

獄
中
人
語

發行所 民國大學出版部

番禺羅文幹著

獄
中
人
語

發行所 民國大學出版部

有所權版

獄中人語一冊

定價 大洋六角

(外埠酌加郵費)

著 者 番 禺 羅 文 幹

印 刷 所 寰 宇 印 刷 公 司

北京東城燈市口
電話東三二三三五

發 行 所 北京民國大學出版部

代 售 處 北京各大書坊

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

獄中人語序

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

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·憲法

C·國會

D·外交

E·財政

F·軍政

G·吏治

附錄 國憲議

張君勳著

獄中人語目次

獄中人語

番禺 羅文幹 著

上編 君勳國憲議書後

張君勳著「國憲議」附後

民國十一年冬。被陷入獄。君勳適自南來。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。日執君勳書自遣。閱讀數遍。予見與君勳略有相同異者。執筆書之。或亦君勳所樂聞歟。獄中既無參考書。復無朋友討論。墨漏必多。此篇之草。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。今人每立一法。必先曰某國如此。如彼者。是攷據之學。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。政府溺職也。遂成不信任。則內閣應解職之制。士杜活朝司法不能獨立也。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。強解亦由是起。美誤會英爲三權鼎立。以成總統制。總統大權而於任期內失職。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。而不師其保全令之設。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。天氣之冷煖爲準。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。惟學檀香山土人。日以仿歐美服裝爲得意。吾竊恥之。髮辮於衛生及種種不便。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。毋須日事攷據。徒滋煩擾也。

君勳主張聯省主義曰。『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。處此斷潢絕港之中。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。君勳亦嘗言之矣。『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。君勳又言中國不能集權。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。君勳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。尙可謂之爲集權制。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。每年解京款若干。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。況中國二十二行省。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。況貧省之野心者。能勿侵犯富省乎。桂之侵粵。滇黔之犯川。豫之吞鄂。可爲明証。昔貧省年有鄰省協款。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。

君勳於其發端論曰。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。概所未見云。中肯之至。使予爲陪審員。當必授以有罪案也。

(一) 中央與各省權限之劃分及國憲中之省憲大綱

君勳論中央與各省權限之劃分。謂宜仿加拿大將雙方之權限同時列舉之。其理由謂列舉中央權限者。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。而制其所屬云云。處今日毫無能力之中央與割據之外省。至理名言。舍此末由。果能如是。則昔日有名無實之集權主義。中央尙有多少之權。今日分裂藩鎮之地方主義。尙有多少限制之法。其總原則亦明白清楚。苟有解釋機關。當易行也。而君勳此數語顯足證者亦不外取便利主義國與省並重矣

國與省既以便利主義而劃分權限。則省之組織亦宜予以多少之權。自定制。蓋二十二行省。情狀貧富不同。地勢及人才互異。若強爲一律詳細規定。事實不能。惟各省程度不齊。國憲中若不規定具體大綱。俾有率循。則或將影響國家之安寧。

人民之幸福。君勳主張（一）各省應服從中央憲法。（二）國憲規定省憲大綱。具昇苦心。惟君勳主張各省政治組織。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。

君勳於省憲大綱。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『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。』既抱此目的。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。果能眞代表民意。則一院足矣。若持兩院相箝制之說。則兩院之組織。及兩院所代表之利益。果有大別。乃見其利。譬之算學。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。』君勸眞可謂迷於先例者也。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之故。非如此無以聯合各州也。中國本先有國而後有行省。則又何必効之。君勸暫設一院之說。敢請取消。無庸疑惑。民國初年。南京北京。僅有參議一院。而其成績。遠勝日後之兩院。故就歷史理論而言。兩院皆無必要。非空言也。若慮一院專橫。則事前應嚴定選舉被選舉及選舉監督之法。事後嚴禁議院買賣投票之風。及予政府以解散之權。果其選舉無弊。議員行使職權無弊。及解散後原任議員仍再被選。是則真正民意矣。真正民意。吾又何得而限制之。又何必拾他人之歷史陳說。以兩院相箝制耶。

君勸論選舉曰。『議會之所以良與不良。視選民如何。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。所以限之識字。限之以納稅額者。凡以達此目的耳。』又曰。此時所急者。不在投票之限制。在本無其人之虛偽選舉票。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。種此重重虛偽。而求良議會。良

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。況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。再行通告會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(論文最少二百字以上)諳識時事

者爲合格。

(丁) 攷試合格揭曉後。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。應於攷試揭曉十五日以內。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。縣知事應卽給以選民證書。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。則君勳所謂良選民。(一)識字。(二)納稅。(三)無虛僞之三種資格皆備。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

日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。卽得其法規之利益。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。卽省會選民。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。

今旣論選舉權之制矣。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。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。親携相片志願書。及殷實保證人保結。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。最少五萬字以上。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。最少五萬字以上。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。買賣之風可滅。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。不多覯也。

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攷據之學。認選政爲我國生死關頭。亦另創一章也。

既有民選之國會議員。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。君勳之過半數列席。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。該此條文字。應詳細規定。以明真意。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望重者充之。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。則議員或因爭鬪。面而從事搗亂。司法反受其摧殘。殷鑑近在目前。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。我之目前。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。况此兩條規定。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。君勳核減爲年三千元。君勳則太寒酸矣。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。予意君勳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。爲君勳所未留意者。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。議長應儆告之。五次以上者。應通知其代表選民並登公報。述其溺職情狀。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。今予何并此資格而取銷之耶。當答之曰。英法議員兼充國務員者。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。不以政見而合。故卽負衆望之議員。而不與議員分職者。必不能取得閣員之資格也。而議員中之狡黠肯與其他議員同流合污者。則議員羣相擁戴之。故我而仿英法之制也。將見國事日就廢弛。閣員以巴結議員爲了事。議員則藉其首領爲閣員。以互相敲詐。取得個人利益。從此立法行政分職之風。不知伊於胡底。至會期後一年內尙禁其充官吏者。亦是杜漸防微之意。恐其借此以敲詐政府。致信任制失其眞價值也。第三款所以驗議員於一會期內之成績。使其代表之選民。知其果能稱職無負委任否也。第四款卽前言所以取銷議員抵制買賣之利器也。

今選舉有法矣。被選舉有法矣。當選後任期中亦有法矣。苟能行之。吾知議會之制。必能代表民意也。世有或以予爲太苛者。然實不得已也。選民調查。我不如歐美行之千數百年。故手續不易辦到。致成虛僞。若被選限制。歐美雖無條文。而予所擬者。實皆爲歐美不成文之習慣。若當選後限制。歐美議員或則能知自愛。無我之弊。故無須見諸條文。或則已成當然習慣。然則予之擬種種限制者。所以尊重議會也。

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。夫既曰代議政體。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。

(二二) 大總統選舉

君勳大總統一章。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。或不本期其有益也。則又何貴乎多此一番更張。』君勳之言是也。以制度作試驗。其代價予已言之矣。君勳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。君勳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。軍人不得威迫利誘焉。」此數語。理論之精確。孰得而議之。不特此也。君勳所稱「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。君勳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。君勳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。君勳曾言曰。『先省治而後國治。』今省之實在情形如此。爲國計。爲省計。君勳所擬之大總統選舉方法。應於省長選舉一律準用之也。君勳省長選舉限制。僅有軍人不得當選一句。然苟惡劣政客欲充省長者。與省議會貪狡議員串同一氣。買賣選舉。其害當更甚於軍人也。予之準用提議。君勳盍再思之。

