

有賀長雄、古德諾與 民國初年的憲政體制問題

• 張啟榮

中華民國成立後，袁世凱出任第一任大總統。在短短的幾年裏，袁世凱即一手撕毀象徵民主共和制度的《中華民國臨時約法》，無限制地擴大總統權力，實行個人專制獨裁統治，最後悍然復辟帝制，這已是史學界人所共知的常識。本文將要探討的是，在袁世凱復辟帝制的過程中，他的憲法顧問有賀長雄和法律顧問古德諾扮演了甚麼樣的角色。這是一個被人忽略的問題。

一 有賀長雄與古德諾生平及應聘來華的背景

有賀長雄(1860-1921)，日本人，1881年畢業於東京帝國大學，1886年起，先後留學德、奧，獲文學和法學博士學位。回日本後任樞密院書記官。先後擔任陸軍大學、帝國大學、早稻田大學教授及《外交評論》主筆，是國際知名的國際法及憲法學家。他「在國際法學領域中被公認為具有與從前的俄國法學家德·馬滕斯相同的地位」^①。在1894-1895年的中日甲午戰爭與1904-1905年的日俄戰爭中，有賀長雄均擔任日本陸軍大本營的法律顧問。1913年，袁世凱聘其為憲法及附屬法律顧問，專門幫助政府起草憲法。有趣的是，在第一屆國會的議員中，有相當一部分是有賀長雄的學生，因此有賀便以師長自居，對他們非常輕視。

古德諾(F.J. Goodnow, 1859-1939)，美國紐約人，1882年在哥倫比亞大學法學院完成法學學位。1883年赴巴黎和柏林進修一年之後，回到哥倫比亞大學任教，1903年擔任該校行政法和市政學講座。1913年夏，古氏辭去哥倫比亞大學教授，擔任袁世凱的法律顧問，其任務是襄辦憲法編定事宜。1914年秋回美國擔任約翰·霍普金斯大學校長之職，同時繼續擔任袁世凱政府的法律顧問。1916年洪憲帝制失敗，袁世凱身死，古德諾繼續擔任北京政府法律顧問，直到

中華民國成立後的幾年裏，袁世凱即一手撕毀象徵民主共和制度的《中華民國臨時約法》，最後悍然復辟帝制。在這個過程中，他的憲法顧問有賀長雄和法律顧問古德諾扮演了極其重要的角色。

1917年5月3日為止。1929年夏，古德諾卸約翰·霍普金斯大學校長職，1939年逝世。

關於有賀長雄與古德諾來華的背景，必須從1912年底的制憲權之爭說起。

《臨時約法》規定，自約法施行之日起十個月內，由臨時大總統召集正式國會，制訂憲法，並選舉正式大總統。《臨時約法》和《國會組織法》還規定，憲法由國會制訂。袁世凱鑒於國會是其政治反對派國民黨佔多數的機關，因而於1912年12月授意其親信直隸都督馮國璋、河南都督張鎮芳會同無黨無派的江蘇都督程德全向各省都督倡議：「仿美國各州推舉代表之例，由各省都督各舉學高行修、識宏才富之士二人，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。」具體進行辦法是，先「由大總統提出國會組織法第二十條修正案，並同時提出憲法起草委員會法案，要求參議院通過」^②。袁世凱企圖攫奪國會制憲權。

制憲權控制在誰手，是關係到未來的憲法按照誰的意志制訂、對誰有利的根本問題。國民黨深知，制憲權「一旦為袁氏黨所攘奪」，則將來制成的憲法必將成為「袁氏之憲法」。因此，如「欲得鞏固之民國憲法，必力爭其制訂之權，使隸屬於議會」^③。從這種利害關係出發，國民黨表示要堅決擁護國會的制憲權^④。1913年3月3日，參議院開會審議袁世凱交議的《編擬憲法草案委員會大綱案》，國民黨議員根本反對將這一違法的提案交付審議^⑤。由於國民黨議員佔多數，表決結果，贊成交付審查者佔少數，袁世凱的提案遂成廢案。

袁世凱對於自己精心策劃的憲法起草委員會被國會輕而易舉地否決，顯然心有不甘，於是，他一方面將憲法起草委員會改為憲法研究會，原封不動地保存原班人馬；另一方面，袁世凱又提出設立憲法顧問。袁的這些行動，得到梁啟超等擁袁派支持^⑥。在梁啟超等人的支持下，經莫理循推薦，袁世凱先後聘請有賀長雄和古德諾為憲法顧問。袁世凱此舉仍是「劫奪國會起草憲法(權)之故智，易其名而不變其實」^⑦，「袁世凱欲得憲法之提案，又欲得憲法之裁可權」^⑧，因而同樣遭到了國民黨的反對^⑨。

儘管國民黨反對，但袁世凱不為所動。有賀長雄和古德諾於1913年3月、5月先後來華就職，從此深深地捲入了中國制憲鬥爭的激烈旋渦之中而不能自拔。

二 有賀長雄與古德諾所設計的中華民國憲法

有賀長雄與古德諾來華後所做的第一件事，便是為袁世凱撰一憲法草案，供其參考。

有賀長雄所撰憲草名為《觀奕閒評》，1913年8月校印刊行。全書共九章，約五萬餘字。這是有賀氏用近五個月的時間精心撰寫而成的，它反映了有賀氏對於中國制憲的全部思想和主張。

