

民初對制憲問題的爭論

張 玉 法

(一)

近代中國憲政運動，始於中日甲午戰爭以後，初分為君主立憲與民主立憲兩派。君主立憲派以康有為、梁啟超為代表，主張仿照西方各國實行行政、立法、司法三權分立之制，其後清廷預備立憲，亦有採行三權制度的趨勢。民主立憲派以孫中山為代表，主張實行五權之制，除行政、立法、司法三權外，加上考試權和監察權^①。民國建立之初，實行民主立憲，但孫中山的五權主張未受重視，仍以西方的三權制為制憲的藍本。

民國初年的三權制，不是採自清帝退位時的預備立憲法制，而是源自南京臨時政府的法制。南京臨時政府，有行政、立法二權，「臨時政府組織大綱」規定臨時大總統有統治全國之權，與臨時大總統分立的只有代表立法權的臨時參議院；而「臨時政府組織大綱」第一章為「臨時大總統」，第二章為「參議院」，第三章為「行政各部門」，第四章為「附則」，並未提及司法權^②。其後，孫中山決定以臨時大總統讓袁世凱，並制定「臨時約法」作為袁世凱組織臨時政府的依據。「臨時約法」規定「中華民國以參議院、臨時大總統、國務員、法院行使其統治權」^③，對參議院、臨時大總統、國務員、法院均列有專章，可謂為行政、立法、司法三權之制。

民國初年的制憲之爭，不是五權制與三權制之爭，而是憲法由政府起草抑由國會起草、重國權抑重民權、行中央集權抑行地方分權、行總統制抑行內閣制、先選

① 孫中山於光緒三十二年民報紀元節演說「三民主義與中國民族之前途」時，提出「五權憲法」的主張，當時五權的名稱是行政、立法、裁判、考選、糾察，見「國父全集」第二集頁七九～八一。

② 谷鍾秀「中華民國開國史」頁三五～三九。

③ 同上，頁八四。

總統抑先定憲法之爭。不過，此類爭論，部分仍是清末君主立憲派與民主立憲派爭論的延續。除了實行內閣制雙方的意見接近外，代表清末君主立憲派勢力的梁啟超及其周圍的人物，大體主張憲法由政府起草、重國權、行中央集權、先選總統。而代表清末民主立憲派的同盟會和由同盟會改組而成的國民黨，則大體主張憲法由國會制定、重民權、行地方分權、先定憲法。

(二)

關於憲法起草機關，依照「臨時約法」第五十四條，制憲大權，操諸國會。但在正式國會開幕前，各黨派對憲法起草機關，即表示不同的意見。梁啟超在「庸言」上發表「專設憲法案起草機關議」，雖贊成憲法草案編定後由國會議決，但不贊成由國會起草憲法，原因有五：

- 一、國會人數太多，言龐事雜，有陷於築室道謀之弊。
- 二、草案未成時宜堅守秘密，毋使受他力之劫持，以紊亂系統，國會公開集議，不易保密。
- 三、宜將國中最有學識經驗之人網羅於起草員中，國會中未必盡網羅適於編纂憲法之人。
- 四、宜聘請東西洋法學大家數人為顧問，以收集思廣益之效，國會若聘用外人為顧問，有失威嚴。
- 五、起草員不可有絲毫黨派之意見雜乎其間，國會為政黨劇競之場，選舉委員勢不能不雜以政黨之臭味，委員會成立後，政黨分野亦終難消滅。

基於這五點理由，梁啟超主張另設機關起草憲法，定名為「民國憲法起草委員會」，或由臨時大總統指定，或由臨時參議院選定，或由各省都督及議會合同推薦，或由各大政黨本部協議薦任，或兼以上諸法揉合成立，約以四、五十名之委員組織成立，其取得委員資格之法，由大總統、副總統各指定三人，由參議院在本院議員中選舉三人或五人，各省薦選每省二人（其薦選之法，由都督推薦三人，提出省議會，省議會於此三人中認定二人），由各大政黨已有本部在京師，其本部成立在一個月以前者，每黨選一人^④。

^④ 「庸言」一卷三號。

梁啟超的意見受到擁袁派的贊同，十八省都督及共和、統一、民主諸黨，均附和之^⑤。民國二年二月末，袁世凱收到許多都督聯名送來的備忘錄，提議組織制憲委員會，主張該會由八個參議院代表，六個內閣代表，與各省都督各派代表二人，各省議會各派代表一人組成^⑥。當時袁世凱欲奪國會制定憲法之權，一方面聘日人有賀長雄為顧問^⑦，並欲請梁啟超等起草憲法；一方面由蘇督程德全發出通電，藉口國會議員不免黨見，引據美國制，主張由各省都督派員組織憲法起草委員會^⑧，並以去就爭憲法起草權。

國民黨方面原主張憲法的起草及制定，應在國會成立以後，由國會產生起草委員會編定，由兩院議決，非外人所得干預。梁啟超既提議另設機關起草憲法，擁袁派加以附和，國民黨方面即表反對。民國二年一月十二日北京「國民報」著論反對專設憲法起草機關^⑨。三月十九日，國民黨要人在上海舉行餐會，黃興在餐會中表示極力反對都督干涉制憲^⑩。四月，東京國民黨支部所辦的「國民雜誌」載有「咄！咄！！咄!!!民國之欽定憲法」一文，斥「由總統組織憲法起草委員會以制定憲法」為「民國之欽定憲法」^⑪。五月，上海國民黨交通部所辦的「國民」月刊，載有「約法與憲法」一文，指約法既由參議院制定，憲法自應由國會制定；又載有「都督與憲法」一文，指憲法經國會制定，政府公布已屬形式上之事，更無須徵求各省都督之意見^⑫。六月，國民黨人所辦的「國會叢報」更發表「民國安危論」一文，謂「大總統袁氏惑於一班政見之言，冀欲自定憲法，以起草權別屬之於行政團體，立法部無從過問，倒客為主，開自有共和以來未有之奇例，復深慮目的之不易達也，竟以去就為要挾之先聲」^⑬。

在各方人士對憲法起草機關的爭議中，新選出的正式國會於民國二年四月開幕。由於國民黨籍的議員佔優勢，「憲法應由國會制定」的主張獲得勝利，政府欲由各省都督推舉之委員及政府所派之代表組織憲法起草委員會的案子為國會否決。六月初，政府原約集之人另組「研究憲法委員會」，並發表宣言：

⑤ 另如民國二年一月十三日北京「中國日報」著論主張專設憲法起草機關，見「民國叢報」一卷二號。

⑥ *The China Year Book, 1914*, p. 540.

⑦ 梁之柱「大隈伯中華民國之將來談」，「國民雜誌」第一年第二號，民國二年五月十九日，東京。

⑧ 汪洋「都督與憲法」，「國民」月刊一卷一號。

⑨ 見「民國叢報」一卷二號。

⑩ *The China Year Book, 1914*, p. 540.

⑪ 第一年第一號，民國二年四月十五日出版。原作者為壽朋，不知何人。

⑫ 一卷一號，民國二年五月出版。「約法與憲法」，署名天仇，即戴傳賢；「都督與憲法」，署名汪洋。

⑬ 第一期，民國二年六月出版，作者署名端甫。

前以各省都督之動議，政府之贊成，而有憲法起草委員會之說，其議案未經參議院通過，而研究憲法委員會又由政府發起，各處舉人，於此時機竟以成立。論者以爲此即變相之憲法起草委員會，殊不知此二會者，乃截然二事。蓋起草會必待參議院通過法令之根據，而後可以成立，憲法草定，有提交國會之權，純然爲法定機關之行動，權責至重也。研究會則不然，既以研究爲名，則但有學術關係，而無政治關係，研究之結果，能否實現於憲法，非本會所問。至於委員之名義，亦不過因此會爲政府及各省都督所發起，欲擇國中稍有學識經驗之士，集而討論我國憲法上所宜，而謬以同人等充任，以其出於推薦，故名之曰委員會耳。非有代表行政機關及備行政機關顧問之性質也。故本會直爲純粹學會，起草會之歷史如何，非同人之所知。同人既以研究委員名義而成，亦惟以研究二字爲範圍，準學會之性質，自由獨立，以爲討論，不承認何人之意旨，不受外界之干涉，與政府及國會皆無責任權限之可言。夫憲法爲國家根本安危所繫，全國國民，皆有研究之責。私民講學，原可著書，自由集會，亦可發論。今既有行政機關之發起，同人等即不妨依此集合，以爲講學會友之資，察世界之大勢，審國情之所宜，據其所研究之結果，發表於世，以供一般國民之參考而已^⑭。

據此宣言，「研究憲法委員會」在法理上與憲法起草工作無關，但不可否認的，袁成立「研究憲法委員會」的目的，乃在與國會所選出的「憲法起草委員會」對抗。

(三)

「憲法應由國會制定」的問題決定後，國會中的各黨對先舉總統抑先定憲法的問題發生爭論。關於此點，國民黨主張先定憲法，在國會未開幕前夕，黃興於「國民月刊出世辭」中云：

國會成立在即，建設共和國家之第一著，首在制定憲法^⑮。

國民黨所以主張先定憲法，認爲正式總統之性質、地位、權限本於憲法，若先舉總統，則本末倒置^⑯。贊同先定憲法者，有江西都督李烈鈞，以及江西、浙江、廣西

^⑭ 「憲法新聞」第一期憲史頁三三～三四。

^⑮ 「國民」月刊一卷一號。

^⑯ 「遠生遺著」卷二頁八〇。

等省議會^⑰。

共和、統一、民主三黨原主張先舉總統，認為憲法之制定，非短期間所能竣事，總統一日地位不定，則增各國之疑惑，遺君民之惴憂^⑱。此期間，以個人資格發表意見者，如康有為、湯化龍、章士釗、孫毓筠、汪榮寶等，皆主張先選總統再定憲法。康有為認為黨爭激烈，若假議憲為題，延宕日月，致總統不舉，國無政府，萬事敗壞，恐憲法已成，而國已不國^⑲。湯化龍援據法、奧等國陸續頒布憲法之先例，主張先定憲法中選舉總統之一部，即行選舉總統。章士釗主張修正臨時約法，先選總統，然後慢慢議定憲法^⑳。孫毓筠認為完全憲法，非旦夕所能制定，而總統一日不選定，則政府一日不穩固，且外人承認，多俟政府成立以為進退，則先選總統實為事實上所必要。汪榮寶認為：若定憲法在先，各黨意見不一致，議論沸騰，必致費時耗日，不能速選正式總統，於民國前途甚可憂慮^㉑。贊同先選總統者有直隸、雲南、貴州、江蘇、山東等十七省都督^㉒。

