

吳經熊
黃公覺
著

中國制憲史
下冊

商務印書館發行

吳經熊
黃公覺
著

中國
制
憲
史
下
冊

商務印書館發行

第四十四章 憲法草案的審議(三)中央政府第一節總統

三日下午舉行大會，繼續審議憲法草案。討論第四章「中央政府」第一節「總統」。關於確定總統職權與軍人不得當選爲總統、副總統問題，各委員根據理論上事實上，均有爭辯。茲記其大略如次：

對於第四章第一節「總統」第三十六條，羅委員運炎首先發言，謂：本條條文嫌太簡略。蓋總統不係專爲對外而設，且須對內有總攬行政之權。如第四十四條規定總統兼爲行政首領，總攬行政權。故主張將「對外」兩字及第四十四條條文完全刪去。而將本條加入「總攬行政」字樣。張委員維翰贊成羅委員之提議，將本條文與第四十五條合併。程委員中行、陶委員履謙、馮委員兆異主維持原案。謂：總統之性質有二。一爲國家元首，對外代表中華民國。一爲行政元首，對內總攬行政權。關係重要，不能混爲一談。俾表示總統資格有兩種。如合併，則感覺模糊。討論至此，主席提付表決，結果仍

維持原案。(註一)

對於第三十七條，史委員維煥發生疑問。謂：總統依法公布法律，發布命令時，如各關係院院長不加副署，或總統不經立法院而公布法律，有無補救辦法？衛委員挺生謂：總統不致不經立法院而公布法律。且國民有複決法律之權。例如司法院對於條件必先判決，然後明令公布。如司法院認為無必要時，總統何能獨發命令？其他如考試亦復如此。羅委員鼎贊成史委員意見，并主將「并須各關係院長之副署」十一字刪去。陳委員長衡謂：我國實行總統制與其他國家制度不同，各院院長均負有重大責任。如公布法律，應由立法院長副署，自無問題。倘不經關係院長副署，由總統任意發令，今天大赦，明天大赦，實屬值得考憲。故主張在憲法中須規定：總統依法公布法律發布命令，應由關係院院長副署，證明共同負責，而不致發生危險。並主將條文中之「并」字改為「但」字。後主席提付表決，結果仍維持原案。(註二)

對於第三十八條、第三十九條、第四十條，周委員緯主將在各條文中之「法」字下加一「律」字，以示明顯，旋經傅委員秉常解釋，謂：法律在憲法草案中第一百八十四條已有解釋。以上各條文中

之法字，係包括其他法律與憲法在內等語。全體均無異議，仍照原案通過。（註三）

對於第四十一條，陳委員茹玄主在原條下加「但彈劾案件不在此內」，以示政府懲治貪污決心，而期吏治之澄清，俾被劾之貪污，不能活動減刑復權。林委員彬謂：原條文全係指受刑事處分者而言。蓋人民犯罪，受刑事處分，或被判徒刑，或受褫奪公權，總統經司法院呈請，以犯罪人有悛悔從良之事實，或赦之，或減其刑，或復其權，以示政府寬大為懷，而予犯人以自新之路。貪污如犯刑事處分，自當受法律制裁，如受制裁後，能改過自新，自可減刑復權。惟此種復權之權，係指復其公權而言，並非指復其原有官職。故此條規定，並未有包庇貪污之情事。亦反對加但書，以示法律平等。樓委員桐蓀反對加但書，謂：官吏犯罪，受彈劾移付懲戒者，有三種處分。即犯行政上之罪受行政處分，犯民事上之罪受民事處分，犯刑事上之罪受刑事上處分。第四十一條所指之對象，全係刑事犯。被彈劾者如係犯刑事，固已包括在內。政府對於刑事犯能自新者，既能予以自新，何獨不赦及刑事之官吏？豈官吏非人民耶？後主席提付表決，結果維持原案。（註四）

