

聯珠論

儉齋叢著之三

聯治論自序

愚自去歲發願宣傳聯治。及今凡爲文二十餘篇。都八九萬言。散見京津滬奉各新聞紙及雜刊上。一時毀譽。良無足較。然以引起時人之注意。其耗力固不虛矣。篇簡散斷。久易墜失。今差爲擇別。輯其稍可意者爲一編。約得五萬言。以付刊布。任其流行。猶是宣傳之志也。文詞工拙。其末焉爾。顏曰聯治論。論聯治也。民國十二年七月遼陽吳 甌

聯 治 論

聯治論弁言

一、此編係輯錄散文。故無章指。然綜析全編，則可區爲定名、談理、討源、分類、準勢、箴一、破壞建設、造黨、草案、評憲、小言等十二目。閱者不難一覽得之。

一、諸篇非同時下筆。其間取名、立意、容不同軌。且有今是前非、已不自信者。皆不復刪正，以存思想蛻變之跡。

一、編次前後。悉以作時年月爲斷，而綴之題次。其有不省憶者，蓋闕如也。

一、此編肇端甚淺。作者今仍在勤慎研討中。欲續有論列。倘同志有能廣爲發揮、卓成宏著、以益時艱。則所馨香慶禱者矣。

一、編中圈點，非自判美惡。略以識別重輕，便讀者觀覽也。

論 治 聯

聯治論目錄

吾之聯省論

破壞與建設

聯省自治名目之研究

聯治之理論

統一問題與聯治

民國以來之亂源

聯治造黨論

聯治方案

聯治小言二則

一 勗言聯治者

二 聯治運動宜公開

委員制與聯治問題

評國是會議聯省國憲草案

讀德意志聯邦新憲法

聯治論

吾之聯省論 十一年七月

國事凌亂至此。非另闢蹊徑。根本革新。不足言治理。而當局者曲見自囿。仍欲以政令收裁兵廢督之效。而集權中樞。持法者更欲以國憲奠長治久安之局。而統一各省。南轅北轍。愈趨愈遠。夫末造糾紛。前乘實繁。大抵亂象既昭。割據斯起。武力固難平靖。文治又起易言。蓋大勢趨分。人心思異。順流改制。則易理搏沙爲泥。則無功也。鼎革以降。衆志析離。武力謀統一者。項城合肥前後覆傾。政術思集中者。河間東海身名殂落。此皆不悟衆星自運之理。徒欲博景從拱北之功。謀之不臧。敗亦固宜。今乃循實避名。無所懲愆。假廢督復法之說。行集權一尊之私。前車已覆。來軫續軌。所以政令虛頒。強藩莫應。法統竊據。時效無徵也。

夫大勢所趨。力莫能挽。方今分治之政。於世大昌。縱使中樞固若磐石。政綱絕

無散墜。而內察輿論。外顧潮流。亦應順應時趨。昌言改制。分權各省。以弭隱憂。况乃疆圻自主。割據紛然。猶欲塞漏補苴。粉飾一統。托命強藩之下。縱容盜國之官。狼狽爲奸。因緣比惡。不亡不亂。其可得乎。十載以來。禍變倚伏。武人逞力。咸挹注於中樞。貪吏營私。則舉債以賣國。迄今國債已逾二十萬萬。均之國人。人負五金。凡此數者。不入武庫。則飽私囊。引狼噬肥。爲虎生翼。吾民破產鬻身。未足言償。目擊神傷。心思骨慄。豈得更容狙公之術。縱盜竊之謀。留贅疣之中樞。陷吾民於百劫耶。

夫大勢之趨分也如彼。而中樞之失制也如此。然則中樞不倒。時難不紓。國權不分。糾紛不已。聖人復起。不易吾言。但分治之議。時賢不同。請較各說。以申吾意。

一 南北分治說。馬湘伯主之。蓋以爲兩者語言風俗。截然不同。戲割書畫。以至拳術。無不析別南北。準諸政治。亦宜同例。莫如界之鴻溝。截爲異國。其說

蓋激於意氣。無當事情。何者。南北內部。未嘗一統。既分南北。復判東西。以是層剝。計當萬國。若夫語言習俗。各國亦豈能劃一。必強以爲限。則語言一例。英即不得有印澳之土。美即不得合黑白兩族。况習俗囿於方隅。學術限於授受。十里之內。不能強同者耶。

一 劃分聯治區域說。李煜瀛等主之。散見於報端。其制分全國爲若干聯治區域。不以省界爲限。無國軍而有區域軍。中央政權則限制極嚴。區域職權則擴充極大。蓋欲因勢就便。免致紛擾。所謂不限於省者。督軍巡閱使各得以其所據地爲區域也。用心甚苦。而爲謀至謬。夫軍閥憑陵。以力相尙。因勢劃地。小大懸殊。強弱相形。攘奪以起。兩大爭地。戰鬪又興。名異實存。無當一也。軍閥逞武。分屬私鬪。繩之約章。不無忌憚。若逕授軍柄。太阿在握。任情招募。展轉效尤。必致民衆皆兵。兵卒皆匪。以是言治。列邦所無。不當二也。且所謂區域之權。擴至極大者。何以異於割據。軍財之權。賦予治區者。何以異於

軍區。誠欲如是。則析爲數國。各自爲政。可也。何以聯治爲哉。

一 聯省自治說。言分治者。以此說爲最平允。而切於事情。惟時彥所論於省憲國憲制定之先後。頗多異詞。愚以爲方今時局之危迫。間不容髮。中樞譬若陰疽。不速剖割。將蔓延全身。若斤斤於製憲之先後。是等於築室而道謀。何者。期成省憲。則難俟河清。先製國憲。又非能立就。是必先籌一簡便易行之方。乃足爲急流渡危之計。且聯省自治。詞雖關連。事有急緩。方今軍長主政。民衆無權。主權既不在民。自治亦徒高調。必待自治實現。而後言聯省。其難如製憲也。然則以自治言聯省。省未易聯。以製憲言聯省。憲何能定。且軍長既無由被褐歸田。吾人自無從杯酒釋兵。爲今之計。惟有暫以督軍總司令長省事。設司屬以總兵。軍民合治。官吏民選。定名設制之權。暫付省會。由是以軍治開民治之端。即自治有實現之日。以此調劑職權。當爲各方默認。然後速成聯省會議。解決一切事體。以議決者爲公約。即以公約爲約法。大

綱先定。再及細目。省制其憲。國有依歸。使陰疽之中樞。不致禍延全局。強暴之軍閥。無從假借。如是運行甚易。乾坤爲轉矣。蓋必軍長同意而後可以言聯省。必聯省速成而後可以倒中樞。其理甚明。其勢甚著也。

本篇之意。惟在聯省之速成。至於制憲自治。皆認爲次決問題。故於其利害。亦僅能論至聯省而止。今總上文而言。則聯省制之切救時弊者有四。中樞失攝。吸之力。省府拾維繫之綱。權歸各省。因勢制宜。一也。兼圻者。侵弱。小弱者。附強。強弱相戀。則侵奪之意起。兩大相持。則殺鬪之心生。若省爲獨體。不得兼圻。勢均力敵。殺機可弭。二也。中央名器。豪猾恒思假借。利之所在。易啓紛爭。若權在各省。則中樞權輕。羨念不生。爭端漸減。三也。各省餉糈。向從中央要素。中央即因其強弱遠近。任情酌給。大利之藪。竊柄多方。財困民貧。官肥吏飽。若中樞財政。具有制裁。則各省監察之下。不能顯示厚薄。縱有神奸。無由詭竊。四也。

其餘政事在民。庶績待舉。西哲時賢。已多論及。不煩曉音。轉成贅述。附擬聯省

會議大綱十條。願與邦人一商確焉。

一、聯省會議由各省各特別區蒙藏青海共同組織。省區過半數贊成。即可召集。代表過半數列席。即可開會。

一、議員人數。每省十人。蒙古十人。西藏六人。青海三人。特別區二人。（京兆在內）

一、聯省會議在上海舉行。

一、聯省會議之職權如左。

（甲）議定聯省公約。（法律的）

案美國國憲。於一七八七年製成。各州結合之初。曾於一七八一年製定十三州同盟公約。以爲一種臨時結合。蓋國憲非倉卒可成。而各種新建設。又必須一種臨時公約。以爲範圍。于正式憲法之製成。迫不及待也。法國現行憲法。於一八七七年成立。然其藍本。乃在六年前（即一八七一年）爲德

國所迫而定之和平條約。故臨時之結合公約。乃爲一種必要之手段。亦即憲法之基礎。我國地大民衆。國憲一事未可卒成。不獨現在之舊會議員。不能製定。即吾人所望之聯省會議。亦不宜委以此等大計。爲暫時計，只有仿照法美兩國先例。暫定聯省公約。以爲一切建設之基礎。至訂立此種公約。應注意於下列之七端。

- (一) 國家之解釋。
- (二) 省界之指定。
- (三) 人民權利。法宜詳細載明。
- (四) 聯省政府之組織。
- (五) 施政大綱及其他法定細則。(如軍額之限定。軍費之支配。公債之整理等)。
- (六) 聯省政府與省政府之職權。

(子) 聯省政府之職權。

(丑) 省政府之職權。

(寅) 兩者通用之職權。

(七) 關於製定憲法之程序及方法。

(八) 省政府之組織。(如改督軍爲省長等項)

(九) 組織聯省政府。(事實的)

(一) 籌備臨時參議院。

(二) 籌備選舉臨時正副總統。

臨時選舉之權。歸之聯省會議。抑歸之臨時參議院。尙待斟酌。

一、公約須得各省議會及省長之批准。方爲有效。議事規則另定之。

一、聯省會議得組織委員會。分下列二項。

(甲) 起草 (乙) 審查。

(一) 聯省會議正副議長。由議員中選舉。得票最多數次多數者充之。但選舉時須有與會議員四分之三以上之出席。

一、聯省會議議長。對外代表聯省會議。對內維持秩序。整理會務。

一、聯省會議得組織臨時秘書廳。辦事規則另定之。

一、聯省議員薪津。由各該省自給。聯省會議經費。由各省分攤之。

破壞與建設 十一年八月

現在之中樞政府。根本上已無存在之價值。彼固不能行使其職權之萬一。惟托命強藩。幾成爲擁特殊勢力者之外府。若吾人於執政者加以稱號。與其謂爲國民之公僕。毋寧謂爲一姓家臣之爲當。蓋充此輩之力。僅能爲一姓之命令承宣官。及軍餉籌集使而止。除此之外。彼若稍稍盡力於國民事業者。消極上或致妨碍彼所托命者之攘奪計劃。於是彼所聊以自慰之尊號。亦將不翼而飛矣。若國會者。尤爲不類。在國民既已另選代表爲二屆爲三屆。是根本上

已不承認彼等之更爲代表可知。今乃爲逐臭所拾而恬然自集。將欲以制憲解嘲。其實此輩人數亦始終不能足制憲。即使制憲亦非見棄於國人如此輩者。所能邀一般人之信仰。大言干祿。蓋亦欲爲一姓之納言。相與承宣官籌集使爲一姓開國之三卿耳。（此自今觀之似少過。然其中正有足以當之而無愧者。故不復刪改。）然使此輩僅於其一姓家臣分內效其馳驅。吾人固不能強人之不報知遇。但彼又不如是之安分。彼且狼狽爲奸。相與舉債賣國。以供給其所托命之人。夫吾民受此傀儡中樞之賜。負債已過二十萬萬。即此數者。破產鬻身已不足言償。尙欲再復增加。將復錯民之首而貨其皮乎。然更使此債而爲國家謀利益者。以本求利。固亦未嘗不可。或其中有一部分將以利吾民。甚至十百分之一。忍痛茹荼。尙不能謂爲無分毫之代價。今則分贓均肥。聽諸武人。回扣中飽。歸之奸吏。其涓滴之餘。則以參養國人。共棄之。舊議員餘之又餘。或以稍稍沾潤於長安窮宦。而於與吾關係重大之教育實業。雖分文亦

斬。而。不。與。民。亦。何。辜。受。此。荼。毒。今。小。借。款。日。有。所。聞。而。大。借。款。又。喧。人。口。矣。吾。人。脂。膏。之。所。結。晶。早。已。抵。押。淨。盡。更。欲。將。四。萬。萬。人。手。足。口。舌。奔。走。呼。號。之。關。稅。增。加。一。以。抵。之。於。人。循。是。以。往。必。將。地。丁。可。押。人。頭。可。押。嗚。呼。是。非。借。債。也。非。賣。國。也。直。欲。將。吾。民。之。脂。膏。骨。肉。心。血。倒。腔。而。出。售。耳。是。可。忍。孰。不。可。忍。吾。民。尚。何。所。顧。戀。愛。惜。不。速。謀。所。以。覆。之。之。道。耶。

不獨此也。吾人所做精費神以提倡。國人所延頂企踵以期望之聯省制。皆緣現政府而無功。彼且示惠討好於大力者之前。曰。公假中樞之名。可以借款。可以養兵。可以號令於天下。且可利用國會。推公爲總統也。大力者不晤其難。而見獵心喜。於是挾其實力。以交相利用。而反對聯省焉。且大力者固嘗蓄心以操縱中樞。其力又足以進退執政。於是中樞不惜爲其傀儡。亦不敢不爲其傀儡。而政府與總統總理總長以至其他之官吏。皆成爲偶戲之場合與偶人矣。循此以言。雖百易總統閣揆。以至其他之重要官吏。其爲承宣官猶是也。其爲

籌餉使猶是也。其不得不破壞聯省制猶是也。而吾民之脂膏、骨肉、心血。其被人之倒腔、出售。亦猶是也。或者謂政局之弊。在不得人。必令賢明公正之士出。則庶政自理。豈知已朽之木。魯班所不能材。天下幾曾有爲人外府之機關。而不能承人意旨自行其政。幾曾有爲人傀儡之人。而能剛明正直不及其私者哉。夫如是。則今之中樞。非人之不善。非組織之不善。乃此集權國體。根本不足以應付時勢。致有名無權之中樞。爲有權無名之外藩所把持。而終始不能自脫。是故吾人非先推翻中樞。不足言其他之整理。換言之。吾人所主張聯省會議之推翻政策。或更嫌其遲緩。在此事未成之先。吾人不能不以其他之方法。使其速覆是已。以吾人思慮所及。蓋有四策。

(一) 各省各組織省政府以與中樞脫離關係。

(二) 在組織省政府之際。各省長官卽一面通電與中樞脫離政治關係。各省現狀由本省長官與省議會自行維持。

(一) 各省長官各省議會速即通電內外各銀團及各國公使。聲明自八月一日後。中樞借債。各省不負償還之責。至各省收入。應酌量留省自用。

(二) 各省議會各團體通電聲明不承認現在國會。為代表民意機關。以上四事。前二項為建設的。後二項為破壞的。前二項為積極的。後二項為消極的。積極的辦法。固足使中樞政府根本傾覆。消極的辦法。亦足以制其死命。而有餘。蓋內外銀行團對於中樞借款事項。早已不復信任。而中央所以抵押者。又惟各省所不截留之專稅是賴。今若表示截留意思。又聲明不負償還之責。即足使中樞已無周轉之餘地。其他一面之銀團自不能冒昧投資。則雖不明定與中樞脫離關係。中樞自無從活動一也。其次現政府之根據。全從恢復舊國會一條線索而來。若將其來源輕輕推翻。雖表面上未予以傾覆。中樞亦無從立足。二也。地位既無根據。財政又難週轉。是拆台絕糧之策也。中樞之破壞既竟其說。吾今當繼續言吾之聯省建設矣。聯省制度本由二重政府而成。

其一爲省政府。其二爲聯省政府。而由省政府以造成聯省政府之間。須有聯省會議。前吾於聯省論文內已發表吾之聯省會議組織大綱之意見。今茲所宜續行研究者。則爲省政府與聯省政府之組織。吾且先述省政府之組織。惟於此有須先決者一事。不可不一爲討論。即現在各省軍長地位問題是也。吾曾數數言。各省實權現仍操之於軍長。所謂聯省自治者。只能以廣義言之。若曰本省自治本省耳。如從政治學上立論。其勢有所不能。即使勉強爲之。其紛擾將愈甚於今日。轉足妨害聯省之成功。且多數軍長之爭奪。實緣於利害之衝突。其衝突之原因。非一約而言之。爭權奪地。二端而已。然所謂爭權者。大半非爭本省之權。乃爭之於中樞也。所謂奪地。非奪本省之地。乃奪之於他省也。故如其軍長無爭奪之野心。而又稍明治體。其本省即不發生何種紛擾。若門羅主義之山西。即其例矣。是則非督軍之必能病國。其病國者存乎其人也。夫如是。吾人以爲各省軍長。一方面固不能廢。一方面亦不必廢也。若果厭其

名不祥。或權力上須加以伸縮者。則姑易其名稱而定其權限可也。由是吾人對於現在各省軍長之地位關係。可以不發生何種問題。或即以現在各省之軍長。進而爲將來聯省國家之省最高長官。亦未嘗不可。此事既已解決。則吾人現在所應平心靜氣以研究者。當在省府之組織矣。此一部分最要問題。則爲最高長官之名稱及權限。於此時人復有六派之主張：（一）有省長之合議制。即由省長兼省政院長。政務員由省長提交省議會選任。（二）採瑞士之委員制。省政府不設省長。設委員十一人。由人民分區選舉。（三）改省長爲總監。仍兼省務院長。分設集理、財政、教育、實業、司法、軍務、七司。（四）仿總統式之省長制。省長由議會選舉。省政院長、法院長取議會同意後。再由省長任命。（五）改督軍爲總司令。兼權軍民兩事。（六）即以督軍爲督辦。職權與總司令同。就此六者觀察。名詞上有省長、總監、總司令、督辦四者之不同。權限上則（一）（四）兩項皆以民政長官居最高位置而兼轄軍事。第（二）項取委員合

議制。亦兼轄軍民。(三)項以軍民兩政平列於總監之下。有類於前清之總督制。(五)(六)兩項。則以軍政長官居最高位置。而兼轄民政。凡此權限之區別。雖互有微異。而其以省政府兼轄民軍兩長。六者主張似皆不謀而合。此雖與北美合衆國各州政府之權限不同。且亦易生流弊。然以我國現在之國情論之。以上之主持。亦不得謂非一時之計。凡政制法律。皆隨時勢爲轉移。非不可更易。故現在不妨如此。將來未必永遠如此也。夫六項主張之權派問題。既大致相同。則以名實律言。其最高長官無論爲何種稱號。似亦無關緊要。但以社會一般人之心理。及習慣上之應用考察。凡此名者。亦不可不審。自督軍互闕。亂及黔首。一般人之心理。遂以督軍爲不祥。於是西南諸省皆自稱爲總司令。而人民初亦遂謂總司令勝於督軍矣。裁兵說起。浙盧首以善後督辦號召天下。於是一般人又以善後督辦之名爲有當矣。實則督軍者。督此軍也。司令者。令此軍也。督辦者。亦辦此軍也。其爲督爲令爲辦。雖不同。而所以長其軍。則一

也。然一般人固有從而善之惡之者。則喜新厭舊之情爲之也。督軍之爲名。與統兵之義一也。然使督軍而呼之爲統兵。則彼必怫然不悅矣。此習慣上應用之不同爲之也。準此二例。則督軍總司令之名不新。且義限於軍伍。不足以括民事。督辦之名易與其他督辦混淆。省長之名。則已爲民政長之術語。以三者爲省政府最高長官之名。皆嫌不當。惟總監之名。義兼軍民。除京師之警察長官稱總監者外。別無二稱。其傳又不廣也。蔣作賓之援鄂也。即以總監自名。今擬廢督軍及省長。改爲總監。總監之權可以兼轄軍民。其組織則取前列第四項之說。其分部則取前列第三項之說。然此亦止能取其大略程式。其實彼所謂集理者。實爲不詞。固莫如仿現在中央政府之組織。仍稱內務之爲當也。雲南議定省政府大綱。有所謂省務會議者。亦前列六說之所未備。可以引而用之。至各省之有海防江防者。在聯省政府未成立以前。自當另有水師。惟可列之於軍政部。不必另署海軍部也。總以上之意見及理由。可制爲省政府暫行

組織法大綱如下。

第一章 總綱

第一條 各省爲統一全省事務，改組省政府。

第二條 省議會爲一省之立法部。

第三條 省置總監一人，爲全省之最高級長官。

第四條 省政府以省務員組織之。

第五條 省置省務總理一人，受總監之委任，總理省務。

第六條 省政府設左列九部。

(一)內務。 (二)財政。 (三)軍政。 (四)交通。 (五)教育。

(六)實業。 (七)司法。 (八)參謀。 (九)外交。

第七條 各部置部長一人司其事，並得於職權範圍內，發布部令。

第二章 省議會

第八條 省議會有制省憲權。

第九條 省議會須承諾第十五條事件。

第十條 省議會之組織及職權。除上列二項外。一切依照省議會現行法辦理。

第三章 總監

第十一條 總監總攬一省政務。

第十二條 總監發布省令。但須省務員副署。

第十三條 總監統率全省民兵。

第十四條 總監得任免全省文武官吏。但須取得省議會同意。總監並得獎給章職榮典。

第十五條 總監得制定全省官制官規。但須提交省議會議決。

第十六條 總監民選。但在省憲未制定以前。可以現任督軍或總司令爲總

監。須經省議會同意。任期二年。

第十七條 總監得聘任參議。顧問。參贊。

第四章 省務員省務會議及省務院

第十八條 省務總理及各部部長皆爲省務員。

第十九條 省務員輔弼總監。共負責任。

第二十條 省務由省務會議議決之。省務會議以省務總理爲主席。總理有事故。委托一人爲主席。

第二十一條 省務會議取決多數。可否同數時。由主席裁決之。

第二十二條 省務院爲省務總彙之所。由省務總理管領。

第二十三條 省務院設秘書廳。典守印信。撰擬文牘及其他機要事宜。

第二十四條 省務院設統計局。掌管各項統計事宜。

第二十五條 省務院設印鑄局。掌管印鑄各項文書公報。法令。印信圖章等

事宜

第二十六條 省務院設銓叙局。掌管官吏任免升轉。及記錄功績。施與榮典事宜。

第二十七條 省務院設法制局。掌管撰擬審查保存各項法制事宜。

第二十八條 各廳局各置長一人。承省務總理之命司其事。並督其屬員。其組織另定之。

第二十九條 省務院置參議數人。承省務總理之令。審議法令。

第三十條 省務院得聘任諮議若干人。

第五章 附則

第三十一條 本大綱自公布日施行。但得以法律手續變更之。

第三十二條 省憲成立之日日本大綱即行廢止。

以上所訂。大致規撫美國之州政府。而參照現行約法。及中央政府之組織。

蓋既爲省政府。卽應有種種之獨立權。而在中國聯省政府尙未成立之先。組織省政府。與美國現在之州政府。情形稍有不同。故有取之於美政府者。有取之於現在中樞者。亦有斟酌情形。而以意爲斷者。所取之於彼者。定省制爲單一。其職權大致不異。惟彼有上下兩院。有正副州長。吾之所定。惟一總監。一省議會而已。此種設制。亦係因勢就便。且各國議會及首領。最初無不爲單一制者。即美之諸州。最古之憲法（除南加羅）亦只有行政參事院。而無具其他之議會也。又彼之各種官吏。多由民選。緣我國情之異。亦不能與之強同。所取之於現在中樞者。省務院之組織。依照國務院各部之分配。與現在之中樞。亦大致相同也。其斟酌情形。以意爲斷者。（一）省議會有制省憲之權。（二）合民兵與水師之軍政機關。爲軍政部。（三）總監卽先以省會同意之現任督軍或總司令。爲之。（四）官吏由總監取得省議會同意而任命之。（五）即政府及省會皆取單一制也。（六）明定總監得聘任參議等