民國二年五月，共和、統一、民主三黨合併為進步黨，當時袁世凱正以「強人」姿態對付國民黨，宋教仁被暗殺，大借款案成立，作為袁世凱之友的進步黨，或欲對袁世凱稍作牽制，或欲緩和國民黨的對抗，或鑑於國會中國民黨籍議員佔優勢，突然改變主張。六月十五日，梁啟超於進步黨大會中演說，主張先定憲法後舉總統^㉓，經大會表決，即以梁的主張作為該黨的主張。進步黨與國民黨的意見既趨於一致，國會即決定先定憲法後舉總統。遂即選舉「憲法起草委員會」，從事憲法起草工作。

但在憲法起草的過程中，國民黨因宋案、大借款案等問題，與袁政府衝突日甚，終於爆發二次革命。民國二年九月初，國民黨的二次革命已告失敗，新成立的公民黨通電主張先舉總統，再議憲法。進步黨的議員以憲法既一時不易完成，紛紛提出先選總統後制憲法的議案，進步黨魁黎元洪且聯合各省都督發電力爭。國民黨議員以武力競爭既告失敗，欲藉政治上的競爭，圖謀挽救，亦贊成先選總統，以免袁世凱採斷然手段，解散國會。其他各政黨，若政友會、憲政公會等皆贊成先選總

⑰ 「憲法新聞」第三期憲史頁二四～二五。

⑱ 「遠生遺著」卷二頁八〇。

⑲ 康有為「無政府」，「不忍雜誌彙編」卷一頁四八。

⑳ 均見獅殿「總統選舉先後問題」，「憲法新聞」第二期。

㉑ 均見「憲法新聞」第二期，「名人國憲談」。

㉒ 同上第四期憲史頁八。

㉓ 民國二年六月十九日上海申報，進步黨大會記。

統，持反對態度者只有共和黨，但因人數不多，不能實現其主張。九月五日，是案於眾議院表決，以二百十三票對一百二十六票通過。九月八日，參院開會，議決同意。九月十二日，參眾兩院開聯合會，討論大總統選舉問題，參院議長王家襄主席，出席參議員二〇四名，眾議員四五九名，在谷鍾秀、李慶芳、黃羣等人的建議下，議定由兩院聯合會委託憲法起草委員會為憲法中大總統選舉法的起草人，限五日起草完成，當由出席議員四分之三以上的通過。由憲法起草委員會所起草的大總統選舉法（汪榮寶、伍朝樞、何雯主稿），於九月十九日列入憲法會議議程，二十六日付審議會初讀^②。

由於各黨主張不一，由進步黨發起開各黨代表會，先事協商。各黨代表：公民黨為康士鐸、司徒頌、李慶芳、曾有瀾、梅光遠，進步黨為黃羣、蕭晉榮、郭涵、范熙壬、陳善，國民黨為谷鍾秀、楊永泰、韓玉辰、朱兆莘、鍾才宏、孫潤宇、陳鴻鈞，共和黨為鄒萬瞻、胡祖舜，政友會為賀昇平、苗雨潤、王用賓，憲政公會為恩華、楊增炳、張國溶。經數次集議，溝通意見，各黨對大總統選舉法草案各有意見。又超然社、相友會、集益社、政德會四黨曾對大總統選舉法草案單獨開會，取得共同協議。茲將各黨最後協議的意見表列於下^③：

憲 草 原 案	公民黨 意見	進步黨 意見	國民黨 意見	共和黨 意見	政友會 意見	憲政公 會意見	超然社、相友會、集 益社、政德會意見
出席人數為總額 3/4	2/3	同上	同上	同上	同上	同上	3/4
當選票數為出席 2/3	3/4	同上	同上	同上	2/3	3/4	2/3
決選以比較多數	同上	同上	決選以過 半數	同上	決選以比 較多數	決選以過 半數	同上
任期 6 年	5 年	6 年	4 年	5 年	6 年	5 年	7 年
不得連任	得連任一 次	同上	同上	同上	憲法不規 定	得連任一 次	不得連任
出缺由副總統代理	無意見	同上	同上	出缺由副 總統繼承	維持原案	同上	出缺由副總統繼承

各黨意見除開會協商外，亦借報章宣傳，如對「總統連任問題」，進步黨人張東蓀於「庸言」報上有論云：「乃者憲法起草委員會規定總統任期六年，不得連任，竊以為任期之長短，雖無甚出入，而不得連任一語，則大背乎法理矣！」^④

十月一日，憲法會議開會，經二日二讀會，三日流會，四日三讀通過，五日大

② 吳經熊等「中國制憲史」頁四八；「民國之精華」頁三五；「憲法新聞」第十八期頁一～三、四一～四四。

③ 「憲法新聞」第二十期憲史頁一～八。

④ 張東蓀「總統連任問題」，「庸言」一卷十七號。

總統選舉法公佈^{②⑦}。此期間，北京公民黨總部曾分電各省，請一致擁袁世凱為總統^{②⑧}。十月六日上午八時，憲法會議開大總統選舉會，由憲法會議議長王家襄主席。先由抽籤決定發票員，參眾兩院各八人。之後，投票人每人向發票員領名刺紙一張，選舉票一張，規定名刺上書選舉人姓名，選舉票上書被選人姓名。第一次投票在上午十時，其時出席人數為七百五十九人，至下午三時開票，無滿法定票額者（出席者四分之三，需五七〇票），得票結果如下：袁世凱四七一票，黎元洪一五四票，伍廷芳三五票，孫中山、段祺瑞各一三票，康有為一〇票，梁啟超、唐紹儀各五票，熊希齡、王人文、孫武、王賡、貢桑諾爾布各三票，汪兆銘、岑春煊、馮國璋各二票，龍濟光、王正廷、朱瑞、張紹曾、蔡元培、章炳麟、郭人漳各一票，廢票二十五票。下午三時第二次投票，投票總數為七四五票，法定票數為五五九票，仍無當選者。得票結果如下：計袁世凱四九七票，黎元洪一六二票，伍廷芳二三票，孫中山一三票，康有為三票，岑春煊、袁克定、汪兆銘各二票，唐紹儀、王人文、王賡、朱瑞、梁啟超、張謇、王家襄、湯化龍、袁乃寬、劉冠雄、陸榮廷、張勳各一票，廢票二九票。第三次投票在下午六時，就袁世凱、黎元洪二人決選，投票總數為七〇三票，法定票額為三五二票（過半數），袁世凱得五〇七票，當選。次日下午二時，選舉副總統，出席者七一九人，黎元洪以六一一票當選。其他人得票數目如下：計閻錫山一七票，伍廷芳一五票，貢桑諾爾布一〇票，徐世昌七票，楊增新、張紹曾各五票、趙秉鈞、張謇、江孔殷、段祺瑞各三票，袁世凱、王人文、蔡元培各二票，康有為、馮國璋、孫毓筠、袁克定、譚延闓、黎天才、朱瑞、蔡鏗、孫中山、谷鍾秀、湯化龍、龍濟光、張耀曾、張繼、湯漪、于右任、岑春煊、蔭昌、張勳、帕勒塔各一票^{②⑨}。

先選總統抑先定憲法之爭，相持半年，袁世凱及其與黨初雖因國民黨在國會中勢力大，屈從國民黨先定憲法之議，然袁及其與黨仍俟機推動先選總統。嗣國民黨發動二次革命，予袁及其與黨以得力的藉口，終使袁先選總統的計劃得實現。

(四)

②⑦ 「民國之精華」頁三五。

②⑧ 李守孔「民初之國會」頁一二二～一二六。

②⑨ 「憲法新聞」第二十一期憲史頁六五～七三。或謂選總統第二次投票時，出席七三三人，棄權者五十六人，見 *The Chinese Recorder*, Vol. XLIX, No. 11 (Nov. 1913), p. 716.

