

公民教育叢刊第十三種

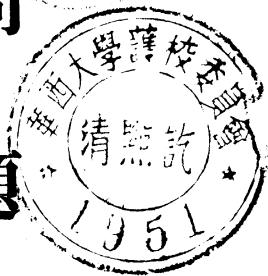
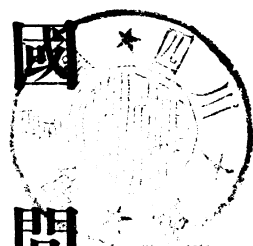
內

國

問

題

第一輯



青年協會書局發行

# 公 民 教 育 叢 刊

- |      |                                     |        |
|------|-------------------------------------|--------|
| 第一種  | 公民教育運動計劃                            | 每册五分   |
| 第二種  | 怎樣做中華民國的良好公民                        | 每册一角   |
| 第三種  | 國際問題 <small>討論<br/>大綱</small>       | 每册三角   |
| 第四種  | 國慶節與公民教育運動                          | 每册五分   |
| 第五種  | 不平等條約 <small>討論<br/>大綱</small>      | 每册二角   |
| 第六種  | 關稅問題 <small>討論<br/>大綱</small>       | 每册一角六分 |
| 第七種  | 領事裁判權 <small>討論<br/>大綱</small>      | 每册一角六分 |
| 第八種  | 公民研究團辦法                             | 每册五分   |
| 第九種  | 愛國者應研究的問題                           | 每册八分   |
| 第十種  | 公民宣傳隊辦法                             | 每册五分   |
| 第十一種 | 公民與民治 <small>討論<br/>大綱</small>      | 每册八分   |
| 第十二種 | 怎樣做公民 <small>討論<br/>大綱</small>      | 每册一角四分 |
| 第十三種 | 內國問題 <small>討論<br/>大綱</small> (第一輯) | 每册三角   |
| 第十四種 | 內國問題 <small>討論<br/>大綱</small> (第二輯) | 每册三角半  |

公民綱要

公民詩歌

公民唱本(已出三種)

每册一角

印刷中

每百套大洋一角半

青 年 協 會 書 局 發 行

# 內國問題討論大綱序

吾國自甲午以還，其萎靡無能，早已暴露于天下。庚子以後，國勢益弱，

五  
序

人民生計亦益形窮蹙。夷考其故，彼鷹瞵虎視之帝國主義者，恃鎗礮之利，外交之詐，強奪我土地，霸佔我財源，且迫我以種種橫暴無理之不平等條約，使無孳長發展之餘地，雖爲重大原因之一，然要非其病根之所在也。夫國必自侮而後人侮之，人必自伐而後人伐之；譬諸人身之與疾病，倘元氣充實，體力健壯，環繞吾身之病菌雖夥且厲，終不能得逞也。吾人切心救國，爲治標計，固不可不掃除外邪，舉一切有害於吾國之不平等條約而取消之；然內魔不祛，內政不修，終非根本圖治之道也。基督曰：「進與敵戰，須自審能否以吾之少勝人之衆，否則不如退而早與言和爲得計矣。」語曰：「知己知彼，百戰百勝。」吾人倘無自知之明，徒囂囂然以外抗強權相號召，幾何不爲強權者所竊笑而適與以可乘之隙也。吾國人民之愛國心，不落在

何國人之後；以吾民族長久之歷史，與夫崇高光明之文化，固爲全世界獨一無二，極可寶愛者。吾國之大患，不在人民缺乏愛國心，而在人民對國事無澈底明瞭之知識。不獨于對外關係然，即對於國家自身問題，亦莫不皆然。甚至彼謀吾者之野心國，其熟悉吾國情形，較吾自己猶勝百倍。若是而欲國之富且強，寧有幸哉。然則吾人將何以普徧知識于人民乎？搜集相當資料，供人研究討論，並力爲之提倡，實急不容緩之事矣。夫吾國內部問題，複雜極矣，然其犖犖大端，要不外乎制憲裁兵，自治理財，民生教育諸事。陳君伯華有體夫斯旨，特編輯是書，其選材極審密，蓋欲繼前出之對外問題討論各書之後，使國人作進一步之研究，以爲解決吾國一切糾紛之張本。吾國民倘爭先研讀，羣曉然於吾國積弱不振之癥結所在，及其救治之方，從感情的膚淺的愛國心，進而至於理知的意志的救國事業之實行，則吾國前途，庶有豸乎。爰不揣譴陋而樂爲之序。

一九二六年二月胡貽穀識於滬上求是草堂

# 序一

是冊之編，完全爲一大事。此一大事即國民實行其「匹夫有責」之義是已。要國民對於國事切實負責，逃不了（一）對於國事有相當之接觸，（二）對於國是有相當之了解，（三）對於國家問題有相當之興趣。國民對於國事知之審析之明，念之切，自然任之勇矣。是編之責，在「介紹」在「分析」在「奮勉」即思由「審」「明」「切」而達於「勇」之一種嘗試也。

是冊急於付印，倉卒成篇，抉擇固有未精，挂漏亦所難免；志在「拋磚引玉」聊以就正於海內賢達耳。

本冊第五課係出孫祖基君手筆。附此聲明，以免掠美，并誌謝意。

一九二六，三月，一日。編者

# 內國問題討論大綱

第一輯

## 目錄

序一	.....	胡貽穀
序二	.....	編者
第一課	制憲問題	..... 一
第二課	自治問題	..... 三三
第三課	裁兵問題	..... 五四
第四課	政黨問題	..... 九一
第五課	司法問題	..... 一二〇
第六課	財政問題	..... 一五五

# 內國問題討論大綱

## 第一課 制憲問題

憲法或「根本法」在立憲國家有神聖不可侵犯之尊嚴；蓋一國政府之組織，政府職權之分配，國民自由權利及義務之規定，皆以憲法爲根據也。

憲法之所以尊嚴，不特以其所受托者大，且以其來也不易。世界民主國或富有民主精神之國家，皆經過長期之奮鬥，或多次之流血，始換得「一部憲法」。法國經三次革命之流血，歷時十數稔，始得「一部憲法」；美國在一七七六年對英宣布獨立，經八年之戰爭，始慶成功；以後八十七年，再經南北之內戰，始得完成了「一部憲法」；英國雖未經流血而得「一部憲法」，但亦經一班志士仁人之長期的慘澹經營始得成功。吾人知立憲國締造之艱難，正宜及早猛醒。「一部憲法」固非天壇起草諸君數月半載之勞所能賜予，吾民以坐享之者也。

是以中華民國建國十四載，尙不能產出「一部憲法」。民國二年，天

增憲法草案甫就，而袁世凱解散議院；六年憲法草案甫通過，二讀會督軍團入京，總統黎元洪復解散議院，自張勳復辟失敗，段祺瑞重組內閣，七年爲召集參議院於北京，而同時舊國會議員復多相率南下，在「護法」旗下，開會於廣州，於是所謂「國會」復有南北新舊之別，更有「民六」「民八」之分。十一年北方軍人吳佩孚等主張恢復法統，黎總統復職之後，國會雖得續開於北京，然以種種原因，未得國人之信仰，其所通過之憲法亦失其效。時至今日，不特「根本法」尙在虛無飄渺之中，即臨時約法亦且束之高閣矣！

制憲問題爲我國應先行解決之問題。國人苟無「一部憲法」同資遵守，我國政治卽無從上軌道也。然此問題十四年來，經過許多困難，許多波折，而卒未解決者，夫豈無故哉？

夫國會制憲，豈不欲其「永矢咸遵，垂之無極」乎？然我國之憲法究應如何制定，始可以同爲國民所遵守，尙爲一大問題。憲法上之爭點，舉其犖犖大者如內閣制與總統制之辯難，中央行政改爲委員會制之主張，單一制與聯邦制之爭執，關於國民自由權利義務之規定意見之紛歧，與國



家對於國民經濟態度之如何，皆與我國制憲方針有莫大之關係，此關於憲法本身問題，吾國民不可不知者一也。

其次論制憲之程序，亦爲我國制憲問題中之一癥結。回顧十四年來之制憲史，約法既誤以制憲權屬之第一屆國會，野心政治家利之以摧殘國會者，摧殘民治，不肖議員則利之以爲黨爭或買賣之具，於是時至今日尚不能產出一本可以同資遵守之憲法。今日所謂國會者，既以賄選而絕無存在之理由，則此制憲權將誰屬，自然發生問題。或曰：依據約法再召集舊國會，即可由國會制憲；然現在之政局尚爲四分五裂，誰能召集此國會，而得各方之同意，是爲一個問題；而新選出之議員諸君，能否鑒於前車之覆，盡力盡誠以制成一部憲法，各實力者能否不再勾結議會以爲搗亂，亦是一個疑問。或曰：民主國主權在民，國民有自動制憲之權，此說似矣，然國民自動制憲應用如何方式，使在事實上及理論上均得其當，必須有一番之研究。此關於制憲之程序，我國民不可不知者二也。

更進一步而言，制憲非難，制完善之憲爲難，完善之憲非難，有效之憲爲難。吾國如希望有一本「永矢咸遵」之憲法，吾國民當更有一根本上之

準備，即法治精神之養成是也。我國民久處於人治之下，法律觀念素形薄弱；一旦變爲法治政治下之國民，自然情見勢絀。十四年來武人毀法，議員亂法，官吏玩法，而國民一若熟視無覩，此豈全由於國民力之不足以懲處，抑亦由於國民自己之輕視法律也。彼武人議員官吏亦由民間而來，吾恐一般國民與之易位則皆然矣。夫以此毫無法律概念之訓練之國民爲基礎之憲法，欲其受人遵守，得其保障，不其難乎？於是吾人爲制憲之善後計，不得不注重國民於護憲事業上種種之訓練，務使大多數人對於「國憲」皆覺發生極密切之關係，然後制憲之事功乃真告成。此關於憲法之根基問題，我國民不可不知者，三也。

總而言之，吾人對於制憲事業，有應注意之三方面，即（一）憲法之內容，（二）憲法之產生，（三）憲法之執行是也。吾國不言憲政，不言共和則已，否則我國民舍於此三方面一致努力講求，其道末由矣。

## 討論問題

(一)語云：「有治人然後有治法。」又云：「一法立一弊生。」此二語有幾分真理？請述其「所以」。

(二)我國制憲流產，其故何在？

(三)我國應有何種之憲法？政府應如何組織？選舉職權應如何分配？國民自由權利及義務應如何規定？經濟政策應採取何種精神？地方制度及用人制度應如何規定？

(四)國憲當如何產出？誰當產出此憲法？如何始能產出此憲法？

(五)憲法如何始可以得其相當之保障？

參 考 材 料

一、制憲問題

張慰慈（努力第三號）

二、省制的討論

高一涵（努力第六號）

三、國憲起草程序案

熊希齡等（在善後會議提出）

四、主張國民動議制憲之理由

梁啓超（梁任公演講集第一輯下卷）

五、依基督教救國主義擬商榷之

憲法要點

徐謙（東方雜誌十九卷二十號）

## 一 制憲問題

張慰慈

這幾天來，國會問題，憲法問題，又變成大家所注意所討論的問題。雖則各人對於解決時局的方法，意見還不能一致，不過大家終有一種觀念，以為制定憲法，是使政治上軌道的第一步。至於怎麼制定憲法，還是一個未解決的問題。有人主張國民制憲，又有人主張舊國會制憲，我們此刻急需討論的，就是這一個制憲問題。

吾們以為討論這一個問題，吾們萬不可主張空空洞洞名稱好聽而事實上做不到的辦法，也不可拘執於一種辦法，以為別種辦法絕無商量的餘地。我們必須準酌現今實在的情形，並須參考制定憲法的各種方法，選擇一個最適當的最易做到的辦法。所以我先討論憲法成立的各種方法，作為討論我們將來所應當採用方法的根據。

從歷史上着想，各國憲法成立的方法，可以分為四種：（一）由君主制定的，（二）由人民協議制定的，（三）由於逐漸發展而成立的，（四）由於革命而成的。

第一種憲法就是叫做欽定的憲法。君主也許為順從民意起見，也許為保持他自己的地位起見，願意將他自己的權力和政府各機關的組織和職權詳細規定出來，將政府的性質從人治的變成法治的。君主這樣的舉動就是自己願意限制他自己權力，將他的政治權力，限制在一定的範圍以內，並照一定的規定行使其職權。這種規定就是一國的憲法。

第二種憲法叫做協定的憲法，就是人民組織新國家的時候，或組織新國家以後，商議制定憲法。這此歐戰完結以後，歐洲大陸上發現許多新國家如波蘭、匈克斯拉夫、甲高斯拉夫、他

們的新法完全由協議而成立的。

第三種憲法是由逐漸發展而成的。大凡一國的政體，逐漸由專制政體變成民治憲體，其憲法是屬於這一類的。在最初的時候，這種國家的主權在君主一人手裏，不過在事實上——雖則不在法理上——主權的所在就逐漸從君主手裏轉移人民代表手裏。人民代表的權力最初祇不過有事實上根據，沒有法理上的根據。但是到了後來，在事實上，在法理上，全國人民均默認人民代表的實權，就是君主也不得不乘時勢的潮流，放棄他所有的實權，承認人民代表的權力。

第四種憲法是由革命而成立的。凡專制國的人民，因為不滿意於他們的政體，決定推翻他們的專制政府，組織一個根據於人民主權和代議制度的政府，其憲法均屬於這一類的。這樣成立的政府有第一次的法蘭西共和國、南美合衆國、中華民國、俄羅斯、蘇維埃共和國。

歷史上所發生的革命均有兩方面，一方面是對於當時腐敗政府的反抗，一方面是建設新政府的運動。但是凡革命而成立的憲法是極不容易的事。無論那一國，革命以後，必定要經過幾年擾亂狀況，政治情形纔能復原，人民纔能過安穩的日子。所以非到了萬不得已的時候，別種方法差不多完全失敗。因此人民不得不出來革命，由革命而制定一種新憲法。法國從一七八九年革命以後，其政治狀況差不多直到了一八七五年纔可以算是復原，憲法纔制定，穩固的政府纔可以算成立。美國革命以後，也經過了十三年的危險時期（一七七六年到一七八九年），確定的憲法纔算成立。前幾年土耳其和波斯亦曾發生過革命，不過一點成功都沒有，到了此刻，這兩國的政治組織還不能確定。俄羅斯從一九一七年革命以後，國內的擾亂至今還不曾平靜，將來結果究竟是怎樣，此刻實在沒有人敢預料。

凡革命發生，舊政府推倒以後，當時的情形總是極其複雜，極其困難。當時所謂政府，祇不過是一個臨時的革命機關，就叫做臨時政府。當時最重的問題就是把這個不完備的臨時組織的革命機關變成一個完備的永遠的政府。

爲解決這個問題起見，臨時政府有兩種方法。臨時政府可以代表人民，擬定和制定永久的方法，如果人民這方面沒有反對，當然默認臨時政府有這樣的權力。當普法戰爭，拿破崙第三的政府推翻後，法國差不多處於無政府地位。當時祇有一個議會，由人民舉出來的，唯一的職務就是和普魯士訂和平條約。不過和平條約訂定後，這個會議差不多變成國內唯一的政治機關，就變成當時的臨時政府。因爲當時沒有正式的機關，這個臨時政府就制定現今法蘭西共和國憲法。這個臨時政府的人物雖則是由人民舉出來的，不過當人民「舉選」他們的時候，是舉他們訂立和平條約的，並不舉他們出來制憲的。

臨時政府第二種方法是承認他們的臨時性質，和有限的權力，用正式的手續，組織一個永久的政府。如果採用這一種政策，臨時政府可以（一）擬定一種憲法，由人民總投票決定取志，或（二）使人民舉出一個制憲委員會，制定永久的憲法，或（三）另行組織一個憲法起草委員會，再由人民決定憲法草案之能否成立。這第二種方法是最適合於人民主權的原則，如非有特別的情形，是臨時定憲所應該取擇的方法。

我國辛亥革命以後，當時臨時政府所採用的方法，也是這第二種的方法。臨時政府並沒有制定憲法，臨時憲法祇不過制定一種臨時的憲法，叫做約法，並且在約法內限臨時大總統於十個月之內召集國會，由國會制定憲法。

國會召集以後，參衆兩院於民國二年各舉憲法起草員三十人，在北京天壇起草憲法，過了四個月時候，一百三十條的天壇憲法草案成立。該草案於十月三號交兩院所合組的憲法會議。袁世凱也派八個委員列席會議，不過在二讀的時候，委員被拒不許發言。袁世凱就於十月二十五號通電反對憲法草案，並於十一月四號下令解散國會。天壇憲法草案也就因之消滅。

袁世凱解散國會後，於民國三年五月一號組織一個參政院，由這參議員宣佈六十八條『中華民國約法』。袁世凱於民國五年死後，臨時約法又復活，國會又二次召集起來。民國六年兩院又起草憲法，不過憲法草案尙未成立。天津督軍會議，強迫黎元洪解散國會。從此以後，民國的政治就脫離憲法的軌道。前天我們發表的政治意見中所主張南北協商召集民國六年解散的國會，及責成國會尅期完成憲法，是恢復憲法軌道的一種辦法，並不是唯一的合法的辦法。我們要曉得凡是革命總是不合憲，凡是制新憲法就是一種革命的主動。法國的憲法不是依據法律制定的，美國的憲法也不是依據法律制定的。當初美國的憲法會議，照法律的規定，祇有商議修改聯盟約章的權，並沒有制定新憲法權。不過當時憲法會議中的各委員，爲謀國家統一起見，竟敢大胆的不顧法律，於開會後第五日議決廢除舊約章，另造新憲法，如果當時法國和美國的領袖人物爲法理所拘束，想依據法律制定憲法，恐怕他們兩國的憲法未必這樣的容易成立。

此刻人民所要求的是趕快制定一種好憲法，並不是要限定什麼樣的機關纔是合法的制憲機關。祇要能夠達到制定政憲法的目的，什麼樣的方法都可以用。如果不注重目的一方面，專去討論方法那末，你的方法，我有我的方法，總不能討論什麼結果出來。我們還希望一般政客們，不要你爭你的舊國會，他爭他的新國會，或新新國會，趕快的破除黨見，犧牲一些個人的私利。



想法從最近的路程同大家趕快到憲法的軌道上去。我們小百姓受這十一年沒有憲法痛苦，未始非你們大政客小政客搗亂出來的。

總而言之此刻南北兩方面如果協商得妥，把民國六年解散的國會召集起，並責成國會短期完成憲法，確是一種最簡易的方法。如果協商不妥，那末由省議會主出代表，或由何種法定機關舉出代表，組織制憲會議，也未始沒有商確的餘地。祇要一種辦法，在事實上是做得的，並非是最簡易的，我們人民當然可以承認的。

## 一一 省制的討論

高一涵

『省制應否加入憲法？』是民國五年憲法會議中爭論最烈的一個問題。現在翻開那一年的憲法會議的會議錄，看看那時議員諸公所持的議論，真真教人失望。現在且把那時議員先生的省制意見書中的誤點略舉幾條於下：

(一) 祇注重行政分權不注重立法分權。那時普通的論調：都以爲省制應該由中央的憲法會議制定，全國祇有這一種省制。各省都要適用這一種省制。不問各省的情形如何，通通適用一種制度，就性質說，仍然是單一式的國家，絕不是聯邦式的國家。我以爲現在我們不談省制便罷，如果欲談省制，至少要在國憲上承認各省有自行制定省憲法的立法權。

(二) 祇注重省制的加入不注重省制的内容。那時國民黨的份子都主張把省制加入憲法，可是也祇希望省制加入憲法便算了事，至於省制的内容：各省長民選等重要條件，他們都不惜犧牲。照民國五年的憲法會議中所提出的省制草案，充其量不過把省議會暫行法第二章省議

會的職權規定在憲法上罷了，對於省權並沒有絲毫的擴張。

(三) 祇注重省制的鞏固不注重省制的變通。省制不加入憲法，祇用普通的法律規定，那末，修改省制祇照修改普通法律的程序，省的基礎當然不能穩固。這一層壞處我認爲要防止的。但是我以爲這絕不是鞏固省制的好辦法，要想鞏固省制，必定要把省制的制定權和修改權奉歸各省，必須由各該省制定或修改。如果照民國五年的憲法會議的主張，把省制規定在國憲之內，一經規定之後，無論何省都要採用；如果有一省兩省事，實際上不能適用，便非用修改國憲的程序修改不可。照天壇憲法草案，各省沒有提議修改憲的權限，這樣一定，豈不剝奪各省本省省政府的組織權嗎？

(四) 祇注重省性質的規定不注重表現省性質的法制。那時憲法會議中對於「省是地方行政區域，或是地方自治團體」這個問題，很加意討論。他們以爲祇要在憲法上規定他是「行政區域」便是行政區域，規定他是「自治團體」便是自治團體。依我看來，却不是這樣。因爲省的性質是由省的組織和職權表現出來的；如果省的組織和職權同現行法一樣，一點也不修改，那末，就是在憲法規定他是「自治團體」也不能教他名實相稱而且中國的省是一種特別的組織，就說他是自治團體，也斷不能當作單一國的郡縣看待。所以我的主張以爲單把省定爲純粹做自治事務的自治團體，還不能發展省的政治，必須要把他看作半獨立國的政府，纔可以發展省的勢力。我所主張的中國政制，就是採取二重政府制，不是採取單一政府制把中央政府看作政府，把省政府單看作自治團體。

將來制定憲法，如果不糾正四個誤點，我敢斷言仍是中央集權制，不是各省分權制；仍是單

一國的制度不是聯邦國的制度。

我主張中央的憲法上邊，祇能規定國權與省權的分配，不得由中央代各省去規定省制，各省省制要讓各省各自制憲規定。

我又主張中央政府的權限取列舉主義，各省的權限取概括主義。換句話說：就是凡不在中央政府權限之列的一切權限一律為各省所有。

我所主張的中央政府的權限如左

- (一) 外交行政權。
  - (二) 國軍行政裁。
  - (三) 交通行政權。
  - (四) 國稅行政權。
- 海關稅鹽稅煙酒稅印花稅所得稅為國稅。

(五) 司法行政權。

(六) 幣制的制定和國幣的鑄造權。

(七) 對外的宣戰媾和及締約修約權。

但關於各省權利的條約，不得各省的同意不發生効力。以上是我對於中央政府權限列舉的標準。

照近兩天的情形看來，似乎還說不到這個問題。國會的恢復究竟能不能成爲事實？恢復後能不能安安穩穩的制憲？照從前議員先生的品行學術所制的憲法能不能合乎人民的現狀的

要求和需要！誰也不敢保障！但是就假定國會不能恢復。黎元洪不能復位，也沒有什麼不得了的。我以為如果真是走頭無路，還有一個絕妙的辦法：就是暫讓南北兩政府暫時各維持各方面的現狀，雙方協定，劃出一年期限，讓南北各省自行制定省憲法，待省憲法完成之後，由各省按照省憲法組成省政府，再由省議會選舉國憲起草員，把中央的憲法定好，交由各省人民投票批准，然後按照國憲來組織中央政府。這樣一來，可以得到許多好處：

(一) 省憲法由各省自定，可以免去中央集權法制的一切弊病。

(二) 按照聯邦國先有邦後有國的先例，也可以說得過去。故所定的國憲，必充滿聯邦制制的精神。

(三) 省既為創造中央政府的基礎，省的勢力必定增大，可以制止中央政府的一切專制。

(四) 省的勢力既大，政治勢力的中心必定由中央移到各省，各省的政治，必定可以日見發展。

(五) 省既有強固的組織，中央政變必不能搖動各省的政治基礎。  
蒲徠士 (Brace) 有一段巧妙的比喻，說明美國聯邦制的完備。他說：

中央政府與諸州政府，譬如同在一土地之上，一大建築物，包有諸羣小建築物。兩者之關係，如在許多舊小禮拜堂之上，建一壯大之新禮拜堂。其初各別建築之許多小禮拜堂，建築之時不同，建築之法亦異，林立於地盤之上。後建造一宏壯寺院，巍然而立於其上。其屋脊摩空而聳高，其牆壁基於舊禮拜堂之上而併合焉。其內部以本身之結構而輪奐焉。然其舊建築物之本體，決不因之而消滅也。若其新而且大之堂宇云亡，則各小建築稍稍補

茸，亦足以蔽風雨，一如其舊焉。舉亞美利加諸州悉網羅於聯合體之內，其聯合體不僅爲諸州之一團結，諸州亦不僅爲聯合體之一部份，聯合體破壞，諸州就其現有權力，稍稍增益，猶得爲各自獨立之團體，而無害其生存（見平民政治第二章）

我國各省如能照這樣組織，便完完全全是一種聯邦制，凡蒲徠士所說的利益，也可以發見於我國了——我個人對於省制的主張如此。

### 二 熊希齡之國憲起草程序案

民六以後，國人主持改革政體者，分爲兩派，一主單一制，一主聯邦制，前爲吳佩孚所主，後爲西南各省所主，兩派相持，至今不能統一者，此其大原因也。考本國歷史，國家當紛亂之際，各有力者，智力平等，而無特殊人才崛起以統一之，即不免於割據紛裂，民國十三年以來之情狀，與之無異，加以種種原因，遂不得不趨於聯邦之勢，段執政之馬電，所謂速定國憲，促成省憲，未始不根於此，但聯邦政治問題複雜，若不詳加研究，驟爲擬定大綱，深慮有踏臨時約法之覆轍，故潘會員大道對於西南提案，加入兩條，甚爲重要，本員雖亦鍾會員提案連署之一人，但考慮大綱內所列各條，亦以爲尚有須加審慮者，特按照江會員亢虎自動起草憲法提案，爲一折中辦法，由本會先以聯邦主義議決，交由政府與各省協商，推舉學者爲代表起草憲法，似合於力謀統一解決糾紛之意，其程序方法列左，是否有當，敬候公決。

△一 此次革命應採取聯邦主義以合民意而圖統一。

（理由）民國十三年來之亂禍，全由於約法之不良，府院之爭，行政立法之爭，無非約法所致，

袁世凱以君憲廢約法，張勳以復辟廢約法，兩皆失敗者以其背叛共和也。今欲於共和國體之下，廢止約法，惟有採取聯邦主義，庶幾名正言順。以前此約法純屬中央集權，不合於民意國情也。

革命者順世界之潮流，合全國之民意也。自歐戰以來，威爾遜創民族自決之論，新立各國，無不趨於聯邦之共和政體，以俄國之共產主義而亦結成一大聯邦。英雖君主，其屬地散於五洲，各有地方政府，職權與聯邦無異。良以土地廣大，民族複雜之國家，惟聯邦足以永久統一。否則即以中央集權之力，勉強統一，其終亦必至於破裂。如從前之俄國是也。故綜觀歐美各國歷史，國大由中央而統一者，往往變為聯邦，其由聯邦而不統一者，不僅未聞有破壞之患，甚至戰敗如德意志。至今尚未分裂。此其明效大驗也。反而考之吾國歷史，與聯邦主義略近者為封建，自天子以至公侯伯子男侯，各為領域，自治其民。孟子所謂天子一位，公侯伯子男一位，同列為五等者也。故周之享國，獨有八百年之久，亦聯邦主義之成績也。何況吾國，近日民族，尚有一大問題，即外蒙與西藏是也。兩藩受強鄰之誘惑，至今尚未統一於民國，其原因實由於前清及民國撫綏之不當，所派遣者皆不良之吏，所保護者皆不受教育之兵，以致騷擾搗亂，積成怨毒。試思現在蒙藏人民，均不覺悟，均有留學青年，其土地又與列強相近，而與我中央相遠，我尚能以藩屬相統制乎？能以威力相逼迫乎？律以民族自決之理，非聯邦不足以永久結合。本員所謂順世界之潮流者此也。自民二以後，袁世凱之兵力及於南方，分駐各省，總攬軍民兩權。於是南方各省，目為前清駐防第二，甚至有殖民地之詆謗。南北感情，由此惡劣。袁既失敗，繼任者襲傳衣鉢，不改其法，於是演成中央與地方之爭。第一為軍事，中央挾其武力，任意委派本系徒黨，為各省長官，致拂民意，未幾而本系徒黨，又復決裂。第二為政治，中央既以武力統一為宗旨，於是不恤輿論，實行其賣國政策，擅借外債，發行

內債，不顧各省人民之負擔，甚至各省之鐵路礦產，亦許外人經營，各省之公產稅捐，亦擅指為抵押，各省之銀行幣廠，亦聽任其濫發紙鈔濫鑄銅幣，以為商民之害，各省機關差缺，任意賄賣，不肯官吏，羣為民蠹，中央之劣點，暴露至此，人民早已失其信用矣，積此二大原因，浸淫人心，故有談及中央集種者，無不視為洪水猛獸，於是有聯省自治之創議，凡此者皆中央歷年來之不善政策，致令各省，不與中央合作，中央即能開國民會議，議決憲法，成立國會，而南方各省，仍未推舉代表，以列席於國民會議，與將來之國會，試問中央將何以臻統一之實，本員所謂合全國之民意者，此也，或有疑聯省為破壞統一者，又或有疑聯省為抵抗中央者，此皆誤會之言也。

△二由本會議決政府與各省區推舉學者為代表，公同起草聯邦憲法。

（理由）案照諸會員提議改組聯邦政府制度，本員以為改組政府之先決問題，為聯邦參議院，而設立參議院之先決問題，為臨時聯邦約法，必先有約法而後有議院，有議院而後有政府，此為一定不易之理，事關法制，斷非短時間所能辦到，又案鍾會員提議分配國權大綱條列，本員以為國權分酌，關於中央與地方，最為重要，倘中央屬於列舉，則地方之權為無限，地方屬於列舉，則中央之權又甚大，兩者不得其平，即不免有掛漏疏略之患，故分配方法苟不加以審慎，又貽日後糾紛，民國臨時約法，可為殷鑒，即如鐘會員案內第一條第五項，僅列關鹽印花稅為國稅，而不列烈烟酒等，何假定照政府所中央担任之國軍五十萬人軍費為一萬五千萬元，則已耗關鹽稅二分之二五，加以外債本息一萬二千萬元，中央尚有何款，足以支持政費乎，此絕不能行者也，又第六七項交通事業，僅列郵電航空航海鐵道，而不到河道，此亦極有關係之事，查前清河道均由中央管轄，故治理尚有統系，自民國分配各省担任，致有河統貫穿數省如黃河運河永定河長江者，

幾致意見紛歧，事權不一，辦理困難，已達極點，本員曾經驗其事而無可如何者，若不恢復前清法法，統一於中央，此後治河可斷定其無善策矣，又第十一項之經濟制度，僅爲概括，亦有流弊，蓋銀行弊制，關係經濟根本，若無統一之方，任其濫發紙鈔，濫鑄銅幣，實於民生有害，且現世潮流，資本勞工相持益烈，社會問題尤爲當務之急，欲解決民生需要，煤礦國有五穀免稅之種種政策，均與全國有關，若不分別研究，則中央與地方之間必啓無窮之爭執矣，又第一條內所列十一條，獨無教育一項，求全國教育之發展，固不宜以教育行政無論巨細全握於中央之手，但爲統一國民起見，則國民教育不能不由中央主持，未可概聽任於各地方，此皆鍾會員案內所疏漏並未列者也，至於聯省自治問題，尤有宜討論者，以現在國人對於聯省自治問題，固多懷疑，然亦有誤解者，即湘人治湘，蘇人治蘇之類是也，各省人必以此爲條件者，雖然於恐之駐防殖民之見，然其實無非爲同省人之麵包問題耳，是官治也，非民治也，是人治也，非法治也，民治者民有權，法治者法有力，此省民法果能有權有力，無論何省人爲此省省長，亦必聽命於民治法治而無敢或違也，若只狹義以官與人爲界限，將來必致省界之見日深，互相排擠，失樂羣互助之義，爲害甚大，此亦談聯治者所宜注意也，本員以爲改革政體，關係重大，非於中外之聯邦歷史事實學理爲詳晰之考論，不足以立此大法，故本員主持目前不必遽定大綱，先由本會議決政府與各省各區各推舉學者二人爲代表，定期集於北京，起草聯邦憲法，俾昭慎重而免疏漏。

△三聯邦憲法由學者起草後交由不參加小選之議員開會審查。

(理由)案政府提出國民代表會議條例案內，有拒賄議員選出代表一條，反對者甚多，恐難通過，倘成事實，則又不免另生枝節，本員以爲不如聯邦憲法草案，即交由不參加大選之議員審



查，非僅爲調停也，計以聯邦憲法起草雖均限於學者，但學者理想雖富，究少經驗，不參加大選之議員，屬於從前天壇起草憲法者甚衆，積十餘年之經驗，自必條理井然，若以之審查草案，必可勝於來自自由間之國民也。

△四中央國憲起草既定并令各省亦自延聘學者同時起草省憲。

（理由）查起草省憲必需時日，若待國憲既定，再草省憲，則歷時太久，無以慰人民雲霓之望，不如同時起草，草案成後，亦可抄送中央審查會，期與國憲校對，免有抵觸。

△五聯邦憲法審查後即交由國民代表會議審定後再交由全國人民總投票表決。

（理由）國民代表會議議決憲法，最爲重要，故必以修正審定之權歸於代表會議，不僅予以可否決之權也，審定後尙須由全國總投票表決者，大法爲國本所關，必須合全民之意而後根基始能穩固，歐洲德國新憲法，有此規定，其意間在此也。

（提出者）熊希齡（連署者）吳鈞，江亢虎，潘大道，李肇甫，胡適，朱清華，馬君武。

#### 四 主張國民動議制憲之理由

梁啓超

吾非不知國民動議的方式，歐美入僅用之於普通立法及修改憲法，而用以制憲則未之前聞也。吾又非不知我國國民現在之程度，欲求有力之國民動議，大不易易也。然吾之所以爲此主張者，正自有故。

感受九年無憲之苦痛，與夫現在制憲機關中絕窮於救濟，不得已而思用此以爲補充，此其最簡單之理由，前旣言之矣。此外尤有一極重大極深切之理由，曰：以教育的意味，趁此機緣，借一

實事，將憲法觀念——共和真理灌輸於多數國民也。請申其說。

我國被共和之名亦既九年，而政象無一不與共和相反者。蓋緣此共和國並非國民意力所構成，國民自始並未了解何者爲共和，何者非共和，自始並未嘗愛慕共和，追求共和，昔元二之交，清宮有一逸話焉，隆裕后語醇王曰：「我們叫袁世凱籌辦共和，聽說辦得不甚得勁，我想換一個人籌辦籌辦你看有誰呢？」此種滑稽語，聞者固宜失笑。雖然，我國民勿笑也。我國民對於共和之觀念，乃適與隆裕一致，交人籌辦而已矣。籌辦者不得勁，則換一人而已矣。此種觀念若不從根本改變，豈惟九年，雖十九年，猶今日耳。夫無憲法之害固也，然使國民始終因繫於此種觀念之下，則雖有憲法亦何濟者？不見夫臨時約法乎？約法誠不免有疵類，然果能舉國人而信守之，其足以爲人民保障者，已自不少。今則非惟政府心目中，未嘗有約法存，即全國人心中，蓋皆未嘗有約法存也。乃至高談護法之人，其心目中亦未嘗有約法存也。以故約法雖有如無，夫此無怪其然也。約法之產生，國人並未與聞，國人自始未嘗認約法爲必需品，如饑渴之於食飲也。約法中所含意義，國民未或理解焉。其視約法與己身之利害關係，若秦人視越人之肥瘠也。然則約法託命於此國民之下，乃不啻孤臣孽子，乃不啻贅疣。今後之憲法，其內容當如何，乃有以愈於今日之約法耶？此爲別問題，然使其所發生效力一如今日之約法，則內容縱極完善，亦復何用？夫今日之中國，是否可以言建設，是否已入於制憲時期，吾誠不敢言，但就制憲言制憲，吾以爲最少要認定三個前提：第一，使國中較多數人確感覺有憲法之必要；第二，使國中較多數人了解憲法中所含之意義及其效用；第三，使國中較多數人與制憲事有關係。必如是，然後國民乃始知愛慕憲法，珍護憲法，然後憲法乃得自拔於孤尊贅疣之境遇，而發揚其威靈以加被國民。若吾所舉此前提尚

不認者，則國民動議制憲說之有無價值，可得而商榷也。

國民動議者，非一人動議之謂夫。吾既言之矣，采各國動議改憲之成例聯，合若干萬人以上，連署提出一動議也。假定我國民果認此法為可以適用於制憲，則其進行程序如何。吾知最初必有少數之熱心者，各出其對於憲法上之意見互相討論，討論略趨一致後，則以共同意見揭為憲法大綱，或竟製成憲法草案，以為動議之基。其始則不過少數人之私人而已。雖然，既欲從事於動議，則不能不求多數之贊同，於是必出其意見以與國人共見，或在報紙上鼓吹，或到處公開集會講演，於此期間內，多數人之意見必交錯發揚。其在報章上，則以文字商榷；其在集會講演場中，則以口舌討論；經幾度交換修正之後，對於此大綱或草案認為滿意者，然後署名焉。署名千人，則成為千人之共同意見；署名萬人，十萬人，百萬人，則成為萬人，十萬人，百萬人之共同意見。謂為非一部分國民意力之發動焉，不可矣。同時復有他方面少數之熱心者，則亦循此程序以進行。而擬具大綱或草案，而公開討論交換意見，而得多數人署名贊同，則又謂為非一部分國民意力之發動焉，不可矣。此是範圍愈擴大，則國民意力之分量愈加重，其結果可以成為名實相副之國民動議。

難者曰：如吾子言，則將同時有多數之動議，多數之草案同時提出，使國民迷於抉擇，是治絲而益棼之也。應之曰：此似足慮而實不足慮也。憲法條文雖多，其根本精神所寄，得為討論之焦點者，亦不過十數耳。而凡熱心從事於動議者，不問而知其必為篤信民主主義之人——必為欲得純粹民主主義的憲法之人。夫如是，則根本精神，本自己大略一致，所爭者不過條文疏密繁簡輕重已耳。更進則主義採用緩急進之程度問題已耳。既無根本上不相容之點，則枝葉之小小異同，欲求得一致，決非難事。且國人如不熱心於動議則已耳，既熱心矣，既從事活動矣，則必有感於

