

國政臆說

國政臆說

MG
D693.2
110



國政臆說

恬 盒

國於天地必有與立。所與立者誰乎？憲章是也。制此憲章者爲誰？議院是也。議院者代表人民以議一國之國是。使所推出之代表而良。則全國蒙其福。反是則全國受其害。民國肇建十四年矣。而國事愒擾。民生日蹙。干戈相尋。迄無寧歲。其故何歟？憲章未立。根本未定。有以致之也。雖然。林林總總。未必盡爲良也。而要在少數優秀俊傑之士。千夫諾諾。不如一士之諤諤。東西各國。制度燦然大備。秩序整肅。豈其人民盡爲良哉？毋亦參與政治者。悉爲其中傑出之士。故能從容布置。若網在綱。而不致如吾國之一盤散沙。紊然無序也。故吾國今日而欲挽回十四年之劫運。措國政於至善之域。則非於此留之意不可。其法維何？言其本固在普及教育。使人民盡

有普通智識。有參與國政之能力。然此非一蹴而幾。必待十稔二十稔後。始可有成。以目前言。則首要者。唯在汰弱留強。使參與國政者。悉爲國中優秀俊傑之分子。各本其所得之學識經驗。發揮其治國定憲之能力。而後才可以有爲。國會成立。已十三年餘。而其所以徒資搗亂。不克成事者。卽在被選而出者。並非優秀之士。卽有一二優良者。亦劫於衆議。不敢獨樹異幟。卽偶有異議。人亦以其少數而不措意。於是其才無由得見。其力無由發揮。一任多數庸愚暴戾者。睥睨一時。卒之賢者卷舌以去。不肖者改其初衷。唯諾附和。以隨羣衆之後。盜泉狂飲。不飲反恥。而國政由是荒矣。此非民國十四年來之政治現象也耶。前車之覆。後車之鑒。往轍已昭。來軫可道。故今後設立議院。非另由其道不可。另由其道奈何。其一曰減少員額。其二曰嚴定資格。其三曰清查戶籍。此三者行。而運動鑽競者。莫能施其技。縱未能將前之所病一掃而盡。要可減去泰半。可以暫措政治於軌道。不至如十四年來之混亂污濁。議

會爲納橫之藪。制憲爲侖利之具也。

何謂減少員額也。發言盈庭。誰敢執咎。如匪行邁謀。是用不得於道。築室道謀。千古所戒。吾國今日議員定額。參院二百餘人。衆院倍之有餘。兩院合計約八百餘人。姑無論此八百餘人。未必盡良。卽盡良矣。或以學識之不同。或以經驗之有殊。甲執一說。而乙反對也。乙執一說。而丙又異議也。紛紜擾攘。迄無定議。民國議院成立至今。根本之憲法。尙未能完全釐訂。其故可知矣。不僅此也。以人數之衆多。優劣雜處。黨齋同器。於是黨派分而成見。深狡滑之徒。利用其黨徒之衆。以爲舞文弄法之資。一尋常議案也。甲黨如是。乙黨又如彼。不以議案爲目標。而以反對黨之贊成與否爲目標。甲以爲是。而乙偏以爲非。甚或本以爲是者。而亦違心以抹煞之。卽有一二明達之士。欲獨持異說。而格於黨議。刳於多數。亦不得不盲附。疾首頽蹙於私家之居。而唯諾附和於議席之上。卽不然者。以多數之相形。亦情見勢絀。蓋在羣衆運

動之下者。理性之談。完全不足收效。而惟感情之言。乃能動聽。黨派立而感情盛。理性不足以制之。無理性之舉。一以感情爲衝動。故鹵莽滅裂。萬事墜矣。所以少數人論事。往往可得真理。且愈辯論而真理愈顯。使不盡善者而爲盡善。人數一衆。則人各一說。愈辯論而真理愈晦。甚且軼出本題。枝節橫生。發而爲意氣之爭。糾紛不已。終於無成。十三年之國會。非其前車也耶。平心而論。南京之參議院。雖成於倉卒。人選未必盡良。而以人數只有十七名之故。遇事尙能平心商榷。不致聚訟紛紜。約法雖不善。尙較制定之憲法爲佳。此卽人數少之明效也。

何謂嚴定資格也。議員爲最高立法府之人員。握制憲定法之特權。其責任不可謂不重。使無相當之才能。必致折鼎覆餗。以原理言。議員出自人民選舉。當必慎選優秀者而信託之。然其現象並不如是。謹厚老成者。裹足不前。而地方土豪。鄉里奸黠。反攘臂而前。此固不僅吾國爲然。卽東西各國亦未能免此。故近年以來。有倡

爲職業代表制者。卽於各業中選擇有一定資格者。舉爲議員。以職業爲分配。不以地方爲分配。不以人民之多寡爲分配。而以職業之大小爲分配。法良意美。今雖未見實行。然大勢所趨。必有實行之一日。今已發其端矣。吾國今日。以職業團體之分散。驟然行此。殊有未便。故祇宜仍照舊法。按察地方之大小。分配選民之多寡。然後選者要必嚴定資格。須擇其有相當之職業。且曾任十年以上。爲大眾所週知者。而後始可獲選。是則於地方選舉制之中。寓職業代表制之精意。而政客土豪。乃無所施其技。國家之壞。半由於軍閥。而半亦由於政客。政客者。無相當職業。而以政治爲生活者也。人而以政治爲生活。則舍政治外。卽無所事事。遇事輿波作浪。置國家之利害於不顧。而唯保持其個人之地位。今若嚴定資格。必須有十年以上相當之職業者。而後可以獲選。則分子自可優良。而此輩卽不能廁身其間。且其人既有職業。自必有所顧忌。而不敢爲不齒於鄉里之所爲。蓋除法律制裁外。尙有社會制裁。一

朝失足。萬事俱隳。當必兢兢業業。而不敢爲政客之所爲。且資格定。而無資格者。自不能憑其運動奔競之手腕。以攫我最高立法府之議席。斯誠有利而無弊者也。

何謂清查戶籍也。吾國今日既未能驟行職業選舉制。仍采行地方選舉制。則選民必出自普通人民。吾嘗見昔日之辦選舉者矣。調查員以吾國素無戶籍冊可稽。臨時隨意填寫。多多益善。名爲調查。實則未出大門一步。一方置百家姓一冊。一方置千字文一冊。不逾日而選民冊成矣。且事前先爲分配。預計以何數可得。一被選人者。卽制造何數選民。有時須出被選人兩名者。則加倍以造之。故選民尙未調查。而選民之數。已分配成功。而被選者之爲何人何人。亦已布置妥洽。下者以是晉上者以是求。蓋在上者非不知其下不盡不實。而亦駁不勝駁。不得不裝聾作啞。以自欺飾。試問選民如此而來。則被選者之爲良爲惡。亦可以知矣。議員本代表人民者也。民之不存代於何有。今既寓有職業選舉之精義。凡被選者。必須有若干年以

上正當之職業。然根本不良。其弊終無由盡免。故必行清查戶籍。以爲根本之圖。且也人民爲立國之三大要素。戶籍無統計。則人民之數。未由周知。以一國之大。而竟不能確知人民之數。亦何以國爲。此清查戶籍。不特有裨於選舉。而亦爲立國之要圖也。

以上三端。皆舉舉大者。爲立國之根本。皮之不存。毛將焉傅。本之不立。枝節受害。苟能舉而行之。庶於國是不無小補。至具體方法。當再更端言之。

第一章 議會

共和國。以人民爲主體。而代表此人民者。卽爲議會。典章制度。固由此產生。而又居監督政府之地位。其良否關係於國家者甚巨。此誠共和國唯一之重要機關也。其組織若何。其權限若何。不可不審慎而釐訂之。茲分別言之如下。

第一節 議會之組織

吾國昔日非無議會也。人數太衆。分子龐雜。同惡相濟。則有餘。和衷商榷。則不足。此所以徒見其害。不見其利。今爲懲前毖後計。不可不根本改革之。改革之道。奈何。其一改兩院制爲一院制。其二議員之人選。重質而不重量。泰西各國有用兩院制者。有用一院制者。下院所以代表人民。上院所以代表特殊階級。此在君主國體之國家。固應爾爾。蓋君主國家。於人民而外。又有所謂貴族者。而宗教發達之國。更有握教權之僧侶。此均自外於平民。故於代表人民之下院外。特設一上院以容納之。而在吾國。則既無貴族。又無別殊之宗教階級。上院實無根本存在之理由。又如美國雖無貴族與別殊階級。以聯邦之故。於下院而外。更不得不設一代表各地方之上院。蓋各邦利害不同。制度不一。故特設此院。以消弭各地方之爭執。而爲統一之計畫。吾國雖地方寥闊。風俗不一。然根本上並無歧異之處。車同軌。書同文。有何

另設上院代表地方之必要。民國元年參議院訂立國會組織法。強分議院爲參議院衆議院。其理由則謂取法於英美。衆院所以代表人民。以人口爲分配。參院則一部爲代表地方。一部爲代表特殊階級。以地方及階級爲分配。其理由之不充分。當時輿論界已多指摘之。憲法成立。又承此弊。猶幸憲法之來源。與賄選同時而出。未經國民承認。迨夫賄選。議會解散。此中華民國第一根本大法之憲典。亦即隨政潮以俱去。此雖憲法之不幸。然亦未始非國家之大幸。蓋由是可根本釐定。不致習非蹈故。因謬承誤也。試問吾國今日。四民平等。南北同軌。東西一轍。何有地方與人民之區別。地方卽由人民而組成。人民卽依地方而居住。何分地方與人民。美國之所以分別地方與人民。而各有其代表者。爲聯邦國家之故。每邦各有其制度。各有其法律。凡邦與邦有害衝突之處。或法律不能相容之處。非賴有一調劑機關。以爲之融和不可。故特於代表人民之下院外。又特設一代表地方之上院。吾國則非其

