

中國憲政問題

郭維民著

中國憲政問題

劉積學署

中國憲政問題

版權所有 不准翻印

中華民國三十五年四月出版

著者 郭維民

發行者 孫紀方

印刷者 民主報

開封中正南路二九號

經售處 民主報門市部及
本埠各大書店

每冊實價 元

外埠酌加郵費

自民國二十五年五月五日國府公布憲法草案，至今已近十載，前歲春間中央憲政協進會發起憲草研究運動，一時辯論蠡午。最近政治協商會議議決憲法草案案，擬定修改原則十二項，更組織憲草審議委員會從事研討，以待本年五月五日召開國民大會時提出議決。邇來國內各方關於憲草研究，風起雲湧，復極一時之盛。新蔡郭君筱白續學士也，畢業西北聯合大學法律系，於憲法學政治尤精，歷主民國日報筆政，前歲曾撰著五五憲草修正意見多種，疊載報章，近更有所增益，因彙集成帙，顏曰中國憲政問題，將刊行問世，以余素治斯學，忝附同好，就商于余，余受而讀之，見其議論閎肆，批評精審，心竊佩焉。夫制憲大業，凡屬公民，皆有研究之責，郭君出其論著以餉國人，藉供國民大會採納，吾知是書一出，將有不脛而走者。回憶前歲中央發起憲草研究運動時，不揣固陋，草擬憲

章新評論一文，經國立河南大學轉寄中央，適中原戰起，郵送遺失，稿本亦隨潭頭一役散亡，疏懶至今，尙無續作，今讀斯著，不禁欷然自愧矣。

熊緒端伯履謹識

自序

本書寫成於三年之前，當時付梓未竟，而中原事變已起，旋以著者生活流蕩與戰時印刷困難。遂而中止。宿願未償，每引爲憾！現在戰時結束，全國人心復趨於和平，統一，民主，團結之途，政府亦決定本年「五五」召開國民大會，社會各界研究憲政之聲，一時又甚囂塵上，由於社會廣大讀者的需要，本書仍有這次出版的機會。惟以多年來搜集的一些有關資料，全於變亂中散失，致手頭毫無參攷書籍。這次付印，除若干零星之點改正外，並未能作詳細的必要修正。其中錯誤之處，完全是意料中事。

不過，著者要向讀者負責說明的，即本書立論，力求客觀，對於歷史方面的敘述與各種問題之研討，均綜合各方面的意見，作公正之評論。即有所主張，亦係針對中國特殊之環境而發；惟論述往往涉及各方面錯綜複雜的事實，不當之處，必所難免，深信明達之

士，有以教正！又本書所引徵之書報，均於每章之後，一一詳加註釋，末書並附錄憲法草案等有關憲政問題之資料，以便讀者參考。

本書原稿有幾篇曾在民國日報，河洛日報，憲政月刊等處發表，這些出版家皆將版權賜予；鄉長劉羣式先生爲本書題封面，並供給許多在書報上搜集不到的寶貴資料（劉先生是「五五」憲草起草人）；國立河南大學法律系主任熊伯履先生爲本書作序；民主報孫紀方兄，予以出版；張大貞兄熱心的代爲購寄許多參考書報，以及其他許多朋友們的幫忙，均一併在此致衷心感謝之忱。

彼白郭維民三十五，四，三，沐京。

中國憲政問題目

序

熊伯履

自序

著 著

第一章 中國憲政運動史略

第一節 滿清政府時代

第一目 中國憲政運動之起因.....一

第二目 戊戌政變導憲運動之先河.....二

第三目 憲政運動之再起.....四

第四目 清廷預備立憲.....六

第五目 頒佈十九信條.....九

第二節 北京政府時代

第一目 臨時政府組織大綱與臨時約法.....一〇

第二目 袁世凱之新約法.....一四

第三目 復辟與護法.....一六

第四目 省憲運動.....一八

第五目

曹錕之賄選憲法

二〇

第三節

國民政府時代

第一目

擴大會議與太原約法

二二

第二目

訓政時期約法

二三

第三目

五五憲法草案起草經過

二五

第四目

抗戰以來的憲政運動

二八

第二章

「五五憲章」之研究

第一節

領土規定方式之商榷

三七

第二節

定都北平論

四一

第三節

如何保障人權

四五

第四節

評憲草中之國民大會

五三

第五節

評憲草中之中央政府

五七

第六節

限制軍人當選總統

六二

第七節

省長應由民選

六五

第八節

根據民生主義研究國民經濟章

六九

第九節

評憲草教育章

七一

第十節

憲草增加軍事章之建議

七三

第三章 憲政實施基礎

第一節	發展國民經濟	八一
第二節	普及教育	八一
第三節	推行法治	八四
第四節	培養人民自由觀念	八六
第五節	鞏固統一	八八

附錄

一、中華民國憲法草案	一
二、國民大會組織法	一六
三、國民代表大會選舉法	一八
四、政治協商會議決議之「憲法草案」案全文	二八
五、政治協商會議決議之「國民大會案」全文	三〇
六、省參議會組織條例	三一
七、省參議選舉條例	三三
八、縣參議組織暫行條例	三七
九、縣參議員選舉條例	四〇

