

憲草中關於外交之規定

曹樹銘

一國之憲法對於一國之外交，常有明白之規定。中華民國之憲法

草案當然亦不能例外。在未具體討論以前，茲先將民國二十五年五月

五日國民政府公布之憲法草案內，有關於外交各條款摘錄如下：

『第三十六條 總統爲國家元首，對外代表中華民國。』

『第三十九條 總統依法行使宣戰媾和及締結條約之權。』

『第六十一條 左列事項，應經行政會議議決：

- (一)
- (二) (從略)

(三) 提出於立法院之宣戰案媾和案條約案及其他關於重要

國際事項之議案。

(四)

(五) (從略)

(六)

『第六十四條 立法院有議決法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣

戰案，媾和案，條約案及其他關於重要國際事項之權。』

『第七十條 總統對於立法院之議決案得於公布或執行前提

交復議。

立法院對於前項提交復議之案，經出席委員三分二以上之決議維持原案時，總統應即公布或執行之；但對於法律案條約案得提請國民大會複決之。

『第一二九條 左列各款事項，在中央應經立法院之議決；其依法律得以省區或縣市單行規章爲之者，應經各該法定機關之議決。

(一) 稅賦捐費罰金罰鍰或其他有強制性收入之設定及其徵收率之變更；

(二) 募集公債，處分公有財產，或締結增加公庫負擔之契約；

(三) 公營專賣獨占或其他有營利性事業之設定或取銷；

(四) 專賣獨占或其他特權之授予或取銷。

省區及縣市政府，非經法律特許，不得募集外債，或直接利用外資。』

(甲) 憲草第三十九條 在該條文內所謂「締結條約」一語，非常含混。依照孫哲生院長在其所著憲法草案中之元首制（見中華法學雜誌新編第一卷第一號第二十頁）一文內，曾作如下之解

釋：華法學雜誌新編第一卷第一號第二十頁（一文內，曾作如下之解

……總之，總統制爲元首親攬行政實權，直接自負行政責任之制度；本制則爲元首操縱行政實權，間接擔當行政責任之制度；此其所以相異也。……」

外交部白皮書第二十六號第九十二頁。可見條約之批准在憲法內實有明白限制與說明之必要。爲明示此種限制起見，在上述擬具第三十九條內，應另加一節如下：

擬「第三十九條 ……（見上）」

既云「間接擔當」，是此項「締結條約」者當然非總統本人。且總統如有直接締結條約之權，最易發生祕密外交及脅迫外交；例如過去我國對外關係史上，日本曾於一九一五年一月十八日向當時總統袁世凱提出所謂二十一條；在民國二十一年六月八日我國參與國際聯合會調查委員會代表顧維鈞所提說帖第四號「關於二十

凡所締結之條約，須經立法院批准，方能生效；如遇總統與立法院意見不一致時，須經國民大會之批准，方能生效。」

一條及一九一五年五月二十五日中日條約之說帖」內，有「其突然向總統祕密提出此項要求，實出意外」之語（註——參見民國二十二年三月外交部白皮書第二十六號第八十八頁），更可見總統如果直接折衝，最易滋流弊。因此，爲顧及實際上之情形及避免直接祕密外交起見，似應修改如下：

擬「第三十九條 總統依法行使宣戰媾和及指派代表締結條約之權；於指派代表締結條約時，須頒發全權證書。」

同時，在事實上，此種由總統指派代表所締結之條約，如未經立法院之批准（即憲法就六十四條內所謂「議決」）或國民大會之批准（即憲草第七十條內所謂「複決」），不能發生法律上之效力。過去我國對外關係史上，中國政府對於一九一五年中日條約未經當時

國會之批准，認爲其不能有效之一大原因（參見民國二十二年三月

我國自國民政府成立以來，曾於民國十七年十二月十一日由國民政府公佈限制地方政府借外款令（見立法院編國民政府法規彙編第五冊第五一四頁，該令文如下：

「借用外資，易滋流弊。民國元二年以來，北方軍閥每多省自爲政，濫舉外債，供其吞沒者，往往有之；此弊若不革除，不獨增加人民之負擔，抑且妨礙主權之統一。自今以往，各地方政府絕對不得有關於政治之種種借款；其爲發展各種事業之實業借款，必須呈請國民政府核准，始得簽約；否則，絕對不予以承認。特此通令知之。此令。」

根據上述之令文，從而分析之，得兩個結論：（一）各地方政府絕對不得募集政治性之外債；（二）各地方政府在得中央政府核准以後，可以募集實業性之外債。因此，上述本憲草第一二九條末節應修改如

下文——

『省區及縣市政府絕對不得募集有政治性之外債。』

至於實業性之外債，另詳以下丙節。

(丙)憲草第一一八條 依憲草第一一八條之規定：

『附着於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。』

查該條文內所規定之事項，有時土地所有權並不為人民所取，且常為地方政府——土地所在地之地方政府募集實業性外債之擔保，或利用外資之憑藉。過去我國對外關係上，曾發生此種爭議，且有

迄未解決者。無論在理論方面或事實方面實有明白限制之必要。茲建議修正如下——

擬『第一一八條 附着於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。享有此項土地所有權之人民更不得藉此抵借外款或利用外資。』

至於並無人民取得所有權之此種土地，所在地之省區及縣市政府，非經法律特許，不得藉此募集外債，或直接利用外資，從事開發。』

民國二十六年七月七日於南京。

世界大戰的死亡比較

參戰國	武器	死亡百分比
法國	毒氣	三·一
法國	非毒氣	三六·〇
英國	毒氣	三·三
英國	非毒氣	三六·六
美國	毒氣	二·〇
美國	非毒氣	二五·七
德國	毒氣	二·九
德國	非毒氣	四三·〇