



二十年來中國制憲工作的回朔

周逸雲

一 清季立憲運動的成就

預備立憲——十九信條

86917

吾國的立憲運動，實起於一九〇五年日俄戰役以後。一般愛國志士，智識階級，認定日本的戰勝，既由於立憲；復鑒於戰敗的俄羅斯，國內又有熱烈的立憲運動；於是頒布憲法，召集國會，成爲當時普遍的願望。民主立憲運動領袖孫中山先生揭櫫他生平所懷抱的三民主義，五權憲法，以號召留歐留日學生，而組織革命團體；並將此項主張，立爲黨綱，宣諸大衆。君主立憲派康有爲，梁啓超等，亦擬模倣英日，確立憲政。駐法使臣孫寶琦在海外陳請速爲預備立憲。國內南部的老新黨名士此倡彼和；於是二三疆吏亦以立憲爲言。清廷似亦深知防危國勢，非更定法制，不足以「慰臣庶治平之望」。於是於清光緒三十一年，倣日本明治十五年派伊藤博文赴歐考察憲政故事，簡派戴澤，戴鴻慈，端方，尙其亨，李

盛鐸等五大臣，於十二月由日而美而歐，分赴各國，考察政治。同年十月，復倣明治十六年設立憲政調查所故事，命政務處王大臣籌定立憲大綱，設考察政治館。考察憲政五大臣戴澤等於光緒三十二年正月，回國陳奏，各國富強原因，由於實行憲法。宜及時詳晰，甄核做行。清廷猶以規制未備，民智未開，僅於三十二年七月十三日，下詔更革官制，釐訂法律，廣興教育，整頓武備，普設軍警，藉以預備立憲基礎。而於實行期限，未肯宣佈。此種舉動，敷衍衆議，粉飾外觀，雖有「妥議立憲」明文，實乏根本革新勇氣。自不能壓足當時人民渴望立憲的熱忱。立憲黨人梁啓超，蔣智由等，組織政聞社，鼓吹立憲。國內鄭孝胥等所組的預備立憲公會，更向政府請願開國會。光緒三十三年八月政府已另派達壽使日，于式枚使德，汪大燮使英，考察各國憲政。迨達壽等先後奏請立憲，清廷乃於三十四年六月二十四日，准照憲政編查館（即由考察政治館所改）資政院（實則尙未召集，僅由政府特派之總裁溥倫孫家鼐及其他幫

辦協理官員所組成。王大臣奔動溥倫等所奏，先頒行各省諮議局及議員選舉各章程。并限自奉到章程日起，一年內一律辦齊。憲政編查館資政院王大臣等旋於八月草就君主立憲大綱，議員選舉各法，以及九年立憲計畫（即自光緒三十四年起，至四十二年止）分別年限，臚列上陳。奉諭頒發，依限舉辦。所謂憲法大綱，即僅定憲法上主要原則，而細目草案，則留待憲法起草時酌定。故僅得目為後來制憲時一種準則。各項條款，多係直接採自日憲。一切立法行政司法之權歸於君上獨攬；議院不得干預，直等於虛設。憲法大綱，雖明定以九年為籌備立憲期限，然一般社會，目睹時局危殆，仍主縮短立憲期限。醇親王以皇族當國，更爲國人所不滿。宣統元年四月，各省諮議局議員孫洪伊等二十萬人，上書政府，要求速開國會。七月遂頒布資政院章程；九月復頒資政院各種議員選舉章程。至二年八月，始正式召集第一次資政院開會。該院即請欽頒憲法。十月，命令允於宣統五年開國會。原定九年籌備期間，減去三年。并特派溥倫戴澤，爲纂擬憲法大綱。按照欽定憲法大臣迅速擬定憲法條文。甚至陝甘總督升允，因奏阻立憲而開缺，甘肅布政使毛慶蕃，因玩誤憲政籌備而革職。三年四月，頒布內閣官制，設立內閣，以奕劻爲總理大臣。資政院雖經召集，然一切議決，均須「請旨裁奪」。便是彈劾軍機大臣不負責任，亦僅得着「無庸議」的諭旨。宣統三年夏該院開第二次常會，亦無何等建樹。直至武漢軍起，清廷倉皇失措，始重視資政院，召開臨時大會——該院主開黨禁，罷親貴，并須求人民協贊，制定憲法。清

廷雖一一裁可，仍不能收拾已失的人心，遏止如潮的革命。於是銜灤州統制張紹曾等所請由資政院立即起草憲法十九信條，遂於九月十三日由清帝公布。十月六日，復由清帝與攝政王宣告太廟，誓與國民永遠遵守，此項信條雖爲一種大綱，然爲有清一代所曾頒布的惟一憲法；且爲中國歷史上第一憲法。在憲法史上，實不容忽視。十九信條，將君主大權，深加限制，僅以憲法規定者爲限。責任內閣制度，亦經確定。憲法起草議決權，屬於資政院；改正提案權，又屬於國會，君主僅有頒布權，不得干與制憲。所以論者認爲深得英憲以代議機關爲政治中樞的精神。於此可知宣統末造，君主立憲黨人虛君共和思想的勢力。該項信條公布後，清廷即命資政院按照信條第八條，公舉袁世凱爲內閣總理大臣，向資政院負責。