君勳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。君勳於第二十七條。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。予以爲於君勳

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。應卽解散。此項之理由有二。(一)苟內閣無能。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。串同分贓。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。報紙則月受百數十金之津貼。便皆如狂犬亂吠。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。久已變成爲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。則人人有同意爲閣員之希望。

否則雖以品學兼優。功蓋全國。竟亦將受其否決。君勳廢止此制。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。君勳於大總統省長。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。予甚願君勳能添此限制也。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。作真正之國民代表。毋須急急於作官也。

君勳第七章。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。并不足以爲羞也。此

條提議。國會省會均應適用之。君勳以爲何如。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

君勳迷於聯邦制度。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。此則君勳與予根本不同者也。

法院一章。君勳因法國法典統一及法院編制全國一律而後採之。觀其於比較美瑞德三國司法制度後曰。『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。君勳乃用之矣。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。』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。(一)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。有此二故。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。君勳其果以予言爲是耶。否耶。君勳曾言曰。『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。』予願君勳能一貫其主張也。

君勳第五十二條之下。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。則軍事法院之溺職或放縱。有以矯正之矣。(二)軍人因其隸屬軍籍也。有遵軍守法之義務。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。(例如脫逃軍營等)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。

君勳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。予與君勳不同者。君勳以有德·美·加·澳先例採之。予則以利弊採之。君勳於判斷機關之選擇。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。惟君勳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。君勳之理由曰。『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。竊意吾國既設行政訴訟法院。行政上之案件與夫民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。』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。三年前予曾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。其資格并不難得。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。幾有洋車夫工費無所出之歎。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。此制毋乃違背法律不平等之原則乎。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。卽其法官之組織。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瀆職之行爲。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。將永爲議員竹槓之具矣。或又曰。子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。其瀆職也。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。人數旣少如此。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。應得閱案。是其明證。

以上二制。予與君勳用意相同。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。此與外國之尙武者。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。且夕可亡我北數省。英。法。且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。固可以保衛全國海濱。亦可以發展護衛商業。予雖非軍事家。此敢斷言者也。故君勳軍制章。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。中央之款。尙有接濟。項城既沒。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。若者指定償債。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。卽罷工。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。(二)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。(可由各鐵路收入自還)以現在三稅源。何能供還償及經常之用耶。鹽已無餘。關亦無餘矣。煙酒則收入不過百餘萬。消費稅卽劃歸中央。然此後劃分權限。則各省之中央費用。現由省負擔者。以後將由中央負擔。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。不過二百萬餘。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。

君勸第六十七條第二項預算之支出。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』。其理由以欸項細目。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。非窒礙難行。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。予與君勳不同者。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。今國庫券債額已一萬萬矣。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。尙有收入其他之稅。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。以言整理財政。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。苟疏通無效。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。迥然不同也。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。卽檢查身體收守。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。足以証明其有罪。或毀滅證據之虞。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。其提人之時間最早。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。則六七年乃得出獄。故人民之有罪者。羈押數月數年。尙有可言。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閱月矣。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。被押者輕重俱收。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。權。其所謂權也。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。不得苛事吹求。

如案情重大。不應保釋或責付。或得保釋或責付之案。而不能具納相當保證金。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。如因解送窒礙。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。此外尙有二條。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。國人之好息事寧人則者不敢告訴。故此種言論應懲罰者。則未聞罰之。而其稍得罪政府者。則反朝發表而夕入獄矣。入獄之後。法院則奉命維謹。非羅織之而後已。昔年有某報詆某閣員曰。『國人皆曰可殺。』逮捕後。法院遂判其爲教唆殺人罪。其餘之以行政手續。非封報則毀版者。更無論矣。故吾國言論之於今日。若任意毀謗他人者無事也。獲罪政府。則罪不可道矣。救濟之法。舍將約法條文改正外。恐無他道。故君勸案之規定。予擬改爲『中華民國人民言論著作及刊行。除負民刑事責任外。有完全之自由。』如是則種種苛法可廢。若其言論不正者。則依民法刑法以糾正之。英國行此制也。而其言論之自由。世界莫與比。其言論不正當者之制裁。世界亦莫與比。法律者。所以保護人民也。非所以保護強有力者也。今日報律及出版法。果保護人民乎。抑保護政府乎。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。而無結社自由之實者也。人

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。君勳規定。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。」如依君勳條規定。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三條。(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。按違法羈押起訴處罰等。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_憲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。望勿趨極端而已。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_憲注重師他人先例。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。(二)予注重法律制裁主義。羅馬所謂「*Alijus ibi reme dium*」有一法律。卽應有一救濟之法。此君勳稿所多未注意者。其餘則意相同。或言有不同耳。予既書君勳之後。予亦望君勳書予之後。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。張勳復辟十三日。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。敵誠敵矣。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乎。

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。物蔽情瞽。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。保身令及皇室令。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。則國事或尙有可爲。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。於是有張勳調京之舉。豈不知張勳到京之翌日。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。張勳已逃。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、張勳復辟也。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。業煤者。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。故中興諸臣既沒。百政俱廢。雖戊戌維新。康·梁大聲疾呼。無如己病入膏肓。不可復起。以至光·宣之際。上下賄賂公行。豎

子親費用事。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。勢不得不仰事於募債。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。更爲之虛言以取誑於一時。是故新政一行。民智卽開。民心無壓。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。蓋確谷均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。亡於晚近民主思想及外患也。俄國沙帝之亡。亡於僞立憲及外患與民主之說也。法路易之亡。亡於僞立憲及民主學說與弊政

也。葡王之亡。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。不能自食其言。昔美獨立以抗英。虐政而事成。華盛頓不稱帝。亦以此也。況吾國通商以後。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。國人懾於外患日亟。常懷因內政惹起外人干涉之懼。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。此真無識之言也。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。而克雖偉稱護國。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。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。是事事爲己。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。禮俗則爲尊己也。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。

(二) 張勳復辟

滿清滅亡之故。前言之矣。乃六年五月。張勳康有爲竟入京復辟。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。葡旋敗。英克不威爾後。雖帝制復興。然其復興在二百年

前。且當時王黨所藉口者。乃克氏篡帝位以傳之其子耳。是則張·康之敗。段之再造共和。事有必至。理有固然矣。

由以上三事觀之。經辛亥·丙辰·丁巳之役。吾敢曰中國此後必爲民主共和國體。其顛覆此國體者必敗。

第二章 統一

辛亥以來。吾國分裂者四次。辛亥·癸丑·丙辰·丁巳是也。統一者三次。壬子·癸丑·丙辰是也。自丁巳至今七年。則尙分而未合。辛亥·癸丑·丙辰三次。皆分未久。獨丁巳之後。不特南北分。而北。北分。南。南分。愈謀統一。則分裂愈甚。去冬入獄。此四月間不能閱報。時事不知。如世外人。

夫既分又合。既合又分。復合復分。分而又分。果有故耶。果無故耶。吾知必有理存乎其間也。

(甲) 辛亥武昌起義。南省響應。於是伍·唐會於上海。和議以成。清室須優待條款。

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)丁巳國會再散。張勳復辟。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。浙盧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。咸欲共覩太平。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。固可謂爲倒袁目的既達。統一以成。然此次之利。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。而此時民黨尙未願即取消都司令部也。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。既數次分裂。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。至今亦無效。

