

建國後策  
今





由國家圖書館數位化、典藏

建

國

文

集





# 建國後策

法學博士 今井嘉幸

中華民國大總統副總統國務員各省督軍省長國會議員其他朝野諸彥俊均鑒諸公熱誠毅力捍衛國家卒能初終無懈確立民主立憲之基礎大節凜然炳著寰宇今且鞠躬盡瘁以謀善後之大計而求奠國家於磐石之安感佩之私何可言喻不佞固東瀛一布衣耳葑菲末才原無足道顧頗念念於東亞將來之安危而感同種提携之必要竊嘗殫心瘁慮於貴國革新之業者十餘年於茲矣辛亥革命之際不佞曾不自揣草建



國策一編貢獻於諸公之前意在暗示袁氏之野心而謀豫防之策也而竟以是觸其忌諱不佞乃辭貴國教育之任歸國事律師業爾後數年身居故國而夢魂固常縈繞於友邦之河山每見報章載貴國事輒不禁馳思於貴國之前途而不能以自已也去年歲杪雲南倡義之佳音傳至敝國驚喜之餘感慨不知所措輒復仗劍遠遊飄然而往此時更安有分別國籍異同之暇耶匆匆數月戎馬倉黃不佞以遠人之身往來其間厚蒙諸公眷顧之誠五中銘感何日忘之然以志有餘而才力不足以副所以爲貴國謀者終無何等顯著之效果輒又深自愧矣今也大局略定非狂人盲動之時擬遄歸故國重理舊業茲於

臨別之際聊貢愚昧之言芻蕘之議數瀆名賢自信毫無裨益時局之價值但以證日東不乏繫念貴國之熱血男兒如不佞者倘荷鑒察爲幸多矣

## 其一

中國政治之刷新與其爲制度之討究毋寧以廓清官僚之積弊爲首要之急務質言之即舊官僚主義之打破是也所謂舊官僚主義者即指清朝末世腐敗官吏通有之氣質不問其爲中央與地方苟留有此種氣質之分子必當祓除其根株俾無遺蔓可滋辛亥革命曾謀以壯快之手段摧拉之然及袁世凱

握天下之政柄竟又復萌故態且將因此思想而幻見洪憲朝廷之衣冠也夫革命之意義原在以血洗滌積弊否則雖謀革命至千百次亦只凶於而家害於而國此次義軍之興倘使袁氏遲死數月或得以鐵血的手段奏廓清積弊之全功惜也袁氏早死大勢所迫不能不罷干戈以至改革之業又復中輟斯誠千載之恨事而今已無可如何者也然諸公將來政治之方針苟無遺誤則雖依平和的手段以漸達此目的亦決非難事是所切望於憂深慮遠之諸公者矣

將來政治之大方針當以民主共和主義之貫徹爲本義斯實今世之天經地義不可撼搖者也人或謂中國不適於共和雖



無斯言而心懷此杞憂者亦復不少然是皆不值一辯共和民主之精神非歐美白人特有之物又非今日文明特產之物也苟按國情而設良法則施於人類之國家當無不可之理況以徵之中國由來改易朝朔之歷史一代帝統之確定不經十數年或數十年之歲月與爭亂則不能決逐鹿之雌雄民間因是所蒙之苦厄迥非想像所能及此在閉關自守與異域殊邦絕無交涉之古代尙可忍之若在列強環視之今日而敢於出此必導國家於淪胥之幽淵也帝統革命原爲中國之特色泰西諸國雖非絕無此例然未有如中國之甚者欲於將來永絕此危機之根萌而謀國家之保全與繁榮則捨堅守民主共和主

義之外更無他途是則一般國民所當深印於腦中者於此稍挾豪末之疑團亦足爲國本動搖之因也

然於如中國自古沿行帝制之邦每多篡竊梟雄謀危共和之禍惟於共和初葉爲尤然不佞嘗於舊著建國策中開宗明義即痛言其故當時世多視爲腐儒之談而不屑顧果未朞年袁氏篡竊之事實竟爾顯露雖賴諸公之義憤血誠得遏制其野心滔天之惡潮卒以潛消並垂炯戒於後世民國之基礎反因之而益加鞏固然不佞於此猶欲爲一言焉凡於謙恭下士之時世莫辨莽之爲人此恒情也而有稀世之英傑功德在人大而且久則謳歌者遂之啓而不之益是亦民庶心理之所易趨

使袁氏有孟德之智則必先延總統之任期至於終身繼乃使克定爲世襲之總統計果出此共和危矣而將來共和政治萬一有危機者恐即由斯而起是乃諸公與諸公之後世子孫所當三思者也

雖然民國現時之形勢與舊時大異其趣矣今日之患不在共和政治之顛覆而在陷于群雄割據無政府之狀態也蓋共和之顛覆不過國家內部之問題政治雖因之爲篡奪者之犧牲而猶不必害於國家之存立也然若群雄一成割據之勢則領土爲之分裂列強乘之國家之運命岌岌乎瀕於危殆波蘭印度因之而滅墨西哥土耳其因之而亡覆轍在前不寒而慄矣

吾人讀意大利革命史最令人歎賞者在其革命主動者之謙讓精神煽動時代之健者馬志尼一入破壞時代即拒將校之任而甘爲加里波的將軍部下之一兵卒迨至建設時代加里波的將軍亦以赫赫之偉勳讓政權于加富爾而飄然歸耕於隴畝意大利革命之成功基於此等人士之高風亮節者居多也今中國之加里波的時代已去加富爾時代方來在軍人惟以練兵衛國爲本分破壞告終建設伊始政治之事當一聽人民代表之國會與在國會有根據之政府之所爲不可爲越姐之干涉而在政治當局亦宜各棄其私努力于建設善後之大計勿局於目前之政爭而忘民國萬年永久之圖也

中國依共和政治以謀統一與發展究以何種制度爲宜乎不佞嘗於舊著建國策披瀝其當時之意見而以客中匆匆執筆無熟慮推敲之暇杜撰之請自知難免迄今閱之猶汗顏也矧自爾後時勢幾經變遷執明日黃花之說庸能叶於今日之時局然中國果欲施行共和政治由今重繹前說於根本之策未見有可更易之所而諸公現方研討之制度其中爲鄙見所偶中者正復不尠此又不佞自引爲榮者也本編所論於前編所陳諸點不更贅舉惟對於因世變而生將來之善後述其鄙見意在全超乎黨派之外而立於誠心爲貴國謀之第三者地位貢其忠告而已矣

## 其二

今日之行省制度俾仍舊貫以存之歟或稍加變通而爲改良歟抑或全廢止之而設別種制度歟其解決如何實與一切施政方針以至大之影響此問題非單純地方制度之關係而民國構成之根本制度也故不佞劈頭即述對於省制之意見行省制度蓋袁世凱之所最不喜者彼嘗欲于將來全行破壞省制而以其其他政治組織代之即以一省分爲二三乃至五六道而成八十有餘道之區劃其爲是準備者歷歷可考彼蓋圖行極端之中央集權將依之以成帝王專制之業而行省制度

正爲不與并立之阻梗也然欲統治如中國之國家而行英法及日本之本國所施之中央集權是乃大謬殊昧於治國之道也以中國領土之廣大人民之衆多僅本部十八省已足匹於俄羅斯外之歐洲大陸今欲於此行中央集權是與欲渾一歐洲全土之事相類而自中世以還幾多英傑之所企圖而未成近世以拿破崙之雄威亦所未就者也單以中國領土之廣袤言之幾與北美合衆國相伯仲而以人口言之則彼猶不逮此三分之一而彼必由四十有餘之支分國組成聯邦國家始獲保厥統一世界開闢以來對於如中國之邦土人民未嘗見有施今日文明諸國所行之中央集權之歷史也中國當革命易

朔之初必有不世出之英雄逐鹿中原轉戰輒以十年或數十年計乘赫赫之威而能行幾分之集權者或亦不無其例然是與今日文明諸國之中央集權大異其趣曾不數世集權之實霧散烟消渺不可復覩矣斯又非歷朝史乘之所明證者耶故曰此種計畫視爲一代無謀野心家之惡戲則可決非所以策長治久安之道也且今日各行省自辛亥舉義以來爲獨立宣言之單位革命運動之基礎有此特色因與民權自由之保全及發達有固結不解之因緣袁氏之憎嫌斯制正爲此故其欲顛覆此制而別設區劃者是不僅蹂躪建國之絕好紀念物並與擁護築于其根底上之民主共和國體精神相背而馳矣



既以今日之行省爲當存置其制度當如何乎究其方法蓋有三途以行省變成聯邦其一策也聯邦云者如北美合衆國或德意志等聯合數國家造成一國家而施之于中國則以今日各行省各爲一小共和國此等二十二小共和國相集而組織一大中華民國之制度也是當爲醉心美制者所唱道而又其所歡迎者而於維持各省本位之治安增進其福利或爲優于前代之專制惡政數等亦未可知然以中國全部爲一體觀察之果爲全統一致富強之良策與否吾人涉思及此則殊不敢貿然苟同如彼德國其一支分國之普魯士領域人口均奄有全德三分之二此外大小二十有餘王國及都市其於事實殆

爲其附庸故雖遘今茲之戰國家遭此大事其間不生他虞爲勿容疑然中國情形則異於是各行省之地位勢力大體相若俾各爲一國任其所爲一朝利害相反而以之謀輯睦保協合果易爲功乎或恐因之輒開國土分裂之端矣美國所以不得不維持此制度者因其建國之歷史而然非所得已美人今日尙有汲汲焉謀補斯制之短而常運慘澹之苦心者也然則必欲使建國四千載幸以保持單一國家形式爲原則相沿而來之中國變爲數國家集成之體誠不知其必要何在矣

第二策者則以各行省爲純然官治政治之一區劃即由中央政府派遣任意之牧民官委之以百般政務之方法也或雖對

于其下之小區劃聽其行自治制度而各行省自身則不許有自治之權能又或關於省之政治設某種議政機關多少容人民之參與而政治之原則則猶任諸爲中央政府手足之官吏之專權前清督撫之政治正其例也其所淵源之元明地方制度亦然即如唐宋之節度使安撫使立法之起源茲不必問後亦漸化爲同樣之制度者也論者或有以此種制度謂中國政治之妙諦即存於是者然攷此制之實等於以各省爲京畿之藩屬彼俄之治西伯利亞日本之施於朝鮮臺灣法之行於安南英之行於印度緬甸者非皆一種之督撫政治耶以之施于蒙古西藏或多少具有特別性質之滿洲新疆諸省或無不可

今欲用之與京畿等爲民國根本之本部十八省之地洵可謂爲背乎民國建設之精神蔑視共和政治之旨趣者也

第三策者乃以今日之各行省各爲一自治體使行一定程度之自治政治之方法也吾人信此制度爲最適合于民國將來統治之唯一良策自治者何使地方人民於國家委任之範圍內自由行其政務之謂也是與聯邦制度相似而全異其性質聯邦之分子原爲國家其權利爲固有的設中央政府而以某種政務委任之此外之政務皆爲支分國所自保有反之自治體乃國家之作成物其權利爲國家所賦與從而自治體之政務止於法規所認之範圍內其他悉於中央政府保有之或謂

此種制度可行於如府縣等之小地方而非可施于如中國各省之大區域然而如斯之例所以不見於諸國者爲其領土不能比于中國也施行自治制度文明諸國之本土普通與中國一行省相髣髴其下更安有如斯大地域之自治制耶而求其校爲近似者亦非絕無英之澳洲坎拿大南非各殖民地於此亦認其自治政治近來英本國之對愛爾蘭亦將許其自治此有廣土衆民之中國行省旣當存置而又不可以之爲聯邦不可許爲純然之官治則中央保有必要權力而使各省行自治政治之外更無良策是乃適于民權自由之本旨順應各相殊異之地方情俗而又不背國家統一之目的之最善方法亦爲

合于革命起義之沿革傳襲民主共和精神于萬世之途也

行省制度對於中國國家之地位已如上述然則此制度之大綱當規定於憲法中無俟論矣詳章細則固不必悉行規定然如今日之省數及區劃不許妄行變更及自治政治之範圍并其運用之大原則則須規定之於憲法中也查各國憲法亦非無以關於地方自治之規定入于憲法中者於聯邦制度之國家規定地方支分國與中央國家之關係爲憲法中最緊要之部分中國雖不可採用聯邦制度然如其行省關係者於普通之單一國家未見其類也其重要之程度寧近于聯邦之地方支分國况於今日民主共和制度之成立維持有密接之關係

耶現行臨時約法關於此項規定付之闕如爲其最大缺點之一而袁氏自造之憲法不編入省制亦固其所今日制定憲法則必須編入諸公苟欲中國將來易返于帝制也則於今省制之編入憲法宜反對之夫又何說之辭如欲使此共和國體得圓滿發達則必當編入斷無可疑願諸公熟籌之也

### 其三

大總統選舉方法有中央主義與地方主義二種現行法與法國同係采用中央主義於參議院衆議院之聯合會選舉大總統及副總統是不適合於中國國情而爲動輒危及民國基礎

之制度也似此國家推戴元首之重要問題爲便宜計使爲他目的而設之機關決定之初爲至當與否於此且不必論祇其於中央立法部所在地行關於元首選舉一切程序之結果在有如中國廣大領土之國家未必不生不副全國人民多數希望之現象也因選舉者多常住於中央有關係於中央之事物遂至受中央勢力之影響自屬當然之理而近察者明遠窺者闇彼等之目每爲面前人物之光華所翳蔽而將校此更爲偉大之人物置之等閑又爲數之所不免且極其弊之所至不僅便于中央野心家之利誘一旦挾武力以臨之則遂其所欲易如反掌耳是非爲法國及其他採此主義之古來歷史所證示



而現於我共和政治初幕諸公所自嘗之痛苦經驗耶故此制度宜倣美國之例改爲地方主義即於各省及各特別區域之首府開選舉會而合計其投票之結果於中央定當選者之法制也其選舉權者如何規定則有三法一由省議會議員充之二由國會議員及省內地方自治體之議員並加其代表者充之三特定關於此項之選舉者就中以第三法爲最適當宜準衆議院議員選舉之方法由地方公民中選舉大總統選舉者然於蒙古西藏其他偏僻之地域則不可視同一律依便宜之方法定選舉人而以其選舉會併於附近交通便利地方之選舉會爲當否則於中央投票計算之程叙進行有遷延時日之

虞也中央投票之集算當於參議院及衆議院之聯合會行之其計算之結果以得全國選舉總員過半數之投票者爲當選儻票數不足無如斯之當選者則就比較得最多數者若干名於中央兩院聯合會由議員自行投票決定當選者凡於此等地方及兩院聯合會之選舉當依秘密主義以無記名投票行之無待論矣

總統人物之選擇最需慎重之注意常戴智德兼備之大人物爲國之元首乃共和政治之最大長所且殆爲其唯一之長所也即於君主政治之下依近世政黨內閣之樹立雖足緩和關於此點之短所而君主人物之臧否猶影響於國政之隆替者

匪鮮也若於共和政治不得十分發揮此長所尙復有何價值耶關於總統人物之選擇宜廣擴眼界於各地方各階級努力于得一代最善之人格者由是不必定於軍人中物色之軍人原來出身行伍多不知政治之要道往往釀該撤主義之禍者彼輩也徵之他國往例軍人之爲共和元首寧屬例外如美國者尤最用意于此者也在中國今日之時代求其人於軍人中誠非得已而於將來宜竭力求速脫于如斯之情勢共和政治其庶幾乎

