國憲議

君勱自署

Herrn Prof. Schüler!
mit herzlichen Grüssen
vom Verfasser
1. Mai. 1925.

自序

昔余持論舉聯邦不可行於吾國之故有十。朋輩見余擬國憲草案純以聯省爲建國之方。有觀面詰責者。有移書相詢者。余以爲此立言之方法不同耳。非對於國情之觀察有變更焉。昔之所以告國人者曰。必省民能自握省權。而後能行聯邦之制。必省民之多數有判斷之常識。舉一省之賢者以爲代表。而此賢者能揖讓於議堂之上。而省長舉出也。而政黨內閣成立也。而後能行聯邦之制。必城鄉鎮早具自治之基。而邦亦久享獨立之實。而後能行聯邦之制。凡此應具之條件。我既無一而具。於是斷言聯邦制之不可行。自今上溯民國之初。蓋十餘年耳。問國情曾有絲毫變更乎。惟有答曰否否。所不同者則狡黠如項城逝矣。軍人猖狂各據一省。而全國成分崩離析之局。舉國之衆無不疾首痛心於軍閥。然無如軍閥何也。我見雲南政局之翻雲覆雨。則唐繼堯之出焉入焉。而省民寂然也。我見川滇之爭。以爲滇人既去。川人當能自保。而不圖四五軍長之自相殘殺。而省民寂然也。我見盧永祥之忽督軍。忽督辦。而省民寂然也。我又見張作霖之忽督軍。忽總司令。而省民寂然也。嗚呼。在此基礎之上。而求美國之所謂邦。由邦而進爲聯邦國。豈

非蒸沙爲飯緣木求魚乎。或曰誠如君言。益見聯省憲法之不可行。何爲以此導國人。余曰。立國之法。不外二途。自中央而地方者。此統一國也。自地方而中央者。此聯邦國也。項城當局。託名集權。陰圖帝制。五年之頃。分而復合。統一之形猶存。威信之度尚在。主其事者。復藉國家之權力。快一時之意氣。挾兵力。借外資。以從事於私鬥。於是集權之說。益爲天下詬病。蓋政令之由中央而及於地方。其從茲已矣。時則省憲運動。起而代之。迄今有已行省憲者。有尚未行者。然無論其行與不行。我未見一省焉。軍政能隸民政下者。我又未見一省焉。軍額能由省議會通過者。我又未見一省焉。有正確之預算。交由省議會通過者。我又未見一省焉。有兩大黨以政策號召國民。因而更迭內閣者。是則各省之能否自治。顯然可見矣。總之今日之中國。中央固不能舉中央之事。各省亦未見其能舉各省之事也。處此斷潢絕港之中。而研究著手之次第。其先中央乎。其先各省乎。我斷然不疑曰。先各省而已矣。何也。五洲之上。北美聯邦國也。南美聯邦國也。澳洲亦聯邦國也。非洲除北部之回教國及野蠻部落外。其南非新建之國。則聯邦國也。歐羅巴洲。向祇有德意志與瑞士爲聯邦國。歐戰以還。英倫三島有改建聯邦之說。以英吉利爲一邦。蘇格蘭爲一邦。

威爾斯爲一邦。愛爾蘭爲一邦。此議案之主旨。已通過下院矣。歐洲之俄國。已以蘇維埃聯邦國宣布於世矣。乃至法國。向以集權聞於世。今其國中。亦有合若干特把德蒙爲區之說。所謂區域主義（Regionalisme）者。盛行於國中。亦受聯邦國新潮之影響也。夫世界之大勢既如彼。而我中央之久已不見信於國人又如此。則今後立國之基礎。舍聯邦其奚由哉。夫省之範圍。地小而人稀。故集中一省之人才財力以謀之。則效易見而較有把握。且一省中。多切實之利害問題。少駕空之政策問題。是非易定。而人與人之競爭。遜於中央。所以謀省政易於謀國政。此則我之所以以聯省政治導國人也。雖然軍閥不去。則無聯邦。督不廢。兵不裁。則無聯邦。國民無教育。投票不按選民冊。則無聯邦。凡此者。皆待我省民一一舉而措之。故我之所謂聯邦者。其基礎尚待於創造。非以目前割據之局爲聯邦也。我昔以此條件不具。故云不適於聯邦。又以彼條件不具。故云不適於聯邦。今我易其詞曰。當具此條件。而後可以爲聯邦。當具彼條件。而後可以爲聯邦。措詞雖異。而精神則同。此則我之良友與明眼之國人。必能辨之矣。是爲序。

民國十一年八月　　寶山張嘉森君勱

凡例

一、國是會議國憲草議委員會以起草之責相屬而下筆時覺各問題應加以說明乃有此書之作故此書可謂國憲草議委員會有以觸發而成之

二、草案爲同會共同之決議本文皆予一人之私見然聚議多日得力於討論處甚多對於同會諸君子謹表謝意

三、張東蓀先生於一院制羅鈞任先生於司法蔣百里先生於軍制蔡孑民先生於學制當下筆時與之往復討論得其有益之提議深爲感謝

四、其他友人關於草案及本論予以有益之助力者甚多名姓恐不一一備舉

五、斯案起草時間不過數日討論亦不過七八次罣誤知所不免務望海內賢達予以匡正賜之批評不獨著者私心感幸亦同會諸君子之所禱祝

民國十一年八月

君勱識

國憲議目錄

國是會議國憲草議委員會　中華民國憲法草案

國憲議

發端

國是會議國憲草議委員會諸公以國憲起草之責相屬下筆伊始默念再三者則天壇草案能否與以維持是也蓋一法之行歷時久遠其效自顯若朝令暮改不獨前法不能竟其功即後法亦鮮能顯其用天壇憲法雖屬草案然既爲議員諸公心理之所同自當聽其成立許以一試不徒省重行起草之勞且强半既已通過則成立必較速也顧我首尾循誦而最後結論則以爲除將此項草案宣告死刑外別無他法凡憲法必有一貫之精神或隱或顯散見於各條之中如日本爲天皇大權之憲法美國爲聯邦共和國之憲法德新憲爲民主社會主義之憲法大權也聯邦也民主社會主義也三國之起草者時時以之爲目標而求其無背此根本義者也天壇憲法起草之始以單一國爲立國大本故憲法中既無中央各省權限之畫分又無中央各省兩重政府之組織在當日情形之下立脚固應爾也雖然今何時乎湘省憲法已成立矣政府命令允許以中央各省權限規定於國憲矣根本精神既變而謂憲法全部不重行起草但於地方制度章

中有所增益已能完全表現此聯邦立國大義者是不解憲法條文互相牽連之理者也聯邦立國以中央各省權限之畫分爲中心此章常爲開宗明義之文以不如此則其他各條無所附麗也誠以此冠之卷首則全文不改而自改反是者但於地方章下而雜以聯邦之條文是天河紫鳳顛倒在短褐之類也天壇草案成於二年而條文討論始於五六年之交黨派紛紜是非各執以彼此相爭之烈故措詞大抵出以圓融而對症發藥之條概所未見如美於南北戰後則規定廢奴之制瑞士各邦爲防彼此之戰爭則一邦所養常備軍不得超三百以上此皆鑑於國家既往之失人民習俗之偏思以法律之力從而矯正之也十年以來國民性質自由表曝政治經驗積蓄日多所長安在所短安在正宜借鑑前失以救邪來若選舉買賣之風議會圍逼之例軍人干政之舉尤當毅然更張與天下更始而天壇憲法於不調查戶口之民選制之利弊與夫不公開之總統選舉之純爲政客交易行爲絕無一語防止之法若此草案雖勉強通過而欲以奠國家治安之大本其可得乎此我所以謂除宣告死刑無他法也

本憲法案百〇四條中其要義約十項分析言之

篇一　中央與各省權限之畫分上

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

此三國者其各邦與中央之權限在憲法上畫分也同然其所以畫分之者異其在美則中央之

權限爲列舉的規定而剩餘權屬之各邦焉其在加拿大中央與各省之權限同爲列舉的而剩餘權則視其事權之性質而異其所屬焉試分論之

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

所謂各省與中央之權限同爲列舉的而剩餘權則視其事權之性質而異其所屬者加憲中第九二條云加之上下兩院得制定關於加之治安秩序上與善良政府之一切法律（中略）但爲明確起見而同時並不限制前文之普遍性茲特規定下列各種事務云云此條之意以關於加拿大全體利害者爲加之立法權之總原則而所列舉之二十九項則本此原則而舉之以爲例也至九十二條列舉省之事權十五項而末後一項又舉省內的地方事務而盡屬之此條則以

關於一省利害者爲總原則而所列舉之十五項則本此原則而舉之以爲例也如是以加憲與美憲較其不同之處顯然可見美憲除第一章第八條所賦與中央之權限外其各邦之權不予列舉加憲則中央各省同時列舉惟美憲但列舉中央之權故剩餘權屬之各邦加憲於雙方列舉之外各冠以總原則曰全國利害中央主之地方利害各省主之故此後如有剩餘權之發生當視其性質之爲全國的爲地方的而定其所屬而已

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

三國中央權限之廣狹之比較則有下文三國憲法條文之附錄讀者試取而覽之可以知其概

略矣。若外交權。（加爲例外。以加爲英植民地故。）若陸海軍權。若幣制。若郵政。若國稅。若國債。同爲三國中央所有之權力也。所不同者。則爲法典。若德與其同法系之瑞士。其民商刑諸法典之立法權。皆中央之權限也。而英法系之美與加。除刑法之一部外。民刑爲各州之權限。惟加拿大取美制而略擴充之。將期票利率。婚姻各項。歸之中央。此蓋由於法系之不同。初非權限廣狹問題焉。

各聯邦國之權限畫分。如是吾國今後之憲法則如何。以今日國中之輿論觀之。欲以各省爲行政區域。視若日本之府郡縣。此必不可得者矣。換詞言之。中央與各省權限之畫分。必須見之憲法中。而不得專以讓諸普通立法矣。惟如是。則有三問題焉。甲各省爲自治團體乎。抑爲邦乎。乙權限之畫分。僅將中央之權列舉。抑雙方同時列舉乎。丙雙方權限之廣狹如何乎。

吾見國會議員之討論矣。有謂應以省爲邦者。有謂不應以省爲邦者。省也邦也。名詞而已。若夫實際之關鍵。則視吾國憲法中中央與各省權限之畫分之方法而已。誠以列舉方法。適用於中央。則不論省之名義曰邦。或曰自治團體。其實質上則已爲邦矣。何也。自治團體之上之中央。其

事權爲無限的故不應以列舉方法規定之也此名詞之爭無關大體要之自經此種規定省之位置已大異乎昔矣以省爲單位也則其國曰聯省國以邦爲單位也則其國爲聯邦國二者似二而實一者也

中央各省權限之畫分計有三法將中央之權列舉之如美是也將各省之權列舉之聯邦國憲法中無用此方式者然理論上當然有此一法將中央與各省之權同時列舉之如加拿大是也依第一法則中央之事權明確規定至各省之事權則以剩餘權之意義解釋之即凡不爲憲法所禁止者皆省之權力也此法也於畫分權限雖甚簡單然往往剩餘權之中有關係全國利害者乃各省根據剩餘權以抗中央而動搖及乎全體譬之美之南美戰爭時其分裂之動機則退出權之解釋也近年加里福尼省通過土地立法以排日本卒變爲外交上之大問題者即土地法之剩餘權之影響也依第二法則各省之權列舉而剩餘權在中央此在中央權力強固之國即事之應屬中央而不列舉者各省亦不至加以侵犯其在此類國家中庶幾可行此法若六今日之吾國關監督則拒絕焉電政總理則自由撤換焉在此情形之下與其貪剩餘權之虛名不

若將中央事權一一列舉之爲得計也。以上二法。既各有利弊。故我以爲不如將雙方之權限。同時列舉之。列舉中央權限者。所以保障中央也。列舉各省權限者。所以限制各省。不得以剩餘權抗中央也。若夫雙方列舉之上。各冠以總原則。曰全國利害之事。中央主之。地方利害之事。各省主之。此後苟有新事權發生。則根據此原則而判其所屬。如是不獨足以保障目前號令不出國門之政府。日後事權卽有伸縮。亦早有確定範圍。此則加拿大之方法。而鄙意以爲適於吾國者。無過是焉。

若夫本案中中央事權二十七項。省之事權十九項。以他國爲例而比較之。外交權陸海軍之屬於中央。各聯邦國所同者也。幣制銀行度量權衡。應全國一律。故亦應屬之中央。郵政電報鐵道事關全國交通。故不得屬之各省。中央既負行政之責。當然應有中央之財源。故關稅及其他國稅屬之。此前十二項之內容也。若夫第十三項以下。民刑。出訴訟。諸法典。則依美國之憲法。除破產一端外。悉以歸諸各州。加拿大鑑於美國法典不統一之弊。期票利率婚姻之法。列爲中央事權。然以近年大勢觀之。美國法學者刁倡法典統一之說。德瑞兩國。先美實行。而成效大著。此

則十三項以下各法典之立法權所以歸之中央也至於勞動法產業公有法亦爲法律之一種勞動保護久爲各國內政上之大問題而勞動組合皆以全國之同業者爲單位產業公有亦以全國之同業爲前提此在德之新憲法亦既以明文規定故特舉而出之以明此類問題應有統一的規定而已此中央事權規定之用意也

邦之事權如前所論有美與加之異如美則邦之事權存在於剩餘權總名之下者也如加則以憲法列舉之者也威爾遜氏嘗於國家論中將美之各州之剩餘權而分析之得以下各項一曰州民之民事權利宗教權利二曰教育三曰選舉四曰婚姻家族五曰士僕關係六曰公司及保險法七曰債權八曰財產九曰對於中央犯罪外之刑法十曰地方制度十一曰營業至其他省稅省債等則威氏尚未明舉焉加之各省之事權凡十六項一曰省憲法之修改二曰省之直接稅三曰省債四曰省官制五曰省公產六曰省監獄七曰省醫院八曰省以下地方制度九曰商店酒店等之特許十曰地方工程十一曰公司法十二曰婚姻之禮節十三曰財產法十四曰法院十五曰省法上之罰則十六曰其他關於一省之事項以上十六項中之十一十二十三十四

與威爾遜所分析之美之州權第四項以至第九項皆民刑商法上之問題也除此法典問題而外加之各省之權力與美之各州可謂約略相等故本案第六條所舉省之事權十五項即以美之州加之省除去其法典外之所餘之事權爲標準者也

如依以上之規定則中華民國已由單一國而爲聯邦國或聯省國矣然既爲聯邦國或聯省國其所謂省者當有憲法於是有二問題焉曰國憲省憲之先後曰省憲之議定方法吳佩孚氏以爲必先國憲而後省憲湘省議會第二次通電中舉省憲先國憲後之實例吾以爲先後者事實問題也必謂先省憲而後國憲苟二十二省有一省憲不成則國憲其能袖手旁觀乎必謂先國憲而後省憲湘省省憲已成中央其能取銷之乎致之各國歷史邦先而國後起者則已成之邦對於國憲內容常有左右之權若夫國先而邦後起者則邦憲當服從國憲今之憲法會議既非以省爲單位故爲各省者無如國憲何已爲不可逃之事實而各省對於國憲之關係只可以之與美十三州外之州之加入北美合衆國者同類而並觀申言之各省除服從中央憲法外無他法焉

今後省既與中央爲對待體（Coordinate）省憲法之制定權當然歸之各省使省而無制憲之能力則何聯邦之可言雖然自理論言之則誠然矣而事實則何如以吾觀湖南之憲法一方云司長任期必法律定之是明明以美國州長任期之制適用於司長也而下文忽云省務員之體或一員受議會不信任投票時應即辭職則又忽採內閣制矣夫既採行政官任期之制則不應兼用內閣隨時更迭之法行內閣隨時更迭之法則不應採用任期之制以此二者猶方枘圓鑿之不相容也湖南號爲發起省憲之省而議員之智識如此則省民之有無自定省憲之能力眞成疑問矣竊以爲省議會之程度既如是故今後省憲之制定當以有學識經驗者爲中堅而省議會與省民僅對於憲法全部作一批准機關必如是而後有完全之省憲而後有與國憲節奏相合之省憲此則熱心省憲者所當加之意者也

國憲中省之地位與省憲之所以產生者大略盡於是矣若有問我聯邦政治究適於中國與否則我答曰十年來集權之成績徒爲中央肆虐之資散飯亦難復完矣西南行省憲之省吾亦未見其有以異於非自治省焉故以現狀論集權之制誠不可通今日西南之所謂分權方法謂可

以救國。吾亦未之敢信。我儕之所謂聯省憲法者。其基礎正有待於創造。而不在於現象之也。且所以以此說進者。亦尚有故。昔蒲徐士論美國聯邦主義之利八。而此八利中之一曰。

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

今日中央與各省。同是無程度。盡人所共認矣。即此後十餘年所行制度。其不免在試驗時代中。又衆所共知也。試驗而及於全國之一切行政。則爲害大。試驗而兩方各限於一部之行政。則爲害小。且經試驗之後。則人民知識進步。而政治能力加增。甲省之所爲。乙省得以之爲觀摩之資。此則蒲氏言雖爲美人而發。實不啻爲我國人道焉。而我之所以毅然以聯省憲法進者。區區微意。亦正在此耳。