吾嘗思之。吾百思之。而得其故焉。吾之言當否。願國人共察之。

(甲)心理 壬子丙辰。一爲種族革命。一爲帝制革命。故斯時舉國之人。皆抱愛國至誠以救國者也。革命告成。統一卽易。丁巳之爭。兩方純出於愛己。又以歐戰方劇。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。乃曰護法。設元帥府與非常國會於廣東。夫卽法律不許之謂。而非常國會之組織。約法又有規定乎。人權至關重要。約法定有明文。而人民所以出代表議政者。亦以其將能保護其身體生命自由也。乃護法數年。西南省分人命。輕於鴻毛。與外國憲法革命之注重人權大異。護法果如是乎。二年五年之國會成績。人民望而生畏。孫氏挈之往粵。又固北方之大願也。孫氏數十年。磊落光明。乃此次不敢明目倒段而必創立僞名。吾爲孫氏惜之。

孫氏倒段段不得不滅。孫乃段雖以自信力素著。此次亦不敢明目張膽。而巧立名

目曰統一。孰不思項城沒後。軍閥之勢益張。段氏之去而復返。張勳之敗。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。見其護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。湘各自負隅。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。北亦不能勞師襲遠，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。人民不甚感直接之痛苦。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。南亦不勝北。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。人民不能辯其孰善孰惡。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。兩方愛己。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。七年之閱歷已深。非至勢窮力絀。未見皆受中央之利。(二)今日共犯已多。分贓不勻。徒增紛擾。

(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)況此仆彼興。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。不以詐僞相尚。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一匡天下。九合諸侯。此無他。蓋一國既分日久。割據之勢已成。能復合之者。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。今天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。尙足自給。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。首宜注重孰者爲國防之軍。孰者爲省之警衛。而後兵乃可裁。不相爭奪。孰者爲國稅。孰者爲省稅。而後軍政費有所出。財政乃可整理。孰者爲國政。孰者爲省政。而後不致國令不出都門。省政亦易爲舉。用人之權。孰者宜屬於中央。孰者宜屬於省。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。任意誣讒。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。况以年年兵燹。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。不一二年無不倒閉。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。而其市政則三數白入市僮操之。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。况中人以上者。猶得優游於津滬租界之間。己身未受其害。則南北分也可。合也可。何必問之。予故又曰。國非大亂。全國之人非眞受大苦痛。未能統一也。

是故今後統一之進化。尙須經數階級焉。人民眞受大苦痛。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。

使達此進化之理。和平武力。究屬空言。卽能強合一時。亦將終歸於不合。況強合者必無之事。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。人民欲不眞受痛苦。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。項城新約法。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。有無窒礙。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。故做法行內閣之制。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。又既行英之不信任制矣。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。又因已黨多數也。故設以多數抵制少數之法。開會人數之額務其高。既又師美之憲法矣。而憲法問題。則必自解釋之。狐狸狐摺。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。毋人負我。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。王賡（後改名）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。梁燕蓀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。亦由是而去。（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爲法院加入政治範圍之始政治會議既議決另立新約法。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。南京約法困

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。余榮昌。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故至民國五年進步黨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。張勳入京。今總統黎氏。已下解散之令矣。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。兩省獄中謹能記憶其爲趨於分權極端其餘已忘記矣十一年國會恢復。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。其詳予曾於君劭國憲議書後中論之。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。袁氏遂設參政院。任命今總統黎氏爲議長。乃袁氏死。二年國會恢復。而張勳入京。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。三年之後。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。張勳來。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矣。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 *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。非以其才學。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。黨愈大則包辦愈易。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。則譬之妓婦然。其初接客也。尙有羞恥之心。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。行賂者既日趨於賤污。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。携其鑰匙以去。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。國會溺職。法兵西敗于奧。南敗于意。拿破崙不得已。自埃返師。甫入巴黎。卽解散國會。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。此後能一洗積敝。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。予已於君勛國憲議書後中論之。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。而選舉法不做美國之公開。選舉必做法國之私相授受者。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。况其收買已多。早有把握。(一)袁氏揮金如土。湯氏議長之選。議員之賣與者。已滿載而歸。則總統票之代價。將必愈利。有此大利。焉肯學美制散之全國。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。君勳已詳論之。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。於是政府既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。每一舊閣既倒。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。一月半月。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。覓之數日。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。若以問其閣員。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。必爲向財部請欸之件。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。閣員自乃相暗鬪。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。有時尙不免爲血性之男子。故一國徒有金黨人黨而無政黨。則人民無從判其得失是非。政黨之得失是非不判。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。而組織既東湊西合。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。或允與議員職分。

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。或竹槓之敲不應。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。至今僅能問乎金黨人黨之中。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。問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。款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。

(一)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)日本之二十一條款。要求種種。蓋此時歐戰方殷。未暇東顧。我既無拒抗之力。而民國四年又復有帝制之舉。是千載

一時之機會。日本不肯輕易放過。

(2) 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我者。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術。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。輿對德宣戰以前。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。關乎政治。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。二十一條款提出之時。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。旣不能戰。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。盍反而求諸內政。

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。孰令致之。有故否乎。曰。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。制度既廢。人心愈囂。民國二年。袁氏專政。京外乃有劃一之官制。銓叙乃有一定之成規。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。併爲九部。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。顧問諮議。遍地如毛。乃至安福國會。愈增愈甚。十一年。董康主張減政。被裁遣者至數萬人之多。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。乃劃一名稱。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。熱相率繼之。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。交通部竟有以手鎗脅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。二年。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。銓叙之制。五年以後。考試不再復見。銓叙亦成具文。總長條子朝下。數百乾俸夕來。官職既無定制。條子愈下愈多。昔之銓叙不合。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。二年。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。於是有肥瘦缺之分。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。且非老於其事者。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。乃侵窺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。苟中央不愼。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)迴避本籍

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) 糾彈

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。竹槓不遂。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。奚能倖免。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。挾欸潛逃。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。甚有藉扣押鐵路稅欸。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。反無倖免。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。卒盡廢棄。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。應斟酌孰者爲國官吏。孰者爲省官吏。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。永遠廢止免考之例。(七) 補缺升轉。不得破格。嚴予銓叙。違者處罰。(八) 賞勳加俸。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。軍餉由中央直接發結。限制軍人不得兼充行政官吏。一切軍隊軍官。

不得常川進駐省城。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。如董康之犯賍條例。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。取之若鎗珠。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。尚侍高官。其門生贄敬。已足養老而有餘。員司官吏。其每月保証印結。所入可敷所出。故官俸雖薄。不見呼號索搶。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。所費甚貲。而其仰視行政官鼻息。一如往昔。故至晚近。外國有一新名目。吾即多一新機關。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。一種不能做行。而戊戌維新以後。愈窮愈辦新政。愈辦新政。不得不愈借款。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。乙則不倣之。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。乃舉海關作抵押。分年還償。光·宣之交。新政繁興。費無所出。於是今日押關厘。明日押路釐。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。貧窘更見。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。

