中華民國郵政局特准掛號認爲新聞紙類

民國三年三月二十日出版

本社電話南局九三五

憲法新聞臨時增刊甲冊

約法新聞

（約法會議處）（前參議院）

◉民憲日報週年紀念徵文廣告

本報以發揚民主精神鼓吹立憲政治爲目的出版週歲傾倒一時關於法令之解釋政界之消息外交之情狀條約之徵引調查既確撰論亦精本報在昨年五月爲訊報誕生之期十月爲日報刷新之始茲於民國三年五月一日舉行本報週年紀念倘蒙賜語無任光榮海內外同志幸賜鴻編巨製至盼至感謹白

琉璃廠八角琉璃井

民憲日報社謹啓

電話南局九百三十五號

MG
D929.6

約法會議議長孫毓筠造像

3 1772 3121 8

憲法新聞臨時增刊

約法新聞甲册目次

(一) 論約法成立之歷史……晦廬

(二) 敬告約法會議議員……玉公

(三) 造法機關與民國之將來……端溪

(四) 約法謬點擇評……獅巖

(五) 約法增修問題之商榷……康士鐸

(六) 中華民國國會組織論……古德諾

(七) 中國憲法問題之感想……勞睦貝著 張君勱譯

(八) 高等諮問會議設立之理由及其組織權限……有賀長雄

(九) 總統顧問之會議組織法……古德諾

(十) 論美國憲法產生時之眞相……古德諾

21055

(十一)約法新聲叢錄
(甲)中外學者之主張十二則
(乙)報界之論調三十則
(丙)各機關之意旨
(丁)政黨之態度
(十二)政治會議紀事
(十三)約法會議紀事

〔憲法新聞臨時增刊〕（甲册）

論臨時約法成立之歷史

晦廬

臨時約法產生之經過約可分爲兩時期第一期爲南京政府時期亦可謂之總統制時期第二期爲南北統一時期亦可謂之議會內閣制時期今述臨時約法成立之歷史就便宜上分爲兩時期分論之

第一　總統制時期

南京政府初成時代其所制定之組織法即所謂臨時政府組織法文落落不過二十一條而其組織形式純乘美國式制今將原文附左

中華民國臨時政府組織大綱

第一章　臨時大總統

第一條　臨時大總統由各省都督代表選舉之以得票滿投票總數三分之二以上者爲當選代表投票權每省以一票爲限

第二條　臨時大總統有統治全國之權

第三條　臨時大總統有統率海陸軍之權

第四條　臨時大總統得參議院之同意有宣戰媾和及締結條約之權

第五條　臨時大總統得參議院之同意有任用各部長及派遣外交團使之權

第六條　臨時大總統得參議院之同意有設立臨時中央審判所之權

第二章　參議院

第七條　參議院以各省都督府所派之參議員組織之

第八條　參議院每省三人爲限其派遣方法由各省都督府自定之

第九條　參議院議時每參議員有一表決權

第十條　參議院之職權如左

一議決第四條及第六條事件

二承諾第五條事件

三議決臨時政府之豫算

四檢查臨時政府之出納

五議決全國統一之稅法幣制及發行公債事件

六議決暫行法律

七議決臨時大總統交議事件

八答復臨時大總統諮詢事件

第十一條．參議院會議時以到會參議員過半數之所決爲準但關於第四條事件非有到會參議員三分之二之同意不得決議

第十二條　參議院議決事件由議長具報經臨時大總統蓋印發交行政各部執行之

第十三條　臨時大總統對於參議院議決事件如不以爲然得於具報後十日內聲明理由交令覆議參議院對於覆議事件如有到會參議員三分之二以上之同意仍執前議時應仍照前條

辦理

第十四條　參議院議長由參議員用記名投票法互選之以得票滿投票總數之半者爲當選

第十五條　參議院辦事規則由參議院議訂之

第十六條　參議院未成立以前暫由各省都督府代表會代行其職權但表決權每省以一票爲限

第三章　行政各部

第十七條　行政各部如左

一　外交部

二　內務部

三　財政部

四　軍務部

五　交通部

第十八條　各部設部長一人總理本部事務

第十九條　各部所屬職員之編制及其權限由部長規定經臨時大總統批准施行

第四章　附則

第二十條　臨時政府成立後六個月以內由臨時大總統召集國民議會召集方法由參議院議決之

第二十一條臨時政府組織大綱施行期限以中華民國憲法成立之日爲止

此案之成立在十月十三日其中最可注意者約有數點

(一)大總統行統制權

(二)大綱中無內閣專章

(三)政府組織不設內閣總理

(四)參議院無彈劾權

(五)參議院無不信任投票權

(六)此外如質問權查辦權等亦並無之

統觀以上數者雖保障總統制有力之條文卻在無不信任投票一條是(約法彈劾權性質參含不

信任投票權之成分）夫無總理而有彈劾總統制內閣不能成立有總理而無彈劾仍不失爲總統制內閣而其時既無總理又無彈劾故此時組織大綱之特質即在取極端之總統制也

臨時政府組織大綱行之未久則提出修正案修正結果如左

修正中華民國臨時政府組織大綱

第一章　臨時大總統副總統

第一條　臨時大總統副總統由各省代表選舉之以得票滿投票總數三分之二以上者爲當選

代表投票權每省以一票爲限

第二條　臨時大總統有統治全國之權

第三條　臨時大總統有統率海陸軍之權

第四條　臨時大總統得參議院之同意有宣戰媾和及締結條約之權

第五條　臨時大總統得制定官制官規兼任免文武職員但制定官制暨任免國務各員及外交專使須參議院之同意

第六條　臨時大總統得參議院之同意有設立臨時中央審判所之權

第七條　臨時副總統於大總統因故去職時升任之但於大總統有故障不能視事時得受大總統之委任代行其職權

第二章　參議院

第八條　參議院以各省都督所派之參議員組織之

第九條　參議員每省以三人爲限其派遣方法由各省都督府自定之

第十條　參議院開會議時各參議員有一表決權

第十一條　參議院之職權如左

(一)議決第四條及第六條事件

(二)承諾第五條事件

(三)議決臨時政府之豫算

(四)四檢查臨時政府之出納

(五)議決全國統一之稅法幣制及發行公債事件

(六)議決暫行法律

（七）議決臨時大總統交議事件

（八）答復臨時大總統咨詢事件

第十二條　參議院會議時以到會參議員過半數之所決爲準但關於第四條事件非有到會參議員三分之二之同意不得決議

第十三條　參議院議決事件由議長具報經臨時大總統蓋印發交行政各部執行之

第十四條　臨時大總統對於參議院議決事件如不以爲然得以呈報後十日內聲明理由交令復議參議院對於復議事件如有到會參議員三分之二以上之同意仍執前議時應仍照前條辦理

第十五條　參議院議長由參議員用記名投票法互選之以得票滿投票總數之半者爲當選

第十六條　參議院辦事規則由參議院定之

第十七條　參議院未成立以前暫由各省都督府代表會代行其職權但表決權每以一票爲限

第二章　行政各部

第十八條　各部設部長一人總理本部事務

第十九條　各部所屬職員之編制及其權限由部長規定經臨時大總統准施行

第四章　附則

第二十條　臨時政府成立後六個月以內由臨時大總統召集國民議會其召集方法由參議院議決事

第二十一條　臨時政府組織大綱施行期限以中華民國憲法成立之日爲止

修正後之組織大綱可注意者凡以前所舉六點仍毫無更動故對於總統職權地位及政府組織之形式仍認原大綱爲不可更動之原則此爲本大綱之眞正精神聞其時凡遇開議大總統如內閣會議議長指陳方略而參議院對於各國務員亦並不爲過刻之吹求此如南京政府組織法之眞相也

第一次修正後不久又爲第二次修正此次關於閣制條文亦間有修改之處如原大綱第十八條修改爲（行政各部設部長一人爲國務員輔佐臨時大總統總理各部事務一等是也然其所修正者與未修正前第十八條之效力其地位責任更有明白積極之規定即國務員之責任在輔佐臨時大總統則是顯示以對大總統而負其責此南京政時期即總統制時期最後之修

正案也南京政府時期關於政府組織大綱凡兩次修正三次公布而對於政府組織形式則始終取美國式之總統制不設總理而以大總統總攬萬機爲內閣之首長聞其時於政治上雖以陸軍長爲各部之領袖而並不妨大總統政務士之運用此南京政府組織之概略也

第二　議會內閣制時期

當南北統一機運已成南京法制局又提出臨時政府組織法草案呈請總統咨參議院備資參考編訂云云此案名爲另擬組織法其實不過原大綱之備正故謂爲第三次之修正亦可也此案提出後參議院議訂約法即以此爲惟一藍本茲將該草案及臨時約法駢技錄之以供參考

(一)臨時政府組織法草案

第一章　總綱

第一條　中華人民今建立中華民國組織臨時政府統治之

第二條　臨時政府以臨時大總統與內閣參議院法司構成之

第三條　臨時政府成立後一年內須開設民國議會制定憲法選舉大總統繼統治

第二章　人民

第四條　凡具有臨時政府法定之資格者皆爲中華民國人民

第五條　人民一律平等

第六條　人民自由言論著作刊行並集會結社

第七條　人民自由通信並不得侵其秘密

第八條　人民自由信教

第九條　人民自由居住遷徙

第十條　人民自由保有財產

第十一條　人民自由營業

第十二條　人民自由保有身體非依法律不得逮捕審問處罰

第十三條　人民自由有保有家宅非依法律不得侵入搜索

第十四條　人民得訴訟於法司求其審判其對於行政官署違法損害權利之行爲則訴訟於平

政院

第十五條　人民得陳於臨時議會

第十六條　人得陳訴於行政官署

第十七條　人民有應任官考試之權

第十八條　人民依法律有選舉時投票及被投票之權

第十九條　人民依法律有納稅之義務

第二十條　人民依法律有當兵之義務

第二十一條　本章所載人民之權利有認爲增進公益維持公安之必要或非常緊急必要時得依法律限制之

第三章　臨時大總統副總統

第二十二條　臨時大總統副總統由各地方代表公舉其任期適用第三條之規定

第二十三條　臨時大總統代表臨時政府總攬政務

第二十四條　臨時大總統公布參議院所議定之法律

但有不以爲然時得以內閣員全體之署名說明理由付參議院再議以一次爲限

第二十五條　臨時大總統有認爲非常緊急必要時得發布同法律之敕令但發布後須提出參議院經其議定

第二十六條　臨時大總統得與外國宣戰媾和締結條約但締結條約須提出參議院經其議定

第二十七條　臨時大總統統率水陸軍隊

第二十八條　臨時大總統除典試院察吏院審計院平政院之官職及考試懲戒事項外得制定文武官職官規

第二十九條　臨時大總統依法律任免文武職員并給與章程及其他榮典但任命內閣員須得參議院之同意

第三十條　臨時大總統依法律宣告戒嚴

第三十一條　臨時大總統宣告大赦特赦減刑復權

第三十二條　臨時副總統輔佐大總統裏理政務大總有故不視事時得代理其職大總統因事去職時即升任之

第四章　內閣

第三十三條　內閣以內閣總理及各總長如內閣員組織之

第三十四條　內閣員執行法律處理政務發布命令負擔責任

但制定會計預算募集公債征收賦稅締結國庫有負擔之契約除非常緊急必要時之處理外須提出參議院經其議定其非常緊急必要時之處理及豫算外之支出事後亦須提出經其承諾

第三十五條　內閣員得提出法律案於參議院并得出席發言

第三十六條　內閣員於臨時大總統公布法律及有關政務之敎令時須親署名

第五章　參議院

第三十七條　參議院由各省公舉之參議員組織之

參議院議員每省以三人如限

第三十八條　參議院議定法律案豫算案條約及國庫有負擔之契約並公債募集賦稅徵收等事但基於法律之支出不得減除

第三十九條　參議院審理決算

第四十條　參議院得提出條陳於內閣

第四十一條　參議院得質問內閣員並求其答辯

第四十二條　參議院以總員四分三以上之出席以出席員三分二以上之可決得彈劾內閣員之失職及法律上之犯罪

第四十三條　參議院得自制定內部諸法規並執行之

第四十四條　參議院於議員中自選舉議長

第四十五條　參議院得隨時集會開閉

第四十六條　參議院之議事須公開之

但有內閣員之要求及出席議員過半之可決得秘密之

第四十七條　參議院議員以十人之連署得提出法律案

第四十八條　參議院議員除關於內亂外患之犯罪及現行犯罪外在會期中非得議長許諾不得逮捕

第四十九條　參議院議員在會場之發言表決提議在會外不負責但用他方法發表於會外者

不在此限

第六章　法司

第五十條　法司以臨時大總統任命之法官組織之法司之編制及法官之資格以法律定之

第五十一條　法官非依法律受刑罰宣告或應免職之懲戒宣告不得免職

第五十二條　治司以中華民國之名依法律審判民事訴訟及刑事訴訟但行政訴訟及其他特別訴訟不在此例

第五十三條　法司之審判須公開之

但有認爲妨害安寧秩序者得秘密

第七章　補則

第五十四條　本法由參議院議員三分二之上或臨時大總統之提議議員三分二以上之出席出席員過半數之可決得改正之

第五十五條　本約法自□□□日施行

（二）中華民國臨時約法

第一章　總綱

第一條　中華民國由中華人民組織之

第二條　中華民國之主權屬於國民全體

第三條　中華民國領土爲二十二行省內外蒙古西藏青海

第四條　中華民國以參議院臨時大總統國務員法院行使其統治權

第二章　人民

第五條　中華民國人民一律平等無種族階級宗教之區別

第六條　人民得享有左列各項之自由權

一　人民之身體非依法律不得逮捕拘禁審問處罰

二　人民之家宅非依法律不得侵入或搜索

三　人民有保有財產及營業之自由

四　人民有言論著作刊行及集會結社之自由

五　人民有書信秘密之自由

六　人民有居住遷徙之自由

七　人民有信教之自由

第七條　人民有請願於議會之權

第八條　人民有陳訴於行政官署之權

第九條　人民有訴訟於法院受其審判之權

第十條　人民對於官吏違法損害權利之行爲有陳訴於平政院之權

第十一條　人民有應任官考試之權

第十二條　人民有選舉及被選舉之權

第十三條　人民依法律有納稅之義務

第十四條　人民依法律有服兵之義務

第十五條　本章所載人民之權利有認爲增進公益維持治安或非常緊急必要時得依法律限制之

第十六條　中華民國之立法權以參議院行之

第十七條　參議院以第十八條所定各地方選派之參議員組織之

第十八條　參議員每行省內蒙古外蒙古西藏各選派五人青海選派一人其選派方法由各地方自定之

參議院會議時每參議員有一表決權

第十九條　參議院之職權如左

一　議決一切法律案

二　議決臨時政府之預算決算

三　議決全國之稅法幣制及度量衡之準則

四　議決公債之募集及國庫有負擔之契約

五　承諾第三十四條三十五條四十條事件

六　答覆臨時政府諮詢事件

七　受理人民之請願

八　得以關於法律及其他事件之意見建議於政府

九　得提出質問書於國務員並要求其出席答覆

十　得咨請臨時政府查辦官吏納賄違法事件

十一　參議院對於臨時大總統認爲有謀叛行爲時得以總員五分四以上之出席出席員四分三以上之可決彈劾之

十二　參議院對於國務員認爲失職或違法時得以總員四分三以上之出席出席員三分二以上之可決彈劾之

第二十條　參議院得自行集會開會閉會

第二十一條　參議院之會議須公開之但有國務員之要求或出席參議員過半數之可決者得秘密之

第二十二條　參議院議決事件咨由臨時大總統公布施行

第二十三條　臨時大總統對於參議院議決事件如否認時得於咨達後十日內聲明理由咨院覆議但參議院對於覆議事件如有到會參議員三分二以上仍執前議時仍照第二十二條辦理

第二十四條　參議院議長由參議員用記名投票法互選之以得票滿投票總數之半者爲當選

第二十五條　參議院參議員於院內之言論及表決對於院外不負責任

第二十六條　參議院議員除現行犯及關於內亂外患之犯罪外會期中非得本院許可不可逮捕

第二十七條　參議院法由參議院自定之

第二十八條　參議院以國會成立之日解散其職權由國會行之

第四章　臨時大總統副總統

第二十九條　臨時大總統副總統由參議院選舉之以總員四分三以上出席得票滿投票總數三分二以上者爲當選

第三十條　臨時大總統代表臨時政府總攬政務公布法律

第三十一條　臨時大總統爲執行法律或基於法律之委任得發布命令並得使發布之

第三十二條　臨時大總統統帥全國海陸軍隊

第三十三條　臨時大總統得制定官制官規但須提交參議院議決

第三十四條　臨時大總統任免文武職員但任命國務員及外交大使公使須得參議院之同意

第三十五條　臨時大總統經參議院之同意得宣戰媾和及締結條約

第三十六條　臨時大總統得依法律宣告戒嚴

第三十七條　臨時大總統代表全國接授外國之大使公使

第三十八條　臨時大總統得提出法律案於參議院

第三十九條　臨時大總統得頒給勳章並其他榮典

第四十條　臨時大總統得宣告大赦特赦減刑復權但大赦須經參議院之同意

第四十一條　臨時大總統受參議院彈劾後由最高法院全院審判官互選九人組織特別法庭審判之

第四十二條　臨時副總統於臨時大總統因故去職或不能視事時得代行其職權

第五章　國務員

第四十三條　國務總理及各部總長均稱爲國務員

第四十四條　國務員輔佐臨時大總統負其責任

第四十五條　國務員於臨時大總統提出法律案公布法律及發布命令時須副署之

第四十六條　國務員及其委員得於參議院出席及發言

第四十七條　國務員受參議院彈劾後臨時大總統應免其職但得交參議院覆議一次

第六章　法院

第四十八條　法院以臨時大總統及司法總長分別任命之法官組織之法院之編制及法官之資格以法律定之

第四十九條　法院依法律審判民事訴訟及形事訴訟

但關於行政訴訟及其他特別訴訟別以法律定之

第五十條　法院之審判須公開之但有認爲妨害安寧秩序者得秘密之

第五十一條　法官獨立審判不受上級官廳之干涉

第五十二條　法官在任中不得減俸或轉職非依法律刑罰宣告或應免職之懲戒處分不得解職懲戒條規以法律定之

第七章　附則

第五十三條　本約法施行後限十個月內由臨時大總統召集國會其國會之組織及選舉法由參議院定之

第五十四條　中華民國之憲法由國會制定憲法未施行以前本約法之効力與憲法等

第五十五條　本約法由參議院參議員三分二以上或臨時大總統之提議經參議員五分四以上之出席出席員四分三之可決得增修之

第五十六條　本約法自公布之日施行

臨時政府組織大綱於本約法施行之日廢止

以上二案之異點不過字句次序之更易大節目處無或少異也其與南京臨時政府組織大綱分途之處在特設內閣而以總理當政務之衝在參議院一面則付與彈劾質問監督權以爲操縱內閣之武器此其最大之區分點聞數次修正案皆出於法制局之手而其懸隔如此臨時約法公布後而政府議會內閣制之組織最完全成立矣

綜兩時期法制施行之成績觀之在總統制時期南京政府雖爲日無多而於戎馬倥偬之會各部長毫無杌捏動搖之憂內閣制成立後時僅年餘而唐陸趙段熊孫等內閣凡六七易此成績之顯而易

見者也。然則此後增修方針。是在今之約法會議諸君子。

敬告約法會議議員

憲公

約法會議選舉告竣轉瞬即行開幕矣舉海內魁梧奇碩之士富有學識經驗之人才濟濟蹌蹌羣登朝右相與攄陳懷抱發展經猷以立根本法之基礎奠國勢於苞桑此較之政治會議諸君尤爲任大責重蓋非徒爲政治上之諮詢機關而實爲純粹的唯一無二之造法機關我政府所倚重我國民所屬望我中華民國之所賴以長治久安者胥於此機關之成績卜之而此機關之成績如何則視乎當選諸君之能否自問天良從容建議以期無負朝野之傾向此則記者所焚香禱祝而又不能已於言者也當選諸君或留學外洋或曾充官吏或歷要津或素孚鄉望或爲國會與政治會議之耀健分子一旦聯袂偕來從事於約法之商榷時勢法理必能洞悉靡遺用以酌古準今陶歐鑄美不徇一偏之見不鬨黨派之私以搆成立憲國之眞精神俾將來之憲法得以有所依據不至再蹈紛擾此非舉國上下所切望於諸君者乎諸君之責任無他第一宜認定題目知所議者爲約法舉從前約法上之紕謬曾貽誤於國家者

必掃除廓清之以達改良之目的其有在約法範圍以外者則等諸自餘無識毋爲無理之爭論第二宜知約法問題爲將來憲法之產母欲中國有完美憲法之產生則不得不斟酌盡善以約法立之標準第三宜知全部約法其謬誤之要點安在改良約法宜從何處著手必何如能從容解決迅速成功使國家能屹立於鞏固不搖之地位此皆議員諸君所先事圖維當場建奏者也竊謂約法會議開幕以後所亟宜研究者有兩大問題速宜解決不揣固陋試臚陳管見如左

(一)宜解決總統制與內閣制也　全部約法增修之要點宜以組織强有力之政府爲標準而政府之能否强有力則視責任所在爲轉移約法會議果欲收良好之效果則總統制與內閣制問題實爲開幕後之先決問題以此問題一解決則全部約法之何者宜增何者宜刪何者宜改革自不難迎刃而解矣雖然總統制與內閣制之爭議各持一說迄今尚無定局惟默測大勢之所趨按之國情民意自當以總統制爲適宜蓋自共和草創以來多數人民其心目中祇知有總統未知有內閣一切政會非總統自負責任不易收統一之功況內閣制已經嘗試二年之中五易總理不可不垂爲殷鑒也約法會議諸員諸君類皆洞達時勢之選二年來所受內閣制之害當屬有目共覩而總統制之利雖爲大勢所趨尚未演成事實約法會議須知以時勢造法律不當以法律强時勢則總統制與內閣制之宜何去何從早已智

珠在握無俟記者之嘵嘵也此問題一解決則全部約法立竿見影自可定入手之準繩否則頭緒紛繁不能挈領提綱以窺要旨恐衆訟盈廷約法之改造又瀕於難產之境矣夫總統制與內閣制利弊顯然考之歐美先進國之成績鑒於吾國二年來之失敗及今宜如何改良不過片言即可折獄乃或疑專制難防總統制不啻帝制之復活不知總統負責以其得人民之信仰乃肯以國事相託俾其鞏固政基發展國力也即總統撫躬自思亦以受國民之委託斷不肯背道而馳竟大軼乎常軌又何專制之可虞耶今後之宜採總統制乃救國之根本所謂造法機關者當不至昧乎此也閉幕後之第一勸請速演其勿息記者將刮目俟之矣

(二)宜解決一院制與兩院制也　共和立憲國之不能無國會也誠不待言然國會之組織考之世界各國亦不無區別有採兩院制者有採一院制者亦視其國之情勢何如耳如歐洲之英法伊奧諸國則均採兩院制餘如希臘布加利及其他諸小國則採用一院制美洲之北美巴西墨西哥諸國則均採兩院制餘如富濱洪杜拉尼加拉瓜巴拿馬諸國則採用一院制就其大略言之則採兩院制較多蓋文明強健之國家以及達共和之盛軌幾無不採兩院制矣誠以代表民意自當以兩院制爲周密上院下院息息相通亦互有作用也彈劾權與解散權立法行政遙相對待而不虞一方面之涉於偏枯兩院制誠

爲適宜矣然此亦視國民程度爲何如墨西哥非兩院制乎何以政變頻仍希臘非一院制乎何以國基永奠此固不可以一概論也我國自共和成立採用兩院制臨時約法所規定之權限又極崇高固謂議院所以代表民意不得不如此也然自兩院制實行以來不惟議院與政府時有衝突卽議院與議院亦互起爭執如俄蒙協約問題如大借款案如國務員之同意往往下院反對者而上院來示贊成下院所通過者而上院竟致否決試追溯去年數閱月之國會純乎一黨見問題毫無成績之可言貽誤國家良非淺尠識者推論禍首未嘗不痛恨國黨之驕橫而上下兩院之不能提攜一致也雖行兩院制反不如前清之資政院及國會未召集時之參議院尚可相安無事然則兩院制其竟不如一院制乎一言以蔽之曰人民程度之問題也近自國會消滅後有倡言改良國會者有謂兩院制不適用於今日者就吾人之眼光觀之若爲國家長久計恐一院制組織簡單不足以代表民意自不如兩院制爲適宜若就目前計則人民程度尚低卽行兩院制亦不足代表民意且反多滋擾似不如改用一院制尚可以維持現狀今約法會議當以此種解決之方法爲急要之圖其將採兩院制歟抑將採一院制歟顧茲事體大須得精細研究方能定議約法會議諸君其必洞悉國情斟酌時勢而審愼以出之也竊謂兩院制之紛擾反不如一院制之單純而就根本上解決則國會組織之良否尤視乎將來選舉法爲何如兩院制與一院

制。又其爭論之末焉者也鄙見如是不識讀予文者亦謬許爲知言否。

造法機關與民國之將來

端溪

民國今日胡爲而有造法機關之設非以政治之舉措爲不良之約法所束縛歟方政之運用而遵據約法也則形格勢禁不能爲適宜之展施方政之運用而不遵據約法也則目視口指政府亦不願冒天下之不諱所以兼歲以來甯甘受鍋爲之譏誚而不肯貽人民以違法之口實因循遷就敗衍搪塞不能大刀闊斧運揮其卓越之計畫穩健之方略以謀國是速奠國基於磐石之固拯人民於水火之深者罔非限於尊重約法之意但使苟能委曲以全法安肯牽爾而改絃無如徵諸兩年間之經驗精密推測嚴重體察誠約法爲之匱階長此不變國與民將交受其病不惟非執政者孜孜圖治之本意尤非我國民喁喁望治之初心與其寧維持不適用之約法以自蹈危機何如增刪不適用之約法而自圖振拔然則造法機關之發生亦迫於國情之不容已者也

約法誕生於南京政府當斯時也兵馬倥偬之餘不暇謀及久遠而又寥寥十數人之見解融爲一結晶

體其瑕疵自所不免然所以如斯之嚴酷犧牲行政之精神而不顧者實含有兩種之心理一爲對人之心理一爲對法之心理

何謂對人之心理約法者勢力移轉之條約政府北遷之條約也既知非斯人之不可而反妄爲懷疑故不惜嚴重苛劾以法爲之限立法者心目中祇知有人不知有國對人立法非對國立法偏僻狹隘之見醞爲條文而約法之搆成發於此種心理者實居其大半此之謂對人之心理

何謂對法之心理約法主眼爲內閣制度參觀前後條文束縛行政之活動無微不至國家之統治權惟國會實操之約法第四條所謂以參議院臨時大總統國務院法院行使其統治權者殆空文也祇知有立法權不知有行政權按之法文雖國會萬能之英國其憲法亦不斯過也夫立法者之心理期其議會政治之必實現苦心孤詣固堪欽佩獨惜於議會政治是否適合於民國今日之國情之一大疑問全爲抹殺眩於英倫政治之美名妄却國家實際之利害不揣其本徒齊其末欲以幼稚芻形之政黨鼓歌歡舞一躍登憲政之堂多見其不知量也斯而可企竊恐世界上不知有幾許議會政治之國矣彼盎格魯索遜之子孫尚得至今專擅其美譽而約法之搆成發於此種心理者亦居其半此之謂對法之心理

如前述臨時約法實具有前二種之心理故一旦驗諸事實支離鹵莽形神畢露由前之心理言之謂之狹

隘由後之心理觀之謂之奇矯夫以國之根本法典出於狹隘奇矯之思想本實固已先發安能有適用之望然則造法機關之發生固又屬於立法上所必要者也

或謂約法者爲支配臨時時代之法典其不完不備不善良之點固指不暇屈然自正式總統選舉之後已非臨時時代而入於正式時代矣曷不速定憲法以慰國民爲此言者知憲法之半而其一半則未之知也知憲法之足貴而輕易視之則其害必中於社會何則憲法之爲物就形式論固可隨時制定易窺全豹就實質論非積爲多年之慣習使憲法之妙用貫輸於民國腦髓之中人民腦力之知覺與形式上憲法何爲一氣則憲法之效用終不可得彼不文憲法之效力大於成文憲法之功用者其故抑又何耶不求憲法之實際惟驚憲法表面則其憲法亦不過爲法制上之一種陳列品可以自詡曰我有憲法矣顧其實在究若何無固定之精神而急取固定之形式使國政爲膠柱之惡非惟無以應國勢以發展亦並不足促社會之進步而國家之大患或自憲法始矣

世之所謂良憲法者其良不在條文而在於適合於國情民性所謂惡憲法者其惡亦不在於條文而在於不適合於國情民性惟是憲法與國情民性之適不適非如物體之大小輕重長短厚薄多寡可以度可以量可以衡也必也積幾許之經驗揣摩觀察而後始得其梗概譬之製造必先有模型有標本而後遵照模

型標本以從事製造其製造品之製成必有一定之把握今者國家制定憲法正苦於無模型無標本故宜先從事於模型標本之役養成將來憲法上最適宜之模範夫而後確定憲法則國家根本上組織既不致因變更憲法動搖國本而國運之膨脹兼可收漸進之效

或謂先進國家多不文憲法後進國家皆成文憲法以其有先進國之憲法可得作模型作標本也爲此說者抑又誤矣何則先進國之憲法祇可以備參考非可以作模型作標本也蓋憲法上所謂之模型標本因國而異英吉利憲法之淵源若約翰王之大憲章一六二八年之權利請願一六八九年之權利條例次第集合而爲一最完善優美之憲法法蘭西憲法之淵源若人身保護法若拿破崙法典漸次醞釀爲憲法上卓越之特徵凡此皆依歷史之關係因緣而成非可遽爲之期亦非他國所能效法也衣人之衣者不必其適體履人之履者不必其適足冠人之冠者不必其適首欲求其適亦惟自出於剪裁之一途

然則不制定憲法而亟亟增修約法者蓋將以約法爲憲法之試驗品爲憲法之預備爲憲法之模型或標本也由此觀之造法機關即所以製造憲法之模型或標本也將來之憲法胥於斯覘其端倪將來之民國復於此卜其升沈將來之人民均於茲樂其利賴故造法機關議員宜本其宏富之經驗遠大之識力斟酌國內之情況參考世界之潮流凡約法上之瑕疵宜力爲斬削之約法上之瑾瑜宜善爲保全之約法上之

缺略宜妥爲增加之近以資政治之試驗遂以啟憲法之淵源俾五大民族同登社席一大民國共慶歡忭不至如憲法起草委員會書生學子之見解又不至如南京參議院狹隘奇嬌之心理將來大功告成非惟大總統欣然自慰即四萬萬同胞孰不馨香頂祝果爾則造法機關之名稱及造法機關之議員當與開國之正式大總統共垂千秋云

約法謬點擇評

艱貞

答謗僕爲憲法文數百萬言也。聽者藐藐。局外之言論。棄如泥砂焉。今臨時約法。又入增修時期矣。嗜味者見鼎而流涎。願更作舊生涯。取約法之大謬者品評之。再爲當道告。

全部約法之共通謬點

約法原成於戎馬倥偬之際。對人而立之法。又值君權初仆之時。故一意挾其十七八世紀之舊思潮。建造見世之共和。束縛馳騁總統之權限。視國會爲惟一之信托者。忘其囂囂也。此爲全部約法宗旨誤謬之最要處。

第一條之誤點（中華民國由中華人民組織之）

本條實無意味之規定。欲表明國體如何。未也。欲表明五族共和。亦未也。在論理法所謂陷於循環論法是。

第二條之誤點（中華民國之主權屬於國民全體）

此條可分兩面觀察之一爲應否規定之問題一爲如何規定之問題

就第一問題論此原係一種學術規定於法律上不生何等効力不過徒供學者聚訟之資料不規定當也必欲規定之謂主權屬於國民全體學理上殊欠通妥人民在一國中不過爲人格者之一種有時可謂之人民有時不可謂之人民不可謂人民超越於人民人格上者是卽國家人格謂人民卽國家可也謂國家卽人民不可也謂合人民之全體成國家可也謂合人民之全體卽國家不可也全體爲集合性質非合成性質主權不可分烏能使主權屬於國民全體合全體而成爲國家則成普遍性非獨立性主權云者已脫離於國民而別有在也本條無規定則已有之則應謂主權屬於國家而後混解釋家種種悞會焉原文規定之學理原據十七八世紀原子說之流毒國人不測妄行之以爲二十世紀共和國家之新性質甚無謂也

第三條之誤點（中華民國領土爲二十二行省內外蒙古西藏青海）

本條原爲表明國土範圍國內區域無事指明不合處人共見聞矣而此次增修應加改正廢省議不日實行無使留此癥作口實也

第四條之誤點（中華民國以參議院臨時大總統國務院法院行使其統治權）

本條原爲不必要之規定全部法中自各定有權限有此徒作解釋矛盾也增修時刪之爲當

第五條之誤點（中華民國人民一律平等無種族階級宗教之區別）

本條前二語意旨含混失法律用語繩尺勿深論平等字必有範圍非可概括用之例如奧大利憲法第二條（凡爲臣民者於法律上皆平等）葡萄牙憲法第三條第二項（一應人民對於法律均爲同等）比利時憲法第六條（凡比利時人在法章前爲平等）阿根廷憲法第十六條（住民之全體在法律之下均係平等）瑞士阿奔塞爾州憲法第五條（本州居民對於法律均爲平等）平等適用指在法律前耳論理上誤不周延爲周延民氣囂囂未始不此階之厲也應在增修例焉

第六條至第十五條之誤點（第六條　人民得享有左列各項之自由權　一人民之身體非依法律不得逮捕拘禁審問處罰　二人民之家宅非依法律不得侵入或搜索　三人民有保有財產及營業之自由　四人民有言論著作刊行及集會結社之自由　五人民有書信秘密之自由　六人民有居住遷徙之自由　七人民有信教之自由　第七條人民有請願於議會之權　第八條人民有陳訴於行政官署之權　第九條人民有訴訟於法院受其審判之權　第十條人民對於官吏違法損

害權利之行爲有陳訴於平政院之權　第十一條人民有應任官考試之權　第十二條人民有選舉及被選舉之權　第十三條人民依法律有納稅之義務　第十四條人民依法律有服兵之義務

第十五條本章所載人民之權利有認爲增進公益維持治安或非常緊急必要時得依法律限制之）

或謂第六條第三項至第七項之規定未能爲國家留保其制限權其實亦未當也第三項至第七項之規定可適用第十五條制限之惟第十五條之規定對於第七條至第十二條未便適用之何也第十五條規定之內容一爲警察目的及助長目的所謂內政目的是一爲國家事變即行政大權作用時是本條規定之用意殆欲將日本憲法第九條（天皇爲保持公共安寧秩序及增進臣民幸福得發命令云云）及第三十一條（本章規定不得妨戰時或國家事變時天皇大權之施行云云）之得發命事項而制限之以法律也故第六條第三項至第七項之事項可制限之此外未便適用也然第六條三項至第七項之制限乃例外的非原則的故共通摘其誤點如下

一必須有特別法而後能制限之普通法律對之不生效力

二第七條至第十二條竟無有制限之餘地即嚴格解釋上論之請願訴願等事幾無制定手續法之地步

三因第十五條之規定將所謂警察命令等權皆須待之法律而內務行政幾失周轉餘地

因上理由其修改方法可分爲二

一第六條至第十二條條文擬增修如下

中華人民於法律範圍內有居住移轉及職業之自由

中華人民於法律範圍內有集會結社之自由

中華人民於法律範圍內有言論著述出版之自由

中華人民於法律範圍內有信教之自由

中華人民於法律範圍內有所有權之自由

中華人民依法律所定有請願權

中華人民依法律所定有訴願權

中華人民訟訴須由法定之法官裁判之

中華人民依法律所定充文武官及其他公職

本章所載人民權利義務於不牴觸陸海軍法令及紀律範圍內軍人亦適用之

二將第十五條刪去與總統以內務目的之命令權（此無甚危險也在法制未備時總統不妨行使其警察命令權如國會有制定法律之機會則何時亦可以法律定之既有法律命令當然無效蓋總統有此行政上方有周轉餘地而事實上最富伸縮力並不妨法律施行之地步也在我國過渡時代尤當用之）

第三章（參議院）之增修大意

本章摘誤可分爲二一參議院名稱之改定二各條之摘誤

（甲）參議院名稱之改定約法原一院制之國法在我國的爲適當規定前參議院强爲效顰誤作兩院國會成績之不良此亦爲其一因也

夫各國所以采兩院制之故（一）因歷史（二）因其中一院可任政府議會之調和（三）因其中一院代表特別階級（四）因補憲制多數決之缺點（五）因愼重立法手續此各國采兩院制之所以也我國（一）無歷史之基礎（二）兩院組織既難强爲重大差異則無可爲政府議會之調和（三）基於第二理由則無特別階級代表之可言（四）因二三理由故所謂補救多數決專横之缺點根本上不能成立（五）立法手續尚有他法可爲節制亦無須兩院之必要鄙人於客歲九月曾擬憲法草案倡一

院制之利益一面另設國民會及參政院（顧問院）執行國會職權之一部蓋以吾國歷史實有一院制之慣行不必強生枝節也今約法既入修正時期應將各條參議院名目均改爲國會以穩固此一院制之基礎

第十六七八條之修正（中華民國之立法權以參議院行之參議院以第十八條所定各地方所選派之參議員組織之參議員每行省內蒙古外蒙古西藏各選派五人青海選派一人其選派方法由各地方自定之參議院會議時每參議員有一表決權）

第十六條之性質原爲一種概括的表明所生效力形式仍視以下各條之規定自身顧預不適用爲對他條文之關係論理上且生矛盾之苦刪之當也

十七八兩條爲當日作法者今無用爲就上三條擬增修如下

中華民國國會爲一院制由公選之議員組織之

國會組織及公選方法以法律定之

第十九條（一議決一切法律案二議決臨時政府之預算決算三議決全國之稅法幣制及度量衡之準則四議決公債之募積及國庫有負擔之契約五承諾第三十四條三十五條四十條事件六答覆臨時

二將第十五條刪去與總統以內務目的之命令權（此無甚危險也在法制未備時總統不妨行使其警察命令權如國會有制定法律之機會則何時亦可以法律定之既有法律命令當然無效蓋總統有此行政上方有周轉餘地而事實上最富伸縮力並不妨法律施行之地步也在我國過渡時代尤當用之）

第三章（參議院）之增修大意

本章摘誤可分爲二一參議院名稱之改定二各條之摘誤

（甲）參議院名稱之改定約法原一院制之國法在我國的爲適當規定前參議院强爲效顰誤作兩院國會成績之不良此亦爲其一因也

夫各國所以采兩院制之故（一）因歷史（二）因其中一院可任政府議會之調和（三）因其中一院代表特別階級（四）因補憲制多數決之缺點（五）因慎重立法手續此各國采兩院制之所以也我國（一）無歷史之基礎（二）兩院組織既難强爲重大差異則無可爲政府議會之調和（三）基於第二理由則無特別階級代表之可言（四）因二三理由故所謂補救多數決專橫之缺點根本上不能成立（五）立法手續尚有他法可爲節制亦無須兩院之必要鄙人於客歲九月曾擬憲法草案倡一

院制之利益一面另設國民會及參政院（顧問院）執行國會職權之一部蓋以吾國歷史實有一院制之慣行不必強生枝節也今約法既入修正時期應將各條參議院名目均改爲國會以穩固此一院制之基礎

第十六七八條之修正（中華民國之立法權以參議院行之參議院以第十八條所定各地方所選派之參議員組織之參議員每行省內蒙古外蒙古西藏各選派五人青海選派一人其選派方法由各地方自定之參議院會議時每參議員有一表決權）

第十六條之性質原爲一種概括的表明所生效力形式仍視以下各條之規定自身顧預不適用焉對他條文之關係論理上且生矛盾之苦刪之當也

十七八兩條爲當日作法者今無用焉就上三條擬增修如下

中華民國國會爲一院制由公選之議員組織之

國會組織及公選方法以法律定之

第十九條（一議決一切法律案二議決臨時政府之預算決算三議決全國之稅法幣制及度量衡之準則四議決公債之募積及國庫有負擔之契約五承諾第三十四條三十五條四十條事件六答覆臨時

政府諮詢事件七受理人民之請願八得以關於法律及其他事件之意見建議於政府九得提出質問書於國務員並要求其出席答復十得咨請臨時政府查辦官吏納賄違法事件十一參議院對於臨時大總統認爲有謀叛行爲時得以總員五分四以上之出席出席員四分三以上之可決彈劾之十二參議院對於國務員認爲失職或違法時得此總員四分三以上之出席出席員三分二以上之可決彈劾之）之誤點

本條凌亂缺誤幾不能下增修筆就各項作改正難矣擇重要處分三種修正

第一宜增入者

（一）豫算不成立時政府得執行前年度之預算

（二）議會不能爲增加歲出之提案

（三）屬於憲法法律條約及繼續費之既定歲出國會不得自由廢除或削減

第二宜修改者

（一）第四項應將議決國庫負擔契約改爲承認

（二）第十一項對於大總統之彈劾應改爲總員五分之四之同意方得彈劾蓋此原爲事實上決不

發生之問題倘至發生時則又非法律論所能解決矣然理論上不能無此規定也應加多數制限以防國會之輕用

(三)對於國務員之彈劾(甲)應刪去失職二字(乙)同意人數應改爲總員五分四以上之出席出席員四分三以上之可決蓋失職乃政治問題吾輩不主張國會內閣制故宜刪去至法律問題即無規定普通裁判法亦可爲之爲遵重法律起見存在之當也

第三宜刪去者

第五項刪

第二十條(參議院得自行集會開會閉會)之誤點

本條應改正如下

國會每歲二月第二來復日爲開會期由大總統召集之但如逾期不召集時國會得集會於政府所在地規定一定之日期者使政府不得誤期也所以定爲二月者爲會計年度計也云集會於政府所在地者防紛亂也

第二十三條(臨時大總統對於參議院決事件是否認時得於咨達後十日內聲明理由咨院覆議但參

議院對於秘議事件如有到會參議員三分二以上仍執前議時仍照第二十二條辦理）之誤點

共和國憲法似國會有絕對立法權然以我國現象論如絕對與國會以立法權將何等法律亦難保成立前國會之立法可鑒也擬改此條作二十二條但書如下

但大總統認爲不當時得諮詢參政院（本法宜增設參政院）拒否之

增修約法問題之商榷

康士鐸

目次

第一章　緒論
第二章　增修約法之理由
第三章　大總統在國法上職權如何
第四章　約法上任命國務員之同意權問題
第五章　約法上締結條約及宣戰媾和之同意權問題
第六章　約法上之命令範圍問題
第七章　國會監督財政權與政府臨時財政處分權問題
第八章　約法上統治權規定問題
第九章　主權在人民與在國家問題

增修約法問題之商榷

康士鐸

第一章　敘論

今世界所謂立憲國家無論其屬於君主立憲國或民主立憲國而其國家權力之發動不能外乎三種一行政權一立法權一司法權此即西儒孟德斯鳩所謂三權鼎立之原則也然此三權之分置在君主國與民主國雖間有不同之點若夫三權分立不相侵越則爲世界立憲國之通軌也懸此標準以研究前南京參議院所制定之臨時約法其誤謬之點不已昭然若揭者乎臨時約法制定於南北統一之時貽害於民國成立之後今其效力之發已及兩易寒暑吾人於今日平心靜氣不存成見推究此項約法其效力發生之結果與民國前途究爲何等之影響吾敢正言以昭告國人曰今日政治之惡潮皆約法之反響也嗚呼誰生厲階至今爲梗追原禍始吾不能不太息痛恨於對人立法者設心之險惡其誤國之罪百世之下不能爲之曲諱也

臨時約法全案都五十六條計分七章無論其條文簡漏不能賅括立國之精神即就大體而言其誤謬之點已足以搖動國家之根本迴溯兩年以來政治現象之無進步雖非盡由約法之咎然各方面所受直接間接之影響無往而不阻礙政治之進行此非吾一人之私言實天下之所共見者也夫臨時約法

之紕謬久經海內通人之所批斥而吾以爲全部約法其唯一之謬誤即在對人立法意圖限制總統一人使其舉措不得自由處處受其牽掣故此種約法謂之爲限制總統之約條則可謂之爲國家組織之大法則非也何則因約法之主旨既以限制總統爲惟一之目的則其眼光故僅注於總統一人總統以外視同無物而對於各方面之限制及保障多無明確之規定其在臨時政府期間弊害之所及已如是之烈矣今以憲法旦夕難期厥成而議增修約法十月間總統咨行兩院之文於應行增修各條固已揭其凡要然吾以爲今日如欲增修約法其目的不僅爲暫時之適用且爲將來制定憲法之準繩一誤何堪再誤其所繫顧不重哉吾請論約法誤國之罪惡以見今日增修之必要更進論約法與憲法之關係以奠民國之始基世之君子其有以吾言爲然者乎共起而研究之

第二章　增修約法之理由

臨時約法之發生在總統被選爲臨時總統之後南京政府尚未取消之時故約法之制定含有外交條約之作用如袁總統不承認遵依約法則南北統一之局因或此而立見破裂之象況當時遷都之議南行之請皆爲南方諸人挾制袁總統之利器約法適發生於此時其唯一之作用即在防制袁總統之一身故對於行政一方面加以種種嚴格之制限使行政首長日處於荊天棘地之中而永無舒展自如之

希望此即全部約法獨一無二之精神也今者勢異境遷國人厭惡約法之心理幾成一致其根本上之主義已無復存在之餘地者再留此不適用之條文致貽謀亂國家者以口實吾誠不知其何所取義也此約法應修正之理由一也三權分立爲今日談憲法者不易之原則若夫以立法之機關而侵奪行政之權限是即破壞立憲國三權之形式無論君主立憲國民主立憲國皆無此種法例亦吾國今日所應深忌者也近世學者雖有國會政治之論以爲國會之職權不僅在立法兼可及行政歐西諸國已有行之者雖然中國之不能行國會政治此三尺之童所能知也約法雖無國會政治之名而隱收國會政治之實其釀生今日政治之惡果皆此一念之誤有以使之然也此約法應修正之理由二也凡立法權太重之國其結果往往弛行政部之責任或流入極端一變而爲議會專橫之政治其弊害更有不可勝言者迴觀已往之覆轍默審未來之國情行政立法兩權之消長不已恍然可見者乎此約法應修正之理由三也共和國之總統由於公選夫人民所公選之人必人民所共信仰之人也既信仰其人必對於其人有絕大之希望而欲使之負極大之責任以求福利國家此固人情之所同也乃一方面對於其人表示信仰之心一方面又對於其人忘存猜疑之念不但使之不得政治上之實權且梏桎其手足束縛其身體使其等於傀儡之守府而空享總攬政務之虛名於此而欲求政治之進步不幾等於南轅而北轍

也。此約法應修正之理由四也。積弱之國。貴有強固力之政府。此義。盡人之所知也。乃因約法束縛之故。政府不能舉責任之實。國本時有動搖之慮。欲防行政之專權。反使責任之無屬。潔身自愛者不當政治之衝。奔競躁進者必不勝國務之任。若謂以此約法而能發生強固有力之政府。其誰信之。此約法應修正之理由五也。以上五端皆爲約法上根本之誤謬。其於國家前途有密接之關係。此吾人所不可不先注意者也。

第三章　大總統在國法上之職權何如

大總統在國法上之職權。本爲將來憲法上之問題。於今日似無研究之必要。惟是憲法問題既非最近之期間所能觀成。而正式總統之關係又與臨時政府判然有別。況去年憲法會議制定總統選舉法。特設附則一條。謂大總統之職權在憲法未定以前暫依臨時約法。關於臨時大總統之規定等語。是憲法會議亦認大總統之職權在國法上須有明確之規定。惟以總統全部之職權暫依約法之規定。此中尚有應研究之點。不可無一言以說明之。亦將來增修約法者所最應留意者也。

共和大總統之職權。大別可分爲法制美制兩種。法國總統不負國務上之責任。故法國憲法第六條規定「政府事務國務卿負連帶責任。共和國大統領除大意外不負責任」云云。美國總統負國務上完

全之責任故美國憲法第二條第一節規定「合衆國之行政權委任於合衆國之大總統」云云臨時約法對於總統職權一章不甚明瞭惟當日立法者之心不過欲加以嚴苛之制限以削剝總統在國法上之特權然又不如法國憲法明定總統之無責任觀約法第三十條及第四十四條之原文又規定總統爲行政部之首長國務員居輔佐之地位權責不明紛爭易起猶記從前唐內閣時代往往因權限問題國務院與總統府發生意見此即總統在國法上之職權規定不明確之故也然吾今日所欲研究者即行政權應屬於總統抑屬於內閣之一問題耳若從學理而言總統大權與內閣政治皆有可以成立之理由吾今以爲欲解決此問題不能專從理論上判斷當從事實上研究第就理論言之內閣政治之優點稍有政治知識者類能言之吾今之所以不敢絕對主張內閣政治者亦自有故請分析論之

(一)請就對外一方面言之　中國自海通以還與列强相角逐一蹶再蹶致成今日之危象然在前清末季猶可曰政體不良民權不振外交失敗人民無過問之權政府亦不知以民力爲後援故對外則僅有退讓之一法今則共和政體震動環球國際競爭自不能再安於劣敗然以一國之政府對付一國之人民其力恒有餘以一國之政府對付列强之環視其力則恒不足今吾人之所希望於改建國體者非徒爲博共和之虛名也蓋欲擴張國權以雪從前之積恥試問今日之外交與前清政府相比較所異幾

何此固政府之咎吾亦不必爲政府諱也然共和國家之政府與人民對外皆負有尊重國體發展國權之責任當專制時代政府之權威注重對內而共和時代政府之權威則注重對外以對內而濫用威權其叢民怨也宜矣若夫對外則吾民惟恐政府之無權威斷不能再就政府固有之權威而加以削剝今日之政府爲對外之政府乎抑對內之政府乎此固不待智者而後知也獨是政府之權威何所表示惟視行主權者之一人是否能爲世界之所信仰若以舉國不信仰之人而欲得外人之信仰天下有是理乎況大總統爲一國之元首無論以我國今日之國勢欲謀於對外之活動必先予總統以實權即以實力充足之國當此世界潮流之所迫欲其國權之發展亦不能不先擴張政府之權能君主國尚且如是又何況共和國體乎夫美國固素守門羅主意今尚不能不改變方針今日之中國更可以無論矣若謂總統不負責任可以保一國元首之尊嚴此爲總統個人計則得矣其如國權不振何哉吾以爲中國欲立國於世界競爭旋渦之中必須先有强固有力之政府欲組成强固有力之政府必先有總攬大政之元首行政首長能操政治之實權則凡百庶僚自不能逸出於責任以外如身之使臂臂之使指機關靈敏運用自如然後登國際競爭之舞台或有博取勝利之一日非然者擁一傀儡之總統於上而欲國之不爲人之傀儡顧可得乎難者曰行政權雖在總統而國勢不足有爲其不能謀對外之發展亦勢所必

然此說似也然以吾觀之今日中國不求國式發展則已欲求國式之發展必以總統操行政之實權爲第一要義至以對外而言更以當此爲根本之圖也此就對外而言行政權應在總統之理由一也

(二)請就對內一方面言之　中國由專制而變爲共和以政治進化之常例而言固可謂進步之猛速矣然共和國之總統以一身而繫天下之望其關係之重也如此今就對內而言總統應負責任與否之一問題亦不能不從事實上觀察之(甲)非有負責任之總統能發生穩固有力之政府乎(乙)非有負責任之總統能謀實際上之統一乎(丙)非有負責任之總統能以震服人心而不有意外之變亂乎請就此三項分別論之

(甲)民國成立二年以來四易內閣政變迭起政治之無進步此其大因夫總統爲人民所公舉苟非大逆不道必不致因細故而發生解職問題內閣則不然也爲閣員者未必皆衆望久孚之人舉措偶一乖方怨讟興於全國況共和國之議會往往濫用彈劾之權政府更迭視爲常事即臨時政府前半期之政治現象亦何莫不如是也是誠可謂寒心也已今後政治現象無論如何變遷若以行政之權完全寄之於內閣爲減輕總統責任計固爲得矣而於鞏固國家之根本計則非也

(乙)民國自成立之後名爲統一實則省自爲政當去年南方事未發生以前各省都督擁兵自固中央

命令等於弁髦縱無敵國外患此種現象已足亡國而有餘今雖大亂削平統一可望然中央之威信不固禍亂仍無已時莫謂目前粗安即可稱統一之實也故吾以爲今日欲謀實際上之統一須先鞏固中央之威信欲鞏固中央之威信須先畀總統以實權果使總統得人令出惟行問或踰越此固意中之事也若夫行政之權不在總統則地方風從中央之觀念日益薄弱而輕侮之心即自然而生其爲統一前途之阻碍者孰有甚於斯乎

(丙)去年南方亂事發生之後一般淺識者流往往謂總統專權之國此禍恒不能免殆以一身當責任之衝即以一身爲叢怨之府此說實乃大謬夫今日所患者惟恐總統無權耳若總統躬攬大權則不難威震遐荒遠近帖服間有少數暴亂之徒希圖破壞亦當爲天下所共棄觀於南方亂黨之見惡於天下不已可以恍然者乎如謂總統負責任之國人民如欲詰問總統之責任惟有出於革命之一法此說尤大謬不然試問美國非行總統制最久之國乎何以美國之歷史不聞有因詰問總統責任起而革命之事其不能以此爲反對之理由又彰彰矣此就對內而言行政權應在總統之理由又一也

吾因欲論總統在國法上之職權故特舉對外對內兩端以明行政權之所寄屬此雖不爲約法上應討論之問題附論及之亦足爲異日泉壤之一助也

第四章　約法上任命國務員之同意權問題

臨時約法第三十四條「大總統得任免文武職員但任命國務員及外交大使公使須得參議院之同意」此條但書之規定實爲全部約法中最大之謬點兩年以來政治上所蒙之惡影響不知凡幾不惟當同者身感其苦痛即我新建之國家因此時陷於無府之狀態其危險又爲何如迴想從前經過之政治現象至今猶有餘悸乃去年憲法起草委員會所擬定憲法之草案猶欲保存一部分之同意權以貽民國無窮之隱患其謬妄更不可以情理喻也吾今以爲同意權之無存留餘地已成爲普通一致之主張將來制定憲法固不應再種此惡果即今日增修約法亦先應去此汚點吾人今日欲研究此事第一須知南京參議院所以規定此條但書之陰謀夫臨時約法之制定本根據於南京政府組織大綱惟於此條則特加一但書（南京政府組織大綱第二十九條臨時大總統依法律任免文武職員並給予章差及其他榮典）其規定此條但書唯一之主義可一言以蔽之曰不信任袁總統而已不然南京政府組織法何以獨無此項但書之規定及至起草約法之時始設此嚴苛之制限謂非不信任袁總統而何約法本爲袁總統而設此固舉世之所公認亦無庸爲起草約法者諱也惟是今之擁護約法者往往援引美國憲法爲先例殊不知此更大謬不然也美國憲法雖有大總統任命全權大使及公使依於元老

院之勸奬及承諾而任命之及任命合衆國諸官吏云云之規定要知美國爲總統制之國也憲法上設此規定尚有可言約法既取內閣制而又以同意權畀之於議會吾誠不知其何所依據也況所謂勸奬與承諾之意義與約法中所規定之同意權尚有區別今若曲爲解釋恐轉失美國憲法之精神此不可不辨者也吾今日讓步而言勸奬及承諾即爲同意權之代名詞美國憲法確有此先例試問美國元老院之性質爲何如我國前參議院及國會之性質爲何如美國元老院含有參事院之性質以之行使同意權尚於政治原理無甚刺謬若欲以我之國會視同美國之元老院其不倫抑亦甚矣吾更讓一步而言美國元老院既可行使同意權我之參議院及國會亦可行使同意權也然而美國憲法上雖有此規定而試一翻閱美國歷史不同意之事實幾爲美國從古之所未有較之我國視更迭內閣爲兒戲者其程度相越豈可以道里計哉今復連讓數步謂此乃事實上問題可以不必具論試問以立法部之資格而侵奪行政部之權責爲各國憲法上之通例乎抑特例乎夫以用人之特權而受議院之干涉是不信任總統明矣以不信任之人而委之總攬政務無論按之理論揆之事實皆自相矛盾況總統本由人民公舉而來則根本上之大權已在人民若總統任用之官吏遇有失政違法之行爲議院得以彈劾之若將委任之權亦一半歸之於議院則大總統攬政務之資格不幾全然消滅乎藉曰議院固信任總統而

於總統信任之人未必盡能信任故於任用之初不能不有所限制此說似也然總統所任用之人既爲議院同意之人矣試問議院於行政方面能不有彈劾權乎若不予議院有此彈劾之權則同意權之規定吾人決不反對議院既有彈劾權對於政府已能盡其監督之責而又以同意權畀之議院當日起草約法者何不計其前後之矛盾耶吾將申論同意權之弊害以正告我邦人

(一)爲保持三權分立之原則任命國務員之同意權不能存在之理由　三權分立既爲今世立憲國家所奉爲金科玉律之原則然議會本爲立法之機關以立法爲唯一之天職立法以外之事項自當責有攸歸乃一面擁立法之權而一面又侵行政之權三權混亂流弊滋多此在稍明治理者之所共喻也今世各國三權之分配其輕重雖間有不同然任命官吏之權必操之於一國之元首無論君主國民主國無二致也(各國任命特別官吏雖有例外之規定者然不足爲立法之軌範)今任用國務員而先得議院之同意是不啻舉任命官吏之權一半而予之以議會夫法蘭西固爲國會政治之國也然法國大統領尚有任免文武官吏之特權僅大統領任命內閣總理之後須先於國會發表其政綱必其所發表之政綱能得國會之承認而總理始能就職談政治者已謂法國政治爲國會政治之權範然法國大統領任免官吏之權固猶在也若夫予議院以同意之權則大總統對於任用官吏不過舉其所知而用

之與否其權不在大總統也吾嘗謂大總統等於滿清之軍機大臣於用人一項開單請簡取捨之大權操之自君上也夫吾之所最不可解者即以中國今日之國勢今日之民智而起草約法者欲處處盡模仿國會政治不惜舉各國政治之極端而一一仿效之試問中國人民政治上之訓練視歐西諸國爲何如法國之行國會政治論者猶有譽議今謂中國人民之程度高出於法國之上可以舉法國之所不敢行者而悉行之眞可謂多見其不知自量者也且國會專制之弊害世之學者多引以爲立國之大戒在彼先進之國尚且如此而況今日之中國乎倘使國務員之任命須皆得國會之同意是行政部之地位乃由議院授與而來無論當政之人何如自不得不仰承議院之鼻息以全部行政長官皆立於議院從屬地位試問天下有此政體耶吾以爲今日中國縱欲事事盡取先進國之成範以爲遵依惟於國會政治一事則深知中國人民政治上之訓練尚不及此未可勉强而行若知其不可行而行之且更變本加厲吾恐國會政治未見其功而暴民政治已一發而不可遏矣求國之强適以速亡是誠可謂不思之甚也抑不惟是議院以監督政府爲唯一之職責者也使議院而代負行政之責任則又可以監督議院者誰乎況夫國務員之資格既由議院公舉而來則任命之權已不在大總統而在議院議院既佔得一部分之任命權則凡國務員之一切行爲及其人之良否議院亦應負一半之責任所謂議院監督政府之

眞作用不幾因之消滅乎且議院居最高監督之機關而議員則爲全國人民之代表其地位之高尚人格之純潔固當爲舉國人民之所共仰矣倘以行政官用舍之權操之於議院則議員之中間有少數不肖者流或以私見用事或以黨派紛爭其影響於議院前途者爲何如耶夫以全國最高立法機關一旦發現不名譽之事實甚足爲吾全體國民恥也此吾之所以不能已於言者一也

(二)爲防止內閣短命之危險任命國務員之同意權不能存之理由　一國政治之進行必其政府有適當之政策然政策云者貴乎有系統之組織尤貴乎有貫澈之主張若政府之基礎先自不能穩固即舉古今中外之政治家以當國政亦將束手無策與庸愚無殊異也夫管仲之治齊武侯之治蜀皆歷史上所最稱道者也擱使管仲武侯之當國若事事聽命於人受各方面之牽掣吾知以管仲武侯之才亦不過與庸衆等耳今以全體國務員悉由議院投票同意則議院對於政府已失相對待之精神而更益以彈劾之權若僅爲監督政府而言其計固至得矣然其如政府之不能穩固何哉夫日言責任政府而又使政府之地位時虞搖動於此而欲舉責任政府之實是何異於痴人說夢者乎夫豈惟不能舉責任政府之實而交迭頻仍之現象實足以危及國家之根本法國尚非予議院以同意權也而內閣短命之弊尚爲談政治者引爲深戒今若予議院以同意權於先而又以彈劾權權之於後無論當國能有何等

雄才大略亦不能自保其地位之安全前清設軍機大臣綜理國事然如慶親王諸人尚能當國如此之久試問今日能乎否乎夫致治之進步本非一蹴而幾勢不得不寬假歲月使彼當國者得以從容展布否則人人先存一五日京兆之心雖有大政新猷亦必不敢輕於嘗試間有不避嫌怨爲國宣勤者亦不過人存政舉人亡政熄而已於國事何裨益哉世有以吾言爲不信者乎請以民國成立兩年之歷史觀之二年將滿四易內閣此即約法効力發生之結果亦即我國民所最痛心疾首者也當一次內閣之變迭物色人才需如干日提出議院需如干日及至議院通過或否認又需如干日以時計之則每值一次內閣之更迭中間陷國家於無政府狀態者或較一次內閣成立之命運爲日尚多前年唐內閣解體之後及去年熊內閣未組成以前其現象固宛然在目前也夫就已往之歷史而言其弊如此若就未來者言之民國成立以來外而列邦環視內而秩序未復今幸正式總統舉出列邦後先承認然而基礎未固傾覆堪虞以今日逆睹將來茫茫前途正不知其所屆吾人因受外界之激刺鑒國勢之阽危始主張強固有力之政府一以謀對外之發展一以謀對內之統一然約法上之同意權一日不能刪除無論強固有力之政府無自而生即使當國者以救國爲前提負積極之責任而終必日受違法違憲之嫌疑其責任心亦必日趨於冷淡此又必至之勢也吾今以爲國務員非由總統任命內閣所受直接之危害尚不

