

近代中國史料叢刊第二輯

沈雲龍主編

獄中人語

羅文幹著

文海出版社印行

番禺羅文幹著

獄中人語

序

民國三年秋籌安會起仰承袁世凱意旨倡言帝制舉國風靡無敢非難獨北京高等檢察廳長羅君鈞任檢舉查辦擬置之法由是人心大快譽滿中國彼時余方亡命東瀛心亦儀之甚然未與之謀面也民國十一年秋余入都就參議院議員職彼時羅君適長財部十一月因辦理奧債以非罪入獄余冤之親造囚牢慰問乃結識自後恒間日一至獄中把臂縱談天下事甚相得十三年夏羅君出獄以其所著獄中人語相示皆昔日獄中議論風生之記述也奇傑警策切中時弊讀之至再手不忍釋因請於羅君由民國大學出版部爲之印行茲值全書問世因不得已於言爲之介紹於讀者

南甯雷殷

# 獄中人語目次

## 上編 君勸國憲議書後

一・中央與各省權限之劃分及國憲中之省憲大綱

二・選舉與一院制

三・大總統選舉

四・國務院及法律

五・法院及解釋憲法機關

六・行政

七・國民義務權利

八・結論

## 中編 民國十二年之回顧

第一章 國體

獄中人語目次

獄中人語目次

二

- 第二章 統一
- 第三章 憲法
- 第四章 國會
- 第五章 總統
- 第六章 內閣
- 第七章 外交
- 第八章 吏治
- 第九章 財政
- 第十章 軍政
- 第十一章 教育
- 第十二章 實業
- 第十三章 交通

## 下編 我們希望民國十三年之中國政治設施

A. 統一

B. 宪法

C. 國會

D. 外交

E. 財政

F. 軍政

G. 政治

### 附錄 國憲議 張君勤著

# 獄中人語

番禺 羅文幹著

## 上編 君勸國憲議書後

張君勸著『國憲議』附後

民國十一年冬被陷入獄君勸適自南來到獄探視翌日寄贈其新著國憲議一書不數日法庭宣告無罪出獄至未卒讀今再入獄又半月餘矣寂然苦坐日執君勸書自遠閱讀數遍予見與君勸略有相同異者執筆書之或亦君勸所樂聞歟既無參考書復無朋友討論異漏必多此篇獄中之草聊作獄中消遣品強述其所見云爾

憲法者所以定國家之組織明定立法行政司法權之行使不容混亂納之於軌道也無憲之國三權行使悉憑專制政府之喜怒立憲之國則法律分明不容假借

然而國與國異其機關之組織其權限之大小其制度之異同則此國不能強以學彼國也故起草中國憲法中國之歷史中國之人情風俗不容或忽民國初立人但知國體改變則羣相率抄襲法美之條文例如約法及天壇草案此數年間各省割據聯省之議一倡則又相率援德美瑞士等制度爲成例彼有之我不可無之彼無之我不可有之此皆不可也君勸之書間亦不免此病君勸若不以予爲多言願略論之

法也者所以興利除弊也他人之法行之有利我行之亦將有利者則可採之他人之法行之有弊我行之亦將有弊者則可去之他人之法行之有利而我行之無利者則不宜師也他人之法行之無弊而我行之有弊者則宜去之或我之利弊不同者則宜自定我之法不必斤斤以他人爲準可爲天下先自創新法今人每立法必先曰某國如此如彼者是致據之學非立法之學也英國世界言憲法之祖者也其創議院制選舉制出於自然進化其人權受侵害也大憲章人民請願書及保

身令卽著爲定條議會專橫也則創解散之例政府濫職也遂成不信任則內閣應解職之制士杜活朝司法不能獨立復皇室令內遂定法官保障之制國王濫稅也謙頓案後則非得國會同意不得增一毫之稅簡言之其一法一制無一是強學他人者後世他國效其定憲乃成抄襲之風強解亦由是以起美設會英爲三權鼎立以成總統制總統大權而於任期内失職則國人無如之何法仿其內閣信任制而其效其運用之法將其質問權解散權變本加厲故法內閣命運恒不數月內閣成爲政客投資之具法又強學英之人權宣言也而不師其保全令之謂學其司法離行政而分立也而法官登庸升轉操於行政之手司法卒不能完全獨立故不自審學人未有得當者也譬之人之衣服然衣服者所以禦寒暑也其衣服之材料裝束應視其國材料之出產宮室之構造天氣之冷暖爲準故苟能禦寒暑斯足矣而昔年國體改革議員先生亦並此而師美法穿洋服之制以爲非如是無以表示我之共和國體然今歷十年試問當日主張燕尾服高帽者已否覺得夏天太熱乎冬日

太冷乎冬裘夏葛我有之數千年不此之求惟學檀香山土日以仿歐美服裝爲得道吾猶恥之髮辯於衛生及種種不便應去之也不必以改設共和然後去之長衫馬褂足以禦寒暑而經濟便利也不必以帝制既廢而不穿之今憲法亦猶是也我而國體共和也則僅能採法美等之善制而行之我而言分權也則僅能採美德瑞士加拿大等之善制而行之不必斤斤於其先例若彼雖未有新法而我覺我不可不有以興利除弊者則我自定之自行之毋須曰事攷據徒滋煩擾也

君勸主張聯省主義曰『今日之中國中央固不能舉中央之事各省亦未見其能舉各省之事也處此斷溝絕港之中而研究著手之次第其先中央乎其先各省乎我斷然不疑曰先各省而已矣』然而今日中央與各省所以不舉其事之故安在乎君勸亦嘗言之矣『軍閥不去則無聯邦督不廢兵不裁則無聯邦國民無教育投票不按選民冊則無聯邦』故國之亂也單一固亂聯邦亦亂君勸又言中國不能集權然中國果曾集權乎前清及項城時以集權稱然前清及項城時中央之

權遠不及德美聯邦政府之權各省自練軍隊各省自定幣制中央政府如官吏任命權外何集之有君勸又言聯邦乃世界大勢之所趨並引北美等爲例然北美等固自有共和素來之歷史其各邦或人種不同或宗教不同或言語不同法律不同風俗不同簡言之大抵皆先有邦而後有國我則何如乎我則先有國而後有省人種宗教法律言語文化無不同彼由邦而必使成國今我已成國而再強分爲邦予期期以爲不可也

中國今日之患不在單一不在集權其患在野心家之自亂在於無制昔秦廢封建設郡縣尚可謂之爲集權制其時中國不過中原數省故國與地方之事易舉殆時閱數千年版圖已變行省增加中央政府惟問其是否服從每年解京欵若干不問其地方政事之興廢是已流於無制若強謂爲制則祇可謂奴主之制故今日之急務於各省不分裂之外猶應使中央與地方之百政并舉使中央地方之政舉則在劃分其權限地勢使然不得不如此也其政由中央行之而有利於國則以之屬

於中央其政由省行之而有利於國則以之屬於省故權之應如何分集一以便利爲準不必重省而輕國亦不必重國而輕省不能因劃分權限而事事強與他國之先有邦後有國者相同也况中國二十二行省貧富不同人民智識尙未劃一若以省爲本位則富省愈富貧省愈貧開通者愈開通閉塞者愈閉塞開通之省則百政皆舉貧苦阻隔之省百政將廢事有必至理有固然矣况貧省之野心者能勿侵犯富省乎桂之侵粵滇黔之犯川豫之吞鄂可爲明証昔貧省年有鄰省協欵蓋亦有故矣是故今日中國兵果可裁也野心家果不自相殘殺也則其制之改定在化無制爲有制純以便利標準而劃分權限務求中央及二十二行省之百政俱舉人民安居樂業而已毋須特標曰聯省共和國也至將來制度之名稱剖析則異日法學家理論家之事非謀國者之事也

君勸於其發端論曰天壇草案應宣告死刑其理由謂其措詞大抵出於圓融而對症發藥之條槩所未見云中肯之至使予爲陪審員當必授以有罪案也

人民之幸福君勸主張（一）各省應服從中央憲法（二）國憲規定省憲大綱具見苦心惟君勸主張各省政治組織可隨所好任以一種空泛制度聽其試驗則未免太險須知試驗制度其代價殊貴成立一良制度固須流血推翻一惡制度更須流血南京約法當時草率以快一時之意而此十餘年中藉口南京約法流血者若干次國家元氣已損傷殆盡前車之鑑稍明事理之有心人今日不宜再作制度試驗之語矣

君勸於省憲大綱僅曰省設省議會予以爲應明定其爲一院制及其選舉大綱與長省以解散之權又省長任免不妨定各省先選舉二人或三人由中央選擇其一之法苟其有違背憲法抵抗中央之舉中央得交國事法院褫職或懲戒至省長及省議員與其他官吏只問是否中華民國人民是否合法選舉任命不必問其是否爲本省人或定其曾居住本省若干年之限制又貧省政費不足者亦應特加規定得請願國會代向鄰近富省請求接解協款其偏僻省分人才及物產缺乏者鄰

人民之幸福君勸主張（一）各省應服從中央憲法（二）國憲規定省憲大綱具見苦心惟君勸主張各省政治組織可隨所好任以一種空泛制度聽其試驗則未免太險須知試驗制度其代價殊貴成立一良制度固須流血推翻一惡制度更須流血南京約法當時草率以快一時之意而此十餘年中藉口南京約法流血者若干次國家元氣已損傷殆盡前車之鑑稍明事理之有心人今日不宜再作制度試驗之語矣

君勸於省憲大綱僅曰省設省議會予以爲應明定其爲一院制及其選舉大綱與長省以解散之權又省長任免不妨定各省先選舉二人或三人由中央選擇其一之法苟其有違背憲法抵抗中央之舉中央得交國事法院褫職或懲戒至省長及省議員與其他官吏只問是否中華民國人民是否合法選舉任命不必問其是否爲本省人或定其曾居住本省若干年之限制又貧省政費不足者亦應特加規定得請願國會代向鄰近富省請求接解協款其偏僻省分人才及物產缺乏者鄰

近開通之省亦應負有精神及物質扶助之義務以上具體方法爲我國省與國必不可少之關連要素省治則國治省亂則國亂也君勸亦嘗引聯邦制之先例矣謂一邦之爲邦名雖爲主權團體而其主權上固大受限制焉』則假令雖尊重省憲又何不可援人之先例代省憲規定具體有益之大綱乎君勸亦嘗言曰『省自治之所以可貴者便於政務進行耳用人得當耳』旣抱此目的則雖冒天下之不韙宜放胆以求之毋須模稜不敢下斷語也毋須德美瑞加有先例乃敢定制也毋須再流血以試驗制度也

## (二)選舉與一院制

兩院制之設始自英國當愛德華第一期初創之也不知其利害也徒以其時封建諸侯擁有一種勢力遂特設一院而平民院所以代表民意也則又另設一院故至今仍舊上院曰貴族院下院曰平民院自此以後各國有因年歲之別注重經驗而分別上下院者有設上院以代表各邦之諸侯者下院以代表各邦之百姓者有

初本無甚分別而後上院變成代表資產階級者下院代表普通人民者今我國則何爲既無貴族至所謂老成之人則類皆守舊無能知識不如後進又無各邦諸侯之制復無資產與貧庶之分昔年約法以年歲分設兩院行之十年未見其利則又何必徒糜歲費多養一機關耶果能真代表民意則一院足矣若持兩院相籍制之說則兩院之組織及兩院所代表之利益果有大別乃見其利害之算學然二加二乃成爲四若二加零則仍爲二而已故國會不特應設一院制省會亦應設一院制君勸言曰「世界聯邦國中大抵以上院代表各州下院代表人民故兩院制聯邦國之通例也世苟有以中國應用一院或兩院問題詢我者我必答曰中國當行兩院制而已」君勸真可謂迷於先例者也今姑無論中國不應自標曰聯邦國必以省爲主體然則省所出之代表非該省之人民舉出乎人之所以分州代表者或全體人民代表者必或因其州本有特別政體或因行戶口選舉之制大州之全體人民代表其數多小州之全體人民代表其數少則另設一院各州出同等之上院代

表以維持其州之利益然此皆先有州後有國  
本先有國而後有行省則又何必効之君勸暫  
國初年南京北京僅有參議一院而其成績遠  
兩院皆無必要非空言也若慮一院專橫則事  
之法事後嚴禁議院買賣投票之風及予政府  
使職權無弊及解散後原任議員仍再被選是  
而限制之又何必捨他人之歷史陳說以兩院  
君勸論選舉曰『議會之所以良與不良視選  
會良而良政府因以立焉選民而無獨立之判  
現焉故各國於人民之選舉權所以限之識字  
一又曰此時所急者不在投票之限制在本無  
耳選民則虛僞焉選民證書虛僞焉選舉票虛

政府其可得乎君勸此數語直將此十年來選舉之成績形容盡致矣掃除積弊以求正確之選民君勸分治標治本之法治標法曰原則採智識及職業階級選舉制治本法曰待戶口冊選民冊編成然後成立民選衆議院予以爲兩法不妨同時並行皆納之於一院惟民選方法須另創新制耳

我國古代本行選舉之制自科舉制興國人已習於科舉之制而忘選舉之制矣故今日再言選舉人民實不知其爲何物貪黠者乃得藉以操縱買賣故求選民明白選舉權之寶貴非一朝一夕所可能者也戶口財產久無冊載地圖廣闊年年兵火戶口選民之正確調查又不知待至何年何日况選政官吏植黨營私之弊正未有艾求其認真公正清查豈不南轅北轍君勸之言曰『非不能也是不爲也』然一事之興革當求其易爲者若徒以能不能爲標準則吾知君勸能步行渡西比利亞越烏拿山由俄而入歐矣君勸遊歐數次步行乎抑乘舟車乎故君勸職業智識階級選舉之法可採也待編成選民冊而行普通民選之法不可也然國以民而成民

選之制不可廢也不可待也不可廢不可待則惟有於各國選舉制度之外別創新制而已

新制爲何合昔日我國科舉舊制及今日外國選舉新制而成之而已吾之爲此言也國人必責我爲荒誕無先例也然英國憲規其始創時亦曾有先例乎制度之設只問利弊可行不可行不問有無先例也新制大綱如下

(甲)先由縣知事通告全縣人民凡願取得選民資格者須於一定期間內親携相片及志願書殷實保證人保結赴縣繳納一元考試金填寫志願姓名籍貫職業住址於選民冊內

(乙)期間滿限後縣知事應將志願選民冊內人名編妥後再行通告曾填寫志願選民冊之人令其於一定期間赴縣驗明本身及保結

(丙)驗明本身保結後縣知事應聘請地方公正學紳定期將選民攷試一次攷試分筆試一場口述一場攷試標準以文學通暢(論文最少三百字以上)譜識時事

者爲合格

(丁) 改試合格揭曉後縣知事應將其合格人名表登載公報並呈省長備案合格試卷編成帙冊置於縣署任人閱讀及得交書坊排印出售

(戊) 合格人員應於改試揭曉十五日以內親身赴縣填寫納稅志願書認年納租稅三年最少每年二十元最多每年五十元視各省之貧富而定以取得選舉權之權利並先繳最少第一期之租稅第二期第三期若分期交付應有保證人保證如已確有繳納直接稅如家宅稅土地稅等其額數年在六十元以上者經證明後得准免繳現金

(己) 前條手續完畢後縣知事應即給以選民證書證明其三年以內有完全之選舉權並呈中央及省政府備案

夫苟能經上述手續則君勸所謂良選民(一)識字(二)納稅(三)無虛偽之三種資格皆備而調查手續則簡而易行辦理選政官吏舞弊之積習亦易矯正矣選

民資格既難得若此則議員候補人操縱買賣之技此後雖不能弊絕風清然當亦較今日難千萬倍矣使恐其果尙買賣選票也則宜用記名投票法一經查出除依刑律妨害選舉科罪外並應永遠褫奪其爲選民之資格將其姓名相片登載公報以羞恥之夫如是若仍有人以數百元之票價而獲終身之辱者亦鮮矣乎

若慮有選民資格者放棄選舉權也則於選舉前若干月選政官吏應作成白話或文言告示張貼全縣市鎮鄉區或再派人分赴各地演說說明選舉之權利及不可放棄選舉權之利害務求人民知曉並由內務部或省長特設一種獎章給予攷試合格及納稅之選民既曉以利害復誘以虛榮當不至皆甘自放棄矣苟經此項手續而仍有放棄之舉則此種人已自默認置國家利害於不顧惟有聽之放棄而已國家亦唯有放棄此種無愛國心之國民而已

若難我者仍曰子創離奇怪誕之制人未有行之者吾將答曰歐美諸國果如我調查戶口之難也財產之無登記也識字之人無統計也將亦必用我之制苟我今

目只效法他人現行之制度而不研究其經過之歷史其國情之狀態以爲抄襲其現行法規即得其法規之利益其亦夢想也耶

職業智識階級別有其組織方法則其選民之資格當另有規定惟普通選民攷試及納稅與懲戒之規定亦應準用庶得選政澄清之利益焉

此新制也不特應行之於國會選民即省會選民亦應行之不過攷試之題目及稅額略應變通耳攷試省會選民之試題應注重省之政事攷試國會選民之試題應注重國之政事省會選民應納之稅額可較少於國會選民之稅額或半之或其三分之一應由各省斟酌該省之人民貧富情狀而定可也

今既論選舉權之制矣被選舉權又何如吾亦曰當另創新制耳今日議員雖不乏品學兼優之上而普通之弊（一）買賣投票（二）固無特別智識亦無常識（三）素無專門職業日思敲詐政府改充官吏（四）干託及行求不正之利益（五）無自尊自愛觀念以打架爲能事（六）盲從投票（七）以不出席爲消極抵制對黨之法

尊自愛觀念以打架爲能事（六）盲從投票（七）以不出席爲消極抵制對黨之法（十）恃國會不得解散之觀念任意橫行以上諸弊國會如是省會如是故欲得未來之良好議員立法者不可不於其已有之弊而改正之杜漸防微則其爲議員候補人時應有法以防之矣防之之法如下

（甲）凡願充議員者應於選舉期六月以前親攜相片志願書及殷實保証人保結赴選舉區域不必以該選舉區域之本省人爲限繳納註冊金五十元填寫姓名籍貫職業履歷住址於議員候補人冊內

（乙）填寫冊後於一月以內應將其自己抱負應興革之普通政見作成普通說明書字最少五萬一份特別政見例如被選後欲入外交股者則論外交問題入財政股者則論財政問題作成特別說明書字最少五萬一份交選區選政官吏并交付排印費若干元請其排印若干份從速分散合格之選民說明書如未合定式選政官吏得命其更正并得面試其說明書有無槍替情弊

(丙) 說明書於分送選民後投票選舉前議員候補人應即通知選政官吏定期赴選區向選民當衆演說其政見三次以上

(丁) 選區官吏應將所有議員候補人政見說明書及演說詞編成排印備案及送報館登載並交書坊發售

(戊) 議員投票當選後選政官吏應給予當選証書並同時將其政見說明書演說詞議員之出身履歷投票選民之人數姓名住址籍貫編成冊本分送選政機關備案並登公報通告全國

至懲戒買票方法應準用選民懲戒辦法一經查出將其姓名相片登載公報永遠褫奪其爲議員之資格並得由選舉監督驅逐其永遠離去該區

以上種種所謂事前杜漸防微之法也對於普通議員應用之對於職業議員亦應準用之對於國會議員應用之對於省會議員亦應準用之所不同者則職業議員之政見應特別注重其代表職業之利益問題省會議員則特注重其省內之政事

興革問題國會議員則特別注重其全國政事之興革問題而已此制苟能行之則議員無知識盲從搗亂及不負責任之弊當可去矣苟其有知識也買賣之風可減自尊自重之念亦生矣世人作壞事者多出於無知識有知識而自暴自棄者不多覩也

君勸於其草案新闢一章曰國民之教育與生計而選政乃我國政體之最大關鍵反無專章此無他君勸之意仍不外他人有者我乃可有耳觀其另闢生計章之理由曰『以德國新憲法爲藍本』予甚願君勸能自拔於致據之學認選政爲我國生死關頭亦另創一章也

旣有民選之國會議員則君勸主張省會議員五人之說可刪至民選國會議員之數大小省分宜略有分別大省十五人小省十人蓋依人口多寡之比例不得不如此非重大省而輕小省也君勸主張官私立大學經政府認可者得每大學得選舉一人似宜改經國會認可蓋大學此後日增政府恐得以操縱把持議員之票數

矣

議員任期三年之條若經解散則當然另選故應明定解散但書以免爭執議長互選之法行之十餘年弊多利少非以金錢買賣則終日打架相爭不如定以年高者充之議長最重要之職務在維持議會之風紀秩序耳苟得老成者主持其利必大鑑於以往之弊國固應如此省亦應如此也議員搗亂其消極利器莫甚於不出席使不足法定人數安分之議員借此以抵制敵黨貪詐之議員則藉以買賣此十年間國如此省如此此風不去禍無了期君勸之過半數列席乃得開議應改爲四分之一在他國責任心重之議員尙患此弊其法定人數恒定低額我國議員更不可不思所以防之矣若謂法定額低則將失之不鄭重然法定額高豈不又失之搗亂買賣乎兩者相衡不鄭重則事務尙可進行搗亂買賣則事務必受其害善謀國者吾知其必避重就輕矣院內言論對於院外不負責任一條今之議員類皆誤會遂任意發爲無意識之搗亂言論豈知此條之歷史所以保障政府之專制不得因

以受攻擊藉口民刑事責任以拘束議員也故此條文字應詳細規定以明眞意彈劾之制英國憲法於未有信任內閣以前行之內閣制成立以後則閣員既以議會不信任應即去職而此制遂不用矣蓋苟無內閣不信任應即去職之法則大臣作姦犯科爲君主所親信而爲國會所棄者勢將仍得把持國務卒至誤國害民故斯時英之國會乃創彈劾之制大臣一經彈劾君主不得袒護今此制人已不用我又已採信任內閣之制則又何必更規定之若謂總統謀叛國務員違法爲刑事上問題國會慮於檢察官之不敢起訴仍保留此權果如是則又不如回復昔日之彈官制度例如舊日之御史項城時代之肅政廳而以有司法知識經驗之老成重者充之若仍恐其用人不當也則應再嚴定其任用之手續總期其不畏強禦可矣蓋議員未必皆有司法學識若彈劾刑事之權屬之無司法知識之議員則易入於羅織若法院畏縮仰議員鼻息則司法勢將混以政治氣味若法院獨立不撓本良心上制定則議員或因爭體面而從事搗亂司法反受其摧殘般鑑近在目前此不可不深長思者也若

云國務員「違法」二字解釋係專指違背憲法而言則違背憲法最多不過負政治上責任政治上責任最極不過去職而已內閣既有不信任須去職之制則國會隨時得以投不信任票使其去職又何必留彈劾制之乎英國之歷史如彼我之前車如此予只有重複言之曰彈劾制如專指糾劾刑事責任以補助檢察官之起訴權行使則宜另屬之彈官不宜屬之國會如指糾劾違背憲法言則已有不信任制毋庸多此贅文況此兩條規定大抵當時係襲採法國條文而法國起草憲法時日思模仿英國而誤會英憲之精神正多我又豈可盲從之質問權採自法國又沿於英而我自行此制以來十居其四五皆出於搗亂爲今之法應設限制苟質問書顯無理由者議長得扣留之不咨送於政府免行政立法徒多無謂之爭將徒生無謂之惡感議員不得逮捕條之設本所以保障議員使得安心行使職權而我國議員不明其用意反借以爲犯罪搗亂之護符故擬於現行犯內亂外患罪之外應增入買賣投票打架傷害及向政府要挾行求不正當利益各罪此三種皆直接影響於議

會之良否彼既不自重濫用權利則取銷之也誰曰不宜議員歲費君勸核減爲年三千元君勸則太寒酸矣使議員而果能代表民意盡心國事則倍今日之歲費增爲萬元亦無不可若日事買賣投票則一文亦不應給予况物價日昂非優給歲費無以保其廉恥無以招攬未來之人才予意君勸此條應刪去數額規定俾他日有所伸縮也此外予尙擬有應增加之規定爲君勸所未留意者舉之如下

(一)議員向政府干託荐人或自求津貼者或有不正之行爲至損國會之尊嚴者除依法得由彈官查辦外凡中華民國人民得請願議會使其交付懲戒議會不得拒却不受理之並應由議長迅速通知其所代表之選民

(二)議員於會期內及會期後一年以內不得充任何種官吏

(三)議員於每屆會期終一月以內應使其會期內之提案演說詞及下屆開會期內對於應興革之政見排印成書散寄其所代表之選民並發交書坊代售以供國人之評論

前項程序如不履行當然喪失其議員之資格

(四) 議員非因重大疾病或丁父母憂而每月缺席三次以上者除依法扣薪外議長應撤告之五次以上者應通知其代表選民並登公報述其濫職情狀十次以上者當然除名第一款所以應規定者蓋議員每因干託不遂老羞成怒而攻擊政府苟設此條以後議會之信任或不信任乃有真價值其信任政府也必政府之措施有利於國也非接受條子及發給津貼也其不信任政府也亦必政府處置失當之故非因無酒食之交或拒絕請託也第二款之意則以議員既係由選民選出本冀其能代表選民之利益盡瘁國事非舉其爲議員以作官吏進身階級議員而果願作官吏也則可投考文官考試何必自號於選民願充代表或曰英法等國會議員得兼任政務官充國務員今子何并此資格而取銷之耶當答之曰英法議員兼任充國務員者類皆負衆望爲一黨之首領故其兼任閣員以行政長官之資格而能操縱議會使立法行政合而爲一於國家政務之進行有所便利也今我國則何如黨

以利成不以  
之資格也而  
而仿英法之  
爲閣員以百  
期後一年內  
制失其真價  
果能稱職無  
今選舉有  
制必能代表  
行之千數百  
者實皆爲歐  
故無須見諸

尊重議會者非拉攏議員給予飲食津貼之謂也昔英國選舉舞弊卒後能定選舉舞弊新法以掃除積弊吾國亦當師其意就已有之弊而嚴定法規以救正之也夫旣曰代議政體顧名思義必民是真正之選民與國家有利害關係之民也議員代表之必真能代表也代表之又必真能議政也非代表之以求個人利益也嗚呼予之設苛法限制又豈得已耶行政專橫憲法限制之立法專橫憲法又何不可限制之憲法者所以求國民利益也有利於國則憲法應求其至詳盡而已

### (三)大總統選舉

君勸大總統一章良法美意予不能再有所言矣其論太炎先生委員會制之言曰「嗚呼我知太炎先生之意矣所以設委員會者本不求其爲善也但求其不爲惡而已雖然憲法者國家百年之大法也立一法創一制必期其有益而垂諸久遠若法制之行本無益之可言或本不期其有益也則又何貴乎多此一番更張」君勸之言是以制度作試驗其代價予已言之矣君勸設軍人不得爲大總統一條

永懸爲厲禁其所引外國之歷史及我國之理由痛快之至其所論『自造亂自立功終焉自登大位』數語猶令人不得不拍案叫絕至大總統選舉方法君勑於比較美法兩國之得失及疏明其一明一暗一公一私之異同後鑑於我國昔日沿襲法國制度之弊翻然改採美制曰「凡有大總統野心者不得聽其要當便當故應先之以大總統候補之推舉以引起各方之批評候補人推舉之限制無須過嚴所以預備多人藉資選擇候補人定矣國會因其政見而投票由國會投票者所以使所選人才不限於方隅焉所選僅爲初選當選人者不以最後決定權界諸國會焉經各省選舉會投票而後決定者所以使選舉權散諸全國軍人不得威迫利誘焉」此數語理論之精確孰得而議之不特此也君勑所稱『忽東忽西如豢養羣犬之議員』此後亦不得以投大總統選舉票爲買賣之具以搖動大局矣至指名與候選人之認可君勑毅然參酌美國政治習慣勒之法文之中更所贊同前篇予主張議員選舉限制方法定諸法文正同此意所可惜者君勑未將其所擬大總統選

舉之美制亦準用之於各省省長選舉耳省會議員選舉省長買賣之風與國會議員選舉大總統同也選舉云者不問其對於省政有何興革之政見也被選舉者除開支票及脅迫外亦不知其自己將對於省事持何興革之政見也君勸曾言曰『先省治而後國治』今省之實在情形如此爲國計爲省計君勸所擬之大總統選舉方法應於省長選舉一律準用之也君勸省長選舉限制僅有軍人不得當選一句然苟惡劣政客欲充省長者與省議會會狡議員串同一氣買賣選舉其害當更甚於軍人也予之準用提議君勸盍再思之

君勸於第四十七條議會解散權是以補目前之失矣有內閣不信任制而無解散制則立法必流於專橫故兩制非并立則無以調和行政立法無以表示真正民意所在之政府也君勸於第二十七條更設撤回議員制度若此則真正民意之趨向尤易證明今日之議員一經買票合選則曰國民代表口銜天憲是真國民代表耶吾知國民無論智識程度如何未有肯舉其爲代表買賣國事也予以爲於君勸

第四十四條應再添設一項曰十省以上之省議會或十省以上之全數法定團體認國會爲不合時得請願大總統解散大總統接受請願後如有疑義得發回再議如發回仍執前議時應即解散此項之理由有二（一）內閣無能遇事畏縮不敢解散而國人雖不滿意國會將亦無如之何（二）內閣與國會議員串同分赃則內閣仍爲國會信任之內閣國會仍爲代表民意之國會苟無法以善其後民意將竟受強姦莫奈伊何或曰此種先例外國憲法無之則答曰外國亦無我之弊也外國政府議員皆能自重輿論報紙又能監督我則何如政府送津貼位置於議員以得其同意報紙則月受百數千金之津貼便譬如狂犬亂吠此又外國所有者耶有其病則應有其藥以醫之不易之理也

#### （四）國務院及法律

國務員任命同意制久已變成國務員與議員一種之好賣買品世人共知之矣能許其津貼也能應酬其條子也能予以飲食也則人人有同憲爲閣員之希望

否則雖以品學兼優功蓋全國竟亦將受其否決君勸廢止此制可謂盡善盡美矣惟其定第四十七條之信任制有「同意」二字恐滋疑義故擬刪去君勸於大總統省長皆設軍人不得充任之限制而於國務總理及國務員不限制之是故意耶抑遺漏耶十年來軍人執政之弊人皆知之予甚頗君勸能添此限制也至議員亦不得兼任或充任閣員前已言之國家人才缺乏議員之優秀者應留之於議會以作其他議員訓導議員之狡黠者一旦使其手秉大權又豈良政府所應有願議員諸公顧名思義作眞正之國民代表毋須急急於作官也

君勸第七章予擬於第五十六條下添設一條曰「科學的法律提案議會僅得就大綱討論不得爲文字之修正」專門知識惟專門家知之若議員於此類提案逐字討論修正而議員中能有專門知識者幾何人勢必將全案失其真價且亦耽擱時日我國百制待興尤急不能待予之此言非輕視我國之議員也意大利通過新刑法瑞士通過新民法亦如此蓋科學知識普通人不知之並不足以爲羞也此

條提議國會省會均應適用之君勸以爲何如至條文性質雖乃手續上之事然無明文或習慣則弊將不免勒之於法文之中不能謂其毫無實益也

### (五) 法院及解釋憲法機關

君勸迷於聯邦制度故不問現在之情形如何凡聯邦有此制者務必仿之聯邦無此制者不惜犧牲現在狀況而求其適合於聯邦之名是謂之先問名不問制吾則主張凡單一制於我不可行者去之聯邦制於吾無實利者亦去之單一與聯邦皆無先例而我定一新制而有益者則定之單一與聯邦皆有先例而我採之無益者則亦去之故曾曰中國之憲法務求國與省皆能有實益而全國人民皆能享幸福至其制度之名稱剖析待諸將來之法學家理論家加拿大政體英憲法家戴雪稱其爲聯邦制而加拿大法學家否是謂之先問制不問名此則君勸與予根本不同者也

法院一章君勸因法國法典統一及法院編制全國一律而後採之觀其於比較美瑞德二國司法制度後曰『吾述三國之制竟吾得下一結論曰必法典不統一

而後爲聯邦者謬論也必全國法院不出於同一系統終審權屬之於各省而後爲聯邦國亦者謬論也」顯證明其因德有統一司法之制君勸乃用之矣故其因德之州法官由各州自行任命也則又曰『假令憲法頒行各省審判廳之地位與今日不同者則今之審判廳爲中央司法所設經費由中央擔負法官由司法總長呈請任命新憲法旣行省之審判廳爲各省所自設經費由省担负而法官則由各省依法任命之』乃竟將中央今日尙得保留之最少法官任免權而分送之各省矣予之此言非項城之集權思想也實不得已也集其所不應集予反對之分其所不應分予亦反對之今日法官任免權須先論其利害而後可定分集也（二）德國無領事裁判權問題我則有之外人之撤回領事裁判權與否不視我一省之司法程度何如視我全國之司法程度何如故我國今日司法問題已成爲一半之外交問題而外交問題乃中央獨有之今國人日言司法獨立矣而此十餘年來果獨立乎軍人干涉行政官干涉議會干涉約法及各憲法皆規定法官保障而法官果有保

障乎任意免職任意轉職甚或有專審理一案而撤換法官者是約法之保障直廢紙而已雖然人干涉之而已則竟願受干涉甚焉者或借其干涉之機會以達其取官之目的此則所謂法官者不能辭其咎也物必自腐而後蟲生之人必自侮而後人侮之故干涉者與願受干涉者同罪也有理論無制裁無用也故予特擬一條曰『直接或間接干涉民刑訴訟之進行或直接間接甘受干涉致訴訟進行有不公平者應處重罰另以法律定之』苟設此條則此後干涉者有法以繩其後而法官藉訴訟以逢迎有力者亦知所警惕矣

假令中央不能監督任免全國司法官吏則以後之司法事務進行將必因省而異省而富者則司法經費充足省而貧者則司法經費缺乏省而人才衆多則得良好法官省而人才缺乏則不得良好法官此時中央果何以應付外人乎此對外之難也二審判公平乃全國人民應享之權利假如上述各省之司法程度必將不同人民居於富庶開通省分則得司法公平之利人民居於貧苦閉塞省分則蒙司

法黑暗之慮同是中華民國人民也何不幸而設此不平等之界綫且地方之發達與否全視法律之保護苟如此則邊僻貧苦省分將永遠不易發展矣此對內之難也有此一故予以爲司法制度應一仍其舊富省經費充足者由該省擔負之貧省經費缺乏者中央設法補助之省之人才衆多者中央可就地取材省之人才缺乏者中央可調用別省之精明法官以救濟之如是則各省司法事務成績中央時時得而監督促進之異日或尙有收回領事裁判權之望全國人民皆得享同等之司法公平君勸其果以予言爲是耶否耶君勸曾言曰『法制之行木無益之可言或本不期其有益也則又何貴乎多此一番更張』予願君勸能一貫其主張也。

君勸第五十二條之下予擬增訂兩項曰『軍人犯普通刑法之罪普通法院亦有管轄權普法院通與海陸軍法院管轄權遇有爭議時普通法院之處分有束縛海陸軍法院之效力』此二項不可不增訂也我國自練兵而後沿襲外國海陸軍特別法院之制度變本加厲凡軍人軍屬不問犯普通法與軍法惟海陸軍法院乃

得審理之遂至軍人犯罪得以身分爲護符陸海軍法院十居其九不過問也或過問矣非失之枉則失之縱是則今日軍人之專橫非無故矣英國憲規世人奉以爲模範也其軍人於法律上地位有二種焉（一）軍人雖隸屬軍籍其負普通刑事上責任與常人同於民事亦然獨債務未滿三十磅之債額者不得看管之耳故普通法院與軍事法院皆得受理案件普通法院宣告無罪或有罪者軍事法院不得再受理之軍事法院宣告無罪或有罪者普通法院得爲再審夫如是則軍事法院之濫職或放縱有以矯正之矣（二）軍人因其隸屬軍籍也有違軍守法之義務故海陸軍刑法所規定在常人犯之不能成爲罪者軍人犯之則成爲罪焉（列如說逃軍營等）

但軍事法院若違法行使其職權則普通法院有權以制限之民刑事案件可爲再受理之處分軍人不依法逮捕監禁得請求普通法院發出保身令以恢復其自由此則又軍人受普通法院管轄之利益也是故英憲規有此特制人民蒙軍人之利而不受其害今我國軍隊橫行小民無日不受其侵害鷄犬不寧非有善法以制止

之人民之幸福云乎哉國家爲軍人之專利品而已

君勸創解釋憲法機關之制無可駁議者也中央與各省之權限不劃分則已國憲與省憲不另立則已否則無特別超然之機關以解決其爭執必不可行也猶之兩造訴訟焉起訴者或被告者自行審判必無公平也利害意氣上下其心爭無已時矣故於此制予與君勸不同者君勸以有德・美・加・澳先例採之予則以利弊採之君勸於判斷機關之選擇認爲應屬之法院而不應屬之行政機關與予意相同蓋國與省苟有爭持其原動力多出之於行政惟君勸以此權屬之於另設之國事法院其制度則與予意同而理由則又與予不免有異耳君勸之理由曰「今後解釋憲法之機關當採英國式之大理院歟抑德國式之國務法庭歟我固一無成見竊意吾國旣設行政訴訟法院行政上之案件與夫民刑法上之案件旣已分離故不如於大理院外另設國事法院專司憲法上之爭議」予之理由則曰「我國法院之組織我國法院之尊嚴我國法院之獨立去美遠與德近若以解釋憲法

之重責專屬之於大理院而冀他日有美之馬沙爾其人者可謂夢想也若必欲有之則今日之法院制編法非根本改定不可也

三年前予會草一修  
改法院編制法意見

今請略述我

國大理院與美大理院之比較美大理院全院僅有九人其資格限制極嚴我大理院則有六庭共三十餘人其資格並不難得美之大理院推事與其國務員幾立於平等地位我之大理院推事最多僅能與各部參事司長相若美現任國務卿由推事一躍而執全國大權我大理院推事幾有洋車夫工貲無所出之歎美繼承英國之餘習視法官若天神我則素視法院官吏不過師爺刀筆吏美法官有自尊自重觀念本其良知而下是非之判決我法官則日夕保存飯碗遇事畏縮不前若以言大理院院長也美馬沙爾在任三十四年我則民國以來在任最久者爲董綬金前後不過四年美塔虎則已任總統而後爲大理院長我則皆先爲大理院長然後得遷調爲總長以此種種情形其可同日語耶蓋無他美之法院制度本於英國故有獨立不撓之風我之法院制度本于大陸故易受行政干涉之習是故解釋憲法之

機關我既早學法院制度今亦唯有學其另設國事法院並師其組織方法而已

以上所言者仍不過就法院之尊嚴論斷耳假再就其學識言之我法院人材平日所專攻者大都民刑事之學政治專科素所鮮習時事又非所素聞苟假以解釋憲法官重責能保其持平論判耶能保其不爲勢力所動耶故國事法庭之組織予以爲應設五人合議庭以下列人數組織之（一）大理院長（二）平政院長（三）國會選出一人（四）各省省會選出一人（五）專門憲法家一人由全國各大學校選出夫如是則可合司法政治學理之人才於一堂其判斷當必爲人民所信服也君勸之制國事法院有審理彈劾案之權此亦予所贊同者也贊同之理由亦不外以我國法院素不能獨立畀之以重大案件恐非手足無措則失出失入或果能公平矣則其平日尊嚴未足以服人反恐因此而惹生反動司法威信將更掃地使由國事法庭依前述之組織辦法審理之爲司法計爲被告計吾知其必勝於歸普通法院也或曰此制母乃違背法律不平等之原則平噫此知其一未知其二也法律

者最貴公平無公平則無用乎法律刑律一本其罪多矣依刑事訴訟法有用簡易程序審理之者有用嚴重程序審理之者故各國重罪法庭必用陪審即其法官之組織亦與通常法庭有別今國事法庭之制其理由亦猶是耳彈劾之案大抵多係基於其職務而發生之刑事問題苟非另定特別法則國家之審判權及行政權均遭其害夫法律者所以興利除弊也吾國司法信用此十餘年人皆知之今又豈可無法以補救之耶

予於國會章曾論彈劾權不宜屬之國會宜屬之另設之彈官機關矣蓋無他亦恐以政見之故發生罷職之弊也予之彈官制度組織如下（一）設三人會議制（二）以總檢察長審計院長及國會選出一人組織之（三）其職權對於下列案件行使之（甲）彈劾大總統犯內亂外患罪彈劾國務員各省省長因職務所犯刑事上之罪（乙）對於全國官吏議員之失職行爲或其犯罪行爲得提出懲戒案查辦案分別交檢察廳或各該懲戒委員會辦理依此組織法不特國會現有之彈劾權

查辦權取銷之卽議員本身之因職務犯罪及濫職之行為亦有法以制裁之蓋一國制度之良否視其制度之能否互相牽制不如是則必流於專橫我國現在不患在行政專橫而患在議員專橫苟無法以制止之國事搗亂終無已時矣彈劾查辦之利器將永爲議員竹槢之具矣或又曰予以國事法庭牽制立法行政旣聞命矣然則國事法庭及彈官又如何牽制之乎曰其濫職也可準用法官懲戒法其犯罪也有通常法院以審理之况依上組織人數既少如此資格又難得如此充其任者豈無自重自愛之心以爲國人表率乎或又曰省長懲戒辦罪可歸之省答曰歸之國其益有二（一）國與省易以聯絡免有違抗中央之舉（二）省會不良則省長易入於羅織犯罪省會可有不信任之權審理犯罪之權則應歸之國庶得公平之利益民國五年應得閔案是其明證

以上二制予與君勸用意相同獨方法則不同二者孰利願國人孰審之

## （六）行政

(甲) 軍制 各國軍制之定恒以其國之地勢爲衡於是侵略防禦之政策以生地小民多者不得不侵畧物產缺乏不得不侵略地大物博者毋庸侵畧地小民寡者僅能防禦我國何如乎君勸言曰『若夫吾國乎則四萬萬方里之大國三帶物產萃於一國之內與英美相若也國多曠土無人滿之患與英美相若也西北環山東南環海天然形勢足以自衛與英美相若也故以我觀之吾國而以普·日小國爲法設所謂常備軍立所謂動員計畫是以巨無霸而學矮人之短小玲瓏必不可得也』故以地理言我國無所謂軍國民主義也

以國民性質及歷史言則又何如自秦漢而後國人皆厭戰爭觀兵爲不祥國有亂然後臨時招兵以勦之亂事既定則兵歸農矣人民當兵又莫不視爲畏途故『好鐵不作釘好子不當兵』早爲習慣此與外國之尚武者不可同日語也晚清末年效德·日練常備軍其所謂將官及兵士之程度與德·日比較究何如是此十餘年之亂皆昔日練兵之餘毒也故以習慣言我國亦不能行軍國民主義也

若謂練兵以爲國防則孰不思此二十年我國之所以未瓜分者徒以各國之勢力平均主義耳不然俄·日旦夕可亡我北數省英·法旦夕可奪我西南及揚子江流域吾未見能防也故簡言之吾國軍事計劃祇應有少數軍隊防衛西北可矣若必擴充兵備毋寧擴充海軍間可以保衛全國海濱亦可以發展護衛商業予雖非軍事家此敢斷言者也故君勸軍制章仿瑞士裁減軍額數目及設義務兵之法實爲今日之良藥無可駁議獨其第六十五條似應明定制裁辦法使軍人干政者有所儆懼否則有論理而無制裁無益也

(乙) 國省稅 中國財政混亂至於今日極矣其致此之由因於無制依財政部辦法則各省凡增加一毫之稅皆請命於中央動一毫之開支亦須向中央呈准而事實上則早成表面文章中央向各省所希望者每年能依數解京餉而已民國而後二三四數年項城秉政當時雖擬分國稅省稅卒未實行其時辦法仍不外責成各省按期解餉勢迫利誘中央之歟尙有接濟項城旣沒大局瓦解中央則來源斷絕

矣各省應解之款則盡數截留關餘鹽餘悉數抵填國債況以年年兵燹外債內債遂逐日增加今則借無可借抵無可抵故今日而言理財則不可不從劃分稅法及劃分支出入手劃分後若者指定償償若者指定以充日用若者爲中央得增加之稅若者爲中央之負擔舍此而外別無他策蓋信用與日用不可一日無也無信用則對外有共管之危機對內則國與民皆成破產無日用則終日非兵變即罷工社會不寧秩序將亂我國地圖廣大悉由中央主政固不可悉置中央於不問亦不可故今日不必政體號曰聯省乃分國稅省稅實則理財之策舍此末由也

劃分之法君勸列舉五項其末項規定其他全國一律之租稅盡善盡美惟予意所得稅贈與稅及遺產稅亦應明白列舉屬於中央庶免異日之爭其理由有二（一）理論的中國二十二行省所得稅・贈與稅及遺產稅宜求統一庶免各省人民對於此種賦稅有厚薄之分將來有故意遷延以圖輕稅之弊況誠如君勸所言所得稅之來源不能限之於一地也至外國先例則或因其本有之成規未易更變

我則此稅尙未推行仍易入手（一）事實的現在中央負擔國債除有抵押品到期能償本還利者外其餘無着者約有五萬萬元普通借債無法償還者又約七萬萬元他日裁兵勢非大舉借債不可如交通債額不計外（收入自還 可由各鐵路）以現在三稅

源何能供還債及經常之用耶鹽已無餘關亦無餘矣煙酒則收入不過百餘萬消費稅即割歸中央然此後劃分權限則各省之中央費用現由省負担者以後將由中央負担此項消費稅究竟能否相抵實不可知假令關稅增加至七五然若以之全數抵償國債尤須待之數十年後債務乃得清償消費稅又須以之抵現在各省負擔之中央政費是中央所恃以爲生者惟有鹽稅一項而裁兵借款一舉則煙酒鹽稅又非再行抵押不可則是中央之生活費祇剩印花而已印花稅一項現全國收入不過一百萬餘假令抵押裁兵借款之鹽稅尙餘也恐亦不過三四千萬則中央之貧又如故矣故予以爲所得稅遺產稅及贈與稅宜明定之以屬於中央則異日理財者不至束手無策免憲法既定到時乃與各省爲無謂之爭

