

# 比較視野中的《天壇憲草》

• 嚴 泉

在民主化的轉型階段，制定憲法是民主政治建設的起始，成功制定一部民主主義憲法，常常標誌着民主之門的正式開啟。制憲活動在處於民主轉型階段的民國初年同樣引人矚目。1913年下半年，民國國會憲法起草委員會花了三個半月時間制定《中華民國憲法草案》（一般稱為《天壇憲法草案》）。然而令人遺憾的是，憲法草案的完成，不但沒有成為中國實施民主憲政的第一步，反而宣告了國會被袁世凱政府非法解散的厄運來臨。

究竟是甚麼原因導致民國早期的共和政治試驗挫敗？從過往有關國會政治失敗的探討，似乎已找到答案。通常的解釋是：袁世凱的獨裁統治扼殺了新生的民主政治，他要為此承擔最主要的責任。但是民初的制憲活動畢竟經歷了一個完整的過程，憲法起草委員會在制憲模式、理論和方法上都作出過一系列不同尋常的政治選擇。即使與1787年美國制憲、法國近現代制憲活動相比較，《天壇憲法草

案》的制定也別具特色。所以制憲活動的研究恰好是重新觀察民國初年民主轉型過程的新起點。

## 一 制憲模式：封閉性或開放性的選擇

1913年民國國會制憲採用法國式的國會制憲模式。這種模式完全以國會為主導，排斥其他政治利益集團的參與，明顯不同於美國式制憲會議模式的開放性特色。

1787年美國憲法的制定是各國制憲史上的經典範例。當時參與制憲會議的55名代表來自全美各州，代表不同的利益集團<sup>①</sup>。美國人之所以沒有讓邦聯國會制憲，其實是看到了國會制憲方式的弊病。因為制憲會議不同於一般意義上的立法會議，實質上是各個利益集團參與制定憲法的政治會議。不過，美國人也不是從一開始就決定採用這種制憲模式。在各州制憲運動的初期，許多州起先也是州議會

1913年，《中華民國憲法草案》的完成，不但沒有成為中國實施民主憲政的第一步，反而宣告了國會被袁世凱政府非法解散的厄運來臨。袁氏要為扼殺新生的民主政治承擔主要責任，但民初制憲過程中，憲法起草委員會在制憲模式、理論和方法上都作出過一系列不同尋常的政治選擇，應是重新觀察研究民國初年民主轉型過程的起點。

主導制憲工作。最典型的例子是麻薩諸塞州州議會在1777年任命一個憲法起草委員會制定憲法。不料第二年憲法草案剛一出台，就遭到大多數地方拒絕，在各地的強烈反對下，憲法草案也未能在州議會通過<sup>②</sup>。

1776年，有些美國人在討論制憲主體問題時，質疑國會作為制憲主體的正當性。麻薩諸塞州康科德鎮指出<sup>③</sup>：

制定憲法的權力與立法權力是不同的，必須把兩種權力分開。……最高立法機關，即使有合適的能力，或是以聯合會議的方式，也不適合作為制定憲法、建立政府的機構。理由如下：首先，我們認為一部正當的憲法，是一系列原則的體系，其目的就是為了保證人民的基本權利不受暴政的侵害；其次，立法機構可以制定憲法，同樣也有權力修改憲法；第三，因為最高立法機關制定的憲法具有可變性，這樣就無法保證人民的基本權利不受到暴政的侵害。

因此該鎮認為，正確的制憲模式應該首先由各鎮自由地派出一名代表，組成制憲會議，基本上代表全州人民的意願。其次是制憲會議在完成憲法草案後，暫時休會，將草案出版，然後讓全州人民審查與評論。最後是議會將草案交給人民選擇<sup>④</sup>。議會制憲模式在1778年失敗以後，麻州基本上改用了康科德鎮建議的模式。而且「麻薩諸塞州所創造的制憲會議受到其他美國人的廣泛稱讚，後來，美國的制憲工作都仿照麻薩諸塞州的辦法」<sup>⑤</sup>。

與制憲會議模式相反的是憲法草案單獨由國會起草，再經過國會批准

的國會制憲模式。這種模式由於排斥國會以外的政治利益集團參與制憲，令後者的利益訴求在制憲過程中獲得很小的表達機會，他們的利益要體現在憲法草案條文中的困難也就更大了。不難看出，國會制憲模式的特點是封閉性，缺陷是制憲結果容易流於形式與空談，無法被包括政府在內的各個利益集團接受，憲法實施的可能性與持久性不強。最典型的例子是法國，二百年內總計頒行十二部憲法，平均每十六年產生一部；換言之，平均每一代人一生要經歷三次以上的憲法危機。「這一歷史現象，與美國革命一錘定音，首創1787年憲法，二百年不變，一以貫之，形成強烈反差。」<sup>⑥</sup>其中原因之一就是大部分憲法都是由國會單方面制定，遵循議會至上的傳統，很少兼顧其他政治集團的利益。只有實行了65年之久的1875年憲法才是一個例外，當時的制憲會議議員包括共和、保皇黨各派政治集團人士，足以代表法國社會的政治力量，具有相當高的政治威望。即使這樣，這個意外的成功也付出了制憲過程歷時兩年的代價。而與法國以往國會制憲模式不同的是，1958年政府組織有關專家——一種非國會制憲模式——制定的第五共和國憲法卻是最為人們稱道的。法國被認為像1787年以來的美國那樣，終於找到一部與她的氣質、政治道德以及同現代世界發展相適應的憲法<sup>⑦</sup>。

