

第四十八期

二十九年四月三十日出版

社 長 陳 石 泉

編 輯 者 國 魂 旬 刊 社

發 行 者 重 慶 棗 子 嵐 壩

社 址 重 慶 棗 子 嵐 壩 七 十 八 號

國魂

每十日出版

總經理處 華中圖書公司
地 址 武庫街七號

各地書局均有代售
本期八張 售五分

預定 半年七角五分 郵費
全年一元五角 另加
本刊已呈准黨政機關登記

國民大會設置議政會的必要嗎

陳石泉

最近參政會對於國民大會是否設置議政會問題，也曾有過爭辯，最近參政會不過未了的公案，曾有過一番熱烈的爭辯，主張設置者的理由，拿來再重提罷了。

：(一)國民大會應有一個經常執行行政權的常任機關，(二)議決預算，宣戰媾和，戒嚴，條約之權，是屬於政權的，而不是治權，(三)國民大會代表人數在二千人以上，召集討論有種種不便，(四)國民大會三年召集一次，不能常常開會。反對設置者的理由：(一)國民大會是一個純粹的政權機關，而政權機關所行使的應限於選舉罷免，創制，複決四種政權。(二)政權原是人民統治政府的力量，如果有一「能」的政府能够盡量發揮專門技術化，專家政治的長處，以五院分職分工，各盡其憲法上應盡的義務，則人民政權的行使應以增進行政效率為目的，而不應以政權來壓迫它或束縛它。(三)國民大會三年召集一次，固然時間不長，但還只能說該酌量縮短期限，並不能認為有設置議政會的必要。(四)國民大會已竟其間接民權，假如再由議政會來代行政權，那豈不是間接又間接，代議又代議了嗎？爲了遷就事實來犧牲主義是不可以的。

關於這個問題，前五六年的時候

第四十八期目錄

| | |
|-------------------|-----|
| 國民大會設置議政會的必要嗎？ | 陳石泉 |
| 國家工具論來研究「人治」與「法治」 | 高慶 |
| 清季立憲運動時期 | 其 |
| (1) 立憲 運動的背景 | |
| (2) 立憲 運動的發展 | |
| (3) 清季預備 憲法之措置 | |
| 民國臨時政府組織大綱時期 | 魯 |
| 臨時約法時期 | 賈 |
| (1) 臨時約法內容 | |
| (2) 臨時約法中的政治制度 | |
| (3) 與臨時政府組織大綱的比較 | |
| 戈培爾的繼承人——萊羅 | 劉漢興 |
| 美國在太平洋的設防 | 郭延年 |
| 民生「奈何使」民死——(讀者信箱) | 賀文 |

的國民委員會的職權不過是受理彈劾及不信任案等而已，可是到了再稿除彈劾及不信任案依然存在外，並加上代國民大會複決預算，宣戰，講和，條約，戒嚴，大赦等等。這與現在主張設置國民大會的設置是相同的。在當時對於國民大會設置國民委員會一條，輿論界表示不不多，一般人認為，此種組織由憲法學見地評之，固可謂空前之創例，即本中山先生之遺教以評之，亦將為無上之芝草，無源之醴泉，吾人只有認為突如其來不必謂之怪物。因此，憲草在公布的時候，便取消了這一條的規定。想不到在抗戰的今天，又有人以為從前廢棄的東西現在有了價值，提出些微非而理由，其實那些不攻自破。我們先看憲政期成會的設置！

憲政期成會在最近參政會討論中主張設置議會，在它所提出的修正草案，除了增加中央與地方一章及將憲草第六第七章刪除外，於憲草第三章中復增設一個國民議會，由國民代表互選議員一百五十人，每半年開會一次，在國民大會閉會期間代行制憲複決罷免等各項政權，並議決戒嚴，大赦，宣戰，媾和，條約等種種案件及複決預算案決算案之權。

我們不願多費筆墨，旁人提出的反對理由，便不再重述。在這里只將自己所見而說一說。
 (一)所謂議政會者，從它的條文的精神上看，儼然代國民大會行使政權的絕大部份。凡稍具政治常識的人，都曉得政權是屬於人民的，人民不能直接行使，所以才設國民大會。今

國民大會復轉授其權於議政會，這固然是間接又間接代議又代議了。同時我們要瞭解代表不能轉授代表權。已近世行代表制度國家的鐵則。政權只是國民的政權，並不共國民大會的政權。國民大會不過是受人民的信任而代行罷了，豈能以受諸國民的委託者轉而受之於三者呢？根據代表權不能轉借這一點，則國民大會無設置議政會的理由。

(二)要瞭解總理權能劃分的原理及政權治權的區別，絕對不可含混。瞭解權能劃分的原理，便可以看出議會與國民大會有許多不同的地方。總理所理想的國民大會無疑的是一個純粹的政權機關，一般的議會實際上方面代表人民執行政權，同時又是治權的高機關。因此議會也有預算、宣戰、媾和、戒嚴、條約之權，而國民大會只有複決權却没有議決的必要，因為這專門的東西，應該交給能治的法院、總理會說：「立法院就是議會」，是見國民大會不是國會了。

(三)機關繁複權責不明是政治上最忌的事。因此總理的行政權、國民議會治權、國民大會代表人民行使政權、國民議會治權機關還是政權機關或者介居二者兩不相屬的機關呢？說它是政權機關，則決議預算條約戒嚴等事是屬於治權的，倘有問題人民可隨時要求複決。說它是治權，則總統和五院明明治權最高的機關，若以議政會冠其上，是一種而不是五種了。我們以為設置議政會是徒增繁複的機關，權

責不明，不是互相爭權傾軋，便是互相推諉不負責任。
 (四)國民大會代表，數在二千人以上，召集討論有種種不便，或說國民大會三年召集一次，不能常常開會，這都不足以說明國民大會必要理由，充其量只能說該縮短會期或縮短代表人數。我們以為代表人數多比較接近民意更足以執行政權，因為代表人數多，可以普遍代表各地域各職業團體各階層的意志，不致於偏。再者開會次數的多少與時期的長短都無關，只要國民大會能切實執行政權，即使三年一次也不能減少。假若不能執行政權，即使每月一次也是沒有用的。

國民大會不久就要召集，對於國家的根本大法應有深入的研究，萬不能為爭從事，必需一方面根據遺教，一方面把握事實，不能好高務遠，一味仿效他人。
 一九三九，四，十四，於北碚

第四十六期目錄

| | |
|--------------|-----|
| 汪精衛的強盜陰謀 | 吳稚暉 |
| 國民大會與議會之異同 | 陳石泉 |
| 憲政研究參政會 | 齊慶豐 |
| 論「憲法一與「失職」 | 湯若水 |
| 論現「段蘇日關係」 | 鄭乃清 |
| 英日談判與美日廢約 | 李士杰 |
| 中國不是捷克也不是西班牙 | 蘇實 |
| 西游漫草 | 李翼中 |
| 國漫談(一) | 本刊輯 |
| 編者後記 | 段承華 |
| 編者 | 編者 |

從國家工具論來研究「人治」與「法治」

法治

高慶豐

人治與法治是幾千年來糾纏不清的問題，其實兩者並不衝突，而互相補為用的。我們要研究人治與法治，必須明瞭兩個東西：第一是人，第二是法，因為有法，有國，沒有國便用不着治國的技术；人治與法治。

人生目的的問題是哲學上應當討論的問題，在一等研究社會科學的人便都棄而不談的。不過，人治與法治的動物，我們只研究政治而不研究，則一筆都天掉了依據。因為政治是人的產物，沒有，便沒有政治。

雖然，究竟我們所討論的也有限，因為關於人生目的的問題，從古至今不曉得有許多。絞盡腦汁來發揮他們的見解，各種專門討論的著述也真汗牛充棟了。在我們短促的篇幅，豈能够詳盡的討論呢？

我們觀察人生的目的什麼，不是憑空虛構能成的，必需放在人類進化的歷史。自然我們也用不着，類進化史重新講述一遍，盡可在人類進化的遺跡中尋出，類努力的方向，這努力的方向，便是人生的目的了。

我認爲：人類進化的本能是一切進步的原動力，縱然在歷史上可以找出許多身成仁捨身取義的烈士，同時在每個時代里也有殘酷的戰爭，前者犧牲了自己的生命，後者犧牲了多數人

的生命，這豈不是說熱樂而就痛苦嗎？其實這也不是以擊碎我們理論。述的進行，恰倒給我們一個力證——就人除了追求自己的幸福以外，還爲多數人謀幸福。

現在我們可以得到一個小結論：人生的目的在謀求大多數人的大幸福。

其以人類的文明也就可以幸福。另外一個稱呼幸福在經濟的方面，是歷史的進化。人類由漁獵時期到遊牧，農業前工業，在這個過程中可以比較出幸福因人類進步的結果在實的方向增加了。在橫的方向，起初是個人佔幸福，（註一）多數人是奴隸，以後是次普及少數人（貴族），再普及多數人（民主）。但人類目的的進，最大多數人的大幸福，（大同）所以將來的歷史任務是人類進化的終目的。這與孔子所謂：「修身，齊家，治國平天下」的推論是相同的。

人類謀求幸福的基本條件，是要有秩序，要有秩序便需要組織。人類原始的組織我們且不論，然而一家却是最高的人類團體。國家的目的是什麼？簡要的說，國家的目的是在謀求最大多數人的大幸福。與人生的目的是相同的。更具體的說國家的目的說出來，學者們有許多的不同的見解，德國學者洪存道夫（Hofstadter）在他所著的政治原理（Principien der Politik）

一書中，把國家的目的分爲三種：（一）發展國家的權力，（二）維持正義和法律，（三）促進社會的進步和人民的文明。（註一）洛克（Locke）說：「國家政府的目的在謀人類的幸福」（The end of government is the good of mankind.）（註二）總之，我們可以說國家的目的分成三種：第一個使命是在增進個人的幸福，第二，爲有團體組織的人民謀集體的利益，第三是促進世界的文明和進步。（註三）

爲了要達到或接近國家目的，所以便有了治國的技术，並組織政府來用這技术。人治與法治的區別爲都工具，我想用「工具」來達到國家的目的，因此，有人主張用「治國方法」來達到國家的目的，有人主張用「治國方法」的目的。在前者已竟提過「社會秩序」與「幸福」的先決條件，「治和法治都注重社會秩序，不過一個以「爲本位，一個以「法爲準」。

