周異斌
羅志淵 著

中國憲政發展史

吳敬恒題

中華民國三十三年九月初版

中國憲政發展史

定價國幣　　元正

著作兼　周異斌

發行人　羅志淵

函購處　重慶小溫泉信箱一百號趙緒收轉

印刷者　文威印刷所（重慶南岸前驅路六十號）

經售處　全國各大書局

版權所有
翻印必究

中國憲政發展史目錄

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　天壇憲草之部分公布——大總統選舉法……八八

第四章　袁世凱之毀憲及其稱帝……九五

第一節　袁氏之干憲及國會之解散……九五
第二節　袁氏毀憲及袁氏約法之公布……一一〇
第三節　袁氏之稱帝及其敗亡……一二九

第五章　法統爭執期間之議憲……一三三

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……二二五
第一節　訓政時期約法之頒布……二二五
第二節　中華民國憲法草案——五五憲草之制定……二四〇
第三節　民意機關之設置……二五四
第四節　憲政前途之展望……二五九

附　錄

一　十九信條……二六九
二　中華民國臨時政府組織大綱……二六四

三、中華民國臨時約法……二四五
四、中華民國國會組織法……二六九
五、大總統選舉法……二七二
六、中華民國約法……二七二
七、參政院組織法……二七六
八、立法院組織法摘要……二七七
九、修正大總統選舉法……二七八
十、軍務院組織條例……二八〇
十一、中華民國軍政府組織大綱……二八〇
十二、修正軍政府組織大綱……二八一
十三、中華民國十二年憲法……二八三
十四、國民政府建國大綱……二九五
十五、修正中華民國臨時政府制……二九七
十六、中華民國訓政時期約法……二九八
十七、中華民國憲法草案——五五草案……三〇三
十八、現行中華民國國民政府組織法……三一五

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，鄙視西夷，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。纍戰經年，猶輕以料敵，且不知敵國之所在。（註一）其於泰西事態之矇昧如此，則其覆敗詬侮，亦事勢之必然者也。自鴉片戰敗，喪權辱國，有識之士，倏悟泰西諸國，亦有所長，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，以為借鏡之資。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」。由是亟仿行西法，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，慘淡經營，而朝野守舊諸人，認為用夷變夏，有亂祖制，故或則持議反對，或則實行破壞。以變法之舉，雖已篳路開山，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，繼以德俄英法之强租沿海要港，（註四）瓜分之說，囂乎環宇。國勢之阽危，於斯爲極。有識之士，感焉憂之。咸認非變法無以挽救危亡。而變法之舉，必須統籌全局，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，天下亦知稍法之敝，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，逐末偏端而舉之，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、曰礦務、曰學堂、曰商務，非不然也。然若是者變事而已，非變法也。變一事者，微特偏端不舉，即使能舉，亦于救國之大體無成。」（註五）

梁啓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。吾但學此，而洋務之能事畢矣」（註六）。

【四戊戌維新運動】　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，獨學於白雲洞，博覽羣籍。因觀廣氣昂，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）兩膺順天鄉試均落第。欲祭皇陵山谷地坍之變上書而未達，乃漫遊南歸。初講學於廣州長興學舍，梁啓超師事之。旋赴桂林講學，名噪一時。光緒十九年，始領鄉薦，梁啓超先之考得舉人矣。先是，光緒十四年間（一八八八年），康氏以布衣伏闕上書，極陳外國相偪，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，偕梁啓超入京應試。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）屬稿已定，而和約業經批准，署名諸人，受朝臣暗示，憚人生事，遂謂成事不說，故書未得上，康氏乃取其書中之言變法者，加以引申，復成一書，言富國養民教士練兵諸端，遞於都察院，院以上聞。光緒閱之，頗爲嘉許，命閣臣抄錄副本三份，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。不稱其意，乃從事於組織强學會，（內附設强學書局）及創行公報，二（有中外紀聞及强學報）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，按康氏前書僅言變法條理，而此書則具體變法次第。中有「採法萬國律例，定憲法公私之分」，全書言及憲法者，僅此一抽象語耳。據梁啓超謂此書於丁酉十一月上於工部，迄戊戌（光緒二十四年公元一八九八年）正月始達，光緒覽之，認康爲忠肝義膽之臣，翁同龢復面薦之，謂康之才過臣百倍。（一說謂康係徐致靖所薦）帝乃命總署，嗣後康有爲條陳應即呈遞，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。疏請中國變法，宜取鑑日本維新成規。故特述日本維新成功之道，其言曰：

「考其維新之始，百度甚多，惟要義有三，一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，令羣臣咸誓書上表，革面相從，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，商權新政，草定憲法，於是謀議詳而章程密矣。」康氏認定，日本之强，效原於是。故特請光緒帝舉行三事：一曰大集羣臣，詔定國是，躬申誓戒，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，以開羣才輻輳，三曰設制度局，選天下通才數十人，入直其中，皇上親臨商權，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，再三强調，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

張除立制度局以總其綱外，宜立十二局以分其事：一曰法律局，二曰度支局，三曰學校局，四曰農局，五曰工局，六曰商局，七曰鐵路局，八曰郵政局，九曰礦務局，十曰遊會局，十一曰陸軍局，十二曰海軍局，十二局設，庶政可得而舉，此康疏之要着也。