權。如是而已也。舉其大要者言之。第一閣員難期融洽國務員。如須議院同意。則取舍之權。自操之於議院。總統不過僅有薦舉之權。而議院同意與否。則非總統之所能自專也。獨是議院同意之人。未必即竟見融洽之人也。試案一般情意不相契合之人。共處一堂。以論國政。其結果固不難以懸想得之。非國之福可斷言也。第二政策難求統一。國政治雖至繁賾。而政策貴有統一之組織。況爲國務員者。既一方面爲各部行政長官之資格。政策上之衝突。又勢所不免。今國務員既非政見相同之人。則遇一問題發生。利於甲部者。甲部必贊成。乙部必反對。利於乙部者。乙部必贊成。甲部及丙部必反對。於此而欲謀政策之統一。不亦戛戛乎其難哉。第三人才不易登進。專制國用人之標準。僅憑君主一人之好惡。不問其人之才不才也。共和國之用人。則惟視其才不才而已。譬如今有人焉。其才足以當國務員之選。用之有利於國家。或因其名之不彰。或受他方面之反對。議院即不同意。其人亦緣此而不能登進。此其直接影響於國家者。又爲何如。凡此諸端。皆於內閣及國家前途。有非常之危險。與吾輩平素之主張。根本抵觸。此吾之所以不能已於言者。又其一也。

第五章　約法上締結條約及宣戰媾和之同意權問題

議會萬能之說。本非政治之常軌。而在今日立法者。尤多引爲深戒。乃臨時約法。因欲擴張議會之權限。

不惜舉國家一切之實權悉賦之於議會外交權亦其一也夫在共和國之先例雖有以手議會以外交協贊權者然衡之今日中國之現情約法第三十五條之規定實爲最大之誤點究其弊之所極視國務員之同意權其害爲尤烈也蓋一則爲內政上之問題一則爲國際上之關係其輕重不同之點概可知矣今世界各國惟瑞士一國以外交權全屬於議會（瑞士聯邦議會本兼握有行政權外交權故可以全屬於聯邦議會）此外諸國若英若日則外交權完全在元首即法國憲法雖予國會以協贊之權然其範圍亦有規定苟凡締結條約無害於國家利益及安寧之事仍爲大總領之全權也此種規定在政府之外交權似加制限而尚有可以活動之餘地並不必事事盡仰議會之鼻息以爲轉移也自餘如普魯士比利時荷蘭諸國皆僅限於一二事必經國會協贊（如變更國家領土增重人民負担等事）餘均認爲元首之特權而葡萄牙之憲法外交權尤專在總統此乃遍考各國憲法之成例從未有以外交一切事件悉予議會以協贊權如約法第三十五條之規定者也吾輩須知在專制政體之時全國人民之所日夕企望者唯在伸張民權一事故凡可以伸張民權之事無不取爲絕對之主張今既改建共和國體則民權之伸張已達於極端此後吾輩之所當企望者厥在伸張國權之一事苟凡可以伸張國權雖者暫抑民權亦吾輩之所不惜也此緣於時代之不同所以對內與對外輕重之關係不能不有軒輊

於其間也況今日世界潮流之所趨雖以素守門羅主義之美國尚不能不改其常態日謀擴張其國家之權力以謀對外此實應於時勢之要求而亦自然之趨勢也中國之積弱不振固不自今日始矣然自民國成立以後外交上之無進步依然如往日以此而咎政府吾知政府必有辭矣故吾以爲吾輩今日如欲爲共和國民第一之責任即在扶助政府以謀國家權力對外之發展然欲政府以外交而發展國家之權力則又不能不予政府以外交全權而使之有自由活動之餘地今約法第三十五條關於議會之外交協贊權而予以概括之規定政府對於外交事件因規避違憲之嫌故不得不事事聽命於議會議會曰可則可議會曰否則否政府對於外交上之責任不過等於寄書郵之職務傳遞消息而已外交上之實權固在議會諸人之手也以此種嚴苛之制限縱使世界著名之外交家以當其任亦不能拆衝樽俎以戰勝於外交之舞台其勢則然也約法規定此條其用意所在姑可不論第就事實而言中俄協約之否決俄蒙交涉之失敗即約法効力之結果衆目之所共睹者也吾輩爲謀國家權力之發展計爲補救目前外交之失敗計約法上之外交協贊權皆無可以保存之理由不惟無可保存之理由且當絕對的排斥以減少外交前途之障礙此則吾輩所當認爲唯一之主張者也

抑不惟是外交之性質貴乎神速機密與內政不同內政經議院之協贊雖行政立法兩部意見紛歧而

其影響不過阻礙政務之進步若外交經議院之協贊或經年累月而不能議決或議決而不能實用其影響於國家者何可勝道各國外交成例無論其爲君主國爲民主國其一國之外交權未有不操之於一國之元首者此無他因一國之外交常含有機密之作用若築室道謀十年無成往往縱失外交上之機會而貽國家以無窮之隱憂即或議會諸人同德同心深明大體然外交事件一經事前提出議會無論如何防維而秘密先自不能保守恐我之計畫未成而環球已喧傳殆遍矣其非策之善也不亦彰彰明甚況外交政策決之於政府議會如有參預外交之權即不難持此以制政府之死命且一國之議會必以黨派之作用以爲樞紐而一種政策又必合有兩方面之利害甲方面認之爲利者乙方面即認之爲害如政府欲提出一種外交政策而先即遍求各黨之同意無論事實上萬不可能即就理論而言各國亦無此先例也又況一黨之勢力往往可以左右議會如政府之外交政策於其黨略或有不利其黨員即能於議會中以施其破壞之手段使政府之外交政策不能成立或更設計以陷政府外交之失敗而爲一黨侵奪政權之機會如去年國民黨之破壞中俄條約及張耀王正廷以議長資格往謁銀行團破壞大借款其非彰明較著之事乎前事不忘後事之師也我國人民其念之哉

抑吾更有欲言者議院爲代表民意機關擴張議院權限即所以擴張民權此說然也但吾之此論亦非

故意抑制民權不過從事實方面觀察誠恐民權益伸而國權益蹙也夫議員爲一國人民之代表議員之意思即國民公共之意思也此言吾耳聞之熟矣試問民國兩年來議員中之不受黨義之拘束而眞能代表民意者有幾人乎議員既不能脫離黨派之關係故其一動一言皆含有黨之作用若外交協贊權不能剔除則徒爲反對黨所利用欲求外交之進步難矣其弊一也況外交事件瞬息萬變政府應付外交是其專職若事事聽命於多數議員則政府之責任反因之輕減貽國之咎誰實尸之其弊二也議員多來之田間以言民間之疾苦則爲其所洞悉以言外交之情勢則非其所專長故以議會協贊外交往往偏於理想而遠於事情以今日外交之精進而欲以理想競勝於人謂非夢囈其誰信之其弊三也夫考之各國成例則如此徵之已國之現狀則如彼則外交之協贊權無論爲約法概括之規定今日有應改正之理由即如他國列舉之規定今日亦無彷行之必要蓋因國勢之不同立法亦因之不能不稍也異我國民其有志伸張國權者乎約法上外交協贊之刪改誠今日首要之圖也

第六章　約法上命令權之範圍問題

臨時約法全部之謬點即在賦與立法部之權力過重賦與行政部之權力過輕推其極紀則政府行一事發一令皆須經立法部之議決此不特事實上之不可能即於法理上亦多刺謬夫共和國立法部之

權力固較之行政部爲强然亦不能使政府事事盡仰承議會之意旨吾爲此論亦非欲伸政府之權而抑議會之權也乃爲國家之生存發達計與其得一有力之議會無寧得一有力之政府況自民主成立以來行政立法兩部因權限問題之衝突時有所聞政治上因此而蒙之影響皆足以妨害國家之進步今日修改約法若再不將兩方面之權限明確規定則將來行政立法兩部之衝突終不能免國勢因之不能進步政治因之不能進行其危險莫大焉然今日欲規定行政立法兩部之權限首應確定法律與命令之範圍法律制定之權應在議會命令制定之權應在政府此立憲國之通軌也所異者惟法律與命令兩種其範圍之廣狹不同耳在君主立憲國命令權之範圍往往侵及立法部之權限凡憲法所未規定之事項而其權悉屬於行政部中國今爲民主國體既殊自不能以君主國之成例據爲典範然欲爲保全行政部之獨立亦不能如約法之含括規定致使政府之命令權强半而納於議會權限之中吾輩爲謀國家之活動計以爲命令權之範圍不能不稍爲擴大蓋非是無以收政治統一之効也今將吾輩之主張揭載如下以與邦人君子相商榷焉

第一應以一部分之法規讓歸行政部之命令權不必經過立法之手續也　吾之主張此說亦有吾所持充分之理由並非有意取悅於政府也彼東西各國皆嘗有此規定非謂有拘束人民效力之法規即

當以法律形式制定之也此種法例不惟於共和政體無抵觸之嫌且在中國之現勢更有規定之必要日本國法關於人民權利義務之規則以命令之形式制定之者指不勝屈（日本警察法規類纂中之種種限制人民之規則皆以內務省令或警視廳令定之不必經過立法之手續即能發生効力此不徒日本警察法規爲然即日本民法亦承認關於人民得權利義務之規則以命令之形式制定之）且不僅關於人民權利義務之規則得以命令之形式制定之即憲法上所未規定之事項（如制定帝制頒布歷法等法）皆在政府命令權之範圍此稍明日本國法者皆能道其詳也更不僅日本如是即歐洲各國亦多有以一部分之法規劃歸行政官之命令權者所謂警察權者即此類也吾今之主張此說乃從國情習慣各方面反復研究不敢僅以空文之法理取悅流俗此亦今日立法者所宜深體此意也請言其詳

中國幅員遼闊風尙各異凡一種法規之頒布或不能推行盡利或利於此地者而不利於彼地若法規悉待議會之制定行政官毫無伸縮之餘地則法令悉成具文國事胥蒙其弊此其一也一國之立法其權應在議會此固然也但行政立法兩機關貴有相劑相維之用今以一部分有拘束力之法規讓之於政府之命令權在議會立法之尊嚴毫無所損而行政可望收統一之功此其二也且制法之意一方面

在保障人民一方面又在限制人民歸總言之則在維持社會之公安增進人民之福利今吾之所主張者並非僅爲行政上求便利計耳亦實與社會公安人民福利莫大之關係也此其三也願將來有立法之責者幸三復思之

第二應規定總統於議會閉會期間得有發布緊急命令權以謀行政上之敏活也　今謂總統有發布緊急命令權吾知議者必謂此制不適於共和政治之原則以爲共和國之行政權不應如是之擴大也此說吾亦承認然吾今日所欲與國人商榷者乃規定與不規定之利害問題非謂共和國之總統即應有此權也吾人論事猶當權其輕重審其得失不可固執己見以爲千古不刊之論而況立法事業一國之政治有一國之特色每隨國情習慣而殊有不能一致强同之勢乎急緊命令權之一項各國成法不規定者雖或有之而事實上之不行使此權者幾爲各國所無與其不規定而日使政府蒙違法之嫌何若明確規定而謀行政上之便利況各國憲法雖多有不規定此條者而各國政府並不因憲法之無規定即絕對不能行使此權此蓋由於事實上之問題不能不予政府以當機之處置也我國臨時約法受病之點在不脫十七八世紀之舊思潮以爲行政權擴張一分即立法權縮減一分爲伸張立法權計故不能不限制行政權也雖然此實觀察之誤也夫行政立法兩部貴得其平互相維繫苟立法部能自保

其尊嚴雖行政權偶有擴張亦復何害即以各國之成例言之日本憲法第八條「天皇爲保公共之安全免公共之災厄有緊急之必要時於帝國議會閉會中發可代法律之勅令」云云又如德意志諸聯邦國亦皆有此規定此外各國憲法不規定此條者每當非常事變之時政府動輒受違法之咎成例具在可復按也吾今以爲約法上應行追加此條之理由厥有數端夫所謂緊急命令權者乃指非常之事變而言並非平時即可濫用此權也若當議會閉會之時變起倉猝政府將何術以應付之乎吾恐雖不以明條規定而此種事實亦終無可免避者也此應規定之理由一也國家既不能無緊急之時政府自不能無應變之術與其事後而使之受違法之嫌疑又何如事前而予以運用之餘地於立法之尊嚴無損而行政上之便利則莫大於是焉此其應規定之理由二也如曰政府有此特權則濫發命令之弊殆不能免此說似也既曰緊急命令必有其事實上之需要或爲保持公安或爲防禦災患此已爲有大條件之限制並非憑政府之意志即可行使此權也況各國成例於此條之規定皆有次期會議提出追認之一項以之補救濫發命令之弊已綽有餘裕夫復何患哉此應規定之理由三也今既承認國家不能無緊急之時議會不能無停會之日則憲法上無此規定政府反得有所藉口而不負次期議會提出追認之義務欲防政府之專擅適損議會之尊嚴是豈計之得乎此應規定之理由四也且立法之進化今

昔不同學理之研究日益精密在昔日之立法者以爲不規定此條可以防政府專擅之弊而以今日觀之如不規定此條不惟無以防其弊且足以敵政府違法之漸其非立法之善從可知矣故吾以爲如規定此條予總統以緊急命令權此正立法之進化無可訾議者也此應規定之理由五也

據此觀之緊急命令權規定之利與不規定之害可以不待蓍卜矣世之君子有以吾言爲不謬者乎吾將以此而望之將來有立法之責者

第七章　國會監督財政權與政府臨時財政處分權問題

臨時約法第十九條參議院之職權第二項議決臨時政府之預算決算此爲國會監督財政權之通例本可不必研究獨是府政與國會往往因預算問題而起絕大之爭議苟不明確規定或政府以强力破壞國會監督財政權之原則或國會以預算爲箝制政府之武器此種事實在東西各國皆數見不鮮我國不可不先事預防者也夫財政之事關係人民之担負不能聽政府之自由揮霍此固不待論矣然欲謀行政之上敏活亦不能爲政府留伸縮之餘地此預算外之支出所以有規定之必要也一年度之預算如能保其收支適合此固不發生問題否則政治上必蒙極大之影響而阻碍一切政務之進行此猶就平時而言也若夫變起倉猝事出非常政府爲防患之謀不能不求應急之費然欲謀之於國會則國

國會不及召集若欲爲預算外之支出則又爲法律之所不許彼政府者爲應變起見惟有自負違法之責而破壞國會監督財政之權此又事實上無可免避者也與其曖昧不明使政府受破壞預算之罪柯若明確規定予政府以臨時財政處分之權此理至明無待喋喋吾之所主張政府應有臨時財政處分權者一也難者曰國會恒以預算爲監督政府之武器若遽許政府以此特權獨不畏政府濫用處分權之弊乎曰否否夫吾之所謂予政府以臨時財政處分權者乃有條件限制而非無條件之賦與也既云臨時財政處分則非指常時而言若猶恐政府有濫用浮冒之弊可以依各國之成例限政府於下次會期提出國會請求承諾如此則於政府之行政可以收敏活之功而於國會之立法亦無毫末之損夫亦何害哉吾之所主張政府應有臨時財政處分權者二也中國土地遼闊人民衆多意外之事變在所難免而臨時之設備實爲必要如不予政府以應變之權則貽誤國家之罪政府豈肯承之於此而問政府之責任吾恐政府將益有所藉詞矣吾之所主張政府應有臨時財政處分權者三也且各國成例對於預算外之支出無不有補救之方法其方法非他即所謂預備金是也若普魯士若日本若比利時諸國皆有此制蓋預算之原則費目不准流用凡經國會議決之項目即不准政府移之於他項惟此種預備金可以許政府臨時之支用此所以救政府尊重預算之窮而不失國會監督財政之用此制在各國皆

有規定而在今日中國尤爲必要也吾之所主張政府應有臨時財政處分權之理由已昭昭然無疑義矣且有此規定則國會監督財政之權轉可隱受其保障即行政立法兩部亦可減少無數之衝突其利顧不大哉奈之何我國人其弗思耶至關於預算之權限問題因不在本論之範圍亦無以根本法規定之必要姑不贅論

第八章　約法上統治權規定問題

臨時約法第一章第四條「中華民國以參議院臨時大總統國務員法院行使其統治權」此條之規定在立法者之用意蓋誤於孟德斯鳩氏三權分立之原則而不知統治權之不可分割乃爲政治學之定義今約法第四條之規定不但與法理上不可通且於事實上易滋流弊此亦約法中最大之一謬點也國家對外有獨立不羈之權即對內有支配人民之權此權名曰國權合立法行政司法而常爲天然之單一體國法上必稱爲主權者蓋國家依於法而成立必有不可侵犯之尊嚴主素也夫世無文野除半主權國外斷無失其統治權而猶得存在於地球之上者不過在上古封建及君主專制時代不能發動其統治權之形式也約法第四條發動統治權之形式而分割於三部更遂離其性質其弊視封建及君主專制時代彌甚若弗辭而闢之其說將有以誤天下後世也某君嘗引據近世紀之學說以證明約

法第四條之謬其言如下

(甲)絕對無限說　(一)統治權爲絕對的權力統治權者國家之生命也與國家共存無統治權即無國家憲法爲國家主權對於人民所定之法則國家之行使統治權與人民之服從統治權皆非法律之力而法律僅爲示服從之程度(二)統治權非權利統治權者法所自出之源也權利從法而生法律未定無所謂權利故統治權非權利而人民有服從義務不能從隨意之契約成立國家亦不能從隨意之契約脫離國家(三)統治權爲命令强制權命令强制人之自由故統治權爲權力關係也人民平等之間不生統治關係列國相對之間亦不生統治關係統治權爲上對於下命令服從之關係而生於國家本來之性質總稱爲國家之行爲(四)統治權不可分割立法行政司法雖分數個之機關數種之形式然非分割統治權爲數個與數種也故統治權作用之分配由於憲法而定而憲法必從統治權而生雖統治權作用之機關因憲法之改正而變更其改正憲法之權即爲統治權是作用之分割而非其自身之分割

(乙)國法範圍內說　(一)統治權在於國法之範圍內國家有絕對無限之實力而制限此絕對無限之實力者即生於國法也故未有國法以前服從之事實非國法上之問題國法上服從之義務止存於國家自加制限之範圍內而超過於國法爲權力之行使乃一種之事實非行使其國法上之統治權

今夫統治權之不可分割者何哉蓋國家爲人民集合之有機體法律予以完全之人格其存在純視統治權有統一之法意力若分割統治權是臠其腦而國家立遭生命之刑也是故近世法律思想之進步與政治進化之表徵不獨君主立憲如瑞典憲法第四條有「國王據憲法有統治全國之權力」日本憲法第四條有「天皇爲國之元首總攬統治權依此憲法條規而行」之規定即民主共和如法蘭西一八五二年憲法第一章之第二條「共和國之大統領依宰相參議院元老院立法議院統治全國」及第三章之第十八條「至新舉大統領之時得元老院之議長及在職宰相之資助行使其統治權」其著爲明文者並無分割之實證而仍不害其極端民主主義即臨時約法第三十條亦有（臨時大總統代表臨時政府總攬政務公布法律）之規定即此觀之則統治權應由大總統一人代表行使乃能與其意思貫澈而第四條獨背道相馳徵諸先例更難曲爲解說而因矛盾之法律演成矛盾之政治必然之勢也且立法行政司法之爲統治權其主體爲一個的非由機關而爲合併的往在法蘭西革命前之王朝時代君主獨攬立法行政兩權自裁判所而外絕對無有能與國王對抗者於是孟德斯鳩氏乃沿亞里士多德曉哥古樂秋士等之說而倡爲三權分立其主旨首重立法使人民掌握立法權而由議會傳達之委託行政權於國王嚴絕以一人或一團體兼有立法行政之兩權侵害人民之自由孟氏之意表面上

爲三權各得其平而內容實欲推翻君主主權之國體也故其言出風行吸動法蘭西人民革命之思潮而幾欲掃除王政之殘局其利可以矯統治者之專橫而不能杜被治者之分裂盧梭最爲晚出因主張統治權不可分割以排斥其謬戾盧梭者集民約論之大成者也痛惡封建制度與少數貴族之專制而迴腸盪氣期有革除其虐者其暴力不在孟德斯鳩下故促成歐洲政治變更與民主主義之勃出言雖涉於偏激而認定統治權之不可分割爲萬世不磨之鐵証今約法第四條顧乞於十八世紀後防制君權之舊學說豈不陋哉

且繹法約第四條之旨趣亦實不通三權分立之原則何者人民委託之行政機關必對於人民代表之立法機關而負責任故有所謂立法對立法官獨立審判不受上級官廳之干涉故有所謂司法獨立換言之即立法機關之對立與司法機關之獨立而非立法權之對立與司法權之獨立也今舉其例如各國憲法往往予一國元首對於議院議決之法律有不裁可權或有交院覆議議院不得拒絕之權是爲行政部占立法部之一部即不可爲絕對分立之一証也若夫司法事務雖似超然獨立然各國憲法多予元首以大赦特赦減刑復權之權是又行政部占司法部之一部其不可爲絕對分立又一証也今以不可絕對分立者而劃爲數個之領域在制法者將以互相牽制預防行政部之專橫而不知卒有連鷄

不棲之勢一國三公之憂斯則昧於法理而必成於事實之危險者也嗚乎吾雖欲不言吾又安忍不言

第九章　主權在人民與在國家問題

臨時約法第二條「中華民國之主權屬於國民全體」此條之錯誤與第四條受同一之病皆因不脫前世紀之舊思潮故其根本上之主義無往而不乖戾也夫民國之主權應在人民其說固未嘗無一面之理由但以政治學之定義而言以一國之主權而永久操之於一姓一人之手固不免有濫用主權之弊而妨害國家之生存發達如專制國體主權在君主故有朕即國家之謂爲近世學者所厭惡然謂一國之主權而寄之於普通一般之人民則其弊害視專制政體殆有過者何則蓋共和國之主權雖基於國民全體之意志而行使之而又不能謂人人盡有主權亦不能謂人人盡以其權而行使主權若夫一國之人無老稚無男女皆得行使國家之主權則總統可以不必舉國會可以不必設法院可以不必立試問世界之上能有此國體乎惟其然也故主權在人民一語殊不可解吾今爲此論聞者必將相顧驚異以爲共和國之主權不在人民又將安託嗚呼何其偵耶當夫舉世不知民權之日於是先覺之士謂國家之主權宜在人民以與君權相奮鬥此說在十七八世紀最爲盛行然自國家主義昌明以後世人皆曉然國權與民權之比較輕重懸殊凡可伸張國權者雖暫抑民權亦所不惜在君主國且然而況共

和國體乎吾今之所最不可解者即我一般人民之心理往往先存一種防制君權之舊觀念縈繞於腦系中而牢不可拔斯亦奇矣世有以吾說爲不然者吾請申論其理由

主權何以應在國家此義似太含混然從實際上觀察此種定義至爲正確夫主權云者惟國家乃能有此權其能行使此權之機關亦惟國家能有之國家以外不能有主權更不能有行使主權之機關此主權應在國家之理由一也國家組織之要素有三曰土地曰人民曰主權人民與主權即同爲組織國家要素之一即無復以主權散屬於人民之理今且承認主權在人民然必有受人民公意之委託而代表行使其主權者斷不能謂人人皆有主權人人皆可行使其主權也此主權應在國家之理由二也且人民既爲組織國家要素之一苟無國家則人民將何所託寄猶太非無人民印度亦非無人民也何以猶太與印度之人民皆不能行使其主權以其無國家故也此主權應在國家之理由三也明乎此義則約法第二條之誤謬可以不待煩言矣斯亦將來增修約法者之所宜知也

總之臨時約法都五十六條其誤謬之點半由於對人立法之陰謀半由於擴張民權之謬見前車已覆後車可鑒此吾之所以不能已於言也前文之所列舉者不過其舉舉大端而已至於原案中之小疵細瑕實難一一枚舉惟有望之於將來有立法之責者鄙人此文爲芻蕘之獻可也

中華民國國會組織論

古德諾

閒嘗取中國歷史讀之覺中國於政治之壽命歷年雖久若與他國相較則政治之編制殊少變革耶穌紀元二百年以前中國蓋用封建制度封建之廢實爲中國政制之大改革然舍是而外絕無重要之變動且即在封建時代其政體與近今亦少差別蓋自古以迄近年中國之政體純係專制君主性質即所謂獨裁政治是也就此點言之中國實無以大異於其他東亞各國東亞人民其所以貢獻於人類以資助其政治之發達者蓋即以萬能之元首爲原則凡撫有國家者一切政權皆屬爲中國政治之歷史蓋亦如是焉已矣

若西方各國之歷史即其道正與此相反雖在隆古之世人民已有參預政事之權希臘羅馬兩國早開平民會議之先例一切政權由會議操之行政官吏之選舉亦其政權之一也此種官吏任期甚短雖有處理國家庶政之權而其權實爲平民會議所給予故論者恒以官吏爲人民之代理人而人民之全體

乃眞政治之所從出也。

此種平民政治之制爲歐洲人民所貢獻於人類之政治者其原理故與東方大異然此制在歐洲古時行之已多不便蓋用此制者必全國人民通力合作乃有良好之結果故爲壤地褊小之國其人民團體堅固而志意齊一者始能行之而收其益若稍大之國民志本甚渙散益以當時交通幼稚聚會良難斷不能收通力合作之效是故當亞洲政制與歐洲政制競爭之時歐洲政制遽處於失敗之地位而亞洲元首萬能之學理遂駸駸乎適用於全歐焉。

雖然亞洲政制之戰勝其爲時甚暫蓋此制行之未久條頓人種即復另創代表之制其所召集之議會乃以國中重要經濟界之代表充之其力量常足以左右元首之舉動此種議會與古時歐洲之平民會議大異今舉於左。

第一此種議會之性質與古時歐洲之會議不同蓋古時會議由人民自行集議今則用代表之法故按照古法全國人民皆須蒞會而按照新法則會員由各界人民所推選而藉以代表各界者也此事由直接民政改爲代表民政實爲政制界上最要之變革蓋前此所以必用亞洲政制者以民政之法僅能行於小國若較大之國則行之殊多窒碍今有此代表之法雖在大國亦可行之無弊矣。

第二用代表政制之國其制度亦與古時歐洲之會議不同蓋其國地勢既廣民族亦雜其於各界之代表自不能不爲詳密之規定而分級代表之制乃自是出矣分級代表之制實爲近日歐美代議政體所從出論代議之制者不可不一察其源流也

欲攷此制必先證之英國蓋英國固立憲制度之母國也英國古時即有大顧問院之設其中人員皆爲英王所任命而足以代表當時之地主者其權力亦甚雄大舉凡法律財政即大政方針英王多就詢焉然至十三世紀末葉英國經濟界情形大有變遷乃覺大顧問院人員猶未能代表經濟界之全體蓋顧問院人員僅能代表當時之大地主而其時享地較小之地主及商界人物漸露頭角皆能於經濟上占重要之地位故英國政府思改良舊制以達代表之目的而所謂模範議會者乃於一千二百九十五年發現矣模範議會之會員由英王召集之其屬於教門者爲大僧正僧正僧院長及牧師若干人蓋其時教會權力甚鉅既享有雄富之不動產而又能得齊民之信仰故不可不舉爲代表也此外則當時之伯爵男爵(皆享有地產者)既皆蒙召集外復令各郡郡長於每郡各舉紳富二人每城各舉代表二人此當日組織之大畧也當該會召集之時其人數如左　大僧正二人　僧正十八人　僧院長六十六人　牧師長三人　伯爵九人　男爵四十一人　郡紳六十三人　城代表一百七十二人

模範議會人員實足以代表當時之英國社會其所包羅人物約有三種一曰教門二曰貴族三曰平民（平民中惟田野村夫絕無智識者未有代表中等社會以上之人則皆有代表）此三者之中或自出席於議院或公舉代議士要皆於議會占有權力云

其後英國議會復分爲兩院一曰貴族院專以大地主之代表充之一曰齊民院則以重要各界之代表充之故自其初言之本係採用分級代表之制洎乎民智日進民權愈伸於是下議院之代表乃由全國人民公舉之而分級代表之精意漸漸消滅矣

然代表之制不獨英國用之也在歐洲他國此制亦漸漸發達積時既久向日所盛行元首萬能之亞東學說遂潛消其勢力其在各國之毅然力行代表政治制度者亞洲學說固已純失效力例如法美兩國其元首皆由百姓選舉而其任期及其權力均有限制是也即在其他各國仍存君主制度者其君主亦大都有御極之尊而無管理之責其法蓋使國務員對於國會負其責任故其君主遂退處無權焉其不在此例者惟有德國德國之議院權力極貧雄大然無所謂責任內閣之制日本亦畧似之茲二國者蓋例外之事也

以事實言之近世歐洲人民對於政治問題之解決實有美滿之結果蓋今日所行之政制實取亞洲之

學說與歐洲古時學說合一鑪而冶之而各得其優長之點者也其所取於亞洲之說者在置一專獨之元首其力量足以管轄一切而後對於國政有涵蓋之能力雖在幅員廣大種族不齊之國亦可行之無弊而其所取歐洲古時之學說者則在使全國人民同心合力共謀國政如是則受治之人與治人者有密切之關係而無衝突之患故曰各得二者之長也

惟其然也故在曩日歐洲用平民政治之制而不兼採亞洲之學說迨一與亞洲之制相遇遂一蹶而不能復振在今日亞洲用元首萬能之制而不兼採歐洲之學說迨一與歐洲之制相遇遂亦岌岌而不可終日蓋優勝劣敗此理固絲毫不爽也近二百年以來之歷史實爲歐洲戰勝亞洲之時代其能在此戰爭旋渦中翹然特立不受損害者惟一日本耳然亞洲亦惟日本一國其政治之組織能合歐亞兩制而建設一穩固之政府其所以卓然自立者非偶然也

夫歐洲之所以戰勝於亞洲者其故原不僅在政治之組織其科學之精進與其專門教育之發達皆足以增長歐人之勢力然政治一方面實有絕大之影響近日美國康拿狄所立國際和平會其會長伊黎沃君曾遊歷全球考察各國政治之得失當伊君回國後著報告一篇其言深切著明可爲引證伊君之言曰凡一國財政之强固在於其國資本之雄厚而用專制政體之國者其人民財產無所保障行政之

管理又不能絕無偏私則人民必無積貲之能力蓋用世種政體者其國家稅則非以法律定之而行政權關又不負責任於是乎司征榷之職者巧取毫奪中飽以自肥人民殫精竭力作苦致富乃當其生時既不能禁長官無藝之誅求及其死後又不能保財產無形之剝削故其國人民常不能積銖累寸以成爲大實本家其所以然者平等之法律不適用於專制之國而法律不平等則司法失共信用人民之身命財產自有岌岌不能自保之勢一人所享之財產一傳或盡喪其所有故其國絕少積貲雄厚之家族無資本則商務工業不能發達而歐人十九世紀中所享文明之進化亦斷非用此種政制之國所能希望矣

伊君之言如此而吾更有進者凡專制之國其政府必不能得人民之同心共濟人民對於政府每有恐懼憎惡之意而絕無信任親愛之情其心目中常以政府爲苛虐而吾輩乃受其苛虐者也故雖不必明目張膽出而與政府爲難而隱焉常有反抗之意於是乎政府欲實行其政策時不能全無阻力矣由是言之歐洲近日勢力之雄偉其政治組織實爲一絕大之原因蓋近二三百年以來歐人所發明代表之政體其效果彰彰可見不特其國家所處地位較亞洲專制之國家爲有實力也其人民既習於團力合作之利益故雖在他種生計無關政治者亦多本此意以行之近日歐人實業商務之進步蓋無不

由社會之通力合作而來亞洲人民無此政治之習慣自不免蹉乎其後也蓋政治以通力合作爲基礎而後人民對於國事能盡其忠心社會以通力合作爲基礎而後人民對於生計能守其信用歐洲商界多用委託之制則通力合作之效也藉非然者一切大公司將無以成立又安望其能戰勝於實業商務之界乎是故自近時人類之競爭觀之足見歐洲政治之思想實遠勝於亞洲專制之學理蓋如能推行盡利不獨能使其國之政治卓然有以自立並能使其國之經濟於世界上占莫大之權力也

雖然歐洲代表之制行之蓋有年漸非可以一蹴而幾也請證之中美及南美各共和國之已事吾數國者皆嘗竊效歐洲議院之組織而不知歐洲議院之組織實以經濟之關係爲基礎此數國者以爲議院之設但能師歐洲目前之制即足以收效而有餘故當創始之時即用分區代表之法而不採分級代表之制其卒也諸共和國所設之議院均無良好之結果蓋議員皆由人民公舉而其人民種族不齊絕不知所謂公同之利益故所舉議員實不足爲國中經濟界之代表議員既非眞正之代表其對於行政機關自無實行監督之能力是議院皆等虛設絕無權力之可言矣

此數國建國之始皆由革命而來當其推倒君主改成共和時但知獨裁政體之爲害而不知世襲獨裁之政體亦正有其特長之點蓋凡一國元首之承繼不能確定者當元首更易之時國中必多紛擾若世

襲獨裁之政體則絕無此弊也

今請言中國中國之情形畧與南美中美相似其受病之處亦復略同雖中國之歷史極遲至三四百年間必有一次易姓革命之事然其習慣則常以世襲獨裁之制爲其國當然之政體絕無所謂共和也乃近兩年以來忽變其從前之習慣而爲共和之建設顧此種變革毫無國會之經驗以植其基蓋歐人共和制之基礎必先本於國會建造之知識而中國則倒因爲果不免次序凌亂也故中國今日所處之地位實與南美洲脫離西班牙統治時之情形相同若不於此時詳愼布置吾恐南美洲所經過不幸之事實將復見於中國而墨西哥政治之經驗中國將蹈其覆轍也何以言之中國目前如以共和之名義行暫時獨裁之制誠屬易易而欲再復世襲獨裁之制則甚覺其難蓋宗族之發生本非一朝一夕之事而近來歐西學說久已漸漬於人心故世襲獨裁之政體愈難發現於今日夫世襲獨裁之制既不可得則目前中國所可擇而從之者僅有二途其一則用暫時獨裁之政體其一則設代表政治之制度換言之其一係用軍政府之制元首之承繼絕無定律而惟以武力爲解決用此制者其流弊滋多故此種政體未必有良好之結果其一則採用議院政府之制也以中國今日之外交而言如用軍政府之制於政治之獨立極有妨礙蓋此制一行國中必多擾亂易招外人之干涉故中國如果慣所擇則必採代表政治

之制絕無疑義也

蹴然代表政治之制固宜採用而欲實行此制則彌覺其難若欲急收其效尤屬不可得之數蓋以中國目前情形而言採用此制誠不若暫時獨裁之制之爲較易也然人生所貴者大名耳丈夫際會乘時內之既可享不朽之榮名外之又可造全國之幸福則又何憚其難而不爲耶

然則其道將何從毋亦曰先使國中較有勢力之分子從事於通力合作而已蓋如此種人民不願有代表則代表政治之制必難望其有成也是故今日中國如欲借歐西之歷史以爲我之先導則不可徒取歐西之近世史以爲研究之助良以歐西近今之制度皆本於其國近日之情形其經濟及其社會之狀況迥異於中國殊不能援以爲例也若取彼國制度發達之歷史讀之則殊有研究之價值蓋當此種制度發達時中間有一時代其一切國情頗與中國今日相合者然則當時所適用於彼國之制度當亦可適用於今日之中國此理殆可推度而得也

此種歷史中其最足供吾輩之研究者則當日創立代表制度時必自國民之中堅存經濟社會占有重要位置者爲始英國最初之議院惟教堂地主及商人得舉代表即其例也教堂所以得舉代表者以教堂皆享有豐富之地產而於百姓日用又有密切關係之故地主商人所以得舉代表者以二者於國中

之經濟界均握有莫大權力之故彼輩既握有實權政府執行庶政時不可不援以爲助得其助則推行盡利失其助則掣肘堪虞試舉例以證之設如國家立一稅制擔負此稅之人民既得其代表之認可自不至有所抵抗若僅由政府頒布稅則其阻力必多此一例也又如專制之國家人民之疾苦每有不能自達之患若使之各舉代表則下情不壅於上聞而撫綏不虞其乏術故足以通官民之閡隔此又一例也總之議院之設所以使治人者與受治者同心一氣共謀國事故國中經濟社會上之重要人物不可不特爲注意造夫情變境遷國中復發生他種重要之階級則代表之例往往又量予推廣然非待此種階級自能組織團體時國家每未嘗輕予以選舉代表之權此亦歷史中之常例也

近世學者僅知歐西目前制度者於前述分級代表之制或未能深悉然此制實有絕大之利益蓋對於當時問題既有切實解決之良法對於後來新發生之重要階級亦不至使之向隅也雖然此種新階級之發生其中斷不能絕無風潮蓋在新階級一方面當未得選舉權之時每多種種要求而在舊階級一方面既操有議政之權又不欲輕以讓人彼此相持必生事變各國歷史中因爭舉代表之故衝突過甚致釀內亂者蓋非一次矣然此種爭權之事爲事實上所不可免而歐西政治之全史則關於代表之制幾無不從經濟社會之重要人物入手者書冊具在可覆按也

代表政治之制尚有一節宜注意者則當日創辦此制時絕未思及普通選舉之法是也從前議員有不用選舉之法者英國最初之貴族院議員皆由君主召集之是有任命而無選舉也即在採用選舉之後亦惟少數人民有此選舉權其在城邑操此權者惟商會耳即在鄉間選舉人數較多然亦必享有地產者始有選舉鄉紳之權若普通選舉之制當日固未嘗夢見也

故中國如欲爲代表政治之組織則必取歐洲各國當日情形與吾國相同時之制度採而用之而不宜採用歐洲近日之制度此必然之理也然則第一著手之處即在於國中人民擇其於社會經濟上占有勢力者使之選舉代表此爲今日不二之辦法雖然以吾所聞中國目前絕無一種階級與往日歐洲之基督教堂相比例者雖中國向無宗教之建設孔子之外尚有無數神道爲人民所信仰者然問其中有一種教門組織强固足以與歐西當日之基督教相提並論者乎蓋無有也問其中有一種教門爲人民所信仰亦如當日歐洲人民信仰基督教之切者乎亦無有也知以孔教論議者多以孔子爲倫理家而非宗教家今且姑以孔子爲宗教家其論說之浸漬於人心爲人民所崇拜幾幾乎與歐洲之基督教相埒然其權力乃復相距遠甚一則孔教絕無牢固之組織二則孔教未有雄富之財產此二者皆爲歐西當日教堂之特色而其所以有雄大之權力者亦正以此也是故中國今日之宗教於社會上實無重要

之權力如欲倣歐西之制擇一種教門予以代表之權於事固本見其有益也。

雖然中國社會有　特質曰尊尚文學自古以來中國之碩學通儒久爲平民所欽仰其人民對於文人之敬禮蓋與歐西人民對於教門之敬禮相同且中國政府重要之地位皆以文人充之亦與歐西當日教門徒侶握有政權之制相似雖在今日教育之法漸次推廣於向日所尊重之古學而外並重歐西之科學少年聰穎之士既多留學外洋而國中所設學校亦復趨重西學然謂中國今日已拋棄舊學蔑視文人則尚無此種現象以是言之中國之通人實爲特別階級之　種在社會上占有勢力者中國如有代表議會之設不可不予以選舉之權也。

今再進而言地主中國亦無所謂大地主足以享有代表之權如英國貴族院之議員者以吾所聞中國享有地產之人其享地甚小雖其中不無享有大地皮之人然人數寥寥且所享之地在全國中僅占最小之部分其對於經濟界亦無絕大之權力殊不足以成一種特別之階級而予以代表之特權若以小地主而言則合全國之小地主成爲　種團體本始非經濟上重要之階級然欲予以代表之權則其事又有甚難者蓋人數過多流品自雜其於政治上通力合作之知識殊多缺乏若徒以其人享有尺地寸土遽予以選舉代議士之權恐少未必有良好之結果也。

故欲使地主得舉代表惟有採用間接代表之法其法先於地方議會中使享有田產者得舉代表爲議員然後再使地方議員於該地享有地產在若干畝以上者選舉若干人爲國會議員是法或尚可行也

然中國雖無教堂及大地主足以爲國會之基礎而其中實早有一種商人階級其人常能注意於公共之事業故久有強固之組織據吾所聞中國巨城大邑中恆有所謂商會爲一切重要工商所組成者大抵每有一種商業必有一種商會而其組織皆甚完備凡欲執此種商業者非入會爲會員而遵照會中之命令則決不能有成功之希望此其事莫爾司所著中國商會一書曾言之矣莫氏曰（原書第二十葉）中國之商會雖能逐漸發達成爲獨立之團體而超然於政府之外者彼輩自創機關自定宗旨自立規則而自以其方法執行之與政府無幾微之關係夫以此種組織自吾人眼光察之既不藉中央及地方之資助又不受中央及地方之約束宜乎無勢力之可言矣而事實上則有大不然者此其原因有數一則以中國人民實含有亞洲民政之精神而具有不可抵抗之權力一則以政府所用官吏多出於商界中人一則以商會常能用商業之覺性以爲生財之道而此種思想在一般士大夫中亦復異常發達一則人民經商興味極爲濃摯猶有中葉之遺風而其抵制外貨之觀念又復時時見諸事實以此種種原因故中國商會實具有無上之權力以指揮一切而爲商界之集中也

莫氏之言如此蓋雖至今日中國商會與其政府仍絕少關係然其所行之事則往往屬於政府範圍之內例如商人之條例在他國皆由政府定之而中國商會則已先自定之是也不特此也據莫氏所言中國牛莊有所謂牛莊大商會者以其地之銀行家及重要之商人組織之其所行之事皆地方政府之職例如道路之修築溝渠之管理貧民之賑卹公共地產之處置以及其他慈善事業皆以商會行之（莫氏原書四十九葉）亦足見商會之勤於任事矣

由此觀之中國經濟界上固早有一種階級其人既能深知公益而又有強固之組織於國民中實占有重要之地位者也然則今日正宜以此種階級爲設立代議制之基礎無可疑義但其中亦有困難之點則以中國政府久習於專制人民對於政府信用薄弱非滋畏懾即生疑慮商人之心理亦然故今日欲予商會以議政之職務恐轉非彼輩之所樂爲於事亦覺無裨似不如以商會爲選舉人俾選出代表庶上下交得其益也

以上所述各種階級既已畧備然而有一問題焉則此種應有代表之團體宜用何術以得代表是也吾前不云乎英國議院初行設立之時本未嘗採用普通選舉之法其貴族院之議員實由英皇任命之者英國先例既已如此中國今日似可取而則之凡應有代表之團體如彼輩尚昧於公益無完善之組織

或不樂與政府接近無扶翼政府之熱心者皆用任命之法擇其中重要人物任爲代表未始非目前之善法也

如果用任命之法則無論國會議員之全體皆由任命或僅任命議員中一部分凡有任命之權者必須於分配分級兩層同時注意其在各地方(即每省)必任命若干人以爲該地之代表又必於各階級中若地主若學界若商界中任命若干人爲各級之代表至其人數分配之法宜視其地及各種階級之輕重以爲衡此則在乎有任命之權者之量爲酌度耳

任命之權不必盡屬於中央也地方長官或地方議會亦應予以一部分任命之權蓋如是則中央政府與地方政府可以聯絡一氣絕無閡隔之慮且地方如有任命之權則地方人民於選舉地方議會外不必再從事於第二種之選舉而一切煩雜紛擾之弊可以悉除蓋中國今日人民不諳政治作用選舉類煩實爲目前不相宜之事也

此外尚有一種問題急待研究者則中國之國會應採一院制乎抑兩院制乎從表面觀之兩院制實爲近今各國所通行之制然其所以行此制者實本於歷史上偶然之嬗變而非一定不易之理也蓋歐洲中葉之代議制度皆以三種階級組織之一曰教門一曰擁有地產之貴族一曰商人此三級者其初亦

鼎立而分爲三院全歐皆然英國亦用是法觀奧閣氏所著歐洲政治一書可以知其梗概矣奧氏之言曰歐洲三級之代表其初皆分院治事蓋當日用意凡稅則之徵收必先得納稅者之允許議員最要之職即在於財賦之供給而已故當日之制在使各貴族納其畜稅及其正供各商人納其值百抽十或值百抽十五之釐各教士納其補助金之稅是三者皆分院議事各不相謀也積時既久經濟情況漸有變遷貴族中之强者與教門中之强者乃以利益相同之關係合爲一團體貴族中之弱者亦以其利益相同之關係與城鄉之地主及商人成一團體而其結果乃判爲兩大級而揉入於兩院制此即歷史上所謂貴族院與衆議院之所由來也

此種兩院制以科學之名詞言之謂之雙層立法機關各國所以多用之者或以此制既行之而有效遂從而沿襲之或即以其國有特別情形不能不用是制也大抵其國有貴族一級其地產雄富而權力偉大者則必有貴族院之設如歐洲各君主國是也又各國之用聯邦制者各邦未經聯合之前皆有獨立之性質故當聯合之後常設一元老院以爲各聯邦之代表如北美合衆國德意志帝國坎拿大聯邦及澳洲聯邦皆是也據政治家之恒言兩院制特長之點在凡一議案必經雙方之討論故處事較爲詳審然當兩院爭潮劇烈之時論者往往設法減削上院之權力以平其衝突以近事言之一千九百十一年

時英國議院特定新律以縮減貴族院之立法權而上院幾同虛設然則所謂雙方討論之意果何在耶是故以事實言之採用兩院制者其理由僅有二種一曰使貴族得有代表一曰使聯邦得有代表如是焉而已矣

然則中國應採何種制度可得而言矣吾以爲除雙方討論一點外中國實無採用兩院制之必要蓋中國既無貴族之階級而國家又非聯邦制度則貿然用兩院制又何取者且不特無設兩院之理由而尤有不可設兩院之理由今請得而言之

第一中國國民於立法之經驗本屬幼稚而國家經數千年之發達自成一種天然亞洲的政治全國無政權之中心專集於萬能之元首人民生息涵濡於其下者既深且久今一日驟棄其所素習者而取其素不習之國會責之削足適履無怪其柄鑿不入矣蓋中國今日言政治之組織其第一義必以簡單適用爲主無取乎高遠繁博之談凡一切可以引起政治競爭之機者必力求其解免故縱使兩院制有主張之理由謂兩院制之精神全在於雙層之討論要知因此則議院之中往往生絕大之論潮而競爭起焉此競爭之爲物正中國目前所亟宜趨避者故中國所需於國會者不過欲其以極敏活之手腕解決各項重要問題而已他無所求也此其一也

第二吾人如以歐洲之經驗觀之足見中國將來議院僅可處於監督之地位而不可取於發起之地位總而言之中國經驗甚淺故非待若干年之後中國議院僅可作爲顧問諮詢之機關若遽設兩院則兩院不同意時政府將何所適從是不特不能協助政府轉以掣政府之肘而阻政治之進行矣又何利焉如謂議院之設不徒視爲諮詢機關并宜實行監督政治之全權凡行政部分之設施必須得同意則尤不宜有兩院之設蓋兩院之同意必較一院之同意爲難也此其二也由是觀之中國之宜採一院制而不宜採兩院制殆無疑義矣

且一院之制設與分級代表之法亦正不相妨法蘭西一千七百九十一年之憲法即採用一院制而各地方各地主及普通人口均可選舉代表是其例也不特此也一院制之設與選任議員之方法亦不相妨一院中議員可分若干額由中央或地方長官任命之又可分若干額由地方議會或人民選舉之正不必以議員選出之異法而分爲兩院也但人民直接選舉之法最宜慎用非確知爲無害時勿用直接選舉之法也

總之中國國會當以下列各款組織之

甲宜採一院制

乙須能代表各種事業於民生有關係者欲達此目的宜規定由各地方行政區域出議員若干於國會無論省制是否存在每一最大之行政區均應予以若干額之議員

丙地方代表之外凡地方之經濟社會各階級應出若干之議員其階級如下

一學界　有學問上之資格者得出若干議員以得有專門文憑或學位者爲憑

二地主或農業家　有若干定額以上之地產者得出若干議員

三商界　在中國境內各大城市中有貿易事業者得出若干議員

丁議員之選出法

一地方議會得選若干議員惟地方議會之組織應參照國會之組織以實能代表民生之有關係者爲準

二地方長官應有任命若干議員之權如是則地方議會選出議員之後地方長官得以選擇該地方人物之眞能代表該地各階級者蓋恐地方議會所選出者猶未能盡滿人意故不可不予長官以任命之權也

三大總應有任命若干議員之權凡有政治經驗及有聲望之人足以參與大政者得由大總統任命

爲議員且大總統所任命之議員任命之議員任期尤宜長久繼當大總統解散議院之後仍不取消其議員之資格

戊大總統有解散國會之權國會當解散時除由總統所任命之議員外皆一律停職至尋常議員之任期除解散外應定爲四年或五年

中國憲法問題之感想

德國（勞滕貝爾）
（張君勱譯）

夫以歐人而論中國憲法問題難事也疑問也蓋事之涉於中國者外人之所知豈能逾於中國人之自知中國文明之特殊價值獨中國人觀感中有之耳且自他方觀之歐人觀察點上之立論在歐人中不知中國與不知中國之所以爲中國者又以爲不盡可首肯今者予對於此問題所以欲略抒所見者一則因中國門人及友人之情一則因歐亞文明之調劑問題在歐洲各國中獨德國最爲注意論中國文明者有辜鴻銘及楷以著林伯爵之青德人視爲文學上重要之著述此外若海而伍氏及羅威而氏直覺的觀察之論蓋不能與辜氏楷氏同類而並觀矣

今有人焉於中國及歐洲各國文明史政治史中思想之變遷誠深有所得乃進而研究新中國無數之法典及法典草案（庶有爲梁啟超王寵惠諸君之學問的私家擬案亦在其中）中國學者黽勉懇摯深造乎歐洲之學術將誰不從而認之其用力之勤若是而實際上之效果鮮所可覩則又爲吾人所不能否認此

其原因所在則以理論爲物（理論之研究及學問上智識）無裨實際問題而已蓋今日論補中國之方會通東西思想之大政治家之直覺的實際的政治的觀察之外莫屬矣

今爲研究此問題計依意舉其要者分觀察點爲三此三者凡論中國事者所當以爲出發點者也

第一中國當爲孔子教之中國世界無論何國當其鼎革之交則新舊之界起新之與舊其性質異起源異功用又不能預定故直接移新就舊其事決不可行而於文明特殊之中國爲尤甚此種直接之採用輸入是謂其於西方制度及西方制度之眞精神尚未能澈底通曉凡此所云爲一定之原則於國家政治中之與民情風俗相接觸者爲尤顯若國家組織之本體若刑法若家務法皆是也獨私法中之財產一部以中國個人生計尚未發達其關係所及尚在將來則未可以一例相繩蓋此部中誠能採用歐洲財產法之眞法美意足以導其先路而樹之模範予嘗應中國法律編纂館之請爲其民法總則一編屬稿當時計畫所及以爲宜用極抽象之法規定其條文更應將歐洲私法學中最新最美之原則運化於其中雖然此問題今尚未至實行之境也總之國家憲典中所應注意之事不一其尤要者在以普通國民觀念及國民神聖之感覺貫注其中已

今本篇所立之題則以研究各政治問題此中尤應以國家元首問題爲先歐洲學者研究中國文明者

當曰孔子之國家思想以天子爲天之代表爲代行天命之人此思潮因仍不革則爲中國計仍以建設番國爲必要中興最近言論家中謂朝代觀念不必爲中國憲法之大關鍵予於此二說中貫全中國學者之說蓋中國之總統任期宜長約爲十年而十年之後應定爲得再被選誠如是又安在其不能爲代行天命之人乎且民之聲神之聲也之諺(卽天視自吾民視之意)能實現之者無逾於中國故爲大總統者應仿拿破侖之國民投票用一般選舉法至得被選舉爲總統者應先由大總統指名爲候補者而薦之於國人此等候補者由大總統在任期內指定若干人更就其所認爲最適者從而表章之夫中國總統選舉法所以宜如是規定者則以予顧及中國思想中天命遞相傳受一語故也堯舜禹之禪讓其可證者一也歐洲羅馬第一敎皇彼得之承繼其可證者二也且不觀袁總統乎彼之全權所以必自遜位之清帝授之者夫豈得曰無故哉

第二中國當具强固之中央權力夫中國所以爲重於世界者爲其國家之大而已爲其有種種不可名言而已所以爲大所以爲不可名則在以中央權力馭之否則各省將分崩離析蓋今之中國使有一二省而隸屬於外人則中國國家之爲國家民族之爲民族將從此失墮矣且中央權力之所以必須强固者又有在爲今中國須抗兩種之壓力及因壓力及因壓力而生之反抗壓力一曰上之於下方今中國國內有種

種之國民團體常有蠢蠢欲動之象其甚者發爲暴動其二曰內之於外今之中國受世界列強之壓迫而入國際團體之列非有強有力之政府不足以言對外且中央與各省曾離爲二使有有力之人格則博二者而一之又非無道然求此種人格於今之中國時猶未至故所應強者在中央而不在各省也凡世界大事業其爲人力所能爲者必出自頭顱故予謂中國應求強固之中央權力而各省各府縣則聽其隨歷史之進化自然進行可也

中國既應中央集權則國權應集於何人曰大總統其程度略如美總統之於美國普王之於普路士總統任命國務員國務員對總統負責任至國會略如立憲國之例應有立法權及預算權此外更從以建議權質問權及調查權等英法之議院政治凡一切政府權力盡集於國會自鄙意觀之爲中國計可謂絕對不可能因此之故如國務員及公使之任命同意權皆應取消要之預算立法二權已足以供國會之週旋且藉是以監督政府已綽綽有餘矣

然則國會當何自發生予以爲國會之價值在乎議員之品質而國會之組織次之國會在歐洲爲舊制社中間產新創故評論此事舍求之歐洲之經驗殆無他法鄙意中國應設上下兩院兩院間應求平衡上院略如元老院下院則採分區選舉之多數選舉權制(即有財產及教育程度高者一人可投數票)而以一般

制度法的編記名約束事行之此其大略也

中國歷史上曾以一種之國會議爲最高中央官署其意否設立可作一問題而論之此種最高中央官署即皆之所謂內閣皇今日公私權之立法大理院及平政院之組織尚未足爲政府行事之監督之保障則設總統與國務院之間設內閣以爲暫行制之說恐不免有人計議及之余謂今之國會尚在進化階級國此階級之經歷爲日正長其不能任監督之責又何待言然欲設內閣以當此任則余以爲不可此類之制設後有元老院於古之斯巴達有所謂愛爾福者愛爾福之爲監督官署當擾亂中央權力關係人所共曉即俄之元老院亦未爲善制也今中國固忽有強有力之中央然此強有力之中央之權限仍當分明為事實不可輕考大理院之近狀設立尚不甚久然任事者得人又以中國學者政治精神之發達其前途之良好豈可預卜也

然以國家權力設一種監督又未嘗不可余以爲中國宜復設一種舊制而變其精神則御史臺是也與論之勢重中國所夙知一二年來報章發達漫無約束其勢尤盛近歐人中謂一國報紙宜求其立於一合乎風教之水平線上其法則在應時所需而辦國家報當有人盡瘁於此迄無所成若中國則何取此者復昔日御史之制足矣爲御史者應爲國中老成碩望且由共同推舉之法以充之每年集會一次或二次以論

國家大政雖各持一見然不妨互伸已說議定後直接呈諸總統或總統有所諮詢則作答覆凡此兩方來往公文均應公布夫全國選良集於一堂其所執掌爲他進化國之報紙所難能而又能以表率全國之道出之既無權限之混淆固不至有侵入政府之行動其爲善制又何疑乎

第三此點爲最重要卽財政之大本是也今有人焉謂中國將現行之稅目盡數收足則財政之困厄已畢其言未嘗不自成一說然余意竊不謂然蓋他日發達之後自能臻此一境非所論於今日也中國大多數之國民之政治智識欲望其事事急公奉國勢不可得爲政府者應時時戒愼不可於其最感痛苦處從而侵犯之因是之故財政上之救濟不能求之內而求之外此卽外債是也然處此過渡時期外債亦極危險之政策也

歐洲六十年來生計之發達爲有史以來所未有歐人常以此自豪故爲中國計亦在以自力致生計之發達而已或者有以予言爲難不知實非不可行竊嘗計之其第一前提在除交通之障礙而已集詞言之卽以鐵道之不可測之力改造全體之自然生計團體而已鐵道既成則方興之工業中心之建設隨之不能普遍土大鎮遍行業整齊畫一合出入款項共計約四千萬而國體財政之基礎由是而立乎

交通之發達賴乎強敵之技術家此項人才今中國尚缺卽望之將來亦恐難立時養成差中國文明素以

能僅爲重爾技術人才視爲末節歐洲則反是有技術家而乏中國之個人及社會之修養故余以今日弗僅才異地不爲功也

國家財用既備乃應及於教育部所掌之極神化之職掌卽教育事業是也中國數千年之文明今忽與西方相接觸推陳出新返老爲壯此一番調劑之功舍教育外莫屬則種種小學中學大學與其他學術機關尙已夫教育之所以爲必要則以中國愛國志士所夢想之將來之新中國在乎人而不在乎法制故也

中國方議省制及地方制之改造此問題與第三點中所論種有關係不久予亦欲有所發表余謂清之末葉其所立地方行政改革計畫大旨可行惟中國各地方有家族團體有商人會館並有人民秘密結社試於此數者因其舊日之組織而改爲自治行政則此等舊制中可頓生一種活氣象若從而大變之則爲政府計良非得策也省也道也城鎭鄉也可因共和成立後之改革不須多事更張所稍可斟酌者則觀察使一級應否仿普路士州長而直接之於各部耳法國嘗嘗分全國各州郡令中國從而仿之創爲廢省論是否可行尙爲一問題總之既無實益又損省之歷史價值而已今司法之新設施漸次實行任事者得人其造乎歐洲之境界雖不遠矣其他詳細問題以予爲外人可存而不論

第四結論中國之治强問題一人存政舉人亡息之問題而已處此環球交通文明競進之已歐洲人之學

衛議論爲中國計往往有不容忽視者猶之歐人研究中國文明者時得莫大之益也中國有所得於歐洲有所得於中國互相感動互相吸受此文明之所以爲國際的也中國自來所以餉外人者惟四書五經諸書余謂今後中國當以一切實驗用學術之方法表示於外人中國古代文籍中有關國法及政法者皆彙編官一書誠學術之寶庫智識之源泉爲中外古今人可以研求而有得者也

高等諮問會設立之理由及其組織權限

有賀長雄

臨時約法第五十四條。規定中華民國憲法由國會制定。解之者有二說。第一說謂制定之義。係彙起草決定二者而言。故憲法起草及決定之權。均宜歸國會。第二說謂制定係指最後決定之謂。國會有最後決定憲法之權。而自行起草與否。可置勿問。前參議院取第一說。於其國會組織法第二十條中明定起草委員選自參議兩院。然以民主國法理論。人民對於憲法。但有最後決定之權。即已大足。正不必舉起草諸事而盡屬之。君主之國。欽定憲法。究其實際。亦祇最後決定而已。非眞親自起草也。起草仍由人民或國會行之。於何證之。證之於今之普魯士憲法及法蘭西千八百十四年復古王政憲法而益信。以彼君定憲法。尚無自行起草之例。矧在民定憲法。於勢於理。必無斯要。起草之事。委任政府。最後裁決。則由國民會議或國民普通投票行之。斯亦足矣。今爲中國借箸。起草之事。不在政府。不在國會。另設特別機關行之。爲當。其理由及組織權限等。鄙見所及。縷陳如左。

第一　中國國民對於憲法上之國論亟宜一定

凡一國憲法之所重不在條文章句而在精神精神云何即一國國民對於一國政治機關如何編制之眞正意向是已此眞正民意之所在即憲法精神之所在此民意而既確定也雖無條文章句早已成爲憲法如彼英倫五百年來政局屢變如間於政治機關之編制眞知灼見早具一定意向雖無成文憲法而國中憲政之運用臻治之進行毫無阻滯英國如此匈牙利國之憲制亦復如此藉非然者國民於政治機關如何編制毫無定見則憲法條文雖經具備祇成一種憲法之決議而已不足以稱憲法也明乎此乃足以語起草夫憲法起草而在國會則多數議員各執已見或主美制或採法制或效日本制辯難排擊乃以多數取決定爲憲法條文駁雜之論綴於一文紛異之說成爲一氣脈絡既不相貫事理復不相符國俗民情更非能合天壇所定憲法草案百十三條胥此類也夫使中國而僅求形一式上之憲法則此炳炳皇皇者固已具名目而備形式矣若猶以爲未足則必舉政治機關之編制適合於國民之眞意而後可彼百十三條者非眞能得立憲共和之福利者也往者以臨時約法第五十四條之故致有此率强彌縫之事案今也不然憲法逐漸產生之序既已發端乘機以覘正確之民意定完全之憲法其在斯乎

國於今日無不有憲法有因憲法而得良果者亦有因憲法而得惡果者其得良果之法必非國會驟式驟行之憲法所能致也必其政治有永久之經驗必其國民熟見於政治機關之編制而有一定見解以此經驗以此見解定爲憲法自無牽强難行之弊史乘所載毫不爽者然在中國數年以前甫脫專制人民於政治機關如何編制既乏經驗安有定見而此經驗與定見又非旦夕所能驟致無已則以人力爲之左右其法仿自日本日本與中國等爲後起之國人民脫離專制多在近年政治機關作何編制茫然紛然毫無終驗方其定憲之初或衷英制或言法善或稱德良異說紛乘莫衷壹是明治十二三年之交爭論主權所在主張不一舊臣以主權歸天皇新進謂主權在人民大隈一派則謂主權當在國會三者互爭莫肯相讓然曾不十年國論大定疇昔之爭化爲烏有其故何在不可不究蓋取各派要人集於一院任爲顧問諮以法理因定取捨當時伊藤公爵實總國務因就官界軍界及舊時碩儒新學名流各方面擇其聲譽卓著足以見信國人操縱民意者凡若干人爲天皇顧問立樞密院以尊之令就憲法逐條審議自明治廿二年五月以迄廿二年正月先後八閱月天皇逐日蒞院傾聽顧問諸官申說意見或審議事實意向畢陳靡有隱隔詢謀既同乃於明治廿二年二月十一日發布憲法國論忽定曾無一人懷挾疑義蓋樞密顧問集全國之精良皆一時之領袖物望所歸其所計議裁定羣相信服自無疑慮今中