在中國人治與法治幾千年來爭辯的問題。主張人治的儒家，他們以爲只有重禮才可以維持社會秩序，只有賢人執政才可以達到國家的目的。從《經》一書中，我們可以體察出孔子的社會哲學，是由宇宙而秩序而論。類社會秩序的。孔子的人治思想在論語一書中所講的話很多，如：爲政篇云：子曰：「爲政以德，譬如北辰，居其中而衆星拱之。」子路篇云：子曰：「其身正，不令而行，其身不正，雖令不從。」爲政篇云：「道之以政，齊之以刑，民免而無恥。」道之以德，齊之以禮，有恥且格。」顏淵篇云：「季

康子問政於孔子曰：如殺無道，以就有道何如？孔子曰：子為政，焉用殺，子欲善而民善矣。君子之德風，小人德草，草上風必偃。『里仁為美，近仁為美，能以禮讓，為國平何有？不能以禮讓，為國如禮何？』在大學一書裏也發表許多治主義的道理，如：『為人君止於仁』，『上老老而民興孝，上長長而民興悌，上恤孤而民不悖。』『一家仁，一國興仁，一家讓，一國興讓，一人貪暴，一國作亂，其機如此！』『自天子以至於庶人，一是皆以修身為本。』總之，儒家的理想國家是建在禮和賢人之上。其統治者所有的道德是：禮讓，忠恕，仁義，忠信。自身而家，自家而國，以一貫之而已，所以大學上說：『心正而後身修，身修而後家齊，家齊而後國治，國治而後天下平。』主張法治的法家，便以儒家的見解大不為然，他們認為禮與賢人，不但不能維持社會秩序而且也不能達到國家的目的；主張只有用法治才可以一方面維持社會秩序，一方面達到國家的目的。

法有廣狹兩種意義，廣義的是天然法或人為法，如老子說：『人法地，地法天，天法道，道法自然』，墨子說：『法，所若而然也。』狹義的法是標準，規則，管子七法篇說：『尺寸也，繩墨也，規矩也，衡石也，斗斛也，角量也謂之法。』尚書呂刑云：『苗民弗用靈，制以刑，惟作五虐之刑，曰法。』法家所謂的法，兼有上述者兩種的意義，如：韓非子定法云：『法者，愚令著於官府，刑罰必於民心，賞存乎慎法，而』

法加乎奸令者也。』難三云：『法者編著之圖籍，設之於官府，而布之於百姓者也。』這與現代所謂的法的意思也很相近，邊沁(Bentham)對於法律的見解也是如此的。(註四)韓非子非常相信法律的效能，所以說：『國無常強，無常弱，奉法者強，則國強，奉法者弱，則國弱。』又說：『明主之治國也，使民以法禁，而不以廉止。』母之愛子也倍父，父令之行於子者十母。吏之於民無愛，令之行於民也萬父母。(註五)韓非子認為人性是自私自利的，非有嚴刑不足以制止人的自私自利。他在六反中說：『然父母之於子，產男則相賀，產女則相之。此出父母之懷，然男子受賀，女子殺之者，慮其後便，計之長利也。父母之於子也，猶用計算之心以相待，而况無父母之澤者乎。』因此，法家主張重刑。商君書云：『王者刑九而賞一，強國刑七而賞三，削國刑五而賞五。』奸劫弑臣云：『無威嚴之，賞罰之法，雖強不能治。』同韓非子認為法律應當有時代精神(Neutral)和至高無上的地位(Supremacy of law)，這也是近世法學家所一致公認的。『治民無常，惟法為治，治與時轉則治，治與世宜則有功。』『法不阿貴，繩不撓曲，法之所加，智者不能辭，勇者弗敢爭，刑過不避大臣，賞不遺匹夫，故矯上之失，誅下之邪。』這是多麼犀利的論斷呢。

法家的主張可以說是對儒家人治主義的一個反動。儒家對於現實雖然理解的很透澈，但它是一方面着重於事實，一方面又重於理想。『文』

質彬彬』是孔子的理想世界。貴仁，重禮，言義治，輕物質，要『朝聞道，夕死可矣』，對於世理認的很清，但對於現實還要予以理想化。於是另一方面講制約(Control)的禮制，一方面又要很藝術的表現仁，所謂『不必以言，禮樂相示而已』，正是『融精神上的美情於事物的軌域之上』(註六)但法家所處的時代是在唱『何草不黃』之歌，都感到了『我生之初尚無為，我生之後，逢此百罹』的痛苦。同時各各彼爭此討，民衆顛沛流離，『老弱轉乎溝壑』。法家目視這種悲慘的情況，覺得儒家的學說迂闊的，所以便產生了現實的法治主義。

韓非子對於儒家的仁擊得粉碎，他說：『法之為道，前苦而長利，仁之為道，偷樂而後窮。』以『治民無常，惟法為治』，來攻擊儒家的『有治人無治法』的論調，以『法不阿貴，繩不撓曲』來攻擊儒家『禮不上庶人，刑不上大夫』的見解。同時對於儒家所主張的賢人政治，認為是『一人有慶，百民賴之；人存政舉，人亡政息』，韓非子強勢篇云：『且夫堯舜桀紂，千世而出……中者不及堯舜，而下者亦不為桀，抱法則治，背法則亂，背法而待堯舜，堯舜至乃治，是千世亂而一治也。抱法而待桀紂，桀紂至乃亂，是千世治而一亂也。』儒家對於法家也有極刻薄的批評，如司馬談六家要旨一書會說：『法家嚴而少恩，然其正君臣上下之分不可改矣。』隋書經籍志甚至說法家是『傷恩害親』的。

戈培爾的繼承人

萊羅伯

劉漢興譯

德國政治舞臺上有三位要人，除了元首及軍事領袖外，便要輪到政府的發言人了。德政府的發言人，據一般人的觀察無論在理論上或事實上，自然以宣傳部長戈培爾最相宜。不過戈培爾的宣傳政策是以反共產主義及反猶太人為主，而去年有德蘇協定的成立，希特勒與斯大林握手言歡，復歸於好。因此戈培爾在宣傳上成了一顆過去的慧星，失去了閃爍的光芒。

正當青黃不接的時候，忽有異軍突起。這位戈培爾的繼承人，他的名字叫做萊羅伯 (Robert Ley)，是德黨的組織部長 (Reichsorganisations Director) 勞工陣線的領袖 (Leader of)。現在居然成了德國的第三號紅人，納粹黨政策的宣佈者，在語的呼號者及納粹主義的出賣人。不幸得很，他的尊姓與英文中「撒謊」(Lies) 一字聲相近，幾乎把他作成一付謊言製造家了。

萊羅伯是 社黨中極保守的一人。當一九三三年該黨初握政權的時候，他便是勞工陣線的首領。並將許多自由的商業組合重行 理，結果取得了四百萬同志。他長於組織，有煽動的力量，有號召的天才。每年 理黨部並組織狂歡黨 (Strength Through Joy) 在緊急時，可忠實的勇敢的變為征戰之用。

無疑地，他的一切行動，都可使他成為 社黨的要人。當黨要面需要加緊訓練的時候雖然他自己平日喜歡酒與縱慾，却仍努力的提倡禁烟，

戒酒，及取締賭博淫樂的習慣。當德國需要人力的時候，他便到兒童聯合會 (Young Children League) 講演天然健康法。當德國受到共產黨的阻礙時，他便發表高論

「在蘇聯每方公里備有居民九人，而在德國每方公里非住一四七人不可，自然這種不平均的分配，會使人產生神能的力量。不過這種力量是一時的，而非永久的。」

當德國的反英陣線成立後，他自然是一員健將，痛。英八為「大陸外 烏煙」，「一堆錢袋」，及「一個暴發戶便用來統治世界。」

前幾個禮拜，德國正式聲明他的目的不僅在打擊英國，而且想佔領整個的世界。這個狂妄的聲明，便出自萊羅伯 的手筆。本來德國至上的原理是詳盡的在希特勒的「我的自傳」一書中，闡發無遺，不過發明德國有天赋之權利來統治世界 (German's is Heaven's right to rule) 一點，尚沒有提到。這不能不歸功於萊羅伯氏的新發明。因為當德軍克復波蘭的勒讓堡 (Lemberg) 時，他發表了一篇慷慨激昂的 說：

我知道這次戰爭的結局是怎樣，但是我也不知道德國是必須生存的。因為英國已經封鎖了我們海口。英國和俄死我們，他想我們變為捕鼠器中的老鼠。所以我們當急起應戰，當不顧一切，奮勇的，殘酷的來爭取我們的希望。

(譯自一九四〇年一月 Time 周刊)

法家在中國也會有過很大的貢獻，在歷史中我們可以找到許多證明來。在齊桓公，魏元侯，韓昭侯，秦孝公，秦始皇，漢文帝，漢宣帝，魏武帝等時期都曾因為用法治主義，而得富強起來。如宋神宗的用王安石變法，也不能認為是法治的失敗，而因為沒有推動法的人。明神宗的用張居正也可說是法治的成功。

我們認為人治和法治都是一種工具，或說是一種達到人類真正幸福的橋樑，不但並不衝突，而且要相輔為用的。世界上任何國家的政府是人類治的政府，同時也是法治的政府。政府是人類的一種組織，法律也是由人造的，政府沒有人執行，法律沒有人解釋，都死死的，不能自動的發生效用。沒有法律的政府只憑人治，在事實上也是不可能，蒲魯東 (Proudhon) 所說：「國家的真正形態是無政府主義」，假若這話是可信的話，那末現在的國家還有發展到那個程度，每個國家都有一個政府，要有政府便有法律，因為政府的組織是必須藉法律規定的。(註七)

人治與法治是沒有分別的，我們認為禮治與法與治的分別也很少。禮是根據風俗習慣及民族性的產物，法律又何嘗不是呢。只有力治才是與人治法法有極大分別的，憑武力而不顧一切統治或執行公務，法治與人治只對 的名詞，力治與法治才是反面。

即便有好法律，也需要有賢人來執行，正像有了賢人也需要好法律一樣。

(註一)關於國家的目的，多數學者分為理

美國在太平洋的防務

郭延年譯

(一)