又君勸所舉德國分擔金辦法予以爲亦應採之定於憲法惟其用途可指定爲貧省協餉之用苟貧省他日發達協餉可減少則分担金亦可減少蓋若用是制貧富省分得以調和矣

君勸第六十七條第一項預算之支出以『每年經參議院承諾爲原則』予擬改爲『每年預算之支出其細目經審計院核准』其理由以欵項細目究非國會所能注意只問其是否承諾大綱足矣假令以審定細目之權將非外行則或拖延時日轉滋不便君勸第六十八條對於決算案予意亦以爲國會只應問大綱審查細目之權屬之於審計院其理由一如前條至六十九條借債問題國會只宜有審理應借不應借之權詳細條件因金融之鬆緊而定國會議員既未盡熟諳財政情形尤不知當局者之苦假以此權非窒碍難行或反以爲分贓之要挾若慮當局者有弊監督之法當多也第七十條審計院長應規定爲國會所選出但其資格須嚴定耳蓋預算決算細目既爲其全權核定則其人應得國會之信任若謂外債條件

恐政府從中舞弊則可規定亦應得審計院長之核准簡言之此數條意見予與君勸不同者不過手續上繁簡問題予意宜簡者則簡宜繁者則繁總期政事便利進行而已此非理論空言也民國以後凡於國會期內政府因提交國會手續繁難也耽擱時日也故違憲之舉常以發生而政府又豈樂於違憲乎不得已也苟冒違憲之罪事實上可行若依法定手續則事非唯不成或坐失機會又如提出預算也各機關因恐國會任意挑剔核減也故寧預先浮開例如司法經費依預算月支十八萬餘元其實不過十三萬元近畿陸軍軍費依預算月支一百四十餘萬其實不過七八十萬元其決算也亦然因臨時費限制太嚴也乃不得不挪移節目此十餘年間惟民國三年有一次預算此後則竟未舉行又如借債限制太嚴也政府以政費無所出核減既所不能增稅亦所不可乃不得已而借債故每因恐未易舉辦以應急需則寧濫發國庫券或向銀行短期透支今國庫券償額已一萬萬矣短期透支及墊款共計不下二三萬萬矣蓋無他嚴法適成惡法而已或有時政府則乘閉會

期內舉行借債然後請國會追加承認是嚴法徒逼政府取巧耳今日財政之困難非局外人所能盡知尤非多數不負責任者所能詳細過問根本整理若得其人則不可不予以相當便宜之權若持節限制敗事有餘成事未足也故國人監督財政宜監督其大者遠者至財政當局果有舞弊確證則繩以嚴法是另一問題也

此外關於財政予尙擬增加兩條（一）國會否決預算及其他財政案須具正當之理由如顯無理由者政府得申請復議如復議仍無正當理由而否決政府得逕自執行之（二）贊成否決財政提案應依政府請求於一定期限爲之如逾期不議顯係有意耽擱者以案經通過論

此二條也又爲新創各國皆無先例者也然外國之議會與我國之議會不同則我不可不有我之法十年來議會行使職權今日非爭投同意票則明日提出查辦案國計民生漠然不問政費不足則曰此乃財政部之事也我議員祇按月領取歲費而已政府擬加稅則曰民窮財盡此害民之事也不可加也政府擬借債則曰人

民負擔太重不可借也或政府不得已未得國會承諾竟舉行借債以救急需矣而議員明知其本身歲費亦由是出也仍曰此賣國也此違法也外國議員果如是乎代議之制因人民納稅而出代表以議政也今政則議矣稅則不納試問如此國家將何以爲生今日中央所倚之稅非關則鹽此二種皆由外人經理尚有收入其他之稅無一可行亦無可增議員以政府爲敵體歲之收入其將何所出也似此情形以言整理财政而國會得以時時搗亂之吾恐非致外人共管不可也以稅額言我國人納稅最輕平均每人不過一元二角英則每人一百七十元法則九十元意則二十四元比則三十元美則一百二十元日則一百六十元菲律賓則七元五角安南則五元五角暹羅則九元五角荷屬南洋羣島則十五元以言國債我國負擔最輕平均每人四元七角五英則每人一千四百四十元法則一千三百十元美則四百三十三元比則三百二十元意則一百九十九元日則五十元中國地大物博人口衆多財果不可理哉亦視政府與國會能否同心協力以謀而已

## (七) 國民義務權利

英國憲規無所謂人民權利義務而有其制裁之法大陸諸國師英國之意設定條文而無制裁以繩侵害者之後故英國無條文而人民享有憲法之權利大陸有條文適成爲憲法之妝飾品我國憲法其爲妝飾品乎抑果能保護人民權利乎目的不同則規定亦異矣大陸妝飾品之先例亦宜有以改正之矣

(甲) 身體自由 現行約法明有保護身體自由之條矣然而受非法侵害者果有法以恢復其自由乎無有也各省軍隊監押人也警廳任意拘禁或監視也吾未聞十餘年來有人起而護法也南北之爭護法六年所爭者僅約法之一問題卽無明文規定之解散權也然解散權乃政權問題身體自由權乃人權問題有人權而後有政權人民之身體及自由既不保復何暇以參政是則護法者之所護可謂之曰先後倒置也吾聞之外國憲政之最重要者莫不曰人權其革命也亦因爭人權故英之大憲章權利請願書權利宣言所注重者爲人民身體自由未聞因國會解

散權而戰爭六七年至今尙未已也此六七年間人民流血若干既有護法之名而其身體自由不保哀哉何不幸而生爲中華民國人民也何不幸而生於此假憲政國家之下也

中華民國人民至於今日受身體不自由之痛苦極矣有非法侵害之苦有依法侵害之苦其侵害一也其告訴無門一也不知何日吾國乃有人權宣言也依法侵害之苦尤甚於非法侵害之苦也故二者吾並論之願國人留意焉（甲）非法之侵害 軍隊警察私擅逮捕監禁國人無如之何既不能繩以刑律又無法以復其自由若繩以刑律則軍人不受普通審判所謂軍事法院不過紙上虛文警察雖非軍籍而其專橫與軍人同被侵害者又奚敢抗拒之若逮捕監禁能託人疏通釋放則已視爲莫大幸福苟疏通無効惟有待諸天命雖然軍警橫行仍冒非法之名故人民稍受冤抑尙能自慰至於依法之侵害則真慘無天日矣（乙）所謂依法之侵害卽檢察廳自動的逮捕監禁或由軍警送交檢察廳收押者是也或曰拘提羈

押刑事訴訟法皆有專條何苦之有噫刑事訴訟法予起草者也今入獄三月乃知昔日起草之精神與今日施行之實況逕然不同也予居看守所三月予囚室在所之前院每日收進囚犯提解囚犯無不知之目覩情狀真有不忍言者雖然不忍言而不言國人將永無自拔於地獄之日矣今畧述之如下

每夜約七鐘後夜半一鐘前司法警察送來所者最少約三四十人最多者約六七十人聞隔室所官詢問其所犯之罪大抵皆因貧而犯輕微財產罪或賭博罪者也所官詢問畢即檢查身體收守翌日檢察官按刑事訴訟法循例提訊姓名及畧問數語後不問犯何種罪不問是否有事實足以證明其有罪或毀滅證據之處其無保者回所其自供可覓保或保人證金者則派司法警察隨之同行外出覓保其所覓之保若認爲不當者仍回所此初到看守所之情形也自經此次提訊後大抵不待偵查期滿無復有再提之望使果提而期限尙未滿也則十人居其六七提而訊仍舊回所者其提人之間最早約在下午一鐘後而囚犯到廳非待至四五鐘

不易覩檢察官一面訊問時如案情稍繁雜者仍發回所命候偵查延期之裁決其請求延期理由非如訴訟法之希望其能舉出席期之必要情形也故只曰『案情複雜有繼續羈押必要』則審判廳亦曰『本廳審查相符准期延長』便而囚犯又須再押一月矣延期裁決後亦不提訊也待至延期將滿然後乃提囚犯之運氣佳者如無確據或可免訴其運氣不佳者則或送豫審或送公判案送豫審後因其期有兩月也故審判廳接受案件後於首次提訊一二次或有時提而不訊只出獄到廳一行遂又回所矣二月期限將滿災難完滿之囚犯或可無罪出獄不然非延期二月則送公判其延期者於此二月亦惟有坐待運氣到時得早提訊了結而已其送公判者則刑事訴訟無日期限制何日開庭何日審理竟不得知矣故一案之發生也明係無罪者能一月以內半月以前出獄者運氣之最佳者也其運氣平常者則只望不延期偵查或延期豫審三四月出獄其運氣惡劣者非經過所有法定手續六七月至一年乃有出獄之望此由偵查至第一審之情形也使第一審曲直

未判須上訴至第二審或第三審者最少非待至二三年若大理院駁回更審則六年乃得出獄故人民之有罪者羈押數月數年尚有可言而人民之無罪者何冤而得此故予曰外國審判先有罪而後有刑中國審判先有刑而後有罪非虛語也世界各國案件一發生即得延請律師辯護前年予起草刑事訴訟法初稿時曾主張此制後予赴歐聞法院中人僉以爲不便遂仍舊制非至公判時不得享律師辯護之利益於是被押者乃得任檢察官或豫審推事宰割矣其拖延也無如之何其如何探證也無如之何是又無怪乎其謂不便利也

羈押之權外國惟審判廳有之昔年予亦曾主張此制後亦以不便利爲理由檢察官仍保留此大權而其結果則何如耶檢察官司法行政官也依法院編制法得受司法總長指揮也於是凡行政長官所不喜之人旦夕得而羈押之檢察官不敢不服從也凡行政長官所袒護之人不得逮捕之檢察官又不敢不服從也是所謂人權保護悉憑有力者之喜怒而有力者之喜怒不得不假借檢察官之權力以行

之羈押後又得任其宰割故予謂我國依法侵害身體自由之苦痛甚於非依法之侵害也

未決羈押與既決監禁不同也我國十年來祇改其名未改其實禁於看守所其慘倍禁於監獄其故約有三焉（一）羈押制度之不良檢察官濫押及訴訟拖延故收入之人數較釋出之人數多看守所今已收押六百以上人犯矣人數既多且依法又係未決囚犯不能令服勞役故犯人終日在所食臥而外無所事事時日既久疾病遂多求其出獄時精神如昔者未有也（二）經費不充足經費既缺則房室設置種種不備以京師看守所而言囚室最先豫算容五百今因濫收及拖延之故已增至六百餘人而未聞能添造房室也囚犯既來矣則不得不收於是昔之預定八人一室者今則十餘人矣囚衣囚被亦然昔日預算若干套者今以人多亦不免常有不足之困甚或經費太窘司法部竟至冬後乃能發給煤炭之資今京師看守所已欠發辦公經費九個月矣間或財部有特發之監所經費而司法部有時因利乘

便反挪移之以充在職人員之薪俸夫薪俸固應按時發給也而囚糧尤不可一日缺者也二者孰重吾深願當局者一深思也（二）管理不易人數既多又無定數且被押者不問輕重一律歡迎則管理難矣人數多則房室無預算囚衣囚被囚糧無預算被押者輕重俱取管束太嚴則妨害無辜者之自由太寬則無以維持秩序故日言改良吾則只見日改而未見易良也

故今日而言人權乎權其所謂權非吾所謂權也非法之侵害舉目皆是未聞有人敢過問也依法之侵害則無日無之而其苦過於非法拘提羈押制度如此被押後又如此告訴無門又如此嗚呼吾國之人權

然則今日救濟之法當何如從速仿英制之保身令規定於憲法而已其規定如下

(一) 中華民國人民之人身自由應保護之

(二) 非有法院依法發出之拘提票及羈押票中華民國人民之身體不得拘提或

羈押但現行犯不在此限

(三)中華民國人民受羈押時本人或其親屬或第三者得隨時附明理由向國事法院訴願請求發給保身令國事法院不得拒絕之

(四)國事法院拒絕發給保身令者應處重罪另以法律定之

(五)不論何人接受國事法院發出之保身令後應即將被羈押人解送國事法院其違抗不解送者應處重罰另以法律定之

(六)被羈押人解送到後國事法院應即訊問依下列方法處分之

(甲)如無依法羈押票或有羈押票而不適法者即將被羈押人釋放

(乙)如羈押票審查係屬適法則應研究其羈押之理由如理由認為不正當者應即將被羈押人釋放

如羈押理由認為正當者則應研究其案情輕重應否保釋或責付如應保釋或責付者應即行之

### 保釋或責付不得苟事吹求

如案情重大不應保釋或責付或得保釋或責付之案而不能具納相當保証金或覓妥當保人者乃得收押之

(丙)如羈押票係適法羈押理由正當而無保或不能保者則應研究其羈押是否無故拖延

其無故拖延者應即將被羈押人釋放

其雖非無故拖延而爲時日久在羈押中應督促之

羈押期限於偵查預審公判上訴應以法律定之

(七)國事法院受訴願後如因解送窒碍得委託各高等審判長代其行使職權

以上數條爲必不可少之規定至文字體裁尙須修正獄中草草聊述其大意耳

此外尚有一條憲法亦應明定者(一)不問訴訟進行爲何種程序中華民國人民享有辯護之權利(二)被拘提人及被羈押人在看守所者應尊重其名譽●身

體・衛生及予以相當無妨害於拘提及羈押目的之自由其違抗者應處重罰另以法律定之

此二條雖屬刑事訴訟法問題然不可不明定之於憲法固以示吾國刑事訴訟法之主旨亦以使國人得以注意斯人權乃得確實之保障昔年修訂刑事訴訟法因主旨不定故今偵查預審期內人民不能有辯護之利益法律書亦不得閱讀至今一入看守所如落九重地獄於此六月期間生不如死此第一條不可不定之理由也第二條現行刑事訴訟法雖有規定而條文自條文事實自事實蓋無制裁何益且囚犯既不能延請律師則又誰爲之爭耶此設第二條之理由也

(乙)言論自由 約法有言論自由之條而因其有非依法律不得限制之之句故政府得設種種苛法有所謂出版法也有所謂報律也此制雖歐洲大陸諸國有之而可謂皆沾拿破崙專制之餘威各國政府又以其便利於己故藉口爲維持秩序起見不捨去之耳乃吾國自師此制而後變本加厲人民尙何有言論之自由故言

論如何侵犯刑律政府不理之也或以其多爲親告罪國人之好息事  
所告訴故此種言論應懲罰者則未聞罰之而其稍得罪政府者則臣  
入獄矣入獄之後法院則奉命維謹非羅織之而後已昔年有某報評  
國人皆曰可殺」逮捕後法院遂判其爲教唆殺人罪其餘之以行政  
則毀版者更無論矣故吾國言論之於今日若任意毀謗他人者無重  
則罪不可逭矣救濟之法舍將約法條文改正外恐無他道故君勸安  
改爲「中華民國人民言論著作及刊行除負民刑事責任外有完全  
是則種種苛法可廢若其言論不正者則依民法刑法以糾正之英國  
其言論之自由世界莫與比其言論不正當者之制裁世界亦莫與比  
保護人民也非所以保護强有力者也今日報律及出版法果保護人  
政府乎願國人熟審之

(丙) 結社自由 依約法言吾國亦有結社自由之名而無結社自由

民凡成立一會也或開會議也非先請命警官批准不可開會時警官又得到會種種制限故會議之性質有不便於政府者必不可行而便利於當道者反得軍警之補助故救濟之法亦惟有改正憲法條文君勸規定予擬改爲「中華民國人民除侵犯刑律妨害秩序之罪外有完全結社之自由」如依君勸條規定吾知所謂集會法等等將層出不窮是憲法所賦之自由適成爲理論之自由耳此外於本章予尙擬增加二條（一）『中華民國人民犯罪非依法律有權審判之官廳審理後不得處罰之』此所以杜京內外各機關任意行使審判權也（二）『官吏有侵害人民依憲法所享之權利時不得以服從長官命令以解除其刑事責任』舊制軍警每奉長官命令則不問依法與否任意侵害人民權利遇有質問則曰予執行職務也予奉長官命令也故每遇一惡長官擅發命令者人民將受害無窮故仿英制特設此條以堅人民權利之保障（三）『中華民國人民依憲法所享之權利受官吏侵害時除依法得提起行政及民刑訴訟外得向政府請求損害賠償其詳以法

律定之按違法競押起訴處罰等各國現多已定賠償之制蓋人民事後即得是非之白而損失已不堪矣此予偶設之意并以使官吏知其責任所在不得苟且從事以貽害人民也

## (八) 結論

君龜生計教育及修正憲法辦法各條皆予所贊同不能有所言惟於生計章將來社會主義勿趨極端而已凡事皆經進化階級吾國今日個人主義正在萌芽尙未見其害且實業尙未發達尤不得不藉個人主義以稍獎勵之故今日只可去個人主義之太甚者如保護勞工等至其餘不可一躍而學他人之行個人主義百數十年者也

是故全篇之旨予與君勸不同者總而言之可謂爲三(一)予不贊同聯省名稱予之意一在便利主義凡便利者單一集權辦法亦可聯邦分權辦法亦可故應分者則分應集則集若存聯省之名則反不便(二)君龜注重師他人先例予注重我

國之利弊他人有先例亦可無先例亦可惟問我應否有之(三)予注重法律制裁主義羅馬所謂「Alius ibi reme diu」有一法律即應有一救濟之法此君勸稿所多未注意者其餘則意相同或言有不同耳予既書君勸之後予亦望君勸書予之後他日或亦有裨於國人之研究國憲也歟

## 中編 民國十二年之回顧

革命至今十二年矣雖項城變更國體改稱帝制八十三日張勛復辟十三日計至於今亦十有二年矣此十二年間國果進乎抑退乎經過之變化及今日之狀況恐非昔日革命時所能夢想者也雖然萬物皆須經自然進化之階級而後及於至盛使國人能自此奮發則吾國此十二年之變化亦其進化階級時期耳使仍懵然終日以營私爲事則國亡無日所營之私亦徒勞已此十二年大事予幸多親見親聞獄中無聊茲執筆草其大概固借此以自娛亦以記此十二年之得失觀往知今或亦未嘗無益於世也

昔年革命國人皆曰滿清專制政體既去從此吾民可享幸福矣一以爲昔日之內亂外患國困民貧皆滿清專制爲之所謂天下之惡皆歸焉又以爲漢人執政改號共和則卽日可百廢具舉百政并興天下莫之能禦也者夫滿清之政敝誠敝矣然亦非民主既立一反手間天下則已安已治也

一國之盛衰治亂其由來非一朝一夕其原因亦非一事一端方其將盛治也必有無數之原因於先及經若干年日然後臻於盛治其原因或關乎天時地利或關乎世道人心或關乎禮教風俗或關乎學術教育種種既備爲政者因勢利導乃爲之立善法行善政而後盛治之效著若猶以爲火未及燃謂之曰安不思圖治則亂紀一發不可收拾故國之治亂豈朝改政體而夕可望治之若是其易平

雖然國人昔日革命之理想亦有昔之法國孟德斯鳩耳生於專制之世厭惡既久百思不得治故萬惡皆曰專制之惡假能改民主則萬惡卽將化爲萬善孰不知法國自革命後再經若干年日多少變化然後得致今日之盛哉物蔽情蔽賢者不免則又孰得責吾國人昔日之夢想

英國世界憲政之祖也亦民權最盛之國也各國君主國固無與倫比卽在民主之國其人民所享之幸福以之較英尙多望塵未及故孟德斯鳩之理想民權國家無不引英爲証美國初創憲法顯美敦起草亦嘗謂政體之良以英爲模範而英之

憲政豈是一朝一夕數十條文所致者乎自一千二百十五年大憲章·權利請願書·權利宣言書保身命及皇室令不過其見大端耳其諸例案或成爲風俗者則不勝枚舉方其成一憲政也非曰若此定爲憲規則吾民可享幸福也乃不知經多少艱辛閱歷經種種苦痛種種試驗然後垂爲定制而他國學者則曰英如此其人民享幸福吾又學其如此著爲成文則吾人民亦將享幸福矣故英行內閣制吾亦行內閣制英有國會吾不可無國會英司法獨立吾亦必規定法院獨立行其審判權英保護人權吾亦將規定若干條人民之權利如是則吾國之民權將與英同矣噫嘻果若是之易耶

民國十二年矣此十二年之事苟吾人能逐一推其因究其果其進步也何故其退化也何故因果既明乃從事興革則國事或尚有可爲不然若徒以爲改稱共和則已安已治則亦治其所謂治而已茲篇之作謹就其大端者畧述一二獄中無冊籍可參考亦無友朋故僅題曰回顧黑窗之下借此度日國人得無笑我囚首垢面

而尙談天下事耶

## 第一章 國體

辛亥武昌起義各省響應浸假而宣誓太廟立憲浸假而宣統退位浸假而南京政府成立孫中山遂以舉總統而國體以成共和民國四年項城以爲二次革命後天下莫能予敵先設籌安會以廢共和國體隨強姦民意以請願帝制至五年一日遂改元洪憲民國之命因以中斷

方帝制之興松坡首起義於雲南以傾袁氏未幾粵桂黔諸省從之設都司令部於肇慶五年三月袁氏死今總統黎氏繼爲總統故自袁氏稱帝以至取消民國中斷八十三日民國六年內閣與總統不和又以對德宣戰問題內閣復失歡於國會而斯時軍閥之勢已成國政已入諸督之手內閣既擁一部分軍閥勢力總統亦不得不求救於別一部分之軍閥內閣既倒於是張勛調京之舉豈不知張勛到京之翌日總統亦與內閣同歸於盡復辟之事起矣民國之命乃又中斷

復辟數日段氏誓師於馬廠不數日義師到京張勦已逃段氏捲土重來共和又再復活故此十二年間國體問題可紀者三事一滿清推倒改創共和也二袁氏稱帝也三張勦復辟也而三者之一成一敗亦必有故矣

## (二) 滿清推倒改創共和

(甲) 滿清推倒 今之人皆言曰滿清之亡先亡之於孫中山倡革命繼亡之於武昌起義及各省響應此近因是也然其原因亦遠矣衆矣譬之烹茶焉茶役之勞則又經多少轉折而後得汲水者葉煤者售茶者種茶者採茶者等皆勞於前待至今日茶役烹之時乃收其効矣由是觀之滿清之亡無以異此

滿清與漢人不同種者也以文野言我爲文種彼爲野種昔日入關逞其凶暴攻我文弱故得主我數百年迨晚季則已爲我文弱習俗所同化至此而欲以野蠻之種治文化之種其尙可得乎其不能不亡者此其一

滿清入關而後惟恐無以分治人治於人之別故各省分設駐防也旗人得坐食

餉項也審判機關不同也服官任事滿人特別占利益也其最初本意不過以此優視滿人而其結果則益增漢人之嫉忌嫉忌日深仇恨愈大故平等之說一倡惟有坐以待亡而已其不能不亡者此其二

晚近哲學民主之說興天命君主之說廢而美法復行之有效於是君主專制遂有朝不保夕之勢葡萄牙廢帝未幾而滿清隨之所謂大勢所趨得不不已也矧滿人以異種主我物還故主尤理所當然其不能不亡者此其三

以上三者爲其主因主因之外復有三旁因焉

鴉片一役以還開口岸割土地今日賠款明日讓路主權日失國勢日蹙此皆最觸動國人耳目者國亡無日於是愛國之士莫不曰此滿清專制所致也事實具在滿清亦無以自辯故亂機一起其尙能久乎其不能不亡者此又其一

洪·楊以後滿人以爲可以高枕無憂故中興諸臣旣沒百政俱廢雖戊戌維新康·梁大聲疾呼無如已病人膏肓不可復起以至光·宣之際上下賄賂公行豎

子親貴用事此時則氣已斷矣其不能不亡者此又其一

專制之國驟改立憲其事最危其立憲非出於自動而出於被動者尤危昔法儒林度嘉威勞論法之革命謂路易十六之立憲實有以促成之何則立憲不能不行新政行新政則在在需財而驟改立憲則今日國家財政與昔日君主一人財政之分人民尙未明也故不肯輕納稅而其時國未強民未富亦未易納稅於是既需財矣而財又無所出勢不得不仰專於募債故新政愈多則債務愈重債務重則人民之怨聲起矣不特此也每舉一新政則人民愈知昔日舊政之非而新政愈舉人民望治之心愈切愈以新政爲未足况有時政府反恐人民未明新舊政之善惡更爲解釋又恐人民望治心之未足更爲之虛言以取訐於一時是故新政一行民智卽開民心無疑而由專制驟改立憲之政體不得不然矣我國昔年情形苟取路易十六之情形而比較之毫無以異而路易十六朝亡身死宣統僅退位而猶得優待條款是其幸已多矣滿清不能不亡者此又其一

有此三旁因復有前之三主因辛亥革命之成不待智者而知矣

辛亥以前吾國有二大黨一曰保皇黨一曰革命黨吾國自有政黨以來惟此二黨得稱之曰黨蓋確各抱其政見以救國爲志者也革命黨所持之見可謂合上述六原因而有之保皇黨所持之見則僅具上述之三旁因其意以爲滿清苟能立憲其內政外交亦能矯已往之弊則皇可保而國亦可強孰不知大勢已去學術已異矣

當孫中山之倡革命也其所持之說易入人心故滿清禁革命愈嚴而革命愈不可禁而孫中山之毅力尤有令人不可及者百折不撓愈敗愈銳故武昌一起滿清遂亡

吾上述之六原因若有其一或有其二其國必亡不特滿清爲然也其不亡者則必有其他之理由在德國威廉之亡於晚近民主思想及外患也俄國沙帝之亡於僞立憲及外患與民主之說也法路易之亡於僞立憲及民主學說與弊政

也衛王之亡亦亡於弊政及民主之說也其他若英王以異族主英所以不亡者則以其立憲既久內政外交亦有以滿人民之望又日本天皇至今尙存者固以其萬世一統且維新以來外則有中清日俄之役內則百政早舉國富民安乃滿清以異種人主我國又當民主學說盛倡之際並戊戌維新之機會而失之必待至人心已去而後以十九信條宣誓太廟冀延殘喘其不思亦可謂甚矣或曰洪楊之亂十餘年佔據十餘省同是滿清何此時不亡而亡於辛亥噫時代不同也洪·楊之役民主之說國人未之知也外患未若是之甚也曾·李諸人不可以比光·宣之親貴也孫·非洪·楊也安可同日而語哉

(乙)改創共和 南京政府成立孫中山舉總統而不爲帝有類美之華盛頓大公無我天下同欽然其所處之勢亦正與華盛頓同其始倡革命本其三民主義民族民權之說入人已深故滿清一去不能自食其苦昔美獨立以抗英虐政而事成華盛頓不稱帝亦以此也况吾國通商以後西洋民主之說國人已共聞共見其時西

洋學說之人中國亦正與十八世紀法國哲學之入美國且孫氏之所以舉總統者國人非以其勢力舉之而以其爲革命先覺舉之非若拿破崙戰勝全歐之後雄視全國者也庚子而後國人懼於外患日亟常懷內政恐起外人干涉之懼故此時孫若稱帝則統一無期國體承認困難將以愈甚有此數者孫非至愚其不爲帝明矣洪秀全倡反清復明南京稱帝未幾遂亡前車之鑒僅數十年况孫非洪可比者哉故辛亥改創共和勢不得已也

南北統一孫讓總統於袁而袁其時亦不敢卽登帝位亦時勢所迫此其自知甚明也顧世有論者曰使袁於辛亥稱帝其勢較順事可必成且毋庸籌安請願之手續此眞無識之言也漢陽之役以後雖袁勢力固可操縱北方及長江流域而西南則袁氏之力未及也袁氏若此時爲帝孫氏必不肯讓總統也宣統退位未久袁氏爲滿清舊臣亦無以服滿清及諸遺老也故袁氏此時雖有是心而不敢有是舉必待至數年以後惟我獨尊強姦民意乃敢爲之也是故民國元年孫·袁皆智者也

獨孫出以爲國袁出以爲己孫故能其智一生袁僅能智於一時此則二氏之不同者也

### (二)項城帝制

民國四年八月以後籌安者請願皆曰袁氏子孫帝王萬世之業從此定矣五年五月以後國人皆曰此松坡之功也此某某反對帝制之功也此二說皆不然吾讀英之克木威爾法之拿破崙列傳吾知袁氏帝制必敗必不可久也吾之爲此言非事後論事也。

袁之廢舊君散國會一人專政勇敢強毅與克木威爾同而德行施政不如克袁之野心。殘忍陰險操縱羣才自信不移惟我獨尊與拿破崙同而武功學術建設庶政遠不逮拿且克。拿當時國內無勁敵民主潮流未大盛袁則有此二難而克雖僅稱護國不過及身而止拿稱帝十載遂見逐出國門則袁之八十三日新華春夢有由來矣。

漢口之役袁氏先請攝政立憲繼逼清室退位南北統一取孫中山之總統而代之元二年間玩國民進步二黨於掌上逼唐出奔天津逼熊副署解散命令二次革命後捕殺黨人未其幾自黨亦遭危害趙秉鈞無疾而死王治馨以事後新法見殺梁葉五路參案段徐軍械之獄是其事事爲已樹敵已多則籌安請願者舍利祿而外未見其真心悅誠服也

國會未散民黨未除袁猶得曰吾受種種束縛不足以盡吾所長也乃善後借款而後既有財力二次革命而後惟吾獨尊約法會議而後政出寡人則應有所以滿民望如華拿二氏矣乃大不然舍爲私而外鮮足道者法令則盡復古也禮俗則爲尊已也司法日摧殘也人權則蹂躪也民命則任意殘殺也賞罰不明也更有甚者惟恐兵之不多日事添兵惟恐軍閥不跋扈縱容姑息惟恐財無所用收買盛行惟恐風俗未壞詐僞相尙專政數年其所設施者如此而已

雖然以較諸袁氏死後之執政者則袁氏已不可及矣袁氏之世法令能行也國

庫裕如也各省肯解餉不敢截留也官制官規非毫無定制也中央之政不必請命於軍閥也對外尙能統一也吏治有考績也仕途不冗濫也百官不能躐等也官方尙能整肅也登庸有考試也故以袁方諸華・拿則不可而此十餘年來國稍以安者亦袁氏在位之日已耳其所以雄視一世自以爲可以稱帝者或亦以此

是故袁氏爲帝則不足爲『的得多』則有餘惜袁生已晚學術草率其猶欲三揖三讓製造石龍以愚民殆所謂自取罪戾者歟是則又松坡十二月二十五日起義之功所謂時勢造英雄矣

### (三)張勛復辟

滿清滅亡之故前言之矣乃六年五月張勛康有爲竟入京復辟可謂愚忠之至也

夫繼滿清而失帝位者有葡(德俄在復辟之後)先滿清而失帝位者有法葡王黨不敢輕於一試法旋復辟旋敗英克木威爾後雖帝制復興然其復興在二百年

前日當時王掌  
造共和事有以  
由以上三事

國體其顛覆

第二

辛亥以來

•癸丑•丙子

分未久獨丁一

獄此四月間

夫既分又

乎其間也

(甲)辛亥武

退位全國改創共和迨孫氏讓位南北遂以統一

(乙)四督免職湖口興師湘·皖·粵繼之是爲二次革命未幾袁氏大軍雲集不兩月南北又歸統一

(丙)丙辰項城稱帝松坡起義師於黔其時和之者有粵·桂·湘·浙諸省袁氏既死都司令部遂以取消南北又復統一

(丁)丁巳同盟會再散張勛復辟孫氏率海軍南下倡言護法自斯以後南北至今未合。而此時南方諸省則有粵·桂·川·滇·湘之分繼則省自又分孫·陳·顧·唐·譚·趙·沈·陸·熊·劉皆自相殘殺北方軍閥當仁不讓亦有直·皖奉·直之爭浙廣奉張皆離中央而獨立是此七年間恐戰國無此亂也

息戰言和唐·朱·唐·王亦有兩次然皆不歡而散顧此七年謂爲戰則有時不戰謂爲和則又非和謂爲對外不一致則有時亦一致謂爲統一則又非統一正所謂沈沈悶悶不痛不癢之局也

以上所言果何以致此吾嘗思之蓋亦有故矣

(一)壬子・癸丑・丙辰能統一之理由

(甲)壬子 辛亥之役國人非以革命爲權利也誠以滿清非我族類又無善政不得已而有流血之舉各省軍民人同此心心同此理故滿清既去威欲共覩太平且其時外患正亟萬一因分裂而引盜入室尤非革命諸人所願見又袁氏野心未露傾軋之風未盛執政者尙能相見以誠故伍・唐一會而和局以成

(乙)癸丑 此次統一所謂以武力統一者也顧武力統一袁行之而有效段師之而無成其故何哉孰不思當袁之世湖口之役師出無名也將帥馮・李諸輩能用命也龍濟光入粵實李耀漢開門揖盜也至袁氏之政國人未知其如是之惡也袁  
●段二人之資望才能則猶其小焉者

(丙)丙辰 洪憲既敗都司令部取消固可謂爲倒袁目的旣達統一以成然此次之和則與壬子異矣方黎氏就位有新舊約法之爭李鼎新率海軍獨立而舊約法

乃復而此時民黨尙未願卽取消都司令部也無如袁氏死後黨爭又裂梁啓超先以都參謀資格通電取消岑春煊亦以其黨徒張・谷得列閣席李根源得任省長桂人得據兩粵又以都司令資格贊成於後而統一於是告成是故此次之統一與壬子不同者約有三焉（一）辛亥以後旣數次分裂外人絕不干涉且丙辰之際歐戰正烈更無暇與聞我事故癸丑謀統一以一致對外之心理可亦毫無（二）壬子統一國人皆有爲國之心不雜黨見於其中亦無藉此以取得權利之思想（三）壬子統一舉國一致純出於自然丙辰則強而後可

是故癸丑得謂之曰武力統一壬子丙辰得謂之曰和平統一而壬子乃愛國統一丙辰乃權利統一雖然今後欲再求統一亦不易得矣則昔日之方法奚暇論耶

### （二）丁巳以後未能統一之理由

事過情遷丁巳與前四次分裂之情形大異故今後統一之方法亦不同段氏始試之以武力無效上海和會唐・朱・王諸人繼試之以和平試之以權利亦無效

曹・吳終試之以恢復國會總統。至今亦

吾嘗思之吾百思之而得其故焉吾之

(甲)心理 王子丙辰一爲種族革命一  
至誠以救國者也革命告成統一卽易下  
決無外患彼此爭雄正其機會

(乙)名義 復辟旣敗孫氏倒段無名而  
卽法律不許之謂而非常國會之組織約  
明文而人民所以出代表議政者亦以其  
年西南省分人命輕於鴻毛與外國憲法  
年五年之國會成績人民望而生畏孫氏  
年磊落光明乃此次不敢明曰倒段而必  
孫氏倒段段不得不滅孫乃段雖以自信

目曰統一孰不思項城沒後軍閥之勢益張段氏之去而復返張勛之敗皆軍閥之助故段氏倡言統一西南之日北方政府命令已不出都門此時北省與中央關係祇見請餉請械之文干涉政治之電而已將帥曰戰則戰曰和則和段氏能如二次革命時之項城指揮如意乎欺人自欺此之謂也

夫孫•段爭氣爭權而乃以僞名義相號召故人民不能判其是非則無理勝之分孫欲再收辛亥•丙辰之功段欲再收帝制復辟之效不亦難乎或曰國會回復是孫氏已護法成功矣然此國會是孫氏所爭者乎彼所爭者乃民國八年在粵護法其後舉其爲總統之國會也去年北方回復今日之國會者亦豈因其護法而回復乎以其易得操縱收買可以求吾之大欲耳故謂孫氏護法成功則昔年桂系見逐取消軍政府領五百萬國庫券以去換一統一命令者段氏亦統一成功矣然吾知孫•段必不謂然也

(丙)功利之見 孫•段相傾未幾孫不爲段滅而元帥府取消段不爲孫倒而定

國軍敗西方後起之人見其謾法統一名目可利用也合則卽失地盤分則尙成割據合則將成藩屬分則負固稱雄合須裁兵分可增兵分尙有吞併他省之望合則各自守其疆土合則羣雄并立國事一二一人不得擅專分則天下逐鹿未知鹿死誰手加以傳食諸侯之策士政客挑撥其間各求遂其口腹男女之欲此則統一之勢愈難矣

(丁)組織不完 丁巳以後南北皆無全權之政府以代表一方北方則大權傍落總統不過軍閥之監印官耳內閣不過軍閥之書記官耳而軍閥之勢亦不一專始則有皖・直繼則有直・奉今則有保・洛保・洛之下復有齊・盧南方始則元帥之令不及陸・唐繼則總裁互爭互奪終則總裁見逐川・滇・黔・湘各自負嵎故以比壬子丙辰不可同日語

(戊)地勢險阻 壬子丙辰兩方傾向和平故無地勢問題癸丑獨立省分北軍易及而粵又有李耀漢引盜入室今則何如川・漢川・滇粵・漢之路未通南固未

易會師武漢痛飲黃龍北亦不能勞師遠深入不毛

(己)非戰非和 此不生不死之局統一之最大障礙也使其戰而一方勝也則力勝者理強可以統一或使其七年之間無日不戰也則雖勝敗未分而其首先民窮財盡者不得不降又可以統一今則不然有時戰有時不戰而勝敗不分無強弱之別因其不常戰也人民不甚感直接之苦痛於是不痛不癢年復一年人民既漠然視之當局者遂得以各逞其私欲而私欲之難合不待智者而知也

(庚)南北皆無惠民之政 七年至今彼此之政皆兄弟也北固未勝南亦不勝南北人民同是痛苦流離人民生命自由財產同皆不保盜匪滿國未見北方多南方少商工凋零南北無異南設苛稅北增外債兩軍紀律無以稍別官吏貪暴未見其分其間畧有分別者則南之執政者年富力強勇於急進北之執政者暮氣沈沈遇事守成耳以此之故人民不能辨其孰善孰惡於是合固可分亦無不可其分也聽之其合也亦聽之

夫統一之術不外兩途和平與武力二者而已和平之法不外說之以理動之以情誘之以利服之以德四者而今日分裂之原因複雜至此和平乎抑武力乎

### (甲) 和平方法

(一) 將說之以理乎 則(一) 今日心理已變遷兩方愛已非愛國也(二) 號召名義不過以取信一時舊名義去新名義又生矣(三) 分有實利合反無之(四) 兩方內部不能一致其代表未必全權有此四因不易言理也

(二) 將動之以情乎 則(一) 兩方有力者多未易皆能動之以情也(二) 而分合之事利害存乎其中未易情能勝利也

(三) 將誘之以利乎 則(一) 愈分愈利七年之間歷已深非至勢窮力絀未見皆受中央之利(二) 今日共犯已多分贓不勦增紛擾

(四) 將服之以德乎 則七年至今南北尙無其政亦無其人然則和平方法既不能矣抑將以武力方法行之乎

## (乙) 武力統一

武力統一之法其難亦甚(一)彼此已無財無械(二)民心厭亂輿論必所不容(三)武力統一之名彼此皆已知爲侵吞之藉口駐防之前驅將必愈戰愈烈(四)地勢險阻勞師襲遠南北同然其難(五)况此仆彼興掃平談何容易由此觀之是武力方法又不能矣或曰然則如子所云中國終不可以合乎答曰是不然吾國人種・宗教・文字・法律・歷史・風俗・習慣無一不同萬無可以分之理亦萬無可以久分之理特今時期未到而昔日段・唐・朱・王・曹・吳所以謀統一之法未得其道耳蓋段氏欲以力服人者也唐・朱・王・曹・吳僅以理利情爲之也以力服人今日中外皆認爲不可能之事以理相喻則彼此各挾其私此有一理彼亦有一理無第三者出而判斷以利誘以情動則分更有利情不勝利以往如此將來亦然故他日統一非舍別圖新法末由也

新法爲何卽前述以德服人之法是已顧此方法其事最難(一)必南北之一方

有一人出其資望・道德・魄力・才具皆足以過人於是羣雄乃肯帖服兩方人民乃悅誠推戴(二)斯人一出其政必有所以惠澤國人必有所以調和國與省無謂之爭之法(三)其政必須出於至誠不以詐僞相尙又必須有具體之方法非空言相欺(四)國人必須智識發達有判斷之能力以判斷斯人之賢否及其政事之是非然後以全力扶助之而此四者皆今日尙未有之事故予曰時期未到也

予之爲此言非徒理論已也昔德國諸侯曾數次以外患相結而不堅俾士麥出聯邦之基然後乃固美國合衆待華盛頓出而後乃成其後南北之爭惟林肯乃能收效日本伊藤出而後藩鎮尊皇卽吾國昔日管仲既出而後匡天下九合諸侯此無他蓋一國旣分日久割據之勢已成能复合之者必其人與政有所以令人心悅誠服也此數氏者豈徒以武力霸服以空言相欺以個人權利分配者乎

或又曰子所謂善政可略得而聞乎曰可今夫割據各省有力者之藉口則曰使吾統一則北軍一至將成駐防吾省將任中央宰割省非復吾省人民所有矣中央

有力者之藉口則又曰使歸服之省不易以吾之軍民長官吾之軍隊則他日又將立獨此統一之害也雖其各自爲私然皆持之有故言之成理於是自衛者不得不增兵吞併者亦不得不增兵兵愈增而財愈困其富庶之省尚足自給貧苦之省乃不得不事攻奪故今日而謀調和之法則國與省之權限此省與彼省之權限不可不劃分而劃分權限首宜注重執者爲國防之軍執者爲省之警衛而後兵乃可裁不相爭奪執者爲國稅執者爲省稅而後軍政費有所出財政乃可整理執者爲國政執者爲省政而後不致國令不出都門省政亦易爲舉用人之權執者宜屬於中央執者宜屬於省而後免擋駕之電中央威信以立省吏得以安心辦事中央冗員不得濫至其權之應集者集之其權之應分者分之而後免藉口單一實行藩屬之治藉口聯邦實行割據之實不趨極端總以合於國情使國政省政得以並舉劃分之後彼此相守不得踰越設機關以判其是非定法律以示其執行務求得政之平不稍偏畸此三者是爲調和中央與省不可少之法使此三者果能大公無我不雜

偏見於其間吾知兩方之藉口不可再見也（劃分辦法予於君勸國憲議書後曾詳論之茲不贅）調和中央與省有力者之法既得則應思所以爲民利益之法今日人民生命身體自由財產名譽皆無所託也任意槍斃任意逮捕監禁任意抽剝任意誣壞人民莫奈伊何故不可不認真設法以謀其安全人民身家性命既保則又應謀使其安居樂業今日遍地盜匪如毛匪卽兵兵卽匪而在上者又幾皆貪得之吏人民不害於兵匪則害於官故富者寧避居租界受治於外人之工部局以言農工商則水利不治頻年非水則旱稅法繁苛交通不便幣制不良法律不備況以年年兵燹災病流行人民居之不安業之不樂尙可言耶南北諸公此十二年間曾有人念及之耶北之總統・總理・閣員・督軍・省長・議員等等在職則居於其位去職則遊養津門南之總統・總裁・總司令・省長・議員等成則身入內地敗則優遊於滬・港・澳之間民間疾苦兩方當局其知之耶

彼日曰爲國爲民究不如老老實實爽爽快快曰爲己之爲愈也故他日執政者

欲南北人民全體一致擁戴則必有以示國人俾其知確爲吾民而出也

(上述諸端之補救方法於下列司法・財政・實業各章乃詳論之)人心既得事必有成辛亥・丙辰・丁巳三次共和告成是得人心之明証獨今已由種族革命國體革命進而爲政治革命時代苟無惠澤人民之政非爲人民共戴之人不足以言統一也若汎汎者流以空言號召是藉此以取高位欺人自欺而已或其又有以能疏通自命者是藉此以圖津貼而已謀統一云乎哉

民國分裂已七年矣人民望治極矣然則統一之人將何時出耶統一果何時可實現耶曰未也民國之亂未已也人民非眞望也治人民尙是不知痛癢者也必他日大亂已極人民眞知痛苦然後斯人可出統一可成也

中國今日之人民世界最無政治思想政治能力之人民也今之論者每謂國政之不良由於軍人・政客・官僚而軍人・政客・官僚之惡孰養成之乎軍人政客官僚是否由人民所出乎今日之軍人・官僚・政客豈非卽昔年罵軍人・政

客・官僚之人民乎掌軍符時則爲軍人解兵權則爲人民在位則爲官僚去職則爲人民領津貼時則爲政客津貼停止則爲人民而已物必自腐而後蟲生之不責物之腐而責蟲有是理耶故欲物之不生蟲則物不應先自腐明矣

吾國人民醉生夢死苟且偷生怯詐無恥自私自利不知公德爲何物卽以小事論之私人營業或二三親友合夥者其業必旺乃一成爲大公司則弊端百出股東拋棄其權利任事者舞弊營私一二年無不倒閉以小視大由近視遠其對於國家亦然故人民之有力者則得爲軍人・政客・官僚魚肉他人其無力者而遷爲有力者則其魚肉昔日同等之無力者更甚舉國之民除飲食男女以外幾無他求鷄鳴而起終日營營此四字而已南洋羣島實業之權皆操於我而政權反操於少數白人之手我不得過問上海・天津納稅最多者爲我而其市政則三數白人市僧操之我則甘受其治無他無政治思想及能力也人民如此於是人民之得充軍人政客官僚者得以爲所欲爲矣人民因放棄其權利也國政不善則曰此國運不

佳也個人權利被侵害則曰予之命運不佳也孰不知此國運人運之佳否皆政治有所以致之也

夫人民之政治智識如此政治責任心如此則雖有賢者出亦無能爲也蓋人民不能判別其賢不賢也故今日固未見有能統一全國爲民造福之人卽有而人民政治程度如此其人必敗予故曰統一時期未到也