1912年末，民國開始討論制憲模式，一開始就是美國式與法國式的爭論。章士釗提出仿效美國1787年費城制憲會議的先例，由各省都督派遣代表組織憲法起草委員會，以制定憲法。在章的策劃下，12月22日江蘇都督程德全通電各省都督，建議<sup>⑧</sup>：

國會制憲模式的特點是封閉性，排斥國會以外的政治利益集團參與；制憲結果容易流於形式與空談，憲法實施的持久性不強。最典型的例子是法國，二百年內總計頒行十二部憲法，平均每一代人一生要經歷三次以上的憲法危機。其中原因之一就是大部分憲法都是由國會單方面制定，很少兼顧其他政治集團的利益。

仿美國各州推舉代表之例，由各省都督各舉學高行修識宏才俊之士二人，一為本省者，一為非本省者，集為憲法起草委員會。草案既立，然後提交國會再行議決。

程的意見得到包括國民黨都督李烈鈞、胡漢民等十九省都督的支持<sup>⑧</sup>。

關於國會制憲模式的弊端，梁啟超的看法非常有預見性。他有五個理由反對國會制憲模式：一是「國會人數太多，言龐事雜，有陷於築屋道謀之弊」；二是「國會公開集議，不易保密」；三是「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」；四是「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」；五是「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」。梁還特別談到美國經驗，建議採用制憲會議模式，另設機關起草憲法，成員包括總統、國會、政黨、地方都督議會的代表<sup>⑨</sup>。

但是美國模式被國民黨、臨時參議院與國會堅決拒絕。國民黨議員、制憲委員張耀曾認為：「憲法制定全權，約法既付之國會，行政機關已無參事之餘地。」<sup>⑩</sup>宋教仁也強烈批評制憲會議模式，明確指出：「憲法問題，當然屬於國會自訂，毋庸紛擾。」<sup>⑪</sup>1913年3月，黃興在上海發表了反對都督干涉制憲的講話。國民黨刊物《國民報》、《國民》、《國民雜誌》等都聲稱擁護國會制憲，強調：「制定憲法為議院唯一之權，無論何人不得干預。」<sup>⑫</sup>一些激烈言論甚至稱：「敢強奪國會制憲權者，請齒吾刃。」<sup>⑬</sup>

1913年4月，美國式制憲會議模式正式被國會否決。由於國民黨籍議員在國會內佔有優勢，「憲法應由國會制定」的主張獲得勝利，政府打算由各省都督推舉的委員與政府所派的代表組織憲法起草委員會的議案被國會否決<sup>⑭</sup>。其實在民國初年，最重要的利益集團不僅是國民黨等各黨派，袁世凱北洋政府、各地方都督更是不容忽視的政治力量，而後者在關鍵時刻還是決定民初政局走向的實力集團。因此，當時唯一切實可行的制憲方式只能是由各方利益集團派代表參加的美國式制憲會議模式。

## 二 制憲理論：先驗性或經驗性的選擇

與1789年法國制憲議會不同的是，民國的制憲委員在制憲過程中極少沉溺於哲學思辯，一般也不直接引用當時知識精英比較熟悉的盧梭(Jean-Jacques Rousseau)、孟德斯鳩(Charles Montesquieu)的政治理論，更多的還是談論憲政制度的基本原理、概念與各國憲法條文。此外，《天壇憲法草案》也不是過去人們所說的主要是受到法國式內閣制度理論的影響。部分條文設計的確受到了法國制憲理論的影響，同時也借鑑了不少美國、日本、巴西等國的憲政制度規定。

在憲法起草會議上，雖然有一些制憲委員習慣引用法國式內閣政治的理論，但是在一些重要問題上卻違背內閣制度的原理，忽視國外的制憲經驗，臆想出一些新花樣，自以為是地設計制度(見表1)。最明顯的例子是關於總理同意權的討論。許多委員明明知道法國內閣制度中，總統任命包

梁啟超反對國會制憲模式，建議採用制憲會議模式，另設機關起草憲法，成員包括總統、國會、政黨、地方都督議會的代表。但是美國模式被國民黨、臨時參議院與國會堅決拒絕。國民黨報刊強調：「制定憲法為議院唯一之權，無論何人不得干預。」甚至宣稱：「敢強奪國會制憲權者，請齒吾刃。」

