

憲法與省制

張東蓀先生著 憲法草案修正案商榷書

谷鍾秀先生著 中華民國憲法草案釋義

王寵惠先生著 憲法危言

王寵惠先生著 憲法芻議

張嘉森先生著 省制草案

上海

福州路一百十九號

泰東圖書局印行

中華民國五年九月十日出版

憲法與省制

定價大洋一元



編輯者 張東蓀

發行者 泰東圖書局

印刷者 泰東圖書局

總發行所

泰東圖書局
上海福州路一百十九號

護國軍紀事

己出 定價 一冊 五角
四冊 價 六冊 二元八角
郵費 一冊 五分
六冊 三角

袁氏擅改國體吾人民起義擁護此不特爲吾國之大變故抑亦世界上之大問題凡與吾有關係之別強莫不非常注意比之推倒滿清所關尤爲宏大不有專冊彙載安足以昭鄭重而永流傳本局有鑒於此特請專人雜採各報之事實類錄分編顏曰護國軍紀事月出一大冊茲述其內容及利便如下(一)內容精確本篇分論說文告紀述三大門論說門分國論外論文告門分對內文告對外文告紀述門分外交財政軍情戰訊義聲凡關於護國軍及袁軍之事迹均擇要搜入(二)披閱利便各報所登既雜居無紀又講閱難周本篇採其菁華去其蕪穢使觀者收參觀互證之益且得一事首尾之詳又風謠之起止於一時各報不免因而躡入然事久眞現抉擇自易爲功本篇既月出一冊則記載正確使觀者得祛前疑有心國事者當必以先觀爲快也