篇二　中央與各省權限之畫分下

前文既成適與朱經農周鯁生兩先生譚本案第五第六兩條。咸以中央權與省權同時列舉。奇哉。續此篇以解釋之。

聯邦國之權限畫分之法。如德如美將中央之權限列舉。而各省之權限爲概括的規定。概括規定云者。即不列舉者。一概視爲剩餘權而屬之各省也。此法固極簡便。然有一列之流弊。凡不列舉者。既屬於各邦。各邦之行使此權。大抵專爲自己著想。而不爲中央計。於是因剩餘權問題。而各省與中央常起衝突。亦有憲法上已有明文規定。而雙方解釋各異。中央曰此中央之權。各州曰此各州之權。因此而發生誤會者有之。矣譬之美之立國之初。時當一七九八年。距美憲之成已十年矣。國會通過所謂外人及謀叛法。而各州起而抗議曰。此等罪名。非憲法所列舉。不應屬於中央。故中央之立法。爲侵犯各省之權。其根德基(Kentucky)及浮奇尼(Virginia)兩州發出決議案曰。凡問題之不列舉於憲法者。而其權爲他人所行使時。各州得以自己之權力從而取銷之。此剩餘權之名義。是滋紛擾者。其例一也。一八三二年。南卡羅林(South Carolina)

州不滿於中央之保護關稅根據加爾呼恩氏(Calhoun)之說謂各州對於中央立法認爲不合憲者得在其本州內宣告中央法律之無效嘗開州會取銷此項關稅法於是中央遣兵彈壓同時爲減稅之提議而此事得以和平解決此剩餘權之名義足滋紛擾者其例二也乃至路易雪那(Lcnisiana)州之購買占花臣(Jefferson)始焉以憲法未嘗以買地權許中央躊躇再四而後實行則剩餘權在各省爲之障也美大理院之初立(一八一六年)對於各州法庭之判決中不認中央法律爲合憲者得令其移交中央覆審各州又奉起而反對謂中央不應有此大權則亦剩餘權爲之障也乃至因蓄奴問題南部主張退出合衆國外因而釀成南北之戰則州權之解釋竟與國家之存在不兩立矣則美以各州權限之不列舉而徒還剩餘權之名義爲根據其爲害如是而今之國會議員於中央各省權限之畫分乃猶甘蹈美之覆轍而未已此我之所大不解也夫歐美人民於法治本所素習然於剩餘權之名猶復紛擾若此吾之各省人民於法律解釋本無精確觀念而況大權所屬不在人民而在督軍一二人擅以剩餘權(卽國會議員之所謂概括規定)名義施其反抗中央之手段而轉藉法律爲保障則全國政局尙堪

問乎。此我所以謂中央權列舉省權概括之法。必不適於吾國者也。

反是者將省之權列舉而剩餘權屬中央。如是爲各省者誠無法以反抗中央。然此法也。單一國之於地方自治團體用之而不適於聯邦國何也。聯邦國中中央與各省立於平等地位。若將各省之權列舉而剩餘權一概屬之中央。則中央之權限廣漠無邊。而日後新發生之事項。盡爲中央所獨占。此亦非所以鞏固省權之道也。

以我所見。權限畫分之法。莫妙於加拿大之憲法。將中央各省之權。同時列舉。列舉之外。所謂剩餘權者。安所屬乎。曰。關於此問題。學者之解釋不一。如哥特諾(Goodnow)如蒲徐士(Bryce)則根據加憲九十一條之前段。謂爲屬於中央。然以吾讀加拿大憲法解釋機關之判例。與哥氏蒲氏言正相反也。蒲徐士之言曰。

『凡政府之職權。不明定屬於加拿大或各省者。視爲屬於中央。即權限所屬發生疑問時。常推定爲屬於中央。反之。如合衆國。如澳大利。則推定爲屬於各州。』(近世民主論五百二十二頁)

哥特諾之言曰。

『加憲與美憲不同者。則加憲之中央政府。其權限由推定之方法定之。（即所餘者概推定爲屬於中央。）省政府之權限。以列舉方法定之。吾非不知加憲中於列舉各省之權限外。同時並列舉若干項爲加拿大國會之立法權。然加憲中明言加國會得制定關於治安與善良政府之諸法。所以列舉中央之權者。僅爲明確計。而非所以限制省權以外之中央立法權之普遍性也。』（憲法原理五十四頁）

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

關孟德（Clement）氏英屬哥倫皮之大理院之法官也。著加憲論一書。引一八九六年之地的禁酒之判例（Local Prohibition Case）以解釋憲法。茲先述其始末。繼錄其判詞。

拿大政府嘗頒禁酒令。至一八九六年。翁泰里（Ontario）省授權於各地方團體。令禁止燒酒之販賣。於是同一問題而生兩種立法。究竟中央法與省法。孰爲合法。其組護中央者曰。此項法律。根據九十一條之前段。中央得制定關於善良政府之諸法。禁酒者所以維持善良風俗。故

中央當然有立法之權。其祖護地方者。則根據九十二條第九項。酒鋪特許爲省權之規定。因此案件。於是成爲爭執問題。則中央是否得以九十一條之前段作爲剩餘權之根據。而凡不屬何方之權限。由中央單獨行使之乎。法官答曰。否。九十一條之末段曰。凡上所列舉者。不得視爲屬於地方性質。是所以明示其爲國家性質也。就反面言之。其不在列舉範圍內者。是否屬於國家性質。是否爲中央權力之所能行使。未可知也。且爲中央辨護者。以善良政府四字。擴張中央之權力。而九十二條所列舉之地方權限。初不以十五項爲限。最後又加一項。曰其他屬於地方性質之問題云云。可知制憲者爲地方計。亦嘗以此條文。保留地方性質之立法權於地方也。故中央之權。因列舉不盡。而以善良政府四字概括之。地方之權。因列舉不盡。而以地方性質之事項云云概括之。則不列舉之事項。不屬於中央。又可知矣。加之法官根據以上理由而得一種結論。即善良政府云云。應以有關全國之利害爲限。若以其不明屬於省。而概以善良政府之四字。收爲中央之權。則非所以保中央與地方之平衡也。換詞言之。不列舉之事項。視其性質之爲國家的爲地方的。而定其所屬。不應以不列舉。而概推定爲屬於中央也。故其判詞中之要語云。

『本法官之意以爲九十一條之前段維持平和秩序善良政府云云所以爲列舉事項之補充語而九十二條之第十六項其用意正復相同蓋列舉中之所漏略者爲根據此條而以屬之於省也』（加憲論四百三十四頁）

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

『雙方之界綫即一方爲全國之事他方爲地方之事是也若曰加之中央有剩餘權或曰加之各省有剩餘權其爲誤解無過於此若以剩餘權譬之一橘雙方各分其半則庶幾近之矣關於九十一條與九十二條各有一剩餘權之規定九十一條所列舉者則明舉以屬於全國者也九十一條前段云云即全國的性質之剩餘權也九十二條之前十五項則明舉以屬於地方者也其第十六項即地方的性質之剩餘權也』（下略）（加憲論四百五十二頁）

關於此項問題加之法廷之解釋本不一律自一八九六年後則克氏所云已成定論故曰與哥

氏蒲氏言相反也。

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

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

且事變萬端。非可以一言盡焉。同爲剩餘權。而事之爲國家的爲地方的。未可前知。今貿然以概

括之規定曰剩餘權屬於地方則將使事之確爲國家性質者而亦屬於地方或曰剩餘權屬於中央則將使事之確爲地方性質者而亦屬於中央其爲不平孰甚於此或者以爲有憲法更正之方法在凡憲法所不列舉者可以憲法之更正列舉之然竊以爲與其用憲法更正之繁重方法何如於今日明舉其標準則此後解決之法以尋常立法或法官之判決足以了之矣

本以上所云此後職權之分已甚明確譬如有航空問題生焉（本案中本應列入誤漏去）以其爲兩省以上之交通其爲中央之事權毫無疑義又如有罷工問題焉如今日絲廠罷工之類則影響所及不過一隅故無取中央之干與若如美之全國煤鑛丁大罷工則有待於中央之立法無疑義矣總之法文規定不能盡百年或數百年後之事而列舉之故不如但舉其原則則此後解決自有標準矣

且以我所見即在中央權列舉省權概括之國以其事關係重大始之所不能明定繼則移之以屬於中央者又豈絕無今美總統哈定氏所提倡之煤炭供給法案是其例也以中央權列舉省權概括之國尚且以事之大小爲標準而移動其立法權則就若今日於憲法中明定其原則雖

取因軍閥之變遷而以意推移之爲愈乎此則第五第六條之規定所以極有伸縮餘地與夫國會議員之省權概括規定必爲後日之厲階者遠過之矣

附錄美加德三國憲法關於中央各省權限之規定

(甲)美國之例　美憲法第一章第八條議會之權力如左

一、賦課徵收直稅間稅輸入稅及物品稅支付國債保全合衆國之國防及安寧但間稅輸入稅及物品稅應在合衆國一律

二、以合衆國之信用借入金錢

三、定與外國之通商各州間之通商及與印度種族(土人種族)之通商之條規

四、制定合衆國內一律之歸化法及破產法。

五、鑄造貨幣。定其價格。及外國貨幣價格。及定度量權衡之準位。

六、設關於合衆國之證券及僞造通貨之罰則。

七、設郵政局及郵政路。

八、一定之期間內著述者及發明人之著書及發明品擔保其獨占權。以圖學術技藝之進步。

九、設隸屬於大理院之下級法院。

十、定海盜罪。外海所犯重罪。及國際法上之犯罪。且處罰之。

十一、宣戰付與捕獲免許狀。並定關於陸海上捕獲之規則。

十二、徵募陸軍。但陸軍費支給之繼續。不得超二年以上。

十三、設備海軍。

十四、定陸海軍之法。

十五、爲執行聯邦國諸法律鎮壓內亂排斥外寇得爲徵募民軍之制定

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

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

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

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

第九一條　女王得由上下兩院之提議與同意制定關於加拿大之治安秩序與善良政府之諸法律惟以本法未經賦予各省立法機關之各種事務爲限但爲明確起見而同時並

不限制前文之普遍性。茲特規定下列各種事務。爲加拿大國會之獨有立法權。

一、公債與公產。

二、貿易與商業之管理。

三、以任何種類之租稅增加收入。

四、以國家信用借入金錢。

五、郵政。

六、戶口調查及統計。

七、民軍海陸軍及國防。

八、規定與支給加拿大行政官吏。或其他公務人員之薪俸及恩賜金。

九、航路標幟浮標燈塔及捕貂島域。

十、航業及船務。

十一、防疫事務及海上醫院之設備。

十二、沿海及島嶼之漁業。
十三、省與其他英國屬地間。省與外國間。或省際間之渡船事務。
十四、圜法與幣制。
十五、銀行。銀行之特許及鈔票發行。
十六、儲蓄銀行。
十七、度量衡。
十八、匯票及期票。
十九、利息。
二十、法貨。
廿一、破產與倒閉。
廿二、發明品之專利。
廿三、版權。

廿四、紅人及紅人之保留區域。

廿五、歸化及外國人民。

廿六、婚姻及離婚。

廿七、刑法。除刑事法庭之組織外。但刑事訴訟法在內。

廿八、監獄之設備及管理。

廿九、各種事務。在本法所規定之各省立法機關所專掌之各項事務條文中。曾明白規定除外者。

上列各項範圍內之任何事務。不得以之歸入於本法所規定各省立法機關所專掌之屬於地方或私人性質之各項事務中。

第九二條　各省之立法機關。對於下列各項中所包括之事務。得單獨制定法律。

一、省憲法之修正案。惟省長之職務。應除外之。

二、因增加省行政收入。徵收省內之直接稅。

三、以省信用借入金錢。

四、省行政機關之設備及其行政官之登庸與俸給。

五、省有公地及該地面上林木之管理。

六、省監獄及感化院之籌備維持與管理。

七、屬於省之醫院瘋狂院振濟會及慈善機關之設備與管理但海上醫院除外。

八、省以內之地方自治機關。

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

十、地方工程企業不入於下列各項範圍以內者。

甲、省際間或不限於一省內之航業鐵路運河電線及其他類似之事業。

乙、省與其他英國屬地或外國間之航業。

丙、某種事業雖位置在一省以內而於其設立之前或設立之後經加拿大國會宣告認

爲與加拿大全國之公共利益。或加拿大數省之公共利益有關係者。

十一、限於一省目的之公司之成立法。

十二、省內婚姻禮節之規定。

十三、省內之財產及民法上權利。

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

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

十六、一切事務之屬於省內地方或私人性質者。

(丙)德國之例　德國憲法關於中央各州權限各條如左。

第六條　以下各項。屬諸宗國獨有之立法。

甲、對外關係。

乙、殖民地。

丙、國籍。自由遷徙。出入境。遞解。

丁、國防制度。

戊、幣制。

己、關稅。關稅區商業區統一問題。貨物自由交通問題。

庚、郵政電報電話。

第七條　以下各項屬諸宗國立法。

一、民法。

二、刑法。

三、法庭規則。刑事執行。官場互助。

四、護照及外人警察。

五、救貧制度。遊民管理法。

六、報紙結社集會條例。

七、人口政策。產婦嬰孩孩童及青年保護法。

八、衛生法。獸醫法。及植物受病之保護規則。

九、勞動法。保險。勞工及受傭者之保護。勞動供求所法。

十、宗國境內職業代表機關之設立。

十一、戰時軍人及遺族之保護。

十二、公用徵收法。

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

十四、商業。度量權衡。紙幣發行。銀行及交易所制度。

十五、飲食品享樂品及日用需要品之買賣。

十六、工業。礦業。

十七、保險制度。

十八、航船。公海及沿海漁業。

十九、鐵路。內河航船。水陸空中之自動機交通。公共交通上及國防上道路之建造。

二十、戲館及電影。

第八條　租稅及其他收入之一部或全部歸宗國收用者。

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

第九條　以下兩項如有應須行統一規定之需要時其立法屬諸宗國。

一、幸福之獎進。

二、秩序及公安之保持。

第十條　以下各項得由宗國立法規定其大原則。

一、宗教團體之權利與義務。

二、學校制度(高等學校亦在其內)及學術上之出版法。

三、一切公共團體之官吏法規。

四、土地法。土地分配。移民家宅。土地所有權之拘束。家屋建築及人口分配。

五、埋葬法。

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

一、宗國收入及商業關係之損害。

二、課稅重複。

三、關於交通大道及公共機關之享用上過渡費之徵收。

四、各州間。或同州各部分間。外來貨物與本地貨物相形之下之租稅的妨害。

五、輸出獎勵金。

第十二條　關於宗國立法權。當宗國尚未行使此權時。各州得保留爲己有。惟關於宗國獨有之立法。此原則不適用之。

各州法律。關於第七條第十三項者。如涉及宗國全國公安時。宗國有譴難之權利。

國豚聯

三四

篇三　國憲中之省憲大綱

聯邦國中之州或省所謂主權團體也主權團體之內部非他人所得干涉也故聯邦國之憲法中中央與各省之權限明白畫分各就此權限範圍內而爲相當之組織其權爲固有的至高無上的本此定義則聯邦憲法對於各省之政治組織爲之先定其大綱自常人視之未有不駭怪而以爲與各邦之主權性不相容者也湘趙恒惕東電有省憲大綱納入國憲之說於是湘議會發電駁之謂如此乃普通所謂地方分治非聯省自治也雙方爭執之立脚點雖文電中未嘗明言而隱約之間則不外省內政治組織可否容旁人干預而已

我讀德憲法起草者柏呂斯博士之普魯士憲法成立記（譯文見拙著德國社會民主政象記）柏氏之論曰

共和國體也普通選舉也國民代表所信任之政府也此皆宗國憲法所規定爲各邦憲法所不可不遵守者即所謂規範的規定是也論者謂因此規定各邦失其爲邦之性質即德不能爲聯邦國而變爲單一國矣此說也本諸德平日之國法學說德之國法學者咸謂憲法自主權乃聯邦國之邦與單一國之自治團體所以分別之惟一標準我以爲聯邦國之邦與單一

國之自治團體二者法律概念上之異同。暫置勿論。若僅以憲法自主權爲二者區分之標準。此斷不可。蓋北美合衆國憲法。瑞士聯邦憲法。以及福蘭克福脫之德意志憲法。皆有所謂規範的規定。誠以此爲標準。則世無復有聯邦矣。

我進而求之各聯邦國憲法之規定。乃知邦之爲邦。名爲主權團體。而其主權上固大受限制焉。

美國憲法第四章第七條云。

合衆國對於各邦保證其共和國體。各邦有外患。或各邦有內亂。因其立法機關或行政機關之請求。（請求一層專就內亂言之）保護之。

瑞士憲法第五條第六條云。

聯邦國對於各州保證其領土。其第三條所限制以內之主權。其憲法。（下略）

各州爲其憲法有請求聯邦國保證之義務。

聯邦國限於以下情形。方負保證之義務。

（甲）各州憲法中無違背聯邦國憲法之條文。

(乙)各州憲法確保共和政體代議政體或民主政體應有之政治權利之行使。

(丙)憲法由州民承認並經絕對多數要求時得由州民修正之。

德國新憲法第十七條云

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

由三國之例觀之聯邦國內之各邦既爲大團體之分子故政體之不得自由選擇已屬甚明如美所云合衆國保證各邦之共和政體則凡非共和政體不得中央之保證如瑞士之制各邦不僅採用代議政治并須允許人民直接提議修改憲法其有背此例者則不爲中央所保證如德之制中央所要求於各州者三一爲共和政體二爲普選舉三爲國民所信任之政府其有背此例者則不爲中央所保證如是對於各州政體之限制聯邦之通例也以吾國情形論軍閥專權爲各省之通患今日於國憲中定省之政體標準則他日一省內之政體有不依憲法組織者中

