

審議中華民國憲法草案報告書

3422
703

審議中華民國憲法草案報告書



審議中華民國憲法草案報告書

本會於中華民國五年九月十五二十等日對於中華民國憲法草案爲開始之審議當經決定按草案所有之重大問題先行討論然後再將草案內所未有之緊要問題提出討論嗣於九月二十二二十五二十七二十九十月二十四六九十一十三二十二三三十五十一月三十六七二十九十二月四六八二十二二十七及六年一月八十等日先後共開審議會二十四次茲將各方面所持理由及所得結果撮其要略報告如左方

(一)草案第二章國土問題 湯議員松年宋議員淵源馬議員君武郭議員人漳陳議員嘉會丁議員象謙等均反對原案主張列舉規定其所持理由(一)恐國土不規定明白對內不足喚起人民注意對外尤易發生危險(二)臨時約法於國土即係列舉規定此次制定憲法不宜將約法條文任意刪去 郭議員涵丁議員鑾駱議員繼漢曹議員玉德王議員紹鑒等均贊成原案主張概括規定其所持理由(一)單一組織之國家其憲法上於國土一項多用概括規定中國既非聯邦則國以內之行政區域自可隨時變更憲法則不能隨時變更故非預留伸縮之餘地不可(二)對外國際交涉非取概括的規定不可(三)臨時約法僅列入二十二行省內外蒙古青海西藏而

於科布多烏梁海等處尙多遺漏此次列舉殊多困難(四)如必取列舉主義則非將經緯度詳細規定不可此層既辦不到即以仍用概括爲宜 嗣以反對原案付表決當時在場議員六百二十三人起立者一百四十一人不足三分之二以上繼以原案概括規定付表決起立者四百五十九人過三分之二以上可決

(二)草案第三章第七條至第十二條人民自由權問題 鄒議員魯葉議員夏聲賀議員贊元等均反對原案主張自由權不受制限其所持理由(一)人民自由不以憲法保障而以法律保障倘將來立法機關隨意定出一種法律恐人民自由權盡爲剝奪(二)自由當屬善意的非惡意的若係惡意自由當然處罰何必再爲揭示 駱議員繼漢韓議員玉辰易議員宗燮朱議員兆莘等均贊成原案主張自由權宜有制限其所持理由(一)通常法律本不能以憲法牴觸況法律尤非命令及行政處分可比自由何致受其剝奪(二)自由既非絕對的當然須加限制(三)如不照原案規定則於特別時期特別場合將用何法以爲救濟(四)近年以來一般普通人民對於自用一層解釋種種錯誤若再不限制將來更不知伊於胡底 此外秦議員廣禮復主張採用臨時約法定明於如何時期如何場合加以限制不必條條加以非依法律不

受侵犯或制限字樣 嗣以原案第七條至第十二條原有之限制一律刪除另定限制付表決當時議員在場者五百六十五人起立者一百七十七人不足三分之二以上繼以原案付表決起立者三百九十八人過三分之二以上可決

(三)草案第三章第十九條第二項國民教育以孔子之道爲終身大本問題 張議員魯泉何議員雲吳議員宗慈林議員伯和凌議員文淵張議員伯烈等均反對原案主張刪除此項其所持理由(一)孔子之道多爲君主說法此項規定與民國國體相左(二)草案已規定人民信教自由若將孔子之道特別規定是先以憲法條文壓迫他教恐對內對外必致惹起紛爭(三)何者爲修身大本乃教育方針應屬行政範圍訂入憲法亦殊未合(四)孔子非宗教家有此一項既不足爲孔子光刪除此項乃正所以尊崇孔子(五)以倫理問題定入根本法內性質既屬不合且亦無拘束力量尤恐生出莫大危險(六)國民教育應養成獨立生活之能力若一般國民服從孔教不農不商無生活之能力國家必大受其影響(七)國民教育即強迫教育五族人民皆當負此義務如以孔子之道訂入憲法則五族人民中之奉回教佛教及天主耶穌等教者是否違憲法是否應受法律制裁(八)國家教育方針本可隨時變遷例如人民儒

