

潘樹藩編

中華民國憲法

商務印書館發行

目次

自序

第一章	緒論·····	一
第二章	民國臨時政府組織大綱時期·····	一一
第三章	臨時約法時期·····	一九
第四章	天壇憲法草案時期·····	三〇
第五章	袁世凱新約法時期·····	五一
第六章	臨時約法復活時期·····	六九
第七章	西南護法議憲時期·····	八六

第八章	聯省自治運動時期·····	一〇三
第九章	曹錕憲法完成時期·····	一二〇
第十章	段祺瑞臨時執政時期·····	一四二
第十一章	中華民國訓政時期約法前後時期·····	一六二
第一節	國民政府組織法的變遷·····	一六二
第二節	關於約法的言論·····	二〇〇
第三節	中華民國約法草案·····	二二六
第四節	中華民國訓政時期約法·····	二四二
第十二章	立法院公布之中華民國憲法草案時期·····	二六〇
第一節	憲政的先聲·····	二六〇
第二節	憲法草案初稿起草的經過情形·····	二六四
第三節	一般的輿論·····	二七五

附錄

第四節 憲法草案初稿修正案·····	二九〇
第五節 三讀通過的憲法草案·····	三一四
1. 光緒三十四年之憲法大綱·····	三二一
2. 宣統三年之十九信條·····	三二四
3. 臨時政府組織大綱·····	三二七
4. 中華民國臨時政府組織法·····	三三〇
5. 中華民國臨時約法·····	三三七
6. 中華民國憲法草案·····	三四六
7. 中華民國約法·····	三六二

8. 中華民國憲法·····	三七三
9. 中華民國約法草案·····	三九八
10. 修正國民政府組織法·····	四三七
11. 中華民國訓政時期約法·····	四四五
12. 吳經熊氏之憲法初稿·····	四五六
13. 張知本氏之憲法草案·····	四九三
14. 國民政府立法院公表之憲法草案初稿·····	五一九
15. 國民政府立法院公表之憲法草案初稿審查修正案·····	五四六
16. 國民政府立法院三讀通過之憲法草案·····	五七九

中華民國憲法史

第一章 緒論

我國成文憲法，古無明徵。漢劉邦初入咸陽，約法三章；唐李淵入關，約法十二條。這二種約法，在形式上雖似近代成文憲法，而實質則非。因為近代所謂憲法者，乃一般國民向主治者要求自由之權利與幸福，出於自動，而非被動，並不是一二英豪，乘時崛起，爲牢籠天下人心計，而頒布的那些約法所可比擬。唐李乾祐諫李世民曰：「法令者，陛下制之於上，率士遵之於下，與天下共之，非陛下獨有者。」按法令與天下共，非一人獨有這句話，確是說得中理。然所謂陛下制之於上，率士遵之於下，却不是今日憲法的要義。大都憲法乃是由人民或人民的代表公議之，非可一人獨斷者。統觀我國自有載籍以來，雖不少足與憲法爲義理比附的法文，然實質精神，則殊迥異。因數千年來，我國國家

組織，政治現象，都是犧牲多數人的權利與幸福，以供奉一人。此一人者，受多數人權利幸福的供奉，既不覺得慚愧，而且視爲當然的事；同時多數人甘心以其權利幸福供奉於一人，亦視爲當然，毫無怨恨的表示。所以那時代的所謂法者，不過是以一人之權利幸福爲主體，不是以多數人之權利幸福爲主體，那裏可以和近代憲法並列而論呢！

近代世界各國，莫不有憲法。雖憲法成立的歷史各異，或國體構造有所不同，然憲法實質上，離不了國體政體的規定，國家各機關的組織及其權限的規定，人民對於國家權利義務的規定等等。自一二一五年英國大憲章（The Magna Charter）迄於最近各國憲法，其間孕涵精義，雖日在進化中，然大要不過在擴充人民權利幸福吧了。

我國成文憲法運動的動機，可以說是在清朝末葉。一九〇〇年義和團事件發生，清政府賠償各國聯軍兵費四萬萬五千萬兩，大沽及北京渤海間礮臺，盡行撤燬，北京使館準設辦防禦工程，北京通海之途中議定地點，准駐紮外兵。人民受此大辱以後，就漸漸醒悟起來，極力提倡政治的改革。當時適袁世凱坐鎮北洋，參與朝政，極力提倡改革。就是反對新政的西太后亦爲時勢所迫，無可如