央待而干涉之。合之省憲法而爲二重保障。此正所以保護各邦。而非所以壓制各邦也。湘省議會電謂省憲大綱。一經納入國憲。則爲地方分治。而非聯省自治者。其意本所以愛各省。而適所以害之耳。本案中第七第九兩條之規定。外採聯邦各國之先例。內本各省情形之不獲已。所望世之留心省憲者。不以鄙言爲河漢。著之未來國憲中。豈獨著者一人之幸。亦各省人民之福也。

省之政治組織。既可著之國憲。則國憲之中。應如何規定而後可。其行政機關。如美之設州長乎。如瑞士之設委員會乎。如新普魯士之不設州長。而以國務院全體行使州長之職務乎。如加拿大各省省長之由中央任命乎。其立法機關。如美各州之兩院制乎。如瑞士各州之一院制乎。凡此問題。請先評省憲已成各省之組織。然後進而申我說。

甲　湖南　據湖南憲法。設省長一人。任期四年。其下設省務院。分七司。第五十八條云。司長之任期。以法律定之。第五十九條云。各司司長由省議會選舉二人。咨請省長擇一任命之。省務院院長由各司司長互選之。第六十二條云。省務員全體或一員受省議會之不信任之投票。時即須辭職。

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

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

乙　浙江　浙江憲法本未施行。惟該法已由其起草委員會公布。故據而論之。

一、省長由全省選民分區組織選舉會選舉之。

二、省長任期三年。

三、省長兼任省政院長。

四、省政院設政務員。由省議院選舉之。任期三年。

五、省議院得提出省長不信任案。經全體選民總投票可決。應即退職。

六、省議院對於政務員全體。得提出不信任案。通過後。政務員應即退職。

七、省議會爲一院制。以人民直接選出之議員。及職業團體所選出之議員組織之。民選議

員每人口二十萬選出一人職業團體所選議員占民選議員總額十分之一。

浙江制之弊與湖南同。如曰美之三權分立制也。則行政首長之留任年月。有期限規定。而無所謂對於議會之政治的信任與不信任矣。如曰英之內閣制也。內閣以議會之信任不信任爲去留。則亦無所謂期限矣。今其政務員既出於議會之選舉。限之以任期。而於別條文中。又曰政務員因不信任案之成立。應即辭職。豈非自取銷其年限之規定乎。且省長既兼省務院長。則對於政務員之不信任。亦即對於省長之不信任。乃政務員於不信任後。應即退職。而省長之不信任案。尚須經一度選民總投票。是爲之副者負責重。而爲之主者負責輕。豈非同罪異罰乎。吾於湘浙之制。無以名之。名之曰非驢非馬而已。

苟有問我者。今後省憲中政治機關。應以何種方法組織。我惟有答曰。瑞士。美國。德國。加拿大之制。無一不可學。惟既已學人。當學其眞面目而已。其面目者。選民應惟實調查也。一人一票之原則。應嚴格履行也。學內閣制。應並內閣制之全套而學之也。學美之省長任期制。應並省長任期制之全套而學之也。若選舉之本不清。而制度之採取。又出以雜湊。吾惟守吾數年前之舊論。曰。

聯邦十不可而已。

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

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

二、省之行政首長。或爲一人。或爲數人之委員會。由省之人民或議會選舉。

本條中尚有一項。國是會議國憲草議委員會以爲不應加入者。其文如下。

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

如上所規定。則關於各省之行政首長。可得四種。第一省長民選。（包含國民直選與議會選舉而言）如美之三權

分立制之下之省長是也。第二省長民選。而其下設責任內閣。如英法制是也。第三三人五人或七人之委員會。如瑞士之制是也。第四省長由中央任命。而其下設內閣。隨議會之多少數而進退。此制與第二類同。不過省長之產出。一民選。一任命耳。聯邦國之州之州長。由中央任命。非無成例。如加拿大是。加憲中嘗規定省長之職。各省修改省憲時。不得撤銷之。蓋省自治之所以可貴。亦曰政務進行耳。用人得當耳。若徒爭省長選舉之末。而不問政治上實際之進行。則雖有省憲之名。安在其能副省選之實。故敢以中央任命省長無礙聯邦之說。爲國人考證之一助。總之。大地之制。如杯盤然。雜然並陳於一桌之上。儘可容我自由吐納。何必拘人吐餘之一點一滴而強全國人同其好惡哉。

篇四　選舉與一院制

世界聯邦國中大抵以上院代表各州下院代表全體人民故兩院制乃聯邦國之通例也世苟有以中國應用一院或兩院問題詢我者我必答曰中國當行兩院制而已

雖然今中國之議會問題非一院與兩院之孰得孰失也乃共和政治之下應以何種方法求得正確之選民而行議會議員之選舉是也蓋議會所以代表民意也內閣人物外交政策財政方針皆視議會而決故議會而良焉則政府良而民蒙其福議會而不良焉則政府不良而民受其害而議會之所以良與不良亦曰視選民如何耳選民而有獨立之判斷斯議會良而良政府因以立焉選民而無獨立之判斷斯議會不良而不良政府因以出現焉故各國於人民之選舉權所以限之以識字限之以納稅額者凡以達此目的耳

謂吾國選政大問題在選民資格者乃皮相之言焉何也此時所急者不在投票權之限制而在本無其人之虛僞之選舉票應如何革除之耳選民冊虛僞焉選民證書虛僞焉選舉票虛僞焉積此重重虛僞而求良議會良政府其可得乎第一第二第三三屆之國會選舉按奮家譜僞造

選民冊一人填寫選舉票至數十數百數千之多他人所投之票我可傾倒而出之實以己所填寫之票凡此穢德已爲世所共見共聞矣湘省者號爲自治省也其通電中以省憲由衆民投票自號於世者也而其選舉之成績如何茲錄報中所記長沙選政一節如下

現選舉投票各事已於二十四至二十六三日辦理完竣然以教育未曾普及之民衆創行普通直接選舉往往爲少數人利用包辦長沙選政正坐此病長沙選民五十餘萬議員額四名競爭最力者爲史鎰湯蔭堂粟戡時馬續常彭耕姜濟寰黃翼球等商會及淮引鹽商擁史軍警則推湯街團則擁粟中華工會則擁馬泥木鐵石各工會則擁黃學界之一部及縣署各員司則擁姜其中史以金錢勝粟姜以資望勝其餘均平日無所短長者彼等各挾一部勢力互相競爭率不由正軌爭取賄買請託攻訐搗亂種種卑劣行爲同時并舉當投票之先彼等即薦引私黨充任選舉事務所調查監票發票各職員以爲內應并一面宴請各團紳及友朋代爲收買選民證書一面譯設招待所於投票區附近延納選民一面設事務所廣雇書記預備填寫選舉票一面刊印傳單毀訐其他競爭者之名譽迨廿三日各選民證書由縣署交由調

查員及各公團團紳分送各選民高黨調查員饒君健等各搶去二萬張各團鼓噪始得由縣署押勒繳還馬本律師曾爲中華工會法律事件出力故工會各人卽思以選票報酬曾一度向縣署索領證書未蒙發給乃轉向商會爲馬搶得選舉證二千餘張各街團紳分領選舉證橫無不視爲奇貨扣不散發非經各選民詰責卽不送給彼輩積存千張售價四十六十百元不等中鑑湯陰堂等既獲得多數選民證書於廿四五六三日中雇人向各投票區換取選舉票以是各投票區均覺異常擁擠投票章程原定每人持一選民證書換一選舉票至是有一人包換數十百票者有夥迫發票員混入發票室一次換兌數百或數千者彼等換得如許之選舉票或持向各人事務所塡寫後一次投入匭中或請書記員常駐寫票室佔據數案就地包寫警察廳長張輝瓚且派巡警一隊着便衣爲湯陰堂彭耕兌票兌半攜向警察廳塡寫（下略）

就以上情形觀之以選民證書言一萬或二千之數可由人搶奪焉非經人民詰責便可不發焉可以定價出賣焉以選舉票言一人可以包兌數十百票焉可以夥通發票員一次兌換數百數

千票焉。以寫票言。可以廣雇書記。預備塡寫焉。可請書記員常駐寫票室。占據數案。就地包寫焉。以入匭言。數十百票。可以由一人投入焉。若此者。非武斷鄉曲。則賣官鬻爵。而何國民代表之可言哉。前次國會之複選。固足以便議員候補人之作奸。而湘省之普通直接選舉。其弊正復相同。因此可以斷言曰。以今日之國民。無論何種之民選制。皆不過便少數人之操縱。而與民意無涉焉。故吾之結論。則在戶口未調查。選民冊未編成前。將選民(Popular Election)之制。斷然停止而已。

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

或者以爲以選舉議員之權歸之此五會。則大多數人民應有之權利。其剝奪矣。竊以爲不然。方

今之選舉之弊初未嘗起於選舉權之廣狹也其所以爲世所詬病者則無人而有票其大因也人已死亡而姓名則見於選民冊中一也一人之名常四五目票數因而增加二也其人本不願投票而他人挾其選舉證爲之兌換一票而代投之三也若夫以一人而任意塡寫數十百或千票者更無論矣此皆所謂無人而有票也凡以此故以選舉之責寄之於五會所以去無人而有票之弊耳非對於本有選舉權或本願投票者而限制之也

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

或以爲五會之人數有限選票既多則議員候補人易於操縱而金錢買賣之風更盛吾以爲買賣之是非由於國民羞惡心而定百人之中九十八十七十或六十以賄買爲不然則公民起訴而法官執法以隨之矣若百人之中買賣者至七十八十九十人以上旁人不問焉法官不問焉人人視爲當然相與泰然處之雖有法律禁止又安用之故我以爲在選舉買賣一無感覺之今

日國家當繩以嚴刑峻法是已。然公衆之輿論不盾乎其後。則有法直等於無法耳。爲今之計。將選舉權之行使。限之於五會之中。公民中自起而組織監督選舉團體。則五會之選政。必較民選爲清白。反是者如今日國會之選舉與長沙之選舉。盡全國之人而入之圜圄之中。誰復知人間尚有羞恥事乎。

此一院制之參議院。不過暫時之方法耳。待戶口册選民册既已編成。當然以民選之衆議院。與參議院相合而爲兩院。若夫衆議院之選舉法。雖非今日所敢斷言。而其根本原則。可以簡言之者。議員之數。不以人口。而以實投票數爲標準。故議員之多少。不以法律規定。視每年所投票數定之。此其一。議員由人民直接選舉。用大選舉區與連記名法。此其二。若夫投票之防弊方法。是在先期編成選民册。而投票之日。應各持照相一枚爲證。庶幾冒濫之弊。其較少矣乎。然有慮戶口選民之正確調查難於辦到者。此則我以爲不然耳。非不能也。國民誠知選政之重要。以公正紳士爲之主訓練數百清剛廉正之調查員。分鄉分區。一一按規定格式塡寫表册。先得戶口之總數。繼查合格之選民。期以一年之久。再張貼告示。聽人民報告更正。則選民册之成。我所信而

不疑者也。我昔在德。觀其總選舉事。先每選民各得選舉通知郵片一張。選舉日選民挾此郵片往校對人名地址年歲與原冊所載無誤。而投票場戶外。各黨各執候補名單。授之選民。選民擇己意所好者。投入匭中。除管理選舉者外。准公民或各黨派人互相監督。全國千百萬投票所中。亮無搶票用武與賄買之舉。而翌晨則各報上將每區當選議員人名。一一登載。嗚呼。此正選舉之模範。而吾國人所當急起直追者也。

或者以為國會本有兩院。徒以選民冊之無法編成。而暫設一院。則一院必尤驕橫。政府無法以箝制之。而國家大政上或受重大之影響。我以為一二年內之大政。即裁兵耳。廢督耳。借債耳。其當行也。不以一院之故而不行。其不當行也。亦不以一院之故而行。故以西方學者兩院相箝之說施之吾國。實與今日國情不相應者也。

篇五　瑞士委員會制之討論

昔年政論家中論中央行政組織者非曰內閣制則總統制耳今焉瑞士委員會制之聲又洋洋盈耳矣

持委員會說者曰總統選舉必釀爭端往事明明在人耳目況今日既無籠罩全國之人而南北相持各不相下故莫若合各派領袖於委員會之中雖不能治或可免亂我以爲一人之總統能否得人能否相安此一事也數人之委員會能否得人能否相安此又一事也今之論者若以爲去此一人之制而代以數人國家可以由亂而治則但知甲制之弊而不知乙制之又自有其利弊也故與國人略究瑞制

瑞士委員會制之由來以瑞士公民向有直接與聞政治之習慣故各州中至今有以選民大會議政而不設代議機關者惟其慣於多數人之集議故各州政治之執行不委之於一人而委之於數人之合議逮聯邦政府既成則亦以行政委員會爲執行機關所以防國家大權爲一二人所獨攬也威爾遜之論瑞士之言曰瑞士聯邦組織上受各州成例之影響之最著者無過於中

共行政機關之合議制。合議制者。事權不屬於一人之君主或一人之總統。而委之於數人之團體也。瑞士人以委員會防止政權之集中爲未足。更令立法機關對於行政部有矯正之權。各州然中央亦然。此皆根於瑞士人民之政治思想而來也。威氏推本委員會於人民思想。正足以證此制與人民習慣相關之密。而非他國人所可輕易效法矣。

茲舉關於瑞士聯邦行政會之要點如左。

一、聯邦行政會以七人組織之。

二、七人之行政會員任期三年。由聯邦議會之兩院合選之。

三、七人應代表七州。不得以一州而占兩席。

四、行政會會長副會長。由聯邦議會就七人選舉之。正副會長皆不得連任。

五、聯邦行政會會長。對內對外代表國家。

六、聯邦行政會爲最高行政機關。自身爲合議體。一切決議。以行政會全體之名義行之。但關於各部行政。由七人分擔。故分七部。曰行政部。曰內務部。曰司法及警察部。曰軍政部。曰

財政及關稅部。曰生計部。曰郵政鐵道部。（瑞憲一（三條）見後文附錄）

七、行政會得以行政方法推薦於聯邦議會。

八、行政會會員在兩院中有發言權。但無投票表決權。

如是瑞士委員會之特質可得而言焉。他國於政府之上。別有所謂元首。故元首與執行機關。離而爲二。如英內閣之上有君主。法內閣之上有總統。美雖無內閣。然國務卿之上。另有總統。瑞士反之。元首卽在執行機關之中。他國之內閣制或總統制。常以一黨之人物。主持大政。故政府黨之政策。必有以異於他黨。瑞士反之。七人之中。包容各黨之領袖人物。故其責任在以己意與他人折衷。不得各執一偏之見。他國之內閣閣員。須以同一之政策。發表於議會。彼此不得互相衝突。而瑞士反之。甲會員與乙會員之意見。初不必同。條共貫各國內閣之所主持者。則大政方針而已。其他細務。則有各部次長以下之官吏任之。而瑞士委員會不僅兼元首閣員之職。同時須兼掌各部之例行事務。抑更有重要之點焉。則事關全國利害。不常不由行政會或國會之決議。而由行政會交國民總投票決定之。如一九二〇年關於國際聯盟加入問題。卽以此方法解決

者也。惟其最後一步。全國國民有自起而爲主人翁之資格。故能以意見參差之七人。分掌行政。撐持一時。而不爲病焉。

吾國之言效法瑞士制者。始於徐退黎繼之交。當是時也。六位虛懸。我亦嘗持國民委員會之說。希冀合南北領袖於一堂。開誠心布公道。以從事於裁兵理財諸大政。待障礙既去。南北一家。既無政權之可私。卽無多頭政治之必要。於是率循舊憲。以總統高拱於上。而內閣爲之負責。此我之私心所希望於今後之政象者如是而已。而太炎先生倡大改革之議。以爲總統之位一日存在。則爭之者必無窮期。故莫如永廢總統而代以委員會。其文曰。

現式元首。以大總統一人。蒞政勢如孤注。爲殉權者所必爭。民國十年之間。亂事數起。皆由攘奪此位致之。如投骨然。引狗以噬之。縱令權歸內閣。而民國六年之亂。又自此起。內閣專權與總統專權。其害非有異也。然則大位之召爭論。實與帝王無異。而五年改選。必有喋血之爭。則視帝王世襲者爲尤劇。不出此職。則釁自中起。魚爛及於四方。人民終無一幸矣。且今之會居元首者。無過三種人才。一者鼻祭。二者夸誕。三者仁柔耳。大總統之職不廢。鼻祭者處之。則有

威福自專之患而聯省或爲所破仁柔者處之則有將相上逼之慮而聯省不與分憂夸誕者處之勢稍强則或與梟獍者同勢稍弱則又與仁柔者同矣後之當選者不知誰屬然有梟獍者在則其位自不能與爭也今擬廢去大總統一職以委員制行之員額既多則欲得者自有餘也權力分散則梟獍者不得擅專集思廣益則夸誕者不容恣言仁柔者不憂寡助故當其選舉也則爭不至於甚劇及其處職也則亂不至於猝生(下略)

