

民
國
約
法
與
國
會



大正十二年二月

民國約法與國會

滿鐵社長室調查課

序

中國革命以來約法及國會有幾度之變遷適法之權力何在及法律何在令人大惑不解若我國與中國有密切之關係兩方面之交涉頻繁對於此中情形有明瞭之必要現爲一部中國人之問題有所謂二十一條條約問題者國人爲未明前述之情形往往失其正鵠發爲議論殊多隔膜爰遣課員藤森龍雄調查民國組織之本源約法及國會之實情俾與中國有關係者藉資參考云爾

大正十二年二月

社長室調查課長

參事 古仁所豐

民國約法與國會

(一) 臨時約法之立法主義

清宣統三年十月、武漢革命後、臨時參議院開會南京、翌年即民國元年二月、孫文辭大總統之職、推薦袁世凱爲臨時大總統、袁於三月十日就正式大總統之職、同時由臨時參議院、議定中華民國臨時約法而公布之、臨時約法、在正式憲法未制定前、與憲法有相等之効力云、

臨時約法、雖經臨時參議院之議決、及袁大總統之承認、而未能適合中國向來之國情而施行者、其宗旨不外以袁世凱個人而定、專束縛其自由之手腕、俾政治之實權、全歸南方政治家掌握、約法分爲七章、即總綱人民、參議院、臨時大總統副總統、國務員、法院及附則、內更分爲五十六條也、

就以下條文之大綱而言、據約法第二條及第四條、中華民國之主權、屬於國民全體、其統治權、由參議院、臨時大總統、國務員、法院行使之、

更據約法第十六條、中華民國之立法權、以參議院行之、又第十九條、參議院有議決一切法律案、及政府豫算決算之規定、蓋民國參議院、此外尚有甚廣之權限、試陳於左、

一、臨時大總統、得制定官制官規、但須提交參議院議決、(第三十三條)

一、臨時大總統、任命國務員及外交大使公使、須得參議院之同意、(第三十四條)

一、臨時大總統、經參議院之同意、得宣戰媾和及締結條約、(第三十五條)

一、參議院得彈劾大總統及國務員、(第十九條)

一、參議院得自行集會開會閉會、臨時大總統、無解散之權、(第二十條)

一、臨時大總統、對於參議院議決事件、得咨院覆議、但參議院仍執前議時、仍咨由臨時大總統公布施行、(第二十三條)

臨時約法、參議院之權限、如此其廣、則一方面大總統之權限、以致甚狹、無非爲參議院所左右而已、大總統爲臨時政府之代表者、總攬政務、公布法律、

又爲執行法律、或基於法律之委任、得發布命令、惟國政之大半、無參議院之同意、即不能行、國務員輔佐臨時大總統、負其責任、然國務員之任命、須一經參議院之同意、則約法上之參議院、既行使立法權、又干涉行政權、與現代立憲思潮、實不相容、揆諸立法、司法、行政之三權分立主義、殊爲背謬、蓋參議院忘其性質爲立法機關矣、又國務總理及國務員、聽其主義政綱而定進退、未就任前、而不明其主義政綱、議會得操縱國務員之任命、在憲政上、何愜富之足言、抑有自相矛盾者、任命雖已同意、而其主義政綱、卒有不良之處、即彈劾之、如此而望立憲政治之善良、亦難矣哉、以上云云、臨時約法、全然參議院有萬能主義、大總統及國務員、不過爲其傀儡而已、中國久苦於君主專制政治之下、故有一種反動、況以袁世凱其人爲目的、而成立此案者、至於立法主義、果適合中國之國情與否、使人不能無疑、甚矣妨害國政之進行也、

(二) 民國第一次國會成立

臨時約法第五十四條、有「中華民國之憲法由國會制定」之規定、正式憲法未施行以前、約法効力、與憲法等、故民國第一之要務、在速制定正式憲法、故開正式國會、應無急於此者、約法第五十三條、「有約法施行後、限十箇月內、由臨時大總統召集國會」之規定、「國會之組織及選舉法、由參議院定之」、「故國會開會之準備、須先制定國會之組織及選舉法耳、

民國元年三月梢、由南京移於北京之參議院、議決國會之組織及選舉法、八月一日公布、民國二年一月八日、以大總統令發布召集正式國會、同年四月八日開會北京、依國會組織法之民國國會。由參衆兩院成立、參議院以二百七十四名之議員組織之、（每省十名計二百二十名、蒙古二十七名、西藏十名、青海三名、中央學會八名、華僑六名、合計二百七十四名、）任期六年、每二年改選議員總數三分之一、衆議院每人口八十萬人選出一名、以爲比例、合計五百九十六名、用覆選舉法、即各選舉區當選者、集於選舉監督官、（地方官）之駐在地互選、議員任期三年、常會會期爲四箇月、依據事情得延長之、國會組織法

