第二章　憲法層次上的總統權力

在進行北洋政府時期總統權力的討論之前，首先必須先釐清的是，在憲法層次上，整個中央政府的政治體制爲何。現代立憲國家的政治制度，大致上可以分爲總統制與內閣制兩大類，而在這兩種典型的體制之外，又有如雙首長制這種介於兩者之類的類型。總括來說，現代國家的憲法，在制度上規範了國家元首(國王或總統等等)與政府首長(總統或總理等等)之間的權力關係，在最高層次的權力分配上形成一個具有約束力的框架。

也因此，即使在北洋政府時期，法治觀念尚未形成，許多制度形式意義可能大於實質意義，但具有憲法層次效力的臨時約法，以及新約法、曹錕憲法，無論如何在政治上都有一定程度的地位，當然也對總統的權力具有最根本的規範。

第一節 民初制憲的背景與發展

民初的立憲發展，最早可以追溯到十九世紀末的立憲運動。自 1860 年英法聯軍之役中國戰敗以後，自強運動興起，有識之士企圖引進西方科學技術以挽救中國。[1]而 1895 年(光緒二十一年)中日甲午戰爭之後，康有爲、梁啓超等維新派人士認爲光從技術層面上學習西方科技，還不足以圖強，必須徹底變法實行新政，才能有所作爲，也因此有了戊戌變法的產生。戊戌百日維新雖然並未真正成功，但這也證明了，唯有變法才足以救中國，也才有可能讓清廷繼續保有政權。在日俄戰爭以後，立憲的聲音日漸壯大，於是有了 1906 年(光緒三十二年)的清廷宣布仿行憲政預備立憲。[2]

1908 年(光緒三十四年)，清廷宣布預備立憲的兩年之後，第一次發布憲法大綱及預備清單。此大綱包含關於君上大權者十四條，關於臣民權利義務者九條，一共二十三條，而這份大綱的重點很明顯的完全放在君上大權的部分。無論是召

[1] 荆知仁，**中國立憲史**，台北：聯經出版社，1984 年，頁 37-48。
[2] 荆知仁，**中國立憲史**，台北：聯經出版社，1984 年，頁 49-67。

集解散國會之權，或是任免官員之權，甚至皇室經費、皇室大典等，皆由皇帝所獨有，議院不得干預，而在臣民權利義務中，則僅有極爲簡單原則性的規定，且在在加上“經法律規定”的限制。這與立憲主義的本質上，最重要的一點，“限制君權”的原則是完全相違背的。而預備立憲的時程長達九年，也受到各方立憲黨人的批評，所以國會請願運動，在憲法大綱及預備清單公布之後，並未因此而停止，仍然繼續的在各地發起。[3]

是年十月，光緒帝駕崩，宣統帝即位，醇親王載灃攝政監國，而預備立憲的進展也加速的進行。首先依照預備立憲的清單，先是開辦各省的諮議局，隔年設立中央的資政院。而原先公布的九年預備立憲期限，也在立憲派人士的多次上書請願以及各省督撫的要求之下，宣布提早召開國會，設立內閣。1911 年(宣統三年)四月，清廷首先公布責任內閣，在這份名單之中的十三位內閣大臣，滿八漢四蒙一，而滿族的八人之中皇族又佔了五位，這與立憲要限制君權的本意是完全相違背的，也因此這個內閣被稱爲“皇族內閣”。而這份名單的公布，也讓許多立憲派人士失去對清廷的期待，間接地導致十月武昌起義發生時，各界人士紛紛響應，即使清廷隨即重新起用袁世凱，並接受立憲人士的要求，公布了新的“十九信條”爲制定憲法的原則，然而時機已晚，最後仍不免走向下台的命運。[4]

武昌起義之後，清廷以袁世凱爲全權大臣，與南方談判，英國駐華公使朱爾典亦出面斡旋，最後雙方確定了推翻滿清政府，建立共和政體的共識。同時各省都督府代表在上海集會，議定〈中華民國臨時政府組織大綱〉，並同時議決“如袁世凱反正，當公舉爲臨時大總統”，也就是意圖以臨時大總統之位，來換取袁世凱對革命黨的支持。[5]而此番作爲的確也奏效，袁世凱先是要求清廷，要舉行國民會議來議決國體，最後更與清室達成優待遜位的協議，在和平的情況下結束了清廷二百六十八年的統治。而由南京的臨時政府選出來的臨時大總統孫中山，也

[3] 荆知仁，**中國立憲史**，台北：聯經出版社，1984 年，頁 131-135。
[4] 荆知仁，**中國立憲史**，台北：聯經出版社，1984 年，頁 135-152。
[5] 荆知仁，**中國立憲史**，台北：聯經出版社，1984 年，頁 160-161

