詢各該本院不可因參議院對於此項委員曾有規定謂將來該項委員解職或須另補時必須經院議決由是言之是此諮詢全院之手續不能免矣

主席 以汪陸谷饒孫王宋史陳諸人之修正案付表決均少數

又以谷說付表決得多數文曰（本會委員一月內無故缺席至三次以上或請假至七次者應通知各院解職另補）

主席 討論第十七條

彭允彝 提出修正案文曰（本會會議時兩院議員均得隨時旁聽）

主席 以彭之修正案付表決 多數

主席 討論第十八條 衆呼無疑義付表決 多數

主席 討論第十九條 全前 全前 全前

主席 本規則全案已經通過今日可以散會

時下午三鐘半散會



# 憲法起草委員會選舉會記事

七月十九日上午十一時開選舉會

臨時委員長湯漪主席委員出席者五十一人

主席宣告先選委員長次命書記散票畢指定委員孫鐘李國珍高家驥汪彭年爲檢票員

主席 請檢票員先行投票次由書記逐一唱名投票

投票之結果得當選人及票數如左

湯 漪 二十六票

主席 現請繼續選舉理事（仍由書記散票畢委員長及檢票員先行投票次由書記唱名投票）

投票之結果得當選人及票數如左

蔣舉清 十二票

憲法起草委員會選舉會記事

楊銘源 十票

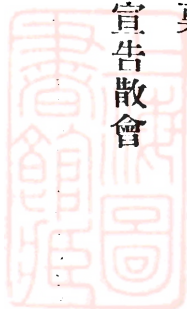
王家襄 八票

黃雲鵬 九票

夏同龢 七票

楊永泰 五票

時上午十二時五分主席宣告散會



# 憲法起草委員會第一次會議

七月二十一日下午三時四十五分開議

委員長湯漪主席委員出席者四十五人

主席 現在先討論起草方法又起草日期是否仍以參議院議決之四十五日爲限或尙須展期亦請公決

李慶芳 若聚六十人同行起草必非常困難憲法條文雖多然重要問題亦不過數事應將重要問題先行提出討論方有標準俟討論表決之後或分章或逐條再行起草

孫潤宇 四十五日之限期雖經參議院大會議決而衆議院如何議決尙未可知本席以爲四十五日之期不宜規定應限定不得過兩個月或三個月至於起草問題本席主張應先將大體綱目討論議分若干章決定後使各委員分任起草譬如憲法全體定爲十章每章使六人分担起草經若干日後逐章提出本會共同討論如是憲法條文可望速成委員勞逸亦得分均也

黃雲鵬 孫君意思本席亦甚贊成但本席擬加以修正以爲分章之法宜先有一定之主張如關於人民權利義務宜如何主張關於司法權之主張如何關於立法權之主張如何凡此種種均應即行分別討論先決定一致之主張方可將條文提出付諸討論表決

主席 規則上所規定者係議題并非條文

朱兆莘 本員主張先討論後起草然後所起草之憲法方有系統應由主席指定數人通盤計劃提出大題目先行討論否則成爲非牛非馬之憲法矣

汪彭年 本員主張由主稿者就大體起草大家方能討論加以修正

呂志伊 本員主張先討論大綱然後分章方能一貫如司法權如何立法權如何行政權如何先定大綱則討論方有標準

孫鐘 關於憲法起草方法黃君之言甚是但憲法範圍廣狹不同有院法亦規定於憲法內者本員以爲須先定範圍其結果與黃君之主張亦大略相同

主席 有主張先討論後起草者有主張先有條文然後討論者黃君主張先定章次與

孫君之主張內容略有不同

黃雲鵬 憲法範圍廣狹不同故宜先定章次然後討論方有所依據

徐秀鈞 本員主張或推舉一二人或由主席指定一二人先擬就憲法綱領若干條提出會中討論俟議決後再按照綱領分別起草蓋憲法之精義有非合若干條參看不能知其用意所在者如三權分立之類是也

陳銘鑑 本員亦主張先將議題提出討論如領土如何規定大總統國務員權限各若何凡此種種問題均應先付討論表決後再討論詳細條件

主席 今日討論起草方法諸君意思大致無甚差別但有一問題如委員之外有對於憲法有意見書且經委員若干人以上之介紹者是否應當收作爲大家之叅攷現在應將此問題先行討論不然此種事實發生後無法對付（衆謂當然收受無須討論）

楊永泰 起草方法可分兩種（一）大綱起草（二）條文起草大綱起草時先選定或指定委員二三人將各種重要問題先行提出其餘普通者待條文起草時再定至討論時亦應先討論大綱倘大綱有不完備當然須加以損益待大綱通過後再起草條文如前

參議院之議決國會組織法庶較順序

主席 現在報告李君慶芳徐君秀鈞陳君善等各動議其主要之點均在先討論大綱王家襄 適問之討論形式上雖各有不同而實際上則均主張先提出大綱今日請主

席先將(一)提出大綱(二)先分章次兩層決定後即指定數人起草

王紹鏊 討論大綱亦須先分章次而有章次而後大綱方能明瞭

李慶芳 大綱決定後形式自然隨之而定當以先定大綱爲是……

李慶芳 憲法形式(一)分章次(二)無章次而以條文順序而下將來究採何種形式

應先決定如分章次則分章次如不分章次則不必有分章次之動議

主席報告朱君兆莘史君澤咸張君耀曾汪君彭年各動議

褚輔成 今日動議甚多而主要之點又相去不遠恐表決時各人未肯犧牲自己之意

見難得有通過之結果當將各動議付印刷後分配各委員于明日開會前先開一談話

會疎通一致然後在委員會表決

吳宗慈 本席亦有動議係對於褚君之說贊成一半反對一半其贊成者則爲應將各



委員之動議概付印刷先日分配各人次日再行討論表決如此則各人對於許多動議稍有研究之餘地況動議既多今日驟然表決其無結果可以斷言也其反對者則因今日研究之問題并非憲法上重要之一點各人之意見非絕對不可犧牲不過各人欲擇一最善者而從之耳故開談話會之一舉實爲畫蛇添足之事故本員反對之

陳銘鑑 如此則又須耽擱一日不若由主席將提出大綱一層先付表決如得通過則各動議均可取銷矣

主席 張君耀曾動議與夏君同錄動議大致相同史君澤咸動議爲（由主席指定四人草就憲法大綱作爲議題提出討論倘有遺漏或不當之處各委員得隨時提議增加或改削

呂志伊 今日可先以寔質付表決或先討論大綱或先編定章次如先討論大綱可先推舉起草員若干人否則各人自由提出議題本員以爲今日仍可以表決

解樹強 本員贊成吳君宗慈動議請付表決

主席 吳君動議係請將現在諸君所提出之動議付油印分配各人預備下次再付討

論表決

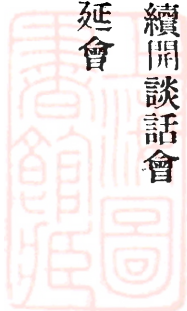
孫鐘 今日可以表決祇須表決一次本員以爲即可有結果

汪彭年 本員贊成吳君動議請即付表決

主席 贊成吳君動議者請起立(起立者三十人多數)

主席 現在宣告延會繼續開談話會

時上午十一時二十五分延會



# 憲法起草委員會第二次會議

七月二十二日上午九時五十分開議

委員長湯漪主席委員出席者四十五人

主席 現在到會委員已足法定人數請繼續討論憲法起草方法

孫 鐘 憲法起草問題討論已有頭緒即請將第一層究竟先定大綱或先擬條文付表決後再行討論是否須分章次及提出議題討論時究以何種方式或用個人之提議數人之連署或公推或指定幾人起草如以上數層均應依次表決本席對於提議之手續主張公推或指定四人先將大綱擬出若干條再行開會逐一討論似覺稍有範圍而議事上亦可希望從速進行

李慶芳 現在場各委員意見大略皆主張先草擬大綱即請將此層先付表決然後再將提出之方法「(一)公推幾人起草(二)三四人之連署提出(三)個人可自由提出」分別付表決至於分章或不分章係屬於憲法形式問題本席以爲憲法之形式既有此

兩種亦應付表決

主席 現在場諸君多係一致主張先定大綱並無先行草擬條文之說既屬一致之主張似可不必付表決

陳景南 請付表決似覺慎重

主席 如付表決則須分兩層表決有贊成先討論大綱然後根據大綱草擬條文者請起立（起立者三十七人多數）

主席 現在對於大綱之解釋有謂須先分爲章次者有謂大綱云者乃提出數種重要議題先付討論之謂有謂大綱當有一種確定之主張者各說不一其主張先分章次者爲黃君雲鵬主張提出重要議題先付討論者爲陳君銘鑑而徐君秀鈞則以爲須有確定之主張例如中華民國之領土及人民之權利義務是否用概括或列舉之規定之類請諸君公決

黃雲鵬 章次一經分出則重要問題自然發生而所謂重要議題者不必特爲提出亦自不容不提出矣

呂志伊 本席以爲憲法之派別須先討論明瞭後方可提出議題討論蓋條文乃形式而大綱乃實質未有實質不定而形式穩固者也

谷鐘秀 現在各方面之討論不外兩說一說將憲法綱領確實定出然後由大會逐條討論一說將重要問題逐一提出列爲議題先付討論俟討論有頭緒本討論之結果再行起草本席以爲條文上下貫串如將綱領先行確定倘全會之意思與五六人初意相反則首數條否決而其餘各條亦隨之推翻適足以耽延時間於起草之進行實未見其利故本席主張第二說將重要問題提出先行討論似較妥善

王印川 本席贊成黃君雲鵬之說先將大綱分成章次分別討論否則今日提出一議題明日提出數議題毫無統系勢必雜亂無章有礙進行故必將憲法最重要部分如立法司法行政等部先行分成章次再就此章次中最關重要者以次提出如此方有頭緒亦易於討論

汪彭年 贊成黃君之說先將章次定出章次既定而各重要問題自然發生重要問題一經解決則憲法之綱領以定憲法之系統以分無待另行研究而條理無不井然矣

王敬芳 對於汪君之言甚爲贊成所謂草者原非定草有衝突時大家皆可修正至分章起草可用抽簽法定之此刻所討論者原係起草之討論

夏同龢 本席主張憲法起草方法應先就重要之點提出大綱與張君耀曾意思相同即係就憲法精神之所在提出幾條例如或取剛性憲法或取柔性憲法或取主權在民或取主權在國之類皆憲法精神之所在由大家隨便提出先行討論是否屬於大綱範圍之內俟表決之後再分章次故本員以爲應分兩層辦法第一層先將主張提出第二層再分章次

李慶芳 討論已久所說不同請主席將先決問題付表決

陳銘鑑 本席以爲應先決定憲法上最重要問題採一院制或兩院制以及國會職權如何大總統職權如何凡屬此類均應先行決定否則此一部分所起之草與他部分所起之草必有種種衝突

王印川 本員主張憲法起草莫若先照約法定出章次約法行之一年有餘無甚弊病照此辦法最爲適宜次則起草方法應分部起草至起草之委員或抽簽或推舉或指定



數人担任或即由理事起草均無不可總之應先將第一層分章問題解決後第二層方易於着手

主席 現在有三說第一主張決定大綱不必牽及分部次則主張劃分章次之說可分爲兩種其一謂須表示一種確定之主張其一謂不必表示一種確定之主張此二說實不相容而第一說與後兩說並不衝突

夏同龢 各說不同有主張先決定大綱劃分章次以確定範圍之廣狹者有主張于大綱內列舉憲法上重要之點發爲議題者此兩種請主席表示明白

主席 贊成先決定大綱劃分章次以確定範圍之廣狹者請起立（起立者十六人少數）

主席 贊成于大綱內列舉憲法重要之點發爲議題提出于委員會討論解決者請起立（起立者二十二人多數）

主席 適間所討論問題尙未完全解決因提出議題有主張推舉幾人者有主張由理事提出者有主張隨意提出者有主張委員提出議題由理事加以整理再行報告者尙

須公決

朱兆莘 本員主張須一手經理不能由兩三人自由提出議題

李慶芳 本席反對朱君所言贊成張君耀曾之說由委員自由提出議題依據大綱起草

史澤成 應由主席指定數人起草大綱方有專責

呂志伊 贊成史君之說不然無人負責任

陳銘鑑 贊成史君之說由主席指定理事二人或四人先將大綱問題提出有遺漏或不妥時各委員得隨時提議增減

易宗夔 陳君之言本席亦甚贊成但不必限定理事夏君之主張則不甚贊成本席以爲應由主席指定四人提出大綱不必問其是否理事

李國珍 易君所言稍有遺漏本員以爲即照史君之說付表決甚善

李慶芳 本員亦贊成李君之說

主席 即照史君之說付表決贊成史君之說者請起立(起立者三十七人多數)

主席 現在指定孫君鐘張君耀曾汪君榮寶汪君彭年四人起草大綱

汪彭年 起草大綱之事關係重要本席恐不能勝任應即時辭職請主席另行指定他人

主席 現在起草大綱委員汪君彭年辭職應再指定黃君雲鵬

主席 現在尙有一事即開會時期未便延長過遲須有一定之時間請諸君討論

呂志伊 至多不得一點鐘

朱兆莘 有至一點鐘以後至者即以缺席論

陳銘鑑 一點鐘太長可改爲四十分

易宗夔 設有至四十分鐘而所差僅一二人遽爾散會似不甚妥不若改爲延長至多不得過一點鐘之爲愈

主席 現以贊成延長至多不得過一點鐘之說付表決用舉手表決法(舉手者多數)

主席 對於起草大綱委員四人應否限以日期

呂志伊 至多以一禮拜爲限

吳宗慈 一禮拜過多可定爲五日

孫潤宇 本席贊成吳君之說

朱兆莘 五日亦過多可改爲三日

藍公武 三日五日相差亦不甚遠可定爲至遲至下禮拜一提出

主席 此事祇須由諸公議定不必再付表決至遲總以下禮拜一提出

主席 法定期間已屆應即散會

時上午十二時散會



# 憲法起草委員會第三次會議

七月二十九日上午十時開議

委員長湯漪主席委員出席者四十一人

主席 宣告開會

主席 關於前日會議憲法起草大綱事本席已指定汪君榮寶孫君鐘黃君雲鵬張君耀曾四人爲起草委員先有汪君榮寶以個人名義提出憲法問題已付油印今日又收到孫君鍾及黃君雲鵬提出憲法內重要問題即請孫君報告

孫 鐘 現在本席簡單報告前日委員長委托四人提出民國憲法內重要問題第二日開會到者祇有本員及黃君二人候之又久仍無人續到不得已乃與黃君商議各將個人意思提出以供大家參攷是否適用請大家斟酌本員自己報告如此

黃雲鵬 本員所提出者不過議題無報告之必要現在提出之議題共有三種請主席付之討論如尙有提出者亦可一併付論

吳宗慈 三君所提出之議題有相同者有不相同者應將相同者刪去再行討論

陳景南 各人自由提出之議題內容必不免重複請主席委託一人先行整理然後討

論

主席 本可由理事整理後再行提出大家意思是否此刻先不討論

吳宗慈 理事本有整理之職務可由理事將三種合併一起整理後再行提出

主席 諸君意思是否今天先不討論因理事不能在會場整理也

吳宗慈 時間甚爲寶貴現在無妨討論俟散會後整理可也

蔣曾煥 三人所提出者各不相同應先合併整理付諸油印分配各委員以便詳細研

究後再行開會討論

(二)

陸宗輿 起草委員四人有三人在場現在即可將三種草案整理提出今日不妨討論

孫 鐘 前日到會只有兩人所以不便由兩人擅主現在可否休息數十分鐘由三人

先將此三種草案整理後再行提出則今日即可討論

汪榮寶 本員極贊成孫君之言



劉崇佑 請主席即刻宣告休息請三君速行整理

易宗夔 即請三君到委員審查室整理

蔣曾煥 可休息一點鐘恐時間倉猝不易詳細整理

吳宗慈 三十分鐘儘可整理就序

主席 宣告休息三十分鐘

主席 現在起草委員所擬各種重要問題業已整理就緒即請起草員報告

孫 鐘 本席等適間商榷之結果將重要問題列爲十二條因時間匆促不及付印可

由本席朗讀一過

主席 適間起草委員報告係將全文朗讀一過大家對於此項大綱即不能確實明瞭然大致總可領會現所擬大綱十二條是否應加增減俟油印分配後自應公同斟酌目下可否先討論領土一項

蔣曾煥 今日不能草率討論非先將此十二條付印分配各委員細爲研究則討論恐無結果如先加以討論而不付表決則亦無碍

劉崇佑 本席以爲領土問題不必規定於憲法上蓋領土不能保永遠不變倘用列舉之規定如領土有變更時將如何辦理如取概括的規定試問如何概括故簡單言之總以不規定爲妥

汪榮寶 尙是將全案印出分配各人細爲研究然後再行討論不可以一二人之提議寥寥數語即付表決

孫潤宇 本席贊成汪君之說蓋今日在場諸君對於孫君鍾等所提出之議題不過約略聽其誦讀一過至其內容尙未十分研究若匆匆開議討論恐各人心裏尙無確定之主張故宜緩日討論

主席 孫君之意是否謂待明日再行開會討論然對於大綱各問題是否應加增減可否先付討論

劉崇佑 照汪君所言俟下次討論亦可不過下次開會當請委員長于三日前先發通告將討論範圍列出議事日表使各人得先行預備不致開議時茫無頭緒

汪彭年 憲法上開章明義第一條是否應將共和政體永久不能變更之意思明白規

定

劉崇佑 頃起草委員所提出大綱十二條均係重大問題無可刪減者如各委員認

尚有遺漏之處應俟下次開會提出討論如公決認爲重大問題即列入大綱範圍之內

李國珍 請委員長下次照委員會規則第七條辦理將應行討論各問題先日通知各

委員

汪榮寶 政體必先確定而後始有憲法如汪君所言一層祇可於將來規定條文率筆

直書現在勿庸討論

汪彭年 總得先討論規定爲永久不能變更

吳宗慈 木員以爲毋須討論及此

藍公武 此問題現可不必討論現在既是共和國體當然定爲共和政體

汪彭年 現如不爲規定將來如修改憲法何由知其不能變更

王敬芳 現在可以不必討論及此此種問題隨時可以提議不能謂此種問題應定在

憲法第一條即應提出第一次討論即在此第十二問題之後提出而將來議決仍不妨

列爲憲法上第一條條文

藍公武 本員贊成汪君榮寶之說請即付油印分配各人

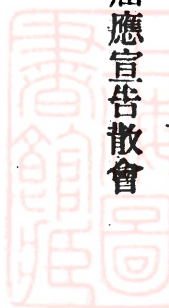
王 廣 可以加一議題

陸宗輿 請王君提出議題再行討論可也

汪彭年 本員適間所言並非必須提出議題不過略爲聲明而已

主席 現在法定時間已屆應宣告散會

時上午十一時十分散會



# 憲法起草委員會第四次會議

八月二日上午十一時開議

委員長湯漪主席委員出席者四十一人

主席 已足法定人數即行開議現有陳君動議告假有效期間以散會時爲止請贊成者舉手（舉手者三十一人多數）

三十一號（朱兆莘）未開議之前本席有臨時動議諸君討論宜取簡單凡重複及無關重要之言可以省略以免虛費寶貴之時間各國議會發表意見至多不能過十五分鐘本席主張諸君討論至多不得過二十分鐘

三號（孫 鐘）本席以爲委員會不能與大會比在大會方可有此種限制

三十一號（朱兆莘）若發言一兩點鐘之久豈非侵害他人之發言

八號（汪榮寶）本席動議在委員會表示贊成不必鼓掌

三十九號（陳銘鑑）本席以爲朱君主張發言不得過二十分鐘尙不若限制不得過

十五分

主席 請陳君暫緩發言現將汪君動議諮詢大家又本席先有數語對於諸君發表本席以爲制定憲法本爲一種非常尊重之立法手續今日在此開會觀此建築其規模既極宏大而基礎亦屬鞏固即此現象上可預祝將來能制定一種鞏固完善之憲法使國家立於鞏固之地位故諸君宜各具一種莊嚴之精神務達此目的此本席所希望於諸者君至適問汪君動議委員會人數甚少均係由議會中優秀分子選出者學術知識經驗皆甚完備此後表示贊成無須用鼓掌之法本席對於汪君意思極表贊成

十二號（解樹強）本席以爲鼓掌問題不必付之表決若表決以後再有鼓掌者又當如何若曰將有所懲戒既無懲戒法爲之依據則豈非先要定一懲戒法而後可故本席以爲鼓掌與否只可聽其自然不必過事干涉

三十一號（朱兆莘）本席主張限制發言時間及不得鼓掌均須定爲一種規則

主席 汪君意思亦非必須有一定之拘束朱君動議大家以爲何如

十二號（解樹強）委員會與大會不同在大會發言不得過二次在委員會此事並不

發生問題故委員會應當詳細討論在英國亦然是以本員主張無限制

三十九號（陳銘鑑）若漫無限制委員會共六十人至少亦有四十人出席若自九點鐘開會至十二點鐘止大家討論當然須有限制朱君之動議不付表決亦無不可但大家發言宜簡單不宜瑣碎

四十六號（褚輔成）若一人之言須三十分鐘始能完全發表今加以限制必至因限制一人之發言各人皆不能自由發表其完滿之主張故本席對於朱君之言不敢贊成  
主席 現在按照議事日程開議關於領土問題憲法上應否規定請大家討論

六號（易宗夔）本席以爲領土問題世界各國規定于憲法者甚少德意志則規定美利堅則不規定但中華民國與各國之情形甚不相同因中華民國原係五族共和之國家根本上實合二十二行省及內蒙古青海西藏五大民族之領土所構成若領土不規定不足以表示慎重國家根本上組織之意而確定五族共和之保障且恐易啟外人覬覦于國際交涉亦有不便利處如俄之于蒙古日本之于滿洲是也但規定亦有流弊因行省之制存在與否尙屬一問題故本席主張領土應規定而不能照約法之規定

宜刪去省字只存地方名稱方爲妥善

五十五號（張國淞）本席主張不規定領土理由有種種（一）領土問題非國內法問題乃國際法問題凡取得或喪失皆國家與國家間之關係故領土上之關係有先占有割讓有戰爭結果有久用權有新發生地諸如此類大都與國際有關係故常牽涉國際法一國之憲法是否能對於國際法發生效力此不規定于憲法之爲愈也（二）中華民國有特別情形故領土界域恒爲列強之爭點且有未確定者若欲規定萬一各國紛來詰問試問一國之根本法是否有與各國討論之餘地不規定則此種弊端可免（三）領土增益或減削時均須修正憲法不規定領土可留爲國家力量伸縮之地（四）或謂規定領土以免破裂分割獨立設有內亂發生可以限制然德意志憲法第一條規定領土而第十九條則又爲限制之規定可知規定領土與制限分割各爲一事且不規定領土之國家對於國內當然行使其統治權亦不容有內亂發生（五）現在五族共和政治進行莫急于發達地方之自治二十二行省青海西藏內外蒙古將來或一區變爲無數區或又合數區而爲一區俱未可知若規定則于廢省制及變更行政區域有種種衝突故



領土可以不必規定（六）國家之成立由于人民之集合規定人民權利則在憲法憲法之始祖則在英國英國實無領土之規定因領土無規定之必要故本席主張不規定領土若概括之規定則與不規定等若列舉則有許多困難比較各國憲法不規定領土者十三國概括規定者四國列舉者五國如英法美各強國均不規定領土亦無害于憲法故本席主張憲法應不規定領土

三十一號（朱兆莘）領土當然規定本席極贊成易君宗夔之說將二十二省之省字刪去將來或加一條或加一項若領土區畫變更時非依法律不得行之上半取剛性主義下半取柔性主義其利益有二第一政府不得輕易與外人締結條約斷送領土于外人外人亦不得覬覦中華民國之領土第二南北惡感不至發生凡有破壞中華民國領土一部份者凡中華民國之人民皆得起而誅之若不規定則有種種困難問題發生或割讓或獨立皆得藉口于憲法未規定此層即在美法亦恆有困難問題發生故本席主張列舉規定以免成南北美之戰爭而有所窒碍

二十二號（李慶芳）本席以爲應採川概括規定之方法中華民國領土非依法律不

得變更之第一層表明條約不能變更領土第二層表明命令不能變更領土故本席主張概括規定而不主張列舉規定至於對外關係乃國力問題非條文問題若以國家戰爭之結果使領土割讓或增加便須改正憲法非常不便本員主張以概括主義規定將省名定入憲法條文之內則憲法轉失其伸縮力吾輩皆宜以立法家之精神議憲法必使條文有伸縮力此爲第一要義將來省制存廢使其影響不及於憲法方無危險易君主主張規定省名去却省字將來省制變更易惹紛爭之議本席實不敢贊成

八號（汪榮寶）國家規定領土以狀態爲前提至憲法上應規定領土本屬毫無疑義如採列舉主義未免瑣碎且有種種之困難須知憲法上規定領土並非爲他故實爲領土變更所設之方法考各國立法例大別有三（一）變更領土即變更憲法（二）變更領土爲關于法律之事即非依法律不得變更領土（三）變更領土純乎行政上行爲第一種立法例比利時荷蘭行之第二種立法例普羅士行之第三種立法例俄羅斯日本行之以本員個人意見言之第一種與第三種本員皆不敢贊成以爲宜採取折衷主義如第一條仿俄國規定中華民國惟一不可分另加一條曰中華民國領土非依法律不得

變更之如此方爲盡善至本員所以不贊成第一種立法例者如憲法萬一採取剛性主義變更憲法手續極繁欲使憲法保存其尊嚴自不得不如此若減少領土或增加領土皆屬國家不得已之事當此之時勢不得不變更憲法本員爲保全憲法剛性起見故不贊成第一種立法例再本員之所以不贊成第三種立法例者以爲領土之增削如委之于行政部實非常危險今若採第二種立法例則第一種第三種之弊病均不易見以蓋領土變更屬於國家立法事項苟於憲法中明白規定之即或有增加減少之時憲絕法不受其動搖而行政部亦不得不依法律行動若憲法中關於領土一字不及如俄羅斯之憲法者本員亦不甚贊成故領土規定不可不於憲法中明定規定爲中華民國惟一不可分而另列一條曰民國領土非依法律不得變更之如此則變更領土爲關於立法事項既足以表示慎重之意與第二種立法例之精神亦可貫徹如謂憲法上有人民之規定即有領土之規定須知法國憲法中亦並無人民之規定且須知立法原則與成文本不相應如謂列舉規定可以對外防割棄領土之事對內防獨立之事此種理由實不充分如主張照約法之規定列舉許多地名則本員以爲如約法之規定並非列舉規定

且其理由亦甚薄弱故本員極力主張採第二種立法例以變更領土作為立法事項五十九號（王紹鏊）本員主張領土應規定但以規定領土為可以表示五族共和之意思可以鞏固國家之基礎則本員不敢贊成要知五族共和並非指土地而言如主張不盡照約法規定刪去省字僅用各省名此與不去省字無甚分別推其用意是恐將來省制有變更所以不主張用省字其實自相矛盾本員不主張不規定主張與汪朱兩君之說大概相同以為國家成立有三大要素一領土二人民三主權既於人民主權兩層加以規定領土亦不得不以規定如為防領土之分裂起見可以主張概括規定文曰非依法律不得變更之於此條文之前另定一條民國在共和宣布以前所有領土一切權利不得放棄本席意見如此

五十二號（劉崇佑）本員主張於領土問題只規定一句要知中華民國憲法必定為剛性憲法領土本來活動如領土變更憲法亦隨之而變更實非常不妥為防行政部放棄領土計又不可不加以規定則不妨以現在之領土為範圍而規定之至約法之條文並非絕對列舉而其結果之弊病與列舉同故主張只定一句民國領土非依法律不

得變更之如三要素之說乃國家學而非憲法學且立法係爲人而立非爲土地而立有此一句亦已足矣

二號（孫鍾）關於領土問題本席主張規定且主張列舉規定所以主張列舉規定者並非爲對外計頃某君云各國列舉規定者若干概括規定者若干不規定者若干此種言論本席不敢贊同須知憲法爲一國之根本法一方面須依根據本國國情一方面須採取各國立法例不得謂各國多如此規定我國即應如此規定且須知各國有規定有不規定者皆自有其特別原因即調查美國憲法於領土雖未規定然美國憲法必經聯邦承認合十三州而始能制定憲法則是與規定無異若英國憲法之精神雖善而形式殊不完備以本員個人所見英國憲法形式上實有許多缺點蓋英國憲法多係習慣法並無明文規定如援以爲立法例恐有危險此外各國之多不採列舉規定者亦多因國情不能列舉非放棄領土而不列舉之也頃某君云規定領土者只有六國本員以爲不止此數且須知如英美等國雖不規定尙有一國特別規定者觀巴西憲法第三章第一條曰憲法上所規定之領土不得變更之此何等慎重又本員曾記俄羅斯亦取概

括規定者中國領土爲二十六省及內蒙古西藏青海列舉規定實多便利如恐領土變更而變更憲法之手續太煩本員實所不取且領土解釋本有二義本員主張列舉乃對於地理區域而言非對於行政區域而言即或行政區劃變更亦無妨碍如領土不爲列舉之規定則行政機關可以隨意變更實非常危險故本席以爲非列舉規定不可蓋列舉規定則政府雖欲任意變更領土而手續上非常困難也又攷領土關係之問題有三一領土取得二領土之交換三領土之喪失第一種事實本員以爲在我國必不多見即或有之而取得領土乃關於國家增進利益之事雖手續困難未始不可行且必容易通過如交換領土則關係非常重大此在立法者之揆時度勢果以爲有利益於國家則亦不妨履行困難之手續至喪失領土爲國家盛衰所繫尤不容不注意須知中國人民關於領土觀念極爲薄弱苟加規定亦可引起人民對於領土之尊重心至易君之說五族共和云云本席以爲甚有理由緣革命之初本係由種族革命而進爲政治革命自民國成立以來始有五族共和之說規定領土可表示五族同依於一國體之下政治上有一同等之權利較之空言五族共和者較有實際至於概括規定與列舉規定本無甚分別

本席以爲此乃程度上之關係其結果相同故本席仍主張列舉規定

三十九號（陳銘鑑）本員亦主張概括規定其理由（一）爲憲法不能時常變更現在之省制將來究竟能否存在實爲不可必之問題設各地方行政區域變更採取自治制憲法必因之而變更是與剛性憲法之原意不合（二）中國領土如庫倫一隅本有反對共和宣布獨立之舉且暗中又有某國從中煽動事實昭彰無可諱飾設憲法中取列舉主義難保某國不出而質問倘不幸遇有此事發生則全部憲法勢必因之動搖此等意外干涉之事不可不預爲防範（三）某君謂列舉規定可以使人民悉知領土之所在可以防政府私自割讓與外國本員絕不謂然現在我國領土共有幾何稍讀新書者無不知之不必列舉規定然後人民始能明瞭也且本員贊成汪君之說主張概括規定分爲兩項第一項曰中華民國領土唯一不可分第二項曰民國領土非依法律不得變更之如此規定則變更領土既須依法律解決政府萬無可以擅自割讓之理如謂中國幅員廣漠若不列舉規定恐政府暗中割棄此種理由更不充分例如英國屬土遍於五洲其印度坎拿大澳大利亞各地遠隔重洋又未曾一一列舉於憲法何以英政府



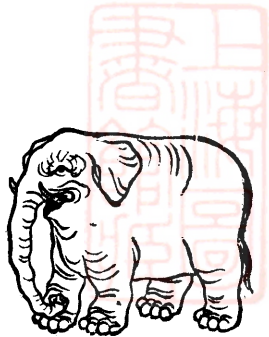
並無暗中割棄與他國之事耶故依本員之主張概括規定以法律爲保障實覺完善  
十號（何 雯）各國憲法規定領土之公例聯邦國多採列舉主義單一國多採概括  
主義瑞士墨西哥聯邦國採列舉主義法蘭西單一國採概括主義中國既爲單一國當  
然適用概括之規定今之主張列舉者推其用心爲保固國權將來變更領土必經憲法  
之繁難其實區域改置屬於國內法之行政部分若領土喪失則屬國際事情非國內法  
所能制限現在行政區域之爲省制或道制尙未決定憲法上實無可以列舉之理由况  
中國數千年之歷史本爲單一國家更無列舉之必要不若概括規定中華民國之領土  
非依法律不得變更之較爲妥善

七號（伍朝樞）憲法上關於領土之規定有三種方法概括列舉與不規定是也先  
以列舉言之臨時約法則取列舉主義其用意亦善但憲法如此規定則將來行省制度  
廢置即牽涉于變更憲法至謂各省非僅係行政區域且係地理上之區域故即使廢省  
亦未必須更改憲法云云但各省名稱既含有此兩種性質則解釋兩歧爭端易起憲法  
上易起爭端又爲不當之事然本席所以反對列舉之最大理由乃對外之關係大凡一



國之領土不獨自己認爲已有並須他國亦承認爲其所有中國之於蒙藏雖認爲完全領土然有一二國尙有異辭將來若列舉規定對外必起交涉我尊嚴之憲法不宜有此至於不規定之說本甚有理由不過以目前現狀言之蒙藏青海等處臨時約法本有規定而憲法上反不規定則蒙藏之人將以爲我舉蒙藏之土地而拋棄之外人亦將以爲我國之爭蒙藏不如從前之力矣所以就法理言之領土本可不必規定而就現狀言之則又不能不規定也規定既不能列舉所以不能不概括的規定適問汪君榮寶亦主張概括規定第一條爲中華民國領土惟一不可分第二條爲領土非依法律不得變更之夫既可變更是可分矣此二條未免自相矛盾且第一條亦不能謂之爲概括規定領土故本席主張大致爲中華民國之領土以民國成立時之領土構成之非依法律不得變更之如此似較見妥善

**主席** 現在法定時間已迫報號者尙有數人應即宣告延會  
時上午十二時三十分延會



# 憲法起草委員會第五次會議

八月初六日上午十時五十分開議

請假委員十人

蔣舉清

張我華

宋淵源

呂志伊

王鑫潤

王 慶

陸宗輿

彭允彝

徐秀鈞

夏同龢

辭職委員一人

李肇甫

出席委員四十九人

谷鍾秀

孫 鍾

王印川

易宗夔

伍朝樞

汪榮寶

楊永泰

何 雯

汪彭年

解樹強

史澤咸

曹汝霖

向乃祺

陳景南

黃雲鵬

蔣增燠

李慶芳

黃 璋

陳 善

高家驥



丁世嶧 湯漪 趙世鈺 李芳 朱兆莘

金兆棧 殷世垣 阿穆爾靈圭 饒應銘

劉恩格 陳銘鑑 楊銘源 藍公武 孟森

王敬芳 張耀曾 褚輔成 王家襄 石德純

金永昌 劉崇佑 金鼎勛 王用賓 張國溶

車林桑都布 李國珍 孫潤宇 王紹鏊

吳宗慈

委員長湯漪主席

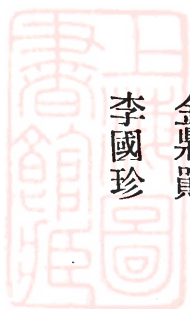
主席宣告開會

二號（孫鐘）已過十時本應散會但今日可暫行原諒請後來諸君以後務須注意

主席 前次開會曾經議決延長時間不得過一小時故今日先開談話會以尊重法律

論本不應開會但委員會非大會比似可偶爾通融不必為法律手續嚴格所拘束惟下

次再有此等情節本席受人質問無辭以對非常困難諸君此後務須撥冗早到現在請



繼續討論關於領土問題案照上次報號未發言者尙有數人請六十號先發言

六十號（吳宗慈）本員係主張概括規定其理由已多爲昨日與本席主張相同者說  
明茲不再贅本席畧就反對此主張者之說加以辯正有人主張列舉主義並援引泰西  
各國列舉者以爲標準當知各國所謂列舉者僅聯邦國家然則直可謂各國並無採列  
舉主義者何則其聯邦國採列舉主義者乃係因國體上有列舉之必要並非憲法上有  
列舉之必要也又有主張列舉規定僅規定江西廣東湖南湖北等等名詞而刪去每省  
之省字者本員以爲此殊不妥緣既刪去省字則此江西廣東等等名詞究爲何物勢必  
將所有府名縣名亦一一列舉方爲不漏此事實上所不可者又有謂各國所以不採列  
舉規定者因如我國各省之固定名詞爲各國所無今我國既有此固定名詞則與各國  
情形稍異似不妨列舉本員甚不以此說爲然因各省之名詞並非固定試檢中國歷史  
一考即可了然如秦漢之郡縣如元明之道路是其彰彰者矣何況將來我國軍事區域  
必須另有規定省制之存廢亦尙懸而未決乎故謂各省名詞爲固定的本員不敢贊同  
此說也至本員主張概括規定僅主張規定中華民國領土非依法律不得變更之一句

有人主張應規定中華民國之領土指明係共和宣布後之領土或謂據繼續權之領土爲領土本員以爲如此主張其與列舉各省之內容固無以殊故本員亦不主張之

四十三號（王敬芳）本員主張概括主義以爲憲法淵源于英國完全係劃分君主與人民之權利所以非完全憲法之性質但領土一層大多數國均不規定本員亦不主張列舉規定本員亦反對各國有各國之國情不規定領土者固居大多數德國雖規定與不規定等因其本屬聯邦瑞士則有許多村市村市者自治最下級機關也我國省道並非自治最下機關主張規定取列舉主義者一恐各省獨立一恐土地喪失如俄之對于外蒙英之對西藏設有強占之事發生憲法是否能生效力此處于國際法問題外交問題而非憲法問題又或謂恐將土地斷送外人爲防制政府起見故定爲領土改變非依法律不得行之內部行政區畫屢有變更牽動憲法亦甚不便如俄之于外蒙英之于西藏議論及我國憲法亦不妥當或謂將省字刪去只存名稱本員尤極反對領土之變更不外取得交換喪失三種有人云我國絕對不能取得領土本員亦甚不謂然焉知我國不能取得領土本員有此種種理由故對于列舉主義本員不贊成而主張概括主義

