

美國
哈佛大學校
政治學碩士
豐城萬兆芝譯述

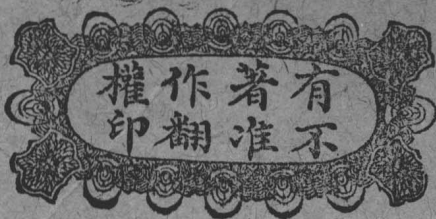
中華憲法平議

上海中華書局印行

民國八年十月印刷
民國八年十月發行

(中華憲法平議) 全一冊

定 價 銀 五 角



著 者

美 國

章 羅 貝 璧

譯 述 者

豐 城 萬 兆 芝

發 行 者

中 華 書 局

印 刷 者

中 華 書 局

印 刷 所

中 華 書 局

總發行所 上海棋盤街

中 華 書 局

分發行所

北京天津奉天廣州長沙開封溫州長春
漢口南昌南京杭州濟南保定武昌太原
常德福州成都重慶雲南徐州西安汕頭
沙市蘭州衡州貴陽吉林潮州安慶桂林
東昌廈門刑台綏化煙台鄭州梧州
石家莊黑龍江張家口新加坡

中 華 書 局

著 作 者

士 博 璧 羅 章



美國莊斯霍布京斯大學政治學教授

前
中
華
民
國
憲
法
顧
問

AUTHOR.

Hon. W. W. Willoughby, Ph. D.

Professor of Political Science at Johns Hopkins

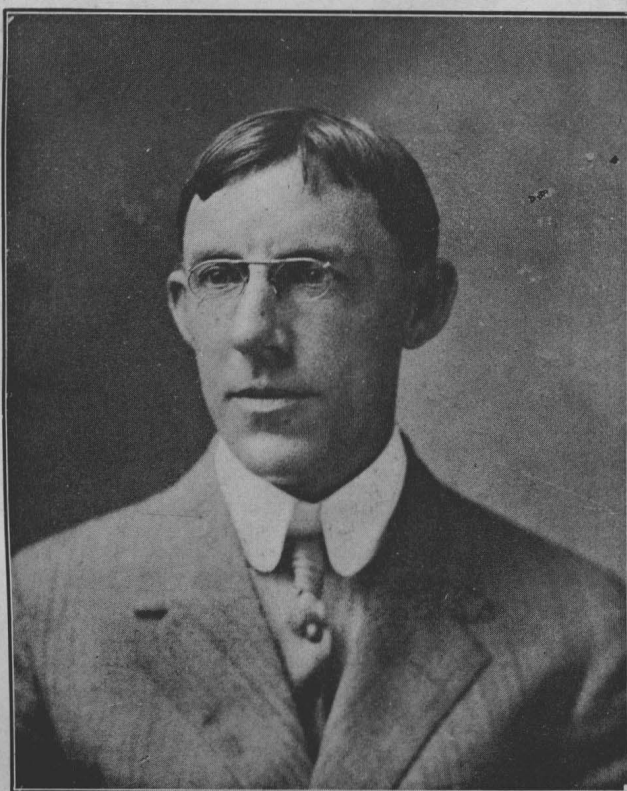
University, U. S. A.

Former Constitutional Advisers to the Chinese Republic.

