

陳
茹
玄
著

世界書局印行

中
國
憲
法
史

中華民國二十二年十二月出版

中國憲法史（全一冊）

定價大洋一元六角

（外埠酌加運費匯費）

編著者 陳 茹 玄

發行者 沈 知 方

世界書局有限公司代表人

印出刷版者 世 界 書 局

上海大連灣路

發行所 上海及各省 世界書局



自序

本書上半卷爲著者五六年前，在國立東南大學及上海光華大學教授時所編『民國憲法及政治史』之舊稿。民國二十二年春，國民政府立法院，方從事於憲法草案之議擬。余亦與其役焉。同人中，讀該稿者，輒勸以續成完帙，俾爲研究憲草者參考之資，並可作大學專門教本之用；蓋現時國內尙乏此種專書也。余年來草草勞人，久疏研讀，方以舊業之日就荒落爲憂；藉此良機，俾我溫故，固所樂也。乃出舊稿，重予考訂。務去陳言，力求平實。刪修之後，原稿尙存什六。復蒐集最近六七年來關於黨國組織大法之書籍、紀載、報告、文卷等凡五十餘種，爲續編材料。有所闕疑，輒承張靜江、吳稚暉諸先生之指正補充。計三閱月而續稿成。全書分十五章，約十一萬餘言，自清季憲法運動以迄國民政府施行約法，預備憲政時期，中間吾國根本大法變遷遞嬗之史蹟，俱挈要提綱，爲忠實之紀述。同時對於各根本法之內容，則詮釋之餘，並引諸家學說，旁取各國現行憲法之實例，間或附以著者個人之意見，作扼要之簡評。意在舉一得之愚，供讀者研究之助而已，非敢視爲定論也。全稿輯成後，復承吳稚暉、孫哲生兩先生，不厭其繁蕪，爲之審閱一遍。老成見解，指示甚多，尤著者之所欣感。又本書多承黨國先進寵錫題詞，惜限於篇幅，未能一一載入。特誌謝忱於此。

民國二十二年九月十九日陳茹玄序於南京。

政治學概論

薩孟武著 一册 一元五角

著者爲我國有名政治學家，本書係在中央政治學校之講稿，內容分八章，全書十餘萬言，立論謹嚴，文字淺顯，爲一般研究政治學者必讀之要籍。

議會制度

邱昌渭著 一册 二元二角半

本書敘述近代議會政治制度的原始，發達，及其運用，著者以學者的態度，用淺近的文筆，將議會政治的利弊，開發無餘，研究政治制度者必讀。

中國國際關係

張忠絨著 一册 八角

本書包括七章：1 世界政治與中國 2 中俄國際關係 3 中英國際關係 4 中美國際關係 5 中日國際關係 6 太平洋上之風雲 7 中國外交政策之商榷。

各國政治制度

潘楚基合 一册 一元二角半

本書分述英國、美國、法國、瑞士、以及俄國等等的政治制度的沿革，及現行的制度，取材新鮮，敘述詳明，爲研究政治學者之重要的參考。

世界書局新出版

(每册32.90)

目次

第一章	總論	一
第一節	憲法之定義	一
第二節	國家爲何需有憲法	二
第三節	中國法治運動落後之原因	二
第二章	清季之法治運動	五
第一節	新政之萌芽	五
第二節	立憲運動	六
第三節	憲法大綱之頒布及其內容	八
第四節	宣統三年之憲法信條	一二
第三章	中華民國臨時政府之組織法	一七

第一節	臨時政府組織大綱之起草	一七
第二節	組織大綱內容之評述	一八
第三節	臨時政府之組織	二二
第四節	清帝退位及民國統一	二三
第四章	臨時約法時期	二九
第一節	臨時約法之起草及其公布	二九
第二節	臨時約法之內容及其批評	三〇
第三節	孫文提出之臨時政府組織法草案	三四
第四節	遷都問題之爭論及袁世凱之就職	三六
第五節	內閣制之破壞	三八
第六節	國會組織法及總統選舉法	四〇
第五章	天壇憲法草案	四三

第一節	憲法起草委員會之組織	四三
第二節	袁世凱對於臨時約法修改之提案	四四
第三節	袁世凱對於憲法草案之不滿及國會之解散	四五
第四節	草案產生時起草委員會中之形勢	四八
第五節	人權問題	四九
第六節	孔教問題	五一
第七節	兩院制與一院制問題	五一
第八節	兩院開會法定人數問題	五二
第九節	不信任權與解散國會權	五三
第十節	關於國會議員被捕或監視之限制	五六
第十一節	解釋憲法之機關	五七
第十二節	選舉大總統方法	五九
第十三節	憲法修正手續	六一
第六章	袁世凱之新約法	六五

第一節 政治會議對於兩大問題之議決……………六五

第二節 約法會議之成立及『新約法』之產生……………六七

第三節 各省省議會之總解散……………六八

第四節 新約法之內容及其批評……………六九

第七章 新約法之施行與帝制運動之繼起……………七九

第一節 參政院之成立及總統選舉法之修正……………七九

第二節 國務院之廢止……………八〇

第三節 帝制運動之開幕及其經過情形……………八一

第四節 帝制運動之失敗及當時各方反對情形……………八五

第五節 共和之恢復與袁氏之殞落……………八七

第八章 臨時約法復活時期……………八九

第一節 恢復約法問題之爭執……………八九

第二節	國會與武人之衝突·····	九一
第三節	憲法會議之重開·····	九二
第四節	憲法草案二讀會之結果·····	九三
第五節	地方制度問題之糾紛·····	九六
第六節	國會第二次之解散·····	九八
第九章	南北兩政府之對峙與新舊國會之議憲·····	一〇一
第一節	北京之新參議院新國會及新大總統之次第產生·····	一〇一
第二節	西南軍政府之成立及其改組·····	一〇四
第三節	廣州國會之議憲·····	一〇七
第四節	北京新國會之制憲進行·····	一〇八
第五節	南北和議之發起及其停頓·····	一一二
第六節	總裁制之崩潰與護法政府之改組·····	一一二
第七節	廣州非常會議選舉總統之經過·····	一一四

第八節 國民大會之提倡與上海國是會議之憲草……………一一五

第十章 省憲運動之勃興及其結果……………一一七

第一節 省憲運動之發端……………一一七

第二節 湖南省憲之內容……………一一八

第三節 浙江省憲之變遷……………一二〇

第四節 江蘇之省憲運動……………一二二

第五節 福建及其他各省之制憲事業……………一二三

第十一章 國會第二次之恢復與『曹錕憲法』之完成……………一二五

第一節 舊國會之復集北京……………一二五

第二節 黎元洪總統任期問題……………一二七

第三節 國會制憲事業之遷延……………一二八

第四節 黎元洪之被迫離職……………一二九

第五節	少數議員在滬之集會·····	一三一
第六節	賄選之告成·····	一三二
第七節	各方對於賄選之反響·····	一三三
第八節	賄選後憲法之草草完成·····	一三四
第九節	關於十二年憲法內容之評論·····	一三五
第十二章 臨時執政府之組織及其制憲工作·····		
第一節	曹錕之退位及段執政府之組織·····	一四三
第二節	善後會議與國民會議·····	一四四
第三節	國民代表會議條例·····	一四六
第四節	臨時參政院之成立·····	一四八
第五節	國憲起草委員會之成立及其工作·····	一四九
第六節	憲法草案之大概·····	一五〇
第七節	臨時執政府之改組及其消滅·····	一五四

第八節 北京軍政府之組織與敗滅……………一五五

第十三章 軍政時期之根本組織法……………一五七

第一節 革命政府之成立與國民黨之改組……………一五七

第二節 國民政府之組織……………一五八

第三節 國民政府組織法之特點……………一六一

第四節 國民黨之組織……………一六三

第五節 政治會議之組織與職權……………一六六

第六節 國民政府組織法之修改……………一六八

第七節 地方制度及中央與地方之關係……………一七二

第十四章 訓政時期之五權制度及約法之完成……………一七七

第一節 試行五權制度之國民政府組織法……………一七七

第二節 五權組織法之實際運用……………一八二

第三節	擴大會議之約法草案·····	一八四
第四節	國民會議召集之決定·····	一八八
第五節	國民會議與國民大會之區別·····	一八九
第六節	國民會議代表選舉法·····	一九一
第七節	訓政約法之起草及其在國民會議通過情形·····	一九二
第八節	約法內容之說明及其批評·····	一九四
第九節	約法公布後國民政府組織法之修改·····	一九七
第十節	現行之國民政府組織法·····	二〇〇
第十五章 憲政之預備·····		
第一節	制憲運動之復起·····	二〇七
第二節	憲法草案委員會之組織·····	二〇九
第三節	草案委員會之初步工作·····	二一〇
第四節	憲法之編制問題·····	二一三

第五節 過去之總結與未來之期望……………二一五

附錄

凡民國以來經公布實行之根本法舉要錄後以資參考至僅成草案而未公布或公布而未實行者則限於篇幅未列入

- (一) 中華民國臨時約法 元年三月十一日公布
- (二) 中華民國國會組織法 元年八月初十日公布
- (三) 大總統選舉法 二年十月五日公布
- (四) 中華民國約法 三年五月一日公布
- (五) 修正大總統選舉法 三年十二月二十九日公布
- (六) 參政院組織法 三年五月二十四日公布
- (七) 立法院組織法 三年十月二十七日公布
- (八) 軍務院組織條例 五年五月公布
- (九) 中華民國軍政府組織大綱 六年八月三十一日公布
- (十) 修正軍政府組織大綱 七年五月十日公布
- (十一) 中華民國十二年憲法 十二年十月十日公布

- (十二) 國民政府建國大綱 十三年一月擬定
- (十三) 修正中華民國臨時政府制 十四年十二月二十六日公布
- (十四) 善後會議條例 十三年十二月二十三日公布
- (十五) 臨時參政院條例 十四年四月十三日公布
- (十六) 修正中華民國國民政府組織法 十七年二月十日公布
- (十七) 中華民國國民政府組織法 十七年十月八日公布
- (十八) 中華民國訓政時期約法 二十年六月一日公布
- (十九) 修正中華民國國民政府組織法 二十年十二月三十日公布

第一章 總論

第一節 憲法之定義

德儒斯苛西(Schulze)嘗謂：『世界未有無憲法之國家。』^①蓋國家必有主權；有主權，必有代表主權，或表現主權意志之典則，以決定政府與人民之關係，爲一切權責分配及行使之準繩；此種典則，卽憲法也。故美國法律家斯東氏之釋憲法謂：『憲法者，乃最高主權者之意志之表現於法律者也。』^②準此廣義，則凡關於一國政制之大法，性質不論其爲柔爲剛，^③效力不論其爲久爲暫，形式不論其爲成文，或爲習慣成例，皆可謂之憲法。而我中國自有史以來，未嘗一日無政府；有政府，自有其組織之決定，與權力之分配法，立國五千年，固無日不有憲法也。然此種定義，究嫌太泛。考近代之所謂憲法，皆爲民治運動之結果。故憲法爲

註1 Schulze: Deutsches Staatsrecht, Vol. I, p. 19.

註11 H. F. Stone: Law and Its Administration, p. 128.

註13 J. Bryce: 有柔性憲法與剛性憲法之分。

民治之根本法；所以確立政府組織之原則，規定國家政權之分配，及其行使者，其民治精神之存在，固無間於國體之爲君主或民主者也。民治之根本法不見於中國之歷史。有之，則自最近三十年始。

第二節 國家爲何需有憲法

無論何國在憲法成立以前，政治皆以人爲本。有人，始有法；法舉，而國自治。然全慧全能之人，往往曠代不獲一覩。政柄世襲之制，益增人選之難。在位之明主少，而國家之禍亂多，人治固不足長恃也。救其弊者，厥惟法治。舉政府之組織，政權之分配行使，及官吏代表之人選方法等，均挈其綱要，規定於大法之中；使負政治責者爲賢能之人，固可恃作南針，以定國家建設之大計，努力於各事之進展；卽遇中庸之材，亦可按步就班，勉事曹隨，守此成法而不敗；故法治所以濟人治之窮。而近代憲法，其唯一目的，卽在於確立法治之基礎。以求理想之治法；求相當之治人，固較易也。黃黎洲曰：『論者謂有治人無治法，吾以謂有治法而後有治人。』其言可深長思矣。

第三節 中國法治運動落後之原因

註一 見黃黎洲明夷待訪錄原法篇。

吾國數千年之政治爲君主政治；求治之本，在於君明臣良。故其人存則其政舉，其人亡則其政息，所謂人治者此也。若夫法治運動，則至清季始見端倪，以視歐美各邦，誠瞠乎其後。百哲士謂：『亞細亞爲專制政治之大本營，人民慣習於保守。政治改良，不易實現。推其原因，則在於宗教之潛蓄勢力。』蓋氏以亞洲爲世界大宗教發祥之地。人民極重視宗教，故習於迷信，慣受束縛，政治亦常帶神祕的色彩，專制壁壘牢不可破。此說似矣；然律諸吾國，則不能無疑。蓋宗教之在吾國歷史上從未佔若何重要位置。人民迷信程度較之歐西尙形不及，遑論如印度『近東』諸國者哉。然則世界開化最早之中國，胡爲其專制政治歷五千年而不變，至於今日反效西人，丐其餘唾以求自新耶？曰：是則因吾國人受專制之毒遠不若西人之甚，故能習而安之，不窮極思變耳。吾國封建制度雖存於先秦，然私土子民之侯伯，固無歐洲中世紀封建時代大地主之專橫。人民除納租稅服役之外，其所享自由，亦遠勝歐洲當時之農奴與奴隸同儕者也。自郡縣制興，人民理論上直隸天子，階級壓迫更爲減少，耕田而食，鑿井而飲，幾不知政治之何物，政府之屬誰姓；此其爲狀，又非十七八世紀之歐人輾轉呻吟於暴君虐政，層層壓迫之下者所可同日語也。故美儒幾爾士之論中國文化，有謂吾國政治制度『形式雖獨裁，而運用則極平民。』梁任公述中國政治思想，亦歷引古代存在

註 1 見 Burgess: Reconciliation of Government with Liberty, Ch. I.

註 2 見 H. A. Giles: Civilization of China, p. 4.

之制度，與哲人之理論，而證明先民言政，莫不重民；民本主義於當時政治有極大之影響焉。政治雖不『由民』，政治尙能『爲民』。人民所受之痛苦未甚，亦遂因循偷惰，甘於故步自封；此吾國之君主政治所以能亘數千年如一日也。

註一 梁啓超著先秦政治思想前論第三章。

第二章 清季之法治運動

第一節 新政之萌芽

中國自前清咸豐庚申之役以後，疊經外患，朝廷始漸知歐西列強之長，思有以效法自強。當時勳舊如左宗棠、李鴻章等，尤以提倡新政爲急務。於是設製造局以製新械，立海軍衙以固海防，置方言館以養真才，延用客卿以聯邦交，派學生出洋以考察政俗；他如築路、開礦、練兵，諸大端無不次第舉行。然所務仍屬皮毛，功效不易驟見。加以官吏貪墨，皇室奢淫，辦理新政，大率有名無實。及甲午敗於日本，海師全殲，精銳盡失，台灣割讓，膠州灣、旅順口、威海衛、廣州灣，相繼淪喪，瓜分之說，震動全球。於是國內奇才之士，大倡變法救亡之論。是時慈禧太后初歸政，德宗景皇帝光緒亦頗思發憤變法。軍機大臣翁同龢、蔣康有爲於帝，謂其才堪大用。初有爲上書言變法者十餘次，俱格不得上。至是召用，帝深信之。有爲驟得勢，附者日衆。朝班遂有新黨舊黨之分。太后忿甚，對帝每示不滿，因更有帝黨后黨之分。

註一 參看稻葉君山《清朝全史》第八十二、三章中華書局譯本。

康有爲已近帝，屢請開制度局以定規模，設十二局以治新政，立民政局以理地方自治；其他如遷都、興學、更稅法、裁釐金、改律例、重俸祿、派遊學、設警察、練鄉兵、營海軍、經營西藏、新疆等議，均爲帝所嘉納。發交軍機總署會議，爲守舊大臣所忌，復見制於太后，不能遽行。帝乃擢楊銳、劉光第、林旭、譚嗣同四人參預新政事宜，凡有奏摺皆經四人閱覽，凡有上諭皆屬四人起草。於是軍機大臣益嫉妬之，勢不兩立。未幾而變作，太后乃復聽政，僞稱帝病不能視事，殺譚嗣同等六人；盡復舊制，大捕新黨。康有爲逃亡海外，而戊戌百日之新政告終焉。

第二節 立憲運動

政變之後，有爲之徒或死或竄，朝政盡爲頑舊親貴所把持，國內新黨一時絕跡；然大多數之人民心理，已同情於新黨，而不滿於后黨之擅專。卽各省大吏亦多心許新黨之主張，而病其作事之太躁急也。及光緒二十六年拳匪亂起，朝內公卿，不知外交爲何物。利用暴民以屠戮外僑，圍使館，殺公使，並下令各省格殺洋人，以爲『滅洋扶清』在此一舉，乃引起各國聯軍入京之奇禍。當時東南各省大吏如兩湖總督張之洞，兩廣總督李鴻章，兩江總督劉坤一，閩浙總督許應騫，山東巡撫袁世凱等，以中央舉措荒謬，乃宣布中立，保護

境內外僑。國人經此大創，益知清廷之無能，政治改革之呼聲日高。復鑒於日俄戰後，俄人立憲運動之熱烈，乃紛紛主張立憲。而未來之中華民國開國元勳及民黨領袖孫文亦於此時奔走海外，揭櫫三民主義、五權憲法，號召同志，組織同盟會，以『推翻滿清政府，建設共和國』爲目的。聲勢日漸浩大。此民主立憲運動，較當時所謂『新黨』之君主立憲運動自然別樹一幟。●駐法使臣孫寶琦知大勢所趨，不能遏制，乃奏請速爲立憲之預備。二三疆吏亦以此爲請。南方輿論尤爲激昂。當時袁世凱坐鎮北洋，參與朝政，亦銳意圖改革。故三十一年清廷乃命載澤、戴鴻慈、端方、尙其亨、李盛鐸五大臣，分赴各國，考查立憲政治。同年十月，復命政務處王大臣籌定立憲大綱，設考察政治館。至三十二年，載澤等回國，條陳仿行立憲制度，乃派醇親王載灃等閱議，決定先從改革官制入手。故同年七月，宣示預備立憲，以十年爲期。●命先將官制分別議定。俟數年後規模粗具，再行宣佈實行立憲時期。九月宣示釐定官制。內閣、軍機處、外務部、吏部、學部均仍舊。其餘或僅更換名稱，或稍有分併；如巡警部改爲民政部，戶部改爲度支部，兵部改爲陸軍部，練兵處及太僕寺併入大理寺改爲大理院，商部改爲農工商部，太常、光祿、鴻臚、三寺併入禮部；理藩院改爲理藩部。新設郵傳部。政務處改爲

註一 參看中山全書孫文自傳及同盟會宣言。

註二 見商務印書館出版之光緒法令第一冊。

會議政務處，都察院改爲都御史等等，皆粉飾外觀之具，於政制基本初未嘗有所更新也。

第二節 憲法大綱之頒布及其內容

中央官制改革之令雖既頒行，然無代議機關，無成文憲法，終不足以歷當時人民之奢望。故光緒三十四年六月，乃先頒行各省諮議局章程，及議員選舉法。諮議局之主要職權，在於議決本省財政收支，及本省對中央擔任之義務，亦籌辦資政院之初階也。同年八月，奕劻等奏進憲法大綱，及議院法選舉法要領。議院未開以前，應行籌備事宜，亦妥爲規劃。當經一一明令頒布。憲法大綱者，意謂先定憲法之主要原則，而其細目則當俟憲法起草時酌定也。內容分爲兩大部：（一）關於君主大權各條；（二）關於臣民權利各條；泰半

註一 清鑑輯覽第二十七卷。

註二 清中央組織以元首爲行政領袖。佐以內閣大學士，及軍機處大臣。雍正以前，內閣大學士參預重要行政事務。雍正之後，軍機處大臣起而代內閣大學士執政。軍機處雖與元首甚接近，其主張多爲元首深納；然執行政務之機關，仍爲六部。每部設滿漢尚書各一，且多兼職，故責任極不清楚。至是乃擴充爲十一部，每部置尚書一員，侍郎二員。尚書對於所任本部負完全責任，且不能兼職，權限較前專一，不無微有進步，然此究屬枝葉問題。

註三 諮議局章程共六十餘條，見光緒新法令第二冊。

俱自日本憲法抄來。對於君主尤竭力保障其無上之尊嚴與權位。故其開端案語即謂：『君主立憲政體，君上有統治國家之大權，凡立法行政司法皆歸總攬。……』茲將各條詳列如左：①

關於君上大權

- 一、大清皇帝統治大清帝國，萬世一系，永永尊載。（同日）
 - 一、君上神聖尊嚴不可侵犯。（同日）
 - 一、君上有欽定頒行法律及發交議案之權。（凡法律雖經議院議決，而未詔令批准者不能施行。）
 - 一、君上有關閉停展及解散議院之權。（同日）
 - 一、君上有設官制祿，及陟黜百司之權。（議院不得干預）（同日而更無限制）
 - 一、君上有統率海陸軍，及編軍制之權。（調遣全國軍隊，制定常備兵額，及一切軍事，皆非議院所得干預。）（同日）
- 議決。）
- 一、君上有宣告戒嚴之權，當緊急時得以詔令限制臣民之自由。（同日）

註一 清鑑輯覽第二十七卷。

一、君上有爵賞及恩赦之權。（同日）

一、君上有總攬司法權；惟委任審判衙門遵欽定法律行之，不以詔令隨時更改。（審判官本由君上委任，代行司法；不以詔令隨時更改者，案件關係至重，故必以已經欽定之法律為準，免涉紛歧。）

一、君上有發命令，及使發命令之權；惟已定之法律不以命令更改或廢止。（同日）

一、在議院閉會時，遇有緊急之事，得發代法律之詔令。（同日）並得以詔令籌措必需之財用；惟至次年會期須交國會協議。（日憲無此段）

一、皇室經費，應由君上制定常額，自國庫提支，議院不得置議。

一、皇室大典，由君上督率皇族及特派大臣議定，議院不得干與。

關於臣民權利義務者：

一、臣民中有合於法律命令所定資格者，得爲文武官吏及議員。（同日）

一、臣民於法律範圍內，所有言論、著作、出版及集會結社等事，均准其自由。（大意同日）

一、臣民非按照法律所定不加以逮捕監禁處罰。（同日）

一、臣民可以請法官審判其呈訴之案件。

一、臣民應專受法律所定審判衙門之審判。（同日）

一、臣民之財產及居住無故不加侵擾。(大意同日)

一、臣民按照法律所定，有納稅當兵之義務。(同日)

一、臣民現定之賦稅，非經新定法律更改，悉仍照舊輸納。

一、臣民有遵守國家法律之義務。

以上所述爲憲法大綱之主體，完全脫胎自日本憲法。而君上大權，則較日本之權更爲增高。總其全文所載，則君上除不以命令廢止法律之外，大權獨攬，限制毫無。官祿之設置，海陸軍之編制，對外宣戰媾和及締結條約諸大端，均歸其一人裁決。議院不惟無干涉之權，並且無參與之地。此種憲法，直一保障君權之憲法而已。關於內閣之組織，則並未言及，然陟黜百司，設官置祿之權，已完全操之君上，非議會所得參與，則其爲極端之元首制(Residential System)無疑也。憲法大綱尙附帶有議院法要領及選舉法要領兩章，而尤以議院法一章爲重要。內中條文多有關於政治基本之組織與權力者；如議院所議事件必須上下兩院彼此決議後，方可奏請欽定施行；『國家之歲入歲出，每年預算應由議院之協贊；』『行政大臣如違法，議院可彈劾，惟用捨之權完全操之君上』等條，即其例也。其較異者，則爲規定『議員言論不得對朝廷有不敬之語，及誣毀他人情事，違者懲罰』之一條。據此則議員在院並無自由發言權，對於政府尤不敢有

註一 如以認令籌措財用，及制定皇室經費常額等等，俱爲日本憲法所無。

所批評，以視日本議員在院發言投票不對院外負責者，其高下相去遠矣。司法部與國務院之組織大綱，均未見明條。蓋君上既爲行政立法司法三部首領，除立法部議員由民選外，皆由君上任命。其組織法或由君上自定，或由議會通過，君上欽定頒行之也。

第四節 宣統三年之憲法信條

憲法大綱雖經頒布，而十年預備，爲期久遠，憲政之實行尙有待也。未幾而德宗崩，宣統嗣位。年幼，其父醇親王攝政，以皇族組織內閣，大爲國人所不滿。各省諮議局議員要求速開國會。宣統元年七月乃頒發政院章程，以預立上下議院之基礎。議員共二百人，半由君上任命，半由各省諮議局選派，以討論財政、預算、國庫收支，及由君上提出之各種議案爲職；對於內閣有質問及彈劾權，且有最高權以裁判各省諮議局與總督，或巡撫，行政事務以外之爭端。宣統二年八月，召集第一次資政院議會。該院即請欽頒憲法。乃命縮改於宣統五年實行召集國會。特派溥倫、載澤爲纂擬憲法大臣，按照欽定憲法大綱，迅速擬定憲法條文。蓋

註一 案議員在議會發言投票，不對院外負責之例，起於英之權利請願。嗣後各國憲法均採用之。

註二 宣統新法令第九冊。

註三 按照十年之預備期須至宣統八年。

當時清廷猶欲借年前欽定之憲法大綱以保障其君主無上之大權也。三年四月頒布內閣官制，設立內閣，以奕劻爲總理大臣。同年八月武昌革命軍起，各省民軍一時四應，相率獨立。清廷惶急無措，乃復召集資政院，開臨時會議，決定弛黨禁，下罪己詔，以冀收拾已失之人心。罷親貴奕劻等，授袁世凱爲總理大臣，向資政院負責。並命將憲法交資政院協贊。是時灤州統制張紹曾與協統藍天蔚電奏要求立憲，並請憲法由議院制定。疏入，政府卽命資政院起草憲法，九月十三日該院先行擬定憲法重大信條十九條入奏；卽命宣布十九信條與憲法大綱性質迥殊，規定責任內閣制度。君上之權大加限制。君主雖仍存在，而憲法卻不爲其欽定；起草議決之權，均由資政院行之，而修改提案之權，又規定屬之國會，非君主之所能干預。總理大臣由國會公選，亦非君上所得自由指派。此法如果實行，則必成純粹的議院政治；而君主則等同虛位焉。茲將原文條列如左：

第一條 大清帝國皇統萬世不易。

註一 詔中有謂，『朕用人無方，施治寡術。政地多用親貴，則顯戾憲章，貽事隳於僉壬，則動違輿論……甚至怨積於下而朕不知，禍迫於前而朕不覺。』等語。亦可見當日執政者倉皇失措之態。

註二 清鑑輯覽第二十八卷。

註三 陶保霖撰存遺著卷三百六十一頁以下。

第二條 皇帝神聖不可侵犯。

第三條 皇帝之權，以憲法所規定者爲限。

第四條 皇位繼承順序以憲法規定之。

第五條 憲法由資政院起草議決，由皇帝頒布之。

第六條 憲法改正提案權屬於國會。

第七條 上院議員由國民於有法定特別資格者公選之。

第八條 總理大臣由國會公選，皇帝任命之。其他國務大臣，由總理大臣推舉，皇帝任命之。皇族不得爲總理大臣，或其他國務大臣，或各省行政長官。

第九條 總理大臣由國會之彈劾時，非解散國會，卽內閣總理辭職；但一次內閣，不得爲兩次國會之解散。

第十條 皇帝直接統率海陸軍，但對內使用時須依國會議決之特別條件。

第十一條 不得以命令代法律。除緊急命令外，以執行法律及法律所委任者爲限。

第十二條 國際條約非經國會之議決，不得締結；但宣戰媾和，不在國會開會期中者，由國會追認。

第十三條 官制官規以法律定之。

第十四條 本年度之預算，未經國會議決，不得適用前年度預算。又預算案內規定之歲出預算所無者，不得爲非常財政之處分。

第十五條 皇室經費之制定及增減，依國會之決議。

第十六條 皇室大典不得與憲法相牴觸。

第十七條 國務裁判機關由兩院組織之。

第十八條 國會之議決事項由皇帝頒布之。

第十九條 以上第八、第九、第十、第十二、十三、十四、十五、及第十八各條，國會未開會以前資政院適用之。

論者謂十九信條深得英憲之精神，以代議機關爲全國政治之中樞；苟其施行，民治之功可期，獨惜其出之太晚耳。倘能早十年宣佈實行，清祚或因以不斬，未可知也！當時革命軍樹共和之幟，勢力已佔全國三分之二；清廷之大勢去矣。執政諸人，於張皇失措之餘，乃爲此臨渴掘井之計，欲引十九信條爲延命湯，其不亦大可哀耶。就十九信條之本體而論，大致可謂不差；然疵病亦甚多，如第九條規定總理大臣受國會彈劾時，非解散國會，卽總理辭職；其意蓋欲內閣對國會負責。然通常責任內閣制度，議會之所特以監督行政

註一 參閱尙和辛壬春秋大政紀第一上九至十二頁。

者，不在於彈劾權，而在於通過不信任之議決權。蓋彈劾權之行使，多因行政官有罪犯行爲之時；而不信任案之議決，則偶因政策之不同，合作之困難，亦可行使者也。故彈劾權即用元首之國家，其議會亦得行使。

例如美國而不信任案之提出權，則惟內閣制之議會有之。且在行內閣制之國家，其議會實可無須用彈劾權。例如在英，彈劾案必由下院提出，上院審判；而不信任案則隨時可由下院單獨通過實行。其行使較彈劾爲易。行政官一經下院不信任之後，即須退職，縱有罪犯行爲，亦可在退職後受尋常法庭之裁判；固無取乎彈劾手續以上院組織特別法庭也。故英國國會之彈劾權，久既廢置不用。今憲法信條，欲內閣對國會負責，而國會對內閣竟無不信任之議決權，則國會之能監視行政者，止限於罪犯問題，而不及於政策問題，是則與內閣制之精神不符者也。此種錯誤，殆因當日起草者不明彈劾案與不信任案之分所致歟？又如「第十四條，本年預算未經國會議決不得適用前年度預算。」此種規定施諸實用，窒礙難行。蓋遇國會黨爭甚劇，預算一時不能得法定多數之通過時，政治機關當即完全停頓。此日本西班牙諸國之憲法，所以特許其政府在此種情形之下，暫用前年度之預算也。

第三章 中華民國臨時政府之組織法

第一節 臨時政府組織大綱之起草

十九信條宣布未幾，而晉、秦、滇、贛、皖、蘇、浙、閩、粵、黔、桂，各省相繼響應武漢，宣布獨立。清廷乃命資政院按照憲法信條，選舉袁世凱爲總理大臣。九月十三日，袁氏入京，組織新內閣。尋攝政王亦退位。一切用人行政大權悉歸諸總理大臣。於是清廷命脈，亦遂操諸袁氏一人之手焉。

是時各省雖相繼獨立，然無公共機關，進行頗感不便。江蘇都督程德全等建議由各省遣派代表，集議上海，做美國革命時十三州之代表會議。磋商對內對外妥善方法，以期「保疆土之統一，復人道之和平。」並附提議大綱三條：一爲公認外交代表；一爲軍事進行之聯絡方法；一爲清室之處置。各省贊同，代表陸續到滬者計有十省。議決以武昌政府爲民國中央軍政府。旋代表等議決赴武昌，組織臨時政府事宜，仍留一部分代表於上海爲通信機關。十月初十日開第一次會議於漢口。推譚人鳳爲議長，並選雷奮、王正廷、馬君武爲臨時政府組織大綱起草員。其明日將草案通過，卽日宣佈。是爲民國第一次之根本法焉。

註一 該會復議決袁世凱歸順當舉爲臨時大總統。

第二節 組織大綱內容之評述

臨時政府組織大綱公布之後，復經二度之修正，凡二十一條。至民國元年三月十一日臨時約法成立，該大綱遂宣告廢止。計其施行，不過數月。草創時期，一切苟簡，掛漏之處，自所難免。觀其制度精神，似積極倣摹美國憲法。主要之點，則在於採用總統制，不設國務總理，而其代表方法，及投票方法，又酷類美國獨立時同盟議會所採用者；亦可見當時之傾向美制也。如第一條規定『臨時大總統副總統由各省代表選舉之，以得票滿投票總數三分之二以上者爲當選。』而『代表投票權每省一票爲限。』當時所謂代表，即指各省都督所派之代表而言，並非民選之代表。與美國革命時代之十三邦之代表大會，其產生方法相同。至每省不論其到會代表人數之多寡，而止有一投票權，不問大小各省俱平等看待，亦甚似美國同盟議會時之以邦爲單位者也。至臨時大總統之權，如關於海陸軍之統率，國務各員暨外交專使之任免，及國際條約之締結，參議院議決事件之交令復議等等，皆與美國現時之聯邦憲法所載如出一轍。關於行政各部，

註一 原案無副座此爲經修正者。

註二 惟參議院開會各議員，均有一投票權，但每省不論大小均有三代表，仍用平等主義也。參看大綱第九第十兩條。

註三 參看組織大綱第二三四五及十四各條。

則有第十八條規定，「行政各部設部長一人，爲國務員，輔佐臨時大總統，總理各部事務。」是國務院無總理，各部部长直接對元首負責，由元首任免，參議院之同意權，固可如美國上院之同意權之等，同具文也。此種嚴格的總統制，不謂其巧自新大陸不可得已。

立法機關則暫用獨院制，即參議院其權之最要者，除立約和戰、任免文武官吏之同意權外，厥爲議決臨時政府預算，檢查臨時政府出納，決定公債之發行，稅法幣制之統一等權。此種代議機關，監督國家財用之權，亦民治憲法之通例也。參議院之會議，以到會參議員過半數之所決爲準。惟關於宣戰、媾和、締約、三大端，非有到會議員三分之二之同意不能通過。至於開會之法，定人數，則無規定。據此則出席議員，雖僅有三數人亦可開會。而二三人之意見，可以決定內政、外交、一切重大事件矣。然事實上無此種危險，蓋當時各省競爭均勢，所派代表，非至萬不得已時，斷無不出席，以放棄其表決權者也。又該組織大綱並未規定修改手續，是則殆因其性質爲過渡的，施行之期甚短，非永久憲法可比也。

附臨時政府組織大綱全文如左：

第一條 臨時大總統、副總統，由各省代表舉之，以得票滿投票總數三分之二以上者，爲當選。代表投

註一 參看組織大綱第十一條。

註二 參看組織大綱第十二條。

票權，每省一票爲限。（原文無副座修正後加入）

第二條 臨時大總統有統治全國之權。

第三條 臨時大總統有統率海陸軍之權。

第四條 臨時大總統得參議院之同意，有宣戰、媾和及締結條約之權。

第五條 臨時大總統得制定官制官祿，兼任免文武職員；但制定官制，暨任免國務各員及外交專使，須得參議院之同意。（此條修正時對原文有改竄）

第六條 臨時大總統得參議院之同意，有設立臨時中央審判所之權。

第七條 臨時副總統於大總統因故去職時升任之，但於大總統有故障不能視事時，得受大總統之委任代行其職權。（此條修正時加入）

第八條 參議院以各省都督新派之參議員組織之。

第九條 參議員每省以三人爲限，其選派方法由各省都督自定之。

第十條 參議院會議時，每參議員有一表決權。

第十一條 參議院之職權如下：（一）議決第四條及第六條事件。（二）承諾第五條事件。（三）議決臨時政府之預算。（四）檢查臨時政府之出納。（五）議決全國統一之稅法、幣制，及發行公債事件。（六）議決暫

行法律。(七)議決臨時大總統交議事件。(八)答覆臨時大總統諮詢事件。

第十二條 參議院會議時，以到會參議員過半數之所決爲準。但關於第四條事件，非有到會參議員三分之二之同意，不得決議。

第十三條 參議院議決事件，由議長具報，經臨時大總統蓋印發交行政各部執行之。

第十四條 臨時大總統對於參議院決議事件，如不以爲然，得於具報後十日內聲明理由，交令覆議。

參議院對於復議事件，如有到會參議員三分之二以上之同意，仍執前議時，應仍照前條辦理。(指十三條)

第十五條 參議院議長由參議員用記名投票法互選之。以得票滿投票總數之半者爲當選。

第十六條 參議院辦事規則由參議院定之。

第十七條 參議院未成立以前暫由各省都督府代表會代行其職權。但表決權每省以一票爲限。

第十八條 行政各部，設部長一人爲國務員，輔佐臨時大總統辦理各部事務。(原文限設五部此爲

經第二次修正者)

第十九條 各部所屬職員之編制，及其權限，由部長規定，經臨時大總統批准施行。

第二十條 臨時政府成立後六個月以內，由臨時大總統召集國民會議。其召集方法，由參議院議決

之。

第二十一條 臨時政府組織大綱施行期限，以中華民國憲法成立之日爲止。

第三節 臨時政府之組織

臨時政府未成立之前，各省軍政府先後電致武昌，公推黎元洪時鄂省都督爲民國中央政府代表。凡與各國交涉事件，有關民國全局者，均由黎氏代表主持。同時黎氏亦通電催促各省遣派代表，組織臨時政府。及各省代表由滬赴鄂，在武昌開會，議定臨時政府組織大綱之後，適南京克復，乃決以南京爲臨時政府所在地。至十一月初十日開臨時總統選舉大會。到會者，凡十七省，代表四十五人，共投十七票。每省一票孫文得十六票，遂當選爲第一臨時大總統。十一月十三日，孫總統宣誓就職，定五色旗爲國旗，改用陽曆。是日卽中華民國元年元月一日也。旋代表等復議決添設副總統一席，選黎元洪任之。孫總統既就職，乃以代表會之同意，設陸軍、海軍、司法、外交、財政、內務、教育、實業、交通、九部，以黃興、伍廷芳等九人爲部長焉。

至立法機關，則爲參議院。按照臨時政府組織大綱，應由各省都督所派參議員組織。是時各省參議員陸續抵寧者，既有三十人，未到者，暫由各該省之代表員代理。參議院遂於正月二十八日正式成立。選林森爲正會長。惟開會之後，議員意見紛歧，衝突時聞，未及一月，辭職者踵相接。嗣湖北臨時省議會以參議員

註一 該院未成立前，由各省代表會代行職權。

非出自民選爲詞，忽發起另組臨時國會之議，經參議院通電力駁，其議乃息。●是則民國議院糾紛之第一聲也。

第四節 清帝退位及民國統一

袁世凱既爲清廷內閣總理，卽遣員至武昌，與民軍譚和議問題，倉猝未有所成，旋復約期停戰，委唐紹儀爲代表，與民軍代表伍廷芳疊開會議於上海。已議定開臨時國會，解決國體問題。惟袁世凱以唐代表所議各條，未先與總理大臣商明，遽行簽定，撤銷唐之代表，而自己直接與南方談條件，並電詰民軍既答應國體問題，召集國會解決，何以又忽組織臨時政府，選舉總統，『設國會議決爲君主立憲，該政府及總統是否立卽取消。』伍代表答以臨時政府及總統，乃因南方各省統一軍民各政之需要而產生，實爲民國內部組織之事，倘如來電所詰問：『則設國會議決爲共和立憲，清帝是否退位。』●往返爭論，和議幾於決裂。先是

註一 電中謂：『本院之成，根據臨時政府組織大綱……當此參議院已成立之後，國會成立之先，乃以一省議會名義，輒召集臨時國會，不知何所依據？若不承認臨時政府組織大綱，及臨時約法，（是時臨時約法適經參議院通過）則已公布之法律，已選出之總統，已組織之臨時政府，皆將無效。民國基礎於以搖動……方今國基初肇，所賴以維持培植者，端在守法。參議院爲法定機關，萬不可任意破壞』等語。

註二 參觀谷鍾秀《中華民國開國史第三編第四章。

清室親貴載濤、載洵、善耆、良弼、鐵良等組織宗社黨，目的在於保全帝制，對於變更國體問題，極力反對。並疑袁內閣總理不忠朝廷，與民軍暗相勾結，屢作主戰之議。惟隆裕太后倚信袁內閣，不爲動。及良弼爲黨人彭家珍炸斃，親貴皆膽落，紛紛離京。隆裕太后召集王公會議，到者寥寥，宗社黨頑抗之餒頓衰。加以軍費不支，庫藏告竭，民軍方秣馬厲兵，準備北伐，兩軍相持。國體問題勢難俟諸選舉困難之國會。是時清廷第一軍統制段祺瑞首出贊成共和，聯合各軍，電請內閣宣布共和政體，出使大臣陸徵祥等，及卸任總督岑春煊、袁樹勳復先後奏陳此旨，於是逕由清帝退位之說日盛。清廷之王公親貴，皆戰慄失措，不能出一策。隆裕太后遂以決定大計全權授諸袁世凱，袁氏乃與南方伍代表往返協商優待清室條件，計分三項：甲、關於清帝退位後優待條件。乙、關於清皇族優待條件。丙、關於滿蒙回藏各屬待遇條件。二月十二日清廷內閣覆電，一一承認。同日以攝政王名義下詔宣佈退位。文曰：

『朕欽奉隆裕太后懿旨，前因民軍起事，各省響應，九夏沸騰，生靈塗炭，特命袁世凱遣員與民軍代表討論大局，議開國會，公決政體。兩月以來，尙無確當辦法，南北睽隔，彼此相持，商輟於途，士露於野，徒以國體一日不決，民生一日不安，今全國人民心理多傾向共和，南中各省，既倡議於前，北方諸將，亦主張於後，人心所響，天命可知。予亦何忍以一姓之尊榮，拂兆民之好惡，是用外觀大勢，內審輿情，特率皇帝將統治權公諸全國，定爲共和立憲國體。近慰海內厭亂望治之心，遠協古聖天下爲公之義。袁世凱前經資政

院選舉爲總理大臣，當茲新舊代謝之際，宜有南北統一之方，卽由袁世凱以組織臨時共和政府與民軍協商統一辦法。總期人民安堵，海宇乂安，仍合滿漢蒙回藏五族完全領土，爲一大中華民國，予與皇帝得以退處少閒，優遊歲月，長受國民之優禮，親見邦治之告成，豈不懿歟！

清帝既退位，臨時大總統孫文乃於二月十三日至參議院，提出辭職書，且推薦袁世凱以自代。書中有謂：『本總統提出辭表，要求改選賢能之事，原屬國民公權，本總統實無容喙之地，惟前使伍代表電北京有約以清帝實行退位，袁世凱宣布政見，贊同共和，本總統卽當推讓，提議於貴院，亦表同情，此次清帝退位，南北統一，袁之力實多，其發表政見，更爲絕對贊同，舉爲公僕，必能盡忠國民……』等語。二月十五日，參議院遂復開臨時大總統選舉會，到會者十七省，共計十七票，投票結果，全院同意公舉袁世凱爲統一政府臨時大總統。並派蔡元培、汪兆銘二人爲專使赴北京歡迎袁氏南下就職。而南北和議遂告結束焉。二月二十日參議院復以全院同意仍公舉袁世凱爲副總統

附關於優待遜帝條件凡八款如左：①

(一) 大清皇帝辭位之後，尊號仍存不廢，中華民國以待各國君主之禮相待。

(二) 大清皇帝辭位之後，歲用四百萬兩，俟改鑄新幣後，改爲四百萬元，此款由中華民國撥用。

註一 參看谷鍾秀 中華民國開國史第三編第八章及高勞 辛亥革命史第三章。

(三) 大清皇帝辭位之後，暫居宮禁，日後移居頤和園，侍衛人等照常留用。

(四) 大清皇帝辭位之後，其宗廟陵寢永遠奉祀，由中華民國酌設衛兵，妥慎保護。

(五) 德宗崇陵未完工程，如制妥修。其奉安典禮仍如舊制。所有實用經費，均由中華民國支出。

(六) 以前宮內所用各項執事人員，可照常留用，惟以後不得再招闖人。

(七) 大清皇帝辭位之後，其原有之私產，由中華民國特別保護。

(八) 原有之禁衛軍，歸中華民國陸軍部編制，額數俸餉仍如其舊。

關於清皇族待遇之條件凡四款：

(一) 清王公世爵概仍其舊。

(二) 清皇族對於中華民國國家之公權及私權與國民同等。

(三) 清皇族私產一體保護。

(四) 清皇族免當兵之義務。

關於滿蒙回藏各屬待遇之條件凡七款：

(一) 與漢人平等。

(二) 保護其原有之私產。

- (三)王公世爵概仍其舊。
- (四)王公中有生計艱難者，設法代籌生計。
- (五)先籌八旗生計，於未籌定之前，八旗兵弁俸餉仍舊支放。
- (六)從前營業居住等限制，一律蠲除，各州縣聽其自由入籍。
- (七)滿、蒙、回、藏，原有之宗教，聽其自由信仰。

第四章 臨時約法時期

第一節 臨時約法之起草及其公布

臨時政府之初成立也，卽有人提議將組織大綱修改，原因有二，其一、因臨時政府組織大綱規定限六個月內召集國會，當日百度草創，選舉籌備尙須時日，勢不能不將六月之期限展緩。其二、因組織大綱僅爲政府之組織法，而人權各條，竟付闕如，非規定加入不可。又以臨時政府組織大綱之名稱，不能包括民權各條，故擬改爲臨時約法。自元年二月七日起，參議院遂開臨時約法起草會議，至三月八日全案告終。三月十一日由臨時大總統正式公布。●全文凡七章，五十六條；其與臨時政府組織大綱主要不同之點，則似偏向於法蘭西之內閣制。而組織大綱，則採用美之總統制也。谷鍾秀謂：「當革命之時，各省初相聯合，實有類於美利堅十三州之聯合，因其自然之勢，宜建爲聯邦國家，故採美之總統制。自臨時政府成立後，感於南北統一之必要，宜建爲單一國家，如法蘭西之集權政府。故採納法之內閣制。」●谷氏爲當時參議院議員中之

註一 吳宗慈中華民國憲法史前編第一章。

註二 見氏所著中華民國開國史第三編第一章。

一有力分子，其所言至少足以代表一部分同僚之見解。然國體之爲單一，或聯邦，與政制之爲總統，或爲責任內閣，固截然兩種不相關係之問題。倘謂聯邦國家，必用總統制，則德意志、奧大利、加拿大之用內閣制者，將必失敗乎？謂單一國家必用內閣制，則南美諸國如智利、古巴、祕魯及巴威利亞之用總統制者，其必違背憲治原理乎？此論以爲改總統制而採用內閣制之根據，似屬牽強難通。或曰：當日採用內閣制之目的，在於減削總統之大權，防止袁氏之專擅，俾民黨多數之參議院得以監督之耳。此說當較近情理也。

第二節 臨時約法之內容及其批評

臨時約法，乃當時南北統一後之過渡法也；故謂之『臨時』，以示正式之憲法仍有待於將來之產生。在正式憲法未產生以前，則此臨時約法爲民國之根本大法；故約法第五十四條云：『中華民國之憲法，由國會制定，憲法未施行以前，本約法之效力與憲法等。』全文共七章，第一章爲『總綱』，確定領土、國界及主權之所在，與統治權之行使等等。第二章爲『人民』，此章內兩十條，皆屬人民自由、權利與義務之規定；亦卽近代各國憲法中之權利宣言也（Bill of Rights）。第三章爲『參議院』，凡十三條，規定參議院之組織，及權限，並議員所享之特權等。第五章爲『國務員』，凡五條，規定國務員之責任。第六章爲『法院』，凡五條，規定法官之任命方法，及其獨立位置等。第七章則爲『附則』，凡四條，規定正式國會召集時間，及本

約法取消時期，及本約法修改手續等。

約法規定總統由參議院選舉，雖反對者嘖有繁言，然當時實無第二辦法。總統民選，手續繁複，不易舉行；且每慮行政與立法難於合作，故約法模倣法蘭西之內閣制，而並因襲其總統產生法也。總統之下，更有副總統，及國務總理之設。論者病之，謂其如採美制，則國務總理可以無需；如採法制，則副總統可以不設。細閱約法內容，缺漏雖多，而精神固趨重責任內閣制者；如大總統提出法律案，發布命令，須得國務員之副署一條，即其明證。副總統初無法律上特別之職務，其設置之目的，曰當總統因故去職，或不能視事時，將以代行其職權而已。在總統民選國家，選舉須時甚久者，誠有設置副座之必要；若在以國會選舉總統之國家，則其情形迥異，蓋遇有意外，國會可立時產出新總統，固無用此長期候缺之副座也。今約法已規定總統由參議院選出，而又於其傍帶上一贅疣式的副總統，殊可不必。意者當日因位置一二要人之故，乃特設此座以待之歟？

註一 法蘭西總統由國會選出。

註二 參觀約法第二十九條。

註三 見約法第四十五條。

註四 見約法第四十二條。

從國務院與參議院之關係而觀，約法雖具有責任內閣制之精神，而實未備責任內閣制之體用；蓋純粹的內閣制中有二權焉；一爲不信任案通過權，一爲解散國會權。前者爲國會借以監督行政之利器，後者爲內閣抵抗國會訴諸人民以求公判之唯一途徑。茲二權之行使，實所以保持行政與立法兩部合作之精神，亦即所以保持內閣制之精神者也。而臨時約法皆無之，不可謂非約法之大缺憾。至如參議院之彈劾權，提出質問權，同意權，在議院出席發言權，雖經約法詳細規定；然此等特權，即在行元首制之國家其議會往往有之，固不能視爲內閣制精神之所寄託也。

約法第十條規定：『人民對於官吏違法損害權利之行爲，有陳訴於平政院之權。』又第四十九條第二項：『關於行政訴訟及其他特別訴訟，別以法律定之。』是蓋取法歐洲大陸行政法庭制度者也。然自約法施行之後，各種機關次第成立，獨平政院直至民國三年始有『編制令』規定其組織，而行政訴訟法亦於是年始行成立；考此種法院之在歐洲各國多爲行政便利而設，其審判自難免偏袒行政之虞，而行政訴訟，普通法院無權審理，人民對於行政法院已懷疑懼之念，對於普通法院又存輕視之心，甚非所以保全司

註一 日後袁世凱解散國會，國人痛詆其違法，袁氏居心不正可誅。然總統之是否能解散國會權，又爲別一問題。按照常例，內閣制國家行政首領多有此權。

註二 例如美國國會幾盡有此權。

法尊嚴之道也。且何者爲行政訴訟？何者爲非行政訴訟？界限無殊，不易分清，故法德各國不能不有權限法院（*Tribunal des conflits*）之設，以解決權限問題。機關之複雜，手續之繁難，莫此爲甚，似不宜於吾國者也。又約法第二十三條規定總統對參議院議決事件有否認權，惟被否認之案再經參議員三分之二通過時，該案仍須公布，所謂否認權者，即 *Veto Power*，行政首領用以節制議會者也。其在行元首制之國家，如美利堅行政大權由總統個人獨負，此種否認權，總統可以獨斷獨行，用以抵抗立法部專橫躁急之利器。惟在行內閣制之國家，則總統此項否認權實無存在之必要，且事實上幾無行使之可能性；蓋總統一切命令必經閣員副署，及同意。內閣受國會信任，同時亦爲國會大多數黨之領袖，一切重要法案，多由內閣提出；國會與內閣態度常趨一致。總統欲否認國會通過之議案，而求領袖國會之內閣之同意以行之，能乎不能？此英國君主之否認權所以僅有法律上之存在。而法蘭西總統之否認權（*Suspensory Veto*），則自憲法成立以來，且未嘗一試用也。①

至若關於人權各條，雖列舉頗詳盡，然爲『增進公益，維持治安，或緊急必要時，得依法律限制之。』是明明參議院有立法限制，或竟剝奪人民權利之大權；故民權苟無『最高司法』爲之保護，勢必爲專橫之

註 1 Burgess: *Pol. Sci. and Constitutional Law*, p. 203.