倫也。省與省之間。有何利害衝突。而欲特設一贅旒機關。以爲之代表。此其一。若曰爲代表特殊階級。則吾國今日。四民平等。何分上下。卽華僑一部。似爲特殊階級。然亦可消納於下院一院之中。不必另設上院。而中央學會根本上卽不成立。吾國昔日參議院選舉法。各省省議會員。每省選十人。蒙古二十七人。西藏十人。青海三人。中央學會八人。華僑六人。各省及蒙藏青海與衆院有何區別。雖選舉之機關不同。而其爲代表人民則一。惟中央學會與華僑。爲一種特殊階級。然華僑儘可自成一選舉區。以附於下院。而中央學會。意義旣不明瞭。組織又無根據。且世界各國。亦乏前例。意大利上院中。雖有高等教育會議員一項。然亦不過用以備一種任命上院議員之資格。而非含有代表特殊階級之性質。英國雖有大學選舉區。然亦不含代表性質。不過以大學爲人才薈萃之處。故特設選舉區。以拔取眞材。且亦爲下院之制。而不在上院。舍此而外。吾實未見再有其他理由。謂必須於下院外。再增設一疊

床架屋之上院爲也。此其二。有此二。則吾國設立議會。祇取一院足矣。更無取乎二院。既行一院。則無所謂代表地方。代表人民。若曰吾國今日之省。含有美國各邦之性質。純代表人民而不代表地方。未免不能收融會貫通之效。無已。則治二者於一爐。一方取代表地方之形式。而一方又含代表人民之性質。如是庶雙方兼顧。各得其平。其法維何。以一縣原有之四鄉爲單位。定若干戶爲一村（以鄉區爲限）每村舉一人。當選爲鄉議員。另舉候補議員一人。組成鄉議會。由鄉議會選出三人。又候補三人。爲縣議會議員。城區與鄉區同。一縣合計十五人。組織縣議會。再由每縣舉三人（候補三人）爲道議會議員。以道區爲限。而組成道議會。每道舉三人。又候補三人。爲省議會議員。每省舉三人（候補三人）爲國會議員。特別省區以省例。每區舉三人。特別市區則照縣例。至省議會議員之資格。必具有專門學識。曾在社會任職有十年以上。並未受刑事處分及財產上未失信用。而道德高尚者。

如是庶人選嚴而議會尊。不然者。自好者望望然去。不肖者夤緣以進。人數雖少。亦可同惡相濟。操縱一切。甚非議會之福也。至青海蒙古西藏。學校未能普及。或不能如是規定。則應另定一例外辦法。以爲救濟。

第二節 議會之職權

議會本爲立法機關。然亦有兼造法機關者。如吾國昔日之國會。卽以立法機關而兼造法機關者也。其法仿自法國。未可厚非。然以今日情勢卜之。則造法機關已屬諸國民會議。議會不過立法機關而已。以原理言。造法機關爲國家最高之機關。其權力超出立法司法行政之上。使賦此權於立法機關之議會。其弊孔多。然憲法上雖不必明界議會以造法之權。顧亦不妨畀以請求修改憲法之權。規定凡若干人數以上。認憲法中某某條有不切國性或不合於時者。得提出修改。經出席人數幾分之幾以上通過者。卽移咨政府。召集國民會議。如修憲之議出自政府。或其

他方面者。亦必須得議會之同意。而後可召集國民會議從事修改。如是則議會雖無造法之權。而有提議之權。一以使憲法性質不致過剛。一以防止政府之專斷。似可行之而無弊者也。至其外職權。依照昔日之臨時約法及憲法。亦略有更改之處。最要者有三。其一大理院院長。其二審計院長。必須由議會選舉。其三大總統任命國務總理及國務員。不必得議會之同意。國家三權。司法與立法行政並重。大理院爲全國最高級之司法機關。有統一解釋全國法律之權。使爲政府所任命。則遇事之觸及政府者。卽不免有所顧忌。雖依法司法官在職中。不得減俸免職停職或轉職。而究之趙孟所貴。趙孟能賤。欲加之罪。何患無詞。民國成立以來。政府中有幾許顯觸法律之處。而法院卒不敢過問者。此何故歟。故司法不能實行獨立。司法官必不能憑公依法審判。勢必與行政官一轍。抱不得罪巨室主義。而國家一切法律。專爲細民設矣。美國有數州。凡司法官吏。都由人民選舉而出。不經政府任命。卽爲保

障司法官之職務。而使之得獨立審判也。吾國今日雖未能行此。然最高級法院之長官。必不容再由政府任命。以破壞獨立之精神。此不容疑者也。且也議會認大總統副總統有叛逆時。提出彈劾後。勢必交最高法院審判。無論如臨時約法之規定。組織特別法庭。民十憲法之規定。由參議院判決有罪後。交最高法院定刑。總不能逃出此大理院之範圍。使大理院長而出自政府任命。則此中即難免不有徇情枉法之處。人情每有所蔽。此亦常理。即無故意偏袒。而高下之間。易起軒輊。故大理院長一席。其人必須由議會選舉。如在議會閉會期內。大理院長或有不測。不及待議會開會後。選定繼任人物。則由大理院院長以次之資格暫代。於次期議會開會時。首先由議會選舉之。如是則無窒礙難行之處矣。審計院院長為財政上監督政府之官吏。凡國家歲出之支付命令。須先經審計院核准。國家歲出歲入之決算。須經審計院之審定。其職務至為重要。蓋全國人民既負納稅之義務。則對於政府

支出及各項設施。人民當取監督之責。而議會即爲人民之代表。故審計院長。須由議會選舉之。此其一也。大總統任命國務總理。必須得衆議院之同意。是根據英制。英皇任命國務大臣。必擇下院中多數黨之首領而任命之。即其外各國務員。亦均於下院中選擇之。蓋國務員對議會負其責任。既負其責任。即應受其監督。既受其監督。自不能不擇其所信用者而任之。此誠是也。然以理論之。議會之所謂監督政府者。乃在監督其施政行事。其良也贊助之。其不良也糾正之。故有彈劾之規定。有不信任之規定。監督之具。亦已備矣。何必更於任命之前。先得其同意。未任命而即徵求其同意。乃掣肘也。非監督也。蓋所謂監督者。監督其政策。而非於政策未行。前先懸擬其人之賢否也。夫使行此制而無害於事也。則亦已矣。而無奈又不然。任命國務總理。既須先得議會同意。則大總統妙選人材。勢必在賢否以外。要求其與議會接近者。而於徵求本人同意外。更須求得議會同意。而本人或以名譽關係。深

恐一經議會否決。立墮其聲名。而畏葸恆怯。踣跽不前。賢者先自謝絕。不肖者資緣奔競。而議會方面亦或視此爲生財之法門。試問民元至今。議會於通過國務員時。有一次不起風波者乎。卽以最近言。凡議員於同意閣員時。必與被同意者先行交換條件。種種弊病。罄竹難書。使無此制。則其弊自可免矣。此又一也。其外更有兩端。不可不注意者。議員不得兼任文武官吏。固必須實行。而議員自身之俸給。更不得自行規定。其不得兼任文武官吏也。所以防其患得患失。議員本監督政府者也。使兼任文武官吏。則其所謂監督者果何若。於是其未得之也。出其引誘威脅之手。以求得之。其既得之也。則同惡相濟。朋比爲姦。放棄其監督之職權。神聖清高之議會。將一變而爲終南之捷徑。非所以收代表人民之効。萬不能特設例外。以啓其野心。其不得自定俸給也。所以防其貪慾無藝。且吾國自古卽有養廉之制。倉廩實而知禮節。衣食足而知榮辱。使爲議員者。負擔國事如彼其重。而國家曾無以酬報。

之亦豈事理之平。故議員應取有給制。而各人俸給亦不必一律。當視其本人未爲議員時前。職務所入之俸給數量而定之。且在任期內得減免其納稅一部分之義務。（如住宅房租水電等費）其兒女教育費亦得由公家擔任。苟任滿無過。退職後得仍支原俸終其身。設其營私舞弊有據。因而撤銷其議員之資格者。則其所支俸給以及減免之稅。仍當追還。並剝奪公權終其身。如是則人皆知所儆戒。而得保持議會之尊嚴。上列二者。不在議會職權之列。一爲議員兼職問題。一爲議員俸給問題。然要皆與議會有重大之關機。故特連類而言之。亦足供制憲者之討論也。

第三節 議會之任期

議會任期。各國不一。任期過短。則頻頻選舉。非其所宜。任期過長。則暮氣頹唐。不足以代表人民。蓋國民思潮。時有變遷。而議會之思潮。不能與之俱變。有時且狃於團體之私利。置民意而不顧。故議會任期。過長過短。皆非所宜。折衷定制。莫如三