表1 外國憲法對《天壇憲法草案》重要條款的影響

條款	主要內容	外國憲法的影響	備註
第二條	民國領土規定	普魯士憲法第一章、荷蘭憲法第一、二條、土耳其憲法第一條、俄羅斯憲法第一條、葡萄牙憲法第二條	
第二十一條	兩院制度	美國憲法第一條第一款	
第四十三條	國會不信任投票權	英國憲政制度慣例、法蘭西第三共和國憲法(《關於政權組織的法律》)第六條	
第五十六條	內閣制度	法國憲政制度慣例	
第五十九條	總統選舉	法國憲法(《關於政權組織的法律》)第二條	
第六十條	總統任期		委員個人意見
第八十一條	國務總理同意權	美國憲法第二條第二款	
第七十六條	總統解散議會權	法國憲法(《關於政權組織的法律》)第五條	有關議會表決人數規定為委員個人意見
第六十七條	總統發布緊急命令權	普魯士憲法第六十三條、日本憲法第八條、英國、法國的憲政慣例	
第九十三條	總統複議權	美國憲法第一條第七款	
第七十、七十一條	總統外交權	巴西憲法第四十八條、法國憲法(《關於政權機關間關係的法律》)第八條、第九條	
第七十四條	總統赦宥權		委員個人意見
第七十七條	彈劾總統罪名	法國憲法(《關於政權機關間關係的法律》)第十二條	
第六十二條	副總統設置	美國憲法第二條第一款	
第三十條	副總統不兼任參議院議長		委員個人意見
第六十二條	總統繼承問題	折衷美國第二條第一款、法國憲法(《關於政權組織的法律》)第七條有關規定	
第四十二條	議會彈劾國務員權		委員個人意見
第一百一十三條	憲法解釋權		委員個人意見
第九十七至一百四條	議會財政權	日本憲法第六章、法國憲法(《關於參議院組織的法律》)之第八條	
第一百八、一百九條	審計院	荷蘭憲法第一百七十九條、比利時憲法第一百一十六條	
第一百、一百一十條	憲法修正問題		折衷《臨時約法》有關規定與委員個人意見
第五章	國會委員會		起草員個人意見

資料來源：

- 1、委員個人意見，參見憲法起草委員會：《憲法起草委員會會議錄》，第1冊(1913年11月)、第2冊(1913年12月)、第3冊(1913年12月)；
- 2、法蘭西第三共和國憲法中譯文，參見樓均信等選譯：《一八七一一一九一八年的法國》(北京：商務印書館，1989)，頁8-13；美國憲法中譯文，參見伯恩斯(James M. Burns)等著，譚君久等譯：《美國式民主》(北京：中國社會科學出版社，1993)之附錄；當時的巴西、日本、普魯士、荷蘭、比利時、俄羅斯等國家的憲法內容，參見商務印書館編譯所編：《世界現行憲法》(上海：商務印書館，1913)。

括國務總理在內的國務員，手續上不必經過議會同意。但是為了建立國會至上的權威，委員會卻以調和美國與法國制度為藉口，強行規定國會的同意權<sup>⑥</sup>。制憲委員會不僅這樣處理同意權的規定，其他重要的權力，如：議會彈劾國務員、總統解散議會、設置國會委員會、副總統是否可以兼任參議院議長、解釋憲法等一系列重要的制度設計，委員會最後的議決結果，都是根據制憲委員的個人意見，對法國內閣制度作了有利於國會權力獨大的制度修正，完整的責任內閣體制被修改得面目全非。

本來法國內閣制度的制憲理論就不同於美國，經驗性的內容較少，而先驗性的盧梭人民主權理論常常佔據核心位置，這便不利於憲政制衡功能的發揮<sup>⑦</sup>。即使憲法起草委員會沿用法國式內閣原理，也很難確保憲政制度運作順利，更何況還進一步發揮了制憲理論的先驗性，達到了登峰造極的地步。在討論總統權責時，這一理論缺陷表現得尤其明顯。大部分制憲委員只願意給予內閣制度中總統名義元首的虛權，但是在規定總統的義務與責任時，卻又要求「虛位元首」必須履行總統制下實權總統的實責<sup>⑧</sup>。總統的權力與責任明顯不對稱，不符合一般的憲政原則。這種錯誤的制度設計在現實中根本無法實行，不僅是袁世凱這樣的弄權人物，就連孫中山在南京臨時政府時期也不願意做有名無實的內閣制度中的大總統。

同樣，在設計總統權力結構時，美國的制憲代表更多的是借鑑過去的經驗教訓，而不是人為的不切實際地進行所謂的創造。當時的制憲代表莫里斯 (Gouverneur Morris) 就認為總統是可以被彈劾的，他的理由是：「他

