

錯誤移植的責任內閣制

——〈中華民國臨時約法〉制定過程重探

張茂霖 *

要 目

- 壹、前言
- 貳、「臨時約法」之制定背景
- 參、臨時參議院制定〈中華民國臨時約法〉之經過
- 肆、制定前後政府體制面向之對照與觀察
- 伍、臨時約法模倣法國第三共和憲法之探討
- 陸、結論

摘 要

南京臨時政府之成立，初依據〈臨時政府組織大綱〉仿美國總統制。但因大綱中未設人民權利條款，且組織權責的設計也頗有疏漏，勢須修改，乃由臨時參議院將其缺漏者增補之，窒礙者修正之，繼提出〈大中華民國臨時約法草案〉，仍定為總統制。但南北議和之時，決定將臨時大總統職位讓於袁世凱，故再決議將原案內的總統制，增設為責任內閣制，想仿法國第三共和的責任內閣制，以抑制袁世凱的權力。衡諸過去論著，此一過程並未完全澄清。再細察臨時

* 國立政治大學法律學系博士生，私立中華技術學院講師。
本文係以筆者於民國八十二年國立中山大學中山學術研究所畢業碩士論文〈辛亥革命前後憲法制訂過程之研究〉中的二節為基礎，加上新材料，而補充及修改完成。感謝當時楊日旭老師、朱泓源老師的教導斧正，以及本刊所邀匿名審查人的修改建議，皆使本文增益良多。

參議院繼續增刪制定〈中華民國臨時約法〉時，發現竟捨棄利於形成責任內閣制的條文，而多採源自美國總統制的條文，更與法國第三共和憲法距離愈遠；又何況法國第三共和的制度被學者認為只是「非真正的議會內閣制」。

本文試依據近十多年來刊布的新史料，略論臨時約法的制定經過，並以之中增加及刪改的條文變動為依據，搭配政府學及憲法學的學理，針對一般認為「制定臨時約法，採責任內閣制」這個看法，進行商榷和訂正。

關鍵字：臨時約法、宋教仁、責任內閣制、
法國第三共和憲法、非真正的議會內閣制

壹、前言

1911年10月10日（農曆8,19）中國革命黨在武昌起事之後，各省紛紛宣布獨立，民軍與清軍數度交鋒，各有勝負。交戰聲中，獨立各省都督府派出代表，首先集會於上海，次則又會於漢口，制定臨時政府組織大綱，又轉議於克復後的南京，終於仿照美利堅合眾國總統制政體，選舉甫由海外歸國的革命黨領袖孫中山為臨時大總統。1912年元旦（11,13），中華民國舉行開國典禮。然而革命黨人為免國家陷入長期內戰，徒啟列強干涉之機，乃與清廷臨危授命的內閣總理大臣袁世凱進行和談，議定條件之後，革命局勢出現了轉機。1912年2月12日，清帝遜位，臨時大總統孫文亦宣布退讓，全國即將統一，此時一套適應「國民革命」政治理想的憲法便不可或缺。¹在政權北遷之前，南京臨時參議院制定公布了「中華民

1 同盟會革命方略，〈軍政府宣言〉中有謂：「惟前代革命，如有明及太平天國，祇

A Mistaken Reception of the Parliamentary System—

—A Re-examination of the 1912 Legislation of the Provisional Constitution of the ROC

Chang Mao-Lin

Abstract

For the revolutionists in the late Qing dynasty of China, setting up a republic with a democratic constitution was their political goal. When the revolutionist forces seized Nanking and erected the pursued republic, they established a new government based on “the Organizational Law of the Provisional Government”, which imitated the presidential system of the USA. Since this fundamental law was too simple and crude for further applications, it had to be revised and reformed. The presidential system was improved and the articles about civil rights were completed in the reformed draft. Thereafter, it was renamed “the Draft of the Provisional Constitution of the Great ROC”. All legislations were proceeded in the Provisional Senate or the Advisory Assembly, which was controlled by the revolutionist bloc.

The negotiation between the revolutionists in the South and the imperial forces in the North came to that the abdication of the Manchu Emperor could be arranged and in the same time the Provisional Presidency of the new republic must be passed over from Dr. Sun Yat-sen, the renowned revolutionist leader, to Yuan Shih-kei, the plenipotentiary Premier of the Peking government who was also the charismatic leader of the imperial forces in the North. In order to cope with the complication, the Provisional

Senate made an important resolution to the fundamental law - changing the ongoing presidential system into a cabinet system (it was read: “to form an accountable cabinet”), which imitated the parliamentary system of the third republic in France.

It was publicly acknowledged that the Provisional Senate was intending to curb the fierce powers of the oncoming provisional president Yuan. Since studies on the process of the legislation were pretty vague, people wondered that what extent of transformation could be on the government.