耶普島和關島封鎖在內

菲律賓假若獨立，日本便隨時插足其間時，換句話說，美若容許菲律賓獨立，則無異於把菲律賓讓給日本。就法所規定，菲律賓在不久將來可以獨立，但因日本侵略，不使菲律賓獨立。期將要延緩，同時這也菲律賓本身的願望。我們要談日本進攻南島羣島。印度以後，對美之影響，第一是菲律賓的處境，第二是關島設防問題。菲律賓和日本是接近了，只要在一個明朗的日子，站菲律賓高峯上，就可以得到日本的台灣，坐落在東方的菲律賓，被日本認為遲早總有一天會成爲其統治之下的東方蘇台德區的。

日本除了佔有戰略重地的台灣外，它現在更控制了中國南部海岸線上的廣州。所以從軍子上的觀點上看來，現在日本很可以視馬尼刺爲一既可由台灣，更可由廣州達到的一個三角形的南端，而僅這兩地到馬尼刺都不過七百五十里的路程。馬尼刺實際上幾乎沒有防空的設備，但它却極可以成爲轟炸的目標，因爲一個現代的轟炸機帶了兩噸猛烈的炸彈，或毒氣可以飛行一千五百哩。于是菲律賓就被劃入日本的轟炸範圍內，而菲律賓離美國却有三倍於上述路程的距離。還有，美國向西航行的兵艦一定要馳過日本羣島的迷宮，這個迷宮從橫濱一直伸展到赤道，而將美國的

(二)

關島在美國太平洋空中道路上地位比在海上更爲重要。在威克島到馬尼刺的泛美飛三號航線上，它又一個重要的停站，沒有這個停站，威克島到馬尼刺就須經過三千哩不斷的飛行，可能但不算。而威克島才距馬尼刺五百哩。也在日本轟炸範圍內，很久以前，我們就已知道，日本違反了國際公約，在擴張增強馬利安羣島，加洛林羣島和馬紹爾羣島的防禦，雖則東京方面加以否認，但現在我們從日本同盟的意圖，得知日本不單在增強海軍根據地的力量，並且不能地向東南方，在統治地域建設新的根據地。

這本登載在十一月柏林出版的德國海軍司令部海軍年報上。在本年海軍首先宣佈日本軍艦的建設世界上最大的軍艦，繼而宣佈日本正在台灣開闢兩個新根據地，基隆和東港，同時更擴充澎湖羣島的公港。這地方，正如這本年報所說，是離香港最近的一點。以後這本年報又假定說現在日本的空軍及潛水艇的燃料根據地，正在陸續興建遍佈於委任統治的諸島。從美國本部到夏威夷也有二千一百哩的路程，但是它却是美國西岸及巴拿馬運河的一個堡壘。很多軍事專家的意見都認爲在日美戰爭，非

想目的和真實目的，如 Holzentraf, "Principles der Politik" 第七卷
Blum Ischit, "The eye of the state"
第五篇第二章。

(註一) "Political Science and constitution"
and law" 第一卷第八九頁。

(註三) Stein, Hun Ischi, Hitzendroy
都主張一個學說。

(註四) 邊沁的法律主張可參攷 W. L. Dancy
Dancy, "Utilitarianism" 第五章。

(註五) 見六反省度二篇。

(註六) 參攷姜維剛：中國政治的之史的攷
察。

(註七) 參攷張慰慈著：憲法。

第四十七期目錄

| | |
|--------------|-----|
| 春秋治道與今日政治 | 高樹豐 |
| 漫論民族意識 | 毛樹清 |
| 日寇垂涎下的荷屬東印度 | 高慶豐 |
| 各州記 | 靜 |
| 敵人蹂躪下的平津 | 子超 |
| 三十里長途夜行記 | 李化南 |
| 我在。國必不亡 | 曹增之 |
| 今日楊貴妃何其多 | 李如海 |
| 信者讀 | 蔡麗華 |
| 箱語要使之效 | 陳 |
| 各省市國民教育會總閉會制 | 陳 |

律案決不能討日方猛烈的攻擊，所以用不消化很大的努力來保衛菲律賓倒是一個很好的戰略，至於菲律賓的命運則繫於最後的勝利。

但是在帝國主義發展史上發生了這樣一件滑稽事，菲律賓遇到一個嚴重的防衛問題，在給了菲律賓的人並沒有想到而也並不需要的完全獨立後，他們反側竭盡全力的要求美國國旗得再重行飄揚於他們國土之上。此外以副總統奧斯米拉和，如參議員在十一月裏到華盛頓來發動美國國會，對於聯合預備委員會所擬定的修改一九三四年泰丁麥克那非法案上所規定的美菲關係的建設，加以接受。

這成目前菲律賓邦而為一九四六年完全獨立先聲的泰丁麥克那非法案是在一種奇轉的綜情下產生的。一方面是在馬留身領事之下的菲律賓智識階級們，為完全獨立而鬥爭的運動，而事實上則只求為一美國的自治領，虛設一面子，兩顧。在另一方面，很多美 有力的利益方面（包括華爾街某一與古巴糖有關的銀行發威美糖 糖業和美國南方棉子代理商業）需要把菲律賓 出美 關稅壁壘之外，從而得以上菲律賓椰子油及糖之免 進口。

因此菲律賓邦國就在一九三五年十一月十五日成立了，那時候，日本正在中 北部和東部建軍事根據地，並向南進，以威脅菲律賓，及至全部富饒的馬來亞。

日 對於該島的野心 劃，在帝國主義的理論及實際二方面早已明路 皆見。菲律賓的大小

幾乎與日本相當，具有百分之六十的可耕地，而日本的可耕地只有百分之二十，因此現在只有一千八百萬居民的菲律賓，在日本生活 準之下，足够維持比日本七千萬人口更多的人口。在另一方面，中國的人口過剩，而且除了煤，和鐵之外，在自然資源上也 貧弱。

(三)

菲律賓的金和鐵比之整個中國，日本和滿洲起來還要多，菲律賓更有 大的美的蘊藏。能供給各種熱帶的農產品，繼中國之後，菲律賓成為日本帝國主義擴張的第一個目標，對於東京軍事領袖，比滿洲更非他們的「生命線」。

並且，近年來日本用盡各種可能的方法侵入菲律賓。在該島上，約有三萬日本居民，且每年增加千名。這些都 經政府選出且加以維護而從事固定經濟活動的。就各種事 講，在南邊 岸的大瓦奧那地方，現在已成好一個一萬五千個日本人的海外殖民地了。

最近英 對日本在華軍事行動向日提出照會，被統制的日本新聞界一時議論紛紛，而同時日本所最感焦慮之點却集中在美國關島的設防，或嚴密地設防關島設防的重新進行。報紙在刊登軍事少將，海培恩的設防建議時，雖然沒有一家知道關島防務的工程，遠在一九二二—一九二二年華府會議前即已進行了這一事實的。

美國政府之中止關島設防係於軍縮會議時決定的，同 並明文規定於限制海軍軍備的各條約內。由美，英，法，意，日五強所簽訂之條約中

的第六十五條規定着列強 關於其本國各屬島之陸軍和海軍根據地 應該維持現狀 為了表示她的倍義，美國政府不但停止 關島設防工作，並且已經裝置好了的大砲也實行拆除。同時積極進行中的關島建設海軍的空軍根據地的計劃也打消了，直到最近為往來於金山與香港間的汎美航空公司的飛剪號飛機降落場為止，關於此點絲毫未曾進行過。可以知道 關島作為設防根據地，或 前衛軍隊根據地的意義所在，因為這裏是保衛夏威夷和使菲律賓不受襲擊重要據點。

海軍少將海培恩的報告（美聯社一月十六日）稱：關島 據地之建設 可以便利美國海軍在西太平洋上的活動。羅斯福總統在他上星期向國會提出 議案中也曾提及關島設防問題，他主張增加撥四〇〇〇〇〇〇〇〇美 作為海軍當局所認為 有利的十五個擴建建築工事費用，而關島之設防即認為 許多 刻不容緩的事件之一。

(四)

關島在西太平洋軍事上所佔 重要性可以從下面關島的數字上表現出來：

- 關島位 上海至東南約一，八〇〇哩。
- 關島位於新加坡之西北約二，七〇〇哩。
- 關島位於澳洲正北方約一，五〇〇哩。
- 關島位於橫濱正南方約一，五〇〇哩。
- 關島位 馬尼拉之西方約一，四〇〇哩。
- 關島位 爲連接 金山 檀香山 威克島 中間島 關島 馬尼拉 香港間飛航

中國制憲過程特輯

(一)

本刊輯

清季立憲運動時期

其 聲

(一) 憲 動 則 背 景

憲法這個名辭在中國早就有的，例如荀子上說：「監於先王成憲，國語上說的：賞善罰姦，國之憲法也。」而古上的「憲」字，都含有法度，法典或法令的意義，並不是近代的憲法。(註一)單就憲法實質上的特性說，(註二)中國也很早便有成文憲法了。中國成文憲法起源何時，雖未確定(註三)。但自唐朝以後確有成文的典憲。唐開元時代所頒佈的六典，便是這類最古的憲典。該典內容仿照周禮六官的制度，分為「理典，教典，禮典，政典，刑典，事典」六部。分別規定國家各重要機關的組織和職掌及其他施政的準則。明清兩代的會典與六典是相同的。(註四)單就憲法形式上的特情講(註五)，中國在漢朝便有了簡單的約法，漢劉邦初入咸陽，會約法三章。唐李淵入關，也會約法十二條。然而現代憲法學者對於憲法的概念，是必須實質

與形式並有的特性兼有不可的。所以中國成文憲法的產生，是在清朝末葉的時候。(註六)

中國憲政運動的開始，還落在它之後，甚至比日本明治維新(一八六八年)還要遲二十多年。在十九世紀末，歐美資本主義國家已先後完成了民主革命，並由工、資本主義階段，上了帝國主義的階段。當時的中國是閉關自守的，中國的經濟是自然的經濟性質，主要的生產條件是土地，生產技術是人力和耕牛。在這種封建經濟基礎上所建立的是絕對專制君主政體。(註七)