欲求學不可不入學校入學校不可不納學費人民之政治智識亦然惡政者學費也學費納愈多愈久則其學日以進故政府惡政愈多愈久人民之智識程度以增今民國惡政不過十二年耳南北紛爭不過七年耳人民雖苦尙不致舉國無以爲生而死亡亦未衆況中人以上者猶得優游於津滬租界之間已身未受其害則南北分也可合也可何必問之予故又曰國非大亂全國之人非真受大苦痛未能統一也

是故今後統一之進化尚須經數階級焉人民真受大苦痛受苦痛乃能有政治

智識有政治智識乃能判別賢惡賢者乃能出惡者乃能去賢者出惡者去政治乃有望政治有望而後紛爭乃滅紛爭滅而後統一以成

使違此進化之理和平武力究屬空言卽能強合一時亦將終歸於不合况強合者必無之事不特南北不能合南南北北亦不能自合此七年已驗之矣蓋無他今日已爲政治革命時代此後政治非真有刷新之望欲各省之不自相爭奪及皆能受制中央難矣

或曰眞苦痛之時期遠乎曰不遠一二年間事耳民國以來禍亂相尋國與省之財皆無所出國則遇事借債省則遇事苛捐今國則國債不能償者五萬萬是借已不能借押已無可押軍費無出政費無出內外債又相逼而來銀根愈緊商業愈難而小民生計遂以愈困省則亦捐無可捐剝無可剝工商疲敝民不聊生省國既貧官吏罷工工人罷業教習罷課已有所聞再待時日萬一再加以各地兵變及外國共管吾恐不亂不可得矣人民欲不真受痛苦不可得矣雖然吾深望吾言之不中

也吾深願大亂可免也吾深願人民不經變亂而智識可增也統一代價可略減少也則七年之分得以自合國人重慶昇平之卜豈不大樂若萬一予不幸而言中則亦悲夫

### 第三章 憲法

民國十二年間憲法經過事實之足記者關於國憲則有南京約法天壇草案項城新約法及第二讀議決案關於省憲則有湖南浙江省憲法若民國憲法則至今尙未成也

或曰晚近德意志及其他新國朝建國體夕定憲法而民國至今十二年尙無民國憲法何故嗟夫其由來遠矣

憲法者一國所有之制度繫之憲法善則舉國之民享其福憲法不善則舉國之民受其禍故憲法不得視爲一人之物也不得視爲一黨一系之物也不得視爲一部分人或一團體之物也乃舉國之人無富無貴無貧無賤共有之物也我則何如

南京約法因袁而定頃誠新約法亦因袁而定天壇草案及第二讀議決案議員視起草爲其專利品而一黨一派之贊成否決亦先問是否便於其私有此情形而欲如德意志及其他新國能於短時間內有完善之憲法噫不亦難乎

(甲) 南京約法 共和改創孫不得不讓位於袁以完成統一而孫氏之黨恐袁專擅乃假手法約設種種規定以束縛之行政之權務求減削立法之權事事擴張袁本官僚不知立憲故元年參議院二年國會初開孫黨多大權既操之立法而立法又多屬己黨孫此時以爲可以制袁之死命矣吾人今日苟手南京約法開卷一讀幾皆屬意見之條又湯爾和王亮疇二氏爲當時起草會會長吾曾親聞其自供不諱然則亮疇爾和親嘗其滋味數閱月其所謂報應也歟

當時約法之起草者以國體改號共和於是其所取法之國非美則法彼二國國情風俗合於我否不問也彼二國之得失不問也彼二國爲共和國體有是制度則吾應有之而彼二國制度之中有擴充立法之權者則盡取之有時且變本加厲焉

彼二國有剝削行政之權者亦盡取之有時亦且變本加厲焉若兩制互取有無矛盾有無窒碍亦不問也總求思所以束縛袁氏之法總求袁氏就總統之後爲監印官爲木偶而已故徵法行內閣之制而議會不得解散而總統無權所謂行政立法互長互消期於至善之法不理也其變本加厲者於事後不信任制之外復設事前同意之法不特閣員須同意也而使節亦須同意焉又旣行英之不信任制矣而英自設不信任制後廢而不用之彈劾權亦抄取之質問之權復毫無限制又因己黨多數也故設以多數抵制少數之法開會人數之額務其高旣又師美之憲法矣而憲法問題則必自解釋之狐狸狡猾得失不問也憲法起草非專門家不易勝任而又恐因此袁氏得逞其私故甯我負人母人負我諸類此者不勝枚舉是故一言以蔽之古今中外天下之私未有如南京約法者也

(乙) 天壇草案 元年二年南京約法之病盡人皆知袁氏固然困難國人亦知太甚國會既開以後袁氏知不可以無黨也亦師收買之法國民黨有所謂黨費也設

公餘俱樂部於李鐵拐斜街以放賑而袁氏放賑之所愈多放賑人才亦愈盛王廣(後改名唐)爲其辦統一黨湯濟武等爲其辦進步黨曹潤田等爲其辦民主黨梁燕藻等復爲其收買議員於韓家潭大外廊營故湯濟武舉議長後袁氏之徒亦不少于是天壇起草之專利非復國民黨所獨有而昔日南京約法之束縛太甚者亦由是以去（例如同意案等獄中無本參引未能盡舉）天壇案成兩黨以解散權互起爭執相持不下末幾袁氏被選正式總統議員之利用已無國會遂解散矣天壇草案之命因以中斷

（丙）項城新約法 二次革命既平國會既散袁氏召集京外各機關人員討論南京約法存廢名曰政治會議此次大理院亦派庭長二人是政治會議爲法院加入政治範圍之始新約法於是又有所謂約法會議其組織本于政治會議之議決約法會議不數月而袁氏新約法成

新約法內容一言以蔽之袁氏爲己之約法也其病與南京約法同南京約法固

袁新約法便袁皆非爲國爲民之約法也故南京約法行政之權惟恐其大新約法行政之權惟恐其小南京約法立法之權惟恐不伸張新約法立法之權惟恐不縮小於是內閣制改而爲總統制矣議員得指派矣總統選舉得指定矣其他類此者多不能記憶

一無他此走一極端彼走一極端前者出于私後者亦出于私所謂反動力者是也

(丁)第二讀議決案 袁氏未復活前有新舊約法之爭迨南方海軍獨立舊法乃

復其時北方主持舊法者有法院中三人朱深姚震余棨昌是爲法官加入政治之  
第二次新約法既取消南京約法復活於是國會又取天壇草案而第二讀之解散  
權甫決省制之爭又起政府黨帝制後孫伯蘭出進步黨已分裂斯時政府黨爲討論研究等系主持  
用人大權屬於中央以便布置私人舉國皆受吾命民黨堅執省長由省選舉以便  
自由買票藉此擴充黨勢故兩者皆出於私而重要問題如國與省之權限劃分求  
國省兩政得以皆舉之法則置不問而兩黨相爭未久張勦入京今總統黎氏已下  
解散之令於是憲法之成又歸停頓

六年國會解散後北方設衆議院而未議及憲法而常患人數不足故護法數年憲法卒亦未成

南北分裂既久護法主義既習見習聞於是有開新風氣爲聯省主義之倡者此說一行湖南倡省憲於先浙江繼之於後而聯邦之制今日遂成時髦之名詞憲法分權獄中謹能記憶其爲趨於極端其餘已忘記矣兩省十一國會恢復憲法會議復開去年聞省制已另闢一章內容何如及今進行何若獄中不可復知然議員諸公果有以副吾民之望乎八年十二年之苦痛已多諸公十二年之閱歷亦足果能此後不恥下問棄昔日之私見謀一國之幸福乎果然則吾民受賜多矣至若仍冥頑不靈以起草爲專利以憲法爲一人一黨一部分之私物或爲無學識之抄襲再走極端或爲故意之拖延以圖津貼吾知其反動力必有甚於前數次者也

是故他日之憲法欲免再有此十二年之反動則有三大要素缺一不可（一）非一人一時之憲法（二）爲民國之憲法合於吾國之歷史國情人心風俗（三）有制

裁之憲法非裝飾品其詳予曾於右勦國憲議書後中論之茲不贅

## 第四章 國會

民國十二年國會之成績搗亂賣票敲竹槓而已憲法未議成也福國利民之議案未聞也吾民無如之何也彼尙無恥日號於衆曰吾代表民意也吾無以名之名之曰強姦民意

民國成立先有南京參議院由革命省分各指派三人成之南北統一北京亦設參議院由各省省議會各舉五人成之二年正式國會成立三年解散袁氏遂設行政院任命今總統黎氏爲議長乃袁氏死二年國會恢復而張勛入京二年國會又解散於是孫氏召集非常國會護法於南段氏設安福參議院於北（又名新國會）十一年直奉戰爭直勝奉敗曹吳又恢復二年國會故今日之國會仍是民國二年之國會也客曰議員任期本爲三年五年之後則應另選二年國會至今尙存何故答曰因野心家利用之也非以其代表人民也觀此十二年經過之事實可以知矣

二年國會初選民黨居多與袁爲難袁氏雖日事收買其實恨之入骨故袁一舉總統卽解散之而易以便己之欽派參政院

袁氏既死民黨又以其施之於袁者施之於段故倡約法無解散之明文國會應隨共和以恢復乃恢復未久以對德宣戰問題贊成宣戰而戰不得由段宣段又恨之入骨張勛來黎氏遂又解散之

南北分裂孫氏得其召集之非常國會舉爲總統徐氏亦得其收買之安福國會舉爲總統乃兩方總統甫選北國會竟遭解散南非常國會不生不滅

今則二年國會又恢復矣北方某氏最高問題之聲以起於是孫氏謂此民六之國會爲非法夫專供野心家利用之國會則奚復有任期之可言此野心家以爲有利於己也則百端袒護之謂爲合法彼野心家以爲不利於己也則百端攻擊之謂爲非法故其任期之長短視野心家之愛惡爲準衡然則國會之命運能否代表民意於吾民何與焉夫國會者所以代表民意者也能代表民意國人則宜承認之

不能代表民意也國人應羣起而攻之蓋人民并非舉出代表以作姦犯科也此十數年來野心家利用國會以相爭卒至生民塗炭其實所謂合法非法與吾民無關也昔日武王伐紂孟子猶曰聞誅匹夫紂耳未聞弑君也況今之國會其能以自存者是在吾民之意嚮吾民曰去之則去之矣又何合法不合法之可言且其所謂法者不過野心家或一黨一派之解釋乃吾民竟縱之十數年受苦不知聽人魚肉亦可憐矣

客又曰世界各國其人民對於議員莫不尊之敬之英人稱其議員必冠以 Mr. noble 之號而我國人民則呼之爲羅漢呼之爲豬仔何故答曰因吾國議員搗亂也賣票也敲竹槓以求收買或藉以取得位置也其最少焉者亦非得酒食不可也。此外國所無而我獨有故其稱呼異

客又曰外國議員能代表民意而我不能何故答曰我國議員被選非以其才爾非以其品行而以其金錢也參議員之價若干衆議員之價又若干舉國皆知公開

拍賣此外國所無而我獨有故其人格異

客又曰外國選舉不用金錢而我用之何故答曰我國選民非真正之選民也有其名而無其人者有有其人矣然視投票權爲交易之品於是議員候補人之有資本者分赴各區收買選民其本人無資本者則賣身入一黨一系此黨此系助以金錢以爲收買選民之用而所謂選民者於是見金不見人監督選舉官吏復從而放縱之由此而選舉之交易以成此外國所無而我獨有故選舉之方法異

客又曰個人買票吾知不合矣而吾國所謂之政黨應若外國有其黨綱有其黨德使其黨之政策見愛於國民國民將爭選舉之之不暇又奚必使其黨徒用金錢收買選民乎又何故答曰吾國之黨以利相合非以政見相合無所謂黨德無所謂黨綱其能於議會得多數者則能包辦總統包辦內閣一切議案所以包辦者非因利國利民之政策也乃因欲得野心家或政府之代價也包辦之代價有所謂炭敬點心費焉有總次長參事司長或其他之位置分派焉既得代價其首領與黨徒共

同而瓜分之故黨徒多乃能包辦愈大則包辦愈易代價亦愈高故先以小費結黨徒收買選民者是亦買賣之道耳政黨行同盜匪此外國之所無而我獨有故黨德黨綱異

客又曰吾國議員搗亂敲竹槓何故此風年甚一年又何故外國何以不聞之答曰彼既以買票而來亦以賣票而去交易之道耳何奇之有至風氣年甚一年則醫之妓婦然其初接客也尚有羞恥之心浸假則以接客爲樂矣其終也則視爲故常且日望多接以使其榮業興旺焉一以皮肉爲生涯一以賣票爲生涯吾未見其不同也吾國以賣票爲目的而後當議員此又外國所無而我獨有故其廉恥異

以上五端國會如此省會如此而國會省會者人民所望以代表民意也哀哉民意

故予敢曰使今後議會制度而不改正也選舉法而不變更也議員溺職議會不能代表民意而不加以制裁也政黨仍以利相結合也則中華民國毋寧廢代議之

制行的得多之法昔孟德斯鳩論民主精神之敝其言曰「問其身之何以被衆舉無他賂其衆而得之耳唯其賂之之豐其取之也亦重欲勿如是勢不能也至竟如是其國之覆之不旋踵矣」又曰「寵賂既張邪慝日作行賂者旣日趨於賤汚受賂者亦日形其無恥上下所爲則朋分國帑也」此數語深中吾國今日議員之敝舉總統若干報酬一票內閣同意若干條件一票正如孟德斯鳩所言「一國之中千百民賊」是則豈昔年流血所欲易得之民主政體耶

昔英國會搗亂政事以廢克林威爾乃率衛兵身入議會驅逐議員自關議員之門攜其鑰匙以去自稱護國 Protector 英國乃由亂而復歸於治法革命後拿破崙出征埃及國會自稱首領 Consul 其後乃得興革庶政戰勝全歐至今法人受其賜彼二氏者豈欲冒天下之不韙哉出于救國不得已耳吾國議會此後能一洗積弊則已否則的得多之制將必出現的得多而得克拿其人國猶可望治的得多而

復得項城其人則又亂無已時是故惡國會與未知賢惡之的得多二者孰擇是在吾國之國民矣

改正議會制度選舉制度予已於君勦國憲議書後中論之此篇不贅

## 第五章 總統

共和初創孫文被舉總統於南京統一告成袁氏繼孫爲臨時總統二年總統選舉法成袁氏被舉爲正式總統袁氏死黎氏先以副總統代理後得被選爲大總統南北分裂北方馮氏代理未幾而安福國會成徐氏被舉南方非常國會又舉孫氏正統偏安爭之不已十一年黎氏隨二年國會同時恢復而此十二年間經幾許變遷閱歷國人所不可不留意者則總統選舉法是也

民國二年國會成立袁氏盡力收買議員湖口戰爭之後遂有先舉總統後議憲法之議於是總統選舉法先以告成而選舉法不倣美國之公開選舉必倣法國之私相授受者有二故焉（一）二次革命雖平而袁不敢信舉國之人皆向其心悅誠

服也故選舉之權以之屬於國會京師一隅勢力易及威逼利誘已必被選況其收買已多早有把握（二）袁氏揮金如土湯氏議長之選議員之賣票者已滿載而歸則總統票之代價將必愈利有此大利焉首學美制散之全國若選舉之日至袁之以兵圍迫取消票價不獲一文則非賣票議員之所預料也

自是而後黎以無人競爭不須出價徐馮相爭徐乃以價高者得孫氏於南步袁故智不以利而以力以至今日炭敬點心費則又日聞于耳是法國不公開之制吾人學之其弊如此故改革之法急不容緩若何修正君勸已詳論之予不復贅

## 第六章 內閣

吾國自設內閣制以來其實未嘗行內閣制之實也吾聞之外國之行內閣制者其進也以政策其退也以政策其總理之提出非甲也可乙也可必其黨之政策戰勝政府之政策人民屬望勝黨出而執政以行其政策是故勝黨之首領即為總理又其閣員之入閣必平日與新總理相交有素新總理之政策即其政策入閣之後

如其政見與總理有異者則絕對服從不然則應即日出閣國會之擁戴一閣或推倒一閣亦莫不以其設施爲衡故政府與在野黨私交雖成仇敵不得以私害公也擁戴政府之黨對於政府雖感情融洽而政府有過亦不偏袒之於是政府旣以議會之信任爲依歸議會又以民意爲從違故政府之政曰民主之政如是之政府然後得謂之曰內閣

吾國之內閣則何如每一舊閣旣倒總統乃四處遍覓未來之總理有總統願提出而本人不願者有本人願就而總統不提出者必待至舊閣七零八落總理派代理總長派代行部務一月半而後新總理乃出新總理出於是總統四處覓人之責任卸而總理四處覓新總長之責任生覓之數月東湊西合而閣乃成

苟問新閣之政策何若其大言者則曰吾有大政方針其實彼自己亦莫名其妙有時且明知其所謂大政方針者不過一篇應策文章其誠實者則曰吾維持現狀總求盡予之所能若以問其關貿則亦無以應簡言之今日之總理世人尙視之如

昔日之宰輔總長尙視之如昔日之尙書作官則知爲政則不知也

國務會議則更妙不可言總理收各處來院之呈電傳觀後各部主管之升官名單增加預算節畧乃照例提出照例議決閣員中好談笑者則發無謂之言默靜者則執筆自書大字若有爭議必爲向財部請欵之件而爲財長所反對者於是副署命令於是在院午飯而散果真有大事也總理則分別延主管閣員或其所倚信者入辦公室密議

各部閣員既彼此不相爲謀於是嫉妒以生傾陷以起閣員自乃相暗鬭彼此借報紙互相攻擊者有之借軍閥督責之力者有之借國會查辦之力者有之更有甚者借法庭羅織之力者有之閣遂以倒被攻擊之總理或閣員去不被攻擊者留

是故吾國之內閣非外國憲政之內閣也其賢者最極不過各部之一良好部務長官其不賢者不必論矣一閣之內各自爲政不相統屬故人民欲知某閣之成績何如某閣之得失何如以下一公平之判斷不可得也

讀者將疑吾言之不實耶請試問唐趙熊陸段王錢靳梁周顏王張諸人恐彼反心自問竊嘆予言之得當也然則內閣之制一至於此其故安在

民國至今不得謂有政黨也昔日保皇革命吾人尙知其異同民國以還則皆金黨人黨而非政黨此十二年間所謂黨者不過結夥百數十人擁一首領以爭以奪爭奪之後共搶共分而已黨徒之下焉者則僅知領黨費津貼其較好者則視其首領之喜怒愛惡爲轉移有時尚不免爲血性之男子故一國徒有金黨人黨而無政黨則人民無從判其得失是非不判則政黨內閣何由以立此其一也

內閣卽不以政策而成且其又視閣員如昔之尙侍於是官僚爭競政客相持爲總理者又不得不以閣席相敷衍冀以消弭無謂之陰謀聯合各地之好感而組織旣東湊西合則內閣一致負責之談何由以起此其二也

吾國內閣之成不出三途或以總統之私交或因軍閥之擁戴或允與議員贊分

得總理者如此得閣員者亦如此成立既非因政策則政策奚由以施此其三也

內閣之政吾國議員之好惡軍閥之喜怒爲衡議員酒食之交未深或竹櫃之敲不應軍閥之餉項無着或要求未遂皆足爲倒閣之理由倒閣之標準無定雖有政策無所用之此其四也

以上四者皆與外國內閣不同則所謂師外國內閣之制亦僅襲其名耳外國內閣之精神無有也是故吾國內閣若真欲與外國相同則不可無政黨及國人明政黨內閣之用獨政黨之事最難黨魁黨徒皆須有充分之政治學識閱歷充分之黨德黨綱國民須有判斷之能力以定在朝在野兩黨之舍擇然後可而吾國結黨十餘年至今僅能間乎金黨人黨之中若再由人黨進而爲政黨則進化尙未時期尙遠也

予嘗分黨爲三矣以利相結合黨魁黨徒以分職爲目的者謂之金黨以感情相結合富貴患難相與共者謂之人黨以政策相結合僅問政見之是非不問津貼職

物之有無不受黨魁之魔力者謂之政黨大抵一國之中先有金黨蓋其黨綱最淺衆所同心亦最易以奉行而黨徒亦易以招集然利盡則交疏不足倚也政潮起伏非安則危危則爲首領者固身家不保首領之心腹勢必亦併株連由是患難之心以生於是其心腹左右結爲羣黨奉其失勢之首領爲黨魁故其黨綱一視首領之進取何如首領曰東則東西則西因黨徒所求者在首領之早回復勢力與共同富貴首領遂所以爲黨徒謀幸福者亦冀黨徒之早得免流離失所故其政見利於國否未暇問也雖然而人黨與金黨之分則已進化矣金黨僅能富貴與共患難不與同甚然者或將落井下石人黨則因其共患難之故所以求同富貴故人黨金黨雖皆無政策而黨德大異矣黨德既立摧折愈多人黨之首領黨徒乃不得不研求其黨生存且久之法於是國政之得失應興革不得不出其主張以示國人使此時亦有其他之人黨出焉互相討論爭議由是而起是非互見黨之以政見結合乃始結合既久相爭亦多黨德愈高政見愈明此後金錢乃失其勢力黨魁魔力亦無所用

之而後政黨乃成政黨既成國人知識苟能判斷孰是孰非而後政黨內閣乃立

今日吾國之黨則何如乎十居其九皆屬金黨孫氏之徒雖性暴烈尙成人黨然則黨之進化何從以生政黨何由以成政黨內閣何由可見此予故曰時期尙遠也

今各黨號召之招牌皆曰我主張共和國體我主張統一我主張制憲我主張國利民福我主張振興實業我主張普及教育而未聞方法亦未聞其進行之程序何如此得謂之政策耶欺人自欺而已甲黨之招牌如此乙黨之招牌亦如此則政策之是非將何以見然則此十二年之爭權爭利亦有故矣彼之所謂黨者暗則研究分贓之法敲竹槓之途傾軋之方法陰謀之術而名則曰我爲國爲民間其所以爲國爲民之法則支吾以抽象之招牌相搪塞政黨云乎哉

## 第七章 外交

我國積弱由來甚遠外交勝敗每以內政爲衡而民國十二年來國政愈趨愈下苟非列強東方政策已改則吾之外患正不知伊於胡底是故此十二年之外交政

策簡而言之可謂被動的而非自動的者也

民國以來外交經過事實約可分爲三時期論之（一）歐戰以前（二）歐戰中（三）歐戰以後

（甲）歐戰以前 民國改造國體未承認者一年故元年無外交大事可紀二年春國體承認未幾而善後大借款以成故此時期外人對我之策與昔日不同者有二（一）無復得我土地之想但求吾內亂不興彼得以行其工商政策故不惜以巨款助我成統一（二）非復昔日各國之自相爭競各借款項以取得利權故善後大借款合數國而成以期不相爭競而利益可以均沾欵項之抵押品亦以得確實

（乙）歐戰中 此時期之外交大事可復分爲二對德宣戰前與對德宣戰後

（1）對德宣戰前 此時期可紀之事有三（一）龍口日兵登岸侵犯吾國中立（二）日本取我青島於德人之手久假不歸（三）日本之二十條欵要求種種蓋此時歐戰方殷未暇東顧我既無抵抗之力而民國四年又復有帝制之舉是于戰

一時之機會日本不肯輕易放過

(乙) 對德宣戰後 此時可紀者亦有二事(一) 吾國既依美國之請求加入戰團 於是日本一面對英法秘訂密約互分東方之利益以保存其在戰期內所得之自由者一面派石井至美給美總統定蘭辛石井之約以維持其在我國之特殊利益 同時復濫借巨款於段助其武力統一使我國內亂延長不得派兵至歐參戰免我日後議和將有發言之權(二) 巴黎和會既開日本昔日對我對列強之衝果以得售威爾遜又迷信於其所謂國際聯盟乃不惜背棄公理而斷送我山東於日本幸吾國代表拒約不簽

故對德宣戰以後與對德宣戰以前其情形不同者則宣戰以前日本對我爲侵奪時期宣戰以後則爲保存侵奪所得之利益時期

(丙) 歐戰以後 巴黎和議既成歐美又得以其餘暇注視遠東故我國外交之情形亦變此時期有可紀者(一) 新銀團之組織及(二) 華盛頓之會議同時德因戰

敗欲與我通商勢不得不俯就於我以訂中德條約俄因內亂我遂乘機取消外交待遇暫時收回昔日所失之利權

新銀團之組織及華盛頓議決各國皆本其所謂開放門戶主義而成由是日本對我之態度此後不易爲所欲爲卽其昔日侵奪之利益亦不得不稍遷讓退還一二歐美諸國則尤望我早日成就鞏固政府以弭內亂俾得以行其工商之政策由已往之事觀之則吾之外交情形可以知矣今後應付之法亦可知矣

(一)日本與歐美對我態度之不同 日本對我所求者土地也政治主權也至工商之發展其小焉者也故其對我之方法有恐嚇焉有陰謀焉其所以日望諸我者惡政治及自相殘殺故吾國政治愈惡愈自相殘殺則彼可得之利愈多吾內亂以停政府鞏固國泰民安則彼將無所獲且須思與我工商競爭之法彼工價賤我工價更賤彼能苦我更能苦彼之商奸而我之商信觀之南洋羣島日本與我國工商業之勢力不可比較歐美對我則與日本不同歐美今日所求者非土地也非政治

主權也所求者物產原料也其工商業得於我國發展也故其對我之方法但求各國工商在我國者能彼此利益分沾不爲一國所壟斷因其欲輸出我之原料則借我資本以築路亦可又因其欲我之能消售其貨物互相交易而一國商業盛衰關係政治則供給我借款以整頓財政遣散軍隊亦可故其目的既與日本不同則歐美實不願見我自相殘殺不願見我內亂其所以爲此者彼固亦非愛我也爲其自己之工商業耳爲我之物產原料耳是故人之對我態度既知則我對人之態度亦可以定

(二)我國外交勝敗之權操諸人而不操諸己 二十一條欵提出之時巴黎和會山東問題失敗之際國人皆曰政府外交失敗然國人反躬自問當歐戰正烈歐美不暇東顧日本又以哀的美敦書相逼試問此時我能戰乎既不能戰欲不俯就可得乎巴黎會議威爾遜正發其國際聯盟之夢英法與日本已分得太平洋之利益而去意大利以退出相脅此時列強能使日本還我山東乎我能使列強畏我從吾

所願乎俄國內亂東省權利既失暫復列強先與俄斷絕外交關係而後我乃得從之中德條約領事裁判及其他昔日已失之權利不再要求使非德於歐戰大敗其可得乎使非德急於通商其肯遷就乎華盛頓會議使非哈定總統欲履行其所以得被選之政策遠東問題能議及乎使非英商之反對繼續日英聯盟日英聯盟其可取消乎使非英美主張公道以維持遠東和平山東問題可解決乎使非戰後美之勢力擴張開放門戶主義能實行乎使非英美法等不欲因我被人蠶食致惹起遠東爭端共受其害關稅問題等等可勝利乎由是以觀則我之勝利非自勝我之失敗非自敗此十二年間若謂爲自則積因已於數十年以前今日不過其果故今後若仍自暴自棄內政不修日以自爭自殺營私奪利爲能事則恐並此一二年人助我勝之機會亦不可得也

外交之大勢既明則國人應知所以從事矣媚外固不可畏外亦不可倚外尤不可民國之外交倚外之外交也倚外之外交不可久也

言外交者必先言內政內政不修則無外交外交非能通外國之語言能與外人聯合酬應則謂之外交也語言酬應其手段耳譬之賣物然以腐物求售雖能言不足以動人買其物也今之論外交如何勝利外交如何失敗者蓋反而求諸內政

華盛頓會議希望我有鞏固政府希望我裁兵希望我整理財政希望我裁厘希望我改良司法希望我整頓治安於是乃有許多利於我之議決乃今事隔一年國亂日甚人之希望者將成失望是今後之外交恐將爲親友所悲爲仇敵所笑真有不堪言者矣

## 第八章 吏治

吏治之壞民國甚於滿清且年甚一年誰實爲之執令致之有故否乎曰有國人知破壞不知建設也

洪楊之後自得納資爲官之例開仕途幾盡市儈軍功保舉之法設不學者日以得進故至滿清末造已無吏治之可言然而大綱尙未墜也民國以後國人舉國體

政體及其他制度視爲一談凡滿清舊有之制皆盡棄之吏治自此遂不可收拾此民國吏治之壞所以較滿清尤甚也

民國既元以言官制則起草者手執日本法規大全選譯之以成吾國各部官制以言官規言官箴則昔日之彈官制度科舉制度舉叙制度考績制度等等視爲滿清故物不合共和制度旣廢人心愈囂民國三年袁氏專政京外乃有割一之官制銓敘乃有一定之成規登庸乃有一定之考試方法整肅官方彈官乃設官俸官規於是乃定謀官吏保障之法乃設懲戒法規免地方干託之風遂恢復回避本籍之例雖云復古然行之兩年吏治稍以整頓乃袁氏一死國人則又謂此乃帝制之遺物有逕廢棄之者有雖存之而形同虛設者故自民國五年以至於今則又是元年亂後景象且愈趨愈下矣

今日吏治之情形何如乎吾恐古今中外無此情形也國人果真望治則不能併吏治制度與國體混爲一談並舉而破壞之國人果以爲名號共和已立不求治理

則此後無須再責官僚之惡劣今日吏治情形吾試述之如下

(一) 官制

(甲) 中央官制 元年南北統一後中央設十部員額一律繁簡不分於是簡者員司一無所事繁者事浮於人三年袁氏乃從事改正仍爲九部員額以事務分配五年袁氏死國會東來政客策士雲集北京各部行走辦事之名目因以百出顧問諮詢遍地如毛乃至安福國會愈增愈甚十一年董康主張減政被裁遺者至數萬人之多今則又聞已多回復至機關因人而設之風自五年後亦愈以盛元年時全國特任官不過數十人今則京師一隅幾至百人中央簡任官四年以後陸續增加今恐數百以上官制不定如此威嚴損失理所固然政府先視官職爲飯碗以爲酬應之具則又何怪官吏之視其職爲飯碗專食飯不管事耶

(乙) 外省官制 革命後外省官制各異二年乃割一名稱由中央補加任命三年乃重定官制其下級者今無大變更而省之長官則已數易其名元年省都督總理

軍民各政二年軍民分治之說倡則一省之中有所謂將軍有所謂巡按使其實則巡按使仍受制於將軍五年又改將軍爲督軍巡按使爲省長換湯不換藥省長仍爲督軍之屬僚十一年裁督之議起又改督軍爲督理軍務其實亦無分別五年陸榮廷割據兩廣中央遂稱之爲巡閱使其後長江・東三省・直魯豫・兩浙・察綏熟相率繼之又南省護法督軍思有以見好於國人乃自稱曰總司令曰督辦實亦與昔并無少異故十二年來京外官制之混亂素所未聞也

## (二)官規官箴

革命後無所謂官規官箴也位以奔競而得傾軋而去元年交通部竟有以手館督迫總長指派位置之舉京師外城妓館皆爲官吏議員之旅舍三年乃頒官吏服務令設肅政使懲戒委員會官風稍肅五年以後肅政使取消服務令及懲戒法則已形同虛設十年官吏更自暴自棄甘以工人自居索薪不遂則聯羣罷工游街示威脅迫長官瓜分留學經費義賑捐款監所囚糧故由今視昔則又不如元年遠矣

### (二)官吏登庸升遷

革命以後舊制既廢官吏進身捷足者得官吏升轉奔競者勝一年中央乃有甄拔外省乃有審查之舉三年再有留學生文官法官外交官縣知事考試之法銓敘之制五年以後考試不再復見銓敘亦成具文總長條子朝下數百乾俸夕來官職既無定制條子愈下愈多昔之銓敘不合荐任資格者今可以簡任之昔之加俸有年限等級者今可以改名爲夫馬費津貼取之於是官愈巧者愈得意

### (四)官吏考績懲戒

考績之制袁氏復之故二三年間官吏成績優者有獎賞懲戒之法一年頒行官吏一經糾彈懲戒會依法以定其黜陟雖有時亦有以喜怒爲賞罰然不多見五年以後考績之制已成具文懲戒之法亦歸無用故所賞者未必有功所罰者未必有過總長之私人有力者之條子則任意以進無奧援或失所憑藉者則雖才學過人勇於任事然朝不保夕

## (五)官俸

元年中央官俸一律爲六十元外省則多當義務後以日久理論終不可實行乃定官俸然官俸仍是微薄不足以養廉於是兼差者有之掛名支津貼者有之三四年吏治稍整尙未見弊五年以後一部支乾俸者多者數千人少者六七百人一人兼差多者數十處少者亦三四處十一年董康減政回復三年官制官俸中央政費月省約二百餘萬故吾國官俸寧就理論設薄俸而事實則任令弊生所謂掩耳盜鈴者也外省官俸亦於三年乃定多採包辦之法於是肥瘦缺之分故巧者得滿載而歸拙者則須賠本至若年俸養老之制今尙未聞

## (六)政務事務官

元年官制初定有政務事務官之分故隨閣員進退者惟秘書耳二年熊閣成立次長遂隨總長而進退五年以後參事司長亦因內閣而遷調至今則科長亦不得爲事務官矣一閣倡之其繼者隨之勢所必然蓋一部之事務官既成爲前閣之私

人非老於其事者則爲公爲私不可不更易晚近總長以軍閥之擁戴議員之條件而登台者則軍閥議員之條子尤奉命維謹故內閣變更愈密則員司之更調愈多長此以往一部恐求三數老於是務者不可得矣且近日官吏資格無定盡人皆可充政務官者不知政爲何物充事務官者不知事務爲何物吏治愈趨愈下可指日而待也

### (七) 軍民合治

因國防然後有軍備故軍政乃全國之軍政直接受制於陸軍部無所謂省軍也辛亥各省先後獨立於是省之軍政由省之都督制之而都督同時亦民政長官也共和告成省之軍權中央未能統一盡取而歸之陸軍部乃倡爲軍民分治之說省都督乃改爲省將軍省督軍督理軍務名稱雖改而所謂將軍督軍督理軍務者因其以省稱也仍得盤據各該省挾其武力財政得而管理之因管理財政也征收官吏由其委派乃侵寢而民政仍舊入其範圍省長無如之何也蓋其兵爲省兵則兵

費由省出省長仰其鼻息或可免逼索軍餉之苦省長獨立行其職務則並其省長之位置而奪之既執財政大權於是得任意增兵兵愈多則愈須干涉民政勢所必至也軍人干涉民政則又勢所必至也軍人干涉民政則一省之吏治可以知矣

#### (八) 中央與省官吏任命之權限

共和初創吾省自由任命其官吏二年中央悉取而補加任命三年進退之權皆屬中央五年南省逐漸自主北方軍閥之勢已成以至於今中央任命之權已成虛設苟中央不慎未先請命而逕行任命則朝發令而擋駕電夕至故此十二年間孰是孰非則兩者皆非兩者皆是他日者非將中央與省關係劃分各相遵守無可補救也

#### (十) 回避本籍

民國初元已廢迴避本籍之制三年袁氏復之五年袁氏死又廢之吾國家族之制未除親戚貧乏干託之風尙盛袁氏廢之非無故也

## (十一) 紛彈

昔日設專官糾彈之制袁氏復之官方稍整五年又廢之民國國會雖有彈劾查辦之權然議員品卑人雜十二年來其行使此權者類皆出於酒食酬應竹檳不遂或有政治氣味夫以國會整肅官常其結果實愈不整耳

夫吏治之制度如此則吏治之敗壞奚能免因賞罰不明也故今日官吏之無恥者視賄賂如常事奔競傾軋認爲登階之捷徑挾歎潛逃中飽詐騙不以爲怪索薪索餉稱之曰能其安分者則既無恒心苟且度日望領薪俸因官制無定額也議員及有力者之條子紛至沓來官職成爲酬應之具冗員濫塞廢棄濫進因軍人干涉民政也軍隊橫行患得患失之徒日以勾結軍閥爲能事氣節日墜因國官吏與省官吏不分也擋駕之電日見命令不出都門甚有藉扣押鐵路稅款以結親地方軍民長官之舉以上諸弊舉國如此上下如此其衆醉獨醒者反無俸免小則失職大則殺身然十二年來未聞國人有整頓之舉旁觀者僅發不負責任之言官僚惡

劣項城稍着手澄清回復舊制則議爲復古卒姦廢棄是故今日而言吏治吾知有吏而無治已矣

民國十二年矣吏治能長此混亂乎不能也既不能則不可不思補救之法（一）國與省官制應斟酌執者爲國官吏執者爲省官吏不得踰越（二）官吏員額應以繁簡確定數目不得任意增減任意巧立名目違者議罰（三）官制不得任意廢設不得任意變更駢枝機關悉予裁撤不遵者罰（四）糾彈之權另設專官不以之屬國會免司法混有政治氣味（五）懲戒法規認真施行官吏有不依懲戒法受侵害者得請求損害賠償並回復原狀（六）所有官吏非經考試不得任用永遠廢止覈考之例（七）補缺升轉不得破格嚴予銓敘違者處罰（八）賞勛加俸嚴予審查濫賞者罰（九）官俸增加但不得兼差發覺兼差者永不錄用老於職務者設年俸之制（十）回復考成之制成績優者必賞劣者必罰（十一）軍隊全爲國防軍不得冠以某省名稱軍餉由中央直接發給限制軍人不得兼充行政官吏一切軍隊軍官

不得常用進駐省城只得駐守要塞邊地（十二）迴避之例應仍適用之於司法官吏土豪干託訴訟此風尙盛總而言之務求充官吏者有賢惡之分有恒心以任事不然卽治以嚴刑如董康之犯賊條例無用也空口罵官僚惡劣無用也以革命手段推倒舊官僚而無法以範圍新官僚亦無用也徒以爲政體改設民主則百政以興官吏皆賢夢想也視吏治與國體爲一物無識之言也今日官吏惡劣已極吾爲官僚之過來人所言皆從經驗中來國人盍起而思有以整頓吏治之法

## 第九章 財政

民國財政困窮年甚一年今破產之時期至矣共管之日不遠矣而國人尙醉生夢死苟且度日軍閥索餉取之若鑠珠用之如泥沙議員爭賣票而不知國庫已空官吏罷工索薪以請客送禮鑽營而不知其所索之薪俸兼差之津貼或夫馬費皆國家以數分利息抵押而來民國今日尙得謂之國耶

予嘗曰中國破產康長素爲第一之罪人蓋舊國遽然改新未有不破產者何則

當其舊也百事循舊所入固無多而所費亦有限以遽然改新則所入依舊而所出無窮就軍政言吾昔日僅有巡防營無所謂常備陸軍而陸軍之費與巡防營之費人皆知其不同以治安言吾昔日僅有更練經費出之於街坊今則滿街白帽黑衣之徒而捕案仍倚舊日之偵緝以教育言吾昔設科舉之制雖各省有所謂書院而其費與今日之留學經費學堂經費無可比較以官俸言昔日官吏有其自養之法尙侍高官其門生贊敬已足養老而有餘員司官吏其每月保証印結所入可數所出故官俸雖薄不見呼號索捨以司法言昔日刑名仍係行政官派承審兼理今則分設若干法院所費甚賸而其仰視行政官鼻息一如往昔故至晚近外國有一新名目吾卽多一新機關機關已設雖事不辦而經費已增乃至國家收入則一毫之舊稅未加外國之新稅一種不能倣行而戊戌維新以後愈窮愈辦新政愈辦新政不得不愈借歟而抵押不確實則條件愈以苛以至今日則雖苛刻條件之借款而不可得負人之債無法以償是今日產早已破獨未宣告耳故曰康氏爲吾國財政

破產之第一罪人戊戌之際康氏不先議收入之法而先教國人以支出之途不先富其民而先窮其國埃及之破產亦由於以舊收入而事新支出康氏不早察之遂致今日之危機昔有甲乙二人鄰居甲之職業每月所入甚豐故飲食起居自奉甚厚乙甚貧而羨甲之安適乃日典其祖宗遺產甲旅行乙亦旅行甲僕從如雲乙亦僕從如雲甲遣其子弟游學乙亦遣其子弟游學甲出必汽車乙出亦必汽車而甲之勤於職業及其獲得收入之法乙則不然之不數年而乙不得不破產矣今日吾國維新何以異此爰就吾國財政情形畧述其大概如下

## (一) 國債

(甲) 外債 甲午之役見敗於日乃大舉借外債以償賠款庚子以後敗於聯軍乃舉海關作抵賠款分年還償光•宣之交新政繁興費無所出於是今日押關厘明日押路鑛其時外人於我亦彼此爭競捷足者爭競愈甚借款愈易民國初元貧瘠更見先之以零星小債至二年各國始轉其政策聯合向我非求得確實抵押品

及管理債款之權不假我款項城乃舉鹽稅爲抵押允設鹽務署洋會辦洋稽核及審計院洋顧問而成善後大借款三四兩年項城恢復昔日解款舊制各省設國稅廳又責成各省軍民長官依額解進國庫稍以維持外債減少五年美國以未入舊銀團乃有煙酒借款同時英之未加入銀團者亦有航空無線電諸借款六七年歐戰正劇日本遽富且日寺內內閣復有借我款延長我內亂之政策乃大舉借日債八年歐戰告終歐美諸國以分向我投資反爲東鄰獨享其利乃成立新銀團英美兩國政府更強勸日本加入以實行所謂開放門戶主義其時以我昔日抵押品不確用途不正各國久蒙其害不允濫借故自八年以後政府遂將借款度日之政策由外債而向內債矣

(乙)內債 民國以前無內債也元二年間梁燕孫辦公債局乃有所謂內債三•四•六•七•十•十一各年繼續發行五年財政部復疊向中國交通兩行透支至九千餘萬元八年以後外債既無財政部乃不得已分向國內銀行以三四分

利息挪借十年積欠更多無法償還乃有九六公債一四庫券之舉以至於今銀行受愚已甚欲再以三四分息挪借竟亦不可得矣

今日內外債之債欠到期不能償還本息者本額約五萬萬元每年利息約四千餘萬元押無可再押借無可再借軍政費既已無所出罷工兵變時有所聞違言違債而債額之利息日增外則喧傳中國破產有列強共管之說內則債權者血本既虧金融停滯商業坐困一國財政之信用猶人之飲食然飲食既絕人尚可生未之聞也予管財政者兩月正着手整理國債乃甫着手已因整理粵款入獄而國人至今仍視國債如無恥者之視賭債可以不還可以不理每月僅求不得欠薪餉爲了事嗚呼國家信用尙何在哉

## (二)賦稅

昔日專制政體君主視一國之財政爲其一家之財產一國政事之興廢亦視爲其一家之事君主視之如此人民視之亦如此故政事務求簡能維持君主朝代之

存亡斯足稅額務求薄免結怨於人民爲得策求旣不奢供亦不費是以世界之稅無較我猶輕者乃維新以後百政以興民旣不富不肯納稅執政者又不敢結怨於民財困則僅爭借貸籌出五六分之息而未敢加抽故民國至今十二年世界亦無此輕稅之國也關稅依舊歲入較多者乃磅餘之故鹽稅依舊歲入較多者乃外人剔除中飽之故印花煙酒有名無實地丁錢糧并未增加所得貨捐入不敷出中央經常軍政費月出九百餘萬而月入不過二十三萬餘政府旣未聞整頓稅法之方國會亦未聞籌增加賦稅之議償愈重而稅彌少稅彌少而軍政經費愈增多華盛頓會議外人憐我貧施有以救我貧之法乃允增加關稅之議議既定而吾國疊失機會致法意兩國至今未簽條約每月空失三數百萬元予任財長時賦稅司一無所入每日反見各地請免稅之文國猶一家然其家終歲無收入而日有支出典當旣盡家中之人欲不餓死恐未有也而吾國今日之賦稅情形則竟如此矣國人仍視薄稅額之觀念一如往昔專制君主之時而新政之興則非駕民主政體各國而

上之不可設置惟恐不奢皮毛之政惟恐不應有盡有其勢非至學埃及破產待英人克倫馬代其整理財政不可此眞亡國之景象也

### (三) 會計

民國成立至民國三年乃有所謂預算案其後至今中央以入不敷出各省或以獨立脫離中央或以久不呈報於是預算之名幾同虛設簡言之有錢即花散無錢則借貸借貸不得則或拖債或欠薪餉而已決算案亦然有其名無其實往往款用畢三數年而不報者五年以後南北戰爭中央各省任意增兵今日不過一旅明日忽然增至二數師戰勝者增兵戰敗者遣兵京外各行政機關亦然忽而添人忽而減政忽而機關設立忽而機關裁撤忽而興辦某政忽而停辦某政經費餉項之設廢多寡一視勢力之有無故支出則日增無已收入則日見縮少十一年冬財政部擬試辦預算而中央之確實收入月僅有一二十餘萬元預算支出則月九百餘萬元收支通合相去太甚政既不可減稅又不能再加債又不能再借卒至預算之編無

從着手以言外省雖稅源任意截留而軍政費之增減無定其貧瘠與中央正同又因收入支出無定故財政公開之說始終不可施行愈公開則愈困難而百弊亦因此以出董康長財部試公開不成予長財部試公開亦不成無他譬如人只有十元而負債三數百元若不公開尚可分別緩急以應要需如公開之則此三數百元之債權者羣相率搶奪此十元每人平均不得數角有力者反可多取且十元之來更毫無把握是故國人欲財政果能實行公開則應許政府加稅或借債至相當之數目即遇不足按成攤分軍政費亦有辦法例如去年之十一年公債附途清單乃可否則徒屬空言耳此十二年來民國三年所以有預算者亦以項城於一次革命之後其權力足以及於全國各省解款斯時平均月有八百萬至千萬各省相安無事共享太平項城亦能自握財政大計若者應興若者應革如支出無着則何稅應整理何欵應借貸項城既死統籌全局者此七年間未見其人非段氏之濫借債則苟且東挪西湊以度日而東挪西湊之術於是辦理財政者及小銀行反有私利會計