有賀氏開宗明義提出，制訂憲法必須首先充分考慮這樣一個前提，即：「無論何國憲法一律不得與歷史相離，現在國家權利之關係乃從已過之關係自然發

參議院否決了袁世凱交議的《編擬憲法草案委員會大綱案》，袁於是將憲法起草委員會改為憲法研究會，又提出設立憲法顧問。在梁啟超等人的支持下，經莫理循推薦，袁世凱先後聘請有賀長雄和古德諾為憲法顧問，兩人分別於1913年3月、5月先後來華就職，

展而來者也。……若將本國之過去置而不問，僅觀外國之現在操切從事憲法之編纂，深恐法理上無須採用的規條亦一併採用，致遺後日莫大之禍源，亦未可知也。」^⑩這段議論顯然是針對《臨時約法》模仿外國共和憲法而發的。

有賀氏接着指出，中華民國成立的歷史「與外國歷史大有所異，因而民國將次編制之憲法亦與他共和國之憲法不能強同」^⑪。那麼，中華民國成立的歷史與英、法、美先進共和國成立有何不同之點呢？有賀認為，根本不同就在於，「中華民國並非純因民意而立，實係清帝讓與統治權而成」^⑫，由於中華民國成立的歷史與先進共和國全然不同，因此，中華民國憲法就「不必取法先進共和國憲法」，而應當「求新舊思想之聯絡」^⑬，制訂「合乎民國情形特獨之立法」^⑭。其基本要點是：

第一，關於人民權力。有賀氏認為，《臨時約法》是南北統一前所擬訂，故「其條文中未免有以純然民立之共和政體為標準者」^⑮，為「防範社會黨之跋扈於未萌」，「凡近似預約普及選舉之條款以概行刪除或改正為要」^⑯。具體來說，《臨時約法》第二條，中華民國立法權屬於國民全體之規定，容易使人誤解為「最下級赤貧如洗之人民亦有參與政治之權」，這一點「危險尤大」，而且「主權」二字，「務避而不用」，所以，應將約法第二條改為「中華民國所有權力出於國民」^⑰。又約法第十二條規定人民有選舉及被選舉之權，此一條或者「全體刪除」，或者改正如下：「人民合法律所定資格者有選舉權被選舉權」^⑱。

第二、關於政體組織。有賀認為，中國如果採用美國式共和政體，一定會造成南北「分裂」，如果採用法國式議院共和政體，「於新創富國強兵諸事殊多窒礙」，美國式與法國式共和政體，中國「均未足以取法」^⑲。因此，中華民國只有採用「適於民國國情之特別共和組織」，即「超然內閣共和政體」^⑳。其特點是：「大總統先行決定政治方針，不問國會內外之人，但有願依此方針行其政治者則舉之，組織國務院。至其方針之當否，一歸國務員負責任，雖有時出於不得已更選內閣，然未必因國會失多數之贊成而以之為辭職之準繩，考其政治方針之成績何如，徵諸國內輿論向背何如，大總統獨斷特行，而使內閣更選，……。」^㉑在此種超然內閣政體情況下，大總統與國務員的關係應「與德意志皇帝與宰相之關係同」^㉒。如果「大總統為人活潑有為」，「則可自行籌劃立定方針，將此教示國務總理」；反之，如果「大總統為人敦厚」，「則凡百政事委任國務總理，但垂拱以治而已」^㉓。

第三、關於大總統職權。有賀認為，大總統應有總攬政務之權、公布及執行法律之權、拒否法律及決議之權、提出法律案之權、發交教書於國會之權、發布緊急命令權、特赦減刑、復權之權、宣告戒嚴之權、制訂官制官規，且任免文武官吏之權、大總統不負政治及刑事上之責任，但大逆罪不在此限、大總統擔任民國外交、大總統統帥民國陸海軍^㉔。

古德諾則認為，中華民國「最要之圖」在於「得一強固長久之政府」^㉕。因此，制訂憲法時不能「全部採用美國制或全部採用法國制」，而應當「取二者而調劑之」，以「得一最宜之制度」^㉖。從這一前提出發，古德諾認為中華民國憲法宜注意下列幾點：

有賀認為「中華民國並非純因民意而立，實係清帝讓與統治權而成」，由於中華民國成立的歷史與英、法、美先進共和國全然不同，因此，中華民國憲法就「不必取法先進共和國憲法」，而應當「求新舊思想之聯絡」，制訂「合乎民國情形特獨之立法」。

袁世凱御用的「憲法研究談話會」，自左至右為：章宗祥、汪榮寶、陸宗輿、有賀長雄、曾彝進、李景廙、青柳篤恆。



第一、憲法宜總其大綱，不必旁及細目。

第二、憲法應具柔軟性質，易於修正。憲法中宜明確規定，凡得國會兩院人數三分之二以上之同意，即可修改憲法，惟修改後必得大總統認可始有效力。

第三、關於中央及各省權限，宜採用地方分權規定，但各省權限不必於憲法上詳細規定，應留待立法機關以法律規定之。

第四、總統之位置必須強固。中國向無議院之習慣，不宜實行議院政治。因此，民國政府體制「宜採用美制，而不宜採用法制」，總統有「自選內閣之權」，「閣員亦專對總統而負責任」，不必使「內閣對國會負責任」。而且內閣「亦無設立總理之必要，總統即可自為總理」。

