

中華民國廿年八月出版

鮑明鈐

中國民治論

商務印書館發行

商務印書館出版
共學社叢書
中華民國政府大綱
曾友豪編 張君勸校

一册一元五角

本書共分三大卷：（一）中華民國政治史。
（二）各級政府的組織及政治問題，如中日間
之外交懸案，最近之中俄交涉，領事裁判權，
海關稅務及廣州上海之市政等，皆行論及。
（三）附錄，有各種重要根本法十二種，足資參
考，凡留心實際政治者，咸宜人手一編。

元(1990)

26-6-14

Modern Democracy in China

The Commercial Press, Limited

All rights reserved

中華民國十四年九月初版

回(中國民治論一册)

(每册定價大洋

(外埠酌加運

原著者 鮑明鈐

筆記者 周馥昌

翻譯者 鮑明鈐

校正者 鮑明鈐

發行者 商務印書館

印刷所 商務印書館

總發行所 商務印書館

分售處 商務印書館

★此書有著作權翻印必究★

九四四五何

敘

本書目的在研究關於吾國各種政治的，憲法的，問題，冀以研究所得貢之吾國。憲。吾國以君主獨裁一旦而躍登共和憲政，豈但革命以後旋即陷於無良善政府狀態，而軍人專政也，內亂也，財政破產也，外國干涉與共管也，類皆足以使吾國陷於四面楚歌，而爲世界各國歷史上殆未曾有之危機。內觀國內此種情狀，外感列強干涉吾國之事實，又惻乎全國無辜小民，以勤以忍，尤愛和平，而均陷於水深火熱之中，吾人受良心之督促，能不思拯救之，指導之乎？是以謹將吾國諸重要問題一一加以研究，除人智所不逮者外，不揣冒昧，而有所擬議，冀作將來製憲之一種提議。

著者是書之作，其動機在此。又著者與任何政黨並未發生關係，自信並無偏袒於任何方面，故凡所主張，均以事理之真否爲歸，以全國人民之福利爲前提。蓋完全本於個人之良心，正直心，愛國心，以研究學問之態度出之；至其冒昧的，大敢的，所提出諸主張，尤希讀者諸君加以體諒！否予說者，若肯加以批評，自所拜賜；若夫贊同予說者，尤望積極主張之，贊助之，俾能實行。

著者欲使作書目的可以成功，與其精神可以表現，故竭力使之務合乎實用。因此之故，除得華盛頓美國國會圖書館（Library of Congress）諸有價值參考書之助外，並徧訪美國諸憲政專家及著作家，務使吾書不偏於理論及新試驗之政制，而立於各國有長久歷史的與中國近年來歷史所表現的政治經驗之上。

既從人類經驗的穩固基礎上立論，乃將本書分爲兩部。第一，研究吾國近年來之歷史與政治，而分析其附於憲法政治上諸問題——即臨時約法及其缺點，十年來之教訓，廢督，制憲，及救濟危機諸問題。第二，研究憲政本身，討論憲法中諸爭點——即內閣制與總統制，統一制與聯邦制，立法部，行政部，司法部，省自治，地方政府，預算，政黨，私人權利，召集製定國憲的國民會議方法，並以研究結果草成國憲。更將自清廷以迄今時的重要憲文作一附錄，以資參考。

著者去歲在國立北京師範大學及國立北京法政大學擔任講座，即以此書爲教材。惟此時北京國會又公布一種新憲法，著者又將新憲法加入討論，較切於事實。法大學友周馥昌君願爲筆記，並於課暇將原書翻譯，並將新憲法講義彙入。新憲法在今

日本已發生問題，不過將來或修改或重制，此書均可貢獻意見，此書意思由著者代爲修正，全書校正亦由著者擔任，今秋周馥昌君畢業急於返里省親，又承學友周淦君繼續任文字修改之勞，著者均深爲感謝。

