



# 中國比較憲法論

鄭毓秀 著

世界書局出版

一 九 二 七

著者 鄭毓秀  
編輯主幹 湯彬華

# 中國比較憲法論

世界書局出版

中華民國十六年七月初版

中國比較憲法論（全一冊）

【每部價洋五角】

（外埠酌加郵費匯費）



著者 鄭 毓 秀

印刷者 世界書局

發行者 世界書局

印刷所 上海大連灣路 世界書局

總發行所 上海四馬路中市 世界書局

分發行所

北京 天津 奉天 吉林 保定 邢台 綏遠  
太原 濟南 烟台 武昌 漢口 宜昌 長沙  
常德 衡州 重慶 南昌 蕪湖 安慶 合肥  
徐州 南京 無錫 杭州 嘉興 寧波 溫州  
蘭谿 福州 廈門 廣州 汕頭 梧州

世界書局

## 例言

一、中國憲法，至今未定，本書以已成之憲法與歐美各國之憲法，作比較之研究，故定名為中國比較憲法論。

二、本書目的，在以比較方法，表現中國已成憲法之真相。

三、代議政治之缺點，先總理孫中山先生指摘最詳。孫總理發明五權憲法，期造成真正之全民政治，此種憲法新義，本書因研究範圍所限制，不能發揮，非常抱歉！

四、本書原稿為巴大之論文（法文），得凌君其翰之助，編成中文，非常感謝！

# 自序

此不佞在巴黎之舊作也，曾提出於巴大法科，爲應試博士之論文。自去歲倦遊歸國，行裝甫卸，卽任律務。友有促余著爲國文，以餉國人者，漫應而未果，且所根據僞憲，國人久以陳物視之，則此書實無編成國文之必要矣。抑又未必也，夫民國擾攘以來，十六年矣，近來政治方面，已漸開展，將來國是定後，不論其政治之趨向如何，仍當釐定憲法，可以斷言，且此書之作，全採法學上之比較研究法，雖淺鄙不足道，或可冀中國中學人一顧乎！疏陋之處，願高明教之。

鄭毓秀自序於上海時一九二七三月十二日，適爲  
孫中山先生逝世二週紀念。

序 自

---

# 中國比較憲法論 目次

## 第一章 緒論

## 第二章 憲法之規定

### 第一節 憲法之修正

### 第二節 憲法與普通法律之關係

#### 甲 受普通法院之檢查

#### 乙 受特別法院之檢查

#### 丙 無司法權檢查

#### 丁 中國司法之司法檢查

## 第三章 個人自由

第四章 中央政府與省政府權限之劃分

第五章 會議

第一節 衆議院之組織

第二節 參議院之組織

第三節 兩院合集會議

第四節 兩院職權之分配

第六章 結論

# 中國比較憲法論

## 第一章 緒論

滿清末年，中國已有產生憲法之趨勢。在一九一二年民國成立之前，中國政體，絕對專制，既無議會，更無獨立之司法機關；皇帝權力，至高無上，吾人稱其爲天子，其一切行爲，均不向人民負責，而僅向天負責。

因新思想之發達，與國民之覺悟，此種政制當然爲時勢所不容。於是人民乃大聲疾呼，要求建設議會，產生合於西洋君主政體之憲法。各省均紛紛集議，遣派代表，赴京請願，召集國會。國會者，使人民代表得參與國家大事之國家會議也。此項運動，初集中於智識階級，而回國之留學生爲尤甚，其運動擴大之速，使政府不得不勉應民意。光緒三十二年（一九〇六）頒下預備立憲詔，其計劃之完成，則期以九年。凡新法之頒

行，司法權之獨立，地方自治制度之擴充，國會之召集，預備立憲詔中，均有確定之時期。

然人民對此詔書，信心甚薄，且懼腐舊清廷，倡一時違心之論，僞稱立憲，一有機會，仍將收回成命。彼時孫中山先生手創之秘密革命團體同盟會，乘機大施活動。該會組織甚多，遍設國內外，以推翻滿清專制政府，建設民國爲目的。但革命舉義，屢起屢仆，無甚著效。

一九一一年辛亥十月武昌舉義，導火線爲川省收路風潮。時郵傳部欲以川省鐵路收爲國有。不數月各省大半宣告獨立，且加入革命黨。清廷欲緩和革命，特下罪己詔書，即十九信條是也。攝政親王，對斯信條，曾宣誓太廟，以昭慎重。此項信條屬於中國君主立憲根本原則之基礎者，爰摘要如左：

一 皇帝之權，以憲法規定者爲限；

二 憲法由資政院起草議決，皇帝頒佈之；

三 憲法改正提案之權，屬於國會；

四 上院議員由國民於法定特別資格中公選之；

五 總理大臣由國會公選之；

六 國家預算應每年編制，且須得國會之議決。

此項條例，雖經頒佈，未見效果，而革命黨因軍事方面節節勝利，拒絕政府之解放政策。該黨且以清帝遜位，建立民國為休戰條件。上海、南京、杭州等該黨領袖，效法美洲十三殖民州脫離英國時代費城會議之故事（Congres de Philadelphia）發表宣言於各獨立省，請其遣派代表，會集上海討論下列問題：