二 民國初期制憲的經過

臨時政府組織大綱——臨時約法
制憲機關的組織法與選舉法

十九信條公布實行，在清廷固已切實讓步，然而民軍勢力，到處瀰漫。武昌倡義甫一月，而湖南、陝西、山西、雲南、江西、貴州、浙江、江蘇、廣西、安徽、廣東、福建各省，已先後響應。革命目的，在於共和，豈能承諾萬世不易之皇統信條？不過各省民軍，宗旨同而機關互異。當事者爲對內對外計，亟謀有一統一的組織。浙督湯壽潛、蘇督程德全，於九月二十一日致電滬督陳其美，主仿照美國十三州會議第一次開會方法，在上海設立臨時會議機關，磋商對內對外重要各事。陳督因亦電致各省，公舉代表，赴滬

開會，議建臨時政府。各省都督，先後選派代表，或由諮議局公舉，齊赴上海，計共十省。惟江西廣東廣西三省，則以鄂督先有請派之議，逕至武昌。各省代表，均贊成組織臨時政府，統馭全國。即由十省代表於九月二十五日，在上海開第一次會議。決定名稱爲各省府都督府，代表聯合會。三十日議決承認武昌爲民國中央政府，以鄂督執行中央政務。十月四日聯合會議決各省代表前赴武昌。十日即開第一次會議於漢口。推譚人鳳爲議長。十二日議決先定臨時政府組織大綱，選舉雷奮馬君武王正廷爲臨時政府組織大綱起草員。翌日議決臨時政府組織大綱二十一條，即日宣布。旋因南京光復，復議決南京爲臨時政府所在地。臨時政府組織大綱，係由各省代表全體簽名宣布。自起草以迄議決，不過二日公布後，曾經二度修改。例如原案本無副座規定。修正後始增設。又如把固定的行政五部，改爲活動不定的國務各員。就產生的程序而論，似缺乏德謨克拉西形式；然實爲中華民國憲法的權輿。觀其精神，似積極摹擬美憲。其主要者如行政各部設部長一人，爲國務員，輔佐大總統總理各部事務。而並無國務總理規定。是明採北美總統制，使各部長直接對元首負責，聽其任免。又如臨時大總統統治全國，統率海陸軍，得參院同意有宣戰、媾和、締結條約、任用各部長及派遣外交專使等權，皆與現時美憲相同。此項大綱，至民元三月十一日，臨時約法成立，即廢止施行；爲期不過數月。

臨時約法，係就臨時政府組織大綱修改而成。修改的原因：（一）大

綱規定召集正式國會，期限僅有六個月；事實上萬難辦到。（二）大綱僅有政府組織，而漏列人民的基本權利及義務，必須添入。當修正臨時政府組織大綱之議初動，孫總統即向參議院提出中華民國臨時政府組織法案，請求討論。惟參議院多數主自行起草。即於元年一月三十一日將原案退回政府。自民元二月七日起，該院即將院內編輯委員會所草定臨時約法草案，開始討論。至三月八日，已完成審議，二讀及三讀程序。費時計共三十二日。除由參議院自行宣布外。並於三月三十一日經臨時大總統公布。都凡七章五十六條。此項根本法，性質係屬過渡；正式憲法，仍有待於產生；故冠以臨時。抑其議決，由於各省軍政府代表組成的參議院，而非由於全國人民代表，合於各方同意制定的原則，故稱爲約法。其效力則在國會制定憲法未施行以前，與憲法等。就內容論，臨時約法，已傾向於法蘭西的責任內閣制。設國務總理及各部總長，輔佐大總統負其責任；於臨時大總統提出法律案，公布法律及發表命令，均須副署。其時南北和議，已有端倪；清帝遜位詔書已下，孫總統亦已提出辭職。未來總統一席，已有非袁世凱莫屬之勢。然而袁世凱的野心，最難捉摸，自不得不憑藉法律把他抑制。所以此項責任內閣制的設立，與當時政象實有連帶的關係。添入人民一章，雖稍簡略，然在當時，已頗愜民意。

按照臨時約法附則所載，國會限於十個月召集。至議定國會組織法與選舉法，則屬諸參議院。該院既負有此項重要使命，遂陸續議決三種

法律：(一)國會組織法，(二)衆議院議員選舉法，(三)參議院議員選舉法。國會組織法，係採取兩院制。與臨時政府組織大綱及臨時約法採用一院制者不同。民二四月八日，兩院在北京開會。五月一日，選出議長，國會告成。先一日，原來參議院宣告解散。自後憲法未定以前，臨時約法所規定參議院職權，盡歸國會行使。中華民國國有民選制憲機關，蓋自此始。

三 天壇憲法草案的完成

大總統選舉法先公布
—天壇憲法草案完成—

國會已經正式在北京開會。按照民國國會組織法第二十條規定，民國憲草，應由參衆兩院各於議員內選出同數之委員行之。但該項條文，並未明定兩院各選若干人。故由參議院先行議定各選委員三十人，咨求衆議院的同意。人數既定始由兩院分別議定憲法起草委員互選規則，選舉委員各三十人，候補委員各十五人，組織憲法起草委員會。該委員會於民二七月十二日在衆院開成立會。越數日選湯漪爲委員長，並決定非有三分之二之出席，不得開議；非有委員總額半數之一致，不得決議；限制極嚴。因衆院舊財政學講堂，不敷組織機關之用，復決定以北京天壇祈年殿爲會所。天壇憲法的名稱，即由此而來。起草方法，分爲兩種：(一)大綱起草；(二)條文起草。便係將憲法內最重要問題，先行提出討論，俟有結果，始爲全部條文起草。條文起草，便係根據所決定的大綱，分別章節，系以條文，再加逐條討論，制爲形式具備的憲法