滿清政府的鎖國政策終於被一八四一年的鴉片戰爭所粉碎。隨著喪權辱國的條約把中國更縛起來，成一個半殖民地化的國家。在這種層層壓迫之下，掀起了太平軍的革命，雖然沒有成功，畢竟是提醒了清廷的改善。於是在太平戰爭以後，所謂「洋務」一時就熱興起來，在政府方面也開辦了「新政」。當時辦洋務的如李鴻章張之洞

號飛機符線之一環。

關島為馬利亞羣島中面積最大，人煙最稠密之一島。該島人口約二萬人，內外僑為四百人，駐在該島的美海軍除外。該島長約三十哩，至均寬廣為六，五哩，面積為二百七十平方哩。地闊大半為從三百尺至六百尺高的高原。島上有五條河流。位於中西部海岸上的阿西亞為唯一良港，深廣為四一六尺。島上擅漁獲利，並出產良好木材。煤礦之儲藏量亦極富。土地肥沃，產椰子，米，甘蔗，咖啡，可一應俱全。領為阿干那，總督(美國海軍官)即節於此。關島除了用作飛機運送聯絡站的重要性外，同時也為運送美國與菲律賓，中國和日本海底電報與無線電報的一個重要的聯絡點。關島在一五二一年為麥哲倫所發現，在一六八八年為西班牙所佔領，後為美國巡洋艦(Onizco)號奪去，直到一八九八年才由巴黎和約明定為美國的版圖。

美國除了在關島的設施(包括建設一強有力之海軍飛機場和海軍根據地)和總共建造四十一處海軍根據地(大多數都在太平洋上)外，在菲律賓方面還有其他的發展進行着，而此種發展對於中國特別有關係。根據上海字林西報所載美聯社的通訊，海軍議案將由民主黨代表。文生(象院海軍委員會的主席)提出。文生為一九三八年海軍預算案(該案使美國海軍實力增加百分之二十)之提出者。此外，陸軍議案將由(梅瓜)坎洲的民主黨代表，衆院軍事委員會的主席

等都以為只要「整甲利兵」、「整軍經武」，中國便可以躋於強盛之域了。所以，由一八六二年到一八八二年主要的建設是些軍備廠：一八六二年會同蔣在安慶設軍械所；李鴻章在上海創設製砲局，一八六四年設金陵兵工廠，一八六五年會同蔣建議在上海設江南造船廠，一八八六年左宗棠在福建設一船政局，一八七六年丁寶楨建議設立四川機噐廠，一八八二年在金陵設立火藥局（註八）這許多工廠都是由官辦的，因此這句話的批評是很對的：「軍閥官僚在前時代的中國工業化的初期，了重大的任務。」（註九）一八七二年以後，鑛山的開掘，鐵路的建築，紡織業，各方面都進行了。

甲午戰爭給高喊「洋務」的官僚們一個試驗，這個試驗的結果竟遭受了空前的慘敗。這使我們知道官辦企業並不能裕民，軍用企業，如不是建立在一般國民經濟發展的基礎上，不是建立在政治根本改革的基礎上，也是華而不實的紙老虎。這這次中國萌芽的幼稚工業受了摧殘以後，使一般人覺醒到另一個新的階段。這個新的階段是人民對滿清的鬥爭，在人民對滿清的鬥爭中，相同的是都見到了政治的腐敗，但的異處是一部份人主張革命，一部份人却主張維新。前者以孫中山、生為代表，後者以康有為、梁啟超為代表，造成了民主革命運動與憲政改良運動的並流。

一九〇〇年的義和團事件是清廷送終的股兆，在這個事件中清廷的無能更露骨地暴露了。接着，一八〇四年日本大敗俄國，這給中國一個極大

的刺激，使國人對於主權自由，增加了一層新信仰。（註九）日本戰勝中國的時候，有些人還說：「今人勸言日本變法，驟致富強，不知日本幸遇我情兵愛民之中國耳。」（註十）但日俄戰後，便都相信變法的効力了。

（二）立憲運動的發軔

甲午中日戰爭以後，乃有局謂「變法」運動。但之於下的有康有為，譚嗣同，梁啟超，贊成於上則有存深秀，徐致靖。梁啟超在甲午戰後，嚴厲的批評李鴻章說：「知有兵事而不知有民政，知有外交而不知有內治，知有朝廷而不知有國民，知有洋務而不知有國務，以為吾國之政教風俗，無一不優於他國，所不及者，惟槍耳，砲耳，船耳，機噐耳，吾但學此而洋務之能事畢矣。」（註十一）從這段話看來，可以知道當時的維新派是主張要改良政治，意思說中國不但槍砲不如人，就是政教風俗也不如人的。但維新派對於滿清政府並不表示絕望，他們認為政治的腐敗在於「臣民隔絕」，「士夫不親」，「百僚萬數，無由上達」，要研究「西政西書」，通達「萬國情況」，「盡華舊俗，一畫維新，大召天下才俊，議籌變法之方，採萬國律例，定憲法公私之分。」（註十二）維新派認為這樣便可以挽救中國了。光緒二十四年四月，清帝頒佈「確定國是的手諭」，主張「變法」（註十三）。並推用康有為，梁啟超，楊銳，劉光弟，林旭，譚嗣同；這就是歷史上所謂的「戊戌變政」了。主張「變法」的人，也不見得都沒有立憲的思想（註十四），但他

提出，其內容包括：

一，立即核准至少三〇〇，〇〇〇，〇〇〇元以擴充陸軍空軍俾達到三千架飛機之最低限度的實力。

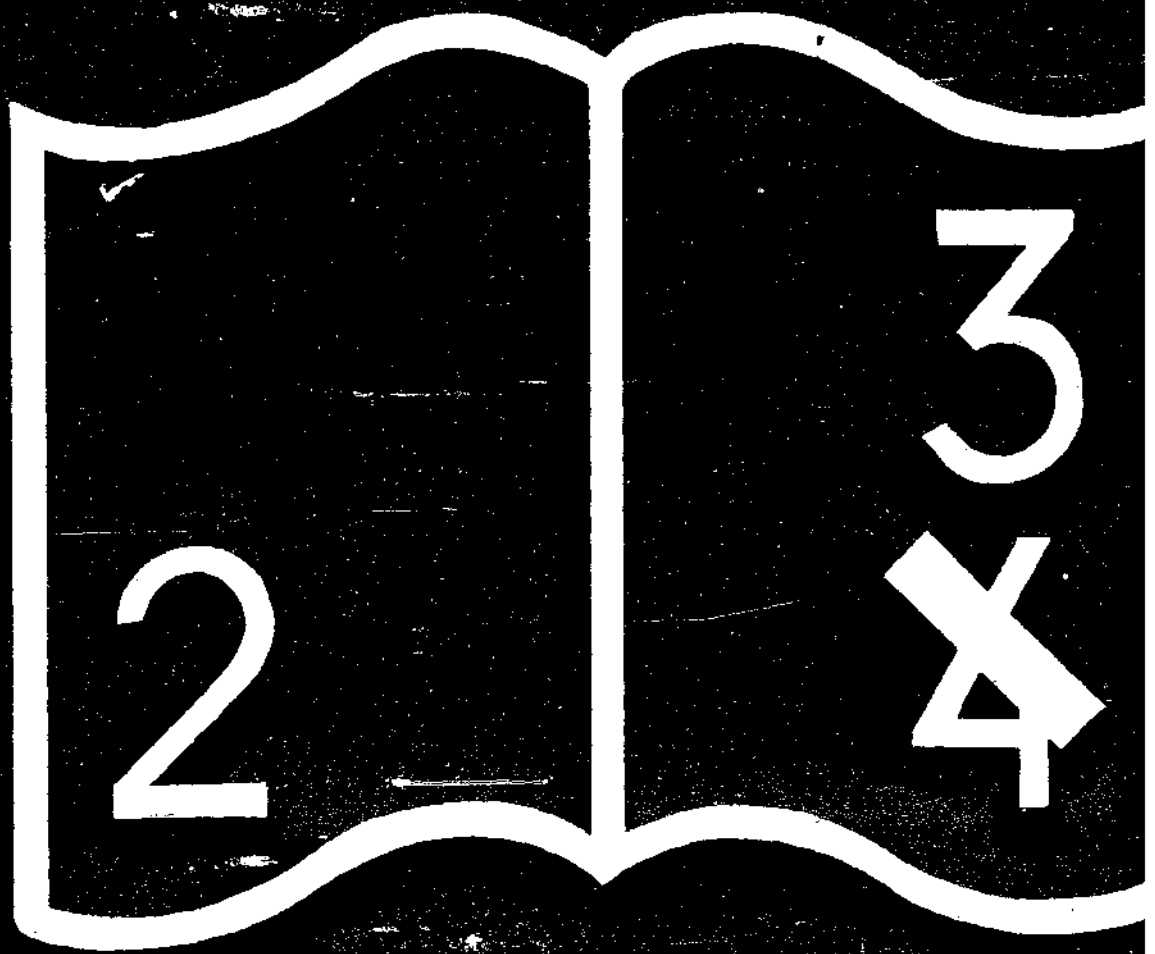
二，立即指撥一〇〇，〇〇〇，〇〇〇元以供設置防空砲隊和其他「燃眉」之急需。

三，立即指撥三二，〇〇〇，〇〇〇元作陸軍添置重工業設備於普通工廠，俾能製備軍需品之經費。

四，立即核准一〇〇，〇〇〇，〇〇〇元俾能訓練民用航空駕駛員二萬名，以作戰時陸海軍所屬空軍強有力的預備隊。

（五）

最後我們對於關島設防有四點推測：（甲）關島設防與否看將來日本的侵略情形，（乙）關島設防完全係對日本警告，（丙）美國在關島設防的原因，是因為日本違反了華盛頓條約，若此後日本能停止侵略或繼續遵守華盛頓條約義務，則美國便不會在關島設防的。這是將來的幾種可能。暴敵佔領海島各列強都受嚴重的威脅，英、法、荷、美是甚明顯的，同時澳門也必從此不安。對日集體行動雖不致實現，但並非不可能的事。我們希望英明的政治家們早有所決擇吧！