五十七號（汪彭年）此問題討論已久本員似無庸再作費辭惟對於主張列舉者謂將各省省名除去省字規定於憲法上作為地域之名在主張者以為可以避將來改行政區域時生變更憲法上之困難用意未嘗不善但直隸江蘇安徽等名實官制之名辭並非地域之名辭以省之由來係習用元之中書行省清初劃分政域時並無二十二省之多後將安慶徽州取其二字設一安慶布政使司取江寧蘇州二名設一江蘇布政使司因此安徽江蘇二名發生餘者類此甚多至於直隸係直隸中央之謂又何得謂為地域之名況雲南則有雲南縣奉天則有奉天府吉林則有吉林府黑龍江則與江名同使規定於憲法亦太不明瞭再謂預防喪失領土故必須列舉於憲法但此是國際法上之問題諸公討論甚詳無庸再辨不過即使列舉試問即能概括無餘乎設英人割去片馬而雲南無恙俄人自海參威經過齊齊哈爾至阿巴蓋圖將吉林黑龍江割去一半而吉林黑龍江之名依然存在並不須經過修改憲法之手續尚不如用渾括的規定猶可包括無遺

五十四號（王用賓）本席對於領土絕對反對列舉主義主張概括規定其理由以為

領土在法律上之效果可分作消極積極兩層即消極的效果不許有他國統治權侵入一國領土之內積極的效果凡在領土內之一切個人一切團體皆須服從統治權之支配由是以言所謂統治權發動區域之領土者於法律上既有對外對內兩種效果則應否如何規定於憲法當以規定後能否有收此效果之作用爲斷第一自對外觀察之無列舉規定之必要其理由有二(一)固定憲法與不固定領土性質上不能相容夫以新脫專制之國民法律幼稚思想陳腐國家根本之組織不鞫爲最高法典効超羣法奉若大經以收攝全國人森嚴崇仰之精神國本且多動搖故剛性憲法參酌法理國情爲吾人所極力主張者剛性之利固多而不能因時制宜是其大短欲善爲用須循名核實使憲法之內容不規定流動事實使國權伸縮時勢推遷無所障礙則剛性而兼收柔性活潑之益矣領土者國權伸縮之區劃國不能孤立則由接觸而生衝突勝敗關係領土即有變更之事故國法學者以領土變更不肯統治權不可分立之原則誠以領土之性質至活動也今欲列舉規定無非爲保障領土之證明而領土既以國際實力而左右無何等法律可以拘束將使憲法隨領土爲變更領土擴張不變憲法條約上之領土絕非國



法上之領土領土減縮不變憲法又背領土同時不得屬諸二國之原則屢變之則失取剛性之本意其搖動於國家且大(一)國際法非國法所能拘束夫領土之變更既由於國際關係而生則所以判斷而保證之者乃在條約即純屬國際法上之問題憲法者國法也其效力不能及於國外故國法上有領土國民統治權三要素即稱國家而國際法上則又以主權而有獨立國半主權國之分以勢力而有頭等國二等國之別凡以見國家強弱在實力領土變更者即代表實力變化之端實力既變而欲以國法規定保障之其結果國際法非國法所能拘束而國法反常爲國際法所拘束是大不可者第二自對內觀察之並無列舉規定之必要其理由有二(一)領土規定主義與國家種類有關係即聯邦國家以多數國家之領土組成一大國家之領土凡在大國家領土內之各國家及其人民皆當然服從最高權力之統治固不似以權力關係結合者徒爲國際法上之結合然究不若單一國家其人民食息於統一領土服從於唯一統治權之純正故其統治權發動區域之領土純以多數國家結合之憲法爲確證故其領土常列舉於憲法如德意志憲法第一條瑞士第一條墨西哥第四十三條澳洲聯邦第三條他若比利時之

獨立國如創設坎拿大之連合國由兼併故亦各列舉之其原因（一）是等國家之領土由憲法構成非固有者（二）根據於憲法之統治權發動區域不若根據於歷史者之鞏固明顯凡此原因皆出於國內事實之不容已而單一國家無此事實亦即無列舉規定之必要故單一國而有近於列舉者必有與以上各種國家適相近之原因可斷言也（二）列舉規定與行政區域變更有關係吾國行政區域必要變更其故（一）因省制過大宜於專制時代之消極政策絕不宜於新主義之積極政治（二）各國地方行政區域常與自治團體爲同一區劃以便官治自治之互寄一省少利害共同之事不適爲自治團體即行政區域不得不改（三）改省爲道或即由縣直隸凡以見行政區域之必變是等先決問題又非一時所能決列舉規定將來必多困難或以爲列舉省名削去省字亦猶蒙藏衛地理的區劃之規定是分別行政區劃與地理的區劃而言之不知省名之爲行政區劃近七百年且將來行政區劃既改省名不異秦漢以來州郡之名列歷史上地名於憲法殊爲失體是必不可列舉者也然則吾國憲法簡直不規定領土乎是仍恐不足以保衛單一國家之本來也官不世地民不域封單一已久國體雖變國家如故即從來

之領土當然保有規定與否無關緊要然疆域古今亦多變遷即如藏衛蒙古舊治以特別制度政教不同睽離斯易矧有民族論之影響今雖昌明五族共和之義恐一旦不易交孚庫倫是其一徵各省雖屬行政區域而從來放任之結果適以長畛域思想薄國家觀念矧經改革省自爲國法自成典之習未泯宣告獨立昌言分離若不將保障領土統一之方策規諸根本法之經典國家何從而對於不服從統治權者強制執行以維憲者維國故余不主張列舉規定而復不敢不主張概括規定以鑄保障單一國家之鐵證也三十七號（饒應銘）此問題討論兩日大致相同此時可以表決

**主席** 報名而未發言者尙有八人今有人提起討論終止應否即付表決

一號（谷鍾秀）本員以爲議論相同者可以不言而補充其意者尙以發言盡致爲善三十一號（朱兆莘）前日本員已提議演說不得過十五分鐘補充前人之意者不得過五分鐘若屢屢長言不已則既屬冗煩而又費時間以後發言尙請注意十二號（解樹強）發言者既不可過事冗長即不登演壇而聲浪亦不宜甚低使人不知其用意所在

五十八號（孫潤宇）領土規定問題諸君討論良久精義殆已發揮盡致本席之主張簡單言之規定領土方法參考各國憲法先例有三即列舉概括及不規定是也本席主張做普國憲法採概括規定法蓋不規定不但於憲法形式上不甚整齊且於今日一般人民缺乏國家觀念時不將國家有形要素之領土定諸根本法無以啟其敬愛領土之念至列舉法不宜採取之理由直以外蒙西藏在今日事實上已非中國完全之領土如關於西藏之中英條約止認中國爲西藏之上主國設或列舉之於領土之內必起國際上之交涉故不若概括規定之爲愈至於領土之變更立法例又有委任於行政處分修改法律及變更憲法之三法本席以爲若因變更領土致牽涉憲法手續繁重殊爲窒碍若一任行政處分亦非尊重國家要素之意故以規定非依法律不得變更最爲適宜五十九號（王紹鏊）對於憲法上領土問題本席主張用概括之規定前日已說其大概茲再補足之適聞金君謂將來省制之變更在憲法上不生問題本席以爲未盡然蓋近來各省之名詞並非一種固定名詞苟行政區域有變更時則原有之省名必隨之而變動此以變更省制而必須變更憲法其礙難列舉者一也又有以爲領土不列舉於憲

法上將來可任意變更領土生出莫大危險本席以爲領土之得喪變更純係國家政治問題假使今將江蘇列入憲法之內如以不得已之事故一旦將江蘇之一部割讓與他國則江蘇之土地已不能完全而江蘇之名詞猶是又如奉天之大連已屬於外人而奉天之名稱仍在此又變更領土非盡屬於憲法問題不能以憲法拘束而無須列舉者一也且如河南一省在河以南者名之謂河南固宜而在河以北者亦屬河南之地此又地理區域而究非實際上之地理區域也至於慎重變更憲法起見或於第二條規定非以兩院各得三分之二之表決不得變更云云可也

十七號（向乃祺）關於領土規定問題諸君討論已久大概不外主張不規定與概括規定列舉規定三種本席係贊成概括規定之一人但概括規定主義又分實質之概括與形式之概括兩種如普魯士荷蘭土爾其等國憲法採實質概括主義俄羅斯葡萄牙等國憲法採形式概括主義本席以爲我國常取法普魯士等國制度採實質概括主義大凡一國憲法均因其傳來歷史其固有國情以爲規定並非漫爲襲取亦非偶然結果譬如日本憲法不規定領土固其國擁載萬世一系之君主猶有普天之下莫非王土之觀

念且其國四面皆海有無須明瞭規定之理由意大利憲法實本于沙爾丁王國憲法拘于習慣故領土亦不規定考各國先例規定領土與否皆有其固有之理由本席主張我國憲法採取實質之概括規定者亦非徒拘泥客觀形式抄寫他國條文實根據於我國過去之歷史及現在之形勢其理由有三(一)我國人民從來國家觀念甚爲模糊以爲世界即國家國家即世界因之甚缺乏愛國心故不可不將領土規定于憲法以喚起人民對於國家自覺心(二)凡強鄰逼處常憂領土喪失之國其憲法大概規定領土以促人民力圖保存如荷蘭之弱小而能保有歐洲以外之植民地故有領土之規定士爾其與普國制定憲法當日情形莫不如是找國今日現勢正與前三國相同故須規定(三)大凡憲法不規定領土之國其領土當然變更屬于行政處分攷我國外交官多無愛惜國家領土之意與彼輩以處分領土之大權十分危險故領土不得不規定於憲法反對此說者以爲變更領土係國際交涉憲法無拘束國際之効力殊不知交涉云者須自國與對手國雙方合意之事憲法雖不能拘束他國實足以拘束自國外交代表便不至於疏忽從事未始無用若至于全憑武力解決之時則憲法不惟對於國際無効力即國內亦不



能拘束譬如有人在野被強盜劫殺其本人除正當防衛外斷非背誦憲法上人民身體財產自由之條文可以嚇退者前李議員主張民國之領土非依法律不得變更之規定其意思甚好未免過取形式主義直與俄國憲法俄羅斯帝國唯一不可分無異本席不敢贊成本席主張規定條文爲（中華民國完全繼有前清領土非依法律不得變更云）或爲（中華民國以舊有各省及蒙古西藏青海之領土組織之第二項民國之領土非依法律不得變更云）本席主張實質的概括規定與列舉主義甚相接近不過程度少有差別然而不敢贊成列舉者又有兩種理由（一）自國情言之大概採列舉主義者多係聯邦國家諸君已言之甚詳不必冗言但攷我國國情自周末以來已由封建時代進爲統一時代雖秦採郡縣制唐採藩鎮制元明清採省制各有不同不過地方行政區劃廣狹大小問題斷非單一國家與聯邦國家問題我國既爲單一國家則憲法上無須列舉規定蓋聯邦國家憲法上須領土承認一種權力團體國家不得自由改廢單一國家則無須承認此種權力團體所有地方權力不過爲國家所賦予者故無列舉規定之必要（二）自法理言之法律係人事法則須具有充分之伸縮力尤以一國根本法之

憲法爲必要因憲法較普通法律不更易改又所規定之國家時時進化故也斯賓塞爾進化論說凡物由散漫單純性進于固結複雜性其變化始能均平此爲萬物元則由個人所組成之有機體國家亦不能外乎此種元則我國一省大者管百餘州縣小者亦管六七十州縣首府之地一切政治粗具規模至其邊州單縣其人民之文化及一切經濟狀態幾與元始時代無異因省制爲地方行政機關過于散漫單純的緣故欲求其文化普及自治進步非劃小行政區劃進而爲固結複雜性不爲功此種作用恰與經濟學上之農耕法由廣放的漸漸進爲集約的相似既然如此苟憲法上將領土列舉規定則釐正行政區域即惹起修改憲法問題未免太無伸縮力矣

三十九號（陳銘鑑）本員提起討論終局

四十三號（王敬芳）本員不贊成討論終局以爲此問題如上午討論不了下午可以繼續討論

四十一號（藍公武）本員以爲諸君所發表之言論其實均無甚殊異可以討論終局

二號（孫鐘）本員反對付表決



主席 今日下午尙有會議現可繼續討論

一號(谷鍾秀)本員以爲憲法上實無規定領土之必要蓋憲法主要之點乃規定國權行動之範圍並人民權利義務之關係領土無權利義務之關係無須規定各國憲法亦本不規定領土故本員第一主張不規定領土諸君如多數以爲必須規定亦應主張概括規定其規定方式則普魯士憲法第一條中華民國以現有之領土爲領土其第二項則規定中華民國之領土非依法律不得變更之或主張規定中華民國之領土唯一不可分本員不敢贊成俄羅斯憲法第一條俄羅斯本國唯一不可分智利憲法第二條智利共和國單一不可分此等規定乃表示單一國家之規定非領土之規定也

二號(孫鐘)本員主張列舉前次已將理由說明金君今日又加以發明現本員將所發表未盡者再說明之如諸君之主張謂非以法律不得變更之云云並非領土之規定及領土變更之規定本員以爲不能謂變更領土之規定即是領土規定要知國家之要素一土地二人民三主權而土地實爲其中最重要之一要素如變更國家最重要之一要素而以全權委之於立法機關似不甚妥譬如人之手足其行動不能隨其心之所主而

司其主動機關者爲他人實屬非常危險某君反對列舉以爲世界各國祇有聯邦國家之憲法於領土規定則取列舉本員以爲不然何也比利時非聯邦國家何以其憲法領土規定亦取列舉主義此種根據實屬風馬牛不相及又某君取列舉主義恐于將來應設省制之主張有關係蓋誤認所列舉之名詞爲行政區劃殊不知此不能認爲行政區劃如絕對認爲行政區劃實無根據且如認爲行政區劃又何不可認爲軍事區域至王君之主張定爲幾分之幾本員亦未始不可贊成本員絕對主張變更領土非變更憲法不可

三十一號（朱兆莘）反對列舉者以爲將來恐行政區劃變更而憲法不容易變更故主張定爲非依法律不得變更之其錯誤之點即在混合地理區域行政區劃爲一談如廣東將來劃爲行政區域將省字刪去亦未始不可或將來分道變爲一廣州新名詞其舊名詞爲廣東某某等處並非新名詞無來歷如直隸某某地方劃爲一道或爲一府或爲一軍區無論其新名詞如之何總皆有舊名詞在設或定廣東某某等處與廣西某某等處爲一道一定須說明舊地方若干變而爲一新名詞之某道某君主張概括以爲條

文可定爲以共和宣布以前之領土爲領土此種條文實不妥善又某君主張以現在版圖爲民國領土試問所謂版圖範圍如何觀現未始不可明而數十年後即多不知係作何語以此言之可見領土萬不可不規定孫君謂如非依法律不得變更之云云爲非領土之規定乃變更領土之規定其說甚是又某君主張定爲惟一不可分試問可分不可分是指何物而言本員以爲先規定領土然後規定領土可以法律變更之六十號（吳宗慈）請先以規定領土與否付表決

五十二號（劉崇佑）如以不規定之說付表決先應聲明清白因本員即主張不規定者

**主席** 現在討論終局其結果均主張憲法上應有領土之規定約分三種（一）變更領土必須變更憲法（二）列舉各省名詞祇刪去省字（三）概括規定先以憲法應規定領土付表決贊成者請起立（起立者四十人多數）

**主席** 現在以列舉或概括付表決贊成者用概括方法規定領土者請起立（起立者四十二人多數）

主席 現在宣告休息候下午繼續開會付論第二問題

時上午十二時三十分休息

下午二時十分繼續開議

委員長湯漪主席委員出席者四十五人

主席 現在法定人數已足請繼續討論第二項問題人民之權利義務有無列舉之必要

二十號（黃雲鵬）人民權利義務問題在憲法中實爲重要部分歐洲先進國大都爲人民權利不惜犧牲無數生靈一再革命要求立憲換言之憲法爲規定人民權利義務而設亦無不可故歐美各國多採列舉主義以爲保障若英國則民法商法內之所謂婚姻財產無不悉舉而規定之其重視人民權利可想見矣中國推翻數千年專制一躍而爲共和政府每難脫去舊習故違背約法蹂躪人權之事屢見不一更就人民方面言之程度幼稚不能諱言如採用概括則更不知其法律賦畀予之權利爲何如無從主張甚非所以完全保障也故本員主張採用列舉主義但其自由權利得以法律限制之

六號（易宗夔）本席贊成黃君之言以爲先進各國均取列舉主義雖有不以明文定然法律條件大都關於人民權利義務世界各國憲法均有規定人民權利雖未彰明較著然考其條文無一非人民權利照臨時約法第六條之規定亦甚妥甚不過稍有遺漏應加數條其訂定法律範圍以外如何法律範圍以內如何

十一號（汪彭年）人民權利義務一問題本席以爲當分別討論如自由權關於消極的方面則可不列舉關於積極的方面及人民應負之義務則以列舉爲宜蓋以消極的自由權乃天然之自由權設使如臨時約法所規定僅有身體自由居住自由營業自由言出論版自由集會自由書信秘密自由信教自由八項則此外之個人自由權甚多如飲食自由起睡自由行路自由結婚自由生子自由乘車乘船乘轎談話種種自由豈不應受法律保護耶各國成文憲法之列自由權者皆因歷史上人民爲何事受痛苦最切即舉而列之於憲法其實不免有掛一漏萬之譏何不如用渾括的可以含蓋一切如云（人民於法律範圍內得享一切自由權除受法律限制外無論何人不得侵犯之）乃爲妥當至於積極的自由權即參政權要求國家行爲之權及關於公益私益對於立法司

法行政保護請求權此可仿列舉的規定使人民能憲得法上保障再人民義務一層其最重要者爲納稅服兵役須明定於憲法者蓋納稅服兵役國家恃以生存發達之具凡屬國民皆不能逃此責任我國舊制雖無明定階級上納稅之不平權貴與平民實有差別似應規定於憲法以示人民擔負公平更有應注意者吾國人民之伏專制政體之下所納稅每云是供給皇帝的毫不知爲人民對於國家之義務（前年蘇州光復後鄉人翻起抗租謂皇帝已無我們即不能再完錢糧）如不規定於憲法無以發生人民對於國家上義務觀念并無以維持國家經費至於服兵之義務我國人民素乏此等思想各地方俗語有（好鐵不打釘好人不當兵）之說使非規定於憲法實無矣喚起人民服兵之責任心此本員主張分別列舉與概括的規定者

三十八號（劉恩恪）請主席諮詢大家若無主張概括主義反對列舉若即可無須討論

五十二號（劉崇佑）本員主張概括規定其結果與列舉同形式雖異事實無不相同因人民權利義務甚爲繁冗若規定爲列舉反恐有遺漏處若概括規定尙較易於明瞭

不過文字簡單而已

五十八號（孫潤宇） 人民權利應行列舉之理由已由諸君陳述無遺惟本席尙有一言夫各國憲法上規定各種權利皆以當時政府對於此等權利時侵害競爭結果一一定之憲法以爲根本之保障如英國大憲章即君主與貴族戰爭產物故以當時易啟爭端之事及今日屬民法範圍內繼承等事亦皆詳設規定蓋在各種法律未完備時人民權利若不一一列舉規定頗覺危險試觀今日約法明定議員除內亂犯及現行犯外非有議院之許可不得逮捕然事實上政府時有逮捕議員之舉而吾人對於政府尙有詰責之餘地者實賴此明文故當此開國之始各種法律不存人民權利必賴此保障故本席主張列舉俟他日法律完全再行做照法國刪除亦未爲晚也

四十八號（褚輔成） 關於人民之權利義務當然列舉英美各國無不列舉日本則并再嫁及承繼之自由均規定於憲法本員主張照約法規定最爲適當

二號（孫鐘） 本員主張列舉緣國家由人民構成人民權利即國家權利權利義務必須確定以保障人民之自由乃法治國之原則當然規定於憲法內劉君崇佑之言則



是以限制人民之自由爲原則以不限制人民自由爲例外根本倒置實屬大謬不然  
五十二號（劉崇佑）本席所言並非此意

二號（孫鐘）本員發言未畢貴議員不能駁詰應俟本員言畢倘有錯誤再求諸君  
指教豈劉君并此而不知耶憲法上列舉人民之權利義務方能確定人權之保障若不  
列舉甚屬危險

五十二號（劉崇佑）孫鐘君之言甚屬錯誤於本員之言並未聽明故所駁詰者多不  
對題

八號（汪榮寶）人民權利義務本無列舉之必要日本學者亦以日本憲法第二章爲  
不可解蓋此種規定本係由歷史相傳而來法理上並無何等必要之理由不過大家都  
主張列舉本員亦不反對若以爲列舉即可保障人權此乃數百年以前之思想今更無  
須駁辨也

二十號（黃雲鵬）關於兩院職權之分配人人盡知不待叅攷即可討論

三十一號（朱兆莘）必須帶來許多講義以備叅攷方能討論乎

六十號（吳宗慈）各人均得自由提案付議本前次所表決

三十二號（金兆棧）適問委員長諮詢之意是對於各人提出問題之形式非謂不能提議如謂非有一定形式不可則本日對於第二條人民權利義務一節大綱上祇論及是否用列舉之規定其餘問題即不應規定

三十一號（朱兆莘）因汪君初稿有國教一條吾國本以孔教爲國教究竟應否現定其如何規定之法亦屬重要問題所以本員提起討論

主席 本席可再將適問諮詢之意聲明本席以爲大綱十二條恐未能包括完備如各人認爲有必要問題則以如何形式提出即如領土問題大綱上第一項謂是否有規定之必要第二項即謂如規定用列舉方法抑用概括方法而第二條人民權利義務祇謂人民權利義務是否用列舉之規定其範圍究如何則大綱上即未言及現有人將此層提出討論試問目下可即行討論否

八號（汪榮寶）領土問題規定與否及用列舉規定抑用概括規定乃是大爭點至人民權利義務一層各國憲法大概採用列舉主義其各種權利義務亦不過數條各國憲

法中無非大同小異在憲法中不能認爲重要問題故不必列入將來俟條文提出逐條討論可也。

十九號（陳景南）個人提出重要問題亦當列入議事日程先期通知爲妥

七號（伍朝樞）尤當得大家之許可方可提出討論

十號（何 雯）應用十人以上之連署提出

五十八號（孫潤宇）前日提出大綱時尙無此等繁重手續且個人自由提案又爲前次公決必須如此繁重手續殊非進行之道況且重要議題十二條遺漏頗多即如省制一層究應存廢與否與憲法亦大有關係而此議題內未曾列入故凡應補充之議題各人皆得自由提出討論不能加以限制

十二號（解樹強）個人得自由提案前次既經表決實無討論之必要

主席 不過提案手續是否有一定形式如須有一定形式則朱君之議即不能付討論否則可爲提出動議本日即可討論

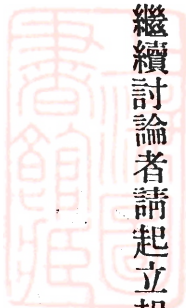
三十九號（陳銘鑑）請討論第三條國會採一院制抑採兩院制問題

四十三號（王敬芳）尙是俟下回再討論爲善

六十號（吳宗慈）本席以爲大家心理恐無有採一院爲然者故此問題可即付表決  
八號（汪榮寶）日下事實上雖有兩院制然法理上論之一院亦未嘗無精當之理由  
此不獨關係國會之組織且影響於國家之組織者甚大應詳細研究再行討論不可草  
草表決

二十二號（蔣曾燠）請宣告散會

主席 可以付表決如贊成繼續討論者請起立起立者十人（少數）時下午三時二十  
分散會





# 憲法起草委員會第六次會議

八月初九日上午十時十二分開

出席委員四十八人

湯 漪

王家襄

金永昌

金飛棧

朱飛莘

向乃祺

金鼎勛

石德純

蔣曾煥

趙世鈺

王用賓

車林桑都布

高家驥

段世垣

丁世嶧

王 賡

曹汝霖

陸宗輿

陳銘鑑

解樹強

陳 善

饒應銘

何 震

張耀曾

黃 璋

伍朝樞

易宗壘

下午假黃雲鵬

吳宗慈

褚輔成

王紹鏊

劉恩格

陳景南

史澤咸

孫潤宇

孫 鐘

李 芳

楊銘源

谷鍾秀

汪榮寶

劉崇佑

王印川

李國珍

汪彭年

王敬芳

孟 森 張國淞下午假 李慶芳

請假委員十一人

楊永泰

蔣舉清

張我華

宋淵源

呂志伊

藍公武

阿穆爾靈圭

徐秀鈞

彭允彝

龔 政

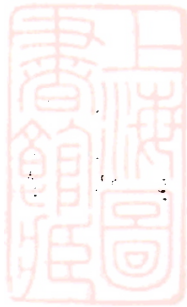
夏同龢

缺席委員一人

王鑫潤

委員長湯 漪主席

主席 出席委員四十一人已足法定人數宣告開會應先報告前次出席請假缺席各委君人數關於缺席及請假之限制前已議定係以繼續計算爲限制請假係合一個月次數計算七月分內概未計算現從八月起八月開會已三次的初二日會議請假者十六人速記錄所載有錯誤速記錄將李君肇甫名次列在缺席欄內而李君早已辭職現在龔君政已經遞補龔君政之出席請假缺席次數應從今日起計算現在報告初六日會





議請假者十人初七日會議開會之時有請假條者十六人出席者三十四人其餘九人皆於散會之後始到當時諸君均親筆繕條告假在本席個人意見以爲可作遲到不能作爲缺席因後到諸君有以爲接到通知即行到會而到會時已經散會祇得請假者究竟應作請假或缺席須諮詢大家

四十六號(褚輔成)本員係遲到者之一本不應發言不過須聲明本員係接到通告甚遲所以後到

五十八號(孫潤宇)本員亦遲到者之一按前次星期三日開會原議決每星期二四六日開會三次當然星期四照常開會不過本員接到通知已上午九點鐘而來時途中又爲軍隊所阻故致後到至作爲請假或作爲缺席應候公決不過本員不能不將原因聲明總之不能謂無故確係有故也

十二號(解樹強)此次遲到不能作爲缺席如遲到作缺席論則此次開會日期何以不先期通知猶憶前次表決遲到作缺席論曾付一條件即開會日期必預先一日通知今既未能實行此條件即不能責出席之遲也

四十三號(王敬芳)前次散會本員於大門口遇見王君印川當阻其勿庸請假因決定作缺席論現既如此王君應作為請假本員特代聲明

二十四號(陳善)以後究竟如何計算

二號(孫鐘)下不為例以後當然缺席者作為缺席請假者作為請假

主席 現在正式開會請討論憲法內重要問題第三項國會取兩院制抑取一院制按照報號名次請二十三號先發言

二十三號(黃璋)現在國會係取兩院制而本員個人主張則取一院制今請先說明本員主張一院制之理由第一有貴族平民等階級制度之國家不能強合為一使性質不同之議員得各盡其責故不能不取兩院制第二使全國優秀分子不受多數之壓制不得不取兩院制試觀中國現在大勢有此兩種原因否若無此兩種原因即無設置兩院之必要次之兩院制之最關重要之理由務使議事慎重但是否慎重可舉一例明之如下院五百人上院為一百六十人如下院全體通過之案經上院八十一人之否決是五百七十九人同意之案而因八十一人少數不同意而打消現在兩院情勢多如此可見

此層理由亦不能完全成立有非難者曰現世界各國多採兩院制者然實未深考耳君主國且無論即以法美言之美爲聯邦制度每州出代議士二人其國體與中國不同法與中國同但其形式上雖取兩院制其實質上非兩院制也法國因歷史上之變遷上院雖設而政府對之不負責任惟對於下院乃負責任故政府不可不與下院政見相同政治家稱法爲一院專制至取兩院制者實仿於英而英於往歲已提議廢上院今中國之取兩院制說者又謂可以調和國會與行政部及其他機關之衝突然如英法等國內閣與國會一體何嘗有衝突說者又謂兩院可以救濟一院專制之窮但各國皆下院權重無法以濟其窮則我國豈能獨善總之本員主張一院制以爲可以將現在之兩院合併而爲一院合并手續並不十分困難請諸公討論

八號（汪榮寶）請主張兩院制或一院制者相間發言

主席 現在報號發言者爲數甚多請諸公將自己意思用簡單語言發爲精確議論

四號（王印川）本員主張兩院制但須變更國會選舉法以爲兩院制爲有國會以來歷史上相沿而生者當英十三世時並有三院制之主張現在實多數國採兩院制即在

君主國家有貴族階級亦有取兩院制者在民主國家則一院制最相宜如兩院制議事實有遲緩之虞今比較言之以中國現時之情形實取兩院制爲最宜請簡單說明普通之理由一方面求議事慎重前已經某君言之矣一方面可以救濟一院議決之偏而加以判斷所以多數取兩院制下院代表人民上院代表有高深學問者其他規定尙有代表勳勞者其兩院分子之不同大概如此如絕對取一院制實祇能代表一方面之人民而議事亦往往失之輕率其他一方面之人民必有不平之憾英之初世本取兩院制嗣後學者有主張一院制者於是當克林盛爾之世即改爲一院然因發生種種弊病又變而爲兩院其由一院而變爲兩院無非爲議事慎重起見不過中國現在兩院選舉方法無甚殊異在本員之主張以爲中國現在人民一律平等本無階級之可言但兩院分子之組織應各不同務使不能一失之於暴而又一失之於偏如一院取急進態度又一院則應取保守態度而國會選舉法於參議院議員之被選舉人每省不能有十人之多僅二人或三人可也其被選舉人之年歲應定爲三十五歲其資格應定於行政司法有特別經驗或有特別勳勞者至選舉人可以不加限制其他如蒙古西藏選舉法亦應加以

特別之規定如此庶足以昭慎重故本員主張兩院制而須變更參議院議員選舉法

一號（谷鐘秀）本員主張一院制其理由無俟煩述單簡言之凡兩院制之權輿大抵由階級制度而生蓋當時人民既爭得參政權而有代議制度其國中特殊階級之人又以其固有之勢力與爲對待故有兩院制之設各國之情勢相同者從而模仿展轉相効雖有按之國勢應設兩院制者亦不得不從同而爲兩院制此兩院制之原因所以占大多數也至兩院制之理由在學理上推論之亦未見優於一院制若謂兩院足以昭慎重一院則不免草率不知有慎重之利即不免有遲緩之弊有草率之弊亦即所以有敏捷之利此中利弊得失固難爲武斷之判決然中國自有國會以來終日而不能決一事數月而不能定一案其遲緩之弊殊不能滿社會之希望此固一時之現象然以中國國情測之三十年內之國會要不能爲長足之進步徒設兩院爲互相牽制之機關每議會一事甲院之主張如此乙院之主張如彼此是彼非永無結果以致人民生出種種厭惡國會之心長此以往恐將來推翻國會改爲獨夫專制亦未可知所以本員主張一院制若必謂一院制恐涉於草率則一院議定法律案必須經二讀會三讀會之手續固未嘗不

慎重而兩院不過重經一次之二讀會三讀會之手續而已亦難免不草率故謂兩院慎重一院草率非確切之論也

三十三號(段世垣)本席主張兩院制以爲兩院制之存在輓近一般趨勢已變其階級說之性質而由於歷史上經驗結果與一院制比較有種種之利益美國獨立之際品西耳巴尼亞州從福蘭克之說採一院制後遂改爲二院制一七八九年法國大革命後採一院制嗣以不堪其弊至一七九五年改爲二院一八四八年二月革命時一院制復起至一八五二年又爲二院制一八七一年普法戰爭結果帝政顛覆一院制承其後至一八七五年又採二院制一八四八年德意志弗蘭克佛爾議會採一院制迄無成效一八四八年拍林會議採一院制亦歸失敗現今世界各國除巴爾幹及南美中美諸小國採一院制外其餘境土稍大之國罔不採二院制者今主張一院制其最有力之理由謂一院制與主權在民主義爲不可離之關係以爲有一院代表民意而已足何必爲牽制之故而別置上院況中華民國之社會本無階級之可言強採兩院制是反於平民主義也本席以爲不然攷二院制之由來淵源於貴族平民之階級制度此固無可爲諱但人民

之智識判斷及品性終不免有缺點之存在縱使社會上無階級之別而遇事不能無十分討論之必要故上院不必爲貴族制度均由民選可也兩院之存在不必爲貴族階級存在之意味以其任期不同選舉區不同改選法不同代表之人格俱不同也英國史家列基日單一全能之民主的議院最惡之政體也此言雖失之極端亦足見一院制之弊兩院制之利而無疑在茲舉兩院制之利益(一)慎重立法手續立法事項甯失之遲緩不可失之草率況大國政治複雜小國政治單純以政治問題複雜之大國採單一之立法制度甚屬危險(二)調和立法與行政之衝突立法與行政衝突時甚非國之福若兩院中之一院與政府衝突其他之一院尙可立於調和之地位使兩者不至各趨於極端(三)保持立法獨立政府議案經兩院否決時足以確証國民之意嚮行政部無自由行動之餘地所以本席主張採兩院制

二號(孫鐘)本員主張兩院制者不過就現在狀態觀之國會未開以前主張兩院制者多一院制者少而自國會開幕以來主張一院制者忽多其理由均以兩院制進行遲緩不若一院制之敏捷不如此說甚屬錯誤須知現在兩院遲緩之故非兩院制之不善第



一由於中國人性質之關係第二由於議員態度之關係第三由於選舉法不良之關係是則以種種附帶而起之原因遂將兩院之根本取消是何異有著雙靴者因其一不適用遂斷去其一足豈非大謬故不能以感情之故而將兩院制根本取消況代議制度之發生不外對抗專制政治貴族政治而設以多數之國民向政府貴族要求權利之故始有代議制度之發現始有國會之發現其第一目的在發表多數國民之意思其第二目的在使多數國民之意思常涉于穩重不流入于錯誤方面則其意思不能不求其趨于一致既欲其趨于一致則亦不能不有調和既有調和則不能不有兩院其設置兩院之理由大概如此至于各國設立兩院制之原理則又各不相同美國上院代表聯邦下院代表民國英國上院代表貴族下院代表平民中國雖無此種階級之可分而社會上無形之中實有種種不同之點種種不同之分子分子不同自然各種分子代表其各種分子之利益如工商界代表工商界之利益農界代表農界之利益合而行之爲代表完全之民意且中國社會之習慣從實際上觀察實有新舊兩大思潮此兩者既不能不相容又以事勢所牽不能即犧牲其一則更不可不求所以調和之道如以現在兩院不能調

和遂謂兩院制之不可採殊不知立法爲永久計現在不能調和者將來安見其不能調和且採用兩院制之原則其一則在於調和其二使少數服從多數中國社會狀態雖無貴族平民之可言而區別不能極端無之上已詳言矣既有區別則應採兩院制分別代表民意若謂中國參議院較衆議院尤爲激烈與上院穩健之原則不符不知此種原因皆選舉法之不善非兩院制之不善也又以中央集權與地方分權言之二院制之結果必至極端趨於中央集權或極端趨於地方分權兩院制則參議院代表地方有趨於地方分權之勢衆議院由人民直接選舉有趨於中央集權之勢兩者調和方可折衷再則行政部與立法部衝突之際兩端感情之惡達於極點而無其他機關調和其間勢必非常危險即如彈劾大總統一院制必自行彈劾自行審判當其彈劾之際感情程度既極膨漲則審判必不能求公平若兩院制則彈劾之權歸之衆議院審判之權歸之參議院庶得劑其平而參議院離彈劾之風潮既遠必無偏於一時感情之弊此以調和之一端證明兩院制之善者也本員有此種種理由所以主張兩院制

十號(何 雯) 本員係主張一院制者兩院之利害均從比較而來各國多採兩院制

者於是人皆以爲非兩院制不可不知兩院制之發生本起於階級制度中國既爲共和國並無貴族平民之區別即無設兩院之必要再就兩院意思上觀察衆議院代表國民意思參議院代表何種意思實不能明瞭在英國上院代表貴族美國上院代表聯邦法國元老院實由其歷史上貴族之遺留一千八百七十五年之憲法定元老院議員爲終身官即此可見其爲階級代表德意志帝國議會實係一院制度其聯邦參事會員則由各邦選派會員可出席議會有政府委員之性質而其議長則由帝國宰相或使委任行之議會操立法之權其作用甚爲敏活中國爲民主單一國應當採一院制以單一機關代表國民頗爲適當前參議院係一院制并不見有何弊害再則立法部與行政部之衝突固不能不慮而兩院自相衝突更無調和之方法至云國中社會狀態之有區別則代表各種之利害可由選舉法上規定如商會中央學會或其他法定團體亦令選出議員以代表其各團體之意思亦無特設兩院之必要

六號(易宗夔)現在主張兩院制之說甚多本員就簡單說明之此處有一先決問題即我國將來究爲共和政體抑專制政體是也如爲共和政體須知專制之弊不獨君主專

制即採一院制之國亦最易釀成國會一機關專制之弊夫既曰共和政體不獨不可使一人專制亦不可使一人機關專制至有人謂現在兩院制不善不知此非兩院制之不善乃兩院組織之不善蓋國會組織法所定兩院共同行使之職權多而單獨行使之職權少故有種種窒礙將來組織法變更決無如此之弊病