註 2 參閱 *W. B. Munro: Governments of Europe*, p. 407.

議院所侵犯，約法於此亦似未曾注意及之。^①

參議院議員每省及西藏、內蒙古、外蒙古、各派五人，青海派一人，是其人數較前已大增加。^②然每省各派五人，仍採地方平等主義，而不以人口多寡爲比例者也。至其選派方法，亦仍歸各地方自定；或由民選，或由都督指定，或由省會舉出均可，各因情勢之便以行事。然當時論者，對於參議員之由各省都督指派者，既噴有繁言，謂其不合代議制度之精神，^③故自臨時約法公布後，各省加派之代表，^④幾盡易爲民選，迨參議院移至北京，民選議員已佔什之八九云。化地方代表爲人民代表，亦統一之趨勢使然也。

第三節 孫文提出之臨時政府組織法草案

臨時政府組織大綱修正之議初動，孫總統卽向參議院提出：『中華民國臨時政府組織法草案』，請求討論，惟參議院多數主張自行起草。元年正月三十一日，議決將原案退回政府，^⑤故該案遂無形取消；而

註一 參閱 Burgess, The Reconciliation of Government with Liberty, Ch. I.

註二 前據臨時政府組織法每省派三人。

註三 湖北臨時省議會，曾以參議員非出自民選爲詞，發起另組臨時國會之議。

註四 原有三人加派二人。

註五 見南京參議院議事錄元年正月三十一日。

由參議院起草之臨時約法繼之誕生焉。考『臨時政府組織法草案』之內容，大致與臨時約法相彷彿，全案分七章，共五十五條，規定人民權利，採用內閣制度，惟其異於臨時約法者，約有下列數點：

(一)關於召集國會期限之不同：該草案規定臨時政府成立後一年內，須開國民議會，制定憲法，選舉大總統；而約法則規定自本法施行後，限十個月內，由臨時大總統召集國會制定憲法。

(二)關於臨時總統選舉法之不同：該草案規定臨時總統由各地方代表公舉，任期至正式總統選出之日爲止；而約法則規定總統由參議院選出，孫文之被選爲臨時大總統，係由各省都督之代表會議，其時參議院尙未產出，故草案之規定，不啻追認此種選舉手續，而照約法之規定，則臨時總統須重新由參議院選舉也。

(三)關於臨時總統權限之不同：照草案，臨時大總統緊急時，得發佈同法律之教令，約法則不能；照草案，臨時大總統可單獨宣告大赦，及與外國宣戰，媾和，而約法則加以參議院之同意權；故草案規定總統之權似較約法爲大。

(四)關於行政部組織之不同：草案有典試院、察吏院、審計院、平政院之設置，並申明各院官職官規不由總統制定，則其制定之權，歸諸參議院無疑。論者謂此卽爲中山五權憲法之徵。立法、司法、行政之外，尙隱寓監察、考官等權獨立之意。此說未免失之附會，蓋中山之五權論，承認彈劾權、或監察權與考官權，並立法、行

政、司法、三權而爲五，應設五大獨立機關以行使之者也。今查該草案彈劾內閣員之權，仍屬諸參議院，審理決算案之權，亦仍然屬諸參議院，是監察權之未分也；卽所謂典試院與平政院，亦不過如美之 Civil Commissioner與法之 Conseil d'Etat，爲行政部內之一部分耳，不得謂爲獨立機關也，然此種規定不見於約法。

(五)關於彈劾權之不同：草案規定參議院之彈劾權，止及於內閣；而約法則大總統亦可被彈劾。

(六)關於參議院議員人數之不同：草案規定參議院由各省公舉三人組織之，而約法則規定每省五人。

除以上所舉六端之外，該草案與臨時約法無大出入；然當日參議院，竟不肯接受，而必自制約法者，大抵以受命於政府，有傷立法獨立之尊嚴耳，非必反對該草案之內容也。

第四節 遷都問題之爭論及袁世凱之就職

初孫文向參議院辭臨時總統職時，曾在辭書中附有辦法三條：一、臨時政府地點設於南京，乃各省代表所議定，不能更改。二、辭職後，候參議院舉定新總統，親到南京受任之時，大總統及國務各員乃行辭職。三、

臨時約法爲參議院所制定，新總統必須遵守。當經參議院於二月十四日開會討論政府地點問題，議員多力持即遷北京者，謂前者各省代表暫定南京爲國都，係因大江以北尚在清軍範圍。今情勢既異，政府爲全國人心所繫，應設足以統馭全國之地。討論結果，多數可決臨時政府地點設於北京。惟翌日孫總統咨交覆議，仍主張繼設南京，參議員之大半卒翻前議，贊成南京之說，可決臨時政府地點仍設南京，然後選舉袁世凱爲總統，請其南來就職。袁氏初未表示拒絕。然當日北方秩序正賴維持，東北人心尙難一致。京中人士聞袁之將南下，莫不危懼。未幾，北京第三鎮兵變，且蔓延及於天津、保定。自是北方大局更不能不賴袁氏之坐鎮。三月六日參議院乃議決變通辦法，允袁在北京受職宣誓。並請袁氏將擬派國務總理及國務員姓名電知參議院，以求同意。任定後即在南京接收臨時政府交代事宜。孫總統則於交代之日始行解職。袁氏得電後，即以三月十日在北京就職，並電傳誓詞於參議院，任唐紹儀爲國務總理，並即派唐至南京會商參議院簡任趙秉鈞、熊希齡、段祺瑞等九人爲國務員，分長九部。組織已定，孫總統乃以四月一日頒解職令。四月二日參議院議決臨時政府遷往北京，旋又議決參議院移至北京開會。任黃興爲南京留守，統轄各軍馬。

註一 時正在起草中。

註二 袁氏就職誓詞曰：『民國建設造端，百凡待治，世凱深願竭其能力，發揚共和之精神，滌蕩專制之瑕穢，謹守憲法，依國民之願望，達國家於安全強固之域，俾五大民族同臻樂利，凡此志願，率履勿渝，俟召集國會，選定第一期大總統，世凱即行辭職，謹掬誠誓告同胞。』

第五節 內閣制之破壞

新內閣爲孫、袁兩派所合組。惟袁派較佔優勢，重要各部如陸軍、海軍及內務等俱爲袁派佔據。而教育、司法、農林、工商各部則屬孫派。交通施肇基，與外交陸徵祥，無所屬。財政則屬統一黨之熊希齡。總理唐紹儀原本純粹袁派，及抵南京組閣時，乃加入同盟會，以實行內閣制政治自期。總統發令建議，均須經國務院之手，且有時被其駁還。袁氏病之，會袁取消王芝祥督直之命，改委王以遣散軍隊之職。唐總理以政府不宜失信於直人，力爭無效，乃拒絕副署，而袁氏委狀不待副署，直接交王。唐紹儀遂於元年六月十五日辭總理職，出京焉。唐閣已倒，袁世凱乃命陸徵祥爲總理，陸氏得共和黨及統一黨之贊助，其同意案遂於參議院通過。旋陸氏以提出閣員多爲參議院所反對，乃稱病不理政務；故九月二十四日又任命趙秉鈞爲國務總理，閣員無變動。蓋自陸氏爲總理以後，閣員事實上爲總統所支配，固大可不必要與總理同進退矣。此亦內閣制頹敗現象之一端也。趙秉鈞曾列名同盟會，其組閣時，同盟會與統一

註一 是時參議院共有一百二十一席，同盟會及共和黨各得四十餘席，而統一共和黨，稱爲第三黨，有舉足輕重之勢。共和黨以國權主義相號召，以擁護政府爲己任，與同盟會行動相反，時人目爲御用黨者也；而統一共和黨，則折衷兩派之固，而其『注重民生採用社會政策』之政綱，與同盟會主張甚接近，故日後竟與同盟會合併也。

共和黨已合併爲國民黨，於是新組之國民黨，佔參議院三分之二之大多數，共和黨已立於少數黨位置，故趙閣之同意案，絕不發生問題。且其時民黨要人孫文黃興均在京運動閣員加入民黨，對於袁總統亦極端聯絡，故趙閣員除海陸兩長外，皆掛名國民黨，然實際上則彼等與民黨可謂毫無關係。趙內閣壽命雖較唐陸稍長，而遇事敷衍，無政策可言。唐內閣之初組織，猶略有責任內閣制之精神，本以總統之擅專而辭職。至陸內閣時代，事無大小皆總統府決之。趙內閣時代，則國務會議直移於總統府，其實權斲喪無餘。所謂內閣制者，已事實上變爲總統制矣。民國二年三月，宋教仁被刺案發生，嫌疑及於內閣總理趙秉鈞，乃稱疾不出。

註一 宋案與二次革命初唐內閣之倒也，同盟會要人宋教仁痛論混合內閣之不易持久，乃倡『政黨內閣』之議。主張以獨黨組織清一色內閣，謂其必如是，始能發揮責任內閣之精神；其說大爲袁派所忌，格不得行。參議員欲擁宋教仁組閣，以竟唐閣未成之功，而宋亦逞其口辯，到處宣傳主義。民國二年三月二十日，宋氏由上海起程入京，在車站突被人暗殺。江蘇都督程德全奉命查辦此案，事牽洪述祖及國務總理趙秉鈞，民黨大譁；袁氏知不免決裂，乃首向英、德、法、日、俄五國銀行團促成善後借款二千五百萬金鎊，以鹽稅抵押。時第一屆國會初召集，袁氏不交議決，逕自簽字，蓋國會選出後，民黨議員仍佔多數，袁氏慮交議之不能通過也，故斷然獨行之。時南方數省已有聯合革命之議，袁氏大款已得，乃免江西都督李烈鈞、安徽都督柏文蔚及廣東都督胡漢民職，國民黨人益憤。七月十二日李烈鈞遂舉兵湖口，宣布討袁，傳檄遠近；蘇、皖、閩、粵、湘先後響應，袁氏亦通告內外，謂李等不待國會督責政府，妄行反叛，違抗約法，乃派兵南下，着着進攻，不兩閱月，民黨勢力完全失敗。領袖逃亡海外，得力黨員之遭屠殺者，以萬計焉。蓋是時辛亥革命初告成功，兵戈甫定，戰血猶腥，人民望治之心至切，而袁氏驅除民黨之計劃，又早有精密之預備，此二次革命之所以稱兵數十萬，蔓延六七省，不旋踵而風流雲散也。

迨民黨二次革命失敗，進步黨乘機擁熊希齡組閣。力倡內閣負責之議，以圖振作，爲袁氏所不滿，終於失敗而去。未幾袁氏之新約法出，採用總統制，而國務院遂廢焉。

第六節 國會組織法及總統選舉法

民國元年三月十一日公布之臨時約法，限十個月內召集國會。同年八月十日，先將國會組織法公布。定兩院制，參議院議員由各省省議會選舉，每省十名。蒙古二十七名。西藏十名。青海三名。中央學會八名。華僑代表六名，任期六年，每二年改選三分之一。衆議院議員由各地地方人民選舉，每省名額依人口之多寡而定，任期三年。並申明憲法未定以前，臨時約法所規定參議院之職權，盡歸國會行使。民國二年四月八日兩院始齊集京都，行開幕禮。五月一日兩院選出議長，國會告成，距約法公布之期，蓋已一年又幾二月矣。此次國會選舉，民黨復大勝利，參衆兩院皆占多數，號稱五百人。素與國民黨對壘之共和黨議員，不及三百人。民主黨議員不及百人。又與政府有特別關係之統一黨議員，則僅二三十人。國會開幕後，共和、民主、統一三黨以利害關係，乃合併爲進步黨。至是國民黨與進步黨在國會內，遂爲對峙之兩大黨焉。國會成立之初，

註一 案中央學會直隸教育總長，以研究學術，增進文化爲目的。會員無定額，以在國內外大學畢業經該會評定者互選。

註二 由建設討論會改建者。

大多數議員本主張先制憲法，後選總統。及進步黨成立，極力贊助政府先選後憲之主張。民國二年六月該黨會於南京，提出袁世凱爲正式總統候選員。及袁氏削平二次革命之後，民黨議員亦懼袁之勢，不敢堅持。故同年十月五日國會通過大總統選舉法，規定總統由國會兩院議員合併組織之選舉會選舉，以選舉人三分之二以上之列席爲開會法定人數，以得列席人數四分以上之票數者爲當選。總統任期五年，得連任一次。十月六日，國會遂依大總統選舉法組織總統選舉會，兩次投票，袁世凱雖得票最多，然皆不滿法定四分之三之數，第三次乃就第二次得票較多之袁世凱黎元洪二人行決選，袁世凱始以得票過投票人數之半，而當選爲民國第一任正式大總統。是日有自號公民團體者數萬人，包圍議院數十匝，直至袁世凱當選之消息傳出始散。十月十日，袁世凱遂就正式大總統職焉。

註一 參看民國二年十月六總統選舉法第二第三兩條。

第五章 天壇憲法草案

第一節 憲法起草委員會之組織

臨時約法規定由國會制定憲法；按照民國元年國會組織法，則憲法之起草應由兩院各於議員中選出同數之委員行之。二年四月八日，國會已正式開會，乃先議定由兩院各選三十人爲憲法起草委員，復通過互選規則。選舉結果，六十委員中，民黨與進步黨最佔多數。其餘小政團，如大中、公民、政友會、超然派等，各佔數人不等。七月十二日，憲政起草委員會遂於衆議院開成立會，選湯漪爲委員長，並決定議事規則，以委員總額之半數議決一切。旋擇定北京永定門內天壇祈年殿爲憲法起草委員會開會地點，故稱爲天壇憲法草案焉。起草分二步：第一步大綱起草，第二步條文起草；大綱起草由張耀曾等四人提出議題多條，如行政部之組織採總統制，抑內閣制？國會採一院制，抑兩院制？人民權利是否用列舉式規定等等。計自八

註一 國會組織法第二十條。

註二 見會規第九條。

月二日，委員會開始討論，至九月二十三日議畢。開會共十八次，通過大綱十二條。至條文起草者，爲丁世嶧、張耀曾等五人。經委員會於十月十四日至十月三十一日繼續討論，三讀完畢通過焉。初憲法委員會之成立也，總額六十人，到會者每有五十餘人。及贛、寧之役以後，委員中有民黨嫌疑者，捕殺逃亡計十餘人，然尙勉足三分二之法定人數以開會，故卒能經過三讀也。

第二節 袁世凱對於臨時約法修改之提案

臨時約法採內閣制，對於總統多加束縛，袁氏久已視爲眼中之釘；惟以初登大位，參議院又爲民黨佔大多數，故未敢輕於一發。及國會成立，袁氏被選爲正式大總統，自度毛羽豐滿，可以施其推翻約法計劃；故就職後，卽向憲法會議爭憲法公布權。憲法會議以草案未成，無開議機會未覆。袁氏乃復向衆議院提出增修約法案，大致如下：

(一) 約法第三十三條臨時大總統得制定官制官規，但須提交參議院議決。』

擬修正爲『大總統制定官制官規。』

理由則謂交參議院議決『有妨行政敏捷。』

意。』
(二)約法第三十四條臨時大總統得任免文武官職，但任命國務員及外交大使須得參議院之同意。』

擬修正爲『大總統任免文武職員。』

理由謂『國務員同意權不容於內閣制之國。』且『國會既有彈劾權於後，自可不必有同意權於先。』

(三)約法第五十二條臨時大總統經參議院之同意，得宣戰、媾和及締結條約。』

擬修正爲『大總統宣戰、媾和及締結條約。』

理由謂『外交貴祕密神速……宣戰、媾和、決策之期，問不容髮，不宜交議會討論。』

此三條修正外，復擬於約法第四十條下增加兩條；(一)『大總統爲保持公安，防禦災患，於國會閉會時，得制定與法律同效力之教令。』(二)『大總統爲保持公安，防禦災患，有緊急之需用，而不及召集國會時，得以教令爲臨時財政處分。』其理由大抵謂吾國地大民衆，欲求行政敏捷，效率增加，非以此權授諸總統不可。』

第三節 袁世凱對於憲法草案之不滿及國會之解散

註一 吳宗慈憲法史前編第三章第二十二節。

上述提案，顯然爲增加總統大權，防止國會干涉。議員等僉以憲法正在起草，不久可以完成，不必多費一番手續，以增修行將廢止之臨時約法也；故未之應。同時天壇憲法草案大旨既粗定。對於袁氏意旨，毫未容納。採用責任內閣制度，保留國會約法上之同意權等條，俱大觸袁氏之忌者。憲法起草委員會，開憲法草案三讀會之日，袁氏派員到會陳述意見。該會以格於章，不之許。袁氏見無法挽回，乃以十月二十五日通電各省都督及民政長，反對憲法草案，電中有謂：『國民黨人，破壞者多，託名政黨，爲虎作倀，危害國家，顛覆政府。……此次憲法起草委員，該黨議員居其多數。所擬草案，妨害國家者甚多。……立憲精神，以分權爲原則。……今草案第十一條國務總理之任命，須經衆議院之同意。第四十三條衆議院對於國務員爲不信任之議決時，須免其職，比較臨時約法弊害尤深。……使各部分行政事仰承國會之意旨。……直成爲國會專制，自愛有爲之士，孰肯投身政界乎？……綜其流弊，將使行政一部僅爲國會附屬品。……將盡天下文武官吏，皆屬於百十議員之下，是無政府也。……各該文武長官，同爲國民一分子，且負保衛治安之責，對於國家根本大法，利害與共，未便知而不言。』又謂：『責政府以進行，又束縛惟恐其不至。故削大總統及政府之威信，使對內對外，均無以保其獨立之精神，而爲國會之役使。……一經成立，永無提議改正之希望。前途危險，不可言狀。』此電出後，於是『各省都督、民政長、鎮守使、師長、旅長等，皆攘臂瞋目而議

憲法。』張勳、馮國璋、韓國鈞等，更有請解散國民黨之電，謂：『關於憲法草案，該黨主張奇謬，破壞三權鼎立之原則。……非將該黨從速禁除，無以定國本之動搖，鑿人民之心理。』電入，袁氏乃以二年十一月四日下令解散國民黨，並撤銷國民黨會議員，被撤銷者凡四百三十八人。於是參衆兩院，均以不足法定人數，不能開會。然猶向政府提出嚴重質問，態度至爲堅強。袁氏乃召集所謂政治會議者，以廣樹羽翼。政治會議者，乃由各省軍民長官代表，國務總理代表，各部總長代表，及總統代表合組而成者也。該會開會之日，袁氏前致訓詞，有謂：『約法因人成立，多方束縛，年餘以來，常陷於無政府之地位。……現在救國尤須有強有力之政府。』又謂：『曾聞美國大法律家言，開國之初，本無所謂法律。』其暗示該會以毀滅約法之意，蓋至顯矣。同時黎元洪、馮國璋、張勳、呂調元等三十餘人，亦聯電呈請毀法造法，並痛詆國會議員，謂：『其被舉之初，別有由來，非人民公意之所推定，謂爲代表，夫將誰欺？』又謂：『八百餘人，議論多，而成功少，由令之道，七閱月而未立一法，雖遲以百年，亦復何濟？』未引美利堅一七八六年費列德費（Philadelphia）之憲法會議，謂：『當時會議之所議決，多軼出原有憲法範圍外，而自操制定憲法之權，論者不詆爲違法，先例具在，可爲明徵云云。』是明明德惠、袁氏解散國會，利用『政治會議』而自頒憲法矣。夫美國獨立之初，同盟約章（Articles of Confederation）未曾規定將來正式憲法之手續。十三邦各自爲國，所謂中央議會（Congress）

註一 谷鍾秀中華民國開國史第一五七頁。

者，本無制定憲法之權，故費城之會，逕以各邦代表主持起草之責，而無所牴觸，其與我國臨時約法之有明條規定制憲手續，及修改約法手續者，自不可同日語。黎氏之喻，非愚則諛，徒使袁氏益無所顧忌，終於鑄成大錯，可慨也夫。袁氏得電後，即交政治會議議覆。尋該會覆稱，國會既人數不足，事實上不能開會。則『停止議員職務，爲正當辦法。』故民國三年一月十日袁氏即以命令如議宣布停止議員職務。而國會遂解散矣。

第四節 草案產生時起草委員會中之形勢

憲法起草委員中六十人，以國民黨及進步黨最佔多數，進步黨初由共和民主統一三黨合成，頗擁護當時政府。後共和黨脫離進步黨而獨立。而進步黨之勢力稍衰。及贛、寧之役，民黨委員被殺者數人，逃走者數人。殘留之民黨委員，如湯漪、谷鍾秀、張耀曾等，乃與共和黨及進步黨中之民主派之一部合組民憲黨，以暫泯黨見，促進國憲爲目的。得黨員二十人。時起草委員六十人中，能到會者僅四十四五人。依議會規定至少四十人始能開會，至少三十人始能議決；故無論何派主張決難完全貫徹。草案條文，多曲徇各方意思以求通過，因之含糊敷衍之處，在所不免。全文分十一章，都百一十三條，制度大半模倣法蘭西，而間雜於美利堅，關於地方制度問題，初以意見紛歧，一時不得結果。旋解散國會之議起，該會急於草案之完成，而地方制度問題遂暫擱置。茲擇其主要各條討論於左：

第五節 人權問題

憲法草案第三章第六條至第十二條，規定人民居住、通信、擇業、言論、聚會、信仰宗教等自由。『非依律不受限制。』或『侵犯。』此種條文，意義似近空泛，不能予人權以切實之保障者也。考人權觀念，可分三派：其一，爲英派之人權觀念。英人自中世紀以來，即以人權爲受自法律，而非天賦的個權。天賦之權，不與以法律剝奪。法律授予之權，無論其爲明授或爲暗許，皆可以法律取消者也。故英之人權，載在尋常法律，及法院判決之明例中。其所謂『自由民』者，所享權利俱可受法律之限制。其二，爲美派之人權觀念。本自法儒盧梭、孟德斯鳩諸氏之學說，以爲個人自由與生俱來，秉賦自天。此種自由，非得其自己之許可，不得剝奪。政府之權，已受自人民，則人民對於此種天賦之自由，必自行保留，萬無俾政府干涉之理。於是所謂人權者，遂視爲非法律所可限制之物，載諸憲法，以垂永久。載之憲法云者，乃以憲法承認其存在，而非以憲法產生此種權利授諸人民也。經憲法承認之後，政府不能侵犯，國會不得干涉。然其用廣而義微，必賴有獨立法院爲之隨時解釋，乃得完善。其三，爲歐洲大陸派之人權觀念。此派始與美同，而終則近於英，實則至今仍介居英美之間者也。法蘭西革命後之人權宣言，載在一七九一年之憲法謂：『凡人生而自由，與同類有平等權。』

註一 見盧氏民約論。

而「政府之目的在於保護個人之天賦自由，財產安全，與抵抗暴力等權。」一七九五年之憲法，人權各條，尤積極列舉。然此後之憲法，不道人權隻字，而習慣已成，亦鮮敢犯者。比利時一八三〇年之憲法，亦有人權條，然不似法國初時憲法之詳盡，具皆受法律特別規定之限制，故關於宗教、言論、出版、交際、書信秘密等自由，均經憲法確定；然不受法律限制者，僅交際及書信秘密兩者而已；故甚近於英之人權觀念也。要之，美之人權，不受尋常法律之限制，其界說及意義不由立法部決定，而由司法部決定。英與歐洲之人權，其存在特立法機關之承認，或予或奪，率由尋常法律行之也。今天壇憲法草案所規定關於人權各條，其原則採自英制，予國會以限制人權之權者也。然英之憲法，純屬柔性憲法，其與尋常法之產生與修改手續，本不可分。國會爲萬能，不論何種法律皆可由其變更或廢止，其不能容有天賦人權之存在者明甚。至於剛性憲法之國家，憲法位置已高出尋常法之上，則刊於憲法之人權，自不應受國會任意的剝奪或限制，否則毫無意思，反不若法蘭西一八七五年之憲法將人權各條完全刪去也。吾人固不能謂此種人權不應受絲毫之「限制」，然所謂依「法律」者，必富有確定之範圍，方無濫用之弊。例如「言論著作自由，非依法律不受限制。」則國會無論何時均可通過取締報館或他種出版物之任何法律。則所謂自由者，不幾等於烏有若憲法將國會對於人權之取締權，規定其範圍，例如「言論自由，不得限制，惟在公衆治安與秩序有特別需要

時，國會得立法限制之。』則其命意當較爲明顯，而有準則。其餘各條可以類推。

第六節 孔教問題

草案第三章第十九條規定人民有受初等教育之義務，並附『國民教育以孔子之道爲修身大本』一句。蓋爲迎合國民尊孔心理而設。聞當日憲法起草委員會中屬進步黨之委員，主張以孔子爲國教；而屬國民黨之委員，則極反對之，結果兩方互讓，遂有此句之加入。其實『孔子之道爲修身大本』一語，詞泛而義晦，此種條文，不獨爲憲法之贅物，抑且爲憲法之大忌。蓋法律可以裁制人之爲惡，而不能強迫人以爲善，道德信條，未聞有以憲法規定者也。且孔子乃二千餘年前之哲人，其理想不能盡求適合於現在之時勢，如『尊王攘夷』在春秋可行，在今日則將爲拳匪與復辟黨之論調矣。此項規定，徒貽日後桀黠者以欺民竊國之機會耳。

第七節 兩院制與一院制問題

草案第四章第二十一條規定國會由參議院及衆議院構成，卽所謂兩院制者也。起草諸人，鑑於近世列強幾盡用兩院制，而我國幅員廣大，人口多寡，各省不同，若僅有以人口爲比例之代議院，則蒙、藏、青海及

人口稀少之各省，必不能自安，國會當永爲大省所把持，故設參議院以調劑之。然準諸當日情勢，此種理論似難成立，蓋天壇憲法既不用聯邦制，而採單一制；省治直隸中央，則無大小之別。議會代表全國，則無地方代表多寡之分。況內閣制實行，行政對下院負責，上院事實上幾同贅疣。共和國一切平等，無貴族與平民之分，效鑿英、日意之貴族元老院，則更覺不倫。聯邦國家如美、德、瑞士，其上院之設，猶曰代表地方，與代表人民之下院作用不同。今草案所規定之上院，已非代表地方，又非代表階級，硬將一樣人民之代議機關，劈分爲二，徒斤斤於年齡任期上之區別，謂其卽足以收折衷調劑之功，抑亦未矣。要之，兩院制度雖今日爲民治國家最通用之制度，尤以行元首制或聯邦制之國家爲最當。然其目的，實不外使雙體之立法機關，立於平等地位，以收相制相衡之效。故此種制度，不宜與內閣制並用，蓋內閣制行，下院勢力必大於上院。平衡之勢失；而上院更不能有相制相衡之作用。此英國行內閣制之殖民政府，所以相率廢兩院爲一院。歐戰後行內閣之新國，亦多採用獨院制也。●

第八節 兩院開會法定人數問題

〔草案第三十七條規定〕兩院非各有議員總數過半數之列席，不得開議。』是兩院各以本院總數過

註一 如南斯拉夫、芬蘭、埃士安尼、保加利亞、土耳其等國。

半數之多數爲開會法定人數也。此爲沿用美、法、意、諸國之慣例。此制最大之危險，在於俾少數黨以破壞開議之利器。蓋少數黨自知勢力不能與多數黨相敵，使其出席投票，則勢不能阻多數黨所提議案之通過。常例以出人過半數之同意決定一切轉不若以不出席方法抵制，使到會者不足法定人數，則無從開議。此其爲弊，近

世歐、美學者無不痛切指謫，而主張法定人數之減少。人數減少，則開會易，無論小黨或大黨議員，均不敢不出席，自放棄其利權，俾敵黨以把持壟斷之機會。故英國上議院議員共約五百人，到會者如有三人即可開會。下議院議員計六百餘人，到會者如滿四十人即可開會。日本國會亦以三分一總數爲開會之法定人數。法定人數愈少，而到會者愈踴躍，此必然之勢也。吾國自有議會以來，屢因不足法定人數而流會。尤以民國十一年、十二年，議憲時流會至四十餘次，皆此過半數之法定人數之成例，種其惡因。今後制憲者，當亦知所戒歟？

第九節 不信任權與解散國會權

關於國會之不信任權，規定於草案之第四十三條『衆議院對於國務員，得爲不信任之議決。』而總統之解散國會權，則規定於第七十五條，『大總統以參議院列席議員三分之二以上之同意，得解散衆議院，但同一會期，不得爲第二次之解散。』及第八十二條『國務員受不信任之決議時，大總統非解散衆議院，

應即免國務員之職。』近人之主張元首制者，對於草案此數條之批評，有謂不信任權，將養成國會專制之弊；蓋以其僅須出席人數過半數之表決，即可行使。易行使者，必流於濫。且政府政策不良，可以不通過預算抵制，不必以不信任權施其監督，而更以解散議會權授行政部爲交換品也。其實責任內閣制之最大功用，在於使立法行政兩部常存一種協作之精神。倘內閣不得國會多數之信任，則立法、行政兩方，已呈衝突現狀；此時內閣如自信其政策足以得人民之贊許者，則可令國會改選，以冀能得一與內閣意見一致之新國會；否則當自引退，俾國會組一能與協作之內閣。此解散國會與不信任權所以必同存於內閣制之下也。夫三權鼎立之說，至今日明政治學者，莫不目爲空論，未能見諸實行。篤信其義者莫合衆國若，然就其百餘年之政治歷史觀之，三權從未有完全平等之日也。降至現今，元首制度事實上亦漸趨於議院制度。故謂用元首制即總統制即可永保三權之平衡，此不明政治之運用者也。若懼議院濫用『不信任權』以成專制。不知不信任案提出時，議院與內閣同在危險地位；內閣可用解散國會方法訴諸人民以求自衛也。在此種情勢之下，議院決不敢輕於嘗試，予內閣以難堪，至於用不通過預算方法抵制內閣，在內閣制國家固爲國會

註一 參閱 Bagehot: The English Constitution, No. 1. 及 Courtney: The Working Constitution of The United Kingdom, Ch. 12.

註二 參閱 W. Wilson: Congressional Government of The U. S., Ch. 1.

推倒內閣之一種手段，然此僅限於每年一度之預算案，其不能擔保立法與行政平日之合作者甚明。若在元首制國家，則預算之通過與否，對於內閣之存在或改組更無甚影響矣。故不信任權之規定，可謂至當，而毫無問題。第其不足者，乃議會對於行政部他種監督方法未有規定耳。案推倒內閣慣例，在英有四：（一）不信任議決。（二）否決預算案。（三）反對政府提出之重大議案。（四）通過政府所反對之議案。四者之中任何一事俱足以令內閣改組。而內閣用英王名義解散國會之權，則幾無限制。今草案已採用內閣制，而國會之對內閣止有不信任權一種，至如在預算案之被國會否決時等等，內閣仍可頑然不動，必俟再將不信任案提出通過，然後改組，是則仍有損於內閣制之精神者也。又該條『對於國務員得爲不信任之議決』一句，命意亦嫌含糊，蓋所謂『國務員』者，其指全體言耶？抑指各個言耶？在英內閣對國會之責任，爲全體同負的。一人被不信任，全體即須總辭，此一制也。在法內閣對國會關於大政方針，全體負責，關於一部之事，由各員單獨負責，故總辭抑或單辭，一視國會所反對事件之性質爲斷，此又一制也。今草案止用『國務員』三字攏統言之，不知其究取英制抑或法制？殊欠明瞭。至於解散下院原爲訴諸人民之意，故內閣之爲是爲非，選民實爲其最高裁判者，又何必經參議院之同意？夫參議院之自身，原爲國會之一部，今授國會此部以解散他部之『同意權』，於理已有所不可通。實行時梗礙尤多。苟參議院之多數爲同黨也，則行政部必不易得其同意，此種解散權將等於烏有。苟參議院之多數與衆議院之多數爲兩敵黨也，則參議院可勾結行政部

利用此權以排擠反對黨，使立法內部分，失協作之精神，生猜忌之惡感，而參議院遂永陷於政治旋渦而不能自拔，其弊可勝言哉！英國爲內閣制發祥之地，未聞其政府解散下院須得上議院之同意也。此項條文，顯然抄襲法蘭西之制度，然法蘭西一八七五年之憲法，大半成於帝制黨人之手，欲故增上院之權以抑下院，故雖共和奠定，而其上院尙有終身之議員。此種制度詎足爲後來之模範者哉！又原總統解散國會權，僅及於下院者，多因君主國上院代表貴族與平民無關，故只改選下院，以覘民意，歐戰後之各國新憲法中解散權不及上院者，亦因其所謂上院初非純粹立法機關，乃代表地方政府，參與中央行政及立法事宜者也。若上議院之組織及職權與下議院實無大差異者，理宜一律受總統之解散。比時兩院均定期改選，故兩院同受比王之解散，此良例也。

第十節 關於國會議員被捕或監視之限制

草案第四十九條，規定『兩院議員，除現行犯外，非得各本院或國會委員會之許可，不得逮捕或監視。』所謂『現行犯』者，指當時被獲之刑事犯而言，犯罪情節不論輕重，統括在內。根據此條，則議員無論在會期中與否，均可因不論輕重之現行犯而被捕拘禁。國會不能以議事之緊急，請其暫行釋放，此實予野

心家以破壞立法之機會。近代各國憲法，對於議員之逮捕，均嚴加限制。美國憲法規定議員在會期及赴會與離會旅行中，除犯叛逆或擾亂地方治安大罪外，不被逮捕。法比各邦憲法，則規定議員犯罪被捕時，得因議院之請求，在會期內暫停其拘禁或逮捕。是皆利議會之進行，防行政部之蓄意破壞，意至善也。且會期之後，犯罪議員仍可照常繩之以法，固無絲毫假借，以縱議員行惡。今草案此種規定，議員如犯現行犯雖極小之事，亦可被捕，國會無法挽救，或竟因此而發生開會法定人數問題，危險大矣。

第十一節 解釋憲法之機關

關於憲法之解釋，草案第一百十二條規定「憲法有疑義時，由憲法會議解釋之。」而憲法會議則於第一百十三條規定「由國會議員組織之。」並詳及其會議規則，謂「非得總員三分二以上之列席，不得開會，非列席員四分之三以上之同意，不得議決。」據此兩條，則操有解釋憲法大權之「憲法會議」乃由兩院議員所組織，實則國會之自身。其異於國會之尋常會議者，僅在於兩院聯席，及開議須得總員三分二以上之列席，議決須得列席員四分之三以上之同意耳。再查草案第九十四條規定「法律與憲法衝突者，無效」之一段參照，則知法律效力固在憲法之下，而其是否與憲法衝突，則必有待於憲法會議之解決。詳言

註一 美國憲法第一章第六節。

之，即必得兩院總員三分之二之出席，出席員四分之三之同意，然後能解決此項問題也。夫國會乃立法機關，一切尋常法律須經兩院出席人過半數之通過，乃能成立，今謂經國會過半數通過之某種法律與憲法某項牴觸，乃將原案再交同一國會，欲得其四分之三大多數之同意，以自行取消其日昨已經得過半數議員贊同之法律，事實上似難實現。恐至其時，議員等不自甘蒙違憲之羞，將曲解憲法以自護，雖真有與憲法牴觸之法律，亦決不能取消矣。且憲法會議之行使其解釋權也，必有重大之爭端，或問題亟待某條憲法解釋之後，乃能決定者。今乃聚兩院八九百之議員而議之，又必得四分之三大多數之同意以表決之，苟不得此大多數一致之意見時，則憲法便無從解釋。該案便可延宕至無定期，豈不誤事？司法裁決貴迅速，此種繁難之手續，不宜於解釋憲法者也。考近世解釋憲法方法，不外三種：其一，由國會自己解釋者，如瑞士是。其二，由大法院解釋者，如美國是。其三，由議院選出之憲法裁判所專司其事者，如奧大利是。就此三者而論，第一法之弊，上文已略言之，茲不再贅。然其能行之於瑞士者，因瑞士人民能時用其直接立法之權，自以監督議會，議會如有不良或違憲法律，人民可直接用複決權以取消之。若施諸吾國，則其弊不能幸免，蓋我國地大民衆，

註一 君主國如意大利、比利時亦然。

註二 奧大利法院有尋常法院，行政裁判所，及憲法裁判所三種。憲法裁判所法官任期為終身的。

註三 如複決權創制權等。

勢不能行人民直接立法以監督議會也。至於美制之用大理院爲解釋憲法機關，與奧制之由特設之憲法裁判所爲此種機關，二者形式雖殊，精神則一，其主旨要在於得超出黨派之司法機關，以負保護憲法之重任，使憲法之尊嚴與效用長存不替，故其法官之任期必爲終身，所以免政潮之影響也。法官之資格，必爲深於法學，德高望重之人，所以免非材之濫竽也。法官之判決必爲最後，再無他種機關可以修改，或平反者，所以免立法，行政各部之僭越也。美奧兩制所不同者，爲法官產出之手續，與法院權限之範圍耳。奧之法官由國會兩院選出，美之法官由大總統指定，上議院承認之。在奧，憲法裁判所之外，更有行政裁判所，與尋常法庭之設，故其憲法裁判所之權，僅限於憲法問題，與彈劾案。在美，則大理院爲獨一無二之最高司法機關，一切問題歸其解決，故大理院之司法權甚廣，不僅限於解釋憲法焉。今據草案第八十六條民國法院『受理民事刑事行政及其他一切訴訟』……是其法院已無『尋常』與『行政』之分，爲統一司法計，則從美制似較善也。

第十二節 選舉大總統方法

草案第五十七條規定，『大總統之國會議員組織選舉會選舉之。』近世民治各國，不論其採內閣制，或總統制，行政元首之位均爲超然的，無須對國會負責者也。君主立憲國家，元首世襲者無論矣。即行內閣

制之共和國家，莫不同此原則；蓋借此以保持行政之地位，雖與國會合作，而不至降為國會之附庸也。若總統由國會選出，在初行代議制度之國家，政黨之組織未備，議員之團體未堅，國會必成全國政客之戰場，而為架點輩所利用操縱。如吾國袁氏以武力脅制國會，曹錕以金錢賄買議員，皆得致身總統之位者，可為明例。其在久習代議制度，議會勢力比較穩健之國家，則總統將為國會多數黨之傀儡，行政部將馴成附設國會之一委員會而已；瑞士總統即其例也。瑞士行政組織用委員制，其總統不過為行政委員會之主席，實權與他委員等。與吾國憲法草案所設置之總統有種種特權者性質絕不相侔。法蘭西採內閣制，其總統亦由國會選出。結果不獨內閣須對國會負責，即總統亦事實上受國會操縱，仰國會大多數黨之鼻息以圖存；其獨立之位置為憲法所加意保障者，至是幾於完全消滅。一九二四年大總統米利命（Millerand）之被國會逼迫辭職，即為行政受制立法之明徵，此種事實上對國會負責之總統，在內閣制國家實無存在之必要。蓋行政部已有總理及閣員對國會負責，又何必於總理之上再加上一對國會負責之總統，而建一疊床架屋之制度哉？

產生總統方法除國會選舉之外，則有民選一途；而民選方法可復分為二：其一，由人民直接選舉者；依主權在民之原則，共和國家之元首自應由全國人民選舉推戴。然徵諸實事，行者絕少。除巴西元首，及歐戰後之德意志聯邦總統直接由人民選出外，他國殆無採用者。法蘭西一八四八年第二次共和成立後，嘗採

此制，惟因拿破侖第三借民選總統爲帝制階梯，故至一八七〇年第三次共和成立之後，遂改由國會選舉。其二，由人民間接選舉者：地大民衆之國，以全民選舉不易進行，乃用間接選舉方法，首由地方人民選出『選舉員』，再由選舉員投票決選總統。採此制者如美國、墨西哥、智利、阿根廷，及歐戰後之芬蘭等是。人民直接選舉之法，在大國難於施行，故間接選舉一法，似較妥當。人民授其意於『選舉員』，以選舉總統，其監督爲直接的。『選舉員』受命於人民以投票，其責任爲唯一的。非若國會選舉總統之可完全自由也。故非
法運動當可減少。而民選總統直接對人民負責，亦可以保持行政之尊嚴與獨立，則責任內閣制下之總統，庶不至形同贅疣耳。

第十三節 憲法修正手續

草案第一百一十及一百一十一兩條，規定『憲法之修正，由憲法會議行之；』惟『國體不得爲修正之議題。』近代共和國，其憲法均屬剛性。剛性憲法雖含有『可變性』，然不能有『常變性』。蓋百年大法，衆制之宗，非可朝令而夕改者。此憲法之修改手續，所以必鄭重出之也。今日世界各邦，除大英帝國之柔性憲法可由巴里門以尋常立法手續增修外，莫不有特別手續之規定焉。然英之憲法事實上不常變更。

註一 在美國地方行政長官多由人民直選，惟總統則否。

註二 意大利一八七〇年統一後之憲法亦可由國會以通過尋常法律手續修改之。然憲法中並無修改手續之規定。

蓋其憲法根據習慣，具保守之性質，且常有一種神祕之尊嚴，人民視之輒自然遵守，故其效力往往較人工製造之成文法爲大。故柔性憲法雖富有伸縮性，實不能謂爲不穩健也。然英憲之效力，植基於其固有之習慣，與歷史，非他國之所能模倣者。近世立憲國家，幾全採用剛性憲法，而此種憲法之修改手續，可約分四種：其一，由國會以特別手續修改者：如新德及日本由兩院各有三分之二之出席，出席議員三分之二之可決行之。巴西 (Brazil) 則必經國會三次繼續之討論，每次皆得三分之二之可決行之。荷蘭、比利時、瑞典 等國則修改憲法時，將國會解散，以新國會討論決行之。法蘭西 及 海第 (Belgium) 則以國會兩院聯席行之。其二，由臨時組織特別機關修改者：如北美聯邦 各邦之邦憲，其修改必用臨時召集之憲法會議行之。其代表多由民選。阿根廷、杭都拉斯 (Honduras) 等國亦先由議會通過，再由憲法會議決定之。其三，由地方政治機關批准者：如美國聯邦憲法 必經四分之三之邦之批准，乃生效力。澳洲 及 墨西哥 則僅以過半數之邦之承認行之。其四，由人民直接投票決定者：如瑞士 之聯邦憲法之修改必得投票人民過半數之贊成。美國聯邦 中之各邦，其邦憲之修改，幾盡須人民複決，通常以投票者過半數取決，惟印第安那 (Indiana) 及 阿里干 (Oregon)

註一 英自愛德華第三 (Edward III) 至詹姆士第一 (James I) 垂二百五十餘年，憲法主要內容未嘗有所更動。

註二 關於剛性及柔性憲法之討論，參觀 James Bryce: Studies in History and Jurisprudence, Vol. I, Essay III.

註三 按海第遠在一八四三年，既用此制，故論者疑法制抄自海第。

二邦，則規定全體公民之過半數。奧大利一九二〇年之新憲，則規定憲法之全部修改，必付國民複決，至部分修改，如國會有三分之一之議員要求時，亦須交國民複決。總上四法而論，由國會修改者，無論其手續或簡或繁，其與民意究屬間接，且修改憲法，爲共和國最重要之大權，不宜單獨付與政治機關之任何一部者也。蓋憲法爲國家一切法律之源泉，若增改之權操諸一部，難免局部專制之弊，如國會操有此權，則可隨時任意擴充其職權之範圍，而減削行政、司法、他部之勢力。國民又不能直接行使其監督權，聳斷國憲，惟我獨尊，專制事實將無幸免。授國會以提出憲法修改案之權則可，授國會以議決憲法修改案之權，則恐過當。愚意憲法已爲國家之最高法，非握有國家主權者，不能修改，此權之宜在人民，或由人民直接組織之特別機關行之者，理至顯也。惟複決之制，亦不適於吾國之中央憲法，故較良而可行者，其惟民選的國民憲法會議之一端乎。

註一 關於此點，則召集新國會修改憲法，如比利時者，似爲議會修改制中之較善矣。

第六章 袁世凱之新約法

第一節 政治會議對於兩大問題之議決

袁世凱於民國二年十一月四日，下令解散國民黨，及撤銷國民黨國會議員後，即於十二月十五日，召集其所謂政治會議者，討論解散國會及修改臨時約法兩大問題。該會議迎合袁氏意旨，贊成停止兩院議員職務。袁氏乃以三年一月十日以命令解散國會，而天壇憲法草案，亦遂隨之廢置。同時政治會議呈覆袁氏，稱臨時約法有修改之必要，謂：「查臨時約法成於南京臨時參議院。該院爲十四省所派代表組織而成。彼時兵事甫息，民意未伸，起草各員，倉猝竣事，既不暇於中國民情國勢逐細考求；而於國家機關權限之分割，又不免參以成見。故實行以來，障礙叢生，舉國詬病。……現在國事日棘，非刷新政治無以救國家之危，非增修約法，無以立刷新政治之本。……本會議依據法理，參之時勢，僉以爲宜於現在之諮詢機關及普通之立法機關以外，特設造法機關以改造民國國家之根本法。」云云。旋政治會議復因袁氏之意於三年一月二十四日議定約法會議組織條例，由京師選舉會選出四人，各省選舉會各選二人，全國商會聯合會選舉

會選出四人，蒙、藏、青海選舉聯合會選出八人，共組約法會議。每選舉會有監督一人；在京師者以內務總長爲監督；在各省者以各該省民政長爲監督；在蒙、藏、青海者以蒙藏事務局總裁爲監督；在全國商會聯合會者以農商總長爲監督。至其選舉方法則極奇特，選舉區限於各省之都會，謂都會爲人材中集之區。而縣、市、村、鄉，盡當除外。一方面使各地選舉監督於一定條件之下調查「選舉人」，編成名冊，組織選舉會。並以更嚴重條件之下，提出「被選舉人」，其數均各倍於法定員額有差，以之提出於該選舉會，作爲被選舉人。而一面仍由選舉人於列入名冊之被選舉人中，以「自由意思」投票公選。此外復由總統指定委員七人至十一人，特組「議員資格審定會」於北京，爲「糾正選舉監督之機關」。當選人復須經此機關

註一 凡充任「選舉人」者，必須具下列四種資格之一：(一)曾任或現任高等官吏而通達治術者。(二)由舉人以上出身而夙著聞望者。(三)在高等專門以上學校三年以上畢業而研精科學者。(四)有萬元以上之財產而熱心公益者。至充任「被選舉人」者，則必具下列三種資格之一：(一)曾任或現任高等官吏五年以上而確有成績者。(二)內外國專門以上學校習法律政治三年以上畢業，或舉人以上出身，習法律政治之學而確有心得者。(三)領學通儒，富於專門著述，而確有實用者。其限制之嚴，實爲世界各國選舉法中所僅見。而所謂「確有成績」、「確有心得」、「確有實用」與「夙著聞望」、「通達治術」等，語意又極含糊。其預爲各選舉監督任意操縱之地，可謂同馬昭之心，路人皆見。

註二 惟按照組織條例第九條，各地選舉人必滿被選舉人定額十倍以上時，方可開會選舉。蒙、藏、青海，則至少五倍以上。

審查合格，方得充任議員。此法用意在於使各地選舉可由選舉監督一手操縱，而各選舉監督復受議員資格審查之節制。所謂議員資格審查會者，又爲大總統之御用機關，一言以蔽之，選舉人與被選舉人，均由各地政府稟承中央之意旨指定。此種當選人所組織之約法會議，直中央之傀儡，亦即大總統個人造法之工具而已！乃文其名曰『公選』，美其事曰『尊重造法機關』，欺人甚矣！

第二節 約法會議之成立及『新約法』之產生

政治會議通過約法會議組織條例後，袁氏即於民國三年一月二十六日以教令公布。同年三月十八日約法會議遂開會於京師。到會議員共計五十七人，選孫毓筠爲議長。三月二十日袁氏即以增修臨時約法大綱案咨交約法會議。咨文有謂：『施行約法爲一時期，施行憲法當別爲一時期，施行約法與憲法已應別爲一時期，則第一要義之所在，當知施行約法爲國家開創時代之所有事，即與施行憲法爲國家守成時代之所有事者，截然不同。夫以吾國領土之廣，人民之衆，國家財政人民生計復日趨困窮，加以紀綱廢弛，法制凌雜，行政之秩序已紛若亂絲，地方之情形尤危若累卵。積以上種種險象，幾於不可終日。而溯由來，

節。

註一 約法會議組織條例全文見民國三年東方雜誌第十卷第九號時事日誌。並參看吳宗憲 民國憲法史前編第三章第三十

仍無非約法上行政權薄弱之所致。惟事關改造國家根本大法，未便以本大總統一得之愚，拘束衆議……相應依照臨時約法之規定，將增修大綱草案提出，咨請貴會議開會討論，如荷贊同此項「增修約法案」，即由貴會議起草議決……」云云。計所提出「增修約法大綱」凡七項：（一）對外宣戰，媾和，及締結條約由總統獨斷，無須預得參議院之同意。（二）官制官規之制定及國務員與外交大使之任用，由總統自決，無須參議院之同意。（三）採用總統制。（四）正式憲法不由國會制定，而由國民會議制定，總統公布；其起草權亦應歸諸總統，及參政院。（五）總統得自由褫奪或回復人民之公權。（六）總統得發與法律效力同等之緊急命令權。（七）總統有財政緊急處分權。此七項增修約法提議，較諸袁氏民國二年十月向國會提出之修改案，更加兇厲，蓋前次之提議中尚無第三、第四、及第五諸項也。此種提案之用意，直將臨時約法根本取消，而易以自制之新法已耳。憲法會議接到袁氏提案後，當即循例列入議事日程，討論審查，結果一致贊成；遂由議長指任王世徵、夏壽田等七人爲起草委員。草案已成，乃提交大會討論通過。計議定新約法十章，共六十八條，於民國三年四月二十九日咨交總統府，五月一日，由袁氏公布。此法公布後，而民國元年之臨時約法及國會組織法等，遂一概宣告廢止焉。