年。民十憲法規定。未可厚非。但議員違法。省議會有四分之一以上之同意。即可撤回。另行補選。（國會議員違法。省議會可撤回。省議員違法。道議會可撤回。道議員違法。縣議會可撤回。縣議員違法。鄉議會可撤回。）如是庶議員有所顧忌。而不至違背民意。恃勢橫行。吾國曩日之議員。敢於爲非作惡者。半固由於自身之不良。而半亦以無他機關監督故。使選舉人得撤回者。何敢如是。至議會之集會開會閉會。應有完全自由權。而開會人數。須有三分之二以上之出席。議決之案。須以出席員過四分三定之。民十憲法規定。過半數出席即可開會。實則削足適履之辦法。易流於少數專制。至議員職務之完成。應以第一次開會之日起計算。至扣足三年爲止。不能藉口於其他枝節。而妄爲延長。如前屆國會臨時增加憲法之所爲。以冀延長生命。至開會期限。民十憲法所定。尙無疵謬。可仍從之。

第二章 政府

共和國家之根本機關。固首推議會。而政府爲行政機關之總樞。其重要亦不下於議會。譬之公司。議會則董事會也。而政府則經理部也。即使董事而良。而經理者不得其人。措置乖方。疵謬百出。則公司立受其害。故今後欲謀政事上之發展。不得不於此力爲改革。務使立一官必有一官之用。設一職必收一職之效。人人有一定之權限。有一定之責任。機關不患其多。而只患治事者之無人。以符古者設官分職之義。且嚴定資格。規訂考績。使夤緣者無所施其技。濫竽者無以藏其拙。以合夫古代殿最之制。庶乎衆事咸舉。萬幾無缺。人不曠廢。官不虛設矣。茲再撮其大要。爲具體規畫如左。

第一節 政府之組織

欲言政府之組織，應先決定總統制與內閣制。總統制易流於一人專制，非有淡泊謙冲，明允中正之主，斷不能善其後。昔袁世凱之稱帝，卽其殷鑒。故吾國今日，仍以施行內閣制爲善。雖然，所貴乎內閣制者，貴其時時受議會監督，不致爲過拂民意之舉也。貴其負責有人，不致高居在上之總統，時時牽入政治漩渦，遭人民之非難也。若夫機關之多寡，人員之增損，以至一切組織，則各擇善施行，不必狃於英法國之先例而爲削足適履之舉。此所當深知者也。唯其然，則政府之組織，有不可不大改革者在。第一宜專責也。今之國務院，合國務總理及九閣員合組而成，負聯帶之責任。凡其事曾經過閣議取決者，其責由全體負之。卽當時曾表示反對，不贊成此案者，至是亦不得不同負其責。此以表面言之，其責任似甚重大。然在實際上，則互相推諉，必致無一負責任者。甚至本應負重大責任者，反藉口於聯帶責任之故，而輕卸其肩。故今後設立國務院，祇須總理一人，對於一切政務，負絕對之責任。

並於總理而下。增設參贊二人。以贊襄總理。且與總理同其進退。同負全責。凡一切大政大謀。均由總理及參贊決定之。如是則責任專而事權一。縱欲推諉。亦有所不可。賢者正可奮發有爲。以自彰其功。不至屈於多數人之下。而無從發展。認爲可行也。則毅然行之。認爲不可行也。則毅然取消之。無所用其躊躇。無所用其瞻顧。而爲功爲罪。爲是爲非。亦自可表暴於天下。而議會。有以監督之。不肖者於此。則以責有專任之故。亦不敢放恣爲惡。以自取咎戾。且以人少責專之故。其功罪是非。無從巧卸。縱欲舞文弄法。而亦有所不可。且也人數多而責任不專。如議一事。畫一策。必至築室道謀。終無所成。惡者逞其才以壅斷。不能者唯唯以阿附。正與議會同一弊病。今既設爲三人制。則不肖者固有所顧忌。而不能者亦自知其拙而不敢倖進。蓋一事既行。責任隨之。縱欲如昔日之唯諾阿附。而亦自顧考成。有所不敢矣。故國務院之設立。祇須一總理。二參贊助成之。不必強效法歐美。以取聯帶責任之虛文也。第

二宜分權也。今日之各部總長。以其爲政務官。名爲主管一部。實則不過將主管事務報告於內閣。取決於內閣而已。而部中一切事務。全由次長主管之。因此總長之人物。藉口於特任官之故。不必盡爲專門人才。更藉口於特任官之故。不必盡取資格。往往有其才不足任一百里侯。其資不及任一司長。而以夤緣運動。居然入爲某某總長矣。致有才者反屈居下僚。沒沒無聞。今後宜改部爲局。局長對於一局之事務。負絕對之責任。苟其事須經國務院許可者。則呈報於國務院而聽其命令。局長不兼政務官。專管局務。其地位較現日之部長稍低。受國務院之監督。但對於局務之不涉及政務者。局長有完全處置之權。以專責任。而免掣肘。又今之各部。實本前清而來。其分配頗不自然。往往有一部而包含數項者。如交通一部。實管航郵路電四者。而農工商更兼農林工業商務三者。其外若內務部。既須管理戶口。自治衛生。又須管理警察。一人之精力有限。縱使多才多藝。亦不能事事精明。勢必至委其事

於屬員。屬員而賢。尙無叢脞。萬一不肖者多。必至把持勾結。營私作弊。前清時代之六部書吏。其勢至可凌駕督撫。卽其前例也。故今後更宜切實改革。將各部一分析之。悉改爲局。其組織其職權。可仍如現日之各部而較小之。惟於內務局祇專司全國戶口自治衛生等事。而將警察一部。另行畫出。並將農工商三者。各設一局以管理之。蓋吾國地大物博。五千年來。卽以農業爲中心。而今後須更求發展。如西北之開墾。內外蒙之屯田。均不可緩。正宜設立專門機關。選擇專門人才。以董理之。工業一項。在今日亦正急宜發展之時。如何提倡工藝。如何發展實業。如何安弭工潮。均應有專司者處其事。故亦宜特設一局。至商務一項。則今日正處商戰時代。國家之強弱。民生之豐悴。胥繫於是。更宜特設一局。以促發展。其關於交通事業。如航路。如郵政。如路政。如電政。亦須各設一專局以分理之。吾國海岸線。延長至萬里以上。而國人自有之航務機關。僅一招商局。乃創辦數十年。又未能蒸蒸日上。反自處於

退敗。不獨國外無立足地。即國內亦絕無僅有。凡重要航線。悉被外商奪去。政府更怠於注意。毫不爲之設法。今後欲謀頓整改善。苟非特設一局。選擇專門人才爲之處理。則必至叢脞益多。至司法一局。則應與警察局參謀局同其地位。超然獨立。直接隸屬於大總統。不必受國務院之監督。蓋司法局雖亦爲行政機關。而與司法究相接近。宜超然獨立。警察爲維持全國治安之用。且有拘捕現行犯之權。其地位綦重。亦應獨立。至參謀局。更屬於軍事上之重要機關。在戰爭時有指揮全國軍隊之權。更宜獨立。至局長人物。必須專門人才。遴選充任。

第二節 政府之職權

政府爲全國行政事務之總機關。而國務院即爲政府政令之所從出。一面受議會之監督。一面隸屬於大總統。而負一切行政上之責任。故國務總理既代大總統負一切責任。凡大總統頒發一切命令條例。非經國務總理之副署。不生效力。國

務總理有事請假時。則由參贊署名負其責。而遇有大總統副總統有事出缺時。國務總理即攝行其職權。而各局長之對於國務院。遇有重要事項。非經政府處置不可者。則應由各局長咨呈國務院請其核示。國務院對於各局長所請示者。或各局長所業已施行者。均得以職權駁覆之。撤銷之。但其事祇關涉於各局長主管事務。而不及其他者。各局長有絕對處分之自由。國務院不得濫用職權外之勢力。以駁覆之。撤銷之。至各局長之責任。應對於國務院而負之。議會無過問之權。如議會認各局長有行政上過失時。只可依查辦官員之條文。咨交國務院查辦。如遇有疑義。須提出質問時。亦只可咨交國務院。請國務總理答覆。蓋凡各局長向議會所提出之案。均須咨呈國務院。經國務院認為可行後。以政府之名義。向議會提出。故國務院應代負其責。司法警察兩局。雖超然獨立。然國務院為全國行政之總樞。負行政上之絕對責任。對於兩局之行政事務。如認為不可行者。亦得有監督之責。並請大

總統制止之。或撤銷之。糾正之。對於議會方面。亦應代負其責。蓋兩局如有違反法規。或施行違法處分不當處分時。國務院本可呈請大總統。以大總統名義查辦之。故議會除對於國務總理及二參贊得投不信任票及彈劾外。餘均無直接監督之權。只可咨交政府。請爲查辦。

第三節 政府之責任

政府之責任有二。一爲行政責任。一爲法律責任。自有法院在。自總理以至庶人。一也。行政責任。在內閣制之國。則完全對議會負之。吾國既設國務總理。採取內閣制。則其責任。自與各國無殊。凡議會對於政府認爲有重大過失時。可投不信任票。或對於政府提出之豫算案。而否決之。政府於此。如自信其政策爲不謬。議會之不信任。完全違反乎民意。則可呈請大總統召集二次會議。如二次會議仍執前議。不信任政府。則總理及參贊當立即辭職。以明責任。若慮議員思藉此獵