著 作 者
~~~~~  
章 羅 貝 館 長

---

前  
中  
華  
民  
國  
憲  
法  
顧  
問



美  
國  
政  
治  
編  
查  
館  
館  
長

AUTHOR.

Hon. W. F. Willoughby.

Director of Institute for Government Research, U. S. A.

Former Constitutional Adviser to the Chinese Republic.

# 著者自序

本著所集。乃撰者等在中國充任政府憲法顧問官時所上各條陳。全書之所論評。乃本諸西方政治。要理論與經驗。而觀察中國政制。以討論其關於實行共和政治各重要問題。并尋求其解決之方法。故所論各題。均係直接關係中國現在之政象。則是中國政治學者及行政大家之視本著。其價值當在西儒汎論政治諸作之上。蓋西儒汎論政治之作。未曾特別針對中國實情而立言。亦非眞欲解決中國現政各難題也。萬兆芝君有志將本著譯成中文以餉其國人。撰者遂欣然授以全稿。

近年以來。中國政象中最可樂觀而最有進步者。莫如全國人民對於其政府施行政策。以及建設政制上有一種眞正輿論。夫共和政治之本性。卽爲輿論政治。故共和國之定政敷治也。不能不以全國健全發表之輿論爲正鵠。雖然。欲輿論政治之發生良善結果。則其國民之總意之發表必爲智慧的爲誠實的與公正的而後可。否則其弊害亦有不可勝言者。本著既譯成中文矣。甚望中國國民能將所討論各問題細讀而深思之。使之有造成一種智慧的誠實的與公正的健全輿論之價值。

萬君兆芝長於中英文學。其譯著之價值。早經其國內所稱許。留學莊斯霍布京斯大學校政治學研究院者。三年於茲。序者爲該學院掌院教授。故知萬君特稔。今樂觀其譯本之告成也。用誌數語。以弁其首。

一千九百十八年六月美國莊斯霍布京斯大學政治學研究院掌院教授哲學博士韋羅璧敘



## 譯者緒言

中華政治平議原稿爲美國韋羅璧韋羅貝兩大教授任中華民國憲法顧問時條陳草定憲法及改良要政意見書書計十編中有一二編曾經中國有名英文雜誌登載餘均未經公布之作也兩大教授解職歸國復任講師余留學莊斯霍布京大學 Johns Hopkins University 四年受業於韋羅璧博士之門課餘輒討論中國憲政之前途常以中國正式憲法不成立國會不知運用其正當職權內閣不知負責任及國民闕乏政治教育四事引爲大憂乃有本箸之集博士文章道德歐美同欽主講政治學者二十有五年著述等身其傳誦最普者爲美國大理院論 The Supreme Court of the United States, (1890) • 美國政治與行政論 Government and Administration of the United States, (1891) • 國家本性論 The Nature of the State, (1896) • 美國國民之權利與義務論 The Rights and Duties of American Citizenship, (1898) • 社會公道論 Social Justice, (1900) • 上古之政治學說 The Political Theories of the Ancient World, (1903) • 美國憲制論 The American Constitutional System, (1904) • 美國憲法 Constitutional Law of the United States, (1910) • 美國憲法要義 Principles of Constitutional Law of the United States, (1910) • 普魯士政治學說

Prussian Political Philosophy, (1918) • 等十餘種。韋羅貝爲韋羅璧孖兄弟，以財政學著名於世。學問與事功並茂，其著述雖不及韋羅璧之富，而工人保險論 *Workmen's Insurance*, (1898) • 美國屬地論 *Territories and Dependents of the United States*, (1905) • 大英帝國財政制度論 *The System of Financial Administration of Great Britain* (1917) • 三書均壽世有用之作。其行政經驗之最著者，爲連任十年之美屬普陀利哥島 *Porto Rico Island* • 之財政卿兼政務委員長。改良田賦整頓法制，普陀利哥島民至今猶利賴之。卸任歸國，遂主講普林斯敦大學 *Princeton University*，今爲美國中央政治編查館館長。