第三節 各省市議會之總解散

註一 見王景濂 民國法統遞嬗史第三十六頁。

袁氏既以民國三年一月十日解散國會，猶慮各省省議會之同情於國會議員，而批評中央，鼓動國人
之反感也，乃復於同年二月四日特擬解散各省省議會一案，提交政治會議議決。令曰：『據各省都督民政
長等電稱，各省議會成立，瞬及一年，於應議政事不審事機之得失，不究義理之是非，不權利害之輕重，不顧
公家之成敗，惟知懷挾私意，一以黨見爲前提。……蓋緣選舉之初，國民黨勢力實佔優勢。……根本既誤，結
果不良。……不如暫行解散等語。所陳各節，自係實情，應如所請，交政治會議公同議決』云云。至二月二十
八日政治會議議決呈覆，謂：『各省省議會根本上之不應存在，法律事實均有強固之理由，請將各省省議
會一律解散。所有一切行政事宜，由各省行政長官力負完全責任。……毋庸另行召集』等語。袁氏據此，即
日下令將各省省議會一律解散。並自謂並非『蔑視輿論』，實因『刷新政事』，不得不然云云。至是各省
議會遂宣告總死刑焉。表面觀之，袁氏種種兇狠手段，似有政治會議爲其虎俚。其實當時之所謂政治會議，
完全爲袁氏個人御用機關。袁氏借之以爲卸責之地，無俾衆矢咸集一人之身而已。

第四節 新約法之內容及其批評

論者以新約法爲袁氏實行帝制之階梯，完全爲其個人私制，無絲毫民意以爲根據，法律上不能承認

註一 關於解散省議會之命令見東方雜誌第十卷第九及第十兩號。

其存在；故往往棄置不談，以示『春秋筆削之微旨』。惟按新約法於民國三年五月一日由袁氏公布後，至民國四年十二月十二日袁氏下令稱帝之時始行廢止。其實行時期，爲一年又幾七閱月。此歷史上之事實，亦予吾國民以政治上之一特種經驗，似不宜削除不論也。茲將該法內容述評之如左：

新約法之唯一目的，在於增加總統之權力，減削議會之牽掣，與臨時約法之精神完全相反。全文計六十八條，雜採美國、日本及歐洲大陸各國憲法中最偏重行政之條文，再加以別出心裁，獨自創作之集權制度，以實行其『一人政治』主義。如確定元首制，大總統止對國民負責，做美制者也。大總統總攬統治權，統率全國海陸軍，獨握宣戰媾和大權，並有發布命令，及與法律有同等效力之教令等權，則做日制者也。大總統經參政院之同意，有解散立法院之權，則做法制者也。人民自由權利統受議院法律之限制，則做英制者也。至於大總統對於立法院議決法律之否認權，幾爲絕對的，其效力之大，遠過美國總統之否認

註一 吳宗慈民國憲法史前編第三章。

註二 約法第十六條。

註三 約法第十六、十九、二十、二十二、二十三各條。

註四 約法第十七條。

註五 約法第五條。

權，而等於舊德意志皇帝之以『不公布』方法，可完全取消國會一切法律案者也。此種極端之獨裁制，當時附和者如古德諾氏（Fr. J. Goodnow）等謂：『歐洲之政俗，注重立法部。亞洲之政俗，注重行政部。未可以此例彼。故對今日所新修之約法，欲知其結果之良否，必先研究其能否適宜於中國之國情。……使中國歷久相傳之君主政體，變而為共和政體，得以晏然無事，而絕不生妨礙於其間為宗旨。』古氏又謂：『凡用內閣制之國，其人民於代議制度已早有數百年之經驗，而中國固無此也。且用內閣制之國，多係君主國，其用此制者，蓋以世襲之君主常不負責，故必得一負責任之內閣，而中國又非其例也。……新約法變內閣制為元首制。若以美之先例言之，此制實為共和國之良法。……新約法給予政府之權有遠過於美國者。……惟中國習慣本重行政，不重立法。今在除舊更新之始，人心未定，故不可不暫存舊制，而偏重行政之權。』古氏當日為袁世凱之政治顧問，其言自多曲袒政府之處，今引之於此，亦以見新約法用意之所在耳。茲將新約法中主要數點分論如左：

註一 按約法第三十四條云：『立法院議決之法律案，大總統否認時得聲明理由，交院覆議，如立法院出席議員三分之二以上仍執前議，而大總統認為於內治外交有重大危害，或執行有重大障礙時，經參政院之同意，得不公布之。』其在美國如國會三分之二仍執前議，則大總統之否認權無論在何種情勢之下，均不能行使。

註二 見古德諾著新約法論民國三年五月出版。

(一)大總統責任之規定。約法第十六條「大總統對國民之全體負責任。」此蓋襲美制以示行政元首不受議會之監督者也。然對人民負責之總統，必由人民選舉，乃一定不易之理。故美之總統由民選之「總統選舉員」選出。今按民國三年十二月袁氏公布之修正大總統選舉法，荒唐奇特，千古未有。該法規
定大總統任期十年，得連任至無盡期。每屆行大總統選舉時，由大總統推薦三人為候選員，將其姓名親書，
密儲金匱，其鑰由大總統掌之。至於大總統選舉會，則由參政院及立法院各選五十人組織之。參政院全體均由總統任命者
選舉之日，大總統將所推薦有候選總統資格者之姓名宣布於總統選舉會，如大總統因故缺職，則由選舉
會會長指定會員十人監視開啓金匱，宣布大總統推薦之候選員人名。總統選舉會除就被推薦三人投票
外，得對現任大總統投票。尤可異者，該選舉法第十條規定，每屆選舉年，參政院「認為政治上有必要時」
得以三分二之同意「為現任大總統連任之議決，由大總統公布之。」據此則總統非由民選，事實上乃由
其自己指定之參政院決選。人民已無選舉之權，更何責任之可監督。則所謂對人民負責云者，亦猶謂天子
對天負責而已。且其任期名為十年，實則終身，並可世襲。因連任無限制，而候選員又由總統自定，總統儘可
授意於其所指定之參政院，而操縱選舉也。
至於副總統之選舉該法規定由繼任之大總統推定三人用選舉大總統之規定行之吾人參觀此種選舉
法，益見新約法之所謂大總統對人民負責者，完全為欺人之語，使此法實行，則民國總統變為世襲之皇帝

矣。

(二)參政院位置之特殊。新約法設參政院以應大總統之諮詢，審議重要政務，其性質與尋常之立法機關迥殊。按據民國三年五月二十四日約法會議所議定之參政院組織法，則參政院之參政，純由總統任命，然其權力絕大。其經新約法所規定者，可大分兩種：一、權之具永久性者，如大總統得參政院之同意，可以解散立法院，^①可以不公布經立法院三分二通過之法律，^②可以發緊急教令代法律，^③可以為財政緊急之處分等。^④二、權之屬於臨時性者，如參政院有推舉憲法起草委員，審定民國憲法案之權，及在立法院未成立前，代行立法院所有職權。^⑤參政院於三年六月二十日成立，而原來之政治會議，至是取消。政治會議所有職權，亦遂隱為參政院所接受焉。夫以總統指定之一諮詢機關，其權力之大乃如是，此為何種政

註一 見新約法第四十九條。

註二 約法第十七條。

註三 第三十四條。

註四 第二十條。

註五 第五十五條。

註六 見約法第五十九、第六十、第六十七各條。

治制度耶？蓋袁氏欲奪立法院之權盡歸於己。又惡人之議其專橫也，乃設此非驢非馬之機關，以暗奪立法院之權；但已則居其後以監督操縱之。此後總統之選舉，憲法之議定，莫不在其一人掌握矣。故論者謂新約法爲袁氏帝制之階梯，而參政院則爲運動帝制之大本營，誠不誣矣。

(三) 總統高出一切之權力 大總統已不由人民選舉，則所謂對人民負責者，當然爲紙上空言，絕不能發生效力。故事實上總統不對任何一方負責，而同時又有約法授予種種莫大之權力，如對外宣戰、媾和及締結條約，可完全由其一入獨斷。對於國會立法幾有完全之否認權。全國海陸軍之統率兵額，及編制之規定，內閣及法官之任命，亦權在其個人之手。經參政院之同意，更可隨時解散國會，是直與專制君主會無二致矣。且按新約法第十九及二十兩條，大總統且有極大之立法權。第十九條大總統爲增進公益或執行法律，或基於法律之委任，發布命令，并得使發布之；但不能以命令變更法律。第二十條大總統爲維持公安，或防禦非常災害，事機緊急，不能召集立法院時，經參政院之同意，得發布與法律有同效力之教令。但須於次期立法院開會之始，請求追認。古德諾謂此二條規定，取自日本憲法。總統與國會均有立

註一 法國西拿波利第一時代設有 Council of State，其職權頗類今茲之所謂參政院者。然亦未有若是之大也。

註二 參看王寵惠憲法芻議。

註三 約法第二十一及二十五條。

註四 第三十四條。

法權，而總統之權乃較國會爲大，蓋總統對國會有否決之權，而國會否認之權，則僅限於事機緊急，不能召集立法院之命令，與夫變更法律之命令而已。故就此二條之結果言之，凡事之未經法律規定者，總統不得以立法院之同意規定之。若至事機緊急時，則雖立法院所已定之法律，業經總統同意公布者，總統亦得以命令更改之。但送次期立法院之追認而已。是則立法之實權在於大總統，而立法院直退處於諮詢機關之地位矣。又就預算方面而論，歐、美立憲國家，莫不以決定預算權歸諸國會。而按新約法，則凡支出各款之經法律條約之所定，或海陸軍編制及兵額所必需者，立法院不得減削。且宣戰、媾和與決定海陸軍之編制及兵額之權，完全屬之大總統，立法院不能過問，則凡關於外交、戰爭及增加兵額之預算，立法院亦勢不能減削，事實上止有唯總統之命是聽已耳。綜是而論，預算之決定權，總統實操其大半，而立法院之所能議決者，僅在新課租稅及變更稅率而已，此種立法院，絕對的無能力以監督行政，而總統直成一至高無上之專制君主矣。古德諾氏又謂『此種約法施諸久行專制之亞洲，必有良好之結果。……蓋約法規定多本於日本之憲法。……大總統之權，同於日本之君主，而與立法之關係亦與日本君主與國會關係同，此種政治在日本行之已有明效大驗，日本如此，中國何獨不然』云云。信如古氏所言，則中國專制政治亦已行之四

註一 約法第五十四條。

註二 見氏所著新約法論。

千餘年，『明效大驗』，徵諸歷史，更僕難盡。直恢復君主專制斯可矣。又何必降格而效東鄰日本耶？

(四)彈劾權之分割 大凡採用總統制之國家，國會對於行政長官，既不能有『不信任』權之行使，故彈劾一權極爲注重；例如在美國彈劾案可由衆議院出席議員過半數之同意，提出交參議院審判，參議院則以出席議員三分之二之同意，判決之。彈劾總統如是，彈劾內閣閣員亦同此手續，所以俾代表人民之議會，對於行政負責人員，得有多少之監督權也。惟新約法之規定，則異乎是，大總統之下，設國務卿一人，及各部總長若干人，不對國會負責，『如有違法行爲時，受肅政廳之糾彈，及平政院之審理。』所謂肅政廳之肅政史，則由大總統委任，其職位與帝制時代之御史相同。而平政院其性質近於歐洲德法各邦之行政裁判所 (Administrative Court)，其組織方法，雖由議會決定，然其法官則統由大總統個人任命。故國務員止受總統任命之各機關彈劾。民選之立法院，不得與聞焉。是亦袁氏防止國會干涉行政之手段也。至於彈劾總統之手續，則見諸約法第三十一條，第九節，『立法院對於大總統有謀叛行爲時，以總議員五分四以上之出席，出席議員四分三以上之可決，提起彈劾之訴訟於大理院。』據此則立法院雖可彈劾總統，然必有全院議員五分三之同意，始得提出彈劾案，限制之高，可謂僅見。而審判彈劾案之大理院法官全體，又

註一 新約法第四十三條。

註二 約法第四十四條。

盡爲總統自己所任命，其袒護總統勢所必然。故彈劾案即能得立法院高額之多數通過提出，大理院亦未必能以無偏無黨之態度，繩總統以法，恐將反爲總統之辯護士而已。此美、法諸國審判彈劾之權所以必歸諸上院也。①

註一 新約法採一院制。

第七章 新約法之施行與帝制運動之繼起

第一節 參政院之成立及總統選舉法之修正

新約法成立之後，約法會議之職務猶未停止；蓋新約法規定參政院及立法院之組織，須由約法會議決定也。故民國三年五月二十四日，約法會議議定參政院組織法，內容大致設參政五十人至七十人，完全由大總統簡任。又設院長及副院長各一人，均由大總統特任，至其職權則已見上討論新約法文中，茲不贅。同年六月二十日參政院成立，以副總統黎元洪爲院長，原來之政治會議，至是取消，而隱以參政院爲其繼承機關。袁氏昔之借政治會議以自掩護其暴行者，至此乃轉利用參政院焉。該院人物雖泰半爲袁氏私黨，然亦間有特出之士，如蔡鍔、梁啟超等，皆日後反對帝制之人，當時亦在其列也。十月二十七日約法會議復通過立法院組織法，及立法院議員選舉法，然此二法雖經公布，並未實行。立法院始終未曾召集，而其職權則由袁氏於三年六月二十九日以命令宣布，交參政院代行。此命令發出後，直至五年六月二十九日參政院被裁撤之日爲止，參政院均爲立法院之代身也。約法會議復於三年十二月二十八日議決修正民國二

年十月四日之大總統選舉法，其明日由袁氏公布，並經袁氏申明修正之理由。①此法頒布之後，袁氏事實上不惟可終身據總統之位，且可有子孫世襲之希望。然在袁氏猶爲未足，終又自毀其法，冀竊帝王之號以自娛。事敗身死，爲天下戮，不亦宜乎！此外約法會議更議定國民會議組織法，於四年三月十二日袁氏公布。蓋按新約法規定民國正式憲法案，當由參政院推定起草員十人起草，②完成後，再由參政院審定，③審定後，復由大總統提出於國民會議決定之。而國民會議之組織，則又由約法會議議決，④故至是遂有國民會議組織法之訂定。然該法雖經約法會議通過，及總統頒布，而國民會議則始終未曾成立。

第二節 國務院之廢止

初宋案之起，內閣總理趙秉鈞以被民黨攻擊，稱病不視事。袁氏乃命陸軍總長段祺瑞代理國務總理之職。二月後而熊希齡之內閣產生。熊得進步黨之助，而當時國民黨自知無組閣之希望，亦樂於贊成。熊受

註一 該選舉法主要內容已見上章。

註二 第五十九條。

註三 第六十條。

註四 第六十一條。

命時，內閣重要人員既早爲袁氏預定，迨內閣組成，除教育、司法、農商、三部總長外，皆非熊系人物。●顧熊氏初猶熱心負責，主張劃分府院權限，以法治國。同時國會亦表示擁護態度。惟袁氏自戰勝民黨之後，對於內閣總理，決不容其再與總統爭權。故未幾袁氏撤銷國民黨國會議員之命令，停止國會議員職務之命令，與其解散省議會，撤銷地方自治之種種命令，無不強熊內閣之副署。而熊內閣最初之政策至是亦完全失敗。袁之任熊本因受當時形勢之支配，初非心許也。●故政治會議成立之後，對於熊內閣之政策，處處表示不滿。而熊氏廢除省制之主張，尤大遭政治會議所反對。旋總統制之說又起，益以財政之困難，熊氏遂不得不辭矣。新約法公布之後，行政大權，集中於總統，置國務卿一人以爲贊襄，各部總長均對總統個人負責。袁氏更在總統府設立政事堂，任徐世昌爲國務卿，一切政務均由總統直接主持。蓋自唐內閣倒後，國務院久已名存實喪，至此則名實皆亡矣。

第三節 帝制運動之開幕及其經過情形

自新約法及修正大總統選舉法成立之後，袁氏事實上已成爲中國之獨裁君主。乃袁氏猶未墜足，必

註一 教育汪大燮，司法梁啟超，農商張謇，財政則熊自兼，外交孫寶琦，內務朱啓鈴，陸軍段祺瑞，海軍劉冠雄，交通周自齊。

註二 參看谷鍾秀 中華民國開國史第四編第十一章。

欲稱帝而後快！而一般先意希旨之官僚政客，至是乃大倡君主立憲之議。時日本政府向北京政府提出二十一條要求，其嚴酷兇橫，爲外交史上所僅見。國內羣情憤激，誓以死爭。陸軍總長段祺瑞主張對日宣戰。而袁氏欲得日政府贊助其帝制計劃，乃不惜排衆議，叛輿情，公然承認日政府之要求。此民國四年五月二十五日事也。同年八月初，公府憲法顧問美人古德諾博士忽著共和與君主論，力陳中國宜於君主立憲之說，並謂『君主優於共和，能確定元首之繼承，不生擾亂。』因歷述英、美、法及南美、北美諸國歷史，大意注重程度問題。最後謂『中國程度不及，驟行共和，一旦總統解除職務，則各國所歷困難行將再見。』此論由北京機關報用大號字揭出，古氏一唱之後，楊度等即隨聲附和，發起組織『籌安會』，自稱以『發揮學理，商確政論，以供國民之研究』爲宗旨。實則鼓吹君憲論，借外國博士之主張爲口實，引政府暗中之勢力爲護符，通電各省官吏，請求贊助。爲袁氏造成帝制之急先鋒也。旋又有所謂請願聯合會者，由梁士詒等發起組織，向參政院要求議決，召集徵求民意機關，是時參政院仍然代行立法院職權。八月三十日袁氏下令一切變更國體之請願，由參政院受理，該院遂提出召集國民會議，以解決國體之請求。旋復議決國民代表大會組織法，於十月八日由袁氏公布，國體問題既付諸國民代表大會議決，籌安會自覺無用力之地，故遂於

註一 見東方雜誌十二卷第十號內外時報。

註二 按籌安會發起者爲楊度、孫毓筠、嚴復、劉師培、李燮和、胡瑛六人，時人稱爲『六君子』者也。

十月十三日通告會員改爲『憲政協進會』。隱以主張君主立憲之政黨自居焉。國民代表大會組織法公布後，各省區監督逢迎袁氏之意旨，對於選舉事宜，欺騙誘脅，無所不至。代表名爲民選，實則由監督擇定，務使人人贊成君憲國體，並擁戴袁世凱爲皇帝而後已。並強令各該省區之國民代表大會，委託參政院爲國民代表大會總代表。自十月八日組織法公布後，至十一月二十日各省區及蒙、藏、青海、回部國體投票一律告竣。其辦理之神速，殊屬駭人選舉之舞弊，民意之強造，自可想見。參政院則於同年十二月十一日開會，彙集全國國民代表共一千九百九十三人，所投之票，全數贊成君主立憲，該院同時並按各省區國民代表大會文電，一致推戴袁氏爲皇帝。遂由參政院以總代表名義，恭上推戴書，書中敷陳袁氏功德，備極尊崇。並於咨文中聲言：『民國各法令除與國體牴觸不適用各條款外，其效力仍舊。帝室典章，歷代均有通例，其選舉大總統法當然廢止。』袁氏接到後，即日咨復，略謂：『本大總統自問功業不足稱述。若驟躋大位，帝制自爲，對於故君及前此就任之宣誓，道德信義，不能無慚。望國民代表大會總代表等按即參院議另行推戴。』云云。參政院卽於是日午後再開會議，孫毓筠等提議再上推戴書，對於袁氏謙謝之三字，極力解釋，首頌其功業之宏，疊舉經武、匡國、開化、靖難、定亂、交鄰六事以證之。次言其德行之盛，謂對於遜清，仁至義盡，決無慚德可言。末謂總統誓詞，根諸民意，民意已改，國體隨變，總統之誓詞當然消滅。此書當晚送呈。袁氏乃於十二日申令宣示承認帝位，謂：『天下興亡，匹夫有責，予之愛國，詎在人後，前次掬誠陳述，非故爲謙讓，乃國民責備愈嚴，期望

愈切，竟使予無以自解，無可推諉。第創造宏業，不可急遽舉行。應飭各部院，就本管事務，會同籌備，呈請施行。』同時並以此意咨復參政院，十三日更申令『改變國體，出於民意，如有好亂之徒，造謠煽惑，當執法嚴懲。』十四日諮詢參政院以制定憲法之程序，並令該院推薦憲法起草人員，以便擬訂憲法。十六日清室表示『推戴大總統爲皇帝。』袁氏即令清室優待條件，將來應附列憲法，永不變更。十八日蒙、回、藏國民代表，及滿洲王公等亦具呈推戴袁氏，又令蒙、回、藏待遇條件，應列入將來憲法，繼續有效。數日後，封龍濟光等百二十八人五等爵位。計公爵七人。侯爵十人。伯爵十三人。子爵十二人。男爵八十六人。又給予一二等輕車都尉七十餘人。受封者，除各將軍，巡按使外，皆屬護軍使，鎮守使，及現握軍權等人。三十一日申令改明年爲『洪憲元年。』一月一日公布『洪憲元年總預算。』同日改總統府爲『新華宮。』惟時雲南蔡鍔、唐繼堯等組織護國軍。起義討袁，聲勢已震動全國。袁氏與高彩烈之大典籌備，因之發生障礙，暫行停頓。至三月二十三日廣西又宣布獨立。袁氏知帝制無望，即行宣布取消，仍自稱爲大總統焉。

註一 高勞帝制運動始末記，東方文庫第二種。又參議院推戴書及袁氏承認帝制之令全文見王景濂法統遞嬗史四三——四五頁。

註二 高勞帝制運動始末記。

註三 袁氏初封黎元洪爲武義親王。黎辭不受。

第四節 帝制運動之失敗及當時各方反對情形

籌安會之初成立也，卽有人上書肅政廳，指該會爲謀叛民國之機關，請轉呈大總統立予解散。更有人嚴詰內務部，謂籌安會違背約法，謀叛民國，應立予封禁。俱不報。滿清遺老趙爾巽、陸潤庠等謂欲行帝制，卽當迎宣統復辟，不宜欺人孤兒寡婦，取而代之。素來擁戴袁氏之文人如梁啓超，武人如段祺瑞，均絕端反對國體之變更。惟俱屬口頭之反對，袁氏固無所憚，籌安會亦進行如故也。四年十月駐京日、英、俄各國公使聯同勸告袁氏，展緩帝制，免生擾亂。法意大使表示同樣意見。袁氏以人民公意爲詞，含糊答覆，迄不爲動。以武力反抗帝制者，首稱雲南之護國軍。初帝制運動發起時，雲南軍界已有憤懣而主張發難者。及蔡鍔、戴戡、李烈鈞等先後入滇，與唐繼堯會商起義事，聲勢益壯。並得四川師長劉存厚、貴州護國軍使劉顯世、廣西將軍陸榮廷贊成之電，乃於十二月二十三日由唐繼堯領銜致電袁氏，請其取消帝制。略謂：『自國體問題發生，羣情惶駭，……內拂輿情，外貽口實，禍機所醞，良可寒心。大總統兩次卽位宣誓，皆言恪遵約法，擁護共和。皇天后土，實聞斯言。億兆銘心，萬邦傾耳。……食言背誓，何以御民。以此圖治，非所敢聞。計自停止國會，改正約法以來，大權集於一人。憑藉此勢，以改良政治，何懼不給？有何不得已，而必冒犯叛逆之罪，以圖變國體？比者代表議決，吏民勸進，擁護之誠，雖若一致。然利誘威迫，非出本心。作僞心勞，昭然共見。幸大總統始終未嘗有

所表示。及今轉圜，易如反掌。……伏望大總統力排羣議，斷自寸衷。更爲擁護共和之約言；渙發帝制永除之明誓。滌蕩穢瑕，與民更始。……謹率三軍翹企待命。」旋又發一電請求懲辦帝制禍首，並限期答覆。電中有謂：「竊維中外人士所以不能爲大總統諒者，以變更國體之原動力實發自京師，其首難之人，皆大總統之股肱心膂。……大總統知而不罪，民惑實滋。……民主共和，載在約法。邪詞惑衆，國有常刑。……應請立將楊度、孫毓筠、嚴復、劉師培、李燮和、胡瑛等六人，及朱啓鈴、段芝貴、周自齊、梁士詒、張鎮芳、袁乃寬等七人，即日明正典刑，以謝天下。……以上所請，乞以二十四小時賜答。」袁氏得電後，聲言疑爲他人捏造，發電查問，同時下動員令，密飭駐紮湖南之第三師長曹錕準備伐滇，並令張敬堯統兵陸續南下。唐繼堯等遂毅然於民國四年十二月二十五日宣布獨立於雲南。且通電各省同舉義師。五年一月一日雲南都督府成立。廢將軍巡按使名義，公舉唐繼堯爲都督，定「護國軍」名稱。計有七師，分爲兩軍。以蔡鍔、李烈鈞分長之。並宣布袁氏十九大罪，及護國軍五種主張。同時蔡鍔率軍入四川，李烈鈞東下廣西，戴戡入貴州。一月二十七日貴州宣布獨立。舉劉顯世爲都督，並派兵侵入湖南。三月十五日廣西將軍陸榮廷亦宣布討袁。分兵進廣東，且與黔軍夾攻湖南。廣西獨立之後，護國軍旗幟遍樹西南，聲勢浩大。袁氏知衆怒難犯，乃以三月二十二日下令撤銷帝位，廢止「洪憲」年號，仍自稱大總統。並令起義諸軍，不當「矯枉過正，危及國家。務各激發天良，捐

註一 五種主張爲擁護共和，組織合法中央政府，公開政治實行代議制度，採用聯邦制度。見曾彥護國軍紀事。

除意見，免同室操戈之禍。今承認之案，業已撤銷，如有擾亂地方，自貽口實，則禍福皆由自召。本大總統本有統治全國之責，決不能坐視不顧。」云云。●於是時西南各軍要求「袁氏即日辭職，以謝天下。」非達到倒袁目的，不肯干休。故帝制雖經取消，北伐軍進展如故。且廣東、浙江、四川、陝西、湖南諸省繼起響應，宣布獨立。五月一日岑春煊被舉爲兩廣都司令。五月八日滇、黔、桂、粵各護國軍領袖合組軍務院於肇慶，以資聯絡策應。該院設撫軍九人，商決一切。互選唐繼堯爲撫軍長，岑春煊副之。軍務院復派唐紹儀赴上海辦理外交事務，對外發表宣言，謂袁世凱謀叛民國，已失總統資格，按照大總統選舉法，奉副總統黎元洪爲大總統，大總統未能躬親職務時，一切對外交涉，及對內命令，以軍務院名義行之。

第五節 共和之恢復與袁氏之殞落

『洪憲』年號已經撤銷，袁氏下令恢復共和，仍以是年爲民國五年。三月二十三日特任段祺瑞爲參謀總長，徐世昌爲國務卿。復以黎元洪、徐世昌、段祺瑞三人名義電勸獨立各省，暫時停戰，商議善後事宜。蓋黎等三人俱因不贊成帝制，先後辭職者，至是起用，借以和緩西南反對之人心。四月二十一日又申令恢復責任內閣制。令中有謂「曩以庶政待理，本大總統總攬政權，置國務卿以資贊襄。兩年以來，成效未著。探厥

註一 見東方雜誌十三卷四號大事記。

原因，皆由內閣未立，責任不明。允宜幡然變計。茲依約法制定政府組織令，委任國務卿，總理國務，組織政府。樹責任內閣之先聲，爲改良政府之初步。云云。二十二日改任段祺瑞爲國務總理，負責組閣。改政事堂爲國務院。一切命令，均交副署，然後發表。蓋袁氏至是知帝制不成，亟欲與護國軍言和，冀獲保全其總統之位，其狼狽情形，與遜清宣統三年，武漢起義後之北京政府相逼肖也。初蔡鍔等得黎、段三人電後，即覆稱非袁氏退位無言和餘地。電中有謂：『凜已往之玄黃乍變，慮日後之覆雨翻雲。若項城（即袁氏）本悲天憫人之懷，潔身遠引，國人軫念前勞，當無涯量。』云云。時人康有爲、張謇、伍廷芳、唐紹儀諸氏均先後電袁，及早引退。政界要人見和議停頓，亦多以此爲請。四川將軍陳宦爲袁氏舊部，見大勢所趨，亦於五月間電請袁氏退位。當局均無明白答復。惟是時江蘇將軍馮國璋，邀同倪嗣冲、張勳等發起『南京會議』。於五月十八日在南京開會，主張挽留總統，擁護中央，進行頗力。未幾，袁氏死耗傳來，乃宣告散會。初袁氏自滇黔反抗帝制之後，軍事外交無不躬自擘畫，以故積勞成疾。至六月六日，遂逝世於清華宮。彌留之際，告徐世昌等，謂本無帝制自爲之心，而左右之人，淆亂黑白，遂信爲國民真意。南方要求退位，所以未遽允者，實恐中樞一旦無主，全國驟至大亂云云。袁死後，黎副總統即以七日就任大總統職，京都人心借以鎮定焉。

註一 參看高勞帝制運動始末記。

第八章 臨時約法復活時期

第一節 恢復約法問題之爭執

袁氏之歿，遺令稱『本大總統遵照約法，宣告以副總統代行中華民國大總統之職權。』其所『遵照』之約法，蓋指民國三年五月公布之新約法也。惟根據新約法而產生之大總統選舉法，規定副總統代行職權，僅以三日爲限。事實上萬難照行。而西南護國軍則早已宣言黎氏依照元年臨時約法爲大總統。當日國民所希望者，亦爲恢復元年約法，及召集舊國會。故黎元洪於六月七日宣布就任後，究竟擁護元年約法，抑民三之新約法，尙未有所表示。政府要人主張亦殊不一致。六月二十二日段總理通電各省長官，謂民國三年約法履行已久，未便以命令變更，應如何處置，徵求意見。唐紹儀、梁啓超，極陳三年約法不能認爲法律，

註一 該法第十一條規定『大總統任期未滿，因故去職時，應於三日內組織大總統臨時選舉會，臨時選舉未舉行前，大總統職權，由副總統代之。』

恢復元年約法，不與認爲變更法律。且黎總統之繼任，段內閣之成立，均根據元年約法。一法不能兩容。三年約法若爲法，則元年約法爲非法，則大總統及國務院之地位，皆將不能存在矣。蓋段內閣爲責任內閣，不能與新約法之元首制相容。而黎元洪以副總統繼登大位，亦與三年之總統選舉法所規定之代理期限發生衝突也。各省覆電多主張以命令恢復元年約法。駐滬議員亦電促以命令廢止三年約法，及附屬諸法。已而上海海軍以段內閣態度可疑，乃宣布獨立，公推李鼎新爲總司令。加入護國軍。并通電大總統謂：『大總統踐位旬餘，對於恢復約法等事，尙未見明令，必有人從中脅持，總統總理，均受牽掣。海軍以擁護大總統，保障共和爲職志，舊約法未復，國會未開，正式內閣未立以前，鼎新當暫以臨時總司令名義駐滬維持現狀。』至是政府要人益爲震動，黎氏乃於六月二十九日下令恢復民國元年三月十一日公布之臨時約法，並二年十月五日宣布之大總統選舉法。同日申令依臨時約法第五十三條續行召集國會。定於是年八月一日起繼續開會，並裁撤參政院，及平政院所屬之肅政廳；撤銷關於立法院及國民會議各法令。七月六日令各省督理軍務改稱督軍。巡按使改稱省長。廢止頒爵條例。十二日申令釋放政治犯。十四日申令懲辦變更國體之禍首楊度、孫毓筠、梁士詒、夏壽田、朱啓鈴、周自齊、薛大可八人，其餘一概寬免。然八人早已竄匿，無一緝獲者。十六日廢止報紙條例。八月十四日申令恢復各省省議會，並定於十月一日召集。八月一日舊國會重新開會於京師。黎總統詣會補行就任之宣誓。國務總理及國務員亦經大總統提出國會通過。至是行政部，及

立法部，均完全成立。各省亦先後取消獨立服從中央命令焉。

第二節 國會與武人之衝突

民國五年六月之『南京會議』，爲馮國璋等所召集，目的在於團結各省武人，擁護袁世凱之政府。及袁死，會議亦隨解散。未幾長江巡閱使張勳，邀南京會議諸代表在徐州聚集，世稱『徐州會議』。者是。其時國會重開，湖北、安徽、山東、奉天、各省袁黨武人，多被國會糾彈，慄慄危懼；乃復於九月二十一日組織『各省區聯合會』，以圖抵制。加入者計有十三省。以徐州爲策源地。訂約章十二條，揭明『鞏固勢力，擁護中央』之宗旨。並宣言國會開會後，倘有與省區爲難時，當協力抵制之。該聯合會攻擊新任外交總長唐紹儀，政府亦遂被迫而准唐氏之辭職。後黎段均有電勸誠各武人不得『組衆集議，凌軼範圍』及『樹植黨援，排斥官吏』。該會氣餒稍斂；然其領袖如張勳、倪嗣沖等，尙倔強如故也。段內閣本屬混合內閣。新舊兩派，互相傾

註一 高勞帝制運動始末記及東方雜誌十三卷第四、五、六各號大事記。

註二 黎元洪宣佈就職之後，陝西都督陳樹藩、四川都督陳宦、廣東都督龍濟光，均即行宣告取消獨立，服從中央命令。其餘獨立各省，則聲言俟護國軍軍務院協議後，決定辦法。時軍務院撫軍長唐繼堯要求中央恢復臨時約法及國會，補選副總統，速組正式責任內閣，撤回抵抗護國軍之北軍，並開代表會議討論軍事善後問題等。迨黎總統恢復約法，召集國會，任命國務總理之令已下，七月十四日各撫軍遂發布撤銷軍務院之宣言，其撫軍及政務委員長，外交專使，軍事代表等職亦一併解除。於是雲南、廣西、貴州諸省均聲明擁護中央，而讓國軍之工作亦告終止焉。

軋。新派多爲國會所贊助者。而北方武人則擁舊派，以拒新派，與國會處處作對，必思推翻國會，然後快意。未幾段氏以總統命，免內務總長孫洪伊職，國會一部分議員起而反對，攻擊總理，及國務院祕書長徐樹錚，並欲彈劾內閣。五年十二月，北方各督軍聯電大總統，「請信任總理，請總理實行負責。」又警告國會，「勿干預行政，」措詞嚴重。其不識責任內閣之爲何物，可概見一斑！自是北京政治，全在三數武夫掌握中矣。

第三節 憲法會議之重開

國會於五年八月一日重開於京師。兩院議員到者五百餘人。稱爲第二次常會。開會後，即決定組織憲法會議（即兩院合併），繼續制憲工作，以民國二年憲法起草委員會所議定之憲法草案爲討論基礎。自五年九月五日、八日及十三日開三次憲法會議，由憲法起草委員會說明草案內容旨趣。是爲草案在憲法會議之初讀。初讀完後，草案復由憲法會議審議。計自五年九月十五日至六年一月十日開審議會二十四次。按照草案所有重大問題，先行討論；然後再將草案未列入之緊要問題，提出討論。審議結果，關於國土，人民自由權，兩院制，參議院之組織，不信任國務員之議決，國務總理之同意權，法院受理行政訴訟，財政緊急處分等條，均贊成草案原有規定。關於草案第五章，設置國會委員會，於國會閉會期內代行國會職權諸條，則議決刪除。其未解決之問題凡五：一、爲孔子之道爲修身大本一條問題。二、爲議員兼任國務員之間

題。三、爲緊急教令之發布問題。四、爲解散衆議院問題。五、爲審計院之組織問題。凡此皆見諸憲法草案者也。至若臨時提出增加之章條，經審議會通過者，則爲（一）中華民國主權屬於國民全體。（二）兩院對於官吏違法或失職行爲得咨請政府查辦。（三）地方制度一章。（四）憲法非依修正程序無論經何種事變，永不失其效力等項。

第四節 憲法草案二讀會之結果

審議已畢，憲法會議即開草案二讀會。計自六年一月二十六日起，至同年四月二十日止，議決修正各條與審議會議決結果稍有出入。茲將二讀會通過各案，與草案原文相異之主要各條敘述於下：（一）關於孔教之條，天壇憲法草案第十九條第二項規定，『孔子之道，爲修身大本』。而第十一條則謂『中華民國人民，有信仰宗教之自由，非依法律不受限制』。議員張伯烈、吳宗慈等謂此二條顯然衝突，『將孔子之道特別規定，是先以憲法條文壓迫他教』。且『修身大本原屬倫理問題，訂入根本法內，性質殊屬不合』。故主張將第十九條第二項刪去。而湯松年、陳銘鑑、朱兆莘等則謂『孔道』乃教育問題，非宗教問題。照荷蘭憲法先例，教育方針亦無不可訂入憲法；故贊成維持原案。此外更有一般議員，如王敬芳等則直主張增加

註一 吳宗慈 中華民國憲法史 前編第四章三十一節至三十五節。

國教一條，定『中華民國以孔子之教爲國教。』謂孔教『爲天經地義萬不可滅。』『不特無排斥外教之心，且有融化他教之力。』與草案第十一條之規定儘可不相妨害云云。辯論至烈。最後各方互讓，將草案第十九條第二項刪去，而第十一條則修正爲『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。』其矛盾支離，漫無意義，較原文爲尤甚也。(二)關於國會委員會之條，草案第五章第五十一條至第五十四條規定國會委員會之產生、組織、權限等。有意在於國會閉會期間，留一監督政府之機關。反對者則謂『法、美先進諸國，均無此項委員會之組織。僅智利有此先例。』且委員全體僅四十人，將『受政府之操縱。』我國國會會期較智利已多一月，且有臨時會之規定，常會每年五月故可無用此種委員會云云。議員大多數均同此意，結果照審議會之議決將草案第五章完全刪去。(三)關於緊急教令權之條，草案第六章第六十五條規定『大總統爲維持公安，或防禦非常災患，時機緊急，不能召集國會時，經國會委員會之議決，得以國務員連帶責任，發布與法律有同等效力之教令。』反對者所持理由，大致謂緊急教令，既與法律有同等效力，則一切存在法律，均可爲此種教令所停止，或變更，有行政侵犯立法之虞。各國憲法之有緊急命令規定者，大半爲君主國家，不足爲共和國之訓。遇有內亂外患，草案已授總統以宣告戒嚴，對外宣戰，及財政緊急處分等權，亦無再加發緊急令權之必要。且草案之國會委員會，既已刪除，此條更無存在之餘地云云。於是原案終以不得出席人數四分之三之贊成而廢棄。(四)關於議員兼任國務員之條，草案第二十六條

規定，『兩院議員不得兼任文武官吏，但國務員不在此限。』議員張國淦等主張刪去但書，謂『議員兼任國務員，殊非鞏固三權分立之道，政府可借以左右議院。』且將使衆議院之彈劾權，及不信案之議決權，發生種種障礙。而贊成維持原案者，則謂草案所採非絕對三權分立制度，乃議會制度，議員得兼任國務員可破除立法行政兩方之隔膜。且在英、法等國行之已久，先例足師，殊非創制云云。此案在審議會時雙方已有極長之辯論，卒無結果。至是乃於二讀會復行辯論，結果出席議員六百零六人，贊成刪去但書者，有五百一十人之多。張國淦之修正案遂通過焉。此外草案第三十四條關於國會臨時會牒集之規定，第七十二條大總統頒予榮典之規定，及第九十六條現行租稅未經法律變更者，仍舊徵收之規定，均爲二讀會議決刪除，或廢棄。至於審議會決議增加各章條，上見除地方制度一章僅通過標題，其全部條文仍須再付審議外，其餘各章條，一律由二讀會通過，加入憲法草案中。

經二讀會討論而仍無結果者，爲解散國會，與地方制度兩大問題。關於解散國會之規定，見草案第七十五條，『大總統經參議院列席議員三分之二以上之同意，得解散衆議院；但同一會期，不得爲第二次之解散。』而與此條有直接關係者，爲草案中之第四十三條，『衆議院對於國務員得爲不信任之決議。』及第八十二條『國務員受不信任之議決時，大總統非依第七十五條之規定解散衆議院，應即免國務員之

註一 吳宗憲憲法史前編一六六至二〇九頁二讀會之經過表。

職。湯漪、章士釗等主張總統解散衆議院之權不受參議院同意之限制。秦廣禮、李載廐等主張第七十五條全刪。又有主張第四十三條全刪者。有主張大總統解散國會權應限於國會否決預算時，或通過不信任議決時者。更有主張第四十三及第七十五兩條並存，惟將「三分二」之限制改爲「同意」者。議論紛紜，各執一說。卒之無論何方俱不能得四分之三之贊成，以求通過。遂決再付審議會討論。至地方制度一案，各派議員紛爭尤烈，至於鬪毆。雙方通電全國，互相譏罵。招國人之厭惡，召武人之干涉，釀成國會第二次解散之禍，議員等亦實難辭其咎也。茲將地方制度問題討論經過之大略述之於次節。

第五節 地方制度問題之糾紛

地方制度加入憲法一案，民國二年之憲法起草委員以迫於時間未曾議及，至五年國會復集，國民黨議員如呂復、焦易堂等多主張草案中加入省制一章。而舊進黨議員湯化龍、梁啓超等則反對之。自五

註一 舊進黨議員至民五之際，分組兩政團：一爲憲法討論會，以湯化龍、劉宗佑等爲其代表黨員。一爲憲法研究同志會，以陳啓昭、王家襄、林長民、藍公武、陳國祥等爲其幹部領袖。旋兩派合而爲一，號稱「憲法研究會」。主張中央集權，擁護段內閣，反對省制。定於憲法。屬該會之議員約有一百五十人，與國民黨系張繼、呂復、王正廷、谷鍾秀諸人所組之「憲政商榷會」對抗。惟憲政商榷會雖有議員百人，而分子複雜，團結不甚鞏固。未幾谷鍾秀、張繼等因身列內閣之關係，表示擁護段祺瑞，乃別組「政學會」，而反段派之張繼等，亦復改組政團命名「益友社」。於是憲政商榷會遂由破裂而消滅矣。此外更有江天鐸、朱兆莘、夏同祜、孫潤宇等所組織之「憲政討論會」，對於省制問題表同情於舊進步系諸人者也。

年十月二十日起，至六年一月十日止，地方制度即省制一案，經審議會先後開會審議九次。兩方相持久無結果。始則有表決方法之爭執，繼則有投票舞弊之大衝突。至十二月八日會議場中竟發生『轟動一時之大鬧殿案，雙方通電全國，雙方提出懲誡，雙方向法庭提起訴訟，擾攘一月之久。各黨再三協商，至六年一月十日始復開關於省制之審議會，』通過由各黨磋商合併提出之省制十六條；大致規定省議會之權限，省長之任命，省參事會之組織大綱等等。迨原案付憲法會議二讀會時，湯漪、丁世驥等臨時提出修正案，於是各方意見又復分裂。結果又將原案及修正案再交審議會審議。故六年五月二十三日審議會續開，討論省制。惟其時督軍團干涉制憲之事已經發生。議員中『所有從前反對地方制度加入憲法之分子，俱紛紛提出辭職書，以表示不贊成之意。審議會中已無反對派人發言。』至五月二十五日審議會且以不足法定人數不能討論，遂爲無期之延會。至六月十二日國會兩院且被第二次之解散矣。●關於省制之爭論，除應否加入憲法一點外，尙有省長應否民選之一問題。民黨議員多主張省制入憲，省長民選。反對者主張省長由中央任命，更不贊成任何省制列入憲法。故當時各黨協定之地方制度草案，將省制列入憲法，而省長則由總統任命，且規定省議會職權以不牴觸中央法律者爲限。是不啻承認地方之立法權可隨時受國會法律之限制；與聯邦國家邦權之與國權平等，在一定範圍之內，國會不能干涉者，自大有別，不能謂爲採納聯邦主

註一 吳宗慈憲法史上編第四章二二三頁及第六章二八四頁。

義者，甚明。然終以各方意見之紛歧，而不克於二讀會通過，是則別有事實上之原因，而非聯邦主義與反聯邦主義之爭也。

第六節 國會第二一次之解散

第二次國會解散之原因，完全因以武力爲後盾之段內閣不能與國會合作，而總統黎元洪受各方武人之逼迫而行者也。先是民國六年春，歐戰方殷，段內閣以德意志政府宣布無限制潛水艇之戰爭政策，損害中立國權利，乃對德提出抗議書。同時協約國亦慫恿中國對德宣戰。國人亦多以宣戰足提高中國國際位置。舊進步黨人主張尤力，惟國民黨首領孫文則謂對德宣戰，內亂可以立現。日本當乘機侵略，國內武人暴戾，氣燄更不可遏止，故極力反對之。國會議員之大多數表同情於孫氏意見，而總理段祺瑞則固主戰派之領袖也。六年四月二十五日段氏乃召集各省督軍，及各特別區都統，在京舉行軍事會議，討論對德宣戰問題，一致贊成段氏政策。段氏此舉目的在廣樹聲援，以威力壓倒國會反戰派之活動也。五月一日復由內閣會議通過對德宣戰一案。七日黎總統將該案送交國會議決。十日兩院正式開會，竟通過擱置宣戰問題之議案。黎氏見內閣政策不行，乃免去段總理本職，而以伍廷芳代理國務總理。於是八省『督軍團』卽於五月二十八日宣布獨立，要求中央解散國會。黎氏懼段系武人之暴動也，乃令駐紮徐州之長江巡閱使張

勳入京，借以自衛。張勳應召，率兵北上。惟同時亦要求限日解散國會，爲調停條件。黎氏見進退維谷，不得已乃於六月十二日下令解散參衆兩院。代理國務總理伍廷芳以憲法未成，臨時約法及當時一切法律俱無關於解散國會之規定，不願副署。黎氏乃命李經羲爲總理，未履任前，由江朝宗代理國務總理，副署解散命令焉。令中大致謂：『本屆國會之召集，專以制憲爲要義。前據督軍孟恩遠等呈稱，「憲法會議通過之憲法數條內，有衆議院有不信任國務員之決議時，大總統可免國務員之職，或解散衆議院……等語。實爲震悚異常。考之各國制憲成例，不應由國會議定。故我國欲得良妥憲法，非從根本改正，實無以善其後……惟有仰懇權宜輕重，毅然獨斷，將參衆兩院即日解散，另行組織，俾議憲之局，早日改圖……」等語。近日全國軍政、商學各界函電絡繹，情詞亦復相同。查參衆兩院組織憲法會議，時將一載，迄未告成，現在時局艱難，千鈞一髮，兩院議員糾紛辭職，以致迭次開會，均不足法定人數……本大總統俯順輿情，深維國本，應即准如該督軍等所請，將參衆兩院即日解散……』黎氏同日又復致電各省長官備述被迫而解散國會之苦衷，電中有謂：『元洪自就任以來，首以尊重民意，謹守約法爲職志……乃者國會再開，成績鮮渺……皖、奉、發難，海內騷然。衆矢所集，皆在國會。請求解散者，呈電絡繹，異口同聲。元洪以約法無解散之明文，未便破壞法律，曲徇衆議。而解紛靖難，智勇俱窮。亟思遜位避賢，還我初服；乃各路軍隊逼近京畿……人心浮動，訛言繁興。安徽張督軍北來，力主調停，首以解散國會爲請……際此危疑震撼之時，誠恐藐躬驟然引退，立啓兵端。匪

獨國體政體根本推翻；抑且攘奪相尋，生靈塗炭。……元洪籌思再四，法律事實勢難兼顧，實不忍爲一己博守法之虛名，而使兆民受亡國之慘痛。……迫不獲已，始有本日國會改選之令。……」云云。其用意雖難免諉過自全之處；然當日『督軍團』之跋扈，中央政府之懦弱，亦既情見乎詞。而斯時之國會議員，黨派星羅，意氣用事，腐心於蠅營狗苟之爭。開會幾及一載，繼續討論之憲法草案，二讀會尙未完成。貽反對者以攻擊之口實，亦半咎由自取也。

第九章 南北兩政府之對峙與新舊國會之議憲

第一節 北京之新參議院新國會及新大總統之次第產生

黎氏解散國會後，張勳率兵入京，倡言復辟，黎元洪逃。段祺瑞在津聞訊，乃誓師聲討，其亂旋平。段氏乃擁重兵以鎮首都，總攬政府大權。代理總統馮國璋，電請黎氏復職。黎氏固辭，謂：『引咎辭職，久有成見，皎日懸盟，長河表誓……按法已無復位之文，揆情豈有還轅之理。』並極力推崇馮、段，謂：『馮總統江淮坐鎮，夙得軍心。段總理鍾篋不驚，再安國本。兩軍護國，八表齊功，勉戴河間，奠我民國』等語。七月三十一日，馮氏

註一 張勳復辟之一幕：黎氏已於六月十二日下令解散國會。張勳遂於六月十四日率所部長驅入京，偕王士珍等數十人，同入清宮，奏請復辟。同日黎元洪避入日本領事館。並一面電副總統馮國璋，請其代理大總統職權。一面復任段祺瑞為內閣總理，促其即日入京主持大政。清帝溥儀既得復辟之奏，當即頒布明詔，『於宣統九年五月十三日（即陽曆七月一日）臨朝聽政，收回大權，與民更始。』並宣布應與應革諸大端九條，如確定君憲政體，限制皇室經費，禁止親貴干政，融化滿漢畛域，承認民國簽定條約，廢除民國頒行之刑律及印花稅，並防禁黨爭，允許剪髮等。此詔由『內閣議政大臣』張勳署名。又任命各尚書，弼德院長，及南北洋大臣若干人。衣冠踴躍，一時氣象儼然。時馮國璋在南京，得黎氏電後，即宣布於七月六日代行大總統職務。而段祺瑞自為總理職後，退處天津。聞復辟之訊，乃誓師馬廠，擁護共和，聲討張勳。並聯合各省督軍，引兵入京。張勳力不能抗，僅以身免。至七月十二日復辟之聲遂歸平定焉。

由寧北上，就大總統職。段祺瑞仍爲國務總理。段氏以解散國會時，曾得研究系即舊進步黨之助，故新閣中該系領袖如梁啓超、湯化龍、林長民、范源濂等，俱在國務員之列。是時西南各省多主張恢復舊國會，惟段氏自民五以還，與舊國會仇視甚深，而研究系亦因本黨在舊國會勢力薄弱，反對恢復之議，於是段內閣乃決計不再召集舊國會。六年七月二十四日通令各省及各特別區域長官，依據元年約法，選派參議員，組織『臨時參議院』。謂：『國會之職權，乃由約法上之參議院遞嬗而來，有參議院行使立法職權，即無異於國會之存在，是與約法精神，共和本旨，皆不違背；且人數無多，選派由地方自定。依據約法，可以迅速成立，救時之計，無逾於此。』云云。惟其時，北京政局尙未大定，故暫延擱。及馮國璋北上，履行大總統職務時，乃於九月二十九日復令各省、蒙、藏、青海各長官，促即依約法選派參議員，限一月內到京，組織參議院。十一月十日新參政院遂於北京舉行開會典禮。此次參政院職務，僅限於修改及議定國會組織及選舉法兩種，『其他職權，仍待諸正式國會執行。』是時，廣州政府通電反對此種參議院之組織，謂：『馮、段等繼續叛軍之效力，遏抑國會之再開，儼然以一己之大權，自造立法機關……而猶曰依據約法，某條其將誰欺？』而北京政府亦下令通緝孫文、吳景濂，及列席非常會議諸議員，吳氏時爲議長謂其『謀覆政府，紊亂國憲，逆跡昭著，非按法懲治，不足以伸國紀。』着一體嚴拿，依法訊辦，並褫奪勳位勳章。云云。民國七年二月，北京新國會組織法及選舉法，均告完成。按此新組織法，國會仍用兩院制，惟兩院議員額數較前減少。參議員名額減至一百六十八人。前爲二百六十四人