依照雙方之前的協議，向參議院辭職，並推舉袁世凱繼任。[6]

臨時政府組織大綱的訂定，只是建國初期，一個過渡的制度而已，大綱中第二十條明訂，“臨時政府成立後，六個月以內，由臨時大總統召集國民議會。其召集方法，由參議院議決之。”其目的即希望能在半年後便制定永久的憲法。也因此在臨時政府組織大綱之中，並未如一般的憲法般，列舉許多關於人民權利義務、中央地方關係等等的條文，而僅就中央臨時政府的制度做一規範。[7]而臨時政府組織大綱的有效，也僅存在了三個月，之後便由臨時約法取代其地位。

臨時政府組織大綱的精神，基本上是參考美國的聯邦制及總統制。沒有總理的設計，而是由總統制定官制官規、任免國務員及外交專使、締結國際條約等，都顯示了臨時政府組織大綱的總統制精神。[8]

事實上，根據孫中山的軍政府宣言所設計的建國方略，在建國之後，應該先進入軍法之治，三年後再進入約法之治，六年後再進入憲法之治，[9]不應該在這時就討論到制憲問題。由此點看來，臨時政府組織大綱與孫中山所設計的方略差距頗大， 會有如此結果，一方面是因爲非同盟會員的各省代表，根本不知道有此一方略的設計，另一方面則是同盟會員即便知道此構想，但此刻望治心切，對於九年才施行憲政的期限也認爲太久。

然而最終在與袁世凱達成和議之後，孫中山讓位，但原欲制定的憲法仍然沒有實現，而是制定了臨時約法。之所以未能立即制定憲法，主要有兩個原因：一是臨時政府組織大綱內規定的六個月的期限太短，實在無法如此倉促制定出憲法；再則臨時政府組織大綱內，並沒有人權方面的條款，而人權條款又不便納入政府組織的範圍，因此原本參議院提議要增補組織大綱，並更名爲臨時約法。[10]

而除了以上原因之外，還有一個更重要的政治性因素，則是爲了箝制袁世凱。當時候的革命黨人，除了熱情之外無兵無錢，爲了能早日達成推翻滿清的目

---

[6] 荆知仁，**中國立憲史**，台北：聯經出版社，1984 年，頁 164-167。
[7] 李劍農，**中國近百年政治史**，上海：復旦大學出版社，2002 年，頁 287。
[8] 楊幼炯，**近代中國立法史**，台北：台灣商務印書館，1966 年，頁 80-81。
[9] **中國同盟會軍政府宣言**，**總理全書**之六，宣言。
[10] 吳宗慈，**中華民國憲法史**，台北：台聯國風社，1973 年，頁 9。

標，不惜以臨時大總統之位利誘袁世凱，希望能儘速達成和議。但袁世凱的人品又不被革命黨人信任，因此在臨時政府組織大綱的修補之際，將中央政府體制也修改成內閣制。雖然這與孫中山原先的理念並不符合，但基於現實需要，孫中山也不得不接受這樣的結果。[11]

第二節 中華民國臨時約法的制定

在袁世凱就任臨時大總統之後，中華民國臨時政府組織大綱停止適用，取而代之的是〈中華民國臨時約法〉。和臨時政府組織大綱相比，臨時約法和它有幾個相似之處：

1. 國家元首皆爲大總統。
2. 皆設有一院制國會，即參議院。(正式國會成立後改採兩院制)。

但臨時約法從臨時政府組織大綱繼承而來的也僅止於此。1912 年 2 月 14 日，袁世凱被選舉爲第二任臨時大總統，但直到 3 月 11 日，臨時約法才頒布。所以在臨時約法訂立之時，議員們皆已知道，此後要當正式大總統的人是袁世凱。也因此，臨時約法的訂定，被認爲頗有因人設事之考量。其中最大的改變，便是從傾向總統制的體制，轉爲傾向內閣制。

在臨時政府組織大綱中，臨時大總統享有極大的權力。臨時大總統的權力有：

1. 統治全國之權。(第二條)
2. 統率海陸軍之權。(第三條)
3. 任免文武官員之權。(第五條)

而需經參議院同意的權力有：

1. 宣戰、媾和、締結條約之權。(第四條)
2. 制定官制官規、任命國務員及外交專使之權。(第五條)
3. 設立臨時中央審判所之權。(第六條)

[11] 荊知仁，**中國立憲史**，台北：聯經出版社，1984 年，頁 225-226。

而在中華民國臨時約法實施之後，臨時大總統的權力，可以大致歸納爲六類：[12]

1. 關於法律和命令：

(1) 公布法律。(第三十條)

(2) 提出法律案於參議院。(第三十八條)

(3) 對參議院議決事件，如否認時，得於咨達後十日內，聲明理由，咨院覆議；但參議院對於覆議事件，如有到會參議員三分之二以上仍執前議時，仍需公布實施。(第二十三條)