國政體國情異於日本自不能以日本既有之成規移爲中華今日之用但欲去駁雜之論議使歸於一。聚紛歧之民意使卽於純不得不設信用較著之研究機關以政府之力選擇眞材用堅觀聽則日本樞密院之制未始不可用於民國耳。

不寧惟是以中國之大制定正式憲法不宜過急距今以往更待何年尙難逆覩正式憲法未定以前不能不用約法約法之宜於昔而不宜於今或宜於今而不宜於後者不能不有修改修改機關不能常設其召集也可暫而不可久孰若設立高等諮問會爲常置機關崇以位置畀以權能所有憲法問題取決於此雖無憲法之名而有憲法之實不頗善耶。

第二　高等諮問會之組織

憲法而決於國會也舊派新派孰占優勝全出偶然無自疏通以意度之新派或竟一勝然一國之政體可以驟改一國國民之心意非旦夕所能驟改者也中國今日雖承革命之餘其能左右人心者但在淵襲孔教之舊式思想此舊式思想中有不適於今日國情者宜易以新制新舊折衷定爲憲法方爲最當蓋國於地球者如僅一中華民國則依舊有政治未始不可自立無如環居列國以數十計而此數十國中悉以憲政立國生聚休養民力大裕獨一中華欲以專制政體自立厥狀大危於是應世界之潮流立

憲法爲根本中華人民聚牛泥於舊時思想明夫此理自知所以去舊謀新之策準古而不泥於今效今而不悖夫古斟酌損益定爲憲法垂諸久遠自無流弊蓋中國將來憲法對於舊有政治組織不在根底推翻而在變通修補善者存之否者去之而已顧欲致此其道安在利用舊派中廣有聲望之宿學名碩引爲同等諮問會員使取新派起草之憲法草案加以審議互通意見日本之法之成國論不因是而紛擾者其故在此波斯不能踐此程序卒因憲法亂國以迄滅亡可不戒哉

(注)日本樞密院因此目的而組織之試取最初顧問諸人觀之可以了然或係純然舊思想家而卓著聲望者或係夙有聲望之舊思想家而能兼通世界情勢者其純粹之新學者則令充秘書長秘書之役茲調查當時顧問諸員氏名略歷如左。依思想新舊之順序不依位階之高下

三條。兼新宮中大官當時之

東六世。維新宮中大官當時之

勝。維新幕府官吏當時之

副島。明治政府之大臣夙有碩儒之名曾來中國與李中堂善

元田。文學大家明治天皇侍講

山縣。維新元勳陸軍領袖

大山。同上

河村。維新元勳海軍領袖

吉井。維新元勳宮內次官

西鄕。維新功臣宮內次官之有軍功者明治政府大西鄕之從弟

島尾。陸軍中將創設陸軍有功之人物思想明晰著聞

河野。通達裁判官以著聞

土方。維新功臣宮內大臣

山田。維新功臣司法大臣

佐佐木。維新功臣

福岡。維新功臣文部大臣

野村。維新功臣

伊藤。明治元勳最初之英國留學生任樞密院議長

寺島。曾留學英國官外務大臣任樞密院顧問議長

大隈。明治元勳在長崎習荷蘭語及英國學術曾參議等歷外務大臣

佐野。初學醫在長崎習荷蘭語官至元老院議長

榎本。德川海軍人留學荷蘭海軍中將

吉田。駐紮美國公使

右樞密院伊藤公主持一切別以通達新學兼有舊學根柢之士數人任起草憲法議院法選舉法等公自爲議長以起者爲秘書或秘書長專任設明之役

各部總長皆兼樞密院顧問列席與議兼有討論表決之權右逸日本樞密院大要其中不列入民間之學者如福澤諭吉實業之大家如渋澤榮一者則以日本係君主政體階級制度不能蹂破故也若其採新舊之兩派使議論於一堂則中國今日正宜效法也

第三　高等諮問會之職權

中國未有憲法而憲法上所起之問題至多如內閣制總統制一院制兩院制廢省問題等皆是也其取決之方法無定惟甲論乙駁以爲長其議論之根據不一惟東拉西拉以爲常不特無以定民國憲制之

內容且易敵將來分裂之端倪不如以一定之機關專取同一之精神解決之高等諮問會之設所由來也

高等諮問會一以審議未來之憲法使適合於民間之要求一以解決憲法上所起之問題使前後克相一致事理胥明民間乃無疑慮日本樞密院官制第六條定爲凡憲法條項暨其附屬法律敕令之草案疑義由樞密院審議或解釋之於此於一問題焉卽高等諮問會應彷日本樞密院官制第八條與否是也該條明定樞密院對於行政立法事項爲天皇最高顧問惟不干與施政云云施政云者實施政策之謂如條約爲行政上之事而訂結條約之外交談判則爲施政日本樞密院官制不涉施政之理由蓋有三端(一)樞密院之專責在定政治機關之編制而政策之實施與編制無關(二)政策之實施別有專任之人樞密院從旁干涉之則專任之人無從盡職(三)政策之實施恒於民間有密接關係樞密院干與其事必勢墜入民間利益競爭渦中而憲法事業應有之尊嚴轉因之而盡失

夫以憲法事業必國民素所尊信之機關而後可日本規定此制用意至爲深遠中國諮問會中似可採用況中國今日名流俊彥摧墜政潮諮問會如再牽入施政範圍恐衮衮諸公從此卻步耳

日本樞密院全爲被動機關非天皇前席諮詢顧問諸員無自陳意見之途然以中國古例貴在周諮博

詢正不必牽拘此義。但雖許自陳意見。應仍以全院團體名義爲限。毋令顧問個人單獨進言。此則不論中國與日本均應有此規定者也。

附高等諮問會官制大綱

一高等諮問會。專爲維持立憲共和之精神。備大總統之諮詢。審議重要國務而設。

二高等諮問會之組織如左

議長副議長各一員。大總統就會員擇尤特簡。高等諮詢會員。由大總統任命之。

三高等諮詢會員。在大總統副總統以下爲全國最爲名譽之職。

四推舉精通中外吏學語學者若干人爲秘書秘書長。

五憲法及附屬法律之起草。其委員以高等諮問會員及秘書充之

六高等諮問會之職權如左。

(甲)憲法及國會組織法選舉法之起草及審議。

(乙)增修約法之解釋及修正。

(丙)憲法及附屬法律之解釋及修正。

(丁)關於憲法上重要問題之解決。

(戊)立法行政上之重要事件。

(己)大總統特別諮詢事件。

七高等諮問會辦事規則大要如左。

(甲)高等諮問會除審議大總統所諮詢之事件外又得進言於大總統。

(乙)高等諮問會之復議或進言均以全會之決議行之會員中不得以單獨意見自爲進退。

(丙)高等諮問會不得干與施政範圍。

擬總統顧問之議會組織法

古德諾

在政治會議解散之後。未經制定永久立法機關之先。民國政府。難免有種種法案。應須得利法機關同意者。設此時不另設一機關。遇有應行取決事件。何能應付。不特此也。政治會議解散之後。大總統勢必仍須有取決事件。以備頒行法令。此項法令施行。雖僅限於一時。實與法律有同等之效力。如無此機關則誰與參贊其事。誰與分負其責。

至於組織一永久立法機關。有完全效力者。需時若干。目前無從預算。大約速須數月。遲則期年。組織手續。必須預集約法會議。以備修正臨時約法。或另行制定一永久憲法。此項手續完竣。始能著手組織。並召集由憲法發生之立法機關也。

按以上事實爲時非暫。似不宜以一國之職務責望於一人。蓋事變靡常。若以一國之職務責望於一人。亦非正當辦法。不便一也。卽曰不然。中國土地廣大。風俗殊異。雖有絕等智能。殫竭心思。亦無從盡悉此中奧妙。足以了結種種疑難待決之問題。不便二也。總統爲近時政局所廹。有種種重要職務。不得不及時執行。是以必須籌備機關於其執行之時。輔佐贊畫。或曰總統執行職務。有國務員輔佐贊畫。固已足

矣。其實不然。國務員管理各部行政事宜。已日不暇給。且以國務員性質而論。本非代表。亦何能代表各地方及各團體攝行立法職務也。

總之政治會議解散之後。必須另設機關。爲總統諮議之作用。此項議會組織方法。代表性質。暨應行職務三者。均須研究也。

一組織方法　研究組織方法。應先注意現擬議會之性質。此項議會乃臨時非永久機關。其存在時期。以永久立法機關成立後爲限。凡遇立法事宜。總統不得不執行者。該議會得以輔佐贊畫。故有種種組織方法。於永久機關最爲適宜者。施之於現擬臨時議會反生阻礙。不能採用。即以選舉而言。本爲組織永久立法機關正當辦法。以之組織臨時僅爲總統顧問作用之議會。則絕不適用。因選舉費時甚久。實背設立臨時議會之宗旨。即使將來決定擇一選舉方法。組織永久立法機關。而組織臨時議會。總以擇用委派方法始爲妥協。委派之權。或屬總統。或屬各省最高級文官。即使皆由總統委派。或先諮商各省長官。或由各省保薦而委派之。

二代表性質　研究代表性質。應先注意現擬議會之作用。其作用可畧言之。一輔佐總統贊賛取決事件。一將責任廣爲分配。所謂分配責任者。如遇政府取決事宜之時。使得國內多等社會之贊助。達此

目的所有代表方法分列於下。一全國各省地方各應有代表在議會也。二商家紳士及官吏亦應有代表在議會也。以上所言各省代表方法。或由省中最高級文官委派。或由總統諮商省長後委派。或由省長保薦。呈請總統委派。所派者重要商人一人。並在地確有財產年納大宗地稅者一人。此外總統特派之員。其人數居各省總數之半。總統選派之時須留意省分之重要大小而分配之。大省及重要省分應多選擇。各省不必一律。就此辦法。現擬議會速於成立。可爲總統輔佐定額既已適宜。又足代表各省地方及高等社會。彼等可將各省及各等社會之要端。告知總統。又能導引各等社會及各省地方贊助政府也。

三應行職務　研究議會職務。又應申明現擬議會。乃臨時非永久機關。專爲過渡之時間。凡遇立法事宜。總統不得不執行者。該議會得襄助之。故參訂該會之職務。其採用之時。不可使總統現處爲難之地位。更加以束縛之情形。其職務祇可有諮詢性質。不可有監督之權。組織方法。對於總統尤不可留彼此爭執之地位。蓋責任終歸總統。總統亦須擔負之。但事前應須有最良之贊畫。故議會對於諮詢之案。皆應竭誠贊畫。諮詢時或由政府編定議案提交。或由議會以所提之問題。自編議案。按第二辦法。可省總統府筆墨之繁。若議會悉照此說帖所擬辦法組織。政府可准該會將本會意見呈請總統

准其編定議案。或准其呈請總統。將本會意見所編訂而議決之案。核奪施行。惟二者施行與否。其主權仍在總統。應候總統裁奪。

論美國憲法產生時之眞相

古德諾

美國當脫離英國之始其提倡革命之人大抵絕非巨商豪族其人久屈服於君主政體之下心厭强固政府之所爲意以最良之政府其干涉之權必最輕故當其創造新政府之時務在防衛個人之自由權持各州之自治且結果遂造成一庸弱無能之政府凡政府應行之事例如國防之預備財產之保護商業之提倡皆無實權以行之此種政制行之未久舉國羣以爲不便蓋官吏獨立之後切要之事約有數端秩序之維持商業之整頓公債之償還財政之改良皆宜次第施行以國國本凡茲數事皆與商家富室有密切之關繫而非空談學理者所能知其詳故當戰事既息舉國之狂熱漸消國中富商巨賈乃出其平時之經驗以判斷政治之良否覺此種政府缺乏能力不足以奮厲有爲欲謀公益之保存必先變政權之改步此美國改定憲法之原因也

是故美國憲法之改革實因反對舊制者皆爲國民中最有勢力之分子欲知當局困難之情形必先審

彼時制度之缺點今舉數事如左

一當時政府之第一缺點在無力償還公債並不能給予利息　當戰事方殷之時勢不能不募集公債以供戰備而所募公債皆以政府爲保證乃政府成立後所有利息逾期不償債主無不失望其故蓋由按照聯合條例所規定（按聯合條例即美國第一次憲法之名稱爲一千七百七十七年所定者）中央議會（彼時之惟一政府）絕無直接徵收租稅之權所恃以供國用者皆出於各州地稅之協濟各州自定地稅之律其協濟之法視其地價之高低爲比例以是之故中央政府僅能要求各州權力資助然其結果乃至負債纍纍年甚一年自一千七百八十一年十一月十一日至一千七百八十六年正月一日中央所求於各州者約一千萬元而各州所應者不及四分之一在新憲法未定以前十四個月內各州所助中央者不及五十萬元以之償還外債利息猶虞不足而他無論矣其時幸有和蘭銀行當民國情形非常困難時猶願借以巨欵否則當時聯邦早陷於破產之地位敗壞不可收拾矣

二當時憲法之缺點不特債權者先受其害即歐美之商家工場亦無一不蒙影響　按照憲法所規定關於國際商務由中央議會與外國締結條約各州不得於進口物品擅加釐稅致與條約違背然以事實言之則中央政府不能約束各州而各州政府率多自立稅則甚或各州競爭商務

設立苛例凡貨物經過其境界者均須納稅其弊遂至各州積不相能而商務之損失亦滋甚倘能彼此協商辦理必不至有此失敗也

三若以彼時之幣制言之則其紊亂爲尤甚　當革命之時中央濫發帋幣其數過多其價銳減一千七百八十年時一元之紙幣市價僅值二分此中央紙幣之情形也至各州則雖在革命之後猶繼續發行紙幣而絕無準備金以善其後尤異者密都島一州竟以紙幣一事大起農商之衝突蓋其地多農人勢力較大州議會畏之於是挾其多數之權力使州議會定一法律以發行紙幣之權給予各農戶然紙幣雖發商家相戒不用幣價跌落乃至值原價六分之一政府於是用强迫之法凡不用此種紙幣者加以重懲顧此舉亦絕無效力商人相率罷市不肯讓步而農家亦禁其糧食入市以爲抵制市面紊亂至斯而極且不獨密都島爲然諸各州亦大率强以價值跌落之紙幣償還公債商民之受其害者甚鉅云

四政府成立未久馬撒初色州即有亂黨謀叛之事　蓋該州負債甚重政府不得不增加稅則冀清夙逋而債主又竭力運動控告債戶逼令償還商民嗟怨而亂事遂作經此次變亂之後論者益知各州亂機潛伏皆有勃勃欲動之勢設非各州彼此相助或中央有一强固政府爲之後援則各州政府

皆日處於危險之地位矣

五中央政府之無能力不獨於徵收稅則及遵守條約二事見之即其他各事亦莫不然

凡中央議會所定法律皆恃各州爲之執行而中央既無權力使之遵守亦不能對於不遵守者加以懲戒善夫麥的遜之言曰中央如以强力對待各州其意本以行懲罰而其事則類於宣戰自各州一方面觀之且以爲中央此舉寔將從前彼此交誼一旦而掃除以盡而事益不可爲矣此誠深知當日情勢者之言也

六中央政府所以絕無權力之故實由當時憲法有一根本之大錯誤　蓋按照憲法所定中央對於各州其要求財款徵發徭役之權雖無限制然欲實行此權則必對於人民有最後之制裁而後可達其目的乃中央絕無此直接之能力而惟恃各州議會爲之處置彼各州議會者任期既短又多有仇視中央之心其能補助中央政府以求達其目的者蓋亦鮮矣是故以事實言之中央必得十三州之同心贊助乃可完全行其政權此蓋必不可得之事也

夫以美國地大物博欲增進保存其利益良非易易若以此種不相當之憲法行之其結果概可想見乃當日憲法中又定一條謂憲法非經各州全體之同意不得修正故改良之術倍覺困難然觀以上所述

不特當日之聯邦勢成瓦解即以其時政制而論自中央以至各州無一足以滿人意者蓋全國人民以財產豐富及知識通曉者爲中心彼輩之權力本能左右輿論推翻政府而有餘今憲法所定政制實不足以保持彼輩之公益則彼之羣起而舍舊圖新更謀聯合之善法者蓋必然之勢也

若就中央一方面言之政府任事未久即知憲法所賦予政府之權力過於薄弱不足有爲即以財政一事而論當宣告獨立之前出入已不相抵故大局略定勢須議增收入以裕財源一千七百八十一年時中央議會議決中央得於指定貨物收值百抽五之稅乃露都島一州不予同意此議遂格不行四年以後中央議會又將此事提出而紐約及其他三州復梗其議至一千七百八十六年政府乃發一布告謂八年以來各州協助之欵極爲參差循此以往政府將陷於不能辦事之地位云

且不特政府不滿意於憲法也即一時之大政治家亦莫不然一千七百八十年間哈密而敦即倡議召集會議以制定新憲法華盛頓於一千七百八十三年包社仁於一千七百八十五年亦皆提議修正憲法而馬撒初色及紐約以議會同時提議謂宜修正憲法俾中央政府得以伸張其權力此亦足見當時之輿論矣

然修正憲法之提議至一千七百八十六年始見於事實是年斐眞尼亞約諸州各派委員開會議於安

那波里以討論商業問題其時派員與會者僅有五州哈密而敦乃於會中提議勸諸州各派代表另開會議於費拉德費亞修正憲法俾得有充分之能力以救國家之危急嗣各州果以此項議案提出於州議會由州代表提議於中央議會至一千七百八十七年二月中央議會乃議決召集會議修正憲法並以所議修正之法報告於中央及各州之議會於是各州乃各定派遣代表之法或由州議會選派或由州總督派充惟派遣之時各代表均得有訓令其權限僅及於現行憲法之修正而不得制定新憲法云費拉德費亞之會議皆以一時傑出之人材充之全體會員無不有政治之習驗華盛頓於革命時曾爲陸軍元帥而他州代表有曾爲州總督者又有二十八人曾爲中央國會議員者大抵其人或長法律或習財政或精於政務之管理或熟於政治過去現在之歷史論者謂當日會員皆注意於强固之政府而不爲民政主義之空談此說蓋非無見試取麥的遜所輯議事錄讀之覺當日會員之所主張斷不爲共和自由之理論類皆根據各方面之實理以造成一種穩固之政治一面既足防政府專制之淫威一面又足杜多數暴民之武斷苦心孤詣固無時不流露於篇簡間也

開會未久即發生一問題問題維何即會員是否必須服從訓令僅能於原有憲法加以修正或有自由之全權得以討論政制之全體是也幸此種問題不久即行解決會員等主張既爲全國聯合團結起見

即不必恪守當日之訓令而訓令所謂僅能修正憲法不得制定新憲法者不妨自爲擴充會員某君之言曰我輩對於權限一層無須疑慮當此存亡呼吸之秋而猶趦趄却顧不爲根本切要之計諸自是處於叛逆也哈密而敦亦曰際此危迫之時爲國家幸福起見盡吾人思慮所及爲目前切要之全圖此誠我輩之天職各州派吾等至此所以拯救邦之危險若徒以權限未甚分明之故不敢爲完全充分之計實是自犧牲其目的也云云故當日會議之所議決多軼出原有憲法範圍之外者如原有憲法規定憲法之修正必待十三州之同意而會議則決定新憲法草案經九州承認後即可設立新政府此一例也又如原有憲法規定憲法之修正須由中央國會提議由各州議會認可之而會議則決定新憲法不由州議會認可而另召公會認可之此又一例也是故當日之憲法會議實自居於平民會議之地位其所操制定憲法之全權乃超越于現有法定機關之上焉

當日會員亦自知其所爲之事軼出法律常軌且亦深恐時人之議其後故當會議之時一切嚴守秘密議場既禁旁聽而議事錄亦秘不示人甚至禁止議員不許于通信時涉及議場之事直至新憲法全部脫稿之後外間始知會議中所議者何事然其中數條所以規定之故及起草者之用意外間猶無從深悉也

草案既送州議會之後其時人民對於認可此案之點競爭最烈直至一年之久新憲法乃獲戰勝一千七百八十八年六月間紐孚布許邪始行認可蓋至是認可者始有九州而新政府始可成立也數星期之後斐眞尼亞及紐約兩州亦爲國黨所戰勝其時雖尚有北加路尼亞及羅都島二州未經認可然中央政府已決議實行新憲法選舉國會擇于次年三月四日爲新政府成立之期至次年四月六日國會始足法定人數四月三十日華盛頓乃就大總統之職矣

約法新聞聲叢錄

第一〇中外學者之主張

許世英氏總統制之主張

▲許世英民國改建內訌相尋擾攘紛爭國是不立幸賴袁大總統肩負責任獨爲其難因得轉危爲安雖亂爲治然而兩年以來政府迭更國會顛蹶亂事雖平國基未固長此不變國民將無安枕之一日況東海潮流日益傾注合力抵抗猶慮不及乃吾國人士日日爲門內之鬩勢不瓜分民國不止近者海內言論已漸悟內閣制之非計因而遠稽美洲近徵事實主張總統制之說風靡一時其實世英前在內閣時久已主張此說夫內閣制不適用於共和國近代大儒久有通論故南京臨時政府期內不立內閣及南京參議院第三次修正約法迺有內閣之規定說者謂感情用事因人立法初非根於理論之正確事情之適宜將爲國家謀久遠之計者良亦非認泊乎唐陸趙熊迭次更替內閣制業已情見勢絀而各政黨與議會復主持甚力者竟拘於約法之條文而未暇深計也今試舉兩制之利害衡以吾國之現情分析言之主張內閣制

之利者一則曰立法行政兩部能融洽無間鮮扞格之虞再則曰富于彈性容易遞嬗以應時勢之要求三則曰能收集思廣益之效然內閣之成立必以歷史上胚胎之良健政黨爲前提無此良健政黨則內閣制無發生之餘地以政黨產出內閣不能緣內閣組織政黨也環球各國以有良健政黨收內閣制之效者惟一英吉利此外如法蘭西尚以政黨不良受內閣制之害吾國政黨程度初不如法既無良健政黨則內閣已缺成立之要素而況政黨常欲攘奪閣員地位傾軋閣員地位既難穩固即以剝奪其責任心益以更代頻繁議會思想不正激於感情政府不得不曲意遷就凡此諸弊徵諸事實在法國已數見不一而按之吾國兩年來之現象猶若影之隨形絲毫不爽至於總統制之批評不外七端一曰易演成專制之政治二曰總統運舉競爭之激烈三曰不能常得出羣之人才四曰立法行政兩部互相衝突乏一貫之精神五曰總統易爲政黨所左右六曰議會不能行充分監督之權七曰在職之固定性然第一說純於囿法國人之觀念不足以代表普通之理論君主立憲國王位世及不遇暴君必偏庸主則其下不可無制禦之權輔弼之相使之躋於平和強健之域民主立憲國反之國羣之思想每易陷於極端之自由則其上不可無統御之術以防暴民之專制故取民主制之長以濟君主制之短君主國宜採用內閣制而取君主國之長以濟民主國之短民主又宜採用總統制二者相反而適相成政治作用恰臻其妙徵諸實例世界君主國以十數

計除魯森堡等二三國外皆採用內閣制共和國以十數計除法蘭西等二三國外皆採用總統制是以共和國之必採總統制也可知第二說徵之墨西哥誠不乏其事然在他國固不概見且墨之內亂原因複雜亦不盡屬於總統之擅權不得藉口以難總統制若第三第四說皆屬臆斷毫無左證美國自開國以來大總統率多賢能曾未聞有坐擁虛位如英法元首者美國行政部形式上雖與立法部分離而實際上則常與議院相提挈亦未聞有互相軋轢之事第五至第七三說亦緣觀察而異美國行政部惟不充分受立法之監督故能施獨立之作用大統領惟能與政黨提携故其施行政策常無阻滯惟在職固定可減少爭奪大統領之患而責任益堅是皆美國採用總統制之特色不必即有一般行總統制國之流弊也請再言總統制之利雄才大略易於展布其利一施政敏活責任專一其利二久於其任政策能有其利三凡此徵諸行總統制之國無不若合符節回顧吾國兩年之政局攘外安內撐支於痛深創鉅之餘者果何人耶議會之力耶內閣之力耶有識者當早辨之矣法國以受內閣制之害今方漸漸趨於總統制改絃而更張之美國以收總統制之利今更欲擴行政之權限積極以進行矣吾酒取人所棄捨人所取不已傻乎或曰美制雖然三權分立之界限太嚴不合於主權不可分之原則如國會對於總統無彈劾權總統對於國會亦無解散權無提案權皆能使立法行政之精神乏其聯屬而不能成眞正之强固政府今仿美制似不可不彌

繼其缺然使議院有彈劾權又恐開總統爭奪之漸使總統有解散權亦足抑壓議會之自由意思而失美制分立之精神宜如何折衷立法曰創制定法以求合於一國之內情毋庸創足適履以貽害美國議會不用彈劾權者因開國以來總統率皆賢傑彈劾權實無可用大統領無解散權者因下議院議員以一年爲任期解散權亦無庸用耳吾國共和初建國本不宜動搖不可不採用彈劾權以防流弊然採用美國制則必設顧問院即以副總統爲院長一方面立於諮詢地位一方面立於調停兩部衝突之地位彈劾之事未曾發生無慮其開攘奪總統之漸也至解散權之有無視議員任期之長短爲斷任期較長則必有解散權自不待論凡此之類尚有另待將來研究之餘地竊謂當茲世局必須有良健政府以建造強固之國家乃可以與列強競生存欲得良健之政府又必須有善良制度以謀行政上發展總統既爲人民公選予之崇職即當假之以權若信任於先而束縛於後以是而欲求治是何異立朝夕於運鈞之上攜竿而求其末蓋不可得也解決此問題當機立斷但審大綱逼實肯綮求協內情勿拘牽於成例勿束縛於學理勿苛求於細目直採美制廢除內閣以各部部長直接屬於大總統之下不對議會負責而對大總統負責大總統兼總統總理兩資格實質上握一切行政之大權惟憲法上議會須留保其彈劾權以符共和體制但以增成一最強善之政府爲標的凡可以擴充行政部之權力者即可師美國學者最近擴充行政權力之說以爲

吾國政治之磐石此議早定一日即國是早定一日治亂之機毫釐千里於滄海茫茫亭亭島嶼風雨如晦聖學鷄鳴願與海內志同一商榷之云云

施愚氏一院制之主張

（上略）我國宜採用一院制比例人口全國成年之男子以七千萬人爲率每二十萬人選一代議士則議員總額當爲三百數十人又余個人意見以爲我國應設參政院以調和政府議院之衝突云云

有賀長雄氏演說共和政府組織之三形式

共和政體有若干種類其優劣須研究而後知法美兩種憲法之外還有瑞士與德意志之（韓不廬）此兩國與法美政體大不相同瑞士聯邦有七人執行大總統之職務非獨裁制乃合議制德意志之韓不廬則以元老院中之十有六人執行大總統之職務由是觀之共和政體蓋有三種一美國二法國三即瑞士及韓不廬第三種恐不適用於中華民國今先就法美兩國比較論之世人嘗謂美國行政權在大總統法國行政權在議會選出之內閣以此爲法美兩國不同之點似矣然只言美國行政權在大總統法國行政權在內閣此兩言不能說明兩國不同之所以然試詳細言之行政云者即執行法律之謂也然自兩國憲法方面觀之法美行政權咸在大總統掌握故專就行政權而言兩國政體之不同其不同之點不易發見也

惟在政治方面研究之其不同之點乃易明瞭政治云者簡單言之即決定方針之謂也凡國家應作之事可分三種一國家自身應作之事如强固國本須軍力雄厚財力豐富國家方能强固二對於一般人民應作之事如爲國民謀利益幸福須廣設學校擴張教育類是也三國家對於一部人民應作之事如農業家航海家國家對此種人應謀特別利益是也簡言之一即國家自身之事二即一般人民之事三即一部分人民特別之事若三種同時并作必不可行須分爲某種先作某種緩作某種用十分力量去作某種用幾分力量去作決定此種先後緩急是爲政治方針若此種亦作少許彼種亦作少許各種實業亦兼營并作其結果必致種種均不能發達故政治在乎定方針定方針須有負責任者而法美之負責任者不同此即不同之點之所在也美國定方針在大總統負責任亦在大總統國務員不負責任亦不能定方針只能承大總統之命而已故美國共和政治稱爲大總統和共政治 *Presiie Ual Pepuhle* 法國議會無兩大政黨對峙之象有許多小黨聯合其聯合爲條件之聯合某人爲總理某人爲國務員許多小黨聯合之後定一在種方針國會演說反對黨得對於方針加以修正如反對黨將聯合別黨推倒內閣其結果則聯合黨之內閣辭職如政府提出法律案於國會加以說明說明政府提案之理由於政府所定方針有若何之關係若其案爲政府方針所不可少者經議會多數否決則內閣當然全體辭職如政府對於新發生之大事件

亦須定一方針到國會說明或大事件發生國會要求政府到國會說明有何意見反對黨對於政府之方針對於政府之意見加以種種修正反對黨之修正案如得通過則內閣亦須辭職由此觀之法國政體似屬內閣定方針內閣負責任其實係議會定方針故稱爲議院共和政治Parliamentary Rehublic從政治方面研究法美兩國不同之點已可明瞭今再比較某種利多弊少先就學說上研究美國共和政體之利害美國有一種好處大總統對於種種政策可以獨定方針不致受一部分人之攻擊如盧斯福大總統本共和黨者美國本共和民主兩大黨對峙盧氏雖由共和黨選出然其方針與共和黨所主張恰立於反對地位共選出和黨亦莫可如何美國向有一種托拉司小公司大受其害盧氏多方懲遏之彼托拉司之大資本家固皆共和黨之分子而亦莫能奈何此大總統不依賴國會可以獨定方針之利也(下略)再由事實上研究美國大總統任期四年此四年之內所定之方針不致動搖此制之利(下略)法國政治之利害自學理上言法國之好處在國會能監督政府內閣行政有責任心自事實上言其弊處在議會種種主張得大多數之通過即便實行然所代表之利益未必皆國家之利益勞動者亦有選舉權由勞動者選出之議員占多數勞動者所謀之利益亦未必爲國家之福也況議會代表不能平均利於此者即不利於彼內閣之推定只來議院有此權元老院不能過問欲謀國家之穩固須有代表國家者否則不能穩固矣(下略)

內閣太易推倒於國家政治之方針不能穩固耳治美兩種政體而外還有第三種政體自法國試行失敗之後未有用者即超然內閣是也其制大總統定方針商與其方針相合者爲國務員大總統發佈之命令大總統不負責任內閣代負責任法國當共和初成時代嘗行之將來中華民國之憲法或採用總統共和政治或採用議院共和政治固是一問題然超然內閣亦不可不研究云云

古德諾氏對於增修約法之意見

一約法之主要　約法爲憲法之根本編訂憲法尙依據約法而行制定之道有二(一)約法宜總其大綱不必旁及細目例如政府之建設只須定其總則(一)約法應具柔軟性質所謂柔軟者指易於修改言蓋增修約法時難免錯誤易於修正則不難更改應修改者國會開時由議員三分之二呈請未開會時由高級行政官之呈請得總統之許可即可修改

一權限之分清　中央與各省權限自應分明(一)中央與各省采大綱主要凡各省應得公同之權利或應得特別之權利制定約法時須留餘地以待將來之決定(一)就目前情形證之歷史各省權限似宜采地方分權制度庶令省有自由行動之權否則中央與各省責任不明易於推諉(按此不合我國情)

一總統之位置　總統之位置必須強固蓋中國無議院之習慣欲希望議院發達能於政治上佔一有勢

之地位未易言也中國習慣爲君主行政大權集於中央是宜采美制而不采法制就目前言大總統應有自選內閣之權閣員對總統負責任不必規仿法制使內閣對國會負責任且內閣無設總理之必要余主張久矣

一議院之預防　中國立法機關初生萌芽增修約法於立法機關應防議院不能解決重要問題須予行政方面以便宜之規定果爾則總統應有下列之權(一)議院不能表決預算時總統得根據上年度預算施行(二)總統得有權力發布條例後再交議院承認倘認爲廢棄時總統得再行申前議務使通過餘如議院之不良政法可由行政機關維持之

一法律之公布　前國會所議法律大總統因守法律之軌道而公布之故法律與事實不能合而爲一增修約法當採兩種辦法(一)臨時約法第二十四條大總統公布議院所定之法律如有不以爲然時得以內閣全體署名說明理由付院再議以一次爲限(二)仿美制總統有裁可議案之權其不裁可之議案歸院再議得議員三分二之同意即可成立

一總統之大權　今日時代大總統非有大權不能收鞏固國基之效其大權之規定(一)代表政府總攬政務(一)有認爲非常緊急時得發布同法律之敎令(一)得與外國宣戰媾和締結條約統率水陸

軍隊爲海陸軍大元帥(一)任免文武官吏(一)給與勳章及榮典(一)得制定文武官規官則(一)得宣告戒嚴解嚴(一)有宣告大赦特赦減刑復權之特權(一)有解散議院召集議院之權(一)有財政上之特權

又對於總統制內閣制之得失比較

歐洲各國之政制可分兩種一曰總統制一曰內閣制各國用內閣制者者較多然往往出於君主國若共和國則用此制者甚少法國蓋其例外也君主國所以多用內閣制者蓋君主不負責任惟用內閣制然後可得一負責任之政府用此制之國其君主當神聖不可侵犯雖然以例外言之則共和國既有用內閣制者而君主國亦有用總統制者如德意志帝國及日本皆是也

共和國所以多用總統制者良以其國之元首本非君主自無不負責任之權利且總統既由民選並在法律制裁之內其任期甚短如所行之事不愜人意國民得於第二次選舉時表示其不信用之意故共和國之總統實爲民國所委託之人對於國民負其責任自無再用內閣制之必要也

蓋用總統制者政府之地位極爲穩固而其政策亦可行之較久緣是之故德國及日本兩國雖其君主不負責任亦采用總統制用內閣制之國其政府所以不能穩固而政策不能永久者蓋其行政機關初

無法定之任期內閣之去留其權操諸國會國會表示不信用時即須全體辭職其阻礙進行莫此爲甚是故內閣制者欲政府之任期略能持久而政府之政策可以繼續進行則必當得議會之信用而後可達此目的此必其國有兩大政黨若英國者乃能行之無弊也

若用總統制者其情形正與此相反試證之美國美國之總統其任期定爲四年不以國會之不信任而有所縮短且任期滿後尚可更舉一次故其他位甚爲穩固在總統任期以內如國會對於政府不表信用時政府之行事仍可次第施行而國務員亦可照舊供職試即兩者內閣壽命之長短較之美國之內閣其任期至少四年若總統得被再選時則常歷八年之久若用內閣制之國其內閣任期每在一年二年之間法法國十三年中九易內閣而去歲一年中內閣易全三次可以知其得失矣

在用內閣制之國常設一總理由元首任命之當其任命之時雖無須議院之同意而常對於議院負其責任此內閣制總理之地位也若在總統制之國則不須有總理之設蓋共和國之總統本係自負責任國務員皆聽命於總統而歸其監督故毋庸再設總理然實則總理之設亦要無礙於總統制德國雖用總統制而置有宰相一官即其例也各國之制略如前述今以中國之情形言之似不宜採用內閣制蓋用內閣制而有利者必其國先有完善之政黨而其人民又有立法之習練此必然之理也今中國既無

完好之政黨又乏政治之經驗人民對於議會之性質茫然不知所謂果何所利而用內閣制乎且中國大局粗定今日之急務在得一種固強硬之政府能實行其所定政策者然後可徐收其效若用內閣制則法義兩國之屢易內閣前車非遙可爲殷鑒吾謂中國今日欲恢復元氣其道在於國家之建設而建設之功極爲浩大凡茲重大事業任其責者必抱定宗旨竭力進行於事或可有濟如大總統及國務員日夜孳孳惟恐失國會之信用更何餘力以圖大計乎

中國將來國會無論如何組織必不能成一完好之機關議員於立法之事絕無閱歷欲其盡立法之職分神速而有效果必不可得之數也彼歐洲各國立法機關所以有益於國家者蓋無不從堅苦卓絕而來屢蹶屢起乃有今日且今日用內閣制之國從前亦皆曾經總統制之階級此又不可不知者也

中國目前所宜用之制度在能得鞏固不搖之政府以行其堅忍不拔之政策而後可望其有成也吾故曰內閣制不如總統制也

又對於大總統選舉制度之主張

共和國選舉行政元首(或稱大總統)制度類有三焉曰全體國民選舉制度(所謂全體國民者係指享有參政選舉權者而言)曰議會選舉制度曰特設選舉團選舉制度

(一)全體國民選舉制度　英國北美洲殖民地脫離母國之後各邦均享獨立主權新邦創始如紐約等其初次約法制定本邦之元首(即各邦總督)應由國民選舉其選舉人之資格須年歲及格或選舉日之先在該邦居住六個月以上之時期或享有自由不動產除抵押以外尚有百磅以上之價值方爲合格

此外尚有他邦如勿爾吉尼阿初行議會選舉制度旋亦沿襲紐約辦法故今日美國聯邦總督皆由各邦全體國民選舉近年美國參政權推廣甚爲普及凡在邦內居住年歲及格之男子均有選舉權另有數邦年已及歲之女子亦享同等權利是以選舉邦長人數日益增多云細察美國聯邦選舉邦長情形全體國民選舉制度甚爲合宜將來自無須更變選舉制度之必要也

中南美洲各共和國亦有採用國民選舉制度者如巴西憲法載明大總統由國民直接選舉被選者應得絕對多數方爲有效

惟考驗中南美洲各國現行制度無甚裨益以共和主義論之該國等均未見有進步歷史上轉覺亂多治少且中南美洲各國亦無一律主用國民選舉制度如科倫比亞大總統係由國會選舉而阿根廷大總統乃特設選舉團所產出也

以美國聯邦經歷稽之如國民教育程度較高且因與聞自治團及選舉議會事務具有政事經驗則行國民選舉制度必得良好結果而中南美洲經歷適足以表明如人民智識庸薄國事經驗缺乏則國民選舉實不足以維持強固之政府也

(二)國會選舉制度　現今重要共和國行國會選舉制度者爲法蘭西及瑞士舉大總統時合上下兩院而執行選舉職務該二國行政部皆屈服於立法部之下而保守行政部附屬性質則法恃內閣制瑞以樞密院法國憲法制定除大逆各事由大總統直接負責外一切國事均間接由國務員管理國務員則連帶並直接對於國會担負責任瑞士國務由樞密院取決院員七人皆國會所舉每任三年善乎美國哈福大學校校長羅樂之言曰瑞士樞密院職務只限於指導行政勸助立法並無主張一國政策之能力也瑞士樞密院對於國會既甚服從遂成爲永久機關蓋製長篇報告以資國會討論國會得隨時指定行政方針焉

(三)特設選舉團選舉制度　美國憲法制定大總統由選舉團選出此後南美洲亦有數國採用此項制度如阿根廷即其一也美之各邦自定方法公舉足以代表各邦之人以之組織選舉團爲選舉大總統之準備此項選舉人擇日集會選舉大總統及副總統所投票數彙送京城在國會開票如被選人得

票無絕對多數者則下議院擇得票最多者三人而選舉之

美國政府成立會無幾時即覺照此辦法被選者得票斷難有絕對多數因各邦分選各代表無協商之國會故也是時適國會中政黨成立各黨欲修此缺點遂預握候選大總統以備各邦代表投票各邦政客願受政黨指揮鼓政黨即爲之出力選入選舉團爲代表

就上辦法實際上之結果卒至大總統終歸國會選舉國民恐大總統對於國會不能獨立僉謂不便省修改憲法之手續遂創設國民聚會由各邦政黨黨人選舉會員此項聚會指定候選大總統及候選副總統政客願受聚會中之各政黨指揮者即得鼓黨協助選爲大總統之選舉人各邦議會制定法律咸定大總統之選舉人均須邦內人民公舉故美國現行選舉大總統制度實具有國民選舉之性質也

南美洲重要共和國採用選舉團制度者爲阿根廷及智利阿之憲法乃一千八百三十三年制定智之憲法乃一千八百六十年制定惟稽兩國歷史內亂多年政體不定邇年以來雖漸趨穩固然不得即謂此乃改良選舉制度之效力也因巴西近二十年亦有同等進步巴之大總統乃國民直接選出也

在共和國中美國共和經驗最深且久稽其經歷共和國選舉大總統制度可以持久者厥有二端即國民直接選舉及國會選舉是也因選舉團必受政治上種種勢力其選舉權終歸國會或因國民最能關

心國事選舉權力亦隨之漸移於國民也

倘國民對於一般政治不甚關心擬用選舉團制度選時執行選舉大總統職務未始非善俟國民政治趣味能力發達之後再行改革亦無不可

觀察中國現今情形特設選舉團選舉大總統似甚合宜蓋有二故焉

(甲)國民直接選舉大總統斷難行之於今日之中國不待言而知矣

(乙)以美法瑞三國經歷言之如欲大總統不至受制於國會則大總統不可由國會選出也

組織選舉團選舉大總統乃極爲困難之事況以中國現狀言之無論組織何項機關足以代表國內各等利權均屬不易因全體國民不習於政權之運用除商業以外其餘各等社會皆無團體且不識公共利益也中國將來立法機關似可由大總統或各省長官委派一部分議員組織之餘由各商會選舉庶足以爲士商官紳之代表是選舉大總統機關未始不可照立法機關辦理若另訂他種辦法組織選舉機關其執行選舉大總統職務是否滿足人意則殊難言也倘將來果定召集士商官紳代表組織立法機關議者必謂既有代表機關執行立法職務何又專爲選舉大總統而設同等機關豈有重複之必要耶何不將選舉職務歸之立法機關耶

議者之說未嘗不是惟有一阻礙蓋大總統若由國會選出勢必受制於國會遂至不能鞏固其地位而中國現狀又須得強固元首也若國會組織方法及辦事章程對於大總統毫無倚靠則妨礙之處更多惟中華立法機關若能悉照從前所上條陳辦理多數議員係由委派但有顧問之性質而無監督之責任則大總統雖被選於國會可不必受制於國會也果能如此政府機關單簡大總統行政部分以外只有國會之一部分於行政亦形便利也

如立法機關僅有顧問性質而無監督責任種種重要理由應付以執行選舉大總統職務爲宜

倘照從前所上條陳於國會之外另設顧問議會將來立法機關選舉大總統時僅可加以限制例如顧問議會指定候選大總統二人國會只能於候選中選出一人

若國會選舉大總統縮少其自由實有莫大之阻礙則自以選舉團制度爲合用惟選舉團會員須足代表全國凡各處地點各等社會各項重要利益均須有代表也故選舉團應以各省士商官紳各界中人物組織之

選舉團組織方法似與立法機關相同團員由國民選舉未必可靠惟此外必另生枝節應須留意者選會團既特爲選舉大總統而設政府委派議員時必受嫌疑論者必謂政府委派人員乃專以選舉某某

爲標準此項嫌疑是否足以損選舉團之信用惟審於中國國情民意者能知之如選舉團因受嫌疑損其作用則除採用國會選舉制度外無他法也至於政府委派國會議員似可免受嫌疑因選舉大總統不過爲國會職務之一如國會平日執行立法職務並贊助大總統均能滿足人意必養成人民重視國會之心而信其選舉大總統實具有獨立精神也

又對於憲法行政六項之條陳

氏又有條陳上於大總統內容略有六件均係當下扼要之謀(一)現在政府既已漸有集權之勢其於財政軍政均應實在直隸於中央(二)司法分立應從最下級法院入手(三)其內務之集權分權均應視交通進退爲轉移(四)現在仍應暫存省制(五)各省於地方長官外應設一議事會(六)顧問院之設立宜冠以共和二字

日美法之國學者對於顧問院名稱之意見

大總統採政治顧問莫理遜之議擬設立顧問院以爲諮詢機關該機關之組織法已命法制局起草至該機關之名目異議百出顧問員之主張如左

(一)樞秘院　此說倡於日本之阪西利八郎查日本之樞秘院爲一獨立機關掌謀參與政治之樞機

有審議之權也阪西氏之意見卽欲中國倣行此制度而並用其名稱

(二)元老院　此說爲美國顧問古德諾所倡其組織權限等與阪西氏之意見略無區別惟主張用元老院之名稱以其國有元老院故也

(三)參事院　此說爲法國顧問巴洛杜所倡於組織權限等亦與前說無異惟治爲參事院故巴氏如此主張也

畢格德氏對於憲法上綱要之主張(節錄)

應討論者當以政府之組織爲第一事而至重要之點莫過於總統國務員國會三者之關係欲明定此三者之關係遂牽連以下問題

(一)任命國務員者何人

(二)務員對於何人負其責任

余以爲任命國務員之權當完全屬諸總統其理由如下

設任命國務員之權不完全屬諸總統雖另有二種辦法卽(一)國務員由總統舉薦於國會以待國會之同意(二)國務員由國會任命欲討論此二種辦法當先問中國程度是否能行政黨政府

政黨政府非由製造而成乃經許久之預備而來須待時機既熟之後始能發現焉理想上之政黨政府一國祇應有二大黨雖事實上未必然而黨派繁多政黨政府勢必無由成立蓋甲黨組織之政府在國會當時必能佔據多數失敗之時乙黨起而組織政府以代之在國會亦佔多數若黨派繁多對於重要問題各無把握不附於甲黨不附於乙黨則以上所述之局面不可得矣

政黨之於國家不無裨益其在中國遲早終必發現然現在政黨政府之局勢尚未存在則政黨政府之組織尚不在今日也

且欲有完善之政府最要者對政治上之重要問題國務員當有相同相近之意見至（國務員聯負責任）是政黨政府之事現在無須討論然國務員無論聯負責任與否在事實上成一種參議機關輔助總統且與總統相合而成政府者也若是各國務員對政治上重要問題非有相同相近之意見非特國務員行政之制無所發現即政府亦無由成立矣今將以此理論施諸以上所述之二種任命法其結果不待言而自明矣設總統任命國務員必先舉薦於國會以待同意或逕由國會任命之則國務員對重要問題自難相同相近其理由三

（一）大政黨一日不出則國會對於國務員之選舉一日不定國務院之任期須歷數年之久而小政黨

中之强弱興衰時有變遷是以國會之對於總統之舉荐者非特月月不同往往星期之間亦有互異如是國務員之組織將變遷無定矣

(二)設甲黨在國會佔有多數其勢力足以每次破壞總統之舉荐則甲黨之勢力對總統提交之議案亦能每次破敗之國會果有此種黨派則此黨派必代表全國多數之志願而無疑總統之任命國務員亦必從此黨派中選擇否則政府無由行使其職權也甲黨以其實力之鉅團體之堅其勢足以左右總統國務員之選荐而見機之總統亦必將欣然受之所謂政黨政府者萌芽於是矣一國有大黨亦必有小黨大黨與小黨不合小黨必聯絡以反對大黨於是所謂反對黨起焉經幾度之原動與反動政黨政府漸漸發現矣

今日之中國尚無若是具大力之政黨如果有大政黨出能左右國會之選舉則其對於政府當然有種種應享之權利也

(三)設國務員中有病故者而應重行任命之時國會因法定人數不足不得開會長此稽延政事廢弛近來已屬見不鮮已往如是將來難保其不如是也設任命國務員逕由國會或須經國會之同意苟非永久開會之國會閉會之後國務員生缺席問題行政勢必停止若漫將次長署理總長恐與憲法抵觸

若即因之召集國會恐又不足法定人數也此實有難爲調處者也

因以上三理由任命國務員之二種辦法俱不利於政府機關之便行

且由憲法各方面觀之國務員之任命理應完全操諸總統之手蓋國務員者無論就理想上觀之或就事實上觀之係總統之國務員故當對總統負其責任

至總統任命國務員應否預先商諸國務院此乃不成問題蓋此係總統一人之事就事實上論之總統任命國務員爲政府利益計先商諸國會亦爲至當

清水澄氏對於我國憲法之意見（節錄）

（甲）解散議會　憲法草案議會解散須得參議院三分二以上之同意夫在法國有上院同意權美國則取三權分立主意各不相侵雖然如法國用解散同意方法實未必能得其公平也例如英國上院保守黨多數而自由黨握政柄時則非常不便故上院同意之立法實無理由

（乙）緊急命令權　中國土地廣大交通不便議會召集多費時日故應采臨機應變之手段而付與大總統以緊急命令權

浮田和民氏對於我國任命國務員同意權之批評（節錄）

憲法草案第八十一條國務總理之任命要經衆議院之同意第四十三條及八十三條衆議院以列席員過半數之同意對於國務員爲不信任決議時大總統可免其職斯國務員之任免操於議會之手而議會不啻握立法權並行政權而有之實大背於三權分立之旨也

第二　報界之論調

甲國時之輿論

●約法宜取渾括增修法　增修約法方法有二一按條增修一渾括增修按條增修即逐條加以修正或特加入若干條而仍不變其大面目是渾括增修即約法中可用條項仍存其義意而不必存其面目所謂章節條項俱行更動是按條增修似易而實難因每定一法全部條文俱有關係若只抽換數條必生割裂之嫌而斟酌頗難也渾括增修似難而實易因只擇約法中可用之意與應增改之意滌洗經營得任意布置無文字上左對右付之難也吾輩願預告約法會議議員曰增修約法宜取渾括增修法不宜取按條增修法

●宜將憲法產生機關屬於特別組織之憲法會議

爲憲法不能急於成立故先增修約法然增修之重大要務有二一政府組織之改良二憲法產生之手續前一問題本報既屢言之矣今且言後一問題憲法產生亦有一法一委之國有一委之另行組織之憲法會議委之國會理較普通而最難得良結果往事復可按也故吾輩以憲法產生機關應委之於特別組織之憲法會議

◉對於行政權宜使穩固

約法之根本精神在專重立法部而制限行政部故行政部時呈杌隉不安之現象此約法之大誤點夫中國今日之現象尚未至建設時代正在維持時代凡危急存亡之秋欲保持其現狀使不至分崩離析以滚於危亡非有强固獨任之行政部不適於用此必然之理也約法增修之第一着應先在此處致意焉將來約法會議議員諸公以爲如何

◉民國不宜採責任內閣制

共和告成瞬及三載而基礎未固政治焚如揆厥原因皆由於內閣制階之厲兩年之內五易其人總揆一經更替各國務員負有連帶關係不得不相率辭職既難久於其任安望政策進行雖有實能無從措手循此不變危險堪虞我國處存亡之秋當破壞之後國家大政亟待整理責任內閣不宜於今是非設

法改良無以起衰救弊默觀時局熟審國情宜倣美洲總統之制重其權於一人俾政府無牽掣之虞則舉措自免分權之患民國前途庶有多乎

◎宜採總統制　兩年以來民國內閣幾五六易說者徒痛人材之難覩事變之日亟以爲國家憂而不知內閣制度實不宜於今日也縱覽全球採內閣制者英與法實其代表然英國人民素具新穎思想富有政治知識其政黨巨子又能和衷共濟擁護國家故行之而尚不病若法則頻肆攻擊好爲伐異影響所及執政者每因制肘不獲展其政略曲盡所長故盱衡現勢比較列强之內容財政武備諸大端法每遜於英美此無他內閣制爲之梗也今中國民智幼稚百廢未理從事政黨之士好爲無意識之舉動於此而行內閣制雖有賢者不能安於其位矣況聚十數異黨異系之閣員不易措施乎美利堅可謂共和模範矣捨內閣法系而取總統法系夫豈昧於治理哉亦以行政之主體貴單純不貴合議既設大總統於上則必優於政略富於經驗而爲舉國共瞻第一流品人物也迺爲避嫌解疑之故又置總理於其下以爲脫卸責任之地而政海波潮即由是騰沸居逸惡勞人情所同是固總統所樂爲而非國民喁喁望治於總統者之苦衷也

◎國會代議士之選舉宜取特則制　取普通選舉制者必其舉國士夫智識開明程式齊一然後

置身議場不至漫罵喧張徒尚攻擊莫諳治理而國事或不至於敗壞然其勢殊不易覩而今日之民國尤難期諸旦夕也不觀昔日國會乎濟濟議士號稱八百實則能識國家現勢政治方略者百不數十而浮誇之子向因運動金錢攫得者甚至法律名詞惘然莫辨以斯人也代表全國之輿論製造國家根本之法律不問而知其敗事矣嘗考各國選舉制度有所謂普通選舉制者即有所謂特別選舉制者特別制云者即被選之人須具有何項程度與夫何項資格是也列強殖民地議會凡與會會員率取學識經驗平夙嫻悉之詣以輔政猷是雖一端亦足取法吾國國會會員之資格尤當酌宜限制俾無識者不至濫竽其中而成純正強固立法之機關

●不可用純粹之美總統制

書曰爾有嘉謀嘉猷則入告爾后於內爾乃順之於外曰斯謀斯猷惟我后之德此言古之事君者成則歸功於上而敗則自居其過也

雖然書之言不曰斯謀斯猷惟我后之謀猷而必曰惟我后之德者言能上下一心下出其謀而上用之也今雖改用民主總統既居於不可侵犯之地位則仍宜如君主制度常處於超然無過之地而後國基可以常固而不至於危

或謂我如用外國之總統制則政策可由總統出而羣下可不過問蓋總統負責則成敗由總統以俱一

身當之也

於乎爲此言者是欲矯內閣制之偏而以純粹之美總統制禍中國也

蓋中國數千年來皆成爲君臣合議之制驟矯以內閣制之尾大不掉固非也而矯內閣制之弊者又欲以一人獨運之制施於中國吾亦未見其可也

●四十四條之急宜更正

約法四十四條國務員輔佐臨時大總統負其責任按此規定本於內閣制之旨趣效摹君憲國之代負責說爲君憲國不容已之法門民憲國家固無採用此種旨趣之必要今者閣制命運將歸廢絕滿海人民希望總統制之殷情已喧騰於政治家立法家之口約法關於國務員責任之規定根本上已不適用蓋採用總統制之國中央行政長官直隸於總統對於總統而負責任換言之國務員非對於他之機關而負責任且國務員之責任以國務員自身爲負責之主體對於總統自負行政上之責任非代總統而對於他之機關負行政上之責任也

若夫總統之責任對於國民而負爲保全國家首長之尊嚴勢不能對於國家機關之一種責以政治上之責任政治責任既責諸總統當然使總統得以厲行其指揮監督權所以總統以外既不能更有他之人格可以負政治之責任而他之人格權限內之責任亦卽不能更向他之機關而負故約法規定所亟

宜修正者

●內閣制基本上之不適用　凡一政制之利害不能盡以其政制之本身決斷而論定之必須與其適用政制之國家觀察而一對照方可得其政制之眞相不然政制之適用與不適用固不得斷言之也內閣制之所以不適用於中國要而言之於基本上得一決斷之二原則焉卽一則爲國民之政治能力道德若何一則爲國家之發達狀態若何國民之政治能力道德不抵適用內閣制之地步則用內閣制無當也反以貽害國家發達狀態而未有適用內閣制之一階級也則根本上適用內閣制最爲不當美儒柏哲士關於此點曾不澈確之說明其言曰（內閣制決非可適用於人類之種種狀態者欲適用此制度而收其實效非有特別異常之狀態存焉不可也政治的社會發達之階級可得適用此制度者有二其一原則則社會組織既臻完備而國家人民全體之智力平等而高尙且富於克己之精神舉動皆出於正義心之時始得適用此種制其二原則則國會組織之政府必自然發現且克奏成功也在此時代其政治上之制度常成於强有力之三機關所謂强有力之機關云者一則有王職質而言之則强大之權力尙存於世襲行政主長之手而人民之忠愛之者亦發於至誠之謂也二則有國立宗教立於國王主管之下以維持人民之道德對於國王而涵養人民之忠愛三則有限制選舉權俾才識優富性質

種和而偏重保守之民族得因之而掌握政權有此三種機關以爲運用）由第二原則言之非世襲行政首長之國不能適用內閣制不然則恒有所弊陷而不堪挽救其第一原則人民全體既皆善良則被選之人雖欲爲不良之行而人爲的禁制及均勢常足以止之故也不幸而無此完滿無缺之社會卽本斯制以制立憲法其勢亦有所不能也

吾國內閣制之所以不適用者由於第二原則之階級之破壞議者不云法蘭西同一狀態乎何以法用內閣制法國雖用內閣制未見收其運用之利益吾國之關於第一原則者以視夫法國何如若其不如則法之用斯制猶不能收其利況吾國之不如法也耶夫適用內閣制者其第二原則重矣內閣制之適用與否尙不能全以斯爲斷第一原則爲內閣制適用與否根本上所由判第一原則未抵發達完全之域也絕對不能適用內閣制近者言內閣制之不適用於中國者多矣而關於根本上之解決者殊所罕聞故敢美儒柏哲士之意義以與研晰政制者一商榷焉

●任官權不應求同意　約法第三十四條臨時大總統任免文武職員但任命國務員及外交大使須得參議院之同意又四十七條國務員受參議院彈劾後臨時大總統應免其職

此種規定既同意於前復彈劾於後前後條文自相矛盾狐埋之而狐搰之是以無成功此之謂歟用人

行政爲國家首長之特權非此無以爲政也既認用人行政爲首長必要之特權而於國務員之進退特加以制限是總統之任免權已爲形式的至其實質不啻以國會操任免之權其結果立法而兼行政甚反於三權分立之原則同聲相應同氣相求一不同意至於再再不同意至於三至於四五終不出於提出者信任之範圍長不同意而其曲反中於國會政府爲同意多一番之懊惱國會爲同意增一番之攻擊無寧廢止事前之同意保存事後之彈劾而國會尚可立於不敗之地位同意權者擢殘人才之一手段也一經否認則斯人之聲價一落千丈孰不愛惜羽毛詎肯輕爲嘗試甯遠隱以鳴高不甘心於問津而汚濁之流或僥倖於投機於同意權本來之旨趣轉爲喪失故約法上之同意亟宜刪除而彈劾權理應保存

●就對外言亦應采總統制　對於外言之中國亦必宜採總統制也今日之世界一經濟競爭之世界也又一武裝和平之世界也時代愈益進化競爭愈益激烈歐美各國內部蕃殖對外澎漲羣以其固有之國力以與異我者相角逐富强者存强而不富者危衰弱之國此後且無存立之餘地野心者整軍經武待時而起其勃勃欲逞之念固無一分一刻而或息皆以利其國而已然而幸者則封豕長蛇闢草萊數千里之外不幸者則汲汲顧影國境現日盛百里之形所以强弱相差如此之巨其原因雖至繁複

不可究詰然而語其大要亦不外國權消長之結果大抵國權伸者國勢隨之而俱伸國權微者國勢隨之以俱微國權者誠二十世紀立國之要件也吾之所謂國權非亦如當世學者針對民權二字而發者也立國於此天演淘汰之世界優者勝劣者敗立國者苟欲趨勝而避敗法宜使此國家權力不惟可以策內兼且可以應外方能爲功然而國家一團圞的政治團體無行使權力之資格是不可不寄付其力於另外一機關以顯露其作用於是國家遂以此策內應外之權託之行政部使行政部之政權在任何方面皆稍稍留有活動之餘地國權藉是以伸國勢藉是而張國家既漸自樹立然後可與列强相見於此摶摶大地之上而免於傾覆是以十九世紀之初期承法蘭西革命之潮流皆趨重於平民主義以擁護民爲職志務張國會之威以限制政府之權今則趨重於帝國主義以宣揚國威爲職志既欲宣揚國威則非權力集中必不能內摶外競以求所以自立故皆務强固中央之權力昔所藉以爲抵抗政府之國會今亦漸相退讓不甚爲無意味之掣肘三十年來之歷史在在可覆按也俾斯麥既以鐵血主義成功於德羅斯福又以新國家主義號召於美流風所被立憲最古之英吉利議院政治且有變爲內閣政治之說吾國積貧與弱勢已岌岌殘何我旁欲分一羹嘗一臠者大有人在猶不稍張國權以圖自保乃徒論國內之自由必欲蹈法蘭西之覆轍果何說者夫以大勢言之中國之宜採總統制固不待再決之

問題也彼戴雪曾有言矣（在內閣制無論政首長之為君主或總統必不願違反立法部之意思而且望其擁護但德意志皇帝可不留意於代替德國國會名）之所欲而美利堅總統亦能逆康格雷（美國會名）之思潮有所施展斯時也果行政首長志強而見確以彼之資格大可出其穩健政策以起孤行之雖一時逢議會之怒不必顧也行政首長利用獨立之位置至於如此人且以為害而有時竟予國家以大利為此證之歷史而可知也今試執德意志人間之德之所以蔚成霸國者非由當日普魯士王及俾斯麥公立於非議會行政部之下節節與普魯士代議院宣戰本其政策逕情而直行之乎其在美國林肯之有造於厥邦亦由堅抱一政的不肯犧牲已之所信以迎合當時之情感凡此皆行政部獨立之賜也）吾國而不欲強也則已非然者戴氏之言國人豈可不加之意哉

●定憲權宜付與特種機關　制定憲法須先使定機關立於大公至正無偏無黨之地位有後能得其平憲法者國家根本法也稍有偏重則禍亂隨之甚非國之福也約法第五十四條中華民國之憲法由國會制定是立法權與定憲權混為一談雖施以特別之手續究不足補救其偏憲法之制定假手於立法部則其憲法必偏重立法而以立法權壓迫行政反之若假手於行政部則其憲法必偏袒行政而以行政權摧殘立法二者均不足以制定得其平之憲法故定憲權由立法或行政機關行使時宜設格

排斥之必也於立法行政範圍外之特種機關而賦與以定憲權庶善良之憲法可自而期

●第十條官吏字不妥　約法第十條人民對於官吏違法損害權利之行爲陳有訴於平政院之權按官吏二字用語殊欠妥叶蓋官吏之意義漫無範圍行政官吏外如法院之職官亦不得謂其非官吏且行政以機關爲主體非以代表機關之官吏爲主體若云官吏試問官吏之職權何自而來夫行政權限直接分配於機關非直接分配於代表機關之官吏取消變更其處分爲取消變更其機關上之處分非取消變更其代表機關之官吏之處分也其因取消變更機關上之處分而官吏受懲戒者不容代表機關之官吏紊亂侵犯機關上之法規者也故官吏文字至語病不如改用行政廳等字之爲愈