社會之惰性的抵抗力極重；而少數人之發動力極微；則互助協作觀念之發生，當有不期然而然者。故以吾所懸揣，若同時有數個動議數個草案出現，則其各方面之提出者，必能為一度或數度之交換討論，而融合為一個之動議，一個之草案。蓋既無私目的，雜乎其間，而又有公共之根本精神，以為之範，烏在其不能融合也？

（附言）吾常以為凡所謂公共意見者，非由交讓調和而成，乃純由互相熏染淳化而成。故無所謂誰主動誰被動，彼此皆有所受也。憲法若能以較多數人互相熏染淳化之公共意見而產出者，則植基斯固矣。

動議最終之目的，固欲求以所動議者付諸國民公決而泐為成憲也。此目的能達乎？吾不假思索，即可以直答曰：什有九不能。不能則動議豈非徒費耶？曰：不然。制憲問題不發生則已，既發生矣，苟非采國民動議國民公決制者，則必有行使制憲權之機關。此機關無論為舊國會耶，新國會耶，新舊合耶。總統督軍指派耶，各地方農工商學界推選耶。要之其人平素未必皆究憲法，其中大多數，大抵對於憲法上諸重要問題，空空洞洞，並無成見，可斷言也。其人如稍賢者，必自覺其責任之重大，認為當採納民意以製成良憲，又可斷言也。夫彼既空洞無成見矣，則國民以公共研究之結果，製成一方案以餉之，寧非彼所甚樂？彼既認為有採納民意之必要矣，夫民意則至空漠也，苟非有大綱草案等之實物，有連署動議等之事實，則將以何者為民意而從何塗以採納者？此猶言夫其言者也。以今日人心之墮落，與夫懷權藉勢者之鬼蜮，無論從何種團體用何種程序選出之人，苟以聚集一堂，安保無脅迫利用之事，安保其自身不淪於惡化？若國民漫不加察，萬一有大反於民主主義之憲法，貿貿然任其成立，則國與民之蒙其禍者，豈有紀極耶？然則國民當此際以強

固的態度表示具體的意見，俾當事人有所嚴憚，夫亦安得已是？故國民勸議制憲，能達最後公決之目的固善也。即不能而其事亦決非徒勞，對於事實上實極有益而且最必要也。

此猶就目的事實言之也。其實凡政治運動之事業，絕不當以目前之急功近效爲程期，英國之普通選舉，十九世紀初即由極少數之急進黨人倡之，舉國莫或傾聽也。德國社會民主黨諸綱，於帝國成立之初期即倡之，舉國人莫或傾聽也。雖莫或傾聽而倡之者不倦焉，不屈焉，故有以國會僅僅兩名之黨員提出法案，一次否決，下次續提，連提七年，不改一字。其他種運動之類此者不可殫述。彼不知其所提出決無效耶？知之，知之易爲質，質然行之，彼特對於沈睡麻木之國民而噓噴焉，而注射焉。於以喚起國民意識而造成國民意力，真所謂墨子之道，雖天下不取，強聒而不舍者也。謂其有效耶？當時蓋莫之傾聽焉。謂其無效耶？不三十年，不五十年，而疇昔共指爲非常異議可怪之論者，皆布帛菽粟矣。夫欲使非常異議可怪之論變爲布帛菽粟，舍羣衆運動何以哉？羣衆運動何以哉？然而羣衆運動，消極的挽救，決不如積極的主張之爲有力也。抽象的理論，決不如具體的方案之爲有力也。此各國國民運動史，所以必以改憲立法諸運動爲其中堅也。

我國民誠能有較多數人從事於勸議制憲耶？就令此勸議終不能以付國民公決，就令此勸議不爲將來制憲機關所採納，然對於國家前途，最少亦得有左列之良影響焉。

- 一 能使國民知無憲法不足以爲國。
- 二 能使國民知國家立法事業人人皆須參與，而參與並非無其途。
- 三 能使國民知共和國根本精神在某幾點，必如何乃爲共和，如何便非共和。
- 四 能使國民對於憲法內容經一番討論別擇，了解其意義。

五 能使國民講求憲法之實際運用，不至純任少數人操縱。  
 六 能使國民知良憲法之不易得，益加愛惜珍護。

質而言之，則國民動議制憲者，無異聯合多數人公開一次，「憲法大講習會」。無異公擬一部「共和國民須知」，向大衆宣傳。此實在國民教育上含有絕大意味，而其目前實現之結果如何，正不必深問也。

### 五 依基督救國主義擬商權之憲法要點

佐治徐謙

(上略)

第三時期：此時期爲宣傳基督救國主義時期。（始於民國七年，直至於今，下逮來茲）所主張皆依根本信仰而來，即依基督救國真理發爲憲法上之主張。其要點如下：

(一) 人權非法律所賦予，並不受限制。憲法固所以定國家之組織，顧未有國先有人，且既有國亦必須有完全獨立之人，爲國之要素，故憲法以保障人權爲最要。乃普通觀念視此爲照例文字，於憲法案上不過鈔襲成文而已。殊不知世界憲法於此有一從同之誤點：大抵規定人民在法律上爲平等，依法律享各種自由。其背於真理者有五：(一) 不知人權非法律所賦予，乃人格所自有；(二) 雖規定人權於憲法，實無異以法律取消憲法；(三) 僅承認法律上之平等自由，不啻表示事實上不平等不自由；(四) 誤以人權與國權有抵觸，故加以法律之限制；(五) 不知人權不受限制。依以上種種觀念，故憲法應保障完保全之平等自由。至刑法及其附屬法，乃另一問題，並非限制人權。蓋依真理，人權非無罪之人不能享受。此罪之範圍甚廣，刑法上之犯罪乃其一部分。犯

罪之人依法不能享受平等自由權，與憲法之保障人權兩不相涉，無庸顧慮。

(二)人權祇許擴張，不容縮減。人權固由真理而來，惟歷史上受橫暴武力之剝奪，故尊重人格之人，必起革命以爭之。革命之結果，即在享受人權。如享受者仍不完全，則必須逐漸擴張之。今吾國非獨武人敢於蹂躪人權，而司法官亦敢於縮減人權，實為荒謬。例如刑事訴權為人民歷史上之既得權。而日本法學派之司法官，竟敢根據日本法之公訴權，縮減人民刑訴權，此不能容許者也。

(三)人民因反抗違憲之武力壓迫，有罷稅，罷工，罷市之權。自總統以及一般文武官，本為人民僱傭以辦理人民之公共事務者，或謂之為一種腦力勞動者，乃因據有事權，一旦用以蹂躪僱主，或欺凌其同工者。故憲法上不可不預防此等野心之暴動，而保障人民之革命權。革命昔用武力，今則改良革命，祇用消極的方法，大約已足解決內亂問題矣。

(四)開放人民自衛權。今人只知言自治，其實自治乃與官治對待。因人民覺悟不應受官治，而又未能完全脫離官治，故只爭得一部分，謂之為自治，而其細已甚。在吾國即此小部份亦屬紙上空文，不過定一自治設法，規一地方議會，指定若干議員而已。於人民要無關係。而真自治則不然，是為人民之自衛。人民之所患為兵與匪，非有以自衛不可。自衛之要點有二：(一)自行編練民團。(二)自由攜帶武器。(至民團之編練法，及武器之法備置，另有研究，非茲所詳。)如此始足以禦兵匪，而防外患。

(五)教育完全免費，並極端擴張教育費。欲從速造成健全之國民，以救吾國之危亡，除極端振興教育，無第二法。普及教育固應免費，然以新覺悟而言，則國家負有教育國民自小學至大

學之義務。不過小學畢業後，不必再事強迫，但對於國民願再入中學及大學者，其應免費則一也。教育費應極端擴張。人但知求麵包革命，而不知求教育更須革命。倘國民皆以要求教育為理由，而反對軍費及政費之過多，殆無人敢謂為不然也。

(六)非政黨尤非一黨專政。政黨之為物，今世之人已有知其為不必要之覺悟。余昔以為行代議制非有政黨不可，今始知代政黨者為信仰上之結合。世界各國政黨，雖較善於吾國，但亦莫不有其黑幕。蓋政黨莫不以取得政權為目的，即莫不以黨為前提，而國反在次位。至吾國之只知有黨不知有國，只鬧黨見不問是非者，則更為有害而無利矣。歐美各國皆行政黨政治，而今之俄國則有異，世之詆之者曰過激黨，或謂之為多數黨，要皆未得其真相。一言以蔽之曰，一黨專政而已。政黨政治者，一國內同時有二以上之政黨存在。不過在政治上，因人民之贊否，互相起伏，或執政，或在野，迭為進退。故雖有黨見，尚可互相監視，互相競爭。至一黨專政則不然，國政專由一黨把持，絕不容他黨之存在。其黨徒無論如何衆多，在國民中必為少數。少數之人在政治上肆其壟斷，使多數人之意見莫由發抒，其弊害何可勝言。觀於普魯士新憲法國務員就職宣誓不偏袒政黨（第五十六條）則其為非政黨大可見矣。

(七)非國會制憲。國會為普通立法機關，以之制定憲法者，世界新共和國先例殊不多見。近如俄之蘇維埃把持制憲權，實為一黨專政之結果，不幸吾國約法即抱此見解。遂規定第一屆國會之特權為制憲。顧兩院議員除少數健全分子外，其餘罪證及劣跡莫不昭彰。或附和帝制，或造成禍變，或受金錢役使，或願武力解散，或私德不修，或人格墮落，信用早已掃地，何堪使之制憲。即以天壇憲法案而論，多係迎合袁世凱之意旨，本無成為國憲之價值。今尚欲固執二讀會通過



之成見，又迎合武人之意以定省制，不過成爲一部議員罪狀史而已！故議員苟有悔禍之心，急宜修正約法，將制憲權還諸國民憲法會議，切勿以非驢非馬之憲法再貽國家以若干部之禍患，此則余所禱祝者也。

(八)應使憲法爲柔性。柔性憲法易於修正，吾國人憲法上之習慣未深，其經驗亦缺乏，欲使憲法一成而不可變，實非所宜。况世界潮流日新月異，吾國文化雖稍緩，要不可不急起直追，故憲法之修正必須使之比較的容易。至一度制定後，苟行之而善，雖爲柔性，亦非不逞之徒可任意推翻，固無根本法時動搖之患也。

(九)立法行政合一。國權本不可分，分之爲立法行政司法三權者，並非永久如是。英之立法行政本已溝通，而今之俄國則立法行政完全合一，至土耳其之新憲法，雖司法亦屬合一，可見世界法例之趨嚮矣。立法行政之分，本因民權伸張，抵抗君權而起。至共和國立法行政人員，皆由人民選舉而來，並非所在機關不同，其人必須處於對敵地位，一若演劇然。實則並無分立之必要，徒使政治上之進行遲緩，且常生衝突，果何利乎？故可參照最新憲法而使此二者合一也。

(十)改一院制。民國草創之始，一切制度大率鈔襲他國成文，毫末加以思索，如國會之兩院制即其一也。自多數立法例觀之，採用一院制之國頗少，何以吾國不能從同？不知兩院制大抵從歷史而來，在君主國民與君主爭權，故君主亦特設一貴族院以爲抵制；在聯邦國因各邦自有主權，故於國民代表之衆議院外，復設一各邦代表之參議院。今吾國歷史上本只有一資政院，而肇造民國，亦未行聯省制，乃猶昧昧然採疊床架屋之兩院制，徒使國民增加負擔，議事玩時廢日，其害孰甚！或謂今後制度如採聯省制，則將如何？不知全國議員本由各省而來，尙何有於省另

派議員之必要。德美之法本不甚通，不過顯明其有若干省主權者而已，在吾國實無此必要。

(十一) 集會無法定數。集會法定數之限制，他無好處，徒爲少數黨操縱議事之武器而已。十年來國會之往事，無非因法定人數不足，種種搗亂由此而起，立法事業頗少成績。今以救國觀念而言，國會苟無關輕重則已，否則國會爲救國之重要機關，無論有若干人到會，即須圖謀救國。豈能因法定人數不足而坐視國家危亡？即以國會遭武力解散而論，若無法定數，則何時何地不可開會，武人何所施其技倆，非法解散之事不將從此無有乎？

(十二) 議員應本其神聖之良心自由權議事，其有甘受金錢或武力之役使者，應喪失其議員資格。已往議員之醜歷史，無人不知，乃國會重開而此輩議員又溷跡其間，人心已死，是非安在？茲之用意，非徒爲懲罰其既往，而要在鼓勵其將來，應知良心自由之爲神聖，則何忍再以卑污之事喪失其神聖之人權乎？

(十三) 總統及議長經過一定時期後，可廢止之，改行政委員制及臨時主席。民國而有總統，仍有君主時代之餘毒。一國並非非有一君主爲元首不可，然則君主既去，何以尙須留一替代者？吾國人觀念不明，誤以總統亦爲元首，不過非世襲，有任期耳，無惑乎爭總統者不奪不廢也。今之民國行委員制者，已非一國，可知廢止總統實無防礙。惟議會廢止議長制者，尙未見其例。（事實則有之）不知議長之能爲惡，與總統同，去之亦無其關係。吾國事實上既皆有無總統無議長之時，則又何憚而不廢止之耶？

(十四) 規定直接民權之行使法。今人已見及國民有直接行使民權之必要，但國民投票及集會法，實非以憲法詳爲規定不可。吾國情形固非可以頻頻行之，惟制定憲法一問題，即今已

爲最要。約法雖以此權授之國會，國會必當鑒於世界大勢，歸諸直接民權。否則國會倘必欲維持二讀會通過之憲法案，將來惟有以直接民權廢止之耳。

(十五)省爲地方獨立自治團體，應尊重其法人人格。自袁世凱倡統一之說，謂凡主張聯邦者即爲叛逆。當時民黨不察，反附和袁世凱，結果適助之稱帝。逮袁世凱稱帝之趨嚮已明，民黨始主張聯邦說以破其陰謀，然已無及。厥後袁世凱帝制失敗，而民黨又取消其聯邦之主張，他黨中亦有似此者。不謂時至今日，袁世凱之遺毒猶烈。北方武人大抵反對聯省，此不過欲據中央政權以逞其野心而已。顧南方各省軍閥之主張，聯省自治者，亦不過藉聯省爲口實，而肆其割據。特野心較北方軍閥爲小耳。要之民國國基不固，袁世凱與民黨當分擔其罪責。蓋袁世凱與民黨皆主張中央集權，皆主張武力統一，皆主張行狄克推多制，十年之夢猶未醒，愚亦甚矣。北方武人既繼續袁世凱之政策，與民黨之主張相同，然則正可以攜手以謀中央集權矣。無如中央只有一機關，而北方武人不能與民黨並容於中央，則政見相同，尙非戰爭不可，豈不可哀也哉。要知今茲顯著之事實，已成爲地方分權，斷無再復於中央集權之理。倡聯省自治說者，雖此四字不成爲學理上之名詞，亦無合成一名之必要，但聯省制實爲今所應行。其行之之法，不過有兩途徑：一則由中央分權於各省，一則各省各公認中央之統一權。倘民國十年來果有合法之政府而至今存在，則前之途徑可循。惟自民國六年叛亂以來，至今無合法政府，則不得不出於後之一途。此途不難，只須公同招集一聯省會議，即可有成。時人將何所憚而不爲乎？省在國法上之人格，今已不能否認。即無武人盤踞，省亦不願取消其人格，况吾國施治之道，非聯省則國基不固，而運用不靈乎？

(十六)應勵行打破私有制度，限制遺產，至多不得過十萬元。私有制度爲一切罪惡之本

原，人類之戰爭，人與人相食，皆由於此。惟欲打破此制度，幾有不可能之勢。試觀共產主張，徒使人類返於原人狀態，歸於簡單生活。人縱不爭，又患其惰，結果一切衰敗。俄國試驗不良，可知決非善法。至此法雖非直接打破私有制度之法，然足為勵行之階梯，故僅限制遺產，使人之生前仍有自由競爭之希望，而死後則於定限外之遺產，悉使歸之國家，專用之為教育費，蓋有數善焉：（一）富人不能永久壟斷產業；（二）富家子弟仍須在社會奮鬥，不致成爲廢材；（三）教育費不待他籌而已足；（四）私有制度可遂漸完全打破。此最和平而能著大效之法也。

（十七）土地不得私有，但准許人民使用權。其欲移轉使用權者，依土地法行之。土地國有主義，對於大地主不難處置，所難處置者厥惟小農。蓋吾國封建制久廢，大地主本屬寥寥。今雖有盤踞地方之軍閥，成爲大地主者，然亦無多。一旦以憲法之定制取消之，自不虞其反抗。惟一般小農，若一旦改變其現狀，則恐生種種無意識之反抗。故宜釋明吾國之田賦制，本不認土地爲私有，故加以賦稅。今只須將業主之名改爲使用者之名，而依土地法限制其買賣，則不患其有紛擾之虞矣。限制買賣之意義有三：（一）以土地爲買賣之目的物者無效；（二）得依土地法移轉使用權；（三）因移轉使用權時發生之土地增價問題，其利益之大部分應歸國家。

（十八）不施工作或并不使用而占有土地及以土地爲商品者，皆收歸國有。土地爲國有，不容資本家據之以爲利。今之資本家或以土地爲買賣之目的物，或購置低價之土地以待將來地價之增漲。凡此皆無勞於社會，而攘取國家之利益，故爲救國主義所不許也。

（十九）鐵路鑛山，得准許民業，但不得過依法律准許之年限。鐵路鑛山本皆應歸國有，惟吾國現尚在實業未發達時期，不得不獎勵民業，且以歐戰之例觀之，民業鐵路收歸國家管理者，

營業上之狀況多不佳，故吾國此時必須獎勵民業。惟法律上定有准許之年限，則仍無背於國有之原則也。

(二十一) 勞工應提高其生活，使與國家及資本家分享營業利益。勞工問題為今世無可避免之問題。雖在吾國尚不甚烈，要不可不思所以善處之。使勞工之生活與實業之發達兩無妨礙，斯得之矣。今之思想簡單者，只知以打破資本家為唯一之目的。不知外國已經過實業發達期，其資本家之壟斷已臻極點，故生勞工之反動。至吾國則一切富源多未開闢，除少數軍閥及富人外，尚無大資本家。即軍閥之富者與其他富人，亦不足稱為資本家，因彼等並不能操縱社會經濟，而吮吸一般勞工之膏血也。此等軍閥富人，打破之亦非甚難。此外則為一般小資本家，其經濟上之實力本不充足，故打破之尤屬易易。但國內之資本家打破，巨國外資長家之侵略吾國必更甚。爾時吾國勞工幼稚，斷不足與外國資本家抗。徒將國內資本家推倒，為外國資本家減少競爭之人，豈非甚愚？況東洋資本家向來細大不捐，雖勞工亦不放棄。將來多一東洋公司在吾國，即減少若干勞工人噉飯之地，則更危矣。且今之勞工只知增加工資，而不知工資制度本不良，勞工雖因罷工之結果，每日增加工銀數角，其生活問題仍不能解決，而其為賣勞力作牛馬則一也。故欲提高工人之生活，而又無礙於實業之發展，惟有解釋資本之意義，包括土地金錢及勞工三者。是為國家與資本家及工人合股而成，故營業之利益亦應分配於工人，而工資則不過供給其日用飲食而已。如此其工人視營業之盈虧，與自身之利害攸關，即使減少工作時間，而其工作必更良好，營業必能發達，而工人之利益亦多，此兩利之道也。

(二十一) 保護勞動者應注重有害身體健康及生命之工作。此條本為世界通例，但定之

於憲法者，使吾人知憲法並非專重政治問題，而所重尤在人道也。

(二十二) 無犯罪行為之同盟罷工，不得認為犯罪。現行法律對於無犯罪行為之同盟罷工，亦認為犯罪，此實純粹資本主義之法律，為世界各國所無。故護法政府已廢止之，惟其廢止之效力尚未及於全國。且即使將來國會常會議決廢止刑律同盟罷工犯罪之條文，然亦僅屬消極之保護法。故仍須以憲法一為種消極的規定，而後人民可得積極的保護。此所以不僅以廢止刑文為已足也。

律條(二十三) 國家對於失業者有擔負其生活之義務，但除老病外，得強迫作工。人民之所以樂有國家，立政府者，非樂其國家無事則要饒，國家有事則要命也。苟如是，無政府不猶愈於有政府乎？所求乎政府者，蓋為人民謀生活耳。好遊惰，不作工，致不能得食，此其咎固由自取，若夫皇皇然求作工，而無作工之機會，亦無作工之處，所此其咎不在其人而在政府，故凡失業者即得向政府要求生活。惟政府使之作工，不得拒絕。倘政府無工作處，所以收容之，即自行修潔道路，政府亦須給以工資以資生活。至老與病者，則當設立國家養老院及病院以收養之，治療之。幼年在作工，年齡以下者，倘無所歸，應受國家教養，此屬教育問題，不列於此。至婦人產前產後若干日之收養，亦屬病之一例，當置之於病院。

## 第二課 自治問題

中國社會歷來充滿「無治」之空氣，政府與人民之關涉，其限度恆縮至最小「刑名」與「錢穀」而已。

在昔專制時代一般人民以「不識不知，順帝之則」爲理想之生活，即智識階級，素抱其「思不出其位」及「不在其位，不謀其政」之思想，亦自然不問政治。且我國古哲如老子與莊周，本其「無爲」之主張，以政府對於人民多所「干涉」爲大戒，後世政論家及爲治者多受其學說之影響，於是曰「垂拱無爲」曰「與民休息」遂爲遺傳之政治寶訓。

在他一方面，以我國幅圓之遼闊，交通之不便，歷來政制雖多爲單一國，而中央對於地方恆有「鞭長莫及」之患，故在事實上，中央政府與民間相隔太遠，力亦不及，攷之史乘，我國歷朝「建藩」分治，雖意在收「指臂之效」，然迨其末流，每每枝強幹弱，遂成割據之局，名曰單一國，實則有無數國存焉。即以勝清一代而論，各省督撫固隱然一藩鎮也，及其末葉，尤有尾大不掉之勢。庚子之役，東南四督一致保境息民，十三國聯軍竟謂其所敵對者爲直隸一省，當時中央政府之權力何似可知矣。

武昌首義，各省響應，滿清既倒，民國肇造，遂成今日各省割據或偏安之局。此局面之造成，似由於兩種原因：（一）我國歷史所暗示之潛勢力，（二）當時倡義者多屬本省人也。

此種割據之局面將遷延下去乎？抑有起而統一之者乎？此種問題，誠未易於作答。惟縱觀國情，在此局面之背後，有兩大勢力焉。此兩勢力將於現在政制沿革之途徑有絕大之影響。此兩勢力者何？即（一）外患緊迫，不能不有統一之國家以代表各省及特別區；（二）自治潮流湍激，不能不求與中央政府分權是也。換言之，以上二者即為「統一」與「自治」兩問題之原動力。今吾人所欲問者，為此後中央政府將統一各省而仍為單一國乎？抑各省將聯合為「聯省國」而臻於統一乎？何去何從，為中華民國公民者，皆當有以自審之者也。

我國民既久處於「無治」狀態之下，同時復能維持社會秩序而不至陷於「無政府狀態」者，亦自有故。此則宗法制度為之也。吾國歷來以國家建於家庭之上，家族制度之鞏固，即為社會不易搖動之原因。在吾民心理中，保存廬墓與恭敬桑梓，皆為極強之信念。一般人雖不靠政府以為治，然



實靠鄉約族規等以爲約法。在吾國鄉村里社之中，有鄉紳耆老，有里正或約正，此皆爲鄉「自治團體」之代表，又有「公所」有「會館」此皆爲「自治」團體之機關。論自治之事業，則有鄉約社約等之規定，團防等之組織。此種事業，雖無規模之可言，然其自治之精神與活動，則實有不能不承認之勢也。

雖然，此種「自治」當然不能與今日所謂「自治」混爲一談。今日之自治發生於個人獨立與互助之精神；昔日之自治發生於家族統治的與強制的生活；今日之自治在增進人羣幸福，昔日之自治在保持社會安甯；今日之自治豐富而進步，昔日之自治簡陋而苟安。

我國自海通以來，歐美獨立互助之思想逐漸傳入，自治之新潮乃日益澎漲。各種自治運動如聯省自治運動、「自由市」運動，縣自治與城鄉自治運動紛至沓來，此未嘗非民衆意識演進中之一好現象也。

我國既爲民主國，自治之當提倡，固無疑義；而在現在能力至低之政府之下，自治尤當亟亟提倡。顧行遠必自邇，登高必自卑，以歷來處於「無治」狀態下之民，自治固未可一蹴而就也。然則吾民能勿有有相當之準

備乎？

由歷史上之觀察，「地方自治」之濫觴，有兩源泉，即（一）英國人之自治，與（二）歐洲大陸「自由市」之自治，是也。英國人素富有獨立自由之思想，人民每有不願其政府之「官治」，而願於私事之外，更任公役之名譽職者。此種精神之表現，如陪審制度，地方自治制度，頗為世所稱許。此種自治即反「官治」而言之也。至於歐洲大陸中世紀封建時代之「自由市」所代表之自治，則與前者不同，蓋彼所認為自治者，乃於一定限度內，地方團體有法律之人格者，離乎國家而獨立之謂也。而當時「自由市」之所以能由封建諸侯手中收回一極廣汎之自治權者，則全賴乎佔經濟上之優勢，有以挾之比較言之，可謂英國之自治起於英人之思想，自由大陸之自治起於「自由市」之經濟優越。

吾國現在之自治運動為上二者之合流，此固人人所承認，就歷史所詔示，吾人對於自治問題之當如何解決，亦當有一線之光明矣。

吾國自治運動尚在萌芽之期，根基未植，障礙自然不少；國內戰爭頻仍，社會既不安甯，武人復從而藉口於軍事時期之需要，蹂躪一切培植自

治事功，其障礙一也。人民生活困難，社會財力竭涸，不特私人急急於謀生，無餘暇以從事公役，即地方偶欲舉一自治事業，亦苦於創辦經費之無着，其障礙二也。自治思想現在不過爲國中極少數人之所有一般平民則既不知自治爲何物，亦不知自治之可貴，自治之道德與智識既已不足，往往徒事摹仿他國之自治，成效甚少，其障礙三也。且國人既乏自治能力，於是選舉也，會議也，不免百弊叢生，爲敵者利之以爲口實，而摧殘自治，爲友者亦因而減其對於自治之信仰，更有一種地方領袖，感於自治制度之麻煩，與政府能率之低下，竟有主張「開明專制」以爲求治之捷徑者，民治本屬難能，本屬麻煩，苟維持之者，非有遠大之眼光，深刻之信仰，則不能相與有成，其障礙四也。吾人苟欲提倡自治，完成我民主主義之國家，其必自努力排除此等障礙始矣。

## 討論問題

- 一、或曰：「吾民無自治能力，不應有自治政府。」君對此有何批評？
- 二、地方自治之必要何在？
- 三、我國提倡自治有何方法？自治將從何處出發？
- 四、學校訓練應與地方自治有何關係？
- 五、君在本地地方自治事業上將有何種貢獻？

## 參 考 材 料

- |  |  |
|--|--|
| <p>一、吳佩孚與聯省自治</p> <p>二、同一湖談自治一封信用</p> <p>三、自治運動與聯邦</p> <p>四、地方自治之必要與其振興策</p> <p>五、孫先生關於訓政時期地方行政計畫之概要</p> | <p>胡適(努力週報第十五號)</p> <p>蔣百里(改造第三卷第四號)</p> <p>孫幾伊(改造第三卷第五號)</p> <p>織田萬(地方自治精義第三章)</p> <p>卸元冲(訓政時期地方行政之計畫第二章)</p> |
|--|--|

## 一 吳佩孚與聯省自治

胡適

(上略)

我們要明白承認民治主義是一種信仰。信仰的是什麼呢？第一，信仰國民至多可以受欺於一時，而不能受欺於永久。第二，信仰制度法律的改密可以範圍人心，而人心受了法制的訓練，更可以維持法治。第三，民治的本身，就是一種公民教育；給他一票，他今天也許拿去做買賣，但將來總有不肯賣票之一日；但是你若不給他一票，他現在雖沒有賣票的機會，將來也沒有不賣票的本事了。(下略)

## 二 同一湖談自治一封信

蔣百里

(上略)

但是現在有最要緊的一句話，自治是自己治自己，並不是湖南人治湖南人，尤其不是湖南的官治湖南人……

如今就事實上說，我以為自己治自己的第一條件，就是拿自己的勞力求換自己的飯吃，穀了這資格的人才配講自治。像我們靠着養老金或做體面強盜，或靠着祖宗的遺產為生活的，就未必配得上講自治。拿自己勞力來生活自己，這一個根本條件成立了，然後從此做出發點——就是拿個人做出發點，則是自治云者，是向着「一種合衆親愛互助方面進行的」反之，像現在情形，說現在中央不好，國家不行，所以要講地方自治——這就是拿國家做出發點，則是自治云者，是向着「一種分裂嫌惡抵抗（將來對別的地方還有妬忌）」方面進行的。亂子多着哩？這種亂子可是

先要覺悟他不可免，又要知道他不可行，所以國分省，省分縣，縣分村，村分家，家分個人，這真是最後五分鐘的大難關。到了家分個人時代，真正的自治纔會出來。現在真可謂一種豫備的豫備罷咧。

我覺得你們湖南該自治，什麼憲法，議會只可由他們鬧去。第一要事就從人民生活安全上的必要着想，現在說不上自己治自己，先說自己保護自己。着手方法應從兩方面做起，一個是實事的着手，應當從小的局部的做起……

還有一種是理想上的着手，是要指導那智識階級的腦筋，向着人生實際生活方面走去——湖北人談湖北自治，就當回湖北去，醴陵人談湖南自治，就應當得回醴陵去，你們湖南黃克強先生的豐功偉烈，我說就是一個回去。他的人格就比那在東京拍棹子大罵滿洲人的高上幾倍。這還說是有形的回去，還有那無形的回去。回到那裏就是回到自己。我們天天談今說古的對象都是「他」。他與我又怎麼相干呢？但是隨便舉一個對象叫他回來，回到自己，那對象就會發一生道特別的光彩。所以人說歐洲三千年的文明，只做成一個我字，而且這我字還沒有做得到家。將來還有大大發展的餘地哩（下略）……

### 三 自治運動與聯邦

孫伊幾

聯邦與自治本來是兩件事，聯邦的國家底下還是要自治的。然而自治與聯邦總是有關係的，這關係是自治越發達，越容易形成聯邦的國家，如北美合衆國和奧洲共和國，都是從自治殖民地形成的，便是個例。我國幾千年都是君主獨裁，現在雖是個共和國，但是自治始終沒有發達，在這種情形的底下，造成一個聯邦的國家——如北美合衆國——自然有許多困難。不過我們從反

面看來，聯邦國的反面，自然是單一國了。現在我們這單一國，事實有些不能維持，所以有許多漸漸傾向於聯邦制，現在的自治運動，就是這種傾的表現。

現在自治運動的人們，有一個共通的目標，便是要各省自造一個根本法，這省就是邦。這根本法就是邦的憲法。所以現在的自治運動，如果有成功的一天，便是聯邦制實現的一天，這也無庸諱言的。說到這裏，便發生兩個問題，第一，究竟聯邦制能否實現？第二，實現以後的利弊如何？我請從事實上來解決這兩個問題。現在的中國幾乎是一種割據的形勢，中央的力量，完全失墜，現在政府雖口口聲聲說統一，我們姑不說西南的難於統一，就是現在還在南方政府範圍以內的各省，能聽現在政府的支配麼？統一的夢，也應該醒了。但是現在在文化發達交通便利的時代，決不是春秋戰國南北朝五代的時代可比。這種割據的形勢，決不能久遠的維持下去。悲觀的人說：只有亡國的一條路了。那麼，我們坐以待亡麼？統一既無望，割據也不能久，又不願坐以待亡，於是只有自治運動，有聯邦制的傾向。我們姑不問學理上對不對，但事實上只有這一條路了。

我前面說過現在是割據的形勢，再具體的說，奉天是一國，吉黑是他的附庸，直隸是一大國，魯豫是小國，這樣類推前去，簡直是一省一國。中華民國雖則掛一塊共和國單一國的招牌，實際一省一國，一國一王，什麼叫共和什麼叫單一？從我們看去，不單一的害還輕，不共和的害實重，所以自治運動的人，是要革命的一省一國一國一王的命。這是求共和，不是求統一。並且在這種割據的形勢底下，來改造一下，輸入聯邦的與共和的憲政主義，最為便利。

我們中國人向來沒有國家觀念，但是鄉土觀念，總還有的。利用這一點鄉土觀念，來創造聯邦也很便利。並且各省人民對於我前面說過的一省一國，一國一王的許多王爺所使施的暴政，



多直接聞見，因這些暴政而生的痛苦，也多直接感受。現在有人起而革這許多王爺的命，當然是各省人民所讚同的。就以上三層看去，我認爲聯邦制能夠實現，這是我對於第一個問題的解答。提倡法治，運動憲政，幾乎二三十年了，最近還有主張民治的，但是問一問中國的法在那裏？約法呢，早已破爛了，憲法呢，還沒產生，法治在那裏？憲法在那裏？民治更在那裏？我想一省根本法，或者比了全國憲法的產生可以容易一點，全國的法治，憲法，民治，等等好聽名詞，姑且擱置一邊，先求各省有一種根本法，爲實行民治的基礎。先有了真正共和的邦，再聯邦起來有真正共和的國，自然有水到渠成的形勢，這是實行聯邦制的第一點好處。

中國各省民情，風俗，富力，文化，不但不同，並且相差得很遠，若是把一種憲法，推行全國，適合於這一省的，或者不適合於那一省。有這種情形生的時候，憲法的効力就薄弱了，何如一省一省的斟酌本省情形，定一根本法，和美國各邦的憲法一般，另外再普遍的造一聯邦國家的憲法的較易爲力呢？這是實行聯邦制的第二點好處。

我前面說過我們中國人總還有鄉土的觀念，所以各省人民對於本省總該還有感情。對於本省的政治，有切身的利害，總該還有興味。我國人民漠視國家，幾乎積重難返，現在一省一省的自治起來，他們各人的本省，就是個政治中心，也容易引起他們的政治興味，他們直接對於本省的感情，便是間接對於國家的感情，這是實行聯邦制的第三點好處。

要中國成了聯邦國，一省成了一邦，各邦並立，就有比較，有了比較，就有觀感，有競爭。只要一省的政治好，各省自然力追，只要各省都好，一國的政治，也斷沒有不好的了。這是實行聯邦制的第四點好處。

現在固然有許多人才嘆息着說：才難！才難！其實偌大一個中國，何至沒有人才？這些人也未免妄自菲薄了。並且我以為如果實行平民政治，倒用不着什麼出奇的偉人，只要有平凡的人肯拿出良心和能力來，實心實力的辦事就夠了。像這一類平凡的人，我敢說儘要多少有多少。就是現時也不是沒有，有雖有，可惜沒有發展的機會，要是各省都成了邦，需要的人才多，發展的機會也就多了。不單如此，有許在單一國家的底下，從事於全國的政治活動，或者能力不足，在聯邦的國家底下，從事於一邦的政治活動，或者能力有餘，並且一省的人，共同來為本省的政治活動，既有一種鄉誼，還有和別省的比較，自然少搗些亂。這是實行聯邦制的第五點好處。以上五層，是我對於第二個問題的解答。請君別忘了，這都是從事實際上立論的。

在聯邦制沒有實現以前，我們得討論一討論，聯邦怎樣產生的問題，我以為中國正在改造的時候，什麼制度都可試行，除了已經試行而失敗的約法上，雖則是說中國是統一的國家，但是我們把打破偶像的精神，主張聯邦，也無不可。所以我對於省自治運動的人所揭櫫的目標，「各省自造一根本法」認為可行。這種省——或邦——的根本法，我以為應當普通的規定，這普通的一詞的意義，是指一省以內的各區域，不是指各省。譬如省的根本法，應當允容縣自治法的存在，這一點不但理論上應當如此，並且我以為是省——或邦——的根本法成立的根據。

說到這裏就有幾個問題發生：(一)省——或邦——的區劃怎樣？(二)省——或邦的組織如何？(三)省或邦——的政府權限如何？我請一一論之如次：

省或邦的區劃，自然以現在各省的區畫為區畫，最為順理成章。不過我也可以有例外。譬如四川一省面積太廣，川東西的民情，風俗，富力，文化，還是相差得太遠，在這種情形底下，就一省

分爲兩省，或兩省以上，也無不可。這是在各省人民斟酌本省情形而定，我們決不能預下斷案，這是我對省怎樣區劃的解答。

省或邦的政府組織，大概有二種形式：（一）三權分立制（美制）（二）議會內閣制（英之中央政府制及法制）（三）議會委員會制（英地方政府制，坎拿大亦採此制）。第一種之結果，必行政官吏全出於民選而後可。然在選民程度太低之國，勢有所不能行。第二種制度，以政黨爲樞紐，沒有政黨或政黨組織不良的國家，均不能行。第三種最爲易行，且適合我國之情。我以爲委員會之組織，在各地公團組織未發達前，宜以地方爲單位。例如組織一委員會制的省政府，宜以該省各縣各出一人爲委員爲原則。即事實上有可能，亦宜各就舊府屬各出一委員（即數縣各出一委員）。此種委員自以省議會議員爲最適當。但必要時，地方合法公團，亦得選出委員加入。此項委員悉由民選，間接或直接選舉，可斟酌地方情形而定。即選民之程度高，可用直接選舉制，否則用間接選舉制（由省議會選舉，或省議會與各合法公團共同選舉之）。這是我對於省政府怎樣組織的解答。