第五、中國立法機關幼稚，為「預防議院不能即時解決各種重要問題」，憲法「須予行政部便宜行政之規定」。為此，憲法必須賦予總統以下兩種權力：（一）議院不能表決預算時，總統得根據前年度之預算案施行行政事；（二）總統有權發布條例。

第六、模仿美制，大總統有裁可議案之權；其不裁可之議案，退回國會複議，如得國會兩院議員三分之二以上同意者，此案可成立²⁰。

按照上述指導思想，古德諾用了六、七個星期的時間，撰了一個《中華民國憲法草案》，其格式與美國憲法大體相同，分立法、行政、法院、行省及憲法增修等項²¹。

有賀長雄與古德諾所設計的中華民國憲法，其共同點是兩者都主張修改臨時約法，擴大總統權力。按照他們所擬的憲草，民國大總統的權力超過了任何一國的總統。而兩者之不同點是，古德諾氏的憲草是參照美國和法國兩國憲法，且個別吸收加拿大和英國憲法的部分條文擬訂的。如古氏憲草關於大總統之地位「係兼採用法、美兩國之制」而擬訂，目的在於使大總統之地位「強硬而

獨立」^⑨。因此，古氏憲草尚更多地帶有共和國憲法的性質。至於有賀長雄所擬的憲草則更多地帶有君主制的特點，換句話說，就是在共和制的形式下，採用君主制的內容。如有賀氏憲草關於大總統與國務員的關係，是按照德意志帝國憲法中德意志皇帝與宰相的關係而設計的。而關於大總統對於陸海軍的統帥權及外交權，則又是按照日本1899年頒布的憲法設計的，按照有賀之憲草，大總統之權集中了德意志帝國皇帝和日本天皇所擁有的全部權力，大總統權力之大，可以說無與倫比。可見，有賀氏所擬之憲法是共和制其名，君主制其實。

據袁世凱的親信唐在禮指證，袁世凱平生最服膺、欽慕的就是日本的明治天皇及稱霸全歐的德皇威廉第二，袁世凱常對人說：「中國要在東亞圖強必須學這兩個強國。」^⑩有賀長雄所設計的憲草，賦予袁世凱以德意志皇帝和日本天皇所擁有的權力，這自然是正中袁世凱的下懷，因而也最為袁氏所青睞。後來的袁記《中華民國約法》就是以有賀氏的方案為藍本而炮製的。

三 橫加干涉國會的制憲工作

1913年4月8日，第一屆正式國會成立。在國會參、眾兩院中，國民黨都佔明顯的優勢，成為國會第一大黨。這種形勢引起袁世凱的極大憂慮。

為改變不利的處境，袁世凱開始玩弄政治陰謀手段，干擾和破壞國會正常的制憲工作。有賀長雄、古德諾與袁世凱緊密配合，對國會的制憲工作橫加指責和攻擊，成為袁世凱破壞國會制憲的策劃者和理論指導者。

第一、附和袁世凱先選總統的主張。

1913年5月2日，袁世凱向國會提出諮文，要求先選總統、後定憲法。袁氏此舉的目的在於先登上正式大總統的寶座，以便取得對制憲的發言權。

袁氏諮文一出，立即在國會內外引發一輪新的激烈爭論。在這場爭論中，有賀長雄以權威的姿態發表談話，附和袁世凱的主張：「此項重大問題，萬不可專據學理以為衡，極須審度中國現在之大勢，折衷擬訂，庶與法理事實均無妨礙，仍以先定憲法關於選舉總統之一部，即日將總統選出，實為救時之要義。」^⑪有賀氏並以權威的口吻告誡國民黨說：「無論黨派為何，亦當一致共喻此義，方能達利國福民之目的。至諸友邦承認問題，刻正視此問題為進止。」^⑫

在袁世凱及擁袁派的堅持下，國會被迫妥協，同意先選總統。袁世凱干擾制憲的第一步首先得逞。

第二、對《天壇憲法草案》橫加攻擊。

1913年6月底，國會按照《國會組織法》第20條規定，由參、眾兩院各自選出30人，組成憲法起草委員會，準備制憲。

憲法起草委員會成立不久，袁世凱在有賀長雄、古德諾等人的指導下於8月19日將一個憲法草案大綱提交憲法起草委員會。大綱共24條，除在形式上「採用內閣制」外，其主旨在擴大總統權力。大綱要求賦予總統以下權力：（一）大總統對於兩院之議決有複議權及拒絕權；（二）大總統有任命國務員及駐外公使權，無得議會同意之必要；（三）大總統有發布緊急命令權；（四）大總統有議會停會

《天壇憲法草案》迫於袁世凱的強大壓力而作了某些讓步，儘管如此，憲草仍基本上體現了國民黨議院政府制的主張，未能滿足袁世凱強烈的獨裁欲望，因而引起袁的強烈敵視。在這種局面下，有賀長雄與古德諾在報上相繼發表文章，對草案橫加指責。

權；(五)大總統得參議院之同意，有眾議院解散權；(六)行政最高權委任之於大總統，內閣總理及各部總長輔助，等³⁸。袁世凱企圖強迫憲法起草委員會按照他的意志制訂憲法。