太炎先生之論慨乎其言之矣然說盡時弊不難說盡以後其所以代之而起之機關果能一反舊日所爲而爲國民增進福利乎則視其國民有無行此新制之積極條件而已委員會之積極條件則原選機關能平心靜氣以各席分配於各派領袖一也此各人能在委員會議中互相交讓而不執一偏之見二也各人尊重職務不因意見爭執而以不出席相抵制三也萬一竟生意見爭執則如瑞士以衆民投票爲最後之解決方法四也有此四者而後委員會制可行否則總統有總統之流弊內閣有內閣之流弊而安保委員會之必勝於總統內閣乎我非不知總統一席之不敢分配而委員會之可以雜致多人或者委員制既行國家可以苟安一時然今之所謂

領袖平時既各不相下至於攘臂以爭安在其能以法制之力致之一堂而從容揖讓於其間乎故我以爲以委員會爲弭亂之具乃必不可得者也

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

制不如總統下之內閣制之一大理由也。

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

致太炎先生書。

(前略)惟案中關於行政首長一章。仍設總統。而不採瑞士之委員會制。以瑞士之委員會爲七人之合議機關。而同時自爲各部總長。限以三年任期。我國而採此制。以孫黎曹吳輩入選。其不能和衷共濟。自不待言。況躬親各部之細故乎。若曰七人之委員會外。同時設立內閣。則此七人所居之地位。乃元首而非執行政務者也。惟以一總統不足分配。乃加爲七總統耳。此七人者。平居既無所事事。而遇有內閣更迭。或其他用人問題。一總理之任命。須經七人同意。則生兩重同意問題。七人之同意其一。國會之同意其二。如是雖歷數月而不得一內閣可也。故委員會之下而設內閣。既不得瑞制之益。反多疊牀架屋之弊。思之再三。惟有放棄瑞制。而

仍以總統爲單一元首。但今日南北猜忌正深。欲以一總統一總理。指揮若定。則又斷斷乎其不可。鄙意應設國事委員會。網羅南北要人於其中。若裁兵理財。聯省自治諸問題。皆得其同意而後行。既可泯各省之離貳。而大權亦不至爲一二人或一派人所獨操。待兵裁督廢。財政清理以還。則以一總統垂拱於上。而下有隨時更迭之議會政治。而國事委員會諸公。亦可奉身而退矣。惟此項委員會。應另以法律規定。而不見於國憲之中。以其爲臨時機關。待事畢後即消滅也。(下略)

太炎先生復書

(前略)於行政首長。仍用總統。不取委員。在公比度利害。自得其中。惟鄙意仍有疑者。今日之中國。本可不設中央政府。惟各國林立。不得無對外代表之機關。此但當以神像視之。而不必求其實行治事。公府固當如瞽瞍。國務院亦當如刻木。凡用人失當。政務停滯。諸弊皆非今日之憂也。即如裁兵一事。以中央命令。名士議論行之。豫料其必無成就。要在其不借外欵。則中國財力自不足以養兵。而兵不患其不裁。其間容有譁變擾亂等情。然不過一時之憂。終則自

然裁減矣。今以總統當陽。內閣負責。行事似能迅速。其實祇爲借債機關。借債愈速。則增兵愈多。若使其各相牽制。事事推諉。則反無借債增兵之虞。縱使行政委員數人。閧於一堂。亦正可賀而非可弔之事也。尊仍舉總統。但於其下設國事委員會。使總統爲弱者。委員會雖見尊信。而不能見之施行。使總統爲强者。委員會且受刦持。而變爲希旨迎合。如此亦恐無益於事。況選舉總統時。必有無數爭端。足以破壞秩序者耶。蓋瑞士之設行政委員制也。在使各派得所調和。僕之主張行政委員制也。在使政府等於虛設。此蓋審察現狀。有不得不然者。(下略)

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

附錄瑞士憲法中聯邦行政會之條文

第二節　聯邦行政會

第九五條　聯邦之最高執行及指導機關爲聯邦行政會以七員組織之

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

聯邦行政會於每次代議院選舉之後更選之

聯邦行政會在三年之任期中發生缺職時由聯邦議會(卽兩院聯合會)於次期之第一會議中補選之以補足缺職者之任期爲止

第九七條　聯邦行政會員在任期中不得任聯邦或各州之其他官職並不得爲他種之職業或營業

第九八條　聯邦行政會以聯邦行政會會長爲主席並須置副會長一名

聯邦行政會會長及聯邦行政會之副會長由聯邦議會自聯邦行政會員中選舉之任期

一年。

退職之行政會會長。不得被選爲次年之會長或副會長。

同一會員。不得兩年間連任副會長之職。

第九九條　聯邦行政會會長及聯邦行政會之其他會員。自聯邦金庫領取年俸。

第一百條　聯邦行政會至少有會員四人之出席。始得開會。

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

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

一、聯邦行政會。按聯邦之法律及決議。指揮聯邦政務。

二、聯邦行政會。須注意憲法。聯邦法律及命令之遵守。並聯邦約書規定之遵守。且爲强制此等法命之遵守起見。或由本會自動。或由旁人告訴。務採取一切必要之處置。但照第一百十三條之規定。事之應控訴於聯邦法院者。不在此例。

三、聯邦行政會注意各州憲法之保證。

四、聯邦行政會提出議案或決議於聯邦議會且對於兩議會或各州送來之提議陳述意見。

五、聯邦行政會執行聯邦之法律命令及聯邦法院之判決并各州間爭議之調停或判斷。

六、聯邦行政會委任不屬於聯邦議會聯邦法院或其他官廳所委任之官吏。

七、聯邦行政會檢查各州相互之條約或各州與外國締結之條約其可許者則認可之。

（參照第八十五條第五項）

八、聯邦行政會保持聯邦在外國之利益尤以國際關係爲重要並擔任對外一切事務。

九、聯邦行政會保守瑞士國對外之安寧獨立與中立之維持。

十、聯邦行政會保守聯邦內國之安寧及其和平與秩序之維持。

十一、當急迫之時機聯邦議會未召集時聯邦行政會得徵募必要之軍隊而部勒之但

徵募之兵在二千以上或其屯駐在三禮拜以上須立時召集聯邦議會。

十二、聯邦行政會擔任聯邦之軍事設置及其他屬於聯邦一切之行政。

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

十四、聯邦行政會管理聯邦之財政提出預算並關於歲出入之決算表。

十五、聯邦行政會監察聯邦一切行政官吏之行爲。

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

聯邦行政會對於聯邦議會或兩議會之一院要求時並須編成特別之報告。

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

第一〇四條　聯邦行政會及其各局關於特別事件得召集專門人員以備諮詢。

篇六　軍人與大總統選舉

當一九二〇年巴黎和會之議對德條件也法之福煦元帥持萊因河右岸割讓之主張以干五強會議而五強會議拒之福煦元帥乃招致英日郵報記者公開其主張於報紙於是美總統抗議於法總理克蘭孟梭曰國家大政非軍人所應置喙也吾美之軍人而有爲政治論者朝發表夕褫職矣嗚呼英美政府於軍人干政之令嚴厲若此其民治之所以發皇者豈不以此耶

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

國人而誠望軍人之不干政乎其法多矣而其根本大計則在憲法中以軍人不得爲總統一條懸爲厲禁而已夫誰有總統資格誰無總統資格此視國情如何誠不可以一概論然我以爲不

禁軍人入選則國必無寧日近年國會每以大總統副總統爲酬庸報施之具黎之獲選武昌起義之功也馮之獲選帝制之役守中立之功也段嘗被推而自辭矣今曹吳之說又在醞釀中矣惟如是自造亂自立功終焉自登大位反言之無亂則無立功之機會因而無登大位之希望故憲法上不禁軍人之被選者其效等於獎亂而已

吾遍求之世界共和史其以軍人而當總統未有不亂者也拿破侖軍人也雖威揚域外而法國政體之不寧拿氏種其根也其侄拿破侖三世繼之好大喜功卒挫於普而法受割地賠欵之辱第三共和成其以軍人而爲總統者若馬克麥哄(MacMahon)居總統之位而潛圖復辟任期未滿而去矣若蒲朗奇將軍(Boulanger)則圖獲選未成而陰謀已露於外矣獨夫反是華盛頓以平民而綰軍符故嘗兩次應選後則自辭總統以爲世法占花臣氏(Jeffers)尤以持平民主義聞於世其國體之牢固不拔皆此等人物爲之模範也嗚呼以輕舉妄動之軍人建國則敗亡之禍如法以小心翼翼之文人開基則磐石之安如美然則吾國今後何去而何從耶

或者以爲軍閥擅權已成積重難返之勢即有憲法條文亦復何補竊不謂然憲法者制憲者一

致之決心也議員諸公誠能齊心一志以拒軍人則民意自張軍力自消也反是者希冒迎合以爲委曲求全之中或有萬一之望則軍人政客勾串一氣禍亂相循永無窮期昔法總統格蘭芙氏之被選爲總統也其妻弟居府中鬻官賣爵爲總統致富事聞於外議員中屢被召而任爲總理者一概拒絕於是格氏自知不容於國會任期未滿而先去吾國議員誠能對於軍人一致罷工如法議員之對於格氏又安患軍人之不去而民治之不張此所望於今後制憲者之力爭而已

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

共和國總統由元老院與衆議院聯合爲國會從事選舉以得兩院之絕對多數者爲當選

美國憲法曰

行政權委任於亞美利加合衆國大總統大總統任期四年與同任期之副總統依下列方法選舉之

各州依其立法部所定方法。選出與其州所選元老院議員及代議院議員相等之數之選舉人。惟元老院議員。代議院議員。及受合衆國之信任或利益之官職者。不得當選舉人。選舉人各會於其州。以秘密投票選舉大總統及副總統。二名中之一名。不應與選舉人爲同州之住民。選舉人在其投票上。記所選之大總統。在別一投票。記所選副總統之名。且應作一表列記被選爲大總統及副總統之人。及其投票之數。由選舉人署名其上。附以證明。固封送至合衆國政府所在元老院議長處。元老院議長。當元老院議員及代議院議員前。將文書開封並計算其所投之票。若得大總統投票之最多數者。即等於選舉人總數之過半數者。當選爲大總統。若不得過半數時。代議院就得大總統投票點數最多者三名以下。以秘密投票。選舉大總統。惟選舉大總統。應以州爲單位。不以議員爲單位。各州各得一投票權。其定足數。須得各州之三分之二出席。並得各州過半數之同意者爲當選。若選定權歸代議院。而代議院至次年三月四日。尚未選舉大總統時。則副總統代行大總統之職務。與大總統之死去或其他憲法上喪失能力時相等。得副總統投票之最多數者。其數等於選舉人總數之過半數時。

當選爲副總統若不得過半數時元老院當就得點表中最多數者二名以選副總統其定足數爲元老院議員總數三分之二之出席與總數之過半數之同意爲當選但憲法上不能就大總統之職者亦不能就任爲副總統

自兩國之例觀之一則由議會行大總統選舉一則由各州另選選舉人行之其差別不過如是雖然以言實際上之運用則一明一暗一公一私相距有不可以道里計者矣法國之行總統選舉也其總統候補人事前五六月國民無所知也各黨員無所知也國會議員無所知也乃至選舉前半月詢之操選舉權之議員則曰有候補之資格者不出甲乙丙諸人此三人中究屬誰氏則答曰此誰能斷定者其事前之絕不公開有如是者故以一九二〇年之總統言之衆口一詞者則曰克蘭孟梭也乃元老院假投票之日得最多數者乃田夏納氏而非克氏考其所以致此者則少數政客播弄其間議員之感情大變故始之趨向克氏者後則盡歸田氏矣於是克氏憤憤不平自辭大總統候補人而正式選舉之日此席竟屬田氏矣一九二一年田氏因病辭職議員不謀之輿論相議以此席屬諸米爾朗米氏固辭者再及各派意見既同於是米氏乃允就選

焉夫總統者一國之代表也事前不謀之國民由三數政客之指派而事以決乃至昨日之所定者今日忽又中變則其爲翻雲覆雨之局而非本於固定之民意可以見矣

若夫美則反是其所以運用此條文者別有一種方法是曰政黨當大總統任滿之前一年六月共和民主兩黨召集其所謂指名大會(Nominating Convention)每州各派本黨代表數與其本州上下兩院之議員數相等而倍之代表既集各州各提出所欲推舉之人人數既多決以投票以得全票數絕對多數者爲當選往往一次投票而不得法定票數於是二次三次四次繼之以至於無窮次數如一八五二年民主黨推選比爾斯氏(Fierce)至第四十九次而比氏始獲選近來威爾遜之獲推於指名會亦經五十次以上之投票各州之正式代表爲九百三十人合代表之候補者約得二千人其他旁聽者不計其數約萬人至一萬五千人之數夫經二千代表之出席各州之競爭數十次之投票則其候補者必在一黨中爲衆所信服而爲民意所歸可知矣此大總統候補人推舉之公開爲法國所不及者也兩黨之總統候補人既定各就其本州著手大總統選舉人之選舉所特以號召全國者有二對於甲黨或乙黨之大總統候補人之擁

護一也。對於甲黨或乙黨主義之宣傳二也。譬之昔年共和民主兩黨。時以保護與自由貿易分區。時以金銀問題畫界。至昨年兩黨之爭。則美國應否加入國際聯盟是也。共和黨之哈定氏爲反對國際聯盟之人。而民主黨之哥克司氏反之。當選舉運動之際。大總統候補人遊歷各州。以宣布其自身之政策。而同時即所以援助其選舉人。故擁護大總統其人者。即擁護其黨之主義。擁護其主義者。亦即所以擁護其人。二者似二而一者也。選舉人之選舉。則國民之權也。國民以甲黨爲然也。則甲黨選舉人獲選焉。以乙黨爲然也。則乙黨人獲選焉。選舉人選定。則大總統候補之勝負。亦因之以決。此項選舉運動期。自七月以達十月。爲期四月。至十一月二日。則爲揭曉之期矣。夫一黨在四月之中。時時以其主義與人物與國民相見。不獨國民在政治上受莫大教訓。即其人其主義之昭如日月。而有可以福國利民者必矣。此大總統選舉人之公開爲法所不及者也。吾聞評美洲選舉者。謂其指名大會與夫總統選舉人之推定。皆黨中三數人之主持。故終不免於少數人之操縱。然吾以爲候補人之推定。經各州之角逐。重以政見之宣傳。國民之投票。即令黑幕中六有人在。而其公開之程度。則已冠絕世界。有獨無偶者矣。

吾國之大總統選舉。吾蓋羞言之矣。其條文之規定曰。大總統由國會議員組織選舉會選舉之。此法國之例。總統由兩院議員選舉者也。自表面言。固先有議員而後有總統。自事實言。則議員未舉。而總統已先定。以第一屆國會言之。除袁世凱外。無其他候補人與之競爭。國民黨所希望者在總理而不在總統。於是袁氏於其贊助之黨。資以鉅款。選舉結果。兩院中得擁護之議員數百。是袁氏先以主人翁自居。而後議員產生也。安福國會之成也。其後臺老班定計以徐世昌爲總統。與之爭者。則有馮國璋。徐黨以日本三千萬爲運動費。馮卒不敵。雖得議員二三十人。至臨時則馮自辭。令其議員皆投票舉徐。是則徐與其徒黨。以主人翁自居而後議員產生也。吾故曰。議員未舉而總統先定矣。問袁也徐也。何以被舉。事前曾經一度候補人之討論乎。則無有也。問袁也徐也。以何種政見而被舉。則無有也。議員之所以與袁舉徐者。事前曾詢之國民乎。則無有也。且始之屬於甲黨者。忽以數百元之津貼。轉而投身乙黨。故議員雖選定。而總統之孰當選孰不當選。尚在不可知之數也。何也。多數者忽以敵黨之金錢而易爲少數矣。少數者忽以本黨之金錢而易爲多數矣。蓋人之賢不肖。事之是非。概不計焉。所計者則金錢之高下耳。嗚呼。人之所

以爲人者亦曰人格耳意志耳今之議員忽東忽西殆如象棋之羣犬以[illegible]人[illegible]之以選舉則國安有不亂不亡哉

今後大總統選舉法所以改良之者計將安出曰凡有大總統野心者不當聽其要當便當故應先之以大總統候補人之推舉以引起各方之批評候補人推舉之限制無須過嚴所以預備多人藉資選擇候補人定矣國會因其政見而投票由國會投票者所以使所選人才不限於方隅焉所選僅爲初選當選人者不以最後決定權畀諸國會焉經各省選舉會投票而後決定者所以使選舉權散諸全國軍人不得恃威迫利誘焉或者以爲指名與候選人之認可可以聽政黨自由行動而不必以法律規定此言也衡之美國政俗理應如是若夫吾國今日各政黨能由鄉而縣而省各舉代表人以參列指名會乎殆不然矣其能以冷靜之態度聽全黨人公平決定而不至演成脫黨之爭乎殆不然矣同黨中其能遵從黨紀以一致之步調爲一人奔走乎殆不然矣夫政黨之作用既窮則候選人運動之公開與夫政見之宣傳舍以議會與各省選舉實爲機關外無他法焉此則本案所以參酌美國政治習慣勒之法文之中要以使總統之選舉有民意

左右其間耳。嗚呼。國人而誠欲防野心家之壟斷大位乎。誠欲以民治主義施之中國乎。舍此又安有他道哉。

篇七　法律生活之統一

聯邦政治之下中央各省各有其立法機關矣各有其行政機關矣司法機關則如何司法機關者法之宣告之機關也既有能宣告之機關不能無所宣告之法故此事應分二類言之民刑商諸法典之統一其一也審判機關之設置其二也

