

中華郵局特准掛號認爲新聞紙類

中華民國十四年八月二十二日

國憲起草委員會公報

第三册



國憲起草委員會公報第三冊目次

照片

國憲起草委員會委員長林長民肖像

議事日程

八月二十日議事日程 第二號

八月二十二日議事日程 第三號

八月二十五日議事日程 第四號

通告

八月二十日大會通告 第二號

八月二十二日大會通告 第三號

八月二十五日大會通告 第四號

議案

目次

國會應採兩院制提案(委員陳筑山提出)

立法取兩院制立簽定法廢選舉法(委員陳建提出)

國會採取一院制另設參政院案(委員劉恩格提出)

選民參政制度案(委員孫松齡提出)

立法不取對等兩院制及其調劑法之主張(委員孫松齡提出)

立法機關設一民國議會以地方爲單位代表機關另設一民國參議

會分別酌定組織權限兩項綱要提議案(委員黃序鵬提出)

憲法應尊重國會職權案(委員呂鈺提出)

憲法內應規定國會議員被選資格案(委員王懷明提出)

國會一院其組織以教育及銓試爲基礎其權限則以票權爲區別案(

委員龔貢泉提出)

上院組織概要(委員汪榮寶提出)

參議院或中央參事會之性質(委員沙彥楷提出)

國憲關於兩院之組織問題（委員林行規提出）

參議院組織之標準（委員陳筑山提出）

選舉議員參用考試簽定兩方法暨國憲考試專章案（委員孫松齡提出）

參議院之組織及職權案（委員郭葆琳提出）

會議錄

八月二十日大會會議錄 第三號

八月二十二日大會會議錄 第四號

附八月二十二日談話會紀事 第三號

八月二十五日大會會議錄 第五號

速記錄

八月二十日大會速記錄 第三號

八月二十二日大會速記錄 第四號

附八月二十二日談話會紀事 第三號

八月二十五日大會速記錄 第五號

意見書

一、委員提出

爲擬設中央參事會致本會同人書（委員沙彥楷提出）

第二院之組織及其職權（委員湯漪提出）

解決國會制度問題意見書（委員劉恩格提出）

二、法團公團提出

江蘇淮安縣教育會意見書

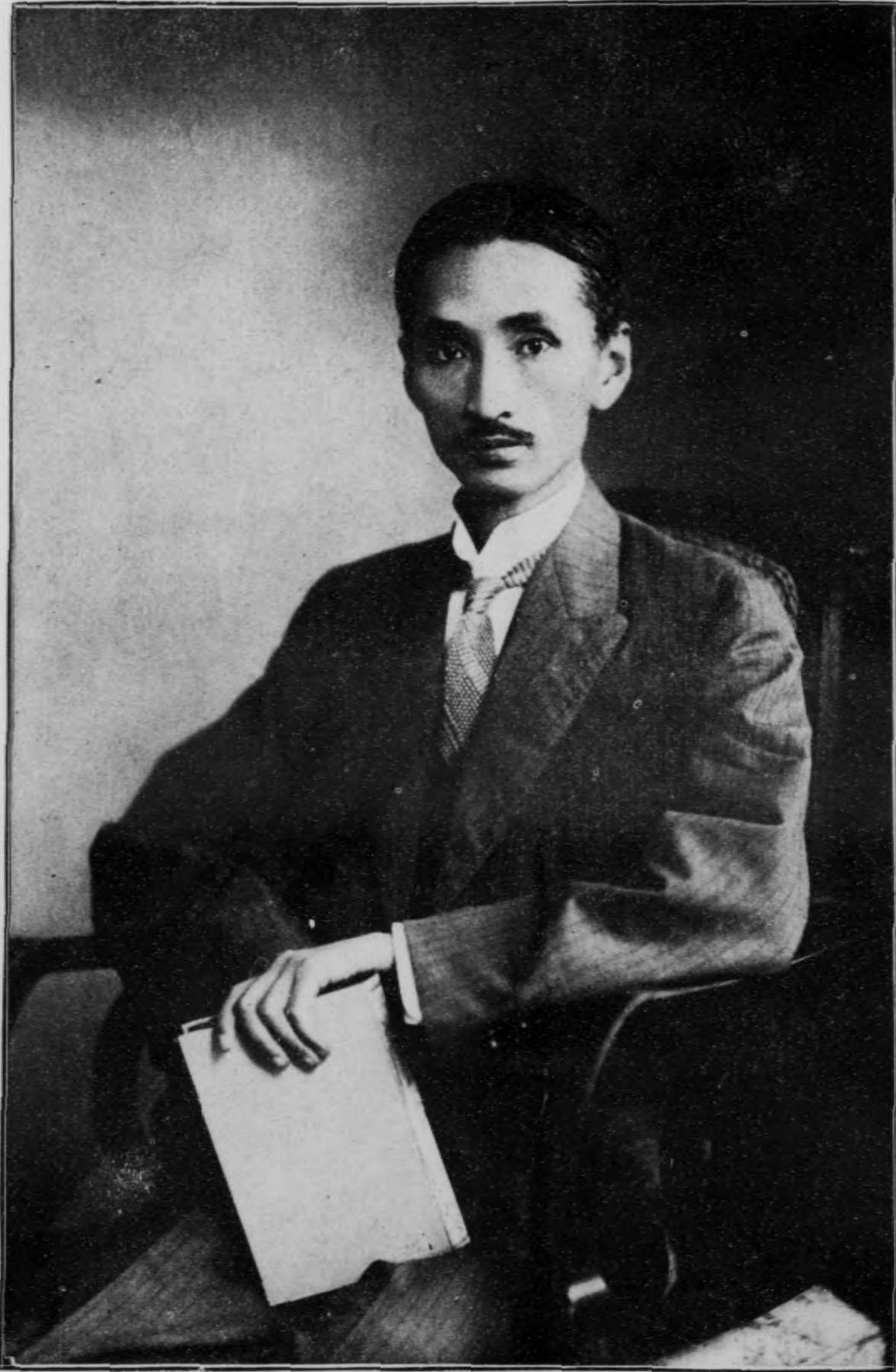
湖北地方自治籌備會等意見書

附錄

憲案十三大綱

八月二十八日談話會公同提出關於國憲綱目案議定順序

國憲起草委員會委員長林長民



議事日程

國憲起草委員會議事日程 第二號

中華民國十四年八月二十日(星期四)下午二時開議

一 國憲綱目案(審查報告)

國憲起草委員會議事日程 第三號

中華民國十四年八月二十二日(星期六)下午二時開議

國憲綱目案 延前會

(一)立法機關採一院制或兩院制及其組織權限

(二)以地方為單位之代表機關應否設立及其組織權限

國憲起草委員會議事日程 第四號

中華民國十四年八月二十五日(星期二)下午二時開議

國憲綱目案 延前會

議事日程

議事日程

- (一)立法機關採一院制或兩院制及其組織權限
- (二)以地方爲單位之代表機關應否設立及其組織權限

通告

國憲起草委員會會議通告 第二號

敬啓者本月十四日會議決定本月二十日(星期四)下午二時開會謹依本會議事細則第三條規定奉上議事日程第二號及議案各一件請

察閱屆時務請按照議事細則第四條之規定準時出席以免延會是爲至盼順頌
議祺

林長民拜啓 八月十八日

國憲起草委員會會議通告 第三號

敬啓者本月二十日會議決定本月二十二日(星期六)下午二時開會謹依本會議事細則第三條規定奉上議事日程第三號一件請

察閱屆時務請按照議事細則第四條之規定準時出席以免延會是爲至盼順頌
議祺

林長民拜啓 八月二十日

通告

通告

二

再對於議事日程所列之案一問題之下含有各種問題者（如立法院之組織權限等問題頗為複雜）希望有具體之提案或動議俾得便於討論以利進行

國憲起草委員會會議通告 第四號

敬啓者本月二十二日開會因數人遲到已逾延長時間改開談話會當由談話會決定本月二十五日（星期二）下午二時開會謹依本會議事細則第三條奉上議事日程第四號一件請

察閱屆時務請按照議事細則第四條之規定準時出席以免延會是爲至盼此頌

議祺

林長民拜啓 八月二十二日

議案

國會制度應採兩院制提案

委員陳筑山提出

議案正文

(一) 採取兩院制

(二) 兩院性質之區別

A { 上院 下院 } 爲代表人民機關

B { 上院 下院 } 爲參與立法機關

C { 上院 下院 } 爲監督政府權行使機關

D { 上院 下院 } 爲代表國民理智經驗機關

E { 上院 下院 } 定期機關

(三) 兩院權限之區別

議案

A
上院

受理人民請願

B
下院

行使普通立法同意權

下院議決案抗辯權 自身提案權

C
下院

對於特種行政同意權

(四) 兩院組織之區別

A
下院

普通選舉 依據一定之資格推舉由地方議會選舉

B
下院

議決權 一地一票

理由書

口頭說明

連署者 呂鈺 王嗣鏊 齊振林

劉人傑 余紹宋 梁龍

洪楨 莫永貞 王懷明

周斌 顧兆麟 孫養燿

立法取兩院制立簽定法廢選舉法

委員陳建提出

議案正文

立法 取兩院制

議員之產生

立簽定法 廢選舉法

上院議員須具如左規定之資格

一年滿四十歲以上者

二曾建勳勞功績於國家及地方著有成效而得賞獎章証者

三曾爲法定機關長官五年以上者

下院議員須具如左規定之資格

一年滿三十歲以上者

二曾在中學以上畢業者

三曾在法定機關任過官差雜職五年以上者

兩院之組織

額數宜少

議案

權限宜大

(俟起草時詳定)

理由書

立法取一院制或兩院制論者已各有其極正當之理由竊以爲憲法性質當以剛性柔性爲前提乃判一院兩院之適當一院制易趨極端或重中央集權或偏地方分權世多詬病於剛性者也法有元老院美有上議院之設迹其用心無非共和政體借爲調停中央與地方之間中國現象如斯絕對應師法美採用兩院制之柔性憲法方合時宜惟選舉制度至劣民國試驗十數年穢史昭昭在人耳目如今若不改絃更張再仍舊貫是使我國之民德愈墜議員之人格愈淪夫我國人性質多重個人之感情每輕國家之觀念或遇囑託或許代價不問才品之如何但知權利之己得求革此弊鄙人夙昔主張惟有以簽定易當選之一法其法至簡易行即以辦理選舉一切監督機關改爲監督簽定議員之機關至於簽定資格之規定係採法美議員規定當選資格之先例當否之處敬請

公決

連署者 林灝深 孫松齡 周 斌

國會採取一院制另設參政院案

委員劉恩格提出

劉人傑 貢桑諾爾布 吳得祿
沙彥楷 莫永貞 孫養耀
洪楨

議案正文

- (一) 立法機關採取一院制定名為國會其組織及權限如左
- (二) 國會議員用普通選舉法依普及平等之原則選舉之
- (三) 提議及議決政府所提交法律案之權
- (四) 彈劾大總統國務員之權
- (五) 對於國務員不信用投票權
- (六) 議決豫決算權
- (七) 議決募集國債及增加國庫負擔之契約
- (八) 質問建議權
- (九) 同意宣戰媾和權

議案

(二)組織一代表地方之機關擬定名為參政院其組織及權限如左

(一)參政院由各省立法及行政機關各推舉參政一人組織之

(二)參政院參政之資格須設有學術及政治上經驗之限制

(三)參政院得提出法律案於大總統由大總統提交國會議決之但大總統對參政院所提之法律案不同意時得將其不同意之理由加具意見書提交國會

(四)參政院對於國會議決之法律案有異議時得於十五日內附具理由書交由大總統退付國會覆議之如國會仍以五分三之多數通過原案時則大總統即須公布之

(五)對於行政有建議權無質問權

(六)對於官吏之違法瀆職有申請大總統查辦權(但國務員之失職問題其不信任權由國會行之)

(七)對於各省區域之變更分合有議決權

(八)對於各省相互間之爭議有裁判權

(九)對於各省不履行法律所賦與之義務大總統依法律所賦與之權力強制其履行

至用兵力時參政院有同意權

理由書

理由口頭說明再以上所列舉各權不過舉其犖犖大者其關係較輕及其他連帶應有之問題姑不備列

連署者

孫松齡

齊振林

顧兆麟

洪楨

沙彥楷

冀貢泉

柯逸

貢桑諾爾布

劉明源

陳建

選民參政制度案

議案正文

委員孫松齡提出

(一) 國家置選民於左列事項行國民參政權

甲 以一定人數提出法律案于議會

乙 公決政府交議議會所議決之法律

丙 選舉國會省會縣會各議員

丁 無條件應文官考試初試

(二) 選民每三年甄錄一次甄錄方法以法律定之甄錄以考試為原則其每縣取額亦以

法律定之

(三) 縣置選民籍登記合格選民選民因職業之限制如現為官吏議員等而停權因年齡過時或刑律處罰而銷籍

理由

- 一 以選民為國民直接參政之導機使一般人民有國家感覺
- 二 選民資格略嚴獎進人民力求參政之智識考試之說或以為過於創新其實國家立法但求有益本國不必定符外轍且此僅係原則仍無妨於別途之補充如學位職業暨從政成績等
- 三 選民冊籍固定無臨時調查之煩且隸籍人員皆自知己身與國政有關平時可開彼此講求國事之風臨時亦庶幾收自尊人格之益

連署者

劉恩格	齊振林	王懷明	林灝深
冀貢泉	沙彥楷	吳得祿	洪楨
余紹宋	陳建	姚震	

立法不取對等兩院制及其調劑法之主張
委員孫松齡提出

議案正文

辦法

(一)立法議決權屬於普選比例特選職業及智識代表暨法定議員合組之議會

(二)議會議決之法律參議院此參議院為地方代表所組織參預中央機關之假稱非通常所謂與下院對等立法之上院得提出詰難交政府付覆議

(三)覆議仍執前議而人數達於三分之二時政府應公布或交國民公決以選民代表行之若不足三分之二應交國民公決

(四)公決通過時政府應公布之不通過時原議為無效理由

(一)法律經提案審查三讀等手續雖在一院內考慮之層次已多且亦不必每案皆含有絕大關係之爭點何必複設一院糜費枉時

(二)於含有絕大關係爭點之案多一層議決固昭審慎然一院覆議與國民公決亦即多一層議決之方法以此方法行之於必要之時較之常設對等兩院無論必要與否概以複議行之者於事殊便

(三)或謂一院覆議其成見斷難於取消國民公決較議會尤偏於民衆遠不如使性質不

同之兩院各司議決可得保平分之勢盡牽制之能不知國民對於法律之能否免除武斷全視其黨蔽之重輕理解之強弱果令黨蔽輕而理解強經一度重提其手續已足促起當局之反省如其黨蔽重而理解弱縱多立牽制此機關安知不爲多數所脅持且即以牽制言之當兩院意見背馳無法一致之時亦仍不能不歸於協議之一途以資救濟則又何如將兩院合組協議制之精神納之於一院於特定之時限令兩種性質不同之議員各以對等同數之表決權行其表決（議院法第六十七條所載兩院出席多少不同抽籤減去其較多之數一法可以仿行於同院之兩種議員之中）豈不較之兩院輕而易舉

（四）納不同性質之議員於一院之中使之以議論相上下則見地互有切磋之益較之分立作用但司牽制者於事爲長

（五）以立法專於一院則可讓出參議院爲組織純粹地方代表之機關於中國幅員廣漠宜取省區自治制之國家以之聯鎖中外參贊樞機極多裨益

（六）以立法專於一院則於議法層次上可容另設一國民公決之複議機關既以順國民直接參政之潮流且因業已開有直接之途則間接之代議機關其人選乃不嫌於嚴

格由是而比例人口選舉之議員可以減少額數留全院之半以處其他特選或法定之議員而議員資格亦不妨設一考試及格之限制即選舉人無庸限制被選人不妨限定必須考試及格俾改進國會一事藉此亦獲完成實較以寬選舉權行絕對議會制於各方多所調協

連署者 齊振林 劉恩格 陳建 王懷明

沙彥楷 冀貢泉 林瀛深 吳得祿

湯漪 洪楨 呂鈺

立法機關設一民國議會以地方為單位代表機關另設一民國參議會分別酌定組織權限兩項綱要提議案
委員黃序鵷提出

議案正文

(一) 民國議會

(甲) 組織

一 採用普通選舉

二 各地方選出議員之名額依人口比例定之

(乙) 權限

議案

一 議定國家一切法律

二 監督財政議定預算決算募集國債及增加國庫負擔契約

三 選舉總統

總統選舉由民國議會初選五人交由各地方高級議會及各法定團體聯合組織總統選舉會決選之

四 監督行政

一 同意權 任命國務總理及宣戰與外國締結條約須經民國議會之同意

二 否認權 民國會議對於國務員得爲不信任之投票

三 彈劾權 總統有謀叛行爲或國務員有違法行爲時得提出彈劾

四 質問權 有提出質問書於國務員及請其到會質問之權

五 建議權及受理人民請願與夫普通議會應有之權 但查辦權應歸監察

專章職權之內當然除外

五得爲憲法修正之提議

(二) 民國參議會

(甲) 組織

- 一 各省區軍民長官及各廳道得就其在省政府服務人員內選舉二人
- 二 各省區議會得就其議員內選舉一人
- 三 各省區教育會商會農會工會律師公會得就本省品學兩優資高望重之士紳選舉一人不以在會之員爲限
- 四 各縣縣議會得就本省品學兩優資高望重之士紳內選舉一人不以縣議員爲限
- 五 蒙古西藏青海額定若干人
- 六 投票權以地方爲單位大省三權小省二權各特別區各一權

蒙古以大省論西藏以小省論青海以特別區論

(乙) 職權

- 一 對於民國議會議決之法律如不同意時有提出抗議權此項提議限於民國議會議決後兩星期內向政府提出之

民國議會議決之法律經民國參議會提出抗議應再加民國議會覆議 如

議 案

- 一 民國議會與民國參議會不能一致時大總統於三個月以內將雙方爭議之點提交國民投票公決 如大總統不實行此項提交該項法律即不成立但民國參議會雖提出抗議若民國議會以三分之二多數可決時大總統應於三個月公布之或提交國民投票公決
- 二 有提出法律案交由民國議會議決之權
- 三 政府提交民國議會法律事件須先經民國參議會之審查同意
- 四 得爲憲法修正之提議
- 五 政府應隨時將行政事務報告於民國參議會關於重要事件應請求民國參議會各委員會與議
- 六 凡民國法律施行屬于各地方管轄內者政府所頒布命令及行政規則應得民國參議會之同意
- 七 得提出建議案於政府
- 八 政府宣戰及與外國訂結條約有關係各省區範圍內事項除經民國議會同意外須得民國參議會之同意

九政府解散民國議會須得民國參議會之同意

理由書

近日爲立法機關採一院制或兩院制與以地方爲單位代表機關應否設立同人主張頗多但爲結束兩項問題起見應有明白規定方易議決本員係主張一院制假定名爲民國議會又主張設立地方代表機關假定名爲民國參議會兩項組織職權大綱規定如上至其一切細目容俟異日惟本員所鄭重聲明者立法機關祇限於民國議會所謂民國參議會其性質與國會不同之點在不直接議定民國法律不過關於民國立法行政有權參與即我國各省舊有之省參事會縣參事會性質與德國憲法之聯邦參議院相同按德國憲法六十八條德國法律由德國議會議決其對面不啻規定聯邦參議院無此權能最爲顯著且德國議會在憲法第二章聯邦參議會在第四章中隔第三章爲大總統及政府其用意可知本員本此先例擬定大綱其大旨一在溝通中央與地方一在溝通立法機關與行政機關以爲此法確爲我國目下救時之至計我國年來中央與地方立法機關與行政機關隔閡極矣苟能施行此制必可補偏救弊原來主張兩院制者其立法本意以一院代表階級制度或代表地方皆欲有以救正立法機關偏激之弊其最大理由不過如是我國無

特殊階級此層不必採用至代表地方固屬適當然果用別種不相干選舉方法其結果仍是不能代表地方至於救正立法機關之偏激一節查我國兩院關於法律議決事件尙無何種爭執走入極端與外國情勢微有不同但憲法爲立國大法原有防範之必要然現已爲設一民國參議會其職權內已有對於民國議會議決之法律有提出抗議之權則此節已無庸過慮似此規定既適國情又有先例事在可行謹陳管見所及是否有當尙希公決

連署者

齊振林

戴秉清

郭葆琳

陳建

吳得祿

湯、滿

顧兆麟

劉人傑

柯逸

王懷明

沙彥楷

毛澄宇

憲法應尊重國會職權案

議案正文

國會職權各國賦予不同茲就發生問題各條加以研究或覆述舊說或附陳管見謹援國憲起草委員會規則第五條之規定提出議案是否有當敬候

公決

一 彈劾權由國會行使之

委員呂鈺提出

二 咨請查辦權同上

三 選舉大總統會由國會最高級地方議會共組織之

四 解釋憲法權由國會行使之

五 修正憲法權同上

六 上議院議員退伍陸海軍上中將得定互選團體選出若干人

七 選民陳訴撤回議員說應取銷之

八 審計院院長應由政府任命之

理由書

(一) 中華民國以人民爲主體而國會其代表也與政府立於對等地位國民欲行使監督政府權不於兩院將安託之彈劾對於國務員咨請查辦對於一般官吏皆爲一人一事而發至不信任議決則積時既久失望已深始出此決絕行爲其用各別監督政府四字爲國會專有久矣一旦忽他有所寄期期以爲不可謂國會假此爲武器與政府衝突乎則彈劾權雖失不信任權固存在也彈劾機關之設無論組織若何其尊嚴始不如國會遠甚薄物細故何勞搏擊至重大違法事件在在與樞要關係該機關果能

當官而行不屈不撓乎彼其人皆公正純潔不慮與政府衝突乎如利其馴伏喜其默容非匡弼糾繩之原愆也爲尊重民意起見彈劾大權仍以仍由國會行使爲宜固俟百世而不惑矣

(二) 咨請查辦權理由同上

(三) 大總統選舉機關舊說有四一由兩院議員組織總統選舉會二初選機關屬之地方覆選機關屬之國會三由兩院議員與最高級地方議會若干人合組國民會議四採用近於直接選舉主義新組織選舉機關行之查中央與地方漸入於對待形勢事實所在無可諱言大總統爲全國行政首領必與各方面發生關係始能堅其信仰得其擁護第一說近於專攬非調節之道且各議員密邇京師迫脅誘引前車具在可爲寒心第二說具大總統資格者全國不過數人初選例可入覈覆選屬之國會其實權與第一說無異第四說迹近紛擾時間上經濟上均不節省持是說者殆謂爲天下得人非徧徵民意不可不知兩院議員由全國選出兩院之意思即全國之意思也况益以最高級地方議會乎比較各說應以第三者爲適用其無地方會議各區及蒙藏青海應別以法律規定選舉人茲事體大其他各團體均不宜參加以昭整齊嚴肅

(四)制定憲法既爲純粹造法機關之特權則制定後與立法發生衝突非仍由造法機關爲之解決不可假令於造法機關而外任其他機關意思得以侵入憲法之中根本既虞動搖且於立法本旨不能深知其意結果必至於統系不明望文生義憲法之精神將蒙損害如謂恐國會以本身利害之故舞文出入然則其他機關獨無本身利害乎又安知不受別機關之請託而亦事舞文也此次憲案起草委託本會而制定則歸於國民代表國民代表即民選之議員固純粹造法機關也至法院乃政府委任少數官吏以之審定大多數人民意思非所能勝解釋之權應由異日國會組織憲法會議爲
正確

(五)修正憲法權理由同上

(六)上議院是否存在及組織若何刻均未規定同人中間有議及選舉法者茲擬一條如議案正文選舉而涉及軍人聞者每有戒心不知所畏惡乎軍人者恐其挾實力以干涉行政動搖國本也至退伍則勢力消滅與平民無異似不宜概加屏除國會有議定國軍額數權議決宣戰媾和權存亡所關於軍事上無學識經驗發言必多謬誤非所以鞏固國圉之意也近參謀本部胡局長承祐意見書對於十二年憲法關於軍事重

要各條摘舉錯誤而推原於無深明軍學者之參與起草奇慨良深現於上議院選舉法內設專條容納退伍陸海軍高級官長即同此指

(七) 議員妨害國家行政非大多數不能實現個人之贊否無關全局招集時經初選覆選種種手續與指派推舉之單簡情事迥殊刻應選民之陳訴解決撤回方法以法理論選舉時若干票撤回時亦必須若干票方昭公允如由選民臚列多人自動陳訴恩怨所在或受他方嗾使不免坦名虛報是否為真正之民意及大多數之同情無從徵信若由官廳仍照監督選舉法審定資格檢查票數試問需若干時間行如何手續始能達其目的事實上困難頗多政府對於國會有解散權果為國人所不容下次必無當選希望足備懲戒似不必別開徑途蹈法嚴而不能施行之弊

(八) 審計院長舊說主張由上議院選舉理由最強者有二一審計院為人民監督政府機關若由任命是政府監督自己二由政府任命則政府有進退之權審計官有所顧慮不能獨立執行其職務該兩院根本上頗有誤會緣審計院仍為行政機關之一受政府任命監督各機關財政上之收入支出乃對於政府負責任非對於人民負責任至為人民監督政府則固有國會在也審計不能舉其職國會得咨請查辦之政府任

命審計院長非其人國會得彈劾之若改由上院選舉是以立法而侵入行政踰越分權範圍矣倘所舉非人或有違法行爲政府將咨請上院查辦之乎抑徑行照一般官吏處分之乎原選機關是否負連帶責任乎固不如由政府任命之爲得也國憲自天壇起草以迄十二年公布皆由議員執筆今委員會起草則由非議員執筆也議員執筆對於國會職權每疑賦予之過優非議員執筆對於國會職權又疑削減之已甚夫中有所蔽則見理不真物不得平則反動必力區區之見以爲憲草對於國會立法權監督權應使之完全無缺而行政方面則不得絲毫侵犯選舉時資格宜嚴糾察宜密名額宜減既經選出後則應尊崇其地位愛護其名譽庶幾保政治均衡之勢造社會和平之福車書同於九域象魏垂於百年是夙夜禱祀以求者也

連署者 沙彥楷 洪 楨 梁 龍 齊振林 貢柔諾爾布 孫養癯

係松齡 余紹宋 顧兆馨 柯 逸 黃貢泉

憲法內應規定國會議員被選資格案

委員王懷明提出

議案正文

一下院議員被選資格

議案

第某條 中華民國人民年滿三十歲以上依攷試或免試取得下院議員資格者得
被選爲下院議員

攷試及免試規則以法律定之

二 上院議員被選資格

第某條 中華民國人民年滿三十五歲以上而有左列資格之一者得被選爲上院
議員

1. 大學或專門學校畢業者
2. 曾任大學或專門學校教職員三年以上者
3. 有大勳勞於國家者
4. 有重要著述經一般承認者
5. 曾任簡任以上職務三年以上者

理由書

陳委員筑山提案將上院與下院之職權分別列出而以下院爲主要立法機關上院爲參
與立法機關懷明極表贊同惟按表所列上院參與立法之方法不外提案及抗辯兩種而

議決之權專屬下院則下院職務之重要可知而知吾國歷屆衆院品流複雜其學識精深經驗宏富者固不乏人而智識淺陋不解立法爲何事者亦實繁有徒若不於憲法內嚴加制限則前途危險曷可勝言此種制限本可讓之選舉法然既係特別重要不妨定入憲法以示嚴重如生計教育婚姻生子等項各國憲法向無規定德國應時勢之需要認爲關係極大於新憲法內明白規定引人注意且此種制限本屬實體法普魯士憲法第九條奧國憲法第二十六條波蘭憲法第十三條美國憲法第一章第二節第二條及第三節第三條對於國會議員選舉或被選舉資格均有明文規定而巨哥斯拉夫憲法第七十一條及第七十二條則列舉尤詳吾國人民程度遠遜各國詎可不於憲法內鄭重聲明依懷明意見下院議員被選資格應以攷試取得爲原則以免試取得爲例外此種攷試即以文明國家中等人民應具之常識爲標準其一切手續概從簡略多與人民以投攷之機會而女子參政之爭議亦可免除攷試制之優點甚多擬以口頭說明至上院議員被選資格應加限制盡人而知無待贅述惟懷明擬取列舉式已詳議案正文是否有當敬請