第十四條、猶有左之規定、民國憲法未定以前、以臨時約法所定之參議院職權、爲民國議會之職權云、

故民國正式憲法未制定以前、約法所定參議院之職權、爲民國議會之職權、臨時約法、關於參議院雖有規定、而衆議院無何等之規定、

由是孜孜準備正式國會選舉、元年十二月中旬初選畢、二年二月初旬參衆兩院之選舉竣事、四月八日民國第一次國會開會於北京、同時臨時參議院解散之、（註約法第二十八條、參議院以國會成立之日解散、其職權由國會行之、）

然約法第五十四條、「中華民國之憲法、由國會制定」故正式國會成立後、由兩院選出同數之起草委員、而組織憲法起草委員會、益著手憲法之起草、當時民國距革命之日猶淺、國內紛紜、政治上多不安之象、先制定大總統選舉法、而選舉正式大總統、以確定其地位爲急務、國會先議決大總統選舉法、民國二年十月五日、將正式憲法之一部公布、該法都凡七條、大總統任期五年、得連任一次、大總統之職權、在憲法未制定以前、暫適用臨時約法、關於臨時大總統

職權之規定、於是遂開大總統選舉會、十月六日、袁世凱當選爲正式大總統、各國亦均予承認、

(三) 袁大總統違憲行爲

袁世凱正式大總統就任後、爲發揮自己之自由手腕、不喜臨時約法、及代此約法方起草中之憲法、制限大總統之職權、彰明較著、先欲使脩正之而後成立、對於憲法起草委員會、提出脩正約法案、以示意旨之所在、而爲委員會拒絕、委員會遂決定憲法草案、既由兩院成立、提出於憲法會議、若爲會議所議決者、即確定爲民國憲法、於是袁世凱老羞成怒、爲根本推翻之計、凡與二次革命有關係之國會議員、即參衆兩院議員四百三十八名、俱剝奪其資格、使國會不能開會、遂釀成國會凌夷澌滅之狀態矣、（註兩院非各有議員總額過半數之列席、不得開會）

自國會廢止後、袁世凱欲脩正約法、應先有行政上之諮問、由各省派遣代表、

俾組織政治會議、論其性質、不過爲一種諮詢機關、故另設立約法會議、凡重要法律案、使其審議議決、即爲脩止約法計耳、民國三年五月一日、公布約法十章六十八條、所謂中華民國約法、或新約法者是也、嗣後稱臨時約法爲舊約法云、

民國第一次正式國會、完全解散、臨時約法、亦陷於廢棄之悲境、袁世凱以不法手段、對待國會、及廢棄舊約法、殊屬非法之至、證諸臨時約法、大總統對於國會、全然無開會、停會、閉會、解散之權、故袁世凱窮極無聊、剝奪議員之資格、使國會事實上不能成立、其敢蹂躪約法、竟至於斯、若袁欲脩正約法、應經約法第五十五條之程序、（註本約法、由參議院議員三分之二以上或臨時大總統之提議、經參議員五分之四以上之出席、出席員四分之三之可決、得增脩之）「然袁當時、依據政治上之理由、所有法律上之程序、未能依據、遂出於非常之手段、其施暴力之前、法亦無何等之權威、未始非民國憲政史上一大污點耳、今假袁定之非法行動、爲出於事情之不得已、然其善後辦法、應採正當手段、

而行補缺選舉、雖然、循此以行、則先被暴力取消之議員、已之資格、正式無消滅之理由、而不承認新議員之資格、爲事之極明晰者、於是袁氏別出心裁、舍正路而不由、發生政治會議、進而組織約法會議矣、

(四) 新約法之立法主義

袁世凱所公布之新約法、由國家、人民、大總統、立法、行政、司法、參政院、會計、制定憲法程序、附則十章而成、內更分爲六十八條、

今舉新約法之要點、比舊約法大擴充大總統之權限、適見其爲所欲爲耳、

- 一、大總統爲國之元首、總攬統治權、(第十四條)舊約法所規定者、中華民國以參議院、臨時大總統、國務員、法院、行使其統治權、
- 一、規定大總統對國民負責任、問其責任機關無之、(第十六條)
- 一、大總統有召集立法院、(國會)宣布開會、停會、閉會之權、經參政院

(總統諮問機關)之同意、得解散立法院、(第十七條)舊約法總統、無

此權限、

一、大總統制定官制官規及任免文武職官、(第二十一條)舊約法須提交參議院議決、

一、大總統宣告開戰媾和、不須國會同意、(第二十二條)

一、大總統無國會之同意、得締結條約、但變更領土及增加人民負擔之條款、須經國會之同意、(第二十五條)