弱卽宜提倡軍國民教育人民貧窮卽宜提倡實業教育人民道德薄弱卽宜提倡道德教育今如以此項訂入憲法試問將來如何變更(九)國家欲尊崇孔子如祀孔典禮或將孔子學說於大學校中特設專科及其他種種尊孔方法均可採用若徒爭此一項條文而人民不講道德仍屬無益。湯議員松年蔣議員羲明章議員兆鴻陳議員銘鑑張議員琴朱議員兆莘等均贊成原案主張不刪此項其所持理由(一)孔道乃教育上問題非宗教上問題此項與草案第十一條并不衝突(二)孔子天下爲公之說何嘗不合共和真諦(三)今日全國人民心理對於孔子非常信仰欲培養社會道德必以孔教爲基礎(四)此項既定入草案無故刪去恐外界無知將生誤會(五)孔子爲中國二千餘年以來組織社會之重心卽認爲教育方針照荷蘭憲法先例教育方針亦無不可訂入憲法(六)草案第十一條爲普通之規定此項爲特別之規定按諸普魯士可倫比亞古巴巴拿馬各國憲法亦有先例可援(七)外國教會學堂俱讀四書可見孔子之道卽外教之人無不信仰定入此項不致引起他教爭端。嗣用無記名投票法表決議員投票者五百七十七人贊成原案投白票者三百七十七人反對原案投藍票者二百人兩方面均不足三分二以上此問題遂無結果。

(四)草案第四章第二十一條兩院制問題 劉議員崇佑李議員載唐王議員敬芳均反對原案主張一院制其所持理由(一)現在國會雖有參眾兩院之分其實職務上並無區別(二)中國既非聯邦又無貴族階級則無設置兩院之必要(三)中國將來如採用責任內閣制其內閣必由多數政黨組織而成絕不能容議會之專制(四)議會與政府之衝突多由於預算然預算權即在兩院制亦偏重於眾議院本非兩院均有同等之權至普通立法權則與政府兩不相涉況即有政爭亦非此種機關所能調和(五)參議院宜改作憲法上特定之機關可終年開會解決種種困難問題不必與眾議院同為國會(六)國會不能無政黨設上院甲黨議員居多下院乙黨議員居多則兩院主張不能一致必碍議事進行 陳議員銘鑑李議員國珍王議員玉樹等均贊成原案主張兩院制其所持理由(一)中國僅設眾議院適用普通選舉法必不能消納各方面之意見(二)現今世界各國均採用兩院制即美國中之一小州亦然我國幅員如此廣大民族如此複雜何以獨不採用(三)法國經兩次一院制之失敗終採用兩院制實我國憲法上最好之前師(四)現時之兩院太無區別乃國會組織法之不善非兩院制之不善(五)兩院彼此監視互相提携調和可免一院之專制(六)

如用一院制則行直接選舉即蒙藏青海亦必皆以人口爲比例恐因他族人少之故無形之中縮小其代議權易啓蒙藏等族之疑慮嗣以反對原案贊成一院制付表決起立者少數繼以原案兩院制付表決當時在場議員四百六十七人起立者四百一十九人過三分之二以上可決

(五)草案第四章第二十二條參議院組織問題 林議員長民陳議員光鼐程議員鑒度范議員熙壬等均反對原案主張於參議院之組織加入法定議員四字其所持理由(一)採取兩院制既爲調和政爭起見則組織分子必須有經驗之老成人在內(二)行政制限權宜付與參議院單獨行使則其組織當含有參事院之性質(三)衆議院之立法係全般的參議院之立法係一般的欲其分別而不相混則參議院之組織不能不有特殊資格之規定 張議員琴秦議員廣禮童議員杭時呂議員復均贊成原案主張不必修改其所持理由(一)原條規定頗含有伸縮力將來規定地方官制時無論改省爲道或爲州均與原條文並無影響(二)中國既爲民主國其立法權與行政權當然不能混合倘立法機關容行政官吏攙入其間國會議員可由大總統或省長推舉試問選舉法尙有何用(三)兩院組織之分子固應略有區別若來源相

