

宣統庚戌仲春初版

欽定憲法大綱講義

上海商務印書館印行

商 務 印 書 館 出 版

長樂高鳳謙編

九年籌備憲政一覽表 四分

是表以籌備立憲事宜爲主分列三表第一表以年爲綱第二表以事爲綱第三表以官爲綱凡籌備之先後與各事之關係以及職守之所在無不瞭如指掌

長樂高鳳謙編

諮議局章程表解 三分

此表將章程之相關係者依次排列其法律名詞或代以通行文語或稍加註釋一覽即明疊之可藏懷中張之可懸座隅

宣統二年十一月三初版

(欽定憲法大綱講義一冊)
(每冊定價大洋貳角伍分)

編纂者 吳縣楊廷棟

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首寶山路 商務印書館

總發行所 上海棋盤街中市 商務印書館

分售處 京師 奉天 龍江 天津 濟南 開封 太原 西安 成都 重慶 瀘州 長沙 常德 漢口 南昌 蕪湖 杭州 福州 廣州 潮州

※翻印必究※

吾聞西哲有言曰二十世紀無專制國立足之地誠以世界大勢由異而趨於同雖強有力者不能與運會相爭英美德法爲立憲先進之國俄羅斯且已易其故轍土耳其亦欲步武他人歐風東漸日本首享其福我國近數年來士民喁喁望治頗懷改革政體之志屬以國事阽危廟堂之上亦知舍此末由救亡

孝欽顯皇后

德宗景皇帝毅然頒布

明詔實行憲政以期上下一心弼成郅治但

事體重大國民擔荷國事之力克副與否尙未可決乃酌懸年限以籌備之責寄諸百司以智識之進望諸萬民猶懼民意之弗專也先定憲法大綱及議院法選舉法各要領示天下以準繩立憲之最大主義維何曰以通國之事公諸通國之人而已通國之是非得失衡以通國人之良心而已君相無獨任之責人民無弗達之意夫然其國可以長治久安今人民渴望憲政之成熱度迥高於去前兩年下以誠求上必以誠應開設議院頒布憲法距今必不甚久士民之有志乎斯者亟宜儲有相當知識以待爲國任事輒敢不揣冒昧取憲法大綱等逐條詮釋證諸各國現行法制

於以會其通焉條文中列

君上大權計十四項臣民權利義務計九項議院法

要領計十一項選舉法要領計六項大致採日本成法

惟臣民權利義務中尙未將書信自由信教自由二項列入

雖以世界觀念測之似條文云云不必卽爲立憲國之盛事就我國沿革論已爲超軼前古之舉動然嘗聞孔子之言曰求仁得仁在我而已夫數千年相傳之獨裁政體既能一變而爲立憲政體則立憲政體之自乙以漸進於甲可立而俟也願我國民勿忘此義

宣統二年正月楊廷棟識

欽定憲法大綱講義

上編

第一章 緒言

憲法爲一國根本大法。上自君主。下及庶民。皆莫能越乎憲法之範圍。往古治民之道。悉秉君主一人之意向。然民不附國。而君主休戚無或與共。其羣必不堅。其力必不厚。時或君主壓抑其民。民亦時致其不平於君主。君民爭鬭之漸乃啟。君民而至於爭鬭。其國之不能長治久安也可知。於是制爲定法。使君民應守之範圍。畫然均分。君既末由壓抑其民。民自無所不平於君主。君民相安。國基始固。所謂定法者何。憲法是也。世界各國。最初都無憲法。中古以還。順時勢之變遷。或原於君民之相爭。或原於君民之相讓。憲法之萌芽。遂茁於其間。一國行之而效。他國踵之。其潮流遂徧及於全世界。其故何哉。蓋憲法者。定國家主權之所在。并確立立法行政司法三機關之權限關係。及政府與國民之權限關係者也。夫一國之大。主權爲重。尤以定其所在之地爲最要。至於統治機關之組織。治者與被治者之界劃。同爲立國要素。