職者。所以爲改省軍爲農兵或民兵伸縮之餘地也。

關於省政府之建設。及其連帶之軍長地位問題。以上所述。已有解決之方。其次。巡閱使與軍隊之處置。亦應在討論之列。按理既言省治。不宜復有巡閱使加之其上。若使省政府既經組織。巡閱使即當廢除。惟此事亦係事實所難。愚以爲無妨待聯省政府成立之時。再言實行。蓋今巡閱使自身之不欲廢除者。當有四因。其一。互相猜疑。莫肯爲之先倡。其意以爲我倡而人不利。適以自殺。其二。有欲利用巡閱使之職權。以濟其野心者。其三。貪圖權勢。不欲自削。其四。縱巡閱使肯自降爲一省之軍長。而其部下之謀此位者。亦百方以阻撓之也。夫其身既未必欲廢。而環境又令其不敢廢。不能廢。吾人之力。安從而廢之。極吾人之力如能及。因勢利導。促其覺悟而已。有以上四因。則彼雖欲覺悟亦有所不能也。愚以爲若使省政府成立。則權在總監。巡閱使雖名存而實亡。何必強以所難。奪其名而激其變耶。聯省政府成立。此問題不求解決而自解決矣。

關於軍隊之處置方法。時論亦有二端。一者主張裁減。二者主張民兵。裁兵之說。自黃陂復出。卽以之標示天下。然迄無遵行之者。議者徒以爲裁之之後。無法安插。其實安插之法。並不甚難。近水者可以興水利。多林者可以作林工。有鑛者可以之興採。無路者可以之建築。其費則省自任之。不虞其缺乏也。其法則因地制宜。不虞其難理也。所難者。各省軍長。以其兵自重。其兵又依軍長爲生。上下相依。莫肯自裁。以自弱耳。主持雖是實現甚難。民兵之說。閻錫山楊增新兩氏曾建其議。卽由省軍改編。不裁不廢。自爲一般軍長所樂爲。其名其制。又與聯邦制度亦頗相合。惟所訂辦法。不甚詳晰。愚以爲中國以農立國。民雖有四業。農爲多。莫如逕改省軍爲農兵。無事則以之屯田。有事則起而備戰。如其數似不妨稍多。蓋各省軍隊。今皆超過十萬。勢不能空言裁廢。若以爲國軍。國所難養。以爲民兵。省又難容。故莫如完全改爲農兵。維持現狀。以屯田之利。爲養兵之費。則數不嫌稍多。定易伍之限期。爲改制之餘地。則法不妨更變。

此亦因勢就便。雖未足爲長久之計。而藉以減其他之紛擾。未必不於聯省有所利也。然屯田之說。常人頗以爲疑。以爲古屯田所以防邊。邊又有隙地也。今使各省俱改農兵。兵皆屯田。田安從得。愚嘗攷屯田之制。知此實未足爲慮。蓋屯田始於漢代。漢已有水屯旱屯之分。漢昭帝時。始屯田張掖。此屯旱田也。順帝時。復西河三那激河浚渠爲屯田。此屯水田也。然漢時僅在備邊。其休屯有常。至若以爲軍資者。則自魏始。三國志載。正始四年。鄧艾議令省許昌左右諸稻田並水東下。令淮北屯二萬人。淮南屯三萬人。十二分休。常有四萬人。且佃且守。水豐常收三倍於西。計除衆費。歲完五百萬斛以爲軍資。六七年可積三千萬於淮上。司馬宣王從之。自是資食有儲。其後歷代屯田。或備水旱。或儲軍食。史乘甚繁。惟皆偏於一隅。至元乃令內而各衛。外而行省。皆立屯田。以資軍餉。明代因之。各處悉置屯田。以是屯田徧國中。足兵足食。是則屯田之制。水旱內外無不可用。不惟軍餉可不資於國庫。且又足以備荒年。一方復可使之無

飢。不致有變亂之虞矣。至括地之法。約有三端。一曰。隙地。各處之間地也。此惟沿邊各省及特別區有之。二曰。清丈之浮多地。可以行之全國。三曰。徵地。省無隙地。清丈之浮多又不足用。則徵之於民。以百分之二之地歸官。或折價歸官。由官以價購地。準上之法。則屯田之地亦不足憂。可以試行吾策而無碍矣。凡今之所難解決者三。一曰巡閱使。二曰督軍。三曰軍隊。由吾之言。雖不敢謂爲至計。要皆略有解決之端倪。其局部之建設。則省政府之組織。吾已有所論列。若聯合之建設。原有需於聯省會議之籌辦。今爲完成吾之建設論。爰條抒其意見於次。

一 聯省政府在國憲未制出以前。爲臨時政府。臨時政府根據聯省會議議定之聯省公約。

一 大總統一人。對內對外代表聯省政府。副總統一人。如大總統有事故代行其職權。

- 一 總統民選但在憲法未成立以前。以聯省會議選舉之。
 - 一 參議院以各省代表組織之。臨時政府可暫用一院制。
 - 一 衆議院以國民代議士組織之。臨時政府可緩辦。
 - 一 採用內閣制。有國務總理由總統提交國會（援聯省會議）同意。
 - 一 內閣分內務、外交、財政、司法、海軍、陸軍、交通、教育、農商、九部。
 - 一 明定聯省政府之職掌。
- 臨時政府者。所以濟一時之急。以一年爲期。此一年期內。即爲正式政府一切之預備。而國憲亦卽於此時期內制成。總統民選。所以調劑立法行政兩者之平衡。至內閣制在聯邦制國家似不甚合宜。蓋內閣制其權常在內閣。有時對於行政之進行。未免遲緩。於兩重政府制下。頗嫌不便。但以現在中國情形攷察。恐一時選出之大總統。未必卽爲雄才大略之人。姑無論改制之初。各省長官野心未泯。常注意於此。偶爾失措。立生紛擾。卽其本身。原爲

調劑實力而來。或亦不足以當大任也。故莫如仍用內閣負責。以爲緩衝。其他若一院制之主持。則以一時手續上之簡便起見。如民元民六之例也。以上爲吾八項意見之理由。至於詳細之組織。吾人不得不推其責任於聯省會議矣。

凡政治家之目的。原在建設國家於安全之上。其進行之緩急。則隨其國之現象而異。大約政體失宜。則有改造。無破壞。國體失宜。則有破壞。無改造。而要皆以建設爲其對方。所謂政體之失宜。不過偶然之事。執政者尙得行其政也。若國體失宜。則政府不足以統吸一切。非另尋所以維繫之道。不爲功。夫執政者尙得行其政。則改惡以趨善。猶足以有爲也。若現行國體不足以括籠。一般人之心理。其政府亦無維繫之力。猶欲假其力以改造。殆爲事實所不可能。吾故曰。政體失宜。有改造。無破壞。國體失宜。有破壞。無改造也。於前者而妄言破壞。是謂叛逆。於後者而猶欲維持。是謂養疽。叛逆足以亂國。養疽足以召亡。今政

府之不適國情。已非政體問題。乃國體問題矣。集中之制。不足以臨各省。而中樞猶力謀之。武力之暴。不足以一國家。而野心者猶強爲之。其隱惡醜形。凡吾篇首之所言。猶未足盡其萬一。是已萬無可以維持之餘地。吾人欲求一國之安全。自有根本破壞以求建設之方。舍是無他道也。其次。吾之所謂破壞與建設。蓋爲同時的。非先後的。一致的。非參差的。吾一方主張推翻中樞。一方主張聯省會議。省政府之組織。而復再三致意於巡閱使督軍軍隊三問題焉。吾之意。以爲破壞與建設。在今似相反。而實相成。譬如雙楫之於舟。雙輪之於車也。吾人不贊同無政府說。若有人於此時機。以無政府主義破壞中樞。則吾人殊不欲加以可否。以其一方之破壞。固可以助建設。一方不求建設之道。將愈致紛擾也。至吾之主張。當從事實上注意。期於可以坐言而起行。以是之故。對於軍長巡閱使等等位置問題。不免有所遷就。然吾以爲不如此。則所謂破壞與建設。將舉無成功。或致更張而愈擾矣。且政治作用。乃變遷的。流動的。既不可。

以。現。在。限。將。來。亦。不。可。以。將。來。限。現。在。此。則。希。望。讀。者。諸。君。加。以。原。諒。者。也。

聯省自治名目之研究 十一年五月

聯省自治者。原爲野心家一種利用名詞。創此詞者。意義有四。

其一 藉以驅逐客軍。如湖南之逐張敬堯。廣東之逐陳炳焜。皆以自治軍號召。其實廣西在廣東之勢力。可謂剷除已盡。若北軍之於湘防。至今始開始撤退。是非能逐客軍。止逐客督耳。

其二 西南各省以之抵制孫文。彼雖奉孫文爲首領。而不肯用命。但又不便明言。因爲聯省自治之說。以便其割據。

其三 與北方之以武力謀統一者相對抗。

其四 爲西南各省自相聯合之一種手段。

以上四項。前二者屬於自治範圍。後二者屬於聯省範圍。其所謂自治。又非政治學上之自治。乃以本省人於本省之自治也。聯省則爲其結合之一種手段。

二者之初。本各不相謀。其後以自治省之彼此聯合。乃合二詞爲一。名之曰聯省自治。世人亦因而名之曰聯省自治。然若吾人細尋其意。則其所謂聯省自治。乃聯合各自爲政之省之謂。換言之。實聯自治省。非聯省自治也。此不獨自治二字。不作地方自治解釋。即其所謂聯省。原亦無關於聯邦制度。隱微之中。蓋有連橫合縱之意存焉。以其爲聯自治省。故現在已成之湘浙粵之三省省憲。皆標名爲中華民國之自治省。而不名爲中華民國之一省也。其始吾人因深幸各省當局。已能假借美名。不難因勢利導之故。固亦無暇糾其名之是非。與其名實之是否相副。今則聯省事業已由理論而漸變爲事實。循實定名。此其時矣。因爲剖解其誤而著說如次。

一曰。聯省名詞之錯誤。中國行政疆域之組合有三。一曰行省。二曰特別區域。三曰蒙古。西藏。青海。徒言聯省未足概括。其誤一也。行省之名。肇於元代。所以言行而省之也。其官命自朝廷。其名由於其官。沿至明清。皆因其制。今使政權

還之民治。疆土囿於方隅。既無行省之官。詎宜沿用其名。其誤二也。二曰。自治名詞之濫用。自治二字。今已爲政治學上之專名。以地方爲主體。不以省爲主體也。名省曰自治省。縣亦應名自治縣。再上則國應定名爲自治國。再下則區應定名爲自治區。以至於村鎮市鄉。無不宜冠以自治之名。夫此與民治奚以異。民治而名以自治。於詞爲贅。地方專名而加之於省。於詞爲混。混則多擾。贅則增煩。既擾且煩。其濫一也。自治者。政治之一名也。以國體言。聯邦國有自治。單一國亦有自治。甚至聯邦國附庸國。皆無不有自治也。以政體言。民主國有自治。君主國亦有自治也。是則自治二字。在國名省名。原不應有所係屬。美利堅爲民主聯邦國。其州不聞又名爲自治州也。英吉利爲君主單一國。其縣不聞又名爲自治縣也。不知今之自治省。何所取材。其濫二也。曾憶項城當國時。西南自主。而國人誤否曰獨立。其實獨立已成爲有國之專詞。其濫用名詞。與今之言自治者。前後一揆。可笑已。

三曰。聯省自治之不詞。今使引申荀子約定俗成謂之名之義。假定聯省之名爲可行。而其不可與自治混爲一詞。仍甚明確。蓋由前之說。聯省國體之下。固不得贅以自治之名也。且聯省自治者。將謂省必聯而後自治乎。抑謂自治而後省聯乎。將謂聯省之自治乎。抑謂聯省同時復自治乎。此四者必居其一。而其理皆不能通。否則其名爲不詞矣。何者。言聯省而後自治。聯省非所以自治也。言自治而後聯省。自治非所以聯省也。言聯省之自治。則聯省爲國體之名。姑無論與地方自治之專名。不相依附。藉曰不然。又焉有國不自治而受治於省者。言聯省同時復自治。則聯省自聯省。自治又自自治也。事實上既無因果關係。名詞上亦非聯貫之語。彼二者各個獨立。安得合兩獨立體爲一詞哉。由吾之意。可分兩項主張。

一 直稱爲聯邦。以中華聯邦國爲國名。改省爲邦。特別區域及蒙古西藏、青海皆名爲邦。

(理由)北美合衆國以十三州而成。即名爲聯邦國。中國古時封疆之名。邦國互用。今概稱爲邦。實足包括省區。及蒙藏各地。至區域分合。似宜稍力析併。蒙古新疆西藏地面廣大。嶺漠隔絕。各宜析爲二邦。蒙古卽分名內蒙外蒙。新疆以天山爲界。天山南路爲塔里木。北路爲伊犁。(此名依照朱邊先所定)西藏析爲前藏後藏。熱河察哈爾綏遠三區合爲北平。京兆別爲各邦公有之地。如是則有直隸、奉天、吉林、黑龍江、山東、山西、河南、陝西、甘肅、江蘇、浙江、江西、安徽、湖北、湖南、四川、福建、廣東、廣西、雲南、貴州、北平、川邊、青海、內蒙、外蒙、前藏、後藏、塔里木、伊犁等三十部、聯三十邦爲中華聯邦國。

如以此爲更張太甚。則

二 稱爲省區聯治。國名爲中華省區聯治國。行省爲其一省。特別區爲

其一區。蒙藏、青海亦名爲區。聯治者。聯合以治也。

（理由）已定憲法之各省。皆自名爲省。憲爲省憲。政府爲省政府。長爲省長。若改爲邦。則此等名詞。皆不能存在。雖理論上并無不當。而一般心理及稱謂上。究嫌不便。此其一。省名已深印人心。聯省之說。又風行一時。易名之間。不免於感人之效力。上有所損失。此其二。各省當局。多所顧忌。改省爲邦。恐多遲疑。此其三。然聯省自治之名。確爲不通。今爲調劑起見。改稱省區聯治。省區旣可以概括各地。聯治又可以表現聯邦。雖不如聯邦二字之簡捷。然遠勝於聯省自治之不通矣。

吾今尙有言者。此篇之意。並非反對自治。亦非反對聯省也。吾之研究。完全在吾標題界限以內。吾以爲聯省之詞。不足以括全國。各省爲政。分明自主。萬不宜混言自治。以亂名實。且聯省自治本爲兩事。聯省者建設國家之謂。自治者

割據或自主之代名詞耳。若照名學上深刻立論。自治即不應復聯省。蓋聯省必有聯省政府以統治之。若然則各省不能嚴格的自治或自主矣。故總括吾意。可爲下列之簡言。

(一) 聯省自治原爲野心家利用之名。吾人不宜沿用。

(二) 應改稱聯邦。或省區聯治。

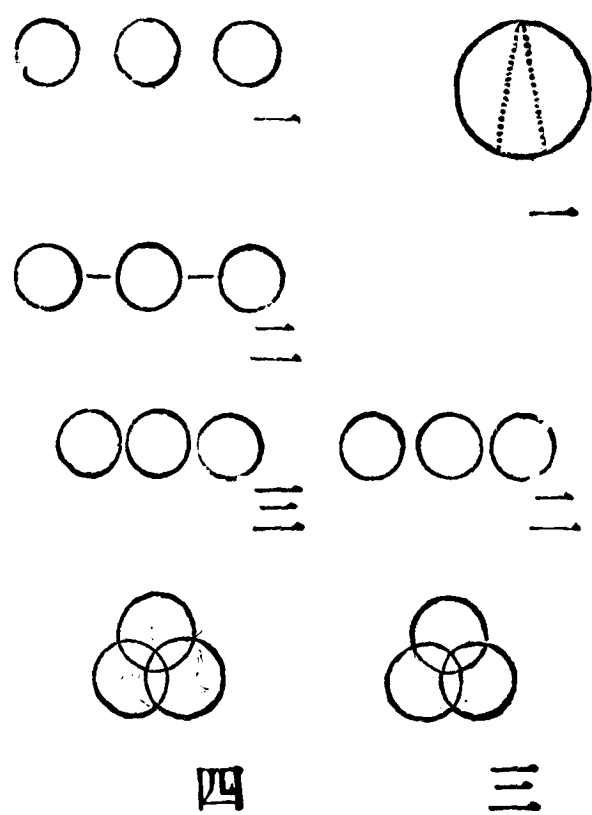
聯治之理論 十二年一月

昔吾之論聯省也。嘗以聯省自治之名爲不詞。吾意宜定名曰聯治。聯治者由數個國家或類似國家之社會或團體聯合而治之謂也。

自自主者假名自治。聯橫者假名聯省。而後聯省自治之名。乃緣一二武人之口角春風而揚溢乎中國。此輩初意不過欲假借名義便其私圖。蓋未嘗計其詞之當否。指鹿爲馬。宜若爲馬可也。然而學者以爲真馬。又從而附會之。以當西國之聯邦。夫聯邦則聯邦矣。幾曾聞聯邦之下。復綴以自治之詞尾者。十九

世紀以來。自治已成爲有國者之通則。不必定需於聯邦。如聯省自治之說。必將謂非聯省不得成自治。非然者不得成其名。然則單一政體之國家如英法者。遂不得有自治耶。此其說之不可通者也。

其次有邦省之爭。愚謂約定俗成謂之名。隨俗而安。則謂之省也可。相約以定。則謂之邦也亦無不可。若欲核察名實。則邦省之辨。愚亦有說。夫緣何謂邦。有自主權者是。緣何謂省。爲一國之行政區者是。然則其初爲邦。聯治之後。吾安得不謂之邦。其初爲省。聯治之後。吾安得不謂之省。是故聯省者。由一大國而分組者也。聯邦者。由數小國而合成者也。大國之欲聯治也。不得不先分而後聯。小國之欲聯治也。不得不先盟而後定。故大國而趨聯治。其序有二。曰分裂。曰聯省。小國而趨聯治。其序有三。曰聯盟。曰邦聯。曰聯邦。大國之漸分也。非絕然斷然。其間必有附着之點。小國之欲聯治也。非完全密結。亦必先有附着者。



(甲) 聯省之步驟(一)大國含有省界者(二)省分裂而仍有

若干附着之點(三)由附着之分復聯環而為聯省

(乙) 聯邦之步驟(一)先有三小國(二)三小國相聯盟(三)由

聯盟而邦聯邦與邦有附着之點(四)由邦聯而聯邦

在。如甲圖則附着之點在乎分裂。如乙圖則附着之點在乎邦聯。以其附着。故可聯結。圖中三環相銜。中含小環。小環者。所以表示聯治政府也。小環之外。復有三小橢環。橢環者。所以表示各分子國政府也。橢環小環。皆在三大環之中。所以明無論中央組織與各分子國組織。皆在三環之內也。三環相銜。即所以為聯省與聯邦也。聯省者由單一國組成。其先不必聯盟。及其分裂。亦有附着之點。其後不必邦聯。今學者以為聯治即聯邦。而謂聯邦之先。須先邦聯。邦聯之先。須先造邦。以其說加於乙則是矣。概於甲則非也。

且所謂邦聯聯盟者。亦聯治政體之一類也。聯治之類。固不以邦省爲限。折而言之。可爲六端。

甲曰身聯。

兩國同奉一君者也。如德意志與西班牙在昔同奉查理士爲王者是。

乙曰聯盟。

締約國以約而聯者也。

丙曰邦聯。

以契約之結合而共同建設中央組織者也。尙無憲法上之效力。

丁曰聯邦。

如美制。

戊曰聯省。

中國聯治即屬此類。今瑞士亦近之。

己曰聯業。

蘇維埃制度者也。

以程叙言。聯盟。邦聯。聯邦。爲一類。（前列之甲圖）身合。聯省。聯業。各爲一類。以源起言。前上者聯於聯治。後三者聯於單一。又爲一類。以時間言。身合。聯盟。

邦聯。爲暫時之現象。聯邦。聯省。聯業。則爲比較永久之現象。以性質言。則身合。聯盟。邦聯。爲契約的。聯邦。聯省。聯業。爲憲法的。契約者。政治手段之結合也。憲法者。法律固定之結合也。故夫聯治之體同而類不同。類不同則性不同。性不同則其起源與時間之久暫亦靡或同也。今學者喜爲邦省之辨。而不究其源。不察其性。徒斤斤于名號之間。正反之說。彌引而彌長。夫名有創。有因。前固言之。隨俗而安。則謂之省也。可。相約以定。則謂之邦也。亦無不可。夫相約以定者。創名之謂也。隨俗而安者。因名之謂也。舍欲名之。又共認之。爲因爲創。無傷也。非然者。實固有別。名宜有屬。有共名。有析名。以共名冠析名。可也。以此析冠名。析彼析不可也。故謂聯省爲聯治。可也。謂聯省爲聯邦。不可也。謂聯邦爲聯治。可也。謂聯邦爲聯省。自治。亦不可也。

聯治何緣生。生于互助。凡民之初也。爪牙之利。不如豺虎。毛羽之利。不如犬羊。寢假而宮室有所制作。寢假而禽獸驅之山林。儒者曰。黃帝作宮室。益烈山澤。

而焚之。禽獸逃匿。是聖人之功也。夫聖人之手足。亦奚異于常人。使黃帝獨建宮室。不能樹一椽桷。使益獨驅禽獸。不能禦一豺狼。然則此非一手一足之烈。夫亦曰人類聯治之本性然也。民之生也。知一夫之力不足與異類爭也。故聯衆力以爭之。知天下事非一夫之力所可成也。故聯衆力以成之。故禹之治水。非三過其門而不入之功。乃與衆共治之功也。稷之治稼。非躬親畎畝之功。亦與衆共治之功也。若此者。不藉衆力。則其治不成。衆力不聯。則治功不著。是故聯治者。乃人類互助天性之所固有。人類也者。非聯治則不得成其類者也。且所謂類者何。家族也。部落也。國家也。皆聯治使之然也。家族之初起。是亦國也。由家族而併爲部落。則其聯治國矣。部落之初成也。是亦國也。由部落而合爲國家。則又其聯治國矣。由是衆小國而合爲大國。則國爲聯邦。一大國而析爲分治。則國爲聯省。若干職業團體以組成國家。則國爲聯業。其他或邦聯。或聯盟。或身合。蓋無不由聯治本能自然所表現。故夫聯治者。合乎自然之國體也。