省政府的權限問題，大概可分爲三種：（一）立法權（二）司法權（三）行政權。第一主張我有絕對自由的立法權，此即第一問題，省根本法成立的根據。現世行此制的，美國可爲代表。而法國適居於反對的方面，英制略毗於法，德制略毗於美，均介於其間。即英制地方有行政權，無立法權，德制各邦雖有立法權，而修改憲法之權則在聯邦政府。我雖主美制，但美之各邦政務，亦都從中央直接派員處理的事實，故於我國亦沒有什麼不便。第二司法權的問題，美國的法官，大抵多是民選，我却從事實上主張應從英法制，屬諸中央政務範圍以內。此與第一點恰相反，但我以爲亦

可並行而不悖，何以呢？現在我國司法官吏，均由中央任命，民法雖未確定，但以現在趨勢觀之，各省勢不能各立一民刑法，似乎還是把這種權限，讓給中央爲是。第三行政權問題，這一個問題，很爲複雜，大概來說，海陸軍，外交關稅幣制，郵電，應屬中央，教育，實業，警政，路政，衛生，及慈善事業，應屬地方。但以我國現情而論，除了上舉各政分別屬諸中央地方以外，還有一個財政問題的要點，首在劃分國家稅與地方稅的區別，這也是主張聯邦制的人應當注意的，即不行聯邦制，也是應當注意的。

我上舉三點並不是強各省一律，只是一種普遍的說法。因爲我的主張聯邦制的真精神，不在形式，而在各省確有一種權能，實行他改善他本省的政治。所以各省有些異同，是無關緊要的，各省以下的區域有些異同，也是無關緊要的。

#### 四、地方自治之必要與其振興策

織田萬

自治由人類自然之要求而起，略如右述。第十九世紀之文化，既築於自由主義基礎上。則沐浴此文化之光，而爲國民制度必悉併立憲制度與地方自治而行之，蓋地方自治與立憲政治有密切關係而不可離也。日本於未實施立憲政治以前，所定之城鎮鄉制有云：「依人民參政思想之發達而利用之，使練習地方公務，而養成担任國事之實力。是於將來立憲制度立凡百基礎之根源也。」是亦說明立憲政治與地方自治有密切關係之一端，茲爲研究之便，謹揭其有關係之點而詳述於次：

##### 第一、地方自治於立憲政治之訓練爲必要。

立憲政治以民意爲本，而廣與人民以參政權。政府依公議輿論以定行政之方針，夫人而知

## 第二

之矣。然人民之公共的精神一發達，若一般對於政治不得其興味，必難巧於運用，此天下之公例也。於此而求使人民易得政治興味之方，誠無有愈於地方自治之直接而有效者。夫遠疎近親，人情之常，從各個人之立腳點觀之，一國之政治，萬幾繁育，不能逐件推測，則易生隔閡，往往冷淡置之；至一地方之事，則關係最近，自然所感之興味極多，遇事樂於躬自蹈之，政府又於此開各人得參與地方公務之道，則人民依之涵養其公共的精神，對於社會責任能自覺，可斷言也。夫一般人民，既能具公共的精神，對於社會責任，又能自覺，則於政治道德上，必有所進步。無論選舉人，被選舉人，均無鬻權買職等流弊，而一掃政治之腐敗。朝野上下，惟正義公論，始有勢力。其結果，無論地方會議，即國會，亦自然以善良代表者充之。英國人有言：「國會政治，大自治也，地方行政，小自治也，先就小自治而熟習之，積而置之，則大自治之運用，結局必與小自治之精神無違。」旨哉斯言，可以垂訓矣。

第二，地方自治對於防止立憲政治所波及於地方行政之弊害為必要。

立憲政治，即代議政治，由國民之代表者，立於國會，而議政治上之事項，原不待言。但代議制一行，結果自不免政黨之分立，因之政府勢必依國會之多數黨而組織之，否則亦必得多數黨之援助，是近世各國之事實，於實際上可證明者。地方自治，雖亦依代議制而行，然國會與地方議會之職分則迥異。地方議會，關於一地方之利害事件，本協同一致，以期遂行為旨，性質上決不可有立黨相爭之事；國會則專與政府相對，以議國務之方針為職分，至方針應如何決定，則各個之意見，決難一轍，此政黨之分立所不能已也。政黨之性質上，地方公務，其利害所及，不過一地方之小問題，似非所應當干涉者。然而往往不免多數黨之壓制，且也政黨

政治，動輒有將地方行政捲入其政爭漩渦中之傾向，因之地方行政，往往被其紊亂者，無地無之。若有甲乙兩黨，其一方占多數時，則多數黨肆其橫暴，遇事概以其黨利黨勢決之，甚至有濫興無益事業，以圖充一己之私囊者。若兩黨之勢力均衡，則互為無益之鬥爭，甚至有一方所計畫，不計是非，只期足以為害他之一方者，故無論何事，結果終難有成。此黨爭之及於地方行政之弊害，常伴立憲政治而生者也。於此而求防止其弊害之方，則惟鞏固地方自治之基礎，蓋人民能十分理解自治之精神，凡事考量地方之利害而行，與中央政府之變動無關係，而超然於政治上影響而外，則政黨於地方行政上，絕無逞其魔力之餘地矣。弊害云乎哉！

關於地方自治之振興方策最多，然撮其要而言，要以促民心之覺悟為第一。蓋一般人民，若於自治未能理解，於社會公生活之責任不自覺，則無論講何種振興策，終難有成效，故不可不求根本方策，努力以促民心之覺悟也。如前述由地方團體之公民中，選舉適當代表，以處理公務，為地方自治之本旨，然公民自進而奉行公務，苟於自己之權利及義務，未充分了解，則必不能完成地方自治之運用，理也亦勢也。夫所謂公共的精神，實不外乎各自獨立的精神之發現，吾人所有自己之事，當然已自為之，不仰求於他人，且不受他人之干涉，是盡人皆有之覺悟，此即自由思想也，亦即獨立的精神也。自治精神，實不外由此精神而擴充之，以及於與自己有直接關係之團體之意，英諺有云「公事各人之私事也。」(Public business is private business of every man) 祇此片言，即可想見英國人之富於自治精神矣。然不僅英國人如是，其他歐美各國人，即日常生活上，無有不足見其富於自治精神者，如德意志圖書館之書籍，借覽者函索即寄，而還者亦絕無

愆期，又如英國鐵道之運送貨物，不用收據，乘客於下車站自行覓取，彼此決無錯謬等事，是皆自治精神之現於日常生活上之足證明者也。又尋常小學校讀本中有云：『凡行路，乘車，乘船，宿店，自己對於公衆，宜守禮節。若於大衆羣集之場，排擠他人，或於大車汽船中，我獨占據寬處，或於旅館中夜發高聲，以攪他人安睡等事，均非文明國民所宜爲。』云云。

夫茲所謂文明國民之對於公衆的禮節，直謂之惟有自治精神者乃能守之可耳。奚以言之，蓋人不能離社會而孤立，必立於社會之一員，則各人之本分應如何，當自覺也。果爾，則有真能理會自由思想，了解自治精神者，而猶謂其於公衆之禮節不能辨也，吾斯之未能信。日本國民，惟其尙欠自覺，故即道路之左側通行一瑣事，尤必借警察之力以強制之，而違問其他。且也，選舉之勝敗，以買票之多寡定之，因而妄費公款，擅權納賄之事，層見疊出，是皆一般人民之不自覺所致也。故曰：促民心之覺醒，使之涵養自治精神，爲振興自治之第一要策。至欲此策之能實行，原不外賴教育之力，學校教育固不待論，於此尤宜用意者，社會教育是已。

其次爲自治振興方法之一者，擴張公民權是也。日本城鎮鄉制所定之公民資格，其範圍過狹，實由帶貴族色彩的英德兩國之舊精神所傳來之結果，如前述，非納地租，或納其他直接國稅，年額二圓以上者，則無國民資格。是蓋排斥屬於智識階級者之大部分之規定，智識階級，多依俸給而衣食。直接國稅，不外賦課其所得稅，但非有年納二圓之所得稅者，則往往不得公民權，如月給四五十圓之薄給者，皆無得公民資格之望矣。邇來於俸給雖多增額，納所得稅之人，或亦有增加者，然於地租稅額無制限，農民幾全足爲公民，而智識階級之多數，反不得爲公民，殊有失於權衡也。如小學校教員，因此之故，多無公民資格，卽其一例。夫此等教員，自身已非公民，而政府乃

調令其務以授公民教育爲要，是何異以其昏昏使人昭昭乎。此近二三年日本國民運動普通選舉之所以也。其本年之改正法，納稅條件雖未能全部廢止，然所謂有納若干直接城鎮鄉稅者，均得有公民資格之一條，實已公布施行，結果公民權乃大爲擴張，而智識階級，亦得增加公民，自是小學校教員，均得有公民資格矣。夫公民，惟智識階級之人多，則對於地方自治能理解者亦必多，且於行政上之實際足收成效，此定理也。故此等改正法，關於公民權之條件，爲寬大之規定，庶幾近於普通選舉也。惜乎立法者未能更進一步，而出以納稅條件全廢之果斷也。然擴張公民權，同時尤必置一切參政權之基礎於是。蓋公民云者，即得參與公務的人民之意，苟爲一鎮鄉之公民，以原理論之，則當然宜與以府縣會議員及衆議院之選舉與被選舉權也。能如是，於造選舉人名簿及其他手續上，當如何簡便較之今日之複雜的選舉制度，繁簡之差當何如耶。且從今日各方面考之，普通選舉之要求，殆成自然之趨勢，國家概採用義務教育主義，而強制國民之普通教育，則當然應行普通選舉制度，始相稱也。至於欲達普通選舉之目的，自無別種宣傳之必要，只於城鎮鄉之公民資格，不用納稅條件，同時使一切參政權之基礎，概在公民資格，斯爲善矣。如是則一方足使城鎮鄉之公民資格擴張而無餘，他之一方所有政治上之選舉，均實施普通選舉制度，則關於選舉權之一切問題，自容易解決也。

### 五 孫先生關於訓政時期地方行政計畫之概要

邵元沖

孫先生關於建設之三時期，在同盟會時代之革命方略中已如此規定。特於建國大綱中乃更加詳密。現摘錄建國大綱中地方行政的工作如下。

(中略)



- 八、在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治。其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警街辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。
- 九、一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法案之權。
- 十、每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益，當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。
- 十一、土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所，而用以經營地方人民之事業，及育幼養老濟貧救災醫病與夫種種公共之需……
- 我們再看孫先生所著之地方自治開始實行法上面所列的六事，則爲
- 一、清戶口 並規定人民的權利義務，及孕婦老弱殘廢的待遇。
- 二、立機關 組織自治機關，施行選舉權，設立各種關於人民衣食住行的專局，及人民對地方自治團體之義務。
- 三、定地價 由地主自報地價，政府依價抽稅，作地方自治之經費。此後並可由政府依所報之價目收買，以爲地方公益之用。至此後因地方發達而增之地價，應悉歸於地方團體之公有，以經營地方公益事業。

四、修道路 規畫並修築幹路支路，及修濬水道。

五、墾荒地 凡無人納稅之地，當由公家收管開墾，凡有人納稅而不耕之地，當科以值百抽十之稅，至開耕完竣為止。如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾，凡山林沼澤水利礦場悉歸公家所有，由公家管理開發。

六、設學校 凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利。學費書籍，與及學童之衣食，當由公家供給，學校之等級，由幼稚園而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂，書庫，夜學，為年長者養育智識之所……

再次我們就中國國民黨第一次全國代表大會宣言內政綱之有關於地方行政方面的來看，其中對內政策之第三條至第十五條，大部分是為完成地方自治及訓政時期之地方行政的辦法，現列舉如下：

(三) 確定縣為自治單位，自治之縣，其人民有直接選舉及罷免官吏之權，有直接創制及複決法律之權。

土地之稅收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆為地方政府之所有，用以經營地方人民之事業，及應育幼養老濟貧救災衛生等各種公共之需要。

各縣之天然富源，及大規模之工商事業，本縣資力不能發展與辦者，國家當加以協助，其所獲純利，國家與地方均之。

各縣對於國家之負擔，當以縣歲入百分之幾為國家之收入，其限度不得少於百分之十，不得超過於百分之五十。

- (四) 實行普通選舉制，廢除以資產為標準之階級選舉。
- (五) 釐訂各種考試制度，以救選舉制度之窮。
- (六) 確定人民有集會結社言論出版居住信仰之完全自由權。
- (七) 將現時募兵制度，漸改為徵兵制度，同時注意改善下級軍官及兵士之經濟狀況，並增進其法律地位，施行軍隊中之農業教育及職業教育，嚴定軍官之資格，改革任免軍官方法。
- (八) 嚴定田賦地稅之法定額，禁止一切額外徵收，如釐金等類，當一切廢絕之。
- (九) 清查戶口，整理耕地，調正糧食之產銷，以謀民食之均足。
- (十) 改良農村組織，增進農人生活。
- (十一) 制定勞工法，改良勞動者之生活狀況，保障勞工團體，並扶助其發展。
- (十二) 於法律上經濟上教育上社會上確認男女平等之原則，助進女權之發展。
- (十三) 勵行教育普及，以全力發展兒童本位之教育，整理學制系統，增高教育經費，並保障其獨立。
- (十四) 由國家規定土地法，土地使用法，土地徵收法及地價稅法，私人所有土地，由地主估價呈報政府，國家就價徵稅，並於必要時得依報價收買之。
- (十五) 企業之有獨占性質者，及為私人之力所不能辦者，如鐵道航路等，當由國家經營管理之。

## 第三課 裁兵問題

我國今日，兵禍之大，洪水猛獸，無以喻之；國人創巨痛深之餘，亦有奔走呼號，以「裁兵」爲唱者矣；然十四年來如一日，裁兵問題之解決，尙杳杳無期，我國民對於兵事苟無根本之覺悟，恐終無解決之望也。

竊謂國民今日身受之禍，實爲平日輕視兵事之報。語曰：「好子不當兵，」好鐵不打釘；此種輕視兵士之心理，卽在今日，仍盤据於一般人之胸中；社會往往對於軍事發爲一種漠視之態度；或怵於管兵者之勢炎，亦往往而樂安於「漠視」；國民旣已養癰貽患，潰爛旣至，復爲之太息咨嗟，究亦何補？

國家設兵之義有三：（一）兵者所以鞏固國防，捍禦外侮；（二）當兵爲國民之義務，故兵爲庶民而設，由庶民而來，不爲何種階級所壟斷，亦不爲何種階級而存在；（三）兵爲凶器，國家設兵，原屬於不得已，故對於兵一面

當以減少其危險之程度爲要，如注重其教育，其給養，其訓練，其管理之類，所以使其於戰時爲國家之干城，於平日則爲維持秩序之分子也。

今試將上述之三原則律之吾國現在之兵，其相去自不可以道里計。我國今日之兵，固無異於流氓土匪，人人所知，無待贅言。今招一百數十萬之土匪流氓，年費國家數萬萬之金錢，（佔全國歲入全數百分之七十以上）其效不過幫助少數軍閥之摧殘教育實業與交通，破壞社會之安甯與秩序；大裁而特裁之，宜也。然茲事體大，欲期之實行，且得實行之效，非有相當之準備，斷不爲功也。

裁兵非易事也；觀於數年來裁兵之聲高唱入雲，而卒無一毫之效果，已可見矣。

就吾國現情論，爲裁兵進行之中梗者，約略言之，有以下之數端：（一）軍官不願裁兵，裁兵則祿位恐不保也；（二）兵士既裁之後，安插之乏術也。

(三)裁兵經費之無着也；(四)國家無統一之力量，不能執行也。(一)(二)兩項，屬於辦法上之困難，(三)(四)兩項，屬於事實上之困難。而第四項實爲裁兵運動所尙打不破之第一關頭。實在兵之所以不能裁，其根本原因在國家之無統一力量，或在乏缺真正有統一力量之政府。此關一過，則所謂辦法與經費之問題，可以迎刃而解者也。

故裁兵問題，似當以造成能統一全國之平民的力量爲第一義。所以須「平民的」者，蓋非爲平民的力量雖能統一於一時，未必用之於裁兵也。然此平民的力量，究如何始可以造成，造成此力量之具體的方案爲何種，此則我國民所當竭力追求者矣。

## 討論問題

- 一, 備兵之弊害爲何?
- 二, 我國兵禍之源何在? 裁兵之癥給何在?
- 三, 裁兵應有何種步驟?
- 四, 或謂「裁兵運動」在積極方面是「新國防運動」, 「新國防運動」之意義如何?
- 五, 瑞士民兵制爲何? 君對此制有何批評?
- 六, 造成裁兵力量之具體方案如何?

參政材料

一、廢督裁兵意見書

熊希齡等（在善後會議提出）

二、整理軍政意見書

袁華選（見蔣方震裁兵計畫書第三編）

三、新軍法律案草案釋義

蔣方震（裁兵計畫第三編）

四、對於北京國民裁兵

梁啓超（梁任公近著第一輯下卷）

運動大會的感想

五、推倒軍閥的具體辦法

肅清（孤軍第一卷第四五期合刊）

參閱

一、裁兵計畫書

蔣方震（商務印書館出版）

二、「孤軍」

第一卷第四五期合刊（孤軍雜誌社出版）

三、新軍論

卓萊著（商務印書館出版）

四、山西兵工築路之

概觀

陸世益（道路叢刊第五編中華全國道路建設協會印行）

設協會印行



## 一 廢督裁兵意見書

熊希齡

本會今日提出關於軍事之三案，其一爲臨時之希望，其二爲永久之計劃，尤以朱會員所提出者最爲詳密，本員以爲軍事問題在先解決目前之糾紛，然後可定軍制之標準，全國人民處困苦顛連之下，無不希冀廢督裁兵，以爲當務之急，本員對於此舉極表同情，惟於廢督裁兵之前，尙有先決問題應討論者。

(一) 地方制度是否能取聯邦主義，民國以來，各省任意增兵，雖不免有私人野心，但亦含有地方侵略，藉圖自衛之意，此弱彼強，即遭吞併，各懷疑忌，莫肯罷兵，職是之故，若不確定聯邦制度，不獨廢督裁兵之舉，難以實行，即軍費軍額之數，亦不能定，此應先決者一也。

(二) 世界潮流是否能行義務民兵制度，歐戰以後，各國因美國於一年之中，能徵兵至三百餘萬，始知其平日訓練民兵與學校兵操之效，上年日本主張裁減軍隊，而於中等以上學校，加以軍事教練，即仿美制也，我國地大民衆，過於美洲，因舊日團練保甲之意，採用民兵，兵多而費復少，實與國情相合，此制能行，則政府所提五十萬人之軍額，更可減少，此應先決者二也。

(三) 邊疆制度是否一律等於腹省，邊疆各省均與國防有關，日本之於朝鮮，英美之於屬地，及其新疆，均偏重軍權，而以民政隸屬於總督之下，顧亭林日知錄藩鎮篇，對於靈夏之失，深爲慨嘆，卽此意也，民國以來，如東三省新疆雲南等省之保固吾圉，能發號令，而使人民安居樂業，勝於內地各省者，亦未嘗不賴此行政之力，今若不參酌於利害輕重，分別辦理，必不免於事實有礙，此應先決者三也。

(四) 省長兼管軍權，是否能以指揮，大抵中國軍隊趨重感情，非其所識拔卵翼之人，一旦改

歸管區，未必能收指臂之效，且軍事為專門學科，以不知兵之省長，欲其節制訓練，實所難能，萬一駕馭無法，將校驕橫，牽起挾制，是去一督軍，而添無數督軍也，即使貌為服從，然因餉項之給發，或陰使部下出而強索，省長即不能一日安居，遑論兼管之權，此應先決者四也，以上四種問題，皆本員所視為應加討論者，果能先決宗旨，然後根據事實規定計畫，次第施行，庶得長治久安之益，本員以為蘇皖宜撫使盧永祥此次所請廢督一電，適合全國人民希望，雖以目前時勢糾紛，全國雖不能一律照行，但亦可以先從江蘇試辦，試辦有效，即可以安全國基礎，本員對於目前籌備之方法，略有所見，謹提出建議案，敬候公決。

(一) 中央應設立元帥府，以位置解釋兵柄之督軍，為聘師友，研究國政，有事則出令專征，事竣則仍回供職，至於邊疆各省，則任使元帥坐鎮，更番出入，以重國防。

(理由) 民國以來各省督軍，不無性情忠實，或才具明敏之人，只以左右輔弼，徒供奔走，並無直諫，多聞之友，以至儻言不入，大道未聞，政客陰謀得以操縱，前見報載吳佩孚在黃州有云，用師者王，用友者霸，用部下者敗，迨亦覺悟之言也，昔漢武唐太宗於軍事國務之暇，召致儒臣，經筵聽講，動致夜分，日本明治中興時，立功將帥，雖皆舊日學派，而能集思廣益，虛心研討，明晰國政，採用新法，遂為今日元老，本員以為凡有敵履尊榮之督軍，應即位置於元帥府，任為元帥，廣延師友，研究國政，無事時足為軍兵模範，有事時仍可以備干城之選。

(二) 江蘇督軍既撤，所有各師長仍令就原有鎮守使，率領所部，各回防地，責成收束裁汰，肅清土匪，以重職守。

(理由) 江蘇現在各師長均兼有各道鎮守使，今督軍雖廢，軍區未定，不如暫以鎮守使所轄

之他方爲範圍，凡各師長均就鎮守使名義，自回原防，由宣撫使派人檢閱，或兵數不足，馬炮工輜不完全者，均縮小爲旅，仍使担任該地方清匪之責，匪如不清，卽惟該使是懲。

(一)陸軍部特派江蘇軍需總監，駐紮省城，爲各鎮守使軍隊管理糧餉，以與省長直接交涉，而爲省長與軍隊之緩衝。

(理由)前清新軍每鎮每年應繳截贖銀二十餘萬兩於陸部，絲毫不能侵蝕，民國以來各軍師旅不僅截贖分文未繳，甚至所部數千百人，亦可自稱爲師，冒領師餉者，缺額扣餉，視爲當然，是以軍政不肅，軍官視爲利藪，增兵擁兵，積重難返，今若趁此機會，軍需獨立，旣可以清軍弊之源，人人知無大利可圖，自不以兵爲奇貨，又可以爲省長，間接免有要挾圍索之患，省長得專心於民政財政之整理，實亦目前救濟之途也，以上關於籌擬廢督之方法。

(一)仿本國民團及美國民兵法速定義務民兵制度。

(理由)國內土匪縱橫，民不聊生，各省人民爲自衛計，希望訓練民團，如大旱之望雲霓，故改定民兵制度，適合目前機宜，本員以爲就全國各省每道所轄屬縣大小多寡，規定民兵額數，仍以師旅團營連爲名，如該道區域廣大，屬縣甚多，卽以道爲軍營，稱爲某省民軍第某師，其次則縣爲師管，縣以下遞措爲旅團營連所駐管，凡民兵均屬步兵，且係義務，不給薪餉，按照戶籍編製，訓練一年或半年，卽令退伍，另編新兵，繼續訓練，退伍者每年冬季亦須有一次會操之規定，以全國八十餘道計算，每道平均三師，卽有二百數十師之衆。

(二)民兵槍械制服，均由各人民集費自購，經理此項民團局經費，亦由地方自籌，最好卽以各省被裁兵隊所有之槍械，作一定價售與各民團，卽以所得槍價，給與被裁兵丁，爲歸里謀生之

費。

(理由)近日議裁兵者，皆以兵多爲匪所慮，本員對於高會員爾登意見書，謂裁兵並無可慮之言，甚表同意，但被禁之兵，必須給予餉項，此爲一大難題，籌款既屬困窘，借款必提監督，有礙主權，今若以被裁兵之槍械，售與民團，規定每槍一枝作價六十元至八十元，即以此款給與裁兵，爲歸里謀生之費，本員以爲必可辦到也。前年皖省裁撤安武軍十餘營，即係每槍作價六十元，售與皖省各縣民團，不數日而槍價全數繳清，近日報載廣東商團購槍一支有至一百餘元者，民國元年本員在熱河都統任內，仿照美國民兵制，飭各縣趕辦民團，代購槍枝至四萬餘枝，均由民間籌款自購，上年報載熱河有民團購槍費二十餘萬元，存儲天津某銀行被累倒閉之事，足見民團購槍之費，在此土匪縱橫，各思自衛時代，決定可行也。照此辦法，是政府不須另籌一捐，另借外人一欸，而即可使全國兵隊迅速裁汰，一舉兩善，莫便於此，亦爲謂槍械放諸民間，流弊甚大者。本員計算熱河民間藏槍約有十餘萬枝，迄今數年，未聞有民變或匪劫之事，况照上項辦法編製爲師旅團營長等軍制，尤非從前散漫可比，途庸總總慮也。

(一) 民兵各軍師旅團營連排長，而以被裁兵隊之將校曹士充當是職，所有薪俸仍照原額或稍減，全由國庫担任給發，不由民間出費，以維軍權，而期統一。

(理由)裁兵之難，非兵不願裁也，實各兵官有所鼓動譁諛，以致棘手也。當此時局艱窘，兵餉數月不發，各兵丁無不有思歸者，但以逃亡有罪，相顧不敢，今若每兵給予六十元之槍價，爲歸里費，其勢自必甚易，但各軍官一旦失職無歸，難免不危言聳動，以相抵抗裁兵之難點，即在於此。今既規定民兵制度，用爲將校所職如故，而又有事可做，非從前所委諮議差遣等空名可比，自不再

有反對之意，且民團出自農工，各有身家顧慮，苟非有國家外患與目前匪禍，決不肯聽從野心家之將校，爲擁護其地位權利，而被動作戰也。本員前在熱河都統任內，曾定有民團章程，特並抄供參考，以上關於籌擬裁兵之方法。

此外如移兵開墾，兵工修路，皆爲裁兵之要策，然究不如以民兵代裁兵之較易，其利有六，各省人民正患匪擾，無術自衛，趁此編練民兵，無不樂從，卽出費亦所不惜，且就此可以解決裁兵問題，時機實不可失，其利一也。各省增兵，既畏侵略，今練民兵，費少兵多，建威銷萌，自不患有他擾，足爲聯省保障，其利二也。中國幅員廣大，若顧國防，五十萬人尙爲太少，今有民兵，訓練一年，退伍可增三百餘萬人，十年卽三千餘萬人，足助國防之不足，其利三也。民兵雖多，而訓練管理之權，仍操自國家，所命之將校，內外相維，足以無患，且民間只有步兵，而馬砲工輻潛飛之利器，仍操之國家，尤無流弊，其利四也。民兵訓練，足以養成良善軍隊，而中等以上學校，又仿日本辦法，加以軍事訓練，則將校之才，不難培養，其利五也。國家地方有民兵之助，肅清匪患，安靜地方，可免內憂，常備軍額自可減少，卽以其費爲製造精械訓練人才，以備對外，其利六也。有此六利，本員之意，視可先決問題，目前無妨討論進行，亦足備救濟時勢之一方法，至於軍事根本之改革，則俟之軍事委員會，從容研究可也，是否有當，乞敬公決。

### 一 整理軍政意見書

袁華選

今日欲救時弊，一方宜於精神上建立標的以範人心，一方宜於物質上代謀生計以鑿人欲。而物質上之需要，尤切於精神之希求，欲求國民生計之安全，則宜速弭兵患，欲求速弭兵患，尤宜先謀軍人生計之安全。竊以爲裁兵之關鍵，首在安輯軍官，而安輯軍官莫善於補官定俸，以爲生

計之保障。對於兵士之處理，則宜迅速組織裁兵委員會，合全國之力以行之。一面組織國防委員會。研究建制事宜，以定裁兵之標準。國民與政府務宜各負主持之責，協力進行，則裁兵之空言或可漸成事實，而弭亂之道庶幾其有豸乎。茲就管見所及關於補官定俸之理由及辦法與委員會之組織要領臚陳於左：

### 補官定俸之理由

#### 一、消弭內亂

歐洲大戰，世人稱爲麵包問題，我國內亂，何莫非飯碗問題。人民不得食，則爲盜爲賊，軍人不得食，則犯上作亂，所謂護法護國也。統一政策也，除最少數之優秀分子尚有正大之主張外，其大多數之官兵，莫不以飯碗問題爲其主要衝動，可斷言也。夫以保國衛民爲天職之軍人，其志趣應如何高尚，乃日日昏泯於飯碗問題，而不知所以自拔，病國害身，孰甚於此。議者輒謂南人性好作亂，民國十年間之紛擾，無不爲南人所造作，似矣。然每遇政變，北方所增加之軍隊，無論和平告成，依然留保，軍人之飯碗問題，實有解決之道。南方軍隊，則以武斷的裁兵方法之，中央既未具有根本解決之策，地方復未籌有維持生計之方，而軍人之所學又爲軍事專門，一出營門，半文不值。非如政客文人，有變更職業之自由也。勢逼處此，非作亂實無以謀其生，而天才較薄，身分較低之下級軍官，尤爲可憫。北方苟非歷年擴充軍隊之故，敢信其與南方同出一轍。近來財政奇絀，因不得自由擴充軍隊，而相攻之事，已肇其端，直皖戰爭，即其例也。昔者小站練兵，模範團練兵，黃寺練兵，今又直隸增師，奉天增師矣。一局部之軍官，固可就此安置，其他方面之向隅者，果能甘忍凍餒，束手待斃乎。補南號稱護法者也，歷年自相殘殺，內訌不休，何莫非飯碗問

題之明證，此軍官俸給之所以急宜規定以保障其生計也。世人固知裁兵之必要，與裁兵之困難矣，而不知其發縱指使之官長，實為構成此困難之樞軸。試觀每有裁撤某隊之動議，則其官長必多方運動強有力之黨派，為之緩頰以自固。或授地方人民歌功頌德要求保留以自存。或煽動部下，倡言不軌之聲，試行不法之舉，以挾迫政府。甚者乃至投降主義相反之敵派，以遂其私欲。種種紛亂，莫不以官長為中心，而官長之所以敢於行險，又莫不以飯碗問題為其究竟。同是人類，焉有甘心作惡自棄幸福之理，苟於生計有所保障，則其衝動之機自泯，擾攘之局自靖，而軍權自可統一，種種內政問題，亦可迎刃而解矣。

## 二、節省經費

國人多謂發給官俸，將增加國民負擔，往往引以為憂者，實則減輕負擔至鉅，茲請陳明於左。甲、軍官如有安頓之法，兵士自易裁處（理由詳前）。一師之經費每年需二百一十餘萬，軍官之俸僅占二十八萬有奇，如裁撤一師，僅留軍官，當可節省一百八十餘萬。

乙、有官無兵，則可減省行軍費或戰費等。近年來北方軍費概算已在二萬五千萬以上，而南方之軍費尙未與焉。

據最近統計，陸軍部所轄二十一師（名目已有二十九師，實存二十一師）六十一旅，及巡防隊、遊擊隊等，共官長三萬四千九百人，除去書記、軍醫、獸醫、執法等文人出身可轉他業者，及司務長、查馬長、司號長等應編入兵士範圍者，計一萬零五百七十八人，軍官實數為二萬四千三百三十人，兵士五十四萬三千七百名（尅扣在內）。經常費四千一百四十二萬七千九百八十二元，臨時費一百五十萬二千八百八十九元，分駐地點除湘、桂、粵、滇、黔、川六省而外，其

餘二十省區皆爲直轄軍隊所在地，各省區自練軍隊共計軍官約八千人，兵士夫役約二十一萬人，再加護法各省，湖南約六萬人，廣東約十萬人，雲南約七萬人，貴州約五萬人，廣西約九萬人，四川約十一萬人，鄂西約三萬人，計五十一萬人，軍官約計二萬五千人，（凡無確數可考者，係由報紙或私人書信等調查較確之數概定之）外加全國各軍事機關諮議顧問差遣等（如陸軍部已達五千餘名之多）約二萬人，兵士約十九萬人，統共全國軍官約計七萬八千人，兵士約計百五十萬人，官長一人平均薪俸每月約六十二元，（以北方現行營制餉章一師之官俸爲準，若在護法各省之新章尤少），以全國軍官七萬八千人計算，每月應需四百八十三萬六千元，每年約需五千八百萬元，兵士平均一人，每年一百五十二元，（一師經費除軍官之薪俸外概行算入），以百五十萬人計算，每年共需二萬三千萬元，官兵合計需洋二萬八千八百萬元，縱即留練五十師亦當節省一萬八千萬以上，而護法各省之軍費尙不與焉。

三，因生計有保障所發生之利益如左：

- 甲，私人軍隊可變爲國家軍隊，且養成其愛國心。
- 乙，賞罰能明，軍紀能肅。
- 丙，克盡職務。
- 丁，軍事學問與經驗可進步。
- 戊，增高軍人在社會上之地位，養成其名譽心。
- 己，軍民分治始能實現。



## 補官定俸之辦法。

一、補官，不拘出身如何，曾經身任軍職或軍事學堂卒業者，限期由各省統兵長官呈報（或自行呈報）陸軍部，一律補官，過期停補。

「說明」補官一事，近來覺悟其必要者日益加多，惟以現狀之龐雜令人望洋興嘆，苦無爲法耳。（華選）所擬意見，見世人或驚其授官太濫，國家負擔太重，亦未可知。然稍經研究，即可證明其正確矣。譬諸淘金者，以茫茫之沙岸，如不劃定範圍，入定量之沙於一定器具之中，百遍萬遍反覆淘汰，竊恐終古而不得金之一粒矣。茲之不問出身者，卽示大公無我之意，在未經淘汰之先，爲沙爲金，一律視待，以免搖動軍心。限於曾任軍職者，卽劃定量數範圍之意。限定日期者，防以後之濫授軍職，破壞範圍也。如今日之補官授職，專任個人好惡，毫無標準可言，再不從劃清軍籍民籍入手，不幾遍全國爲軍官乎。日愈久而愈濫，爲整理軍政計，竊以爲再不可放任矣。

二、給俸，凡補官者，限定日期，無論在伍，退伍，均宜一律給俸。在未分軍以前，按現役俸給與，且新由軍隊退伍者，至少亦須給與現役俸一年，以示優異。并由裁兵會保證之。（裁兵會組織法詳後）卽或退爲預備後備，要以能供在鄉地位相當之生活，以定俸額之多少。（現役俸額或以現行餉章之半額爲準）惟職務俸僅得限於有職務者，因在職之人，一切公務消費及私人酬應費，當然較鄉居者浩大，不得譏爲失公平也。但其數額決不可超過官俸，致令其重職而輕官也。現今軍官，皆因衣食之關係而爲軍事生活，前已詳陳之矣。補官授勳，記功，記過，悉無關於痛癢，所重視者，惟職位而已。以職位有薪俸，而官勳僅虛名也，如補官而不給俸，則饑寒之憂如故，仍無以安軍官之心。補官給俸之相輔而行，猶鳥之有兩翼，補官不給俸，是去鳥之一翼而責

其高飛，則反不如並官而停補之之爲愈也。

三、籌款。按正式出身之軍官，除最少數歸隱，或改途者外，大抵於軍隊，或各種官署，佔有名義（或實職或閒職）以領薪俸，不過分配之法不公（或一職而兼數薪或微薪而不足維持生計）惹起許多不平之感觸而已。在軍官固未感國家之恩，在國家仍受同等之累，故以經費立言，如依鄙見整理之後，挹彼注此，當未見其有多大之增額也。以下所擬辦法，本爲裁兵全部設想，因官俸之不足額與有關係，故先述之。

甲、發行善後裁兵公債。裁兵公債，如各裁兵會，果能自動的盡力維持，則其額面價格，與實價當不致大相差異，承銷公債之人，既無所損，又何致故與排斥，自起糾紛。縱或公債利益較他種企業稍有遜色，然與裁兵之利相衡，所得於無形者實大，若借用外債，則利息已重，回扣又多，附帶條件之侵害主權，且復苛酷，而其負擔仍不外乎國民。反是，若主人翁之國民，自行承受公債，自行監督裁兵，則其榮辱哀樂之差，奚啻霄壤。故在國民方面，亟宜覺悟此種公債之銷受，卽爲愛國之表徵。（普法戰爭，法人以愛國心熾烈之故，償清賠款較預定期間尤速，世人至今稱之）在軍人方面，尤宜覺悟自身卽國民之一分子，對於欠餉縱不全受公債，至少亦宜受其半額，而在政府方面，則宜賦與此種公債以特別之利益。裁兵會復切實聲明負責維持，俾公債之價格得保持其相當地位，則銷受流通之困難自無庸顧慮矣。但裁兵費所需數目，目下尙難預算，因必須扣除積極的各種企業所消納之兵數方可決定故也。

乙、嚴重徵收所得稅。此項稅制，現今文明各國皆採用之，與社會政策最爲適合，其抑富護貧之精神，實各種稅制所不及。苟能推廣實行，不僅增加國家之收入，並可調劑經濟階級之暗

潮。惟利之所在，弊亦隨之，徵收方法實難期其完密耳。我國當此開辦伊始，立法既難嚴密，復缺熟練人才，縱依所得稅第一期施行細則縮小範圍，擇定數種試行徵收，然際此道德薄弱，與財務行政不良之現況，誠恐其結果仍不免為忠厚者之罰金狡詐者之保險金耳。竊以為監督徵收之責，應悉委諸人民接近之機關（如善後會等）俾其互相糾察，則涓滴不難歸公。是裁兵經費既有所出，而所得稅法同時復得推行，洵一舉而兩得矣。前讀大總統令，以所得稅興辦教育實業，用意誠甚完美。但施行此種稅法，無處不感困難，要求於人民良心之發動者為多，依賴於法制本體之效力者極少，而人類之心理，除害之心實較切於興利，教育實業尚得日為興利而裁兵實為直接除害也。故以所得稅之全部或一部或以一二年為期撥充裁兵經費，似較易於推行，要之此種稅制，務應授人民以監督之機會，俾防漏稅之弊端，方符立法之本旨。否則將仍蹈前清釐金之覆轍，不徒提倡惡德，且將擾亂經濟伊於胡底也。