(總統) 可能會被一個大勢力所賄賂，背叛人民對他的信任。」莫里斯並不是憑空捏造，他最有說服力的證據就是人們總以為英國國王不可能被賄賂，但事實上查理二世確曾接受過法國國王路易十四的賄賂<sup>⑨</sup>。這種考慮問題的思維方式，用麥迪遜 (James Madison) 的話說就是：「凡是能找到經驗時，總是應該遵循它的指導」<sup>⑩</sup>。

實際上，整部美國憲法的制定都是遵循理性與經驗的原則<sup>⑪</sup>。1787年制憲代表重視的是雅典、羅馬等古代共和國以及當時英國、獨立戰爭時期美國各州憲政的經驗教訓。雖然代表身處一個「人們沉醉於哲學推測和政治理論的時代」，但是農場主和商人是講求實際的，他們當中的一些人在制憲之前也閱讀了有關歷史和政府的書籍，「但如碰到具體問題之時，他們極少能夠超越出自身的經驗和觀察

大部分民國制憲委員只願意給予內閣制度中總統名義元首的虛權，但在規定義務與責任時，又要求「虛位元首」必須履行總統制下實權總統的實責。總統權力與責任明顯不對稱。這種制度設計根本無法實行，不僅袁世凱(圖)這樣的弄權人物，就連孫中山也不願意做有名無實的大總統。



範圍」<sup>20</sup>。有學者曾統計美國制憲會議中代表發言的理論部分，間接涉及到英國行政與立法部門的各有11處，涉及司法部門的沒有，涉及物件為綜合性的有13處；直接涉及到行政方面的有32處，立法方面的有47處，6處用於司法方面，26處是綜合性的。同時，制憲者也從州政體中獲取有益的經驗。一般涉及到州行政部門與司法部門的分別有4處，涉及到立法部門的有23處，另有23處是綜合性的，其中許多是關於各州之間以及州與中央權力之間的關係<sup>21</sup>。在著名的《聯邦黨人文集》(The Federalist Papers)中，麥迪遜、漢密爾頓(Alexander Hamilton)等人在討論聯邦制度、總統權力、國會體制時，一般不做抽象的論證，或直接引用哲學家的著作，而是經常旁徵博引古代共和國與當時歐洲各國、美國各州的政治歷史，通過剖析過去的實踐經驗，來闡述制定憲法的理論依據。他們對制度史的熟悉程度，達到令人吃驚的地步，這種思維方式、知識背景是民國的制憲委員望塵莫及的。

在制憲過程中，重視經驗知識，並不意味着拒絕理論創新。人們也意識到經驗的局限性。因此，必要的理論創新是非常重要的。但是這種創新必須建立在經驗的基礎之上。佛蘭克林(Benjamin Franklin)曾在美國制憲會議上感慨地說<sup>22</sup>：

由於人類知識經驗的有限，缺乏政治灼見，因此不得不四處尋找榜樣，我們追溯古代歷史，考察那些被播下了解體的種子，如今已不復存在的共和國的不同形式。雖然我們仔細考察了近代整個歐洲各國，但是我們發現它們的政體沒有一個適合我們的情況。

因此，他建議制憲者必須努力探索政治智慧。這種政治智慧實際上是一種建立在歷史與經驗基礎上的政治科學，而不是一種純粹的政治哲學。

平心而論，在當時的時空環境下，民國一些制憲委員的憲政理論水平還是不錯的，具備一定的憲政常識。在委員會有關憲政學理的辯論中，很少有委員犯常識性的錯誤。畢竟當時學界(包括歐美學者)對憲政制度的研究還沒有達到現在的水準。他們不僅重視美、法、英等歐美先進國家的憲政制度，而且也關注巴西、阿根廷等南美發展中國家的憲政發展。雖然多數委員並不重視國外憲政歷史的經驗教訓，但還是有少數委員對各種制度模式的利弊有所了解。會議中曾有委員指出法國的責任內閣制度造成內閣更替頻繁，政局動盪不安。更為難得的是，會中還有幾位委員在反思民國臨時政府一年半以來的經驗教訓。然而，像美國制憲代表般具備豐富的歷史知識和深刻的理論見解，顯然是多數民國制憲委員無法比擬的。

### 三 制憲方法：抗爭性或妥協性的選擇

政治妥協是制憲與民主轉型成功的關鍵，這已經成為不少學者的共識<sup>23</sup>。1787年美國制憲會議上，政治妥協貫穿了整個會議的始終，這是憲法最後制定成功的決定性因素。會議一開始，制憲代表在聯邦與州的權力劃分、總統選舉方式、議員代表比例、奴隸制等一系列重大問題上產生分歧，但是讓人欽佩的是，經過艱苦的談判，他們又在這些問題上達成了眾多歷史性妥協，包括為解決大小州在聯邦