(4) 制定官制、官規，但須提交參議院議決。(第三十三條)

2. 關於任免：

(1) 任免文武職員，但任命國務員及外交大使公使，須得參議院之同意。(第三十四條)

(2) 國務員受參議院彈劾後，臨時大總統應免其職，但得交參議院覆議一次。(第四十七條)

3. 關於軍事：

(1) 統帥全國海陸軍隊。(第三十二條)

(2) 依法律宣告戒嚴。(第三十六條)

4. 關於外交：

(1) 任命外交大使、公使，但須得參議院之同意。(第三十四條)

(2) 經參議院之同意，得宣戰媾和及締結條約。(第三十五條)

(3) 代表全國接受外國大使公使。(第三十七條)

5. 關於赦賞：

(1) 領給勳章並其他榮典。(第三十九條)

(2) 宣告大赦、特赦、減刑、復權，但大赦須經參議院之同意。(第四十條)

[12] 錢實甫，**北洋政府時期的政治制度**，北京：中華書局，1984 年，頁 64。

在臨時政府組織大綱與臨時約法中，關於總統權力的最大差別之處，即是“國務總理”的設置。也就是說，大總統不再是唯一的政府首長，原本屬於大總統的權力，現在必須分給國務總理。再者就是國務總理的副署制度，所有臨時大總統所提出法律、命令，皆需要有國務員的副署才能生效，也因此，總統在憲法上的權力就大大的縮減，國務院(或說是國務總理)的權力相對上大為提升(參見表二)。

表二　臨時政府組織大綱與臨時約法主要相異之處

	臨時政府組織大綱	臨時約法
參議員名額	每省三人	每省、內外蒙古、西藏各五人，青海一人
參議院職權	(1) 議決臨時大總統交議事件	(1) 承認臨時大總統大赦事件 (2) 可對國務員提出質問書 (3) 可彈劾臨時大總統、國務員
總統公布法律命令	不需副署	需要國務員副署
國務總理	僅有國務員，不設國務總理	設有國務總理

在現代立憲國家中，內閣制與總統制政府相比，內閣制最主要的特色，在於虛位的國家元首，與具有政治實權的政府首長兩者是分開的。總統(或是國王)僅只是國家統一的象徵，行使一些儀式上的權力，而正式的政治權力都在內閣之中，首相(或是內閣總理)則是政府的首長，是國家政治上的實際領導人。內閣制政府的權力正當性基礎來自於國會，有國會的信任，內閣才得以運作，而總統制的國家元首其權力來源則是直接來自人民。[13]

臨時約法相較於臨時政府組織大綱，被認為具有內閣制的特色，乃在於他的國務總理、副署制度、質問及彈劾權等條文，這些制度的設計對於臨時大總統的權力有相當大的制衡。然而，臨時約法事實上還欠缺許多內閣制政府應有的制度，像是總理與國會的關係，國會能否對總理提出不信任案，而總理又能否解散

[13] Andrew Heywood 著，楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯，**政治學新論(Politics)**，台北：韋伯文化出版社，1999 年，頁 491、528。

國會，在約法中完全沒有提到。僅管如此，臨時約法中的臨時大總統還是有一些權力，如可提出法律案於參議院，依法律宣布戒嚴等，尚不能說是完全無權的虛位元首，只是在整個權力的結構上是偏向內閣制的。

就整個臨時約法而言，雖然制定之初其立意也僅是作爲一臨時性的法典，但相較於臨時政府組織大綱，臨時約法大致已具有了近代立憲國家憲法的規模。從結構上來看，補足了臨時政府組織大綱中所欠缺的總綱、人權條款、法院等章節，在行政、立法、司法上都有所規範。

第三節 新約法、洪憲帝制與曹錕憲法

袁世凱在當上臨時大總統後，隔年國會選舉結束，國會正式產生，並由參眾兩院議員共同組成憲法起草委員會(以下簡稱“憲草會”)，預備訂定憲法。而此時有著先訂憲法後舉總統，還是先舉總統再訂憲法的爭議，照理說憲法爲根本大法，理應先訂憲法再來選舉總統，但袁世凱急於想當上正式總統。而後二次革命發生，此爭議暫被擱置，直到軍事活動結束後，國民黨失敗，袁世凱控制了大部分的省區，便又重新積極的策動進行總統選舉。袁世凱在國會上揚言，如果沒有先產生總統，不易得到外國的承認，如此一來中華民國就不易在國際上立足。同時袁世凱還限制國會議員出京，以免選舉總統時不足法定人數。[14]1913 年 10 月，袁世凱動員軍警及公民團數千人包圍議場，非得要國會選舉出正式總統爲止，而國會最後也只能在歷經三次的投票之後，讓袁世凱坐上大總統的寶座。[15]