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

吾本此義以攷聯邦各國之法典與法院可分之爲三類法典不統一而法院由各省自定編制

者美是也法典統一而法院由各省自編制者瑞士是也法典統一而法院編制全國一律者德國是也

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

美之法院有二類其一所謂聯邦法院其二所謂各州法院聯邦法院之中有大埋院一所(Supreme Court)有巡迴法院九所(Circuit Court)有初級法院五十五所(此爲舊統計近已增加)自一

八九一年以降。以大理院積案過多。於是九巡迴區之內。各設上訴法院一所。若夫聯邦法院之權限。詳其憲法第三章第二條所舉之五大類。茲舉要言之。案件之關於美國憲法。法律或條約者一也。案件之關於公使領事者二也。案件之關於陸海軍者三也。案件中其一造爲美國者四也。爭議之兩造或爲兩州。或一方爲私人。他方爲某州等等五也。除此五種案件外。各州之法院。關於其州內之民刑事案件。各有絕對無限之權力。終審之權。各州所自操也。甲州法院之判決。雖爲乙州所承認。然是否以他州之判決爲成例。又各州之自由也。若其法院編制之法。法官任命之法。因州之立法而異。又無俟贅言焉。

乙、瑞士　瑞士法典編成之業。與其法院編制權之所屬。可於憲法條文窺之。

第六十四條曰　聯邦國對於下列諸項有立法權。

民事上之能力。

關於商業及商行爲之各種法律問題。（債權關係之法律。商法。及票據法亦包括之。）

文學及美術之版權。

工業之發明圖案及標本亦包括之（按是條據一千九百〇五年三月十九號之修正）

債欵之收回及破產

聯邦國對於民法範圍內之其他事件亦有立法權

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

第六十四條之副條　聯邦對於各種刑事案件有立法權

裁判所之編制訴訟法及法之宣告仍由各州管理之

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

丙、德國　德意志自十九世紀之下半政治上之統一運動勃興於國中而法典編成之業

相隨而至一八七一年刑法成一八七七年刑事訴訟法成一八七七年民事訴訟法成旋因新民法之編成一九〇九年對於民事訴訟加以修正一九〇九年則德國民法公布之年也凡此法典日就統一而無傷於各邦之權限者則以法典爲人民與人民人民與國家所共守之法本超於各州以上原無此疆彼界之可言也

抑德之司法者爲美瑞所不及者則全國之法院由中央制定同一編制法故出於同一系統也全國通常法院分爲四種曰區審判廳曰地方審判廳曰高等審判廳曰宗國法院區審判廳地方審判廳高等審判廳則爲各州之審判機關各州按中央法律設置法官由各州自行任命者也宗國法院則爲聯邦機關之一其法官昔依聯邦參議院之推薦由德皇任命而今由總統任命者也惟宗國法院與其下之三種審判廳爲同一系統故各州高等審判廳之判決之上告宗國法院有受理之權此關於民事者也關於叛逆罪之始審終審刑庭及陪審審判廳之判決之上告宗國法院亦有審理權此關於刑事者也若夫法官之資格貴乎全國一律故亦於中央之法院編制法中定之審判廳之互助原爲各州彼此間應有之義務亦爲此項編制法規定中之

一事。要之依德國之方法。則有三善。一切案件。除刑事之始審終審屬於宗國法院者外。可在各州內一切法庭起訴。無取如美瑞之憲法爲特種案件。別設聯邦法院。其善一也。判決雖出於一州之法庭。然法庭之設。本於中央之編制法。故其判決之效力。及於全國。其善二也。更有一至要之點。則宗國法院者。執法之最高機關也。法律之最終解釋權。既操之此機關。故解釋之統一。可得而保持。其善三也。

吾述三國之制竟。吾得而下一結論曰。必法典不統一而後爲聯邦者。謬論也。必全國法院不出於同一系統。終審權屬之各省。而後爲聯邦國者。亦謬論也。以美國學者之昌言法典統一。與夫十九世紀下半期德瑞立法界之趨勢。則吾法典之當由中央編成。無俟煩言。誠令法典編成之權屬之中央。而法院之編制。省自爲制。則同一法典。而解釋之權屬諸二十二省之法官。其能保法之宣告之統一乎。必不然矣。以我所見。各省之省憲。其欲占此權爲己有。而破壞法系之單一性者。已不乏其例矣。湖南省憲曰。

第八六條　省設高等審判廳。爲一省之最高審判機關。對於本省之民事刑事行政。及其他

一切訴訟之判決爲最終之判決。

第九十條　司法區域之畫分法院之編制及法官之俸給以省法律定之。

浙江省憲曰。

第六九條　省法院爲本省最高法院對於本省民事刑事訴訟爲最終之審判。

第七五條　各級法院之編制及審判員之任用另以法律定之。

率此道以往省設最高審判機關各爲最終之判決甲省一最終之判決也乙省一最終之判也同一條文而所下解釋甲省與乙省異同一案而所下判決甲省與乙省異則法律之意義紛亂如麻雖欲不蹈美國各州司法之覆轍不可得也故我以爲今後即爲聯邦國而司法權之統一乃立國之根本方針也其所以統一之道則有五全國法院編制法由中央政府編成而推行於全國一也全國中以大理院爲最高法庭二也各省各級審判廳之權限按級規定而最終之解釋屬諸大理院三也高等審判廳以下至初級審判廳得由各省自設四也法官資格及其任用方法亦以中央之法院編制法規定之庶幾可望全國法官立於同等程度五也依此五種條

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

篇八　軍制

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

大戰之結果此模範軍國一蹶不振雖世不乏爲德辨護之人謂德實未敗不過軍力相去懸絕耳然讀德參謀長羅頓道夫之戰記者當知一九一八年七八月之交軍必已去本已不可收拾故雖無零星之敗而最後之負惟德當之以云戰勝之遺乃在乎日本不行義務兵役之英美至是而昔之觀聽爲之大變矣

義務兵制者不過徵兵之方法耳若普之所以運用此軍隊之術固別有在全國二十餘軍團之

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

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

乃不得不樹降旗於協商國之前矣

此大戰之勝負所以教訓世人者至多而其主要之點則國家之戰也其出於自衛者常勝其出於攻擊者多敗歐戰之始德人所以告世人者非不曰吾受協商之包圍也吾爲自衛而戰也然稍知德國內情者類無不知德之所以必於一九一四年一試者蓋自念其地位之孤危而與又非可久恃且是時法之三年兵役尚未全行俄之西歐動員尚不能十分迅速誠於此時一戰德之戰備遠在人上或者倖而獲勝而歐洲外交局面爲之大變則德百年治安大計也所謂與其遲戰而我爲人攻何如速戰而我先攻人德國軍事家之所謂預防戰(Preventive war)也此人攻我不如我攻人之心理即爲一種侵略政策而敗根伏於是矣何也我先攻人之政策在戰略上或有勝算然其用心太辣世之見及此者人人自危於是英起而助法矣美起而助英法矣且德占全比與法北以爲挾此爲質則議和時自不至一無所得然國土爲人占者則國民有效死之心我而占人之土者無論口中日日言自衛而形跡上終不免於侵略一九一七年以降德之社會黨告政府曰我德之軍隊久在他國土地上又安有所謂自衛國民聞而大悟曰定一二

野心家之所爲也。非眞爲自衛也。於是撤兵講和之論。發自國內。內部既不一致。而外人從而乘之。故始之以先下手爲强者。今以先下手之故。而弱點卽伏於是。此又毛奇與與登堡等之所不及料也。

若夫英美立國之方。則異乎是。英之屬國遍世界。以海軍控禦各屬。外交之策。本以備人之攻。而非所以攻人。美則立國西半球。素無樹敵之心。故二國平日練兵。不過二三十萬。既不知動員之迅速。又不知攻擊之敏捷。且亦未嘗計及大兵之募集或輸送。故謂爲一無戰略。無不可焉。獨其工業發達。故一轉移間。而全國工廠。悉易爲子彈廠矣。人民身體健康。又各受教育。一轉移間。悉易市人而爲兵卒矣。平日本無侵人之心。惟國民咸知捍衛國難之義。一年半載。百萬之衆。卽已成軍。而德籌備於數十年之久者。至是已相形見拙矣。

於是可知教育人民。發達工商。乃國家治安之大計。臨戰之日。此人民卽兵士也。此工廠卽子彈廠也。若徒恃參謀部之計畫。以有形之兵爲兵。則我之兵數有限。而人之兵數無窮。以數十年之籌備。卽可制人死命於旦夕之間者。此夢想也。再進而言之。國於世界者。應以自衛爲政策。不可

在侵人之野心而學校工廠乃一國之金城湯池也

德處中歐本爲四戰之國故立國方略或不能與英美同若夫吾國乎則四萬萬方里之大國三

產物產萃於一國之內與英美相若也國多曠土無人滿之患與英美相若也西北環山東南環

海天然形勢足以自衛與英美相若也故以我觀之吾國而以普日小國爲法設所謂常備軍立

所謂動員計劃是以巨無霸而學矮人之短小靈瓏必不可得者也今而後其一掃日本式之練

兵思想而專致力於國民體力富力之發展則國家萬年有道之基於是乎在矣

讀者亦知常備軍之爲害乎國家鉅萬之資財投之於不生產之地教育無費實業無費而軍費

一項以省計則數百萬或千萬以國計則數千萬或萬萬以上彼戰前之歐美費無藝之資財尙

有以取償於海外之殖民商業而吾國則何有乎且常兵常額每人在營動以三四年之久營內

營外絕然兩種生活平日但知奉長官訓令日久自成爲長官之奴僕而軍閥乃挾之爲己有其

在德國養兵日久歷數十年而不得一朝之用就一生言則有髀肉復生之感就一階級言則有

威信墜地之恨於是創爲預防戰之說以圖逞於旦夕萬一獲勝世界諸強且爲之爲臣妾況小

弱不開化之國乎。今敗矣。武力之不足恃。昭然大白。即以日本之三戰三勝。步普之後塵。惟恐不及者。今亦稍斂其鋒。則以我人本無野心者。何取此張舞之爪牙。既不足以累人。而徒以自累乎。十餘年練兵之成績。衆所共見也。其結果則內亂而已。袁氏練六鎮之兵。卒篡清室而代之。帝制之謀。不旋踵而作。段氏練所謂邊防軍。卒釀皖直之戰。今奉直陳師京津間。勝負雖分。來日結局。未易測焉。蓋以不教而窮苦之民。統之於一人之下。平日衣之食之。臨時驅之死。則死耳。以若是之民。而聚之爲兵。未有不爲私人軍隊者也。國中民意本無組織。派別紛紜。各不相下。挾武力者。其勢一而聚。代表民意者。其勢分而散。於是爲武人者。乃爲國中惟一驕子矣。吾因是而深有感者。世之愛自由愛共和之國民。如英美者。雖舉世艷稱。通國皆兵之制。而彼獨反對之。美開國之初。尤以養兵爲大戒。非有他焉。兵之爲物。最易集中。集中而後。大力者負之以趨。而民治壞矣。故知養兵與共和政治之不相容。則今後惟一大計。應並全國之兵而盡去之。而一切邊防外患之說。概以軍閥造謠欺人視之。悉擯勿聽。此立國之最上策焉。

或者曰。吾與日本爲鄰。臺澎之恥未雪。旅大租借之期轉瞬即屆。而滿主權尚未知所屬。東北之

俄國今共產政府之在東歐雖標國際主義而在東亞則占我庫倫一旦中產階級或君主政體恢復則耽耽逐逐必爲我邊患故爲我國防計何能一無預備敢告國人居今日而言養兵必釀內亂無餘力以及於攘外二十一款之辱不及帝制之可羨對德宣戰之政策無以達舉國一致之目的故居今日而言練兵徒釀私鬬必與本目的不相應者也若國人必以憲法不能無軍制之規定相責歟我惟有以瑞士兵制之說進耳

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

新兵學校既畢業兵士歸入隊伍中凡分三類曰現役自二十歲至三十歲止曰預備役自三十

二歲至四十四歲止曰後備役自四十四歲至五十歲止第一類軍人在其現役期內每年操練十一日第二類預備役操練不過五日至第三類非當戰時則時召集之

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

師若旅皆以上校統率之而不設少中上將將之名戰時成軍後方有之且由國會公舉

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

瑞士軍制之大原則既聞命矣若其中央各州關於軍事之權限如何

甲、聯邦國

第一、陸軍立法爲中央之職權（瑞憲第二十條第一項）

第二、對於陸軍及法律上所屬材料獨由中央處置之（瑞憲第十九條第二項）

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

第四、軍事教育爲中央之職權

第五、軍隊之武裝亦由中央管理之

乙、各州

第一、各州不得養三百以上之常備兵（常備兵與義務民兵之服役數十日者相反）

第二、步兵之營與聯由各州編制之其官長由各州任命之

第三、各州在其州內之兵力除中央憲法或法律所限制者外得處置之

第四、陸軍法令之執行在中央所定限界以內由各州任之且立於中央監督之下

第五、當兵義務者之名冊。各州掌之。

第六、軍隊之服裝駐紮所。由各州籌備之。但其費用。歸中央籌還。

第七、兵士之徵集。由各州任之。

瑞士中央與地方軍權。大略若是。其適用於吾國之範圍如何。非我輩軍事門外漢所能贊一詞也。就大體言之。全國軍隊。只有一種。既無所謂國軍。亦無所謂省軍。則以立法教練與武裝之權歸之中央。其他施行法律之權。以之屬於各省。似無不可。而此義務民兵。如何使中央不得以之荼毒各省。如何使各省不得資之以成割據之勢。此皆國中軍事家之所應熟籌。而非本論之所能盡。本案規定之要點。可略言之。所謂採義務民兵者。但有每年輪流操練之兵。而無常備軍。其義一。設幹部隊伍者。分全國爲百十數處。而以二十萬人之兵士兵官。分駐各地。爲教練新兵之用。其義二。當兵之義務。應全國人同之。所以使軍權不至爲一二省人所獨操。其義三。服役年限之長短。兵士入營與其每年操練之日數。以吾國鄉民素無教育。故不能以瑞士爲藍本。應以法律另定之。其義四。其他條文。皆對症發藥之言。無取細說。要之爲軍人者。除平時練兵。戰時效死

外不應有干政之舉此爲各國通例故以明文定之所以限其行動於師旅部以內耳嗚呼吾國而不養大兵如戰前之英美此吾所日夜禱祝者也若必不得已而練兵也則除瑞制外實無有善於此者悠悠萬事惟此爲大願吾國民羣起而圖之耳

篇九　國稅與省稅

世界各聯邦國之稅制。有一共通之現象。卽關稅貨物稅常歸之中央。而直稅如地稅所得稅之類。常歸之各省是也。關稅也者。國與國間貨物出入口之稅。若聽各省自由抽稅。則稅率不均。而外交上必起紛擾。且關稅之權。操之各省。則濱海之省蒙其福。而腹地無分沾利益之機會。若腹省設法報復。則貨物之交通阻滯。而工商必受其損害。此關稅之所以當歸中央也。若夫貨物稅。就物之自甲省運至乙省而稅之。則爲貨物之交通稅。除吾國之釐卡及法意之入市稅外。各國以其妨害工商。久已廢止。就人生日用之品而稅之。是爲消費稅。則有烟糖鹽酒各稅。以其貴乎一律負擔平均。故亦常由中央徵收之也。若夫地稅所得稅之類。地價之漲落。與一地之設施爲表裏。地主既因地方之發達而受其益。理應以土地之所獲。負擔地方之政費。所得稅之稅基。或爲財產。或爲服務。暫勿深論。而學者頗有謂所得之來源。不能限之於一地。故所得稅應列之爲國稅。然我攷之各國稅制。其在單一國。則所得稅大抵歸之中央。如英如法如日是也。其在聯邦國。以財產爲稅基之所得稅。歸之各州者。美是也。以財產服務二者爲稅基合之爲一種之所得

稅歸之各州者德是也故簡言之關稅內地貨物稅之間稅則中央稅源也地租財產所得稅人身所得稅之直稅則各省稅源也以上所言財政學家之理論也若夫各國之實例則何如歐戰以來各國財政受戰事之影響故聯邦國之中央稅源往往求之於直稅如德瑞之戰時利益稅及德國之財產增加稅以平時之標準言之是爲財產稅與所得稅理應歸諸各省者徒以戰事既起誅求無藝所謂憲法上之限界亦置之不問矣故本文所論以德美平時稅制爲準若夫戰時之例不足據爲典要也

甲、美國之例　美國憲法第一章第八條云

議會有權賦課徵收直稅間稅輸入稅及物品稅（中略）但間稅輸入稅及物品稅應全國一律

第九條第三項云

人頭稅或其他直稅非比例於前節所規定之人口不得徵收之

是美之中央除間稅外非無徵收直稅之權但除南北戰爭時中央向未徵收直稅蓋依憲法所

定直稅應以人口爲標準初不問其人之負担能力如何則州之貧者與州之富者畢同一律其爲不公莫甚於此故憲法上雖有此規定而事實上則美政府不以直稅爲稅源也美國之稅制表而列之如下

一、中央稅
- 關稅
- 內地貨物稅
  - 煙稅
  - 酒稅

二、各州稅
- 財產稅（對物對人）
- 公司稅或營業稅
- 遺產或相續稅
- 免許稅

乙、瑞士之例　瑞士之中央收入除郵電造幣及酒專賣火藥專賣外以關稅爲大宗占全歲入五分之四自一九一七年以降有所謂印花稅凡公債券股票匯票期票上貼用之蓋一種財產移轉稅也然瑞士有特種稅足以破壞間稅歸中央直稅歸各省之原則者即兵役免除稅是也此兵役稅由各州徵之於人民而匯解於中央至各州財政因州而異遠不如美國各