海討論下列問題：

一 公認外交代表；

二 對於軍事之聯絡方法；

三 對於清室之處置。

各省代表既集於上海，全體決議組織民國中央軍事政府，以革命根據地武昌爲大本營，且承認首先舉義之湖北都督黎元洪負責統理之。不數日，中國歷史上之京城南京已爲民軍所占，即宣佈爲中華民國之新都，並頒佈中華民國臨時政府組織大綱凡二十一條。臨時政府以孫中山先生爲大總統，以此項臨時約法爲統治之據，根直至清帝退位以及移政府於北京時止。

此項根本法爲民國成立十餘年來臨時約法之基礎，爰述其大概如左。

吾人最應注意者爲臨時政府採取美國總統制，其第二條有臨時大總統處置各要政，以鞏固政府之語。臨時大總統爲海陸軍大元帥，依參議院之意思及許可，宣戰，媾和，任命外交，專員，以及各部總長，分外交，內

務財政軍政交通等五部

參議院以各省各派代表三人組織之。代表之任命由各省都督自定之。每代表均有一法權。參議院之權限如預算之通過，政府支幣之審查，國稅之統一，以及產生臨時法等。參議院且有選舉議長，通過辯論手續規則之權。

此項根本法，顧名思義，在中華民國憲法公佈之日，即當廢止效力。（見臨時政府組織大綱第二十一條）並限臨時大總統自臨時政府成立日起六個月召集國會。此亦為參議院所訂（第二十條）

一九一二年（民國元年）一月二十八日，參議院開幕，即從事研究政府詳細組織之計劃。因恐六月限期在事實上難以召集國會，且無數重要問題根本法均未解決之，個人自由之問題，即其一端。故費一月之討論，始通過臨時約法。

是時民黨代表與清廷代表在上海商議停止戰爭，統一地方。民黨提出之意見，優待皇空條件內容。清帝退位後，仍尊帝號，民國政府歲給清帝經費四百萬元。

是年一月十二日，清帝宣佈退位，下詔命內閣大臣袁世凱全權組織民國臨時政府，藉以鎮定革命。

臨時大總統孫中山先生不忍內戰之延長，速期統一，乃翩然辭職，使南京參議院得卽選袁世凱爲臨時總統焉。袁氏則在北京宣誓受任。是年三月十一日卽公佈臨時約法，卽南京參議院所訂定者。參議院亦移至北京，直至新國會成立日止，完成其立法議院之職務。

此項約法冠以「臨時」二字，所以表明須由人民公舉之國會規定通過正式確定之憲法，始能替代之意也。故臨時約法第五十四條載明「……憲法未施行前，本約法之效力與憲法等。」臨時約法計五十六

條，共分七章如左：

一 總綱

二 人民

三 參議院

四 臨時大總統副總統

五 國務員

六 法院

七 附則

此項約法其所提出之重要改革點如左：

(一) 保護人民之自由。約法所賦與人民之權最要者爲個人自由，居住之不可侵犯，言論，結社，書信祕密，信教等自由。此項自由權利，在非常緊急必要時，得依法律限制之。

(二) 國務員制度則採法國之內閣制。大總統一切行爲如無國務員之副署，及國務員向立法機關負責，均爲不合法。

(三) 司法權獨立之原則，已明文規定，法官在任中非依法律懲戒之處分，不得解職或減俸。

六個月中臨時約法既發生效力，應依據參議院規定之法律從事選舉國會。

自臨時約法公佈後，乃從事選舉。民黨得席最多，該黨即革命同盟會所改組者也。

一九一三年（民國二年）四月八日國會正式開幕於北京，共分二院：（一）參議院——各省省議會所選之議員相等，與各屬地議員組織之。（二）衆議院——以各省及各屬地人民初選複選兩次選出之議員組織之。每人口八十萬選出議員一名。

依據臨時約法第五十四條，國會對於正式憲法之產生，有全權制定之責。

中國憲法演進之歷史，與國會之生命，關係至爲密切，爰述國會解散復活之經過焉。

初國會與臨時大總統袁世凱之關係已積不相能。其實兩者背道而馳。國會組織一政黨內閣，使憲法含純粹民主的性質；而袁氏則處置其重要權力在帝王制度之下，極力集中公衆勢力於一身，以獨裁思想統治地方，故蓄心破壞憲政，決裂情形，已不可避免。於是革命火燄，一觸即發矣。

一九一三年（民國二年）三月二十日，民黨領袖之一宋教仁氏被刺於上海。宋氏遊歷國中，宣傳議會政治之原則，正擬出發北京，即遭此禍。依據法庭，內務總長與大總統對於此案均有嫌疑。而攻擊政府最猛