差過甚則反不能調和立法部與行政部之衝突 嗣以反對原案付表決起立者少數繼以原案付表決當時在場議員五百七十人起立者四百四十二人過三分之二上可決

(六)草案第四章第二十六條但書議員兼任國務員問題 張議員國浚襲議員玉崑李議員有忱等均反對原案主張刪除但書其所持理由(一)議員兼任國務員殊非鞏固三權分立之道(二)議員兼任國務員名爲政治上之運用實際上適足以啓議員運動國務員之門且恐起黨派無形之衝突而影響及於議會(三)草案已規定衆議院有彈劾國務員及爲不信任之決議權如議員得兼國務員則因彈劾或不信任之結果至議院與政府不能並存時必發生種種障礙(四)議員得兼國務員政府可藉以左右議院(五)國務員事務繁重若同時又須列席議院於職務職權上亦兩有妨害(六)閣員而可兼任議員此時必爲政黨內閣爲閣員者必政黨之要人設有違法行爲可直接運動本黨議員又可藉其他閣員之兼任議員者出席議會爲之庇護(七)議員之在議會雖錚錚有聲入閣以後即難保其不變易初衷且假令閣員非盡爲議員則議會對於議員之兼任者感情必善否則感情必惡是即政府與議會之隔

閣亦終不能疏通 劉議員恩格王議員玉樹何議員雲等均贊成原案主張不刪但書其所持理由(一)本草案所取非絕對三權分立制度乃議會制度政黨內閣必當出現既不能限制政黨中人入閣則又何必限制議員不得兼任國務員(二)選舉運動在立憲國爲不可諱之事實然此乃黨派關係於議員兼任國務員無關(三)議員得兼國務員可破除立法行政兩方面之界限(四)議會只須過半數之出席即可開議議員得兼閣員與議事進行并無妨碍(五)吾國人民眼光祇知尊重政府而不尊重議會如憲法上規定閣員得兼議員可使人民尊崇政府之心移而尊崇議會(六)重議會如憲法上規定閣員得兼議員可使人民尊崇政府之心移而尊崇議會(六)議員得兼閣員此制在英法等國行之已久毫無弊害嗣以反對原案刪去但書付表決當時在場議員四百九十四人起立者二百八十一人不足三分之二以上繼以原案大體付表決起立者一百七十五人亦不足三分之二以上此問題遂無結果

(七)草案第四章第四十三條不信任國務員問題 陳議員善陳議員光蔭蔣議員義明等均反對原案主張刪除此條其所持理由(一)制定憲法須內閣與議會權限立於平等地位設發生議會專制之患則國家非常危險(二)不信用投票僅以過半數之表決如輕易行使必致養成一般敷衍之國務員國家尙安望其發展(三)政府

之政策如果不良議會但不與通過預算其政策即不能行何必更爲不信任之決議
(四)不信任權與解散權相爲表裏共和國尊重民權何必以此種無益事實之不信任決議徒換得一解散議會機會 何議員袁李議員春榮葉議員夏聲等均贊成
原案主張衆議院得不信任國務員其所持理由(一)法律上之責任可行使彈劾權
若政治上之責任則不能彈劾只能爲不信任之投票(二)國務員既對於下院負責
任下院即應有監督之方法(三)本草案祇規定衆議院有國務總理同意權而國務
員之同意權并未規定則國務員之能否勝任非可逆知設無不信任投票果將何法
以爲救濟(四)不信任投票可僅對於國務員一部分行之無碍於全體確與彈劾不
同(五)不信任國務員既與解散議會有關則此等職權議會必不輕於行使儘可於
憲法中明爲規定 嗣以反對原案主張刪去第四十三條付表決當時在場議員五
百四十五人起立者一百零二人不足三分二以上繼以原案付表決起立者三百八
十一人過三分二以上可決