●不可重民權而輕國權　約法最大之謬點在重民權而輕國權其重要之規定者有二一直接顯現處一間接顯現處直接顯現處即第二章人民權利規定自由權之範圍幾不留法律之制限故其結果遂成爲自由權範圍內而有法律非法律範圍內而有自由間接顯現處即國會內關是行政首長與國會議員皆出於民選而偏使行政部被驅使於立法部一若立法部可以代表民意行政部不可以代表民意者故使會議機關而專制獨任機關獨任機關全使附屬於會議機關

●改取總統制約法上應宜注意之條文　政府組織宜改取總統制已成爲全國心理之趨勢將

來約法之增修其必將總統制現爲事實必矣然約法中最與總統制立於反對地位者則第十九條第十二項（如失職等字）第三十三四五條第四十七條等是但第四十四條（國務院輔佐臨時大總統負其責任）解釋上雖亦可云爲是對總統而負責非對國會而負責然殊未見明瞭增修時亦應有酌改處也願先喚起增改者之注意

●總統制與解散議會權

既爲總統制則有需要之一重大問題即國家元首對於會議是否有解散權是也主張無解散議會權者則曰國家元首之有解散議會權者乃對於責任內閣制而相爲對待者也故解散議會權以內閣制而生非內閣制則當然無解散議會權且亦無須有行內閣制之國當行政責任之衝者厥爲內閣內閣既對於議會而負責任當其被議會詰難不信任之時內閣員無以答議會之詰難則即總辭職以謝議會倘內閣於斯際確自信其宣布之政策可以爲國利民福可毅然以元首名義解散議會復行新選舉以待國民之公判故立法行政兩部衝突之結果非內閣推倒則議會解散斯爲不可免之塗徑內閣制之國元首必當有解散議會權也其在總統制之國如美利堅則行政之部與立法之府分離各不相涉斷不宜有所謂解散權反對此說者則謂國家元首非空空一虛名之擁關乃所以對於立法行政總攬而衡平之者使無解散議會權則是專對於行政可以進退而其在立法

則無所用其衡平也故內閣制之國固應有解散權卽總統制亦當有解散權方可以獨立法行政兩部之平斯則實際之問題非徒可以先例理想束之者內閣制之國之有解散權不久將成爲過去之事實夫何待論矣吾人對於行總統制者之是否應有解散權應有先決問題在內吾國今後之政制將採美利堅之總統制乎抑有取於德意志之總統制乎總統制如美利堅則不可有解散議會權且不能有解散議會權以立法行政有嚴格之鴻溝界限行政部之不能干與立法部猶之立法部之不能干與行政部也苦既非全粹之總統制而行政部獨立之精神有對酌於德日者則卽行總統制國家元首亦未嘗不可有解散議會權以保持行政部之獨立故解散議會權之有無應視規定總統制之若何限度此須先決者一也美利堅以總統當行政之衝德意志元首之下置首相吾國規定總統制是否設置總理如其不設置總理也則總統截然獨立於議會之外率閣員而施政則此政治上之武器之解散權卽有亦無所用之如有採乎德首相之例設置總理則此解散權要亦政治上之需品大臣責任制雖不見於德然其立法部對於首相有糾劾權不信任之結果雖非必辭職而總須有解散權以爲之對待蓋議會既對於行政部而有彈劾糾問之權雖實際上對於元首負責任辭職與否元首自有操縱之權獨而議會攻擊大足掣肘俾士麥公當權之際毅然犯衆怒而解散議會故其所保持之政策措之裕如議會有彈

劾糾責之權而不足以制行政之生命行政部有解散議會之權而解散權之規定有嚴格之限制兩兩對待分量適爾政制上之限度固不得不如是也吾國而總統之下設總理以當行政之衝雖對於元首負責任如議會有彈劾詰問之規定元首亦須有解散權之規定此須先決者二也記者向嘗主持更政制不宜法美制之總統而宜對酌於德若然則德之先例亦似有深意總統制亦須有解散權也雖然同一有解散權而行內閣制國之解散權與行總統制國之解散權其輕重實有不可同日語者即在內閣制則解散權無限制在總統制則解散權行之有限制是也德制非有參議院之同意不得解散代議院此事前限制之法也既解散之時不可不於六十日以內命爲新選舉於九十日以內再召集之此又事後限制之法也吾國元首有解散權當對於衆議院行使此爲政制上必然之原則無待論議解散權對於衆議院行使之矣則其解散權之限制又爲政制上當然之原則將取事前限制之方歟抑取事後限制之法歟將兩法並取之歟記者則謂事前之法不可法以普通論解散衆議院而經參議院同意是與虎謀皮也目的必不得達既抵解散限度則事實有不可不解散者在也解散而求不可望之同意則此事前限制等於無解散權以特別論德之參議院乃聯邦之關係具有行政上之性質故解散衆議院而取參議院之同意在德屬政治特別之作用吾國爲單一國其根本上與聯邦國絕異特別政治之作用

不在且其性質與衆議院無甚懸殊須參議院之同意適以滋擾故吾國解散權之限制絕對無事前限制經參議院同意之必要也事前限制既不可取矣則解散權之限制要惟事後限制之一法適重而周詳茲問題大斯節所論不過大概慣重而規慮之是在約法會議矣

●三十五條之謬誤

約法三十五條臨時大總統經參議院之同意得宣戰媾和締結條約按此規定其謬點有二(一)宣戰與媾和並舉者於事實(二)締約同意爲概括的規定過於束縛外交國家對於外國之侵犯情急勢迫貴有臨機之裁奪卽國會開會期中宣戰若經立法之手續必坐失機宜陷國家於危險若夫媾和輓近通例皆以條約爲之非有單獨之媾和也此謬點一國家締約採制限主義者固不一而足然必必依條約之性質以爲區別須經同意者宜以關於立法事項之條約爲限其他行政上之條約輓近趨勢大都避正式而用簡式宜放任之於行政蓋立法上條約履行係約上之義務非經立法手續則履行困難故有同意之必要而行政條約固無此種之必要也此謬點二

●內閣制反至無責任

內閣制度不協國情臨時政府迄於今兩年間經驗閣制之弊目所熟睹無閣制之精神存閣制之皮相政治之不舉正坐此也

閣制神髓以責任爲前提我國採用閣制反陷於無責任之境而得反對之結果政治之表現純然反於

立法之初意演成一種變相之閣制

夫閣制之緣起如彼而其趨勢乃如此因果不相聯絡拘於法理遠於事實書生立法大都此耳

法律所以支配事實故迂遠於事實之法律弊有兩端積極的爲玩視法律消極的爲法律具文二者均無軌道之可言故約法第四十三條第四十四條關於國務員之規定宜爲根本上之修正廢止總理各部總長直隸於大總統由大總統負政治上之責任既可明責任之歸宿兼可全行政之活潑

●論約法應修正之點　(一)第二條中華民國之主權屬于國民全體之條文應修改也國家者主權體也之一語在近世政治學中已成爲公例主權非政府所得私有也亦非國民所得專有也政府之政權爲國家主權所賦予民權亦國家之所法賦也政府與國民僅有此權皆爲專制故中華民國之主權應屬於國家此等條文望之似無關大計修改與否可任之不知既以主權屬於人民則議員者人民之代表也故主權必在國會議會專制所由始也必修改方可保行政立法之平

(二)第四條統治之行使當修改也統治云者行政首長之職權也立法機關固不得云統治也權界不清則政治紛歧故此條須修改之庶統治權有所歸屬而不至於混淆

(三)第三十三條制定官制官規之同意權宜修改也官制官規應按時宜而變通不得拘墟以爲例必

提交議會以議決也則行政失其便捷而喪其固有之作用故制定之權宜專有之

四第三十四條之任命國務員同意權宜脩改也年餘以來政局之破敗皆此條之階之厲也故此條在所必修改者

(五)第三十五條宣戰媾和之同意宜修改也宣戰媾和之事瞬息萬變且須多守秘密斯而必須議會同意則貽悞國事良多法國千八百七十五年之憲法曾規定宣告戰爭須經兩院承諾之文旋於千八百七十九年廢之實際上之運用良非得已故不得不去之

約法之應修改者既如上所述矣而約法應增加者復於二端

(甲)大總統對於財政緊急處分宜有持權國家行政之經費以預算爲據然其事態以時而異故不能執經以概其變不可無額外之臨時費約法關於預算外之支出無專條之規定斯不可以爲訓也故宜增加大總統財政緊急處分之特權一條

(乙)大總統得有發布緊急命令之權宜增加也國家之禍變也靡常恒爲法所不及料故多數國與元首以發布緊急命令之權約法上大總統無發布緊急命令之權而僅有第十五條之非常緊急必要時得依法律限制之文似不足盡防變之作用故約法之總統職權內宜加入發布緊急命令權一條

◉應增入緊急命令權　凡國家之元首爲保持公共之安全及避其災厄應緊急之必要當有與法律同一效力之發布緊急命令權立憲政體之下國會爲立法機關一定之國務必由國會通過運動緊急命令於斯實爲一大變例當局者亂爲運用洵有無國會之嫌然國家一旦際急迫之秋國會正在閉會之中待其開會制定必要之法律時執已逝是爲憲法而及國家之存在故緊急命令雖屬例外之舉而要爲必要之制度不得不然者也國家不論其爲君主民主緊急命令權實屬必要所以慮及國家安危問題而保持之也日本憲法第八條規定（天皇爲保持公共之安全及避其災厄應緊急之必要於帝國議會閉會之場合得發布法律之勅令提出次期之帝國議會若議會不承諾之政府將來失其效力。普國憲法第六十三條規定（爲保持公共之安全及其非常凶災於緊急需用之場合限於不能召集兩議院內閣必連帶責任得發布不抵觸憲法與法律同其效力之勅令但於次之會期須提出於各議院求其承諾）日普二國緊急命令發布之權爲憲法上所認許行使憲法上當然之權利其在英國憲法上不認國家元首之有斯權若要緊急命令之場合即發布代法律之命令在法理上國王不得不解爲一時違反憲法後要求議會解除其責任有解除之決議則國王之行爲有效不然則實際之結果政府之役人群職臨時約然國家元首無緊急命令權之規定實際上殊有扞格憲法草案第六十七

條（大總統爲持公安或防禦非常災患時機緊急不能蒐集國會時經國會委員會之議決得發布與法律同效力之諸令但須於次期國會開會之始請求追認前項諸令國會否認時即失其效力）憲法草案之規定此條其意義頗爲鄭重惟經國會委員會之議決一節實屬非是約法會議行將開會於約法修正之點甚多記者謂緊急命令權在所必增之列方可以防意外不及之危憲法草案之前又約法會議諸君可取之慎重一觀而加修正於其間其慎審之態度頗可採也顧或謂完全予國家元首以大權悉陷國家於紊亂之境而益增一人之專擅殊不知關於緊急命令權非漫然無界限無所限制日本憲法上蓋於緊急命令要件一爲目的之審慎其目的不可不爲公共的單爲一私人謀其安全與福利可有斯權能也二爲實質之審慎即增進國家之利益若爲積極的命令則不得爲緊急命令常屬消極的蓋保持公共之安全或避公共之災厄而始克發布之也吾國脩正約法加入緊急命令權其嚴格之意義當亦不外斯審慎而爲適中之制責在約法會議諸君。

◎內閣制非所適以用於共和國　當前歲南京臨時政府之成立也約法上本無國務總理一切政事皆由元首獨攬迨南北統一項城當選參議院因人立法改設內閣制行之兩年弊實叢生敗衍因循以至於今其制之不適於吾國今日雖有百口莫能爲諱也迺日以來一般政客鑒於前日之弊思乘

乾隆正約法之際改作總統制俾一切政權可由行政首長獨攬不至受他部之掣肘應前此築室紛紜盈庭棄說之學實今後皆可摧陷廓清善哉日舉其深知吾國今日之國情者歟夫總統制者美儒枯哲士目謂最良之政制矣也嘗云國家當意見複雜利害多端之秋以及當外侮日逼之際苟無強大獨立之政府以總攬其權紐則無論何種政體勢必陷入於困難之慘境夫欲得強大獨立之政府以總攬其權紐試問舍總統制外尚有何種政制可冀乎今日吾國不可謂非意見複雜利害多端之秋也又不可謂非當外侮日逼之際也而欲救此危亡挽此狂瀾又試問舍柏氏所言得強大獨立之政府以總攬其權紐外向有何法可望其成功乎使柏氏之言而爲無價值之言則吾輩今日舍實行總統制外無他道矣且不觀今日之輿論乎主張總統制者已佔十之九上而各省長官下而政客學子莫不同聲相應爲一致之主張法理事實面面周到不問其所持者如何要皆言各有理各有當較之支離破碎之內閣制論其相去固不啻天淵也夫總統者一國人民所信仰而公選之爲行政首長以裏其利謀福民者也以國人民所信仰而公選之爲行政首長以裏其利謀福民者乃反不使權有權試問人民之意此總統抑何爲哉

●行政有長宜獨立

美利堅之總統得以逆康格雷之潮流而行其所信而德意志皇帝大宰相亦可

不求贊助於代特而我行我素雖一時逢議會之怒而苟信我行之政策必能福國而利民者不妨獨斷獨斷今試德意志人而問之其德意志之所以成爲今日之强國者非由於當日英努瑪埃與卑斯麥之獨行所信不受議會掣肘之所賜乎吾國今日當此潮深震感之秋內訌外患迭起相乘一髮千鈞而不旋踵苟無獨立之行政首長總攬其樞紐則國之爲國尚堪問乎若內閣制之利則正獨立制之反面也事之行也雖無關於國務會議互相討論此辯彼難迨詢謀僉同而又必須下求議會之贊助一舉一動斷斷乎議會之黨主張必不能行其政策故行政上之設施經營常陷於不鞏固確定之地位築室道謀三年不成舉言盈庭誰敢執咎此在吾國今日國家多故之秋絕對不可行者也

●總統制方有一貫之政策

夫總統制者議會對於行政部無論政策如何不能有不信任之議案以推翻之者也行政元首既直接對於人民負責則舍總統滿任另選外絕無動搖之可虞既無動搖之可虞則當局不存五日京兆之心一切設施必爲根本不拔之計較之內閣之內閣日仰議會之鼻息覬議會之喜怒以爲取舍從違其得失相去若何耶況行政部既不虞其動搖則所施之政策苟非總統姑任另選必不有所更易非常之原黎民所懼天下事往往不能見效於目前而其功大見於後已者行政部若可獨行獨斷不以議會之喜怒爲進退則不妨直行其所主張以俟待國人之公判如是則政策

一貫而舉棋不定紛更變易之弊病可免矣

●行總統制責任方專一　執政者之所以敢敷衍滯皆以從政者以責任不專責於彼一人故也責任既不專一則遇事此推彼諉甲讓乙遜善既不足以徼功敗亦不足以得罪因循敷衍而天下事遂不知不覺毀壞於冥冥之中若總統制則全國之政權操諸一人而全國之責任亦歸諸一人以全國之責負諸一人則臨事必取審慎之態度而無敢草率以從事凡關於種種利害亦必反覆熟慮必不敢輕有疏忽故美儒柏哲士果總統制之三利而以此責任專一爲首屈一指嗚呼其言豈欺我乎吾國自建國內閣以來歷唐陸趙熊四內閣凡遇重大之要政非互相推諉即互相辯難發君盈庭衆口囂囂較諸總統制之一人獨斷一人負責其得失相去何如哉

●急事緩政之主張　急事緩政者非吾私家之主張實爲二代以來致治之世所共由之義路且奉世界各國立政之通例此固不必遠徵唐虞之建官惟百庶政惟和與夏商官倍亦竟用又之所以然也即近察於各國法國何以多美術士木之司德國何以多工商之職英國教育部何以遲至近十餘年而始立歐美各國中央政府何以設立總持大政之諸部彼此參差未嘗齊一讀者果一深思其故富知吾所主張急事緩政之說爲不悖矣三代以後此義雖湮晦不講爾猶留有萌蘖如漢世一經之行必先有

風靡於此經之學人而後國家始立博士決非先立博士徒取尊經以致飾卽其義也故漢世治事之官最多而因事所設事畢隨罷不見於百官表者其例尤著（例如行寃獄使者因張敞殺絮舜而見河隄使者因王延世塞瓠而見直指使者因暴勝之而見美俗使者因何並代嚴詡而見之類）此漢治所以獨美於三代後也六代文蠹彌縫苟且偏邦屏主競競於强胡之側宜其漫無足觀矣然而遺風餘力猶足以保存江左正以斯義未亡猶能急其先務故也（明末清初諸老皆痛心於懷宗之輕易將相爲滅亡之大原試反觀之東晉之託國者不過王導庾亮庾冰何充蔡謨謝安劉裕等數人其專閫寄者又不過王敦陶侃庾亮庾翼桓溫桓冲等數人又一傍例也又如明季宏光南渡疆埸之事一不布置而先設備百官藩鎭以重黨爭其後諸行朝徇虛受禍皆坐此病）故其時猶有漢風臨事之職司轉乘觀其纖悉民事如州郡之中正九品其法不特優於後代科舉且較今日傚行之選舉法優越甚遠故如略樣史之科實爲儲能之府卽其言行所留留於史册者遠過近世之方面以其時在官之義未晦猶能以事爲主非如唐宋之可諸地自便專爲身家羣己之限滅裂而澌泯也（唐人猶明急事緩政之理宋人頗反對之呂汲公大防反對尤力見其所刊華陽國志序文中）故今欲致治當先使仕者知爲靖獻不爲虛榮必如是而後治道乃可張也今請更叙本篇所應究者吾國責任內閣之說實起於清季其時君主儼

然存在欲保存其尊嚴勢非如是不可至清政顛覆民國成立當其始也雖有責任內閣之議而未嘗實行迨至約法議決於南京參議院而內閣之制度即借之而並生此在稍明當時立制之人心曲者蓋莫不知此制乃爲人而設也吾書至此吾知讎吾說者必將曰今得聞矣南京所主之內閣制爲人而設今北京所倡之總統制獨非爲人而設乎雖然爲人而設與否初非本論應析之第一義今即論是要當抉別吾之主張意在毀實無取冗濫厲以實政事臻於治軌至論爲人利病要須分析推尋不容混爲一談也何謂尋析一者防制其人是爲消極一者因便其人是猶積極故論南北二京主張之原本有消極積極之不同以今中國萬方多難事變方新法紀未張而危急日迫決不能與法治久定之國同年而語直非得一柔鷙敏縱橫之人出任總統恭默無爲使能有濟此固舉世所公認也傳不云乎大制不割此於一制之有條貫者已須因其天然律令不可妄意割裂矣況爲泱泱大國之致柄乎頃者三權鼎立之說一入詖慝者之心曲便覺無所往而非刻舟求劍否塞不通生心害政浸成熒和之孽火兩年以來顯勢潰潰萬事衰歇其流梏蔽因於是也今日猶可割而分之以使政事再淹滯阻格重蹈往轍乎故與其規摹恤國塗附以求一當而得不宜之結果固不如根諸歷史遺俗有約而且專之法使總統躬負責任徑行直遂用其所欲用之人舉其所欲舉之政使權不旁撓責有攸歸爲較得計也緬溯二年前革除之

關適國之人懸羣謗之國利民福故贊成革命者十人而九今以二年來之國利民福曾不可見觀者咀呪民國者又幾十人而九國本動搖關係甚鉅推其所以致是實由內閣數數更易不能舉行一事以慰人望蓋責任內閣之制適爲藥餌之鵠故也夫政貴有恒事貴本末決非倉猝舉行能以稽功程驗實然行之冀塞衆望而害餘於利者乃爲不可逃之公例此實今日所宜急思其反者也

乙外國之輿論

●大陸報論總統制之適於中國

善覘國者莫不謂中國自革命以後狂瀾湃湃全舟幾瀕於險幸而袁總統有駕馭之方反危爲安也蓋熱中共和之少年希望過高强中國所不能行者以行之而不知中國尚未抵風平浪靜之域凡事須漸次進行不可過急以賞事也

中國第一次嘗會不適於中國之現狀反爲國家之障碍故袁總統下令解散各國所表同情至總統制至內閣制之不相容則甚明瞭既有負責任之總統不能再有負責任之總理有總統以爲行政首領自無再設總理之必要也故總理之廢除以從速爲妙

第總統亦可有國務員用備顧問如美國憲法各國務員均爲總統之屬員授任及免職其權均在總統

各國務員爲政府各部之領袖總統可隨時與之商議但總統不爲法律所束縛必須與各國務員商議或順從其陳議也政府之他機關與國務員不相關涉任各國務員之授任須上議院承認耳各員既授任及爲上議院所承認若總統不予解職則其在位直至另選總統時止各員對於國會及人民不負責任其各行爲由總統對於人民負其責任

觀中國兩年間政治之進行一有興味之事即自袁總統被舉爲臨時總統中國之急進派以袁爲舊人乃謀置總統於無權之地而以行政歸之責任內閣是殆不啻以總統爲君主立憲國家之君主也

●大陸報論總統制之利

（上略）今吾再爲單純總統制之主張第一既被舉爲一國之總統則當負一國之責任君主得藉神聖之名義立於不負責任之地而有任期之總統不能委卸責任也故政治大權宜一切委之總統即立法司法稍分其權而行政大權必須掌之總統不應另設總理以分之也若三權平分於總理國會及法庭則總統之名義安在不成爲一國之點綴品乎且政治大權現經分掌則總統欲有措施豈不令人掣肘非復爲一國最高權之所在矣況人民既以全權委之總統則被舉者必爲一國最負才能之人此其利一兩大不並立現有總理衝突自不能免孟子曰天無二日民無二王耶鄙曰一人無事二君之理其言曾有至理中國而有總統再益之以總理是則一國而有二首也況其總

所至非統受制於總理即總理受制於總統方其爭權之時必敵國內騷亂不如以全權委之總統尚可免無謂之爭端也況一國之大權必有所寄然則何不專寄之於總統一國之中有兩大時時爭權則兩者均不寧安於其位兩人之中尤以總統爲難蓋總理爭之不勝可以辭職而去令易一人再與總統爭而總統疲於應付矣詩沙士比爾曰君主之冕戴之不安吾得進一言於總統曰總統之席坐之多刺此軍純總統制之利二總統與總理既因權力牴觸而不安於位矣其他之國務員亦頗難於相處一國三公果何適從哉故不若但有總統使國務員經其任命聽其節制之爲愈也欲使政府機輪轉動靈活必其權力之源出自一處且閣員既爲總統所任命必愛戴之扶助之總統爲閣員之長而內閣即爲總統之內閣矣此其利三軍純制總統既無分權之可言故百政可以速理中國急待建設豈容高譚學理延誤時日若必待各方面允洽使權限分清則中國已無救矣此軍純總統制之利四

●中國公論西報贊成總統制

載有總統之地位之論者推定總統制實適於中國並謂政府之要在有統御之實力而今日之中國惟袁總統能之政府欲有所作爲必須萬事集於一心由一心以受各處之映射自袁總統親理萬幾以來中國之信用及安寧均形進步信用及安寧二者國家鞏固之要件也凡爲國家增進信用及安寧者即合於民主政治之道也云云

●論內閣制之弊　略謂中國人士往往置國家大計於不顧而爲一人立法以防閑之於政治之進行固多窒礙而於其所防之害亦未必卽能制止蓋總統而無勳行專制之心或有其心而材不足是本不必採取內閣制以作此無謂之防範總統果雄材大略而兼有勳行專制之心則區區數閣員又烏足以制止之況國民之心理當選舉總統時斷不肯於第二流人材中選舉總統而將第一等人物留爲後日作閣員就令如是則總統任命閣員時亦可取第三等人物而任命之閣員之材略究竟不如總統則總統將有野心而內閣無論如何不能制止而又加甚焉因閣員之材既不及總統則野心家之總統雖將藉策爲所欲固不懼閣員之不從在總統制之國以爲自己負有責任尙生顧慮而內閣制之國所有不法行爲又可以不負責任委過閣員徒使爲公不足濟私有餘吾不知中國人必欲採取有百害而無一利之內閣制果何所用意也

第三　各機關之主張

按各省對於約法增修意見先後來電甚多主張亦略相同茲錄數則如下

●杭州朱都督來電　略云側聞造法機關行將成立舉凡從前約法之失點必能詳加修改歸於至當惟最宜注意者則在政府之組織蓋政府組織之當否即國家安危强弱之所繫共和政府之組織不外總統制內閣制二種第就今日中國之情勢論則竊以爲非行總統制無以望政治之休明圖國家之强盛若現行之內閣制匪爲無益於政事徒足以使國家長陷於風雨漂搖之境而已夫主張內閣制之說者其最强之根據則以爲可以溝通行政立法兩部使內閣與國會聯絡相通爲一致之進行然自我國實際觀之則內閣不特不能得議會爲後盾且徒爲國會所鈐制束縛而不能舉其職比年以來國事之多敗壞於國會盡人皆知此實內閣制爲之厲階法學大家戴雪之言曰議會內閣極易爲議會之機械而議會意思之浮動又出於天然故行內閣制有必至之弊數事一則政府變更無常法國內閣之奮

命自一八九六年以來平均計算每半年即更易一次我國兩年之內內閣亦已五易以此圖治治何可期一則政府不能行偉大久遠之計畫閣員之更迭既無長期則前次閣員所以爲是者繼起之閣員未必仍以爲是觀法國公治之不振近覽我國政象之紛紜可爲左證一則閣員無責任心閣員在職之期既常短迫必多存五日京兆之心而不暇延百年之大計內閣受制於國會尤足爲閣員卸責之地步雖者必曰英行內閣制其政治之良善冠於全歐行之我國何獨不可不知英爲君主之國元首端拱無爲不負責任政不能不行內閣制而其國復有良好之政黨兩大對峙相反相成一般國民之政治道德亦養蓄有素故能行之裕如然以上所舉內閣制之弊亦有不能盡免者我國爲共和政體大總統之地位與君主固不相侔斷不以總統徒爲美觀之品使其不問國政矧我國政黨猶在幼稚之時行爲動多恣縱而一般國民亦多不解政治道德爲何物妄師英法之制安得不受其害或謂行總統制則總統爲政治之衝易遭輿論之指摘既損行政首長之威嚴且易啟人民弁髦法紀之漸不知總統施政不善固可招庶民之怨咨但施政而良亦易致輿人之謳頌尤因易受輿論指摘之故尤可使總統生恪恭將事之心如行內閣制則閣員起仆靡定行政部之損失威嚴人民之弁髦法紀當較總統制爲尤甚或謂總統制政權集於總統苟總統不賢則大足貽誤國事不知總統爲國人所公選其人必多爲瑰瑋傑特出類

拔萃之人才況政權既集於一身則其任事之心自較行內閣制國之總統更爲奮發切實事權既屬則責任自專貽誤之說未足深慮或謂總統任期有定不能於半途更換行總統制如總統不賢易招武力反抗且大權在握人人皆欲得之必致以其力爲競爭手段不知總統任期不過數年與帝王萬世之業大異總統縱有不賢何至迫不及待而用武力排除凡以武力反抗者多由國內野心之人覬覦元首之位其用武力從事固不在總統之賢否亦不問總統制與內閣制之異同試觀我國固行內閣制者何上年有贛蘇之亂反觀北美合衆國行總統制何以無用兵力競爭總統之事其故可以深思且行總統制並可杜絕議員挾持內閣獨取閣員之弊亦何憚而不採用耶今日我國情勢如破舟之處驚濤疊夫之擾重病國人咸知非有強善之政府不足以挽危亡而欲政府之強善則非擴充行政部之權力不可欲擴充行政部之權力是在於行總統制今當修改約法之時伏祈大總統鑒已往之弊端順國民之心理毅然主用總統制罷除內閣制度帥合衆國之良規取德意志之精義民國前途庶幾有豸云云

◎杭州屈民政長來電　略云竊以十制一端爲約法中最重之點改法之初乃宜揆度國情詳加審議我國自採用內閣制以來業經兩載閣員更迭五次國政停滯以前法蘭西內閣制之式已實現於吾國現行約法實爲匱階夫內閣爲政治之總匯而遷變無常如此在閣員有視同傳舍之心在人民有舉

模不定之感黨派紛爭均由此起以此圖治是猶南轅而北轍查美利堅爲行總統制之國政權寄於總統行政權力極爲鞏固故林肯麥堅尼羅斯福諸賢操縱政局發揚國威我國幅員廣大與美相埒滿蒙回藏諸族皆與强鄰相接必有總攬政權之大總統以當政治之衝方足以樹威信而立國家不拔之基采取美制最爲適宜云云

◎倪都督之通電　各省都督民政長將軍都統辦事長官均鑒前接政治會議電開討論救國大計增修約法二案時局危急嗣沖意在從根本解決謹擬電呈一切事關大計倘蒙同意望速示復以便聯銜上疏其文曰前准政治會議電開本年一月六日開審察會討論救國大計增修約法二案竊維經緯萬端探本則在掃除衆喙惟今政治議會初開甫經揭示嗣沖等攖心時局往返電商咸謂大計之亟宜定約法之急宜修者惟總統制與內閣制兩問題而已中國自更帝制開亘古未有之局羣經既未昌言歷史又無成案即不得一援引泰西以相比例法慾拿破崙之專橫殘暴故有內閣總理之設以牽制總統美感華盛頓之締造艱難故無內閣總理之名以尊重元首若就中國現狀而論我大總統無拿破崙之見端有華盛頓之美德不翌領安能振衰不提綱安能舉綱則宜採用美國責任總統制有斷然者經日狂瀾追原禍始臨時約法貽悉於嘗正式國會搗亂於後以致羣凶爛亂七省芬如饑饉洊至盜賊蜂

起予鈞一髮岌岌可危計建國僅歷兩年而內閣倏經五易舉棋不定傳舍略同總統既視若贅旒總理又屢復公餘摭拾不已必起爭奪爭奪不已必至淆亂此法國已往之覆轍而實中國難定之癥結也內閣能否負責已大可見矣即內閣張行負責能取信於人乎平心而論以內閣與總統比較我大總統勝者厥有四端一曰勤勞皇都將相握兵柄者三十年力遏羣雄震壓羣者四百兆一曰人才蔚張帷幄獨占優悉秉睿謀裘鄂弓刀莫非舊部一曰人心絳被蓬厚見漢官之威儀孤雁哀鳴撫周黎之子遺一曰邦交正式踐任歐美同遞國書絕域宣威蒙蹈戚歸禹甸綜此四端允符衆望身有事實迥異阿私吁衡宇內無論推舉何人爲內閣總理使之自擇能得之於衆乎自來決大疑定大計築室先戒道謀謂猶恒歸獨斷肯形人夢折蓋出師一德古稀非當民望倘事徵求意見人人自結良平則蟻臂當車孤裘毋席功未有能成謀未有不敗者夫約法責任內閣意在牽掣總統要之總統地位雖尊仍由推舉既非神聖之君主又非世襲之帝王任退俱有定期去留公諸天下復何慮乎尤危險者帑藏空乏債台高築借無可借押無可押而土匪幫匪勾結響應遊民災民轉徙流離强鄰將割地求償亂黨更乘隙肆攘頭沛景象師我大總統精心獨運掣肘無虞尚恐撐柱維艱補救匪易若再不爲變計陽予以遺大投艱陰施以束縛之任馳騁之方羣困總統於樊籠即昭天下於水火尚不如不舉之爲愈也約法不改大計未定

嗣沖等謹膺疆寄深抱杞憂務請大總統飭下政治會議於修改約法時取消責任內閣制實行責任總統制俾我大統因時制宜統謀全局以利運行而靖紛擾不勝迫切悚惶待命之至安徽都督兼民政長倪嗣沖敬印

●陳鎮守使通電　原電云安慶倪都督各都督民政長各使均鑒奉讀敬電深感碩畫奠我國基敬祈領銜入告并請諸公一致贊同使我燦爛民國固同苞桑協衷共濟端在斯時赤峰鎮守使陳光遠庚印

●馬福祥之通電　原電云各都督民政長鑒倪督敬電洵爲救國至計祥極端贊成已　於艷日電覆附名上陳奉諸公電傳所見皆同萬衆一心民國幸福馬福祥叩陽印

●張鎮守使之覆電　云有電敬悉責任內閣尊尚黨見束縛總統爭權誤國回溯往事可爲寒心項城袁公當代英傑偉抱宏猷中外欽仰取總統制責有攸歸政令既專措施自易救國之圖莫善於此敬聆偉論極表贊同請聯名銜從速電達云

自總統制倡議以來浙江朱都督江蘇馮都督直隸趙都督均已先後有電到京業已登錄本報兩安徽倪督之電尤屬論炙人口茲覓得倪督及陳鎮守等通電彙錄如下

●馮都督韓民政長之覆電　原電云倪都督有電敬悉竊謂世無至善之法惟在適乎國情而已查法國設置總理大總統例不負責其結果內閣有權而總統無權然國會可以解散內閣可以推翻倘若收互相維繫之效我國採之既二年而不收其利轉而擬採美之總統制似亦趨勢使然惟美制大總統居行政首長與國會對相待無解散及提交預算之權界限太分亦非適我國情之制若於二制而外別創一格總統有權則取美解散國會則取法使大總統以無限權能展布其抱負未嘗不適用於我國現狀但權之所在責亦隨之一日責任問題發生又慮無以濟其窮查我國內閣制度載在約法約法未改以前尚有遵守效力現在約法會議將次成立此等重大問題擬請提交政治會議以昭慎重如蒙採擇請附人告愚蒙之兄尚祈主鈔國璋　國鈞印

●何都統之覆電　原電云倪都督敬電誠為救國之計除已電安慶附銜外請諸　公通電倪都督聯銜入告以維大局察哈爾都統何宗蓮

●張鎮守使之覆電　原電云倪公有電敬悉責任內閣專尚黨見束縛總統爭權誤國回溯往事可為寒心項城袁公當代英傑偉抱宏猷中外欽仰取總統制責有收歸政令既專措施自易救國良圖莫善於此敬聆偉論極表贊同請挈名銜從速電達川邊鎮守使張毅

●胡督等對於總統制之贊同　安慶倪都督各省都督民政長均鑒倪公敬電祇悉內閣制度作用全在政黨吾國政黨幼稚釀禍圖亂貽害國家亦既殘害人民騰差青吏覆轍未遠何可再循項城袁公絕世之才中外具瞻天人合應允宜屏息退聽縱其展舒若實行內閣責任俾元首退處無權何異困蛟龍於溝壑擊鸞鳳以鉗鐐中華孱弱曷云能國故縱觀往事審酌國情衡量人才均以總統制爲最適吾國承憲雅教至佩名言諦挈名銜迅以上聞胡景伊陳廷傑艷

●胡督等對於修改約法之意見　大總統鑒近審國情怵憯黨禍非採取總統制不足生存民國景伊廷傑既合詞教請矣然尤自進者約法爲憲法基礎求憲法之適合國度不可不於修改約法時詳爲甄擇痛定思痛懲臨時政府之拘束鑑臨時參議院及國會之狂悖竊舉數事敬希鑒納立法部之開會閉會停會各共和國之憲法殆無不委權於大總統法則於是三者之外大總統經元老院之協贊並得解散代議院臨時約法第二十條參議院得自行集會開會閉會既大反憲法上之慣例而於停會及解散之權並吝而不予於大總統夫停會所以制我立法部之專橫解散爲對於立法部最後之武器且以舉情之可否訴諸國民意意之公殆無逾此此臨時約法之亟須修改者一法以任命文武官吏之權委之大總統其立法部於武官大學教授及裁判官三者之罷免特加保護且就緒官吏之任用資格依行

政命令發行若干之單行法律學者猶嫌其以立法部之立法權食大總統憲法上之任命權美之憲法大總統任命全權公使及其他公領事與夫合衆國諸官吏雖有有必經元老院勸奬及承諾之規定論者固甚以此等勸奬承諾於憲法上無何等效力價值故大總統於元老院閉會期中亦得爲單獨之任命是同意之權在法美已非必要而臨時約法第三十四條顧强爲摩效致演成前此內閣之紛更而爲國人所詬病此臨時約法之亟須修改者二宣戰講和締結條約爲國際上所不能避之事實臨時約法第三十五條則均須取參議院同意法以防戰之權委任大總統雖宣戰必經兩院承諾會爲憲法所規定而其始以限制大總統宣戰之權附於國民議會之議事時拉薩勒氏述該規定之意義謂大總統有進退國家軍兵之權力對於外寇固得應當時之事情而有劃策之權利義務故一千八百八十一年突尼斯遠征及一千八百八十四年敎京遠征皆未嘗以法律形式布告開戰當時兩院議員雖有以大總統是等戰爭侵害憲法然議員多數皆扶及內閣意見可決軍兵之募集及運搬費之支出實不啻表示憲法上形式之承認俾大總統之責任悉行解除蓋大總統當事機迫切之時若因遵此責任致國家安甯幸福俱不能保必非憲法所容許也至締結條約美有依於元老院奬勵承諾之規定法有非經兩院可決大總統不得爲合憲的批准之規定但締結條約不可不認有二種之手續第一爲問定彼此同意

之點第二卽批准是也以事物自然之性質論大總統不可不爲第一之手續何則第一之手續爲責任之集合與責任之決定不可不出於秘密敏活本乎此理則元老院與立法部之所行者不過爲批准之手續此非獨政治學上之慣例亦卽政治學上之定則此臨時約法之亟須修改者三君主國之行政元首神聖不可侵犯并列諸憲章大總統雖無此項明文規定然徵之共和國先例固亦憲法所認許矣之憲法大總統不受裁判所裁判宜或其他團體之管轄雖如何事狀不被逮捕又無限制其身體上之自由惟政治法廷之元老院代議院有所發議乃得審判大總統而此審判之進行中大總統並不受逮捕拘束亦不能强迫躬詣法廷及提出證據又不得剝奪其所有之權力法則大總統非犯大逆之罪悉無責任非代議院不得公訴非元老院不得審問蓋凡爲國家爲保持各政治機關之權力與其秩序無不認政府之行政元首具有完全上身體上之獨立是以行政之統一未破不能以法律施行權之一部委任於大總統以外之人臨時約法須第四十一條大總統被參議院彈劾後卽由最高法院之審判官組織特別法廷躬爲審判實大有礙於行政之統一且以開大總統退職及空位之端甚至蹂躪全國人選舉大總統之公意此臨時約法之亟須修改者四要之修改約法當使其爲中國之約法編纂憲法當使其爲中國之憲法尤宜根源歷史審量國情毖後懲前務期適用否則運販歐美衍襲成文致柄鑿之

不容務創趾以適履危亡旦夕何能救拯伏冀大總統應時勢之需要圖久遠之良規斟酌事言獨舒偉見援法蘭西大總統提議修正憲法之例先具脩正約法草案提交會議俾其悉心討論用備憲法之權輿而期國基之鞏固謹竭愚忱尚祈垂察四川都督胡景伊署民政長陳廷傑叩歌

●駐外公使之贊成　改組總統制前經通電各駐外公使徵求意見在案聞頃間已接得覆電多件對於總統制表示贊成請即毅然實行以端治本等語

●黎公總統制意見書　總統制爲通國人士視爲一種必需實行之問題各省贊成者已有二十餘省之多現聞黎副總統亦主持甚力會擬有廢除內閣制意見書大略行總統制後有四利而除八害

●某總長對於內閣制之談話　吾國之政客學子大都純尚理論絕不肯就實事上著想往往拿西洋的印板法律以繩我數千年歷史上孕育而來之民情甚有務倡高言大論舉西洋所不能行者而責會中國行之更何有良好之結果其不至國事敗壞者勢固不止方今共和初建憲法尚未制定一般人民對於將來之憲法上採取總統制乎抑採取內閣制乎各持一說以相爭論固未有最終之解決查內閣之起點原發明於英國一六八八年大革命之後人民羣以對於國王不得不限其權力而保其尊嚴而大臣之責任問題於以產生歐陸諸國踵而行之遂幾成世界憲政之公例殊不知此種制度祇適用

於立憲君主國而共和國採用言之實不成理蓋適用於君主國者理由甚多而其大者有二（一）君主之位由世襲得來並非由人民推戴其應膺王位之人未必其才德卽能相稱設有才不足濟世德不足服人倘不有大臣代負責任則將招國家於極危險之境地（二）國民旣承認君主以一姓世襲大位則其尊禮君主之心仍屬甚盛故神聖不可侵犯之條多載之憲法夫君主之身體旣神聖不可侵犯倘遇聖明之主固屬甚善脫有暴虐之君爲所欲爲臣民遇此將何以處置加以責任旣嫌傷其尊嚴任其所行又恐禍及國家故不得不使大臣代負責任以預爲限制共和國之大總統爲全國人民所公舉旣不至有才德不足之人僥倖襲位而其身體又非神聖不可侵犯人民旣信其有經邦濟世之才而推戴之又何必加以限制使不能展其長才若遇其有專橫行爲儘可加以制裁又無所謂保其尊嚴故共和國家而行施內閣制度實無理由之可取此美國所以採取總統制也至法國以民主立憲採用內閣制度蓋因其國情不得不爾實共和國之變例

且論共和憲政之原理行政元首之組織本應取合議制度而不應以一人獨居高位則瑞西之行政會尚矣惟此制雖能收熟思精慮且預防專制之效然究不如一人制之迅速活潑故此制僅能行土地狹小或人民程度較高之國而疆域廣漠之國行之必多滯碍是以美國當一七八七年憲法會議之時亦

已孰審斟酌究以合議制不適用於北美大陸之合衆國遂毅然決定中央行政大權不可不操之一人之手而總統制遂發現於美國憲法其他部長皆總統股肱輔弼凡關於大政之進行均總統一人負責治則總統之功亂亦總統之過各部長除向總統承商要政外其所謂內閣會議者亦屬甚鮮故其政治之運用極其敏活而北美花旗遂雄飛於地球之上

我國疆域寥闊絕類美國而社會之複雜又較美國爲甚則行政部之組織自當以美國爲先例斷不能創足就履步法國之後塵革命諸偉人本深明此理故南京政府成立毅然採取總統制乃臨時參議院將臨時法上改總統制爲內閣制而一般無識見無閱歷慣嘗講議之政治家羣相趨附而責任內閣四字遂幾爲吾國憲法上必須採用之制憲法草案採用內閣制度實係根本錯誤

◎孫總理提出之事項　代理內閣孫寶琦氏以現在閣制問題最關緊要其將來究採何種制度此時雖不可定然亦亟須籌備此項最要問題條陳約共五十餘件刻特提出最關要者七項探告連日討論(一)總統制爲輿論所公認而大總統且爲一國之元首應有大權之規定問題(二)現在總統內閣制亦在發生之間將來內閣設置而內閣對總統負責任總統對於國家負責任閣員均間接負責任問題(三)無論何制大總統均不負刑事上責任問題(四)國會應採幾院之制度問題(五)大總統於緊急

時得公布命令問題(六)財政外交司法軍事應屬大權之作用問題(七)任免大小官吏特權之問題

●大總統對於制定憲法之偉論　總統府消息大總統日前關於憲法制定問題曾向某洋顧問爲數小時透闢之談曰民國現下之情況由財政上鞏固立國之基礎實比由法制上確定立國基礎之尤爲當務之急邇時關於憲法制定問題中國人幾無不認爲目前之急務然於財政最窮迫之今日無論制定如何之完備憲法亦不能運用而國家仍不免有土崩瓦解之虞也又況中國以五千年之專制政體一朝改變而爲五族共和欲於此時間而制定適合國情之憲法實非容易如民國成立之始一時盛唱地方分權之說者迄今遂主張不可不行中央集權又最初倡言內閣制者至今又主張總統制最爲適當是皆畢竟由於經驗未到無論何人非至實行一次後不能預知其利害故今日若欲急遽制定憲法以拘束五族人民甚屬難事毋寧徵諸種種之經驗後至五族人民各自起政治上自覺心之時件於其自覺心而制定憲法始可言適合於國情民俗故由是等之點言之似無容徒急急於憲法問題即就約法之最小便者加以修正暫由此以期各種設施之實行至略有經驗後再言憲法此予所信爲最善也云云

●主張總統制之派別　對於此制之主張計分兩派即(甲)主張純粹總統制係仿先進國美國之

成法大總統爲行政之首長對於國會負責(乙)主張折衷總統制以純粹總統制大總統親當政務之衝固足收政務進行敏捷之效然因對於國會負責仍不免有受國會掣肘之虞不如變通辦理於總統之下各部總長之上仍設一變形之總理對於總統負責任對於國會不負責任國會有所質問不能直接向大總統仍向該總理以爲質問如此收總統制之效益而排除總統制困難之點未有善於此者此制尤以美維問顧德諾及日顧問有賀長雄主張最力以上兩派之主張近日乙說漸增勢力聞大總統對於乙說之主張亦認較爲適當云

●一院制可預定實行　聞朱總長前曾通電各省請參酌各國成案準乎民國情形究宜採取一院制或兩院制請各抒所見迅速條陳現部中已陸續得有復電內中多數主張採用一院制

第四　政黨之態度

各政黨之態度對於總統制內閣制之爭議多有積極主張政友會聞於去年冬各理事已討論數次均以總統制爲最適於中國情形前南京政府本即取總統制惟至制定臨時約法時始改爲內閣制聞已得全黨贊成豈爲黨義者改進行云公民黨亦於去年冬即開會數次討論本問題之主張亦有主張總統制之趨向以爲欲使政府之强固國家之統一非此不足以達其目的聞其國中及國外各支分部更紛紛來電贊成並請積極進行云云茲錄一二原電如下(一)山西支部之主張　臨時約法成於南京參議院彼時我國人民甫脫專制之羈絆故對於政府權力不惜加以嚴格之制限然臨時政府成立以來閣揆屢更而唐內閣而陸內閣而趙內閣段內閣而熊內閣已更迭五次今熊內閣有又有辭職之風說啟友邦之猜疑淆國民之耳目名爲責任內閣其實責任不知誰屬總統欲舉一事則又束縛於臨時約法不能不處於超然光陰易過遷延至今民國元年及二年之狀態不堪回首今民國三年若不速謀建設則我國內永無刷新政治之機會亂黨潛伏狼禍蔓延外蒙內附徒有其名外國借欵時而裏足推原其故皆中央無强固之政府有以致之欲圖政府之强固非實行總統制不可一俟內政外交十年之

後整理就緒或可容內閣之發生目前爲救國計覺舍採總統制而外別無他術吾黨在東同人留學有素於友邦成範必能博引詳徵敬請開會研究吾黨支部之力布告國民並公函本部諸君請其一致贊成並希速覆云云(一)東京支部之主張（上略）民國成立三載於茲內閣制之窳敗事實昭彰已無可掩多數國民已有總統制之趨向此間留學同人博考共和國之先例覺吾國此時實以用美採制爲宜法雖採用內閣制然更迭頻行爲政治家所訕笑我國當列强爭競之旋渦非實行統一無以立國非鞏固中央權力無以統舉一之實僉本支部開會後即當博考成例發表主張并印刷多份灌輸內地輿論者事實之母也吾黨鼓吹輿論則事實當不在遠四覩祖國無任神馳云云

政治會議紀事

十一月五日大總統組織行政會議令通電全國

組織政治會議發動之始原在國會未停滯以前原命名曰行政會議當國民黨解散之際（十一月初四日）而組織行政會議之命令適亦發表通電副總統及各省行政長官電錄下

黎副總統各省民政長鑒大總統令自國體丕變以來於今兩年救弊補偏日不暇給創造宏達多所未遑今者內亂敉平正式政府成立一切根本至計亟待積極進行所有大政方針已由國務會議次第議決惟是中央所定者政策之大綱而推行之實在地方各省風氣之閉塞不同情勢之交通互異雖大本之範圍不越而損益之程序或殊不有以溝而通之何以收舉措咸宜之效上年嘗飭各省派員來京組織行政諮詢院乃各代表性質不明主張歧出良法美意致成具文甚可惜也現在擬開地方行政會議各該省長官皆素抱公忠體國之忱必能深明此義其有年在三十五歲以上於行政界經驗十年以上明於世界大勢品學兼優者應即遴派兩員來京如該省向有駐京人員合格者亦可

派充。以期早日齊集。會議要政。總之袪內外隔閡之弊。成集思廣益之功。戮力同心。固我邦本。本大總統有厚望焉。等因。理合電達。盼復。國務院微。

二十七日大總統發組織政治會議令政治會議之名始定

政治會議初發起時。原未酌有確定名詞。繼因國會業經停滯。而各種大政有待討論者甚多。擬較初時略爲擴大其權限。故又改其名曰政治會議。錄命令如下。

共和精義。在集衆思。廣忠益。以謀利國福民。期於實事求是。現在正式政府已經成立。本大總統會同國務員業將大政方針。次第議決。但建設之始。萬端待理。關於根本大計。討論尤貴精詳。前經電令各省舉派人員來京特開政治會議。以免內外隔閡。俾得共濟時艱。現各省所派已不日齊集。應再由國務總理舉派二人。各部總長每部舉派一人。法官二人。蒙藏事務局酌量舉派數人。本大總統特派李經羲梁敦彥樊增祥蔡錫寶熙馬良楊度趙惟熙合組政治會議機關。務各場所知。共襄郅治。奠邦基於磐石。以慰全國喁喁待治之心。本大總統有厚望焉。此令。

十二月十五日政治會議行開幕式

是日。政治會議。在團城行開幕式分誌如下。

(一)政治會議議員錄

姓名	別號	年歲	籍貫	派出處所	任址	電話號數
李經羲	仲宣		安徽合肥	大總統派	會計司胡同	南一六七九
樂敦彥	松生		廣東	大總統派		
樊增祥	樊山		湖北	大總統派		
蔡鍔	松坡	三十一	湖南邵陽	大總統派	惜薪司胡同	南一一六六
寶熙	洗盦	四十六	正藍旗	大總統派	大甜水井	東六百〇一
馬良	相伯	七十四	江蘇丹陽	大總統派	西安門內培根女學堂	南一五九四
楊度	晳子	四十	湖南湘潭	大總統派	西安門大街路北	南六一
趙惟熙	芝珊	五十四	江西南豐	大總統派	南橫街	南三四一
楊士琦	杏城	五十二	安徽泗洲	大總統派	寬街路北大門	南二二六
饒漢祥	宓僧	三十	湖北廣濟	大總統派	灰廠合子內盔頭作	南一一二三
許世英	雋人	四十二	安徽建德	大總統派	南兵馬司王宅	東四五五

方　樞	立之	三十五	安徽定遠	國務院派	爛縵胡同蓮花寺姚寓	南　八六七
吳貫因	柳隅	三十二	廣東澄海	國務院派	闢才胡同內梯子胡同	
陳懋鼎	徵宇	四十四	福建閩侯	外交部派	馬大人胡同	東一一九四
顧　鑑	巨六		四川廣安	內務部派	達子營	南　六五〇
吳乃琛	寶恍	三十三	浙江石門	財政部派	松樹胡同橋西路南	南一四九九
徐樹錚	又錚	三十二	江蘇蕭縣	陸軍部派	東堂子胡同	東　八四八
王崇文	子翰	三十九	福建閩侯	海軍部派	東城汪家胡同	東一三五七
余紹宋	樾園	三十六	浙江龍游	司法部派	丞相胡同北頭路西胡宅	南　二〇九
許壽裳	季黻	三十二	浙江紹興	教育部派	珠巢街南頭路東	
夏敬觀	剑丞	三十九	江西南昌	工商部派	北半截胡同龍宅	南　五二三
劉　馥	奇甫	三十六	湖南邵陽	農林部派	西城都城隍廟	
陸夢熊	渭漁	三十四	江蘇崇明	交通部派	丞相胡同內大井胡同	南　六七
汪燦芝	鹿園	三十一	安徽休甯	大理院派	米市胡同	南　三二九

姚震	次之	三十	安徽	大理院派	總布胡同西頭路北	東一二〇一
劉彭壽	壬三	四十	直隸獲河	直隸派	打磨廠鴻泰店東三省官銀號	南 五二八
樂建章	式堂	四十三	直隸大城	直隸派	接待所	南一七九四
張國淦	乾若		湖北蒲圻	奉天派	闢才胡同六條	東 二八三
陳瀛洲	海峰	四十六	奉天鐵嶺	奉天派	象坊橋路東	東 七號
徐鼎康	錫丞	三十八	江蘇嘉定	吉林派	虎坊橋東路北	南一七九五
齊忠甲	迪生	四十八	吉林伊通	吉林派	西城兵馬司	東一一九一
張志潭	遠伯	三十七	直隸豐潤	黑龍江派	北池子北頭路東	東一三三一
蔡運升	品山	三十六	吉林雙城	黑龍江派	接待所	南一七九四
艾慶鏞	韻笙	三十六	山東長清	山東派	長巷上頭條瑞林祥棧房	南 四八八
王丕煦	揆莘	四十三	山東萊陽	山東派	接待所十四號	南一七九四
沈銘昌	冕士	四十五	浙江紹興	河南派	西城根靈境宮公和寓廬	南一六三〇
王印川	月波	二十五	河南	河南派	西草廠胡同黃鐘報館	南一六三四

邢毅元	善章	三十二	山西定襄	山西派	蘇州胡同忻定館	東	二九
李慶芳	芬圃	三十五	山西襄垣	山西派	東南園西頭路南	南	二四五
許鼎霖	久香	五十六	江蘇鹽城	江蘇派	西單二條東口路南	南	四六五
張一麐	仲任	四十六	江蘇吳縣	江蘇派	西城農林部西首後泥灣十號	南	一〇四七
江紹杰	漢三	三十七	安徽旌德	安徽派	宣城外校場下四條	南	一一八三
孫毓筠	少侯	四十六	安徽壽州	安徽派	錫拉胡同	東	一二六二
梅光遠	斐濤	三十五	江西南昌	江西派	西城安福胡同	南	一四二三
夏孫桐	閏枝	五十六	江蘇江陰	江西派	舊簾子胡同朱宅	南	一六四〇
李景銘	石芝	三十五	福建閩侯	福建派	西珠市口西柳樹井	南	七八三
林萬里	少泉	四十一	福建閩侯	福建派	東堂子胡同	東	一〇九二
孫世偉	俶仁		浙江	浙江派	校場六條貴陽邢宅		
朱文劭	劼成	三十三	浙江黃巖	浙江派	宣武門外北半截胡同天台山民寄廬		
夏書康	仲膺	四十三	湖北黃岡	湖北派	西城小院胡同	東	一〇〇八

劉邦驥	驤達	四十六	湖北漢川	湖北派	白廟大同公寓	南一三六五
王恆晉	錫候	五十六	陝西鄠縣	陝西派	棉花上六條關中劉禹	
白常潔	西垣	四十三	陝西咸甯	陝西派	宣武門大街關中白寓	南 九三〇
秦望瀾	紹觀	四十四	甘肅	甘肅派	順治門大街中間路東	
范振緒	禹卿	四十	甘肅靖遠	甘肅派	西單報子街西頭路北	南一七八五
王學曾	少魯	四十九	山西大原	新疆派	東四牌樓北首八條胡同	東一〇五七
楊增炳	石邨	三十八	雲南新疆	新疆派	校場頭條雲南北館	南 三八三
鄧鎔	壽遐	四十一	四川成都	四川派	賈家胡同	南 五六
胡忠亮	寅安	三十一	四川榮昌	四川派	西單興隆街	南 六五五
周易	子元	五十四	廣東揭陽	廣東派	西河沿羊肉胡同華寶旅館	南 八二二
龍建章	伯敭	五十四（係後派原爲藝乃鎧）	廣東	廣東派	南橫街	南 一二五
朱爲潮	濟丞	四十四	廣西博白	廣西派	趕驢市九道灣北口	南 二三
汪德溥	澤人	四十四	江西樂平	廣西派	趕驢市九道灣北口	南 二三

朱家寶	經田	五十四	雲南寧縣	雲南派	亮果廠	東	二七
周傳性	靜溪	四十三	雲南習戟	雲南派	珠巢街雲南公會	南	二三八
仟福黎	壽國	四十三	湖南長沙	湖南派	達智橋松筠菴		
貝允昕	元徵	四十九	湖南瀏陽	湖南派	接待所	南	一七九四
王伯羣	伯羣	三十	貴州興義	貴州派	後王公廠進步黨招待所	南	七八八
黎淵	伯顏	三十五	貴州遵義	貴州派	西城太僕寺街背陰胡同	南	一一一三
駱成驥	公肅	係後派原為嚴崇經五十四	川資中	川邊派	崇文門外河伯廠	東	二二〇
艾知命	達夫	三十七	熱河灤平	熱河派	接待所	南	一七九四
恩華	詠春	三十六	鑲紅旗蒙古	阿爾泰派	錦什坊街南頭東養馬營門牌四號	南	一一五七
阿穆爾靈圭			蒙古	蒙古派	炒豆胡同		
貢桑諾爾布	樂亭		蒙古喀喇沁右旗	蒙古派	後門太平街	東	一二七
那彥圖	鉅甫	四十六	外蒙古三音諾顏部	蒙古派	寶鈔胡同	東	一一四
塔旺佈里甲拉	雲樵	四十二	蒙古阿拉善旗	蒙古派	後門三座橋	東	一四四六

札勒根頓丹 增諾爾布　四十二　青海　青海派　交道口菊兒胡同蒙古招待所　東一二三二

江贊桑布　四十一　西藏拉薩人　前藏派　雍和宮　東一九九〇

厦仲阿旺登喜　漢卿　四十五　後藏札什倫布　後藏派　地安門外方磚廠通明寺內　東三三七

徐　霈　毓生　四十五　直隸天津　烏里雅蘇台派　總統府中海迎春堂　南一三六〇

劉朝望　荃莊　三十三　安徽合肥　綏遠城派　東軍水磨胡同中間路南　東一〇四八

許銘彝　鼎丞　四十五　浙江紹興　察哈爾派　接待所　南一七九四

劉若曾（係後派）　直隸　大總統派

蔣尊簋（係後派）　浙江　大總統派

張鳳臺（係後派）　大總統派

（二）總統府之禮節。上午七時各議員均著禮服。齊集總統府。出席者約六十餘人。由內務部派員八人。在接待室招待。旋則導入居仁堂。大總統面南坐。副總統側席坐。位列國務總理之上。議員面北坐。總統就席時。各行三鞠躬禮。畢。大總統親致訓詞。（訓詞錄下）畢。各行一鞠躬禮。遂退出。

附大總統訓詞。

民國建設二年於茲矣。政法進行諸多牽掣隔閡之處。是以召集政治會議。以期內外聯洽。共商辦法。以輔助政治之進行。顧政治之事不在多言。端在力行。二年以來理論多而實行少。故雖共和肇造。人人皆持樂觀主義。而余默察內容。覺現象仍屬可危。就內政言之。改革以後。紀綱法度。蕩然無存。甚至禮義廉恥。亦皆放棄。人倫道德。廢而不講。現象如此。何以立國。今之人動曰平等。抑知外人所謂平等者人格之平等。法律上之平等。并非部長可與書記平等。師長可與士兵平等。校長可與學生平等。破壞之徒假平等之名。以圖搆亂。不知者往往誤會其指。以爲無一不可以平等。於是種種犯上作亂之事。遂因之發生矣。今之人動曰自由。抑知外人所謂自由者。乃法律中之自由。並非法律範圍以外悉可自由也。似此支離滅裂。必至變而爲土匪國。變而爲禽獸國。夫至淪於土匪禽獸。則外人安有不瓜分之理。瓜分之後。對於土匪禽獸。何所愛惜。必至滅種而後已。良可懼也。至於外交一方面之事。列强勢利所至。大衆莫不知之。固無待余之覼述。譬以破舟巨壁。立巨浪之間。稍一疏懈。即將沉覆。其危險爲何如。即就財政而論。前清積欠外債爲數已巨。加以民國成立。迭次借入。債台高築。負擔日增。既無推宕引避之術。萬一窮於應付。小則有監督財政之舉。國如全體。財如膏血。膏血受制。何能生存。大則召瓜分之慘。任人宰割。綜其困難之因。固由前清政府與民國政府積欠外債之巨。亦因改革以來。財

政機關破壞。國家收入銳減。一般亂徒。欲攫巨賞。逃赴外域。又或敲詐人民。窮極纖毫。百姓不足。安有財政。以茲種種實況。故樂觀主義。余實未敢贊成也。大抵近今時弊多由誤會。往往以新政之美名。爲暴徒所假借。卽如民主二字。攷諸古籍有云。天視自我民視。天聽自我民聽。又曰民爲邦本。又曰民爲貴是吾國往代。雖無民主之形式。而已具民主之精神。改革之後。民主政體。雖已告成。試問人民之疾苦利害。誰復措意。甚至以昌言民主之人。爲殘害生民之舉。廣東湖南等省。前轍具在。天下有此民主乎。又如民意二字。應釋爲多數良民之意。今日多數良民之意。大都在於安居樂業。乃以主持民意之人。而於人民心理適相反對。如又輿論二字。係指有學問有道德有名望者之言論。今則由少數報館以意爲之。民意輿論全失眞相。顚倒黑白。紊亂是非。幾於無奇不有。無非利用美名。以便其私而已。就共和二字言之。一曰共和國體。係大衆共有之國。大衆人民不能共治。乃選舉大總統治之。一曰共和政體。采取大衆公意。訂定法律。俾大衆共同遵守。一曰共和精神。在結大衆之團體。謀大衆之幸福。現在共和國體。一成不易。自無疑義。乃以主張共和政體之人。往往不守法律。侈談共和精神之人。往往陰謀分裂。而不明是理者。輒盲從之。託名爲共和治禮。實成爲暴民專制。誤會之點。莫大於此。至於愛國之名。今人所尙。既云愛國。必當思所以保國者。苟利於國。雖犧牲身家。犧牲名譽。亦所不惜。今則日