四十六號（王敬芳）本員主張一院制其理由可分理想上事實上二層言之決非擅用感情而有主張一院制之語何者政治之爲物本人民不得已而發生之現象無極端美善之可言君主國之兩院制本由歷史上之階級而來最切者爲英國而他國多以模倣而成一致故各國國會多採兩院制中國政治機關則應分行政機關與立法機關而不應于立法機關之內復分爲兩院其一院代表民意而民主無貴族平民之分則他一院並不能如君主國之可以代表貴族者其結果是兩院同爲代表平民矣既同爲代表平民而分其代表機關爲二是與平民政治之原理不合有謂政治爲不得已之現象既須觀察事實亦不可違背多數國政治之原則而成一特別政治不知有貴族者始可以代表貴族如無貴族則何有代表之可言各國政治史上之資料我國立法採用之固不

可少然不能以世界採用一院制之國僅有瑞士盧森堡之小國均係兩院制而遽謂中國必當採兩院制是僅抄襲他人之成法而不考察本國情形對於事實上究以何者爲適用至云世界各國均是兩院制我國不能不採用兩院制則又不知各國演成政治上狀態皆由其歷史上之沿革而來中國考各國立法之原意採爲資料則可若人兩院而我必兩院則世界憲法有一部足矣何必各自定其憲法哉若謂小國可以行一院制而大國必當兩院制試問大國小國與兩院一院之間有無因果關係之可言英國前年上院忽然否決下院之豫算案學者多非議之時有廢置上院之說在君主國尙且將行一院制何況于民主國哉至謂他一院專以代表工商農界之各種階級則本員以爲祇有貴族始成爲一種階級其工商農界當然與普通人民同等絕對的不能成爲一種階級若必須工商農界學界一一分別選舉則同國人民各就其階級而選舉其代表人何必有此普通選舉耶故以普通選舉者本爲普通人民所選出之代表亦即以代表普通人民之利益工商農界已包括于普通人民之中而習慣上必別以工商農等字者乃名詞上之區分並非階級上之區分至於中央集權與地方分權之說係另一問題

與兩院調和並無關係所謂地方者多以下級自治團體選舉出之議員以代表地方最高之地方然今之參議院議員則由省議會選出而遽謂爲代表地方且與代表人民者有調和中央集權與地方分權之勢豈非讐言至謂現在有兩院存在若廢棄一院於事實上甚形困難則憲法爲國家根本法須爲國家永久之便利著想不能因一時之困難而以遷就出之須知立法之例原無極端之美善者不過從比較上觀之而權其輕重今日中國立法機關與行政機關間補助之法甚多固不必藉力於上院因中國人民之積習行使合議制已有微病苟每一議案以兩院分議之徒使事事紛擾不能進行而立法機關致失國民之信任此即今日議會之惡象也况中國向爲一專制帝國一旦革新掃除如數千年以來之舊習各種事業均在積極進行之際立法機關亦應取其敏捷至謂一院易爲黨派所左右此乃另一問題與一制之制度無關主張兩院制者其最完滿之理由則謂彈劾總統時下院彈劾上院審判似較同一院彈劾與同一院審判之爲愈然彈劾審判之權是否分別歸諸兩院公有之問題將來尙有爭點不能即據此立說有謂一院易推翻內閣此說更謬蓋在一院制之時內閣必由議會中多數黨出而組織且內



閣亦必對於下院負責任非對於兩院負責任其政策亦只須得一議會之同意必不至為屢次推翻內閣之事本員就理論事實上主張一院制之理由如此

八號（汪榮寶）現在贊成反對相間發言已各有數人對於兩院制與一院制之主張均圓滿充分闡發無遺本席特提起討論終局動議

三十一號（朱兆莘）相間發言非僅專發表自己意見且對於反對者一方面加以駁論如所言為他人所以經發揮者即不必再行複述如前發言者有未盡之義則不妨代為補足

主席 即請朱君發言

三十一號（朱兆莘）本席係贊成採兩院制者適問某君之主張其誤點約有四端

（一）謂參議院皆優秀分子衆議院皆庸碌分子要知此乃選舉法之關係而非上下議院分子有優秀與庸碌之殊也（二）謂兩院議員人數不同要知選舉大總統兩院合議時本議院議員分子之表決權與衆議院議員一分子之表決權相等蓋斯時并非參議院之分子與衆議院之分子乃國會之分子（三）謂聯邦國宜取兩院制單一國當採一院制



不知中國大勢分爲二十餘省與美之聯邦國實無甚異比如廣東選所出之議員當然代表廣東不過其精神當貫注全國且兩院制可藉以調和政見不至成一院之專制（四）謂近來兩院爭執頗多未見即能調和此則兩院議員之咎而非兩院制之不善兩院制之妙川甚多有已爲前發諸君所發揮者茲可不贅參議院所以必須設置者所以位置年高望重之人如退位總統副總統曾任各部總長高等法官外國公使等富於政治閱歷者將來必多當選爲參議員者其人必能主持立法機關爲國家謀福利可斷言也五十一號（劉崇佑）本席係主張一院制請簡單言之夫兩院制之要點因一國有兩種階級不得以兩種代表組織之現我國既無兩等階級何須乎有兩種代表此乃根本問題無論選舉法之如何變更而人民不過如此即如參議院議員選出於各省省議會而省議會議員仍選出於各地方之人民決不以多一種手續而激烈急進者遂可變爲穩健保守也至謂參議院議員多有從各團體中選出者須知如商界工界亦係一般之人民究無如何之分別目前如此千百載以後亦未嘗不然也本席係主張內閣制要想達內閣制之目的亦非行一院制不可說者又謂各國均取兩院制不知各國精神上

均爲一院其形式上取兩院制者不過爲人民之階級與歷史上遺留之故中國既係創設之初何如採取一院制之爲愈

三十八號（劉恩格）本席主張兩院制其理由經諸君已討論者不再贅述在主張一院制之議論闡發亦極精詳大要謂兩院制因取階級代表或有歷史上關係吾國既無階級可言不必模倣成例本席竊不謂然吾國人民一律平等誠無階級可言創定憲法亦無歷史關係惟本席主張兩院制重要理由原不在此本席所取兩院制者蓋專利其慎重立法手續與預防一院專制也適有人謂吾國既採責任內閣制則不可取兩院制若以爲兩院制之規定與責任內閣制不相容者本席亦不爲不然本席主張責任內閣并主張議院內閣者而以爲尤當採取兩院制也蓋下院多數黨首領組織內閣對下院負完全責任其流弊所不可不防者非政府挾議院之勢力以濫行其政策既議院以無上之權力蹂躪政府相處極端均甚危險賴有上院爲之劑平况本國社會法律知識最爲幼稚即就普通立法案而言亦但求其多一種機關即多一番審慎若說者以爲一院制利在敏活兩院制弊在牽制而本席以爲合議制與獨裁制之利害區別原在乎此而

合議制之所以優於獨裁制者亦在此故本席主張兩院制非謂可以代表階級非亦欲步武成規蓋以國情學理而論欲求立法慎重政治穩健之結果非兩院制不可得也

五十八號

（孫潤宇）

本席主張取一院制請簡單發言主張兩院制者以爲美之各州無異於中國之各省第二即調和之說本席以爲聯邦國與單一國自有一定之組織不可以相似之點漫爲比擬且國有政黨而兩院議員均由民選則大黨之占多數於下院者亦必占多數於上院黨員既服從黨議則贊成於下院者亦必不反對於上院所謂調和恐徒屬空言耳夫二院制發源於英國而各國效之然英國近有廢止貴族院之建議也又於一九二二年議定上院對於下院議決之財政案不能否決至一般法律案在下院三次可決者於二年內在上院雖繼續三次否決而下院之議決仍可成爲法律可見兩院制祖國君主國體之英吉利以最近思潮所迫尙欲行此根本的改革在我新造之邦可不慎擇乎哉至一院專制之說不過爲學理上之名詞揆之事實兩院何獨不能共同專制至於政治上重要問題往往有頃刻千變之勢若須兩院一致問題則事過境遷尙在討論爭執之間是所謂慎重者適足以坐失機宜故本席主張取一院制之理由大

略如此

三十二號 (金兆棧) 今日共有兩議題午前可以解決一議題本席提起討論終局

勸議

六十號 (吳宗慈) 本席發言之號請取消

三十九號 (陳銘鑑) 請主席查點在場者已足法定人數否

十六號 (王慶) 現在已至十二點可以表決

四十三號 (王敬芳) 委員會應詳細討論下午尙可繼續討論

主席 討論終局之動議本會規則未曾規定

三十九號 (陳銘鑑) 可適用參議院議事細則討論終局之規定

主席 參議院議事細則第三章第二節第四十條發言者未畢議員提起討論終局之動議有五人以上之贊成時得不用討論即決之本會所適用者係參議院議事細則第

三章第四節之規定表決方法

六十號 (吳宗慈) 可以付之表決

八號 (汪榮寶) 若謂無此規定即無法解決則討論一節又何嘗規定於規則內

二十號 (黃雲鵬) 本席先報號發言現請取消

十四號 (曹汝霖) 本會規則既未規定當然適用參議院議事細則

主席 本席以爲討論終局不必表決現在主張一院制及兩院制者兩方面發表意見均已詳盡若尙有極有價值之言論尙可發表

五十三號 (金鼎勳) 十二點已到或表決或延會

一號 (谷鍾秀) 十二點半方能延會

十二號 (解樹強) 主席不應作此武斷語謂以後未發言者諒亦無有價值之言論本席固不敢謂已發言者全無價值亦烏能謂未發言者盡無價值則此時主席應問尙有發言者否方爲正當

一號 (谷鍾秀) 恐無人定欲發言

三十二號 (金兆棧) 大約無甚議論

主席 本席并未言無有有價值之言論者係言若有極有價值之言論尙可發表本席

以爲兩方面發言均極詳盡恐無人定欲發言

三十九號 (陳銘鑑) 本席贊成討論終局

主席 贊成討論終局者請立起(起立者三十九人多數)

主席 贊成一院制者請起立(起立者九人少數)

主席 贊成兩院制者請起立(起立者三十七人多數)

主席 宣告休息下午二時繼續開會

時上午十二時十五分休息

下午二時繼續開議委員長湯漪主席委員出席者四十六人

主席 宣告繼續開議

主席 既經表決取兩院制則兩院之權限有先次問題可否將以下各議題先行討論然後再討論兩院之權限十號已經報號請發言

十號 (何雯) 兩院制既經多數贊成本員以爲國會之組織及議員之選舉種種手

續法應以特別法律規定今應先規定國會之根本組織條件而手續法則另外規定

五十二號（劉崇佑）本席亦主張選舉方法不必規定於憲法頃主席聲明關於兩院權限有先決問題本席甚爲贊成應請先討論行政部一項俟此先決問題解決後再討論兩院之權限

十號（何雯）本員動議請先付討論

主席 何君動議以爲國會之根本組織條件應規定於憲法而手續法則另外規定大家對於何君之動議以爲何如

五十九號（王紹鏊）按法國兩院並非國會不過假兩院爲國民代表之立法機關現行之國會組織法以兩院爲國會甚屬錯誤

三十一號（朱兆莘）本席主張選舉及議員資格均應規定於憲法內以免根本有所動搖將來陷於危險地位至解釋吾國國會性質實與選舉總統及制定憲法時之國會性質略有分別前者爲兩院立法機關可以混稱爲國會後者爲特別機關其爲兩院之分子所組合則同而行使其特權則異常名爲國民議會以別之即法國所謂

National assembly 是也



八號 (汪榮寶) 本員所以贊成兩院制者尙有其他原因因國會組織法將來必須

變更不與現在之國會組織法相同其詳細瑣碎條文應另定單行法不能備載於憲法上使國家之根本法不至於輕易變更故憲法上只能規定國會組織之大原則至於資格如何選舉方法如何當然另定單行法此屬於民國議會組織法之範圍內者若選舉大總統及制定憲法則其權當然屬於國民議會民國議會與國民議會兩者不能混爲一譚將來兩院組織及構成分子斷然不能相同至國會二字之名稱則似無不妥處

五十四號 (王川賓) 本席主張兩院制兩院制分別之點全在組織之規定午前因報號發言者過多本席未得發言今討論組織問題關係於兩院制之主張極多故略及之主張一院者以吾國兩院選舉結果於政治上不見異同不知兩院異同非人的關係乃法的關係約法上本一院制今襲用爲兩院職權宜其無別若組織兩院分配職權得當自於政治上有保守急進相維之効力或又以爲兩院在英乃由歷史得來各國憲法祖於英並兩院襲用之實無必要可言不知法律制度雖有起原於無甚意思之歷史而能爲沿用不廢者必有第二必要之理由發生議會原於中古之等族議會在英爲二院歐

洲舊且有三院今三院無人過問兩院獨盛誠以足補立憲政治之缺點也憲政缺點在以多一人之半數壓制少一人之半數而易流爲專橫所謂多數議決者而兩院一致之制實足保障多數實足使非大多數不能議決故其制於民主立憲尤有數利（一）民國無絕對不裁可權可以裁抑立法之輕妄則兩院一致之議決互如覆議機關（二）民國行政部有立法部監督而立法部以上更無何等力有之節制權則可決否決兩院互如監督機關（三）立憲之精神在分權而分權實易衝突近世國家之組織則皆用複設機關以減少衝突如行政部總統下之有內閣立法院衆議院上之有參議院（四）即以代表民意言民國尤當取普徧主義一院之多數議決不若兩院之大多數議決一院之代表一部分不若兩院之代表各部分或又以爲各國實有各種階級團體之可以分別代表者不知各君主國固有調和平民貴族之必要各聯邦國固有調和國民聯邦之必要然若法之民主而非聯邦其取兩院制何也考其組織下院取地方區域而兼人口比例主義上院取人口比例主義與吾國上下院分子之分配適成正反然皆取地方團體人口比例調和主義皆足斟通國家地方各種思潮皆有兩院之必要本席故以國會組織

法關於此點之精神最好唯衆院取人口比例主義則於人口調查未齊之日參院取地方區域代表主義則於行政區域整定以前憲法規定永久須要慎重再就組織之範圍言則國會之制度兩院分子選出之主義選舉之方法任期之異同會期分別議事一致議定皆其重者今兩院制既表決選舉別以法律定之其餘大致依國會組織法爲之無甚問題然本日問題爲是否悉依國會組織法之規定則本席敢斷言不能悉依國會組織法以但就組織言亦必不能悉依況國會組織法所列及者甚廣也

三十二號 (金兆棧) 本席以爲國會組織法將來必須變更故選舉法可以不規定于憲法內至於省制變更問題本席以爲應先行討論然後討論內閣問題方有一定方針

五十八號 (孫潤宇) 本席本主張關於國會組織法重要之點應規定於憲法至選舉法等應另定單行法此層意思可以先付表決

委員某君 國會組織法可以改爲議會組織法本席不贊成悉依國會組織法之規定二號 (孫鍾) 現在應以悉依據國會組織法或不悉依國會組織法付表決至兩院

組織之大原則自應規定於憲法上其餘則當然以單行法規規定之

三十九號 (陳銘鑑) 本員主張兩院議員任期及選舉機關及議員年齡之限制均

應規定於憲法中彼參議院議員任期六年衆議院議員任期三年參議院議員年齡須滿三十五歲或四十歲以上衆議院議員須滿二十五歲以上以衆議院議員由人民直接選舉參議院議員由各地地方最高自治團體選舉此數端皆兩院組織之大原則斷不可不規定於憲法中以免根本時虞動搖

一號 (谷鐘秀) 本席意思以爲凡重要之點均應規定於憲法惟悉依國會組織法與否不必付表決簡單言之憲法上應否詳細規定抑只須規定大原則與國會組織內容絕不相關本員之意思與陳君之主張略同故如參議員衆議員年齡任期等項當然均應規定於憲法之內

四十三號 (王敬芳) 本員意思與谷君相同亦以爲不必悉照國會組織法原文抄襲因憲法有憲法之性質更不當悉照國會組織法之規定至於兩院權限現不能即付表決應於起草時詳細討論之斟酌既當俟起草後再行討論表決

主席 諸君討論大致相差不遠

一號 (谷鍾秀) 王君主張兩院權限應俟最後討論則大不可

五十四號 (王用賓) 兩院組織分子之變更當然另以法律定之憲法不過規定其

原則

五十九號 (王紹鏊) 選舉雖爲憲法以外之事不過國會組織法之名詞不合理應

更改

七號 (伍朝樞) 本席以爲兩院組織之大原則當然規定於憲法內其餘則別以法

律定之至現在所討論大綱不過爲將來起草條文時設一範圍以爲起草之標準將來據此範圍以起草條文而已並非即以此規定於憲法內故或名爲民國議會組織法或改名爲民國議會組織法等名稱不妨均俟之起草條文時討論可也

四十五號 (張耀增) 現在既討論此問題則對於此問題非下以針鋒相對之解答

不可今觀此題係云如取兩院制是否悉依國會組織法之規定查國會組織法關於國會各種事項如職權開會閉會以及出席表決等事無不包括而規定之固非僅兩院之

組織已也故憲法上兩院決不能說悉依國會組織法之規定然亦不能說國會組織法之規定無一條可採今問題是問是否悉依本員請答之曰不可悉依如此乃爲針鋒相對之解答既明瞭而且滿足不必牽涉手續法種種不相關之事項

八號 (汪榮寶) 議題本問組織其權限並不在內

四十五號 (張耀曾) 照汪君之解釋如此而題目並未專問組織

八號 (汪榮寶) 本日議題內本係專問其組織如何

四十五號 (張耀曾) 本員所見議題並無其組織三字想係漏寫(書記補發議題舉)

四十五號 (張耀曾) 其議題既係專問組織則請就此發言兩院之組織雖不必悉

依國會組織法之規定但關於兩院組織之根本原則則萬不可不明著之於憲法蓋國會爲立法最高機關此種機關之組織有不同則其立國之精神亦生差異憲法爲擁護國本之具若此種關係立國精神之兩院組織不規定其中使之得以隨時變動不但人民對國會不能得明確之觀念而且國本常在動搖不定之中殊爲危險今我議會既取兩院制本席亦極端贊成所以贊成之故因凡屬國家皆包有二種獨立人格者一爲自

然人即人民一爲政治的法人即自治團體此二種人格者實爲組織國家之分子欲國家之發達必使其分子得自由發達之道故人民與自治團體宜均置於政治上同等地位使其不偏不倚各得發抒故取二院制者即以一院代表人民一院代表自治團體也此爲二院制之精神在我共利民主國舍此更不能發見採取二院制之理由所以憲法內必須將衆議院由人民選舉之參議院由地方最高議會選舉之二句明白規定至於以若干人選舉一名議員以及每地方選舉若干議員等等事項即以手續法規定之亦無不可

主席 現表決方法以兩院之組織不必悉依國會組織法之規定付表決贊成者請起立(起立者四十三人多數)

主席 何君雲提出動議謂國會根本組織之條件應規定於憲法其餘則別以法律定之(衆謂已表決)

十一號(汪彭年)不悉依國會組織法究竟如何是否須付討論

主席 此在本議題第二項已解決不必討論



二十一號（李慶芳）本議題第三項與行政部之組織有關請將本日議事日程變更先討論行政部之組織

十號（何 雯）此議題僅表決不悉依國會組織法規定其如何組織尙未表示究竟比種組織是否應規定於憲法內之問題必當討論若空言依適間之表決則起草時仍茫無頭緒

十一號（解樹強）今日議題是問究竟應否悉依國會組織法之規定既表決不悉依國會組織法規定則本議題已經解決至於究竟如何組織則爲另一問題何君欲提出討論可另提一議題

五十二號（劉崇佑）本員以爲應先議行政部一項適問張君所謂院兩制之精神一在代表人民一在代表地方之語代表地方者又爲省議會今日省制尙未決定將來究有省之存在與否尙未可知而先議及此豈不甚難不若暫時擱起將先決問題議決後再議故本員主張將兩院職權問題暫時擱起先議行政部之組織爲善

二十一號（李慶芳）憲法上重要議題祇須將議題之大意表決即爲完全解決現

議題之大意已表決不悉依國會組織法規定則本議題已經完全解決至於特別規定之應當如何則起草時可以提及現在請變更議事日程提出第四第五兩議題先議主席 何君動議大家非不贊成不過事實可暫時擱起。

十號 (何 雲) 聲明可以暫時擱起

主席 李君劉君提議兩院權限之分配必俟第四第五議題解決然後可以議及

一號 (谷鐘秀) 兩院權限不必俟行政部組織一層解決後方能議及若先議定兩

院權限則行政部之組織自然依之而解決故先議此端與先議彼端並無分別有何變更議事日程之必要

十五號 (陸宗輿) 此不必牽涉行政部問題可依本議題第二項之表決定為悉依

國會組織法與不悉依國會組織法之表決先問兩院權限是否應同抑應異可矣至於其同處如何其異處如何則可俟將來起草時再定請委員長以異同二字付表決

八號 (汪榮寶) 似此模稜表決則有此議題與無此議題等苟具如此模稜之觀念

僅略為一思兩院職權總有其異同之點而異同之究為如何則毫不顧及起草時必非

常困難

十五號（陸宗輿）此可照前項議題一樣表決前項則決定其悉依不悉依此則決定兩院權限是否有所同異亦不得謂之模稜表決若謂兩院之權限將異同之點應再如何定法則須另行討論矣

八號（汪榮寶）李君勳議先議第四第五議題可以贊成因兩院權限專在立法上

言之則當然相同非兩院一致成之不可不過兩院是否僅有立法權仰尙有其他之職權若有其他之職權則當先觀其他機關之如何組織後方能定其職權之應如何分配如任命國務員外交大使公使之同意權宣戰媾和之同意權等等均須觀行政部之如何組織而後始能決定行政部之權重則兩院之權輕兩院之權重則行政部之權輕兩者有密切之關係應俟第四第五議題解決後再議較爲便利

五十九號（王紹塹）贊成先議第四第五議題再討論兩院權限請以李君勳議付表決

三十九號（陳銘鑑）必須以第四第五議題先議如採總統制或內閣制決定後兩

院始有權限之可言不然討論必不明瞭

五十二號 (劉崇佑) 本員並非謂必須先議大總統權限不過欲知兩院之權限如

何須知其他機關之權限而後兩院之權限方能明瞭所以主張先議第四第五議題

十五號 (陸宗輿) 劉君主張先議行政部則司法部亦在他機關之列當然亦須將

其權限議畢再議方能明瞭

主席 現以李君動議付表決諸君以爲如何

五十八號 (孫潤宇) 諸君主張先議第四第五兩項本員則主張將十二項議題議

畢後再議此問題蓋國會權限除專行權外皆與他項有關係不能列舉如第四第五兩項諸君認爲與兩院權限有關係然第六項之副總統如認爲有設置之必要則參議院議長是否由副總統兼任第七項之國務員討論議員能否兼任兩院如何彈劾第八項之平政院如認爲獨立機關則其院長是否由國會選舉第九項之審查法律權是否屬法院抑屬國會餘如第十之解釋憲法第十一之預算決算審計院第十二之修正無一不與兩院權限有關係故本員主張先將此十二項議題議決後再討論本議題亦即此

十二項議題議定則兩院權限之異同同時亦表現其八九矣

五十一號（劉崇佑） 本員贊成孫君之說應將各議題完全解決後再議兩院職權

不然不能知兩院職權之大小異同究爲如何故如先議兩院權限則凡此關於兩院權限既經議定外所餘者悉奉以與行政部試思此行政部所取得之權力其偉大爲若何反言之則凡關於行政部權限既經議定之外所餘者悉奉以與兩院則兩院之範圍當然較行政部爲廣大二者均有所未可故本席主張與孫君同

六十號（吳宗慈） 請以孫君之說付表決

主席 依孫君之說係主張將十二條重要議題完全議畢再議國會兩院權限之異同如何贊成此說者請起立（起立者二十六人多數）

主席 現在請繼續討論第四項問題行政部之組織採總統制抑採內閣制

八號（汪榮寶） 此問題本員思全場主張幾於一致採內閣制絕對無主張採總統制而反對內閣制者本員即主張採內閣制之一人以爲民國總統於政治上應不負責任而以內閣代其負責任則對於政治上與兩院衝突時因之受兩院之彈劾內閣應承

其責再行改組而總統之地位不能變更此原爲保持國家根本上組織計故不能不採內閣制

某君 請主席諮詢大家有無主張總統制者如無人主張總統制即請付表決

主席 贊成與反對者本應相間發言如有人反對內閣制請發言如無人主張總統制……

五十八號 (孫潤宇) 本員以爲此問題與省制有關係能將省制存廢問題先討論後再表決此問題亦可

十七號 (向乃祺) 孫君之說以爲主張總統制或內閣制與省制存廢有關本員以爲此問題絕不能發生

八號 (汪榮寶) 本員以爲無論取內閣制取總統制與地方制度絕不生問題

二十二號 (李慶芳) 省制存廢今日原不能議及本員以爲省制非憲法上問題今日可以不必討論

十號 (何·雲) 本員主張總統制而於內閣制亦爲相對之贊成蓋從政情觀測法國

內閣更遞頻繁政黨中之點者時思推倒內閣援引儕侶政治現象極爲危險實不如美國總統制之優點故欲國家盛強必先立強有力之政府使總統無權則政治極不穩固若爲元首地位起見設內閣以當其衝亦未爲不可然不能盡做英國法國爲極端之內閣制此於中國政情歷史亦較相宜法國現任總統頗能運用實權此近今法人心理上之變遷亦可以考見政治之真相故本員不主張極端內閣制

主席 現在此問題可以表決

四十五號 (張耀曾) 省制存廢雖與內閣制無關然省之權限大小問題與取內閣抑或取總統制則大有關係故本員以爲如將地方權限擴張則取總統制亦未始不可故應先討論省之權限應擴張至如何程度俟此問題解決後始能決應採內閣制與否否則二者均不能表示贊成故本員以爲孫君之說甚有理由請諸君詳細討論

主席 現先以內閣制付表決贊成憲法主於行政部之組織採用內閣制者請起立起立者四十人多數)

主席 照議事日表今日議題已經議畢



五十九號 (王紹鏊) 請將第五項議題宣告付討論

三十九號 (陳銘鑑) 請宣告討論至午後五時再行散會

某君 議事日表主席當然可以加增無容表決

四十六號 (褚輔成) 本員不贊成繼續討論第五項以爲第五項關係重大委員未

出席者甚多現祇可議第八第九兩項

五十九號 (王紹鏊) 可先將第五項議題第一款議決即行散會

主席 此議須付表決現請不必討論照本日議題既經議完本席當然宣告散會但有人提議將下次議題提前討論自不能不付表決贊成將下次議題提前討論者請起立 (起立者十五人少數)

主席 宣告散會

時下午三時三十五分散會

# 憲法起草委員會第七次會議

八月十二日上午九時四十分開議

出席委員五十二人

谷鍾秀	孫鐘	龔政	王印川	易宗葵
伍朝樞	汪榮寶	楊永泰	何雲	汪彭年
解樹強	史澤咸	陸宗輿	向乃祺	陳景南
黃雲鵬	蔣曾煥	李慶芳	黃璋	陳善
高家驥	丁世嶧	湯漪	趙世鈺	李芳
朱兆萃	金兆棧	假世垣	饒應銘	阿穆爾靈圭
劉恩格	陳銘鑑	楊銘源	藍公武	孟森
王敬芳	張耀曾	褚輔成	石德純	金永昌
夏同和	張我華	王家襄	張國溶	車林桑都部

劉崇佑

金鼎勳

王用賓

李國珍

孫瀛宇

王紹鏊

吳宗慈

請假委員七人

彭允彝

王慶

徐鈞

宋淵源

呂志伊

王潤

蔣舉清

缺席委員一人

曹汝霖

委員長湯漪主席

主席 現出席委員已足法定人數應宣告開會繼續討論憲法大綱內重要問題第五項大總統選舉方法大約此問題包括選舉大總統之機關與當選之票數及大總統當選資格數端請就此範圍內分別討論

十號（何 震）對於大總統選舉問題本席另提一大總統選舉案已交到委員長處尙未提出茲將其大綱說明之本席以爲選舉大總統非先定選舉法不可選舉法之規



定即關於總統之資格選舉機關及票數等請分別報告之第一條規定大總統之資格條文爲（凡屬中華民國之男子年滿三十五歲完全享有公權並在領域內住居滿十年者有被選舉爲大總統之資格）此條參照美法葡萄牙等國而定葡萄牙並將私權亦規定在內第二條選舉機關探國會選舉制條文爲（大總統之選舉由參議院衆議院行之）第三條規定選舉條文爲參議院衆議院決定開選舉會日期應於三十日以前咨達大總統布告全國第四條爲開選舉會時以兩院議員之年長者爲主席第五條參照參議院議員選舉法第五十六條之規定爲主席者得請院外相當之行政官或司法官到場檢查選舉票第六條參照參議院法第五十五條之規定爲施行選舉之前一日由議員五十人以上之連署得推舉大總統候補當選人第七條爲選舉時須兩院議員總數四分之三以上之出席用無記名投票法選舉之對於候補人以外之投票作爲無效第八條爲開票計算票數凡票額與投票總數不符者選舉無效惟票額少於投票總數時仍爲有效第九條爲凡得票滿投票總數三分之二以上者爲當選得票不滿投票總數三分之二以上時得再選仍不滿時即舉行第三次投票以得票最多之二人決選之以

比較得票多數者爲常選第十條選舉會應將當選人姓名咨達大總統通告全國並由選舉會通知當選人請其到院宣誓就職第十一條爲副總統之選舉適用以上各條之規定第十二條爲本法自公布之日施行本員之主張大略如此

**主席** 本日祇能就大綱上討論何君提議可作爲以後之參攷現先請討論大總統選舉機關

十七號（向乃祺）關於大總統選舉機關大概有主張行使普通選舉者有主張由國會任之者仍請相間發言

二十一號（李慶芳）請質問何君所提大總統選舉法是否爲法律案如係法律案在委員會不在提議

十號（何 霽）本席所提大總統選舉法案係屬憲法上問題如法國憲法形式上分爲數部就中元老院選舉法皆屬憲法之一部葡萄牙巴西憲法於總統選舉法另列爲專章他國雖有以普通法律規定者然究以規定於憲法內爲宜法國元老院選舉法既可規定在憲法上則大總統選舉法更可在憲法上特別規定也

## 主席 請三十一號發言

三十一號（朱兆萃）本席對於大總統選舉機關主張由國會行之其理由有三（一）中國教育未能普及人民智識幼稚不能行使直接選舉之制（二）由國會選舉大總統係法國制度而吾臨時約法亦已有規定臨時大總統由參議院選舉之昔日之參議院即今日之國會也法國選舉大總統由上下兩議院組織特別機關行之其分子爲國會議員而別其名曰國民會議本席以爲可仿法國制由國會組織特別機關（即可名選舉大總統會）以行使選舉大總統之權（三）憲法大綱已議決採內閣制總統不過一名義元首權力甚小以後爭政權者其目的必在總理而不在總統故對於總統之選舉可無須用繁重之手續以致騷動全國本席之主張大概如此

二十號（黃雲鵬）本員對於大總統之選舉機關既不主張直接選舉復不主張國會選舉何以言之世界共和國大總統之選舉法分美國式之直接選舉與法國式之國會選舉兩種然終不免有缺點（一）美國行直接選舉者一則鐵路普及全國交通便利辦理選舉甚爲迅速二則人民教育程度甚高無不披覽新聞留心政治故能採用此制然

一次選舉全國騷擾其競爭之激烈殆爲無血之革命若施之中國則交通不便辦理遲緩人民智識狹陋所舉必不得人且更有全國騷擾之弊本員所不敢贊成者此也(一)法國行國會選舉者因屢次革命後深恐帝制復活故使行政由立法所產出不免失却三權分立之精神而行政部動承國會意旨不能獨立發揮行政之權力以促國家之進步故本員亦不贊成國會之選舉者此也至本員所主張者爲地方最高議會投票選出候補大總統彙集於參議院由參議院合同衆議院開會掣票以得票最前三名爲確定候補大總統然後由兩院所組織成之選舉會決選之如此辦理既無美國繁重騷擾之弊復無法國國會牽制之嫌民意可徵求而不失之輕率黨爭可減殺而不陷於偏私鄭重公平無逾於此但最後尙有一條以爲此法雖善惟第一次正式總統選舉因時勢之迫促各省省議會多已閉會而人民希望正式政府成立甚殷此次可不適用暫由兩院會合選舉之但以此第一次爲限是否可行請諸君商確

**主席** 現報號發言者頗多請將各人之主張書明以便指定發言

二十三號(黃璋) 本員主張由兩院選舉其理由有二第一理由以中國交通不便



若組織特別選舉機關恐非一二月所能集事由兩院選舉不惟便于現在即大總統死亡辭職時尤便補選二理由中國議員其學識雖或不如外國議員總算中國第一流人物若另組織一機關其政治眼光或反不如兩院議員黃君謂由兩院選出恐大總統受制于兩院然兩院會合選舉其分子之數雖同其性質則已全異蓋參議員人數少衆議員人數多兩院同議一事參議員之表決權實強于衆議員表決權會合選舉則各人只有一投票權非復兩院之性質矣何言受制于兩院攷法國一千八百七十五年制定憲法大總統之選舉由兩院會合行之一千八百七十七年下議院即被解散可證明并無受制之弊黃君又言由省議會選舉再由國會行決選但一國爲大總統候補資格者不過一二人斷無初選選不出之理是由國會行決選仍與國會選舉無異且多一層手續也

二十一號（蔣會煥）本員不主張由國會選舉大總統蓋立法機關乃立法分子所組成者以之代表國民執行立法之手續及表示立法之意思而已若選舉大總統國民應有之權利本非立法機關所應有且憲法原依國民之合成意力而定今兩院之立法分

子既有制定憲法之權又有選舉大總統之權則是國民權利全入國會掌握尤屬不可再者國會所在地常與中央接近於地方種種觀念諸多隔膜已不足以完全代表民意而參議院議員任期六年若四年選舉大總統是一人而有兩種選舉大總統之權尤大不合於國民心理有此種種原因故由國會選舉大總統決不可行但事實上在吾國又不能盡合多數人之意思而直接選舉故本席主張於兩院之外以別一種分子另組織一新機關選舉總統其選舉人數應較衆議院人數增加一倍至此機關之如何組織可另以法律定之

二十九號（趙世鈺）本席主張組織國民議會選舉其組織之分子以國會兩院議員及地方最高議會之議員若干人組織之參議院議員雖由省會選出然其性質與省議員實有不同不得不另一機關分子亦甚適宜乃本席主張之理由如此

主席 現共有四說一種以兩院所合成之國民議會爲選舉機關一種以初選機關屬之地方最高立法部覆選機關屬之國會一種則主張完全組織新機關一種則主張由國民議會選舉但不專屬兩院分子而兼以地方最高立法部若干人充之

七號（伍朝樞）本席以爲選舉內閣制之大總統與選舉總統制之大總統大不相同選舉內閣制之大總統雖關緊要然未及選舉總統制之大總統如此之緊要是以此點請諸君宜注意自己意見亦不妨犧牲本員對於由省議會組織選舉機關或完全或部分均不贊成其最大理由在保存省議會何則現各省省議會均有黨派與中央黨派相同黨名黨義亦皆相符合然此實政黨之大謬各省黨派應與中央黨派不同中央之黨以全國政策爲黨爭之的地方黨派應以地方政策爲黨爭之的地方政策各省不同如在蘇省甲黨或以濬河爲政策在廣東或以節省經費爲政策中央與地方之不同更不待言是地力黨派應與中央黨派不同若以省議會參與選舉總統則對於選舉之事必生黨派於是各省議會將不以地方政策而分黨派而反以中央政策而分黨派矣此本席所極不贊成者也且人民之選舉省議會議員者亦係因地方政見選舉甲議員以其主張築某鐵路不投乙議員之票因其反對此鐵路並非因選舉總統也或謂以國會爲選舉機關易受運動受壓制然在省議會豈即可免此現象耶故本席亦絕對主張由國會選舉爲選舉機關蔣君意思絕不贊成

三十三號（段世垣）總統選舉方法本席主張由各地方最高議會選舉而以國會爲核算票數及決選之機關但第一任總統由兩院會合選舉以爲世界先進各國其選舉總統方法大概分直接間接兩種就理論上原則上論直接選舉最與學理相符合然衡以民國今日之國情直接選舉手續之煩重惹起全國社會各方面紛擾按之人民智識之程度運用政治之能力以及交通之情形目前內外兩種之危險斷然不可採用無已亦惟於間接方法中求其稍稍適當足爲一種最良之折衷方法者惟有以各地方最高立法機關爲選舉總統之機關而以國會爲核算票數及決選之機關爲最後之補救其理由（一）須勿背於普及之原則選舉總統爲人民之公權理應求其普及縱普及之法（即直接選舉）不適於今日之國情亦必求其與普及原則相近者所以主張由各地方最高議會選舉較之純由國會分子選舉稍爲推廣而社會上又不至直接惹起紛擾（二）須使人民受直接感覺共和政治之入人心以選舉總統爲最大之感覺蓋中國數千年來之歷史專制之歷史也一般人民幾不知共和爲何物故往往以總統之選舉爲認識共和政治之標準若行使最重要之總統選舉而一般人民俱在不知不聞之鄉則