(八)草案第五章國會議員會問題 劉議員恩格仇議員玉珽張議員知競等均反對
原案主張此項委員會不能成立其所持理由(一)法美先進國均無此項委員會之

組織雖智利有此先例究屬少數(二)此項委員會既由兩院選舉而來行使國會職權即係代表國會並非調劑機關(三)議員之選舉以少數代表多數人民已屬不得已之制度今又由少數議員中選出少數委員以操縱多數危險殊甚(四)此項委員會設立之目的雖在監督政府於國會閉會之時而全體僅四十人恐將來不免反受政府之操縱(五)我國國會會期較智利既多一月且有臨時會之規定無此項委員會救濟之必要(六)國會乃合兩院組成委員會竟以一機關代表兩機關是其權力尙在被代表者權限以外亦與代表原則不符(七)草案規定國務員受不信任決議時不免職即須解散衆議院是議會雖行使其職權而所負之責任固極重大今委員會有種種之同意權及議決權而除報告國會外并無其他責任假使國會開後並不承認委員會所議決或同意之事件爲合法且並認政府所爲之事爲失職而提起彈劾或不信任之決議試問此種責任將由誰負何議員妄葉議員夏聲等均贊成原案主張應設國會委員會其所持理由(一)國會閉會期內如所最重要者爲監督權非有常設機關必致發生危險(二)政府於國會閉會期內如遇緊急事件發生有委員會可以救濟政治困難(三)前清諮議局之常駐委員行之二年並無弊病國會委

員會性質相同豈獨有流弊可言(四)委員會於國會次期開會時須將經過事由報告國會如國會不承認其議決仍可作爲無效此點亦可規定於憲法中(五)人數問題每院尚可於二十人外增加若干 嗣以反對原案付表決當時在場議員四百八十二人起立者四百七十二人過三分之二以上否決

(九)草案第六章第六十五條緊急教令問題 劉議員恩格呂議員復葉議員夏聲等均反對原案主張不規定大總統有發布緊急教令權其所持理由(一)緊急教令既與法律有同等效力則已經公布之法律無論何時均可假緊急教令作用以停止或變更(二)各國憲法有緊急命令之規定者大半係君主國家民主國究屬罕有(三)國家遇有內亂外患發生本草案已有宣告戒嚴及對外宣戰之規定亦無發布緊急命令之必要(四)草案所謂維持公共治安防禦非常災患者均係抽象的並非具體的政府視爲緊急者人民或未必視爲緊急界限既不清晰事件又未列舉則政府濫發緊急命令權時於人民權利自由影響實大(五)草案第二十條及第九十三條已規定立法權在國會法律非以法律不得變更若大總統可發布與法律有同等效力之命令亦與本草案自相抵觸(六)國會常會期間爲四個月於全年祇占三分之一

而閉會期間則占三分之二若閉會期內政府即可發布與法律同等效力之命令則比較其數量政府之行使立法權豈不反較國會之行使立法權爲大(七)本草案之國會委員會既已刪除此條更無存在之餘地 孫議員潤宇李議員國珍林議員長民等均贊成原案主張大總統得發緊急教令其所持理由(一)原案規定此種緊急命令權內中已設有許多條件爲之限制現國會委員會雖已打消而國務員負責一層究尙存在對於此種教令國務員豈肯輕於副署(二)英法憲法上因不許政府有緊急命令權每爲時勢所迫終不免於違憲我國當引爲前車之鑒(三)緊急命令所關係之事實與戒嚴及防禦宣戰各不相涉不得謂大總統既有戒嚴權及防禦權即不當有緊急命令權(四)本條第二項國會否認即失效力之規定於本草案第四十二條極有關係可無庸虛政府之專制(五)緊急教令與財政緊急處分亦迥不同彼爲消極的此爲積極的二者並列不嫌重複(六)國會委員會之規定既已刪除斯國務員之責任界限乃益明瞭不得謂無國會委員會大總統即不當有緊急教令權嗣以反對原案付表決當時在場議員五百五十七人起立者二百三十五人不足三分二以上繼以原案付表決起立者三百十五人亦不足三分二以上此問題遂無結