對於袁世凱的專制獨裁要求，憲法起草委員會未予理睬。10月16日，《天壇憲法草案》脫稿，並在報上公布以徵求社會各方面之意見。

《天壇憲法草案》迫於袁世凱的強大壓力，對袁作了某些讓步，如憲草規定：大總統有緊急命令權、停止兩院會議以及解散眾議院等。儘管如此，憲草仍基本上體現了國民黨議院政府制的主張。由於天壇憲草未能滿足袁世凱強烈的獨裁欲望，因而引起他的強烈敵視。在這種局面下，有賀長雄與古德諾在報上相繼發表文章，對《天壇憲法草案》橫加指責。

有賀認為，「國會議員利用其制訂憲法全權，務擴張國會權力，顯違三權分立之旨，偏向二權分立主義(即國會政府制)」³⁹。他進而指出，天壇憲草在四個方面，立法權侵犯了行政權獨立：(一)大總統任命國務總理須經眾議院之同意；(二)眾議院對於國務員得為不信任之決議；(三)以行政訴訟為審判之一部，使隸於法院；(四)國會閉會期內設置國會委員會。其結果使大總統行政權獨立有名無實，「國務員之地位隨時搖動，朝不保夕」⁴⁰，而「政府地位決無強固之望」⁴¹。

應袁世凱的要求，古德諾也寫了一個說帖支持袁世凱。古德諾認為，天壇憲草「純粹是簡單的『內閣制政府』」⁴²，「如果採行這個憲法，中華民國總統勢必處於徒擁虛名，不能有所作為的地位」⁴³。在中國實行內閣制的後果，將使「新政府極其不穩定」，「而政策的合理延續性，如果不是辦不到的話，也難於保持多久」⁴⁴。古德諾聲稱，「每個希望中國富強的人，莫不為憲草委員會主張採用足以導致這種後果的內閣制政體感到憂慮」⁴⁵。

有賀長雄與古德諾的上述言論，對於袁世凱最後下決心扼殺《天壇憲法草案》無疑會有推波助瀾的作用。正如當時的一篇文章所指出的：「自憲法草案披露以來，非難之聲遍於全國，……而不信任投票尤為眾矢之的，……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，……。」⁴⁶

第三、為袁世凱參與制憲尋找理論依據。

大總統有無參與制憲權，這是袁世凱與國會爭論非常激烈的一個問題。有賀長雄是「主總統有對於憲法表示意見之權最力」⁴⁷之人。有賀氏詭辯說：臨時約法雖無明文規定大總統有參與制憲之權，但「臨時約法之精神實許大總統參與制訂憲法事業」⁴⁸。有賀並用美國、法國兩國制憲時總統參與的先例，說明袁世凱應有權參與制憲。有賀氏最後說：袁世凱「本為滿清皇帝讓出統治權改為共和政體時，委任以組織共和統一南北全權之人，又為曾任臨時大總統一年有餘，親嚐甘苦，為民國行政最有經驗之人，又為將來中華民國憲法成立，總攬民國政務，對於民國國民之幸福發展負大責任之人，此人既已被選就職，而於制訂憲法之大業不使與聞，其事無論何人皆有不公平之慨」⁴⁹。

古德諾也認為，總統在制憲工作中的地位應與一般立法程序相同，即國會得以多數票通過一項憲草，總統對於憲草有否決權。總統之否決，可為國

大總統有無參與制憲權，是袁世凱與國會爭論非常激烈的一個問題。有賀氏用美國、法國兩國制憲時總統參與的先例，說明袁世凱應有權參與制憲；古德諾也認為，總統在制憲工作中的地位應與一般立法程序相同，總統對於憲草有否決權。有了有賀長雄與古德諾等人的支持，袁世凱開始肆無忌憚地干擾和破壞制憲工作。

會議員三分之二多數壓倒。古氏還認為，總統應當向國會提出一項憲草，對正在討論中的憲草應有權提出修正意見，總統亦可派員出席憲法會議，對憲草發言^⑤。

有了有賀長雄與古德諾等人的支持，袁世凱便理直氣壯地表示：「無論發生如何之波折，勢非將參預之舉，完全辦到不可，決不能默受束縛，使將來一切政務無進行之餘地。」^⑥在有賀長雄等人的指點下，袁世凱開始肆無忌憚地干擾和破壞制憲工作。首先，1913年10月16日，袁世凱故意無視《天壇憲法草案》的存在，提出所謂「增修約法案」，要求將《臨時約法》中限制大總統職權的種種規定予以修正。袁氏此舉顯然「不在約法而在憲法」^⑦。對此，國會以「憲法即將付議，約法無修正之必要」^⑧為由，將其擱置不理。緊接着，袁氏又於10月18日諮文國會，與憲法會議爭奪憲法公布權，袁世凱指責憲法會議公布《大總統選舉法》侵犯了大總統的法律公布權。袁氏聲稱：「將來議定之憲法案，斷無不經過大總統公布，而遽可以施行之理。」^⑨袁的如意算盤是，如果他握有憲法公布權，那麼他不滿意的憲法，他即可拒不公布，而使其歸於消滅。袁不待國會答覆，即於10月23日派遣施愚、顧鰲等人強行出席憲法會議，遭到拒絕。袁世凱見國會軟硬不吃，不禁老羞成怒，於10月25日公開通電各省都督民政長，攻擊天壇憲草，並嗾使他們起來反對。若將袁氏電文與有賀氏《共和憲法持久策》、《論不信任投票之危險》加以對照，就會發現兩者之間的內容完全相同，且袁氏電文中有「各國法律家，亦多訾駁」，以及「已約集中外法家，共同討論」的句子^⑩，可見袁氏電文是在有賀長雄和古德諾等人的指導下擬發的。由於國會堅持「取擁護草案主義」的立場，不向袁世凱妥協，袁世凱即於11月4日藉口國民黨議員與二次革命有牽連，悍然下令解散國民黨，取消國民黨議員資格。使國會不足法定開會人數，只得停會。《天壇憲法草案》胎死腹中。