官圖利。則閣員僅有三人。卽被不信任而去。亦不足以充其欲。蓋各局長既不在政府之列。純然爲事務官。自不必隨政府爲進退。而又須有相當之專門人才。非政客所能問津。則議員苟資格不及者。自不能躡等而升。更無從生其覬覦之心。況國務總理之任命。出自大總統特權。不必徵及議會同意。尤無所用其挾持。故政府之責任。必須明白規定。對議會負之。至各局長則與其他官員相同。對政府而負其責任。

第四節 財政

財政爲國家之命脉。而政府對議會第一表示責任之處。亦在豫算。故財政上之重要。什伯於其他政務。有議會爲事後監督。又特設審計院爲事前監督。其慎之又慎也。不亦大可見乎。吾謂今日財政上第一注意者。不在開源。不在節流。而首在整理。以今日之民窮財盡。竭澤而漁。實已無源可開。而官制一定。軍隊一裁。節流亦不成問題。且今日財政上之急務。非開源與節流之問題。而患在無系統。故第一應

先着手整理。整理之道要在畫分國稅與地方稅。畫定而後。凡國稅所入。悉以解送財政局。交由政府指定之國庫。而國庫必屬諸國立銀行。只許有一。不可有二。無論何種收入。凡屬諸國家範圍者。一律送交國庫。不得再許有特別會計。如今之交通部。則託詞於特別會計。以交通銀行爲其機關。於是氣燄高張。其權勢幾駕中國銀行而上之。而全國之財政。致成不能統一之象。有時需用甚急。以專司其事之財政部。反向交通部設立之交通銀行乞哀。此豈財政上應有之現象。故今後整理方法。應先打破特別會計。凡國家收入。不問其公收入。抑私收入。更不問其爲財政局。爲司法局。爲航政局。爲郵政局等。一由主管之財政局總其大成。其款項亦一律解交政府所指定之國庫。然後方有統一之可言。不致紊亂無序矣。此外尤有一重要事項。政府之造幣權。不可不統一。而發行鈔票。必取集中制。由國家銀行發行。其外不論何種銀行。均不得發行鈔票。各局雖不妨依其性質。設立大規模之銀行。（若航

郵路電等局銀行）但均與普通銀行同等辦法。不得擅收國稅。爲代理國庫之行爲。更不得發行鈔票。以紊亂國家之發鈔權。至國家銀行之設立。或以取得代理國庫之銀行改組。或另行開設。是在當局者之斟酌盡善。擇其便利者而行之。但今日之銀行。雖經政府指定爲國庫機關。然絕不含有國家中央銀行之性質。非經一次改革不可。而尤所戒者。無論何省何區。凡屬於國稅之款項。各省各區當局。不得藉口於何種事故。而妄行截留。必須解交政府指定之國庫。違者應予以懲處。而各局亦不得藉口於特別會計。而妄行私存。必存交於指定國庫機關之銀行。否則亦予以懲處。如是則系統分明。國庫之盈虛消長。財政局可一覽了然。而於編製預算時。亦得通盤籌畫。若者宜增。若者可減。某項可盈。若干。某項應虧若干。即議會對於政府之監督。亦得於財政上實施。不致有名無實。況自關稅增加釐金裁撤後。財政上更有一番之變動。苟如今日之局面。各省則任意截留。抗不繳解。而於經濟收入如

航郵路電等或由主管部自行處分。或由各局自行支配。則財政局將有名無實。而所謂國家指定之國庫機關。亦不能盡其職責。以調劑金融。此實財政上至堪憂慮者也。故今後政府不欲整理財政也則已。如欲整理也。則非先於此倍加注意不可。

第五節 教育

教育爲立國之根。本時無論古今。地無間中外。凡其國家教育發達之國。其國運亦然隆盛。卽一時不克自振。亦必有莫大之希望。否則教育不興。人才廢敗。卽有廣土衆民。亦必至一蹶不振。奄奄垂斃。故覘國者必先覘其文野之程度。而後察其國勢強弱。而文野之所由判。則全在教育之發達與否。德國昔日之興也。以教育發達故。日本之稱霸東亞也。亦以教育發達故。吾國設立學校。亦既三十年於茲矣。然而其效未覩。何也。有其名而無其實。在小學則一盤散沙。在大學則凌亂無序。且國人性情。好高而不務實。名爲大學。而其程度。或幾在中學而下之。試觀去年一年中。

京滬兩地。設立以大學校名者。何止百數。而一考內容。則大都編製不完。課程不備。只有一二空疎無實之文科法科。以自裝門面。卽如北京之國立大學。爲國家所設立。而其內容。不完不備者。亦何可勝計。以不完不備之故。於是專心求學者。苦無研究。而狂泛不羈者。拋棄學業。國家費借大之金錢。而所得之效果。曾不逮其什一。國運之衰。有由來也。當局者前曾有歸併北京八國立學校爲一之說。此誠學者有得之言。而非漫無方針者也。蓋歸併以後。設備上既可完備。編製上亦無缺廢。應有盡有。學者再不虞研究無地。而有智識飢荒之恐慌。且於國家經濟方面。亦可稍稍節省。乃以形格勢禁之故。此項計畫。竟未實現。是誠可爲之扼腕者也。雖然。當局者之見。善則善矣。而猶未盡也。國立大學。爲全國最高之學府。只可有一。不必有二。故國立大學。祇須在北京教育局監督之下。設立其一已足。但必須盡善盡美。至少須可追蹤日本之帝國大學。所有各項科學。無不畢備。並規定各縣以設立小學爲止。各

省以設立中學爲止。凡中學畢業後，入專門學校，而專門學校亦屬於國立。若法政、若經濟、若航政、若郵政、若鐵路、若電報、若農業、若工業、若商業、若醫業，直接隸屬於各局之下，而受教育局之監督。畢業以後，再入大學。大學當然取分科制，卽就其所已在專門學校中卒業者，而再加以研究。蓋專門學校實卽大學之預科，卽在專門學校卒業後，而以他故輟學，亦已具有相當之專門智識，足以出而問世。如再入大學，則更精益求精，故中學以下，爲養成普通人材，重在灌輸普通智識，使其足以應用於社會，而不至如盲人騎瞎馬，專門以上，則專爲養成專門人材，使之得成專家。如是則系統不紊，課程嚴而資格備，且以經費論，亦較現日爲可省。各縣則專設小學，各省則專立中學，款有定數，事可求是。至私立學校，則亦不妨許其存在，但須有條件四項：其一不得違反教育原理，其二凡學校中一切課程編製，均須遵照教育局所定規程辦理，其三須有相當之可靠經費及適合之校舍，其四須切實受教育。

當局之監督。此四項苟一一遵守。則私立學校不妨聽其存在。且私立學校愈多。其裨益於國家者亦愈衆。英美日本各國私立學校之多。不可勝計。若漫無制限。一如今日京滬各地之現象。則實足以阻礙國家教育之發展。而對於外人所辦之學校。或宗教團體所辦之學校。應一律予以取締。須知教育權不自立。其爲害於國家者。至深且巨。今日各地收回教育權運動。已漸高張。苟政府毅然主持。不患不能辦到。如土耳其即其前例。蓋此亦教育上之一極重要者也。此外如陸軍學校。海軍學校。則應脫離普通學校之範圍。不必附屬於大學之下。由陸軍局海軍局主持。凡於中學卒業後。有志練習陸海軍者。可以向校中投考。其卒業年限。可較其他之專門學校爲稍長。且應附設與軍事上有關聯之學科。如製造兵器。製造軍艦。均歸入於此。要之。教育爲百年立國之大計。語曰。十年樹木。百年樹人。故中外均甚重視之。卽如歐戰時代。法國初被德軍蹂躪至酷。到處炮火匝地。雞犬不寧。然其國內之大小學。

校。曾未有一日之稍輟。即在戰地中不能上課者。亦設法遷徙之。使不曠廢。再觀歐戰後之德國。其痛苦亦云至矣。國人至作工終日。不得謀一飽。政府更窮困不堪。然全國學校。未嘗以此而稍停頓。故國家不患生計之貧。而患智識之貧。不患兵力之弱。而患學問之弱。苟教育發達。人才輩出者。則其國必不至終於衰弱。雖然。教育之發達。在質而不在量。故量不妨稍少。而質則萬不可不增。歸併大學。嚴定課程。整理系統。皆所以培植其質也。秉教育權者。其審之。至於內地各處。當設一強迫教育機關。如人民之子弟。及入學之年齡。而不入學者。當科家長以相當之徒刑。並須各處多設義務學校。專收貧苦子弟。以陶冶啓牖。俾收普及之效。而無貧富之分。如是行之卅年。教育前途。庶幾有豸。

第三章 地方行政

吾國今日而言地方行政。當先解決省之性質。今日之省。果爲行政區域歟。抑爲自治團體乎。民國元二年。國民黨與進步黨因爭論地方制度。至成水火。而解散國會。亦爲一因。此一問題。至今日尙未完全解決。吾謂省之性質。實兼行政區域與自治團體二者。一方爲國家之行政區域。省長應受中央政府之指揮與監督。代國家處理一切行政。一方又爲地方上之最高級自治團體。凡不涉及中央行政之事。應由省議會自行支配。交由省長執行。如是則無畸輕畸重之弊。十四年來之紛爭。悉可解決。且必如是。而後國家與省之地位得有系統。不致上數被其殃。下數爽其憂。雖各省風俗民情習慣不同。而以兼含地方自治團體之故。得於自治範圍內。自訂省法。亦不致扞格不入。此誠解決地方制度之扼要辦法也。省之性質既解決。則省之行政。自可迎刃而解。而在省以下者。更無待研究矣。