在制憲的過程中，儘管有先選總統的爭議，但對大部分國會議員及關心中國民主憲政的人士來說，主要的精力都花在制憲的工作上。在國會開幕前後，各政黨、各團體、各省軍民長官及議會，以及政學界名流，都對憲法的內容表示關切。

各黨對於憲法內容的主張，具體的多發表於正式國會開幕之初，即民國二年四、五月間。國民黨方面所擬的憲法草案有三種，一為王寵惠所擬者，一為汪兆銘所擬者，一為宋教仁所擬者。黨中主張以王案為參考，採用絕少，以汪、宋二案合併編成一份，付議員會討論，其內容大要如下：①憲法上列舉個人自由及國民權利，但許以法律限制之。②憲法上定國會、大總統、法院，皆為主動機關，國會對於立法，大總統對於行政，法院對於司法，各具主動力。③以國務員為制限機關，大總統行使行政權，必經國務員之贊襄。④以顧問院為制限機關，凡重大事務，大總統必諮詢之。⑤國會以參眾兩院構成之，參議院由下列各議員組織之：②由最上級各地方自治團體之立法部或選舉會選出者，③由商業總會選出者，④由農業總會選出者，⑤由工業總會選出者，⑥由中央學會選出者。眾議院由全國人民公舉之議員組織之^⑦。對於中央政權，國民黨主張國會政府主義，不主張大總統政府主義；對於中央與地方權限，國民黨主張採行單一國主義，不採行聯邦主義^⑧。此外，對於總統選舉方法，國民黨主張以投票選舉之權，畀之各省省議會議員，而以開票之權，畀之國會全體議員。若票數相同，由國會投票決選^⑨。

與國民黨對立者，為共和、統一、民主三黨，惟三黨意見並不完全一致。共和黨對憲法之主張，見於民國二年四、五月間者（其後併入進步黨）除認為憲法中不應有領土之規定外^⑩，主要可分為大總統、內閣、國會職權三方面。對大總統方面的主張：①大總統有解散眾議院之權，②大總統任命國務員不須國會之同意^⑪，③大總統不能視事時，由國務總理代其職，不設副總統；④大總統候選資格為完全享有公權，在國內居住十年以上，年在三十五歲以上者；⑤大總統任期六年，得連任^⑫。對內閣方面的主張為：政府之形式採用責任內閣制（不用總統制），內閣組織採用單獨制，不用合議制^⑬。對國會職權方面的主張為：兩院皆有提案立法權及彈

⑩ 「憲法新聞」第二期憲史頁二三～二四。

⑪ 同上第一期憲史，頁二六～二七。

⑫ 同上第三期憲史，頁一九～二〇。

⑬ 同上第三期憲史頁一八～一九。

⑭ 同上第二期憲史頁二一～二二。

⑮ 同上第八期憲史頁一～一一。

⑯ 同上第三期憲史頁一七～一八。

効權，預算議定權由眾院先行使，總統只能解散眾院，大總統於宣戰、媾和、訂立條約須得國會承認等^②。

統一黨於民國二年四、五月間對於憲法的主張，集中在大總統的權限及候選資格等方面。在權限方面，主張大總統有公佈法律、發佈命令、發佈緊急命令、解散國會之權；在候選資格方面，主張中華民國國籍之男子，年滿四十歲以上，具有公民資格，得被選舉為中華民國大總統；對大總統的任期，主張七年一任；大總統的選舉方法，由兩院選舉，以得出席議員三分之二以上之票為當選^③。

民主黨在併入進步黨前對於憲法之主張，除憲法中不應有領土之規定、憲法上不須規定地方之權限、政府之形式採用內閣制外，與大總統有關者凡三項：①大總統選舉方法由參眾兩院議員組織選舉會選舉之，②大總統任命國務員不須得國會之同意，③大總統有解散眾議院之權^④。

國民、共和、統一、民主四黨為國會中的主要政黨，四黨為了避免制憲時有黨見紛爭，並謀求制定完善憲法，在國會正式開幕前，即聯合組織憲法討論會，經常集會，對憲法問題交換意見。茲將四黨憲法討論會歷次出席人員及討論狀況，表列於下：

次 別	時 間	主持人	出 席 人	討 論 內 容 及 結 論	備 註
第一 次	二月四日	孫洪伊	國民黨張耀曾、聶權、蔣舉清、谷鍾秀、顧視、高、伍朝樞、湯漪、易宗夔、李肇甫，統一黨王印川、饒孟任、江紹杰、趙管侯，共和黨項駿、方樞、汪榮寶、王家襄，民主黨孫洪伊、王國琛、李慶芳，共十八人。	①孫洪伊於成立會上致開會詞，②追認籌備會所訂章程，③推舉汪榮寶、易宗夔為幹事。	「憲法新聞」第一期憲史頁一～二六。
第二 次	二月十八日	伍朝樞	國民黨易宗夔、張耀曾、李肇甫、伍朝樞、湯漪，統一黨趙管侯、饒孟任、姜廷榮、張善與，共和黨汪榮寶、項駿、方樞，民主黨孫洪伊、王國琛、朱頤銳，共十五人。	①憲法不規定地方權限，②採行責任內閣制（國會制）、抑用總統制的討論，未獲結論。	
第三 次		項 駿	國民黨易宗夔、蔣舉清、伍朝樞、湯漪，共和黨汪	①採行國會制，②國民黨主張將領土規定於憲法，	

② 「憲法新聞」第九期憲史頁一～九。

③ 同上第一期憲史頁二八～三〇；同上第七期憲史頁一～八。

④ 同上第二期憲史頁一四～一八。

			榮寶、項驥、王家襄，民主黨王國琛、朱頤銳、袁本實，統一黨趙管侯、張善與，共十三人。	共和、民主、統一黨均反對。	
第四次	三月十一日	王國琛	國民黨張耀曾、易宗燮、李肇甫、蔣學清，共和黨汪榮寶、項驥，民主黨湯化龍、劉崇佑、王國琛、孫洪伊，統一黨趙管侯、許植材、陳銘鑑、康士鐸、耿春宴、王澤放、張璋、王印川，共十八人。	①由兩院議員組織選舉機關選舉總統。②先編定大總統選舉法，共和、統一、民主三黨贊同，國民黨未定。③國民黨提出大總統繼承問題，統一黨提出憲法以外機關問題，討論皆未終結。	
第五次	三月十八日	趙管侯	國民黨易宗燮、伍朝樞、張耀曾、蔣學清、谷鍾秀、湯漪，統一黨范治煥、孫熙澤、耿春宴、康士鐸、饒孟任、陳銘鑑、趙管侯，民主黨孫洪伊、王國琛，共和黨項驥，共十六人。	①兩院聯合選總統，國民黨主張得票在議員總額三分之一以上為當選，共和、統一、民主三黨主張得票在議員總額三分之二以上為當選。②國務員組織，國民、統一、民主三黨皆主張合議制，共和黨議未決。③國民、共和、民主黨皆主張修憲機關為兩院所組成的國民會議，統一黨主張此國民會議的職權尚包括選舉總統。	「憲法新聞」第二頁一~二。
第六次	三月二十五日	湯漪	國民黨湯漪、伍朝樞、張耀曾等六人，統一黨陳銘鑑、孫熙澤、饒孟任等六人，民主黨林長民等二人，共和黨汪榮寶等四人，共十八人。	①國務員組織，共和黨主張單獨制，即國務總理一人對國會負責，國務員隨總理進退。②民主、統一、共和三黨主張總統任命國務員無須經國會同意，國民黨主張國務總理應由眾院同意。	「憲法新聞」第三頁一~一六。
第七次	四月一日	孟森	國民黨伍朝樞、湯漪、蔣學清、張耀曾、易宗燮，共和黨孟森、曾有瀾、饒孟任、王印川、江紹杰、康士鐸、陳銘鑑、趙管侯，共十四人。	①四黨皆主張兩院立法權平等，監督行政權有別；統一黨引外國之例，以眾院有財政權、預算權、總理同意權、不信任投票權，參院有審判權、宣戰媾和同意權。②國民黨反對總統有解散國會權，民主、統一、共和三黨皆有解散國會權。	「憲法新聞」第二頁一~一四。

從民國二年二月四日至四月一日，國民、共和、民主、統一四黨所開的七次憲法討論會中，可以看出各黨多仍堅持各黨原來的主張，彼此讓步無多。大體說來，國民黨維護國會的權力，即立法部門的權力；其他三黨維護總統的權力，即行政部門的權力。

在維護總統的權力上，除共和、民主、統一三黨以外，另有不少團體、軍人、官僚等與國民黨對抗。在團體方面，勢力最大的為研究憲法委員會（亦稱憲法研究

會)。如前所述，研究憲法委員會初名憲法起草委員會，由政府所籌組，委員由國務院、各省都督及各地將軍推薦，原欲為法定的憲法起草機關，由臨時參議院通過，負責擬訂憲法草案，向國會提出，既而更名研究憲法委員會，為純學會性質，受國務院及各省區都督將軍之延聘，研究憲法問題。推薦名單屢經變更，由國務院推薦者有李家駒、盧弼、張煜全、黎淵、楊度、嚴鶴齡，由各省都督及各地將軍推薦者有廣東王正廷、湯漪，廣西韋昭臯、馬良，浙江章士釗、王天木，安徽顧維鈞、王維傑，江西李安陸、徐謙，湖北梁啟超、張國淪，湖南劉武、楊德鄰，四川汪榮寶、鄧孝可，雲南嚴天駿、蕭堃，貴州方棹、范源廉、陳介，江蘇陳承澤、秦瑞玠，山西伍朝樞、解樹強（後易邢殿元），山東丁世嶧、項驥，吉林烏澤聲、陳發檀，河南王印川、史寶安，福建嚴復、王世澂，奉天楊蔭杭、陳琪，黑龍江郭則澐、恒鈞（後易榮孟枚），直隸籍忠寅、李景蘇，陝西孫毓筠、譚煥章，新疆樊耀南、吳勤訓，甘肅林行規、葉爾衡（後易汪有齡），阿爾泰（將軍）那彥圖、貢桑諾爾布，烏里雅蘇台（將軍）文斌、恩華。初無組織，僅由馬良、嚴復、楊度等為臨時主席，討論問題，既而草定會章，選楊度為會長，馬良為副會長，如前所述，並曾發表宣言⁴⁰。

研究憲法委員會對於憲法問題的討論，主要見於第七至第二十二次會議，茲表列其情形如下：

次 別	日 期	主持人	到 會 人 數	討 論 要 點	備 註
第七次	三月十八日	李景蘇	章士釗等十二人。	①主張統一制，反對聯邦制。②主張內閣制，反對總統制。	「憲法新聞」第一期頁三四～三九。
第八次	四月一日	黎 淵	黎淵等十八人。	①會長楊度辭職，討論挽留問題。②內閣制主張獲通過。	
第九次	四月四日	李景蘇	王世澂等十九人。	①探知楊度因堅持為純學會性質，而通電由國務院發出，引咎辭職，決定再挽留。②討論內閣制，傾向合議制。	
第十次	四月八日	李景蘇	嚴復、馬良、史寶安、樊耀南、邢殿元、黎淵、章士釗、張國淪、陳琪、韋	①宣讀會長楊度辭職函，決定下次開會改選會長。②討論國務員任命，傾向	「憲法新聞」第三期憲史頁

