

周異斌
羅志淵 著

(增訂卷)

中國憲政發展史

吳敬恆題



周異斌
羅志淵 著

(增訂卷)

中國憲政發展史

吳敬恆題



中華民國三十六年六月增訂再版

中國憲政發展史

版權所有
不准翻印

發行所
大東書局



再版序

年來濫竽教席，主講中國憲法。其中所論，別爲三篇：曰憲法通論，曰中國憲法史論，曰中國憲法析論。而史論一篇，錯綜複雜，講授頗難，乃將所草史論部分，先行刊印，額曰中國憲政發展史，以供學子參證，並請教海內方家。刊行年餘，初版已罄，正待續印；適大東書局主人願爲刊行，乃將最近國民大會制憲經過，增訂於內，以全史實。

本書之作，對於每一憲法之敘述，必先探其時代背景，繼則述其制定經過，再則敘其體制義蘊，終則評其得失利弊，兼及其所發生之影響。自始至終，雖嚴守此一格律，然究以無史筆之才，布局行文，終不稱意；益以學殖淺薄，管窺之見，豈敢云是，惟望海內鴻碩，不吝賜正，則幸甚矣！

三十六年元旦 周異斌
羅志淵識於南京。

中國憲政發展史目次

第一章 清末之立憲運動

第一節 憲政思想之萌芽

第二節 光緒末年之立憲運動

第三節 宣統期間之立憲運動

第四節 革命黨之立憲觀

第二章 民初之制憲

第一節 臨時政府之組織大綱之制定與修正

第二節 南北和議中之國體及國都問題

第三節 臨時約法之制定

第三章 國會成立與天壇議憲

第一節 國會之組織

第二節 國會中之政黨

第三節

天壇議憲之發端

八五

第四節

天壇議憲之經過及公布 袁總統選舉法

八八

第四章

袁世凱之毀憲及其稱帝

九五

第一節

袁氏之于憲及國會之解散

九五

第二節

袁氏毀憲及袁氏約法之公布

一〇〇

第三節

袁氏之稱帝及其敗亡

一一九

第五章

法統爭執期間之議憲

一二三

第一節

新舊約法之爭及國會之恢復

一三三

第二節

國會恢復期中之議憲

一三七

第三節

南北對峙之新政局

一四八

第四節

護法期間之議憲

一五六

第五節

政局之變幻與省憲運動

一五九

第六章

曹段制憲

一六九

第一節

舊國會再度恢復

一六九

第二節

黎元洪之被逐及曹錕賄選

一七四

第三節 曹錕憲法之制定.....一八一

第四節 北京臨時執政府之成立.....一八九

第五節 北京臨時執政府之議憲.....一九三

第七章 國民政府之組織.....一九八

第一節 初期之國民政府.....一九八

第二節 訓政開始以迄現在之國民政府.....二〇七

第八章 國民政府之憲政措施.....二三五

第一節 訓政時期約法之頒布.....二三五

第二節 中華民國憲法草案——五五憲章之制定.....二四二

第三節 民意機關之設置.....二五四

第九章 新憲法之制定及其特徵.....二六一

第一節 新憲法政治背景之探索.....二六一

第二節 新憲法之制定.....二六七

第三節 新憲法之特徵.....二七一

第四節 憲政前途之展望.....二七六

中國憲政發展史目錄

附錄

中華民國憲法

中國憲政發展史

第一章 清末之立憲運動

第一節 憲政思想之萌芽