次於副總統之兼任他職亦須稍加攷慮原夫設副總統之旨趣爲應大總統缺位時或有故障時之急也從而使兼攝有政

治的勢力有責任之職務爲不副本來設副總統之精神種種弊端且懼由此肇啓也故如美國則以副總統充上院議長之閑職然如斯則其人必須有法律上之智識是將局限人物選擇之範圍而使之狹於中國法可不必倣效之然其可兼職司之種類非上院議長則當爲參謀總長或大理院平政院審計院等主長之類如彼內閣總理其他各國務員皆不可使之兼攝尤以陸軍總長爲最不可非必爲其實權足以凌挾總統也既組織責任內閣以上若於負責而連袂掛冠之時將如何乎關於失政既任其責而副總統之地位仍可泰然留之乎投共和元首於尋常政爭渦中之有害於國即於副總統亦與大總

統同其旨趣於副總統許此種兼攝即陷于此弊者也不甯唯是即如軍隊司令官並地方行政主長等爲一時權宜之計或可暫令兼攝論其當然亦未爲可蓋恐因是有發生地方第二元首之傾向也

現行之臨時約法其不完全非如世人非議之甚以革命中倉皇制定言之甯當推爲傑作但關於國務員任免程叙之規定爲最不得當即大總統雖有國務員任免之權而爲之須有參議院之決議當時參議院之權能今日操之於兩院故其任免須有上下兩院之同意於憲法明文加如斯之制限於元首之任命權者世罕其例袁氏蹂躪之固因彼之暴戾而然而其一

部亦爲約法其物之罪也新憲法宜以國務員任免之權能舉而一任之大總統即令如斯而以立憲制度運用之結果自不得不置內閣之基礎於議會此蓋從議會政治之發達而能盡其妙用者也

次如關於大總統之外交權亦爲大須改正之事項於現行約法宣戰媾和之權固須議會之同意即於何種條約之締結亦罔不然而外交官之任免且須有此是蓋鑒于前清外交當軸之失態而爲此限制吾人亦不吝其同情然以外交情事猶如用兵須特別之秘密尤須臨機應變之折衝而以其當否卜之于政爭甚熾之議會然後決之最反乎事物之性質者也今也

政象一新多數人民代表中之領袖連袂立于政治之要路彼曩因廟堂中婦孺之一懼而斷國家大事之時代已去猶加此無用之制度反致坐誤機宜何其迂也夫外交之事儘可安心以任諸元首與政府當道之手腕祇其條約之結果影響可及于有憲法上保障之人民權利義務者則視爲所謂立法事項不得議會同意則無對於人民之拘束力也又如攻擊的宣戰締結變更領土之條約因其性質必謀之于國會以問民意可也若夫對於外交使節之任免權而亦加以限制其視于國務員之任免加以限制者猶爲愚策也

關於中央行政以不佞今日所懷之意見與舊著建國策中所

陳者略同不更贅述惟於當加關於大總統顧問府一項于正式憲法中之事欲略論之現時約法以無此項規定袁世凱遂立種種怪異之顧問機關而爲一已逞厥野心之訶諛府焉國會本爲行政之監督者同時亦有爲其助言機關之職司然其開會有一定之時期在此時期外遂缺此種手段查各國制度或有常置國會委員會者或有特設樞密院參事院者又如德之參議院美之上議院一面爲立法部同時又爲平時於一定程度參與行政事務者前者不過五六十名後者不過八九十名此其規模不僅適于此種任務且因其議員爲聯邦各支分國代表者依是便於全國行政之統一也中國將來設國會委



員會而充大總統之顧問固亦不失爲一法然於吾東方之實情此種制度以爲顧問府殊不滿足爲其組成之人員不能不悉取自立法部此外適當之人物每虞有所遺棄不得爲最善之機關也故寧以折衷是等諸國之制度而組織參事院爲特別諮詢機關爲得也中國雖非聯邦而各省自治體頗有重要之意味上院參議院爲其各省代表者而參事院構成員之一半仍置基於由參議院選出若干人而爲有參議院常置委員之性質者他之一半則當由大總統自行廣求人才而任命之其取參議院而捨衆議院者驟見之似失平允然將來內閣當以議會爲根據而構成而由豫算先議權之關係亦當置重於

下院輕重相稱使兩院依是而益得其權衡且其人物之種類爲上院議員者視下院校爲適于顧問官之性質斯與立法之事下院之所激爭而以上院緩和之之用意相同使下院領袖之行政與上院出身之顧問官及其他老成練達者相須而調節之爲能發揮民國政治之妙義也

#### 其四

民國地方政治委任各省自治體行之然非以地方政務之全體一任之自治體爲國家統一所必要之政務猶當保留於中央由中央派遣適當之官吏行之即採所謂官治主義也如前

所述若以省制爲當規定於憲法則此等官治自治之界限當明示之在聯邦制明示當委任于中央之政務其他事項凡得屬于地方支分國而自治體與中央之關係與之相反宜明示其當委任于自治體者其他概屬于中央然不必因此以列舉爲要審以抽象的包括爲宜然則中國之地方自治體爲當行如何政務者乎最先法律當統一於中央議會如彼美國許地方各別之立法非計之得者次則司法權亦當統轄于中央全國之裁判官吏當歸于大總統之任命而軍事外交諸權爲國家統一上最重要者尤不可不握之於中央所可委任于地方自治體者限於學者所謂內務行政之範圍爲保地方公安增

進公益所必要者及因是所需一定程度之財政其他財務屬于中央即關於交通實業教育其他內務行政而爲因國家全部或數省之利益所必要者亦當於中央爲適當之經綸也

觀今日之地方行政區劃省之下有道道之下有縣縣之下又有無數之城鎮鄉就中此等城鎮鄉各應其大小倣文明各國之例施行自治制度而自治政治之根底却存于此等最低級者非可付之等閑而能期他之發展者也中國前代亦嘗有保甲之制度此種自治制似已爲意外之發達宜於此加以適當之改良確立地方政治之基礎次如今日各縣由其沿革上言之地理的關係觀之各自構成一團體以之爲本位而作中級

之自治體最爲適切然位于縣省間今之所謂道者不惟與此大異其趣且徒增幾多自治體之階級有害而無益然則道制果當廢乎今日廢道之聲固亦時聞于耳吾人對之有一種意見焉查各省縣治區劃之狀態一省之內縣數平均約七八十多者至百數十於其所在地交通之便未十分發達之今日俄然廢除中間之階級其於諸般政務有無障礙乃大爲疑問徵之普魯士之例全國十二州四百九十郡即一州平均四五十郡是等州與郡均爲自治體中間亦設有一種之第二級行政區劃然是止於爲行政區劃並不認爲自治體僅於財政司法有重要之意義而已我第二級行政區劃之道亦宜取此主義

不行地方自治制而以爲便於各種政務之一行政區劃存置之反爲計之得也但因是一般有道數過少之感若今日之道制惟便于主持廢省者袁氏之野心而非必叶于第二級行政區劃之目的也

此種自治體之主長當如何規定之乎攷東西各國之例自治主長之任職有三種方法專由自治體人民選舉者其一也以政府之官吏充之者其二也其三則爲一種拆衷制度先依民選定候補者政府本之而選任而承認者也鄙意以爲中國之省長不依第一之方法則依第三之方法關於中國之行省政治原非可以妄行模倣他國制度者旣爲曩所痛陳日本及法

國之第一級自治區域非可比于中國之各行省其地域視今日之道猶狹殆與今日各縣之大小相似而於日法諸國此等地域與其視爲自治區域毋寧視爲官治行政區域較爲有重要之價值且對是等區域采中央集權之方針從而爲便宜計使官治行政主長之縣知事兼任自治政之主長亦爲至當之法然以中國領土之廣固不許如斯之中央集權又不可不置重各省自治爲施政之大方針而此等各省於沿革地形言語及其他種種社會的關係已自構成一各別之區劃寧有類于德美之聯邦關係於此不必悉知各處情形之中央政府派遣不必熟于此等情形之官吏使當自治之任務最爲失策而

在民間輿論操有權威之今日是等官吏與省議會或其他人  
民間生有爭執其結果或至釀不易爬梳之紛紜最可憂者尤  
爲中央強有力者濫用省長任免之權力而有行該撒主義之  
危險是也今日光明正大之人格者居總統之位固不生是憂  
而定建國之大本者宜放眼于久遠不可拘蔽于一時數千百  
年後安保無第二袁世凱而歐洲大戰或至同時並起是亦殊  
難揣測苟至臨時噬臍何及矣省長雖由民選而軍事則宜握  
于中央立法司法其他於國家統一所必要之權力亦當保留  
於中央故決不因是而有地方割據之虞也顧或以爲有遺失  
人才黨同伐異之弊由是言之則立憲政治共和政治其物將



亦以其爲誘起同一弊害者在不得不排斥之列矣實則近年數次革命期間之狀態殊無異於民選而多因之奏刷新地方政治之功並未見釀成何等弊端也將來依此制度得躋各地方人民所景仰材法兼全之高尙人格於政治之樞要使人民常謳歌適于民意之良政以視顛連顛頽於蹈襲前清專制之遺法而反共和旨趣之政治者果孰優而孰劣耶但省長之任職雖當由民意而決而一任之省議會亦殊不可是正與大總統之選舉一任之國會同一缺點其所選出之省長每有優柔無力徒爲省議會傀儡之弊斯則省長之選舉亦當準總統選舉采地方投票之方法即於省內各縣之首府行選舉之投票

以其結果送致省城集算之而定其得票最多者若干名爲候補人推薦之于大總統以俟其選任乃爲適當之制度至於縣以下之自治體主長則與此異趣當斟酌各國制度與中國國情定之鄙意以各縣主長由省長推薦大總統任命之各城鎮鄉主長只由其自治體議會之選舉而決爲宜也

此等首長而外地方行政亦需用各種官吏之必要固不待論關於官治者可由中央任命派遣之其關於自治者將如何此則依其地位之輕重或經省長之推薦由大總統任命之或由自治體主長自行任命之又或於自治體議會選任之而有所不同也前清時代依所謂避忌制度禁本省人爲本省官吏茲

於省長以下自治體官吏人員等無須顧憲此種舊制之旨趣不甯惟是自治政者使其地方公民自當其局之制度也繩以舊制且與自治之本來性質相反矣然而公民之資格可以地方住居期間爲標準而亦不可以其出身之籍貫論也尤以省長以下之一切官吏雖於不必爲其省之公民亦不當有所禁避是蓋欲廣延用人才之途而化偏蔽之患彼拘執于人之出生之地行門羅主義於省之政治者非所以謀國家之進步也自治體有省議會以下各種之議會爲民意代表之議政機關亦猶之中央之有國會也而地方自治之良窳恒因此等民意機關之運用何如其關係固甚大也就中以省議會之規模爲

最大類於聯邦支分國之議會在聯邦支分國多採用二院制例如美國當初采行一院制之州亦認爲有弊而漸次改革今則悉備兩院矣中國雖非聯邦而省會與日本英法諸國之單純地方會議相校則有大異其趣者謂當參酌兩院制度之旨趣而設適當之制度即於今日各縣代表本位之省會以外當更組織一稍具保守的性質之合議機關與以常設之自治政參與權也其組織法或由各道選出議員一名或由省會選出若干名而爲其議員全額之半他之一半當由各省長及大總統選任相當之人物充之大總統選任之人居極少數或權以派遣地方之官治人員爲之其要旨在依是以謀中央地方政

治之聯絡而致國家於統一之域也

## 其五

軍事雖非不佞專門而以置身於日本將校之末甚喜研究列國之軍制即於中國軍事之將來亦非無所考慮當論列民國政治之際獨遺軍事而不錄未免猶有缺憾是以不揣淺陋試就其根本策而陳鄙見於左

中國之情形宜於軍民分治乎抑宜於軍民合治乎即各省當行其政治之時軍事與民政應異長而治乎抑同長而治乎此首當解決之問題也就中國之歷史而觀多傾於軍民合治治

此變亂迭起之大國其方法以軍民合治爲最適便之制度即爲防如袁世凱野心家之專橫亦須有握軍民兩權之人物坐鎮於地方以監視之故余曩著建國策曾反覆頌言軍民合治之有益也然而軍事政治性質各殊政治以分權自治爲正軌而至軍事正當列強競爭之秋不得不以統一爲正鵠故講民國萬年之大計軍民分治乃如天經地義之不可或易惟以中國之現勢觀之純粹之軍民分治誠有未可而分治合治折衷之方法亦有一考之價值但如使軍事之長兼攝民政之長雖不外折衷策之一種然行之於全部即成軍民合治施之於一部則妨害國務之劃一皆有軍人干與政治之虞况若地方之

長採取民選之制更不副軍事集權之目的乎美國之軍事制度亦爲折衷主義而與前者異趣採用之可免前述之弊美國兵員分正規兵民兵兩種正規兵直接歸中央政府管轄而民兵首以維持地方治安爲目的受知事之支配但有必要時方歸大總統直轄耳全倣美制不加變通以施於中國固有不可然若酌加美制之旨趣亦良策也即先分國軍爲國防軍與保安軍前者直歸中央統轄爲純然正規之軍隊後者爲比之巡警制度更進一步之第二種軍隊平時服各省行政長官之區處以地方保安爲其任務國家有事之秋固可從中央之指揮爲國防軍之後援盡護國之義務者也而保安軍平時既專歸

地方所掌則其經費宜歸地方負擔不宜仰給於中央故其額數應酌地方之財政而定約不出於數千也關於此點法國治印度支那之警察兵制可參考焉

中國正規軍之兵額應養幾何自依國是之不同而定多寡苟中國建設計劃以日俄兩國爲敵乎則徵諸今日歐戰之經驗殆非有千萬以上之準備不可然中日有唇齒之關係中國之保全即日本安危之所係爲中國之保全日本雖賭國執戈在所不辭以日俄之役而推之將來亦有不得不然者耳是兩國誠意提携之所以爲必要而中國軍備之計劃亦以遵循此旨爲得策也徒追列強之例焦憲於軍備之擴張愚之至也爲中



國忠實計劃之赫德氏謂中國之軍備四軍團即可足用誠哉是言數十年後之將來無論矣即中國今日之財政狀況而觀之誠以節約軍費銳意於內政之整理爲適病之藥石是特本爲中國切實計劃之表情不惜爲民國諸公嘖嘖忠告也方針既定則中國之軍備當置重於國內之統一治安置重於國內之統一治安而多養兵非徒不能達斯目的抑且相背而馳蓋處今之世兵多易爲政爭所利用也匪亂禍小少數軍隊即可鎮定而軍隊之變亂足釀大禍故中國當今之時蓄養多數之兵誠爲作繭自縛之道綜合各種情形定中國現時必要之軍備養二十師團之正規兵或亦足矣何以必言二十師團乎此

數乃由左述之計劃所算出者苟逾此數誠有百害而無一益者也

以中國領土之大策劃軍備宜倣俄國之制分全國爲數多之軍區定適當之配置以使便於統制焉考中國地形之大勢如內外蒙古新疆青海西藏等附屬的部分姑置不論而本部十八省及滿洲三省可分爲七大軍區每結合三省各以經濟集散地兼軍事樞要地之一大都府爲中心形成天然之一地自北徂南列舉其區第一爲黑龍江吉林奉天之滿洲三省以奉天府爲中心第二爲直隸山東河南之平原三省以天津爲中心第三爲山西陝西甘肅之黃河谷地三省以西安爲中心第