合乎人類本性之制度也。聯治之對象。曰獨裁。獨裁之類一。單一國體是已。單一者。全國之權總攬于中央組織絕對無限之謂也。單一何緣起。起于自私古無所謂民主也。無所謂共和也。酋長之力。足以撻伐四方。則天下歸之。攘其統馭之權。而保其治理之權。封建之制。如聯治也。後王之起。政涉自私。以爲天下之權。必歸朕躬。固其統馭之權。復集其治理之權。力大者僅足以攝數世。非然者及其身而亡。非然者用單一之名。而陰行聯治之實。如今英吉利是也。韋羅貝曰。中世紀傾向封建主義。十五六世紀傾向獨裁主義。近代似又傾向聯邦主義。蓋民智日進。事權不容一人之自專。社會日繁。治理非獨裁也可濟。則其傾向于聯治。亦所謂自然之趨勢也。

近有一最荒謬之說曰。中國歷史。單一國之歷史也。凡單一國者。不宜于聯治。夫聯治不必盡出于聯治。前已深切著明之矣。卽論中國歷史。亦非單一二字所能竟其端。且說者亦曾就中國歷史行政制度而一探討之乎。以愚所知。其

制七類。

一曰封建。三代以上行之。

二曰郡縣。秦行之。

三曰郡國。漢晉行之。

四曰州郡。六朝及隋行之。

五曰道。唐行之。

六曰路。宋行之。

七曰省。元明以後行之。

三代以上。得天下者。封建諸侯。其所由封。蓋有三類。一者。就已據地之酋長而封之。二者。同姓。三者。先王之後是也。其時禮樂伐征。出自天子。領地牧民。歸之諸侯。故其所統一者。不過軍權文教之一端。而各諸侯尙自有其軍制。蓋與邦聯實爲相近。天子封。號正。如邦聯政府中央之榮典。此非可以單一制言者。一

也。

漢晉之時。雜行州縣郡國之制。州置刺史等官。權僅止于監察。漢書載惠帝三年武帝元封五年詔書所定監察御史及刺史之職權。蓋除監視二千石治理而外。無他事權可言。治理之權。一以付之佐吏及郡縣。有王公之郡國。則設內史或相以掌之。王公雖多不之國。而居京師負其責。此亦與分權聯治之制相近。不可以單一制言者二也。

唐以後道路省雖名異。其制實相彷彿。皆有最高行政區域。管理軍民各政。中央不甚加以干涉。惟有黜陟遷調之特權。尤爲分權制度之最顯見者。清代政權。上不在朝廷。下不在地方。乃握於中間之行省階級。正如二重政府之省政府制度。不過非民選耳。此又不得以單一制言者三也。

其與單一制近似者。惟秦之郡縣。與隋及六朝之州郡然。秦收天下之兵。聚之咸陽。分裂封土置郡三十有六。皇帝大權獨掌。郡事直接于中央。自以爲金城

之固萬世不易之業也。然僅二世而亡。隋行州郡之制。與秦名異而實同。其亡天下之速也。亦與秦相等。是何先後之一揆。興亡相符。何其巧耶。馬克思曰。資產愈集中。組織愈複雜。勞役既難收統馭之效。而對罷工加薪之要求。嘗因資產家分子減少。不能互助。而失其抵抗之能力。嗚呼。集中之弊。不獨於經濟爲然。秦隋之速亡。亦集中之制爲之祟也。

中國政治。向無術語。封建郡國省道之制。雖近於聯治。然不以聯治名也。郡縣州郡之制。雖近於單一。亦不以單一名也。彼固無所謂單聯之名。而夷考其實。不得不謂毗於聯治。今學者既欲肇錫以嘉名。則宜審核名實。然後有當。奈之何。遂以單一之名。概中國五千年之歷史耶。且中國歷史。不獨含有聯治政體而已。其治其亂。靡不與聯治問題有關。秦隋之亡轍。既如上所論矣。其次先哲有言。國以仁政而興。以暴政而亡。所謂仁政者無他。省刑罰。薄稅斂而已。所謂暴政者無他。橫征苛斂。徭役不休而已。曰省。曰薄。不濫用其權可知矣。曰橫。曰

苛。曰徭役不休。專權而好自用可知矣。故吾於此得一教訓焉。曰歷史之蹟。好專權者亡。不專權者王。黃老之術。教人君習靜。仲尼曰。雍也居敬行簡。可使南面。此皆明示人君不可自專其權。故曰端拱而天下治。凡權者有量。用過其量則傾。自古良法美意。無不與天下聯其權。聯其權。卽聯其治。嘗使中央虛之。而天下實之。何以明其然耶。封建之世。中央無馭民之權。其以一天下者曰禮樂。其所以知天下者曰巡狩。監國之官。方伯之任。皆居于朝。尙書載羲和四子。卽堯時之方伯也。天子所以明目達聰。惟在巡狩。其權亦寄于巡狩二字之內。巡狩者。巡所守也。後王之制。天子不自巡視。漢晉以來。對於地方曰監察。監察者。猶巡守也。疆理日繁。非天子所能周覽。則命官以自代。其始也。監察之官不住州郡。巡視省察。一過而已。比于巡狩。不過一人與多人爲異。其實一也。其後刺史住於守土。天子寄之以耳目。漢宣帝曰。與我共治者。惟良二千石乎。所謂共治者。實含有聯治之微義於其中。再後郡守之於中央。歲盡以計偕簿報告。中

央亦不過省覽而已。元明以來。監察之制。又易名曰行省。行省者行而省之也。其初亦不住省。漸而住省爲地方官長則亦僅以奏摺啓事。如漢之計偕簿也。三代以上之巡狩也。漢晉以來之監察也。元明以降之行省也。其名雖異其制一也。其責權無他惟在考成。諺語云。我承其整。子承其破。中國歷史之行政制度。具此八字之中矣。故中央之于地方也。不干涉其行政之權。彼以刑罰法律財穀兵馬等等之繁碎事件。悉以委之地方。中央考成。惟以一字爲的。曰理而已矣。其政理也。則遷擢之。政不理也。則黜退之。至其政之如何理。則責在地方。中央例少過問。此所謂地方承其破而中央承其整之制也。此所謂考成之制也。故天下之治也。中央考成得其道。地方治理得其宜也。其亂也。中央不復用考成之法。而欲侵地方治理之權以自有也。以治理之權與地方。此聯治之極則也。而天下治。以治理之權集于一己。此獨裁之極則也。而天下亂。吾故曰。其治其亂。靡不與聯治問題有關也。且夫考成者運用之權也。治理者實行之權。

也。運用者虛權也。實行者實權也。以虛馭實。古之政體如是而已。吾故曰中央虛之。而天下實之也。夫由其制度觀之。則毗于單一者速亡。由其運用者觀之。則與天下共治者理治。學者乃謂中國歷史爲單一之歷史。而不宜聯治。此亦盲人說日之見耳。

學者之言每循名而忘實。逐外而忘本。吾今故爲聯治名實之辨。而暢著我國歷史聯治之說。草創之作。紕繆自所不免。倘有指正。而加以討論。則所虛心延納者也。

統一問題與聯治 十二年三月

(一)

自袁氏稱帝。國會顛覆。西南各省昌言護法。政事自爲。統一二字，遂成爲解決時局之最要問題。民五以來。當國者無不以統一召天下。然而天下至今不一。豈獨不一。崩割之象。又從而加甚焉。其間或主和平。或主武力。如馮段者。皆勳

望崇隆。藩服所欽。異趣而謀。略無寸效。馮殂段隱。東海爲政。形格力禁。不敢復昌言自專。文電往還。徒作點綴觀耳。奉直一役。倉皇出走。鬪虎之謀。未售。瓦解之勢。彌張。統一之業。如此其難也。徐去黎來。舊會再興。揭竿護法之徒。亦旣得志矣。統一之事。宜有可說。於是閣揆張君。躬爲馬首。和平信誓。四海爲一。介使旁出。驛傳四達。方夫攬轡之始。意態甚豪。崇議朝發。詔詞夕至。或讚揚高調。或引爲同倫。或願附驥尾。或相與周章。由是綢繆協會。葺節園臺。自以爲杯酒釋兵。都門解甲。天下之事。可指顧而定也。然而喧議之聲。未息。告警之書。已來。市爵祿於鄰封。強頒令於守府。委積小吏。叫囂公堂。食言而肥。則貽無軌之羞。強項相抗。則有失位之戚。委曲言辭。遲回去國。解鈴自繫。中道折還。自是含垢茹荼。無顏議和平於天下矣。回車爲婦。前轍頓移。助虐之令。日頒十一。協議之方。潛收旗號。強梁肆武。挾令自張。躍馬江頭。指揮閩蜀。南謀百粵。北向榆關。遣將分兵。鋒鏑四起。欲使軍功所至。如草上之靡風。普天之下。率一家之水土。縱令

事由衷願。宇內爲一。然強奪之。續必有暴取。以盜殺盜。不能使殺盜者不復爲盜。以毒攻毒。不能使毒者不復爲毒。旣曰不能復爲攻殺。循環無端。誰爲芻狗。况夫蜀號多才。力莫相尙。劉但雖覆。仍難一尊。粵總師干。其長數十。沈本駑才。何從督理。臧王圖閩。以自爲。唐劉連圻。以自大。榆關有天塹之險。浙盧有馭衆之能。磨之未必能去。招之未必肯來。戎馬旣未。必護功。寵官適資。以坐大。以是言一。翻其反爾。書曰。殷鑒不遠。在夏后之世。語曰。前事之失。後事之師也。用武覆轍。去今未遠。前仆後繼。曾不知悟。更有摘藻詞人。傳食游客。爲之揚溢篇章。騰說口語。聞見之士。道聽途說。拘古之儒。好爲左僻。則有通電幅員。爲之頌敷德騰事者矣。是率天下人爲盲目也。吾爲此懼。用草斯篇。

(二)

統一何謂耶。於文。絲紀爲統。統一云者。本專制時代之遺留名詞。而不可通於今日者也。其詞衍變於一統。一統者。天下一家。萬世一系之謂也。太史公謂

秦始皇法令由一統。蔡邕謂明堂者。政教所由生。變化所由來。明一統也。此所謂天下一家也。孟子曰。君子創業垂統。爲可繼也。班固曰。膺當天之正統。王褒曰。五始之要在審己正統而已。此所謂萬世一系也。反一統而以統一言者。始于范曄。後漢書。曄之言曰。隗囂欲持兩端。不欲天下統一。又曰。周洛以西。無所統一。其所謂統一云者。亦天下一家之謂也。自後縱系於一姓者。謂之一統。橫貫於一人者。謂之統一。此二者精義非他。使天下萬世皆受治於一人一姓之私而已。其統一而求其統者。不一甲求其一。乙亦求其一。以不一求一。而又必由己以一之。於是天下易亂而愈。不易一。不易一。則求之者愈不一。故夫擾擾紛紛。其爭不已。試考中國之歷史。無二百年不亂。亂不數十年不定。其間肝膽塗膏。原父母兄弟妻子離散者。豈有他哉。夫亦曰。供野心。統一。一統者之富貴。犧牲蹂躪而已。是故中國版圖之聯合。非人民之自相聯絡也。非他國之割與也。自黃帝至於有清。蓋無不以馬上得之。一得一失。不知殺人幾千萬焉。得

之而不足。復事開拓。一開一拓。又不知殺人幾千萬焉。故夫中國之版圖。流血之遺跡也。歷代帝王之私產也。欲充其私產之欲。則不可不統一。欲充其統一之欲。則不能不流血。數千年來所謂一治一亂。興王成霸。蓋無不由此私產之大欲使然。至其弔民伐罪。救民水火等等名詞。要不外豪猾巨奸。藉以自掩其野心。縱有能近似之者。其爲民也。究不若其自爲。孟子曰。湯始征自葛始。十一征而無敵於天下。東征西夷怨。南征北狄怨。夫桀爲無道。惡及王畿。除桀以靖王畿可耳。葛自不祀。何與於湯。湯使亳衆爲之耕而饋之食。是市惠於鄰國而陰侵其地也。葛窺其私。安得而不殺其饋者。殺之則假仇餉興戎。是所謂陰謀不遂則厭以武力者也。至於十一征而後無敵於天下。亦力服非心服也。誠如孟子所言。東征西夷怨。南征北狄怨。則一征而天下輸誠。何煩於十一。必十一征而後咸服。則民之不服其征也久矣。民不服而湯征之。是豈爲安其民哉。亦自爲而已矣。夫湯武王者之首。而湯猶有慙德焉。下此更無論矣。劉邦謂項羽

曰。天下洶洶。皆爲爾我二人之故。項羽見秦皇輦驛曰。大丈夫不當如是耶。百世之後。味劉項之語。如見其肺肝然。嗚呼。所謂統一、一統者。如是而已。雖然。君主國家。主權在君。彼既欲以力統天下。天下亦從而歸統之。猶可說也。若夫今日之中國。既已號稱民治國矣。其一與否。似已不繫於一人矣。求一有道。似亦無所謂統不統矣。然而當局者不然。有大力者不然。彼方固守其數千年遺傳之大一統思想。無不欲自我統一。無甲兵者。則以和平與天下委蛇。負大力者。又以武力自恃。欲以澄清四海。前仆後繼。曾不知覺。吁。亦慎矣。

(三二)

夫統一之名。仿於一統。倡統一者。亦以一統二字自縛。誠如上所言矣。然一般人對於此名之解釋。或不拘泥於大一統之說。換言之。彼之於統一意義。乃只問其一不一。不問其統不統也。荀卿曰。約定俗成謂之宜。今使天下用統一之名。而不用其義。因而襲之。固無傷也。雖然。吾且問人何需於一。必將曰。所以謀

公衆之安寧進化也。謀安寧與進化。統一之外。遂無需乎。必將曰。不然。安寧與進化。嘗以國體適否爲轉移。非僅統一二字所能了其事也。專制之國。非不一也。然而謀利民者。必思政爲立憲。立憲之國。非不一也。然而謀利民者。必思政爲共和。使一之已足。更何煩於改造。嗚呼。信如是也。國人何爲而徒言統一。彼當局與大力者。之以統一號召天下。所謂司馬之心。路人皆知。彼固自有其大欲也。若吾人之所需於統一者。嘗以安寧與民權爲的。固不宜徒托空言。混籠了事。懸的而言。其間應回復討論者。不止一端。其一問題。所謂吾人之安寧。是。否。必。需。中。國。之。統。一。四。川。亂。矣。三。晉。安。堵。如。故。也。閩。贛。亂。矣。蘇。浙。安。堵。如。故。也。夫以川閩之民。言誠苦其亂矣。以晉浙之民。言彼固治而安也。旣治且安。又何需於中國之統一。十口之家。兄弟不和。羣居相怨。見利互支。退而咻呶。執家政者。飽私囊。其公愈削。其債愈增。於此而爲之所。爲之一乎。爲之析乎。三尺童子。皆知析之爲當也。吾人所處之現象。正如垂敗之家。不獲安居。誠欲其安。固不

必囿於五世同堂之成見。簡言之。分中國爲數邦。自亦未嘗不可。昔之羅馬。今已析爲希臘數國矣。昔之強俄。今已別爲東西數邦矣。謂俄之秩序未復。希臘諸國。固未嘗不長治久安也。由是觀之。吾人之安寧。何必定需中國之統一。即使讓一步言之。國人之希望統一。自有其歷史上等等同文同種通姻媾之關係。發爲自然之同情。則較量輕重。仍應以獲得安寧爲歸宿。如是其二問題。爲以何種方法統一。而後達其欲望。歷史上之統一。余前固已暢明其說。一言以蔽之。曰武力。然而爭奪之迹。先後相尋。寢席之寧。曾無百歲。改元以來。迷信武力統一而失敗者。項城合肥。昭然若揭。蓋以武力一人者。人亦以武力一之。展轉相謀。變亂愈甚。天下之亂。本起於爭。以爭息。爭。正如以油滅火耳。縱使徼倖成功。而辛苦得來。必視國家爲己有。壓制專橫。將無所不用其極。所謂安寧者。不破壞於兵馬。將斷送於威權之下矣。此其不足爲法者一也。和平統一。河間所倡。卒聞其名。頗類仁者。然和平乃形容詞。非名詞。換言之。乃所以表德頌事。

非所以爲統一之方法也。近今拾牙慧者。不少厥人。會議之聲。揚溢中國。文電星使。馳布天下。徒滋貽誤。莫補時艱。此其不足爲法者二也。不足爲法。而天下法之。終之利未獲而害先見。和平之害。爲養疽益癆。武力之害。爲啓爭開釁。是故藩服之大。大於河間。川贛之亂。亂於洛吳。孟子曰。以若所爲。求若所欲。必有後災。以和平武力謀統一者。可謂遺後災矣。或曰。如子之言。以求安寧之統一。非武力。非和平。然則其術安在。曰。子請靜聽。以俟言余。

(四)

治亂之迹。嘗以政治爲對象。政治者。一時代有一時代之需要。不適其要。則亂生。閒嘗論之。中國者。最適於聯治政體之國家也。土地廣闊。交通不便。聯省而治。政令易達。其適一。中央組織。不足以維繫全國。聯省而治。則中央偶有失政。不致牽動全局。其適二。自元以來。行省區域。足以爲國。統治之權。集於省區。改元以來。其象愈顯。其適三。民智未開。無解決全國事務之能力與智識。縮小其

運用才力之範圍。庶不至負民主之虛名。仍專制之遺習。其適四。使才智之士。自馭其土。不必咸趨於中央。以爭權利。其適五。各省風俗禮教不一。因俗定法。易於程效。其適六。實業經濟。多未開發。省自爲政。日光集於境內。易於興作。其適七。軍閥勢懸強弱。易啓吞併侵略之心。省自爲政。大小之差。不遠。各省之力。維均。內爭易泯。其適八。原有領土割讓於人者。聯治易於收回。其適九。抑不僅此也。聯治之於中國。不獨適宜於現在。而且適宜於既往。不獨適於既往。而且應用於冥默之中。循其實。而不創其名。前代之治。治以聯治。而不用其名。其亂。世亂以專權。而亦不著其說。昔吾嘗論之曰。歷史之蹟。好專權者亡。不專權者王。黃老之術。教人君習靜。仲尼曰。雍也。居敬行簡。可使南面。此皆明示人君。不可自專其權。故曰端拱而天下治。蓋權有一定以限量。用過其量則傾。自古良法美意。無不與天下聯其權。聯其權。即聯其治。嘗使中央虛之。而天下實之。故中央之於地方也。不干涉其行政之權。彼以刑罰。法律。財穀。兵馬。等等之繁碎。

事件。悉以委之地方。中央考成。惟以一字爲約。曰理而已矣。其政理則遷擢之。不理則黜退之。至其政之如何理。則責在地方。例少過問。此所謂考成之制也。故天下治。則中央考成道其得。地方治理得其宜。天下亂。則中央不復用考成之法。而欲侵地方之權以自有。以治理之權與事分於地方。則天下治。以治理之權集於一人。則天下亂。凡此所言。雖未必盡符事實。然冥默中。實不可不謂稍有此種之暗示。但以歷史上之國家原則。皆建設於少數人利益之下。故其政治注意之點。不在公衆一般人之權利。而惟鞏固其個人之私。其暗合於聯治。非謂聯治之適宜於政體也。爲保持君主萬世不替之尊榮故也。其趨於專權也。亦非爲獨裁之適宜於政體也。爲遂其驕縱自肆之私故也。及其以暗合聯治而獲治也。並不歸功於聯治分權之得體。而頌揚一人之盛德。史稱文景刑措是也。其以專權而致亂也。亦不歸咎於法制之不善。而指爲一人之過失。史稱桀紂無道是也。郡縣謂之宰治。藩屬謂之羈縻。皆聯治之具體而微者。然

而不謂之聯治焉。是何也。公羊傳曰。春秋之義。大一統也。故夫其治與亂。有朕躬之功罪。無政體之得失。有一姓之榮辱。無天下之利害。治則人民間接爲奴隸。爲牛馬。安全輿輓之中而降服。鞭斥之下。亂則直接爲窮困。爲死亡。顛倒溝壑之內。而流徙戎馬之間。與之以品級爵祿之榮。是鈴犬而軒鶴也。餌之以鴻詞博學之號。是文馬而馴羊也。然而紘綱既遠。樊網易疎。隄防微懈。揭竿蠶起。周衰有問鼎之師。秦亡有逐鹿之喻。方夫土崩瓦解。宇內騷然。莫不嚴辨正邪。騰說順逆。及其大力後起。戎衣而定。馬上之腥血未乾。天下之稱說已至。屈膝臣服。卑顏納貢。所謂一統之天子。得天下若彼之難。有天下若此之尊也。於是希冀萬世不易之業。預防黔首謀叛之方。愚民之計。必愈甚於前朝。肆虐之情。漸縱放於後代。不肖嗣起。攘奪又興。一治一亂。靡有已時。其間亂象所昭。或者爲宦官婦人。或者爲權臣外戚。取與之術。或爲篡竊。或爲征誅。於是懷治之士。或以亂象爲亂源。而定防閑之法。或以予奪爲禍始。而設固位之方。爲之用賢。

之說。以避權戚宦豎之專權。爲之忠義之節。以祛篡竊征奪之無憚。彼皆以爲治本清源。爲國不易之策也。然而變亂相乘。曾不加少。是又何哉。蓋亦反其本矣。愚嘗謂中國歷史之亂源有三。非由於諸侯析離。不朝天子也。非由於藩鎮割據。尾大不掉也。非由於君主暴虐。不恤其民也。非由於宦官婦人秉國政也。非由於貴戚權臣懷異心也。凡此五者。皆所謂亂象。非亂源也。其源爲何。一曰。人治而非法治。二曰。君治而非民治。三曰。似聯治而不實行聯治。何以明其然也。法治之國。官有定職。政有定制。非其才不預其權。非其分不越其權。因才預政。才非其人。不得妄干矣。因職施權。位雖元首。不得妄用矣。如是。則婦人宦者。貴戚權臣之禍免焉。民治之國。主權在民。善政民自舉之。惡政民自闢之。其安與否。在於自爲。旣無國君。安肆其虐。如是。則君主暴虐。不恤其民之禍免焉。實行聯治。則權事分明。定於憲法。須共同處理者。則畀之中樞。其未讓與中樞。或中樞所不能處理者。則歸之分子國。省自爲政。官由民選。監督之力。旣周。措施。