其腦筋中之共和觀念必不能日益發揚以促成共和政治於無形中爲最有力之保障  
(二)須避各方面之影響選舉總統視人民意思之信仰若選舉人萃於一地爲競爭之  
集點易受各方面之影響往往枉其本來之意思甚至釀成人心之腐敗具此三理由本  
席以爲由各地方最高立法機關選舉其選舉人之程度既較之一般人民稍高而又無  
召集選舉會之煩難兼可稍收普及之功效並可免國會選舉之流弊且遇票數相同時  
尙可爲最後之決選所以本席主張由各地方最高議會選舉至本席主張第一任總統  
由兩院會合選舉者以爲臨時政府早已滿期國民望治之心幾以總統之選定與否爲  
先決外交之承認亦多以總統之選定與否爲觀望且各省議會多已開會故欲圖目前  
之救急除兩院會合選舉外別無良策亦不得已而有此例外之主張也

三十八號 (劉恩格) 本員對於大總統由國會選舉一說極端反對以爲在真正共和  
國家取代議制度已屬萬不得已若舉一切主法權監督行政權人民選舉權悉委之於  
國會未免與共和國之原則違背今國會既有定憲權而將來憲法上規定之同意權彈  
劾權審判權以及種種關於國家之權限其重要之點亦無不屬於國會之範圍內苟并

選舉大總統之權亦剝奪之勢必至政治上之公共權利幾爲國會一機關之私有權政府之措施事事仰國會之鼻息而人民絲毫不得與聞恐有失共和政治之精神故嚴格言之真正共和國家必人人有選舉大總統之權成爲人民直接選舉之習慣而後可然我國土地遼闊人民衆多則直接選舉之法亦爲事勢所限斷難實行不得已而思其次惟有由人民間接選舉爲最善至本員所以主張人民間接選舉者可分爲兩層解釋之一則就本員根本之主張而加以發揮一則就諸君非難此主張之意思而加以糾正庶諸君對於本員所主張經此詳細解釋必易於明瞭先以本員根本之主張言之第一由人民間接選舉可表示慎重國家組織之意蓋總統之地位對內則爲一國行政之首長對外則爲一國國家之元首選舉總統權實一種關於國家組織最重要之手續苟僅由少數人之國會行使其手續而多數人反不得與未免重視國會而輕視人民殊非所以慎重國家之組織第二由人民間接選舉其結果可使人民認定選舉總統爲人民之自由權利各個人可自由發表其意思而國家與人民相關係之觀念方深入於一般人民之普通心理苟僅由國會選舉則人民幾忘選舉總統爲人民應有之權利而其權僅操



諸國會一機關則人民視總統將如視皇帝當此共和基礎未固時代殊非所宜第三由人民間接選舉合各地方人民而選舉總統一人以較由國會一機關選舉少數人之意思而選舉之所在地亦僅限一地方則行誘威脅脅之弊易滋若由各地方之多數人民意思舉行選舉則其弊之發生較難故本員主張仿照選舉衆議員辦法由各地方人民各選出大總統選舉人若干名組織一特別選舉會選舉之較爲妥善再以諸君非難之意思言之第一謂我國人民程度幼稚若由人民選舉有種種困難遠不及國會選舉之便利本員以爲我國人民程度幼稚誠無可諱但須知人民程度幼稚乃一時的幼稚非永久的幼稚而我國憲法將來必採剛性主義不易變更此皆諸君所承認者試問諸君對於人民程度希望其完全發達乎仰希望其始終幼稚乎對於憲法性質採剛性者乎仰採柔性者乎苟諸君欲促進人民之程度而不願其始終幼稚又制定憲法爲剛性的設使人民程度完全發達時豈非須變更憲法故不能以一時之事實概永久之法制有如此者更進一層言之惟其人民程度幼稚共和基礎未固多數人不知共和爲何物則由人民選舉更是以引起一般人民對於共和政治之責任心尤爲妥善第二謂法國爲



共和之先進國其國情亦與我國大致相同法國總統係由國會選舉則我國仿法國之先例亦未爲不可殊不知法國地狹人少故以國會代表民意而已足而我國則土地遼闊人民衆多斷非以國會一機關即可云完全代表民意而盡奪人民選舉總統之權此我國與法國異者法國採取係純粹中央集權制故其於地方之意思不必求其普遍而我國則事實上習慣上均不免地方之觀念在雖將來採中央集權制或地方分權制尙不可知要皆不至趨於兩極端則對於中央與地方之意思必求其一致而後可國會爲國家機關其意思自不免偏向中央故由人民選舉方能調和中央與地方之意思此又我國與法國異者故立法當求其合於己國之國情不能僅模仿他國之先例第三謂我國當革命時代即係由國會選舉總統革命時代且然況於統一時代若此說則衡之政治上原則與立法上理論而兩不可通者蓋政治務求其普及立法務垂諸久遠如說者謂革命時代云云乃一時一事之計畫不可以例國家之根本制度果如其言則我國革命時代尙係採一院制現時亦不能改爲兩院制矣第四謂採責任內閣制總統必須國會選舉因總統不政負治上責任內閣代其負責任而內閣即由下議院多數黨組織之

苟總統不由國會選舉則又何能使內閣代總統對於下議院負其責任故一方面採責任由內閣制一方面總統由人民選舉不免與責任內閣制之精神相衝突此說本席亦不敢絕對否認但本席以爲責任內閣制內閣代總統對於國會負責任乃自政策之施行而言因政策本由內閣施行自不得不負責任也若選舉總統本爲人民應有之一種權利與內閣政策之施行絕不相涉則由人民選舉總統不過表示鄭重而已與責任內閣制總統不負責任之意思並無衝突之處第五謂國會含有國家觀會其眼光遠大若各地方之人民則皆不免徧於一地方之觀念其眼目狹小故人民選舉不如國會選舉之爲愈本員以爲不然國家爲人民所構成無人民何有國家故合各地方人民之意思即國家之意思不得謂其眼光狹小且國會乃中央立法機關去地方甚遠于各地方人民之意思恐未能完全代表而不免徧於中央之弊由人民選舉則各地方人民意思一能完全發表第六謂國會議員爲人民代表既有立法權利亦可有選舉總統權利本員亦不以爲然一須知立法權僅政治上權利之一種不得謂有立法權即應有選舉總統之權如一人贈我以帽乃並其靴而奪之有是理乎且人民所以委國會議員爲代

表者因立法手續至爲繁冗不能事事躬親若選舉總統則其範圍限於一事其期間限於一時有何不能躬親之有第六謂我國交通不便總統由人民選舉其手續亦極煩難必至召全國之紛擾本員以爲此層並不發生問題因選舉總統不過一時一事既如上所言如以交通不便手續煩難爲辭則選舉議員其事尤煩總統祇一人而會員千百人何獨不以選舉總統所慮者而慮之于選舉議員時果爾則選舉制度何一而非煩難者如說者所言必盡廢選舉制度而後可此又本員所不敢贊同者故本員最後研究所得之結果仍主張由人民間接選舉但第一次格于事勢以暫由國會選舉爲宜

主席 現有四種主張（一）由人民直接選舉（二）由國會選舉（三）省議會加入國會選舉（四）省議會初選國會復選

十五號（陸宗輿）請以國會選舉與非國會選舉兩層分別付表較爲便利

五十八號（孫潤宇）本席對此議題主張分爲兩種一永久辦法二臨時辦法永久辦

法主張由人民直接選舉其意將君已經發揮本席特再補一簡明之理由今民國採代議制度由人民選舉若于八爲代表組織國會議決國家一切大事然按諸原理原則凡

共和國家政治施行應合全國人民會集討論始爲合理祇以事實上既無如此偉大容積之議場又無如此複雜討論之方法且人民程度不齊不得不使其選舉較有學識經驗者出爲代表至投票一事非議事可比爲法至簡易未有不能者故由共和真理而言大總統應由國民直接選舉今以我國人民程度不齊姑棄前說本席以爲當於各省設立初選機關以衆議院議員之初選當選人爲選舉總統之選舉人蓋若輩具有普通知識於國家現狀略能明瞭以之爲初選之選舉人自無不當也嗣由各省初選機關將投票結果通告國會由國會將各省比較多數之二人舉行決選夫以人民爲初選機關以國會爲複選機關法至完善當可爲國家之根本辦法至於臨時辦法則第一次選舉正式總統以國會分子組織總統選舉機關名爲國民議會以選舉大總統取其迅速便利惟此種臨時辦法規定之於憲法諸君中或有懷疑此法理不合者然攷太西憲法中如葡萄牙瑞士等九國憲法皆有暫行條文蓋亦治標之一法也本席之簡單意思如此三十九號（陳銘鑑）現有多數人主張由國會選舉本員亦甚贊成因中國教育尙未普及交通不便利其直接由人民選舉或由地方議會選舉二說數十年後始可行使屆

時再修正憲法未始不可至於規定一永久選舉法之外復規定一臨時選舉法恐各國憲法亦不多覩本員絕對不贊成至劉君謂應令多數人民均行使其選舉權不知我國現採內閣制總統已立於不負責任之地位選舉一不負責任之總統而使全國經濟受其影響多數人民被其騷動實未見其利至由衆議院議員之初選當選人爲選舉總統之選舉人不知此來自田間者則不免囿於鄉曲之見未必皆有國家觀念則所選擇之人果足與謀國利民福與否正不可知本員亦不贊成然所謂直接選舉之法其最後之解決仍在國會不若由國會選舉省去煩難手續且國會之分子多具有國家觀念當然可以代表全國民意以行使其選舉權不然四萬萬人民皆奔走於投票事實上非常困難

一號（谷鍾秀）選舉總統問題多數人視爲非常重要以爲應組織選舉大總統機關

然此於事實上非常擾攪恐數十年後尙不能實行至於國會選舉似亦太形簡單本席以爲宜折衷各國之立法原則而按照中國之情制定憲法不必盡求同於各國也黃君提議由各省省議會初選之其得票多數之前三名或五名由國會決選至爲適當至分

臨時永久規定之則憲法本爲永久性質無所聞其所謂臨時者本員甚不贊成

五十九號（王紹鏊）諸君之主張大別可分爲五（一）由國會選舉（二）由國會以外之機關選舉本員對於國會以外之機關選舉一層不能贊成（三）就孫君之說由衆議院議員之初選當選人爲初選大總統選舉人再由國會選舉之不知此法實際上與由國會選舉同而手續非常困難若以全權委諸國會議員事實上較爲便利（四）由人民直接選舉再由國會決選之當此交通不便教育未普及之時而人民之鄉土觀念又非常之重以極端言之其結果必至各投票區所選出之後補者一區與一區殊即或不然而各投票區所選出之候補者爲數恐亦甚夥事實上行之誠極困難以此多數候補者其結果仍由國會決選之是與由國會選舉同而多此繁費手續本員亦不能贊成（一）黃君之說以各省省議會選出候補人由國會決選之不知參議院議員本由省議會選出有代表省議會之意而中國原爲單一國非墨西哥之聯邦國可比不必取地方代表主義省制之能否存在尙一問題則省議會之存在與否更不可知故本員對於此說亦不能贊成（二）由省議會議員若干人加入國會組織選舉機關此說主義以參議院爲



初選機關一說大旨相同然參議院議員本由省議會選出已足代表省民意思何必更加此省會分子或謂參議院議員選舉時已有政黨作用私人運動參於其間非純然省議會之代表然此一時之弊實不可以論國家之永久根本法且此弊病亦非僅僅多此省議員若干人所能掃除本員所希望者則在將來參議院議員之選出不至再呈黨爭之現象當然能合省議會意思則省議會議員可無須再加入故本員亦不能贊成者以上各說既非本員所贊者而本員之主張則由國會選舉其理由與伍君朝樞所發表者相同如總統制之國美國墨西哥智利等國其總統爲行政首領絕對不能受立法機關相牽制而立法機關純然爲立法議會亦無立法以外之職權此行絕對的三權分立之原則也按其行政首領必當由特別機關選出方不至爲立法機關所左右不然則國權四分五裂無一強固之中心其害亦不知伊於胡底此美利堅各國大總統不由國會選舉而由各地方選舉之理由也今中國既取內閣制且取議會內閣制其政治之原則已與美利堅各國相背馳而獨選舉總統一事仿用美制勢必至總統依省民合地方議會之力內閣依國會之力而起政治上之衝突故本員謂採內閣制之國家其行政首領當



由國會選出惟此國會非一立法機關乃一國民議會制定憲法修正憲法亦皆由此行之二十九號（趙世鈺）本員係主張於國會議員分子外加以地方高級立法機關議員若干名共同組織選舉大總統之機關

主席 現休息時間已到宣告休息一點鐘候下午一點鐘時再繼續開會討論

時上午十二時十五分休息

下午一時十分繼續開議

主席 現繼續開會討論選舉大總統方法請十七號發表初選由地方議會決選由國會機關之意見

十七號（向乃祺）本席爲反對以兩院會合作選舉總統機關之一人贊成兩院選舉之理由大概不外集議員所謂人民程度幼稚先例取法法國三說第一第二兩說劉議員已有駁議無容再論而取法法國一說本席頗有疑義蓋吾人欲取一種制度當知其制度之起源法國所以取兩院選舉制者以總統被人民直接選出時恐總統對於人民直接負其責任得藉口民意爲後援以蹂躪國會鑒于千八百四十八年之事實故憲法製定

總統由兩院舉選以杜防總統對於人民直接負責之弊然此種矯枉過正辦法自理論上言之必生兩種結果(一)即總統操縱國會之弊蓋選舉政治必難脫黨派關係使總統爲雄材大略之野心家則在任期中必用各種方法維持其所由選出之黨派使永占優勢不歸失敗或以利誘威脅亦在所不免(二)即國會挾持行政部之弊蓋國會爲監督行政機關行政首長復由此產出則易陷行政部於孱弱無能之地使大總統個人性近庸碌時兩院議員必常爲局外之野心家所操縱以防害國家安寧據上兩方面立論其弊不出於彼即出於此是以國會選舉總統不惟不能達防弊之目的且于所欲防之外更添一弊也反對本席之說者必謂前述三弊祇發生於總統制斷不至發生于內閣制以爲內閣制之總統不過如英國君主爲憲法中之一粧飾品斷不至惹起前三種之結果本席以爲不然蓋垂拱無爲凡百治理端賴臣工且不失一般人民之敬仰心唯生于帝王家之世襲君主始有此資格如共和國家人人平等非有階級門閥之憑藉苟非超群絕倫一舉一動是以風動一世者必不能當選以如是之人而居行政首長之位謂其能韜晦隱光自安于無所事事之地位本席不敢深信歐美學者對於法國此制亦曾抱疑團決非

本席一人私言況我國內閣制其內閣總理必須大總統提出大總統對於政治上之行動毫無責任亦不能說所以本席反對兩院爲選舉總統機關至自己主張恰與黃議員相同須以各地方自治團體最上級立法部爲初選機關選舉候補總統若干人以兩院會合爲決選機關由初選若干人中選出一人（一）總統純由立法機關選出可免直接對於人民負責之弊（二）復參有地方立法機關意見兩院亦不能任意挾制自信最爲折衷適宜的法制反對地方議會參與選舉總統最有理由者爲伍議員之說謂地方立法機關不應受中央黨派競爭之潮流本席亦深信其說但現在參議院皆由各省議會選出國會議員純是黨派關係而總統不限定有黨派故伍君反對地方立法機關選舉總統不如反對省會選出參議院尤爲直捷了當本席既主張總統由地方初選但此第一次大總統之選舉爲時勢所阻萬辦不到故第一次總統本席主張得由兩院會合選舉適有人謂憲法爲永久根本法不宜如此規定本席以爲不妨試攷葡萄牙憲法第八十三條乙項規定「初次選舉總統暫時政府亦可被舉下次須查照憲法第五十條辦理」此項因事實便宜之故當然只適用一次我國因事實便宜爲第一次選舉之例外

規定亦無不可本席主張如此

五十五號 (張國溶) 本員第一主張以爲共和國大總統祇有人民直接選舉之一方

法此法行之巴西吾國能否仿行以實情觀之吾國地廣人衆以之選舉議員尙不能直接則欲人民直接選舉大總統必辦不到故本員尙另有一種主張第二主張即由兩院議員會合爲國民會議以爲選舉大總統之機關也本員第一主張以爲謀百年之計畫應由人民直接選舉然憲法者亦非百年不變之物此時直接選舉既辦不到則可暫由兩院會合行使俟能辦到直接選舉時再行修改憲法亦無不可本員之所以如此主張者以爲選舉大總統除人民直接外均係間接而間接方法則莫如兩院議員會合選舉較爲適宜也適問諸君之主張不過三種(一)由省會初選國會決選就一方面觀之以爲省會與選較爲普及然以本員推論則不如由各縣會初選尤爲普及再進而言之則由各省最下級自治會初選庶乎人民直接選舉之義相近試問此種辦法能否辦到如可辦到反不如由人民直接選舉之直截了當矣易一方面觀之初選選不出時必由國會決選既已限制國會自動之選舉而最終解決又不能不委之於國會則何如逕由

國會選舉尤爲便捷（二）以衆議院議員初選當選人爲選舉人不知此項當選人係以選舉議員之目的而當選雖其人尙存而實質相違或謂不如另選如額之初選當選人以選舉之則手續頻繁又多一次紛擾且取此方法者以其能接近於民也然亦始於間接而終于決選不能得其實益而徒滋弊擾（三）比照兩院員額另選出一般人爲選舉人此說也如用國會選舉方法是以選舉初選人之紛擾爲未足而爲二重國會之選舉易言之是非不取國會之員額及機關而不取已爲國會之議員則直可謂爲准國會矣持此說者不外兩種理由一謂人民所有權利不能盡委之於國會不知選舉時已離去國會之形質而成一選舉會不過因其便利而仍使其人行使之耳是蓋以議員而兼爲選舉人不得曰委其權于國會也一謂法國國小故用議會選舉此說恰與一般論理相反惟小國易行直接選舉大國難行故用間接法且如此何況吾國總而言之如不能直接選舉而另組選舉機關不但手續非常困難且引起全國之騷動若由鄉而縣而省無論何級機關而其結果仍不能不藉國會爲最後之解決則何妨以選舉事直委任之於兩院議員也故本席主張如不能行直接選舉則間接選舉莫過於兩院議員者謂

宜規定於憲法行之數屆俟交通便易程度逾高能直接選舉時再爲憲法之修正諸君所謂各項機關不敢贊成即所謂兩院議員選舉只能適用第一屆者本員亦不能附和也

六十號(吳宗慈)本員主張與孫君潤宇大致相同亦以爲第一期總統應暫由國會選舉第二期則不由國會選舉現將孫君未發揮盡致之理由補足說明之查各國選舉大總統在憲法上多規定以國會爲決選機關所以必設此決選機關必以國會爲決選機關者其中大有深意試詳言之假如大總統選舉即以國會爲選舉機關仿法國制原無不可然此中缺點則國會份子信仰不能一致之時則當第一次投票時有一部份人之意信仰某甲足勝大總統之任故被舉者爲甲又有一部份人之意信仰某乙或某丙足勝大總統之任故被舉者爲乙或丙而其投票之結果則甲乙丙三人均不能當選其勢不能不出於決選既決選矣則此投票之三部份人欲求投票之有結果則必有一部分或二部份人犧牲其向所信任者移而信任第二人然則一國元首如此重大之事立法者竟陷令投票份子今日信任此一人明日信任彼一人無一定之意思其爲危險何可



勝言設有因黨派上之關係此甲乙丙三部分人之信任始終不移則其投票將永無結果斯其影響所及必將因選舉競爭而演出殺人流血之慘劇矣故本員不主張以國會爲直接選舉機關而贊成以國會爲決選機關也

其以國會爲直接選舉機關當有最大弊害則因國會之設立行政首都所在之地將來選舉之時爲勢迫均屬萬不能免之現象願諸君平心靜氣一思之也

或謂吾國政體既採內閣制大總統由國會選出可收政見一致之效本員以爲此當分兩層論之以直接選舉言如國會議員舉甲黨佔多數則大總統直接選舉甲黨亦必能佔多數如以責任言則既採內閣制大總統不負政治上之責任其與內閣又有何政見不能相合之處故本員意以爲既採責任內閣則大總統由國會選出或非由國會選出本無關係故選舉總統之法在憲法上當然有剛性之作用以垂久遠則主張不由國會選舉而贊成孫君潤宇之主張若第一次之選舉辦法則主張定一暫行辦法或謂暫行辦法無先例之可援然如葡萄牙之憲法其對於大總統之選舉即係另定一暫行規則故以本國情狀論或用臨時字樣亦無不可適谷君發言謂立法例不應有暫時者及臨



時者然何以中華民國又有臨時約法之規定耶

或謂現在人民程度不齊地方觀念太重如以省議會爲初選機關在廣東省所舉者必爲廣東人在廣西省所舉者必爲廣西人如是則候補大總統人數過多將來又須經國會之決選不如直接由國會選舉爲便利本員以爲此雖事實上或有之者然亦無碍總之將來規定大總統候補者應照美國先例在兩人以上此次之大總統候補者以本員必在二人以上此似可無庸研究此外又有主張第一屆總統由國會選出第二屆以後若不由國會選出將來又于修正憲法時修正之本員以爲此應定在憲法上永久不能變更祇因受時勢之牽制指定一臨時規則亦無不可總之用間接選舉方法以衆議院議員初選當選人爲選舉人選出大總統候補者若干人再由國會決選之此法爲本員所最贊成者也

主席 現請六號發言

六號（易宗燾）選舉總統方法僅有二種一爲直接選舉一爲間接選舉直接選舉以現勢度之尙難仿行因中華民國國民之程度不齊不能行使此權徒增社會上之紛擾

而已本員不能贊成然本員之意以爲間接方法亦有二種其一以國會爲選舉機關合參衆兩院之分子組織之特別機關即國家最高機關亦可名曰公民議會但法國之大總統選舉會設立于離巴黎四十里某戲園中華民國大總統之選舉機關亦應設初立在北京以外之地如天津等處均無不可再附一條件於選舉大總統時應在衆議院召集時或可稍杜威脅利誘之弊其二則將各省會作爲初選機關國會作爲決選機關黃君主張臨時永久兩方面本員不甚贊成以爲法律之上無求謂臨時永久此等規定極背本員意旨故不主張

主席

(四十五號) 係成贊黃君之說者請發言

四十五號 (張耀曾) 本員所主張者與黃君大致相同而對於黃君之說稍有補充以爲凡制定憲法應有貫徹到底之一種精神而後所制定之憲治方有系統今制定共和國憲法自當以普遍的精神貫徹到底何以故因普遍的精神乃共和之精神故也普遍者凡範圍內所有各方面不同之意思盡網羅之不使一方面向隅是之謂普遍在國家政治上最有關係而方面不同利害不同顯然易見者有二種一地方一中央大總統之

選舉關係重大必使政治界各方面之重要意思悉得發抒調和一致然後其所選舉者始能完全得全國之信任故本席以爲選舉大總統必使中央與地方之意思俱能參加方妥而構成中央之根本意思者爲國會構成地方之根本意思者爲地方議會故選舉大總統必使國會及地方議會均得參加方合普遍之精神或謂下院代表一般人民上院代表地方故由國會選舉則地方之意思已經參加是未必然蓋國會自客觀言之實爲國家一種機關構造表現國家之意思爲廣義的中央政府之一部故國會之眼光實注重於國家一方面縱有地方之分子在內然爲國會行動之時其眼光亦自然傾於國家一方面若僅由國會選舉所選出之人其才幹與思想於國家一方面雖屬適當然試問果適合於各地方之意思與否殊難斷言然專由地方選舉一說則亦不免僅從地方觀念上着想恐所選出者雖足以代表地方而於國家大政土之着想缺漏必多故本員最後研究所得之結果則欲求全國信仰之人必使中央與地方兩方面之意思均得參加不專趨於地方亦不專趨於中央然後於憲法之普遍精神乃能貫徹到底而此各方面之思潮始有調和之希望至趙君所謂加入各地方最高議會之議員未有重複之

弊孫君主張用選舉衆議院議員之初選當選人爲選舉人亦未免缺于地方觀念其餘各說本員均不贊成

二十三號（黃璋）張君既以爲中央與地方思潮不合如甲乙二人爲中央所注重丙丁二人爲地方所注重設甲乙二人落選丙丁二人當選所謂調和者何在

四十五號（張耀曾）所謂調和者謂兩方之意思均收容其若干分決不專留一面而全然排斥他一面如地方意在甲乙而國會亦意在甲乙則是中央與地方思潮全然相同不能謂中央意思未加入如地方意思其希望甲乙在八分而希望丙丁在五分國會以爲丙丁最適於國家則其意思亦不得不謂之調和

二號（孫鐘）本員簡單發言本員主張與張君相同亦以爲各方面思潮均湏調和本員前所以主張兩院制者亦爲調和各方面思潮起見而制定憲法選舉總統爲國家最大問題兩方面之潮流及其精神更當調和使歸於一致苟事前不爲善備之籌劃選舉結果將不堪設想矣故本員主張以省議會爲初選機關選出數人由國會決選之以大總統對內爲行政首長對外則爲國家代表按諸民主國之原則原應由人民直接選

舉然事實上恐難實行若必求積極的簡單方法由立法部選舉殊無以見國民之心理而所選之人亦未必適合國民意旨且制定憲法選舉總統爲國家最大問題亦國民之最大權利今第一權利既爲國會所剝奪若選舉大總統再由國會行之則國民兩種大權實爲國會剝奪殆盡矣故本員主張以省議會爲初選機關選出數人由國會決選之爲最適當

四號（王印川）本員主張由國民議會選舉其機關即以兩院議員組織之此時國民議會之分子雖國會之分子而性質與國會迥然不同國會者乃兩院各分別行使其立法權至國民議會乃兩院合併成一特別機關位乎各機關之上而各機關之立法行政司法三權皆爲此最高機關所賦與故以原理而論此機關當以全國人民組織之而事實上有所不能且兩院議員本爲全國人民代表即以國民代表組織國民議會似較爲簡易

四十七號（夏同龢）憲法爲國家根本法必有永久之性質定成一剛性憲法方不至易於搖動而躋國本於鞏固今之對於選舉總統問題主張加入最高地方自治機關於

國會以行選舉者有主張衆議院議員初選當選人行初選者其用意在乎求普遍而其實不免有所偏重本員主張由人民選出初選人組織選舉機關以選舉總統以副人民直接選舉之意方合共和精神其理由(一)現今人民程度不能增進皆由國家觀念薄弱之故若選舉一國行政首領之機關由人民組織可以喚起人民之國家觀念(二)其選舉人由多數人民之公意必爲全國所信仰之人較之由各議會選出者爲易得適當之真才(三)由全國人民選舉之總統既能較集合數十個小小團體所選出者爲能爲多數民意所繫屬之人則施行種種政策亦必爲國民所歡迎有此種種理由所以必由人民選出當選人組織選舉機關選舉之方爲完善至於目前辦法可定一暫行條例亦不必歸併於憲法之內惟設一附條以表明第一屆選舉總統時適用之

**主席** 宣告休息十分鐘

下五二時三十五分繼續會議

九號(楊永泰)關於大總統選舉方法約不外兩派一派謂宜由人民直接投票一派謂由人民間接選舉以國會爲投票選舉機關於此兩派之外又有一折衷之說謂宜由

地方自治團體初選由國會決選此說與國會選舉說本席均認爲最有價值之言論然均非絕對之贊成請分別言之夫主張以省議會爲初選機關者其用意無非使全國名望最著資格最深者三四人得當選爲候補總統惟所謂全國之望高名重者在國會中亦皆信仰之崇拜之則選出者當亦不外此三數人是經省議會之初選無異於不經省議會初選惟多一重手續而已再論省會爲初選機關如選出候補當選人爲四五人則國會行複選不難爲之決擇倘選出爲兩人則國會中僅就此兩人定其去留毫無決擇之餘地是無異強迫國會也使選出之人果爲有總統之資格者猶可說也假令省議會地方觀念太深眼光不能貫注全國選出不得其人則國會其聽之乎抑否之乎聽之則盲從否之則違法此本席對於省議會行初選一說不敢爲絕對之贊成者也況初選機關有二十二省蒙古西藏其人數不下二千人如得票之人其最多數者占票數至一千九百餘票試問咨送國會之時國會能否反對之是國會並非決選機關乃一署諾機關也此又不絕對贊成以省會爲初選機關者之又一點次論由國會選舉其一則以國會人數太少有背於共和民主之精神其二則以國會地點必近在京師國會有選舉全權



苟野心家行使其種種威迫手段於事實上非常危險今之主此說者依據法國制度而言法國選舉總統祇以得票過半數者爲當選然兩院合併之後其人數已有挪移苟過半數之票額即可當選則總統之選出反不如平常法律案之有價值所以專採法制由國會過半數之票額選舉本席亦不能絕對贊成者也本席主張由國會選舉而取葡萄牙制須得三分之二之票數方得當選苟當選者皆不能得三分之二之票額時以比較最多數者兩人咨送各地方自治團體如今日之省議會者決選之以得票最多者爲當選此乃折衷以上兩說以省議會爲補足機關作此救濟方法本席之主張如此是否有當仍請討論

三十九號（陳銘鑑）本員對於楊君之說有疑義如二十二省決選而兩人之票數相等或皆不滿投票人之半數時將如何

八號（汪榮寶）如二十二省之中十一省爲甲黨占多數而十一省爲乙黨占多數則甲乙兩黨首領被選之票數平均又何以補救之

九號（楊永泰）本席主張乃以人數爲單位

四十六號（褚輔成）本員反對由國會選出所有理由已有說明於前者茲特補充之此處有一先決問題即國家最高機關是否爲國會是也以本員觀之國會非國家之最高機關既非國家最高機關而選舉總統實爲人民行使其最高主權不能以此權委托於國會但主張由國會行使者其理由甚多（一）以爲今日人民之程度不齊不能自己行使此最高主權此說在劉君恩格已加以批駁茲不再贅總之我國人民程度一時固尙不足試問將來終有發達之一日否不能因一時之現象而剝奪其永久之主權況憲法爲國家之根本法制定憲法自當爲永久計不能爲一時計（二）以爲人民鄉土觀念甚深恐不能爲國家選出一適當大總統然此語本員以爲事實上有不盡然者假如人人抱定鄉土主義去年選舉議員之際即應多選出本省人本縣人何以西藏蒙古之選舉有非西藏蒙古人而當選者此但援近事已足以証其非（三）以爲國會議員既爲人民代表即可以完全代表民意如是則委托其選舉大總統亦何不可然興言及此則須知吾人被選舉爲國會議員時雖人民以代表之責任相委但不過由立法事項至爲繁冗人民不能事事躬親故委其責於代表若選舉總統則固人民所優爲又係行

使其最高主權則吾人爲其代表者斷不可與人民競爭此權失其爲代表之資格(四)以爲我國既取責任內閣制大總統即應由國會選舉以免與內閣衝突不知大總統對內雖不負政治上責任而對外實代表國家負完全責任故須爲全國多數信仰之人而後能負此責任既由國會選舉則未必能得全國多數信仰之人因國會議員之人數不過數百餘人其意思不得謂全國之多數意思也有此種種理由故本員主張不由國會選舉應另設特別機關選舉之至此特別機關之如何組織則本員尙未有成見請諸君討論

四十一號 (藍公武) 褚君所謂國家最高機關究何所指

四十六號 (褚輔成) 各國組織不同照平民政治之原理三權各應獨立而國家最高機關位乎其上中國今日不能達到此目的祇可以國會之分子組織最高機關本員始終無絕對之主張還請諸公詳細研究

四十三號 (王敬芳) 如褚君之說是認國會在國家最高機關支配之下此與約法第五十四條衝突

四十六號（褚輔成）本員原始主張係對於修正憲法權不委之國會所以不認國會爲國家最高機關

五十四號（王用賓）本席主張由民國議會議員組織選舉會選舉大總統欲明本

席主張之理由第一當比較法美兩國總統制度之異同第二當證明吾國無取美制複雜機關之必要按美憲法第二條第一節第二項及修正第十二條之規定各州依於其法部所定方法選任其州應選出元老院議員及代議院議員同數之選舉人各於其州依祕密投票選舉大統領及副統領封印而齊呈於元老院元老院議長當兩院議員之前計算票數如無得選舉人總統過半時大統領於得票較多者三名中由代院議決選之其決選之投票各州議員各有一但投票權以州之三分二所出議員爲法定員數以州之總過半數爲當選票額副統領由元老院於得票較多者二名中決選之其決選以元老院議員總定三分二爲定員數總過半數爲當選舉票額按法國一千八百七十五年二月二十五日憲法第二條共和國大總統以代議院元老院會合之國民會選出之得過半數之票者爲當選據此則法美兩國總統選舉之機關皆非國會而爲特定之國

民會唯國民會組織之分子即所謂選舉人者法以兩院議員代之不另選舉美則另選與兩院議員同數之選舉人爲之以是之故法之國民會合開於首都美之國民會分開於各州法之投票結果無當選者則重行選舉至於有當選者而後已美之投票結果無當選者則不能由各州開國民會議選舉即以代議院爲決選大統領機關元老院爲決選副統領機關質而言之法國選舉總統之機關組織簡單美國選舉總統之機關組織複雜夫美之所以如是複雜組織選舉機關者其立之意蓋與法國相反即法國主義取近於國會者爲總統選舉人美國主義取遠於國會者爲總統選舉人其主義可得而言焉（一）美取三權分立之制總統爲行政部首領若由近於立法部者選舉之足以減殺行政之獨立而使隸屬於立法部（二）美總統負政治責任其責任向全國民負之故一切制度皆以總統接近國會爲大戒不以議員兼選舉人而由各州選定選舉人選舉之尤其精義所在者（三）美爲聯邦國聯邦國之總統以各州人民意思所作成故各州選舉之選出之方法各由其立法部定之選舉會各於其州開之決選之投票權各州平分之當選以州之總過半數爲之等規定皆與聯邦議會議員之代表全國國民者意思不相

合(四)此外美之立法者尙爲避政黨競爭之局取近於直接選舉之義而直選選舉人於衆民分開選舉會於各州較於兼以議員選之首都自易貫徹其目的由以上觀察之結果選舉總統機關之組織美之取複雜而法之不取複雜其異同之故可知矣吾之國情既不取三權分立而取三權交輔之制既不取總統制(非議院政治)而取內閣制(議院政治)既爲固有之單一國而非聯邦國則必不能不做法之以國會議員爲總統選舉人固無可異議者至美之立法者爲避政爭之計畫學者早議其失敗美之每次選舉鄉區之運動戶外之演說舉國騷然孰與制法單純其政爭集中於一隅之爲得蓋政爭隨選舉所在爲移轉選於各州則政爭遍各州矣此外美制之決選機關屬於兩院議員尤爲紊亂系統并遠於國會之主義亦自犧牲之益徵其制之凌亂而苦無相當救濟之道况吾更有決不適此制之國情在踵謬尋尤甚無取也然至此尙有最有力之反對論即某君所主張組織選舉總統機關須調和中央地方人民三方面之思潮貫徹憲法上之普遍精神以國會議員近於政府其爲民選可代表民意而於地方一面意思欠缺在本席以爲調和各方面思潮之論甚美以國會議員組織選舉會亦足調和以衆院自民

選出參院自地方選出兩院制實出於調和人口比例與地方區域之精神將來選舉法如何變更而此制苟存此義不容或混以人口比例與地方區域選出之議員其於中央爲政府一部之立法部三方面思潮比較可以調和若猶不此信任而必加入地方最高議會議員組織國民會或以地方最高議會爲無常選者時之決選機關本席以爲第一說是否有重覆之弊地方最高議會議員不能全加將選若干人加入之與參議院議員即出於地方議會選舉者不免重重複第二說是否倒用美制理不可通蓋美取遠於國會主義其以國會決選實不得已此則爲調和地方思潮然若逕有常選者則決選無用目的仍不能貫徹矣總之選舉機關無絕對之良制比較立法尙以兩院議員會合者爲適用於吾國之制度再本席所稱國民會者不過表示此種選舉機關之意思耳草創條文之時或國民會或選舉會皆可唯當避與製定及修正憲法機關之名稱相混以是等機關在法律上爲最高之國家機關總統乃與國會同爲憲法建設之政府機關不應以最高之國家機關選舉之將來最高機關之實質是否與國選舉總統機關同別一問題而爲擁護制度之綱紀則嫌名所大忌也



三十七號（饒應銘）本員主張暫時由國會選舉將來由地方最高議會選舉但現在討論已甚詳備請主席即付表決

四號（王印川）表決時可分兩層（一）由國會選舉（二）由國會以外之機關選舉

主席 討論結果可分五種（一）由人民選出選舉人組織選舉會選舉之其第一屆選舉則暫由國會行之憲法上照此規定（二）主張由地方最高議會選出候補人或三人或五人由國會決選之并聲明第一屆不適用此法（三）主張由國民議會選出者又可分為兩派（甲）由國會組成者（乙）加入國會以外之分子組成者（一）楊君永泰主張由國會選出以得票滿出席人數三分之二為當選不足三分之二時以比較多數之二人由地方最高議會決選之現在宣告表決贊成楊君永泰之說者請起立（起立者四人少數）

主席 贊成兩院議員及地方最高議會議員若干人組成國民議會選舉者請起立（起立者五人少數）

主席 贊成人民選出選舉人組織選舉會選舉而第一屆由國會選舉者請起立（起立者七人少數）

主席 贊成由衆議院議員初選當選人初選由國會議員覆選而暫時由國會選舉者請起立（起立者三人少數）

主席 贊成兩院議員組成國民議會或國民公會選舉者請起立（起立者三十一人多數）

八號（汪榮寶）選舉機關已經表決而當選票額及出席人數亦應討論庶將來起草時有所根據

主席 宣告討論當選票額及出席人數

十號（何 雯）尙有總統之資格問題應先解決

四十六號（褚輔成）選舉地點亦關重要本員以爲不必一定在中央政府所在地選舉

八號（汪榮寶）對於當選票額及出席人數問題本員以爲選舉機關既由國會組成

而選舉人即爲兩院議員則非有兩院議員總額過半數之出席不能選舉非有出席議員三分二之投票不能當選但不能選出時亦常有補救之法此補救法採葡萄牙新憲法之規定第一次不能選出時第二次再選第二次仍不能選出時第三次即不適用三分二票額之規定以比較得票多數者爲當選如此辦法庶選舉一國行政首領之手續亦甚鄭重而最初多數信仰之人不能有當選結果時亦不致勉強造成三分二之得票而威脅和誘以濟其後所釀成種種之危險亦可以免