第一節 地方官制

今日之地方官制。雖略仿前清辦法。然似嫌複雜。宜將所有各廳。一律裁撤。而歸於省署之中。況今日省署中。對於財政教育實業。仍分設各科。以司其事。而事務之較巨者。仍由省公署主持。財政教育實業各廳。不過居一承轉之地位。機關多則事權雜。事權雜。則進行愈遲。辦理善者。以掣肘多而感不便。營私舞弊者。反可藉是以上下其手。延擱時日。故自各廳設立以來。其成績未必勝於昔日。而人民之感受不便者。反較未設立廳前爲甚。此卽可以知其故矣。故今日而言地方官制。應大加改革。一省之最高級行政機關。爲省公署。設立省長一人。凡一省中一切行政事務。皆歸其指示。署中分設六科。其一總務科。專司用人行政事宜。如任命官吏。辦理選舉。調查戶口。凡關於內務行政者。悉屬之。其二財政科。專司一省中收支事宜。其職權與今日之財政廳相同。而印花稅。烟酒稅。官產。亦一並屬之。毋須再設立印花稅處。菸酒署。以及官產處。以一事權。而節經費。其三爲外交科。專司一省中所有交涉。

事務。而將今之各交涉員裁撤。以今日之制度言。交涉員直接受外交部之指揮。並不受省長命令。故其名目。爲外交部特派交涉員。然在事實上。處處須受命於省長。且處處與其他地方官吏有所關涉。卽如上海五卅一案。雖爲交涉員之職務。然在在與其他機關發生關係。且交涉員所可交涉之事。大率爲地方上薄物細故。至遇關涉國家權利。則應由外交部主持。故各省交涉員一職。亦可裁撤。併入省公署內。另設一外交科。以專司其事。如遇通商大埠。有領事駐在地方。與省長交涉不便。可照前清辦法。以道尹兼任交涉員事務。則自無窒礙難行之處矣。其四爲教育科。凡省中一切教育行政。均由教育科主管之。將今日所有教育廳之職務。統歸屬於此。而將教育廳裁撤。其五爲實業科。凡省中一切農工商事務。均屬於此。不特現有之實業廳可以裁廢。卽水利局亦可撤去。不論何種實業事務。苟關係於實業部分者。均由此科主持。不必再另設機關。以免冗費。而專責成。其六爲警察科。凡地方上警

察事務。以及辦理民團等。苟涉及警察職務者。一切由警察科辦理。而將全省警察處一機關裁去。警察之設。本用以保持地方秩序。維持地方安寧。故謂之保安警察。勦匪之事。統屬警察範圍。若言軍隊。本用以對外。及不得已時用之。而非爲勦匪設也。全省警務處。本一贅瘤機關。大可裁撤。而於省公署中另設一科。以主管其事。如是則事權統一。如臂之使手。手之使指。決不致因而僨事矣。而事權統一後。作弊者。又無從推諉。無從掣肘。更可肅清風紀。正不止節省冗費已也。若以一省事繁。一省公署中不足以應付。則省公署本爲全省最高級之官署。不必事事躬親。下有道尹公署。縣知事公署。以處理其事。猶之軍隊然。省公署不過一大本營。只須任指揮之責。而實際臨陣者。則有中下級軍官在。故財政廳。教育廳。實業廳。以至印花稅處。烟酒署。官產處。水利局。全省警務處。均在可廢之列。不必疊床架屋。徒分事權。徒糜公費。而於實際上毫無裨益也。省公署以下。爲道尹公署。其組織可做照省署辦理。如

非通商大埠。則道尹公署之外交一科可以裁撤。一道尹公署中只須分設四科。第一科總務。第二科財政。第三科教育。第四科實業。而外交科則隨時隨地而定。如以江蘇言。上海道署。外交一科萬不可缺。因地制宜是在當局之善爲設置耳。道尹公署以下爲縣。縣之組織可不必更改。卽照現日之所施行者可耳。

第二節 地方財政

地方財政與中央財政情形相同。第一要務在指定省庫。確定省銀行。凡一省之收入除屬於國家稅。應貯存國庫。解交中央政府外。凡地方上所有之稅收。一切解存省政府所指定之省庫中。而此所指定之省庫應爲省政府自行設立之省銀行。每一省中應設立一省銀行。凡一省中所有收入均存在於是以爲省庫。且一省中如遇預算不敷時。凡發行地方公債。發行省庫券。均由省銀行經理其事。以歸劃一。今日各省雖多有省銀行之設立。然往往放棄其職權。致普通銀行亦得代理其

事。省銀行非特不足以收調劑省庫之效用。反爲其他普通銀行所侵蝕。以至紊亂恐慌。上以害省。而下以病民。故非大加釐訂。嚴行規定。決不足以成功。釐訂之法。應規定一省中除省銀行外。不得代行省庫之權。凡各道各縣所有一切收入。應呈解於省公署者。一律交由省銀行。而發行地方公債。發行省庫券。亦除省銀行外。其他無論任何銀行。均不得代理。省銀行之本行。應設於省公署所在地。各縣或設立分行。或指定一信實可靠之銀行或錢莊。以代行其事。省公署收到解款後。再分別國稅地方稅。將國稅部分解中央銀行。開單咨報財政局。地方稅則悉存於省銀行中。如遇地方上所有支出。亦統發領單。向省銀行領收。如是則系統分明。一省之收入支出。有條不紊。可運之於掌上矣。至遇經費不敷。或發生特別事故時。省署可以低利向省銀行告貸。定期歸償。或發行省庫券。如是則省庫不致過於虧耗。過於周轉不靈。非然者。如今日蘇省政府之所爲。往往以急待需用之故。飢不擇食。以重利向

普通銀行借貸。至每年收入。幾半數用以付息。銀行界又奇貨可居。乘省庫竭蹶。或地方多事之秋。百端要挾。以營私利。致省庫年年虧耗。不克自振。使蘇省而有一定之省銀行。則此種虧耗。完全可免矣。卽以今日有真確省金庫之省分而論。縱財政竭蹶。倍於江蘇。而因可以發行局票。可以低利借貸。故雖萬分支絀。尙不至出息如蘇省之巨。卽此一端。已可見省銀行之重要矣。况乎省銀行設立後。對於人民。可以調劑市面。使無恐慌。對於國庫。更可通融借貸。以收指臂之效。其爲利於國與民者。寧有涯涘。惟有一事須注意者。省銀行雖爲省政府所設立。爲省政府所指定之省庫。然其地位。實超出於省政府以外。卽有借貸。亦與其他借貸相同。不可混而爲一。予取予求。致省銀行根本動搖。信用失墮。如今日有官錢局之省。卽以省政府予取予求之故。致信用一落千丈。物價騰貴。局票跌落。須知省銀行自有省銀行之地位。不能由省政府任意指揮。致發生恐慌。喪失信用也。

第三節 地方警備

警察爲地方行政之最要者。實地方上治安之所寄。其性質與軍隊不同。軍隊職在對外。職在邊防。至地方上之治安。悉由警察任之。但今日之各省警察。實毫無負擔此種責任之能力。當局亦知其然也。故於警察之外。又特設警備隊。任剿匪之責。此實大誤。夫今日而言地方警備。第一在整頓固有之警察。第二在籌備民團。整頓警察。應以縣之大小。而擴充其額數。將警備隊一律裁撤。以歸納於警察之中。除通商大埠。有商埠之警察外。凡應設立警察局之區。其警察之數。視其情形而定之。今日各縣警察額數。多者不過百名。城中尙有一二崗位。至鄉間則並此而無之一分所中。不過十名。以之敲詐鄉愚。魚肉良民。則有餘。若言維持地方治安。則亦徒具虛文。故雖極文明之區。四鄉亦無不盜劫頻聞。使果將原有之警察。實行整頓。則奚至於此。且警察之職務。不僅在維持治安。凡地方一切衛生風俗事宜。均應注意。

故警察愈整頓。則地方上之文化愈發達。凡妨害衛生妨害風俗之事。均可以警察之力制止之。若警備隊。則已含有軍隊性質。除清鄉外。一無所事。而又不能遍地設立。即設立矣。無事則脫甲以嬉。橫行不法。有事則與警察互相推諉。畏葸不前。事成則爭功。事敗則分謗。故警備不可不裁。而警察實不可不整頓。至水上警察。則職在保護水上治安。維持水上交通。亦屬要政。雖不必擴充額數。亦應將原有者大加整頓。務使實事求是。不致虛糜公款。此其一也。籌辦民團。應由省長責成各道。由道責成各縣辦理。做前清時保甲之制。先舉行清查戶口。戶口清查後。再分區辦理。每五家爲一甲。每一甲中。至少有一人出任團員。每日抽出一小時。赴局練習。一切武裝。全由局中發給。以一年爲任期。期滿後。或另舉團員。或舊者蟬聯。無事之時。則擔任保安之責。有事之時。則出而剿匪。凡一甲中有失身爲盜。或與匪類通聲氣者。則團員應負其責。而此團員或躬犯此者。則舉此團員之五家家主。應負其責。既爲切膚