之。方。易。舉。守。土。安。民。不。爲。割。據。分。疆。而。治。不。爲。離。析。上。無。天。子。不。爲。不。朝。省。分。平。均。不。爲。尾。大。如。是。則。諸。侯。析。離。藩。鎮。割。據。之。禍。免。焉。是。故。爲。政。有。本。致。亂。有。源。小。人。禍。國。人。治。之。弊。也。獨。夫。肆。虐。君。治。之。弊。也。割。據。析。離。與。天。下。以。聯。治。之。權。而。不。明。定。聯。治。之。制。之。弊。也。改。元。以。來。國。爲。民。主。政。爲。法。治。雖。尙。未。納。於。正。軌。然。民。治。法。治。之。說。名。義。上。似。已。不。成。何。種。問。題。矣。而。於。數。千。年。卵。育。之。聯。治。政。體。反。未。能。應。時。產。出。故。夫。崩。析。割。據。擾。攘。十。年。而。暴。君。亂。臣。之。政。不。復。聞。於。天。下。非。素。習。者。已。用。之。而。不。背。所。固。有。者。乃。棄。之。若。將。浼。其。危。在。此。其。亂。亦。在。此。統。一。局。勢。之。破。亦。在。此。然。而。言。統。一。者。反。不。悟。日。以。國。人。所。厭。棄。之。武。力。與。空。洞。之。和。平。相。號。召。此。所。以。愈。求。統。一。而。愈。以。分。裂。也。豈。不。哀。哉。

(五)

今之言統一者。尙有一固執之見。以聯治爲不可者。則主張國體單一是也。彼其方法。無論爲和平的。爲武力的。其主義。無論爲北洋正統的。爲各省協議的。

主持者。無論爲軍閥。爲政府。爲政客。要之言及國體。無不同聲合氣。而應曰單一。非然者。則曰集權。非然者。則反對省憲。其實皆單一制也。吾人猶憶及三四月以前。吳佩孚與蔡元培書曰。法治之國。未有不中央集權者。又曰。美之費府會議。感於統治困難。猶且力排浮議。鞏固政府。以吾人之愚。竟未知吳氏之所謂法治國者。究何所指。彼美利堅。巴西。瑞士。委內瑞辣。德意志。以及新改聯治之奧大利。俄蘇維埃。非皆法治國耶。非皆地方分權者耶。國會制憲。關於省憲。章指聚訟紛然。幸而得竣事矣。實力派猶執不謂可。其實制憲議員之於省權。本已敷衍成章。徒具其名。猶不爲實力派所許。彼蓋以爲明定省憲。省權。即啟方疆擾據之端。而不知今之所謂分裂。政以無省憲。省權之根據。且亦不俟省憲。省權之根據也。憲法草案開章明義第一條。卽曰中華民國永遠爲統一共和國。夫旣名爲國。就大體言。安得而不統一。何表章爲彼。蓋以爲明標單一。則不足以招徠聯治之省。不爲之詞。又恐無以成其單一之主見。於是模稜兩可。

而混言之曰統一。實則此之所謂統一。猶單一耳。在吾人之意。則以爲統一者。集◎合◎之◎謂◎也◎。集◎合◎之◎後◎。能◎混◎然◎爲◎一◎體◎者◎。惟◎液◎體◎爲◎然◎。固◎體◎之◎集◎合◎。雜◎亂◎者◎爲◎堆◎圾◎。整◎齊◎者◎爲◎行◎列◎。森◎然◎自◎樹◎。不◎能◎混◎也◎。至◎於◎人◎類◎。合◎而◎當◎羣◎。擴◎而◎成◎國◎。其◎間◎紛◎糅◎錯◎雜◎。人◎各◎其◎心◎。所◎謂◎統◎一◎者◎。本◎爲◎抽◎象◎之◎詞◎。若◎曰◎是◎士◎也◎。是◎民◎也◎。其◎大◎致◎如◎一◎耳◎。如◎一◎者◎。自◎外◎視◎之◎。其◎形◎似◎也◎。若◎察◎其◎內◎容◎。則◎風◎俗◎不◎一◎也◎。禮◎教◎不◎一◎也◎。經◎濟◎情◎形◎不◎一◎也◎。社◎會◎組◎織◎不◎一◎也◎。獨◎至◎發◎號◎施◎令◎。所◎謂◎政◎事◎主◎權◎者◎。大◎致◎爲◎一◎。然◎在◎極◎專◎制◎之◎國◎家◎。政◎令◎尙◎有◎伸◎縮◎之◎餘◎地◎。其◎所◎謂◎一◎者◎。亦◎僅◎焉◎耳◎。學◎者◎爲◎稱◎說◎便◎利◎起◎見◎。因◎謂◎此◎由◎一◎最◎高◎政◎府◎行◎使◎單◎一◎意◎志◎者◎。爲◎單◎一◎國◎。其◎由◎兩◎國◎或◎具◎有◎國◎家◎特◎性◎之◎兩◎團◎體◎以◎上◎組◎合◎者◎。爲◎複◎合◎國◎。其◎間◎又◎有◎身◎合◎。物◎合◎。聯◎盟◎。邦◎聯◎。聯◎邦◎。聯◎省◎。聯◎業◎。種◎種◎之◎不◎同◎。而◎皆◎可◎謂◎之◎聯◎治◎。此◎種◎分◎析◎。在◎討◎論◎上◎似◎十◎分◎清◎楚◎。然◎若◎吾◎人◎從◎綜◎合◎方◎法◎上◎立◎論◎。則◎此◎種◎種◎不◎過◎爲◎人◎類◎或◎國◎家◎集◎合◎之◎方◎式◎。換◎言◎之◎。則◎知◎國◎家◎集◎合◎或◎統◎一◎之◎方◎式◎。非◎一◎種◎也◎。是◎故◎單◎一◎國◎者◎。統◎一◎國◎。

也。複合國者亦統一國也。以至於物合、邦聯、聯邦、聯業，無一非統一國也。其間稍異者，爲身合與聯盟。又皆趨於統一而未具體者也。今國人知言統一而不知統一之多類。甚至以單一概統一，混統一爲單一。再甚則以聯治爲非一。以聯邦爲割據。此譬如知混合爲合而不知疊合爲合，知疊合爲合而不知聯合亦爲合也。夫統一之國性有三：一曰單一，二曰平聯，三曰重疊。何謂單一，如前所述。僅有一最高政府行使職權。今之英日是也。何謂平聯，國與國之間以契約或盟誓關係成爲一種聯合。分子國仍保有其相當主權。其間可隨時締解。邦聯聯盟之國家皆是也。何謂重疊，人民以其主權付與兩層政府統治之。各分子國自有其政府。合衆國又合有一政府。此種事例以美利堅爲最顯明。爲最首創。後起之聯邦莫有能外之者。蒲徠士批評美國政體曰：中央政府與諸州政府譬如同在一土地上之一大建築物。其中包有諸羣小建築物。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。其初各各建築小禮

拜堂。建築之時不同。其法亦異。後建造一宏壯寺院。巍然而立其上。若此新而
且大之屋宇云已。則各小建築稍稍補苴。亦足以蔽風雨。一如其舊焉。蒲氏此
種譬喻。實可謂維肖維妙。然此所謂先有邦而後有國之聯邦政體也。至若先
有國而後爲聯邦。或聯省。之重疊性國體。如巴西奧大利俄蘇維埃諸國者。蒲
氏此喻。實未足以盡之。蒲氏在其平民政治第三十五章。又設譬曰。稱述美國
憲法者。常假天文以喻之。則其計畫。蓋在使向心力與離心力保其平衡。使遊
星不致飛於散空中。使太陽不致於其烈火之中吸集遊星。太陽謂中央也。遊
星謂諸州也。美憲法之特別功能。即具於此問題之方法中矣。吾人就蒲氏之
言而稍引申之。則可發現先國後邦之聯治國體之喻。蓋天空恒星。無不源出
太陽。及其各成固體之後。則有自轉有公轉。自轉者。自行轉者也。公轉者。繞太
陽以運行者也。行星之外。復有衛星。則繞行星而運轉。吾人譬之聯治國。其先
爲單一國。如天空之太陽也。及其由單一而變爲聯治。如太陽之分爲諸恒星。

也。各邦或省自有其主權而復設中樞保留其公同之事權如恒星之自轉而復繞太陽也是故先有邦而後有國之重疊政府蒲氏之禮拜堂譬語足以盡之矣。先國後邦之重疊性政府太陽系諸星譬語足以盡之矣。由是觀之統一之性有三而其爲一也則同國人之誤既以單一混統一故謂聯治爲非一所謂知其一不知其二也。雖然統一之內容既如上所述矣然則統一之對象爲何。曰分裂是也。獨立是也。自主是也。諺有之天下大勢合久必分分久必合此其語實善於描畫一國之沿革不知其幾經變遷或由合而分或由分而合或由新領土之附益或由舊領土之恢復其歷史愈長其變遷之跡愈顯中國者即由前項四種沿革具成之版圖也其由合而分之中亦有合焉是故統一之業較他國爲易成其由分而復合合之中亦有分焉是故分裂之機亦較他國爲易起合之中有分而不知因分以爲合分之中有合而不知因合以爲分是何也。集合之法不得其宜調劑之方不得其道也。蓋嘗聞之政治學者曰一

國之建設及其政府之組織。常欲使向心力與離心力得其平衡。向心力過重。則集權太甚而不可以持久。統一之含有單一性者是也。雖心力太甚。則無所維繫。而不能統一。前之所謂分裂者是也。以統一之國性言之。則單一、重疊、平聯三者。皆由此二力之互相錯綜。其間單一、毗於向心力者多。毗於離心力者少。平聯、毗於離心力者多。毗於向心力者少。重疊、則向心與離心嘗得其平衡。此所謂集合統一之善法。而調劑之良方。聯治政體之聯邦與聯省是也。以分合之對象言之。則離心力所以爲分。向心力所以爲合也。讀者疑吾言乎。請更引申吾說。而暢明之。夫所謂向心力者何。自個人言。潛於心則曰愛。表於行則曰助。所謂離心力者何。潛於心則曰憎。表於行則曰爭。愛何緣生。生於同情。助何緣生。生於共利。憎何緣生。生於反感。爭何緣生。生於逐利。由愛與助。則爲朋友。爲家庭。爲人羣。爲團體。爲社會。爲國家。由憎與爭。則爲紛擾。爲離析。爲分立。爲獨體。善爲國者。嘗使一般人或團體之引拒。得相調劑。引其愛助之同心。而

祛其分離之已甚。有公便。有私便。極專制之國。不能使天下棄其私便。以貢於一人。極平民之國家。亦不能使個人之自由毫無限制。以致侵及公安。此皆所謂使離心向心兩力得其平衡者也。再進一步言之。國家社會之個個團體。調劑之方。亦復如是。蓋國家或社會。皆由若干之小團體組織而成。小團體各有其中心。果使執政不顧小團體之勢力中心。而過於集權。必致引起多數團體之熱烈反動。惟有一面使團體間爲相互之結合。一面使團體內之凝結。不致十分受壓迫。夫然後不即不離。得其中道。調劑維繫。乃可以獲長治久安也。抑所謂團體者。嘗有屬地屬人之兩端。屬地者。區域是也。屬人者。行會是也。區域有邦省之別。故調劑屬人之團體之向離爲聯業。而調劑屬地團體之向離。則有聯邦焉。有聯省焉。業同者交密。地接者情親。親密則相合。疎遠則相分。吾故曰。離心力所以爲分。向心力所以爲合也。且吾固言。單一國體毗於向心力者。多。毗於離心力者少。平聯國體毗於離心力者多。毗於向心力者少。向心過於

離。心。則。雖。統。一。而。易。於。畔。亂。離。心。過。於。向。心。則。雖。分。治。亦。易。於。析。離。前。者。之。例。爲。昔。日。之。羅。馬。及。法。蘭。西。爲。今。日。之。俄。羅。斯。及。中。國。或。旋。合。旋。分。或。少。治。多。亂。後。者。之。例。爲。自。一。七。八。一。至。一。七。八。九。年。之。美。國。邦。聯。及。一。八。一。五。至。一。八。六。六。年。之。德。國。邦。聯。皆。享。年。不。永。卽。變。爲。聯。邦。在。一。方。面。言。邦。聯。或。爲。聯。邦。應。經。過。之。階。級。在。另。一。方。面。言。彼。邦。聯。之。政。體。誠。亦。不。足。以。持。久。也。單。一。如。譜。系。平。聯。如。樹。林。林。立。則。自。成。爾。我。譜。系。則。名。系。實。析。故。介。於。二。者。之。間。足。以。調。劑。人。心。之。向。離。使。異。系。而。相。維。林。立。而。相。系。者。惟。聯。邦。與。聯。省。等。等。爲。然。換。言。之。即。富。於。重。疊。性。之。政。體。爲。最。適。宜。也。彼。蓋。一。方。在。分。子。國。間。爲。平。聯。爲。協。作。一。方。在。中。樞。與。各。分。子。國。爲。相。系。爲。疊。聯。彼。不。獨。執。二。者。之。中。端。而。且。合。二。者。於。一。爐。不。獨。調。向。離。之。平。衡。而。且。可。合。向。離。爲。一。力。又。能。因。時。制。宜。或。稍。毗。於。平。聯。或。稍。毗。於。單。一。美。利。堅。學。者。嘗。自。詡。其。國。體。含。有。兩。種。性。質。一。單。一。性。二。平。聯。性。在。美。憲。初。成。時。一。時。學。者。皆。偏。於。平。聯。性。質。立。論。德。國。初。聯。邦。時。亦。然。但。至。

近百年來。兩國之研究國體問題者。乃大異其說。彼認不各邦爲有主權。以爲最高主權。惟在中樞。蓋各邦法律不得抵觸於中樞。各邦人民直接被治於中央政府。是在法理上各邦并無最高之主權。亦卽不得爲平聯政治。然在民主政體之下。主權在民。各邦雖受限制於中樞。中樞且受限制於民衆。誠由最高主權上立論。卽中樞亦無最高主權。寧得謂爲非國。論者知其然也。乃更爲之說曰。主權者。非國家之最要性質也。國家政府特人民之工具。聯邦者分工之政制耳。無所謂權。權在民。政府爲寄。此其說實甚新穎。然在吾人立論。固無論其爲分權分工。要之能爲統一平聯。兩方毗重。或調和之解釋。則其國體爲易有伸縮之餘地。可斷言矣。抑有進者。單一國家主權必不可分割。制度必完全畫一。由是則各地有適有不適。聯邦聯省聯業之於事權則不然。彼一以各分子團體之可能與適宜爲付與之斷。其宜於由中樞管理。而爲各分子團體不能分任者。則一以付與中樞。其宜於各分子國自理。而爲中樞所不能集中者。

則一以分與地方。由是則分子國自適其所適而聯邦國又共適其所適。無不適之弊矣。平聯國體無共同之中樞主持。由是則失有國之常態。而合作之力不堅。聯邦或聯省聯業者又不然。彼有共同之組織。共同之憲法。由是則對內之團結易堅。合作目的易達。此又其特長之處。非單一平聯兩種國性所能幾希者也。今中國經濟情形不甚發達。行會之組織能力及其運用異常薄弱。距聯業之途徑尙遠。聯邦聯省雖名異而實同。然其邦國先後之程度究屬不一。中國自有史以來。除中經破裂之外。既始終爲單一性質之國家。則其聯治自以聯省制度爲適。故吾主張聯治。尤主張聯省。至聯省之不悖於統一。而有異於單一。則讀吾文者。固不難了然無疑也。

(六)

或曰。讀子之文。於統一與聯治之理。可謂暢發無遺蘊矣。雖然。言聯治者。所宜兼顧者二端。曰理。曰勢。理者。不可不之謂也。勢者。能不能之謂也。理可而勢有

未能。雖說猶無說也。子之於聯治。徒言其可。未言其能也。就子所言。果能統一今日之中國乎。曰。夫所謂不能者。一視乎時。二視乎力。時不適。力不逮。理可而勢未成也。時適矣。力逮矣。理未可焉。則能行而猶不可行也。聯治之可行於中國。其理吾既明之矣。今請續言其時與力。所謂時者二端。曰潮流。曰際遇。潮流者。外界思想之所趨也。際遇者。內部機會之所構成也。十九世紀以前。歐洲政治學者受進化論及個人主義論之影響。一元主義之說盛極一時。彼時以爲國家主權無上。不可分割。因之拘於集權主義。在彼時之眼光。認爲邦聯國家爲非國。聯邦國家爲無邦。至十九世紀之末。克魯泡特金互助論出。一時思想爲之不變。學者憬然悟及國家社會皆建設在共同生活及協作原則之上。聯治學說因之駸駸日盛。其應用於事實者。亦日益增多。在歐戰以前。獨立之聯治國。爲美利堅。德意志。瑞士。巴西。阿根廷。烏拉圭。多米尼加。尼瓜多爾。委內瑞辣。奧大利與匈牙利等十國。附屬國之聯治者。爲加拿大。澳洲。南非洲。等三

國。歐戰後又增兩國。曰俄羅斯蘇維埃曰奧大利。其趨於聯治而未成者。尙有數邦。英吉利之附庸。既已多爲聯治國矣。年來愛爾蘭自治問題。始終未能解決。然一八六七年公布之加拿大憲法。即有大不列顛及愛爾蘭聯合國之語。究其結果。英蘭三島必改爲聯治國體。即其他之附庸亦將步加拿大等國之後塵。將來或各自獨立。或與其主國合組爲一大聯邦國。皆未可知。要之英吉利之日趨於聯治。可斷言也。閩都拉斯之憲法曰。閩都拉斯爲從中美聯邦分離之國家。因此確認與其他國家重行聯合爲其重要之義務。與最急之須要。尼加拉瓜之憲法曰。本共和國乃由中美洲共和國分割一部而出者。當視會同中美洲之他國組合中美洲共和衆國爲絕對的必要之舉。此二國者。竟以聯治爲其目的。亦可見此種思想之入人深也。韋羅貝曰。中世紀傾向封建主義。十五六世紀傾向獨裁主義。近代運動似又傾向聯邦主義。諒然言乎。可謂知潮流之所趨矣。蓋自民治之說起。各國人民無不日夜企望直接民治之

成功。即就民治之真實精神言。亦當以直接投票發議議決爲合理。近世所行之代表制度。本屬不得已之方法。而此不得已之方法。以及直接民治之不易施行者。實以行之範圍太大。手續種種不便之故。蓋直接發議與表決其投票之手續爲繁複。在疆土較廣交通不便之國家。其投票尤爲困難。果使實行於中國。恐數年不能表決一事。國家法律經緯萬端。一事如此。又何以謀其餘。此所以雖有良法美意。而不能輕於嘗試也。然在小國。則施行上即較便利。以其範圍較小。手續易於完成也。其次則爲聯治國家。聯治國者。國法甚簡。大部分法律。皆由各邦自爲。如是。則各邦皆無異乎小國也。吾人知今世之實行直接民治者。自當以瑞士爲首屈。瑞士固小國而又聯治者也。次則國民投票之規定。僅見於德奧之新憲法內。德固行聯治有年。奧亦歐戰後改爲聯邦國體者也。再次則有僅於憲法爲普通投票者。然亦非聯治國不易爲功。由是吾人可得一公例。曰。能行直接民治國者。非小國則聯治國也。今直接民治。已爲一時

風氣所趨。則韋氏近世傾向聯治主義之說。自亦事理之所當然。夫事理既有。當然而實例又多。已然順應潮流。此中國之不能不聯治者一也。若夫國內情形。聯治之象。亦已大顯。分裂之徵。隨處可見。中樞威令。不越國門。豪強隅負。武人封守。一也。省號自治。以拒客軍。政事自爲。國命不受。二也。爲國懷忠。千萬無一。談鄉知愛。人有同心。三也。或成省憲。或立公約。甄試自操。律章具足。四也。國人相喻。罕有違言。輿論已通。推行自便。五也。西南各省。視同神器。有敢反側。與衆共擊。六也。夫順水行舟。易於爲力。擄沙爲泥。勞而無功。因勢乘便。此中國不能不聯治者又一也。所謂力者亦有兩端。一曰特殊勢力。二曰羣衆勢力。特殊勢力者。指當時當權之特種階級而言也。如神權時代之僧侶。封建時代之諸侯。君主時代之貴族。變亂時代之武人皆是。羣衆勢力。指一般普通之勢力而言也。在於內則爲人心。表於口形於文則爲輿論。著之事實。而羣焉赴之則爲運動。二者之比較。特殊勢力爲暫時的。羣衆勢力爲永久的。特殊勢力爲征服

的。羣衆勢力爲抵抗的。特殊勢力爲併含的。羣衆勢力爲鎔化的。其相遇也。特殊勢力每倖勝於一時。而羣衆勢力嘗得最後之成功。若彼特殊勢力之一部分能與羣衆同其行爲。以攻其他之一部分。則譬如以石擊卵。患不擊之耳。擊則無不碎也。今一般之羣衆。既默契聯治於其衷矣。所謂特殊勢力如武人者。其肯爲聯治之步趨者。亦不乏其人。果能相携並進。以特殊之力爲前驅。以羣衆之力爲後盾。公開會議。合組政府。同者爲友。異者爲敵。聯約以相守。聯軍以作陣。以我之大公。討彼之自私自利者。血氣之倫。誰不響應。義師所指。天下定矣。若復不然。特殊勢力者。固別具肺肝。薰蕕不能同其器。涇涇不能合其流。則吾民衆宏此心願。竭力宣傳。弘毅堅持。不達不休。在昔專制之世。尙可以改爲共和。況在共和之時。詎有不能改爲聯治者耶。有志竟成。患不爲耳。於不能乎。何有。

民國以來之亂源 十二年三月

改元及今。十有二載。其間小康之時。不過兩紀。自好紛爭攘奪。曾無寧歲。推原禍始。國人無不曰軍閥。汝厂曰。信哉軍閥之爲禍。彼爭城奪地者。軍閥也。暴斂橫征者。軍閥也。孤人之子。寡人之妻者。軍閥也。戰後凶年。災眚頻荐者。軍閥也。挾中樞以臨四海。而陰侵其權者。軍閥也。鬪墻誤國。外侮迭乘者。軍閥也。養誘盜賊者。軍閥也。凡此巨惡浩劫。皆非緣於吾民絲毫自由之爭。乃完全爲所包辦。謂之禍首。疇曰不宜。雖然。所謂軍人者。誰爲其閥。今之軍閥。實括擁有兵馬者言之。然其來源。亦復殊途。分析言之。實可別爲北洋派。與非北洋派之兩大類。北洋派中。又分爲直派皖派。非北洋派。則省自爲派。不能一一數也。大抵前者先成。後者續起。前者源流有屬。後者自成一幟。而所以首先造成。此軍閥之閥。實由於派絡可尋之北洋派。不自其對方起也。北洋派初肇始於勝清。勝清末季。袁項城實爲其領袖。項城旣得意於民國。欲以北洋派之武力。轄制宇內。以其私人將領樹植各省。其時北方省區。大抵爲所佔據。南方各省。亦間有入