及管理償款之權。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。三〇四〇六〇七〇十〇十一各年。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。遑言還債。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。求既不奢。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。民既不富。不肯納稅。執政者又不敢結怨於民。財困則僅爭借債。寧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。政府既未聞整頓稅法之方。國會亦未聞籌增加賦稅之議。債愈重而稅彌少。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。典當既盡。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。有錢卽花散。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。明日忽然增至三數師。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。其貧窘與中央正同。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。尙可分別緩急。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用途清單。乃可否則徒屬空言耳。此十二年來。民國三年所以有預算者。亦以項城於二次革命之後。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。何款應借貸。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。一國幣制之劃一金融之調濟。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。則更毋須模稜。毋須顧一時之毀譽。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。則中央可卽實行。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。不過僅責成解款之額若干。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。則先問有無款項。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。奉中央命令行使其職權。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。屢試無效。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。商難民困。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。則應視孰者宜以指定還債。孰者宜以指定維持目前生活要需。孰者宜以爲將來裁兵之費。孰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。冀獲指定以爲的款。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。(二)華盛頓會議時。債權國既以此爲要求。他日簽約不致延滯。况以之償債。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。吾國之償權者。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。若任各部分瓜分之。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。欸有把握。則可開列清單。實行財政公開之議。一舉數得。無以易此。

(二)以煙酒印花所得三稅指定裁兵。國人空言裁兵。無用也。裁兵非欸不行也。籌欸不先定稅源。無欸也。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。既須有欸以清償宿欠。更須有欸以化兵爲工。故非有大欸不辦。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。中央既得還的欸。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)以路鑛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。以路鑛諸抵押品借款。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。煙印所得路鑛等。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。而稅源之短絀。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。總統曰設法籌指。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。失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。他日需款。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。整理舊債之短者化爲長。期若千年先還息。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。又以償之數目尙應審查。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。債團一聞有的款還債。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。真有不足。然後勉借小款。以爲還息。總期借一償有一償之用。(一)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。非與辦皮毛新政之時。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。抵押之款。則可知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。可速以全國路鑛諸稅。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。假他日路鑛借款。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。則尙有第三之難問題焉。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。內債能否再行舉借。則以往內債之歷史。內債之條件。及內債團之能力。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。則爲其次。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。則爲其次。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。則尙有透支。短期借款。及國庫券數種。五六年中。交透支九千餘萬者。皆政府以勢力強取之也。不得謂之爲雙方協定債約。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。各國爭借我以欸。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。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。此三者既知。乃能辨利害也。新銀團之組織。成於巴黎和會之後。美先倡之。

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。入不敷出。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。外人之才學。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。彼既爲我官吏。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。已既無能以舉事。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。今簡略敘之。

(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。按成公開分配。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。卽飭司先編國債表。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。各國借團。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。乃得指定煙印路鑛等以裁兵。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。乃一家一朝之忠臣義僕。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。彼等本以文人而綰兵符。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。獨昔日綰兵符者。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。我亦軍國民主義。德日之國情歷史地勢攻守政策。執策政者皆不知也。項城懷抱野心。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。都督不過通電干政。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。微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。實不知何時乃止也。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。又恐兵被遣後將變為匪也。則政府應設立一工務局。凡被遣之兵。如其自願為工。應給與憑証。介紹其至工務局。為之覓工。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。為兵覓工。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。然後割據之風可滅。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。均所脗合。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。况吾國僑民。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。早既無需此項人才。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。則學生如觀路人。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。尙有可言。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。皆爲奧人之私費生。(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)學費不預籌的款。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。既皆皮毛之學問。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。早晚登闊人之門。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。亦未聞再有如袁 又陵其人。肯從事逐譯。以輸入外國之新學。(二)教習待遇既薄。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。則學生爭尙功利。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。頹風乃以一振。學生知有所謂國家。知有所謂合羣。知有所謂血氣。知有所謂奮鬪。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。如爭廢考試制度也。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) 應有一定之教育政策 昔孟德斯鳩之言曰。『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。將使之尙德。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。講堂懸一黑板。學科有無。唱謬圖畫。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。故尙德之學。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。加以尙利。故此後教育政策。非翻然改新。如孟氏所言以尙德爲本不可。

(二)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。

(三)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。不尙皮毛。

(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。

第十二章 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。而其職員之最要職務。在增加公司註冊費及鑛照費。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。尙敢望提倡哉。若徒以公竇提倡。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鑛律。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。卽或有之。而其股東董事。非有有力者在

其間勢將不保。

(二)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。

(三)水陸交通之不便也。歐美航綫。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。內河航綫。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。

(四)土匪之害也。十二年來。滿地土匪。水陸皆然。非將貨財搶劫。則剝抽放行之稅。(粵名)故貨物由出產地至銷場。幸不被劫者。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。請盡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。舶來貨物。納海關稅後。有三聯單者。反可得免苛抽。耽自。殺攔之策。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。

吾昔讀嚴又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。鑛不開。不令外國貲財入於吾國而得利。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。

夫日本小人多。其民不出外。已有不足食之憂。假令再許入外貲。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。英之初關南洋羣島。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。遲緬亦然。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。尙未能開關。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。開灤等鑛。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。卽時備價收回。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。倣日本拒絕外資之策，而不思其所以拒之之故。甯鑛不成，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，又倣其提倡勞工主義，見俄之苦於貴族地主貧富懸殊之別，又倣其提倡共產主義，於是併國內之投資者，亦裹足不前，孰不思我之封建制度，早廢於數千年以前，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，土地不均，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。可以利而不可以暴。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。吾請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。將必散渙。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。又倣其服不消化之藥。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。瞻養家屬。預防失
職之注重方法。婦女孩童之保護及勞工知識習尙之教誨是已。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。卽今日之小營業。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。况上述
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。盡驅富有者於租界哉。

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。且摧殘實業。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。資木家固不受其益。勞動者將亦受其害。社會之利益。不可分沾。官吏之利藪。則已壟斷日

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。予乃毀國有。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。或剋扣銀幣。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藪。

(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藪也。

(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。良政治亦非欸不行。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。而借欸。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。則助以欸。欸之如何用途不問。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。既爲國有。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。每年免費聞逾千餘萬。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。其餘抵押不實之欸。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藪。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)路航綫未聞推廣也。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。官吏以交通爲利藪。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。又不肯復做昔日之粵漢政策。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。微特無款以事擴充。更亦無款以清償債務。

(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。苟事業爲私有。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。又須奉讓他人。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。或爲善政。行之吾國。百害而無一利。事實具在。吾非故爲毀謗。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。囚首垢面談天下事。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。所以若論到百年大計。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。人人心中。裏贊成種族革命。滿清就倒。民國二年。人人厭亂。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。今尚未了。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。他尚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。是此二二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。洩洩痺氣的。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。實統一的一大障礙。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。可以略爲團結。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。打完之後。雙方亦須注重些內政。使人民得稍爲安居樂業。須知將來真正統一的辦法。就在這一點。卽孟子所謂『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罷。

(B) 憲法

憲法不論是哪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。就覺很悲觀了。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。相去怎麼遠。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。便有效力罷。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。至其他各章能行不能行。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。

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。是因事成事的。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。乃得些幫助。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。不過就是爽快快正當當辦幾件懸案。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。

(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。最近連厨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。尙可謂有希望嗎。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。恐怕亦非容易。他們已經舒服慣了。公家好不好那里管。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。須知這好些小債。借債借到人家怕了。甚麼東西都典當盡了。欠人的錢。又老不還人家。試問誰肯把借債給我呢。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。但是仍如難辦得到。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。試問接濟發給。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。只可就不範圍着想。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。使人人知道。如果食政府做的人。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。尙未結束。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。所以擱到如今。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。真算不得了的结果了。

