

法學叢書之一

中國憲法史綱要

潘大達著



上海法學編譯社出版

會文堂新記書記局總發行

中華民國二十二年八月出版



中國憲法史綱要

全書
一册

定價大洋一元

外埠
郵費
加

著者 潘 大 達

出版者 上海法學編譯社

印刷者 上海會文堂新記書局

總發行者 上海會文堂新記書局

總發行所

上海
河南路
三馬路
北首

會文堂新記書局

分發行所

北平
漢口
廣州
沙市
永陽
漢北
交通
永陽
長沙
街

會文堂新記書局

中國憲法史綱要目錄

第一章	中國憲法的基礎	一
第二章	清末的立憲運動	五
第三章	中華民國臨時政府組織大綱	一一
第四章	南京約法	一六
第五章	天壇憲法草案之爭執	二八
第六章	袁世凱之新約法	三八
第七章	民國五年國會恢復後之草案續議	五一
第八章	南北分裂與護法運動(民六至民十二)	五七
第九章	曹錕憲法(民國十二年憲法)	六三
第十章	民國十四年之中華民國憲法草案	七五

第十一章	國民政府組織法及約法	八三
第十二章	地方制度與省憲運動	一〇八
第十三章	對於中國將來憲法之建議	一一九

附錄

十九信條	一五五
中華民國臨時政府組織大綱	一五七
第一章 臨時大總統	一五七
第二章 參議院	一五八
第三章 行政各部	一六〇
第四章 附則	一六一
中華民國臨時約法	一六一

第一章	總綱	一六一
第二章	人民	一六二
第三章	參議院	一六四
第四章	臨時大總統副總統	一六六
第五章	國務員	一六八
第六章	法院	一六九
第七章	附則	一六九
中華民國憲法草案		
第一章	國體	一七一
第二章	國土	一七一
第三章	國民	一七一
第四章	國會	一七三
目 錄		

第五章	國會議員會	一七七
第六章	大總統	一七七
第七章	國務院	一八一
第八章	法院	一八二
第九章	法律	一八三
第十章	會計	一八四
第十一章	憲法之修正及解釋	一八六
袁世凱之中華民國約法		
第一章	國家	一八七
第二章	人民	一八八
第三章	大總統	一八九
第四章	立法	一九一

第五章	行政	一九四
第六章	司法	一九四
第七章	參政院	一九五
第八章	會計	一九六
第九章	制定憲法程序	一九七
第十章	附則	一九八
中華民國十二年憲法		一九九
第一章	國體	一九九
第二章	主權	二〇〇
第三章	國土	二〇〇
第四章	國民	二〇〇
第五章	國權	二〇二

第六章	國會·····	二〇九
第七章	大總統·····	二一二
第八章	國務院·····	二一六
第九章	法院·····	二一七
第十章	法律·····	二一八
第十一章	會計·····	二一九
第十二章	地方制度·····	二二一
第十三章	憲法之修正解釋及效力·····	二二四
國民政府組織法····· 二二五		
第一章	國民政府·····	二二五
第二章	行政院·····	二二七
第三章	立法院·····	二二九

第四章	司法院	二三〇
第五章	考試院	二三〇
第六章	監察院	二三一
第七章	附則	二三一
中華民國訓政時期約法		二二二

第一章	總綱	二二三
第二章	人民之權利義務	二二三
第三章	訓政綱領	二三六
第四章	國民生計	二三六
第五章	國民教育	二三八
第六章	中央與地方之權限	二四〇
第七章	政府之組織	二四一

中國憲法史綱要

八

第一節 中央制度·····	二四一
第二節 地方制度·····	二四二
第八章 附則·····	二四三

中國憲法史綱要

潘大達著

第一章 中國憲法的基礎

廣義講來，無論那個國家都有一種憲法的；因為憲法的主要原素，總不外規定政府的組織，那嗎世界上豈有全無組織的國家？但是要嚴格講來，所謂的憲法政府，其組織須受人民的規定；其行動須得人民的贊同；其權威須經人民的付託；而人民之生命自由財產須有明文的保障，這才是近代人所謂的憲法，如像美國法國及大戰後諸新國的憲法一樣。

從後一種見解看來中國雖是一個老大的國家；但是我們不能不承認中國是始終沒有一個憲法的國家。不惟說是在君主專制之下的中國沒有憲法；就是在二十餘年裏的民國下邊也未曾有過正式的民意憲法。假若我們要從另一方面的廣義看來，以憲法爲政治之習慣先例如稱英國的不成文憲法一樣，那嗎中國既有這樣偉長的歷史，也不能說完全沒有一點政治的慣例——憲法的基礎。