若此項稅制不便撥充裁兵經費，則他如清丈田畝烟酒稅房屋稅地價差增稅等等，不妨擇一而指定之，實無一不可歲得數千萬以上之收入，如其數額仍有不足，則以此等稅目抵押發行公債，亦無所不宜，惟須許人民以監督機會方可行也。

以上係對於裁兵全部籌款之意見，若僅官俸為數更微，即不倚賴公債，任由何項撥定的款以示信用，更為直捷了當也。

四、發俸 退伍軍官之俸，如由地方公共機關經理，固為妥洽，但在未統一之前，可暫由地方官經理。

軍需於未能全部獨立時，至少各省應專設一機關直隸中央，管理官俸事務，不得由他項機關

組。發給。

裁兵委員會（或稱善後會）

裁兵事件，國人皆感其實行之必要矣，然舉國上下既無具體的計畫，而各方面尚在厲兵秣馬，準備興兵，僅倚賴政府之命令裁兵，與人民之口頭裁兵，誠恐裁兵之聲愈高，而兵籍之數愈大。長此遷延姑息，將更不可收拾，當此政潮鼎沸之時，苟非達到表面上和平統一之程度，誰亦不敢自信其裁兵計畫即能實行。惟裁兵問題之焦點，即如前文所述之補官定俸，實可即日施行。縱不能解決時局之一切糾紛，亦可用為裁兵之準備，俾將來易於實行。且國家主持此種宏大計畫，實足以表示大公無私，增重威信。故在今日而言補官給俸，誠為萬全之舉，有百利而無一害，果固定性（專以軍事為生涯）之軍官已就軌道，則流動性（容易改業）之兵士，便不成問題。以我國之地大物博，對此一百五十萬之壯丁，隨處皆可消納。惟本文專在安置官長以為裁兵之先導，果依鄙見組織裁兵會專責辦理，則羣策羣力較諸一人之思慮，自當周到圓滿，裁兵詳細計畫，姑不具論。茲僅述裁兵會之組織及裁兵會應行研究之件如左：

1 裁兵總會，設於北京或上海，由政府委員若干名及各督軍各省長之代表各省議會教育會農工商會代表組織之。

2 省裁兵會，由省政府委員若干及省議會縣議會（或各縣代表）教育會農工商會代表及其他合法團體之代表組織之。

3 縣裁兵會，縣知事及各鄉鎮代表各團體代表組織之。

4 鄉鎮裁兵會，以該鄉鎮紳董組織之。

「說明」裁兵事大，應由全國國民自動的主持辦理。政府僅示方針指導一切，故其組織，當網羅各界代表，容納各方意見，一可堅軍人之信仰，二籌款易於進行也。若政府仍持獨裁方針，視百姓爲芻狗，國民復持不在其位，不謀其政之陋見，袖手旁觀，則顛倒錯亂之政象，或長此而終古。故政府與國民，應於此時上下一心，互相協力對於國事，皆自動的負責。或可免此危機，而人民公僕之政府，尤爲責無旁貸也。

裁兵會應辦事件（未實行以前研究置之）

一、裁兵方法 裁兵總會應決定積極的方法消納退伍兵士，如建築鐵道國道開鑿運河濬河濬湖開鑿開墾開牧場植伐森林以及各種工廠之建設等，預定消納人數若干之後，再將殘餘人數平均分攤於各省，由各省裁兵會再以積極的方法（如上所舉實業等）消納之。如仍有剩餘，則許採用消極的方法，改充警察。（現時各鄉村大抵未設警察，如每千人配以警察二名，以四萬萬人計算可消納八十萬人。城市都會雖有警察，然其比例亦極增大）或給資遣歸等等（但須組織職業紹介所引導監督其職業）

一、裁兵時期

第一期 志願退伍者

第二期 徒手無槍者

第三期 老弱者

第四期 建制外者

一、裁兵經費（詳前）

一、裁兵準備

調查全國兵數及駐紮情形

調查兵士固有之職業及其特長等

調查兵士之志願及其身體之狀態

調查全國農工商界之消納量

組織國防委員會（對於裁兵會僅責成其辦理消極的裁遣事務，而積極的建設，則由國防委員會任之。且以裁兵之限度與兵器被服等存廢之關係，尤須與裁兵會同時組織以期節勞省費。）由國務總理各部總長及各省議會代表全國教農工商各聯合會代表以及學術優良經驗宏富之軍官若干人，再延聘法律經濟財政政治實業各種專門學者若干人組織之，以參謀本部陸軍部爲主任。

二、新軍法律案草案釋義

蔣方震

新軍法律草案者，法國前社會黨首領卓萊氏採瑞士之民兵制度，案諸法國國情而改良之，欲以提出於議院者也。爲鼓吹此種制度，乃著一書曰新軍論，一名國民防禦與國際和平。其大要，以爲吾人確信戰爭爲一種罪惡。吾人確信侵略主義必終失敗。雖然，吾人乃日日在被戰爭侵略威脅之中。嗚呼！此法國戰前之形勢，抑何與中國相類也。又以爲國民爲軍事上負至大之犧牲，而究其實質之所得，乃適相反。是自殺也。此則中國今日形勢，雖較法尤爲過之，而不知其幾倍者矣。

卓萊氏以反對戰爭之人，而生於不能不戰之國，方歐戰之初起，擬往比利時開萬國社會黨同盟大會，用全歐罷工政策，以阻止戰事之發生，而法人乃激於敵愾者，以其主張和平反對之，卒爲狂

漢刺死，時千九百四十年九月一日也。志士多苦心，此之謂矣。然其新軍論，於法國之自衛主戰及方法，深切著明，歐戰後不脛而走全歐，今英德二國，尤樂誦其書焉。

世界各強國之軍隊事業，姑無論其爲侵略爲自衛，其朝夕之所岌岌遑遑者，蓋實爲教育一事。平時之法令章制，亦大多數根據於是。此草案則亦一種教育方案也。彼其責任，卽實行此方案責任者，義屬諸民治方面者，蓋軍較人方面爲尤重。謂之爲武人之文化，可謂之爲文人之武化，亦可也。此案之要旨，凡二：曰兵卒教育，其主旨在以向來兵卒在營中兩年間之教育，分配於十歲至二十歲十年之間。其可以在營外教育者，如體操行軍射擊乘馬等，悉依軍人及教育家管理之下，任人民自爲之。惟必不能自行習練之部隊戰鬪教練，則以六個月之新兵學校教授之。蓋表面上軍隊之色彩薄，而實際上軍事之教育程度益深矣。而於國民經濟上之負擔，乃可大減少。此其一也。曰將校教育，其主旨在使軍官富於人生之常識，有獨斷能力，而不成爲一褊狹機械之才，使文治武力得會其通，此則處今日進步極速之世界中所萬萬不可缺者。今一排之衆，其運用方法，有較昔日一獨立支隊爲複雜者；不治文科者，不能使人。不治理科者，不能使物。治民如是，治軍亦如是也。此其二也。

此種制度所最不利者，厥惟軍閥派之侵略主義。

抑愚尤有感焉。卓萊氏以政黨之魁而對於兵事上知識之完備，眼光之正確，專門家且慚焉；則信乎法國議員之可以任陸軍總長，而赴赴者乃悉降心焉。蓋惟政治家教育家等能共負此自衛國難之責，不以此至難之業，至高之名譽，專付之軍人，而後武人偏僻之見可以消，專橫之弊可以免。嗚呼！此亦一治本之策也。世之君子，蓋其念諸。

#### 四 對於北京國民裁兵運動大會的感想

(雙十節在天津青年會講演)

梁啓超

今日北京國民裁兵運動大會，我因為先期應了此地講演之約，不能到彼處參加，所以就對我對於這回運動的感想做今天演講的材料。

這回運動，算是「五四」以後第一次壯舉，而且比「五四」像是更進步。因為：

(一)「五四」性質純屬對外的，此次卻是對內的，所以精神越發鞭辟近裏。  
 (二)「五四」全以學生為主體，此次各界人皆有，所以市民的色彩越加濃厚。

這種市民的羣衆運動是什麼意思呢？有什麼好處呢？一部十九世紀歐洲政治史便是這個問題絕好的答案。換句話說，歐洲一百多年來種種有主義的政治，都是從這種市民的羣衆運動製造出來。每一種理想的主義，從初發生之日起到完全現為事實之日止，中間經過一次兩次……乃至數十次之羣衆運動。不經過這種運動而主義能殼實現的，到底無有。這種運動一次兩次……幾十次繼續下去而主義永遠不能現實的，也到底無有。歐美人發見了這個原則，每有一個主義發生，便把這原則來應用。到那個主義變成事實之後，又有時代新要求之別的主義，又把這原則來應用。如是一步一步的向上，經過一個坡又到一個坡，爬上一層嶺又到一層嶺，所以他們的政治是活的，是天天進步的。他們將來進步到什麼田地雖不敢說，然而一百多年的成績，也就可觀了。

為什麼要用這種手段來進行政治呢？因為這是德謨克拉西的國家——即民主國家的根本精神所在。凡民主國家的政治總要建設在國民意識之上。什麼是國民意識呢？國民對於某種



主義切切實實認識他是壞，對於某種主義切切實實認識他是好；在同一主義之中，對於某樣辦法切切實實認識他不對，對於某樣辦法切切實實認識他是對。於是把他們認為好的認為對的想法子用法律規定他，而且叫行政官照樣執行。這就叫做國民意識的政治。然則這種國民意識從那裏看出來呢？人藏在心裏頭的當然不算帳，總須有一種現於外面的行為來表示他。市民的羣衆運動，就是表示國民意識的最好法門。

凡人類意識，是逐漸發展的，個人意識如此，國民意識也是如此。當君主政治或貴族政治的時代，國民的政治意識，很微薄而且很蒙昧。因為人類的本能，那一部分久閑不用，他便會像鐵生鏽的樣子，把原有的功用喪失掉。這種道理，稍為學過生理學心理學的人，諒來都明白。在專制國家底下，用不著人民來管政治，多數人的政治意識，自然會麻木下去。現在中國老百姓門，對於政治，好像事不關己的樣子，常常採一種旁觀態度，說道「懶得管他」。這便是政治意識麻木的病象。其實這種病象，不獨中國人爲然，歐美從前，何嘗不是如此？爲什麼歐美人政治意識會一天一天的往上發達？他們常常有人打藥針，把那麻木過去的本能漸漸恢復轉來。政治之好壞，本來和我們身家性命直接間接有莫大關係，但是因爲政治意識麻木的結果，令我們不大感覺出來。常常要給他些刺戟，纔能把那熟睡的意識喚起。喚起國民意識的方法雖然很多，內中最猛烈而最普遍者，莫過於市民的羣衆運動。

政治上各種問題，都要經過專門研究，纔能判斷他的是非得失。一般老百姓，那裏有許多閑工夫逐件逐件去研究呢？他們的判斷力，自然不容易發生。既已不會判斷，只好不管便了。市民的羣衆運動，是把專門家對於某種問題研究之結果——該問題過去現在之狀況如何，將來發生

的利害關係如何，應該革除或建設之辦法如何，用種種方法，向一般沒有研究的人說明。質而言之，就是把專門智識成爲通俗化。例如英國從前多年競爭的政治問題，所謂自由貿易政策與保護貿易政策之得失，這類事本來非專門研究經濟的人不會懂。然而像英國式的政治，非得多數人民贊成他的政策，不能組織政府。所以他們用羣衆運動的方法，把那些繁難深奧的道理，弄成淺白的演說辭或小冊子，叫多數人都了解。於是一般國民對於政治上的判斷力日日增高，會選擇他們認爲適當的政策令其實現。所以市民的羣衆運動，是學校以外的一種政治教育。

羣衆運動一定有效果嗎？我說：『有，是一定有；急，是急不來。我們看一看，歐洲的普通選舉，是經過多少次羣衆運動纔得來啊！勞工立法，又是經過多少次羣衆運動纔得來啊！』凡一種好主義好政策初發生的時候，大概多數人對於他的得失利害沒有什麼感覺，置之不理。同時卻有少數人，和他利害衝突，極力反對他。而這類少數人，卻是現時最有勢力者。好主義的羣衆運動，第一層要令不注意的人注意，第二層要令不同情的人同情，第三層要令不敢主張的敢主張。你想，這種效果，豈是一時可以立刻發現，然而終久要成功是什麼緣故呢？就是我前兩段所說：多數人麻木過去的意識，並不是刺戟不起來，多數人缺乏的判斷力，供給些材料，自然會開發。所以只要有些人對於他所信的主義肯積極去運用，這種羣衆運動方法，自然會惹起注意，引起同情，連膽子也壯起來。起初贊成的人自然是極少數，漸漸成爲相對的少數，漸漸成爲多數，成爲絕對的多數。凡各國的革新事業，沒有不是走這一條路慢慢發展出來的。所以羣衆運動，他的成功不在現在而在將來。現在是當然沒有效果的。然而現在的失敗，就是將來的成功之母。

現在稍爲關心政治一點的人，大概都歎息痛恨說道：『民國十年以來，政治沒有上軌道。』

但是問什麼是政治軌道？怎樣纔能上軌道？恐怕許多人也回答不出來，依我說：政治軌道，是要把政治建設在國民意識之上，想引他上軌道，除了市民的羣衆運動外，沒有別條路。譬如兩個反對的主義，只要彼此都訴諸市民，各幹各的羣衆運動，誰能多得同情，誰便勝利，便拿著政府去行他主義，這就是軌道。譬如現在有這些人主張中央統一，有些人主張聯省自治，若是在外國嗎！自然各幹各的羣衆運動，到處開會演說，到處遊行鼓吹，中國人不然，一聲一響，各有各扛起鎗來拚命，那些做政治運動的政客嗎！只聽見他們關上門，鬼鬼祟祟，去運動某個某個閹人，沒有看見他們在羣衆中露過一回臉。質而言之，政治權力的來源，完全是祕密的，不是公開的，怎麼會上軌道？我們要想得著軌道上的公開政治嗎？老實說：請從市民的羣衆運動做起。

以上所說，羣衆運動的意義及價值，大略可見了。今天北京的國民裁兵大會，可算是民國成立以來『破題兒第一遭』。我盼望這回運動，能喚起多數人的政治意識，而且能給北京市民以多少的政治教育。我尤盼望這種運動，能設常常繼續，處處普及，將來真正公開的民主政治，自然會漸漸確立起來。中華民國的金字招牌，便永遠不會變成灰色了！我覺得這件事是極可喜的一件事，所以把我感想說些出來，借此祝賀我們國家生日大慶。

### 五 推倒軍閥的具體辦法

孟武

我國今日擾亂不安的大病根，在乎軍閥的互鬥，互鬥之所以能夠如此作惡，在乎擁有無知無識，可惡而又可憐的兵。所以想求社會秩序之安寧，不得不先推倒軍閥，而想推倒軍閥，又不可不先從裁兵入手，這種主張，凡稍爲留心時事的人，沒有不異口同聲一致贊成。所以，我國今日的兵應裁不應裁，已經不成問題，不過要如何才能夠達到裁兵的目的，是應該大家研究的罷了。

近年來，裁兵二字的聲浪，隨着那兵禍的毒焰，一天高過一天。智識階級中最少數的人，也時常發表些裁兵的計劃（大要見本誌本期的各家裁兵計劃提要）；青年有志之士，也間或作些鼓吹裁兵的示威運動（見本誌本期的裁兵運動紀要）；這都是一種可喜的現象，可是一則大抵假定裁兵空氣業已成熟，只預備如何裁兵，而不說如何促進裁兵；并有的人提出些莫明其妙萬不可能的前提，比方希望現在的當局去統一以後，或廢督以後，再來裁兵，把那裁兵偉業的責任，不放在國民自己的肩膀上，反去希望那些靠不住的當局；那末，雖有良法，終是能說不能行；一則雖是如火如荼轟轟烈烈地作些登高一呼的舉動，其心未嘗不熱，其意未嘗不佳，但是這種局部的一時的運動，既沒有大規模的（全國的）組織，又沒有繼續的努力，在這軍閥萬惡民智蒙昧的環境之下，終難得衆山響應之效，一時狂熱，未免付之流水，殊爲可惜。

我們以爲裁兵的具體計劃，對於『爲何裁兵』固然不可忽略；而於『如何才能裁兵』更不可放鬆。至裁兵後的善後問題，換句話說，裁兵後的軍制問題的詳細辦法，固然當讓兵事專家去審訂；但是關於大體上的規制，一般國民也應該有一種具體的表示，所以我們的推倒軍閥的具體辦法，分爲促進裁兵，實行裁兵，和裁兵善後三層，簡單地寫在下面，作爲一般國民的參攷。總而言之，裁兵大事業的成否，是國民的生死所關，是國民的存亡所繫，而提倡裁兵，尤其是一般智識階級的天職。

#### 一 促進裁兵的具體辦法

大家要曉得，我國雖說受了軍閥擁兵互鬥的餘毒，國勢危急，人民塗炭，裁兵隊，倒軍閥，已經迫於眉睫，刻不容緩，可是一般人民，還沒有澈底的普遍的覺悟。雖有人作些片段的言論和運動，

這算是民意的發端，還沒達到使兵不得不裁，軍閥不得不倒的地步。如果沒有一種大規模的有秩序的舉動，喚醒一般可憐的國民，壓倒一般可殺的軍閥，那末，「裁兵裁兵」終久是一種少數人的口頭禪，長夜漫漫，這問題恐怕永遠沒有解決的那一天，民國的壽命和國民的幸福，真是不堪設想了。所以，我們以為：這促進裁的普通的運動，是達到裁兵目的第一關。軍閥們的屠刀，是不肯本心情願放下的，若有了強而有力而又普遍的輿論的猛潮烈風，盪得他們脚跟也站不穩，吹得他們眼睛也撐不開，使他們戰戰兢兢，四肢無力，他們的血腥腥的刀，不得不落到他們自己的脚背上；那時我們人民們，才能夠把他收拾起來的。如果跪在他們面前哀求，那就是做夢了。

(一)要智識階級首先澈底地覺悟，急起直追，不斷地努力去提倡裁兵；

民國前後十餘年間，我國智識階級的大規模運動奏了效的，有兩種：一為清末排的排滿革命運動，一為近年來的外交示威運動。繼此而起的，恐怕要算此後的裁兵運動了。可是，裁兵運動決不是像前此兩種運動的那樣事半功倍，容易成功。如想達到裁兵救國的目的，非有更加堅強的決心，更加猛烈的努力，是不行的。何以故呢？滿清到了末年，實權盡在漢族的手中，他的壽命，已如風前燈燭，所以，提倡排滿革命的，登高一呼，那全國的有鑰階級，無不響應，他也就不得不應聲而倒。至於近年來的外交運動，也是因為外面有世界潮流的幫助，日人不能仍舊逞強，內面又與軍閥利益不相衝突，他們不出來作梗，所以人民的各種愛國運動，也能到處自由發展，稍稍收效。若講到此後的裁兵救國運動，那就大大不同了。裁可憐可惡的兵，就是要萬惡軍閥的命；現在當他們根深蒂固橫行無忌的時候，我們如要去做些要他們的命的舉動，你說他們能不拚命抵抗麼？不過，我們不去要他們的命，他們還是要我們的命，國民與軍閥是勢不兩立的一般智識階

級的人們！你們如果不拚命去提倡裁兵，要像從前那樣的容易成功，是萬做不到的！這一點你們不可不首先激盪覺悟！

(二) 要有有秩序的大規模的常設裁兵機關

智識階級的人，如果澈底地覺悟了，那末，他們應用何種手段，去幹這難幹的裁兵救國運動呢？這個問題從一方面講，就各人儘各人的力量，直接間接地去鼓吹裁兵，或是用口，或是用筆，甚至於用那最下策最簡單，個人拚個人，不顧性命的直接行動，都無不可。但是，從另一方面講，這種裁兵救國的大事業，光光個人的單獨行動，是不能完全奏效的；必定要有一種普及全國的民衆大聯合的表現，並且永久繼續下去，才能有效。所以，我們主張全國智識階級的有志的人們，快聯合起來，組織這種機關，明目張胆地向前猛進，這裏也動，那裏也動，今天也動，明天也動，久而久之，自如會有達到目的的一天。講到這裏，我們不得不把這種機關的組織法，和他應辦的事，略舉大綱如下。至於詳細的規定，是要臨時相機而定，不消我們多說了。

甲、促進裁兵機關的組織

- 一、組織中華裁兵救國期成會，至達到裁兵目的之日止。
- 二、設總會於北京或上海，設分會於各省區都會，設支會於各縣城，設專會於各鄉鎮。
- 三、由全國各界有志裁兵的人，集合組織；但開始組織的時候，不妨利用固有的團體，體各省區的學生聯合會，教育會，商會，農會，工會等等，各推代表，集合於北京或上海，開一期成會的籌備會，共同籌備提綱揭領的辦法；然後依此辦法，分往各省區組織各省區裁兵救國期成會；再由各該會，一面推舉代表，組織全國裁兵救國期成會，一面設法組織各縣裁兵期成會；復

由各縣會促成各鄉各鎮裁兵救國期成會。

四、各期成會徵求會員，可用青年會分隊徵求的辦法。凡會員可給以身佩徽章和門表徽章。

五、會中經費，以自由捐助為原則。

乙、促進裁兵機關應辦的事

一、宣傳裁兵事項  
子、文字的宣傳 先從傳單入手，更宜用最簡單最明瞭的標語，比方『裁兵救國』、『不裁兵，國無活路，民無活路，兵無活路』等等，大書特書，到處張貼印刻，使全國的人無時無處不觸目驚心；一面設法推行關於裁兵的日刊週刊季刊等的新聞雜誌。至於固有的言論機關竭力鼓吹，那更不必說了。

丑、口頭的宣傳 由會員組織演說團，到處演講，無論何時何地，有一機會，便從事鼓吹，如誠實的宗教信徒對於所事的宗教一般。

寅、集會運動的宣傳 常於極適當時，由期成會召集各界的人，作種種露天的民衆運動；或團聚籌議，或遊行示威，如喚醒愚昧的人民，以警戒昏惡的當局；或通電全國，或通電世界，以促進裁兵的空氣，以表示國民的決心。

卯、此外的裁兵宣傳，各組織裁兵救國十人團，聯絡有志軍人入營勸導，和一切因時制宜的運動。

二、調查裁兵事項

子、軍隊方面的調查（天）各地所駐的兵士軍官的實數；（地）各地兵士軍官的性行（元）由

本地出身的兵士軍官的家庭狀況和原有的職業(黃)此外關於他們的一切事項，如他們的生活狀況等等。

丑，社會方面的調查。(天)歷年各地經濟上文化直接間接所受兵禍的損失(地)各地對於將來安插被裁兵士的收容量(元)各地真有當兵資格的人和其中志願當兵的人(黃)此外與軍事有關的各種事項，如學校對於軍事教育的設施等等。

三，籌辦民團 團藝是防止土匪的利器，是養成真正國民軍的一種基礎，一旦人民與軍閥衝突的時候，也是一種有力的幫助者，因為全國各地的民團，如果真正普及，如果真正訓練得法，他們聯合起來的時候，軍閥的兵隊雖多，恐怕也有點麻煩了。

四，直接行動 當裁兵空氣成熟了的時候，全國的裁兵救國期成會，大大的一齊起來，逼着軍閥們實行裁兵。如果他們還是不聽，那末期成會就出來登高一呼，提倡下列的種種行動。  
子，拒稅 一切租稅，概行拒不交納。

丑，罷課 學校全行罷課，專作種種積極的運動，不可僅僅以罷課了事。  
寅，罷工罷市 凡一切軍人所需的工和買賣，全行停止。如有軍人持強橫行，人拚全體同他們拚命；人只要把命不要了，少數的軍隊，總敵不過多數的人民。

五，督監裁兵 裁兵空氣充滿全國的時候，如果軍閥知道輿論的真力量他們敵不過，出來對人民表示願意裁兵，人民的方面，萬不可因此放鬆，還是要有監督他們的機關一直到達了裁兵目的的時候止。否則，他們見人民的熱心下了火，他們又會故意遲延的。

## 二實行裁兵的具體辦法



裁兵這件事，我們以為做到促進空氣的第一要着，然後才能達到實行的地步。因為那時候，一則軍閥們才知道民意不可抗，兵終不得不裁，他們自然也會想法子去裁兵；一則，人民方面，既然都以裁兵為救死的方法，自然也會大家出來，千方百計，朝思暮想地，出些實行裁兵的主意。人民和當局，打成一片，集思廣益，自然會有個最好的真正辦法出來。所以實行裁兵的詳細辦法，此刻也用不着我們一一預為想定。不過，凡於做一件事，固然要首先了解那件事，非做不可，方有勇氣去做；但是，更進一層，一般的人，如果對那件事沒有一種達到成功所應取之辦法，因此就難免沒有必能成功的信念，因此那去幹的勇氣難免不因此減少。甚至於連那種『非做不可』的了解，都不能澈底。這種毛病，除那絕對的『明其道不計其功』的人以外，大概都是難免；而大規模的民衆運動，更加不用講了。所以，我們參酌各家的裁兵計劃，加以自己的見解，把實行裁兵的辦法，提綱揭領地述在下面。

(一) 以人民和政府為主體組織裁兵救國實行委員會

實行裁兵，既以有力的輿論為前提；那末，輿論如果得了勢，軍閥就不得不投降於民衆，人民和政府，打成一片，組織裁兵救國實行委員會，同幹那裁汰軍隊推倒軍閥的大事業。我們把這種裁兵機關的組織法，舉要述在下面。

甲、由全國裁兵救國期成會，與中央政府，擬定裁兵救國實行委員會組織法；但委員應由人民團體和政府各選半數，委員長由行政長官兼任，副委員長由民選委員互選。然後依此組織全國各省、各縣和各鄉鎮裁兵救國實行委員會。

乙、委員會設置地點，以在各裁兵救國期成會所在地為原則。

丙，委員會經費，由裁兵基金項下撥付。

(二)裁兵救國實行委員會應取的辦法

甲，裁兵基金的辦法

一，算定裁兵基金的數目

子，兵士退位費若干。

丑，軍官退位費若干。

寅，裁兵行政費若干。

卯，兵裁善後費若干。

關於此等費用，此刻固然難得一個確數。但據蔣方震的『裁兵計劃書』（可參攷本誌本期的「各家裁兵計劃提要」）約為兩億數千萬。

二，裁兵基金的籌集。

裁兵基金，當由人民自己籌集，決不可靠外債。一則，人民對於裁兵，既有澈底的覺悟，那末，就應該忍痛一時，完成大業；要曉得，這一時的痛苦，是永遠幸福的代價。一則以外債裁兵，有種種危險；因為（一）鉅額的外債，必須鉅大的担保品和嚴重的監督，必至惹起外人干政；（二）外債必經政府手借，人民監督的熱忱和機會，決不如自籌的時候好；況外債的償還，於元本（裁兵所須之數）外，還要加利，而且仍然都是人民將來的負擔哩！因此我們擬定籌款方法如下。

子，地丁加課

(天)照各戶原有課額，平均加課一倍，約可得一億元。

(地)由定額以上的田戶，用累進法，分課五千萬元。

丑，發行裁兵救國公債約數千萬，(確數雖當由委員會算定，但除上述地丁加課所得外，基金所差餘數，總在一億以內)。

(天)一部分由國民自由認購。但期成會當力盡勸導的責任。

(地)一部分由定額以上的大地主按地租用累進法分攤。

(元)一部分由定額以上的大房主按租用累進法分攤。

(黃)一部分由定額以上的大資本家(工商業者)按資本額用累進法分攤。

上述兩種籌款方法，對於擔負力在定額以上的人，特為注重。因為一則他們其餘的人所出的錢雖較多，可是他們所感的痛苦反為較少；一則兵如不裁，他們因兵禍所受的損失，要比別人更為利害些的緣故；並非故意苛待他們。這是要請他們了解的。

### 三、裁兵基金的管理(裁兵銀行)

裁兵基金數額既大，出納又繁，宜特設裁兵銀行，專負經理的責任。

子，銀行的組織

(天)由國家銀行，和民辦銀行，共和組織業務機關。

(地)由裁兵救國委員會，組織監督機關。

(元)總行設於上海，省和縣設分支行

丑，銀行的業務

(天)收入 凡加課的地丁，由各縣長各直接交於此項銀行；裁兵救國公債，或直接收入，由銀行所委記的商號轉交於此項銀行。

(地)保管 以充分的實物担保，得將存款一部分貸與殷實可靠的工商業家，但不得為長期貨款。

(元)支出 依裁兵救國實行委員會所發支票，發給裁兵所須費用。

(黃)鈔票 得於定額以內發行鈔票。

(字)貯蓄和滙兌 凡退伍的兵和的貯蓄和滙兌，得由該行經理。

乙，裁撤現有兵士和軍官的辦法。

一，消極的辦法

子，規定現有的軍隊外，決不添招新兵，決不新授軍官。

丑，規定現在兵士因種種原因出缺時，決不補招；若謀某級一部兵士自然減少至一定數額時，即將該級軍官裁撤，所餘兵士歸併該級的別一部，如甲旅歸併乙旅，甲團歸併乙團之類。

(二)積極的方法 分期裁撤現有的軍隊，至裁盡為止。但要全國各項軍隊，以同樣的比例，同時裁撤，以示一律，以免軍閥互相猜忌觀望不前。至對於被裁的兵和官退伍時金錢上的給與，和退伍後安頓的方法，分述如下：

(天)欠餉 依數由裁兵救國實行委員會與以支票，使之拿向裁兵銀行，作為貯蓄本金；

除按期取息外，得於一定時期後，分期領取本金。

(地) 退伍費 兵士每人給五十元，軍官給以三個月恩餉，都拿支票向裁兵銀行領取現金，願貯蓄的聽便。

(元) 在鄉費 退伍時每人給以在鄉證明書，使之每月拿向原籍銀行領取在鄉費；兵士每人一元，軍官每人按原有官俸十分之一計算，但都從退任時起，以三年為度。

丑，退伍後的安頓方法。  
(天) 退歸原籍的兵士和軍官，依期成會的調查有當兵資格的人，可設法分布於警察或民團效力。

(地) 其餘除各人自謀生業外，由裁兵救國實行委員會和期成會所共同組織的職業介紹機關，給以相當職業，但以本地人為原則。

(元) 前項所不能容收的退伍者，可用下列方法容納，

(一) 築路浚河 我國路政不良，河流淤道，交通因此不便，水患因此曰甚，可由裁兵救國實行委員會和期成會，與各團體組織築路浚河機關，用退伍者從事建築，而道路中，尤以汽車道路為要。築路既可容納多數退伍者，又能便利交通，發達產業，真是一舉兩得的方法。至於吾國鐵路所用工夫不少，因鐵路多為國有，如果國家下個命令，叫各路容收退伍兵士，更為容易做到的事情。

(貳) 農墾林墾 由國家擇定宜於農林的荒地，尤以邊境地方為要，招收退伍者，舉辦農林事業，也是鞏固邊防而且增加國民經濟力的良法。開墾是有永久性的事業，宜

給以特別便宜，使往墾者生永住之念，如器具種數由官發給，鐵路免費，和務必使他們隨帶家眷之類。

(叁) 漁牧 吾國沿海數千里，產漁之處不少，而且打漁所須的資本，比較的少，而獲利又比較容易；可由期成會提倡與實業家興辦漁業，也可容納許多的人。西北各地可營畜牧的處所也不少，如有人提倡畜牧，也可容納一部分的退伍者。

### 三、裁兵後的具體辦法

上述的各種安頓退伍者的方法，固然也是廣義的善後辦法，但是，這還是關於裁兵那件事本身的事項，因為，如果不如此，那兵隊因無去路，而裁兵的事業，也就辦不了；所以我們仍然把那些辦法放在實行裁兵辦法內面講。至於此處所講的善後辦法，是指現在的兵如果安穩穩裁去了之後，在軍事方面，要如何才能安內禦外的法子。換句話說，就是裁兵後的軍制問題。講到這裏，我們不是軍事專家，固然不敢貿然定個詳細精確的方案；此處，不過本諸常識，略述我們主張的大概罷了。

#### (一) 採用徵兵制，定現役為一年

我國今日的兵禍，固然是因為軍閥作怪；但是，他們所以能夠如此者，實因當兵的大概是無業的遊民，既沒受過相當的教育，又無顧慮家室的念頭，併且離開兵營，幾乎不能自謀正當的生活；所以，一面如豕如羊，甘聽軍閥的驅使，一面如狼如虎，擾亂社會的和平。如果採用徵兵制，嚴定軍人資格，合格的不能逃避，不合格的不能混入；那末，入伍的兵士，既為一般有業的良民，退伍之後，又都各有所依歸，上述募兵的毛病，自然不容易發生，軍閥也自然無所憑

藉了。若說英美兩國的募兵，也能戰勝徵兵的德國，中國何獨不可行募兵制？殊不知必有英美的國民程度，才能如此。以我國現在的教育程度和社會狀況，是決不能行那種制度的。

(二)徵兵制須於開始裁兵的時候，着手進行。國家因為對內的治安和對外的國防，是決不可久無正式的軍隊的。若候現有軍隊盡行裁撤後，再行徵兵，很是危險。所以應於開始裁兵的時候，即行着手徵兵。等到裁兵事業告竣，正式的國兵，也就大部分成立了，庶幾可免青黃不接的毛病。

(三)教育要普及且要注重軍事教育。

普及教育，固然不盡為軍事着想，然而實為貫徹徵兵制度的主要條件。又因徵兵現役的年限，既不可過於太長，並且軍人生活宜使與社會生活生密切的關係，所以，不得不於學校教育中預先加入軍事教育，早為之所。

(四)軍事規畫和軍官任免，須由中央政府主持。

軍事最重整齊劃一，所以，宜由中央政府主持，庶幾可免紛雜的毛病，這是無容詳說的了。

(五)軍費由中央政府支給，但不得超過預算上國家歲出全額的四分之一。軍權既宜統一，軍費自然不得不歸於中央政府。至於有人說，軍費的多少，與軍額的大小成正比，而兵額的大小，又與治安和國防，尤其是與國際的需要有關。國家歲入，既大概有一定範圍，不能完全適用量出為入的原則；那末，如果因兵事需要的決不難使軍費超過國家歲出四分之一，并且軍費不得超過歲出三分之一，已成財政學家所公認的原則，如只限為四分之一以下，似乎有點不妥。然而我們以為，從現在的世界大勢上看起來，如想保持國家

的安寧，固然不可看輕國防；然而前此的侵略的軍國主義國，此後似乎有難於橫行之勢，前此的三分一的原則，也就因此的有不得不根本動搖的趨勢。所以定為軍費不得超過歲出四分之一，將餘下的錢，移作積極的事業。

(六)軍區不宜過大，并不宜與省亡一致。軍區太大，日久恐怕發生尾大不掉的毛病。所以不得過大。軍區與省區不相一致，也可以減少軍官軍干政的野心；軍民分治，也就可多得一個保障的。況軍區與民政區分離，還可作一種打破一般人民省界觀念的具體事實。

(七)平時軍隊的駐在地以該軍所徵兵士的出身軍區為原則。兵士對於本區的關係，比外區較為密切些，所以又宜利用這種心理，以駐紮本區為原則，藉此可以減少他們藉勢橫行的機會。至於邊境各地還沒達到有被徵為兵的程度，却不得不酌量變通，以他區所出的兵漸為屯駐。但一而宜格外嚴禁軍士擾民，一而宜提高該人民的程度，務使具有當兵的資格。

(八)軍官自團長以上，須於一定期限（任期）由中央政府令與別區同級軍官對調，或升遷別區。

軍官做到團長以上，所管兵士既多，如果長駐一地，仍難免自然發生造成私人地盤干涉民政的毛病；如用定期調遷的方法，此弊可免。

此外於軍事應行研究的事項，比方兵器的統一和改良，海軍的刷新等等，還是很多的。此地不過將我們所見到的略舉幾件，作大家的參考罷了。



## 第四課 政黨問題

黨之一字，在我國文字慣用上，含有貶義，毗於「阿附」之意；孔子常以黨之有無，爲君子小人之分野；如云，「君子不黨，」羣而不黨，「君子和而不同，小人同而不和，」君子周而不比，小人比而不周；皆對於黨有歎詞；此種精神教訓，浸濡既久，已於不知不覺中，使國人對於黨之概念含有不良之感想。

然「人心之不同，各如其面，」言其異也；「同聲相應，同氣相求，」言其同也。「異則思分，同則思合，人類以興趣思想之不同，而爲種種之結合，亦爲自然之理勢。各人於一時一地，見解或有不同，無論任何主張，固不能有絕對之好壞；各是其是，各非其非，正可並行而不相悖，並容而不相害；此固無關於「君子」「小人」之分上下，「清流」「濁流」之判涇渭也。

黨也者，不過人類自由分合之表現。人類有選擇之心，不能無黨。換言

之，有是非之心，即不能無黨。而見仁見智，各本良心之自由，以人類平等自由之原則言之，社會尤不能不認黨之分立爲必要矣。

政黨在我國古無所徵。披覽史乘，朋黨則有之。漢之太學，唐之牛李，宋之洛蜀關朔，明之東林復社，類皆樹幟立號，卓然自異於流俗；或於講學餘暇，批評朝政之得失；然其爭點所在，終不外乎氣味之不相投，或學派之有同異；求其如今日歐美所謂「政黨」，爲永續的自由結合團體，有一定之組織及政綱，以期見諸實行者，蓋未之見也。

或曰，「政黨，立憲政體下之產兒也。」此語可謂恰當。現在之所謂政黨，以輿論爲後盾，以選舉爲競爭，以議院爲制勝；舍輿論選舉與議院三者，則政黨之功用以墜；而此三者則皆立憲國之所獨有也。