【甲午戰前之仿行西法】夫中國者，乃歷史悠久，文化醇厚之古國也。當海禁未開前，雄踞神州，虎視東亞，其氣象之磅礴，世莫與之京。惟其然也，故唯我獨尊，鄙視四夷，此夷夏之辨之所以牢不可破也。逮乎道光中葉，（二十年）中英鴉片戰起。鏖戰經年，猶輕以料敵，且不知敵國之所在。（註一）其於泰西事變之瞭然如此，則其覆敗詭侮，亦事勢之必然者也。自鴉片戰敗，喪權辱國，有識之士，覺悟泰西諸國，亦有所畏，未可厚非。於是魏源著海國圖志，（註二）倡師夷長技以制夷之說。林則徐創譯西報，以爲借鏡之資。中經英法聯軍，以迄咸同間洪楊之役，誠創鉅痛深。當斯時也，中興諸將如胡林翼，曾國藩，李鴻章輩，迭與西人接觸，且曾借洋將以制勝，因以知西人之長，深佩西人之船堅砲利。故咸認「中國欲自強，則莫如學習外國利器」。由是仿行西法，遂有所謂洋務之興。如訓練新軍也，建立同文館也，創設製造局也，開辦造船廠也，任用客卿遊說也，派遣留學生也，創辦招商局也，設置郵政局也，電報也，鐵路也，水師學堂也，武備學堂也，北洋大學也，北洋海軍也，（註三）凡此種種，創制者固煞費苦心，惨淡經營，而朝野守舊諸人，認爲用夷變夏，有亂祖制，故或則持議反對，或則實行破壞。是以變法之舉，雖已輾路開山，而未能健步邁進也。

上所云云，係就甲午戰前之情勢而言也。迨甲午喪師，繼以德俄喪法之強和沿海要港，（註四）瓜分之說，震乎環宇。國勢之阽危，於斯爲極。有識之士，感憂變之。咸認非變法無以挽救危亡。而變法之舉，必須籌全局，從根做起，枝節變更，無濟於事，康有爲有言曰：

『方今累經外患之來，天下亦知變法之微，思變計圖存矣。然變其甲，不變其乙，舉其一而遺其二，枝枝節節而爲之，遂求偏端而舉之，無其本原，失其輔佐，牽連並敗，必至無功。』

今天下之言變法者，曰鐵路、曰鑛務、曰學堂、曰商務、非不然也。然若是者變事而已，非變法也。變一專者，微特偏端不舉，即使能舉，亦于救國之大體無成。（註五）

梁啟超對於李鴻章所領導之新政亦有評論，其言曰：

「知有兵事而不知有民政，知有外交而不知有內治，知有朝廷而不知有國民，知有洋務而不知有國務。以爲吾國之政教風俗，無一不優於他國，所不及者惟鎗耳、砲耳、船耳、機器耳。吾但厚此，而洋務之能事畢矣」（註六）。

『戊戌維新運動』 康梁已不滿前人之「變事」，故亟求其「變法」。康梁者乃戊戌「百日維新運動」之中堅也。康氏籍隸南海，世代書香，少從名儒朱次琦（九江）學，後以論學不合而去，獨學於自出洞，極覽羣籍。因識廣氣昂，議論縱橫，不合程文，應試不售。光緒八年（一八八二年）及十二年（一八八六年）兩應順天鄉試均落第。欲乘皇陵山谷地冊之變上書而未遂，乃漫遊南歸。初謬學於廣州長興學舍，梁啟超師事之。旋赴桂講學，名噪一時。光緒十九年，始領鄉薦，梁啟超先之考得舉人矣。先是，光緒十四年間（一八八八年），康氏以布衣伏闕上書，極陳外國相逼，中國危險之狀，應效法日本，實行改革。書上，爲大臣所格不得達。迨甲午（光緒二十年公元一八九四年）中舉後，乃於乙未（光緒二十一年公元一八九五年）之春，偕梁啟超入京應試。適馬關訂約，聞而大憤，乃聯絡各省公車三千餘人上

萬言書，具陳拒和、遷都、練兵、變法諸端，（註七）國稿已定，而和約業經批准，署名諸人，受朝廷暗示，舉一生事，遂謂成事不說，故書未得上，康氏乃取其書中之言變法者，加以引中，復成一書，曾言國安民安士謀諸端，遞都察院，院以上聞。光緒聞之，頗爲嘉許，命開臣抄錄副本三份，一呈西后，一留乾清宮南窗，以備乙覽，一發各省督撫議復。此乙未四月事也。五月，康氏於殿試後，官授工部主事。不稍其意，乃從事於組織強學會，（內附設強學會書局）及創行公報，（有中外紀聞及強學報）以利宣傳。丁酉（光緒二十三年公元一八九七年）之冬德佔膠州灣，康乃馳京上書，極陳事變之急，按康氏前嘗僅言變法原理，而此書則具陳變法次第。中有「採一萬國律例，定憲法公私之分」，全書言及憲法者，僅此一抽象語耳。據梁啟超謂此書於丁酉十一月上於工部，至戊戌（光緒二十四年公元一八九八年）正月始達，光緒覽之，認康爲忠肝義胆之臣，翁同龢復面荐之，謂康之才過臣百倍。（一說謂康係徐致靖所荐）帝乃命總署，嗣後還有爲條陳應即呈遞，毋許阻格，並宣取康之著述。康乃於戊戌正月初八日復上統籌全局之疏。疏謂中國變法，宜取鑑日本維新成規。故特述日本維新成功之道，其實曰：