州之一律。其收入有出自官地官有森林及各種專賣事業者。以言稅源。則財產稅各州皆有之。所得稅則各州中行之者已强半矣。此外亦有行人口稅。相續稅。或遺產稅者。

丙、德國之例。　德國舊憲法第七十條云。

公共之支出。以關稅。其他國稅。鐵道。郵政。電報。及其他公共行政所生之公共收入充之。當前項收入不足充公共之支出時。應比例於各邦之人口。由各邦各出分擔金。其額由帝國首相定之。

如此項分擔金。帝國不能以應交各邦之款作爲抵補。則帝國每年經常收入。超於其支出時。然後將應交各邦之款交付之。

新憲法頒行後。所謂分擔金之制。既已廢棄。惟承戰爭之後。中央收入。除關稅消費稅外。復自設種種新稅。如戰稅。財產增加稅。國難犧牲稅。遺產稅。內以應國家之支出。外以供協商國之賠款。故德國之新制。不足爲國稅省稅畫分之標準者也。我以戰前之中央與各邦之稅。舉而出之如下。

中央稅
- 一、關稅
- 二、消費稅
  - 燒酒稅
  - 皮酒稅
  - 飲品稅
  - 糖稅
  - 烟稅
  - 牌稅
  - 專賣稅
- 三、交通稅（有價證券之印花）
- 四、遺產及贈與稅

各州稅
- 一、一般所得稅
- 二、特別所得稅及營業稅
- 三、地畝買賣稅
- 四、限於一邦之消費稅（如屠宰稅之類）

由以上各國之例觀之。則吾國之國稅與省稅之畫分之標準。可得而知矣。關稅。內地貨物稅。（即裁釐後所生之消費稅）。鹽應屬之中央。本不待論。烟酒鹽三者。久成外債抵押品。其非各省之所能據爲己有明矣。乃至印花稅。誠能仿德瑞之例。擴而充之。凡有價證券上概貼用之。亦自爲中央一種重要收入。此六者今後之國稅也。若夫中央之稅源。應以此六者爲限。歟抑能另徵

新稅歟。吾攷各國之例。加拿大憲法有中央得以無論何種稅法籌款之明文。所謂無論何種者。即間直兩稅無所不可之謂。所以使中央財源有伸縮餘地也。由各國大勢推之。聯邦國之中央稅源。或不能以間稅爲限。故第七十四條之末項有『其他應全國一律之租稅』云者。即他日國人發見省稅不統一之流弊。中央得根據此項條文。移之爲國稅。若夫因稅收減少。而各省財政蒙其影響。應別有救濟之法。則又不待言矣。

其可以爲各省稅源者。有下列各項。家屋稅。地稅。營業稅。地方消費稅。其重者也。飯館稅。酒館稅。戲館稅。船車稅。犬馬稅。皆徵之於其領照之時。其細者也。此中應以何者爲省稅。何者爲縣市鄉稅。當另行畫分。亦猶之中央之對於各省也。

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

一、地丁屯租	四、〇三七、八六六元
二、漕糧屯米	四、四五三、四〇三元

三、產　課　二〇四、七七七元
四、貨物稅　六、四二八、五〇七元
五、契　稅　七七〇、〇〇〇元
六、牙　稅　四五〇、〇〇〇元
七、礦　稅　二、八〇〇元
八、屠宰稅　四〇〇、〇〇〇元
九、官股利益　六四、六一二元
十、契紙價收入　五四、〇〇〇元
十一、司法收入　一一二、五〇〇元
十二、同濟學校收入　七五、六五〇元
十三、暨南學校收入　六、〇〇〇元
十四、貨物稅充公罰款　一三、七一六元

十五、忙漕帶徵手數料　六七〇、〇〇〇元

十六、增比債券（準備金存息）　七、二〇〇元

十七、截留中央款　一、〇〇〇、〇〇〇元

共一八、五五一、〇三一元

以上各項中除截留中央款百萬貨物稅六百四十二萬八千貨物稅充公罰款一萬三千元餘十四項計一千一百十一萬元餘皆應歸入省收入者也何也地丁漕糧蘆課忙漕帶徵費四者所謂地稅也契稅即德國各邦之地畝買賣稅或因地畝而起之行爲稅也礦稅牙稅則財產稅或營業稅也屠宰稅則限於一地方之消費稅也其他契紙或學校收入爲一種規費所入甚微本不在稅制範圍之內如是以我之新標準衡各省之今日所謂國家收入者其應歸省收入者十有八九矣歲入分配既變則江蘇之國家預算之歲出如何

據表中所列第一外交項下如交涉署等經費八萬七千元第二內務項下以警察省道縣署辦公費水利二項爲最大警察費約計二百八十七萬九千元省道縣署辦公費一百〇八萬元水

利費九十一萬元。第三財政項下。財政廳丁漕徵收費貨物徵收費一百四十四萬三千元。本省借款利息二百〇八萬元。第四陸軍項下。各軍隊費約六百二十七萬七千元。各軍事機關費約二百十九萬二千元。第五司法項下。審檢廳費約七十三萬元。第六教育項下。東南大學及各高等學校約一百〇九萬元。第七農商項下。以各商埠經費爲大宗。約三十四萬元。以上七項總計一千九百九十二萬九千餘元。除第一項之外交費八萬七千元。第四項之陸軍費八百四十萬九千餘元外。餘外五項。在聯邦政治之下。盡爲各省之職權。故其經費亦應由各省負擔。據前所計可作爲國稅者。有百萬截留之款。有六百四十餘萬之貨物稅。以此兩項充外交陸軍之費。則出入相衡。不敷一百萬元。貨物稅既歸中央。則其徵收機關費七十萬。亦應歸中央擔負。合此三者。所虧不過百七十萬餘耳。竊意江蘇之軍費。可減去大半。而貨物稅可加整頓。故此百七十萬之數。不患無彌補之法。此國家之歲出入之適合也。今後省之出入。一千九百九十二萬中。既減去軍費貨物徵收費九百十八萬。則所餘行政費約計一千萬元。以十四項之一千一百萬元充之。只有盈而無絀。如是以江蘇論。根據新稅法以畫定中央與省之歲出入。不過一舉手之勞。而

非甚難事也至今日別有所謂省議會通過之省預算者支出二百餘萬收入百餘萬當然與以上畫分後之省之歲出入併爲一事不應另成一種名目矣總之根據第七十四條之標準以分國省兩稅同時將各種行政就歸中央就歸各省亦按其性質定之出入既分再從而較其差則財政計畫立矣此則負制憲之責者所當切實調查以免於向壁虛造之譏若謂條文一定卽便了事者則大誤矣

或者曰今日各省留一省之收入供一省之用致中央政費分文無著恃債爲生今後統一告成則中央海陸軍費與夫外債息本正不知何處取償故此新稅法行之江蘇或可以謀出入之平衡若行之全國則中央之出入是否相抵正未可知況乎國家預算分省編制正足以證割據分裂之害不足以之爲今後之表率應之曰此義也我固熟知之所以據江蘇之國家預算以推定今後國稅省稅畫分之狀者亦僅以此爲資料耳非以爲此局可長存不變焉我甚望憲法制定同時關於財政稅制亦有統一之法財政與稅法之統一乃眞統一也若命令上或條文上之統一則僞統一耳眞統一不成僞統一不去是藩鎭耳割據耳非國也非聯邦國也

篇十　社會主義之規定

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

凡事之已成。舉世共認。方其未著。萬人責難。何以憲政必是專制必非。曰世界各國皆有憲法耳。何以普學必是偏學必非。曰世界各國皆普學耳。何以興工商則是。不興工商則非。曰世界各國皆興工商耳。吾國之與世界接觸。見列强各國皆以實行憲政。普及教育。振興工商。著稱於世。於是此類事。人人認爲天經地義。罔有異辭。若夫社會主義。他人猶在將信將疑之際。宜乎持反對說者。不曰程度不及。即曰時機未到。又或曰吾國無此必要。我以爲此不過斯義猶未盛行之故耳。如其否也。則吾國人之效法社會主義。亦猶之今日之於共和耳。嗚呼。入裸國者之不能不裸。入冠帶之國者之不能不冠帶。人情大抵然矣。

吾國今後之立國。其長此隨人俯仰乎。抑將離歐美而自闢塗徑乎。歐美百年來文化之方針。所謂個人主義。或曰自由主義。凡個人才力。在自由競爭之下。儘量發揮。於是見於政策者。則爲工商立國。凡可以發達富力者。則獎勵之。以國際貿易吸收他國脂膏。藉國外投資爲滅人家國之具。而國與國之間。計勢力之均衡。則相率於軍備擴張。以工商之富。維持軍備。更以軍備之力。推廣工商。於是終日計較强弱等差。和戰遲速。乃有亟思乘時逞志者。德意志者。遂首先發難。而演成歐洲之大戰。今勝敗雖分。榮辱各異。然其爲人類之慘劇則一而已。於是追念往事者。悟昔日之非。謂此乃工商立國之結果也。此乃武裝平和之結果也。一言以蔽之。則富國强兵之結果也。夫人生天壤間。各有應得之智識。應爲之勞作。應享之福利。而相互之間。無甚富。無赤貧。熙來攘往於一國之內與世界之上。此立國和平中正之政策也。乃不此之圖。以富爲目標。除富以外。則無第二義。以强爲目標。除强以外。則無第二義。國家之聲勢赫赫。而於人類本身之價值如何。初不計焉。德意志雄視中歐。所恃爲出奇制勝之參謀部。而今安在哉。俄相威德氏奪我東清鐵道。令我北鄙無警。日而今安在哉。國而富也。不過國內多若干工廠。海外多若干銀行代表。國而强

也。不過海上多幾隻兵艦。海外多占若干土地。謂此乃人類所當競爭所應祈嚮。在十九世紀之末年。或有以此爲長策者。今則大夢已醒矣。故有裁兵之說與國際聯盟之組織。雖外交形勢。不脫縱橫捭闔之故智。然對外以人類一體爲依歸。對內求社會生計之公道。此世界今後之趨勢。殆無疑義者也。嗚呼。此非新說也。孔子已先今日之社會黨而言之矣。禮運篇曰。

大道之行也。天下爲公。選賢與能。講信修睦。故人不獨親其親。不獨子其子。使老有所終。壯有所用。幼有所長。矜寡孤獨廢疾者。皆有所養。男有分。女有歸。貨惡其棄於地也。不必藏於己。力惡其不出於身也。不必爲己。是故謀閉而不興。盜竊亂賊而不作。故外戶而不閉。是謂大同。

貨惡其棄於地而不必藏於己。非工商雖興。而不必存私有財產之制乎。力惡其不出於身。非勞動神聖之謂乎。老有所終。非養老年金之謂乎。矜寡孤獨廢疾者皆有所養。非盲啞學校與死傷保險之意乎。天下爲公。非共和之制乎。是謂大同。非今之所謂國際主義乎。是西方社會黨之要求與我先聖之言。契合者此。其爲傳會耶。其爲必同理同耶。稍有識者。必能辨之矣。

或謂禮運篇本爲僞書。社會黨所言亦屬夢想。人世間之必無此境界。可以斷言。竊以爲書之眞

偽致孫家之言也吾儕所當問者此理想是否有研求之價值耳如其然也則言之眞價不以書之偽而廢人類之行於歷史界中新陳迭代前仆後繼其所以繫吾人之希望者賴有此努力向上之精神耳必謂工商致富爲不易之境則後日之世界且無發展之途而人類努力自此中止歐戰以還列强社會之基礎如所謂軍國主義所謂工商政策所謂私有財產爲世所厭棄謀所以改造之者已衆口一詞俄以進行過猛乃由公產主義復返於資本主義德人躊躇四顧足雖舉而不前於是反對者益以德俄之失敗爲藉口嗚呼自法國革命至滿清之滅亡時經百餘年矣始焉成繼焉敗又繼焉則人權之制遍於全世界凡社會組織之大改造又豈年月之間所能斷定其成敗哉

我國立國之方策在靜不在動在精神之自足不在物質之逸樂在自給之農業不在謀利之工商在德化之大同不在種族之分立數千年閉關自守文化停滯生計蕭條智識之權操之少數其大多數則老死鄉里文字不識一言以蔽之以農立國既乏工藝之智識又無物質之需求故立國雖久尙可勉達寡而均貧而安之一境而已今而後則何如乎數萬噸之大艦往來於揚子

江口矣。數萬匹馬力之發動機。日夜運轉於津滬粵漢之市場矣。工廠汽笛高鳴。聞其聲而聚散者千百人。終歲勤劬。餬口或猶不足。公司輪免日新。換其奇以積贏者千百萬。祇權子母。袖手亦獲有餘。此其強弱優劣。至爲明顯。故多而不均。富而不安。殆爲今後必至之勢矣。然歐洲之全盛也。大興工業。拓地海外。以貿遷之利潤。澤其勞動者。而資本家得保其地盤。及其既衰。海軍之擔負。不敵工商之所獲。軍人之生事。轉爲和平之障碍。海外銀行尤多。則國際之勾結尤深。雖資本家或有一二蒙其利者。以全體言之。則利不敵害也。此等法術。今尚能復用乎。此等機會。尚可再遇乎。故歐洲之致富政策。以植民政策與之相輔。尚可保數十年之安榮。若夫吾國。則並此而不可得。所吸收者。不外本國之資財。所剝削者。不外本國之小民。即以工商立國。其支持之年月。能有歐洲之久長乎。必不然矣。

工商之不能不發展。自然之勢也。然工商之發展。要必與社會倫理相調和。故其條件有數。曰。工人之待遇。不可不優。曰。婦女小孩之勞動。不可不限制。曰。工人之工作。當限以不得超過十時。曰。工廠應辦學校。准工人入學。曰。獨占之大工業。當收歸公有。或者以爲如此行之。生產費昂貴。而

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

行政證公有之必腐敗者非確論也。

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

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

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

社會主義	個人自由主義
生計生活之秩序。應與公道大原則。人種生存維持之大目的相合。	工商業之自由。依宗國法律之規定保證之。（第百五十一條）

生計交通上之契約自由依法律所規定（第百五十二條）

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

私有財產受憲法之保護其內容其限制依法律所規定（第百九十二條）

除有規定外云者與相當賠償之原則相對待卽爲不與賠償計故留此活動語也

公用徵收除法律有特種規定外應予以相當之報酬（賠償）（第百五十三條）

承繼財產內國家之名分依法律所規定行之

承繼權依民法之規定保證之（第百五十四條）

關於土地之分配及利用應防止土地之濫用並使各家族咸得有衛生之家宅

土地私有制未廢（第百五十五條）

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

沒收方法依第百五十三條所定（第百五十五條）

無勞費之地價增加歸田之以發達公衆益云云大抵不出二法徵重稅一也由國家或地方沒收之二也

（同前第百五十五條）

關於大工業問題其規定有三凡適於社會所有之私人營業收爲社會財產一也現存之私人營業由國家地方參與其間二也國家對於私人營業認爲不適當者得有抗議權三也（條文內其他方法云者即指此）

私人營業未展（第百五十六條）

除前項社會所有及公私共有營業外國家得將生計的企業合工主工人而創造一種生計自治團體（Wirtschaftliche Selbstverwaltungskörper）其製造分配定價輸出入各問題可以公共生計之原則規定之（第百五十六條第三項）	（同前）
生產及消費組合得依其請求放棄其單獨之營業自由本公共生計之組織行之（第百五十六條第三項）	（同前）

此外關於勞動保護有以下各項規定

第百五十七條　勞工立於國家特別保護之下

宗國應編制統一之勞工法規

第百五十九條　爲保護發展勞工條件生計條件之結社自由一切人一切職業得享有之

第百六十一條　爲保護健康勞動能力產婦年老衰弱疾病計宗國應定一統一的保險制且使保險人與聞其事

第百六十二條　關於勞工法律關係之規定宗國應與外國結國際條約使全世界勞工階級之社會的權利得有一公共之最小限度

第百六十五條　關於工價與勞動條件之規定及生產力發展問題勞工傭工與工主立於同等地位干與之　勞工與工主所組織團體及雙方所訂契約均承認之

由上表觀之既曰生計生活與公道大原則相合而同時又補一語曰工商業之自由依法律規定保證之既曰爲公共利益計得沒收私有財產而同時則曰私有財產受憲法上之保護如是上語爲社會主義而下語則爲個人自由主義豈非上語之所規定者又以下語取銷之曰就條文言之其犯此弊病昭然焉雖然自實際言之一切政制上之社會公道與個人自由如鳥之兩翼車之兩輪缺一不可者也甲時代則自由重而公道輕乙時代則公道重而自由輕故憲法上

之規定自應留此兩要素以爲自由展舒之地若徒有社會公道而個人自由一字不提則專以貧富平等爲目標而個人自發自動之精神一概抹殺矣以一方面之奬進而阻礙他方面者非所以爲社會健全計焉且條文上雖兩存而人心之所側重自隨時代爲轉移壁之公道原則與工商自由雖爲同種條文之規定然自時代關係言之盡人而知其注重之所在故條文上之平等規定無碍於片面的解釋是德憲法之社會個人兼顧之法亦有不可厚非者矣