四爲江蘇浙江安徽之長江下流三省以南京爲中心第五爲江西湖北湖南之長江中流三省以武昌爲中心第六爲福建廣東廣西之南水三省以廣州府爲中心最末則爲四川雲南貴州之高地三省論經濟之中心宜在重慶論國防之樞要則首推雲南府也於此七大區域各設一軍團區域而於其中心地之奉天天津西安南京武昌廣州雲南各設軍團司令部對其所管之要害配布其所管之兵配布之標的民政之區劃不必顧慮僅以治安國防之軍事標的定其駐紮之地及人員足矣各軍團應領之兵額分爲三師二師兩種如奉天天津西安廣州雲南五區不與外國爲隣即與藩屬地接境特須置重可

配布三師之軍團而南京武昌二區深居內地配布二師之軍團足矣合而計之三師之軍五二師之軍二共爲十九師其餘一師留供大總統之拱衛駐紮於北京總計爲二十師團對於藩屬地方或有土兵之守衛或有條約之限制而使接境軍區派遣防守足矣即對於蒙古由第一第二第三軍區派遣對於新疆專由第三軍區派遣對於青海由第三第七軍區派遣對於西藏專由第七軍區派遣也七軍之長各予以元帥之稱以有軍事能力者充之駐紮於司令部之所在地上服中央大元帥之統御下轄治下配布之軍備且自各軍團之長至各要害之部隊長嚴守軍民分治之旨對於地方民政之事不得妄爲

置喙苟非然者則各省首府之司令官猶前清之督撫而七大軍團長猶七大都督有演成割據之虞而非本制之精神也各國中央之主腦軍事機關率分軍政統帥教育三部但其主義不一日德採三權分立之方針以軍政歸陸軍部軍令即統帥歸參謀本部教育歸教育總監部使之分掌意大利採二權主義有陸軍部及參謀本部之對立教育歸陸軍部掌司而俄法英及其他多數之國統此三權盡歸於陸軍部如參謀本部亦不過其一部局耳中國現行之制設陸軍部參謀本部及陸軍訓練總監彷彿取三權分立主義然攷之實際陸軍部獨握大權其他二部微微不振勿寧謂之第三主義也然察中國之

情形陸軍總長權勢過大動輒凌制總統弊害之端恐由此啓誠宜徹底採行三權分立主義將陸軍部事務之一端劃予於參謀部及訓練總監以分其權也更觀列國之制此三種機關之外猶設兩種合議機關其一爲軍事參議院以居陸軍要職者若干人組織之或有加入海軍主要之人者其二稱爲國防會議陸海主要之人外交殖民之行政主長亦使參與焉以中國現勢觀之國防會議未必爲當務之急而軍事參議院宜速設之其組織以在中央之元帥陸軍總長參謀總長訓練總監海軍總長及特任參議官構成之爲大元帥之最高軍事顧問府俾議重要軍事特如軍團長之選擇猶不宜任大總統

及陸軍總長之專擅必以經軍事參議院之議決爲防將來野心家之再現及謀軍國之爲要此則防將來僭奪野心家之再現且反所以謀軍國之統一也

論國軍之組織固當以必任義務兵制度爲最高之理想然觀今日之實情從來之募兵制度未可遽爾更改蓋徵兵制度者求得多數兵額之法也以中國人口之衆而常備軍隊不過二十師團左右固未見其必要也譬之德國男子約三千萬而自二十歲至四十五歲之壯丁約占三分之一爲一千萬其已受軍事教育者爲五百萬占其半數此多數之兵員於今日大戰乃自始所準備者假使中國倣此而行人口至少不下三萬萬男

子爲一萬五千萬壯丁占其三分之一約爲五千萬若施軍事教育非當以二千五百萬人爲正鵠乎苟欲養若許之兵固有行徵兵制度之必要然今日所需之正規兵僅二十師團凡二十五萬人假加之以在鄉軍而十倍之當不及前大數十分之一即由全體壯丁遴選兵士殆僅二十人中取一人耳由一百壯丁中選五六人強制兵役之義務尙可設符徵兵制度之精神乎何若從其所好行募兵制度之爲優也但若中國之現制亦未盡當其最大之缺點在只有現役而無後備及豫備國家一旦有事出征臨敵者只有現在之兵員若夫後備豫備之完善者縱行募兵制度亦可得多數之兵盍觀法國今次戰役之狀



况乎法國平時之兵僅僅七十餘萬迨大總統召集令一下忽得五百萬之大軍是皆後備預備制度完善之賜也故中國募兵制度誠無須遽爾改革然定現役之時期期滿退位使人民更迭受軍事之教育養後備兵於民間之制度不可不速講也節約國費增護國之貔貅計無善於是者但有先決問題即須戶籍制度之完備耳戶籍不完難期有效是又冀諸公留意者也

## 其六

試觀民國數年來之財政狀態非年年國度支絀收支不償起

巨萬之外債以彌縫一時者乎夫外債之爲物苟用於有益之處未必可非若單爲補財政上之缺罅則除戰爭非常之時殆無辨護之餘地日本國債約二十萬萬俄國戰前國債且及百萬萬以中國之大僅有二十餘萬萬之國債按其數目似無庸詫異然觀其國債之種類財政基礎之不確立而外債仍有逐年增加之傾向則有不勝杞憂者俄國彼得大帝垂遺訓於其後世子孫而欲併吞世界俄國今日外債山積而猶坦然自若者其思此遺訓實現之秋外債可變而爲內債歟其志在此雖屬不能亦云壯矣有俄國之雄圖而增加外債猶可說也無此雄圖徒妄加外債而不介意將有外債變爲他國內債之不祥

國運之日徵諸埃及可爲殷鑑是以中國之財政方針首當加根本之改革以急脫賴借款以爲彌補之難境也

或曰停止借款非增加租稅無以償國費而增加租稅又非現時民力之所能勝也將奈之何夫租稅之增徵固不可唱且對於惡稅寧有撤廢或削減之必要不佞亦信之然國庫之收入不由增稅即不能增加者乎徵之他國之例以中國領土之廣人民之衆而國庫歲入不上十萬萬寧非一大不可思議之事竊嘗考之日本歲入每人平均約十一元俄人十八元美人二十二元德人二十四元意人三十二元英奧法人皆上四十餘元即墨西哥暹羅秘魯亦且不下六七元以中國四萬萬之人

口每人均担三元則年籌十萬萬之歲入即綽有餘裕矣試察中國之實際人民負擔實在三元以上研究中國之外洋學者及實際家罔不普認或曰中國歲入即不加稅稍事整理增加三四倍絕非難事或曰中國租稅非爲過重乃過惡也現在之歲入不過人民負擔五分之一而其五分之四皆爲徵稅費以消耗焉且如有名總稅司赫德氏以僅由田賦可得四萬萬兩因建改革內政之議驚動朝野諒亦諸公之所熟知然而人民負擔如此之重國家歲入如彼之寡果何故哉驀然觀之靡不愕然驚疑雖然無疑也或評清末之稅制曰付關稅於租稅蓋設租稅由人民手中出納以至運到中央國庫必經幾多之關

門每經一關必爲剝削幾分也諸公欲改革財政最要之點即在廢止此種關稅尤在斷絕此種關稅徵收之機會也

戶口田地者課稅之標準也實數不確欲徵稅之公平安可得哉中國徵稅制度最大之缺點即在戶口田地之不確也夫調查戶口固爲萬政之源不必限於財政一事然欲整理財政第一要務舍此莫屬此其應革者一中央徵收國稅宜直接由人民徵收不宜假各省之手而現在徵稅制度不徵於人民而課定額於各省及其他地方團體亦非策之得也此方曾行之美國有失敗之歷史一千七百八十七年以前之美國非聯邦之形乃邦聯之形也中央經費不由中央直收而使各州分担然

各州多陳訴財政艱難恒不協納或協納亦恒遲滯究其結果自一千七百八十一年至一千七百八十七年之間應課於各州三千五百萬美金實際集收者僅得二百萬美金尙不及七分之一遂招失敗此制之缺點益以證明中國今日之制度雖不可謂全與美制相合然由各省徵收者固非鮮少此應革者二租稅之性質有宜於爲國稅者有宜於爲地方稅者亟當嚴格區別按其種類何者定爲中央財源何者定爲各省財源何者定爲省以下自治體之財源以劃清中央財政及地方財政各設特別官吏使各當徵收之任方可謀各方收入之確實乃如從來之制同一稅項幾分定爲國稅以其餘部爲地方稅且

由同一地方官吏以處理徵收之動以種種口實減少協款留用於地方致使中央收入莫由確實此應革者三他如官吏期避徵稅之煩託商民包辦如租稅不先納於金庫然後支出而直由財源所轉移於用途之所是皆中國財務制度之特色而予租稅關稅以莫大之機會於以弊竇叢生殃民而病國也誠宜大加刷新決行文明的財政制度方符民國新政之實耳當民國重光正宜普布新政廣示恩澤於人民之秋設新稅增稅率固屬不可然調查戶口確察田地斷行前述之改革法規所定不拘情實勵行無怠縱不能如外人所云驟得四五倍之歲入然僅僅六萬萬元之國費不待國債自能挹注而有餘所

確信也雖然現時所行之厘金不可不速廢也厘金之制肇自太平之亂當時軍費叢脞國幣不支因設是制以謀彌補爾後逐年增加以迄於今其額頗巨欲行廢止其因廢止所生之缺罅將如何以補充之是則有待於徵稅法之改革也倘能改革徵稅法則曩昔之陋規盡化爲國幣之收入缺罅雖鉅而增加之額足以抵之而有餘何況時機一至增設所得稅相續稅營業稅而收入益漲又安患其不抵乎就中營業稅今已存其一部惟其制度極不完善頗不足道與其按舊制而加改正毋寧廢棄前制新採良規而施行之也所得稅亦復如是或有辨護厘金制者謂釐金亦爲所得稅之一種然此稅法既不精確又



欠公平且妨害產業之發達乃爲有目所共覩何若廢之另行新立正式所得稅之爲愈乎所得稅之長在專課中級以上之官吏及中流以上之資產家而相續稅亦以課自富豪爲目的絕不可因此予小民以過重之負擔使發嗟嘆之聲也且抑強扶弱剝富濟貧爲中國由來之經綸而所得稅相續稅最與此旨相符又爲極大之財源速行增設豈不宜乎顧清末及袁政府之官僚貪賄鬻官歛財山積者指不勝屈彼得不義之財卒無攘奪之道按個人之財產不可妄行沒收東西憲律具有明條中國約法亦以明載然以不義之財收之於國家不背正義之觀念正與刑法上之贓物及追徵金之處分有同一之意味

且由革命的行爲而沒收之者其例不尠例如法國大革命之際沒收貴族寺院之財幾達數十萬萬之鉅額以充國費毫不背理惜中國革命流血不多當未臻此致使貪殘之夫依然比肩青紫洵遺憾也雖然以國會通過之法律處分其財產無論何國憲法均不禁止殊如相續稅按其性質不外財產一部之沒收然而文明諸國盛行不忌者遵此旨也而況中國現時之富者非由於不義之財即起於官人結託之舉相續稅以法律之手段行革命之目的其最適宜不待論矣且定課稅標準務以限制富者爲急而其稅率縱比他國制度失於過高亦無不可也

國家歲出歲入須造精密預算經民國議會之議決而其決算亦必報告於議會求其承認固不待言然如現行制度設常設機關之審計院以檢查計算之正否而監督實際之財政正所以矯前清之弊風最爲必要者也雖然法之妙處在於活用故欲奏會計監督之實效必有光明正大毫不挾情面之人以當其衝而天壇草案定審計官由議會選舉非不佞之所敢贊成蓋以受會計監督之政府及行會計監督之審計官有同出於多數黨之傾向不能舉監督之實也故審計官不可由選舉而出須由大總統擇適當人物而任命之猶之裁判官之不由選舉而由任命也且其地位之保障亦以設與司法官同一之規

定爲得策是中央審計所當遵循之義也顧前清財政之紊亂地方實甚於中央將來地方各自治體與國家財政判離而行獨立會計之時地方財政之監督猶須注意而其中如各省之財政規模宏大隨國勢之發展漸次澎漲至可比一國之財政故爲監督其會計有設準中央審計院之特別機關之必要夫欲一洗從來之情弊而奏刷新財政之實有待於中央地方各種議政機關及審計機關之勵精圖治斯何待言而有賴於司法監督之手腕者尤多即立憲政治之司法官無論對於誰何無畏怖之必要據獨立之保障嚴正執法遇有如前清官僚敢爲違法之行爲者斷斷乎照刑法明條處罰無所忌憚庶爲以

平和之手段收革命實效之道也

## 其七

將來政治之大方針須以銳意徹底實行立憲制度爲要義自辛亥革命以來立憲政治與變更國體並爲當時之標的乃中道經袁世凱暴戾恣睢逆乎大勢先蹂躪立憲之旨趣繼泯共和之實終尙欲盡共和之形式而削除之今番義舉實爲國民反動之憤起倡言護國絕叫擁護共和推其真義不僅在於國體固以恢復憲政爲目的也况革除從來之弊風猶以憲政爲必要乎故恢復約法編纂憲法固爲不可少之手段而其要不

在制度之形式而在徹底實行制度之精神此不可不察也

立憲政治最大之特色在國會制度即由此予多數人民以參政之權俾各選送代表參與立法財政之要務與聞監督國政者也而此等代表者以人民之選良材幹人格皆卓越於衆雅能勝任者爲最要然則如斯人物必如何方能得乎是乃國會政治最大之要點而有待於選舉法之得其宜也吾人對於此點曾於前昔拙著發表鄙見然現行國會組織法及兩院選舉法大致尙屬完善可行雖然選舉議員與其注重於制度其物勿寧注重於官民之運用政府當道恒設種種方途予與黨以被選之便宜或以威迫或以利誘強選民以從己選與黨之人

或以選舉拘束之規定施行不以平允單適用於反對之方而放任於與黨之側以使敵黨無由當選凡斯種種皆狡獪之策防之不可勝防者也吾人以爲代議政治之根抵全在選民之自覺選民自覺確實無論有何手段終無行施之術然當人民無自覺之所政府之干涉固不能堪他如或以參與國政之公權重要之選舉權冷淡視之放棄而不顧或以因議員候補者之買收所得之金錢爲立憲政治之所賜吾人觀中國近數年之各種選舉及帝制勸進之實情對於國會選舉之前途不能不深懷憂懼也是故欲將來立憲政治之發展而以對於一般人民鼓吹新道德爲最可注意之事選舉之時行正適之投票

乃合於愛國之道而拋棄投票及投不正之票者乃如臨敵怯  
鬪倒戈降敵也此則當標爲大小學校之新教義或以他種方  
法廣播於民間俾深心銘感知此立憲之新節操可匹儔於五  
常之大道也

關於國會之運用將來可憂而當避之弊害有三國會成喧囂  
騷擾之場其弊一也國會者鄭重議政之機關也討論不過研  
究之一方耳非僅爲辨論而辨論並雷同怒罵之場也對於此  
點諸國議會會員均失之過多而中國之衆議院由六百人而  
成失於過多亦何待論謂宜減至三四百人至參議院與衆議  
院同出於間接之民選而其額數幾至三百猶第二衆議院最