平心而論，民國委員的憲政理論水平還是不錯的，很少犯常識性的錯誤。雖然多數委員並不重視國外憲政歷史的經驗教訓，但還是有少數委員對各種制度模式的利弊有所了解。然而，像美國制憲代表般具備豐富的歷史知識和深刻的理論見解，顯然是多數民國制憲委員無法比擬的。



1787年美國制憲會議上，政治妥協是憲法最後制定成功的決定性因素。制憲代表在聯邦與州的權力劃分、總統選舉方式等一系列重大問題上產生分歧，經過艱苦的談判，他們達成了眾多歷史性妥協，包括為解決大小州在聯邦國會中代表權問題爭議的「大妥協」。圖為制憲代表在華盛頓主持下簽署憲法。

國會中代表權問題爭議的康涅狄格妥協案（後來被稱為「大妥協」“The Great Compromise”），還有關於眾議院席位分配的妥協，即所謂「五分之三條款」，更是一項妥協的力作。它是南北雙方在奴隸制問題上的第一個重要妥協。如果沒有「五分之三條款」的妥協，後來的其他妥協是不可想像的<sup>②</sup>。

佛蘭克林在制憲會議上對妥協推崇備至。他在提出關於國會議員比例分配主張時，曾經精彩地闡述了他的妥協理論<sup>③</sup>：

分歧意見集中於兩點。如果採用比例代表制，小州就會提出自己的自由受到了威脅。如果採用平等投票制，大州會說它們的金錢處於危險之中。當要製作一個寬大桌子，木板的邊緣又不合適的時候，工藝家就會把桌子做得小一些，用的木板也會小一些，達到一個良

好的結合。在此，同樣理由，雙方都必須放棄他們的一些要求，以便他們能夠在相互協調的理想中攜起手來。

後來有學者在談論美國憲法的成功經驗時也中肯地指出<sup>④</sup>：

妥協而果的憲法本身也成為一種妥協的機制。利益的多元化迫使美國社會中的各利益集團之間、部分利益集團與公共利益之間、所有利益集團與公共利益之間始終就各自利益的定義和定位進行着一種多層次的、多方位的和連續不停的「談判」。

與妥協有關的正反兩面的例子在法國制憲史上都得到了充分體現。大革命時期制憲議會的失敗原因之一，就在於制憲議會在制憲問題上的不妥協立場。其中最重要的爭執是國王否

決權的存廢問題。建立權力有限的君主制度是制憲議會的目標，因此制憲議員認為國王不能擁有絕對否決權，只能享有暫時否決權。儘管這種規定違反了美國憲法中的否決權原則，也不是國王路易十六的目的。並且在王室看來，這是強加給他們的屈辱。這樣，君主與制憲會議勢不兩立，他們的殘酷鬥爭也就在所難免<sup>⑳</sup>。

正好與大革命時期激烈抗爭的制憲方式相反，1875年第三共和國憲法的制定成功正是保王派與共和派溫和妥協的結果。為與共和派達成妥協，保王派無可奈何地接受共和制度，把「共和國」一詞寫入憲法；為與保王派達成妥協，共和派不得不賦予總統一定的權力，參議院由間接選舉產生，並有75名終身議員。而七年的總統任期，正好是共和派要求的四年任期與保王派提議的十年任期之間的折衷辦法。如果各派不能以妥協的方法開展制憲工作，法國憲法的持久性效力只能是一個神話，難以擺脫過去多部憲法的厄運。因此，「這個七拼八湊的憲法不符合任何政黨的理想，但是它是唯一經久的憲法；法國有了一個穩定的政治制度，這還是第一次」<sup>㉑</sup>。

令人遺憾的是，民國國會制憲委員會繼承了法國人在大革命時期的錯誤，他們拒絕與國會以外的政治勢力妥協，更願意選擇抗爭的方式。從討論制憲模式開始，他們就不願與其他政治集團分享制憲權。在制憲過程中，他們更沒有興趣聽取袁世凱、地方軍紳勢力的制憲意見。袁提出增修臨時約法的咨文後，國會還以強硬答覆，認為憲法即將議定，約法沒有增修的必要。在袁重申總統法律公布權時，國會的立場依舊，以憲法草案尚未完成，沒有開議的機會為由，拒絕

答覆。即使在「二次革命」後政治形勢非常嚴峻時，國會與起草委員會也不願意冷靜地思考妥協的必要性，更遑論考慮暫時的策略性妥協<sup>㉒</sup>。

民國國會制憲委員會設計憲政制度時，多數委員最感興趣的，是如何盡可能地擴充國會的權力，建立「超議會制」<sup>㉓</sup>，而不是避免立法至上，兼顧行政權威，實現行政、立法、司法權力之間的平衡與制約關係。國民黨人徐鏡心是制憲委員中堅持抗爭立場的典型人物。制憲期間，徐強烈地反對袁世凱介入制憲活動，甚至對任何批評制憲活動的言論，反應都非常激烈。徐回應有賀長雄的〈駁有賀長雄共和憲法持久策〉一文強調<sup>㉔</sup>：