言愛國。而日圖所以保身家竊名譽者。是愈去而愈遠也。往者暴亂之徒。至引導外人以危害國家。蓋可不必具論。即如中流以下。咸言愛國。果將何以用其愛。如謂政治腐敗。當祛除舊染。構造新基。是固余之志也。但此中自有手續。非可一蹴而幾。新立之國有如嬰孩。當飲食調護。以冀其長碩。詩書教誨以蘄其明。達若欲嬰孩之長大。並數日之食而與之。望嬰孩之成人。不按心理與體力而日夜責責之。寧有良果。愛國亦然。必有次序有手續。非泛言熱心愛國。即可收効也。彼外人之各愛其國。亦咸有實在辦法。余從前嘗謂人曰。苟無國安有家。苟無家安有身。萬一國家傾覆。瓜分實行。則及身以至於子孫。且將爲奴隸爲牛馬矣。印度朝鮮。亡國現象。殷鑒不遠。余者矣。前清時代。從事政界。垂三十年。今即息影邱樊。亦已忝竊微名。所不能恝然者。誠不欲已身子孫爲奴隸牛馬。且不欲我四萬萬同胞陷害於奴隸牛馬之慘劫也。尤願諸君咸抱此宗旨。共籌辦法。當此國事孔艱。不能亟籌匡救。君主時代。亦當救濟人民。矧屬民主之國乎。從古自今。斷無人民不安。而可以立國者。若坐視疾苦。袖手旁觀。撥諸良心。何以自安。現在總當以救國救民爲本位。犧牲精力。固不待言。即名譽亦宜犧牲。若不犧牲一切。決不能達到救國救民之目的。余之主張如是。無論何種事。皆須有所犧牲。(指手中茶)即淺而言之。我欲飲此茶。不能不犧牲此買茶葉之代價。竊願大衆同此意見。專以救國救民爲前提。毀譽是非。千

百年後自有定論。此時悠悠之口。何關輕重。居今之世。政治進行。不能再緩。前清末造。積弊已極。乃謀維新。余於新政尤爲致力。家居數年。不意以政治之不良。促成改革之近局。甚至公產公妻之謬說。流播一時。持是說也。直欲陷我國於土匪禽獸之域也。至人民程度。習慣各有不齊。猶春之不能躁冬。日之不能躁夕。英得印度將百年。而印度人紅布包頭自若也。日本變法四十年。而日人以木屐草履自若也。但就形式而論。不獨外國人不以爲美。卽吾國人亦不以爲美。而彼卒不强其變更者。知人民習慣不能不尊重也。余竊願政治之事。毋戾於人民之習慣程度。苟與習慣程度不合。雖更定法度。條理秩然。亦斷無實行之望。甚且良法美意。適以擾民。故必按照習慣程度。徐導之於文明之域。循序漸進。庶有實效。大凡辦事無人才無財力。決難著手。前清末造。人才財力均屬消乏。是以百廢舉舉。轉至一事無成。果欲辦事。則儲才之方。理財之道。均不能不預爲計畫。卽如司法獨立。美政也。然司法人才多尙理想。涇渭不明。而財力不足。經費無著。遂致百弊叢生。閭閻騷然。各省人民。對於司法獨立之舉。無不痛心疾首者。豈司法獨立之原則。獨不行於我國乎。故人才也。財力也。人民之習慣程度也。均宜愼爲研究。若師人所長。而冒昧行之。必致事機敗壞。經一度之敗壞。任事者亦積漸而成悋怯。行政之信用。亦因而損失矣。此後行政事項。諸君務宜斟酌妥善。共籌一適當不易之方法。庶不至徒托空言。譬

如地與形勢非圖不明。而其中方向險要。亦有非圖所能盡者。爲治亦猶是。經驗與學問。未可偏廢也。前清之末。廢止科舉。余實主之。其後乃分派學生出洋留學。然遽謂十數年來。人才即可致用。余亦未敢信。蓋外國博士。皆致力數十年。乃成專業。要宜逐細討論。不可以一得自封。至中國舊政腐敗。誠無可諱。若謂其中毫無可採之處。亦不盡然。從前典章法度。非僅一朝之計畫。每經大聖大賢之教澤。與歷代政治家。累次考究損益。其中亦有精意存焉。故目下之目的。雖在於維新。而數千年來固有之法意。亦不能一筆抹煞。若專恃新法律。新學理。未見其能行也。當前清訂律設館之初。余即謂修訂法律。宜衡量本國人民之程度習慣。依次編訂。分期修改。如在三十年內。修改完善。尚不爲遲也。又政治不能進行。其中尚有大原因焉。蓋民權之意義。謂人民皆有參政之權。其尤大者。有選舉大總統之權。初非行政上事事皆可干涉也。譬如集一公司。股東付權於經理之人。倘事事干涉。經理人無責任之心。就公司安有不破產之理。現在各省自治機關。多溢出法律之外。正紳不與公事。徒任少數莠徒。逞其權利思想。以割創地方官之權。抑知地方官無權。將何以保障人民。勢必至強凌弱衆暴寡。搆成紛亂之局。夫自治機關非惡政也。而其效如此。毋亦辦理之未得其道耳。地方官既受議會之種種束縛。縱有良策。無從發展。即如從前參議院。乃立法機關。而議成之法甚少。政府偶有設施。即以違法相詬病。

道至國會成立。其中亦多賢達之士。特以黨爭劇烈。含有他種意味。雖有善策無如之何。亦由人數太多。築室道謀。每遇重大之案。竟難完全通過。夫立法機關。譬如繪圖之人。行政機關。譬如工作之人。工人自行建築。繪圖者必責爲違法。而待繪圖者發給圖樣。遙遙無期。當此建設時代。坐誤歲月。一任破屋標搖於風雨之中。豈有立足之地。夫約法乃南京臨時參議院所定。一切根本皆在約法。而約法因人成立。多方束縛。年餘以來。常陷于無政府之地。使臨時政府不能有所展布。以遂野心家之陰謀。置國家安危存亡于不顧。致人民重受苦痛。諸君亦宜注意于此。諸君多從各省來。亦有由政府及各部舉派者。均係有名望有能力之人。爲救國救民起。見總須擔負責任。既注重於救國救民。不宜爭執己見。亦不宜墨守成見。苟他人所主張者確有理。由卽當降心以從。協力和衷。乃有辦法。現在救國之計。尤須有强有力之政府。若全國等於散沙。則法令亦無效力。至於法律問題。曾聞美國大法律家言。及開國之初。本無所謂法律。先由良善之政府根本規定。引導人民。使入軌道。以進於共和之域。美爲共和先進國。而其人之言如此。可致思也。所願此次政治會議。引導人民以進於共和軌道。庶幾救國救民之目的可期達到。余所言者一時未能詳盡。此不過蠡測崖畧。質之諸君當有同心也。

(三)開會時之禮節　午後一時。各委員至北海團城子之承光殿。首由秘書長顧君鰲登壇報告開會

情形。畢議長李經羲君就席。宣告行開會式。次由議長代表全體委員。致本會開會祝詞。（祝詞錄下）再次大總統代表致頌詞。次由國務總理暨各總長致頌詞。（頌詞均附下）次秘書長報告行禮。散會人員一齊起立。向國旗行三鞠躬禮。禮成。散會。

附議長代表全體委員之祝詞・政治會議。爲一種特別組織。大總統之所以召集本會。在使全國邃於學識。富於經驗之人才。萃於一室。共謀國利民福。本席謬膺議長之選。代表本會會員。深願本會遠攬世界之趨勢。近察吾國之國情。懲前毖後。圖謀補救。使政治進行。愈趨穩健。無復漂搖慮撼之虞。本日大總統訓詞。兢兢以共同救國爲言。而救國之道。則以扶植强有力之政府爲歸。茲當本會開幕。特爲宣言。深望本會發揮讜議。圖謀國是。以無負大總統召集本會之盛意焉。

附大總統之頌詞　今全國統一。政治亟待進行。本大總統深維集思廣益之義。特開政治會議。藉與邦人圖新厥治。博求京外通習政治。與有經驗者。進萃於茲。咨度全國利病損益之宜。凡舊制之待更。新規之當舉。與夫慰元元企慕之懷。副列邦期許之盛者。皆將於茲是望。尙其攄發謀謨。殫竭誠悃。於政治之應興應革者。熟察時勢。詳揆國情。使讜論可行。措置有效。於以登郅治而弼丕基焉。

附國務總理暨各總長之頌詞　民國肇建。二年於茲。萬端待理。未遑制作。此次新政府成立。雖經數

月。凡自政治。仍未進行。誠以因革損益。具有端緒。不可不根源中國之歷史。探察社會之實情。未宜驅騖理想。襲取徒法。以致不能推行盡利。是以此次國務會議。所定大政方針。雖意在圖謀國利民福。而事體重大。不厭集思廣益。茲值大總統召集政治會議。周諮博采。會員諸君。皆海內人望。或邃於學理。或富於經驗。將來所有國家地方行政事件之舉舉大端。自當諮詢貴會。守計決疑。深望會員諸君各抒讜言。相助爲理。則民國之福。亦本總理等之幸也。

(四)議場之古蹟　議場即北海圓城子承光殿也。爲遼金舊殿。殿共三間。前後左右皆有套房一間。中懸大匾一幅。書曰大圓寶鏡。旁有兩聯懸於柱上曰。七寶莊嚴開玉鏡。萬年福壽護金甌。皆清慈禧皇后御筆。少前柱上亦有兩聯。九阻紅塵飛不到。十洲清氣曉來多。此清咸豐皇帝御筆也。

附政治會議規則

第一條　政治會議以議決關於民國建設之政治問題爲範圍凡行政上應興應革事件經政府之諮詢得議決之

第二條　前條事件提議之順序如左

一大總統特交者

二國務院咨送者

三議員建議者

前項建議事件須有議員五人以上之贊成并經議長之許可

第三條　政治會議設議長一人副議長一人由大總統就議員中任命之

第四條　議長維持議場秩序執行本規則所定職務

議長有事故時由副議長代理議長副議長均有事故時由大總統臨時派員代理

第五條　會議每星期開　二次但有緊要事件時不在此限會議日期經議長決定後由秘書廳通知議員會議時間下午一時至六時但議長得於決定日期時酌量變更之

第六條　議事日程之順序由議長決定之隨同開會通知書配布於議員

第七條　會議非有議員過半數之出席不得開議逾會議時間至一時以上猶不足前項所定人數時議長即宣告延會

第八條　會議事件以列席議員過半數之同意可決之

第九條　議員討論議題應先起立報號請求議長之許可得登台或就席發言

第十條　同時有二人以上起立請求發言時由議長指定先後依次發言

第十一條　議員對於同一議題發言至三次以上者議長得以便宜停止其發言

第十二條　請求發言應先表示反對贊成之旨議長得令贊成反對者相間發言

第十三條　一議題經反對贊成者相間討論後議長得宣告討論終止

第十四條　宣告討論終止後議員對於議題無論反對贊成不得再行發言但經議長特別之提議或議員五人以上之請求而得議長特別許可者不在此例

第十五條　議長宣告討論終止後應以贊或或反對之旨宣付表決

前項表決以起立或舉手之過半數定之可否同數時取決於議長

第十六條　表決後有議員五人以上提起疑義時如得議長特別許可得爲反正表決

第十七條　凡議題有須付審查者由議長指定議員三人以上擔任審查及報告

第十八條　對於會議規則第二條及指付審查之事件政府均得隨時派員出席說明理由併陳述意見

第十九條　政治會議議決事件係大總統特交或議員建議者由議長早候大總統核奪施行其係國務院咨送者即咨覆國務院

第二十條　議員因事請假或於開議中因事退席均須得議長之許可

第二十一條　政治會議秘書廳之組織另定之

第二十二條　本規則自大總統批准之日施行

第二十三條　本規則施行後有議員十人以上之請求並經議長之許可得提議修正之由議長呈請大總統批准

十八日大總統據湖北兼領都督事黎元洪等電請解決國會案交會討論辦法曰救國大計諮詢案

（一）附黎桑領都書等原電　大總統鈞鑒。共和國家以法治爲歸宿。當破壞之後。亟宜爲建設之謀。所有應行法治。千端萬緒。雖急起直追。猶恐不及。民國初創。以參議政爲立法機關。而成立年餘。制定法案。寥寥無幾。惟以黨爭聞於天下。適爲建設之障碍。決無進行之計畫。中外士庶。乃移易其渴望之心。屬諸國會。以爲國會既成。必可將各項法制。依次制定。不意開會七閱月。糜帑數百萬。而於立法一事。寂然無聞。欲僅如前參議院。倘能立東麟西爪之法。而亦不可得。民國前途。豈堪久待。蓋因各議員被舉之初。別有由來。多非人民公意之所推定。謂爲代表。夫將誰欺。其有愛國思想者。固不乏人。而爭權利徇黨見。置國家存亡。人民死活於不顧者。反佔優勢。且人數過多。賢者自同寒蟬。不肖者如飲狂水。餘皆盲從朋附。煙霧障天。雖有善者。或徒喚奈何。寧與同盡。上下兩院。性質相同。無數調劑。因之立法。成規毫無進步。中外援爲詬病。國家日益阽危。上無道揆。下無法守。賴我

大總統以救國爲已任。毅然剛斷。將亂黨議員資格。一律取消。令候補當選人。以次挨補。顧候補人員。與前次人員。資格相同。無論一時斷難如額。即使如額。而八百餘人。築室道謀。仍恐議論多而成功少。現在國本初定。重要法案。何啻數百件。由今之道。以七閱月而未立一法。雖遲以百年。亦復何濟。而強鄰環伺。破產在即。豈從容高論之秋。我不自謀。必有起而代我者。欲不爲人牛馬奴隸。何可得耶。元洪等行政人

員。亦國家之分子。苟國不存。身於何有。苟利於國。違　其他。用敢聯名。切懇

大總統始終以救國爲前提。萬不可拘文牽義。以各國長治久安之成式。施諸水深火熱之中華。歷考中外改革初期。以時勢造法律。不以法律强時勢。美爲共和模範。而開國之始。第一次憲法卽因束縛政府。不能有爲。遂有費拉德費亞會議修正之舉。是役也。全體會員。無不有政治之經驗。其會議之所議決。多軼出原有憲法範圍以外。而自操制定憲法之全體。論者不詆爲違法。先例具在。可爲明徵。現在政治會議已經召集。與美國往事。由各州推舉之例正同。請

大總統飭下國務院。諮詢各員以救國大計。若衆意咸同。則共和政體之精神。自可因茲發揮。卽例以南京政府。以十四省行政官代表之參議院。其完缺大相懸殊。正爲華盛頓修正憲法。若合一轍。元洪等承乏地方。深知民人心理。痛惡暴亂之議員。各國論調亦極公允。我

大總統何所顧忌而不爲之。所有文明國議員。無論何黨。皆以扶持本國爲宗旨。斷無以破壞阻撓爲能事者。現在國民黨議員。悉經解散。其餘穩健議員。素知自愛。聞已羞與噲伍。憤欲辭職。雖欲團結。已屬無從。留此少數之人。旣無成立之希望。

大總統給資回籍。另候召集。各議員皆明達廉潔。決不戀戀於五千元之歲俸。而浮沈於不生不滅之間。

以誤國家大計。狂夫之言。聖人擇焉。伏祈擧核施行。民國幸甚。副總統兼領湖北都督事黎元洪。署湖北民政長呂調元。直隸都督馮國璋。直隸民政長劉若曾。奉天都督兼署吉林都督張錫鑾。奉天民政長許世英。吉林民政長齊耀琳。吉林護軍使孟恩遠。黑龍江護軍使兼署民政長朱慶瀾。江蘇都督張勳。江蘇民政長韓國鈞。江北護軍使蔣雁行。安徽都督兼署民政長倪嗣沖。署江西都督李純。江西民政長汪瑞闓。浙江都督朱瑞。署浙江民政長屈映光。福建民政長汪聲玲。署湖南都督兼理民政長湯薌銘。署山東都督靳雲鵬。署山東民政長田文烈。河南都督張鎮芳。河南民政長張鳳壹。山西都督閻錫山。山西民政長陳鈺。陝西都督張鳳翔。署陝西民政長高增爵。護理甘肅都督兼護民政長張炳華。新疆都督兼署民政長楊增新。四川都督胡景伊。署四川民政長陳廷傑。護理川邊經略使顏鏡。廣東都督龍濟光。署廣東民政長李開侁。廣西都督陸榮廷。廣西民政長張鳴岐。貴州都督兼署雲南都督唐繼堯。雲南民政長李鴻祥。貴州民政長戴戡。同叩。銑印。

（二）大總統交議命令　據兼領湖北都督事黎元洪。署漢北民政長呂調元。直隸都督馮國璋。署直隸民政長劉若曾。奉天都督兼署吉林都督張錫鑾。奉天民政長許世英。吉林民政長齊耀琳。吉林護軍使孟恩遠。黑龍江護軍使兼署民政長朱慶瀾。江蘇都督張勳。江蘇民政長韓國鈞。江北護軍使蔣雁行。安

徽都督兼署民政長倪嗣沖。署江西都督李純。江西民政長汪瑞闓。浙江都督朱瑞。署浙江民政長屈映光。福建民政長汪毅玲。署湖南都督兼理民政長湯薌銘。署山東都督靳雲鵬。署山東民政長田文烈。河南都督張鎮芳。河南民政長張鳳臺。山西都督閻錫山。山西民政長陳鈺。陝西都督張鳳翙。署陝西民政長高增爵。護理甘肅都督兼護民政長張炳華。新疆都督兼署民政長楊增新。四川都督胡景伊。署四川民政長陳廷傑。護理川邊經略使顏鎮。廣東都督龍濟光。署廣東民政長李開侁。廣西都督陸榮廷。廣西民政長張鳴岐。貴州都督兼署雲南都督唐繼堯。雲南民政長李鴻祥。貴州民政長戴戡等電稱。民國建設伊始。法制紛繁。立法機關成績綦少。請諮詢政治會議各員以救國大計。各等語。查民國成立。業經兩稔。建設困難。無可諱言。該兼領都督等瀝陳各節。洵爲救國起見。應交政治會議各員。迅速討論辦法。詳細具覆。原電鈔發。此令中華民國二年十二月十八日。

二十九日第一次常會簽定議員席次議救國大計諮詢案增修約法程序諮詢案均付審查並通電全國

是日開會到會者七十一人。李議長主席先簽定席次後。李議長登台演說畢。各議員依簽定席次入座。議長宣布本日議事日程。第一條。係大總統特交救國大計諮詢案。遂由秘書長朗讀。讀畢後。議長謂此

案關係重要。應先討論。抑先付審查。五十四號。梅光遠君。贊成先付審查。各議員亦均贊同先付審查說。遂移討論第二案。議長謂本日議事日程之第二條。係大總統特交增修約法程序諮詢案。此較前案同爲重要。是否亦先付審查。各議員謂付審查。二十號劉彭壽君。謂請議長指定審查人數。議長遂指定蔡鍔饒漢祥許鼎霖朱文劭顧蓉姚震梁建章沈銘昌孫毓筠鄧鎔方樞那彥圖貝允昕王印川陳瀛洲十五人爲審查員。時已午後五時。遂宣告散會。

今日本會開議之始。經義忝承此席。不能無言。經義飽更憂患。衰病。侵尋從前久役邊疆。能力薄弱。對於時局無匡救之能。對於民生無康濟之實。實爲宇宙間負罪之人。內疚不遑。復有何顏出而問世。是以從前政府屢次相招。不敢隱命。並非故爲高尚。實因自己精力頹廢。出而無益於世。必至貽誤人民。戢影邱樊。職此之故。此次　大總統强起應召。敦促再三。以大義相責。謂與尋常諮詢不同。經義雖自知老朽無用。然身爲中國公民。區區望治之心。固與我父老兄弟同此懷抱。譬之同舟遇風。義無獨逸。當此國基初定。於千鈞一髮之危機。求千金一壺之幸會。時不再來。稍緩即逝。苟非秦越人之視肥瘠。太有不測然勤心者。自顧遲暮餘年。何所繫戀。而對於寶愛之國家親暱之同胞。則憂之不能不深。慮之不敢不切。誠恐國紀民彝。一旦有放紛失墜之痛。國於何立。民於何存。明知議長一席。斷非衰朽所能濫竽。但恐因一人

之觀望不前。同志諸君。或不深察避賢之本心。相率爲辭讓之舉。值此過渡時期。一涉因循。即成貽誤。所以勉强擔任。不敢固辭。今日得與諸君于晉接一堂。討論政治。私衷既媿。且幸經義素志之所存。來意之所屬。不得不一陳於諸君之前。而願有範教我也。經義雖服官多年。於政治本無心得。但就鄙見所及。現值擾亂之後。固願之治襲。既有所未安。草昧之經營。又缺然未具。百爲停滯。風紀蕩然。確與承平之措施迥異。現在法律既不完備。而鹵莽滅裂。裨販補苴之法。又不能應用。於人民庶政待理。何止萬端。竊以爲此時政治方針。惟以簡單適用爲主。若涉於苛細。多事防維。不獨束縛馳騁。修改之說易起。紛擾之勢易滋也。事實上增一分之困難。恐人民即感一分之苦痛。說者每謂行政範圍。多活動之餘地。則弊害將流於專橫。經義則以爲不得善良之政府。雖有良法。何在不可假爲厲階。苟政府善良。行法之人皆能精白乃心。運用敏活。則留活動之地。即以植强固之基。豈非國民馨香禱祀以求之者耶。就現在時勢言之。須求人以行法。尚未到純用法治之時。何則。根本之法未成。手續之法未具。遽欲以精深之學理。柔以粹美之習慣。坐應用於社會。其勢必有所扞格而不行。殆弊害一生。補救不易。後此立法之障碍。必將節節而生。更從何達法治之目的乎。比年以來。人心日脈僨張。皆奮然躍於常度之外。更無守職之意。民有恐怖之心。萬事廢弛。藩籬蕩決。此等現象。最阻政治之進步。大半病根在一擾字。擾則不能靜。一切設施之力

量。卽難於從容發抒。夫天下未有至於極而不亂者也。故今日圖治要領。須以簡車適用爲唯一之主張。凡國家根本重要問題。留其有餘。去其泰甚。休養生息。與民更始。引浮動之人心。納諸軌物。民志一定。方能共圖樂利。此雖亂後下手辦法。亦卽根本上着脚辦法也。急進派之主張。往往缺乏統系。名爲百廢具舉。實則一事無成。至於社會上風俗習慣。欲謀改革。亦非漸進使有程序不可。並非徒託空言之理想家所能做到。總要由靜做到定。由定做到安。然後國家之威德。官廳之信用。官吏之責任。人民之感情。都可發生效力。及至各方面效力。一齊發生。乃可漸進於治。此種踏實辦法。看似平庸。其實極爲穩健。所以要穩健者。實因元氣太虧。人心不定。稍涉矜肆。危險卽生。土崩瓦解之禍。懸於眉睫。愛國君子。其忍以國家爲孤注乎。外間有政治範圍。不能侵法入律之說。此說甚有討論價值。世間之最難下定義者莫政學若。以其爲一羣之現象。原因複雜。變化而不可勝窮。執因求果者。或果異而因同。以果窮因者。或倒因而爲果。政治由法律而生固也。法律何自防乎。吾知雖世界極有名之法學家。必以爲始於政治矣。民約論者。共和政體之母也。試問無政之民。安能爲約。歐美先例。不暇遠引。夫吾人所奉之約法。非南京政府召各都督代表之所爲乎。且行政之事。日變無窮。政治趨於繁多。則法律必有增益。是知政治法律。循環端。初非離而爲二。如必欲區別一種範圍。以別纖明徵之眼光。爲嚴格之分析。我知於事實初無當也。法

律以求國利民福政治。則取國利民福之目的而達之。志意之所禱顧。影響以所被及本無二致。況時會所迫。人心所趨有不可避者存則救時之術又何能執一以自畫欲濟川而無梁。不得不造舟以渡。所望者誕登彼岸而已。法律不良。害乃中於政治。法而不行與無法等。今立法機關既未議成良法。又以故障中止。政治不能一日不進行。能何停滯以待法律之完善。且法律根據事實。利在推行。迎合行政之心。與故掣行政之肘。同爲引斧自戕之策。厥罪惟均。使行政立法各不相謀。互相牽制。誤會分權之意。致成水火之爭。國利民福。安從得耶。本會應時勢而發生。無成規之可援。論其性質。實爲一種諮詢機關。輔助政府之建設。有可否同意之取決。而可否實行之權。則須待裁可於政府。大總統曾經宣布。不存成見。但以救國爲前提。吾輩受命令派遣。以言論靖獻於國家。雖非代表國民。亦當自盡天職。至與立法機關不同之點。則立法機關。凡經議決事件。期在必行。本會備政府之諮詢。雖經議決事件。而抉擇之權。仍聽之政府。此並非放棄責任。既以政治爲名。則行動當不越行政範圍之界域。諸君平日學識經驗。爲社會所信從。此次洵於公義。被選而來。將來本其所志所學。發抒政見。有事理之討論。無意氣之競爭。自能以碩畫嘉謀。贊襄鴻業。爲國家政治前途發揚異彩。

但有一要義。所當與諸君共勉者。庶政施行。必採輿論。此自共和憲政之精神。惟念民國改革之初。到處

人心。波譎雲詭。其是非之本明爲私慰所障蔽。無論一事。往往東西易位。黑白變色。是非之實既淆。輿論之眞安在。我輩立言行事。若憑叫囂喧鬨之訛言。以決可否。或牽嚙嚙背增之私意。多所依違。行政前途。更何所望。區區之意。惟願與諸君共負良心上之責任而已。所謂良心責任者何也。一事於此。吾心實見其利。雖千萬人以爲害。而吾弗顧。一事於此。吾心實見其害。雖千萬人以爲利。而吾亦弗顧。昔人謂甘冒天下之所不韙。不爲吾心之所不安是也。

現在國會缺席。暫難開會。大總統出納政令。不嚴獨裁。經義與諸君特奉召集。薈萃於此。藉收集思廣益之助。職在論思與官吏執行職務有別。以今日破壞告終。建設伊始。凡有交議事件。而一言之智不智。直接關係於天下之安危。民生之休戚。至非淺鮮。諸君試思擔荷既若此其鉅。則所以朝夕獻納者。宜如何懇懇懇懇。勿毛舉細故。勿摭折浮詞。勿持勿持高尚理論。而徒事責難。勿因羣喙譁吸而隨聲附和。自古輿論所趨。大抵倡自三數有力者之口。於是侵淫濡染。漸成風氣。今日輿論之不正確。其筆舌鼓吹有由來矣。苟反其道而行之。各本良心上的主張發爲言論。人同此心。心同此理。我輩建議於廣廈細旃之內。傳而播之者。如蓬從風。如景附表。轉移變化。捷於置郵。乃能鎔鑄至正至當。最有價值之輿論。坐於輿論遂成。標準斯立。本之以辦事。而興革無不宜。採之以用人。而舉措無不服。吾人責任差爲無負。方今大總

統虛懷芳谷。博訪周諮。諸君或歷政界。或望衆鄉邦。務望聚精會神。共謀匡助。上以答大總統敎敎求善之意。下以慰我同胞喁喁望治之懷。經義雖不敏。庶幾隨諸君子後。備聞儻論相與有成也

附政治會議通告各省第一次開會之原電

各都督民政長並轉各辦事長官將軍都統。川邊經畧使鑒。政治會議。前奉大總統召集。於本月十五號行開會式。隨即組織機關。准備議案。於二十九日。開第一次會議。是日議事日程。第一係本月十八日。大總統特交敎國大計諮詢案。第二係本月二十二日。大總統特交增修約法程序諮詢案。午後一時開會。到會議員七十一人。已及全體議員十分之九。秩序嚴整。李議長蒞場。首令簽定議員席次。隨即登台演說。畧謂經義精力頹靡。衰病侵尋。本不敢出而問世。此次大總統敎促再三。强起應召。身爲中國公民。譬之同舟遇風。義無獨逸。當此國基初定。千鈞一髮之危機。求千金一日之幸會。時不再來。稍縱即逝。苟非秦越人之視肥瘠。未有不惻然動心者。自顧遲暮餘年。何所繫戀。而對於寶愛之國家。親暱之同胞。更憂之不能不深。慮之不能不切。值此過渡時期。一涉因循。即成貽誤。所以勉强擔任。不敢固辭。又謂現值擾亂之後。凡百停滯。風起蕩然。此時政治方針。惟以簡單適用爲主。若涉苛細。多事防維。事實上增一分之困難。恐人民即感一分之痛苦。說者謂行政範圍。有活動之餘地。則弊害將滋於專橫。經義以爲不得善

良之政府。雖有良法。何在不可假爲厲階。苟政府善良。行法人皆能精白乃心。運用敏活。則留活動之地。即值强固之基。又謂外間有政治範圍。不能侵入法律之說。此說甚有討論價值。政治由法律而生。固也。法律何自防乎。吾知雖世界有名之法學。必以爲始於政治矣。民約論者。共和政體之母也。試問無政之民安能爲約。歐美先例不暇遠引。夫吾人所奉之約法非南京政府召集各都督代表之所爲乎。且行政之事日變無窮。政治趨於繁多。則法律必有附益。是知政治定律循環無端。初非離而爲二。又詳本會應時勢而發生。無成規之可按。論其性質。實爲一種諮詢機關。其與立法機關不同之點。則立法機關凡經表決事件。期在必行。本會備政府之諮詢。雖經議決事件。而抉擇之權仍聽之政府。又謂區區之看。惟願與諸君共質良心上之責任而已。所謂良心上責任者何也。一事於此。吾心實見其利。雖千萬人以爲害而勿顧。一事於此。吾心實見其害。雖千萬人以爲利而亦勿顧。昔人未甘冒天下之所不韙。不爲吾心之所不安是也。演說畢。議場全體爲之動容。議長隨命顧秘書長朗讀兩議案。各議員討論。均以案關重大。應先派員審查。然後開會議決。當由議長按照會議規則。指派審查員蔡鍔饒漢祥許鼎霖朱文劼顧藹吉姚震梁建章沈鎔昌孫毓筠鄧鎔方樞那彥圖貝允昕王印川陳瀛洲等十五人。例以列名在前之蔡議員鍔爲審查長。已定於民國三年正月二日開審查會。此本月十五日政治會議行開會式及二十九日

開第一次會議之大概情形也。知聽遠念。特此電聞。嗣復每屆會期時。奉達政治會議書廉冊印。

三年一月二日開救國大計增修約法案審查會議極秘密所議未悉六日開第二次審查會仍審查前日兩案第一案定爲給資回籍另候召集第二案增修說成立

是日開會仍守秘密探其大略第一次開審查會時。多數主張照各省來電中給資回籍聽候招集八字之辦法。以處分現在之議員。昨日開二次審查會。對於此案。仍不出上次討論之範圍。惟給資二字有不能遽決者。在數目多寡之問題。有謂此次議員回籍。名目上雖云聽候招集。實際上實無召集事實之再現。數月已來雖無成績之可言。念其充議員一場。應取多給主義。有謂若輩搗亂數月。無功於民。有害於國。且作法自肥。所得歲費。與不正當之金錢。已屬不貲。今日回籍。但名目有給資二字。已爲若輩賞與大面子。應取少給主義。又有主張一千元者。議論紛紜。莫衷一是。後有人提議。謂本會但主張給資二字。至多寡問題。由政府自由處置。較爲便當云云。當時贊成者甚多。將來開大會時。將照此報告云。

第二案詳記約法會議紀事中

八日開茶話會商榷昨日審查兩案之辦法

是日在西長安街政治會議接待所開茶話會。到會人數。共五十餘人。李議長報告畧謂本日開茶話會

之宗旨。有二意義。一因歲紀更新。又值接待所初行落成。應先聚會一次。彼此接洽。接洽甚爲要緊。以後或爲全體開會。或爲部分開會。均可來此地會合。二因關於根本法問題。亦應先接洽一次。其爲有從根本法之可研究者。一國會組織法。二其選舉法。國會人數未得其當。選舉不得其法。故其中雖有賢者。亦未能盡其力。今之全國所望者在能組織出强有力有道德之政府。並有良國會助之。是爲全國人之心理。而須有良選舉法良組織法。方可達其目的。故今日可研究者即此問題也。至上回關於審查結果。至明日再行詳細報告云云。

李議長報告畢。蔡審查委員長報告。畧謂前二次開審查會。審查救國大計。及增修約法二案。大抵第一次討論。對於兩案之大體。主張第一次討論。其詳細辦法。對於兩案業經大體通過。至其結果。開明日會時。可詳細報告。但兩案關係。非常重大。不可不先研究之。第一問題。即處置國會問題。大抵處置之法。原電中云。給資回籍。另候召集八個字。一般人之心理。類已皆趨向於此。至第二案約法之不適於用。至是無可諱言。國家一年以來之未見進步。約法不得不任其咎。故須出於修改一途。至爲不可避之事實。此案兩次開會。皆一致主張另行增修。明日可報告於大衆云云。

繼蔡君而起者爲顧君證。謂查去臘十八日大總統命令。係據兼領湖北都督事黎元洪等來電所請原

電以鑒於民國建設伊始。法制紛繁。立法機關。成績甚少。因特陳救國大計。其要端有二。一請修正憲法。而不可拘文牽義。一則請責遣議員。以扶持國本。宏謨遠識。溢於言表。惟所謂修正之憲法一節。經審查會詳細討論。均謂民國憲法尚未制定公布。自無修正之可言。若謂憲法未施行以前。臨時約法之效力。與憲法等。是則該原電所稱。應行修正者。即指約法而言。應於大總統諮詢修改約法程序案內。別行議覆。至對於國會現有議員。給資回籍。另候召集一節。審查意見以爲原電所陳。不無可採。蓋就國會本體而論其組織法。由約法發生。而選舉法又發生於組織法。種種不良之點。既經一度試驗。已屬無可諱言。知者以國會不良之故。歸咎於組織。不知者以國會不良之故。集矢於議員。情理雖失其平。而影響實有所自。方今國勢岌岌。改良國會組織。幾於異口同聲。兼之本屆國會分子既多。以亂黨嫌疑。喪失資格。遞補又需時日。雖前奉大總統命令。曾飭內務總長查取本屆合法候補當選人。如額遞補以重國會。而內務總長亦經飭田籌備國會事務局遵辦。現據河南等省選舉監督來電。力陳遞補補選之困難。奉交本會併案討論審查會細核原電。証以前次大總統命令所揭。本屆選舉種種違法舞弊之處。誠有未免無惑乎最高立法機關。不能收良善結果。而部令調查以來。談選舉監督等。既稱手續繁雜。苦無善術。則補足法定員額。尤非易易。夫以現有議員。既不足法定人數。而候補議員。又難迅期遞補。是我國民所恃

以爲運用共和政治之國會。目前決不能行使職權。少數議員。即無到院之必要。況國會定期四個月舉長之限。雖未明白規定。而各國國會通行辦法。遇有延期情形絕無。倍於法定會期之例。我國國會開會自民國二年至今已九閱月。延期倍過正期。立法機關終歲常設。即使人數過半有餘。亦非政治良軌。何況議員實存少數。更無庸再推延會之虛名。查兩院議長。業於上年十一月十三日代表兩院。以停發議事日程通告有案。議事既已停止。則該都督等原電所謂無成立希望者。尤屬切中事實。至大總統取消亂黨議員前次命令。業已聲明。係爲挽救國家之危亡。減輕國民之痛苦起見。事非得已。實具苦心。如各都督民政長關心救國大計。尤注重於修正憲法。亦無對人關係之可言。現在國會組織不良。爲不得已而求改良。此心既可共信。希望必期速達。對此組織之國會。又事實上職權業已停止。何必於現有議員虛示難繫。以重違我國會渴望改良國法之公心。要之我國民決不能無國會。國會組織。日暮改定。大總統決不能不仍行召集。約法具在無可懷疑。則今日即徇各省地方長官之請。明日宣布。使濟濟實能議員暫結殘局。而養精蓄銳。以待將來之結合實亦無戾於救國精神。且可以促國會之再造。此原電之可採者一也。至就議員個人而論。自國黨議員悉經解散後。其餘穩健明達之士。留則無職可盡。去則無職爲嫌。愛時徒深。身心俱苦。國家愛重人材。豈宜如此。此原電之可採者二也。審查會審查結果。全體決議。

認該電所請另候召集一節。係屬度勢審時正當辦法。應請大總統俯納各都督民政長之議。宣布暫時停止兩院現有議員職務。並聲明兩院現有議員。既與現行國會組織法。第十五條所載。總議員過半數之規定不符。應毋庸再爲現行國會組織法。第二條暨第三條之組織。況議員職務雖停止於一時。而國會機關。終仍存在於民國。所有組織各法。及選舉程序。一經釐定。召集不患無日。與其聽個人之浮沉無定。致敢國民以輕視國會之心。何如求機關之進步改良。尚留國民以尊重國會之地。其現有議員既經停止職務。如何給資之處。或依據院法所定。或斟酌財政情形。應由政府迅速籌給。至現有議員停止職務後。是否回籍可聽其便。審查會討論再四。意見相同。謹以口頭報告以待公決云云。

增修約法。亦畧如蔡君報告。(詳見約法會議紀事中)

十日開第二次會議國會約法兩問題均解決

是日到會者七十五人李議長主席分記如下

(一)審查救國大計諮詢案報告書　查本案前奉大總統諮詢命令。係據蔡領湖北都督事黎元洪等鐵電之所請求。該都督等原電。又係鑒於民國建設伊始。法制紛繁。立法機關成績素少。是以特陳救國大計。綜其綱要。約有兩端。第一則請修正憲法。而以拘文牽義爲戒。第二則請資遣議員。而以扶持國本

爲宗。凡此所陳具徵遠識。惟原電修正憲法一節。經本審查會詳細討論。僉以民國憲法尚未制定公布。自無修正之可言。若謂憲法未施行以前。臨時約法之效力。與憲法等。該原電所稱。應行修正。即指約法而言。即應於大總統諮詢修改約法程序案內另行議覆。其對於國會現有議員給資回籍。另候召集一節。審查意見以爲原電所陳無不可採。蓋就國會本體而論。其組織法發生於約法。選舉法又發生於組織法種種不良之點。既經一度試驗。已屬無可諱言。知者以國會不良之故。歸咎於組織。不知者以國會不良之故。集矢於議員。情理雖失其平。而影響實有所自。方今國勢岌岌。改良國會組織。幾於異口同聲。兼之本屆國會分子既以黨嫌疑多數議員。資格一律取消。人無半數。遞補需時。雖前奉大總統命令。曾飭內務總長查取本屆合法候補當選人。如額遞補以重國會。因內務總長亦經飭出籌備國會事務局遵辦。現據河南等省選舉監督電陳。遞補補選各項碍難情形。奉交本會議併案討論。本審查會細核原電。證以前次大總統命令所揭。本屆選舉種種違法舞弊之處。誠有未免。無怠乎最高立法機關不收改良善之結果。而部令調查以來。該選舉監督等既稱手續繁雜。苦無善術。則補足法定員額。尤非易易。夫以現有議員既不足法定之數。而候補議員又難於如期遞補。是我國民所恃以爲運用共和政治之國會。目前決不能行使權職。少數議員即無到院之必要。況國會定期四个

月延長之限。雖未明白規定。而各國國會通行辦法。遇有延期情形。絕無倍於法定會期之則例。我國國會開會計自民國二年四月。至今已逾九月。延期倍過正期。立法機關終歲常設。即使人數過半有餘。亦非政治良軌。何況議員實存少數。更無庸再擁延會之虛名。查兩院議長業於上年十一月十三日代表兩院。以停發議事日程等因通告有案。議爭既已停止。即該都督等原電所謂無成立希望者。尤爲切中事實之談。至大總統取消亂黨議員。前次命令業已聲明。係爲挽救國家之危亡。減輕國民之痛苦起見。事非得已。誠具苦心。而各都督民政長關心救國大計。尤注重於修正憲法。亦無對人關係之可言。現在國會組織不良。萬不獲已而求改善。此心既可共信。此希望必期速達。對此組織不良之國會。又事實上職權業已停止。何必於現有議員慮示維繫。以重違我國民渴望改良國會之公心。要之我民國決不能無國會。國會組織。且暮改定。大總統決不能不仍行召集。約法具在。無可懷疑。則今日即徇各省地方長官之請明白宣布。使濟濟賢能議員暫結殘局。而養蓄氣以待將來之結合。實亦無戾於救國精神。且可以促國會之再造此原電之可採者一也。至就議員個人而論。自國民黨議員。悉經解散後其餘雖健明達之士。留則無職可棄。去則棄職爲嫌。愛時徒深。身心具苦。爲國家愛重人材豈宜如此。此原電之可採者二也。本審查會審查結果。全體決議。認原電所請另候召集一節。係屬度勢審時正當辦法。應請

大總統俯納各都督民政長之議。宣布暫時停止兩院現有議員職務。并聲明兩院現有議員既與現行國會組織法。第十五條所載總議員過半數之規定不符。應毋庸再爲現行國會組織法。第二條暨第三條之組織。況議員職務雖停止於一時。而國會機關終仍存於民國。所有組織各法。及選舉程序一經釐訂。召集國會不患無日。與其聽個人之浮沉無定。致敢國民以輕視國會之心。何如求機關之進步改良。尙留國民以尊重國會之地。且現有議員既經停止職務。如何給資之處。或依據院法所定或酌酌財政情形。應由政府迅速籌畫施行。至現有議員停止職務後。是否回籍可聽其便本審查會討論至再意見相同特此報告以待公決

(二)討論時之情形　蔡審查長起立謂今日請顧君代表報告。顧君遂登台歷叙國會之宜改良。及憲法草案之惹起全國反對。以下對於前二項報告書。引證法理極爲詳盡。報告畢。吳乃琛起立。對於第一案發言。謂給資回籍字係專指議員之旅費而言。不包括歲費在內。現在財政困難。本會議應請政府僅給旅費。

鄧鎔起立反對吳君之說。謂以十一月十二月份議員歲費當然發給。惟政府財政情形。本會議應聽其自行酌辦。不必對資字加一解釋可也。楊增炳起立。謂吳君係財政部人。安得不云爾。本席贊成審查報

告。給與不給可聽之政府。實照起謂給資回籍四字不能拋却。僅云另候召集。似無著落。劉朝望起立贊政府所出者爲增修約法。其實約法爲臨時性質。本席所爲憲法問題甚重大。不必議修正約法之手續。宜先議制定憲法之手續。因憲法爲一般輿論所注目。本會議當注意輿論。

李慶芳起謂本會議規則第十二條。規定贊成反對相間發言審查報告之結果。既係另候召集。應請議長對於發言者請先表明。對於審查結果之贊否。如贊成審查案則給資一項當然不必議及。若討論漫無制限徒費時間。

王印川起立贊成李君之說。請議長令贊成反對者相間發言。梅光遠起謂審查報告書內。要時徒深四字。可改爲進退兩難。終仍存於民國仍字可改爲虛字。孫毓筠起謂應以審查大體付表決。表決之後再討論文字。惟修正文字不得出於原意之外。應先聲明。馬良起謂報告書與條文不同。必當場修正。恩華起謂報告書甚好。可修正者少。不必當場修正。李議長以第一案審查報告大體付表決。大多數贊成。不起立者僅一人。表決後。議長遂宣告討論文字。陸夢雄起謂報告書內。細核原電。證以前次大總統命令。尤非易易數語。可以刪去。改爲至係實在情形。梅光遠起立贊成。陸君說主張修正。顧鑾起立稍有申辯。略敘不能刪去理由。李慶芳起謂修正文字。說明時刻省略以免費時。應請議長令秘書朗讀原文。有

修正者卽以修正案先付表決。修正案否決後。原案當然成立。於是議長令秘書朗讀第一案。讀未及半。有人起出修正。議長云承諸君不棄。信得過鄙人之公平。如此修正頗涉煩難。鄙意由鄙人與審查員擔任修正。想大家亦無不贊成。遂謂贊成者請起立。起立者多數。遂宣告休息。

休息後第一案愛時徒深四字改爲進退兩難。細核原電以下云云照陸君議修改。仍字改爲虛字。第一案遂完全通過。第二審查報告。王張特設造法機關。增修約法。亦完全通過。(詳記約法會議中)

(三)各處發交政治會議之文件

(甲)開封張民政長來電　大總統鈞務內務部鈞鑒。十一月五日奉大總統令。查明自江西湖口倡亂之日起。凡國會議員之籍隸該國民黨者。一律追繳議員証書徽章。一面由內務總長從速行令。各該選舉總監督暨選舉監督分別查取本屆合法之參議院衆議院議員候補當選人。如額遞補。旋奉內務部訓令。遵令查取本屆合法之參議院衆議院議員候補當選人。分別執行。力求詳愼釐訂。調查國會候補當選人畫一辦法。通行各選舉總監督選舉監督。轉飭遵辦。并結彼調查候補當選人畫一辦法單一件等因。遵卽悉心詳核。仰見大總統鈞部尊崇國會。愼重選舉之至意。自應遵照辦理。惟碍難情形約有數端。案關國會議員遞補爲國家根本大計。未便掉以輕心。謹陳管見用資採討。候補議員自國民黨取

銷後。非混入他黨即托詞超然。黨籍未明。冢魚淆混。不似已經到會各員顯樹旗幟。昭然易見。況大總統命下。既以湖口倡亂爲界綫。備補議員。有明明爲國民黨人。而托詞政黨在前。希圖朦混者。在他黨博覽黨員。既無從發其諱飾之迹。而奸人運動到會。恐大逞其破壞之私。其難一。議員之法定資格。以年滿三十歲以上。或年滿二十五歲以上爲準。則書一章程內。聲明以合法書件爲憑。我國戶籍調查既未實行。人民習慣。率用虛歲。前清考試以多報少。民國選舉以少報多。詳核議員年齡。大半僅符法定之數。舊歷新年尚須推測。欺飾既多。調查匪易。非寬以日月。無從得其眞相。難二。書一章程內載調查剔除以後。各該選舉會或選舉區。如至無候補當選人時。即應依照選舉法補選。關於辦理補選秩序。由內務總長督飭籌備事務局。詳擬畫一辦法。通行遵照。以河南候補參議員言之。此次取銷者六人。而備補者只七人。除去籍隸國民黨者外。人數業已不足。即爲無候補當選人之一。依法補選。自當遵辦。惟另行補選。手續繁雜。預算既定。無可挪移。如許巨欵無處羅掘。其難三。凡此種種。一再籌思。苦無善術。各省類推。當同一轍。查政治會議。業經開會。根本大計。急待解決。尊重立法機關。減少兩院人數。鳳臺前曾會同河南都督。於第二次陳述憲法案時。申言及各省亦同一致。務懇我大總統鈞院部早定立國大計。以救危局而靖人心。幸勿拘守兩院之制。斤斤於遞補如數議員。而視國是爲緩圖。置民國安危於不顧。此鳳臺所私

心禱祝者也。是否有當。伏候鈞裁。河南民政長張鳳臺沁印。

(乙)武昌呂民政長來電　大總統國務院內務部鈞鑒。奉大總統十一月四日命令。凡國會議員籍隸國民黨者。一律追繳証書徽章。一面由內務總長行令各該選舉總監督暨選舉監督。分別本屆合法之參議院衆議院候補當選人如額遞補等因。查此次取消國民黨議員。因該黨受謀亂嫌疑。大總統爲保持國會尊嚴起見。如有此不得已之舉。費遞補合法之候補當選人。自指非國民黨者而言。稍涉含混。仍悖大總統剔除亂黨尊重國會之至意。鄂省迭經分飭詳細調查。其各候補當選人大半回籍分歲兼跨并收不易別擇。必待按名審查。無論曠日遲時。不能及期補足。而各候補人。申辯攻訐。勢且百出不窮。實無法以爲證實折服之具。即使分別精審。未必各區俱能如額。若有重選者。其原有初選當選人。是否全行適用。尚須另行調查。則手續繁難。辦理猶無依據。鄂省亦非該黨完全勢力所在。種種紛紀。且復如此例之湘粵贛皖諸省。其困難恐當更甚。事關國家大計。不得不據實陳明。伏乞統籌辦法訓元江印。

(三)盛京許民政長來電　大總統國務院鈞鑒。院密竊國民黨議員。前經奉令取消。現國會因議員不足法定人數。未能開議。本應依法遞補。惟查候補員中。仍以國民黨人居大多數。是遞補之說勢不可行。若從事改選。則手續甚繁。經費過鉅。爲期亦太長。國勢岌岌豈能久待。是非另籌相當辦法。不足以利進

行。應請速交政治會議。審度現狀。擬具辦法。聽候大總統採擇施行。大局幸甚。世英謹上魚印。

十四日開第三次常會議議祭天祀孔案均付審查

是日到會者七十三人。議長李經羲主席。分誌如下。

(一)祭天諮詢案　議長宣告照議事日程開議。第一案請即討論本案大體。某議員謂第一案大體無甚討論。請付審查。顧秘書長報告。議長有意見發表。議長起立發言。反覆說明祭天一事。關於世道人心。國家安危。至爲重大。演說甚長。語語痛切。嗣由各議員討論。對於大體。大致贊同。惟對於冠服禮節各項。爭論頗多。約分兩派。甲派主張祭所即用天壇。祭期即用冬至。祭服即用冕。祭禮即用跪拜。祭品即用牲牢。蓋以此等禮節應隨人心之習慣爲宜。但於共和體制不背謬者。皆可沿用。勿再另起爐竈也。主張此說者王印川孫毓筠梅光遠諸君持之甚烈。乙派主張祭所祭期祭品雖與甲相同。而祭禮祭服。應參用新式。假爲合體。以其不必事事泥古也。主張此說者。鄧鏗君持之甚力。此外對於配祭禮。亦分兩派。陳懋鼎等主張黃帝配祭說。許壽裳主張不用配祭說。而議場贊成陳說者較多。又鄧鏗主張于祭天祭禮加入將預算表冊焚升。示告成功于天之意。衆無甚反對。討論甚久。孫毓筠君請將大體付表決。議長遂命表決。起立者大多數。議長隨指定審查員七人列下。

趙惟熙　饒漢祥　沈銘昌　寶熙　夏孫桐　駱成驤　江紹杰

(二)祀孔諮詢案　開議第二案。先討論大體。秘書長報告。議長有意見發表。議長又起立發言。將孔道關於國家安危。人心治亂。極爲重大。反覆詳陳。酣暢淋漓。並聲明此與國制問題絕不相涉。情引外洋各國尊孔故事。尤爲詳盡。嗣由各議員首先討論祀期問題。約分三派。梅光遠諸人主張仍可用春秋致祭。鄂鎔諸人以孔子對國民教育。關係尤深。主張用開學日爲祀期。許壽裳諸人主張應用孔子生日爲祀期。繼而又討論大祀中祀問題。主張大祀較占多數。張志譚主張較祭天稍爲減殺。討論甚久。顧證君請付表決。贊成者大多數通過。議長遂指定審查員七人列下　許鼎霖　樂建章　蔡鍔　張志譚　張一麐　吳貫因　恩華　散會

(附)祀天祀孔意見書　甲賈耕祀天祀孔意見書　祀天祀孔冠服(國民祀天祀先冠服附)古者禮不下庶人。儀禮之冠昏喪祭。皆爲士禮。若祀天則唯天子得行之。今國體更變。雖無所謂天子。然使祀大之禮遂廢。既非立國之義。即民心亦有所不安。周禮司裘云。掌爲大裘。以共王祀天之服。司服云。祀昊天上帝。則大裘而冕。禮記郊特牲云。王被天以象。載冕璪十有二旒。則天數也。古代祀天之冠服如此。漢唐變易無定。至宋紹興十三年。禮部侍郎王賞等言。郊大祀禮。合依古經。皇帝服大裘被衮行禮。帝從之。遂

以袞冕裘冕亦十有二旒。（見宋史輿服志）至是始與先王之法。脫合元世。因之（見元史文宗本紀祭祀志）明洪武初。亦用古禮以十一月冬至祀天于圜丘。皇帝服冕其陪祭官冠之梁數各如其品。（見明史禮志及大政記）乃洪武十二年。合祀天地於南郊。（合祀天地始於王莽意在媚元后非祀也）又祀以正月皆與古違異。至嘉靖九年復定分祀之禮。仍以冬至祀天於南郊。冕服如舊制。終明世因之。惟自周迄明。經史所載皆天子祀天之禮。以國體揆之。未便襲用。今擬大總統祀天。似宜參酌於冕弁之間。不僭於王。不祀於褻。以略存古禮之遺意。禮記王制。有虞氏皇而祭。夏后氏收而祭。殷人冔而祭。周人冕而祭。註冕皇屬也。註雖未言收冔爲何屬。然據論語禹惡衣服而致美乎黻冕。則收爲冕屬可知。詩常服黻冔。傳云冔冠也。蓋亦冕屬。惟冕亦通謂之弁。周禮弁師掌五冕。註弁古冠之大號。禮記郊特牲。儀禮十冠禮。皆云周弁殷冔夏收三王共皮弁素積。古者皮弁以鹿皮爲之。素積謂以素爲裳。裳必疊幅。故謂之積。以王制周人冕而祭之文證之。知弁爲祀之通名也。蓋皮弁者天子以視朝。諸侯以聽朔。大夫以聘於鄰國。士以冠學士以釋菜。上下可以通用之。弁之爲言盤也。上亦平頂。其制與冕異。冕者長一尺六寸。廣八寸。弁長一尺二寸。廣六寸。（皆周尺每尺約今營造尺六寸有奇）冕之玉垂於上延之前後。故曰旒。弁之綴於下縫之周圍。故如星（詩會弁如星會謂弁縫）之皮蒼艾色。故曰其弁伊蕤。（蕤言其

色)後世禮圖不爲平頂。畧如今之便帽者。則以說文弁字爲象形。不知冠字亦寓象形。士冠禮本因加冠而用皮弁。冠既無不平頂。何獨於弁而異之。今謂祀天祀孔。以及國民祀天祀先。均擬用古弁。制弁於其文飾稍爲等別之。大總統之弁綴玉十二。其次以九以七以五以三以一爲差。平民無玉。尙儉也。其弁之上端前後皆以絲爲就。(之旒一曰就一曰游。以玉言之謂之旒。以穗言之謂之就。以穗玉兼言之謂之游)色用朱。古冕之制垂旒。所以蔽明。黈纊所以塞聰。今時世不同。明目達聰且不遑。似應無取乎蔽塞。故前後但垂絲就。且就不必長至弁之玉而止。大總統之就前後各十二。其次以各十各八各六各四各二爲差。平民無就。從古玄端之制也。(玄端無旒)蓋降其玉於弁之周圍。則不純乎冕。存其就於弁之前後。則不純乎弁。所謂參酌於冕之間也。弁之平頂。不必泥周尺長一尺二寸廣六寸之制。但廣略減於長即可。(就垂至玉則其長短可知)其皮居玉下之周圍。(玉綴於縫。故知皮在玉下)亦不必泥用鹿皮。但取其色之近赭者。無皮則用絨用布。(皮弁惟冬至祀天。及平民元旦祀天祀先爲官。若春夏秋之祭。或以絨。或以布。或以紗。各隨其時非)皮弁謂之爵弁。自皮以上就之外色純黑。冠尙玄也。(古所謂緇布冠緇亦黑色。或以緇。古無緇字。今相承用之。或以布或以紗。無所不可。冕前元而後方。今擬前後皆方。取四維必張之義也。冕前俛而後仰。今擬前後均平。取五族平等之義也。名之曰弁。無用冕之嫌疑也。

且祀天祀孔祀先自大總統以至國民通用之。但別其等於就玉之數而已。（古弁有象抵以貫髮也。今不著髮。似無庸用抵。古弁有朱紘。卽帽繩也。今擬仍有紘。但不必用朱。）禮服以冠爲重。故於弁之制特詳。其祭天之衣服。謂宜存古衣而有裳之制。章服之數始自虞書。天子之服十有二章。曰日曰月曰星辰曰山曰龍曰華蟲繪之於衣者也。曰宗彝曰藻曰火曰粉米曰黼曰黻繡之於裳者也。鄭康成謂周以日月星辰用之於旌旗冕服。但有九章。後儒以經無明文。不從鄭義。則周制亦十有二章也。（自漢立明天子法服皆以袞衣爲尙。今既不用王者之制。似宜酌減其數。大總統祀天之服。其衣擬中周大裘。祀天以冬至則宜存古大裘之制。若祀孔可隨其時而用其所宜）外襲用日用山用龍繪龍曰袞。古者上公用之。詩曰袞衣繡裳。非指天子。且近世王公亦用團龍補服。衣而有龍正合古代上公之制。用華蟲凡四。其裳用粉米用黼用黻凡三。共七章。凡有勳位者。衣用山用龍。（勳位用龍以明龍非天子專祀）用華蟲用粉米用黼用黻共六章。凡任職官者。衣用山用華蟲裳用粉米用黼共四章。勳位職官本各有階級。現官制尙未確定。姑辨其等於弁而服皆從同。以（免工襲之繁碎）平民衣用華蟲裳用黻共三章。三代章服十二。茲擇此七章者。山取其民所具瞻也。龍取其變能及物也。粉米取其養人也。黼取其能斷也。大總統特加日者。取其明照萬方也。自總統以至平民。皆用華蟲與黻者。取中華民國皆有尙武精神

之意也。黻舊爲兩弓相背之形與黼爲斧形義不相類。既文逵見古鐘鼎欵識黻字作亞。是兩弓相背。始知用舊訓之非古者祀天之服。上玄下纁（纁赤黃色）今擬衣通用黑。裳通用赤黃色。衣之章不必泥用繪。通用刺繡。或另爲徽識以綴於衣。以節繁費。裳必疊幅。大總統之裳幅十有二。其次以十一以十以九以八以七爲差。平民六幅。幅皆褶而不殊。周頌繹祭之詩云絲衣其紑載弁俅俅潔鮮恭順之可觀。如此近世倡言西服瑣瑣鄙編滿中華。吾國絲業日衰。農商交困。今祭服擬爲絲衣之制。豈唯保存古禮。其於吾國業絲生計。或亦不無裨益焉。

祀天祀孔日時（國民祀天祀先日時附）　古者冬至日禮天神。（見周禮大司樂）元日祈穀於上帝。（見禮記月令）孟夏龍見而雩。（見左傳桓五年）三者皆祭天也。而惟冬至之祭爲最隆重。禮記郊特牲云郊之祭也。迎長日之至也。（冬至以後日漸長故曰逆長日）明洪武十二年罷冬至之祭。以上月合祀天地於南郊。與古禮不合。至嘉靖九年。復以冬至祀天。夏至祀地。議者譏之。今大總統及守土長官祀天。擬皆以冬至。平民祀天。則仍以舊歷元旦。不唯不改人民習慣。且得元日祈穀之遺意。大總統及守土長官祀孔。擬仍以舊歷春秋二仲之上丁。孔子言行夏之時。則祭日似不宜以新歷。其祭服有裘無裘不拘。餘與祀天同。（孔子已升爲大祀無嫌與祀天同禮）學堂祀孔日始立學行釋奠禮外。常年皆以

孔子生日。（舊歷八月二十七日。此後新舊二歷宜並存之。若無舊歷則不復能舉孔子生日矣。）凡祀天祀孔。皆仍用舊樂。平民學堂則無庸。（學堂祭祀尤不可奏軍樂）其樂章與國體有礙者改撰之。

祀大處所（祭品附）京外祀孔。仍於舊有之文廟。當無異議。惟古者祀天於南郊之圜丘。祀地於北郊之方澤。禮最繁重。且名之曰郊。亦與國體不宜。今不必泥古。大總統但祀天於所居之南。祀地於所居之北。即合禮意。惟祀天必於南之高處。祀地必於北之低處。始與泰壇泰折之義合。守土長官亦然。（外城天地壇多在一處。宜分時而祀之。合祀最爲非禮。平民不拘。祭品務從節簡。然不可廢犧牲。書召誥用牲于郊牛二。蓋祭用一。燔柴用一。所以有二。（舊說因營新邑加一牛非）今祀天祀孔。但皆用牛一。是謂特牲。其餘宰儉毋奢。要宜存古。籩豆之制。籩用十三。豆用十二。後世籩豆皆用十一。非古籩數奇而豆數偶之制也。學堂祀孔。則釋奠釋菜而已。國民祀天祀先。各稱其家之有無。重在祭服。不在祭品也。案祀天祀孔。皆有陪祭官員。古所謂助祭也。今官制尚未確定。未敢遽議。又案後世士大夫祭先之儀。莫詳於開元禮。大致仿儀。提特牲饋食而爲之。（特牲饋食即士參社）而於主婦薦獻諸禮。均未之及。惟司馬溫公書儀。增入主婦諸婦等儀。朱子家禮從之。然節目亦頗繁縟。非有家廟者不能舉行。謂平民祀先。但可於禮服畧存古意。餘則概仍其習慣可也。

(乙)胡玉縉意見書　議禮古稱聚訟。玉縉學識淺陋。何能妄有所訟。惟既蒙大總統招使與議。不敢不抒所見。竊謂國體既更。舊制自不能沿襲。但歷史風俗習慣。要必悉心體察。乃合禮本人情之義。儀節又無取繁重。乃合大禮必簡之義。爰本斯指。條列如左。敬請公決。

(子)祀天

一大綱　當使各地方并祭　古者爲天子祭天。董仲舒云歲一祭。許慎云歲七祭。王肅云二祭。崔靈恩云九祭。黃侃云八祭。許崔等或指兼祀言。可勿深論。今國體既更。總統亦人民之一。祭天不當專屬諸總統。當今省長縣知事皆得祭之。以示共和之眞諦。

一地點　當仍在天壇　古者祭天於圜丘。周禮大司樂有明文。圜丘者蓋取南郊自然之丘。不爲高壇。爾雅云絕高爲之京。非人爲之丘。禮器云至敬不壇。掃地而祭是也。其別有泰壇者。所以燔柴。非卽圜丘也。今京師天壇沿明嘉靖之制。實不合古法。然正不必泥古多所改作。仍之爲宜。各省各縣應於南郊擇地之稍高者以爲祭所。不必築壇。惟須圍以墻。以免平時污瀆。

一日期　當用冬至日大報天一祭　古者春夏祀天爲祈。秋冬祀天爲報。詩噫嘻及豐年序可證。南郊之祀爲大報天。在冬至。郊特牲云。郊祭迎長日之。又云郊祭天報本反始。祭義云。郊祭天職天是也。敢竊

之祀。爲祈穀。在孟春辛日。郊特牲云郊之用辛。周之始郊日以至。月令云孟春乃以元日祈穀於上帝。鄭註以元日爲上辛是也。其所以用辛者。以武王克商。始郊天位。其日以辛至也。今擬以大司樂。冬日至之文爲主。餘可聽各地方爲之。以昭不數不疏之義。