三十二號（金兆棧）本席對於選舉總統票額以爲不能太寬查臨時約法第 條彈劾大總統須得議員五分之四之出席出席四分之三之可決方能成立彈劾大總統尙如此之嚴而況選出之始乎故以爲選舉總統之票額當與彈劾總統之票額全一規定

三十一號（朱兆萃）汪君榮寶主張三分二之出席出席過半數之票額爲當選當選最低票額僅及總額三分之一而金君兆棧主張以總額五分之四之出席出席四分之三之票數爲當選亦未免過高本席主張以總額四分之三之出席出席三分二之票數爲當選則當選票額似較拆衷比如兩院議員爲八百七十人有六百五十三人出席即可投票

有四百三十六票即可當選當選票額約爲總額之半多一二票似最適當

三十八號（劉恩格）本席對於總統之選舉本主張由人民直接投票既經多數表決由國會選舉自當服從多數惟對於當選票額覺諸君之主張失之過寬殊非鄭重之意蓋兩院議員統計不過八百人而選舉一國之行政首領實一種非常重要之選舉權僅以少數之八百餘人行使此選舉權而不稍加嚴重之限制未免輕忽朱君主張四分之三之出席三分之二之票數比如以八百人計四分三爲六百人即可投票三分之二爲四百人之票即可當選則當選票額與總額相去一半究竟所選出者得多數人之崇拜與否殊不可知故本席贊成金君之說以總額五分之四出席出席四分之三票數爲當選十號（解樹強）本席贊成朱君之說以爲此最適當

一號（谷鍾秀）本席主張與汪君同兩次選舉不滿法定票數於第三次行決選以比較多數者當選但對於出席人數可以不必規定以爲選舉會重在投票並非似平時開會須得法定人數到足後再行開議者比儘可自上午八時或九時起至下午四五時止隨到隨投自無不足法定人數之問題發生祇須有總額過半數之得票爲當選之規定

足矣

七號（伍朝樞）對於出席人數谷君以爲不必規定本席以爲須規定不得嚴於過半數請試言其理由以爲議院中往往以黨派或他種關係用消極主義以少數抵制多數其法莫妙於不出席如不規定出席人數則選舉總統時亦必有此種事實發生於選舉進行上頗有妨碍故本員主張出席法定人數不得多於過半數而當選票數則須過總額之半數蓋主張總額四分之三之出席出席三分之二之票額者其結果亦不過總額過半數之票額而已

五十九號（王紹鏊）本員主張不規定出席人數祇規定當選票額以總額過半數者爲當選兩次不能選出時可行第三次決選以比較多數者爲當選

十五號（陸宗輿）本席主張出席之數爲三分之二得票之數亦爲三分之二

四號（王印川）本席主張與谷君同不過同時投票與不必同時投票一層本席以爲法國係同時同票似較整齊

主席 現在可以表決

三十三號（黃 璋）可分出席人數與當選人數兩層表決

七號（伍朝樞）出席人數與當選人數有連帶關係不能分開表決

主席 贊成不規定出席人數得票滿三分之二爲當選者起立（起立者六人少數）

主席 贊成總額五分四之出席出席四分三之票數爲當選者起立（起立者二十人少數）

主席 贊成總額四分三之出席出席三分二之票額爲當選者起立（起立者三十四人多數）

主席 尙有附帶條件如一次不足票額時得舉行二次投票二次投票不足時取票額較高者二人決選以比較多數者爲當選贊成者起立（起立者三十八人多數）

主席 宣告散會

時下午五時二十分散會

憲法起草委員會第七次會議錄





# 憲法起草委員會第八次速記錄

八月十四日上午十時二十分開議

出席委員五十三人

湯 漪	楊永泰	蔣舉清	王家襄	金永昌
金兆棧	張我華	朱兆莘	向乃祺	金鼎勳
石德純	蔣曾煥	趙世鈺	王用賓	車林桑都布
高家驥	段世垣	丁世嶧	王 賡	藍公武
陸宗輿	陳銘鑑	解樹強	陳 善	饒應銘
何 雯	張耀曾	黃 璋	龔 政	伍朝樞
易宗夔	黃雲鵬	吳宗慈	褚輔成	王紹鏊
劉恩格	陳景南	史澤咸	孫潤宇	孫 鐘
李 芳	楊銘源	谷鍾秀	汪榮寶	劉崇佑
王印川	李國珍	汪彭年	王敬芳	孟 森

張國淞

李慶芳

夏同龢

請假委員五人

宋淵源

呂志伊

王鑫潤

彭允彛

徐秀鈞

缺席委員二人

曹汝霖

阿穆爾靈圭

委員長湯漪主席

主席 現出席委員已足法定人數應即宣告開會繼續討論憲法內重要問題五關於大總統選舉方法其選舉票數及出席人數之規定已經前次會議表決後有伍君對於出席人數一節提出補救方法現請伍君發言

七號（伍朝樞）前次會議本員對於出席人數一層曾提出一補救方法因時屆散會故未能說明前次討論結果係選舉大總統以四分之三之出席三分之二之票額即可選出總統三分之二之票額一層已有人提出補救方法謂一次二次皆不能得三分之二之票額後第三次以比較多數決定之至於出席人數規定四分之三一層本席以爲亦不可不

有補救方法以理而論大總統選舉會固與尋常開會不同其會期至短事項亦至簡單  
僅僅出席投票而已凡選舉人自應於是日全體到會行使其職權然於事實上考察萬  
一有少數之野心家因意見不合而故不到會以少數人之意思而抵抗多數則此選舉  
終無成立之時於事甚爲危險故亦不可不有補救之方法本員主張亦做補救票額之  
意以爲若兩次開會皆不足四分之三人數時第三次以總額過半數之出席即可開會  
二十二號（李慶芳）本席贊成伍君之說

三十一號（朱兆莘）本席對於伍君之說有一疑問所謂兩次不能開會第三次以總  
額過半數之出席即可開會是否仍以三分二票額爲當選

七號（伍朝樞）出席三分二之票額爲當選前次已經表決當然不能更改

一號（谷鍾秀）出席人數一層原可以不必規定但前次討論結果既已規定人數爲  
四分之三似亦無須再加補救之條文若再加以補救之條文繁複瑣屑於法文形式上  
甚不適宜伍君謂兩次不能開會則第三次以過半數之出席即可開會然則第三次至  
若干次雖以過半數之規定仍不足法定人數時又將如何補救本員以爲選舉總統爲

極重大之事件議員中除確實有病不能到會者之外事實上無不到會之理故各國憲法上規定選舉總統皆不規定出席人數現在既將出席人數規定於事實上亦無妨礙若復加以補救之條文則憲法上生枝枝節節之規定本員甚不贊成

三十一號（朱兆莘）伍君之說似尙未妥用蓋因過半數之出席即可開會出席三分之二之票額即可當選由此而論若總額爲八百七十人則四百三十六人即爲半數即可開會二百九十一人即爲出席三分之二即可當選則當選票額僅爲總額三分之一耳以此少數人即選出大總統未免太不鄭重

四十三號（王敬芳）適問谷君之言本員甚贊成蓋選舉總統係議員之責任萬無不到會之理但規定條文萬不能不慮法律之所窮比如票額一層若非到三分之二不能當選亦無不可何必又加以補救方法蓋因憲法并非爲一日之法律自不能不加以補救方法若一定非四分三之出席不可則將來選舉總統之時若屢次不能開會又將如何辦法世界各國凡採用內閣制者選舉總統之條文皆係詳細規定蓋以選舉總統與他種事件不同例如彈劾案若不足法定人數可以不提出而選舉大總統又豈能因不

足法定人數即可以不選耶大總統之選舉爲全國所注目則規定條文自應深思遠慮萬不能謂事實上不能有此情形即可以不必有此規定本員之意以爲應規定補救方法

八號（汪榮寶）伍君主張原係深思遠慮甚有理由但本席有一簡單疑問比如兩次人數不足四分之三不能開會則第三次改爲過半數即可開會若此次仍不足法定人數不能開會則又如何補救

七號（伍朝樞）本席對於此疑問可以簡單答復之適問谷君謂補救方法若規定於憲法條文上必生許多枝節不知美國憲法對於選舉大總統規定異常詳細蓋因全國人民對於大總統非常注目若一時無大總統一國即無元首所以他項規定甚爲簡單而對於選舉大總統一層則規定異常詳盡請谷君看美國憲法即可知矣至於朱君所說以爲若以過半數之出席即可開會則當選之票額尙不及總數之半所論甚是但本席之意以爲出席人數若定多則必有不出席者而出席人數若定少則出席者或反能加多其理由恐有少數之野心家因意見不相同而故意不出席以破壞選舉故主張將

人數定少則此少數人雖不能出席亦足法定人數亦可選舉總統此少數人既無所用其抵抗方法則必可以到會是以法定人數多則出席人數少法定人數少則出席人數多適成一反比例也朱君所慮二層事實上似乎不至發生至於汪君所問以爲第三次仍不能開會又將如何辦法本席以爲法律固有窮盡之處即如前次汪君主張補救投票辦法若兩次不足三分之二即比較多數者爲當選試問汪君若第三次投票票數相同又將如何補救故本席以爲以過半數爲法定人數已係最少之數萬不能再行減少十五號（陸宗輿）伍君原主張不規定出席人數後因已經規定出席人數四分之三所以伍君提出補救方法以爲若兩次因人數不足四分之三不能開會則第三次以總額過半數之出席即可開會伍君之意以爲法定人數若規定四分之三深恐有四分之一之少數人因意見不合故不到會遂致不能開會於是提出補救方法有謂若第三次仍不能開會又將如何補救本席以爲普通開會皆須過半數之出席若出席者不過半數則當然不能開會普通開會尙且如此何況選舉大總統爲最大之事若兩次皆因人數不足四分之三不能開會而第三次又因不過半數不能開會則此次選舉總統事實上定

有種種困難所以致有過半數之議員不贊成則雖法定人數再行減少亦必不能開會  
本席之意以爲伍君提出之補救方法甚爲妥善

四十一號（藍公武）伍君提出之補救方法本席不敢贊成伍君之意以爲若兩次因  
人數不足四分之三不能開會則第三次有總額過半數之出席即可開會本席之意以  
爲前次當選票額問題已有人提出補救方法兩次不足三分之二之票額則比較多數  
即爲當選現在若於出席人數一層又提出補救方法則大總統必至二百餘票即可當  
選本席以爲甚屬不合

九號（楊永泰）本席以爲憲法條文只應將大要略爲規定至於手續問題似乎不宜  
規定在內出席人數一層本不應規定於憲法內有謂若不規定出席人數深恐將來滋  
生弊端現於出席人數之外又欲求一補救方法其理由亦爲預防弊端起見但本員以  
爲預防弊端問題應在規定選舉大總統程序之時討論不應規定於憲法至於預防不  
出席之方法本席以爲可以在選舉大總統規則之中規定一條謂當選舉大總統之日  
若有不出席之人除確實有病者外若託故不到即行除名若此規定亦無不可



七號（伍朝樞）憲法十既規定人數爲總額四分之三將來萬不能以他種法律變更憲法

九號（楊永泰）本席所說係無故不到會者可以除名

八號（汪榮寶）前次已將出席人數一層表決不過人數一層是否應規定於憲法之內尙爲一問題大家前次并未表示意見則補救方法一層是否應規定於憲法之內亦爲一疑問本席之意以爲補救方法可以規定於規則之中若規定於憲法似與根本法有侵害

二十九號（趙世鈺）伍君之說本席不敢贊成若據伍君之方法規定入憲法將來必陷於危險地位請大家注意

十二號（解樹強）本席所主張者與伍君稍有不同至於汪君之說以爲此項問題是否應列入憲法內尙爲一疑問本席之意以爲當然應列入憲法內蓋今所討論者爲憲法大綱補救方法自應亦規定於憲法內若規定於他項規則之中則憲法上已規定四分三之人數他項法律斷不能另規定一條文與憲法相抵觸本席以爲苟兩次皆因人

數不足四分之三不能開會則第三次可定爲三分之二之出席四分之三之得票將出席人數減少投票額數加多則事實上得票仍爲過半數若恐將來人數不能至三分之二之本員以爲此種事實不易發生至謂不規定於憲法內本席不以爲然蓋前次對於投票兩次均不及三分之二之補救方法既規定於憲法內則此次對於法定人數不足之補救方法亦當然規定於憲法內

三十九號（陳銘鑑）伍君之說本席不敢贊成伍君爲預防黨爭起見故提出補救方法但本席以爲總統任期若干年本規定於憲法選舉總統亦有一定之日期兩院議員選舉大總統本爲一種權利萬不肯自行拋棄將來選舉總統時出席人數一定不能減少伍君恐人數不足一層可以不必慮到惟本席之意以爲前次主張總額四分之三以上之出席限制太嚴今可以犧牲前說改爲三分之二以上之出席出席三分之二以上之票額爲當選

四十六號（褚輔成）人數一層前日已經表決現在討論漸將推翻前日所表決者請主席注意

主席 三十九號之言乃取消前次之表決本席應取消其發言

三十九號（陳銘鑑）主席取消本員今日所主張者原無不可惟本員實以限制太嚴恐迪時因選舉人不足法定人數以致日久不能將總統選出反生種種危險故又有此主張應即聲明

六十號（吳宗慈）補助法不能規定於憲法內有不完備者可於大會討論之本席贊成楊君之說另規定選舉法而補助法則規定於選舉法內但選舉法不能抵觸憲法可於憲法內加一條云選舉法與憲法之効力同兩次開會出席不足四分之三時總額過半數亦可開會

二十四號（陳善）憲法條文不宜太瑣碎楊君主張規定在選舉法本員亦甚贊成但本員尙有一主張即係於憲法內加一條選舉人兩次不出席即失其選舉人資格十九號（陳景南）本席贊成吳君之說選舉法另行規定本席以爲肯出席者永遠出席不肯出席者有此規定之後牽制之術已窮亦必出席斷不致使少數人牽制多數人至不出席者除名本席亦不贊成蓋所謂除名係取消其選舉大總統之資格抑取消其

議員之資格乎若取消其議員資格此短促時間又將於何處而得議員故本員贊成吳君之說兩次出席不足四分之三則總額過半數即可開會並不禁止其出席而彼因有所牽制自不能不出席矣

**主席** 現在關於出席有兩種補救方法有吳君提出者有朱君提出者

二十四號（陳善）以規定在憲法不規定在憲法兩種付表決可也

四十六號（褚輔成）若此次表決與上次之表決有衝突時將若之何

四十九號（王家襄）本席以爲此問題付表決甚爲危險蓋現在所討論者乃對於補救出席人數方法是否認爲必要若認爲必要非規定於憲法內不能發生效力斷不能於選舉法內另規定一種手續遂可以補救憲法上之缺點蓋選舉法內之限制出席不過加以懲罰而已而懲罰之最終手段至除名爲止試問因不足法定人而除不出席者之名於憲法上之出席人數有何救濟至謂伍君主張兩次不足四分之三之人數時第三次以總額過半數出席即可開會之說規定於憲法內條文有瑣碎之嫌本席則以謂票額既規定兩次不足三分之二將第三次可以決選方法比較多數者爲當選則出席人數

兩次不滿四分之三第三次規定總額過半數出席即可開會有何瑣碎之嫌之有他如解君之補救方法以第三次定爲三分之二之出席四分之三之得票將出席人數減少投票額數加多因補救出席人數而牽動票額定數前後抵觸尤爲不妥本席認爲斷乎不可

**主席** 現以是否有規定此補救方法之必要付表決關於出席人數贊成有規定此補救方法之必要者請起立(起立者十六人少數)

**主席** 現應討論大總統任期請二十二號發言

二十二號(李慶芳) 本席對於大總統任期以爲應有先決問題大總統任期有可以連任者有不能連任者本席主張可以連任任期七年

三號(龔政) 本員主張任期四年有兩種理由一大總統選舉機關在兩院則手續不繁難任期宜短採責任內閣制則總統不負政治責任其種種政見不患其有未能展布者則任期亦宜短有此兩種理由故本席主張任期四年

五十五號(張國溶) 本員以爲若連任則任期宜短不得連任則任期宜長我國四千年來政治之腐敗已達極點欲改良政治就現在情形而論非三五年間所能收效果本員

以爲若得連任則任期五年亦可不得連任則任期宜長本員主張任期十年不得連任五十二號（劉崇佑）本員主張與張君大致相同以爲任期不宜太短然以爲不必十年以五年爲較妥設五年有良好政績全國皆知自然可以再被選舉故本員主張任期五年得連任一次

三十三號（段世垣）關於總統任期問題本席主張任期五年或六年但不得連任其理由（一）任期之長短以選舉總統手續之難易而異手續繁重者任期宜長手續簡易者任期宜短以社會上不受何等政潮之影響也今總統之選舉既表決由國會組織國民公會行之手續之簡易逾於此（二）任期之長短以兩院議員之任期而定蓋選舉總統既由兩院會合行之當然使兩院議員得有行使此種權利之機會若規定爲五年或六年在三年任期之衆議員至多不過隔一屆選舉在六年任期之參議員於每任期中甚皆有行使選舉總統權之機會如總統任期過長則兩院議員俱缺少選舉總統之機會非由國會織組國民公會行使選舉之本意（三）任期之長短以外交政策之變遷而異外交政策固有歷數十年百年而不變者雖總統屢有更迭而政策依然繼續進行然

此乃國際間特別政策非一般普通政策也普通外交政策就目前國際狀態觀之大約五六年之間有幾多變遷而國民對外之心理五六年之間亦有幾多轉移則若規定爲五年或六年則可因用國民之心理發生對外之方針(四)任期之長短與政治運用之善惡極有關係政治運用善者於任期內固無異議之發生政治運用惡者非忍耐至任滿之日不能變更以任期內變更國家行政首長於國體上甚非宜也然遇有國民不能忍耐至任滿之時激急變動而又牽於他之部分勢力之掣肘不能達其目的而難保不釀爲內亂之事變統觀以上理由本席主張五年或六年任期既無過長之弊又無過短之害比較的觀察似頗相宜至本席不主張連任者以爲政治之運動非有調和作用不可在野一派與握有總統勢力者競爭在民權微弱時代斷無優勢之望若非藉法律之靈稍予矯正不足以調和社會各方面之暗潮非國之福可以斷言如謂美國法蘭西墨西哥等國均無此種制限吾國不必加此限制本席以爲甚昧於各國之國情蓋美國及墨西哥係聯邦政體各州保有獨立之權限中央除保持其統一程度之權限外悉爲各州所留保且總統係直接選舉故總統之職權不足以生政體上之危險至法蘭西則經



數次變革之結果國家行政實權確定在內閣而總統純屬名義上之首長我國雖表決採內閣制而國家行政實權是否確定在內閣究屬疑問况法國歷年以來並無一有連任之事實者其意已可概見本席主張如此

十號（何 雯）大總統任期與議員任期相表裏衆議院三年參議院六年至第七年則兩院議員多屬新選份子此時選舉總統甚爲相宜各國憲法經驗以法國爲最多法國規定採內閣制規定總統七年與吾國國情相合正宜採用美州各共和國總統任期亦有漸趨於延長之勢如美國巴西四年而智利六年墨西哥阿根廷尼加拉瓜均六年若吾國當第六年舊機關均已滿任次將解散不若第七年舉行之爲愈也而連任與再任尙有區別照智利憲法第五十三條凡總統被再選者必須隔一任期以防總統專制之弊故本員主張總統七年不連任可以再任

六號（易宗夔）總統之任期長者七年如法國是短者四年如美國葡萄牙是本席均不主張本席主張仿墨西哥及阿根廷之總統任期爲六年不連任可以再任單簡之理由爲國會組織法規定衆議院任期三年參議院任期六年如總統任期規定六年此時

正衆議院議員初選出之時又係參議院議員新換三分之一之時議員剛自田間來一可免威脅利誘之運動一可代表多數人民最新之意思故本席主張任期爲六年

五十九號（王紹鏊）本員主張與易君同可不發言

十七號（向乃祺）本席主張總統任期以五年爲限得連任一次然總統任期與兩

院議員任期有密接關係欲研究此項問題不可不視兩院議員任期之長短比例如何（一）總統任期須介於衆議員與參議員任期之間不可比衆議員任期短亦不可比參議員任期長本席當去歲南京政府時曾表示意見主張總統任期以七年爲限當時理想擬定參議員任期爲九年衆議員四年故有此主張現在國會組織法已定參議員任期爲六年衆議員三年本席最以爲適當故總統任期之主張今改爲五年至總統任期不得長於參議員與短於衆議員之理由可簡單說明之國會爲代表國民共同意識（*common-oximined*）之機關所謂共同意識即國民之心理與個人心理相同分感情與智力二者衆議院代表感情富於奮勇猛進之力任期必短參議院代表智力以審慎周詳鄭重僅守爲責任期必長設使總統任期短於衆議員則最趨應時勢之份子而未變更

理論上無改選之必要事實上則不堪其紛擾又使總統任期比參議院議員長則制度之精神過於保守更失選舉行政首領之原意故本席主張總統任期五年介于參衆兩院議員任期之間(三)既主張總統得連任一次而總統選舉機關又在兩院則總統任滿之期與兩院改選新份子之多寡至有關係兩院爲行政監督機關與行政部易生敵抗之心各國皆然往往行政部所採大政方針爲背後大多數之輿論所歡迎而兩院議員因感情作用故事反對者有之又當局者觀察事變不如局外人之明瞭往往政體有舉動爲背後大多數輿論所排擊而兩院議員樂爲擁護贊成者有之由此推論故改選總統之際關係異常重大本席主張五年則衆議員已改選二次而參議員亦改選三分之一其多數新份子皆初來自田間既對於行政部無感情作用又不如當局者之疎於觀察由此種份子選舉總統既必得良好結果本席主張總統任期以五年爲限之理由大略如此十五號(陸宗輿)本員主張總統任期七年其理由因內閣制之國家總統立於一國代表地位不應常有搖動之時如比國總統任期七年美國總統任期四年由國會選舉者任期較短而由人民選舉者反較長可見任期之長短與選舉之難易並無關係況實

際上美國總統屢次與國會有衝突皆因總統由人民選出而內閣爲國會推舉者兩方面之來源本不相謀以致常存五日京兆之心而事事仰承國會鼻息所以一方主張任期七年一方主張內閣制使夫責任常在政府即使內閣常有推倒而一國行政首領巍然不動國家基礎易於穩固至於連任則可不必規定譬如美國憲法本無不得連任之規定而事實上連任至多不過一次

七號（伍朝樞）在責任內閣制之國家總統任期與兩院議員任期有密切之關係在選舉時必使不與議員選舉期相衝突所以本員之主張適與易君相反易君主張選舉總統與選舉議員時間相同此在總統制之國家非常完美在內閣制之國家則兩者不能相容之處若必如易君之規定則內閣藉國會之勢力以爲與人民有直接關係而總統從新國會選出亦謂與人民有直接關係于是總統與內閣必有衝突所以總統任期第一原則應認爲選舉總統必不使與選舉議員同時並行若參議員任期爲六年衆議員任期爲三年則本席以爲總統任期應定爲五年至於七年之說雖謂內閣制之總統對於政治上之關係遠不及總統制之總統然亦有一部分實權非徒擁虛名者可比設

任期內人民對於總統有不滿意之處而任期過長未易去之恐激成意外之事甚不妥善至於連任與不連任問題有謂任期長者不連任短者可以連任本員以爲可以再任而不可連任總統退位後至少隔一任方能連任而又只以再任一次爲限本席所以如此主張者蓋攷各國之先例當選舉時無論選舉總統或選舉議員大概多係政府黨占優勝反對黨失敗此現狀非惟見之程度低之國且見之於最文明之國足知其原因非一定由於種種選舉作弊如賄賂威迫等等蓋亦由於人民心理使然未易解釋也他國既有此現象此新締造之中華民國亦將必有之故本員以爲使憲法上之規定總統得連任時將來必有藉政府之聲望勢力而取得新總統之位置者殊非良好現象是以主張可再任不可連任或謂美國總統再任憲法上並無限制中華民國憲法亦可引此爲例不知美國憲法上雖無限制之明文而一種習慣之勢力與憲法埒實爲無形之限制苟無此習慣又不加以明文之限制其結果恐如墨西哥總統爹匹士連任到二十餘年釀成專制之政治矣

四號（王印川）本員主張十年但不得連任其理由（一）選舉總統之時政治上必起

紛擾此種現象不能使之常有(二)在責任內閣制之國家總統既不負責任政治上有阻隔時內閣可立時更換而總統依然不動任期不必過短所以美國之總統任期四年尙嫌其長而法國七年反嫌其短者皆此之故(三)國家大以三年五年之間未見能貫徹實行如軍事上財政上之大政策國家認爲必行時必不能因總統更換而政策不能實行於國家政治前途必有所損故本員主張任期爲十年

三十二號(金兆棧)大總統任期頃聞孫君所言其立論極爲有趣各國所定任期雖不能悉相符合惟據本席意見以爲大總統任期與兩院議員任期卻有相聯之關係參證各國立法例可得一普通原則除墨西哥爲例外大約大總統任期總比下院議員任期長比上院議員任期短可斷言也我國大總統選舉機關既主張由國會選舉要知共和國選舉大總統必出乎民意之所信仰本席前不贊成國會選舉即以大總統爲民意之所託既不能直接選舉而委託之於國會此爲不得已之辦法人民以已意委託國會而民意之信仰又時有變遷則必每屆國會議員須得有行使選舉總統之機會方足以完全代表民意頃何君所言法國大總統任期七年此係由經驗而得是一絕好先例須



知法蘭西代議院議員任期爲四年上議院議員任期爲九年當選舉大總統之時其時代議院爲第二屆議員上議院又已改選三分之二祇餘舊分子三分之一故定大總統任期爲七年尙爲適當我國衆議院議員任期三年參議院議員任期六年本席認爲適當故主張大總統任期爲五年即採取各國立法例爲標準也又本席主張大總統不得連任每間一任始得再被選如智利阿根廷巴西諸國之例其理由以爲開國之初舊思潮與新思潮必有一番劇烈競爭往往舊思潮易佔優勝又共和幸福非旦夕所能呈効則人民懷惑之心甚盛而舊思潮益復乘弊以揚其波歷史覆轍可按况選舉總統既由國會則憑藉政府之勢力而國會議員又悉集於都下情狀如何不難揣測真正民意渺不可知假使總統果符民意隔一任期後仍可自平民中再行被選又何患良好總統不能展布其才故本席主張如此至王君主張大總統任期十年可謂長期總統若認各國立法例爲標準則參議院議員任期當展長爲十二年衆議院議員任期當展長爲六年各國立法無此先例十年之後倘又得連任則長期總統之結果勢必至變中華民國爲中華帝國矣故本員絕對不敢贊成



三十一號（朱兆莘）本席主張五年連任一次其理由已有說明者今請簡單言之本員以爲主張長期總統理由甚不充分中華民國既由專制而躋於共和長期總統恐國體有復返於專制之弊不可不防如主張短期不連任又恐於政治上有妨礙政策變更過於頻繁終非國利民福故主張總統任期爲五年必須有連任之規定查美法兩國大總統皆可以連任但未規定若干次美國第一任總統華盛頓第二次任滿時作宣言書以辭國民內有希望以後無一人任總統三次之事等語故美國無連任至三次者已成爲一種習慣其習慣之力幾與憲法等去年羅斯福競爭選舉受輿論之攻擊卒不成功又如墨西哥第一次總統遮士連任多次爲時將及三十年前歲與民黨爭選舉於選舉前誣民黨首領演說煽惑之罪而置之獄使不得爲總統候選者以與彼爭致釀成革命風潮連年未息本員有鑒於此故總統連任主張以一次爲限

三十八號（劉恩格）關於大總統任期問題本員主張五年得再任不得連任其要點諸君多已說明本員僅就反對方面加以駁議再就諸君所發表之意見有未及者略一補充之在反對五年之說者其最終之理由以爲十年七年之期限較五年爲長大總統

可以從容行使其政策對於政治上之大方針亦可以發揮盡致不至有製定此政策者一人執行此政策者有又一人彼此即無衝突前後或致矛盾之弊而國家大政瞬息千變亦恐非國之福此固未嘗無是處但本員以爲我國現既採責任內閣制則吾人當認定責任內閣制原則即在總統不負政治上責任而內閣代負其責任是也總統既不負政治上責任其政策當然由內閣行使總統即改選果內閣之政策有與之相同則可以繼續代其政策於總統之去留毫無關係此反對者之第一說不能成立也又有謂責任內閣制總統對於政治上既不負責任則其在政治上並無何等特權其期限不妨略長殊不知所謂責任內閣制總統不負政治責任乃對於其政策施行之得失而言以實際言之總統爲一國之元首則其自身在政治上之地位固自有其運用政治之一部分勢力與內閣之施行政策絕不相涉此即在政治優美之國尙或不免况我國政治尙在幼稚時代總統任期愈長則運用政治之勢力愈加強大如定爲連任則尙可挾此勢力以干涉選舉而出其種種不法之行爲此固非內閣所得與聞勢必至陷一國之政治於危險現象此反對者之第二說不能成立也本員尙有一說可以証明五年之主張最爲

適當蓋總統既由國會選舉其手續甚爲簡便五年一改選又適在參議院每改選三分之一衆議院每改選一次之期間可調和兩院新舊分子對於政治上之意見而總統與兩院議員非同時選舉既免國內騷擾之弊而當此我國共和未固亦可因選舉總統之注意而引起一般人民傾向共和之心不至視自由選舉之總統與萬世一系之皇帝相同故本員反對十年七年之說而主張五年至於連任與再任甚有區別適間已有人詳細解釋即以共和國法例而論除法美外幾無一國於憲法下明白規定總統之任期不得連任者此層甚有關係請諸君注意

十九號（陳景南）本員主張大總統任期宜短而可以連任一次其理由已經說明者甚多特略爲補足之蓋二十世紀之趨勢競爭最激烈進步最迅速之趨勢也而一國之行政首長運用一國政治之人物常以順應世界之趨勢爲相宜此本員主張短期之最大理由也有謂任期太短選舉競爭恐惹起騷亂本員所見適與相反以爲如任期過長其人物或與時勢相背馳往往有惹起革命之事而短期則足避之至短期之年限以四年爲最適宜但四年五年之間無甚差別而本員所以主張四年者其與議員任期關係

及其他各種理由與主張五年者亦大致相同惟就吾國歷史上成績觀察之則四年之說較有根據吾國古代考官常三年一舉行所謂三載考績是也且據科學家言數理以三爲極數故三載考績之舉或根據于科學上之原理非古人之自爲武斷者今若定大總統任期爲四年則適于考績之後舉行選舉若現任總統不適于時勢即可以更選其他之新時代人物若現任總統能與時推移確不後于世界生存之進運則可續選之連任一次俾得以竟其未竟之大設施於是內可以促政法之進步外又可與世界潮流相因應本員所以主張四年而可連任一次者如此

三十九號（陳銘鑑）本員主張大總統任期五年得連舉連任但以一次爲限其理由爲國家大政策大計畫實非三五年所能貫徹其目的如日本之對俄當中國乙未年之時即有種種計畫此計畫結果之發現已在十年以後如大總統任期定爲五年不得連任設遇有此等計畫必不能達到目的如定爲五年任滿後可以連任一次屆時可以覘其政策施行之何可酌量去留之苟其政策適時有裨於國家自無妨舉其連任否則儘可自由拒絕之若有不得連任之規定是無伸縮之餘地將來於國家之大政策大計畫

之施行是否有所妨碍請諸君注意

六十號（吳宗慈）本員主張五年得再任以爲主張長期者其弊病實多茲就中國現在國情及人才兩方面研究之中國國體由帝制而變爲共和已兩年矣我輩所希望者是在國民程度日高一日國家設備日時一日改求適當之人才定適當之任期但今日所設人才足當此任者亦必適當之人才足以應時勢之要求非此人莫屬也者故本員以爲就現在之國情與人才兩方面觀之任期過長不可過短亦不可故本員主張五年若謂任期過短憑國家大策不能達到目的本員以爲不然蓋政策之發展有內閣員責任與大總統並無關係苟其政策可以制勝與共和國家有利益繼任總統亦可繼續施行如謂大總統之任期與兩院議員之任期有關兩院議員之任期根據於國會組織法要知此次討論國會問題已議決組織不必患依國會組織法今日係可就國情人才兩面先言大總統任期不必固慮既議員任期之拘束所以主張採招衷辦法定爲任期五年兩不贊成連任以爲五年任期另加以連任則十年大總統與專制皇帝無異或謂引政部組織裸內閣制大總統不負責作任期雖長無碍但大總統現有任免官吏全權即

有一種特殊勢力連任總統實不相宜故本員絕對不主張連任或者問一任選舉亦未爲不可

主席 現在已展十二時宣告休息一點鐘俟午後二時再行開會繼續討論請諸君注意  
時上午十二時十分休息

午後一時十分繼續開會

委員長湯漪主席委員出席者五十人

主席 現在已足法定人數應繼續開議請二十六號發言

二十六號（丁世嶧）大總統任期本員主張七年不連任對於五年連任不連任兩說皆不敢贊成五年連任一說於現在國情雖爲適當而於將來之選舉大有疑問蓋規定可以連任於法律上已有得半之根據人心之趨向亦即從而隨之以在職大總統運動連任尤爲容易故定爲五年可以連任無異定大總統任期爲十年十五年也若採取五年不連任說於不連任固得而五年任期實嫌短促且不足養成社會上一般人對於選舉之正當心理而醞釀不熟又最易來意外之干涉故亦不敢贊成在本員主張七年不

連任者以七年較五年稍長可於此稍長時間內有所運用雖就內閣制觀之大總統不負責任五年七年均無不可然法律上則不能不爲遠慮要之社會人心不易轉移但能任期稍長或者得有潛移默轉之機會而收將來自由選舉之效果此事雖爲理想而寬之以七年以盡其才限之以不連任以絕其爭竊以爲立法未有善於此者

三十八號（劉恩格）本員以爲此問題非常簡單四年五年六年七年十年各方面理由已經發揮盡致請主席即付表決

九號（楊永泰）請先表決任期再表決連任與否

三十八號（劉恩格）任期長短與連任與否有密切關係應請同付表決

主席 現宣告討論終局付表決先以五十五號四號主張大總統之任期十年不連任付表決贊成者起立（起立者四人少數）

主席 二十二號李君主張七年得連任一次二十六號十號主張七年不得連任現分兩次表決

二十二號（李慶芳）本席主張七年但對於連任並未十分主張現對於丁君之說極



表同意請同付表決

四十三號 (王敬芳) 本員主張不同應請發言

主席 現已表決不能再請發言(衆請簡單發言)

四十三號 (王敬芳) 本員以爲連任問題於事實上學理上均無關係在諸君以爲各國立法上對於任期之規定皆有一定之標準本員實不贊成至謂大總統任期比下院議員任期長各國亦未必相同如瑞士下院議員三年大總統則任期一年皆不同之明証本員以爲各國關於大總統任期之規定各有其特別原因以學說衡之究以何者爲可何者爲不可實難斷定故應從中國國情着想在本員則主張七年且斷不可以去年內閣之現象爲政府永遠之現象應當喚起全國國民精神注重在內閣不當使其注重在大總統因行政部組織取內閣制是政治上所有內閣負責任於大總統無與焉所苦者現在爲過渡時代人民祇知大總統等於皇帝之尊嚴而不知以精神貫注在責任內閣制上如恐年限太長致使專制復活國民不能享選舉自由之幸福頃聞丁君之言不禁感觸之頻來如謂年限稍遠可使他一方面之特殊勢力受一般國民勢力之制壓不致

復生其重要之方法端在使一般國民注重在責任內閣而不注重在選舉大總統即如法國自共和以來實無一次繼任者其故亦或在是爲大總者僅存退位之思想則無競爭一心故本員主張七年而於連任一層不加以限制

主席 現付表決贊成於憲法上規定大總統之任期爲七年并得連任者請起立（起立者四人少數）

主席 此外主張七年者尙有一說贊成於憲法上規定大總統任期七年不限制連任不連任者請起立（起立者八人少數）

主席 贊成於憲法上規定大總統任期七年不得連任可以再任者請起立（起立者二十人少數）

主席 又六號五十九號主張於憲上規定大總統任期四年不得連任得再任一次贊成此說者請起立（起立者十九人少數）

主席 又五十五號五十八號十七號主張於憲法上規定大總統任期五年可以連任一次贊成此說者請起立（起立者二十六人少數）

主席 主張任期五年者尙有一說請諸君注意贊成於憲法上規定大總統任期五年不得連任得再任者請起立(起立者二十人多數)

十二號(解樹強) 本員對於項間表決者有異議因本員兩次計算均是二十九人之數何以主席宣告多數請再付表決

二十一號(蔣曾燠) 本員亦兩次計算確是三十人毫無疑義

主席 可以反証表決

八號(汪榮寶) 請投票表決

主席 本會表決方法照規則上本適用參議院議事細則既表決有疑義當然付反証

表決現列席人數共五十人贊成反証表決者起立(起立者二十一)

某君反証表決尙有疑義應唱名表決

主席 本席以爲無疑義但.....