惟憲法有以定之。謂憲法爲國家根本大法者。職此故耳。惟各國所定憲法。亦自有同異可言。大別有二。曰國約憲法。曰欽定憲法。以國民之公意爲基礎。而經議會認可者。謂之國約憲法。以政府之便利爲基礎。而不經議會認可者。謂之欽定憲法。國約憲法。以國民之權利爲惟一之目的。欽定憲法。則注重於政府之統治權。故國約憲法。必合大衆而定之。復經公認而行之。其主權全在國民。欽定憲法。則由於在上者。悟在下者之不可以終蔽。或迫於勢之必不得已。乃分其權於舉國之人。以成此上下相維之約束。如語憲法之內容。又必以國民政治上之知識爲標準。國民知識高尚者。憲法之成立難而遲。何也。以其所要求爲難副也。其所經由之困苦顛連。容或較尋常爲甚。而所成立之憲法。亦必視尋常爲文明。國民知識幼稚者。憲法之成立易而速。何也。以其所希望者易滿也。然其事雖稱順遂。而所成立之憲法。或未足以大造福於國民。凡種何等之因。必獲何等之果。費何等勞力。卽享何等報酬。天下固無安坐而致最大之幸福者。各國憲法之成立。其間沿革。不妨略舉以供鑒觀。今試歷述英、美、德、法、及日本憲法成立之歷史如下。

制定憲法。以英爲最早。英爲立憲母國。然不成文法居多。卽成文法。亦時以習慣變易之。其始爲一千二百十五年。西歷紀元是爲發布大憲章之期。當時君權盛張。貴

族自相結合。起與王抗。并擬定條款。迫王承允施行。王力不敵。委曲受之。然憤激之心。時復流露。恆自言曰。彼諸侯儼然位我上矣。貴族旣得志。亦習爲恣肆。上襲君主。下凌平民。雖尊號無恙。而君主虛擁守府之名。庶民均權。而下院實同贅疣之累。通國知有貴族而已。貴族抗王時。庶民私冀王勢滅殺後。得稍稍蘇息。不意徒增貴族之勢焰。而於庶民無補。庶民復起與貴族爲敵。王固憾貴族之奪其權。乃助民以抗貴族。貴族之權遂覆。而王權復興。王之言曰。有國家者。神聖所命。小民不得干預。庶民又大譁。嗣後君民爭鬭無已時。至一千六百六十八年。始改革政府制度。使王權不能復爲平民之害。凡貴族之橫逆。宗教之暴亂。及法院之屈抑。俱剷除不留遺跡。此時王固無從獨怙其權。然國家究屬何人。主權究在何地。猶無能決之者。迨一千八百三十二年。平民乃獲最後之勝利。當十八世紀之終。十九世紀之始。歐洲大陸。騷然無甯日。耳目所觸。不外君民互爭。政治上之權利。其風漸渡英吉利海峽。英倫

三島亦醉心於大陸平民之所爲。議院中政黨領袖。益肆其敏給之才。鼓舞平民之心。於議院中宣言。謂選舉權。當以人數多寡爲衡。與土地之廣狹無涉。

英舊例一人須有田產若

千始得選舉權者貴族居多

貴族出而排斥之。民黨益汹汹。揚言將焚毀貴族院。王懼亂

勢將成。勉徇民意。許國政悉取決於下議院。於是下議院所握政治之權。可析分爲二。一於立法之中。一於國家主權之中。就立法論。庶民所有之權。猶不得過於貴族。若論國家主權。則凌越於君主貴族以上。是爲一千八百三十二年。上下相爭之結果。自是以後。國家所特有之權。俱讓歸下議院。王及貴族院。各爲政府所當爲者而已。然下議院凡所作爲。亦不可不待王及貴族之同意。卽獨斷獨行者也。但王及貴族對於下議院所爲。鮮有不表同意者。英國今日所行憲法之實質。俱承接一千八百三十二年之結果而來。自一千二百十五年。發布大憲章後。君主貴族平民之間。迭興代盛。互爭至六百餘年之久。始確立政權最鞏固之下議院。豈易言哉。凡論英國憲法。宜稽其歷史上遞嬗之故。不必拘於條文之所規定。蓋條文不變。習慣則與日俱殊。英人重習慣而輕條文。故執數百年前之條文。求合於今日所行之政。必不