公決

連署者 柯逸 王嗣鋆 沙彥楷 顧兆慶 施愚 呂鉉
齊振林 冀貢泉 陳建 余紹宋

議案

二十三

國會一院其組織以教育及銓試爲基礎其權限則以票權爲區別案

委員冀貢泉提出

議案正文

本案依(一)(二)兩標題合併討論之結果主張將立法機關與地方代表機關並而爲一設立絕對的國會一院制茲將其組織權限分舉如左

第一國會之組織

甲選民資格 選民無男女財產之別亦不專恃法定資格之調查而由考試定之其考

試擬不專限於文字試驗其方法讓之銓試綱目中討論之茲不贅及

一與試資格

(1)六年國民及其同等程度之學校畢業生而年滿二十歲者(依本席關於教育之主張擬案)

(2)每農村百戶選出一人其不足百戶之村得與其最近農村按戶數比例合選之

(3)縣商行每行選出一人

(4)法定地方勞工團體每一團體單位選出一人

右四種資格之選出方法讓之地方法律之規定其入選名額按該地方（如省或區）與試之人數比例定之（例如每百人取一人）

二免試資格

（1）中學及其同等程度以上學校之畢業生年滿二十歲（依本席關於教育之主張擬案）

（2）縣或市農工商會之會長及曾任會長者

（3）在國或地方已立案之學校充任教職各員三年以上者

（4）曾任委任官一年以上者（不論文武）現任官吏停止其選民資格

乙被選資格

一有選民資格者

二有法定資格者

丙選出之方法及名額

一候補人之推出

（1）由最高地方政府及立法部就有被選資格者中各推舉本屆應有名額之倍數

之候補人

(2) 由有法定資格者互選與上款同數之候補人

二 選民用無記名連記投票法平等直接秘密選出法定數之議員

三 全國議員名額應以明文規定各地方各應出若干名則按各本屆選民調查之結果比例分配之

第二國會之權限(爲常設機關不定會期並得依議員之性質分組各種專門審查會)

甲 國立法 立法事項之以全國一律爲必要屬之但國官制須經國立法

乙 國預算之承認

丙 國庫增加負擔之同意

丁 立法事項及購和條約締結之同意

戊 宣戰之同意及追認

己 對國務員不信任投票

庚 大總統免職之發議

辛 人民請願之受理

以上皆一人一議決權

壬地方(如省區或蒙藏)與地方爭議之審判及地方請願之受理

癸其他地方與地方關係之事項

以上一地方一議決權

理由書 本席提案一在希望於國會制度上確立我中華民國治之基礎一在希望其能順應今日社會之潮流與教育銓試兩制關係至切而重要之點則全在組織至於權限之若何則亦略如同人所提各案列舉國會所應有之職權而已茲先將組織理由簡陳如下曰選民資格依銓試確定其優點有六(一)真實促進人民參與國政之興味以選民資格經一定銓試而後取得則自成一種參政資格與汎言人民有參政之權不同故(二)根本銷除社會階級之偏見以人皆可以一試而為選民故(三)獎勵國人熱心國事者之競教競學以學校畢業可為與試免試資格且議員名額有定而各地方應出之額則視其本屆選民多寡而定故(四)可以避免愚人政治之弊以經過銓試比較的可得有智識之選民故(五)可以避免野心家假借民意之弊以國家有一定資格之選民存在隨時可以連絡而發表否認之宣言故(六)解決女子參政之爭以經考試得之自無程度經驗不足之嫌故

總之有此一試使國家政治之最下級即爲此種較有智識之選民而後民治乃有歸宿故謂求確立我中華民國之基礎也曰選民出自士農工商其優點有三(一)職業代議勞農參政均爲今日社會之潮流與之禁之均有險性茲於國家根本法中間其參與國政之路則急潮化爲緩流而治平乃有希望(二)政權落於政客或一種勢力之手爲代議政治腐敗之一因今使選民多爲常業之人則政黨之弊減而平民之治成(三)財產資格得爲選舉資格之一本襲歐美舊法非我國性所應容受今使實際職業者代之既不背乎國性亦可以杜社會鬥爭之漸總之將國政發動之源泉悉置之被治階級中堅者自身被治階級之中堅分子有組織而不動搖則國基自固是均所以順時代之潮流且所以求合於我國性耳次就權限方面言之(甲)(乙)(丙)(丁)(戊)(己)(庚)(辛)八項均爲全國應行一律之事項故由一人一票決之以符國民代表之實(壬)(癸)爲地方間之事項故使各省區等議員無論名額有幾祇許一地方一票以寓地方代表之意且免名額多之省區壓制名額少之省區之危險也全案要旨略如上陳茲更進而考究主張二院制與一制院之外另設代表地方機關者之論據焉

(一)主張兩院制之論據

1 歷史之適存

2 慎重立法調解衝突

3 以一院充代表地方之機關一院充代表國民之機關

(二)主張另設代表地方機關之論據

1 無必要兩院之歷史及階級

2 亦可以收慎重立法調解衝突之效

3 代表地方機關仍可獨立之存在

綜合兩說之論據觀之第一說之歷史的理由已爲第二說所否認茲不論列論其調和救濟慎重立法及國民地方須分院代表之理由以其爲兩說所共同承認之點也就調和言之試問與其使調和於別個機關之間何如使調和於一個機關之內納社會各分子於一爐使其自相鎔鑄較之別立門戶收效自宏此其一若謂調解立法部與行政部之衝突則使兩機關而爲一大黨所占據也調和乃不可能若不爲一大黨所占據調解或可能而收效則未必盡對等之機關須有一定不得已之限度設置之否則機關愈多糾紛愈大美國有兩院而不爲國家施政之累論者或且歸功於運用之妙而不及法制之美我國之今日

爲何如乎此其二至言救濟則上有大總統之覆議下有選民之複決兩端救濟而國會居其中更何需此第三救濟機關者况國會分子種類既多在三議會之間亦自有充分救濟之道乎由是可知所謂調和救濟者不必要兩院制兩院制亦並無充分調和救濟之可能至於慎重立法之意則在本案主張之下亦不失其存在也至兩代表機關必須獨立之理由試一考究此兩機關有無合併之可能則其充足與否自易證明依本提案之組織已可證明各種分子納於一院之非不可能而按其權限則以投票權行使之區別表現其所代表之方面在一機關可能則多設其一便屬無謂矣主兩院制者固亦承認議會定期之不便而擬以上院爲常設機關然所謂兩院制者如同時開會下院解散則上院停會以及法案同議等原則爲其所通有今悉捨其通性而猶謂之立法部之兩院名實亦嫌未符至於兩院一院利弊之爭學者間聚訟已久且多就其已成之法批評得失今我議我制所議異則立議且難求同比較數陳俟之暇日可耳

本席對於國憲以爲原則上應爲極簡括之規定而於德新憲之國民（我國則以選民代之）對於立法之發議複決等權國民之總投票議決大總統之去留權國議會之發議大總統免職權等盡量採納之至於地方分權本席亦主以地方力所能辦并不須國家之力

之事項及不必要全國一律之事項悉委之地方如是則地方權之範圍大中央權之範圍小以是推之立法則地方立法事項增多國立法事項當然減少事項少則輕率忽略之弊亦與之俱少而救濟之必要亦微矣本案雖僅屬一種範圍之討論特是國憲全體精神必求一貫討論一章自必注意及於全體更必注意及於有密接關係之各原則故並聲明如右

連署者 柯逸 顧兆麇 呂鈺

郭葆琳 齊振林 王羅皆

沙彥楷 王嗣黎 王懷明

吳得祿

上院組織概要

上院議員以左列各員爲之

- 一 退任之大總統
- 二 曾任國務員者互選 人
- 三 曾任各省區行政長官互選 人
- 四 各省區議每省選舉二人每區一人

議案

委員汪榮寶提出

- 五 國立大學教授互選 人
- 六 曾任大使公使六年以上者互選 人
- 七 曾任大法官者互選 人
- 八 蒙古札薩克互選 人
- 九 達賴班禪指定之代表各一人

連署者

沙彥楷

方樞

余紹宋

施愚

曾彝進

洪楨

李家駒

姚震

王嗣黎

貢桑諾爾布

余榮昌

林瀛深

參議院或中央參事會之性質

委員沙彥楷提出

甲 政府交議案審查權

一、代表國民智識地方參與立法

乙 法律提案權

丙 法律案抗辯權

參議院或中央
參事會之性質

二、代表國民智識地方參與行政（甲）政府公布法律及執行法律之同意權
（乙）涉及數省區之交通行政水利行政同意權

三、單純代表國民智識（組織外交委員會及各種專門委員會
供給政府外交上及行政上之資料）

四、單純代表地方（裁決各省區間爭議事件）

五、第二院舊有之職權（審判彈劾事件）

參議院（或中央參事會）參與國家立法及國家行政並處理特種事件其職權如左

一、審查政府提出於國民議會（或衆議院）之議案附以意見

二、得提出法律案於國民議會

三、對國民議會議決之法律案有抗辯權 抗辯須於議會最終表決後十五日內提出

再於十五日附申理由若議會以三分之二以上仍通過原案時大總統在三個月以內

必當公布或付與國民投票

四、對政府公布法律執行法律之命令有同意權

五、組織外交委員會並得隨時設置各種專門委員會或囑託會外智識團體研究專門事件供給政府外交上及行政上之資料

六裁決各省區間爭議事件

七組織彈劾裁判所以本院選出之裁判員六人並選舉最高法院法官三人審判國民議會提出之彈劾事件

連署者 陳筑山 余紹宋 梁龍

林行規 王嗣鋈 周恭壽

陳建 王懷明 黃序鵠

莫永貞 孫松齡 柯逸

國憲關於兩院之組織問題

委員林行規提出

議案正文

國憲關於兩院組織宜僅及選舉兩院議員之選舉區域選舉機關及議員額數問題其議員被選及選舉人資格問題另以選舉法定之

理由書

理由口述

連署人 余紹宋 沙彥楷 洪楨

參議院組織之標準

(1) 議員資格

a. 年齡四十歲以上

b. 學識 經驗 勤勞

(2) 名額

至多不得過二百二十人

(3) 選舉

用特別選舉法(如地方議會選舉團體互選之類)

連署者

李家駒

沙彥楷

林瀨深

林行規

江庸

陳建

余榮昌

汪有齡

王懷明

齊振林

呂鈺

吳錫永

汪榮寶

周斌

汪有齡

曾彛進

徐佛蘇

委員陳筑山提出

汪榮寶 齊振林 吳得祿
洪楨 余紹宋

選舉議員參用考試簽定兩方法暨國憲考試專章案 委員孫松齡提出

議案正文

國會章應規定左列各要點

一 衆院以各選舉區用人口比例由考試或甄錄合格之選民選出議員組織之

二 各選區選舉議員應選出倍數由選舉監督掣籤定之中籤者爲議員其餘依票數多

寡序爲候補議員

三 兩院議員之被選以考試或甄錄合格之與選人爲限

憲法應置考試章規定左列各要點

一 國家置典試院掌左列考試以院長副院長各一人試官若干人組織之

甲 行選考試 乙 與選考試 丙 試官考試

二 應行選考試及第者稱選士得依法定特權代國民參政並選舉國會省會縣會議員

三 應與選考試及第者稱登士得被選爲國會省會議員

四行選與選考試應附行甄錄有法定免試資格者經甄錄及第與考試有同一之效力

五應考資格考試年期及考試甄錄方法暨行選與選考試之區域以法律定之

六試官資格及任用方法以法律定之

七試官舉行考試得延用襄試委員

八試官舉行考試不受任何人之干涉

九試官在任中非依法律不得減俸停職或轉職

十試官在任中非受刑罰宣告或懲戒處分不得免職但改定試院編制及試官資格時不在此限

十一試官之懲戒處分以法律定之

理由書

(一)選舉流弊不可勝數本案精神在參用考試簽定兩方法以爲救濟與廢棄選舉制不同匡時而不悖時庶乎折衷之道

(二)維護選舉制者每謂共和國家之政樞係於政黨選舉制不行則政黨失其運用不知政黨是否國家不可少之要素尙是問題即讓一步論政黨必不可少其競爭之工

議案

三十七

具亦正不妨限制行使俾所生之惡影響稍爲減輕本案於未選前行攷試使選舉非盡人可行於已選後行簽定使選舉無絕對之效無非圖縮競爭之範圍而非即奪競爭之根據與主持政黨立國者辦法亦有可通

(三)或謂考試制訂入憲法繁瑣實甚不合體裁不知本案之所期者但爲憲法上載明選舉參用考試暨考試訂立專章至於准幾種人應考試用幾種方法行考試道在多關途徑因時制宜自當讓諸法律

(四)或謂考試從嚴則有限制國民參政之嫌從寬則與不考何異不知國家所貴乎國民參政者欲其明政而參之於向善非欲其不明而參之以便私政於何明舍學莫由學於何徵舍考莫辨而此應考之具明政之學則固人人求諸我而可能較之選舉之聽命於人須假勢力財賄情誼以爲憑藉所獲自由猶當見多國家立法固當保護弱者純用選舉則強者得以獨專參用考試則弱者尙能奮鬪如其弱者亦屬一部分之國民則損太盛以劑不平愈不容已茲舉乃正以伸平等之宗旨開放之精神雖定格極高國民並不以爲限制雖定格極下實際亦勝毫無範圍而况寬嚴之準張弛之宜國家尙當斟酌民智抑揚時制窒碍之生當可勉避

(五)或謂考試所進專在士林農工者流將焉取鏡不知今之農工非古之農工今之考試亦非古之考試舉士定論農工可賅且應考之人固自多途所試之程亦非一法譬如行選考試不妨以曾受義務教育爲與試原則而例外廣之於同縣職業互選之人與選考試不妨以曾受高等教育爲與試原則而例外廣之於同省職業互選之人考試之法對於前者則重在文義與學術對於後者則文義僅課大體而經驗聽其敷言限度不必難能而才智自堪覘別如此並容無偏重又况考試之外尙有甄錄一科凡治事有成績者當然得與修學有發明或從政有勛勞者邀法文之旌異議席之歡迎似乎民意表現盡量非難一級畫封殊無所慮

茲列一假定與考及免試資格表如左以見擬議之一斑因非憲法問題與考及免試資格表不入提案

(議員被選考試)

甲、與考資格

(一)大學或專門學校畢業者

(二)由各縣農工商團體推
出者每團限推二人

(選民考試)

甲、與考資格

(一)高等小學或同等程度學
校畢業年滿二十歲者

(二)由各縣農工商團體推
出者每團限推十人

議案

乙、免試資格

- (一) 曾任委任以上實職三年以上者
- (二) 曾任委任實職十年以上者

(三) 高等文官考試及格者

- (四) 曾任大學或專門學校長或教員三年以上者

(五) 曾任國會議員者

- (六) 曾任各法定職業團體會長五年以上者

(七) 有專門著述

- (八) 由地方官保送經本省行政五年以上確有成績者

附記

乙、免試資格

- (一) 中學校及其同等程度以上學校畢業年滿二十歲者
- (二) 縣或市農工商會會長及曾任會長者

(三) 曾任高小以上學校教職員滿三年以上者

- (四) 曾任委任以上實職一年以上者

(五) 普通文官考試及格者

- (六) 曾任省縣參事會參事者

(七) 前清生員

(三) 農村每百戶推出一人

農工商推出人員其考試以左列各項爲標準

(1) 文理明白

(2) 本業經驗

(3) 國家及世界智識

(六) 考試及第者與以選士或登士之名義則得者自知其身分與國家有關且所獲係一種分明確定之公權當然自愛前途較之每屆選舉臨時調查初選人以浮動心理專營販賣行爲者其尊重與否大有區別

連署者

吳得祿

冀貢泉

吳錫永

郭葆琳

齊振林

王懷明

余榮昌

陳建

孫養耀

梁龍

王嗣銓

林瀨深

參議院之組織及職權案

委員郭葆琳提出

議案正文

(一) 組織

議案

各省區最高行政長官推舉一人地方最高立法機關選舉一人但蒙藏之無立法機關者得由最高級王公特派二人

(二)職權

參議院參與立法及行政(贊成湯沙孫劉各委員提案之一部)

理由書

理由一

參議院如此組織地方議會既選派有人可以代表人民地方政府亦推舉有人又可以代表地方政府將來立法與行政進行上中央與地方人民與政府容易一致至參議院之人數其各省區均爲二人者所以維持各省區勢力之平均也

理由二

參議院之職權如此賦與則中央與地方行政上可免種種之隔閡現在各省區所派之駐京代表其作用多在於此且德國之聯邦參議院既可參與立法又可參與行政其用意頗可參考

連署者 王嗣鑿 吳錫永 柯逸

議
案

汪有齡
劉明源
余紹宋
呂 鈺
莫永貞
齊振林
王懷明

議

案



四十四

會議錄

國憲起草委員會會議錄 第三號

中華民國十四年八月二十日(星期四)下午二時開會

本日議事日程及通告如左

國憲起草委員會議事日程 第二號

中華民國十四年八月二十日(星期四)下午二時開議

一、國憲綱目案(審查報告)

國憲起草委員會會議通告 第二號

敬啓者本月十四日會議決定本月二十日(星期四)下午二時開會謹依本會議事

細則第三條規定奉上議事日程第二號及議案各一件請察閱屆時務請按照議事

細則第四條之規定準時出席以免延會是爲至盼順頌

議祺

林長民拜啓 八月十八日

本日列席委員四十四人

會議錄

- | | | | | | | |
|-----|------|-----|-----|-----|-------|------|
| 吳得祿 | 孫松齡 | 王嗣鑿 | 沙彥楷 | 劉振生 | 孫養癯 | 黃序鵬 |
| 戴秉清 | 莫永貞 | 余紹宋 | 陳建 | 林瀨深 | 周斌 | 張璧 |
| 冀貢泉 | 王懷明 | 呂鈺 | 洪楫 | 曾彛進 | 賈晉 | 周恭壽 |
| 陳筑山 | 顧兆馨 | 柯逸 | 劉明源 | 劉人傑 | 梁士詒 | 李家駒 |
| 汪榮寶 | 湯漪 | 林長民 | 姚震 | 汪有齡 | 施愚 | 徐佛蘇 |
| 余榮昌 | 劉恩格 | 齊振林 | 梁龍 | 林行規 | 賈彛諾爾布 | 業喜海順 |
| 王羅皆 | 棍却仲呢 | | | | | |

委員長林長民主席

出席委員不足法定人數

主席宣告展長時間四十分鐘

展長時間已屆出席委員仍不足法定人數

主席宣告再展長時間二十分鐘

出席委員已足法定人數

主席宣告開議

主席以西藏委員棍却仲呢王羅皆來函因隔於言文致在場欲有所表示及發言均感不便懇准繙譯一同列席諮詢衆議衆無異議

委員貢桑諾爾布聲明蒙古委員業喜海順亦有須用繙譯列席之必要

主席以委員業喜海順亦准其用繙譯一同列席並聲明將本會席次稍加更易騰出繙譯坐位委員棍却仲呢席次第二十六號改爲第十九號諮詢衆議衆無異議

主席宣告按照本日議事日程開議

沙委員彥楷說明審查主旨

主席聲明本日討論之方法不必爲實質上之討論應以本日分配之十個問題爲進行之先決問題凡審查會整理之綱目已包括在此十個問題之中者即可暫不加以討論其所不能包括而應加討論者可以增入此十個問題之後統俟依次排列日程後再詳密討論委員莫永貞齊振林沙彥楷湯漪孫松齡陳筑山汪榮寶劉恩格施愚相繼發言

湯委員漪提議凡審查報告中之問題預計其內容與其他章條無所牽連者如國土國都國旗等均暫不增入

主席以湯委員漪提議諮詢衆議衆無異議

主席照審查會整理案諮詢畢

姚委員震主張『法院之分類及編制』應列爲問題

主席以姚委員震主張諮詢衆議衆無異議

主席以『會計制度』列爲問題諮詢衆議衆無異議

洪委員植主張『關於內外蒙古西藏青海之規定』應列爲問題

主席以洪委員植主張諮詢衆議衆無異議

主席聲明本日分配之十個問題中彈劾與考試改爲監察與銓試

汪委員榮寶主張本日即將各問題開始討論

主席以汪委員榮寶主張諮詢衆議衆無異議

主席以第一問題付討論（卽立法組織採一院制或兩院制其組織權限如何）

委員沙彥楷汪榮寶孫松齡林行規劉明源陳筑山劉恩格相繼發言

主席宣告散會

時下午五時二十五分

附審查會整理國憲綱目案及本日決定之問題如左

整理國憲綱目案(審查會提出)

前文

第一章 總綱或(中華民國)

- 一 主權國體
- 二 國土
- 三 國都
- 四 國旗

第二章 國民

- 一 國籍
- 二 權利及義務

第三章 國權

- 一 屬於國家之事項
- 二 屬於地方之事項
- 三 其他事項

第四章 國會

- 一 組織
- 二 職權

第五章 大總統

- 一 選舉
- 二 任期
- 三 職權

第六章 國務員

第七章 法院

會議錄

一 通常法院 二 特別法院

第八章 監察

一 組織 二 職權

第九章 銓試

一 組織 二 職權

第十章 地方制

一 省 二 特別區 三 內外蒙古西藏青海 四 特別市

第十一章 法律

第十二章 會計或(財務及審計)

第十三章 國軍

第十四章 生計

第十五章 教育

第十六章 附則

本日決定之問題

- 一 立法組織採一院制或兩院制其組織權限如何
- 二 以地方爲單位之代表機關應否設立其組織權限如何
- 三 行政組織採總統制抑或閣制
- 四 總統選舉方法如何
- 五 國權分配與省自治問題
- 六 軍事應否另設專章軍費標準如何規定
- 七 監察與銓試機關應否設立
- 八 國民生計教育問題是否另設專章
- 九 憲法解釋機關如何組織
- 十 憲法修正問題
- 十一 法院之分類及編制
- 十二 會計制度
- 十三 關於內外蒙古西藏青海之規定

國憲起草委員會會議錄 第四號

中華民國十四年八月二十二日(星期六)下午二時開會

本日議事日程及通告如左

國憲起草委員會議事日程 第三號

中華民國十四年八月二十二日(星期六)下午二時開議

國憲綱目案 延前會

(一)立法機關採一院制或兩院制及其組織權限

(二)以地方為單位之代表機關應否設立及其組織權限

國憲起草委員會會議通告第三號

敬啟者本月二十日會議決定本月二十二日(星期六)下午二時開會議依本會議

事細則第三條奉上議事日程第三號一件請

察閱屆時務請按照議事細則第四條之規定準時出席以免延會是為至盼順頌

議祺

林長民拜啟 八月二十日

再對於議事日程所列之案一問題之下含有各種問題者(如法院之組織權限等

問題頗為複雜)希望有具體之提案或動議俾得便於討論以利進行

本日列席委員三十六人

吳得祿	孫松齡	王嗣黎	沙彥楷	孫養癭	黃序鶴	戴秉清
莫永貞	余紹宋	陳建	林瀨深	周斌	冀貢泉	王懷明
呂鈺	洪楨	曾彛進	賈晉	毛澄宇	陳筑山	顧兆麀
柯逸	劉明源	劉人傑	李家駒	湯漪	林長民	姚震
施愚	余榮昌	劉思格	齊振林	梁龍	林行規	王羅皆

棍却仲呢

續到委員六人

史之照 張璧 梁士詒 章士釗 徐佛蘇 貢柔諾爾布

委員長林長民主席

出席委員不足法定人數

主席宣告展長時間四十分鐘

展長時間已滿出席委員仍不足法定人數

主席宣告再展長時間二十分鐘

二次展長時間已滿出席委員仍不足法定人數

主席宣告延會

時下午三時五分

是日改開談話會會議情形另見談話會紀事

國憲起草委員會談話會紀事 第三號

中華民國十四年八月二十二日(星期六)下午三時五分開會

本日列席委員四十二人內有續到者四人

湯委員漪主席

主席宣告開會

林委員長長民主張現在人數雖已足仍應嚴守細則開談話會

主席聲明本日談話會仍繼續討論國會一院制或兩院制問題

委員林長民曾蔡進莫永貞梁龍沙彥楷孫松齡陳建梁士詒顧兆馨劉恩格陳筑山冀貞

泉李家駒相繼發言

委員長林長民復席

委員湯漪余榮昌相繼發言

主席以本會每星期開會日期諮詢衆議

洪委員楨主張每星期二四六日爲開會期

主席以洪委員楨主張諮詢衆議衆無異議

主席宣告散會

時下午五時五十分

國憲起草委員會會議錄 第五號

中華民國十四年八月二十五日(星期二)下午二時開會

本日議事日程及通告如左

國憲起草委員會議事日程 第四號

中華民國十四年八月二十五日(星期二)下午二時開議

國憲綱目案 延前會

(一)立法機關採一院制或兩院制及其組織權限

(二)以地方爲單位之代表機關應否設立及其組織權限

會議錄

十一

國憲起草委員會會議通告 第四號

敬啟者本月二十二日開會因數人遲到已逾延長時間改開談話會決定本月二十五日(星期二)下午二時開會謹依本會議事細則第三條奉上議事日程第四號一件請察閱屆時務請按照議事細則第四條之規定準時出席以免延會是為至盼此
 頌議祺
 林長民拜啟 八月二十二日

本日列席委員四十九人

吳得祿	孫松齡	王嗣銓	沙彥楷	劉振生	孫養耀	黃序鵠
戴秉清	黃永貞	余紹宋	陳建	林灝深	周斌	郭葆琳
吳錫永	張璧	冀貢泉	王懷明	呂鈺	洪楨	曾彝進
賈晉	毛澄宇	周恭壽	陳筑山	柯逸	劉明源	劉人傑
梁士詒	李家駒	汪榮寶	湯漪	林長民	章士釗	江庸
姚震	汪有齡	施愚	徐佛蘇	余榮昌	方樞	劉恩格
齊振林	梁龍	林行規	賈彥諾爾布	業喜海順	王羅皆	棍却仲呢