一號(谷鐘秀) 委員以爲有疑義主席不能証爲無疑義

主席 諸君請稍緩發言本席尙有聲明按本會規則委員長亦得與討論之列現本席

雖在在場人數之外然並不在總數六十人之外此表決因不及總額之過半數故不能成立而本席當然在此總額之內應否有表決權請諸君討論

二十六號（丁世嶧）主席雖在總額六十人之內然應否有表決權尙屬一問題不能因現在表決之結果而忽牽及此問題

六號（易宗夔）本席提起唱名表決

書記長唱名表決（起立二十九人少數）

五十三號（金鼎勳）本員主張總統任期六年得連任一次與前之否決者不同應提出表決

主席 尙有任期四年不得連任之說贊成者請起立（起立者十六人少數）

主席 又有任期四年得連任一次之說贊成者請起立（起立者二十二人少數）

主席 宣告休息二十分鐘

三時繼續開會

主席 宣告繼續討論

五十九號（王紹鑿）本席動議大總統任期六年間一任後可以再被選舉與金君之議大致相同但文字稍有變動

八號（汪榮寶）本席以爲既不得連任得再任之說可以不必說明

主席 現在以王君之說付表決贊成大總統任期六年不得連任得再任者請起立（起立者四十一人多數）

某君 現請繼續討論下一問題

主席 現尙未到法定時間原可繼續討論惟本席今日稍覺身體不豫擬請假數小時三十八號（劉恩格）大總統任期既已表決關於大總統權限問題尙須詳細研究方能討論今日即請主席宣告延會

主席 大家對於延會如無異議即宣告延會

時下午三時十五分延會



# 憲法起草委員會第九次會議

八月十六日第九次會議

出席委員四十八人

湯 漪

楊永泰

王家襄

金兆棧

張我華

朱兆莘

向乃祺

金鼎勛

石德純

蔣曾燠

趙世鈺

王用賓

車林桑  
都布

高家驥

段世垣

丁世嶧

王 賡

藍公武

陳銘鑑

解樹強

陳 善

饒應銘

何 雯

張耀曾

黃 璋

龔 政

伍朝樞

易宗蘊

黃雲鵬

吳宗慈

褚輔成

劉恩格

陳景南

史澤咸

孫潤宇

孫 鐘

李 芳

楊銘源

谷鍾秀

劉崇佑

王印川

李國珍

汪彭年

王敬芳

孟 森

張國溶

李慶芳

夏同穌



請假委員五人

金永昌

陸宗輿

阿穆爾  
靈圭

王紹鑿

汪榮寶

缺席委員七人

蔣舉清

宋淵源

呂志伊

王鑫潤

曹汝霖

彭允彝

徐秀鈞

八月十六日上午十點二十分鐘開會

委員長湯漪主席

主席 現在已足法定人數宣告開會繼續討論憲法重要問題五大總統之權限甲項任命國務員是各應得議院之同意即請大家就此項討論按照報號名次前次有已報號者應請三十一號發言

三十一號(朱兆莘)本席對於此問題之主張以爲任命國務總理須得衆議院之同意其他國務員之任命不必同意其理由可說明如下同意權本爲各國所無而美國所獨有者因美國係總統制自不能不有同意權我國現行之約法折衷於美法兩制對於任

命國務員一層係採用美制有同意權現在制定憲法此權應否留存此至有研究之價值在本席之意以爲國務總理之任命可以經議會之同意而全體國務員之任命則可不經議會之同意同意權之行使亦僅限於衆議院而不必經兩院蓋若經兩院之同意設第一次提出之人參議院同意而衆議院不同意第二次衆議院同意而參議院不同意勢必至國務總理一席提出數次皆不能通過則一國之政治將陷於無政府境界所以本席以爲同意權不當歸於兩院實恐一人不易得兩院之信用也再以黨派關係而論多數黨只能於一院占多數其他一院則未必能占多數此又同意權只應歸一院之理由也即就美國而論同意權本係歸於上議院在美國議會視同意權本不成問題美國自開國以來對於國務員只有一否決一人且未正式提出之先上議院已先通知大總統矣然此由美國之政治習慣則然若中國情形又自不同其視同意權本以爲非常困難則規定此權亦不得不特別注意採美國先例只以此權歸於參議院未始不可但參衆兩院黨派不同設參議院已投同意之票而衆議院立即提出彈劾案恐不敢免兩院衝突之端本席就中國國情而論以爲同意權萬不可歸於參議院應歸於衆議院

蓋以彈劾權歸於衆議院若同意權亦歸於衆議院則大總統之任命國務總理衆議院已同意於先雖欲彈劾亦須俟其政策實行之後萬不能以黨派之關係隨意將內閣推倒故本席主張同意權限於國務總理一人而行使此權必在衆議院  
十二號（解樹強）現在可以請贊成反對者相間發言

主 席

現在請四十二號發言

四十三號（王敬芳）本席係主張不須同意權蓋共和國不過採兩種制度一總統制一內閣制至於閣員須經議會同意與否則採用內閣制者皆係由總統自由任命只有美國係須經上議院之認可墨西哥巴西等國任命外交大使公使等須經元老院之同意然此皆採總統制者其餘各國大抵由總統自由任命蓋因內閣制係內閣員責任若有違法情事議會本可以彈劾對於預算案亦可以不通過所以各國皆取事後之監督而不取事前之承認若既有事前之承認而又有事後之監督本席之意以爲甚有衝突蓋既先承認此人而後又加以彈劾豈非自相矛盾美國任命國務總理雖須經元老院之同意然元老院并無彈劾之權係純取三權分立之制度故就學理上與立法例上而

論可不必有同意權之規定再以事實上研究之去年之參議院自唐內閣倒後總統之提出國務員第一二次皆未能通過而第三次反能通過豈非每况愈下更進一層言之中國人愛惜羽毛之心甚重即如任命熊氏爲國務總理一事就各報紙上觀之本人自己并未承認蓋恐自己承認而議會不能通過殊於各人體面有礙故即世界各國有同意權亦萬無不俟本人承認而即提出之理況中國人愛惜羽毛之如是其重總統雖欲任命某人爲國務總理然尙不知議會是否承認則本人斷不能自己承認即使其預想某人可以得多數同意而提出議會之時思想與事實或成爲反比例亦不可知就中國歷史而論若必須有同意權本席以爲甚難得良善之人才有人謂若由總統之任命殊恐總統任命大家所不滿意之人此則本席以爲不然就事實上言之總統若必任命社會上所不滿意之人殊無此理再就政治上而論議會對於內閣本有彈劾權亦能不過預算案將來本席絕對主張彈劾將人數減少則大總統任命之閣員雖非由議會同意亦必係得議會中大多數黨之同意或得兩三黨之同意方能組織內閣現在大家主張任命國務總理須得衆議院之同意事實上本與此相同結果亦必相等則毋甯由總

統自由任命較爲便利是否有當請大家研究

三十八號（劉恩格）現在研究憲法上同意權之有無此爲最有價值之問題本席係主張有同意權者但只限於國務總理一人而行使此權亦祇限於衆議院本席主張之理由與朱君大致相同僅就王君所說非難有同意權之主張者略加以評判王君謂中國既採內閣制即不必有同意權美國之有同意權蓋採總統制之故此王君所根據以實其國務員可由大總統自由任命之說最重要之一點本席以爲不然法國憲法雖無同意權之規定然以法國政治之習慣言之其內閣之組織事實上是否爲政黨內閣大總統之任命國務總理是否須先期與下議院院長商定議會中多數黨所不同意者大總統是否不得任命故法國政治上既有此確守之信條自不必規定同意權而其實際仍與規定等并非採內閣制即不應有同意權須知有同意權正所以保持真正內閣制之穩固而與責任內閣由議會中多數黨組織之原則方不至違背在我國政黨尙未發達政治習慣尙未完滿更不可不求所以養成此良習慣而規定同意權於憲法以促進之若王君所言殊失責任內閣制之精神王君又以爲若有同意權則前承認與事後監

督大相矛盾故必主張事後之監督本席亦以爲不然就共和政治原理而論閣員本係人民之公僕譬如雇用僕人其方事之始以爲此人忠懇可用而既用之後或有竊盜等事自不得不加以相當之懲罰此與國務總理未就任之前與以同意及就任後或有種種違法失職則當然彈劾其例相同可見事前承認與事後監督其効力各別王君又以爲若有同意權則恐提出之人每况愈下即援去年自唐內閣倒後政府提出之閣員一次遜於一次爲証本席亦以爲不然議會之行使同意權當然須求適當之人才方能通過否則斷難委曲遷就去年之事是否有另外枝節故不能以一時之現象爲永久憲法上之主張王君又以爲中國人多顧惜羽毛若自行宣言欲充國務總理倘議會不能通過恐於自身名譽有礙因此種原因其結果致不能得優秀人才而不愛惜名譽之人反爲內閣總理此種主張本席認爲不成問題蓋既採責任內閣制則當然係組織政黨內閣議會中多數黨必占優勝爲多數黨之首領者必爲內閣總理萬無議院不通過之理王君又以爲憲法中雖不規定同意權大總統任命之內閣總理亦必就社會之心理所公認爲一般社會所尊崇者充之若不孚衆望議會尙有彈劾本席以爲必俟其不孚衆

望再行彈劾則毋寧云議院對於內閣總理表示其否認之意思尙有不信任投票之法殊不知此皆爲事後之監督設總統於國會閉會任命一內閣總理而所措施者多失職違法則議員須至國會召集始能對之投不信任票其貽誤國家大政固已不知凡幾矣若彈劾權一層王君須知此權非可以濫用者必至違法失職之程度甚高而後可行使此權若動輒以彈劾爲抵制政府之武器不特徒增國會中之紛擾亦恐非鄭重立法手續之意至於大總統任命之內閣能否果洽社會之輿論吾知王君亦未敢必也即如臨時政府任命之內閣總理及國務員等究竟受社會上之歡迎否在議會中之所以同意者其狀態究竟如何王君何不思及耶故現在若不有同意權之規定則將來政治上現象更不知其如何危險矣然此同意權如歸之兩院於事實理論兩方面均有所未可故本席主張憲法上有同意權而祇限於國務總理一人須得衆議院之同意庶乎事前慎於承認可免致事後易於推翻將來大總統任命之內閣亦免今日提出明日彈劾之惡現象本席之意思如此

二號（孫鐘）本席主張國務員國務總理均無須求議院同意其理由以爲任命國



務員必須經議院同意甚屬奇怪此種非驢非馬之制度斷不可採用况去年內閣經過之苦況甚多現在制定憲法無論如何必須將此同意權打消方免行政上種種窒碍在主議院政治之說者以爲國務員必須同意方合議院政治之原則殊不知英法兩國任命國務員之求同意係徵求議院中大多數分子之同意並非求議院之同意而大總統任命國務總理必須求同意之原因亦皆就習慣上歷史上而來非法律強制力所能到者再就學理上而論或謂任命國務總理若不經衆議院同意恐將來易受衆議院之彈劾本員以爲內閣之受彈劾係因內閣違法失職假使內閣政策與議會不合並非違法如內閣總理主張擴張海軍而議會主張節減經費是政策不合也並非失職此種事實現在雖無將來亦必有之然此種事實各發生議院中祇管不信任投票爲事後之監督則國務員當然解職尙無須乎彈劾故本員謂事前牽制不如事後監督之爲愈也再同意一事不通過之原因多由其從過去之歷史惡劣之故但其過去之歷史雖惡劣而並未發表政見安知其政見與時局不合故本員以爲可以由大總統任命俟其任命之後政見若有不合則亦可事後不信用投票自無不妥較之任命須求國會同意以國家政

治之才爲議會之試驗品者得失顯而可見從前參議院對於同意權之規定已極奇怪又非常危險然尙係一時尤而效之定爲永久之制則其弊端更不可勝言故無論如何本員不敢贊成有同意權

八號（易宗夔）本員所主張與朱君兆莘相同現在先對於孫鐘君之論說少加以批評再發表本員自己之主張孫君求下議院多數黨分子之同意非求下議院之同意既謂下議院議員多數黨分子之同意此多數黨分子當然爲下議院中占大多數之議員則多數黨分子同意與下議院同意又有何區別孫君又云若國務總理不違法失職僅政見不合可以不信用投票事後監督較事前牽制爲善此種言論固甚有理由但假定在閉會期內總統任一庸碌無能者爲國務總理國會雖不信任而在閉會期內俟明年開會之時雖再投不信用票而國家前途爲其所破壞者已不堪設想矣故本員以爲僅事後監督尙非慎重之意至於以國家政治之人才爲議會之試驗品云云本員以爲果爲優秀人才不在甲黨即在乙黨丙黨此種人得大總統之任命議會中未有不通過者如熊希齡君原隸共和黨故能得進步黨之信用上次方能通過是政黨中優秀人才議

院必不掣肘本員對於孫君之批評如此至於本員自己之主張大概以約法第三十四條各部總長須得議院之同意甚無理由各部總長與國務總理有連帶關係常以國務總理最親信之人組織之而國務總理負組織內閣之完全責任不愿多生枝節故本員主張與朱君相同亦以爲國務總理須經衆議院同意至謂他國之國務員不須議院同意者皆因其國情形與歷史不同我國憲法當草創之時應折衷各國之制度而就己國之歷史與國情相爲損益必謂採何國之制度即應將其國一切制度盡行採用則何如將他國憲法抄襲成帙不須再在此討論矣又同意權不在國會而僅在衆議院者蓋以在衆議院多數黨或在參議院爲少數黨一院通過而一院否認反多窒碍故不如由一院同意之爲愈至有謂如在閉會期內總理之自然人死亡則當如何本員以爲如有此事發生可由總統一面先命人暫行代理一面召集國會求其同意並無困難之處本員有此種種理由故主張憲法上應有同意權之規定但祇限於國務總理一人須衆議院同意

五十八號（孫潤宇）本員主張總統任期五年連任一次蓋歐美民主國家總統任期

類皆較長於上院較短於下院如美國上院任期六年下院二年而總統任期四年法國上院任期九年下院四年而總統任期七年智利上院任期六年下院任期三年而總統任期五年如我國上院任期六年下院任期三年故總統任期宜於此三年六年之間求一適當之年限也必矣夫求此年限在彼立法例中亦有標準可尋即合算上下兩院議員任期以二分之其得數爲總統之任期若有另數則加成整數試以美國例之上院六年下院二年合計八年以二分之約四年故美國總統任期即爲四年又如法國上院任期九年下院任期四年合計十三年以二分之得六年半以此另數難於計算即加成整數故法國總統任期七年我國上院六年下院三年合爲九年二分爲四年半照法國酌加之例則爲五年故以此五年爲總統任期不長不短最爲適宜至任期滿後能否無限連舉連任抑止連任一次或不許連任自應詳細討論本席以爲事實上雖美國發生連任一次之習慣法國近無連任之歷史而兩國憲法明文並無制限惟若任其連舉連任其在任總統往往利用其行政勢力運動當選一而再三權勢在握根本鞏固幸則連舉連任演成終身總統之現象不幸則釀出恢復帝制之事實若不許連任則一時之嘉謀

嘉猷尙未發揮盡致任期已屆另易他人數年事業功虧一簣於國利民福上殊非得計今於其連舉之時許其連任一次則在任時功績昭著者自必繼續當選既可使其政策之實行又得瞻彼民意之所在十年樹木善政當必有效果焉

五十四號 (王用賓) 本席以爲欲正當解決此問題當先求各國立法例之原則尤當求各共和國之立法例本來此種政治上作用之規定無關國體然取證於國體不同之立法或不足以免誤會之反對故本席專就各共和國憲法研求之結果以爲憲法中規定自由或任意任免國務員者爲墨西哥智利阿根廷巴西四共和國而阿根廷憲法並定明不經元老院同意規定總統任命文武各官者爲法蘭西共和國規定遴派或黜退國務員者爲葡萄牙共和國唯美國憲法規定由總統選補仍諮詢上院以得其允許據此以觀除瑞士行政委員會不分總統與國務員外凡墨智阿巴葡法美七共和國聯邦者四單一者三而唯美國上院有受總統諮詢之同意權其餘各國皆任免國務員爲行政首長專有之權且唯恐此專有權爲他機關所侵犯而憲法至有明定自由或任意及不經何院同意等文以保障之其故安在 (一) 立憲政治之精神在行政立法兩部

之權力平衡以進一切制度以適足維持其權力平衡爲限界故既與立法部以推翻內閣之權即不能不與行政部以解散議會之權此之謂互爲節制互爲節制之權相抵即平任命國務員完全行政部之職權亦即完全組織行政部之職權立法部一面既可推翻於後若一面再許其同意於是行政部組織解散之權全歸立法部即不異立法部有生殺行政部之權力矣尙何平衡之有再從反面觀之既許行政部解散議會而議會之組織即選舉議員絕不得再有行政權力之侵入質而言之即行政部可推翻立法部於後必不容過問組織於前而與以生殺全權也若夫君主國之上院組織固侵入行政權力然所謂解散議會者實即下院上院直道遙於行政立法兩部之外其特別組織不足影響權力之平衡蓋行政部而可生殺立法部與立法部而可生殺行政部其結果皆失權力之平衡皆足以打消立憲之精神專制者行政立法權力混合之謂故行政立法兩權力之可以互相生殺皆爲專制共和國尤易使行政權混合於立法權故各國取保障行政部任命國務員之專權明刊憲典以貫徹立憲之真精神（二）各國皆取責任內閣之制國務員苟有違法及失政彈劾制度信任投票足以制之固不能以曾經同意



爲事後責任之解除則又奚取有豫行對人責任解除之同意以牽制行政首長任用之專權然或疑議會無同意權責任制度不能確立不知總統固可自由任用而議會寔有法以制國務員不得助護賢與不肖皆站不穩其結果總統無論任用何人非與多數黨協商不可故責任內閣之發揮必在穩大政黨發達之日穩大政黨發達則國會一體政黨政治成矣尙何同意之必要否則政黨幼稚而欲恃同意權逼出責任制度之效結果適反將爲政治大累故責任內閣之運用在政治可活用而不可死用故各責任制之憲法無同意權且明禁同意權而美之非責任制之憲法偏有同意權唯非責任制其任命者乃事務員非國務員任命以後國會無論何時不能問責其以同意問無責任之責任即以補非責任制之短猶爲可通此外尙有基於特別制度之理由即下節所言（三）各國皆不取三權嚴分主義行政部本無甚大權力任免官吏之完全行政職權無再干涉以致行政軟弱之必要責任內閣制之下行政部每爲立法部之從屬吾國約法不取分權主義乃規定同意以保障立法部之權力與各國憲法之保障行政部權力者適反究之其效未彰其弊大著蓋立法者無貫徹之主張凡以抑行政而袒立法者悉採之此



條蓋採自美英固三權嚴分之國行政部極有權力行政立法別處皆取不干涉主義唯此一端予上院特權以爲監督行政過強之地故雖從來上院無不同意而立法之精神固有所在也由以上推論之結果第一層立憲國之議會根本上無同意權之可言第二層責任內閣制之下無同意權之必要第三層唯取三權嚴分主義者尙可通凡此皆足證明吾國憲法上任命國務員不應得議會之同意再進一步言之世界共和國任命國務員無得議會同意者有之則創於吾國之約法約法蓋誤認美之得上院同意者爲國務員而忘却其爲事務員也或主張國務員不須同意而總理須得下院同意其意以總理爲內閣領袖下院爲責任監督欲責任內閣制之實現非此不可夫責任制實現與否不關有無同意前既辨明今且問國務員是否以連帶對議會負責而得名總理總長內部之編制不能以政治上活用之方法顯示區別而垂諸憲典美之上院同意實含有聯邦意味今主張下院者想必因下院當政治潮流之衝其出於認同意爲保障責任制唯一武器之一念而不知法文以有運用實力而獲效宜其一誤至此均非本席所敢冒然

五十八號（孫潤宇）本員不贊成得下院同意亦不贊成不同意以爲應有下院選舉從歷史上觀察凡總統提出同意之人必爲總統相識之人始提出之人必較好倘經否決第二次提出之人或較遜反得通過且總統相識之人有限終必難得適當之人才頃孫君謂求下院同意寔爲一種非驢非馬之規定本員亦認爲非驢非馬蓋採此種主義者寔取議院政治議院政治發源於英同意之權又爲美制是採於美制之中而參加以英制謂爲非驢非馬亦未始不然但須知求同意者非求一人之同意乃求下院中多數黨分子之同意也如由總統一人之提出再求多數人之同意不如由下議院全院之人推選之爲愈此主張推選之第一理由責任內閣制即議院政治之精神所在今既主張議院政治則總統之提出實不及總統之推選此主張推選之第二理由第三則主張於憲法上規定明文以英國推舉之方法實行議院政治要知英國取得此種方法不知犧牲金錢幾許流血幾許方能告成中國今日不欲議院政治則已如欲議院政治行此種方法實於行政上有無限便利所以本員不贊成由下院同意亦不主張不同意主張於憲法上規定明條國務總理由下院推舉如當閉會時總理自然人死亡可以由大總統

命人代理俟下次開會後再推舉亦於憲法上定爲一種附條

二十三號（黃 璋）本員主張與朱君之說相同已經多人討論本無須贅述蓋主張同意無非求事前之承認或以爲事後既有種種監督方法如不信任投票等可以無須事前之承認不知事前承認實較事後監督之効力爲強且不信任投票與同意權無甚區別何以言之如法國內閣甫經成立有七日三日即被推到者可爲一証故本員以爲如仿美國總統制尙可以不同意既取內閣制則國務總理負政治上完全之責任大總統爲無責任之人對於任命國務總理自不能不求議院之同意如謂大總統既由國會選舉其任命國務總理即勿須求下院同意殊不知責任內閣制大總統並不負政治上責任而內閣代負其責任故選舉大總統之時已非委以治天下之全權而總理之職尤重故內閣總理不可不同意如謂閉會之時可以暫由大總統自由任命隨即召集臨時國會亦各國之先例或者暫交常駐委員會通過如臨時召集恐交通不便本員以爲現在各省電線遍設可以發電徵求同意與否有人謂如同意後萬一國會黨派變遷前之多數同意今一變而爲多數不同意又將如之何或者以爲須再求同意本員以爲國

家機關一而非二毋須再求同意如未經議會不信任投票即作爲信任觀可也如謂由下院推舉則英國法國美國類皆用此法如內閣已被推倒大總統即與下院議長商定由院中多數黨推舉一人出任總理不過各國事實上皆由下院推舉而孫君主張將此規定之於憲法中耳此種主張如可通過本員亦可犧牲自己主張贊成之

五十四號（王用賓）本員主張不加以同意以爲共和國家三權分立各不相侵實立憲之真精神如主張任命總理須得下院同意是以立法部而侵行政部之權不但不能保障三權鼎立且與立憲之原則不合蓋立法部與對於行政部有彈劾權行政部對於立法部有解散權僅限於下院亦各國之通例此外下院對於內閣有信用投票方法故本員主張於憲法中祇規定不信用投票不必規定有同意以期符合立憲之精神查約法規定國務員有違法時可以彈劾現在規定憲法何妨推廣彈劾權認違法與失職俱可以提起彈劾並可以適用不信用投票方法

七號（伍朝樞）本員主張任命國務總理須求下院之同意本員最初之主張實與孫君潤宇相同嗣後以爲此方法不可行故僅主張下院同意之說緣孫君所主張之理由

第一以爲總統相識之人有限僅提出一人恐有遺漏人才之憾本員請簡單答覆之中國現主張內閣制則總理須係衆議院多數黨之黨魁大總統推舉總理時祇宜識此黨魁並不求其相識之人多在孫君以此爲缺點本員則認爲優點至謂同意方法各國無此先例則選舉之法各國亦何嘗有此先例且事實上各國亦固有同意之先例蓋各國大總統提出之國務總理必其在下院中占多數黨之黨魁者也形式上雖未經下議院同意其事實上與已經同意同矣且行選舉之法若國會閉會期內總理缺席則須召集臨時國會以中國交通之不便召集臨時國會最少亦須一兩月方可此一兩個月之間大總統對於國務總理勢必暫時任命然後再由國會追認則反不如由衆議院同意前後尙可一致尙有一層若行選舉方法勢必至惹起議院中一般之野心家極力運動反釀至內閣時起時撲之現象主張選舉此說者以爲政黨內閣既由議會中多數黨組織之此多數黨既有組織內閣之能力則以選舉國務總理之權畀之亦甚易易此固未始無理由然就中國黨派情形而論恐未易有一大黨能佔絕對多數於議會勢必須聯合小黨則其中甚有不妥之處而各小黨既知其能左右大黨必以爲奇貨可居肆行要脅

以博得種種權利其弊可想而知中國政黨現在正當幼稚時代若總理由大總統提出由下院同意尙可強迫小黨聯合大黨而爲一致之承認若行選舉方法則恐小黨中亦有組織內閣之野心矣所以本席不贊成選舉之說

委員某君 現在可以表決

主席 現在已報號而未發言者尙多

三十號（藍公武）請主張不同者發言不然即請付表決

主席 請四號發言

四號（王印川）本員主張不須同意以我國國情與各國不同憲法上不能規定此權查主張同意權爲下議院所有最有力之說爲宋遜初先生其理由以爲英國爲不成文法國所定之憲法皆不完全不能採用現在我國既欲定一完美之憲法當然去短求長此理由固善不能同意權欲規定在憲法之中其目的爲何爲達到政黨內閣之目的則常視政黨計畫是否完備若已完備憲法中雖不規定亦必達到政黨內閣目的若政黨計畫不完備雖規定憲法之中亦反不能達到政黨內閣目的况若謂任命國務總理不

須議會同意議會較有活動勢力須知我國現在政黨多不完全若組織內閣儼如此黨少數彼黨亦少數則大黨必爲小黨所牽制其結果非超然不可吾知必不能達到政黨內閣目的也再又有一層既取內閣制總統不負責任國務總理非雄才大略者不能稱職若不由大總統任命多方輿論必歸之於議會議會當負責任本員以爲王君所舉之例謂苟高尚之人爲顧惜自己名譽必不肯宣言自欲充國務總理且此種人又往往爲政黨所不樂從故議會選舉出者多爲庸碌之人實與求雄偉人才組織內閣之本意相背矣且若行政部用人必須得立法部同意是行政部受制於立法部將來恐有議會專制之虞此又本員所不敢贊成者本員主張三權分立立法部固爲人民代表行政部亦係人民之代表人民對於行政立法兩部均有信用與不信用之處議會政治固屬可行若凡事均歸之於議會則立法專制與行政專制之弊相等故本員主張同意權歸行政部以調劑二者之平

**主席** 今日報號之人甚多但大多數意思以爲應付表決現在可以表決共有三說一任命國務總理由大總統自由任命並無條件一任命國務總理須由衆議院推舉一任



命國務總理須衆議院同意請贊成大總統任命國務總理自由任命者起立  
(起立者八人少數)

主席 請贊成任命國務總理由衆議院推舉者起立(起立者十人少數)

主席 請贊成任命國務總理須得衆議院同意者起立(起立者四十三人多數)

主席 現在宣告休息一點鐘俟休息後再行繼續討論時上午十二時十分休息

下午一時十八分繼續開議

委員長湯漪主席委員出席者四十六人

主席 已足法定人數應繼續開議討論大總統權限問題乙項大總統有無解散國會  
或一院之權

一號(谷鐘秀)午前問題既已表決但尙有一項與此問題頗有關係者亦當略爲討論  
本席以爲大總統任命國務總理既須得衆議院同意則其他國務員在各國慣例多  
由國務總理自由選擇相當之人物組織內閣中華民國尙無此習慣今既取責任內閣  
制其他國務員當然由國務總理推定呈請大總統任命但必須有明文規定於憲法中

始免各種牽掣之弊並可養成先進各國組織內閣之慣例否則國務總理恐不能有完全組織內閣之權即責任內閣制度亦恐不能完全收圓滿之結果

三十八號（劉恩格）谷君之言爲責任內閣制當然之原則可勿庸討論惟將谷君之意思載入速記錄以備參考足矣

五十二號（劉崇佑）谷君之說乃當然之事若規定於憲法則此國務員之提出應用何等名義是否以國務總理之名義提出抑以大總統之名義提出本員以爲凡關於政治上之事項有非法文所能詳盡者若必以爲文字上之規定足以保障責任內閣制恐其結果仍屬空談查各國國務員向例以大總統之名義提出由國務總理副署之爲事實上所絕對的不能更變者可毋庸討論

一號（谷鐘秀）劉君之說未免誤會不規定原無不可但以副署之手續即謂其有完全組織之權不如明文規定以免總統總理之爭執較爲妥當

二十二號（李慶芳）早請任命乃政治上問題不能於法律條文規定之

五十二號（劉崇佑）凡政治上事項非法律上條文所能規定者

主席 谷君之說大家以爲何如

七號（伍朝樞）谷君之說俟討論條文時再提出現可暫時擱起

一號（谷鐘秀）大家既以爲俟規定條文時再行討論本席動議可暫時取消

主席 現請二十號發言

二十號（黃雲鵬）本席主張有條件的解散權請先言解散權之必要然後再言其辦法蓋解散權行使之時多在內閣所定政策經議會一再否決人民認爲內閣政策甚當而議會則每與之衝突不能一致此時之議會已與民意不符當然不能代表民意故爲尊重民意起見則不能不解散議會以待人民最後之裁判然非解散議會之機關實解散組織議會之分子也若第二次所選議會之新分子對於政府政策表示贊成則是民意偏向政府而不直國會政府之政策當然見諸實行若選舉之新分子對於政府政策仍然表示反對則政府政策確爲民意所否認內閣當然辭職此乃惟一之原則也中國既採責任內閣制非如美國極端分權行政立法判然爲二絕不相容者比故一方面既定衆議院有彈劾權則一方面必認政府有解散權使其互爲限制以保權力之均衡內

閣會議皆不許各有絕對無限之權力而陷於專制必以人民之意爲意兩相牽制庶能兩相調和實爲救濟一機關專橫唯一無二之良法然政府之解散權亦有限制考諸法國憲法大總統解散下院須得元老院之同意我國現時參衆兩院分子相同將來參議院定行改組必使與衆議院性質判然各異含有法國元老院之性質較爲穩健不偏於黨派爲感情政府必須要求同意以解散衆議院則此解散權之規定以求訴諸民意既不使立法部偏於激進亦不使行政部流於專橫甚爲妥善故本員主張大總統有解散權但須得參議院之同意者此也所謂參議院者乃指將來改組之參議院而言本員主張如此

主席 三十三號主張如何

三十三號（段世垣）主張大總統任命國務總理須經衆議院之同意以爲輓近一般趨勢所謂行政部對於國會負責任問題殆全對於下院而負行政上之責任故組織內閣其總理應求衆議院之同意因財政權專重下院國務總理各能於下院中得多數之同意將來關於財政計畫及施政方針當可爲多數人所信用不至釀成否決預算案或

不信任投票之結果。事前之同意。本爲減少事後之彈劾。以彈劾案之提出。非因政府違法。即屬失職。政治上已發見有敗壞之現象。所以不得已而爲事後之糾正。甚非政治上可喜之現象。故精神上之監督。應慎之於先。不可徒補救於後。又本席主張亦求衆議院之同意者。以行政部既對於衆議院負特殊之責任。自不宜使參議院亦同時置於政治風潮之旋渦中。致蹈臨時政府之覆轍。

三十三號（段世垣）本席主張大致與張君耀曾相同。總統解散議院。須得參議院之同意。且限於預算案全部否決及不信用投票時。得行使之。以爲行政部之活動不可束縛。過嚴宜使之稍有紳縮餘地。否則不免純然爲立法部之傀儡。勢必因循苟且。無所建白於政治之運用。甚非相宜。且政府與立法部衝突時。固不免流於激急之感情。而政府敢以責任呈請總統解散下院。亦不自認其政策確於國利民福。有所禪補。否則亦斷不敢以戀機之行爲。抗立法之威嚴。故爲行政部留一分紳縮力。起見。不可無解散下院之權。但解散權漫無限制。在民權微弱時代。政府或濫用解散之權。能撲滅立法部存在之精神於共和政治。亦不無危險之可慮。故本席主張解散衆議院第一層。須經參議院之

同意政府施政方針再加審議如認以爲是則政府已得一部分之同情認以爲非則政府亦不能以單獨之力再訴諸民意當政府與衆議院衝突感情激劇之際而以態度冷靜之參議院參以判斷庶可表明事實之真相惟黨派關係之不同反對黨或假上院促政府爲解散藉以擴其黨略此亦事實上之恒有者故本席主張解散衆議院之第二層須列舉事項以指明解散權與行使之範圍減殺其反對黨利用之機會與政府濫用之流弊故本席主張限於預算案全部否決及不信任投票兩項至其理由張君耀曾已言之盡致不再贅述

二十三號（黃璋）本員主張無解散權與黃君之說適相背馳黃君謂議院有彈劾權則政府當然有解散權雖頗有理由然內閣與國會衝突之時及將有彈劾案發生政府即解散國會爲惟一打消彈劾案之方法則彈劾權有其名無其實矣至參議院同意之附件本員亦不贊成本員以爲此中實有黨派關係而黨派又實不相爲謀假令參議院爲政府黨占多數衆議院爲民黨占多數則參議院爲維持其政府之故不問衆議院之反對政府爲是與非必與政府以同意解散異黨之議會此種解散殊不平允如參議

院亦係民黨占多數則必不能實行解散是更無規定解散權之必要矣更進言之大總統既有否認兩院議決事件之權可以咨交覆議必有三分之二以上仍執前議方能照議決事件施行以本員觀之此中已爲行政部留伸縮之餘地又無解散權之必要且有解散權乃剝奪衆議院之彈劾權既如上所定則此解散行使之結果必數月後乃能招集國會使國家一切要政皆不能議國民無以監督政府未免有流弊故本員以爲有咨交覆議權即可以代解散權與責任內閣制並不衝突黃君所謂民意云云不知國會代表由人民選舉即以代表民意梁君啟超亦曾言及此其意與黃君同其言曰國會雖爲人民代表然謂國會意思即民意之縮小模形無毫髮差忒無論何國皆所不能然果如梁君所言則再召集之國會其意思亦不能與民意恰合何必解散又言民情變遷急劇選舉議院時之民意與議員在任期中之民意未必相同故須解散然國會議員任期頗短衆議院不過三四年其所以規定三四年之理由即以爲在此短期間內民情不至變遷也如必爲民情變遷甚急今日之民意非復明日之民意則解散後選舉時之民意亦必與解散後再召集之議員在任期中之民意不同梁氏又云凡民可與樂成難與圖始一



時多數之民意未必爲國家之福果如此則解散召集之議員之意思亦一時多數之民意豈遂必爲國家之福耶明乎此而黃君之誤可知矣故本員以爲國民代表之意思即是民意不能再托求諸民意之語以爲蹂躪人民監督權之計若以爲代表之意非民意則是將代議制度根本推翻本員決不承認

二十號（黃雲鵬）大總統亦爲國民所選出是否可以代表民意

主席 請三十一號發言

三十一號（朱兆莘）本員與黃君雲鵬意思相同主張有解散權中華民國之憲法斟酌於法美之間擇善而從其說誠然惟憲法不能無系統既予衆議院以監督政府之權則不能不予政府以解散衆議院之權國務總理對於衆議院負責任此法國制也政府不能行其政策爲衆議院所制政府得以參議院之同意解散衆議院此亦法國制也既採法之內閣制而復採美制對於行政部削其解散權是不至使行政部一籌莫展束手受轄於衆議院不止也故本員主張大總統得參議院之同意有解散衆議院之權但解散亦有限制一任期或一年內解散一次爲限

主席 現請三十八號發言

三十八號（劉恩格）本員對於解散權問題各方面詳加視察最後之主張認定大總統不應有此權我國憲法上將來萬不宜有此規定其理由可分別說明之本員以爲解散權與代議制度根本上不相容必欲有解散權即不啻將代議制度根本推翻故在絕對三權分立之國則行政機關或尙可以解散立法機關若採責任內閣制則行政立法兩機關乃相關係的而非相分立的蓋在一方面則內閣爲議會中多數黨之分子所組織在又一方面議會議員爲國會中多數人民所選舉之代表內閣必得衆議院同意方能成立其實際上實無異必得一般人民之代表所信任是以內閣直接對於議會負責任即間接對於人民負責任若衆議院不承認此內閣此內閣即可以解散衆議院殊於代議制度之根本上有侵害故爲擁護真正之代議制度起見則總統萬不宜有解散權此本員所主張理由之一如恐無解散權則議會必挾其勢力以牽制內閣於國家政治之進行大有妨碍不知責任內閣制內閣既爲議會多數黨所組織則內閣之政策即議會多數黨之政策而內閣與議會之聲息常相通不至有牽制之弊故此說不能成立苟

定有解散權亦必須一院之用意此兩院黨派設有不同則或恐有利用政府之解散權必啟兩院衝突之漸設使兩院之黨派相同則政府欲解散下院而上院不與以同意政府必不能實行解散之事亦何貴有此解散之虛名反不如無此權之爲愈此亦本員所主張理由之一至適問朱君謂中華民國宜定一有系統之憲法如採法國制則當知法國有解散權如採美國制則亦宜前後一致似此東抄西襲實屬非牛非馬本員不以爲然蓋各國有各國之國情我國制定憲法固宜參酌各國之立法例要亦須順乎己國之國情故當取各國之所長而略其所短不必問其爲牛爲馬苟以此爲牛即須效其爲牛以彼爲馬即須效其爲馬……

四十一號（藍公武）發言不能出議題以外

三十八號（劉恩格）本員所言並未出議題以外故本員以爲介乎牛馬之間出於牛馬之外皆未始不可至於本員所主張之兩大理由皆僅就政治原理而言再就各國之立法例衡以我國之國情言之吾人須知解散權與議員任期有密切關係即如英國議員任期七年法國議員任期六年此六七年之間爲期甚長民意既時有變遷而議員之