何。到一九〇四年，日俄戰爭發生。未及一年，俄國大敗，而訂樸斯茅條約（Treaty of Portsmouth）。這次戰爭，關於東西黃白兩人種的屈伸自然有很大的影響，就是在政治上，也使人對於立憲自由，增加一層新信仰。日本的立憲政治，雖然還不曾得到真正的民權自由，但是他施行欽定憲法沒有多年，便以區區三島，打敗一個龐大的專制的中國，再過十年，又打敗一個龐大的專制的俄國；於是大家相信「立憲」兩字，是確有強國的效力了，彷彿一紙憲法，便可抵百萬雄兵，中日與日俄的兩次戰爭，便是最明白的證據。在戊戌以前，還有人說：「今人動言日本變法，驟致富強，不知日本幸遇我惜兵愛民之中國耳。向使以區區三島抗行於窮兵黷武之俄法間，吾知成敗之數且有不可逆觀者矣。又使中國雖敗，而陸戰持久終不言和，則勝敗兵家之常，亦不知鹿死誰手矣。」這話的意思，以為日本戰勝中國，不是因變法戰勝的，假若他和俄國或法國戰也能取勝，就相信變法的效力了。現在公然戰勝俄國了，於是反對變法立憲的人，也沒得話說了。俄國的人民也暴動起來了；俄國的政府，也有立憲的表示了；中國還可獨居為專制國麼？當日俄和議尚未成立的時候，江蘇的新黨名士張謇便作書去愆愚袁世凱，要他主張立憲，書中說：「……公今攬天下重兵，肩天下重任，宜與國家

有死生休戚之誼。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，求變政體而爲揖讓救焚之迂圖無及也。……日俄之勝負，立憲專制之勝負也。今全球完全專制之國誰乎？一專制當衆立憲尙可倖乎？……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，卽下走自問志氣，亦必不在諸人下也……」袁世凱對於張謇的話，頗有感動。孫寶琦在駐法公使任內，也以立憲的意思向政府奏請。國內南部的老新黨名士，大部分都受了梁啓超的言論影響，此倡彼和，於是二三疆吏，也相率建議立憲；中樞諸親貴，也知道立憲兩字是無可反對的了。同年七月，清政府遂派載澤、戴鴻慈、徐世昌、紹英、端方五大臣出洋考察日英法德奧意俄美比九國政治。五大臣將出發的時候，革命黨在北京車站投炸彈。徐世昌紹英遇炸後，不果行，改派李盛鐸尙其亨二人。五大臣到了日本以後，卽上書清政府，極力稱揚日本的立憲政體，以爲日本所行的立憲政體是根據於歐洲的憲法，經過詳細的研究和幾次的修改，然後有這樣的完備。同時又有清政府駐在外國的各公使，聯名上奏，謂立憲是君主和人民共利的事，並且論到地方自治的必要，集會言論出版的不可不自由，最後又述海外各國

的大勢和清國危險的理由。這是一九〇六年四月的事。到了七八月的時候，五大臣先後歸國。端方以爲宜仿效日本維新的例先宣佈六條誓文。載澤以爲欲防革命的危機，除立憲之外，沒有別的方法。因五大臣的報告，清政府就於同年九月發表預備立憲的上諭。這上諭如左：

「我朝開國以來，列聖相承，謨烈昭垂，因時損益，無不爲憲典。現在各國交通，政治法度，皆有彼此相因之勢。而我國之政令，積久相仍，日處阡危，憂患迫切，非廣求智識，更訂法則，則上無以承祖宗締造之心，下無以慰臣庶治平之望。是以前派大臣，分赴各國，考查政治。現載澤等回國陳奏，皆謂國勢之不振，實因上下相朦，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，實因共遵憲法，取決公論。軍民一體，呼吸相通，博採衆長，明定權限。是以籌備財用，經畫政務，無不公之黎庶。又兼各國相師，變通盡利，政通民和，所以有由來也。時至今日，惟有及時詳晰甄核，仿行憲法，大權統之朝廷，庶政公之輿論，以立國家萬年有道之基耳。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，清理財政，整頓武備，普設巡警。紳民明晰國政，以預備立

憲之基礎。內外臣工，切實振興，以力求立憲之成效，待數年之後，規模粗具，查看情形，參用各國之成法，妥議立憲實行之期限，再行宣佈天下。視進步之遲速，定期之遠近。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，與合羣進化之理。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。將此通諭知之。」這一條上諭通曉於全國後，中央即宣示厘定官制。內閣、軍機處、外務部、吏部、學部，均仍舊。其餘或僅更換名稱，或稍有合併；如巡警部改爲民政部，戶部改爲度支部，兵部改爲陸軍部，大理寺改爲大理院，商部改爲農工商部，太常、光祿、鴻臚三寺併入禮部；理藩院改爲理藩部。新設郵傳部。政務處改爲會議政務處，都察院改爲都御史等等。凡此種種，充其量不過是粉飾外觀之具，對於政制基本，並沒有更新的地方。然當時滿洲人之中，還有一部分都不願意把大權讓出來，以爲立憲祇不過是漢人推翻滿人的方法，極力想從中破壞。所以第一次中央官制改革案，竟爲鐵良等所破壞，變成一種有名無實的更張。以後雖則又派達壽于式枚汪大燮三人到日英德三國考察憲政，設立資政院，爲中央議會的基礎，設立諮議局，爲地方議會的基礎。不過這種種籌備總不能滿人民的希望。西太后的胸中總以爲立憲祇不過是漢人的政