一物品　當仍舊制而廢徹從配之品　泰西各國無犧牲之祀。新學家恒以牲祭爲譏。然孫詒讓云。血腥全蒸。無當於飲食之道。而大祀猶沿而不廢。蓋古人之迹與習。不必協於事理之實。而於人無厭惡。則亦相與守其故常。其說是也。惟舊制以列帝配天。今當全革外。又有大明夜明星辰雩雨風雷爲四從神。今亦當廢。以四者實賅之於天也。其品爲犢一登一簠二簋二籩十有二豆十有二金鑪一青○二金鍴四鑪甄五事爵墊一爵用匏簠簋籩豆之實悉如舊制。舊有燔牛雖本古制。而近於拙。今擬但燔柴而不用牛。或疑召誥用牲於郊牛二。燔牛外實有二牛。不知此乃一帝牛一稷牛。帝牛惟一。故記言郊特牲而卽以之名篇。

一儀節　當用拜跪不用鞠躬惟廢三跪九拜之制論語鞠躬如也。鞠躬爲形容詞故下著民字僞孔註連下句釋之曰歛身。尙無背於義。朱子竟訓鞠躬爲曲身。實爲大謬。今姑勿辯。惟以此禮施之於祀天。試靜察夫歷史風俗習慣。毋亦有不安於心者乎。然如舊制上香也。奠玉帛也。進俎也。獻爵也。讀祝也。亞獻

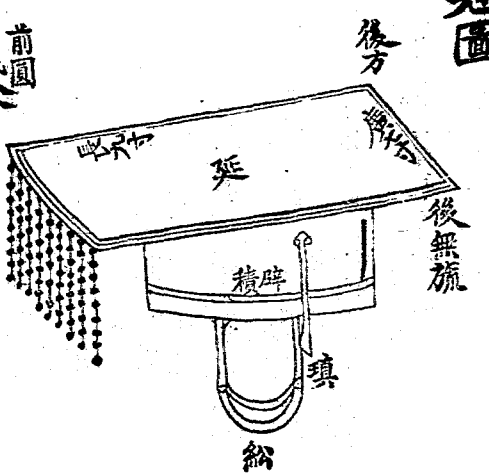
也。終獻也。皆跪。安祝版也。受福胙也。皆三。稷神也。將徹饌也。送神也。皆三跪九拜。儀節繁重。雖強力者亦倦怠矣。擬仿洪武九年之制。迎神受福胙。送神各四拜凡十二拜。上香諸節則皆正立作揖。舉儀讀祝時但以正立爲儀。先期仍致齋。而不必預制辭。臨期仍盥洗望燎如儀。其閱祝版玉帛香及眡位眡牲器各節。可令有司爲之。餘亦以次畢辦。

一樂制　當定新章而悉仍舊器　樂記云聲音之道與政通。今雖古樂淪亡。而今之樂猶古之樂。孟子之言最爲可採。況康乾兩朝釐訂尤精。故祭時仍宜陳列而作。惟樂章斷應重定。考前代樂名。周以夏來以永樂以雅周隋以夏唐以和宋以安元以甯以成明以和清以平。茲既進而爲共和國。似可即以和名。但令詞人先草樂章。復與諳律者商改而協之。初非難事。

一冠服　當參酌古冕服而變通自制　昔日本剪髮易服。各國譏其媚外。今我國亦間有輕悔者。此但視政治之進行何如。不必引以爲疚。惟參議院所定大禮服。實不適於祭祀。故當別定祭冠祭服。考周時郊祀冕十二旒。服十二章。今謹推大總統謙抑之衷。並附愛人以德之義。擬定爲九旒九章。是爲從上公之制。不得疑爲廟祀冕服之制。蓋廟祀予九旒九章也。古旒用五采三采五玉數如其旒數。今擬用珠。取其重量之輕。又以弁師經文及注文差之。副總統及一二等官七旒七珠。親侯伯三四等官五旒五珠。親

子男。五六等官四旒四珠視孤。七八九等官三旒三珠視卿大夫。古塡用玉其形圓而長。今仍之。又有笄上以貫延之紐下使紘之兩端屬於其上以爲固。今旣薙髮無從安設。固冠之笄延不必有紐紘亦不必以兩端屬於外別爲紘如今之軍冠式此祭冠也古者上衣下裳。裳前三幅。後四幅。分爲兩片。服時先着後四幅。再着前三幅。使裳際在兩旁。前後相拖。故其章皆在前身。而後身無之。今倫一一仿爲近於太泥。且亦駭俗。別仿唐宋袍式爲嘉禾章服。總統九禾九穗。其下以以次如其等數。此祭服也。爰冬爲之圖。並詳其顏色尺寸如上。

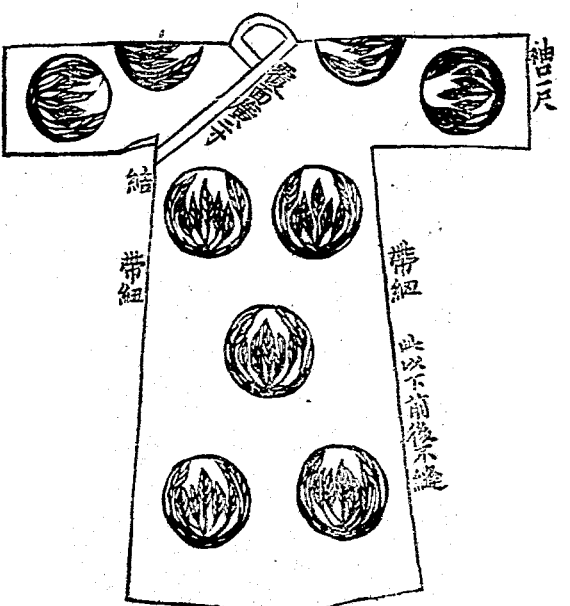
冠圖



叔孫通云。凡冕版廣八寸。長尺六寸。董巴云。廣七寸。長尺二寸。應劭云。廣七寸。長八寸。司馬彪云。大小夏侯說。冕皆廣七寸。長尺二寸。前圓後方。前垂四寸。後垂三寸。用白玉珠十二旒。三公諸侯七旒。青玉卿大夫五旒。黑玉。皆有前無後。今案叔孫說長尺六寸似太長。應說八寸又似太短。董與夏侯勝夏侯建說尺二寸。而前垂四寸。後垂三寸。固得玉藻前後遂延之義。但亦不必拘泥。廣當七寸。其長前垂可二寸。後一寸。共九寸。如此則較適用。而亦適觀。其云有前無後。與大戴記子張問入官篇云。冕而前旒。所以蔽明晏子外篇云。冕則有旒。惡多所見。禮緯云。旒垂目。纊塞耳。王者示不聽讒。不視非。文諸悉合。最足依據。舊時禮圖。前後皆有旒。朱子注論語亦云然。此又大謬者也。古無今之棉布。其布卽麻布。太古冠緇布冠。外皆用繪。不用麻。麻冕特以麻布爲版之表裏。其冒於首者亦用繪。今擬概用天青緞。卽古之玄色。其裏朱色。古時前妾鬢髮。因服章而別其名。其制並同。惟旒玉異耳。古紘天子以朱。諸侯青。大夫士緇。今擬概用青。以歸簡易。

祭服之不必附合於袞服既如上述矣。故別仿袍式爲嘉禾章服。前後各五圜者。取五族共和之意。袖各

服圖



三圍者。取三時不害民和年豐之意。用二藍色。以絲織就。如舊時之甯綢袍料。然其長短廣狹。隨人身之不能定。惟袖口必須有定制。古時弁經服皮弁服皆侈袂尺八寸。其他朝制祭服。大率尺二寸。但今古尺之長短。言人人殊。要以古尺得今之八寸一分者爲是。近擬定爲一尺。領緣以白素緞覆於外。廣三寸。襟用結腰。拊旁紐以貫帶。其下前後不縫。以便拜跪。此蓋參酌於深衣冕弁服之間。惟古時裳用大小幅。使裳旁得以前後相掩。今當別用襬服。如舊時之襬裳。其作法又當如舊時之襬衣耳。古者革帶以佩韎。又加大帶於上。今但當用大帶。古大帶大夫以上以素。皆廣四寸。惟天子朱裏。但素帶似不宜於今俗。四寸約有今之三寸餘。似又太廣。當用紫色。廣二寸。以絲織就。前歆數玉。如唐宋時之袍帶。然紫亦正色。論語紅紫不以爲褻服。以褻服近身易汚。故不用此二色。非以其間色不正。而褻服外概不用也。古時履舄皆象其裳之色。故屨人以服屨連言。今當用舊時之方頭朝靴。而畧薄其底以歸簡易。

以上冠服當由工商部專造。廉價出售。庶禮可通行。又他項祀典度亦不能盡廢。必以次釐定。祭冠祭服應單紗二種。萬不宜如舊時之紗有數種。裘有十數種。庶可戢驕奢而維節儉。或謂章當用帶。別如補服之綬。不特工費。且平金采繡繡絲等勢必不能一律。非所以齊觀瞻。

一陪記　當先期酌派各部官及地方紳耆而不用命令　各部總長或請假。或性有要務。或不相近。可

由其於次長以下各官中酌派後。開單呈送。惟總長須有四五人以崇體制。各部又須各有二員。以習禮儀。其執事人員。亦可由各部官分司者不在此例。主紳耆應擇有德望者爲之。其等數或比視舊時官爵或進一等。舊無官者臨時合其服某等冠服當畧從優。異古有攝盛之禮。此即其遺意也。祭時各敘其等。不得淩躐。凡此皆由內務部奉諭後關照不發命令一以便增衙 以招搖也。官員當自備冠服。紳耆可由工商部出借。庶不致强人所難。損壞則照價賠償。各省除官吏外。亦當令紳耆陪祀。

抑又有說者。祭天則專祭天耳。祭地則當於夏至。否則不祀地。尙無大乖。萬不可天地合祭。古者天地分祭。大司樂及祭法有明文。漢郊祀志載匡衡張譚等說。亦同自王莽合祭天地。蘇軾乃引書召誥詩昊天有成命序以證合祭之說。不知召誥言牛二一帝牛一稷牛。昊天有成命序言郊祭天地同歌一詩。與噫嘻春夏祈穀豐年秋冬報同。故詩中絕不及地。安得以爲天地合祭。蘇軾詞人其文章迫於縱橫家考證尤非所長。不可爲其聲說所惑也。

(丑)祀孔

一大綱　同祀天

一地點　當仍在文廟　舊時各郡縣設立文廟。爲極盛極善之制。今當仍之。或謂當於都校中行禮。恐

房舍諸多未合。或謂當改文廟爲孔教堂。不知孔子專言世間法。非如宗教家之言出世法。孔子大中至正。人自不能軼其範圍。非如宗教家之一偏。戰爭亘二百年。殘忍不可紀極。最後乃訂一不得已之文。曰信教自由。我亦何必效顰以誣孔。狹意轉爲他日爭教之伏綫。致爲外人所姍笑乎。惟教育宗旨。政治功用。斷當以孔子道德學問爲大原。斯政教不必分離。乃不失數千年之國政。

一日期　當仍魯制用春秋上丁　春秋二季。本周禮大胥。春入學舍采。（卽釋采）合舞。秋頒學合聲。及禮記文王世子。春釋奠。秋冬亦如之之遺意。其用上丁本月令仲春上丁釋采。及夏小正丁亥萬用入學之遺意。當時別有先聖先師非孔子耳。我舊歷八月二十八日生日祭。當別爲一事。

一物品　當仍舊制升大祀後所用各品

一儀節　同祀天　當派分獻官四配四人。十二哲二人。兩廡二人。崇聖祠主祭官一人。分獻官兩配二人。兩廡二人。

一樂制　亦重定新章而仍舊器

一冠服　同祀天

一陪祀　亦先期酌派各部官及地方紳耆而并派學生　耆紳仍攝盛。學生制服不攝盛。各省如之。又

京師及每縣高等小學校。須有一二校分習羽籥干戚之舞。每班各四十人。以各有兩班爲度。應由教育部著爲令。以補祀天祀孔時。派充舞生各六十四人。

(寅)庶人祭祀冠服

冠如前式。惟延乎無旒。此卽古之爵弁。制相亦如前式。而無花。畧比至冕衣無文之意。帶與靴悉同前式。以歸簡易。

丙)陳煥章之議禮管見　煥章不學。不足以議禮。惟過蒙大總統下采芻蕘。飭令參與末議。不敢不黽勉從事。稽之經說。攷之歷史。訪之通儒。驗之國情。以貢其管見。茲謹區爲四篇。一祭服篇。二祭天篇。三祭聖篇。四祭祖篇。現距冬至郊天之日甚近。未能詳細攷訂。謹先將祭服祭天兩篇。粗舉大略。以備采擇。其餘兩篇。尙待續陳。惟此次所言者。不過一時倉卒之意見。其不足仰補高深。可斷言也。異日尙當博徵文獻以爲贖罪之地焉。

典禮大綱

一曰國體雖更治道不改　大總統有代表國民敬行中國歷史相承祀天崇聖典禮之責任。

一曰帝政雖除禮制仍舊　不得以古帝王嘗行是禮。遂並古中國數千年之聲明文物而廢之。祇當照

天子之禮變而通之。推而廣之。以達於庶民而已。是之謂文明。是之謂進化。是之謂共和。

一曰他禮可以通令而祭禮必當存古　禮器曰禮也者反本修古。不忘其初者也。又曰禮之近人情者。非其主者也。郊特牲曰所以交於神明者不可以同於所安樂之義也。是故中國自有中國之古禮。必當保守而推行之。不能有近世之俗改古禮。尤不能以外國之俗改中國之古禮。

祭服篇

第一章　冕服　此種服制以冕爲主。故名曰冕服。自大總統以至庶民。皆得服之。以祭天祭聖。及執行各最大典禮。冕服分五等一等惟大總統得服之。其餘依職位之大小而定。僞級官員及士庶應服五等。

第一節　冕　冕爲長方形。冕版廣七寸長八寸。依應劭說。或長尺二寸。蕭元後方。前低一寸二分。玄表纁裏。冕之前背垂旒。一等十二旒。旒十二玉。旒玉皆五采。朱白蒼黃玄。二等九旒。旒九玉。旒玉皆四采。朱白蒼黃。三等七旒。旒七玉。旒玉皆三采。朱白蒼。四等五旒。旒五玉。旒玉皆二采。朱蒼。五等三旒。旒三玉。旒玉皆白色。參照周官弁師鄭注及禮記玉藻孔旒。旒凡冕之左右。皆垂旒。絲以懸玉。一等之絲玉皆黃色。二三等青色。四五等白色。四五等之瑱或以象牙骨角。參照詩緝充耳以素以青以黃。凡冕皆固之以紘。

一等以朱紘。二三等以青紘。四五等以緇紘。參照士冠禮祭義弁師及禮器鄭注。

第二節　袞服以服章爲等級。一等者日月星辰山龍華虫宗彝藻火粉米黼黻。共十二章。二等九章。自山龍以下。三等七章。自華蟲以下。四等五章。自藻火以下。五等三章。粉米黼黻。參照尚書及周官司服。凡服章皆按照章數。合爲一團。而繡之。如一等則十二章爲一團。五等則三章爲一團。其等級以章數分。而不以團數分。　凡五等之袞。皆每袖三團。前後各三團。共十二團。則天數也。參照交特牲及左傳哀七年。　若能全照古制。上衣下裳。分而爲二。善之善者也。次則合衣裳而爲一。以四分之三爲衣。其色玄。以四分之一爲裳。其色黃。取象於天地也。衣繡十二團之服章。裳則前後各繡雙金龍蟒蜒而翹中領袖及四周皆鑲金邊。如是則衣裳顯然分明。而又聯屬爲一體。再次則用深衣之制。而易白色爲黑色。純以金邊。再加以十二團之服章。如是則衣裳亦備具。

第三節　帶　一等之帶素表朱裏。兩邊用綠。上以朱錦。下以綠錦。二等之帶同一等。惟不以朱爲裏。合素爲之而已。三等之帶亦合素爲之。惟不裨以朱綠。其下垂之紳。則外玄而內黃。凡三等以上之帶皆廣四寸。四五等之帶則廣二寸。不以合索爲之。祇用單帛。裨其下垂。外內皆緇。凡帶制參照玉藻。

第四節　舄　或一律皆用黃襪黃舄。或用赤襪赤舄。或白襪黑履。或用方頭黑舄。

第二章　深衣　此種服制以深衣爲主。故名曰深衣。本不欲多立祭服。第中國之教。尊祖敬宗。祭祖之禮必不可闕。若用祭天祭聖之冕服而祭祖。似嫌太重。且冠昏宴會。日用之禮甚多。苟無中國歷古相傳之禮服。則國民反因此而廢禮。故特取深衣爲普通祭服。自大總統以至庶民皆得服之。並等級士民。若未能具冕服。則亦可服深衣以祭天祭聖。除祭祀外。深衣可以爲常用之禮服。若欲制爲等級。則可另定佩章佩之。欲帶不必變更深衣之制度。　深衣之制度。具詳禮記。今可不論。謹述先儒之說如左。藍田呂氏曰。深衣之用。上下不嫌同名。吉凶不嫌同制。男女不嫌同服。諸侯朝朝服夕深衣。大夫士朝玄端夕深衣。庶人衣吉服深而已。此上下之同也。有虞氏深衣而養老。諸侯大夫夕皆深衣。將軍文字除表而受越人弔。練冠深衣親迎女在途壻之父母死。深衣縞總以趨喪。此吉凶男女之同也。蓋深衣者簡便之服。故曰可以爲文。可以爲武。可以檳相。可以治軍旅也。　鄱陽馬氏曰。深衣者聖賢之法服。裁製縫衽動合禮法。故賤者可服。貴者亦可服。朝廷可服。燕私亦可服。天子服之以養老。諸侯服之以祭。繕卿大夫士服之以夕。視私朝。庶人服之以祭。蓋未嘗有等級也。　深衣之冠用玄冠。或用章甫。其下用白襪玄履。或用方頭舄。

祭天篇

第一章　郊天必以冬至　郊特牲曰。郊之祭也。迎長日之至也。周官大司樂曰。冬日至於地上之圜丘奏之若樂六變則天神皆降。可得而禮矣。周官又曰。凡以神仕者以冬日至致天神。故以冬至日郊天。萬無更改之理。

第二章　郊天必於天壇　郊特牲曰。兆於南郊。就陽位也。於郊故謂之郊。今日舉行大禮。目當在天壇行禮。萬無別擇地點之理。夫天壇之不祀已有兩年。若今規復祀典。而竟不在天壇行事。何以明天道而定人心。示天以慢。示人以弱。非所以事上帝也。非所以示萬民也。非所以隆上都而觀萬國也。　或謂天壇早經開放。今若以爲祭場。諸多不便。不知開放於前者。曷不可禁守於今。大祀將行。清肅壇。固以時啟閉之義也。不然天壇重地。何等尊嚴。乃僅以之供游觀之娛。而不以之行郊祀之禮。大總統將何以自解哉。若慮警備未周。則加派衛尉閑國戒不虞固無虞也。　或又謂今日初復大禮。不過一時綿蕞之計。無妨在天壇外舉事。以示鄭重大禮之意。不知禮樂日年而後興。欲求明備。固當俟諸異日。若大壇之地。則已屬固有。何必因新定之禮恐未盡善。乃並舊有之天壇而亦廢置之。使回歸於簡陋哉。　且夫舉人事者。不徒問其事之如何。尤當問其效之如何。今使擇別地以郊天。則不成事體。較之用天壇舊地。其嚴褻之相去不可以道里計。若比較其功效之大小。尤有天淵之別矣。用天壇以祭天。則人以爲大總統確有

尊天之意。而上下以之辨民志以之定。中央之強固政府乃成立於無形。禮運曰祭帝於郊。配以定天位也。又曰禮行於郊。而百神受職焉。此其影響於政治爲何如哉。孔子曰明乎郊社之禮。治國如示諸掌。此之謂也。若不用大壇祀天。則人或妄以爲大總統之祀天。不過爲敷衍掩飾之計。並無誠心實意於其間。故雖有大壇。亦不能用。而其祈望及倚重大總統之心。或因以淡薄而寄小之反或從而生。以冀將來有逐鹿竊發之一日。外人輩之。亦或疑中央政府之不足恃。雖以祀天之常事。亦不敢爲堂堂正正之舉行之於天壇。乃委曲避忌。苟故爲因陋就簡之計。此其所損於大總統之德望及威信者。亦已多矣。煥章雖愚。願大總統祀天於天壇也。

第三章　奉孔子以配天　中國之大祭。必有配享。而祭社以勾龍配。祭稷以后稷配是也。祭天爲祭禮之最大者。尤不可以無配。春秋傳曰。自內出者無匹不行。自外至者無主不止。此之謂也。秦漢以前。聖帝明王。以作君兼作師之任。其克配彼天宜也。秦漢以後。其爲聖師而足配天者。惟有孔子。然而歷代帝私其祖父。不以孔子配天。而以其祖父配天。此於義理雖未圓滿。而配天之研究未嘗缺。今日國體共和。自不能以一家之祖父尸配天之位置。尤宜奉代天宣化之聖師。以爲配享。庶天之與聖合一。而神而萬民乃有所祈禱。天道乃不至虛懸。此固攷國天人合一之精義。非外國之所有也。是故祭天而無配。則是廢

中國數千年相傳之古禮。其爲義既不順。祭天而必須有配。則非孔子其孰當之哉。孔子者天之代表也。天不言而代天宣言者。厥爲孔子。故曰天將以夫子爲木鐸。配天之聖。非孔子莫屬矣。或曰何不以皇帝配天乎。曰黃帝爲帝王。其功德著於一時。孔子爲聖師。其功德垂於萬世。黃帝不足以包孔子。而孔子足以包黃帝。蓋集大成與未集大成之異也。是故黃帝不只以代表中國數千年之文明。惟孔子足代表之。黃帝之後。天復生孔子以代表上帝。而孔子之後。天不復再生聖人。故惟孔子始足爲天之代表也。昔宰我謂孔子賢於堯舜。煥章今亦謂孔子賢於黃帝。奉以配天。以實行中庸莫不尊親之義。萬世無可疑矣。且祀孔配天之議。由徐紹楨王式通等發之。國務院既通電各省。徵集多數國民意見。而現在之議禮。亦既到齊矣。全國之輿論。亦既多數贊同矣。苟不見諸實行。恐不足以得多數國民之心也。既已徵集意見於此。豈政府之所先。而徵集之後。恝然置之。則政府將不足取信於國民。而國民亦將無望於政府。宜出此者哉。或謂政府將曰祀天之禮。祀孔子於文廟。則尊孔亦至矣。何必奉之配天。爲祀天而必以孔子配。豈祀孔又將以天配乎。此未審乎禮之言也。祀孔固無以天配之理。且孔子亦自有四配。何勞更求配孔之神。夫所謂以孔配天者。爲天計非爲孔計也。爲民計非爲孔計也。祀孔於廟。是爲正祭。孔子獨尊。配孔於天。是爲配享。上天獨尊。故曰非爲孔計也。然而自外至者。無主不止。苟無配天之聖。非所以事

天也。且上天之載。無聲無臭。非儀型孔子推以作對。萬民亦無以作孚也。況乎配享之禮。乃中國歷古相傳之大禮。豈可至今而廢之哉。若廢之。則天人合一之理不顯矣。由聖希天之道不明矣。不舉配天之禮。而不以孔子配。則國民之心理不能統一。而國家之根本不能鞏固矣。嗚呼此黎副總統十一月青雷。所以謂祀孔配天。實爲國家萬年根本至計也。豈以大總統之英明。而所見竟不如黎副總統哉。收民心。定國本。存古禮。創新制。克享皇天。揚名後世。一舉而數善備。亦何憚而不爲。此殷意殷願大總統斷然行之而不疑也。

第四章　祭品　俎豆之事存於有司。一切照舊舉行可也。或欲不用犧牲。此則轉失禮意。蓋凡事皆可改良。惟祭禮則無所謂改良。且改之必不能良。因其性質以皆從其朔爲貴也。孟子曰。所以交於神明者。不可同於所安。褻之甚也。如是而后宜若廢犧牲乎。則誠期期以爲不可矣。故孔子曰。爾愛其羊。我愛其禮。

第五章　禮節　禮節本可以一切從簡。惟三跪九叩之儀。論者或以其出於前清而欲去之。夫三跪九叩。禮之極隆。不無可議。且全國通行已閱數百年。按之有舉莫廢之義。雖不必改。若必不得已而改用四拜。亦無大礙。考明會典所載。嘉靖九年之圜丘大祀儀。去今未遠。可以放行。此亦法後王之意也。

第六章　樂舞　樂章固可以改造。然無論改造與否。前代之樂萬不能不保存。以數千年之古國而不能保數百年之舊樂。可恥孰甚。今距郊天之日甚近。改造新樂斷不及事。宜用前清舊樂。蓋前清之皇帝用之自爲皇帝。今日大總統用之又自爲大總統。兩不相蒙。其樂章之辭。並無大總統不能沿用之處也。其中所謂臣。所謂予小子。在前清固指皇帝而言。若今日國體共和。人人可以祭天。即人人可以稱臣。稱予小子。豈大總統爲一國之元首。且親舉郊之禮。而反不能稱乎。故不可因避嫌而缺樂也。若夫佾舞羽舊。益無待言。

第七章　大總統親祭　君主之世。則皇帝奉天以臨民。民主之世。則總統代民以奉天。蓋總統既爲國家之元首。不可不躬親國家之大禮也。今擬請大總統於冬至郊天之禮。務必躬親以爲國民之表率。

第八章　陪祭人員　凡陪祭人員。由大總統特派。

第九章　地方官祭天　郊天既爲國家大禮。則各省之民政長。及各縣知事。自應於冬至日擇南郊之高地而祀。大配以孔子。若神祇壇。先農壇。社稷壇之屬。可以借用。即於該處行禮。

第十章　國民祭天　中國人民向來可以祭天。孟子有云。雖有惡人齋戒沐浴。則可以祀上帝。此其證

也。今日民俗。春夏祈而秋冬報。無地無之。其或有特別事故。且特行禱告於天。獨未嘗行郊祭之禮而已。今雖國體共和。亦不必人人皆行郊祀之禮。蓋人數衆多。苟隨公家而助祭。郊壇則地小實不足以容者。以私家而摹仿大祀。則財力亦不足以舉。不若聽人自爲祭。尤爲普及。國家亦不必立爲法律。但聽全國人民得以冬至之日以三獻之禮祀天而配以孔子。則道之以德。齊之以禮。自然化民成俗。一道同風。而希聖希天之心。油然達於天下矣。此太平大同之盛治也。

祭聖篇

祭聖必在文廟。其禮節及服制與祭天同。其祭日用春秋二仲上丁。議禮諸君均無異論。惟尚有疑丁祭或與新歷不甚宜者。故今特專論丁祭之不當改。說者既疑丁祭不宜於新歷。於是有兩說出焉。其一則謂祭聖之禮。可於每年開學之首日舉行也。學記曰。大學始教。皮弁祭菜。示敬道也。春官大胥春入學舍菜合舞。故用開學之首日祭聖。此是當然之事無可疑者。然此乃學校普通之常禮。非國家特別之大典。且中國之大學校之多。其勢必有以種種理由。而不能全國學校均以同日開學者。竊謂開學之祭聖。官聽各學校自行之。而國家之祭聖。則仍用丁日也。其二則謂祭聖之禮可於先聖生日舉行也。考先聖生日乃夏正八月二十七日。實爲衍聖公歷代相傳之祭期。一切攷據家之紛紛聚訟。徒爲多事。可以置

之不論。聖誕大節普天同慶。以是日祭聖。亦當然之事無可疑者。然此乃國民視聖之慶典。其事主於攝俗。若丁祭則爲國家崇聖之上儀。其禮主於特尊。是故雖在闕里。而衍聖公之祭聖誕。其禮亦較丁祭爲稍殺。蓋生日之祭與上丁之祭。其性質本不同也。竊謂國家之祭聖。宜仍用上丁。而於聖誕之前後。則國家停辦公事放假數日。令吏民得以同慶聖節。於生日以致其親。於上丁以致其尊。則毫髮無憾矣。

總之行禮之道。有加隆而無減殺。今若國家於丁祭之外。於每年開學之首日。及先聖生日。復行祭聖。此亦當善。若停止丁祭。而改於開學日及聖誕日行禮。則非所以爲禮也。禮也者。本於人情。積於習慣。蒸爲風俗。成爲歷史者也。非可隨意更革也。禮之精義。主於因而不主於革。故曰殷因於夏禮。周因於殷禮。其間雖不無損益。然大率因多而革少。故孔子言因而不言革。丁祭之禮。其源甚古矣。夏小正曰。丁亥萬舞入學。月令曰。仲春之月。上丁命樂正習舞釋菜。所以必用丁者。蓋取後甲三日先庚三日之義。鄭康成曰。後甲三日。取丁寧之義。故用丁也。丁祭之禮。數千年矣。今一日而廢之。於國家果何所利。既已無利。而徒改古禮。進退何所據乎。豈惟人聽疑惑。抑恐先聖之靈。眷顧依遲。其神有所不寧也。是故國家祭聖。當仍以丁日爲是。或疑若此恐與新歷不甚相宜。而不知非也。中國自古以來。皆以夏時爲主。尚書堯典厥有明文。卽在殷周建子建丑。而其所謂建者。不過建立空名。以某月爲正月云爾。此外一無所改也。詩經

之言月。除十月之交一句外。皆撰夏時。如四月維夏。六月徂暑。雖在周幽王暴亂之世。而其大夫作詩。猶舍周正而用夏正焉。七月之詩。乃周公陳土業之作。然其所謂月皆據夏時而言。如七月流火。九月授衣是也。及一言周正則變月稱日。如一之日二之日是也。周公以開國元勳。操政教之權。而自作詩歌以訓天子。竟以前朝之夏時爲主。不以當代之周正爲宗。一詩之中。新舊歷參用。此其義可深長思也。尤有進者。禮莫大於祭。祭莫大於郊天。而三王之郊。一用夏正。然則殷周之天子。雖於其所自行之最大典禮。亦舍其本朝之新歷不用。而用前期之舊歷矣。逸周書周月解曰夏數得天百王所同。亦越我周改正易械以垂三統。辛於敬授民時。巡狩祭享。猶自夏焉。然則祭用夏正。殷周早有成例。何嘗有新舊歷不能並用之理。春秋之義。有春王正月。復有春王二月。春王三月。何休注云。二月三月皆有王者。二月殷之正月也。三月夏之正月也。王者存二王之後。使統其正朔。服其服色。行其禮樂。所以尊先聖通三統師法之義。恭讓之禮。於是可得而觀之。此固非一有新代之正朔。遂盡廢前代之正朔也。況於夏時之等。乃孔子之所以觀夏道行夏之時。又孔子之所以論爲邦。漢武而後。中國雖屢有革命之事。而並無改朔之文。我中國自古迄今。固皆以夏時爲主者哉。今雖改用陽歷。而祭天祭孔。仍用夏時。原與新歷並行不悖。用新歷者是爲現時之制度。而用舊歷者。所以存歷代之鉅典。遵先聖之遺言。以丁祭尊孔子。是誠所謂尊先聖。通

三統師法之義。裁議之禮。於是可得而觀者矣。何嫌何疑。乃徒以新歷之故。遂改中國數千年丁祭之日哉。卽改之其利果安在乎。竊謂祭聖之用上丁。宜從其朔也。

十六日開第四次常會議組織造法機關案付審查

詳見約法會議紀事中

十七日開祭天祀孔審查會原案大體成立是日各議員對是案後呈書陳述意見

(甲)祭天審查之結果　(一)祭所。均一致主張。仍在天壇毫無疑義。(二)祭期。主張用冬至日者甚多。冬至爲祭天日。亦經決定。(三)祭品。對於祭品問題。頗有爭議。然多數人以我國自古如此。仍無變更之必要。故以決定仍用牲牢。至(四)之祭禮。(五)之祭服。爭議甚盛。後以跪拜爲久成之習慣。驟變之於心未安。已決定仍用跪拜禮。至祭服則議定爲由大總統再交禮官詳議云。又配天一項。有主張不必用配天禮者。有主張以黃帝配天者。蒙古議員。則提出當以成吉思汗配天者。其主張不用配祭說者。以黃帝配天。黃帝爲漢族之主。將於滿蒙回藏何恐有傷於五族感情云云。後經決議。此說遂得通過。

(乙)祀孔審查之結果　祭天案表決後。又審查祀孔案。決定祭所仍在文廟。祭期仍用陰歷二八月上丁。(此條頗有爭議)祭品。祭禮。祭服。一以祭天爲準。(如祭天之祭禮用跪拜則祀孔亦用跪拜之類)

聞兩案經多數表決。表決後。祭天案共推駱成驤等二人爲起草員起草。祀孔案共推吳冠英等二人爲起草員起草。聞兩案均定於二十一日尙爲第二次審查云。

意見書附後

王學曾之祭天祭孔意見書

(甲)祭天意見書　審查會諸先生公鑒。一月十四號在議場敬聽議長宣言。各議員對於大總統祭天諮詢案。雖不在審查委員之列者。亦許陳述意見。寄交貴審查會附列討論。因敢旁參末議。爲伏思天之當祭。與大總統爲全國元首。敬天勤民。本爲專任。況當祭天均爲公理。所應有。正不必以帝制爲疑。博引旁徵。徒形詞費。惟大總統諮詢祭所。祭期。祭服。祭禮。祭品。以及配祀。明當徵博反約。而折衷一是焉。伏查議場奉發印件。惟胡玉縉　典禮芻議。對於大總統祭天典禮攻證甚博。謂當求合公理。約以正義。明其是非。定其去取。以供貴審查會抉擇焉。其大綱曰。當使各地方官祭其說是也。但稱各省長縣知事皆得祭之。對於觀察使負有治民之責者。似有掛漏。宜增入觀察使一職。然省長觀察使縣知事。處地有遠近文陋之殊。居境有繁簡貧富之別。縱使與大總統同年並祭。必有苟簡從事者。是欲敬天而轉增簡褻也。是宜申明之曰。定爲大總統於第一次倡首祭天。定其一切典禮。及祭法等差。自第二次伊始。凡各省

長。觀察使。縣知事。一律遵行之。其地點則曰當仍在天壇。其說是也。當用之無疑義。大總統則於京師天壇。各省長。觀察使。縣知事。各就其轄境圜丘祀焉。其於日期。則曰當用冬至日。大報天一祭。其於物品。則曰當仍舊制。而廢徹從配之品。二說均是。亟當從之。其於儀節。則曰當用拜跪。不用鞠躬。其說未能悉合。禮主乎敬。而行之以誠。固於形勢上覘精神焉。無論大總統德性堅定。絕不畏其繁重。即各省長。各觀察使。縣知事。但具長民之德者。皆當具此誠敬。是宜改爲當用跪拜從舊禮。其於樂制。則曰當定新章。而悉仍舊貫。其說亦是。樂名大和。亦至爲正當。其於冠服。則曰當參酌大冕服。而變通其制。其說未盡愜當。攷周時郊祀冕十二旒。服十二章者。所以象天時協律呂。非故從其多數也。今欲從九旒九章。既於廟祀不能無疑。而大總統爲中國一國元首。而從上公之制。於我國體殊多窒碍。上公旒章所以用九者。非自謙抑。因天子在上。尊天子而自從降等也。今我中國卓然成立。已爲各國公認。理不應妄自貶損。是宜改爲從周時郊祀之禮。大總統冕服旒章均十二。賈耕君亦主此義。至於冕旒間珠章用嘉禾。悉從其說。至於服色五族均爲黃種。代表五族。正宜用黃。又不必疑於帝制而藍之。其於陪祀。即曰當先期酌派各部官。及地方紳者。而不用命令。其說亦是。惟陪祀之數。不必甚多。似各部總長即是陪祀。正不必以民國之故。廣集紳者。其所以然者。因大總統與各部總長均係公民之一。固不必因在官不在官。而強爲區別也。

至各部總長。或請假或有要務。儘可闕位。如謂性不相近。則事所必無。敬天之德。盡人所當有。與其性以俱來。祭天一典。又爲國民公認。豈有臨時違背之慮耶。是當從其原文而節去及地方紳耆五字。至於配祀之說。胡玉縉君賈耕君俱未議及。惟陳煥章君右以孔子配天之說。不知周以后稷配天。其本義非爲敬天。實爲尊祖。孔子道德千古。而終非五族共祖。其說極難通過。兼與黃帝配天之義。多爲爭執。是以維籌至再。莫如祭天而不必設配。是謂敬天之至從尊無二上之義也。至於祭天。必當祭地。胡玉縉君賈耕君均主張祭地當用夏至。義理至爲恰當。應即如其所說以成完全之祀典。謹據鄙見縷晰上陳。即希鑒核云云。

(乙)祀孔意見書　伏思孔子道冠古今。與天合德。誠有如大總統諮詢所謂似應與祭天一律方昭隆重者。即胡玉縉君賈耕君主張祀孔之祭所用祭服祭品均與祭天同體。義粘禮卓並無可疑。則祀孔子之當從完全大祀。不宜稍有貶損。亦衆公民心目中之所公認。惟舊制春秋兩季。皆從丁日。似與新歷不能協官。可改於每年開學之首日。或孔子生日舉行等語。足爲討論之地。伏查奉孔子教以爲國教一節。國人多不能贊同。而專於每年開學首日奉祀孔子。則與國教之義實相鄰近。未見其爲可也。至於孔子生日。歷律數更。攷据歧異。亦覆聚訟徒多。難衷一是。惟祀於春秋兩丁日最爲精當。非必定從舊律也。天

不變道亦不變。斯理盡人而知之。豈泥古哉。羲和以閏月定四時。實按日月之躔度。分別鈎稽。故於月之合朔合望。上弦下弦。毫釐無爽。是以新舊兩歷。實可以並存而分用之。對於外國條約。及各項官俸。儘可專用新歷。對於祀典及各項農事。不妨沿用舊歷。故春秋兩丁。合之舊歷並無難於稽考。近二年時憲書。陰陽歷並爲一冊者。亦自開卷瞭然。於事實上併無妨害。若必欲併陰歷而竭力去之。即於陽上增添六十甲子。於兩丁亦無難稽考。是在當事者畧加之意而已云云。

鄧鏞之意見書

(甲)祀天意見書　查閱原交說帖本案。應分爲數個問題。第一先決問題。即大總統應否祀天是也。第二附屬問題。即祀天之祭所祭日祭服祭儀祭品是也。第三關聯問題。即以何人配天是也。茲分就各問題。而發表本自之意見如左。

對於第一問題之意見　大總統應行祀天。既經多數表決。似已無研究之餘地。而本員以爲尚有可以討論者數事。

(子)應定各地方長官一同祀天　此義胡玉縉說帖已言之。而應采用。蓋古惟天子祭天。諸侯大夫士庶人皆不祭天。所以明不僭也。然此爲君主時代之學說。絕不適宜於民國。現官推廣祭天之

禮於各地方。使省長縣知事率紳耆行禮。斯爲專帝制區別之一要義。決不可忽。其民間舊奉天地牌位則聽之可也。

（丑）祀天應廢從配之制　此義亦胡玉縉所已及即舊制祀天。以雲雨風雷等爲從祀。今當一切廢罷。以定一尊。

（寅）祀天應行升中之禮　按禮器曰。因名山升中於天註。（中猶成也謂巡守至於方岳告以諸侯之成功也疏此謂封禪之時中成也升進諸侯成功之事以告於天）今既不行封禪之典。則升中之禮。宜即于郊天時行之。蓋古者祀天。其廣義雖根于萬物本乎天。人本乎祖之說。而其實祀之時不一。祀之地亦不一。要自因時因地各有其義。其春夏祀天爲祈。秋冬祀天爲報。則詩噫嘻及豐年二序所說是也。南郊之祀天爲大報。則禮郊特牲。郊祭迎長日之至。又郊祭大報本反始禮祭義郊祭大報天等說是也。孟春之祀天爲祈穀。禮月令孟春乃以元日祈穀於上帝是也。惟升中於天。乃爲告成而設。此種有政治上之意義。亦極適宜於民國之制度。誠以大總統受國民之負託。爲行政之元首。其一年所有之成績。一方面對於國民負責任。而受國會之監督。一方面更須對於天負責任。而受良心之制裁。所謂天視民視。天聽民聽。理極貫澈。竊謂祀天禮成。大總統應以該年政治

成績分別列表郊壇燔柴以升於天。此不過以古者巡狩守祀之禮。併入於南郊天祀天之禮。實無戾於禮意者也。

對於第二問題之意見

(子)祀天應于天壇　此與胡玉縉同議。胡議所稱。各省縣應於南郊擇地一節。亦應一併采用。禮郊特牲兆於南郊就陽位也。蓋祀帝於郊所以明不敢致之之義故也。

(丑)祀天應於陽歷元旦　蓋古者祀天。不一其時。不一其地。義各有當。已如前述。則冬至之祭。惟以迎長日之至而已。餘無他義。今既擬定爲一年一祭。而本員又主張以升中於天以告成功爲祀天之第一。則自應廢冬至而就元旦。況更有附屬之二理由如下。(一)民國改用陽歷。一掃從前三統建寅建丑建子之說。實爲數千年最大之改革。而改朔伊始正苦民間不盡遵用。而祀天大禮。忽又自仍以陰歷之節候爲準。是國家自身已與現行法令矛盾。(二)清制元旦賀期在京各官朝服。帝縣省各官朝萬壽宮神牌。皆以示履端於始有所尊也。民國無君主。即以元旦祀天。以明尊天之義可也。

(寅)祀天應用民國大禮服加以或種文章而成祭服　禮王制有虞氏皇而祭。夏后氏收而祭。殷

人尋而祭。周人冕而祭。可見古人祭服。悉從其時代之制度。所謂當王者貴是也。前清祭天穿戴補袍補服翎頂。識者不以爲非。亦即此意。蓋改朔易服。各有典制。不宜相沿襲也。今民國既易服色。雖曰革清之制。亦非反古之道。則祀天冠服。曷可再用冕旒袞衣。惟僅用普通禮服。又不足以示區別而昭鄭重。謂宜就民國大禮服。加以文采。如舊補服之狀。而以國旗爲主。附加嘉禾。即以嘉禾穗之多寡。以分等差。取足以表現五族共和。及以農立國之意而已。

(卯)祭禮應用拜跪　其繁簡宜參用胡玉縉說。或詳加去取。蓋今制冕冠鞠躬。爲人與人相見之禮。而非人與神相接之禮。西人教堂。亦必膜拜。意可見已。

(辰)祭品應仍用牲牢　今議祀天既寓保存禮教之意。而祀天即郊天。郊特牲禮有明文。自無可以不用牲牢之理。其餘祭器應從舊制。寧簡勿繁。此外省縣地方特牲以外。尤宜不取備物。蓋東鄰殺牛不如西鄰禴祭。易已明其義矣。

對於第三問題之意見　禮祭法有虞氏禘黃帝而郊嚳。夏后氏亦禘黃帝而郊鯀。殷人禘嚳而郊冥。周人禘嚳而郊稷。註。禘昊天於圜丘也。祭上帝於南郊曰郊。皆謂虞夏殷周之祀天。各以其祖宗配食。蓋一代之王祖有德而宗有功。其子孫祟德報功。故以之配饗於上帝。其外別無他義。此乃祟

拜祖先教之國家。自然之結果。春秋傳曰自外至者無主不止。殆不免付會耳說矣。漢唐以來雖有配天之禮。亦皆由於各私其祖宗之故。今民國何取乎此。竊謂宜竟廢配饗之制於義爲正。蓋一謂配饗。牽掣轉多以孔子爲配。既涉宗教之嫌。以黃帝爲配。尤近種族之見（姜姓出於神農。嬀姓出於伏羲。風姓出於太皞。漢種已不盡黃帝子孫。而況於滿蒙藏乎）故也。

以上芻議有無可采希卽公同審查

（乙）祀孔意見書　孔子應爲大祀。既已表決。則凡祭服祭禮祭品當然與祭天之大祀一律。其致祭地點應在文廟。殆亦毫無疑義。其應討論者。惟有祭日一端。愚意以爲大祀孔子。應定爲在每年開學之日。其開學日期應由教育部呈由大總統以教令定之。全國一致。其所以不采用丁日者。以既改陽歷。則凡從陰歷而生之節候日干。悉宜廢置。以齊一民志。而表示民國改正朔之典制。其理由與祀天不用冬至日同。而所以不采用孔子生日者。以歷家推算孔子生日。係用夏正歷法以測周正。是否卽今陰歷八月二十七日。頗多疑義故也。至謂全國氣候不一。開學難於一致者。似係誤會開學與上課之別。實無正確理由。可以無庸顧慮。蓋國祭既定爲開學日。其餘丁日及孔子生日。私人或學校雖仍舊致祭法令不禁可也。是否有當希卽公同審查。

(二)林萬里之祀孔意見書

議長鈞鑑。本日恭讀大總統特交祀孔諮詢一案。竊以立國精神首重民德。共和締造以還。世道人心。江河日下。非亟謀崇祀孔子。無以挽救頹風。祀孔一案。關係重要。查特交說帖云。舊制春秋兩祭皆於丁日。似於新歷不甚協宜。可改於每年開學之首日云云。萬里謹案古者天子以春秋視學。故是有釋奠釋菜於先聖先師之禮。文王世子所云天子視學。命有司典秩節祭先聖先師焉。周禮大胥職所云。春入學舍采合舞。秋頒學合聲。鄭注舍采即釋菜。入學必釋菜禮先師也。皆爲後世春秋祭祀孔子所自始。三代迭用三正。夏小正二月丁亥萬用入學。鄭注丁亥吉日也。爲用丁日所自始。月令仲春上丁命樂正習舞釋菜。爲用上丁日所自始。說者謂仲春即夏小正二月所謂綱正夏時也。今改用陽歷是否陽歷二月即爲仲春。一時尚未有定議。但祭聖以入學爲主。夏小正周禮文王世子月令亘古爲昭。古用二月原以春初爲入學之始。必祭先聖先師。適來學校開學亦在歲首。斷無開學數月始祭先聖先師之理。擬請不泥夏正之仲春。即用陽歷之二月上丁日。大爲總統祀孔子期。並飭各省一體祭祀。此萬里對於祀禮日期之意見也。查特交說帖云。前代典禮有以祭孔爲中祀。或大祀者。孔子道參天地。配表萬世。此次議禮節服制。似應與祭天一律。方昭隆重云云。萬里

以爲前清時代。孔子已升爲大祀。民國肇造方始。斷無降孔子爲中祀之理。至禮節一層。是否拜跪頗滋疑問。查西人於宗教祈禱無不跪者。日本祭其天神天皇亦行跪禮。孔子爲我國文教宗主。似應拜跪。但三跪九叩。徵之於古惟申包胥乞師於秦。有九頓首之禮。彼時哀痛請命。容爲凶禮不嫌。據爲吉禮之用。謹案古人朝覲之禮。自郊勞賜舍入覲享禮侯氏皆再拜稽首。周末文勝或稽三工。者有拜叔聘。晉歌文王不拜之鹿鳴。余三三拜當時有舍其大重拜其細之問穆叔答以臣獲五善敢不重拜。是皆以三拜爲拜之最重者。擬請大總統於祀孔之日行一跪三拜禮。以昭隆重。其餘服制一項。應照說帖原議與祭天一律。此萬里對於祀孔禮制之意見也。惟本會議對於祭天祀孔兩案。似祇應議天之應祭不應祭。孔之應祀不應祀。其餘一切典禮。應歸國務會議。或法制局討論。萬里前項意見不應在議場提出。用特肅陳鈞座。可否將前項意見。送交國務院。或法制局。以備參考之處。出自鈞裁。不任主臣敬請崇安。政治會議委員林萬里謹上。正月十四日。

(三)朱文劲祀孔意見書

議長鈞鑑。昨日祀天祭孔兩案。經我議長竭力維持全體一致。甚爲欣慰。惟祀孔案內頗有以丁祭宜改者。其理由皆以國家既用陽歷。即不宜再以陰歷之丁日爲祭日。以避陽歷陰歷互用之嫌。再

四思維。蠡以爲並無妨礙。業既適用陽歷。不妨指定每年何月何日爲丁祭之日。所謂何月何日者。陽歷之月日。非陰歷之月日。自無互用陰陽歷之嫌。若以此陽歷日期。係從陰歷推算而出。則孔子生時本無陽歷。今欲以誕日祭聖。亦必由陰歷推算而出。不言自明。豈爲謂由陰歷推算而出之陽歷。卽有陰陽歷互用之嫌耶。蓋丁祭名稱。發源甚古。所謂先庚三日後甲三日。上丁命樂正習舞釋菜。顧名思義。頗足發人思古之幽情。似不宜輕於廢棄。若以丁字爲陰歷天干。務宜避去。則正月二月之月字。亦宜避去。西洋文字幷無此月字。月字實從陰歷沿襲而來。何獨不思改革。豈唯中國卽日本改用陽歷亦仍以月稱。膠柱鼓瑟夫豈可歟。故劭以爲春秋丁祭。總宜仍舊。而政府布告自當以陽歷之月日爲稱。實未嘗有陰陽歷互用之嫌也。如議長不以爲窒滯鮮通。乞將劭所陳付審查會參考幸甚。此上敬請台安。朱文劭謹上元月十五日。

朱君說帖意在正名復古具有深心。亦饒通識。敬如所陳交送審查會諸君子參考經義附白

十九日開造法機關審查會議決先舉起草員起草是日政治會議議員李慶芳提出請政府速設平政院建議案

造法機關案詳約法會議紀事中。是日李慶芳提出請政府速設平政院建議案政治會議規則第二

條第三項之規定。議員得提出建議案。得五人以上之贊成。經議長之許可。不經大會議決。即可作爲成立。是日贊成者已約八人。李議長亦極爲稱贊。不久則呈請大總統迅速著手進行云。原案錄後

竊維立國之道。以治內爲始基。而內政之脩明。必以澄清吏治爲入手。徵諸我國三代漢唐之郅治。博考友邦之文明。莫不皆然。中國吏治之壞。至晚清而已極。民國成立三載於茲。當軍事倥偬之際。地方長官往往圖一時之便。以國家官吏爲勳勞消納之途。上級官廳察吏既虞其難周。而僻遠地方又多以行政官兼理司法。人民雖有切膚之災。苦無告訴之路。故行政訴訟。一日不設。人民權利即一日不能確有保障。臨時約法第十條。載人民對於官吏違法損害權利之行爲。有陳訴於平政院之權。第四十九條又有關於行政訴訟。別以法律定之之明文。上年國會之憲法草案。無平政院之規定。各省都督民政長及護軍使來電反對。力言平政院之宜專設立者至數十起之多。此固足以覘國內之人心。亦可以見輿論之趨向。考之文明各國。雖英美派與大陸派互有短長。然我國則決不宜採英美主義。宜採大陸主義。蓋英美不設此制。兼隸於普通司法審判廳者。因兩國法系公私之分界本不甚嚴。故不另設大陸派行政審判制度。所以發達者。一因三權分立。確保行政行爲之穩固。二因法治思想發達。對於行政官處分。予人民以訴訟權。三因監督方法日臻完善。重事實之救濟。漸減輕於對人處分。

而加密於對法保障。平政院之名稱。日本稱行政裁判所。英語爲Court of administrative justice。法語爲Verwaltungsgerichte。德語爲administrativ Justiz。我國法制前此無獨立行政審判之機關。以行政官兼轄審判。對於官吏被上控者。其審判權行使之形式。略似英美法系。然僅注重對人處分。則撤換舉劾降調。於人民實際之損害。曾何有絲毫之補救。惟注重對法保障。則人民對於官廳違法之行爲。經平政院之評定。即可望原狀之回復。我國人民。現屈伏於地方官吏之下。敢爲行政訴訟之控告者。蓋尠。故欲澄清吏治。舉內政脩明之實。惟有速組織平政院爲吏治瘝敗之救濟。組織之方法及程序。宜先着手者。中央平政院至地方平政院。則不妨次第進行。平政院設於北京。地方平政院。則設於現在之省會。考之各國法制。西之平政院。設於一千八百年。德意志諸國巴典設於一千八百六十年。普魯士設於一千八百七十二年。愚森設於一千八百七十五年。瓦爾敦巴爾設於一千八百七十六年。巴威里設於一千八百七十八年。西坡爾達設於一千八百八十八年。布拉文西比設於一千八百九十五年。薩克索尼亞設於一千八百九十七年。里排設於一千八百九十八年。克布爾古達設於一千八百九十九年。索遜設於一千九百年。瓦爾敦巴爾設於一千九百六年。奧大利後普魯

士設置成立一千八百七十五年意大利設於一千八百九十年其他比瑞瑞國亦先後設置日本設於明治二十三年友邦既均早成我國豈可再緩擬請政府先定平政院條例以命令公布適用組織平政院早得一日成立則行政行爲早有一日救濟而人民之冤抑即早得一日申訴對法之保障既固可以救濟對人處分之窮吏治良窳之轉關端賴乎是爲此按照政治會議規則第二條第三項之規定提出建議案敬候議長許可呈請大總統鑒核施行提案者李慶芳贊成者邢殿元艾慶鏞梅光遠許鼎霖陸夢熊王印川孫毓筠林萬里

二十四日開第五次常會議約法機關諮詢案約法會議組織案均通過

詳見約法會議紀事中

二十九日開第六次常會祭天祀孔案均通過國務院交籌辦八旗生計案議付審查

是日仍更議長主席分法如下

第一祭天案　議長請審查趙君惟熙報告審查情形其報告書如下　查本案奉大總統特交說帖內稱查土式通前呈祭天云云現政治會議業經開會應請諮詢等因奉此原附有胡玉縉等說帖三件其中禮文繁縟議長以議禮定制國有專官非本會議少數時間所能蕆事照件油印存案將原帖

三件退還國務院。本會議應就大綱提議。查禮莫重於祭。祭莫大於郊天。報本反始。爲兆民同具之心理。卽爲萬世不刊之典制。惟自民國成立。政體變更。一切典禮或損或益。皆當以與共和政體有無牴觸爲斷。古者天子祭天地。諸侯以下不得比焉。歷代相承。專爲地主之祀。今因時制宜。改爲通祭。自大總統至國民皆可行之。應定爲大總統代表國民致祭。各地方行政長官代表地方人民致祭。國民各聽自家爲祭。以示一體。於共和之義。洵爲允協。其祭所。祭期。祭服。祭禮。祭品各節。謹就胡玉縉等說帖核之舊典。參以時宜。詳細研究。以爲折衷。郊特牲曰。兆於南郊。就陽位也。周官大司樂始奏圜丘之名。歷代因之。蓋取南方陽位。高圜象天。卽爲合於古義。今京師天壇地處高明。規模閎肅。經明清兩朝締造。歷數百年。中外觀瞻。稱爲勝地。斷無舍而改作之理。此祭所之應在天壇也。舊制祭天有數次。惟冬至大報天爲正祭。郊特牲曰。郊之祭也。迎長日之至也。陽氣之始。萬物之本。取義至大。三王之郊。一用夏正。秦始以十月歲首郊祭。輕改古典。失其本義。識者譏之。唐宋以來。久有定論。況共和時代。當以取義天道民事爲主。更無所別用其擬議。此祭期之應用冬至也。冠服之制。因禮而異。吉兇賓軍嘉難。雖從同。今大禮服之外。軍事法庭各有服制。則祭服亦當別制。蓋各有所宜也。古之虞皇。夏收。殷冕。周冕。代各不同。孔子論爲邦。曰行夏之時。服周之冕。是祭期及祭服皆可據爲典要。周官所載。冕服。天子。諸

侯。公卿。大夫。凡數等。雜記曰。大夫冕而祭於公。可證冕爲上下通用之冠。但於旒數別其等級。漢唐以下。多沿斯制。今以冕爲祭天之冠。自大總統以至陪祭官。及各地方行政長官等通用之。與帝制據舊無涉。而於共和體制相符。此祭服之應用冕也。九拜之禮。載在周官。手容。足容。其誠敬所發出於尊卑等差各如其分。方得心之所安。今制冕冠鞠躬。乃人與人相見之禮。若人與神相接之禮。自難並論。西人禱祀。亦皆膜拜。良由誠敬之心。非藉此不能以自達。豈可於祭天大典輕改舊禮。此祭禮之應用跪拜也。祭取備物牲牢居首。記以特牲名篇。郊牛必卜。著於春秋。鄭重可知。今因修明祀典。先舉祭禮自重之品而廢之。實於敬天本意大相刺謬。泰西各國無犧牲之祀。乃其國俗之不同。不得引以爲例。此祭品之應用牲牢也。要之祭天爲中國數千年舊典。自當率循古制而稍爲斟酌。以合今時之宜。參證外邦而不可效顰。以悖本國之禮。所有大綱略具於此。似屬經久可行。其祭服祭禮祭品之詳細條目。應請大總統飭下所司。採取各說。折衷編定。早日施行。至祭天之典。歷代所重。推原禮意。實由尊崇自出。昭崇功德。特隆斯舉。後世累葉帝王。無不升配。不無自私。其親之意。揆之共和國體。必應以國民全體信仰之人。始稱其位。而以祖爲配之說。已爲狹義。就黃帝而論。五族人民是否多爲其後。衆說不一。非一時所能確定。擬請祭天一節。暫從緩議。本審查會討論至再。意見相同。特此報告。以待公決。報

告畢。議長依次付表決。祭期。祭地。祭禮。祭品。均得多數贊成。惟祭服一節。先以堯旒付表決。贊成者少。數復以不用冕旒付表決。贊成者亦居少數。嗣陳懋鼎發言。謂祭服一項。請大總統飭下禮官參酌古今。中外定一種特別祭服。議長即以陳君之主張付表決。得多數贊成。遂將全案通過。至配享一節。前次審查會業經表決。暫從緩議。而議員那彥圖。貢桑諾爾布諸君。提出配享意見書。主張配以黃帝。及成吉思漢二人。雖不經本會贊同。但持之有故。言之成理。茲並附錄於左。祭天爲我國數千年之禮。民國成立。爰議舉行。以存一國立國之精義。道至治也。惟既保存此數千年至德要道。則一切附麗於祭天各節。亦宜斟酌古今。循而不廢。方爲今日愼大典之至意。古者大祭必有配享。祭社以勾龍配祭稷以后稷配。斯固然矣。其祭天則歷代皆以其帝之祖配之。前清則幾於無帝無配。是祭天而有配享。本所以昭天人合一之義。大總統特交說帖。以黃帝作配。緣五族人民多爲其後之。故於國體民情至爲允洽。但配一人或配數人。前代均有先例。民國肇興。伊始。損益古禮。存合今時。固無乖於大義。國等擬於黃帝之外。增配我蒙古成吉思漢一人。黃帝爲五族之共祖。載在中文史籍。自可稽考。若蒙古上古史文闕略。人民開化。不及內地。目下尚無能知爲黃帝之所出。亦屬憾事。成吉思漢。豐功偉烈。震慄區宇。內外東西蒙民無不欽仰。願爲子孫。成吉思漢陵墓尚保存於伊克昭盟鄂爾多斯旗。蒙古

人民。不憚跋涉千里。按時趨謁陵所。恪恭祭祀。亦或家人婦女在家望祭。自是萬衆一心。真深入人民思想如此。俄國西伯利亞卜利亞斯人種與蒙古同族。俄國利用此族。侵略我民國土地。至堪痛恨。似宜今日增配成吉思汗。以維繫數千萬土地人民。伏考黃帝戰勝涿鹿。推倒夷裔。開華夏數千年文明。成吉思汗威逼西歐。震掉外族。至今歐人談及。猶寒齒冷。是黃帝成吉思汗。爲我五族數千年來至偉極巨之人。溯民國自上古以迄今日。戰爭之事本難縷數。要皆同種競爭。惟我黃帝成吉思汗。真能戰勝外族。民國今日雖不敢遽言强勝。要以我大總統勵精圖治。使萬衆一心一德。與白人企圖角立。今日以黃帝成吉思汗配享正所以示國人外競之義也。迂疏之見。伏乞本會諸公采納公決。提出者那彥圖貢桑諾爾布塔旺佈里甲拉贊成者恩華阿穆爾靈圭江贊桑布厦仲阿旺益喜貝尤所徐鴻梅光遠寶熙

第二祀孔案　議長請審查長許鼎霖君報告審查情形。其報告書如下。　查本案前奉大總統特交說帖。係褒獎孔裔命令。飭議祀孔之禮而來。孔子該百家之精。立人倫之極。其於教也無類。其於人也無所不容。數千年來釋道耶回並行中國。加不相悖。故歐洲有十字軍之戰。而中土絕無宗教之爭。自變更國體後。有創爲廢孔之說者。而國教問題。即由此發生。紛紜紛紜。牽及祀典。本審查員詳細討論。

以爲崇祀孔子乃因襲歷代之舊典。實未含有國教之意思。於信仰自由毫無妨碍。此本案之定義一也。自世界進化日趨大同。保守之與革新。正如離心向心二力之互相摩盪。政治以革新爲主。而禮俗以保守爲宜。苟犂然有當於人心。不必過事更張。使人疑慮。此本案之定義二也。執此二義以爲標準。竊謂春秋兩祭。仍宜適用上丁。或疑與新歷不甚相宜。則有說焉。孔子答顏淵之問曰。行夏之時。三代雖有建子建丑建寅之不同。而周公七月之詩。如七月流火。九月授衣。皆以夏時而言。春秋記春王正月。而復有春王二月春王三月。何休註以二月爲殷之正月。三月爲夏之三月。所以尊先聖通三統。逸周書周月解亦言。雖我改正易朔。以垂三統。至於敬授民時。巡狩祭享猶目夏焉。是古人周改正朔。而未盡去前代之正朔。確有明徵。孔子夏觀禮曰。我得夏時。則準夏時上丁以祭孔子。正與春秋通三統用意相同。蓋政令用陽歷。所以取世界之大同。祭祀用陰歷。所以從先聖之遺志。言各有當。事不相蒙也。若改於每年開學之首。先舉行祀典。無論我國幅員廣大。氣候不同。開學之期斷難一律。且學校生徒。各教皆有。若强他教以跪拜。轉於信仰自由之義未能盡符。若即於先聖生日舉行祭禮。不知祝聖慶典通國所同。若國家崇祀之上儀。義取特尊。碍難並舉。此本審查會議定以夏時春秋兩丁爲祀孔之日之理由也。若夫大祀之說有舉莫廢。實無疑義。其禮節服制自應與祭天一律。以示尊崇。呂師文