果

(十) 草案第六章第七十五條解散衆議院問題 王議員玉樹秦議員廣禮呂議員志伊易議員宗夔等均根本反對原案主張不規定解散權其所持理由(一)本草案既採議會內閣制則議會內閣間同其步調當不至有解散之事實(二)規定解散權則國會之權力減削政府即難免無專制之危險(三)條文中有於五個月內定期召集之規定無論中國土地遼闊交通不便五個月內不能齊集即使果能依期召集而此五個月之中無監督政府機關豈不予政府以自由行動(四)以參議院間接選舉之少數人解散直接選舉之多數人此項理由根本上不能成立(五)本草案既規定大總統由國會選出如何大總統又有權可以解散衆議院是此種條文顯係自相背戾(六)各國解散下院多因預算案不能成立本草案第一百三條對於預算未成立時已有救濟辦法自無解散衆議院之必要(七)本草案於衆議院議員任期祇定爲三年任期既短民意不致十分變動即不必待其判決(七)原案既規定於同一會期內不得爲第二次之解散是甲內閣有解散權而乙內閣無解散權此理亦甚不通 蔣議員義明呂議員復等均根本贊成原案主張規定解散權其所持理由(一)立憲精

神三權分立貴得其平解散權本屬行政部一種行政之策不能以自身係立法部之議員卽思將立法部之權預爲加重（二）國會爲人民代表設不稱其職自宜訴之全國國民待最後之判決（三）行政部有解散權則議會之不信任權不致任意行使（四）如僅許衆議院有不信任投票權而不許大總統有解散權則政府終於無保障欲冀政治良善必不可得 此外陳議員光燾湯議員漪均贊成有解散權而反對參議院三分之二同意之制限孫議員鐘則贊成解散權宜嚴爲制限 嗣以大總統無解散權付表決當時在場議員四百七十二人起立者一百三十四人不足三分之二以上繼以大總統有解散權付表決起立者三百十四人亦不足三分之二以上終以大總統有解散權須加限制付表決當時在場議員五百四十九人起立者三百六十一人仍不足三分之二以上此問題遂無結果

（十一）草案第七章第八十條國務總理同意問題 王議員玉樹童議員杭時龔議員政等均反對原案主張國務員全體須經衆議院之同意其所持理由（一）政黨內閣暫時不能發生則爲混合內閣之組織設不經同意則所選之人未必盡能稱職（二）內閣既有連帶之責任於初任時自應加以慎重（三）國會對於全體閣員既得彈劾

或不信任設無全體閣員同意權則與本草案第四十二條及第四十三條立法之系統不相關聯 程議員鑒度李議員春榮劉議員恩格等均贊成原案主張對於國務總理一人有同意權其所持理由（一）組織完全政黨內閣在吾國今日尙非易事蓋每黨中之小派甚多苟不由總理一人選擇必致發生種種弊病（二）本草案規定既爲責任內閣制總理對於衆議院負責任應有取舍閣員之權主張方能貫徹（三）議院對於各國務員亦未能詳知一切如全體須經同意難免發生濫用職權之弊 此外孫議員鐘復主張國務總理之任命亦不須經議院同意以爲此條規定與第四十三條不信任之議決相重複既有事後監督即不必再爲事前監督 嗣以不規定同意權付表決起立者少數繼以全體國務員均須經衆議院同意付表決當時在場議員五百六十七人起立者一百六十九人亦不足三分之二以上終以原案付表決起立者四百三十二人過三分之二以上可決

十二草案第八章第八十六條行政訴訟問題 劉議員恩格賂議員繼漢張議員嗣良等均反對原案主張設置平政院其所持理由（一）我國現在法院大概多受行政官之掣肘而行政官所操勢力又最強若行政裁判亦屬諸法院一定不能得其公平