蔑視憲法起草委員會，即為蔑視國會。  
蔑視國民與國會，即為蔑視國家，即為共和之蠱賊，即為國民之罪人。

在當時的制憲環境中，並不是沒有政治妥協的可能性。正如一位法國學者在總結大革命失敗經驗教訓時，曾指出在大革命走向災難之前，和平改換制度仍然是可能的<sup>㉕</sup>。而在1922年也有學者認為1913年民國制憲運動，「其主要內容，本為議會政治與總統政治之爭論，在憲政原則上，亦甚重要，原有公平考究決定之可能性」<sup>㉖</sup>。事實上，袁世凱政府在國會制憲前夕與進行當中，曾多次表達了願意與國會協商制憲問題的意願，而且從袁當時的政治要求來看，雙方在權力分配上互相妥協的空間是相當大的。在討論制憲模式時，袁與地方都督提議的憲法起草委員會也包括國會代表，而且同意憲法最後還由國會批准。在政府體制設計方面，袁要求的是責任內閣制度中元首擁有的總理同意權與解

民國國會制憲委員會不願與其他政治集團分享制憲權。他們拒絕與國會以外的政治勢力妥協，沒有興趣聽取袁世凱、地方軍紳勢力的制憲意見。多數委員最感興趣的，是如何盡量擴充國會權力，建立「超議會制」，而不是避免立法至上，兼顧行政權威，實現行政、立法、司法權力之間的平衡與制約關係。

散議會權，反對的是完全剝奪總統權力的「超議會制」。袁曾對楊度說：「假如他們不堅持責任內閣制，我也可以做革命黨，你也可以做革命黨」<sup>⑥</sup>。在此前提下，袁甚至對內閣制度讓步。只要能夠保證總統的實權，袁也表示不反對內閣制。其實身為實用主義者和政治家的袁世凱，習慣於根據形勢的變化，採取包括妥協等一切政治手段，靈活地追求自己的政治目標。辛亥革命爆發後，「當革命勢力表明它們掌握了國家的時候，他（袁）承認了民國的必然性。在共和制的最初幾年，他為避免同革命領導人完全決裂而討好他們，面臨對抗就作策略上的退卻」<sup>⑦</sup>。

## 四 結 論

過去有關1913年民國國會制憲活動的評論，還是主要集中在道德層面之上。評論者認為當時的制憲委員都是為了民主政治的理想而投身於制憲活動，他們的制憲工作也被描述為一次民主與獨裁的鬥爭<sup>⑧</sup>。很少人注意到國會與制憲委員的自身利益。即使有人考慮到利益因素，也只是注意到委員各自的政黨利益。與傳統看法不同的是，我認為，真正主導制憲會議進程的恰好是國會利益至上原則。一切議題的表決結果其實都是確保憲政制度設計有利於實現國會與國會議員利益的最大化，而不僅是所謂的「民主政治理想的追求」<sup>⑨</sup>。國會當然明白，多方政治勢力參與的制憲會議模式，最後必然平衡各方的政治利益。因此，憲法條文只能體現多元化的政治利益，而不僅是國會的單一利益。這種制憲模式並不符合國會的政治目標，它當然要堅決反對。

其實不僅是制憲模式，包括制憲工作在內的整個民初憲政建設程式都體現出這一特點。當時的憲政建設程式是從制定《臨時約法》、組建臨時參議院開始，再制定《國會組織法》，選舉國會，最後制定憲法，選舉總統，施行憲政。這是法國式的做法，而不是美國式的憲政建設程式。美國的做法是先制定憲法，然後再同時選舉總統與國會。當代法國後來也是在戴高樂 (Charles de Gaulle) 的強烈堅持下，採用了美國模式，先制定憲法，再選舉產生國會與總統。這樣至少在形式上保證了行政與立法部門的平等地位，而不是先有國會，再有憲法與總統，讓國會的地位在一開始就凌駕於行政部門之上，破壞權力之間的制衡關係。

此外，制憲委員會對先驗性制憲理論的選擇，顯然也是受到利益原則的強烈影響。制度設計上的缺失，部分原因是一些委員欠缺理論素養，不重視國外憲政的經驗教訓，沒有足夠地從經驗的角度去選擇正確的制憲理論。但是更重要的原因還是委員受到自身利益與權力慾望的驅使。在一種不受拘束的制憲環境中，任何理論上的優勢，都抵擋不住利益的誘惑。為了實現自身利益最大化的目標，所有理論爭辯的作用最後都是有限和微不足道的。正如麥迪遜曾經精彩地論述對付政府野心的唯一辦法就是「以野心對抗野心」；而遏制利益最大化的唯一辦法也是「以利益對抗利益」。只有讓各種政治利益集團參與制憲，才能有效遏制任何單一性的利益訴求。事實上，委員作出先驗性的憲政制度規劃，正是在缺乏其他利益集團的制約與平衡的環境中，任意進行有利於國會利益最大化的制度選擇的結果。