對第四十二條，黃委員右昌謂：文武官員有似已往「文武官員在此下馬」之嫌，不如改用「公

務員」字樣。呂委員志伊謂應照建國大綱文字仍用「文武官員」字樣。結果維持原案。（註五）

對於第四十三條，全體無異議通過。對於第四十四條，樓委員桐蓀發生疑問，謂在字面上，本條文之「兼」字欠妥。我國政府勵行廉潔，禁止兼差。今總統雖爲行政首領，但用「兼」字，似有兼差之嫌。在事實上，總統書任，各條文中，已充分表現。如無本條文，亦無不可。羅委員運炎亦主張刪去本條。陳委員長蘅謂主張本條文與第四十七條可合併，改爲「總統總攬行政權，對國民大會負其責任。」黃委員右昌謂兼差并無關係，但慮兼薪，主將本條文仍舊存在。呂委員志伊主張本條應加修改，或與第三十七條合併，或與第四十條合併。討論至此，林委員彬發言，請審查人對此條報告審查經過。卽由傅委員秉常加以說明。傅氏謂：憲草中規定，現在是總統制。總統對外爲國家元首。對內有行政權，負責管理行政院。因此須充分表明，總統兼爲行政首領。行政院是總統代理人。但行政首領對行政院事向國民大會負責，與其他各院不同。故總統有兩個職務。在本條中證明總統本身以外兼行政權。如將本條刪去，恐與總統應有之職責表示含混。鍾委員天心謂：總統既是行政首領，「總攬行政權」字樣應列入第三十六條，俾總統之性質，使人一目了然。郝委員朝俊主張本條中之「兼爲

行政首領」六字刪去。後付表決，贊成將條文改爲「總統總攬行政權」者占大多數。遂二讀修正通過。（註六）

對於第四十五條，傅委員秉常謂本條在審查談話會中主張刪去。因五院院長會議毋須會議。如兩院間發生關係事項，可由兩院自行解決。李委員仲公主張保存本條。謂各院間發生爭執與衝突時，無適當解決機關，國民大會或臨時國民大會雖可解決，但須經過長久時間，始得召集解決。目前審查談話會不主增加此條之原因有二：一、防止總統制用行政首領地位召集會議，實行操縱一切。二、其他各院院長有附屬於行政院之嫌。以上兩點之顧慮，可予救濟。如將本條文中之「決定」兩字，改爲「解決」，意義當較爲活動。故主張本條文不應刪去。程委員中行謂：本條文如在憲法中規定，發生人治之惡影響。五院院長會議性質如何，實屬疑問。故主張將本條刪去。如各院發生關係事項，可由總統運用其個人力量與地位從中調和。如英國之英皇，其作用在調和內閣與國會爭端。表決時，大多數贊成刪去本條，遂刪去。（註七）

對於第四十七條，竺委員謂：我國值茲內憂外患，不應限制軍人不得當選爲大總統，以示大同。

劉委員監訓謂：憲法須應事實之要求。我國經十餘年內亂，軍閥橫暴，不堪設想，故主張本條應當存在。陳委員長衡謂：憲法爲百年大法，不能單就目前狀況而言。希望軍人均能覺悟守法。故主張將本條刪去。林委員彬主張將「現役」二字刪去，但本條文不可刪去。衛委員挺生主張刪去。吳委員尙鷹謂：憲法既有效力，即軍人當選總統，亦有許多條文予以限制。如以爲理論上說不通，事實上辦不到，則本條文不如完全刪去。樓委員桐蔭謂：人民怕的是軍閥，並非怕軍人，如真正有愛國軍人能負國家大事，人民未嘗不歡迎。史委員尙寬發言，提出折衷辦法，將本條文改爲「軍人非解職後不得當選爲總統副總統。」討論至此，主席請大會表決，先決定本條文應否刪去。因贊成刪去者少數，未能通過。遂將史委員之修正案提出表決。贊成者超過半數。遂二讀照修正案通過。（註八）

對於第四十八條，鄧委員鴻業請將條文中之「及」字刪去。結果照此通過。對於第四十九條，主席主張刪去，全體無異議。遂照原案刪去「與」字。對第五十條，各委員先後發表意見，因開會時間過久，主席乃指定焦委員易堂擬就修正案，再交大會審議。并決定四日下午繼續開會。（註九）