之紛亂如此則尙何有國家財政之可言乎

#### (四) 泉幣

吾國言集權不知所集者爲何物世界最分權之聯邦國家其幣制無不操之中央乃吾國天津有造幣廠廣東有造幣廠各省各地自鑄銀幣銅幣各省各地之幣價不同幣樣不同今財部泉幣司及幣制局所司之事無非今日換一銀行監理官明日換一造幣廠及官錢局長一國幣制之割一金融之調濟不得過問如是泉幣之國家其與非洲蠻邦相去不遠而國人反日事集權分權之爭亦可笑矣

上述之財政如此則補救之術無非就其病症而藥之毋須事空談毋須尙理論大言無用總求實際而已實際之法既得則更毋須模棱毋須尙一時之毀譽法國革命後拿破崙如是行之英國亂後皮得如是行之美合衆成南北戰爭後謙美頓許曼亦如是行之他日者吾國果有此人轉危爲安化貧爲富者乎有之則國以不亡無之則爲埃及此則可斷言也

吾國財政現狀病症括言之約有數端（一）中央與省稅源不分（二）中央與省財政官吏權限不分（三）未能統一故兵費浩繁而無機關以核減之（四）幣制不統一（五）皮毛政費太多（六）國債無確實抵押品有此數病則對症下藥可分爲治本治標二法治本之法有待於憲法有待於統一治標之法則中央可即實行且稍縱卽逝時不我與標不先治則本亦不可治矣

### （一）治本之法

（甲）中央與各省及省與地方劃分稅源劃分負擔 吾國之制賦稅之權不問大小不問性質名義上統以屬之中央而事實上則并無實權故各省各地方報部者則財部員司長官多簽數押其不報者無如之何財部以無實權全國之大事多隔膜乃不敢輕舉蓋輕舉必不能行也各省地方又以財部仍主准駁之權於是改頭換面虛造報冊者有之例如直接稅已加抽不曰正稅加增而曰附加稅或新稅已行隱匿不報者有之於是甲地方有房捐之稅而乙地方則無之似此假集權之

制竟成爲無制滿清昔日不過僅責成解欵之額若干各省得斟酌情形以定賦稅之法光宣末年舊制既改中央集權今竟至無權可集至支出之制同一混亂孰爲國之支出孰爲省之支出孰爲地方之支出概置不理每舉一政則先問有無欵項故軍費應屬之國其費之多寡省可操之省自給之警察消防應屬之地方竟有由國或省負擔者諸如此類不一而足是故稅源負擔不分興革實無從着手國以爲應興省與地方以爲應革省與地方以爲應興國又以爲應革坐是而百政以廢貧窘日甚矣

(乙)中央與省及地方財政官吏權限之劃分 賦稅負擔劃分以後則任命徵收官吏之權不可以不分其屬於國稅者則徵收國稅之官吏奉中央命令行使職權其屬於省稅或地方稅者徵收省稅或地方稅之官吏奉省或地方之命令行使其職權民國以後省之軍民長官有力者徵收官吏不惜破壞定制截留中央稅款以逢迎其省之長官省之軍民長官無力者徵收官吏又竟盡其省之所有以報

解中央截留之風今日最盛盡數報解項城之日素見不鮮故十二年來財部狀況因人而定無所謂制度日談整頓稅源又可得乎

以上二者之劃分皆有待於憲法國有一定之收入乃可有一定之支出亦可反而言之先知有一定之負擔乃能籌畫其一定稅源之增減不然雖有能者將亦束手耳

(丙)核減兵費 此事最難須待統一告成憲法既定乃可從事否則互猜互爭誰肯先裁兵誰肯先減軍費故裁兵雖爲今日財政之急務然時機未至空言無益也

(丁)幣制不統一 此弊人人能言之然十二年來不能統一者則以理財無根本之法晚近南北分裂更無論矣故今日而談幣制亦非急論憲法統一既成權限一定方能着手

## (二)治標之法

憲法起草至今十年尙未告成起草大權又操之國會故國會果何時能完成憲法不可知也國會於國與省財政之劃分如何不可知也完成以後能否令國人滿足得以實行亦不可知也南北分裂至今七年武力和平屢試無効何時息爭何日統一又不可知也統一之後裁兵方法如何軍費核減如何更不可知也是故治本之法既非一時所能則今日中央應先就財政治標之法下手標苟可治待時隨以治本或尙未晚至治標則不容稍待矣

中央今日財政現狀目前最急者（一）爲經常軍政費最少數額亦無的款（二）爲內外債到期不能償者相逼而來於是罷工兵變治安不管秩序擾亂外人對我則倡共管以償宿債國內債團血本不歸金融停滯商難民因此二者不卽設法消弭國將不國奚言其他故今日財政之救急政策莫急於斯二者而解決斯二者之法則有數難其難不去則惟有坐以待斃已矣其難如下

（甲）應先決定抵押品也 今日國人不明財政實況者則曰吾有關餘吾有鹽

餘孰不知關稅早經抵押已盡民國七八年有所謂餘者則以內債以關稅抵押者未多且其時金價低落銀價暴漲故有關餘至若鹽餘苟並各省協餉及指定還債合算則倍今日之鹽稅未足況此二三年東省四川浙江廣東相繼截留收入日減故又無所謂鹽餘烟酒印花中央實收年亦有限今合鹽烟印計之年約有五六千萬而中央經常軍政費年約一萬萬專償無的確抵押品借款利息約五千萬收支互較相差八九千萬是故若顧全信用按期繳交國債利息則軍政費一夕無着無以爲生若僅求生活以維持秩序亦非將各軍政費核發成數不可冀以相安度日若欲求信用生活兩全則實無其策所幸者前年華盛頓會議議決我得增加關稅先增實行抽五再可增至七五如皆能實行則年可約增至三千餘萬故今日爲調和生活與信用二者之間則應視執者宜以指定還債執者宜以指定維持目前生活要務執者宜以爲將來裁兵之費執者宜以指定爲將來生利之借款於現在之國事於稅源之信用於外交之關係於國人之意嚮皆須斟酌至盡不容苟且於其

間予長財部時每夜籌度至夜深三四鐘日與中外財政專家討論時經兩月至入獄時乃稍有端倪茲略述之幸國人留意焉

(一)以舊有關稅及華盛頓議決增加關稅指定全數抵還內外債   自華盛頓增稅之議成國人羣起爭之冀獲指定以爲的欵農商部擬提若干成作實業經費司法部擬提若干作司法經費外交部擬提若干作使領經費財政部指定若干抵押九六公債全國商會擬指定爲裁厘預備冀厘可早裁債權之國其債額多者擬指定償還外債其債額少而欲獲我通商利益者擬指定興辦實業國內債團又擬指定專償內債兩年以來議論紛紜各皆有理獨政府各部則各自爲謀各欲染指至今未決用途之指定雖予入獄前一星期於國務會議曾提出說帖以全數指抵內外債而總理暨諸閣員相視默然不發一語卒未決定予曾陳之總統亦未置可否至予之以全數指抵內外債理由有四(一)吾國現狀新稅不易加苟強加之勢必如烟酒印花所得諸稅終無所獲今關稅既爲已成之局且管理權仍操之總

稅務司每年收入有所把握（一）吾國歷年內外債指定關稅作抵者因其可靠故條件既輕消流亦易內外爭投資購買（三）華盛頓會議時債權國既以此爲要求他日簽約不致延滯況以之償債吾國信用既孚各國在我國之商業亦受利益（四）既決定以之償外債則內債亦可同時加入不致重外輕內吾國之債權者血本既復百業以旺商業利率可以減低此四理由予思之數月實無以易不然若任各部瓜分之以作不生利之用則別無他款可以償債債不償共管破產必無倖免各部雖能有的款以支薪俸亦不過爲埃及之官吏况特別委員會議指定用途時亦未必聽我爲所欲爲債果償信用可復民生以舒再借亦易雖然昔日既曲高和寡今日在獄而談將更無人和矣悲夫

（二）以鹽餘指定撥充中央軍政經常費 現時中央經常軍政費名爲九百餘萬元若能厲行減政則六七百萬可足其非萬分緊急者若能再按成分配三四百萬元可不致兵變可不致罷工秩序治安可保故能如前議收所有內外債全移

關稅作抵則鹽稅盡數可騰充中央經常軍政費現時鹽稅全額每年可有五千餘萬左右適足供軍政費之用來源既確軍政費每月有着掌財政者不致日坐愁城時刻受包圍之苦軍人官吏教員可安心任事毋須示威索薪歛有把握則可開列清單實行財政公開之議一舉數得無以易此

(三)以煙酒印花所得三稅指定裁兵 國人空言裁兵無用也裁兵非歛不行也籌歛不先定稅源無歛也故予以煙酒印花所得三稅指定裁兵理由有三(一)吾國兵額現有百五十萬假使統一以後着手裁兵既須有歛以清償宿欠更須有歛以化兵爲工故非有大歛不辦現在煙印所得三稅每年全國有千餘萬然假能如鹽關認真管理切實推行剔除百弊則年有萬餘萬亦非難事故以三稅指定裁兵而裁兵則爲舉國人之所望眼欲穿者故以三稅指定裁兵此後稅源可易歸還中央中央既得還的歛裁兵之議易以舉行(二)三稅今日之最大漏卮是租界內外人租界內之我國人不肯繳納若以裁兵吾知使團必易贊成使三稅實行

於租界卽國內之人苟知確爲裁兵之用吾亦知必踴躍輸將稅額日以增加以此理由爲實行裁兵計爲整理稅源計將互受其利

(四)以路礦郵電森林漁業指定興辦實業交通 實業交通生利之事業也早辦則生利愈早利之生或直接國庫受其利或間接國人蒙其福而興辦實業交通皆須先有本無本則利不生今日國家財政狀況政府固無餘款人民亦未易集資故本之來不外出於借款而款既借以生利事業爲抵押者仍應用之於生利事業是故昔日之政策以路礦諸抵押品借款以充政軍費之用者失策莫甚此後不改則生利之事業永以不興而後來之借款歸還亦將無日願他日之掌財政者熟審之

以上所言諸稅源關鹽中央尙有全權過問者也煙印所得路礦等已爲各省截留非至憲法及統一告成乃得歸還中央故予先以關鹽爲還債及維持中央生活之用急其所先急裁兵實業交通則待至憲法統一成功尙未爲晚稅源既指定用

途則第一之難問題已解決而第二之難問題又以生第二之難問題爲何借債與否是也

(乙)應決定借債與否也 國人鑒於昔日借債之弊故今日而言借外債則呼之爲賣國借內債則謂曰增加人民負擔而稅源之短绌軍政費之支出舊有債務之履行皆所不問國庫告乏商之總統總統曰設法籌措無具體之法也提之閣議閣員相視不發一言惟曰仍由財部設法但須注意各部經費不得短欠詢之議員則曰是財政當局之責惟歲費應按期發給故苟以具體方法相商加稅則民窮國困減政則減無可減借債則增加負擔欠發則不可虛腹從公故今日吾國理財之難恐天下各國無此難無他舉國之人知安享而不知責任也

費既不可不出民貧稅又不能增故今日之財政予敢負責大聲疾言曰仍是借債之財政也賣國之號予已得之損害之罪人已加我黑窗囚室予現居之毀譽是非已非予之所計也榮辱亦非予之所知惟本予之良心默然察大勢審度情形非

借債無以救貧不救貧無以挽亡獨借債之利害在借債之用途及償還之方法耳用途方法有定倍今日債額亦無不可天下各國債額最重者爲英法美最輕爲我中國而人債額雖重以強我債額雖輕以弱人之信用日增我之信用日墜人無共管之危機我有監督之風說無他其故不在債額高下而在借債之方法及用途譬之人然富者負債營業雖多而不失爲富貧者借債嫖賭愈借愈貧吾國昔日借債之失去在借以供政爭內亂及不生利之事業且無一定償還方法特今日危機已現國人遂以借債爲畏途正所謂因噎廢食之見也

稅源分配指定一定用途前已言之他日需欵亦應按此以行債之可借不可借亦以此決定故（一）整理債務若以全數關稅作抵則可由我發五六萬萬元之新債票將無法清還舊債之零者化爲整理舊債之短者化爲長期若干年先還息若干年本息並還關稅信用卓著內外債權者必樂而受之予長財部時曾本此意提說帖面呈總統並交閣議又以債之數目尙應審查及新舊換票不可不有特別機

關主持以昭大信亦有擬就說帖交閣議乃閣議席上竟未討論而越數日予已入獄此策果行現在之內外債不數十年當可清償債圃一聞有的欵還債共管破產可免是故對於內外積債整理斯足毋須新借若關稅新增之三四年眞有不足然後勉借小款以爲還息總期借一債有一債之用(二)至若維持經常軍政費則性質與整理債務不同經費不充寧可減政寧可裁人寧可減成發給一文之債不可借也國家正貧無立錐之日非興辦皮毛新政之時故各政苟能勉強維持政府生存已足猶人貧苦時一粥一飯可以禦饑破屋狹室可以禦風雨麻衣布被可以禦寒暑家人不致流離失所子弟不致廢學斯足飽食煖衣奢侈無度非其時也人民既充軍人官吏服務國家而國家已貧亦非求妻妾宮室之奉之日親戚窮乏得我之時是故今日狀況減政裁人減成發俸爲不易之法若總統仍任意敷衍隨便設立新機關位置食客閣員任意以官職官位爲酬應之具不肯開罪於人軍人任意增兵以擴充勢力是則愈窮愈亂愈借愈窮故借款以爲經常軍政費千萬不可也

以鹽稅指定軍政費用途前已言之故以後軍政之增減應以鹽稅之收入爲衡鹽稅而多可略興新政鹽稅而少速着手裁減若至統一以後憲法告成中央之稅源已多然後乃可大事更新(三)裁兵所以息爭所以免匪且可以化兵爲工是利國利民之業他日裁兵需款急不容緩則可借債且可以大借債惟未借之先應定裁兵之法是否款到手而兵果可裁果可化而爲工果以後不再新招如是而後可借債抵押之歟則可如前言以煙印所得諸稅爲之此三稅苟整理得人稅額必有可觀若干年後足以償裁兵之債而有餘(四)實業交通富民之要策民富而後國強統一告成可速以全國路礮諸稅大興借債以舉辦實業交通其未來之利與還債之息不可比較此則毋須遲疑者也今日交通債額不能償者七萬萬多是昔日以路費移作政費及近年截留車輛之故假他日路礮借款指定用途息爭以後不再截留車輛交通實業之政主持得人若謂所借之債將無法償還吾不信也今借債之難問題解決矣則尚有第三之難問題焉向何人借債是也

(丙) 應決定向何人借債也。今日言借債，借外債乎？借內債乎？借外債向新銀團借乎？抑向新銀團以外借乎？借內債又如何？借乎？此皆難問題也。未決定之先，吾請先言今日內外債團之情形。情形既悉，然後能別其利害。利害既分，然後乃可能決定借外債、抑借內債。

(一) 內債。內債能否再行舉債，則以往內債之歷史、內債之條件及內國債團之能力，皆須研究者也。以言歷史，吾國之內國公債，其抵押雖不確實，而利厚者大約多係吾國人購之。蓋外人投資之心理與吾國人異，外人先問抵押品確實不確實，利之高低，則為其次。其投機之心薄，正當經營之心厚也。吾國人先問利之高不高，高，則購之機會一至，轉移間可獲厚利，故抵押品之確實與否，則為其次。其正當經營之心薄，而投機之心重也。此種情形指公債而言，至若今日舊債，則尚有透支短期借款及國庫券數種。五六六年中，交透支九千餘萬者，皆政府以勢力強取之也。不得謂之為雙方協定債約，短期借款，政府以空言相騙，以厚利相誘，銀行經手人。

又重在得經手用錢而忽其資本家之血本故債約以成非營業之正軌者也國庫券之發行政府明知爲廢紙徒借此以敷衍軍人官吏冀解財部受包圍之苦雖其中有數百萬係以抵購買貨價而政府皆未見有誠意清償者也以言內債之條件則政府之吃虧較與猶太人交易無以少異其利息最低爲一二三分高則爲五六分政府固未受其益而人民亦受其害蓋政府之債率既增則商業之債率未見能減此五六年來受短期內債之利益者經手人而已以言能力吾國債團資本缺乏數十萬開一銀行三數萬亦開一銀行中交鹽金其較大者則受政府之痛已深週轉亦形不易是故昔日之內債皆係短期而利息特高無他非此無以爲業也內銀團之資本非真根深底固具有真正營業之能力也故內債之情形如此他日大舉借債或以裁兵或以興辦實業交通吾知其不可矣強而爲之則國家吃虧過甚所得不償所失此後財政情形將以愈亂是故非待至十數年後人民既富營業閱歷亦深然後乃可言全恃內債今尙非其時也吾之爲此言吾知吾賣國之名更以大而

實在情形如此人呼我爲牛則應之以爲牛可也

(二)外債 民國以前外債團對我之手段得名之曰競爭主義各國爭借我以欵冀得我政治之主權故今日指定某路爲某國得辦之路明日指定某鑛區爲某國鑛區特殊勢力因此以立民國以還外人之政策驟改合而向我故得名之曰聯合主義蓋爭競則互尙陰謀互尙詭詐有時利益甲多而乙少聯合則無須手段而利益得以均沾管理同享其權利是故二年善後大借款卽本此聯合主義之政策也三年歐戰既興歐美自顧不暇日本壟斷之心以起故五六六年有日本之借款聯合主義一時停頓歐戰告終新銀團又成聯合主義亦以復生此三四年間吾國未增一文外債者新銀團之故也外債對我之手段如此則我何以應付之此後如借款外債向新銀團借乎向新銀團以外借乎

欲知向新銀團借債之利害則須先知其組織之經過情形對我之希望對我之能力此二者旣知乃能辨利害也新銀團之組織成於巴黎和會之後美先倡之以

抵制日人向我之壟斷政策英法贊成之於是再由英美兩國政府勸日政府加入以共守門戶開放之主義不論何國借款於我須先商之團體團體拋棄其利益均沾之利益乃得單獨借款借款所得之權利亦須提之於公議不得秘密進行各銀團既借款於我各國之政府則爲其後盾以取確實之抵押品蓋其目的可謂不任一國得單獨以行借款亡我之策也其對我之希望則注重借款於我爲建設之用爲生利之用非以供政爭之用冀實行爲維持遠東和平之政策在彼亦能受其工商之利益原料之輸出及償還之保障簡言之借款於我我得款之實用不致虛費彼亦得借貸之實益因其希望既如此故各國政府遂以全力誘其本國之銀行團加入之而各國之銀行團因昔日曾受我愚亦多願加入以得其本國政府之援助以上者新銀團之情形也故我國他日借款欲免一國之壟斷條件之公開及其資本之雄厚則非新銀團莫屬惟新銀團既抱正式營業之目的則其對我之手段亦苛要求亦侈故我苟無正當用途或正當用途不能保證彼不肯借也抵押品不極

端確真有把握彼又不肯借也以此之故吾欲其遷就苟且必不可得也二年善後大借款舊銀團亦本此旨惟當時兵未真裁至今審計不實借款以善後而後未善舊銀團已受吾愚故他日新銀團之條件微特較未加入之銀團條件爲苛將較舊銀團二年之條件亦苛則可斷言者也是故其利如此其不利者又如此舍取之間不容苟且雖然其所謂不利者是不利於政府官僚非不利於國民者也吾之此言將又有人責我爲賣國矣

借一文有一文之用國人所同願者也用之以生利借用之後他日有償債之法尤國人所願者也但求盜不入我室取我之財主我之政而已故新銀團他日借債之條件不致影響我政治主權者則雖有監督惡劣官僚方法之要求助我以整理財政之制度非不利於國民者也今請以鹽稅言善後大借款以前全國之鹽稅僅一千六百餘萬元民國四年以後則增至九千餘萬元鹽務署之設謂爲有損於國乎有損於鹽運使權運局長耳晚近官僚之巧者每欲便其私圖開口則曰保存主

權而主權之解釋彼不知之彼所謂主權者便利於上下其手不受制度束縛之謂也國庫增減彼不知也人民困苦彼不知也彼所知者妻妾宮室之奉親戚貧乏得我而已主權云乎哉是故新銀團之不利乃不利於政府官僚則國人應知所審擇矣予固敢受賣國賊之名稱而言曰向新銀團借債於國民有利而無害反而言之向新銀團以外借之則雖便利一時而其便利由以往之善後大借款與其他借款觀之將來亦不外是也今既決定向新銀團借款矣則他日整理新政以求抵押品之確實信用之有無則又有難問題焉用外人助我整理與否之決定是也

(丁)用外人助我整理新政 我國吏治敗壞已極政爭又亟徵收官吏視中飽爲當然長官復以此爲調劑故借款之抵押品無論稅源何如使非許外人以助我管理之權有一定之處理方法債團將必仍認爲不確實不肯借我款者也鹽關郵電外人理之收入甚旺煙印路航我自管之人不敷出此又眼見之事實不可以瞞人者也他日假定舉行裁兵實業交通大借款而我欲拒其稽察助理之權必不可得

我今日知之而早定其稽察助理之範圍尙不至反客爲主我不早定待至共管之期至而後與之爭恐已太晚此國人不可不早爲之所也

外人非不可用也所難者在得其道耳得其道則無損主權失其道則喧賓奪主人之才學我不如也外人之閱歷我不如也外人責任心我不如也昔日用外人之弊是用之之權操之在彼用之之法厚彼而薄我彼旣爲我官吏而我不能繩之以我之官吏服務法官吏懲戒法進官加俸亦非按我之定章他日苟能去此數弊則吾未見外人不可用也歐戰之際交通事業英不如美英乃借才於美其餘類此者不一而足故人用外人而不失主權我用外人常覺有病者是在用之之道耳得其道無危害可言也日本維新借重外才暹羅維新亦然已旣無能以舉事又不肯求人以助成之聽事之廢未之聞也今之國人人人皆明此理獨人人不肯冒賣國賊之名予則以爲用得其道且用可以收事之效一時毀譽不足畏也生當亂世衆醉未醒有識者而亦畏首畏尾國事尙堪問乎

以上四難問題既告解決則可謂有辦法而以何法辦之是又難中之最難也國人仍舊搗亂則財不可理國人不明白則財仍不可理國人私心重於公心則財更不可理今後仍是聽國信之日墮個人私利之是爭予則曰雖有辦法與無辦法同共管監督國爲埃及之日已近克倫馬總監恐將快來我不自理人代我理獄中人垂涕泣而道之言非毫無價值者也

政策既定則步驟宜有先後予昔日之政策首在先得關稅之增加關稅既增乃本上述之政策步驟故予長財部時之行事可謂治標之法也今簡略敍之

(一)因欲維持最少限度軍政費以保全秩序治安也故將十一年公債接成公開分配苟有新政之增加無不力請總統總理節減有時竟至惡聲疾色又以公債僅有四月之用關稅恐一時不能增加內外債未能一時整理鹽稅未得騰出以充中央軍政費故擬向英之克利斯浦自陽歷三月起借三百萬元陰歷年關六百萬元至十二年之端陽節爲止使秩序可保有餘暇以從事關稅及整理債務予根本借

債政策曾言應借之於新銀團而此次接洽克利斯浦者因新銀團之墊款須以整理爲條件條件操之新銀團則整理是爲被動而非自動故內外債整理之前不宜向新銀團此又予當時之苦衷也此計劃總統知之總理知之與克利斯浦商量之條件檢察廳扣押之非今日事後之言也

(二)因欲回復國信也故內外債之能展期使得至關稅增加後從事整理者則展期之當時美之芝加哥大陸兩項到期借款英之無線電航空意之震義等到期借款均與商有頭緒訂約展期國內之透支及短期借款皆亦曾與商所以整理之辦法獨粵款關係意法之關稅簽約故解決較早予不下獄展期之款必多損害之罪將成俱發至整理債務之入手予就任數日即飭司先編國債表及託寶道顧問代予將國債與關稅之數目從事細算並曾提閣議設立特別整理債務機關以昭大信各國債團皆曾以此意向之表示當亦得其贊成乃任事僅兩月而十一月十八晚竟以粵款事下獄故昔日之策今只付之懸談時運不齊命途多舛復奚言

內外債整理國信斯復乃得維持秩序治安以從事勵行減政憲法頒布統一告成國與省之權限已分乃得指定煙印路礦等以裁兵以興辦實業交通乃得整頓諸稅源乃得確定國與省之預算種種規模既定乃足以言富國利民嗟乎往事已矣救國竟成賣國利益解爲損害然國之賣否是利是害假天不絕予終有是非大白之一日也

## 第十章 軍政

民國政事之亂未有亂於軍政者也十二年之亂至今未艾百政以廢流毒人民皆軍政有以致之不待予言者也

### （甲）陸軍

今之陸軍政之大病簡言之有數端焉（一）軍權不屬之中央也（二）兵額無定可任意加減也（三）兵費無定可任意截留稅項以供軍餉也（四）軍隊常駐通都大邑優游享樂非以爲國防也（五）軍人干政而無制裁也（六）軍閥自相爭殺無

人得而制裁也（七）軍隊以省稱也似此之軍政焉得不亂

雖然今日之軍政其歷史由來甚遠非一朝一夕之故也滿清專制其時無所謂制度掌兵大員不叛我者則可便宜行事故其所求乃一夕一朝之忠臣義僕非一國之制度典章洪楊之亂曾左李諸人便宜以練湘軍淮軍兵額彼自定之兵費彼自設厘金以籌之軍隊駐在之地彼自擇之彼等本以文人而繪兵符故國家之政彼與聞之彼爲兩江總督則以兩江之軍務屬之彼爲北洋總督則以北洋之軍務屬之故今日之軍政自昔已然獨昔日繪兵符者多爲讀書之人深明事理不因其兵而跋扈不以其兵而互相爭殺耳

光宣之交執政者羨日本之維新而倣之不計我之國情不思我之歷史不明我之地勢不察我之應攻應守政策日人如此我亦如此德日軍國民主義我亦軍國主義德日之國情歷史地勢攻守政彼執政者皆不知也頃城懷抱野心利用當時執政者之心理以練北洋之陸軍其他各省紛紛倣尤以此爲新政之成績陸

軍學生亦以此爲其進身之機會於是兵愈練而愈多舊日之巡防營未廢而新軍十六鎮以成德日陸軍受中央節制之精神未學而德日軍閥之惡習則已師之乃至辛亥軍人相率擁兵獨立滿清以亡入民國後由都督而將軍而督軍督理軍務由一省之軍事長官而數省之巡閱使中央固未敢減削其權且自項城帝制以後中央反事事請命惟謹民國初年都督不過通電于政四年有所謂將軍會議五年有所謂徐州會議蚌埠會議五年以後所謂天津會議保定會議時有所聞是故今日軍政之弊其得免乎

今日惡軍政之亂者莫不曰裁兵莫不曰廢督然裁兵廢督又豈空言所可致者耶非統一後不能裁兵廢督非有人人肯守之憲法不能裁兵廢督非財政解決預計有裁兵之款有兵得化爲工之法不可裁兵廢督然統一不可辦而至者也時機未到不得其人不得其法空言無益也憲法起草之權屬之國會徵論國會何時起草告成而國會之信用如此他日其所定之憲法人人肯共守之否亦尙可未知而

財政之根本辦法則又須待於統一憲法故吾國受兵之毒害不知何時乃止也雖然今假定統一可成假定憲法可定假定財政可理假定軍事之權盡以之屬於中央假定兵額可裁假定督軍可廢則兵究如何裁之督究如何廢之則又不可不先事研究者也

(一)裁兵之法 民國二年曾裁兵一次結果一兵未遣不過長官將虛額核減以領去裁遣之費而已且因裁遣之費濫發也故此裁彼增愈增愈易領費故今後裁兵則於未裁之先應調查兵之實額而兵之實額可以虛報也則額之多少應以繳得之槍械以驗兵額之實在多寡繳得一槍乃發一兵之裁遣費槍繳後即駐銷之儲之陸軍部不得無故再行發出又恐兵被遣後將變爲匪也則政府應設立一工務局凡被遣之兵如其自願爲工應給與憑証介紹其至工務局爲之覓工使得全其生活故依此辦法政府應籌辦者三事每事應設專司以負責成(一)繳收槍械發給裁遣費(二)存儲及註銷槍械統一全國兵工廠(三)大設工廠爲兵覓工此

三者辦乃得免民國二年之舊弊而兵可以真裁。

(二)廢督之法 督非可改名而廢者也必軍爲國之軍而非省之軍蓋養兵以爲國防則軍制應由中央而定全國之兵由中央統率招練之權中央操之兵額中央定之兵費中央發之駐守之地限於邊塞調遣受中央之命軍械不得省鑄兵工廠不歸省有夫如是然後割據之風可減爭殺之勢以減懸之憲法勒爲定章再有法以制裁之制度既定督斯真廢不然軍權盡以屬諸省昔日文人爲總督尙未見害若不學武人執之如虎添翼其能不跋扈者殆寡是則督又豈可以徒改名而廢哉他日軍制之定君勸於其國憲議中言之最詳國情歷史地勢攻守均所融合予於此不復贅矣

## (乙) 海軍

以地勢言北自東省南至廣東皆沿海之省也以攻守言各國攻我者除北方之外俄外皆須經海乃得登岸以歷史言鴉片之後屢次見敗先敗於海故論吾國之軍

政海軍重於陸軍況吾國僑民寄居美洲日本南洋澳洲者數百萬以國力保護不及無地不受人苛待故又就商業政策殖民政策而言海軍更不容略忽乃光宣之交以至今日未聞人言倡復海軍一若甲午之後國人已驚心動魄不敢再爲丁汝昌之後而陸軍則今日兵額增至一百五十萬海軍經費每月四十萬已有餘裕陸軍則集匪爲兵流匪遍全國海軍可守邊岸可衛商旅則竟毫無倒行逆施真莫此爲甚矣

是故由吾國之陸海軍觀之足稱爲毫無軍制之國陸軍以便吾爭城奪地非所以禦外侮則日增兵海軍於吾無土地貨物可得徒受風浪之苦則衆共厭棄之悲夫是之謂中國之軍政

## 第十一章 教育

民國以後之教育有進步乎曰有已盡善乎曰未也其學制應改革者尙多其學風應陶鎔者尙不少也

## (甲) 學制

(子) 學校制度 科舉既廢學堂以興民國以後學堂愈多而其辦理情形則尙有多不如歐美者(一)國人輕視中小學教育而重視大學不務其本而齊其末民國初元私立大學不知凡幾至今雖多因缺乏經費停辦而私立大學應有之數目尙較應有之中小學爲多(二)專門學堂注重法政而忽畧他科法政畢業者每年不知若干人若工若醫則寥寥可數由是而仕途擁塞其他之業乃竟無人(三)國家育才教一人以得一人之用今每年高等學校以上畢業者年不乏人而畢業之後國家坐視其失業早旣無需此項人才則何必昔費若許之教育經費教成之後任令其作高等無業游民(四)教員待遇之薄以吾國爲最修金以鐘點計有如手工於是教員以無恒產亦無恒心(五)教授之法不教學生以自修發達其悟性而強以記念講義夫教員者負教導之責耳非必其學不可駕而上之也強記講義之法則學生將永無有出於藍之一日(六)舉國無藏書遂無書可供參考教員修

金不足糊口學生多屬貧寒之士皆無能力以自購書籍且科學之書買不勝買故十餘年來吾國之學未聞以進（七）學校多在通郡大邑學生教員爲學將以不專學風亦易以致壞（八）教員下堂則學生如視路人名姓不知故學生學業之進否心得之何如無由以知（九）無研究專科之善法故學生入校求皮毛學問尚有可言深奧之學無由以得（十）學生外國語言之學不精故翻讀外人書籍竟不可得學以正步（十一）辦學者每先招學生後籌經費學生屢因此中途輟學（十二）考試先定範圍分數以人情加減故畢業之憑證致不足靠以上諸端皆此十餘年來之學校情形無可諱言者也

（丑）遊學制度 維新以後諸事摹倣外人乃有派人游學之法民國初元以至於今仍復陸續派遣昔年勤工儉學之議盛行游法學生竟至數千之多而出洋之學生雖日多而回國之後果能爲國效力者實能有幾故吾國游學之法至今尙未足以言善也（一）政府派遣學生先問其父兄爲何人親友有無勢力其學藝之程

度合格與否不問也故既到外國之後乃從事言語之學過三數年言語之學稍通則歸國之期至矣（二）吾國學生一到外國不肯由小中學入手一進便入大學寧爲傍聽生故學問既無根底而中小學教養陶冶之益竟不能享受之（三）學費既不充足且無定期故以款爲學則不足游戲則有餘吾昔年遊英留學牛津劍橋者嘗爲奧人之私費生（四）政府獎勵之法既不分東西洋之難易又不分東西洋之苦樂故學生多遊日掛名學校早去早歸（五）畢業之後又不責以練習故學生返國授以實事一無可成（六）派遣赴學之國不問其國學術之何如與學生所欲求之學科是否有益其國學風如何更所不問（七）監督毫無方法學生能自立者尙得稍學一二以歸其不能自立者流爲詐騙（八）不先計國家需才之數而學額濫定學生濫派返國以後無以度日（九）學費不預籌的欵學費無着任令學生在外病死餓死既病且餓遑言求學以上諸端又皆此十餘年來之遊學情形無可爲諱言者也

## (乙) 學風

以學制之未善則學風當然受其影響吾茲略述其三端焉（一）輕視中小學而重大學輕視職業教育而重文哲法政之學而又無研究深奧學術之善制故學生所得者既皆皮毛之學間不足以語深造又所學者乃稍高出中小以上之學而又與職業無關故學業期中爲他日生計之計先已研究結交顯貴之術畢業以後早晚登闈人之門求取八行書以四處討差求差到手者爲飯碗計不惜將其平日之所學束之高閣求差不到手者乃從事策士政客之術四方挑撥傳食諸侯其可憐者傳食不得乃流爲通訊社編輯員以敲竹槓爲生故今日所謂惡劣之官僚政客策士通訊員皆十年八年前之學生事實具在非虛語也而教員學生此十餘年來若是其多未聞曾發明一新學藝未聞曾著一有價值之書亦未聞再有如嚴又陵其人肯從事逐譯以輸入外國之新學（二）敎習待遇既薄更視若勞工以鐘點計每日東奔西走求食不遑故講義陳舊又無新書學生之品行學業皆非所知按期

領薪乃所是問學生上堂如囚犯聞鈴歸獄鐘點一到則鳥獸散青年學子處此而能自勉自勵者幾希（二）學校設立皆在通都大邑無山水之勝以陶冶學生之性情酒食男女戲館賭博又時得以薰雜學生之身心校址地小人多體育之場不備師生彼此分居不能有互相戒勉之益故勤者入學最多僅能識字作文不足以言立身問世之學其下焉者則無論矣是故卽此上述三端學風之不振事所必至理有固然矣

以是之故吾國學風隨政治爲轉依因社會而變化以視與歐美之學者出其所學以興革政治改良社會相隔懸殊昔生滿清之際出洋遊學生以取得一沙紙文憑爲榮以是爲作官之具民國初元科舉之念已衰則學生爭尚功利研究畢業後薪水津貼到手方法故高官大吏兼教員者雖不學無術學生爭歡迎之五年蔡氏接任北京校長頽風乃以一振學生知有所謂國家知有所謂合羣知有所謂血氣知有所謂奮勵然此皆蔡氏一人之感化力學制之弊仍未稍改故學風惡習之沿

於學制者不能以去如筆廢考試制度也如驅逐教習也如哄同教員遊街示威爭薪也學術不專性理未明又蔡氏之理想學生亦羣從之如赴法之勤工儉學胡適之『了•的•嗎』新文字學生更復相率而倣之故五年以後之學風其因於人者已改而因於制者則尙未然以較之民國初元奄奄無生氣則有大別矣

### (丙) 學制學風補救之法

(一) 鹿有一定之教育政策 茲孟德斯鳩之言曰『教育之制國以不同隨其治制其在君主將使之求榮其在民主將使之尚德其在專制將使之畏威』吾國數十年無所謂教育政策只知廢科舉爲學校學校之興只知多設講堂講堂懸一黑版學科有無唱誦圖畫教員有若干人皮毛之學有若干科以此爲辦學之成績以此爲新政辦大學派出洋亦皆無宗旨者也故尚德之學則聞所未聞教育當局聽學生之自生自滅民國之後學風畏威求榮之外加以尚利故此後教育政策非翻然改新如孟氏所言以尚德爲本不可

(一)籌辦中小學高等專門大學及派遣留學應有一定之目的教一才有一才之用興一藝有一藝之需教員厚其待遇獎勵學術有一定之成規

(二)教育經費應使充足費愈多則教育成績易佳君勸曾主張定其費額於憲法斯乃最善

(四)中才以下之學生教以職業之學科中才以上者乃教以形而上之學使其畢業以後有以爲生

(五)師生聚處較講義爲優以後學校須離城而設立使爲師者固得以專心學生亦得其師以身作則之教

(六)專科應求切實於身心學藝應求有用不尚皮毛

(七)學生獎勵先重德行學科次之懲罰亦然不才而賢無害於國才而不賢如虎添翼此十二年作姦犯科之人皆小有聰明者也

(八)注重實用不重理論使能出其所學確以有益於國人

吾之所見乃就現有之弊言之大畧如此幸今之教育專家有以教我

總而言之今日教育之最難問題仍爲教育經費問題學制之弊直接間接十居其七八因於經費缺乏無可整頓學風之壞直接間接亦由於經費不足致不能羅致足爲師導之教員獨今之言籌教育經費者多屬空談指定關稅則國家之要政尙多羣起爭搶恐未必任學校得專享其利指定公債則政府負債已多債票不過廢紙一國之政治猶諸人之一身教育猶諸其手足滿身皆病僅醫其手足恐亦無用今之學者每曰吾不問政事吾專從事教育是不啻對於一垂死之人而僅醫其手足也又有學者曰吾只問外交不談內政夫有內政然後可言外交是不猶病者之血脈已停而醫其皮膚之外傷也故言教育須從事政治入手籌教育經費須從財政入手國事混沌財政破產而尙旁觀以爲爭得教職員薪俸斯足是亦大誤矣昔年予起草法典以爲法典良則人權有所保護民命有所寄託亦持不干政之論豈知政治不良則施行法典之法院不得不受政治之毒致所謂人權民命竟與法

典無關吾故深望今之教育家及知識階級先從改革政治着手政治改革乃有建設建設既備教育經費不爭可得不指定可有不徒可以給發教職員薪俸更可以籌設教育庶政否則有識者終日旁觀無識者視國事如兒戲甚或上下其手愈無教育之人愈得以充教育之當局則教育政策何有教育基金何有

不特此也教育爲專門之學教育行政教育方針非學高望重者不足與語而我國晚近政變日甚教育總長一席官僚政客羣相搶奪故十二年來之教育總長足以言教育政策者惟民國初元唐閣之蔡氏若范靜生·湯爾和固負一時之物望而靜生所知者僅日本之教育爾和在任則忙於爭經費其餘皆不足道故既經此十二年之教訓教育一部不如於將來修改官制時逕廢除之其重要行政事務由北京大學兼辦庶教育大權以後得人而理免總長一席爲政客官僚相爭之具舉國學子之教育操之於此輩之手其有不墜落者乎執教育之權者必其人有教育而後可以言教育

## 第十一章 實業

民國以前吾早聞執政者之提倡實業矣民國以後吾更聞政府提倡實業矣乃此十餘年實業早提倡乎吾僅知中央有一農商部（民國三年農林工商兩部合併）各省有所謂實業廳而其職員之最重要職務在增加公司註冊費及鑄照費以充機關內任事者之薪俸而已

提倡非可空言也今日之實業政府不加摧殘國人已三叩首望闕謝恩尚敢望提倡哉若徒以公牘提倡則毋寧稍省筆墨爲人民畧減政費之負擔欺人自欺官僚萬惡無怪人民之痛心疾首也

政府摧殘實業之政吾列舉之如下

(一)無可守之法律也 關於實業之法律至今僅有公司條例商人通例及鑄律其他法律則尙未聞人民非至愚孰肯於此無保護制度之下投資工作是故吾國現有之實業皆在租界若內地之實業即或有之而其股東董事非有有力者在

其間勢將不保

(一)兵燹之禍也 南北分裂以前革命數次分裂以後終年戰爭此十二年間  
稍免兵燹之禍者惟山西一省居之不安何暇言業

(二)水陸交通之不便也 歐美航線數年前僑民受苦不堪乃在美註冊設立  
航美郵船三艘政府既未提倡之亦未聞保護之沿岸航業數十年僅聞招商局貨  
船二三十艘不足以敵怡和太古內河航線外人輪船較我亦多不知若干倍招商  
局設立與日本郵船會社以相較何如陸路交通僅成外人建築之數綫出產重要  
省分今仍未通水陸如此則貨物之轉運不便又何待言

(三)土匪之害也 十二年來滿地土匪水陸皆然非將貨財搶刦則剝抽放行  
之稅(粵名行水)故貨物由出產地至銷場幸不被刦者亦受苛抽

(五)幣制之害也 各省幣制不同况晚近之輕鑄銀幣抵折紙幣商工受其害  
之苦有不忍言

(六)法院延滯訴訟及判斷不公也 積壓枉斷數千年至今如故民間疾苦法院不知之也法院中人日夕顧慮者免職欠薪而已讀者疑吾言請盍一查各級法院積壓案件統計枉斷上訴案件統計

(七)稅則不良也 內地貨物轉運遇卡有厘船來貨物納海關稅後有三聯單者反可得免苛抽就自殺擋之策莫此爲甚

(八)金融停滯也 國內幾無資本可言故金融缺乏金融缺乏故利率高小民

營業何以爲生

(九)官吏軍隊土豪之敲詐也 此風自昔已甚民國迄未少減業衰則折本業旺則敲詐逐什一者苦矣

(十)實業知識缺乏也 實業教育至今未興小民營利盡倚閱歷非由挫折無由以得實業書報亦尙未聞見故以吾之實業較外國之實業是欲以愚勝巧其可謂得耶

(十一) 無實業銀行也 租界銀行皆外國資本晚近內地銀行略增然皆係投機政府之高利債券不徒無益實業其提高利率實足以滅絕實業而有餘

(十二) 無實業專門人才也 此十餘年間政府曾派遣學生游學肄習實業而

多未經練習歸國之後又貪逸爲官故至今辦實業者仍不得不靠外國專門人才

(十三) 政府不善監督及管理也 晚近開辦實業向農部註冊請照非留難至

一年半年不易得准既批准後則又絕對放任年來之公司交易所是其明證

(十四) 政府無補助費也 新辦實業締造艱難故外國多有補助之舉以爲之倡吾國未聞此制

吾於獄中思憶所及者有此十數端苟再調查將更不知凡幾故曰政府提倡實業究不如曰政府摧殘實業昔某甲開一旅店終日廣告以招徠住客然旅店之客室既狹隘潮濕暗黑漏雨而臭蟲白蛉蠅蟻蚊蠅無不有之飲食粗惡器具不完污穢臭濁室復有盜離城既遠交通阻梗價格又高再復欺騙以如此之客店住客敢

來乎住客住過一夜敢再留乎今吾國之提倡實業又何以異

政府之摧殘既如此矣而此十數年之我國留學生每在外國拾得一二新知識歸國以後不審人之歷史不辨人之政策不考人之國情以其居留國之政法而以輸入於吾國國人更復不察又從而信之例如日本昔日之拒絕外資政策歐美今日之社會主義共產主義已遍於國中此皆足爲振興實業之大障礙也

吾昔讀嚴父陵孟德斯鳩法意一書案語謂『日本留學生其所見所聞皆日本三十年前之法政有言寧使中國之路不成鑽不開不合外國貿財入於吾國而得利須自開自造以抵制權利其說牢不可破如此他日惡果必有所見嚴氏將以獲知言之稱』云云由今思之嚴氏誠不愧爲我國宿儒也

夫日本地小人多其民不出外已有不足食之憂假令再許入外貿外人將必稍分其利益我則地大物博苟全國實業興辦稍分利益於外人於吾亦無大害英之初闢南洋羣島法之始創安南荷之治爪哇工商農業任以予吾國之人彼所保留

者惟政權遼緬亦然無他此數地實業之權雖入於吾國人之手而無損其政權無損其生計則無所謂內外資之別也日人之抵制外資者實以其地勢維持其國民生計政策且日人自問雖無外資亦自給有餘而我國情形則正與南洋諸地相合使昔日英荷法暹拒絕吾國工商則恐至今日尙未能開闢故吾國長此抄襲日本之政策吾知日言振興實業而實業愈以不振實業愈不振則民愈貧終至破產而外人更易以來。

吾國今日已成之京漢·京奉·津浦·滬寧諸路非借外資而築乎開灤等礦非又有外資乎使數十年前早有所謂抵制外資之說則今日已成之路將必如川粵漢煤須向日本購買矣京綏一路爲吾國自造而數十年全路未完故証諸事實晚近實業稍收交通之利者無非借外資而來前年華盛頓會議購回膠濟路斯時國民主張即時備價收回而至今贖路之款聞尙未集有頭緒魯大公司無款交股此又吾國資本之缺乏不可不借外資之無可諱言者也

是故抵絕外資之議無異自殺猶之人有田數十百頃已既不能耕亦不肯假手佃戶代耕并共可得之田租而棄之謂之爲智則未聞也外資之危危於無法律無組織主權不自我操非資本自身之危也吾國日言振興實業十餘年至今無工商之律徵日本拒絕外資之策而不思其所以拒之之故寧鑽不成路不開此真吾所大惑者也吾爲此言明知人又將責吾爲賣國然吾寧受罵爲賣國賊而不願見實業自殺不願見國民饑苦不願見國家破產