鮑明鈐敘於北京

弁言

中國民治論原書名 *Modern Democracy in China*，鮑明鈴博士所著也。鮑博士研究中國政治，頗有心得，在美曾著有中國外交論 (*The Foreign Relations of China*) 與門戶開放主義 (*The Open Door Doctrine*) 兩書，先後在美國 *Fleming H. Revell Co.* 與 *The MacMillan Co.* 出版，頗博美國報紙之歡迎，不惟讚其言論之價值，並認為有文學上之意味。今春鮑博士主講北京法政大學，即以中國民治論爲講材，蓋期其切實而有用也。馥昌幸獲聆教，並隨時爲之譯錄，以供講義。鮑博士於原著之外，且旁及於新憲法，馥昌亦一一纂入，故本書內容較原著爲富。書成，博士以中國此時正待討論政治及憲法問題，願以此書公之國人，爲將來制憲之參考。囑付梓。惟馥昌學植淺陋，訛舛恐多，不足以盡鮑博士之義，尙望大雅亮而教之。本書譯錄講稿，多得同學耿勉之周淦兩君襄助，又經鮑博士代爲校正，謹此誌謝。周馥昌識。

中國民治論

目錄

第一章	導言：中國之危機及問題	一
第二章	中國憲法政體之歷史	四
第三章	臨時約法及其缺點	五二
第四章	十餘年來之教訓	七一
第五章	廢除督軍制	八三
第六章	制憲	九〇
第七章	民國之七大根本	九九
第八章	民國之危險及其補救之方法	一〇八
第九章	內閣制	一一四
第十章	總統制	一二七

第十一章	聯邦制·····	一三五
第十二章	統一制·····	一四八
第十三章	立法部之構造及組織·····	一六六
第十四章	立法部之職務及權力·····	一八八
第十五章	行政部之選舉·····	二一〇
第十六章	行政部之權力·····	二二六
第十七章	司法之獨立及職權·····	二四三
第十八章	省自治政府·····	二六一
第十九章	地方自治·····	二八〇
第二十章	預算之職務及其程序·····	二九二
第二十一章	政黨之功用及要需·····	三〇八
第二十二章	私權之種類及保障·····	三二〇
第二十三章	國民會議·····	三三〇

第二十四章 中華民國憲法草案……………三三八

附錄

(一) 清室憲法之大綱……………	一
(二) 滿清十九信條……………	三
(三) 清帝退位旨……………	四
(四) 關於大清皇帝辭位後優待之條件 (辛亥十二月二十六日)……………	六
(五) 修正清室優待條件 (民國十三年十一月五日)……………	六
(六) 中華民國臨時約法 (民國元年三月十五日)……………	七
(七) 中華民國國會組織法 (民國元年八月十日)……………	一二
(八) 大總統選舉法 (民國二年十月五日)……………	一五
(九) 中華民國約法 (民國三年五月一日)……………	一六
(十) 中華民國憲法 (民國十二年十月十日)……………	二四
(十一) 中華民國臨時政府制 (民國十三年十一月二十四日)……………	四三

中國民治論

第一章 導言：中國之危機及問題

吾國近代民治之起，實爲二十世紀之一奇事，蓋中國爲東方民治古國之一，而亦東方文化之母也，孤立數千年，與西方隔絕，一旦棄其原有制度，衣泰西憲政之衣，而列於現代民治國之林，其足以驚駭世界，不待言矣。

美儒 John Hay 有言曰：『中國在以後五百年，無論社會上，政治上，經濟上，宗教上，實操世界政治之鑰，夫人而知。』觀此言，則吾國在世界政治上之重要，從可知矣。夫新中國之勃起於二十世紀也，亦猶德意，日之勃起於十九世紀，豈僅表現其重要，而於世界之政治及文化，實發生莫大之結果焉。

新中國之屹起，雖無異一種時代創造之巨業，然當其屹起之初，其所蒙災禍之夥，卽世界各國歷史上亦莫或儔焉。洎乎清社旣屋，人民旣乏教育和經驗，又不曉然於憲政之爲何物，中樞遂一任武人主持，夫以人民旣乏教育，一旦由君主獨裁而跨到共和

憲政，實無異使之超無梁之溪，其危險固矣！革命之後，若能如美合衆國然，自共和成立以迄南北戰爭，其間幾七十年，得以太平無事，其國或有一線生機，藉以不夭。奈何吾國自革命後，旋即陷於彼此互相殘殺之中，以言外患，又不能如美國之可以倖免；雖經華府會議，聲言尊重我國主權，並予吾國以絕大機會以圖強，無如各國爲保持其條約上之權利及利益起見，吾國殊能免外人共同干涉之憂乎。加以頻年戰爭之結果，各軍閥皆擁巨兵，軍餉既多，國帑遂罄，國家財產，典質幾空，而國家財政遂又不能不頻於破產矣。似此，新中國之能否產生，既產生矣，能否維持其強固之政府與對外獨立，抑因頻年革命與內爭而爲墨西哥第二，或終不免陷於國際共管之中，吾人不能不視之將來。