袁世凱當上了大總統後，制憲的工作還是在進行，憲草會持續修訂憲法草案，而袁世凱則開始想盡辦法要修掉臨時約法之中，許多限制他大總統權力的條文。首先是提出了增修約法案，其內容總共有五條，修正者三條，增加者兩條：

[14] 張樸民，**北洋政府國務總理列傳**，台北：台灣商務印書館，1984 年，頁 236。
[15] 李劍農，**中國近百年政治史**，上海：復旦大學出版社，2002 年，頁 357-359。

甲、修正案三條：

一、原文第三十三條　臨時大總統得制定官制官規，但須提交參議院議決。

擬修正爲：大總統制定官制官規。

理由：查官制官規，各國中雖間有許議員參與者，然以專屬於元首職權者居大多數，蓋官制官規有隨時改良之性質，交院議決，反有妨行政之敏活，況吾國版圖較廣，政務復繁，交通尤極不便，必一一提交院議，頗屬窒礙難行，且亦曠廢時日。況革命而後，各省自爲風氣，易轍改弦，動須考求實際，方可見諸施行，而因革損益，要非多方試驗，不能衡量財力，因地因時，故制定之權宜在總統，若虞政府設官之濫，國會尚可於預算中裁節之，不患無防弊之道也。

二、原文第三十四條　臨時大總統得任免文武職員，但任命國務員及外交大使，須得參議院同意。

擬修正爲：大總統任免文武職員。

理由：查國務員同意權，不容於內閣制之國。惟大總統制之美國，始有此規定，然美國元老院本含有二種性質，其一爲國會性質，其一爲參事院性質，元老院乃以參事院之資格同意之，非以國會之資格同意之也。此在稍研究美國憲法者，類能言之，況美國歷史上，絕無不同意之事實，既成一種習慣，是已名存實亡。故中美、南美後起各國不能如美國之善於運用，必明認國務員之任命，屬於總統特權，而法、葡諸國，無論矣。蓋採此制之弊有二：一、國會既有彈劾權於後，自可不必有同意權於先，苟一一與以同意，反輕國務總理之責任。二、國中上流人物，爲保持名譽，多不願投身政界，蓋一經國會不同意，於其個人之身分不無稍損。然此猶其小者，去歲以來，內閣更迭，俱緣黨見，一切庶政，不能進行，幾使國家常陷於無政府之地位，而閣員進退，爲一黨勢力所把持，未始非同意權階之厲也。若夫外交大使之須得議院同意，其弊亦與國務員同，況外交使節，時有須商諸駐劄國者，若經議院同意，則束縛馳驟，未易得人，因而國交之間，

難期圓滿。況乎事實上不可能之窒礙，尤莫如國會閉會以後之缺員，召集臨時議會，動需數月，豈能使政府及使節無人，懸缺以待同意。要之此二者不亟廢除，則賢智者裹足，躁妄者競進，非國家前途之福也。

三、原文第三十五條　臨時大總統經參議院之同意，得宣戰媾和及締結條約。

擬修正爲：大總統宣戰媾和及締結條約。

理由：查外交貴祕密，貴神速；苟結約經院議，則祕密固無可守，神速尤不可能。事機一失，悔不可追，甚或因甲乙兩院意思不合，至使外交愈形棘手。徵諸俄約之已事至爲可危，自當依照葡國辦法，專屬總統職權，至宣戰媾和，事同一例，決策之期，間不容髮，亦以歸於總統，庶於發展國力，折衝國際，有莫大之利益也。

乙、增加案二條列於第四十條之後

一、大總統爲保持公安，防禦災患，於國會閉會時，得制定與法律同效力之教令。

二、大總統爲保持公安，防禦災患，有緊急之需用，而不及召集國會時，得令爲臨時財產處分。

前項處分，至次期國會開會十日內，須提出眾議院求其承諾。[16]

從這五條來看，很明顯的袁世凱不希望大總統在人事的規定及任命、以及外交的權力上受到參議院的限制，在其提出三條修正案的理由之中，只見袁世凱以自己的行事方便做爲考量，“況吾國版圖較廣，政務復繁，交通尤極不便，必一一提交院議，頗屬窒礙難行，且亦曠廢時日”、“尤莫如國會閉會以後之缺員，召集臨時議會，動需數月”，然而他卻不能了解，國會對總統的提案同意權，是一種權力平衡的制度安排，如此才能避免總統專權的出現。

但此增修案並未受到國會的採納，因爲多數議員認爲憲法的起草已在進行中，故主張儘速訂定憲法，而不要再修改臨時約法。增修約法案被拒之後，袁世

[16] 楊幼炯，**近代中國立法史**，台北：台灣商務印書館，1966 年，頁 157-159。

凱再行文國會中的憲法會議，要求憲草會或憲法審議會開會之時，能通知國務院讓大總統派人參加，但亦被憲法會議依照該規則予以拒絕。[17]