草案。大綱起草委員爲孫鐘、張耀曾、汪榮寶、黃雲鵬四人。議題凡一十有二。(一)領土問題，應否規定；如果規定，用列舉法，抑用概括法？(二)人民權利義務，應否列舉規定？(三)國會採一院制，抑兩院制？(四)行政部組織，採總統制抑內閣制？(五)大總統選舉方法及其權限。(六)副總統應否設置？(七)國務員的權限。(八)平政院應否設置？(九)審查法律權。(十)解釋憲法權。(十一)預算決算審計院。(十二)憲法修正問題。以上各議題，自八月二日委員會第四次會議開始討論；至九月二十三日第二十一次會議畢。大綱之外，尙有經該會表決，應列入議題者，爲孔教問題，爲蒙藏地方治理權特別規定問題，爲省制問題條文起草委員爲黃雲鵬、張耀曾、孫鐘、李慶芳、汪榮寶五人。全案條文，於十月十四日提交第二十四次委員會開二讀會，逐條議決。至十月二十八日第三十三次會議，復開三讀會表決全案。在憲法起草委員會議時，袁世凱左右，對於總統任期的限制，責任內閣問題，總統解職後，須受刑事上的訴追等提議，認爲於袁不利，紛上條陳。但袁世凱因正式選舉，正在目前，對於憲法上的爭衡，暫不加以干涉。便是國會以憲法會議名義，公布憲法中的總統選舉法時，袁世凱雖不滿意，然爲雙十就職問題故，尙肯暫時低首，不與爭執。但至正式就大總統職以後，面目一變，便向憲法會議力爭憲法公布權。憲法會議，當以草案未成，無開議機會，置之不復。袁氏又依照約法第五十五條規定，向衆議院提出增修約法案，藉以求行政敏捷，效率增加。其實則擬擴張總統大權，防止國會

干涉。議員等則以憲草將付三讀，不必多費一番手續，未肯允諾。同時天壇憲法草案，因採用責任內閣制，保留國會議法上的同意權等，更大觸袁氏之怒。十月十八日，袁氏忽派遣施愚顧鰲孟任方樞等八人列席憲法會議，及憲法起草委員會，陳述意見的咨文到會。在起草委員會會三讀開會時，施愚等亦居然到會，要求陳述意見，委員會當以會章僅許國會議員旁聽，其他無論何人，格於會章，不能允許，陳述意見，更無是理。因之決定拒絕。袁氏計不得逞，憤無可洩，遂存與國會不再並立的決心。十月二十五日，通電各省都督民政長反對憲法草案。並着於電到五日內，迅速條陳憲法上的意見，於是都督民政長鎮守使師長旅長等，攬臂瞋目，大談憲法，有主撤消草案解散委員會者，有痛詆國民黨亂國者，有簡單數語，僅表示贊同袁氏主張者，支離破碎，軼越規範。委員會亦明知四周空氣的惡劣，乃急急爲收束計劃。憲法全部草案的三讀會，遂於一日完成。地方制度，未暇議及。全文分十一章，都凡一百三十三條。語其內容，大半摹倣法蘭西，而間亦摹倣美利堅。

86921
惟於此有須特爲提出者，便是大總統選舉法，則業已成立。其中蓋亦別有原因。當國會成立之初，議員多主先憲後選。續甯事定，議論一變。政黨中持反對態度，仍主先憲後選者，祇有共和黨，然人數無多，不占何等勢力。進步黨頗希望制定一種憲法，引導北洋軍閥的舊勢力，暫上憲政軌道。對於當時惟一候補大總統袁世凱，正在相互借重，當然沒有問題。所以進步黨員如杜師業，陳光譜，吳日法，王默軒，李載廣，徐象先，張樹森

等紛紛提出先選總統的議案。至於國民黨急進一派，早已認定北京國會，沒有自由行使職權的餘地，當討袁軍發動時，已離京南下。溫和一派，自然亦不信任袁世凱，更不願舉袁爲大總統。但一時找不出相當的候補者，全部憲法，又非短促時間，所能急就；爲安定國家對內對外關係，先舉總統，亦認爲事實所需要。因之各方意見，便漸見妥協。卒能以二百十三人對於一百二十六人的多數，在衆院中把先選總統的議案通過。選舉總統問題，非一院所專擅。乃咨請參院於八日開會議決同意。九月十二日兩院按照元年國會組織法關於制憲規定，開聯合會，討論總統選舉方法。當經議定。將關於憲法中選舉總統部分，委托憲法起草委員會，於五日內起草完竣。憲法起草委員會，依期完成。旋經憲法會議（即兩院聯合會）於九月二十九日開始討論，十月四日議決。並逕以憲法會議名義公布。大總統選舉法一經公布，十月六日，兩院即依法組織總統選舉會，舉行投票選舉。袁世凱雖爲當時惟一的候補人，然經第三次決選，方始選出。