廟應由大總統主祭。各地方文廟應由該長官主祭。如有不得已之事故。得於臨時遣員恭代。用昭誠恪。本審查會開議二次。意見相同。謹將審查結果報告大會公決。　報告畢。議長將全案付表決。多數得贊成。遂通過。　惟議員饒漢祥對於此案。曾提出意見書。請將原案修正。其言曰。孔子非宗教家。若尊以宗教。適見聖道之不廣。審查報告以不涉宗教爲定義。自是確當。惟（日學校生徒至未能盡符）一段。復以宗教視孔子。前後似相違背。鄙意將來開學仍須令校自爲祭。方足以發皇道統。挈正人心。推之私塾莫不皆然。收效之宏當過丁祭。倘孔道昌明。安見他教之人不甘跪拜。（暫時不跪拜者可從其便）原案既以丁祭爲不含宗教。何獨於開學之祭而謂爲有妨。既以丁祭爲保存禮俗。何獨於開學之祭而輕言廢棄。於他教之爲長官者不一置詞。何獨於他教之爲學生者而偏爲過慮。總之丁祭開學祭誕日祭。均不可廢。此案但以總統長官之應用丁祭答覆政府。其他原可不遲。然斷不可一筆抹煞也。擬請將上文（無論）二字刪去。（且學校生徒至未能盡符一段全刪）較無流弊。（若留此數語誠恐以矛攻盾於丁祭禮由不能成立）應否修正。伏乞裁酌云云。議長復以饒君之意見付表決。亦得多數贊成。而祀孔一案。亦遂完全告成。

第三籌辦八旗生計案（國務院函交）　是日政治會議國務院曾派有特別委員李大鈞君到會

陳述意見。議長因請該委員發言。於是李君登台。略謂此項旗民生計不得不急於籌辦者。其理由有三。(一)籌辦八旗生計載在優待條件。一日此項生計未經籌妥。即一日此項條件未經解除。此民國信用所關不得不爾。(二)現在財政支絀。實達極點。國家政費。羅掘已窮。而每年尚須負擔此項旗餉之巨款。一日此旗民生計未經籌妥。即一日旗民餉銀不能節省。此財政所關不得不爾。(三)邊地地廣人稀。一望荒涼。我不移實固不能免外人之垂涎。既有廣漠之荒土。復有多數之貧民。移此多數之貧民。開彼廣漠之荒土。若滿洲察哈爾歸綏新疆等處。各實以數萬旗民。既符優待之條件。又舒財政之窘困。且藉以固吾邊圉。一舉而三善備。莫過於此。此政府諸公所以急欲籌辦也云云。茲將國務院函錄如左。

逕啟者查辦八旗生計一事。優待條件。訂有專條。既爲八旗生計之所關。又爲民國信用之所繫。若不照章籌辦。積極進行。不惟無以慰旗民朝夕屬望之殷。而亦非政府予於優待之意。是以兩年以來。政府特行設立專處以總其成。並特派專員以司其事。總期通盤籌畫。次第施行。務使八旗各戶咸得爲生計之經營。以共敦國民之樂利。乃設處已閱兩年。籌辦尚無成績。究其所以停滯之故。全由於國家財政之困難。然使長此因循。則每年九百萬元之旗餉。既無從停支。而旗民之生計又愈趨於艱窘。

近聞旗民窮困。甚至有無故自殺者。政府既負有籌辦之責任。斷無有中途變更。或竟經其自然之理。與其枝枝節節歲耗大宗巨欵。何如爲根本上之解決及時興辦。而國家轉得每年節省數百萬元之旗餉也。現准籌辦八旗生計之弟一著。當先從墾殖入手。而提倡工商業次之。查綏遠察哈爾東三省新疆未經開放之地甚多。類皆宜於墾牧。如能將各旗民次第移往。以資開發。庶不失優待條件之意。惟查各旗戶可遷屯墾者不下十萬。姑以一戶八口平均攤計。每戶給以旅費墾費四五百元。共約需四五千萬元。當此庫空如洗。羅掘俱窮。安能得如此大宗巨欵。以資應付。政府爲履行優待條件。并圖及時解決。節省經費起見。特擬向五國銀行團商借外債四五百萬磅。專爲籌辦八旗生計之用。即以每年旗餉九百萬元作抵。以旗餉六七年之額數即可將本息償還。自是以後。國家即歲少九百萬元之支出。八旗之生計亦可足養贍而期永久。似屬一舉兩得。相應函請貴議長迅付會議公決可也。

此致政治會議議長。

李君陳說既畢。各議員對於此案亦均無異詞。遂由議長指定朱君家寶。寶君熙等十一人爲審查員而以原案付諸審查會。遂散會。

二月七日開第七次常會議整理短期外債諮詢案（國務院咨送）及整理長短期內債諮詢

案(國務院咨送)熊總理亦出席議均付審查

是日開會到者六十六人李議長因事未到由副議長張國淦主席。開會後有人主張將二案併案討論。衆無異議。主席報告今日熊總理來電自行出席說明意旨至三鐘熊總理到會。秘書延入坐。國務員席上所演說多關秘密無從探悉。茲就該會議所宣布者誌如左。畧謂關於今日之提案。應有兩層說明。第一民國成立以來。我國財政之狀態。第二中國借款之情形。共和成立。南北所以易於統一者蓋當時南方北方財政上各有不堪言之苦況。唐氏在內閣。以爲民國成立信用較勝於前。然六國借款以日俄之不協。俄國遂慫恿比國。借我以小宗之款。自此之後。銀行團本國政府。對於自國之資本家。有極嚴厲之訓條。於是我國借款遂陷於極困難之境。鄙人初長財政。當時於財政情形。尚不熟悉。彼時各省對於墊款條件。皆竭力非難。鄙人隨即通電各省。謂各省如能協濟。條件儘可轉圜。其後地方陸續接濟中央。然其數不過二百餘萬。蓋革命而後。其無軍事之省分。多係向日之受協濟者。至於各財賦之區。支出頓增。而收入銳減。且有待哺於中央之情況。上年大借款成立。名爲二千五百萬磅。其實除折扣滙水而外。所剩者不過二萬萬元矣。其充押款不能動者。有三四千萬元。中央代地方還零星借款。及償還賠款。與中央所協濟地方之款。共計一萬萬元。所餘僅五六千萬元。中央行政費及

裁兵費。以及種種支出。全恃此款爲挹注。目下財政上最可痛心者。即各地方不能踴躍協濟。即以印鑄局所刊行之政府公報論。此本極小之事。然各省欠繳報費至六萬餘元。印鑄局屢次電催。又繼之以財政部代催。即此可見各省對於協濟中央之冷淡矣。今財政上所最關緊要者。在恢復政府信用。而本年之短期外債。及長短期內債。頭緒紛繁。若不亟爲整理。財政上更不堪設想。整理之法不外二策。化短期爲長期。借輕息還重息。此一策也。發行六厘公債票。以契稅印花稅作担保。此二策也。究以採何策爲宜。應請貴會公決云云。

熊總理演說後。許鼎霖王丕煦。陳懋鼎。夏孫桐。諸人紛紛質問。總理皆一一答復。後有某議員謂主席可請熊總理退席。再行開會討論。熊總理遂退席。有人主張不必討論。請即指定審查員由審查會報告後。再行討論。主席遂指定審查員十三人姓名如左。

饒漢祥　朱文劭　王丕煦　梁建章　孫世偉　劉彭壽　龍建章

林萬里　李景銘　汪德溥　鄧鎔　陳瀛洲　江君

附財政部整理短期外欠債原議案　竊維長期外債有條件之束縛。有押品之干涉。上下皆知其危險。故猶能防範於未然。短期外債則不然。爲時既促。爲數又少。雖有契約。類無抵押。人故不免於膜視。

不知積纖成鉅。因小害大。若不通盤籌畫。或定借換之方法。或尋確實之財源。迅速清償。入足以召外交之干涉。小足以損國家之信用。前清之季。創辦海軍。漫無計畫。所欠船價如紐約碼頭三菱川崎威克斯伊路兗圖等廠。紛紛到期。迨至民國成立之初。又向三井大倉等洋行借有短款。加以購買軍械等項欠債。數亦不資。除陸續攤還少數之款外。截至現在止。綜計尚欠短期外債銀元二千五百零一萬餘元。（列表如下）此種短債早經到期。無款可付。不得已而議付息議展期一度。展期之不已。或給定期庫券。或議分期勻攤。當局者亦幾舌敝而唇焦矣。無奈兩年以來。賦稅未能如額。庫儲悉仰外債。軍餉政費應付不遑。善後借款用途限定。為有餘力足以及此。於時索債之主戶限為穿積累之患巧歷難算。中如隆興公司禮和洋行則皆有外交團之為代索。且歐洲金融市面未皆一氣呵成。即如隆興公司禮和洋行。其股東皆為英德資本家。今以到期小款不能應付之故。威以吾國財政情見勢絀。類有戒心。不敢投資。則其失現在之信用者害猶淺。俎將來之借款者害實大。此尤愛國士大夫所宜殷殷注意者。夫以我國財政現狀如此。其不能舉二千五百餘萬元之短期外債。而一旦清償之。稍有識者莫不知之。然則任其自然而不亟謀整理之方。則其禍害所至。誠有不忍預言者。整理之法奈何。不外借新還舊而已。查表內所列之短期外款。除呵莫士莊廠一款外。其餘各款均在民國三年

六月以前到期轉瞬即至。爲今之計。祇能將各到期之小款。分別商之債權者。展至民國三年六月償還。一面速借長期外債三百萬磅。專以償還此款。其抵押品即用契稅印花稅。蓋前參議院所議決民國元年六厘公債原案。本有整理舊債一條。而六厘公債票未迄發行。茲可劃出一部分。另借外債。此即化短期爲長期。借輕息還重息。爲整理公債上應有之手段。即所借換者是也。東西各國莫不如是。而與大政方針所稱攤分其負擔於將來者。用意亦同此一策也。其次莫如將六厘公債票趕緊刷印。凡對於有債權者與之磋商。以債票抵還。夫債票利輕期遠。而此項短期外債。利重期近。在債主未必樂意。擬用加成償給之法。譬如欠某商款爲十萬元。今以債票抵還。應加給百分之十。爲十一萬元。其有債款之息比債票之息高一厘者。更加給百分之五至百分之十不等。餘可類推。如此則外人以其有利可圖。自必樂於承受。二千五百餘萬元之短債。但發三千萬元之內國六釐債票。足以了之。雖然我國債票信用不堅。昭信股票失敗於前。軍需債票墜落於後。欲固六厘公債票之信用。必責成各省國稅廳。自民國三年起。從契稅印花稅項下合籌洋三百萬元。解與中央政府。就省分之大小配解款之多寡。總以足數清還此項本息爲度。中央收到此款。立即轉發總稅務司存儲。外國銀行專充兌付此項六厘公債票本息之用。惟外人多疑。或慮款解中央。不免移作他用。則可令各省國稅廳。將此款

逕解稅務司。轉儲外國銀行。如此則外人以信綱稅務司信外國銀行者信六厘債票而票可流通價可日增。債權者領票以後可以周轉。且不致成廢滯之物。不致有低落之虞。直接以清外債之宿案。間接以推債票之銷路。一舉兩得。無逾於此。然其最要關鍵。則在各省合籌三百萬元之解款。夫三百萬元之款。雖觀之似若甚鉅。然分攤之於二十二行省。少者不過數萬元。多者亦不過十餘萬元。按月勻解。少者不過數千元。多者不過一二萬元。各省雖窮而契稅印花稅爲直接收入焉。有每月籌此數千萬餘元之款而不得者。衆擎易舉。事誠非難。要在力行何如耳。此又一策也。總之國計困窮。於今爲極。即往事以推來者。財政秩序一時恐難遽復。然則此二千餘萬元之短期外債。除借新還舊外。別無清償之術。否則東挪西補。此推彼諉。政府之信用日壞。外人之干涉隨之。牽一髮而動全身。當局者之責。執政者之恥。而亦全國人民之辱。政治會議各議員目覩中央財政之困難。當必能代表各省地方官民之意見。按照本政府所商各節。從長核議。以救此危。相應提交

貴會議決示復施行

(附)財政部整理長短期內債原議案

自民國成立以來。債負之增。有加無已。長短期各外債有關國家之信用。固應亟謀整理之方。而內債

一項。屬於短期者。約共計銀圓三千五百六十八萬二千四百三十五元。（另附細表）屬於長期內債者。一爲前清度支部之愛國公債。一爲前大清銀行商股商存分年攤還本息。一爲南京政府之八釐軍需公債。三項併計。約共銀元三千九百六十萬七千九百九十九元。（各附細表）均爲國家擔負所在。設非綢繆於先事。必致竭蹶於臨時。短期內債中如中國交通保商等三銀行。綜計欠數已達三千一百萬元之多。無論此項債期短欠息原公家吃虧甚巨。即各該銀行亦以擱置巨大之資本。常苦難於周轉。營業上少一分資本。即市面上少一分起色。影響非淺。餘如龍華廠國庫證券一百三十六萬元。期在今年八月。現在該廠已將庫券售抵洋商。由部擔保在案。又上年八九十三個月。搭放俸給國庫券。約計銀元八十七萬餘元。流通市面。輾轉押售。又前清積欠揚子江船廠十一萬六千餘兩。該廠將庫券售於漢口正金銀行。前曾函部保證。以上各欵皆本年度內。必須清付之欵。自非妥爲籌備。內既失信國民。外又慮生交涉。長期內債中。如愛國公債。就票面計共一千一百六十餘萬元。（另附細表）然其中前清皇室內帑占大多數。外間所購者僅及十分之一。際此財政支絀之秋。似宜分別辦理。內帑項下所購之票。應還本息可改付以四釐之永息公債票。爲國家目前計。爲皇室永久計。均其相宜。其餘各機關所購之票。爲數有限。均由中國銀行照付本息。又前大清銀行商股商存攤還

本息。民國三年度內。應還本息二百七十八萬餘兩。約合銀元四百萬元。（另附清單）在三年度內。長期內債中此爲大宗。查前大清銀行清理處。所送財政部之表債權項下。所有津滬營漢抵押物。就估值銀額言之。足值銀三百五十餘萬兩。約合銀元五百萬元。此事應嚴令該行清理處人員。破除情面。迅將所有押產趕速變賣。存儲中國銀行。以備三年度內付還商股商存本息之用。按照以上計算。長期內債中預算數目。除上兩項外。以軍需公債爲最多。就發出之票面計。共銀元三千五百六十五萬九千七百十五元。（另附細表）今雖先後承認有案之票數。祇一千八百三十萬三千零十元。（另附細表）然今年二月已屆還本之期。即就已經承認之債票號碼分配抽籤。應付本息亦復不貲。（另附細表）且此項債票息至八釐。期僅五年。在南京政府發行之始。軍事未平。不得不以優厚條件。誘起一般人民射利之心。而不知此非發行內債之正軌。爲國家財政計。爲債票信用計。亟應籌集巨款。將此項債票提前收回。以便實行借換之策。此軍需公債方面。還本付息必須切實通籌。免致一誤再誤。總之本國長短期內債。爲數祇七千五百二十餘萬元。實不爲多。然以財政困難之故。往往到期未能照付。殊於政府信用攸關。且亦將來推行內債之一大阻力。應即設法整理。籌款償還。方足以恢復國信。現在短期外債既擬以六釐公債抵還。此項內債別無他法。亦擬於參議院所議決之六釐

公債另籌推行辦法。查前清四川湖南開辦鐵道。曾由全省田賦項下加抽租捐。每完糧一兩。附收租捐若干。即照各戶所納租捐數目塡給股票。按年取息。兩省人民均樂認捐。所入之數。閱至千數百萬元。今若仿照兩省成例。飭令各省分別擔任。六釐公債九千萬元。即以各省所抽租捐承購債票。發給人民。人民既盡愛國之誠。又收價息之益。而國家亦藉以推行內債於各地方。一舉而三善備焉。至於按年償還本息。仍照短期外債辦法。取之於印花稅契稅。由各省認繳五百萬元。解交中國銀行所設分行以爲擔保。自可以固六釐債票之基礎。現在政治會議各省議員。均集於此。能富代表各省地方。爲國家決此整理內債之策。相應提交貴會議決示復施行。

十日開第八次常會議停止各省省議會議員職務諮詢案及核定國慶紀念日期諮詢案多數主張停止省議會及紀念日之宜酌減均付審查。

是日到會者五十八人。李議長主席。分述如下。

(一)第一案討論情形　議長謂今日第一案爲大總統特交省議會停止職務諮詢案。自國民黨取消之後。各省省議會有停止者。有未停止者。形式上殊不劃一。此猶就表面言之。各省行政長官對於中央負責任。則大經大法。皆不得不仰承於政府。自不免與省議會有意見相左之處。故各省省議會

議員之賢者。有不能盡其力。至於各都督民政長來電所陳云云。係就事實上立論。本會議所應主張之理由。尚不能與來電原意盡同。因議員中不乏穩健明達之士。恐一筆抹煞。轉灰賢者之心。至於如何解決之處。應請諸君平心研究云云。

陳懋鼎　謂本席以爲省議會絕無存在之理由。就法理上立論。三權分立。立法機關祇應有一國會。若於國會之外別有一種機關。操絕大之立法權。實無此等辦法。且各省憑藉。此等機關適足以破壞統一。我國既非如美洲之聯邦。則省議會絕無存在之必要。前清諮議局。以資政院爲之後盾。與督撫衝突甚多。然由帝政變爲民政。該局之功亦不可沒。今民國成立。則絕不宜有此機關。

梅光遠大呼贊成陳君之說。吳乃琛繼起發言與陳說畧同。

王丕煦謂省議會應停止職務。如議長頃間所報告者。極爲妥協。至陳君謂絕無存在之必要。本席極不贊成。

李慶芳謂在君主時代。憑藉此等龐然碩大之機關。爲推翻專制之一種手段。民國成立有此機關適足爲破壞統一之假藉。此等理論。本席極端贊成。但此次政府所諮詢者。爲省議會停止職務問題。頃間聆諸君之言論。對於大體既經贊成。將來答復政府時。應就事實立論。抑或就法理立論。待審查報

告後。再行研究。且省議會應否有此機關。別爲一問題。俟地方制度案交出後。省制問題解決。則省議會之有無自連類而解決。令本會議對於政府諮詢。停止職務之點。既經大體贊成。本席卽請議長指定審查員。衆贊成李說。議長於李君發言之後。極以爲然。遂宣告討論終局。指定審查員十五人。蔡鍔馬良饒漢祥顧蓋劉馥王印川李慶芳孫毓筠林萬里朱文劭秦望瀾鄧鎔龍建章黎淵張一麐

(二)第二案討論情形　陸夢熊謂十月十日。應定爲國慶日。自無可疑。我國人休息時間甚少。紀念日休息一日。可以發揚國民鼓舞蹈厲之精神。三紀念日本不爲多。二月十二日爲宣布共和之紀念日。自不能廢。至於南京政府成立紀念日。爲一月一日。本係休息吉日。似亦無須停止。

劉邦驥贊成張鳳翙原電之主張。以十月十日作爲國慶日。廢除南京政府成立及南北統一紀念日。梅光遠主張廢除南京政府成立紀念日。略謂共和成立。不自南政府始。乃自前清皇室禪位袁項城組織臨時政府之日始。惟二月十二日萬不能廢除。陳懋鼎贊成梅君之說。謂可將南北統一四字改爲宣布共和。則用語較爲妥洽。劉馥謂張督原電畧有錯誤。謂紀念云者。乃欲表現開國艱難締造之意。以精神教育傳之子孫。十月十日所以爲紀念日。乃紀念武昌之起義。非紀念正式政府之成立。蓋美法諸國之紀念日。皆以宣告獨立爲紀念。而不以政府成立爲紀念。楊增炯贊成張督原電。艾知命

對於梅光遠之主張。大略相同。並云紀念云者乃發揚一國之光榮。二月十二日爲清帝禪位之日。此實環球共和國未有之美風。萬不能廢除。

許鼎霖謂各省起義之紀念日。萬不可有張督原電等主張。諸君萬不可忽略。最關緊要。若各省中有紀念日。則此後之叛立割據。皆可以驅得一紀念日。與國家危險實多。許君對於國慶日大略與梅君相同。

議長遂宣告討論終局。指定審查員孫毓筠等十五人。宣告散會。

以上二案均係因各都督等電請者。茲先錄第二案之原電。第一案原電詳後

張都督之原電（一月二十八日電）　大總統鈞鑒。國務院鑒。竊維民邦當艱難締造之初。禮制重觀感奮興之典。非遽袪地域偏滯之見。無以開政治周大之規。光復以來。仿行共邦制度。有國慶紀念各舉。載諸歷書。原期振厲人心。回易民聽。顯其間心所未安者。竊有數端。一則共和政體。首貴大同。而猶存南北名稱。終多藉詐我虞之忌。一則孫黃悲歸。近皆顯著。而尚豔舉南京政府。不無崇奸長亂之虞。沿習既深。羣相記憶。三五年後。或恐奸黨藉此等南京名號。易滋煽動。徒新曲突。所宜預防。歷考中國史乘。所謂國慶紀念者。均無可指陳。惟美國華盛頓。於千七七六年。七月四日。成立共和政府。中外哲

流紀載頗詳其詳足見盛要典制咸以正式政府爲重他皆視若駢枝茲者我國政體更新特開創局大總統匡時濟艱允副公推大難勘定新夏肇建所有國慶鉅典自當以民國二年十月十日爲萬年紀念永遠奉行至於武昌起義寰宇從風大介純熙先聲首倡似亦宜垂爲令則昭示來茲其餘歷書所載南北統一及南京政府成立各紀念日應一律停止以融畛域而示大公外省紀念之未著功令者更可作罷況目前財政困難達於極點各省頻開盛會支用浩繁尤昧時艱舉辦之本果能概行停廢豈惟譯囂屏絕並可撙節政需實於國家大計關係非淺鳳翹增爵等既確有所見不敢不切實據陳可否仰懇發交政治會議妥協核飭遵行俾宏綱而祛流弊之處出自鈞裁曷勝屏營待命之至

陝西都督張鳳翹署民政長高增爵感印

是日趙惟熙提出開館修訂民國通禮建議案

原案錄下

謹案我中華開闢最早五千年來均以禮教立國雖有三王異世不相襲禮之說但此言不過以忠質異尚器數異名非謂盡前朝之禮教大防而一例捐棄之以自夷於無教他之民族也是故孔子曰殷因於夏禮所損益可知也周因於殷禮所損益可知也其或繼周者雖百世可知也董仲舒亦言王者

有改制之名。無變通之實。蓋禮者承天之道。也治人之情以辨下上。以定民志。故曰安上治民。莫善於禮。蓋禮之可變者。度數儀文之末。其不可變者。則倫物綮殊。而皆有其精意存焉。自古迄今。所恃以立國者。胥是道也。中國改建共和以來。於茲兩載矣。陳新代嬗。自廢禾舉。新學小生。方將競尚自由。侈言平等。惡禮文之束縛也。則務遺棄一切。習爲苟簡。以肆其無羈之欲。於是一喪制也而哀祥無別。一昏媾也而嫌疑不明。一冠履也而尊卑罔分。一輿服也而等威莫辨。上自邦國。下逮鄉人。所以用其禮者。常若中西糾紛。新舊糅雜。此於西者厭舊禮爲桎梏。此於中者視新制若弁髦。一國之內家自爲制。人自爲俗。法紀蕩然。民將安歸。國將奚立。夫吾非謂變通其禮之患。謂禮無定制。民罔適從。不軌不物。而樊然殺其法守之爲患也。今欲整齊其秩序。畫一其風俗。使朝野上下。觀聽不惑。嫥心揖志。共出於矩矱之途。則必自脩明禮教始矣。竊見古之禮官掌於宗伯。厥制綦崇。有清之季。禮失其守。新舊學子。聚訟紛紜。時有以制定通禮爲請者。蓋將以溝中西之郵。劑質文之弊。用意良美。嗣經設禮學館。隸於禮部。乃歷時未久。部撤而館亦遂亡。然豁改立典禮院以維繫之。民國初立。守禮無官。僅以民間禮俗之事隸於內務一司。而創制顯庸之大者。則固未遑計及也。惟愚以爲禮之大體。經緯萬端。況屬開國之初。民氣澆漓。尤宜先爲提倡。庶俾我神明之胄。有以詳明品節。涵養性情。革薄從忠。還淳反本。彬彬然

蔚爲優美之民族。而後國基乃固。國體乃尊。擬請重開專館。妙選通儒。溯儀皮之初源。修綿蕞之故事。凡郊祀會祠。以及昏冠喪祭之屬。悉令參稽中外。薈萃群言。芟其粗而擷其精。從其宜而不戾其俗。化裁通變。使釐然各當於人心。然後勒爲專書。成一代之憲典。飭有司所在頒行。庶以昭示準繩範圍。架度俾國之人有所遵守。以進趨於大同。書曰會其有極。歸其有穀。正此之謂也。世之論者以爲近今立國。在任法不在任禮。故以禮治者弱。以法治者强。不知泰西自有禮制。各從其俗而爲之節文。未有無禮而可以爲人。可以爲國者。西儒孟德斯鳩有言。共和國家以道德爲元素。道德之原。蓋即寓於禮者也。管子曰禮義廉恥。是謂四維。四維不張。國乃滅亡。言近迂而實正。效似遠而實捷。治國要道。莫亟於此。惟熙管見所及。謹援本會第二條第三欵規定。作爲建議案。應請議長鑒核付議。敬候公決。請命政府從速施行。大局幸甚。國民幸甚。建議人趙惟熙贊成人秦望瀾王學曾夏孫桐胡忠亮陳懋鼎徐鑄汪德溥李慶芳王恒晉梅光遠任福黎

十四日開省議會停止審查會指定起草員起草

是日在政治會議西審查室開會。到者蔡錫李慶芳朱文劭顧鑫林萬里王印川劉馥饒漢祥孫毓筠秦望瀾十人開會將畢。黎淵始到。旋李議長亦到。畧誌如左。

蔡審查長謂省議會停止職務案。前次大會有主張應就法理立論。請諸君討論。又謂草案致李議長函議長意欲相平解決。不可過傷各省議員之心。省議會之停止。乃機關的問題。非人的問題也。

顧秘書長謂省議會成立之歷史。係一種暫行法。爲參議院議員之選出機關。當時既云暫行。可見此種機關有變組之必要。林萬里主張答復政府應就法理立論。李慶芳謂前此大會議長演說。謂各省議會有已停者。有未停者。於政治統一上殊不畫一。此意甚好。亦可加入。蔡主席以顧李二說。大意付表決全體舉手。審查長指定饒漢祥君。饒因事回皖。遂指定顧鑾劉馥二人。限三日內草出。

十七日開國慶紀念日審查會議定十月十日二月十二日爲紀念日餘均廢

前日核定國慶紀念日案付審查。第一次審查會。指定起草員三人。爲江紹杰劉邦驥梁建章。草出後於十七日再審查會。到者八人。爲孫毓筠江紹杰劉邦驥邢殿元梁建章貝允昕任福黎誓忠甲。首由審查長孫毓筠君宣讀草案大旨。分爲三項。一定十月十日爲國慶日。因是日係武昌起義之日。又正式大總統就職之日。一定二月十一日爲共和宣布紀念日。因是日爲清帝退位。南泯兵禍。爲千古中外所未有。主南京政府成立。本屬臨時。又各省獨立紀念日期甚多。將照前次大會表決均行廢除。全體表決四時散會。

二十一日開第九次常會議借債籌辦八旗生計諮詢案（審查報告）地方歲出標準辦法諮詢案（國務院咨送）第一案議決第二案付審查

是日到會者五十二人。李議長主席。第一案依審查案之主張。全體通過。第二案由政府委員賈士毅出席報告提案理由。李慶芳謂此案關係重大。條例繁賾。今日政府委員出席。如有重要質問之點。本會議員若有意見可交審查會。如有須質問之處。可由審查會隨時知照政府委員出席說明。朱文劭贊成李君之說。議長指定審查員。饒漢祥龍建章汪德潭梁建章孫世偉劉邦驥秦望瀾李景銘周傳性江紹杰林萬里十一人。遂散會

附第一案之審查報告　查國務院咨送籌辦八旗生計一案。其理由則謂八旗生計優待條件。訂有專條。應照章籌辦。斷無中途變更之理。又謂當此庫空如洗。羅掘俱窮。爲履行優待條件。擬向五國銀行團商借外債四五百萬磅。專籌辦八旗生計之用。並謂此項外債。即以每年旗餉九百萬元作抵。俟償清本息後。國家即歲少九百萬元之支出等語。此國本審查會所當贊同者也。惟國務院所稱旗餉。每年九百萬元。已與籌辦八旗生計處呈覆大總統書中所稱年餉不下四百萬兩。數目迥殊。且九百萬元。係依京畿餉額爲據。若合計外旅。恐尚不止此。似未足爲支出之準數。又臨時約法。所謂八旗生

計。當係包括京外各旗而言。而國務院所謂十萬戶。以每戶八口計者。未經敘明京旗外旗亦未可定爲確當之戶口。又旗民戶口向有有餉無餉之分。今國務院來文未經分別規定。更無以示籌辦之標準。此又國務院所當詳加考核。而非本審查會所能懸斷者。本審查會對於此案詳細討論。以爲八旗生計。既有待遇專條。自當及時履行。以昭大信於中外。乃光復以來。各省財政紊亂已極。必俟取入有餘。再行籌辦。恐十年以內。未易舉行。而旗民已不及待。國務院以庫空如洗。擬借外債爲積極進行。當可爲人民所曲諒。況自表面觀之。借款至四五千萬元。似加重人民担負。而自實際論之。俟償清本息後。即可歲省九百萬元。實減輕人民擔負。此亦統計財政者所應有之計畫。當亦爲人民所願聞。但此項借款與尋常行政經費不同。其扣用息率及用途。均當愼之又愼。得其當可以謀旗民之生。失其當轉以增國民之累。惟視力行何如耳。竊謂籌辦方法。先宜調查八旗戶口。京旗由內務部同都統派員調查。外旗由民政長會同旗營長官派員調查。無旗營長官省分。即逕派委員調查。均於冊內註明年齡住址。及有餉無餉。極貧次貧等項。並令十戶環保一戶。浮冒十戶除名。庶幾可得八旗戶口之確數。次宜調查綏遠察哈爾東三省等處。尚有未放荒地若干。已放未墾可以收回荒地若干。並規畫建築房舍開闢市場。修通道路。疏濬溝洫。設置警察。購辦農具。各需費若干。然後方能計及移遷旗民。每戶

人口須給墾費若干。道路遠近。應給遷費若干。以定借欵若干之計畫。及其遷墾之後。並宜妥爲經理。善爲教導。俾各安其業。自食其力。不致仍蹈往歲屯墾私逃之弊。蓋旗民中下之人。向恃前清優待。依賴食餉。養成游惰之習慣。苟民國徒以履行待遇條件之故。每戶八口發給墾費四五百元。而驅之荒地。聽其自生自滅。誠恐半年之後。墾費用罄。依然無以爲生。無僅博代籌生計之名。而無代籌生計之實。徒增人民四五千萬元之擔負。不但與日提交國會雖期追認。卽全國人民亦恐不能默爾無言也。本審查會以爲此項借欵。既專爲籌辦八旗生計而設。必宜確實調查。認眞辦理。俾旗民生計足以自謀。而後旗餉始可停發。方與國務院減輕人民擔負之宗旨不相背馳。應請國務院一面調查戶口。調查荒地。分途並進。一面商定借欵條件。約計半年以後調查手續可以畢事。而用款數目屆時亦能確定。既可堅外債之信用。亦可免人民之懷疑。籌辦程序。似較切實。若北地氣寒。每歲農事僅及半年。農隙之時。最宜附以工商之事業。亦應兼籌。未可偏廢。至老弱鰥寡殘疾不能遷墾者。其生計並應妥爲代籌。以符實行待遇條件之意。本審查會兩次開會研究。經大多數贊成。謹將審查結果報告大會公決。再本會議員許銘彝塔旺佈里甲拉二君。提出意見書三件。多係開辦後手續。應否附咨國務院參考。并候議決。

附各議員之重要意見書

議員陸夢熊之原案意見書　竊維鼎革以來。凶災遍地。哀我黎民。流離失所者。蓋不知其幾千萬。一夫不獲。國家有責。政府皆應通盤籌畫。固不僅限於八旗一部分也。然籌畫八旗生計。優待條件。訂有專條。每年旗餉須九百萬元之多。支出亦鉅。民國政府爲履行義務。減輕負擔計。與借鉅債。積極進行。深謀遠慮。具有苦心。對於原案根本上。自應極端贊成。惟其辦法稍有商榷之點。謹述如左。一生存競爭。天演公理。按生計原則。芸芸衆生。所以能自立於天壤者。蓋個人本其天然之能力。自求生活耳。若政府强之使歸於一途。不惟政策有所不行。事實上亦難收完善之効果。劃井授田。惟三代以上地廣人稀。職業簡單之時代爲能行之。後世民俗澆漓。勞逸各異。斷不能以單純之法。處置數十萬無業人民。況旗民向受清室優待。勞苦職務。非所素習。一旦不分等級。盡驅之歸農。能否達國家預期之目的。尤難臆斷。故不能不從長計議也。一利用外資。興辦要政。爲政治家所公認。然借債一途。出於萬不得已。如其更有他種方法。足以補救。則不得不分頭計畫。以期債額之減輕。我國外債已臻鉅額。茲再陸增四五千萬元。如其藉此外債果能一勞永逸。則旗民各得安居樂業。而政府每年減少九百萬元之支出。寧非得計。萬一施行稍有窒礙。則於旗民生計仍有缺憾。而國家增加鉅債。付本還利不容

少誤。亦非審慎周詳之至意。況歷來舉債恒以確定之收入爲抵押。今以不確實之支出爲抵押。能否得　人信用。於財政前途有無危險。此又不能不從長計議也。　據以上所述理由。除照原案所擬分給旅費墾費令旂民移住綏遠察哈爾東三省新疆等處墾牧外應附加辦法如左。一發行養贍公債。以待上等旗民也。旂民雖屬窮困。然現在當兵營業。以及次貧之戶。安土重遷者。當不乏人。若一律使之移住邊境。從事墾牧。恐亦有不願者。查日本維新之初。對於食祿之家。給與金祿公債。辦法至善。似可倣照辦理。先行調查次貧之戶。凡不願移住及得次項之現金者。分別頒給債票。預定償還之期。在未償還以前。每年按期給付利息。俾充贍養之資。　一酌給現金令其自營生業也。人各有能有不能。一由於先天特性。二由於素來習慣。勢難統就一業。政府亦未便一一問。前已說明理由。惟政府爲信守優待條件。對於旂民不能恝置弗顧。應聽旗民之選擇。凡不願移住及得養贍公債者。分別酌給現金。爲生業之資。至應習何業。隨其自便。（如何興辦工業消納貧民係國家一般的政策不能專爲旗民立言）如取得現金後。仍不能營業。則政府已仁至義盡。可告無罪於天下。不能再負責任。此項現金應比公債減少倍數。俾得公債與得現金者兩得其平。　以上二項辦法。及原案辦法。應由政府明白規定。一面由籌辦八旗生計處。或另設機關分別調查。按戶列表。以憑核辦。除養贍公債。可自由

發行外。關於墾牧費。及生業費。應需若干。俟調查完竣後。核實計算。是否應借外債。或以他項牧入補充。屆時再行設法。現在似可不必虛擬巨數。遽行借債。至墾牧一層。其經費如能以外債充用固好。倘外人以用途不確實。或不肯投資。則邊荒之地。與其廢棄不如開放。似可中外合資組織墾牧公司。共同經營。於國家主權并無損失。而移民政策。亦得藉以實行。是否有當。敬請　議長鑒核。應否提交審查會。作爲參攷之處。並候鈞裁。議員陸夢熊謹呈。

(二)許議員銘彝之意見書　議長鈞鑒。借債籌辦八旗生計一案。先後兩陳意見。此案論現在之財力。事體之繁縟。斷難舉行。然既列入優待條件。無論如何爲難。勢須勉力從事。若因循日久。恐措手更難。惟反復思維。尚有意見。查直隸荒地甚多。(遵化一帶)即以京旗保定山海關三河密雲等處駐防旗民。就近移殖。山東即以青州德州等處駐防旗民移殖。凡有荒地有駐防省處。均酌量就近移殖。如就近並無荒地之駐防。即作邊之計。移殖之後。就地設立開墾殖民分局。民戶衆多。難免鼠雀之爭。應責成分局持平審理。如墾務著有成效。應分設縣治。數年後荒地變爲膏腴。曠野成爲村莊。有此成效。再圖維富强。興學校以開民智。采礦產(口外礦產甚夥)以闢利源。農林實業。均須切實講求。次第興辦。庶幾可富。就地徵兵。照章給餉。編營編連編排。隨屯戶之多寡。酌量分配。農隙操練。平時

保衛地方。有事固守邊陲。地理熟悉。風土習慣。身家所係。較臨時所調隊伍。勇敢得力。庶幾可強。古人以山海一隅。尚能自富自強。管子於齊。勾踐於越。鈞是明證。今移民實邊一事。頗有可爲。視治理之人何如耳。要在經辦之人。胥知中央財政。如是之困難。旗民又如是之艱窘。爲國爲民。應稍盡義務。人人有此思想。羣策羣力。千鈞之鼎。衆擎易舉。若用人不當。惟利是圖。則徒增國民之負担。恐於旗民生計仍屬無益。此事創舉甚難。如果主管得人。辦理得法。豈特旗民生計有益而已哉。再各處安插妥帖後。即應設立警察。編立門牌。核對戶口。整頓秩序。保衛治安。創始之預備。即將來設縣之基礎。再各處公家應建設市場。商賈有所棲止。新民便於日用。市房徵收租價。歸局經理。然房屋毋庸多建。公家提倡商民隨便建築。少收地價。以廣招徠。此雖無關大計。而便民招商。於殖民政策必不可少之舉。茲事體大。不厭求詳。故敢再陳意見。請付審查會參攷。敬請箸安。

(二)議員塔旺佈理甲拉之意見書　籌辦八旗生計。優待定有專條。民國信仰所繫。積極進行。誠屬及時解決。不可再緩之事。惟籌辦之法。務以切實調查確數。合京旗駐防統計兼籌。使之均得其所。無致偏枯。國務院公函旗戶之數不下十萬。每年旗餉須九百萬元云云。自係專指京城而言。若合各省駐防。以本席懸揣之。爲數當逾數倍。政府一視同仁。必不內外歧視。是統計兼籌。調查確數。爲入手第

一之辦法也。調查擬分稍有資產者。有人力而無資者。老弱極貧者爲三等。分別資遣。方能持平。至調查期限。自宜從速安揷。尤當分起。蓋京外旗民戶口紛繁。若俟統行查完。竣然後核計資遣。勢必至曠日持久。顚連困苦。如水益深。竊聞外防駐如西北各省旗民。頗有自謀生計之思想。惟苦於基金無出。遂致仰屋坐困。束手待斃。盼切援拯。今擬普律調查。隨時給資。如遣散兵隊之辦法。至所指遷移墾牧之地點。各省駐防。尙無需此。緣駐防生聚多年。與土著習慣。但有資本。就地即可謀生。遷地尙恐弗良也。一面與五國銀行商借總數若干磅。即以每年京外旗餉全數作抵。一經各處調查報告到日。即照所定四五百元之數。隨時支取給發。每發一處。從此即作爲停支旗餉之日。如此分別資遣。及時安揷。似屬計之得也。意見如斯。請俯准審查會查核是荷。

附國務院對於第二案交議之原函

敬啟者。民國成立。業已兩載。財政困難。達於極點。行鹽稅則成效難期。募內債則無人顧問。政府於萬不得已之中。爲飲鴆止渴之計。於是乎息借外債。維持現狀。兩年之間。除利息不計外。計增外債三千四百二十五萬磅。淨收實得二千七百六十九萬一千六百四十二磅。此項借款。外債還中央政府外債五百九十一萬餘磅。各省外債一百八十七萬磅。外餘均充軍餉裁兵及行政經費之用。現在收付

相抵。善後借欵項下。僅存鹽務用欵二百萬磅。預備賠償外人革命損失二百萬磅。裁兵經費等二三十萬磅。外餘均開支淨盡。并無餘數。夫借外債以作政費。本屬一時權宜之計。長此不已。必將破產。故財政部通電各省。務必當竭力整頓。一面增加歲入。一面減少歲出。以期收支適合。無如自民國元年以迄今日。僅有齊豫湘粵贛等省。解欵二百六十餘萬元。杯水車薪。於事何補。語曰中央財政奇窘。因各省截留歲入之故。則各省財政應綽有餘裕。然考二年度國家預算。直隸甘肅新疆廣西雲南貴州奉天吉林黑龍江諸省。向受中央協款者。無論矣。其湖北福建陝西等省。從前協濟中央者。現亦入不敷出。推其困難之原因。除軍費等較前增加外。約有數端。(一)因徵收之款。自由支付。未到省會。先已用罄。(一)因自治機關權力太大。截留公款。擅自撥用。(一)因凡百新政。同時並舉。粉飾張皇。用度浩大。查各省地方預算歲出。共計五千九百卅一萬餘元。歲入僅得四千零七十一萬餘元。收支相抵。不敷一千八百六十萬餘元。就地方一方面言之。歲入短少甚鉅。已不得已竭力撙節。若彙就國家一方面言之。則無著之款。爲數甚鉅。查中央行政經費。每月約需九百餘萬。現在全無著落。若專恃外債。則抵押之品。業已無多。條件之苛。莫可言喻。海關歲入。已由外交委員會自由支付。中國政府尚未收回鹽務。蓋自借款成立以後。幾爲海關之續。前車已覆。來軫方遒。倘能息借大綜外債。勢必至外人實行

監督財政。而中國即成爲埃及。言念及此。憂心如焚。倘各省地方各自爲政。不顧財政之困難。不顧國家之大局。必欲增加經費。擴充自治。雖日言教育警務實業。恐成效未必可期。而國家已陷于危亡之境。各省地方自治代表。熱忱愛國。安忍覩此。總之居今日而言財政。舍急剔治標之法。不能免全國破產之危。與其分疆劃界。置大局於危亡之地。不如通盤籌畫。爲國家立不拔之基。爲此財政部擬照辦理國家預算之方法。將地方歲出逐項核定。不急者暫緩舉辦。浮費者切實裁減。其核定標準謹條列於後。

▲一自治團體經費　查省議會經費。除直隸廣東雲南奉天四省未得預算數目外。其餘各省每年共需一百九十三萬餘元。縣鎮議事參事會等經費。除山東四川福建浙江江蘇貴州廣東廣西奉天吉林黑龍江熱河察哈爾未得預算外。其餘各省已達一百八十三萬餘元。若合全國計算。其數更屬不貲。現擬將各省省議會縣議事參事會城鎮議事董事會鄉議事會總董會鄉董區議事董事會之經費。均暫行停支。

▲一巡警經費　地方巡警經費。係指縣城鎮鄉之警費而言。各省省城及水上警費。並不包括在內。查該項經費除四川福建廣東奉天四省未詳外。其他各省共計一千零七十九萬餘元。而巡防營經費爲數更鉅。現擬將各省城商埠巡警照舊存留。其餘各地方巡警切實裁汰。酌留若干。與巡防合併。作爲警備隊。各縣治市鎮向無巡警者。暫從緩辦。如爲保衛治安起見。可將

巡防營改編爲警備隊。分段駐紮。▲一善舉經費 查各省地方善舉經費。除廣東奉天兩省。無從計算外。其他各省統計二百萬元左右現擬分別緩急力求撙節除賑飢育嬰等舊有之善舉其他甫擬創辦尚未實行者均從緩辦 ▲一教育經費 查各省地方教育經費除廣東奉天兩省未得其數外。其他各省共計二千一百二十餘萬元。其列入國家預算之教育費。並未在內。夫教育爲立國之本。自當立謀振興。然財政奇窘。舉國憂貧。於擴充教育之時。仍當有撙節經費之法。現擬確定方針。切實整頓。凡地方教育機關。業已開辦者。由各省教育司司長通盤籌畫。將同類學校酌量歸併。力求節省。所有擬設而未辦諸學校。或他種教育事務。除小學外。暫行緩辦。至各省游學生。前已派往外洋者。當嚴行甄別。其已入大學及高等專門學校者。仍准留學。其不能入該項學校者。即行撤回。新學生暫行停派。所有留學經費。向係按照教育部所定數目支給者。均照初定之數八折支付。少於此數者。仍舊辦理。 ▲一實業經費 查農工商及他項實業經費。除湖北廣東奉天等省未得其數外。其他各省共計七百三十萬元左右。夫農工商爲國計民生之命脈。正宜切實提倡竭力擴充。惟官辦實業。其成效往往不及商辦。考歐美各國。經濟歷史。事實昭著。無可諱言。故近年各國所有官辦實業。逐漸減少。惟彼先導。足爲師資。我國對於實業方針。自應鼓勵國民集資合辦。不應專主官辦。動用公欵。且事

有先後。業有緩急。由公家倡辦。亦須次第舉行。若必將各項實業同時並興。恐財力維艱。人才難得。一時辦理不善。遂至一敗塗地。爰擬分別緩急。循序漸進。凡農學會農事試驗場勸工所工業試驗場勸商場商品陳列所等已經設立者。須力求撙節。暫不擴充。現在未經舉辦者。均從緩辦。至於銀行礦產等生利事業。應招商股辦理。不得由地方歲入撥充此項資本。

▲一工程經費　查地方土木工程經費。除廣東奉天等省預算冊尚未到部。四川雲南廣西吉林黑龍江等省。無從計算外。其他各省共計一百二十萬元左右。現擬除河工等萬不可緩之工程外。其餘一切工程。不妨從緩者。均暫行停辦。

▲一財務行政經費　查地方財務行政經費。除湖北湖南甘肅奉天吉林廣東廣西新疆諸省未得其數目外。其他各省共計三百九十六萬元。而財政司經費不在其內。現擬將地方稅及其他一切收入。統歸中央徵收機關徵收。按照應支數目。撥給地方應用。不得另設地方徵收機關。以至糜費。

以上所列辦法。將地方預算切實核減。每年約可節省二三千萬元左右。於國家之財政既不無小補。而人民之担負亦略可減輕。此項停辦。約以一年爲度。一俟國家財政恢復。再行照舊辦理。事關救亡圖存。相應諮詢貴會。務祈議決施行。此致政治會議議長。

二十三日開省議會停止案之第三次審查會略均主解散

是日開省議會停止案之第三次審查會。到者十人。爲蔡審查長鍔王印川李慶芳黎淵龍建章劉馥秦望澗朱文勛孫毓筠顧證。因前二次開會情形。關於省議會停止。審查其內容甚秘密。大概結果爲國民黨職員取消後。各省議會每因人數不足。遞補需時。議會職權既難行使。組織久已不全。各都督省長有解散各省議會之請。此後一切行政事務。由各該省行政長官。負有完全責任云。

二十六日開第一次常會議停止省議會議員職務諮詢案（審查報告）整理短期外債諮詢案（審查報告）整理長短期內債諮詢案（審查報告）均全部通過。

是日議長李經羲主席。到會議員六十二人。主席請本案審查長蔡鍔登台說明理由。審查長蔡鍔登台謂本月四日。奉大總統令據署直隸都督趙秉鈞署直隸民政長劉若曾奉天都督兼署民政長張錫鑾吉林護軍使孟恩遠吉林民政長齊耀琳黑龍江護軍使兼署民政長朱慶瀾江蘇都督馮國璋江蘇民政長韓國鈞安徽都督兼署民政長倪嗣沖江西都督李純代理江西民政長戚揚浙江都督朱瑞署浙江民政長屈映光福建鎮守使李厚基福建民政長汪聲玲兼代領湖北都督段祺瑞署湖北民政長呂調元署湖南都督兼理民政長湯薌銘署山東都督靳雲鵬山東民政長田文烈河南都督張鎮芳河南民政長張鳳台山西都督閻錫山山西民政長陳鈺陝西都督張鳳翔署陝西民政長

高增爵四川都督胡景伊四川民政長陳廷傑川邊鎮守使張毅廣東都督龍濟光署廣東民政長李開侁廣西都督陸榮廷貴州都督兼署雲南都督唐繼堯雲南民政長李鴻祥貴州民政長戴戡護甘肅都督兼民政長張炳華電稱。各省議會成立瞬及一年。於應議政事。不審事機之得失。不究義理之是非不權利害之重輕。不顧公家之成敗。惟知懷挾私意。壹以黨見爲前提。甚且當湖口肇亂之際。創省會聯合之名。以滬上爲中心。作南風之導火。轉相聯絡。胥動浮言。事實彰明。無可爲諱。有識者潔身遠去。謹愿者緘默相安。議論紛紜。物情駭詫。而一省之政治。半破壞於冥冥之中。推求其故。蓋緣選舉之初。國民黨勢力。實佔優勝。他黨與之角逐。一變而演成黨派之競爭。於是博取選民資格者。遂皆出於黨人。而不由於民選。雖其中富於學識。能持大體者。固不乏人。而以擴張黨勢。攘奪權利爲宗旨。百計運動而成者。則比比皆是。根本既誤。結果不良。現自國民黨議員奉令取消以來。去者得避害馬敗羣之誘。留者仍蒙藁稽同器之嫌。議會之聲譽一虧。萬衆之信仰全失。微論缺額省分。當選遞補。調查備極繁難。即令本年常會期間。議席均能足額。而推測人民心理。利國福民之希冀。全墮空虛。一般輿論。僉謂地方議會。非從根本解決。收效無期。與其敷衍目前。不如暫行解散。所有各省省議員。似應一律停止職務。一面迅將組織方法詳爲釐定。以便另行召集。請將所陳各節發交政治委員會議決等

語。該都督等所陳各節自係實情。應如所請交政治會議公同議決。呈候核奪施行。此令等因奉此。查各省議會成立以來。或因地方事變牽涉內亂嫌疑。或因黨派紛爭。議事鮮有成效。容有如該都督民政長所言者。然其中多數省分之省議會議員。深明大義。不越範圍。直接以保衛地方。間接以維持國本。苦心調護。正不乏人。徒以制度規畫未能適宜。因而得失利害。不免互見。該都督民政長等目擊時局。艱危不可終日。欲謀政治根本之補救。自不得不急圖議會組織之改良。雖措詞不無過當。要自有激而成。惟是各省議會之應否存在。乃地方制度一大問題。若因法律之弊失。指爲個人之罪狀。平情而論。究覺未安。本審查會反復討論。到於此案大體。僉以爲祇宜籌計將來。不必推究既往。只宜就議會本體上研究得失。不必就議員本身上論定是非。蓋各省議會根本上之不應存在。法律事實。均有極強固之理由。查中國今日之省。其性質是否應認爲自治團體。抑純國家之地方行政區域。尚屬疑問。本審查會以爲吾國行省制度。造端於元。繼執於明。沿襲至於前清。其中因革損益。代各不同。究其實際。行省云者。要非純爲行政區域上之一種名詞。此按諸政治歷史。可得而稽者也。且行省長官轄地過廣。即使認其所轄爲國家之地方行政區域之一。亦祇宜作爲最上級地方行政區域。不宜施行自治區制。按歐洲大陸諸國。及日本自治制通例。雖即以國家之地方行政區域。兼爲自治體之自治

區域。然大抵級愈卜者。認其自治權愈寬。中是層案而上。以迄於無至國家最上級行政區域。或且僅有官治。而無自治。誠以自治之事級愈卜境愈小。則人民公共關係愈見親密。而自謀亦易周。其他地方行政區域。級愈高而境愈廣者。微獨與國家政權接觸益近。不宜委任自治。就令認爲自治團體。亦必無事可辦。徒擁虛名。中國行省轄地之廣。幾埒於歐美一國。世界各國現行自治團體中。求其區域如是之廣者。絕不之見。故斷難任令省各自治致蹈聯邦國制之嫌。且無論現行之省。亦能遽廢。就使政府繪省爲州之策。即見施行。其最上級地方行政區域之州。亦終以地廣級高。不適於自治團體之用。而況於一省。省既不能認爲自治團體。則當然不應於中央議會與地方議會之間。發生此性質不明之省議會。查省議會之設。係沿襲前清諮議局制度。而求其權限亦略相等。綜其職務範圍。幾於省自爲政。即如省議會暫行法所規定。因有議決本省單行條例之權。致國會之立法受其種種限制。國家之立法權不能統一。因有議決本省豫算決算之權。致中央行政事務每牽入地方自治範圍。而國家之財政權不能統一。因有彈劾本省行政長官之權。致與國會請求查辦官吏權。顯相衝突。而國家之一切用人行政皆不能統一。蓋自民國成立之初。各省臨時省議會之設。大率自定職權。本非整齊劃一之制。嗣政府初次提出地方制度各案。即欲確定其職權範圍。以免踰越。及至第二第三次修

正地方制度各案。政府鑒於前車。即毅然有廢止各省議會之計畫。均因事體重大。積久未決。旋以國會組織在即。參議院議員依法多應由省會舉出。於是有省議會議員選舉法之制定。及省議會成立後。紛紛以會章爲請。乃補定省議會法倉卒成立。遂一以諮議局章程爲藍本。然尚名之曰暫行法者。固已預留根本解決之餘地。故自省議會成立以來。政府固認爲一時權宜之計。在前參議院亦認爲非國家永久之圖。因仍舊貫。暫立法規施行。至今情見勢絀。故省議會之不宜於統一國家。與統一國家之不應有此等龐大之地方議會。實屬毫無疑義。此就法律上言之。省議會不能存在之理由一也。查諮議局成立之始。其立法者之意。實以中國地大民衆。分省而治。各省之政主於督撫。與各國地方之治。直接國都者不同。故特有諮議局之設。今則各地方行政長官。已隸屬於各國務員之下。既無前清督撫之特權。則此等對待機關。已非必要。當此刷新政治之時。凡京外各重要機關。均將爲根本之改良。此種地方高級議會。更無任其蹈常習故之理。且自國民黨議員取消後。各省議會每因人數不足。遞補需時。議會之職權早難行使。若同此機關。甲省之所有而乙省之所無。參差不齊。殊非政體所宜有。此就事實上言之。省議會不能存在之理由又一也。據以上理由。是該都督民政長等以解散各省議會爲請。揆之法理。按諸事勢。均屬可行。擬請大總統俯如所陳。將各省議會一律解散所有一

切行政事務由各議省行政長官力負完全責任至各省地方將來應否組織別種議事機關應以地方制度如何規定爲衡擬請俟制定地方制度時通盤籌畫折衷定制以利推行目前毋庸釐定組織方法亦毋庸聲明另行召集免涉駢枝本審查會開會三次意見相同理合提出聽候公決　主席宣告討論議員討論許久主席宣告用起立法表決大多數贊成主席宣告休息

休息後繼續開議主席宣告按照議事日程開議第二案整理短期外債諮詢案主席宣告本案由審查長饒漢祥登台說明理由審查長委託審查員鄧鎔代爲說明　鄧鎔登台謂查原案所擬整理短期外債方法擬另借長期外債二百萬磅償還或發內國六厘債票三千萬元加成抵償咨請本會議從長核議等因本審查會詳細討論僉以爲我國財政值此奇窮舊債既多待償新債尚擬續借原案所列各項短期外債除阿莫士莊廠一欵外均已陸續到期倘此零星小欵屆時未能付還勢必至臨時竭蹶失信外人既阻借欵之門更恐啟政干涉之漸非及時整理危害不可勝言此本審查會對於原案大意極表贊成者今試就原案二種辦法比較其利弊之多寡推行之難易以定政府採用之方針第一法以外債還外債第二法以內債抵外債均係化短期爲長期借輕息還重息大政方針所謂攤分負擔於將來者二法均有之或謂第二法加成給償息重者更行加給似國家之損失過鉅然

試問借外債。能不訂嚴酷之條件幾許之扣折乎。是以兩法相衡。利弊互見。不能謂何者爲有利無弊。或何者爲利多弊少也。至以推行之難易言之。此項政治借款。舍五國銀行團不能他求。而該團目下對待我國之態度。及其要求之目的。能否如原案所云。以契稅印花稅作抵。便可望其成議。尚難預測。卽以第二法言之。短期外債表所列欠債。或欠自某公司。或欠自某洋行。或欠自某船廠。某砲廠。多係營業性質。以長期薄息之債票。抵還短期厚息之債欵。於我固利。於彼未必皆便。卽使六厘公債信用攸彰。外人尚難承受。況此未堅信用之債票。欲一律強以抵還。卽可磋商。庸保其斷無周折。是其難又與第一法等。本審查會以爲此兩種辦法。利弊難易。大概相同。寔難定何法之較勝。唯在政府神而明之。借欵果有把握。固可以敏捷之手段決此難題。抵債如可磋商。卽予以加給之利權。亦無大損。惟是抵押之品。擬用契稅印花稅。究竟該兩稅母歲收額。是否確有把握。應請財政部切實籌計方可施行。本審查會再三討論。意見相同。謹將審查結果報告大會。敬待公決。　主席宣告討論。議員討論。大體要無疑義。主席宣告討論終止。用表決起立法大多數贊成。

主席宣告。按照本日議事日程開議。第三案整理長短期內債諮詢案。主席宣告由審查長饒漢祥登台發明理由。審查長饒漢祥仍委託審查員鄧鎔代爲說明。　鄧鎔登台謂查原案附表所列各項長

短期內債。雖債權之性質不一。原本之多寡懸殊。利率之高低亦異。然非化散爲整。切實清厘。詎特有妨國家之信用。亦且不便財政之計畫。值此司農仰屋。庫帑支絀之際。舍募集內債以實行借款之外。押又別無良法。且前參議院議決六厘公債條例。本以整理各項短期內債爲其用途之一。則財政部所擬舉辦六厘公債。以爲清償前項長短期內債。尙屬正當辦法。毫無疑義。此本審查會對於原案。以六厘公債償還各項長短期內債之所以一致贊成者也。惟關於六釐公債發行之方法。原案擬仿前清四川湖南開辦鐵路於田賦項下加抽租捐。彙成整數塡給債票一節。本審查會據公債之原理。准以國家現在之情形。并証之以湘蜀兩省過去之事實。一再思維。竊以爲此等辦法。弊餘於利。必不可行。考各國公債之募集。多因臨時費而起。其不取之於租稅。而必別出其途者。以徵收租稅。不得超過人民一年之生產額。過此限度。則納稅者之負擔過重。其結果將使一國人民皆陷於破產之危。故特設公債以期吸收遊金。而不使其影響及於租稅。該原案以田賦之收額。爲配賦公債之標準。是合租稅公債爲一途。我國租稅現額是否超過人民一年生產之數。雖爲未經確定問題。然連年變亂。兵燹仍頻。人民艱難困厄。十室九空。若再於租稅外平均加重其負擔。誠恐有萬難支撐之勢。徵學理既不相符。按事實尤爲困難。此其必不可行者一也。各國公債制度有直接間接募集兩法。直接募集法。流

弊甚多。久已無人採用。故參議院公債條例。第十二條。亦採間接募集法。查湘蜀兩省租捐。純由地方官徵取。雖納捐者未嘗不激於一時愛國熱忱。然其能吸收多金。寔出於官力之強制。以私法之股分行之。以公法徵收。已爲根本錯誤。矧徵收之際。其手續尤備極繁雜。若以地租爲標準。則零星小戶。既不能足一股額。卽化零爲整。亦勢所難能。若於租額外另事調查。則里胥地保任意值昂。黠滑者巧卸仔肩。良懦者獨增重累。以致辦法不一。收效不齊。中飽侵漁。稽查無術。使人民遭莫占之寃。國家歉無窮之怨。卽如四川路事。風潮一起。一夫攘臂。萬衆景從。影響所及。宗社爲墟。故前清租捐制度。只可借作前車。不能引爲先例。今該原案。欲以徵收租捐法推行公債。由地方官承辦。既與間接募集之條例不附。而辦理絕無良法。又恐蹈前清覆轍。此其必不可行者二也。卽謂財政困難已達極點。公債雖設。應募無人。當此萬債叢集之時。卽略予地方官以強制之權。亦猶是害取其輕之意。其說亦何可厚非。惟是國家田賦出自農民。中國舊制。一絲一粟。皆於農民取之。近復屢遭變亂。細察此一部人民。已有窮於應付之勢。此後加重擔負。應宜於此輩特別減輕。卽不得已亦應與他項人民平均擔荷。庶足以持財政之平衡。裕農民之生計。今該原案所擬推行公債之法。仍專責之於農民。卽論財政政策。已與平均之意相違。何況公債。此其必不可行者三也。總之內債必應償還。以六厘公債附還內債。亦屬正

當。惟其發行公債辦法。本審查會以爲一不宜侵入加賦範圍。二宜有簡便辦法。使民不擾。三宜使一般經濟關係人。平均分擔。不使農人獨重。庶幾有益於國。不厲於民。應由財政部就上列綱要另行擬發行。六厘公債辦法。不必以前清租捐爲據。至於六厘公債。按年償還本息。原案亦擬取之於契稅及印花稅。究竟該兩稅每歲收額是否確有把握。亦應由財政部切實籌計。方可施行。本審查會意見相同。特此報告。敬請公決。　主席宣告討論。議員討論大體。毫無疑義。主席宣告討論終止。用表決起立法。大多數贊成。遂散會。

三月四日開第十一次常會議司法計畫諮詢案(大總統特交)地方歲出標準辦法諮詢案(審查報告)第一案付審查第二案全體通過

是日議長李經羲主席。出席議員五十九人。前直隸民政長劉若曾。昨日到會。簽定席次爲八十號。當議長未宣告開會之先。李慶芳提起動議。略謂本會議本身上問題。本席擬請討論。一爲本會議期限長短之問題。二爲本會議議員能否兼約法會議問題。三爲如不能兼。缺額議員應否仍由各省遞補問題。本席爲尊重本會議議事起見。以爲約法會議議員。業經一律選出。聞本月中旬即行正式開會。約法會議開會後。本會議是否存在。應以政府有無交出諮詢案爲標準。如有重要案件。則本會議當

然存留。彼時約法會議。正在開會。就理論上說。本無不可相兼之理。但恐時間衝突。妨礙本會議之議事。若不能兼任。則各省是否遞補。應請議長明白宣布。或由議長代表。本會與政府交涉云云。李議長擔任與政府商榷。衆無異議。遂宣告開會。