第一章 中國憲政運動史略

中國憲政運動起源於滿清末葉，濫觴於辛亥革命，發展於國民政府成立以後。本章即以此三時期，分述其各階段演進之原委結果，以明其以往不能如期實現癥結之所在。使國人能接受過去慘痛之教訓，而更知有所警惕與努力，此即著者之所望。

第一節 滿清政府時代

第一目 中國憲政運動之起因

當十九世紀歐美各國政治制度，都已走向民主立憲的時候，中國却還停滯在「萬世一系」的專制政體階段。直到鴉片戰爭之役，中國開五口通商，各帝國主義者的勢力，紛向中國發展，於是中國社會起了急劇的變化。李鴻章、宗榮等頗思有以「效法自強」，才開始作革新設施，因之成立同文館、船政局、製造廠、招商局、派遣留學生等。此種革新的結果，不過是鐵甲兵船，輪順船塢，北洋海軍，開採礦務，機械製造，這些都是枝節問題，變法而不知本，故成效未著，於是憂時明達之士，恍然覺悟只學歐美之槍炮兵船，絕不足以圖強，乃不得不採取西洋之政治改革，要求立憲。

這時恰巧又有內外兩件事實，刺激人民對於立憲要求之加強。第一，是歐美學術思想之輸入中國。如盧梭之民約論，孟德斯鳩之三權分立說，美國獨立與法國革命之成功。這些新思想新事實對於中國一般士大夫與知識份子激起了很大的反應。於是共和君憲之政體，變法維新之主張，遂為知識階級所要求。第二、是清季末葉政治腐敗與外力壓迫之反響。鴉片戰役之後，中國大門既開，各帝主義之

勢力，相繼侵入。瓜分之禍，迫於眉睫，使中國民族感其歷史上空前未有的危機。時又慈禧當權信任羣小，淫勢驕奢，賄賂公行。內憂外患，逼得愛國之士皆不安於舊日狀態，故積極主張立憲，以救危亡。以前少數人的立憲思想，至此乃為大多數人的要求。於是便發生了以康有為梁啟超為中心的變法運動，這就是中國憲政運動之始。

第二目 戊戌政變導憲政運動之先河

清光緒年間，政府對外不能抵抗列強的侵略，內政又不能刷新以滿國人的所望，於是舉國鼎沸，大倡變法救亡之論。康有為以布衣伏闕上書，請光緒變法以謀圖治，無奈清廷對此毫不注意。有為目的未達，乃歸粵以實學教授弟子，至光緒二十一年適中日甲午戰後講和之際，康有為與其弟子梁啟超赴京會試，康梁即聯合各省公車赴試的舉子一千三百餘人，又向清廷上書，請遷都繼續對日作戰，並陳述盤籌劃變法之計：「扶助農業，救濟手工業，扶植商業，振濟貧民，改革政綱」。是書草成後，即擬遞呈都察院代呈，恰巧馬關條約這時已蓋實交換，遂不上呈（註一），此即歷史上所謂之「公車上書」，自是以後四年之間，上書七次，皆未得上達。於是康梁在北平上海各地組織「強學會」，「保國會」。創時報館，鼓吹變法維新。張之洞，袁世凱一般在政府有地位的人，也很同情康梁的主張，至此維新運動，更為朝野人士所注意。

光緒二十三年魯借膠州事起，康又上書陳變之急。時帝師翁同龢極贊有為之說，亦勸帝變法，德宗變法之志至是乃決。翌年四月二十六日德宗召見康有為於頤和園之仁壽殿，為康有為進用之始。德宗任命有為在總理各國事務衙門行走，許其專摺奏事；擢用其弟子梁啟超，辦理譯書局事務，復擢楊銳，林旭，劉光第，譚嗣同等為四品卿，參預新政。於是從六月到九月短短的三個月，中，頒下了許多