對於第五十條，鄧委員公玄謂：總統副總統如被彈劾或罷免時，行政院長亦受牽連，是否仍由

其代主席。主席孫院長謂：國民大會開會時，始得罷免或彈劾總統，大會既是能開會罷免彈劾總統，自然能改選總統。此無足慮。傅委員秉常謂：照美國憲法規定，總統副總統不能視事時，由國會另擬辦法，推選代理人。國會討論此辦法，多推國務卿代理。因國務卿係總統代理人，猶如我國當總統，副總統不能視事時，請行政院長爲代理人。故本條毋須更改。討論至此，大多數委員主維持原案，并根據樓桐蓀委員之提議，將本條之「與」字刪去，遂通過。（註十）

對於第五十二條，史委員維煥謂：本條文有排卻副總統之語病。若於「或選出後」後面之尙字刪去，另於其下增加「總統、副總統均」等數字，則較明晰。傅委員秉常謂：總統、副總統均係由國民大會同時選出，同時就職，任期任滿，自然相同。陳委員長衡謂：總統、副總統任滿解職，還要由行政院長代理，流弊太大。此項情事，恐不易發生。主張將全文刪去。劉委員盥訓、呂委員志伊謂：總統任滿，必須解職。本條文不應刪去。因可防止野心之總統，如任滿時不致再把握操縱國家大權。并可免妨害選舉新總統之事件。在事實上或無此種現象，但吾人爲慎重起見，不得不預先防止。郝委員朝俊謂：本條之「尙未就職時」之「尙」可刪去，「暫代」兩字可改爲「代行其職權」，俾與以前條文文字符合。

谷正綱委員贊成史委員維煥意見，將「副總統」三字加入。林委員彬主張將「暫代」兩字改爲「代行」。史委員尙寬主張將「總統職權」四字刪去，并在「由行政院院長」字樣下加「代行總統職權」六字。主席遂將各委員提議分付表決，經二讀修正條文如下：「第二十五條，總統於任滿之日解職。如屆期次任總統尙未選出後，總統副總統均未就職時，由行政院院長代行總統職權。」（註十）

二

對於第五十三條，郝委員朝俊提議將本條首句「依前一條之規定」刪去。全體無異議，決定維持原案，并將「依前一條之規定」七字刪去。對於第五十四條，陳委員茹玄謂：「總統如犯內亂或外患罪應如何處分，應請規定。」呂委員志伊謂：總統如犯內亂或外患罪時，無待罷免與解職，人民自可將其打倒。何必規定如何處分？旋經大會表決，仍維持原案。討論至此，第四章第一節各條文，均討論完畢。僅第五十條總統於就職日宣誓誓詞未經決定。主席遂請審查人梁委員寒操報告審查經過。梁委員謂：余與王、樓兩委員頃將各位對總統就職誓詞加以整理，嗣綜合各委員之意見，擬定誓詞一則。梁委員報告畢，即宣讀修正後之誓詞：「余謹以至誠向國民宣誓，余必遵守憲法，盡忠職務，