四 袁世凱的約法

新約法公布——大總統選舉法修正——君憲運動失敗

袁世凱因不慊意於國民黨，即於民二十一月四日，下令解散國民黨，及撤銷國民黨國會議員。猶不足餒滿他政治上的野心，復於民三十日，以命令解散國會。當時的意思，是想把約法改造，利便私圖，袁氏始欲利用由行政會議改組的政治會議作爲直接改造約法的工具。但政

86922

治會議，卻自認爲一種諮詢機關，不肯擔任；另主特設造法機關，以改造民國國家的根本大法。此項造法機關，是即約法會議，組織條例，由政治會議議決，而於民三二月二十六日由袁世凱以教令公布。約法會議的議員，雖由選舉；實則都由袁政府所指派。重要議員，就是法制局的要人。約法會議於二月十八日舉行開會式。孫毓筠施愚當選爲正副議長。三月二十日，袁氏即以增修臨時約法大綱咨交約法會議。應增修者有七：（一）外交大權，應歸諸總統，凡宣戰媾和及締結條約，無須預得參議院同意。（二）制定官制官規及任用國務員與外交大使，應由總統自決，無須預得參議院同意。（三）採用總統制。（四）正式憲法，應由國會以外的國民會議制定，由總統公布；正式憲法的起草權，亦應歸於總統及參議院。（五）關於人民公權的褫奪及回復，總統得自由行使。（六）總統得發與法律效力同等的緊急命令權。（七）總統應有財政緊急處分權。此項提議，把總統的權力，擴張達於最大限度。大權獨攬，儼然帝王。約法會議，本屬袁氏工具，循例討論，審查，起草，交由大會通過。計議定新約法十章，凡六十八條。五月一日，由袁公布。此約法直至民國十二月十二日袁氏下令稱帝時，始行廢止。有效時期，一年又幾七閱月。語其內容，則雜採各國憲法中最偏重行政條文，而又變本加厲，以增加總統權力，減削議會牽掣。以遂其獨裁元首的心意。新約法雖成立，而約法會議的職務，猶未停止。因爲新約法規定參政院及立法院的組織，須由約法會議決定。民三五月二十四日先把參政院組織法議決，次日公

布。參院參政，純由總統委任，代替政治會議爲總統的諮詢機關。袁氏更於六月二十九日以命令宣布由參政院代行立法院職權。立法院組織法及選舉法，雖於十二月二十七日通過公布，但始終未曾召集。二十八日約法會議並議決修正民二十月四日大總統選舉法。翌日亦由袁公布。修正選舉法的要點：（一）總統任期，定爲十年，連任並不限制。（二）凡屆總統改選之年，參政院參政，如認爲政治上有必要時，得爲現任總統連任的決議，無須改選。（三）總統繼任人，應由現任總統推薦於選舉會，其名額以三人爲限。被推薦者的姓名，由現任總統預先書於嘉禾金簡，藏之金匱石室，臨選時，始行取出，交付選舉會。現任總統，則當然得以繼續當選。此種選舉，真是古今萬國所未有。依照此法，殊有袁家世襲總統的可能。至是而袁世凱已成爲事實上的開國皇帝，約法會議，最後更議定國民會議組織法，由袁氏於四年三月十二日公布。但亦未曾成立。

然而袁世凱必欲稱帝而後快。八月上旬，袁氏顧問美人古德諾博士在亞細亞日報上發表共和與君主論。竟說中國不宜於共和。一般官僚政客遂挾以自重，組織籌安會，鼓吹君憲。袁世凱本擬採用參政院的主張，提前召集國民會議。但梁士詒輩，深恐手續繁重，別生事端，便組織請願團，請參政院立即議定召集徵求民意機關的辦法。於是參政院即議決一種國民代表大會組織法，咨由政府於十月八日公布施行。十月二十五日便開始選舉，二十八日以後，便繼續國體投票。不一月，各省區決

定君憲的已有十八處。在原定十一月二十日以前，國體投票，全國各區一律告竣。國民代表大會，並進一步趕將袁世凱同時擁為皇帝。參政院於十二月十一日開會，彙集全國國民代表大會文電共一九九三人，得主張君主立憲票一九九三張。民意的一致，使法國拿破崙第一拿破崙第三對之，均有慚色。十二日袁氏下令承認帝制，次日，決定改變國體。十四日諮詢參政院以制定憲法的程序，並令該院推薦憲法起草人員，以便擬訂憲法，然雲南起義，震驚迷夢。袁世凱卒憤死新華宮。

五 臨時約法復活時期

新舊約法的爭執——國會繼續制憲

袁氏臨終時遺令：「依約法第二十九條，大總統因故去職，或不能視事時，副總統代行其職權。本大總統遵照約法，宣告以副總統黎元洪代行中華民國大總統職權。」遺令中所指約法，係指民三五月袁世凱公布的新約法。但是根據新約法而產生的大總統選舉法，規定副總統代行職權，祇有三天；三天以內，便要組織大總統選舉會，從石室金匱中，取出前任總統所推薦的名單來，交選舉會投票舉定新總統。事實上固然辦不到；北方軍閥也未必願意。真照如此辦法，南方的國會議員，則明白宣言：「現在黎大總統繼任，實根據民國二年十月國會所制定大總統選舉法第五條之規定，應承繼本任總統袁世凱之任期，至民國七年十月為止。袁世凱遺命及段祺瑞通告，所稱依約法第二十九條，由副總統代理之說，係依據袁世凱三年私造之約法，萬難承認。」從六月七日到