歐美之苦於資本階級又徵其提倡勞工主義見俄之苦於貴族地主貧富懸殊之別又徵其提倡共產主義於是併國內之投資者亦裹足不前孰不思我之封建制度早廢於數千年前繼承之法由聚而分與俄固大不同現有工業又多屬手工其工制更多沿於家族制度工人住食疾病資本家任之工業贏餘工人得分紅利至若新創工廠仿歐美勞工之制者尙不多覩以與歐美之有工業百餘年已成資本階級者不可同日而語吾國現狀農業居多土地平均故若謂他日工商發達

不能不先事預防然預防之法可以漸而不可以急可以和而不可以暴急暴之法  
不特我現無此必要情形即俄歐行之者今亦覺不可用我目前之急者在貧未富  
而先畏富之害是將終貧將以餓死而已

吾所謂急暴之法共產主義廢止私人財產之制固不可行即今人所提倡之國  
有實業國有土地強加工價亦尙未可行也廢止私人財產俄試之失敗吾茲不論  
吾謂言國有實業土地及強加工價不可行之故

歐美學者主張國有之利者不外（一）天然物產人人所需如屬諸私人則無經  
濟自由其生產利益社會不得均沾（二）私有及爭競之工業制度有損物產之均  
沾及害其生長（三）私有工業之勞工者不啻身爲奴隸（四）國有工業則其利益  
不得爲少數人所獨享而國有之害歐美學者亦曰（一）國有制度易養成專制  
（二）國有之方法若以沒收爲之無異強盜若備價收回殊費國帑（三）無私競則  
少新發明（四）既非私有利益則任管理之事者將必散漫尤與自私自利之天然

心理相違背（五）既爲國有則管理之權屬諸政府政治弊惡將因此以生故國有利害之學理如此而其害則以吾國人心風俗之敗壞更易見之此十數年所有官辦事業上述之害盡見而上述之利則竟不可得是國有之制民德最高民俗最厚尙恐未見盡利施之吾國吾將見其盡害資本家之惡不過不平均而其所享之利益尙以資本勞力易而得之一爲國有則官吏運動更烈侵蝕積弊愈深此時小民欲去猛於虎之苛政晚矣

強加工價年前廣東已行之結果并不見利無他我國之資本家皆爲小營業而非大公司所入既不豐而又多屬手工工價既增資本家不能自折本也貨價以貴貨價一貴而人民又非富有則相率不輕易購買此中情形與歐美之大資本家已獲有餘利購貨之家又有餘財者正大不同吾猶憶昔年返粵見路上之人頭髮草長問之則剪髮價加倍也又見路上之人易昔日之布鞋而穿皮鞋則鞋價加倍皮鞋不易破也諸類此者不可勝數故工人之苦固應憐之強加工價是使之自殺耳

資本家量入爲出孰肯折本新工業待興政府正應思所以獎勵之法乃忽見歐美  
人因不消化服藥我餓腹雷鳴又微其服不消化之藥吾知其腹將更餓也

吾所謂和漸之法今日可行今日應行者則勞工之身體衛生贍養家屬預防失  
職之注重方法婦女孩童之保護及勞工知識習尚之教誨是已以上諸端非特有  
關人道且涉及社會之安全此則不待大工業既興即今日之小營業亦不可忽者  
也勞工之心力俱強見習日長又無內顧之憂則他日興舉新業亦殊易易況上述  
諸政既無所損於資本家而又爲社會之慈善者所樂聞若云增加工人幸福以之  
視獎勵工人爭得高價而揮霍之吾知其相去遠甚矣

平均貧富之法則於他日整頓各種稅源以科學方法爲之斯足既和而漸且可  
取諸無形則又何必駭人聽聞倡言共產盡驅富者於租界哉

和漸之法可易行急暴之法令人畏和漸之法可以有實益於勞力亦可以助興  
實業急暴之法既有損於資本家復無益於勞工且搖殘實業促實業自殺吾今倡

此議吾寧受罵爲守舊吾寧被指摘爲不識時務

是故今日之實業既受政府惡政之摧殘又受時髦議論之自殺摧殘各端不去自殺之說不明吾以爲日言振興實業者振興虛業而已吾此篇之議毀謗爲政府賣國守舊亦豈願哉不得已耳

## 第十二章 交通

國有主義行之交通最多國有之害見之交通最烈始以國有利民終以國有害民吾敢言今後國有交通政策不廢則將成交塞并國而無之也

國有之制最易發生政治弊惡故其國之政治修明官吏澄清民德高潔者行之乃見利否則資本之害未去而官吏之萬惡已生兩害相衡猛於虎之苛政甚於不平均之利益吾國官吏腐敗世界所無作官非以求榮本以求利此風相沿已數千年賣官賣爵視爲常事交通國有是舉一國之生利事業而置之強盜之手資本家固不受其益勞動者將亦受其害社會之利益不可分沾官吏之利藪則已望斷日

積月累刮削既盡則國路交塞而曾任交通事業之官吏則汽車姨太太於租界矣吾今舉此十數年國有交通之害見諸事實者如下方今新學者正提倡國有予以毀國有予又豈甘守舊獨吾國今日之國情萬不容國有政策國人以予爲頑固以予爲無識聽之可也

(一)無具體交通計劃及改良辦法也 郵電二政外人經理之尙稱便利路航兩政則十二年來未聞有具體之辦法昔中山設鐵路公司時日無多然於全國鐵路之規劃猶有所聞中山以後鐵路收入用盡則押一路以供政需而路不築也所借之國利用吾貧則條件可以任取任携故民國以後已成之路仍不外前所辦者是故以路政言不加擴充反增腐敗航政則未開一新綫添船一艘華僑忍痛創辦之中國輪船公司因政府不能保護竟迫使求庇於美至若招商局之積弊則日有所聞政府之毫無計劃如此奚言交通交塞而已

(二)官吏舞弊也 當局押路借款不計主權之影響不問路線之有無損害於

國防不顧路之能否興築經手借款者惟視回扣之多寡此借款不築終之舞弊也  
借款果築路則購買不合用之材料或預購五六十年之材料薪俸津貼任意開銷  
故往往路未成而預算所需之築路費已罄矣其於已成之路舞弊玩法或賣路或  
扣留貨物以訛詐商人或濫售免票或尅扣銀幣或故意不撥放車輛簡言之一若  
路無弊則終不可養也

(三)交通人員競爭缺位也 既爲國有則官吏得以搶奪故勢力大者搶總次  
長次等者搶局長司長力小者搶員司及路上位置民國十二年交通部人員之紛  
調爲各部所無位置變更愈頻任事人員因無恒心也故舞弊亦以愈甚亦以愈大  
數月局長可以獲數十萬金無日不聞之又何怪官吏之視爲利薮

(四)特別會計之害也 交通會計不屬國庫自收自支任事者既以爲國有財  
不關己更有所謂特別會計之制於是得上下其手此又無怪官吏之以交通機關  
爲利薮也

(五)交通機關爲政權必爭之具也 從事政治爭競不可無款惡政治所需款固多良政治亦非欵不行吾國黨費尙無私人團體捐助之例故每遇政爭政客必先搶得交通機關以供活動於是而押路而借款國外知吾之弊欲得某路則先以接洽吾國之政黨此政黨若肯押之則助以款款之如何用途不問路之築否不問而吾國政黨之急於執政權者乃不惜濫押矣路權遂以日趨於各國勢力範圍矣

(六)軍隊截留交通收入及政府濫准免費也 旣爲國有則軍隊餉項不足每藉口以截留收入此項損失不計其數又鐵路電報每年免費開逾千餘萬故今日之愈交通者愈貧竟至養路之費無所出工費亦不能如期發給政府人員又以電報免費也竟於電報作四六之文章電費固不費一文商電反以阻滯似設交通以便民之目的掃地以盡

(七)交通積額日鉅無人過問也 此二三年間交通入不敷出聞今年卽非各地截留尙欠千餘萬乃得清償開銷及利息其餘抵押不實之款無法償還者又有

一萬餘萬是交通已破產而政爭未已政爭一次搜刮一次搜刮者則爲己所得破產者乃國家之事衆所同心破產又可得免哉

(八)路不修理也 任事者既視交通爲利薮其來之職務在搜刮無遺且在位亦萬無長久之理故路軌之壞則聽其壞交通不便不理也因而傷人又不理也修路之費吾先用之是吾之職修理與否待之後任者可也

(九)路航線未聞推廣也 前清任交通之事者尙有意任事故唐景星盛杏孫張之洞等猶有規劃民國以後官吏以交通爲利薮爭相搶奪故只聞提收入以供政事未見多設一路一船十二年來內地之未開闢如故也現成國有之路則摧殘之又不肯復倣昔日之粵漢政策准民私有以添築路綫

(十)資本缺乏也 民國財政之貧夫人皆知故交通借款往往挪爲政費不以推廣路航又不許民間私有以至今日徵特無欵以事擴充更亦無欵以清償債務(十一)糜費太多也 十一年高定庵長交通從事裁減聞一月已省至百餘萬

是一年可省千餘萬矣數年以前人人指罵之交通系最多不過該系一系之私人今則政客羣向而爭之糜費必以日多則又事之當然也

(十二)辦事遲滯也 中國人辦事一帶官式臭味非遲滯留難無以示其官威外國交通以便利爲第一要義而吾則不欲其便利故沾便利之利益者不講理之軍人及坐花車之官僚而已

(十三)工人之苦無人過問也 苛事業爲私有資本家孰願獲罪於工人以自取折本而吾國交通所賠之本非官吏之本工人又非其親若戚故工人之情狀彼不過問也工人果罷工乎則彼可槍斃之監督之因罷工而交通停滯乎則彼深居高拱停滯之苦又非其所知也

(十四)無監督之官吏也 路上之弊長官不知之也雖其有監督之責而彼因政爭而來最多三數月坐席甫暖又須奉讓他入則彼又何必多事問事之興廢興固無功廢亦無過三數月之成績能多位置私人能多提款項以供政費已費斯足

矣。

交通之弊吾僅能憶其大概如上若再研究不止此數總而言之無一弊不由於國有而來吾國人心吾國教育至於今日僅知有己最遠者則知有家所謂社會所謂國家之觀念毫無之也國有主義行之歐美或為善政行之吾國百害而無一利事實具在吾非故為毀謗故作危言也吾國不興辦交通則已否則不可國有若待百年以後待人心教育有進步乃興辦則已否則更不可國有起趙爾豐盛杏孫於地下以格殺勿論四字以相嚇吾不改吾之言也

## 下編 我們希望民國十三年之中國政治設施

適之的努力週報停版好幾個月日間將再出版叫我作篇談政治的文章並要我做白話的這真是苦事了

做了八個月的監犯一年多的刑事被告人至今案尙未了因首垢面談天下事豈不可笑況且俗語有說天不怕地不怕最怕廣東人講官話要我作白話文章竟直有是我寫辣丁希臘文一樣的難但適之既屢次要求姑且厚着面皮略獻醜罷

我的題目爲何簡單如此呢我只可答我不願講大話就是了百年大計的口頭今日言之可謂之自欺欺人大抵國家政治的完全進步第一件先靠人才第二件亦講時候所以如果講到人才我們此十二年間都已看過究竟有無人才大家都知道了民國初年的人才不過破壞的項城時代的人才不過維持秩序的項城以後所謂人才幾乎都係爲自己打算爭爭意氣爭爭權利罷了到這一二年則竟不

成說話比較起來以我輩小民的眼光來看項城時代真是黃金時代了所以若誰到百年大計則非先有建設的人才不可此類人才其道德魄力學識器量手腕皆要有過人之處方可試問今日二十二行省中有此類人才沒有若謂此類人才十二年皆未知名等到十三年就出現豈不是騙人麼至剛纔所說的第二件時候問題則更難了有了人才時候未到亦屬無用所謂時勢造英雄就是這個意思況且中國的國家與外國有好些不同時候未到實在毫無辦法中國人做事總是消極的對於一事斷不肯絕對贊成亦不肯絕對反對就以民國十二年歷史看來便知我說之不謬辛亥年人人心裏贊成種族革命滿清就倒民國二年人心厭亂二次革命就失敗洪憲時代人人心中不願有皇帝雲南起義就成功復辟時代人人討厭種族問題復活復辟就失敗然屢次都係消極的贊助或反對此六七年人人不願意講內政故南分北裂今尙未了但對外交問題人民稍注意總算巴黎華盛頓得些便宜所以就國人今日情形看來他尙不肯開口講內政的時候如何說得到

百年大計呢故因爲這種種原因我的題目就很簡單了假使我們的希望果能今年實現我們明年再談將來未遲

國事千緒萬端實不知從何說起今不得已姑就每個題目討論討論

### (A) 統一

統一的題目是此一二年最漂亮的流行題目講和平統一的政客靠此奔走南北來討些津貼討些位置講武力統一的軍閥靠此增加兵力截留餉項究竟果能如此簡單麼如果可能就早統一了

欲看未來的事成功失敗先看看已往的事就知一二了民國元年何以統一怎麼容易呢因爲彼此所爭的係種族問題所以種族問題經和平會議一解決了便就統一民國二年武力統一第一因爲其時獨立省分除廣東外皆在長江流域廣東又逼近服從中央之廣西第二因爲項城雄才大略他的私心又未發現故大家樂得觀其成功民國五年統一因爲所爭的是帝制問題項城一死帝制問題自然

消滅但此次統一已帶多少分贓辦法了當時北方之段假使不肯分贓與南方政學會之岑都司令部能這麼爽快取消麼自此以後分裂至今竟無辦法可想和平武力年年試驗都無效果無他此七八年之爭乃意氣的非主義的乃權利的非義務的南方護法不過一種藉口不然何以約法最重之人權一章未聽見有若何注重所以因爲是藉口的護法等到國會恢復仍不統一憲法頒布仍不統一至北方這幾年的政策亦無一件就統一真正辦法設想也不過伸張地盤洩洩脾氣的政策就是了

因爲大家所爭是無主義的是權利的統一就真是難了講到主義你我都講不出口講到權利分裂更好統一便僵況且民國初年人人心中以爲如不統一則外國人或來干涉今試了分裂好多年外國人竟未說話統一分裂無甚要緊此種心理實統一大障礙所以我的意見統一既遙遙無期不如老老實實今年大可不必學去年再發神經的統一談了

以現在情形而論反直派與直派雙方秣馬厲兵究竟春夏間再打仗不打仗是一問題照我看來打了之後雙方亦不會贏亦不會輸最大的結果南方的內部或比較的可以略為團結就是若謂打了便可北勝南或南勝北竟直未有這回事但我輩小民所希望的是最好不打留些財力辦辦內政假使就打完之後雙方亦須注重些內政使人民得稍為安居樂業須知將來真正統一的辦法就在這一點即孟子所謂『以德行仁者王』呵試問川粵漢路未通如何能南征北伐實行武力統一政客分贓與人民有甚麼關係無主義之和平統一能乎不能這是狠簡單明瞭的

所以我對於統一概括說一句話今年大家既尙未肯此屈彼就不如大家向使人民安居樂業這條路做做工夫不必高談甚麼武力或和平的統一政策免得爲政客或軍閥的利用罷免得百姓多受一點災禍

### (B) 憲法

憲法不論是這幾年革命人民流血得來的或人民以每票五千元之租稅罰款換來的總算已經頒布了但頒布係一件事實行又一件事

講到憲法的內容就學理上自然有好多的批評但今天我們以政治眼光觀察先討論其實行的效力罷

凡國家一種法律不在起草之難不在頒布之難而在實行之難各國最科學的法律我們皆可抄襲但我們抄襲之後我們的程度能配得上適用得當真是一問題了

所謂程度就是須先看其國已往的歷史向來的習慣人民的責任心人民的知識今先就我國舊約法今日憲法關於立法行政兩部的規定就覺狠悲觀了立法部因為有特別保障便任意打架傷人因為有監督行政部之權力便任意敲竹槓因為選舉及同意之權威便任意訛索行政部則對於憲法之民主政治的精神絲毫不懂十二來仍行其向來的官僚習慣雙方情形皆與法律所懸想的情形不同

故若謂此後不頻頻發生違憲的事真不敢信無他法律與事實相去怎麼還有如何辦法實行呢

其次憲法規定的國權及地方制度兩章若要實行則更不易了各省現在的大權何嘗在民假使軍閥先未首肯他能將大權讓出來麼分權的制度乃吾國必不可免的制度但非從政治手段做些工夫真不信一紙條文便有効力罷第三憲法關於人權問題尙多係裝飾品的規定始終不見有實在的施行辦法欲真實行保障人權的利益恐不見得罷

第四現在的人總說憲法是五千元之代價這真是於憲法之信用的致命傷呵因此種種今日若希望今年能實行新頒布之憲法恐不容易前兩月我有一位朋友作一篇施行憲法程序文章甚好但恐就是文章甚好了罷

故我的意見今年的希望是我國留心憲法的學者能參酌中國的情形作成一本真正的中國的憲法底稿及真能合於我國之政治狀態以爲他日修改憲法之

用一面南北當局對於憲法規定人權一章特別注意遵守或以種種方法補充憲法保障之未足使人民不致受侵害至其他各章除不能行或遵守或違背可是政府與政客的問題與小民無關此一年之內人民的人權果能充分保障人民受賜已多享福不淺制度問題政權問題人民一時不敢奢望的

我在監的時候曾作過一篇憲法文章逐一問題皆有些討論適之說將來總要在努力登的所以此篇不多講了

所以今年以內說甚麼實施憲法不必騙人了是做不到的憲法之內容憲法之通過現在之政治狀況皆不易說到實施憲法憲法將來總有修改這一天但憲法的人權問題是永久不能變的是憲法之起源憲法之命脈我只希望護法的人頒布憲法的人注意這一點罷

### (○) 國會

國會到今日人人真是討厭到不耐煩了我不敢刻薄到叫他們議員大爺做豬

但我敢說議員大爺真已無代表人民資格了出席講錢制憲講錢真正的人民當時選他們出來的時候是希望他們如此麼

今日議員的病大抵可以謂之全由於選舉法不好的結果選民資格無確實調查無限制資格被選人亦因既無資格限制且又非以政見運動被選故有錢運動就可被選議員此十年來屢見不少議員自己花了錢自然認議員是一種營業所以買賣票敲竹槓當作甚平常的事被選時因並非以政策獲選故當議員只就知道自己的權威可以任意罵人打人拿人敲竹槓訛官訛錢了大凡人自己不自尊自重甚麼事都可做議員本自己看不起自己而法律奉他好像上帝一樣所以焉得不作威作福呢

講到修改選舉法非透底將我國情形研究不可我於另篇文章再論但目前改選令已經頒布六月便召集新國會則舊選舉法一時勢必仍舊適用所以將來六月之新議員甚麼會比現在好恐怕亦係一種理想但我的希望選舉法既一時未

能改良各該選舉區選舉監督應最少注意兩件事第一件自己不代議員作弊千萬勿學從前辦黨辦法政府自己花錢代議員買票第二件議員自己花錢買票設法嚴禁如果這兩件事能辦到則我國選政總算改良了至若希望今年能研究甚麼職業代議制甚麼調查選戶辦法爲時尚遠罷

新國會果能召集以後政府亦千萬勿再送甚麼炭敬點心費出席費冰敬節敬須知政治上固不妨用些手段但太傷人廉恥的事不可開端一開端就不得了從前項城用金錢運動辦法至今受其害就現國會議員之訛索何嘗非張敬輿等開此風氣就以利害論慾壑難填政府用錢買議員辦法總有一天等到錢花完的時候就失敗的

我今結一句我希望今年的議員不可再聽人叫做豬了國會此後萬萬不可再聽其做芝加哥的屠場了

(D) 外交

有內政有海陸軍講外交乃有力量不然雖有蘇張之舌亦無甚用處近年來我國外交乃係一種倚外政策故巴黎華盛頓兩次稍可占得些便宜的原故是因人成事的非自己力量做成的因人成事本已可憐但因人成事最少程度亦要做到令人不討厭乃得些帮助否則因人成事亦再不容易了

辦外交猶如當一錢店之跑街財雄勢厚足以壟斷買賣跑街之責任最易其次亦要生意不致毫無希望信用不致墜落跑街乃易說話招人存款找些買賣我國今日情形已與錢店之將倒閉的所差無幾所以今日辦外交是難之又難兩年前醜態未露尚可以在美國騙騙人這一年以來人家都已經知道我的底蘊再騙人真是不容易的事故今日外交上總最少要做幾件令人不致完全失望的事以後國際地位乃不致動搖呵

我國的外交已經講過既配不上甚麼交攻的政策。因為我們全是被動的至所謂目前的緊要事宜不過就是爽爽快快正正當當辦幾件懸案及對於內地之外

僑的身家性命認真保護一下欠人的錢有一清還辦法此數件事看起來似甚簡單但我們這一兩年就辦不到故人家的失望又怪甚麼呢

所以我們今年的希望如果我國能稍把國際信用回復駭人聽聞的事實少做一點同時并注意於華盛頓議決案做一下功夫望各國早同我回復些好感使各項議決案得早日能實行果能照此辦到則今年的成績已算很可觀我們不必講甚麼高論騙人了

最緊要一層尤希望國人勿再以外交爲政爭之具政權得失本不算甚麼東西何必因此而惹起國際問題自己墮落呢譬如從前好容易纔在國際聯盟得些地位今亂七八糟鬧一年內爭便就將地位失了華盛頓所爭的權利好容易得一點今則弄至實行無期此種借外交問題來爭政權的辦法真不可亂玩了若不知不覺再玩幾年恐怕此時人家不耐煩不任我們再玩這個時候悔恨太遲了埃及印度都是自己玩出來的『物必自腐然後虫生之人必自敗然後人侮之』外國人

並非是不講道理的尤其現在當勢力平均主義的時候不會一時忘我國家的但我弄到人家不耐煩恐怕人家就不客氣大家起來共同來同我開開玩笑了

我們的希望對於今年的外交方針真是簡單得很但望當局及國民認真注意

注意

### (E) 財政

中國今日財政是甚麼情形呢猶之一家營業失敗了骨董字畫典賣了房了押了所有財產都無餘了負債滿身最近連廚子門房婆媽當差的工錢都欠了小孩子上學的修金都找不出來了但一面雖窮到如此大爺仍是愛嫖好賭亂花亂吃各房的子女亦是一樣的浪用且彼此打官司此種人家尚可謂有希望嗎但我們究竟是這家的人不得已之中仍不可不替他想法子

有甚麼法子呢若要一時就把這家的營業轉過來做個百萬富戶可謂絕無其事這總是要等時候的有方法的此種思想可不談了「各房的子女驕縱已慣若

望他們即日就能改好大家發奮正當做些職業賺幾個錢來維持公家恐怕亦不容易他們已經舒服慣了公家好不好那裏管他們能專盤據他們名下的財產不再向公家訛索已算萬幸所以講到此層除非將來有法子把他們調停好了教導好了這個希望他們來維持公家的思想就是未有這一回事但調停教導又總是要日子的又有人說此時雖負債不少弄至到日常家用的錢都未有但仍可想法子借一筆大債一面把零星小債還了一面亦可騰出幾個錢用用但這個法子又是做不到的須知這些年借錢借到人家怕了甚麼東西都典當盡了欠人的錢又老不還人家試問誰肯再借錢給我呢現在的情形不特大債未有人肯借就是三幾個小錢人家都不敢同我交易呵所以可謂真是沒有法子了故如果有人說有甚麼遠大的法子可謂都靠不住的」既如此說一時不能談到遠大的法子暫時救急的法子亦要想出一個我就可以答他救急的法子是有的但是仍好難辦得到如果今年真照這個法子做去能今年成功固好不然就明年成功這就算今

年的財政政策很滿意了

這個救急的法子不是我自己吹恐怕仍不免就是我去年在財政任內的法子  
第一先維持中央政府每月最少的用度照預算算起來中央每月應支九百餘  
萬試問按數發給那有此能力呢無論中國人做的預算是靠不住的就靠得住此  
一二年內只可就小範圍着想外國人的預算是量出爲入我們現在連量入爲出  
都配不上故中央現在只能拿一個不致餓死的政策標準每月平均發若干不能  
多發一文弄一個公開的單子使人人都知道如果食政府飯的人以爲太少則只好  
請他不食就是

第二找一筆維持一年或八月的經費去年十一年公債就是這個辦法今年籌  
款自然比去年更難稅是加不得的債是無人借的但今年還有一筆德款可用此  
筆款依中德條約就應該結束了弄到如今尚未結束每年我們已經吃虧不少況  
且不早日結束恐怕異日聯軍的賠償委員會聞知起而搶去則更吃虧但此兩年

流行的賣國賊名號人人都怕不敢向德人商量一好辦法又我們的政府半年若有若無講了的話總不算數德人亦不敢向我交涉所以擋到如今據我所知此筆款若經濟的開消總可維持半年中央政費有多呵

第三同外省商量請他在各該省量入爲出不再來中央麻煩餉項不再截留關鹽及交通收入如果真萬不得已要中央補助亦應定一最少數目現在要各省解款是做不到的日日內亂他的軍政費尙自顧不暇同各省依憲法的規定來分家亦做不到的分家日子總要大家心平氣和不再你打我我打你等他們軍費減少些纔容易談得到所以我的希望是只希望關鹽兩稅今年不再截留抵押外人的交通收入不再提取及最好不再向中央要錢如果真係要亦要得個有限制的數目假如能照此辦法不再同中央搗亂真算不得了的結果了

第四從速進行整理內外債如果一時仍做不到則整理的大方針及數目亦能於上半年內宣布國人財政整理自從十一年夏天董康做財長的時候因爲他想

向銀行團辦理墊款銀行團乃以整理爲交換條件董康下台後我接他的手當時我的意思以爲整理不如自動因係自動的整理內外債可以同一樣有整理機會而且整理方法亦可權操自己故未入獄前十日左右曾提出一整理大綱於國務會議當時未經詳細討論惟大意則以新增關餘作整理基金鹽稅留充政費今事隔一年財政整理會已成立了私人的整理財政的文章亦很多了惟政府整理の方針究竟怎樣尙不得而知總而言之無論整理方法何如總要政府及國人明白國家的信用係要緊的債是不可賴的將來財政的生路亦係靠這條路走所以我們很希望今年內能定出一個辦法把二五關稅弄到手欠人的錢有個着落才不致破產被人看不起呵

以上四件事今年能辦得到就是真不得了的大可以算是很有進步不必高談甚麼社會政策的財政甚麼劃分國家地方稅甚麼裁減軍費裁釐加稅甚麼收支適合的預算甚麼推行新稅甚麼財政的行政事務整頓了發議論總是容易的做

事就不同做得一些就是一些的好處我所以只就希望四件事第五件第六件第七件明年再算罷

(F) 軍政

今日裁兵的議論總算高唱入雲了講漂亮話的政客開口談到軍政就是裁兵但是到如今總未見裁了一個究竟是甚麼緣故呢

就學理上說話我們從前仿日本辦陸軍是錯的我們的地勢歷史與德國日本大大不同當時項城練新軍一半是私心自用一半以爲有兵國家就會富強故練了三十多鎮民國以後政爭不了於是兵愈添愈多今日全國有一百五十多萬兵幾爲世界所無的

但兵招來則易揮去則難民國初年裁兵尚是政治的困難問題今日則已由政治的困難問題再加以經濟困難了

現在國家尚未統一誰先裁兵誰就吃虧北方招兵南方又招兵吃虧事誰肯先

做呢政府對於軍官的待遇又是這種勢利的辦法誰手上有兵政府就巴結他誰的兵力減少政府就向他開玩笑做軍官的人誰又不爲自己目前利害打算呢中下級軍官兵當了軍職多年忽然不做兵另謀生活又豈是容易事麼年來生活日難一日做生意難做工難耕田難若叫他舍棄了不費本錢的軍職另做別的辛苦的事業他肯不肯呢大抵人類一講到食飯問題甚麼道理都是無用的所以照我的眼光看來統一不能辦到不能裁兵統一後未有安置的善法亦不能裁兵試問今年能統一麼未免太早罷講到甚麼化兵爲工的政策請試問這筆辦工廠的大款從何說起財政未整理以前誰借錢給你民國二年的假裁兵辦法人家已經看見過未見得肯再上當罷

所以今年講裁兵是太早的甚麼從新編訂軍制限制軍額化兵爲工裁兵借款都是廢話我的意見不如仍老實實先着手調查人數虛額減少些中飽的毛病就是國家花了錢出了餉這些餉不是被軍閥完全中飽了就算今年的很好成績

了

再進一步政府能把軍紀整齊一下把軍士多訓練一些免至兵卽匪匪卽兵人民不至受他們丘八大爺的野蠻侵害也是很要緊的

做上級的軍官也能稍知道今日軍閥已是天怨人怒的此後不再把他的威權濫用任意鉗斃人民種烟賣土及再有其他種種敲詐行爲做事情講些道理政府對他們也要能賞罰稍明爲人民減少些他們猛於虎的苛政這也就算很好了

再其次那些大軍閥能夠減少些意氣少打幾回仗免得人民受苦今日單獨的武力統一政策是用不着的這幾位大軍閥如果能在自己地盤內將他們的力量做幾件有益人民的事等得人民安居樂業就是他們將來成功的法子呵  
我對於今年的軍政的希望就是如此可謂簡單之又簡單了

(G) 吏治

澄清吏治不是容易的事固要講辦法亦要有日子所以我今年的希望並不高

深只求怪狀減少些不致弄得太不成樣子就是我的最近的目的了

我們住在北京先講中央的吏治罷北京做官這幾年可謂妙之又妙不要資格。不拘學識不問能力不理好劣如果能夠有兩位關人的八行書一兩張議員的薦條就可以做官了官缺毫無限制多多益善名目愈弄愈新薦書的理由只要講被薦人如何沒有飯吃生活如何困苦批定薪俸的標準只要總長們一時高興升官不問勞績只要有人說話革官不管是非只憑長官的意氣這種吏治真是像甚麼樣子呢

人添得多了如碰見一兩位討厭的總長便開刀大裁特裁不到一兩月政潮變更換過總長則又裁者復用去者又來往往新添的人比被裁者更多真是奇形怪狀呵

索薪罷工更爲難看既明知薪水靠不住又不別圖生業終日關門鎖印打打罵罵做長官的如果巴結屬員則隨同附和如果不客氣的就請軍警彈壓最可憐是

這種災官一見了軍警就不敢作聲這些官僚日日叫窮甚至朋分賬款挪移留學經費分用保証因金糧但散衙門下來仍是一樣請客一樣打牌這更莫明其妙了中央吏治弄到如此我不敢說到甚麼整頓只希望政府（一）能按月發給相當的維持生活費說明五成就五成官吏這方面拿了五成就要滿足稍爲體諒國家的困難不再生事做官是爲國家效力的不是致富的如要發財仍是最好走別條路如自問五成薪水不足以維持生活則可辭職讓他人來幹（二）能限制登庸資格非經一定的程序總長無用人的權這種辦法薦人就不容易了考試制度我們行了若干年今日外國倣倣的不少好好的辦法廢棄不用真是可惜了（三）能限制升遷的資格舊日制度隨便升官隨便進級不容易的今日弄到如能巴結得長官高興就升大官簡直是大開運動之門請客送禮又何怪其然此層政府若再不能操諸長官一人如此大家便安心做事「有恒產有恒心」就是這個道理（四）各

機關長官如濫用一人濫升革一人即予以嚴厲的處分

以上四種就是我今年的希望了目前財政如此困難講不到加薪厚俸更講不到規定年金辦法留待來年罷

政府對於機關設置員額增添亦宜研究一實在辦法不得亂來名器固不可容易假人亦要顧顧國家的荷包僧多粥少這幾年的滋味已嘗夠了「有飯大家吃」的主義是不行的結果變了「大家不吃飯」就是了

外省的官吏現在是亂七八糟憲法規定是要民選但民選辦法果能行得了麼中國二十二行省的文化能比較普通是『分才』的辦法二十二行省中人才出產都是在長江流域舊日政事忙不過的就是兵刑錢穀但管兵刑錢穀的師爺都是江浙人其餘講甚麼學問的人亦以江浙爲最多今日假使實行憲法的地方制度有被選資格的人當然是本省人本縣人省長縣長是本省人本縣人用的下頭的人當然又大多數是同鄉照這個做法開通的省縣怕就人才太多偏僻的省縣

怕就人才太少了人才多的省縣一定是競爭不了恐怕還有軌道外的競爭人才少或無人才的省縣從此就閉塞不堪了況且我們中國的選舉都是花錢買來的花了錢得了行政的大權可得了麼敲詐訛索弄回些本錢是一定的道理從前廣東民選縣知事是辦過的新寧一縣聞花了六萬餘元該縣的以後的成績就可想而知我們亦不揭破人家的惡了

我的意思地方制度一章的施行日期總要定得很遠最好同時國人認真研究一個好辦法人民所求的政治第一緊要仍在人權保護第二才到政權發展身家性命不保講甚麼選舉權呢況且分權問題與民選長官問題截然兩事分權集權爲一事爲政得人的方法又爲一事憲法的國權及地方制度兩章不能混爲一談的

講到外省官吏任用今年既不能談到民選我只望中央任命的省長能夠選出稍明事理頗治輿情的人最底程度總要『不爲惡』就算了不得州縣長官仍繼續

從前考試考績的辦法對於他們賞罰總要分明便算爲民除害了偏僻省分尤要多分發開通省分的人使不致終於閉塞借此中央及開通省分亦可以略爲把人才調劑一下至永久的辦法希望研究憲法的學者從長討論一個有益而能實行的方法

舊日考試彈官的制度孫中山主張復古最力深有見地如果能本年內討論出一個回復的善法出來是很好的最好銓敘權亦能仿澳州辦法定一種獨立的制度以便異日施行

我所以對於今年的吏治有兩個意思一個是一目前將太不像樣子的情形去了一些稍稍爲人民着想一下一個是在本年內從長討論出幾件永久的制度如果能不受目前財政困難的影響就施行幾件如果因一時無錢辦不到亦先把他基礎弄出來政府果能照此做去我輩小民就算是很滿足了

下編 我們希望民國十二年之中國政治設施

# 國憲議目錄

發端

- 篇一 中央與各省權限之劃分上
- 篇二 中央與各省權限之劃分下
- 篇三 國憲中之各省憲大綱
- 篇四 選舉與一院制
- 篇五 瑞士委員會制之討論
- 篇六 軍人與大總統選舉
- 篇七 法律生活之統一
- 篇八 軍制
- 篇九 國稅與省稅
- 篇十 社會主義之規定
- 篇十一 解釋憲法之機關

國 憲 議 目 錄

篇十二 憲法之修正

結論

國是會草擬之中華民國憲法草案  
專屬委員會

# 國憲議

張君勸著

發端

固是會議國憲草議委員會諸公以國憲起草之責相屬下筆伊始默念再三者則天壇草案能否與以維持是也蓋一法之行歷時久遠其效自顯若朝令暮改不獨前法不能竟其功即後法亦鮮能顯其用天壇憲法雖屬草案然既爲議員諸公心理之所同自當聽其成立許以一試不徒省重行起草之勞且強半既已通過則成立必較速也顧我首尾循誦而最後結論則以爲除將此項草案宣告死刑外別無他法凡憲法必有一貫之精神或隱或顯散見於各條之中如日本爲天皇大權之憲法美國爲聯邦共和國之憲法德新憲爲民主社會主義之憲法大權也聯邦也民主社會主義也三國之起草者時時以之爲目標而求其無背此根本義者也天壇憲法起草之始以單一國爲立國大本故憲法中旣無中央各省權限之劃分又無中央各省兩黨政府之組織在當日情形之下立脚固應爾也雖然今何時乎湖南省憲法已成立矣政府命令允許以中央各省權限規定於國憲矣根本精神旣變而謂憲法全部不重行起草但於地方制度章中有所增益已能完全表現此聯邦立國大義者是不解憲法條文互相牽連之理者也聯邦立國以中央各省權限之劃分爲中心此章常爲開宗明義之文以不如此則其他各條無所附麗也誠以此冠之卷首則全文不改而自改反是

者但於地方章下而難以聯邦之條文是天河紫鳳頽倒在短褐之類也天壇草案成於二年而條文討論始於五六年之交黨派紛糾是非各執以彼此相爭之烈故措詞大抵出以圓融而對症發藥之條概所未見如美於南北戰後則規定廢奴之制瑞士各邦爲防彼此之戰爭則一邦所養常備軍不得超三百以上此皆鑑於國家既往之失人民習俗之偏思以法律之力從而矯正之也十年以來國民性質自由表曝政治經驗積善日多所長安在所短安在正宜借鑑前失以救將來若選舉買賣之風議會園逼之例軍人干政之舉尤當毅然更張與天下更始而天壇憲法於不調查戶口之民選制之利弊與夫不公開之總統選舉之純爲政客交易行爲絕無一語防止之法若此草案雖勉強通過而欲以奠國家治安之大本其可得乎此我所以謂除宣告死刑無他法也

本憲法案百〇四條中其要義約十茲分析言之

## 篇一 中央與各省權限之畫分上

一國之大非中央政府所能舉全國之事而盡治之也於是分爲若干部分其在單一國此部分名曰行政區域其在聯邦國此部分名曰邦既已同爲部分邦與行政區域之異同安在乎曰行政區域之事權爲普通法律所賦與故存廢悉由中央立法機關主之而行政區域不得據法律以抗焉反是者其在聯邦國之邦則邦之事權爲憲法所賦與故立法機關之普通法律不得而變更之此其異一也惟行政區域隸於中央政令之下故行政區域之官吏中央所任命焉行政區域之行政中央得而監督焉聯邦之邦既爲主權團體故其憲法規定範圍內之事權非中央所得而干涉其行政立法機關則邦之所自選比其異二也惟有此二異點合而言之則在憲法上將中央與各邦之權限明白畫分此聯邦國之最大特色也聯邦國憲法中開宗明義首先解決此項問題如美憲法第一章第八條加拿大憲法第六章第九十一至九十二條德新憲法第六第七第八第九第十第十一第十二各條即所以規定此事者也

此三國者其各邦與中央之權限在憲法上畫分也同然其所以畫分之者異其在美則中央之權限爲列舉的規定而剩餘權屬之各邦焉其在加拿大中央與各省之權限同爲列舉的而剩餘權則視其事權之性質而異其所屬焉試分論之

## 國憲議

### 四

所謂美之中央權爲列舉的而剩餘權屬諸各邦者美憲法之成立也各邦已先中央而存在平日之統治權久在各邦之半今焉依第一章第八條之規定（見後附錄）割其一部以歸諸中央故凡非第八條所明白賦與者外概非中央之所能行使若夫各州除憲法上中央應有之權力外與夫憲法上對於各州明加以限制者外（如不得與外國訂盟不得鑄幣之類）皆各州之權力也

所謂各省與中央之權限同爲列舉的而剩餘權則視其事權之性質而異其所屬者加憲中第九一條云加之上下兩院得制定關於加之治安秩序上與善良政府之一切法律（中略）但爲明確起見而同時並不限制前文之普遍性茲特規定下列各種事務云云此條之意以關於加拿大全體利害者爲加之立法權之總原則而所列舉之二十九項則本此原則而舉之以爲例也至九十二條列舉省之事權十五項而末後一項又舉省內的地方事務而蓋屬之此條則以屬於一省利害者爲總原則而所列舉之十五項則本此原則而舉之以爲例也如是以加憲與美憲較其不同之處顯然可見美憲除第一章第八條所賦與中央之權限外其各邦之權不予以列舉加憲則中央各省同時列舉惟美憲但列舉中央之權故剩餘權屬之各邦加憲於雙方列舉之外各冠以總原則曰全國利害中央主之地方利害各省主之故此後如有剩餘權之發生當視其性質之爲全國的爲地方的而定其所屬而已

除美加而外則有德意志聯邦國新憲法其權限畫分之方法亦與美同即對於中央爲列舉的而所餘之權則屬之各州焉然畫分之方法德雖與美同而德之規定比較上視美爲分明其第六條所舉如外交陸海軍郵電之類爲中央獨有之權限而各州不得過問焉是爲第一類第七八條所舉如教育衛生勞動工業礦業諸法在中央未訂規則以前各州得行使此項立法權是爲第二類第十第十一條所舉如學校制度重複課稅則中央規定其大綱而詳細聽之各州是爲第三類

三國中央權限之廣狹之比較則有下文三國憲法條文之附錄讀者試取而覽之可以知其概略矣若外交權（加爲例外以加爲英植民地故）若陸海軍權若幣制若郵政若國稅若國債同爲三國中央所有之權力也所不同者則爲法典若德與其同法系之瑞士其民商刑諸法典之立法權皆中央之權限也而英法系之美與加除刑法之一部外民刑爲各州之權限惟加拿大取美制而略擴充之將期票利率婚姻各項歸之中央此蓋由於法系之不同初非權限廣狹問題焉

各聯邦國之權限畫分如是吾國今後之憲法則如何以今日國中之輿論觀之欲以各省爲行政區域視若日本之府郡縣此必不可得者矣換詞言之中央與各省權限之畫分必須見之憲法中而不得專以讓諸普通立法矣惟如是則有三問題焉甲各省爲自治團體乎抑爲邦乎乙權限之畫分僅將中央之權列舉抑雙

方同時列舉乎丙雙方權限之廣狹如何乎

吾見國會議員之討論矣有謂應以省爲邦者有謂不應以省爲邦者省也邦也名詞而已若夫實際之關鍵則視吾國憲法中中央與各省權限之劃分之方法而已誠以列舉方法適用於中央則不論省之名義曰邦或曰自治團體其實質上則已爲邦矣何也自治團體之上之中央其事權爲無限的故不應以列舉方法規定之也此名詞之爭無關大體要之自經此種規定省之位置已大異乎昔矣以省爲單位也則其國曰聯省國以邦爲單位也則其國爲聯邦國二者似二而實一者也

中央各省權限之劃分計有三法將中央之權列舉之如美是也將各省之權列舉之聯邦國憲法中無用此方式者然理論上當然有此一法將中央與各省之權同時列舉之如加拿大是也依第一法則中央之事權明確規定至各省之事權則以剩餘權之意義解釋之即凡不爲憲法所禁止者皆省之權力也此法也於劃分權限雖甚簡單然往往剩餘權之中有關係全國利害者乃各省根據剩餘權以抗中央而動搖及乎全體譬之美之南北戰爭時其分裂之動機則退出權之解釋也近年加里寧省通過土地立法以排日本卒變爲外交上之大問題者則土地法之剩餘權之影響也依第二法則各省之權列舉而剩餘權在中央此在中央權力強固之國即事之應屬中央而不列舉者各省亦不至加以侵犯其在此類國家中庶幾可行此法若

夫今日之吾國關監督則拒絕焉電政總理則自由撤換焉在此情形之下與其貪剩餘權之虛名不若將中央事權一一列舉之爲得計也以上二法既各有利弊故我以爲不如將雙方之權限同時列舉之列舉中央權限者所以保障中央也列舉各省權限者所以限制各省不得以剩餘權抗中央也若夫雙方列舉之上各冠以總原則曰全國利害之事中央主之地方利害之事各省主之此後苟有新事權發生則根據此原則而判其所屬如是不獨足以保障目前號令不出國門之政府日後事權即有伸縮亦早有確定範圍此則加拿大之方法而鄙意以爲適於吾國者無過是焉

若夫本案中中央事權二十七項省之事權十九項以他國爲例而比較之外交權陸海軍之屬於中央各聯邦國所同者也解制銀行度量權衡應全國一律故亦應屬之中央郵政電報鐵道事關全國交通故不得屬之各省中央既負行政之責當然應有中央之財源故關稅及其他國稅屬之此前十二項之內容也若夫第十三項以下民刑商訴諸法典則依美國之憲法除破產一端外悉以聽諸各州加拿大鑑於美國法典不統一之弊將期票利率婚姻之法列爲中央事權然以近年大勢觀之美國法學者力倡法典統一之說德瑞兩國先美實行而成效大著此則十三項以下各法典之立法權所以歸之中央也至於勞動法產業公有法亦爲法律之一種勞動保護久爲各國內政上之大問題而勞動組合皆以全國之同業者爲單位產業公有

亦以全國之同業爲前提此在德之新憲法亦既以明文規定故特舉而出之以明此類問題應有統一的規定而已此中央事權規定之用意也

邦之事權如前所論有美與加之異如美則邦之事權存在於剩餘權總名之下者也如加之則以憲法列舉之者也威爾遜氏嘗於國家論中將美之各州之剩餘權而分析之得以下各項一曰州民之民事權利宗教權利二曰教育三曰選舉四曰婚姻家族五曰主僕關係六曰公司及保險法七曰債權八曰財產九曰對於中央犯罪外之刑法十曰地方制度十一曰營業至其他省稅省債等則威氏尙未明舉焉加之各省之事權凡十六項一曰省憲法之修改二曰省之直接稅三曰省債四曰省官制五曰省公產六曰省監獄七曰省醫院八曰省以下地方制度九曰商店酒店等之特許十曰地方工程十一曰公司法十二曰婚姻之禮節十三曰財產法十四曰法院十五曰省法上之罰則十六曰其他關於一省之事項以上十六項中之十一十二十三十四與威爾遜所分析之美之州權第四項以至第九項皆民刑商法上之間題也除此法典問題而外加之各省之權力與美之各州可謂約略相等故本案第六條所舉省之事權十五項即以美之州加之省除去其法典外之所餘之事權爲標準者也

如依以上之規定則中華民國已由單一國而爲聯邦國或聯省國矣然旣爲聯邦國或聯省國其所謂省者

當有憲法於是又有二問題焉曰國憲省憲之先  
省議會第二次通電中舉省憲先國憲後之言  
二省有一省憲不成則國憲其能袖手旁觀乎  
之各國歷史邦先而國後起者則已成之邦對  
服從國迄今之憲法會議既非以省爲單位故  
之關係只可以之與美十三州外之州之加入  
無他法焉

今後之省既與中央爲對待體(Co-ordinate  
聯邦之可言雖然自理論言之則誠然矣而事  
是明明以美國州長任期之制適用於司長也  
辭職則又忽採內閣制矣夫旣採行政官任期  
則不應採用任期之制以此二者猶方枘圓鑿  
省民之有無自定省憲之能力與成疑問矣茲