袁世凱扼殺《天壇憲法草案》後，有賀長雄還發表談話，為袁的行為辯護。有賀氏稱：袁氏此舉「不過欲中國得完美之憲法，俾將來不至復起種種之騷亂而共享郅治之樂」^⑪。針對當時輿論關於袁世凱將要稱帝的猜測，有賀氏為其辯護說：袁氏「絕無帝制自為，或自比於迪克推多之奢望。……袁所切盼者，在本屆國會期以和平而得憲法之成立，且此項憲法最好能使行政、立法、司法三部各盡其職，而無相衝突」^⑫。

雖然有賀長雄與古德諾都不承認參與擬訂袁世凱實行個人絕對專制統治的《中華民國約法》，但我們有足夠證據說明，有賀長雄與古德諾正是袁記約法的實際設計者。

四 袁記《中華民國約法》的設計者

對於袁世凱實行個人絕對專制統治的《中華民國約法》，雖然有賀長雄與古德諾都不承認參與擬訂，但我們有足夠證據說明，有賀長雄與古德諾正是袁記約法的實際設計者。

第一，袁世凱關於制訂《中華民國約法》前提的論調，完全出自有賀長雄《觀奕閒評》一書。

請看約法會議關於增修約法經過一文中的一段話：「今共和成立，國體變更，而細察政權之轉移，實出於因而不出於創，故雖易帝國為民國，然一般人

民心理仍責望於政府者獨重，而責望議會者尚輕。……我國改建共和政體，既有種種特別情形，勢必施行特別制度，而後可以圖國家之長治久安，當為識者所公認。」^{⑤③}上述論調，完全是對有賀長雄《觀奕閒評》一書的鸚鵡學舌，了無新意。

第二，《中華民國約法》關於政體組織的設計，也大多是採納有賀長雄和古德諾的獻議。

首先，改內閣制為總統制。1913年上半年，國會醞釀制憲時，有賀長雄和古德諾就建議袁世凱「不設總理」，由「總統獨負責任」^{⑤④}，採用總統制的新憲法^{⑤⑤}。但袁世凱鑒於國民黨和進步黨都主張內閣制而反對總統制，如他堅持總統制將難以獲得通過，於是暫時決定捨總統制之形式而取總統制之實。

袁世凱扼殺天壇憲草後，有賀長雄和古德諾再次建議袁世凱實行總統制。古德諾且著一長文，鼓吹總統制。古氏認為，君主國大多採用內閣制，而共和國則甚少採用內閣制，大多採用總統制。中國尤其「不宜採用內閣制」。其原因：一是中國既無完好之政黨，又乏政治之經驗；二是今日中國當務之急在得一穩固強硬之政府，能實行所定的政策，如採用內閣制，則法國政府內閣更迭頻繁之流弊不可免^{⑤⑥}。

其次，立法機構改兩院制為一院制。

有賀氏曾斷言，中國如實行議會制，則恐操刀傷手，危害國家。古德諾也認為：「中國數千年來權集於天子一人，天子依慣例以為治，而人民無立法之習慣，亦無國會議事之經驗。」^{⑤⑦}如使國會「居政治之中心地位，證諸中國人民之習慣，實非所宜」^{⑤⑧}。但是，中華民國既專稱為共和國，又不可無立法機構。那麼，以甚麼形式的立法機關來取代以前的國會呢？

1913年12月12日，古德諾撰《中華民國的國會》的意見書遞呈袁世凱。古氏指出，中國採納共和政體，準備上略嫌不足。由於中國缺少立法經驗，立法組織及程序不宜繁複。古氏建議建立一院制的立法機關。「立法機關的組成，不僅應代表各地區的利益，亦應代表社會上各個有力階層和各個有力團體的利益。此外，……總統應有指派國會中一部分議員與解散國會之權。」^{⑤⑨}按照古氏的設計，中國的代議機構的功能將只限於諮詢與顧問。接着，有賀長雄提出組織一共和顧問院的機關，作為立法機關的補充。其職權包括：(1) 答覆大總統之諮詢案件；(2) 約法之解釋；(3) 憲法起草及審議；(4) 解釋憲法及其附屬法；(5) 解決立法、行政上之重要問題；(6) 建言於總統；(7) 不得干預施政範圍^{⑥①}。顧問院人物大體包括純舊派、半舊派、純新派^{⑥②}。

按照有賀氏和古氏的獻議，袁世凱於1914年3月20日向約法會議提議縮小立法機關權限，同時增設諮詢機關。由此可見，袁記《中華民國約法》關於設立立法院和參政院的規定，顯然是採納有賀氏與古氏的建議的結果。

第三、袁記《中華民國約法》關於大總統職權的種種規定，是以有賀長雄和古德諾所起草的中華民國憲法草案為藍本擬訂的。

由以上三點，我們可以斷言，有賀長雄與古德諾是袁記《中華民國約法》的幕後策劃者。關於這一點，古德諾在寫給卡耐基基金會 (Carnegie Endowment)