衆議員則減至四百零六人。

前爲五百五十六人

見新國會組織法第二三四各條

至選舉法，衆議員由各地地方人民選舉，議員之多少，以

地方人口爲正比例。參議員在各省由地方選舉會選舉，而『地方選會，以有下列資格之一者爲初選舉人，（一）曾在高等專門以上學校畢業，或有相當資格者。（二）曾任薦任以上官，滿三年者，或簡任以上，滿一年，或曾受勳位者。（三）納直接稅百元以上，或有五萬元以上之不動產者。』此項選舉法頒布後，政府即命令內務部籌備新選。同時組織安福俱樂部，以操縱選舉。至同年八月十二日，參議院解散，新國會成立，亦世稱爲『安福國會』者也。安福系爲徐樹錚主持組織，有曹汝霖、王揖唐等爲之助，以運動選舉，擁護段祺瑞之內閣爲目的者也。故選舉結果，『安福系議員達三百三十餘人，在新國會中爲絕對之多數黨』。然安福系擁內閣而不擁總統，故新國會召集之後，該系即岌岌於運動大選，謀推倒馮氏，而代以較可利用之文人。民國七年九月新國會遂選舉徐世昌爲大總統。十月十日徐氏宣布就職。徐氏本一文人，雖在北方歷任要

註一 參看謝彬民國政黨史六十八頁。

註二 馮、段兩人在清末同爲袁世凱部下重要人物。光復後段統北洋第一軍，馮統第二軍。位置亦相頡頏。袁死後，段任國務總理，北方武人不滿意於段者，多歸附於馮，因此二派意見漸生。及民國六年夏，馮爲總統，段仍爲總理。對西南政策，馮似傾向和平，段主武力征服。六年十月，段氏託故辭職，馮即任王士珍繼任爲國務總理。王氏亦主張和平，但不久『督軍團』復在天津會議主戰。於是段氏武力統一之聲浪復起，馮懼兩派決裂，乃於民國七年三月二十三日下令復任段祺瑞爲國務總理。段已復職，擁段者謀使馮不能久居總統之位，故有安福部之組織，及選舉運動之種種暗潮也。

職，卻不似馮氏之有所憑藉者，故安福系樂以利用。徐爲總統後，政柄悉操段氏之手。雖蒞任時嘗標榜和平，以發揚文治主義爲己任，終亦處處受段氏之掣肘也。

第二節 西南軍政府之成立及其改組

初國會之被黎氏解散也，民黨議員羣集上海，運動恢復。及復辟亂平，馮、段當國，召集舊國會之望旣絕。民黨首領孫文，以北京新政府顯然承認黎氏非法解散國會之行爲，其破壞約法之罪，等於民國二年之袁世凱。乃倡言護法，率旅滬議員等南下廣州，惟以列席議員僅得百餘人，未足開會之法定人數。故六年八月二十五日遂由南下之參衆兩院議員合組非常會議，三十一日制定軍政府組織大綱。該組織大綱開篇申明組織軍政府之目的，在於『戡定叛亂，恢復臨時約法』。並規定軍政府設大元帥一人，元帥三人，由非常會選舉。在約法未恢復以前，大元帥爲國家之行政元首。大元帥之下，設立外交、內政、財政、陸軍、海軍、交通六部。每部設總長一人，由非常會議選出，咨請大元帥特任之。軍政府設都督若干員，以各省督軍贊助軍政府者任之。②組織大綱公布之後，非常會議即於九月二日選舉孫文爲大元帥，陸榮廷、唐繼堯爲元帥。海軍

註一 見六年軍政府組織大綱第一條。

註二 見組織大綱第二、三、七、八、十一各條。

總長程璧光，第一艦隊司令林葆懌率全體將士擁護軍政府。九月十日孫文就大元帥職，宣言：『當竭股肱之力，攘除奸凶，恢復約法，以竟元年未盡之責。』於是軍政府之組織告成焉。至七年五月十八日，非常會議爲便利各省各軍之聯合起見，復議決取消大元帥，修改軍政府組織大綱，設總裁七人，以合議制行使最高職權。下設政務院，其內分設各部，贊襄總裁。並規定『軍政府執行約法上之大總統職權時，得依照約法之規定，但須以代理國務院攝行大總統職務資格行之。』並須對國會負責。旋非常會議選岑春煊、孫文、伍廷芳、唐紹儀、陸榮廷、唐繼堯、林葆懌七人爲總裁，一切重要軍政事務，均由七總裁會議取決。每次輪推一人爲主席。六月五日，各總裁宣布就職，並正式開政務會議。是日孫文唐紹儀未到公推岑春煊爲主席。是時西南形勢漸固，議員到者亦漸多。六月十二日非常會議乃宣告改開正式國會，繼續民國六年第二屆常會之會期，惟到會議員，仍未足過半數之法定人數，實際上仍不能稱爲正式。嗣爲湊足法定人數計，乃『借用

註一 非常會議致孫大元帥書云：『維一夫倡亂，牽率羣帥，元首已醜，迺及國憲。議會承民命南征，非常集議以詔於有衆，衆志所赴，軍府是成，衆意所寄，元帥是崇。願我元帥爲共和之神，孰則毀法，元帥述之；孰則干財，元帥執之；孰則阻兵以淪盟誓，愈日極之。於戲！元帥其聞乃師，徒考乃職責，以發揚我邦家之麻，欽念哉！』

註二 見修正軍政府組織大綱第十六、十七兩條。

註三 見修正軍政府組織大綱第二、三、五、八、二十一各條。

民國二年議院法第七條，開會後滿一個月尙未到院者，應解其職之規定，先後解參衆兩院議員數百人之職，其遺缺將候補議員遞補。至七年九月法定人數已經湊足，正式會議遂獲成立。七年八月十九日兩院聯合議決發表宣言，謂：『大總統職權未能依法行使以前，非法政府所公布之偽法律，及其所發布關於抵抗護法行爲之偽命令，統對不生效力。』又凡『非法政府所締結之條約契約，及其所發布之公債，按照約法應由國會議決，或同意者，在未經議決，或同意以前，不得認爲有效。』繼見北京召集新國會，選舉大總統。廣州舊國會乃發第二次宣言反對此種舉動，謂：『聞北京非法國會，尙欲濫竊大權選舉總統。查大總統選舉法第二條，大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之。是總統選舉爲國會之特權，故今日除根據約法所產生之國會有此特權外，無論何項機關，無參與之餘地。大法昭著，中外咸知。萬一不幸，而有非法選舉之事實發生，無論選舉何人，對內對外，絕對不生效力。』云云。然同時北京政府一言一動，亦莫不以元年約法爲護符。曰，臨時參議院根據約法而產生也。曰，新國會依據約法而召集也。曰，大總統亦按民國二年之總統選舉法選出也。猖獗爭訟，而法律問題愈滋紛擾矣。及十月十日，徐世昌就大總統職時，廣州舊國會復發第三次宣言，謂：『自民國七年十月十日起，委託軍政府代行國務院職權，依大總統選舉法第六條之規定，攝行大總統職務，至次任大總統選出就職之日爲止。咸使知聞。』等語。同時軍政府復通電各省，公布徐世

昌罪狀，謂徐氏『以私人自構之國會，任意賄買之議員，竊行選舉，遽冒大位，是紊亂國憲，破壞統一之罪，厥有攸歸。』然此種反響，固不能阻止安福系把持北京政府種種計畫之進行也。

第三節 廣州國會之議憲

廣州之非常會議，雖於民國七年六月宣告改開正式國會，直至同年九月法定人數始行湊足；故九月二十八日乃開憲法會議之審議會。首將北京所審議未完之地方制度案，繼續審議。至十二月十三日審議完畢。乃將原案大綱交憲法起草委員會起草。時起草委員六十人，在職者不及半數，乃補選衆議院委員二十一人，參議院委員十五人。該委員會乃於八年一月九日開會。閱時一月，地方制度條文起草告竣。全案共二十二條，與六年一月國會各派協商之地方制度草案多不相同。惟是時適南北兩政府開和議於上海，議員等又復紛紛離粵；故地方制度雖經委員會草定，終不及報告大會，完成二讀手續。惟南北和議遷延一載，久無結果，八年冬，議員等復行集會。九年一月十二日，乃開憲法二讀會，暨審議會各若干次，卒又因各黨主張不同，協商無效，會議再行停頓。計此次會議爭論最烈之問題有二：一爲憲法草案中解散國會之權限問

註一 原電見七年十月十一至十五日上海新申各報。

題：此時大多數議員均不贊成大總統有解散國會權，故將草案第七十五條宣告廢棄。惟尚有少數議員持之甚堅，故有種種解散衆議院方法之提案。結果將各原案再付審議。一爲地方制度章之省長產生方法問題：一派主張民選，一派主張由中央任命。而草案則規定由省議會選舉三人，呈請大總統擇一任命。第十一條後某議員提議修改爲『省長由大總統經參議院之同意任命之。』經衆可決，惟少數議員又復提起異議。反抗無效，乃相率以不出席方法抵制。多屬政學會之一部分議員遂至憲法會議流會八次，每次差法定人數不過十餘人。至九年一月二十四日議長林森乃宣告暫時停止議憲，而護法時期之議憲事業，遂終於未有所成焉。

第四節 北京新國會之制憲進行

北京新國會既於民國六年八月宣告成立。九月選徐世昌爲總統。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。該委員會開會後，即議決不適用民國二年憲法草案，而另行起草。計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，議決草案全文共百零一條，其中條文十之七八，仍抄襲二年天壇憲法草案。今特舉其與天壇憲法草案不同之點如左：

註一 參閱吳宗憲《中華民國憲法史前編》第七章三一—至三四七頁。

(一)關於議員兼職之限制 第二十五條，兩院議員不得兼任文武官吏。(天壇草案則有「國務員不在此限」之但書。)

(二)關於法定人數之規定 第三十一條，兩院非各有議員總數三分之一以上之列席不得開議。(天壇草案則規定總數之過半數為開會法定人數。)

(三)關於國會委員會之章條 全刪。(天壇草案第五章計有四條。)

(四)關於解散國會之規定 第六十三條，大總統得解散衆議院。(天壇草案，則規定大總統解散衆議院，須得參議院列席議員三分之二之同意。)

(五)關於國務員之資格 第六十七條，國務總理及各部總長，均為國務員，大總統於前項外得任命其他人員為國務員，但不得過各部總長總額三分之二。(天壇草案則僅規定國務總理及各部總長為國務員。)

(六)關於審計院院長之任命 第九十七條，審計院院長之任命，須經參議院之同意，由大總統任命。(天壇草案規定參議院選出審計員，而審計院長則由審計員遴選出之。)

(七)關於解釋憲法之機關 第一〇一條，憲法有疑義時，由參衆兩院議長及大理院、平政院、審計院、三院院長組織會議解釋之。(天壇草案則規定憲法疑義，由國會議員組織憲法會議解釋之。)

(八)關於地方制度一章 議決不加入憲法。

除此八點之外，其餘各條幾盡與二年天壇憲法草案相同。至其全文之主要組織與精神，則更如出一轍。然八年之憲法草案，對於天壇草案不無微有改善處焉。如解釋憲法一權，天壇草案規定由國會議員所組織之憲法會議行使。換言之，即由國會行使。夫憲法問題之起，多因行政與立法兩方之爭執，若以解釋權付之國會，是無異以原告裁判被告。非獨不平，且將使憲法永無確當之解釋。其弊前章既論之矣。八年草案，乃改採特別解釋機關之制度。且組織僅限五人，以求判決之精審迅速。用參眾兩院議長以代表立法方面之意見。用大理平政兩院長以代表司法方面之意見。至審計院雖為獨立機關，實入行政之系統。以該院長加入，亦可代表行政方面之意見。似此憲法解釋無戾平停之意，以視聚數百議員以壟斷憲法，行使裁判權者，自不得謂為非改善之一着也。至於關於國務員一條，八年草案規定大總統得以國務總理及各部總長之外，任命其他人員為國務員，此則純倣英制。所謂「其他人員」者，可約分二類：一、各部總長外之任他項職務者。二、適當人材之現未任職者。此制之理論，蓋謂國務員係代大總統對國會負責，但問其能負責與否，不必問其為總長與否。蓋國務員與各部總長資格各別，各部總長當然為國務員，而國務員不必皆為總

註一 參看十四年八月北京國憲起草委員所編之憲法便覽附錄中二十九頁至六十八頁及 *China's New Constitution*,

by L. Liang, in the *Chinese Political Science Review*, Vol. X, No. 1, p. 156.

長也。我國前此因約法限以各部總長爲國務員，當國務紛冗之際，各總長均有專司，共同研討之功效大減。而統籌全局之責，不得不取成於總理一人，應付遂大感困難矣。八年草案對於此點之修正，其理由亦自正當也。惟該憲法草案雖經新國會所組之憲法起草委員會議決，終未曾提出國會正式討論。蓋是時國內人士，一致主張和平。南北兩政府之對等和議，亦進行甚力。新舊兩國會之執存孰廢，抑或一併取消，俱在未可知之數。故制憲工作，亦遂停頓。及和議決裂，而直皖之戰又起。結果皖系大敗，安福議員亦被放逐，不能再足法定人數以開會。於是新國會之制憲事業遂與其自身之命運同告斷絕。直皖戰後，段閣亦倒。徐世昌乃命靳雲鵬爲總理，下令解散安福俱樂部，宣布參眾兩院重新選舉，並令依民國元年國會組織法，及參眾兩院議員選舉法，辦理選舉。於是七年所訂之新國會組織法，及選舉法又宣告廢棄。惟因西南方面始終不承認徐氏爲總統，故奉令行選舉者僅十一省。所選出之議員，始終以人數不足未及集會。而奉直之戰又作矣。

註一 民國九年五月北京學生因章宗祥、曹汝霖、陸宗輿訂賣國條約，斷送權利於日本，致中國在巴黎和會外交失敗，乃圍曹宅，擊章氏，而安福系包庇三人，大爲全國輿論所攻擊。時直系首領曹錕之部將吳佩孚駐兵湖南，常與廣州政府通款，爲段系所啣恨。旋曹錕及張作霖請准徐世昌免去安福系三總長，及西北籌邊使徐樹錚本職。段氏大憤。九年七月，乃組定國軍，聲討曹，而曹亦宣布安福系罪狀，由保定調兵北上。張作霖亦以段氏桀驁不馴，願爲曹、吳之助。結果定國軍一敗塗地。段氏去職，安福系各首領各自逃命。兩年來氣憤炙手可熱之安福系，出與直派武人相角，未及旬日，而風流雲散，可慨嘆也。

第五節 南北和議之發起及其停頓

北廷自徐世昌爲總統後，卽標榜和平，國內人士亦渴望其主張之實現。然段內閣抱定武力統一之宗旨，多所牽掣。至七年十月北京外國使團，責備中政府，借參與歐戰之名義，增加內亂，不能盡國際上之義務。並請北廷速籌南北和平統一辦法。徐氏得此，膽乃益壯，遂下令各省限制增募軍隊，又特令前方軍隊「卽日罷戰，一律退兵。」同時廣州軍政府亦宣告停戰。於是南北兩方商定和議進行辦法。八年二月，北方總代表朱啓鈴，南方總代表唐紹儀，在上海開始談判。時歐戰方終，世界和平之聲浪震撼全球，安福系主戰要人亦不敢堅持舊日之武力政策；故和議前途，甚有希望。惟旋因南方代表提出恢復舊國會問題，北方代表不肯讓步，和議遂至中止。至八年八月，北京政府改派王揖唐爲總代表，南方代表拒絕接洽。於是上海和會無期停頓。

第六節 總裁制之崩潰與護法政府之改組

初袁世凱帝制失敗之後，桂軍首領陸榮廷，以討袁有功，爲廣東督軍。廣東重要地位，漸次爲桂系盤踞。已而桂系復聯政學會領袖，與在粵之滇軍衝突，唐繼堯令李烈鈞率部反抗，李氏不能取勝，而軍政府內部

遂以破裂。九年四月，伍廷芳及一部分國會議員離廣州，表示不與桂系及政學會合作。而桂系武人岑春煊，及政學會則與北方新興之直系，秘密交換和議條件，並願犧牲舊國會，取消自主，大爲唐繼堯及粵系總裁等所反對。於是廣州軍政府之總裁會議，止餘岑春煊二三總裁，不能足法定人數以開會。九年夏，陳炯明率駐防福建漳州之粵軍回粵，征桂，連戰皆勝。岑春煊見事無可爲，乃宣布取消自主。九月陳氏率軍入廣州，國民黨在南方之勢力至是復振。

西南護法時代之議憲，至民國九年一月二十四日而告終。其時議員之中，民友社系，益友社系，政學會系，彼此意見甚深，不能相容。國會已無形解散。加以七總裁之內訌，議員多數赴上海，再由上海赴雲南。九年八月，在雲南省城開『非常會議』，即擬組織政府，不爲省長唐繼堯所贊同，該省人士亦不表示歡迎，議員等乃又離滇赴蜀。九年九月至重慶，再開『非常會議』。值川省內訌不已，經費難籌，議員等以無人供給，開會未及一月，乃又離川。時西南政府雖已破裂，而尚有少數議員淹留廣州，自選議長，仍開『非常會議』。至九年冬，陳炯明由閩率師回粵，軍府總裁岑春煊及粵督莫榮新均被逐出走。孫文回粵，再召集國會『非常會議』。該會『鑒於軍政府之組織權責不專，遇事瞻顧，致大亂未平，而國本先潰，乃謀澈底之改造。』非見

註一 東方雜誌第十六卷一號至六號本國大事記。

註二 益友代表民黨之溫和派。民友爲民黨之急進派。

常會議改乃又製定中華民國政府組織大綱。十年四月，選舉孫文爲大總統。五月五日孫氏就職，通電全國，正式政府成立，軍政府取消。孫氏履任後銳意圖北伐。而舊國會至此亦不再談制憲事矣。

第七節 廣州非常會議選舉總統之經過

陳炯明由閩回粵，驅逐桂系武人之後，頗思與民休息，乃高標『聯省自治』主張。而孫文欲以粵地爲根據，再圖北伐，其目的既已不同，兩方人物更相排擠。迨十年四月，國會議員又開非常會議於廣州，選舉孫文爲大總統。蔭氏頗懷不滿；時人對於此舉，亦有所批評。蓋無論十年前之議員，不能代表人民；借曰國家多變，事出非常，不能不寬假以時間，則選舉總統，亦必依規定手續。按照民國二年十月五日，正式公布之總統選舉法，必有參衆兩院三分之二之出席，出席議員四分之三之同意，始能決選大總統。而當時兩院議員總額爲八百七十人，以三分之二計，則選舉會必有五百八十人始能開會，以四分之三至少之開會人數計，必有四百三十五人以上之贊同始能決選。乃十年四月之總統選舉會，出席議員僅有二百二十二人，其距開會法定人數遠甚。孫氏得二百一十三票，其額亦尙未足決選總統最低限度票數之半。然當日國會議員流離轉徙，勢難全體報到；而護法政府自七總裁內變之後，生命不絕如縷，欲振作人心，重整旗鼓，孫氏固不能待規

註1 見一九二八年 China Year Book, p. 1218.

行以拯溺，其爲此亦勢使然也。孫就任後，卽任陳爲陸軍總長，且與之商議北伐。陳氏不奉令，孫乃免陳省長及粵軍總司令職。陳部葉舉等叛變。是時北京徐世昌自動辭職。黎元洪復任總統，已有命令再行召集舊國會。故十一年六月，葉舉等以國會恢復，護法告終爲辭，通電請孫下野。孫氏乃離粵赴上海。同年十二月，孫復借滇桂兩軍之力，驅逐陳軍，再回廣州。以國會已移北京，乃取消大總統之稱，仍以元帥名義與北方周旋焉。

第八節 國民大會之提倡與上海國是會議之憲草

初吳佩孚戰勝皖系，推倒段內閣後，九年夏卽主張取消上海和會，召集國民大會，制定憲法。而國民大會，則以全國各縣農工商學各會選舉代表組織之。一時內外輿論，多予贊許，惟張作霖表示反對。曹錕亦不願爲助，此說遂無形消滅。至民國十年十月，全國商會聯合會，及全國教育會聯合會，在上海開聯席會議，通過發起召集『國是會議』一案，由各省及各特別區議會、商會、教育會、農商工會、律師公會，及報界公會，八大團體各派代表三人組織會議，『討論國是，制成憲法』。其計劃蓋淵源於吳佩孚國民大會之主張者也。民國十一年五月，『國是會議』在上海開成立大會，然到會代表僅二十九人。代表十四省區，結果擬定一篇憲法草案，由張嘉森主稿，全案十一章，凡百有四條，其與國會所擬之憲法草案根本不同之點，卽在於採取聯邦主義。故其首章第一條卽明定『中華民國爲聯省共和國』。至分權辦法，則將中央與各省雙方之權

同時列舉，此其做加拿大聯省之制者也。惟於雙方列舉之上，冠以總原則曰，關於全國之事，由中央主之。關於地方之事，由各省主之。日後苟有權限問題發生，可根據此原則以判其所屬。此則其與加制稍有出入之處。其餘如採用一院制，以參議院爲全國立法之總機關，規定大總統由各省法團選舉，規定人民召回議員之方法，皆其異於前此一切憲法草案之處。然此種草案，雖經『國是會議』通過，當時並不能發生何種影響。惟至民國十二年秋，北京之新憲，及十四年執政府時期憲法起草委員所通過之草案，內中所採分權原則，頗與『國是會議』之草案有相類似處也。

註一 參閱張君勳國憲議附錄憲法草案全文第二章第五及第六兩條。又關於加拿大聯省分權方法，可參看陳茹玄聯邦政治

第五章 第二節

第十章 省憲運動之勃興及其結果

第一節 省憲運動之發端

自西南七總裁內訌，軍政府解體之後，國人目擊護法事業之失敗，全國統一之不可驟期，乃倡『聯省自治』之說，主張各省自動制憲，實行自治，然後再聯合各自治省，組織聯省議會，制定中央憲法，取先省後國之建設程序。其時實力派中，如湖南之趙恆惕，浙江之盧永祥，福建之陳炯明，雲南之唐繼堯，均極力贊助此種運動。民國九年十一月，湖南省政府首出宣言自治，着手制憲，先由省議會通過湖南制定省自治根本法籌備章程，內規定由省政府特聘十三人組織起草委員會，擔任起草；再由湖南各縣人民選出代表一百五十餘人，組織審查會，審查已成之草案。審查畢後，乃交全省公民投票複決。通過後，乃由省長公布。是爲中國各省自動制憲之第一聲。

註一 是時陳在福建漳州。

註二 參看十一年湖南省憲籌備處編印之湖南制憲報告書第三規程。

第二節 湖南省憲之內容

自民國九年十一月着手制憲，至十年十二月十一日湖南省憲草案經省民複決批准。十一年一月一日湖南省憲法遂公布施行。全文計十三章，一百四十有一條，可大別爲五部：一、人民之權利義務。二、省之事權。三、省政府機關之組織及省政權之行使。四、下級地方自治之組織。五、本法之修正及解釋。總綱中首標『湖南爲中華民國之自治省』及『省自治權屬於省民全體』。其省會議之組織一院制，議員名額以人口爲比例。男女均可被選，而議會之解散必經『全省公民總投票過半數之可決』。見湖南省憲法第四十四條 由省議會選出四人，交全省公民總投票決選，以得票最多數者當選。任期四年，不得連任。未滿任前可『由省議會提議交公民總投票表決，令其退職』。第五十二條 如犯謀反大罪時，省會可彈劾之，令其退職。至省務院設內務、財政、教育、實業、司法、交涉、軍務、七司。司長爲省務員，由省議會選二人，請省長擇一任命。省務院長由省務員互選。省務員對省議會負責，受議會不信任投票時，即須辭職。人民有創制及複決法律等權。預算由省長提出，交議會通過。採用強迫教育制度，義務民兵制度。對外宣戰時，省軍得受中央指揮。高等審判廳長及檢察廳長，由省會選舉；以下法官，則由省務院呈請省長任命。至憲法之修正及解釋，則規定每十年召集憲法會議一次，省議會及縣市議會均有提出修正案之權，惟修正案必交人民複決。而憲法之爭議，則由高

等審判應解釋及判斷之。此外於附則中聲明『國憲未成立前，應歸於國之事權得由本省議決執行。』
全文中最足令人注意者，則爲總投票制之用未免過濫。舉凡省會之解散，省憲之修正，省長之選出，省長之召回，法律之複決案等，俱由人民總投票行之。可謂積極求全民政治精神之發展者矣。顧愚於此不能無疑焉。大凡國民總投票之制，其施行僅限於地小人稀，或素有組織之社會，知識程度較高之人民。苟其聚無數無知之人民，平日已未參與，臨期莫詳事由，本無意見可言，迫以投票，將茫然不知所爲。且吾國各省戶口，至今未有詳實之調查，投票尤易於作僞。貪官劣紳，從而利用此機，以實行政治買賣。把持壟斷，上下其手。其尤桀黠者，或且從而欺民竊國焉。袁世凱借公民投票之名，以圖推翻民國，可爲前車之鑒。此吾於湘省總投票制之採用，不能不嫌其太早。該憲草案交省民總投票時，已弊端百出，所謂『公民總投票決定』者，早經以其自身之經驗，證明爲有名無實之具文矣。該憲至民國十三年十月曾經一度召集憲法議會，舉行修正，至十四年五月十三日始將修正憲法公布施行。其經修改之處，不外將舊時每二十萬人口選議員一名之規定，改爲每三十萬選出一名。舊時省務院設七司之規定，改將交涉及軍務兩司裁撤，僅存五司。舊時各司長由省會選出二人，請省長任命其一之規定，改爲完全由省長任命。舊時省長不得連任之規定，改爲得連任一次。此外關於司法之組織，新增數條，及暫行附則中各縣應出省議員之名額，其分配方法較前略有不同。

註一 參閱十一年十月北京華印書局出版憲法要綱下編。

耳。其餘則一仍舊觀，未有更動。湘省自憲成之後，戰亂頻仍，以力爲政，所謂根本大法亦不過一二武人利用品，得魚忘筌，視同敝屣，以言民治，則相去尙遠也。

第三節 浙江省憲之變遷

繼湖南起而制憲者，當推浙江。民國十年六月，浙江督軍盧永祥即通電主張各省自行制憲。同月召集

浙江省憲法會議，

其組織法由省會通過

該會議由省議會選出五十五人，

但省會議員當選者得過五分之二

及各縣縣議會各選一人組

織之。此外設憲法起草委員會；而起草委員，則由省議會所選出之五十五人充任之。見憲法會議組織法第八條起草委員

開會後，限三十日內將草案完成，即召集各縣所選之議員，會同省議會選出之議員，組織憲法會議。限於開

會後六十日內議決憲法。議決後，即由該會議公布之。此浙江省憲制成手續，較湘省爲單簡敏捷處也。計

自民國十年六月十六日開始制憲，至同年九月九日正式公布。

故又稱爲九九憲法

爲期不過三月。憲法全文，凡十七

章，共一百五十八條，內容大致與湘憲同，惟於議院、法院、省政院、審計會外，加設監察會，會員由縣議會與特

別市議會聯合選舉。有查辦行政司法官吏，審判行政訴訟，監視各項官吏之考試，及請省會懲罰議員等權。

註一 東方雜誌二十二卷十七號附錄。

註二 參閱自治學會發行之省憲輯覽乙編。

觀其組織頗類孫中山之五權憲法。

憲法第八十一條

此外復公布憲法施行法二十三條，其第一條規定國憲未成

立以前，應歸於國之事權，『得由本省議決執行之。』與湘憲第一百二十三條相同。此種條文，命意含糊，其疑義有二：一、所謂屬於國之事權，是否包括軍政、外交、一切而言；若然，則自治省將成獨立國。二、所謂由本省議決者，其權究屬諸省議會抑屬諸省務院權限殊不清晰，恐實行時必發生爭執與障礙也。惟浙憲雖經公布，迄未實行。至民國十一年浙江省議會乃議決將十年九月九日憲法交省民複決，並先由人民自由提出各種憲法草案，而以十年憲法作為草案之一，彙交人民複決。在複決之前，一切草案均交省憲審查會審查，而審查員則由各提案人票舉。至十二年一月，審查會議決草案三種：第一種，採行行政委員制。第二種，採責任內閣制。第三種，採省長合議制。以紅、黃、白、三色紙分印，稱為『紅黃白三色草案。』原定於同年八月付省民複決，以得票比較最多數之草案為省憲。惟屆時此項投票亦未舉行。至民國十五年一月一日浙省復有所謂『自治法會議』者，議決公布一種省憲，名為『自治法』，全文凡一百八十四條，所採原則與十年九月之浙憲無大出入。惟增加省民之生計一章，及改『憲法』之名稱為『自治法』而已。與該自治法同時公布者更有一種浙省『自治法施行法』，然以當時北京執政府之反對，繼以東南頻年之戰事，其進行

註一 民選省長，同時為省務院長。省務員由省會選舉。

註二 參閱民國十三年商務印書館之中國年鑑九二頁至一二九頁。

亦遂戛然中止矣。⑤

第四節 江蘇之省憲運動

湘浙省憲制省運動發生之後，江蘇省議會即通過民選省長一案，旋又提出制憲規程二十條。規定由省議會選舉委員二十三人，組織委員會起草。起草完畢，再交省會代表，及農、教、商、律師，各會代表合組之審查會審查。經審查會議決後，再由全省公民大會決定，並公布之。然該項規程未經議會正式通過。同時一部分議員擬定江蘇省制草案六十四條，其說明書中有云：『今世界盛倡民族自決之說，政治原動力，在下面不在上。……故本案以最初組織政府，及最後解決爭議之權，歸之公民。』⑥故案中採人民複決制之處甚多。又謂：『中央政府爲專管外交、國防，及最高司法之機關，以關稅、鹽稅、印花稅，及交通收入爲其經費。……而內務行政，向教育實業水利交通兵備等之立法行政事務，及地方法院，則以省政府爲統治之機關，而以地稅及以省爲範圍之他稅爲其經費。』是其對於省權列舉甚廣。該草案對於縣以下各級自治，亦採促進主義，由省政府

註一 參閱東方雜誌二十二卷第二號附錄浙江省自治法。

註二 蘇社特刊第一期省憲十一年出版。

負監督指揮之責，以冀扶植民治能力。然該草案始終未得正式成立，故亦無從交人民複決。至十三年七月江蘇省會乃通過『江蘇省自治法會議組織法』，惟因當時各團體之反對，亦卒未實行焉。

第五節 福建及其他各省之制憲事業

民國十年，陝西省會亦通過憲法會議組織法，主張以『學者起草，法團審查，人民總決』。惟無甚結果。江西省議員等，亦提出制憲議案，及省憲會議組織法案數次，卒因與省政府不能合作而打消。十二年一月，四川省憲起草委員成立，歷時月餘，草案告成。規定省長直接民選，省民有提案複決等權，大致與湘憲同。廣東省亦曾正式起草省憲，然終於未獲完成而中輟。民國十三年，福建省會制定制憲規程，舉出起草員，擬定草案，交由各縣教育，及農、商會等法團所組織之審查會審查。同年夏，審查完畢，交付各縣公民總決。至十四年一月十二日，已得五十五縣之可決，乃以同月十三日由省議會公布。惟同時閩省軍民當局，致函省會，否認憲法發生效力。謂北京執政府有『國憲問題尙未解決，省憲應暫緩』之命令，於是閩省之憲法，亦

註一 省憲輯覽丙編。

註二 省憲輯覽附錄。

註三 見十四年一月福建省議會公報第一期法制欄。

遂無形消滅焉。^①

總是觀之，民國九年以來之省憲運動，除湘、浙兩省尙得一紙有名無實之省憲外，其餘各省或僅有制憲動議，而未起草。或起草完成，而未經正式通過，及公布。或乍經公布，而即行打消。其成效可謂俱等於零。至於今者，中央集權之說甚囂塵上。省憲運動久已寂然無聞矣。

註一 參閱東方雜誌二十二卷第三號內外時評欄。

第十一章 國會第二次之恢復與『曹錕憲法』之完成

第一節 舊國會之復集北京

奉直合力倒段之後，十一年三月奉直兩方又相火併。結果直系戰勝，曹錕、吳佩孚遂爲北京政府之『狄克推多』。忌徐世昌之親奉也，決計逐之。乃倡『恢復法統』之議，請黎元洪復任總統。吳氏至此，不復再談其昔日國民會議之主張矣。十一年六月二日徐世昌『自動』下野。同月十一日黎元洪入都，即撤銷

註一 奉直之戰爭：曹錕、張作霖戰勝皖系，（即段祺瑞系）即請徐世昌任靳雲鵬爲內閣總理。曹錕爲直、魯、豫三省巡閱使。張作

霖則爲東三省巡閱使外，兼轄察哈爾、熱河及綏遠三特別區，並欲伸其勢力於長江流域。民國十年，江蘇督軍李純死，奉直兩方俱欲爭此地盤，卒爲直派齊燮元所得。六月兩湖巡閱使王占元所部軍隊譁變，洛陽吳佩孚南下平之。乃派蕭耀南爲湖北督軍，至是直系在長江之勢力益形穩固。時國民黨領袖，與段祺瑞、張作霖謀倒直系，未幾徐世昌任命由張作霖提出之梁士詒爲國務總理，爲直派吳佩孚所不滿。適其時華盛頓會議，中日代表爭山東問題正烈，梁內閣電中代表，對日讓步。吳乃通電痛詆梁氏，梁遂請假不視事。十一年三月，張作霖稱吳抗中央命令，率兵入關討伐直系。四月奉直兩軍在京津間開戰。徐氏下令阻止無效。五月中旬，直軍大勝，奉軍退出關外，而奉、直之戰遂告終結焉。

民國六年解散國會之命令。是時廣州護法政府適有孫陳決裂之事發生，一部分留粵議員，亦遂紛紛北上。故舊國會至十一年八月一日得以有過半議員之報到而開會於北京。自曹吳『恢復法統』之議起，議員等卽一方宣布徐世昌罪狀，擁黎元洪爲總統。一方聲言：『護法大業，既已完成，西南各省因護法而成立之一切組織，亦應於此終結。』蓋至是，該議員等又直取消廣州護法政府矣。是時，直系將領孫傳芳等亦倡孫中山、徐世昌同時下野之議。孫氏通電有云：『廣東孫大總統原於護法，法統既復，責任已終，功成身退，有何流連？北京徐大總統新會選出，舊會召集，新會無憑，連帶問題，同時失效。所望兩先生體天之德，視民如傷，敝屣虛榮，及時自退。』云云。當舊國會之復集也，北京尚有所謂『新新國會議員』者，起而反對。該議員等爲民國九年十月北京『安福國會』解散之後，由徐世昌以大總統命令，依照民國元年國會選舉法及組織法所產生。惟徐氏命令發表後，遵照舉行選舉者，不過十一省區。已經選出之議員，淹留北京，一載有餘。以人數未足，始終不曾開會。及『恢復法統』之議起，此般『新新國會議員』乃通電全國，謂：『新舊國會既失監督政府能力。』而『新新國會』乃爲民意所歸。並痛詆舊國會議員，謂其與安福勾合，人格喪失。且力陳其法律上不可恢復之理由。惟當時實力派已決計擁護舊國會，對於此等反響，毫不加意。『新新國會』

註一 見劉楚湘癸亥政變紀略第五頁所載國會議員之通電。

註二 十一年五月廿四五各日上海新、中兩報新新國會議員通電。

議員，亦旋即星散焉。舊國會恢復之後，復有民八、民六議員列席資格問題之發生。蓋自民六國會解散之後，大部分議員南下列席於民八廣州之國會。其未到會者，多被民八國會除名，而以候補議員補充。此次國會恢復，如係恢復民六國會，則民八補充之議員，不應列席，而被除名者，理宜復職。如係恢復民八國會，則彼除名議員，不當復職，補充者應繼續列席。此項問題在國會爭執甚久，終於多數主張繼續民六國會之工作。而民八補充之議員，遂失其列席資格。民黨議員，以此舉無異否認西南護法時代之建，深致不滿。孫中山亦宣言法統不明，不能承認黎氏爲大總統云。

第二節 黎元洪總統任期問題

初黎氏復位，自知個人任期，必成法律上問題，故其通電有云：『法律問題，應由國會解釋。元洪謹於十一年六月十一日入都，暫行大總統職權，俟國會開會，聽候解決。』惟國會開會後，總統任期問題久擱不議。司法總長張耀曾謂：『黎元洪六年七月之離職，乃事實上之離職，非法律上之離職。馮國璋之代理，乃事實上之代理，非法律上之代理。今次復位，且任期尚有一年三月餘。』駁之者則謂馮國璋代理之期間爲有效。黎氏任期僅能補足洪憲改元之八十三日，及復辟之七日。而依附黎氏者，又謂黎氏任期，須由袁世凱召集

註一 參看吳宗慈中華民國憲法史後編第九章十五頁至四十九頁。

修改約法會議，舊約法失效之日起算。如是，當延至十四年九月始滿。議論紛紛，各執一說。至民國十二年五月，國會議員某，始提出解釋任期案，謂：『黎元洪此次復職，爲補足洪憲改元，迄袁世凱死亡之日，其任期爲百六十日。』而黎氏自十一年六月十一日復任，迄今已三百三十餘日，業超過任期一百七十餘日。應由黎氏自動退位，依法由國務院攝行總統職務，一面速組織總統選舉會選舉次任大總統。』同時繼之提案者，二十餘起。黎氏知不可久留，乃咨催兩院查照總統選舉法，準備大選。於是兩院議員四百餘人，發表『制憲選總，同時並進』之主張。決定於十二年八月三十一日以前，完成憲法。於九月三十日以前舉行選舉。

第三節 國會制憲事業之遷延

舊國會恢復之後，既宣言繼續民六國會之工作，其主要職務自在制憲。議員中之稍明達者，有鑑於舊國會兩遭解散，顛沛流離，飽經憂患，而護法一役，重累國人以兵革之苦。今三次集會北京，若再不將憲法完成，將何以對天下後世？然集會之後，憲法會議，仍往往以不足法定人數而流會。於是乃有減少出席法定人數之提議。案照民國二年國會組織法，則議定民國憲法，非兩院各有總議員三分之二以上之出席，不得開

註一 將袁氏下令取消帝制後之數十日加入。

註二 劉楚湘癸亥政變紀略第一頁至三十頁。

議。非出席議員四分三以上之同意，不得議決。」

國會組織法第二十一條

據此，則憲法會議至少須有參議員一百八十

三人，及衆議員三百九十八人之出席，始得開會。限制若其過高。乃於十二年三月議決修正爲「非兩院有總議員五分之三以上之出席，不得開議。非出席議員三分之二以上之同意，不得議決。」至是憲法會議止須有參議員一百六十五人，衆議員三百五十七人，即可開會矣。旋又以議員出席須加獎勵；故至同年五月更修改憲法會議規則，規定每次出席憲法會議者，給出席費二十元，缺席者扣歲費如之。又請假須有議員五人證明，缺席過二次者除名。議已成，卽由政府每月添撥制憲經費十七萬元爲出席費之開支。議員於歲費旅費之外，乃至出席亦復索費，貪鄙之風，爲世所僅見。其不爲輿論所容固其宜矣。

第四節 黎元洪之被迫離職

初黎元洪復位，以唐紹儀爲國務總理。唐直系勢燄未入都。至十二年一月，乃正式任命張紹曾爲國務總理。張閣初成，亦以和平統一爲政策。欲以協議方法解決時局糾紛，未見實行。同年六月，張內閣復以黎元洪指撥制憲經費，不交閣議通過等等爲辭，提出總辭，且相率離京。政務無人負責，京畿軍警到總統府索餉。而京畿衛戍總司令王懷慶，陸軍檢閱使馮玉祥以月餉積久，無法應付，呈請辭職。黎氏疊電曹錕，均不應。乃於六月十三日通電全國，謂：「去年復職，歷經咨催國會遴選替人，但得憲法早成，於願已足。若謂延長任

期，競爭選舉，匪特毫無是跡，抑且毫無是心。何嫌何疑，而相脅迫個人自由，橫被侵奪，更何能執行職務？萬不獲已，權移天津。望邦人君子主持正誼，俾毀法之徒，絕跡吾國。……」同日，准張閣辭，任命農商總長李根源署國務總理。旋即出都赴津。黎去後，王懷慶馮玉祥等，宣告復職，擁護國會。當軍警索餉鬧宮時，有谷鍾秀致曹錕一電云：「邇者張揆出亡，軍警騷動。大好都市，突陷恐慌。發縱指示，昌言驅黎。萬目睽睽，公將蒞止。夫以公盛德豐功，何求不獲？循序依法，尙有何人敢抗顏行？乃逢迎公意者，忽急爭翊戴之功，而猖狂妄行者，遂甘冒不韙之舉，以致紀綱墮壞，中外訾謗。卽所欲倖成，何所持以號令國人，昭示後世？……」觀此亦可見遼退位之原動力所在矣。○黎氏離京時，其印璽中途爲直隸省長王承斌邀截，復被逼簽名發電，向國會辭職，並將大總統職權交國務院攝行。事後黎氏雖通電聲明被迫簽發之電不能認其有效，然已辭職之內閣，卽借此召集，「依法代行大總統職權。」是時參衆兩院議員，知黎氏之難再擁，遂議決「自六月十三日起，黎元洪所發命令文電，概不生效。」蓋非此不能撤銷李根源之署閣，而擁出曹派高凌蔚等之攝閣也。其附勢趨炎，不識法律爲何物，於此可見一斑。惟當時亦尙有少數國民黨員通電反對此項議決。黎氏在津聞之痛憤，謂「國會附合暴力，獎勵叛亂，自絕於天下後世。」其所議決，決不承認。又補任唐紹儀爲國務總理，未到任前，暫以李根源兼署。然

註一 十二年六月十四日上海申報。

註二 原電見癸亥政變紀略四二至四三頁。

堂堂民國大總統，託庇於租界，以發號施令，可憐亦復可恥矣。

第五節 少數議員在滬之集會

直系以暴力逼走黎元洪後，國會議員中之少數，以避軍閥之惡勢力，主張南遷者。而浙江軍務督辦盧永祥，亦於六月二十三日通電歡迎議員等南下制憲。於是議場決設上海。七月十四日舉行集會式，兩院議員出席者約二百人。發表對內對外宣言，謂俟足法定人數，即正式開會，行使職權。並謂『留京議員，陷於強暴，即有議案，不生法律效力』。惟留滬議員開會尙未成功，而復有民六、民八之糾紛。初民國十一年八月國會復集北京，國民系議員必欲繼續廣州之憲法會議，於是有民八、民六、法統之爭。政府爲調停計，乃設一『政治善後討論會』，以位置民國八年在廣州遞補之議員。然爭仍未息。迨六月十三日之政變，來滬議員恐北京急於選舉總統，或將民八分子湊足法定人數；因是一律招請南下。惟民八議員不承認黎元洪爲總統，故『移滬國會』內部，復有法統之爭，漸呈破裂現象。而拜金議員，亦多惟利是圖，騙取旅費月費後，蹤跡飄忽，來往無定。正式開會，遂成絕望。黎氏離京，坐守天津租界私邸中，至九月初旬在滬議員發電促黎來滬，黎乃蒞止。初，孫文及民黨議員因法統之爭，並未承認黎之爲大總統。浙江亦曾宣言自主，在未統一前，不服從中央命令。故此直系逼走黎氏，浙、粵各方俱憤直系武人之橫暴，惟不願擁黎爲總統。黎之來滬也，原欲

在蘇收集議員，組織政府。而蘇省紳商，懼其引起戰爭，糜爛地方，亦不贊成。於是黎之計劃遂歸失敗。議員等更徬徨無所依歸。延至九月中，北京以急轉直下之勢，實行賄買，且輦金來滬，極力運動。議員等遂又紛紛北返。而曹錕之賄選告成功矣。

第六節 賄選之告成

十二年七月二十四日，曹錕發一促進制憲之電，對於大選，則不提及。民黨議員呂復等，質曹云：六月十三日政變，『若不明其責任果當誰屬，非但議憲不足以遏亂萌，而黎元洪之任期，與此次出京，是否即係大總統選舉法上所指之「因故」？』選舉法第五條第二項云：大總統因故不能行使職務，應由國務院攝行其職務云云。二者未經解釋確定之前，即使選出總

統，恐亦不足以釋天下之疑，而箝議者之口也。』至八月終，議員離京者已有三百八十五人。然南下者亦多爲利而來，初無一定宗旨。八月二十四日，北京議員由吳景濂開談話會，議定議員每次出席費一百元，以餌議員返京。又以衆議員任期至十月十日屆滿，護法時期之集會除外提議延長任期，至下次議員選舉完成始止。於是

南下議員，即陸續返京。自政變後，北京兩院流會至數十次，至九月七日，衆院常會竟復開成，即通過延長國會任期案。至九月二十六日，參議院亦開成常會，對延長任期案，即予可決，咨達攝閣，十月四日正式公布。

註一 參看辛亥政變紀略一〇〇頁至一一八頁。

『先憲後選』原爲曹黨掩飾觀聽之計；嗣以糜款已多，憲法會議久未開成。衆議院副議長張伯烈主張先行大選。議長吳景濂乃於九月八日開選舉總統預備會，即以五百元之出席費，於十二日先開總統選舉會一次。然此次之會，到者僅四百二十餘人，距大總統選舉法規定之五百八十一人，尙差一百五十餘人。迨票價問題，經兩旬期間之切實協商，於十月一日開始填送五千元支票。十月四日即有五百五十餘人出席，開成憲法會議。於是吳景濂即以總統選舉會名義，發出通告。訂於十月五日開會選舉。至五日總統選舉會竟然開成，簽到者五百九十三人，投票總數計五百九十。曹錕以四百八十票之大多數當選爲總統。

第七節 各方對於賄選之反響

曹錕謀當選總統，向議員行賄，經數月之接洽，至大選前四日始實行填送支票。浙籍議員邵瑞彭得此支票後，將其製成銅版，向京師地方檢察廳告發。惟該廳處軍閥積威之下，未能實行偵察。其時旅滬拒賄議員，尙有百餘人，聯名發表宣言，『明正賄選之罪，一致聲討。』浙江盧永祥、奉天張作霖、淞滬何豐林、四川

註一 癸亥政變紀略二二一頁。

註二 選舉詳情見十月六日北京日報紀載。

註三 見癸亥政變紀略賄選鐵證章附有製成銅版之五千元支票。

熊克武、雲南唐繼堯、廣東楊希閔、廖仲愷等，均先後通電反對賄選。十月十日，上海有國民討曹遊行大會。杭州有救國大會。各省學生亦羣起爲誅議員，討曹錕之運動。上海工商學各界，開省區公民大會，議決將此次應選與受賄之『猪仔』議員，由各本省各法團抄沒其財產，并削除其籍貫，以示與衆共棄。浙皖各省，更有學生搗毀議員住宅，發起『鑄像除奸會』，將受賄議員一一鑄成鐵像者，亦可見當時人士之痛憤矣。惟曹錕經營大選，已及一年，耗款至千數百萬，始得如願以償，萬不肯以各方之反響，而沮其攫取大位之志。故民國十二年十月十日，遂由保定入京，宣布正式就大總統職焉。

第八節 賄選後憲法之草草完成

當十一年八月，舊國會恢復，集會北京時，即決定繼續民六制憲之工作。而護法時代之所議，則一概不提。民六國會被解散時，憲法草案一部分，仍未經過二讀會，其最要者爲地方制度一案。故自十一年八月十日，至十一月二十五日，憲法會議迭開審議會，將民六懸而未決各原案，及修正案，重付審議。並將審議結果，先後交憲法起草委員會起草。該起草委員會，乃草定地方制度修正案，全章凡十條。並於憲法原案國會章前，增加國權一章，凡十六條。『以明定國家之組織，劃分中央地方之權限。』於十二月二十三日，提出憲法

會議。嗣後又草定生計及教育各一章，於十二年四月提出憲法會議。然地方制度及國權章提出後，議員中省憲派與反省憲派，爭持甚烈。中立派乃聯合兩派代表，爲三方面之協商。擾攘幾半載，至十二年六月十二日始將地方制度及國權兩章協商完妥。然未及經過二讀，而政變陡起。黎元洪被迫離京，兩院議員紛紛赴滬。憲法會議流會至數十次，不能成會。同時曹錕圖謀大選，以重利餌回一部分留滬議員。至十月四日，憲法會議之法定人數，又復湊足。是日憲法會議，即將地方制度全章完全通過二讀會。五日組織選舉會，選舉曹錕。六日又將國權一章及他項懸案盡數通過二讀會。同日由主席指定藍公武等三十人，整理憲法全部條文字句。按照憲法會議規則應交原起草委員會整理十月八日，憲法全案遂通過三讀會。而生計、教育兩章則屢擱未議。至十月十日，憲法全案遂由憲法會議公布。計此次憲法會議之開會，不過三次，爲時不及七日，遂舉十二年久孕不產之大法，全部完成。六七載爭論之問題，不議而決。進行之速，儼若有神，豈彼議員等前後之不相若有如是耶？噫！

第九節 關於十二年憲法內容之評論

民國十二年十月十日，北京『賄選議員』所公布之憲法，原爲民二天壇憲法草案演進之結果。其其二讀之完成，三讀之通過，及全案最後之公布，俱在賄選告成之後。論理議員受賄，已有鐵證，雖在武力壓迫

九節。

註一 參觀吳宗慈民國憲法史後編第十二章六十三節，及六十四節，又第十三章六十六節，第十四章六十八節，第十五章六十

之下，法庭不能行使職權，以懲戒違法者。而在法律上彼等即皆不可赦之罪人。其議員資格，當然喪失。故受賄後所通過之憲法，自應不能發生效力，而爲之詞者，則謂受賄是一事，議憲又是一事。議員受賄，國有常刑。然其依正式手續而產生之憲法，則不能認爲無效。此說雖辯，究屬牽強；蓋「娼婦不能產合法之嬰兒」，固人所同知也。然姑舍是，今僅就該憲內容摘要評論，以供研究憲法學者之參考。十二年憲法全文共十三章，都一百四十一條，其與民二、民六時代憲法草案不同之要點，即在國權與地方制度兩章。國權一章列舉中央與各省所有權限各若干條，其未經列舉事項，性質之關係國家者，屬於國家，關係各省者，屬於各省。十二年憲法第二二條其制度精神，酷類民國十一年上海國是會議所起草之聯省憲法第二章中所規定也。此章無異承認中國已改單一爲聯邦。但其條文中，則避免「聯邦」或「聯省」名詞耳。是其與民二、民六草案，根本相異之處也。至地方制度章，則將全國地方，分省、縣二級。省、縣機關之組織亦爲規定大綱。各省得自由制定省憲，惟制定省憲之機關，亦爲該章所規定。憲法第一百二十四條至一百三十五條此蓋當時省憲派與反省憲派爭論之結果也。聯治之說，民十以後，漸得國人同情。十二年憲法似欲取其精神，而避其名號。聯治可採用乎？反對者謂其破壞國家，違反我國歷史上久大一統之習慣。余謂地方自治在中國亦有歷史上久遠之基礎。考吾國省制，起於元代之中書行省，歷今已五六百載，根基久遠不易廢除。而省治發達，肇自前清。咸同間，洪楊之亂，蔓延全國。中央無力削平；各省乃起而自衛；練兵籌餉，均獨斷行之。迨平定後，一切善後事宜，均各省督撫是賴；而督