「考其維新之始，百度甚多，惟要義有二，一曰大誓羣臣以定國是。二曰立對策所以徵賢才。三曰開制度局而定憲法。其誓文在決萬機於公論，採萬國之良法，協國民之同心，無分種族，一上下之議論，無論藩庶，令羣臣咸誓言上表，革而相從，於是國是定而議論一矣。召天下之徵士貢士咸上書於對策所，五日一見，稱旨者擢用，於是下情通而羣才進矣。開制度局於宮中，選公卿諸侯大夫及草茅士二十人充總裁，議定參預之任，商榷新政，草定憲法，於是謀議詳而章程密矣。」康氏認定，日本之強，效原於是。故特請光緒帝舉行三事：一曰大集羣臣，詔定國是，躬由誓戒，除舊布新。二曰一定輿論，設上書所以收受士民上書，稱旨者量才擢用，以網羣才輻輳，三曰設制度局，選天下通才數十人，入直其中，皇上親臨商榷，以草定憲法。故康氏此書之主旨，全屬抄襲日本立憲故事耳。康氏於制度局一項，再三強調，謂制度局之設，尤爲變法之原，且以爲當日之部寺，率皆守舊之官，驟予改革，勢難實行，故主

第一章 清末之立憲運動

四

張除立制度局以總其綱外，宜立十二局以分其事：一日法律局，二日度支局，三日學校局，四日農務局，五日工局，六日商局，七日鐵路局，八日郵政局，九日礦務局，十日遊會局，十一日陸軍局，十二日海軍局，十二局設，庶政可得而舉，此康疏之要着也。

疏上，光緒閱之，深爲欣慰，變法之志，益爲堅決。乃於戊戌夏歷四月二十三日下詔定國是。（註八）勅舉國上下各宜努力向上，發憤爲雄。以聖賢義理之學植其根本，博採西學之切於時務者，實力講求以濟用。國是詔降後，於二十八日召見康有爲，垂詢變法大計，並命康在總理軍機處行走，許專摺奏事。五月十五日賞梁啓超六品卿銜，辦理譯書局事務。七月二十日進用楊銳、劉光第、林旭、譚嗣同，賞四品卿銜，在軍機大臣章京行走，蓋所以參預新政事宜也。愼自四月廿三日詔定國是，迭下詔旨凡四十六，以籌辦各種新政，如除綱倣、絕陋規、興學校、築鐵路、改良司法、編制預算、裁兵練軍、整頓厘務、廢除八股、改試策論、裁撤冗官、振飭紀綱、舉凡勵士務農勸工惠商諸要政，均擬舉辦。凡此諸端，雖屬爲政之經，而守舊諸臣，視爲用夷變夏，多方阻格。而廢八股，裁冗官，爲招怨之尤。蓋廢八股，則數百翰林，數千進士，數萬舉人，數十萬秀才，數百萬童生，均如旄旌落日，前功盡棄；裁冗官，故詹事府、通政司、光祿寺、鴻臚寺、太常寺、大僕寺、大理寺所屬官員，以及湖北廣東雲南三省巡撫，東河總督等，均被裁汰。凡此諸人，對於新政，莫不恨入骨次。故特蠱惑西后出而干涉，遂於八月初六日，發生政變。維新運動始於四月二十三日，迄八月初六日凡百零三天，故世統稱之爲百日維新運動云。（註九）

總觀維新諸子之思想及其擬議，莫不以日本立憲運動之成法爲依歸。是以康有爲明請光緒帝「以俄大彼得之心爲心法，以日本明治之政爲政法」。方維新運動之開端也，康梁諸人，頗與日人相親，伊藤博文適來華遊歷，英教士李提摩太（Timothy Richard）向康氏建議聘請政府聘伊爲顧問，比及伊藤抵京，實有上書請伊藤爲相者。（註十）足徵當日士大夫對於日本立憲運動之嚮慕不置，而多方仿行也。總之，戊戌維新運動，雖無憲政之建樹，而憲政思想則已萌芽