二十五日，雙方因此問題，函電紛馳，各主一說。最後北方因上海海軍，以宣布獨立，力爭恢復約法，始表示屈服。六月二十九日，黎元洪便申令恢復民元臨時約法，至憲法成立為止。二年十月五日宣布之大總統法，係憲法之一部，應仍有效。同日申令，依臨時約法第五十三條，續行召集國會。八月一日兩院繼續開會，到者五百餘人。稱為第二次常會。開會後，由吳宗慈等提案請定期繼續議憲，遂於九月五日開憲法會議繼續制憲工作。即以民二憲法起草委員會所議定的憲法草案為討論基礎。九月五日八月十三日三次憲法會議，為憲法起草委員說明旨趣。此係依照憲法會議規則第九條所載而行。是為憲法會的初讀。初讀完畢，復由憲法會議審議。自五年九月十五日至六年一月十日，開審議會二十四次。審議結果贊成原案者凡八：（一）國土。（二）人民自由權。（三）兩院制。（四）參政院之組織。（五）不信任國務員之決議。（六）國務總理之同意權。（七）法院受理行政訴訟。（八）財政緊急處分。刪除原案者凡一，為國會委員會。未解決者凡五：（一）國民教育，以孔子之道，為修身大本。（二）議員兼任國務員。（三）緊急教令。（四）解散衆議院。（五）審計院之組織。以上皆為草案原有的問題。至於臨時提出增加的章條，經審議會通過者，為：（一）中華民國主權屬於國民全體；（二）對於官吏違法或失職行為，得咨請政府查辦；（三）地方制度一章；（四）憲法非依修正程序無論何種事變，永不失其效力。自六年一月二十六日起，憲法會議對於中華民國憲法草案，開始二讀會。

關於國會閉會期內設置的國會議員(草案第五章)及大總統緊急命令權(草案第六十五條)均被刪除。議員兼任官吏條(第三十六條)亦被刪去。但書關於孔教問題,爭執極烈。卒以憲草第十三條修正為「中華民國人民,有尊崇孔子及信仰宗教之自由;非依法律,不受限制;」而將憲草第十九條第二項所規定刪去。草案雖承認國會自行集會,開會及閉會,而常會以外的臨時會,必須由總統召集。但通過三讀時,該項規定,改為依總統之牒集或兩院議院各有三分之二聯名通告,國會俱得開臨時會。至於審議會議決增加各章條,除地方制度,僅通過標題,全部條文,尚須再付審議外,其餘一律由二讀會通過,加入憲法案中。在民六二讀會中,討論而仍無結果者,一為解散國會問題;二為地方制度問題。而尤以地方制度問題,爭執為最烈。十二月八日,會場中竟發生轟動一時的議員大鬪毆案。雙方通電全國,雙方提出懲戒,雙方向法院提起訴訟,為國人所最不满意,而卒召軍閥干憲,國會再遭解散。

六 西南護法時的制憲情形

南方制憲未有結果
安福國會制憲亦未成功

國會解散後,民黨議員,本擬在滬運動恢復國會。復辟亂平,馮段當國。舊國會已無召集的希望。孫中山先生及岑煊唐紹儀等,在督軍團干憲時,即本電請黎總統維持約法,以固民國基礎。迨至馮段召集臨時參議院時,孫中山先生便於民六七月率領海軍,南下廣東,作護法的倡導。國會議員因粵省政府及省議會的歡迎,也在七月下旬,陸續赴粵。約有

一百五十人。然以開會法定人數不足,乃於八月二十五日開非常會議,並制定軍政府組織大綱十三條。九月二日,孫中山先生被選為大元帥,十日就職,宣言恢復約法,以竟元年未盡之責,是即所謂護法政府。七月五、月十八日該非常會議決定取消大元帥,修改組織大綱,名為中華民國聯合政府組織大綱,設政務總裁七人,由國會選舉。孫中山先生及唐紹儀唐繼堯岑春煊伍廷芳林葆懌陸榮廷被選為總裁,重要軍政會同決定,實行合議制。六月十二日非常會議,宣告改開正式會議,並為湊足法定人數計,仍借用民二議院法第七條開會後滿一個月尚未到院者,應解其職的規定,先後解參眾兩院議員數百餘人職,另將候補議員遞補。九月二十八日憲法會議的審議會,開始集會。至十二月十三日,將北京所審議未竟的地方制度,繼續審議竣事。時兩院各有總額三分之二以上人數,乃開正式憲法會議的二讀會,是即西南護法議憲時代第一次二讀會議。當決定以審議完畢的地方制度大綱,交憲法起草委員會起草。但因六十起草委員在職者不及半數,乃補選眾院委員二十一人,參院委員十五人。該委員乃於八年一月九日開會。由主席指定孫鐘、吳宗慈、呂復、何畏、韓玉辰五人起草條文。閱時一月,地方制度條文起草完畢。全案共二十二條,與六年一月國會各派協商的地方制度草案,多不相同。其時因南北和議,議員多他去。地方制度雖經委員草定,終不及報告大會,完成二讀手續。和議經年,毫無結果。八年冬,議員等復集會議憲。自八年十一月十八日開議,至九年一月十二日開二讀會及審議會各若