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。惟大意則以新增剩餘作整理基金。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。惟政府整理的方針。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。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。裁兵尙是政治的困難問題。今日則已由政治的困難問題。再加以經濟困難了。

現在國家尙未統一。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。中下級軍官兵士。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。免至兵即匪匪即兵。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。任意鎗斃人民。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。名日愈弄愈新。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。分用保證囚金糧。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。如日問五成薪水。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。今日外國做做的不少。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。此層政府若再不注意。將來真是不堪設想的革(二)調有一定的限制。有一定的程序。這個大權。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。卽予以嚴厲的處分。

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。頗洽輿情的人。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。最好銓叙權亦能仿澳洲辦法。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。亦先把他的基礎弄出來。政府果能照此做去。我輩小民就算是很滿足了。

下編 我們希望民國十三年之中國政治設施

國憲議目錄

發端

- 篇一 中央與各省權限之畫分上
- 篇二 中央與各省權限之畫分下
- 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

國 憲 議 目 錄

篇十二 憲法之修正

結論

國 事 會 議 國 憲 中 華 民 國 憲 法 草 案
草 議 委 員 會

國憲議

張君勸著

發端

國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。卽後法亦鮮能顯其用。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。願我首尾循誦。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。既無中央各省權限之畫分。又無中央各省兩重政府之組織。在當日情形之下。立脚固應爾也。雖然。今何時乎。湘省憲法已成立矣。政府命令允許以中央各省權限規定於國憲矣。根本精神既變。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。以中央各省權限之畫分爲中心。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。但於地方章下而雜以聯邦之條文。是天河紫鳳顛倒在短褐之類也。天壇草案。成於二年。而條文討論。始於五六年之交。黨派紛紜。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。積蓄日多。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。議會圍逼之例。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。第九十二條。德新憲法第六。第七。第八。第九。第十。第十一。第十二各條。卽所以規定此事者也。

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。

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手。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盡屬之。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。如救貧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畫分方法而已。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。

中央各省權限之畫分。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。卽凡不爲憲法所禁止者。皆省之權力也。此法也。於畫分權限。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。譬之美之南美戰爭時。其分裂之動機。則退出權之解釋也。近年加里鱒尼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。卽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。故我以為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。日後事權卽有伸縮。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。幣制銀行度量權衡。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訟諸法典。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。皆民刑商法上之問題也。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。卽以美之州加之省。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。然既爲聯邦國或聯省國。其所謂省者

當有憲法。於是有一問題焉。曰：國憲省憲之先後。曰：省憲之議定方法。吳佩孚氏以爲必先國憲而後省憲。湘省議會第二次通電中。舉省憲先國憲後之實例。吾以爲先後者。事實問題也。必謂先省憲而後國憲。苟二十省有一省憲不成。則國憲其能袖手旁觀乎。必謂先國憲而後省憲。湘省省憲已成。中央其能取銷之乎。致之各國歷史。邦先而國後起者。則已成之邦。對於國憲內容。常有左右之權。若夫國先而邦後起者。則邦憲當服從國憲。今之憲法會議。既非以省爲單位。故爲各省者。無如國憲何。已爲不可逃之事實。而各省對於國憲之關係。只可以之與美十三州外之州之加入北美合衆國者。同類而並觀。申言之。各省除服從中央憲法外。無他法焉。

今後之省。既與中央爲對待體 (Coordinate) 省憲法之制定權。當然歸之各省。使省而無制憲之能力。則何聯邦之可言。雖然。自理論言之。則誠然矣。而事實則何如。以吾觀湖南之憲法。一方云司長任期。以法律定之。是明明以美國州長任期之制。適用於司長也。而下文忽云省務員全體或一員受議會不信任投票時。應即辭職。則又忽採內閣制矣。夫既採行政官任期之制。則不應兼用內閣隨時更迭之法。行內閣隨時更迭之法。則不應採用任期之制。以此二者。猶方枘圓鑿之不相容也。湖南號爲發起省憲之省。而議員之智識如此。則省民之有無自定省憲之能力。真成疑問矣。竊以爲省議會之程度。既如是。故今後省憲之制定。當以有學識

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。散飯亦難復完矣。西南行省憲之省。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。而不在于現象之上也。且所以以此說進者。亦尙有故。昔蒲徠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。卽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。此則蒲氏言雖爲美人而發。實不啻爲

我人人道焉。而我之所以毅然以聯憲法進者。區區微意。亦正在此耳。

篇一 中央與各省權限之畫分下

前文既成。適與朱經農周鯁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。

聯邦國之權限畫分之法。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。一概視爲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。嘗開州會。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。因而釀成南之戰。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。於中央各省權限之畫分。乃猶甘蹈美之覆轍而未已。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 (卽國會議員之所謂概括規定) 名義。施其反抗中歐央之手段。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。必不適用於吾國者也。

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。中央與各省立於平等地位。若將各省之權列舉。而剩餘權一

概屬之中央。則中央之權限廣漠無邊。而日後新發生之事項。盡爲中央所獨占。此亦非所以鞏固省權之道也。

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。同時列舉。列舉之外。所謂剩餘權者。安所屬乎。曰。關於此問題。學者之解釋不一。如哥特諾 Goodnow 如蒲徠士 Bryce 則根據加憲九十一條之前段。謂爲屬於中央。然以吾讀加拿大憲法解釋機關之判例。與哥氏蒲氏言正相反也。蒲徠士之言曰。

『凡政府之職權。不明定屬於加拿大或各省者。視爲屬於中央。卽權限所屬發生疑問時。當推定爲屬於中央。反之。如合衆國如澳大利。則推定爲屬於各州。』（近世民主論五）
百二十二頁

哥特諾之言曰。

『加憲與美憲不同者。則加憲之中央政府。其權限由推定之方法定之。（卽所餘者。概推定爲屬於中央。）省政府之權限。以列舉方法定之。吾非不知加憲中於列舉各省之權限外。同時並列舉若干項爲加拿大國會之立法權。然加憲中明言加國會得制定關於治安與善良政府之諸法。所以列舉中央之權者。僅爲明確計。而非所以限制省權以外之中央立法權之普遍性也。』（憲法原理）
五十四頁

由蒲氏哥氏之解釋。則加憲之中央權與省權。雖同時列舉。然有九十一條前段之規定。知剩餘權之所屬。確

在中央也。

克蘭孟德 Clement 氏英屬哥倫比亞之大理院之法官也。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 Catalio 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。是所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。且為中央辨護者。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。』（如憲論四百三十四頁）

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。若以剩餘權譬之一櫃。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。

然周鯁生先生曰。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。未可前知。今貿然以概括之規定。曰

剩餘權屬於地方。則將使事之確爲國家性質者。而亦屬於地方。或曰剩餘權屬於中央。則將使事之確爲地方性質者。而亦屬於中央。其爲不平。孰甚於此。或者以爲有憲法更正之方法。在凡憲法所不列舉者。可以憲法之更正列舉之。然竊以爲與其用憲法更正之繁重方法。何如於今日明舉其標準。則此後解決之法。以尋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。譬如有航空問題生焉。（本案中本應列入。誤漏去。）以其爲兩省以上之交通。其爲中央之事權。毫無疑義。又如有罷工問題焉。如今日絲廠罷工之類。則影響所及。不過一隅。故無取中央之干與。若如美之全國煤礦丁大罷工。則有待於中央之立法。無疑義矣。總之。法文規定。不能盡百年或數百年後之事。而列舉之。故不如但舉其原則。則此後解決。自有標準矣。