编码错误

們所主張的只在廢時文，立學校，與改革官制；戊戌變政期內的新政也大致是這樣的。維新雖是主張君主立憲的，革命派却不呈這樣，對於滿清政府是沒有任何幻想的。中山先生在一八八五年便決心傾覆清廷，（註十五）他們所領導的興中會在一八九五年成立起來（光緒二十四年），但當時興中會所注意的在革命，認為惟有推翻清廷之後才可以立憲的，他主張民主立憲，反對君主立憲。所以在當時的宣言中只提到「振興中華」，並未提到立憲。（註十六）雖然，中山先生在興中會宣言中指出：「聯智愚為正，台遐邇為一德，羣策羣力投大遠報，則中國雖危，庶可挽救」，並號召「四方有志之士」來贊成他的主張，但據孫中山先生的自述自光緒二十六年到二十六年間，興中會雖然成立，可是會員非常稀少的。（註十七）

戊戌政變失敗，康梁亡命海外，刊行清議報，他們所注重的也只是在攻擊西太后宣傳「保皇」，庚子拳匪之亂發生以後，西太后迫於內外情勢，又佈告施行新政，但朝命雖下，內外諸臣，依然泄沓。於是社會方面抨擊政府的輿論大起。章炳麟章士釗鄒容等主張共和的蘇報，梁啟超主張君主立憲的新民叢報，在這時也先後出版了。到光緒三十年的時候日本又打敗了俄國，日本以小國而能戰勝帝國，一般人都認為是立憲的結果，從此頒佈憲法，召集國會成為社會上熱烈的呼聲。江蘇新黨名士張謇日復和議向未成立的時候，便作書去慰袁世凱，要他主張立憲，書中

會說：「……公今視天下重任，宜與國家有死生休戚之誼。顧亦知國家之危，非夫甲午庚子所得比方乎？不變政體，枝枝節節之補救無益也。不此日則全局未定之勢，求變政體而為揖讓救焚之迂闊無及也。……日俄之勝負，立憲專制之勝負也。今全球完全專制之國難乎？一專制當衆立憲尙可倖乎？日本伊藤板垣諸人，共成憲法，巍特成尊王庇民之大績，特命好耳，論公之才，豈必在彼諸人之下，即下走自問志氣，亦必不在諸人下也……」（註十八）這話使袁世凱很受感動。

依中山先生的自述，光緒三十一年重到歐洲時，始揭發三民主義，五權憲法，以號召留學生面組織革命團體，在此一期以前中山先生的運動只限於聯絡下級社會所組織的各種秘密會黨，以及少數華僑，除向他們宣傳種族革命外，並沒有宣傳主義。同年夏，中山先生到了東京，才與同盟會組織起來。光緒三十二年同盟會所草的軍政府宣言中，已將中華民國憲法，建立民主政體，鄭重的列為黨綱四項之一了。（註十九）汪精衛胡漢民等所辦的民報也在這一年出版，同盟會的主義才藉以流傳內地了。

其實，當時所謂的「立憲黨」是指康梁所領導的君主立憲而言的，康有為初主張日本式的君主立憲，辛亥革命以後，又主張「虛君共和」。但革命成功以後，所謂「君主立憲派」的梁啟超更是見忽，在他所著的「新中國建設題」中頗徘徊於民主共和和虛君共和兩種政體之間。註

總之，這是中國立憲運動的發，在中國憲政運動史上佔着相當重要的地位，所以我們不憚廢詞，做了一個比較詳細的申述。

日俄戰後，清廷受上述兩種憲政運動與情的壓迫，不得不有立憲運動的表示，然而却存了拖延的心的，並不是想真的立憲。所以至終還是革命成功來結果了清廷的歷史。

當時奏請立憲的，在封疆大吏之中國駐法公使孫寶琦，周馥，張之洞，岑春煊等，清廷迫於衆議才於光緒三十一年，仿日明治十五年派伊藤博文赴歐考察憲政的先例，先後派戴澤，戴鴻慈，徐世昌，端方，紹英等五大臣出洋考察憲政。戴澤等臨行時，革命黨入投以炸彈，戴澤紹英都受了微傷，所以便中止了。後來徐世昌紹英因事留歐改派尙其享與李盛鐸二人補代，於是在七月中旬出發了。同年十月，會政務處王大臣奏定「憲大綱」並仿照十六年設置憲政調查所的故事，詔設考察政治館，並以王大臣等為大臣。這可以說清廷也深知帖危的國，非更定法制不足以「慰臣庶治平之望」了。

光緒卅二年戴澤等在日本奏請宣布立憲，期以五年實行，同後又條陳仿行憲政。清廷於卅二年七月頒佈預備立憲上諭：「我朝開國以來，列聖承接，漢祖昭垂，因循損益，無不為憲典，現在各國交通，政治法度，盡成彼此相因之，而我國之政令，積欠相仍

，日益帖危，憂患迫切，非廣求智識更訂法則，則上無以承祖宗締造之心，下無以慰臣庶治平之望，以前派大臣，分赴各國，考查政治。現載澤等回國陳奏，皆謂國勢之不振，因上下相繫，內外陷，官不知所以保民，民不知所以衛國，而各國之所以富強者，實因其遵憲法，取決公論。軍民一體，呼吸相通，博衆長，明定權限。况以籌備財用，經查政務，無不公之黎庶。又兼各國相勸，變到畫刊，政道民和，所以有由來也。時至今日，准及詳晰疏核，仿行憲法，大權統之朝廷，庶政公之輿論，以立國家萬年有道之基耳。但日 規制未備，民智未開，若操切從事徒飭空文，何以對國民而副大信。故廓清積弊，明空資成，必自官制入手，兩應先將官制分別議定，次事更張。並將各項法律，詳慎釐訂，而又廣興教育，清現財政，舉頓武備，普設巡警，紳民明晰國政，以預備立憲之基礎。內外臣工，切實振興，以力求立憲之成功，待數年之後，規模粗具，查其情形，參用各國之成，妥議立憲實行之期限，再行宣佈天下。視進步之遲速，定期之遠近。若各省將軍督撫曉諭士庶人等，各明忠君愛國之義，與合羣進化之理，勿以私見害公益，勿以小忿敗大謀，尊崇秩序，保守和平，以預備立憲國民之資格。有厚望焉，將此道諭知之。〔註廿一〕這一條上諭通曉全國以後，中央即宣示厘定官制。內閣，軍機處，外務部，吏部，學部都仍舊。其餘或更改名稱，或稍有合併，如巡警部改稱民政部，戶部改稱度支部，兵部改

稱陸軍部，大理寺改稱大理院，商部改爲農工商部，太常，光祿，鴻臚三寺併入禮部。理藩院改稱理藩部，並添設郵傳部，政務處改稱會議政務處，都察院時爲都察院等，這種種的改變，不過是粉飾外觀，換湯不換藥的辦法，對於政制滿度並沒有改善。當時滿人以爲憲法漢人推翻人的方法，所以每次改良都有滿人出來破壞，所以一次中央官制改革案，竟爲鐵良等所破壞，變爲一種有名無實的更張。光緒三十三年又把政治考察館改爲憲政編查館。

這種預備立憲，並未明定日期。所以當時要求立憲的人仍表示不滿，所以清廷於三十三年八月又派達壽，于式權，汪大燮三人到日英德三國去考察憲政，同時又設立資政院，爲中央議會的基礎，設立諮議局，爲地方議會的基礎。迨達壽由日本回來，極力疏通立憲，清政府乃於一九〇八年八月六日，先頒佈各省諮議局章程，及議員選舉法，諮議局的主要職權，在於議決本省財政的收支，及本省對中央所應擔任的義務，可以說的是籌辦資政院的初步。同時清廷並飭憲政編查館會同資政院，〔註二十二〕議定召集議院與實行立憲的期限，憲政編查館是一個官僚機關，自然仰承清廷的意旨，一九〇八年八月奉勅等奏進憲法大綱，並附臣民權利義務，議院法要領，選舉法要領及九年立憲計劃。光緒二十四年八月二十七日正式宣佈憲法大綱，但在正式憲法未頒佈前，這個大綱是沒有効力的。〔註廿三〕

不相同的地方，內容包括下列同要點：（一）關於君上大權，大清皇帝統治大清帝國，萬世一系，永永遠遠，君上神聖尊嚴，不可侵犯。（二）關於臣民權利義務，這個憲法大綱，完全是一部保障君權的憲法，與人民並沒有好處，至臣民權利義務與各國憲法倒沒有區別。至於籌備立憲期間亦准奏規定九年（即由光緒三十四年起四十二年止）其各年應行籌備的事宜，在原奏摺中是會臚列的：一，籌備各省諮議局與調查戶口，二，召集資政院與試辦預算，三，宣佈憲法與召集國會。〔註廿四〕但社會上與輿情，認爲政治改良是刻不容緩的事，仍主張縮短立憲期限。宣統元年各省諮議局孫洪伊等即聯合二十萬人，上書政府請願，但被清廷駁回不准，仍堅持九年立憲籌備的期限。宣統二年五月，孫洪伊和他團體的代表繼續聯名要求，同年十月各省的督撫和資政院也以縮短期限爲請。到了這時，清廷見輿情熱烈，始才頒佈明諭，允將籌備立憲的期限減去三年，決定在宣統五年的時候召開國會。

中國人民之有選舉權和被選舉權，始於光緒三十四年六年頒行的諮議局章程，〔註廿五〕并令各省召集諮議局的那一天，諮議局是省的代議機關，且爲將來產生資政院議員的機關，諮議局章程共六十餘條，其重要的內容共有三點，一，選舉權資格限制極嚴，除了地方的紳士，中學畢業生，舉貢生員，曾任一缺的文武官吏，與資產在五千元以上者外，概沒得選舉權和被選舉權；二，二，諮議局與督撫間，如意見有衝突，須