千次。卒因國會解散及地方制度章的省長職權問題，各黨爭執，協商無效，憲法會議，流會竟有八次。九年一月二十四日，憲法會議議長林森，遂不得不宣告暫時停止議憲，而西南護憲，至是乃告終局。議員中各派水火，各不相容。國會實已無形解散。各議員由滬而滇，而蜀，流離轉徙，所至輒左。直至十年一月十二日，復至廣州，開兩院聯合會議。四月十七日重開非常國會，議決中華民國政府組織大綱。依大綱第二條，選舉大總統，孫中山先生以二百十三票當選。即於五月五日在廣州就大總統任。從此銳意北伐，而舊國會亦不復再談制憲事業。

國會解散後，西南努力護法，北方情形則何如？當段祺瑞平復復辟之亂，總攬政府大權時，本有根據元年約法，召集臨時參議院的主張。是段之不願召集舊國會，顯然無疑。六年九月二十九日段內閣特以總統命令，令各省及蒙藏青海各長官，迅依約法，選派參議員，限一月內到京組織參議院，以補充約法上的機關。參議院遂於十一月十日在北京成立。參議院成立後，即修改民國國會組織法，參議院議員選舉法，及衆議院議員選舉法。七年二月十二日均經政府公布。新組織法，國會仍採兩院制。惟名額減少，選舉權資格較前提高。選舉法一經頒布，政府即命令內務部籌備國會選舉，同時王揖唐劉恩格曾毓雋等組織安福俱樂部以操縱選舉。八月十二日參議院解散，新國會成立。安福系議員達三百三十餘人，成爲新國會的唯一支配者，因之被稱爲安福國會。九月選徐世昌爲大總統。十二月兩院各選三十人合組憲法起草委員會，從事制憲工

作。該委員會並不適用民二憲法草案，而另行起草。自七年十二月二十七日起，至八年八月十二日止，開議凡二十六次，議決草案全文共一百另一條。內容仍多剽襲天壇憲草。直皖戰起，段軍大敗，安福議員亦被放逐，不能再足法定人數以開會。而新國會的制憲事業，遂亦中止。政府則擬以元年舊法重組新國會。九年十月三十日徐世昌下令宣布參衆兩院應從新選舉，並令依照元年國會組織法及元年參衆兩院議員選舉法辦理選舉。於是七年所訂的修正國會組織法，及參衆兩院選舉法，又宣告失敗。不過西南方面，始終不承認徐世昌爲總統，故遵徐令而行者，僅有十一省。所選出的人員，亦以人數不足而未曾集會。十一年六月，奉直戰後，徐又被逼出京。黎元洪復入京師，重任總統。民六解散的國會，又於八月一日在北京繼續開會。

七 賄選後的憲法

國會賄選曹錕
憲法居然公布

直系既勝，認爲捨第一屆國會外，無合法機關，而有恢復國會的動議。民國十一年五月二十四日天津遂有第一屆國會繼續開會籌備處假順直省議會開臨時會。決議依法自行集會。曹錕吳佩孚亦表示贊同。六月一日籌備會開第二次會議，列席者人數驟增，形勢陡轉，遂通電全國，宣告自即日起，繼續行使職權，並宣告非法總統，應即無效。六月十四日黎元洪以總統命令撤銷民六六月十二日解散國會命令，於是六月十六日兩院咨達大總統，定於八月一日繼續開會，是爲舊國會二次恢復。

86926

舊會主要職務，自在制憲。然集會後，憲法會議，仍常以不足法定人數而流會。於是一方由兩院修改民元國會組織法減少憲法會議出席人數的限制；（關於議憲程序，改以兩院議院總數過半數之出席，開議，出席議員過半數之同意議決。）一方又修改憲法會議規則，增設憲法會議出席費，以誘致議員出席；而另以缺席二次者除名以恫嚇之。此種辦法，頗奏功效。自十一年八月十日起，憲法會議，迭開審議會。先後草定地方制度及國權各一章，於十一年十二月提出於憲法會議。惟議員中省憲派與非省憲派爭辯甚烈，擾攘竟歷數月。十二年六月十二日，各派始將地方制度章及國權章協商完妥，然仍未及經過憲法會議二讀會。至所草生計及教育各一章，大都模擬新德憲，亦曾於十二年四月提出於憲法會議。六月十三日政變發生，黎氏被逐。兩院議員有主南遷以避強暴者；而浙督盧永祥亦於二十三日通電歡迎議員南下制憲。七月十四日在上海集會，對內對外宣言，俟足法定人數，即正式開會，行使職權。惟國會內部，既有擁黎拒黎法統的爭持，為曹錕辦理總統選舉的人，又用重金引誘，以致參眾兩院，重又廣集北京開會。（衆院九月七日，參院二十六日）並決定衆院任期，延長至下次議員選舉完成為止。十月五日，總統選舉會緣是而獲成會，曹錕竟以四百八十票的大多數，於金錢支配之下，當選為總統，制憲工作，則於十月四日，因憲法會議法定人數湊足，以一次會議，即將地方制度全章，完全通過二讀。六日，又將國權一章，及民六懸案，全數通過二讀會。同日，依照牟琳動議，由主席指定藍公武籍