過去有關1913年民國國會制憲的評論認為，制憲委員是出於民主政治理想而投身制憲活動。但我認為，主導制憲會議進程的恰好是國會利益至上原則，而不僅是所謂的「民主政治理想的追求」。國會當然明白，多方政治勢力參與的制憲會議模式，最後必然平衡各方的政治利益。這種制憲模式並不符合國會的政治目標，它當然要堅決反對。

利益原則主導制憲工作本來非常合理，但這種利益必須是相容的，各種利益集團都可以廣泛介入制憲過程，「由此產生的憲法也必然是一個多元利益相互妥協的產物」。最後制定出的憲法基本上能夠體現各主要政治勢力的利益要求。只有這樣的憲法才有可能被多數政治精英接受、執行，並存在下去。

利益原則主導制憲工作本來是非常合理與正常的。它可以避免類似1789年法國制憲會議的那種非理性行為，也不會發生「道德理想國」的悲劇。但這種利益必須是相容的，決不能是單一與排斥的。在相容與多元化的利益原則主導下的制憲過程必然是開放的，各種利益集團都可以廣泛介入。「參與立憲的利益(或利益集團)是多元的，立憲的過程必然是一個協商和妥協的過程，由此產生的憲法也必然是一個多元利益相互妥協的產物」<sup>⑩</sup>。最後制定出的憲法可能在理論上並不完美，但是基本上卻能夠體現各主要政治勢力的利益要求。只有這樣的憲法才有可能被多數政治精英接受、執行，並存在下去。困擾中國近百年的那種有憲法無憲政的難題，才有望最終獲得解決。

### 註釋

① 美國學者比爾德(Charles A. Beard)認為美國制憲會議代表主要是當時美國動產與不動產兩大利益集團的代表。參見比爾德(Charles A. Beard)著，何希齊譯：《美國憲法的經濟觀》(北京：商務印書館，1984)，頁104-106。

②③④ Robert J. Taylor, ed., *Massachusetts, Colony to Commonwealth: Documents on the Formation of Its Constitution, 1775-1780* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1972), 48-49; 37; 45-46.

⑤ 布盧姆(John M. Blum)等著，楊國標、張儒林譯：《美國的歷程》，上冊(北京：商務印書館，1995)，頁191。

⑥ 朱學勤：《道德理想國的覆滅：從盧梭到羅伯斯庇爾》(上海：上海三聯書店，1996)，頁183。

⑦ 戈德肖(Jacques Leon Godechot)：《1789年以來的法國憲法》(*Les Constitutions de la France depuis 1789*)，頁422，轉引自洪

波：《法國政治制度變遷：從大革命到第五共和國》(北京：中國社會科學出版社，1993)，頁104。

⑧ 〈程都督商權憲法草案之通電〉，《申報》，1912年12月27日。

⑨ 李烈鈞也稱：「就法理言，憲法之不應僅由國會制定者。……就政治言，憲法之不應僅由國會制定者。」(〈李都督討論憲法編纂機關電〉，《申報》，1913年1月14日)。

⑩ 梁啟超：〈專設憲法案起草機關議〉，《庸言》，第1卷第3號(1912年1月)。

⑪ 〈京城飛絮錄〉，《民立報》，1913年3月1日。

⑫ 陳旭麓主編：《宋教仁集》，下冊(北京：中華書局，1981)，頁467。

⑬ 壽朋：〈咄！咄！！咄!!! 民國之欽定憲法〉，《國民雜誌》，第1號。

⑭ 〈誓死擁護制憲權〉，《中華民報》，1913年4月23日。

⑮ 張玉法：〈民初對制憲問題的爭論〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第12期(1983年6月)。

⑯ 〈憲法起草委員會第九次會議錄〉(上海圖書館館藏)。

⑰ 英國學者維爾(M. J. C. Vile)認為盧梭的政治理論是對混合和均衡政制思想的一種直接抨擊，是一種最純粹和最無法運行的權力分立學說。參見維爾著，蘇力譯：《憲政與分權》(北京：三聯書店，1997)，頁170、169。