In this paper, the legislation was restudied in details by making comparisons between the original text, the middle draft, the related resolutions, the final regulation, and the constitutional laws of the third republic in France. The thorough transformation in the governmental system during its forming period was presented. The long claim of that the Provisional Constitution was a parliamentary system was arguable. The formulation for the parliamentary system was an error.

Keywords: the Provisional Constitution of the ROC,
Sung Chiao-jen, the constitution of the third republic in
France, cabinet system, unechten Parlamentarische
Regierung, false parliamentary government.

參議院繼續增刪制定〈中華民國臨時約法〉時，發現竟捨棄利於形成責任內閣制的條文，而多採源自美國總統制的條文，更與法國第三共和憲法距離愈遠；又何況法國第三共和的制度被學者認為只是「非真正的議會內閣制」。

本文試依據近十多年來刊布的新史料，略論臨時約法的制定經過，並以之中增加及刪改的條文變動為依據，搭配政府學及憲法學的學理，針對一般認為「制定臨時約法，採責任內閣制」這個看法，進行商榷和訂正。

關鍵字：臨時約法、宋教仁、責任內閣制、
法國第三共和憲法、非真正的議會內閣制

壹、前言

1911年10月10日（農曆8,19）中國革命黨在武昌起事之後，各省紛紛宣布獨立，民軍與清軍數度交鋒，各有勝負。交戰聲中，獨立各省都督府派出代表，首先集會於上海，次則又會於漢口，制定臨時政府組織大綱，又轉議於克復後的南京，終於仿照美利堅合眾國總統制政體，選舉甫由海外歸國的革命黨領袖孫中山為臨時大總統。1912年元旦（11,13），中華民國舉行開國典禮。然而革命黨人為免國家陷入長期內戰，徒啟列強干涉之機，乃與清廷臨危授命的內閣總理大臣袁世凱進行和談，議定條件之後，革命局勢出現了轉機。1912年2月12日，清帝遜位，臨時大總統孫文亦宣布退讓，全國即將統一，此時一套適應「國民革命」政治理想的憲法便不可或缺。¹在政權北遷之前，南京臨時參議院制定公布了「中華民

1 同盟會革命方略，〈軍政府宣言〉中有謂：「惟前代革命，如有明及太平天國，祇

國臨時約法」，這個「臨時」的「約法」卻實際上在之後的十多年間，承擔了負載「亞洲第一個民主共和國」憲政運作的艱鉅任務。

民國初建，百事倥傯，人事興廢瞬息萬變無論，公私記事又多簡短，甚至隱晦不明。南京臨時參議院之制定公布臨時約法，其過程見諸過去的歷史記載，一直是簡單而模糊，更且有部份錯誤。近十多年來，由於原始檔案和記錄如《組織臨時政府各省代表會代理參議院紀事》²、《參議院議事錄》、《參議院議決案》³等逐漸出土並刊布，部份學者利用這些新

以驅除光復自任，此外無所轉移。我等今日與前代殊，於驅除韃虜之外，國體民生，尚當與民變革；雖經緯萬端，要其一貫之精神，則為自由、平等、博愛。故前代為英雄革命，今日為國民革命。」以上見：《國父全集》（第一冊）（台北：近代中國出版社，1989），頁233。

2 《組織臨時政府各省代表會代理參議院紀事》乙書，依據北京大學教授張國福著，《民國憲法史》（北京：華文出版社，1991），頁49所載，有參考該紀事書「正月五日『議決事件』」字樣；又依據張國福著同書頁50所載，註有《組織臨時政府各省代表會紀事》乙書，與前書似是同本；惟筆者尚未見得相關書樣，既不知其出版項及內容細節如何，故無從斷定。

3 依據王世杰，《比較憲法》（上海：上海書店，1989；據商務印書館1933年版影印），頁682註5稱：「南京《參議院議事錄》（元年正月八日記錄）。此議事錄係參議院之官文書；共分三冊，自該院正式成立（元年正月二十八日），至正式國會開會（二年四月八日），該院逐日所議事項，俱見於議事錄，特記錄極簡略耳。北京大學圖書館有存本。」應即張國福選編，《參議院議事錄、參議院議決案彙編》（北京：北京大學出版社，1989）所本。觀上述張國福所「選編」書，內容應皆係直接影印，而為合冊書，共分三冊，是為：

一. 《參議院議事錄——（南京）起中華民國元年一月訖四月》，凡209頁，其內容即自元年正月二十八日至同年四月六日該院逐日所議事項，特記錄極簡略耳；以下本冊皆簡稱《參議院議事錄》。