撫遂不啻地方之南面王。是爲各省權重之始基。遜清之季，頒明詔，預備立憲。各省均設諮議局；對於本省政務興革，有議決之權；對於地方行政長官，有糾舉之責。是爲省民自治之雛形。辛亥革命，西南各省首舉義旗，推倒滿清。起義各省，各治其兵，各立其政，儼然獨立國家。南京代表中央之臨時政府，爲各省代表之所創立。制定約法之參議院，亦爲各省代表之所組織。先有省而後有國，其建造之程序，與美利堅、德意志諸聯邦大國，如出一轍。故採用聯省制，決非違背吾國歷史之習慣。獨怪十二年憲法已採聯治分權之原則。而又忌諱聯治之名稱，殊不知其用意所在也。

該憲第二十三、四、五各條，列舉中央與各省各有或共有之權。第二十六條，則謂除各條『列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其性質關係國家者，屬之國家；關係各省者，屬之各省。遇有爭議，由最高法院判決之。』又第二十八條規定『各省法律與國家法律牴觸者無效……其疑義由最高法院解釋之。』據此，則最高法院有取消省法之權，並未有取消國法之權。如是國法侵奪省權，法院何從糾正？則所謂『屬之國家』『屬之各省』者，其分界蓋至危矣。又第二百零八條『法律與憲法衝突者無效。』惟裁判權屬之何方，則並無規定。惟第三百三十九條云：『憲法有疑義時，由憲法會議解釋之。』揣其意，殆謂法律與憲法衝突時亦

註一 參看陳茹玄聯邦政治第八章第十節。

註二 或謂該條所指『事項』，乃其未經國法或省法取締者而言，故不至有取消何方法律之事實發生。不知苟無法律取締，紛爭發生，已無爭議發生，何待法院裁決。故有爭議發生，則該種『事項』必同時包含法律問題也。

由憲法會議裁判之也。夫裁判國家法律，與各省法律之衝突之權，已於第二十八條授諸最高法院；而裁判國會法與憲法衝突之權，則由憲法會議行使。是憲法會議之權，遠在最高法院之上。而按第四百十條之規定，則「憲法會議由國會議員組織之」，以國會議員組織之機關，裁判國會法與憲法衝突之問題，是何異以被告裁判原告？其弊已詳上章茲不贅述國會至此，真可爲專制萬能之機關矣。

至於關於地方制度之規定，憲法共有十一條。首分地方爲省縣兩級。次予各省以制定省自治法之權。惟第二百二十六條明白規定省自治法制成之方法。第二百二十七條又詳細規定省政府之組織。第二百二十八條並縣自治之各種組織亦詳及之。第二百二十九至百三十一條則更將省縣之關係，一一爲之規定。此則與國權章所採之分權原則，難免矛盾者也。地方自治機關之組織，在單一國家，則應由國會立法規定。在聯邦國家，則當歸各邦或各省自行立法規定，而皆不宜於中央憲法詳細條列者也。蓋地方制度，最要能適合地方情勢。以我國之地大民衆，而必令各地方機關之組織，整齊劃一的規入國家之百年大法中，苟有與地方情勢相鑿者，舍修改國憲外，各省無法補救。其弊豈勝言哉！且管細究單一國，除國家政府外，卽爲地方自治團體。而聯邦國家二者之外，更有一介居其間之邦政府。聯邦憲法對於邦政府之權限，無論其爲列舉，或爲概括，往往有詳細之規定。至於邦政府之組織，則鮮有規定者。有之，亦不過如美、瑞憲法，限制各邦之「必

爲共和政體，及新德憲法限制各邦之必採責任內閣制度者而已。至於地方自治團體，如縣市者，則由各邦自主，中央憲法固不過問，中央議會，亦不干涉。蓋不如是，則地方自治不能發展，中央與各邦權限不能分清，聯治之精神盡失矣。今十二年憲法，已將中央與各省之權，平等的列舉於國憲，是直採用聯治分權之原則，自應予地方以充分之自治。乃第十二章又忽規定各省之縣政府當如何組織，如何選舉。一切爲國憲所支配，尙何自治之足云？若謂該憲本旨，原採單一集權制度，則不應將省權與國權平行列舉於憲法中，使地方與中央於對抗地位。蓋單一國家，地方機關俱帶有代表中央性質，且存在於中央權力之下者也。故其組織及權力，應受國會法律之支配。如普魯士之十二省，政府一方代表中央，一方主持地方自治。中央對於各省，不獨可監督其行政，並可干涉其立法。如法蘭西之八十六道（86 Departments），爲純粹中央之行政區域。官吏之任免，法令之興革，莫不大權操諸中央。苟此種地方機關之權力，一一規定於國家之根本法，則地方與中央已成兩相平等之機關，中央豈復能操縱自如耶？故地方制度無論在單一國，或在聯邦國，俱不宜於中央憲法詳細規定也。

再就十二年憲法所規定地方制度之內容觀之，亦覺殊多缺憾。第二百二十七條第二項云：『省設省務

註一 奧大利聯邦憲法，雖有邦立法行政組織大綱，並規定大總統得解散邦議會，然奧制偏重中央集權，非完美之聯治，不足爲法。關於此點可參閱陳茹玄聯邦政治第七章第九節。

院，執行省自治。行政以省民直接選舉之省務員五人至九人組織之。任期四年。』第三項云：『省務院設院長一人，由省務員互選之。』此蓋竊取瑞士各郡與普魯士自由邦及美國各邦之制度拉雜入諸憲法者也。今先將普美瑞各制述要如下：（一）普魯士自由邦，不設總統，僅有對邦議院負責之內閣。內閣總理，由邦議會選舉。其餘閣員，則由總理指定。總理及閣員均對議院負責。（二）美國各邦，設邦長（Governor）一人，或添副邦長一人。及各部長若干人。大抵皆由人民直接選出。嚴持分權主義，不對議會負責，故行政機關呈多頭現狀。（三）瑞士各郡（Cantons）概用委員制，行政權由五人至十三人之委員會主持之。各郡委員，大概由郡議會選出，然亦有由人民直接選舉者。任期從一年至五年不等。上述三制，形式雖有不同，而其為多頭行政則一。瑞士小國，其所謂郡，猶我國之村市。人民易以監督，且少政黨之爭，故行政多頭，亦不為弊。至普魯士則採用純粹的議院制度，閣員對議會負責，議會可時時監督。且內閣總理有指定閣員之權，事實上即為行政元首，責任亦無不中集之患。吾國各省之大，不可與瑞士諸郡同日語。今省務院已由省民直選，當然對省民負責。試問各省人民，能如瑞士郡民之監督其行政委員否？吾知其必不能也。且省務院長與省務員同為民選，非若普之總理有指定閣員權者之能中集其責任，而受議會之節制也。人民不能監督，議會不能節制，此羣龍無首之省務院，一旦內部發生意見衝突，吾不知其將何所適從？美利堅各邦採用分權原則，立法與行政各自獨立，而其邦長與各部部长復同為民選。部长與邦長成爲平等同僚，致令內無負責之中心，外無直接

之監督，行政效率，因之大減。識者莫不病之。奈何欲蹈其覆轍耶？然則省行政應如何組織耶？曰，採普制，廢省長，由省議會選出總理，以組織對省會負責之省務院可也。或採分權原則，以民選省長，獨自任免行政各員，與議會對峙亦可也。即以民選省長，組織對議會負責之省務院，亦未嘗不可也。蓋行政最忌失其重心，事權貴中集，責任貴專，一方不至浮泛無歸，不可不察也。

其餘各條批評，見天壇憲法草案章，茲不贅述。

第十二章 臨時執政府之組織及其制憲工作

第一節 曹錕之退位及段執政府之組織

曹錕稱總統後，始以高凌霨代閣，繼任孫寶琦爲國務總理。孫閣成立後，即設『憲政實施籌備處』，預備實行憲法。又發起和平大會，求全國領袖共謀國是，終於主張不行辭職。七月乃命顧維鈞代閣。旋改命顏惠慶爲國務總理，時江浙戰爭爆發於東南，奉直兩軍又再次喋血於東北。直系雖戰勝於東南，然東北方面以馮玉祥之倒戈，反攻北京，通電主和。迷信武力統一之吳佩孚遂陷絕境。吳入京後，逼曹下野，以黃郛代閣，並取消宣統帝號。惟曹解職後，東南各省通電請段祺瑞主持中樞，響應者甚衆。馮玉祥、張作霖亦表示擁護段氏。乃於十三年十一月二十二日入京。黃郛自動辭職。段氏卽下令就執政職，並公布臨時政府制。任命沈瑞麟、李思浩等爲各部總長。該制共計止六條，規定臨時政府，以臨時執政，總攬軍民政務。對外代表國家，不設監督機關。執政下，設九部。各部總長合組國務會議，不設總理，以臨時執政爲主席。其國務會議實兼總統內閣，國會三者之權力而有之。組織之單純，權力之中集，爲民國有史以來所僅見之制度。然終於緩衝無地，

窒礙難行，一年之後，又改轍也。

第二節 善後會議與國民會議

執政政府成立之後，段祺瑞即擬召集『善後會議』以解決當前重要問題。故十三年十二月二十三日，公布一種善後會議條例。定於十四年二月一日召集各地方軍民長官之代表，及政府認爲『有大勳勞於國家』或『有特殊資望學術經驗』之人於北京開會。『此會專爲整理軍事，財政，及籌備建設方案而設。質言之，即溝通各方意思……共謀和平統一。』惟憲法問題，則應另行『組織國民代表會議，由人民公意解決，以符主權在民之意。』被邀者，有一百三十餘人，幾盡屬國內實力派之代表。該條例公布後，國民黨人，謂其列席者未有人民代表，不予贊同。廣州且有反對出席善後會議之示威運動。初民黨首領孫文，自十三年十一月受北京各方之電邀，即離廣州北上，並有召集『國民會議』之主張。先由現時實業團體、商會、教育會、大學、各省學生聯合會、工會、農會、反直各軍代表、及政黨、九種團體代表組織『預備會議』，議定召集『國民會議』之方法，以謀統一。更準備將第一次全國國民黨大會宣言，及所附之政綱，作爲『建國

註一 見東方雜誌二十二卷第一號參考欄善後會議條例。

註二 見段祺瑞十三年十二月三十日通電。

議案，』提出於國民會議。後經段氏再三設法疏通，孫氏答應不再爭『預備會議』之名稱。惟要求於善後會議中，容納民間九種團體之代表。及關於軍、財、要政，須由國民會議議決。段氏表示相當容納。故至十四年一月二十九日電聘各地總商會、各省區教育會、省議會、農會，首領爲專門委員。對大會議案有審查修正權。惟民黨意仍未滿。二月一日善後會議開幕，民黨會員均不出席，後經極力拉攏，至十三日始足三分二之法定人數，而開第一次會議。乃舉趙爾巽爲議長，湯漪副之。●二月十九日，執政府將擬定『國民代表會議組織條例』七十五條，提交善後會議。經該會修改討論至四月十八日議決國民代表會議條例凡三十九條，是爲該會對於國家根本問題之第一要案。然當時論者，謂段政府由時會造成，完全以實力爲基礎，『在法理上由此種政府之意思而產生之善後會議，並無立法及解決國家根本問題之權利。』●段氏左右雖嘗謂：『曹錕憲法革臨時約法之命，執政府則革曹錕憲法之命，』章士釗語以斷臨時約法之失效。然其所持理由，似屬幼稚可笑。加以當時國民黨有力之反對，故段氏擬定之『取消國會』及『聲明臨時約法失效』二令，遲遲不敢遽下；而執政府法律上之位置，因之益形搖動。●

註一 見善後會議公報第二期議事錄。

註二 見京報王愷著對時局下一觀察文由東方雜誌二十二卷五號轉載。

註三 取消法統之令，直至十四年四月二十四日善後會議閉會後始下。

第三節 國民代表會議條例

國民代表會議條例，爲善後會議所通過議案中之最要者。據該條例所定，則國民代表會議之職務，全在於制定憲法；而財政、軍事，則另設『善後委員會』以處置之。該會議議員，由各省區人民選出，選舉方法，大抵與元年之衆議院議員選舉法相似。各省議員額數最多者有二十七人，最少者有十六人。每特別區八人。蒙、藏、青海共四十三人。華僑十六人。約計五百人。並定召集後自開會之日起，以三個月爲期，必要時得延長一月，即須議決憲法，並宣布之。

見國民代表會議條例第八條

其最足令人注意者，則爲憲法起草委員會，不由國民代表會議產生，而由政府指員組織。竊怪國民會議之主要任務，既在制憲，胡獨於憲法起草一權，靳而不予，而必由政府把持。將謂事實上較便利歟？所得人材較優異歟？抑以不如是，則政府對於新

見該條例第四及第七兩條

憲不能操縱，其自身地位，不得一層保障歟？由前之說，則直謂兩機關制憲較一機關爲便利，私人所派代表較衆意所屬之代表爲優異也。由後之說，則政府直自包辦憲法足矣。又何必以國民會議裝飾門面耶？憲法爲國家之根本法，所以代表全國人民最高之意志者，故必由人民的機關製成。今該條例將憲法起草委員

註一 參閱善後會議公報第三、四兩期所載『軍事善後委員會條例』及『財政善後委員會條例』

註二 該條例第二條『國憲起草委員會委員由各省軍民長官，各推舉一人。每區長官各推舉一人。臨時執政選聘二十人。內外蒙古、西藏各二人。青海一人。仍由臨時執政分別選聘。並定期召集之。』

會，歸由執政及各省軍民長官派員組織，而國民代表會議之自身，不過立於畫諾之地位，此實違背國民制憲之精神；其結果必有下列之四大弊：

一、表面上國民會議操制憲最高權，事實上起草委員可決定一切；因起草委員爲政府代表，得實力爲其後盾。

二、起草委員既銜府方及各省軍民長官之命而來，發言不得自由，在會場無異傀儡，操縱其後者，多屬國人唾視之武人政客，必不能得良好憲法草案。

三、政府各方已可操縱起草委員會，更可借起草委員會以遙制國民會議，必使後者曲從其所欲望而後已。

四、起草委員既爲各方實力派之代表，起草憲法時，必將法律根本問題與私人利害問題混爲一談，難得正當解決，將來失望之少數，必借端破壞國民會議。

或曰，北美合衆國一七八七年之憲法，起草會亦由政府選員組織，何以吾國不能行耶？不知美國憲法，在革命成功之日起草，當時革命領袖，大抵皆民意所歸，授以此權，於勢於理均所應然。吾國自袁氏毀法稱帝之後，所謂政府者，大抵皆憑借一時武力爲『五日京兆』，十餘年來，全國鼎沸，人民將無噍類，試問孰非此輩『軍民長官』之所賜？國人之視此輩『軍民長官』，方若虎狼；利害懸絕，不可同日語。今必曰政府爲

民父母，吾意卽若意。起草憲法，吾可爲若代庖；未免欺人過甚矣。

國民代表會議條例，於四月二十四日經段政府公布，然受民黨反對，輿論亦多不贊同。各省有不遵令舉行選舉者，故該會議始終未曾成立。

第四節 臨時參政院之成立

善後會議，主要成績，爲通過國民會議，及軍事、財政、三大提案。然所議決，各方實力派早存無足輕重之心，不願受其拘束。段氏亦不過借此以敷衍場面而已，本不敢希望其實行。爲容納善後會議議員，及延長政府之壽命計，段氏復於四月十三日公布一種臨時參政院條例。該院議員除新加入各省區議會議長一人，及各省區法定各團體之會長互選一人之外，其餘仍爲執政及各軍民長官所委派之代表，實一變相之善後會議也。該院任期至正式政府成立之日爲止；其職務爲輔佐臨時執政，議決臨時執政重要提案；而對外宣戰、媾和，或締結條約，必經該院之通過。故其權力幾與國會等。以政府屬官之行政會議，行使國會大權，亦未免受入譏議者也。臨時參政院於十四年七月三十日，在北京開會，由執政特派趙爾巽爲議長。

註一 臨時參政院條例第一、二兩條見東方雜誌第二十五卷第九號參考資料。

註二 臨時參政院條例至五月一日復有修正案公布，然不過增加執政及各地軍人領袖代表而已；其他無所變更。

第五節 國憲起草委員會之成立及其工作

善後會議雖已閉幕，而由善後會議產生之機關，如臨時參政院，國民代表會議籌備處，軍事善後委員會，財政善後委員會，國憲起草委員會，國政商榷會，建設會議等等，名目繁多，不勝縷述。其主要作用亦不外在於聚軍人代表，失職官僚，過期議員，及所謂名流與政客於北京，使各有噉飯之地，不與當局為難而已。時張作霖復有改組執政府之議，段氏乃亟召集各種新組機關，表示其對政治負責之決心，以和緩改組之議，用意良苦。然其無濟於事，自不待言。惟國憲起草委員會，在執政府瓦解之前，尙議決一種中華民國憲法草案。依據國民代表會議條例，國憲起草委員會，純由各省區軍民長官，及臨時執政所指派之委員七十人組成。待草案成立之後，再交國民代表會議議決。該委員會於十四年八月三日在北京成立，以林長民為議長，從事起草工作，至同年十二月十一日草案經該委員會三讀通過。然草案雖已完成，而國民代表會議始終未曾召集，故亦無從交其議決也。該草案內分五部，共十有四章，一百六十條。中央與各省之關係採聯邦主義，大致與十二年憲法相同。其不同之點，則如總統由人民間接選舉，而不由國會選舉；憲法修正，由中央與各省區立法部合組之國民會議執行，而不由國會議員所組之憲法會議執行；人民經地方自治團體職業團體之可決，得提出立法案；人民對於衆議院議員直接選舉，並可直接罷免；臨時組織國事法院以解釋憲

法，及審判國務員被彈劾事件，裁決中央與地方權限之爭議等等，皆其較著者也。

第六節 憲法草案之大概

十四年十二月國憲起草委員會所議決之草案，大致與十二年憲法無甚出入，其聯邦主義之色彩更為明顯。首章即申明：『中華民國永遠爲民主共和國』，避去『統一』字樣。○當日起草員之意，以爲『統一』似含『單一』意味，改爲『共和』以見聯合共治之義，蓋衆意傾向聯邦也。○第二草列舉民國領土，並明定首都地點，及國旗顏色。第三章列舉屬於國家之事項二十四種，屬於各省區之事項十六種，及國家有立法權之事項八種。其中央與地方分權方法頗類加拿大制度，惟凡未經列舉之事項，性質屬於全國者，由國家立法，屬於一省區者，由各省區立法，此則純取自十二年憲法者也。在『國家與地方之關係』章中，規定國家行政得委任地方執行，但其經費則應由國庫支出。第十條是各省地方機關，可受中央之委託，而代其職務。中央之行政機關，顯爲不完全的，此則大類瑞士與德意志中央行政機關之組織，而異乎美利堅之制度者也。近世談聯邦者，多取美制，蓋恃地方機關以行使中央職權，似與分治精神有所牴觸，且跡近同

註一 十二年憲法第一條爲：『中華民國永遠爲統一民主國』

註二 見梁龍（氏爲起草委員之一）China's New Draft Constitution, Ch. 1, Published in the Chinese Social

盟組合之中央機關，極易流於尾大不掉之弊也。國會仍用兩院，衆議院議員由選民直接選出，任期三年，各地方議員之多少，以人口爲差別，各議員可由原選舉區選民隨時撤回。此人民直接罷免國會議員之方法，吾國前此根本上之所未有。蓋起草諸人，有鑒於十餘年來國會議員無惡不作，人民莫如之何，皆因無直接監督之方法致之，故特採用撤回制 (Recall)，俾失職不良之議員有所警惕，不敢肆行無忌，意至善也。至參議院議員，每省三人，取平等主義。各區則每區一人，藏、蒙各四人，青海一人，全院計八十餘人，其數較前已大減。議員任期四年，不用分班改選制，其機關性質與衆議院無大分別，不過各省不論大小，俱有均等之代表，頗似美、瑞上院組織之目的，在於防大邦壓制小邦之弊者耳。兩院開議法定人數，爲總員三分之一，較前略爲減少，師英制也。惟衆議院通過不信任內閣案時，必須得總員三分之二以上之列席，列席人數過半之同意，如該案經大總統咨交覆議時，則更須得列席人數三分之二以上之同意，始能通過。閣員對衆議院負責，關於部分之事，其責任爲個人的，關於全局之事，其責任爲聯帶的，與新德意志之內閣制度相同。參議院對於衆議院議決之法律案，有否決及修正權，惟必咨交政府轉衆議院覆議。倘衆議院總員過半數仍執前議時，大總統應即公布之。第四十條 是參院對於衆院之議決案，僅有一種與大總統駁議權 (Veto power) 相同之權，並無絕對制止法律案通過之能力。故立法重心在衆院，而不在參院，此亦做新德上下兩院之關係者也。大總統由選民選出，大總統選舉人，集會國都選舉之。第五十九條 五年一任，得連任一次，此人民間接選舉

之制，得自美憲，而稍加以修改者。蓋美國總統選舉人選出後，在各邦投票，而此則須赴國都集會以行之。其實吾國土地遼廣，邊省交通尤多不便，必令每省百數十之總統選舉人跋涉萬里至京師，以投一票，手續已費，且無意義。似不若完全取法美制，選舉人在各省投票彙寄京師，由兩院開票者之較簡便也。

關於地方制度一章，不似十二年憲法之詳細規定其組織者。省憲制定方法，由各省自定。省議會及省

政府之組織，由省憲規定其大綱。

各區亦然

惟各省行政部，必設省長一人，由省選舉二人，呈請大總統擇一任

命。其選舉方法，依各省憲法之所定，但退職未滿一年之軍人，不得被選。然中央對省長雖有任命權，而省長任期則法定四年，非經省議會之議決，大總統不能免其職。第一百十六條是蓋折衷中央任命，與地方選舉兩制之

間者也。此外生計章，及教育章，大抵仍以十二年未及通過三讀之生計，教育，兩章草案為基礎，保障個人之生計自由，及私產契約。凡不勞而增價格之土地，與遺產之繼承，國家得課以累進稅。國家應協助失業工人，救恤老弱殘廢，獎勵發明，著作，美術等，可謂個人主義與社會主義一爐共治。至於教育，則明白規定學校教育不得為黨派主義之宣傳。蓋以研究學術之地，必廣納衆流，虛心觀察，以求真正之智慧，不宜為一黨一義狹隘偏私之宣傳，以自囿其思想。教育經費，至少應占行政費全額十分之二。凡此皆起草員有鑒於近年國內教育之瀕於破產，亟思有以補救，而為之規定者。然稽諸他國憲法，則絕罕相同之例也。

至於修改憲法，及解釋憲法之權，均由特別之機關行使，而不由國會獨操，防國會議員之壟斷大法以

自便，其用意甚善。較諸十二年憲法，可謂既進一步。今述之如次：憲法修正，由國民會議議決，而國民會議議員，由各省區議會每省選十人，每區五人，內外蒙古各五人，前後藏各三人，衆議院議員五十人，參議院議員三十人合組之。第一百五十八條以衆議院議員爲議長，必有全體五分三之列席，列席三分二之同意，方能議決。是所謂國民會議者，地方代表占四分之三，而國會議員僅有其四分之一，其重心不在中央，而在地方矣。至解釋憲法，則由國事法院行之。國事法院則由參議院選四人，最高法院選四人，及最高法院長一人，共九人，臨時組成之。第九十條該院有權裁決之事項凡三：（一）法律是否牴觸憲法，及其他憲法上疑義之解釋。（二）國家與省區，及其他地方權限之爭議。（三）關於國務總理及國務員被彈劾事件。第九十三條其形式頗類德意志聯邦之國事裁判所（Staatsgerichtshof），與奧大利聯邦之憲法裁判所（Verfassungsgerichtshof），惟其權力範圍則較後二者爲稍廣。吾國十二年憲法則大異是，解釋憲法由國會議員組織之，憲法會議裁判中央與地方權限之爭，則由最高法院，而審判國務員與大總統，則由參議員行之。解釋憲法之權歸諸國會，其弊既詳述於上章；而權限之爭，又別由最高法院處理，界限亦殊難分清，又無如法蘭西之法權裁判所（Court of Conflicts）者爲之調劑；其於權力行使，必生障礙，自無待言。十四年草案乃併其權而歸諸特別產生之國事法院。一方維持憲法之尊嚴，一方統一關於憲法問題之裁判，不爲無見也。

註一 十四年草案規定大總統被彈劾時，亦由參議院審判，惟總理及國務員被彈劾者，則由國事法院審判。

第七節 臨時執政府之改組及其消滅

段氏出任執政，初以半年爲期；惟因各方牽掣，號令不易實行，蹉跎一載，而國民代表大會尙未召集。十四年十二月張作霖因部將郭松齡叛變，方從事征伐。馮玉祥主張改組執政府，而易以委員制，舊國會議員則主張再擁黎元洪。武漢吳派武人主張恢復顏惠慶之內閣。段氏至此，覺四面楚歌，乃決計自行改組。於二月十六日公布修正中華民國臨時政府制七條，仍自稱執政，總攬政務，發布命令，統率海陸軍。執政之下，增設國務院，置國務總理，執政一切命令均由總理及各總長即國務員副署。一切政治責任，由國務院負之。於是所謂執政者，儼然爲責任內閣政府之總統矣。段氏年來，一身受各方之包圍，解紛排難，應付已窮，乃借改組機會，增設國務院爲執政緩衝機關也。十五年一月，段命許世英爲國務總理，未幾張作霖與馮玉祥又復決裂，段氏地位遂陷絕境。十五年一月，張作霖聲言段執政已失自由，率師入關，聲討馮氏。段氏下令阻止無效。設法調和亦不濟。許世英辭總理職。三月四日段氏命賈德耀組閣，至十八日國務院門前復發生轟動全國之槍殺學生案。段政府大受各方輿論之攻擊，旋馮玉祥又與直系通。四月九日派鹿鍾麟率兵圍執政府。

註一 是時張馮兩軍在津沽一帶作戰，封鎖港口。日艦砲擊大沽。北京外國使團對段政府最後通牒，停止由大沽至天津之戰線行爲，俾外國船隻自由出入。北京學生向政府請願拒絕其要求，並嚴重對日本交涉砲擊大沽事。學生請願團至國務院門前，爲衛隊開槍射擊，死傷多人。

段氏逃。鹿鍾麟乃通電宣布段祺瑞罪狀。電中有『保護總統曹公，恢復自由，並電請吳玉帥即日移節入都，主持一切』等語。鹿氏爲馮親信，卽前年圍總統府，逼曹離職之人，今一旦勢窮，又欲擁曹聯吳，以圖苟全。十餘年來，國內軍閥之和戰聯拒，大都類此，固不足獨爲鹿氏責也！然鹿氏此種宣言，已遭奉系將領之駁斥，亦不獲吳佩孚之諒解，故不得已率軍離京，退往南口。段祺瑞自行復職，欲聯奉拒吳，不成。賈德耀內閣亦向段總辭，四月二十日段氏乃逃往天津，而執政府遂倒。

第八節 北京軍政府之組織與敗滅

執政府倒後，張作霖又與吳佩孚合作，入京維持，以杜錫珪代閣，其時南方國民政府之北伐軍，已由湘南而及長江，直軍已不能支。十五年十二月張作霖在天津宣言就『安國軍』總司令職。旋用國務院攝行大總統令，以顧維鈞署國務總理。十六年三月黨軍入南京。山西之閻錫山通令所部加入民黨，服從三民主義。張氏見環境日惡，乃取消北京內閣，組織軍政府，自爲大元帥，總攬大權。十六年六月十八日乃於北京懷仁堂就大元帥職，宣誓『擁護共和，發揚民治，刷新內政，輯睦邦交』。對外宣言修改不平等條約，照和平外交手續，不強制取消。並以命令組織『軍政府』。內容大致爲：（一）元帥統率海陸軍。（二）元帥在軍政時期行使統治權，保障全國人民法律上權利。（三）軍政府置國務院輔助元帥政務。（四）國務院由總理、外長、軍

事總長、內長、財長、法長、教長、實業總長、交通總長、農工總長十人組織。(五)元帥命令由總理副署。(六)國務院與各部官制另法訂定。(七)六月十七日以前法律命令其不牴觸本令者有效。同日張氏命潘復爲軍政府國務總理，王蔭泰、何豐林等爲各部總長。自是顧維鈞之閣解組。張作霖由『安國軍總司令』一變而爲『軍政府大元帥』。事實上不啻北京政府之大總統矣。張就職後，通電南北要人自稱：『與孫中山相交多年，志同道合。過激分子誤釋先生主義，宣傳共產。』並謂本人『友視不背三民主義者協力抗赤。』又派員與山西閻錫山接洽；無結果。奉、晉兩軍旋即宣戰。至十七年春，南京國民政府大舉北伐，以蔣中正爲第一集團軍總司令，馮玉祥爲第二集團軍總司令，閻錫山爲第三集團軍總司令，白崇禧爲第四集團軍總司令，分路向北京進攻。至五月十日，晉軍首入北京。張作霖逃回奉天，中途被炸死；其自建之『軍政府』亦遂消滅焉。

註一 凡張氏六月二十五日通電。

第十三章 軍政時期之根本組織法

第一節 革命政府之成立與國民黨之改組

初孫文借滇軍之助，驅走陳炯明。十二年一月復回廣州。但舊國會在北京宣布取消西南護法政府，各方亦多勸孫下野，孫乃避去大總統之稱，仍以大元帥資格與北廷抗爭。至曹錕賄選成立，孫氏組革命政府，欲與奉、浙合同聲討北廷。惟因陳炯明殘部尙據東江，時掣孫氏之肘，故北伐計劃，始終未有進展。孫氏此時，乃萃全力以謀黨勢之復振。蓋自十一年廣州事變之後，孫氏經一番挫折，頓覺民黨之組織與訓練均有改造之必要；並決意聯俄以壯聲援。故未返粵之先，卽與蘇俄大使超飛（A. Joffe）在上海磋商民黨與共黨合作計劃。旋俄政府改派加拉罕（Karakhan）來華。孫氏就商以改組政黨，及軍隊之方法。加氏乃薦鮑羅廷（Michael Borodin）於孫。鮑氏以欲振黨勢，宜先統一全黨黨綱，統一全黨組織，及實行嚴厲黨訓之說進。孫氏極爲嘉納。自是言聽計從。十二年十月召集改組會議，討論改組民黨問題。並派胡漢民等九人爲委員，

註 1 參看 George E. Sokolsky: The Kuomintang, in China Year Book, 1928.

註 2 見國民黨第二次全國代表大會會議紀錄第二日第三號汪精衛報告「鮑先生幫助總理的經過」。

組臨時執行委員會，籌備召集第一次全國代表大會。十三年一月二十日國民黨第一次全國代表大會開會於廣州，到代表百七十餘人，會期十日。通過黨綱章程，頒布宣言。決定容納共產黨黨人，以擴張黨勢。做照共產黨之組織方法以改組國民黨。組織第一屆中央執行委員會，聘鮑羅廷爲政治委員會高等顧問。然民黨之組織雖改，並未變更其向來之主義。故其大會宣言，縷述中國政治經濟受列強壓迫之眞象，指摘國內當時各派主張之謬誤，而認明『只有國民革命，實行三民主義爲唯一生路』云云。民黨改組之後，厲行『以黨治國』諸種政策。以政治委員會，辦理黨務及政治；設軍事委員會，以主持軍務一切問題；均以總理或大元帥爲最後之決定。又孫氏做共黨之紅軍以練黨軍；命蔣中正籌辦黃埔軍官學校；習軍事之餘，加以政治訓練，使學生明瞭黨義，爲黨奮鬥。以其畢業生組織黨軍。是時民黨中之穩健派，對於『聯共政策』頗不贊同；惟孫氏斷然行之。並削除反對者之黨籍。以求貫徹其堅決之主張焉。

第二節 國民政府之組織

初孫文於十三年十一月以北京臨時執政段祺瑞之電邀，離粵北上，共謀國是。途中肝病大作，於十二

註一 見蔣中正第三次全國代表大會軍事報告第一章第一節。

註二 參看十三年中國國民黨改組案。

月三十一日扶病入京，醫治無效，延至十四年三月十二日遂逝世。遺囑勉民黨同人依照其所著『建國方略』、建國大綱、三民主義及第一次全國代表大會宣言，繼續努力。孫氏歿後，廣州民黨中央執行委員會即宣言：『在國民會議未實現，合法政府未成立前，仍求完成革命工作。』故北京臨時執政府所有建措，民黨政府始終未予合作。十四年六月十四日，民黨政治委員會第十四次會議議決，改『革命政府』名稱爲『國民政府』。關於政治之方針，由政治委員會決定，以政府之名義執行之。旋又於第十六次會議議決，設中央政府，定名爲國民政府，以委員若干人組織會議；並於委員中推舉一人爲主席。又議決由中央執行委員會根據民意，改組政府，由大本營以命令頒布之。並定於是年七月一日爲新政府成立日期。同時取消代理大元帥職務。是時由胡漢民代理至第二十五次會議，通過國民政府組織法，是爲中華民國國民政府根本組織法之鼻祖。該法僅榮榮十條，規定國民政府受中國國民黨之指導、監督，以掌理全國政務。採用合議制。由政治委員會推定汪兆銘、胡漢民、張人傑等十六人爲委員；並推定常務委員五人，以汪爲主席。國務由委員會議執行之。設軍事、外交、財政三部，每部設部長一人，以委員兼任。一切法令文書，由主席及主管部部長署

註一 參閱十八年三月中央政治會議政治總報告法制之部第一類。

註二 先是十三年一月第一次全國代表大會亦曾通過一種組織國民政府案，將大元帥府改爲國民政府，惟直至此時，方由中

央執行委員會議決公布。

名；其不屬各部者，由常務委員多數署名，以國民政府名義行之。^①茲將該組織法原文錄之如左：

中華民國國民政府組織法。

第一條 國民政府受中國國民黨之指導及監督，掌理全國政務。

第二條 國民政府以委員若干人組織之，並於委員中推定一人爲主席。

第三條 國民政府設置常務委員五人，處理日常政務；常務委員於委員中推定之。

第四條 公布法令及其他關於國務之文書，由主席及主管部部長署名；其不屬於各部者，由常務委員多數署名，以國民政府名義行之。

第五條 國務由委員會議執行之。委員會議，出席委員不足半數時，由常務委員行之。國民政府委員會議於國民政府所在地行之。

第六條 國民政府設置軍事、外交、財政各部，每部設部長一人，以委員兼任之。有添部之必要時，經委員會議決行之。

註一 是時廣東省政府，亦依照國民政府所頒之省政府組織法改組；設主席，七廳，及委員若干人，組省務會議。另設廣州市政廳，亦用委員制。於是自中央而省，而市，均採合議制焉。

第七條 各部部长依其職權，得發部令。

第八條 國民政府所屬各機關官制另定之。

第九條 國民政府設祕書處，受常務委員之指揮，其規制另定之。

第十條 本法自公布日施行。

總上十條觀之，國民政府之組織，初固非常簡單，不惟五院制度，未具雛形，即行政各部，如交通、實業、司法、教育等，亦尙付闕如。蓋當時政府局處一隅，凡百施設，均以軍事爲主體。故其於政治組織，止能循事勢之需要爲準則，規模無須過於宏大也。且政府之上，更有黨焉。黨政機關，雖各分立，而根本政令，必策源於黨。故曰：『關於政治之方針，由政治委員會決定，以國民政府之名義執行之。』^①是政治委員會實有主要部分之立法行政權，國民政府不過承轉機關而已。事實上政治委員會爲中央委員會所組織；其所有委員，大皆同時爲中央委員，又兼爲國民政府委員及各部部长者也。則所謂中央委員、政治委員會委員、國民政府委員三者；三其名，而一其實，誠可謂『三位一體』者矣。蓋不如是，則無由貫徹黨治之精神也。

第三節 國民政府組織法之特點

註一 參看十八年三月中央政治會議政治總報告上冊法制部之部第一類。

國民政府組織法，爲純然別開生面之作，與我國前此一切之憲法絕無淵源與關係之可尋。其變態之充足令人人注意者，厥惟二端：一爲直接黨治。英、美諸國之政黨政治，雖常以黨內領袖出而組織政府，而領袖亦例必依照本黨黨綱，及決定之政策以爲政治方針；然迨其已負政治責任，往往因事勢及環境之要求，而變更其政策者，黨人莫可如何也。如英之麥唐納美之威爾遜等是且其黨之組織，對於政治組織，不能行使直接監督；除借國會機關以彈劾、質問、不信任，諸種方式行使監督權外，實無其他公開方式可以行使。即彈劾、不信任等權，亦非可任一黨之意以行使；苟不得對黨或其他小黨之贊助者，關於此類之提案，不易通過。而負政治責任之領袖，往往由此黨選出，而暗中聯絡他黨，以鞏固個人權位者，亦數見不鮮。如法國歷任內閣總理多如此惟國民黨之黨治，則無上述諸種現狀。黨對於政府，有直接監督指揮之機關。即所謂政治委員會者是。政治委員會，爲中央執行委員會之代表；而中央執行委員會，則爲全黨最高之機關。苟國民政府稍有與黨綱不符之舉措，政治委員會可立時加以糾正。故監督較英、美政黨爲敏捷有效。且一黨專政，「黨外無黨」，非若英、美諸國之有「他黨」或「較小黨」可爲政府之聯絡暗助者。此集中直接之黨治，惟蘇俄政治近似之耳。二爲委員制度。委員制度不適宜於行政，學者意見，大抵相同。故民國以來所有根本法，大都出入於總統內閣兩制之間，對於委員制，未敢輕於嘗試。近代國家行政部採用委員制者，惟瑞士與蘇俄耳。民黨當時何以厲行委員

註一 惟蘇俄之黨治有永久性，民黨黨治限於調政時期，此爲不同要點。

制耶？其故有二：一因容共之後，一切黨政制度，多取法於蘇俄。而委員制者，固蘇俄所澈底採用者也。二因一黨專政，大權已極集中，倘行政全權再由一人獨裁，懼其威權過盛，浸假而不可復制，故易以若干之委員，使之共同負責處理，以暗收互相節制互相監督之功用。人人俱有責任，即人人不得擅專。縱有桀驁不馴之野心家，亦不能不受多數意見之裁制，立意未始不善也。然責任已無專歸，意見又難期一致，行政效能，因之大減。『議而不決，決而不行』之事，與日俱增。此羣龍無首之組織，遂極端暴露委員制所有之弱點焉。

第四節 國民黨之組織

爲完全明瞭國民政府之組織起見，必須先述國民黨自體之組織；蓋國民黨在『軍政』『訓政』時期，實行『以黨治國』主張，而國民政府純在最高黨部監督之下也。國民黨現行之總章原稱於民國十三年一月二十八日在民黨第一次全國代表大會通過，經第二、三兩次全國代表大會二度之修正；其內容多脫胎於蘇俄之全俄共產黨組織大綱（The Constitution of the Russian All Union Communist Party）。黨部之組織計分全國、全省、全縣、全區及區分部五級。每級均有代表大會，及執行委員會。如全國代表大會及中央執行委員會，全省代表大會及全省執行委員會等。執行委員會由代表大會選出。在代表大會閉會

期間，代行其職權。①全國代表大會爲國民黨最高權力所在之機關，常會每二年舉行一次，三全大會以前規定每年舉行一次由中央執行委員會召集。遇不得已情形，得展期召集；惟展期至長不得過一年。總章第二十七條全國代表大會之

職權有四：（一）接納及採行中央執行委員及其他中央各部之報告。（二）修改本黨政綱及章程。（三）決定

對於時事問題之政策及政略。（四）選舉中央執行委員及監察委員並決定其人數。此四項規定，完全與蘇

俄共產黨組織大綱中所列舉之黨員大會（Party Congress）主要任務相同。②至中央執行委員會由代

表大會選出，其職權有五：（一）代表本黨對外關係。（二）執行代表大會之議決。（三）組織及指揮各地黨部。

（四）組織本黨之機關各部。③（五）支配本黨黨費及財政。該會每半年至少開會一次，互選常務委員五人

至九人，組織常務委員會，於中央執行委員會全體會議閉會期間執行職務，對中央執行委員會負責。其組

織與任務亦大致摹倣共產黨之中央委員會（Central Committee）。惟蘇俄中央政府之組織另由一全俄大

會（Union Congress of Soviets）產出之中央執行委員會（Union Central Executive Committee）主

持，而非由黨員大會產出之中央委員會主持。吾國現今之國民政府則直接受民黨中央執行委員會之節

註一 參看國民黨總章第九、十兩條。見十九年七月中央執行委員會編印中國國民黨現行黨務法規輯要第一類第一節。

註二 見共產黨組織大綱第四章第二十三條。

註三 三全大會以前規定『組織國民政府及其他中央機關各部。』

制及監督耳。^①又民黨中央執行委員會遇必要時得設置特種委員會，如政治委員會等；並得隨時派員分赴各地指導黨部，執行黨務。故中央執行委員會，實爲今日黨國最高權力行使之機關，除黨員代表大會之外，莫或出其上也。執行委員會之外，更有中央監察委員會，亦由代表大會選出，其職權有四：（一）依據本黨紀律，決定各級黨部黨員違背紀律之處分。（二）稽核中央執行委員會財政之出入。（三）審查黨務之進行情形，及訓令下級黨部審核財政與黨務。（四）稽核中央政府之施政方針，及政績是否根據本黨政綱及政策。監察委員會亦至少每半年開全體會議一次，選常務委員五人，於閉會後執行職務。總章第四十一條至四十二條此項委員會，與共黨之中央審檢委員會（Central Revision Commission）性質相同；所規定任務數種，亦與共黨中央審檢委員會之任務如出一轍。^②中央執行委員及監察委員任期原定一年，現改爲二年，於召集全國代表大會^{即全黨代表大會}時改選。惟必要時亦可延長一年；蓋大會之召集有展期一年之最高限度也。民黨現有政治會議，由中央執行委員會組織之；操有立法行政權能，一切對內對外之重要政治問題，俱取決焉，事實上爲中央執行委員會精神寄託之機關。共黨之中央委員亦有所謂政治會議者（Political Bureau or

註 1 參看 New York Times Current History, Feb. 1927; Constitution of the Russian Communist Party, Ch.

4, art. 24-28, 及 Soviet Union Year Book of 1927, p. p. 1-27.

註 2 參照共產黨組織大綱第四章第三十條第二段，及民黨黨綱第三十九條。

Politbureau) 爲全黨政治工作之最要機關，亦全黨權力運用之樞紐，全黨「狄克推多」之策源地也。

第五節 政治會議之組織與職權

政治會議之重要，已如上述；故其組織與職權，更有敘述之必要。政治會議，或稱政治委員會。其第一次會議，在十三年七月十一日舉行。委員原無定額，最初由孫總理指派胡漢民、汪精衛、廖仲愷、戴傳賢等七人，繼又加派譚延闓、孫科、蔣中正等數人，其中尙不必盡爲中央委員也。如孫科蔣中正等當時皆非中委旋胡漢民在第一屆中

央執行委員會會議，提出政治委員會對中央執行委員會之權限案，經該會議決：（一）關於黨事，對中央執行委員會負責。按照性質，由事前報告，或事後請求追認。（二）關於政治及外交問題，由總理或大元帥決定辦理；然最初政治委員會所議決關於黨務者甚少；故事實上爲孫總理政治外交之商議機關。及孫總理歿後，三月政治委員會議決建立國民政府，並通過關於該會本身之重要議決案二條：（一）在中央執行委員會內設政治委員會，以指導國民革命之進行。（二）政治委員會決定政治方針，以政府之名義行之。是政治會議，雖爲黨之機關，而實行使政府之職權者也。十六年三月六日國府由南昌遷鄂。第二屆三中全會議決，政治委員會以中執委會常務委員全體，及由三中全會選舉六人組織之。國府非政治委員之部長，止能列

註一 見共產黨組織大綱第四章第二十六條。

席，無表決權。而『政治委員會對於政治問題議決後，交由中央執行委員會指導國民政府執行之。』是政治會議與政府之關係，已不似前時之直接矣。至十六年九月，在中央特別委員會產生時期，曾經一度取消。至十七年二月，第二屆四中全會又議決恢復。旋復規定政治會議一切議決，應由中央執行委員會交國府執行；而政治會議委員亦全由中執委會推定。至十七年十月二十五日，譚延闓、胡漢民於中央常會提出修正政治會議條例案，當即通過。綜其要點有四：（一）政治會議爲全國實行訓政之最高機關；對於中央委員會負其責任。（二）以中央執監委員爲政治會議當然委員；其他委員人數，不得超過當然委員名額之半。亦當然委員。（三）政治會議討論及決議事項，以下列五項爲限：甲、建國綱領。乙、立法原則。丙、施政方針。丁、軍事大計。戊、國民政府委員、各院院長、副院長、及委員、各部會長、各省政府委員、主席、廳長、特別市市長、駐外大使、公使、及特派官吏之人選。（四）政治會議議決案，直接交國民政府執行。該條例至三全大會後，稍有改變，如關於第二點，改爲該會委員由中央執行委員會就中央執監各委中推定。第三點，則加入財政計劃一項。又戊項改爲『國民政府主席及委員、各院院長、副院長及委員、及特任特派官吏之人選』等等。然較諸十七年前之政治會議其組織及職權，均似擴大。根據此條例，則政治會議與政府之關係，爲直接的，其指

註一 參見十八年三月政治總報告下冊一至八頁。

註二 見二十年十月政治會議工作報告一至四頁。

導權力爲最高的；政府一切重要政務，須經其議決，一切重要職員，須歸其任免，則謂之爲太上政府，固無不可也。胡漢民於其所著之訓政大綱說明書中對於政治會議之地位，嘗爲簡明透闢之言曰：『政治會議對於黨，爲其隸屬機關，但非處理黨務之機關；對於政府，爲其根本大計與政策方案所發源之機關，但非政府本身機關之一。換言之，政治會議實際上總握訓政時期一切根本方針之決擇權，爲黨與政府間唯一之連鎖。』然『國民政府在發動政治根本方案上，對政治會議負責；但法理上仍爲國家最高機關，而非隸於政治會議之下。』●蓋政治會議對內不能直接發布法令，對外亦不能代表國家而必仍以政府之名義行之也。明乎此，則庶可了解政治會議之體用矣。

第六節 國民政府組織法之修改

十四年七月之國民政府組織法，雖無修改該法手續條文之規定；然該法已由中央執行委員會議決，則其修改權，亦當然操之中央執行委員會。十五年十月，黨軍已克武漢，國民黨決定由廣州遷都武昌。在政府未全部遷到前，由中央執行委員及政府委員聯席議決一切。因是時一部分之中央執行委員及政府委員已在武漢也。十六年三月在武漢之中委，召集會議，即稱爲第三次中央執行委員會全體大會改組國民政府，同時修正國民政

註一 見十七年九月十六日上海民國日報胡漢民發表之訓政綱領說明書。

府組織法，於三月三十日公布。查修正案與原法精神，似無甚變更。其與原法不同之處，則在置常務委員，不設主席；明白規定國民政府，受中央執行委員會之指導；第一國府委員由中央執行委員會選舉；第二組織法得由中央執行委員會修正；第九及『凡未經中央執行委員會議決之重要政務，國民政府委員無權執行』第三條數項而已。在事實上，則早已如此實行；不過在十四年組織法中未詳及之耳。此外除原有之財政、外交兩部外，增設交通、司法、教育、勞工、農政、實業、衛生、各部。第五條而軍事，則另由軍事委員會管理焉。

同年三月，黨軍克復南京。在京之民黨中委，於四月宣布奠都南京。仍用十四年所公布之組織法以組織國民政府。惟國府直轄機關，則增爲外交、財政、交通、司法四部。此外有大學院、中央法院、法制委員會、財政委員會、軍事委員會、勞工局、印鑄局等。其餘一切，均仍舊觀焉。厥後，寧、漢、滬三方合作，『中央特別委員會』成立，代行中央執行委員會及監察委員會職權。然對於國府之組織，初無更動；旋各方對於特別委員會多所批評，乃於十七年一月自行結束取消。同年二月在南京開中央執監全體會議，議決改組中央黨部，及

註一 寧、漢問題始末：初黨軍克武昌時，國民黨中執委會議決由廣州遷都武昌。至十六年三月，在武漢之民黨領袖召集第二屆三中全會。改選常務委員、中央黨部各部長，及國民政府各委員。又議決國民黨與共產黨須開聯席會議，討論合作辦法。並應第三國際之邀請，派代表參加共產國際會議。於是南京、上海方面民黨領袖大爲不滿。四月二日民黨中央監察委員在上海開全體大會，監察委

員吳政恆提出檢舉「共產黨，聯結容納於國民黨內之共產黨員，同有謀叛證據」之呈文。並討論共產黨不利於國民黨之行為，議決將首要各人請各地方當局監視拘留。同時汪兆銘適返國抵滬，與共產黨首領陳獨秀在上海聯合發表告兩黨同志書。並秘密赴漢。上海各軍將領議決不承認武漢方面命令。汪氏抵漢後，仍力持國民黨與共產黨合作政策。四月十七日武漢中央執行委員會議決，開除蔣中正黨籍。十八日南京國民政府宣布成立，並發表述都宣言，揭發驅逐共產分子，取締跨黨分子，實行清黨運動；並電促汪兆銘、譚延闓來京。惟汪氏表示不贊成南京舉動。二十六日南京國民政府通電否認漢口命令。而寧、漢兩方，遂成不並立之勢。

南京國民政府，既於十六年四月間下懲辦共產黨首領之令，且牽涉及武漢方面領袖，未幾又與「西山會議派」（西山會議爲民黨黨員鄧魯、謝持、居正等所發起在北京孫總理靈前開會，反對共產黨。十五年春曾在上海召集第二次全國代表大會，表示不與廣州之二全大會合作）合作。武漢領袖亦標榜「分共」、「清黨」，且免鮑羅廷及俄顧問之職，以示誠意；惟堅不承認南京政府爲合法。時北方馮玉祥出爲兩方調人，勸寧、漢合作，並促汪精衛、譚延闓等赴寧就職。時各方急於寧、漢之合作者，更倡汪、蔣同時下野之議。桂軍領袖李宗仁亦主此說。八月十三日蔣中正乃自行宣布下野。於是寧、漢兩方代表會議於廬山，確定合作辦法。旋復會於上海，決定遷都南京，一致反共，合組中央特別委員會。九月十五日，民黨中央執監聯席會議，在南京開臨時會議，議決設立「中國國民黨中央特別委員會」。推定寧、漢及上海「西山會議派」三方委員，共三十二人，以張繼于右任等五人行監察權；並發表通告云：「中國國民黨之統一現告完成。九月十五日南京及武漢中央黨部同志在南京開中央執監委員臨時會議。同時上海中央黨部同志（按即西山會議派）亦在南京紫金山總理墓前開中央執監委員臨時會議。（案該執監委員會，爲十五年四月西山會議派在上海召集之第二次全國代表大會所產生。）各通過同樣議決案如下：「茲爲完成本黨統一，努力革命工作起見，設中國國民黨中央特別委員會，其任務及職權如次：（一）受中央黨部之委託，分別行使中央執行委員會及監察委員會之職權，至第三次全國代表大會開會時爲止。（二）統一各地