其範圍者。於是強藩樞府。聯成一體。在袁氏之意。固未嘗不欲以指臂相屬。拱衛中樞。且經一手提攜。當不致輕於離貳。然帝制一爲。而心腹叛異。同心同德。如此其難也。當袁氏之方盛也。樞府之權。大於有清。何者。有清朝社。僅操陟降。生殺。袁氏則悉兵馬財賦。而集於一人。民國三年。號稱極盛。自治停辦。議會停止。法廷裁減。祭典規復。此種更易。爲共和國家所未有。而中樞威權。亦自元明清來。未有若斯之盛者矣。於時藩府中樞。既相爲枝幹。而共奉一尊。北洋派之閥。閱乃從。而成立北洋正統之思想。由是孕育於民國。以至於今。遂成爲最大軍閥之根本主義。撻伐四方。把持樞府。等等之野心。無不緣此思想而支配。而所謂爭城奪地。暴斂橫征。孤人之子。寡人之妻。戰後凶年。災眚頻薦。招致外侮。養誘盜賊。種種罪惡。亦無不緣北洋正統四字所造成。

蓋就正統主義之本身言。既不得不廣樹腹心。則或拔擢親信。或牢籠異己。久之。異己者先。叛親信者後。離相叛相。離兵戈見焉。就對方言。或手造共和之人。

不甘居下。或久擁封疆之印者，力拒侵蝕。不甘則爭，力拒則抗。相爭相抗，而兵戈又見焉。直皖之戰爲內鬩，屬於前者。南北之爭爲對敵，屬於後者。夫我欲正統，人亦欲正統，不獨人欲之，凡助我謀正統者，亦莫不伺其後而陰襲之焉。展轉相尋，共出於兵，兵事不已，百禍俱成。是故非軍閥之能禍國，正統思想爲之也。軍閥之成，成於項城；正統思想之成，亦成於項城。向使袁氏不樹私營，武則武人無由以佔有方隅，不標檠北洋，則武人無由以形成閥閱。然則非軍閥之能禍國，乃項城啓發之也。

雖然，項城不過民國一總統耳。在約法上僅負行政部分之責任，且其責任爲有限的。非如專制君主之具有無上威權也。顧何以敢任情措置，蹂躪國會，極集權專橫之能事。嗚呼，此則不能不怪國初立法之鑄成巨錯矣。吾蓋嘗論中國歷史之亂源有三：一曰君主而非民主，二曰人治而非法治，三曰似聯治而不實行聯治。改元以來，已一躍而爲民主法治國矣。乃獨於聯治政制未能採

施其亂亂於此其危危於此項城之得以專橫亦正專橫於此故也讀者疑吾言乎請更爲申明吾說民國之創設也實肇端於各省軍政府軍政府者背清廷獨立而自行處理其省內一切軍民財賦政權者也方是時也實已具聯省之形式然而清社既覆國人徒擾擾於共和二字之下以爲操之則安舍之則已外此遂不復措意南京代表會議所制定之臨時約法本完全爲單一國家之憲章然不以單一者適足以證當時人士對於單一聯治都不甚了了也於時約法既明白爲單一制度對於總統當然須付與較重之職權而袁氏乃得猖狂無忌又以清廷遜位項城與南方實有密約自薦爲元首民黨以袁氏手握重兵而急於改革之成功也遂亦聽之然袁氏志本在世襲之總統不在三載之君王彼以爲躋位之後可以爲所欲爲樹植徒黨改制易度直反手間事耳可憐之約法遂爲之羽翼玉成於不自覺嗚呼約法者死物吾獨怪立法之人不能因時勢利導而防閑於未然也南京集議在改元前一年之十有二

月。袁氏被選在元年二月。集議之時。袁氏覬覦元首之心。已昭然於道路矣。其時各省獨立。政權不相屬。若代表諸人。能當機立斷。察微知隱。明辨利害。毅然定爲聯省制度。使省權國權截然劃分。省長民選。事權固定。則項城雖跋扈。自恣。亦安從樹黨營私肆其不軌之謀哉。軍閥不成。洪憲不生。民國雖至今久。安長治可也。惟其不然。是生百弊。其時各省軍府首領。矜其首義之功。驕蹇拒命。往往而有。民黨方面亦挾有私見。把持數省以牽制項城。縱使袁氏坦然大公。毫無私見。於此二者亦不能不設法剷除。剷除則不能不假於武力。武力則不能不引用親私。此爲完全單一政體起見。固亦不得不爾。况又挾有成見。與刃於盜險。寧待言。夫中樞之權不加制裁。則最易流爲專制。法之民主也。亦曾改爲君主矣。蓋由君主以改民主。其最初當權者。必仍爲君主時代有力之一人。而此有力之一人。對於君主印象亦必甚深。其暫時皈依民主者。亦所謂姑相委施而已。久之不足以償其欲望。當然謀所以更張而改絃。法之掌翁。民國之

項城皆是也。故夫改制之初，防閑不可不深。雖無聯邦之勢，可以設制，猶必別尋一途，或密網嚴規以爲之限，而況極適宜於聯治之中國，不以之樹萬年之基，防專橫之漸，豈非當時人士之最甚失計者哉？且因利乘便，以軍政府改省政府，明定省權，則省自爲政，不謂立異。項城僅爲聯邦之行政元首，不必使天下歸於一系，亦不能使天下歸於一系也。誠如是專橫之政，又安從而生？誠如是軍閥之禍，又何由而成？聯邦之體制不定，省民之權力自微，所謂監督政府之權，完全付之於國會之代表。此代表者，又不自認受爲選之者之委托，民國雖易制，人民不過三年得一投票權耳。上之中樞，旣由代表之議員監督，下之省府，又無權足以監督省府之事，權在中樞，中樞遙制，時苦鞭長莫及。人民被惡，正如伐柯無斧，由省府遂成爲天之驕子。法律之地位，雖微，事實之權能，甚大，儼然自成權衡，以憑臨一切矣。然此猶就其民治方面言也。至其助長軍閥，猶難悉數。國軍省軍，旣無定額，亦無嚴界，或巧立名目，或投好中樞，即可隨

意編制。就地抽餉。准編之權。既在中樞。中樞一准。省民固無權過問。卽中樞不准。省民亦無干預之權。何者。約法上固未付與省民如是之權也。夫救火救未然。防河防未潰。武人之初起也。其勢未大。羽毛未豐。蓋未嘗不與各方虛相委施。倘使省權明定。可以限制。卽拒絕餉源。亦足制其死命。星火既息。安從燎原。渭水既塞。安從決岸。惜哉。當時立法。未能如是之詳審。故上與項城。以造成軍閥之機會。下與省府。以養成軍閥之機會。一造一養。而軍閥之禍成矣。其勢既成。根深蒂固。則遂雄視一切。莫敢誰何。舉中樞地方種種權能。而悉括之於私囊。不足。乃更侵蝕鄰封。盜竊國器。以滿其欲壑。此生翼之虎。中樞固已承其頤使。不敢稍批逆鱗。嗟嗟省府。蚩蚩之氓。誰復敢稍存貳異。世人方謂日今權力。上不在中央。下不在地方。惟寄於居中馭利之軍閥。不知軍閥此種權力。正單一國體所贈與。非軍閥天賦之本能也。

就上所論吾人可爲簡單之結論如次

民。國。之。亂。亂。於。軍。閥。

成。軍。閥。者。袁。氏。養。軍。閥。者。單。一。國。體。

使。袁。氏。造。軍。閥。者。亦。單。一。國。體。

然。則。亂。中。國。者。實。單。一。國。體。也。

聯治造黨論 十二年五月

比年以來。聯治之說似甚盛矣。自政客學者議員。以至於武人。新聞記者。新式官僚。無不稱說聯治。報紙雜誌乃至旬刊週刊幾無日無期不有此項之記載。輿論宜若通矣。然而聯治至今不成。

謂言者爲無勢。坐言有餘。起行不足歟。則手握軍符。擁兵數萬者。固以此爲標槩矣。標槩之非一域。南北合計。十餘省區。其力非不厚也。謂察之未明。不敢輕於嘗試歟。則條疏利害。盈車其詞。就而視之。黑白了了。是非僅學者政客爲能。軍人首領。函電馳傳。昭示天下。亦實繁有徒。此易了事。數語可辨。不能謂不解。

也。謂言者不必由衷。由衷者不必能行歟。其說近似之矣。其勢又不盡然。實力者之言聯治。所以自保。是在西南。有同神器。恃爲護符。質言無僞者。亦復多有。不盡非其懷也。若謂由衷者不能起行。是懦夫之過矣。雖然。匹夫拔身而起。號於衆曰。我言聯治。我趨我的。是其效力。等於未起。不獨無效。禍且隨之。此非言者之懦。不懦亦無濟耳。然則其故何居。儉齋曰。聯治之不成。無黨之過也。請得一一明之。

名流政客之言聯治者。吾能辨之矣。學者記者之言聯治者。吾亦能辨之矣。然而相識者十無四五。欸洽者十無三四。密接而嘗相切磋者十焉一二而已。吾置一冊以存時人此項之文詞。自理論。記事。以至條例。函電草案著於報者。無弗剪裁。然每一翻閱。則覺接於目者雖多。省其人者實寡。吾欲造其廬而與之談。則江山修阻不能欣對。能欣對者。又格其私務。不得嘗長談。其有我不過人。人亦不過我者。更無論矣。我又思能聚言聯治者於一堂。相與上下折衷其議。

論。商量策畫其方略。其計易圖。其樂正亦無涯。然我備三楹之屋。一日會吾同志。三楹虛其半焉。如是而謂同志之寡。則恐全行集會。北京之大不足容。嗚呼。聲氣不通。而欲共趨一的。直所謂閉門造車。暗中摸索而已。或曰。吾子之不俱識。安知不識者之不互相識耶。曰。是誠難知。然徵之輿論。可以知消息。改元之初。時人對於此制。不無論辨。其後忽寢。至甲寅之年。乃有章行巖與潘力山聯邦之辨。越八年爲壬戌。有嚮導與努力兩報之爭。有朱希祖與衛挺生邦省之爭。耳目所周。惟此數事。其不及者。要亦無多。夫一制一事之起。時人不能無所議論。或有同異之辨。或有尙同之說。彼引論愈長。其勢愈盛。出入愈多。理事愈明。然其尙同異之說。必有條緒與對方。而後循的立論。弗遠其悞。今八年以來。言聯治者徧天下。同異之辨。不過數人。尙同之言。亦復少見。夫聲氣相通。必有所著。若此者。聲氣所著。著於何所。嗚呼。吾無以名之。名之曰。消極之言。論言論。既消極矣。則其行爲。無往而不與之稱。頃近以來。有爲政治流血者乎。甚至犧

牲其絲毫之利圖者乎。既言聯治有力持其說以說各方而冀相啓悟者乎。有明目爲此運動者乎。夫此種種將謂何因。謂民氣消沈斯無往而不消沈歟。是說也。余初信之。繼而知其大非。夫氣猶水也。澈之可使過。潏故必有人爲之力。倡善哉。湘鄉曾氏之言曰。『風俗奚自乎。自乎一二人之心之所趨向而已。一二人之心向善則衆人與之向善。一二人之心向惡則衆人與之向惡。』夫風俗亦氣爲之也。天下人之向於一二人之心所向者。非必一二人之具有大威權也。亦非有所默悟於其中也。倡之以事理。動之以利害。約其衆而結其心。勵其志而激其氣。雖欲不向其所向。豈可得哉。夫是之謂造黨。夫是之謂通聲氣。今也有其勢而無其黨。無黨則氣不通。而言行亦與之俱消沈矣。故吾歸究於無黨。

或曰。士大夫之消沈。吾敬聞命矣。實力之不爲聯治。於黨乎何關。曰。惟黨而後能聯。惟黨而後能推心腹。彼實力者之猶疑於聯治之途而不身體力行也。實

有三因。一曰。不相容。二曰。不相信。三曰。勢未便。不相容者。何。已欲爲君父。而欲人爲其臣子者。不容。已據高位。不欲降。有一省者。不容。夙嫌未釋。不欲協作者。不容。前二者屬於自私。後二者屬於誤會。自私者爲之。曉諭事理。黨與個人。固有輕重之別。曉諭之不可。則聚黨而攻之。夫惟有黨而後能攻。能喻。無黨則雖欲攻。喻不可得也。誤會而以黨調劑之。渙然冰釋。自較可期。何者。尙同而惡異者。人之恒情。旣曰同黨。自易同心。此其一。不相信者何。平生無一面之緣。聯合有見。并之想。則以黨爲媒介。而祛其疑。此其二。勢未便者何。或兵馬多事。所願未遑。或兩大之間。動則得咎。糾合則勢有未能。聯歡則三人異心。此之不能。亦吾徒之過。倘使輿論爲之聲援。黨徒爲之號召。士氣振作。響應自多。則兩大。不得爲大。兵馬不復足憂。聯歡則同心。糾合則勢便矣。此其三。天下之大。實力言聯治而不能行者。不外三途。一二居其半。三亦居其半。要之。有容而後相容。共信而後相信。故欲其相容。則必求一有容之方。欲其相信。則必樹一共信之的。

此方此的。非黨不能。何者。黨同而後有容。相容而後伐。異同志而後共信。共信而後有所守也。以黨祛其不容與不信。厚力扶植以造時勢。所謂不便者。又烏有矣。是故實力者之不聯。亦作於其不相黨也。

大改革之告成也。非一朝一夕之故。一手一足之功。方其初起也。有討論者。有宣傳者。其著也。有指示者。有實行者。實行之中。而運動。破壞。爭持。種種之手段。寓焉。及其功成事竟。則羣趨於建設一途。然而建設之道。又匪一端。崇樓之樹。有爲棟梁者焉。有爲墻壁者焉。有爲敷施陳設者焉。蓋其經過如此之久。其手續。如此之繁也。吾人思之。以如是既久且繁之工作。而任人自爲。無計畫。無分配。勢必各不相屬。譬如覆屋之下。鑿齒顛倒。斤斧亂投。竟日不能成一樁。甚至需角而爲圓。用規而投矩。其所施爲。遂一一無用。不獨無用。孤矢易折。而對方有以制之矣。吾國之於聯治也。固非因襲舊制。質言之。在單一制下而昌言聯治。時曰破壞國體。此爲根本改革。三尺童子知之也。然而謀者不知先樹巨黨。

厚力廣援。引同伐異。以與天下周旋。而徒爲聒耳之首。自鳴高趣。斷續者如秋蟬。呼號者如夏蛙。其舛錯不啻。又似人弄簫而異其工尺。然而彼固言之。我期聯治之成功。嗚呼。此真愚所大惑不解者也。民國之改建。非中山項城數子爲之。國民黨衆爲之也。蘇俄之改建。非列寧爲之。勞農黨衆爲之也。美利堅之改建。非華盛頓哈密爾頓爲之。富達利斯黨衆爲之也。是故邦國之革易。苟非政體專制。或完全馬上得之。未有無黨。未有不重賴於黨者。言聯治者不然。自立自尊。自爲高調。嗚呼。此真愚所大惑不解者也。吾友沈公爲之詞曰。改革非一端。聯治不同原。新造之邦無論矣。泰西聯治之例。固有由國憲決之者。今國會同人。倡聯治者多矣。若委以改造。則有異於破壞國體。而黨亦在其中矣。余曰不然。以改造自居。或代議諸公自謂然耳。按之先例。實無可援。且吾子所謂泰西國憲改制者。非指巴西。蘇維埃。奧大利諸邦乎。是誠然。雖然。之數邦者。制憲機關。亦爲新造。非由舊朝廷遺產之國會所造成也。我之舊國會。固約法之產。

兒。聯治者。並約法而覆之。寧再以其產兒。負改造之任。譬如清社既屋。改制易度。自宜屬之臨時代表。不聞更以勝朝之資政院充之也。即使讓一步言。張冠李戴。隨意而施。則舊國會之於聯治主張。吾曾聞教矣。敢以聯邦明倡者。惟湘潭章君爲然。餘之主聯治者。爲騎牆。爲首鼠。謂爲相近。則可。不能謂爲同。其類也。甚如湯漪呂復諸君。反力言省憲非聯邦說。可見其遷就敷衍。並不能貫徹聯治。此省憲同志會之人員。其餘可類推矣。湯呂諸君。好義未必後人。視物未必不。察何致析同爲異。遷就其詞。此則國會之本身問題。受實力派之包圍。不能行其志也。彼極言省憲非聯邦。猶不爲各方所諒。若章君明言聯邦。愈干其忌。而國憲亦愈不能易成矣。夫有單一制之約法。而後造一統式之軍閥。今國會者。固軍閥一所招之使來者也。違其旨。則取亡之道。否則。雖日言聯邦。言聯省。言聯治。其不能聯。猶故也。故以聯治望之國憲。望之約法。所產之國會。不獨涇渭不能同其流。亦且黃河難與俟其清矣。且子曾聞此國會。有所謂聯治黨。

之組織乎。曾聞此輩努力於聯治事業乎。省憲同志會差近之矣。而爲湯呂諸君數語所否認。除此之外。尙何所聞。夫眞爲一事之努力者。不應限於處所。不應固執成規。假定省憲同志之努力於此途也。則不宜僅爲國會以內之活動。不應僅以制憲爲方法。若謂名爲省憲。實則聯邦。湯呂之言以欺世俗。則異名究不能同解。既標省憲。憲外夫何所言。此束繭自縛之道也。要之國會諸公。黨則有矣。然有所爲也。無爲之貲而成其黨。此聯治之黨。所以不見重財輕義如此。吾人又安望於諸公哉。

且聯治黨者。主聯治者。應自造之。不宜假手於他人。吾人無所望於國會。並無所望于民國以來之各黨。簡言之。今茲之黨。以主義爲幟。贊成者立之。下反對者。麾之外。故如其贊成也。國民黨也可。研究系也可。安福系也。以至於北洋系也。皆無往而不可。如其不贊成也。偉人名士。不望苟同。即以前稍具節操之老革命黨。吾人亦不望其起而爲倡。非不冀其倡聯治也。不欲就其黨而言之。聯

治於中國。新制也。新制則宜有新黨。造黨宜屬倡新制之人。故不以舊黨爲限。亦不必以舊黨爲限也。豈獨舊黨同主聯治之實力者。吾人亦不冀其必與茲事。願加入。則聽之耳。質言之。今茲造黨。不必拘一定之人。彼丈夫也。我丈夫也。有爲者亦若是。不必別前此之黨。人之好義。誰不如我。更不必望之實力之人。人人應爲。人人可爲。其的惟一。曰贊否而已。客曰。慎哉子言。高呼而聞者遠。內充而大用。胼無拳。無勇。無財。無勢。徒言造黨。黨何從造。曰。愚固引湘鄉曾氏之言。非力拒一二大人先生之提倡也。吾之意。特不必專望於諸人耳。且愚固目覩今之言聯治者矣。國憲國憲。語不絕口。然以今視之。固終始而無成也。屏是不顧。轉以屬之國民黨。或任何黨。或任何大力者。或至任何大人先生。軍長財閥起而造黨。則其屬望之。等於幻想。亦無以異於國會何者。之數者。自有來歷。自有腦筋。相與一說可耳。望其力行。是必難能。縱有能者。爲公之心。不如其自爲。而不然者。則必服膺聯治。心悅不置。則我造此黨。標斯彙。彼烏有不愛助者。

哉。人有造屋而冀他人爲樹基者。偏期之鄉黨朋友。則屋終弗得成。造黨亦如是也。豈有日夕望之於他人者耶。若夫財源乎。以義倡則天下以義應。民國改革。黨人初何所恃。孟子有言。王者之師。天下簞食瓢漿以迎之。言其以天下爲心也。今我爲天下之大公。樹大計。則請易孟子之言曰。天下出銖絲縷布以奉之矣。此則視同志之自爲之耳。

或又曰。聞之有國會而後有政黨。政黨者。國會之產物。吾輩焉得造黨。曰。是舊說也。同志爲黨。何必存於國會。彼共產黨。社會黨。皆附於國會中乎。即如中國歷史上無國會者也。而朋黨則無代無之。勃拉斯曰。『意見及感情之相異。此黨之所由起也。』夫感情用事。亦下焉耳。有意見則有主義。同主義則志相同。同則黨。天下無無主義而生之政治。亦無無黨而成之政治。造黨所以爲政。何以國會爲哉。

總之。今茲之勢。非聯治不足以救國。非造黨不足以聯治。造黨則吾黨自造之。

無仰於他人。語曰：衆矢難摧。又曰：衆志成城。夫衆矢難摧，以其束也。衆志成城，以其合也。黨者，束矢而合志者也。不合不固，不束不堅。故吾主有黨合者，自合束者，自束。故吾主自造邦人君子，倘聞斯言而興起乎。

聯治方案 十二年六月

愚於月前草此文。條緒已具。惟說明處詞意甚繁。倉卒未能成篇。又以時機未至。所思未易著之事實。懶病擱置。久久未續。今中樞軒然波起。所謂國權所繫之政府。已失其形勢。桷梁散敗。無從輯理。度非另樹標幟。不足以資建設。於此有主委員制者。有主由元老會議解決者。所說不一。要非根本之計。愚謂今日而言樹標設制。自以聯治爲唯一要圖。輒節刈前文。揭其綱領。以爲世告。憂時君子。曷良圖之。欲草聯治方案。不可不知國內實力派於此正副兩方之勢力。如是。吾人可分爲派別。與省區兩種觀察。

就派別言。

一 贊成或默認者。 西南、 奉系、 皖系、 中山系、

二 反對者。 直系、

就省區言。

一 已宣布自主或自治者。 粵、浙、奉、吉、黑、閩、湘、川、滇、黔、等十省。

二 易於趨附聯治者。 晉、皖、贛、桂、鄂、蘇、六省。

三 雖隸現在中樞。而實自主者。 蒙、藏、青海。

四 在武力統一主義以下。不易以聯治動者。 直、魯、豫、陝、甘、新、察、綏、熱、等六

省三區。

由上第一種觀察。正副之比。爲四與一。

由上第二種觀察。正副之比。爲十與九。

由是可斷定國內實力派對於聯治之勢趨。正力實大於副力。不過此種勢力。

潛而未發。又各自主或自治者。知自治而不知聯。故其自樹之力雖強。而合作之力甚微。對內雖足以自攝馭一切。對外並不能以支配全局。以是大統一主義者。乃得飛揚無狀。夫國家目的。原在安全而不在一統。一統者專制之君。益產之美名。若在今日。直無須此。一省爲一國也可。數省爲一國也亦可。分中國爲二而各自爲國也亦未嘗不可。今國人既不欲分析太甚。以聯治主義之結合。而共建一國。徵之世界史乘。固已在不乏。輒擬其方案。步驟如次。