能得其真相。卽英人對於大憲章。雖尊若經典。然究其實際。徒視爲歷史上之成績而已。

北美本爲英國殖民地。各集其種類不同之民族。生息聚處於大西洋之西。分建地方政府。仍隸屬於主國。卽英國蓋殖民地所有之勢力權利。俱應爲主國所有。卽地方

政府之廢止更張。亦惟主國之意是從。然移居北美者。率多材智優美。富於進取及自立之精神。言語習慣。又彼此相同。所守者普通之條告。所務者同等之職業。於是團結之力。日見其厚。各人智識。日見其開。利害損益。悉公諸全體之人。首建新大陸議院。美洲爲新發見之大陸故曰新大陸或曰新世界爲振興庶政之基。自此以後。大西洋之西。嚮之所謂

殖民地者。實隱然具有獨立一國之資格。會英王及其內閣大臣。以北美富厚。宜出其財力。輸爲主國之用。一千七百六十五年。英議院欲以印花稅法。行於北美。美人則謂吾儕不允自輸其財。世界上人。疇有攘奪之權。一唱百和。持之甚堅。英議院遂廢其成命。別定重徵茶稅之例。美人無貴賤。無老稚。雖杯匙之需。莫不納稅於英。英猶慮美人之有反覆也。屯重兵鎮之。而居民與英兵。時啓衝突。一千七百七十三年。

有輪船數艘。滿載以茶。自英倫來。人靜時。美人突至船中。盡擲其茶於海。英倫聞警。遣大軍赴美。美人亦悉全力抗之。至一千七百七十六年。美始獨立。號曰北美合衆國。一千七百七十七年。定同盟條約。是爲美國首創憲法之始。惟各州地方政府。分建如故。無連合統一之制。勢不可以持久。一二學者。知全國不能連合。則任事之力。必不厚。不能統一。則彼此利害不同之地。必無術以平其爭。因欲改正同盟憲法。然屢議屢梗。至一千七百八十七年。各州派遣代表。大會於費府。卒從多數之議。改定憲法。使各地方政府。俱隸屬於北美合衆國主權之下。擬爲條款。播告各州。純以忠告勸導之言行之。各州翕然遵奉。論者謂改正憲法。無殊重造北美合衆國也。美國本爲新造之國。自一千七百七十六年。宣告獨立後。至一千七百八十七年。始改正憲法。前後十一年。中間雖經無數波折。卒底成功者。學者之力居多。蓋美之由殖民地。而自成爲獨立之國者。憤主國之壓抑而然。由同盟條約。而至改正條約者。懼建國後不能連合統一而然。事無鉅細。不賴外界激刺。自能顯著進步者。未之有也。德意志立國最古。蹶起於歐洲之北。蔓延而南。領地廣大。屹然爲歐洲一大帝國。分

封諸侯。以樹屏藩。後帝室稍稍凌替。降尊曰王。夫王之與帝。其別雖微。影響則甚鉅。昔日諸侯。皆受命於帝。既降爲王。卽不復操統率諸侯之權。諸侯之勢日張。王權益見其削弱。於是遂肇聯邦政府之端。一二英主。縱存恢復先烈之心。祇復其稱帝之虛號而已。終無償其求得實權之方。諸侯深謀自固。明示聯邦之意。迫王承允。且要求著於法律之中。一千二百二十年。約定諸侯於分封地內。各有自主之權。帝權益敗壞。不可收拾。至一千三百三十八年。始定憲法。憲法之意曰。王與諸侯。共訂條約。卽王位者。必得諸侯之同意。爲帝者亦然。於是帝之不平於諸侯者益甚。遂啟釁端。帝又大敗。分割之禍乃益亟。諸侯會議。修改憲法。創立聯邦制度。憲法中不特承認諸侯世襲之權利。并允諸侯自定其領地內之宗教。及與他國和戰之條約。當時實無所謂德意志國。諸侯則皆具自立爲一國之資格。荏苒四百餘年。迨法皇拿破崙雄長歐洲。德意志國乃并亡其名。所存者。德意志之各邦而已。一千八百十五年。拿破崙敗滅。各國大會於奧京。定維也納條約。承認德意志各邦。俱爲同盟國。彼此平等。無復軒輊。與德意志帝國昔日之制大殊。然自經拿破崙蹂躪之後。深悟各顧領