對於袁世凱復辟帝制的企圖，日本、英國、德國等帝國主義列強都採取了慫恿和鼓勵的態度。作為帝國主義列強在華利益的代言人的有賀長雄，曾多次向袁陳說中國應當實行君主立憲，使袁相信日本朝野也贊成中國恢復帝制，擁護他為中華帝國皇帝。

的一篇報告中也承認：「一年前，我對立新約法草案的大部分建議，新約法都採用了。」^②

五 為洪憲帝制鳴鑼開道

袁記《中華民國約法》的頒布，從法律上確立了袁世凱的個人專制獨裁統治，總統的權力已擴張到最大限度，直與封建時代之帝王已無二致。儘管如此，袁世凱仍感到不滿足，他要最後摘掉「中華民國」這塊招牌，取得「皇帝」這個至高無上的稱號。

對於袁世凱復辟帝制的企圖，日本、英國、德國等帝國主義列強都採取了慫恿和鼓勵的態度。作為帝國主義列強在華利益的代言人的有賀長雄和古德諾也無例外地採取了慫恿和鼓勵的態度。據唐在禮回憶，有賀長雄和古德諾對於袁世凱稱帝「不僅慫恿推動，而且催促得很厲害」^③。有賀氏曾多次見袁，向袁陳說中國應當實行君主立憲，勸袁就皇帝之位。有賀氏的舉動，使袁相信日本朝野也贊成中國恢復帝制，擁護他為中華帝國皇帝。唐在禮認為，「有賀的態度對袁來說是個極大的鼓勵」^④。

袁決心稱帝，古氏的影響也是很大的。袁曾說過，古德諾表示美利堅雖然是共和國，卻還是贊成中國恢復帝制的。他說中國百姓不開化，不懂甚麼民主自由，非帝制不能加以統治^⑤。

袁要稱帝，照例應有一套稱帝的理論才能自圓其說，使人們相信他稱帝是天經地義的。這個任務依然又落到了古德諾與有賀長雄身上。

1914年8月，古德諾回美國擔任約翰·霍普金斯大學校長。古氏回美後，在《美國政治科學雜誌》上連續發表文章，竭力為袁世凱的獨裁辯護。當袁要稱帝的消息傳到美國時，古氏便於1915年7月趕回北京幫助袁世凱。古氏到北京，總統府立即要求他給袁準備一份文件，論述民主與君主政體哪一種最適合中國的國情。古德諾按照他一貫的觀點，很快完成了〈共和與君主論〉，公開鼓吹帝制。

古德諾這篇名著的思想基礎是：一個國家究應採何種國體，應與本國的歷史習慣與經濟狀況相宜。古氏認為：「中國數千年以來，狃於君主獨裁之統治，學校闕如，大多數人民智識不甚高尚，而政府之動作，彼輩絕不與聞，故無研究政治之能力。四年前，由專制一變而為共和，此誠太驟之舉動，難望有良好結果。」他斷定中國將來必因總統繼承問題「釀成禍亂」，「如一時不即撲滅，或馴至敗壞中國之獨立」。他的結論是：「中國如用君主制，較共和制為宜，此殆無可疑者也。」^⑥

有賀長雄也公開撰論鼓吹帝制。有賀氏原文至今尚未見到，但據曹汝霖回憶，有賀氏「寫了日本由立憲而強之文，有賀到底知道中國人作風，故此文不着邊際」^⑦。有賀氏刻意避重就輕，與日本首相大隈重信的談話有異曲同工之妙。

相比之下，古德諾的文章明確肯定中國應當實行君主立憲，顯然最符合袁世凱及北洋派的口胃。因而，古氏的文章就成為整個洪憲帝制運動的理論基

當袁世凱要稱帝的消息傳到美國時，古德諾便於1915年7月趕回北京，並應總統府要求完成了〈共和與君主論〉一文，公開鼓吹帝制。古德諾的文章顯然最符合袁世凱及北洋派的口胃。因而，古氏的文章就成為整個洪憲帝制運動的理論基礎。

礎。1915年8月14日，楊度、孫毓筠、李燮和、胡瑛、劉師培與嚴復等發起成立籌安會，其成立宣言即借古氏文章立言。籌安會成立宣言在引述了古德諾的謬論後，大聲疾呼：「古博士以共和國民，而論共和政治之得失，自為深切著明，乃亦謂中、美情殊，不可強為移植。彼外人之軫念吾國者，且不惜大聲疾呼，以為我民忠告；而我國人士，乃反委心任運，不思為根本解決之謀，甚或明知國勢之危，而以身毀譽利害所關，瞻顧徘徊，憚於發議，將愛國之謂何？國民義務之謂何？我等身為中國人民，國家之存亡，即為身家之生死，豈忍苟安漠視，坐待其亡？」^⑥

由此可見，正是古德諾和有賀長雄敲響了洪憲帝制的開場鑼鼓。

六 兩點結論

綜上所述，可以得出以下兩點結論：

第一、以袁世凱為首的北洋軍閥集團缺少具有現代政治思想的理論家。袁世凱任用的法律派，即楊度、施愚、顧鰲等人多是剛回國不久的留學生（以留日學生為主），正如有賀長雄所評論的，他們除了背誦舊習之講義外，還不善於將現代政治的理論與中國政治習慣聯繫起來。因此，如何將現代政治的理論與傳統的中國政治習慣有機地結合，創立一套符合袁世凱個人獨裁專制需要的理論，這是一個迫切需要解決的問題。這個任務是由有賀長雄與古德諾來完成的。特別是有賀長雄的思想和主張，由袁世凱的法律派加以解釋，敷衍成文，就源源不斷地變成了洪憲王朝的法律。因此，我們可以說：有賀長雄與古德諾是袁世凱的理論家，是民初政治的理論指導者。《時事新報》一篇評論指出：「國民不敢言輿論矣！凡有大舉動，輒曰外人已讚許之，則以為天經地義矣。然則觀輿論者，惟出之外人之口乃有根據，此豈非國民之恥耶。」^⑦這則評論比較準確地反映了有賀長雄、古德諾與民初政治的關係。