韋羅貝在中國時，爲民國三年至民國五年，而韋羅璧博士則自民國五年至民國六年也。其時總統專制，內閣頻更，國會萎靡，政黨搗亂，故兩大教授之條陳，均針對當日之政象而發。今日者，南北之意見加深，政治之競爭更烈，正式憲法制定無期，內閣國會均走軌外，策國政士取當日兩公條陳而復讀之，知其思之長，慮之遠，而可取之以爲解決今日政治難題之參考者甚多也。余去國日久，文字就荒，譯述之作，原比撰著爲難，過求文字之順從，往往易失原著之本旨，況專門撰述，理論名詞，均不容施以詞藻，故尤多噉牙礙目之譏，校課少暇，譯成以後，無復校對，燕衍疎略，自知不免，尙希海內方聞之士，有以教之。

中華民國七年雙十節日豐城萬兆芝識於美國哈佛大學研究院



# 中華憲法平議

## 目次

### 譯者緒言

- 編一 共和政治論……………一至八……………韋羅璧撰
- 編二 制憲論衡……………九至三十……………韋羅璧撰
- 編三 天壇憲草論上……………三十一至四十五……………韋羅璧撰
- 編四 天壇憲草論中……………四十六至六十六……………韋羅璧撰
- 編五 天壇憲草論下 責任內閣制……………六十七至七十七……………韋羅璧撰
- 編六 政象危言……………七十八至八十五……………韋羅璧撰
- 編七 總統與國會……………八十六至九十八……………韋羅貝撰
- 編八 政黨與憲治……………九十九至一百三十七……………韋羅貝撰

編九

省制

一百三十八至一百四十二

韋羅璧撰

編十

治人

一百四十三至一百五十一

韋羅貝撰



# 中華憲法平議

## 編一 共和政治論

韋羅璧撰

### 第一章 何謂共和政治

共和政治之本義有二。

一、共和政治者、經由全國國民代表所發表之民意政治也。

二、共和政治者、法治政治而非人治政治也。

前者爲共和政治之手術。後者爲共和政治之精神。手術可以仿模而得。而精神則非陶鎔鑄鍊不能自發光彩。此共和政治論之所由作也。

夫法律之爲物。乃一種成文確定而有制裁力之規則。但此規則經國家主權承認之。由國家主權強制執行之。故法治國家國民個人之生命自由及財產各權。一一均受國法確實之保護。不但其他國民不得違法侵犯之。卽行使國家主權之政府官吏。亦不容其濫用威權。肆意蹂躪之。蓋非如是。則法治之精神失。而共和之真諦亡矣。

國家制定憲法之目的。原爲確定國家主權行使之範圍。故政府不能爲不依。據國家現行法律之

行爲。成爲憲政通則。換言之。則政府一切非法之行爲。國民當然無遵守服從之義務。雖然。立憲國家。其政府官吏之公權。悉由國法所賦予。如法律無規定之明文。則政府官吏不能濫用絲毫國家主權。自由行動於法律範圍以外。此非謂政府官吏絕對的無行政處分權也。惟此行政處分權之範圍。亦須由國家法律明定之耳。

夫規定勵行法治主義。固爲憲法之天職。然使政府各機關之權限不平衡而有互相控制之力。則憲政之效力仍不著。而法治主義之精神仍不顯。此其樞紐。則在建設完全獨立之司法機關。任公明無畏之法官以執掌之。如此。而後憲法方有實際上之保證。雖然。國民如闕乏尊崇法律之觀念。或不能瞭然司法職務之重要。則司法獨立何異具文。卽有公明無畏之法官。亦同傀儡木偶而已矣。

順世界新潮流以謀中國政治之進步。決非僅僅草一憲法懸諸象魏而已。制憲布憲以後。關乎建設新政府種種具體法案。將如蝟而起。則此後所需要明通法學之巨子以及愛國之志士。當蓓蓓今茲造憲時期。然此問題特大。非中國政府與中國社會兩方面合力進行不能解決之也。

## 第二章 共和政治必要之要素

今日中國之問題。非僅欲建設一立憲政治。乃欲建設一共和式之立憲政治。夫真正共和式之立



憲政治。其立國大政方針，必由國民全體決定。并由國民全體監督施行之。則其必要之原素爲左之五件。

一、製造輿論。

二、輿論要確有理性有秩序。

三、輿論之發表，須要健全有力。

四、此種輿論，必使其有指揮監督政府之勢力。

五、行政機關，要使之強而有力。

夫有理性之輿論之造成，固非一舉手一舉足之勞。尤非一朝一夕之故。學校也、報紙也、政黨也、皆製造輿論之地。然有學校、有報紙、有政黨，而尤恃有國內聰明智慧湛深中西高深學問之學者，遍布於此等地盤，藉之以發展其事功，植長其勢力焉。蓋自智慧文化日漸普及，政治的真正輿論造成之勢力遂隨之擴張。否則共和立憲政治之基礎，仍易於撼動也。

第三章 政治道德

且輿論之爲物，僅有理性，尙爲未足。蓋其構造必整飭有序。夫整飭有序者，卽有物而又有則也。考世界憲政先進各國之經驗，其鑄造良善國民，決非僅恃書本教育、講壇辯論而已。必注意政治道