地。無團結之力。不足以抵禦外侮。復起由分而合之意。其言曰。一國之力。不得改創國家之制度。必於現存各國中。公推一國爲領袖。凡重大之事。由各國協議決定。復由領袖之國。執德意志帝國名義而施行之。其僅涉一國之事。則各國自定而行之。各國聞此言者。羣以爲然。惟所謂領袖之國。不易猝定。普國因竭力求合人民之意。別耀兵威。使諸侯亦懼而就普。至一千八百六十六年。各國始與普定攻守同盟之約。軍備之權。悉歸於普。又構造新憲法。以期彼此有永久之聯合。各國簡派代表。會於柏靈。協議憲法草案。并召集庶民院。提出所擬憲法。經衆許可。而後著爲定律。蓋同盟之約。定限一年。苟無憲法。則一年後同盟告終。各國聯合之機。仍歸中斷。憲法成立。則同盟雖終。猶有憲法可遵。永久聯合之樞紐。實在此也。當初定憲法草案時。普魯士先假同盟政府之權。召集人民代表者。使決草案之可否。衆以爲可。復令各政府代表者。投票決之。可者過半。於是布告各立法部。而各行政部。始負施行之責。一千八百六十七年。爲德意志新憲法施行之日。特所謂新憲法者。不過北德意志之憲法。猶非今日德意志帝國之憲法。一千八百七十年。北德意志各國。及南德意

志各國締結盟約。欲彙纂各項條文之合乎憲法者。爲德意志帝國憲法。并欲合南北德意志各國。爲德意志帝國。衆皆韙之。一千八百七十一年正月。遂建立德意志帝國。同年四月。頒行德意志帝國憲法。由是觀之。德意志憲法之成立。與他國微有不同。立國之始。一統而治。迨帝室削弱。諸侯暴橫。一統之局遂破。而聯邦之制。於以肇興。中更變亂。忽悟國力渙散。不足以固邦本。復有自分而合之勢。猶懼彼此平等。將凌躐而無序也。推一領袖。以長所聯合之各國。普國乘機自奮。遂執牛耳。然後南北相合。德意志帝國勃然湧現。帝國憲法亦於是告成焉。時勢所趨。賢者無從強逆。試觀德意志政治沿革。幾若莫之爲而爲者。亦時勢迫之而已。

法國始尙專制。稱帝者。卽有神聖不可侵犯之權。侯伯牧師。職掌等於官吏。後帝權凌替。降尊曰王。侯伯牧師。遂與並列。益以軍事。王力不足。將必求助於貴族。

侯伯牧師皆爲

貴族

貴族之勢益張。王乃退爲守府之人。國家實權。爲貴族所公有。貴族既得志。務增

殖私權。十一世紀。十字軍起。法之有采邑者。大都從事戎行。生還者尠。王因併有其地。貴族之勢驟衰。王權大熾。王復與市民相結。貴族幾無立足地。王旣戰勝貴族。志

得意滿。民困視前日益甚。因懷想貴族。貴族利用之。再傾王室。於是嚮所歷盡艱險。所剝奪貴族之權。仍拱手歸諸貴族。但上下相仇。此蹶彼起。而國內元氣蕭然殆盡。適與英吉利開釁。兵連禍結。亙百年之久。王及貴族勢均不支。法國幾岌岌有傾覆之虞。乃不得不藉民力以濟其窮。卽不得不行民主政治。以副民望。然數千百年。歷史相傳。純爲君主或貴族之國。驟欲易爲民主。非旦夕所能有效。更歷三百餘年。至一千七百八十九年。始畧具民主政治之制。令國民公舉代表。開國民憲法會議。定憲法。播告全國。一千八百有二年。及一千八百有四年。稍稍有所修正。一千八百十四年。忽遇暴主。出其臆見。別定憲法。自謂國家者。爲王所建。王所有之主權。位在憲法以上。全國憤然。羣起與王抗。王卒不敵。乃使人民以普通選舉法。公舉議員。編訂新憲法。并黜王之名。易其稱曰。共和政治之大總統。至一千八百四十八年。其功始歲。但不久復有所變更。一千八百七十年。法爲普滅。將議和。普人迫令法政府。仍行普通選舉法。推定全國人民之代表者。承認所訂條款。凡法政府許與普國之權利。俱由議會擔其責任。閱六年。始定今日法國共和政治之憲法。法國變遷。視他國爲