委員長林長民主席

出席委員不足法定人數

主席宣告展長時間四十分鐘

展長時間已滿出席委員仍不足法定人數

主席宣告再展長時間二十分鐘

出席委員已足法定人數

主席宣告開議

主席宣告新到會委員毛澄宇籤定席次

籤定席次如左

毛澄宇 六五

主席宣告按照本日議事日程開議

主席諮詢衆議本日議事日程所列第一第二兩綱目合併討論衆無異議

主席宣告繼續討論

冀委員貢泉發言

主席諮詢衆議本問題兩方報號者發言已畢應付表決衆無異議

主席聲明所有關於本問題各提案及發言可總括爲三說如左

第一說 民國議會包含兩個機關上院下院

第二說 民國議會會有兩個機關一個代議機關之外另設一機關介於立法行政之間

第三說 民國議會取絕對一院制於代議機關之外不另設介於立法行政間之機關

主席用起立表決法以贊成第三說付表決在場委員四十六人起立者二人不足三分二以上否決

主席用起立表決法以贊成第二說付表決在場委員四十六人起立者十九人不足三分二以上否決

主席用起立表決法以贊成第一說付表決在場委員四十六人起立者二十六人不足三分二以上否決

委員龔貢泉莫永貞劉恩格湯瀚沙彥楷均主張先討論第二院之組織及職權

委員余榮昌姚震提議『決定大綱不宜適用本會規則第二條第二項三分二同意之規定』有五人以上之附議

汪委員榮贊提議請以『國民議會含有兩個機關而兩個機關之組織職權各各不同不

與現行制度之兩院絕對平等者相同」付表決有五人以上之附議

湯委員漪主張先以汪委員榮寶之提議付表決

主席用起立表決法以汪委員榮寶提議付表決在場委員四十七人起立者三十四人已足三分二以上可決

主席以委員余榮昌姚震之提議付討論

委員沙彥楷江庸冀貢泉汪榮寶余紹宋湯漪郭葆琳相繼發言

在場委員不足法定人數

主席宣告在場委員已足法定人數

主席宣告關於表決人數之規定問題俟下期開會再行討論

主席宣告討論立法機關之組織及職權

委員湯漪王懷明陳筑山孫松齡汪榮寶相繼說明提案理由

主席宣告散會

時下午六時

會議錄



速記錄

中華民國十四年八月二十日會議速記錄

本日議決事項如左

一 議定憲案綱目之屬於先決問題者十三款

一 討論立法機關採用一院制或兩院制問題

一 議定本星期六開大會

國憲起草委員會會議速記錄第三號

中華民國十四年八月二十日下午二時開會二時四十分振鈴入會場

委員長(林長民)主席

主席 現在已屆二時四十分出席委員尙不足法定人數宣告展長時間二十分

主席 現在出席委員已足法定人數宣告開議茲有報告事件本會委員槐却仲呢王羅皆二君來函聲稱關於繙譯問題上次經本會議許可得各用繙譯一人而繙譯座位不在委員席之旁仍甚不便如當表決時而主席宣告之言未能聽得明白對於表決無所適從

所以繙譯在事務員席次甚爲不便茲特具函要求將繙譯座位移於委員席之旁以期便利茲由本席將來函朗讀一次

主席朗讀委員棍却仲呢王羅皆來函畢

主席 現在諮詢衆意繙譯座位可否設於委員席之旁

衆無異議

十五號(湯漪) 既經許可得用繙譯至如何用法此乃事務上問題可由委員長處理之爲實際上便利起見既以坐於委員之旁爲宜則亦未嘗不可

主席 繙譯座位設於委員之旁既無異議委員王羅皆本爲三十五號適三十六號無人簽定即可將該席號數除去暫用爲繙譯座位又委員棍却仲呢本爲二十六號而二十七號業經有人惟十九號尙無人簽定可否以棍却仲呢改爲十九號其旁一席尙未簽定可坐繙譯

衆無異議

五十八號(貢桑諾爾布) 委員業喜海順因聽各省委員之發言不甚明瞭可否援例帶繙譯一人

主席 委員業喜海順請援例帶繙譯一人是否可行

十五號(湯 漪) 委員業喜海順本第一屆國會議員本員曾與談話當無用繙譯之必要

主席 委員業喜海順漢語本來懂得惟各省區之言語聽來不十分明瞭其援例要求用繙譯之意思如此

十五號(湯 漪) 用繙譯未曾不可而本會會場已有繙譯數人與委員坐在一起則以後凡到表決之時請委員長宣告以後先請繙譯離席或站立一旁然後付表決以免發生誤會

主席 表決時手續自要分清無論如何繙譯當然不在表決之內

四十九號(莫永貞) 席次號數現在如此編排本可再為更動將來每遇蒙藏委員一人之旁可先預空一席以便繙譯入座全場號數再編定一次亦無關緊要

主席 委員王羅皆席次之旁本有空位不成問題委員棍却仲呢改為十九號亦無問題惟委員業喜海順請求帶繙譯一人應否許可

十五號(湯 漪) 既經要求當然許可

衆贊成

主席 委員葉喜海順席次之旁適有空座可坐繙譯現在宣告討論按照議事日程『國憲綱目案(審查報告)』惟尙有附帶報告者審查會提出報告之後尙有委員提出數案一爲委員貢桑諾爾布提出之案係關於蒙藏之規定二爲委員齊振林提出者係全部綱目案三爲委員沙彥楷提出者係關於參政院之規定四爲本席提出者係全部綱目案五爲委員江亢虎提出者實上次已經提出茲又補足法定連署人數耳現在請審查會報告

二十一號(沙彥楷) 上次討論國憲綱目案議論甚多及交審查會之後審查委員以爲審查會再加入意思則頭緒更爲紛繁所以審查會決定不再參加意思專審查形式其根據之案係余委員紹宋提案一件洪委員楨提案一件湯委員漪提案一件三案合併整理一次以便討論其宗旨如此至於昨日談話會商量定者今日大會請大家多從實質上發言少從程序上發言亦附帶報告現在請主席以審查報告付討論

主席 現在對於審查報告先付討論

四十九號(莫永貞) 『總綱』將來總須製定萬不能刪無須討論現在可先討論『總綱』

以下各問題按照審查報告之次序提出討論其有重大問題不在審查報告內者亦可隨時提出討論

十五號(湯 漪) 關於『前文』大家如認為無問題即可不必討論『前文』之後即入憲法正文審查報告第一『總綱』之下有數案如齊委員之提案主張用『建國』二字委員長之提案主張用『通制』二字審查報告本來即有『總綱』或『中華民國』一說請即以四種不同之名詞一併保留不必討論先以各案相同之實質問題付討論例如『主權』應否規定如要規定並無問題則可不必再加討論

主席 現在補行報告昨晚談話會之結果大致對於全部綱目體裁及排列次序均行保留希望以審查報告及從前第一次談話會提出之十個重要問題為一種綱要先從實質上討論然後始討論到排列以期進行便利又今日討論應以審查報告之案為根據上次提出之十大問題即以爲今日討論之參考現在諮詢可否由本席宣讀審查報告依次討論至每章之後尙有多少問題可以補充十個重大問題者如大家以爲應當加入則隨時特別提出列入綱要之內

二十九號(齊振林) 此實假定之意先以審查案爲討論之標準即爲將來起草之根據

其名稱如有異同之點暫行保留現在先研究內容可與前次提出之十大重要問題一圖

討論

二十一號(沙彥楷) 照江委員之提案於原來十個大問題之外又增加一個聯省制度

此又成一問題應先付討論

主席 方才沙委員意思以為有『聯省』兩字就可成一問題但本席以為『聯省』可成爲問題則本席提案之『統邦』亦可成爲問題頃湯委員說先將總綱名目保留沙委員對於湯委員之言恐有誤會之處蓋今日之審查報告並非已宣告成立本席於此特爲聲明請加注意現在可否先將『聯省』『統邦』是否成爲問題諮詢衆議

十五號(湯 漪) 本席對沙委員之動議並無其他意見不過對於『聯省』兩字以為將來可在國體中討論因對『國體』之規定他人尙有問題提出有人主張有主權之規定外還須有國體之規定有人主張止規定國體而不規定主權者亦有主張止規定主權而不規定國體者本席意思以為將來討論時主權與國體可合併討論關於聯省統邦各問題將來自必討論及之現此爲形式上問題於十大問題之外不能再認爲總綱之一

主席 現在本席諮詢大衆對此尙無疑義請問何者應先討論

四十九號(莫永貞) 今日只將綱要提出而起草事還是在後現在對於審查報告之討論祇問此項應否成爲問題此項應否要討論倘對於已經提出各問題之外而委員中認爲還有重要問題者可再提出討論今日之討論方法祇能如是因今日就使將大致確定仍不能即時從事起草故也

主席 今日爲問題之討論即諮詢有無問題之討論並非爲問題之決定請諸君不要誤會現在本席宣告先討論主權與國體究成不成綱目問題請大衆發表意見

二十一號(沙彥楷) 主權與國體當然成爲二問題主權要規定而國體亦應規定

十五號(湯漪) 本席有提案其內容係主張應規定主權不必規定國體現將理由簡單說明……

主席 即請湯委員登臺發言

十五號(湯漪) 本席以前主張此次起草之計畫規定主權而國體可不必規定因主權與國體本甚接近對於國體祇須爲消極之規定不宜爲積極之規定對此討論時想不至有何爭議茲將理由爲簡單之說明(一)國體二字本席觀中華民國十四年以來凡國會立法及國民所抱之解釋實因積久相沿之故有許多不可索解之處本來國體二字祇

有形式而無實質並不涉及政體問題比如共和國是國家之國體而民主乃係指施行民治已達到如何程度而言英國國體爲君主而政治則爲民主再以天壇草案言自民國二年迄今已閱十有三年現在對於該草案已有陳腐之嫌憶當時起草對於國體之規定其條文之定爲中華民國永遠爲統一民主國其標題即爲國體兩字本席由今視之覺得大有錯誤今後萬不能再爲援用此其一（二）關於政治潮流問題從前天壇草案中用統一兩字本席記得此爲起草委員張君耀曾所主張者張君以爲統一就是單一惟單一兩字爲日本名詞故舍而不用當時之政治潮流爲單一民主國而現在之趨嚮已不同有主張聯省制者亦有主張聯邦制者對此兩說議論紛紜雖以主張聯邦者占優勢而實質條件迄未解決惟多數人以爲非將中華民國改爲聯邦則無論如何討論終屬不得結果本席意思亦係主張聯邦故於憲法實質上擬採用聯邦政治之精神但不願意特別標明改爲聯邦其所以採用實質而又避去名號者何故因實質上採用聯邦制度則可若就此決定爲聯邦則不可蓋決定國體之權非國憲起草委員會所應有之事須待之國民會議而後可取決請觀奧大利憲法彼於憲法本文之前即載明奧大利憲法會議於一千九百二十年十月一日將奧大利改爲聯邦國家本席意見現爲應付國民之要求起見應先規定聯

邦之精神然不敢主張對於國體問題遽即此招牌因聯邦或聯省俱有實質上之關係現在未及其時設有詰問聯省與聯邦之區別何在恐無論何人亦不敢置答既然是現在對於國體一層還是不加討論爲妥並非憲法上將來不予規定不過現在討論綱目時似可無須討論所以本席之提案主張有主權之規定已足不必再爲國體之規定本席簡單說明如此

主席 現請四十四號陳委員發言

四十四號(陳筑山) 頃聞湯委員之主張本席非常贊同但本席稍有意見爲之補充照湯委員意思以爲將來實質上討論國權分配時究爲如何情形現在未有把握今若先討論國體先設此界綫於將來討論實質時必有種種不便不如俟討論實質因國權之分配而及國體時再加討論較爲便利此說本席非常贊成再湯委員意思以爲此應俟之國民會議來決定本席亦甚贊同但本席猶以爲未足者以爲現在起草時雖不能驟將國體決定而實質上之權限應當先爲抽象之規定然後歸結到國體一條最爲妥當不然祇規定主權而不規定國體難免引起各方面之誤會耳

主席 本席曾經聲明今日爲是否成問題之討論至國體之若何規定乃另爲一事國體

究成不成問題此爲綱要中之問題現在可否將所有意見逐項提出諮詢先問主權與國體是否成爲綱要上之問題

二十一號(沙彥楷) 當然成爲問題

主席 可否就主權與國體之規定先行討論

二十三號(汪榮寶) 頃有人主張主權與國體宜同時規定者有主張單定主權而不規定國體者亦有主張單定國體不規定主權者現在既有三種問題則委員會中無論如何不能不加討論故本席以爲不必再事諮詢現在確已成爲問題即以此問題先付討論主權與國體應否規定應一齊規定抑止規定其一

主席 本席意思不是如此昨日之談話會出席委員不少意在今日會議決定多少問題爲下次討論之根據故今日開會祇可討論某項有無問題倘對於某項提議認爲綱要中之重要問題亦可列入但作爲補充綱要而已

四十九號(莫永貞) 國體主權之規定於一條條文中便可包舉無遺是爲憲法上應有之事並爲應有之問題不能即目爲重要問題可不必討論因將來起草後其須修改者當然可以修改並且還要經過讀會之手續大有可以討論之餘地也

主席 現應諮詢主權與國體究竟是否爲綱要問題

四十四號(陳筑山) 本席主張此非綱要問題

十三號(冀貢泉) 本席亦以爲非綱要問題

主席 現在四十四號及十三號均謂主權及國體非綱要問題大家有無異議
衆謂無異議

主席 既無異議即討論以下國土之規定

十三號(冀貢泉) 此亦非綱要問題

二十三號(汪榮寶) 照例應規定而毫無疑問者當然規定均不能謂爲綱要問題主席
可以此意諮詢本席對於國土主權亦認爲無規定之必要惟亦有因規定形式之不同不
得不於綱要內規定者譬如國土形式上本有列舉與概括二種若現在不認其爲綱要則
將來起草時將以何爲標準此雖非重大問題但不能因其無甚大關係即不認爲綱要故
本席以爲凡有爭論者均應列入綱要中不能計其爭論之大小也此種意思大家以爲何
如

主席 現在汪委員認爲國土亦係綱要問題請諸君注意惟第一次談話會提出之十大

綱要每一綱要之下均有數目現在對此細目有認爲綱要者有不認爲綱要者但總不出十個綱要之外關於國土應用列舉抑用概括之規定實係重要問題汪委員是否主張將此問題列爲一綱要

二十三號(汪榮寶) 現在本席有簡單之解釋按綱要規定本有兩種(一)關於實質有問題者譬如將來之立法機關係採用一院制抑採用兩院制及大總統選舉方法是否由國會選舉抑於國會之外另設一機關選舉此均係實質問題(二)規定之形式有問題者即如國土在實質上當然毫無問題惟形式上應如何規定究採用列舉主義抑採用概括主義實成爲問題本席認爲以上兩種均應於討論綱要時規定庶起草時有所依據或者僅將實質問題規定而於形式問題不加討論實予起草人以困難而時間上亦殊不經濟也

二十一號(沙彥楷) 汪委員所說實質及形式問題俱應於定綱要時加以討論但本席以爲形式規定可以委託起草人擔任無須再於大會諮詢且關於形式問題於草案提出之後尙可提出修正案在一讀會及二讀會時均可討論

十五號(湯漪) 現在主席意思本席不甚明瞭今日議事進行是否諮詢一遍之後俟

將來發布議事日程再行討論諮詢之後即爲終了若諮詢之後即爲決定則恐議事細則上所謂憲案綱目由會議定之云云並非此意

主席 此乃時間問題昨日商定依照審查報告之次序一一諮詢是否成爲綱要問題如諮詢後有餘時間再討論實質問題將來除此等綱要之外如另提有補充之問題須有法定之連署人再提出大會討論倫此外無補充者以後即歸入本題討論如有補充問題今日諮詢成立之後下次議事日程即可列出依次討論本席對於湯委員所問答覆如此

三號(劉恩格) 現在所討論者係綱要並非綱目若會場上諮詢終了以後正式提出時究應名爲綱目案抑仍應名爲問題

主席 將來由本席發布議事日程即可作爲綱目案按前次提出十個大綱今日審查報告大抵均已包括無遺以後即可作爲綱目案專就某一點討論無須再將全部作一起研究比如立法組織自非一次會議所能討論終了將來發布議事日程時即可定爲(一)綱目案下面括弧內注明立法組織採一院制抑採兩院制等等問題即可據以討論以後議事日程從早發出以便諸君先加考慮

三號(劉恩格) 本席以爲今日即可以討論實質問題以利進行如實質問題均經次第

議定則綱目案即完全成立矣

四十九號(莫永貞) 本席對於劉委員所說尙有意思頃間主席報告今日提出若干題目之後明日仍須提出本席以爲可以不必並主張下次開會標題爲綱目案其下即附列各項問題否則議事日程毫無根據

十五號(湯漪) 主席報告之進行方法頗爲妥善但本席以爲國土可以不必加入因國土無論列舉或概括與其他問題并無關係因祇限於本身而已

主席 關於「國土」現有兩種主張(一)主張認爲綱要問題(二)湯委員以爲不能作爲綱要問題此兩問題應先有取決方法

四十號(施愚) 本席以爲國土並非不能作爲綱要但以其不作爲綱要亦不礙憲法起草之進行故可不必列入試問所謂綱要者是否先決問題綱要既係先決問題則凡非該問題先解決憲法即無從動筆者亦可不必一定列爲綱要也

主席 現在照湯委員意見「國土」不能作爲先決問題諸君是否贊成

二十三號(汪榮寶) 「國土」確非先決問題因於憲法進行上並無關係本席承認可以不作爲綱要

衆贊成

主席 如此『國土』已無問題『國都』『國旗』如何

十五號(湯 漪) 『國土』『國都』『國旗』均緩議可也

衆贊成

主席 第某章『國民』有無討論

十五號(湯 漪) 亦緩議可也

衆贊成

主席 第某章『國權』即從前提出十個問題之一其第五項國權分配與省制問題均在其內現在可以不必討論即作爲問題第某章『國會』此有問題即從前十個問題之第一項國會採一院制抑兩院制是也第某章『大總統』成爲問題即從前提出之第三項行政組織採總統制抑內閣制第某章『國務員』亦包括在從前提出第三項之內以上均應作爲問題諸君有無異議

衆謂無異議

主席 第某章『法院』是否作爲問題

速 記 錄

十五號(湯漪) 特別法院關係憲法修正及解釋問題當然成爲問題

十二號(姚震) 行政訴訟與軍事裁判亦屬此問題

三號(劉恩格) 關於通常法院而外是否有行政訴訟機關亦係一種問題

四十九號(莫永貞) 此層可以認爲先決問題

主席 現在是否即以應否設立特別法院一層列爲問題

十五號(湯漪) 司法行政中央與地方應如何規定亦爲一種問題將來必須討論

四十四號(陳筑山) 現在可以軍事裁判及行政訴訟是否屬於通常法院管轄列爲問

題

四十三號(余紹宋) 現在應云行政訴訟及軍事裁判是否屬於特別法院

四十四號(陳筑山) 如此說法與是否屬於通常法院意思亦係相同

十五號(湯漪) 現在湖南憲法宣布法院編制係省自爲政將來如何規定頗有討論

主席 湯委員所說是否成爲一種問題

十二號(姚震) 此層係國權問題並非法院問題

二十九號(齊振林) 本席以爲軍事裁判一層頗有關係即如平時與戰時有無區別以

及軍事範圍如何規定非軍事範圍如何規定倘隸屬於普通裁判似乎不能包括本席以爲此層亦應列爲問題

十二號(姚震) 此層可以列爲問題

四十九號(莫永貞) 現在同人對於法院編制一層論點已移至特別法院但本席以爲通常法院其中尙有問題卽如陪審制度及檢察制度是否存在均爲重大問題此層將來在國權上固應研究但在法院編制中亦不能不加以討論且如司法行政是否統一尤爲重大問題現在論點既談至法院本席以爲無妨稍費數分鐘之時間請同人將所有問題均行提出庶於將來提出草案時比較完備

二十三號(汪榮寶) 本席以爲對於此事如詳加研究其中尙有不能盡在憲法中規定者但法院一層在憲法上成爲問題同人已無異議既係如此情形本席以爲可以將此問題暫行擱置先行討論以後各點

四十九號(莫永貞) 將來討論法院之時同人如有問題無妨盡量提出以便詳加討論
二十九號(齊振林) 此層確係問題

主席 此層既經同人認爲有問題文字上可否列爲法院如何編制問題

四十三號(余紹宋) 本席主張仍用軍事裁判及行政訴訟是否特設機關或是否屬於通常法院

二十三號(汪榮寶) 倘照此說法豈非除軍事裁判及行政訴訟以外所有其他問題均不能加以討論乎

四十三號(余紹宋) 本席以爲如陪審制度及檢察制度是否存在均爲法院編制法中之問題憲法上可以不必規定

五號(孫松齡) 頃聞主席聲明今日所討論者係決定某問題應否成立并非研究內容現在同人發言多有涉及內容者本席認爲徒費時間蓋主席提出某問題不過諮詢應否成立至於範圍之大小將來頗有伸縮之餘地且未提出之問題將來亦有補提之機會正不必多費討論也

主席 同人既認爲某項有問題自必稍加討論且如此辦法將來列入議事日程之時論點庶可比較集中

十二號(姚震) 本席主張列爲法院之分類及編制則種種問題均可包括在內

主席 關於本問題可以列爲法院之分類及編制作爲補充問題諸君有無異議

衆謂無異議

主席 以下則爲第某章『監察』前次提出十條已包括在內可以不必討論其次則爲第某章『銓試』前提十條之中亦包括在內再次爲第某章『地方制』亦在前次提出十條之內均應認爲綱要問題諸君有無異議

衆謂無異議

主席 第某章『法律』同人認爲有無問題

二十三號(汪榮寶) 此層並無問題

衆贊成

三十一號(洪 楨) 關於內外蒙古西藏青海之規定本席認爲討論要點甚多似應列爲問題之一

主席 現在可否先按審查報告所列依次諮詢俟完畢之後同人如有其他意見無妨補行提出關於法律一層大家既認爲無問題以下則爲第某章『會計』或『財務及審計』四十九號(莫永貞) 關於審計一項當然有問題即如採用事前監督或事後監督條文上大不相同也

十五號(湯 漪) 會計當然成爲一種問題

主席 關於會計一層莫委員湯委員均認爲有問題至於文字可否用會計制度
衆贊成

主席 第某章「國軍」及第某章「生計」第某章「教育」均已包括在從前提出十條之內當然成爲問題最後第某章「附則」亦無討論現在研究結果除前提十個問題之外又補充兩個問題(一)法院分類及編制(二)會計制度此外有無問題可請討論

二十一號(沙彥楷) 本席以爲應請主席聲明今日將各種先決問題決定之後請同人不必再行提出

十五號(湯 漪) 此層似可不必加以限制

主席 下次係按照議事日程討論議事日程排定之後其他問題自不能提出討論

三十一號(洪 植) 現據主席報告係於十問題之外又增加兩個問題但本席以爲關於內外蒙古西藏青海之規定實爲先決問題似應列爲問題之一

二十三號(汪榮寶) 本席贊成列入

十號(余慶昌) 此層亦可列爲問題

主席 洪委員主張將蒙藏規定列爲一個問題大家意思如何

三十一號(洪 楨) 此層可以列爲『內外蒙古西藏青海之規定』

十二號(姚 震) 本席以爲有國權之分配及地方制度『數字則其他問題均可包括

主席 現在增加一個問題爲『內外蒙古西藏青海之規定』有無異議

衆謂無異議

四十九號(莫永貞) 『監察』與『銓試』應如何排列

十五號(湯 漪) 『監察』與『銓試』可以併作一條改爲『監察與銓試機關應否設立』

二十九號(齊振林) 名詞如何規定現在似可不必討論

十五號(湯 漪) 有問題者自應俟他日討論無問題者現在又何妨加以改正

二十三號(汪榮寶) 現在綱目案業經討論完畢本席以爲時間甚早主張將實質問題

即行開始討論

主席 現在共有十二個題目是否即行開始討論實質問題

衆贊成

主席 茲先以立法機關採一院制或兩院制及其組織權限問題付討論此

係討論實質問題關係甚大請發言者報號登台發言現按報號次序應請二十一號沙委員發言

二十一號(沙彥楷) 對於此項問題本席主張採一院制以兩院制度如從前之參眾兩院在實質上幾無甚分別此不贊成者一也設立兩院於立法上反多一重障礙蓋一院雖可決而他一院若否決之仍不得作為成立此不贊成者二也三則上下兩院意見若不相同時彼此相互為空論之駁詰陳義雖高每有一事往往幾無解決之時斯則於國事之進行殊多不良之影響故不如於立法機關之設立上即予以一種根本上之調停而祇設立一院但須另行設立一參政院此所謂參政院迥與現在所有之參政院不同其性質當使其成為參預國家政治事項者與兩院制度之上院有種種不同之點年來人民對於國會抱有甚深之厭惡思想因之發生有國會議員須有如何之資格以資限制之說殊不知此種主張實不合於法治之精神因對於民衆之所選舉萬不應設資格以為限制是故關於國會一方面當然放任而聽憑民衆選舉然而人民對於國會又有抬高資格限制資格之主張為滿足人民願望起見所以主張須另有參政院之組織對於參政院之議員須嚴格限制其資格使其立於國會與政府之間顯呈種種調和之效用且對於國會所議決之法

律政府之執行其程序方法若或不安參政院可得而研究之以爲政府之助故參政院議員不惟其資格須爲極嚴格之制限且人數尤須要少至其選舉之機關應由各省省議會選舉乎抑應由地方職業團體選舉乎本席以爲職業團體其組織較普遍者當推教育會但教育會之內幕情形有不堪問者姑不具論且其早經成立者大半已都歸於無有現惟初開化而新成立者尙有之耳且由地方職業團體選舉議員在外國尙且無此制度我國何必陳義過高是故比較上當然應以省議會爲此項議員之選舉機關至於每省選出議員之數昨日曾經談過有人主張各省選出平均之數不按大省中省小省之分別本席是江蘇入江蘇本屬大省但本席對於各省選出平均數之主張甚爲贊成或者有謂此種辦法迹近造成聯邦國家殊不知聯邦與否不過是在歷史上事實上程度上等等略有區別而已在我國可以名爲聯邦者祇有黃帝時代次至春秋時即非聯邦而變爲封建矣漢之分封亦非聯邦夫我國本爲數千年之古國何必定欲效法外國而退爲數千年前之聯邦而地方分權則極贊成此所以本席主張另設參政院者並有調和聯邦論焉與統一論爭執之作用或者謂參政院今固已設立矣將疑此論爲欲保存現在已有之參政院則殊不知必多此顧慮當必有種種規定使不與現在已有之參政院同也昔江蘇各縣曾設有縣參

事會本席且曾任參事會員嗣經變革曾經停辦現在則又已設立矣縣有縣參事會常爲縣知事之輔助開會時縣知事爲主席而縣知事竟因此絲毫不能舞弊省議會一年祇開會兩次縣參事會則每月開會一次因此故與縣知事極爲親切而因之一切政事之舉行絕無衝突以縣爲例可以斷定省亦必須設省參事會推而至於中央亦必須設置此類參預政治之機關應即名爲參政院此爲本席對於憲法上之第一目的能否通過聽憑諸君主張惟本席此項主張敢信爲可以俟諸百世而不惑者也本席意見如此

二十三號(汪榮寶) 現在對於此問題本席以爲應由主張一院制與主張兩院制者相間發言本席業經報號係主張一院制此刻應否由本席發言

主席 按照報號次序應請二十三號汪委員發言

二十三號(汪榮寶) 適間討論關於國會組織問題沙委員主張一院制本席之見頗有異同沙君對於現行民國議會之採用兩院制以爲毫無理由本員自信有說明之必要現行國會組織法乃係民國元年臨時參議院所議訂當起草此法案之時本席爲臨時參議院議員爲起草委員之一人在當時起草此法主張兩院制之理由大要以衆議院爲代表民衆之機關以參議院爲代表地方區域之機關故以衆議院議員之選舉權屬於一般國