背於兩院制之旨趣若改革今日之構成法宜以減其人員於百人左右而使副上院之性質爲當急之務也中國人由來多富口辯之才者自古以談論稱雄一世者屈指難數若於議場展其辨才則議場不可收拾况人數若此之多乎自前清資政院以來視察中央地方議場之光景罔不陷於斯弊昔賢張之洞評中國議會之將來曰嚶嚶擾擾集一室游談嚙語將焉用敢以此言告八百善辨之士幸勿使其不幸而言中俾彼得以自詡有先見之明也復次以國會爲爭權攘位之機關其弊二也夫有議會必生政黨自然之勢也既有政黨即於議會有立法預算之議定權非當政府之局者得多數黨之後援即多數

黨自當政府之局不然則施政之進行不可期也夫局外相助終不若當局之優是政黨內閣之所由起英國政府恒由多數黨領袖所組織法國政府恒由可制多數之數黨聯合成立者也然政黨者爲行共同政見之黨與即由各自政治上之主義方針以決去就之集合也與朋黨似是而非朋黨者僅爲擢政權之團體但見政權不見主義只知有黨不知有國苟得利祿何惜節操如斯朋黨之禍稽之中國古史漢則有黨錮唐則有清流宋則有蜀洛朔明則有東林復社覆轍在前一誤再誤參衆兩院八百諸公苟能誠懇相見肅敬自持不使民國將來之議壇變爲朋黨角逐之場乃不佞所馨香禱祝者也買收議員

使變志節之惡風其弊三也牽制議員變更志節最初則爲威脅其極乃至擅用武力而在文明進步之政治社會多不易施恒不如以金錢或他種利益誘之較爲隱密而易收功也夫捨武力而用金錢姑勿論其爲政治之進步與否而其蠹害國家已不啻數倍於前者即在以議院政治始祖著稱之英國當瓦爾博爾內閣之時此風頗熾世盛傳彼評議員皆有價格彼之眼光一入議場而回射當其視綫之議員均暗自沈思一遭顧盼不知又獲黃金幾許也且意思之買收不僅政府一方當今大資本家握有勢力之秋議員每易受此輩之誘惑此風一長將列席國會者以不取爲迂不賣爲愚浸假以伐議士視同最

有利之商賈矣所得者彌多則投資而爭選舉者彌烈投資彌多者則爲議員之後其貪婪也彌甚議會之墮落與選舉之腐敗互爲因果相與繼長而增高其害即僅及於議會本身已足以蠹國亂政而有餘而況其害固不止議院之一方蔓延彌漫滔滔乎風靡一世矣是又與清末官界之弊風何擇乎果至於此則三次流血革命之功尙復安在此則希冀參衆兩院八百諸公大加儆戒者也

立憲政治之其他特色在司法獨立當晚清季年司法制度之改革頗爲當局所注意節節進行漸趨於機關之分離地位之保障矣乃經袁政府倒行逆施一切新政破壞惟恐不盡司法

獨立亦在其蹂躪之中方之清末猶遙有退步之觀而其所持之理由陽言在政費之節減其實蓋袁政府銳意於專制的暴政司法獨立最足爲其障害况前清賣官鬻爵之風猶涎羨之而未忘而兼有裁判權之地方官吏其賣官鬻爵之值實較大也故於袁政府之政治而謀司法之獨立猶如沐猴而冠未得性質之權衡也然欲謀憲政之實行則裁判權之獨立誠占文明政治之一半其必要宛如國會制度不實行司法獨立而論立憲猶之不開國會而欲行憲政也其不能達一而已矣當今共和再造與國會重開同爲第一幕不可稍緩之要政者即在司法制度之改革收獨立之實效雖消耗國帑亦勿許有所逡

巡躑躅也

將來司法制度之方針拙著建國策已詳論之矣茲不復贅只對將來之裁判官敬進一言曰諸公從事於國家最有榮譽之公職自待不可不高夫以口稱法律者爲刑名法術之徒在司直之任者視爲斷獄之吏輕蔑鄙視此東方古代之說也裁判官代神判人間之正邪居神聖之地位此泰西之思想也立憲制下之司法官不可無自居神聖之意氣惟所待於議憲諸公者於憲法之上予以雄厚獨立之保障即苟爲司法官之所不欲嚴禁變更其職位而已司法諸公旣得此保障以上根於法律正義心之所思決行無忌無論對於何人無畏怖之必要在

法廷之上行其職務自爲王者不問何人均無掣肘之權除在職之民國元首以外不問何官何吏皆可依法羅致於諸公之前使其拜服聽命雖然國家非徒以廣大之權威予於諸公而已也蓋猶有期待於諸公者在假諸公之手振法律之威力遂其實效以除違法及不正之徒也特以民國建設伊始欲打破官界積年之弊風有待於諸公之巨腕者正復不少是在諸公之自重自奮於民國前途洵有至大之關係也

## 其八

諸公試觀今日世界之大勢歐美白皙人之蒸蒸日上與吾黃

金民族之日即陵夷何相去若茲其甚也吾儕黃人鄉土之亞東天地泰半爲彼白人所奄有所餘者惟貴國與日本及暹羅波斯其他二三小邦而已而暹羅以下之諸邦殆不足論今日可與共談外交者僅貴國與敝國耳而貴國之領土與白人併有之地方接壤地大物博爲彼等垂涎之焦點而當其侵略之衝是與內政革新問題同爲諸公所當深爲致意者也

抑白種東侵之事其由來遠矣由北方陸上逞其雄圖而來者俄羅斯也俄自愛卜昂四世之頃始侵略西伯利亞驅慄悍之哥薩克兵宛如入無人之境席捲雪地冰天之大平野清初已至黑龍江畔康熙盛時爲我之勢力所壓受一頓挫泊乎清季



政治腐窳俄人再圖躍進乘回教徒之反亂進兵伊犁後雖撤去而西域領土爲所攘奪者不少也英法聯軍事起俄人又以幹旋爲由舉黑龍江北岸烏蘇里東方之全域畫割取之以爲償近於拳匪之亂又復派遣大兵屯集滿洲以圖震壓京畿幾制中國之死命迨受日俄戰役之一擊一時雖有卷甲曳兵之觀然其以前固已於西則滅土爾其土坦開拓中央亞細亞窺波斯之地於東蟠踞我滿蒙而虎視耽耽矣彼辛亥革命戰中之經略蒙古圖穹匕見不過其一端耳此中國所當嚴加警備者也

由南方海上先至而揚其威者莫英人若也自十六七世紀頃

英即注眼於印度逐葡人迫蘭人次與法人激爭而勝而猶煽動土人使相搏戰彼乃乘之以漸試併吞之謀三億萬生民之鄉土遂於印度帝國名辭之下化爲英國無盡藏之寶庫而終矣餘威所及更併東隣緬甸西境海爾吉士坦之地北方對於西藏亦蓄染指之意一方更航海而東經營馬來半島所謂海峽殖民地而北至中國沿海一帶由印度輸入鴉片以致戰端卒發而因以奪我香港以之爲策源地而握貿易之霸權更以上海爲根據風靡於長江一帶與其將由緬甸以出雲南之勢力遙相呼應最近因援助袁氏而得之蜿蜒江南之鐵路一旦告成依之由陸路使印度與上海相聯絡其勢力將至深固而

益不可拔矣

法蘭西與英爭印度而敗兼以國內紛擾革命屢興遂無東顧之暇然至十九世紀後葉亦乘機染指于交趾支那之地先奪南角三州北進與中國之勢力相衝突中法戰爭於焉以起卒放逐我之宗主權而大成其所謂印度支那統一之業其夙所失於印度者遂以償於此矣而至中日戰後中法條約中關於鐵路之一項竟而提出對於中國爲鐵路權利之要求斯爲最早滇越鐵路即爲該條約之產物先依之以入滇進而定其目標於蜀之陸海觀其將印度支那之首都由南端柴棍移于北邊東京之河內其志匪小可以推知蓋將與經蒙古南下之俄

國勢力相須而縱斷禹域領土於南北固俄法同盟年來之願望也

德意志自爲拿破崙所蹂躪滿目瘡痍久而未補且以盡瘁于聯邦統一之大業故其出而爲殖民政策之競爭者最晚然正惟其興起之遲故其近來奮鬪努力之猛亦如其量而爲最甚以求收急起直追之効於列強角逐之間今日歐洲大戰實其結果也其對我中國之態度亦嘗飛揚跋扈旁若無人只因傳教師二人遇害遂藉口以攫取我膠州灣彼凱撒眼中固無中國之主權也厥後投絕大之費用於此以爲經營東方之基礎其視山東直如自國領土將以延長鐵路以出中原而洞穿我

之堂奧焉現雖因大戰暫遏其鋒然苟德意志帝國不亡以上其侵略東方之野心終非能絕若此戰無大敗而終則荷蘭將爲德意志聯邦之一支分國亦意中事若然爲其領土之亞細亞蘭領將舉爲凱撒所有矣恢復山東舊地固不可能然南海東印度幾百巨島之間將有第二之英國出現而激動東洋之波濤所不可不知也

北美合衆國建國之精神在依門羅主義之確立不妄干涉他國內事初對吾東方多表好意然今之美國則亦迥非昔比矣勢力內充不求外洩則必釀國家之禍曾是美國亦何外斯自麥堅氏大總統之共和黨政府一變其從事之國是取古巴併

布哇領有菲律賓賓群島而傾全力于膨脹主義與其他白哲民族之列強決無所異其對華政策則頗驚心於近數年來貿易率之退步而以是爲因美國無如其他列強之根據地於中國故亦瘁心殫慮以圖之今以歐洲大戰所流入彼國之富力實不可以量計將來舉以臨吾東方亦可恐之強敵也諸公慎勿蹈前清及袁政府之覆轍眩于黃金之光華而遺後世以無窮之禍也不假兵力僅依黃金之勢力亦足以滅人家國而有餘徵之史迹昭然可考也如彼拳匪賠款之返還最足買華人之歡心殊不知此區區者於彼原無足惜况先遂過大之要求而後返其一部耶諸公苟念及彼於其境內對於我黃人殊於貴

國人其待遇爲何如者誠當速自猛省矣

吾人所最懼者彼等之合同勢力也歐洲大戰果爲何事非所謂種別之戰爭耶彼等戰力疲敝時之所悟必在以彼等結爲一體而猶有其他可戰之種別也彼等於中世史上稱爲黑暗時代之時期相鬪最激而其後對東方異族之人數起十字軍之大運動吾人將來得毋有備新十字軍襲來之必要乎所謂黃禍之傳唱出於日俄戰後德皇維廉之戲畫而今逞其暴威者不爲黃禍而反爲白禍吾儕馴於其跳梁受迫害而不覺彼等蠶食有色人種於今殆盡即吾黃色人種亦遭吞噬過半今並向此一摘再摘碩果僅存之二三亦張舞其爪牙此其爪牙

磨吮已久吞噬之來將不遠矣而首當其衝者即諸公之國家也諸公對之之覺悟果何如者

### 其九

哲人之勢力非僅壓迫於中國之周圍且已侵入國家之內部矣所謂外國利權者是已此種利權種類雜多或爲一國先得而他國均需者或爲一國所占而排斥後進者前者爲合同的勢力不易拔拂後者誘導地方割據之形以爲後日之禍其爲國家之患則一其利權之最大者即租借地關係是也自一千八百九十七年



十一月德國派兵於山東一隅強要租借之約以來俄求大連旅順法取廣州灣英奪威海衛九龍皆於租借名義之下築城砦建軍港行使立法行政司法一切權力不許中國主權之發動爾來關租借二字之法律的性質雖有議論而歐美多數學者皆以爲外交上之飾辭實不外領土之割讓而日本方針與之相反中日交涉亦以其期限爲表示真正之意義然是爲理論上之關係將來姑且勿論而現時於其地方主權全然停止已失領土之實矣

領土之最危險者爲俄之對蒙英之對藏之形勢蒙古之於中國學者所謂宗主主權關係者也然於法理上不外中國領土之

一部俄國久已垂涎集中勢力於其地乘中國革命之戰噉使活佛結新條約一變從來之關係進蒙古之地位如爲中國之保護國其意再轉而欲移爲自己之保護國英國對於名義上屬諸土領埃及所施之方策俄國乃仿行之以對蒙古者也英國在西藏之關係亦與相同自一千八百七十六年依芝罘條約之結果遣探險隊於西藏以來經營西藏一日不怠銳意進行以帕米爾高原爲印度之牆壁師俄國之所爲強要協約而未成然於事實上因其地之偏僻反較俄之於蒙也爲尤甚焉若中國失蒙藏領土之實而不顧則現有版圖幾喪其半矣外國利權中起源最早而行使範圍巨中國全土者所謂領事

裁判權是已凡一國主權之行使普及於領內之萬事萬物爲近世國家之觀念乃於中國就主權要部之裁判權受大限制十七條約國行領事裁判權於中國之土以致條約國人爲被告之事件中國無行使裁判權之餘地而使被告所屬之國依其本國之法規審理裁判而民事之原告或刑事之被害者無論爲何國人在所不顧外國人無論矣即中國之人在中國之內亦不得不服從他國之法權非寧惟是今且更進一層即中國人爲被告之事件而與外國人有關係者亦須該國官吏之會審焉至其干涉之程度雖至今猶爲外交上之懸案然上海中國南部及滿洲鐵路沿綫從來之慣例牢不可破總而言之

不問事件之如何其與外人有關係以上中國之官於中國之地而不能行自由處分也

與領事裁判權起源之遲早相同限制主權之程度亦相同者居留地行政權是也在領事裁判權以人的限制爲目的在居留地行政權以地的限制爲目的結約諸國劃中國市府之一部設居留地住居其內以爲貿易及他生業之基礎對其域內行使自國之行政權力支配域內之一切事物凡居其內者不問何國之人均須服從居留地之中有專屬於一國之行政權者有屬於各國之共同行政者雖有專屬共屬之分而在中國之地排斥中國行政權之作用俾他國權力發動則一也中國

貿易繁盛之所到處見居留地之色彩皆割據一隅以致殷富甚至一區經濟之中心集注於其地焉如上海共同居留地擁五十萬之人口儼然有獨立國之概天津白河下流八國租界櫛比鱗列幾呈小世界之觀他如漢口廣東廈門一度爲所插足皆有作國中國之奇象可不懼哉

中國之關稅政策受條約之限制財政上蒙莫大之不利彼文明諸國對外貨之輸入皆有自由課稅之權一以增國庫之收入一以保國內產業之發達也然中國依鴉片戰後之條約對於諸國輸入貨物之稅率限於從價百分之五更依英法聯軍戰後之條約輸入之外貨其加納輸入稅之半額爲子口半稅

者內地通過稅一概蠲免拘束益甚今日實際所行之制蓋依拳匪亂後之協約爲便宜計取重要貨物數年平均之價格易爲從量稅者也然其後物價騰踊幾倍蕤於曩昔而稅額依然不變不副於當初之從價率國庫蒙莫大之不利雖從協約之明條要求改定稅率而他國托言於左右無允諾之色焉

然各種利權中最使國家前途不安而依時可釀左右國家命運之大禍者莫鐵路利權若也此利權凡有兩種以其鐵路爲外國政府或公司之所有者其一也鐵路雖屬中國所有而建設由於外國之資本附帶以特種優越權者其二也前者名爲公司所有事實亦爲外國政府之所有也後者所謂外國資本