⑱ 有關討論參見〈憲法起草委員會第十二、十三次會議錄〉(上海圖書館館藏)。

⑲ 包恩(Catherine D. Bowen)著，孫北堂譯：《制憲風雲》(台北：聯經出版事業公司，1994)，頁235。

⑳ 漢密爾頓(Alexander Hamilton)、傑伊(John Jay)、麥迪遜(James Madison)著，程逢如等譯：《聯邦黨人文集》(北京：商務印書館，1995)，頁269。1922年，國會復會重新開始制憲工作時，美國駐華公使芮恩施(Paul Samuel Reinsch)也強調經驗的重要性。他曾刊文指出：「制憲時之最要條件，在認明國民之根本需要與可能性，在對於本國之現行政制與慣例有完全之智識。」(芮恩施[Paul Samuel Reinsch]著，

錢智修譯：〈中國憲法問題——由美國人見地觀察〉，《東方雜誌》，第十九卷第二十一號（1922年11月）

⑳ 有學者也認為法國成功制定1875年的憲法，是因為制憲理論與過去憲法不同，它避開了抽象的理論，而着重根據經驗和實際需要創立適當的權力機構。參見註㉑洪波，頁97。

㉑ 法侖德(Max Farrand)著，董成美譯：《美國憲法的制訂》（北京：中國人民大學出版社，1987），頁34-35。

㉒㉓ 湯普森(Kenneth W. Thompson)編，張志銘譯：《憲法的政治理論》（北京：三聯書店，1998），頁32；31-32。

㉔ 亨廷頓(Samuel P. Huntington)著，劉軍寧譯：《第三波——二十世紀後期的民主化浪潮》（上海：上海三聯書店，1998），頁203。

㉕㉖㉗ 王希：《原則與妥協：美國憲法的精神與實踐》（北京：北京大學出版社，2000），頁102；前言，頁7；前言，頁7。

㉘ 羅森鮑姆(Alan S. Rosenbaum)編，鄭戈、劉茂林譯：《憲政的哲學之維》（北京：三聯書店，2001），頁167。

㉙㉚ 維諾克(Michel Winock)著，侯貴信、孫昆山等譯：《法國資產階級大革命——1789年風雲錄》（北京：世界知識出版社，1989），頁290；289。

㉛ 瑟諾博司(Charles Seignobos)著，沈煉之譯：《法國史》，下冊（北京：商務印書館，1972），頁492。

㉜ 制憲期間，國會同意先選舉總統、後定憲法的做法，往往被後來的研究者視為一種妥協。其實這種做法是正常的，法蘭西第三共和國成立之初，也是先選舉總統，後制定憲法。

㉝ 「超議會制」是相對於完整意義上的議會內閣制度（責任內閣制度）。它的權力分立關係，不同於責任內閣制度的三權分立；它的權力制衡關係，也不同於責任內閣制度中的權力平衡、互相制約。實際上，它是一種畸形的、存在嚴重結構性缺陷的政治制度，並不符合憲政制度原理。作者是受到阿根廷政治學者尼諾(Carlos Santiago Nino)的啟發而

創造「超議會制」這一名詞。尼諾把阿根廷1853年憲法設計的憲政制度稱為「超總統制」，即與總統制中總統權力比較，超總統制度中的總統是一個「民選皇帝」，擁有巨大的權力。參見李帕特(Arend Lijphart)、魏斯曼(Carlos H. Waisman)編，蔡熊山等譯：《新興民主國家的憲政選擇》（台北：韋伯文化事業出版社，1999），頁200-203。

㉞ 徐鏡心：〈駁有賀長雄共和憲法持久策〉，收入中國史學會濟南分會編：《山東近代史資料》，第二分冊（濟南：山東人民出版社，1957），頁329，轉見中國社會科學院近代史研究所中華民國史研究室編：《中華民國史資料叢稿·人物傳記》，第二十輯（北京：中華書局，1984）。袁世凱曾經抱怨說：「政府與政黨永遠無協商的機關，恐怕不是好事。」參見黃遠庸：〈彈劾案與新內閣〉，《遠生遺著》，卷二（上海：上海書店，1990），頁144。

㉟ 陳啟修：〈我理想中之中國國憲及省憲〉，《東方雜誌》，第十九卷第二十一號（1922年11月）。

㊱ 邱錢牧主編：《中國政黨史》（太原：山西人民出版社，1991），頁275，轉引自陳希賢：〈軍權政治的興起及中國憲政化的衰敗〉，《戰略與管理》，2000年第6期。

㊲ 費正清主編，楊品泉等譯：《劍橋中華民國史，1912-1949年》（上）（北京：中國社會科學出版社，1994），頁251。

㊳ 類似的觀點參見李學智：〈關於《天壇憲草》制定中的幾個問題〉，《歷史教學》，2001年第6期；張學繼：〈民國初年的制憲之爭〉，《近代史研究》，1994年第2期。

㊴ 這與法國大革命時期許多制憲代表的想法相似，法國制憲會議的許多代表之所以不願意給予國王否決權，主要原因也是利益考慮，他們太害怕失去立法權，所以不願意與國王分享立法權。參見註㉞維爾，頁173。

嚴 泉 上海大學文學院助教、博士  
研究生。