維新以來，改革舊制，一曰平等法，一曰新法，內容，約分下列數項：

(甲) 關於教育者

(1) 廢八股取士制。

(2) 開辦京師大學堂，及各省府廳州大學堂。

(3) 設立報館。

(4) 獎勵士民著書及捐款興學等。

(乙) 關於武備者：

(1) 變通武舉，改試槍炮。

(2) 變更兵制，改習洋槍。

(3) 裁汰冗兵，力行保甲。

(丙) 關於實業者：

(1) 開辦銀行，增設鐵路郵務學堂，設立礦務鐵路等局。

(2) 設立農工商局及商會。

(丁) 關於政治者：刪改各衙門則例，裁汰冗員，誥誡因循，廣開言路。

清帝這樣的急進，舊黨人物認為於己不利，阿附慈禧（即所謂「后黨」），以一變亂祖制，及「用夷變夏」口號，新黨則依靠德宗（即所謂「帝黨」），兩黨勢衡力均，衝突益烈。慈禧與直隸總督（兼管兵權）祿榮謀誘德宗至大津閱兵，實行廢帝，於是德宗諭命譚嗣同授直隸按察使袁世凱以密詔，令奪祿榮兵權，以除舊黨。袁氏回津，具以新黨密謀盡告祿榮（註二），祿榮乃急馳入京。

告急，慈禧爲先發制人計，於光緒二十六年九月六日有第三次的垂簾聽政，幽德宗於南海瀛台，另立端親王載漪之子溥儀爲大阿哥（滿語「皇太子」之意），並捕殺新黨楊深秀，楊銳，林旭，譚嗣同，劉光第，康廣仁等，時人稱爲「六君子」。康有爲逃南洋立保皇黨，梁啟超走日本作清議報罵西太后，對德宗則頌揚備至，倡君主立憲，反對民主革命，其餘或遣戍，或革職，新黨被掃一空。因爲這年是「戊戌」年，所以後人稱之爲「戊戌政變」，這是中國五千年歷史上憲政運動的第一聲（註三）。

第三目 憲政運動之再起

戊戌政變後，慈禧立溥儀隱然視爲太子。各國駐華使節漠視不賀，並紛起質問。同時又以康梁亡命海外，慈禧力索，外國以政治犯之例不肯引渡，一面又以中國人在租界中所辦報館攻擊朝政，因外人之庇護而無法取締，於是清廷對外關係惡化，故始而仇外，繼而排外，終而利用義和團之亂，引起八國聯軍入京。慈禧被迫乃訂辛丑條約，復以時勢所迫宣佈施行新政。無奈諸臣昧於世界大勢，固執成見，政令雖下，多方阻撓，於是社會抨擊政治之聲日烈。恰巧不久由辛丑條約而引起俄人撤兵問題，爆發了日俄戰爭。這次戰爭最惹人注意的，就是一個變法維新不到十五年的日本，居然打勝了地廣人衆的俄國，一般人皆謂俄國之敗由於專制政體，日本之勝是立憲的結果，江蘇新黨名士張謇說：「日俄之勝負，立憲專制之勝負也」（註四）康有爲也以爲日本之強，是由於立憲，他說：「考日本昔爲英美所凌，其弱與我同，今何以能取我台灣，滅琉球而制朝鮮，得我償款二萬萬，此日本之兵強爲之耶？非也，其將伊藤，其將大山爲之耶？非也。嘗推考如此大事，乃一布衣高山正之所爲，高山正之哀國之衰，不能變法，憤大將軍之擅政，終日在東京痛哭於道衢、見人輒哭，終以哭死。於是西鄉，吉田，藤田，蒲生，秀實之流出而言尊攘，大久保利通，大隈重信等出面言變法，日本乃強盛」（

註五）此時中國一般知識階級咸認日本之強，由於立憲，於是國人對於頒布憲法，召集國會之要求，乃如雨後春筍般的不可遏止了。

當時的立憲運動很普遍，其主要的有兩大派：一派就是國父所領導的民主立憲運動，光緒卅一年秋國父在日本東京成立同盟會，翌年同盟會在所草的軍政府宣言中，已將制定中華民國憲法，建立民主政體，列爲黨綱，文曰：「建立民國：今者由平等革命，以建立民國政府，凡爲國民皆平等，皆有參政權，大總統由國民共舉，議會以國民共舉之議員構成之，制定中華民國憲法，人人共守。敢有帝制自爲者，天下共擊之」（註六），胡漢民等所辦的民報，亦於是年出世，鼓吹立憲，一派就是康有爲梁啟超所領導的君主立憲運動。實際上一般人所稱的「立憲黨」成「憲政黨」，都是指康梁派而言。○此兩派皆有報紙，作要求立憲之鼓吹。

當時除了以上兩大立憲派之外，另有一班人，並不主張保皇，祇是集合同志，來研究憲政，成立一種組織，名曰立憲公會，此會成立于上海，上海自近百年來，成爲中外交通重要中心，世以新思潮的輸入，上海總是最先接受，在滿清末年，上海從海外同時輸入的思潮，一種是地方自治，在公共租界小花園地方，成立一地方自治研究會，研究的結果，產生了上海市自治公所的前身！上海工巡捐局，內容都按照地方自治組織，實是全國地方自治的第一聲。還有一種思潮，就是立憲。立憲公會，設在公共租界泥城橋西段，一所巍巍地大廈。所糾纏的，大都是上海實業界領袖，或地方富紳，因爲這會所定每月納費額須五百元，普通人的財力很少能負擔的，而中間負經濟責任的，乃是以鋼業起家的無錫富商周順卿，該會刊行一種立憲公會會報，中間也登載着關於鼓吹立憲的文章，多數是關於該會會務的文件，繼續到很長時期。實際上這會發起人，是武進孟昭常，一切都由他在中間導演。而提