分子太舊其政治思想未必與之適合恐不能完全代表民意故當有解散權而更易新分子若我國衆議院議員任期不過三年其期限甚短未必此三年內民意即有變遷各人之政治思想即有更改故以議員任期過長而言亦祇須解散參議院而不必解散衆議院又吾人須知法國雖有解散權其在事實上亦僅於第三次革命後曾行使一次可見行使此權之困難且即以法國論法國憲法上規定解散衆議院後限兩個月即須選舉完備選舉後十日即須召集合計不過七十日若我國則土地遼闊人民衆多交通甚爲不便若有解散權不知費若干時日方能召集在此期間其貽誤立法事項必多而政治上所發生之現象亦恐有危險此又不當有解散權之一証尙有一層則我國歷史上所遺留之政治習慣爲行政首長者向多握行政立法之大權於一手今我國既爲代議制度國家則凡立法大權必盡委之國會方合代議制之元則若有解散權恐演成歷史上行政立法混合之弊易於生行政首長之野心有此種種理由故本員極端反對我國憲法上有解散權之規定而主張大總統萬不宜有此權

**主席** 請五十四號發言

五十四號（王用賓）總統能否解散國會或一院此與立法部能推翻內閣爲對立之交互節制權立憲精神在保持立法行政兩權平衡然平衡而無交互節制之道則走於分權之極端故推翻與解散即爲救濟分權維持平衡之必不可少者是等現象固常發生於政軌相軋不前之會夫至於政軌相軋而無道以調之使和則立法行政不一致之主張孰足代表人民真意此時若內閣自信不力連翩辭職則當然推定議會足以代表民意若內閣自信確能代表民意則唯有以解散權訴諸人民公判之選舉選舉結果議會主張若變則民意與內閣一致議會主張若不變則民意與議會一致內閣當然辭職而政軌之相軋解矣本來解散云者即以權力變更議員任期而使之早退也議會無解散之理可解散者組成議會之分子分子本有定期解散即於其定期未滿以前爲之也故分子可解散機關不可解散所謂解散議會實指解散後機關亦失其作用之實質言之蓋機關可散則政體變化矣然實質上解散分子後之機關無用故於憲法上不得不慎重規定以本席研究之結果不能解散議會只能解散其一院其理由（一）政府機關無解散國家機關之能力製定及修正憲法之會議爲國家機關吾國國家機關既主張

由兩院議員組織則兩院一致之意思差不多可作成國家機關之意思可解散議會是行政部可打消兩院一致反對之意思即不異以行政部之政府機關可以打消可作成國家機關之意思是萬不可者（二）政府機關無解散政府機關之能力立法部與行政部同爲政府機關之一部分同爲憲法所設置可解散議會是以行政機關之孤意解散立法機關即不異以政府之一部分打消一部分違憲變政壞國之防亦萬不可者故各國憲法雖有解散國會或一院規定之不同然若英日普之解散國會者實際解散下院事實上與法理上不期而合可見一般蓋近代政治之進步尤以減少急劇的改革爲最著欲減少急劇之改革在使立法行政兩部用複制之組織即總統以下設有負責任之內閣衆院以外設有保守性質之上院內閣可倒而總統不倒衆院可散而上院不散夫然後無立法行政十分軋轢不下之勢夫然後無一部分完全取消一部分以剝喪憲政精神之慮故立法部之推倒內閣也至少須得行政首長之同意行政部之解散議會也至少須得立法部近於保守性質一院之同意蓋所謂議會指兩院而言一院散一院停其結局與解散議會同必得其一院同意則非政府機關解散國家機關亦非行政機關

解散立法機關差不多以行政部意思與立法部一部分意思之一致解散立法部意思獨不一致之一部分則法理事實皆可通矣然衆院上院究竟以何院有受解散之資格第一解散爲調和衝突則被解散者必爲與行政部易起衝突之一院衆院有彈劾信任投票及豫算專議權等特權而上院在裁判調和之地位當然解散者爲性質急進之衆院第二解散在求公判於改選之結果必爲全體可以改選之之一院上院爲保持保守之性質取部分改選之制則當然衆院有解散之資格而以得上院同意爲條件唯解散以後則爲無議會監督之行政部若不限期成立新議會既足誤國民判斷之機會又適長行政專橫之便利故法國憲法明定二月以內須召集選舉會選舉會閉會後十日以內須成立議會吾國幅員遼闊交通格塞當選者十日內不能集合然選舉會之召集猶嫌二月之限期長宜仿英國解散與召集之命令同日發布專列一項於憲法爲妥適至召集之新議會若與舊議會主張一致則當推定爲行政部之主張適違反國民之公意即行辭職而不能以解散舊議會之同一事故解散之蓋可再解散則解散原意之求國民公意判決者在判決而不服其曲即不異公然反對全國民之公意立憲國家不容有



此亦當明載憲法與限期召集議會同爲解散後之條件

主席 請十七號發言

十七號（向乃祺）本席係主張總統無解散議會權關於此項問題諸君討論已久須知總統解散權之有無均與憲法全部互相關聯不能單獨研究本席主張無解散權附有他種條件其理想在避解散議會之弊又能收解散議會同等之利益並非如世之淺薄民權論者徒然反對總統有無權限也適纔黃議員主張總統得參議院同意有解散衆議院權其重要理由在訴之民意本席以爲訴之民意不過老生常談實則解散議會權是一種政治的投機行爲大概解散問題發生在政府與議會關於大政問題方針意見不一致之時總統爲維持現內閣起見迫而安於解散手段希望得選之後政府黨得占優勝對於未來不可知之數而孤注一擲以圖倖獲於萬一實與投機行爲無異本席對於政府與議會之衝突想在政治的投機行爲之外別求一良善的解決之法故主張憲法中須有兩種規定（一）適用前年度預算蓋議會抵抗政府之武器莫過於預算案試看各國先例凡議會反對內閣時往往否決預算案以表示不信任之意預算案爲國

家支出之源足以制政府之死命當此之時非推倒內閣即須解散議會本席以爲我國憲法中做日本憲法第七十一條規定議會不議定預算或預算不能成立時政府可照前年度之預算施行則有無限伸縮力可免推倒內閣或解散議會之危險(一)法律案之交覆議權又議會與政府衝突之點在於一切法律案譬如內閣大政方針在擴張海陸軍備而議會意見在縮減經費休養民力則議會制定減稅法案或節省軍費案是與內閣大政方針根本上不能相容又內閣爲貫徹其政策起見提出加稅法案或徵兵改良法案被議會否決亦爲內閣之致命傷當此之時非推倒內閣即解散議會之問題發生本席以爲大總統有交覆議權時不必解散議會亦能救濟美國憲法第一條第七節末項規定議會提出法律案大總統不認可時須有元老院及代議院議員三分之二以上可決方能成立即是此種辦法但美國政府不能提出法律案於議會權覆議權亦只對於議會一方面我國須加入政府提出法律案被議會否決政府得咨交覆議須有議員三分之二以上人數更爲否決方生效力設若三分之二以上人數互爲可決或否決時則議會反對政府議員已占大多數內閣當然要辭職了以上兩種主張實與無解散權相關

聯斷非節外生枝的議論至於解散議會之弊本員可簡略說明之（一）解散權是一種投機行爲本席前已說明讓一步言即爲訴之民意以英國素有政治經驗之國民對於政治更動有敏捷的感覺力與確定的理解力方能適用如我國大多數蚩蚩之氓不識不知順帝之則以爲解散議會能達到訴之民意之目的本席絕對不敢贊成（二）人民程度現如此幼稚而解散議會重行選舉又爲政府投機行爲容易惹起行政官干涉選舉自由之弊（三）解散權自身存在之弊蓋憲法規定有解散權非淪於無用即失於太濫如法國中年間內閣更迭九次而解散權至今只川一次即前說之例日本自開議會以來至今不過二十六七次而議會已解散七次其解散權大抵失於濫用即後說之例故解散權實具有此種種缺點適纔某議員說行政部與立法部對待立法部有彈劾政府權政府無解散議會權恍惚破壞三權鼎立原則本席以爲不然蓋彈劾權對於總統謀叛行爲或爲政府違法失職而設是法律問題解散權對於議會與政府意思不一致時而設是政治問題以二者爲對待之物本席不敢贊成

**主席** 報號發言者須將本人之主張說明

十二號（解樹強）本席意見與黃君同請取消自己之報號

四十九號（王家襄）本員主張有解散權以爲解散權即彈劾權之後盾蓋內閣與議會兩方面皆可以代表民意假如一種政策內閣認爲國利民福而議會不同意此時解散議會是內閣不負責任則解散議會正所以尊重民意以待第二次新選出之代表裁判其所施行之政策果爲適當與否如再經否決則內閣當然辭職但解散只限於一次且須得參議院同意故本席之主張與王君用賓大致相同

主席 五十八號主張無解散權者請發言

五十八號（孫潤宇）本席主張總統無解散衆議院之權彼倡言有解散權者一曰以爲法國有解散權中國既取法國內閣制即當然有解散權此實不明法國之歷史蓋法國國體屢次變更在宣布現行共和憲法之前已有君主憲法頒行國內故此現行憲法中多有承受舊憲法之部分解散權即其一也我國向無憲法與法國歷史迥乎不同何必作此無謂之傲顰二曰責任內閣既對衆議院負責當內閣與衆議院政見不洽時非解散衆議院訴諸國民不僅不能得真正民意且恐演成議會專制似也然抑知國有議

會必有政黨政黨之在此屆議院中占多數者下屆決不致非常少數一黨多數議員既因其黨議之主張而被解散下屆同黨選出之議員自必仍其黨議而主張之內閣即雖勉強存立彼徵求真正民意之語係門面語學究講席之理論決無此事實且一次選舉全國騷動國民經濟無形受其損害國政進行之羈滯猶其小也者焉否則葡萄牙民主國而採責任內閣制者何以不與總統以解散權蓋深知其故也故採取責任內閣制同時必採解散制之說根本上不見成立是以本席主張總統不能有解散權

五十二號（劉崇佑）本員主張有解散權惟應否須得參議院之同意尙有一先決問題究竟今日之參議院性質能否真有代表民意苟不能者則所取之同意亦非四萬萬人民之意思有解散權之理由諸君言之甚詳本席無庸再贅但今日之參議院與衆議院不同之點究在何處本席殊不能得其究竟二者根本既屬相同而解散此機關必得彼機關之同意豈非欺人之譚故今日先決問題乃參議院應如何組織與衆議院之異同何在而後始能定解散權之有無至劉君謂三權分立方可有解散權不知三權獨立則更不能有解散權美國即其例也

六十號（吳宗慈）本員主張無解散權第一理由以爲中華民國土地之大人民之衆解散之後重行召集斷非三四月之時間所能竣事第二理由如有解散權則將來推倒一次內閣必致解散一次衆議院則立法部甚屬危險第三理由若於一任期中祇能解散一次則此內閣有解散權而彼內閣無解散權非常不公平第一理由至爲明顯不待贅言第二理由推倒一次內閣必須解散一次衆議院者蓋因無論何人組織內閣其所主張雖爲極荒謬之政策然其自信必極不荒謬苟與以解散權則當衆院與內閣反對時必不免有濫用其權之弊第三理由所謂不公平者假如某甲爲總理因其政策爲衆議院所反對即施行其解散之權若再召集之後某甲政策仍不能通過則某甲辭職某乙繼之若某乙政策仍不能得衆院之同意當此時衆議院於一任期中已經解散一次不能再解散然則某甲何幸某乙何不幸也此吾所謂不公平也至謂解散衆院有得參院同意之規定自不慮其濫於行使本員以爲亦不盡然因此中牽於黨派問題關係甚大譬如上院係甲黨多數下院係乙黨多數然則當行政立法衝突時上院爲黨派關係其對於解散之事或且必在贊成之列又其甚者或不必行行政部爲主動力而上院更將



聳慾之以期解散之後重行選舉俾施運動之力以冀衆院中亦可得甲黨之多數如此結果其不陷於一黨專制者幾希故本員絕對不敢贊成其說也

三十九號（陳銘鑑）本席主張有完全解散權惟只限於衆議院且限於一個內閣只能行使解散權一次不主張須得參議院同意若大家皆主張須得參議院同意則本席即不主張有解散權以爲必經參議院同意而後始能解散衆議院則解散權成爲具文矣蓋今日參議院之資格與衆議院不同之點僅在年齡其間不過三十歲與二十五歲之區別即將來參議院議員資格稍有變動亦不過將年齡再加高五歲改爲三十五歲而已此等區別亦可謂之無區別兩院議員之資格程度既相同而同黨者亦必不少若政府欲解散衆議院須得參議院之同意則參衆兩院勾通一氣以抵抗政府屆時政府解散案之提出必不能得參議院之同意此本席所以不敢贊成也在本席以爲若欲使大總統得行使解散權以調劑立法部與行政部之衝突當然不必經參議院之同意而一次爲限亦無弊端可言或謂總統若有完全解散權深恐流於總統專制不知總統專制與否并不在於有無解散權若總統果有大野心必欲推翻政體又豈少數之文弱



議員所能強制耶再則解散權果由總統行使抑由內閣行使以本席觀之當然係由內閣行使適問王君家襄亦已說明蓋總統若不得內閣閣員之連署則命令皆不能發生効力是總統行使解散權乃名義上之問題而實權仍操諸內閣以責任內閣制言之國務總理必爲衆議院多數黨之首領以衆議院多數黨之首領一旦而有要求總統解散議院之決心此時政府與衆議院必有極大衝突不能並立之勢非總統一人之意思所能行使也且解散權與彈劾權之作用乃調停行政部與立法部可使躋於均平當然兩方面皆可行使原法理之至平允者至諸公以爲不可有解散權本席亦可贊成但總統果有解散權之必要則本席主張無須參議院之同意

一號（谷鐘秀）本員主張無解散權共和國通例大總統皆無解散國會之權雖法蘭西有得上議院同意解散衆議院之規定然歷史上行使此權僅有一次且陷於幾幾不能召集新衆議院之地位蓋共和國主權在人民人民代表不信任政府時當然負責任之國務員辭職另組至於解散議院重行選舉之繁重較改組國務院何止倍蓰是以不贊成賦與大總統解散議院之權

四號（王印川）本席主張有解散權且不必經參議院之同意因現在之參議院與衆議院之組織無甚區別即使將來另行組織根本上終無甚差別且政府對於議會本爲一半信用一半不信用信用者以其爲人民之代表不信用者以其非完全之代表則參衆兩院雖難免互相提挈互相保持解散之提出自不能通過則解散權必不能實行故本主席張不必得參議院之同意至謂若有完全之解散權難免流於政府專制然議會豈獨不能專制耶解散權之意在節制議會而已實無危險

十九號（陳景南）本席不主張有解散權蓋以國情論中國原由專制政體一躍而爲共和一般國民向無憲政的習慣知有官權不知有立法府諺有滅門知縣之語官吏威權於此可見現雖政尙共和不過名義上之改革而已人民代表之真正作用尙未能發揮其萬一而外力干涉之事亦時有所聞若從補偏救弊上著想斷不可再令行政首長有解散議會權以助長國人輕視立法部之觀念此根本上不贊成之理由一主張有解散權之重要理由則謂訴之民意不知二十世紀時代訴之民意一語已不適用當一千九百九年英國因保守自由兩黨之政爭曾三次解散下議院然選舉結果兩黨所屬議員

數與舊有相差者每不過三數人而已夫兩黨之政爭有是非而選舉之結果無變動則所謂民意者果安在乎故問之民意之說成爲學說上一種之空論已爲事事所證明此本員不贊成之理由(一)再則主張有解散權者以爲恐議會流於專制不改能不有節制不知節制方法甚多現所以採用兩院制者亦恐其流於專制之故而爲之節制至於將來憲法上之覆議權亦爲節制之一又何必規定解散權或至濫用或流專制此本席不贊成之理由(二)更進言之所謂解散者皆以爲應解散衆議院而不解散參議院以爲參議院之分子皆爲穩健分子此言本席亦不敢贊成蓋衆議院與政府反對以解散若參議院與政府反對何以不能解散況參議院中既爲穩健之分子則其弊必過於保守中國方脫其老大帝國之名稱事事必當積極進行保守派或時加阻礙若解散參議院尙有理由至解散衆議院本席實不敢贊成

委員某君 請付表決

五十二號(劉崇佑)大家試度今日兩派主張人數相差不遠若表決後兩說皆不能通過又將如何

委員某君 請休息十分鐘

二十一號（蔣曾煥）昨日休息時有人罵運動表決今日可以不必休息

三十一號（朱兆莘）今日人數不多本席以爲今日可以延會後日開會不必討論即行表決

主席 諸君有無異議

四十五號（張耀曾）本席主張與他人全然不同若今日延會下次不討論即行表決則本席之意見必不能發表現應請先發言

主席 現在大家若欲繼續討論按發言表應由五十五號發言

委員某君 某君主張既與大家不同可以請張君發言

主席 請四十五號發言

四十五號（張耀曾）本席乃主張有解散權者以爲解散權之有無與共和國體無關係考查解散權之主意本有兩種第一議院本爲代表民意之機關然有時其所主張者是否真正民意不無可疑於是不得不設法求國民一爲判斷之此方法即解散現議院另

行選舉是也第二解散議院乃對於責任內閣之救濟方法使政治上有伸縮之餘地蓋責任內閣制議會本有絕對監督之權苟得多數同意即可將內閣推倒衆議院既有此種偉大權力而衆議院是否能善用此權實爲一重大問題善用此權則國家食其福不善用之則內閣朝成夕倒其弊不可勝言而解散權者即所以救議院不善用其權之失也以中國現情觀之十年之內政黨未必能發達完善恐不免以一人之利害一時之感情爲意思之變遷黨勢盛衰朝夕不同於政府恐有不可捉摸之情形無謂之攻擊而政治上之變幻無窮政府若無自衛方法則未免太易搖動行政之權似乎太弱亦非國之福故應有解散權至有謂中國數千年專制之國家若有解散權恐政府不能免濫用此話亦甚有理比如日本有解散權然嘗因一種之建議案與政府意見不合遽至解散日本衆議院自議會成立以來凡行解散者七次政府屢次濫用此權大爲憲政之阻礙即如今年議會因組織政黨內閣屢次與政府激戰而所以不得效果者蓋因兩次停會之後政府即欲將議會解散以至政黨內閣仍不能行日本政治家對於此事深抱苦痛以爲至今議院政治未能實行皆解散權爲之也故解散權若過於濫用亦甚不宜必須

嚴加限制有謂須得參議院之同意方能解散雖爲妨制濫用解散權起見但本席以爲亦有弊端蓋參衆兩院若爲同黨自不能解散假若參議院與衆議院其多數黨不屬一黨則參議院或將催促政府解散衆議院亦事理之所不免所以若以參議院之同意爲保障亦甚薄弱本席之意以爲解散權既不可濫用又不可不防則必限定其不可解散之時始得解散然此爲何時即政府與議院不能並存之時也具體言之所以使兩者不能並立之事由有二當此事由發生之時則政府可以將衆議院解散第一衆議院否決預算案之全部蓋預算全部若否決乃將政府之大政方針全行反對此時政府與議院亦處於勢不兩立之間自然應求國民之解決第二爲衆議院投不信用之票當此時亦可以適用解散權除此之外皆不能解散之如此規定似較他種爲佳本席之意如此

三十三號（段世垣）本席主張與張君相同

三十九號（陳銘鑑）本席亦贊成張君之說

七號（伍朝樞）本席對於張君之說以爲頗有討論之價值張君提出之條件以爲解

散權限於二種一爲否決預算案之全部一爲衆議院表決不信用本席並非完全反對此說但有一疑問張君所以限於此兩種者以爲議院反對內閣之政策耳惟除此兩種之外尙有他種時議院亦可以反對內閣故策者例如一種法律乃內閣對於國民已經宣布之政策衆議院若反對之是使此政策不行其結果與否決預算案及表決不信用同反不能解散此層大家亦應詳細討論

三十一號(朱兆莘) 張君所說本席以爲理由不甚充分日本乃君主國有時濫用解散權會人民無如何也至於共和國斷無濫用解散權之理且議會推倒內閣或內閣解散議會關於預算案否決者居多至於一種之議案或法律案遽將議會解散惟日本有此先例他國未嘗有也本員以爲解散衆議院既以參議院之同意爲限制若政府以無關緊要之問題遽將議會解散則參議院必不能同意且人民對於政府亦必不直其所爲也張君之說似不必過慮

二十號(黃雲鵬) 本席以爲此條可以不必例舉張君謂解散權之行使只限於二種一爲否決預算案之全部一爲對於政府不信用然除此二者之外尙有他種之事實與



此相同者即如外交上重大之條約以及宣戰媾和等項若衆議院故意反對是否可以行使解散權本席之意以爲若採列舉主義深恐有遺漏之虞反不如以參議院之同意限制之爲妥應請大家討論

**主席** 張君之意本席尙未宣布張君乃主張大總統對於衆議院有左列事由時經參議院之同意得解散之一否決預算案之全部二對於政府不信用張君之意以爲應得參議院亦同意者僅祇限於此兩種

**主席** 朗誦張君耀曾修正案畢

五十二號（劉崇佑）本員亦贊成此修正案但有两先決之問題一不信任投票之後即可解散則議會之地位實非常危險二預算案全部否決全部二字即全體否決之意假如議院與政府爲難故意承認預算案百分之一而否認其百分之九十九在事實上與全部否決相同而在形式上並未全體否決在政府一方面亦甚危險是否可以使解散權請張君解釋

四十五號（張耀曾）第一層本員以爲不信任投票爲責任內閣制必有之義當然規

定於憲法之中可無疑義發生至於不信任投票之後即可解散衆議院未免危險本員以爲不然蓋不信任投票議院決不輕用必絕對與政府反對時始使之至於此時政府與議院已不能並存有解散權方足以劑其平並無危險可言至於第二問題甚當研究本員亦以爲預算全部否決政府可以解散衆議院假如十分之九否決十分之一成立不得謂全部否決然對於政府之打擊亦不啻全部否決矣究竟此時可解散否此層確難解決

十一號（汪彭年）適纔張君之主張經黃君朱君辯駁本員亦與之同意無庸再多費辭惟張君所以如此主張者恐總統濫用此解散權也其實既取參議院同意之限制則總統雖欲施行此權亦非易易如法國憲法上雖與大總統以解散權而數十年來僅行一次此即可爲事實上之證據如張君因不足爲充分之防範本員以爲不必於憲法上作列舉的規定可經參議院同意外再加以由國務院決議一層限制如云大總統經國務院議決參議院同意可解散衆議院蓋解散議會元首之解散有國務院之解散如英國事實上皆由國務院陳請君主解散議院此即國務院之解散法國大總統可不經

大總統之陳請即要求參議院同意以施行此權此即大總統之解散權若採英國習慣法限以由國務院陳請總統再要求參議院之同意則總統雖欲濫用此權其勢有所不能是何理由本員以爲內閣既由衆議院多數黨所組織非有政策上極大之衝突國務院必不能輕易贊同解散衆議院國務院不贊同即不能請求參議院之同意雖參議院因黨派不同之關係能表同意於總統解散衆議院亦不可得矣

五十五號(張國淞)本員主張大總統有解散衆議院權而不須他機關之同意頃張君以解散權之必要爲先決問題而於參議院同意外復附以兩條件果如是議則解散權永遠不能行使而張君所爲先決問題亦成虛語張君只知日本濫用解散權而不知法國更迭內閣之弊實由於解散權不能行使之故法國僅須上院同意尙不能行使解散權况又重之以條件乎且日本行政方面活動力最富而日本崛起疆國今日立法必使國家能臻於強盛之域而一般議論均趨重於保障立法一方面於行政方面之保障則絕不顧及本員所不取也故本員以爲如張君云云實認大總統有解散衆議院之必要則必使能達到必要之目的而後得完好之結果如谷君所謂今日之議員未必即代表

人民公意解散後新選之議員亦未必真代表人民公意就此推之則議員可以不要是爲代議制根本取消問題非解散權問題也王君謂行政機關解散立法機關須得立法機關一部分之意思爲尊重立法則可若以解散爲行政立法之調和則如王君所言必牽入立法一部分之意思是幾變立法部之調和非行政部與立法部調和之本旨也行政立法之調和當然在行政立法兩方面而絕不能牽入立法一方面之意思假如政府解散衆議院而參議院適爲他黨佔多數時是授政黨以摧殘異黨之柄若兩院皆多數黨時必至牽掣政府不能行使解散權故解散權而不必要則已如認爲必要則本員主張大總統有解散衆議院權不須他機關同意并不能附以何項條件

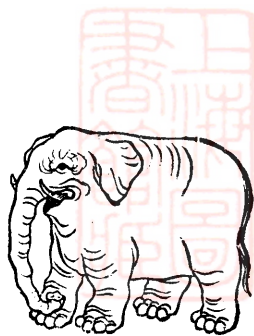
十九號（陳景南）本員有質問張君者政府提出案下議院反對與政府爲難政府得解散之假如上議院對於政府種種均抱消極主義又當如何於國家有危險否當請答辯

主席 對於此問題討論甚久諸君意思均主張延會現在本席可以宣告延會但有應聲明者即所到之議事會日表大總統重要問題五限定本星期討論完畢現在僅將權

限甲項議畢其餘均未議及故下星期二擬不依議事日表討論當就現在未議者繼續  
討論此應聲明者

時下午三時四十分延會





## 孫君潤宇關於同意權之發言更正稿

五十八號（孫潤宇）本員對於一般國務員主張由總統自由任命惟總理一席不贊成得下院同意更不贊成不同意以爲應由下院推舉其簡單理由有三（一）凡共和國家自以議院政治爲要素責任內閣即施行議院政治之機關國務員係組織此機關之分子總理即其領袖也夫歐西各國以責任內閣而行議院政治者發源於英國風行於大陸蓋具有議院之國必有政黨政黨之大者必於議院占多數有此多數議員之政黨政府施政策若不與之接洽即不能得多數之同意政策不能施行內閣自然瓦解故歐西各國無不以大政黨之重要人物爲總理既可得本黨之援助又易與友黨相提携彼此一致進行政治易達圓滿非至其行使大反人心之事不致招人詰責更迭內閣我國在此建設時代自宜採取他國行有成效之良法以利庶政此主張推舉之理由一（二）諸君主張總理由總統提出下院同意似與推舉無甚出入然總統提出要求同意者必爲總統素識之人且其初次提出之人必屬其素識者中最良分子倘一經否決不



得已而求其次第二次提出之人大約較遜於前然往往因時勢所趨反得通過觀臨時參議院同意之歷史可以概見故與其由總統於其少數友人中選擇提出議院要求同意何如由下院自行推舉之爲愈蓋徵求人才之範圍既廣徵求人才之目的易達也此主張推舉之理由二(三)主張於憲法上規定推舉明文蓋英國行此議院政治不知犧牲金錢幾許流血幾許遂能養成此善良之慣習今日中國於釐訂國家之初即將推舉總理之制規定之於憲法是可不廢金錢不流人血依此強行法而能發揮此真共和之精神焉此主張推舉又須規定之理由三至於閉會時總理有事故出缺可由總統任命他人代理俟下屆開會後再行推舉自無政治中斷之慮至其餘國務員與諸君意見相同以信仰此總理之意任其組織同氣相求之內閣担負責任自無推舉或無同意之必要也

# 憲法起草委員會第十次會議錄

八月十九日上午十時八分開議

出席委員四十八人

湯 漪

楊永泰

蔣舉清

王家襄

金永昌

金兆棧

張我華下午假

朱兆莘

向乃祺

金鼎勛

石德純下午假

趙世鈺

王用賓

車林桑都布

高家驥

丁世嶧

王 賡下午假

籃公武

陸宗輿

阿穆爾靈圭下午假

陳銘鑑

解樹強

陳 善

饒應銘

何 雲

張耀曾

黃 璋

龔 政

伍朝樞

易宗夔

黃雲鵬

褚輔成

王紹鏊

劉恩格

孫潤宇

孫 鐘

李 芳

楊銘源

谷鍾秀

汪榮寶

劉崇佑

王印川

汪彭年

王敬芳

孟 森

張國溶下午假

李慶芳

夏同龢

請假委員六人

蔣曾燠

段世垣

吳宗慈

陳景南

史澤咸

李國珍

缺席委員六人

宋淵源

呂志伊

王鑫潤

曹汝霖

彭允彝

徐秀鈞

委員長湯漪

主席 已足法定人數宣告開議

三十九號（陳銘鑑）本員動議凡請假已過七次者可通知兩院以候補委員遞補一則可以實踐本會章程一則人數增多可以開會

主席 現告假及缺席已過法定限制者共六人除曹君已作行政官當然另補外其餘尚有五人亦應分別照章辦理

主席 現請繼續討論大總統有無解散國會或一院之權應請七號發言

七號（伍朝樞）本席主張大總統有解散衆議院之權諸君之主張此說者其立論大抵謂恐國會有時或不能代表民意故須解散之以訴諸國民此論誠當本席尙有一理由足證解散權爲不可少者請申言之假使我國採總統制則立法行政兩部兩不干涉無解散之必要今者既採內閣制矣是內閣對於衆議院負責任衆議院處於實行監督行政之地位內閣幾爲衆議院之委員會衆議院得以不信用之表決隨時隨意推倒內閣此固內閣制之優點然使議院濫用此權則是亦內閣制之缺點也故宜與行政部以解散權以救濟之以保護行政部免其過受立法部之侵擊試觀法國下議院無對峙之兩大黨如英國然僅有多數之小黨無確定之政見今日附此黨明日附彼黨後日或且獨立而自樹一幟於是內閣無可恃之後盾亦隨政黨之變態而變更執政者不能久於其位自第三民國成立以來平均算之一內閣不過有八個月之命運其防碍國家前途不言而喻我國若避此危險應與大總統以解散衆議院之權名爲與大總統實則與內閣也內閣有此權則倘衆議院濫用其推倒內閣之權內閣得解散之其實議員知內閣之有此權也必不敢濫用其推倒權矣是以解散權之最大作用在其威嚇力使一般

議員不敢過於浮動今日推舉內閣明日顛覆之如法國之景象也解散權與推倒權相對峙相平衡然後內閣政體之妙用可收故本席以爲解散權不可無諸君有主張行使解散權時須得衆議院之同意本席不以爲然其理由有二（一）內閣應受衆議院之監督衆議院應受國民之監督若參議院有解散同意權是衆議院受參議院之監督矣進而言之內閣亦受參議院之監督矣豈非與內閣制有碍此其一（二）參議院受政黨之影響若與衆議院同黨恐應同意而不同意與衆議院不同黨時恐不應同意而同意如此條件不如無之法國解散下議院須上議院之同意而自一千八百七十年至今四十餘年矣僅行使解散權一次足證此條件之不良此理由二雖然解散權亦不宜漫無限制英國解散權表面上似無限制然習慣上有一定之限制大約行使解散權之時有三（一）表決不信用內閣（二）對於預算案不完全通過（此與張君耀曾前次所主張否決預算案之全部不同）或對於預算案有修正之點不爲政府所同意者（三）對於內閣預先聲明爲關於其政策之法律案議會不通過有一於此內閣得行使解散權總而言之凡議院反對內閣政策時內閣得解散之也本席以爲不妨將英國不成文

之憲法定爲民國之憲法然猶恐政府濫用解散權則可另加一條件一年之中祇得解散一次本席主張如此

六號(易宗夔)本席意見以爲大總統無解散議會之必要前日既表決責任內閣制又表決總理須得衆議院之同意是總理與衆議院多數黨必爲一系統之人斷無極端之衝突所以本員以爲當然無解散之必要五世界各國有解散權者議院解散之後一月兩月間即須重行召集以中華民國土地之廣大交通之不便選舉之繁難至少亦須半年之久方能召集事實上非常危險故本席不主張常有解散權諸君有主張須得參議院同意者亦爲本席所不贊成蓋參議院與衆議院占多數者未必同爲一黨使參議院爲甲黨多數衆議院爲乙黨多數參議院之甲黨爲政治上之活動必利於衆議院乙黨之解散至伍君有條件之解散如主張者占多數本席亦可犧牲自己之主張而贊成之但條件與伍君不同其最要之點以爲凡關於國際緊急問題兩國或數國之間其情形瞬息萬變不能不與行政部以便宜行動得於會期內解散衆議院一次限於三月以內召集之如贊成此說者多本席亦可犧牲自己之第一主張否則本席仍主張無解散權

五十二號（劉崇佑）本員主張有解散權易君謂採內閣制總理既須衆議院同意則無解散之理由本員以爲不然採總統制則無解散權而採內閣制則萬不可無解散權至限制解散之條件本員亦不能得完全方法今以個人意見供大家參考（一）須參議院同意本員絕對不敢贊成其弊病已經伍君道破張君前次亦曾論及蓋我國政黨進步尙須有待欲其確以一定政見而團結恐尙不能即達此目的故每隨其黨勢力之盛衰爲黨員趨避之標準其有能堅守者則又偏於感情以爲可否今使兩院之多數分屬兩黨則衆議院之解散正參議院所希望其弊將有爲運動衆議院解散之主動者之時若使兩院之多數專屬一黨則參議院必不肯有同意解散衆議院之事又可想見此種辦法實不贊成（二）則參議院與衆議院區別之點何在本員至今尙未明瞭故本員前日原係主張一院制者因國中無兩種階級之人則他國貴族院之制不適用吾國爲統一一國則聯邦會議之制又不適用今主張經參議院同意者必先指明參議院與衆議院性質上所以不同之點則此說方能存在苟此先決問題尙未能決而率爾謂應得其同意是何異賭一物莫能舉其名而謂以此物之可否爲標準是果足爲標準歟故本員極



不贊成須得參議院同意然無條件之解散亦甚危險故本員極贊成伍君有條件之解散但以政治上之事實欲以法律條文規定之殊覺困難即如所謂預算中重要之政策一事究竟某部分爲其重要政策從何認定若以總理演說大政方針注重之點認爲其重要政策而預算案中關於此一部分即認爲其最重要政策之一部分則此於條文上亦頗難表現之且其範圍又有不能確定之處英國以慣例爲憲法非他國所易學步我國於此究有窒碍否請諸君酌之可也

三十八號（劉恩格）本員係主張無解散權者其理由已於上次說明頃聞諸君所討論其最有力之主張即劉君崇佑而劉君之說對於本員前說多所非難故本員不能不略加以聲明本員原謂如非絕對的三權分立即應無解散權劉君則謂美制三權分立故無解散權法制非三權分立故有解散權此乃就法理上而論非就事實上而論蓋美之無解散權者歷史上之關係實使之然若本員之主張則專注重學理上之研究以爲如採內閣制大總統即不能有解散權在主張有此權者亦未嘗不慮行政部濫用之弊故設種種條件以限制之其意以爲苟不須參議院之同意總統即可解散衆議院則行

政部行使此權過於自由極其害必至於打消議院政治而後已於是遂以爲總統解散衆議院須得參議院同意爲限制之第一方法又恐政府遇事與會議意見不合即濫行解散議會之地位亦過於危險於是又有非議會反對政府之大政策政府不能解散之爲限制之第二方法總之無條件之解散權與議院政治之根本上大相抵觸其勢不能不附加以條件本員今執諸君對於有條件之解散權所主張者一一加以批評一須得參議院之同意試問參議院與衆議院是否均爲立法部既同爲立法部則同一機關其權力亦應平均始能合衷共濟於法律上政治上作正常之解決苟有參議院之同意即可解散衆議院是以立法部解散立法部以同一立法機關其權力乃有大小之別不獨有背論理即衡以法理亦甚不合蓋中國之參議院與各國之元老院組織不同參議員之資格與衆議員無甚區別參議院議員由民選出衆議院議員亦由民選出同爲民選之議員而以參議院之同意即可解散衆議院試問此種規定將來兩院間或因政見或因黨見之不合衝突必烈而參議院可藉其同意權運動政府以解散衆議院則衆議院之勢益孤亦不得不阿附政府以圖自存則其結果必至兩院皆爲政府所利用故由以

上種種弊害觀之則得參議院之同意以解散衆議院一說斷無成立之理由雖然此僅就參議院同意權而論而根本上問題所應討論者則在於行政部應否有此解散權諸君須知此解散權之作用原因立法行政兩部衝突激烈之時兩方面相持不下無從解決則行政部可解散立法部訴諸民意以待人民爲最終公平之解決以免下院專制然此解決二字云者當視人民之程度爲標準英國爲民權發達之國每當國會解散之後其再選之議員必爲被解散之分子則解散之結果當然人民偏重于議會內閣當然改組故解散權幾同虛設試問今中華民國國民之程度果有政治之觀念耶人民既無政治之觀念則解決二字特虛語耳故以中華民國今日之民俗國情斷不應有此解散權在主張有此權者以爲防下議院之組織屬會議制與行政機關迥不相同專制之害實難發生此本員對於解散權不贊成之理由也再進而言之諸君以爲附加條件以限制之則有利無害今就所附加之條件論之例如預算案否決九分之九然並非全體否決而政府之政策因之沮滯能否將議院解散此爲一最難解決之問題再如最大政策一層設若政府以極不要緊之事認爲最大政策施行其解散權議院應否解散故此等限

制若規定於憲法上在本員觀之殊費解釋更無一完全方法足以補救此不明瞭之限制由此觀之條件限制既有種種障阻而無限制又斷不可行不如此權給予行政部之爲愈故本員以爲在君主國爲保存君主一部分之權力不得不畀以此權在民主國實大傷共和之精神主張有此權者實非本員所能贊成