雖係民間投資亦不止純然之經濟關係也此種鐵路一旦現於中國之地即成獨占交通權之性經濟上固勿待論即政治上亦扶植偉大之勢力舉一帶之山野盡包入於其勢力範圍內矣鐵路者於某意義之下乃武器也得其道爲治國之要具乖其方亦爲滅國之凶器也諸公幸察焉

其他外國之利權如屯兵各地如置郵局設電綫以通音信如於鑛山森林漁業農牧握特種之利權如遡航河川發行紙幣大小借款得各種之担保權是皆喪權辱國之事未遑詳述其中最蔑視中國之體面者即諸國就其利權關係動欲占優勝之地步稱爲自己之勢力範圍以誘起地方割據之形是也夫

勢力範圍之語意果何居乎國際法上所以設定勢力範圍者蓋對非洲無主之土而設以防相互之衝突者也嗚呼中國非有主之國土乎而彼等以怪誕之名相加其暴橫無狀亦可謂極矣其非儕我於當年之非洲將來瓜分之勢由今豫定而何也

試察此種利權之性質雖曰利權與所謂可以得經濟上之利益之權利意義不同僅得他之對償而與以經濟的利益不足爲慮若夫中國之所謂利權者有以上特種之意義國際法上普通國家所未曾有之特別法律關係也主權作用之限制也常爲中國片務的義務不受代價而即喪失之者也欲求此等



之例捨土耳其波斯暹羅而外其惟中國歟今雖內政維新改建共和實行憲政是乃內部問題耳國際上之地位未或稍易也然回憶使中國陷於此厄運者誰之罪歟無亦清季官僚賣國行爲之所致也清季官僚固可痛恨而袁世凱之罪亦復重如邱山即其最近數年間所遺於國民之損害幾與前清七十年之損害可相媲美國民迷夢經久不醒誠堪痛恨然及今奮起爲時猶未晚也諸公務宜改良內政以養多年疲弊之民力而對國際之關係猶須審慎顧全變外交之方針以補從來之誤而挽回已成之局諸公幸留意焉

## 其十

試察亞洲之形勢而觀貴國之現狀吾人感於中日之應互相提携不禁慨然有所動於中焉蓋嘗思之兩國之親善當爲敝國外交之本旨同時亦當爲貴國外交之要義是不徒爲外交場中之飾詞實屬於兩國自存自立之問題然吾人嘗慮以清末官僚政府爲相手方不能徹達此義而對於如袁世凱其人者亦見其終非可望此敝國人士所以衷心祈貴國之覺醒冀有可與共議此大事之政府出現惟愚如不佞所以敢附驥于貴國革命志士之後願効奔走之勞者亦純出于繫念東亞將

來之至情而有所不能自己也今也吾人積年之希望既已貫徹貴國革新之大業由茲告成在朝在野誠心誠意之人因得出而躬當其局斯真共相執手謀兩國真實親善之秋矣

親善之第一義在徹底除去相互之誤解對敵國人當別爲陳說今惟望貴國一般人士深體此意苟有疑敵國對於貴國挾有野心者繼今當一掃其障繁良以貴國之保全乃敵國年來之宿望永矢無渝假使貴國不幸而爲列強所分割日本亦難逃於亡國之運命此理甚明日本即一時與列取同一之步調而得分一杯羹獲一部分之分配其泰半終當爲匪我族類碧眼虬髯之諸國攘奪以去然則其結果當何如者日本由是與

白人國家相接壤而於其間爲零丁孤立之一黃人國家不得  
不受今日歐洲土爾其之待遇因而護境之警備愈嚴而軍事  
之負荷重矣不甯惟是即於經濟上亦受絕大之影響今日之  
對華貿易關係當由根本而受破壞對華貿易現占敝國輸出  
入之約半額此關係之破壞即導敝國于破產之域者也當其  
未爲武力摧敗以前已將因理財的涸竭而瀕于自滅焉且日  
本若對於貴國出野心的行動則必挑發他國使趨于同一方  
向此其結果絕無能禁敝國所以極力抑制他國之野心而亦  
深自戒也此等真理今日敝國具世界眼光者罔有不銘心印  
腦持此爲的以謀兩國親交之日增第多數之國人中難保無

一二妄發暴論者然全國總意之所信則固不可破方將提兩國共存共亡之大鐵案也以謀進行願隣邦有識之士深鑒此衷焉

願使貴國人士發生誤解之主要動機者其爲敝國對於朝鮮滿洲之政策乎然不佞望明達之諸公關於此點宜虛心坦懷以洞察事物之真相夫朝鮮之地擁日本海逼我本國天氣晴朗之日由波上遙望人煙指顧間耳倘一旦爲白人之強國所據以逞厥威是不啻以利刃擬我腹心而與貴國相提携之連鎖於是斷矣日俄戰前數年之狀態即將趨于若斯之形勢也彼俄羅斯非咄咄進逼至於韓半島南端最與我日本接近之

地點迫韓廷將馬山浦濟州島租借於彼之程度乎敝國之不堪其辱拔劍奮起者固非所得已也日本戰勝之效果雖得暫免危機而以韓廷之政策豹變無常俄國之野心陰險莫測焉能保其後日不捲土重來耶此敝國爲自衛計爲東亞將來計對於八道之天地所以不得不取永絕禍根之策也

次於滿洲之關係亦望明達之諸公不吝與以如日俄戰役當時之雅量也夫滿洲固貴國之領土也貴國果能遏暴俄南下之勢延而維持朝鮮半島之安全敝國何取乎固守今日之地位惟貴國多事搶攘無已故至今日猶未能達乎此域爲遺憾耳滿洲之地原誤于清末之外交政策使俄國得以通過人之

領土以行西伯利亞幹線次並旅大之租借與達于旅大之支線而亦容認之爾後俄國遂以第二莫斯科目其交點之哈爾濱以之爲策源地而行東亞侵略之大經綸藉保護鐵路爲口實徐徐派兵適拳匪亂起彼又利用之以占領滿洲全部尙欲於蒙古伊犁乃至燕豫地方擅張其鵬翼其圖南之意氣殆有併吞禹域河山之概焉敝邦所以賭國以與之戰者固爲自衛計亦以念保全東亞之大義故遂仗義興師而其效益非半爲貴國所自收乎然俄國北滿之根據雖至今日依然尙存而彼得大帝之遺訓方長此以脅制世界一日忽其備則昔時之大勢澎湃而至矣以貴國領土之廣界綫之長不可專致其力於

此方面暫一任諸東隣之厚意豈不善哉

然中日親善之大義非僅存於如斯理論的基礎之上蓋有由同種相愛之自然情誼發露者也今日國于世界者不知其幾十幾百也而吾黃人國家之能保真實獨立的面目者惟貴國與敝國耳國籍猶屬人爲而先天之血統則一旦見貴國人士捨其舊時之髮辮有相顧而笑更見親近之樂吾儕立於白人國家之間其感兄弟之誼固其所也欲求類例其如德與奧乎試觀今日德奧結合以與世界爲敵其力之強爲何如彼兄弟居家寧能無爭然血之爲物終濃於水一遇他人侵侮即揮拳以相助中日兩國壤地相接安能免些小之紛議然一旦外侮



橫來大敵當前必拔劍而起以赴其難者人之情也夫因利害而合者亦因利害而離至於血統之親愛固百世而不變也近來中國保全之說幾成外交壇上之套語然歐美諸國人之所謂中國保全者非交際表面之辭令則爲保守其既得之利權不得不出于保全之途而已更有優厚利益可獲得者則棄之有如敝屣矣蓋中國之保全與分割因與彼等各自本國之運命無關況於種族情誼乎此烏可與敝國之與貴國相依爲命於情於義有欲已而不能已者比也嗚呼苟有爲中國所真可信賴之國家必爲日本苟有爲日本所真可信賴之國家必爲中國此爲今後兩國人士所當銘心弗忘者也

吾人於此問題殊不欲越此更有所陳說恐有害於他國之邦交也然雖不言而反勝於言默默中之契合決不因他人之讒間與一時之利害而有所動搖也方今歐戰正酣白人諸國尙無他顧之暇然干戈一旦罷息則其虎視眈眈洶湧而來者必爲吾儕之東方也吾儕當以誠相見披肝瀝膽議東亞萬年善後之策者實惟今日世界人文歷史之悠久安見其必常爲白人之天下哉吾儕黃人之祖先中特如貴國漢族之祖先曾於其國家之強大文明之發達有冠絕世界之經歷又如蒙古族之祖先亦嘗鐵騎縱橫長驅西下幾度蹂躪歐州使今日白人之祖先黯無顏色此等壯快淋漓之史迹固猶灼然在人間然

而今日竟成何狀吾儕對於此有榮譽之祖先鄉土果如何以  
進行乎耶嗚呼亞細亞者不可不爲亞細亞人之亞細亞况吾  
儕之東亞寧能忽視願憂時愛國諸公其奮起而使貴國四萬  
萬同胞覺醒不佞行將歸國亦當隨敝國識者之後於敝國人  
民之間鼓吹提携振興之大義而與貴國同胞相呼應也



附錄一

著舊 建 國 策

(民國元年三月稿)

謹致書東亞新大共和國大總統副總統國務各員各省都督及建國主動者諸公閣下諸公起義以來不半載清帝退位南北統一達新民國建設之機運考諸革命史冊成功之速實無倫比非賴諸公之熱誠英邁曷克臻此雖然革命之難不在破壞而在建設東西諸國之革命也前禍甫戢後患適至以革命始以革命終者不知凡幾其原皆在建設之未善諸公今日之建設不惟貴國之盛衰存亡視爲關鍵即與貴國輔車唇齒之日本亦有關係推而至於東亞全局之興廢安危亦莫不大受影響也鄙人久處貴國北方從事於法政教育隱窺貴國情勢有不能避大革命之舉動者於茲有年矣昨秋武漢起義鄙人聞之不覺心爲之動乃整裝南行往來東西諸軍之間數月以來得晉接諸公之風采日擊諸公盡心國事不辭勞瘁之實狀

感佩之私曷可極言今也革命破壞之業成矣諸公深謀遠慮建國家萬年之長計在此時矣鄙人不揣纖陋願呈愚策於諸公之左右雖致天下之嗤笑亦不暇計一以酬諸公知遇之恩一以表關心東亞大局之微衷而已諸公聰俊博雅左右亦濟濟多才自有建國不朽之良策如鄙人愚昧之言何足污大賢之耳雖然幸得諸公一顧之榮異日有補大策之萬一是亦鄙人所狂喜不置者也

### 第一 建國之基礎

民國之基礎不在制度而在國民之精神所謂國民之精神者何也四萬萬人民因羨民主共和之政體犧牲身命百折不回移從來忠君之道相率而忠於民主共和主義國民之精神在於此矣然取民主共和之政治其危險有二誘起該撒主義或拿破崙主義其一也陷於無政府狀態其二也該撒主義云者共和政治之首領專其威權外襲共和民主之美稱陰行專制君主之暴政彼見人民共和精神稍不充足則設法術以籠絡之籠絡既久人民遂盡入彀中而莫能自外共和政治之廢弛

不旋踵而立見矣無政府狀態云者人民無共同一致之念慮忠於民主共和主義而國家之政柄遂爲羣雄所覬覦當此火器發達之世雖得魏犖樊噲之倫亦不足以自衛其結果之可危可慮實有令人不寒而慄者竊恐政治之權勢將操諸無智識之兵卒矣故曰建國制度之設施於豫防此等危險之點固宜注意而於鼓吹國民忠於民主共和主義之觀念尤不可不三致意焉

民國統治之方針取聯邦制度而行地方分權乎抑取統一制度而行中央集權乎立萬般制度之基礎不可不先定此主要問題也然吾人討論兩制度究不能不就其主張者之意旨所在畧有所左右於其間其以聯邦制度爲政策者主張取美國各州之例以治此二十二行省以此解決今日之勢局固屬甚易然立國之大本不得據目前之難易爲衡而遺誤國家萬年之長計也蓋聯邦制度併合星散小國爲一國家實屬萬不得已之政策形式雖具內外政治不能統一國家之團結力亦甚薄弱輒釀成國土分裂之勢此一般學者所共認者也而美德諸國尙採用此制度

者因其國內之情勢有不得不然諸國思矯正其弊遇有機會力圖統一此無可爭之事實也然此聯邦制度之行於諸國較前者數國分立之狀態猶不無進步顧中國爲單一國家統一既久忽變其形貌而爲聯邦狀態直政治退步耳進步云乎哉當春秋戰國之世若行此聯邦制度未必非良策然欲行之於今日則未爲計之得也

或謂今日之行省宜全破壞之以爲數多之行政區域甚者謂更宜加入西藏蒙古諸藩屬而仿倣法日英之例採用中央集權統一的郡縣制度是不思今日國情與革命之性質而涉於空想者耳夫中國人口之衆多領土之廣濶雖歐洲全土無以過之西史稱羅馬帝國爲最大國家而其人口不過一億有餘而已實不及中國十八省人口之半也而問其統治之方法不外今日之所謂殖民地政治今者文明諸國之土地固有與中國相伯仲者其大部分概爲屬地屬地之政治概用特別之殖民地政治其中央集權之統一制度僅以本土之一部爲限耳然其本土人口不過



中國一省所有之數移其統治之方法用於大數十倍之中國不亦謬乎人口如此之衆領域如此之大而運用統一的中央集權西國實未見其例是則取彼等所發見之政治方法不可不特別注意者此也覽中國歷史封建制度以外立宏大之郡縣政治固不乏舊例然其中央集權之程度較之今日文明諸國未見強大而末路終歸失敗如前朝之督撫等類即由此而馴致者也且今者革命之性質實空絕往古之創聞前代之得天下也草澤英雄崛起一隅戰攻連年蕩平四方而後大業成其功足以懾宇內故其威武亦強行中央集權而有餘及頒布統一制度不必量地方之民情而民情畏伏決無起而抗之者今則不然人民蜂起南北一致數月之間舊迹掃滅此皆依民主共和之真精神澈上澈下以民論公議爲本位者也況乎革命運動之狀態極宜注目者各省各有團體之活動隸於都督名下有類以軍政實行聯邦制度者焉然此皆於建國之沿革有特別意思之政治團體也夫國家統治之大本不察建國之沿革不可以立制度徵之古來東西建國史確有可信苟不顧

此等重要團體之關係如何忽而破壞之奪其自由派遣不適民意之多數官吏以牧其民如各代立國之初强行中央集權定不治民情之統一制度勢不至於反動不止也即或不立見反動亦恐此禹域四億民之邦土只有望於該撒主義之繁榮而對於民主共和主義之前途誠有不勝憂慮者矣

然則如之何而後可曰以民主共和主義統治此廣漠之大國惟有依自治政之運用而已今日而行自治政二十二行省實足爲無比之良材如其破壞良材而輕舉妄動甯利用之以建萬年不朽之盛業也其構造之本旨似聯邦非聯邦且不比今日文明諸國地方行政之區劃要在取聯邦及統一制度之長而捨其短設定具有大自治權之特種地方團體而相宜結合之以組織空前絕後特種之大民國也而自治體之行政主長固宜由民意定之或以自治體人民選舉爲標準而經大總統承認之不然其弊有不可勝言者即不至大總統與主長相結逞威暴以壓抑人民而地方議會與行政主長亦難望永久調和也戾民主共和之精神傷人民之幸福