忠寅吳宗慈孫潤宇等三十人整理二讀會所通過的條項及文句。十月八日，憲法會議全案，遂通過三讀會。僅教育生計兩章，聲明公布後繼續議定。十月十日憲法全案，由憲法會議公布。計此次憲法會議，開會不過三次，為時不及七日，而十二年久孕不產的根本大法，居然出世。是即世所謂為賄選憲法。十二年憲法全文共十三章，都一百四十一條。語其內容，雖仍保持「中華民國永遠為統一民主國」條文，而就國權與地方制度兩章所規定，已採聯治分權的原則。殆可視為當時聯治運動的成功。惟直系軍閥雖假借憲法以相號召，亦並無實行憲法的決心。憲法施行細則，委員長湯漪在八月中議員南下時，雖有草擬施行細則一函，而該憲本文，並未規定，公布以後，國會亦迄未另訂，事實上殆亦有無從實施之處。

八 迪克推多式的臨時執政

臨時政府制
中華民國憲法案

十三年奉直再戰，馮玉祥率兵回京，逼曹錕退位。吳佩孚倉皇南下，抵漢口後，藉口合法的政府國會，不能行使職權，發起組織護憲軍政府。並宣布組織大綱。然因直系將領，相率觀望，未能成功。段祺瑞則自吳佩孚護憲通電後，受張作霖馮玉祥胡景翼孫岳等聯名敦促，即入北京，於十一月二十四日，就中華民國臨時執政職。所頒布臨時政府組織制度，寥寥六條，合總統總理於一人，總攬大權，儼然迪克推多，蓋段氏既不承認臨時約法，亦不承認曹錕憲法，而以「革命政府」自居。段政府成立後，即

召集善後會議，藉以解決時局糾紛，籌設建設方案。至於憲法問題，則另行組織國民代表會議，由人民公意解決。三月十九日執政府草定一種國民代表會議條例草案，咨由善後會議修正議決。四月二十四日經段政府公布。凡三十九條。國民代表會議的職務，依照條例規定，純以『制定憲法及其施行細則』為限；而不涉及於軍事財政，蓋為一種特殊的制憲會議。原定召集後自開會日起，以三個月為期。（必要時，得延長一月。）即須議決憲法。五月一日執政府公布一種國民代表會議籌備處條例。三日公布一種國憲起草委員會規則。七月一日又公布一種國民代表會議議員選舉日期令，定十四年八月十六日至三十一日為初選期，九月一日至二十日為複選期。似乎段政府對於制憲工作，亦很努力。

不過國民代表會議條例，民黨固不贊成，輿論亦表示反對，各省中未盡遵行選舉，所以此項會議，始終未曾成立。但在段政府時代，卻也成立一種憲法草案。因為國民代表會議的任務，雖在制憲；而草案的權力，卻另有國憲起草委員會擔任。起草委員會，係由各省區各推一人，執政府選聘二十人，均由臨時執政召集。國民代表大會，僅有決議的權力。國民制憲的精神何在？國憲起草委員會，於八月三日在北京舉行開會，選出林長民為會長。十二月十二日經該委員會三讀通過一種憲法草案，名為中華民國憲法案，曾經咨交政府。此項草案，因國民代表大會，始終未開，故亦永遠成爲一種草案。該草案內分五部，共十有四章，一百六十條。草案內容，大致與十二年曹琨憲法相同。首章申明『中華民國永遠爲民

主共和國』，避去統一字樣，似聯邦主義的色彩，更爲明顯。生計教育兩章，亦仍以十二年未及通過三讀的生計，教育兩章草案爲基礎。——其不同點的較著者，如（一）總統選舉，採用人民間接選舉制；而不由國會。（二）人民對於衆議院議員直接選舉，並可直接罷免。（三）參議院對於衆議院議決的法律案，有否決及修正權，惟必咨交政府，轉衆議院覆議；立法重心，在於衆院。（四）憲法修正，由中央與各省區立法部合組的國民會議執行，而不屬於國會議員所組的憲法會議。（五）臨時組織國是法院以解釋憲法，審判國務員被彈劾事件，及裁決中央與地方權限的爭議。（六）人民經地方自治團體職業團體的裁可，得提出立法案等皆是。

九 國府成立後的根本法

總理遺教爲最高根本法——國民政府組織法——訓政時期

距曹錕篡奪成功後，約三個月，十三年一月二十日中國國民黨在廣州開第一次全國代表大會，宣告改組。大會中並通過一種組織國民政府案，而將大元帥府改爲國民政府。但又經過一年有半，至十四年七月一日，方由國民黨中央執行委員會將國府組織法議決公布。國民政府即於廣州成立。十七年二月四日國民黨第二屆中央執行委員會第四次全體會議，通過國民政府組織法，內容多係模仿蘇俄制度。九月間，胡漢民孫科歐游歸來，提議促成五權制度，並列舉辦法。旋由胡漢民戴季陶王寵惠等細加討論，擬成草案，於二十六日由張人傑等提出中央執