四十六號（褚輔成）此問題前日討論已久時間未到即散會主席宣言定於下次表決今日開會原不必討論即可表決乃此時諸君又提出討論并將前日已發之言重復再說一過如此則不如前日仍繼續討論爲愈何必有此延會本員以爲今日可以即付表決

五十二號（劉崇佑）本員對於劉君之說有質問者劉君以爲有解散權即可打消議院政治請問英國是否議院內閣英國有無解散權何以英國議院政治尙能維持至今如謂漫無限制則行政部可常蹂躪立法部其實既有限制內閣亦終有推倒之一日諸君應知中國之政黨是否可以成爲兩大黨以本員觀之兩大黨之說事實上絕無希望試觀今日之現象即有無數小黨既爲無數小黨之國家其組織內閣亦必會合數黨方

能成立設若今日內閣成立明日即可以少數一二人之意見會合甲乙兩黨推翻之當此之時有解散權之規定即可實行解散議會內閣遂得維持到第二次議會成立新議會贊成其政策內閣仍可繼續施行故有解散權實可以調和兩方面之衝突使各有伸縮之餘地本員以爲應有解散權之規定實無可逃之理如劉君之說本員不敢贊成

二十三號（黃璋）如今日又將前日之說再行復說不如即付表決

四十五號（張耀曾）本員以爲此問題討論尙未終止惟前日已說者今日可以不必再說頃伍君之言係前次未曾發表者本員以爲可以提出討論

主席 張君之說頗有可採請諸君注意不必複述前日之說

八號（汪榮寶）本員以爲對於此種問題一年以來各人所研究者均已執有成見甲派之主張決不能因乙派之說而變更乙派之主張亦不能因甲派之說而變更不如即付表決免爲無謂之爭

四十五號（張耀曾）現將付表決本員不能不加以聲明本員前日所提之案現請取消以爲解散之事乃爲調和政治上之衝突而設貴能伸縮自由不能與法律上加以具

體的條件使解散權失其妙用所以本員請取消提案若就中國現在之兩院制度而言衆議院解散也可不解散也可以法理論本員則主張不能獨解散衆議院如解散則兩院皆可以解散因現兩院之分子大略相同對於政府監督之權雖程度有強弱之差而其能制政府之死命則一譬如謂衆議院可以有不信任投票而參議院對於預算案亦有議決之權縱能如英國嚴加以限制但參議院之立法權萬無取消之理如政府之大政策大法案不能不使參議院過問是參議院亦可以否決大法案大政策以推倒政府其監督政府之範圍雖較衆議院小其性質亦頗強大若以鞏固政府之理由主張解散衆議院亦當以同一之理由主張解散參議院斷無獨解散一院之理然兩院爲政權所自出必不能同時解散有以爲得上院之同意即可解散下院得下院之同意即可解散上院者本席以爲亦有弊病蓋當兩院衝突之時必皆以政府爲後盾匪特不能相衷其濟監督政府其結果必反爲政府所利用至於得參議院同意即可解散衆議院在我國兩院制度上立論於理本不可通然如以衆議院在政治上不可解散則本席以爲此法比較的尙屬可行但必須得參議院三分之二以上之同意方可解散衆議院或謂如此



嚴加限制則解散權雖有幾同於無本席以爲解散權可以設定而不可以行使設定解散權者使衆議院有所顧慮不至肆無忌憚則設定解散權之目的已達不必務求其行使也

十五號（陸宗輿）本席主張有解散權但對於伍君所主張有條件之解散權本席不以爲然就伍君所論之點觀之第一爲反對內閣之政策則內閣可以解散衆議院此層本席不以爲然因政策一語過於空泛即如民國自成立以來凡國務總理皆曾出席參議院發表政策而其所發表之政策將來是否果能實行尙不可知又何從而表示贊成反對乎可見政策一語空泛已甚并無標準第二爲否決預算案之全部或修正之處與內閣政策不合則內閣可以解散衆議院此亦有危險處蓋就中國情形而論十年以內預算案未必即有一定之方針倘或議院修正之處內閣遽謂爲反對其政策即據以解散議院豈非予內閣以壓制議會之端第三爲對於政府投不信任票則內閣可以解散衆議院本員以爲此尤不通之論何者議會本以監督政府若政府之政策不當衆議院自應表示其對於政府不信任之意苟政府即可據此將議院解散以中國交通之不便



召集議會必須七八月之久方能成立則此七八月間政府更可以行其不良之政策其貽誤國家大計者又豈淺鮮故此說亦不能成立在本席所見則贊成易君之說以爲衆議院對於政府外交上政策加以反對則內閣有解散衆議院之權但此中尙可補足數語凡遇有重大外交事項關於國家危急存亡之時可以行使其解散權至於得參議院之同意之說本席絕對不贊成因我國之參議院與衆議院性質相同故無須多此一舉也(委員某君)現可付表決

五十九號 (王紹鏊) 應分兩層表決先以是否有解散權付表決如有此權則對於條件一層尙應加以研究

主席 現在表決在場人數共四十五人本席不在內現將諸君發表之意見先行宣告諸君所主張者本有五說現又加十五號主張關於外交上重要政策可以解散則共有六說第一說主張無解散之必要第二說主張大總統得衆議院之同意可以解散衆議院第三說主張大總統可以自由解散衆議院不必得參議院之同意但以一次爲限而一次之中又有兩種主張一種主張于同一事由可以解散一次一種主張一年內可以

解散一次第四說主張解散衆議院應有左列之條件一對於內閣投不信任票二預算案不能全部通過或修正之處與政府政策相反三不通過關於內閣政策之議案如有以上三種條件均可解散但每年亦不得過一次第五說主張大總統得參議院三分之二以上之同意得解散衆議院第六說主張係十五號所提出之動議凡關於外交上重要政策衆議院不與內閣同意則內閣得解散衆議院另有六號主張關於國家緊急問題得於會期內解散衆議院一次限于三月以內即行召集

八號(汪榮寶)本席對於各項主張皆無疑問獨對於外交上重要政策一說甚有疑義主席現可以不必討論先以無解散之必要付表決請贊成無解散之必要者起立者(十五人少數)

主席尙有一說主張無解散權而附以條件云大總統無解散議會權但憲法中須規定預算案不成立時可照前年度預算實行對於法律案有交覆議權五十二號(劉崇佑)此與解散問題渺不相涉可以不必表決

主席此說若不須表決則表決第二說大總統可以解散衆議院不必得參議院之同

意但以一次爲限一次中又分二種主張一爲同一事由只得解散一次一爲一年內只得解散一次

三十一號（朱兆莘）本席乃主張同一任期內只得解散一次

四十九號（王家襄）頃楮君所言皆有未明瞭之處應云同一事由不得解散兩次

八號（汪榮寶）請主席以總統得解散衆議院但同一事由不得解散兩次之說付表

決

主席 現在表決請贊成大總統得解散衆議院但同一事由不得解散兩次者起立（起立者十八人少數）

主席 尙有第三說爲大總統解散衆議院但附左列條件一對於內閣投不信任票時得適用解散權二預算案不能全部通過或所通過者與行政部不同意三關於內閣政策議案不通過可以解散尙有但書……………（委員某君）但書可另外表決

主席 贊成第三說者請起立（起立者四人少數）

主席 第五說爲大總統經參議院同意得解散衆議院請贊成者起立（起立者二十

二人)少數

主席 尙有三十九號提出大總統得參議院出席員三分二以上同意可以解散衆議院但一次內閣祇得解散衆議院一次

三十九號(陳銘鑑)但書自請取消

主席 現在以三十九號之主張付表決贊成者請起立(起立者三十三人多數)

主席 現在請大家討論重要問題五大總統有無發布緊急命令全權一項

四十六號(褚輔成)本員主張無發布緊急命令權之必要以爲緊急命令發布後所有一切法律皆失其効力夫法律爲保障人民權力而設如法律可隨時搖動失其効力則人民之權力將無所保障故大總統若有發緊急命令之權是使法律皆失其効力不啻以命令打消一切之法律於法治國根本上恐有侵害且法律失其効力人民失其保障亦恐生出政治上種種危險如謂國家有非常事變時大總統無緊急命令不足以維持大局本員以爲若遇此等時代尙有戒嚴法以救濟之何須再有緊急命令之規定致令一切普通法律易於變更人民權力失其保障恐非國之福查世界各國憲法大總統

有發布緊急命令權之規定者甚少亦有無之者故本員以爲我中華民國憲法對於緊急命令權一層似可以不必規定大總統有此權

八號（汪榮寶）本員主張緊急命令非正當規定於憲法之中不可蓋所謂緊急命令者於立法機關閉會之後情形非常急迫國家有制定法律之必要而立法機關又在閉會之期召集一時不能成立勢不能不由行政部暫定一種命令以代法律此即所謂緊急命令也頃褚君反對之既有戒嚴法無須再規定有緊急命令之權本員以爲此乃褚君誤解戒嚴法與緊急命令夫所謂戒嚴法者因國家有一時變故狀況普通法律効力一時喪失故適用一種戒嚴法所謂緊急命令者因國家有非常事變又值立法機關不能成立之時行政部不能代定一種法律但此種法律俟立法機關成立之後必當請求承諾若議會不承諾尙不能發生効力褚君又云緊急命令之規定將無一國有之本員以爲俄羅斯外世界立憲各國如英國法國於明文雖未規定於事實亦嘗有之國家遇有不得已變故之時皆由行政部發布一種緊急命令以代法律但內閣員負完全責任此命令發出之後於第二會期開幕時內閣全體負責任至議會出席但所發之命令

不違反憲法爲限此英法兩國如是也其他普魯士澳大利日本之憲法所定發布緊急命令之限制亦甚明瞭一維持公共治安或遇非常災害時以不違反憲法爲限此種緊急命令政府得發布之於第二會期求議會承諾若經議會承諾亦與法律有同等効力故本員對於褚君主張不規定於憲法之中不敢贊成以爲英法等國憲法中雖不規定必有此種事實發生與其遇有非常變故政府不得已有違反憲法以命令代法律之舉何如規定於憲法之中與以範圍有所限制較爲鄭重之爲愈故此種立法最爲適當本員主張憲法內非將緊急命令規定在不可

三號（龔政）本員對於緊急教令權主張不必設置關於緊急教令學說千殊萬別更僕難數就緊急教令權之性質而言無存在之理由若民國憲法上有此特權實多批駁之處據本員之所見以不設置爲宜其理由何在（一）言緊急教令之性質不宜設置緊急教令之內容爲立法事項以教令而爲立法事業不啻以行政部而侵犯立法部矣其行使緊急教令不獨有違反公意之虞且實破壞立法行政兩機關之平衡焉（二）言緊急教令之効力不宜設置由前說觀之緊急教令乃代法律之教令其効力與法律無異

夫法律之變更或廢止必基於新法律乃法學之通例若予行政部有緊急教令之特權行政部可借緊急之名以變更或廢止法律夫如是既存在之法律則不能保障人民權力義務依法律而定者亦因之不能保障矣主張緊急教令者不外謂于緊急之時無此教令則行政部不能活動况設此教令尙可以條件限制之主張者之理由斯如是已然吾有說焉世界各國憲法上有緊急教令之規定者數國而已(如日丹意普)其餘各國無此規定又何以能活動歟抑其國終無緊急事件發生歟觀乎此不必設置緊急教令也明矣况所設置之各國又皆君主國乎至謂如日丹各國雖無緊急教令權而有責任免除權殊不知責任免除權乃一種習慣非法文也本員再四思維絕對排斥緊急教令若以多數表決而設置之實國民憲法上之污點也

三十二號(金兆棧)本員對於緊急命令權一項認爲當然規定於憲法之內頃三號所說亦非不贊成但遇有非常事變發生中國現在交通不便而召集國會爲期至速亦必須三四個月行政部相當時期應如何處置則勢不能不有一種救濟之方法予大總統以發布緊急命令俟下次全期再行請求同意至於下次會期議院究竟同意與否殊



不可必若不同意即將此命令取消亦無不可必以爲違反憲法殊非事理之平故本員爲憲法上當然應明白規定大總統有發布緊急命令權

三十一號（朱兆莘）本員以爲緊急命令權爲久遠計憲法上似不應規定惟當此各種法律不完備之時大總統若無發布緊急命令權於政治上必多窒礙勢必至政府舉動往往有因不得已而違法者蓋大總統發布命令時無所根據非違法而何例如各省官制本未經前參議院議決然不能因前參議院未議決而謂此種官制即爲違法不能有效日前有因任免某省都督民政長提出議案或質問書欲將現行官制從根本上推翻者此大誤也本員以爲違法固屬違法然現在無完備法律不能不從權辦理是以際此法律不完備之時大總統當然有發緊急命令之權然憲法爲永久而定非爲一時而定若大總統有緊急命令權則大總統之口即爲法律恐於共和政體抵觸查各國發布緊急命令權惟君主國有之本員以爲中華民國憲法大總統不應有緊急命令權然以維持現狀起見可附以條件在各種法典未成立以前若干年內大總統對於某種緊急事情可以發布緊急命令云云方爲適當

二十三號（黃璋）對於緊急命令權主張可以規定但必附以條件日本普國對於緊急命令皆有條件第一限于保持公共安全預防公共災害第二限于閉會期內不能召集時然第一條件其解釋甚汎日本有認議院訴訟法亦爲緊急事件可以發命令變更者普國亦有廣義狹義兩種解釋故政府有此權易于剝奪議會之立法權第二條件不能召集時在各國故甚少若在中國交通不便非數月不能召集緊急事件豈能久待凡閉會期內均可解爲不能召集時故單附以上二項條件反不若英法制度無緊急命令之規定遇不得已時政府冒違憲法之處分以發命令開國會時再求解除責任然英法制度亦有二弊一使憲法不尊重一緊急處分範圍漫無限制故本員以日普英法等國制度皆不適用擬條文大意如下爲保持公共安全或預防公共災危必迅速執行而又在閉會時期不能召集時以不抵觸憲法爲限大總統經國會常住委員會之同意得發布與法律同効力之命令但次會期必提出於國會求其承諾

主席 現在宣告休息一點鐘至下午一時再行開會繼續討論時上午十二時宣告休息

一時十二分繼續開議

委員長（湯漪）主席委員出席者四十五人

主席 現在已足法定人數繼續開會

四十五號（張耀曾）本員以爲此權不能發生於共和國共和國立法權全應屬于議會豈能以効力與法律同等緊急敕令發布權授諸總統查共和國憲法俱無此規定發其端者爲普國日本則變本加厲其意以爲國家有非常事變時爲維持公安起見可以此權給予行政部雖現行之法律可以廢止變更俟國會開會再求追認推其極致不啻將國會之立法權一時停止實屬非常危險本員不甚贊成設當萬不得已之際非制定或廢止一種法律不足以維持安寧保存國家時則可仿照英國之先例由國務員全體負違憲之責發布此項命令事後提出要求國會解除違憲之責任斷不能規定於憲法內如在憲法上明白規定其範圍確定其條件則大總統可以根據憲法隨時發布緊急命令恐國會之立法權被侵蝕者將無涯涘其弊不可勝言在主張有此權者其第一說謂應于憲法內規定明瞭不必加以限制不知此種規定漫無限制過於危險本員不以

爲然其第二說則謂將此命令之範圍及限制之案件規定明瞭亦不致有莫大危險本員以爲既規定於憲法內即認爲法律之行動無論其如何發布皆可以適用其權力而發布之蓋憲法上已許可其有此權彼遵照憲法而行即不得謂彼爲違法從此後不加  
以承認亦不過其命令喪失効力而已與彼之責任無關也即以維持治安等條件觀之  
此種字樣解釋甚爲寬泛易於上下其手故若設此種限制不確定之規定是啟總統利  
用憲法而遂其專橫之心也有謂此種條件已有限制者然此種限制之範圍既廣彼仍  
可以利用解釋條文以圖卸責其結果亦非常危險至如英國先例不規定在憲法條文  
之中政府之行動當然不能違背憲法當然不能發布此項命令則政府非出於萬不得  
己之時必不肯甘冒違憲之罪名而輕于發布此緊急命令是政府對於此種命令之發  
布純出于愛國心以維持國家之生存事後即提出求國會承諾如自承其違背憲法之  
責請求處分其結果乃犧牲各人之位置以補救政治之窮發布之時必非常慎重斷無  
濫用之弊蓋不規定於憲法則必不認爲合法之行動徒以愛國熱誠冒違憲之不韙發  
布此項命令者其心理與利用憲法之規定而發布此項命令者之心理大不相同前者

至國家將不能保其生存決不至輕於發布後者苟能解釋與憲法之條件相符則不憚於發布是前者雖若無限制而其限制乃至嚴後者雖若有限制而其限制乃至寬也以中國今日行政權之易於濫用故奪取其限制之嚴

六號（易宗彥）本員主張大總統有發布緊急教令之權但須加以極嚴之限制如張君頃間之說未免理想太深程度太高不適用於中國之政府故本員以為中國憲法應規定大總統有此權並附以條件以限制之使不至有濫用之弊若無條件之規定漫無限制甚覺危險亦本員所不取若張君之主張以為照英國辦法不規定於憲法上是明使政府有違憲行為而無從補救矣故非於憲法上有規定不可至約法無此規定者因臨時政府期內參議院終年開會當然可隨時求其同意此後國會開會有一定之日期則非有規定不可不能因臨時約法不規定而謂憲法上不應規定也是以本員最終之主張仍贊成憲法上應規定大總統有發布命令之權但須加以左列之條件（一）非常凶災（二）關於公共之治安（三）與憲法不抵觸（四）國會不能召集時或國會散會期間（五）國會開會之始即當提出要求追認本員之主張如此

三十八號（劉恩格）本員主張大總統無發布緊急教令之權所有理由張君言之甚詳但如易君之說以爲應加以有條件之限制而國會不能召集時亦認爲一種條件本員以爲此種限制之條件既不明瞭則其結果等於無限制即如易君之言究以何時謂爲不能召集時殆以爲國會將閉會與不久即開會之時歟則當此時政府如以命令代法律恐生出政治上莫大危險是此種條件反不如無條件矣故本員主張大總統不應有此權但國會不能常年開會在本員之意思應仿智利憲法組織行政委員會爲救濟方法本員之主張如此

四號（王印川）本員主張大總統有發緊急教令之權第一理由以爲國家如有緊急事變發生恐法律有時而窮故主張有此權雖共和國家事事必依法律必得國會之同意但國會有一定會期不能常年開會如閉會之時有緊急事變發生而召集國會須三四個月之久則此時大總統非有發布緊急教令權不足以應變救國有謂此種事項實爲立法部之事項苟由行政部使其權非常危險殊不知此乃立法部委之於行政部使其行使者有何不可又有謂緊急教令於共和國最不相宜以爲易啟大總統專制



之端以本員觀之但須有種種限制之條件即可防止此弊如保持公共安全防備非常凶災及國會不能召集下次國會開會之始即提出承認等等皆可列入條件之內既有此嚴格之條件即是立法部依憲法上規定以此權委之行政部而大總統亦不能自由行使此權並無何等危險故本員主張有此權

一號（谷鐘秀）主張有此權者所說理由甚詳其結果無非謂國家有緊急事變時大總統非有發布緊急命令之權不可但須加以限制列有條件如諸君之說第一條件爲保公共治安本員以爲凡與政治上之關係之事無一不可謂爲保公共治安如顧君視高之儼章於治安有何關係然政府追繳公文內竟稱其與公共治安有關係諸君試思豈不可笑且緊急命令必至何種時期始能發布本員腦力單薄實想不到諸君必以爲在國會閉會期間然國會每年開會會期四個月若再延長兩個月計算已有半年此半年期中儘可議決一切法律並可防止非常事變而制定法律且閉會期間甚短此次開會未規定者亦可俟諸下次開會何必以此權賦與行政部又況命令可以代法律是命令亦可以取消法律極端言之凡須法律規定之事項均可以緊急教令代之就國情而



論就立法例而論民主國大總統實不應有此特權君主立憲國規定君主有此權者亦惟普魯士及日本可見無規定之必要若規定後則命令恐不免蹂躪法律無論條件如何其範圍究不免太廣實非常危險甚至有命令而無法律試問諸君究竟將來還須設立立法機關與否故本員絕對反對

七號（伍朝樞）考各國制度無一國無頒發緊急命令之權所異者有界之於立法部有界之於行政部耳然此種命令既因緊急時機而發則正應畀之於行政部以因時制宜此其大旨也所宜防範者勿使行政濫用此權以流入專制耳故本席主張依普魯士之規定以五條件限制之（一）爲維持公安（二）有非常變故（三）國會不能召集（四）所發命令不得與憲法抵觸（五）請求國會追認有此五條件庶可收緊急命令之用而又不受其弊矣谷君鍾秀謂維持公安之條件範圍太廣遂舉顧君視高之徽章以爲例其說誠是但維持公安不過五條件中之一即以顧君之徽章而論雖有勉強謂之爲維持公安者但無論如何勉強斷不能謂之爲非常變故也張君耀曾主張照英國辦法不規定於憲法此項命令由國務員負責事後由國會解除其責任本席從前亦偏於此說

但詳細研究之似有未適於中國之處（一）憲法既無緊急命令之規定而吾人復默許行政部以緊急命令之權是許其違背憲法也是損失憲法之尊嚴也既承認緊急命令之必要矣而又故意不規定之反默許其法外之行動吾恐其結果必至雖無發布此種命令之必要雖無非常變故之時行政部亦發布之矣是不規定之範圍廣于有規定其流弊亦更多雖有國會事後之監督然恐已無濟於事此其一（二）吾國人責任心非常薄弱若仿英國辦法發布緊急命令須違背憲法可受國會彈劾其責任甚鉅遇有非常變故應發緊急命令以維持地方安寧之時執政者恐或不肯甘負此鉅責寧坐視國家陷於危險而不敢冒不韙之名此其二斯二弊端前者易爲剛強有力之政府所犯後者易爲平庸柔弱之政府所犯均爲不規定緊急命令權之弊也是以本席以規定爲宜一號（谷鐘秀）如以爲不規定則可以隨便違背憲法試問規定是否規定于憲法之內不規定則違背憲法規定則更可以違背憲法苟若是則憲法上之問題可以一概消滅矣試問規定是否爲憲法條文之一

七號（伍朝樞）規定在憲法上則發布緊急命令係遵照憲法而行使之權不得謂之

爲違背憲法矣

五十二號（劉崇佑）本席主張大總統不能有緊急命令權大家言之已詳本員以爲議會雖一年一次尙可以召集臨時會有非常變故時尙有別種法律以維持之緊急命令四字見之講議錄中而就文字上解釋之則知其意義爲緊急時所發之命令耳此命令之有無爲一問題此命令之範圍爲如何又一問題今專就範圍言之爲變更法律之命令一爲代替法律之命令本員以爲變更法律之命令斷不可有代替法律之命令則斷不可無此代替法律之命令亦可謂之補充命令權是否應在今日所議緊急範圍之內者請先認定但此種命令斷不可不有即於事實上觀之亦甚有利益故本員姑一提及請大家注意惟此種命令不能違背已成之法律

五十八號（孫潤宇）本員主張大總統有發緊急命令權不贊成劉君補充命令之說蓋我國採用議院政治國會權限宏大行政部之行政方針殆皆以議院之意思爲標準然今國會會期年止四月在此閉會期內政治上若發生重大事件應即召集議會議決施行而我國地廣路遠不但一時難以成立且事變風雲亦有緩不濟急之虞設或置之

不顧行政部即任違憲之咎進退維谷國家或因之危險故本員主張宜許行政部首長有發此緊急命令之權以應需要惟若任其濫用毫無制限則與立憲政治相抵觸故須附加條件方爲完滿本員主張之條件如左(一)非常事變或非常凶災(二)緊急需用不能召集兩院議員時(三)內閣全體連帶責任(四)不抵觸憲法(五)次會期開會之時即須提出國會追求承諾

主席 現在付表決在場人數共四十三人……………

三十一號(朱兆莘)本員以爲表決時當將所附之條件一并表決蓋各人心理對於此緊急命令權之有無皆視所附設之條件若何以爲贊成反對之標準若不一并附表決即不能起立

八號(汪榮寶)既有緊急命令權當然應附加條件現先決問題當問有無此權至於各項條件乃第二層問題

主席 此說甚是先當以有無緊急命令權付表決贊成無發緊急命令權者起立(起立者四人少數)

三十一號（朱兆莘）請將所有主張之附加條件宣讀一遍後付表決

主席 請不必再發言現先宣讀二十三號修正案文爲保持公共安全或預防公共災危必迅速執行而又在閉會時期不能召集時以不抵觸憲法爲限大總統經常任委員會之同意可發布與法律同効力之命令但次會期必提出國會求其承諾

五十二號（劉崇佑）將來國會有無常任委員尙不可知此層不能表決

五十八號（孫潤宇）頃間未討論及此現尙可以發言否

主席 現已表決不必發言五十二號主張不可有緊急命令權只可有補充命令權

四十五號（張耀曾）此在有無緊急命令權範圍之外者

五十二號（劉崇佑）現不能付表決當先將緊急命令四字意義解釋明白並將其範圍說明否則無所適從矣

四十一號（藍公武）現不必發言

主席 現不必發言五十二號所主張雖在緊急命令範圍之外但發言時無反對者當然亦付表決不能再發生問題尙有五十八號提議主張左列五項（一）非常事變及

災害（二）爲時緊迫不能召集兩院議員（三）內閣連帶負責任（四）不抵觸憲法（五）次期議會提出追求承認有此五種條件可以發布緊急命令又八號提出（一）維持公共治安或防禦非常災害（二）民國議會閉會時間不及召集時（三）不違反憲法（四）於次期國會開會之始請求承諾又四十五號所提出者主張發布此命令時由內閣負責任不規定於憲法上又三十九號主張大總統爲保持公共之安全值非常災變限於緊急不能召集國會時可以國務員全體連帶負責任得發布不抵觸憲法之緊急教令此教令至次期國會開會時當於第一星期內提出求其承諾否則除失其効力外國務員仍負責任現以各種主張依次付表決贊成二十三號主張者起立（起立者七人少數）

主席 贊成五十二號主張者起立（起立者五人少數）

主席 四十五號主張憲法中不規定請問四十五號是否自行取消如自行取消則不生問題又五十八號主張與八號大略相同

八號（汪榮寶）究竟同否

主席 僅差內閣連帶負責一條

八號 (汪榮寶) 本員尙有次期國會開會之始一語係期限之規定

主席 五十八號無此期限之規定

一號 (谷鐘秀) 凡普通法律國務員尙須全體負責任則關於緊急命令尤當連帶負責任憲法中無庸規定

五十八號 (孫潤宇) 本員主張加開會之始

主席 贊成此種意思者請起立 (起立者二十九人少數)

主席 尙有三種主張未表決 (一) 八號之主張請贊成者起立 (起立者二十三人少數)

主席 又三十九號主張文爲大總統爲保持公共之安全值非常災變限於緊急不能召集國會時可以國務員全體連帶負責得發布不抵觸憲法之緊急教令此教令至次期國會開會時當於第一星期內提出求其承諾否則除失其効力外國務員仍負責任八號 (汪榮寶) 將來憲法上所有種種問題苟皆如此規定流弊恐不勝言



主席 三十九號所主張內亦分五項請贊成三十九號主張者起立（起立者三十三人多數）

主席 現在討論大總統有無法律覆議權

五十二號（劉崇佑）當先將覆議案表決時須人數若干方有効力表示明白  
席主 當然須特別人數

五十二號（劉崇佑）交覆議是否須得若干人之出席若干人之可決均應聲明

三十一號（朱兆莘）本員以爲復議權當然規定查美國之不裁可權即覆議權之意凡不裁可之案交院覆議如經三分二再行表決不待大總統公布即成爲法律至不裁可權之名詞在君主國憲法上類多規定若民主國憲法上似不宜採用當參照美國制而變其不裁可權之名詞爲覆議權大總統對於議會議決之法律案認爲應復議時可具理由書再交議院覆議如再經三分二可決不必由大總統公布即成爲法律  
八號（汪榮寶）本席主張大總統對於議會有請求覆議權在君主國家君主對於法律本有裁可不裁可之伸縮力蓋君主國之立法權原由君主與議會共同行使故君主

同時有一部分立法權至于共和國國家立法權純由議會行使大總統不在行使立法權機關之內所以制定法律并不須大總統裁可只由國會議決即成爲完全之法律大總統不能加以裁可不裁可之意思由此而論則議會議決之法律行政部若執行之時以爲頗有窒碍而立法機關又以爲非執行不可則恐于事實上亦有不便所以約法上規定有覆議權蓋因法律案有不能執行時大總統可以再交議會復議但約法上對於覆議權本有一種特別規定若無三分之二多數維持原案之時則此案仍作爲廢棄現在規定憲法約法上所規定者仍可採用但文字上尙宜明瞭爲是至所謂覆議者乃議會議決之案可以咨交覆議若議會否決之案則不能再交覆議此層亦應明白規定

二十三號（黃璋）本席贊成有覆議權但應附以條件

委員某君 現無庸多所討論請主席即付表決

主席 現共有兩說皆主張有覆議權者應請反對有覆議權者發言

一號（谷鍾秀）本席以爲條文上關係重大必何等議案方可交覆議約法上之規定甚含混恐費解釋適聞汪君亦已言及本席亦具此種之觀察以爲憲法上必應規定明

瞭所謂覆議者乃議會議決之案可以再交覆議但出席議員三分之二之人數仍執前議時仍應公布施行至否決之案則無論如何不能再交覆議

八號（汪榮寶）議院否決之案不能于同時再行提出本議會之原則若否決之案仍可交覆議則與此原則大相背謬

一號（谷鍾秀）本席亦注意此點以爲憲法上當然須規定明瞭

委員某君 請付表決

主席 現若無討論可付表決

二十三號（黃璋）本席繼續發言以爲應作爲總額之過半數蓋考法國以出席之過半數可決即可維持前案大總統之權未免太小美國則三分之二之可決大總統之權又似乎太大所以本席主張總額過半數（六號易宗夔附議）

主席 現大家主張皆以爲應有覆議權但人數問題共有兩種（一）總額過半數之可決（二）三分之二之可決始能維持前案

六號（易宗夔）本席提出出席之過半數取消適間附議（三十八號劉恩格附議）

主席 現在表決請贊成出席過半數之說者起立(起立者六人少數)

主席 請贊成總額過半數之說者起立(起立者六人少數)

主席 請贊成三分之二之說者起立(起立者三十三人多數)

主席 現宣告休息半點鐘

委員某君 現可以散會

主席 宣告散會

時下午二時五十分散會



# 憲法起草委員會委員錄

姓名	別字	年齡	省分	院別	席次
湯 漪	斐予	三十三	江西	參議院	二十七號
蔣舉清	渭泉	三十四	新疆	同上	四十四號
丁世燁	佛言	三十六	山東	同上	二十六號
藍公武	志先	三十	江蘇	同上	四十一號
朱兆莘	鼎卿	三十二	廣東	同上	三十一號
楊永泰	豐卿	三十	同上	同上	九號
解樹強	斐青	三十	江蘇	同上	十一號
陳銘鑑	子衡	三十五	河南	同上	三十九號
陸宗輿	潤生	三十六	浙江	同上	十五號
高家驥	李赫	三十四	黑龍江	同上	二十五號

王鑫潤	車林桑都布	饒應銘	金鼎勳	張我華	石德純	趙世鈺	向乃祺	金永昌	王川賓	王慶	陳善	段世垣
庚山	仲山	鼎元	叔奮	我華	寅生	其相	北翔	勛卿	太麩	揖唐	述之	次洲
三十八	三十八	三十七	三十九	三十四	三十五	三十	三十	三十八	三十一	三十六	三十五	三十二
甘肅	蒙古	四川	奉天	同上	安徽	陝西	雲南	蒙古	山西	安徽	雲南	河南
同上	同上	同上	同上	同上	同上	同上	同上	同上	同上	同上	同上	同上
十八號	五十六號	三十七號	五十三號	四十八號	五十號	二十九號	十七號	五十一號	五十四號	十六號	二十四號	三十三號

去職委員

宋淵源 子靖 三十四 福建 同上 三十六號

呂志伊 天民 三十二 雲南 同上 二十八號

曹汝霖 潤田 三十九 蒙古 同上 十四號

金兆棧 仲蓀 三十八 浙江 同上 三十二號

王家襄 幼山 三十六 同上 同上 四十九號

蔣曾煥 哲卿 三十 江蘇 同上 二十一號

阿穆爾靈王 安甫 四十二 蒙古 同上 三十四號

遞補委員

盧天游 雲村 三十五 廣西 同上 十四號

劉積學 群士 三十四 河南 同上 三十八號

田永正 次瑞 三十三 湖南 同上 三十六號

徐鏡心 子鑑 三十二 山東 同上 三十二號





程榮度 百高 三十四 四川 同上 四十九號

楊渡 泮溪 三十三 奉天 同上 二十一號

楊福洲 福洲 三十四 吉林 同上 三十四號

以上由參議院選出者

張耀曾 鎔西 二十九 雲南 衆議院 四十五號

黃雲鵬 美涵 三十 四川 同上 二十號

楊銘源 西堂 三十六 陝西 同上 四十號

夏同龢 周卿 四十五 貴州 同上 四十七號

谷鐘秀 九峯 四十 直隸 同上 一號

李國珍 碩遠 三十二 江西 同上 五十七號

孫潤宇 子涵 三十五 江蘇 同上 五十八號

劉崇佑 崧生 三十七 福建 同上 五十三號

劉恩格 鯉門 二十五 奉天 同上 三十八號

褚輔成	慧僧	四十一	浙江	同上	四十六號
孫鐘	振東	三十八	蒙古	同上	二號
李芳	福堂	三十二	同上	同上	三十號
汪榮寶	袞文	三十二	蒙古	同上	八號
伍朝樞	梯雲	二十七	廣東	同上	七號
李慶芳	芬園	三十五	山西	同上	二十二號
史澤咸	剛峯	二十九	山東	同上	十三號
何雯	宇塵	三十	安徽	同上	十號
黃璋	璧如	三十五	四川	同上	二十三號
汪彭年	瘦岑	三十四	安徽	同上	十一號
易宗夔	緯輿	三十八	蒙古	同上	六號
王印川	月波	三十三	河南	同上	四號
張國溶	海若	三十七	蒙古	同上	五十五號

王紹塋 恪成 二十七 江蘇 同上 五十九號

吳宗慈 哀靈 三十二 江西 同上 六十號

王敬芳 搏沙 三十八 河南 同上 四十三號

陳景南 堯初 三十四 同上 同上 十九號

去職委員

彭允彝 靜仁 三十五 湖南 同上 五號

李肇甫 伯申 二十九 四川 同上 三號

徐秀鈞 子鴻 三十二 江西 同上 三十五號

孟森 蕓生 四十三 江蘇 同上 四十二號

遞補委員

黃贊元 鏡人 三十二 湖南 同上 五號

龔政 雨亭 二十八 廣西 同上 三號

陳登檀 海瀾 三十四 廣東 同上 三十五號

馬小進 小進 二十五 同上 同上 四十二號

以上由衆議院選出者





# 憲法起草委員會職員錄

職務	姓名	別字	年齡	省分	學格	學業
委員長	湯漪	斐予	三十三	江西	美國墨西哥大學政治經濟科學士	
理事	蔣舉清	涓泉	三十四	新疆	北京大學法科得業士	
理事	李國珍	碩遠	三十二	江西	日本早稻田大學政治經濟學業	
理事	楊銘源	西堂	三十六	陝西	日本留學	
理事	夏同龢	周卿	四十五	貴州	日本留學	
理事	黃雲鵬	美涵	三十	四川	日本早稻田大學政學士	
理事	楊永泰	鬯卿	三十	廣東	北京法律學堂畢業	
理事	王家襄	幼山	三十六	浙江	日本留學	
書記長	林學衡	衆難 懺慧	二十五	福建	法國 <i>Boyleau</i> 法律大學學生 北京大學畢業	
書記員	林肇汾	笏曾	二十六	福建	北京大學畢業	

書記員	侯宗瀛	四十	湖南	北京法政學堂畢業
書記員	朱彭齡	四十六	江西	前清舉人
書記員	潘之麟	二十四	安徽	北京順天高等學堂畢業
書記員	何家翰	三十	江蘇	同上
錄事	簡鎮中	四十二	雲南	北京學治館法政講習科畢業
錄事	羅崧	二十六	湖南	湖南高等預科畢業
錄事	黃闓	二十六	湖南	湖南工業學堂學生
錄事	趙容第	三十一	直隸	
錄事	孫德潤	三十三	順天	財政學堂修業
錄事	沈昀	三十	浙江	
速記員	陳培章		直隸	速記學堂畢業
速記員	徐汝梅	二十七	湖北	湖北方言學堂畢業
速記員	潘作棟	三十	河南	初級師範完全科畢業
	幹臣			



速記員	顧德輿	鼎彝	二十三	江蘇	速記學堂畢業
速記員	秦右民	鏡秋	二十五	江蘇	速記學堂畢業
速記員	張樹德	壽如	二十二	浙江	速記學堂畢業
速記員	李承曾	魯卿	二十五	直隸	速記學堂畢業
速記員	李滋樹	蕙松	三十八	湖南	速記學堂畢業
速記員	王毓芬	梅莊	二十二	順天	速記學堂畢業
庶務員	谷鐘瑤	珍林	三十一	直隸	日本警監學校畢業
庶務員	邱涵光	少朗	三十三	福建	福建師範學堂畢業
庶務員	張錫光	紹熙	三十一	順天	畿輔高等學堂畢業
會計員	楚紹熊	繹山	二十二	湖南	湖南高等學堂預科畢業

上海图书馆藏书



A541 212 0014 1568B

憲法起草委員會職員錄