。其思想中之所嚮往者，乃日本式之君主立憲耳。此微之康梁諸子之思想，殆無不然也。（註十一）

第二節 光緒末年之立憲運動

【拳匪亂之革新】戊戌政變之後，慈禧出任第三度之臨朝「訓政」。光緒被幽於瀛台，康梁逃亡於海外，康廣仁、楊深秀、楊銳、林旭、劉光第、譚嗣同等六君子被殺，其餘維新黨人，或捕、或流、或革職、或下獄、或圈禁於家；從此新黨根絕，守舊諸臣，莫不彈冠相慶矣。方康梁之號召變法也，外國人士頗袒護新黨，及康梁亡命海外，則保皇會，外人益同情光緒而嫉惡西后。迨西后復政，又欲廢立，各國駐華公使，咸表不滿。凡此種種，已令西后深惡外人。而頑固諸臣，若倭仁、徐桐輩，素亦心存仇外；由是舉朝上下，均欲俟機以排斥外人。適有義和團者，標「扶清滅洋」之幟，起於山東。清廷認為民氣可用，乃任其蔓延至聖殿。於是殺外僑、焚教會、圍使館、殺公使，而八國聯軍入京矣。

方八國聯軍之陷京師也，西后攜帝遠逃西安。逃亡之際，備嘗辛酸，乃知軍政腐敗，亟須革新。遂於光緒二十七年（一九〇一年）一月在行在政府，硃諭大小臣工，各就現在情弊，參酌中西政治，各舉所知，各抒所見，限兩個月內，條議以聞。月，諭設將辦政務處。派奕劻、李鴻章、榮祿、崑岡、王文韶、鹿傳霖為督辦政務大臣，劉坤一、張之洞為參預大臣。開經濟特科，整頓翰林院，課編檢以上各官以政治之學，改總理各國事務衙門為外務部，位在六部之上，以奕劻為總理，王文韶、瞿鴻禨為會辦。停止捐納實官，改各省書院為學堂，命各省派遣留學生，准滿漢通婚。同年十月於還京之後，據劉坤一、張之洞會奏整頓中法，仿行西法，乃復諭羣臣以「國勢至此，斷非苟且補苴所能挽回厄運，惟有變法自強為國家安危之命脈，亦即中國生民之轉機」。翌年詔廢八股，改策論，停止武科，令新進士授職修撰、編修及部曹中書者，悉令入京師大學堂，分科肄業。修訂法律，改訂商律，收回電報局為官辦，設立練兵處，裁撤滇鄂

粵三省巡撫，凡此種種，均屬爭權鬭後之革新，然究其要義，則不啻戊戌維新之舊調重彈也。

四日俄戰爭爆發立憲運動 拳匪亂後，固有種種革新矣，然未有立憲之計畫也。立憲之議，實始於日俄戰爭（光緒三十年公元一九〇四年）之後。夫日本者，乃最爾小國也，俄羅斯者，乃地跨歐亞之大國也。今以小國而擊敗大國，個中必有奧妙存焉。當時國人對此奧妙之解釋，認為是在憲法之有無。蓋日本自明治二十二年（一八八九）頒布憲法後，上下一心，共臻上理，國家雖小，力量集中。而俄羅斯政尚專制，君民乖離，其國雖大，其力則分。成敗機微，即在於斯。然則憲法，乃成敗之所關，強弱之所繫也。當時國人對於憲法之重視如此，憲政運動即植基於是。彼當日之所謂立憲運動，當分二方面言之。其一為 國父所領導之革命的民主立憲運動，其詳當俟另節述之。其二為朝野士大夫所倡率之君主立憲運動，茲先就此，申論如次：

方日俄談判之際，江蘇名士張謇（李直）致書袁世凱曰：

「……公今攬天下重兵，肩天下重任，宜與國家有生死休戚之誼，顧亦知國家之危，非夫甲午庚子所得比方乎？不變政體，枝枝節節之補救無益也。不及此日俄全局未定之先，求變政體，而為排讓紛焚之迂闊無益也。……日俄之勝負，立憲專制之勝負也。今全球完全專制之國誰乎？一專制富強立憲何可倖乎？……日 伊藤、板垣諸人，共成憲法，巍然成尊主庇民之大績，特命好耳。論公之才，豈必在彼諸人之下，即下走自問志氣，亦必不在諸人下也……」