德。政治道德立。而後良善政治出。而後智慧文化之大本乃定。夫今日之代議政制與唯民政治。固吾人費去心血博換得來者。考其所運用各政制。上進程度。較諸曩日。不啻蓰蓰。然而當道之殖私營利假權擅威者。固未常比前爲稍遜。而全國國民之權利保障力。亦更不較昔爲稍加。語曰。自由之爭來以苦。自由之保護以勤。甚矣政治道德之不可忽視也。

#### 第四章 建設發表民意機關

假使輿論爲有理性有秩序矣。而其所發表者。誠爲國民真正之公意。則應討論建設發表此確實輿論之機關。否則泛散無邊之民意。將操何術以范之耶。此其職責。全屬中央及地方各代議機關。與夫正式組織之政黨。若夫代議機關之選舉。選舉者投票之自由。與選舉人之清德。及夫國民言論出版集會請願等權利之不受政府非法的禁制。則憲政國中神聖信條。而又建設輿論發表機關之基礎也。

#### 第五章 國會掌有立法以外之職權

討論國會之於共和政治。治政學者。人各異詞。茲將此點詳詮之。夫國會之爲物。乃國家之立法機關。其唯一重要之職權。爲代表國民全體以立法。此盡人而知之者。雖然。國家立法職權。並非專屬國會。換言之。則政府與國會同與有國家立法職權。國會除爲國家立法以外。尙有其他較重職權。

在國會之立法事業。不過對於政府提出之大政策爲一種形式上承認而已。此治政學者不可不知者也。

## 第六章 穆勒氏代議政制論

千八百六十一年頃，英儒穆勒氏（John Stuart Mill）所著「代議政制論」出世。一時政論名流奉爲金科玉律。細繹全書。以其第五卷第五節論「代議團體之職務」一章至爲切近透闢。結尾一段，則不啻爲今日英倫「巴力門」（Parliament）作一幅寫真圖焉。

穆勒氏首論國家政務之監督與國家政務之施行二者絕對的不容混同。而國家政務之施行決非紛繁複雜之國會所宜掌理。其言曰：

『夫紛繁複雜之國會。於直接立法事務及直接行政事務均不相宜。此理論至當。而事例亦至明。惜在昔政哲無信之者。至近世方始發明……國會之於行政事務也。其特別的職責不在投票決定政務。而在監督決定政務者之爲合法人員否也……夫處理行政事務既爲國會絕對的不相宜。而國會之專責。則爲督視政府也。宣布政府之行爲。強制矯正所有行政官吏之疑義行爲也。如其行爲確被證明爲不法。則國會應糾察之。如其行爲是濫用威柄。而其施行手續果與國家立國大義相違。則國會應褫該員之職位。而另行選擇繼任之人焉。然則國會』

之權勢不嫌綦大耶。曰：是誠有之。須知國會乃代表民意之機關。代表國民全體。以監視政府者。權勢不大。何足以保障國民之自由也耶。

「巴力門」尙有其他一種職責。其關係不亞於監督政府。則以其爲全國政務委員會。而全國輿論總滙之區也。故全國公共之意見。以及各部分各黨團。甚至有力之各個人之意見。均能於「巴力門」內覓得機會以發現光彩。而引起大眾之討論。」

穆勒氏結論本章復言曰：

「自人事日演日繁。而社會之組織日益複雜。吾人欲國利民福之是謀。固在國家立法行政之精當。而尤在限制代議機關之職權。使之活動於相當範圍以內也。」

### 第七章 國會之專職及其相當活動之範圍

以上穆勒氏之名論。世界行代議政制之所本。議中國之政制。應細味而審度之。抑更有一可驚可怪之事。則英倫近世政治之趨勢是也。英倫非自由政治之開山祖。而國會制度之產母乎。自其選民之人數日增。「唯民政治」之精神日益發展。而其庶民院直接立法之徑途。則反日趨於隘。此其實不能不引起一般人民之質問。而吾人治政學者。不能不尋繹充分之政理以答此問題。其問題爲：（一）共和國家之國會。其專職爲何？（二）共和國家之國會。其相當活動之範圍爲何？



？其答案爲。

(一)國會者、職掌全國輿論之機關也。

(二)國會者、國民強有力之監察院也。夫政府官吏各有其法賦之權限。前已言之。其行使此權限時。必以合乎法軌爲原則。如官吏有犯職或失職及其他不法行爲時。國會應糾彈之。如遇必要時。應使其行爲直接負法律上政治上及刑法上之責任也。

(三)國會者、直接間接教育全國行政官吏、並選擇之之唯一機關也。但此教育選擇行政官吏方法之推行盡利。惟在採用國會內閣制之國家。如採用總統制之美國。則其效不顯。蓋美國國會所恃以爲操縱其行政部之具。僅爲調查行政部每年呈送國會之行政報告。其結果不過使其政府行政之成績實況。公諸全國國民輿論之審判。在朝黨如攝於下屆總統選舉之失敗。或不敢過逞其淫威。此固去英倫「巴力門」之有直接操縱效力者遠矣。

## 第八章 國會不可濫用其職權

然則國會之立法事業。固可視爲無關重輕者乎。曰。烏乎可。共和政制之國家。法律總須由國會通過。則討論利弊。審擇美惡。其事業之關係全國。夫豈在小。惟國會自身之組織複雜非常。而議員非來自田間。卽出諸黌舍。無論如何。其大多數。固無議政之專門學術與經歷者。夫以如斯龐然大