是以我國自民國肇造，成爲立憲國家，始有「政黨」之出現。顧國人對於政黨，尙少正確之概念，政黨之分子亦缺乏相當之訓練，故民元之後，政

黨之發生，雖如雨後春筍，然以組織之疏陋也，流品之複雜也，彼此之互相排擠也，輿論之不健全也，政黨之代表人——議員——可買可私；政黨之制勝場所——議院——可以解散，可以分裂！十四年來政黨遂爲萬惡皆歸之地！冤哉！

雖然，吾國其將永無真正之政黨出現乎？民主國可以無政黨乎？假使吾國無正式之政黨，國人結黨之活動將由是而停止乎？抑將爲潛流，橫決而泛濫乎？以今日輿論之不健全，可無政黨以扶植之乎？以「御用黨」之冒牌充貨乎？抑以「一黨專政」救民國乎？此皆當前之問題，凡中華民國公民皆當求其解決者也。

## 討論問題

一、一個團體須具備何種條件始稱政黨？一個健全之政黨須具備何種之條件？

二、輿論、選舉、議院、三者與政黨皆有不可離之關係，以現情論，究以何者宜先得政黨之注意？君之理由爲何？依據十四年來之政黨史，在野在朝各黨對於此層有何失策？

三、今之言政者動曰：「只求目的不擇手段。」君對此，有何批評？

四、吾國政黨之短處有何幾點？

五、君對於「一黨專政」、「教育黨化」、「利用現成勢力」、「創造革新勢力」、「提倡階級鬥爭」、「提倡全民革命」、「兩黨並峙，小黨分立」、「各種政黨救國手段，有何批評？」

參 考 材 料
---------

- 一、造黨與非黨  
孟武（孤軍第二卷第五期）
- 二、政黨之定義  
劉文島（政黨政治論第五頁至第十頁）
- 三、政黨政治與立憲  
劉文島（同上第二十頁）
- 政治
- 四、政黨鳥瞰  
謝彬（民國政黨史第三頁至第九頁）
- 五、中國政黨政治之將來  
孟武（孤軍第二卷第六期）

## 一 造黨與非黨

孟武

國人之厭棄政黨極矣。吾人處此反對聲浪之中，猶復提出政黨問題，加以討論者，何耶？蓋反對政黨之人，往往不明事物之本性及其惡用，且彼輩對於政黨，雖極力攻擊，而對於代用政黨之物，乃毫無一言，間即有發明代用方法，又殊乏實行之可能性，故吾人不能冒昧趨時，漫然附和，必當詳細討論，而後始能決定吾人之態度也。

政黨存在理由，既出於人類心理上之要求及民主制度上之必要，則彼輩非黨之論，已失第一根據。今更列舉反對政黨之理由，一一加以討論如次：

(一) 民主政治之本旨，在以國民為政治之主體，而政黨政治，則以政黨為政治之主體……不過代表國民一部之意志而已，此實有反民主政治之理想也。

更進一步言之，政黨政見，實際上未必皆與全部黨員政見一致，然政黨若欲統一黨員，使其一致行動者，又當以政黨政見，拘束黨員全部。此時政黨若用首領本位主義，決定政見者，則首領意見，可以拘束黨員，其為專制政治，固不待言，反之，即令政黨採用黨員本位主義，決定政見，然黨員亦必盲從總會決議而現出少數政治之弊害……夫多數決政治，必以議員本其良心而行動為前提，今政黨乃以黨內決議，干涉議員之院內行動，是有背于民主精神，而沒却多數決政治之理想也，此點實政黨政治之最大缺陷，抑亦世人反對政黨之有力原因。

但政黨為人民之自由結合，個人之參加政黨，又實本于主義上之共鳴，故凡政黨之黨內決議，若其程度，足以使黨員個人認服從黨議為有背于其人之良心者，必其決議之內容，有背于其所信奉之主義，夫然，則其人參加該黨之理由，先已消失，儘可宣言脫黨，本其一己之良心，而自

由行。動若不肯脫黨而願服從黨內決議，則是其人（假定爲本例甲黨中之七分三）當黨內投票之際，雖有反對之表示，然于表示服從黨議之後，業以該黨多數人（甲黨之七分四）之決議爲是，即無異于業已拋棄其從前所反對之主張矣……

（二）政黨常有政見不同之敵黨，與之對峙，故政黨從事鬥爭，實政黨觀念，所演繹之當然結論。政黨從事鬥爭之時，必當鞏固內部結束。故政黨對其黨員，一面煽動其敵愾心，他面養成其犧牲精神，黨爭既久，黨員遂生一種習慣，甯可犧牲一切，不願己黨受制於人，而其結果遂至不辨是非，不論曲直，置國家利害於不顧，惟汲汲於本黨之成敗。其成也，則引用黨與，遍布要津，其敗也，則乘間踏隙，攻擊政府，不遺餘力。由是議會政治，變爲黨派政治，而代表人民之議員，變爲私黨之爪牙矣。此實政黨弊害所在，不可不注意也。然細察之，此種弊害，乃爲一切團體所共有，并非政黨所特有。一換言之，吾人即禁止人民結爲政黨，此種弊害，亦可發生。一要在其團體之結合動機如何耳。今政黨乃本于一定綱領一定主義，而成立，則其放棄己黨主張，而惟利益是圖者，不過惡用之結果，反常之事實，吾人固不能以惡用反常，因而排斥政黨本身也。至於政黨之引用黨與，吾人可改良官吏登庸制度，以防其濫。（例爲美國將官吏別爲兩種，一爲與政黨有關係之官吏，一如各部總長等）他爲與政黨無關係之官吏，「如司長等」與政黨有關係者可以罷免，與政黨無關係者不得罷免。德國憲法第一百二十九條規定，「官吏之任命，除法律有特別規定外，皆爲終身。」亦本此意旨之立法也。（若反對黨之攻擊當局，在一方面，固增多政治上之掣掣，有時且妨害政務之進引，然在他方面，亦自有其防止一黨專橫與監督政府之作用也。

（三）論者或謂中國眼前禍害，全在軍閥橫行，故應舉國一致，起而撲滅軍閥，不宜分黨立派，

自相爭競，轉使軍閥得以逍遙法外。此言也，吾人固不反對，然試問吾人推倒軍閥，能無組織乎？且推倒軍閥之後，能無建設乎？一般民衆龐然雜處，毫無組織，即欲推倒軍閥，已覺無力，况破壞思想雖足誘掖革命，而破壞之後，爲何建設，若竟置不一言，則人民知革命目的之一面（推倒軍閥）不知革命目的之他面（建設新國家）知所棄之對象，而不知所求之對象，勢必逡巡不敢前進，即進矣，亦必以不知結局目的所在，而懼革命之後，吾輩幸福或者更劣於前，因而挫折壯氣，懷疑不決也。且即令革命可以成功，然成功之後，一切施設，又如何乎？吾恐當時已無標準方針，勢必再陷於支離散亂也。是故破壞之前，當有建設之準備，而此準備團體，即令學者主張其非政黨，實則與政黨毫無所異也。更進一步言之，今日吾國禍本之爲軍閥橫行者，固爲論者所言，當此之時，一切主義，一切政見，皆難實行；故任何政黨，若真有實行其主義其政見之誠意者，理必一致聯合，倒彼軍閥，待軍閥推倒之後，再將自己政見，自己主義，陳諸國民之前，聽其採擇，何至互相爭鬥，而令軍閥有逍遙法外之餘暇乎？

非黨理由，不外上列數種，其說之不完，已如上述。至於造黨理由，則除上述之一「人類心理上之希求」及「民主制度上之必要」外，尚有他種原因，今試分述於下：

（一）國民政治判斷力之養成。政黨若欲實現其政見者，必須其勢力可以左右議院；政黨勢力之能左右議院者，必當占據議院多數之議席；政黨之能占據議院多數之議席者，必當培植勢力於民間。培植勢力於民間之法，第一爲發表自己政見，求其同情；第二爲表示自己行動，求其信任；此皆足教育人民而養成其政治判斷力也。又當數黨競爭之際，集會演說，風起雲湧，在朝者欲藉此確保已得之地位，在野者欲藉此攬奪當局之政權，各吐己見，陳諸國民之前，求其判斷，即



行政之批評，與行政之實體，同為政治一部，此實刺戟國民，昂奮國民，教育國民之良好材料也。夫人類性質，對於毫無結果之議論，常生厭倦之念，至於問題之可發生極大變化者，則任何一人，無不注意。政黨之辯論，常伴政府之更迭，一面有無數之人，由此失望，他面又有無數之人，由此而生希望，其結果之重大，良可深印人心者，固至明也。故曰國民之願傾聽政黨議論，每較學者講義為甚，而政黨之養成國民政治常識，亦較學者為擾也。

(二)個人舞弊之防止。政黨為團體之一種，團體常有團體意識而其意識，又可發生靜的動的二種作用。由靜的作用言之，可令團體構成員，有共同之意識。由動的作用言之，可支配團體構成員之思惟行動而加以種種變化。夫個人意志，名為自由，實則極形薄弱，苟無外部壓力，防其奔放則方針不定，可由今日之極端資本主義者，變而為明日之極端社會主義者，此種行動，對於政治生活，大有危險，今者政黨乃有一定主義，一定綱領，故其團體意識，常較他種團體為強，而預防個人之意志動搖，亦常較他種團體為大。且議會政治，乃集合多數人士，而行討論，其狀有似羣集，故非預有一定主義，一定綱領之政黨，加以羈勒，尤可由「羣集心理」作用，而現出「羣集政治」之弊，更進一步言之，個人意志，既極薄弱，故其倫理行為，亦不足恃。但個人之作團體生活也，常以一介之自己，與全體之團體對峙，即令偉大人物，亦不能分離團體內個個人員，令其一與己相較，故常感團體力之強大，而覺個人力之弱小，不敢與其對抗，因而一切行動，無意之中，常迎合團體欲望。今政黨既以獲得民衆同情信任之故，當作合理之言動，又以維持黨規之故，而監視個人行動之健全，個人政見之合理，則個人不敢背反政黨主張，而作意外行動者，實勢所必然也。

(三)國民政治理想之表現及其實現。個人理想常不同一，若聽其各自孤立，則民衆何所

要求，何所反對，無從推知，而所謂「民意」一事，更難忖度，故必政黨成立，而後混沌之民衆理想，始能昭然表現於世，謀其實現。且人本其一己意見，提出特定要求，而欲實現於政治上者，必當依藉羣力，然苟平日毫無組織，一旦事件發生，而欲糾合同志，事之至難。政黨者，即欲補救此弊，而由政見相同之人，集合而成之團體也。有團體的組織，然後得由個人的主張，化而爲一黨之黨議，更由黨議而謀其實行也。且即黨員以外之人，亦可發表已見於社會，用社會之勢力，合政黨採納已見，此與國內毫無政治團體者相較，個人之政治的活動機會，孰多孰便，無待繁言矣。

(四) 推倒軍閥之團體的準備。非黨論者，以主張推倒軍閥之故，不欲分黨立派，而吾人則以推倒軍閥之故，而主張中國有速造政黨之必要。蓋現在民衆等於一盤散沙，而軍閥則爲集團，此所以今日軍閥之禍無人不知，知而不能打破者也。此時即令賢人哲士，亦必以革命旗幟，非一人所能舉，不敢進而與戰，即令進而與戰，亦必以勢孤力薄，歸於失敗。欲救此弊，惟有結合萬衆，連爲一氣，合弱小之鐵屑，打成強固之鐵椎，而後博浪沙上，始能投以一擊，政黨者即應此要求，而立也。各國革命事業，無不始自秘密結社，然此秘密結社，即爲政黨之一種，吾人主張中國有設立政黨之必要者，半在於此。

(五) 私黨之打破。非黨論者，又恐發生私黨之禍，不欲設立政黨。然吾人則以打破私黨之故，出而主張造黨之必要。蓋政黨與私黨之別，可分二種：一爲目的之不同，二爲組織之差異。由前言之，政黨目的，在於增進國民幸福，私黨目的，在於獲得個人私利，由後言之，政黨組織，必有一定主義，一定綱領，私黨組織，全爲人的結合，對於政治上之主張，毫無定見。故政黨可以整齊黨員，使其一致主張，一種政策，一致求達一種主義，而私黨則若一團烏合，任風吹播，毫無定着之力，惟利

是圖也。今日中國有私黨無政黨，故黨禍之害，不絕於耳。夫黨派分立，乃歷史發展上及人民心理上不可免之現象，吾人雖用國家權力，亦不能禁其發生，故勢惟樹立公開政黨，以主義為結合之紐帶，一面使國民知政黨之為何，他而對於私黨加以打擊而後國內黨派始可由有害之私黨一變而為健全之政黨也。

議論至此，漸達目的矣。魯逢 Le bon 有言：「一切制度，無不生自實際上之必要，并非一人意所能推移。」今政黨既為現代政治不可避之現象，則其中雖有弊害，吾人亦莫如之何。况政黨弊害，尚有救濟之法，而其利益，則對於現代民主政治，尤其是對於今日中國有殊多，吾人何可以一二缺點而禁其存在乎？若必強禁之，則人民必以黨派心之作用，而至秘密結社，其害尤不可勝言也。夫一切制度，有利者亦必有害，吾人唯有較其利害，權其輕重而已，世固無「有百利而無一害」之制度也。故吾人綜合上述各種議論，敢斷定中國今日實有造黨之必要。

## 一 政黨之定義

劉文島

### 第一節 概論

欲明政黨之定義，必先明黨派之定義。何則？政黨，黨派之一也。「有人人焉，同欲於社會上得一優勢地位而繼續維持之。於是任意相結合，合本其一定之意見，為共同之活動，以期達其共同目的。」是種結合名曰黨派。黨派有二種，由意見之根據而分，意見而基於個人的利害，則為私黨。意見而基於公共的利害，則為公黨。政黨者，公黨之一種，而政治上之公黨也。故有人人焉，同欲於政治社會上得一優勢地位，而繼續維持之。於是任意相結合，本其基於公共利害的一定之意見，為共同

之活動，以期達其共同目的者，是乃政黨之定義也。

### 第二節 政黨定義之分解

一 政黨者，人類之結合也。

政黨無論由個人集合而成，特其集合也，非漫然，非偶然，有組織。有目的，故用結合字樣。

二 政黨者，任意的結合者也。

政黨之於黨員，國家之於國民，固不可同日而語者。然亦有相似之點，國家有時強制國民犧牲其個人之利害，政黨有時亦如此。前者義務兵役是也，後者連帶棄官是也。然相異者，一則不可不如此，一則黨員有願盼翱翔之餘地。一則法律上問題，一則事實上問題，故黨員之去，此入彼，須按當時事實爲之，論定不可以節操二字抹殺一概，更不可以法律或命令強制其去留，此其結合所以爲任意的也。

三 政黨者，繼續的結合者也。

政黨分子之個人雖有新陳代謝，而其自身則以繼續存在爲目的也。如爲運動選舉權之擴張，或營業稅之全廢等特種問題而組織團體，目的達時，即自行解散。此則爲一時的集團非政黨也。

四 政黨者，爲共同活動而結合者也。

共同活動云者，組織政黨之人人，協力同心，向其同一之目的而進行之謂也。徒具一致之思想，而不爲一致之活動，非政黨也。政黨競爭政權，其形式有如軍隊協同一致，操典上極其叮嚀，各個擊破，黨爭上乃爲大戒，政黨內部之不統一，乃其滅亡之朕兆也。

五 政黨者，有一定之意見而結合者也。

意見者，各人關於事物之判斷也。其基礎不必常存乎事實，其理論不必常正確，其論決不必常合真理。故判斷者之主權的雖完全無缺，而客觀的價值如何，則不能定。一定之意見云者，組織政黨之人人有一致之意見之謂，人人一致，則一致離人人獨成一體。其體本其意見而標榜主義，本其主義而揭示政綱，本其政綱而建立政策，本其政策而施行政治，斯為多數政治。方諸一人政治，寡頭政治，較為近諸事實，較為正確，較為合於真理。故其主觀的價值較大，而客觀的具體設施，縱有害，亦加少，縱不加少，亦不加多。故客觀的價值亦較大，可斷言也。此一定意見所以為政黨之要素，即其存立之一大根據也。然一定云者，特關於事物判斷之重要部分一致之謂，其枝葉不問也。蓋政治問題，實際的問題也。社會流轉變動而無恆，政策亦因時制宜而不泥，安有不變之策，不弊之施。若執政黨成立時所定政綱，以概萬世無窮之變，其不解政黨孰甚。然於根本問題或一定時間內，自須有堅然不可搖動之主張，故亦不可置節操於度外，此如天動星迴，而辰極猶居其所。璇輪轉，而衡軸猶執其中。然其幾甚微，非真正政治家莫辨，非道德政治家辨之明，而行之亦不力。嗚呼！此政黨政治所以難言，不為幼稚社會所不容，則於幼稚社會借平民政治之名，而行其寡頭政治之實。今日者東方諸政黨，其有一定之政見者幾人乎？其有以節操相勵者幾人乎？我亦曷嘗拘泥膠瑟，特恨夫若輩藉因時制宜之美名，而一味政權，苟且離合耳。

#### 六 政黨之意見，須基於公共之利害。

公共者，萬民共通之義，對私對部分對少數而言，蓋政黨之主張，須基於全國之利害，不可以一部分之利害為前提也。換言之，政黨之利害，須與國家之利害一致，為黨即以爲國，世人每以先黨後國非黨員，黨員每以爲黨爲國應非者。脫黨國利害一致，則前者非而後者是否，則前者是而後者

非，故苟一致。先黨而後國，可也。何則？先黨，手段也；後國，目的也。手段必先乎目的，自然之敝也。然政黨亦多假此以行惡矣。

七 政黨者，以於政治社會上得優勢地位為目的者也。

政治社會上之優勢地位云者。政權掌握之謂也。政黨內閣制。由政黨連轉之國會而製造內閣之制也。最適於政黨之目的者。故政黨之目的，第一在組織政黨內閣，然必戰勝反對黨及中立派而後可。故必賴夫競爭，故政黨之目的，一言蔽之曰競爭政權。（不止內閣）斯言也。聞之似乎暴，思之乃必然之現象。無可諱言者。蓋政黨國家利害既一致，則柄政以利國。乃其目的。政權之競爭，又其手段也。然此為最進步之政黨之所能，非所以語於幼稚之政黨也。

八 政黨之競爭政權，須為立憲的。

政治史者。政權競爭之歷史也。政權競爭之行也，因國因時而異其趣。時乎專制，政權為少數者階級所壟斷。一般之國民，不許關與，其競爭之範圍，祇限其階級，其手段或為陰謀，或為排擠。或為武力。與國民的勢力毫無干涉焉。此種競爭團體，蓋非政黨，其競爭之性質，亦非立憲的也。政黨之觀念，發生於近代自由政治之下，與階級政治絕不相容。階級政治之下，無政黨，政黨發達之下，無階級。政治。政黨之競爭也，以國民的勢力為基礎，故欲達政權競爭之目的，不可不得國民之後援，欲得國民之後援，不可不有利民之政策，演說也，報紙也，雜誌也，小冊子也，無非示國民以其政策。政策而果得民心，則選舉而得勝利，勝利者斯組織內閣，競爭之役以終，競爭之目的以達。勝負操諸國民，各造惟民聽命，此乃平民政治之極軌，所謂立憲的競爭者也。若將立憲的條件撤回，則政黨之競爭，與階級政治之競爭同其內容，而所謂政黨政治者，與官僚政治何異，與寡頭政治何異，與

貴族政治何異嗟呼！民國以還，政權之競爭亦烈矣，其勝負操諸國民，而各造惟民聽命乎，則見聽命乎少數之軍隊矣，則見聽命乎最少數之將軍督軍矣。民國國民，其平民政治耶？其階級政治耶？文明爲其外衣，軍隊爲其牙城，政黨政治爲幼稚政治家搖籃中之嚙語，貴族政治實爲少數暴富兒午夢中之光景。民權民權云者，不過野心家之敲門磚，登臺即棄，吾無以名之名之曰「平民政治」，語出德儒美塞爾政黨社會學第一章。何則，今日之師長督軍，多洪憲之公侯種子也。

### 二一 政黨政治與立憲政治

政黨政治與立憲政治之定義

政黨政治，有廣狹二義，「一切政治，咸爲政黨所支配」其廣義也；「政黨內閣」其狹義也。本書所謂，則後者而非前者，故所述政黨政治即政黨內閣，政黨內閣即政黨政治，而立憲政治，必待夫政黨政治，而後能臻於完善也。奚以明其然乎？則請一述立憲政治之定義……然則立憲政治之定義，究何謂也？一言蔽之曰：政府國民共守於法。是已。國民不守，易治其罪也。若政府恃其權力而不守，則奈之何？革命也。國將不堪，容忍也。政將專制，是必賴夫有術以爲之預防，政府對國會而負責者，即其術也。政府之行動，有不滿於國會也。輕則嬰之以質問，稍重則以不信任案，更重則以彈劾質問，不信任案之預防也，彈劾之預防也，彈劾，則革命之預防。裁判制政府不守於法之手段，而出於革命，則國家往往未見其利，先蒙其害，而悖夫投鼠忌器之義矣。是故與其注重革命，無寧注重彈劾，注重彈劾，無寧注重不信任案。法國之憲政的習慣也。政府不待彈劾案而即全體辭職，稱斯旨矣，雖然，必政黨政治，而後能完善運用此習慣，而無立法部壓迫行

劉文島

政部之弊也。不然則行見連續倒閣矣，又必如英之政黨政治而後可也。不然則亦如法之倒閣頻繁矣。是故政府對國會而負責者，保障立憲定義之武器，而政黨政治者，所以救濟其武器所生之弊也。

### 政黨政治與憲法

或曰：立憲政治之定義，子固曰政府國民共守於法，願共守云者，法有之不可使無，法無之亦不可使有。今子欲舉一切政治支配於政黨內閣，憲法上了無政黨內閣必要之明文，是謂無之使有，不亦戾乎？曰：否，不然，問者之於憲法知其迹，而未知其神，解其條文而未解其應用也。立憲政治者，固貴乎守憲法之條文，尤貴乎解憲法之應用也。夫執形式憲法論以批擊政黨政治者，德曰保守學者之諛辭也。君主神權論，維廉二世所常主張，而一部保守學者之所附和。故德之爲治也，不過以立憲之外衣，蒙專制之殘骸，而政黨政治之不行，固其所也。若夫日本，則維新未久，猶有君主專制之餘燼，而元老爲其保障，上杉慎吉輩爲其爪牙，上杉慎吉者，日人目之曰形式憲法論者，吾則名之曰文人無行。

論憲法之途有二也，一由法理上，一由政治上，前者屬法律學範圍，後者屬政治學範圍，前者關乎憲法之條文，後者關乎憲法之應用。而政府之行爲，則常受二重之評訟。卽一方認其已否違憲法之條文，一方認其於國家有無利益也。故論憲法須互法政兩面，始盡善而盡美，否則豈徒盡美而未盡善，抑其極也，乃盡惡焉，何則？

今夫英立憲政治之母國也，苟盡據其憲法條文，可以行極端專制之政治，讀者疑吾言乎？請一按其事實，例如國會解散權，猶屬國王者也。脫行之無限，足以奪國會之存立，不裁可權，猶屬國王者



也，脫行之無限，兩院通過之法案，得悉爲撲滅，然近世以來，未嘗連續行二次以上之解放也，未嘗一行其不裁可權也。然其憲法無禁止連續解散之條文也，其有不裁可權之條文猶在也，凡此皆憲法的習慣，即憲法之應用也。故英之憲法學者，咸謂「是種習慣，爲其憲法之神髓，若取而除之，則英國憲法將全失其本體也。」今舉其尤者，則如左：

一 國王每年不可不召集國會。

二 通過兩院之法案，國王不可不裁可，

三 內閣失下院多數同意時，不可不總辭職，但可解散國會以求國民之裁判。

四 於同一內閣下不能連續爲二回以上國會之解散。

五 內閣總辭職時，國王不可不命反對黨之首領組織內閣。

六 兩院各固執己見不讓時，國王不可不依內閣總理之奏請，增加上院之議員，以制壓上院內之反對黨。

七 上院關於金錢的法案，不得否決。

八 金錢以外法案，三會期連續通過下院時，無須上院之議決，即請國王裁可，而爲法律。

是故據以上之憲法的習慣，則其左右政治之權能，全在下院，而下院又全爲政黨所支配，故曰憲法的習慣，與政黨政治，相因而相生，直無不可也。

若問英憲法的習慣之極點何在，則直接言之曰：在民主主義之實現。蓋其憲法之第一義，在王權之限制，而憲法的習慣，則利用其限制的規定，俾王權馴致麻木不仁，有名無實也。換言之，憲法者，民主主義第一之階梯；憲法的習慣者，民主主義第二之階梯；而第三之階梯，則並君主國之名而

亦亡之是也。

或曰：吾國共和固已第三階梯矣。子之憲法的習慣論，似不必嘵嘵國中矣。雖然，民國以還，社會無健全的輿論，朝野無強有力的政黨，政府非對國會負責，直惟軍人聽命，而勝朝遺老，猶復陰謀操縱於其間。一切政治之原動，其以多數之國民爲基礎歟？抑以少數之軍閥爲基礎歟？所謂共和者，民主主義歟？否歟？吾恐黑幕中有一無冠之君主在，而軍閥爲其爪牙也。憲法既未製定，憲法的習慣者，直是民國之城府。學者研究之，政治家主張之，造成輿論，以爲保障，其可忽耶？其可忽耶？

所謂神聖的君主者，宗教界之傀儡，人間之怪物，爲物類之最不自然，舉世界人心所欲去之者也。特以其積勢也久，鋤之不可驟，故留其殘骸。憲法中俾國民日益自覺，民主主義日益昌明，然後去猶反掌，革命之手段可避也。故各君主立憲國，一面於憲法記載裝飾君主之條文，一面極力造成憲法的習慣。憲法的習慣之造成，無血之革命也。故吾敢斷言曰：將來國必盡民主。民主者，一政切治民爲之主，於代議制下，即政府須以一國會議員之多數贊助一爲基礎也。然欲鞏固此基礎，勢不能不藉夫政黨之運用。故吾敢斷言曰：將來國必盡行政黨政治。

或曰：子之政黨政治論，似以英爲依歸矣。然英之政黨也，起於第十七世紀之後半期，而政黨政治，第十八世紀始成立，歷數百年至今，始稱善美。吾開國不過數十年，立憲不過數年，政黨政治，恐未足以語夫今日之中國也。

曰：問者誠辯矣。雖然，吾苟決心焉，則數年或十數年間，即可畢其數百年之能事。何則？一部英國政治史，何地蔑有英國數百年成之而不足，吾人一朝讀之而有餘，尋其往徑以行，何異同國並進，即其親嘗與否之差，亦不過數年或十數年之發憤直追耳。若必等齊英憲政發達之時間，歷數百年

而後有政黨。更歷數十年而後行政黨政治，吾恐周圍情勢不我待，而其愚亦不可及也。

#### 四 政黨鳥瞰

謝彬

曩者日俄戰後，世界論壇，僉謂爲立憲戰勝專制之明徵。我國朝野上下，聞而動容，羣起而爲開國會。制憲法之運動，運動結果，遂有前清光緒三十一年，考察憲政大臣之派遣，駐外公使聯銜奏請立憲之入告。越明年九月，遂下預備立憲之上諭。又明年八月，遂有採用立憲制度，九年後開設國會之詔書。然而一般人士，猶以爲未足也。又復組織國會，速開請願團，北入京師，力爭於魏闕，清廷迫不得已，乃於宣統二年十一月，更下上諭，定宣統五年，公布憲法。未及一年，而武漢革命，清社隨以覆亡，溯距下詔預備立憲之時，才五稔耳。

當清廷既決採用立憲政制，而運用立憲政治之政黨，自是憲運而生。政聞社創立未久，即被政府封禁，宣布解散。故其初具雛形者，厥爲預備立憲公會。是爲領袖，爲蘇之張謇，浙之湯壽潛，一漸進君主立憲主義者之集團也。對於速開國會之請願，頗能盡力。洎資政院成立，其黨員雷奮、孟昭常、許鼎霖輩，集合院內外同志，組織憲友會，號稱民黨，與政府與黨之憲政實進會、辛亥俱樂部、兩官僚黨對抗相持，不稍退讓。中國政黨之正式組織，實濫觴於此。

革命義師奮興武漢，後先響應，達十七省，臨時政府成於南京，共和國體遂告確定。於是曩標君主立憲主義者之團體，如預備立憲公會及資政院內三政黨，不能不暫時雌伏，而秘密結社之中國同盟會，與章炳麟派之光復會，則公開採用政黨組織，前者仍稱中國同盟會，後者易名中華民國聯合會，與武昌方面之民社，頗呈鼎峙之象。中華民國聯合會之一派，知預備立憲公會，雅有

訓練與經驗，願相提攜共策進行，而立憲公會，亦正有利用聯合會之謀，遂相合併，改組統一黨。其預備立憲公會別派之憲友會，尋亦改組爲共和建設討論會。此外自由黨、社會黨、共和統一黨、國民黨與其他種種政團，相繼產生。綜其數目，殆達三百有餘，是爲民國初期政黨林立時代。

自是以後，中國同盟會統一黨、民社、共和建設討論會、四大政團，各依其中心勢力，併合系統，特色相似。諸小黨極其結果，自南京參議院終期迄於北京政府成立之後，第一次國會召集之頃，中國同盟會後身之國民黨，遂與以民社統一黨爲中心之共和黨，以共和建設討論會爲主腦之民主黨、章炳麟一派之統一黨、四黨對峙於國中。逮第一次國會開幕，袁世凱謀對抗敵黨之國民黨，急欲共和、民主，統一三黨之併合。故至民國二年五月，三黨併合，即告成功。所謂進步黨是也。當時政界之分野，截然爲國民進步兩黨對立，是爲小黨併合成功，政黨全盛時代。

自進步黨成立以後，第二次革命以前，國民黨即呈分裂之象，政友會、相友會、胥離此黨而別爲組織。及贛甯變作，是黨激裂派，悉南下加入討袁軍，主客異地，衆寡懸殊，進步黨之勢力，遂益不可侮。袁氏恐其羽翼豐盈，將不易操縱也。又命梁士詒組織公民黨爲新御用黨，預圖抵制，而進步黨之持民權主義者，睹此形勢，頗感不安。乃與國民黨提攜組織新國民黨之民憲黨，隱相對抗，無如袁氏處心積慮，不欲中國有政黨以掣其肘，非使政黨悉陷摧殘之悲運，勢將不止。故對國民黨施苛得達 (Compétat) 之初，進步黨尙能存在，受表面相當之待遇，若期望重假以事權，則終未能，及其繼也。國民黨勢力既微，新御用黨又告成功。進步黨遂走入狡兔死走狗烹之窮途。其於袁氏，亦唯滿腹牢騷，暗鳴不平而已。第二革命之際，國民黨之激烈派，固受「成王敗寇」史律之支配。招時論暴徒之批評，而殘留北京之穩健派，亦隨而蒙其影響。雖然，若輩意氣，固未因此餒也，以爲黨

勢雖衰，於憲法起草委員會，尙居多數，大可利用機會，制成憲法，以制限大總統之權力。袁氏早見及此，故旋即解散國民黨，停止國會，以爲根本之解決。蓋自南京參議院制定之臨時約法，伸張國會權力，制限政府行動，胥有過當之處，袁氏對之，早懷厭惡，徒以民氣方新，期限匪遙，未予明白廢除，今爲正式總統，豈容再受憲法限制，而不力求便於己者？憲法起草委員會，既以袁爲目標，欲極端制限大總統之權力，袁氏而不以不法手段，根本解決，又將何待？平心論事，當此之時，無論何人，亦必出此，况圖帝制自爲如袁氏者乎。

國會解散而後，袁氏自造種種諮詢機關，政治會議也，約法會議也，參政院乃至新約法也，無在而非袁氏帝制運動之靈魂。逮夫籌安會帝制請願團相繼產生，帝制成功，即在旦夕，共和國體岌岌其危，於是流亡海外，擁護共和諸人，遂爲倒袁派之大同團結。起謀第三次之革命，雲南首揭義旗，黔桂粵湘川浙陝西諸省，後先響應，袁氏含憤而死。黎元洪依法繼任，共和再造之功，乃大告厥成。政黨運動，亦因而老店新張。

共和復活，國會重開，倒袁派之大同團結，首唱制定憲法，政黨亦隨之而間有離合。綜其概要，可大別爲舊國民黨系之憲政商榷會，與舊進步系之憲法研究會，及憲政討論會，憲法協議會，以下之若干小黨，分立而已。逮五年末，憲政商榷會，乃歧裂而爲四派：曰政學會（張耀曾、谷鍾秀派）曰益友社（國民黨穩健派）曰丙辰俱樂部（國民黨激烈派）曰韜園（孫洪伊、丁世輝派）。六年春夏之交，對德外交問題發生，韜園派與丙辰俱樂部、益友社之各一部分，合組民友社，以反對對德斷交爲職志。而擁黎總統爲後援，而憲法協議會之十一政團，亦合組中和俱樂部，以贊成對德參戰爲號召，而戴段內閣爲護符。當是之時，其與民友社同情者，則有丙辰俱樂部，政餘俱樂部，

益友社、政學會之四政團，引中和俱樂部爲同調者，則爲憲法研究會及憲政討論會之兩政團。對德外交問題，贊成反對，既各趨極端，萬難調和。故段因是而免職，遁跡天津，黎亦被迫而解散國會。未幾復辟亂作，黎氏去位，馮國璋繼任大總統。段氏再任總理，選舉新國會。此中政黨，初爲安福俱樂部（絕對之多數黨）交通系，新交通系，研究系之四政團。厥後有己未俱樂部者，則由安福分支一小部及其他超然派議員，併合組織而成。意在擁徐靳而與段徐（樹錚）爲對抗者也。其時南方亦開國會於廣州，與北方對立。其中議員，即被黎氏所解散者，時人稱曰舊國會。就中派系，亦可大別爲四：即所謂政學會系，益友社系（舊國會之多數黨），民友社系，及新新俱樂部（純爲新補議員之結合）是也。

逮及九年夏秋，南方軍府分家，議員星散，北方直皖開戰，安福敗亡。新舊國會，皆成告朔之餼羊，政黨競爭，無復用武之餘地。然自表面觀察，政黨似胥沉寂無聲，儼然民三民四之局。政學會且自行解散，爲形式上之宣言。而一審其實際，則羣向暗中進行，積極準備，重爭政權，未嘗一息少懈者。也是年歲杪，粵軍回粵，孫中山重至廣州，組織政府，民八議員多集其地。翌年更開非常國會，選舉孫氏爲大總統，以與北方徐氏對立。迨十一年，北方奉直開戰，結果逼徐去位。南方孫陳內鬩，孫旋棄職。北方將士，亦以護法相號召，冀收統一之効。黎再復職，法統重光。八月一日，召集國會，民六民八兩派議員，爭居正統。民六派卒獲勝利，穩據議席，而政黨亦隨而復活。當張閣同意案提出之時，大小政團，已達三十有八，甚有一人列名二三政黨，即善觀政者，亦有目迷五色之嘆。洎十二年，最高問題發生，政團之數，增至四十有奇，多由津保兩系，資助織成。豫備選舉曹錕爲總統者也。六月十三，黎氏被逼去職，內閣攝政三月有餘，曹錕大選如期成功。其間國會政團，數實超過五十，大

選成功以後，曹氏對於國會，頗存兔死狗烹之心。能任期延長，早由攝閣公布，欲罷不能，迺令左右組織憲政黨，期得多數以便操縱。反對方面，亦聯絡諸小政團，組統一黨以圖對抗，統一黨尚未告成，衆議院院警已撤，吳景濂負傷，曹遁天津，求援於王承斌，並藉金佛郎問題，通電各省，期得多數國民之同情。不知『自作孽』(吳對王家襄語)，正如王家襄所謂『今日已無話可說』也。

吳氏遁津以後，民憲同志會黨員，仍繼續奮鬥，奔走聯絡，推倒高凌霨，通過孫寶琦，組織正式內閣，以與保派抗衡，然無損於保派毫釐。迄於馮胡反戈，曹錕解職，吳終未能活動於政治舞臺。迨段祺瑞入京執政，初命王揖唐通電解散安福俱樂部，以絕新國會之召集希望。繼命章士釗檢舉賄選議員，以阻舊國會之繼續活動。終於民國十四年四月二十五日，下令取消法統，謂爲已成陳跡，以斷拒賄議員之種種要求。政黨活動之大本營，至是已根本推翻。而依國會爲活動之政黨形式，當求之依法產生之今後民國議會矣。

## 五 中國政黨政治之將來

### (一)

政黨政治，以二黨對峙，交握政權，爲其理想。若小黨分立，不能鞏固，因而生出種種弊害。此事之至明，無庸吾輩費詞也。然而政黨云者，非根據一種理論，用人爲之力，而製造之，乃迫於時代要求，自然發生之物。故卽令小黨分立，諸多不便，吾人亦無如之何。況今日各國，如法德伊奧者，固無論矣。卽彼英美二國，亦呈小黨分立之現象，則是小黨分立，實是爲代要求，吾人莫之能救也。然小黨分立，何故又爲時代要求乎？此中原因，可分二種，一爲國務之繁雜，二爲人智之進步。今試說明