86928

行委員政治會議，討論結果，交付審查。十月三日復由審查員蔣中正等將審查定案，報告於政治會議，議決通過，翌日公布。國慶日國民政府委員蔣中正等宣誓就職，五院政府及訓政始基，始樹立。訓政綱領，經民十八年三月第三次全國代表大會追認，并議決確定總理遺教為訓政期內中華民國最高根本法。十九年十一月中國國民黨第三屆中央執行委員會在南京開第四次全體會議，在第五次大會時，討論蔣中正等提案，而將十七年十月公布，國府組織法，重行修正公布。修正着眼點，完全在於增加行政效率。不過十月三日在閩馮敗亡，軍事結束時，蔣主席在開封軍次，已電呈中央，主張召集國民會議，並制定訓政時期約法。國民會議為國民黨自民十三年以來，一大政策。孫中山先生於彌留之際，以實現國民會議囑托國民黨全體同志，著諸遺囑。中央常會於十一月十二日召開第四次中央全會，議決於二十年五月五日召集國民會議。但國民會議，應否討論約法，當時尚未一致。太原擴大會議，會銳意訂定訓政約法。十月二十七日草案公布，為擴會飾終一幕。立法院院長胡漢民固深不謂然者。迭次演說，謂總理遺教，即屬約法，堅主不另行訂定。卒以主張不能貫徹而辭職。三月二日，中央臨時常會准其辭職，而制定約法事，遂亦確定。當推吳敬恆，王寵惠，邵力子，丁惟汾，李煜瀛，邵元冲，于右任，劉蘆隱，孔祥熙，蔡元培，葉楚傖等十一人擔任起草。五月一日中國國民黨執監委員臨時會，將約法草案，全部議完。改推吳敬恆，李煜瀛，張繼，吳鐵城于右任，劉蘆隱，陳布雷，陳立夫，邵力子九委審查。五月五日國民

會議，在首都開會。八日第一次會議，討論約法草案。主席于右任宣讀約法草案全文後，國府主席蔣中正正式提議，并謂現在已是訓政時期，應制定政府與人民共守之約法。約法草案，是根據總理遺教制定。各代表討論後，交付約法審查委員會委員吳敬恆等審查。該會委員於九月十一日開會審查。各代表用書面陳述意見者，共六十九件。審查結果，計增加者六條，修正者六條。十二日通過二讀，即於同日，通過三讀。於是國家根本大法，宣告成立。是名中華民國訓政時期約法。計共八章，凡八十九條。第一章總綱。明白規定主權屬於國民全體；民國永為統一共和國。第二章人民之權利義務。大都宣示原則，而不自定範圍。然如人身自由，定有保障辦法（第八條）尤與人民有密切關係。所定人民工役義務，亦為約法中獨有的特點，與各國憲法僅規定兵役義務者有別。第三章訓政綱領。係即根據三大大會所決定。仍由國民黨行使中央統治權。國民政府行使五種治權，並訓導國民選舉罷免創制複決各種政權的行使。第四章國民生計，第五章國民教育。均係適應於今日迫急之需要。男女教育機會，一律平等；農村經濟，尤所注意。第六章中央與地方之權限。係採均權制度。省縣組織，殆因比較的複雜，未加規定。第七章政府之組織。此與建國大綱所規定者不同。建國大綱中行政院院長即總統。訓政約法仍採委員制。惟國民政府主席的權限，較前提高。第八章附則。約法的解釋權，規定由中國國民黨中央執行委員會行使。并定全國有過半省分，達到憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，國民政府

應即開國民大會，決定憲法而頒布之。此訓政約法，於六月一日，由國民政府頒布，即於是日起，發生效力。是日為總理奉安二週紀念。中央於是晨舉行約法告成禮及奉安紀念大會。全國各地，亦均開會以慶約法的成功。國民政府的組織，自亦隨約法的頒布而底完成。六月十三日中央執行委員會議，選任蔣中正為國府主席。蔣中正蔡元培等為國府委員。國府主席蔣中正，提請任命蔣中正兼行政院院長，林森為立法院院長，王寵惠為司法院院長，戴傳賢為考試院院長，于右任為監察院院長，均由中央全會通過。

十 結論

自辛亥年（一九一一）清廷頒布十九信條，至今年國民政府頒布

土耳其政府的裁撤冗員

土耳其向有慣例，人民之受過相當教育者，常喜在政界得一位置。因此，政界的位置雖報酬不豐，而官僚的人數，却非常之多，這對於政府財政支出，實一巨大的負擔。土耳其政府近來因財政困難，為樽節起見，遂不得不有裁撤冗員之舉，預備裁去大批冗員。其辦法分爲三種：（一）出缺之職務，不再遞補新官員；（二）服務政界三十年以上者，給以相當養老金，令其退職；（三）掛空名而不做事之官僚，盡行撤職。同時土耳其駐外代表，亦將有同樣的加以裁撤。這樣一來，國家開支，確可以節省不少。不過這被裁撤的人員，就有失業的危險了。

訓政約法，適屆二十年。此文僅就二十年來吾國制憲過程，為一簡明的記載；條文內容，未遑批評。然即就此經過情形而論，當時利用或尊重憲法者的心理，已不難一望而知。其實法的良惡，亦僅程度上的差別。制定時的各方爭執，亦僅僅求其較良。最要一點，在於政府與國民能恪守不渝。使有法而為有力者所挾持，玩弄毀壞，任所欲為，雖良何益？現在訓政約法，根據總理遺教訂定，復經國民大會通過，係一種政府與國民共同遵守的信條。從此政府訓練於上，國民努力於下，中國國民黨復能盡其指導監督的責任，訓政六年期滿以後，國民能有行使政權的能力，自可制定憲法，實行民治，使中華民國，長治久安，凡屬國民，當同此心理。至民九時風行一時的省憲，以非一國根本大法，故不多贅。