甚。其助成變遷之勢力。亦視他國爲暴。自專制而貴族。而民主。中間迭興代盛。旋仆旋起。重困兵事。國破而爲城下之盟。卒遂其民主政治之望。今日共和國之屹然立於歐洲大陸。上下遵守共和政治之憲法者。果誰之力歟。夫亦多歷艱險。國民富於進取精神。而實力足以達其所望之所致也。法之卒成爲民主政治。與美不同。蓋美爲英之殖民地。一旦脫去母國關係。卽立於自主之地。無所用其變革。若法則歷史相傳。或爲專制。或爲貴族。網羅重重。衝決爲難。綜觀前後。法人所受之困若顛連。實較他國爲甚。今日克享共和憲法之報。非偶然所可倖得者也。

日本二千年來。一姓相傳。稱帝而治。分封諸藩。以爲屏蔽。自將軍專權以後。國家從此多事矣。時英美各國。方以兵船劫盟。求互市。幕府

兼指將軍及其屬僚

議主和。全國抗爭。攘

夷之聲。囂然於朝野。甚至刺殺大吏。攻燬使館。并散播文檄。聲討幕府之罪。幕府不能制。朝議遂亦決意攘夷。先後二十年。諸說紛紜。莫衷一是。在外人挾其張盛之勢。而國民堅拒不移。偶持異論。卽目爲奸黨。朝廷幕府。始欲將順衆意。繼審其勢不敵。輒爲陰自變計。全國乃歸獄於幕府。二三強藩。利用士氣。而幕府於是乎傾覆。故當

時攘夷之論。要其所歸。不在攘夷。而在尊王。尊王所以亡幕府也。迨王室尊。幕府亡。知夷終不可攘。因大啟外交。而民間於國勢政事。漸有參預之意。明治天皇嗣位。深悟立國之道。端賴上下一心。施行政事。尤宜取決於多數之從違。明治元年。設五誓。曰萬機決於公論。曰上下一心。曰朝幕一途。曰洗舊習。從公道。曰求智識於寰宇。二年置集議院。徵諸藩士爲議員。嗣後地方士民。結黨立會。討論時政者。所在蠡起。官民爭權。訟獄繁興。至十一年。各府縣伏闕上書。請開國會者。多至數萬人。政府中或主緩辦。或主急進。持論各不相同。主甲說者曰。國民預聞政事。必俟諸民智大開以後。否則且爲厲階。主乙說者曰。分權於舉國之人。人必自悟其責任之重。乃能引起其擔荷公務之心。二說對峙。各不相下。卽開設國會。爲遲爲速。亦莫能定。民間又有上書極論時政者。痛陳政府遲徊瞻顧之非。若謂國民皆不學無術。則執政諸臣。獨非國民之一乎。是亦不學無術而已。且智識因用而益進。速立民選議院。所以使國民得進於開明之域也。必待民智已開。然後開設國會。則民智將永無大開之日。而國會亦終不能定其開設之期。恐非國家之福。書上。政府大感動。實行立憲之意。

乃決。先從地方自治著手。首定地方官會議制度。府縣制郡制及市町村制。以次發布。明治二十二年。頒行憲法。翌年開設國會。日本憲政。於是乎告成功焉。在亞洲之東。首創憲法而有國會者。厥惟日本。追溯其始。固子孫相承之專制國也。近數十年。因幕府擅權。全國志士。銳意尊王。乃藉攘夷之名。爲激刺人心之具。王室尊。幕府亡。而夷終不可攘。且益開外交。舉歐西之聲名文物。源源輸入三島。國人又盡棄其所固有而習之。政體於是乎大變。此其結果。非始事者所及料也。

英、美、德、法、及日本。成立憲法之歷史界如此。雖止撮敘涯略。而於君民接觸之機。時勢遞嬗之故。輒三致意焉。不可謂非當時得失之林。統觀以上諸說。知憲法成立之間。蓋有一公例存焉。凡今日立憲各國。皆前古專制之國。變革之始。必無靜而不動之理。每賴各種勢力以迫之。始克底於成。或由君民之相爭。而後定長治久安之計。如英國是也。或由外人之侵暴。而後圖自強獨立之謀。如美國德國是也。法國則始患君民相爭。而終受外人之侵暴。是並兩種勢力而兼施之。日本則獨異於是。國民自傾其愛戴王室之誠。肆力以去障礙王室之幕府。而藉口攘夷。以爲與幕府發難。