在此可怖之現象中，又遇如許之危險，強固政府之演進，與乎現代憲政之制度，遂不僅爲吾國愛國之士所當努力，而亦世界各國人民之所注意也。作者感於國事之艱難，而又責無旁貸，遂勉成此書，將吾國自革命以後之歷史情狀條分縷析，欲與吾國之根本問題——政治的，憲法的——努力求種種解決之方。所謂根本問題爲何？即

(1) 憲法之起草及認定由國會乎？抑由國民會議乎？

(2) 廢督及廢督後用何制以代之？

(3) 採用總統制抑內閣制乎？

(4) 採用聯邦制抑統一制乎？

(5) 選舉總統由國會乎？由人民或選民乎？抑由國民會議乎？

(6) 各省長之任命，由總統乎？抑由省議會或選舉區選舉？

(7) 司法獨立。

(8) 省自治。

(9) 市自治。

(10) 預算手續之採用。

(11) 兩大政黨之發起。

(12) 保護人民生命，自由，財產之司法程序是也。

欲解答上述諸根本的並其相關的問題，遂將本書分爲兩部：第一，敘述吾國最近歷史及政治，冀得其歷史背景；若夫對於近年來諸紛擾情形——如內亂也，已往之種

種教訓也，臨時約法之缺點也，督軍制度也，憲法之製定也，種種危難之救濟也——吾人更不能不有正確之了解。第二，研究憲政問題，察各國過去之經驗，復審吾國現在之國情，冀得種種解決方法而納之將來之憲法中。

著者於此有當聲明者，即僕於國內各政團或政黨均未有若何之關係，此書之作，純然爲求真理之精神所驅使，種種主張僅就予個人自信爲最適合於吾國者而主張之，他非所問也。既乏實驗之助，又欲免去理論之錯誤，著者乃以人類在政治上和憲法上之種種經驗爲其書之基礎，以經驗爲證，以實際可行之理論爲據，細究各大國行之已久之政制，復參照吾國之歷史國情，以建立吾國最完善之制度，冀使中國免蹈他人之覆轍，兼能適應中國之歷史與國情，此即著者此書之微意也。

第二章 中國憲法政體之歷史

政治上問題，不似化學可以實地試驗，無已，惟將過去：（一）中國現有的歷史，（二）西洋各國憲法政體之閱歷，互相參照，不失其爲空論已耳。中國數千年專制積習，一旦推翻，創建民主，而此民主又非中國固有產物，譬之煌煌電燈，其來也既由西洋，則必經

一番研究，而後知電燈之煌煌，民主亦然，吾人苟不從而研究之，而欲明民主之實質，寧有是理？考吾國自庚子亂後，飽嘗列強之侵侮，瓜分之議，噩耗頻來，人民知滿清既無改良希望，故爲自衛計，乃倡言建設民主，然迄今民主國家建設完全乎？國人對於民主之義，瞭解者猶且寥若晨星，更何冀有完全之國家？若然，則吾國此時所居之地位，其危險殆未可以言喻也！夫吾國向者閉關自守，雖有戰爭，恆在戶內，強大者出，則蕩平內亂而帝之，尙無若何反動；第在今日重門洞開，一有內亂，動關外人生命財產，以十餘年兵連禍結，外人嘖有煩言，共管之聲，日激一日，倘仍執迷不悟，則前途實有不堪設想者矣！昔者，英國人民移殖美利堅，其智識高尚，故華盛頓（Washington）一出，政治閱歷又深，而國家安於無事者垂七十年，雖南北戰爭（Civil War），異常激烈，然亦在此七十年以後，而我國乃自袁世凱維持三四年之太平，迄今竟無寧日，是亦大可慨矣！說者曰：十九世紀崛興之三強國：一曰德意志（German），二曰意大利（Italy），三曰日本（Japan），其運已漸微，今二十世紀，其繼以崛興者，則惟中國與俄羅斯（Russia）乎？由是觀之，各國皆注意於我，宜如何速研究憲法政體歷史，以造成良好之國家也？