妨國運之隆盛無過於此者矣夫所謂自治團體者擁有廣土衆民固堂堂一國家也其行政主長一小總統也惟急謀交通機關之發達握國家重要大權於中央乃不至釀成土地分立之弊何謂重要大權即軍事之統帥權也立法及司法之兩權也外交之全權也維持運用此等權力必要財政權也至於地方不能實行之事業國家經營之此外一聽之地方自治不必濫行干涉如此則中國之時局可圓滿解決欲使民主共和之精神永遠貫徹者無事捨此而他求也

若對於藩屬將如何以處理之觀夫旗懸五色是將滿蒙回藏已與漢人種同等相視矣其個人之待遇與政治之方法是別個之問題也四族地方去中國本土遼遠其地勢人情風俗宗教亦與中國本土截然不同如政治組織用同一之規模直反於政治學之原則矣即使採用聯邦制或採用極端之統一制而對於此等地方亦不可不講求特別之政治方法彼歐美之殖民地政策亦未必即宜移行於此地何者歐美之殖民地大率遠隔海洋與本土不相聯屬種族文化亦純然相異故也中

之終歸失敗今日一般學者輒排斥以爲不可用然吾以爲中國於此等地方若採用同化政策實無上之妙策也論今日之程度使各屬與本土行同一之國會制度雖覺困難然可認其有送代表於中央上院之權能大總統派遣統監以監督其內政餘則任彼自治以從舊制不行干涉斯亦可矣其二十二行省中之新疆滿洲比之他省稍有不同宜取日本對於北海道所用之政策稍加以特別制度特滿洲不惟關乎前朝有特別之情事今日外交上之關係亦屢生問題惟立法司法之制度不必與漢土分離而行政宜有強大之權力大總統親任一掌握軍事外交之總督使處理一切案件爲良策

一切共和政治之運用固宜仿今世文明諸國之例獨有立法行政司法三權分立之立憲政體不宜盲從他國之成例宜斟酌中國特有之情事設適當之制度余試就重要諸點分項目論述之此不必今日悉見諸實行不過爲民國將來之政治制

度示及其可達到之標準而已至預備時代之目前政策自宜別論故吾人欲先論制度之要旨而後就目前之要策以陳述愚見

## 第二 立法策

國會乃代表民意之機關其制度如何關係於民主立憲政治之維持發達者極切是殆無庸贅言然則其制度宜如何如前所述於强大自治躰之各行省既附以强有力之地方議會則此外關於中央國會之設置尙須用二院制否抑以一院爲已足此則宜先解決之問題也夫一院固屬簡便而且不見有議會彼此間衝突之發生是尤其特長古來採此制度者未嘗無之且兩院國之學者中亦有稱譽之者雖然惟其過單簡議事恒缺鄭重動爲詭辯之說所感以致狂舉妄動或驅于黨派之私而不計國家之利害是則其弊之顯然者也是以今日各國之於國會不問其起源之何在幾無往而非兩院制度且此等理由不以地方議會之規模及其權限之大小而受影響故即在聯邦制度之美德諸國雖已有各聯邦議會猶且採此制度

故吾以爲中國宜倣多數之成例採取兩院主義而尤以適合乎中國之事情及民主立憲精神之制度爲最善是所望于當局者焉

兩院之中其一謂之下院此院最接近於人民其要旨也務使其代表人民之意思質而言之不可不令爲國民全體之縮圖也以是選舉下院之議員廣與選舉權於公民之全部以行所謂普通選舉者此等有選舉權者躬自投票直接選舉代議士以行所謂直接選舉者縱不法此亦應求其法之近乎是者準以組織下院此蓋各國之常例也然以中華領土之大與夫人民之多恐有不能按此法以行者是又不可以不審竊思議員總數至多不逾五百名分配於各省則每省僅二十名左右耳以一省人口數百萬或多至數千萬今使其公民全部躬自投票其直接選得者只議員二十名其事果能實行乎故徵諸中國事情關於此點不妨反諸國之例雖係下院之組織未始不可以特別選舉間接選舉方法行之也其方法之主要者有二其一先選定議員選舉人此當選之選舉人是爲初選舉人再以之選舉議員即所

謂複選舉者也其二不爲如斯之特別手續即以現在之各民意代表機關使之行  
議員選舉之事是也由下院之性質言之或以第一方法爲優第二方法即法美所  
用以爲組織上院之方法但二者皆屬於間接選舉論及民國統治之大方針仍以  
採第二方法爲是民國統治之大方針若果如前所述除自治政妙用外別無良策  
之可求則有共和政治根本之美稱之下院其組織苟不悖乎民意代表之本旨儘  
可利用自治政治之機關發揮自治政治之作用如是則立國之基礎將必藉此益  
加鞏固耳然則地方議會既爲代表民意之自治議事機關使之盡中央議會議員  
選舉之能事不亦事半功倍乎然如前清資政院之組織專賴諸各省省會者亦不  
可也以此種機關一則與人民遙相睽隔二則其選舉權者爲數過稀設竟於其中  
選出二十名內外多數之議員頗覺不適故也故余以爲可以爲下院議員之選舉  
權者除省會之議員外尙可加入下級之地方議會議員詳言之即以各縣會各城  
會之議員全部及各鎮鄉議會之代表爲選舉權者以之選舉下院議員鎮鄉議會

之選舉權者所以止限於其代表者以其數甚多概與其議員以選舉權恐生蹂躪市府利益之結果也選舉之方法先將下院議員之總數以各省之人口比例分配之其在各省則按各縣之人口併合數縣以設置選舉區廣大市府另爲特別選舉區然後將自省之下院議員分配于是等選舉區使住於各選區之選舉權者相集投票以選舉自區所分配之下院議員

以兩院而成國會其精神已如前述故上院之組織須與下院異其情質與其爲一般人民之縮圖毋寧輔助爲人民縮圖之下院以矯正其弊害組織上院者不可不本此旨以籌畫之各國上院之制度或下院採直接選舉上院用間接選舉或下院專由于民選上院則參以官選因其國情與其沿革雖外表頗不相同其主意則一也今中國上院之制度究將何取意者莫如仿美法二邦之制度下院既採直接選舉則上院由地方議會選出之但余前曾論之中國之情事不宜於下院用直接選舉唯有取利用地方議會之一策但上院亦取同一之方法由省會選出議員此種



辦法究嫌重複且與兩院異性之精神更相僂馳吾主張上院之組織可就今日之參議院而加以改良其議員之數比之下院應居少數至其主要之構成分子即以各省行政主長所選任者充之加以各殖民地之代表與夫大總統所選任之議員以三者編成上議院是不徒爲今次革命領資援助之參議院留作永久紀念更如德意志聯邦參議院之爲地方官憲代表者然與下院殊其性質以發揮上院之效用也議者或見爲官憲代表之一語似以爲反乎民主共和之旨者其實不然以吾黨觀之各省行政主長大總統無一非出于人民之公選則爲其所選任之上院議員究亦不外爲一種之間接民選議員如斯下院爲民選地方議會之代表上院爲民選地方官憲之代表二者皆胚胎於民意可謂極得其權衡者依此法則不克制勝於通常之選舉場不屑與他人角逐之博學高德之士或富于政治經驗之老練家率皆可以網羅之於中央之立法府藉以調劑過與不及之失而緩和其狂燥妄動之害彼下院之青年雖富于進取之氣象其失也易騁於空想陷於粗暴馴致以

敗大事今輔之以上院則爲民國根柢之立法府庶幾得完其任務乎

國會之權限大抵與今日東西立憲諸國之制度同此可不必詳述其主要者唯法律之議定權與預算之議定權二者之中關於預算之議定權各國主義多不一致是否上院對於下院有平等之預算議定權此亦待解決之問題也若果照吾後所陳以占多數于下院之政黨組織責任內閣則預算議定權只可爲下院之獨占斷乎不可使上院參與否則恐不足以貫徹政黨內閣之本旨也設使上院對於以下院爲基礎之內閣財政案有否決或加以修正之權能其結果必致內閣之運命受制於上院而所謂政黨內閣之實者不易見焉英政黨內閣之始祖也其憲法之明文如何暫不具論若觀察夫實際其於此點悉唯下院之所爲未嘗一干與之依此慣例而英之政黨內閣始得賴以安全今中國若取法乎英設責任內閣不如以明文將上院之預算容喙權除去之何必學英國之於明文規定其參與權而實際不使之行也

法律不可不經兩院之議決然不可遽謂凡百國家之法規統應經兩院之議決特  
必須經兩院之議決之國法名之曰法律止限于國法之重要者耳其他之法規名  
之曰行政命令由中央及地方之行政機關發布者也法律比之命令其效力較優  
法律雖可變更命令則不得變更法律所以區分法與令者以此爲立憲政躰  
之特色蓋必如是焉方足以爲人民自由之保障而達國內統一之旨也所謂保護  
人民之自由者即以憲法將人民之身躰財產及言論之自由等即法人所稱民權  
自由者逐條列舉之又將關於此等規定不可不依法律之事項等俱宣言於憲法  
中則人民之自由可爲其代表之國會所保護一般官吏雖欲專橫無由加焉又凡  
政務之必須統一者任由中央國會議定則不至以廣與立法權限於地方自治團  
躰之故而招國內分立之弊中國既認強有力之自治躰發生於國內則於此點亟  
須特別留意如彼美國聯邦之流弊內外政務之統一動不如意雖司法制度猶且  
各地參差不能劃一致使行人有越宿問禁之苦此種怪象中國所宜力爲防範者

也

### 第三 行政策

置大總統爲國家行政元首復常設副總統以備補充若今日者可謂至當惟其選舉盡任於中央議會極非得策蓋於共和前途易啓兩大弊端肇建民國諸公幸致意焉使大總統與國會關係若斯接近儻議會之勢力大則大總統竟爲議會所左右而仰其鼻息馴致爲多數黨首領之內閣總理轉握大總統之實權其弊一若議會之勢力小則大總統可一以己意動搖議會甚至濫用兵力圖更憲法悍然斷行所謂該撒主義其弊二法國自大革命以還迄今僅百餘載耳而終身大總統或皇帝自議會造成者屢矣泊乎近時猶恒出孱弱之總統趨承內閣總理之下風未始非此制爲之階厲美國無茲流弊者固由開國總統華盛頓之高風至誠足以感動後世實亦未以議會爲大總統選舉機關有以致之也中國際茲肇建匆猝之秋首期選舉若難從容則尙可爲臨時變通之計彙集上下兩院合爲一體使行選舉逮

二次以下則必須博諮民意俾議會以外之選舉團體掌之此吾人之主張也援照前述下院議員選舉方法選出總統選舉委員倍於每區所出下院議員之數集於各省首府行總統之投票彙票於中央上院啓匭檢定當選之人此法最稱適當大總統名爲行政元首總攬國家行政全權實則躬自施行者不過緊要少數之大權其他政權概應委之內閣蓋就百政良窳元首自負其責致傷大總統之威嚴動輒辭職國本因之動搖故應爾也所謂緊要大權者外交權軍事權官吏任命權是已故凡編制統帥海陸軍布告戒嚴宣戰媾和締結條約派遣使臣任黜司法官陸海軍武官以及定行政上官制任免中央行政高等官吏一切權能大總統皆宜有之且不第此等行政事務已也嘗攷諸國成例尙得關於立法司法權行非常處分不戾立憲本旨謀所以應人世不測之情故能於緊急必要之際發布代法律之命令又可關於刑事施大赦特赦減刑復權等恩宥

內閣因政務種類而分部各部置總長全部設總理既有大總統復設總理者欲使

大總統超然於行政上責任之外且於統一內閣爲必要也至於內閣員之政治宜探責任內閣主義責任內閣者謂內閣員就其政治良否對於爲主權者之人民而負責任其進退視人民之信否而定也顧人民之信否漠然無由得知不得不徵下院多數之信賴與否以爲標準蓋下院爲彼等代表機關猶其縮圖也故得下院過半數信賴之時內閣之運命鞏固一旦失此信賴則立解其職付之爲衆所組織者於是內閣常爲政黨首領足制下院多數者所組織此所以有政黨內閣之稱也雖然依此責任內閣主義而迭嬗者僅上級幹部所謂政務官耳其他事務官蓋不與焉苟其不然則每當內閣交迭之際致滋國務澁滯之弊而且獵官之狂熱一浸灌于政黨而流弊不可收拾矣

大總統之最高行政顧問府可與他國樞密院參事院相比者宜如何組織乎是亦宜名曰參事院員額在廿名內外由上院議員中互選充之蓋使大總統自擇所好不若使代表各地方利益者依選舉方法參與中央行政方符民主共和之精神且

與尊重建國基礎自治團體之精神適相叶也而爲國家元首之諮詢機關以上院議員之穩健老練其性質確較下院議員爲宜且下院獨占預算議定權又於內閣組織根底上關於國家行政較上院占優勝地位茲上院得此參政權其勢乃可均平也

吾人深信治此大國妙在利用自治政前論之屢矣茲特擇言其要獻於諸公幸致意焉地方自治體宜如何區劃乎今日各省皆與建國沿革關係深久未可議廢也可視各地情勢畧爲分合大體仍宜以今日之區分爲準而存其舊以爲民國建設之柱石其他行政區劃亦不必廢適當者利用之以設自治體惟團體之種類階級殊多不徒滋錯綜害統一抑且多設冗員增出國費故應於省下逕置以縣區分名稱概可仍舊至位乎縣之上如廳州者一概罷廢分合適宜編入縣制中府則一律撤廢縣之下置城鎮鄉爲最小單位城於政治上社會上及經濟上爲四方薈萃之區特宜重視視其大小設特別自治制度中國自治體以上三級足矣日本幅員較

中國爲編小區劃雖有三級而第二級之郡則廢止之議已沸騰矣中國各省多較日本本土爲狹縣亦視日本自治體首級之縣爲小故置省縣城鎮鄉之別最善也至關於裁判選舉兵制各務固不必以此拘限恒須特別區域亦取此三級自治區劃加適宜之分合足矣占國家政治最大部分之普通內政即以此等自治體爲標準任其自治大小各自自治體上下連結積成一大民國共和之運用斯得至宜矣自治行政機關主要者爲各議會行政主長及參事會議會省有省會縣有縣會城鎮鄉各有城鎮鄉會皆自治體之立法府也以制定自治體法規議決其財政案爲主要職務與中央議會無異議員應由該地方人民按照直接選舉方法選舉否則此等自治體議會議員所選出國會議員其與人民相隔愈遠矣尤宜注意者凡選自治體議會議員宜以自治體土地區劃爲準此外團體如學會商會以及其他團體含有政治性質者可由其中拔選議員與否今日各省正在研究紛議之中顧以揆之學理用爲議會選舉之法則大謬矣設許加入不獨與取之際易啓紛爭而且



團黨龐雜結散靡恒又烏從而究詰之乎故可爲代表之標準者唯有界無爭之地  
方區劃耳苟其他團體欲得參政權只宜以黨之運動遊說地方以冀由地方選出  
之俾爲議員而已

自治體行政主長宜以何人充之乎各省行政主長權力可比前清督撫故其任用  
法及權限如何於民國政治所關尤深切應由大總統任命乎抑由民選乎此關於  
都督議論之點也今日都督爲此國家非常之際所設軍政府之長官關此議論問  
題不必盡同唯吾輩所主張者各省行政主長宜依民選定之此與或者所論各省  
行政主長宜使有軍事權與否之問題一見若有不可離之關係設使行政主長有  
軍事權以大總統由軍人中選任爲至當是則與民選之觀念似相僭馳唯依吾人  
卑見以中國各省領域之廣主宰之者苟非於軍事上握有權能一旦變出異常勢  
難盡統治之責此種軍事權與夫躬入行伍爲之將校者不同行之者亦不必專門  
軍事之人觀於美國各州知事有軍事權而由普通人中民選普魯士各道長官有