袁世凱惟恐憲草會所定的草案對他不利，於是先意圖透過憲草會中擁袁的進步黨、共和黨等黨派，影響其草案的制定，但反袁的國民黨、政友會等黨派在委員會中佔了多數，[18]袁世凱即使向憲草會提出了草案大綱二十四條，做爲暗示，但憲草會並不爲所動。[19]在以上的行爲都被拒絕之後，袁世凱公開通電全國各地，表示反對憲法草案，並指責是因爲國民黨人破壞的關係。而當時各省的文武長官，多數是袁世凱的黨羽，對於袁世凱的說詞當然是紛紛呼應，溫和一點的要求國會對憲草會的草案要詳加討論，重行釐定；強硬一點的直接要求驅逐國民黨議員，甚至解散國會。[20]然而憲草會對此番作爲不僅沒有任何屈服，甚至更加積極的擬定草案。袁世凱索性採取更激烈的行動，取消國民黨議員資格，最後甚至解散國民黨、解散國會，而憲草會則在被解散之前，匆匆通過了憲法草案(即天壇憲草)。從袁世凱被選出成爲正式大總統，到國會被迫解散，僅經過了短短一個多月的時間(參見圖三)，國民黨意圖限制袁世凱的權力，使得袁世凱也因此急於擴權，採用了較爲激進的手段。

[17] 荆知仁，**中國立憲史**，台北：聯經出版社，1984 年，頁 277-278。
[18] 荆知仁，**中國立憲史**，台北：聯經出版社，1984 年，頁 248-254。
[19] 楊幼炯，**近代中國立法史**，台北：台灣商務印書館，1966 年，頁 122-123。
[20] 關於各省軍政長官的通電，見**民國經世文編**，台北：文海出版社，1970 年，法律一，卷十二，頁 38-50。

提案增修臨時約法(1913.10.16)

↓

咨文憲法會議爭取憲法公布權(1913.10.18)

↓

要求派員參加憲法起草會(1913.10.22)

↓

通電各省都督公開反對憲法草案(1913.10.25)

↓

取消國民黨籍議員資格(1913.11.4)

↓

停止剩餘議員職務，國會被迫解散(1913.11.14)

圖三　袁世凱要求增修約法最終解散國會的流程[21]

國會被解散之後，袁世凱重新組織了“政治會議”，做爲大總統的諮詢機構。政治會織的組織並不是民選的，而是由各省選派，依其通過的“政治會議規則”所規定，政治會議所有議決的事件都要呈候大總統核奪施行，因此政治會議可以說完全是袁世凱的工具，沒有自主決定的權力。[22]而袁世凱的目的還是在增修約法，既然國會不准，那直接關掉國會，重新組織一個政治會議，再經由此會議來制定“約法會議組織條例”，產生一個新的“約法會議”，來議決袁世凱的增修約法案。1914 年 2 月 18 日，約法會議開幕，3 月 20 日增修約法大綱送交約法會議，4 月 29 即議決通過，5 月 1 日由袁世凱公布施行，臨時約法被廢止，新約法取而代之。

[21] 荆知仁，**中國立憲史**，台北：聯經出版社，1984 年，頁 274-282。
[22] 錢實甫，**北洋政府時期的政治制度**，北京：中華書局，1984 年，頁 43-44。

在新約法中，總統的權力主要可以歸納爲五類：[23]

1. 關於法律和命令：

(1) 提出法律案、預算案於立法案。(第十八條)

(2) 大總統爲增進公益，或執行法律，或基於法律之委任，發佈命令，弄得使發佈之；但不得以命令變更法律。(第十九條)

(3) 大總統爲維持公安，或防禦非常災害，事機緊急，不能召集立法嘮時，經參議院之同意，得發佈與法律有同等效力之教令；但須於次期立法院開會之始，請求追認。(第二十條)

(4) 制定官制官規。(第二十一條)

(5) 公布法律。但立法院議決之法律案，大總統否認時，得聲明理由，交院復議；如立法院出席議員三分二以上仍執前議，而大總統認爲於內治外交有重大危害，或執行有重大障礙時，經參議院之同意，得不公佈之。(第三十四條)

2. 關於任免：

(1) 任免文武職官。(第二十一條)

3. 關於軍事：

(1) 爲海陸軍大元帥，統率全國海陸軍。(第二十三條第一款)

(2) 定海陸軍之編制及兵額。(第二十三條第二款)

(3) 依法律宣告戒嚴。(第二十六條)

4. 關於外交：

(1) 宣告開戰、媾和。(第二十二條)