民而以參議院議員之選舉權屬於各省省議會但是幾年以來經驗之結果兩種機關其趨向與意志幾盡相同則因實際上衆議院議員分區選舉被選舉之議員仍是代表國民全體之觀念輕而代表地方之觀念重與參議院議員無以異且各省省議會議員亦以同一方法由各省選舉區選出則省議會所選出之參議員其結果不過各省選舉區所複選之代表而已故其分子與衆議院之分子大體上無何等差別然則現在參衆兩院之不免於重複者其弊在於選舉方法之不善而非兩院制之不良也大凡一個國家勢力必非一種一方面有代表某種勢力者一方面必當有處於調劑者以爲調劑機關現在中國對於國會議員無論如何產生或用選舉或用考試而將來衆議院情形終必一方代表急進思想一方代表地方思想代表急進思想則有銳進氣概對政治主進取而缺少經驗代表地方則對於地方觀念重例如江蘇省選出者必注重江蘇之利益湖南省選出者必注重湖南之利益更具體言之即江蘇人對於導淮之事極爲注意而湖南人對於疏濬湘江極爲注意恆欲以國家之全力經營一省特殊之事業故其結果必致對於地方之觀念重而對於國家之觀念輕此爲萬不免之事實然則將來之衆議院無論如何終不免於代表地方之性質則參議院決不可再採代表地方主義而必當另覓一種分子以調劑偏重地方主

義之傾向故本席以爲將來參議院之分子應取其於行政上極有經驗及雖無經驗而富於專門學識者充之而決不可再取分省分區選出之法此種富於經驗或富於學識之分子應用何種方法網羅之此爲一重要問題將由政府任命乎將由考試乎本席以爲任命則流弊滋多考試則事實上亦難以辦到故莫如用法律規定一種資格合於此種資格者卽爲議員或經互選之後而爲議員例如退職大總統當然爲上院議員退職國務員或曾任法官若干年者或曾任各省地方長官者或任大學教授若干年者其中人數較多則分別組織互選機關互選若干人以爲上院議員如此則上院議員自然對於政治學問地方情形皆有經驗其思想皆偏於穩健而且不以地方爲範圍亦足以免去對於代表地方之觀念重對於國家觀念輕之弊如此辦法則兩院對於立法自然亦可免去輕率之病也若如沙君主張一院制而另外設一參政院其性質是否國會分子之一對於衆議院處於何等地位若其職權能操縱衆議院豈非在國會之上又有機關乎故本席以爲與其設立一種無前例之參政院不若仍設兩院而變更上院之組織改用法定議員資格主義比較上有調劑之利益而不顯有重複之弊病今日本爲討論大綱故本席謹述簡單理由以爲諸君參考俟至詳細研究之時本席再爲詳細陳述

主席 適間汪委員主張贊成一院制與贊成兩院制者相間發言在議事細則雖無規定而於議事進行實較便利現在應請主張一院制者五號孫委員發言

五號(孫松齡) 沙委員主張一院制汪委員主張兩院制所云均有理由惟汪君謂衆議院係代表人民參議院係代表特殊經驗爲預防行政部與立法部之衝突起見此種調劑方法極不可少本席以爲此種調劑方法即不設兩院亦未嘗不可歸納於衆議院一院之中查從前衆議院之選舉純係一種民衆選舉而此種方法亦並非係天經地義之辦法絲毫不能變更者將來如改爲一院制衆議員儘可用兩種方法產出一種爲民衆選舉一種即可以汪委員所言之特殊選舉或法定議員加入使一院之中兼有兩種性質之議員則一方爲急進分子一方爲保守分子調劑之功亦自然辦到至沙君參政院之說尤有根據我國區域之大人所共知在前清時代中央每舉一事必先通電各省經各省復電商確妥協後始能舉行光宣年間新政之推行多係如此故一時致有通電政體之稱今政體變更而省之居重要地位較昔尤甚如謂此非良好現象乃係另一問題然今日之國家省權無法取銷則係不可掩之事實即以本會言之中央欲爲國民代表會議預備草案儘可由中央自行起草何必要求各省推舉人員參與意見今本會既演成京外合組則知此後凡重

要大事類似本會者皆不能不取京外合組之途徑可以斷言且即使將來政治入軌竊恐以後省自治之人格與民衆各個人之人格其對於中央政治之感覺彼此亦良有不同在中央行政又何能不予以參與之地位所以本席對於沙君之說非常贊成對於德國現行憲法之聯邦參議院制度希望我國仿行非常熱烈因此此種參政院既係代表地方兼參行政之參政院則已斷非與下院對立平均立法權之上院而又不能同時而有三院以處立法統系上之兩院則事實上只可改爲一院而將其調劑辦法求容納於一院內編制之中如謂一院制於立法爲輕率本席以爲最後辦法尙可付諸國民公決此種辦法非但可代行兩院式之調劑術且可多予人民一種參政之機會使將來一院制之衆院儘可將議員資格提高以副國民改進黨制之希望現在德國新憲法已有此種規定本席以爲有此種辦法與參政院爲立法院之輔助則立法雖屬諸一院亦無不可

主席 現請主張兩院制者六十八號林委員發言

六十八號(林行規) 本席以爲一院制與兩院制究竟何者爲宜不能以理想解決之討論一院制及兩院制以前前有二個先決問題即(一)將來中國政體究竟採用聯邦制抑係採用統一制(二)兩院之職權分配如何假使採用聯邦制則下院代表人民上院代表

地方實有設立兩院之必要假使採用統一制亦以設兩院比較爲宜惟上下院之組織不能無所區別本席以爲中國在歷史上關係一院制兩院制並無絕對之美惡就沙委員所主張之一院制則從經驗上著想即各位主張一院制者亦以爲十四年來兩院之成績不良非取消上院不可然民國成立十四年來政治不良無可諱言然不能因政治不良遂將國體推翻諸君討論此事應顧及將來不能僅以已前短期之經驗爲標準本席對於憲法無甚研究但知英國當安格理索遜 Anglo Saxon 時代有一種維特內吉姆特 Witen Cmot 之組織即係一院制後來之巴立門 Parliament 亦爲一院制攷英國兩院制之所由來因英與法交戰不得不籌戰費於是召集四種團體即貴族大地主小地主及市民代表等商議籌款之法但是貴族習尙與平民不同最初本在一處開會其後貴族與平民竟各聚一室一院遂分爲兩院此即兩院制之緣起於是有貴族院衆議院之分但在中國無貴族與平民之分絕無因階級之故致有採用兩院制之必要但歷史上偶然成立之制度其所以能持久者必有其存在之理由英近百年來每因上院妨礙下院之發展多有主張廢除上院者然英人巴斯哈得則謂上院調劑的機關在國會中衆院對於議案每多輕易通過設無一個審慎機關則政府與衆院往往發生重大衝突有上院以爲補救則自無發生

衝突之弊此非徒託空言衆院對於重要議案勿忙通過苟無上院以爲補救其流弊曷可勝言惟兩院制上院與下院組織及職權應有區別譬如下院對於法律案用三讀會之手續上院亦用三讀會之手續則此種重複制度適足爲主張一院制者所藉口就本席個人意思以爲上院可以存留至於用何種名稱均無不可總宜有一補救機關至於兩院權限應分別釐訂如議決法律權及不信任投票權應完全歸諸下院上院對於下院有交復議之權及對於行政有特種監察權如此雖不設監察機關亦無不可更不必拘於五權之說另行添設機關孟德斯鳩三權獨立之說近於空泛已經達稅氏詳爲闡明今復創五權七權之說徒滋紛糾無裨實益本席之意兩院制本屬可行但兩院之權限及組織須劃分清楚倘仍照昔日參衆兩院之情形辦理本席絕對不敢贊成

主席 四十四號陳委員主張一院制抑兩院制

四十四號(陳筑山) 本席主張兩院制

主席 按照報號次序應請主張一院制者四十八號劉委員發言

四十八號(劉明源) 諸君對於國會有主張採用兩院制者亦有主張採用一院制者各有理由本席係主張採用一院制者按照中國情形一院制兩院制均無不可誠以兩院未

必純乎有利一院未必純乎有害不過中國所採用之兩院制名爲兩院其實一院原兩院之用意有二（一）因歷史上之關係（二）因聯邦之關係並且因爲同一選舉少數之知識階級每爲大多數所壓制所以不得不採用兩院制以調劑之而就兩院之本身言之（一）恐衆院與政府或有衝突不得不設參院爲調劑之機關（二）因一院制議事每多失之輕率兩院似覺審慎此兩院制之所由來也中國既無歷史上的關係又無所謂少數知識階級被多數壓制之弊又何取乎兩院制即使採用兩院制則上院議員之選舉亦應與下院議員之選舉有所區別誠以下院主急進上院主保守乃能收調劑之效所以本席以爲即使採用兩院制上院議員被選之資格亦應從嚴否則兩院與一院相等無寧採用一院制之爲愈

主席 現請主張兩院制者四十四號陳委員發言

四十四號（陳筑山） 今日討論一院制兩院制問題適間主張一院制及主張兩院制者兩方面所講理由均甚詳細本席係主張兩院制者而所以主張之理由頃經主張兩院制者諸君發揮殆盡茲爲節省時間起見不再贅述僅對於主張一院制者所持之理由加以辯論……

主席 現在議事已滿兩時時間已屆五點是否須延長時間再行討論

衆請延長時間三十分鐘

主席 現在宣告延長時間三十分鐘請陳委員繼續發言

四十四號(陳筑山) 按主張一院制之理由大致不外兩層一謂無採兩院制之必要一謂就經驗上兩院之性質相同乃有弊而無益本席以爲兩院制之存在與否問題不在乎兩院性質不同祇問兩院之優點是否多於一院制至若因從前所有之經驗而斷定兩院制爲不良則其所謂因噎而廢食矣蓋以爲採用兩院制不惟適宜於中國國情且將兩種制度比較實亦覺兩院制之長處多故就學理事實兩方面合併觀察均應主張採兩院制也沙委員謂兩院制弊在重複費時適足爲立法上之障礙本席以爲此理由適得其反蓋因立法與行政不同行政利於敏速而立法則貴乎審慎如果以一院倉猝通過無絲毫救濟之餘地如何而是故以上院補救下院其裨益正在此處豈得以兩院制之優點而反謂爲兩院制之劣點耶至調劑立法部與行政部之衝突以下院選出之人多係主張急進而缺少經驗者對於政府行政情形及種種設施往往思想相左故有時與政府發生衝突如無上院以爲調劑即無辦法沙君主張另設參政院或參事院不爲無見但本席以爲

如果參政院之組織及權限毫不含有上院性質在內則專爲參與行政與立法機關生出關係則其調劑之效力將等於零倘含有上院性質在內則事實上仍係兩院制矣孫君謂德國現時之制度聯邦參議院已非普通國會恐不盡然蓋德國參議院地位一面爲兩院之一院一面含有參事院性質代表各聯邦耳按國會職權一爲立法一爲監督政府一爲對於行政之制限監督在事後制限在事前而此項制限行政之權如畀之下院則甚爲危險以其議員率皆經驗少而昧於政情政府欲有所發展動受衆院之限制寧不誤國家事然行政方面之弊最易流於專制則又非有限制不可者也故兩院制不惟下院代表普通人民上院代表各地方也實則各有所長如能發展欲以一院兼其所有之作用其勢有所不能也孫君主張採一院制之下更有辦法以補助之即所謂國民公決是也其用意未爲不善惟試一研究實行國民公決與設一普通立法機關其難易如何即假定能採用此制恐實行國民公決事實非常之難行也故本席意見以爲兩院性質不分固屬有弊而無益但舊法既已取消以後應如何作到兩院性質差別地步儘可詳加討究也至林委員主張兩院制乃注意在聯邦制以爲如不採聯制時則一院亦可本席以爲即不採聯邦制亦非採用兩院制不可須知德美聯邦其採兩院制不祇係根據國情及歷史上之關係蓋亦

各有其兩院制存在之理由也當民國四年時本席曾對於兩院制及一院制之利弊加以比較論列印布今爲節省時間不復縷述

主席 現請主張一院制者三號劉委員發言

三號(劉恩格) 現在延長三十分鐘之時間已將過半距散會時間甚近本席主張一院制所有理由恐非短促時間所能詳盡現在可否即宣告延會俟下次開會本席繼續儘先發言

主席 現在距散會時間尙有二十分鐘可請發言如所有理由不能盡畢則俟下次開會再繼續發表

三號(劉恩格) 本席主張採用一院制按諸普通學理而言兩制之利弊辯論過多姑不贅述僅就同人所論及者討論之即如適間陳委員謂兩院制之存在並非因有貴族階級及聯邦之關係本席以爲若不研究此種制度之所由來則已如果研究兩院制之所由來則上院確係因有貴族階級及聯邦關係方有兩院制度發生查國會制度創自英國英國原因人民權利請願始開議會乃採用兩院制度以下院代表人民權利以上院代表貴族權利其分爲上下兩院者使平民貴族均得有說話之地步也日本立憲亦採取此種辦法

美國民主國成立乃因歷史關係亦採用兩院制因無代表階級之理由即謂上院爲代表地方夫既認爲代表地方則對於議員之資格及其產生均應有所區別矣乃無他辦法仍係由選舉而來職權亦復相同祇好凡一議案甲院議畢乙院再議說者謂爲慎重立法以免有草率輕易之弊主張兩院制者莫不以此理由爲立足之重點惟本席以幾年經驗所得認爲此種機關實屬駢枝無可爲諱故無採用之必要也何以言之第一層以其實在不能代表地方蓋地方者係指土地人民而言土地乃一固定物並無如何意思可以表示故其所發表之言論所具之意見仍係代表人民所以民國十餘年來參議院衆議院無論如何總不能有何等明顯之區別表示出兩種意思此即本席認爲理由不甚充足者一也第二在主張兩院制者謂爲可以補救一院議事草率輕易之弊並可調劑立法與行政間之衝突本席對於此層亦不敢謂爲盡然蓋以衆議院議事或有草率倉猝議決之處須由參議院補救之此係採用兩院制者之本意但對於一種法案之議決必如何始無絲毫倉猝之憾實難斷言假如兩院皆具有同一之主張時則其倉猝草率之弊是否仍須有第三院爲最後之挽救乎况國會之立法衝突憲法者無效不衝突憲法而事實上不能實行者則行政首領有交付覆議之權以救濟之此外凡一法案在院內手續亦甚繁重蓋必先提出

大會大體成立後交付委員會審查俟得有報告仍須經過二三讀會經過多時儘有審慎之餘地實不能謂爲倉猝謂爲草率如再交上院議決未免過於重複且往往延擱多日不能解決故兩院制其利少而弊多至謂爲可以調劑立法與行政間之衝突一節在事實上實有適得其反之勢查民國以來行政與立法間發生衝突之處衆議院少而參議院多往往參議院反對政府有時較衆議院尤爲激昂其調劑之作用完全無存而牽掣政治上之進行則實甚譬如政府採用內閣制內閣代表元首對下院負責任則其下院必須多數黨組織內閣諸事方易於進行然兩院則未必均係一黨佔多數在民國前幾年時議會內部分爲國民進步兩黨常競爭最烈時國民黨在衆議院不及半數在參議院則有半數以上往往不但不能調和反有牽掣政治不能進行之弊此本席認爲兩院制之不善者又一也至於組織問題尤爲困難蓋現在組織並無他法可行必用選舉手續行之否則牽及代議制度之根本問題矣國體既爲共和既非用選舉不可即無法可以使其區別汪君謂用法定議員亦有流弊在日本上院議員與普通不同之點有因爵位而得或由皇帝勅命者言其區別極爲明顯現在中華民國能否如此可不待言假如採汪君主張亦只有定被選資格而仍須選舉成就事實上而論衆議院係屬代表人民而其發表之意見猶未必即爲人

民之意見然則參議院如何能代表特別階級乎故本席主張採用一院制比較便利一則可免多一機關牽掣政治之活動二則將來採用內閣制時可免經過兩院同意繁難之手續即採總統制亦無所用於是項機關至慮衆議院因激烈分子多而易流於專制則於規定國會職權加以補救如立法權當然屬於議院而其他權限可以畫出一部分屬之參院或其他名義組織之機關皆可此層應由大眾討論本席對之並無成見本席大略意見如此是否之處尙請討論

主席 現距延長之時間祇餘五分鐘而按照報號發言之次序尙有十五號湯委員並未發言現在應否再行延長時間抑係延會請公決之

衆請延會

主席 現在憲案綱目大體已經決定所有應行討論問題甚多本席意思以爲以後每一星期內須開會在三次以上

二十一號(沙彥楷) 每星期開會三次本席主張即於星期一星期三星期五行之

主席 本會會期短促而應行討論之問題甚多本席希望於一個月以內將此十三個問題一一討論解決以便留有分部起草及開三讀會之時間方好至於下次會議擬定

於本星期六舉行 其議事日程即列入立法機關採一院制或兩院制及其組織權限問題並將以地方爲單位之代表機關應否設立問題一齊列入議事日程以便合併討論衆無異議

主席 現在宣告延會
時下午五時二十五分

中華民國十四年八月二十二日會議速記錄

本日開會展長至一小時仍不足法定人數宣告延會改開談話會

國憲起草委員會會議速記錄第四號

中華民國十四年八月二十二日下午二時開會二時四十分振鈴入會場
委員長(林長民)主席

主席 現在已屆二時四十分尙不足法定人數宣告展長時間二十分

主席 現在延長時間已滿一小時在場委員距法定之數尙少六人刻用電話分頭催請
出席

三號(劉恩格)現在簽到者共有若干人

主席 適間又來一人共爲三十四人尙少五人

三號(劉恩格) 據本席之意以爲既不足法定人數可即延會由委員長將延會情形發一通告如此以後或能按時開議否則將時間任意展長人人皆存早出席必須久候之心不肯早到則以後每次開會時間勢非延至四五點鐘不可

主席 按照議事細則第四條會議不足法定人數時委員長得展長開會時間但展長至一小時仍不足時應即宣告延會現在按照議事細則規定應行宣告延會

十二號(姚 震) 今日請假者計有若干人

主席 今日正式請假者有周委員恭壽江委員庸江委員亢虎劉委員振聲四人由電話請假者有汪委員榮寶一人

十二號(姚 震) 如除去江委員等之請假者外是否尙能足法定人數

主席 現在本會委員報到者有五十人雖除請假者計算仍能足法定之數

四十四號(陳筑山) 現在可以改開談話會將議事日程所列各問題加以討論則於下次開會議決亦較爲便利

三號(劉恩格) 本席贊成開談話會但不必討論今日議案

主席 按照議事細則條文規定現在不能不宣告延會倘不延會嗣後開會時間之遲延更不知伊於胡底

三號(劉恩格) 現在如不宣告延會則下次開會時間必更延遲將何以保持法律之尊嚴

衆請延會改開談話會

主席 現在宣告延會改開談話會

時下午三時五分

中華民國十四年八月二十二日談話會速記錄

本日議決事項如左

一 討論國憲綱目案(一)立法機關採一院制或兩院制及其組織權限(二)以地方爲單位之代表機關應否設立及其組織權限

一 議定每星期會議二次下次會議定於下星期二舉行

國憲起草委員會談話會速記錄第三號

中華民國十四年八月二十二日下午三時五分開會

委員長(林長民)主席

主席 今日會議因不足法定人數宣告延會現在改開談話會

三號(劉恩格)今日開談話會本席主張研究下次開會迅速之方法按照議事細則是否可由委員長對於不出席之委員加以勸告

主席 按照議事細則係凡委員有兩次繼續不到者委員長方能加以勸告

十五號(湯 漪) 本席之意以為今日既不足法定人數改開談話會應要求已出席之各委員皆勿退席因此種開會並不受任何拘束一俟能足法定人數時仍可開大會至關於以後按時開會一節本席認為亦無其他良善之法祇可由委員長加以勸告而已

主席 現在開談話會希望諸君均勿退席因今日雖開大會在事實上亦不能表決如能在談話會中討論有一結果則與開大會亦無少異但開談話會須請另推主席

十五號(湯 漪)不必另推主席反多手續

主席 開談話會時間之內如能足法定人數時可否改開大會

四十九號(莫永貞) 按照法律解釋如宣告延會改開談話會之後雖足法定人數時亦不能再開大會

十五號(湯 漪) 今日既因人數不足不能成會應請主席將今日出席委員及請假委員不計外其既不請假而未到會之委員姓名當場宣佈此種辦法雖非直接之勸告而間接亦可認爲一種勸告也

五十五號(王嗣懿) 毛委員今日到會尙未抽定席次

主席 今日本擬開會後首先簽定毛委員之席次現在既經宣告延會容俟下次開會時再爲簽定可也至今日既未請假又未到會之委員有史張委員璧梁委員士詒章委員士釗汪委員有齡徐委員佛蘇委員桑諾爾布業委員喜海順

梁委員士詒出席

主席 梁委員士詒現已出席適間報告不到會之名單內應不列梁委員之名現在開談話會請另推主席

十五號(湯 漪) 仍請委員長主席

主席 今日本席偶感風寒發燒未退頗覺不適擬藉此稍事休息
衆推湯委員漪主席

十五號(湯 漪) 本席尙須發言不便主席

主席 談話會中並不限制主席發言可請湯委員即就主席

林委員長退歸議席

湯委員漪主席

主席 現在開談話會可請就議事日程所列之案發表意見 但今日似可不必繼續上次會議之次序發言上次開會時本席曾經報號原擬於今日開會發言現在既改爲談話會本席甚欲將自己預備發言之意思簡單表示現在所討論者係國會組織以便爲將來起草之方針本席對於此點以爲應就職權上加以討論不必在組織上加以討論蓋因就職權上討論可以有絕對之理由若從組織上討論深恐不易得有結果即如上次會議主張用兩院制者理由固有種種但在主張一院制者如孫君之說將兩種性質不同之分子歸併一起似乎亦有理由總之必須就兩院特種職權上加以討論而後再研究某項職權應從何方面表現方能得有歸宿故本席主張今日討論一院制與兩院制問題希望從職權上入手則以後問題均可迎刃而解

四十五號(林長民) 現在委員史之照君貢桑諾爾布君均已到場特加聲明至關於一院制兩院制問題本席前次並無發言機會頃聆主席宣告以爲討論此點應從職權上研

究現在本席稍有意思查國會組織有從前舊式之兩院制有現在新國家新憲法之兩院制形式雖云相同而實質上則大有差異因舊兩院制之組織職權原屬平等除極少數特定職權先交下院而後上院外其餘職權如立法權種種均係平等比如預算案在舊式兩院制辦法政府係先提交於下院至其他法律案等政府可以任意提出於上院或下院如先提交於上院經上院議決已後再行移付於下院如先提交於下院經下院議決之後再行移付於上院故現在反對兩院制者對於此種規定認為重複但新國家組織則不相同表面上雖同為兩院而職權上已大有差別即如法律案由下院提出議決上院祇有否決之權並無自動提案之權政府提案則須經上院之同意然後再提出於下院至國家組織複雜者則上院均係代表地方近日以來同人對於兩院制一院制之討論頗有爭點但主張一院制者對於另設代表地方之機關一層亦完全承認可見討論爭點似已消除本席意思以為兩院組織如上院職權仍與舊式相同則反對者理由似乎比較充分若係另定一種職權則本席以為與其討論兩院制不如先研究職權庶乎易得結束

四十二號(曾彞進) 日前聆劉委員所說理由以為民國十四年來對於兩院制業經試驗非第無良好結果且有種種流弊本席認為此言誠然惟其認為誠然所以非用兩院制

不可須知民國十四年來名爲兩院制實則一院制劉委員亦曾言及參衆兩院分子相同由此更可證明名爲兩院實無異於一院已往情形既係如此本席以爲現在又何妨採用名爲兩院實亦爲兩院之規定耶譬如房屋破漏加以修補使之不破不漏可也萬無因其業經破漏遽主張根本毀去不用房屋之理在主張一院制者既認定兩院制之不善所以主張一院制本席則正因其不善以爲非主張用兩院制不可又有人主張以爲兩院制係由歷史上所產生含有階級臭味我國既爲民國不分階級並無歷史上之關係自不應由兩院制本席對於此點以爲不然蓋因國家組織對於國民分子固不能有階級等級之分但不能認爲並無異同比如同屬國民就其學問智識經驗等等加以觀察自有異同之點此種異同或由於天賦或由於經驗萬不能一概而論國民雖無階級而確有異同之點委員主張參議院之組織爲退任大總統國務總理國務員各省長官以及大學教授等或以經驗或以學識或以才能對於智識方面將來即加一種考試亦無不可總之必須於同異之中求一妥協之辦法並非國民不平等之謂更非含有貴族之臭味也至於兩院制之優點書籍之中列載甚詳本席可以不必縷述

四十九號(莫永貞) 本席係贊成兩院制者但對於沙君提案亦經署名並非模稜兩可

實因日前開會本席聆同人理論有主張兩院制者有主張一院制而另設立參政院者在主張兩院制者之理由認爲有調和救濟之優點在主張一院制者之理由則因兩院立法權相同難免有重複牽制之弊故主張一院制但因代表地方關係可以另設一種機關據此觀兩種主張均有相當之理由不過詳加研究以前國會情形實有不善之處比如運動衆議院議員者倫不能如願則又運動參議院議員蓋參議院之分子即係衆議院之分子分子相同效果又何所區別如以年齡關係爲區別年長者持重年幼者激烈但亦有年長而激烈年幼而和平者由此可見所謂調和救濟之說實係相對的並非絕對的理由至他一方面所謂就以前國會經驗認爲兩院制有種種流弊者亦係相對而非絕對也近兩年來倫敦泰晤士報所載葡萄牙學生之議論對於二十世紀之政治批評甚烈以前國會制之不良固無庸諱然主張一院制者則承認另設參政院關於提交覆議及抗議等權亦與上院性質大致相同此本席所以贊成兩院制而又署名於沙君提案之理由也近日潮流趨勢實在於地方分權然中國局面尙係過渡時代所謂過渡時代者蓋以假定中國有大多數自立國民自己造成一個國家當然根據一種思想成爲一種國會如俄羅斯遠東共和國匈牙利等是也但現今我國情形則尙未至此地位祇能謂爲過渡時期比如德國

奧大利等均係採用過渡辦法雖係採用兩院制而職權則完全各別且潮流所趨已在地方分權之時將來如軍隊外交等權若盡屬於中央倘中央以此權限而破壞分權制度實甚易易所以不能不組織一種代表地方之機關以分其勢現在討論此種問題本席適聽兩方議論皆係對於資格職權上立論其主張兩院制者固以爲兩院之資格職權須有區別而主張一院制者亦從資格與職權上着想其間大略相同無論用何種名目而實際殊無大異由此看來沙君所主張之參政院可否即改稱參議院蓋實際既無大變更則名稱無大關係果能如此意見便可趨於一致矣討論至此本席尙有應須質問主席者即本日議事日程所列之第二問題內所稱之以地方爲單位之代表機關是否即如聯邦參議院之性質

主席 在未開會以前曾提有十個重要問題關於此等問題本席與委員長意見大略相同乃係本席所提出原來第一問題與第二問題本係連貫只要第一問題解決第二問題自然解決將來大會上自要合併討論蓋因無論主張一院制或兩院制而決不能主張三院制也