二. 《參議院議決案彙編（甲部一冊）》，內容載參議院正式成立之日訖北遷之日議決各案，分為法制案（計28件，分頁1-120）、財政案（計6件並有附案3件，分頁1-22）、庶政案（計5件，分頁1-7）、承諾案（計6件並有附案1件，分頁1-8）、彈劾案（計1件並附答覆文，分頁1-5）、質問案（計4件並附答覆文3件，分頁1-8）等六類，凡與各案有直接關係之案，均附載各案之後，以便檢閱。

三. 《參議院議決案彙編（甲部二冊）》，為參議院議決案附編，分為否決案（計4件，分頁1-4）、文電（計37件，分頁1-37）、圖表（含攝影2件，議場席次圖1件，議案報告表及開會月日時間及次數表各1件，除攝影及圖外，分頁1-7）。

另外，依張氏著《民國憲法史》（北京：華文出版社，1991）乙書頁78註所引用，有《參議院議決案彙編（乙部，一-五冊）》應係輯錄北京臨時參議院時期的議案而成。

史料，終於能够辨明錯誤，並重新對於制定過程加以探討和評價。

本文試依據近十多年來刊布的新史料，略論臨時約法的制定經過，並以制定過程中增加及刪改的條文變動為依據，搭配政府學及憲法學的學理，針對一般認為「臨時約法為責任內閣制」這個看法，進行商榷和訂正。

貳、「臨時約法」之制定背景

一、制定〈臨時政府組織大綱〉之不足與修訂

1911年10月10日(8,19)中國革命黨人在武昌起事，各省紛紛脫離清朝，宣布獨立。在民軍與清軍交戰聲中，獨立各省都督府派出代表，12月2日(10,12)假漢口英租界順昌洋行為會場，召開各省都督代表聯合會，選舉雷奮、馬君武、王正廷起草臨時政府組織大法。又議決，如袁世凱反正，當公舉為臨時大總統。12月3日(10,13)議決〈臨時政府組織大綱〉，即由各省代表二十二人簽名然後宣布。翌日，代表會得到南京光復的消息，乃議決以南京為臨時政府的所在地，準備舉行臨時大總統的選舉。⁴所議決的組織大綱全文計三章二十一條，大體仿倣美國制度，採總統制政體，由臨時大總統總攬軍政大權，設參議院行使立法權，參議院未成立前暫由各省都督代表會代行其職權。

由於南京黨人推黃興領導，而湖北黨人擁黎元洪為首，人事問題一時僵持不下，〈臨時政府組織大綱〉也為此追加一條，曰：「臨時大總統未舉定以前，其職權由大元帥暫任

4 李劍農，《中國近百年政治史》（台北：台灣商務印書館，1988），頁319、320。

之。」隨後又即於此條文增加一項，曰：「大元帥不能在臨時政府所在地時，以副元帥代行其職權。」這個問題一直到 12 月 25 日（11,06）海外的革命黨領袖孫文返抵上海，12 月 29 日（11,10）被代表會選舉為臨時大總統，才得到解決。然而，〈臨時政府組織大綱〉係在倉促間制定，其內容極為空疏；如未設副總統一職，未訂人民權利條款、司法機關、修改手續等，而行政各部定為固定五部亦失去伸縮餘地，乃立刻招來必須修改的議論，⁵這也是〈中華民國臨時約法〉制定的原因。

二、宋教仁曾力爭，欲將〈臨時政府組織大綱〉修改為責任內閣制

對於民國〈臨時政府組織大綱〉之內容應定為總統制或內閣制，同盟會領袖曾有過爭論，此一問題真是其來有自，嗣後並且糾行不絕。據胡漢民稱：

（鈞初）仍主張內閣制。……遂開最高幹部會議於（中山）先生寓邸，討論總統制內閣制之取捨。先生謂「內閣制乃平時不使元首當政治之衝，故以總理對國會負責，斷非此非常時代所宜。吾人不能對於唯一置信推舉之人，而復設防制之法度。余亦不肯徇諸人之意見，自居於神聖贅疣，以誤革命之大計。」時列席者，為余與精衛、克強、英士、鈞初、靜江、君武、覺生等。靜江

5 當組織大綱自漢口郵傳到滬，民立報在發刊時即指摘其內容有欠完備，並由宋教仁加按語多所抨擊，曰：「此草案不適合者頗多，如：人民權利毫不規定；行政官廳之分部，則反載入以制限其隨時伸縮之便利。又如法律之提案權不明，大總統對於部長以下文官吏之任免不具，皆其失也。聞赴鄂各代表，不日會合留滬各代表再開議於南京，甚望其反覆審定，不使貽笑大方也。」請參閱：《民立報》，1911 年 12 月 11 日。史家李劍農則評曰：「一把總統椅子，五把部長椅子，實在不敷分配。」請參閱：氏著，《中國近百年政治史》，頁 322。