以素負名士聲譽之張謇對袁世凱作如是之推崇與期望，袁氏之極感興奮，自不待論。同時中國駐法公使孫寶琦奏請政府施行憲政；而當日之權威顯要如江蘇周馥、鄂督張之洞、粵督岑春煊等亦先後以立憲為言。於是立憲立憲之呼聲，洋洋乎盈耳哉！

當此時也，清廷內閣朝政積敝之深，外患國人期待立憲之切，故以為欲求政權之鞏固，則於立憲事宜，不能不有所

做作。其可得實者，有如下述。

『派員出洋考察政治』 前已言之，清末之立憲運動，無不取法乎日本也。日本於明治十五年曾派伊藤博文等五人赴歐考察憲政，然後於明治二十二年頒布憲法。清廷仿日本故事，乃於光緒三十一年（一九〇五年）七月特簡載澤、戴鴻慈、徐世昌、端方及紹英五人爲考察政治大臣，隨帶人員，分赴東西洋各國考求一切政治。方載澤等之離京出洋也，（時爲八月二十六日）革命志士吳樾炸之於前門車站，（註十二）載澤、紹英均受微傷，餘亦中止出國。後徐世昌與紹英不願遠行，清廷改派尙其享與李盛鐸充之。乃於十一月出發，先至日本，伊藤博文爲之講述日憲精義，對於天皇地位，推崇備致，載澤等自極樂聞。翌年正月遂上書朝廷，盛稱日本憲政之隆，蓋示將來中國立憲之必須取法乎日本也。旋五大臣由日經美而達英德諸國。乃奏請宣布立憲，其言曰：

「憲法所以安國內，禦外侮，固邦基，保人民，濫觴英倫，踵行法美，今則環球君主國無不次第舉行。如俄國斯最强，亦以遼東戰敗，遂從民衆之請求，立布憲法。且立憲政體，利君利民，獨不便於庶官也。各國憲法皆有：君位尊嚴無對，君統萬世不易，君權神聖不可侵犯諸條。而民間之利，則租稅得平均，訟獄得控訴，下情得上達，身命財產得保護，地方政事得參預補救。獨官吏聽上下之監督，或特簡、或公推，有一定資成。設貪黷疲沓，非上罷斥，即下攻退，無少依違。憲法之可行如此。保邦政治，非此末由。惟開風氣之先，肅紀綱之始，有萬不可不舉行者三事：一曰宣示宗旨，二曰布地方自治之制，三曰定集會言論出版之律。伏願特降諭旨，期以五年改行立憲政體。」（註十三）

迨是夏七月，五大臣先後返國，復奏請仿行憲政，此派員出洋考察憲政之經過情形也。

『設立憲政編查館』 考日本於預備立憲之初，曾於明治十六年設立憲政調查所，以任調查研究事宜。清廷循此先例，故於光緒三十一年派員出洋考察憲政之後，即於同年十月派政務處五大臣設立考察政治館，延攬通才，悉心研究，

籌各國政法，與中國治體相宜者，斟酌損益，纂訂成書。三十二年該館成立，設提調二員，以密鑰及 許曾光充之。三十二年准廖親王奏勅部奏將考政治館改為憲政編查館，由軍機王大臣管理，仍設提調二員，以總理一切事宜。館內設編制、統計兩局，庶務、譯書、圖書三處及總核、總辦等員。（註十四）該館任務，據軍機大臣奏請應如各國政府之法制局，所以編制法制，備提付議會討論耳。此外又於三十三年在各省設立調查局，在京各部院設立統計處，以分任調查統計事宜，將調查統計各件，咨報該館備查。

四下詔預備立憲 自五大臣出洋考察憲政後，一再奏請仿行憲政，清廷乃派醇親王載灃、軍機大臣、慶邸、慶邸大臣、大學士暨北洋大臣袁世凱公同閱 奏摺各件，請旨辦理。旋據奏後，立憲已利君利民，允宜付諸實施。清廷乃於光緒三十二年（一九〇六年）九月下預備立憲之詔：