經驗者爲中堅而省議會與省民僅對於憲法全部作一批准機關必如是而後有完全之省憲而後有與國憲節奏相合之省憲此則熱心省憲者所當加之意者也

國憲中省之地位與省憲之所以產生者大略盡於是矣若有問我聯邦政治究適於中國與否則我答曰十年來集權之成績徒爲中央肆虐之資散額亦難復完矣西南行省遠之省吾亦未見其有以異於非自治省焉故以現狀論集權之制誠不可通今日西南之所謂分權方法謂可以救國吾亦未之敢信我儕之所謂聯省憲法者其基礎正有待於創造而不在於現象之上也且所以以此說進者亦尚有故昔蒲祿士論美國聯邦主義之利八而此八利中之一曰

聯邦主義使人民關於行政立法上得爲種種試驗而此試驗在邦中行之也易在集權國中行之則甚難如美之州範圍較小法之存廢易雖有過失不移時而可以矯正之且一州所行之法或良或否他州可以爲法或引爲戒

今日中央與各省同是無程度盡人所共認矣即此後十餘年所行制度其不免在試驗時代中又衆所共知也試驗而及於全國之一切行政則爲害大試驗而兩方各限於一部之行政則爲害小且經試驗之後則人民知識進步而政治能力加增甲省之所爲乙省得以之爲觀摩之資此則蒲氏言雖爲美言而發實不啻爲

我國人道焉而我之所以毅然以聯憲法進者區區微意亦正在此耳

## 篇一 中央與各省權限之劃分下

前文既成適與朱經農周鍊生兩先生譚本案第五第六兩條咸以中央權與省權同時列舉爲奇故續此篇以解釋之

聯邦國之權限劃分之法如德如美將中央之權限列舉而各省之權限爲概括的規定概括規定云者卽不列舉者一概視為剩餘權而屬之各省也此法固極簡便然有下列之流弊凡不列舉者既屬於各邦各邦之行使此權大抵專爲自己著想而不爲中央計於是因剩餘權問題而各省與中央常起衝突亦有憲法上已有明文規定而雙方解釋各異中央曰此中央之權各省曰此各省之權因此而發生誤會者有之矣譬之美之立國之初時當一七九八年距美憲之成已十年矣國會通過所謂外人及謀叛法而各州起而抗議曰此等罪名非憲法所列舉不應屬於中央故中央之立法爲侵犯各省之權其根德基 (Kentucky) 及浮奇尼 (Virginia) 兩州發出決議案曰凡問題之不列舉於憲法者而其權爲他人所行使時各州得以自己之權力從而取銷之此剩餘權之名義足滋紛擾者其例一也一八三二年南卡羅林 (South Carolina) 州不滿於中央之保護關稅根據加爾呼恩氏 (Calhoun) 之說謂各州對於中央立法認爲不合憲者得在其本州

內宣告中央法律之無效舊開州會取銷此項關稅法於是中央遣兵彈壓同時爲減稅之提議而此事得以和平解決此剩餘權之名義足滋紛擾者其例二也乃至路易雪那 (Louisiana) 州之購買占花臣 (Jefferson) 始焉以憲法上未嘗以買地權許中央躊躇再四而後實行則剩餘權在各省爲之障也美大理院之初立 (一八一六年) 對於各州法庭之判決中不認中央法律爲合憲者得令其移交中央覆審各州又羣起而反對謂中央不應有此大權則亦剩餘權爲之障也乃至因蓄奴問題南部主張退合衆國外因而讓成南北之戰則州權之解釋竟與國家之存在不兩立矣則美以各州權限之不列舉而徒憑剩餘權之名義爲根據爲害如是而今之國會議員於中央各省權限之劃分乃猶廿踏美之覆轍而未已此我之所大不解也夫北美人民於法治本所素習然於剩餘權之名猶復紛擾若此吾之各省人民於法律解釋本無精確觀念而其況大權所屬不在人民而在督軍一二人擅以剩餘權 (即國會議員之所謂概括規定) 名義施其反抗中央之手段而轉藉法律爲保障則全國政局尙堪問乎此我所以謂中央權列舉省權概括之法必不適於吾國者也

反是者將省之權列舉而剩餘權屬中央如是爲各省者誠無法以反抗中央然此法也單一國之於地方自治團體用之而不適於聯邦國何也聯邦國中央與各省立於平等地位若將各省之權列舉而剩餘權…

概屬之中央則中央之權限廣漠無邊而日後新發生之事項盡爲也

以我所見權限畫分之法莫妙於加拿大之憲法將中央各省之權屬乎曰關於此問題學者之解釋不一如哥特諾 Goodnow 如蒲前段謂爲屬於中央然以吾讀加拿大憲法解釋機關之判例與哥

『凡政府之職權不明定屬於加拿大或各省者視爲屬於中央中央反之如合衆國如澳大利則推定爲屬於各州』（近世民主百二十二）

哥特諾之言曰

『加憲與美憲不同者則加憲之中央政府其權限由推定之方』省政府之權限以列舉方法定之吾非不知加憲中於列舉各大國會之立法權然加憲中明言加國會得制定關於治安與善爲明確計而非所以限制省權以外之中央立法權之普遍性也出蒲氏哥氏之解釋則加憲之中央權與省權雖同時列舉然有九

在中央也。

克蘭孟德 Clement 氏英屬哥倫比之大理院之法官也著加憲論一書引一八九六年之地方的禁酒之判例 Local Prohibition Case 以解釋憲法茲先述其始末繼錄其判詞

加拿大政府嘗頒禁酒令至一八九六年翁泰里 Ontario 省授權於各地方團體令禁止燒酒之販賣於是同一問題而生兩種立法究竟中央法與省法孰為合法其袒護中央者曰此項法律根據九十一條之前段中央得制定關於善良政府之諸法禁酒者所以維持善良風俗故中央當然有立法之權其袒護地方者則根據九十二條第九項酒舖特許為省權之規定因此案件於是成為爭執問題則中央是否得以九十一條之前段作為剩餘權之根據而凡不屬何方之權限由中央單獨行使之乎法官答曰否九十一條之末段曰凡上所列舉者不得視為屬於地方性質是以明示其為國家性質也就反面言之其不在列舉範圍內者是否屬於國家性質是否為中央權力之所能行使未可知也且為中央辯護者以善良政府四字擴張中央之權力而九十二條所列舉之地方權限初不以十五項為限最後又加一項曰其他屬於地方性質之間題云云可知制憲者為地方計亦嘗以此條文保留地方性質之立法權於地方也故中央之權因列舉不盡而以善良政府四字概括之地方之權因列舉不盡而以地方性質之事項云云概括之則不列舉之事項不

屬於中央又可知矣加之法官根據以上理由而得一種結論即善良政府云云應以有關全國之利害爲限若以其不明屬於省而概以善良政府之四字收爲中央之權則非所以保中央與地方之平衡也換詞言之不列舉之事項視其性質之爲國家的爲地方的而定其所屬不應以不列舉而概推定爲屬於中央也故其判詞中之要語云

『本法官之意以爲九十一條之前段維持平和秩序善良政府云云所以爲列舉事項之補充語而九十二條之第十六項其用意正復相同蓋列舉中之所漏略者得根據此條而以屬之於省也』(如原說四百三十四頁)

克爾孟德氏本此判詞於是爲之解釋曰九十一條之前段形式上若與剩餘權之性質相似實際上僅以有關全國者屬之而已故九十一條之前段並非指一切之剩餘權乃指不列舉而有關全國之事耳克氏更進而解加憲中之剩餘權之義曰

『雙方之界綫即一方爲全國之事他方爲地方之事是也若曰加之中央有剩餘權或曰加之各省有剩餘權其爲誤解無過於此若以剩餘權譬之一幅雙方各分其半則庶幾近之矣關於九十一條與九十二條各有一剩餘權之規定九十一條所列舉者則明舉以屬於全國者也九十一條前段云云即全國的性質之剩餘權也九十二條之前十五項則明舉以屬於地方者也其第十六項即地方的性質之剩餘權也

」（下略）（加憲論四百五十二頁）

關於此項問題加之法廷之解釋本不一律自一八九六年後則克氏所云已成定論故曰與哥氏蒲氏言相反也

吾讀克氏之書而得加憲之真義於是採其精神而略變之加之規定方法以善良政府爲概括語而繼之以列舉其於地方則先列舉十五項而以第十六項之地方性質云云爲補足語我則於第五條之首標舉一原則曰全國之事由全國立法或執行之而其下舉各事爲例第六條之首標舉後一原則曰一省之事由省立法或執行之而其下舉各事爲例如此目前已有所屬者則已爲之明白分配此後發生之事則視其事之性質而定其所屬可耳

然周誕生先生曰雙方列舉而剩餘權不加規定則剩餘權究應誰屬竊以爲雙方權限既已列舉此後權限發生爭議時必不以剩餘權本身爲問題而以解釋之寬嚴爲爭點雙方各據法文中之一字一句曰此應屬我不屬應彼當此時也中央與各省之法律之效力問題以起於是由于法廷根據第五第六條之大原則以判定其法之存廢是則所謂問題者當爲法之合憲與否而非剩餘權之本身也

且事變萬端非可以一言盡焉同爲剩餘權而事之爲國家的爲地方的未可知今質然以概括之規定曰

剩餘權屬於地方則將使事之確爲國方性質者而亦屬於中央其爲不平並法之更正列舉之然竊以爲與其用憲常立法或法官之判決足以了之矣本以上所云此後職權之分已甚明確上之交通其爲中央之事權毫無疑義無取中央之干與若如美之全國煤鐵年或數百年後之事而列舉之故不如且以我所見卽在中央權列舉省權斯又豈絕無今美總統哈定氏所提倡之大小爲標準而移動其立法權則孰若乎此則第五第六條之規定所以極右之矣

附錄美加德三國憲法關於中央各省權限之規定

(甲) 美國之例 美憲法第一章第八條議會之權力如左

- 一、賦課徵收直稅間稅輸入稅及物品稅支付國債保全合衆國之國防及安寧但間稅輸入稅及物品稅應在合衆國一律
- 二、以合衆國之信用借入金錢
- 三、定與外國之通商各州間之通商及與印度種族(土人種族)之通商之條規
- 四、制定合衆國內一律之歸化法及破產法
- 五、鑄造貨幣定其價格及外國貨幣價格及定度量權衡之單位
- 六、設關於合衆國之證券及僞造通貨之罰則
- 七、設郵政局及郵政路
- 八、一定之期間內著述者及發明人之著書及發明品擔保其獨占權以圖學術技藝之進步
- 九、設隸屬於大理院之下級法院
- 十、定海盜罪外海所犯重罪及國際法上之犯罪且處罰之

十一、宣戰付與捕獲免許狀並定關於陸海上捕獲之規則

十二、徵募陸軍但陸軍費支給之繼續不得超二年以上

十三、設備海軍

十四、定陸海軍之法制

十五、為執行聯邦國諸法律鎮壓內亂排斥外寇得為徵募民軍之制定

十六、定民兵之編成武裝軍律並定歸合衆國調遣之民兵之約束但將校任命權民兵操練權依議會所規定當以之保留於各州

十七、行使對於某州所讓與與議會所承受而成合衆國政府之都會之地方上（不得超過十方英里）獨占之立法權又對於為建設要塞軍庫兵工廠船塢及其他以關係州之立法都之承諾而買收之地得行同一之權

十八、得制定執行以上列記之權力上及依此憲法委任於合衆國政府或其一部及官吏之權力上所需要之法律

(乙)加拿大之例 加拿大憲法第六章立法權之分配第九十一條國會之權限第九十二條省立法機關

之獨有權如左

第九一條 女王得由上下兩院之提議與同意制定關於加拿大之治安秩序與善良政府之諸法律惟以本法未經賦予各省立法機關之各種事務為限但為明確起見而同時並不限制前文之普遍性茲特規定下列各種事務為加拿大國會之獨有立法權

- 一、公債與公產
- 二、貿易與商業之管理
- 三、以任何種類之租稅增加收入
- 四、以國家信用借入金錢
- 五、郵政
- 六、戶口調查及統計
- 七、民軍海陸軍及國防
- 八、規定與支給加拿大行政官吏或其他公務人員之薪俸及恩賜金
- 九、航路標誌浮標燈塔及捕鯊島域

- 十、航業及船務
- 十一、防疫事務及海上醫院之設備
- 十二、沿海及島嶼之漁業
- 十三、省與其他英國屬地間省與外國間或省際間之渡船事務
- 十四、圖法與幣制
- 十五、銀行銀行之特許及鈔票發行
- 十六、儲蓄銀行
- 十七、度量衡
- 十八、匯票及期票
- 十九、利息
- 二十、法貨
- 廿一、破產與倒閉
- 廿二、發明品之專利

廿三、版權

廿四、紅人及紅人之保留區域

廿五、歸化及外國人民

廿六、婚姻及離婚

廿七、刑法除刑事法庭之組織外但刑事訴訟法在內

廿八、監獄之設備及管理

廿九、各種事務在本法所規定之各省立法機關所專掌之各項事務條文中會明白規定除外者上列各項範圍內之任何事務不得以之歸入於本法所規定各省立法機關所專掌之屬於地方或私人性質之各項事務中

第九二條 各省之立法機關對於下列各項中所包括之事務得單獨制定法律

- 一、省憲法之修正案惟省長之職務應除外之
- 二、因增加省行政收入徵收省內之直接稅
- 三、以省信用借入金錢

四、省行政機關之設備及其行政官之登庸與俸給

五、省有公地及該地面上林木之管理

六、省監獄及感化院之籌備維持與管理

七、屬於省之醫院瘋狂院振濟會及慈善機關之設備與管理但海上醫院除外

八、省以內之地方自治機關

九、商店酒店旅館競賣場及其他特許業之執照費之徵收以增進省地方或自治團體之收入

十、地方工程企業不入於下列各項範圍以內者

甲、省際間或不限於一省內之航業鐵路運河電線及其他類似之事業

乙、省與其他英國屬地或外國間之航業

丙、某種事業雖位置在一省以內而於其設立之前或設立之後經加拿大國會宣告認為與加拿大全國之公共利益或加拿大數省之公共利益有關係者

十一、限於一省目的之公司之成立法

十二、省內婚姻禮節之規定

國

十三、省

十四、省

十五、省

十六、一

(丙)德國之

第六條以

甲、對

乙、補

丙、國

丁、國

戊、舉

己、關

庚、

**第七條** 以下各項屬諸宗國立法

- 一、民法**
- 二、刑法**
- 三、法庭規則 刑事執行 官場互助**
- 四、護照及外人警察**
- 五、救貧制度 遊民管理法**
- 六、報紙結社集會條例**
- 七、人口政策 產婦嬰孩孩童及青年保護法**
- 八、衛生法 獸醫法 及植物受病之保護規則**
- 九、勞動法 保險 勞工及受傭者之保護 勞動供求所法**
- 十、宗國境內職業代表機關之設立**
- 十一、戰時軍人及遺族之保護**
- 十二、公用徵收法**

十三、礦產及生計的企業之收歸社會所有 關於公共生計上生計的財物之生產製造分配以及定價

十四、商業 度量權衡 紙幣發行 銀行及交易所制度

十五、飲食品享樂品及日用需要品之買賣

十六、工業 矿業

十七、保險制度

十八、航船 公海及沿海漁業

十九、鐵路 內河航船 水陸空中之自動機交通 公共交通上及國防上道路之建造

二十、戲館及電影

第八條 租稅及其他收入之一部或全部歸宗國收用者

此等租稅及收入之立法屬諸宗國 向屬諸各州之租稅及其他收入歸宗國收用時宗國對於各州生存能力之保存應加注意

第九條 以下兩項如有應頒行統一規定之需要時其立法屬諸宗國

一、幸福之獎進

二、秩序及公安之保持

第十條 以下各項得由宗國立法規定其大原則

一、宗教團體之權利與義務

二、學校制度（高等學校亦在其內）及學術上之出版法

三、一切公共團體之官吏法規

四、土地法土地分配移民家宅土地所有權之拘束家屋建築及人口分配

五、埋葬法

第十一條 宗國對於各州所徵租稅之可否及種類如需要時得經由立法方法規定其大原則以除以下五弊並圖社會利益之發達

一、宗國收入及商業關係之損害

二、課稅重複

三、關於交通大道及公共機關之享用上過渡費之徵收

四、各州間或同州各部分間外來貨物與本地貨物相形之下之租稅的妨害

### 五、輸出獎勵金

第十二條 關於宗國立法權當宗國尚未行使此權時各州得保留為已有 惟關於宗國獨有之立法此原則不適用之

各州法律關於第七條第十三項者如涉及宗國全國公安時宗國有詰難之權利

## 篇二 國憲中之省憲大綱

聯邦國中之州或省所謂主權團體也主權團體之內部非他人所得干涉也故聯邦國之憲法中中央與各省之權限明白畫分各就此權限範圍內而為相當之組織其權為固有的至高無上的本此定義則聯邦憲法對於各省之政治組織為之先定其大綱自常人視之未有不駭怪而以為與各邦之主權性不相容者也湘趙恒惕東電有省憲大綱納入國憲之說於是湘議會發電駁之謂如此乃普通所謂地方分治非聯省自治也雙方爭執之立腳點雖文電中未嘗明言而隱約之間則不外省内政治組織可否容旁人干預而已我讀德憲法起草者柏呂斯博士之普魯士憲法成立記譯文見拙著德國社會民主政象記柏氏之論曰

共和國體也普通選舉也國民代表所信任之政府也此皆宗國憲法所規定為各邦憲法所不可不遵守

者卽所謂規範的規定是也論者謂因此規定各邦失其爲邦之性質卽德不能爲聯邦國而變爲單一國矣此說也本諸德平日之國法學說德之國法學者咸謂憲法自主權乃聯邦國之邦與單一國之自治團體所以分別之惟一標準我以爲聯邦國之邦與單一國之自治團體二者法律概念上之異同暫置勿論若僅以憲法自主權爲二者區分之標準此斷不可蓋北美合衆國憲法瑞士聯邦憲法以及福蘭克福脫之德意志憲法皆有所謂規範的規定誠以此爲標準則世無復有聯邦矣

我進而求之各聯邦國憲法之規定乃知邦之爲邦名爲主權團體而其主權上固大受限制焉美國憲法第四章第七條云

合衆國對於各邦保證其共和國體各邦有外患或各邦有內亂因其立法機關或行政機關之請求（是求事就內亂言之）保證之

瑞士憲法第五條第六條云

聯邦國對於各州保證其領土其第三條所限制以內之主權其憲法（下略）

各州爲其憲法有請求聯邦保證之義務

聯邦國限於以下情形方負保證之義務

(甲) 各州憲法中無違背聯邦憲法之條文

(乙) 各州憲法確保共和政體代議政體或民主政體應有之政治權利之行使

(丙) 憲法由州民承認並經絕對多數要求時得由州民修正之

德國新憲法第十七條云

各州應制定自由邦性質之憲法 各州人民代表應遵比例選舉法之原則以一般平等直接秘密投票之法選舉之 德意志人民無男女之別同有選舉權 各州政府須得人民代表機關之信用

由三國之例觀之聯邦國內之各邦既為大團體之分子故政團之不得自由選擇已屬甚明如美所云合衆國保證各邦之共和政體則凡非共和政體不得中央之保證如瑞士之制各邦不僅採用代議政治并須允許人民直接提議修改憲法其有背此例者則不為中央所保證如德之制中央所要求於各州者三一為共和政體二為普選舉三為國民所信任之政府其有背此例者則不為中央所保證如是對於各州政體之限制聯邦之通例也以吾國情形論軍閥專權為各省之通患今日於國憲中定省之政體標準則他日一省內之政體有不依憲法組織者中央得而干涉之合之省憲法而為二重保障此正所以保護各邦而非所以壓制各邦也湘省議會電謂省憲大綱一經納入國憲則為地方分治而非聯省自治者其意本所以愛各省而

適所以害之耳本案中第七第九兩條之規定外採聯邦各國之先例內本各省情形之不獲已所望世之留心省憲者不以鄙言爲河漢著之未來國憲中豈獨著者一人之幸亦各省人民之福也省之政治組織既可著之國憲則國憲之中應如何規定而後可其行政機關如美之設州長乎如瑞士之設委員會乎如新普魯士之不設州長而以國務院全體行使州長之職務乎如加拿大各省長之由中央任命乎其立法機關如美各州之兩院制乎如瑞士各州之一院制乎凡此問題請先評省憲已成各省之組織然後進而申我說

甲 湖南 據湖南憲法設省長一人任期四年其下設省務院分七司第五十八條云司長之任期以法律定之第五十九條云各司司長由省議會選舉二人咨請省長擇一任命之省務院院長由各司司長互選之第六十三條云省務員全體或一員受省議會之不信任之投票時即須辭職

省長既限以任期而高拱於上猶之法國總統也其下設省務院猶之法內閣也此內閣當依議會之信任不信任而進退何來任期之說此湖南憲法之最不可解者也

湖南之立法機關爲一院制以全省公民直接選出之議員組織之每人口三十萬人選出議員一人暫以縣爲標準每縣一人

乙 浙江 浙江憲法本未施行惟該法已由其起草委員會公布故據而論之

一、省長由全省國民分區組織選舉會選舉之

二、省長任期三年

三、省長兼任省政院長

四、省政院設政務員由省議院選舉之任期三年

五、省議院得提出省長不信任案經全體選民總投票可決應即退職

六、省議院對於政務員全體得提出不信任案通過後政務員應即退職

七、省議會爲一院制以人民直接選出之議員及職業團體所選出之議員組織之民選議員每人口二十萬選出一人職業團體所選議員占民選議員總額十分之一

浙江制之弊與湖南同如曰美之三權分立制也則行政首長之留任年月有期限規定而無所謂對於議會之政治的信任與不信任矣如曰英之內閣制也內閣以議會之信任爲去留則亦無所謂期限矣今其政務員既出於議會之選舉限之以任期而於別條文中又曰政務員因不信任案之成立應即辭職豈非自取銷其年限之規定乎且省長既兼省務院長則對於政務員之不信任亦即對於省長之不信任乃政務員於不信任後應即退職而省長之不信任案尚須經一度選民總投票是爲之副者負責重而爲之主者負責輕豈

非同罪異罰乎吾於湘浙之制無以名之名之曰非驥非馬而已

苟有問我者今後省憲中政治機關應以何種方法組織我惟有答曰瑞士美國德國加拿大之制無一不可學惟既已學人當學其真面目而已真面目者選民應確實調查也一人一票之原則應嚴格履行也學內閣制應並內閣制之全套而學之也學美之省長任期制應並省長任期制之全套而學之也若選舉之本不清而制度之採取又出以雜湊吾惟守吾數年前之舊論曰聯邦十不可而已

我惟確認各國之制無不各有其精神而各省省憲尚在試驗時代故以爲省之政治組織不應以一格相强各省之中可隨所好以一種制度試驗之利害既明後來者自知所取舍或者各省人民能力不甚相遠其可發見一種最適於吾國省政制度乎我抱此精神故本案第七條中規定曰

一、各省應設省議會代表民意其爲一院兩院其爲直接選舉間接選舉其爲地域代表與職業代表由各省自決可焉

二、省之行政首長或爲一人或爲數人之委員會由省之人民或議會選舉

本條中尙有一項國是會議國憲草議委員會以爲不應加入者其文如下

各省憲法得規定省長由聯省政府任命但省長之外應設省務院長一人依省議會之信任不信任進退

## 國憲議

之

如上所規定則關於各省之行政首長可得四種第  
之省長是也第二省長民選而其下設責任內閣如  
制是也第四省長由中央任命而其下設內閣隨議  
一民選一任命耳聯邦國之州之州長由中央任命  
改省憲時不得撤銷之蓋省自治之所以可貴亦曰  
政治上實際之進行則雖有省憲之名安在其能副  
考證之一助總之大地之制如杯盤然雜然並陳於  
滿而強全國人同其好惡哉

### 篇四 選舉與一院制

世界聯邦國中大抵以上院代表各州下院代表全  
用一院或兩院問題詢我者我必答曰中國當行兩  
雖然今中國之議會問題非一院與兩院之孰得孰

而行議會議員之選舉是也蓋議會所以代表民意也內閣人物外交政策財政方針皆視議會而決故議會而良焉則政府良而民蒙其福議會而不良焉則政府不良而民受其害而議會之所以良與不良亦曰視選民如何耳選民而有獨立之判斷斯議會良而良政府因以立焉選民而無獨立之判斷斯議會不良而不良政府因以出現焉故各國於人民之選舉權所以限之以識字限之以納稅額者凡以達此目的耳

謂吾國選政大問題在選民資格者乃皮相之言焉何也此時所急者不在投票權之限制而在本無其人之虛偽之選舉票應如何革除之耳選民冊虛偽焉選民證書虛偽焉選舉票虛偽焉積此重重虛偽而求良議會良政府其可得乎第一第二第三三屆之國會選舉按舊家譜僞造選民冊一人填寫選舉票至數十數百數千之多他人所投之票我可傾而出之實以己所填寫之票凡此穢德已爲世所共見共聞矣湘省者號爲自治省也其通電中以省憲由衆民投票自號於世者也而其選舉之成績如何茲錄報中所記長沙選政一節如下

現選舉投票各事已於二十四至二十六三日辦理完竣然以教育未曾普及之民衆創行普通直接選舉往往爲少數人利用包辦長沙選政正坐此病長沙選民五十餘萬議員額四名競爭最力者爲史鎧湯蔭堂粟翹時馬續常彭耕姜濟寰黃翼球等商會及淮引鹽商擁史軍督則推湯街園則擁粟中華工會則擁

馬泥木鐵石各工會則擁黃學界之一部及縣署各員司則擁姜其中史以金錢勝衆姜以資望勝其餘均平日無所短長者彼等各挾一部勢力互相競爭率不由正軌爭取賄買請託攻訐搗亂種種卑劣行爲同時並舉當投票之先彼等即薦引私黨充任選舉事務所調查監票發票各職員以爲內應並一面宴請各團紳及友朋代爲收買選民證書一面籌設招待所於投票區附近延納選民一面設事務所廣雇書記預備填寫選舉票一面刊印傳單毀評其他競爭者之名譽迨二十三日各選民證書由縣署交由調查員及各公團團紳分送各選民馬黨調查員饒君健等各搶去二萬張各團鼓噪始得由縣署押勒繳還馬本律師曾爲中華工會法律事件出力故工會各人即思以選舉報酬曾一度向縣署索領證書未蒙發給乃轉向商會爲馬搶得選舉證二千餘張各街團紳分領選舉證後無不視爲奇貨扣不散發非經各選民詰責即不送給彼輩積存千張售價四六十百元不等史鑑湯陰堂等既獲得多數選民證書於廿四五六三日中雇人向各投票區換取選舉票以是各投票區均覺異常擁擠投票章程原定每人持一選民證書換一選舉票至是有一人包換數十百票者有夥通發票員混入發票室一次換兌數百或數千者彼等換得如許之選舉票或持向各人事務所填寫後一次投入匣中或請書記員常駐寫票室佔立數案就地包寫警察廳長張輝發且派巡警一隊着便衣爲湯陰堂彭耕兌票兌舉携向警察廳填寫(下略)

就以上情形觀之以選民證書言一萬或二千之數可由人搶奪焉非經人民詰責便可不發焉可以定價出賣焉以選舉票言一人可以包兌數十百票焉可以夥通發票員一次兌換數百數千票焉以寫票言可以廣履書記預備填寫焉可請書記員常駐寫票室占據數案就地包寫焉以入廳言數十百票可以由一人投入焉若此者非武斷鄉曲則賣官鬻爵而何國民代表之可言哉前次國會之複選固足以便議員候補人之作奸而湖南省之普通直接選舉其弊正復相同因此可以斷言曰以今日之國民無論何種之民選制皆不過便少數人之操縱而與民意無涉焉故吾之結論則在戶口未調查選民冊未編成前將選民(Popular Elect ion)之制斷然停止而已

選民之制停止矣則今後之議會制度奈何曰採一院制之參議院而以省議會全省之教育農工商會為選舉機關可耳以此五會行選舉權其利有四會員人數可以稽考一也入會者有姓名有資格故不至於冒名頂替二也此五種會議為有智識有職業階級當知選舉權之寶貴三也以有智識有職業者負選舉之責較之無知愚民將選票任意出賣者其所選代表必較為得人四也

或者以為以選舉議員之權歸之此五會則大多數人民應有之權利其剝奪失竊以為不然方今之選舉之弊初未嘗起於選舉權之廣狹也其所以為世所詬病者則無人而有票其大因也人已死亡而姓名則見於

選民冊中一也一人之名常四五見票數因而增加二也其人本不願投票而他人挾其選舉證爲之兌換一票而代投之三也若夫以一人而任意填寫數十百或千票者更無論矣此皆所謂無人而有票也凡以此故以選舉之責寄之於五會所以去無人而有票之弊耳非對於本有選舉權或本無投票者而限制之也

以上五種團體中除省議會原爲代表機關外其他四種皆以會員組成誠能另定法規將國中之有智識有職業者網羅其中則以自處於會外而不得與於選民之列者殆亦甚鮮故謂參議院議員之複選爲剝奪民權爲不能代表民意者此大誤也

或以爲五會之人數有限選票既多則議員候補人易於操縱而金錢買賣之風更盛吾以爲買賣之是非由於國民羞惡心而定百人之中九十八十七十或六十以賄買爲不然則公民起訴而法官執法以隨之矣若百人之中買賣者至七八十九十以上旁人不問焉法官不問焉人人視爲當然相與泰然處之雖有法律禁止又安用之故我以爲在選舉買賣一無感覺之今日國家當繩以嚴刑峻法是已然公衆之輿論不盾乎其後則有法直等於無法耳爲今之計將選舉權之行使限之於五會之中公民中自起而組織監督選舉團體則五會之選政必較民選爲清白反是者如今日國會之選舉與長沙之選舉盡全國之人而入之圓圈之中誰復知人間尚有羞恥事乎

此一院制之參議院不過暫時之方法耳待戶口冊選民冊既已編成當然以民選之衆議院與參議院相合而爲兩院若夫衆議院之選舉法雖非今日所敢斷言而其根本原則可以簡言之者議員之數不以人口而以實投票數爲標準故議員之多少不以法律規定視每年所投票數定之此其一議員由人民直接選舉用大選舉區與連記名法此其二若夫投票之防弊方法是也在先期編成選民冊而投票之日應各持照相一枚爲證庶幾冒濫之弊其較少矣乎然有虛戶口選民之正確調查難於辦到者此則我以爲不爲耳非不能也國民誠知選政之重要以公正紳士爲之主訓練數百清剛廉正之調查員分鄉分區一一按規定格式填寫表冊先得戶口之總數總查合格之選民期以一年之久再張貼告示聽人民報告更正則選民冊之成我所信而不疑者也我昔在德觀其總選舉事先每選民各得選舉通知郵片一張選舉日選民按此郵片往校對人名地址年歲與原冊所載無誤而投票場戶外各黨各執候補人名單授之選民選民擇己意所好者投入票箱中除管理選舉者外准公民或各黨派人互相監督全國千百萬投票所中亮無搶票用武與賄買之舉而翌晨則各報上將每區當選議員人名一一登載嗚呼此正選舉之模範而吾國人所當急起直追者也或者以爲國會本有兩院徒以選民冊之無法編成而暫設一院則一院必尤驕橫政府無法以抑制之而國家大政上或受重大之影響我以爲一二年之內之大政則裁兵耳廢督耳借債耳其當行也不以一院之故而

不行其不當行也亦不以一院之故而行故以西方學者兩院相審制之說施之吾國實與今日國情不相應者也

### 篇五 瑞士委員會制之討論

昔年輿論家中論中央行政組織者非曰內閣制則總統制耳今焉瑞士委員會制之聲又洋洋盈耳矣持委員會說者曰總統選舉必釁爭端往事昭昭在人耳目况今既無籠罩全國之人而南北相持各不相下故莫若合各派領袖於委員會之中雖不能治或可免亂我以為一人之總統能否得人能否相安此一事也數人之委員會能否得人能否相安此又一事也今之論者若以為去此一人之制而代以數人國家可以亂而治則但知甲制之弊而不知乙制之又自有其利弊也故與國人略究瑞制

瑞士委員會之由來以瑞士公民向有直接與聞政治之習慣故各州中至今有以選民大會議政而不設代議機關者惟其慣於多數人之集議故各州政治之執行不委之於一人而委之於數人之合議逮聯邦政府既成則亦以行政委員會執行機關所以防國家大權爲一二所獨擅也威爾遜之論瑞士之言曰瑞士聯邦組織上受各州成例之影響著者無過於中央行政機關之合議制合議制者事權不屬於一人之君主或一人之總統而委之於數人之團體也瑞士人以委員會防止政權之集中爲未足更令立法機關對於行政

部有矯正之權各州然中央亦然此皆根於瑞士人民之政治思想而來也威氏推本委員會於人民思想足以證此制與人民習慣相關之密而非他國人所可輕易效法矣茲舉關於瑞士聯邦行政會之要點如左

- 一、聯邦行政會以七人組織之
- 二、七人之行政會員任期三年由聯邦議會之兩院合選之
- 三、七人應代表七州不得以一州而占兩席
- 四、行政會會長副會長由聯邦議會就七人選舉之正副會長皆不得連任
- 五、聯邦行政會會長對內對外代表國家
- 六、聯邦行政會為最高行政機關自身為合議體一切決議以行政會全體之名義行之但關於各部行政由七人分擔故分七部曰行政部曰內務部曰司法及警察部曰軍政部曰財政及關稅部曰生計部  
曰郵政鐵道部(瑞國一〇三條)  
見後文附錄)
- 七、行政會得以行政方法推薦於聯邦議會
- 八、行政會會員在兩院中有發言權但無投票表決權

如是瑞士委員會之特質可得而言焉他國於政府之上別有所謂元首故元首與執行機關雖而爲二如英內閣之上有君主法內閣之上有總統美雖無內閣然國務卿之上另有總統瑞士反之元首即在執行機關之中他國之內閣制或總統制常以一黨之人物主持大政故政府黨之政策必有以異與他黨瑞士反之七人之中包容各黨之領袖人物故其責任在以己意與他人折衷不得各執一偏之見他國之內閣閣員須以同一之政策發表於議會彼此不得互相衝突而瑞士反之甲會員與乙會員之意見初不必同條共貫各國內閣之所主持者則大政方針而已其他細務則有各部次長以下之官吏任之而瑞士委員會不僅兼元首閣員之職同時須兼掌各部之例行事務抑更有重要之點焉則事關全國利害者常不由行政會或國會之決議而由行政會交國民總投票決定之如一九二〇年關於國際聯盟加入問題即以此方法解決者也惟其最後一步全國國民有自起而爲主人翁之資格故雖以意見參差之七人分掌行政擇持一時而不爲病焉吾國之言效法瑞士制者始於徐退黎繼之交當是時也大位虛懸我亦嘗持國民委員會之設希冀合南北領袖於一堂開誠心布公道以從事於裁兵理財諸大政待障礙既去南北一家旣無政權之私卽無多頭政治之必要於是率循舊途以總統高拱於上而內閣爲之負責此我之私心所希望於今後之政象者如是而已而太炎先生倡大改革之議以爲總統之位一日存在則爭之者必無窮期故莫如永廢總統而代以

### 委員會其文曰

現式元首以大總統一人而政勢如孤注爲殉權者所必爭民國十年之間亂事數起皆由攘奪此位致之如投骨然引狗以噬之縱令權歸內閣而民國六年之亂又自此起內閣專權與總統專權其害非有異也然則大位之石爭論實與帝王無異而五年改選必有喋血之爭則視帝王世襲者爲尤劇不出此職則釁自中起魚爛及於四方人民終無一幸矣且今之曾居元首者無過三種人才一者梟繁二者夸謬三者仁柔耳大總統之職不廢梟繁者處之則有威福自專之患而聯省或爲所破仁柔者處之則有將相上逼之慮而聯省不與分憂夸謬者處之勢稍強則或與梟繁者同勢稍弱則又與仁柔者同矣後之當選者不知誰屬然有梟繁者在則其餘自不能與爭也今擬廢去大總統一職以委員制行之員額既多則欲得者自有餘也權力分散則梟繁者不得擅專集思廣益則夸謬者不容恣言仁柔者不憂寡助故當其選舉也則爭不至於甚劇及其處職也則亂不至於猝生(下略)

太炎先生之論慨乎其言之矣然說盡時弊不難說盡以後其所以代之而起之機關果能一反舊日所爲而爲國民增進福利乎則視其國民有無行此新制之積極條件而已委員會之積極條件則原選機關能平心靜氣以各席分配於各派領袖一也此各人能在委員會議中互相交讓而不執一偏之見二也各人尊重職

務不因意見爭執而以不出席相抵制三也萬一竟生意見爭執則如瑞士以民衆投票爲最後之解決方法四也由此四者而後委員會制可行否則總統有總統之流弊而安保委員會之必勝於總統內閣乎我非不知總統一席之不敷分配而委員會之可以維致多人或者委員制旣行國家可以苟安一時然今之所謂領袖平時旣各不相下至於攘臂以爭安在其能以法制之力致之一堂而從容指讓於其間乎故我以爲以委員會爲弭亂之具乃必不可得者也

誠設委員會矣其如瑞士之以委員兼各部總長乎抑委員會之下仍設對國會負責之內閣乎若以委員兼各部總長也則今所砍羅致於委員會之內者不外孫黎曹吳諸人此數人者其不能躬親各部之細務不待言焉不兼總長而別設內閣也則元首地位何取多人三公已不可以爲國況多人乎上有多人之委員會下有九人之內閣會議是真所謂疊牀架屋而騰笑萬國者也吾以爲若必不得已而用瑞制惟有但設委員會而去內閣則又有問題生焉委員會制之下立法行政各守範圍研其內容言之行政常聽命於立法卽有爭執而委員會無解散國會之權此在已入軌道之國而其國中本無非常大事或可勉強相安若夫今日之吾國以委員會與國會相對待各有若干年限期之保障此若干年內甲無如乙何乙無如甲何而外交內政上之變故層出不窮甲以爲利而乙以爲害謂其不至相仇如水火者其誰信之與其聽委員會與國會各恃其

法律保障相衝相擊而裂焉何如以內閣之進退爲國會發抒怨氣之方法此又委員會制不如總統下之內閣制之一大理由也

然以歷年現狀言之南北相持猜疑正深非有彼此合議之制不能收統一之效乃擬以國事委員會爲疏通南北之機關會以此議商之太炎先生而太炎先生持絕對之委員會說自若焉茲錄往復之書如下彼此意見異同具於是矣

致太炎先生書

(前略)惟案中關於行政首長一章仍設總統而不採瑞士之委員會制以瑞士之委員會爲七人之合議機關而同時自爲各部總長限以三年任期我國而採此制以孫黎曹吳輩入選其不能和衷共濟自不待言況躬親各部之細故乎若曰七人之委員會外同時設立內閣則此七人所居之地位乃元首而非執行政務者也惟以一總統不足分配乃加爲七總統耳此七人者平居既無所事事而遇有內閣更迭或其他用人問題一總理之任命須經七人同意則生兩重同意問題七人之同意其一國會之同意其二如是雖歷數月而不得一內閣可也故委員會之下而設內閣既不得此制之益反多疊牀架屋之弊思之再三惟有放棄此制而仍以總統爲單一元首但今日南北猜忌正深欲以一總統一總理指揮若定則又斷斷乎

其不可鄙意應設國事委員會網羅南北要人於其中若裁兵理財聯省自治諸問題皆得其同意而後行既可泯各省之離貳而大權亦不至爲一二人或一派人所獨操待兵裁督廢財政清理以還則以一總統垂拱於上而下有隨時更迭之議會政治而國事委員會諸公亦可奉身而退矣惟此項委員會應另以法律規定而不見於國憲之中以其爲臨時機關待事畢後即消滅也（下略）

太炎先生復書

（前略）於行政首長仍用總統不取委員在公比度利害自得其中惟鄙意仍有疑者今日之中國本可不設中央政府惟各國林立不得無對外代表之機關此但當以神像視之而不必求其實行治事公府固當如贊旒國務院亦當如刻木凡用人失當政務停滯諸弊皆非今日之憂也即如裁兵一事以中央命令名士議論行之豫料其必無成就要在其不借外歎則中國財力自不足以養兵而兵不患其不裁其間容有譖變擾亂等情然不過一時之憂終則自然裁減矣今以總統當陽內閣負責行事似能迅速其實祇爲借債機關借債愈速則增兵愈多若使其各相牽制事事推諉則反無借債增兵之慮縱使行政委員數人閑於一堂亦正可贊而非可弔之事也苟意仍舉總統但於其下設國事委員會使總統爲弱者委員會雖見尊信而不能見之施行使總統爲強者委員會且受制持而變爲希旨迎合如此亦恐無益於事況逮舉總

統時必有無數爭端足以破壞秩序者耶蓋瑞士之設行政委員制也在使各派得所調和僕之主張行政委員制也在使政府等於虛設此蓋審察現狀有不得不然者（下畧）

嗚呼我知太炎先生之意矣所以設委員會者本不求其爲善也但求不爲惡而已雖然憲法者國家百年之大法也立一法創一制必期其有益而垂諸久遠若法制之行本無益之可言或本不期其有益也則又何貴乎多此一番更張況乎我前所謂之四條件不能備具則會之自身且不可知遑論其他哉

### 附錄瑞士憲法中聯邦行政會之條文

#### 第二節 聯邦行政會

第九五條 聯邦之最高執行及指導機關爲聯邦行政會以七員組織之

第九六條 聯邦行政會員由代議院及元老院開聯合會議就有代議院被選舉資格之瑞士公民中選舉之任期三年但不得由一州中選舉聯邦行政會員一名以上

聯邦行政會於每次代議院選舉之後更選之

聯邦行政會在三年之任期中發生缺職時由聯邦議會（即兩院聯合會）於次期之第一會議中補選之以補足缺職者之任期爲止

**第九七條** 聯邦行政會員在任期中不得任聯邦或各州之其他官職並不得爲他種之職業或營業  
第九八條 聯邦行政會以聯邦行政會會長爲主席並須置副會長一名

聯邦行政會會長及聯邦行政會之副會長由聯邦議會自聯邦行政會員中選舉之任期一年  
退職之行政會會長不得被選爲次年之會長或副會長

同一會員不得兩年間連任副會長之職

**第九九條** 聯邦行政會會長及聯邦行政會之其他會員自聯邦金庫領取年俸

**第一百條** 聯邦行政會至少有會員四人之出席始得開會

**第一〇一條** 聯邦行政會員於聯邦議會之兩院中有發言權但不得有表決權於討論之事件並得有動  
議之權

**第一〇二條** 在本憲法所定範圍內聯邦行政會舉其最重要者有以下各項權力及義務

一、聯邦行政會按聯邦之法律及決議指揮聯邦政務

二、聯邦行政會須注意憲法聯邦法律及命令之遵守並聯邦約書規定之遵守且爲強制此等法令之  
遵守起見或由本會自動或由旁人告訴後採取一切必要之處置但照第一百十三條之規定事之應

控訴於聯邦法院者不在此例

三、聯邦行政會注意各州憲法之保護

四、聯邦行政會提出議案或決議於聯邦議會且對於兩議會或各州送來之提議陳述意見

五、聯邦行政會執行聯邦之法律命令及聯邦法院之判決并各州間爭議之調停或判斷

六、聯邦行政會委任不屬於聯邦議會聯邦法院或其他官廳所委任之官吏

七、聯邦行政會檢查各州相互之條約或各州與外國締結之條約其可許者則認可之（參照第八十  
五條第五）

八、聯邦行政會保持聯邦在外國之利益尤以國際關係為重要並擔任對外一切事務

九、聯邦行政會保守瑞士國對外之安寧獨立與中立之維持

十、聯邦行政會保守聯邦內國之安寧及其和平與秩序維持

十一、當急迫之時機聯邦議會未召集時聯邦行政會得徵募必要之軍隊而部勒之但徵募之兵在二

千以上或其屯駐在三禮拜以上須立時召集聯邦機會

十二、聯邦行政會增任聯邦之軍事設置及其他屬於聯邦一切之行政

十三、聯邦行政會檢查各州應歸該會認可之法律及條例並於各州行政諸部之應歸其監督者行使監督權

十四、聯邦行政會管理聯邦之財政提出預算並關於歲出入之決算表

十五、聯邦行政會監察聯邦一切行政官吏之行爲

十六、聯邦行政會須於聯邦議會之每一通常會期提出該會關於一切機關國內狀況及對外關係之行政報告且為且為增進公共幸福得提議一切方法於聯邦議會

聯邦行政會對於聯邦議會或兩議會之一院要求時並須編成特別之報告

第一〇三條 聯邦行政會之事務須按各局之性質由各會員分任之其決定仍須以聯邦行政會全體之名義發出之

第一〇四條 聯邦行政會及其各局關於特別事件得召集專門人員以備諮詢

## 篇六 軍人與大總統選舉

當一九二〇年巴黎和會之議對德條件也法之福煦帥持萊因河右岸割讓之主張以十五強會議而五強會議拒之福煦元帥乃招致英日郵報記者公開其主張於報紙於是美總統抗議於法總理克蘭孟梭曰國

家大政非軍人所應置喙也吾美之軍人而有爲政治論者朝發表夕褫職矣嗚呼英美政府於軍人干政之令嚴厲若此其民治之所以發皇者豈不以此耶

中華民國之成也不由於公民之自覺而由於軍人之發難逼清廷遜位者軍人也抗洪憲帝制者軍人也以護法號召者亦軍人也軍人哉爾眞中華民國之主人翁也雖然軍費所出非軍人之所自有也軍人之軍又來自田間之平民也以國家之公財國家之人命拱手授之於一二人而資之以宰割我資之以奴隸我資之以使我不飽居不安寢不甯蓋天下之至愚極姦未有若吾國民者也