於下：

由國務之繁雜言之，前者國家政務，極形簡潔，惟限於軍備方面。其後文明漸進，國家政務，漸趨複雜。然在十八世紀以前，仍不出司法之外。此時問題較少，意見不多，政黨政綱，若分黑白二派，即可包括一切，此所以當時僅能發生二黨，不容第三黨之介在其間也。迨十八世紀後，人文大進，國務多端，軍備司法之外，尚有福利文化二種事業，而今日則福利文化，反占國務首位。至於軍備與司法，不過為其補助手段。政務複雜如斯，則問題之浩漫，意見之分岐，因而政治團體，無數分立者，勢之當然。何則？問題少意見亦少，意見少則雖二黨對峙，亦得羅致一切之人於其中。反之，問題多意見亦多，任何主義，皆不得網羅一切之人也。A之問題，雖贊成甲黨之主張，B之問題，雖贊成乙黨之主張，然C之問題，若不能贊成甲乙二黨之主張者，則此不能贊成之人，勢必互相結合，組織丙黨。萬一經時未久，更有新問題之發生，而甲乙丙三黨，對此問題之解決，又不能滿足一部人民之慾望者，則此一部人民當更起而組織丁黨矣。故曰問題愈多，黨派愈甚，今日各國小黨分立，此其第一原因也。

次就人智之進步觀之：前者學術未昌，人智蒙昧，任何問題，皆得用黑白二意見，網羅一切人民。今則學術進步，人智增高，一種問題，常欲細加分析，故除黑白意見之外，尙可有青、黃、紅、紫之意見。故昔能綜合於漠然意見之下者，今則分析之後，而知甲點雖能一致，而乙點不能反對，反對之極，勢惟分袂，別樹一黨。故人文愈進，政見愈雜，黨派愈多，此實今日各國小黨分立之第二原因也。

我國學者，未曾注意及此，惟眩惑於英美政黨政治之成績，努力要求二大政黨之出現，是實



偏重理論，忘却實際，毫無價值之一種希望也。

(二)

二黨對峙，較之小黨分立，利便固多，效用亦大。然英、美二國之兩大政黨，皆非生自利便主義，効用主義，乃實際問題發生之時，自然的結合之物。詳言之，英國政黨之發生也，原於擁護王權及擴張民權之意見之爭執；美國政黨之發生也，原於中央集權及地方分權之意見之分歧，皆非發明於學者政治家腦髓之中。

反之，吾國政黨，乃與歐美各國，殊其歷史，異其現狀。即我國政黨，非對於一種問題，意見分歧，因而同意之人，聯合爲一，用以對抗異見，乃一部學者政治家，察歐美各國有所謂政黨，活動於一定主義，一定綱領之下，効用極大，利便極多，亦欲効顰，乃定主義設綱領，起而組織政黨也。即歐美政黨，非本學者政治家之希望，人爲的組織之。吾國政黨則皆創自學者政治家之腦髓，非歷史的自然的發生之物也。中國政黨既爲學者政治家腦髓所生之物，故組織政黨之時，一切政策若認爲完美者，無不綱羅之，以爲己黨之主義綱領，此所以中國政黨之主義綱領，大體相同，即有差異，亦不過輕微之點，不若歐美政黨之互相背馳，若是其甚也。故余謂中國政黨之成立原因，完全出於感情，基於利害，至於主義綱領，不過對外招牌耳。

如斯組織之政黨，即令二黨對峙，究有何益——實則政黨組織，基於利害及感情者，勢必小黨分立，今日中國各黨政綱，大抵相同，而乃分爲十數派者，即其明徵——若令政黨組織，出於時代要求，則以人智之進步，意見之分歧，政務之複雜，問題之浩漫，勢非呈出小黨分立者，不止也。

(三)

中國政黨，既有小黨分立之徵兆，而小黨分立，又有弊害，然則吾人對此弊害，果有何法，以預防之乎？

近代立憲政治組織，可分二種：一為內閣制度，一為元首制度。內閣制度者，元首組織內閣之時，當考慮下院意志，不能獨出己斷。凡下院對於內閣，直接間接表示不信任時，即令內閣獲得元首信任，亦當辭職。反之，下院對於內閣，直接間接表示信任時，即令內閣不得元首之信任，亦可保其地位。夫內閣之運命，既一懸於下院信任之有無，則組織內閣之人，自應屬於力足以左右下院者——即在下院占有過半數議席之政黨之黨魁——故其結果，常現出政黨內閣。元首制度者，元首組織內閣之時，可由于一己之獨斷，不必顧及下院意志之何若。凡元首所信任之內閣，即令下院極力反對，亦得保其地位。反之，元首所不信任之內閣，即令下院滿腔贊成，亦當掛冠下野。夫內閣之運命，既一懸於元首信任之有無，則組織內閣之人，不必其力足以左右下院者，故其結果，常現出非政黨內閣。

內閣制度常伴政黨內閣；元首制度，常伴非政黨內閣。故小黨分立之國，若採用內閣制度，則一面內閣後援，既須置於議會，而他而在議會中，又無強有力之政黨，勢必政府地位，危如累卵，朝設夕倒，更迭無常。反之，小黨分立之國，若採用元首制度，則元首選出之後，數年之間，得根據自己方針，行其所是，故雖小黨分立，而黨政機關，亦極鞏固，不受影響。此言也，吾人若比較法德二國政治史，即可知之矣。

然細察之，則無論內閣制度或元首制度，苟各黨有意擾亂國政者，則小黨分立所生之弊害，任何制度，皆不能免。蓋內閣制度之國家，內閣從屬於議會，議會操縱於政黨，故小黨分立之時，各

黨各派，儘可利用其不信任決議權，使內閣時時更迭。即在元首制度之國家，內閣雖不能屬於議會，而議會則仍操縱於政黨，故小黨分立之時，各黨各派，亦可利用預算立法權，掣肘政府之行政也。夫今日政治要諦，在於國家行政，假藉立法之力，而立法之最大任務，則為課稅問題。此時擔當行政之人，與議決法律之人，若非同屬一派，則要求租稅之人，與決定租稅之人，勢必互相爭執，終則行政部，不能行其所是，而有負行政之名，立法部得為無責任之議決，而不舉立法之實。此實元首制度最大弊害，吾人不可不注意也。且國家採用內閣制度時，當非常時代，非內閣自己辭職，即可以「解散」恫嚇議會，使其編定國家所必要之法律。若元首制度，則辭職解散，兩不可用。例如美國，元首不能解散議會，議會復不能製造內閣，即使內閣辭職，自議會視之，亦屬痛癢無關，故當議會政府，意見參差之時，勢必衝突不已，終於二敗俱傷，禍及國家也。故曰小黨分立之國，元首制度，非徒不能預防黨爭之弊，且有立法行政二部，不能調和之害也。

## (四)

議論至此，困難極矣。即政黨之發生，既有必然性質，而中國政黨又有小黨分立之勢，吾人在此預想之下，研究後此政治組織，而其結果，乃謂內閣制度及元首制度，皆不足預防小黨分立所生之弊害。不過內閣制度較之元首制度，對於立法行政二權之調和，為利殊多。然則吾人儘可不顧小黨分立所生之弊害，而惟盲目的採用內閣制度乎？抑在此內閣制度之下，尚有他種良法，足以補救小黨分立所生之弊害乎。

近代立憲政治之組織，多採內閣制度，英法二國，固無論矣。即德意志（憲法第五十四條，第五十六條）、普魯士（憲法第四十六條，第五十七條）、奧大利（憲法第七十四條）、波蘭（憲

第五十八條)察哥斯拉夫(憲法第七十五條第七十六條)諸國亦莫不然。然內閣制度常伴政黨內閣，故政黨弊害若不預防，則立憲政治僅有其名。是以吾人採用內閣制度之時，理應決法矯正小黨分立所生之弊害，矯正之法，若據吾人所見，則可分為三種：

第一，不信任決議權之制限。小黨分立所生之最大弊害，在於黨派反覆無常，利用不信任決議權，推倒內閣，而令行政中樞不能久于其位，行政方針不能終始一貫。欲防此弊，惟有制限不信任決議權之作用，使內閣基礎可以鞏固，不至朝夕倒。

此種規定，即欲預防政黨離合無常所生之弊害，而使內閣得以長存也。吾人若能參酌中國狀態，舉行此種立法，則其預防黨弊亦非無効。

第二，人民之直接投票權。內閣運命，雖由不信任議決權之制限，而得鞏固。然內閣編定之法律，若一一否決于議院，則內閣名雖存在，實與推倒無異。故吾人對於此點，更當設法以救其弊。例如德國之人民直接投票權，即補救斯弊之一法也。人民直接投票權者，政府提出之法案，(預算案在內)否決於議會，或議會表決之法案，拒絕於政府時，得附與人民直接議決之也。但我國幅員遼闊，人民直接投票，是否可行，為有待於研究之問題耳。

第三，人民之議員罷免權。黨爭之禍，與其謂為出自政黨政綱之差異，無甯謂為出自議員良心之蒙蔽。近世議會組織，雖曰人民選舉代表，用以間接參與立法，然議員選出之後，一切行為，惟視己意，不受委任者之拘束。推此立法之意，固欲政務易於執行，議會基礎，可以鞏固，然其流弊所極，乃令議員不為人民之代表，乃為惡黨之爪牙。故人民此時，不可不有救濟之法。例如俄國憲法，規定人民有罷免議員之權。(俄國憲法第七十八條)曰：選舉代議士於蘇維埃之選舉人，無論

何時，皆有解任代議士，及從一般規則，舉行新選舉之權利，即其一也。如是，則議員在於院內，無故反對政府或政府所提出之法案時，人民可不待議會之解散，即可更迭之矣。

議論至此，漸達目的矣。再言之，即吾國後此政治組織，應採內閣制度，以謀立法權行政權之調和，并於內閣制度之下，舉行三種政策——第一，為不信任議決權之制限。第二，為人民直接投票權。第三，為人民之議員罷免權——以防小黨分立所生之弊害，使內閣運命，可得長保，不至如法國內閣之朝設夕倒也。

## 第五課 司法問題

近世中國之新司法運動，受有兩大影響。第一爲司法獨立。吾國歷史上，皇帝向握最高之威權，司法事件每與行政混合，至光緒三十二年，司法始與行政分立，此係直接受歐美各先進國三權分立之影響，而間接則師承法儒孟德斯鳩之學說也。第二爲司法改良，係受領事裁判權之影響。列國之迫我訂立領裁條約，係以吾國法律幼稚，刑獄野蠻爲藉口，而以法律完備，司法改良爲收回條件。我國受此頓挫，遂有改良之動機，設立修訂法律館，開法律學校，遣派學生赴日學習法律。截至前清末年止，法律館所成之法律案計有十四種，國內外法律學校畢業生達數千人，一時稱盛。

吾人自表面觀之，司法改革以來，至今僅二十餘年，其成績不可謂不佳。但從實際上觀察，所謂司法獨立者，中國之司法界果否獨立耶？凡稍有關係於行政人員之法律案件，行政界每干涉其法權，而使之不能執行，試觀北京歷次之大參案，曾否有一次結果，即各省地方法庭亦嘗受行政界及軍人之非法干涉，而不能保其固有之精神。又所謂司法改良，則（一）民國已十四載，根本大法至今未成立，（二）刑法民法商法等尙未頒布，

(三) 民事訴訟律手續濡滯，案件常至積壓。(四) 刑事訴訟律以刑事起訴權完全畀諸檢察官，違反民權訴追主義，人民冤抑莫訴。(五) 海陸軍審判條例，懲治盜匪法，行政執行法，違令罰法及戒嚴法等，悉為侵害個人自由之法律，至今未見廢除。(六) 監獄除有數處已經改良外，其餘均黑暗無天日。(七) 縣知事兼理司法之不合法。(八) 法律教育之不整頓等等，比比皆是。故吾國之司法界，曰獨立，實未獨立，曰改良，實未改良也。

抑司法除未獨立及未改良外，又有三大障礙焉。其一，法治國家之精神，在乎人民尊視法律，今我國無輿論，無是非心，遑論法律！其二，領事裁判權，一日不收回，即吾國之法權，一日不能統一。其三，則官吏貪贓納賄罪之多，浮於盜賊罪，此種現象，尤為悲觀。

諸君試思今日中國之司法問題，是否仍為二十年前之舊問題，而未完全解決者乎？——其一，即如何可使司法真正獨立；其二，即如何可使司法真正改良。——或另有新問題乎？又以上所云之三大障礙，應否先為祛除乎？或另有障礙為本論所未及乎？茲且不贅，請供討論。

## 討論問題

一、中國之司法問題，除司法獨立與司法改良外，尙有其他問題，試列舉并說明之。

二、何謂司法獨立？司法何故須獨立？如何鞏固司法獨立？中國之司法何故不能獨立？

三、現行之法院組織如何？有主張改用三級三審制者，試說明及批評之。有主張廢除檢察制，試說明及批評之。如廢除檢察制後，其辦法如何？又有人主張設和解法庭，試說明及批評之。

四、中國現在已頒布及暫行之法律有幾種？試列舉并略批評之。中國現在所需要而未頒布之法律有幾種？試列舉并略說明之。

五、公民何故須有尊視法律之精神？此種精神與司法改良有何關係？

與國家有何關係？



## 參 攷 材 料

- 一、改革司法制度私見 (學林雜卷第一卷第四第五期會刊) 朱學會
  - 二、中國司法制度改進之沿革 (法學季刊一卷一號) 張一鵬
  - 三、民國十三年司法之回顧 (申報十三年雙十節增刊) 董康
  - 四、對於中國司法改良之建議案(民國十一年在全國司法會議之提議案) 章世荻
  - 五、中國之法律教育 (十三年一月卅一日時報) W. W. Blunee
- 參閱
- 一、江庸——五十年來中國之法制(申報最近之五十年)
  - 二、許藻鎔——今後我國立法界司法界努力之方向(同上)
  - 三、周鯁生——本國現行法令與個人自由(法學季刊第一卷第六號)
  - 四、梅華銓——國民對於司法之觀念(法學季刊第一卷第一號)
  - 五、孫祖基——中國司法界之障礙(時事新報十二年十二月社論)

## 一 改革司法制度私見

朱學曾

說到司法制度，是把審判，檢察，執行，律師，公證，公斷，以及司法行政……等等，都含在內，現在不暇一一討論，祇就審判制度談談罷。

要談改革審判制度，第一要知道現在的法院，是如何組織的？第二要知道病相如何？第三要知道病源所在？第四纔能說到對病發藥哩！——改革——我現在就照這層次去討論。

### 一 法院組織

我國初設法院的時候，模仿日本，採四級三審制，設初級地方，高等廳，及大理院。把民刑事案件，分為初級管轄，地方管轄，大理院特別管轄三種。初級廳管轄的案件，以地方廳為第二審，高等廳為終審；地方廳管轄的案件，以高等廳為第二審，大理院為終審；但是大理院特別管轄的案件，就自為第一審，即終案。因為審判廳不能遍設的緣故，又認縣知事有審判權，並認許多有審判權的機關，嗣後又因經費人材等等的關係，將初級廳裁撤，在地方廳內，加設分庭，管理初級案件，變為虛四級制，並在不能設高等廳的地方，在道尹署內，設承審員，拿來代替高等廳，這就是現在司法制度的大要。我現在把他劃做兩張表。

第一張是法院名稱和種類表

大理院	普通法院	特別法院	兼理訴訟法院
新疆司法籌備處			
縣知事			

第二張是拿管轄爲綱所以表明訴訟上的統系

<p>高等審判廳 地方審判廳(及分庭)</p>	<p>熱河都統署審判處 歸綏都統署審判處 察屬各旗羣審判處</p>	<p>滇省縣佐 滇省井檜等處行政委 員</p>
<p>察哈爾都統署審判處 附(地方庭)</p>	<p>河口麻栗坡等處對訊 督辦暨所管訊長</p>	
<p>阿爾泰審判處縣司法 公署</p>	<p>四川撫邊等處屯務委 員</p>	
<p>道署承審員</p>	<p>直隸大沽縣佐</p>	
<p>恰克圖審判處</p>		
<p>庫烏科唐鎮守使署審 判處</p>		

第一審

(一) 初級管轄案件

地方法庭(一人)  
 地方廳(一人)  
 地方法知事(一人)  
 兼理司法縣知事(一人)  
 高等分廳附設之地方庭(一人)  
 縣司法公署(一人)  
 旗羣翼審判處(一人)  
 兼理訴訟之縣  
 佐暨各項委員(一人)

第二審

地方廳(三人)  
 地方縣(一人)  
 道承審員(一人)  
 高等廳附設地方庭(三人)  
 審判處附設地方庭(三人)  
 審判處

第三審

高等本廳(二人)  
 高等分廳(三人)  
 審判處(三人)  
 道承審員(一人)  
 大理院(五人)

(二) 地方管轄案件

縣佐等(一人)  
 地方廳(一人或三人)  
 縣司法公署(一人)  
 縣知事(一人)  
 旗羣審判處(一人或三人)  
 高等分廳附設地方庭(一人或三人)  
 審判處附設地方庭(一人或三人)

道承審員有一部分案件須受高等廳囑託始有管轄權又民國四年曾經設過高等分庭嗣後廢止了

## 二 病相

我國自從改革司法制度以來，已經十年了，說到改革後的好處，不過第一件是判詞有詳細的說明，勝敗曲直，人人能夠知道，審判官，也不容易糊塗了事；第二件是一切案件，漸漸也有判例可循，審判官，不容易上下其手。至於他的壞處，却也不少，就中最受人詬病的，就是下列兩點：

(一) 審判遲延，審判案件，最要緊的就是要「迅速」。爲什麼呢？(1) 因爲審判遲延，訴訟目的，有的時候就要消滅。例如向人討債，遲延多日，一旦債務人喪失資力，債權人雖則勝訴，也沒有用了。(2) 案件不結，兩造心裏，覺得不安，因此不能經營別的事業。(3) 訟費日多，勝訴人不得不償失，至於敗訴人，那更不庸說了。(4) 審判遲延，姦詐百出，不容易得到真情。(5) 審判遲延，不肯胥吏，多訛索的機會。(6) 審判遲延，足以見得審判官的無能，使人民生輕視的心。(7) 人民久習訴訟，是長健訟的風氣。(8) 審判遲延，債務人多隱匿財產，致判決後，不能執行。

審判遲延的弊病，既是這樣子，那麼審判案件，應該「迅速」的做去，也明白了。但是我們中國現在的審判怎樣？一件案子，從起訴到執行完結，能夠在兩年裏頭完結的，還是很少。(除刑事案件定有審限外) 這種審判現象生的結果，你想想能夠完美嗎？能夠不受人詬病嗎？

(二) 審判失平，審判要絕對公平的一件事，是很難的，何以故呢？因爲訴訟的人，一方要掩飾自己的弱點，他方要想出種種方法來攻擊他人，因此拿事實的真情，都隱藏起來，你想審判官是事外的人，縱有天才，那裏能夠一一發現他們的真相呢？況且審判官發現他們的真相方法，不過依據證據，證據不論人證、物證，是很容易作偽的，要辨別他的真偽，也是很難的，所以我說審判要絕對公平，事實上是做不到的，但是當審判官的人，應該努力向公平，但是在一定限度之內，終

要使他公平才對。至於所說「一定限度之內」的一句話，究屬拿什麼做一定限度的標準或範圍呢？這不可不研究了。以我看去，就是不論那一個人，用常識的眼光去觀察這個審判，都認為公平的，那就算適當了；就是這種程度的公平，未必就和事實相合，不過當事人得此，已經甘心，旁觀人看去，也沒有指摘罷了。

審判至少須在一定限度之內要公平的事，上面已經說了；但是我們中國現在的審判，能夠像這樣公平嗎？以我在法院裏頭所看見的離奇怪誕的判斷，真是一言難盡，我記得董君綬青給張君德滋的一封信裏說道：「有擄捉十七次復犯強盜親手殺人一次科十八個無期徒刑者云云」這種判斷，不論那一人，都知道他是不適當的，而審判官竟敢下這種判斷。我又記得我在大理院的時候，所判的案件，大半是撤消發還更審的多，維持原判的少，照這樣看來，恐怕審判的不公平，已經成了我國現在司法界的特症了。

(三) 法律解釋的不統一，法律的意味，全靠解釋纔能夠實現，解釋如果不能統一，那麼一般人就無所適從了。我國法院編制法，雖則規定大理院有統一解釋的權，但是其實他自己的解釋，也時有變更，至於高地二廳更是各自為政了。

### 三 病源

審判的遲延和失平，有的時候，雖則是互為因果的，——何以故呢？因為審判遲延，那麼姦詐百出，真情難得，結果審判也不能夠公平，審判失平，那麼敗訴的人就要上訴，上訴不已，就是遲延，——但是這兩個病相，各有各的原因，現在把我所見得到的原因，寫出來供大眾的參考。

#### (一) 遲延的原因

甲，審級繁多，現在的審判制度，不論案件的大小都經三審，一個案件，從起訴到判決，假定需要十天，判決之後，還要經過好幾天，方可送達判詞；送達之後，可有二十天的上訴期間，到第二審，差不多已經兩個月了；在第三審的時候，又是調卷傳人，動須經月，等到判決，又是兩個月；第二審判決之後，又有二十天的上訴期間，到了上告審，因為調卷審理，又要一個月，才能得到終局判決。一個案件，總計前後所需的日子，至少要五六個月，中間當事人，如果有一造意圖拖延，故意提起一次兩次的控告，或是聲請延期，又去數月，是在審判衙門即使案無留牘，也須八九個月才能完結，可見審級繁多，確是遲延的一個有力原因。

乙，訟案太多，甲般所說，是指辦案的時日，至於擱置的時日，還不算在內哩！實際上擱置的時日，比辦案的時日，還要加多。譬如大理院一件民事案，大約總要擱起一年半以後，方可着手辦理。一般人看見案件擱置得如此之久，都說法官不盡職，其實大理院的法官，恐怕要算官吏中最盡職的了；因為一個案件，到了大理院，卷宗差不多有一尺的厚，要是善於節省精力的人，一天決不肯看完一宗，大理院現在的審判，又是要把「認定事實是否違法」的一點，都要審理到的，所以非把盈尺的卷宗，爛熟於胸，不能作出判詞來；並且一個判詞，也不是一天可做得出的，在大理院的推事，六天之中，至少要作四個判詞，這六天中，除去兩天，用來評議各種案件外，實際上做判詞的工夫，不過四天，一天做一個判詞，所以他們總是夜以繼日的辦事，却是他們雖如此勤苦，而積壓案件，不見得比各廳少，可見各廳的積壓也未必是由於不盡職，實在是由於案件太多，一件一件輪着去辦，不能不把後到的擱起來了。

丙，程序繁重，現在的審判制度，不論案的大小，都要作成判詞，拿事實理由詳細說明，所以

法官許多的精神，花在做這種形式的判詞，這是一般人認為審判遲延的一個原因。但是以我看來，判詞中把事實理由一一說明，可以表示裁判的公平，防止法官的舞弊，並不是無益的事，所以重大的案件不論如何，是不能省略的。至於小案件，事實理由也很簡單，做判詞的工夫也不大，所以我不承認他為審判遲延的有力原因。

丁，司法經費不充裕，法官不但不能兼差，並且不能兼營他業，這是法律所規定的，所以司法官的生活，專靠他的薪俸，拿來維持。近來司法官的薪俸，已經好幾個月不發了，他們的生活差不多不能維持了，你們想，他們還能夠安心辦事嗎？這是近來審判遲延的一個新原因。

(二) 審判失平的原因

甲，司法權不能獨立行使，臨時約法第五十一條的規定，是保障審判的獨立；第五十二條的規定，是保障法官的獨立。民國四年一月十五日所頒布的司法官懲戒法，就法律上說，司法官已得有相當的保護了；但是在兼理司法的縣知事，是以行政官兼司法官，行政官的進退操於上級行政官吏，所以縣知事就不能不仰體上級官的意旨了；行政官天和紳士聚在一塊，難保不生一種感情，所以要想他用獨立的精神來為公平的審判，是不可能的，這是審判不能公平的一個原因。

乙，審級不分，上級審的職務，在糾正下級審裁判的失當，所以上下兩級審，是不能由一人兼理，也不能在一個機關管轄的；但是照上面第二張表看起來，常有三審同歸一機關管轄的，如初級管轄案件，由高等分廳所設的地方庭受理，他的第二審第三審，都在一個機關辦理；又有兩審同屬一個機關的，如初級管轄案件，由地方分庭受理，他的二審也在地方廳辦理，審理這種案



件的法官，上級審和下級審則不同，但是既在一廳辦事，爲顧全同寅感情起見，就不免有所遷就，即使不然，也不免以先入之見爲主，這種制度，怎樣能夠使審判公平呢？又如大理院特別管轄的事件，經一審就確定，這也是難得公平的。

丙、用人不當，錄取法官，是很不容易的事；因爲做法官的人，不但要有道德，學問，責任心，並且要有訊鞠的技能，一個人有沒有道德和責任心，不是相處日久，或是接觸時多，不容易知道的。至於學問的程度，更非自己有專門智識的人，不能考查；現在操用人大權的長官，由法官出身的就很少，所以要他選擇適當的法官，是很難的。選擇的法官，既不能適當，那麼要他爲公平適當的審判，那更難了。

我在這兒，還有一句話要說，就是我們中國司法界現在沒有人材，實在由於法官薪俸太薄的緣故，司法官既不能兼營他業，又沒有分外收入，他的生活，專靠薪俸維持，所以薪俸如果太薄，高材的人，就不肯來就了。現在我國學法律的人，不是不得已，不肯去投考法官，都是這種原因，所以要想得適當的法官，不但是要有可用的人，還要有能用人的人，更要有能得人爲用的制度。

### (二) 法律解釋不統一的原因

現在刑事案件，雖有刑法可援，但是因爲民商事法，還沒有頒布的緣故，所以遇到這種案件，不得不照習慣條理去辦，習慣條理的認定，本來是極不容易的，所以各個法院所下的判斷，就不能統一了。但是這個原因，與司法制度，是沒有關係的，他與司法制度有關係的，就是把上告案件，分屬大理院和高等廳，因此之故，大理院雖有統一解釋法律的權，但是對於高等廳所下的上告審判斷，就無法糾正了；無法統一了。

以上所說的病源，都是和司法制度有關係的，所以要除去這等病源，對於司法制度，不可不加以改革，至於司法制度應該怎樣去改革？這是下文的範圍了。

四改革

(一) 法院組織，前段所說的病源，如審級和訟案的繁多；司法權不能獨立行使；審級不分；人材不敷等等，都是和法院的組織有關係的。就中審級繁多，直接和法院組織有關係，是人人知道的；至於訟案繁多，何以說是由於法院的組織呢？因為按照現在的審判制度，一個案件，有的時候經過三個審級，所以從三個審判衙門分別看起來，就是三個案子了，這豈不是因為審級多而案子愈多嗎？再拿現在我國的情形論起來，如果各處都要把初級地方兩廳，併行設立，那麼不但所需的經費恐怕不是現在政府的財力能夠負擔的，並且也沒有這許多人材，來供他使用，因為這個緣故，纔使行政官兼理訴訟；纔在一個廳內設幾級審判機關。照這樣看來，審級不分，司法權不能獨立行使的緣故，又不得不歸咎於法院組織不良了。

我的法院組織法就是，

- (一) 法院仍舊採三級制，每縣設一個地方廳，每省設一個高等廳，高等廳以上，設大理院。
- (二) 案件分輕重兩種，把輕案第一審的管轄權，劃歸地方團體，專設的城鄉讞局審理。
- (三) 審級用三級制，如下：

案別	第一審	第二審	上告審
輕案	城鄉讞局	地方廳	大理院
重案	地方廳	高等廳	大理院

(四) 地方廳探巡迴制。

(五) 一切案件，以經過三審為原則，不過在一定標準之下，也可以限制上訴（限制上訴的標準，就是拿國家因平反案件所得的利益，和處理案件所受的損失，比較定奪請參照上說）。

(六) 第一審都用一人制，上訴審不論控告，上告，上抗，都用三人制。極輕微的控告用一人制。這個辦法，最特別的就是把輕案的審理權，劃歸地方團體的一點。這是有種種理由的：(1) 國家的政務，那一種由國家處理？那一種由地方團體處理？本來不過是便利上的區別，不是性質上的區別，司法也是國家的一種政務，為便利計不妨劃出一部分來，叫地方團體去辦；(2) 地方團體的人格，固然是和國家分立的，但是一件事情，不必始終要一個人去辦的，平常的事情，既是如此，司法的事情，何嘗不可以如此；(3) 第一審歸地方團體審理，拿本地的人，辦本地的事，固然不免牽掣，不過他所辦的案，限於輕案，所以牽掣就少了；並且多有和解息訟的餘地；(4) 辦案的人是本地人，都熟悉本地風土人情，所以裁判也容易公平；(5) 費用由地方團體負擔，國家就可節省一筆經費，拿出來擴充地方廳和整理上級法院。

我為什麼主張地方廳要用巡迴制呢？一則因為重案隨時隨地可以發生，如果用巡迴制，法官可以到本地去裁判，容易調查證據；二則地方廳每縣一個，管轄不寬，巡迴也是容易的事。至於高等廳和大理院，既沒第一審管轄，也不必巡迴，並且交通不便，要巡迴也是難的。

三審制，無論如何，他的本身，就可以發生遲延的結果，本是我所不贊同的，依我本來的意見，

是要廢高等廳，採二審制，不過照現在的實情看來，恐怕還不能放心哩！那麼只好留以有待罷。

照我所說的辦法，地方廳管轄的有第一審和第二審案件，負擔較多，人數不能太少，却是既不可設初級廳，就高等廳也用不着許多的人，很可以挹彼注茲的。

我這個辦法的好處在那裏呢？（1）訟案劃出一部分歸地方團體，法院負擔，可以減少；（2）訟案少，那麼所須的人才經費也少；（3）拿節省下來的經費，遍設法院，那麼一方可以除去行政官兼理司法的弊法，權也得獨立行使，他方可以增加法官的薪俸，使他安心辦事；（4）審級不紊亂；（5）最終解釋權，都歸大理院，可以免去不統一的弊病。

（二）用人，現在說到用人的問題，有三個困難：（1）沒有可用的人；（2）有人而不能夠用；（3）有人而用人的不知其用。就第一層說，現在法政學校，雖即不少，但是初出校門，不能就去做法官，一定要經多少訓練纔行。至於訓練的方法，不外派在各廳實習，和入司法講習所講習兩種，派廳學習，有種種困難：（1）法院還沒有遍設，可學的地方少；（2）法官自己有職務，不能盡心指導。有這兩種困難，所以我想最好的方法，就是使他們進司法講習所聽講了。集許多久有資望的法官，把他在法院多年的心得，教授學生，雖說是講義上的工夫，到底比派廳學習的強，就第二點說，司法人才即使夠用，而要用他，還是要厚他的俸給，要照現在的制度，那麼雖有人才，也決不能得的，所以我說司法官的俸，是不能薄的，但是許多的人，以為法官加俸，恐怕沒有經費可籌，這却不然，因為司法收入，如訟費等，要切實整頓，就可以增加出許多來，況且照我前說的辦法，法官人數減少，俸就不難增加了。就第三層說，採用司法官，很不容易的，上面已經說過了，我主張以後用人，應該設一個委員會，以在法院資望學識俱深的人做會員，凡是用人，一定要先諮委員

會的意見。這個辦法，有許多的益處：(1) 委員身做法官，就所用的人，有鑑別的能力；(2) 所用的人材品行，在平素所辦案子中可以考查出來，委員既是法官，是容易知道的；(3) 用人公開，可以防止鑽營奔競。這個辦法，從前大理院曾經行過用——就是從前大理院用人，必須要諮詢庭長的意見，——是很有成效的。可是現在已經廢止了，將來希望他還要擴充纔好。

我關於法院改革的意見，不過如此。能不能用我自己是不知道的，論云「物有近而難見，如眼中藥。」我看不見我的病，就是因為近的緣故，這還希望閱者諸君，加以切實的指導哩！

我還有幾句話要說的，就是我對於法院和一般人的希望。對於法院的希望，是什麼呢？是希望他要把現在的判例公開，給大家知道，現在既沒有成文法典，那麼判例就是我們的法律了。判例要是不給我們知道，那麼我們怎麼能夠不動輒得咎呢？對於一般人的希望，是什麼呢？就是要拿親切的態度，來批評法院。現在批評法院的人，大概都是謾罵，雖則偶然也有切切實實的批評，却是同鳳毛麟角一樣難得，這固然因為法院不肯把判例發表，叫人家無從批評，却也是由於我，你大不親切的緣故，大家要知道，譏罵是搔不着癢處的人家是不怕的，斷沒有使他進步的力量。司法機關是說來保護我們的，親切的批評，是我們的權利。同時也是我們的義務。我們為什麼要冷淡呢？

## 一 中國司法制度改進之沿革

張一鵬演講

中國司法制度最初之動機。在第一期爲萌芽時代，而此動機之近因在外交。庚子之亂，八國聯軍入京，奔動李鴻章出而議和，至辛丑商約英日美條約中，均有中國法律完備。司法改良，允放

棄治外法權之語。此其近因也。而遠因則在從前五口通商。景教行於內地。民教相仇。積案如山。外人藉口於中國無法律。無裁判。不特外國人犯法者無權顧問。即中國莠民。亦以入教爲護符。地方官吏。徇牧師之請。袒護教民。成爲習慣。民怨沸騰。釀有巨案。此種觀念。積久愈深。乃知根本計劃。非收回領事權不可。外人不能空言拒絕。乃以法律完備。司法改良。爲交換條件。即辛丑條約所由成立也。自是之後。疆吏類以爲言。如張之洞。恤刑獄一摺。乃其嚆矢矣。

其時遂立修訂法律館。由伍廷芳沈家本主持其事。訂法律五部。其第一部係民刑訴訟章程。該章程內有『夫妻分財』及『陪審制度』。『律師』三條。時人對於陪審及律師制度。詫爲異聞。而對於夫妻分財一條。又大加反對。遂致擱置。復訂刑律草案。呈諸資政院。其中有『無夫姦不爲罪』一條。時資政院對於斯事。分爲兩派。時人目爲藍票白票。兩黨藍票贊成是說。白票黨則嚴重反對。結果爲白票黨勝。刑律草案遂亦擱置。未經頒布。光緒三十二年。清廷允人民要求。下立憲之詔。遂改官制。廢大理寺爲大理院。並設天津高等審判廳。京師高等廳。及地方廳。當時雖已有司法衙門。而無法律。宣統元年。遂定有法律兩種。(一)法院編制法。(二)各級審判廳試辦章程。以上兩法。至今沿用。法院編制法。載明每省設高等廳。府設地方廳。縣設初級廳。其法律採自日本者。什之九。此係第一期司法獨立之動機。

第二期自辛亥末至民國三年時。司法已由行政分出。設立法院。訂有法律。惟在清季。雖因外交條約結果。知司法當獨立。然無根本憲法。鼎革後。各省代表在南京議定臨時約法。其第六章第四八、四九、五〇、五一、五十二等五條。已明言司法獨立。(第四八條至五十二條即(一)民國法院。以臨時大總統及司法總長分別任命之法官組織之。(二)法院依法律審判民刑事訴訟。(三)

審判公開，(四)司法獨立，不受何等之干涉，(五)法官在任中，不得減俸或轉職。

舊時法院編制法。復以臨時大總統命令頒布。仍行適用。在清時審判用混合主義。法院編制法則規定國家追訴主義。檢察制度。遂由是產生。檢察審判兩廳。雖為人民訴訟便利起見。同在一地點。而各司其事。職權界限。至為清晰。自宣統元年分年籌備立憲。始設法院及審理衙門。即省有高等廳。府有地方廳。縣有初級廳。鼎革後。自元年下半年至二年下半年。各省檢察廳。成立者甚多。即以江蘇而論。六十縣已設有審判廳五十有四。是為全盛時代。惟有一大缺憾在焉。則上海租界會審公堂華官權力之剝喪也。咸豐十二年烟台條約之結果。上海租界滙濱設官。管理華洋訴訟。所謂洋滙濱章程者。凡華人與華人訟。華官主之。洋人與洋人訟。各該國駐滙官主之。華洋相訟。則以原就被。被告為洋人。由該國駐滙官吏審理。而華官得以觀審。被告為華人。由華官審理。而該國駐滙官吏得以觀審。旋以兩方官員遇事往來觀審。殊感不便。乃合設一審訊之所。然主審觀審之權限如故也。光復以後。華人之案。胥由領事獨斷。華官號為會審。第端坐聽審。主權剝喪盡矣。至民國元年二年。各地司法官廳。以人才缺乏。經費困難之故。亦未能有良好之成績。迨二年。袁氏改內閣制為總統制。而司法之局面亦一變矣。

第三期自民國三年始。當時因財政竭蹶。人才缺乏。故不免停頓。略如上述。復以各地方長官。每多反對司法。政府乃一反前日擴張司法之政策。然自清末改訂官制後。司法改良與司法獨立。早成一般輿論。政府決不敢將司法完全裁去。致招清議。爰思種種策略。縮小範圍。其所持方法。略述如下。

(一)三年五月二十三日頒布「省官制」內載(第九條)省巡按使(今改稱省長)受政府之特別

委任。監督司法行政。有稽核司法經費及考核司法官吏之權。凡各縣承審管獄等員之任免懲獎。由高等廳長詳請巡按使核辦。轉咨陳司法部。各級審檢人員。經巡按使查有貪劣款蹟。得飭該管廳長先行撤任。仍呈大總統請付懲戒。並咨陳司法部。

(二)裁撤各地方初級審檢廳。所存者惟省會高等廳及各商埠地方廳而已。除地方廳駐在地之縣分仍兼受理初級廳之訴訟事件外。各縣第一審民刑事訴訟概歸縣知事兼理。於三年四月間。頒布「縣知事審理訴訟暫行章程」及「縣知事兼理司法事務暫行條例」。該條例載有縣知事得照規定資格保薦承審員。呈請高等廳審定委任一條。承審員襄理縣治訴訟事宜。而縣知事同負其責任。以上兩者實破壞司法獨立之開端。