治，祇不過是滿洲朝廷滅亡的方法，又加以當時改革的結果，產生所謂滿族內閣，所謂皇族內閣，人民看破這種虛偽情形，那能滿意，所以要求立憲的聲浪一天高似一天。以後達壽自日本歸來，極力疎通立憲，清政府乃於一九〇八年六月，先頒行各省諮議局章程及議員選舉法。諮議局的主要職權，在於議決本省財政收支，及本省對中央担任之義務，可謂籌辦資政院的初步。同年八月，奕劻等奏進憲法大綱及議院法選舉法要領。二十七日正式明令宣佈憲法大綱。憲法大綱的內容，分爲兩大部：（一）關於君主大權各條；（二）關於臣民權利各條。大部分都是抄襲日本憲法而來。關於君主的大權，比日本天皇更無限制，祇可算是保障君權的憲法，於國民絲毫沒有利益。

憲法大綱雖經頒布，可是預備期定爲十年，未免太長。那時人民的代表都接踵到北京請願，要求縮短年限，甚至有斷指割臂，誓期成功。清政府仍拿幾句官樣文章，如「國家至重，憲法至繁，緩急先後之間，爲治亂安危所繫。壯往則有悔，慮始則獲全」等話來敷衍。

一九〇九年七月，清政府因欲預立上下議院之基礎，頒布資政院章程。議員共二百人，半由君上任命，半由各省諮議局選派，以討論財政、預算、國庫收支，及由君上提出之各種議案爲職。對於內

閣有質問及彈劾權，且有最高權以裁判各省諮議局與總督，或巡撫行政事務以外之爭端。一九一〇年八月，召集第一次資政院議會，開會的結果，決議即請欽頒憲法，同時縮改十年預備爲七年，實行召集國會。特派溥倫載澤爲纂擬憲法大臣，按照欽定憲法大綱，迅速擬定憲法條文。一九一一年四月，頒布內閣官制，設立內閣，以奕劻爲總理大臣。不料於同年八月，武昌革命軍起，各省民軍一時四應，相繼獨立。清政府纔手足無所措，於是下罪己詔，弛黨禁，諭將憲法交資政院協贊，罷親貴奕劻等，授袁世凱爲內閣總理大臣，並諭令將督師應辦各事，略爲布置，即來京組織完全內閣。不過在罪己詔內還稱「鞏我萬世一系皇基，憲法問題，令溥倫等迅擬條文，敬遵欽定憲法大綱」，並有交資政院審議，候朕欽定的明文，要想保持君主固有的權利。到了灤州統制張紹曾與協統藍天蔚軍隊變亂，清政府實在不得不極力讓步，順從民意，宣佈憲法重大信條十九條，把君上權力，大加減削。此十九信條雖仍載着「皇帝神聖不可侵犯」，他的權利，却以憲法規定者爲限。憲法不由欽定而「由資政院起草議決，皇帝布之」。論者謂此十九信條，若能早十年宣佈實行，清廷或不致驟然滅亡，可惜頒布的期間太晚了。

自從民國成立以來，政變十餘次，根本大法一再而屢易。橫行全國的武人，日尋干戈，互相殘殺。外侮頻來，尙不能弭閱牆之爭。國計民生，臻至絕境。自今歲國民會議開會，通過中華民國訓政時期約法，深望政府從今以往，謹守約法，全國人民擁護約法，實現國利民福的大計，漸次努力完成「憲政時期」的工作，以達法治目的。此文乃述叙民元迄今，其間根本大法的興廢變遷之經過情形及其內容，並論其得失，這不過引起同好者研究的興趣罷了。

本章重要參考書

- 一、吳宗慈——中華民國憲法史前編
- 二、張慰慈——政治學大綱第十八章
- 三、李劍農——最近三十年中國政治史第三章
- 四、梁啓超——戊戌政變記
- 五、李泰棻——中國近百年史第一編第四篇第九章
- 六、高博彥——中國近百年史綱要第二編

七、但燾——清朝全史下冊第八十三四兩章

八、汪榮寶等——清史講義下冊第三十七章

九、谷鍾秀——開國史第二編

十、商務印書館——光緒新法令

第二章 民國臨時政府組織大綱時期

自武漢起義後，各省雖相繼獨立，和清廷脫離關係，然無公共機關，於事實上非常不方便。所以江蘇都督程德全和浙江都督湯壽潛就聯名致電上海都督陳其美，提議各省公舉代表，會於上海，討論組織聯合的機關，其電文如下：

「自武漢起義，各省響應，共和政治，已爲全國輿論所公認。然事必有所取，則功乃易於觀成。美利堅合衆國之制，當爲吾國他日之模範。美之建國，其初各部頗起爭端，外揭合衆之幟，內伏渙散之機。其所以苦戰八年，收最後之成功者，賴十三州會議總機關，有統一進行，維持秩序之力也。考其第一次第二次會議，均僅以襄助各州議會爲宗旨。至第三次會議，始能確定國會長久治安，是亦歷史上必經之階級。吾國上海一埠，爲中外耳目所寄，又爲交通便利，不受兵禍之地。急宜仿照美國第一次會議方法，於上海設立臨時會議機關，磋商對內對外妥善方法，以期保疆土之統一，復人道之和。