增進人民幸福，保衛國家，無負國民付託。如違誓詞，願受國法嚴厲之制裁。謹誓。」大多數委員均認本修正案極為妥當，遂通過。並決定五日開會繼續討論。（註十二）

（註一）立法院第三屆第七十次會議速記錄。

（註二）同上。

（註三）同上。

（註四）同上。

（註五）同上。

（註六）同上。

（註七）同上。

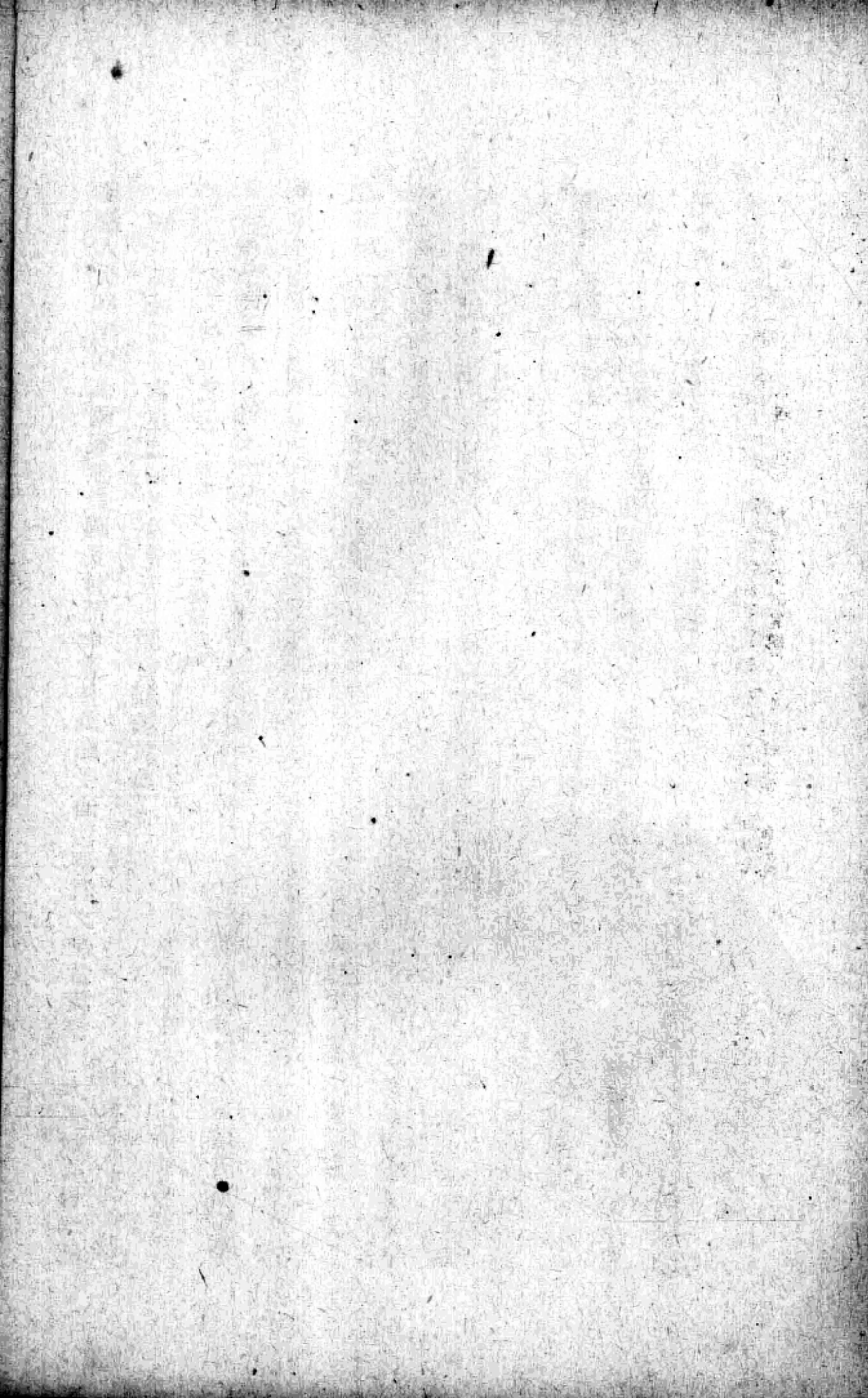
（註八）同上。

（註九）同上。

（註十）同上。

（註十一）同上。

（註十二）同上。



第四十五章 憲法草案的審議（四）中央政府第二節行政院

十月五日下午立法院繼續開第七十一次會議，審議憲法草案，將第二節行政院各條文，二讀修正通過。茲述其經過情形如次：

對於第五十五條，盛委員振爲謂：本條意義似與第四十四條「總統兼爲行政首領，總攬行政權」有衝突與重複之語病。且立法、司法、考試、監察，均對國民大會負責，本條規定行政院爲行使行政權之最高機關，則行政院亦應對國民大會負責，俾與其他各院之規定相同，而免總統與行政院長之權限畫分不清。故主張將本條末尾加「對國民大會負責」等字樣。林委員彬謂：照第四十七條爲「總統對國民大會負其責任」已有規定，無庸再加國民大會字樣，反見重複。主席提付表決，全體無異議，仍照原案通過。（註一）