且以我所見。卽在中央權列舉省權概括之國。以其事關係重大。始之所不能明定。繼則移之以屬於中央者。又豈絕無。今美總統哈定氏所提倡之煤炭供給法案。是其例也。以中央權列舉省權概括之國。尙且以事之大小爲標準。而移動其立法權。則孰若今日於憲法中明定其原則。無取因事態之變遷。而以意推移之爲愈乎。此則第五第六條之規定。所以極有伸縮餘地。以視國會議員之省權概括規定。必爲後日之厲階者。遠過之矣。

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甯。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。及定度量權衡之準位。

六、設關於合衆國之證券及偽造通貨之罰則。

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、爲執行聯邦國諸法律。鎮壓內亂。排斥外寇。得爲徵募民軍之制定。

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。又對於爲建設要塞。軍庫。兵工廠。船塢。及其他以關係州之立法部之承諾而買收之地。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爲限。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爲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、航路標幟、浮標、燈塔及捕貂島域。

- 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、圓法與幣制。
- 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。曾明白規定除外者。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。

十三、省內之財產及民法上權利。

十四、省立之司法行政。此中包括省法院之組織。維持及設立。民刑訴訟管轄。及法院之民事訴訟法。

十五、爲執行關於本條各項事務所制定之省法令上之罰金懲罰及徒刑各種刑罰之制定。

十六、一切事務之屬於省內地方或私人性質者。

(丙)德國之例 德國憲法關於中央各州權限各條如左。

第六條 以下各項屬諸宗國獨有之立法。

甲、對外關係。

乙、殖民地。

丙、國籍。自由遷徙。出入境。遞解。

丁、國防制度。

戊、幣制。

己、關稅。關稅區商業區統一問題。貨物自由交通問題。

庚、郵政電報電話。

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。

國 憲 議

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。礦業。

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。當宗國尙未行使此權時。各州得保留爲己有。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爲相當之組織。其權爲固有的。至高無上的。本此定義。則聯邦憲法對於各省之政治組織。爲之先定其大綱。自常人視之。未有不駭怪。而以爲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。雙方爭執之立脚點。雖文電中未嘗明言。而隱約之間。則不外省內政治組織。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。爲各邦憲法所不可不遵守。

者。即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。即德不能爲聯邦國。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。(一層專就內亂言之)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。(下畧)

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。既爲大團體之分子。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。則不爲中央所保證。如德之制。中央所要求於各州者三。一。爲共和政體。二。爲普選舉。三。爲國民所信任之政府。其有背此例者。則不爲中央所保證。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。爲各省之通患。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。合之省憲法而爲二重保障。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。則爲地方分治。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，卽須辭職。

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、省政府設政務員。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。尙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。名之曰非驢非馬而已。

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。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。尙在試驗時代。故以爲省之政治組織。不應以一格相強。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。

之。

如上所規定。則關於各省之行政首長。可得四種。第一。省長民選。(包含國民直選與議會選舉而言)如美之三權分立制之下。之省長是也。第二。省長民選。而其下設責任內閣。如英法制是也。第三。三人五人或七人之委員會。如瑞士之制是也。第四。省長由中央任命。而其下設內閣。隨議會之多少數而進退。此制與第二類同。不過省長之產出一民選。一任命耳。聯邦國之州長。由中央任命。非無成例。如加拿大是。加憲中嘗規定省長之職。各省修改省憲時。不得撤銷之。蓋省自治之所以可貴。亦曰政務進行耳。用人得當耳。若徒爭省長選舉之末。而不問政治上實際之進行。則雖有省憲之名。安在其能副省選之實。故敢以中央任命省長無碍聯邦之說。爲國人考證之一助。總之。大地之制。如杯盤然。雜然並陳於一桌之上。儘可容我自由吐納。何必拾人吐餘之一點一滴。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。下院代表全體人民。故兩院。乃聯邦國之通例也。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。

雖然。今中國之議會問題。非一院與兩院之孰得孰失也。乃共和政治之下。應以何種方法。求得正確之選民。

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，而在本無其人之虛僞之選舉票，應如何革除之耳。選民冊虛僞焉，選民證書虛僞焉，選舉票虛僞焉，積此重重虛僞，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，己爲世所共見共聞矣。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，競爭最力者爲史鎰、湯蔭堂、葉馥時、馬續常、彭耕、姜濟寰、黃翼球等。商會及淮引鹽商擁史，軍警則推湯，街團則擁葉，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。粟姜以資望勝。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。種種卑劣行為。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。以為內應。並一面宴請各團紳及友朋。代為收買選民證書。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。毀訐其他競爭者之名譽。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。曾為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。乃轉向商會為馬搶得選舉證二千餘張。各街團紳分領選舉證後。無不視為奇貨。扣不散發。非經各選民詰責。即不送給。彼輩積存千張。售價四十六百元不等。史鑑湯蔭堂等既獲得多數選民證書。於廿四、五、六三日。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。一次投入匭中。或請書記員常駐寫票室。佔立數案。就地包寫。警察廳長張輝瓚。且派巡警一隊。着便衣為湯蔭堂彭耕兌票。兌畢。携向警察廳填寫（下畧）

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。可以廣雇書記。預備填寫焉。可請書記員常駐寫票室。占據數案。就地包寫焉。以入票言。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。而湘省之普通直接選舉。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 Elector) 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爲選舉機關可耳。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。爲有智識有職業階級。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。必較爲得人四也。

或者以爲以選舉議員之權歸之此五會。則大多數人民應有之權利。其剝奪矣。竊以爲不然。方今之選舉之弊。初未嘗起於選舉權之廣狹也。其所以爲世所詬病者。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願投票者而限制之也。

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。買賣者至七十八九十以上。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。盡全國之人而入之圍。困之中。誰復知人間尙有羞恥事乎。

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。然有慮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。繼查合格之選民。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。選舉日選民挾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。投入匭中。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。政府無法以箝制之。而國家大政上或受重大之影響。我以爲一二年內之大政。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箝制之說。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

昔年政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。必釀爭端。往事昭昭。在人耳目。況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。所以防國家大權為一二人所獨攬也。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為未足。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。正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。(瑞憲一〇三條
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，以已意與他人折衷，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，撐持一時，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說，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，既無政權之可私，即無多頭政治之必要。於是率循舊憲，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蒞政。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。然則大位之召爭論。實與帝王無異。而五年改選。必有喋血之爭。則視帝王世襲。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。一者梟獍。二者夸誕。三者仁柔耳。大總統之職不廢。梟獍者處之。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。夸誕者處之。勢稍強。則或與梟獍者同勢。稍弱。則又與仁柔者同矣。後之當選者。不知誰屬。然有梟獍者在。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。則梟獍者不得擅專。集思廣益。則夸誕者不容恣言。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。有此四者，而後委員會制可行。否則總統有總統之流弊，內閣有內閣之流弊，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，或者委員制既行，國家可以苟安一時。然今之所謂領袖，平時既各不相下，至於攘臂以爭，安在其能以法制之力，致之一堂，而從容揖讓於其間乎？故我以為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，則今所歛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。吾以為若不得已，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，乙無如甲，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。曾以此議商之。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