⁴⁰ 「憲法新聞」第一期憲史頁二〇～三四。

			紹臯、文斌、陳介、李景蘇、郭則澐、劉武，共十人。	於不須經國會同意。	二〇~二四。
第十一次	四月十一日	馬良	李景蘇、蕭堃、王世澂、林行規等十九人。	①選舉馬良為會長，李景蘇為副會長。②決議閣員不得兼議員，但不規定之於憲法。	
第十二次	四月十五日	馬良	章士釗、伍朝樞、楊度、陳介、史寶安、嚴復、黎淵、張煜全、林行規、蕭堃等二十一人。	①上次未到會此次到會之章士釗主張閣員不得兼議員應規定於憲法，獲得通過。②決議內閣對國會負責。	「憲法新聞」第四期憲史頁二~八。
第十三次	四月十八日	馬良	嚴復、王世澂、吳勤訓、顧維鈞、蕭堃、榮孟枚等十六人。	內閣對兩院負責，抑獨對眾院負責，表決各占半數。	「憲法新聞」第五期憲史頁一八~二一。
第十四次	四月廿五日	馬良	陳介、樊耀南、陳琪、章紹臯、吳勤訓、榮孟枚、顧維鈞等。	①對總統候選資格，通過：在四十歲以上、在本國居住十四年以上、有中華民國國籍者。②總統選舉，由國會投票，獲通過。	
第十五次	四月廿九日	馬良	顧維鈞、吳勤訓、陳琪、林行規、陳介、李景蘇、張國裕等二十人。	決定在國會開幕一個月內選出總統。	「憲法新聞」第七期憲史頁八~十二。
第十六次	五月二日	馬良	吳勤訓、伍朝樞、李景蘇、黎淵、陳琪、張煜全、史寶安、榮孟枚等十七人。	①議決總統選舉，兩院出席人數應超過議員總額半數。②議決總統選舉須得議員總額過半數之票始能當選。	
第十八次	五月九日	馬良	陳介、吳勤訓、陳琪、烏澤聲、史寶安、王印川、林行規、嚴鶴齡、樊耀南、嚴復等十五人。	①議決大總統對國會議決之法律案有交回覆議權、有暫時中止法律權。②議決大總統有招集臨時國會權。	「憲法新聞」第九期憲史頁一〇~一九。
第十九次	五月十六日	馬良	嚴鶴齡、陳介、樊耀南、陳琪、史寶安、郭則澐、嚴天駿等十四人。	討論總統有停止國會開會之權，無結論。	
第二十次	五月廿日	馬良	烏澤聲、陳介、史寶安、吳勤訓、項驥、樊耀南、鄧孝可等十五人。	①議決大總統有停止國會之權，但每會期不得超過兩次，每次不得超過十五天。②議決大總統有解散眾院之權。	「憲法新聞」十一期憲史頁一~一六。
第二十一次	五月廿三日	馬良	史寶安、樊耀南、盧弼、籍忠寅、郭則澐、張國裕、張煜權、陳發禮、蕭堃	①議決大總統有緊急命令權、有授與勳章權、有授與榮典權、得國會同意有	

			等十五人。	宣戰媾和權。②議決大總統有締結條約權，但若加重人民負擔、變更領土，須經國會同意。③議決大總統得最高法院同意後有宣告減刑、免刑及復權之權。
第廿二次	五月廿七日	馬良	伍朝樞、林行規、史寶安、樊耀南、吳勤訓、王世澤、嚴復、張國容、烏澤聲、王維琛、籍忠寅等。	①更改上次會議第三次議決：大總統得依據法律宣告減刑、免刑及復權。②議決大總統任期七年，再選得連任一次。

由研究憲法委員會歷次開會的討論中可以看出：該會大體維護總統的權力，但所有決議，亦參考各國憲法訂之，並不是漫無標準。

研究憲法委員會以外，企圖參與制憲的團體尚多，如汪榮寶、方樞、劉崇佑、林榮、章士釗、秦瑞玠、陸宗輿、劉瑞琛、施愚、邵羲、汪有齡等人所組織的法學會，在國會開幕前曾對憲法中是否規定領土、總統選舉方法、總統候選資格、兩院職權、政府與國會權限等問題加以討論。關於總統選舉方法的主張是：以國家立法機關組織選舉會，用記名投票法以得票三分之二以上為當選；關於總統候選資格的主張是：中華民國男子，年在三十五歲以上，居住本國十年以上，完全享有公權，能知國語者^④。又如李慶芳，張鶴第、藍公武、王印川、侯延爽、康慎微、苗雨潤、周克昌、蕭湘、凌文淵、冀鼎鉉、梁善濟、張杜蘭、劉祖堯、石英、梅光遠、李耀忠、那彥圖、阿穆爾靈圭等人所發起的兩院議員同志會，主張制定憲法採國家主義、選舉總統須有政治上之經驗及成績者^②，亦傾向於先選總統，或先制定法中的一部分，選舉總統，再續定全部憲法^③。

除政黨及團體外，各省都督及省議會對制憲問題亦甚關切。國會召開前夕，袁世凱曾電各省都督徵求對制憲的意見，直隸、河南、黑龍江、吉林、山東等省，曾提出兩項主張：

①合二十二行省及蒙古、西藏、青海為一領土，將蒙古、西藏、青海改為行省，以期統一。

②總統任期五年，得連任一次。

奉天、廣西、甘肅、雲南等省，曾提出另兩項主張：

④ 「憲法新聞」第六期憲史頁一六～二二；第八期憲史頁一一～一六；第三期憲史頁七～一七。

② 同上第一期頁三九～四一。

③ 同上第二期憲史頁二六～二九。

①對行政統治者之大權絕對仍照美國制，並設候補大總統。

②領土擬將租借地及割讓地分別規定，並聲明將來得為中華民國領土。

安徽、廣東、福建、浙江等省亦曾提出兩項主張：

①憲法中不規定領土，以備將來收回割讓地。

②參眾兩院地位平等，但眾院應先有議決權^④。

其後各省都督續對憲法發表意見，如晉督閻錫山主張大總統有解散國會之權^⑤，閩督孫道仁亦作此主張，並認為大總統任命國務員，無須國會同意^⑥。袁世凱所以要徵求各省軍政長官對憲法的意見，無非想在制憲過程中造成一種聲勢，影響各政黨及國會的視聽，使憲法對行政權有利。

除前述各方對於憲法的意見外，更有許多憲法草案擬出。當時中國初建為民國，當實行怎樣的憲法，是有識之士所關心的，許多個人或黨派都想為中國起草憲法^⑦，載於「憲法新聞」的，至少有八起之多，茲表列如下：

名	稱	備	註
王寵惠	擬中華民國憲法草案	見第一、二、三期	
何震彝	擬憲法草案	見第四、五期	
汪榮寶	擬憲法草案	見第四、五期	
席聘臣	擬憲法草案	見第六、七期	
康有為	擬憲法草案	見第八、九、十一期	
畢葛德	擬中華民國憲法草案	見第十、十一、十二期	
古德諾	擬中華民國憲法草案	見第十二期	
吳貫因	擬民國憲法草案	見第十二期 ^⑧	

上述憲法起草人，有的屬於革命派，如王寵惠；有的屬於立憲派，如康有為；有的屬於外國法學專家，如古德諾。背景雖不同，無不欲左右中國憲法的制定。

就他們所起草的憲法藍本言，當時不外法國式與美國式兩種：美國為總統制，法國為內閣制；美國為地方分權制，法國為中央集權制。但主內閣制者，有主分權制者；主總統制者，有主集權制者；故爭論不限於全部摹仿美國或法國憲法，而另

④ 「憲法新聞」第一期憲史頁四一～四二。

⑤ 同上第二期憲史頁二四。

⑥ 同上第四期憲史頁九～一〇。

⑦ 如梁啟超提案「進步黨擬中華民國憲法草案」，載「庸言」一卷十八號。

⑧ 此案原載「庸言」一卷十六號。

有欲從兩國憲法折衷而用之者。

(五)

先就總統制與內閣制之爭而論，國民黨主張內閣制，南京臨時政府所制定的「臨時約法」即為內閣制。其後在醞釀制憲的過程中，國民黨的宣傳機關亦鼓吹內閣制，如民國二年一月六日「民權報」所載「告反對內閣者」一文有論云：

採用內閣制有二長，第一在預防專制政體之復活，第二在使政治上富有彈性^④。

一月八日「民立報」所載「內閣制果不合共和精神乎」一文有論云：

今之明達，苟有取於他國政制，必曰內閣制，誠以內閣制為今日比較最善之政治，而足以造成強有力之政府者也^⑤。

另章士釗所主持的「獨立評論」，章士釗本人，以及投稿者李虛廓等，均主張內閣制^⑥。

除國民黨外，康梁周圍的人也主張內閣制。康有為原反對行民主，認為中國仿行美國憲法、法國憲法、瑞士憲法皆不適當，謂「若中國而行美之憲法乎？則兩黨爭總統之時，不知經幾年，不知死幾千萬人而後定也。」今將從法國之憲法乎？「法國內閣歲必數易，甚少能耐期年者，即內閣未覆時，總統與宰相意見不同，亦遭各黨所齟齬而不能施行。」今將從瑞士之憲法乎？瑞士以國會為政，「誠共和之極軌」，然「此惟瑞士之至小國能行之。」似康有為認為「民主共和，無一良憲法」。不過當時中國既已革命，英國憲法不可復用，不得已而求其次，所以他所擬的中華民國憲法草案，是以法國憲法為藍本，這不是因為法國內閣制為完美之理想，乃因法制最近於虛君共和^⑦。