疏上，光緒閱之，深爲欣感，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）揭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，並命康在總署章京上行走，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。懷自四月廿三日詔定國是，迭下詔書凡四十六，以籌辦各種新政，如除鋼徵、絕陋規、興學校、築鐵路、改良司法、編製預算，裁兵練軍，整頓厘務，廢除八股，改試策論，裁撤冗官，振飭紀綱，舉凡勵士獎農勸工惠商諸要政，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，多方阻撓。而廢八股，則數百翰林，數千進士，數萬舉人，數十萬秀才，數百萬童生，均如晚爐落日，前功盡棄；裁冗官，故詹事府、通政司、光祿寺、鴻臚寺、大常寺、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[illegible]慈西后出而干涉，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）向康氏建議轉請政府聘伊藤爲顧問，比及伊藤抵京，竟有上書請伊藤爲相者。（註十）足徵當時士大夫對於日本立憲運動之歆羨不置，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

」。其理想中之所擔任者，乃日本式之君主立憲耳。此徵之康梁諸子之思想，殆無不然也。（註十二）

第二節　光緒末年之立憲運動

〔拳匪亂後之維新〕　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、或圍禁於家，從此新黨根絕，而守舊諸臣，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，及康梁亡命海外發起保皇會，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，乃任其蔓延至輦轂下。於是戮外僑、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，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。三月，諭設督辦政務處。派奕劻、李鴻章、榮祿、崐岡、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、瞿鴻機為會辦。停止捐納實官，改各省書院為學堂，命各省派遣留學生，復滿漢通婚。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[illegible]局為官辦，設立練兵處，裁撤漕運歸

粵三省巡撫，凡此種種，均屬拳匪亂後之革新，然究其要義，則不脫戊戌維新之舊調重彈也。

四（日俄戰爭時發立憲運動）

拳匪亂後，固有種種革新矣，然未有立憲之計議也。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，乃蕞爾小國也，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，認爲是在憲法之有無。蓋日本自明治二十二年（一八八九年）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。成敗機樞，即在於斯。然則憲法者，乃成敗之所關，强弱之所繫也。當時國人對於憲法之重視如此，憲政運動即植基於是。故當日之所謂立憲運動，當分二方面言之。其一爲　國父所領導之革命的民主立憲運動，其詳當俟另節述之。其二爲朝野士大夫所倡導之君主立憲運動，茲先說此，申論如次。

方日俄談判之際，江蘇名士張謇（季直）致書袁世凱曰：

「……公今握天下重兵，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。……日俄之勝負，立憲專制之勝負也。今全球完全專制之國誰乎？一專制當衆立憲尚可倖乎？……日本伊藤、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；而當日之疆吏如江督周馥、鄂督張之洞、粵督岑春煊等亦先後以立憲爲言。於是立憲立憲之呼聲，洋洋乎盈耳哉！

當此時也，清廷內感朝政積敝之深，外審國人期待立憲之切，故以爲欲求政權之鞏固，則於立憲事宜，不能不有所

傚作。其可得言者，有如左述：

【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，清廷改派尙其亨與李盛鐸更之。乃於十二月出發，先至日本，伊藤博文爲之講述日憲精義，對於天皇地位，推崇備至，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遊英德諸國。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，濡薰英倫，踵行法美，今則環球君主國無不次第舉行。如俄羅斯最強，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。獨官吏驟上下之壅蔽，或特簡、或公推，有一定責成。設貪贓疲究，非上罷斥，即下政選，無少依違。憲法之可行如此。保邦致治，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。伏願特降綸音，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。

【設立憲政編査館】 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，即於其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，

爲各國政法之與中國治體相宜者，斟酌損益，纂訂成書。三十二年該館成立，設提調二員，以寶熙及劉若曾充之。三十三年准慶親王奕劻等奏將考察政治館改爲憲政編查館，由軍機王大臣管理，仍設提調二員，以綜理一切事宜。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，使提付議會討論耳。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，政務處大臣、大學士暨北洋大臣袁世凱公同閱看奏摺各件，請旨辦理。旋據奏復，立憲已利君利民，尤宜付諸實施。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，謨烈昭垂，無不因時損益，著爲憲典。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，日處阽危，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，現載澤等回國陳奏，深以國勢不振，實由於上下相睽，內外隔閡，官不知所以保民，民不知所以衞國。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。博採衆長，明定政體，以及籌備財政，經畫政務，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，以立國家萬年有道之基。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，必從官制入手。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，清理財政，整頓武備，普設巡警。使紳民明悉國政，以備立憲基礎。著內外臣工，切實振興，力求成效，俟數年後，規模粗具，查看情形，參用各國成法，妥議實行立憲期限，再行宣布天下，視進步之遲速，定期限之遠近。著各省將軍、督撫，曉諭士庶人等，

發憤爲學，各明忠君愛國之義，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，以預備立憲國民之資格，有厚望焉。」（註十五）