（前麥）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。况躬親各部之細故乎。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。公府固當如贅旒。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。卽如裁兵一事。以中央命令。名士議論行之。豫料其必無成就。要在其不借外款。則中國財力自不足以養兵。而兵不患其不裁。其間容有譁變擾亂等情。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。閔於一堂。亦正可賀。而非可弔之事也。尊意仍舉總統。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。委員會且受劫持。而變爲希旨迎合。如此亦恐無益於事。况選舉總

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 聯邦行政會至少要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證。

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爲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甯獨立與中立之維持。

十、聯邦行政會保守聯邦內國之安甯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、聯邦行政會擔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。且爲且爲增進公共幸福。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。以千五強會議。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。爾真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。以使我不能。居不安。寢不寧。蓋天下之至愚極蠢。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。憲爲厲禁而已。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。近年國會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。段嘗被推而自辭。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。其效等於焚亂而已。

吾遍求之世界共和史。其以軍人而當總統。未有不亂者也。拿破侖軍人也。雖威揚域外。而法國政體之不寧。拿破侖其根也。其任拿破侖三世繼之。好大喜功。卒挫於普。而法受制地賠款之辱。第三共和成。其以軍人而

爲總統者。若馬克麥悞 (Macaulon) 居總統之位。而潛圖復辟。任期未滿而去矣。若蒲朗奇將軍 (Bourlange) 則圖獲選未成。而陰謀已露於外矣。獨美反是。華盛頓以平民而縮軍符。故嘗兩次應選後。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。制憲者一致之決心也。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。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。當選爲副總統。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。其定足數爲元老院議員總數三分之二之。出席與總數之過半數之同意爲當選。但憲法上不能就大總統之職者。亦不能就任爲副總統。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。則其爲翻雲覆雨之局。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 Conventions) 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爲當選。往一次投票而不得法定票數。於是二次。三次。四次。繼之以至於無窮次。譬如一八五二年民主黨推選比爾斯氏(Bierce) 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。爲九百三十人。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爲衆所信服而爲民意所歸可知矣。此大總統候補人推舉之公開。爲法國所不及者也。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。所恃以號召全國者有二。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。共和黨之哈定氏爲反對國際聯盟之人。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。卽其人其主義之昭如日月。而有可以福國民者必矣。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。卽令黑幕中有人在。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。自表面言。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。以徐世昌爲總統。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。至臨時則馮自辭。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。何以被舉。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。所以改良之者。計將安出。曰：凡有大總統野心者。不當聽其要當便當。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，勒之論文之中，要以使總統之選舉，有民意左右其間耳。嗚呼！國人而誠欲防野心家之壟斷大位乎，誠欲以民主主義施之中國乎，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，是安在其能公平乎。若甲省所判者，乙省視之為不合情理，是安在其能公平乎。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。不待他一造之出廷。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。可以觀矣。

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 Courts) 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)債款之收回及破產。

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。各州各設法廷。且爲最終之審理。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。則以法典爲人民與人民。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。有爲美瑞所不及者。則全國之法院。由中央制定同一編法。故出於同一系統也。全國通常法院分爲四種。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。則爲

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。竟吾得而下一結論曰。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。中省。而後爲聯邦國者。亦謬論也。以美國學者之昌言法典統一。與夫十九世紀下半年。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 司法區域之畫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。

率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為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院二也。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市設四也。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。而法廷之統一之鞏固。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。此模範軍國。一蹶不振。雖世不乏爲德辨護之人。謂德實未敗。不過量力相去懸絕耳。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。而尤要者。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。軍團成焉。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。占比京。南下而圍巴黎。乃震飛全師而退。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濠溝戰。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。卽爲一種侵略政策。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略。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。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。故立國方畧。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瓏。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。則有脾肉復生之感。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。況小弱不開化之國乎。今敗矣。武力之不足恃。昭然大白。卽以日本之三戰三勝。步普之後塵。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。乃爲國中惟一驕子矣。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。卽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。二十一欸之辱。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。徒釀私圖。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歟。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。應自至地方軍醫聯合會呈驗。如適於當兵者。卽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。非常戰時。則鮮召集之。

計瑞士兵數。步兵之屬於現役者凡八師。屬於預備者十六旅。馬兵之屬現於役者八隊。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。皆以上校統率之。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。因而不致以兵壓民也。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。決不在他國下也。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。既開命矣。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。分全國為百十數處。而以二十萬人之兵士。兵官。分駐各地。為教練新兵之用。其義二。當兵之義務。應全國人同之。所以使軍權不至為一二省人所獨操。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。故不能以瑞士為藍本。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。要之為軍人者。除平時練兵戰時效死外。不應有干政之舉。此為各國通例。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。惟此為大願。吾國民羣起而圖之耳。

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。卽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。若腹省設法報復。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。除吾國之釐下及法意之入市稅外。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。負擔平均。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。地主旣因地方之發達而受其益。理應以土地之所獲。負擔地方之改費。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。如德瑞之戰時利益稅。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。徒以戰事旣起。誅求無藝。所謂

憲法上之限界亦置之不問矣。故本文所論以德美平時稅制爲準。若夫戰時之例不足據爲典要也。

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)但間稅。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。直稅應以人口爲標準。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。其爲不公。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爲稅源也。美國之稅制表。而列之如下。

一、中央稅

關稅

內地貨物稅

煙稅

酒稅

財產稅(對物對人)

公司稅或營業稅

遺產或相續稅

二、各州稅

免許稅

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爲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匯票期票上貼用之蓋一種財產轉移稅也。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。卽兵役免除稅是也。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客種專賣事業者。以言稅源則財產稅各州皆有之。所得稅則各州中之者已強半矣。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。

公共之支出以關稅其他國稅鐵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担金其額由帝國首相定之。如此項分擔金帝國不能以應交各邦之款作爲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担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爲國

稅省稅畫分之標準者也。我以戰前之中央與各邦之稅舉而出之如下。



由以上各國之例觀之。則吾國之國稅與省稅之畫分之標準。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。據為己有明矣。乃至印花稅。誠能仿德瑞之例。擴而充之。凡有價證券上。概貼用之。亦自為中央一種重要收入。此六者今後之國稅也。若夫中央之稅源。應以此六者為限。抑能另徵新稅。吾攷各國之例。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。即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。或不能以間稅爲限。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。此中應以何者爲省稅。何者爲縣市鄉稅。當另行畫分。亦猶之中央之對於各省也。

吾以上標準。分析今日之預算。他省無可攷。姑以江蘇爲例。錄江蘇十一年國家預算歲入細數表。

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、蘆課	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 憲 議

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、六一二元
十、契紙價收入	五四、〇〇〇元
十一、司法收入	一二、五〇〇元
十二、同濟學校收入	七五、六五〇元
十三、暨南學校收入	六、〇〇〇元
十四、貨物稅充公罰款	一三、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

千一百一十一萬元餘皆應歸入省收入者也。何也。地丁漕糧蘆課忙漕帶徵費四者。所謂地稅也。契稅。即德國各邦之地畝買賣稅。或因地畝而起之行為稅也。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。各軍事機關費約二百十九萬二千元。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。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。有百萬截留之款。有六百四十六餘萬之貨物稅。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，只有盈而無絀。如是以江蘇論，根據新稅法以畫定中央與省之歲出入，不過一舉手之勞，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，孰歸中央，孰歸各省，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，即便了事者，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，恃債爲生。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，不足以爲今後之表率。應之曰：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畫分之狀者，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。