一、立法院有法律及豫算之議決權、不如舊約法權限之廣、純然使立法機關而不干涉行政者、(第三十一條)

一、行政實權、歸大總統、置國務卿一人贊襄之、國務卿受總統之命而掌國務、他國務員、不過爲國務卿之補助員、即採用總統中心主義、舊約法採內閣責任制、國務員握行政之實權、對大總統而負責任、(第三十九條)

一、爲應大總統之諮詢、而設立參政院、(第四十九條)

新約法之立法主義、採大總統中心主義、集大權於一人、立法院純然爲立法機

關、推翻舊約法之國會萬能主義、又設立參政院、選有數之學者、夙著聞望者及政治家、俾應國政之諮問、新約法於立法主義、較舊約法、殊有一籌之勝、立法、司法、行政之三權分立主義、本世界之通則、以國會不應干涉國政、若中國則革命之日猶淺、方亟於統一、或可謂適合其國情歟、

袁世凱正大總統選舉法後、積極進行作帝王之計畫、而終歸於失敗、國內觀此情形、漸懷携貳、遂成爲反袁熱之勢、於是廢總統中心主義、而改內閣責任制、臨時約法之一部、有復活之狀態矣、

民國五年六月袁世凱死、爲此而引起舊約法及舊國會復活問題、而民國遂復見政潮之瀾漫也、

（五）舊約法復活與其法理

袁世凱殂謝後、副總統黎元洪、即就總統之職、基於袁之遺命、據新約法第二十九條、有「大總統因故去職、或不能視事時、副總統代行其職權」之明文、袁

世凱民國五年六月六日、溘然長逝、曾頒有最後之命令、內有一節、引用新約法第二十九條、依此而黎副總統、宣告代行中華民國大總統職權之旨、雖南方派、不承認新約法之存在、以黎之就職爲違法爭之、而政府謂黎元洪之就任、並非袁之代行、而爲繼任、舊約法不久當恢復云、蓋其再三辯明、爲繼任袁總統之職者、以示與舊約法及大總統選舉法所選無異、無非表明恢復舊約法之意耳、

承認黎元洪就任大總統、即承認袁之新約法、故南方派不贊成之、茲既引起舊約法復活問題、分爲贊否二派、互相爭議、反對派之論調、大旨如左

一、恢復約法、即恢復舊國會議員之地位、而欲驅逐北方派之勢力、
一、新約法曾經法定手續、（約法會議）而舊約法無其效力、如有不便之處、須經法定手續而修改之、

一、廢止新約法、則該法成立後之諸法令、悉歸取消、
一、舊約法立法上非難之點甚多、隨而妨碍國政之進行、

復活派依左所述之理由、而唱爲贊成論、

一、舊約法之廢止、出於袁氏非法行爲、而不經正當之手續、舊約法如有不備之處、應依約法第五十五條而脩改之、

一、袁氏非法、使國會陷於解散之狀態、由法律言、應召集新議員開新國會、然後議約法之修改方合、而袁氏計不出此、殊屬違法、

一、袁氏以違憲行爲而廢止舊約法、故新約法之廢止、舊約法之復活、亦可以命令行之、

贊否兩論、俱有一方面之真理、據反對派所云、廢止新約法、則該約法公布以後所有一切法令、悉行動搖、恐影響及於國際條約、內國公債、法庭判決等、以命令而自由變更恢復、則憲法法律、每逢元首交代而致動搖、國家無可依據之法律矣、據復活派所云、制定新約法、廢止舊約法、確爲袁世凱之專斷、未經法律上正當之手續、依據約法第五十五條、或應召集新國會、此問題實不能不謂爲重大也、如此贊否兩論、莫衷一是、而政府遂以六月二十七日命令、

宣布約舊法之復活、其申令云、

共和國體、首重民意、民意所壹、厥惟憲法、憲法之成、專待國會、自三年一月十日停止以後、時越兩載、迄未召復、以致開國五年、憲法未定、大本不立、庶政無由進行、亟應召集國會、速定憲法、以協民志而固國本、憲法未定以前、仍遵行中華民國元年三月十日公布之臨時約法、至憲法成立爲止、其二年十月五日宣布之大總統選舉法、係憲法之一部、應仍有效、此令、同時發召集舊國會之申令、關於袁氏時代所公布之立法院、國民會議、參政院、平政院所屬肅政廳諸法令、俱行撤廢、曾由袁氏所不法解散之舊國會、定於民國五年八月一日起、繼續開會、

關於新約法公布以後之諸法令諸條約等、效力如何、則發有左之申令、

民國三年五月一日以後、所有各項條約、均應繼續有效、其餘法令、除有明令廢止外、一切仍舊、

據此則新約法時代所發布之諸法令、及與外國所締結之諸條約、俱爲有効、