之利害。自不致放棄其職務。則內匪可以肅清矣。一旦遇有外來盜匪。則立時可以召集。出任攻剿防守之責。夜戰聲相聞。晝戰目相見。同心同德。相扶相救。其效果較諸任何警察而上之。且有此民團後。地方人民。皆有自衛之力。盜匪固不敢生心覬覦。卽軍隊亦不敢驕縱不法。爲越軌之舉動。卽不幸而有兵事。民團亦足以自衛。江浙二次構兵。無錫城內。得免於糜爛者。實商團之功。故民團之效用。不僅在維持治安。防禦盜匪。而亦人民自衛之唯一武器。至其組織。應由省公署責令各道及縣知事辦理。山西已曾舉而行之。大足取法也。管子治齊。作內政而寄軍令。卽此意也。此其二也。要之。維持地方治安之責。悉在警察。欲免盜匪。欲保治安。不可不擴充警察。而以畫一事權之故。應先將警備隊裁撤。以歸納於警察之中。而根本之計。更在籌辦民團。使之自衛桑梓。以輔警察之不逮。如是雙方並進。則地方上之警備。自可完全。人民得高枕而臥矣。

第四章 軍事制度

吾國今日而言軍事。龐雜極矣。有中央編製。有地方編製。有師部編製。混成旅編製。而軍隊之中。又分近畿陸軍。地方軍。邊防軍。東北軍。西北軍。人自爲政。各不相謀。操持全國軍政之陸軍部。竟對於軍隊。不能下一命令。名雖國軍。而不屬於國。名雖地方軍。而不忠於地方。對內則有餘。對外則無用。其最可駭者。全國軍隊之槍械。竟不一律。近於東北者。則東北自成一系。屬於西北者。西北又自成一氣。萬一有事。疆場。則甲軍之槍械。不能用之於乙軍。世界萬國。從無如此之混亂者也。不僅此也。軍隊之性質。本在對外。而對內則非所用。維持治安。自有警察在。故各國對於軍隊之駐屯。皆擇國防要道。而吾國則不然。邊防區雖有兵駐屯。而爲數實寡。腹地非用兵之區。而軍隊反日增。無事之時。則驕縱不法。徒爲民累。有事之時。則搶劫焚燒。

無所不至。而今日各省軍事長官。皆儼然以專制時代督撫自居。民政固由其置喙。卽獨立之司法。亦時遭蹂躪。而對於固有職務之軍事。反置諸不聞不問之列。是亦吾國獨有之奇象也。民國成立。已十有五年矣。而一切政事。未由進行。雖原因多途。而軍閥之爲梗。則固衆口一詞。中外同認者也。故苟不改善軍制。重訂軍區。統一軍政軍令。則內不足以致治。外不足以保國。非因此覆亡不止。邇來報章所論。名流所言。對此莫不注意。但空談者多。發表具體計畫者少。不佞不敏。本一得之愚。請爲陳述如左。國內不乏軍事專家。願再有以進而教之。民國前途。實利賴也。

第一節 統一軍隊

世界萬國。從無軍隊不統一者。有之。只吾中華民國。美國雖行聯邦制。而軍政則一統於華盛頓政府。英國殖民地。雖自有其軍隊。平時受命於殖民地總督。而一遇戰時。亦由倫敦政府全權指揮。故對外可以一致。而對內則無爭奪。吾國則何如。

前清時亦統於一尊。袁氏時代。軍隊之命令。亦尙聽命於中央。今則不然矣。故欲消弭內戰。非統一軍隊不爲功。而欲防止外侮。更非從統一軍隊不爲功。統一軍隊之法。應先裁撤地方軍。一律改編爲國軍。則中央隨意可以調遣。而不致有畛域之分。吾國軍隊之額數。有主二十師（地方軍不在內）有主五十師。然至今日。五十師已不敷用。蓋一省軍隊有多至二十師以上者。故吾國今日所定軍制。至少須五十軍以上。每軍分三混成旅。平時以旅爲單位。每旅約六千餘人。合計全國軍隊約一百萬人。此亦無可如何者也。且以實際言。以吾國今日積弱之勢。防區之大。亦非五十軍以上。不足以言對外。故五十軍之數。亦不可謂之過多。不過用於爭權奪利。實嫌其太多耳。五十軍之編制。應合一百萬人（編制方法詳下）以四十軍配置邊防。無事則屯壘。有事則禦患。俾軍費不致支絀。而國防無虞。虛其外十軍。則分配於腹地各處。如沿海要塞區域。其餘內地一切軍隊。一律裁撤。而擴張警察。使任保衛地。

方之責。改編以後。重由陸軍參謀二局一一釐訂。分爲第一軍第二軍以至五十軍。一律由中央主持。平時並於軍政方面。直接受命於陸軍局。令則受命於參謀局。自軍長以下。不得調遣一兵。更不得私自增減。違者以軍法辦理。而官長不必與軍士同其更調。軍長旅長。雖有更迭。而兵士不因之更換。故第一軍長。不妨改任第二軍長。第五十軍長。不妨改任第一軍長。而軍隊不隨之更換。如是則軍官不能以軍隊爲私有。而爲犯上作亂之舉。前清時代。提督雖時時更易。而督標不隨之轉移。故中央能直接指揮。且軍隊應時之調動。不能久駐一處。久駐一地。則人情熟悉。干涉地方民政司法之事。卽於以發生。且久駐一處。則懈於操練。而有家室之好。有事必致多所顧忌。而不勤於戰鬥。地方軍之弊。卽由於是。故更調愈多。則紀律愈嚴。勇氣愈足。惟在屯墾之區。則以土田關係。須稍示限制。不能頻頻更調。然亦不能使之久居一地。以長其惰氣。且久居一地。易以地方爲彩色。生畛域之見。故必不時調防。則可

以免事。而旅長團長等上級軍官。其更調之權。亦應歸中央陸軍局。軍長不得過問。營長以下。則由旅長呈請軍長。轉呈陸軍局任命。且上級軍官。應規定每若干年一任。任滿後例須調遣。軍長亦然。如是。則尾大不掉之弊。可以絕矣。語曰。前事不忘。後事之師。今後而不再統一軍隊。使全國之軍。盡屬於國家。決不足以收軍隊之效用。此可斷言者也。

第二節 畫分區域

畫分區域之說。行之已久。即民元時代。亦已言及。而督軍制條例附則中。亦言軍區畫定後。應即將督軍廢止。故軍區之畫分。已在衆口一詞之列。惟如何畫法。則須考慮以配置之。內地既無駐軍。即無須軍官。然軍區則仍須設立。各國設立軍區。亦皆爲處理徵兵召集退伍及在鄉軍人之軍事。吾國雖不行徵兵制。似無須乎此。然募兵亦有召集退伍等事。軍區仍須設立。日本兵力較小。僅設有師區。每一師區。

設四騎隊區。然地小人寡。不能與吾國比擬。可不必仿此辦理。應先以邊地爲重要。畫東三省及內外蒙古爲東北軍區。設一軍區長。下設五軍。分配各地。軍區長不帶軍隊。純爲軍事行政長官。可由軍長兼任。除管理軍政外。不得干涉地方事務。卽對於軍令。除緊急時外。亦須秉承中央。不准擅行調動。更不許改編。其地位等諸前清之將軍。軍長則等於前清之提督。畫甘肅新疆青海爲西北區。畫滇黔川及西藏爲西南區。其制度一如東北。每區五軍。其外則不必再設軍長。卽以混成旅爲單位。分配各地。計共十五旅。京師兩旅。以保衛京畿。天津兩旅。青島兩旅。福建兩旅。廣州兩旅。吳淞一旅。鎮海一旅。以保衛海疆。漢陽一旅。德州一旅。鞏縣一旅。以保衛兵工廠。合計十五旅。旅長直接受命於陸軍局。不得干預地方政事。亦不得聽命於省行政長官。至關於募兵等事。則另設軍區長。畫爲六區。直魯爲一區。察綏熱爲一區。豫鄂湘爲一區。兩廣爲一區。蘇浙贛皖閩爲一區。陝晉爲一區。其下分設旅區。凡軍區長

旅區長專管兵士召集退伍及豫備兵訓練之事。不直接統轄軍隊。合全國爲九軍區。至旅區則視各地情形爲斷。計每一軍區至少設三旅區。多者十旅區。至募兵辦法。則於第八節中詳之。

第三節 改編軍制

吾國今日之軍隊。其編制至不一律。如遇對外戰事。指揮上極感困難。故非重行改編不可。改編之法。應撤廢師部。而以混成旅爲單位。全國軍隊共分一百五十混成旅。每旅設五團。每團五營。每營五連。每連五排。每排十人。計全旅六千二百五十人。其配製應如下。每一混成旅中。步兵三團。騎兵三營。砲兵三營。機關槍砲隊各一營。輜重工程隊各一營。合計三團十營。當一混成旅之數。不可缺額。不可私增。每年由中央派知兵大員。分往各地閱操一次。並檢驗一過。槍械軍裝。均須齊全。不可有兵無械。每三年合操一次。大總統以海陸軍大元帥名義檢閱。或親自前往。或派