有賀長雄與古德諾一味迎合袁世凱的獨裁要求，干涉中國內政，因而引起輿論界的強烈不滿。報紙抨擊有賀氏「為我政府所豢養」，他的言論是想「有以為報」^⑧。對此，有賀長雄本人似乎也有所覺察，他曾自我解嘲地對記者說：「世人動輒以予等為中袁（世凱）毒，其實，……。」^⑨可見，除了北洋派外，有賀長雄與古德諾並不為大多數中國人所喜歡。

第二、儘管有賀長雄和古德諾均主張中國應實行帝制，但他們的動機則是不一樣的。美國學者楊格（Ernest P. Young）認為，古德諾公開鼓吹帝制，其「根本的原因可能是誠實的信念與文化的以及職業的傲慢的融合」^⑩。古氏來華後，無論在公私場合，他總是「力言中國人民大眾不懂總統意味着甚麼，但是他們卻懂得皇帝是怎麼一回事，並且情願服從他」^⑪。因此，中國的「制憲毫無實際意義」^⑫。有賀長雄的動機則不那麼簡單，他的言行反映了日本帝國政府的對華政策和意志。辛亥革命爆發後，日本因害怕中國建立亞洲第一個共和國家後，會對日本的君主立憲制度產生衝擊，曾經極力阻撓中國建立共和制度。這個企圖雖然失敗了，但日本並沒有因此放棄破壞中國共和制度的野心。早在1913年

美國學者楊格認為，古德諾公開鼓吹帝制的「根本原因可能是誠實的信念與文化的以及職業的傲慢的融合」。古氏來華後，他總是「力言中國人民大眾不懂總統意味着甚麼，但是他們卻懂得皇帝是怎麼一回事，並且情願服從他」。因此，他認為中國的「制憲毫無實際意義」。

初，日本首相大隈重信針對袁世凱聘請有賀長雄為憲法顧問一事，發表了一番別有用心之談話，稱中國即使制訂了憲法，「民國政府及國民其果能運用之否，亦一大問題。即在我國憲法制訂以來，既二、三十年，尚且不能得憲政完美，而舉立憲國民之實，況中華民國初立，豈可易言之乎？」^{①②}有賀長雄作為一個與日本政界有密切聯繫，且曾經兩次參加侵略戰爭的日本帝國主義份子，無疑是忠實地執行了日本政府的對華政策的。有賀長雄來華後，一方面大力散布中國不可能建立共和制度的謬論，稱「無論何人均不信中華民國可以自始建設一完全之共和國」^③，即使「再閱二十年，恐中國憲法尚未確定也」^④。另一方面，有賀長雄大力吹捧野心家袁世凱，稱其為偉大之人物，極力慫恿袁世凱稱帝。可是，當袁世凱宣布接受帝制時，日本政府又公開拆袁世凱之台。日本這樣做的唯一目的，就是要搞亂中國，使中國四分五裂。而日本正是利用袁世凱這個野心家來達到他們的目的。

回顧這段歷史，無疑給中國人留下了許多值得思考的問題。

註釋

①②③④⑤ [澳] 駱惠敏編、劉桂梁等譯：《清末民初政情內幕》，下冊（上海：上海知識出版社，1986），頁101；248；584；248-49；248-49；487。

⑥ 〈張鎮芳存電〉，未刊電，原件藏中國社會科學院近代史研究所。

⑦ 〈憲法起草問題之討論〉，《民國彙報》，第1期，頁30。

⑧ 激烈派甚至表示：「制訂憲法之權，屬於國會，載在臨時約法，滄海可枯，泰山可移，此言不可易也。」「如有敢強奪國會制憲權者，請齒吾刃！」參見〈誓死擁護制憲權〉，《中華民國報》，1913年4月23日。

⑨ 國民黨議員覃振發言說：「起草憲法本係國會之職權，載在約法，今政府竟擬自行起草，本係違背約法，當然不成議案，即應取消，萬不應付審查。」參見〈參議院竟然開會〉，《民立報》，1913年3月8日。

⑩ 梁啟超且在《庸言》上撰文，公開鼓吹「聘請東西公法學大家數人為顧問，以收集思廣益之效」。梁啟超：〈專設憲法起草機關議〉，《庸言》，第1卷第3號。

⑪⑫ 民畏：〈異哉憲法顧問〉，《中華民國報》，1913年3月18日。

⑬ 國民黨機關報《民立報》評論指出：「建設萬端，豈借才異地？然他政可有顧問，而憲法不當有顧問。蓋他國良憲雖當博考，然典籍具在，豈難勾稽？即各國政情，國士豈乏研究？況欲參酌我國情勢，尤非外人所能勝任。」力子：〈憲法不當有顧問〉，《民立報》，1913年3月18日。

⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔ [日] 有賀長雄：《觀奕閒評》，1913年8月校印。

⑵ 〈有賀顧問之憲法討論及總統月旦〉，《憲法新聞》，第8期。

⑶⑷⑸ 〈古德諾擬中華民國憲法草案〉，《憲法新聞》，第13期。

⑹ 〈古顧問之憲法談〉，《憲法新聞》，第12期。

⑺ 〈古德諾擬中華民國憲法草案〉，《憲法新聞》，第12、13期。其要點如下：一、總統由國會選出，任期六年，可連任。二、總統為中華民國陸海軍大元帥。三、總統有權任免一切官吏及各省長官，不必經國會同意。四、立法權由國會行之，國會由參議院、眾議院組成。國會通過的法案應送交總統簽署認可。總統有否決權，總統否決的法案送還國會，如經國會三分之二的議員通過，即成法律。五、總統得頒法令，但須交國會。國會可撤除此項法令，無得總統同意之必要。六、總統每年提出預算。國會倘對總統提出的預算未予如期處理；即用上年預算之數。財賦稅法的度支，倘非先由總統諮文提出，國會不得有任何決議；對總統所提出的數字，國會

- 亦不得有所增加。(此點係採用加拿大和英國憲法，以求節用。)七、國會議員可擔任行政職務。八、在多種情形下，國會得彈劾總統。九、司法權由法院行之。十、憲法之增修、須經國會兩院議員三分之二以上通過，且須得大總統之認可。
- ⑩⑪⑫⑬ 唐在禮：〈辛亥前後的袁世凱〉，載吳長翼編：《八十三天皇帝夢》(北京：文史資料出版社，1983)，頁160；158；160；161。
- ⑭⑮ 〔有賀博士對於選舉總統之建議〕，《憲法新聞》，第3期。
- ⑯ 楊幼炯：《近代中國立法史》(上海：商務印書館，1936)，頁121-23。
- ⑰⑱⑲⑳ 〔日〕有賀長雄：〈共和憲法持久策〉，《申報》，1913年10月30日、10月31日。
- ㉑ 〔日〕有賀長雄：〈論不信任投票之危險〉，《時報》，1913年11月5日。
- ㉒ 儲亞心：〈論不信任投票與責任內閣之關係〉，《庸言》第1卷第21號。
- ㉓ 〔專電〕，《申報》，1913年10月24日。
- ㉔⑵⑶ 鄧玉汝：〈袁世凱的憲法顧問古德諾〉，載《中國近代現代史論集》，第20編，民初政治(二)(台北：商務印書館，1985)，頁45；46；42。
- ㉗ 〔大總統參預憲法問題之決心〕，《大眾報》，1913年10月31日。
- ㉘ 〔憲法問題〕，《時事新報》，1913年10月25日。
- ㉙⑵⑶ 章伯鋒、李宗一主編：《北洋軍閥 1912-1928》，第2卷(武漢：武漢出版社，1990)，頁497-98；497-98；943。
- ㉛⑵⑶ 白蕉：〈袁世凱與中華民國〉，載榮孟源、章伯鋒主編：《近代稗海》，第3輯(四川：四川人民出版社，1985)，頁52；52。
- ㉜⑵⑶ 〔有賀長雄回國後之民國談〕，《時事新報》，1913年11月15日。
- ㉝ 〔大總統布告第一號〕，《政府公報》，1914年5月1日。
- ㉞ 〔袁項城之閣制主張〕，《憲法新聞》，第6期。
- ㉟ 李新、李宗一主編：《中華民國史》，第2編第1卷，下冊(北京：中華書局，1987)，頁486。
- ㊱ 〔美〕古德諾：〈總統制與內閣制之比較〉，《庸言》，第2年第1、2號合刊。
- ㊲ 〔美〕古德諾：〈中國新約法論〉，載章伯鋒、李宗一主編：《北洋軍閥》，第2卷(武漢：武漢出版社，1990)，頁943。
- ㊳ 參見〔有賀長雄之條陳〕，《申報》，1914年4月9日；〈共和顧問院之組織說〕，《申報》，1914年4月11日。
- ㊴ 〔約法會議之開幕及進行〕，《庸言》，第2卷第4號。
- ㊵⑵⑶ 轉引自〔美〕楊格：〈現代化的保守人物——袁世凱〉，載張玉法主編：《中國現代史論集》，第4輯(台北：聯經出版事業有限公司，1980)。
- ㊶ 全國請願聯合會編：《君憲紀實》，1915年9月。
- ㊷ 曹汝霖：《一生之回憶》(香港：春秋雜誌社，1966)，頁134。
- ㊸⑵⑶ 〔憲法問題之外論〕，《時事新報》，1913年11月10日。
- ㊹ 〔有賀博士歸國後之中國總統談〕，《憲法新聞》，第13期。
- ㊺ 梁之柱：〈大隈伯中華民國之將來談〉，《國民雜誌》，第1卷第2號。
- ㊻ 〔有賀長雄對於國會之批評〕，《憲法新聞》，第14期。
- ㊼ 〔有賀長雄博士之官制談〕，《東方雜誌》，第10卷第1號，1913年7月1日。

張啟榮 湖南新化人，北京師範大學歷史學碩士。曾任職中國社會科學院近代史研究所，現任職於浙江省社會科學院歷史所，主要研究方向為民國憲政史及民國人物，並發表有關論著多種。