方之中國國民黨部。(三)籌備「第三次民黨全國代表大會」以十七年一月一日爲開會期。於是民黨之中央執行委員會及監察委員會，均暫時取消，而代以中央特別委員會。

特別委員會成立之後，即發表宣言，述清黨經過，及北伐計劃。改組中央黨部，及國民政府，與軍事委員會。推定汪兆銘、謝持、蔡元培爲特別會員常務委員。取消中央政治會議及各地政治分會，將漢、寧、粵三中央黨部，及漢、寧兩政府，合併於該特委會所組織之中央黨部，及國民政府等等。惟汪兆銘、唐生智等，回漢口後，即組武漢政治分會，反對南京特別委員會之工作，謂其在黨章上，毫無根據。廣州之政治分會，江、浙兩省黨部，及南京市黨部，亦有反對特別委員會之表示。於是寧、漢、粵三方領袖，協商在南京召集全體執監會議，追認特別委員會，恢復中央執行委員會，及監察委員會。惟執監會議，尙未召集，而南京國民政府已下令討伐唐生智。十一月二十二日南京開討唐勝利慶祝大會，學生有反對中央特別委員會之表示，被政府軍警開槍射擊，死傷多人。激動各方憤慨。而政擊特別委員會者，至是愈衆。同月二十四日，汪兆銘、蔣中正、譚延闓、李濟琛發起於十二月三日在上海召集中央執監全體會議預備會，到者三十餘人。議決中央執監全體正式會議，準於十七年一月在南京召集。特別委員會，則在中央執監全體會議開會時取消。又該預備會議決，請蔣中正繼任國民革命軍總司令職，並免認爲與開槍案有關之謝持、居正等十餘人職，嗣因中央監察委員對粵方委員檢舉，多不到會，經多方調解，延至二月三日，全體會議，始得正式開幕。而特別委員會則已先期結束取消。全體會議議決改組中央黨部，(取消前時之農、工、商、青年、婦女等部。)變更對俄政策，(暫行絕交。)停止民衆運動等案。決定第三次全國代表大會，延至十七年八月一日召集，所有第二屆之中央執行及監察委員，亦延至第三次代表大會召集時始行改選。又國民政府委員會人數，擴至四十六人，以譚延闓爲主席，軍事委員會人數，擴至七十三人，以蔣中正爲主席，均由該全體會議選出。中央執行委員會常務委員原有九人，暫改爲五人，以蔣中正爲主席。選舉畢，該會議亦遂閉幕。

召集三全代表大會日期；定於是年八月一日召集同時對於國民政府組織法，亦有所修正。該修正於二月十三日公布然大都文字上之出入，與前此之組織法事實上初無二致也。惟國府直轄機關，則已增爲內政、外交、財政、交通、司法、農礦、工商等部；並設最高法院、監察院、考試院、大學院、審計院、法制局、及建設、軍事、蒙藏、僑務各委員會。第七條而國府委員人數，雖向無規定，然事實上已由十六人而增至四十六人。常務委員仍爲五人，推譚延闓、于右任、李烈鈞、蔡元培、張人傑任之；以譚延闓爲主席。軍事委員會則有委員七十三人，常務委員十二人，以蔣中正爲主席。此十七年二月改組情形之大要也。總上觀之，國民政府組織法自十四年七月成立，以至十七年秋，中間雖經數度之修改，然更動極少，直謂之未嘗修改可也。惟至十七年十月，國民政府組織法乃經一次極大之變遷；經此變遷，五院之制度成形，委員制度之運用，亦頓受限制，而國民政府之職權，亦有較詳明之規定焉。此則最值得吾人注意者也。

第七節 地方制度及中央與地方之關係

國民政府組織法已極單簡。中央與地方之關係，初無規定，即省縣市政府之組織，亦僅以臨時單行法定之。建國大綱，及第一次全國代表大會宣言中雖有關於省縣權限之原則，然亦粗具綱領而已。至十五年十月國民黨召集聯席會議於廣州，到會代表除全體中央執行委員外，更有各省黨委會之代表，及海外分

部之代表。該聯席會議之權，『僅亞於代表大會，而高出於中央執行委員會全體會議。』●其召集之目的，在於討論國民政府與省政府，及縣、市政府之關係，並決定國民黨政綱。關於國與省之關係問題。該會議決原則如下：

(一) 一省之事，由省政府辦理。

(二) 兩省以上或關於全國之事，由國民政府辦理。

(三) 外交事件，完全由國民政府辦理。

(四) 國省財政須劃分清楚，並分別管理之。

(五) 國軍與省軍須劃分清楚，惟省軍於國防需要時，得受國民政府調遣。省軍之額數，由國民政府決定。縣政府不得組織軍隊。

(六) 省政府之廳，應受國民政府同性質之部會監督及指揮。(如財政廳受財政部監督)

(七) 地方司法歸省，但高級法院隸屬於中央司法部。

(八) 省內國立大學歸中央管理；中小各學歸省管理。教育方針，由中央黨部定之。

(九) 國民政府監察院得在各省分設。

註一 見一九二八年 China Year Book 第二十八章一三四三一三四八頁。及東方雜誌第二十三卷二十三號時事日誌。

至關於省縣市政府之組織，該會議決，大致如下：

(一) 省政府用委員制；由七人至十一人，組織省政府委員會。委員分兼廳與不兼廳兩種，由國民政府任命之。

(二) 由中央執行委員會指定數人，會同省委員，組織省政府。

(三) 省政府下設民政、財政、建設、軍事、司法、教育各廳。必要時得增土地、農工、實業、公益等廳。

(四) 縣市亦用委員制，由省政府任命委員若干人，分掌教育、公路、公安、財政各局。必要時得增土地、實業、農工各局。由省政府指定一人為委員長。惟特別市之組織法另定之。

同年十一月公布修正省政府組織法，規定省政府於『中央執行委員會指導之下，受國民政府之命令，管理全省政務。省政府委員推選三人至五人為常務委員，並由常務委員推一人為主席。各廳設廳長一人，由委員兼任，國府任命。其他一切省內各機關薦任官吏，均由省府任免之。其餘大致與聯席會議決原則同。自國府遷移南京之後，至十七年春，省政府組織法經三度之修正，然原則上無大變更；惟省府主席最後改『由國民政府就省政府委員中指定之』，不由委員推選。而常務委員亦經取消，並明白規定省政府祇能『於不牴觸中央法令範圍內對於省行政事項發布命令。』各廳所掌事務，亦加以列舉，前時均無

註一 十五年以前之組織法，據十八年三月中央政治總報告稱：『因舊政治委員會文卷散佚，已無可稽考。』故未補述。

此項條文也。①至於市政府，則有特別市與市通市即普之分。特別市直隸中央政府，不入省縣行政範圍。其他各市，則直隸於省政府，不入縣行政範圍。初採委員制，如廣州之市政廳及武漢之市政管理委員會等，爲其明例。自移都南京後，均改爲市長制。特別市市長由國府任命。普通市市長則由省政府薦請國府任命之。市長之下，分局辦事焉。關於縣組織法，其初亦用委員制，然實行者甚少。至十七年七月，中央政治會議通過縣組織法；按區域大小，與事務繁簡，分縣爲三等。每縣設縣長一人，由省政府任用之。縣長之下，分科辦事。科長由縣長呈請民政廳委任。縣政府又設公安、財務、建設、教育各局。局長由省府主管廳委任。縣內分區、村、里、閭、鄰，爲人民自治機關。至於縣黨部與縣政府之關係，經十五年二月政治會議決定，『縣黨部對於縣政府有監督之權，及建議之責任；不得強制縣政府執行。如縣黨部不滿縣政府之措施，應提出意見於省黨部，由省黨部轉咨省政府處理。……』云云。又按照組織法，縣、市均應有『參議會』之設置，由民選代表組織，爲地方之立法機關；惟實行者極少。蓋戶口之清查，選民資格之審定，仍須費一番手續也。②

註一 參閱十八年三月中央政治總報告上冊法制部第十一類一——八頁。

註二 參閱十八年三月中央政治總報告上冊法制部第十一類九——四二頁。

第十四章 訓政時期之五權制度及約法之完成

第一節 試行五權制度之國民政府組織法

十七年秋，北伐成功，軍事暫告結束。胡漢民孫科提議改訂五院制之國民政府組織法，以爲訓政楷模。九月間國府主席蔣中正邀同黨中領袖討論，並推定胡漢民、戴傳賢、王寵惠起草。是月二十三日初稿成，計四十九條。二十六日該草案提出中央政治會議審查修正後，報告於中央執行委員會，經中委會常務會議議決通過，交由國民政府於十月八日公布。同時由中常會通過極重要之『訓政綱領』六條，以爲該組織法之依據。其大致如下：（一）中華民國於訓政期間由國民黨全國代表大會代表國民大會，領導國民行使政權。（二）國民黨全國代表大會閉會時，以政權付託中央執行委員會執行之。（三）依照總理建國大綱所定選舉、罷免、複決、創制四種政權，應訓練國民逐漸推行，以立憲政之基礎。（四）治權之行政、立法、司法、考試、監察五項，付託於國民政府總攬而執行之，以立憲政時期民選政府之基礎。（五）指導、監督國民政府重

註一 見十八年三月政治總報告。

大國務之施行，由國民黨中央執行委員會政治會議行之。(一)國民政府組織法之修正及解釋，由中央執行委員會政治會議決行之。至是中央政治會議，爲一切重要政令之策源地。其位置之高，權力之大，較諸前此益見增加矣。該組織法共分七章；凡四十八條。開端引言稱：『國民黨本革命之三民主義、五權憲法，建設中華民國；已用兵力掃除障礙，由軍政時期入於訓政時期；允宜建立五權之規模，訓練人民行使政權之能力，以期促進憲政，奉政權於國民。謹本歷史上所授予本黨指導監督政府之職責，制定國民政府組織法頒布之。』云云。可見本法爲試行五權制度，於訓政時期預備入憲政時期之過渡法也。時第一章第一條，即規定『國民政府總攬中華民國之治權。』根據中山遺教，明政權與治權之分。政權爲人民行使之四權，即創制、罷免、複決、選舉等權是也。治權爲政府管理公務之五權，即行政、立法、司法、考試、監察等權是也。第五條『國民政府以行政院、立法院、司法院、考試院、監察院五院組織之。』所以確定五院平衡之地位，而樹五權獨立之基礎也。五院之上，仍設國民政府；主席委員一人，委員十二人至十六人。而五院院長及副院長俱由國府委員兼任。所謂『分之則爲五院，合之則爲國民政府』也。國民政府主席，代表政府接見外使，兼任中華民國陸海空軍總司令。凡法律命令，經國務會議由國府委員組成議決，俱由國府主席及五院院長署名公

註一 本綱領於十八年三月十九日由第三次全國代表大會追認。

註二 參看十九年七月中國國民黨現行黨務法規輯要第一類三五——三九頁。

布或發布之。根據此法，則國民政府爲聯絡五院，總持全局，解決衝突，和融意見之樞機。國府無常務委員之設置，主席兼陸海空軍總司令，負有政治責任。十七年十一月復將國民政府軍事委員會、國民革命軍總司令部，及海軍總司令部，分別裁撤；以其事權分配於軍政部，參謀本部，及訓練總監部三部。其中除軍政部屬於行政院外，餘二部均直隸國民政府；由國府主席以總司令名義直接指揮者也。則國府主席之軍權，非如歐、美共和國總統徒擁大元帥之虛名者所可比擬。故蔣中正依此法出任國府主席三年，其威權之重，可謂超過普通總統制國家之元首，與前此之組織法規定一切政務，均由「國民政府委員」或「常務委員」處理時之主席，權勢之大小，相去遠矣。至於五院，各設院長，以總其成。原有部會均按其性質，分隸各院。所有部會長官，均由所隸院院長提請國府任免。惟立法委員及監察委員，則雖由各該院長提請國府任命，而因有法定任期，非屆期滿，或經彈劾手續，不能中途更動也。各院組織法，均另以法律規定，以便隨時伸縮。根據十七年十月八日政治會議所通過之各院組織法；則行政院之規模，最爲宏大，舉凡內政、外交、軍政、財政、農礦、工商、教育、交通、鐵道、衛生各部及建設、蒙藏、僑務、勞工、禁烟各委員會均屬焉。立法院則設委員四十九人至九十九人，任期二年。委員不出於選舉，而由院長提請國府任命。且彈劾權已移歸監察院，其異於普通

註一 參看十八年第三次全國代表大會軍事報告八一——八六頁及國民會議實錄附政治總報告五九頁關於軍政項。

註二 建委會至二十年又改隸國府。

國會者在是。至於對於法律、預算、大赦、宣戰、媾和、條約等案之議決權，則完全存在；是其與前此之法制局，則又根本不同矣。惟中央政治會議於十七年十一月復有『立法院爲全國立法之總匯機關；舉凡立法事項，均應歸其釐訂。嗣後關於立法原則，應先經政治會議議決，而法規之條文，則由立法院依據原則起草訂定』之議決。據此，則立法院之立法權，實受中央政治會議直接之裁制，遠不若歐、美各國議院之立法權也。司法院內設司法部、最高法院、行政法院及官吏懲戒委員會四機關。除司法行政部及最高法院爲原有機關改隸外，行政法院則至二十一年十一月始將組織法公布，二十二年六月始規定經費，組織完成。而官吏懲戒委員會則嗣後改爲公務員懲戒委員會，至民國二十一年一月始行成立焉。以上三院，均於本法公布後同時成立；其組織較後者，則爲考試、監察兩院。按組織法，考試院設銓敘部及考選委員會二機關。前者掌理公務員資格審查、成績考核，及升降任免之登記各事。後者掌理官吏公務員及專門技術人員之考選及考試之舉行等事。考試院自十七年十月院長戴傳賢就職後，直至十九年一月始正式成立。二十年七月開始舉行高等考試焉。監察院最要職權，爲彈劾及審計二種。關於彈劾，則設監察委員十九人至

註一 見十八年政治總報告立法程序之變遷。

註二 司法行政部至二十年末又改隸行政院。

註三 審判公務員關於執行職務所發生之不法行爲，其權限與監察院不發生衝突，蓋監院止於彈劾也。

二十九人。委員可單獨提出彈劾案，且可不負失察責任。監察委員任期未有規定；惟有不盡職者，立法院得向監察院提出質問；同時監察委員亦可互相彈劾。至關於審計則設審計部以審核國民政府及各省各特別市政府歲出歲入之決算，及國府所屬各機關每月之收支事項。監察院組織法頒布後，以人選迭更，迄未完全成立；直至十九年第三屆四中全會乃復選任于右任爲院長，尅期組織，至二十年二月二日始正式成立。原有之審計院依法改部，隸屬於該院焉。試行五院制之國府組織法公布之後，直至二十年五月國民會議召集之時，中間行政系統，屢有變更。如十八年三月第三屆一中全會議決，將行政院之僑務委員會，收歸中央黨部辦理。又以海軍關係國防，特設專部管理。勞工委員會，則迄未成立，關於勞工行政，劃歸實業部勞工司掌理。十九年十一月四中全會『爲減少機關，以期工作緊張，並劃清權限，確定責任計』將農礦、工商兩部合併爲實業部；衛生部併入內政部；建設委員會直隸國府。又將國府組織法第十一條及以下各條所有之『國務會議』改爲『國民政府會議』；而行政院之會議，則改稱『國務會議』；俾『行政院

註一 經三委員審查，多數認爲應付懲戒時，該院即將被彈劾人移付懲戒委員會。（見監察院組織法第六條）

註二 見二十年十月十六日監察院呈國府轉提四全大會文。

註三 至二十一年又改歸行政院。

所屬各部會長官皆對政府直接負責，以謀各部會間密切以聯繫，提高行政效率」云。

第二節 五權組織法之實際運用

總上述五院組織之大體觀之，委員制度之在此五權制度之新組織法中，可謂已無存留餘地。國務會議雖由若干之委員組成，然無常務委員以分其柄，大權實中集於主席，政治軍事實際上均由主席握其綱領，非若前此之國府委員會主席僅爲會議時之主席，其職權與他委員等者也。故國民政府之組織，非合議制，實大近獨裁制也。五院院長雖與國府主席同爲中央執行委員會所選任，然其法律地位，究次於國府主席。行政院雖有軍政部，然其所掌，不過全國陸海空軍之行政事宜而已。至國防用兵事宜，則歸參謀本部掌管。全國軍隊及所轄軍校教育，並國民軍事教育事宜，則歸訓練總監部掌管。此二部者，皆直隸國民政府，實際受主席之直接指揮。又設軍事參議院，爲軍事建議最高機關，以備主席諮詢。行政院爲五院最重要之院，其實權已常操於主席，他院更無論矣。此所謂合議其形式而獨裁其精神者也。各院均採首領制，由院長負

註一 見國民會議實錄附國民政府政治總報告第一編關於行政事項。及中央執行委員會秘書處編印之第三屆中央執行委

員會第四次全體會議紀錄所載刷新政治案。又四中全會開會時適行政院長譚延闓病故，乃推由國府主席蔣中正兼任。

責主持，所有院中各部會主管人員，事實上俱可由院長任免；故各院本身之組織，已無委員制度之遺痕。各院所屬，雖仍有號稱委員會之機關，如蒙藏委員會，僑務委員會等，然皆續漸改常務委員會制爲委員長制；機關內一切用人行政，均以委員長之決定行之，其他委員俱掛名不預事者，故雖名爲委員會，而其權責實已總匯於首領一人。是故新組織法中之最足令人注意者，厥爲去委員制，而行首領制。蓋因數年來國民政府飽經內憂，始漸覺委員制度之不適於政治，至此而求改轍焉。又根據本法各院雖在其本身範圍之職務稱爲『最高機關』，然亦多互相關係之處。如各院均有於主管事項提出法律案或議案於立法院之權；而立法院對行政院預算、宣戰、媾和、條約、大赦各案有議決權；監察院對於各院官吏均有彈劾權；司法院對於各院公務人員於職務上發生不法行爲者，有懲戒權；立法院對於監察委員有不盡職時，有提出質問權；此類規定，皆於平等獨立原則之下以求聯絡接應之效者也。而國民政府又爲各院之總匯焉。又各院法律上雖同爲平等最高之機關，而事實上因職務之繁簡不同，權力範圍之廣狹亦異，而政治重心，往往聚於權力較大之院如行政院者。至如考試、監察等院，在政治上力量依然甚微。復次本法雖較前此之國府組織法爲詳，然全文七章四十八條，除第一章規定國民政府職權綱要，及第七章爲附則外，其餘五章，分配五院，每院一章。規定各院主要之組織及職權，至於人民權利義務，國民生計，地方制度等問題，均付闕如。故亦僅爲憲

註一 見監察院組織法第十一條。

法之一部分。質言之，即最高政府組織法而已，不能視爲具體之憲法也。至十八年六月第三屆二中全會通過治權行使規律案。俾各院認明權限，無相侵越。內容大致如下：（一）一切法律案、財政案、條約案或其他國際協定案，非經立法院議決，不得成立。其有未經該院議決，而公布施行者，公布施行機關以越權論。倘立法院不提出質詢，以廢職論。（二）人民生命、身體、財產之自由，皆受法律保障；倘有未經合法程序而剝奪之者，以越權論。司法院不提出質詢，以廢職論。（三）在考試院、監察院成立以後，此時尙未完全成立一切公務人員之考試權及彈劾權，均屬各該院。其有不遵考試院所定辦法而行使考試權；或不經監察院而攻訐公務人員，或受理此項攻訐者；以越權論。考試院及監察院不提出質詢者，以廢職論。是則以五院制試行之始，難免事權衝突，或界限不清之處，該規律目的在於救濟此種弊端者也。

第三節 擴大會議之約法草案

自十七年國府組織法完全改定之後，中央政治有漸趨獨裁之傾向。民黨一部分黨員，表示不滿。十九年秋，乃借馮實力，以『護黨救國』名義，相率聚會北平，另行召集中央執行委員會擴大會議。凡國民黨第一、二、三屆中央委員均得與會。彼等以南京國民政府『不能遵從總理之遺教，訓政雖號稱開始，約法迄未頒布，遂致訓政其名，個人獨裁其實。』故『中央黨部擴大會議成立之始，即以制定約法爲當前急務。

……使人民得有行使直接民權之根據。』該會即於同年九月推定中央委員九人，及聘請若干法學專家，共同組織約法起草委員會。旋因張學良進兵平津，約法起草委員會復隨擴大會議自北平移駐太原。至十月二十七日，草案完成，即行公布；而擴大會議亦遂閉幕焉。此項草案，全部分八章，二百一十一條。本總理建國大綱之精神，立訓政時期根本大法之骨幹。雖以擴大會議之失敗，而不克實現。然其草案，固有足稱述者。該草案第一章全錄孫文建國大綱二十五條爲總冒；以明建設之程序，及國民政府之職責。第二章爲人民之自由權利義務。關於義務，僅列納稅、服兵役、及服公務三條。而自由權利，則有二十五條。除創制、複決、選舉、罷免及請願、訴訟、受教育、應考試、任公職等權，規定『依法律』行使外，餘如身體、財產、居住、集會、結社、言論、信教、擇業、通信秘密等自由，雖非絕對不受法律限制，然亦明定法律所能裁制及干涉之範圍，不以空洞之『依法律』三字了之。如第三十三條：『人民之居住，非有犯罪嫌疑或證據，經有該管官署負責之聲明，不得侵入或搜查。』是已確定受搜查之範圍，非若『人民之居住，非依法律不受搜查』者之空泛。又如第三十五條『人民有集會之自由……如無攜帶武器，或直接擾亂社會秩序情事時，不得干涉。』亦非若『人民有集會之自由，非依法律不受干涉』者之不着邊際，而易滋流弊。此則不能不謂爲該法精心獨到之處焉。然此種個人自由權利之規定，與孫文三民主義中之民權理論，不無牴觸之處，當於次篇論及之。

註一 見該會議中央黨部發表約法草案宣言。

三章爲國權。列舉『由國家立法並執行』之權，如外交、國防、關稅、幣制等十七項；及『由國家立法並執行或委任地方執行』之權，如教育、監獄、刑、民、商、事之法律等十五項。並於第五十九條明白規定，『凡事權不歸於國家者，均爲地方之事權。』是中央之權，採列舉主義；地方之權，採概括主義。大類乎美、德聯邦憲法之分權原則者也。且根據此條，則中央與地方權力之範圍，均爲約法所規定；地方之權，不受自中央政府，而受自國家之根本法，亦深合聯邦憲法之精神矣。第四章中央制度。宣言：『未達到憲政開始時期，國民政府組織委員會處理國務。』而國府委員會，則以委員七人至十一人組成；並推定其中一人爲主席。國府不設五院，而直接管轄各部。每部設部長一人，由國民政府任命之。『各部部長，得列席國民政府委員會會議。』可見其並不能由國府委員兼任，此則與前此之國府組織法，均互有出入之處者也。在本章中，更有全國國民代表會之規定；代表由縣民直接選舉。惟未達憲政時期，該會僅『爲國民政府之諮詢及建議機關』。未能代表人民行使四權；蓋用意在於訓政時期，予人民以政治訓練之機會耳。此外更將憲政開始時期之五院組織大綱及國民會議職權，預爲簡明之規定；並申明『國民政府以總統督率五院，處理國務。』第八十條 至總統及五院院長之產生方法，則付闕如。若謂可依照建國大綱中所謂『國民依憲法行全國大選舉』之一條而產生，則該條之所謂『選舉』，乃指在憲法頒布之後，而非謂憲法未頒以前應先行大選也。建國大綱第二十一條明明謂：『憲法未頒布以前，各院院長皆歸總統任免。』則在憲政開始之後，憲法未頒布以前

之總統，如何選出？誠不能不令人懷疑，而視爲該草案之缺憾者也。第五章地方制度。規定憲政開始時期，當實行省長制，並於一百四十四條規定省政府之職權；而其組織，則由省憲決定。至省憲之議定，及省長之選舉，則均歸權於『省國民代表會』焉。惟在訓政時期，省政府仍由中央任命委員七人至九人組織之。並指定其中一人爲主席。關於縣制，亦有詳細條文。在訓政時期，各縣縣長由省政府任命；惟同時各縣應組織縣自治籌備會，以縣長爲主席，執行建國大綱第八條所規定之籌備事項。籌備完畢，即報告省府，依法選舉縣長，縣議會議員，及縣監察委員。第六章教育。採用強迫普及制度。凡『及學齡之男女，至少使受六年之基本教育』，不收學費、衣食、書籍、學費，當以由學校供給爲原則。設立教育會議，由政府暨教育會、學術團體，共同組織，建議關於教育之立法、行政等事項。第七章生計。以保護勞工，節制資本爲原則。私人營業利益，應資勞兩方，公平分配。營業有獨占性者，應受政府之限制，或備價收歸公營。他如重利借貸之禁止，財產繼承之課稅等，均有明白之規定。又設經濟委員會，合政府、勞、資三方代表組成，爲政府諮詢及建議機關焉。第八章附則，規定約法之效力，高於其他普通法律。約法之解釋，則由中央監察院及最高法院共同組織委員會行之；以監察院院長爲主席，最高法院院長爲副主席。又約法須經國民會議議決施行；其修改權，亦操之國民會議，非黨內機關之所能單獨行使者也。

註一 縣政府及縣議會職權，均詳細列舉。

第四節 國民會議召集之決定

自十九年閏馮之變，益以擴大會議之反對獨裁，主張重開第三次全國代表大會，^①並召集國民會議，制定訓政約法。一時風雲四起，中央雖賴軍事力量，削平大難；然痛定思痛，爲黨內意見之調和，恢復元氣計，黨中領袖漸多同情於約法之制定者；而羣衆知識階級方面，亦多以約法未立，民權無所保障爲詞以批評當時之政府者。故十九年十月三日主席蔣中正於軍事結束之際，自鄭州電請中委會「確定召集國民會議之議案，頒布憲法之時期，及制定在憲法頒布以前訓政時期適用之約法。」以「副全國人民之期望。」^②同年十一月，蔣主席遂於中央第三屆第四次全體大會開會時，提出召集國民會議之議案。略謂：「此次討逆之戰，實爲全國永久和平與真正統一之基礎。亟當於討逆軍事結束之際，確定召集國民會議之時期，以副全國人民之期望。本黨遵奉總理遺教，負民國建國之重任。民國人民應行使之政權，由本黨代理而行使之，以期保育民國之健全發育，不爲專制餘孽之所害毒。在訓政開始之時，一切建國根本問題，應與國民共約，乃得齊一全國國民之心志，集中全國國民之能力，以立民有民治民享之基，而明本黨執政時期之責。」

註一 因汪精衛等認十八年之大會，尙有部分黨員不得參加，不足代表全黨。

註二 見蔣主席江電。

等語。會議結果，決定於二十年五月五日召開國民會議，而制定約法，實爲其主要任務焉。當時民黨者宿如胡漢民、吳敬恆等雖贊成國民會議之召集，而不贊成約法之制定。謂：『總理之建國大綱及第一次全國代表大會宣言中之對內政綱，較任何約法爲完備；……無需再作出欽定式的約法來。』●且『第三次全國代表大會已議決將總理所著的主要遺教，定爲效力等於約法的根本大法。現在又談約法，豈非將總理遺教擱開而另尋別逕？』●然民黨多數領袖，深覺約法爲時勢之要求，未可忽視；且制定大法，與民共守，亦無背孫總理之遺教。『總理在中華革命黨時，本定軍法、約法、憲法三個時期；』後於建國大綱，則分軍政、訓政、憲政三期，是所謂訓政時期，即約法時期也。且『無約法，則人民之生命財產，尙無由保障，其何以言統一建設？』●故製定約法之主張，卒於隨國民會議之召集而實現。胡氏亦旋辭中央職務而退休焉。④

第五節 國民會議與國民大會之區別

註一 見吳敬恆十九年九月二十九日在中央第七十九次紀念週報告。

註二 見胡漢民十月六日在立法院講演。

註三 均見蔣中正二十年三月二日在國府紀念週報告詞。

註四 後來吳敬恆對於約法，亦不堅持反對。故十一月二十四日在中央黨部紀念週演說有云：『不過明年開國民會議，如果人民以爲總理遺教太多，不妨把其中最重要的幾點，由政府來起草條文；這一種條文，我們叫他做約法也可以的。』

國民會議與國民大會，同爲民黨首領孫總理所主張。國民會議之名稱，最初見於民國十三年十一月 孫氏之北上宣言中有謂：『對於時局，主張召集國民會議；其目的，在藉國民會議以謀中國之統一與建設。』而所以召集國民會議之原因，則在將民黨『第一次全國代表大會所列舉之政綱，提出於國民會議，期得國民澈底的明瞭與贊助。』自其組織方面而論，國民會議爲職業團體之代表機關。其內容如孫氏當時所定之九大團體：一、現代實業團體。二、商會。三、教育會。四、大學。五、各省學生聯合會。六、工會。七、農會。八、共同反對曹、吳各軍。九、政黨。故不能謂爲直接民選之機關焉。自其職權方面而言，則國民會議，乃爲訓政時期黨政府『徵集國民意見，以謀解除人民切身痛苦之機關。』故其職權，爲協助政府解決重大問題，而非行使政權直接監督政府之機關。●至於國民大會，則見於孫文所著之建國大綱，所以制定憲法行使中央統治權者也。其組織，爲全國各自治縣人民直接選出代表所組成。其職權，爲代表人民對於中央政府實行監督，並行使選舉、創制、複決、罷免四大政權。●故國民會議是在訓政時期，解決建設中國問題之機關；而國民大會乃在憲政時期，全國人民寄託政權之最高機關；二者絕不能混同者也。◎

註一 參看胡漢民一月五日在立法院演講選依總理遺教開國民會議之演詞。

註二 參看建國大綱第二十三、二十四兩條。

註三 參看王寵惠十九年十二月一日在國民政府演講詞。

第六節 國民會議代表選舉法

國民會議召集之期已定，中常會乃於十九年十二月二十九日通過國民會議代表選舉法。二十一年一月一日由國府公布。該法規定國民會議代表總額爲五百二十名；由各地方選出。依下列各款分配：（一）由各省選出者，四百五十名。（二）由各市選出者，二十二名。（三）由蒙古選出者，十二名。（四）由西藏選出者，十名。（五）由在外華僑選出者，二十六名。至選舉代表方法，採用職業代表制。全國各種團體，共分下列五組：（一）農會。（二）工會。（三）商會，及實業團體。（四）教育會、國立大學、教育部立案之大學，及自由職業團體。（五）中國國民黨、婦女團體，曾要求參加，未得准許。多數省份所有代表名額，由五組團體平均分配。例如規定江蘇代表名額三十名，組各選六名至當選人之資格，除國民黨代表由中央黨部另定外；農會代表，則限於曾從事農業十年以上者；而工商、教育及各種自由職業團體之代表，則限於曾從事所屬事業五年以上者；至曾經犯罪，或證明有反革命行爲，或精神病，及不良嗜好者，則均在屏除之列焉。又設選舉總監督，及監督。選舉團體之資格，由總監督審定之。各省以民政廳長爲總監督。各縣、市，則以縣、市長爲監督。蒙古、西藏，則以中央之蒙藏委員會爲總監督。海外華僑則以僑務委員會爲總監督。此該選舉法之大要也。●

註一 參看二十年一月國民政府公報。

第七節 訓政約法之起草及其在國民會議通過情形

二十年三月二日蔣中正、戴傳賢等復於中央執行委員會常務會議，提議召集國民會議，『應以三民主義的訓政範圍以內，確定本黨與全國人民共同遵守之約法。……以樹久安長治之宏規。』決議通過。並由中常會推定吳敬恆、王寵惠、于右任等十一人爲約法起草委員。該委員等於三月九日，開第一次會議，復推定王寵惠、邵元冲、邵力子三人爲初步起草；並決定範圍，包括訓政綱領及保障人民權利等數要點。自三月三十日起，至四月二十二日止，開起草會凡六次，全案完竣。二十四日送經中常會通過，至五月二日復經中央執監委員臨時全體會議修正通過，提交國民會議。該草案全文計八章，八十二條。除規定中央政府與地方政府組織大綱外，尚有『人民權利義務』、『訓政綱領』、『國民生計』、『國民教育』諸章，而尤以訓政綱領一章爲最要。依該章規定，則在約法時期，仍由國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權；民黨全國代表大會閉會時，其職權則由民黨中央執行委員會行使之。故此項約法，經國民會議通過之後，則理論上黨治原則，已經國民正式接受；民黨政權，在訓政時期可以益形鞏固矣。國民政府公布國民會議代表選舉法後，即議定設立籌備國民會議選舉事務所；以戴傳賢爲主任，孫科副之。四月二日，中常會通過國民會議組織法。二十年五月五日，國民會議開幕。出席者除國民黨中央委員，國民政府委員外；代表

到四百五十餘人。國府主席蔣中正，致長篇之開會詞。大致根據孫總理遺教，極言在訓政時期約法及實業、建設之重要。自八日起，至十六日止，討論議案，共開大會八次。十七日閉幕，發表宣言，接受中山先生全部遺教，及制定訓政時期約法，交由國民政府公布施行等。國民大會第一次會議，即討論國民政府送議之約法草案，由國府主席蔣中正作正式之提議，大會討論後，即交付約法審查委員會吳敬恆等審查。各代表以書面陳述對草案意見者，共有六十九件。審查結果，對原草案增加者六條。計國民生計章，增加興辦油、煤、金、鐵、各國營航業兩條；國民教育章，增加獎勵補助華僑教育，及私立學校兩條；政府組織章，加國府編訂預決算公布一條；及附則加約法由國民會議制定，交國府公布一條。對原草案修正者，亦有六條。最要者，為原案第七十九條：『本約法解釋權，由約法解釋委員會行使之。約法委員會之組織，以法律定之。』改為『本約法解釋權，由中國國民黨中央執行委員會行使之』之一條；其餘不過文字上之修飾而已。至十二日審查委員會報告大會，即開始二讀，對審查報告，均無異議；惟於第八十三條下增加『凡法律與本約法牴觸者無效』一條而已。同日接開三讀會，由主席朗讀條文。全部約法，共計八章，八十九條，一致議決通過；而訓政時期之根本大法遂告成焉。●

註一 參看國民會議實錄。

第八節 約法內容之說明及其批評

訓政約法全部八章。第一章，規定主權屬於國民；國體爲「統一共和」及南京爲國都等；所以明訓政約法爲全國人民公意所產生，亦爲全國人民公有之大法也。第二章，爲人民權利及義務。列舉共二十餘條。第七條規定中華民國「在完全自治之縣」享有選舉、罷免、創制、複決四權。是隱含「人民四權」之行使，以地方自治單位爲限，不能直接及於較高之政治組織」之意。其餘各項自由權利，除信仰自由無何種限制外，均有「依法律有」某某權，或某某自由，「非依法律不受限制」等等，此蓋爲日後政府於必要時，得斟酌立法，不受約法拘束，俾有伸縮餘地也。然便於政府者，則不便於人民；爲維持「保障民權」之原意，則擴大會議之約法草案所擬權利諸條，似較完善也。第三章爲「訓政綱領」。規定依建國大綱，爲訓政時期之政治綱領；由「國民黨全國代表大會」代表國民大會行使中央統治權。「民生計」凡十四條。規定獎勵生產事業，發展農村經濟之大綱；並詳及於婦孺、勞工、殘廢軍人、及工人等之保護與救濟，而對資勞雙方，則取「協調互利原則」焉。此外更有人民擇業自由及契約自由二條，就其性質論，似應歸入「權利義務」章者也。第五章爲「國民教育」。規定以三民主義爲國民教育之根本原則；並採集權主義。全國所有公私教

育機關，均受國家之監督；並由中央決定教育政策，已達學齡之兒童，應一律受義務教育，以期普及。然此種強迫制度，以現時之社會經濟環境，實不易遵行。故自約法公布三四年來，仍未見諸實施，非無故矣。第六章爲『中央與地方之權限。』規定『中央與地方之權限，依建國大綱第十七條之規定，採均權制度。』惟除第六十三條工商業之專利、專賣、特許權，明定屬於中央外；何者爲中央之權，何者爲地方之權，並無列舉。所謂『建國大綱第十七條之規定，』亦不過說：『凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方；』而已。如此攏統，幾令人無從捉摸。在作法者之意，或以爲如此，則中央之權可富有伸縮性；其與地方權限之分，可隨時以法律決定之。且地方之權，亦勢必受自中央；法律予奪之權，全在中央，單一國家所應有之制也。然此種理想，究與事實相去太遠。依歷年割據局面，及現在尾大不掉之情勢觀之，即中央之權，列舉於根本大法，猶慮其未能完全行使；況不加規定，而欲自由操縱，宜其號令之多被地方藉故玩忽難生效力也。第七章『政府之組織。』大致照原有試行五權制度之組織法所規定，望其綱領入之。惟對於國民政府主席，則無兼任陸海空軍總司令一條，而加上各院院長及各部會長由國府主席提請國民政府依法任免之一條。約法第七參照第七十四條 十二條國府主席及委員，由國民黨中央執行委員會選任之規定；則主席之位置，顯然高於其他院長。院長必由主席提請任免，非若前此之同爲中央委員會選任者；且主席之提請任免權，可直及於各院下之部會長官，亦非若前此之可由院長提請者矣。然同年十二月之修正國府組織法，並

未照約法此條辦理；且明白規定主席不負政治責任，而國府主席遂成虛位，是則與約法原旨，似不盡符者也。關於地方制度，則規定凡省縣政府之組織法，均由法律定之。第八章『附則』中規定『約法之解釋權，由中國國民黨執行委員會行使；』蓋約法爲根本大法，政府一切權力之所自出，故解釋之權，不由政府任何部分行使，而由中央執行委員會行使。蓋根據訓政綱領，執行委員會爲國民黨代表大會之代表，而國民黨代表大會，則又『代表國民大會行使中央統治權』者也。此外，更有『凡法律與本約法牴觸者無效』一條；所以確定約法最高之地位與尊嚴，亦循憲法普通之先例耳。總核該約法全篇，除人民權利各條外，大體均以孫文主義爲基礎。蓋約法規定之人民權利，與三民主義不無出入；三民主義之所謂『民權』，乃國族整個之權，而非人民之個權。所謂『自由』，亦爲國家之自由，而非個人之自由。自由權利『如果用到個人，就成一片散沙……要用到國家上去。』故個人之自由權利，固非孫氏之所主張；然外循立憲國家之慣例，內順各方羣衆之要求，其不能不將此列入者勢也。擴大會議之約
草案案亦同至訓政綱領，爲約法全篇精神之所寄託，所以確定黨治基礎，『謀人民與政府之合作，俾全國人民在法律上有接受三民主義之明白表示，亦約法全篇骨幹之所在也。』中央與地方權限一章，就理論上言，至爲重要；而約法僅以寥寥數語了之，並無確切之辦法，亦無明白之列舉，是則不能不認爲約法之一大缺憾。國府主席有提請任免各院院長之權，是其位

置與實權，均似更勝於曩昔之國府主席，殆近酷類美國之總統矣。然而事實上竟未實行；日後且有主席不負責任之條見諸組織法，而主席一職，遂成贅疣。立法難，行法尤難，不其然歟？

第九節 約法公布後國民政府組織法之修改

約法經國民會議通過之後，即交由國民政府於二十年六月一日公布。然依照該約法所規定之中央制度，當時所行之國府組織法已不盡適用。故六月十三日第三屆中央執行委員會開第五次全體會議，稱簡討論改組政府及其他重要問題。由吳敬恆、蔡元培、戴傳賢等根據約法規定，將十九年十一月所公布之國民政府組織法重行修正。至十四日，即提大會通過，送國民政府，交立法院臨時會議核議。惟該院會議結果，以「該法爲中央所草擬，應仍呈由中央直接頒布，不再由立法院參加意見。因之即呈國府轉呈中央公布。」五中全會蓋組織法已經由中全會議決，該院對於該法原則，大體上不能有修正之討論，止可爲條文上之整理。且五中全會所議決修改各案，如五院院長由主席提請任命等事實上業已實行，亦勢不能再有所討論，故不如

註一 該會所討論尙有「處理粵變問題」一案。因民黨在粵同志占懸等，不滿中央對胡漢民之辭職處置，故通電彈劾將主席而蔣亦向中央監察委員會自請查辦。旋監委會議決，認占等所糾劾毫無根據而罷。

註二 見立法院公報第二十七期。

『不參加意見』也。惟第三屆二中全會所決定治權行使之規律中，原有『一切法律案，包括條例案，及組織法案……非經立法院議決，不得成立』之一條，而國府組織法是否得爲例外，此實一大疑問也。此次修改，於原組織法加冠『總則』一章，申明『國民政府依據中華民國訓政時期約法第七十七條之規定，制定中華民國國民政府組織法』。設國民政府會議，以委員十六人至三十二人，及國府主席，五院院長，副院長組織之。而國府主席，五院院長及副院長，則爲當然委員。見組織法第十條及第十八條是與前此之組織法規定『五院院長及副院長由國民政府委員任之』者，已大有別；蓋按新組織法可以因院長資格，而得委員名義；舊組織法則必先爲委員，乃可被任爲院長也。同時委員名額較前亦已增至一倍以上，因委員及當然委員兩者合併可有四十餘人，前此至多不過十六人耳。主席任免官吏之權，較前增大；凡五院院長副院長，陸海空軍副司令，見組織法第十六條及『直隸於國民政府之各院部會長』均以國府主席之提請，由國民政府依法任免之。見組織法第十六條是蓋依照約法第七十四條而定者也。然查約法第七十四條規定，『各院院長，及部會長，以國民政府主席之提請，由國民政府依法任免之』並無『直隸於國民政府之各院部會長』字樣。如是行政院內之各部會長，雖不直隸國府，亦當由主席提請任免。今組織法第十六條，乃有『直隸國民政府』一句，似與約法所規定，微有出入。但組織法第二十四條，又謂：『行政院各部長，委員長之人選，由行政院長「推由」國民政

註一 總司令由主席自兼，見組織法第十三條。

府主席「提請」國民政府任免之；各部之次長，各委員會之副委員長，由行政院長提請國民政府任免之。」是直屬各院之部會長，亦須由主席提請，其義甚明。故組織法第十六條，似略有語病。惟無論如何，在此組織法下，主席任免官吏權已經擴大；同時又兼陸海空軍總司令之職，一切法律之公布，命令之發布，均由主席署名行之，由關係院院長副署之；與前此之一切法令，均由主席及五院院長署名行之者，權責漸就集中，故主席之權位，實不亞於任何國之總統。五中全會修正國府組織法後，即依據該法，選任蔣中正為國民政府主席，張人傑、胡漢民、蔡元培、蔣中正等四十人為國民政府委員。同時蔣中正即以國民政府主席名義，向該會提請任蔣中正兼行政院長，宋子文為副院長；林森、王寵惠、戴傳賢、于右任等為立法、司法、考試、監察各院院長，及邵元沖、張繼等為各院副院長；張學良為陸海空軍副司令。經該會議決通過。然按照約法及新組織法，除國府主席及委員由國民黨中央執行委員會選任外，其餘各院院長副院長均由主席提請國民政府依法任命，似無提出中全會通過之必要。但照第三屆第三次中央全體會議修正之政務官任免條例，則「國民政府主席及委員，各院院長副院長及委員，如立法委員、監察委員等及特任特派官吏之人選，」均應由中

註一 見組織法第十三條，惟約法無此條。

註二 見二十年十月政治會議工作報告二〇二頁。

央政治會議議決。蔣主席之向中全會之提請任命院長，蓋根據此項條例行之者；然與約法所載，則似未能完全一致也。此外修正案尙加入『國民政府主席因事故不能執行職務時，由五院院長依次代理之』一條。蓋以主席職責繁重，不可一日無人。故爲之規定代理人。又根據約法加入『國民政府公布法律，發布命令，』及『國家之歲入歲出，由國民政府編定預算公布』之數條，其餘則大抵仍舊。

第十節 現行之國民政府組織法

約法公布後，國府組織法卽行修正，已如上述。然現行之國府組織法又與五中全會所通過者大異。蓋自國民會議閉幕之後，內憂外患，環逼交煎。大江南北，贛、皖、湘、鄂諸省赤匪遍地，勢成燎原；益以秋間空前之大水災，泛濫十餘省，災民以萬萬計，剿赤賑災，中央已窮於應付。且當時南方民黨同志自立法院長胡漢民去職後，對於中央舉措，多不滿意。一部分中央委員方集合廣州，開非常會議，另組政府，形勢日趨嚴重。及至九月中，暴日乘我多難之秋，出兵犯我東三省，副司令張學良抱不抵抗主義。不數日，而三省名城要隘，盡入敵手。一時朝野震驚，憤慨莫可言狀。紛紛要求中央懲辦失地長官，及出兵收復失地。危局飄飄，不可終日。民黨領袖鑒於分崩離析之不足以救亡；乃以『精誠團結，共赴國難』相號召，力謀黨內之大團結。於是寧、粵兩方各派代表，赴上海開和平會議，決定第四次全國代表大會，寧、粵兩方分地開會，增加中央委員名額，寧、粵

粵兩方各選相當人數。至十一月中旬，四全大會分寧、粵兩方舉行，選出執監各委後，即於十二月二十二日在南京舉行第一次中央全體會議，依照上海和平會議議決，則一中全會應處理寧、粵兩方四全大會一切提案，及修改國府組織法，並改組國民政府。而國府主席蔣中正則已先於十二月十五日向中常臨時會議辭本兼各職。並經中常臨時會推定林森代理國府主席，陳銘樞代理行政院長，以俟一中全會之改

註一 先是二十年六月中央五中全會決定於二十年十月十日舉行四全大會，後經一六一次常會議決展期至十一月十二日舉行。而廣州非常會議亦決定於是日另行召集四全大會。及和平會議開，爲選就事實起見，乃擴大中央執監委員額數，定爲一百六十八人。凡曾經任一、二、三屆中央執監委員及候補委員，除共產黨外，一律當選，計共有一百二十二人。其餘四十八人由粵、粵兩方四全大會各選半數，並互相承認。至十一月，粵方如期開會，到代表三百餘人，遵照和平會議決議案，選出執行委員十八人，監察委員六人。並通過關於團結禦侮、黨務、政治、教育等案多起，至二十三日閉幕。粵四全大會於十一月十八日在廣州開會，到地各代表五百餘人。大會期間，因一部分代表反對上海和會所議各項，退席者二百餘人，相率赴滬，經汪兆銘調停，與各代表商定，按照人數比例，於十二月三日在滬開會，選出唐生智等十人爲中央執監委員。但粵四全大會不以代表退席而中止，仍繼續開會，遵照和平會議決議案，於十二月四日，選出中央執監委員二十四人，五日閉會。其後第四屆第一次中央委員全體會議於十二月二十二日開會於南京，首先通過『增加候補中央委員十八人』一案，蓋爲解決粵方四全大會退席代表在滬所選之委員也。故第四屆中央執行委員有七十二人，候補執監委六十人，中央監察委員二十四人，候補監委二十二二人，共計一百七十八人之多，較諸二、三屆已增至兩倍以上，較諸第一屆且三倍以上矣。

註二 因和平會議有蔣主席下野及粵政府取消之議。

組。迨一中全會開會後，即將中央政制改革案及修正國民政府組織法案，先後通過；並選林森爲國府主席。蔣中正等三十三人爲委員。孫科爲行政院長。張繼爲立法院長。伍朝樞爲司法院長。戴傳賢爲考試院長。于右任爲監察院長。並聲明各院部會長，及現役軍人，不得兼國府委員。又推舉蔣中正、汪兆銘、胡漢民三人爲中央政治會議常務委員。①一中全會於二十九日閉會後，中央政治會議，隨即開會，對於各部會長官，亦多更調。②新任主席及各院部會長，均於二十一年一月一日宣誓就職，而廣東所組之政府，亦於一月五日自動通電撤銷焉。

修正國民政府組織法經一中全會通過之後，即於二十年十二月三十日交由國民政府公布。全文九章，凡五十四條。其異於六月十五日所公布之修正國民政府組織法者，約有下列數端。

(一) 國府主席及委員，各院院長及副院長，一律由中國國民黨中央執行委員會選任之。見第十條而六月

註一 蔣中正辭職前，即以行政院國務會議議決改組蘇、浙、贛三省政府，以顧祝同、魯滌平、葉式輝爲蘇、浙、贛各省主席。

註二 俱見二十年十二月第四屆一中全會會議紀錄四六一—四七頁。

註三 該會議決任李元範長內政，陳友仁長外交，何應欽長軍政，陳紹寬長海軍，陳銘樞以行政院副院長兼長交通，朱家驊長教

育，羅文幹長司法行政，陳公博長實業，葉恭綽長鐵道，黃漢樞署理財政，石青陽爲蒙藏委員會委員長，朱培德爲參謀部長，李濟深爲訓

練總監，唐生智爲軍事參議院院長。

之組織法，則規定五院院長及副院長，以國府主席之提請，由國民政府任免。至國府主席及委員，則依照約法規定，由中央執行委員會選任，而組織法中並無明文規定。

(二) 國府主席『不負責任政治責任』，不得兼職，任期二年，僅得連任一次。第十一條至第十三條而舊組織法

則無主席不負責任之條。且規定必須兼任陸海空軍總司令。蔣中正任主席時，更兼任行政院院長，教育部長等職。主席任期亦無定限。事實上蔣中正之任主席已及五年。

(三) 五院各自獨立行使治權。第八條在憲法未頒布以前，『各自對中國國民黨中央執行委員會負責』。第十條舊法無此項條文。

(四) 國府委員設二十四人至三十六人，較前加多。而五院院長及副院長，無當然委員之規定。舊法規定院長

等為當然委員且第四屆一中全會有各院部會長不得兼任國民政府委員之特別聲明，是院長已不能為國府委員，當然不必參加國府委員會會議矣。

(五) 行政院會議，前此稱為『國務會議』，茲則仍改稱為『行政院會議』。而前此之『國民政府會議』，則改稱為『國民政府委員會會議』。

(六) 舊法原有『國家之歲入歲出，由國府編定預算公布之』及『主席因事故不能執行職務時，由

註一 由主席團聲明，見一中全會會議紀錄。

五院院長依次代理之』兩條，全刪。

(七) 立法院委員及監察院委員之半數，『應由法定人民團體選舉。』第三十條第四十八條 舊法無此規定。

惟關於上述民選委員兩條，至二十一年十二月二十六日，第四屆中央執行委員會第三次全體會議決修正；仍將委員全數由各該院院長提請國府主席依法任免之。

總上述數項觀之，新組織法已將國府主席之權，較前大加減削。且明白規定其『不負實際政治責任』，五院院長及副院長，不由主席提請，直接由中央執行委員會選任；且各自對中央執行委員會負責。其地位可謂與主席同等，而實權則尙在其上焉。而國府委員會，各院院長已可不必參加，則除例行公事之外，實無重要職務之可言。各部會長雖曰由院長提請國府主席依法任免，第二十一條然主席已不負政治責任，則對