國人而誠望軍人之不干政乎其法多矣而其根本大計則在憲法中以軍人不得爲總統一條茲爲厲禁而已夫誰有總統資格誰無總統資格此視國情如何誠不可以一概論然我以爲不禁軍人入選則國必無寧日近年國曾每以大總統副總統爲酬庸報施之具黎之獲選武昌起義之功也馮之獲選帝制之役守中之功也段晉被推而自辭矣今曹吳之說又在醞釀中矣惟如是自造亂自立功終焉自登大位反言之無亂則無立功之機會因而無登大位之希望故憲法上不禁軍人之被選者其效等於獎亂而已

吾遍求之世界共和史其以軍人而當總統未有不亂者也拿破倫軍人也雖威揚域外而法國政體之不害拿氏種其根也其侄拿破倫三世繼之好大喜功卒挫於普而法受割地賠款之辱第三共和成其以軍人而

爲總統者若馬克麥洪（MacMahon）居總統之位而潛圖復辟任期未滿而去矣若蒲朗奇將軍（Bonaparte）則圖篡未成而陰謀已露於外交獨美反是華盛頓以平民而綰軍符故皆兩次應選後則自辭總統以爲世法占花臣氏（Jefferson）尤以持平民主義聞於世其國體之牢固不拔皆此等人物爲之模範也嗚呼以輕舉妄動之軍人建國則敗亡之禍如法以小心翼翼之文人開基則磐石之安如美然則吾國今後何去而何從耶

或者以爲軍閥擅權已成積重難返之勢卽有憲法條文亦復何補竊不謂然憲法者制憲者一致之决心也議員諸公誠能齊心一志以拒軍人則民意自張軍力自消也反是者希旨迎合以爲委曲求全之中或有萬一之望則軍人政客勾串一氣禍亂相循永無窮期昔法總統格蘭芙氏之被選爲總統也其妻弟居府中鬻官賣爵爲統致富事聞於外議院中屢被召而任爲總理者一概拒絕於是格氏自知不容於國會任期未滿而先去吾國議員誠能對於軍人一致罷工如法議員之對於格氏又安患軍人之不去而民治之不張此所望於今後制憲者之力爭而已

抑吾國之總統選舉非徒軍人問題已焉選舉公開乃總統能否得人之大關鍵也吾舉法美兩國總統選舉之規定繼論次其得失法國憲法曰

共和國總統由元老院與衆議院聯合爲國會從事選舉以得兩院之絕對多數者爲當選

美國憲法曰

行政權委任於亞美利加合衆國大總統大總統任期四年與同任期之副總統依下列方法選舉之各州依其立法部所定方法選出與其州所選元老院議員及代議院議員相等之數之選舉人惟元老院議員代議院議員及受合衆國之信任或利益之官職者不得當選舉人

選舉人各會於其州以秘密投票選舉大總統及副總統二名中之一名不應與選舉人爲同州之住民選舉人在其投票上記所選之大總統在別一投票記所選副總統之名且應作一表列記被選爲大總統及副總統之人及其投票之數由選舉人署名其上附以證明固封送至合衆國政府所在元老院議長處元老院議長當元老院議員及代議院議員前將文書開封並計算其所投之票若得大總統投票之最多數者卽等於選舉人總數之過半數者當選爲大總統若不得過半數時代議院就得大總統投票點數最多者三名以下以秘密投票選舉大總統惟選舉大總統應以州爲單位不以議員爲單位各州各得一投票權其定足數須得各州之三分之二出席並得各州過半數之同意者爲當選若選定權歸代議院而代議院至次年三月四日尙未選舉大總統時則副總統代行大總統之職務與大總統之死去或其他憲法上

喪失能力時相等得副總統投票之最多數者其數等於選舉人總數之過半數時當選為副總統若不得過半數時元老院當就得點表中最多數者二名以選副總統其定足數為元老院議員總數三分之二之出席與總數之過半數之同意為當選但憲法上不能就大總統之職者亦不能就任為副總統自兩國之例觀之一則由議會行大總統選舉一則由各州另選選舉人行之其差別不過如是雖然以言實際上之運用則一明一暗一公一私相距有不可以道里計者矣法國之行總統選舉也其總統候補人事前五六月國民無所知也各黨員無所知也國會議員無所知也乃至選舉前半月詢之操選舉權之議員則曰有候補之資格者不出甲乙丙詰以此三人中究屬誰氏則答曰此誰能斷定者其事前之絕不公開有如是者故以一九二〇年之總統言之衆口一詞者則曰克蘭孟梭也乃元老院假投票之日得最多數者乃田夏納氏而非克氏考其所以致此者則少數政客播弄其間議員之感情大變故始之趨向克氏者後則盡歸田氏矣於是克氏憤憤不平自辭大總統候補人而正式選舉之日此席竟屬田氏矣一九二一年田氏因病辭職議員不謀之輿論相議以此席屬諸米爾朗米氏固辭者再及各派意見既同於是米氏乃允就選焉夫總統者一國之代表也事前不謀之國民由三數政客之指派而事以決乃至昨日之所定者今日忽又中變則其為翻雲覆雨之局而非本於固定之民意可以見矣

若夫美則反是其所以運用此條文者別有一種方法是曰政黨當大總統任滿之前一年六月共和民主兩黨召集其所謂指名大會(Nominating ConVention)每州各派本黨代表數與其本州上下兩院之議員數相等而倍之代表既集各州各提出所欲推舉之人人數既多決以投票以得全票數絕對多數者為當選往往一次投票而不得法定票數於是二次三次四次繼之以至於無窮如一八五二年民主黨推選比爾斯氏(Pierce)至第四十九次而比氏始獲選近來威爾遜之獲推於指名會亦經五十次以上之投票各州之正式代表為九百三十人合代表之候補者約得二千人其他旁聽者不計其數約萬人至一萬五千人之數夫經二千代表之出席各州之競爭數十次之投票則其候補者必在一黨中為衆所信服而為民意所歸可知矣此大總統候補人推舉之公開為法國所不及者也兩黨之總統候補人既定各就其本州著手大總統選舉人之選舉所待以號召全國者有二對於甲黨或乙黨之大總統候補人之擁護一也對於甲黨或乙黨主義之宣傳二也譬之昔年共和民主兩黨時以保護與自由貿易分疆時以金銀問題畫界至昨年兩黨之爭則美國應否加入國際聯盟是也共和黨之哈定氏為反對國際聯盟之人而民主黨之哥克司氏反之當選舉運動之際大總統候補人遊歷各州以宣布其自身之政策而同時即所以援助其選舉人故擁護大總統其人者即擁護其黨之主義擁護其主義者亦即所以擁護其人二者似二而一者也選舉人之選舉則

國民之權也國民以甲黨爲然也則甲黨選舉人獲選焉以乙黨爲然也則乙黨人獲選焉選舉人既定則大總統候補之勝負亦因之以決此項選舉運動期自七月以達十月爲期四月至十一月二日則爲揭曉之期矣夫一黨在四月之中時時以其主義與人物與國民相見不獨國民在政治上受莫大教訓即其人其主義之昭如日月而有可以福國利民者必矣此大總統選舉人之公開爲法所不及者也吾聞評美洲選舉者謂其指名大會與大總統選舉人之推定皆黨中三數人之主持故終不免於少數人之操縱然吾以爲候補人之推定經各州之角逐重以政見之宣傳國民之投票即令黑幕中大有人在而其公開之程度則已冠絕世界有獨無偶者矣

吾國之大總統選舉吾蓋羞言之矣其條文之規定曰大總統由國會議員組織選舉會選舉之此法國之例總統由兩院議員選舉者也自表而言固先有議員而後有總統自事實言則議員未舉而總統已先定以第一屆國會言之除袁世凱外無其他候補人與之競爭國民黨所希望者在總理而不在總統於是袁氏於其贊助之黨資以鉅款選舉結果兩院中得擁護之議員數百是袁氏先以主人翁自居而後議員產生也安福國會之成也其後臺老班定計以徐世昌爲總理與之爭者則有馮國璋徐黨以日本三千萬爲運動費馮卒不敵雖得議員二三十人至臨時則鴻自辭令其議員皆投票舉徐是則徐與其徒黨以主人翁自居而後議

員產生也吾故曰議員未舉而總統先定矣問袁也徐也可以被舉事前曾經一度候補人之討論乎則無有  
也問袁也徐也以何種政見而被舉則無有也議員之所以舉袁舉徐者事前曾詢之國民乎則無有也且始  
之屬於甲黨者忽以數百元之津貼轉而投身乙黨故議員雖選定而總統之孰當選孰不當選尚在不可知  
之數也何也多數者忽以敵黨之金錢而易爲少數矣少數者忽以本黨之金錢而易爲多數矣蓋人之賢不  
肖事之是非概不計焉所計者則金錢之高下耳嗚呼人之所以爲人者亦曰人格耳意志耳今之議員忽東  
忽西殆豢養之羣犬以此等人而委之以選舉則國安有不亂不亡哉

今後大總統選舉法所以改易之者計將安出曰凡有大總統野心者不當聽其要當使當故應先之以大總  
統候補人之推舉以引起各方之批評候補人推舉之限制無須過嚴所以預備多人藉資選擇候補人定矣  
國會因其政見而投票由國會投票者所以使所選人才不限於方隅焉所選僅爲初選當選人者不以最後  
決定權畀諸國會焉經各省選舉會投票而後決定者所以使選舉權散諸全國軍人不得而威迫利誘焉或  
者以爲指名與候選人之認可可以聽政黨自由行動而不必以法律規定此言也衡之美國政俗理應如是  
若夫吾國今日各政黨能由鄉而縣而省各舉代表人以參列指名會乎殆不然矣其能以冷靜之態度聽全  
黨人公平決定而不至演成脫黨之爭乎殆不然矣同黨中其能遵從黨紀以一致之步調爲一人奔走乎殆

不然矣夫政黨之作用既窮則候選人運動之公開與夫政見之宣傳舍以議會與各省選舉會為機關外無他法焉此則本案所以參酌美國政治習慣勒之法文之中要以使總統之選舉有民意左右其間耳嗚呼國人而識欲防野心家之壟斷大位乎誠欲以民治主義施之中國乎舍此又安有他道哉

## 篇七 法律生活之統一

聯邦政治之下中央各省各有其立法機關矣各有其行政機關矣司法機關則如何

司法機關者法之宣告之機關也既有能宣告之機關不能無所宣告之法故此事應分二類言之民刑商諸法典之統一其一也審判機關之設置其二也

以論理言之各省既有立法行政機關則法典聽各省自由規定可焉法院聽各省自由編制可焉雖然一國之中文字同法律同生活同則私法上之財產家族公法上之犯罪當然以同一方法繩之否則狡黠者因各省法典之不同而知所趨避此大不可也且審判機關所以斷曲直定是非貴其能公平也若中央法院之所判者在各省視之為不合情理是安在其能公能平乎若甲省所判者乙省視之為不合情理是安在其能公能平乎總之既為法院矣必其所判決者自無論何人視之無不認為公平而後可若必謂吾設法院則公平他設法院則不公平此於理論斷斷乎其不可通者也

吾本此義以攷聯邦各國之法典與法院可分之爲三類法典不統一而法院由各省自定編制者美是也法典統一而法院由各省自編制者瑞士是也法典法統一而法院編制全國一律者德國是也

甲、美國 美國爲英國法系之國以英國之習慣法爲基礎者也各州私法契約也遺囑也有價證券也財產權也雖有小異而大抵出於一律惟其離婚法甲州嚴而乙州寬故離婚之一造避甲州而趨乙州法廷輕於允許不待他一造之出庭而案已成立因此同一男或同一女犯重婚罪者往往而有矣各州之公司法互異甲州規定之條件嚴乙州規定之條件寬於是登記在乙州而營業在他州者其在乙州登記以邀准許便也其在乙州營業能以乙州法律爲口實而免責任也乃至刑法亦復如是甲州嚴乙州寬於是常避嚴而趨寬而社會上作奸犯科之大防壞矣凡以此故而美國法學專家提倡改革之論謂應修改憲法將聯邦立法權加以擴充則法典不統一之本非良制可以覩矣

美之法院有二類其一所謂聯邦法院其二所謂各州法院聯邦法院之中有大理院一所(Supreme Court)有巡迴法院九所(Circuit Court)有初級法院五十五所(此爲舊統計  
近已增加)自一八九一年以降以大理院積案過多於是九巡迴區之內各設上訴法院一所若夫聯邦法院之權限詳其憲法第三章第二條所舉之五大類茲舉要言之案件之關於美國憲法法律或條約者一也案件之關於公使領事者二也案件之關於陸海

軍者三也案件中其一造爲美國者四也爭議之兩造或爲兩州或一方爲私人他方爲某州等等五也除此五種案件外各州之法院關於其州內之民刑事案件各有絕對無限之權力終審之權各州所自操也甲州法院之判決雖爲乙州所承認然是否以他州之判決爲成例又各州之自由也若其法院編制之法法官任命之法因州之立法而異又無俟贅言焉

乙、瑞士 瑞士法典編成之業與其法院編制權之所屬可於憲法條文窺之

第六十四條曰 聯邦國對於下列諸項有立法權

民事上之能力

關於商業及商行爲之各種法律問題（債權關係之法律商法及票據法亦包括之）文學及美術之版權

工業之發明圖案及標本亦包括之（按是據一千九百〇五年三月十九號之修正）債務之收回及破產

聯邦國對於民法範圍內之其他事件亦於立法權

裁判所之編制訴訟法及法之宣告仍由各州管理之（按是條據一千八百九十八年十一月十三號

之修正)

第六四條之副條 聯邦對於各種刑事案件有立法權  
裁判所之編制訴訟法及法之宣告仍由各州管理之

自以上條文於十九世紀之末修正後而瑞士統一之民商諸法典先後頒布矣惟關於法院編制法仿美國之法將聯邦與州間州與州間聯邦與私人間或州與私人間等之民事訴訟及判國罪國際犯罪之刑事訴訟歸諸聯邦法院除憲法所規定之案件外各州各設法庭且為最終之審理故瑞士之法典統一矣而聯邦與各州之法院則兩重組織也

丙、德國 德意志自十九世紀之下半政治上之統一運動勃興於國中而法典編成之業相隨而至一八七一年刑法成一八七七年刑事訴訟法成一八七七年民事訴訟法成旋因新民法之編成一九〇九年對於民事訴訟加以修正一九〇九年則德國民法公布之年也凡此法典日就統一而無傷於各邦之權限者則以法典為人民與人民人民與國家所共守之法本超於州以上原無此疆彼界之可言也

抑德之司法有為美瑞所不及者則全國之法院由中央制定同一編法故出於同一系統也全國通常法院分為四種曰區審判廳曰地方審判廳曰高等審判廳曰宗國法院區審判廳地方審判廳高等審判廳則為

各州之審判機關各州按中央法律設置法官由各州自行任命者也宗國法院則爲聯邦機關之一其法官昔依聯邦參議院之推薦由德皇任命而今由總統任命者也惟宗國法院與其下之三種審判廳爲同一系統故各州高等審判廳之判決之上告宗國法院有受理之權此關於民事者也關於叛逆罪之始審終審刑庭及陪審審判廳之判決之上告宗國法院亦有審理權此關於刑事者也若夫法官之資格貴乎全國一律故亦於中央之法院編制法中定之審判廳之互助原爲各州彼此間應有之義務亦爲此項編制法規定中之一事要之依德國之方法則有三善一切案件除刑事之始審終審屬於宗國法院者外可在各州內一切法庭起訴無取如美瑞之憲法爲特種案件別設聯邦法院其善一也判決雖出於一州之法庭然法庭之設本於中央之編制法故其判決之效力及於全國其善二也更有一至要之點則宗國法院者執法之最高機關也法律之最終解釋權既操之此機關故解釋之統一可得而保持其善三也

吾述三國之制竟告得而下一結論曰必法典不統一而後爲聯邦者謬論也必全國法院不出於同一系統終審權屬之各省而後爲聯邦國者亦謬論也以美國學者之昌言法典統一與夫十九世紀下半期德瑞立法界之趨勢則吾法典之當由中央編成無俟煩言誠令法典編成之權屬之中央而法院之編制省自爲制則同一法典而解釋之權屬諸二十二省之法官其能保法之宣告之統一乎必不然矣以我所見各省之省

憲其欲占此權爲己有而破壞法系之單一性者已不乏其例矣湖南省憲曰

第八六條 省設高等審判廳爲一省之最高審判機關對於本省之民事刑事行政及其他一切訴訟之判決爲最終之判決

第九十條 司法區域之劃分法院之編制及法官之俸給以省法律定之

浙江省憲曰

第六九條 省法院爲本省最高法院對於本省民事刑事訴訟爲最終之審判

第七五條 各級法院之編制及審判員之任用另以法律定之

奉此道以往省設最高審判機關各爲最終之判決甲省一最終之判決也乙省一最終之判決也同一條文而所下解釋甲省與乙省異同一案而所下判決甲省與乙省異則法律之意義紛亂如麻雖欲不蹈美國各州司法之覆轍不可得也故我以爲今後即爲聯邦國而司法權之統一乃立國之根本方針也其所以統一之道則有五全國法院編制法由中央政府編成而推行於全國一也全國中以大理院爲最高法庭二也各省各級審判廳之權限按級規定而最終之解釋屬諸大理院三也高等審判廳以下至初級審判廳得由各省自設四也法官資格及其任用方法亦以中央之法院編制法規定之庶幾可望全國法官立於同等程度

五也依此五種條件假令本憲法頒行各省審判廳之地位與今日不同者則今之審判廳爲中央司法部所設經費由中央擔負法官由司法總長呈請任命新憲法既行省之審判廳爲各省所自設經費由省擔負而法官則由各省依法任命之如是則中央之司法行政權雖稍有所損而法規之統一之鞏固猶昔日焉此我所謂法律生活之統一也

## 篇八 軍制

十九世紀之後半列強相競於軍備甲一師乙一師甲一艦乙一艦而陸軍之編制世界所奉爲模範者則普之義務兵役制軍隊分爲三種曰常備曰預備曰後備國民之服役於此三者各限以若干年而戰時之主力在常備由其參謀部早夕籌畫一針一線之微靡不具備而可以頃刻徵調出發者也預備後備所以補充常備者也自普法戰後世界各國之陸軍無不惟普之是法求所以肖之者惟恐不及俄日勝負既分以日本固學普制者益證普制之良故世界大戰前普之軍制世所視爲絕無僅有而其他制度若並一顧價值而無之也

大戰之結果此梗範軍國一蹶不振雖世不乏爲德辯護之人謂德實未敗不過軍力相去懸絕耳然讀德參謀長羅頓道夫之戰記者當知一九一八年七八月之交軍心已去本已不可收拾故雖無零星之敗而最後

之負惟德當之以云戰勝之造乃在平日本不行義務兵役之英美至是而昔之觀聽爲之大變矣

義務兵制者不過徵兵之方法耳若普之所以運用此軍隊之術固別有在全國二十餘軍團之衆一人一馬一槍一砲乃至一靴一皮帶之微無不在參謀部計算之中而二要者則在動員令數百萬之士農工商棄其職業於頃刻之間應政府召集服軍服携槍械至其所屬隊伍則團成焉旅成焉師成焉乃復按預定計劃以百萬之衆與其軍械致之於戰場以我當歐戰初開時在柏拉所見則鐵道上無非兵車兵車之中無非人馬槍砲每秒每分鐘點間車輛絡繹不絕皆西行向法者也宣戰七日後其陸軍總長宣言於衆謂全體軍隊之輸送已終路上車輛絕無衝突情形此區區十九字之中而百萬大軍已在西戰場矣嗚呼雖至恨軍國主義者於其出師計畫之神速能不令人叫絕哉

不特此也德之戰略以法俄兩國爲目的者也於是定先西後東之計意在先占法北然後回兵向俄入呂城占北京南下而圍巴黎乃霞飛全師而退德軍既深入右翼與英法相遇於瑪納河其總司令克羅克自知兵力不敵乃退至瑪納河之北於是活動戰一變而爲壕溝戰而戰期因以延長自是以降雖德軍於俄於巴爾幹於意大利戰功赫赫而終無以收全局之勝利何也英之軍隊日精練而德坐困圍城中美又加入財源益富人力益充多寡貧富之勢懸絕於是德人乃不得不樹降旗於協商國之前矣

此大戰一勝負所以教訓世人者至多而其主要之點則國家之戰也其出於自衛者常勝其出於攻擊者多敗歐戰之始德人所以告世人者非不曰吾受協商之包圍也吾爲自衛而戰也然稍知德國內情者類無不知德之所以必於一九一四年一試者蓋自念其地位之孤危而奧又非可久恃且是時法之三年兵役尙未全行俄之西歐動員尙不能十分迅速誠於此時一戰德之戰備遠在人上或者倖而獲勝而歐洲外交局面爲之大變則德百年治安大計也所謂與其遲戰而我爲人攻何如速戰而我先攻人德國軍事家之所謂預防戰(Preventive War)也此人攻我不如我攻人之心理即爲一種侵略政策而敗根伏於是矣何也我先攻人之政策在戰畧上或有勝算然其用心太辣世之見及此者人人自危於是英起而助法矣美起而助英法矣且德占全比與法北以爲挾此爲質則議和時自不至一無所得然國土爲人占者則國民有效死之心我而占人之土者無論口中日日言自衛而形跡上終不免於侵畧一九一七年以降德之社會黨告政府曰我德之軍隊久在他國土地上又安有所謂自衛國民聞而大悟曰是一二野心家之所爲也非真爲自衛也於是撤兵講和之論發自國內內部既不一致而外邦從而乘之故始之以先下手爲強者今以先下手之故而弱點卽伏於是此又毛奇與興登堡等之所不及料也

若夫英美立國之方則異乎是英之屬國遍世界以海軍控制各屬外交之策本以備人之攻而非所以攻人

美則立國西半球素無樹敵之心故二國平日練兵不過二三十萬既不知動員之迅速又不知攻擊之敏捷且亦未嘗計及大兵之募集或輸送故謂爲一無戰略無不可焉獨其工業發達故一轉移間而全國工廠悉易爲子彈廠矣人民身體健康又各受教育一轉移間悉易市人而爲兵卒矣平日本無侵人之心惟國民咸知捍衛國難之義一年半載百萬之衆卽已成軍而德籌備於數十年之久者至是已相形見拙矣

於是可知教育人民發達工商乃國家治安之大計臨戰之日此人民卽兵士也此工廠卽子彈廠也若徒恃參謀部之計畫以有形之兵爲兵則我之兵數有限而人之兵數無窮以數十年之籌備謂可制人死命於旦夕之間者此夢想也再進而言之國于世界者應以自衛爲政策不可存侵人之野心而學校工廠乃一國之金城湯池也

德處中歐本爲四戰之國故立國方畝或不能與英美同若夫吾國乎則四萬萬方里之大國三帶物產萃於一國之內與英美相若也國多曠土無人滿之患與英美相若也西北環山東南環海天然形勢足以自衛與英美相若也故以我觀之吾國而以昔日小國爲法設所謂常備軍立所謂動員計畫是以巨無霸而學矮人之短小靈璫必不可得者也今而後其一掃日本式之練兵思想而專致力於國民體力富力之發展則國家萬年有道之基於是乎在矣

讀者亦知常備軍之爲害乎國家鉅萬之資財投之於不生產之地教育無費實業無費而軍費一項以省計則數百萬或千萬以國計則數千萬或萬萬以上彼戰前之歐美費無藝之資財尙有以取償於海外之殖民商業而吾國則何有乎且常兵常年每兵在營動以三四年之久營內營外絕然兩種生活平日但知奉長官訓令日久自成爲長官之奴僕而軍閥乃挾之爲己有其在德國養兵日久歷數十年而不得一朝之用就一生言則有髀肉復生之感就一階級言則有威信墜地之恨於是創爲預防戰之說以圖逞於旦夕萬一獲勝世界諸強且爲之爲臣妾况小弱不明化之國乎今敗矣武力之不足特昭然大白卽以日本之三戰三勝步普之後座惟恐不及者今亦稍斂其鋒則以我人本無野心者何取此張舞之爪牙既不足以累人而徒以自累乎十餘年練兵之成績衆所共見也其結果則內亂而已袁氏練六鎮之兵卒篡清室而代之帝制之謀不旋踵而作段氏練所謂邊防軍卒釀皖直之戰今奉直陳師京津間勝負雖分來日結局未易測焉蓋以不教而窮苦之民統之於一人之下平日衣之食之臨時驅之死則死耳以若是之民而聚之爲兵未有不爲私人軍隊者也國中民意本無組織派別紛紜各不相下挾武力者其勢一而聚代表民意者其勢分而散於是爲武人者乃爲國中惟一孺子矣吾因是而深有感者世之愛自由愛共和之國民如英美者雖舉世艷稱通國皆兵之制而彼獨反對之美開國之初尤以養兵爲大戒非有他焉兵之爲物最易集中集中而後大力者負

以趨而民治壞矣故知養兵與共和政治之不相容則今後惟一大計應並全國之兵而盡去之而一切邊防外患之說概以軍閥造謠欺人視之悉擯勿聽此立國之最上策焉

或者曰吾與日本爲鄰臺澎之恥未雪旅大租借之期轉瞬即屆南滿主權尙未知所屬東北之俄國今共產政府之在東歐雖標國際主義而在東亞則占我庫倫一旦中產階級或君主政體恢復則耽耽逐逐必爲我邊患故爲我國防計何能一無預備敢告國人居今日而言養兵必釀內亂無餘力以及於攘外二十一款之辱不及帝制之可羨對德宣戰之政策無以達舉國一致之目的故居今日而言練兵徒釀私鬪必與本目的不相應者也若國人必以憲法不能無軍制之規定相責歎我惟有以瑞士兵制之說進耳

瑞士之制世所稱爲義務民兵制也與常備軍制相反對者也全國中只有常設之教練及軍事行政機關而無所謂常備之軍隊按憲法所定凡瑞士人之健全者皆有服兵役之義務年屆二十歲者應自至地方軍營聯合會呈驗如適於當兵者即分入步馬砲工各新兵學校入學之期步兵工兵六十五日砲兵七十五日馬兵九十日其他輔助兵六十日學習既畢各遣歸田里其不適於當兵者各納兵役稅有財產一千法郎者納稅六法郎有一千法郎以上之財產者每五十法郎加稅一法郎自二十歲起至三十二歲止三十三歲後至四十四歲止則稅額減半

新兵學校既畢業兵士歸入隊伍中凡分三類曰現役自二十歲至三十歲止曰預備役自三十二歲至四十四歲止曰後備役自四十四歲至五十歲止第一類軍人在其現役期內每年操練十一日第二類預備役操練不過五日至第三類非當戰時則解召集之

計瑞士兵數步兵之屬於現役者凡八師屬於預備者十六旅馬兵之屬於現役者八隊屬於預備者八隊砲兵之屬於現役者四十八隊屬於預備者八隊此外尚有要塞砲隊若干隊(此為舊統計今當增加矣)

師若旅督以上校統率之而不設少中上將將之名戰時成軍後方有之且由國會公舉

凡此制度舉其美點言之國家無常備軍之費而獲軍隊之用歐洲各國歲負數千萬之軍費而瑞士無之也國中既無常備軍軍閥不能挾軍隊以自重故失所憑藉也軍隊在營日月不久故軍民臭味不至懸絕因而不至以兵壓民也軍人既入新兵學校歲時赴操則戰時一呼而集捍衛國難以瑞士戰時守中立之成績觀之則其民兵之優良決不在德國下也夫有兵之益而獨不受兵之害則可師可法者舍瑞士其奚由哉瑞士軍制之大原則既明矣若其中央各州關於軍事之權限如何

甲、聯邦國

第一、陸軍立法為中央之職權（瑞憲第二十條第一項）

第二、對於陸軍及法律上所屬材料獨由中央處置之（瑞憲第十九條第一項）

第三、當危險發生時對於聯邦國之陸軍及各州之戰鬥力歸中央單獨處置之（瑞憲第十九條第三項）

第四、軍事教育爲中央之職權

第五、軍隊之武裝亦由中央管理之

## 乙、各州

第一、各州不得養三百以上之常備兵（常備兵與義務民兵之服役數十日者相反）

第二、步兵之營與聯由各州編制之其官長由各州任命之

第三、各州在州內之兵力除中央憲法或法律所限制者外得處置之

第四、陸軍法令之執行在中央所定限界以內由各州任之且立於中央監督下之

第五、當兵義務者之名冊各州掌之

第六、軍隊之服裝駐紮所由各州籌備之但其費用歸中央籌還

第七、兵士之徵集由各州任之

瑞士中央與地方軍權大略若是其適用於吾國之範圍如何非我輩軍事門外漢所能贊一詞也就大體言之全國軍隊只有一種既無所謂國軍亦無所謂省軍則以立法教練與武裝之權歸之中央其他施行法律之權以之屬於各省似無不可而此義務民兵如何使中央不得以之荼毒各省如何使各省不得資之以成割據之勢此皆國中軍事家之所應熟籌而非本論之所能盡本案規定之要點可略言之所謂採義務民兵者但有每年輪流操練之兵而無常備軍其義一設幹部隊伍者分全國爲百十數處而以二十萬人之兵士兵官分駐各地爲教練新兵之用其義二當兵之義務應全國人同之所以使軍權不至爲一二省人所獨操其義三服役年限之長短兵士入營與其每年操練之日數以吾國鄉民素無教育故不能以瑞士爲藍本應以法律另定之其義四其他條文皆對症發藥之言無取細說要之爲軍人者除平時練兵戰時效死外不應有干政之舉此爲各國通例故以明文定之所以限其行動於師旅部以內耳嗚呼吾國而不養大兵如戰前之英美此吾所日夜禱祝者也若必不得已而練兵也則除瑞制外實無有善於此者悠悠萬事惟此爲大願吾國民擎起而圖之耳

## 編九 國稅與省稅

世界各聯邦國之稅制有一共通之現象即關稅物貨稅常歸之中央而直稅如地稅所得稅之類常歸之各

省是也關稅也即國與國間貨物出入口之稅若聽各省自由抽稅則稅率不均而外交上必起紛擾且關稅之權操之各省則濱海之省蒙其福而腹地無分沾利益之機會若腹省設法幫復則貨物之交通阻滯而工商必受其損害此關稅之所以當歸中央也若夫貨物稅就物之自甲省運至乙省而稅之則爲貨物之交通稅除吾國之釐卡及法意之入市稅外各國以其妨害工商久已廢止就人生日用之品而稅之是爲消費稅則有煙糖鹽酒各稅以其貴乎一律負担平均故亦常由中央徵收之也若夫地稅所得稅之類地價之漲落與一地之設施爲表裏地主既因地方之發達而受其益理應以土地之所獲負擔地方之政費所得稅之稅基或爲財產或爲服務暫勿深論而學者頗有謂所得之來源不能限之於一地故所得稅應列之爲國稅然我攷之各國稅制其在單一國則所得稅大抵歸之中央如英如法如日是也其在聯邦國以財產爲稅基之所得稅歸之各州者美是也以財產服務二者爲稅基合之爲一種之所得稅歸之各州者德是也故簡言之關稅內地貨物稅之間稅則中央稅源也地租財產所得稅人身所得稅之直稅則各省稅源也以上所言財政學家之理論也若夫各國之實例則何如

歐戰以來各國財政受戰事之影響故聯邦國之中央稅源往往求之於直稅如德瑞之戰時利得稅及德國之財產增加稅以平時之標準言之是爲財產稅與所得稅理應歸諸各省者徒以戰事既起謀求無藝所謂

憲法上之界限亦置之不問矣故本文所論以德美平時稅制為準若夫戰時之例不足據為典要也

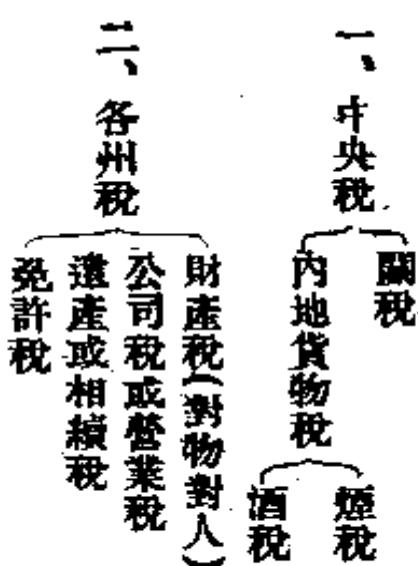
甲、美國之例 美國憲法第一章第八條云

議會有權賦課徵收直稅輸入稅及物品稅(中略)但間收輸入稅及物品稅應全國一律

第九條第三項云

人頭稅或其他直稅非比例於前節所規定之人口不得徵收之

是美之中央除間稅外非無徵收直稅之權但除南北戰爭時中央向未徵收直稅蓋依憲法所定直稅應以人口為標準初不問其人之負擔能力如何則州之貧者與州之富者事同一律其為不公莫甚於此故憲法上雖有此規定而事實上則美政府不以直稅為稅源也美國之稅制表而列之如下



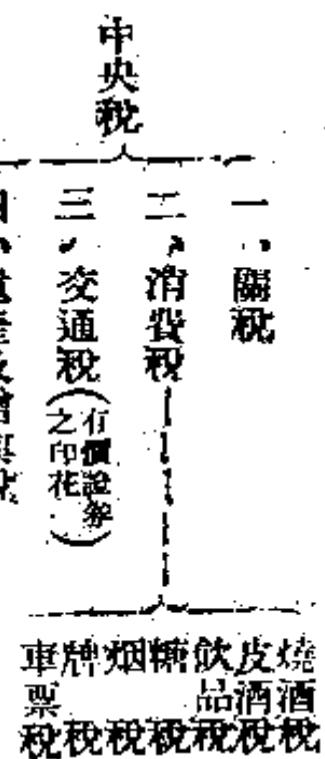
乙、瑞士之例 瑞士之中央收入除郵電造幣及酒專賣火藥專賣外以關稅為大宗占全歲入五分之四自一九一七年以降有所謂印花稅凡公債券股票隨票期票上貼用之蓋一種財產移轉稅也然瑞士有特種稅足以破壞間稅歸中央直稅歸各省之原則者即兵役免除稅是也此兵役稅由各州徵之於人民而匯解於中央至各州財政因州而異遠不如美國各州之一律其收入有出自官地官有森林及各種事業事業者以言稅源則財產稅各州皆有之所得稅則各州中行之者已強半矣此外亦有行人口稅相續稅或遺產稅者

#### 丙、德國之例 德國舊憲法第七十條云

公共之支出以開設其他國稅鎮道郵政電報及其他公共行政所生之公共收入充之  
當前項收入不足充公共之支出時應比例於各邦之人口由各邦各出分擔金額由帝國首相定之  
如此項分擔金帝國不能以應交各邦之款作為抵補則帝國每年經常收入超於其支出時然後將應交各邦之款交付之

新憲法頒行後所謂分擔金之制既已廢棄惟承戰事之後中央收入除關稅消費稅外復自設種種新稅如戰稅財產增加稅國難犧牲稅遺產稅內以應國家之支出外以供協商國之賠款故德國之新制不足為國

統省稅盡分之標準者也我以戰前之中央與各邦之稅舉而出之如下



一、一般所得稅

二、特別所得稅及營業稅

三、地畝買賣稅

四、限於一邦之消費稅（如屠宰稅之類）

各州稅

由以上各國之例觀之則吾國之國稅與省稅之盡分之標準可得而知矣關稅內地貨物稅（即裁釐後所生之消費稅）其應屬之中央本不待論烟酒鹽三者久成外債抵押品其非各省之所據爲已有明矣乃至印花稅誠能仿德瑞之例擴而充之凡有價證券上標貼用之亦自爲中央一種重要收入此六者今後之國稅也若夫中央之稅源應以此六者爲限歟抑能另徵新稅歟吾故各國之例加拿大憲法有中央得以無論何種稅法籌款之明文所謂無論何種者卽間直兩稅無所不可之謂所以使中央財源有伸縮餘地也由

各國大勢推之聯邦國之中央稅源或不能以簡稅爲限故第七十四條之末項有『其他應全國一律之租稅』云者卽他日國人發見省稅不統一之流弊中央得根據此項條文移之爲國稅若夫因稅收減少而各省財政蒙其影響應別有救濟之法則又不待言矣

其可以爲各省稅源者有下列各項家屋稅地稅營業稅地方消費稅其重者也飯館稅酒館稅戲館稅船車稅犬馬稅皆徵之於其領照之時其細者也此中憑以何者爲省稅何者爲縣市鄉稅當另行畫分亦猶之中央之對於各省也

吾以以上標準分析今日之預算他省無可致姑以江蘇爲例錄江蘇十一年國家預算收入細數表

一、地丁屯租	四、〇三七、八六六元
二、漕糧屯米	四、四五三、四〇三元
三、釐 課	二〇四、七七七元
四、貨物 稅	六、四二八、五〇七元
五、契 稅	七七〇、〇〇〇元
六、牙 稅	四五〇、〇〇〇元

國 懲 質

七十八

七、礦 稅	二八〇〇元
八、屠宰稅	四〇〇,〇〇〇元
九、官股利益	六四、六二元
十、契紙價收入	五四、〇〇〇元
十一、司法收入	一一一、五〇〇元
十二、同濟學校收入	七五、六五〇元
十三、贊助學校收入	六、〇〇〇元
十四、貨物稅充公罰款	三三、七一六元
十五、忙漕帶徵手數料	六七〇,〇〇〇元
十六、增比債券(準備金存息)	七、二〇〇元
十七、截留中央款	一,〇〇〇,〇〇〇元

共一八、五五一、〇三二元

以上各項中除截留中央款百萬貨物稅六百四十二萬八千貨物稅充公罰款一萬三千元餘十四項計一

千一百十一萬元餘皆應歸入省收入者也何也地丁漕糧釐課忙漕帶徵費四者所謂地稅也契稅即德國各邦之地畝買賣稅或因地畝而起之行爲稅也礦稅牙稅則財產稅或營業稅也屠宰稅則限於一地方之消費稅也其他契紙或學校收入爲一種規費所入甚微本不在稅制範圍之內如是以我之新標準衡各省之今日所謂國家收入者其應歸省收入者十有八九矣歲入分配既變則江蘇之國家預算之歲出如何據表中所列第一外交項下如交涉署經費等八萬七千元第二內務項下以警察省道縣署辦公費水利三項爲最大警察費約計二百八十七萬九千元省道縣署辦公費一百〇八萬元水利費九十一萬元第三財政項下財政廳丁漕徵收費貨物徵收費一百四十四萬三千元本省借款利息二百〇八萬元第四陸軍項下各軍隊費約六百二十七萬七千元各軍事機關費約二百十九萬三千元第五司法項下審檢廳費約七十三萬元第六教育項下東南大學及各高等學校約一百〇九萬元第七農商項下以各商埠經費爲大宗約三十四萬元以上七項總計一千九百九十二萬九千餘元除第項之外交費八萬七千元第四項之陸軍費八百四十萬九千餘元外餘外五項在聯邦政治之下盡爲各省之職權故其經費亦應由各省負擔據前所計可作爲國稅者有百萬載留之款有六百四六餘萬之貨物稅以此兩項充外交陸軍之費則出入相衡不敷一百萬元貨物稅既歸中央則其徵收機關費七十萬亦應歸中央擔負合此三者所虧不過百七十萬

餘耳竊意江蘇之軍費可減去大半而貨物稅可加整頓故此百七十萬之數不患無彌補之法此國家之歲出入之適合也今後省之出入一千九百九十二萬中既減去軍費貨物徵收費九百十八萬則所餘行政費約計一千萬元以十四項之一千一百萬元充之只有盈而無縮如是以江蘇論根據新稅法以畫定中央與省之歲出入不過一舉可之勞而非甚難事也至今日別有所謂省議會通過之省預算者支出二百餘萬收入百餘萬當然與以上畫分後之省之歲出入併爲一事不應另成一種名目矣總之根據第七十四條之標準以分國省兩稅同時將各種行政執歸中央執歸各省亦按其性質定之出入既分再從而較其差則財政計畫立矣此則負制憲之責者所當切實調查以免於向壁虛造之譏若謂條文一定即使了事者則大誤矣或者曰今日各省留一省之收入供一省之用致中央政費分文無著特債爲生今後統一告成則中央海陸軍費與夫外債息本正不知何處取償故此新稅法行之江蘇或可以謀出入之平衡若行之全國則中央之出入是否相抵正未可知況乎國家預算分省編制正足以證割據分裂之害不足以之爲今後之表率憑之曰此義也我固熟知之所以據江蘇之國家預算以推定今後國稅省稅劃分之狀者亦僅以此爲資料耳非以爲此局可長存不變焉我甚望憲法制定同時關於財政稅制亦有統一之法財政與稅法之統一乃真統一也若命令上或條文上之統一則僞統一耳真統一不成僞統一不去是藩鎮耳割據耳非稅也非聯邦國

也

## 第十 級會主義之規定

今日俄憲第一部之勞動羣衆權利宣言德憲第二部第五章之生計的生活殆一七七六年美國之權利宣言一八七九年法國革命時之人權宣言乎美法人權之論既出不百年而遍世界之國著之憲章垂為法典今俄德之社會主義條文其有此一日乎其無此一日乎此世之所懷疑而不敢必者也

凡事之已成舉世共認方其未著萬人責難何以憲政必是專制必非曰世界各國皆有憲法耳何以普學必是偏學必非曰世界各國皆普學耳何以興工商則是不興工商則非曰世界各國皆興工商耳吾國之與世界接觸見列強各國皆以實行憲政普及教育振興工商著稱於世於是此類事人人認為天經地義罔有異辭若夫社會主義他人猶在將信將疑之際宜乎持反對說者不曰程度不及卽曰時機未到又或曰吾國無此必要我以為此不過斯義猶未盛行之故耳如其否也則吾國人之效法社會主義亦猶之今日之於共和耳嗚呼入裸國者之不能不裸入冠帶之國者之不能不冠帶人情大抵然矣

吾國今後之立國其長此隨人俯仰乎抑將離歐美而自闢塗徑乎歟美百年來文化之方針所謂個人主義或曰自由主義凡個人才力在自由競爭之下儘量發揮於是見於政策者則為工商立國凡可以發達富力

者則獎勵之以國際貿易吸收他國脂膏藉國外投資為滅人家國之具而國與國之間計勢力之均衡則相率於軍備擴張以工商之富維持軍備更以軍備之力推廣工商於是終日計較強弱等差和戰遲速乃有亟思乘時逞志若德意志者遂首先發難而演成歐洲之大戰今勝敗雖分榮辱各殊然其為人類之慘劇則一而已於是追念往事者悟昔日之非謂此乃工商立國之結果也此乃武裝平和之結果也一言以蔽之則富國強兵之結果也夫人生天壤間各有應得之智識應為之勞作應享之福利而相互之間無甚富無赤貧熙來攘往於一國之內與世界之上此立國和平中正之政策也乃不此之圖以富為目標除富以外則無第二義以強為目標除強以外則無第二義國家之聲勢赫赫而於人類本身之價值如何初不計焉德意志雄視中歐所恃為出奇制勝之參謀部而今安在哉俄相威德氏奪我東清鐵道令我北鄙無寧日而今安在哉國而富也不過國內多若干工廠海外多若干銀行代表國而強也不過海上多幾隻兵艦海外多占若干土地謂此乃人類所當競爭所應祈嚮在十九世紀之末年或有以此為長策者今則大夢已醒矣故有裁兵之說與國際聯盟之組織雖外交形勢不脫縱橫捭闔之故暫然對外以人類一體為依歸對內求社會生計之道此世界今後之趨勢殆無疑義者也嗚呼此非新說也孔子已先今日之社會黨而言之矣始運篇曰大道之行也天下為公選賢與能講信修睦故人不獨親其親不獨子其子使老有所終壯有所用幼有所

長矜寡孤獨廢疾者皆有所養男有分女有歸貨惡其棄於地也不必藏於己力惡其不出於身也不必爲

已是故謀閉而不興盜竊亂賊而不作故外戶而不閉是謂大同

貨惡其棄於地而不必藏於己非工商雖與而不必存私有財產之制乎力惡其不出於身非勞動神聖之謂乎老有所終非養老年金之謂乎矜寡孤獨廢疾者皆有所養非盲啞學校與死傷保險之意乎天下爲公非共和之制乎是謂大同非今之所謂國際主義乎是西方社會黨之要求與我先聖之言契合若此其爲傳會耶其爲心同理同耶稍有識者必能辨之矣

咸謂禮運篇本爲僞書社會黨所言亦屬夢想人世間之必無此境界可以斷言竊以爲書之眞僞致據家之言也吾儕所當問者此理想是否有研求之價值耳如其然也則言之真價不以書之僞而廢人類之行於歷史界中新陳迭代前仆後繼其所以繁吾人之希望者賴有此努力同上之精神耳必謂工商致富爲不易之境則後日之世界且無發展之途而人類努力自此中止歐戰以後列強社會之基礎如所謂軍國主義所謂工商政策所謂私有財產爲世所厭棄謀所以改造之者已衆口一詞俄以進行過猛乃由公產主義復返於資本主義德人躊躇四顧足雖舉而不前於是反對者益以德俄之失敗爲藉口嗚呼自法國革命至滿清之滅亡時經百餘年矣始焉成繼焉敗又繼焉則人權之制遍於全世界凡社會組織之大改造又豈年月之間

