

中國立憲史

荆知仁 著

D921.02

4

荆知仁·著

中國立憲史

73·11·0663

·58011·

中國立憲史

著者 荆 知 仁

發行人 王 必 成

出版者 聯經出版事業公司

臺北市忠孝東路四段五六一號

電話：七六八三七〇八·三九四〇一三七

郵撥：〇一〇〇五五九一三號

行政院新聞局登記證局版臺業字〇一三〇號
保有版權·翻印必究

中華民國七十三年十一月初版
中華民國七十四年十二月第二次印行

定價：平裝本二五〇元
精裝本三〇〇元

中國立憲史／荆知仁著·一臺北市：聯經，民73

民國74年第二次印行

[10], 637面：表；21公分

附錄：憲法大綱等14種

新臺幣250元（平裝）

新臺幣300元（精裝）

I. 荆知仁著

581.29/8656

卷首語

一、本書內容乃是作者爲了適應擔任「憲法」及「中國政府」教學需要，所作建立背景和基礎工作的一部分。憲法和政府，都是政治學所要研究的中心課題。而本書以立憲史命名，曾經很費躊躇。因爲關於內容之設計，以及處理問題的觀點，都是政治學的，而非史學的。雖然有人說現在的歷史，即爲過去的政治，今日的政治，就是未來的歷史，但這兩種學科在問題處理的角度和方式上，究竟有其不同。歷史學講史事，要在能够客觀地詳其本末。政治學講過去的政治問題，貴在能够借重史料，運用個人主觀的價值判斷，去分析，發現問題，並論斷得失，然後歸納經驗，指陳教訓，使其發生以古惕今的作用。

二、憲法是一個國家的政治規範，也可以說是一套政治上的典章制度。這種政治規範或典章制

度，實際上原是由來各國所都有的。只是十七世紀英國光榮革命，以及十八世紀美國獨立與法國大革命之後，歐美的政治文化，經過十三世紀英國大憲章以降數百年長期的孕育，已由傳統的專制形態，蛻化爲新潮的民主形態。而顯現民主形態政治文化最具體的，厥爲新興的民主立憲制度。以英美法爲代表新興的民主立憲制度，與人類傳統中專制性典章制度最大的不同，主要是關係兩種政治文化的基本精神。體現傳統專制政治文化的典章制度，其精神在於強調統治者的絕對權威。建制立法的過程，咸皆出自統治者的宸衷獨斷，而排斥人民的參與。立法定制之動機和目的，着重在強化政府的威信，便利政府的統治，而不在積極地維護人民的權益。至於代表民主政治文化的立憲制度，其精神則在於否定統治者的絕對權威。建制立法的程序，固必直接或間接決定於人民，其立法定制之動機和目的，概在透過手段性的制度設計，經由約制政府權力的程序，以達成維護和促進人民權益之目的。

三、以歐美政治學的觀點來看，我國傳統的政治文化，或政治規範典章制度的基本精神，無庸諱言是屬於專制形態一類的。李鴻章稱我國在鴉片戰爭以後所面臨的，是三千年來一大變局。這一大變局究竟何所指，當時朝野的認識，始而爲國防船炮，繼而爲時務科技，終而醒悟爲政治文化中的典章制度。蓋政治問題爲一個國家的萬題之題，政治上如果具有成功的民主體制，則一切的問題，都可以經由民主的體制，獲得適當的解決。但民主是一種政治文化的總稱，文化是經由長期的孕育發展成功的，不可能抄襲或移植於旦夕之間。語云：畫虎畫皮難畫骨，傳形傳貌難傳神。以書室理論或模仿抄襲的方式，來訂定一部憲法或一套制度，其事雖然易爲，其效則殊難獲致。

四、我國於清季開始所遭遇的維新立憲問題，在精神的本質上，實在是一個政治文化的變遷問題。亦即由傳統的專制政治文化，走向民主的政治文化問題。但是這一個體認，也是從道光二十年（一八四〇）鴉片戰爭，到光緒三十二年（一九〇六）清廷宣布仿行憲政，六十餘年間，由於對外之大量失敗，而付出許多喪權辱國的慘痛代價所換取來的。從文化變遷的角度來看，像我國經數千年所煥育成的專制政治文化，早已在國民的日常生活中生根，而由於歷年遭受歐美強勢文化之侵逼，於無奈之餘，始為企求模仿歐美文化中政治文化之憲政。可是任何一種成功的政治文化，不僅有其形貌的一面，更重要的是必然有其神髓的一面。模仿一種外來的政治文化，其形貌易得，其神髓則難求。當一種政治文化的相關基本信念，未經過有效的社會化過程，昇華為人生或日常生活的基本信念之前，其形貌性的制度，是很難產生其預期的功效的。英美學者，常形容其民主為一種生活方式，實在乃是指其民主政治文化的神髓作用而言。

五、我國的民主憲政建設，所以長遭頓挫，這是兩種政治文化變遷過程中的自然現象。國人對清廷，以及北京政府時期重要政治人物的抨擊，真正分析起來，都是屬於政治性的。如果從政治文化的觀點來看，當時那些可議的人物，實在都是我國傳統政治文化的影子和化身。從個別人物着眼，北京政府時期只有一個袁世凱，但從政治文化着眼，當時正有數不盡的袁世凱。袁世凱之所以想建立洪憲王朝，也正是這個道理。從中國傳統權威政治文化來看，多數的人如果同樣具有袁世凱當時那樣的權威，通常都會有「項城何人也，子何人也，有權者當如斯」的想法和作為，固不獨項城為然也。