軍事權而普魯士王必於軍人中任命可以明矣若謂中國各省主長因有軍事權必由軍人選出不可依民選方法則統率全國軍權之大總統其就任應如何乎若因大總統之職亦握軍事權宜永爲軍人所專有不可依民選之法天下民主共和國有如是者乎故曰各省主長之爲民選與夫握有軍事權兩事不相關也爲此主長者原爲行政官際此多事之秋固不可爲例若當平時與其以軍人而兼有政治材幹者充之終不若政治家而有軍事知識者之爲愈也且當其選者亦不必其省之人莽莽禹域擁土三萬里求此二十餘人足符衆望者豈其難哉至於選舉方法一任於省會則不可亦猶選舉大總統不可委之國會若僅以省會爲選舉省長機關必出無力之省長動輒更迭致亂地方行政故應比照選舉大總統方法使省內各自治體議會議員亦得與焉次若城鎮鄉長僅關最小自治體故攷諸國成例概任城鎮鄉會選舉亦無流弊獨至各縣行政長少費思索省內縣數既多究應注重省內統一故以由各省行政主長選任爲宜

省縣及城更置參事會亦猶中央之有參事院各由該議會選出常任委員組織之平常參與自治體行政但各省參事會應由大總統派遣特命參事員加入之以期國內統一中央參事院中加入各省所出上院議員以爲委員各省參事會亦由中央送遣委員加入斯則中央各省皆有雙互委員會同處理政務中央地方之聯絡結合始得無憾也

行政監督方法已有各種議會及參事院參事會特別彈劾機關似不必設惟須倣照列邦成例設置會計檢查院及行政裁判所亦爲要圖會計檢查院苟能善用前清末葉財政上官界積弊不難一掃而空惟是形式徒具不若重在得人始能收監督之實行政裁判所爲人民直接對於官吏之違法行政行爲要求救濟之法廷可於數千年來政治思想開新紀元者也英美主義使與司法裁判所併行按之三權分峙精神仍宜特設機關不屬司法機關顧察中國現狀最便方法先爲二審設一特別法廷只爲次審之裁判所其始審則由各省參事會兼行之

第四 司法策

改革裁判制度與開設國會俱爲施行憲政之樞鍵又與收回領事裁判權關係密切民國創建諸公急宜注目於此今當中國布民國立憲之新政欲入世界第一等國之列而領事裁判權依然存在頗爲國家主權之限制其爲辱屈何如究其存在之由無非中國裁判制度不足取信於外人以謂服從如斯制度生命財產究難安全所言固屬誇張證諸前清末葉稅政亦非無故雖然彼之所據者既如斯苟吾人從事改善不讓文明諸國則領事裁判權存在之基自覆現與諸國所締通商條約中亦於此意明言者不尠故爲今日之計者其大聲急呼空言收回毋甯及早圖畫絕其建樹之基推原領事裁判之爲權非同他種利權質之學理其本質於權利國亦頗不便一俟義務國裁判制度完善權利國即將毅然撤去不少顧惜其例屢見矣整頓裁判制度宜先着目者謀裁判權之獨立於數千年來行政司法混合之主義徹底釐革也裁判權獨立者裁判權不受行政權干涉影響之義欲行此事微特裁

判機關由行政機關分離便可藏事且必與法官以獨立之地位盡抉其顧慮祿位枉法輕斷之根故應仿照立憲諸國通例裁判官除刑事裁判所宣告或懲戒裁判所懲戒處分外不受免職調遷減俸等職務上之責罰裁判官保障既得持身自謹就其職務不虞行政官反其意思妄行貶黜無論高官顯位威勢咸不能加裁判官始終得安於位惟遵法律所命以盡司直之職人民之生命財產乃得安全保障此與議會制度相需而爲憲政之精髓窃嘗怪前清末造民間只有高聲呼籲請開國會而未聞要求裁判獨立有如是之甚也

民國裁判制度以統一爲趣旨無關行政組織全國置一最高裁判所爲通國裁判所上級審所用法律由中央國會議決其解釋則最高裁判所示所依據在職裁判官概由大總統任命全國裁判所審級倣多數國成例採用三審制度劃分全國爲幾多最小裁判區域其區域大都以今日縣治地方行政區劃爲衡每區各置區裁判所一合數縣置地方裁判所一省置高等裁判所以總之其上尙有最高裁判所

以總括全國事件之管轄視其巨細審級之統系有差案件小者以區裁判所爲始審地方裁判所爲次審最高裁判所爲終審案件大者則自地方裁判所始循高等裁判所最高裁判所之序以至終審無間案件巨細終審皆歸最高裁判所管轄者蓋因終審專屬法律解釋問題以書狀審理爲原則文件行覆託之郵驛足矣通國唯一民亦無大不便最要法律解釋因之可趨統一然則最高裁判所所在地以何處爲至當乎今日關於國都地位南北議論紛紛總宜視一般政治外交爲斷人民之便不必顧及故今日可留北京設使異日南移自外交政策進取主義觀察金陵固較武漢爲優然定裁判制度中樞無須顧慮及此一以人民之便決之且裁判本質與他種國政無密切關係故其中樞與爲百政樞紐之國都地點不必趨同如德國奠都伯林而最高裁判所設於來浦濟是其例已中國武漢爲九省之所會最高裁判所宜與行政終審裁判所俱設於此以民權擁護之機關誌民國發祥之記念甚盛事也

關於裁判一切法規學者所稱司法法者茲就其制定方針略言梗槩此等法規皆關人民之生命身體財產自由安全故宜以經國會協贊之法律定其原則今宜迅速制定者只爲刑法及關乎法院編制訴訟程序各律至若民商各法儘可從緩英美諸國迄今尙無統一民商法典民商案件司直苟得其人援彼東西法規揆諸習俗情理不難判決得宜與其專求速成設鑿戾情俗貽害靡極之法何如容與時日攷覈精詳丕成超軼東西之寶典耶日本今日民法典未臻完善尙閱歲月廿餘年中國各地情俗歧殊精查之難倍蓰於日本而前清憲政籌備表目揭載編纂民商法僅須二三載間殊可笑矣博徵各國成例引爲司法法編制參攷乃知裁判制度固與國體無關大別之可分爲英倫法系及大陸法系英倫法系制度以不文之慣習爲基明文可徵者頗罕英人有守舊性其舊制有歸不用而存之無害者往往不廢類夫告朔餼羊今中國當新樹法度不可引爲矜式豈若大陸法系成文彰彰具在中國據之酌參國內情形折衷至當法度爲得計也夫法度以人情風俗爲準則

日本人情風俗最與華夏類似其法度又依據大陸主義則宜取其制度藉爲參考此草茅日人所敢質於諸公者也且吾中東兩國交通關係頗稱親密苟於裁判制度乃相逕庭相互人民之間恐多不便是亦宜留意者也

整頓一國裁判制度要在得人聽訟者設皆陋闇之輩法制縱美懸若虛文而人民之生命財產奚恃以安鞏外人且將藉詞不肯信賴則領事裁判權之收回永無望矣是故養成完善法官宜整頓司法制度同時并重獨據學力試驗之法選拔學材猶有未足登錄者仍限時日實務見習期滿復加甄別後此數年之間應於京師及各巨鎮俱設法官講習所講學問尤重實務廣聘中外有相當之知識經驗者俾實任之法官及候補之法官共致力於研究法官宜有此材能而其人之人品性格尤不可忽得貨財不貪遇權威不畏獨守法而慕正義者乃爲得人今大總統當法官登庸之任及夫司法行政長官有推薦之責者宜慎重焉

第五 目下諸策



今世交通機關之發達使人生變化之速愈覺應接不暇如今日者所謂萬乘之天子至不得已而退位巍然建立東亞天地古未曾有之大民國此在去年之今日誰復料及哉設使此次事變在一世紀以前則兩軍猶滯于武漢之野可也乃昨秋以來中國政界之變轉其急激不測竟使世界人士茫然而自失今也大局略定而依建國主動者若諸公之圖維之行動常有以促變化之發生故不佞雖縷陳累千萬言而付印需時付郵需時及達諸公左右恐有笑爲明日黃花者况本節既名爲目前諸策專以目下之情勢爲標準而立說者耶諸公其諒之

目下之要策揭載於民國臨時約法者其大致爲吾人所贊同速召集國會制定憲法且確定其他爲國家政治根本之方針是其要務已憲法不確定微特治國之方針動搖已也當此等建國緊急之時機凡監督政府以貫徹民國精神之必要行動以無國會而莫由執行此自古革命史上民主政之宣言與國會之召集所以有不可離之關係也然制定詳密之議院法選舉法又費時刻臨時議會當依臨機便宜

之方法而急成之完全之法規則隨憲法之確立而於代表民意之機關制定之夫臨時議會在革命之史上多一院之例幸今日之參議院有至大之勞績至要之關係依吾人豫料與將來之上院其根本的性質相同故可暫存之而使有臨時上院之地位至臨時下院以代表國民之意思爲重其召集之手段畧可依前述下院組織之方法其召集之地點則當在中央政府之所在地參議院之地點亦猶是也蓋議會之開會地與中央政府之所在地決不可相離否則國會與政府之交涉須多費無用之煩累與時間且監督政府之職責又何以盡之耶若恐政府之壓迫意思則派遣適當之民軍使當國會擁護之任亦無不可也

軍政之將來當如之何今日都督之名下所行之軍政與前所述有軍事權之行政主長所行之政治相似而不同軍政者軍隊司令官而使之握行政司法之權力於戰地戒嚴地殖民地者也有軍事權之行政主長則自居軍隊編成之外而行其與司法權分離之行政權惟應非常之變而有發令於軍隊之權能而已故此種之行

政方法有永久性而軍政之施行於立憲國乃處非常之際不得已之一時的方便倘欲長此維持之是既與立憲法治之義相背又非所以安戢人民之道也中國今日之軍政起因於革命戰爭今也大局既定而各地之情勢尙不能絕殊於戰時其未可猝然廢止之也固不待言然適應乎今日之局勢而誘導之以求企乎前述之平時行政狀態吾人以爲於其全體之組織不可不一大改良也今日全國之軍政豈惟中央未能如意統一之乎即各省亦不必見其統一或一省數部督焉或一市府而有數人自稱都督相持不下焉且所在匪徒蜂起其頭目之小者劇據一隅大者僭稱都督或王號是於軍政之統一爲障害不小也欲一變而徑復乎平時之行政狀態此必不可得之數矣然則以各省一都督一軍政爲其初步而中央悉統制之使上下之政令有如身之使臂臂之使指莫不聽從誠爲當務之急顧今日若任自然之勢之所趨則此統一的軍政狀態果何日得達到耶各省之數都督相爭而至於勝敗之決也須經若干日月彼省會之決議與中央一紙之命令又未必收解

決之功既爲人民之災害於現在又恐釀非常之禍變於將來今日之計惟有設一特別之軍政機關於中央與各省之間使其威力優於各地都督一方面鎮撫地方一方面即爲中央地方連結之媒介中國各樞要地如南京武昌廣東奉天等處皆當各置此機關而定名爲大都督大都督握大兵力大權力以臨附近之數省依其威力與手段而漸成一省一都督之狀態大總統自爲全國軍政之元首以統率各大都督其庶乎有統一之日乎試一覽中國之地形南嶺北嶺兩山脉蜿蜒若長蛇自西走東黃河揚子江西江之水洶洶然流灌於其間革命運動之情勢及今日之現狀亦關乎此地勢而各省之外自有數箇之中心點存反抗此大勢而行其急促之中央集權策保不激出反動而陷國家於分裂之機運乎毋寧善用之而大成其軍政統一之偉業之爲得也且可爲大都督之人物而爲衆望之所歸者今日固不難其選也如是則全國之軍政統一內外之秩序整然裁撤軍政此其時矣然後中央元帥府招致大都督而優遇之平時則使爲總統之最高軍事顧問有事則出

而統帥三軍各省都督亦量其所能而或使爲純然之軍隊司令官或被選爲各省之行政主長至是而軍事與政治釐然不相混矣軍事則兵營地不必限於每省一處而各以其部隊長爲之指揮行政則與司法分離而行政主長有一部之軍事權以當其任此如前段行政策中之所論述者是已

將來之軍政之難問題則兵士之解散也募兵易散兵難兵之解散猶縱猛虎於野獷悍無賴不平於淘汰之徒多混入於民間彼等以賦閒太早擁鬱勃之氣而嘆息隴上者蓋不少矣其分也爲良民之厄難一旦爲野心家所乘則嘯聚山谷爲患滋大故兵決非可一時解散也當分爲數次焉夫年齡也技量也學識也人之不齊者也即據以爲標準而斟酌其間至公至平以定去留之先後使彼等對於此等判定而無抱不滿之餘地是爲第一步欲被遣散者無不法之行與其威嚇之以刑罰不如授之以適當之生業使無糊口之憂而得爲良民故此際鑛山鐵道開墾及其他以勞働爲要素之職業當與兵士之解散相連結是爲第二步其三則對於解散者

之恩賞全授之於一時不若以年金及其他方法分授之於後日既有以繫其心使無作亂之舉又得悉其藉使國家他日有事無召集之難其四即爲對於現未遣散者之處理也閒居無事爲惡之念易生每日之不可怠於訓練固已又須注入根於共和主義之軍人精神猶有餘暇則教以文字而使學職業此等方法成功中國因此而得造出多數之豫後備軍人是使此事乃有長期大演習之意味此之謂轉禍爲福

尙有牽聯於軍士之解散而吾人不勝其寒心者武器之散失是也余輩往來戰陣之間凡數月兵士以槍擔貨物兵器彈藥紛棄於道傍此殆屢見不一見者也夫武器非所謂軍人之精神耶而輕視之如此其甚則兵卒之間其散失之多不難測知也况北方軍隊之攜武器而逃亡者亦不尠耶此外短槍爲民間護身之要具私人之購入而手持之者殆不知其幾百萬也嗟嗟禍變之方殷其由各地港灣輸入之兵器奚啻鉅萬今也此鉅萬兵器之一大部分悉脫政府之監督而爲放散於民間

之兇器言念及此慄慄危懼足不敢一步入山野當局若不講求適當之方法此等兵器不特長爭交通貿易之障礙也人民其得一日高枕安眠乎

其次吾人之所切望於各地軍政當局諸公者則裁判制度之注重是已夫革命戰爭原欲一掃惡政而不得已之一非常手段耳當戰事紛亂之中人民所蒙之不幸災害何堪設想今戰亂漸終使彼等一舒其疾首蹙額之狀而其餘波猶未易平也不良之軍人民間之不逞相合而加危害於良民之生命身體蹂躪其權利利益者諒非無有將欲制壓而防止之與舍適切機宜而改良民刑裁判制度之外無良策也夫求此等制度之劃一宜歸其權於中央而暫應目下之急需又宜各從其地方之便此固無容疑問特其大體之旨趣將如戰時之嚴峻而單簡乎抑如平時之寬容而詳密乎二者均不可擇乎中庸又從近時司法之精神區別民刑而設良制斯得之矣若夫多立煩瑣之新法適以苦人民故法文之用取足於臨時刑罰法規可也至法官之選徧樹銳進之新人亦有虞偏枯故不必概斥舊識之賢材新舊相劑