富有經驗上級軍官代行。如是則兵可精而械可足。不致發生問題矣。至軍人之服役法。各國以施行徵兵制之故。大率分現備役、豫備役、續備役、國民兵役四種。皆有一定之年額。吾國則不然。在前清練兵處。曾訂定營制。對於兵士。亦有常備兵、豫備兵、續備兵之制定。年限共爲九年。迨至今日。祇有常備兵。而無豫備兵、續備兵之規定。故一遇戰事。非臨時招募新兵。卽組織別動隊。其制極不完備。今後應注意改革之。凡現服兵役者。爲常備兵。以三年爲限期。每年補充新兵三分之一。三年滿期後。卽爲豫備兵。豫備兵以六年爲期。其餉額較常備減半。每年召集一個月。以資訓練。非遇戰事。仍各守其職。如常人然。一旦有警。則臨時由政府下令動員。六年期滿後。爲續備兵。以三年爲期。其餉額再照預備兵爲減半。每年只召集一次。以資操練。非遇戰事緊急時。不復召集。至各邊區應從事開墾者。則於常備兵滿限後。卽使之充開墾之責。既可開發財源。以補軍實。又可便於召集。以禦外患。誠不易之策也。至軍官服

役年限。應較兵卒爲長。定爲十二年。其升級之法。應以德國爲標準。凡由兵士以至營長。皆用輪升法。卽限定資格年限。例如一連長出缺。應以排長中之資格最老者升任。而以一排中之兵士資格最老者升任排長。營長升團長。則用拔升法。卽擇其才身優秀者而任之。例如團長出缺。則擇營長中之最有才識者升任。不必限以資格也。又凡自團長以上。應通於全國陸軍。如第一軍團長出缺。應於全國五十軍之營長中拔升。而營長以下。則限於一軍。但如內地。以旅爲單位。而其上不設軍者。卽以旅爲範圍。每年由各旅長編造軍冊。送呈陸軍局。以便輪升拔升。故團長以上。應由陸軍局任命。而營長則由各軍長各旅長呈請陸軍局任命。至連長排長。則可由旅團長請軍長任命。每年彙報陸軍局。但必須按照資格輪升。萬不能徇情濫用。違者以軍法處治。每營應設參謀一。軍需一。軍醫一。書記一。團則加一參謀官。旅則應設參謀官三。軍需官一。書記一。副官二。凡此皆規定於軍制之中。全國一律。不得私

自增減。又邊地軍隊。則於騎兵。應特別注意。而在腹地。則可缺廢。卽如去歲江浙戰事。始終未用騎兵。蓋水草千里。一望平鋪。自應用騎兵以制勝。而水港紛歧。田禾徧野。騎兵決難有爲。故腹地十五旅中。可加設步兵。及划子水兵。減少騎兵。而於平曠野地。則應加設騎兵。減少步兵。宜由陸軍局斟酌定之。如是則兵不虛設。而皆可實用矣。

第四節 統一軍械

軍械而不統一。其害實甚。遇有戰事時。勢必發生危殆。往往以槍彈不繼。或大小不同之故。致轉勝爲敗者。已屢見不鮮。且此尙不過國內局部戰爭。使對外發生邊釁。集全國軍隊於一隅。而甲軍所用之槍械。不能用於乙軍。乙軍所用之彈子。不能用於丙軍。則其必致失敗也無疑矣。故軍械一項。應總轄於中央陸軍局。另設軍械司。以管理其事。將全國兵工廠。大加擴充。今日吾國之軍械。十之七購諸外國。出

最上等之貴價。而購最下等之劣貨。已極傷心。一旦有事。外人即可以此而制吾之死命。須知軍而無械。等於無兵。而必購自他國。不能自造。亦與無械相等。譬如吾國今日之軍械。大半購自各國。如各國中有一與我開戰。則其他各國。勢必守善意中立。而不再以械供給於吾。是吾即無械也。吾國今日之軍隊。固多於各國。而言其戰術戰略。亦未必損於外人。近年之戰。外人皆極羨其勇敢。雖歐洲之大戰。亦不是過。是吾國之軍隊。未必不足與外人一相見也。而所以不致爲者。軍實缺乏耳。故吾國而欲謀脫離外人勢力。以與各強並駕齊驅者。非自行製造軍械不可。其法應先由陸軍局按照全國兵額。支配槍砲子彈之實數。再由局中選擇一最新式而最精靈者爲模範。通令各廠製造。以發給各軍。舊者一律廢棄改造。兵工廠須完備。凡兵士子彈火藥以至原料之鋼銅鐵等。亦須一一自行鍊造。更應設立一大規模之兵工廠。各省如有應設廠者。即須添設。每廠之主任。由中央特簡專員充任。直接受命於

陸軍局不受地方軍事長官及行政官長之監督。每月所出數目應呈報中央。凡各地軍隊欲用軍械者。應先請命於陸軍局。由局核准後。轉文兵工廠發給。軍官不得私向廠中索取。廠中亦不得私給軍隊。而廠中事務。軍隊更不得干涉。只有保護之責。而無過問之權。如是則軍械可以統一。且可以獨立。不至再購自外國。發生危險。更不至爲軍人私有。用以擾民害國。倘有不遵定規。私自索取。或竟私向外國購訂者。則以叛逆論。又凡預備軍續備軍之軍械。不可不逐年增加。例如一軍爲一萬八千七百五十人。五七軍爲九十二萬七千五百人。似此卽足。然一旦有事。而豫備兵續備兵亦須徵集。是項槍砲彈藥。務必於平時預定額數。儲以待用。庶一旦應召而來。卽可殺敵致果。毋待於新造者之接濟。以誤戎機。

第五節 自造軍需

軍需品亦與軍械同其重要。不可不求自給。自足以吾國物產豐富。原料不虞

不足。特製造之術未精。不能應用無礙。又平時多不注意。一旦發生事故。則或委私人購辦。或由官家出資徵用。皆非計之得也。應由中央自設軍需製造廠。內分皮革。部衣服部醫藥部等。凡一切軍需用品。均由此辦理。廠長由中央陸軍局任命。隸於陸軍局之下。務使日有進步。得以自給自足。不致臨時倉皇。臨時購買。至此種軍需廠。不限於地點。亦不限於數額。擇原料豐富及交通便利之處。以爲籌設。凡軍隊所穿之服裝。所用之器具。以至一切軍事上所必需者。全由中央設廠製成。按額支配。寧多無缺。則其便利於軍事者何如哉。

第六節 軍事教育

語曰。以不教民戰。是爲棄之。故軍事教育。萬不可少。軍事教育。應分軍官教育。軍佐教育。士兵教育三種。軍官教育。應仿照日本辦法。除按照輪升者外。餘應由軍官學校出身者。吾國從前急於練兵。對於養成軍官人材。無一定之辦法。於是各省

競設軍官學校。名稱既異。章程亦殊。畢業而後。服務軍隊。往往以此而發生意見。區域主義而外。更有學派之不同。互相傾軋。互相抨擊。後政府有鑒於此。下令將各省陸軍學校。一律撤廢。而由陸軍部設一陸軍學校。爲養成初級軍官唯一之所。今宜本此辦法。由陸軍局設一軍官學校。凡中學畢業之學生。身體健全者。得入是校肄業。但入校之前。應先入軍隊中實習兵士生活半年。以鍛鍊其軍人之精神與體魄。半年後入軍官學校。三年畢業。畢業後由校長呈請陸軍局。發交各旅充學習員。由富有經驗之軍官任教育訓育。實習初級軍官各種業務。一年畢業。再由教練官出具證書。製成成績表。遞陸軍局。授以相當之軍職。並指定服務之軍隊。如遇缺出。應即先輪升者而補任。如此則教育者與任用者。分其職責。濫用私人之弊可免。並規定軍官保障法。非依其志願。或有不可用之事故。不能奪其待遇。傳身爲軍官者。得安心供職。不致甘爲私人或個人奔走。任用既難。保障又固。而教育之時期且長。則

未有不良好者也。軍佐教育亦甚重要。軍需軍醫。於平戰兩時。皆有巨大之任務。苟有錯誤。全局將爲動搖。而現有之軍需軍醫。能勝任者。果有幾人。陸軍局應設立軍需學校。軍醫學校。而軍醫學校。更分人醫獸醫。司藥三者。今之陸軍部。雖已辦有基礎。而成績未見昭著。應卽力求精進。使之日至於完善。至士兵教育。則在各級軍官之努力注意。勤於操練。嚴行訓育。並由中央頒布適宜之士兵教育令。除養成優秀軍士外。更養成縫工。靴工。烹飪等技術。並於兵工廠內。添設砲兵學校。以養成專門人材。並嚴定軍官軍佐之保障法。以確定其地位。如司法官之得有保障。非遇特別事故。不得私行奪職。則人材衆而成績見矣。

第七節 軍隊餉額

吾國軍隊餉額。至不一律。民國元年時代。南京政府曾有薪餉表頒布。初尙遵行。至今則全無人過問及之矣。軍人以生命爲犧牲品。其服務於國家者。至重且大。

然其餉每月不過十元左右。而又積欠纍纍。恆三數月不發。試問兵士遭逢此等景況。除爲非法之行動。更有何術以謀生。於是脫甲譁變者有之。焚劫搶奪者有之。販運鴉片者有之。人皆知軍人之爲害。而不知亦自有其苦衷。爲今之計。應詳爲規定。按月必須發給。常備兵滿限後。使之退位爲預備兵。餉額減半。唯在召集之一月中。仍給全餉。預備兵滿限後。爲續備兵。餉又減半。唯在大操期中。餉仍如舊。至於戰事。則無分常備兵預備兵續備兵。一律待遇。又對於軍官軍佐之俸給。應分等級遞加。而每級中又分三等。餉卽隨等級支配。而軍官軍佐之服役年限。應較兵爲長。應定常備兵役爲十二年。年滿退職。使爲預備兵役。五年爲期。續備亦如之。滿期後給以恩俸。而恩俸之數。視其官職之等級而定。照常備役之俸。給五分之一。至常備續備待職休職退職時代之軍官軍佐。應詳訂章程。分別支給。且此不僅軍官軍佐爲然。卽兵卒亦當如是。倘因公受傷。而殘廢或亡故者。當優給恤金。至召集預備續