不相同的地方，內容包括下列同要點：（一）關於君上大權，大清皇帝統治大清帝國，萬世一系，永永遠遠，君上神聖尊嚴，不可侵犯。（二）關於臣民權利義務，這個憲法大綱，完全是一部保障君權的憲法，與人民並沒有好處，至臣民權利義務與各國憲法倒沒有區別。至於籌備立憲期間亦准奏規定九年（即由光緒三十四年起四十二年止）其各年應行籌備的事宜，在原奏摺中是會臚列的：一，籌備各省諮議局與調查戶口，二，召集資政院與試辦預算，三，宣佈憲法與召集國會。〔註廿四〕但社會上與輿情，認爲政治改良是刻不容緩的事，仍主張縮短立憲期限。宣統元年各省諮議局孫洪伊等即聯合二十萬人，上書政府請願，但被清廷駁回不准，仍堅持九年立憲籌備的期限。宣統二年五月，孫洪伊和他團體的代表繼續聯名要求，同年十月各省的督撫和資政院也以縮短期限爲請。到了這時，清廷見輿情熱烈，始才頒佈明諭，允將籌備立憲的期限減去三年，決定在宣統五年的時候召開國會。

以中央的資政院為仲裁機關，三，督撫仍得奏請皇帝，解散諸議局。到宣統元年十二月的時候，各省成立的諸議局已經有十多省了。（註廿六）

諸議局是地方的代議機關，資政院是中央的代議機關。資政院的籌設，始於光緒卅二年，但自光緒卅二年到宣統元年，資政院的工作仍不過是擬議章程，委派正副總裁與其他幫同籌辦的官吏而已。宣統元年七月頒佈資政院章程，這個章程是規的資政院的職權和議事規則的。（註廿七）同年九月又頒佈了資政院各種議員選舉章程，這個章程是規定各種議員產生的方法的。（註廿八）

資政院的設法是試驗性質的，它的組織方式非常的奇怪。議員分為兩種：一種是欽定議員一百人，二種是民選議員一百人。欽定議員共分七種：（一）宗室五公世爵十六人，（二）滿漢世爵十二人，（三）外藩王公世爵十四人，（四）宗室覺羅六人，（五）各院部衙門官吏三十二人，（六）碩學通儒十人（七）納稅額多者十人，這七種議員產生的方式，大率提出雙倍名額的議員由皇帝選定。民選議員則由各省諮議局議員互舉，但是「互選」也必須加倍選各省應出議員的名額，交由督撫去圈定，所以資政院代議的成分便格外的小了。

清廷的種種措置都仿日本的，資政院是將將議會的一個試驗，無疑地是打算將來實行兩院制，欽定的議員是貴族院，民選的議員是象議院了。資政院的正副總裁各一人由政府特旨簡充，

首次會議便在宣統二年九月開會了，它的職權有：議決國家預算，決算，稅法與公債，以及新舊法典與法典的修改等權，但它的決議，都須「請旨裁奪」才能執行呢，所以並沒有什麼作用。（註廿九）宣統三年該院開第二次常會，也沒什麼建樹。直到武漢革命發生以後，清廷為了收拾人心挽救危局起見，始看重了資政院，召集資政院開臨時會議籌議方法。多數議員主張：一，宗室親貴須不問政治；二，制定憲法須求人民協贊；三，須立解黨禁。這些主張，都為清廷明令裁可。但這也抑止不住革命的高潮。是時漢州統治張紹曾，協統藍天蔚，軍人吳祿貞等，草擬了十二條的憲法草案，要求清廷立即接受；（註卅）

資政院便更據了這十二條的憲法草案議決了十九信條。十九信條的內容：一，皇帝之權以憲法規定者為限；二，憲法由資政院起草，皇帝須佈之；三，憲法改正提案之權，屬於國會；四，總理大臣由國會公選，皇帝任命之；五，國家之預算皇室之經費均依國會之決議。這個信條在宣統元年九月十三日由清帝公布，十月六日由清帝與攝政王空告入廟，誓與國民永遠遵守，但這種辦方，人民也不相信的，至終革命的潮流衝過了中國，清廷從此也就結束了。

十九信條是中國憲法史上的新紀元，是中國第一個憲法。牠與憲法大綱有兩點不同：一，十九信條中的國會力較大，君權較小，憲法大綱則恰恰相反；二，十九信條已成為一種臨時的憲法，憲法大綱，仍只是一個歷史上的文獻而已。

十九信條公布後，資政院根據十九信條第八條規定：「總理大臣，由國會公選……」，便選舉袁世凱為內 總理大臣；袁世凱組織以後，便派唐紹儀與民軍代表在上海議和，并議定清帝退位後的優待條件。宣統三年十二月二十五日下退諭：「茲外觀大勢，內審輿情，將皇帝統治權公之大眾，宜全國為一體，將皇帝統治權公之大眾，宜全國為一體，袁世凱經資政院之選舉，為總理大臣。方經新舊代新之際，宜為南北統一之計，即以袁世凱為全權組織臨時共和政府，與民軍協商統一辦法，以期人民之安堵，海內之泰平。即全滿，漢，蒙，回，藏五族，保全領土，成一大中華民國。朕既退隱，俟諸歲月，永受國民之優禮，親見良政之復興，豈不懋與！」（註卅一）

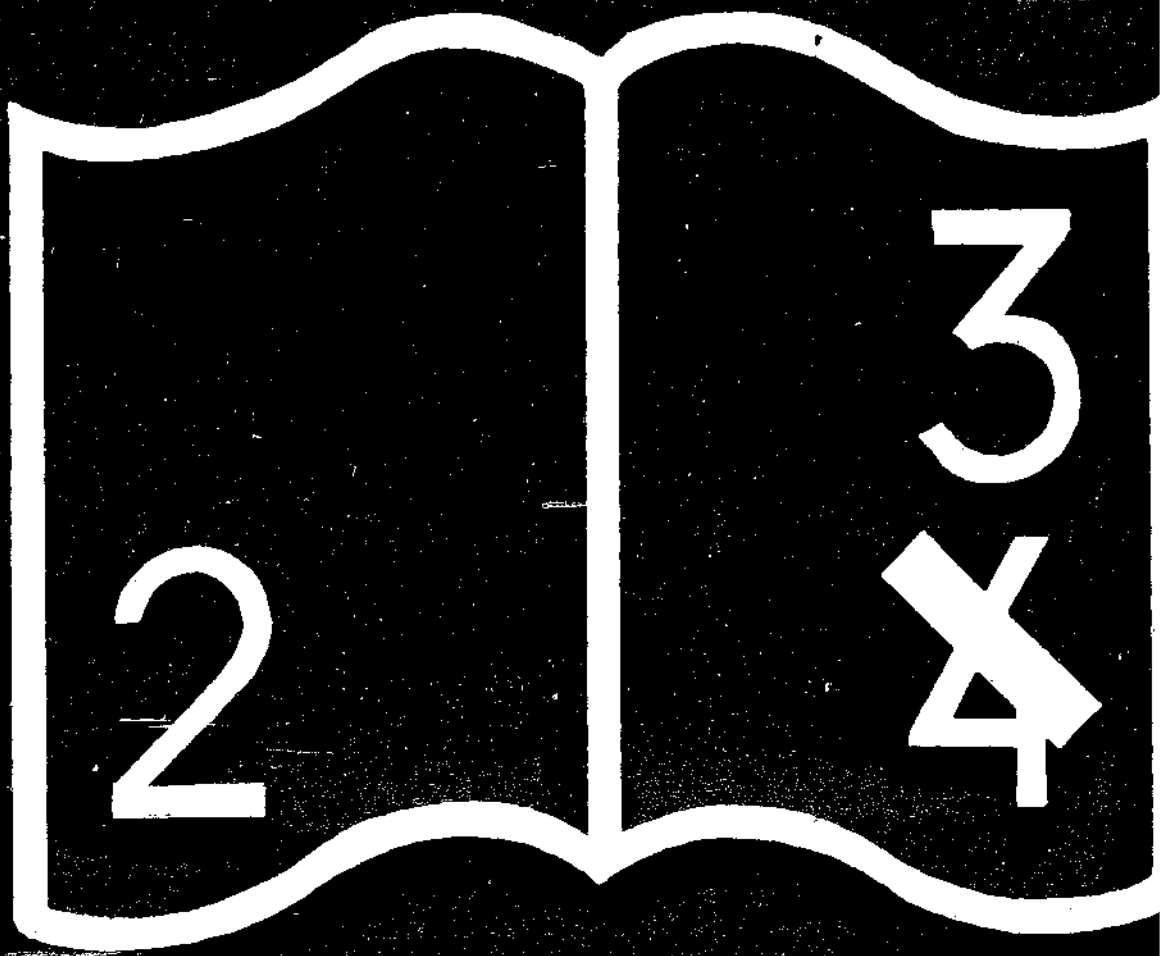
我們看了清帝的諭，似乎中華民國是清廷的延續，共和是他所賜給的。所以當袁世凱就大總統之前，孫中山先生便電袁世凱告以不能以清帝的委任做為組織統一共和國的根據。（註卅二）

國家至上

民族至上

軍事第一

勝利第一



编码错误

民國臨時政府組織大綱時期

魯超

臨時政府組織大綱是民國成立以來第一個臨時憲法，成立於辛亥夏歷十月十日，比清廷宣布的十九信條要晚一個月，自從武漢起義後，各省紛紛響應，各省宣布與清廷脫離關係的有十餘省，但是沒有一個共商大計的機關，於建國上有很多的不便。所以江蘇都督程德全和浙江都督湯壽潛便聯名致電上海都督陳其美，提議各省公推代表到上海集會討論組織聯合的機關。程德全和湯壽潛電文裏有詳細的計劃，會說：「自武漢起義各省響應，共和政治，已為全國輿論所公認。然事必有所取，則功乃易於觀成。美利堅合衆國之制，當為吾國他日之模範。美之建國，其初各部頗起爭端，外揭合衆之機，內組渙散之機。其所以苦戰八年，收最後之成功者，賴十三州會議總機關，有統一進行，維持秩序之力也。考其第一次第二次會議，均僅以襄助各州議會為宗旨，至第三次會議，始能確定國會長久治安，是等歷史上必經之階段。吾國上海一埠，為中外耳目所寄，又為交通便利，不受兵禍之地。急宜仿照美國第一次會議方法，在上海設立臨時會議機關，磋商對內對外妥善辦法，以期保護土之統一，復人道之和平，務請各省舉派代表迅速蒞滬集議。其集議方法及提議大綱並列于下：（一）各省舊諮議局，各舉代表一人；（二）各省現都督府，各派代表一人；（三）以江蘇教育總令為招待所