梁啟超亦曾擬中華民國憲法草案，並主張內閣制。草案特列「國務員」一章，規定國務總理及各部總長均稱國務員，大總統所發關於國務之文書，須經國務員一人以上之副署^⑧。在梁啟超所提議的草案公佈後，張東蓀亦撰文為內閣制鼓吹，他

^④ 引見「民國彙報」第一卷一號頁一二。

^⑤ 同上，頁一三。

^⑥ 「獨立週報」第一期，秋桐「變更政制之商榷」；第六期，秋桐「政制商榷論」。

^⑦ 康南海文鈔（民國三年，上海），擬中華民國憲法草案發凡；蕭公權「中國政治思想史」（五）頁七〇二～七〇六。

^⑧ 「庸言」一卷十八號，梁啟超提案「進步黨擬中華民國憲法草案」。

在「行政權消滅與行政權轉移」一文中說：

今日評論憲法草案者，對於同意權、不信任投票、不設平政院、置國會委員會、審計院用選舉制五端，謂為消滅行政權之舉，使行政權不能獨立。夫行政權之獨立，在總統制之國，猶有可言，若在內閣制之國，則斷不容行政而受議會之監督者。……吾人主張非欲行政權消滅也，不過欲行政權轉移耳。行政權由總統而轉移至內閣，此吾人確信之主張也^{⑤4}。

民國初年的兩大政黨，國民黨與進步黨皆主內閣制，使國家權力移於議會，政府及大總統一唯議院之向背是從。後得列入憲法起草委員會所草之憲草，但深為袁世凱所不喜，此係後來袁世凱阻礙制憲、扼殺國會的重要原因^{⑤5}。

部分由於袁世凱主張總統制，輿論中亦有總統制的醞釀。如民國二年一月五日「時事新報」所載「內閣制與共和精神」、一月七日該報所載「內閣制與黨爭」等文，皆主張總統制，反對內閣制，或謂內閣制不合於共和之精神，或謂多黨制不能行內閣制^{⑤6}。又如在「獨立週報」著文的李融五、嚴偉、白堅武等，均主總統制^{⑤7}。

除主張總統制、內閣制者外，復有主張總統內閣制者，即總統之下，仍用內閣制度，但內閣對於總統負責任，對於國會不負責任，與內閣制殊^{⑤8}。因鼓吹者無多，茲不多論。

關於憲法內容，除總統制、內閣制之爭外，尚有中央集權與地方分權之爭。對於中央集權（即國權）的鼓吹以「庸言」報最力，而以吳貫因、張東蓀、梁啟超等人的言論最具代表性。吳貫因「憲法問題之商榷」一文云：

夫革命之原因既由於謀禦外侮，則革命成功之後，對政府而求伸民權尚屬第二着，對外國而求振國權，則屬第一着也^{⑤9}。

又在所「擬中華民國憲法草案」中對第一條「中華民國為統一共和國體」釋云：

揭此條所以明國體之為共和並防聯邦說及極端地方分權之發生也。

對第二條「中華民國之主權在於國家」釋云：

^{⑤4} 「庸言」一卷二十一號，張東蓀「行政權消滅與行政權轉移」。藍公武早於「庸言」一卷三號中為文倡內閣制，見所著「大總統之地位及權限」一文。

^{⑤5} 文羣「黎矩之道」，民國四十八年一月、二月第廿二、廿三期議會雜誌；「國民雜誌」一年二號，梁之柱「大隈伯中華民國之將來談」。

^{⑤6} 均見「民國彙報」一卷一號。

^{⑤7} 「獨立週報」第六期，秋桐「政制商榷論」。

^{⑤8} 「庸言」二卷一、二號合刊，天山「總統制」。

^{⑤9} 同上一卷七號。

主權在元首說與主權在民說，皆大反乎學理，惟主權在國家之說，顯樸不磨
⑩。

張東蓀「王氏憲法芻議之商榷」一文云：

非僅聯邦根本法之原理以美為首先實現，且即單一國根本法之原理，亦當推
美為第一施行者。……王氏（寵惠）倡言師其關於聯邦之法，而忘其關於單
一國之法。……吾聞之國民黨以地方分權為政治，即實行聯邦主義，王氏此
篇或本於黨議，以美國為附會。……藉曰王氏注重地方主權，然其於省制謂
宜採用加拿大之制。夫加拿大之各省，其權重在行政方面，而不在立法方面
⑪。

另外，張氏在「王氏憲法芻議之商榷補篇」一文中，亦就學理攻擊王寵惠地方分權
之說⑫。

細釋「庸言」報上的言論，只是反對聯邦制，即過度的分權制。梁啟超在「進
步黨擬中華民國憲法草案」的提案中對第一條「中華民國永遠定為統一共和國，主
權以本憲法所定之各機關行之」釋云：

共和加上統一兩字，示別於聯邦制也。

又云：

臨時約法第二條採主權在民說，與國家性質不相容，無論何種國體，主權皆
在國家⑬。

不過，以梁啟超為代表的「庸言」報諸人，並非極度的中央集權擁護者，梁啟超主
張國權與民權調和，立法權與行政權調和，中央權與地方權調和⑭。籍忠寅亦有論
云：

乃不意地方分權之說，有政黨主張於前，有都督通電於後，瓜分之慘，幾不
發於外而發之於內。……然則集治（centralization）分權（decentralization）
以何標準而相配合乎？……曰按事務之性質而定權限之歸屬，非就機關之權
限，而定事務之分配⑮。

籍忠寅的立論，可以看出部分憂國之士的心理，即當國家面臨危機時，不妨貶

⑩ 「庸言」一卷十六號。

⑪ 同上，十七號。

⑫ 同上。

⑬ 同上，十八號。

⑭ 同上，四號。

⑮ 同上，五號。

抑民權而升高國權。關於此點李慶芳在「憲法新聞」中著文，更確切地有所說明：

現今憲法制定惟一難關，即民權主義與國家主義之採決也。……採民權主義之國，必其國家團結力已固，自治力已充，法律的信仰心已堅定，人民智識道德已精進，如是則採民權主義，尤可使人民為自由的活動，而輔國權行使之窮，故美利堅可也，英吉利亦可也，今我國果何如乎？蒙藏之爭，南北之爭，省界之爭，新舊之爭，黨派之爭，……惟採國家主義，使全國漸趨於結合密賦，發榮滋長，以救民國國危，此實為制定憲法惟一之大前提也⁶⁶。

儘管擁袁派圖謀在憲法中提高行政權，並樹立中央集權的制度，出身革命派的國民黨人並不讓步，他們要把憲法定為非常民主的形式，非但推動普選與政黨政治，而且欲以國會和內閣，而不是以總統，為國家的主要權力機構⁶⁷。由於國民黨在國會及憲法起草委員會中居於優勢，最後憲草在地方分權的原則下完成⁶⁸，這是主張中央集權的袁世凱政府所不能接受的。

(六)

前述對憲法內容的爭議，主要在國會以外。依照「國會組織法」第二十條規定，憲法之起草，由兩院各於議員內選出同數之委員行之，則憲草之內容主要決定於由國會所選出之憲法起草委員會。民國二年四月八日國會開幕，首由參議院則決，參眾兩院各選憲法起草委員三十人，並得眾院同意。之後，參院於六月二十五日議定憲法起草委員互選規則，眾院於六月二十七日議定憲法起草委員互選規則；參眾兩院分別於六月三十日及七月二日各選委員三十人（另參院候補委員十五人，眾院十八人），合組憲法起草委員會。茲表列選舉結果如下⁶⁹：

⁶⁶ 「憲法新聞」第一冊，李慶芳「為制定憲法敬告國會議員」。

⁶⁷ K. S. Latourette, *The Development of China* (Cambridge, Mass. 1937), p. 211.

⁶⁸ 曾彥「中華民國第一屆國會述要」，「議會雜誌」第五期，民國四十六年八月。

⁶⁹ 日本參謀本部編「支那政黨史」頁三一～三三；「民國之精華」頁二八；「憲法新聞」十二期，兩院紀聞頁二一～二六；覺公「民國二年第一次國會始末記」，「中華雜誌」一卷四號頁二～四。

院別	參議院	衆議院
黨別及候補		
國民黨人 廿八人	湯漪、金永昌、楊永泰、張我華、蔣舉清、朱兆莘、金兆棧、宋淵源、向乃祺、蔣曾煥、呂志伊、王鑫潤、高家驥、段世垣（後入政友會）	張耀曾、伍朝樞、易宗燾、劉恩格、陳景南（後入政友會）、彭允彝、徐秀鈞、孫潤宇、孫鍾（後入政友會）、李芳、楊銘源（後入政友會）、谷鍾秀、李肇甫、褚輔成
進步黨人 十九人	王家襄、丁世暉、王賡、藍公武、曹汝霖、陸宗輿、阿穆爾靈圭、陳銘鑑、解樹強、陳善	汪榮寶、劉崇佑、李國珍、王敬芳、李慶芳、孟森、張國裕、王印川、汪彭年
政友會 五人	金鼎勳、石德純、趙世鈺、王用賓	史澤成
共和黨 七人	車林桑都布、饒應銘	何雯、黃璋、黃雲鵬、吳宗慈、王紹鑒
超然社 一人		夏同龢
候補 委員	盧天游、劉積學、田永正、程鑒度、楊福州、徐鏡心、楊渡、袁嘉毅、劉映奎、楊增炳、齊忠甲、籍忠貞、姚華、李榮、辛漢	龔政、黃贊元、陳發櫓、馬小進、劉彥、駱繼漢、陳鴻鈞、谷芝瑞、林萬里、沈河清、孫洪伊、李景蘇、楊廷棟、范熙壬、虞廷愷、曾有翼、蕭湘、梅光遠