「我朝自開國以來，列聖相承，兢兢厲厲，無不因時損益，著為憲典。現在各國交通，政治法度，皆有彼此相因之勢。而我國政令，積久相仍，日處陋俗，憂患迫切，非廣求智識，更訂法度，則上無承祖宗締造之心，下無以慰臣庶平治之望，是以前簡派大臣，分赴各國，考查政治，現載灃等回國陳奏，深以國勢不振，實由於上下相睽，內外隔閡，官不知所以保民，民不知所以衛國。而各國之所以富強者，實由於實行憲法，取決公論。軍民一體，呼吸相通。慎探衆長，明定政體，以及籌備財政，經辦政務，無不公之於黎庶。又在各國相師，變通盡利，政通人和，有由來矣。時處今日，惟有及時詳晰甄核，仿行憲政，大權統於朝廷，庶政公諸輿論，以立國家萬年有賴之基。但目前規制未備，民智未開，若操切從事，徒飾空文，何以對國民而昭大信。故廓清積弊，明定責成，必自官制入手。亟應先將官制分別議定，次第更張。並將各項法律，詳慎釐訂。而又廣興教育，清釐財政，整頓武備，普設巡警。使紳民明悉國政，以備立憲基礎。蓋內外臣工，切實振興，力求成效，俟數年後，規模粗具，察看情形，參用各國成法，妥議實行立憲期限，再行宣布天下，風靡步之遲速，定期限之遠近。着各省將軍、督撫、曉諭士庶人等，

發憤爲書，各思奮愛國之義，合羣進化之理。勿以私見害公益，勿以小忿敗大謀。尊崇秩序，保守和平，以爲立憲國民之資格，有厚望焉。」（註十五）

【改革官制】 考清代官制原（內閣、軍機處，（雍正時因西北用兵而設，取代內閣實權）六部，九卿，及後添設總理各國事務衙門。拳匪亂後，是西安行在，論設督辦政務處，（回鑾後改爲會議政務處），並改總理衙門爲外務部，創設商部，學部，巡警部，合前六部共爲十部。預備立憲詔既明示憲政之實施，應從厘訂官制入手，則於官制之改革，不能不有所倣作。故於預備立憲詔下後，即命載澤、世續、那桐、榮慶、載振、奎俊、鐵良、張百熙、戴鴻慈、蔣寶華、徐世昌、陸潤庠、壽潛、袁世凱等酌古準今，上稽本朝法度之精，旁參列邦規制之善，折衷至當，纖悉無遺，以更定官制。著端方、張之洞、升允、錫良、周馥、岑春煊、選派司道大員來京，陪同參議。並著派奔助，孫家鼐、瞿鴻禨總司核定，候旨遵行。旋據奏復，乃將官制厘定：內閣、軍機處、會議政務處、外務部、學部均仍舊。其餘或僅更名稱，或稍予分併。如巡警部改爲民政部，戶部改爲度支部，（財政處及稅務處併入）兵部改爲陸軍部，（練兵處及大樸寺併入）刑部改爲法部，專任司法，大理寺改爲大理院，專司審判，商部改爲農工商部，大常，光祿，鴻臚三寺併入禮部；理藩院改爲理藩部，新設郵傳部，都察院改爲都御史。凡此種種，徒粉飾外觀，於吏治民瘼無與焉。

【定期實施憲政】 自清廷宣示立憲，並續派達壽、于式枚、汪大燮分赴日英德三國考察憲政（光緒三十三年八月）後，人民多設立會社，以期促進憲政之實施。光緒三十三年（一九〇七年）梁啟超，蔣智山，陳景仁在日本東京組織政聞社。（註十六）爲擁護君主立憲之有力團體，後雖迫於清廷之禁令而解散，但其精神則轉輸於國內主張君憲之會社。按當時國內與憲政有關係之社團，上海有預備立憲公會，（張謇等所倡設）湖北有憲政籌備會，湖南有憲政分會，廣東有自治會，凡此團體，常函電交馳，以作速行憲政之呼籲。光緒三十四年（一九〇八年）六月，預備立憲公會向清廷請願開國會，並函約鄂湘粵等有關係團體，於七月各派代表齊集北京，向都察院遞呈請速開國會書，請求該院代奏，清廷