（四）兩省以上代表到會，即行開會，續到者，隨到隨與議。又提議大綱三條：（一）公認外交代表，（二）對於軍事進行之聯絡方法，（三）對於清皇室之處置。」（註一）

此電發出的第二天（程湯電是九月二十一日發的），江蘇都督府代表雷奮，並恩孚與浙江都督府代表姚豫高兩登，便以相似的目的趣聯名通電各省，請求遣送代表到滬集議，並請各省公認伍廷芳溫宗堯二人為臨時外交代表。這是各省民軍動議組織臨時中央政府的開頭。九月二十五日，便依照「兩省以上代表到會即行開議」的原定方法，在上海開第一次會議，決議定名為「各省都督府代表聯合會」。二十七日即三十日這幾天討論對於前此武昌通電如何處置。原來當時鄂軍都督黎元洪已有通電請各省派全權委員到武昌組織臨時政府。但這次會議仍以爲上海交通方便，會所設在上海有許多方便，並電武昌請即派代表參加會議。同時承認武昌爲民國中央軍政府，以黎元洪執行中央政務，更請以中央軍政府的名義委任各代表所推定的伍廷芳溫宗堯爲臨時外交代表。到了十月三日，鄂都督府代表居正陶鳳集到上海參加會議，並表示黎元洪希望各省派全權委員到湖北去組織臨時政府的意思。次日議決各省代表一人留滬以便聯絡消息，一人赴鄂組織臨時政府。到了武昌，漢陽城在清廷的手裏終日在砲

火威脅之下的武昌是不能開會的，所以便假漢口英租界順昌洋行爲會場，於十月十日開首次會議，推譚人鳳爲議長，十二日選舉雷奮馬君武王正廷三人爲臨時政府組織大綱的起草委員，十三日議決了臨時政府組織大綱的起草委員，十三日這時到會的有湘鄂桂蘇浙皖粵豫等十省。（註二）十四日代表會接到南京克復的消息，遂議決以南京爲臨時政府的所在地。臨時政府組織大綱公布以後經過兩次的修正，共二十一條。很少

有民主的色彩，這是不令人滿意的，所以這個大綱到民國元年三月十一日便宣告廢止了。臨時政府組織大綱的內容，計分四章：第一章規定臨時大總統的產生和職權，第二章規定參議院的產生及職權，第三章規定大總統下行政各部設置一人爲國務員輔佐臨時大總統辦理各部事務。第四章爲附則，規定臨時政府成立後六個月以內由臨時大總統召集國民議會，及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。我們看它在制度上的精神，像積極仿照美國的制，

其主要的則在於「用元首制」(Unitary system)不設國務總理。投票和選舉的方法都仿照美國獨立時同盟議會(註三)所採用的方法。如第一條規定：「臨時大總統副總統由各省代表選舉之，以得票佔總數三分之二以上者爲當選，而代表投票權每名以一票爲限，一選和美國十三邦代表大會是一樣的，在革命時代的美國同盟議會也是以邦爲單位的，(註四)至於臨時大總統的職權與美國憲法上的規定也是相同的。(註五)然而

至第三次會議，始能確定國會長久治安，是等歷史上必經之階段。吾國上海一埠，為中外耳目所寄，又為交通便利，不受兵禍之地。急宜仿照美國第一次會議方法，在上海設立臨時會議機關，磋商對內對外妥善辦法，以期保護土之統一，復人道之和平，務請各省舉派代表迅速蒞滬集議。其集議方法及提議大綱並列于下：（一）各省舊諮議局，各舉代表一人；（二）各省現都督府，各派代表一人；（三）以江蘇教育總令為招待所

（四）兩省以上代表到會，即行開會，續到者，隨到隨與議。又提議大綱三條：（一）公認外交代表，（二）對於軍事進行之聯絡方法，（三）對於清皇室之處置。」（註一）

此電發出的第二天（程湯電是九月二十一日發的），江蘇都督府代表雷奮，並恩孚與浙江都督府代表姚豫高兩登，便以相似的目的趣聯名通電各省，請求遣送代表到滬集議，並請各省公認伍廷芳溫宗堯二人為臨時外交代表。這是各省民軍動議組織臨時中央政府的開頭。九月二十五日，便依照「兩省以上代表到會即行開議」的原定方法，在上海開第一次會議，決議定名為「各省都督府代表聯合會」。二十七日即三十日這幾天討論對於前此武昌通電如何處置。原來當時鄂軍都督黎元洪已有通電請各省派全權委員到武昌組織臨時政府。但這次會議仍以爲上海交通方便，會所設在上海有許多方便，並電武昌請即派代表參加會議。同時承認武昌爲民國中央軍政府，以黎元洪執行中央政務，更請以中央軍政府的名義委任各代表所推定的伍廷芳溫宗堯爲臨時外交代表。到了十月三日，鄂都督府代表居正陶鳳集到上海參加會議，並表示黎元洪希望各省派全權委員到湖北去組織臨時政府的意思。次日議決各省代表一人留滬以便聯絡消息，一人赴鄂組織臨時政府。到了武昌，漢陽城在清廷的手裏終日在砲

火威脅之下的武昌是不能開會的，所以便假漢口英租界順昌洋行爲會場，於十月十日開首次會議，推譚人鳳爲議長，十二日選舉雷奮馬君武王正廷三人爲臨時政府組織大綱的起草委員，十三日議決了臨時政府組織大綱的起草委員，十三日這時到會的有湘鄂桂蘇浙皖粵豫等十省。（註二）十四日代表會接到南京克復的消息，遂議決以南京爲臨時政府的所在地。臨時政府組織大綱公布以後經過兩次的修正，共二十一條。很少

有民主的色彩，這是不令人滿意的，所以這個大綱到民國元年三月十一日便宣告廢止了。臨時政府組織大綱的內容，計分四章：第一章規定臨時大總統的產生和職權，第二章規定參議院的產生及職權，第三章規定大總統下行政各部設置一人爲國務員輔佐臨時大總統辦理各部事務。第四章爲附則，規定臨時政府成立後六個月以內由臨時大總統召集國民議會，及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。我們看它在制度上的精神，像積極仿照美國的制，

其主要的則在於「用元首制」(Unitary system)不設國務總理。投票和選舉的方法都仿照美國獨立時同盟議會(註三)所採用的方法。如第一條規定：「臨時大總統副總統由各省代表選舉之，以得票佔總數三分之二以上者爲當選，而代表投票權每名以一票爲限，一選和美國十三邦代表大會是一樣的，在革命時代的美國同盟議會也是以邦爲單位的，(註四)至於臨時大總統的職權與美國憲法上的規定也是相同的。(註五)然而

至第三次會議，始能確定國會長久治安，是等歷史上必經之階段。吾國上海一埠，為中外耳目所寄，又為交通便利，不受兵禍之地。急宜仿照美國第一次會議方法，在上海設立臨時會議機關，磋商對內對外妥善辦法，以期保護土之統一，復人道之和平，務請各省舉派代表迅速蒞滬集議。其集議方法及提議大綱並列于下：（一）各省舊諮議局，各舉代表一人；（二）各省現都督府，各派代表一人；（三）以江蘇教育總令為招待所

（四）兩省以上代表到會，即行開會，續到者，隨到隨與議。又提議大綱三條：（一）公認外交代表，（二）對於軍事進行之聯絡方法，（三）對於清皇室之處置。」（註一）

此電發出的第二天（程湯電是九月二十一日發的），江蘇都督府代表雷奮，並恩孚與浙江都督府代表姚豫高兩登，便以相似的目的趣聯名通電各省，請求遣送代表到滬集議，並請各省公認伍廷芳溫宗堯二人為臨時外交代表。這是各省民軍動議組織臨時中央政府的開頭。九月二十五日，便依照「兩省以上代表到會即行開議」的原定方法，在上海開第一次會議，決議定名為「各省都督府代表聯合會」。二十七日即三十日這幾天討論對於前此武昌通電如何處置。原來當時鄂軍都督黎元洪已有通電請各省派全權委員到武昌組織臨時政府。但這次會議仍以爲上海交通方便，會所設在上海有許多方便，並電武昌請即派代表參加會議。同時承認武昌爲民國中央軍政府，以黎元洪執行中央政務，更請以中央軍政府的名義委任各代表所推定的伍廷芳溫宗堯爲臨時外交代表。到了十月三日，鄂都督府代表居正陶鳳集到上海參加會議，並表示黎元洪希望各省派全權委員到湖北去組織臨時政府的意思。次日議決各省代表一人留滬以便聯絡消息，一人赴鄂組織臨時政府。到了武昌，漢陽城在清廷的手裏終日在砲

臨時約法時期

寶賢

臨時約法是南京政府成立以後的產物。因為當時一般人對於臨時政府組織大綱頗不滿意。(一)沒有人民權利義務的規定。(二)恐怕所規定的「六個月以內召集國會」時間太促，不易辦到。所以有人大加修改，同時民國元年初旬清帝遜位的事已極成熟，為息事寧人早日上共和國的路子上起見，臨時大總統的位置，無疑地要給袁世凱。這樣則約法的制定更是刻不容緩的事。

元年一月二十八日，各省代表到南京的已有十七省之多，因之參議院從二月七日起開始會議，起草兩次，會議達三十二日，該約法於三月八日經參議院議決，除由參議院即日宣布外，並於三月十一日經臨時大總統宣布。從前修改臨時政府組織大綱時，(註一)宋教仁打算把它變為責任內閣制，一般懷慕宋教仁的人都拼命反對，但現在為了怕袁世凱的專橫，並抑止袁世凱的野心起見，只得把總統改為責任內閣制了。英法的責任內閣，不過是以內閣總統取得國會的多數信任為條件，總理以外的國務員，全由總理自由擇人組織的。可以說臨時約法上的責任內閣，却一切國務員都必須提交參議院，得到參議院的同意方可任命，現在是變本加厲了。其所以這樣改變的原因，預備去河服袁世凱的。

臨時約法的內容，凡五十六條分為七章。第一章是「總綱」，規定國家組織的分子。國家主權

的所在，及領土和最高統治機關等。第二章規定人民平等的原則及應享的權利和應盡的義務。第三章是「參議院」係規定參議院的產生，職權，及議員的權限等，第四章為「臨時大總統及副總統」，規定總統產生的方法和職權。第五章為國務員，規定國務員的責任。第六章為法院，規定法官的任命方法及其獨立地位等。第七章為附則，規定在正式國會召集時期，就是本約法的取消時期，並規定本約法的修改手續。