當憲法起草委員會選舉之時，國會中分爲國民、進步兩大黨。以梁啟超爲中心的進步黨，主張中央集權；國民黨則主張地方分權。故起草委員會之選舉，兩黨競爭頗爲激烈，各聯合小政團，以期多得委員名額，俾便在憲法制定上實行其主張。惟以進步黨勢稍弱，故選舉結果，國民黨佔二十八人，另加政友會五人，超然社一人，主張地方分權者共三十四人；進步黨佔十九人，另加共和黨七人，主張中央集權者共二十六人。七月五日及十日憲草委員會在衆院開談話會，決定會規及開會地點。七月十二日，憲草委員會假衆院開成立會，到者五十六人，推湯漪爲主席。國民黨籍之衆院憲草委員李肇甫未就任，由國民黨籍之龔政遞補；另衆院憲草委員國民黨籍之楊銘源、孫鍾、陳景南轉入政友會，參院憲草委員國民黨籍之段世垣轉入政友會，國民黨籍之憲草委員剩下二十四人，政友會增至九人，惟主張地方分權者之國民黨系總人數不變，主張中央集權者之進步黨系總人數亦不變^⑦。

七月十九日，憲草委員會選舉，選湯漪（國民黨）爲委員長，蔣舉清（國民黨）、楊銘源（政友會）、黃雲鵬（共和黨）、王家襄（進步黨）、夏同龢（超然

⑦ 民國二年十一月七日「時報」，憲法起草委員會黨派之變遷；第十二期，憲法起草委員會詳誌；第十三期，兩院憲法起草委員會紀事。

社)、楊永泰(國民黨)爲理事^①。其後王家襄被選爲參議院議長,補選李國珍(進步黨)爲理事。七月廿一日,憲草委員會在眾院開第三次會,到者四十五人,討論開會地點問題。七月廿二日,憲草委員會在眾院開第四次會,到者四十二人,決定以天壇祈年殿爲會場,並決定先草擬憲法大綱,舉張耀曾(國民黨)、汪榮寶(進步黨)、黃雲鵬(共和黨)、孫鐘(政友會)爲憲法大綱起草委員。七月廿九日,開會草擬憲法大綱,到者四十一人。大綱內容包括領土、人民、國會、行政部、大總統、國務員、平政院、法院、解釋憲法等方面。八月二日,開始討論憲法大綱,到者四十一人,通過領土概括規定。六月六日,續開會討論憲法大綱,到者四十八人,通過人民權利取列舉主義。八月九日,續開會,到者四十八人,通過兩院制^②。

憲法起草工作,循序進行,進度緩慢,引起部分人士之關切,但也有不得已之苦衷。初國會希望憲法早日完成,選舉正式大總統,以求列國之承認。故於選舉憲法起草委員後,國會即議決憲法起草限自委員長選定之日起,四十五日內完成^③。但七月十九日憲草委員長選出時,國民黨已因宋案、大借款案、中俄協約案以及免國民黨三督案等,在南方發動二次革命,國民黨籍兩院議員及憲法起草委員有南下者,憲法起草委員會常因不足法定人數而流會。加以國民、進步兩黨主張不一,致憲法起草工作未能順利進行。雖然如此,憲法大綱仍繼續討論,大部分國民黨籍憲草委員,仍持穩健態度,不隨激烈派南下,欲專依憲法,限制袁氏權力^④。袁以憲法起草委員會反對黨仍佔多數,恐所制憲法不利於己,乃於八月十九日以其御用的「憲法研究會」所制定的憲法草案大綱二十四條,提出於「憲法起草委員會」,指明係用作參考。此舉引起國民黨籍委員之猛烈抨擊,並令政府代表退席,國民黨人在制憲會議中與袁之衝突益趨表面化^⑤。

在國民黨與袁世凱的關係陷於敵對狀態之後,袁世凱急欲先得正式大總統之位,而國民黨則急欲完成制憲,假憲法以約束袁世凱。進步黨議員爲假正式大總統之位以安袁世凱之心,免其破壞制憲;國民黨籍議員眼見各路討袁軍先後失敗,欲

① 「民國之精華」頁二八。

② 「憲法新聞」十四期,憲法起草委員會紀事;十五期,兩院憲法起草委員會紀事;「民國之精華」頁二八。

③ 吳經熊等「中國制憲史」頁四七。

④ 曾彥「中華民國第一屆國會述要」,「議會雜誌」第五期,民國四十六年八月;謝彬「民國政黨史」頁五七。

⑤ 李守孔「民初之國會」,頁一二〇。

據憲法起草委員會孤軍奮鬥，以期最後的法律勝利^⑥，乃附和進步黨人的意見。如前所述，十月四日先完成大總統選舉法，十月六日選袁為正式大總統。

總統選舉後，憲法起草委員會繼續從事制憲工作。憲法起草委員會已於九月二十日議定依據憲法大綱起草憲法全文，指定由大綱起草委員負責其事。九月二十三日憲法大綱議畢，大綱起草委員會據以起草憲法全文。十月十四日，憲法草案全文十一章百十三條開議^⑦。時在國民黨人軍事倒袁失敗以後，進步黨人熊希齡任內閣總理，國民黨系之穩健派胥捐前嫌，與進步黨提攜；進步黨人見袁權勢日盛，亦感與國民黨有互相提攜的必要，故兩黨遇事頗能和衷共濟。袁世凱至此在憲法起草委員會中失所憑藉，乃不得不主動對制憲進行干預。

袁世凱對憲法草案全文最引為深慮者有兩點：(一)大總統任免國務員有無得國會同意之必要。(二)大總統對於國會有無解散之權。十月十六日，袁世凱咨請國會，於憲法成立前增修「臨時約法」，其語文中有云：

臨時約法第四章，關於大總統職權各規定，適用於臨時大總統，已覺有種種困難，若再適用於正式大總統，則其困難將益甚。……本大總統一人一身受束縛於約法，直不啻胥吾四萬萬同胞之身命財產之重，同受束縛於約法。

袁抱有政治野心，不甘受約法束縛，其所提增修條文，要點有二：其一為大總統制定官制官規，任免文武職員，宣戰媾和及締結條約，無需參院之同意。其二為增列大總統緊急處分權^⑧。此種構想，與國民黨的主張相去甚遠。如前所述，該黨法律學者王寵惠曾代表國民黨擬有憲法草案，其中關於立法機關之行政監督權規定極為峻嚴，其主要者有：

- 一、對於大總統、副總統之謀叛行為彈劾權。
- 二、對國務總理自由選定之權及大總統提出國務員之同意權。
- 三、彈劾或審判大總統、副總統之權。
- 四、高級文官彈劾權。
- 五、判決高級文官之權。
- 六、彈劾高級文官之罷免及官吏資格永遠褫奪宣告權^⑨。

時兩院國民黨籍議員雖因二次革命事敗，或被捕，或被殺，或離京，但留京者皆主

⑥ 謝彬「民國政黨史」頁五七。

⑦ 「民國之精華」頁二九；吳經熊等「中國制憲史」頁四七、四九。

⑧ 汪煌輝「中國憲法史」頁三三~四二；「憲法新聞」第二十二期憲史，頁六二~七〇。

⑨ 楊幼炯「中國政黨史」頁七八~七九。

速定憲法，認為無增修約法之必要，故拒絕袁世凱的要求。

國會拒絕增修「臨時約法」之後，憲法起草委員會加緊憲法起草工作，幾於日日開會，遂草定全文一百十三條，並在憲草委員會中進行讀會。當二讀會將次終結時，袁世凱於十月二十四日又派法制局委員施愚、顧鼐、饒孟任、黎淵、方樞、程樹德、孔昭焱、余啟昌等八人到會陳述意見。起草委員會以該會法規只許兩院議員傍聽，更不許非議員到會陳述意見，乃嚴加拒絕⁸⁰。

(七)

此期間，袁復從國會內部著手，由進步黨發議，組織憲法草案審查會，欲將草案中不合己意的規定由審查會打消。但依憲法會議規則，憲法案與普通法案手續不同，只有審議會，而無所謂審查會，憲法起草委員會的委員遂全體反對。袁無可如何，遂於十月二十五日通電副總統、各省都督及民政長等，指摘憲草之不當及國民黨之誤國，並要求文武官員發表意見，電中有云：

制定憲法，關係民國存亡，應如何審議精詳，力求完善。乃國民黨人破壞者多，始則託名政黨，為虎作倀，危害國家，顛覆政府，事實俱在，無可諱言。此次憲法起草委員會，該黨議員居其多數，閱其所擬憲法草案，妨害國家者甚多，特舉其最要者，先約略言之。立憲精神，以分權為原則，臨時政府一年以內，內閣三易，屢陷於無政府地位，皆誤於議會之有國務員同意權，此必須廢除者。今草案第十一條國務總理之任命，須經眾議院同意；第四十三條眾議院對於國務員得為不信任之決議時，須免其職云，比較臨時約法，弊害尤甚。……草案內謬點甚多，一面已約集中外法家公同討論，仍當隨時續告。各該文武長官同為國民一分子，且各負保衛治安之責，對於國家根本大法，利害與共，亦未便知而不言。務望逐條研究討論，於電到五日內迅速條陳電覆⁸¹。