備兵時旅費。則由陸軍局另訂章程辦理。

第八節 募兵辦法

吾國既行募兵制。自應仍行募兵。以制度言。以原理想言。既爲國民。當然有服兵役之義務。其募兵之事。卽寄於縣知事。每年屆募兵之期。例由陸軍局咨文軍區長。定期招募。而軍區長等則咨該省行政長官。轉令縣知事。定期招兵。凡年歲相當有志入伍者。自行向縣公署報到。填具志願書。期滿後將名冊及應募兵士申送就近軍事機關。檢驗身體。資格不合者。卽行退還。合者再造具名冊。呈由軍區長。轉咨陸軍局。此項名冊。須將年歲出身及體重。一一詳爲羅列。陸軍局於各地名冊到齊後。再檢查人數。是否逾於定額。或有不足。如不足者。則於次年加增招募。如有餘者。則設法核減。最後決定之下。再下令將新兵分配於各軍各旅。入伍服役。本應退伍者。則遣回原籍。每年招募三分之一。亦退伍三分之一。退伍而後。則爲預備兵。遇事召集。

並每年由軍區長向陸軍局造報名冊一次。冊分四種。其一爲現任之常備兵名冊。由統兵者造報。其二爲預備兵名冊。爲預備兵駐在地之軍區長造報。其三續備兵名冊。其四退伍兵名冊。亦均由所在地之軍區長造報。其外再應造送冊籍二份。其一爲新募兵名冊。其二爲退伍兵名冊。須由招募區退伍區之軍區長及退兵增兵之軍長旅長雙方造報。而資對照。至預備兵之每年一個月訓練及續備兵之每年訓練一次。卽由當地之軍區長任之。如人數不足一旅時。可由附近之軍區併合辦理。以免往返跋涉。至對外戰時。應召集軍隊。則由陸軍局咨文各軍區長。下動員令召集召集後。由旅區及縣公署申送軍區。聽候參謀局調遣。若預備兵續備兵在鄉有不法情事。除關於刑事案件仍由司法公署辦理外。若關涉軍事者。應卽解送旅區依軍法辦理。其重大者。則呈解軍區長辦理。凡軍區長及旅區長部。均附設一軍法裁判所。以懲治在鄉之預備軍續備軍違犯軍法事件。若尋常案件。苟不涉及軍

法者。無須更用軍法裁判。卽依尋常司法程序辦理。一以示法律之平等。一以保人民之權利。否則不免徇私偏斷。長軍人之氣燄。

第九節 注意軍馬

吾國邊境。雖海陸相等。而陸軍軍備。實爲重要。且陸地邊境。若東北區。若西北區。若西南區。皆平原空曠之地。騎兵之用。較他國爲多。且吾國交通不便。凡運輸等等。均有恃乎他力。故對於軍馬。更不可不特別注意。吾國陸軍中所用之軍馬。多取自山西直隸一帶。所謂冀北之馬。馳名天下者也。而關外之馬。更爲雄健。古人所謂秋草馬肥。爲胡人得勢之時。故至今關外騎隊。仍稱雄於全國。是可見騎兵之重要。而軍馬一節。不可不特加注意。除東三省外。各處軍隊。對於騎兵。獨少注意。故邊疆有事。往往不能與胡兵相敵。今後軍事上。應特別設法。其法有二。其一精選馬種。凡騎兵中所用之馬。均須挑擇雄壯而善馳者。調其飢寒。時其飲食。而於殖種一事。更

須專門家管理其事。務使軍中無一匹不良之馬。而於訓練上亦甚易見效。所謂事半功倍者。洵非虛語也。其二爲訓練有方。軍官軍佐軍人。固須訓練。卽軍馬亦不可不訓練。否則一遇戰事。勢必張脈奮興。進退不可。周旋不能。晉惠公之失敗於秦。卽以此故。蓋騎兵之勝敗。半由於軍馬之良否。苟軍馬不經訓練純熟。則僨事者多。故騎兵營中。更須注意軍馬訓練。不可有一日之或缺。庶一旦有事。得以指揮如意。不至如鄭小駟之覆亡其軍也。

第十節 獎勵發明軍用品

西洋各國對於軍用品。非常注意。苟有能發明者。必獎勵之。以爲國用。火藥之製造。本由吾國。西洋不過傳受吾之方法而已。然至今日。吾國則仍故步自封。而西洋各國。反日新月異。以至於今。槍砲之精良。冠於吾國。此其故何歟。吾國非無工於藝術之人。特以無用於國。無裨於身。故相視而不爲耳。上有所好。下必有甚。苟在上

者能竭力獎勵。則在下者自有專心講求之人。不出五十年。必有成績可觀。吾人試觀歷史。凡槍刀劍戟以至弓箭槍砲。無一非吾國所發明。卽今日所用之槍砲。亦未始不能仿造。青出於藍。未必無之。特以國人素不重視。故無進步耳。使能悉心提倡。努力獎勵。則自能精益求精。以求效用於國家。獎勵之法。應由中央陸軍局訂立專章。凡有新發明之軍用器具。能超過固有者。特別加以獎勵。而於軍用器中。又分數等。第一等爲殺敵致勝之用。第二等爲戰事中尋常之軍用品。如軍需軍藥之類。第三種爲尋常軍事中應用之品。若不能自行發明。而能仿造最新式最精良之器具。爲國人所未能製造者。亦與以獎勵。每年並由陸軍局派遣專員。分赴各國研究。以養成爲軍械軍需上之專門人材。

第十一節 憲兵制度

軍隊中之有憲兵。猶人民中之有警察也。專司軍隊中之風紀。以取締軍人之

橫行不法者。吾國今日軍制。每一師中。約設憲兵一營。而軍事行政長官之中。如督辦。如護軍使。如鎮守使等。亦皆設憲兵一營或二營。今後應本其體制。略爲改革。每一旅應設憲兵兩連。計二百人。以分配於五團。每團兩排。計四十人。蓋軍隊在作戰時。以團爲單位。故團之名稱。以全國計算。不以一師一旅爲單位。而調防開拔。亦以團爲一單位。故旅之憲兵。應分配於團下。如在旅部所在地。則受旅長之命令。而在團部所在地。即受團長之指揮。且於每旅之中。設一軍事裁判所。依照現時組織。分檢察與審判兩者。而憲兵即統屬於軍事檢察之下。而於團部則可設一軍事分裁判所。凡因公出防。或不與旅部同在一地者。遇有軍人不法事務。其審判檢察之權。可即屬於分裁判所。不必解至旅部下之裁判所。以省周折。然此只對於現役兵而言。若對於預備兵續備兵之違犯軍法者。則應由軍區長旅區長辦理。每一軍區長設憲兵一連。每一旅區長設憲兵兩排。各設一軍法裁判所。軍區長之軍法裁判所。

專治下級軍官、旅區之軍法裁判。則治兵卒。憲兵即隸屬於軍法檢察官之下。而聽其指揮。如司法警察之受治於檢察官然。依照現日陸軍審判條例。以憲兵官長及副官爲軍法檢察官。吾謂副官不必兼任此職。僅以憲兵官長爲檢察官即足。況軍法亦爲國家之公法。人人得以告發。而於現行犯。更可當場逮捕。檢察官不過專司其事耳。毋庸於憲兵官長外。更指定副官。至軍人而犯尋常刑事。或違警罰法。苟其對方並非同在營中之軍人。應卽由尋常司法官廳及警察官廳辦理。毋庸劃歸軍法。以破壞司法獨立之精神。必須違犯軍法。或同在一營中之軍人爲被害者。始可依陸軍審判條例辦理。凡營長以下。審判之權。皆屬於旅部之軍法裁判。或團部之軍法裁判。至預備兵續備兵。則旅區之軍法裁判。專司兵卒。軍區之軍法裁判。專司營長以下之下級軍人。凡無軍隊或憲兵駐紮之地。而解知事或地方檢察廳。得兼司軍區或旅區憲兵官長之職務。而以司法警察兼憲兵職務。如遇在鄉軍人有

違犯軍法事情。被害人即得呈訴於當地之縣知事或地方檢察廳。施行逮捕拘押。不必令其遠涉旅部呈訴。以免逃亡或其他事故。如在軍隊駐屯之區。則旅長既兼任旅區長。自可由旅區辦理。不必再由尋常之司法機關越俎。至審判之職權。則一依陸軍審判辦理。即由縣知事或地方檢察官施行逮捕拘押後。亦應解送軍區或旅區。照軍法審判施行審判。故全國憲兵額數。不必過多。而亦不能太少。計管理現役軍人者。爲三百連。計六萬人。管理預備兵續備兵者。除駐屯軍隊之區。由旅部憲兵兼理及各縣司法警察兼任外。每一軍區設一連。每一旅區設兩排外。計共不至二十連。約二千人。如是則憲兵之制度大備。而軍紀自可肅然矣。至陸軍部之高等軍法裁判。則專司團長以上之高級軍官。不分現役兵預備役續備役。苟在團長以上者。一律由高等軍法裁判所審理。其下毋庸更設憲兵。即可委其事於軍區旅區及旅部之憲兵辦理。

此畫非賣品是
上海亞東圖書