四十九號(莫永貞) 據主席所言第一問題解決第二問題當然廢棄沙君之案如能將

參政院改爲參議院則可無問題矣

主席 與其將第二問題廢棄何如合併討論

四十九號(莫永貞) 大家如無異議即可合併討論

主席 俟下次開大會時再行宣告合併討論現依報號次序應請六十號梁委員發言

六十號(梁 龍) 現在同人對於國會應否採用一院制抑兩院制問題討論已久真理

亦漸明歐洲大戰之後新建各邦當起草新憲法時對於此種問題亦有許多爭論鄙人當

時適留歐披閱大陸各國報章其情形恍惚吾人今日也其實一院制兩院制之爭論在十

八世紀下半期即已有充分之討論美法製憲時即已各執其是聚訟不休法國革命後多

數均主張一院制故一七九一之憲法規定一院爲原則一七九三之憲法亦採用一院制

但經過四年之經驗一院之專制及輕率之立法漸形暴露故一千七百九十五年之憲法

即決然放棄一院制而採用兩院制雖一千八百四十八年革命後法國憲法復採用一院

制然以三十餘年之經驗結果於一千八百七十五年三次共和重草憲法時仍復採用兩

院制而迄於今日說者謂法國終於採用兩院制及內閣制者皆由於模仿英人之結果固

不能謂爲無因然就法人百餘年憲政之成績固不能不承認兩院之成功此一般法國憲

法學者之公言也。美國獨立之後，十三洲會議在費府起草聯邦憲法，亦有一院制與兩院制之爭論。當時起草委員除富蘭克林一人外，幾全體一致主張兩院制。批評之者亦以美人不能脫離英國政制之習慣。夫近代代議制度以英爲最古，後進諸國擇長捨短，以英制爲攻石固所不免。至於今日，則兩院之存在，雖爲英人歷史偶然之事實，而各國皆因勢利便或存上院以調劑國內階級之利益，或保之以維持各邦勢力之平衡，皆各得其道也。總之吾人立法應准酌國情，不能一味取法各國，亦不能專以過去歷史爲教訓。適間委員長主張將兩院職權先行決定，本席對於此說極爲贊成。夫國會職權爲何，世人往往稱國會爲立法機關，其實立法雖爲國會最重要職權，不過國會職權之一種耳。國會之職權有四種：一、制定法律權；二、監督財政權；三、參預行政權；四、監察行政權。制定法律權，人盡知之，無庸詳述。監督財政權爲各國國會重要之功能，其行使之方法有三：一、爲制定預算案；二、爲監督用途；三、爲承認決算案。制定預算案係國會監督財政之根本方法，監督用途各國皆由審計院執行之。審計院組織方法各國稍有不同，然類皆對於國會負責任，至承認決算案尤爲國會監督財政最重要之樞紐。蓋一年之決算案不經國會可決政府之責任不能解除也。至參預行政權其最重要者一爲締結條約同意權，關於此點各國稍有參差，如英

國日本阿耳然丁三國政府對外締結條約法律上固可不經國會同意然英國爲不成文憲法之國自大戰以來重要條約皆有以國會贊可爲原則之趨勢其餘如智利墨西哥則一切條約皆須經國會同意美利堅則所有條約皆須經上議院同意此外如法國意大利荷蘭則國會同意權僅限於特種條約其二爲宣戰媾和同意權對外宣戰及締結和約須經國會同意在現在重要各國憲法皆取此原則雖例外者却仍有英日兩國然觀於上次歐戰之經過則英政府法律上雖無得國會同意之必要然事實上非得下院之同情實難宣戰其他如法蘭西墨西哥及大多數共和國則國會同意權限於攻擊戰爭美國則凡一切宣戰媾和皆須經康格雷同意其三爲特種官吏任命同意權現在共和國大多數對於如國務員及最高行政司法官吏及其他特種官吏之任命須經過國會同意如墨西哥憲法之規定是也美國則大使特使及最高法官之任命須經上院同意至監察行政權各國國會行使此權之方法約可分爲三種一爲質問 Question 二爲討論 Debate 或 Linterpellation 三爲調查 enquiry 質問係國會對於政府之政見或設施有疑問時以口頭或書面提出質問請其答覆並不發生討論及批評其他議員亦不參加至討論則含有非難之意蓋質問不發生政治問題而討論結果則嘗不能不付之表決在英國如表決時政府失敗

其事件若甚重要政府認爲關於政綱實施問題嘗不免出於辭職在法國則嘗繼之以不信任投票如通過則政府立即辭職至於調查則於國會對於政府有違法或舞弊情事或政策上有重大變更時行之其法由一院單獨或兩院連合組織調查委員會於一定範圍之內得集証調據開庭審查冀得真相以資引証調查結果亦可發生政治問題國會職權除上述四種之外尙有一種類似職權各國亦有採用之者即上院對於最終上訴權如英之貴族院及在成文憲法國之解釋憲法權但此在近代憲法中實可視爲例外各國國會之行使職權大致已如上述吾人今日所應研究者即吾人應將此職權由一院行使之乎抑分配兩院行使之乎抑由兩院共同行使之乎是也制定法律權各國大多數係由國會兩院共同行使之但現在歐洲新起各國皆有偏重下院之趨勢然此不能因此而主張一院制蓋立法之事與行政不同應取慎重主權兩院制比一院制無論如何比較可易得審重之目的但所謂下院嘗偏於急進上院嘗偏於保守之說在有貴族階級之國家或所不免而在共和國家上院亦由選舉法產出者尤其是在選舉方法上下院大致相同之國家則此說嘗失其據例如法國上次保守內閣之倒實由於上院我國上次之參議院亦較衆議院急進可爲明証又如英國上院雖傾向於保守然觀近數十年英國國會史上院保守

黨多數時嘗比上院爲保守而嘗需上院之調劑加拿大澳洲之議會亦嘗有此現象可知欲以上院爲防止急進立法之具仍全視上院組織法之能否產出穩健分子而定蓋國會中如上下兩院皆爲急進分子所支配則必發生莫大之危險也議會之職務不僅在於決定國民之意志亦在於決定國民之理性即共同自覺心欲達後者之目的議會不能不先探究事實推求真理然後容納斟酌各方意見權衡各種利益始能決定一種共同意志欲達此種目的兩院制較爲有效之工具此亦同人所公認也至國會對於財政監督權之行使各國憲法一致主張全由或偏重下院行使之例如英國自一千九百十一年議院法通過後上院全失其否決及修改下院議決之預算案之權比利時等國則上院僅有否決而無修正下院議決之預算案之權其餘關於財政之法案各國多數主張先提出於下院其解釋即爲禁止上院有提出此種法律案之權其實法律案中不關及於財政者極少故英國自千九百十一年以後下院即以此方法幾創盡上院之提案權至參預行政權如條約締結同意權各國有由上院行使之者有由下院行使之者亦有由兩院共同行使之者上面既經述及本席主張重要條約應得兩院之同意其餘普通條約僅須得上院之同意亦可宣戰媾和關係國家最大應仿效美國憲法先得兩院之同意至任命特種官吏本席主

張除審計院長之任命以關係財政應得下院之同意外其餘同意權可由上院行使之至監察行政權以由下院行使之爲較妥適蓋上院之功用除上述爲避免輕率浮燥粗疏陋之立法外即應爲調和政府與議會衝突之具也在一院制之下議會曾不免流於專橫其結果每使行政部失其獨立而完全受羣衆一時情感或偏性之支配或使行政部受牽制羈束過甚百政廢弛致陷於無政府之狀態其反動所至桀黠者出用極端武斷或籠絡政策以破壞或屈服議會此等事實循環而生各國歷史上亦數見不鮮若有上院則已可助政府而抑下院亦可助下院以抗政府議會不至過於專橫政府亦不至過於僭權故監察行政權不應由上院行使之法國上院因有此權故內閣嘗易動搖吾國十年來憲政成績之劣亦大率由此最後各國上院之司法權本席主張應設特別法院不應附屬之於上院此本席對於國會職權分配之主張也至上院之應存在在吾國尙有一重大政治上理由即蒙藏與內地之關係是也吾國內地各省無論應否改爲聯邦制不成問題上院應否以代表地方之原則組織之在內地各省亦不成問題却是對於蒙藏不能不採用代表地方之原則俾蒙藏邦人瞭然於在民國受平等待遇之地位查德國聯邦邦有大小與中國同最大者普魯士等於內地各省小者如自由市恍惚吾特別區也故德國於聯邦參議院

組織不能完全採用人口比例選舉法而有第六十一條之規定以調劑之蓋聯邦國之上院嘗應有防止大多數專制之功能大多數專制在種族言語風俗不同之聯邦國或單一國中則失社會之和平大則釀政治之怨恨皆足以阻碍國家之發達也復次本員主張兩院制亦根據於立法分工之原則國家之行使主權不獨行政方面可以分工即立法方面亦有分工之必要主張兩院制者最近流行之學說莫如劃分國會兩院立法之範圍例如莫儒韋布主張國會不分爲上下院而分爲政治與經濟兩議院政治議院掌國際政治即國防外交及其他關於一般的國際間合作及文化之立法經濟議院掌一切關於國民經濟之立法包括財政交通及國民教育等事爲此之故兩院議員之人選可以用各殊之方法區分之此與兩院分工僅以上院有提案權及否決權以示區別實則名異實同者似較進一步本席主張兩院制之理由大致如此至於兩院職權應如何分配仍請各位詳細討論

主席 現請二十一號沙委員發言惟沙委員未發言之前本席有一言聲明希望同人發表意見對於職權上應注重特別職權不希望大家對國會之普通職權重複討論

二十一號(沙彥楷) 適聆梁委員所說各國憲法規定國會之職權至爲詳盡不過立論

甚高中國程度幼稚尙難以語此在各國設立兩院之用意往往因一院對於國家有利之事不能作到故以他院補助其成功此係專從事實上着想而在中國則萬難辦到故謂梁委員所說固善其如中國不能採用何本席現在所聲明者即昨日所提之中央設立參事會一案與今日諸君所主張者完全相同但其中有兩點必要之主張（一）關於政府提案經過上院始能移付下院（二）國會議決之案須經過上院討論始能施行是與本日諸君之主張在性質上並無異同不過權限上本席畧有意見即政府法律之提案上院須有同意權如此則謂之上院可謂之參事院亦可務使上院有特種議決權權限既定本席對於兩院一院並不爭執其餘皆可不再討論

主席 現請五號孫委員發言

五號（孫松齡） 本日談話會甚望諸君所發之言論可以輔助本日議事日程所列之問題易於進行並希望諸君從前已發之言不再重述以省時間就本席觀察現在主張一院制者與主張兩院制者其間並無衝突之點因主張兩院制者固無待言即主張一院制者亦並無絕對之意見觀於主張一院制者除本席外尙有兩位劉君及沙君數人沙君則已有另設參政院之提案本席所主張者雖係一院制然亦主必於一院之外再設一種機關

即兩位劉君之用意雖未明言然亦未見其一定否認別設其他特異性質之另一院則知此問題就此一點可謂已近解決惟本席所以斤斤較量必須樹旗幟爲一院立法制而不肯苟同於兩院說者則以兩院說之裏面向來均視兩院爲對等或一個機關之兩部例如從前憲法草案載明國會以衆參兩院構成又載明兩院之議事以一致行之即是此等思想之表現此等思想於建設各異性兩院之前途甚屬有碍建設兩院而沒其各異性於應合國家政情甚爲失宜不可不力爲矯正至於本日綱目案所列兩題本席以爲解決第二題較第一題爲尤急因第一題內所含之衆院代表民衆毫無疑義其如何設立當然不成問題惟衆院外之另一院究係代表地方抑或代表民衆外較高之智識經驗階級不可不爲先決如不取代表地方主義則一院與兩院良無幾多之異同如取代表地方主義則此一種智識經驗階級者應從廢棄抑或安插之於第一院或第二院之中亦須預爲決定因此第二題所謂「以地方爲單位之代表機關應否設立」者如經議決則第一題之實質不啻畫出規模否則第一題既定爲立法之二院人人心中皆含有一種兩院爲民衆與智識經驗階級二重代表之假定而又感於代表地方機關之不可少另圖建設則排列安放此三種複雜性質「民衆階級地方」之結構甚生問題此節望大家注意

王席 現請四十六號陳委員發言

四十六號(陳 建) 本席係主張兩院制者所有理由諸君業經發揮殆盡本席亦不必爲重複之討論關於權限一層陳君筑山已有提案本席非常贊成亦可不談茲謹就選舉一層發表意見以供諸君之參考若選舉之方法不良無論將兩院之權限如何分配終無良好結果本席前曾充過選舉監督深知其內容弊端百出對於此事已有提案不日即可印布其主張之要點即係上院議員一年滿四十歲以上者二有勳勞於國家及負地方聲望者三爲法定機關長官五年以上者方有被選之資格下院議員一年滿三十歲以上者二中學以上畢業者三曾在法定機關任事五年以上者方能當選倘仍按現在之選舉法辦理則年滿二十五歲者甫由中學畢業對於行政上無絲毫經驗即可當選又焉能使其立法而監督行政耶所以本席謂如按昔日之選舉法辦理現在雖立盡美盡善之法終無良好結果此外本席尙有一重要主張亦望諸君加以研究以本席之意選舉一事可以完全廢除改爲抽籤制度蓋此種辦法外國先有行之者並無何種困難將來如改用抽籤辦法則現在之選舉機關即改爲監督籤定之機關當籤定之先調查有上列議員之資格者共係若干人即如數造籤一經抽定即係議員如此辦理不但簡便無私且敢云較十四年

來所有之選舉積弊均可廓清此種主張本席已研究多年良以此法必能改去從前不善之各點並可免除政黨之操縱若仍行選舉之法是使議員之人格愈墜我國之民德愈淪亦非立法之道本席之主張大致如此一俟提案印布後尙望諸君幸加注意焉

主席 現請三十號梁委員發言

三十號(梁士詒) 現在諸君所討論者均係將來國會究應採用一院制或兩院制而本席以爲此皆空洞之主張以本席之意對於國會問題應從限定國會職權入手但限定國會職權不如先就國權與省權之分配上討論吾人現在究竟主張地方分權抑主張中央集權就本席多年自己之理想證以學者所論列以爲政府二字不是專指行政一方面而言乃合行政及立法而言行政機關固爲政府立法機關亦是政府故中央集權或地方分權非獨行政一方面爲然即國會亦何獨不然查近來一般主張有聯邦聯省等說名詞上雖有不同而主張地方分權之精神則一本席亦主張地方分權者所以現在要定國會權限當然須注重地方分權不能再有中央集權之主張蓋就立法而言我國地方太廣人民太多教育未普及新學說新思想未普遍趨嚮不能一致如立法權集重於國會一法立而謂全國各省區遂能一致遵守恐任何人亦不敢相信其然此本席對於國會立法權一端

認爲不宜過重也再言監督行政既係地方分權各地方政府各謀其地方政治之發展國會何能遍操其監督之權如謂祇係監督中央政府則以地方分權權在地方政府中央政府之權已經減輕殆已無所用其監督矣故所謂監察權平政權本席以爲均不免有思想太舊之嫌蓋如謂監督地方行政則地方遼闊習慣各自不同國會係屬中央政府何能監督許多即質問權查辦權彈劾權等均無從着手誠以地方分權中央內閣權已縮減而質問以全國之事彼豈能周知而代負答覆之責耶故本席以爲將來全部憲法之精神只在國民生計國民教育兩端此外均係皮毛即生計教育在憲法中亦祇能規定大綱以留行政上伸縮之餘地此本席對於討論一院制兩院制組織及權限以從來係主張地方分權之人故認爲定國會權限必宜縮小因而並主張採一院制也

主席 現請四號顧委員發言

四號(顧兆聲) 自上次大會同人討論一院制兩院制問題雙方理由均已發揮盡致本席以爲兩日以來討論主張一院制諸君尙有一層理由未能舉出即就十四年來國會歷史上觀察政府與國會在法律上並無爭執所有爭執完全係政治上關係即如參戰案政府與國會爭執各走極端之類是也現在有人主張一院制在立法方面實無何種流弊蓋

以中國情形與各國不同即如英美各國工人要求每日限八小時工作而資本階級反對之中國無此等情事也然則有一議會議決種種法律不慮其有何窒礙發生且爲調劑立法行政兩部衝突亦不能不設一機關如沙委員主張設參政院或參事會亦係由地方選舉出來惟注重行政方面不注重立法方面與上院性質相差在此又聽同人討論一院兩院祇在職權問題沙委員之提案與陳委員之提案雖對於一院制兩院制主張各異而提案內容則有許多相同之點參議院參政院參事會均係代表地方性質無別只有名稱不同故本席以爲以後莫如專就職權上討論以求解決蓋本席對於從前之國會取兩院制亦頗有懷疑故不贊成再有如從前之兩院制如果將立法權畀之一院更設一參政院或參事會以爲調劑機關則謂之一院可謂之兩院亦無不可也

主席 現請三號劉委員發言

三號(劉恩格) 關於一院制兩院制問題本席前日曾經發言主張一院制今日對於其利弊不再論及但就適間主張兩院制者以主張一院制者亦主設參政院即謂爲與兩院制之主張根本相同一節本席特爲聲明請同人注意何由而謂之兩院制何由而謂之一院制知此則知但就其職權討論不能解決矣蓋國會有立法權有監督政府權有議決預

算權將此種種權分配於兩機關者則謂之兩院制將此種種權畀之一機關者則謂之一院制根本不同故討論國會職權主張一院制者對於職權之分配即無從討論因參政院與參議院（即上院）性質絕對不同本席以爲參政院對於立法祇有輔助權例如國會未提出之案可以提出而議決權則專在國會又如對於國會議決之案認爲未當可以附具理由請由大總統交覆議或國民公決倘國會仍以多數通過原案則原案仍舊成立然則設參政院之辦法決非兩院制明矣又參政院可以解決各省糾紛遇地方彼此有爭議可爲裁判爲行政上便利監察權可以畀之不另設監察機關與國會權限均不相干內閣對於國會負責任不對於參政院負責任此其與兩院制絕對不同者也故謂兩院制一院制之問題不能就分配職權上討論解決也曾委員適問指摘本席昨日發言錯誤謂因攻擊十餘年來兩院制之弱點即應設法改良參議院不應主張取消參議院所言固有理由惟本席以爲如果此項機關在制度上爲不可廢棄者則只有設法改良而已然而國會制度非必須設兩院則參議院並無不可廢棄之理由本席所以主張一院制而採另設參政院辦法蓋亦係本諸國情上之關係並非漫爲無謂之主張也須知國會係代表權利機關因國家主權源於人民國會乃代表人民行使其權利者如立法如監督行政如議決預算等

權皆是也曾委員謂中國雖無貴賤階級而未嘗無知識階級不知所謂知識階級者謂其知識與普通人民不同則可謂知識不同即有一種特權則不可也蓋立法與行政不同行政上搜羅人才輔助政治進行則知識高美者自與普通人民有別若以此爲基本理由特爲之組織一上院代表此種知識階級權利則於代議制根本主義恐不甚貫串也在此問題未正式討論之前本席對於茲數點特聲明如此

主席 現請四十四號陳委員發言

四十四號(陳筑山) 關於採用兩院制一院制之問題雙方所有主張理由大致已皆說過現在對於此問題必須想一解決方法以期得有圓滿之結果在本問題開始討論時係爲採用一院制或兩院制大家對之意見不同以致發生爭執此刻討論結果一院制與兩院制爭執之點似已消除蓋主張採用一院制者係此外另設一機關共爲兩機關而主張兩院制者亦係主張設立兩機關雙方對於此點意見既同惟因各人觀察點之不同故在此一方面認爲係兩院制而在彼一方面則認爲係一院制然雙方主張既然皆係兩個機關是意見已經接近本問題即可易於解決矣至於適間劉委員所說者其理由亦甚重要因兩院制職權之規定其立法權係由兩院共同行使之而一院制其立法權則專屬之於

一院此外另設一機關以輔助行政並調劑行政與立法間之衝突不能謂之爲兩院之一院此其理由甚強惟所謂一院制兩院制究竟根據何點乃係根據三權鼎立而來故現在試問是否採取三權鼎立如果絕對採取三權鼎立則立法機關司法機關行政機關不能互相通融其權限之畫分必須極爲明瞭不容稍有含混之點而適間所述主張採用一院制一院之外仍須特設一種機關者本席認爲此種辦法並非絕對的採用三權鼎立制乃係立法行政兼祧之制度其名義無論謂之爲參政院或參事會皆係一面參與立法一面參與行政合兩性質而成一機關立法權不完全不能謂之爲立法機關行政權亦不完全又不能謂之爲行政機關與法國之參事院英國之樞密院情形大略相同現在本會對於一院制兩院制發生爭執討論既久無從解決本席以爲對於應採一院制抑應採兩院制的問題可暫置不論但認定爲性質不同之兩種機關即各將所主張一院制兩院制之組織及權限一一列出比較其區別之點提付討論自易解決看其結果究竟應定名爲一院制爲宜或兩院制爲宜如認爲無爭執一院兩院之必要時亦可不必於憲法內列舉立法司法行政之標目但規定爲一衆議院組織權限如何一參事院或參政院組織權限如何更不必有一院制兩院制之明文而受其束縛蓋以名詞上之爭決非重要之點也至於適

間梁委員所說係主張地方分權大致謂不但行政權分到地方即立法權亦要分到地方中央政府之權限縮小即國會之權限亦縮小但本席以爲國會權限係一問題權限大小又係另一問題至於地方分權無論其如何分法凡係屬於中央之事權仍須存在而國會職權仍不外監督及立法等權行使此等職權如果完全畀之一機關甚爲危險故本席主張兩院制者即係以衆議院爲主要立法機關以參議院爲制限行政權行使之機關則一院專制之弊可以減少現在大家意見相同既係因名詞上之爭執則不如先討論組織權限問題然後再討論名詞自易解決所以本席提有議案內中分爲三種區別（一）兩院性質之區別（二）兩院權限之區別（三）兩院組織之區別關於性質上之區別係使上院爲參與立法機關而下院則爲主要立法機關如此規定可以採取兩院制之長處而避去兩院制之短處上院參與立法對於下院提出之法案一部或全部不贊成時可以交回衆議院覆議其對於政府方面下院爲監督機關上院則爲制限行政權行使機關至於權限上之區別係因下院爲代表人民機關上院爲代表地方機關故規定下院得受理人民之請願而上院則受理地方之請願下院行使普通立法權而上院則有政府法律提案同意權下院議決案抗辯權及自身提案權又下院有對於政府信任權與質問權上院則有對於

特種行政同意權在德新憲法參議院對於政府某種命令以及政策實施有一種同意權其重要者爲關於交通事項之鐵路海送郵政電線等政府有所命令或規定一種議事細則須經上院同意因德爲聯邦上院代表地方交通關係各省甚爲複雜故此種行政權須經上院同意與普通不同至關於兩院組織之區別下院由普通選舉上院由地方政府依據法定資格推薦由地方議會選舉陳委員主張將選舉制度廢除改用抽籤法以救歷來選舉之弊一方面固覺甚好而在另一方面言之亦足生弊法之爲物無絕對之美惡不過取其利多者而用之抽籤之法曾一行於希臘共和時代流弊甚多不識字之皮匠泥水匠均得濫竽爲議員如謂將被選人資格提高庶足補弊不知憲法應世界潮流隨之進步引導人民漸臻於理智之地位理智既窮始想抽籤之法中國人民程度雖未能善用選舉然亦應使之隨時進步倘退而改用抽籤是反妨害人民程度其不足取亦可知矣今日雖係談話會而討論既久亦願得一結果以便接議其他問題也

主席 現在時間已屆五時而報號發言者尙有三人

四十五號(林長民) 請延長時間

主席 現在延長時間三十分鐘惟希望大家於兩方面分晰點所在加以發揮不必多發

汎論現請四十五號林委員發言

四十五號(林長民) 本席報號在先適聆陳委員所說本可不再發言因本席之意見陳委員已經述及茲就可以補助陳委員所言者言之吾人主張兩院制於兩院自身并無爭點因國家機關總須分類國家權利之分寄雖有五權六權之說而實則三權考試監察或爲行政之一部或爲立法之一部其權限不能顯明而獨立五權憲法固未嘗不可贊成而實則與其謂爲五權毋寧謂爲三權如國會政府嚴格論之政府固不專指行政而普通則指行政因大部分爲行政也國會亦非專司立法不過因歸類之便兩個機關既有共同之點不能不歸之一類現在行政機關爲內閣與內閣對待者則爲立法立法機關議決法律由行政部行之之合法與否則監督之此種機關名曰國會國會兩院雖有代表人民與地方之別而其爲代表機關則一內閣負有重大責任必須有對待機關代表重要部分者以監督之兩院雖各有特別職權而實有共同之點如上院參與立法固不能一本從前擴大之陳迹然亦不可絕無此權至於參與行政權其最大者爲宣戰媾和將來不能專歸一院應兩院均有此職權一院代表人民一院代表地方均係代表機關則自有其共同之點因合爲一類而謂國會以兩院構成之又對於梁委員之言亦應加以聲明梁委員謂視分

權集權以爲一院兩院之標準本席以爲國會之爲一院爲兩院與分權集權無因果之關係如分權程度高則地方權大地方權大則中央權小所謂行政府之大總統以及立法部之國會其權限同時而小故分權與集權于一院兩院不生因果關係惟立法機關權限之大小廣狹則與分權集權頗有關係總之因歸類之便兩院既有共同之點故統名之曰國會即如法院大理院高等廳地方廳權限雖各不同不能不歸之一類名爲法院國會亦猶是也

主席 現請十三號黨委員發言

十三號(龔貢泉) 適間陳委員所述理由本席甚爲欽佩林委員結論希望早有結果本席亦甚諒解本席意見不惟對於兩院制不贊成且對於主張一院制而附以參政院或參事會者亦不敢贊成本席係主張絕對的一院制者其理由梁委員業經有說明茲不復述查中央集權地方分權兩種制度與國會制度確不能認爲無關係林委員謂爲無因果關係殊不盡然蓋中央集權與地方分權對於國會雖無直接關係而確有間接關係如地方分權高則國會立法之事務在量上當然減少事務少則輕率粗忽之弊亦自隨之而少而另設一院之必要程度亦豈有不減少之理若採用中央集權制則地方之權限必小而中

央事務必繁國會之職權必亦因之擴大此即間接有關之明證本席主張絕對的一院制之一根本理由即基於中央集權與地方分權之問題其理由甚多當另提案說明現在簡單言之希望同人主張兩院制者特別注意加以參考並希望同人詳細研究以期此問題得有適當之解決及結果此本席所至願也現在同人對於國會問題討論上各有相當之理由而事實上恐一時不易得其結果在今日中國之國會問題已成強弩之末現在歐洲各國對於代議制度已有動搖之勢世界既有變更趨勢吾人何以仍欲襲其舊制不求改進故本席意見為中國之前途計對此問題頗有考慮之餘地須知現在憲法規定後再俟十年中國之情勢如何今日社會一般之思想與夫青年學生所抱之思想又如何吾人不能不加以顧慮且將來一二十年後政治與社會之當局即今日之青年學生則後之視今亦猶今之視昔現在同人主張兩院制或一院制而附以參政院或參事會者之一切理由均係外國學者久經討論與其著作上之理由至陳委員之意見更係抄襲德國憲法而來當本會未開會前本席與林委員私人談話據林委員云有法國學者對林君云中國制定憲法斷不可抄襲外國之成文林委員答中國憲法必須定一相當適合中國國情之制度且須參照外國之憲法而必須審慎制定以期適用於將來查十二年之憲法與天壇草案

均不外抄襲外國成文之結果對此問題本席以爲第一層請問代表地方之機關與代表民衆之機關在極小之立法範圍有何劃分之必要且同一國會何以一定劃分二重機關分別立法其理由又安在何妨立一純粹立法機關且較諸兩院制簡而易行第二層請問同人認爲國會之組織分子有無澈底分別之可能並有何澈底分屬兩院之必要上院一種組織分子下院又有一種組織分子在外國有歷史關係故其上院有貴族與種種之階級而中國既無上項之階級何必強予劃分採用兩院制拾他人之餘唾耶第三層國民直接參與立法能否適用本席意見國民參與立法爲世界最優最新之制度何以吾人起草不取長補短反而棄優從劣耶第四層請問同人可否拋棄書本上之見解專對於國家情勢上加以研究以學者對此問題亦是甲說乙駁未嘗一致故也本席以爲對於中國現在及將來之情勢絕對的須採取一院制且主張選民考試並加入法定分子而議員名額須減少名額既行減少則政黨活動之機會亦可因之減少從前舊國會之失敗可爲殷鑒昔人謂大官少小官多則天下治本席則以爲議事者少而辦事者多則天下治也本席雖於提出設立參政院案亦嘗連署但於提案內容則已經聲明不完全從同因現當討論之時同人提案不嫌其多藉使公共意見發揮盡致而供大衆之參考耳