就其內容言之私有財產之限制也遺產之國家分沾也土地之共用徵收也大工業之化爲同業自治團體組織也大體問題亦既網羅靡遺矣惟論者嫌其寬泛不能逼緊然社會改造大業也先之以輿論繼之以實行與其急之而生反動不如緩之而堅其基礎故我以爲德憲法之鬆動的規定亦無甚大弊焉

本案中生計一章大體以德憲爲藍本然原案中本有大工業國有省有地方公有一條而會中同人均反對之故已取銷然我以爲社會公道原則也大工業之公有入手方法也但有原則而無方法所謂公道者安從而實現會中同人鑒於鐵道行政之弊於公有二字若談虎色變者我

以爲工業公有。乃化私產爲公產之善法也。上自國家之法律下至國民之教育。當以貨惡其棄於地而不必藏於己之論爲全國一種訓條。則私利之動機自可消滅。而吾工業之進化。或者異於歐西而別開一生面歟。若認定私有財產之制爲獎勵工商不二法門。此則於近年西歐之資本主義之失敗史。尚未洞見癥結者也。

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

篇十一　解釋憲法之機關

世界之單一國。裁立法也。國會有絕對之權。故法之合憲與否。惟國會自決之。若英法是也。反之。其在聯邦國中。有以判決法之合憲與否之權。許之法院者。若加拿大。澳大利。北美合衆國是也。有不以此權許之者。瑞士是也。

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

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

反之。若北美之合衆國。澳大利。加拿大。其憲法之效力。駕三權而上之。故國會立法之權。以憲法所規定者爲限。蒲徐士嘗譬之一鐵路公司。公司約束其行客之條規。以公司定欵爲根據。而美之國會之受制於憲法。亦猶是耳。蓋聯邦國之內。國憲之與邦憲也。國憲之與國法也。邦憲之與邦法也。其間有無衝突。須得一機關以爲之判斷。而後各守繩墨。不至有軼軌之舉。此判斷之權。安所屬而可乎。曰。與其委之政治性質之機關。曷若委諸執法之官。何也。地位超然。頭腦冷靜。其所判必較立法或行政機關爲公平也。故美憲法之規定曰。本憲法。合衆國之法律。及合衆國條約上所起之法律案件及衡平案件爲大理院權限之所及。本此規定。凡案件之有關中央立法者。移歸中央大理院判決之。而國憲之保障與夫不合憲之法律之取銷。胥在於是矣。

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

宗國法律。廢止各州法律。

關於各州法與宗國法。是否相容。發生疑義。及意見爭執時。其該管之宗國中央官廳。與各

州中央官廳得根據宗國法律之規定請求宗國最高法廷判決。

第十五條第四第五項曰。

各州政府對於施行宗國法律上所發見之缺憾經宗國政府之要求負有除去此等缺憾之義務。

如雙方意見各異時除宗國法律別有規定外得請求國務法廷之判決。

第十八條第七項曰。

因區域分合而生財產畫分之爭議時經一造之請求由國務法廷代宗國解決之。

第十九條曰。

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

國務法廷之判決由宗國總統執行之。

由此可知德美瑞三國之制瑞士則國會之法法院不得而議論其是非者也德美同有議論法

律之法院。然其權限各異。如美則公私法之解釋權。咸屬於大理院。如德則以憲法上之爭議。爲另一事。不以之屬於大理院。而以之屬於國務法廷。此則三國之制之異同也。

本案第五十八條曰。法律與憲法抵觸者無效。第八條曰。聯省法律之效力。在各省法律效力之上。第五第六條列舉中央與各省之權限若干項。以此種種規定。則其爲問題者。中央之職權。與按第五條行使耶。各省之職權。其按第六條行使耶。中央之法與各省之法。是否相合耶。各省之憲法上之義務履行否耶。夫此類問題。既爲他日所必生。故其不能無判決之機關。皎然矣。

以此權委之行政機關耶。則單一國之內務部之於地方立法。亦時有之。非所語夫聯邦國也。以此權委之國會耶。則國會於自身立法。必無反汗之理。其不足恃也。昔明。如是。舍執法之官外。尚有何法乎。以此權屬之法官。其利有四。中央立法與各省立法。同以憲法爲根據。不容有一字之出入。故可以增進人民尊重憲法之心。其利一。對於各省違憲行爲之干涉。出之國會。則各省必曰各爲其私。出之法廷。則曰鑒空衡平。其利二。中央與各省之爭議。折之以法律。可減少武力之爭。其利三。民主政治之下。得良議會難。得一二良法官也易。或者失之於議會。者可轉而收之

於法官其利四。嗚呼。豈惟吾國。美之憲政之發達。美人衆口一詞。歸功於第一任在職三十四年之久之大理院院長馬沙爾氏(J. Marshall)稱之爲憲法之第二制作者。(A Second Maker of the Constitution)豈無故哉。

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

補記

德意志聯邦國中。有大邦二。北曰普魯士。南曰巴揚。普與巴超於各邦之上。而有所謂特權。如普魯士在舊憲法之聯邦參議院中。有十七投票權。普王兼爲德皇。此普之特權也。巴揚關於陸軍得自立法制。巴之郵票。亦與德全國之郵票不同。此巴之特權也。德既易王政而爲共和。故無所謂以普王兼德皇之說。普與巴之陸軍權。亦移歸中央。普之參議院代表權。已分其于於普之各省。故已不如昔日之普。以一代表而投十七票。巴之郵政。亦已收歸中央矣。凡此者皆德國政治漸趨於集權之形勢也。

革命之際。各邦驅除王室。以爲德國之小邦。乘建。有各邦君主私土子民之觀念爲之。今既共和矣。彼此權力大小。不殊。滕薛之爭長。故羣趨於統一之說。而各邦之特權。所以待於旦夕間廢止之者。其原因在此也。一年以來。民志漸定。邦界觀念。又復發生。各邦反抗中央政府者。偶有所聞。而以巴揚爲甚。七月間中央頒保障共和法。而巴揚竟以命令宣告其無效。雖雙方幸免於武力從事。且亦未嘗訴諸法廷。所以解決之者。則雙方之政治手段是賴。然其爲德新憲

法成立後之大爭議。則舉人所同認也。竊以此案與中央各省權限。以及憲法解釋。大有關係。故記之如下。

德自共和告成。其君主派之不滿意於現政府者。組織秘密團體。以暗殺排除敵黨。兩年來因政治性質之暗殺案而殞命者計三百二十九人。而案件之愈重大者。則爲前財政總長愛智柏格(Erzberger)及前外交總長勒氏諾(Rathenau)之被刺。勒氏被槍十餘頃刻氣絕。德政府認爲對於此等謀殺團體。不可不嚴加防備。乃提出保障共和法於參衆兩院。兩院皆以大多數通過。此項法律之內容。(第一)凡屬於破壞共和之團體之人員。政府得從嚴處罰。(第二)設國務法廷。其法官不必定爲法官出身之人。得由大總統自由任命。且修正法院編制法。將謀叛罪自大理院移歸國務法廷審判。(第三)凡反對共和之集會結社。出版之自由。得禁止之。有犯此者。得處以嚴刑。(第四)行政官中。有反對共和者。政府得撤換之。(第五)中央政府得設統一之刑事警察。以偵查此項犯罪行爲。

法既公布。各邦之中。竭已揚政府起而反對。以爲各邦權力。因中央之立法。而頓時減縮。則各

邦主權之受損靡有甚於此者而巴揚所尤痛心者則在第二項之國務法廷以巴揚人民之案件不在其本邦法廷審理轉而移之於國務法廷此其一依保障共和法宗國警察得出入於巴揚從事搜查則非巴揚之警察亦得在巴揚境內行使其職權矣此其二以此二故巴揚政府以人民反對擾及治安爲理由根據德國憲法第四十八條第四項自願緊急命令將中央法律之可行者若干條認可之不可行者若干條否認之（德憲第四十八條見後）巴揚發此令後全德震駭而內閣尤爲惶恐以一邦敢於反對中央法律則此後法律末由施行其以武力制裁耶則當此外患相逼之日不應再起內訌其不以武力制裁耶則法律之效用既窮更以何者爲繼德政府環顧內外形勢舍以政治手段解決外別無他法乃先之以政府之宣言繼之以總統之書札爲巴揚政府剖白其是非以求其翻然醒悟政府宣言中所以告巴揚者曰

依宗國政府之意巴揚之命令爲違背憲法德憲法之中未嘗有一語許各邦阻撓中央法律之施行苟其然也是不啻破壞德意志之統一而七

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

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

總統之書既發閱三日。而巴揚總理覆書乃至。但云情願與德政府商量。至於此項命令是否取銷。則一字不提。此事今在商議中。故尚未結束。有為推測之論者云。將來國務法廷中。或許巴揚自設一廷。而此項權利。或由中央與以一種保證。不令議會之多數派任意取銷。則此事即可解決矣。

所謂爭執之問題。大略如是。就憲法條文言之。則巴揚命令之違憲。毫無疑義。何也。德憲第十三條有宗國法律廢止各邦法律之語。則巴揚何能以內閣之命令。反抗中央兩院多數所通過之法律。且巴揚所以發布命令者。其根據爲第四十八條第四項。爲防將生危險云云。此項緊急命令權。原所以防止公安之擾亂。非可利用之以反抗中央也。即曰有頒布緊急命令之必要。則以同條第五項。如經總統要求。有撤銷之義務。故自各方面論之。巴揚政府之違法。乃百口莫辯者也。

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

但我於此項爭執。得一種教訓。即因此案件。益見德國制憲者思想之周密。關於中央法令與各邦法令之衝突問題。憲法中早有詳細規定。故自巴揚緊急命令問題發生後。中央之總統或國會得根據憲法。要求其撤銷。其第一步也。假令總統或國會言之而無效。則中央政府得根據第十三條第二項。作爲各州法與宗國法是否相容之問題。由大理院爲之判決。是爲

第二步蓋立法行政之力所不及者賴司法以解決之此憲法解釋之機關所以爲聯邦國中之重要機關也

附德新憲法第四十八條

各州中對於宗國憲法或法律加於各州之義務有不履行者宗國總統得藉兵力之助以制裁之宗國內公安秩序大受動搖或危害時宗國總統得採取應需之處置方法以恢復公安及秩序幷當必要時得借助兵力

爲達前項目的起見得將第百十四條第百十五條第百十七條第百十八條第百二十三條第百二十四條第百五十三條所規定之原則之一部或全部暫時停止其效力

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

各州政府爲預防將生之危險計得在其疆域內採取第二項所規定之暫時之處置方法此項處置方法經宗國總統或宗國議會要求時即停止其效力

詳細以宗國法律定之。

篇十二　憲法之修改

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

吾國憲法上之制憲機關名爲憲法會議實則國會議員也何也憲法會議以兩院議員組織之也吾以前提丁當之語解釋之則憲法上之甲機關之國會國中惟一之主人翁焉其他乙丙丁諸機關則奴隸焉國會之外無他人超然其上得以論斷其是非議員而議憲也是國會之權力而他人莫可如何焉議員而不議憲也是亦國會之權力而他人莫可如何焉議員以制憲議員之資格爭關員同意權也是國會之權力而他人莫可如何焉議員又以制憲議員之資格爭議會不解散之權也是亦國會之權力而他人莫可如何焉總之國會之上無判斷國會之是非者則國會自身之權限及國會與他機關之關係皆須國會自爲制定而他人不能過問此則國憲之所以至今無成而國會議員諸公雖日日爲本身爲本機關謀私利而舉國四百萬之衆脅無法以阻止之也

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

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

甲、美國　第五章　乙

議會中之兩議院每院議員三分之二以上認爲必要時得提議本憲法之修正案又諸州二分之二以上之立法部請求時可召集提議修正案之會議此種修正案交諸州四分之三之立法部之批准或交各州憲法會議之四分之三之批准得由議會自行酌定批准後該修正案即爲本憲法之一部而關於一切目的認爲有效但千八百〇八年前之修正案不得影響於本憲法第一章第一條及第四條又無論何州非經其承諾不得奪其在元老院中之平等

選舉權。

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

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

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

乙、瑞士。瑞士憲法中關於修正之條文。極爲詳細。茲概錄之。

第一一八條　聯邦國憲法之一部或全部。不論何時。皆得修正之。

第一一九條　憲法之全部修正。按聯邦國立法方法實行之。

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

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

第一二一條　憲法之部分修正或由人民之發議或按聯邦國立法方法行之

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

當人民之發議提出聯邦國憲法上多數事件之修正或採用時每一事件須以各別之發議書要求之

發議書得以但云修改或擬就之修正案提出之

若發議書但云修改而聯邦國之兩院表示同意時兩院須依請求人之意思擬就部分修正案並提示修正案於人民及各州以待其認可或否決倘聯邦國議會不表同意於發議書則部分修正之問題須以人民之投票決之倘投票人之過半數表示同意時則聯邦國議會須按人民決議之意思著手修正之

倘發議書以擬就修正案之形式提出而聯邦國議會表示同意時該案須提示於人民及各州以待其認可或否決倘聯邦國議會不表示同意時則該案或自擬議案或提出否決之動議而此自擬議案否決動議與夫發議書一併交人民及各州表決之

第一二二條　關於憲法修正之人民發議及人民投票其詳細之規則以聯邦國法律定之

第一二三條　全部修正之憲法或憲法修正之部分經瑞士投票人及各州之過半數採用方生效力

瑞士之規定雖詳而修正方法不外五端關於全部修正者由兩院之同意行之一也一院同意而他院不同意或五萬投票人提出要求則由人民投票公決二也關於部分修正者由兩院同意行之一也人民之發議但云修正不提具體之案則由人民投票公決二也人民發議並提修正之案則亦由人民投票公決三也就此五法言之以總民投票爲修正憲法之方法則瑞士之特色也

丙、德國　第七十六條云

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

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

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

此項法律公佈之。此以德之參議院雖有代表各州之名。而州之權力日削。故憲法修正之最終決定。不以屬之各州。而以屬之國民公決矣。

天壇草案之憲法修正章。以發議之權。屬之國會。全國國民。無此權焉。以修正之權。屬之國會。全國國民。無此權焉。此蓋以法國憲法中公權組織法第八條爲藍本者也。法憲云。

議會或由自發。或因總統之請求。得分別決議。以絕對多數之同意。宣告憲法中有應修改之處。

兩議院決議既成。立則合爲國民議會。而從事修改。

修改憲法之討論。無論全部或一部。非經國民議會之議員。絕對多數同意。不得成立。

共和政體。不得爲修改問題。(下略)

我所深恨於國會之包攬此發議與修正權者。蓋有四故。造法與立法兩事也。造法者。全國人民確立國家之根本組織也。立法者。國家機關之一部。由人民委託以議普通法律者也。憲法修正既爲國家根本組織法之改造。當然屬之全國人民。且別設議憲機關爲之。而不應專屬之國會。

此本案第百〇一條所以以修正之動議。公之於議員。省議會。與夫法定團體。而改憲之機關。則另設憲法會議者。其理由一也。國會者。平日國民之所選以立法以監督行政者也。憲法修正。爲國家根本法之變更。臨時選舉代表。庶足以此事關係之重。印入國民心理。若通常之議會。本未嘗以修正問題詢諸民意。何得擅居主人之地位而行使主人之權利。此所以另設憲法會議者。其理由二也。國會者。憲法上之一機關也。與大總統國務院居於對待地位。而軍事外交財政之大方針。於此取決。此甲乙相互之關係。非有超於其上之機關爲之判斷。則不得公平之解決。制定如此。修正亦然。此所以另設憲法會議者。其理由三也。且國會而兼憲法會議。於通常職權之外。附益以議憲之業。則憲法之制定。爲其他職權之行使所擾。因而不克計日程功。殷鑑不遠。在十年來之往事。此所以另設憲法會議者。其理由四也。

或者以爲瑞憲規定。五萬人得爲憲法修正之發議。乃至應否修正與夫修正案。皆須經國民公決。德憲中亦有同類之規定。可知國民公決。正所以表示民意。而爲今後各國所必採。吾子草憲案。何獨不採此制。曰。國民公決之爲理想之制。吾之所認也。然必百人之中。識字者八九十。知參

政之理而投票者八九十。當此時也。而行公民投票。庶幾名副其實。若今日百人之中。識字者不及八九。知參政之理而投票者又不及八九。何取汚此神聖之名。而徒以便二三把持者之私計。故我之所以不取此制。而大書特書於憲法中者。蓋留以有待耳。

結論

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

我昔游歐。見夫歐人之政治主張。常歷久不變。德國平日之君主黨。待革命告成。其爲君主黨自若也。俄之立憲民主黨。當蘇維埃政治成立。其爲立憲民主黨自若也。惟其守平日之主義。數十年如一日。某黨焉。某派焉。某報焉。某雜誌焉。隔數年後而訪之。則鼓吹如故。活動如故。此無他。所信眞也。惟其甲也甲主義。乙也乙主義。初不以外界之成敗動其心。故甲主義而得國民之同情也。則甲登台。乙主義而得國民之同情也。則乙登台。甲乙兩派屹然不動。惟待外界輿論之變遷。因而定勝負。此所以政治上有多少數之分。而彼此無所用其傾軋也。吾國則何如乎。一國之大。豈無一二强立不倚之人物。然大多數則皆因利乘便者也。民國之開國者。項城袁氏。始焉自誓爲共和之總統。繼焉則帝制自爲。法律政策。一一利用之。以達私人之權位。遂將國家綱紀相維相繫之精義。蹂躪摧折蕩焉無存。至今日之政府法令。與人言集權。而人視爲專制之託名。與人