袁世凱通電發出後，各省都督、民政長、鎮守使、護軍使、都統等紛紛電覆響應。茲將發電人、發電日期及內容大要等，列簡表如下⁸²：

⁸⁰ 日本參謀部「支那政黨史」頁四九～五〇；汪煊輝「中國憲法史」頁四七。

⁸¹ 「憲法新聞」第二十三期憲史，頁一～四。

⁸² 同上，第二十三期，各省對於憲法上主張彙誌；第二十四期，各省對於憲法上主張續誌。

發 電 人	發 電 日 期	內 容 大 要
直隸都督馮國璋、直隸民政長劉若曾	十月廿八日	憲草箝制行政權過甚，國民黨人不得志於南方，乃肆毒於憲法。
松江鎮守使楊善德	十月廿八日	黨人充塞憲草委員會，使行政部門為國會之附屬品，此等攘利禍國議員，應解散重組。
重慶鎮守使劉存厚	十月廿八日	國民黨假憲法草案陰圖破壞，誓不承認。
江蘇都督張勳、江蘇民政長韓國鈞	十月廿九日	憲草破壞三權鼎立原則，請將國民黨解散。
護甘肅都督兼民政長張炳華	十月廿九日	另組憲法討論會，以正憲草之不合。
浙江都督朱瑞、浙江民政長屈映光	十月廿九日	憲草擴張立法權，應重行商榷。
副總統兼湖北都督黎元洪、湖北民政長饒漢祥	十月卅日	望兩院將憲草詳加討論，重新釐定，以合國情。
熱河督辦姜桂題	十月卅日	國民黨專心破壞，應予取消，另行選舉議員。
河南都督張鎮芳	不 詳	憲草謬點甚多。
護理熱河都統舒和鈞	十月卅日	憲草乃一黨私見，意存蹂躪行政機關，破壞三權之制 [⊗] 。
黑龍江都督畢桂芳	十月卅日	國民黨人武力競爭失敗，欲假憲法抵制行政。
赤峰鎮守使陳光遠	十月卅日	不贊同此亡國滅種之憲法。
江蘇都督張勳	十月卅日	憲草荒謬，應即取消；憲草委員會為亂黨聲援，宜立時解散。
江蘇民政長韓國鈞	十月卅日	憲草重民權，昧於國情，亂世宜重國權，請大總統力爭。
四川都督胡景伊	十月卅日	草案荒謬，起草者多隸國民黨，該黨兵敗之餘，欲借立法機關顛覆民國，請大總統宣佈國民黨為亂黨，令該黨兩院議員辭職，由非國民黨籍之候補者充任。

⊗ 原資料錯漏，張鎮芳電未完，舒和鈞電缺前半部，中間尚有一電，發電人及內容不詳。

河南護軍使趙倜、參謀長王丕煥、第一師長張錫元等	十月卅日	請大總統斥逐國民黨，改組憲法會，解散兩院，另選有學識、道德、經驗者，相與共商天下事。
署湖南都督兼民政長湯薌銘	十月卅日	請大總統解散國會。
福建都督孫道仁	十月卅日	政黨內閣是否合於國情，須詳細研究。
河南民政長張鳳臺	十月卅日	憲草侵奪行政權過甚，請大總統向國會提議修改。
山東都督靳雲鵬、民政長田文烈	不詳	憲草紕繆橫出，若憲草委員會拒絕修改，請仿美制由各省派代表另立起草會。
河南內務司長李兆珍、財政司長高鴻善、教育司長史寶安、實業司長謝桓武、豫西觀察使沈銘昌等	十月卅一日	憲草乖謬，請仿美制，由各省都督派代表另組全國憲法委員會。
廣東都督龍濟光、署民政長李開侑	十月卅一日	解散國會，另行選舉，或舉行國民總投票。
山西都督閻錫山、民政長陳鈺	十月卅一日	憲草剝削行政權過甚。
貴州都督唐繼堯、護軍使劉顯世、民政長戴勘	十月卅一日	請大總統將憲草提交國會修正，若堅持前議，則予解散。
直隸都督馮國璋、民政長劉若曾	十月卅一日	憲草剝削行政權過甚，解散國會，重行改選，俾制正當憲法。
荊州鎮守使丁槐	十月卅一日	憲草置行政權於議員之手，應取消煽亂黨人，解散悖謬議員。
奉天吉林都督張錫鑾、奉天民政長許世英、吉林民政長齊耀琳、黑龍江都督兼民政長畢桂芳	不詳	憲草假立法、司法牽制行政，應請國會參照國情修正。
察哈爾都統何宗蓮	十一月一日	憲草使國會專制一國之政，萬不能承認。
吉林護軍使孟恩遠	十一月一日	國民黨人謀奪行政大權，應解散兩院。
天津鎮守使王正廷	十一月一日	暴徒託名政黨蓄意破壞，立法、行政應和衷共濟。
南京蔣雁行	十一月一日	憲草使國家陷於無政府之地位，速予取消，並解散國會，重行慎選。
甘肅署內務司長葉爾銜	十一月一日	憲草委員會為民黨假借，應予解散重組，選擇精通各國憲法者。

江西都督李純、民政長汪瑞閻	十一月一日	憲草會受國民黨操縱，不知起草諸公何以與國民為敵 ^④ 。
江西都督李純、民政長汪瑞閻	不詳	憲草為亡國符券，起草委員為造亂奴孽，應將國會解散重組，不許國民黨人有暴烈行為者再選議員。
福建民政長劉次源	不詳	國會受無賴黨徒盤據，宜仿美國成例，由各省派人另組憲法起草會。
甘肅都督兼民政長張炳華	十一月三日	憲草謬誤，應將國民黨籍之國會議員開除，重行改選。
湖南鎮守使趙春廷	十一月三日	憲草權集國會，應約集專家公同討論。
多倫鎮守使王懷慶	十一月三日	國會應該有立法權，不宜事事干涉行政；大總統宜劃分三權，頒布天下。
湘西鎮守使田應詔	十一月三日	憲草妨害國家，請大總統周諮博訪，將原案修改。
青江浦陸軍少將崔維堪、步兵中校郭瑜相	十一月三日	我國憲法不能採取法國制度，若國會違法，大總統應有解散之權。
山東都督靳雲鵬、民政長田文烈	十一月四日	請大總統解散國會，另行修訂國會組織法，依法召集，再將憲草提交決議。
保定留守總司令張懷芝	十一月四日	將不足代表民意之國會解散，將憲法訴諸公意。
常豐鎮守使王正雅	十一月五日	國會朋黨叫囂，足以亡國。
廣西都督兼民政長陸榮廷	十一月五日	憲草束縛行政權較美為甚，應解散國會，訴諸國民。
南京宣撫使馮國璋暨蔣雁行、張宗昌、何豐林等	十一月五日	憲法委員會所草之憲法乃國民黨之憲法，非共和國憲法。
第二軍第三師長張宗昌	十一月五日	解散國民黨，另組起草委員會，以求良善憲法。
四川民政長陳廷傑	十一月七日	憲草乖謬，請大總統提議修正。
隴東護軍使張行志	十一月七日	憲草委員會為防專制而自陷專制，請選派法學專家赴京公同研究。

④ 此為李純、汪瑞閻所發之第二電，未署日期。

第六師師長馬繼增	十一月七日	將憲草取消，將蓄謀倒亂之議員驅逐。
雲南都督謝汝翼、民政長李鴻祥	十一月七日	請大總統將憲草提交國會大加修改，以杜禍本。
黑龍江護軍使朱慶瀾暨許蘭洲等	十一月八日	憲草表現叛徒心理，應將國民黨解散，議會解散重選。
陝西都督張鳳翽、民政長高增爵	十一月八日	憲草欲行議會專制，請解散委員會，另聘法學名家設起草機關。
直隸都督馮國璋、民政長劉若曾	十一月九日	外人謂此草案為第三次革命，應取消憲草，解散起草會，另延專家起草。
蔣雁行率江北軍界團體	十一月九日	請將憲草委員會解散，另由各省派專家集京草擬。
奉天都督張錫鑾、民政長許世英，吉林民政長齊耀琳，黑龍江護軍使兼民政長朱慶瀾	十一月十日	憲草尊議員為神聖，鄙行政若贅旒。
上海鎮守使鄭汝成	十一月十日	既解散國民黨議員，應由中央及各省派員另組憲法起草會。
松江鎮守使楊善德	十一月十日	既已解散國會，另行召集，必有良好結果。
山東都督靳雲鵬、民政長田文烈	十一月十一日	既已解散國民黨，應宣示取消憲草，另由各省派代表組憲法起草委員會。
荊州鎮守使丁槐	十一月十一日	請大總統將憲草取消，另延專家起草。
察哈爾都統何宗蓮	十一月十一日	國民黨議員既取締，憲草應取消，俟補選議員到院，另組起草委員會。
晉南鎮守使董崇仁	不詳	憲草紕謬，應取消另擬。
河南都督張鎮芳、民政長張鳳翽	十一月十三日	國民黨假憲草謀第三次革命，已為大總統解散，憲草自應取消，另設機關重擬。
廣東都督龍濟光、鎮守使龍覲光、署民政長李開侖	十一月十三日	國民黨籍議員既被斥退，其餘議員應對憲草痛加修正。
新疆都督楊增新	十一月十三日	請大總統集專家討論憲草，採協定憲法之制，將不合國情者予以修改。
署四川民政長陳廷傑	十一月十三日	請大總統將憲草提交國會重加修正，若固執原議，請另召碩學通儒討論。

浙江都督朱瑞、民政長屈映光	十一月十五日	憲法草案，多所批謬。
署四川民政長陳廷傑	十一月十五日	憲草採西方成說，將主權歸國會，應以主權在國家為前提，重新擬定。
吉林民政長齊耀琳	十一月十六日	改組起草會，另行起草，交國會議決。
廣州鎮守使田中玉	十一月十六日	將憲草交兩院及各省行政長官討論重訂。
江蘇民政長韓國鈞	十一月十八日	憲草侵行政大權，乃是擺帝制復活。
安徽都督兼民政長倪嗣冲	十一月十八日	國會中國民黨人既被解散，應重新改組憲草會，聘中外名家，完成憲法草案。
陝西都督張鳳翽、民政長高增爵	不詳	解散憲草委員會，重新組織。
隴東觀察使王學伊	十一月廿一日	刪除草案一切批謬。