主席 現請五十七號李委員發言

二十一號(沙彥楷) 現在延長時間將屆請再延長三十分鐘

三號(劉恩格) 談話會無法定時間可以無須宣告延長之

五十七號(李家駒) 本席現在觀察兩次開會同人等對此問題發表意思甚多已至討論終局程度故本席希望討論得有結果且聯想至結果後起草之辦法其辦法為何即在憲法上立法機關之地位問題是也立法機關不外一院制與兩院制立法權由國會行使之固係毫無疑義若採用兩院制則其條文應規定國會以參議院衆議院構成之若採用一院制則規定立法權以衆議院行使之細加研究此二制名義上實質上既不相同而參政院與參事會其性質與上院更不相同立法機關之地位究應如何規定在憲法上須詳加討論否則於起草時吾人不能謂立法權由參議院衆議院行使之又不能謂國會以參政院衆議院構成之是將來憲法上對於參政院如何規定以及立法一章對於立法機關之地位應如何規定之處均須預爲研究想至此點特喚起同人之注意希望諸君加以研究詳細預備以便下次開會時決定之

主席 現在本席對此問題擬參加討論請林委員長復席

湯委員漪退歸議席

林委員長主席

主席 現請十五號湯委員發言

十五號(湯 漪) 本席於說明自己提案之先有須聲明者現在主張兩院制同人輒謂衆議院代表羣衆或人民第二院代表地方此中稍有錯誤因第二院代表係由地方出之而其代表之職務則同係代表全國如德國上院議員由州選出而每一議員均係代表全國對於人民負責任如此則於立法始能參與蓋其差異之點非所代表者之爲誰不過由人民出代表與由地方出代表之分而已即如本席係江西人如以代表地方言則本席代表江西而四川人代表四川各省人均代表各本省則因彼此利害不同終必難期妥協尙何代表之足云關於此點須請主張兩院制同人注意又有謂國家既採地方分權則立法權無須過大其結論歸於一院制不知國家權力之分立爲直的分晰 *Specification of power* 而中央權限與地方權限之分配則爲橫的分晰 *Division of power* 橫的分晰之如何不影響於國家行使權力之範圍一院制兩院制乃行使國家權力問題此不可不先行聲明者至所謂兩院立法權多則行政權少亦須嚴加聲辯本席所預備提出者其第一部

係關於第二院之組織爲便利起見其名稱假定爲參政院組織之大綱即參政院以下列各議員組織之以地方單位爲代表定一標準即爲一單位每省三人特別區二人內外蒙古六人青海一人西藏二人再容納汪委員意思中央特別選舉會十人華僑選舉會四人共計八十一人對於特別選舉容納甚少然已超過十分之一矣世界國家第二院之組織或代表階級或代表地方以代表各階級組織第二院者人數多如意法英是以代表地方組織第二院者人數少如德美是以地方爲單位其代表人數不必過多人數多意思反不明顯至將來由何種機關選舉人數如何支配此時不必詳論以省時間本席提案之第二部分係關於參政院之職權約舉之可分六項第一「參政院議員提出之法律案既經院議可決後交由政府提付於衆議院政府有疑義時得具案或附以理由書同時提出之」前項提案經院議否決後如有參政院總議員過半數之同意仍執前議時政府須再提付於衆議院」衆議院覆議結果仍有總議員過半數之同意爲否決之議決時應廢棄之於一年內不得再行提出」此條第一款規定上院議決之案須交由政府提出於下院並非謂上院祇能提案不能議決因爲上院之議案既經院議可決咨達政府則該議案既非議長所提亦非任何議員所提已成爲機關之意思故須交由政府提出於下院政府如有疑

義亦可附具理由書一併提出第二款規定上院提案被下院否決時上院議員有一定人數仍執前議政府須再交下院覆議第三款則以議案之最終決定權付諸下院此種規定較舊兩院制之優點一則舊兩院制規定一院否決之議案不得於同會期內再行提出故被上院否決之案下院即無從發揮人民之意思二則舊兩院制既規定國會之議事兩院各別行之又規定國會之議定以兩院之一致成之未免重複照現在所修正則此弊均可避免第二政府提出之法律案須經參政院之同意政府對於參政院之議決認為不滿意時得以原案提出於衆議院但須以參政院否決或修正之旨趣列爲附件同時提出之所謂同意即係交議但同意可全部同意亦可一部分同意如全部不同意即爲否決一部分不同意即爲修正其較舊制爲活動者則第二款規定政府對上院之議決不滿意仍可以原案提出於下院故無論何種法律案政府均可提出於上院絲毫不受牽掣第三款衆議院議決之法律案除關係預算決算及財務行政者外參政院有否認權前項否認須附以否決或修正之理由於十五日內交由政府提付於衆議院如有衆議院議員總額過半數之同意仍執前議時原議決案即成爲法律關於下院所議決法律案之否認權英國皇帝有之美國大總統亦有之今則以之賦與參政院至關於預算決算及財務行

政乃下院專有之職權故不在此限第四『衆議院對於預算爲新立費目增加歲出之議決時須經參政院之同意』關於此種事項本席不主張衆議院有覆議權設使參政院否決時應即失其效力第五『左列事項政府須隨時報告於參政院（一）關於公布法律及執行法律之命令（二）關於委託事件之法規或命令（三）關於交通行政之管理及其營業之計畫（四）關於各項專門顧問或委員會之設置』遇必要時應於事前徵求參政院之意見『此條第一項所列舉之四款均有隨時報告參政院之必要關於公布或執行法律之命令係當然報告者關於委託事件之法規或命令如政府因辦理某種事件設立一局所向例即由主管機關自擬條例任意賦與若干權限其權限如何立法機關不得而知殊爲不妥此不得不報告參政院者也關於交通行政之管理及其營業之計畫在德國憲法規定交通事業須經上院參與交通使用費應以個人及社會經濟爲本位否則交通事業若採用特別會計關於使用費亦可隨便規定影響於社會經濟者殊鉅此按諸中國國情亦應報告於參政院此外關於各項專門顧問或委員會之設置如政府最近設立之外交委員會等在有國會時代即應交上院之同意第六『其他如質問建議及其議員地位與保障與衆議院同』此條之意係恐有人誤認由地方代表組織之參政院爲特別機關

不認爲國會之一因而對其議員之地位與保障亦發生問題現既不認爲特別機關其議員之待遇與衆議院相同則其應負國會之責任顯而易見矣頃聞李委員謂立法機關在憲法上之地位應如可規定以避去誤會云云本席以爲將來起草憲法時不必規定民國之立法權由國會行之無妨兩院分開規定即以衆議院爲民國議會而另規定參政院一章或對於機關之組織及立法之程序或國之立法等總括規定一章均無不可至於本席提出之意見即當交由主席印配供諸君參考並請討論修正之本席毫無成見其所遺漏之點如關於大總統就職之宣誓及憲法之修正權等均應兩院一致若將參政院作爲例外未免不妥但請諸君勿以從前之憲法爲參考而斤斤於兩院制與一院制之分別也

主席 現在距延長之時間僅有十分鐘是否尙須繼續延長時間

二十一號(沙彥楷) 此案現討論已久而辦法如何今日亦應加以決定俾免下次開會時再爲討論

十號(余聚昌) 本席主張延會因爲此案關係甚大今日雖討論許久而大家之主張尙未一致不能表決然此案又非表決不可與其延長時間不能得一結果不如留待下次會議再爲從長討論

主席 本席現有數語請諸君注意因爲現在重大問題共有十三個而此十三個問題中將來尚有須劃分爲兩個問題者則大約可有十五六個問題以後每星期開會三次如每三次會議解決一個問題則問題討論完竣恐無起草之時間所以本席希望會議之進行愈速愈妙現請諸君注意務必避開重要者最好能於一個月內將各問題解決以便起草如此則解決自然迅速因爲本會會議期間只有三個月現開會已愈十餘日倘能於此一個月工夫內將各問題解決乃有時間俾作起草等事況將來對於條文上亦必尚有許多之爭執故本席希望此十三個問題總以從速解決爲是

二十一號(沙彥楷) 請先將下次開會之日期訂出並定出如何之辦法俾下次開會時易於解決因爲現在提案既多意見參差不齊故也

主席 下次開會是否定爲下星期一抑或定爲星期二請大家商定

二十一號(沙彥楷) 以後開會可否定爲星期一三五

四十三號(余紹宋) 開會次數愈多則出席人數愈少不如多開談話會開會日期距離稍遠較爲妥善

四十八號(劉明源) 本席現有一提議查本會規定有理事六人委員長雖經選出而理

事尙未訂期選舉本會開會現已逾二十餘日委員長事務極繁恐以一身不勝其勞故本席主張即日訂期開會選舉理事以便補助委員長進行會務

主席 本席現尙有聲明每星期開會三次原擬定爲一三五不如改爲每星期二四六因爲星期二開會星期一晚可開談話會若星期一開會則星期休日無從接洽下次開會現即定爲下星期二

五號(孫松齡) 本席主張在十三個問題未解決前每星期二四六開大會一三五開談話會以利進行

主席 現在時間已屆宣告散會
時下午五時五十分鐘

中華民國十四年八月二十五日會議速記錄

本日議決事項如左

一 本日議事日程國憲綱目案(一)立法機關採一院制或兩院制及其組織權限(二)以地方爲單位之代表機關應否設立及其組織權限兩項合併討論

一 議決民國議會含有兩個機關而兩個機關組織職權各各不同不與現行制度之兩院

絕對平等者相同

國憲起草委員會會議速記錄第五號

中華民國十四年八月二十五日下午二時開會二時四十分振鈴入會場

委員長林長民主席

主席 現在出席委員不足法定人數宣告展長二十分鐘

主席 現在出席委員已足法定人數宣告開會茲有新到會委員毛君澄宇應先由秘書

籤定席次

秘書籤定席次如左

毛澄宇 六十五號

主席 現在按照議事日程開議「國憲綱目案（延前會）（一）立法機關採一院制或兩院制及其組織權限（二）以地方爲單位之代表機關應否設立及其組織權限」關於此問題之提案其連署人已足法定者有七案此外尚有湯委員漪之提案尙未連署惟對於已經提出之各案是否須逐一說明

四十三號（余紹宋） 此項提案如此之多若逐案說明未免太費光陰依本席意見提案

理由既已附於案後似可省略說明之順序否則請各提案人簡單說明亦可

主席 可以簡單說明查各提案之中惟冀委員貢泉之提案係絕對主張一院制應請冀

委員先行說明

二十一號(沙彥楷) 請委員長宣布本日議事日程 (一) 兩項合併討論

衆贊成

主席 現在宣告本日議事日程 (一) (二) 兩項合併討論 仍請冀委員貢泉先

行說明提案主旨

十三號(冀貢泉) 關於一院制與兩院制問題討論已久然發言者皆就表面發論尙未

討論到如何組織問題本席以爲國會組織之分子如果經過考試並有法定資格調和於

一院之中自可免去多少立法輕率之病故本席意見國會制度之良否不在於一院兩院

而在於分子如何與其設兩院爲調和地步何若即使其調和於一院之中至於國會之分

子則本席主張以攷試與教育基礎蓋選民經過考試則自可選得較有學識之代表且可

引起人民競教競學之心此種辦法在外國小國已有行之者吾人雖不能謂此說爲盡尤

當然要在察看國性如何現在對於選舉制度率皆主張普選但空言普選而究竟普選能

否生效則不可知是故考試制度實乃針對國性而來即如德國現任軍人職官皆可當選此爲各國通例所無德國所以有此特別規定者實由於其國國性而然若以吾國國性則考試制度實爲允當之法至其內容理由甚多暫時不必詳述在主張兩院制者之意恐其一院與政府有時發生衝突故另設一院以爲調停地步或以爲有代表地方之必要故另設一院以爲代表地方之機關如湯委員提案所擬之制度其用意即在於此惟本席主張則難此甚遠以爲行政首長應有交覆議權國民應有發議複決權所謂發議複決即經過考試有資格之選民總投票是也如此規定則上有行政首長之交覆議下有經過考試之選民之複決而國會處於其間則立法輕率之病與夫立法與行政衝突之事實自可減少更何賴第三者之救濟更何必特設此調劑之機關耶湯委員提案本意在調和政府與立法方面之爭執所慮固屬甚是但國中如有一大政黨則選舉結果設使兩個機關皆爲一個大政黨所佔彼時如與政府發生衝突則所謂調劑之功用完全失效勢必至以兩個機關合力壓迫政府行政方面必致事事掣肘而爲一大黨所把持假使國中無此最大政黨或尙有調解之可能然亦未必即能生效不過徒增加國家許多紛擾耳蓋凡對等之機關必須有一定不得已之限度始能設置之否則機關愈多糾紛愈多而事務進行愈爲遲滯

是以本席對於兩院制實想不出必要之理由。縱觀世界施行兩院制之各國，惟有美國設兩院而不爲國家施政之累，而論者且多謂其運用之妙而不認其制度之良。然則吾國今日果能如美國之運用否耶？以已往歷史驗之，吾但見其徒增紛擾而已。此對於調和之一點而言也。至於陳委員建所提議立法取兩院制，其所主張兩院之組織，下院略似普選，上院則限有一定資格言之，殊美行之實難。且既屬特立一種制度，則何如即將考試制置於選舉之上，使一般讀書國民增進參與國政之興味，而熱心國事者亦得因以相率爲讀書從學之競爭，可以避免愚人政治之謬，豈不愈乎？抑且政黨制度實非正當辦法。照一般主張兩院制者之說，無非以上院代表地方，故其選舉應屬之地方民意之代表機關。上院既完全代表地方，而其職權依湯委員之提案，似爲立於政府與下院兩者間之一特別重要機關。誠若此，豈非於行政首長之上而更生出一個首長乎？照此辦法，則地方權力自可日漸就強，而中央權力即當日漸就微矣。地方分權之說，本席固甚贊成，亦頗主張，但不主張地方強權。何謂地方分權？屬於地方之事，聽由地方自行辦理，中央不爲之代辦，是爲地方分權。若上院使爲純粹代表地方之機關，設遇外交案件發生，而其事爲立法機關應行干涉者，譬如政府擬向外國借款修治黃河此事，本屬國政府應辦之事，但例須經過上院同

意而上院分子係各地方平等支配之代表其間絕未參加有其他調和之分子如此則此事非先得各省之協調即難望其通過美國上議院之權力即有類乎此我國國情與美不同何必定欲效顰且一國之制度須含有其國歷史之惰性蓋以國民惰性之實質既存在雖有法律不能消滅之而法律之惰性亦猶是也拿破崙法典今猶適用於法國以其具有其國民惰性之實質不容廢棄之也然而欲移用其法典於我國則絕對不適用矣且歐美各國其國民程度甚高故雖法律有缺弊之點而以運用之得當能不顯其缺弊者往往有之即如美國上議院之職權載在憲法者甚多試問美國上議院曾一一悉舉而行使之乎若在我國則職權既經載在憲法欲望其自不行使恐不可能我國實情現在實感未有強有力之中央政府而欲有強有力之中央政府則對於類似太上首長之上議院實無設置之必要設置之則強有力之中央政府將無產出之可能是照湯君之主張不過徒然增多政治上之糾紛而已本席實未敢贊同至同人中持調和論者主張於下議院外另設參政院本席以爲此與主張設兩院者實爲一而二二而一之說無多大之分別也且如今有事焉須待研究乃延一老人與一青年來互相研究老人與青年之主張彼此必互不相同試問此事將如何裁決而本席之主張則是欲延請一富有學識之壯年來與共研究以其人

適當壯年而又富有學識故與之研究已足以解決此事是以本席以爲國會祇設一院已足以敷用以一事甲乙互商已可決定無再諮詢於第三者之必要故主張國會宜祇設一院也且國會分成兩院因人民政治程度之幼稚一般學子缺乏政治上之訓練則下院之所主張與所謂以老人組成之上院勢必格不相投如此則上下兩院勢必致於終互相鬧氣國家前途詎不危險此所以本席主張祇設一院所謂以中年人解決國事者職此故也再者研究制憲雖在討論一節研究一事然必須默思全部憲法之精神務必使其前後一貫且對於應付新時代之潮流亦須加以注意本席意見大略如此此外具有印佈之理由書茲不重複說明

主席 現在冀委員已將提案旨趣說明茲有請諸君注意者本日提案所有主張頗不一致有主張職權應如何規定者有主張議員應如何選出者種種不一本席以爲應研究一種先決方法始易進行蓋職權應如何規定乃第二步問題議員應如何選出尤爲最後問題現查諸君對於國會問題之主張約可分爲三說 (一) 謂民國議會其下包含兩個機關一爲上院一爲下院 (二) 謂民國議會爲單一機關並於機關外設一介於立法行政間之機關如參政院是也 (三) 絕對的主張一個機關謂民國議會爲單一機關不另設他項機

關以上三種主張業經數次開會討論現在可否將此問題先行解決俟有結果再行討論
他項問題不知諸君有無異議

衆謂無異議

主席 既無異議即付表決現在可否將主張民國議會爲單一機關不另設他項機關之
說先付表決

二十三號(汪榮寶) 當然應將距離現在情形最遠之說先付表決

主席 現在表決同人中有主張民國議會爲單一機關不另設介於立法行政間之機關
贊成此說者請起立

起立者二人

主席 在場委員四十六人三分二爲三十一人起立者二人不足三分二否決現以第二
說付表決即民國議會爲單一機關於此機關外設一種介於立法行政間之機關贊成此
說者請起立

衆起立

秘書查點起立人數畢

主席 在場委員四十六人三分之二爲三十一人起立者十九人不足三分之二否決現以第三種主張付表決即民國議會包含兩個機關一爲上院一爲下院贊成此說者請起立衆起立

秘書查點起立人數畢

主席 在場委員四十六人三分二爲三十一人起立者二十六人亦不足三分二否決此問題應如何解決請諸君討論

三號(劉恩格) 現在不如先討論職權問題

十三號(龔貢泉) 本席以爲此問題付表決可不付表決亦可即便付之表決亦不過借此以驗各種主張之人數而已以本席之意現在不必拘拘於三分二之人數儘可將某種主張者爲若干人一一載入記錄以備他日之參考

四十九號(莫永貞) 現在雙方對此問題均有爭執不過此問題不能解決雖將職權問題提付討論恐亦不能得有結果諸君須知今日之討論不過爲將來起草之標準所有決定亦不過爲一種假定的名詞一俟草案提出無論何種主張能有三分二之人數則他項主張自然打消現在不必過於爭執

三號(劉恩格) 此問題現在若不能解決則以後各問題更無法解決適間之表決情形絕對主張一院制者人數極少而對於一院制之外另設一機關及兩院制之說贊成者為數較多足見一般同人之心理莫不在職權上注意故本席主張請主席先以職權問題付討論否則本問題殊難解決蓋職權問題一經解決則本問題自易解決矣

十五號(湯 漪) 適間表決時主席宣告之兩院制與於一院制外另設一個機關乃係一而二二而一者蓋所謂兩院制者不必有上院下院之名稱始能謂為兩院制也再適間之表決結果贊同單一制者人數既不甚多則對於其他二說似乎應有結果乃現在仍無結果以本席意思請主席向眾諮詢可否將第二院之組織之權限提付討論蓋此種辦法如果通過則將來除主張單一制者外意見均有商酌之餘地至於主席適間所宣告均係根據同人之提案而來既未能通過則舍討論第二院之組織及權限而外無他法也

二十三號(汪榮寶) 本席以為適間之表決稍有缺欠之點計主席所宣告者為三種主張一為純粹的單一制一係一院外另設一介於行政立法間之機關一係國會下包含兩院兩院職權完全平等本席以為依此種宣告之結果當然須有一第四種主張所謂第四種主張者為何即係林委員行規之主張謂民國國會雖應為兩院制但兩院之職權不能

平等云云查此種主張與適間主席所宣告之兩院制稍有不同之點主席所宣告之兩院制乃係兩院之職權完全平等而林君之主張乃係兩院之職權應有分別所以本席謂應有第四說並請主席以第四說付表決

主席 現請二十一號沙委員發言

二十一號(沙彥楷) 昨日談話會之結果約有兩種辦法(一)先議職權(二)民國議會外另設一種介於立法行政間之機關對於一院制兩院制一層絲毫不提何以本日不按昨日之情形辦理

四十九號(莫永貞) 查本會規則第四條第二項『分部起草及各委員之分任方法以出席委員過半數之同意定之』本席以爲現在之討論不過爲研究起草時之一種方針一切表決似應適用過半數之規定較易進行

主席 本席有答覆莫委員者查此事關係憲法內容不能不適用三分之二之規定

四十二號(陳筑山) 適間表決竟無結果實出人意料之外本日委員長提出三種表決(一)民國議會爲純粹單一制(二)議會下設一院另設介乎行政與立法間之一機關(三)議會之下包含兩個機關爲絕對的兩院制本席以爲絕對的兩院制同人並未有此主張

豈昨日協商之結果亦無絕對兩院制之說適間汪委員所謂第四說其實即係主席提出之第二說不過名稱上稍有不同如果議會爲一院制一院之外另設一個機關介乎行政與立法之間則此機關謂之參事院可謂之爲參政院亦可然照本席之提案在名稱上雖爲兩院制而在實質上實非絕對的兩院制蓋此種機關立法權應歸之下院行使上院不過爲參與立法機關本席以爲此項參與立法機關有兩個性質謂之爲行政機關可謂之爲立法機關亦可是上院分子能否名爲議員是否與衆議院受同一之保障大家既注意及此即不能不將性質分清誠以此兩院與昔日國會中之兩院性質絕對不同因此兩院一爲參與立法機關一爲主要立法機關一爲普通選舉一爲地方代表所以本席擬請主席將此種主張提付表決蓋以適間主席提出之三種表決不能包含是說在內故請主席再付表決

主席 陳委員所主張是否與汪委員相同

四十二號(陳筑山) 本席主張與汪委員所說相同

四十號(施 愚) 查第二院雖係介乎立法行政兩者之間然而議員決非官吏可比因爲行政者是官吏立法者決非官吏既然不是官吏當然由選舉而來總之現在情形應先

研究立法機關有無設立第二機關之必要如此則立法方式上在表決時始有界限再者適間主席表決之方法與昨日協商之結果不符所以毫無結果

十號(余榮昌) 本席對於適間主席宣告之表決方法以爲不能適用三分之二之規定將來憲法起草成功後在第一讀會時始能適用之現在尙未分部起草竟按照三分之二表決則將來一切問題實無從解決再關於職權及組織等問題如何規定同人亦多未論及所以表決此問題時致無結果以本席之意現在之表決人數只能適用規則第四條第二項過半數之規定不必適用三分之二之表決蓋三分之二之表決應俟草案成功後第一讀會時始能通用也

二十九號(齊振林) 適間三個問題付表決竟無結果其原因在今日之表決與昨日接洽之情形不符昨日接洽之人數亦並無今日之多則今日到會之人恐有不知昨日接洽情形者查昨日協商之結果係絕對不提一院制及兩院制或仿照德國辦法民國議會之下設兩個性質不同的機關至於一院制兩院制之說一字不提請問主席適間表決是否與昨日接洽之情形完全相符

主席 本席鄭重聲明今日提出之三種表決即係根據昨日談話會之結果而來毫無錯

誤將來草案究採用一個機關抑兩個機關實爲先決問題至於一院制及兩院制之說本席宣告時已經撤開查適間本席之宣告爲民國議會包含兩個機關至此兩個機關之職權當然另有規定也現在諮詢對於汪委員所提議民國議會含有兩個機關其組織權限各別之說是否作爲第四種主張

三號(劉恩格) 此即主席適間宣付表決之第三說

四十九號(莫永貞) 本席以爲本日討論之情形殊難解決惟主張純粹一院制者既屬少數其餘或主張兩院或主張一院外另設參事會可否於以上兩說外將主張設立兩個機關之說再付之表決本席並主張將來問題應照規則第四條之表決人數通過以免分部起草

十號(余榮昌) 請諸君注意現在關於憲法綱目之議決究應適用規則第二條之三分二人數抑係適用規則第四條之過半數此種問題若不解決則許多問題均不易進行本席所以主張此種問題不適用三分二者並非一定維持今日之表決因爲現在所商量者爲將來分部起草之標準此係爲將來起草便利起見此種決議將來讀會當然不受拘束設表決此種問題亦用三分二則何以解於將來之第一讀會耶今日是否爲第一讀會應

請諸君注意

主席 現請三號劉委員發言

三號(劉恩格) 本席以爲凡欲解決一問題必須由主張不同之要點將其內容商量接近自可漸就解決不能因無法解決而曲爲設法即如以三分二表決無結果遂欲以過半數表決了之若果如此隨便恐將來所成之憲法草案價值將等於零按國憲起草委員會規則第二條明明規定國憲起草委員會之議事以委員總額過半數之出席開議出席委員三分二以上之同意議決第四條乃專就分部起草方法而言今此問題既有關於憲法內容當然以三分二同意決之須知對於綱目先行討論即係防止易於現在而難於將來之弊故先將大問題逐一決定然後再起草條文開三讀會也今爲解決便利起見本席主張可就『國會以外是否另設一代表地方之機關』再付表決如果照此通過則兩院職權當然不同而主張一院制兩院制雙方意見亦皆可容納在內矣……

二十三號(汪榮寶) 本席聲明本席原係主張兩院制者但第二院絕對非代表地方性質

三號(劉恩格) 總之本席意見以爲欲解決此問題必須互相討論互相讓步以求一解

決如欲以過半數表決了之則絕對不能承認也

主席 現請三十一號洪委員發言

三十一號(洪 楨) 適間主席以三層表決均無結果本席以爲無論如何今日總須想法求一歸宿至有人主張將三分二同意之規定加以變通則以期以爲不可蓋以對於法定手續隨便通融根本上頗有危險也本席爲求有歸宿起見擬一簡單辦法即請主席再以衆議院之外另設一機關付表決未知是否可行

主席 現請十二號姚委員發言

十二號(姚 震) 本席自議定綱目之後未曾發言有所討論蓋以當初國憲起草委員會規則原係本席起草當起草此項規則時曾經顧慮及以下二層(一)國憲起草限期甚爲短促不似平常會議機關有甚長之時間可以從容進行一切(二)關於憲法上問題極多恐非先將全部條文之大體定出即討論內容不易得有結果就幾次開會情形驗之想諸君亦當認爲此見不謬惟是對於立法本意尙不願自行說明現在既發生疑問自非說明不可在立法初意第二條第二項之規定實擬於憲法條文章成開初讀會二讀會三讀會適用之其在分部起草期間則適用第四條第二項之規定蓋以爲綱目決定之後起草

事竄即皆委之於分部委員行之也

主席 現請十五號湯委員發言

十五號(湯 漪) 本席認爲今日情形希望主席先有一諮詢再行討論否則因對於表決問題而討論及議案內容似覺不合應請主席先以第二院組織及職權能否加以討論諮詢大眾至適問本席所以提出動議其理由即因表決結果贊成採絕對一院制者人數不多贊成採兩院制者亦不足三分二贊成一院之外另設一機關者亦不足三分二蓋以主席宣告時謂一院外另設一機關遂使大家發生疑問究竟係衆議院以外另設一機關抑係國會以外另設一機關此中大有區別如謂不採兩院制而於衆議院以外另設一機關則本席贊成如謂國會以外另設一機關則本席即不能贊成本席意見只有請主席如此諮詢否則於表決之後提起適用過半數或三分二之問題即有理由亦不足以服人也