篇十 社會主義之規定

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。始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。垂爲法典。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。人人認爲天經地義。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。我以爲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。歐美百年來文化之方針。所謂個人主義。或曰自由主義。凡個人人才力。在自由競爭之下。儘量發揮。於是見於政策者。則爲工商立國。凡可以發達富力。

者則獎勵之。以國際貿易吸收他國脂膏。藉國外投資爲滅人家國之具。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。然其爲人類之慘劇。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。應爲之勞作。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。以富爲目標。除富以外。則無第二義。以強爲目標。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。所恃爲出奇制勝之參謀部。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。或有以此爲長策者。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。不脫縱橫捭闔之故智。然對外以人類一體爲依歸。對內求社會生計之公道。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。天下爲公。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

長於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，不必爲己。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，非工商雖興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。竊以爲書之真僞，攷據家之言也。吾儕所常問者，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，其所以繫吾人之希望者，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籍口。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。智識之權操之少數。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。尚可勉強寡而均貧。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。日夜運轉於津滬粵漢之市場矣。工廠汽笛高鳴。聞其聲而聚散者千百人。終歲勤劬。餬口或猶不足。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，不可不辭而闢之也久矣。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，勉與外人角逐市上。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，徒以便官僚之盤踞，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，自我管理，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，其精神與英基爾特主義相類焉。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。故我以爲以交通行政證公有之必腐敗者，非確論也。

吾以直捷了當之語告國人。一國之生計組織。以公道為根本。此大原則也。若有問我苟背此原則而不能圖工業之發達。則奈何。吾應之曰。世界一切活動。以人類之幸福為前提。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。應以貧富懸絕為大戒。而憲法為法中之法。應於專條規定。不俟言焉。

吾本此義。求世界憲法中之規定。可以為我取法者。則有德國。德國新憲法關於生計組織之規定。我嘗分析之矣。(見拙著德
國憲法評)茲錄之如下。

<p>社會主義</p>	<p>個人自由主義</p>
<p>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。</p>	<p>工商業之自由。依宗國法律之規定。保證之。 (第一百五十一條)</p>
	<p>生計交通上之契約自由。依法律所規定。 (第一百五十二條)</p>

<p>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）</p>	<p>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）</p>
<p>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</p> <p>承繼財產內國家之名分依法律所規定行之</p>	<p>公用徵收除法律有特種規定外應予以相當之報酬（賠償）（百五十三條）</p> <p>承繼權依民法之規定保證之（第一百五十四條）</p>
<p>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</p> <p>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）</p>	<p>土地私有制未廢（第一百五十五條）</p> <p>沒收方法依第一百五十三條所定（第一百五十五條）</p>

無營費之地價增加。應用之以發達公衆利益云。大抵不出二法。徵重稅一也。由國家或地方沒收之二也。

(同前第一百五十五條)

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。卽指此)

私人營業未廢(第一百五十六條)

(同前)

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 Selbstverwaltungskörper) 其製造分配定價輸

出入各問題。可以公共生計之原則規定之。

(第一百六十六條第三項)

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。(第一百五十六條第三項)

(同前)

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 爲保護發展勞工條件。生計條件之結社自由。一切人一切職業得享有之。

第一百六十一條 爲保護健康。勞動能力。產婦年老衰弱疾病。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。原與之。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。亦既網羅靡遺矣。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。故我以為德憲法之鬆動的規定。亦無甚大弊焉。

本·案·中·生·計·一·章。大體以德憲為基本。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。然我以為社會公道。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。我以為工業公有。乃化私產為公產之善法也。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。為全國一種訓詞。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。為獎勵工商不二法門。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。其以亦步亦趨為盡立國之能事乎。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。故蒲徠士嘗有言曰：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。蒲徠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案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締。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。請求宗國最高法院判決。

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畫分之爭議時。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。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。爲另一事。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。則其爲問題者。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。既爲他日所必生。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。尙有何法乎。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。普與巴超於各邦之上。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。不殊滕薛之爭長。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。而以巴揚爲甚。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。其君主派之不满意於現政府者。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) 及前外交總長勒忒諾 (Rathenau) 之被刺。勒氏被槍十餘。頃刻氣絕。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眾兩院。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）設國務法庭。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。靡有甚於此者。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。（德憲第四十條八條見後）

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

自其是非。以求其翻然醒悟。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。苟其然也。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。即宗國議會中。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（中畧）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。（下畧）

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。則一字不從。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。或許巴揚自設一廷。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。

所謂爭執之問題。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。非可利用以反抗中央也。卽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。卽因此案件。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問題。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。得將第一百十四條。第一百十五條。第一百十七條。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探處置方法。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。吾以直提

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。爭閣員同意權也。是國會之權力。而他人莫如何可焉。議員又以制憲議員之資格。爭議會不散之權也。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。而關於一切目的。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問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著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。

第一二二條 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。如參議院不於限期內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。

天壇草案之憲法修正章。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選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。本未嘗以修正問題詢諸民意。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。殷鑑不遠。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。德憲中亦有同類之規定。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不及八九。何敢污此神聖之名。而徒以二把持者之私計。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。欲言尙多。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。豈無一二強立不倚之人物。然大多數則皆因利乘便者也。民國之開國者。項城袁氏。始焉自誓爲共和之總統。繼焉則帝制自爲。法律政策。一一利用之。以達私人之權位。遂將國家綱紀。

相維相繫之精義。蹂躪摧折。蕩焉無存。至今日之政府法令。與人言集權。而人視爲專制之託名。與人言理財。而人視爲搜括之慣技。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。亦曰國人之意思耳。甲一說。乙一說。各以其說宣諸國人。逮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。及其發爲條教。亦心服誠悅。相與遵守。故爲今後革新之計。必其能一反項城以來之所爲。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。而純以詐僞相尙。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 中華民國之王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 熱河 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

國憲議

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尙未頒行法律時各省亦得行使關於此二項之立法權

第六條 各省得自定憲法并事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、省之行政首長或爲一人或爲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舞弊法

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

第三章 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爲期但政府認爲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為時得以議員三分之二以上之列席列席議員三分之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為時得以列席議員三分之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

第三十一條 中華民國人民完全享有公權年滿三十五歲得被選爲大總統

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、凡願爲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爲

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興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爲大總統

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之投票同意即當選爲大總統

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 大總統就職時須爲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尙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 大總統對於外國爲民國之代表

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

前項教令須於次期參議院開會後七日內請求追認參議院否決時卽失其效力

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

應卽爲解嚴之宣告

各省因省公安之擾亂其區域內亦得爲戒嚴之宣告但應卽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卽爲解嚴之宣告

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之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

等第六章 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內設立法院

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侵害時所提出之訴願

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 關於軍官之養成爲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之

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爲平等

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 中華民國人民之行爲非在行爲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

聯省政府省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 聯省政府省府及地方團體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 大學及 學術研究機關

第九十條 各省教育經費由各省自籌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制限之

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 爲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圖聯省與各省間關於權限畫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

一三〇

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

定價 大洋六角

(外埠酌加郵費)

民國大學出版部刊行各書

雷 殷著——庚子賠款問題

雷 殷著——金佛郎問題

雷 殷著——帝國主義與中國

羅文幹著——獄中人語

孫同康著——經濟學研究(一)

孫同康著——經濟學研究(二) (印刷中)

孫同康著——罪言 (印刷中)

馬鶴天著——新廣東教育攷察記

馬鶴天著——山東河南印影錄

曾作忠著——道爾頓制教育

曾作忠著——初級中學教育