長短相補用合議的制度蓋其最適者矣其他有關係乎軍人之事件則軍人將校亦可使之爲法官而加入也夫軍事倥傯之際裁判一事人恒有輕視之傾向然其良否大有關乎人民之利害休戚其爲此際慰安人民之唯一保證殆無疑義敵國之施新政於朝鮮也其始未必受韓人之歡迎今則有少許之信用實司法制度之開其端也民國之新政府成立欲買人民之信賴而使之謳歌新政之前途殆無有愈於改良司法制度者也

一切新政之根底皆在戶口田土之調查而軍政時代最宜斷行戶口調查以爲他日完備戶籍制度之基礎昔蕭何入關先收秦之圖籍戶口田土之精確記錄其爲財政警察教育裁判選舉等所有政治之標準今不異於古所云也民國初基思一變前清之靡政以蘄其最宜奈何後之且諸公今日之所疲精勞神而不敢一息或懈者非軍事乎即軍事之改良上觀之戶口之調查亦實爲好機而不可失今夫義務兵役之制度文明國大半採用爲法最良諸公所熟知也而至今迄無着手之處



此其故何在蓋此等制度課兵役之義務於全國壯丁其一部爲現役兵焉其他爲豫備役或國民軍焉前者在營得施之以軍事教育後者在野省國家平時之浮費而不害民間產業之勃興一朝有事按圖索驥百萬熊羆立時可集非依戶籍制度之運用奚以至此昔普之破於拿破崙而受兵數之制限也得一策焉曰短期現役制度表面養少數之兵員而民間實際儲無數軍學畢業之士滑鐵盧原頭之一雪前恥基于此矣試假定現役義務爲二年豫後備役義務十八年平時兵二十萬令一下忽成二百萬之大軍故曰無戶籍法之國不足懼以其現在之兵員即其國固有之兵員他皆烏合之衆耳有戶籍法之國乃大可畏以其現在兵之背後尙隱有累萬之大兵故也諸公欲改革貴國之軍事制度爲世界之大強國須先求貴國戶籍法之完備若慮格於一般人民閉鎖家庭之風習無由窺見其內部之真形則於此際亦正有排除之之機會此次革命促民間諸事革新之氣舊習雖破不之怪一也戰亂之際人民習於受少許之強制處分不招彼等之反感而得聞見其內情二

也。聲言凡登錄於民籍簿者以新民國之人民得遇之使之得自吐其實三也。彼人民之散而之四方者似於調查有不便然此特爲戰爭地之都會耳。田舍之人轉因是而返其故廬其壯丁之募於各地而爲兵者則尤易明晰。凡此等之事機今日最爲具備。漸經時日斯消失矣。軍政府乘此時機而實行民籍之調查其利於軍事固也。其他凡新政府施行良政之基礎胥於是乎在矣。

嗚呼中國將來之政局當如何結束乎。此法國大革命以來世界政治上最大之問題也。攷歷朝交迭之史從龍逐鹿人具此心。喋血相爭數年不息其長久者乃數十年。或百年。錦繡河山殆成荒土耗矣哀哉。今日列強環伺其欲逐逐尙堪如此之擾攘爲乎。天祐中邦新主義出民主共和革命之幟。此義貫徹所有大事無難依公議。若選舉之平和手段而速解決之矣。撫今思昔何幸如之。雖然此等幸運扶植之則熾而昌。破壞之則促而短。民國之命運其扶持而昌熾之者事非一二端而消息於大總統之人格者獨大不聞米國南北之戰爭乎。兩軍相攻抵華盛頓墓側不覺忸

怩曳兵而走第一期大總統之高風其感人之深也宜如是已民國第一次之大總統果爲何人尙不得而豫定若如世之所推擬當選者爲袁公竊望公心華盛頓之心以福民國而決無慨然慕想拿破崙之遺跡且公而行拿氏之事斯濁亂天下後世將與曹孟德之流比而觀之以視所謂東洋之華盛頓所謂中國四千年史中獨步之第一人其得失榮辱何如也黎副總統及孫黃兩公實民國之母也其必繼袁公之後而踐大總統之位此又吾人所豫期者也其他濟濟多士爲其大總統之候補者乎夫共和政實以無冠之帝王而公之於多人之制度也公等當徐俟順序之及且絕不可以此華冠爲一家之專有品而誤大局也公等而爲共和政共同和衷以竭其至誠歟民國之前途萬歲東洋之全局萬歲

敝稿起草於陽歷三月五日時余乘南陽丸發漢口其後經南京上海青島等處同月之杪於天津客舍竣事其稿之大部蓋草於舟中者也狹室兀坐漉機戛戛然有聲震耳而心遙馳於友邦與東洋之前途矣一片赤誠蒿日時艱不禁搦管

狂叫瀆諸公尊嚴獻曝之譏知不免夫然觀過知仁大雅海涵榮幸奚似



附錄二

中華民國憲法私案

第一章 總則

第一條 中華民國主權屬於國民全體

第二條 中華民國領土爲各行省內外蒙古西藏青海

第三條 中華民國主權以民國議會行政院及法院行使之

第二章 人民權利義務

第四條 中華民國人民之要件依法律之所定

第五條 中華民國人民均爲平等無種族階級宗教之區別

第六條 中華民國人民非依法律不受逮捕拘禁審問處罰

第七條 中華民國人民之家宅非依法律不受侵入或搜索

第八條 中華民國人民書信之秘密非依法律不受侵犯

第九條 中華民國人民於法律範圍內有居住及遷徙之自由

第十條 中華民國人民於法律範圍內有所有財產及職業之自由

第十一條 中華民國人民於法律範圍內有言論著作印行集會結社之自由

第十二條 中華民國人民於法律範圍內有信教之自由

第十三條 中華民國人民應法律命令之規定均得任文武官吏及其他公務

第十四條 中華民國人民依法律之所定於各種公務員之選舉均有選舉權及

被選舉權

第十五條 中華民國人民依法律之所定有訴訟於司法法院之權

第十六條 中華民國人民對違法之行政處分依法律之所定有訴陳於行政官

署訴訟於行政法院之權

第十七條 中華民國人民得從規定請願於官署

第十八條 中華民國人民依法律有納稅之義務

第十九條 中華民國人民依法律有服兵之義務

### 第三章 民國議會

第二十條 民國議會以參議院衆議院兩院構成之

第二十一條 參議院依選舉法之所定以各省議會及內外蒙古西藏青海華僑

選舉會所選出之議員組織之

第二十二條 衆議院依選舉法之所定以各地方人民所選出之議員組織之

第二十三條 無論何人不得同時爲兩院議員

第二十四條 凡法律必經民國議會之議決

第二十五條 兩議院議決政府提出之法律案並各得提出法律案

第二十六條 兩議院之任一院所否決之法律案同會期中不得再行提出

第二十七條 兩議院就法律或其他事件各得本其意見建議於政府

第二十八條 兩議院各得提出質問書於國務員並求其出席答覆

第二十九條 兩議院得受人民之請願

第三十條 兩議院除揭於憲法及議院法者外其於內部整理必要之規定得制定之

第三十一條 民國議會每年九月開會

第三十二條 民國議會以三個月爲會期但於必要時得延長之

第三十三條 民國議會得自行集會開會及閉會

第三十四條 有臨時緊急之必要時大總統得召集臨時會

有各議院總議員三分之一以上之要求時大總統須召集臨時議會

第三十五條 大總統得命議會停會但其期間以十五日爲限同會期中以二回爲限

第三十六條 大總統得參議院過半數之同意得解散衆議院但同會期中不得



行二回以上之解散

大總統解散衆議院時須新行選舉自解散之日起五個月以內定期繼續開會

第三十七條 民國議會之開會閉會及會期之延長須兩院同時行之

衆議院解散時參議院同時停會

第三十八條 兩議院非各有其總議員三分之一以上之出席不得開議議決

第三十九條 兩議院議事以過半數決之可否同數由議長決之

第四十條 兩議院之議事公開之但依政府之要求或本院之決議得開秘密會

第四十一條 兩議院議員在院內之發言及表決院外不負責任但議員自以演

說刊行筆記或他方法公布其言論時不在此限

第四十二條 兩議院議員除現行犯外會期中無其本院之許可不得逮捕

第四十三條 國務員及政府委員得出席議院及發言

#### 第四章 行政政府

第四十四條 中華民國人民滿三十五歲以上之男子且居國內滿十年以上者得選爲大總統

第四十五條 大總統選舉以依據選舉法所選出之大總統選舉人組織之各省及特別區域選舉會由秘密投票行之但邊疆地域得以法律合併其選舉會於便宜地域

前項選舉會必須通國同日開會

第四十六條 各選舉會以投票之結果報告兩院聯合會兩院聯合會集合計算以得過半數者定爲當選人

第四十七條 無前條當選人時以比較票數最多者三名於兩院聯合會以秘密投票決選之

第四十八條 大總統任期五年再被選時得連任但以一次爲限

大總統任期滿了前五個月開選舉會選舉次期大總統

第四十九條 大總統就職時須行左列之宣誓

余誓以至誠遵守憲法執行大總統之職務謹誓

第五十條 副總統選舉準選舉大總統之規定且與大總統之選舉同時行之但副總統缺位時應即選之

第五十一條 大總統缺位時副總統繼任至本任大總統任期滿了之日止

大總統有故障不能執行職務時副總統代理之

副總統同時缺位時國務院攝行其職務且即時履行選舉大總統副總統之程序

第五十二條 大總統任期滿了次期大總統尙未選出或已選出尙未就職次期副總統亦不能代理時國務院攝行其職務

第五十三條 副總統不得兼任國務員

第五十四條 大總統代表中華民國總攬政務

第五十五條 大總統裁可法律且公布之

大總統拒絕裁可須於咨達後十五日內聲明理由咨請議會覆議

咨請覆議各議院以出席議員三分之二以上之多數決再通過時大總統不得拒絕裁可

第五十六條 大總統爲保公安避災害因緊急必要不能召集議會時得民國參事院之同意可發與法律同一効力之教令

此項教令須於下次會期提出民國議會要求追認若議會不予追認須宣布將來失其効力

第五十七條 大總統爲執行法律及由法律之委任或爲保公安進公益得發命令或使發命令但不得以此命令變更法律

第五十八條 大總統制定官制官規但須經民國參事院之同意

第五十九條 大總統任免文武官吏但憲法及法律有特別規定者依其規定

第六十條 大總統統帥海陸軍

第六十一條 大總統定海陸軍之編制及常備兵額

第六十二條 大總統宣告戒嚴

戒嚴之要件及効力以法律定之

第六十三條 大總統宣戰媾和

第六十四條 大總統締結條約但變更領土及關於立法事項之條約須經民國議會之同意

前項關於立法事項之條約與法律有同一之効力

第六十五條 大總統授與勳章及其他榮典

第六十六條 大總統命大赦特赦減刑及復權

第六十七條 大總統在職中不受司法權之管轄但在職中之犯罪離職後不妨  
訴追

第六十八條 衆議院對大總統副總統之謀叛行爲有彈劾權但必經總議員五分四以上出席四分三以上之可決

前項衆議院彈劾事件參議院審判之認爲有責時宣告解大總統副總統之官職並將來無就大總統副總統職之資格

第六十九條 國務員輔佐大總統任其責

凡法律教令及其他關於國務之命令必要國務員之副署

第七十條 衆議院對國務員之違法溺職有彈劾權但必經總議員三分二以上出席三分二以上之可決

前項衆議院彈劾事件參議院審判之審判認爲有責時大總統須免國務員之職

第七十一條 民國參事院應大總統之諮詢審議重要國務

第七十二條 參事員半數於參議院由參議員中選出之半數由大總統任命之

## 第五章 法院

第七十三條 爲司法事件全國設一大理院各省各設一高等法院隸屬其下其他法院之構成以法律定之

第七十四條 法官以具有法律所定之資格者由大總統任命之

第七十五條 法官獨立審判無論何人不得干涉

第七十六條 法官非由刑法宣告或懲戒處分不得反其意免其官職  
懲戒條規以法律定之

第七十七條 法院之對審判決公開之但有害公安及風俗之虞時得依法律或法院之決議禁對審之公開

第七十八條 關於特別司法法院行政法院及權限法院別以法律定之

## 第六章 會計

第七十九條 新課租稅及變更稅率以法律定之

現行之租稅未以法律變更以前仍舊徵收

第八十條 國家歲出歲入由政府每年作豫算案提出於民國議會經其議決以行之

第八十一條 發行國債及除豫算所定者外結國庫負擔之契約須經民國議會之承認

第八十二條 因條約之履行或法律之規定及法律上爲國家義務之歲出無行政府之同意民國議會不得廢除減削之

第八十三條 豫算先提交衆議院

第八十四條 因特別必要得豫定年限設繼續費

第八十五條 爲補充不可避之豫算不足及豫算外之支出得設豫備費

前項支出下次會期須求民國議會之追認

第八十六條 爲保持公共安全有緊急必要因內外情形不能召集民國議會時



大總統經參事院之同意得行財政上適當之處分

前項財政緊急處分下次會期須求民國議會之追認

第八十七條 豫算不成立時施行前年度之豫算會計年度已經開始豫算尙未議定之期間亦同

第八十八條 國家歲出歲入之決算審計院檢查確定之政府與其檢查報告并提出於民國議會

第八十九條 審計官大總統任免之非由刑事宣告或懲戒處分不得反其意免其官職

第九十條 審計院之組織職權及審計官懲戒條規以法律定之

### 第七章 地方自治

第九十一條 直隸河南山東山西陝西甘肅江蘇浙江安徽江西湖北湖南福建廣東廣西四川雲南貴州奉天吉林黑龍江新疆諸省各爲一區域施行自治

第九十二條 省自治區域非有兩議院各院議員三分之二以上出席三分之二以上之可決不得變更

第九十三條 省自治體於內務行政範圍內爲保持地方之公安增進公益自得處理必要之事務且有行於該事務必要財務之權但爲國家全部或一部之利益得以法律限制之

第九十四條 置省長爲自治行政之首長  
省長於以地方人民選出之省長選舉人組織之選舉會依秘密投票選定候補者三名大總統就其中擇一名任命之

第九十五條 每年開省議會議定自治體之豫算又制定關於自治政必要之條例

省議會以各地方人民直接選出之議員組織之

第九十六條 設省參事會爲常置機關使參與重要自治政務

參事員半數於省議會由其議員中選出之半數由大總統及省長任命之  
第九十七條 本法以外省自治體及他種地方自治體之制度以法律定之

#### 第八章 補則

第九十八條 本憲法條項之修改須依各議院總議員三分之二以上或大總統之提議於兩院聯合會經總議員五分四以上之出席四分三以上之可決

第九十九條 一切法律規則命令及不拘用何名稱而不與本憲法矛盾之現行法令皆有遵由之効力

歲出上係屬政府義務之現在契約及命令依第八十二條之例

第一百條 本憲法自公布之日施行

民國元年三月十一日公布之中華民國臨時約法於本憲法施行之日廢止





國家圖書館



003877483



線  
573.19  
8654

~~11/11/11~~  
舊籍