第一步。會議。

第二步。公約。

第三步。建設。

以上三步辦法。爲眉目清醒起見。叙言說明。一概刪却。下僅述其綱領。

屬於第一步者

聯省會議暫行組織法

一 各自主省（現在有十省）各出代表四人。其間代表。省當局者二人。代表省議會及各法團者二人。

二 屬於省當局之代表。由當局委托。屬於省議會及各法團者。由所代表機關推選。

三 獨立海艦。應推代表一人或二人。

四 前項代表共四十二人。（海艦照二人計算）于一定期間。集于一定地點。（以上海為合宜）開聯省會議。

五 代表可以撤換。

六 聯省會議有左列之職權。

一 制定聯省公約。（集會後一個月內）

二 組織臨時政府。（集會後兩個月內）

三 籌改聯省議會。

- 七 公約須得訂約各省之批准。方生效力。
 - 八 聯省會議自選議長。自訂議事細則。
 - 九 會議機關之行政。屬於議長。
 - 十 非過半數出席不得開會。
 - 十一 採多數取決形式。
 - 十二 會議公開。但以主席多數表決。得開秘密會。
 - 十三 會議經費由各省均担。先由一省墊出。或先行攤派均可。
 - 十四 代表津給。出自其省。
 - 十五 本組織法得修改之。
- 屬於第二步者

聯治公約概要

某某等省爲企圖各省公衆之安寧。保持永久之平和。相與爲聯合

之組織。而制此公約。

第一條 在本公約下之聯合。定名爲中華聯治國。

第二條 中華聯治國爲實行聯治主義。因脫離中華民國而自行建設。以此可以允許其他之中華民國各省之自由加入。惟須遵從公衆所定之公約。

第三條 以前中華民國所負之內外債。本聯治國可以按照加入聯治省區多寡而分担之。

第四條 加入聯治國之各省區。皆處于平等協作地位。永遠不得互相殘害。

第五條 各省爲保護相互之公安。對於外來之攻擊。無論加於一省或數省。皆當爲互助之抵禦。

第六條 聯治國與各省。各有其事權。

第七條 右之事權屬於國。

一 外交事項及宣戰媾和。

- 二 軍備事項。
- 三 交通事項。
- 四 權度量衡貨幣之統一。
- 五 國事裁判及最高裁判事項。
- 六 內外通商及專賣特許權允許事項。
- 七 國籍事項。
- 八 其他應歸劃一由國立法之事項。
- 九 徵收充前列費用及政府經費之租稅事項。
- 第八條 凡權事不歸于國者，悉歸于各省。
- 第九條 各聯合分子省應以會議形式組織臨時聯治政府。臨時聯治國政府組織法另定之。
- 第十條 非經國會允許，各省不得私向外國授受公使。締盟受爵。

第十一條 非得國會允許。各省不得相互締盟結約。

第十三條 本公約成立後。各省須誓行遵守。不至憲法成立時。不停止其效力。

屬於第三步者

甲 中華聯治國臨時政府組織大綱

第一條 中華聯治國。依聯省公約組織臨時政府。

第二條 臨時政府自成立後一年爲期滿。在臨時政府一年期中。須積極籌備正式聯治政府。

第三條 臨時政府以形式上分爲三個部分。

- 一 行政部分。
- 二 立法部分。
- 三 裁判部分。

第四條 臨時政府置總統一人。

總統由臨時議會選舉之。

凡聯治國人滿四十歲以上者。均有被選舉權。

選舉細則另定之。

第五條 總統就任時。須有保證遵守公約之宣誓。臨時總統任期至正式政府成立爲完了。但得依法被選連任。

第六條 臨時總統不得同時爲議會議員。

第七條 臨時總統代表聯治國委派及接受使節。臨時總統代表聯治國對外宣戰媾和締結同盟或條約。但須經議會同意。

第八條 臨時總統除法律別有規定外。任免全國之文武官吏。并得使其他官廳行使任免權。

第九條 臨時總統對於全國軍隊。有最高命令權。

第十條 各省中有不盡國法義務者。臨時總統得用兵力迫盡其義務。

國事裁判所之判定。有不服從者。臨時總統得用兵力仲裁之。

爲軍定內亂。恢復安寧。臨時總統亦得用兵。

上之一二三項之處置。臨總統時須同時報告議會。議會有反對之表示時。總統卽止已其處置。

遇有急迫事情發生。省政府亦得於領域內。權用兵力。並同時報告於省會。省會不認可時。失其效力。國會或總統有反對之要求時。亦停止其效力。

臨時總統因欲達前項用兵之目的時。得暫時宣布戒嚴。

第十一條 臨時總統應編制依據憲法成立之法律。以國之官報公布之。其公布除別有規定外。自首都發行日算起。三十日後卽生效力。

議會議決之法律。在三十日內由臨時總統公布之。

臨時總統得向議會提出法律案。

臨時總統爲執行法律或基于法律所委任。得依法定程序發布命令。

臨時總統得制定官制官規。但須提交議會議決。

第十二條 臨時得酌給勳章榮典。

第十三條 臨時總統得宣告大赦。特赦。減刑。復權。

第十四條 臨時總統有重大罪跡受議會之彈劾時。由國事裁判所裁判之。

第十五條 臨時總統有故障或闕位時。所有總統之權限。由國務總理攝行

之。

國務總理于前項攝行時。立即通知議會。行總統之新選舉。

第十六條 臨時總統所有行爲。非由國務總理或主務閣員副署。不生效力。

第十七條 臨時政府。以國務員組成之。

國務總理及各部總長。均爲國務員。

除前項之國務員外。另置不領部務之國務員二人。至四人。

第十八條 國務總理由臨時總統任免之。其他國務員。依國務總理之薦請。由總統任免之。

國務總理及國務員在職時。須得議會之信任。

國議會有明白表示不信任之決議時。國務總理或其他國務員應即去職。

第十九條 國務總理決定大政方針。對於國會負責任。

各領部國務員于其主任職務。各對議會負責。

第二十條 國務由國務會議議決行之。

國務會議以國務總理爲議長。依議事規則行其職務。議事規則須得臨時總統之認可。由臨時政府定之。

第二十一條 國務員得出席于國議會。并參與其討論。但不得有決議權。

第二十二條 國務總理依其職權。或特別委任。得發布政府令。

第二十三條 國務院爲國務總彙之所。由國務總理管領。

國務院官制另定之。

第二十四條 臨時政府置左列各部。

一 外交部。掌對外事宜。

二 軍務部。掌海陸兵項事宜。

三 財務部。掌國度收支事宜。

四 交通部。掌內外交通事宜。

五 內務部。不屬於前四部者屬之。

各部置總次長各一人。管理部務。

各部總長依職權發布命令。

各部官制另定之。

第二十五條 臨時政府因臨時軍事聯絡之必要。置參謀處。

參謀處由總統任命二人。各省各推代表一人。組成之。

參謀處長依各參謀推選由總統任命之。

參謀會議會議以參謀處長爲議長。

參謀會議議事細則另定之。

參謀處官制另定之。

第二十六條 立法部採用一院制。以臨時議會執行之。

臨時議會爲手續簡便起見。即由聯省會議全部改組。

以聯省會議議員爲臨時議會之議員。其名額當然仍爲四十員。

但各省欲撤換代表時。得聽其便。惟不得超過一定之名額。

第二十七條 臨時議會之職權如下。

一 議決一切依于公約之法律案。

- 二 議決臨時政府預算決算。
 - 三 承諾政府依法徵求同意之件。
 - 四 答覆政府之諮詢。
 - 五 受理人民之請願。
 - 六 建議于政府。
 - 七 質問國務員并要求其答覆。
 - 八 請查辦官吏納賄違法事件。
 - 九 依法彈劾總統。
 - 十 依法投內閣不信任案。
- 第二十八條 臨時議會應設立下列之委員會。
- 一 全院委員會。
 - 二 常任委員會。

三 特別委員會。

委員會之組織規則另定之。

第二十九條 臨時議會置議長副議長各一人。

委員會各置委員十一人。

議長委員長選舉之規則另定之。

議長在院內有家宅權及警察權。

議院行政屬於議長。

第三十條 議長有故障闕席時。由副議長代理之。

委員長缺席缺席由年長委員代理之。

第三十一條 兩選舉期間。由最後議長代行職務。

第三十二條 臨時會議議事公開。

但以過半數之請求。得開秘密會。

第三十三條 議會開會閉會之日期議決之定足數。另由議事規則定之。

第三十四條 議會議員于其表決。或因執行職務之發言。無論何時不負責任。

議員于會期中非得所屬議會之許可。不得以犯罪行為審問或逮捕之。但于其行為之現場。或于其翌日中。被捕。不在此限。

對於議員之自由。加以種種之拘束。有妨其職務之行使時。亦須經前項之許可。

若議員有刑事訴訟手續或其他妨害自由之拘束時。依其所屬議會之請求。於會議中停止之。

議員有拒絕證言之權利。

議員有無賃乘車之權利。

第三十五條 依法定國事裁判所。其職權如下。

- 一 憲法上之爭議。
- 二 國與省之爭議。
- 三 省與省之爭議。
- 四 海上裁判。
- 五 叛逆罪。

第三十六條 國事裁判所置裁判官五人至七人。由議會推舉。但被選者。不必屬於議員。

第三十七條 聯治國之最高裁判權。付之于最高裁判所。

最高裁判所行使職權細則另定之。

乙 省政府組織法

愚曾爲省政府暫行組織法若干條。在破壞與建設文內。與此頗有異同。

第一章 總綱

第一條 省爲統一全省事務。組織省政府。

第二條 省議會爲省之立法部。

第三條 省署總監一人。爲全省最高級之行政長。

第四條 省置法院。不受行政限制。

第五條 省政府以省務員組織之。

第六條 省置省務總理一人。由總監委任。但須得省議會同意。

第七條 省政府設左列各部。

一內務、二外交、三警備、四交通、五教育、六實業、七財政、

八參謀、

第八條 省置審計院。院長一人。由省長任命。

第九條 部置部長一人。司其事。由總監任命。徵求省會同意。

各部長于職權範圍內。得發布命令。

第二章 省議院

第十條 省議會有左列之職權。

- 一 議決關於省事權事項之法令。
- 二 議決省預算決算。
- 三 質問省政府或請求省務員出席質問之。
- 四 組織監察委員會監察官吏行爲。
- 五 受理省民請願。
- 六 答覆省政府詰詢事項。
- 七 建議于省政府。

第十一條 省議會促成省憲。

第十二條 省議會組織法另定之。

第三章 總監

第十三條 總監總攬一省政務。

第十四條 總監發布省令。但須省務員副署。

第十五條 總監統率全省民兵。

第十六條 總監除法律規定之任免官吏程叙外。得任免官吏。

第十七條 總監得頒給章職榮典。

第十八條 總監得制定全省官制官規。但須提交省會議決。

第十九條 總監民選。但在省選未制定以前。可以現任督軍或與督軍相等地位之人爲總監。但須經省會同意。任期一年。

第二十條 總監得聘任顧問參議。參贊。

第四章 省務員。省務會議。及省務院。

第二十一條 省務總理及各部部長。皆爲省務員。

第二十二條 省務員輔弼總監負其責任。

第二十三條 省務由省務員會議決舉行之。省務會議以省務總理爲主席。總理有事故時。得委托一人代理之。

第二十四條 省務會議須經會員出席過半數。方得開會。

第二十五條 省務會議取決于多數。可否同數時。由主席裁決之。

第二十六條 省務院爲省務總彙之所。由省務總理管理之。

第二十七條 省務院設秘書廳。掌典印信撰擬文牘及其他機要事宜。

第二十八條 省務院設統計局。掌管各項統計事宜。

第二十九條 省務院設印鑄局。掌管印鑄各文書官公報事宜。

第三十條 省務院設銓叙局。掌理官吏任免升轉。及記錄功績。褒與榮典等事宜。

第三十一條 省務院設法制局。掌管撰擬審查保存各項法制事宜。

第三十二條 廳局各置長官一人。承省務總理之命司其事。并督率屬員。其組織另規定之。

第三十三條 省務院置參議若干人。承省務總理之命。審議法令。

第三十四條 省務院得委聘任諮議顧問若干人。

第五章 行政機關與立法部之關係

第三十五條 省議會對於省務員通過不信任案時。省務員應即辭職或免職。

第三十六條 省會對省務員不信任時。省務員不去職。即由總監解散省議會。

第六章 附則

第三十七條 本大綱自省議會通過公布日施行。但得以法律手續變更之。

第三十八條 省憲成立之日。本大綱即行廢止。

以上方案悉在規章條文之內。不煩另爲說明。

從吾所言。兩月內聯治政府。可以實現。然後明召暗誘。智者知所以違。弱者有所歸納。進可以聯軍平海宇。退亦可以自國。彼窮兵黷武者流。雖欲爲敵而大勢已解。獨夫千重。不攻而克。安輯修養。徐圖富強。十年之內。可以爲雄。安見終致滅亡。爲異族侮視也哉。若復因循猜貳。詐應詭襲。陰毒不開。大難未已。共管之論。豈盡倜張。其危其亡。悔無及矣。

聯治小言

勗言聯治者 十二年四月

聯治事業之適宜於中國。吾已數數言之。不獨吾言之。國中賢達之士類能言之。不獨國人言之。數載以來且已公認之矣。何以迄未著之事實。其間固不免有許多之阻碍。然國人運動之不力。亦不得辭其咎也。

一政體之經過也。有鼓吹者。有運動者。有實行者。具此三種程序。而後得竟其

功。徒坐言而不能起行。或不能促世人行之。皆非真能談政治者也。今之言聯治者。不可俚指而數。其切實運動者。則未之多見。至其身體而力行之。尤寥寥若晨星也。

有倡聯省會議者矣。稍不如意。則顧而之他。其心宜若可諒。其力則未足以堅持之也。有能標榜自治者矣。或以門羅主義自飾。未能行其聯也。有似能相聯者矣。又雜以縱橫作用。不爲政治軌道之結合。則忽聯而忽解焉。提倡之力不堅。是非能真運動也。或自治而不聯。或聯而不循政治軌道。是非能真實行也。如是雖曉音瘖口。庸有濟耶。

佛亦有言。覺人自覺。吾既自覺。聯治事業之足以救國。即應進而覺人。覺人而人不覺。或雖覺而不能行。則吾非能真覺人也。儒者曰。坐言貴乎起行。吾自覺者已未能行。副其言。又安望爲吾所覺者之能實踐。言聯治者可以思過半矣。夫運動而遽難收效。無傷也。真理所在。事實歸之。潮流所趨。勢必實現。吾人既

澈悟聯治之合乎真理與潮流。即當努力進行。成敗利鈍。非所宜計。一不成則再。再不成則三。三不成則至於十百千萬次焉。目的不達不止。事實不現不休。有不覺者則覺之。有覺而不能即行者則促其行之。若國人而皆覺也。覺而即能行也。斯實行之日至。而吾人理想得竟其功矣。嗚呼今之言聯治者可不勉歟。

聯治運動宜公開 十二年四月

聯治之於今日。已由理論而漸次實現。諸自治（或自主）省分既已相爲聯絡之企圖。一部分之海軍同人。亦毅然爲之應響。在此種響應與企圖之中。固不能謂無私人野心及欲望於其間。然公利之下附以私利。乃一般企圖者之普遍情形。但使其於公利不生阻碍。甚至所裨助於公利者。或在於無意識中。吾人皆不當恣意次求。而妄加排斥。今圖謀聯治之實力派。既以極光明之態度。與天下相往還。姑無論其用心何如。要之對於聯治問題之本身。實不能不

謂爲有重大之裨助。此吾人所應予以十分注意。而表示贊同者也。雖然以吾人注意之結果。則實力派聯治之聯絡。尙不能令吾人十分滿意。其最足以使吾人失望者。則爲運動不公開。彼其互遣代表。來往說合。終欠切實之規畫。各方往還之結果。常爲秘密之聯盟與聯防。或雙方互利的援助。此種情形既不能與天下共聞共見。則除啓內外無謂之猜疑附會外。對於聯治可謂無何等之進展。夫在實力派擾亂爭奪現象之下。吾人固不能強一部分之實力者。棄其軍馬財賦。而空傳聯治。但吾人深信聯合之效。勢合者力厚。勢分者力薄。即使棄治而徒言聯。則與一人聯。何若與衆人聯。與一省聯。何若與各省聯。如謂以是標檠。未易引起舉國之同情。將見以聯絡起而以崩裂終。是其說亦有未審。就中國之現狀言之。除完全不曉政治爲何物者外。其他知識階級趨向聯治主義者。實占絕對多數。在教育未普及之國家。政治之改革。常操於一部分有知識者之手。大多數之民衆。既不理解政治。則所謂民意與輿論。然以知識

階級所主張爲代表。吾人既深稔知識階級已能了解贊同此聯治主義。當更知其信仰熱心有超過於同情以上者。蓋同情不過心理上的一種感動。不必以行爲表現之。今者知識階級之於聯治固亦曾爲語言文章運動種種之手段矣。卽以一般之民衆言。其愛平等自治互助乃爲先天以來之良知。不待教育爲之啓迪。吾人所主張之聯治。卽根據上述三種原則。無形中已與一般民衆之良知暗合。特吾人所資以發表意見者文字多而語言少。此種代表語言之文字。不爲一般民衆所認識耳。誠能出以演講宣傳之手段。羣衆必將簞食瓢漿以迎。斷無不同情者。或謂實力派之迷信武力。未易打破。聯治之說。殊難令其服從。然以實力派概舉國。語本不倫。卽以實力派之自身言。無論何種時代。有大野心者嘗居少數。歷代興亡。始亂則羣雄蠡起。互相攻伐。不數年間。而有皇位之希望者。卽減至三四人。再過數年。將爲二三人或一二人。其最終之勝利者。爲其始願所不及。漢高帝明太祖皆是也。蓋天下將亂。割據之徒。固未嘗

不皆有問鼎之志。然寢假之間。或暮氣自靡。或力固弗逮。於是多數嗒然若喪。而聚其野心於一二人。在昔民氣未開。孕育於專制政體之下。加以種種神怪離奇附會之說。以眩惑亂庶之心志。彼固以爲無論如何。須定一尊。則有一嶄然露頭角者。卽從而尊之。故其力易憑而其業易成。以今而言。誰須一尊。當代之有帝王（或與帝王相當之位置）思想者。可縷指而數。然其部下猜疑。心志不一。未必可恃。一般民衆以至有槍之軍隊。亦與歷史上之羣衆心理大異其趣。恐野心者終難達其目的。反之。無甚野心之實力派。固汲汲於自保。彼方晝夜禱祈有可自保之工具。誠能以平等自治互助之聯治主義。與此輩公開商榷。不獨民衆之同情。可操左券。卽實力派之歡迎贊助。亦當隨風而靡矣。且實力派之反對亦安足畏者。以今日之大力者較。孰若有清之帝王。以改元之革命黨徒較。孰若今日海陸軍人一致之主張。彼革命黨人既以彼手呼號而能覆清社。安有以十省之衆。聯合運動。尙不能敵一二野心者哉。古人云。得道

者多助。失道者寡助。道者何。一般人心理之所趨耳。今一般人心理既趨向於聯治一途。同人果能公開提倡。集議組織。風氣一開。不患無相當之助力。若夫取秘密之方式。守縱橫之舊法。不獨貽無誠意不澈底之譏誚。爲反對者口實。而此道不彰。更誰與爲助耶。

委員制之研究與聯治問題 十二年七月

頃近各方對於聯治之趨向。似已十分明瞭。若依目前之互相協作觀察。大約年前即可稍具形式。時人因聯治運動之將次成功。遂聯想及於政府之組織。或竟主張以委員制代總統制。此種議論。誠不免言之稍早。然未雨綢繆。固亦應在討論之列。惜國人於委員制。率僅窺其皮毛。人云亦云。未必真有灼見。又以此種制度發達較達。一般政治學者。不甚研討。通常人止知比傳瑞士。無有能詳審推求。明其所以。尤可笑者。報載時人主委員制。乃以國內實力者太多。聯治之後。無法安置。故擬爲此制。委施各方。不知委員制。乃對於行政負責。非

實。力。者。取。樂。者。亦。非。實。力。者。所。能。遙。領。此。種。無。常。識。之。言。真。能。令。人。噴。飯。今。不。憚。詞。費。而。一。爲。研。討。倘。亦。讀。者。所。樂。許。乎。

委員二字之於今日。隨處可以觸見。本不限於政治一隅。其行政方面之委員制。亦非肇始於瑞士聯邦。當西歷一千七百八十一年北美紐罕什爾等九州締結聯盟公約時。卽有類似此項之規定。其第九條載合衆國於召集國會中。得選任委員每州一人。名爲國務員。在國會閉會中處理其事務。第十條又載國務委員或國務委員中之九人。於國會閉會時。有權得施行合衆國於集召國會中得九州之同意所授與之權力。但依同盟公約不在委員權限以內者。則必於合衆國召集國會時。得九州之投票。然後施行。蓋當時各州同盟。祇有公會議長代表公會處理一切事務。無所謂行政首領。然議長之職權。充其極量。不過代行公衆意志。其真正之行政權。實與立法權能一併付之於公會代表之手。代表會議閉會。其責任即無人担負。故不得不委任委員數人。繼續其

責任。此項行政責任。雖在閉會期間亦與今之瑞士制度。不甚差遠。特以當時時勢要求。終有設置大統領之必要。一千七百八十九年。合衆國憲法成立。乃訂置大統領一人。以前之國務委員。遂一方爲今日美國內閣之濫觴。一方復爲議會內部委員制度之起原。至今議會委員制。亦遂成一般有國之通則。與行政委員制同源而異趣。一千八百三十三年。智利憲法即有國會委員之規定。其後巴敦危的馬拉等國亦無不將國會委員會載定於憲法。此雖另是一事。與本編所討論之委員制無關。然其源流要不可不詳爲審辨。蓋國會委員。不過於國會範圍內代表國會一部分之職權。於執行行政務方面。了無關係。而此行政委員者。直爲處理國務之行政首領。特與總統制及君主制有多數少數之不同。兩者一爲立法的一爲行政的。此其根本相異之點也。在美國同盟之前。其與行政委員制相近者。則爲希臘時代之寡頭政體。羅馬共和時代之執政官。希臘寡頭政體。係委之於九人國體之行政官。羅馬執政官。則定爲二