〔改革官制〕 考清代官制原有內閣，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，於西安行在，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，應從釐訂官制入手，則於官制之改革，不能不有所做作。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、葛寶華、徐世昌、陸潤庠、壽耆、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，以便定官制。著端方、張之洞、升允、錫良、周馥、岑春煊、選派司道大員來京，隨同參議。並著派奕劻，孫家鼐、瞿鴻禨總司核定，候旨遵行。旋據奏復，乃將官制釐定：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，（練兵處及太僕寺併入）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，以期促進憲政之實行。光緒三十三年（一九〇七年）梁啓超，蔣智由，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憲政團體，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

於此情勢下，乃於八月二十七月，（夏歷八月初一日，）將憲政編查館草擬之憲法大綱，議院法，及議員選舉法綱要併公布，並下九年預備立憲之詔曰：

「朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨：憲政編查館、資政院（註十七）王大臣奕劻、溥倫等會奏，進呈憲法，議院選舉各綱要，暨議院未開以前，逐年應行籌備事宜一摺。現值國勢積弱，事變紛乘，非朝野同心，不足以圖存立。非紀綱整肅，不足以保治安，非官民交勉，互相勸正，不足以促進步，而收實效。該王大臣所擬憲法暨議院選舉各綱要，條理詳密，權限分明，兼採列邦之良規，無遺中國之禮教。要不外乎前次迭降明諭大權統於朝廷，庶政公諸輿論之宗旨。將來編纂憲法，暨議院選舉各法，即以此作爲準則。所有權限，悉應固守，勿稍有侵越。如憲法未頒，議院未開以前，悉遵現行制度，靜候朝廷次第籌辦，如期施行。至單開逐年應行籌備事宜，均屬立憲國應有之要政，必須秉公認眞，次第推行。著該院將此項清單附於此項所降諭旨之後，刊印謄黃，呈請蓋用御寶，分發在京各衙門，在外各督撫府尹司道，敬謹懸掛堂上，即責成內外臣工，遵照單開各節，依限舉辦。每屆六個月，將籌辦成績，臚列奏聞，並咨憲政編查館查核。各部院領袖堂官各省督撫及府尹遇有交替，後任人員，應令同前任將辦理情形詳細奏明，以期各有考成，免涉諉卸。凡各部各外省同辦事宜，部臣本有糾察外省之責，應嚴定殿最，分別奏聞。并著該館王大臣奏設專科，切實考核。在京言路諸臣，亦當留心察訪。倘有逾限不辦，或陽奉陰違，或有名無實，均得指名據實糾參，定按失職例議處。該王大臣等若敢扶同諱飾，貽誤國會，朝廷亦決不寬假：……至開設議院，應以逐年籌備各事辦竣爲期。自本年起，務在第九年內將各項籌備事宜，一律辦齊。屆時即行頒佈欽定憲法，並頒布召集議員之詔。……」（註十八）

查憲法大綱，議院法要領，選舉法要領，均屬綱領性質，將憲法要義，作原則的表示。惟其如是，故只能視同草案而不能認爲正式憲法。然詔書既明示：「將來編纂憲法暨議院選舉各法，即以此作爲準則，所有權限，悉應固守，勿稍

有侵犯」。是則雖屬草案，而其根本精神，則將來制憲者所必須遵循者也。然則其根本精神如何，值得我人玩味。茲請略論先言憲法大綱之根本精神。

「憲法大綱」憲法大綱凡二十三條，內容分爲兩部，一部爲關於君上大權，凡十四條，一部爲關於臣民權利義務事項，凡九條。論其根本精神，乃爲日本憲法之化身。茲將憲法大綱原文及日憲之相似條文，併列如次，以證吾說：（註十九）關於君上大權：

一、大清皇帝，統治大清帝國，萬世一系，永永尊戴。——日憲第一條大日本帝國，由萬世一系之天皇統治之。

二、君上神聖尊嚴，不可侵犯——日憲第三條天皇神聖，不可侵犯。

三、欽定頒行法律及發交議案之權。（凡法律雖經議院議決，而未奉詔令批准者，不能見諸施行。）——日憲第六條天皇裁可法律，命公布及執行。第三十八條兩議院得議決政府提出之法律案。

四、召集開閉停展及解散議院之權。（解散之時，即令國民重行選舉新議員，其被解散之舊議員即與齊民無異，倘有抗違，量其情節，以相當之法律處治。）——日憲第七條天皇召集帝國會議，命開會閉會停會及衆議院之解散。

五、設官制祿，及黜陟百司之權。（用人之權操之君上，而大臣輔弼之，議院不得干預。）——日憲第十條天皇定行政各部之官制，及文武官之俸給，並任免文武官。但本憲法及他法律，載有特例者，各依該條項。

六、統率海陸軍，及編定軍制之權。（君上調遣全國軍隊，制定常備兵額，得以全權執行，凡一切軍事，皆非議院所得干預）——日憲第十一條天皇統率海陸軍。第十二條天皇定海陸軍之編制，及常備兵額。

七、宣戰、媾和、訂立條約，及派遣使臣，與認受使臣之權。（國交之事，由君上親裁，不俟議院議決。）——日憲第十三條天皇主宣戰議和，及締結各種條約。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com