(2) 接受外國大使、公使。(第二十四條)

(3) 締結條約。但變更領土，或增加人民負擔之條款，須經立法院之同意。(第二十五條)

[23] 錢實甫，**北洋政府時期的政治制度**，北京：中華書局，1984 年，頁 69-70。

5. 關於赦賞：

(1) 頒給爵位、勳章，並其他榮典。(第二十七條)

(2) 宣告大赦、特赦、減刑、復權；但大赦須經立法院之同意。(第二十八條)

而除了以上這五類，一般的國家元首會享有的權力之外，在新約法中還有其他相較於當時世界各國，大總統擁有的較特別的權力：[24]

1. 關於國會：

(1) 立法院由大總統召集，宣告開會、停會、閉會。大總統經參議院之同意，可解散立法院。(第十七條)

2. 關於財政：

(1) 提出預算案於立法院。(第十八條)

(2) 法律上屬於國家之義務者、法律上之規定所必需者、履行條約所必需者、陸海軍編制所必需者，以上這四項支出，非經大總統之同意，不得廢除或裁減之。(第五十四條)

(3) 爲國際戰爭或戰定內亂及其他非常事變，不能召集立法院時，大總統經參政院之同意，得爲財政緊急處分；但須於次期立法院開會之始，請求追認。(第五十五條)

(4) 國家歲出歲入之決算，每年經審計院審定後，由大總統提出報告書於立法院，請求承諾。(第五十七條)

3. 關於憲法：

(1) 召集、解散國民會議(國民會議負責議決憲法)。(第六十一、六十二條)

(2) 公布憲法。(第六十三條)

(3) 提議增修憲法。(第六十六條)

一般來說，在總統制國家，由於行政權與立法權分立，所以國會是由國會議長召集；若在內閣制國家，國會領袖即是內閣總理，國會召開若是由國家元首召

[24] 錢實甫，**北洋政府時期的政治制度**，北京：中華書局，1984 年，頁 71。

集，則僅是名義上的召集，並非握有掌控國會能否召集的實權。新約法的設計是讓大總統具有召集國會的實權，顯然有違背一般憲政設計的規範，讓大總統的行政權直接涉入立法權。

在財政權上，預算權的掌控一向是立法機關對抗行政機關最有效的武器，也代表由人民對政府的作爲具有授權及監督權。而新約法中，規定“法律上屬於國家之義務者、法律上之規定所必需者、履行條約所必需者、陸海軍編制所必需者”，若大總統不同意，就不能廢除或裁減，這無疑是給大總統一個幾乎毫無約束的財政權。茲就臨時約法與新約法的總統權力比較列表如下(見表三)：

表三　臨時約法與新約法總統權力比較

	臨時約法	新約法
緊急命令、緊急處分權	無	(1) 經參政院同意，得發布與法律有同等效力之緊急教令 (2) 爲國際戰爭或戰定內亂及其他非常事變，不能召集立法院時，大總統經參政院之同意，得爲財政緊急處分；但須於次期立法院開會之始，請求追認
制定官制官規	須參議院同意	可直接制定
任免文武官員	任命國務員須參議院同意	可直接任免文武官員
宣戰媾和締約權	須參議院同意	可直接宣告開戰媾和
覆議權	臨時大總統得就參議院議決事件提出覆議；參議院則可以三分之二多數通過否決覆議	大總統得就立法院議決事件提出覆議；但即使立法院以三分之二多數通過否決，大總統仍可以“對內治外交有重大危害，或執行有重大障礙”之原因，經參政院同意後不公佈
彈劾國務員	參議院有權參劾	肅政廳有權糾彈，由平政院審理
憲法制定	由國會制定	經參政院審定後，由大總統提出於國民會議決定

就表三的比較而言，新約法參考了總統制國家的體制，取消了臨時約法中內閣的設計，國務員對法律案不再有副署的權力，但又不像美國的總統制一般，國會對總統擁有制衡的力量。新約法中的立法院，在先天上已受到許多的限制，例如新約法中第三十一條的規定，“提出關於政治上疑義，要求大總統答覆；但大總統認爲須秘密者，得不答覆之”，而事實上在新約法實施之後，立法院也從未真正選舉召集過。而做爲大總統諮詢審議機構的參政院，依據其組織法，[25]僅僅是一個由大總統欽定任命人員的御用機構，完全沒有制衡的力量。而除此之外，在新約法中已沒有任何其他的職位或組織能對大總統加以抗衡。因此，與其說新約法的設計是總統制，或許說“總統專權制”會更爲貼切。