人。每年改選。吾人考古希臘羅馬。皆經過此種階級者。實以當時市府關係。蓋彼時國家。皆爲市府國家。政治權之操縱。完全屬於市府以內之人。市府以內之大多數人。既反對家長（或君主）獨裁政體。則共起而謀合裁政體。因之生寡頭政治。又以當時勢力重心。即在市府。市城以外之人民。無干涉反抗之權力。故其政治。除自呈窳敗。及爲市府平民推覆之分。別無可以假借武力傾倒之者。與近世之國家情形不同。然在今尙有一例。即爲德意志聯邦中之漢堡。漢堡之行政立法大權。完全操之於十八人之元老院。與以前希臘羅馬之執政官制度。實爲相近。特其組織較爲完善。其當選人。完全以學術職業爲的。漢堡憲法第七條。元老議員之九人。必須學習法律或理財學。其餘九人或最少七人。必須屬於商界。即爲注重職業學術之表示。與一般之選舉登庸情形不同。至其所以採取此項制度。而又側重商人者。亦以漢堡爲一獨立商城。在中世紀爲北歐商團之一。與古希臘羅馬正同。故能採用是制而不敝也。英國

查理一世時。樞密大臣亦謂之委員。美州各代表亦有以委員名之者。前之委員等於大臣。後之委員等於代表。此則任意立名。與委員制無關。瑞士採用行政委員會制。在一千八百七十四年。其時此種制度。當然並非創舉。遠之如古希臘執政官制度。近之如美國國務委員制度。固皆足爲其良好之模範。但彼所以採此種制度。亦實取法於其自身。正與美國憲法取法於諸州之憲法情形相同。在瑞士憲法公布前二十七年。（即一八四七年）給耐佛國即用七人組織之國政院。支配全國行政事務。國政院有正副議長。國政官三年改選。皆與瑞士行政委員制度。完全相同。至其職權。亦大略不異。惟以政制上之展轉取長。故瑞士制度亦較其各州差爲完密。又以古希臘羅馬政治制度及美國同盟公約皆成過去歷史。零篇斷簡。無人留意。而此瑞士委員制。遂大明於世。視爲此種政體之始祖。其實推本溯源。固不自瑞士興也。歐戰以後。此種制度愈爲暢行。蘇俄之委員制。學者所知。卽遠東共和國之政府員。以及普魯士

之新內閣制。亦無不有取於斯義。蘇俄分執行與人民委員爲二。執行委員由全俄會議選出不過二百人之名額。人民委員十八。又從執行委員中推選。此十八人即爲十八部之部長。各有專司。按彼之所謂人民委員。實即行政委員。亦即執行委員之意義。至其執行委員二百人。與其謂爲執行。毋寧謂爲人民代表之代表之爲愈。蓋全蘇俄議員至數千名之多。議事決行諸多不便。故於其中又抽出二百名以內之代表。常期集會。其全俄會議。乃由此項代表年召二次。故其實際執行行政務之委員。仍在十八名人民委員之身。近今東方社電傳。蘇俄政治形式。依新憲法實爲兩院制。分爲聯邦會議及民族會議。以此兩個會議合成中央執行委員會。執行會幹部計二十一人。所謂幹部者。大約即係指舊憲法上之人民委員。使此電果確。不知其職權如何規定。若依照蘇俄舊憲。除訂定或修改蘇維埃會議特有之權。及批准媾和條約二項。爲全俄會議特有之權外。其餘各項立法行政。執行委員會有決議執行之全權。即媾和

一項。如全蘇俄會議不能召集時。亦以付之執行委員會。則此執行委員會。實無異於各國之國會。而人民委員。亦即無異於各國之政府。與瑞士行政委員。固同其性質者也。遠東共和國之政府。係每二年由國會選出七人合組之。其外尚設有內閣。對國會為負責任制。普魯士則即以內閣負行政上責任。其外更無首領。凡此種制度。無論其名義何居。要之皆為委員制之一種。自瑞士以至於普魯士。可作一例觀也。

委員制之初起也。實有不得不然之情勢。凡採用此制之當時國家。大率最高統治權皆寄於國會。無其他之行政機關。國會人數龐雜。施行統治權自感許多之不便。故不得不委任數員。或至十數員專負此項職責。此數員以至數十員者。要非能脫立法部而獨立。不過國會權力所寄之一部。所謂委員者。直以特種事務受國會之委托而已。故凡行委員制之國家。皆非三權鼎立。實際上立法行政合為一權。所分峙者。惟有司法。以此關係。行政委員之合體。雖至有。

以會長爲代表者。亦與總統或君主迥不相侔。吾人就普通總統制與行政委員制之職權略一比較。即可得其端的。至君主之權。率皆保有賸餘威力。較之總統已超越遠甚。與行政委員當然不能成比例矣。以總統與委員比較。普通總統職權爲委員所無者。約有數端。一曰委任命令權。此種職權之效力。卽爲發表一切補充法律命令。如法規官制之類。普通總統皆有之。至委員制之國家。如瑞士蘇俄則皆以存之國會。一曰宣戰媾和權。此在總統內有受限制者。但憲法上無不有此項權能之規定。然瑞士則權在國會。蘇俄則權在中央執行委員會。一曰軍事權。普通總統多兼海陸軍大元帥。委員制國家。如瑞士則另有專員。一曰大赦特赦榮典權。共和國總統無不具有。瑞士蘇俄則亦分寄於國會及執行委員會。一曰國會召集解散權。共和國總統解散之權。尙有制限。若國會之召集。則無不付之於總統。委員制之國家。如瑞士則自有條例。蘇俄則由執行委員會召集之。以上五點。可以大略標示總統制與委員制之不

同。大約總統之行政權爲完全的。委員之行政權爲片面的。總統與立法部爲並立的。委員於立法部爲附屬的。此其區別頗爲明顯。以此關係與古代寡頭政治。遂同形異質。蓋寡頭政治之權能爲無限的。而委員制之權能爲有限的。換言之。委員之職權。僅能達於國會所委托者。其未受委者。即無支配之能力。故專橫之弊。不至產生。又其職權一面爲合議的。一面爲分工的。果非緣於特殊勢力爭權排擠之事實。自亦無從發現。而寡頭政治種種之流弊。亦自無從發生。此層時人頗多致疑。深恐實行委員制。轉成寡頭專制之象。不知寡頭專制。乃緣於其非委員。倘使爲委員。則監督糾察者有人。又安從施其專制。此蓋無庸疑慮者也。

其次委員制與總統制本身相較。是否於施行行政上有手段遲緩之嫌。此亦本題所應討論。夫所謂手段遲緩者。是否指其合議不能獨斷而言。倘使其然。愚以爲其說直無從成立。一國行政。有通常緊急兩種之不同。但無論如何緊

急事件。亦無不有會議盤旋之餘地。即如宣戰動員等等緊急事項。各國憲法尙以討之國會同意。不能任行政首長之獨自專裁。其餘普通事件。一般國家率由內閣負責。內閣者亦合議制也。內閣合議。國會合議。不嫌其遲緩而獨致疑於委員合議。其說寧得謂通。且委員制之國家。大率不復更設內閣。即謂合議爲手續遲緩。則委員會議亦不過等於普通國務會議。今各國閣議多至十數人不等。其手續之繁複。又安減於委員會議耶。若謂委員制度過受國會之拘束。因此不免有遲緩之弊。則以愚所知。委員制較總統多受立法部之拘束者。犖犖大端不外上列五種。此五種者皆特別事項。手續遲速不生關係。除此之外。與總統制無甚出入。手續上更無遲速之分別矣。且行政部分受立法部之拘束。乃一當然之事實。近代政治學者如布丹洛克亦皆主張契約拘束。政權限制等說。彼歷史上之國內變亂。率無不由行政首長之措置乖方。或竟陷於自私自行爲。引起極大之紛擾。倘使立法部監督甚嚴。使行政部之職權範圍

狹窄。必爲減少變亂之絕大原因。委員制之附屬於國會者。意亦在此。吾人從未聞行政委員制之國家。發生專制叛逆種種不祥之狀態。則以其良好制度。有以維繫之也。故就委員制之本身立論。實一良好政體。雖不能謂爲絕無流弊。但較之其他政體則顯爲減少。此吾人所敢十分自信者也。或又謂瑞士行政委員制。所以有良好結果。實以其國土狹小之故。若以中國幅員之廣。而仿其制。或有足履不適之病。此其言亦未深思。吾固言之。委員制者。對於國會負、委、托、責、任、者、也。夫既對國會負責。則何嫌於大小。若謂疆土褊小。政令易達。則又牽涉事實問題。與制度無關。我國近年以來。總統政令不出都門。將謂是何弊耶。

以上就委員制本身立論。爲愚所絕端贊成。此後當續言此制與吾國今日聯治之關係矣。今世行委員制者三。而聯治國居其二。一八四七年之北美國務委員制。亦以聯治問題發生。委員制何以與聯治有如此密切因緣。此其中必

有故在。蓋聯治國之初起。嘗以代表會議爲結合之手段。一切行政立法。無不以代表會議爲策源。習而不改。議會遂爲一切權力之樞紐。不能輕易放棄。然行政方面。又不能完全羈縻。故爲委員之制。以相限制。若單一國家。大率由君主國衍變。有行政首領者居多。其議會之來源。又大半非自行集合。乃由行政首領所召集。習慣上。既有設置行政首領之必要。議會上。又無限制行政部分之特權。以此委員制度。亦不易發生。至遠東共和國。所以採此制者。則以在大亂之後。及專制政體之反響。於學理上爲例外也。又聯治國之採用此制。亦有永久臨時之不同。在永久設制之國家。如瑞士。蘇俄。其承委之機關。當然屬之當時之國會。其選委人員。則並不限定於議會。委員被選之後。不能更兼任他種行政或營業職務。軍事統馭者。蘇俄付之於委員。瑞士則另置元帥。在臨時設制之國家。如北美同盟時代。其委員卽爲議員。海陸軍大元帥亦另受選委。委員之職責期限。僅限於國會閉會時間。國會開會後。種種政權。即應交還。兩

者之差異。即爲時限問題。與議員兼充問題。然有一共同定義。則無論何種委員制度。既於國會產出。國會當然在憲法內有支配之權。強幹弱枝。不應使國會反爲委員所箝制。以是行此制度。非政象平靖。不受特殊勢力所牽拖。則不能竟其功。彼北美同盟及瑞士諸邦。所以能運行此制者。即以其國會政治勢力。可以支配各方。其委員之獲得。並非緣於有兵馬實權。使國會不得不選。國會之選委。亦並非存一因人而設之私。彼此之間。兩無懷威懷惠之成見。制定之後。一以憲章爲範。故能互相制衡。運用不敗。中國現在。本無政治可言。一切立法行政之權能。無不卵翼受命於實力者之門。如此現象。而謂國會可以委任實力者。權衡國計。使之受命而無違。夫誰信之。吾人固言委員制度。至爲完美。但其採用之先。應以時勢適否爲的。倘使現在國內政治秩序完全恢復。國法之權能。可以制馭萬幾。實力者或解甲歸田。或服從國命。或竟無干涉踰軌之能。則吾國採用行政委員制度。一方防閑行政首長之恣睢。一方取合議分

工之形式。有正式國會以操縱之。有真正之民意以監督之。如是良法美意。得以著績而畢功。而今則何如者。彼羊城七總裁制。非所謂取法於委員耶。結果不良。當爲國人所共見。當時之病。即在誤認實力派一行均勢。則國事隨之妥協。不知均勢與委員制度本不相干。且七人之中。握兵馬者三人。負重望者四人。其爲勢也。有虛有實。虛實不同。安往得均。以是終致析離。無有成功。此誤用委員制之弊也。且日今之採委員制。果欲以企圖聯治耶。抑爲維持北京之政局耶。彼委員制之與聯治有關。乃緣建設之時勢關係。至聯治之不必需於委員制階級。則巴西墨西哥德意志諸國皆可爲之左證。若遠東共和國之採用委員制。尤可爲委員制不定需於聯治之證明。由是觀之。中國聯治原不必定需於此。况以現在時局糾紛。臨時組織自應使行政部分獨立。事權專一。委員既係立法部之附庸。事權薄弱。當然不能以之應付此種局面。若更進一步言之。姑使吾人承認臨時吾採取此制。則此承委之機關應爲何種。彼舊國會原

爲以前法統產物。且亦不能全部意見或至大多數意見一致。共爲聯治之企圖。夫聯治之來源。本有國憲建設。及各省聯合兩種之不同。倘使舊國會全部企圖聯治。因之而謀訂委員制度。此亦可謂國憲上建設。吾人亦可爲幾分之承認。然事實上並不如此。黨派紛歧。南北異轍。無論何方言論。率表示其爲一部分人之意見。而不能認爲全體。如是聯治之企圖。當然應屬之各省企圖之機關。當然應屬之聯省會議。委員選委之所。當然應屬之企圖聯治之機關。而實際上又有難能。蓋此次各省之聯治運動。與國會之離京運動。完全混同合作。所謂委員制之宣傳者。即係離京之一部分議員。而社會上對於此等宣傳。亦似有幾分默認。此種滑稽離奇之狀態。實令人惶惑莫名。故即使吾人承認委員制。可以臨時設置。而此設置之機關。亦覺難於係屬。即使不然。直以設置責任。付此舊會。然設置之後。能否使委員安然於軌範之中。倘使舊會議決事項。委員不之執行。則何如。倘使議會否認事件。委員擅專。則何如。倘使有一

委員具大罪惡則何如。倘使委員之間彼此猜忌擾及全局則又何如。雖然此猶謂委員能惠然來就職也。若不就不辭而欲遠道係屬開缺則勢有不能。懸位則理有未便。動肆干涉從違俱非則又何如。夫此所謂何如者。在有政治國家原無絲毫足慮。然逮及中國則只能處處表現其無可如何。此無他。歐美採用委員制之國家雖至初叛皆可以政治支配實力而我則以實力支配政治。恰恰與之相反也。其在國會初選之時即以不得不選而選及其肆放無既更安得以欲制而遂制之哉。吾人就種種方面觀察縱使處處放鬆亦未見在今聯治之企圖中有施行委員制之可能。故吾人雖十分傾倒委員制度而於目今情勢亦未敢主持採取。無已則以待之政象底定之後若夫就北京方面立論而擬以行政委員支持殘局則小朝廷偏安之計非吾儕主張聯治者所宜過問者也。

評國是會議之聯省國憲草案

一

國是會議所擬之國憲草案。近已披露。此類草案。自民國已數見不鮮。吾人司空見慣。自亦評不勝評。然此項所定。與前者頗異其趣。第一。前此多屬私人意見。今則由八團體國是會議發表。不能不謂爲一部分民意之代表。第二。此中所載已定中華民國爲聯省共和國。與以前之單一制大不相同。是故吾人不宜以司空見慣。忽略之也。

凡一法團所發表文件。大致須經起草審查兩種手續。吾人對於審查已定之書面文章。自宜十分注意。而對於屬稿人之一向主張。亦應加以攷察。蓋無論何種公布及代擬文字。皆與起草者之心理有重大關係也。國憲草案之起草者。爲誰乎。則張君勳是。此君爲南中有名學者。在雜刊上吾人不少見其精密之著作。持論中正。蓋於政法之學。素有研究。三年前曾見其省制一書。內容雖記不甚清。大意以省兼國家與地方兩種行政區域。蓋爲反對聯邦及廢省論

之折衷者。凡好持中論之著者。當不時尙調和之論調。吾於張君文字。前之省制。見其然。今之國憲草案。又見其然矣。

調和論之通蔽有二。一曰矛盾。二曰忽略。矛盾者。強不同以爲同也。忽略者。詳於甲則忽於乙也。吾觀國憲草案於二蔽。曾未能免。今爲抉其蔽而申吾說。倘亦讀者所樂許乎。

原案共十一章。第一章總則。第二章聯省及各省權限之分割。第三章參議院。第四章大總統。第五章國務院。第六章法院。第七章法律。第八章行政。第九章國民之權利義務。第十章國民之教育與生計。第十一章附則。共一百零九條。大致倉卒制定。其間條目字句。自難免有一時之疏謬。吾人不必吹求。今所欲言者。大體研究而矣。

二

原案第一章第一條。中華民國爲聯省共和國。第三條中華民國之國土。計

有三項。一二十二行省。二特別區。三蒙古。西藏。青海。

愚謂各國憲法。無論內容何如。大約皆根於其國體與政體之規定。而敷叙之。原案第一條實全案綱領。吾人應予以十分注意。

中華民國之爲共和國。已於民之一字完全表現。不煩再以共和二字注明。法蘭西憲法上無此項條文之規定。至其憲法上之國名。或譯爲民國。或譯爲共和國。其實一也。美憲第四條。合衆國當以共和政體保證於聯合之各州。亦未有合衆國爲共和國之稱謂。推原案之意。豈不謂各國憲法多於首款定其國爲何種國家以明其分。如瑞西之辨爾納阿奔塞爾面州憲法。皆定爲民主國。可倫比亞憲法爲單一共和國之例。是誠然。但上所舉之國家。其專名之下。復有綴以民或共和等字樣乎。已名爲共和或合衆國如法美者。尙須以共和國詞類表白之乎。此雖微目。或亦一時語病。然以其爲全憲之綱領。故不可不辨明也。

其次。聯省之詞。與第三條所舉各項國土。亦異其大小範圍。美利堅之成國。以州及地方兩種組織。而州爲絕對多數。委內瑞辣之領土。分爲諸州與屬地。（或譯爲藩屬）彼皆不稱爲諸州。德意志之舊憲。領土有王國有公國。彼亦不稱其國爲聯王或聯公也。蓋一國之名。必足包括其領地之範圍。此爲論理學上之定律。不可移易以原案著者之明。豈不及此。則其爲名或亦有因。窺微察隱。彼蓋始終主張聯邦論之不可嘗試。至於今日。潮流所趨。不能棄聯合字樣於不用。若於其中維持其省制一貫之主張。則不得不用潮流一聯字。而下綴一省制之省字。以爲之調劑。且時人對於聯邦聯省之區分。亦不甚了然。妙於順水推舟。即以聯省二字敷衍定之也。但吾欲問著者。以聯省之詞。即足以保障省制之說歟。如謂其然。吾亦何說。若不然者。何必舉一不盡之詞。以干名學之禁。或者未甚究心。徒以熟見流行之詞。而盲從之歟。若然則彼當即以聯省作聯邦解釋。吾人自亦可以聯邦視之。而原情略述。卽不然。彼已以聯省規中

華民國。則吾人仍無防定其爲聯邦也。

(附注) 欲知聯省自治名之當否。可一參攷拙作『聯省自治名目之研究』一文。

三

第三章聯省及各省權限之分割。歸於國之事權者。二十有七。歸省者十有三。規定省憲者六日。而附之以省長得由聯省政府任命一條。

案勃拉斯平民政治第二十七章。區分美利堅國民政府與州政府之權力。有下列五種。

- (一) 僅賦與國民政府之權力。
- (二) 僅賦與諸州之權。
- (三) 國民政府或州政所得行用之權力。
- (四) 對於國民政府被禁之權力。

(五)對於州政府被禁之權力。

此種區分。實具有精意。前三項爲國民政府與州政府應有之權力。原案（指所評案後仿此）似已略具規模。後二項爲國民政府與州政府禁行之權力。則原案殊無明白之規定矣。顧或者於禁行之權力。頗多懷疑。以爲禁之於國民政府者。必行之於州政府也。禁之於州政府者。必行之於國民政府者也。此殊不盡然。證之美憲國會不得與人以貴族之稱號。州亦不得以與人也。國民政府不與以相當之賠償。即不得以私有財產。州亦能爲之也。證之於瑞士。辦爾納州憲法。大議院不得以憲法特與之職權。委諸他種勢力。國亦如此也。蓋所謂政府者。攬權自厚。具有同情。故憲法一面應規定其應用之權力。一面又應規定應禁之權。良好之執政。固得以循法而爲善。即野心家亦限於禁止之範圍。不越於正軌之外。任意解釋憲法。吾人應知民國元年所定之約法。所以破壞無完膚者。一面固以政府之權力規定不詳。一面亦因禁止政府之權力。毫

無所載也。以解散國會一事論之。約法上既不定總統有解散國會之權。又不定禁止總統解散國會之律。以是袁世凱得因未禁行之權力而解散之。一般人又認爲總統無解散國會之權。而目爲違法。因此護法覆法。擾攘十年。而天下事不可救矣。夫約法簡而約之之謂也。疎漏自所不免。然其害已如是。今後之言國憲者。可不以之爲炯戒耶。或曰子言固矣。然聯省政府（姑用此名）被禁之權力。固宜載之國憲。若各省被禁之權力亦應規定國憲之內歟。曰各省被禁權力。宜分兩種。其一各省共同之被禁權力。其二一省自身之應禁權力。凡各省應共同被禁之權力。宜載之國憲。此外則聽其載之省憲可也。至所謂各省應共同被禁之權力。依歐美各聯邦之先例。蓋有二種。

（一）脫離聯邦之權。

（二）已割予聯邦政府之權。

然在吾國。則因現在情形。對於各省權力。當有進一步之禁止。按照原案所定

民團之統率。當然爲省政府之權力。（第六條）而兵士之訓練。聯省政府亦得委托各省。按所定法律辦理之。（第八章第七十條）此種辦法。當亦不得已之情形。然各省軍權。已不得謂不重。則國憲於前二者外。亦不可不訂相當之禁止律也。

復次。吾人視各國憲章制度。尙有足資觸發者數事。

（其一）日本未岡精一國法比較學所載。德帝國法律與各邦法律相關者有五。

（甲）德帝國除帝國法律外。各邦亦可制定法律。然不得涉及屬於帝國之職權。

（乙）兼屬於帝國及各邦之事。帝國法視各邦法較爲有力。若以帝國法律例定者。各邦之法律。全應廢止。

（丙）不得以各邦法律。定帝國法律內事。

(丁) 凡根據帝國法律而施行之命令。其在各邦。與帝國法律。效力同等。

(戊) 各邦憲法有違帝國法律及命令者。其條款即應廢止。

(其二) 北美合衆國憲法第一條第十節。各州不得締結盟約。各州除施行檢查法所必要者外。如無議會之承諾。不傳擅課出入稅。各州苟無議會之承諾。不得與他州或外國開戰。第四條第一節。各州須尊重他州之法令。第二節。甲州之罪犯。逃至乙州時。乙州須依甲州之請求。准其引渡。

阿根廷憲法第七條。亦與美憲第四條第一節。意義相同。第八條與美憲第四條第二節。意義相同。第十一條。本國外國之貨物牲口。當通過一省之領土而至他省時。須免除通稅。第一百零七條。各省以聯邦國會之承認。得締結以保持正義整理財政及執行有益事務爲目的之部分條約。

(其三) 省憲第十條。凡憲法所未賦予合衆國者。其權力悉存留於各州及人民。(此在慣例仍爲留於人民。)

(其四) 阿根廷憲法第一百零四條。凡憲法所未賦予聯邦政府之各種權力。及各省於加入聯邦時以特別契約而保留之權力。各省均得保留。委內瑞辣憲第一百零三條。凡未經本憲法明白委托於中央政府之職權。皆屬於各州政府。