中國雖是受了幾千年的專制，而民治的基礎，主權在民的觀念，總還是不斷的保留着，這是對於中國歷史有點研究的人所極易曉得的。譬如我們舉孟子來說。他說『民爲貴，君爲輕，社稷次之』。這是何等的以民爲重！又曰『賊人者，謂之賊，賊義者，謂之殘，殘賊之

人謂之一夫。聞誅一夫紂矣，未聞弑君也。』又曰『今之事君者，我能爲君避土地，充府庫。今之所謂良臣，古之所謂民賊也。』這一切都可見儒家的代表孟子。是如何的傾向民衆。更明顯的是他說『桀紂之失天下也，失其民也；失其民者，失其心也。得天下有道，得其民，斯得天下矣。』這又是含有主權在民的確證。這樣的說話在古書裏很多，都是很能影響於中國的政治的。中國的四書五經是常使君主們視爲寶鑑，用以爲指導他們的行動的。中國的專制君主之所以不致於十分暴虐壓迫，其原因也就在此。君主之不暴虐壓迫，這也並不是因爲四書五經的教言就如像憲法一樣能夠限制君主的自由。不過是他們曉得，假如違反了政治的習慣，古聖賢的教訓，就會引起人民的反感

，或甚而至於革命。聰敏一點的君主，誰願引起人民的反感？誰又不想得人民的歡心？誰又不想一代一代的穩坐江山？

由此我們知道中國雖沒有憲法，但他有憲法的基礎，至於人民呢，也可以說富有民治的精神。試看中國內地鄉村的組織，就可以知道人民的安分守法。所以有一個美國記者在中國來遊歷的時候說，『中國似乎是在一個無政府的狀態下面；但奇怪的是中國的社會並不呈騷亂無秩序的景象，這要是在歐美就決難能的了』。

像我們中國既有這樣好的民治根基，要建設一個民治憲法的政府，又還有甚麼困難呢？然而事實上告訴我們，中國的憲法運動從滿清末年一直鬧到現在，這其間雖成就了不少的約法，臨時憲法，及政府

組織法之類；但是始終還未有一個正式的憲法。這個道理又在甚麼地方呢？簡單的答一句，可以說是中國人民雖有民治的精神，但缺乏民治的經驗。試看歐美各國的立憲政府誰沒有經過許多的波折？英國更不用說了，就是美國法國又是怎樣？所以我們對於中國的人民是應該給予他們以政治的訓練，這給予政治訓練的惟一辦法，就是要實行憲政，決不可因人民之缺乏政治經驗而更實行專制之政治，那嗎人民是終無得到政治經驗之一日。所以我們對於中國應該要採取樂觀的態度，切不可因噎廢食，有礙憲政的發展。

第二章 清末的立憲運動

中國的憲法運動，起於滿清末年的「一八九八」。其發起的原因可以說全爲受列強之欺凌，亟思有所以自振。所以經過了鴉片之戰（一八四〇），與中日之戰（一八九四）以後，清帝光緒（光緒二十四年）於「一八九八」乃擢用康有爲等變法。當時康有爲的建議也不過想效法日本，主張立學校，改官制。結果是在是年之六月七月八月下了許多的改革命令，多關於教育農工的計劃，及軍隊與行政的組織。這一切的改革可以說並沒一種全盤預定的計劃，不過表示政府有點革新的願望罷了。要講到立憲可以說還差得遠。

但不料這種浮淺的改革，竟引起了宮庭裏激烈的反動。在同年的八月，慈禧太后廢棄光緒，演成戊戌政變；使維新運動諸人或逃或亡。

，於是立憲運動更談不上。從一八九八一直到一九〇五西太后死的這一年，清室方面可謂爲極端反動與排外的期間，而結果是演成了拳民之亂（一九〇〇年光緒二十六年）。迨日俄之戰（一九〇四）以後，中國的立憲運動，在社會方面方才逐漸起色。當時有孫中山的民主立憲派，同時又有康梁的君主立憲派。清室在這個時候，一方面感於外侮之威脅，一方面迫於人民之請求，於是在光緒三十一年（一九〇五）乃有立憲之預備。

在一九〇五的一年，清室派了五位大臣出洋到日本美洲英德諸國去考察憲政。次年，他們回國奏請施行憲政之利。於是清廷在一九〇六年始頒布明諭謂將於最近期內採取憲法，但主權仍由皇室保留。到