新約法付諸實行之後，袁世凱的下一步是修改〈大總統選舉法〉。依照新約法的規定，照理說應該是要組織立法院，做爲國會，但立法院議員需由選舉產生，不可能在新約法公布後馬上成立，因此在新約法公布之後，首先是由約法會議訂定了參政院組織法，讓參政院取代了政治會議做爲總統諮詢的機構，然後再讓參政院代行立法院職權，而參政院參政官的產生是由袁世凱直接任命的，[26]如此一來也就讓袁世凱可以直接掌控立法權，讓大總統的權力更加擴大。

大總統選舉法修改的重點在於兩個方面：第一是連任限制的取消，一般的民主國家，對於總統的任期是有限制的(通常是僅能連任一次)，如此可以避免因長期執政而走向獨裁的總統出現。而除了修改成可以連選連任之外，大總統甚至還可以直接經由參政院的同意，就直接決議讓總統繼續連任，連選舉的程序都不需要。第二是對於接任的人選，修改成只能由大總統推薦的人選中選出，這不僅剝奪了人民的參政權，甚至等於是給了袁世凱欽選接班人的權力。經過了這一次大總統選舉法的修改，袁世凱的地位事實上已經與皇帝沒有太大的差別了，僅只於名字不同而已，大總統的權力已經從原來的專權，轉變爲幾近獨裁了。茲就大總統選舉法修改前後的差異比較如下(見表四)：

---

[25] 參政院組織法，見**政府公報**，民國三年五月二十五日。
[26] 參政院組織法第七條。

表四　大總統選舉法修改前後主要差異

修正前選舉法 (1913 年 10 月 4 日憲法會議公布)	修正後選舉法 (1914 年 12 月 29 日大總統公布)
任期五年，連選得連任一次	任期十年，得連任
選舉會由兩院議員組成	選舉會由參政院及立法院分別互選各該院參政及議員五十人組成
總統應於任滿之日解職 國會議員應於總統任滿前三個月組織選舉會，選舉次屆總統	總統任期屆滿而參政院認爲政治上有必要時，得以三分二以上同意，爲現任大總統連任之決議
	候選人由在職大總統推薦三人 選舉會只能就被推薦之三人及現任總統投票

修改完大總統選舉法後，袁世凱再利用一連續的行動，來支持帝制的推行。先是美籍顧問古德諾(F. J. Goodnow)所發表的“共和與君主論”，認爲中國較適宜採用君主制；再來是六君子所發起組成的籌安會，楊度發表的“君憲救國論”。先營造民眾熱烈擁戴的氣氛，再來是由參政院的參政提出變更國體請願書，表示帝制是人民所冀望，而非袁世凱自己所想要的。然後由參政院提出組織國民代表大會的辦法，透過此一代表民意的組織進行投票，正式變更國體，同時並推舉袁世凱當上皇帝。[27]

[27] 李劍農，**中國近百年政治史**，上海：復旦大學出版社，2002 年，頁 370-377。

古德諾發表“共和與君主論”(1915.8)

↓

楊度等六君子組織“籌安會”，發表“君憲救國論”(1915.8)

↓

參政院提出變更國體請願書(1915.9)

↓

依參政院提議組織國民代表大會，議決國體變更(1915.10~12)

圖四　袁世凱推行帝制的過程

但洪憲帝制的通過並未真正獲得人民的同意，隨之而來的反而是國內外各種的反對聲浪，袁世凱也沒有真正的當上皇帝，在洪憲帝制施行將近三個月後，宣布撤銷承認帝制案，廢止洪憲年號，同時袁世凱還想回頭當大總統，但這已不被各方勢力所允許，至 1916 年 6 月 6 日，袁世凱病逝。[28]

袁世凱死後，時任副總統的黎元洪，依新約法的規定繼位，但此時反袁的勢力皆認爲，新約法乃袁世凱爲個人專權所設的產物，其立法程序不符合舊約法的規定，此時應回歸臨時約法，召集舊國會。而此時的國務總理段祺瑞(袁世凱在撤銷帝制後重新恢復內閣，任命國務總理)，原不欲恢復舊約法，但在各方的堅持，甚至海軍方面的壓力之下，最後還是只能接受恢復舊約法，重開國會。[29]

黎元洪繼任後，臨時約法再度成爲根本大法，自此之後歷經馮國璋、徐世昌、以及黎元洪再度上任，雖然國會仍然不能穩定的召開，但歷任總統還是遵照著臨時約法，任命國務總理。而憲法的制定工作也在 1916 年 8 月國會重新召開之後繼續進行，但國會歷經幾度被毀，使得憲法草案在 1917 年送交二讀後，直到 1923

[28] 荆知仁，**中國立憲史**，台北：聯經出版社，1984 年，頁 300-303。
[29] 荆知仁，**中國立憲史**，台北：聯經出版社，1984 年，頁 305-307。