上表載各省都督、民政長、鎮守使、師長等有關憲草問題的通電七十三件，發於十月二十八日至十一月四日之間者四十二件，其所表白的主張，明指憲草謬誤、箝行政權過甚者二十三次，指斥國民黨人假憲草會從事破壞活動者十一次，主張解散國會者十次，主張重訂或取消憲草者七次，主張將憲草會解散重組者七次，主張將國民黨解散者七次。儘管如此，國會及憲法起草委員會不稍動。十月三十一日，憲草委員會將憲草三讀通過。十一月一日，憲草委員會開始起草憲法草案各條文說明書，由湯漪、張耀曾、李慶芳、伍朝樞、何燮、汪榮寶、孫鍾、劉崇祐、吳宗慈、汪彭年、黃雲鵬、向乃祺、龔政、藍公武、楊永泰、楊銘源、朱兆莘、黃贊元、陳景南、王敬芳、黃璋、程瑩度、解樹強、李國珍、馬小進分任之。時有袁世凱剝奪國民黨兩院議員證書的風聞，憲法起草案理由書尚未盡脫稿，委員湯漪慮若遲一日提，將永無提出之日，遂於十一月三日將憲法草案全文百十三條未附理由書送交憲法會議，而十一月四日，袁世凱下令取消國民黨議員資格，憲草委員被取消資格者為湯漪、蔣舉清、楊永泰、楊銘源、高家驥、蔣曾燠、楊渡、宋淵源、田永正、向乃祺、徐鏡心、段世垣、程瑩度、盧天游、谷鍾秀、朱兆莘、張耀曾、陳景南、黃贊元、孫潤宇、陳發檀、馬小進、伍朝樞、龔政、易宗夔、張我華、褚輔成、劉恩格二十八人，所餘三十二名不足法定人數，而李慶芳一派的委員又復辭職^⑤。憲草

⑤ 「民國之精華」頁二九；「憲法新聞」二十四期國會紀聞頁一～三。

委員會遂停止工作。此期間，各省都督、民政長等續發通電，攻擊憲草、憲草會、國民黨、國會。在十一月五日至二十一日的三十一件通電中，主張取消或修改憲草者十七次，主張解散憲草委員會另行組織者十二次，指斥國民黨假借憲草會或國會從事破壞者二次，提議解散國民黨、驅逐國民黨議員或贊同解散國民黨者九次，提議解散國會或贊同解散國會者四次。

(八)

袁世凱解散國民黨，目的在阻止憲法草案之成立。或謂憲法草案內容係國民黨一部分人之主張，實不盡然。憲法起草委員會規則第八條云：「本會之決議，以委員總額半數之一致成之。」以委員六十人計算，非四十人列席不得開議，非三十人之一致不得決議，而國民黨自委員會開幕至落幕，從無達到三十人之時。且因新黨發生，國民黨之議員在憲法起草會者日益減少。當憲法草案完成之際，祇餘八人而已。八人之中，劉恩格、張我華、褚輔成三人被拘於天津，列席者僅五人，茲將憲法草案告成之時憲草委員之黨籍列表於下⁶⁶：

- (一)屬於國民黨者八人：徐鏡心、楊渡、劉積學、高家驥、盧天游、褚輔成、張我華、劉恩格。
- (二)屬於進步黨者七人：王賡、陳善、陸宗輿、汪榮寶、王印川、陳銘鑑、王敬芳。
- (三)屬於政友會者九人：楊銘源、蔣舉清、石德純、金鼎勳、王用賓、孫鍾、陳景南、趙世鈺、史澤咸。
- (四)屬於共和黨者六人：饒應銘、王紹鏊、黃璋、吳宗慈、車林桑都布、何燮。
- (五)屬於大中黨者六人：黃贊元、李芳、朱兆莘、夏同龢、金永昌、張國溶。
- (六)屬於公民黨者七人：李慶芳、楊福州、陳發檀、田永正、馬小進（十月三十日遞補孟森）、程瑩度、殷世垣。
- (七)屬於民憲黨者十六人：劉崇祐、藍公武、張耀曾、李國珍（十月二十日繼王家襄為理事）、孫潤宇、谷鍾秀、龔政、伍朝樞、向乃祺、黃雲鵬、王鑫潤、楊永泰、汪彭年、解樹強、丁世暉、湯漪。

⁶⁶ 民國二年十一月七日「時報」，憲法起草會黨派之變遷；「憲法新聞」二十三期國會紀聞頁二六～二七。

(八)無所屬者一人：易宗夔。

上表顯示，憲草委員會的結構，已與初成立時有很大的區別。其中公民黨與大中黨為新保守派，為袁世凱政權的保護者；民憲黨為新制憲派，黨員來自國民、進步二黨，如加上原來即熱衷於制憲的國民黨、進步黨、政友會，在憲草委員中仍佔四十席，因此憲法草案能够排除萬難，終於草成。

完成的憲法草案，是國民黨與進步黨合作的結果，此一結果，進步黨的主流派大體是贊同的，以梁啟超所主持的「庸言」報為例，在袁世凱公開發動各省都督、民政長等對憲法草案加以攻擊以後，是採取擁護憲草、調和紛爭的立場。一卷二十一號有論云：

自憲法草案披露以來，非難之聲遍於全國，始則大總統徵集意見，繼則軍警倡議干涉，終於學者之評論叫囂不已，一若不達改正之目的不止。綜其非難之處，約有數端：如第四十三條眾議院對於國務員得為不信任投票之決議；……第七十六條之解散眾議院須得參議院之同意；八十一條國務總理之任命須經眾議院之同意等皆是。而不信任投票尤為眾矢之的，以為如此則行政部門直等於立法部門之附屬品，將來內閣頻易，國本動搖，皆此為之厲階也。……反對不信任投票，其最力者首推日人有賀長雄，有賀氏發其炎炎大言，而著為不信任投票危險之偉論（見「大共和報」），以為吾中國既無健全二大政黨對峙，勢不得不糾合數小黨以謀院內之多數，因此數小黨離合之無常，而內閣之地位，亦隨之而不固。……吾國應採用責任內閣制乎？抑應採用總統制乎？此實吾國前此政爭中唯一之大問題也。厥後幾經論戰，總統制之說，卒歸於失敗，而一致承認責任內閣制，然則吾國民之心理趨重於責任內閣制者概可知矣！……吾之所以擁護不信任投票者，區區之意在此耳^⑧。

此時，張東蓀亦在「庸言」報上著文，認為憲草「全文，尚為周密」，「與約法不啻天壤」^⑨。為了解決行政部門與國會對憲法的爭執，張東蓀主張借眾議院選舉法，選舉國民會議，由國民會議決定憲法^⑩。

從前引「庸言」報的言論可知，在憲法草案的制定上，進步黨與國民黨的立場應是大體一致的，袁世凱一派的人攻擊憲草受國民黨操縱，並不符合事實。惟所以

⑧ 「庸言」一卷二十一號，儲亞心「論不信任投票與責任內閣制之關係」。

⑨ 同上一卷二十號，張東蓀「中華民國憲法草案略評」。

⑩ 同上，張東蓀「國民之聲」。

攻擊國民黨之故，因國民黨曾發動二次革命，假憲法問題打擊國會中的國民黨人，易受同情。故十一月四日袁世凱下令褫奪國民黨籍議員的證書，並解散國民黨，其主要的目的乃在破壞此牽制行政權的憲法。國民黨不封禁於發動二次革命時，而封禁於總統選舉完畢、憲法即將通過之時，正是袁世凱所表演的一套政治權術。

(九)

綜觀制憲期間的政潮，大概在民國二年四、五月間，國會初開，在國民對國會的熱望下，國會意氣昂揚，其表現在制憲上者，為對於行政部門的抑壓，如主張解散眾院須求參院同意，如不信任投票，如國務員任用須由國會同意等，不僅民權派之國民黨有是類主張，即國權派之進步黨人士，亦有人傾向此種論調，論者稱此兩個月為「國會神聖時代」。此後至於十月間，國會初則因大借款案、中俄協約案等喧鬧不休，繼則因國民黨發動二次革命，部分議員因革命嫌疑被捕，國會議員人人自危，為制定議員逮捕法，以及爭取歲費五千元等，又喧鬧不休，對議決重要法案反無成就，部分政界人士，在袁政府不斷醜詆國會的情況下，漸覺國會不可恃。及袁世凱有電徵求各省對憲法的意見，反對憲草、反對國會的文電乃潰湧而出，如反對國會有不信任投票權、反對任命國務員須經眾議院同意等，雖是各省軍民長官、御用政客，見意希旨，國會實有大不理於人口之勢，論者謂此期為「國會厭棄時代」^④。

就民國二年的政象觀之，國會由神聖而轉受厭棄，與國會在制憲過程中，圖引進西方三權制度很有關係。傳統中國政治行政權獨大，今欲以立法權限制行政權，一般國民固難理解，行政部門尤直接受其害，故不惜破壞國會，以達到破壞制憲的目的，時人梁啟超有論云：

第一次國會之夭折，雖原因複雜，更僕難數，而憲法起草委員大多數皆非識時俊傑，不能將順政府之意旨，為其原因之最大者也^⑤。

政府因憲草不合己意而破壞國會，假口國民黨曾發動二次革命而剝奪國民黨議員證書，使國會因不足法定人數而停頓只是手段。梁啟超分析憲草委員之結構，初雖國民黨佔比較多數，但任何委員，皆發表其個人主張，無所謂黨議。其後由於國民黨

^④ 「憲法新聞」第二十四期，王登義「八個月間國民對於憲法心理之回顧」。

^⑤ 覺公「民國第一次國會始末記」，「中華雜誌」一卷四號頁一。

分裂，新黨發生，國民黨籍之委員轉居少數，經常出席開會者不過五人。故梁啟超有論云：「憲法草案之不為政府所容，事實上並非因一黨之關係。」^②證之前述各項史實，梁啟超在當時的觀察，可謂相當深入。

^② 同上，頁七。