個地方自治的，乃是松江雷奮。同時還有武進孟森，吳縣楊廷棟，無錫秦瑞芬。都是當時留日學生中負盛名的。開講習會，必請這幾位先生爲講師，修訂章則，非請這幾位先生起草不辦。而這幾位先生固然沒有加入當時革命祕密團體——同盟會，卻也絕對不和康有爲等一氣，可以說是地方性的立憲派。他們的運動方式，是設所講習，開會研討，卻事事腳踏實地，故予影響於地方一般人士却不少。且因上海關係，間接影響於各省也不少（註七）。在野的知識分子要求如此積極，遂引起清政府若干高級官吏也作立憲的請求了，當時駐法使臣孫寶琦，直隸總督袁世凱，江督劉坤一，張之洞等，都奏請改行新政，清廷在這種內外交迫的情形下，於是乎不能不有所表示了。

第四目 清廷預備立憲

（一）派遣五大臣出洋考察。清廷爲衆議所迫，乃不得不作預備立憲的表示。光緒卅一年八月派載澤，戴鴻慈，端方，徐世昌，紹英等五大使出洋，考察英法德奧義俄美比等九國的政治，以資觀摩，旋以黨人吳樾拋彈炸彈，徐紹受傷，改派向其亨，李盛鐸前往，同年十月，復令政務處王大臣等定立憲大綱，並設設考察政治館，以該王入臣等爲大臣，這是清廷正式承認立憲主義之始，光緒卅二年的秋大五大臣返國，他們都贊成立憲，尤以載澤主張爲最力，他以爲欲防止革命，莫如立憲。慈禧爲敷衍各方請求，是年秋下詔預備立憲，並宣佈釐定官制，紛飾外觀。光緒卅三年成立內閣，歸併會議政務處於其內。以參劾爲軍機領袖入臣，這是清廷第一次的「親貴內閣」，內閣的人物都是皇室親貴，內閣之產生無憲法可作根據，亦非歐洲之責任內閣，不過是藉改官制，以爲和緩空氣之手段（註八）。是年秋並將政治考察館改爲憲政編查館。

（二）定期實行立憲並擬訂憲法大綱：光緒卅二年雖下詔預備立憲，但未定實行立憲之期，此種

應付辦法，終難滿朝野主張立憲者之要求。是以又於光緒卅三年派達壽，于式枚、汪大燮赴英德日三國，考察憲政，達等回國後，亦奏陳立憲，清廷遂飭憲政編查館會同資政院（當時並無正式之資政院，所稱資政院者，不過是清廷特派的正副總裁及其他幫辦協理等所組成。）議定詔集議院與實現立憲期限，於是憲政編查館即草就憲法六綱及九年立憲計劃。這欽定的「憲法大綱」於光緒卅四年宣佈了。

「憲法大綱」公佈是公佈了，可是他的產生與其條文都有許多缺點：第一、大綱是政府所制定無人民代表。第二、該大綱只是一種草案，為將來制定憲法時的準則，無法律上效力。頒發該大綱的上述上說：「該王大臣，所擬憲法暨議院選舉各綱要，條理詳密，權限分明……將來編纂憲法暨議院選舉各法，即以此作為準則；其憲法未頒，議院未開以前，悉遵現行制度，靜候朝廷次第籌辦，如期施行」（註九）。第三、該大綱分君上大權與臣民權利義務兩部（註十）。關於君上權的規定如第一條為：大清皇帝統治大清帝國萬世一系，永永尊戴。第二條：君上神聖尊嚴，不可侵犯，由此便可看出皇帝的大權，比日本天皇的權利更無限制。這種憲法幾乎完全是保護君權，於人民毫無裨益，而且預定等於空頭支票的九年期限。

（三）成立各省諮議局 光緒卅四年十月二十一日德宗崩，載灃之子溥儀入承大統，改明年為宣統元年，由載灃攝政，欲一新國人耳目，即根據原奏預備立憲期間之各年應籌備事宜，首為成立各省諮議局與調查戶口，其次為召集資政院與試辦預算等，最後為宣佈憲法召集國會，並再下詔。申明九年預備立憲之期，頒布市府廳州縣及城鎮鄉自治章程，以實行政地方自治。對圯誤憲政之官吏如陝甘總督升允，甘肅市政使毛慶番等，處以降革，是年九月各省諮議局成立，特降諭旨，誥誡各省議員及