十號(余榮昌) 關於法律上之言不能謂過後即不適用

十五號(湯 漪) 本席以爲當表決之先既未提議表決之後乃提議變更無論如何不能開此惡例即使今日對於此種提議討論決定以後議綱目案適用過半數同意之規定亦只能自下次起適用之不能溯及既往否則此種糾紛愈將無法解決姚委員係法制院

長但國憲起草委員會規則中並未規定條文有疑義時由法制院長解釋之故適間姚委員之言益無何等價值本席以爲如果大家對此問題不願再行討論時即將今日表決情形如贊成兩院制者若干人贊成一院制者若干人贊成一院之外另設機關者若干人一併交付起草俟二讀會時再議亦未嘗不可祇能用此方法解決否則於此種情形之下大家紛紛對議案發言本席認爲徒費時光而無濟於事也

主席 按適間報號次序應請二十一號沙委員發言

二十一號(沙彥楷) 現在如照湯委員之意思解決則本席可以不必發言否則對於解釋條文尙有意見

主席 適間表決結果對於本問題三種主張既皆未能通過然無論如何憲法上不能無國會之規定現在可否先行交付起草俟起草完畢後再行提出解決

二十一號(沙彥楷) 先付起草似乎不妥如照湯委員所說意見辦理係最好方法

主席 按照湯委員所說意見係衆議院以外另設一機關現在可否付討論
六十號(梁龍) 適間汪委員動議既已有人附議應請主席提付表決

二十一號(汪榮寶) 國會分爲兩院而兩院之組織及職權各各不同本席以爲關於此

層適間并未提付表決

十號(余榮昌) 本席對於湯委員尙有答辯之言

主席 余委員是否仍係關於表決人數問題之發言

十號(余榮昌) 係關於表決人數問題答覆湯委員

主席 關於表決人數問題本席認爲不能適用過半數之規定似無討論餘地請不必再爲爭執

十號(余榮昌) 本席頃間已經聲明並非欲推翻委員長之表決乃係爲將來議事進行起見不能不請大家注意國憲起草委員會規則第二條之規定蓋以現今討論國憲綱目問題如果適用出席委員三分二以上同意議決之規定則是以討論綱目結果而拘束第一讀會換言之即不啻侵略第一讀會之手續本席對於此點請問是何理由

二十一號(沙彥楷) 討論綱目結果何以不能拘束第一讀會本席以爲當然可以拘束查國憲起草委員會規則第二條第二項『國憲起草委員會之議事以委員總額過半數之出席開議出席委員三分二以上之同意議決』及第四條第二項『分部起草及各委員之分任方法以出席委員過半數之同意定之』此兩條之規定文義甚爲明瞭第二條

第二項之規定係指本會大會議憲而言第四條第二項之規定僅包含分部起草時之表決及各委員分任方法之表決兩層法意顯然豈容誤會故本席以爲現在議事手續應按照此兩條規定而行絕無可以通融之餘地

主席 現在汪委員動議提出第四說『民國議會含有兩機關而兩機關組織職權各各不同不與現行制度兩院絕對平等者相同』大家對於此項動議有無附議者
衆呼附議

三號(劉恩格) 請問所謂第四說者與頃間表決之第三說究竟有何區別之處此點不能不請大家注意若據本席觀察與適間表決所異者不過僅增加組織職權各各不同一句而已似不能算作一說而再付表決

二十三號(汪榮寶) 本席動議既已有人附議當然可以提付表決

三號(劉恩格) 如係未經表決之問題當然可以動議請付表決惟本問題既已經過表決手續則無動議重付表決之餘地

主席 汪委員動議認爲可以成第四說者即在兩機關之組織及職權各別規定一層

三號(劉恩格) 適間表決一院之外另設機關一說未能通過當時表決亦并未附有組

織職權各各不同一句現在若因兩院制表決未能通過而加多此一句即認為可成第四說而再付表決然則如有人提出第五說在一院之外另設一機關之說下加此組織職權各各不同一句是否亦可再付表決

主席 請劉委員注意現在汪委員動議既有人附議成爲議題照例當然提付表決如贊成劉委員之說者多則表決結果起立者必爲少數現在對於汪委員動議附議者請起立衆起立

主席 起立者在五人以上汪委員動議成爲議題即請汪委員具案以便提付表決
十三號(冀貢泉) 本席以爲此問題無再付表決之必要查國憲起草委員會規則第四條「本委員會委員得分部起草國憲」第二項「分部起草及各委員之分任方法以出席委員過半數之同意定之」按照本條規定本會委員得以分部起草其分部起草方法即以出席委員過半數之同意定之現在國憲綱目大體既已決定則此項內容問題應先交分部起草俟起草成功報告結果於大會再爲解決此係正當辦法再查本委員會議事細則第六條「憲法案之分部依綱目之類別定之起草員之分部由各委員自行担任或協商定之兼任二部以上者亦同」按照本條之規定則本問題似亦應日大家協商定之

主席 請冀委員注意冀委員所說先行交付分部起草一節本席適間曾經諮詢大眾未得多數贊成

十五號(湯 漪) 冀委員所有主張大旨與姚委員說明規則立法原意相近適間姚委員以委員資格聲明規定國憲起草委員會規則之原意本會對於此事似亦應行注意不能謂爲無問題惟此問題似宜另爲動議請委員長提出諮詢現在汪委員既然提出動議業經有人附議成爲議題則主席即可提付表決至於冀委員所說協商定之一節本席以爲冀委員對於議事細則第六條之規定似有誤解之點蓋第六條所規定者係指委員之担任分部起草而言其担任一部或二部以上可由各委員自行認定或協商定之原條規定主旨如此並非規定綱目討論內容亦可適用本條規定之意也

四十九號(莫永貞) 本席對此問題與冀委員姚委員意見相同今日必須想一解決方法方可現在汪委員動議既已成立即請主席付表決

二十一號(沙彥楷) 本會規則係善後會議所議決者現在如果變更是否仍須再開善後會議

主席請諸君注意本席聲明現在討論綱目因對於一種問題各項主張表決均未通過而

此問題在綱目中乃係重要不能廢棄者當然可先交分部起草蓋以與其勉強解釋法律條文何如先付起草俟有具體條文再行討論解決不然即應以汪委員提出之動議提付表決

二十三號（汪榮寶） 本席聲明本席所提出之動議係因前日大會討論此問題時有人於三說之外尚有此種主張故本席今日提出並非本席之提案

主席 現在汪委員動議提出第四說「民國議會含有兩個機關而兩個機關之組織職權各各不同不與現行制度之兩院絕對平等者相同」已有五人以上之附議成爲議題請大家討論

衆謂無討論請付表決

主席 現在汪委員動議提出第四說「民國議會含有兩個機關兩個機關組織職權各各不同不與現行制度之兩院絕對平等者相同」已有五人以上之附議成爲議題既無討論現付表決贊成汪委員之動議者請起立

衆起立

主席 現在報告表決結果在場委員四十七人三分二爲三十二人起立者三十四人已

足三分之二以上可決(衆鼓掌)

十五號(湯漪) 本會議場過小請不必鼓掌以免妨碍發言

主席 現請諸君對於以下各問題逐條討論茲宣告繼續討論職權問題

十號(余榮昌) 對於國憲起草委員會規則適用上之解釋請委員長注意

主席 現在黨委員對於國憲起草委員會規則與議事細則條文上解釋之問題提出臨時動議以爲國憲起草委員會規則第二條第二項『國憲起草委員會之議事以委員總額過半數之出席開議出席委員三分之二以上之同意議決』第四條『本委員會委員得分部起草國憲』第二項『分部起草及委員之分任方法以出席委員過半數之同意定之』此項規則之規定與國憲起草委員會議事細則第五條『憲法案之分部起草於憲案綱目成立後行之綱目之提出應有十人以上之附議並由會議定之』意有出入此所謂會議定之者係關於綱目之議定然究應適用第二條三分之二之規定抑應適用第四條過半數之規定應加以條文上之解釋

五十號(江庸) 本席對於國憲起草委員會規則第二條與議事細則第五條解釋上有意見陳述

主席 現在應先諮詢對於黨委員提出之臨時動議有無附議者附議者請起立
衆起立

主席 附議者已在五人以上黨委員動議成爲議題

五十號（江 庸） 本席對於條文解釋上簡單言之以爲議事細則第五條所謂『定之』者不能與規則第四條第二項之『定之』作爲同一解釋因綱目之提出與綱目之議定二者迥不相同假定今日議決國會之制度採用兩院制或一院制此種重大之問題議決後將來分部起草時起草員即可根據此項議決從事起草今日對於本問題之議決關係何等重大按照規則第二條當然適用三分二之限制以昭鄭重至於議事細則第五條所謂綱目之提出者例如以立法司法行政國民之權利義務等問題提出綱目供大家之研究只須有十人以上之附議即可定之無須用三分二或過半數之議定今日之討論係已將綱目之實質問題提出請大衆研究此爲憲法上最爲重大之問題倘一經決定將來即須依此結果起草故非適用三分二之限制不可本席對於解釋條文上之意見如此請同人研究

二十三號（汪榮寶） 本席以爲現在對於解釋章程之問題可以另開一協商會或談話

會交換意見俟得有結果列入議事日程下次開會時再行討論今日仍宜照議事日程進行不知諸君以爲如何

二十一號(沙彥楷) 本席贊成汪君之意見

主席 關於解釋條文問題可否改日再議

衆謂贊成

主席 現在繼續討論兩院職權問題

十二號(姚震) 解釋條文亦爲議事進行便利起見似應先爲解決

十號(余榮昌) 今日討論之問題是否適用三分二抑係過半數實爲議事進行上先決之問題如現在繼續討論職權問題不將此方法先爲決定則表決上即無所適從會議上有動議並有附議即可成爲議題提出討論何以本案先決問題之先決問題反不能提起動議耶

四十三號(余紹宋) 本席對於解釋此條以爲本案如選用三分二之限制取決則將來開一二讀會時能否推翻必宜顧及如可以推翻則今日表決即不必適用三分二之限制四十四號(陳筑山) 本席以爲國憲起草委員會之規則與議事細則條文規定甚爲明

白大家只就一方面解釋始有爭議之發生今日之表決本席以爲依照條文上之規定確乎不能用三分之二之限制議事細則第五條『憲法案之分部起草於憲案綱目成立後行之綱目之提出應有十人以上之附議并由會議定之』所謂『定之』者即係對於議定綱目而言再就規則第四條觀察之『本委員會委員將分部起草國憲』第二項『分部起草及各委員之分任方法以出席委員過半數之同意定之其規定之名詞條文上確有區別對於今日之問題當然適用之如謂必須適用規則第二條三分之二之限制殊屬與條文規定不合假定今日之問題適用三分之二之表決試問諸君將來至二讀會之表決豈不要比三分之二更高額之限制乎况議定綱目之辦法本爲討論便利與交換意見及避免爭執起見並非限制以後均照此辦理故本席以爲所謂定之者條文上規定甚明而與議決不同蓋二者不能併作一談也適間表決既已適用三分之二之辦法在法律原則上不能追及既往然後之表決斷不能再行適用第二條之規定矣

主席 現此事已成問題即關於適用條文在綱目討論中是否適用三分之二之表決五十號(江 庸)對於適間余委員之說不能下斷因吾人現在所決議能否拘束將來起草誠爲問題若就拘束一方面言之則今日討論決定採兩院制則將來對於一院制即

不能採用此中關係甚大憲法上重要問題一經提出解決非徒定一綱目勢非用鄭重手續以議決之不足以表示確定若徒爲起草員便利則今日所議決採兩院制起草員以爲不妥即可改用一院制則亦何必經三分之二之議決故是否拘束須先解決即爲解釋第二條與第四條之關係如不拘束起草本席之言可以取消

十號（余榮昌）現在先決問題即今日議事是否爲分配起草之預備只關於問題之協商而非一種問題之決定現在議定綱目起草委員固受拘束而將來第一讀會第二讀會則不受拘束所謂起草員受拘束即大家贊成兩院制起草委員當然定爲兩院制之條文換言之贊成兩院制者始參與此項起草否則絕不担任也至於權限組織吾人意見本如彼起草後之條文則如此則先贊成後不贊成亦無不可簡單言之今日議事是否僅爲分部起草之預備如其然則當然適用規則第四條所謂分任之方法而已蓋恐起草無標準故諮詢大家取其比較多數意見根據起草並不拘束第一讀會第二讀會故當然係問題之討論而非憲法內容之決定既不關憲法重要問題之贊否不必用三分之二之表決

二十一號（沙彥楷）對於江委員余委員所說意見稍有不同因前已聲明現所討論者乃先決問題爲節省時間及勞力起見先決問題不定則起草宗旨不定又必重行起草豈

非多費時間如一讀二讀不受拘束則何必議決先決問題耶先決問題既定則一讀會二讀會即應受其拘束如今表決之兩院制將來二讀會即不能再提修正案改爲一院制純爲節省時間勞力起見使將來再議則今日何必討論請問現在所議是否先決問題

主席 請諸君注意關於解釋條文請簡單發言

四十三號(余紹宋) 本席對於沙委員所說認爲頗有危險須知分部起草之先所以先就各種問題如一院制兩院制之類討論者不過徵驗委員傾向何方者爲多以爲大概之標準尙不能謂爲討論大體乃大體中之大體也如謂先決問題必須拘束讀會則今日表決結果爲兩院制既已根據起草將來草案若其所定兩院職權與吾人所主張之內容竟全不同或係似是而非之兩院制是否必須贊成若必受拘束則起草後之條文無更易之餘地豈不危險故本席以爲現在所議決不能拘束讀會應照第四條規定可也

二十三號(汪榮寶) 現既討論解釋條文是否變更議事日程

主席 對於解釋條文是否必須今日解決

十五號(湯漪) 本席簡單發言認爲余委員動議照本會規則第四條規定憲法綱目案經過會議決定亦爲分任方法之一種希望以後綱目議決適用第四條可以表示贊同

但大家因而討論此種會議能否拘束將來本席則不贊成因無論三分之二過半數之表決採用一院制兩院制等問題均有拘束將來性質即如對於大總統主張任期三年起草員若不受議決拘束則可以改爲十年五年前所議決將置無用反之所謂起草員受拘束至讀會時已表決者不能提出對於今日未表決者則不受拘束結草後無論已否表決之間題復一一提出則現在之會豈非徒開然拘束之程度亦有差異如將來兩院職權不同應受拘束至職權如何不同則可以重加討論倘已表決者不受拘束則是將表決取消今日開會究爲何事

六十二號(郭葆琳) 現在討論三分之二問題本席以爲大家不可以自己意思互相爭執因三分之二之規定甚好且此事關係重要幾次表決既都用三分之二此時似不必提出反對因重大問題爲多數人所贊成乃極好之事何必就文字上勉強解釋無謂爭執以費時間主席 現在報號者尙有五人本席以爲此事不必多加討論

十三號(龔贊泉) 第五條所謂「定之」無讀會之手續且起草員亦不能加以拘束如加以拘束則議事細則第九條可以取消

主席 現在對於綱目之解決因議事細則第五條「綱目之提出應有十人以上之附議

並由會議定之」云云發生一種疑義究竟定之二字應照國憲起草委員會規則第二條第二項出席委員三分之二以上之同意解釋抑應照規則第四條第二項出席委員過半數之同意解釋當取決於衆議茲先以適用過半數之同意付表決但請諸君注意此種表決係適用過半數之規定

四十九號(莫永貞) 本席尙有意見發表

主席 如尙發言依法應先變更議事日程此爲先決之先決問題

四十九號(莫永貞) 本席認爲此問題關係甚大不能倉卒付表決

主席 現在會議上對此問題有人主張即行解決有人主張暫不解決是否俟所有報號者均發言完畢再行解決

一號(柯逸) 請主席注意議事細則第十八條主席有宣告討論終局之權

五號(孫松齡) 本席有不同意見可否簡單發言

主席 現既有人仍主張繼續討論應按照報號次序請第五十號發言

五十號(江庸) 今日諸君對此問題之爭議皆由對於所議者性質未分明而起換言之即係對於本會議事細則第五條與規則第二條之解釋發生疑義本席以爲議事細則

第五條關於提出綱目之規定純係供起草員之參考而謀起草之便利起見與本會規則第四條之用意相同但今日所以主張用規則第二條三分之二之議決者則以今日所議之國會組織方法究用一院制抑用兩院制關係非常重大議決之後不僅爲起草之便利供起草員之參考且須拘束起草員即依此起草故此種議決實爲憲法內容上之重大問題與規則第五條之意不同本席以爲此問題之先決問題即在今日議決者之效力如何此層解決則紛爭自息矣

主席 請諸君注意現已不足法定人數是否繼續開會本來此問題不在議事日程之內可否暫時擱開另外再討論

六號(王懷明) 此問題不解決則其他問題不能進行

六十號(梁、龍) 本席以爲主席解釋條文并未錯誤但多數認爲發生問題可否另日開談話會解決之

四十三號(余紹宋) 本席亦贊成談話會解決請主席請退席委員復席

主席派職員請退席各委員復席

退席各委員復席

主席 現已足法定人數關於規則條文解釋問題暫時擱開俟另開談話會解決現仍繼續討論兩院職權問題其衆議院職權可以緩議先行討論第二院之職權

四十三號(余紹宋) 現已屆五時請主席注意是否延長時間

五號(孫松齡) 本席希望解決兩院職權以前先討論兩院之組織因組織不同則參與職權之分子不同從而所賦與之權限亦當因之而有不同若不談組織而先談權限恐權限之規定採取一種方式組織之規定又採取一種不同系之方式兩式如不合軌則將來危險殊多

主席 關於兩院之組織孫委員有提案請孫委員說明

五號(孫松齡) 本席並未提案但贊成先就湯委員及其他各委員之提案討論

十五號(湯漪) 現已至五時請主席宣告延長時間

主席 現已屆五時議事日程所載議題尙未議畢宣告延長一小時諸君有無異議衆謂無異議

主席 現請十五號湯委員發言

十五號(湯漪) 本席對於第二院之組織簡單發言關於第二院之組織據本席今日

見聞所及凡分爲二統系其一爲代表階級者此種統系其員額必多其二爲由地方推舉代表以地方爲單位而支配代表額數者此種統系其員額較少本席對於第二院之組織認爲應採第二種辦法或有對此辦法懷疑者以爲凡由地方產出代表者其國家組織率爲聯邦此語誠然惟現在吾儕對於國權之分配雖尙未討論而本席可以斷言中國今日之情勢即使不採用聯邦之組織亦當然採取地方分權制此就數年以來各方面之言論與國民之希望可預測而知者試問採取地方分權制之地方與成立聯邦之邦有何區別不過名異實同而已此其說之不足顧慮也故本席主張第二院之組織純以地方爲單位分配名額而不問其地方之工商業如何人口如何至其議員額數共擬定八十一人計由每省各出三人每特別區各出二人內外蒙古以兩省計共出六人前後藏共出二人青海出一人此外關於華僑方面不問其立法意思如何而民國十四年來各選舉法皆有規定故亦定爲四人再者依本席之初意極端主張單純以地方產出代表不羈雜其他意思在內但有一部分同人甚熱望加入各種特殊經驗而主張有法定議員之說者故本席亦定由中央特別選舉會出十人佔總數十分之一強對於此種意思已算容納甚多抑本席尙有聲明者即第二院與第一院之性質雖不同但以爲不必以特殊經驗及階級爲區分之

標準即可以地方爲單位推舉代表而於選舉法中將其選舉資格及年齡略爲提高無庸別定碩學通儒等名目將來既有中央選舉會容納特殊經驗之代表亦可表示第二院與第一院不同之意思矣本席對於第二院組織簡單之意見如此

主席 關於第二院之組織現在業經提案者有陳委員建劉委員恩格黃委員序鵠王委員懷明除劉委員恩格已經退席外應請陳委員建先說明提案之旨趣以便討論

四十六號(陳 建) 本席提案之主旨於前次會議時已經說明今日可勿庸再爲陳述
主席 現請黃委員序鵠說明提案之旨趣

十七號(黃序鵠) 本席係主張一院制設民國議會而另外設民國參議會者現在所討論者爲兩院制與本席提案之主張不同可省略說明特爲聲明

主席 現請王委員懷明說明提案之旨趣以便討論

六號(王懷明) 本席所提之案係專對於議員選舉資格之規定

十號(余榮昌) 議員選舉資格亦係屬於組織問題之內

六號(王懷明) 本席對於立法機關係贊成兩院制者而對於兩院之權限及組織則贊成陳委員筑山之提案既贊成陳委員之提案則該案內所規定兩院之職權不能不詳細

攷究陳委員以上院爲參與立法機關以下院爲主要立法機關則下院之職權實比從前之衆議院權限爲大因上院不過有提案與抗辯之二種而議決之權則專屬於下院議決之權既專屬於下院則下院之立法權不能不謂爲重大而關於議員之資格則亦因之而非非常重要矣故本席以爲下院之職權既如此之重大若對於議員被選舉之資格不加以限制實係非常危險之事現先就下院議員被選舉資格言之本席所主張限制之方法非他即考試是也此層冀委員亦提有議案茲將主張限制之理由約舉於下（一）陳委員提案內對於下院之職權規定過大則議員被選之資格自應提高（二）中國人民之知識尙在幼稚不能不有以限制何以知中國人民之知識不足呢以言參政權則就大多數人民之意思其對於參政之意義多有不能了解者不惟如是且恐其對於共和之政治亦不能贊成須知中國之參政權係由於少數人民所爭求而得來在外國則出於大多數人民之心理而取得中外情形之懸殊既如此假使我等將少數人所爭來之參政權完全授與人民而人民尙未必肯承受即或承受又難免其不濫用此實由於人民程度之不足故本席主張對於議員之資格加以限制質言之中國人民之心理能贊成共和政治者不過中等以上之少數人爲使此少數人中之優秀者當選不能不加以限制尙有一層參政權乃至

貴重之物若範圍太寬則得之者反視爲不貴重不如加以限制以引起大多數人民參政之興趣而振起其進取之心此本席主張限制資格之理由也至於選舉權及被選舉權之限制在從前之選舉法確已有之不惟中國有之即東西各國亦皆有之不然則凡屬人民即具有國民之資格即應有選舉及被選舉權何以有年歲住所等之限制乎美國成年女子尚有數州不能享有選舉權中國更無論矣何以未成年者及女子不能享有選舉權呢沒有別的就是程度的問題未成年者及女子既可因程度而限制一般人民之程度不足獨不可限制乎本席所主張之限制係以考試爲原則以免試爲例外至關於免試資格一層本席毫無成見或以專門學校畢業或以中學畢業或曾任學校教員以及曾任司法行政之官吏凡具有此等之資格者均可免試除此以外則均須受考試之限制此種辦法本席亦知不免有人反對以爲限制過嚴而將來當選者多爲上等階級人而中下級人之能知人民痛苦者反不能選出民情無以宣達社會無以改進然以本席觀之則所謂受苦係一事而知苦又係一事受苦之人未必均能知其所以痛苦之由必須有程度者代爲設法提出以救濟之故考試一層只有利而無弊其利益約有數種一可以免除女子參政之爭議其有程度之女子考試時當然可以錄取而無此程度者有此考試之限制則可以免除

其參政之要求二中國之有考試實爲幾千年來舊有之習慣吾國歷史上亦有選舉制但未成爲好習慣而外國則成爲習慣矣吾國採取外來之選舉制試驗十數年弊端百出趨愈下而迫於世界潮流又無可逃避不得已參用吾國固有之攷試制實覺利多弊少况司法官及行政官無不用考試而何以議員獨不用考試其理由亦未免稍欠圓滿若必以外國之習慣而使之適用於中國之國情此本席之所不能承認者究竟考試有如何之壞處當於此點上注意研究中國人民之知識尙在幼稚其能知參政之眞義者僅有少數人當設法引起一般人民參政之興趣以達到大多數人民參政之目的尙有一層當知所謂限制者並非妨碍人民之參政權正所以提倡而引起人民之興趣以培養其參政之資格此本席主張採用考試之理由也此外尙有種種之理由在大家諒已深知無須本席再爲贅述總而言之本席提案之主旨係以考試爲原則而以免試爲例外至上院議員選舉之資格本席現已擬有議案內中係採列舉主義究竟所列舉者是否適當在本席並無成見實有商量之餘地大家如有意見儘可加以修改至於選舉之方法如何將來大家再爲規定實因議員被選資格關係極爲重要不能不於憲法上加以規定萬不能因外國之無此等規定而謂我國亦不能爲之規定即如私生子婚姻生計教育等項在德國從前之憲

法則無之而現在認爲重要遂即爲之規定可知我國所認爲重要者不問其先例之有無亦當爲之規定此問題在本席以爲關係最爲重要故主張規定於憲法之內而不能於手續法上規定也本席之主張大致如是

主席 現請四十四號陳委員筑山發言

六號(王懷明) 本席尙有聲明之處本席根本贊成兩院制而委員中所提一院制之案本席亦署名者是贊成其提案而內容則保留之

四十四號(陳筑山) 討論到上院組織問題根本上院下院有別適才王委員討論對於下院議員資格問題甚爲詳盡將來討論到此再爲供獻意見現在專對於上院之組織上發言本來關於上院組織之提案已有數個即湯委員之案本席亦甚贊成惟本席以爲有二個重要問題不能不先行提出者即(一)上院議員之資格(二)上院議員之產出方法此二點先要解決然後始可詳盡討論至湯委員所主張每省數人每區數人之說則可俟諸起草之日再行討論今日只應討論重要之點若人數分配均要討論則未免更難得有歸宿起草時反不過整理條文而已所以現在要討論之重要問題甚多而非根本上要先行解決者則讓諸起草委員譬如陳君所主張地方政府推定若干人再由地方議會選

舉之意思雖非注重在地方行政長官而由行政長官推薦其結果仍重在學識經驗如先定爲某種資格之範圍其額數若干人先由地方政府加十倍或五倍推薦再由地方議會選舉與純由行政長官派定者絕對不同同人大多數之意思是否如此尙不可必而爲今日討論重要之資格則毫無疑義所以在此討論之中有具體之案固好即無具體之案亦要先定標準如總商會選舉一人教育會選舉一人農會選舉一人之類故在組織問題之中實含有數個問題即以學識資格論究以何者爲標準如以中學畢業或大學畢業爲標準是也又以行政經驗論究以何者爲標準如以簡任官若干年以上者或薦任官若干年以上者爲標準是也其中許多問題決非今日所能詳細討論今日只好在大體上重要之點先行解決如果重要之點定有標準則起草時自然不至相差過遠所以在起草之前關於重要各點先定標準則可如要將額數分配等問題加入則參議院組織問題今日縱使先行解決亦尙有權限問題尙有衆議院組織問題費時甚久亦難得有結果所以本席主張就上院議員資格及議員如何產出之二點先行討論

主席 現在討論參議院組織問題至於衆議院組織問題再另行討論但關於參議院議員之選舉資格亦與組織一併討論現請五號孫委員發言

五號（孫松齡）本席以爲關於參議院組織分子非先決問題而組織參議院以何者爲骨幹乃係先決問題現在大家普通之意思以爲國會有二種機關參議院爲此二種機關之一大體業已確定惟其內容之如何組織或重階級或重地方或偏重地方而兼及階級或更以之爲代表民衆之二重則懷抱相去尙遠就我國國情而論區域廣漠異乎尋常任舉一事鮮不賴中外之協商表裏之一致自前清時已不能算有嚴密中央政府之單一國民國以來經十餘年之變化種種情形又非昔比在現在形勢之下中國如尙欲國家之安協似須先使中央政府對於各省各省對於中央政府關係密切方能勉強作到而欲使中央政府之行政各省皆能了解而無障礙亦正須使各省有參與中央行政之機會由此一點看來上院之組織一定要以省政府之行政人員爲骨幹所以本席主張以單純省政府所派之人員來組織上院至於有人主張上院要容納特殊階級特殊智識之人本席亦可相對贊成但此中要注意者參議院之人數宜少而不宜多其中省政府行政人員係屬不可少之最要分子不可拋棄此二點稍差參議院之作用即完全失去現在與本席意思相類者有黃委員序鵠之提案主張參議院之組織爲「各省區軍民長官及各廳道得就其在省政府服務人員內選舉二人」劉委員恩格之提案主張「參政院由各省立法及行