「總綱」與他國憲法也沒有什麼區別，如對國家組成分子的規定，第一條：「中華民國由中華人民組織之」。如對主權所在的規定，第二條：「中華民國之主權屬於國民全體」。(註二)

如對領土規定的規定，第三條：「中華民國領土為二十二行省，內外蒙古，西藏，青海」，採取概括例舉兩種方式。如對行政最高機關的規定，第四條：「中華民國以參議院臨時大總統國務員，法院，行使總統治權」。這仍然採取三權分立的，總理五權憲法的主張，並沒有被「總綱」對於人民平等的原則及權利義務有這樣的規定：「中華民國人民一律平等，無種族，階級，宗教之區別。」人民有保有一財產及一業，一言論，出版，著作集會，通信秘密，信託，信教等種種的自由。人民的身體非依法不得逮捕，拘禁，審問，或處罰。在義務上，有納稅，服兵

這個大綱有許多缺點：(一)大綱對於國民基本權利義務毫無規定，雖然是政府組織大綱，但革命之初似乎不應當忘記。人民的權利義務，誰不能說不是當時的疏忽處。但當時的倉卒也是值得原諒的。(二)大綱中所設的立法機關，參議院是由各省都督府選派的代表所組成，自然不是民主國家應有的辦法，而臨時大總統由參議院選出，參議院既由都督府的代表所組成，無疑的這一個臨時大總統是各省都督所擁戴的人了。(三)大綱第三條規定：「臨時大總統得參議院之同意，有設置臨時中央裁判所之權」，這豈不大笑話，我們知道在一個民主國家立法司法行政是三個鼎立的，大總統怎能說司法機關，而參議院又怎能擁有同意呢？但我們也不能過責責備它，在當時的情況下也只能產生這樣的大綱，因為它的任務只是在政府組織起來，所以第二十一條規定：「臨時政府大綱施行期限，以中華民國憲法成立之日為止」。

十一月間都督府代表在南京開會，根據大綱第十六條(註六)代行參議院的職權。十一月初十日選孫中山先生為臨時大總統，黎元洪為副總統，從此南京政府才正式的形成起來。

沒兩種。(註三)這都是一般憲法上應有的普通條文。但第十五條規定：「本章所載人民之權利，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。」這條對於人民的權利有乘隙剝削的可能，參議院便可以藉立法來限制人民的權利。所以假若沒有最高法院來充分保障，則人民權利必受參議院的侵犯，這點在起草臨時約法的人，恐怕是忽略了。

參議院的產生，總權等。我們也有詳加討論的必要。臨時約法是一個暫時的，自然根據它們產生參議院也。暫時的，並不是國會。但參議院在當時操有「法權在權力上與國會並有分別。行如第十六條云，「參議院之職權以參議院之一。」參議院之職權？第十七條規定：「參議院以各地方選派的參議員組織之。」

「參議員每行省內外蒙古，西藏各選派一人，其選派方法由各地方參議院開會議時，每參議員由各地選派一人，無疑地還仿照美國參議院的產生。由各省選舉，但仍不能不由都督選派所以民主的意味是很少的，參議院的壽命，在這里也有規定，第二十八條云：「參議院以國會成立之日解散，其職權由國會行之。」約法第二十三條規定：「臨時大總統對於參議院議決事件，如否認時，得於咨達十日內，聲明理由，咨院覆議，但參議院對於覆議事件，如有到會議員三分之二以上仍執前議時，仍照二十二條辦理。」「二十二條的規定便是：「參議院議決事項，咨

由臨時大總統公布實行。」所謂「否認權」(Veto)是行政首領用來節制議會的一種權力。在美國採用總統的，總統這種否認可以獨斷獨行，用來抵抗法律的專橫。但在行內閣制的國家，這種否認權並不能行。因為總統的一切命令必須由閣員副署和同意，須知內閣是國會所產生的，並且是對國會負責的，怎能副署總統的否認呢？所以在內閣制國家行政首領的否認權沒有効力的，只好是有而不麼。如英國國王的否認權，法國總統的否認權，都只是法律上的存在，從來沒有用過。

大總統副總統是行政的首領，其產生的方法是一由參議院選舉之，但必須以議員四分之三以上出席，得票滿投票總數三分之二以上才能當選。由參議院選舉總統，是當時實情。所舉副總統：(一)人民選舉手續太繁不易舉行。當時人多，又恐怕就了國是。(二)當時怕法與行政不能合作，又恐立法不能指揮行政。所以模仿法國總統由國會選出的辦法。總統的職權有兩項規定：第一，臨時大總統，代表臨時政府，總統公布法律，第二，統率全國海陸軍。這裏的「統率海陸軍」只是「統率」而已，並沒有宣戰權和權，因為這是參議院的職權，但美國總統却是有的，這也可以做為約法是採責任內閣制的一種證明。

約法上所謂的國務員便是內閣，所謂內閣便是在元首之下，設國務總理會同各部總長組織一個國務院，代替元首担任一切執行行政的實質。

這私制度是由英國首先採用的。但臨時約法有許多缺點：(一)不信任案通過權和解散國會權都沒有規定。不信任案通過權是屬於國會的，拿來監督行政，解散國會權是屬於內閣的，用以抵抗國會訴諸人民以求公判的一種辦法。臨時約法上沒有有的。(二)在內閣制下，國務員大都須由國會議員兼任，如英國法國。臨時約法則沒有規定。臨時約法則只規定要經過上院同意而已。

行政法司法本末三足鼎立的東西，但臨時約法上向法院却是一以臨時大總統及司法總長分別任命之法官組織之。這豈不是極不通的嗎？總法官是由國會選舉的。(註三)但據各國施行經驗都認為由行政機關任命較好，因為適當的司法人才不是一般民衆的智力所能選擇的，所以各國的大法官都是由行政機關任命。至於法院職權的規定有一依法律審判民事訴訟及刑事訴訟的職權，至行政訴訟便不由法院主持。法院的獨立，也有明文的规定。「法官與行政，不受上級官廳的干涉。」並且對於法官的職位也相當的保障。「法官在任中不得成休或轉職非依法律受刑罰宣告，或應免職之懲戒處分，不得辭職。」(註四)

在附則規定約法在憲法未公布之前與憲法效力相同，也為預防袁世凱的。

就制定機關說，臨時約法缺乏一個民主的形式，是與臨時政府組織大綱一樣的。因為南京參議院只能代表多數的省份，並不能代表全國。同

讀者信箱

「民生」奈何使「民死」

編輯先生：

自從「義隆輪」撞沉以後，繼之「民望」失事，如今「民生輪」又在赴北碚的途中失吉了，接二連三的沉沒，在民生公司方面自然是極大的損失，然而不幸的犧牲又向那裏去算賬呢？名為「民望」的船，為「民生」者而大失「民望」，這是一人，得到了活命，在江中說明了什麼？

幾次失事，民生公司並不打算改良，仍然不顧看它腐敗，大失吉的原因，假如民生公司自己不整頓的話，政府便應當出來整頓。民生公司不能整頓的話，政府就應該替它整頓。

在大疏散期間，城裏要居留證非走不可，怎麼走呢？交通這樣的可怕，不但不能把人民送到安全地帶，而且到送進死窟了，同樣汽車的擁擠也需要注意，不要以為有出事便可以馬乎的。政府若不出來干涉，那人民又有何方，只得多死幾百人，多流血，使政府在良心上覺醒起來，站在人道的立場上來搭救我們吧！

編安

讀者賀文拜上

賀文先生：

接到你的信，我們有許多話要說，然而在這抗戰期間一切都須要理智，我們是為數百死難同胞們悲痛，但我們不願跟着感情的衝動，願意極理智的提出幾點：（一）撤查民生公司庚次失吉的原因予以懲懲。（二）嚴格甄別船主及駕駛員工。（三）檢查船隻機件及統制能力。（四）限制購票數目。

編者

編者後記

中國制憲，由清末便開始了，其中經過若干年，國會開過若干次，由政府所公布的憲法草案也有若干種了，但中國的憲政仍只是一種動，雖然有了憲法及有人推動，這是中國推動憲政失敗的地方。將來，我們不但要有好的憲法，而且要有負責任來推動。這就是所謂的人治與法治要配合起來。

我們這裏所載的並不完全歷史，而是每個時期憲法草案加以比較或批評，尤其是政治制度的比較在這裏是不放鬆的。執筆者有十餘人，前後是一貫的，因為在各人起草以後，統由編者整理過的，為了篇幅的關係，一期不能刊完，我們打算分三期刊畢，那麼中國整個的憲法史論在三期中便可以齊全了。

時參議院議員不是由國民選舉的。這也給了後來反對「護法」的人一個理由。但無論如何臨時約法仍然是一個有權威的憲法，南京參議院在形式上雖然不是一個國民代表機關，事實上也是當時革命勢力的代表機關。（註五）

臨時約法是由參議院編制委員會起草的，並經出席議員全體一致表示同意。（註六）但在這一個中華民族臨時組織法草案，並曾送到參議院請求作為討論的基礎。南京政府所提出的草案與約法有什麼異點呢？（註七）第一，雖然二者都是採責任內閣制，但草案規定的總統權較大，承認總統在緊急時得以前令代法律，並有權不經參議院的同意而宣戰媾和，第二臨時約法沒有容納中山先生的「五權憲法」，草案中却悄悄的採納了。草案中曾有這樣的規定：「臨時大總統除典試院，察吏院，平政院之官職及考試懲戒事項外，得制定文武官職官規」。這無疑地承認監察考試權的獨立行使。一註八。臨時約法與臨時政府組織大綱又有什麼區別呢？一、約法中有一人民一章，大綱中是沒有的；二、組織大綱中總統制，約法責任內閣制。這兩點區別是比較重要的。這兩個異點時產生是根據了臨時事態的改變。當起草約法的時候，清帝的優待條件已經參議院在二月五日通過，而未來的總統並非給袁世凱不可，所以有了這樣的規定。南京參議院於約法公布後，經過「不得不」的合法手續選出袁世凱為大總統，於是便遷到北京去。