六、基於上述種種看法，本書內容重點之安排，比較着意於各階段制憲背景，所處環境，及其間變化等因素之探討。希望從文化變遷之困難歷程，與民主需要容忍妥協之基本觀點，顯示一些政治成長之不宜於操切冒進與揠苗助長的道理。因而對於多數有名無實或無效的官方憲法性文獻個案，以及一些私人擬撰的憲法草案，便都無意對之特為理論的或法制的分析及說明，而於附錄，亦力求簡約，以省篇幅。

七、本書各篇文稿，先後皆獲國科會補助。若沒有該會補助的誘導力量，未必會有本書各篇文稿之產生。飲水思源，爰於本稿刊印之日，特向國科會深致謝意。

八、本書希望對研習中國憲法及政府的讀者，能具有參考的價值和作用，也希望能獲得讀者的共鳴，和方家善意的建議和批評。

目錄

第一篇 清季維新立憲之肇端

第一章 立憲運動的背景·····	三
第一節 傳統的專制政體·····	三
第二節 晚清的腐敗政情·····	一七
第三節 西潮與列強的進逼·····	二七
第二章 自強維新的適應歷程·····	三七
第一節 應變歷程之遞嬗·····	三七
第二節 洋務自強·····	三九

第三節 變法維新	四九
第三章 立憲國策的形成	六九
第一節 憲政思想之萌芽	七〇
第二節 立憲運動之興起	八三
第三節 宣布預備立憲	九六
第四章 立憲建制之進展	一〇七
第一節 改革官制	一〇七
第二節 請願運動與憲法大綱	一二〇
第三節 辛亥革命與十九信條	一三五
第五章 帝制與共和的嬗替	一五三
第一節 清帝遜位與共和肇造	一五三
第二節 結論	一六八
第二篇 民初北京政府時期立憲運動之演變	
第六章 立憲運動環境之分析	一七五
第一節 新舊的矛盾與衝突	一七七
第二節 政黨之縱橫離合	一八八
第三節 武人干政	二〇八

第七章 辛亥與民元立憲的初步	二一五
第一節 臨時政府組織大綱之產生	二一五
第二節 臨時約法的制定	二二四
第三節 政府北遷與制憲之初步	二二三
第八章 憲法的起草審議與公布	二四一
第一節 國會之成立與分析	二四一
第二節 天壇憲草的擬訂	二四八
第三節 憲法的審議與公布	二五五
第九章 議憲期間的反動與紛擾(上)	二六七
第一節 大總統選舉法的提前制定	二六八
第二節 干涉制憲與破壞國會	二七三
第三節 洪憲帝制	二八七
第十章 議憲期間的反動與紛擾(下)	三〇五
第一節 國會之再興重廢與復辟	三〇六
第二節 南北對峙之紛擾	三一三
第三節 國會二度恢復與曹錕賄選	三二四
第十一章 北京政府時期的結束	三三三
第一節 臨時執政府的憲法案	三三三

第二節	立憲運動的寢息與北京政府的結束	三四一
第三節	結論	三四五

第三篇 國民政府時期立憲大業之發展

第十二章	本時期的立憲基礎與條件	三五—三五五
第一節	國民政府的建制	三五—三五八
第二節	中山先生的建國三序方略	三五—三五八
第三節	本時期的立憲環境	三六—三六四
第十三章	訓政約法與黨治形態	三六—三七九
第一節	訓政之理論基礎	三六—三七九
第二節	訓政約法之制定	三六—三八三
第三節	訓政時期的黨治形態	三六—三九四
第十四章	憲法草案的擬訂	四〇—四〇一
第一節	促成制憲的因素	四〇—四〇一
第二節	憲草的議訂	四〇—四一三
第三節	憲草的重要特點	四〇—四二〇
第十五章	制憲之展延與憲草之修改	四二—四二七
第一節	國民參政會憲政期成會的憲草修正	四二—四二七

案	四二九
第二節 憲政實施協進會的修改憲草意見	四三三
第三節 政治協商會議的憲草修正案	四三七
第十六章 制憲大業之完成	四四七
第一節 國民大會的組成與集會	四四七
第二節 憲法的議定與公布	四五三
第三節 憲法的基本精神與主要內容	四六一

附錄

一 憲法大綱	四七五
二 九年預備立憲清單	四七八
三 十九信條	四八六
四 中華民國臨時政府組織大綱	四八八
五 中華民國臨時約法	四九二
六 中華民國約法	四九九
七 中華民國憲法	五〇八
八 中華民國訓政時期約法	五二六
九 中華民國憲法草案(五五憲草)	五三四

十	國民參政會憲政期成會憲法草案……………	五五一
十一	國民參政會憲政實施協進會對五五憲 法草案之意見……………	五七〇
十二	政治協商會議修改五五憲草原則及憲 法草案……………	五七五
十三	中華民國憲法草案……………	五九四
十四	中華民國憲法……………	六一三

第一篇

清季維新立憲之肇端

第一章 立憲運動的背景

第一節 傳統的專制政體

專制與民主，在近代政治學上，爲兩種不同的政治形態。民主的政治形態表現爲立憲政體。所謂立憲政體，是說國家或政府的作爲，須遵循一種基本法的規範。這種基本法，可以是成文而完整的憲典或個別的憲章，也可以是不成文的重要政治習慣或慣例。近代的立憲政體自於十三世紀英王約翰時代的大憲章（*Magna Carta*, June 15, 1215）肇端，歷數百年之孕育，經十七世紀光榮革命之後，及一七八九美國憲法制定生效，乃正式揭開了近代立憲政治的新頁。此後法國革命傳至歐洲，日本維新又波延亞洲，於是立憲一事，乃成爲各國建制或謀取革新必須講求的