年才通過，並進行三讀，於 1923 年 10 月 8 日通過，成爲中華民國建國後的第一部正式憲法。

然而這部建國後的第一部憲法，卻因爲曹錕的賄選，使得它蒙上了陰影，在當時被稱成爲“曹錕憲法”或是“賄選憲法“，而事實上在曹錕在任的一年多任期之內，這部憲法並未真正付諸實行。[30]因此僅就這憲法中關於總統的規定，做一簡單的描述。

此憲法採取的政府體制，偏向內閣制，和臨時約法類似。設有兩院制的國會、大總統、國務院、法院，和西方國家採取的三權分立制一樣。大總統任命國務總理需要國會的同意，發布命令需要國務員的副署，這些都是內閣制的特徵，而大總統擁有的權力大多需要國會的同意才能行使(如宣戰媾和、締結條約等)，不然就只是形式上的權力(如軍隊統帥權)，因此大總統基本上只是代表國家的虛位元首，不負實際政治責任也沒有太大權力。茲就曹錕憲法與臨時約法、新約法中，關於總統職權的比較列表於下(見表五)。

表五　臨時約法、新約法與曹錕憲法總統權力之比較[31]

	臨時約法	新約法	曹錕憲法
否決權	臨時大總統可提出覆議，國會可以三分之二多數再通過前議。	大總統可以“於內治外交有重大危害”之理由，經參政院之同意不公布。	大總統可提出覆義，國會可再執前議要求大總統公布。
命令權	無緊急命令權	不能召集立法院時，經參政院同意可發布與法律有同等效力之教令，但需次期立法院追認。	無緊急命令權
專有的提案權		大總統不需立法院同意，可制定官制官規、宣戰、媾和。	

[30] 荆知仁，**中國立憲史**，台北：聯經出版社，1984 年，頁 262-265。
[31] 筆者自行整理。

	臨時約法	新約法	曹錕憲法
預算權	國會議決臨時政府之預算。	立法院議決預算。下列各項支出，非經大總統之同意，不得廢除或裁減之：一、法律上屬於國家之義務者；二、法律之規定所必需者；三、履行條約所必需者；四、陸海軍編制所必需者。	眾議院議決預算。下列名款支出，非經政府同意，國會不得廢除或削減之：一、法律上屬於國家之義務者；二、履行條約所必需者；三、法律之規定所必需者；四、繼續費。
組織內閣權	臨時大總統任命國務總理及國務員，需經國會同意。	大總統可直接任命國務卿及各部總長。	大總統任命國務總理，需經眾議院同意。
國會譴責權	國會可對國務員提出彈劾，若通過，臨時大總統應免其職，但可交國會覆議一次。	無	眾議院可對國務員提出彈劾，再由參議院審判；亦可對國務員提出不信任案，若通過大總統可免國務員之職，或解散眾議院，但解散眾議院需參議院同意。
解散國會權	無	大總統經參政院之同意，可解散立法院。	若國會對國務員通過不信任之決議，大總統可免國務員之職，或解散眾議院，但解散眾議院需參議院同意。

第四節 小結

北洋政府時期的根本大法，在民國建立之初期，先訂定了過渡性的臨時約法，理論上在國會建立之後，應該就要訂定憲法，進入真正的立憲國家。然而在袁世凱的野心之下，破壞國會導致憲法無法產生，同時又另立新約法來取代臨時約法。從 1912 年到 1924 年這十二年間，除了袁世凱在位的後兩年，是以新約法做爲根本大法之外，其餘的時間基本上各方都有共識，以臨時約法做爲國家的基礎。而制度上總統的權力，也從袁世凱剛接任臨時大總統，一路擴到直至袁世凱稱帝。在袁世凱死後，經過了新舊約法的爭議，回到了臨時約法的規範下，也因此國務總理的角色便再度顯得重要，對總統的權力也有所影響。制憲的工作一直到 1923 年才完成，然而這部憲法還未來的及真正採用，就因爲曹錕的下台又灰飛煙滅(見表六)。因此縱觀這十二年間，臨時約法還是最重要的一部法典，然而同樣在臨時約法的規範之下，不同的幾位總統，由於國會的組成、存在與否，以及所任命的國務總理爲何，對於總統的權力皆有所影響，在後面兩章將分別就此進行分析。

表六　1912~1924 年北洋政府時期憲法層次法律採用時期一覽表

法律名稱	開始日期	終止日期
中華民國臨時政府組織大綱	1912.1.1	1912.3.11
中華民國臨時約法	1912.3.11	1914.5.1
中華民國約法	1914.5.1	1916.1.1
(洪憲帝制)	1916.1.1	1916.3.23
(新舊約法之爭)	1916.6.6	1916.6.29
中華民國臨時約法	1916.6.29	1923.10.10
中華民國憲法(實質上並未施行)	1923.10.10	1924.11.2