於院長所提請，事實上止有畫諾而已，不能有斟酌可否之餘地。主席任期，已受限制，且不得兼職。已無總司令職權，亦不得兼持任何院部會職務，以視前此之國府主席，同時爲全國陸海空軍總司令，且兼長數部會者，實權之大小，相去天淵。蓋此次國府組織法之修改，實根據於寧、粵兩方上海和平會議決定之原則；一部分黨員，已深以年來中央政治之日趨獨裁爲病，故此大主張提高五院責任，限制主席權力，以期政治之

註一 二十一年一月中央政治會議議決，以蔣中正、張學良等爲軍事委員，組織軍事委員會。旋復推蔣爲該會委員長。舉凡國防、

綏靖之統率，軍事、教育方針之決定，軍費之支配，高級軍官任免之審核等，俱歸焉。該會原已於十七年冬取消，至是恢復。

更新，又由元首獨裁制而漸成寡頭制，或變象之委員制矣。查訓政約法規定國府主席，有提請國民政府任免各院院長之權；約法第七十四條而主席自身及國府委員，則由中央執行委員會選任。約法第七十二條今新組織法將主席之『提請任免』權取消，並將各院院長，與國府主席及委員，同一手續選任，是亦與約法規定不符者也。①

註一 又新組織法第三十七條，原爲『司法院院長兼任最高法院院長，副院長兼任公務員懲戒委員會委員長。』至二十一年三月五日，在洛舉行之二中全會議決修正爲『最高法院院長得由司法院院長兼任，公務員懲戒委員會委員長得由副院長兼任。』

第十五章 憲政之預備

第一節 制憲運動之復起

當上海和平會議之初召集也，中委孫科等已有速開黨禁，實行民治之主張。迨第四次全國代表大會之後，寧粵合作，孫氏入長行政院，以陳友仁主持外交。未幾，以政策不行，相繼辭職。旋暴日又犯淞滬。所謂『一二八』之變驟作。國難益趨嚴重。中央及國府遷駐洛陽。三月一日，在洛舉行第四屆二中全會。商議外交軍事大計，並決定依照四全大會，及一中全會議決，在洛召集國難會議。四月七日，國難會議開幕。計開會七日，會員由政府延攬共四百一十三人，到會者僅一百四十餘人。討論範圍，原定以禦侮、救災、綏靖三事爲限；然開會後，通過議案甚多，且有超出原定範圍以外之政治提案多種。最要者爲促政府如期結束

註一 淞滬戰爭，自二十一年一月二十八日起，迄五月五日，中日雙方以英使藍浦生之斡旋簽訂局部停戰協定而告結束。然日軍轉肆力以擾東北，故不久山海關、長城要隘、熱河全省，又相繼淪於敵手矣。

註二 見中央執行委員會秘書處編印第四屆二中全會會議紀錄。

註三 見第四屆一中全會會議紀錄。

訓政，民黨初有訓政六年之議召集國民大會，制定憲法，及在國民大會未召集前設立中央民意機關等等。同時孫科亦

發表『救國綱領』，主張『促進憲政，建立真正民主政治』。●惟當時民黨元老，如汪兆銘、于右任等則深以『無黨則無國』，放棄訓政，危及黨國爲憂。●反覆辯難者久之。然自東北事變發生以來，政府對日，始終徘徊於和戰之間。一籌莫展，寇且日深。人民憤慨之餘，橫議叢生，漸誹及於黨治。於是『結束訓政，實行憲政』，黨外之呼聲愈高，黨內之同情亦漸表現。二十一年十二月，第四屆三中全會，開會於南京，討論『集中民族力量，抵抗外患，挽救危亡』之大計。除通過收復失地，抗日、聯俄、諸要案外，並決定於『最近期間，積極遵行建國大綱所規定之地方自治工作，以繼續進行憲政開始之籌備』。又決定於民國二十四年三月，開國民大會，議決憲法。並『飭立法院，從速起草憲法草案發表，以備國民之研討』。同時通過在國民大會開會之前，召集國民參政會，並規定其組織要點，以樹民治之始基。●閉會宣言，重申『民黨責任爲訓政完成以後，實現憲政，以歸政權於全民』。●是則結束訓政，實行憲政，已經民黨最高機關之正式確定辦法與

註一 見孫氏四月十五日在各報發表抗日救國綱領。

註二 見于、汪二氏五月三、五、六各日在各報發表談話。

註三 該案共分四點：一、該會於民國二十二年内召集。二、該會代表之產生用選舉及延聘兩方法。三、該會職權以訓政約法爲基礎，並參酌政治會議、國難會議所舉各點定之。四、該會法規，由中常會於四個月內制定頒布。

註四 見中央執行委員會秘書處編印第四屆第三次全體會議紀錄。

期限也。

第二節 憲法草案委員會之組織

初孫科辭行政院長職，張繼亦旋辭立法院長職。中央政治會議乃改選任孫氏爲立法院院長。久未到任。迨三中全會決定召集國民大會日期，並速立法院起草憲法，大致均徇孫氏主張。故二十二年一月，孫氏蒞京視事。同時增加第三屆立法委員名額至九十人。前屆僅六十餘人卽組織憲法草案委員會。委員長由孫自兼。並派定立法委員張知本等四十人爲草案委員會委員。同時擬定該會組織條例，呈由國府於二月十八日公布。一方面呈請國府『分別函飭各省市黨政機關，會同組織憲法草案研究會，俾廣徵集，以資編纂；』一方面登報向民衆徵求意見，及函電國內名流學者，發表主張，以期集思廣益，『完成真正民意之憲法。』^①又聘定戴傳賢、伍朝樞、王世杰等爲顧問，隨時列席，陳述意見。該會規定每週開全體會議一次，由委員長主席，並隨時指定委員分組研究。該會會議必有全體委員過半數之出席，方得開會，出席委員過半數之同意，方得議決。會內復設兩科，由祕書二人分掌。第一科，掌理徵集、審查、編纂事宜。第二科，掌理文書、議事、紀錄事

註一 司法院長伍朝樞亦於同年五月辭職，以居正繼任。

註二 立法院公報，第四十五、六兩期。

宜。此外復設專員若干，以爲搜集材料，起草條文之助焉。

第三節 草案委員會之初步工作

憲法草案委員會於二月九日開第一次會議。嗣後每週開會一次。至四月二十日凡十二週，計開會十二次。首先決定憲法草案起草程序，以爲研究、初稿、再稿、及公開討論各時期之定限。次通過憲法草案研究程序表，將憲法草案中應有之先決問題，撮要列舉，分組研究。研究結果，報告全體會議。由全體會議決定原則後，彙交初稿主稿委員根據起稿。茲將憲法草案委員會所決定原則，擇要述之如左：

關於總綱者；

- 一、中華民國爲三民主義共和國。主權屬於國民全體。
 - 二、領土採概括式。又領土非經國民大會議決不得變更。
 - 三、中華民國國民有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權。
- 關於人民權利義務者；

註一 起草委員會組織條例第三、四、五、七各條。

註二 起草程序經數度變更最後始決定以二十三年二月爲完成初稿公開討論時期。

四、國民無男女種族宗教階級職業之區別，在法律上一律平等。

五、人民身體、遷徙、居住、言論、著作、信仰、結社、集會等自由權利之保障。

六、人民有納稅、服兵役、服公務之義務。

關於國民大會者；

七、國民大會由每縣或其同等區域選出一代表組織之。其代表之選舉，應以普通、平等、直接之方法行之。凡國民年滿二十歲者有選舉權。滿二十五歲者有被選舉權。

八、國民大會每三年開會一次，會期一個月。必要時，召集臨時會議。

九、國民大會之職權為選舉及罷免中央重要官員，複決及創制法律，修改憲法。

關於中央與地方之均權者；

十、中央事權取列舉式，地方事權取概括式。

關於中央政府之組織者；

十一、設總統及副總統。由國民大會選出。軍人非退職後，不得當選總統。

十二、總統為國家元首，不直接負行政責任。

十三、行政院長，由總統經立法院同意任免。立法委員、及監察委員、考試院長、司法院長，由國民大會選

舉。立法院長，及監察院長由各該院委員互選。

十四、總統任期六年，不得連任。考試院長，司法院長，立法委員，監察委員，任期均三年。立委名額，不得過二百。監委不得過五十。

關於省制者；

十五、省無須製定省憲。採省長制。省長民選。但在縣未完成自治之前，省長暫由中央任命。

十六、省設參議會。省政府、省民代表會、及省參議會之組織，以法律定之。

十七、關於縣制問題，總理遺教，規定綦詳，足資依據。不另擬原則。

至於土地、教育、及國民生計諸問題，初以有提前召集國民大會之議，擬以二十二年九月間完成憲法草案，爲時甚促，故尙未議及，卽交初稿人起稿；由初稿人斟酌加入，俟稿成再提出討論也。又上述各種原則，雖經委員會大體通過，然其中亦多有經劇烈之爭辯，始終未能獲全體之同意者。如關於領土之條，一部分人主張採用列舉式者；關於國民大會代表之選舉，有主張以人口爲比例者；對於均權問題，有主張地方事權應取列舉主義，而中央事權反取概括主義者；對於副總統之設置，有主張取消者；對於總統不得連任原則，有謂限制太嚴，缺乏彈性，且無甚意義，不如改爲得聯任一次或二次者；對於總統由國民大會選舉原則，

有謂根據總理遺教，應由人民直接選舉者；有主張限制軍人當選總統，應取極嚴格主義，以免武夫干政之弊者；有主張監察委員應爲終身職，不受政治影響，俾其專心力於督察糾舉者。此外關於院長之任免，委員之名額，及省制縣制等等，亦多各種不同之意見發表，未能一一縷述。然各委員均以初稿提出之後仍儘有斟酌討論之機會。故亦不欲徒以空洞之原則相持。俟初稿殺青，再根據條文，切實研究也。

第四節 憲法之編制問題

在憲法草案委員會討論原則時期，爭辯至烈，而未得結果者，厥爲憲法之編制問題。初稿人等，主張按照總理之三民主義章次分篇。即民族民權民生三章以『民族之維護培養』歸民族篇；以人民權利、政府組織，均權

方法等歸民權篇；以國民生計，及教育等歸民生篇。如此，則五權憲法，以三民主義爲骨幹。國家之根本大法，可以同總理遺教，永垂不朽。此種見解，少數人持之甚力。然大多數似均認爲過於勉強。討論至久，未付表決。蓋將俟審查初稿時再作深詳之研究也。著者忝居起草委員之列，對於此種分編方法，亦以期以爲未可。蓋三民主義與五權憲法原爲中山先生覃思精慮之作。兩者條理固屬一貫，體用則不必相同，範圍之廣狹亦異。如強將五權憲法之內容，包舉三民主義之全部，必難免於『刻舟求劍』及『張冠李戴』之病。如三民主義中之民權，乃指人民全體直接監督政府之權；即中山先生所謂選舉、創製、複決、罷免四權之權；絕非個

人自由權利

如身體居住言論出版諸自由權利

之權；更非中央總統，五院，或各級政府職權上應有之權。中山先生於民權主義

第一二講中，且極力反對個人自由權利，認爲『自由權利利用到個人，就成一片散沙，……要用到國家上

去。』又謂，『我們革命黨，向來以三民主義去革命，不以革命去爭自由。』則所謂個人自由權利者，不獨非

中山先生所主張之民權，抑且爲中山先生之民權所不容者也。然外瞻大勢，內審輿情，此種權利之規定，有

非可完全忽置者。故其加入憲法，亦自有相當之必要。但若謂卽爲中山之民權，則直指鹿爲馬矣！且民權主

義第五六講中，中山先生嘗痛論現代民權衰落之真因，而歸納於『權』『能』之分爲唯一之救濟方法。

『權』在人民，『能』在政府。警諸汽車，政府猶馭車之僕，撥動機關，因地疾徐，自有其『能』。人民猶乘車

之主，東西往返，決定目的地點，自有其『權』。各可獨斷，兩不相妨者也。選舉、創製、複決、罷免四者，三民主義

之所謂民權，卽『權』也，亦『政權』也。行政、立法、司法、考試、監察五者，五權憲法之所謂五權，卽『能』也，

亦『治權』也。四權與五權，界限嚴明，不容混亂。故其言曰，『我們在政權一方面主張四權，在治權一方面

主張五權。這四權和五權，各有各的作用，各有各的系統，要分別清楚，不可紊亂。』於此，益見中山先生主

張五權憲法之權，爲純粹的政府權，而非民權。憲法由民權而產生，非民權受自憲法也。政府受民權之監督，

非治權可作民權之一部分也。若以政府權力，五院組織等歸諸民權之篇，是直認政府權卽民權，混治權政

權爲一矣。至於民族主義爲中山先生建立『國族』基礎，推翻吾國人民宗族及家族觀念之主義。其目的則爲發揚中華民族固有之道德，恢復中華民族團結之精神，而臻世界民族平等之地位。此救國匡時之論，固不必盡入諸五權憲法，而後得彰其用者。強爲牽入，徒見支離。若夫民生主義，爲中山先生之理想主義。故其言曰，『民生主義，又名共產主義，卽是大同主義。』大同世界，固非可驟期；而中山先生之共產主張，亦是『共將來不共現在。』●現在之所能設法推行者，僅爲『平均地權，節制資本，』及求人民衣食住行之利而已。此在五權憲法中，固應酌取其原理，以作政府調劑資勞，注重國民生計之南針。然亦僅取民生主義之過渡辦法，而非取民生主義之理想辦法。代表民生主義之一小部分，而不能代表民生主義之全部分者也。且此憲政時期之憲法，中山先生已大書特書爲『五權憲法』，則其必以五種治權爲憲法之綱領可知。藉曰五權之說，容有未善，必改弦而更張之，則見仁見智，猶可謂主張之不同，立場之各異。今已以中山遺教爲製憲之鐵案，又何必東拉西扯，錘撻三民主義，以入五權憲法，徒令人笑其捉襟見肘之勢，非驢非馬之形耶。●

第五節 過去之總結與未來之期望

註一 見中山全書民生主義第二講。

註二 詳見著者對於憲法初稿分編評議一文載在六月二十二日上海時事新報及天津大公報等。

自清季憲法運動以迄今茲，爲期未及三十年。其間吾國根本大法之變遷遞嬗，已有十三四次之多。至完成而未實行，及修改僅及於部分者，尙不與焉。此三十年中之大法，從時間之分配言，可得三期：一曰君主時期；如清末光宣時代之憲法大綱，及十九信條是。二曰民主時期；如民國臨時政府組織法，元年臨時約法，三年新約法，六年及十一年廣州軍政府組織大綱，十二年曹錕憲法，十三年臨時執政府組織法等是。三曰黨治時期；如十四年及十七年之國民政府組織法，二十年之訓政約法，及修正國民政府組織法等是。從分權之方法言，可得兩類：一曰採集權主義者；如憲法大綱，十九信條，元年臨時約法，三年新約法，八年憲法草案，臨時執政府組織法，廣州軍政府組織大綱，國民政府組織法，訓政約法等是。二曰採分權主義者；如十二年曹錕憲法，十四年段執政時期之憲法草案等是。從政治制度方面言，可得三類：一曰用總統制者；卽元首制如憲法大綱，民國臨時政府組織法，三年新約法，六年及十一年廣州軍政府組織大綱等是。二曰用內閣制者；如十九信條，臨時約法，天壇憲法草案，曹錕憲法，六年及十四年憲法草案是。三曰用委員制者；如七年廣州之修正軍政府組織大綱，卽改用總統制者十四年與十七年國民政府組織法，二十年訓政約法，及國民政府組織法等是。

註一 訓政約法雖曰依據建國大綱，採用均權原則，然地方之權，不受自約法，而受自中央政府，自仍爲集權制也。

註二 十七年國府組織法及二十年訓政約法固富有獨裁制之運用，然其形式仍爲不可否認之委員制。至二十年七月之國府組織法大類寡頭制，亦變相之委員制也。

總是而觀，吾國在此最近三十年之短期中，對於世界各種憲法，罔不一一窮形盡相，極效鑿之能事。然終於畫餅充饑，無補國步之艱難，道揆法守，久而愈乖，民不見德，惟亂是聞。凌夷至今，法治精神，掃地殆盡。乃值內憂外患，風雨飄搖之會，又喘息而言製憲。鑑彼前車，念茲來軫，此有心人之所以百感蒼茫，不勝臨淵履冰之懼者也。革命大儒黃黎洲先生之言曰：『夫非法之法，前王不勝其利欲之私以創之；後王或不勝其利欲之私以壞之。壞之者固足以亂天下，其創之者亦未始非害天下者也。』故作法者苟不欲以法亂天下，則首當嚴公私之別，明義利之分，抱犧牲個己之決心，爲民族樹立法治之根基，以矯末俗之頹風，庶可冀收成效於萬一耳。中國果亡，則吾何說。如不果亡，則終必循法治之軌以求生路。此其爲義，可謂『建諸天地而不悖，質諸鬼神而無疑』者也。孟軻曰：『七年之病，求三年之艾，苟爲不蓄，終身不得。』然則今之議憲，敢云早計，亦曰『求三年之艾』已耳。

此時憲草，雖正在草擬中，除暫時肯定原則數條外，未能求得批評討論之根據。然默察將來，似有下列三種之趨勢：

其一、去黨治而向民治。以黨專政，原爲訓政時期之過渡辦法。一俟訓政結束，憲政施行，民黨自當以政權歸還民衆，以期實現民有、民治、民享之主張。此則毫無疑義者也。惟歸還政權之後，憲治精神，必仍一本

註一 見黃氏明夷待訪錄原法篇。

中山先生之建國大綱、三民主義。蓋建國大綱與三民主義，固聚精會神於永遠民治基礎之樹立者也。

其二、去集權而向均權。中央集權，談者衆矣。然自改元以來，徵諸史蹟，則其事其人，均未之見。而事實之所詔示，則中央欲與各省求分治之局，猶不可得。割據之勢，積重難返。借曰統一，亦等空言。中央之對地方，固在在鞭長莫及；地方之對中央，又往往越俎代庖。如國稅之截留，軍隊之濫編，和戰之自動，名位之私相授受等等，在地方久已相習成風，儼若固然。其目無中央之概，今昔相衡，未減幾何？此誠不能不令人思之痛心者矣！故今日之急，不在於空談集權，而在於求均權之實行。使關係全國最要之事權，如外交、軍政、關稅、幣制等等列舉於憲法，以明中央責任範圍之所在。餘則歸諸地方可也。中央之權，先求其有，後求其大，按切事實，漸次改進，以反尾大不掉之勢，庶有濟焉。

其三、去委員制而折衷總統內閣二制之間。國民政府在軍政訓政兩時期，均採委員制度者也。吾人對於委員制學理上之得失且勿論。卽以過去八九年之經驗觀之，此羣龍無首之制，平時則互相牽掣，在在足以減低政治之效能。一遇危急，則互相推諉，無處可以追尋政治之責任。卽偶有政令較易推行時期，則卽爲委員制其名，獨裁制其實之時期。鑑往推來，吾人逆料今後行政委員制之勢難復用。故將來負政治責任者，不論其爲總統或爲行政院長，其必由一首領當之者無疑。然五權平行，立法院之地位有異乎普通之國會。其監督行政之權，亦自不可與英法之巴里門相提並論。而五院之上，復有國民大會，則國民政府之總統，

對於行政院高級長官之進退，及行政大計之決定，亦恐不能如美利堅總統之專斷。故總統內閣兩制，均似不能完全適用。或者將折衷兩制之間，而別闢一徑乎。

至於將來憲法，必在可能範圍內，採納三民主義之精神。此則爲中央決定之案，不能任意更張者也。論者疑焉。謂三民主義爲國民黨之主義。黨治時期，固可依三民主義以言政。今已開放政權，實行民治。又何必以一黨之主義，爲將來政治之繩墨，假民治之名，以續行黨治之實也。不知主義乃天下之公，非一人一黨所得而私也！吾人對於主義止問其善與不善，不問其黨與不黨。果其爲救國匡時之主義，則一人之所發明，即公意之所同歸。一黨之所主張，即兆民之所共戴。黨雖可由主義而結合形成，主義卻不能以黨限其信仰也。三民主義之民族主義，所以克制帝國主義者也；民權主義，所以克制專制主義者也；民生主義，所以克制資本主義者也。帝國主義，專制主義，資本主義，皆現代人類之公敵。抵抗人類公敵者，即三民主義也。即或有抵抗人類公敵之他種主義，亦必與三民主義同其條貫。蓋三民主義，浩如煙海，幾於無所不包。苟救國之目的相同，則無論各人之立場如何，終必殊途同歸。故憲法之酌採三民主義，以達民有、民治、民享之途。此則國民之不能反對，亦不可反對者也。

然吾聞之，療飢不期於鼎食，拯溺無待於規行。今天下之飢溺亟矣！如何救國之危，以緩民之死，是則芸衆生之所疾首蹙頞以期，亦負責草憲者當前之最大問題。苟能樹五權之規模，弭循環之內戰，俾人民得

衣食住行之利，免凍餒流離之苦，則法治之目的達矣！憲法之功用盡矣！兵凶亂離之餘，民之所需，『安居樂業』四字而已；固無取乎繁法，更有戒於虛文。與其得山珍海錯之一紙菜單，毋寧受簞食豆羹之半飽實惠。昔高祖入關約法三章，除秦苛政。民之歸也，如水就壑。賈生所謂『寒者利短褐，飢者甘糟糠』，蓋言得其時也。故嘗謂今後欲求憲法之不爲廢紙，造法者必先於平、實、簡、易四字上面用工夫。平，則不貴立異；實，則不尙玄虛；簡，則可明；易，則能行也。否則制憲之利未見，而壞法之害已來。法治之期，終如泥牛入海，永無消息耳！

附錄

一 中華民國臨時約法 元年三月十一日公布

第一章 總綱

第一條 中華民國，由中華人民組織之。

第二條 中華民國之主權，屬於國民全體。

第三條 中華民國領土，爲二十二行省、內外蒙古、西藏、青海。

第四條 中華民國，以參議院、臨時大總統、國務員、法院，行使其統治權。

第二章 人民

第五條 中華民國人民一律平等，無種族、階級、宗教之區別。

第六條 人民得享有左列各項之自由權：

- 一 人民之身體，非依法律，不得逮捕，拘禁，審問，處罰。

- 二 人民之家宅，非依法律，不得侵入或搜索。
- 三 人民有保有財產，及營業之自由。
- 四 人民有言論，著作，刊行，及集會，結社之自由。
- 五 人民有書信祕密之自由。
- 六 人民有居住遷徙之自由。
- 七 人民有信教之自由。
- 第七條 人民有請願於議會之權。
- 第八條 人民有陳訴於行政官署之權。
- 第九條 人民有訴訟於法院，受其審判之權。
- 第十條 人民對於官吏違法損害權利之行爲，有陳訴於平政院之權。
- 第十一條 人民有應任官考試之權。
- 第十二條 人民有選舉及被選舉之權。
- 第十三條 人民依法律有納稅之義務。
- 第十四條 人民依法律有服兵之義務。

第十五條 本章所載人民之利權，有認為增進公益，維持治安，或非常緊急必要時，得依法律限制之。

第三章 參議院

第十六條 中華民國之立法權，以參議院行之。

第十七條 參議院以第十八條所定各地方所選派之參議員組織之。

第十八條 參議員每行省，內蒙古，外蒙古，西藏，各選派五人，青海選派一人；其選派方法，由各地方自定之。

參議院會議時，每參議員有一表決權。

第十九條 參議院之職權如左：

- 一 議決一切法律案。
- 二 議決臨時政府之豫算決算。
- 三 議決全國之稅法，幣制，及度量衡之準則。
- 四 議決公債之募集，及國庫有負擔之契約。
- 五 承諾第三十四條、三十五條、四十條事件。
- 六 答覆臨時政府諮詢事件。
- 七 受理人民之請願。

八 得以關於法律及其他事件之意見，建議於政府。

九 得提出質問書於國務員，並要求其出席答復。

十 得咨請臨時政府查辦官吏納賄違法事件。

十一 參議院對於臨時大總統，認為有謀叛行為時，得以總員五分四以上之出席，出席員四分三以上之可決彈劾之。

十二 參議院對於國務員，認為失職或違法時，得以總員四分三以上之出席，出席員三分二以上之可決彈劾之。

第二十條 參議院得自行集會開會閉會。

第二十一條 參議院之會議，須公開之；但有國務員之要求，或出席參議員過半數之可決者，得祕密之。

第二十二條 參議院議決事件，咨由臨時大總統公布施行。

第二十三條 臨時大總統對於參議院議決事件，有否認時，得於咨達後十日內聲明理由，咨院覆議。但參議院對於覆議事件，如有到會參議員三分二以上，仍執前議時，仍照第二十二條辦理。

第二十四條 參議院議長由參議員用記名投票法互選之，以得票滿投票總數之半者為當選。

第二十五條 參議院參議員於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第二十六條 參議院議員除現行犯，及關於內亂外患之犯罪外，會期中非得本院許可，不得逮捕。

第二十七條 參議院法，由參議院自定之。

第二十八條 參議院以國會成立之日解散，其職權由國會行之。

第四章 臨時大總統副總統

第二十九條 臨時大總統、副總統，由參議院選舉之；以總員四分之三以上之出席，得票滿投票總數三分之二

以上者爲當選。

第三十條 臨時大總統代表臨時政府，總攬政務，公布法律。

第三十一條 臨時大總統爲執行法律，或基於法律之委任，得發布命令；並得使發布之。

第三十二條 臨時大總統統帥全國海陸軍隊。

第三十三條 臨時大總統，得制定官制官規；但須提交參議院議決。

第三十四條 臨時大總統任免文武職員；但任命國務員、及外交大使公使，須得參議院之同意。

第三十五條 臨時大總統，經參議院之同意，得宣戰、媾和、及締結條約。

第三十六條 臨時大總統，得依法律宣告戒嚴。

第三十七條 臨時大總統，代表全國，接受外國之大使、公使。

第三十八條 臨時大總統得提出法律案於參議院。

第三十九條 臨時大總統得頒給勳章；並其他榮典。

第四十條 臨時大總統得宣告大赦，特赦，減刑，復權；但大赦須經參議院之同意。

第四十一條 臨時大總統受參議院彈劾後，由最高法院全院審判官互選九人，組織特別法庭審判之。

第四十二條 臨時副總統於臨時大總統因故去職，或不能視事時，得代行其職權。

第五章 國務員

第四十三條 國務總理及各總長，均稱爲國務員。

第四十四條 國務員輔佐臨時大總統，負其責任。

第四十五條 國務員於臨時大總統提出法律案，公布法律，及發布命令時，須副署之。

第四十六條 國務員及其委員，得於參議院出席及發言。

第四十七條 國務員受參議院彈劾後，大總統應免其職；但得交參議院覆議一次。

第六章 法院

第四十八條 法院以臨時大總統，及司法總長，分別任命之法官組織之。

法院之編制，及法官之資格，以法律定之。

第四十九條 法院依法律審判民事訴訟，及刑事訴訟。

但關於行政訴訟，及其他特別訴訟，別以法律定之。

第五十條 法院之審判，須公開之；但有認爲妨害安寧秩序者，得祕密之。

第五十一條 法官獨立審判，不受上級官廳之干涉。

第五十二條 法官在任中，不得減俸或轉職，非依法律受刑罰宣告，或應免職之懲戒處分，不得解職；懲戒條規，以法律定之。

第七章 附則

第五十三條 本約法施行後，限十個月內，由臨時大總統召集國會。其國會之組織及選舉法，由參議院定之。

第五十四條 中華民國之憲法，由國會制定；憲法未施行以前，本約法之效力與憲法等。

第五十五條 本約法由參議院議員三分之二以上，或臨時大總統之提議，經議員五分四以上之出席，出席員四分之三之可決，得增修之。

第五十六條 本約法自公布之日施行；臨時政府組織大綱，於本約法施行之日廢止。

二 中華民國國會組織法

元年八月初十日公布

第一條 民國議會，以左列兩院構成之：

參議院

衆議院

第二條 參議院以左列各議員組織之：

- 一 由各省省議會選出者， 每省十名。
- 二 由蒙古選舉會選出者， 二十七名。
- 三 由西藏選舉會選出者， 十名。
- 四 由青海選舉會選出者， 三名。
- 五 由中央學會選出者， 八名。
- 六 由華僑選舉會選出者， 六名。

第三條 衆議院以各地方人民所選舉之議員組織之。

第四條 各省選出衆議院議員之名額，依人口之多寡定之，每人口滿八十萬選出議員一名；但人口不滿八百萬之省，亦得選出議員十名。

人口總調查未畢以前，各省選出之名額如左：

直隸	四十六名	奉天	十六名
吉林	十名	黑龍江	十名
江蘇	四十名	安徽	二十七名
江西	三十五名	浙江	三十八名
福建	二十四名	湖北	二十六名
湖南	二十七名	山東	三十三名
河南	三十二名	山西	二十八名
陝西	二十一名	甘肅	十四名
新疆	十名	四川	三十五名
廣東	三十名	廣西	十九名
雲南	二十二名	貴州	十三名
第五條 蒙古、西藏、青海、選出衆議院議員之名額如左：		西藏	十名
蒙古	二十七名		
青海	三名		

第六條 參議院議員任期六年，每二年改選三分之一。

第七條 衆議院議員任期三年。

第八條 兩院議長、副議長，各由本院議員互選之。

第九條 無論何人，不得同時爲兩議院員。

第十條 民國議會之開會，及閉會，兩院同時行之。

第十一條 民國議會之會期爲四個月；但依事情之必要，得延長之。

第十二條 民國議會之議事，兩院各別行之。

同一議案，不得同時提出於兩院。

第十三條 民國議會之議定，以兩院之一致成之。

一院否決之議案，不得於同會期內再行提出。

第十四條 民國憲法未定以前，臨時約法所定參議院之職權，爲民國議會之職權；但左列事項，兩院各得

專行之：

一 建議。

二 質問。

三 查辦官吏納賄違法之請求。

四 政府諮詢之答覆。

五 人民請願之受理。

六 議員逮捕之許可。

七 院內法規之制定。

預算決算，須先經衆議院之議決。

第十五條 兩院非各有總議員過半數之出席，不得開議。

第十六條 兩院之議事，以出席議員過半數之同意決之。可否同數，取決於議長。

第十七條 臨時約法第十九條，第十一款，第十二款，及第二十三條，關於出席及議決員數之規定，於兩院各準用之。

臨時約法第二十一條之規定亦同。

第十八條 臨時約法第二十五條，第二十六條，關於參議員之規定，於兩院議員各準用之。

第十九條 兩院議員之歲費，及其他公費，別以法律定之。

第二十條 民國憲法案之起草，由兩院各於議員內選出同數之委員行之。

第二十一條 民國憲法之議定，由兩院會合行之。

前項會合時，以參議院議長爲議長，衆議院議長爲副議長，非兩院各有總議員三分二以上之出席，不得開議；非出席議員四分三以上之同意，不得議決。

第二十二條 本法自公布日施行。

三大總統選舉法

二年十月五日公布

第一條 中華民國人民，完全享有公權；年滿四十歲以上，並住居國內滿十年以上者，得被選舉爲大總統。

第二條 大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之。

前項選舉，以選舉人總數三分二以上之列席，用無記名投票行之。得票滿投票十五人數四分三者爲當選，但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之；以得票過投票人數之半者爲當選。

第三條 大總統任期五年，如再被選，得連任一次。

大總統任滿前三個月，國會議員須自行集會組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第四條 大總統就職時，須爲左列之宣誓：

余誓以至誠遵守憲法，執行大總統之職務，謹誓。

第五條 大總統缺位時，由副總統繼任，至本任大總統任滿之日止。

大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之。

副總統同時缺位時，由國務院攝行其職務；同時國會議員於三個月內自行集會，組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第六條 大總統應於任滿之日解職，如屆期次任大總統尚未選出，或選出後尚未就職，次任副總統亦不能代理時，由國務院攝行其職務。

第七條 副總統之選舉，依選舉大總統之規定，與大總統之選舉同時行之；但副總統缺位時，應補選之。

附則

大總統之職權，在憲法未制定以前，暫依臨時約法關於臨時大總統之規定。

四 中華民國約法

本法於三年五月一日公布至五年六月廿九日廢止

第一章 國家

第一條 中華民國由中華人民組織之。

第二條 中華民國之主權，本於國民之全體。

第三條 中華民國之領土，依從前帝國所有之疆域。

第二章 人民

第四條 中華民國人民，無種族，階級，宗教，之區別；法律上均爲平等。

第五條 人民享有左列各款之自由權：

一 人民之身體，非依法律，不得逮捕、拘禁、審問、處罰。

二 人民之家宅，非依法律不得侵入，或搜索。

三 人民於法律範圍內，有保有財產，及營業之自由。

四 人民於法律範圍內，有言論、著作、刊行、及集會、結社之自由。

五 人民於法律範圍內，有書信祕密之自由。

六 人民於法律範圍內，有居住遷徙之自由。

七 人民於法律範圍內，有信教之自由。

第六條 人民依法律所定，有請願於立法院之權。

第七條 人民依法律所定，有訴訟於法院之權。

第八條 人民依法律所定，有請願於行政官署，及陳訴於平政院之權。

第九條 人民依法律所定，有應任官考試，從事公務之權。

第十條 人民依法律所定，有選舉及被選舉之權。

第十一條 人民依法律所定，有納稅之義務。

第十二條 人民依法律所定，有服兵役之義務。

第十三條 本章之規定，與陸海軍法令，及紀律不相抵觸者，軍人適用之。

第三章 大總統

第十四條 大總統爲國之元首，總攬統治權。

第十五條 大總統代表中華民國。

第十六條 大總統對國民之全體負責任。

第十七條 大總統召集立法院，宣告開會、停會、閉會。大總統與參政院之同意，解散立法院；但須自解散

之日起，六個月以內，選舉新議員，并召集之。

第十八條 大總統提出法律案，及預算案於立法院。

第十九條 大總統爲增進公益，或執行法律，或基於法律，委任發布命令，并得使發布之；但不得以命令變

更法律。

第二十條 大總統爲維持公安，或防禦非常災害，事機緊急，不能召集立法院時，經參政院之同意，得發布與法律有同等效力之敕令；但須於次期立法院開會之始，請求追認。

前項敕令立法院否認時，嗣後卽失其效力。

第二十一條 大總統制定官制、官規。大總統任免文武職官。

第二十二條 大總統宣告開戰、媾和。

第二十三條 大總統爲陸海軍大元帥，統率全國陸海軍。大總統爲陸海軍之編制，及兵額。

第二十四條 大總統接受外國大使公使。

第二十五條 大總統締結條約，但變更領土，或增加人民負擔之條款，須經立法院之同意。

第二十六條 大總統依法律宣告戒嚴。

第二十七條 大總統頒給爵位勳章，并其他榮典。

第二十八條 大總統宣告大赦，減刑，復權，但大赦須經立法院之同意。

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。

第四章 立法

第三十條 立法以人民選舉之議員組織立法院行之。立法院之組織，及議員選舉方法，由約法會議議決。

之。

第三十一條 立法院之職權如左：

- 一 議決法律。
- 二 議決預算。
- 三 議決、或承諾關於公債募集，及國庫負擔之條件。
- 四 答覆大總統諮詢事件。
- 五 收受人民請願事件。
- 六 提出法律案。
- 七 提出關於法律，及其他事件之意見，建議於大總統。
- 八 提出關於政治上之疑義，要求大總統答覆；但大總統認為須祕密者，得不答覆之。
- 九 對於大總統有謀叛行為時，總議員五分之四以上之出席，議員四分之三以上之可決，提起彈劾之訴訟於大理院。

前項第一條至第八款，及第二十條，第二十五條，第二十八條，第五十五條，第五十七條事件，其表決以出席議員過半數之同意行之。

第三十二條 立法院每年召集之會期，以四個月，得於閉會期內召集臨時會。

第三十三條 立法院之會議，須公開之；但經大總統之要求，或出席議員過半數之可決時，得祕密之。

第三十四條 立法院議決之法律案，由大總統公布施行。

立法院議決之法律案，由大總統否認時，聲明理由，交院覆議；如立法院出席議員三分以上仍執前議，而大總統認爲於內治外交有重大危害，或執行有重大障礙時，經參政院之同意，得不公布之。

第三十五條 立法院議長，副議長，由議員互選之；以得票過投票總數之半者爲當選。

第三十六條 立法院議員於院內之言論，及表決，對於院外不負責任。

第三十七條 立法院議員除現行犯及關於內亂外患之犯罪外，會期中非經立法院許可，不得逮捕。

第三十八條 立法院法，由立法院自定之。

第五章 行政

第三十九條 行政以大總統爲首長，置國務卿一人贊襄之。

第四十條 行政事務，置外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農商、交通、各部分掌之。

第四十一條 各部總長，依法律命令，執行主管行政事務。

第四十二條 國務卿，各部總長，及特派員，代表大總統出席立法院發言。

第四十三條 國務卿，各部總長，有違法行爲時，受肅政廳之糾彈，及平政院之審理。

第六章 司法

第四十四條 司法以大總統任命之法官組織法院行之。

法院之編制，及法官之資格，以法律定之。

第四十五條 法院依法律獨立審判民事訴訟；但關於行政訴訟，及其他特別訴訟，各依其本法之規定行之。

第四十六條 大理院對於第三十一條第九款之彈劾事件，其審判程序，別以法律定之。

第四十七條 法院之審判須公開之；但認爲有妨害安寧秩序，或善良風俗者，得祕密之。

第四十八條 法官在任中不得減俸或轉職；非依法律受刑罰之宣告，或應免職之懲戒處分，不得解職。
懲戒條規以法律定之。

第七章 參政院

第四十九條 參政院應大總統之諮詢，審議重要政務。參政院之組織，由約法會議議決之。

第八章 會計

第五十條 新課租稅，及變更稅率，以法律定之。現行租稅未經法律變更者，仍舊徵收。

第五十一條 國家歲出歲入，每年度依立法院所議之預算行之。

第五十二條 因特別事件，得於預算案內預定年限，設繼續費。

第五十三條 爲備預算不足，或於預算以外之支出，須於預算內設預算費。

第五十四條 左列各款之支出，非經大總統之同意，不得廢除，或裁減之：

一 法律上屬於國家之義務者。

二 法律之規定所必需者。

三 履行條約所必需者。

四 陸海軍編制所必需者。

第五十五條 爲國際戰爭，或戡定內亂，及其他非常事變，不能召集立法院時，大總統經參政院之同意，得爲財政緊急處分；但須於次期立法院開會之始請求追認。

第五十六條 預算不成立時，執行前年度預算；會計年度既開始，預算尙未議定之時同。

第五十七條 國家歲出歲入之決算，每年經審計院審定後，由大總統提出報告書於立法院請求承諾。

第五十八條 審計院之編制，由約法會議議決之。

第九章 制定憲法程序

第五十九條 中華民國憲法案，由憲法起草委員會起草。憲法起草委員會，以參政院所推舉之委員組織之，其人數以十名爲限。

第六十條 中華民國憲法案由參政院審定之。

第六十一條 中華民國憲法案，經參政院審定後，由大總統提出於國民會議決定之。
國民會議之組織，由約法會議議決之。

第六十二條 國民會議由大總統召集，並解散之。

第六十三條 中華民國憲法，由大總統公布之。

第十章 附則

第六十四條 中華民國憲法未施行以前，本約法之效力與憲法等。約法施行前之現行法令，與本約法不相抵觸者，得有其效力。

第六十五條 中華民國元年二月十二日所宣布之大清皇帝辭位後優待條件，清皇族待遇條件，滿蒙、回藏各族待遇條件，永不變更其效力。

其與待遇條件有關係之蒙古待遇條例，仍繼續保有其效力，非依法律，不得變更之。

第六十六條 本約法由立法院議員三分二以上，或大總統提議增修，經立法院議員五分四以上之出席，

出席議員四分之三以上之可決時，由大總統召集約法會議增修之。

第六十七條 立法院未成立以前，以參政院代行其職權。

第六十八條 本約法自公布之日施行，民國元年三月十一日公布之臨時約法，於本約法施行之日廢止。

五修正大總統選舉法

本法於三年十二月廿九日由約法會議制定袁世凱公布至五年六月廿九日廢止

第一條 有中華民國國籍之男子，完全享有公權；年滿四十歲以上，並住居國內滿二十年以上者，有被選舉為大總統資格。

第二條 大總統任期十年得連任。

第三條 每屆行大總統選舉時，大總統代表民意，依第一條所定，敬謹推薦有被選舉為大總統資格者三人。

前項被推薦者之姓名，由大總統先期敬謹親書於嘉禾金簡，鈐蓋國璽，密貯金匱，於大總統府特設尊藏金匱石室尊藏之。

前項金匱之管鑰，大總統掌之。石室之管鑰，大總統及參政院長，國務卿，分掌之；非奉大總統之命令，不得開啓。

第四條 大總統選舉會，以左列各員組織之：

一 參政院參政互選五十人。

二 立法院議員互選五十人。

前項各款之互選，用記名連記投票法，以得票較多數者爲當選，由內務總長監督之。

屆組織大總統選舉會，立法院在閉會期內時，以在京議員之名次在前者五十人，爲大總統選舉會會員。

第五條 大總統選舉會，由大總統召集，於每屆選舉期前三日以內組織之。

第六條 大總統選舉會，以參政院議場爲會場，以參政院院長爲會長。

參政院院長如係副總統兼任，或有其他事故時，以立法院議長爲會長。

第七條 選舉大總統之日，大總統敬謹將所推薦有被選舉爲大總統資格者之姓名，宣布於大總統選舉會。

第八條 大總統選舉會，除就被推薦三人投票外，得對於現任大總統投票。

第九條 選舉大總統，以會員四分之三以上到會，用記名單記投票法，得票滿投票人總數三分之二以上者爲當選；若皆不足當選票額時，就得票多數之二人行決選，以得票較多數者爲當選。

第十條 每屆應行選舉大總統之年，參政院參政認爲政治上有必要時，得以三分之二以上之同意，爲現任

大總統連任之議決，由大總統公布之。

第十一條 大總統任期未滿，因故去職時，應於三日內組織大總統臨時選舉會。

臨時選舉未舉行前，大總統職權由副總統依約法第二十九條之規定代之；如副總統同時因故去職，或現不在京，及有他事故不能代行時，由國務卿攝行其職權；但第三條第一項第二項所規定之職權，不得代行或攝行。

第十二條 屆行臨時選舉之日，由代行或攝行大總統之職權者，咨行大總統臨時選舉會會長，指任會員十人，監視開啓尊藏金匱石室，恭領金匱到會，當衆宣布；就被推薦三人中，依第九條之規定投票選舉。

第十三條 現任大總統連任，或當選大總統繼任，均應於就職時爲左列之宣誓：

余誓以至誠遵守憲法執行大總統之職務，謹誓。

憲法未公布施行以前，前項誓詞，須聲明遵守約法。

第十四條 副總統之任期，與大總統同任滿時，由連任或繼任之大總統推薦有第一條資格者三人，準用選舉大總統之規定行之。

副總統任期未滿，因故去職時，由大總統依前項之規定行之。

第十五條 本法自公布日施行。

本法施行之日，中華民國二年十月五日所宣布之大總統選舉法廢止之。

六 參政院組織法

此法於三年五月二十四日由約法會議通過袁世凱公布

第一條 參政院應大總統之諮詢，審議重要政務，其職權依本法之規定行之。

第二條 左列各款，由大總統交參政院議決之：

- 一 依約法所定，須經參政院同意事件。
- 二 約法，及附屬於約法，各法律疑義之解釋事件。
- 三 行政官署、與司法官署之權限爭議事件。

第三條 左列各款，大總統得諮詢參政院，徵集其意見：

- 一 關於締結條約事件。
- 二 關於設置行政官署事件。
- 三 關於整理財政事件。
- 四 關於振興教育事件。
- 五 關於擴充實業事件。

六 其他大總統特交事件。

第四條 參政院對於第三條第一款，至第五款事件，得建議於大總統。

前項建議之提案，須有參政十人以上之連署。

第五條 參政院設院長一人，由大總統特任；副院長一人，由大總統於參政中特任之。

第六條 院長總理全院事務，會議時以院長爲議長；副院長輔佐院長，院長有事故時代行其職務。

第七條 參政院設參政五十人至七十人，由大總統就具有左列資格的一者簡任之：

一 有勤勞於國家者。

二 有法律政治之專門學識者。

三 有行政之經驗者。

四 碩學通儒，有經世著述者。

五 富於實業之學識經驗者。

第八條 參政院之會議日期由院長定之。

第九條 第二條第一款，依約法所定，須經參政院同意事件，以參政三分之二以上之出席，出席參政三分之二

以上之議決行之。第一條第二款，第三款，及第三條，第四條，所定交議，或諮詢，及建議事件，以參政過半數

之出席，出席參政過半數之議決行之；可否同數時，取決於院長。

第十條 參政院會議時，大總統得派員出席說明交議或諮詢之主旨。

第十一條 大總統交議第二條第一款所定，須經參政院之同意事件，由議長於會議時指任審查員十人審查之。

第十二條 第二條，第二款，第三款，及第三條，第四條，所定之交議，或諮詢及建議事件，經參政過半數之同意，認為須付審查，或起草者，由議長指任審查員或起草員。

第十三條 參政院議事規則，由參政院定之。

第十四條 參政院置祕書廳，由大總統以官制定之。

第十五條 本法自公布日施行。

七 立法院組織法

本法於三年十月二十七日約法會議通過由袁世凱公布

第一章 議員

第一條 立法院為國民會議，以左列各議員組織之：

一 中央特別選舉會選出者四十人。

二 各省選舉會，依左列定額選出者二百零二人；直隸、奉天、山東、河南、江蘇、江西、浙江、湖北、四川、廣東、等十省，每省選出十人。吉林、山西、安徽、福建、湖南、陝西、等六省，每省選出九人。黑龍江、甘肅、新疆、廣西、雲南、貴州、等六省，每省選出八人。

三 各特別行政區域選舉會，依左列定額選出者九人。京兆四人。熱河二人。綏遠一人。察哈爾一人。川邊一人。

四 蒙古、西藏、青海，各選舉會，依左列定額選出者二十四人。內蒙古十六人。西藏六人。青海二人。

第二條 立法院議員任期四年。

第三條 立法院議員不得兼任參政院參政，及行政官吏；但行政官吏，係由蒙、藏、青海選出者，不在此限。

第四條 立法院議員到院後，發見議員資格有疑義時，由議長指任議員十三人以上，組織特別委員會審查之。

前項審查之結果，報告於議長，付院議決定之。

第五條 議員於開會後滿一個月尚未到院者，應解其職；但有不得已故障，報告到院時，得以院議展期延至兩個月爲限。

第六條 議員辭職之許否，由議長付院議決定之。

第七條 議員有缺額時，由立法院咨請大總統，以該選舉會之候補當選人遞補之；其任期以補足額議員之任期爲限。

第二章 開會停會閉會

第八條 立法院之開會日期，自每年九月一日起至十二月末日止，依約法第三十二條之規定，大總統宣告延長會期時，其延長期間以兩個月爲限；臨時會之開會日期，由大總統以教令定之，其開會期間不得逾常年會期三分之二。

第九條 立法院之停會，由大總統依約法第十七條之規定宣告之，但停會期間每次不得逾十五日。

第十條 立法院屆開議時，如大總統有停會之宣告，其議事須即時中止之。

第十一條 立法院之閉會，於會期屆滿之前三日宣告之。

第三章 議長副議長

第十二條 議長、副議長之選舉，用記名單記投票法分別行之；投票至二次無人當選時，各以第二次得票較多者二人決選之。

第十三條 議長維持院內秩序，整理議事，對於院外爲立法院之代表。

第十四條 議長指揮監督祕書長，及其所屬職員。

第十五條 議長有事故時，副議長代行其職權。

第十六條 議長、副議長之任期，以議員任期滿爲限。

第四章 委員會

第十七條 立法院委員會分爲左列三種：

一 全院委員會。

二 當任委員會。

三 特別委員會。

第十八條 各委員會之組織於立法院定之。

第十九條 委員會爲審查事件，得向政府要求報告，或調集文書，除事涉秘密者外，政府不得拒絕之。

第五章 議事及提案

第二十條 立法院議事日程由議長定之。

第二十一條 立法院於約法第三十一條之議決可否同數時，取決於議長。

第二十二條 議員對於議案有關係本身者，不得參預表決。

第二十三條 關於法律或預算及其他重大議案，非經三讀會不得議決；但因大總統之要求，或議員十人

以上之動議，經院議可決時得省略之。

第二十四條 大總統提出之議案，非應委員會審查，不得議決；但關係緊急，因大總統之要求，經院議可決者不在此限。

第二十五條 大總統提出之議案，未經議決以前，得隨時提出修正案并撤回之。

第二十六條 議員提出法律案，須有二十人以上之連署，其他提案除別有規定者外，須有十人以上之連署。

第二十七條 議員提出之法律案，如大總統依約法不公布時，同會期內不得再行提出。

第二十八條 預算案自交付審查之日起，須於三十日以內提出審查報告書。

前項期限如有必須延長情形時，經由院議決定之。

第二十九條 預算案會議時，議員提出修正之動議，非有二十人以上之贊成，不得作為議題。

第三十條 關於約法第三十一條第七款之建議事件，非有議員十人以上之連署不得提出。

第三十一條 關於約法第三十一條第八款之要求答覆事件，非有議員二十人以上之連署不得提出。

第三十二條 關於前條答覆事件，除依約法第四十二條規定外，大總統得以文書答覆之。

第三十三條 人民請願書，非有議員五人以上之介紹不得收受。

第三十四條 請願事件，非經審查不得提付院議。

第三十五條 抵觸約法之請願，不得受理。

第三十六條 干預審判之請願，不得受理。

第三十七條 請願書不合程式者，不得受理。

第三十八條 請願書對於政府或議會措詞不守相當之敬禮者，不得受理。

第六章 大總統代表之出席及發言

第三十九條 國務卿、各部總長、及特派員，於立法院之會議，無論何時代表大總統出席，陳述意見；但不得

因此中止議員之發言。

第四十條 國務卿、各部總長、及特派員，於委員會審查議案時，得到會陳述意見。

第四十一條 委員會得經議長要求，國務卿、各部總長、及特派員到會說明。

第四十二條 國務卿、各部總長、及特派員之出席立法院，不得參與表決。

第七章 立法院與官署及人民

第四十三條 立法院除對於大總統外，不得直接行文於行政、或司法官署；但法律別有規定者從其規定。

第四十四條 立法院不得向人民發布告示。

第四十五條 立法院不得因審查事件召喚人民。

第八章 經費

第四十六條 立法院經費由國庫支出。

第四十七條 立法院經費之款目如左：

一 議員公費及旅費。

二 議長、副議長，交際費。

三 祕書廳及警衛處經費。

四 辦公費及預備費。

前項之公費、旅費、交際費，以法律定之。

第四十八條 前條第一項所列各款經費，其數目於預算案內定之。

第九章 附則

第四十九條 立法院祕書廳、警衛處之編制，以官制定之。

第五十條 本法自公布日施行。

八軍務院組織條例

五年五月滇黔粵桂四省都督組織軍務院宣布本條例

第一條 軍務院直隸大總統，統一籌辦全國之軍機，並行戰事，及其善後一切之政務。

第二條 大總統不能親臨軍務院所在地時，一切軍政、民政，並對內外之事項，以軍務院名義行之。

第三條 軍務院設撫軍以其決議，或同意行其權限之事；撫軍以各省都督代理，都督二省以上之都司，令參謀及各獨立省分現實之；軍隊有二師以上之總司令等充任，新得前項之資格，即有撫軍之資格，撫軍無定額。