對於第五十六條，陶委員玄謂：政務委員等於省政府中未兼廳長之委員，對實際事件，負責甚

少，不如不設政務委員，因吾人希望不負責任之大官，愈少愈好。傅委員秉常表示反對，謂天下事不能從壞處着想，如此愈想愈壞。行政院設政務委員之作用，在搜羅有極豐富之政治經驗者，對於院務多多批評，以便改善，并可調和各部會間爭執。至現在各省府不兼廳之委員，亦不能一概而論，認為空閑無事。且政務委員二十人中，除各部會長官為當然委員外，所餘者僅六、七人，共商國事，可主持公道，消除各部會間不良之意見。故認為政務委員有存在之必要。主席亦將此種制度之優點，予以說明，謂如現在之各種會議，有職務者，不多講話，而發言者，多係未兼職之委員。故設立政務委員，即係使其在政治上多多發生作用故也。主席發言後，全體無異議照原案通過。（註二）

對於第五十七條，羅委員運炎謂：委員會之制度，尚係試行制度，亦有用委員會之名義而實行獨裁者。故主張將「各委員會」四字刪去。劉委員盥訓贊成羅委員之意見，謂：現在委員會太多，大多為人而設。但陳委員長、程委員中行主維持原案。後付表決，結果仍維持原案。惟將「國家」兩字刪去。（註三）

對於第五十八條，呂委員志伊主張將「并罷免」三字刪去。張委員志韓謂：「均」字及「遴選」

「并罷免」各字均刪去。大多數委員認為妥當。遂將本條文改為「行政院各部部長，各委員會委員長，由總統於政務委員中任免之。」二讀修正通過。（註四）

對於第五十九條，全體無異議。惟將「及」字刪去，二讀修正通過。對於第六十條，樓委員桐蔭謂：主將第六十條第六十一條完全刪去。應經行政院會議議決各事項，毋須在憲法中規定。因行政院會議性質，屬於行政內務。其他四院關於內務事件，憲法中並未規定，故行政院會議，毋須在憲法中規定。陳委員長衛反對樓意，并謂行政院對外是一個單位。一切行政上重大事項，如宣戰、媾和，由關係部會送交行政院，應經行政院會議。衛委員亦謂：行政院會議關係重大，不能將第六十、六十一兩條刪去。史委員維煥謂：行政院會議有兩種性質。立法院、監察院為合議制，各國均有此習慣。考試院、司法院會議，屬於事務性質。以上兩院會議，憲法上均無規定。惟行政院會議，半屬合議制性質，半屬事務性質，關係重大，憲法中必須明確規定。盛委員謂：「因故」兩字係下級對上級機關而言。如因故請假之類，但總統不能出席，向誰請假，故不如將「因故」及「能」字均刪去。表決結果，將條文中之「因故」、「能」字刪去。二讀修正通過。（註五）

對於第六十一條，胡委員主將一、二、三等項合併爲一項，以期節省文字。但衆對前三項之分列及次序，均無異議，照原案二讀通過。羅委員鼎謂：第五項較第四項重要，應相互對調。徐委員元誥謂：第六項係總統交議之事，當更較第五項重要，應列在第四項之前第五項之後。衆無異議。後三項遂經修正爲「四、各部各委員會間共同關係之事項，五、總統交議之事項，六、行政院院長各政務委員各部各委員會提議之事項。」二讀修正通過。（註六）

（註一）立法院第七十一次會議速記錄。

（註二）同上。

（註三）同上。

（註四）同上。

（註五）同上。

（註六）同上。

第四十六章 憲法草案的審議(五)中央政府第三節立法院

十月六日上午立法院繼續開會，審議憲法草案第四章「中央政制」第三節「立法院」各條文。各委員對立法院職權及選舉立法委員等問題，發表意見極多。其經過各情如次：

對於第六十三條，盛委員振爲發言，謂對條文中之「最高」兩字，發生懷疑。因「最高」兩字，好似形容有最高或次高之別。例如此人身體最高，此人身體次高。而立法院在中國只有一個，何必用最「高」字樣。故主張將此兩字刪去。傅委員秉常、鍾委員天心謂：不能因有最高、次高或不高之別，而刪去「最高」兩字。立法院爲全國最高立法機關，與行政院爲中央政府行使行政權之最高機關，同屬一樣性質。第三節「行政院」已有此規定。如本節若將「最高」兩字刪去，豈不是行政院與立法院有高低之別乎？梁委員寒操主張維持原案。張委員志韓謂：本條前一句是說明立法院之性質，末一句是說明立法院之責任，不如分爲兩條，意思明顯。猶如第一節總統各條文，將總統性質與責任分爲兩