中國自一九〇一年庚子之亂，清太后出亡西安，於是始知非改良政體不足以圖存，故於是年正月（陽歷）即諭允國人研究政治；第以君主之尊榮，不忍徹履，仍無改革之希望，識者痛之！迨一九〇五年，日俄戰事發生，日以最爾之國勝俄，益足鼓舞國人改革之念，羣情憤激，不可遏止，於是滿洲知民氣之不可抗，乃派遣五大臣出洋，考察各國政治；然五大臣皆固陋無新學問，不諳西文，名爲考察，實則觀光而已。至一九〇六年九月一日，又上諭先允中國將來採用西洋憲法政體；次年九月二十日，又諭設資政院；及一九〇八年，外人侵犯中國，瓜分之議復熾，國人更爲恐慌，乃促滿洲政府開國會，改君主憲法政體，故同年八月二十七日上諭：說明將來憲政之原則，大意中國人民有參政權，但實在大權仍操清室人中；又將九年預備立憲表列出，如選舉國會，地方自治，法庭法律之改良，文官考試……均逐年預備，以期實行。當時國會雖未成立，然於一九〇九年十月十四日，各省省會，依九年預備表開會。一九一〇年，資政院開會，內分兩種代表，作爲二院基礎：其一，省會選出之代表（下院）；其二，貴族代表（上院）；然人民猶以爲未足。適湖廣鐵路風潮發生，人民以滿洲政府四國借債，危險殊甚，各省遂派代表五十，至

滬集商，旋又詣京，請其速開國會，各省督撫，亦紛電敦促，故於一九一〇年十一月四日，滿洲政府減九年預備立憲期間爲五年；然其時革命潮流，膨脹全國，遂於次年十月十日起義於武昌矣。革命既起，滿洲政府乃容資政院之請，赦戊戌國事犯，撤盛宣懷，起復一九〇八年被廢之袁世凱爲總理，頒布上諭十九條之滿洲憲法，允人民有參政權，總理由內閣選舉，國會對內閣可投不信任票，冀以緩和民心，孰知西南繼續宣布獨立，民軍蜂起，北軍勝於武漢而敗於南京，（或謂此係袁氏之詭計，欲以此促滿洲政府退位），滿洲政府遂依南方之請，於一九一二年二月十二日退位。民軍設政府於南京，舉孫文爲臨時大總統，與滿洲人立條約：（一）滿洲政府退位後，年給四百萬國幣，暫居北京，將來再移頤和園；（二）皇族權利與漢族人同；（三）五族在中國同等；（四）清室所恃餉糈照常付給。旋南北媾和，以袁世凱爲臨時大總統，而其時所訂之約法，遂爲今日中國大亂之源。

南北講和條件：一則承認袁世凱爲臨時大總統，一則承認南方約法爲中華民國臨時約法，其爲中國之亂源，吾既言之矣。夫憲法政體有二大部分：曰立法部（Legislature）

焉，曰行政部 (Executive) 焉，曰司法部 (Judiciary) 焉；三者之中，立法與行政關係尤爲密切，必行政部與立法部同爲一黨黨員，或不盡同爲一黨而有合作之精神，其政始能舉。今也何如？野心勃勃矯僞奸詭之袁世凱，與頭腦純潔，富於革新之國民黨對峙，即行政與立法處於背馳地位，幾何其不至於破壞而釀戰爭也？溯自一九一三年，新國會至京，國民黨員佔據多數，不與袁氏合作而敗。一九一六年，袁氏雖死，而北洋派之段祺瑞承其緒，國民黨議員又敗，凡此皆立法部與行政部不同黨不合作之弊也。當南京之訂臨時約法也，舉制憲權與諸國會，夫人既持大權在握，自非至愚，亦安肯效春蠶作繭拱手奉諸他人而不居哉？由是而國會所制之憲，其大權即在國會，袁段何人，能甘居人下而俛首聽命乎？此國會之所以不能不橫罹解散而國民黨議員之所以卒無發展者，吾今請分別言之：

當和約既成，孫中山即於其年二月十四日退位，袁膺臨時大總統之職，黎元洪副之。一九一三年四月八日，國會在北京開會，中華民國之雛形亦既漸漸有成矣。國會中黨派之如何，實於政局前途有莫大之關係，而此時國會之黨派，在衆議院則國民黨二