目錄

憲法草案修正案商榷書

張東蓀著

中華民國憲法草案釋義

谷鍾秀著

憲法危言

王寵惠著

憲法芻議

王寵惠著

省制草案

張嘉森著

附

約法

議院法

憲法草案修正案商榷書

張東蓀

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

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

四、喚起人民對於民黨主張之懷疑。

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

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

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

夫既言修正矣。不佞對於修正。尙有意見二則。

(一)修正之點宜限於必不得已者

(二)修正愈少愈妙

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

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

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

(一) 凡關於比較的不易修正之法。務取簡要且富有彈性。以便伸縮。

(二) 卽比較的不易修正之法。其修正手續亦宜取比較的輕捷。

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

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

請以管見所及。僭擬如下。

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

憲法宣布全國。永矢咸遵。垂之無既。

(說明)原文無修正。

第一章 國體

第一條 中華民國爲民主國

國體不得爲修正之議題

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

第二章 國土

第二條 中華民國國土。依其固有之疆域。

國土及其區劃。非以法律不得變更之。

(說明)按此條無修改。蓋取其含渾。有伸縮力也。

第三章 國民

第三條 凡依法律所定。屬中華民國國籍者。爲中華民國人民。

第四條 中華民國人民。於法律上。無種族階級宗教之別。均爲平等。

第五條 中華民國人民。非依法律不受逮捕監禁審問處罰。

人民被羈押時。得依法律。以保護票請求提至法庭。審查其理由。

第六條 中華民國人民之居住。非依法律不受侵入或搜索。

第七條 中華民國人民。通信之秘密。非依法律不受侵犯。

第八條 中華民國人民。有選擇住居及職業之自由。非依法律不受制限。

第九條 中華民國人民。有集會結社之自由。非依法律不受制限。

第十條 中華民國人民。有言論著作及刊行之自由。非依法律不受制限。

第十一條 中華民國人民。有信仰宗教之自由。非依法律不受制限。

第十二條 中華民國人民之財產。不受侵犯。但公益上必要之處分。依法律之所定。

第十三條 中華民國人民。依法律有訴訟於法院之權。

第十四條 中華民國人民。依法律有請願及陳訴之權。

第十五條 中華民國人民。依法律有選舉及被選舉之權。

第十六條 中華民國人民。有從事公職之權。

第十七條 中華民國人民。依法律有納租稅之義務。

第十八條 中華民國人民。依法律有服兵役之義務。

第十九條 中華民國人民。依法律有受初等教育之義務。

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

第四章 國會

第二十條 中華民國之立法權。由國會行之。

第二十一條 國會以參議院衆議院構成之。

（說明）此二條無修正。

第二十二條 參議院以左列之議員組織之。

由各省省議會選出者 每省四名

由蒙古選舉會選出者 八名

由青海選舉會選出者 二名

由西藏選舉會選出者 四名

由博士會學士會聯合選舉會選出者 四名

由華僑選舉會選出者 四名

由全國農會商會工會聯合選舉會選出者 四名

其選舉法以法律定之

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

條同。第十二條與本章第三十六條同。第十三條與本章第三十九條同。第十五條與本章第三十七條同。第十六條與本章第三十八條同。第二十一條又與本章案第十一章第百十三條相同。是本憲法草案已早攝國會組織法於其中矣。且本章案第三十二條第三十四條及第四十條等又皆爲組織法所應有而未有著。是組織法反較略於憲法也。夫法律原取其周詳。用補憲法之簡略。今乃反是。則組織法之存在。根本上已失其依據矣。所餘者唯第二條關於參議院之組織者。與第四條關於衆議院之組織者耳。吾誠不知何以餘條皆可移入憲法。獨此二條不可移入憲法耶。又况憲法一旦成立。國會組織法勿論如何。終必改正。因其規定關於約法者太多。約法作廢。必自然而受破壞之影響也。夫國會組織法既須修正。則不如卽攝收此國會組織法於憲法之中。又况實際上已攝收其大部分於憲法中矣。所餘者區區二三條。何獨不可一爲移入耶。由是以言。本條之修正案實乃對於國會組織法第二條之修正案而移置於憲法中者也。所以移置於憲法中者。亦非自我作古。美利堅憲法實有此例。（見美憲第一條第三節）又况上院與下院微異。額數不必應時而增。儘可取剛性也。

此修正案之第一主點。卽在減少名額。蓋國會組織法云每省省議會選出十名。蒙古選出二十七名。西藏十名。青海三名。中央學會八名。華僑六名。合計二百七十四名。似覺過多。蓋上院異乎下院。貴能冷靜慎審。欲其致此。必名額無多。若人數一多。浮躁輕率。勢必隨之。此所以不可不減少也。今改正如右。共計一百一十四名。似減去原數之半。則減少名額之效果。或可實現也。

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

第二十三條 衆議院以各選舉區每人口滿百萬選出議員一名之議員組織之

其選舉法以法律定之

(說明)按原文爲『衆議院以各選舉區比例人口選出之議員組織之』其比例未確定。是有待於國會組織法。夫國會組織法既爲憲法所攝收殆盡。則此條亦儘可移入憲法。故此修正案亦即對於國會組織法第三條與第四條之修正也。

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

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

第二十四條 衆議院議員名額及其分配於人口未調查以前以法律定之

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

第二十五條 無論何人。不得同時爲兩院議員。

第二十六條 兩院議員不得兼任文武官職。但國務員不在此限。

第二十七條 兩院議員之資格。各院得自行審定之。

第二十八條 參議院議員。任期六年。每二年改選三分之一。

第二十九條 衆議院議員任期三年。

（說明）以上五條無修改。

第三十條 兩院各議長副議長一人。除參議院議長外。由各院議員互選之。

參議院議長以副總統爲之

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

第三十一條 國會自行集會開會閉會。但臨時會由大總統召集之。

第三十二條 國會常會於每月三月一日開會。

第三十三條 國會常會會期。爲四個月。但得延長之。

(說明)以上三條。不須修正。

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

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

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

第三十五條 國會之開會閉會。兩院同時行之。

一院停會時。他院同時休會。

衆議院被解散時。參議院同時休會。

第三十六條 國會之議事。兩院各別行之。

同一議案。不得同時提出於兩院。

(說明)此兩條亦無修正。

第三十七條 兩院非各有議員總額三分之一以上之列席不得開議

但關於左列事項非各有議員總額過半數之列席不得開

議

一 法律案

二 預算案

三 不信任案

四 增加國庫負擔之議案

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

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

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