第四條 軍務院由撫軍中互選撫軍長，副撫軍長各一員，撫軍非得撫軍之決議或同意施行事項，副撫軍足佐撫軍長協議處辦一切職務，撫軍長有事故時，皆副撫軍長代理，正副撫軍長均有事故時，由撫軍中互選一員代理撫軍長職務。

第五條 軍務院設政務委員會，由撫軍中互選政務委員長一員，委員長以下設各種委員，分掌外交、財政、法制等各般政務，委員無定額。

第六條 軍務院設各省代表會，由各省都督各派代表二員應政務之諮詢。

第七條 軍務院設秘書若干員，受正副撫軍長，及政務委員長之命，掌管機密事項。

第八條 軍務院有對內對外特別事故時，由撫軍會議又經其同意得任命專使處理其事。

第九條 軍務院所屬各種委員會，及各省代表會之細則，以院令另定之。

第十條 軍務院俟正式國務院成立時撤廢。

九中華民國軍政府組織大綱

六年八月三十一日國會非常會議通過公布

第一條 中華民國爲戡定叛亂，恢復臨時約法，特組織中華民國軍政府。

第二條 軍政府設大元帥一人，元帥三人，由國會非常會議分次選舉之；以得票過投票總數之半者爲當選。

第三條 臨時約法之效力未完全恢復以前，中華民國之行政權，由大元帥行之。

第四條 大元帥對外，代表中華民國。

第五條 大元帥有事故不能視事時，由首次選出之元帥代行其職權。

第六條 元帥協助大元帥籌商政務，元帥得兼任其他職務。

第七條 軍政府設立各部如左：

一 外交部。

二 內政部。

三 財政部。

四 陸軍部。

五 海軍部。

六 交通部。

第八條 各部設總長一人，由國會非常會議分別選出，咨請大元帥特任之；前項選舉，以得票過投票總數之半者爲當選，但遇總長缺位，未經選舉以前，大元帥得爲署理之任命。

第九條 各部總長，輔助大元帥執行職務。

第十條 元帥府，及各部之組織，以條例定之。

第十一條 軍政府設都督若干員，以各省督軍贊助軍政府者任之；凡有舉全省兵力宣布與非法政府斷絕關係者，依前條之規定。

第十二條 本大綱至臨時約法之效力完全恢復，國會，及大總統之職權，完全行使時廢止。

第十三條 本大綱自宣布之日施行。

十 修正軍政府組織大綱

七年五月十日由國會兩院聯合會議決公布

一 中華民國軍政府，以各省各軍之聯合，於護法救國事業，未完全告成以前，依本大綱之規定，行使中

中華民國之行政權。

- 二 中華民國軍政府之行政權，由總裁會議以政務院贊襄行之。
- 三 總裁會議以總裁組織之。總裁由國會兩院聯合會選舉之，以得票過列席員之半數爲當選。
- 四 總裁以原任軍政府總裁人數爲定額，但應時勢之必要，國會兩院聯合會得增減之。
- 五 總裁以合議制行使其職權，總裁會議每次以輪推一人爲主席。
- 六 總裁因事故不能到職時，得派專員爲代理；但代理總裁，不得派代表列席總裁會議。
- 七 總裁代表軍政總攬會務。
- 八 總裁任免文武職員，但任命政務員及對內對外全權代表，須得國會兩院聯合會之同意。
- 九 總裁得提案交國會兩院聯合會議決。
- 十 總裁得主持國內和戰事宜，但和平條件非經國會兩院聯合會之同意，不能簽字。
- 十一 總裁得接受外國全權代表，辦理外交，訂立契約；但關於人民有負擔之契約，須經國會兩院聯合會之同意。
- 十二 總裁得辦理內外公債之募集，但須經國會兩院聯合會之決議。
- 十三 總裁得承認護法軍隊，或救國軍隊之加入。

十四 總裁得統籌軍備，及計畫作戰。

十五 國會兩院聯合會，得以列席員過半數之可決，彈劾總裁。

十六 軍政府執行約法上之大總統職權時，依約法之規定，但須以代理國務院攝行大總統職務資格行之。

十七 軍政府以代理國務院，攝行大總統資格，執行約法上之大總統職權時，須對國會負責任。

十八 政務院以政務員組織之。

十九 政務院長，各部總長，均稱爲政務員。

二十 政務院分設各部，依國務院官制之所定，但各內部之組織，另以條例定之。

二十一 政務員輔助總裁，對國會兩院聯合會負責任。

二十二 凡關於政務之文告，以軍政府名義，由總裁連署政務員副署行之。

二十三 政務員及其委員，得於國會兩院聯合會出席及發言。

二十四 政務院長，由國會兩院聯合會選舉之，以得票過列席員之半數者爲當選，總裁會議任命之。

二十五 國會兩院聯合會，對於政務員得以列席員過半數，爲不信任之決議，不信任決議成立時，政務員應即解職；但關於個人或一部時，政務員全體不負連帶責任。

二十六 政務員與總裁意見不同時，得開聯席會議決定之。

二十七 聯席會議，以總裁政務員，及各省軍代表會合行之。

二十八 原有軍政府，各省軍代表之列席政務會議者，得參加政務會議。

二十九 軍政府設軍事委員會，由各省軍長所派之軍事代表各一人，及經軍政府任命之軍事委員組織之。

三十 軍事委員會，建議軍事上之計畫，及備政府之諮詢，但關於爲軍之特別事宜，得由該軍委員單獨建議。

三十一 政務院，設參事會，由各省省議會選出二人，總裁會議任命組織之；無省議會之區域，由該地法定機關選舉之。

三十二 參事會建議地方行政之計畫，及備政務院之諮詢；但關於各地方之特別政務，得由該省參事單獨建議。

三十三 護法各省政府之職權，一仍其舊，但隸於中央政府之機關，軍政府得直接管轄之。

三十四 參謀總長，得列席政務會議。

三十五 參謀部之組織，依原有之官制。

三十六 法院依原有官制，及其法律行之。

三十七 本大綱自宣布之日施行。

三十八 本大綱至中華民國全國統一之日廢止。

十一 中華民國十二年憲法

民國十二年十月十日頒布

中華民國憲法會議爲發揚國光，鞏固國圉，增進社會福利，擁護人道尊嚴，制茲憲法，宣告全國，永矢咸遵，垂之無極。

第一章 國體

第一條 中華民國爲永遠統一民主國。

第二章 主權

第二條 中華民國主權，屬於國民全體。

第三章 國土

第三條 中華民國國土，依其固有之疆域。

國土及其區劃，非以法律，不得變更之。

第四章 國民

第四條 凡依法律所定屬中華民國國籍者爲中華民國人民。

第五條 中華民國人民，於法律上無種族，階級，宗教之別，均爲平等。

第六條 中華民國人民，非依法律不受逮捕，監禁，審問，或處罰。

人民被羈押時，得依法律以保護狀請求法院提至法庭，審查其理由。

第七條 中華民國人民之住居，非依法律，不受侵入或搜索。

第八條 中華民國人民通信之祕密，非依法律不受侵犯。

第九條 中華民國人民，有選擇住居及職業之自由，非依法律，不受制限。

第十條 中華民國人民，有集會結社之自由，非依法律，不受制限。

第十一條 中華民國人民，有言論，著作及刊行之自由，非依法律，不受制限。

第十二條 中華民國人民，有尊崇孔子及信仰宗教之自由，非依法律，不受制限。

第十三條 中華民國人民之財產所有權，不受侵犯。但公益上必要之處分，依法律之所定。

第十四條 中華民國人民之自由權，除本章程規定外，凡無背於憲政原則者，皆承認之。

第十五條 中華民國人民，依法律有訴訟於法院之權。

第十六條 中華民國人民，依法律有請願及陳訴之權。

第十七條 中華民國人民，依法律有選舉及被選舉權。

第十八條 中華民國人民，依法律有從事公職之權。

第十九條 中華民國人民，依法律有納租稅之義務。

第二十條 中華民國人民，依法律有服兵役之義務。

第二十一條 中華民國人民，依法律有受初等教育之義務。

第五章 國權

第二十二條 中華民國之國權，屬於國家事項，依本憲法之規定行使之，屬於地方事項，依本憲法及各省自治之規定行使之。

第二十三條 左列事項，由國家立法並執行之。

一 外交。

二 國防。

三 國籍法。

四 刑事、民事、及商事之法律。

五 監獄制度。

六 度量衡。

七 幣制及國立銀行。

八 關稅、鹽稅、印花稅、煙酒稅、其他消費稅、及全國稅率應行劃一之租稅。

九 郵政、電報、及航空。

十 國有鐵道及國道。

十一 國有財產。

十二 國債。

十三 專賣及特許。

十四 國家文武官吏之銓試、任用、糾察、及保障。

十五 其他依本憲法所定，屬於國家之事項。

第二十四條 左列事項，由國家立法並執行，或令地方執行之。

一 農工礦業及森林。

二 學制。

- 三 銀行及交易所制度。
 - 四 航政及沿海漁業。
 - 五 兩省以上之水利及河道。
 - 六 市制通則。
 - 七 公用徵收。
 - 八 全國戶口調查及統計。
 - 九 移民及墾植。
 - 十 警察制度。
 - 十一 公共衛生。
 - 十二 救卹及遊民管理。
 - 十三 有關文化之古籍、古物、及古蹟之保存。
- 上列各款，省於不抵觸國家法律範圍內，得制定單行法。本條所列第一、第四、第十、第十一、第十二、第十三各款，在國家未立法以前，省得行使其立法權。

第二十五條 左列事項，由省立法並執行，或令縣執行之。

- 一 省教育、實業及交通。
 - 二 省財產之經營處分。
 - 三 省市政。
 - 四 省水利及工程。
 - 五 田賦、契稅及其他省稅。
 - 六 省債。
 - 七 省銀行。
 - 八 省警察及保安事項。
 - 九 省慈善及公益事項。
 - 十 下級自治。
 - 十一 其他依國家法律賦予事項。
- 前項所定各款，有涉及二省以上者，除法律別有規定外，得共同辦理。其經費不足時，經國會議決，由國庫補助之。

第二十六條 除第二十三條、第二十四條、第二十五條，列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其性質關係

國家者，屬之國家；關係各省者，屬之各省。遇有爭議，由最高法院裁決之。

第二十七條 國家對於各省課稅之種類，及其徵收方法，爲免左列諸弊或因維持公共利益之必要時，得以法律限制之。

一 妨害國家收入或通商。

二 二重課稅。

三 對於公共道路或其他交通設施之利用，課以過重或妨礙交通之規費。

四 各省及各地方間，因保護其產物，對於輸入商品爲不利益之課稅。

五 各省及各地方間物品通過之課稅。

第二十八條 省法律與國家法律抵觸者無效。

省法律與國家法律發生抵觸之疑義時，由最高法院解釋之。

前項解釋之規定，於省自治法抵觸國家法律時得適用之。

第二十九條 國家預算不敷或因財政緊急處分經國會議決，得比較各省歲收額數，用累進率分配其負擔。

第三十條 財力不足或遇非常災變之地方，經國會議決，得由國庫補助之。

第三十一條 省與省爭議事件，由參議員裁決之。

第三十二條 國軍之組織，以義務民兵制爲基礎。各省除執行兵役法所規定之事項外，平時不負其他軍事上之義務。

義務民兵，依全國徵募區分期召集訓練之。但常備軍之駐在地，以國防地帶爲限。

國家軍備費，不得逾歲出四分之一。但對外戰爭時，不在此限。

國軍之額數，由國會議定之。

第三十三條 省不得締結有關政治之盟約。

省不得有妨害他省或其他地方利益之行爲。

第三十四條 省不得自置常備軍，並不得設立軍官學校，及軍械製造廠。

第三十五條 省因不履行國法上之義務，經政府告誡，仍不服從者，得以國家權力強制之。

前項之處置，經國會否認時，應中止之。

第三十六條 省有以武力相侵犯者，政府得依前條之規定制止之。

第三十七條 國體發生變動或憲法上根本組織被破壞時，省應聯合維持憲法上規定之組織，至原狀回復爲止。

第三十八條 本章關於省之規定，未設省已設縣之地方，均適用之。

第六章 國會

第三十九條 中華民國之立法權，由國會行之。

第四十條 國會以參議院衆議院構成之。

第四十一條 參議院以法定最高級地方議會及其他選舉團體選出之議員組織之。

第四十二條 衆議院以各選舉區比例人口選出之議員組織之。

第四十三條 兩院議員之選舉，以法律定之。

第四十四條 無論何人，不得同時爲兩院議員。

第四十五條 兩院議員，不得兼任文武官吏。

第四十六條 兩院議員之資格，各院得自行審定之。

第四十七條 參議院議員任期六年，每二年改選三分之一。

第四十八條 衆議院議員任期三年。

第四十九條 第四十七條第四十八條議員之職務，應俟次屆選舉完成依法開會之前一日解除之。

第五十條 兩院各設議長副議長一人，由兩院議員互選之。

第五十一條 國會自行集會、開會、閉會，但臨時會於有左列情事之一時行之。

一 兩院議員各有三分之一以上聯名通告。

二 大總統之牒集。

第五十二條 國會常會，於每年八月一日開會。

第五十三條 國會常會會期爲四個月，得延長之，但不得逾常會會期。

第五十四條 國會之開會、閉會，兩院同時行之。

一 院停會時，他院同時休會。

衆議員解散時，參議院同時休會。

第五十五條 國會之議事，兩院各別行之。

同一議案，不得同時提出於兩院。

第五十六條 兩院非各有議員總數過半數之列席，不得開議。

第五十七條 兩院之議事，以列席議員過半數之同意決之，可否同數，取決於議長。

第五十八條 國會之議定，以兩院之一致成之。

第五十九條 兩院之議事公開之，但得以政府之請求或院議祕密之。

第六十條 衆議院認大總統副總統有謀叛行爲時，得以議員總數三分二以上之列席，列席員三分二以上同意彈劾之。

第六十一條 衆議院認國務員有違法行爲時，得以列席員三分二以上之同意彈劾之。

第六十二條 衆議員對於國務員，得爲不信任之決議。

第六十三條 參議院審判被彈劾之大總統、副總統，及國務員。

前項審判，非以列席員三分二以上之同意，不得判決爲有罪或違法。

判決大總統副總統有罪時，應黜其職。其罪之處刑，由最高法院定之。

判決國務員違法時，應黜其職。並得奪其公權，如有餘罪，付法院審判之。

第六十四條 兩院對於官吏違法或失職行爲，各得咨請政府查辦之。

第六十五條 兩院各得建議於政府。

第六十六條 兩院各得受理國民之請願。

第六十七條 兩院議員得提出質問書於國務員，或請求其到院質問之。

第六十八條 兩院議員於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第六十九條 兩院議員在會期中，除現行犯外，非得各本院許可，不得逮捕或監視。

兩院議員因現行犯被捕時，政府應即將理由報告於各本院，但各本院得以院議要求於會期內暫行停止訴訟之進行，將被捕議員，交回各本院。

第七十條 兩院議員之歲費及其他公費，以法律定之。

第七章 大總統

第七十一條 中華民國之行政權，由大總統以國務員之贊襄行之。

第七十二條 中華民國人民，完全享有公權，年滿四十歲以上，並居住國內滿十年以上者，得被選舉為大總統。

第七十三條 大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之。

前項選舉，以選舉人總數三分之二以上之列席，用無記名投票行之。得票滿投票人數四分三者為當選。但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二人決選之，以得票過投票人數之半者為當選。

第七十四條 總統任期五年，如再被選，得連任一次。

大總統任滿前三個月，國會議員須自行集會，組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第七十五條 大總統就職時，須為左列之宣誓。

余誓以至誠，遵守憲法，執行大總統之職務。謹誓。

第七十六條 大總統缺位時，由副總統繼任。至本任大總統期滿之日止。

大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之。

副總統同時缺位，由國務員攝行其職務。同時國會議員於三個月內自行集會組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第七十七條 大總統應於任滿之日解職。如屆期次任大總統尚未選出，或選出後尚未就職，次任副總統亦不能代理時，由國務員攝行其職務。

第七十八條 副總統之選舉，依選舉大總統之規定，與大總統之選舉同時行之。但副總統缺位時應補選之。

第七十九條 大總統公布法律，並監督確保其執行。

第八十條 大總統為執行法律或依法律之委任，得發布命令。

第八十一條 大總統任免文武官吏。但憲法及法律有特別規定者，依其規定。

第八十二條 大總統為民國陸海軍大元帥統帥，陸海軍之編制，以法律定之。

第八十三條 大總統對於外國，為民國之代表。

第八十四條 大總統經國會之同意，得宣戰。但防禦外國攻擊時，得於宣戰後請求國會追認。

第八十五條 大總統締結條約，但媾和及關係立法事項之條約，非經國會同意，不生效力。

第八十六條 大總統依法律得宣告戒嚴，但國會認爲無戒嚴之必要時，應卽爲解嚴之宣告。

第八十七條 大總統經最高法院之同意，得宣告免刑及復權，但對於彈劾事件之判決，非經參議員同意，不得爲復權之宣告。

第八十八條 大總統得停止衆議員或參議員之會議，但每一會期停會，不得逾二次，每次時間不得逾十日。

第八十九條 大總統於國務員受不信任之決議時，非免國務員之職，卽解散衆議員。但解散衆議院，須經參議院之同意。

原國務員在職中或同一會期，不得爲第二次之解散。

大總統解散衆議院時，應卽令行選舉，於五個月內定期繼續開會。

第九十條 大總統除叛逆罪外，非解職後，不受刑事上之訴究。

第九十一條 大總統副總統之歲費，以法律定之。

第八章 國務院

第九十二條 國務院以國務員組織之。

第九十三條 國務總理及各部總長均爲國務員。

第九十四條 國務總理之任命，須經衆議院之同意。

國務總理於國會閉會期內出缺時，大總統得爲署理之任命。但繼任之國務總理，須於次期國會開會後七日內提出衆議院同意。

第九十五條 國務員贊襄大總統，對於衆議院負責任。

大總統所發命令及其他關係國務之文書，非經國務員之副署，不生效力。但任免國務總理，不在此限。

第九十六條 國務員得於兩院列席及發言，但爲說明政府提案時，得以委員代理。

第九章 法院

第九十七條 中華民國之司法權，由法院行之。

第九十八條 法院之編制及法官之資格，以法律定之。

最高法院院長之任命，須經參議院之同意。

第九十九條 法院依法受理民事刑事行政及其他一切訴訟。但憲法及法律有特別規定者，不在此限。

第一百條 法院之審判，公開之，但認爲妨害公安或有關風化者，得祕密之。

第一百零一條 法官獨立審判，無論何人，不得干涉之。

第一百零二條 法官在任中，非依法律，不得減俸停職或轉職。

法官在任中，非受刑法宣告或懲戒處分，不得免職。但改定法院編制及法官資格時，不在此限。
法官之懲戒處分，以法律定之。

第十章 法律

第一百零三條 兩院議員及政府，各得提出法律案。但經一院否決者，於同一會期，不得再行提出。

第一百零四條 國會議定之法律案，大總統須於送達後十五日內公布之。

第一百零五條 國會議定之法律案，大總統如有異議時，得於公布期內聲明理由，請求國會復議。如兩院仍執前議時，應即公布之。

未經請求覆議之法律案，逾公布期限即成爲法律。但公布期滿，在國會閉會或衆議院解散後者，不在此限。

第一百零六條 法律非以法律不得變更或廢止之。

第一百零七條 國會議定之決議案交覆議時，適用法律案之規定。

第一百零八條 法律與憲法抵觸者無效。

第十一章 會計

第一百零九條 新課租稅及變更稅率，以法律定之。

第一百十條 募集國債及締結增加國庫負擔之契約，須經國會議定。

第一百十一條 凡直接有關國民負擔之財政案，衆議院有先議權。

第一百十二條 國家歲出歲入，每年由政府編成預算案，於國會開會後十五日內，先提出於衆議院。

參議院對於衆議院議決之預算案修正或否決時，須求衆議院之同意。如不得同意，原議決案即成爲預算。

第一百三十三條 政府因特別事業，得於預算案內預定年限設繼續費。

第一百四十四條 政府爲備預算不足或預算所未及，得於預算案內設預備費。

預備費之支出，須於次會期請求衆議院承認。

第一百五十五條 左列各款支出，非經政府同意，國會不得廢除或削減之。

一 法律上屬於國家之義務者。

二 履行條約所必需者。

三 法律之規定所必需者。

四 繼續費。

第一百十六條 國會對於預算表，不得爲歲出之增加。

第一百十七條 會計年度開始，預算未成立時，政府每月依前年度預算十二分之一施行。

第一百十八條 爲對外防禦戰爭，或戡定內亂，救濟非常災變，時機緊急，不能牒集國會時，政府得爲財政緊急處分。但須於次期國會開會後七日內，請求衆議院追認。

第一百十九條 國家歲出之支付命令，須先經審計院之核准。

第一百二十條 國家歲出歲入之決算案，每年經審計院審定，由政府報告於國會。

衆議院對於決算案或追認案否認時，國務員應負其責。

第一百二十一條 審計院之組織及審計員之資格，以法律定之。

審計員在任中，非依法律，不得減俸停職或轉職。

審計員之懲戒處分，以法律定之。

第一百二十二條 審計院院長由參議院選舉之。

審計院院長關於決算報告，得於兩院列席及發言。

第一百二十三條 國會議定之預算及追認案，大總統應於送達後公布之。

第十二章 地方制度

第一百二十四條 地方劃分爲省縣兩級。

第一百二十五條 省依本憲法第五章第二十二條之規定，得自制定省自治法，但不得與本憲法及國家法律相抵觸。

第一百二十六條 省自治法由省議會，縣議會，及全省各法定之職業團體選出之代表組織省自治法會議制定之。

前項代表，除由縣議會各選出一人外，由省議會選出者不得逾由縣議會所選出代表總額之半數。其由各法定之職業團體選出者亦同。但由省議會縣議會選出之代表，不以各該議會之議員爲限。其選舉法由省法律定之。

第一百二十七條 左列各規定，各省均適用之。

一 省設省議會，爲單一制之代議機關。其議員依直接選舉方法選出之。

二 省設省務院，執行省自治行政，以省民直接選舉之。省務員五人至九人組織之，任期四年。在未能直接選舉以前，得適用前條之規定，組織選舉會選舉之。

但現役軍人，非解職一年後不得被選。

三 省務院設院長一人，由省務員互選之。

四 住居省內一年以上之中華民國人民，於省之法律上一律平等，完全享有公民權利。

第一百二十八條 左列各規定，各縣均適用之。

一 縣設縣議會，於縣以內之自治事項，有立法權。

二 縣設縣長，由縣民直接選舉之。依縣參事會之贊襄，執行縣自治行政。但司法尚未獨立及下級自治尚未完成以前，不適用之。

三 縣於負擔省稅總額內有保留權，但不得逾總額十分之四。

四 縣有財產及自治經費，省政府不得處分之。

五 縣因天災事變或自治經費不足時，得請求省務院經省議會議決，由省庫補助之。

六 縣有奉行國家法令及省法令之義務。

第一百二十九條 省稅與縣稅之劃分，由省議會議決之。

第一百三十條 省不得對於一縣或數縣施行特別法律，但關係一省共同利害者，不在此限。

第一百三十一條 縣之自治事項，有完全執行權，除省法律規定懲戒處分外，省不得干涉之。

第一百三十二條 省及縣以內之國家行政，除由國家分置官吏執行外，得委任省縣自治行政機關執行之。

第一百三十三條 省縣自治行政機關，執行國家行政，有違背法令時，國家得依法律之規定懲戒之。

第一百三十四條 未設省已設縣之地方，適用本章之規定。

第一百三十五條 內外蒙古、西藏、青海，因地方人民之公意，得劃分爲省縣兩級，適用本章各規定，但未設

省縣以前其行政制度以法律定之。

第十三章 憲法之修正解釋及效力

第一百三十六條 國會得爲修正憲法之發議。

前項發議非兩院各有列席員三分之二以上之同意，不得成立。

兩院議員，非有各本院議員總額四分之一以上之連署，不得爲修正憲法之提議。

第一百三十七條 憲法之修正，由憲法會議行之。

第一百三十八條 國體不得爲修正之議題。

第一百三十九條 憲法有疑義時，由憲法會議解釋之。

第一百四十條 憲法會議，由國會議員組織之。

前項會議，非總員三分之二以上之列席，不得開議；非列席員四分之三以上之同意，不得議決。但關於疑義之解釋，得以列席員三分之二以上之同意決之。

第一百四十一條 憲法非依本章所規定之修正程序，無論經何種事變，永不失其效力。

十二國民政府建國大綱

十三年一月民黨總理孫中山先生擬定

- 一 國民政府，本革命之三民主義五權憲法以建設中華民國。
- 二 建設之首要在民生。故對於全國人民之食、衣、住、行四大需要，政府當與人民協力，共謀農業之發展，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計畫之各式屋舍，以樂民居；修治道路運河，以利民行。
- 三 其次為民權。故對於人民之政治知識能力，政府當訓導之，以行使其選舉權，行使其罷官權，行使其創制權，行使其複決權。
- 四 其三為民族。故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治；對於國外之侵略強權，政府當抵禦之，並同時修改各國條約，以恢復我國際平等國家獨立。
- 五 建設之程序，分爲三期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期。
- 六 在軍政時期，一切制度，悉隸於軍政之下，政府一面用兵力以掃除國內之障礙，一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一。
- 七 凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日。

八 在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。

九 一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。

十 每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買，自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。

十一 土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病、與夫種種公共之需。

十二 各縣之天然富源，與及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦，而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助，而所獲之純利，中央與地方政府各占其半。

十三 各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾爲中央歲費，每年由國民代表定之。其限

度不得少於百分之十，不得加於百分之五十。

十四 每縣地方自治，政府成立之後，得選國民代表一員以組織代表會，參預中央政事。

十五 凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。

十六 凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。國民代表會得選舉省長，爲本省自治之

監督，至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。

十七 在此時期，中央與省之權限，采均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權，或地方分權。

十八 縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

十九 在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五種之治，其序列如下，曰行政院、曰立法院、曰司法院、曰考試院、曰監察院。

二十 行政院暫設如下各部：一內政部、二外交部、三軍政部、四財政部、五農墾部、六工商部、七教育部、八交通部。

二十一 憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。

二十二 憲法草案，當本於建國大綱及訓政憲政兩時期之成績，由立法院議訂隨時宣傳於民衆，以備

到時採擇施行。

二十三 全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒布之。

二十四 憲法頒布之後，中央統治權，則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權。

二十五 憲法頒布之日，即爲憲政告成之時，而全國國民，則依憲法行全國大選舉，國民政府則於選舉完畢之後，三個月解職，而授政於民選之政府，是建國之大功告成。

十三修正中華民國臨時政府制

十四年十二月二十六日臨時執政命令公布

第一條 中華民國臨時政府以臨時執政總攬政務，發布命令，統率陸海軍。

第二條 臨時執行對於外國爲中華民國之代表。

第三條 臨時政府由國務員贊襄臨時執政，決定政策，處理國務。

第四條 左列各員均爲國務員：

一 國務總理。

二 各部總長。

第五條 國務會議由國務員組織之，以國務總理爲主席。

第六條 臨時政府設國務院及外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農商、交通各部。臨時政府之命令，及凡關係國務之文書，由國務總理及各部總長全體或分別副署。

第七條 本制自公布日施行，俟正式政府成立廢止之。

十四 善後會議條例

民國十三年十二月二十三日公布

第一條 本會議以解決時局糾紛議籌建設方案爲宗旨。

第二條 本會議以左列各員組織之：

一 有大勳勞於國家者；

二 此次討伐賄選制止內亂各軍最高首領；

三 各省區及蒙藏青海軍民長官；

四 有特殊之資望、學術、經驗，由臨時執政聘請或派充者，但不得逾三十人。

前項第一至第三款會員不能列席時，得派全權代表與議。

第三條 本會議開會閉會日期，由臨時執政定之。

第四條 本會議設議長一人，副議長一人，由會員互選之。開會時議長主席，議長有事故時，由副議長代理。

第五條 本會議應行議決事項如左：

一 國民代表會議之組織方法；

二 關於改革軍制事項；

三 關於整理財政事項；

四 其他各案由臨時執政交議者。

本會議議決各案，咨由臨時執政執行。

第六條 本會議就應行議決事項，設專門委員會，審察大會所交議案，並得出席報告及陳述意見。

前項委員由臨時執政聘請或派充之。

第七條 本會議以會員全體三分之二以上之列席開會，列席員過半數之同意議決。

第八條 臨時執政得隨時出席會議，或派代表，提出第五條所列各種事項之議案。

臨時執政提出之議案，應提前付議。

第九條 本會議設於北京。

第十條 本會議以一個月爲期，於必要時，得延長二十日。

第十一條 本會議議事細則，由會議自定之。

第十二條 本會議設祕書廳、掌文書、議事、速記、會計、庶務等項。

祕書廳設祕書長一人，祕書五人，事務員四十人。祕書長由臨時執政任命，祕書由祕書長呈請任命，事務員由祕書長派充。

第十三條 本條例自公布日施行。

十五臨時參政院條例

十四年四月十三日公布五月一日修正

第一條 臨時參政院輔佐臨時執政，設於臨時政府所在地，以左列各員組織之：

- 一 各省軍民長官各派代表一人；
- 二 京兆、熱河、察哈爾、綏遠、西康、及蒙、藏、青海，長官各派代表一人；
- 三 邊防督辦宣撫使各總司令及指定各總司令，或各軍最高將領各派代表一人；
- 四 內外蒙古、西藏、青海、滿籍各旗，回部及華僑，由臨時執政共派十六人，但以各該地方旗部人爲限；
- 五 各省省議會議長一人，各區有議會者亦同；

六 各省區法定各團體之會長互選一人；
七 由臨時執政派充者二十人至三十人；
前項各員，均爲參政。

第一項第六款互選程序，另以命令定之。

第二條 左列事項，臨時執政得具案提出於臨時參政院議決之；

一 關於省自治之促成，及在國憲並省憲未施行前應先規定之自治暫行條例案；

二 關於善後會議，財政善後委員會及軍事善後委員會議決之執行事項；

執政得派代表出席說明提案之理由。

三 關於消弭及調停各省間或各省內部相互間之紛爭事項；

四 關於與外國宣戰媾和或與締結之條約案；

五 關於募集內外公債及增加租稅事項；

六 其他臨時執政認爲應行諮詢事項。

第三條 臨時參政院關於前條第一款至第三款各事項，得建議於臨時執政，建議案須有參政十分一以上之連署，始得提出。

第四條 臨時參政院議決案或建議案，臨時執政認為可行時，分別發交各主管官署執行。

前項議決案臨時執政認為不可行時，得於接受後二十日內交付覆議。覆議通過，即予執行。

第五條 臨時參政院設議長，副議長各一人，均由臨時執政就參政中特派。會議時，議長為主席，議長有事故時，由副議長代理。

第六條 臨時參政院之議事，非有過半數之到院參政列席，不得開會。其表決以列席參政過半數之同意行之；可否同數時，取決於議長。

但覆議事件，以四分之三以上之到院參政列席，及列席參政三分之二以上之同意行之。

臨時參政院議事細則，由臨時參政院定之。

第七條 臨時參政院行使職權，至正式政府成立之日止。參政之任期，以正式政府成立之日為限；但原派之長官有變更，或各該參政所屬之會經改選時，應即改任。

第八條 臨時參政院設秘書廳，掌文書、議事、速記、編輯、會計、庶務等事項。

秘書廳設秘書長一人，秘書六人，事務員四十人。秘書長由臨時執政特派或簡派。秘書由秘書長呈請派充，事務員由秘書長派充。

秘書廳因繕寫文件及襄理雜務，得酌用雇員。

第九條 本條例自公布日施行。

十六修正中華民國國民政府組織法

十七年二月十日修正公布

第一條 國民政府受中國國民黨中央執行委員會之指導及監督，掌理全國政務。

第二條 國民政府由中央執行委員會推舉委員若干人組織之。並推定其中五人至七人為常務委員，於常務委員中推定一人為主席。

第三條 國民政府委員處理政務以會議行之，日常政務由常務委員執行之。

第四條 國民政府委員會會議須有國民政府所在地委員過半數之出席，如出席委員不足法定人數時，即以常務委員會代之。

第五條 國民政府委員會會議於國民政府所在地行之。

第六條 公布法令及其他關於國務之文書，由主席及常務委員二人以上之署名，其與各部有關者，並由各該主管部部長連署，以國民政府名義行之。

第七條 國民政府設內政、外交、財政、交通、司法、農墾、工商等部。並設最高法院、監察院、考試院、大學院、審計院、法制院、建設委員會、軍事委員會、蒙藏委員會、僑務委員會。

第八條 國民政府各部及其他機關之組織法另定之。

第九條 國民政府委員會設祕書處、副官處、印鑄局、參事廳，受主席及常務委員之指揮，其規程另定之。

第十條 本法得由中央執行委員會隨時修正之。

國民政府委員會於必要時亦得提出修正案。

第十一條 本法自公布之日施行。

十七中華民國國民政府組織法

十七年十月八日公布

中國國民黨本革命之三民主義、五權憲法，建設中華民國，既用兵力掃除障礙，由軍政時期入於訓政時期，允宜建立五權之規模，訓練人民行使政權之能力，以期促進憲政，奉政權於國民。茲謹本歷史上所授予本黨指導監督政府之職責，制定國民政府組織法頒布之。如左。

第一章 國民政府

第一條 國民政府總攬中華民國之治權。

第二條 國民政府統率陸海空軍。

第三條 國民政府行使宣戰媾和及締結條約之權。

第四條 國民政府行大赦、特赦及減刑、復權。

第五條 國民政府以行政院、立法院、司法院、考試院、監察院五院組織之。

第六條 國民政府設主席委員一人，委員十二人至十六人。

第七條 國民政府五院院長、副院長。由國民政府委員任之。

第八條 國民政府主席代表國民政府接見外使。並舉行或參與國際典禮。

第九條 國民政府主席兼中華民國陸海空軍總司令。

第十條 國民政府主席因事故不能執行職務時，由行政院院長代理之。

第十一條 國民政府以國務會議處理國務。

國務會議由國民政府委員組織之。國民政府主席爲國務會議之主席。

第十二條 院與院間不能解決之事項。由國務會議議決之。

第十三條 公布法律、發布命令、經國務會議議決。由國民政府主席及五院院長署名行之。

第十四條 各院得依據法律發布命令。

第二章 行政法

第十五條 行政院爲國民政府最高行政機關。

第十六條 行政院設院長副院長各一人。

院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第十七條 行政院設各部分掌行政之職權。

關於特定之行政事宜得設委員會掌理之。

第十八條 行政院各部設部長一人，政務次長常任次長各一人。各委員會設委員長副委員長各一人，均由行政院院長提請國民政府分別任免之。

第十九條 行政院各部部长、各委員會委員長，於必要時得列席國務會議及立法院會議。

第二十條 行政院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第二十一條 行政院會議由行政院院長副院長及各部部长各委員會委員長組織之，以行政院院長爲主席。

第二十二條 左列事項應經行政院會議議決。

- 一 提出於立法院之法律案。
- 二 提出於立法院之預算案。
- 三 提出於立法院之大赦案。

四 提出於立法院之宣戰案、媾和案、條約案及其他重要國際事項。

五 薦任以上行政官吏之任免。

六 行政院各部及各委員會間不能解決之事項。

七 其他依法律或行政院院長認為應付行政院會議議決事項。

第二十三條 行政院各部及各委員會，得依據法律發布命令。

第二十四條 行政院及各部各委員會之組織，以法律定之。

第三章 立法院

第二十五條 立法院為國民政府最高立法機關。

立法院有議決法律案、預算案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要國際事項之職權。

第二十六條 立法院設院長、副院長各一人。

院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第二十七條 立法院設委員四十九人至九十九人，由立法院院長提請國民政府任命之。

第二十八條 立法院委員任期二年。

第二十九條 立法院委員不得兼任中央政府、地方政府各機關之事務官。

第三十條 立法院會議以院長爲主席。

第三十一條 立法院之決議，由國務會議議決公布之。

第三十二條 立法院之組織，以法律定之。

第四章 司法院

第三十三條 司法院爲國民政府最高司法機關，掌理司法審判、司法行政、官吏懲戒及行政審判之職權。

關於特赦、減刑及復權事項，由司法院院長提請國民政府核准施行。

第三十四條 司法院設院長、副院長各一人。

院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第三十五條 司法院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第三十六條 司法院之組織，以法律定之。

第五章 考試院

第三十七條 考試院爲國民政府最高考試機關，掌理考選銓敘事宜，所有公務員均須依法經考試院考選銓敘，方得任用。

第三十八條 考試院設院長、副院長各一人。

院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第三十九條 考試院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第四十條 考試院之組織，以法律定之。

第六章 監察院

第四十一條 監察院爲國民政府最高監察機關，依法律行使左列職權。

一 彈劾

二 審計

第四十二條 監察院設院長副院長各一人。

院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第四十三條 監察院設監察委員十九人至二十九人，由監察院院長提請國民政府任命之。

監察院監察委員之保障，以法律定之。

第四十四條 監察院會議，以監察委員組織之，監察院院長爲監察院會議之主席。

第四十五條 監察院監察委員，不得兼任中央政府及地方政府各機關之職務。

第四十六條 監察院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第四十七條 監察院之組織，以法律定之。

第七章 附則

第四十八條 本法自公布日施行。

(二) 行政院組織法附屬各部會

行政院組織法，由國民政府五院組織法起草委員譚延闓等提出經政治會議十七年十月八日臨時會議修正通過，原文如下。

行政院組織法

第一條 行政院以右列各部各委員會組織之。

- 一 內政部
- 二 外交部
- 三 軍政部
- 四 財政部
- 五 農墾部

十八中華民國訓政時期約法

二十年五月十二日國民會議制定二十年六月一日國民政府公布

國民政府本革命之三民主義五權憲法，以建設中華民國，既由軍政時期入於訓政時期，允宜公布約法，共同遵守，以期促成憲政，授政於民選之政府，茲謹遵創立中華民國之中國國民黨總理遺囑，召集國民會議於首都，由國民會議制定中華民國訓政時期約法，如左。

第一章 總綱

第一條 中華民國領土，爲各省及蒙古、西藏。

第一條 中華民國之主權，屬於國民全體。

凡依法律享有中華民國國籍者，爲中華民國國民。

第三條 中華民國，永爲統一共和國。

第四條 中華民國國旗，定爲紅地左上角青天白日。

第五條 中華民國國都，定於南京。

第二章 人民之權利義務

第六條 中華民國國民。無男女、種族、宗教、階級之區別，在法律上一律平等。

第七條 中華民國國民依建國大綱第八條之規定，在完全自治之縣，享有建國大綱第九條所定選舉、罷

免、創制、複決之權。

第八條 人民非依法律不得逮捕、拘禁、審問、處罰。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，其執行逮捕或拘禁之機關，至遲應於二十四小時內移送審判機關審問，本人或他人並得依法請求於二十四小時內提審。

第九條 人民除現役軍人外，非依法律不受軍事審判。

第十條 人民之住所，非依法律不得侵入搜索或封鎖。

第十一條 人民有信仰宗教之自由。

第十二條 人民有遷徙之自由，非依法律不得停止或限制之。

第十三條 人民有通信、通電、秘密之自由，非依法律不得停止或限制之。

第十四條 人民有結社集會之自由，非依法律不得停止或限制之。

第十五條 人民有發表言論及刊行著作之自由，非依法律不得停止或限制之。

第十六條 人民之財產，非依法律不得查封或沒收。

第十七條 人民財產所有權之行使，在不妨害公共利益之範圍內，受法律之保障。

第十八條 人民財產因公共利益之必要，得依法律徵用或徵收之。

第十九條 人民依法律得享有財產繼承權。

第二十條 人民有請願之權。

第二十一條 人民依法律有訴訟於法院之權。

第二十二條 人民依法律有提起訴願及行政訴訟之權。

第二十三條 人民依法律有應考試之權。

第二十四條 人民依法律有服公務之權。

第二十五條 人民依法律有納稅之義務。

第二十六條 人民依法律有服兵役及工役之義務。

第二十七條 人民對於公署依法執行職權之行爲，有服從之義務。

第三章 訓政綱領

第二十八條 訓政時期之政治綱領及其設施，依建國大綱之規定。

第二十九條 地方自治，依建國大綱及地方自治開始實行法之規定推行之。

第三十條 訓政時期，由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權。

中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之。

第三十一條 選舉、罷免、創制、複決四種政權之行使，由國民政府訓導之。

第三十二條 行政、立法、司法、考試、監察五種治權，由國民政府行使之。

第四章 國民生計

第三十三條 爲發展國民生計，國家對於人民生產事業，應予以獎勵及保護。

第三十四條 爲發展農村經濟，改善農民生活，增進佃農福利，國家應積極實施左列事項。

一 墾殖全國荒地，開發農田水利。

二 設立農業金融機關，獎勵農村合作事業。

三 實施倉儲制度，預防災荒，充裕民食。

四 發展農業教育，注重科學實體，厲行農業推廣，增加農業生產。

五 獎勵地方興築農村道路，便利物產運輸。

第三十五條 國家應興辦煤、油、金、鐵、鑛業，並對於民營鑛業，予以獎勵及保護。

第三十六條 國家應創辦國營航業，並對於民營航業，予以獎勵及保護。

第三十七條 人民得自由選擇職業及營業，但有妨害公共利益者，國家得以法律限制或禁止之。

第三十八條 人民有締結契約之自由，在不妨害公共利益及善良風化範圍內，受法律之保障。

第三十九條 人民爲改良經濟生活及促進勞資互助，得依法組織職業團體。

第四十條 勞資雙方應本協調互利原則，發展生產事業。

第四十一條 爲改良勞工生活狀況，國家應實施保護勞工法規。

婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，施以特別之保護。

第四十二條 爲預防及救濟因傷病廢老而不能勞動之農民工人等，國家應施行勞動保險制度。

第四十三條 爲謀國民經濟之發展，國家應提倡各種合作事業。

第四十四條 人民生活必需品之產銷及價格，國家得調正或限制之。

第四十五條 借貸之重利及不動產使用之重租，應以法律禁止之。

第四十六條 現役軍人因服務而至殘廢者，國家應施以相當之救濟。

第五章 國民教育

第四十七條 三民主義爲中華民國教育之根本原則。

第四十八條 男女教育之機會，一律平等。

第四十九條 全國公私立之教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務。

第五十條 已達學齡之兒童，應一律受義務教育，其詳以法律定之。

第五十一條 未受義務教育之人民，應一律受成年補習教育，其詳以法律定之。

第五十二條 中央及地方應寬籌教育上必需之經費，其依法獨立之經費，並予以保障。

第五十三條 私立學校成績優良者，國家應予以獎勵或補助。

第五十四條 華僑教育，國家應予以獎勵及補助。

第五十五條 學校教職員成績優良，久於其職者，國家應予以獎勵及保障。

第五十六條 全國公私立學校，應設置免費及獎金學額，以獎進品學俱優無力升學之學生。

第五十七條 學術及技術之研究與發明，國家應予以獎勵及保護。

第五十八條 有關歷史文化及藝術之古蹟古物，國家應予以保護或保存。

第六章 中央與地方之權限

第五十九條 中央與地方之權限，依建國大綱第十七條之規定，採均權制度。

第六十條 各地方於其事權範圍內，得制定地方法規，但與中央法規抵觸者無效。

第六十一條 中央與地方課稅之劃分，以法律定之。

第六十二條 中央對於各地方之課稅，為免除左列各款之弊害，以法律限制之。

一 妨害社會公共利益。

二 妨害中央收入之來源。

三 複稅。

四 妨害交通。

五 爲一地方之利益，對於他地方貨物之輸入，爲不公平之課稅。

六 各地方之物品通過稅。

第六十三條 工商業之專利專賣特許權，屬於中央。

第六十四條 凡一省達到憲政開始時期，中央及地方權限，應依建國大綱以法律詳細規定之。

第七章 政府之組織

第一節 中央制度

第六十五條 國民政府總攬中華民國之治權。

第六十六條 國民政府統率陸海空軍。

第六十七條 國民政府行使宣戰、媾和及締結條約之權。

第六十八條 國民政府行大赦、特赦及減刑、復權。

第六十九條 國民政府授與榮典。

第七十條 國家之歲入歲出，由國民政府編定預算決算公布之。

第七十一條 國民政府設行政院、立法院、司法院、考試院、監察院及各部會。

第七十二條 國民政府設主席一人，委員若干人，由中國國民黨中央執行委員會選任，委員名額以法律定之。

第七十三條 國民政府主席對內對外代表國民政府。

第七十四條 各院院長及各部會長，以國民政府主席之提請，由國民政府依法任免之。

第七十五條 公布法律，發布命令，由國民政府主席依法署名行之。

第七十六條 各院部會得依法發布命令。

第七十七條 國民政府及各院部會之組織，以法律定之。

第二節 地方制度

第七十八條 省置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務，其組織以法律定之。

第七十九條 凡一省依建國大綱第十六條之規定，達到憲政開始時期，國民代表會得選舉省長。

第八十條 蒙古、西藏之地方制度，得就地方情形另以法律定之。

第八十一條 縣置縣政府，受省政府之指揮，綜理全縣政務，其組織以法律定之。

第八十二條 各縣組織縣自治籌備會，執行建國大綱第八條所規定之籌備事項。

縣自治籌備會之組織，以法律定之。

第八十三條 工商繁盛，人口集中，或有其他特殊情形之地方，得設各種市區，其組織以法律定之。

第八章 附則

第八十四條 凡法律與本約法抵觸者無效。

第八十五條 本約法之解釋權，由中國國民黨執行委員會行使之。

第八十六條 憲法草案，當本於建國大綱及訓政與憲政兩時期之成績，由立法院議訂。隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行。

第八十七條 全國有過半數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。

第八十八條 本約法由國民會議制定，交由國民政府公布之。

第八十九條 本約法自公布之日施行。

十九修正中華民國國民政府組織法

二十年十二月二十六日第四屆中央執行委員第一次全體會議通過二十年十二月三十日國民政府公布

第一條 國民政府依據中華民國訓政時期約法第七十七條之規定，制定中華民國國民政府組織法。

第二章 國民政府

第二條 國民政府總攬中華民國之治權。

第三條 國民政府統率陸海空軍。

第四條 國民政府行使宣戰、媾和、及締結條約之權。

第五條 國民政府公布法律，發布命令。

第六條 國民政府行大赦、特赦、及減刑、復權。

第七條 國民政府授與榮典。

第八條 國民政府以左列五院獨立行使行政、立法、司法、考試、監察五權治權。

一 行政院

二 立法院

三 司法院

四 考試院

五 監察院

前項各院得依據法律發布命令。

第九條 國民政府於必要時，得設置各直隸機關，直隸於國民政府，其組織以法律定之。

第十條 國民政府設主席一人，委員二十四人至三十六人，各院設院長、副院長各一人，由中國國民黨中央執行委員會選任之。

第十一條 國民政府主席爲中華民國元首，對內對外代表國民政府，但不負責實際政治責任。

第十二條 國民政府主席，不得兼其他官職。

第十三條 國民政府主席任期二年，得連任一次，但於憲法頒布時應依法改選之。

第十四條 國民政府所有命令處分，以及關於軍事動員之命令，由國民政府主席署名行之，但須經關係院院長部長副署，始生效力。

第十五條 憲法未頒布以前，行政、立法、司法、監察、考試各院，各自對中國國民黨中央執行委員會負責。

第三章 國民政府委員會

第十六條 國民政府委員會，以國民政府主席及委員組織之。

第十七條 院與院間不能解決之事項，由國民政府委員會議決之。

第十八條 國民政府委員會會議規程另訂之。

第四章 行政院

第十九條 行政院爲國民政府最高行政機關。

第二十條 行政院設各部分掌行政之職權。關於特定之行政事宜，得設委員會掌理之。

第二十一條 行政院各部設部長一人，政務次長常務次長各一人，各委員會設委員長副委員長各一人，委員若干人。

行政院各部長委員長之人選，由行政院院長提請國民政府主席依法任免之。

各部之政務次長、常務次長及各委員會之副委員長、委員，由行政院院長提請國民政府主席依法任免之。

第二十二條 行政院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第二十三條 行政院會議由行政院院長、副院長、各部部長、各委員會委員長組織之會議時，以行政院院長爲主席。

第二十四條 左列事項應經行政院會議議決。

- 一 提出於立法院之法律案。
- 二 提出於立法院之預算案。

三 提出於立法院之大赦案。

四 提出於立法院之宣戰媾和案。

五 薦任以上行政司法官吏之任免。

六 行政院各部及各委員會間不能解決之事項。

七 其他依法律或行政院院長認為應付行政院會議議決事項。

第二十五條 行政院所有命令及處分，其關於一般行政者，須經全體部長之副署。其關於局部行政者，須

經各關係部部長之副署，始生效力。

第二十六條 行政院之組織，以法律定之。

第五章 立法院

第二十七條 立法院為國民政府最高立法機關。

立法院有議決法律案、預算案、大赦案、宣戰案、媾和案及其他重要國際事項之職權。

第二十八條 立法院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第二十九條 立法院會議時，各院院長及行政院各部會長得列席說明。

第三十條 立法院設立法委員五十人至一百人，由立法院院長提請國民政府主席依法任命之。

前項委員之半數由法定人民團體選舉，其選舉法另定之。

第三十一條 立法院委員任期二年，但得連任。

第三十二條 立法院委員不得兼其他官職。

第三十三條 立法院會議以立法院院長爲主席。

第三十四條 立法院之組織，以法律定之。

第六章 司法院

第三十五條 司法院爲國民政府最高審判機關。

關於特赦、減刑及復權事項，由司法院院長依法提請國民政府主席署名行之。

第三十六條 司法院設最高法院、行政法院及公務員懲戒委員會。

第三十七條 司法院院長兼任最高法院院長。司法院副院長兼任公務員懲戒委員會委員長。

第三十八條 司法院院長對於行政法院及公務員懲戒委員會之審判認爲有必要時，得出庭審理之。

第三十九條 司法院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第四十條 司法院關於主管事項得提出議案於立法院。

第四十一條 司法院之組織，以法律定之。

第七章 考試院

第四十二條 考試院爲國民政府最高考試機關，依法行使考試、銓敘之職權。

第四十三條 考試院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第四十四條 考試院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第四十五條 考試院之組織，以法律定之。

第八章 監察院

第四十六條 監察院爲國民政府最高監察機關，依法行使彈劾、審計之職權。

第四十七條 監察院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第四十八條 監察院設監察委員三十人至五十人，由監察院院長提請國民政府主席依法任命之。

前項委員之半數由法定人民團體選舉，其選舉法另定之。

第四十九條 監察委員之保障，以法律定之。

第五十條 監察院會議以監察委員組織之，監察院院長爲監察院會議之主席。

第五十一條 監察委員不能兼任其他公職。

第五十二條 監察院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第五十三條 監察院之組織，以法律定之。

第九章 附則

第五十四條 本法自公布日施行。