言理財而人視爲搜括之慣技一舉一動以惡意推之而不幸言中者十常八九嗚呼時至今日而與國人言制度猶之持不換紙幣授人必無人信用者矣

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

附錄

中華民國憲法草案（國是會議草案）

第一章　總則

第一條　中華民國爲聯省共和國

第二條　中華民國之主權依本憲法之規定行使之

第三條　中華民國之國土如左

一、二十二省　直隸　奉天　吉林　黑龍江　江蘇　安徽　江西　浙江　福建　湖北　湖南　山東　河南　山西　陝西　甘肅　新疆　四川　廣東　廣西　雲南　貴州

二、特別區　綏遠　熱河　察哈爾

三、蒙古　西藏　青海

各省領土非得其關係省之同意不得變更之

新省之設置或其他區域之變更以法律定之

第四條　凡具有中華民國國籍者爲中華民國人民

第二章　聯省及各省權限之劃分

第五條　凡事之關於全國者由聯省機關立法或執行之茲列舉如下

一、外交

二、陸海軍

三、幣制　銀行

四、度量權衡

五、海關稅　其他國稅

六、國債

七、郵政

八、電報

九、鐵路及國道

十、航業

十一、兩省以上之水利

十二、沿海漁業

十三、民法

十四、刑法

十五、商法

十六、民事刑事訴訟法

十七、全國法院編制法

十八、國籍法

十九、發明及專利法

二十、礦法

廿一、移民法

廿二、土地收用法

廿三、聯省官制官規

廿四、聯省監獄

廿五、全國戶口調查及統計

廿六、勞動法

廿七、產業公有法

第二十六二十七兩項如聯省尚未頒行法律時各省亦得行使關於此二項之立法權

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

一、省之官制官規

二、省之稅法

三、省以內之實業

四、省之民團

五、省債之募集

六、省之公產之處分

七、依據第八六第八七兩條省之學制之規定

八、省以下之地方制度

九、省以內之水利

十、省道或其他省內交通

十一、省以內之電話

十二、省之警察

十三、違犯省法之罰則

十四、衛生及慈善事項

十五、省監獄

第七條　各省憲法應規定以下各項

一、各省應設省議會代表民意

二、省之行政首長或爲一人或爲數人之委員會由省之人民或議會選舉但不得以退職未滿三年之軍人充選

三、凡非省內官吏住居省內二年以上者依其省之憲法或法律享有選舉及被選權利

四、各省各設民團其額數由各省省議會議定之

五、省議會應詳訂關於一切選舉之舞弊法

六、各省行政機關中之文官應定考試任用及保障之法不因一省內政治狀況而更動

特別區及蒙古西藏青海之政治組織另以法律定之

第八條　聯省法律之效力在各省法律效力之上

第九條　聯省政府應保證各省之民主政治如一省內政體變動有違反本憲法或各該省憲

法者聯省政府應干涉之

各省有不能履行本憲法上之義務者聯省政府應督促之

甲省有以武力侵犯乙省者聯省政府應阻止之

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

第三章　參議院

第十一條　立法權暫以參議院一院行使之

第十二條　參議院以下列議員組織之

一、各省省議會每省選舉五人

二、每特別區選舉二人

三、內外蒙古西藏各選舉五人其方法另定之

四、青海選舉一人其方法另定之

五、各省教育會每省選舉二人

六、各省商會每省選舉二人

七、各省農會每省選舉二人

八、各省工會每省選舉二人

九、華僑選舉五人

十、全國官私立大學經政府認可畀以選舉權者每大學選舉一人

以上第五至第十各項其選舉方法另以法律定之

第十三條　參議院議員任期三年

第十四條　參議院設議長一人副議長一人由參議院議員互選之

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

第十六條　參議院之議事公開之

第十七條　參議院非有議員總額之過半數之列席不得開議

其議事以列席議員過半數之同意決之可否同數時取決於議長

第十八條　參議院議員關於院內之言論對於院外不負責任

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

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

第廿一條　參議院議員得提出質問書於國務院或請其到院質問之

第廿二條　參議院於常會閉會前得設置以下四種委員會

一、外交委員會

二、軍事委員會

三、財政委員會

四、法律委員會

第廿三條　每種委員會以七人組織之在參議院閉會期內遇有政府政策關係國家重大利害隨時提出質問於政府

第廿四條　各委員會應將經過情形隨時報告於國民及下屆參議院常會

第廿五條　參議院議員之資格由選舉審查委員會審查之

此項選舉審查委員會以大理院長指定之法官四人及議員三人組織之

選舉審查委員會之審查應公開之其詳以法律定之

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

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

第廿八條　參議院決由參議院自定之

第廿九條　參議院議員之歲費每人不得過三千元其詳以法律定之

第四章　大總統

第三十條　行政權由大總統以國務總理及國務員之贊襄行之

第三一條　中華民國人民完全享有公權年滿三十五歲得被選爲大總統

現役軍人非解除兵柄三年後者不得當選

第三二條　大總統之選舉應本以下各原則其詳以法律定之

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

二、大總統候選人應自行提出志願書並附以國事應興應革之政見書於參議院

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

大總統初選當選人應選定六人

四、各省就本省省會以左列二項聯合組織大總統選舉會

一、各省省議會議員

二、全省教育會全省商會全省農會全省工會合選與省議會相等之人數

此項選舉會就大總統初選當選人中選定大總統

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

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

第三三條　大總統任期四年如再被選得連任一次

大總統任滿前六個月關於次任大總統之選舉一切事項應即著手預備

第三四條　大總統就職時須爲遵守憲法並忠於職務之宣誓但其宣誓式由本人自定之

第三五條　副總統之選舉依選舉大總統之規定與大總統之選舉同時行之

第三六條　大總統缺位時由副總統繼任至本任大總統期滿之日止

大總統因故不能執行職務時以副總統代理之

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

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

第三八條　大總統對於外國爲民國之代表

條約或盟約以及無論何種形式之協定由大總統經參議院之同意締結之

關于宣戰媾和適用前項之規定

第三九條　大總統任免文武官吏但憲法及法律別有規定者依其規定行之

第四十條　大總統爲民國陸海軍大元帥統率陸海軍

第四一條　大總統得宣告免刑減刑及復權

但對於謀叛國體者不得赦免之

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

前項敎令須於次期參議院開會後七日內請求追認參議院否決時卽失其效力

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

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

第四四條　大總統得解散參議院但同一會期內關於同一事由不得爲第二次之解散

第五章　國務院

第四五條　國務院以國務總理及其他之國務員組織之

各部總長皆爲國務員

第四六條　國務總理由大總統任命之其他國務員經國務總理之推薦由大總統任命之

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

第四八條　國務總理及國務員贊襄大總統對於參議院負責

大總統所發命令及其他關係國務之文書非經國務總理或國務員之副署不生效力

第四九條　國務總理及國務員就職時應宣布其政治方針

第六章　法院

第五十條　司法權由聯省所設大理院及各省所設法院行使之

法院之編制及法官資格由聯省政府公布法律各省得按此項法律在省內設立法院

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

法官依據法律獨立審判

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

第五三條　聯省及各省內應設行政訴訟法院以保護人民對於行政處分及命令上之陳訴

第五四條　聯省政府設國事法院解決以下各種案件

一、本憲法之解釋

二、甲省與乙省政治上或公法上之爭議

三、聯省官廳與各省官廳權限上之爭議

四、人民憲法上之權利受侵害時所提出之訴願

此項法院組織另以法律定之

第五五條　國事法院審判關於大總統國務總理或國務員之彈劾案

第七章　法律

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

第五七條　參議院議決之法律案送達於大總統限一月以內公布之如大總統有疑義時於公布期內申明理由請求參議院復議如議員三分二以上仍執前議時應即公布之

第五八條　法律與憲法抵觸者無效

第八章　行政

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

一　軍政

第六十條　國防軍採用義務民兵制設幹部軍隊其總額不得逾二十萬人

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

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

對外戰爭時國防軍及各省之民團概由聯省政府統率之

第六三條　軍費之總數不得逾聯省政府歲出百分之二十

第六四條　國防軍應在國防上重要地點分駐之

第六五條　現役軍人對於政治不得以文字向公衆發表意見

二　財政

第六六條　聯省政府之收入以國稅及郵電路政或其他收入充之

國稅以下列各稅爲限

甲關稅　乙鹽稅　丙印花稅　丁烟酒稅　戊其他消費稅　己其他全國一律之租稅

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

預算之支出以每年經參議院承諾爲原則但因特別情形得預定年限規定一年以上之繼續費

第六八條　會計年度終了後聯省政府應將前年度之決算案提出於參議院以解除其責任

第六九條　聯省政府限於建築鐵路或其他發達生產之事業得募集外債但其條件須得參議院之同意

第七十條　聯省政府設審計院其組織權限以法律定之

第七一條　聯省政府須將每年財政情形及預算決算編成報告書公布之

第七二條　各省間對於一切物品之出境入境不得徵抽捐稅以限制之但以聯省政府之法律得設定例外

第九章　國民之權利義務

第七三條　中華民國人民於法律上無種族階級宗教之別均爲平等

第七四條　中華民國人民之人身自由非以法律不得限制之如有此項事情發生應於次日

通告關係人俾得伸訴之機會

第七五條　中華民國人民之家宅非依法律不得侵入或搜索

第七六條　中華民國人民之行爲非在行爲發生前法律上早有刑罰之規定者不得處罰之

第七七條　中華民國人民之郵信電報電話之秘密非依法律不得侵犯之

第七八條　中華民國人民有選擇住居之自由非依法律不受制限

第七九條　中華民國人民有言論著作及刊行之自由非依法律不受制限

第八十條　中華民國人民有集會結社之自由非依法律不受制限

第八一條　中華民國人民對於官廳或議會有請願及陳訴之權

第八二條　中華民國人民有從事公職之權

文官地位使其安心服務應有法律以保障之

第八三條　人民之選舉自由應尊重之其詳以法律定之

第八四條　中華民國人民有信教之自由

第八五條　中華民國人民有納稅之義務

第十章　國民之教育與生計

一　教育

第八六條　全國學制大綱由聯省政府規定之各省根據此項大綱自定細則或因特別情形自定學制

第八七條　全國人民不論男女有受教育之義務

聯省政府省政府以及地方團體應協力謀教育之普及

關於義務教育年限之法律根據前條規定之

第八八條　聯省政府省政府及地方團體須設備特別基金資助貧戶男女學童之適於受中等以上教育者但此種資助之方法須以法律定之

第八九條　聯省政府得設大學及其他學術研究機關

第九十條　各省教育經費由各省調查財政情形後以省憲或省法律明確規定其成數但最

低限度不得少於每省歲出百分之三十

第九一條　學術上之研究爲人民之自由權國家宜加意保護不得制限之

第九二條　美術上歷史上之古蹟國家宜保護之

二　生計

第九三條　全國之生計組織應本於公平之原則使各人得維持相當之生存國民各有不背善良風俗爲精神上或體力上勞動之義務

第九四條　營業及契約上之自由以法律規定之

第九五條　國家對於勞動應頒法律以保護之

第九六條　各種職業之勞動者爲維持其勞動條件有結社之自由

第九七條　土地所有權之限制以法律規定之但爲增進公共利益得出相當之代價收爲公用

第九八條　國家對於遺產應定法律或課稅以限制之

第九九條　國家對於私人或公司之大額所得應課以累進所得稅其詳以法律定之

第一百條　國家關於生計政策上之立法應諮詢商會農會工會之意見

第十一章　附則

第百一條　參議院議員五分之三或五省以上之省議會或五省以上之全數法定團體得提出憲法修正之動議

此項動議成立後應按第十二條選出與參議院相等之人數組織憲法會議修正之但原爲參議院議員者不得被選

國體不得爲修正之議題

憲法會議之規則由該會議自定之

第百二條　俟戶口冊編成國民之識字人數及財產資格得有詳確報告可省略前條修正之動議應卽組織憲法會議修正本憲法一院制之條文並規定參衆兩院之組織及選舉法

原參議院議員被選之限制於憲法會議議員亦適用之

此項戶口冊及選民冊之調查應從速實行

第百三條　爲圖聯省與各省意見之一致以達第六十條裁汰軍隊至二十萬人之數並整理財政使聯省各省財政界限分明收支適合應設國事委員會其詳另以法律定之

第百四條　本憲法自公布之日施行

國事委員會法

第一條　國事委員會依據憲法第一〇三條設立之

第二條　國事委員會以九人組織之

第三條　國事委員會委員由大總統得參議院之同意聘任之

第四條　國事委員會之權限如左

一依據憲法第五六七各條圖聯省與各省間關於權限畫分後施行上意見之一致

二計畫全國裁兵方法

三計畫全國財政整理方法

第五條　前條事務之各問題由大總統提出後經本會議決或逕交內閣執行或提交參議院議決後施行視其事之性質定之

第六條　第四條事務終了後本會議即解散

第七條　國事委員會議事規則自定之

第八條　本法自公布日施行

中華民國捌拾貳年玖月貳叁日

中華民國十一年九月初版

（國憲議 全一冊）

定價大洋六角

著作者 張君勱

發行者 時事新報館 上海山東路一六二號

印刷者 商務印書館 上海棋盤街

寄售處 各埠商務印書館分館 上海及各埠各大書局

勘誤表

目次	頁數	行數、字數	誤或不明	正
自序	二	一九	目	自
篇一	一一	三	空格	漏之字
同	三	六	不明	係以字
同	三一	目	空格	自
同	一二	六	空格	漏上字
同	一一	三六	空格	漏一字
同	四	三三	空格	漏之字
篇二	一三	三	不明	係之字
同	三	九	不明	係著字
同	四	三	不明	係鄰字
同	七	七	空格	漏者字
同	八	九	不明	係一字
同	九	三〇	不明	係下字
同	一六	八	空格	漏克字
同	一	一	空格	漏方字
同	九	一〇	空格	漏加字
同	一一	一一	不明	係中字
同	一四	一三	不明	係得字
同	一三	一三	不明	係之字
同	四	一三	不明	係之字
同	三一	一一	不明	係縮字
同	三四	一一	不明	係地字
同	三五	一一	不明	係以字
同	三六	一一	不明	係視字
同	三七	一一	不明	係國字
同	八	一一	不明	係其字
附錄	二六	一一	不明	係上字
同	四	一一	不明	係留字
同	八	一一	不明	係則字
同	二	一一	不明	係各字
篇三	一五	一一	不明	係三字
同	八	一一	不明	係政字
同	二三	一一	不明	係者字
同	二八	一一	不明	係質字
同	二四	一一	不明	係民字
同	三七	一一	不明	係造字
同	三七	一一	不明	係互字
同	一	一一	不明	係人字
同	一四	一一	不明	係鄰字
同	二九	一一	不明	係人字
同	二	一一	不明	係者字
篇五	三	一一	昭昭	係譯字
同	一八	一一	不明	係櫃字
同	一九	一一	不明	係則字
同	二五	一一	不明	係意字
同	一	一一	不明	係對字
同	一〇	一一	不明	係疆字
篇六	四	一一	不明	係等字
同	一九	一一	不明	係而字
同	一〇	一一	不明	係舉字
同	三	一一	不明	係由字
同	五五	一一	不明	係者字
同	五九	一一	同	九
篇七	七一	一一	同	二一
同	一	一一	同	七五
同	四	一一	同	八
同	一〇	一一	同	五
同	四九	一一	同	八一
同	五四	一一	同	七
同	一	一一	同	一二
同	五五	一一	同	三七
同	四	一一	同	三〇
同	一〇	一一	同	四
篇八	七一	一一	同	一一
同	五九	一一	同	三
同	三	一一	同	二
同	四	一一	同	八五
同	一〇	一一	同	四
同	一九	一一	同	八六
同	四	一一	同	一〇
同	二五	一一	同	一二
同	一八	一一	同	一〇二
同	一九	一一	同	九
篇九	明明	一一	同	一二
篇十	昭昭	一一	同	一〇八
同	不明	一一	同	一一二
同	係譯字	一一	同	七
同	係櫃字	一一	同	一一三
同	係則字	一一	同	三
同	係意字	一一	同	一一
同	係對字	一一	同	四
同	係疆字	一一	補記	一一四
同	係等字	一一	篇十二	四
同	係而字	一一	同	一一三
同	係舉字	一一	同	四
同	係由字	一一	同	一〇
同	係者字	一一	同	三
同	漏決字	一一	同	一一
同	空格	一一	同	一七
同	漏急字	一一	同	三七
同	空格	一一	同	三四
同	不明	一一	同	三六
同	係法字	一一	同	二三
同	不明	一一	同	二八
同	係艦字	一一	同	一七
同	不明	一一	同	一五七
同	係之字	一一	草案	一六五
同	不明	一一		
同	係方字	一一		
同	不明	一一		
同	係即字	一一		
同	不明	一一		
同	係謂字	一一		
同	不明	一一		
同	係新字	一一		
同	不明	一一		
同	係子字	一一		
同	空格	一一		
同	漏地字	一一		
同	空格	一一		
同	漏爲字	一一		
同	空格	一一		
同	漏收字	一一		
同	空格	一一		
同	漏利字	一一		
同	不明	一一		
同	係學字	一一		
同	不明	一一		
同	係地字	一一		
同	不明	一一		
同	係背字	一一		
同	不明	一一		
同	係鄭字	一一		
同	不明	一一		
同	係在字	一一		
同	不明	一一		
同	係應字	一一		