政機關各推舉參政一人組織之」湯委員漪之提案主張「參政院以下列各議員組織之每省各三人每特別區各二人蒙古六人青海一人西藏二人中央特別選舉會十人華僑選舉會四人」此三案有一共同之點即（一）人數要少（二）各省有推舉行政人員加入之必要此實對於中國國家特別情形上所加注意之點現在我輩討論兩院權限組織各問題應先就中國國家立國情勢上研究不應專就普通立法形式上研究所以本席提出上述已提各案注意之點請大家注意

主席 現已無報號者請就參議院組織問題上發言

十五號（湯 漪）關於兩院組織問題本席認為決定綱目時不必對於某一案大體某一案條文付表決如陳委員之案黃委員之案及本席之案可合併一起請委員長諮詢會議將某某等提案一併交付起草會作起草根據

主席 現在對於此問題概括言之有兩種意見一為由地方選舉議員組織參議院一為除地方選舉議員外尚有特別階級之選舉對於參議院之組織大概不外此二說其稍有不同者係專取一說與兼採二說之不同而已如王委員懷明之案注意特別階級湯委員漪之案專注意地方選舉孫委員松齡則兼採二說今日如能解決固好惟一時尚不能表

決

十二號(姚震) 今日不能表決

四十三號(余紹宋) 現在對於參議院之組織大體上並無人主張與衆議院同一選舉者本席以爲不必付表決即以各案交付起草俟草出條文再付討論庶有文字可憑比較進行爲速若再如此討論誠難得有結果

主席 湯委員之意以各案交付起草大致意見付一表決惟究注重地方選舉抑注重特別階級尙未決定殊難表決

十五號(湯漪) 本席主張以地方分配名額爲單位如每省三人每區二人等是也至於選舉適用王委員提出之資格亦可又有認爲應注意者陳委員所提列爲若干表而各表重要之點亦即在(一)議員由地方行政長官推舉(二)表決時一地方一權亦不過此二者而已

二十三號(汪榮寶) 本席以爲此問題聆諸君議論已甚詳細但今日尙不能表決或須繼續再討論一次並將各人所提之案彙集一起交與起草委員由起草委員重行斟酌一案將來再提交大會討論若於此種方法上加以注意則今日似可不必在此倉卒之間驟

將綱要付表決因付表決之後將來起草時恐無斟酌之餘地頃本席有一提案其主旨並非全注重代表地方意思亦非專注重經驗與學術擬於二者之中折衷參酌現在先行提出由秘書廳分配後請大眾看過再由本席說明

十五號(湯 漪) 今日不付表決可以再付討論

主席 現已無人報號發言可以繼續討論職權問題

四十四號(陳筑山) 即請討論職權問題

四十三號(余紹宋) 討論職權應在組織問題決定之後

十五號(湯 漪) 可請汪委員說明提案旨趣

主席 現請二十三號汪委員發言

二十三號(汪榮寶) 現在對於上院之組織同人所討論者約分兩說一說以爲上院專爲代表地方團體機關又一說以爲上院專爲代表學術與經驗分子之機關將此二說引而申之均有甚長之理由現在本席可不必在此短促時間爲之贅述本席以爲中國將來之衆議院雖然極注意於民選但民選仍由各省選舉而來故將來之下院無論如何在理論上說雖不是代表地方而究其實終必帶有代表地方之性質所以上院若純粹採用完

全代表地方分子則最後結果兩院精神必致重複然若將所有代表地方之精神完全取消而專採用代表學術與經驗亦不可行且恐如此立法在理論上亦難於立足於是本席不得不於此二者之間參酌損益定一混合方法將各方面人才容納一處使代表地方團體之分子亦爲其中分子之一所有其他之學識階級及具有行政經驗者或具有法律經驗及外交經驗並由各省區所選出者暨關於蒙古西藏等處之代表分子將此各種複雜分子均納諸上院之中如此對於上院應求穩健分子之本意亦庶幾相近本席本此意思特提出一草案此案之大意以爲將來對於上院議員之資格應有法定之一種凡有法定資格之人其數甚少則無問題倘其數甚多則可由其同等資格者互選約計其合於法定資格之人共有九項（一）退任大總統因曾任大總統之人已經全國人民之選舉爲一國最高行政長官而在政治上又歷任期若干年之久以爲此項人才對於行政上必具有宏富之經驗暨富足之責任心又任滿退職並未經過彈劾者當然取得上院議員之資格（二）以此類推凡曾任國務員在幾年以上者或竟不加限制均有被選之資格但此項人才因人數比較爲多可令其同一資格之中互選四人或五人其人數將來再爲確定如此對於中央具有政治經驗者已備（三）再推而及於各省區曾任各省區最高行政長官者

亦照此辦法在同一資格之中互選若干人用以代表地方(四)在各省之有省議會者即由省議會選出其在特別區者即由區議會選出各省每省定爲兩人各特別區每區定爲一人其在各省區選出之人不以本省本區之人爲限其不在省區議會者亦可以被選此項人才係爲各省行政代表其具有各省行政經驗者於此亦備(五)此外再求學識階級之分子凡在國立大學當教授曾歷有年數者則無論如何總可稱之爲優秀分子就此項分子中互選若干人即爲學識階級之代表(六)現在中國情勢對於世界關係非常重要凡具有外交上之經驗曾任大使或公使在數年以上者亦可互選若干人則關於具有外交經驗之人才亦備一格(七)此外曾任最高法院之大法官者因具有解釋法律之經驗亦可參加一二人(八)其他關於蒙古西藏等處蒙古可由扎薩克互選幾人西藏地方本分前後藏且其習慣行政與宗教合一達賴與班禪二人主持前後藏之最高行政不能謂無法定資格達賴與班禪既具有法定資格當然可以取得上院議員之資格然就事實論班禪與達賴斷不能來京參與會議結果可令指定代表各一人如此組織所有各方面人才大概羅致完備比較似爲妥善請大衆討論

十五號(湯 漪) 本席有質問汪委員之處所有議員除去蒙古之扎薩克選出者及西

藏之達賴與班禪指定者外由退任大總統一項起至外交官大法官止其議員名額共擬定爲若干人。

二十三號(汪榮寶) 每省二人每區一人合計之約五十人左右再合算其他互選人數約一百二十人大概人數如此

四十六號(陳建) 本席對於汪委員之主張可以贊成者半尚有討論餘地者亦半如盡依汪委員之說非曾任中央最高長官不能參加則上院之所謂代表地方及調和中央政府與地方政府之意義盡失且所謂曾任國務員總理等等互選當選之後聚強有力之如元老等於上院政治前途將日見紊亂利用機會挑撥政潮是意中事因此汪委員之主張實有注意之必要以其關係重大也本席提案關於上院議員之資格規定有三(一)年滿四十歲以上者(二)曾建勳勞於國家及地方著有成效而得賞獎章証者(三)曾爲法定機關長官五年以上者以之比較汪委員提案似乎流弊較少請諸位討論

十五號(湯漪) 本席對於第二院之組織認爲有討論者兩點第一陳委員提案「地方政府依據一定之資格推薦由地方議會選舉」本席以爲有斟酌之餘地因爲將來是否以地方議會爲第二院議員之選舉機關尙費討論但就事實言之地方議會總不免爲

第二院議員選舉機關之一現在姑不具論至於由地方政府推薦似可不必地方政府如認為有列席發言之必要儘可依照各國成例派員出席但不得參預表決不必在產生方法上加以限制第二對於汪委員之提案於上院議員被選之資格年齡加以限制本席可表同情至於規定一種特別資格使之互選不須經由地方之委託此於原則上憲法上不能不發生問題者原來對於上院組織之根據有二一代表階級一以地方為單位後者實適合於現代之潮流如依汪委員之說退任總統即得為上院議員本席以為假定退任總統為湖北人何勿回到湖北接近人民俾得被選為上院議員又如曾為國務員者曾任外交官者又何勿向民間去活動而必欲以互選方法得之耶在本席之意以為互選方法僅能行之於一小部分如本席提案所謂中央特別選舉會是也誠以大學教授服務於學術機關不善與地方相接近因此不能不有一種特別選舉至於曾任大總統國務員等等運用政治是其所長盡可到民間去活動總之本席對於汪委員之提案極為贊同但不願離開地方自行互選並且憲法草案須付諸國民會議非有極強固之理由不可

二十三號(汪榮寶) 本席簡單答覆本席之所以主張互選者有鑒於已往選舉之流弊賄賂公行昭昭在人耳目已屬無可諱言湯委員所謂與地方接近到民間去者夷考其實

現在之省議會又何嘗與老百姓相接近耶因此實不能不預爲設想與其付之一個機關孰若分離使之互選反可避去種種流弊

十五號(湯 漪) 本席並非絕對主張全由地方機關選出至於爲避免舞弊受賄起見應當另提一案

主席 現在已屆法定時間下次議事日程繼續討論參議院之組織及其權限惟重大問題尙待討論者甚多而開會已有二十餘日本席誠恐一再宕延毫無結果擬變更綱目次序擇其重要者先行提出討論因此下次開會擬將國權分配與省自治同列議事日程現在宣告延會
時下午六時

遠
記
錄



意見書

一委員提出

爲擬設中央參事會致本會同人書

沙彥楷

頃者鄙人主採一院制並設參政院退而思之參政之名慮生他種誤會茲特正名爲中央參事會俾與省縣參事會名實一律幸垂察

反對一院制諸公歷引外國法例斐然可觀然僅據外國學者所論之利害而未一衡諸吾國應取一院制或兩院制之利害亦屬偏而不全茲特將吾國人人所知之歷史複述一過以供同人之注意可乎

古者鄉舉里選備於周制自俊士造士以迄魏之九品中正至唐尙有鄉貢進士之典選舉之制遠行之於數千年以前然被選之後即令登庸非爲輿誦時則官吏由於選舉漢制凡國有大事率令公卿大夫二千石合議郎博士雜議而議郎博士亦皆朝廷官吏非由民間貢選時則議士由於任命官吏由於選舉其末流則有下品無高門上品無寒士之誚議士由於任命則鹽鐵之論雖可成一專書而不能議一定案其蔽均也自歐洲有議會制議士

意見書

一

概由選舉議案成爲法律數百年來蔚爲良規主憲民主諸善制均屬由此胚胎近世雖有非議之者而決無以易之孟德斯鳩三權分立之說後之學者雖亦有爲權不可分及權不止三之論者然皆無實益等於玩弄光景之詞而孟氏學說終如江河之流萬古不廢是議會之制當舍中而從外惟是外國進化遠在吾國數千年後故雖經數百年之演進至今英日等國尙存貴族階級而吾國則自秦漢以後貴族之制早已消除德美等國甫由數小邦合成新國而我國則聯邦制度遠在黃帝立國之時決難相提並論上院者非階級制之產物即聯邦制之縮影法國雖以單一民主國而有上院亦以其階級制甫經改革尙是此等遺留物耳以我數千年平等單一之國而必欲仿立上院之制誠百思而不得其解者也若謂爲調和或救濟下院之用則愚所主之中央參事會審查政府交議案則爲事前監督無議事之權而得交覆議則可救濟國會之缺失而有餘解散國會須得參事會同意則可調和政府與議會之衝突已足兼有其長尙有爲上院功用所無者請陳古制以明之唐制中央分三省中書主出命門下主封駁尙書主奉行門下之制權輿於東晉然不過略分中書之權未常顯定封駁之例惟唐三省分立始臻完美當時無議會中書出號施令含有立法性質尙書主奉行則純粹行政也門下封駁與司法相類隱含三權之意故唐初民政軍

政燦然大備爲周官以後所僅見其後合中書門下爲一故有周中書門下三品同中書門下平章事其後又設政事堂蓋以中書出詔令門下封駁日有爭論以爭論爲不便此唐制之所以日壞也故兩省先於政事堂議定然後奏聞開元中張說改政事堂爲中書門下自是至宋莫之能改明清之制以六科給事中任封駁顧亭林等尙歎爲善制然科臣權輕遠不如唐之門下省故能稱其職者代無一二人僅存告朔餼羊之意而已清代中葉以後以軍機處當中書省權視內閣爲隆六部當古之尙書省奉行軍機處政令惟謹給事中視若無物矣民國現制國務院當古之中書省除不管部總理及院秘書長外各部總長同時爲國務員兼中書尙書兩省之事而封駁機關則絲毫無存雖有兩院議會然開會有定時議案有定程行使監督權常苦隔膜而有緩不濟急之勢惟封駁機關則爲事前監督可以救議會監督之窮參事會作用甚多他姑不論而政府交議先付審查附以意見議會議決案政府執行方法不合又隨時可以矯正斯真可謂於封駁制遺貌取神亟應勵行者也是封駁之制當舍外而用中抑聞之唐封駁府兵及租庸調諸制號稱千古良規然均不久即廢者以良法多不便於工弊之人當時無法律保障并無議會爲之後盾也今制有議會以爲輔車又有憲法以爲保障後之當國者雖惡其害已不能即去做而行之此其時矣且我國

領地大大專制時代以帝王威權如束濕薪尙可暫安無事今日業已開放各地方人自爲政若無一地方代表之機關以統一其意思危險何可勝道中央參事會凡上院之長均亦有之選舉定爲嚴格以學術經驗保持其慎重態度一也調和國會與政府之激烈競爭二也救濟國會法律之謬誤三也辦理特種事件如審判彈劾等事四也而上院所無之效用猶有數端一、人數不多可以爲常設機關(若改設上院人數必不能過少)二、參預中央行政視議會監督親切有益(封駁制之長即在於此)三、各地方平均選出可以真正表現代表地方之精神(若照汪委員說上院由有法定資格之人互選則被選者均爲大都會及常居中央之政客新闢省區將至無一人當選此點務請斟酌)四、可以減少聯治與統一之論爭有此數利何憚而不爲此且尤應請特別注意者外國上院非特有階級或聯邦之關係并有極整齊之政黨以爲運用此盡人所知者我國民二以前尙有兩黨然已分配不均上院反以激烈黨占多數下院反以溫和黨占多數已屬可笑十一年後則小黨林立均樹標賣旗幟雖有善者無如之何至今一言及黨則狂驕却走者徧國皆是必欲全仿外國成規不顧吾國國情試問憑何運用國中多數之黨祇有國民一派其純潔質直雖屬可稱然十四年來均以反對政府爲職志若令多數選入上院能否收調劑作用亦應

請爲三思若反對諸公必欲逆億現當局厭惡監督及聯治之心理而執外國高頭講章以相繩十年以後當思吾言楮白八月二十一日

第二院之組織及其職權

委員湯 漪提出

其名稱暫依沙委員提案假定爲參政院

(一)參政院以下列各議員組織之每省各三人每特別區各二人蒙古六人青海一人
西藏二人中央特別選舉會十人華僑選舉會四人

選舉方法另定之

(二)參政院之職權約舉如左

第一 參院議員提出之法律案經院議可決後交由政府提付於衆議院

政府有異議時得具案或附以理由書同時提出之

前項提案經衆院否決後如有參院總議員過半數之同意仍執前議時政府須再提付

於衆議院

衆議院覆議結果仍由總議員過半數之同意爲否決之議決時應廢棄之於一年內不得再行提出

意見書

第二 政府提出之法律案須經參政院之同意

政府對於參政院之議決認爲不滿意時得以原案提出於衆議院但須以參政院否決或修正之旨趣列爲附件同時提出之

第三 衆議院議決之法律案除關係預算決算及財務行政者外參政院有否認權

前項否認須附以否決或修正之理由於十五日內交由政府提付於衆議院如有衆議院議員總額過半數之同意仍執前議時原議決案即成爲法律

第四 衆議院對於預算爲新立費目增加歲出之議決時須經參政院之同意

前項議決經參政院否決時即失其效力

第五 左列事項政府須隨時報告於參政院

一 關於公布法律及執行法律之命令

二 關於規定委託事件之法規或命令

三 關於交通行政之管理及其營業之計畫

四 關於各項專門顧問或委員會之設置

遇必要時應於事前徵求參政院或其委員會之意見

第六 其他如質問建議及其議員地位之保障與衆議院同

解決國會制度問題意見書

劉恩格

凡遇一問題必求一明確之解決今以主張一院制者有另設參政院或參事會之說遂謂與兩院制之主張根本相同欲從權限之分配上解決此問題而凡主張第二院（或曰上院）之權限者復大致與德意志新憲法相同是仍貫澈兩院制之主張耳狙公賦芋治絲益紛非明確解決之道也

主張一院制之理由兩次開會言之詳矣不欲重述惟研究此制有二先決問題代議制聯邦制是也如國會組織不適用代議制而國體採取聯邦制則當別說仍不能不適用代議制雖主張地方分權而非採取絕對之聯邦制則德意志上院之權限即不能適用於我國也德爲聯邦國家有二重之政府其人民對於本邦之關係較宗國爲尤切舊德之聯邦參議院以各邦政府所委之代表組織之凡提出於下院之法案須先得各邦代表之同意參議院內設有種種委員會以干涉行政其權直駕帝國會議之上是民意代表反居各邦君主代表之下矣新德成立因歷史之沿流聯邦之關係雖欲採一院制而仍設此聯邦參議院者不得已也我國奈何創足適屢效其鑿笑哉

夫總統制總統對人民負責任內閣制國務員對議會負責任通例也今以地方長官代表所組織之第二院而實操監督政府之大權是政府於對民衆負責而外復間接對地方長官負責矣且法律案之提出須經其同意（見湯案）行政權之行使須受其制限（見陳案）雖英之貴族日之元老權不是過得無有偏重之慮乎恩格不佞以爲如此組織反不若仍現行兩院制之舊其弊不過駢枝而已政治上流弊猶彼善於此也駁者曰議員乃代表國家非代表其選舉人者爲國家組織上便利計設此機關非必下院即代表其選民上院即代表其所選之地方也此說誠辯亦代議制之通論也然不佞以爲此特學者迴護代議制弱點之曲說耳蓋議員當選之後勢不能悉聽選舉人之指揮乃設此詞以圓其說若以理論人民有機體故有意思乃可代表國家之意思源於民衆（政治上謂國家有機體乃假定之詞）烏從而代表之耶况歐戰後世界政治之新潮流迥非昔比如國民公決選民撤消議員此皆與議員代表國家之說相反惟恐議員不能代表選民故賦選民以撤消之權事實如此非空談也且下院議員由普通選舉而來人數既多關係亦泛既當選後其不代表選民之意思理或有之矣若由地方長官推舉之代表關係自密及任職後不以推舉人之意思爲趨向者事之所必無也

不佞雖主一院制說然會議原則應從多數倘同人必以兩院制爲勝則兩院之權限再隨
同人之後詳加討論若變相之兩院且變本加厲焉固不佞所不敢率同者也或曰主張兩
院制者以注重人材主義故恐一院之不足以盡羅致也必設上院以位置異材其用意固
甚周密但鄙意恐適得其反耳迂謬之見幸公察焉

二地方法團及公團提出

江蘇淮安縣教育會意見書

擬選舉條文數則請採擇由

爲敬呈管見公請鑒核事竊讀報載

貴會於八月八日開會公議致電各省區各縣法團以國民代表會議條例第二條規定各
地方法團得提出關於憲法之意見書於國憲起草委員會無論關於憲法全部或一部均
盼以書面具案提交本會俾資參考而謀采訂等語仰見

虛懷若谷采非詢藹之至意曷勝欽佩惟憲法千端萬緯體大例嚴非敝會同人愚昧之見
所可闡其萬一敝會同人今所欲言者即對於選舉法十餘年來投票舞弊之風盤金買票
之習日擊既久怒焉傷之爰思另易一法以救其弊而補其偏是否可行敢效芹獻用備采

意見書

擇謹擬選舉條文數則於左公請

鑒核母任翹企此呈

國憲起草委員會長林

江蘇省淮安縣教育會長陶次壩印

第某條選舉名冊確定後初選監督應於投票二十日前派員分散選票於各選民令其預

將被舉人姓名用記名單記法書於票上屆期赴投票所將票投入甌中

第某條前條散票員得按居民所住村落市鎮之遠近各散五百名上下張之票

第某條初選監督於散票員出發時得命警吏約保協同辦理如有匿票不給情事一經選

舉人於投票期前告發官廳應儘先受理並將匿票人按律科罪

(說明)查舊有各選舉法對於投票有報名簽到給票書票諸手續然聚數萬人或數千

人於一投票區選民自朝至暮奔走百餘里或數十里擁擠擠如依照報名簽到給票

書票諸手續辦理試問能推行盡利乎揆當日立法者之意不過虛設此項條文實際上

假權於管理監察等員令其備僱書手將數萬數千張之票按名照抄耳今於選期前預

行散票辦法可免上述諸弊或謂散票如匿票不給奈何則應之曰依舊法投票管理員

何嘗給票人民又何嘗領票今將舊法變更庶免把持武斷之習又中國辦理自治之人
違法舞弊胆大於天匪票不給勢或難免然警吏約保則有卯名畏革故令其協同辦理
冀有挽救至遇匪票事實發生又得賢司法官執法以繩其後選政庶有清明之望

第某條覆選監督於開票後依照該區所出議員名額將得票最多者加倍選出掣籤定之
先掣出者爲正額議員後掣出者爲候補議員

第某條前條所用之籤筒及竹籤由總監督頒發應用筒長一尺圓徑以能容手出入爲度
籤長五寸圓細長短均須一律

第某條覆選監督將選出人姓名用紙書粘籤上憑監察員驗明置於筒中加蓋振搖三次
去蓋掣之

(說明)初選人何以賣票因謀覆選當選者之願出金錢耳謀覆選者何以願出金錢因
能買足額之票即可當選爲議員故不惜出金錢耳今將正額當選與候補當選者一併
選出以掣籤定之彼富有金錢者斷不敢輕於嘗試擲無數金錢以謀不可必得之議員
況候補者之品望學識與正額相去不過一間今併而掣籤按諸法理事實各方面似無
缺略

湖北地方自治籌備會等意見書

北京國憲委員會諸先生公鑒頃讀公報載北京憲法起草委員會業經成立照章得由地方各法團提出意見書於該會以資採擇日昨本省各法定機關接到北京國憲起草委員會來電云各縣法團均鑒查國民代表會議條例第二條規定各地方法團得提出關於憲法之意見書於國憲起草委員會等語現在本會委員業經查照臨時執政召集令於八月三日開會茲事體大關係國本端賴諮集羣思蔚成鴻業貴會如有卓見無論關於憲法全部或一部均盼以書面具案提交本會俾資參攷而謀採訂惟本會法定起草期間不得逾三個月議事程序極爲繁重貴會提出之意見書尤盼於九月二十日以前送到本會萬勿逾延等因准此查敝會既爲湖北全省地方自治籌備會則對於此國憲一項尤有注意之責任所有關於全部或一部之憲法不能不提出意見分項於左

(甲)國憲全部之點竊念我中華自黃帝開國以來即以統一雄長全球今我中華雖改成一民國而亦不能不謀統一然時勢至於今日血戰十餘年愈求統一而愈不能統一將謂舍統一而別謀制度乎吾恐分崩離析而敵國必漸次蠶食鯨吞則我中華四萬萬里地球之大或難完全享有抑謂講法律以謀統一乎吾恐彼有法律此有法律則今日彼以命令而

公布者明日此又以命令撤銷法律之變更無有已時統一之期限即無定止然古之統一我中華者大有成例黃帝以統一而得美名則顛戰爭秦皇以統一而得惡名不外武力所以古者諸侯背叛天子命六師討伐今者我中華民國欲謀統一無論省制道制聯區制而中央必有護憲軍八師或十師專護國憲如有某地不遵從國憲者即由國會議決由元首命令討伐此爲維持中華民國統一計舍武力以保護法律決不能爲功此應提出意見者一也

(乙)國憲一部之點竊念國家之大非人莫治譬猶舟船必司舵者得人而舟行始能穩當一國元首苟不得人則國家烏能安寧今之元首無論名爲大總統名爲執政名爲國長總之不能由人民選舉一由人民選舉則此爭彼奪運動賄賂而元首之價值低落即元首之威信掃地依倣會之見我國元首莫若以元老院院長諮議院院長國務院總理三人憑天地鬼神簽定之然簽定之時須召集各省封疆大吏並將副元首簽定候補以免元首缺席時國基動搖且元首不可連任以奪同時有元首資格者之幸福而惹兵爭然退職後可作爲退居元首並有祿以養老藉爲崇德報功之典其餘各長官各議員均當例此此應提出意見者二也

意見書

十四

據上各節謹具芻議繕陳公座是否有當即希酌擇專電奉聞佇候明教

建議者湖北全省地方自治籌備會
連署者武昌市中講學會叩敬

附 錄

憲案十二大綱

- 一 立法組織採一院制或兩院制其組織權限如何
- 二 以地方爲單位之代表機關應否設立其組織權限如何
- 三 行政組織採總統制抑內閣制
- 四 總統選舉方法如何
- 五 國權分配於省自治問題
- 六 軍事應否另設專章軍費標準如何規定
- 七 監察與銓試機關應否設立
- 八 國民生計教育問題是否另設專章
- 九 憲法解釋機關如何組織
- 十 憲法修正問題
- 十一 法院之分類及編制

十二 會計制度

十三 關於內外蒙古西藏青海之規定

八月二十八日談話會公同提出關於國憲綱目案議定順序

自八月二十九日起至九月二十一日止國憲綱目案議定順序如左

八月二十九日(星期六)

(一) 立法院組織及職權擬於是日繼續討論並決定

(二) 國權分配與省自治擬於是日討論

九月一日(星期二)

(一) 國權分配與省自治擬於是日繼續討論並決定

(二) 行政組織採總統制抑內閣制擬於是日討論

九月三日(星期四)

(一) 行政組織採總統制抑內閣制擬於是日繼續討論並決定

(二) 總統選舉方法擬於是日討論

九月五日(星期六)

(一)總統選舉方法擬於是日繼續討論並決定

(二)監察機關應否設立擬於是日討論

九月八日(星期二)

(一)監察機關應否設立擬於是日繼續討論並決定

(二)銓試機關應否設立擬於是日討論

九月十日(星期四)

(一)銓試機關應否設立擬於是日繼續討論並決定

(二)國民生計教育是否另立專章擬於是日討論並決定

九月十二日(星期六)

(一)憲法解釋機關如何組織擬於是日討論並決定

(二)憲法修正問題擬於是日討論並決定

九月十五日(星期二)

(一)法院之分類及編制擬於是日討論並決定

(二)會計制度擬於是日討論

附 錄

九月十七日(星期四)

(一)會計制度擬於是日繼續討論並決定

(二)關於內外蒙古青海西藏之規定擬於是日討論

九月十九日(星期六)

(一)關於內外蒙古青海西藏之規定擬於是日繼續討論並決定

九月二十一日(星期二)

(一)軍事應否另立專章軍費如何標準擬於是日討論並決定

按右順序國憲綱目案全部議定後距本會三個月期間僅餘四十八日此四十八日中除星期日放假日應去八日外僅餘四十日此四十日中擬逐日開會以十日分部起草以十二日爲第一讀會再以十二日爲第二讀會以所餘六日爲第三讀會庶全部憲草能於期內完成不勝幸甚

以上所擬如每次會議進行較速各綱目可依次提前列案討論