(三)三年十二月頒布「暫行刑律補充條例」。元年公布援用之「暫行新刑律」本係清末編訂。均採歐美最新學理。當局者以爲尙欠完備。而思有以補其缺漏。茲將該條例要點略舉如次。(甲)刑律第十五條「對現在不正之侵害而出於防衛自己或他人權利之行為。不爲罪」。補註「對於尊親屬不適用之」。(乙)刑律第二百八十九條「和姦有夫之婦者。處四等以下有期徒刑或拘役」。補註「和姦良家婦女。處五等有期徒刑或拘役」。(丙)新刑律採取人類平等主義。而補充條例第八條加入「尊親屬傷害卑幼得因情節免刑」一條。(丁)關於盜犯處刑加重。(戊)新刑律採一夫一妻主義。該條例第十二條載新刑律所謂有夫之婦者。妾亦準用之。

(四)三年十一月頒布「懲治盜匪法」。是項條例。是徇各省督軍省長及地方縉紳之請而編訂。按照新刑律。死刑祇用絞而無槍斃。且盜匪判罪。必須經過法律上規定之手續。甚有費數月之久。尙未定讞者。然吾國人民以相沿積習。對於盜匪就擒。深以立置諸法而後快。似不耐靜待法定手



續之詳加審訊。並須細錄口供。調查證據。經過極長時期。自頒此法後。盜匪遂可不歸法院審理。懲治盜匪法中。要點有二。(甲)第六條死刑得用槍斃。(乙)第七條如軍隊捕獲盜匪。其駐紮地點距離審廳甚遠。時期急迫時。可受其高級軍官審理。

(五)改訂法院編制法。刪去初級廳。採四級三審制。各地方廳得兼理初級地方兩廳事。在四年三月刪去初級廳以前。民事訴訟在三百元以下者。歸初級廳審理。三百元以上歸地方廳。刑事訴訟五等以下有期徒刑及罰金歸初級廳管轄。過之。歸地方廳。自刪去初級廳後。民事改爲千元以上。刑事改爲四等有期徒刑以上歸地方廳。

(六)三特別區(即察哈爾綏遠熱河)設審判處。(民國三年設立)檢察事務。不另設官。因其係特別區內之唯一司法衙門。故定名爲審判處。但不能獨立。當受制於都統審判處。亦附設於都統衙門。

以上所述均政府摧殘司法制度。破壞司法獨立之表徵。然一方面破壞自破壞。他方面復有司法制度推廣之萌芽焉。所謂司法制度推廣之萌芽者。一言以蔽之。則外交關係爲之攸助耳。外交關係之足促成司法制度之發展。約可分爲三期。

(一)歐戰自七年冬至八年春。中國參戰事發生。德奧人民之居留中國者卽爲敵僑。一旦有訴訟事件發生。必須有處理之法。遂定「管理敵國人民訴訟暫行章程」。以審理敵僑訴訟。該章程祇有五條。其第一條德奧敵僑。如有訴訟。除德奧人民與別國人民涉訟。照華洋訴訟法辦理外。由民國法院受理。第二條敵僑如在未設審判廳之處發生訴訟。不受縣知事審理。而至鄰邑最近之審判廳起訴。第三條如敵國人民應處徒刑。則在新監獄執行。推測政府之意旨。從此可援例撤消他

國治外法權。至於引用法律。刑事則用所在地法。民事則多沿用各本國法。如契約法親屬法等。日本稱之曰國際私法。我國則製定「法律適用條例」以規定何者應用本國法。何者應用外國法。以資遵守。

(一)巴黎和會。固我國參戰之功。亦得派代表列席。國人擬乘此機提出撤銷領事裁判權。奈各國諸待解決之重要問題甚多。關於中國事務。僅屬一小部份。各國均不甚重視。故我代表僅提出一種希望條件。如我國習慣上之所謂備案而已。

(二)華府會議。斯會所討論之中國問題。當較巴黎和會為多且佔重要。故我國提出撤銷領事裁判權之請求。最後決定於華會閉幕後之三月內。由各國組織委員會來華調查司法制度與司法行政等。並將考察事實。報告各國政府。然至今尙未見委員蒞華也。

### 三 民國十三年司法之回顧

董康

頻年以來。政治軌出於軌途。思想競趨於權利。消長悖絃。安危易觀。近復構禍稱兵。神州震盪。吾人所經營不完不備之司法事業。久已墮於冥漠無聞之地。至此侈談司法。非盲翁之鼓詞。亦癡人之夢囈。然古今治亂。疊為循環。世亂則人民為一種勢力之支配。固無是非之判。世治則不分階級。胥以法律為模範。要而言之。法律與政治立於相對之地。實用以補助政治。握統馭之樞紐者也。茲就經歷。縷述於後。

司法改革。萌芽於前清修訂法律館。余始終參預其事。論吾國法系。基於東方之種族。暨歷代之因革。除涉及國際諸端。應探大同外。餘未可強我從人。惟從前以科舉取士。用非所學。迨膺民社

叢脞環來。審判之權。操自胥吏幕僚。上級機關負覆核之責。不過就文字。稽鉤其瑕隙。內容無從研索也。余痛斯積弊。抱除舊布新主義。所擬草案。如法院編制法。民律商律。強制執行法。刑律。民刑訴訟律。俱採各國最新之制。凡奏摺公牘及簽注辨論。其中國於改革諸點。陽爲徵引載籍。其實隱寓破壞宗旨。當時引起新舊兩黨之爭。被人攻擊。亦以余與歸安沈公爲最烈。屢列彈章。南皮張文襄以刑律無姦無夫婦女文。尤爲不慊。會藉內亂罪。即舊律叛逆。不處唯一死刑。指爲袒庇黨人。欲興大獄。疏藎已具。賴學部侍郎寶熙規勸而止。後刑律提交資政院會議。姦非罪一章。復肇藍白票之爭。（贊有草案者藍票。否用白票。）白票議員相率退席。會遂停閉。國祚亦終。至今思之。亦覺當年激烈爭議。爲無謂也。

民國初元。政府基礎。漸次鞏固。法曹尤講新象。館中編纂。皆膺要職。如章宗祥。江庸。汪有齡。汪燮芝。姚震。朱獻文。張孝移。諸君。尤其彰著者。各級審檢兩長及推檢。亦多本館附設法律學堂之畢業生。人材一時稱盛。民國三年。余長理曹。舊草案以命令頒布。爲法院編制刑法二種。現行刑律（即刪減之大清律例已參用新制）內戶有婚姻錢債各門。因民法未頒。如不與現行法令抵觸者。仍維持其效力。若民律民刑訴訟律草案。許法院斟酌情形。作爲條例援用。法典編纂之事。始歸併於法制局。繼以司法法規與行政法規不同。析出由法曹專責其任。遂設法典編纂會。以司法總長兼會長。大理院院長兼副會長。並另聘副會長一人爲主任。七年規復前清舊制。仍設專館。余及王寵惠君均被任爲總裁。羅文幹。陸鴻儀。石志泉三君充副總裁或總纂。以舊草案偏重理想。乃憑事實爲修正之標準。刑法廢徒刑等差。傷害罪詳分細目。強盜外並著搶奪之條。蓋採暹羅及意大利新制。其實皆舊律之精神也。今制呈進法律案。須經法制局同意。局長某君素與法曹持異議。撫

尋細節。淹滯年餘。始提交國會。寢置未議。民刑訴訟法亦前後修正。余時長司法。鑒於黨見作用。妨害事務。遂略交局之形式。作為暫行法以命令公布。觀於法律館之存續。即可考見法曹締造之歷史也。

法院為人民生命財產所託付。偵查及審判之職務。厥惟平之一字。漢張釋之對文帝謂廷尉天下之平。用法輕重。民安措手足。故漢時廷尉即以平名其僚屬。有左右平之設。蓋俾其顧名思義也。泰西法律神為一持權蒙目之女子。權所以平物之輕重者。用意亦復相同。法官能盡此一字之職務。視其操守及能力如何。吾國法官以操守言。入學伊始。講師日以法律提撕惕勵。學成而仕。復經法定之資格。其出處自異恆流。歷年以賄聞者。較行政官猶一與百之比例也。當亦輿論所公認。以能力言。法院隨國體而改造法。官概用青年閱世未深無可諱言。民事訟辯。上訴之層遞。冀進人之遲延。防禦攻擊。莫辨譎張。異議參加。牽緣操縱。刑事訴訟。證據游移。多忤事實。科刑出入。亦屢行情。於疑難重案。糾問依違。更乏平亭之術。若上級濫行發回。或對上級發回之案揣摩定讞。尤為民刑訴訟之通弊。凡斯諸點。由於法律繁重者半。由於能力薄弱者亦半。英為不成文法國。法官多鬚髮皓白之老人。法律而外。全憑記憶成案。一經裁判。視同神聖。上告殆居少數。所望吾國法官以英之法官為法學識與時俱進也。而更有進者。政潮倚伏。莫定是非。法院為獨立機關。不宜為左右之袒。歷屆政爭。法院屢被震撼。賴同人以冷靜鎮定之德。輿債票事起。黃陂徇一黨之請。以手諭逮捕財政總長羅文幹。余時居倫敦。以羅君平素清潔。頗思聯外交官合電營救。嗣見英報。知為政治問題而止。後在滬晤某公。悉此案内幕。有法院某巨公及某長希旨當局。從而下石。各國並因此事停止調查司法委員。獨立之壁壘。一旦傾圮。為之惋惜。深冀法院用為殷鑒也。法律為發展司法之

器械。已成各法。是否可以促司法之進步。余以為未也。夫果物華實。昆蟲蛻化。今昔變遷。事之常理。嘗遊意大利。覽福隆之遺址。弔滂渚之古城。覺往古文化。類似頗多。即以法律論。羅馬法年齡責任。分七歲十二歲十六歲為三期。與我之舊制相同。或以為東教西漸之證。殊不知風習雖因部族而區分。政教宜本潮流而改建。吾國法律。雖祧貞觀。改革大要。已隨時而異。其南北朝以前無載籍可稽者。無論矣。泰西法系。向分英美大陸兩派。英美悉本自然。大陸則驅事實以就理想。以雙方權利之主張。為學者試驗之標本。程敘汗遠。深感不便。歐戰而後。社會之狀態。學理之遞遷。現迫革新之時期。恐非舊日條貫所能制限。特各國瘡痍甫定。尙未提議及之也。從前改良司法。採用大陸。久蒙削趾就履之誚。改絃易轡。已逮其時。謹據管見。供參考焉。

(一) 法院編制法 變通檢察制度。附於各級審判廳。廢初級法院。仿英制設治安審判廳。凡違警罪。民事定最寡額。或屬於即決之範圍者。刑事如開設烟館賭博輕微傷害宿盜毆損等罪。屬之用略式手續。惟英制複雜。宜為有統系之編制。至地方法院初審之案。以單獨制為原則。合議制為例外。除直晉魯豫鄂贛皖蘇浙外。並設最高法院。但解釋法律之權。仍屬於京師最高法院。若行政訴訟憲法已歸併於最高法院。本法及民訴亦宜詳悉增入。任用法官。定年資進級法。下級亦得進敘優等俸級。以固其治事之決心。而杜請託倖進。又律師用以保障人權。行之不得其道。結果適得其反。宜從道德一方涵養其人格。律師制良。方可進言一步陪審制也。

(二) 民事 先訂親族承繼婚姻三編頒布。其餘各編因各省習慣不同。能否適用共同之規定。是一疑問。宜仿美制（美有聯邦法規數鉅冊甚完備）令各省自編彙送中央審核。

同異。再定合編或分編之方針。頗有建議商法併入民法者。按商業宜求發達。並須推廣國外貿易。恐非民事法所能縛束。英尚析商法於公律之外。其不宜合併可斷言也。

(三) 刑法 刑事處分。應隨時世爲重輕。亦猶醫者診病而施治。不宜膠執成見。例如唐時強盜尙分執仗與否。輕或科以徒刑。明以後概以立決矣。舊時法網繁密。律例不下二千餘條。而訟庭所覲人命盜賊。幾居十之八九。即徵諸各國統計亦然。刑法中當然對於此等犯罪。予以較重之罰。一千九百二十一年美國犯殺人罪科死刑者八千人。嘗至紐約新監獄。已科死刑在上告或請求赦減待時執行者亦二十七人。良以美國南部貧富懸殊。黠而悍者流爲寇賊。強盜結果。動致殺人。法院爲維持治安。科刑較嚴於他國也。法律館第二次修正案。(即交議之案)已較暫行刑律爲嚴。第比來因政治穢濁。製造成奇特之行爲。非用重典。難資懲肅。綜舉事例。約分三類。一曰刑貪。專以繩瀆職之官吏。依暫行刑律八十三條第一項規定。議員委員職員亦屬焉。一曰刑亂。專以繩搆亂之政客及軍人。一曰刑暴。專以繩擄人勒贖之匪徒。及結夥行劫之兵卒。三者行爲雖殊。而殘民蠹國目的則一。此項觀念。衡以嚴格法律。容有抵觸。然亂絲必斬。乘除至理。賢傑挺生。能肩改造時世之鉅任者。必須歷此一級。昔明太祖定一寰宇。先後頒大誥三編。一時從龍功臣。誅鋤殆盡。嚴治黨羽。每案夷滅。動逾數萬人。後世議其殘忍。然此輩梟英。不逢將將之材。以驅策之。其不稱雄竊據禍延數世者。幾希。以科學之目光。眎之。誠非過當也。

(四) 民事訴訟法 民事訴訟手續濡滯。爲行大陸法諸國之通病。若德若法。均感困難。吾國大理院民事各庭。平時積壓在二千餘案。以月結二百案爲率。須一年方能判結。余往時

願建限制上訴之議。擇兩級判決從同而理由充分者。用決定駁回。然審查手續雖簡。不過改判判爲決定。獲益無多。且駁奪當事人法律上之權利。亦涉違法。查前清審理戶婚錢債田土等案。集訊兩造。其旨主於磋商。迨彼此具結銷案。從無翻控者。質言之。卽強解和解也。以視今縣歷多年。終審後不能執行者。利弊顯然矣。擬仿那威民訴設和解法庭。方收集材料。嗣因去職而止。曾以語前美使克蘭及某律師。克蘭謂乃美國最近發明之新制。某省已在試辦。後於巴黎晤大理院庭長寶央德君。知法國於戰時。院中民事積壓至五千案以上。曾頒行和解之暫行法律。以租金儲蓄及軍人之民事賠償三項爲限。由法庭派法官一人充和解會長。當事人充會員和解之。戰事終了廢止。施期行內。凡結數萬件之多。余以爲宜博採法那美三國之制。擇善而從。是亦補救積壓之一良法也。

(五) 刑事訴訟法 兒童裁判所及感化所爲改善不良少年必要之設備。英之成績最佳。亟宜仿行。又法定內之量刑。須協乎法理人情。非富於經驗不足語此。余曩時師德刑法草案之意。定科刑標準條例。旋被廢止。今法美均有赦減委員會之組織。與余意吻合。亦宜仿行。一以救濟嚴酷之判決。一以杜司法當局濫行此大權也。又警察爲補司法之一種吏員。向屬內務部主管。平時偵查拘傳等事。已難收指縱之益。而警廳長官。大率由上級軍事長官汲引。對於法院。夙懷歧視。逮捕後依法定時間送法院者蓋寡。亦有不屬違警罪範圍擅予處分者。此等積弊。以都會省會爲尤甚。國內法權紛靡如此。違言領事裁判權也。按美國警察屬司法部管轄。其人多具法律知識。各部因必要亦有自設偵探機關者。一千九百二十二年。議會提議悉歸司法部以一事權。當易通過。在幅員廣袤之國家。

此制實便訴訟之進行。現在相沿已久。未容輕易變更。將來重定官制。不無研究之價值也。

#### 四 對於中國司法改良之建議案

章世英

##### (一) 與革司法制度案

##### 甲 廢檢察制

檢察制之應廢。論者已多。蓋此種附會國權。訴訟之制度。與共和政體絕不相容。縱令檢察官依法盡職。亦第伸張國家之威力。剝奪人民之訴權。况檢察最重要之職務。惟偵查與公訴二者。偵查依刑訴條理。凡京外警察憲兵長官及縣知事等各機關皆可實施。依刑訴事實。凡實際上能收偵查之效者。大都屬諸上述各機關。在檢察官縱實地勘驗。仍須賴上述各機關之輔助。公訴須由有切己利害關係之被害人或其配偶。或法定代理人等提起。始合事實真相。即遇僅侵害國家公益。或被害人已死亡。無人告訴之案件。亦應由告發人告發。或由非官吏之機關（如後述之指定律師）代行告訴。始與被害被告兩方均無不利。若委諸檢察官。將因威脅利誘。致藉合法主義或微罪不檢舉之名義。實行其自由起訴之手段。出入人罪。貽害無窮。且吾國既為民主國家。非採民權追訴主義。使人民自行告訴。何以保障人民訴訟之權利。是偵查與公訴均無由檢察官實施之必要。何必存此制度。使國家增加一倍司法之經費。人民多添一種蹂躪人權之機關乎。

或謂廢檢察制。採民權追訴主義。則有四弊：（一）被害人力不足以抗犯罪人。則畏懼而不起訴。（二）被害人畏程序之煩雜。則畏難而不起訴。（三）僅侵害國家公益。或被害人已死亡。無人告



訴之案件。則因無主體而不起訴。(四)有上述三弊。則國家雖有刑律之規定。仍不足以達其維持公安之目的。竊謂(一)之情形。乃基於階級制度專制政體之結果。今既主權在民。人民一律平等。即不易發生此種現象。縱或發生。亦屬例外。如前清時奴婢受主人虐待侮辱。不敢告訴者。民國以來。常有此等告訴案件。即其一例。(二)及(三)之情形。乃基於當時律師制度不設備之結果。今既採律師制。則除有資力者任其自行委任律師告訴外。其無資力者及僅侵害國家公益或被害人已死亡無人告訴者。(親告罪不在此限)應由國家於每一審判廳內指定律師一二人。(斟酌大理院指定律師例或英國國家律師制度)予以常年相當公費。使代表公益。担任代理告訴事務。(該律師除擔任代理告訴案件外。仍可自由行使職務。及現行義務辯護制。頗不便於被選任之律師。如有指定律師即可由其擔任)如是則既有律師代為告訴。即無不起訴之現象。(一)(二)(三)弊既除。(四)弊即無自發生也。

或謂廢檢察制則無執行裁判之機關。竊謂刑事裁判中如死刑徒刑拘役等之執行。有監獄長官可以負責。如賠償損害罰金罰鍰沒收沒入等之執行。有民事執行機關可以負責。固無持設檢察機關之必要也。

### 乙 廢豫審制

預審為準備公判之程序。其目的在搜集證據及為一切準備行為。以期公判之正確。並以斷定被告案件之應否付公判。而其性質不外一種有強制力之偵查處分。故無論由審判廳或檢察廳實施預審。無論預審時許辯護人在場。其預審之狀態。既祕而不宣。則其預審所斷定之事實。即疑而不信。况被告人於公判庭得隨時變更預審中之供述。實為無益之程序。是預審制度。不過添

一轉折之機關。徒耗訴訟上之費用勞力時間。並使被告人倍受訟累而已。若廢止預審。始終由公判庭審理。則人民曉然於法官認定事實適用法律之所在。民權既因而保障。法權亦因而鞏固也。或爲廢預審制則常調查證據訊問事實之際。既爲公衆所目覩。即易使被告人或其親屬故舊及共犯等有湮滅證據之機會。即不能達刑事訴訟之目的。或謂廢預審制則合議庭之案件。勢必始終由定數推事出席審理。其結果將因事浮於人。轉致訴訟之滯滯。竊謂法庭進行訴訟。有活潑之作用。敏捷之手段。細密之經驗。其程序非旁聽人所能預測。況在被告人方面縱有湮滅證據之機會。在法院及被害人方面儘可因此機會而得有偵查或偵探之實益乎。至合議制本可由受命推事爲代表。無始終由定數推事出席之必要。故此二點均屬不成問題也。

### 丙 廢行政裁判制

吾國因臨時約法第十條及第四十九條第二項規定。係採行政訴訟特立主義。故有平政院之設置。有平政院編制令。訴願法。行政訴訟法。平政院裁判法執行條例等之法令。其實行政訴訟由行政法院裁判。徒增保障官吏之機關。於人民有害無利。且實行民權之國。其人民與官吏於法律上爲平等。應受同一法律之支配。故憲法草案第八六條。湖南省憲法第八六條。湖南省法院編制法第七條。均使通常法院受理。而王寵惠博士亦極言行政法院之不當。（見憲法芻議上篇第五節）此吾司法界對於將來制憲所必須提出之提案也。

或謂行政官吏所爲之處分。有因事機之必要。須求迅速之解決。由行政法院裁判。既無上訴之周折。即可謀行政上之便利。若廢行政裁判則人民對於官吏之處分。將濫行起訴。官吏於行政上之處分將時受牽制。竊謂行政裁判亦有再訴願之程序。其損害賠償問題仍須由通常法院

裁判。未必盡能收便利之功用。且法治國官吏與人民同受普通法律之支配。其政治之進步。必依據法律。若行政不依一定之法律。致有損害人民權利之處分。則其進步。實無異於退步。况國家裁判機關愈通常。其法權愈鞏固。愈複雜。其法權愈薄弱。故除憲法上特別規定之訴訟（如大總統謀叛）及軍法上之訴訟（如軍人犯罪）須設特別法院外。其行政裁判制絕對無存在之餘地也。

#### 丁 行三審級制

吾國法院編制法。仿德日立法例。採四級三審制。現雖廢止初級廳。而依現行民刑事訴訟管轄各節。民刑事訴訟簡易程序條例。縣訴章程及民刑事訴訟條例等。各規定其審級。仍無變更。故在現行規例之下。欲籌建廳署。非恢復初級廳。即須於地方廳設簡易庭。法院之複雜。莫此為甚。國家因而增多司法之經費。人民亦苦於訴訟程序之煩雜。若廢初級廳。行三級三審制。則司法計畫可少籌全國一千八百十二縣之初級廳經費。（按京兆二四縣。直隸一三一縣。奉天五四縣。吉林三七縣。黑龍江二四縣。江蘇六〇縣。安徽六〇縣。江西八一縣。浙江七五縣。福建六一縣。湖北六九縣。湖南七五縣。山東一〇七縣。河南一〇八縣。山西一一七縣。陝西九〇縣。甘肅七六縣。新疆三七縣。四川一七三縣。六廳。廣東九四縣。廣西七七縣。雲南九六縣。貴州八〇縣。共算一八一二縣。以每縣至多設三初級廳計算。共須設五四三六廳。以每廳每月經費五百元計算。每月共須經費二七一・八〇〇元。每年共須經費三二六一・六〇〇元。其檢察廳擬廢去尚未列入。）其利一。訴訟事件可收事物管轄之統一。可除去因裁判爭執事物管轄所生無益之程序。（按現行民訴事物管轄以訴訟物價額千元以下屬初級廳。以上屬地方廳。又以訴訟物性質應迅速者屬初級廳。應鄭重者屬地方廳。刑訴事物管轄以罰金三百元以下徒刑四等以下屬初級廳。以上屬地方

廳。又竊盜罪及其物贓罪不問罰金是否在三百元以下徒刑是否在四等以下，亦屬初級廳。又刑訴條例第一六條。不問其徒刑是否屬初級管轄。竟列舉的規定屬初級廳。是民刑事拘管轄界限本無確定準則可言。且所謂以下以上者。依法律解釋應連本位計算。設有一千元之民事案件。初級與地方爭執權限時。即不易解決。廢初級廳即可除去此等現象。其利二。法律祇須規定土地之管轄。不必再就事物爲繁瑣之研究。其利三。人民可訴訟於惟一之管轄法院。可免誤投訴狀而收節時省財惜力之效。其利四。故即就此四點言之。已有行三審級制之必要也。

或謂廢初級廳有二問題。(一)凡民刑事輕微簡易之案件。均須由合議庭審理。勢必增加地方廳推事。(二)因法院管轄事物之繁多。勢必多設地方高等分廳及大理分院。二者均於國家經濟不利。竊謂第一問題。將來地方廳仍可採折衷制。由該廳斟酌案件之情形。其輕微或簡易者。由獨任制審理。此外則由合議制審理。尙無增加推事之必要。第二問題。就法律上言。吾法院編制法本有分廳分院之規定。本應就地方情形隨時設置。始爲完善。且上告於大理院之案件。乃屬地方廳第一審之案件。其設大理分院。尤與廢止初級廳無關。就事實上言。各縣現有之地方廳。本兼初級管轄案件。未聞其因案件較多而添設分廳。即使將來有添設情事。亦必出於縣區過廣之原因。(如川邊各縣雲南普思沿邊等)決非全國各縣一律添設。以添設少數地方分廳之經費。與除去五千餘初級廳之經費相較。似不至害及國家之經濟也。

戊 行陪審制

陪審制在使人民參與審判。以防官吏之專橫。吾國以民主立國。亟應採此制度。庶審斷事實。量定罪刑。不致憑官吏之意見。忘人民之利害。且在歐美諸國。於最近二十年間。已進一步而採參

審制。或特別陪審制。使參審員於斷定事實外。更得合議罪刑。吾國若不急起直追。殊與世界大勢民治精神根本相左。其具體法案。乃屬立法之範圍。自應博採歐美制度。審慎釐定。茲應注意者。一、制限資格。各國陪審員資格制限極微。有凡有選舉權之公民均可充任之趨勢。吾國人民程度尚低。宜加以相當之制限。免損司法之信用。二、減少名額。各國陪審員額至少五名。多則十二名至二十四名。吾國交通不便。人才缺乏。宜減少額數。且以案情之輕重繁簡。定最少最多之名額。三、嚴禁關節。吾國人民每認請託為勝訴之捷徑。陪審員到法院後。宜嚴禁關節。杜絕賓客。以絕社會之猜疑。四、優給旅費。吾國人民每缺責任心。陪審員到法院後。宜優給旅費。庶可杜規避之風。收服務之效。五、法官加入陪審會議。吾國人民其缺乏學識經驗。較甚於各國。宜變通各國制度。使法官加入陪審會議。與陪審員交換意見。而互去其偏倚。惟法官僅能陳述意見及證據之關係。不能參與陪審員之判斷。六、提交覆審。陪審員判斷事件。有時不免錯誤。倘常任法官爭議無效。勢必有違反情法之判斷。宜另集陪審。提交覆審。以資救濟。惟應以一次為限。俾杜糾纏。而防舞弄。此六者基於吾國之國情民俗。而為行陪審制所不可忽視之問題也。

#### 己 實行登記制

登記制度無論其屬於身分或財產。皆與人民權利義務之發生消滅移轉。有重要關係。吾國從前僅有奉天不動產登記規則。吉林不動產登記規則補充辦法尚無完全的統一的登記制度。現在登記條例已經頒布。自應令全國一律實行。以保障人民之權利。况因登記而徵收登記費。又足增國家之收入乎。

以上六款中如(戊)款能實行。則(乙)款不廢而自廢。(丁)款刑事部又可酌改為二審級。蓋

依陪審通例。不服事實上之判斷。祇許由法院另集陪審員覆審一次。不必以上訴為救濟之方法。不服法律上之判斷。祇可為一次之上訴也。

## 五 中國之法學教育

孫祖基譯

東吳大學法科教務長劉伯穆氏 (W. W. Blume) 近發表一論文名曰中國之法學教育。 (Legal Education of China) 論述現狀頗詳，並擬改進意見。謂中國法政學校須採用美國律師公會議決案。法政學生至少須有普通大學兩年程度，在大學畢業得有學位者尤為適宜。法政學校不但嚴格招收程度優良之學生，及改組教材並須給以提高道德之教育。在英美各國律師及法官居高尚之地位，一方面為善良國風所感化，一方面在於個人有善良之品質，此種品質於學校中養成者為多云。其記載中國法學教育之歷史及現狀，中華教育改進社尚無調查。茲為逐譯於左，藉作參考。

氏云：中國首先教授近代法律者，為天津北洋大學。一八九五年時，法律學程即納入大學課程表中。一九〇五年學校改組，始另設法科。當時所聘教授，頗有著名之外國律師數人。前三年為預科，入校時須通曉英文法文或德文。預科卒業後即入四年之本科。其宗旨與美國法律學校相同，在校以法學及政治上之基本知識。俾得出校後勝任行政上司法上及外交上之職。畢業者得受法學士學位。著名之法律學者王寵惠博士即為畢業生中之一人。一九一八年北洋大學法科始併入國立北京大學。

中國法學專科尚有兩所，均有歐美律師加入合作者。一為法國天主教會所創辦之震旦大

學，以法國法典爲本，教員大多爲法國律師。英文兼教。但注重法文。預科兩年本科三年。現有學生五十人。又一爲東吳大學法科，亦名中國比較法律學校（The Comparative Law School of China）一九一五年秋季開校時，僅有學生八人。至本年秋季已有百餘人，中有十四人入學時已在大學畢業。入學程度至少須修滿大學兩年課程，已畢業受法學士學位者計二十九人。其中有九人留學美國密歇根大學及西北大學得法學博士學位，該校宗旨是在授以世界上主要法律，使學生得能供獻及改良中國之司法制度。校中有組織完備之型式法庭並發行法學季刊，教員均係美國著名律師及留美法科之畢業生。美國駐滬按察使羅平吉（Hon. C. S. Lobin-son）對於該校負大部責任，並擔任該校教務顧問。東方某五大學現有合辦該科之計劃，前途發展頗有希望。

中國公立之法律大學有北京大學法科。宣統二年始設有法科學程。民國八年起採行選科制，分文理法三科。法科成爲專科。法科又分德、英、法三系。學生須選習一系。現有教授四人，講師十人，學生有四百二十五人。預科二年。入學者須有中學畢業程度資格。本科四年畢業。

此外尙有多數之法政專門學校大半無嚴密之意義，程度高低不齊。民國成立後創辦者林立。前代遺留無聊之官僚均以入法政學校爲做官之捷徑。一切法學書籍均譯自日本，而赴日留習法學者尤夥。如北京法政專門學校法政、經濟、法政三科。學生有七百餘。其中有三百人研習法政科。本年五月中據該校教務長述及該校教科書有百分之七十譯自日文。教員有百分之六十曾留學日本。又大理院所藏法律書籍日本文佔其一半。歐美留學生研習法律者居最少數，可見中國對於西方法學智識是間接由日本傳入也。

一九一五年至一九一六年統計。法政專門學校有四十九所，其中二十四所係公立。學生數計一萬五千四百零五人。但至一九二一年時爲數大減。試閱下列私人採集之統計表：

學校數	學生數	教員數	職員數
公立	三一	六·四九〇	五二四
私立	一〇	二·七三八	一七五
			六八

前表所列，更以上述三校（震旦，東吳，北大）即知中國現在法政學生雖尙有一萬餘。但較一九一五年時爲銳減矣。

法政學生之所以逐漸減少頗可研究。試分析其原因，大約法政學校提高程度亦居其一，而其主因在此等學校不能適應國家之需要。中國政體政制，國民自治，係給法政學校以一種最大之機會。似彼等不能養成有爲之學生，使負擔建設共和國家之責任，實所惋惜。無怪去歲中華教育改進社在濟南開會擬請政府停辦公立法校矣。

（譯者按北京法專及南京法專已改大學。又上海於十三年一月有國立自治學院之設立，法學教育前途或將有一轉機也。）



## 第六課 財政問題

昔者吾國言治，以「政簡刑清」爲上理，以「寡取於民」爲原則；治世則帝親耕，后親蠶，提倡節儉，官吏則廉隅自守，以多事更張爲大戒；亂世則在上者，或荒淫無度，或好事喜功，或窮兵黷武，或大興土木，馴至橫征暴斂，民不聊生。故曩日國用之充乏，民生之苦樂，幾系於彼一二人之好惡；苟以一國之民略分所有，以供給一「不好事」「不擾民」之公上，其事至易，果使爲君上者稍惜民力，則國用自無問題。

然而今日，國體既已變更，經濟現狀既已演進，政府責任之概念亦已擴大，國民與政府間財政上之關係，已不能復以如是單簡方式爲之說明。從前國稅爲民間之貢獻，其責任爲絕對的；今日之國稅爲民間給與之一種代價，其責任爲相對的。從前國民在自足經濟時代或地方經濟時代，政

府理財政策之影響於民，生遠不如在今日國家經濟時代者之甚。且今日政府之責任概念既已擴大，不復以「政簡刑清」爲理想之治，舉一切有關於國民福利之事，皆政府之所當辦，是則司財政者不但當「量入爲出」，且當「量出爲入」矣。

本此國民與政府間所發生之財政關係，吾人於討論國家財政之際，應有以下之基本概念：

- (一) 政府用錢應先有預算，且預算須經國民之認可；
- (二) 租稅制度應合於國家經濟之原則；
- (三) 國款之濫用或錯用，政府須負責。

今試一言我國之財政。我國政府之窮固人人所盡知；然其何以如是之窮，要亦非人人所盡悉。以收入論，清末國庫收入每年不過二三千萬元，

而政費之支出有餘；民國以來，國庫收入歲逾五萬萬元，而政費之支出反爲不足。以國民之負擔論，以四萬萬人平均計算，每人負國債不過五六元，出租稅不過七角有奇，仍爲世界各國國民對於國家負擔之最輕者。以國民購買公債之熱心論，三年公債買出之結果，超出原額九十餘萬元，四年公債之賣出，亦超出定額一百八十餘萬元，可見我國民亦嘗踴躍幫助政矣。然而北京政府財政之窮蹙竟與日俱進：其始也，國用不敷，以借債爲彌縫；其繼也，內外債額日大，債息日鉅，而政費更爲支絀；其終也，信用全失，借債無門，於是乃思爲正本清源之舉，而有財政整理委員會之設！顧我政府之窮，今仍如昨，十餘年來財政困難之問題依然不能解決！其困難到底何在，非我國民所當亟求了解者乎！

## 討論問題

- 一、我國財政困難有何幾個大原因？
- 二、我國現行租稅法如何？田賦，鹽稅，釐金，關稅有何違背租稅原則之處？其影響於民生如何？
- 三、整頓財政有兩方面，曰「開源」曰「節流」，我國財政當局應開源的有何幾種？應節流的有何幾處？
- 四、內外債有何整理之方法？
- 五、國稅與省稅之劃分問題應如何解決？

## 參 攷 資 料

- 一、中國財政之現狀 劉大鈞（銀行月刊第三卷第十二號）
- 二、以科學眼光觀察中國之財政與金融 馬寅初（馬寅初演講集第二冊）
- 三、劃分國稅與省稅意見書 叔衡（東方雜誌十九卷二十三號）
- 四、整理中國財政債務之計畫 寶道（銀行月刊第三卷第一號）
- 五、民國收支之估計 （英文中國年鑑，一九二五年Tientsin Press出版）

## 一 中國財政之現狀

劉大鈞

中國財政之現狀。諸君諒知大概。今日所欲言者。約分三段。一、今日債務及收支之實況。二、財政紊亂之根源。三、將來之希望。茲分別述之於下。

### (一) 今日財政之實況

(甲) 債務 中國現時所負之債務。根據十一年九月。財政部所公布者。其數目爲

有確實抵押之內債

三〇四·四〇九·五九二元

有確實抵押之外債

九九二·六八四·五七五元

無確實抵押之內外債

四四九·四二〇·〇〇〇元

總數

一·六八七·八三五·七三九元

此項負債總額內包含德奧債款。三千七百餘萬。不在有確實抵押及無確實抵押債款之內。當時以對德宣戰關係。兩國債務問題。尙未解決。故只列入總數而已。最近財政整理會調查結果。因尙未到期。未便發表。然今年六月經濟討論處。亦曾推算債務總數。與此略異。因俄法借款英德借款等。均係按月歸還。從未逾期。內債如七年短期公債。四年公債。亦均按期償付。故以原幣計算。爲數較少。然匯兌率亦變動。從前財部計算時。金磅作國幣八元。現時漲至九元多。故總數較去年財部公布者反多計。

有確實抵押之內債

二三三·八四一·三七二元

有確實抵押之外債

一〇八七·五〇〇·〇〇〇元(此係約數)

無確實抵押之內外債

四五九·六〇六·六五六元（包含德奧債款）

總數爲

一·七八三·一七八·〇二八元

以上負債額。只就財部而言。尙有交通部之負債額。就十二年一月調查總數。爲七一八·九八〇·六三一元。合之財部負債額。共有二十五萬萬之多。

按中國四萬萬四千萬人計算。（中國人口向無正確統計。依海關與郵局調查結果。約有四萬萬四千三百餘萬。）以經濟討論處數目。平均支配。每人祇須負擔五元六角八分。今年應償還之本息。每人祇負一角七分。較之英法。每人須負擔千餘元。美國每人四百三十四元。日本每人須負擔六十四元者。祇合日本人之十分之一。美國八十分之一。英法二百分之一。似乎中國債務。並不爲重。但實際殊不然。彼英美之負債額。雖較中國爲多。人民負擔亦較重。但其生產力大。美國人口。不及中國四分之一。面積亦較小。但生產力較中國爲大。雖負擔重而不以爲苦。中國人平均負擔債務。雖只五元六角八分。而生產力小。故宜負擔重。

又我國債務之特色。不能與英美諸國比較者。更有三端。（一）用途不正當。在外國舉債。多用之緊急用途。爲大戰時之軍費。及建設與國民有益之事業。如各國之地方公債。多屬此類。中國則多用於平時之軍政費及還債。（二）由於無確實償還辦法。如短期內外及國庫券等。有展期五六次至十餘次尙未償還者。（三）利率太高。在外國利率最高者。只三四釐。即美國軍用公債。亦只五釐而已。中國臨時借款。大都一分三四釐至一分七八釐。按之財政學原理。政府借債利率。應較商業借款爲低。庶不致將商業實業之投資。反歸政府。而阻企業之發展。政府臨時借款利率太高。與商業競收資本。此亦一大缺點也。