上四事者。第一事所記爲國與邦之關係。第二事爲各州間之關係。第三事爲憲法不載於國民政府及州政府者。保留在民。第四項爲憲法不載明於聯邦政府者。保留於各省。吾人從可知聯邦與邦之關係。除勃拉斯之五項權力外。當有四項應注意者。卽

- (一) 聯邦與邦之關係。
- (二) 邦與邦之關係。
- (三) 不在於聯邦政府之權力。應誰屬。
- (四) 不在於聯邦政府及邦政府之權力。應誰屬。

國是會議之國憲草案於被禁之權力。殊無所述。若聯邦與邦之關係。在第二章之末數條。不得謂無幾分之記載。其他邦與邦之關係。惟第八十條有一項之規定。至保留之權。究應誰屬。則一無所著。此不得不謂爲至大之忽略。若依前列之九項觀之。彼所定止能謂有其九分之四而已。

以國憲支配省憲。世界聯邦各國。從無先例可援。草案竟列爲六目者。蓋假定先成國憲。與各國之先有邦憲者不同。不可不規定省憲以取劃一之制而已。然而由單一共和改爲聯邦共和之巴西。未見於國憲中規定省憲之綱目也。且由一屬國改爲聯合國之加拿大。亦未見有是。卽讓一步。立憲不必以摹仿爲能。則亦必其所規定者。切合事情。乃能無弊也。竊謂應規定者。則分劃各省權力。是權力既定。行政組織悉聽其自爲。彼採總統制可也。採議會內閣制可也。即採瑞士之委員制。亦無不可。要之隨地制宜而已。國憲何得一一從而規定之乎。且由國憲規定。則國憲定之耳。又何必說明省憲應規定何項乎。至其六

目。要冗雜。尤不明其用意之所在矣。

省長得由聯省政府任命一項。尤覺其妙莫明。各國聯邦政府。從未有任命各邦之首長者。且原案同一條文之內。分明規定省之行政首長。由委員會選舉。而委員會之委員。又由省之人民。或議會選舉者。是省長應對於人民。或省議會負責也。又安得接受聯省政府之任命耶。竊謂起草人斷不至若是之荒誕。所以然者。當仍爲維持其省制之計畫。以省兼中央地方兩行政區域耳。故一面規定省選。一面又規定須由聯省政府任命。而不自知其衝突也。聯省與省分畫權力。同爲列舉的。而列舉諸項。則爲概括的。至關於司法事項。省中並無規定。亦爲疎漏之一端。原來中央事權。可以列舉。而省中事權。則原案所謂事之關於地方者。由各省或地方機關。有立法或執行之職務一語。已足以概括之矣。然若再附以未經國憲規定事權。應保留於各省及人民一語。則意義尤爲完備。且足以賅特別區及蒙藏青海各地而有餘。乃原案於各省之條文。甚

爲詳細。獨於特別區及蒙古西藏青海之事權。絲毫無所定。徒以其政治組織。另以法律定之一語輕輕掩過之。是直可謂聯省之不完備憲法。國憲云乎哉。

四

第三章至第六章爲行政機關之組織。第七八兩章則汎定法律與行政。此六章大體無甚討論。國會暫定一院制。事實上不得不然。蓋衆議院之組織手續複雜。非戶口選民調查清楚不能舉。一時自難救急。民元民六之僅有參議院。即緣此故。吾於十聯省論文內。亦主張暫定一院制。皆此意也。其議員組織。除各省各特別區蒙古西藏青海各選若干人外。尙定各國教育會聯合會。商會聯合會。農會聯合會。工會聯合會。各選舉十人。華僑聯合會六人。全國官私立大學。經政府認可。以選舉權者。每大學選舉一人。頗有容納職工代表之精神。此爲憲法上一大進步。蓋現行世界各國憲法。多數尙未採職工代表之原則也。

（世界各國憲法上規定議員組織之量奇怪者。莫如薩克遜。其憲章第六十三條所定。分地主代表。道院代表。大學代表。王室之成年者。市政長。國王自由任命者之六種。大學道院蓋為知識階級之代表。王室及國王所任命者為親貴階級之代表。地主則為資產階級之代表。市政長為行政階級之代表。有取於今科學之分類法。而或誤會大學及道院代表即為職業代表精神之寄託。其實絕不然也。）參議院職權未經述明。當以其所立法。即聯省政府之事權故耳。

政體仍取議會內閣制。記者絕端贊成。陳炯明氏曾發表其聯省自治大綱主張。規仿美制。惟萬不可從。蓋新建設之基礎未定。首席嘗為一般人所注視。今首席又緣於調劑事實所產出。未必即有絕大之政治本領。萬一舉措稍有失宜。指責集於一身。國本必更動搖矣。

第六章第五十九條。各省法院之編制。及法官之資格。得由聯省法院定其大

綱。按省權內并未規定司法權。此條所定。似無根據。第六十條關於民事刑事訴訟之進行。或其判決之執行。各省法庭有互相輔助之義務。其無根據與五十九條同。第六十四條。政府及參議院議員。皆各得提出法律案。攷各聯邦國於提案權多付與三個團體。

(一) 政府。

(二) 國會。

(三) 各邦立法部。

德意志新憲。於通常議會外。規定一經濟議會。予以社會生計教育等之提案權。綜計其提案權之付與者爲四。

(一) 政府。

(二) 國會。

(三) 經濟議會或社會議會。

(四)各州立法部。

原案已採用職業代表原則。是德意志經濟議會之組織及其提案權。已歸納於國會之中。所少者惟各省立法部之提案權一事。夫聯邦國何以賦予提案權於各邦之立法部乎。各邦何以不委托提案於其代表之上議院議員乎。則以參議員自有其職權。嘗以服務中央之故。對於本邦情形有所隔閡。且各邦提案。委之於代表。亦嫌其遲緩。故逕以付之於各邦立法部。愚以爲國憲上提案權。似宜加入各省立法部一項也。軍政之規定。殊有深意。第七十一條。軍費之總數。不得逾聯省政歲出百分之二十。第七十三條。現役軍人不得以文字向公衆發表意見。皆切中時弊。十年來政局。皆以軍人意見爲從違。十年來之支出。大半消耗於軍費。自不容不嚴爲制定之也。又第三十二條。現役軍人。非解除兵柄三年後者。不得當選爲大總統。與此用意蓋同。然愚以爲此爲法律之可能。彼則於事實上恐多窒礙也。無人不知現今謀國之要圖。須武人之互

相諒解。然何以使之然。亦曰利用機會而已。以時勢觀之。武人之中。有性情懦弱者。有慾望甚高者。亦有果毅有爲。爲國民所信仰者。懦弱無論矣。慾望者移其武力之野心於政治。亦未嘗不宜於進取。若夫深毅有爲者。尤不宜以憲法強制國民信仰力。而使之不選。且今日已釋兵柄三年。而又有總統之資望者。能有幾人。此不可不思也。雖然。吾非謂總統必須武人。特謂武人不必限制。其必不爲總統耳。北美合衆國最初之幾任總統。華盛頓。格蘭德。皆身任戎伍多年。未嘗聞國民或憲法限制其當選。則以其人格與功績。爲時勢所需求。不當限定之也。縱強使之然。或足以益憲法之危險。此尤不可不思也。

五

第九章國民之權利與義務。第十章國民之教育與生計。

按各國憲章國民之教育生計。多合於權利義務之內。本案九十兩章原爲一事。但以各人之眼光不同。其分合自屬無大關係。

各國憲法之於國民權利義務。不僅臚列而已。一方爲之保障。一方又加以禁止。至保障與禁止應以何者爲標準。則各隨其國之民性而定。法蘭西爲自由發源地。其定都巴黎法第六條。凡呈請願於兩院者。必以文書。本人不得直接呈遞。并不得於議席呈遞之。第七條。凡違犯前條。或演說。或寫印文字或以揭帖宣布。以誘起聚會。科以一八四八年六月七日法律第五條第一節所定之刑。夫以號稱自由之法蘭西。而其限制人民請願權利有如此者。則以法人性質浮躁。易於煽動。故以是防範之也。反之羅馬尼亞王國憲法第十七條。無論何法。不得制立籍沒財產之刑。十八條死刑既予廢除。不得重立。以君主國家而保障人民財產生命者。如此之嚴。則以教育普及。人民程度甚高故也。保障禁止之方法必皆詳定於國憲。吾人試檢各國憲法在在。皆是原案定人民權利義務。凡十三條。所謂有保障之六條。乃僅有空空洞洞之非依法律不得如何如何一語。其餘則無所謂保障方法。自其對方言之。亦無所謂禁止方法也。

愚謂憲法之起原。全由於人民要求權利。故人民之權利義務當爲國憲最要之一部。必詳定其制。而又明爲之防。乃足以言制憲。乃足以爲良憲。非然者。制憲二字將徒爲憲法之有無問題。而無關於良否問題矣。吾人對於國憲。原有種種之希望。蓋凡共和國憲法之人民權利問題。無不有奴隸制度應永遠廢止之一日。我國則何如。約法上僅有中華民國一律平等（第五條）之規定。然而各地買婢之風。迄今不息。是由約法無廢奴隸之規定。使奴役制度永未廢除。此吾人所望。今日之國憲補訂者一也。

著作自由。爲民主國家之定律。其在各國多有不許檢稿。不許徵收保證金。不准訂任何限制言論法律。三層保障。民國以來。內務部居然有報紙條例。有出版法。種種限制。今雖廢棄。而報館查封之非其罪者。猶數見不鮮。此在約法亦無保障方法。吾人所望於今之國憲補訂者二也。

玻利非亞憲法第十一條。財產之沒收。不得用爲政治犯罪之刑罰。哥倫比亞

憲法第三十四條。亦定沒收財產之刑罰。不得科加之。民國以來。政治犯之財產。被沒收者多矣。其沒收者。不盡歸之官也。大約皆爲政治戰爭武力戰爭之勝利品。最近聞某交系家宅被封。其珍貴什物滿載而運之保陽。此何事者。直攘奪耳。約法固未明禁之。此吾人所望於今之憲法補訂者三也。

各國教會。在我國領土內傳教。妨碍吾之民權國權。干涉吾之內政者。不一而足。甚至如協賑機關。隨教者厚其恤與。非然者委之溝壑。餘若對於教徒之利誘計迫不一而足。攷瑞士阿奔塞爾憲法第七條。所載傳教之自由。其不礙公共之秩序。不傷風俗之良善者。由法律保障之。關於維持異教信徒間之犯律與治安。及防禦教士權力侵犯民權或國權所不可少之方法。皆由州立立法者。或聯邦立法者制定之。此吾人所望於今之國憲補訂者四也。

墨西哥憲法第五條。不論何人。非有正當之報酬。及本人之完全允許。不能強其作工。我國軍隊勒用工役車輛。不獨戰時爲然。吾人徒步於京都市中。嘗見

大車上有某軍某師旗幟招搖者。皆無相當之報酬。及本人之完全允許也。伶人譚某。以大人先生強其病爲之度曲。疾劇而終。則尤非本人之完全允許。僅得相當之報酬耳。若在墨西哥不知科強迫者以何刑。在中國。則譚氏但枉死耳。人權之無保障如是。此吾人所望於國憲補訂者五也。

法官審訊。恫嚇鄉愚。稱述不得盡其詞。而事已敗訴。幸而力足以延律師。或得平亭。若行政官之於無勢平民。虐遇苛待。觸目皆是。鞭朴之刑。距首善二百里之各縣。尙多用之者。無辜之民。或任情逮捕。或隨意監禁。司法黑暗。皆與共和國體根本刺謬。此吾人所望。今之國憲補訂者六也。

以上六端。皆年來目睹實情。而民生疲敝極矣。號稱八團體國。是會議所擬之國憲草案。於此曾無絲毫保障與禁止之方。吾人亦安敢望之於官僚式之現在國會耶。

吾對於原案之批評。大略已盡其說。吾固認起草者倉卒制成。正留吾人商權之餘地。故不憚詳爲之詞。吾非法學專家。所能批評原案者。惟以國民之眼光。而附之以常識。其中評語之當否。有時亦未敢自信。且亦倉卒成篇。可謂復留批評吾文者商權之餘地也。至吾篇首所論原案矛盾與忽略兩蔽。在分段批評中。雖未暇一一指出。讀者當可按圖索驥。以證余言之非妄也。

吾致十分之敬意於國是會議及起草員。蓋以號稱國民代表十年尙未制成之國憲。已由諸君於數旬之內。具其端倪。雖真正之國憲未必以是而定。要可爲將來制憲參攷之資也。吾更致十分歉意於舊國會議員。諸君奔走十年。曾未予吾人些微之幸福。今吾民衆。已能自謀解決之道。無待於久於戀棧之老議員矣。

讀德意志聯邦新憲法

德意志新憲法分兩篇。第一篇爲國之構成及權限。第二篇爲人民之基本權

利及基本義務。第一篇又分七章。一、德意志國及各邦。二、國議會。三、國大總統及國政府。四、國參政院。五、國之立法。六、國之行政。七、國之司法。此七章中第一章爲邦國之關係。二至四爲國機關之設置。五至七爲國權之運用。第二章又分五章。一個人。二、共同生活。三、宗教及宗教國體。四、教育及學校。五、經濟生活。就大體觀之。第一篇專定國家之組織。第二篇則兼括社會與個人。此等規定。爲前此憲法所無。蓋自英國權利請願以來。憲法上始有個人權利之規定。自德國新憲法成。而後憲法上始有社會組織之規定。此種價值。在憲法史上十分重要。其進步程叙的然可尋。惜吾非法學專家。於憲法學本身不能詳加闡述。吾之所注意者。則在本憲法之第一篇。如聯邦邦國關係之類。下此則闕而弗言。

第一篇第一章。自第一條至第五條。爲國體、國土、國旗、國際法權、國權、五項之大略規定。第六條爲專屬於國之立法權。其中一及三之一部屬於外交關係。

二三之一部屬於內務關係。四屬於海陸軍關係。五六屬於財政關係。七屬於交通關係。第七條、國有立法權凡二十項。關於內務者五項。關於司法者三項。關於勞動者一項。關於財政者二項。關於商業者四項。關於交通者二項。關於教育者一項。僅止演劇及電影。關於交通者二項。第八條國收入之立法權。側重租稅。故不列入第六條內。又有附書一條。為各邦租稅或其他收入。國欲改為國之收入時。須顧慮各邦之存立。得維持與否。此附書為應有之條文。足以限制中央聚斂趨於專制自私之狀態。蓋凡聯邦國憲法。皆有國法效力勝於邦法之規定。若不為此附書。國將任意植私。邦亦不能限制矣。第九條為概括之規定。所以預補列舉條文之疎漏。然以公眾之安寧幸福為範圍。國亦不能任意妄為。第十條為立法原則之規定。內分五項。有教育機關制度。有宗權之權利義務。有公共團體之吏員法。有土地法及埋葬制度。大率此五項皆關於社會事業。各地風俗習慣不同。故止能為原則之規定也。中國古代禮教與法

律本爲一事。故周官所定。禮制甚繁。其後禮法歧途。衍及有清。今觀本條所載。條文。似與中國古制爲近。進化程叙不定。屬於一貫也。第十一條則爲防弊及獎勵之規定。依以上條文。其立法性質。可分爲四種。

(一) 專屬於國之立法權。(第六條)

(二) 普通國有立法權。(七八兩條)

(三) 有限制之國有立法權。(第九條)

(四) 國有原則之立法權。(十十一兩條)

凡所謂有者。不專有也。故第十二條之規定。則曰除專屬於國之立法權外。其事項國尙未立法。或不爲立法。各邦得有立法權。由本條之意義觀之。則所謂國有者。邦亦有也。然此項條文以解釋不同。恐惹出國有邦有之爭議。故第十二條。卽定國法效力勝於各邦。其爭議由最高裁判所判決。十四條言國法除有特別規定外。皆由各邦執行。十五條言國於行使國有立法事項有監督權。

有訓令權。有委員權。（即派人權）此與單一國家監察考成之法。並無二致。然考第十六條之規定。則知各邦之國家官吏。應儘先用各邦人民。此與單一國家之回避本籍制度。根本衝突。至於國家官吏下之傭員及勞動者亦限用本邦之人。尤爲聯治國家精神之所繫。第十七條爲各邦憲法議會政府及選舉簡單之原則。憲法須有自由主義。政府須得議會位任。選舉依普通平等直接秘密比例代表及不得超過一年之一定期間住於境內之原則。十八條爲變更領土之規定。十九條爲國事裁判所之規定。用於邦內邦國間各邦間非私法的爭議。第一章至此爲止。

第二章爲國議會之組織無何特殊之點。

第三章爲國大總統及國政府。國大總統之選舉直接由國民投票。與奧大利蘇維埃瑞士之由國會選舉總統或委員者不同。大致略同於美利堅巴西阿根廷諸國。任期爲七年。長於美奧巴西者三年。長於瑞士行政委員者四年。此

制愚頗贊成。蓋行政首領之年限過短。在其本身既不足以竟其設施。在國家又易生紛擾。雖在單一集權國家。年限過長。反生專橫之流弊。若聯治國家。則不懼其然。因中樞權力固有限制也。國務行政亦取內閣制。內閣制於今殆成有國之通則矣。

第四章爲國參議院。於此吾人有應特別注意者。則德意志之參議院與其他國之元老院性質不同也。彼與單一國家之元老院當然不成比例。即與其他之聯治國亦大異其趣。其第六十條爲關於國之立法及行政。因代表德意志各邦。設置國參議院。今請分析行政立法。與組織三部分言之。

(一) 行政方面。美國元老院有審判百般彈劾之全權。瑞士元老院有監督行政部及聯邦裁判官之權。奧大利亞有檢查聯邦政府事務之權。並要求其於職務之報告以及以決議述其對於執行權行使之期望之權。德意志則不然。對於上項職務毫無規定。第六十七條載參議院時常接

受國之各部關於處理國政之報告。遇有重要事件。國之各部應召集適當之參議院委員會付其議決。是直以參議院爲政府之附屬物。不能與國議會一例看也。

(二) 立法方面。此與奧大利制度相近。而與美瑞則迥不相侔。美瑞之元老院與衆議院地位相等。負立法之責任相同。幾微之異。不過如徵歲入之法案先提起于衆議院耳。若德奧兩國參議會直無發案之權。憲法之規定。止能于議會議決之法律有抗議權。德憲六十八條。法律案由國之政府或議會提出之國之法律由國議會議決之。雖六十九條又云國政府提出法律案應得參議院之同意。然次即聲明如政府與參議院不一致時。政府亦得提出法律案。此不啻將同意一層撇開矣。第七十四條則云對於議會議決之法律。參議院有抗議權。奧雖與德小異。然大體實同。其國憲四十一條云。法律案之提出于國民會議或由其議員或由聯邦

政府發案。又聯邦會議得介聯邦政府提出法律案于國民議會。所謂介者即不付與發案之權也。四十二條法律之決議除憲法別有規定者外。如聯邦議會對此決議不提出附以理由之抗議時。此決議應即公證而公布之。是亦僅有抗議之權也。

(三) 組織方面。美利堅、瑞士、元老院集會有一定之時期。奧大利亞有議員四分一以上之請求時議長即召集之。德意志之召集也。乃由國政府。與蘇維埃之全俄會議由中央執行委員會召集情形相近。但俄為定期。每年二次。德則不定期。依議員三分一要求即召集耳。又瑞奧各有其議長。德之元老院或其委員會皆以政府員為議長。與美之副統領為元老院長亦形似實非。蓋美乃由元老院長為副統領。德則由政府員為議長也。

總之、德意志之參議院。實力行參議二字。彼對於行政僅似為政府之顧問機

關或諮議機關。對於法律案則亦僅能抗議。然抗議之後議會若復以三分二之可決。大總統亦可於三月後公布。此實與無抗議權相去無多矣。對於此種制度。愚深致不滿。蓋聯邦國之調劑作用。嘗存兩種形式之內。一、從事權言。國與邦分別種類。二、從機關言。代表國之全體者爲衆議院。代表各邦者爲參議院。（或謂之聯邦議院）德之分別邦國事權。固無可置議。獨於聯邦議會過形抑置。則未免呈偏枯之象。吾人知聯治國家一般之原則。皆訂國法效力大於邦法。法之國憲亦然。今使聯邦議會對於法律之提案及抗議毫無實權。則國民會議與政府可以包攬大權。彼此利用。將見利于國者通行無阻。利于邦者無人議及。結果似非趨于集權制度不止。而聯邦之形式亦等于木偶而已。夫德意志之聯治。固已行之數百年。今茲改造。以各地政黨混合及文化溝通關係。屬地主義漸次消滅。而趨于單一。然單一政體是否適宜于德國。尙屬疑問。就令一時適宜。亦難持久。且有所改變。必多紛爭。此次國憲所定之參議院

權限。或即足以致變移其國體。亦未可知也。第六章國之行政乃國事權之細目。直可分爲外交、財政、交通、殖民、國防、五大種類。第七章司法頗簡略。國事裁判所委于國之法律另行規定。自是之後爲第二篇。爲人民之基本權利及基本義務。以其與聯治政體無關也。故不復致評。

通觀德憲第一篇有較他聯治國闕如者。則邦與邦之關係是也。考美利堅瑞士無不有州與州種種之規定。德憲則毫無說明。此則緣美瑞新造之邦。基礎未定。故防止各州私自結合。背叛國家。而有不得私自締盟。不得徵收往來貨稅等等條文。其初不得。然而久亦不見其事。條文虛具而已。德意志之改建也。乃由君主改爲民主。聯治則仍其制。邦與邦間。直不虞其再有陰相結納。或歧視他邦之事。故無復須在此項之規定矣。

刊誤表

四〇	四〇	四〇	四〇	四〇	三〇	一七	一七	八	八	頁行字誤正
九	九	九	八	八	三	三	五	六	五	行字
三	二	一	三〇	二	三	九	二〇	一	一	字
析	彼	析	名	冠	於	署	義	九	八	誤
名	析	彼	冠	名	治	置	義	丙	乙	正
二三	二八	二八	九	九	九〇	八	五	五〇	四	頁行字誤正
三	四	二	六	一〇	一	三	六	九	八	行字
七	六	三	九	六	三	二	三〇	二	三	字
然	千	以	主	一	鳴	二	言余	騰字衍	也	誤
當	干	从	出	之	鳴	一	余言		所	正
	一六	一六	一五	一五	一四	一四	一四	一四	一三	頁行字誤正
	一〇	一〇		七	七	七	七	三	二	行字
	三	二		九	一	四	三	三	三	字
	百	權	括弧一段 不另起行	十字衍	亦下落 不字	以	與	諸	彼	誤
	十	教				爲	因	聯	徒	正