所能斷定其成敗哉

我國立國之方策在靜不在動在精神之自足不在物質之逸樂在自給之農業不在謀利之工商在德化之大同不在種族之分立數千年閉關自守文化停滯生計蕭條智識之淺之少數其大多數則老死鄉里文字不識一言以蔽之以農立國既乏工藝之智識又無物質之需求故立國雖久尚可勉達寡而均貧而安之一境而已今而後則何如乎數萬噸之大艦往來於揚子江口矣數萬匹馬力之發動機日夜運轉於津滬粵澳之市場矣工廠汽笛高鳴聞其聲而聚散者千百人終歲勤劬翻口或猶不足公司輪奐日新操其奇以積贏者千百萬祇權予母袖手亦獲有餘此其強弱優劣至爲明顯故多而不均富而不安殆爲今後必至之勢矣然歐洲之全盛也大興工業拓地海外以貿遷之利潤澤其勞動者而資本家得保其地盤及其既衰海軍之擔負不敵工商之所獲軍人之生事轉爲和平之障礙海外銀行尤多則國際之勾結尤深雖資本家或有一二蒙其利者以全體言之則利不敵害也此等法術今尙能復用乎此等機會尙可再逢乎故歐洲之致富政策以植民政策與之相輔尙可保數十年之安榮若夫吾國則並此而不可得所吸收者不外本國之資財所剝削者不外本國之小民卽以工商立國其支持之年月能有歐洲之久長乎必不然矣

工商之不能不發展自然之勢也然工商之發展要必與社會倫理相調和故其條件有數曰工人之待遇不

可不優曰婦女小孩之勞動不可不限制曰工人之工作當限以不得超過十時曰工廠應辦學校准工人入學曰獨占之大工業當收歸公有或者以爲如此行之生產費昂貴而國貨不能與外人競爭嗚呼此種口頭禪不可不辭而歸之也久矣以生產費爲理由者每曰吾之工業學識與夫運輸交通遠不如人惟恃此人工之賤乃能以廉價之貨物與外人角逐市上爲此言者以致富爲國家第一目的而他事則視爲第二義焉何也其意若曰國家不可不急急於求富而工人則以奴隸牛馬待之可焉反是者若以我所謂社會公道爲出發點則結論自然不同所謂失之毫釐差以千里者此類是也難者曰吾若不能與外人爭則工業必敗人民失業而所謂社會公道者又何從說起我以爲此亦欺人之言也以紡織業論歐戰後各廠所贏之利何止五六分以上謂減少鐘點優其待遇則紗廠有破產之虞吾不信焉又有難者曰鐵道行政爲國有事業利害得失之明證徒以使官僚之盤踞安在其能利國福民若更以大工業歸之國家不啻以全國工業斷送於官僚之手耳雖然國有之制非卽官有之謂也如英基爾特主義之說卽以同業者自勞動自管理而分其餘利於國家焉如德國煤礦社會所有法草案現有之生產者與勞動者同組織煤業公團其精神與基爾特主義相類焉以同業之人理同業之事各業各爲一團體各不私其所贏而所以獎勵同業中自發自動之習者自有術焉故我以爲以交行政證公有之必勝敗者非確論也

吾以直捷了當之語告國人一國之生計組織以公道爲根本此大原則也若有問我苟背此原則因而不能圖工業之發達則奈何吾應之曰世界一切活動以人類之幸福爲前提十九世紀以來以圖富強之故而犧牲人類今思反之寧可犧牲富強不願以人類作工廠之奴隸牛馬焉此義也吾國人之所當奉行而十九世紀以來急切之功利論則敝屣之可矣

歐人惟不知此義故已陷入社會革命之狀態吾國工業發展伊始正宜及時思患預防一切法制之中應以貧富懸絕爲大戒而憲法爲法中之法應於專條規定不俟言焉

吾本此義求世界憲法中之規定可以爲我取法者則有德國新憲法關於生計組織之規定我嘗分析之矣見拙著德國憲法詳茲錄之如下

社會主義	個人自由主義
生計生活之秩序應與公道大原則人種生存維持之大目的相合	工商業之自由依宗國法律之規定保證之
(第一百五十一條)	生計交通上之契約自由依法律所規定(第一百五十二條)

國家爲公共利益計得本於法律所定沒收私有財產（即原文公用徵收限於公共幸福有法律根據時方得行之）

除有規定外云者與相當賠償之原則相對待即爲不與賠償計故留此活動語也

承繼財產內國家之名分依法律所規定行之

四條

公用徵收除法律有特種規定外應予以相當之報酬（賠償）（第一百五十三條）

承繼權依民法之規定保證之（第一百五

關於土地之分配及利用應防止土地權之濫用並使各家族咸得有衛生之家宅

爲家宅之需要爲移民之發展爲農業之發達可將私人土地所有權沒收之（即得沒收私有土地）

土地私有制未廢（第一百五十五條）  
沒收方法依第一百五十三條所定（第一百五十五條）

私有財產上受憲法之保護其內容其限制依法律所規定（第一百五十三條）

無營費之地價增加應用之以發達公衆利益云云大抵不出二法徵重稅一也由國家

或地方沒收之二也

關於大工業問題其規定有三凡適於社會

所有之私人營業收爲社會財產一也現存

之私人營業由國家地方參與其間二也國

家對於私人營業認爲不適當者得有抗議權三也（條文內其他方法云者即指此）

除前項社會所有及公私共有營業外國家

得將生計的企業合工主工人而創造一種

生計自治團體（Wirtschaftliche Selbst

Verwaltungskörper）其製造分配定價輸

（同前第百五十五條）

秋人營業未廢（第百五十六條）

出入各問題可以公共生計之原則規定之

(第一百九十六條第三項)

生產及消費組合得依其請求放棄其單獨

之營業自由本公共生計之組織行之(第

百五十六條第三項)

此外關於勞動保護有以下各項規定

第一百五十七條 勞工立於國家特別保護之下

宗國應編制統一之勞工法規

第一百五十九條 為保護發展勞工條件生計條件之結社自由一切人一切職業得享有之

第一百六十條 為保護健康勞動能力產婦年老衰弱疾病計宗國應定一統一的保險制且使保險人

與聞其事

第一百六十二條 關於勞工法律關係之規定宗國應與外國結國際條約使全世界勞工階級之社會的

權利得有一公共之最小限度

第一百六十五條 關於工價與勞動條件之規定及生產力發展問題勞工傭工與工主立於同等地位  
與之 勞工與工主所組織團體及雙方所訂契約均承認之

由上表觀之既曰生計生活與公道大原則相合而同時又補一語曰工商業之自由依法律規定保證之既  
曰爲公共利益計得沒收私有財產而同時則曰私有財產受憲法上之保護如是上語爲社會主義而下語  
則爲個人自由主義豈非上語之所規定者又以下語取消之曰就條文言之其犯此弊病昭然焉雖然自實  
際言之一切政制上之社會公道與個人自由如鳥之兩翼車之兩輪缺一不可者也甲時代則自由重而公  
道輕乙時代則公道重而自由輕故憲法上之規定自應留此兩要素以爲自由展舒之地若徒有社會公道  
而個人自由一字不提則專以貧富平等爲目標而個人自發自動之精神一概抹殺矣以一方面之獎進而  
阻礙他方面甚非所以爲社會健全計焉且條文上雖兩存而人心之所側重自隨時代爲轉移譬之公道原  
則與工商自由雖爲同種條文之規定然自時代關係言之盡人而知其注重之所在故條文上之平等規定  
無碍於片面的解釋是德憲法之社會個人兼顧之法亦有不可厚非者矣

就其內容言之私有財產之限制也遺產之國家分沾也土地之共用徵收也大工業之化爲同業自治團體  
組織也大體問題亦旣網羅靡遺矣惟論者嫌其寬泛不能逼緊然社會改造大業也先之以輿論繼之以實

行與其急之而生反動不如緩之而堅其基礎故我以爲德憲法之鬆動的規定亦無甚大弊焉

本案中生計一章大體以德憲爲基本然原案中本有大工業國有地方公有一條而會中同人均反對之故已取銷然我以爲社會公道原則也大工業之公有入手方法也但有原則而無方法所謂公道者安從而實現會中同人鑒於鐵道行政之弊於公有二字若談虎色變者我以爲工業公有乃化私產爲公產之善法也上自國家之法律下至國民之教育當以貨惡其棄於地而不必藏於己之論爲全國一種訓詞則私利之動機自可消滅而吾工業之進化或者異於歐西而別開一生面歟若認定私有財產之制爲獎勵工商不二法門此則於近年西歐之資本主義之失敗史尙未洞見癥結者也

敢告國人禮運大同之論論語不患寡而患不均之言乃吾國文明之精粹建國之根本也歐美之人私其富國私其富內成階級之爭外釀國際之戰不足取法者也吾國人而誠欲脫離歐美以創造新文明乎當自貨不棄地財不私有始今而後其以亦步亦趨爲盡立國之能事乎抑自覺立國之責任別求所以自效於人類者歟吾將於吾國社會生計之組織卜之而已

## 篇十一 解釋憲法之機關

世界之單一國其立法也國會有絕對之權故法之合憲與否惟國會自決之若英法是也反之其在聯邦國

中有以判決法之合憲與否之權許之法院者若加拿大澳大利北美合衆國是也有不以此權許之者瑞士是也。

瑞士憲法既列舉聯邦大理院應審之案件繼之以詞曰關於以上案件大理院應將國會所通過之法律及其一般拘束之議決案適用之既曰適用則法院無判其是否合憲之權可知故蒲徳士嘗有言曰瑞之聯邦法院不得以違反聯邦憲法爲理由而宣言聯邦法律全部或一部之無效大理院雖能取銷州法之違反聯邦憲法或州憲者然聯邦憲法及根據聯邦憲法而生之諸法律之解釋權則憲法明以此權屬之國會故國會自立法而自解釋非司法機關所能干與焉（近世民主論四百〇一頁）

蒲氏詢瑞士法家以國會自立法而自解釋則國會以袒護自身故而不能持平論斷奈何瑞士法家答曰吾瑞士有衆民投票之方法苟有違憲之法則要求政府提交衆民投票可矣

反之若北美之合衆國澳大利加拿大其憲法之效力駕三權而上之故國會立法之權以憲法所規定者爲限蒲徳士嘗譬之一鐵路公司公司約束其行客之條規以公司定款爲根據而美之國會之受制於憲法亦猶是耳蓋聯邦國之內國憲之與邦憲也國憲之與國法也邦憲之與邦法也其間有無衝突須得一機關以爲之判斷而後各守繩墨不至有軼軌之舉此判斷之權安所屬而可乎曰與其委之政治性質之機關曷若

委諸執法之官何也地位超然頭腦冷靜其所判必較立法或行政機關爲公平也故美憲法之規定曰本憲法合衆國之法律及合衆國條約上所起之法律事件及衡平案件爲大理院權限之所及本此規定凡案件之有關中央立法者移歸中央大理院判決之而國憲之保障與夫不合憲之法律之取銷皆在於是矣

復次則有德之新憲法以大理院管民刑案件而憲法上之問題另設國務法廷以判決之其憲法第十三條

曰

#### 宗國法律廢止各州法律

關於各州法與宗國法是否相容發生疑義及意見爭執時其該管之宗國中央官廳與各州中央官廳得根據宗國法律之規定請求宗國最高法廷判決

#### 第十五條第四第五項曰

各州政府對於施行宗國法律上所發見之缺憾經宗國政府之要求負有除去此等缺憾之義務如雙方意見各異時除宗國法律別有規定外得請求國務法廷之判決

#### 第十八條第七項曰

因區域分合而生財產劃分之爭議時經一造之請求由國務法廷代宗國解決之

第十九條曰

各州內之憲法爭議無州內法廷可以解決者州與州與宗國之非私法的爭議經爭執一造之請求由國務法廷代宗國解決之但別有他種法庭管轄此項爭議者不在此限國務法庭之判決由宗國總統執行之

由此可知德美瑞三國之制瑞士則國會之法法院不得而議論其是非者也德美同有議論法律之法院然其權限各異如美則公私法之解釋權咸屬於大理院如德則以憲法上之爭議為月一事不以之屬於大理院而以之屬於國務法廷此則三國之制之異同也

本案第五十八條曰法律與憲法抵觸者無效第八條曰聯省法律之效力在各省法律效力之上第五第六條列舉中央與各省之權限若干項以此種種規定則其為問題者中央之職權其按第五條行使耶各省之職權其按第六條行使耶中央之法與各省之法是否相合耶各省之憲法上之義務履行否耶夫此類問題既為他日所必生故其不能無判決之機關皎然矣

以此權委之行政機關耶則單一國之內務部之於地方立法亦時有之非所語夫聯邦國也以此權委之國會耶則國會於自身立法必無反汗之理其不足恃也甚明如是舍執法之官外尚有何法乎以此權屬之法

官其利有四中央立法與各省立法同以憲法爲根據不容有一字之出入故可以增進人民尊重憲法之心  
其利一對於各省違憲行爲之干涉出之國會則各省必曰各爲其私出之法廷則曰鑒空衡平其利二中央  
與各省之爭議折之以法律可減少武力之爭其利三民主政治之下得良議會也難得一二良法官也易或  
者失之於議會者可轉而收之於法官其利四嗚呼豈惟吾國美之憲政之發達美人衆口一詞歸功於第一  
任在職三十四年之久之大理院院長馬沙爾氏（J. Marshall）稱之爲憲法之第二制作者（A Second  
maker of the Constitution）豈無故哉

今後解釋憲法之機關當採美國式之大理院歟抑德國式之國務法廷歟我固一無成見竊意吾國既設行政  
訴訟法院行政法上之案件與夫民刑法上之案件既已分離故不如於大理院外另設國事法院專司憲  
法上之爭議或者以爲憲法案件與民刑法之案件不易分開則奈何且既有大理院而其旁復設國事法院  
豈非大理院受國事法院判決例之拘束吾以爲此視國事法院之組織方法與權限規定如何要之界限分  
明而各種法院人才參酌任用庶幾可免彼此之爭執而永奠國憲之威信歟

### 補記

德意志聯邦國中有大邦二北曰普魯士南曰巴揚普奧巴超於各邦之上而有所謂特權如普魯士在舊憲

法之聯邦參議院中有十七投票權普王兼爲德皇此普之特權也巴揚關於陸軍得自立法制巴之郵票亦與德全國之郵票不同此巴之特權也德既易王政而爲共和故無所謂以普王兼德皇之說普與巴之陸軍權亦移歸中央普之參議院代表權已分其半於普之各省故已不如昔日之普以一代表而投十七票巴之郵政亦已收歸中央矣凡此者皆德國政治漸趨於集權之形勢也

革命之際各邦驅除王室以爲德國之小邦衆建皆各邦君主私土子民之觀念爲之今既共和矣彼此權力大小不殊勝薛之爭長故羣趨於統一之說而各邦之特權所以得於旦夕間廢止之者其原因在此也一年以來民志漸定邦界觀念又復發生各邦反抗中央政府者偶有所聞而以巴揚爲苦七月間中央頒保障共和法而巴揚竟以命令宣告其無效雖雙方幸免於武力從事且亦未嘗訴諸法廷所以解決之者則雙方之政治手段是賴然其爲德新憲法成立後之大爭議則盡人所同認也竊以此案與中央各省權限以及憲法解釋大有關係故記之如下

德自共和告成其君主派之不滿意於現政府者組織秘密團體以暗殺排除敵黨兩年來因政治性質之暗殺案而殞命者計三百二十九人而案件之愈重大者則爲前財政總長愛智柏格（Erzberger）及前外交總長勒瑟諾（Rathenau）之被刺勒氏被槍十餘彈氣絕德政府認爲對於此等謀殺團體不可不嚴加

防備乃提出保障共和法於參衆兩院兩院皆以大多數通過此項法律之內容（第一）凡屬於破壞共和之團體之人員政府得從嚴處罰（第二）設國務法廷其法官不必定爲法官出身之人得由大總統自由任命且修正法院編制法將謀叛罪自大理院移歸國務法庭審判（第三）凡反對共和之集會結社出版之自由得禁止之有犯此者得處以嚴刑（第四）行政官中有反對共和者政府得撤換之（第五）中央政府得設統一之刑事警察以偵查此項犯罪行爲

法既公布各邦之中獨巴揚政府起而反對以爲各邦權力因中央之立法而頓時減縮則各邦主權之受損靡有甚於此著而巴揚所尤痛心者則在第二項之國務法庭以巴揚人民之案件不在其本邦法庭審理轉而移之於國務法庭此其一依保障共和法宗國警察得出入於巴揚從事搜查則非巴揚之警察亦得在巴揚境內行使其職權矣此其二以此二故巴揚政府以人民反對擾及治安爲理由根據德國憲法第四十八條第四項自頒緊急命令將中央法律之可行者若干條認可之不可行者若干條否認之（德國第四十條見後）

巴揚發此令後全德震駭而內閣尤爲惶恐以一邦敢於反對中央法律則此後法律未由施行其以武力制裁耶則當此外患相逼之日不應再起內訌其不以武力制裁耶則法律之效用既窮更以何者爲繼德政府環顧內外形勢舍以政治手段解決外別無他法乃先之以政府之宣言繼之以總統之書札爲巴揚政府剖

自其是第以我其翻然醒悟政府宣言中所以告巴揚者曰

依宗國政府之意巴揚之命令爲違背憲法德憲法之中未嘗有一語許各邦阻撓中央法律之施行苟其然雖是不啻破壞德意志之統一而已

且此項法律以三分之二之多數通過於保障聯邦之宗國參議院中除巴揚外無不投贊成之票者卽宗國議會中亦以三分之二之多數通過其贊成之者除中央黨社會民主黨民主黨外則有德意志民黨（下界）如是以德意志國民多數所贊同而又合憲成立之法非巴揚一邦所得任意否認也（下界）

據德憲第四十八條第五項各邦政府所頒之緊急命令經宗國總統之要求應即撤銷之於是德總統愛氏根據此項條文親致書於巴揚內閣總理告以巴揚命令之違法且謂此命令總統本有要求取銷之權徒以不願過事操切故請尊處對於此問題加以考慮使余免於出此一舉則最爲幸事云云

總統之書既發閱三日而巴揚總理覆書乃至但云情願與德政府商量至於此項命令是否取銷則一字不提此事今在商議中故尙未結束有爲推測之論者云將來國務法廷中或許巴揚自設一庭而此項權利或由中央與以一種保證不令議會之多數派任意取銷則此事即可解決矣

所謂爭執之間題大略如是就憲法條文言之則巴揚命令之違憲毫無疑義何也德憲第十三條有宗國法

律廢止各邦法律之語則巴揚何能以內閣之命令反抗中央兩院多數所通過之法律且巴揚所以發布命令者其根據爲第四十八條第四項爲防將生危險云云此項緊急命令權原所以防止公安之擾亂非可利用之以反抗中央也即曰有頒布緊急命令之必要則以同條第五項如經總統要求有撤銷之義務故自各方面論之巴揚政府之違法乃百口莫辯者也

雖然自各邦之地位言之平日行使之權利中央得任意變更則各邦權利之不安固無過於此故巴揚之反對亦宜也

但我於此項爭執中得一種教訓即因此案件益見德國制憲者思想之周密關於中央法令與各邦法令之衝突問題憲法中早有詳細規定故自巴揚緊急命令問題發生後中央之總統或國會得根據憲法要求其撤銷其第一步也假令總統或國會言之而無效則中央政府得根據第十三條第二項作爲各州法與宗國法是否相容之間題由大理院爲之判決是爲第二步蓋立法行政之力所不及者賴司法以解決之此憲法解釋之機關所以爲聯邦國中之重要機關也

#### 附德新憲法第四十八條

各州中對於宗國憲法或法律加於各州之義務有不履行者宗國總統得藉兵力之助以制裁之宗國內

公安秩序大受動搖或危害時宗國總統得採取應需之處置方法以恢復安及秩序并當必要時得借助兵力

爲達前項目的起見得將第一百四條第一百五條第一百七條第一百十八條第一百二十三條第一百二十四條第一百五十三條所規定之原則之一部或全部暫時停止其效力

關於本條第一第二兩項所採處置方法宗國總統應從速通知宗國議會 此項處置方法經宗國議會要求時應即停止其效力

各州政府爲預防將生之危險計得在其疆域內採取第二項所規定之暫時之處置方法

此項處置方法經宗國總統或宗國議會要求時即停止其效力

詳細以宗國法律定之

## 篇十二 憲法之修改

以制憲之業屬之國會議員此當日之大錯也今後若以修改之權委之國會議員是一誤之未足欲從而再誤之也

吾國憲法上之制憲機關名爲憲法會議實則國會議員也何也憲法會議以兩院議員組織之也吾以直捷

了當之語解釋之則憲法上之甲機關之國會國中惟一之主人翁焉其他乙丙丁諸機關則奴隸焉國會之外無他人超然其上得以論斷其是非議員而議憲也是國會之權力而他人莫可如何焉議員而不議憲也是亦國會之權力而他人莫可如何焉議員以制憲議員之資格爭議會不解散之權也是亦國會之權力而他人莫可如何焉議員又以制憲議員之資格爭議會不解散之權也是亦國會之權力而他人莫可如何焉總之國會之上無判斷國會之是非者則國會自身之權限及國會與他機關之關係皆須國會自爲制定而他人不能過問此則國憲之所以至今無成而國會議員諸公雖日日爲本身爲本機關謀私利而舉國四萬萬之衆胥無法以阻止之也

國人之痛心疾首於國會既有年矣議憲也其他職權之行使也無論其行爲如何背謬而要無其他機關可以代之而興者今而後以改憲之權屬之直不欲修改憲法而已卽令修改而要之而不能礙及國會自身之私利是國會之無上權力終無一日之能革除也是四萬萬人之真民意終無一日之能發抒也

竊以爲避既往之覆轍圖未來之改革惟有以修改之動議分之於國民而實行修改之權則於國會外別設憲法會議而已茲舉各國之先例如下

### 甲、美國 第五章云

議會中之兩議院每院議員三分之二以上認為必要時得提議本憲法之修改正案又諸州三分之二以上之立法部請求時可召集提議修正案之會議此種修正案交諸州四分之三之立法部之批准或交各州憲法會議之四分之三之批准得由議會自行酌定批准後該修正案即為本憲法之一部而關於一切自的認為有效但千八百〇八年前之修正案不得影響於本憲法第一章第一條及第四條又無論何州非經其承諾不得奪其在元老院中之平等選舉權

如是美國憲法之修正兩院中每院三分之二之提出修正案一也各州三分之二之立法部要求召集憲法會議提出修正案二也

既修正矣則有批准各州四分之三之立法部批准之一也各州特別召集之憲法會議批准之二也

美國憲法修正者已十五條皆由國會提議而各州立法部批准之至於憲法會議之提議修正案與各州憲法會議之批准至今從未一度實現也

乙、瑞士 瑞士憲法中關於修正之條文極為詳細茲概錄之

第一一八條 聯邦國憲法之一部或全部不論何時皆得修正之

第一一九條 憲法之全部修正按聯邦國立法方法實行之

**第一二〇條** 當聯邦國議會之一院主張憲法之全部修正而他一院不同意時或瑞士投票人五萬以上請求全部修正時其應修正與否以瑞士全國人民之投票決之

投票人之過半數於上述事件表示可決時代議院及元老院應舉行新選舉以達修正全部憲法之目的

**第一二一條** 憲法之部分修正或由人民之發議或按聯邦國立法方法行之

人民之發議由瑞士投票人五萬署名其議題或為採用新條文或廢止舊條文或為變更舊條文

當人民之發議提出聯邦國憲法上多數事件之修正或採用時每一事件須以各別之發議書要求之發議書得以但云修改或擬就之修正案提出之

若發議書但云修改而聯邦國之兩院表示同意時兩院須依請求人之意思擬就部分修正案並提示修正案於人民及各州以待其認可或否決倘聯邦國議會不表同意於發議書則部分修正之間題須以人民之投票決之倘投票人之過半數表示同意時則聯邦國議會須按人民決議之意思着手修正之倘發議書以擬就修正案之形式提出而聯邦國議會表示同意時該案須提示於人民及各州以待其認可或否決倘聯邦國議會不表示同意時則該會或自擬議案或提出否決之動議而此自擬議案

否決動議與夫發議書一併交人民及各州表決之

第一二三條 關於憲法修正之人民發議及人民投票其詳細之規則以聯邦國法律定之

第一二三條 全部修正之憲法或憲法修正之部分經瑞士投票人及各州之過半數採用方生效力  
瑞士之規定雖詳而修正方法不外五端關於全部修正者由兩院之同意行之一也一院同意而他院不同意或五萬投票人提出要求則由人民投票公決二也關於部分修正者由兩院同意行之一也人民之發議但云修正不提具體之案則由人民投票公決二也人民發議並提修正之案則亦由人民投票公決三也就此五法言之以總民投票為修正憲法之方法則瑞士之特色也

丙、德國 第七十六條云

憲法得以立法上之方法修正之 議會修正憲法之決議案之成立須得議員全體三分之二出席並出席者三分之二之贊成 參議院修正憲法之決議案亦須得所投票數三分之二之多數 憲法修正出於國民要求並經國民公決決定者以得選舉民多數之贊同為條件

宗國議會反對參議院之詰難而為修正憲法之決議時如參議院於兩星期內要求提交國民公決總統不應將此項法律公布

自上所言憲法之修正凡有三步發議其一也確定修正之條文二也批准其三也如瑞憲德憲除議會自行發議與修正外全國人民有發議之權而美無之以云修正德瑞憲中雖議會固有此權然國民亦得要求將此項條文交付人民公決惟美之慣例幾令國會獨占此權而人民不得預聞至於批准則美瑞兩國皆有之惟美則只須交各州批准而瑞則全國人民與各州共同行使此權國憲中無批准之說但云衆議院反於參議院之意而爲憲法修正則參議院得於兩星期內要求提交國民公決如參議院不於限期内爲提交國民公決之要求則大總統仍得將此項法律公佈之此以德之參議院雖有代表各州之名而州之權力已削故憲法修正之最終決定不以屬之各州而以屬之國民公決矣

天墳草案之憲法修正章以發議之權屬之國會全國國民無此權焉以修正之權屬之國會全國國民無此權焉此蓋以法國憲法中公權組織法第八條爲藍本者也法憲云

議會或由自發或因總統之請求得分別決議以絕對多數之同意宣告憲法中有應修改之處  
兩議院決議既成立則合爲國民議會而從事修改

修改憲法之討論無論全部或一部非經國民議會之議員絕對多數同意不得成立  
共和政體不得爲修改問題（下略）

我所深恨於國會之包攬此發議與修正權者蓋有四故造法與立法兩事也造法者全國人民確立國家之根本組織也立法者國家機關之一部由人民委託以議普通法律者也憲法修正既為國家根本組織法之改造當然屬之全國人民且別設議憲機關為之而不應專屬之國會此本案第百〇一條所以以修正之動議公之於議員省議會與夫法定團體而改憲之機關則另設憲法會議者其理由一也國會者平日國民之所還以立法以監督行政者也憲法修正為國家根本法之變更臨時選舉代表庶足以此事關係之重印入國民心理若通常之議會本末胥以修正問題諮詢諸民意何得擅居主人之地位而行使主人之權利此所以另設憲法會議者其理由二也國會者憲法上之一機關也與大總統國務院居於對待地位而軍事外交財政之大方針於此取決此甲乙相互之關係非有超於其上之機關為之判斷則不得公平之解決制定如此修正亦然此所以另設憲法會議者其理由三也且國會而兼憲法會議於通常職權之外附益以議憲之業則憲法之制定為其他職權之行使所擾因而不克計日程功過鑑不遠在十年來之往事此所以另設憲法會議者其理由四也

或者以為瑞憲規定五萬人得為憲法修正之發議乃至應否修正與夫修正案皆須經國民公決德意中亦有同類之規定可知國民公決正所以表示民意而為今後各國所必採吾子草憲案何獨不採此制曰國民

公決之爲理想之制吾之所認也然必百人之中識字者八九十知參政之理而投票者八九十當此時也而行公民投票庶幾名副其實若今日百人之中識字者不及八九知參政之理而投票者又不及八九何敢汚此神聖之名而徒以便一二把持者之私計故我之所以不取此制而大書特書於憲法中者蓋留以有待耳

### 結論

我述本案之要義既竟其他條理節目欲言尚多姑俟異日惟以鞭辟近裏之說告我國人曰典章制度皆國民精神之所積聚也無論何種制度當以心誠求之爲第一義

我昔遊歐見夫歐人之政治主張常歷久不變德國平日之君主黨待革命告成其爲君主黨自若也俄之立憲民主黨當蘇維埃政治成立其爲立憲民主黨自若也惟其守平日之主義數十年如一日某黨焉某派焉某報焉某雜誌焉隔數年後而訪之則鼓吹如故活動如故此無他所信真也惟其甲也甲主義乙也乙主義初不以外界之成敗動其心故甲主義而得國民之同情也則甲登台乙主義而得國民之同情也則乙登台甲乙兩派屹然不動惟待外界輿論之變遷因而定勝負此所以政治上有多少數之分而彼此無所用其傾軋也吾國則何如乎一國之大豈無一二獨立不倚之人物然大多數則皆因利乘便者也民國之開國者項城袁氏始焉自贊爲共和之總統繼焉則帝制自爲法律政策一一利用之以達私人之權位遂將國家網紀

相維相繫之精義深晦摧折蕩焉無存至今日之政府法令與人言集權而人視為專制之託名與人言理財而人視為搜括之預技一舉一動以惡意推之而不幸言中者十常八九嗚呼時至今日而與國人言制度猶之持不換紙幣授人必無人信用者矣

雖然國家之本安所賴乎亦曰國人之意耳甲一說乙一說各以其說宣諸國人遠乎既得多數人之同情則其說當然見諸政策而成爲法令是故自度爲國人之先覺者其言行爲羣衆觀聽所繫一事一理認爲然者始終以之認爲否者亦始終以之夫而後有所謂人格有所謂信義而人與人之相與乃有一定之準則及其發爲條文亦心服誠悅相與遵守故爲今後革新之計必其能一反頃城以來之所爲而以自欺欺人者爲大戒此則新憲法施行之第一要件也德哲學家黑智爾氏有言國家者精神之實現也夫立國之道是否純由於理性而絕不容有一毫人欲之私猶非我所敢知然使一無真性情而純以虛偽相尚謂如此而可以立國者則吾未之前聞且敢斷其必無焉此則屬稿之餘所爲往復於腦際者卽此一事而已矣

## 附錄

中華民國憲法草案（國是會議草擬）

### 第一章 總則

**第一條 中華民國爲聯省共和國**

**第二條 中華民國之主權依本憲法之規定行使之**

**第三條 中華民國之國土如左**

一、二十二省 直隸 奉天 吉林 黑龍江 江蘇 安徽 江西 浙江 福建 湖北 湖南

山東 河南 山西 陝西 甘肅 新疆 四川 廣東 廣西 雲南 貴州

二、特別區 綏遠 热河 察哈爾

三、蒙古 西藏 青海

各省領土非得其關係省之同意不得變更之

新省之設置或其他區域之變更以法律定之

**第四條 凡具有中華民國國籍者爲中華民國人民**

## **第二章 聯省及各省權限之劃分**

**第五條 凡事之關於全國者由聯省機關立法或執行之茲列舉如下**

一、外交

- 二、陸海軍
- 三、幣制 銀行
- 四、度量權衡
- 五、海關稅 其他國稅
- 六、國債
- 七、郵政
- 八、電報
- 九、鐵路及國道
- 十、航業
- 十一、兩省以上之水利
- 十二、沿海漁業
- 十三、民法
- 十四、刑法

十五、商法

十六、民事刑事訴訟法

十七、全國法院編制法

十八、國籍法

十九、發明及專利法

二十、礦法

廿一、移民法

廿二、土地收用法

廿三、聯省官制官規

廿四、聯省監獄

廿五、全國戶口調查及統計

廿六、勞動法

廿七、產業公有法

第二十六二十七兩項如聯省尚未頒行法律時各省亦得行使關於此二項之立法權

第六條 各省得自定憲法並專之關於一地方者由各省或地方機關立法或執行之茲列舉如下

- 一、省之官制官規
- 二、省之稅法
- 三、省以內之實業
- 四、省之民團
- 五、省債之募集
- 六、省之公產之處分
- 七、依據第八六第八七兩條省之學制之規定
- 八、省以下之地方制度
- 九、省以內之水利
- 十、省道或其他省內交通
- 十一、省以內之電話

十二、省之警察

十三、違犯省法之罰則

十四、衛生及慈善事項

十五、省監獄

第七條 各省憲法應規定以下各項

一、各省應設省議會代表民意

二、省之行政首長或為一人或為數人之委員會由省之人民或議會選舉但不得以退職未滿三年之  
軍人充選

三、凡非省內官吏住居省內二年以上者依其省之憲法或法律享有選舉及被選舉權利

四、各省各設民團其額數由各省省議會議定之

五、省議會應詳訂關於一切選舉之算票法

六、各省行政機關中之文官應定考試任用及保障之法不因一省內政治狀況而更動特別區及蒙古

西藏青海之政治組織另以法律定之

第八條 聯省法律之效力在各省法律效力之上

第九條 聯省政府應保證之民主政治如一省內政體變動有違反本憲法或各省憲法者聯省政府應干涉之

各省有不能履行本憲法上之義務者聯省政府應督促之

甲省有以武力侵犯乙省者聯省政府應阻止之

第十條 中華民國之國體發生變動各省得互相聯合維持憲法上規定之組織至原狀恢復時各省之行動應即停止

## 第二章 參議院

第十一條 立法權暫以參議院一院行使之

第十二條 參議院以下列議員組織之

一、各省省議會每省選舉五人

二、每特別區選舉二人

三、內外蒙古西藏各選舉五人其方法另定之

四、青海選舉一人其方法另定之

五、各省教育會每省選舉二人

六、各省商會每省選舉二人

七、各省農會每省選舉二人

八、各省工會每省選舉二人

九、華僑選舉五人

十、全國官私立大學經政府認可畀以選舉權者每大學選舉一人

以上第五至第十各項其選舉方法另以法律定之

第十三條 參議院議員任期三年

第十四條 參議院設議長一人副議長一人由參議院議員互選之

第十五條 參議院常會於每年三月一日開會以四個月為期但政府認為必要或議員三分之一要求時得開臨時會

第十六條 參議院之議事公開之

第十七條 參議院非有議員總額之過半數之列席不得開會

其議事以列席議員過半數之同意決之可否同數時取決於議長

第十八條 參議院議員關於院內之言論對於院外不負責任

第十九條 參議院認大總統副總統有謀叛行爲時得以議員三分二以上之列席列席議員三分二以上之同意彈劾之

第二十條 參議院認國務總理或國務員有違法行爲時得以列席議員三分二以上之同意彈劾之

第二十一條 參議院議員得提出質問書於國務院或請其到院質問之

第二十二條 參議院於常會閉會前得設置以下四種委員會

一、外交委員會

二、軍事委員會

三、財政委員會

四、法律委員會

第二十三條 每種委員會以七人組織之在參議院閉會期內遇有政府政策關係國家重大利害隨時提出

質問於政府

第廿四條 各委員會應將經過情形隨時報告於國民及下屆參議院常會

第廿五條 參議院議員之資格由選舉審查委員會審查之

此項選舉審查委員會以大理院長指定之法官四人及議員三人組織之

選舉審查委員會之審查應公開之其詳以法律定之

第廿六條 參議院議員除現行犯及關於內亂外患之犯罪人會期中非得本院許可不得逮捕

第廿七條 原選機關對於所選參議院議員認為不合時得以原選舉者過半數之同意撤回之

第廿八條 參議院議員由參議院自定之

第廿九條 參議院議員之歲費每人不得過三千元其詳以法律定之

## 第四章 大總統

第三十條 行政權由大總統以國務總理及國務員之贊襄行之

第三一條 中華民國人民完全享有公權年滿三十五歲得被選為大總統

現役軍人非解除兵柄三年後者不得當選

第三二條 大總統之選舉應本以下各原則其詳以法律定之

一、凡願為大總統候選人者經議員五十人之推薦或五省以上法定團體之推薦提出於參議院作為大總統候選人

二、大總統候選人應自行提出志願書並附以國事應與應革之政見書於參議院

三、大總統候選人在參議院中經議員總額過半數之列席列席人數三分之二之投票同意即為大總統初選當選人

大總統初選當選人應選定六人

四、各省就本省省會以左列二項聯合組織大總統選舉會

一、各省省議會議員

二、全省教育會全省商會全省農會全省工會合選與省議會相等之人數

此項選舉會就大總統初選當選人中選定大總統

前項各省選舉會之投票應當公衆前正式開票公布票數並即封寄參議院議長由該議長當公衆前啓封並計算所投票數其得各省選舉人總額過半數列席列席人數三分之二投票同意即當選為大總統

若各省選舉會第一次選舉大總統初選當選人不得列席人數三分之二之同意由參議院議長通告各  
省選舉會以得比較多數者二名由各省選舉會投票決選之

第三三條 大總統任期四年如再被選得連任一次

大總統任滿前六個月關於次任大總統之選舉一切事項應即著手預備

第三四條 大總統就職時須為遵守憲法並忠於職務之宣誓但其宣誓式由本人自定之

第三五條 副總統之選舉依選舉大總統之規定與大總統之選舉同時行之

第三六條 大總統缺位時由副總統繼任至本任大總統期滿之日止

大總統因故不能執行職務時以副總統代理之

副總統同時缺位應暫由國務院攝行其職務各省應即組織選舉會著手關於次任大總統選舉之一切  
事宜

第三七條 大總統應於任滿之日解職如屆期次任大總統尚未選出或尚未就職次任副總統亦不能代  
理時由國務院攝行其職務各省應即組織選舉會解決此項問題

第三八條 大總統對於外國為民國之代表

條約或盟約以及無論何種形式之協定由大總統經參議院之同意締結之  
關於宣戰媾和適用前項之規定

第三九條 大總統任免文武官吏但憲法及法律別有規定者依其規定行之

第四十條 大總統爲民國陸海軍大元帥統率陸海軍

第四一條 大總統得宣告免刑減刑及復權

但對於謀叛國體者不得赦免之

第四二條 大總統爲維持公共治安防禦非常災患時機緊急不能召集參議院時經參議院法律委員會  
之議決得發布與法律有同等效力之教令

前項教令須於次日參議院開會後七日內請求追認參議院否決時即失其效力

第四三條 大總統因全國公安之擾亂得宣告戒嚴但參議院或其閉會期內之法律委員會要求撤銷時  
應即爲解嚴之宣告

各省因省公安之擾亂其區域內亦得爲戒嚴之宣告但應即時通知聯省政府及省議會如聯省政府或  
省議會認爲應撤銷時應即爲解嚴之宣告

第四四條 大總統得解散參議院但同一會期內關於同一事由不得爲第二次之解散

## 第五章 國務院

第四五條 國務院以國務總理及其他之國務員組織之

各部總長皆爲國務員

第四六條 國務總理由大總統任命之其他國務員經國務總理之推薦由大總統任命之

第四七條 國務總理及國務員之在職須得議會之信任如列席議員三分二以上之同意對於國務院全體或國務員爲不信任之決議時國務院全體或國務員應即辭職

第四八條 國務總理及國務員贊襄大總統對於參議院負責

大總統所發命令及其他關係國務之文書非經國務總理或國務員之副署不生效力

第四九條 國務總理及國務員就職時應宣布其政治方針

## 第六章 法院

第五十條 司法權由聯省所設大理院及各省所設法院行使之

法院之編制及法官資格由聯省政府公布法律各省得按此項法律在省内設立法院

第五一條 法官在任中非受刑罰宣告或懲戒處分不得免職非依法律不得減俸停職或轉職

法官依據法律獨立審判

第五二條 除本憲法或法院編制法所規定之法院外其他特種法院不得設置但陸海軍法院不在此例

第五三條 聯省及各省內應設行政訴訟法院以保護人民對於行政處分及命令上之陳訴

第五四條 聯省政府設國事法院解決以下各種案件

一、本憲法之解釋

二、甲省與乙省政治上或公法上之爭議

三、聯省官廳與各省官廳權限上之爭議

四、人民憲法上之權利受害時所提出之訴願

此項法院組織另以法律定之

第五五條 國事法院審判關於大總統國務總理或國務員之彈劾案

## 第七章 法律

第五六條 法律案政府及參議院議員各得提出之但一經否決者同一會期內不得再提出之

**第五七條** 參議院議決之法律案送達於大總統限一月以內公布之如大總統有疑義時於公布期內申明理由請求參議院復議如議員三分之二以上仍執前議時應即公布之

**第五八條** 法律與憲法抵觸者無效

## 第八章 行政

**第五九條** 依第五條所舉凡關於聯省行政聯省政府得自設機關執行之其不自設機關者由聯省政府委託各省代執行之但關於委託行政之費用由聯省政府擔負之

### 一 軍政

**第六十條** 國防軍採用義務民兵制設幹部軍隊其總額不得逾二十萬人

**第六一條** 凡具有中華民國國籍之健全男子皆有捍衛國難之義務其服役之年月以法律定之

**第六二條** 關於軍官之養成為聯省政府之職權但兵士之訓練聯省政府得委託各省按所定法律辦理

對外戰爭時國防軍及各省之民團概由聯省政府統率之

**第六三條** 軍費之總數不得逾聯省政府歲出百分之二十

第六四條 國防軍應在國防上重要地點分駐之

第六五條 現役軍人對於政治不得以文字向公衆發表意見

## 二 財政

第六六條 聯省政府之收入以國稅及郵電路政或其他收入充之  
國稅以下列各稅爲限

甲關稅 乙鹽稅 丙印花稅 丁烟酒稅 戊其他消費稅 己其他全國一律之租稅

第六七條 聯省政府須將本年之收入及支出編爲預算案於會計年度開始前提出於參議院

預算之支出以每年經參議院承諾爲原則但因特別情形得預定年限規定一年以上之繼續費

第六八條 會計年度終了後聯省政府應將前年度之決算案提出於參議院以解除其責任

第六九條 聯省政府限於建築鐵路或其他發達生產之事業得募集外債但其條件須得參議院之同意

第七十條 聯省政府設審計院其組織權限以法律定之

第七一條 聯省政府須將每年財政情形及預算決算編成報告書公布之

第七二條 各省間對於一切物品之出境入境不得徵抽捐稅以限制之但以聯省政府之法律得設定例

外

## 第九章 國民之權利義務

第七三條 中華民國人民於法律上無種族階級宗教之別均為平等

第七四條 中華民國人民之人身自由非以法律不得限制之如有此項事情發生應於次日通告關係人俾得伸訴之機會

第七五條 中華民國人民之家宅非依法律不得侵入或搜索

第七六條 中華民國人民之行為非在行為發生前法律上早有刑罰之規定者不得處罰之

第七七條 中華民國人民之郵信電報電話之秘密非依法律不得侵犯之

第七八條 中華民國人民有選擇住居之自由非依法律不受制限

第七九條 中華民國人民有言論著作及刊行之自由非依法律不受制限

第八十條 中華民國人民有集會結社之自由非依法律不受制限

第八一條 中華民國人民對於官廳或議會有請願及陳訴之權

第八二條 中華民國人民有從事公職之權

文官地位使其安心服務應有法律以保障之

第八三條 人民之選舉自由應尊重之其詳以法律定之

第八一條 中華民國人民有信教之自由

第八五條 中華民國人民有納稅之義務

## 第十章 國民之教育與生計

### 一 教育

第八六條 全國學制大綱由聯省政府規定之各省根據此項大綱自定細則或因特別情形自定學制

第八七條 全國人民不論男女有受教育之義務

聯省政府以及地方團體應協力謀教育之普及

關於義務教育年限之法律根據前條規定之

第八八條 聯省政府及地方政府須設備特別基金資助貧戶男女學童之適於受中等以上教育

者但此種資助之方法須以法律定之

第八九條 聯省政府得設大學及其他學術研究機關

**第九十條** 各省教育經費由各省調查財政情形後以省憲或省法律明確規定其成數但最低限度不得少於每省歲出百分之三十

**第九一條** 學術上之研究爲人民之自由權國家宜加意保護不得限制之

**第九二條** 美術上歷史上之古蹟國家宜保護之

## 二 生計

**第九三條** 全國之生計組織應本於公平之原則使各人得維持相當之生存

國民各有不背善良風俗爲精神上或體力上勞動之義務

**第九四條** 營業及契約上之自由以法律規定之

**第九五條** 國家對於勞動應頒法律以保護之

**第九六條** 各種職業之勞動者爲維持其勞動條件有結社之自由

**第九七條** 土地所有權之限制以法律規定之但爲增進公共利益得出相當之代價收爲公用

**第九八條** 國家對於遺產應定法律或課稅以限制之

**第九九條** 國家對於私人或公司之大額所得應課以累進所得稅其詳以法律定之

第一百條 國家關於生計政策上之立法應諮詢商會農會工會之意見

## 第十一章 附則

第一百一條 參議院議員五分之三或五省以上之省議會或五省以上之全數定法團學得提出憲法修正之動議

此項動議成立後應按第十二條選出與參議院相等之人數組織憲法會議修正之但原爲參議院議員者不得被選

國體不得爲修正之議題

憲法會議之規則由該會議自定之

第一百二條 俟戶口冊編成國民之識字人數及財產資格得有詳確報告可省略前條修正之動議應即組織憲法會議修正本憲法一院制之條文並規定參衆兩院之組織及選舉法

原參議院議員被選之限制於憲法會議議員亦適用之

此項戶口冊及選民冊之調查應從速實行

第一百三條 為圖聯省與各省意見之一致以達第六十條裁汰軍隊至二十萬人之數並整理財政使聯省

各省財政界限分明收支適合應設國事委員會其詳另以法律定之

第一百四條 本憲法自公布之日起施行

### 國事委員會法

第一條 國事委員會依據憲法第一〇三條設立之

第二條 國事委員會以九人組織之

第三條 國事委員會委員由大總統得參議院之同意聘任之

第四條 國事委員會之權限如左

一 依據憲法第五六七各條圓聯省與各省間關於權限劃分後施行上意見之一致

二 計畫全國裁兵方法

三 計畫全國財政整理方法

第五條 前條事務之各問題由大總統提出後經本會議決或逕交內閣執行或提交參議院議決後施行  
視其事之性質定之

第六條 第四條事務終了後本會議即解散

國憲議

第七條 國事委員會議事規則自定之

第八條 本法自公布日施行