

近代中國史料叢刊續編第四十四輯
沈雲龍主編

中國憲法史

陳茹玄著

文海出版社

有限公司
印行

陳茹玄著

增訂中國憲法史

各科題

陳茹玄先生著

增訂中國憲法史

吳敬恆題



www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



增訂中國憲法史自序

余續編最近十五年來之中國憲法史，約五萬言，旬日而成。自知倉猝屬稿，掛漏難免。惟制憲事業自民國二十二年立法院之起草，以至三十五年十二月國民大會之通過，所更非一。著者多身與其役，各種原始材料，蒐集尙易。益以個人之目覩耳聞，因「近水樓台」之便，所獲亦較翔實。故自揣對於敘述方面，雖不敢謂爲詳盡，尙可望其無大舛錯。至於評論得失，則就自己之見解立言，固不能強人以同者，聊備一說之意而已。又本書之作可分三期：第一期於民國十七年出版，第二期於廿一年出版，第三期卽爲現在之所續編。對於前此所作，未加修改。故以「增訂中國憲法史」命名焉。又續編屬稿時，承黃君宇人、梁君寒操供給參攷資料，謹此誌謝。

民國三十六年七月十六日陳茹玄自序

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龍錫題詞，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。

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	憲政之預備及憲法草案之完成·····	二〇七
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	憲法初稿之訂擬及審查經過	一一五
第六節	對於初稿修正案之批評	一二七
第七節	初稿在立法院院會之審議及其通過	一三〇
第八節	憲法草案之兩度修正至「五五憲草」之完成	一三七
第十六章	抗戰期中之憲政運動及各方對於憲草之意見	一三五
第一節	國民大會之延期及其組織法與選舉法之改定	一三五
第二節	抗戰與憲政	一三九
第三節	結束黨治問題	一四四
第四節	研究憲草運動	一四七
第五節	政治協商會議之主張	一五一
第十七章	憲法之完成及其實施	一六三
第一節	召開國民大會之最後波折	一六三

第二節	提送立法院之政協憲法草案	二六四
第三節	憲法草案修正案評述	二六六
第四節	內閣制抑總統制問題	二七五
第五節	國民大會審議及通過憲草情形	二八〇
第六節	正式憲法與政協草案不同各點	二八四
第七節	憲法實施之程序及國民政府之改組	二八九
第八節	五院之組織	二九三
第九節	憲政實施時之立法院	二九七
第十節	結論	三〇〇

附 錄

- (一) 中華民國臨時約法 元年三月十一日公布
- (二) 中華民國約法 三年五月一日公布
- (三) 中華民國軍政府組織大綱 六年八月三十一日公布

- (四) 中華民國十二年憲法 十二年十月十日公布
- (五) 國民政府建國大綱 十三年一月擬定
- (六) 修正中華民國臨時政府制 十四年十二月二十六日公布
- (七) 中華民國訓政時期約法 二十年六月一日公布
- (八) 修正中華民國國民政府組織法 二十年十二月三十日公布
- (九) 中華民國憲法草案 二十三年十月十六日立法院通過
- (十) 「五五」憲法草案 二十五年五月五日國府公布
- (十一) 中華民國憲法草案 政協會擬稿卅五年十一月國府向國民大會提送
- (十二) 中華民國憲法 三十五年十二月廿五日國民大會通過三十六年一月一日國府公布
- (十三) 國民大會組織法
- (十四) 國民大會代表選舉罷免法
- (十五) 總統副總統選舉罷免法
- (十六) 立法院立法委員選舉罷免法
- (十七) 監察院監察委員選舉罷免法

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。」●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。」●準此廣義，則凡關於一國政制之大法，性質不論其爲柔爲剛，●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

註一 Schulze: Deutsches Staatsrecht, Vol. I, p. 19.

註二 H. F. Stone: Law and Its Administration, p. 128.

註三 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，往往曠代不獲一觀。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，政治亦常帶神秘的色彩，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，至於今日反效擊西人，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

註一 見 Burgess: Reconciliation of Government with Liberty, Ch. I.

註二 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 梁啟超著《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。當時勳奮如左宗棠、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。於是國內智才之士，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、薦康有爲於帝，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。

康有爲己近帝，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。即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，閩浙總督許應騤，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」為目的。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，乃奏請速為立憲之預備。二三疆吏亦以此為請。南方輿論尤為激昂。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、載鴻、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，以十年為期。●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；如巡警部改為民政部，戶部改為度支部，兵部改為陸軍部，練兵處及太僕寺併入大理寺改為大理院，商部改為農工商部，太常、光祿、鴻臚、三寺併入禮部；理藩院改為理藩部。新設郵傳部。政務處改為

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。

第三節 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，終不足以慰當時人民之期望。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 清憲綱覽第二十七卷。

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，其主張多爲元首採納，然執行政府之機關，仍爲六部。每部設滿漢會書各一，且多兼職，故責任極不清楚。蓋是乃擴充爲十一部，每部置會書一員，侍郎二員。會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：

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）
- 一、君上有宣戰媾和訂立條約，及遣派使臣與接受使臣之權。（同日）（外交由君上獨裁，不付議院議決。）
- 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 清憲草案第二十七條。

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，悉仍照舊繳納。

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，則較日本天王之權更爲增高。●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（Presidential 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，卽其例也。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 如以額令籌措財用，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 宣統新法今第九冊。

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，施治無術，政地多用親貴，則顯民憲章，路事隳於余王，則勳遠與論……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自六十一頁以下。

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，即內閣總理辭職；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；然痼疾亦甚多，如第九條規定總理大臣受國會彈劾時，非解散國會即總理辭職，其意蓋欲內閣對國會負責。然通常責任內閣制度，議會之所恃以監督行政

註一 參閱倫乘和辛壬春秋大政紀第一上九至十二頁。