(乙)收支 民國元年預算(即宣四預算)收入約三萬萬餘元。支出大略相同。二年收入五萬五千餘萬。支出達六萬四千餘萬。三年收入約三萬八千餘萬。支出三萬萬餘。尚有盈餘。四年無預算。五年收入四萬七千餘萬。支出相等。六七年。皆無預算。八年收入四萬九千萬。支出約等。以後支出常超過八年之預算。去年財部發表十二年預算。只列中央政府之收支。而無全國之預算。照經濟討論處推算。十二年實支數目。恐在六萬萬元以上。以全國人口分之。平均不過一元三角八分。若以中國賦稅而論。每人所出賦稅只七角三分。即就一切收入統計在內。亦只合每人一元二角五分而已。

就收入而論。我國稅制不良。貧富人之負擔甚不公平。田賦釐金爲最普及之稅。而其負擔之轉嫁於貧民者。或重於富人。富人果無田產。則所納之稅。實屬太輕。支出之幣。則在於(一)支出超過收入。平時均賴借債過活。(二)支配之不適宜。支出之用於軍費者。占百分之七八。餘則以之爲政費。其用之於一切建設事業。以及爲國家根本之教育者。尤少。外國軍費。少者占十分之一。多亦四五而已。中國軍費。占百分之七八。財政安得而不虛敗哉。

### (二)財政紊亂之根源

前清時。政府每年收入二三千萬。尙覺有餘。庚子以後。收支均較前增加。但尙能適合。宣統末年。財政已露窘况。當時發行愛國公債。收効甚爲有限。民國元年。因革命關係。軍隊增加。因之支出亦增。袁氏時代。財政亦尙充裕。當時增添礦稅、煙酒稅、印花稅、契稅等。來源既多。故財政狀況甚佳。民國三四年。實爲財政最充裕時代。而病根亦伏於此。因中央財政。既行充裕。不免多所浪費。及袁稱帝。添設駢枝機關甚多。支出大增。但當時政府信用甚佳。三年公債。本定發行二千四百萬。而



人民爭爲購買。結果竟溢額九十餘萬。四年公債本亦定二千四百萬。因競買結果。發行至二千五百八十餘萬。五六年財政。一無進步。因袁死後。即繼以復辟。然後黎段當局。中央威信尙未恢復。至七八兩年。財政情形尙佳。因其時對德宣戰。德奧賠款停付。八國賠款又延期五年。且借日款。費用綽有餘裕。故民三四七八數年。實爲財政順利時期。然因當時濫費。遂造成今日國政紛亂之局面。矣。當時所以然者：(一)因經濟充足。不免於浪費。(二)因財政當局。抱五日京兆之心。輒借外債。以供揮霍。其償還之責。則留付後人。(三)庚子賠款。亦爲釀成今日財政局面之一大原因。庚子以前。中國債務甚少。因賠款數目過鉅。到期無法償還。輒轉借外債。以相抵賠款原數。只關平四萬五千萬兩。然分四十年攤還。加算利息。其總數遂有九萬八千餘萬兩。而因合算外幣。所受匯兌上之損失。尤不與焉。此時外債總數。不過十二萬萬元左右。其一部分爲未付之賠款。另一部分亦大約與已付之賠款相抵。故雖謂各外債之用途。皆爲應付賠款之用。亦無不可。若追溯以前歷年負債之數。尤足見債款與賠款互相消長之情形。故庚子賠款。亦爲我國財政紊亂之一大原因也……

### (三) 將來之希望

財政現狀。雖極紊亂。政府羅掘。似已無術。然詳察今日之狀況。復按年前之經過。則將來仍有甚大之希望。故他人對於財政。多覺悲觀。而余獨抱樂觀。茲歷舉其所以爲諸君告。

(一) 關稅爲我國極緊要之收入。尤爲中央唯一可靠之財源。前年太平洋會議。我國財政事。先與英美諸國接洽。開會時復竭力爭持。遂獲兩項鉅大之結果。(甲)立時修改稅則。俾得切實值百抽五之稅收。此項辦法。自今年一月實行新稅則以來。八個月內。已增收五百五十萬元。預計至年底可增收八千餘萬元。若非因抵制日貨及日本震災等事。尙應多於此數。(乙)召集特別會議。

徵收二五附加稅。及奢侈品稅。預計實行後。每年又可增收二千八百萬元。至平時因商業發達。每年增收二三百萬。尚不在內。又除關稅外。鹽稅亦為中央重要之收入。前清不過五六十萬。民國元年。預算亦只七千一百萬元。而實收恐尚無此數。近數年來。實收皆在八千萬上下。又民國三四年。各項新稅如印花煙酒等等。成效頗佳。此時欲增加收入。尚有數種新稅。可以施行。特中央政權。尚未鞏固。預算尚未確立。徵收新稅。既屬不易。而支付於正當之用途。尤為難耳。至各省及地方截留之稅款。但使財政制度確立。自可資中央之挹注。此收入方面之有希望者也。

(二)支出方面。亦未嘗無節減之希望。按大戰之後。英美軍政等費。幾經核減。已至不可再減之程度。而其數額。遠過吾國。若我國軍政費。則不然。為數只及英國十六分之一。美十分之一。法五分之一。日本二分之一。少於荷蘭。西班牙。而僅足與南美阿根廷相頡頏。(詳見附表)然其中糜費。尚不在少數。果能統一政權。實行節減。則真實支出。將更少於今日。即就裁兵論。新甘、魯、皖等省。皆會實行。亦未見有絕大之阻力。今日額外之軍隊。所以未裁者。不過各省無裁遣之意耳。余曾研究各省財政。見其軍隊浮濫。舉債最多者。皆稅源富足之省。貧瘠省分。反能量入為出。故藏出能否節減。非事實問題。乃當事者有無決心。與毅力之問題耳。中央與各省同一情形。此支出方面之有希望者也。

(三)民國三、四、七、八數年。大宗外債愈借愈多。九年七月。周自齊氏財政方針。因之大變。四年以來。已無大宗外債。而中央政府亦未嘗不能支持。脫離倚靠外債之舊習。此其一。內債中如三、四年。七年短期。及十三年公債。經總稅務司擔保。市價甚高。且或超過票面價目。(四年七年十一年。皆會漲至一百〇二元或三元)即整理公債。因基金有着。進價亦漸臻穩定。足見基金果屬可靠。

信用仍易維持。此其二。此皆債務方面之有希望者也。

其最足樂觀者。則政府與國民皆已覺悟整理債務。與節減支出之必要。二者已得有力輿論之贊助。所謂輿論者。不獨指國民之心理。即當局者之心理。亦包含在內。在民國三、四、七、八諸年。財政當局若談整理債務。節減支出。他人且竊笑之。今日則皆知此爲理財之方針矣。故財政整理會之設。實足表示政府之覺悟與決心。而我國債票。在倫敦之市價。且因整理會之設。而上漲焉。此種覺悟與決心。乃我國財政最有希望之現象也。

## 一一 以科學眼光觀察中國之財政與金融

馬寅初

近年中國政費之來源。大概有三種：(一)租稅，(二)公債，(三)紙幣。第一第二兩項來源乃財政範圍內的事情，第三項係金融範圍內的事情。國家發行公債，以爲彌補軍政各費之用，將來當由租稅歸還，此財政範圍內事也。市面發生恐慌，銀行可多發紙幣來救濟，此金融範圍內事也。本來金融是金融，財政是財政，二者不能混而爲一。惟當國庫空虛，政費奇絀之時，政府當局籌款之方法，往往逾越財政界限而侵入金融範圍，此種「飲鴆止渴」之政策，前鑑不遠。然而財政當局，仍不顧利害，軍政費之款項，專在金融界上籌畫者，厥故何哉？蓋亦大有其原因在也！

國家在財政困難的時候，欲增加租稅，頗爲不易，即使辦到，也往往引起人民的怨恨，於政府大有不利。蓋人民所納稅金，其來源有二：第一節省用款，第二借債。令人民省衣縮食，以納租稅，已非所願；設一無可省，而必賴於舉債納稅，不但人民方面不願，即貸者方面，亦有所不願。大概銀行放款用途，總在生產方面，而在消費方面，因爲生產而借債，則將來有實在的貨物，可以償還。

在貸者方面，無一些危險，即使有之，也屬偶然，無論如何，必定比較貸款於消費者，穩當得多。國家增加賦稅，是否為生產，抑為消費，係另一問題。不過在人民方面而論，納稅不是生產，確是消費。故增加租稅，即使人民肯舉債多納，但有誰人敢於貸款呢？是以國家增加賦稅，極為困難，此種情形，非但中國如是，英美各國亦莫不然。因此當局鑒於加稅之困難，只有發行公債，以救一時之急需。……其實在人民利害方面着想，購買公債，與增加租稅相同，不過名義稍異耳。試述其理由如下：國家加稅之用途，往往在戰事爆發時，為間接的採辦食物和購置器具等用。但一國之生產，只有一定限度，雖有種種方法，可以增加其數量，不過為數極少，照馬爾塞人口論，世界有人多物少之趨勢，所以在平常時候，要求分配平均，已覺困難，況且在戰爭時候，工廠停止，勞工減少，兵額擴張，殘廢增多，此種情形，皆為生產減少，消費加多，物價騰貴，生計困難之最大原因。況其一鎗一彈，消耗不知凡幾，而被炸的地方，其損失又不知凡幾，故國家發行公債之用途，施之於戰爭，究竟是一種消費，即使戰爭終止，和平恢復，然而勞工死了，大砲放了，所有實在的東西，毀傷殆盡，則公債所代表之物，已化為烏有，是國家為戰爭而籌款，在人民方面，購買公債，和多納租稅，同屬消費，不過手段稍異而已。所以鄙人主見，以為發行公債，不如增加租稅，蓋增加租稅，雖為直接剝奪人民一部分的財產，但人民必設法節省一部分的財產，以應納稅之用，於社會幸福，並無大礙。倘以公債為籌款之法，人民視公債為財產，不願節省其他消費品，所有浪費，一如昔日。其實公債所代表者，名為財產，實一紙片，所謂財產者，乃已經消耗於鎗林彈雨之中，化為烏有矣！

現在吾人所應研究者，乃中國國民何以不願多付租稅與購買公債？在歐美各國政府，增加租稅，與發行公債，都在對外戰爭的時候，所以人民因愛國心的驅策，自然竭盡義務，至於中國則

不然政府增加租稅與發行公債的用途不在外患而在內亂破壞社會的組織危及人民的生命。試問政府此種用度誰肯負擔？其實政府濫發紙幣受害仍在人民，紙幣一多物價騰貴，人民對於必需品惟有可以節省者節省，其結果與增加租稅募集公債名異實同，是以中國政府之濫發紙幣實在間接的濫增租稅。

現在就中央財政而論，關餘因與整理基金與金價漲落有關係，不能充當政費，故不必計算，其他如煙酒稅，依民國八年預算，年收不過一千六百餘萬元。營業稅中普通商業牌照稅，特種營業牌照稅等，皆有名無實，只有煙酒特許牌照稅，當稅，牙稅，尚有可觀，然而三項合計，也不過四百五十萬元。礦稅收入為數極微，而轉嫁單據的印花稅也無幾許，至於現代世人所認為最公平之所得稅，尚未完全施行，民國十年曾經專設機關，入手辦理，當時以此項稅收十分之七辦教育，十分之三辦實業，先在京師試辦，繼續推行各省，後因各機關欠薪過鉅，不願在所得幾成現金內，再扣此稅，董康長財政時，以此項機關費用浩大，幾至入不敷出，下令裁併，去年（十二年）該項稅收不過八千元，以此支付辦事人員之薪金，尚且不夠，試問與政府財政有何補益？鄙意以為所得稅確是良稅，因為牠根據人民的能力，用累進方法徵收。考中國徵稅用意，取保護主義，所以多受政府保護者，多納稅，少受政府保護者，少納稅，因此馮玉祥，吳佩孚等武人，自統兵權，不需政府的保護，可以不必納稅，而中等人家，因沒有一兵一卒的自衛，只有納稅，此種稅制，未免不平，再就徵稅方法而言，中國向用比例制，其缺點也多，如富人有一千畝之田，每畝所納之稅率，與貧人五畝之田，每畝所納之稅率相等，如此是使富者日富，貧者日貧，貧富階級愈殊，社會安寧愈難，所以稅制之良否，關係很大，鄙人前次演講『中國財政根本問題』言之頗詳，可以參看，今日恕不多述。

政府既不能增加舊稅，推廣新稅，自不得不募債，以圖自救。故年來中央政府，屢思發行公債，以充政費。但是國會方面，不與通過，銀行方面，不願承銷，於是財政當局，用欺騙手段，發行國庫券，假使不經某報揭破真相，恐國會方面，至今未明國庫券與公債的區別。國庫券的發行，在各國法律上，不須經國會通過，而公債則非經國會通過，不能發行。因公債亦是直接增加人民之負擔，而國庫券乃一種權宜之計，於人民負擔無關也。政府於歲收不旺，支出極大之時，必須發行國庫券，藉以維持政事的進行，而以日後收得之稅收償還之，所以期限很短，利息極微。在吾國法律上，規定承銷國庫券，照額而付款，不折不扣，利息最高至七釐半，年限不得過一年，此次財政部擬發崇關國庫券（以崇文門關稅作抵），照額而九八承銷，利息八釐，並先扣一年利息，期限五年，名為庫券，實則一變相的公債也。當局明知二者之區別，大不相同，然而所以妄用國庫券的名稱，是當用國內人士對於財政知識，尚未明瞭，掩耳盜鈴，其計極巧，吾輩研究經濟學，對於此種問題，是當以先覺覺後覺，以先知覺後知，所以報紙雜誌上的發表意見，乃我輩分內的事，決不可淡然視之。

政府既不能加稅，又不能募債，豈肯坐以待斃，勢非另行設法不可，其法維何？即發行紙幣是也。現在各省省立銀行，如春筍怒發，一日千里。考察牠們的營業，皆在濫發紙幣。例如省政府向牠借款一百萬，此百萬之款，乃紙幣而非現金，於是政府以紙幣發軍餉，而軍人以紙幣購物件，如鄉民拒絕不用，則又恐丘八擾亂地方，或竟出於搶劫，兩害相形取其輕，所以只有忍痛收受之一法。當局者察知百姓之心理，以為增加租稅，不如發行公債，發行公債，不如發行紙幣，蓋公債之購買，多在豪富，或其他團體，數目集中，倘不能還本付息，必引起嚴重交涉。至於紙幣用於四鄉，散在民間，銀行不兌現時，未必結合團體，作強項之抵抗，因為省銀行的背後，就是有實力的軍閥，所謂省

銀行者，卽省當局之斂錢機關耳。所以他們希望紙幣之流行，愈遠愈妙，愈多愈好……這種層出不窮的紙幣，實爲中國將來極難解決之問題。此種問題，影響於其他問題極大。此次上海一埠，所以不敢廢兩用元者，卽恐銀兩一去，紙幣增加，現銀碼頭忽而變爲紙幣碼頭，實爲一件極危險事情。欲免此種危險，除非把財政與金融，明分界限，不可鄙人極望當局諸公及早覺悟，否則愈鬧愈糟，將來着手整理，決非易事……

## 二 劃分國稅省稅意見書

叔 衡

當此國庫空虛，政令難行之際，而高談國家與地方財政之劃分，似爲迂遠而不切於事情。然今日制憲與解決政治，皆將以省制爲一大問題。無論聯省自治，抑分權自治，中央與各省之權限，要當劃清劃分權限之要點，在形式上觀之，似無過於省長之由中央任命，抑由人民自選，而就實際言之，則稅權最有關係。苟使稅權偏重於中央或各省，則其對方縱有寬大之其他權限，亦必感行使之困難，而政局仍將不得其平。故制憲方進行之際，宜速由超越政爭之財政專家，審擬國稅省稅之劃分辦法，以供省制起草之採擇，庶可獲一持平兼顧之制，而永奠中央與各省之關係也。茲謹具管見如左，以待正於專家。曰省稅而不曰地方稅者，斯篇僅論中央與各省之如何劃分稅權，至於各省與其下級自治區域之稅權劃分，另爲一事，不在此列也。

劃分國稅省稅之標準，自當斟酌於學理事實之間，就學理言之，賦稅之最高應歸於中央者爲下列諸種。一曰關稅，以其徵收於國境也。二曰貨物稅（亦有稱爲消費稅者），就其物品之種類言之，如鹽稅煙酒稅皆是，就其徵收之方法言之，如釐金出產稅銷場稅等皆是。其應歸中央者

以其應與關稅有均衡或調劑之方，且歸之各省，則易起畛域之分爭而阻礙國中之商業也。賦稅之最宜於地方者，為地方定產與定業之稅，如田賦、房捐、鑛稅、營業稅等是也。請更就事實言之。歷來中央直接收入之大宗，首推鹽稅、關稅，次推煙酒稅。至若釐金，誠為各省所截留，而裁釐加稅在所必行，裁釐後所行之出產銷場兩稅，勢亦須在商約內訂定限制，發生對外之關係。是關稅與貨物稅之全數劃歸中央，不第合於學理，亦與事實相符也。田賦雖稱為國家收入，而向供各省中央行政之用。茲後各省之中央行政大抵皆將為省行政，則田賦劃歸省稅，實與向來之分配符合，且收理田賦為將來整理省稅之一要端，而各地情形相殊，中央距各地方又多遼遠。整理之事，必須各省自為之，則收入歸於各省，理亦至當。又現時之大宗稅收之未抵押外債者，首推田賦。國人最懼者，將來外債不能清償時，須以大宗稅收為抵押，或被強迫而以田賦供獻之，則外力干涉及遍內地，將不勝其擾。今若以田賦劃歸各省，使中央無權抵押之，亦一防患之道也。房捐及營業稅之向歸各省留用，（如正雜各稅之牙稅、當稅、屠宰稅等皆是）情形亦同。鑛稅在北方諸省，雖有報解中央者，而如雲南、湖南各省，則向以之為地方收入之要項，自亦以劃歸各省為較符於事實。近年各省人民對於其本省之鑛產，頗不願他省人開採，以後恐此風將更甚，殊足以阻礙鑛業之發展。倘使各省得享有鑛稅收入之利益，或不至排斥他省之投資也。至如所得稅，因所得不限於一地方，稽考不限於一區域，論理宜歸中央，惟以吾國疆域廣大，中央之稽考有難遍及者，則又以歸各省為便。茲擬將股分公司之營業不限於一省者之所得稅，列為特種所得稅，納之中央，其他所得稅，概歸各省。又如印花稅，亦以由各省考核為便，而中央向恃為直接收入，在事實上未必能捨棄。且全國所用印花，亦宜一律精製，以防偽造而便稽考。茲擬使各省照一定之折扣，向中央領取



左。印花施用之。若按六折計，則各省得印花稅收入之四成焉。根據上列理由，則國稅省稅應分別如

(甲) 國稅

- (一) 關稅，
- (二) 鹽稅，
- (三) 煙酒稅，
- (四) 貨物稅，(除鹽稅煙酒稅外，將來裁釐加稅後，即為常關征收之，土貨出產稅及銷場稅)，
- (五) 印花稅，
- (六) 特種所得稅，
- (七) 其他應全國一律而亦未劃歸各省之稅。

(乙) 省稅

- (一) 田賦，
- (二) 房地稅，(契稅亦屬之)
- (三) 營業稅，(如牙稅，當稅，特種營業牌照稅，普通營業牌照稅等)
- (四) 營業稅，
- (五) 普通所得稅，
- (六) 刷花稅餘額，
- (七) 其他直接關係地方之稅。

國稅省稅之劃分，亦當視諸中央與各省政務之若何分擔，及其支出之繁簡。至於中央及各省之官營事業，其收入自當歸於經營者。如全國鐵路幹線為中央之所建築經營，其收入當然歸於中央。現全國財政收支實數，無從查考者居多，預算自八年以後，亦迄未辦理。上列劃分辦法，究竟與將來中央及各省之需要相適合否，誠難懸斷，而就八年預算案分計之，則大致尚不甚差。

上列中央支出第四款財政項下，照八年預算原數，本包括中央直接收入（即煙酒稅印花稅等）在各省征收經費，以及鹽務海關經費。至各省第支出第二款財政項下，或有若干應劃為中央徵收國稅之支出者，惟為數不多。又各省支出第四款司法經費內，高等審檢廳經費，亦應劃入中央司法經費中，惟為數亦不甚多。因上開收入之數，本屬約計，故未將該兩數剔出另列。至若各省支出中陸軍經費，經常臨時共合一萬萬元以上，將來各省無論設警備隊，或他種名目之軍隊，應不需此鉅款。惟以後各省警察及教育實業交通等經費，必須大增，挹此注彼，或猶不足，故仍將陸軍經費照原數開列，以便約計各省支出之總額焉。茲更列八年預算數目所計中央各省收支總數如左：

中央收入總數	二八一·一二一·六五三元
各省收入總數	一五九·二九八·一三三元
共計	四四〇·四一九·七八六元
中央支出總數	三二七·一三〇·〇六四元
各省支出總數	一六八·六三二·八二四元
共計	四九五·七六二·八八八元

上列中央各省支出總數，與八年預算歲出總計相符。中央各省收入總數較八年預算歲入總計少五千萬元，即預算案歲入臨時門第九款之內債五千萬元。該款係因歲入不足，隨意增加者，當然不能列於計算歲入之中。八年預算之數本不皆甚確實，大抵收入不免浮開，實際上不數之數恐不止五千萬元。惟現欲另計收支之數，除關鹽兩稅外，亦多莫可究詰，茲為約略估計起見，八年預算亦可適用。照上列各數，中央各省收支與全國收支比例如左：

中央收入總數合全國收入總數

百分之六三·八

中央支出總數合全國支出總數

百分之六五·九

各省收入總數合全國收入總數

百分之三六·二

各省支出總數合全國支出總數

百分之三四·一

就大概言之，上列比例數足以表示所擬國稅省稅劃分之標準，尙與事實相副。至於中央各省之皆入不敷出，則非劃分兩稅之問題矣。

#### 四 整理中國財政債務計畫

寶道

##### 一 無抵押債務之問題

財政改造之初步進行，應解決無抵押之債務也。蓋此債之清償，辦法極不平等。債主有幸而得償其債之一部者，有不幸而一年或數年未領分文者。其結果則影響於國內之金融。中國各銀行多有借款與政府而不得償，因致金融窘困。然其妨礙於中國內外信用尤大也。中國屢經發行公債，擬備國家建設之用，而不得公平之條件者，職是之故。財政部亦因而處於困難地位。是知消

彌破產隱患。當求補救之方也。

民國十一年（一九二二年）十月。財政部會宣布無抵押債務之統計。茲列總表如下。債務利息。已計至是年年底。

無抵押內債

一萬三千二百五十六萬元

無抵押外債

二萬三千九百九十三萬元

中國各銀行（短期債項經短債清償會批准）

三千四百五十萬元

國庫券

三千三百七十萬元

中國各銀行（短期債款）

四千八百二十五萬元

共計四萬八千八百九十四萬元

此外尙加入

奧國債款（按該合同似已取消惟債款尙未清還）

五百萬英金鎊

無抵押債款之利息（民國十二年（一九二三年）七月為止直至該日期以前統一債務不能解決）

二千五百萬元

財政部所計滙兌價格似欠穩當。即如英金鎊則以八元計算。而現價實漲至九元。日金亦計算太低。苟以平允之匯兌價格再伸算之。則可列表如下

屬於銀元銀兩之債項

二萬三千四百五十八萬八千元

屬於英金鎊之債項

三百一十三萬六千鎊

加奧債

五百二十萬鎊

共(八百三十三萬六千鎊)(以每鎊九元算)七千五百零二萬四千元

屬於法郎之債項(每七法郎抵一銀元)(一萬六千七百五十萬法郎)即二千三百九十二萬七千元

屬於日金之債項(每日金以九角銀算)(一萬六千二百六十五萬五千日金)即一萬四千六百三十八萬九千元

屬於美金之債項(每美金以元九角算)(一千二百三十五萬二千元美金)即二千三百四十六萬八千元

共計五萬零三百三十九萬六千元

利息至民國十一年(一九二二年)十二月三十一日 四千一百萬元

利息由民國十二年(一九二三年)一月一日至六月 二千五百萬元

總計債款本息

五萬六千九百三十九萬六千元

由前表觀之。無抵押之債款。直至民國十二年(一九二三年)六月。可簡稱爲五萬七千萬元。其中一大部分。有已屆還債之期者。亦有不久將屆還債之期者。利息固已延欠。然將來按照各合同條件以償還之。希望亦絕少。即使債權允將期限延長。其償還亦良難。蓋債款中。多以高利借人。則其複利之數。亦非政府所能應付。故祇有統一債務辦法。以紓其困阨也。

何謂統一債務辦法。曰用新債票。以償還舊債票。然其交換之際。有下列三項事實發生。

一 短期債款之延長期限

二 高利債款應減少利率

三 爲賠償延長期限減少利率兩項之損失應准予以相當之抵押品。統一債務辦法。驟觀之似屬匪易。然政府果有相當及穩當之抵押品。以爲交換。則亦無難就範。蓋凡被延欠債款並債款將屆償期。及高利債款等之債權者。當無不允承換長期之新債票。以得公平之利率。且本利皆切實擔保。而關於新票之本息。亦可按期照數得償也。

#### 四 關稅進款

統一無抵押債務。須有相當抵押。既如上述矣。中國於此而能以愈優之抵押。持給素未得有抵押品之債主。則其統一債務之條件。必酬答愈優。可無疑也。抵押品之最優者。爲稅務司所管轄之海關稅。與常關稅。

然則海關稅。與常關稅之進款。是否足以抵押五萬七千萬之債務。研究此問題。吾儕宜先知將來關稅收入之淨款。能達若干淨款者。乃扣除關稅一切經常及特別費用。所餘的款。得備還款與賠款之用者也。查民國十一年（一九二二年）之淨款約得數如下。

海關稅淨款

五千二百一十五萬海關兩

常關關稅淨款

四百二十萬海關兩

共計五千六百三十五萬海關兩

以每銀元合七錢三分算得七千七百一十九萬一千七百元。簡便言之。則爲七千七百萬元。民國十二年（一九二三年）正月十七日實行滿足五釐稅法。惟實行之日以前。所有從外埠開來貨物。仍按舊則抽稅。是本年所得增加之進款。僅有數月。雖然即此年內增加之數。亦可達八百萬元。來年則有一千萬元矣。

入口稅。平常貨物。由五釐增加至七釐半。奢侈品。由五釐至一分。兩項所增加。可得進款二千八百萬元。然此項新定稅收之利。於民國十二年（一九二三年）尙難實現也。今假定民國十三年（一九二四年）當可實行。

實行新稅。增加進款之外。尙有因商業自然發達。潛滋暗長之進款一宗。如民國八年至十一年。每年較前增進三百萬兩之多。其間於民國八年至十一年稅則修訂之後。其增加每年且達四百餘萬兩。是知關稅實逐漸興盛。則近今五年內。俟五釐稅則加至七釐半與一分之後。可假定每年增加三百萬元（即二百二十萬兩）亦屬不難。五年之外。自民國十六年（一九二七年）起。假定每年增加二百萬元。

由上文所假定數目觀之。則來年關稅。每年可伸算如下。

民國十二年（一九二三年）

十一年（一九二二年）之淨款

七千七百萬元

數月內實行五釐稅則之增加稅款

八百萬元

商業發達之增加稅款

三百萬元

共八千八百萬元

民國十三年（一九二四年）

十二年之淨款

八千八百萬元

全年實行五釐稅則之增加稅款

二百萬元

新稅則（七釐半與一分）所增加之稅款

二千八百萬元

商業發達之增加稅款

三百萬元

共一萬二千一百萬元

民國十四年（一九二五年）

十三年之淨款

一萬二千一百萬元

商業發達之增加稅款

三百萬元

共一萬二千四百萬元

民國十五年（一九二六年）

十四年之淨款

一萬二千四百萬元

商業發達之增加稅款

三百萬元

共一萬二千七百萬元

民國十六年（一九二七年）

十五年之淨款

一萬二千七百萬元

商業發達之增加稅款

三百萬元

共一萬三千萬元

民國十七年（一九二八年）

十六年之淨款

一萬三千萬元

商業發達之增加稅款

二百萬元

共一萬三千二百萬元



由前類推。每年淨款增加一萬五千萬元……

### 第三表 關稅淨款可備統一債務用者……

由第三表觀之。則民國十二年（一九三三年）。虧欠六百二十五萬元。然於民國十三年。則有三千萬元之盈餘。此後盈餘每年遞加。至民國二十年（一九三一年）盈餘竟達七千二百萬元。盈餘遞加之故。殊因債務減少。蓋民國十一年應還債務計九千四百二十五萬元。至民國二十年減至六千六百萬。迨民國二十二年。則減至五千五百萬元矣。是故統一債務之辦法。可以關稅進款為基金也。又須以兩項計畫。與之並行而後可。兩項計畫列下。

一 統一債務辦法實行之後。第一年必須籌款添補。

二 統一債務新債票之利息。繳納至民國二十年（一九三一年）償還債票。當開始於民國二十一年（一九三二年）

民國二十一年以後之盈餘。以之償還債款。綽有餘裕。所需時日。核計亦實為期甚短也。

### 三 統一債務之辦法

民國十一年十月財政部曾公布中國內外各債務。審所列表各債之逾千萬元者無幾。而不及百萬元之債殆過半數。且貨幣紛亂。有銀元。有英鎊。有法郎。有日金。名稱不一而足。利率與還期亦各有不同。欲舉此種紛亂之債務。轉而合成一種新票。以同一貨幣。同一利率。同一還債條件者。誠非易事也。

今先論同一貨幣之點。內債之原為銀元者。使之轉合為外國貨幣。則不成問題。然若以債務之原為外國幣貨。轉合為銀元。則債權者當有不任損失之反對。苟不以較現行滙兌為高之價格。

爲之轉合。債權者必不承允。例如英鎊之債權者。雖知現行滙兌爲每鎊九元。亦必要求以每鎊十一元之率爲之轉合也。最善辦法。使政府無損虧之患者。莫如照債務有若干種貨幣之關係。即發行若干種貨幣之債票。如銀元債票。英鎊債票。法郎債票等類。悉按舊票名稱易之。使各無異議。乃易就緒也。

其次則爲同一利率之問題。中國無抵押債務之利率。多逾八釐。今若轉爲有關稅進款抵押之新債。加以公允之折扣。則新利率雖較舊利率爲低。債權者諒無不允。例如新債票訂定七釐之利率。附以轉換時。八十七元半作爲還債時一百元算之優異條件也。然無抵押債務中。亦有優異中國條件者。如芝加哥及太平洋興業公司兩項債款。利息祇六釐。法國實業借款。利息五釐。參戰借款利息七釐是矣。屬於七釐債息者。轉換新債票。自當平換。其爲五釐六釐利息者。原有之條件。應仍保存。新債票亦照五釐六釐利率計算。如此則少者無由增。多者自樂減。本無須強求同一也。同一還債時期問題之解決。亦與同一利率問題相類。例如民國二年（一九一三年）之法國實業借款。本定於民國十九年（一九三〇年）起。至二十三年清償。是則統一債務國。無改短其期限之必要。其他債務。則宜改換長期之新票。以稍紓償還之困。然此必由交涉得之。蓋政府若無能力以迫令統一。則統一之成功。必待與債權者妥商條件也。

今依下列四項事實而言

一 無抵押債務中之一部。實少過八釐利率。

二 利率所以高逾八釐者。蓋因借款與政府而無正當之抵押品耳。倘政府能以相當品抵押債款。則高利必可減讓矣。

三債務之中。有資本應與酌減者。蓋借該債時。國家所得實與債額相懸絕也。

四無抵押債款中。有三千三百七十萬元。乃國庫券。持券者實無希望政府贖債。政府儘可從容措置可也。

是知中國政府之無抵押債款。以民國十一年（一九二二年）年底之數目爲準。實可發行不過六萬二千五百萬元之統一新債票相抵換。而新債票之利息。可定爲週息七釐。以民國十二年（一九二三年）十月一日起息。頭半年付息期。當訂定民國十三年四月一日也。

須知以上計算。乃根據華盛頓會議議定之實行增加二釐半關稅。亦假定此項增加進款。必能敷用。且加稅會議於年終以前。必有效果也。

今十二年間。六萬二千五百萬元之假定債款納息還本數目。以七釐計算。每年需款七千七百八十一萬四千元。利息一宗亦已計四千三百七十五萬元。若以民國十二年（一九二三年）起計。則該年應付數目。爲一千零九十三萬七千五百元。前第三表既表明自民國十二年（一九二三年）至民國二十年所得關稅盈餘。祇足付息。民國二十一年之後。始可還本。則下列第四表可表明統一債務辦法之如何進行矣。

（表略）

#### 一 統一債務辦法之特點

（一）統一債務辦法。無分內外債務。一律平等待遇。舉凡中外人民或公司。皆同一穩當之抵押品。是爲最公允之平等辦法也。此於國家增益不少。其宗旨則爲恢復中國之財政信用。假使中國債務之一部分。既無抵押。又無法償還。即償還亦不能按期繼續。財政信用。焉能恢復哉。須知中

國財政信用對外對內不能有所歧異。亦不能壹意維持對外信用。而令對內信用墮落。蓋信用有一不穩。則信用之全部亦將受其影響矣。今中國政府之惟一要政。乃將何以使國家借債得免用財源爲之抵押。是則第一步辦法。當謀按時應付各項債務已。

(二)統一債務辦法。倘能完全切實施行。則其效果。可使關稅鹽稅。專備借款之用。其他進款。可無抵押之牽累。如菸酒稅印花稅崇文門關稅契稅等項進款。不須用以還債。中國政府亦得有完全之管理權也。且鹽餘一項。亦不過用以抵押數年。而抵押之數不多。今使債權者得滿意之結果。則財政部當無債主盈門之煩擾。亦可以移其精神光陰。用於國家之重大財政問題矣。

(三)統一債務辦法之成功。須使統一債務新債票本息之償還。得有優先權。由關稅淨款撥付。他項政費。不得逾此秩序支取。例如外交部經費。今已決定由關稅進款着先提支。或將來他部援爲先例。其經費亦先提支關稅進款。則新債票之信用失。故統一債務辦法實行。此等經費。應俟統一債務新債票之本息清還。方能提支也。蓋不如是。則新債票之抵押品爲不穩當。而辦法亦難奏効爾。

雖然。統一債務若能實行。鹽餘之放還與政府者必多。則各項政費。可藉鹽餘爲挹注。固無須擾亂抵押品之關稅也。

(四)且與上條有關係者。則爲預先計算實行五釐關稅與二釐半增加關稅。兩項增加進款之支付也。夫關稅之增加。款既合一。不當因其已多於舊有。而令稅務司分別存儲。蓋舊稅則所得之稅。與新稅則所增加之稅。在繳納者不因兩項名目而分付。勢必總一數目。是固運貨者之習慣。例如有商人於民國十三年運一千元之貨物進口。按舊稅則納三十五元。乃由實行五釐稅則。加

納十五元。又因增加二釐半稅。加納二十五元。共須納稅七十五元。則直納七十五元之統稅而已。爲稅務司者。自不宜分存帳目。亦不宜指定某項經費。由某宗進款支撥也。

(五)中國將因廢棄釐金。而實行增加稅率至一分二釐半。此問題本篇尙未論及。然而釐金之廢棄。必俟中央政府與各行省之關係。妥爲解決。且國家進款。對於中央與行政。亦妥爲分配也。况增加稅率至一分二釐半者。乃專爲賠償廢棄釐金之損失。所以改良之。亦爲增加國家進款。故不能用以辦理統一債務也。

(六)鐵路債款欠付問題。本篇亦未論及。蓋鐵路借款。常以本路抵押。或加以他項抵押。而債款之償還。可由鐵路本身之收入應付也。

國內問題討論大綱

Book, 1925, by Tientsin Press)



支 出

A. 經常門

1. 中央政府各機關	\$ 22,881,217
2. 外 務	4,606,538
3. 內 務	48,359,542
4. 財 政	39,346,573
5. 陸 軍	242,528,996
6. 海 軍	15,530,610
7. 司 法	13,873,114
8. 教 育	6,661,723
9. 農 商	4,571,044
10. 交 通	4,536,315

共 \$ 402,301,872

B. 臨時門

1. 中央政府各機關	1,364,652
2. 外 務	1,544,342
3. 內 務	3,653,649
4. 財 政	14,171,720
5. 陸 軍	13,394,935
6. 海 軍	3,907,317
7. 司 法	215,619
8. 教 育	675,129
9. 農 商	829,119
10. 交 通	1,176,569
11. 債 務	123,274,337

共 \$ 164,194,383

=共 566,496,260

## 民國支出收入之估計 (China Year)

收 入

## A. 經常門

1. 田 賦	\$ 86,578,517
2. 關 稅	117,690,401
3. 鹽 稅	98,513,364
4. 貨 物 稅	46,698,182
5. 正雜各稅	28,855,813
6. 正雜各捐	4,754,162
7. 政府產業收入	2,41,4965
8. 雜 項	6,089,511
9. 中央政府直接收入	46,634,310
10. 中央各機關收入	3,075,340

## B. 臨時門

	共 \$ 441,303,965
1. 田 賦	1,707,709
2. 貨 物 稅	69,214
3. 正雜各稅	28,516
4. 政府產業收入	105,477
5. 雜 項	20,874
6. 中央直接收入	14,436,343
7. 中央各機關收入	85,033

共 \$ 18,656,171

=共 \$ 456,960,136

Citizenship Training Series, No. 13

# China's Internal Problems

(No. 1)

A Syllabus of Questions with reference material for use by Civic Clubs and Discussion Groups.

P. R. S.  
**ASSOCIATION PRESS OF CHINA**

20 Museum Road, Shanghai

Price: Thirty cents per copy

民國十五年三月刊行

內國問題討論大綱第一輯

編輯者 陳 伯 華

審訂者 青年協會書報部

刊行者 青年協會書報部

發行者 青年協會書局  
上海博物院路二十號

每册實價大洋三角



封 底