先討論第一案　李議長發表意見。謂梁前總長之意見。係由司法行政經驗而來。且並非一人之私意。邇來司法行政。頗亦有爲輿論反對之處云云。次由鄧鎔起立。說明本案多關係法律問題。法院編制法與刑法。似不能由本會議修改。梅光遠反對原案刺配一節。李慶芳主張與鄧鎔畧同。反對規復笞杖。對於收回領事裁判權。略有說明。朱文劭楊增炳等發言者十餘人之多。衆紹宋以本案關係重大。請付審查。主席宣告討論終止。指定審查員十三人。朱文劭沈銘昌許鼎霖劉若曾江紹杰劉邦驥余紹宋方樞許世英王丕煦龍建章林萬里汪燮芝

休息後。繼續開議。主席宣告。按照議事日程第二案。請審查長饒漢祥登台說明理由。饒君登台說明理由畢。主席宣告討論。議員討論。一致贊成。主席宣告討論終止。用起立法表決。贊成審查報告者大多數。主席宣告議事已畢。時五鐘即行散會。

附梁總長司法計畫原文

司法總長梁啟超呈爲敬陳管見。留備采擇事。竊啟超自審庸愚。不勝艱鉅。已於本日呈請辭職在案。惟是自到部以來。體察司法情形。頗有所感觸。聞諸昔賢之義。進思盡忠。退思補過。而舊令尹之政。當以告新令尹。謹就數月來諏訪所得。畧陳其愚。以備大總統核擇。飭繼任之賢議行焉。一曰法院審級宜圖改正也。現在法院編制法采自日本。而日本復采自歐洲大陸。爲嚴格的四級三審制。揆諸矜慎之義。用意良美。然欲實行於我國。則畧計法官人才須在萬五千人以上。司法經費須在四五千萬元以上。揆諸國情。云何能致。故一年以來。改爲審檢所。復改爲縣知事兼理審判。皆所以救現行編制法之窮也。然此等皆權宜之制。不能視爲根本之圖。將來治具畧張。終當以行政司法分離爲歸宿。苟法院編制與國情不適。則司法基礎無從鞏固。查四級之制。近世歐美學者已頻議其繁迂。日本在台灣關東皆採三級制。且漸施諸內地。英在印度亦僅三級。而最低級之審判即由縣知事行之。我國似宜參酌其法。將初級管轄名目廢去。歸併於地方。而令刑事自某種刑以下。民事自若干元以下。皆以高等廳爲終審。現在知事兼理。固用此審級。將來法院完成。亦用此審級。庶可以簡易而便民也。二曰審理輕微案件。宜省畧形式也。現行訴訟程序。論者每譏其繁。然既已謂之法庭。無論若何力求簡易。而終有萬不可缺之程序。太求簡而弊亦繇之矣。雖然若不問案情大小。而悉用同一之程序。則其窒碍

有不可勝窮者。夫法庭受理之案。其屬於鬥毆竊盜。及尋常錢債者。什而六七。在昔州縣審期。遇賢明長官。堂諭數語。一日可了數十起。今則數千文之錢債。判牘連篇。一兩月之拘留。爰書盈尺。在民間寸陰尺璧。何堪待法理之推敲。況判詞佶屈聱牙。奚以喻庸俗之口耳。其則一批答可了之呈詞。必改用決定成式。文牘祇厭其浩繁。判決副本可以牌示。而必每名送達。書記轉疲於繕寫。凡此之類。皆緣拘牽而生延滯。民苦訟累。職此之由。謂宜於法院完全成立之地。即擴充違警罪範圍。將輕微案件移歸警察訊結。其在縣知事兼理審判之地。亦宜列舉其種類案件。得以極簡易之程序行之。則官既省勞。民亦稱便矣。三曰宜明立審限也。往時京師司法。推鞫各定程期。罰金等罪。十日遣流徒罪。二十日死罪。三十日外省。層遞勘轉。命案通限六月。盜刼等案四月。其隔省關提。及難結事件。始准報部展限。督課既嚴。留滯自少。自設立法院以來。結案稽遲。遠當昔日。雖曰法規束縛。調查困難。然苟不設法救濟。流弊何堪設想。夫一人訟累。闔室憂惶。片刻玩愒於法庭。十日悲嘯於環堵。怨恨所積。危亂斯皆。謂宜酌復舊規。令各級法院。及兼理審判制之縣知事。各依案情種類。爲審限。其有特別理由。仍許呈明酌展。庶法官有所策厲。而積案可望漸減矣。四曰上訴宜分別限制變通也。律許上訴。凡以平反冤濫。然則惟冤濫者得有上訴權理之正也。今則無問案件大小。事理曲直。但在定期中。咸得任情上訴。於是

土棍慣犯。豪惡莠徒。竟非官力所能裁抑。頗聞有慣竊之犯。受斷科刑。其鄉里咸爲快心。其家人亦以安枕。而彼乃依期上訴。累月竟稽執行。又如錢債欠戶。意圖梟負所押產業。債權者照約管掌。官判准行。而彼迭次上訴。乘裁判時尚未確定之時。坐收產業果實。至其不服命令之抗告。則其助刁尤甚。審判官一語之發。畧露端倪。即將藉口抗告。原審廳便須停案待判。此時弱者坐聽延滯。强者百計圖翻。弊害之叢。伊於胡底。循此不變。是以奬唆訟之風。而即啟犯罪之竇。加以交通阻隔。審理遲延。極其究竟。便將全國無一確定之裁判。國威何存。民命安託。又刑事既采公訴主義。故被害民無上訴權。衡以法理固極當正。揆諸習慣實滋迷惑。謂宜於輕微事件之上訴。嚴立限制。而於重大寃獄之平反。別開程序。庶法得其平。民蒙其利矣。五曰宜速編刑律施行法也。現行新刑律論者多毛舉細故。以爲詬病。實則該律之成。幾經審議。其採自今世通義者固多。而依據唐以來舊制者亦復不少。斟酌損益。尚稱精完。惟因法文簡括。予法官以自由裁量之餘地。頗多上比下比之間。影響或遂懸絕。苟非法官諳練極深。恐於平亭未能曲當。若漫執外國判例以爲衡。則於本國習慣益相反。謂宜亟編施行法。將罪之種類與判之等級。詳相比例。其舊律沿用未能驟廢。及新律所未詳著。皆博著而溝通之。庶不朽之法典。可以應用無闕矣。六曰宜酌復刺配笞杖等刑。以疏通監獄也。獄囚之充塞。殆未有過於今日者矣。

各地模範監獄。囚至如歸。久已溢盈其舊監。及看守所亦駢積至無所容。循此以往。雖擴充獄室數倍。今日猶恐不給。而此囚糧一項國家歲費欵千萬。且無以爲贍。如此豈復成爲政體。況囚浮於獄。獄弊必多。揆諸圜土教民之意。毋乃失之愈遠耶。推求獄囚所以加增之由。則莠民之繁夥。判決之延滯。雖其主因。然刑名之寡狹。實有以致之。蓋諸犯中死囚白一。餘皆徒刑。徒刑之行惟在圜獄。獄囚之充。云胡可避。況獄政既未修明。感格實難收效。則在獄者常得學習犯罪之結果。而出獄者愈成奬厲再犯之階梯。蠹害中於社會非細故也。謂宜酌復軍流刺配之制。分別情節輕重。或竄邊地。或若干里以外。此非曰以鄰爲壑也。遷地以後。其犯罪之客囚。或稍減除。則簡拔之機會。亦易發生。爲社會計。爲罪人計。皆有裨益。若能擴充此意。實行刑事殖民政策。則爲利更溥矣。至於輕微竊民之案。采外朴作教刑之義。笞杖省罰。用示薄懲。揆諸古義。既有依據。徵諸並世。亦多沿襲。爲能行斯二者。其於疏通監獄。蓋不無小裨也。七曰宜設立法官養成所也。今日司法之不滿人意。由法制之不適者半。由人才之不給者亦半。養成人才。其根本在於學校。盡人而知之矣。然學校所授。僅在法理。而僅明法理。未足備法官之資格。況學校之積弊。在今日有不易整頓者存哉。自去歲法院改組以來。專以學校文憑爲資格標準。然其成效亦既可睹矣。徒使久諳折獄之老吏。或以學歷不備而見擯。而絕無經驗之青年。反以畢

力及格而濫竽。法曹譽望之際半皆由是。今屬行甄拔。其結果未知若何。然所能甄拔者。亦僅有學力之有無。謂卽此遂能得良法官。其不敢自信明矣。謂宜廣開考試之途。令舊州縣舊刑幕及私立學校畢業生。皆得應攷。而嚴其格以甄取之。別立法官養成所於京師。凡甄取者皆使在所實習若干年月。乃分發京外各級廳服務。循資漸升。然後重其薪俸。固其保障。卽賢良之法官可以漸出矣。八曰宜嚴限律師資格也。比者司法之爲世詬病。其口實之起於律師者實居六七。論者或致疑於律師制度。不適於中國。欲翻根　而摧葉之。此因噎廢食之言。非篤論也。今律師流毒於社會。實畏律師資格太濫。有以致之。今部中所發證書已逾數千。其中品學優異者固亦有人。然或訟棍土豪賄買文憑。或新學小生志氣未定。賄章呈請。批駁難施。孳乳　多偏於鄉邑。夫其弋取之也既甚易。則其愛惜之也必不甚。至作奸犯科。恒由斯起。謂宜將原領證書之員。概行調驗甄試。試驗及格。重發新憑。仍復屬行懲戒新章。使害馬者必歸淘汰。斯則業職者咸知自愛。而人權實蒙保障矣。九曰宜將一部分之罪犯劃歸廳外審判。而法外之干涉則嚴行禁絕也。比經喪亂之後。羣盜滿山。而法院制裁之力。時若不足以遏之。行政官吏與一般人民之不慊於法院。此又其一大原因也。夫既經法院。則法律上自有一定之程序。以此而咎法官。法官固不任受矣。而行政官吏及軍人則羣起而罵之。若法庭爲貪奸之府者。交

相干涉。始猶限於特別事項。寖假而及其他。法廳與軍警權限之爭日有所聞。而法之行乃愈生窒礙。謂宜略仿前清咸同以後之制。將聚衆刦盜一罪。別由法庭以外之機關。用他種程序訊鞫懲治之除此一項外。其餘普通民刑案件。仍悉經法定機關。悉遵法定程序。而他界干涉。懲爲厲禁。斯兩全之道也。十曰宜保存現有機關而由國稅支應經費也。前奉大總統令於司法維持現狀寬籌經費之旨。既已明白宣示。惟是各省以財政艱窘之故。電請廢廳者仍繼續有聞。其現存之廳。又大率以經費無著。瀕於廢中。爲維今之法院。其瑕疵可指者固多。然成立至今。固亦幾積經驗。基礎粗完。實非易易。誠宜就現有之業。徐加改良。以期收效於將來。就中各省會及通商口岸。繫中外之觀聽。更不宜輕爲棄置。夫數不知財政困難。然此安可以已也。然今者當財政未能統一之時。外省各項政費。皆由省庫支給。其軍費則有都督主持。今農留滯。其一般行政費。則由省長挹注。猶易取求。獨至司法。其系統自成別宗。其境地等於孤孽。難窘尤甚。情理實然。若非中央力爲維持。則其困窮實爲無告。謂宜一面通飭各審檢廳。使開列實需之必要經費。毋許浮冒。一面通飭國稅廳。使對於此項經費。由國稅廳項下儘先發給。非有所畸重。凡以救事實之窮耳。以上十端。略舉管見。皆啓超所有志焉。而未能逮者。啟超奉職數月。玩愒因循。百廢不舉。馴及去位。乃建空言溺職之咎。萬責難辭。抑其才力之不勝大任。徵斯益信。

猶冀芻蕘之獻。或效涓埃之補。稍獲自贖。幸何加焉。抑啓超猶有請者。今司法制度。所以蒙詬獨甚。皆緣前此可以改革太驟。擴張太過。銳進之餘。乃生反動。今當矯枉。宜勿過正。苟其過焉。弊且滋甚。凡天下事原動力太過。必生反動。反動力太過。又生第三次反動。如是四五次相引。可以至於無窮。凡百政象皆然。不獨司法也。彼法國自大革命後。所以屢反動。以反動經八十年而不獲敉定者。皆坐是而已。伏惟我大總統懷執兩用中之訓。宏蕩平無陂之道。豈惟司法前途之幸。國家其永利賴之。啓謹感激殊知。不敢有隱。竊附臨別贈言之義。輸其盡惓惓往之誠。伏惟裁察采擇。不勝大幸謹呈。

附政治會議季議長致司法部章總長函

仲和先生大鑒。昨日同人到會傳述尊示。持論公平。佩悉一切。鄙人從社會中來。知吾國父老子弟。對於最稱完密之新法律。種種受累忍痛。幾於有口皆碑。間有稱善之處。殆千百中之二三。吾國今日無眞輿論。獨此乃有眞輿論。非謂舊官行舊法。流弊不滋。寔謂新人行新法。害政益甚。國變以後。人心愈壞。綱紀蕩然。數千年之習慣。又不能遽改。欲以化行俗美之法律。施於衰時亂世。惟見其以自苦者。更苦吾民而已。鄙人於前清末季。在雲南試行廳政。變通辦理。非驢非馬之稱謂。怡然受之。雖無成效可紀。尚不致如他省之出醜。固闇固本稱便。亦尚不疾首痛恨。何以國變以來。求治愈切。受訐愈甚。民非

無良。曷爲至是。再三思之。殆時與人所致。加以法未適宜。遂成三害合一。吾國二三年法政。經驗未深。出而以求食之方。大言謀國者。恐不下數萬人。求者急而用者亦急。舍此膠而不通。學而無識之見解。又將何所依據。則亦無怪所得愈淺。而所持愈激矣。平心論之。法非不良。不行以漸。不相其宜。則良者亦變爲不良。司法不盡非人。而養成不多。處分不嚴。手續過繁。刑法過輕。在下獨立之敢於舞文。在旁呼應之不能合手。皆足以增司法之困。而使得人者亦變爲非人。不從根本補救。徒恃法理堅持。將見反動之極。漸次潛籬。恐益無司法改良之後望。此宜舉普通大勢以觀。不能就數處數人爲例。經費支絀。驟難推行。以此爲慮。猶其次也。梁任公非新法家。亦非老刑官。條陳各節。無非採集羣言。而官僚士夫讀之。并解與老百姓聽之。大都深入人心。擊節稱善。則以其言多中病痛。不違事實。雖間有未盡當處。法理家可取而駁論。不足爲梁君病也。特惜其無負謗之能力。懼爲浮議刼持。不克施於在位耳。先生爲法界泰斗。意主除弊救時。一策之行。全國蒙福。一策之失。全國貽殃。近且總司部職。海內貢望。計必能超以象外。不囿環中。對於梁君所言。擇善而從。益求精當。責任所在。意見胥融。誠無待局外妄贅。惟經義自奉清塵。即多景仰。旁覩譽望。引企元深。敢敢以平日骨鯁在喉者。因梁君之言。一引伸於左右。至於梁君原呈本聲明舊令尹之政。必告諸新令尹。意在公成其志。畧無乞助他山之心。公府以討

論之事。屬於諮詢機關。無非一徵同意。與否再以取決於法曹。出本議會。亦知所陳十條節目繁多。非一時言論所能窮研。而執行權限在於司法炳然昭示。孰能侵越。竊以爲本議會對於此項條陳。當以意見爲大體之贊同。設有管蠡之愚。亦所需討論爲引伸未助。全體議定之後。備文呈覆政府。仍交貴部勘核。復屬周妥辦法。同人想無異議。惟望先生平衡大政。不畀狂言。一切以毅力維持。苦心補助。使我全國人民受司法之福。而不受司法之害。則明倫飭紀。功在一時。豈爲野叟得安其家。臨錢主臣。伏惟亮察不宣。愚弟李經羲拜敬。

附核定地方歲出經費標準諮詢案審查報告　查本案政府提出之意。大概以地方預算既已到各省。合計業經本數一千八百餘萬元。若以未到各省。照此類推。則不敷之額更鉅。地方既無力自籌。國家又無法補助。事實待舉。款歸無著。治標之法。惟有將不急者暫緩。浮費者切實裁減。核定標準。以便施行。本審查會再三討論。以爲國家存亡。繫乎財政。今者民國成立。僅及二年。新增外債三千餘萬磅。既已用完。中央每月行政經費全無著落。即就地方預算而論。原案謂已到各省本數一千八百餘萬元。或據財政司循例造報。或經省議會憑空核改。按諸地方實在情形。其不敷或不止此。此種無著之款。皆須按月開支。以言中央。則如彼。以言地方。又如此。徵收日絀。抵押將窮。續借外債。則致亡之

凍。有如飲鴆。另籌新稅。則收效之難。有如畫餅。茫茫前路。無日不在破產之中。縱上下一心。內外協力。猶未能渡此難關。若更省自爲政。縣自爲謀。養一指而失全身。騖虛名而忘實禍。勢必至四海困窮。列強監督。縱或各地方擴充自治。積有成效。不過爲民國賠嫁之資。殉葬之具。亦何救於全局之危亡。況前清季世。倡言地方自治。不問人民程度之如何。地方財力之如何。人才消長之如何。凡教育警務實業諸大端。同時並舉。名爲百廢俱興。實則一事未辦。徒以文告程章。粉飾門面。甚且劣紳蠹吏。搜括閭閻。以爲敎養扶持。民以爲橫征暴歛。官符旁午。衆怨沸騰。縱無財政竭蹶之憂。已有人心瓦解之體。共和初成。流亡未集。應如何軫念艱危。權衡緩急。豈可不揆現狀。復蹈前車。此本審查會對於原案大旨。極表贊成。且願與我邦人父老痛切表示者也。今欲爲根本之圖。自以寧事求是第一義。休養生息。正在斯時。竊謂不惟未辦之事應從緩辦。即已辦者亦須分別言之。如果辦有成績。所費足以相償者。固當繼續辦理。否則徒具虛文。毫無實際。亟應從速裁撤。以節糜費。各省地方官必須寧缺毋濫。任事毋稍瞻徇。庶舉廢方能適當。而中央主管衙門。仍須盡監督指揮之責。以策其成。茲將政府原擬標准。逐條審查答覆於後。

一自治團體經費　原案稱省議會經費。除直隸廣東雲南奉天四省未得預算數目外。其餘各省每

年共需一百九十三萬餘元。縣鎮議事參事會等經費。除山東四川福建浙江江蘇貴州廣東廣西奉天吉林黑龍江熱河察哈爾未得預算外。其餘各省已達一百八十三萬餘元。若合全國計算。其數更屬不貲。現擬將各省省議會縣議事參事會城鎮議事董事會鄉議事會總董鄉董區議事董事會之經費。均暫行停支等語。　查省議會縣議事參事會城鎮議事董事會鄉議事會總董鄉董區議事董事會者。既經奉令停辦。在內務部未將地方制度規定以前。此項經費當然可以停支。

一巡警經費　原案稱地方巡警經費。係指縣城鎮鄉之警費而言。各省省城及水上警費。並不包括在內。查該項經費。除四川福建廣東奉天四省未詳外。其他各省共計一千零七十九萬餘元。而巡防營經費爲數更鉅。現擬將各省城商埠巡警原有存留。其餘各地方巡警。切實裁汰酌留若干。與巡防合併作爲警備隊。各縣治市鎮向無巡警者。暫從緩辦。如爲保衛治安起見。可於巡防營改編爲警備隊分段駐紮等語。　查是項地方巡警。專指駐紮於縣城鄉鎮者而言。現在地方經費支絀。自應將未辦者酌量緩辦。已辦者酌量裁減。或督飭紳商自辦團防。唯巡警與巡防合併。改作警備隊一節。各省情形不同。利弊互異。有巡警得力而巡防腐敗者。即應留警裁防。有巡防可用。而巡警虛設者。則應留防裁警。即使二者程度相等。究當如何改編。如何合併。恐亦因地不同。應統由內務陸軍兩部先行調

查各省詳細情形。與各省都督民政長會商辦法。方昭妥協。

一善舉經費　原案稱各地方善舉經費。除廣東奉天兩省無從計算外。其他各省統計二百萬元左右。現擬分別緩急。力求撙節。除賑饑育嬰等舊有之善舉外。其他甫擬創辦。尚未實行者。均從緩辦等語。查此項善舉經費。本應視財力之豐嗇爲轉移。方今地方經費如此支絀。自當照原案所定辦法。將甫擬創辦。尚未實行者。均從緩辦。惟舊有善舉。雖難繼續辦理。亦宜由官監督。勿任有侵吞肥己之弊。

一教育經費　原案稱各省地方教育經費。除廣東奉天兩省未得其數外。其他各省共計二千一百二十餘萬元。其列入國家預算之教育費。並未在內。夫教育爲立國之本。自當力謀振興。然財政奇窘。舉國憂貧。於擴充教育之時。仍當有撙節經費之法。現擬確定方針。切實整頓。凡地方教育機關業已開辦者。由各該省教育司司長通盤籌畫。將同類學校酌量歸併。力求節省。所有擬設而未辦諸學校。或他種教育事務。除小學外暫行緩辦。至各省游學生前已派往外洋者。官費行減別。其已入大學及高等專門學校者。仍准留學。其不能入該項學校者。即行撤回。新學生暫行停派。所有留學經費。向係按照教育部所定數目支給者。均照初定之數八折支付。少於此數者。照舊辦理等語。查所擬且各

省教育司司長通盤籌畫。將同類學校酌量歸併。力求節省。所有擬設而未辦諸學校。或他種教育事務。除小學外。暫行緩辦。於節省經費之中。仍屬維持教育之意。自應照此辦理。惟如何裁減合併。應由教育部核定辦法。俾有遵循。庶中央有統一之權。各省無瞻徇之弊。至所擬甄別游學生辦法。同人再三討論。亦極贊同。唯甄別之事。亦應由教育部主持。經該部甄別後。如有程度過低。不能入高等專門學校者。即應停止官費。勿任虛糜。其甄別及格。仍准繼續留學者。每年應給學費若干。統由教育部察看情形另定標準。

一實業經費　原案稱農工商及他項實業經費。除湖北廣東奉天等省未得覘數外。其他各省共計七百三十萬元左右。夫農工商爲國計民生之命脈。正宜切實提倡。竭力擴充。惟官辦實業。其成效往往不及商辦。考歐美各國經濟歷史。事實昭著。無可諱言。故近年各國所有官辦實業。逐漸減少。爲彼先導。足爲師資。我國對於實業方針。自應鼓勵國民。集資合辦。不應專主官辦。動用公款。且事有先後。業有緩急。即由公家倡辦。亦須次第舉行。若必將各省實業同時并興。恐財力維艱。人才難得。一時辦理不善。遂至一敗塗地。爰擬分別緩急。循序漸進。凡農學會農事試驗場。勸工所。工業試驗場。勸商場。商品陳列所等。已經設立者。須力求撙節。暫不擴充。現在未經開辦者。均從緩辦。至於銀行礦產等生

利事業。應招商股辦理。不得由地方歲入撥充此項資本等語。　查所擬農學會。農事試驗場。勸工所。工業試驗場。勸商場。商品陳列所各項。已辦者力求撙節。暫不撥充。未辦者均從緩辦。同人均表贊同。唯更有須注意者。前項所列各等實業。如係有名無實。徒耗經費者。實可一律裁撤。并無保存之必要。至於地方銀行。已辦者自應陸續辦理。未辦者可由民政長察看情形。酌量緩辦。礦產等項生利事業有成效者。暫仍舊貫。未辦者應照原案所擬。招商承辦。不得以地方歲入撥爲此項資本。

(一)工程經費　原案稱地方土木工程經費。除廣東奉天等省預算册尚未到部。四川雲南廣西吉林黑龍江等省無從計算外。其他各省共計一百二十萬元左右。現擬除河工等萬不可緩之工程外。其餘一切工程。不妨從緩者均暫行停辦等語。　查原案所擬辦法。甚屬妥協。應即照辦。

(二)財務行政經費　原案稱地方財務行政經費。除湖南湖北甘肅奉天吉林廣東廣西新疆諸省未得其數目外。其他各省共計三百九十六萬餘元。而財政司經費。不在其內。現擬將地方稅及其他一切收入。統歸中央徵收機關徵收。按照應支數目撥給地方應用。不得另設地方徵收機關以節糜費等語。　查各省向來徵收慣例。關於地方收入。有民政長派司徵收者。有由各縣聯合公舉紳士徵收者。有由商會代徵者。本係因時制宜。便於推行起見。今原案既以節省經費爲宗旨。則地方稅項。及

一切收入。凡有可歸併中央徵收機關徵收。有利無弊者。固應按照原擬辦法辦理。即中央徵收機關。淩雜繁複者。亦應酌量歸併。俾歸統一。而節糜費。以上審查結果。大概如此。至於手續節目各省不同。詳細情形。既非本會所能周知。確定標準。亦非中央所能懸擬。應由院部與各省行政長官。悉心核計。妥慎酌辦。如能實事求是。原案所謂每年可節二三千萬元。雖未可必。而收支相抵。無煩國家補助。當在意中。至所節經費。其有由地方紳民自行籌集。不含有地方稅性質者。不得任意提取。致滋紛擾。此外得有贏餘。則另欵存儲。或留為將來發達地方制度之資。或藉為目前扶助國家經費之用。未始非民國財政中一幸事也。抑更有進者。量入為出。乃理財之大經。正上率下。乃治國之要義。今日財政危險。無可諱言。當千鈞一髮之時。為九死一生之計。在各省官紳深明大局。誰不能仰體艱難。不辭怨謗。然徒節地方經費不足以救危亡也。豈惟如是。法失其平。將不免貽人口實。而節省地方經費之效。亦恐難期。竊謂節用之道。必須由政府合盤籌畫。通力合作。以中央為表率。責各省以必行。凡國家地方經費。但有可以裁減者。均須竭力提倡。切實清釐。澤剔冗。一秉大公。將來財力稍紓。庶政漸復。當局之心。亦可大白於天下。此尤本審查會同人。所願為政府進一解者也。本審查會開會二次。意見相同。理合提出聽候公決。

附關於地方歲出標準案之意見書

（甲）徐樹錚之意見書　敬啟者前國務院交核地方歲出標準案。其巡警經費　條內稱。該項經費除四川福建廣東奉天外其他各省共計一千零七十九萬餘元。而巡防經費爲數更鉅云云。查巡防經費。係陸軍經費之一部分。決不便牽入巡警。以致界限不清。轉令此項標準無從取決。至所稱地方巡警。切實裁汰。酌留若干。與巡防合併。作爲警備隊。其向無巡警之市鎮。可將巡防營改編爲警備隊各節。現在劃併防警。改編警備辦法。雖有一二省曾經議及。然實際能否辦到。將來有無流弊。其經費究應歸入軍政範圍。抑應歸入內務範圍。一時尚難解決。若僅按照未經核議之大政方針所取計畫虛揣理想。以爲核定軍警項下。（原函雖指明巡警經費然文內牽及巡防故直指爲軍警項下耳）歲出標準之根據。誠恐窒碍萬端。難期實行。應請提付審查會隨時注意。無任企盼。即上議長台鑒。

（乙）駱成驤之意見書　議長鈞鑒。查國務院咨交地方經費一案。以競爭進步之時。爲停減救時之計。誠有不得已之苦衷。然各行省情形不同。漫然裁之。輕重失宜。滋多窒碍。今查表列各項。有小省費用過於大省者。亦有同等省分而費用懸殊者。中央無畫一之規定。則各省有自由之行動。高下不均。進退何準。竊以爲等是國民。福禍與共。權利義務。宜有比較。方得平均。中央對於各省。宜按其地方廣

狹。人數多寡。稅額輕重。平均計算。定爲五等。各省對於各縣。再平均計算。定爲九等。然後於同等之中。行比較之法。其費用過多者。則裁之而不敢辭。其成績過差者亦責之而無可諉。然後主任者有所觀摩而競爭。監察者有所依據而考核。蓋地廣人衆者。其負擔必重。而需用亦繁。地狹人稀者。其負擔必輕而需用亦簡。判分爲等。適得其平。較之意爲輕重者。自有區別可否之處。請交審查會采酌是荷。

（丙）請銘鑫之意見書　議長鈞鑒。國務院咨送地方歲出標準辦法一案。查第一條自治團體經費。查各省自治業奉大總統命令均已停止。至各省之議會。已交本會議公議案付審查。以法律事實兩方討論。將來結果亦必多數決議停止。無論財力盈絀。機關既已停止。則經費自必連帶停止矣。二巡警經費。查行政在實際不在形式。查我國歷來向無巡警。當國家強盛之際。人才輩出。雖無巡警。而四境敉平。閭閻安堵。現在雖軍警星羅棋布。而盜賊依然橫行。小民何嘗安枕。巡警得力。無防營地方自治。防營得力。無巡警地方亦治。不論警兵防兵。在得力與不得力。不在改名稱爲警備。在就地之長官。實心警備。一人警備人人警備。何患地方不治。至各縣治市鎮。不在有無巡警。知事得人。一縣皆巡警。知事不肖。有巡警恐盜賊更多。襲黃之世。并無巡警。陸清獻宰靈壽。亦無巡警。要在以德化人則治。以力服人則否。現在我國貧弱至斯。整頓吏治。財政固爲當務之急。而勤求人才。尤爲富務之急。本員

主張無巡警者。本可緩議。有巡警之處。切實整頓。貴精不貴多。求實際不求形式。三善舉經費。何謂善舉。本員以國家承平。四民日日涵濡德澤。善舉莫逾於此。水旱偏災。非人力所能挽救。育嬰爲往重人道之意。賑濟非費。似難省畧。其餘善舉可以暫緩。如有捐資創辦善舉者。莫如以有用之金錢創辦實業。開闢礦產。庶幾國家富强。莫善於此。四教育經費。查我國學校成績卓著者。實不多覯。能循章辦理者。固屬不尠。然腐敗者居其多數。試問自前清設立各項學堂以來。出類拔萃人才。能有幾人。監督校長視學堂爲利藪。教習各員。但求差使久長。不敢責備學生。往往教員程度尚不及學生高超。此非一概而論。然此種現象。在所難免。與其國家多費。誤人子弟。莫如准其自立私塾之爲愈也。前清曾左彭胡郭李沈駱并非學堂出身。未始無經濟學問也。五實業經費。凡辦一切實業。非商業性質斷難有效。況各國官辦尚不及商辦。而我國官辦。更無成效可覩。商辦集資而成。各有血本。彼此監督。彼此實心。用人的當。花費儉省。事事照商家規矩履行。雖無成效。萬不至基本化爲烏有。如若官辦。事事鋪張應酬浩費。局長汽車。副局長馬車。用人或長官舉薦。或親朋介紹。不論其才之長短。只問其薦力之大小。薪水優厚。飲食闊綽。無論如何花費。皆非我之血肉。公家之款不關痛癢。上下居心。同出一轍。不特獲利甚難。數年後毋金耗盡。一鬨而散。不曰用人不當。或曰諸事掣肘。長官既薦人於先。不忍嚴厲於後。

無非公家之款。於我亦無所損。一紙具文。將各員撤差停辦完事。本員主張公家已辦之實業。切實整頓。未開辦者。鼓勵國民集資合辦。六工程經費。查從前衙署有歲修。城垣有歲修。河工亦有歲修。現在財政支絀。不急之各項工程。本可從緩。至城垣歲修。現在時勢。城垣有若無。更可緩議。惟河工田廬生命攸關。但萬不可緩。且須切實整頓。調查工料是否核實。考查堤岸是否堅固。萬不可使國家歲費巨款。買田廬生命不顧。只圖上下中飽。再河工人員非有切實學問。於河工富有經驗之員不能見效。七財務行政經費。此條財政部自有主權。本會靜毋庸置議。查以上六條皆爲各省地方歲出之款。目下政府因財政萬無困難。擬令各省各項或停或緩辦。以期節省而資補救。但此種問題。解決甚難。何以故。因南北情形不同。各省政體不一。若議定辦法一律。據行。其中必多窒礙。譬如巡警甲省辦理得法。乙省辦無成効。甲省防營精强。乙省防營敝弱。再或甲省巡警有善有不善。乙省防營有强有弱。其餘各項。概可類推。總而言之。即案本會議雖贊成可行。仍須由各省酌量情形。何者應興應革。何者應急應緩。設身處地。對症下藥。始能盡善盡美。以上各條。大概而論。意見如是。請議長俯准交審查會參考。因奉面諭從速未遑恭楷。仰祈鑒諒。敬請政安。

(丁)劉邦驥之意見書　查地方歲入僅四千零七十一萬餘元。而歲出至五千九百三十餘萬元。收

支相抵。不敷一千八百六十餘萬元。長此終古。勢必爲埃及之續。原案主張核減。極爲贊成。但來函所陳辦法。尙有失之於偏。失之於怯者。謹略陳於下。（一）自治團體　現既已提議取消。其經費即無庸議。（一）巡警經費　來函主張裁地方巡警。酌留若干。與巡防營合併作爲警備隊云云。查各城鎭鄉地方巡警實屬有名無實。其能者不過清道而已。其不肖者則藉勢招搖撞騙。爲害鄉里。且其人體格又極脆弱。不能任事。酌留合併之說。恐巡防營亦不願受。不如逕行裁撤。仍令各城鎭鄉仿保甲之法。自辦團防。互相守望之爲妙。至警備隊一節。以巡防營改編最爲合宜。然應由內務部與陸軍部協商。方能規定。（一）善舉經費　來函云除賑饑育嬰等舊有之經費外云云。查各省善舉分經常善舉。臨時善舉兩種。經常善舉。則以敬節育嬰並重。來函專指育嬰。而不言敬節。殊於人道有礙。且育嬰而不屬之敬節。則所育之嬰萬難生存。各省先例。大率相同。此二者不可偏廢。至賑飢一項。乃係臨時發生事件。不能列入額支之內。即以原函所稱。二者統計。二百萬元左右。則每省不過十萬元左右。此款不能核減。但必責成地方長官切實舉辦。列入考成。如有舞弊。一經告發有據者。從重治罪。則所補於人道者不少矣。（一）教育經費　來函云其列入國家預算之教育費。尙不在內。又云各省游學生留學費云云。查此項留學經費。當以留學生用逕爲先決問題。試問各省留學生歸國。將爲中央錄

用乎。抑專爲各省任用乎。如爲統一起見。則此項學生自應歸中央錄用。分發各部各省方爲正辦。則此項經費自應歸國家稅担任。方合法理。由此項類推。則甄別之權。派遣與否之權。年限長短之權。給費多少之權。均應歸之中央。不過操此項事權者。當取人才主義。以成績爲憑。而不能暗取華貴族土義。庶於國家前途。或有裨益耳。又云各教育司長當將學校之已辦者。酌量歸併。未開辦者緩辦云云。查此種辦法。亦難適當。試問爲教育司者。誰肯得罪地方。接性名譽。此事當以中央規定爲要。假如中央宣一令曰。各省應設某某級學校若干人數若干。作爲官學。其經費由地方稅項下開支。其餘某某學校。由國家稅項下開支者。作爲國學。其經費不在此內。假如該地方人民自行合資興學者。作爲公學。或人民獨資興學者。作爲私學。一概不得在國家地方兩稅內開支。但准其由國家考試升入官學。國學考試合格者。一律待遇。假此辦法與教育方可預算。爲教育司者。亦有把握。而教育亦可普及。眞正人才。亦可選拔而出。如今日者有廣興學校之名。而無綜核學業之實誠。未見其可也。(一)實業經費　來函云官辦實業其成效不及商辦。可謂扼要之言。又云已經設立者。須力求撙節。暫不擴充。未經設立者緩辦云云。竊以爲此種辦法。亦難適當。無論已未設立。國家均應負檢察之任務。均應有興廢之權衡。不得因其已經設立。遂以不擴充了事。不得因其未設立。遂以緩辦了事。苟如此則中

央無取乎設部。外省無取乎設可。其設官分職。胡爲乎來者。卽如河南省實業經費。至二百四十餘萬。爲各省之冠。究竟成績何如。江蘇省實業經費至一百六十餘萬。亦爲次多數。內中墾荒預備費一項。卽佔五十萬。既名曰預備費。則未開辦可知。試問此項實業。究竟應否緩辦。所以愚見以爲小問成績。而但以已辦未辦爲興廢之標準。殊未當也。（一）工程經費　來函以爲河工爲萬不可緩。其他均停辦。極表贊同。但河工二字。擬改爲水利。所有隄工閘工海塘工均在其內。而歲修經費。亦不能不酌留耳。（一）財務行政經費。來函云擬將地方稅及其他一切收入。統歸中央徵收。撥給地方應用一節。極表贊同。蓋國稅廳與財政司所用徵收官吏。均屬國家之官吏。不能顯分畛域。多設辦枝。從前所以特設國稅廳者。因各省財政司大都爲偉人之所自居。中央不能呼應。是以特設此機關。以冀分其餘潤。今則非其時矣。理宜將此兩機關合併。不過國稅與地方稅。仍應明定權限。不得任用聚斂之臣。將地方稅圖入國稅。使各省政費無從支給。以致百興俱廢。總之誤國家者。重外輕內。固有尾大之虞。重內輕外。亦屬致亡之道也。（一）原文總結　所稱此項停辦。以一年爲度。於國家不無小補云云。竊以爲非法也。量入爲出。乃大經地義。爲國家者所當奉爲圭臬。據原文前稱每年不敷千八百餘萬。後稱照此核減。則每年可節省二三千萬元。然則一年所節省者。僅足塡兩年之虧。如以一年爲度。

則兩年所節省僅可塡甲乙兩年之虧。而丁戊兩年之虧。又當俟幾年停緩。所節省者方可塡補。無論國家無此政策。卽世界又安得有此種經濟。況乎地方稅多係因事發生。若其既停。則除隨糧捐外。一切歲入均難以徵收。若欲以之小補。於國家恐無其事。所當量入爲出。昭大信於天下。酌乎因革損益之中。合乎天理人情之正。不以見好爲對付疆吏之方針。不以小補爲維持中央之秘計。已辦者不盡屬當辦。總以成績爲憑。未辦者不盡屬不當辦。總以事實爲憑。如謂已辦者縮小。未辦者停止。漫無權衡。考察於其間。期期以爲不可。

（戊）朱爲潮之意見書　竊按國務院諮詢裁減地方歲出案內。列自治團體巡警善舉教育實業工程財務行政等項經費。查國家財政。已陷於危亡之境。卑擬先從治標著手。實爲正當辦法。而工程善舉經費暫行停支。財務行政經費統歸中央徵收機關徵收。尤爲切實可行。惟自治團體經費。除省議會經費由省庫撥給外。其餘縣議事參事會城鎭議事董事會鄉議事會總董會鄉董區議事董事會之經費。各縣多係就地自籌。其中名目甚細。夥轇極多。停支之後。所有各欵。能否仍舊收入。是一問題。又教育經費。大都與自治團體經費複雜相彷彿。所稱將同類學校酌量歸併。以示撙節。未始不可。第校併欵必酌併。誠恐因此爭欵。訟端迭生。回歸廢棄。且不交通地方。學生遠道跋涉。多費資斧。不免有

偏枯之怨。能否一律辦到。亦一問題。均應預爲研究。再各省巡警良莠不一。似宜分別有無成効。以爲裁留之標準。巡防營改編警備隊。尤宜查明原有巡防營是否得力。以爲改編之標準。如廣西巡防營。多屬能征慣戰之士。其勇悍之氣非素有聲威之將。傾不能制。該省陸軍已經部定兩師現已將巡防營陸續改編。計敷兩師之數。加以訓練。即成勁旅。似不必改編爲警備隊。然此祇就廣西而言。其他各省。除廣東外。有巡防營者不甚多見。而改編之法。亦不能不因地制宜。惟軍隊宜整不宜散。分段駐紮。焉有如許兵力。不如匭要紮之。較爲策應。繼之欲保衛地方治安。必規復完善團練。以兵治盜。不若以團治盜。查各省軍隊。緝捕匪徒。未有不藉助團力者。應即飭查明不良之巡警。概行遣散。由地方官督率紳董。認眞舉辦團練。較之改編警備隊。尤爲省費而功倍。至實業一途。官辦固屬無效。而專注商辦。亦未盡善。如廣西貧瘠省分。國家地方兩方面。欲增加收入。均非從墾植礦產下手。絕無希望。各省現狀。想亦大致相同。未經需辦之各種實業。不准動用。原有地方歲入。撥充此項資本。則可似不必止其緩辦。亦不必呆定僅准招商辦理。蓋以能籌別種款項。及時興利。亦可聽其自由。是於限制之中。仍寓提倡之意。雖停辦期限。僅及一年。而短此一年之光陰。即少此一年之進步。因噎廢食。蓋以爲不可也。抑潮尤有不能已於言者。中國情形。各省不一。有宜於此省。而不宜於彼省者。有宜於此縣。而不宜

於彼縣者。強異從同。事反窒礙。此案似應飭令各省民政長。詳加核議。始於國家地方兩有裨益。愚見所及。應否付交審查會。以備參考之處。敬候鑒核。

通國財政。危險已極。若不於死中求活。瞬將不能立國。其禍變殆有不忍言者。愚以爲欲圖生存。必須忍痛。除保衛治安。應付外交兩種經費。不能不勉强籌給。此外但有可以節減。均當竭力設法。不辭怨謗。內自部外迄地方。均須一律認眞。同心以救亡爲事。方有實濟。非僅交案所云。即能包括。第以交案論。裁節宗旨辦法。大概不但極端贊成。並宜痛切表示。警動全國。惟各省情形不同。手續標準。自難齊一。仍應由閣部與各省行政長官。悉心核計。妥協酌辦。自非本會所能懸揣而定者。敬請審查。

諸公詳細質之。經義附白。

約法會議紀事

十二月二十二日大總統以增修約法案諮詢政治會議討論辦法

增修約法之動機。原在去年十月間。當總統選出以後。憲法一時未能制定。而約法實未便於建造共和新國之運用。於是十月十六日。大總統遂將修改約法案提出國會。未幾國會運轉停滯。此案遂無解決之機關。及政治會議成立後。前兼領都督黎副總統。及十數都督民政長聯銜來電。（電見政治會議紀事中）主張倣美國先例解決根本辦法。大總統遂以增修約法案。諮詢政治會議。原令錄下。民國成立以來。斬棘披荊。曠將一載。而建設之業日處於困難。憔悴之民尚陷於水火。追原禍始。約法實爲屬階。查臨時約法。本爲臨時政府而設。當公布施行之日。本大總統甫在臨時任內。明知約法之束縛馳騁。於吾國民情國勢或有未宜。然默察主持約法者之用心。既欲以國爲孤注。本大總統若不忍辱負重。則煽動者愈有所借詞。而國內和平勢多牽擾。大局危險。其何忍言。因是種種。故無論如何爲難。均不惜以一身竭蹶。拮拄於其間。但求於國於民之有補。本年四月國會成立。方冀憲法制定。

可告成功。約法施行。爲期無幾。詎意展轉五月有餘。乃有先舉總統後定憲法之議。本大總統旋承國民推重。被舉爲第一任正式大總統。繼續而爲公僕。揆諸救國素志。固亦未敢告勞。惟正式政府適用臨時約法。究於政治刷新大有妨礙。是以就任越日。即經依照約法第五十五條提出修增約法案於民國議會。並於原咨聲明臨時約法之良否。爲政治良否之所關。本大總統以二十閱月之經驗。凡從約法上所生障礙。均有種種事實可憑。茲特彙案增修。事關緊急。並希速議等因。迄今又二月有旬日矣。民國議會於本大總統聲明事關緊急。要求速議之件。始終未列入議事日程一次。以致約法上所特予本大總統以增修之權。亦被無形之蹂躪。當爲我國民所聞之而心恫者也。現在兩院對於增修約法事件勢難開議。昨據前兼領湖北都督事黎元洪等電稱。歷考中外改革初期。以時勢造法律。不以法律強時勢。美爲共和模範。而開國之始。有費拉德費亞會議修正憲法之舉。論者不詆爲違法。先例具在可爲明徵。現在政治會議已經召集。與美國往事由各州推舉之列正同。請大總統諮詢各員以救國大計等語。該都督民政長等所請實爲民國根本計畫起見。即考諸輿情民意。亦鮮不以增修約法爲當務之急。查民國憲法未制定以前。約法效力原與憲法相等。且大總統提案增修約法業有明文規定。但國會現狀一時斷難集議。而建設進行早屬刻不容緩。如在再坐誤。殊非本大總統救國

福民之素志。然若權宜應急尤非本大總統尊重約法之初意。躊躇再四實乏術以濟其窮。至增修約法程序究應如何。用特諮詢政治會議併事討論辦法。分別具覆此令。中華民國二年十二月二十二日。國務總理兼財政總長熊希齡。外交總長孫寶琦。內務總長朱啟鈐。陸軍總長兼交通總長周自齊。海軍總長劉冠雄。司法總長梁啟超。教育總長汪大燮。農林總長兼工商總長張謇。

附去年十月大總統交國會增修約法案

大總統爲咨行事。查臨時約法。原爲臨時政府而設。自公布施行以來。於茲已二十閱月矣。其於國家之根本組織固係因約法施行之結果而粗具規模。然於國家之政治刷新。要亦因約法施行之結果而橫生障礙。綜計臨時期內政府左支右絀於上。國民疾首蹙額於下。而關於內治外交諸大問題。利害卒以相懸。得失僅以相等。馴至國勢日削。政務日墜。而我四萬萬同胞之憔悴於水深火熱之中者。且日甚。凡此種種無一非緣約法之束縛馳驟而來。昨今兩年各省行政長官之所慷慨建議。各政團之所反復研求。各報紙之所朝夕鼓吹。大率主張以修改約法一端爲國家救亡之上策。其時本大總統衡量事變。默察現情。非不知輿論集矢約法。幾於異口同聲。顧遲遲未敢附和此議者。誠以民國肇造。大局未寧。設竟猝以增修約法爲請。在熟心改良政治者。固能諒提案之苦衷。而蓄意傾覆國家者。

或將以提案爲藉口。是以百方隱忍。無論任用國務員之如何困難。任用外交公使之如何困難。制定官制官規之如何困難。締結條約之如何困難。以及發布保持公安防禦災患各命令。暨有緊急之需用而欲爲臨時財政處分之如何困難。本大總統俱不惜以一身當困難事實之衝。所有竭蹶情形諒爲國民所共見。夫以吾國幅幀之廣漠。人戶之衆多。交通之隔絕。革命而還元氣凋喪。欲持急起直追之策。以謀闔闢一日之安。縱遇事假以便宜猶恐有所未逮。何況臨時約法限制過苛。因而前參議員干涉太甚。即無內憂外患之交迫。必且窮年累月莫爲功。此稍知吾國內情者亦能悉其病根之所發以生而亟思有以挽救之者也。本年四月國會成立方冀憲法之制定不久可以告成約法之施行爲期當屬無幾。本大總統年來棘地荊天之痛苦。或可於臨時政府之將終。隨我國民洪水猛獸之奇災以俱濟。乃國會常會期滿。憲法猝難議行。而先舉總統後定憲法之議一倡。不旬日間隨有國民選舉會之出現。本大總統衰朽無能。又承國民推重謬膺中華民國第一次正式大總統之寄繼續而爲公僕。揆諸救民之素志固亦不敢告勞。惟查憲法會議議定之大總統之職權。在憲法未制定以前。暫依臨時約法關於臨時大總統之規定。參語。推立法者特設此項附則之意。不過以爲大總統之職權在國法上須有一定。目前憲法尚未產出。暫依約法規定。本大總統少認爲必要而不敢非難。然而臨時

約法之良否。究爲政治良否之所關。本大總統証以二十閱月之經驗。凡從約法上所生障礙。均有種種事實可憑。竊謂正式政府之所以別於臨時政府者。非有第一正式之大總統。遂可爲中華民國國際上之美觀而已也。必其政治刷新確有以饜足吾民之望。而後可以收拾亂極思治之人心。顧政治之能刷新與否。必自增修約法始。蓋約法上行政首長之職任不完。則事實上總攬政務之統一無望。故本大總統之愚以爲臨時約法第四章。關於大總統職權各規定。適用於臨時大總統已覺有種種困難。若再適用於正式大總統則其困難將益甚。苟此種種之困難其痛苦若僅及於本大總統之一人一身。又何難以補苴彌縫之術相與周旋。無如我國民喁喁望治之殷且各挾其身命財產之重以求保障於藐躬。本大總統一人一身之受束縛於約法。直不啻胥吾四萬萬同胞之身命財產之重同受束縛於約法。本大總統無狀尸位以至今日。萬萬不敢再博維持約法之虛名。致我國民之哀哀無告者。且身受施行約法之實禍。查臨時約法第五十五條所定大總統有提議增修約法之權。茲特於受任伊始。將約法內應行增加修正之處彙提一增修案。并逐條附具理由俾資討論。除約法公布在前按照後頒法律須即酌加修正者。如各條內之臨時字樣應請刪除。參議院字樣應請改爲國會字樣。暨其餘事實業已變更應行刪除各條各項由國會併案議決外。相應將提出增修約法案另繕清

單。咨行貴院查照事關緊急。幷希從速議決見覆可也。此咨衆議院熊希齡中華民國二年十月十六日。

官修約法草案應行修正者三條

(一)原文第三十三條　臨時大總統得制定官制官規。但須提交參議院議決。

(修正)　大總統制定官制官規

(理由)查官制官規各國中雖間有許議院參與者然以專屬於元首職權者居大多數。蓋官制官規有隨時改良之性質。交院議決反有防行政之敏活。況吾國版圖較廣政務復繁。交通尤極不便。必一一提交院議頗屬窒礙難行。且亦曠廢時日。況命革而後。各省自爲風氣易轍改弦動須考求實際。方可見諸施行。而因革損益要非多方試驗不能衡量財力因地因時。故制定之權宜在總統。若慮政府設官之濫。國會尚可於預算中裁節之。不患無防弊之道也。

(二)原文第三十四條　臨時大總統得任免文武職員。但任命國務員及外交大使。須得參議院之同意。

(修正)　大總統任免文武職員

（理由）查國務員同意權。不容於內閣制之國。惟總統制之美國始有此規定。然美國元老院本含有二種性質。其一爲國會性質。其一爲參事院性質。元老院乃以參事院之資格同意之非以國會之資格同意之也。此在少研究美國憲法者類能言之。況美國歷史上絕無不同意之事實。既成一種慣習。是已名存實亡。故中美南美後起各國不能如美國之善於運用必明認國務員之任命屬於總統特權而法蘭諸國無論矣。蓋採此制之弊有二。一國會既有彈劾權於後。自可不必有同意權於先。苟一一與以同意反輕國務總理之責任。一二國中上流人物爲保持名譽。多不願投身政界。蓋一經國會不同意於其個人之身分不無稍損。然此猶其小者。去歲以來內閣更迭俱緣黨見。一切庶政不能進行。幾使國家常常陷於無政府之地位。而閣員進退爲一黨勢力所把持。未始非同意權階之厲也。若夫外交大使之須得議院同意。其弊亦與國務員同。況外交使節時有須商諸駐箚國者。若經議院同意則束縛馳驟未易得人。因而國交之間難期圓滿。況乎事實上不可能之窒礙。尤莫如國會閉會以後之缺員。召集臨時議會動需數月。豈能使政府及使節無人懸缺以待同意。要之此二者不亟廢除。則賢智者裹足。躁妄者競進。非國家前途之福也。

（三）原文第三十五條　臨時大總統經參議院之同意。得宣戰媾和及締結條約。

（修正）大總統宣戰媾和及締結條約。

（理由）查外交貴秘密貴神速。苟結約經院議。則秘密固無可守。神速尤不可能。事機一失。悔不可追。甚或因甲乙兩院意思不合。至使外交愈形棘手。徵諸俄約之已事至爲可危。自當依照葡國辦法。專勵總統職。至宣戰媾和事同一例。決策之期間不容髮。亦以歸於總統。庶於發展國力折衝國際。有莫大之利益也。

應行增加者二條。

第四十條以下應追加二條。

（一）大總統爲保持公安。防禦災患。於國會閉會時。得制定與法律同効力之敎令。

前項敎令至次期國會開會十日內須提出兩院求其承認

（理由）查緊急命令一項。德意志諸聯邦國皆有此制。而法國則否。但法國遇有非常事故。國務員可自任違憲之責而發布命令至次期國會求其解除責任。然現在法國學者多反對此制。蓋憲法既未明定。政府恆利用之以發種種違法之命令。一弊也。國家不能無緊急之時。雖不規定。此種事實仍不可免。乃朦昧不明而使執政負違憲之罪。二弊也。不如以憲法明定之爲得。況有保持公安。防禦災

患。及閉會與追認之三條件。則亦無濫發命令之弊。吾國地廣人衆。且國體甫更。一切草創若事事必須以法律行之。則因循粉飾。竊恐法未立而國將不國矣。

(二)大總統爲保持公安。防禦災患。有緊急之需用而不及召集國會時。得以敎令爲臨時財政處分。前項處分至次期國會開會十日內。須提出衆議院求其承諾。

(理由) 此條與上條同一趣旨。蓋欲求行政上之敏活。則臨時之財政處分。自不能不予大總統以特權。其承諾之限於衆議院者。因衆議院有預算先議權爲多數國家通例。衆議院既與財政上有密切關係。故須經其同意一方期政事之可以敏速。一面又所以防處分權之濫用也。

二十九日政治會議開會議增修約法程序案表決付審查

是日爲政治會議第一次開會第一案。爲救國大計諮詢案。議畢。遂議本案。劉彭壽請先付審查。可多指定審查員。王印川劉馥等附議議長遂指定審查員蔡鍔饒漢祥許鼎霖朱文劭顧鰲姚震梁建章沈銘昌孫毓筠鄧鎔方樞那彥圖貝允昕王印川陳瀛洲十五人散會

三年一月二日政治會議開審查會討論增修約法案增修說成立

本日審查情形約分兩派。一派主張制定憲法機關。如能不日成立。則不必再行修改約法。且約法既

爲臨時。似今日已無修改之必要。一派以制定憲法手續既不可不出以慎重。而國會停滯制定憲法機關又不易輕輕發生約法增修。一則成立約法時之機關爲參議院。今日如增修約法其增修機關比較的可得合法之成立。二則既僅在修改則必較新造一法典難易相差霄壤。今憲法既不能一時制出。則約法在所必修云云。大抵主張增修說居極大部分。故增修說已成立。

三年一月六日政治會議開審查會討論增修約法案議決組織造法機關增修約法

是日審查情形會委員中雖仍有主張謂約法爲臨時政府之老廢物。不適用於正式政府者。然現值青黃不接之際。惟將此破爛不完之約法。加以修正尚是救急一法。舍此更無善策。故此說不能成立。遂有多數人決定修正約法已成定案。聞修正手續擬設一造法機關。由各省舉人組織云。

八日政治會議開茶話會略談審查情形

是日開會後蔡審長對於本案談話畧謂約法之不適於用。至是無可諱言。國家一年以來之未見進步。約法不得不任其咎。故須出於修改一途。至爲不可避之事實。此案兩次開會皆一致主張另行增修云云。顧秘書長談話畧以本案都督電中有云。援美國先例云云。此案不外下二問題。一是案權。一議決權。今對於提案權之如何無可討議。所要者即第二項也。我輩主張約法於未有憲法以前。即國

家根本法。關係非常重大。故應宜另立機關。外間人有云。將代國會而爲之。其實不然。國會與行政機關皆根本法中之一部分。若使國會增修之既與行政對立。必不能得公平之修正。故今應另立一造法機關。超然於行政立法等機關之上。至其名稱等則政府斟酌之可也云云。

九日政治會議開會審查報告增修約法案主張另設造法機關全會通過

是日爲政治會議第二次之開會情形如下

(一)增修約法程序諮詢案審查報告書　查本案前奉大總統令民國成立以來斬棘披荊云云。併案討論辦法分別具覆等因奉此。查臨時約法成於南京臨時參議院。南京臨時參議院爲十四省所派代表組織而成。彼時兵事甫息。民意未伸。且起草各員倉卒竣事。既不暇於中國國情國勢逐細考求。而於國家機關權限之分劃。又不免參以成見。故實行以來障礙叢生。舉國詬病。大總統本兩年經驗之所得爲增修約法之請求。而議院遲遲不議。以致凡百政務均滯進行。今政治會議開始之日。首舉增修程序以相諮詢。無非爲國家謀久安長治之計。依臨時約法第五十五條之規定。大總統有提議增修約法之權。現在國事日棘。非刷新政治無以救國家之危。非增修約法。無以立刷新政治之本。本審查會以爲約法之應行增修。與增修案之得由大總統提出。揆之法理事實均屬毫無疑

義。本會議所當討論者。即係以何種機關議決。此項增修案之問題。據臨時約法之規定。增修約法係參議院之職權。參議院消滅。當然由國會承繼。今國會情形既難開議。而將來召集尚需時日。際茲百廢待舉之時。斷無因循坐誤之理。前參議都督黎元洪等原電。引美國費拉德費亞會議往事爲證。謂此次政治會議與美國往事相同。似宜以增修約法之責屬之本會。查政治會議由中央政府及各省各地方委員組織而成。雖人數較南京參議院爲多。組織較南京參議院爲備。而既爲政府之諮詢機關。即無參預增修根本法律之職責。本審查會依據法理參之事勢。僉以爲宜於現在之諮詢機關。及普通之立法機關以外。特設造法機關。以改造民國國家之根本法。既可示天下以尊重約法之意。且與該參議都督等以時勢造法律之意。相符前此臨時參議院制定約法。即因組織粗疏。以致法行之後。流弊滋多。當此千鈞一髮之時。一誤之後不容再誤。且有此一完善機關。將來約法修定以後。凡附屬於約法之各種重要法案。即可由其制定。庶不至國家要政因此久懸。反覆思維有利無害。本審查會討論至再。意見相同。特此報告以待公決。

（二）討論之經過　審查原文修正前此臨時參議院制定約法云云。有人主張刪去。林萬里反對之。又有人謂各種重要法案。即可由其制定一語。係侵入立法機關之權限。衆贊成刪去。皆完全通

過。

十一日大總統以造法機關組織法案諮詢政治會議

增修約法程序一案。政治會議議決後即行呈覆大總統。惟既議決另設造法機關。則此項機關如何組織用何名稱。職權若何。員數多寡若何。大總統以事關國家大計。宜詳愼籌畫辦法方可進行。於十一日以命令交政治會議核議。命令錄下。

據政治會議呈稱。前奉諮詢增修約法程序一案。經開會全體議決。僉以爲宜於現在之諮詢機關。及普通之立法機關以外。特設造法機關。以改造民國國家之根本法等語。本大總統就任宣言。業經鄭重聲明。誓以刷新政治爲藐躬之責。現在國事日棘。誠有如該會議所陳。非刷新政治無以救國家之危。非增修約法。無以立刷新政治之本。既據該會議全體議決。即請特設造法機關。並徵引法理事實反復印證。而於其機關組織尤瞭瞭然以召集富於學識經驗。聲望素著之員。希冀方來。具見政治會議各員同心愛國出於至誠。本大總統雖以就衰之年亦甚願竭盡智能與我國民共此艱難大業。綜核該會原呈各節。按諸美法先例既屬同符。準以吾國現情尤爲切中。自應如議進行。惟事關國家大計。此種造法機關。究應如何組織。應用何種名稱。其職權範圍及議員選派方法。應如何妥愼規定。特

再諮詢政治會議。尅日議決具覆。以憑公布施行此令。中華民國三年一月十一日。國務總理財政總長熊希齡外交總長孫寶琦。內務總長朱啟鈐陸軍總長交通總長周自齊海軍總長劉冠雄司法總長梁啟超教育總長汪大燮農商總長張謇。

十六日政治會議開會議造法機關組織案表決付審查

是日爲政治會議第四次之常會未出席者只四人。餘均到會。李議長主席開會其情形如左。

（一）議長之發表意見　署謂鄙人對於組織造法機關之意見。以爲政府此次聲明之意旨。并無以此次機關代國會之心。故此等機關無長久之必要。此機關專爲增修約法及制定附屬於約法之各種法案。故成立愈速愈妙。惟欲其速則手續萬不可過繁。亦不能過於詳備。若求其詳求其備則種種阻碍轉因之而發生。鄙意畧仿南京參議院之組織頗爲適當。請諸君再詳細討論云云。

（二）許世英主張之概略　當未開會之先。每人棹上散布鉛印意見書一紙。其標題爲組織造法機關之意見。尾署許世英謹擬原書如左。（甲）名稱　國民會議　（乙）組織　每省三人　蒙古六人　西藏六人　青海三人　（丙）選派方法　行省由民政長蒙藏青海由辦事長官於左列資格中。各推選一人。　一國會議員或省議會議員但行省以本省人爲限。　一富於行政經驗者。

一國內外大學或專門學校畢業者。（丁）職權　按照原呈增修約法及制定附屬於約法之各種重要法案以上係根據一月十一日大總統命令條舉大綱用備採擇。

（三）討論大體之經過　議長演說畢。陸夢熊謂此案應爲四項研究。即名稱。組織。選派。職權四者。是本席主張先討論名稱表決之後。再討論組織。議長贊成。陸說。孫毓筠起立發言。關於組織選派。職權三項。主張略與許世英意見同。惟關於名稱則主張用國法會議。略謂近日種種名稱爲一般學者所擬議。但共和構成機關既覺不妥。名之曰共和建設機關。嫌與前時共和建設討論會相混。增修約法會議。範圍又過於狹隘。共和議院之名稱。謂其足以免一般人之誤解。則今日政局決不處帝制之復生。且共和二字範圍太見其廣。不如用國法會議。足以表明此機關。專爲國家根本法而設云云。

（四）李慶芳對於名稱之主張　孫君發議後。那彥圖起立。聲明許議員主張蒙古六人之不當。李君慶芳起立。陸議員既提議討論名稱。主席業經許可。故本席單就名稱發言。孫君所云之組織。及選派方法等。等本席暫不置可否。竊以孫君所主張之國法會議。尚有待商確之處。國法二字在法律習慣上不能濫用。就廣義言則爲對於國際法而言。凡國內之法皆可以國法二字包括之。就狹義言。則行政法亦包括在國法之內。且本會議呈內及議長演說。既一再聲明。專爲增修約法及制定附屬

於約法之重要法案性質異常明瞭。範圍極有限制。若混括顏之曰國法會議。轉失組織之初心。易啟他人之誤會。至於共和建設機關。共和構成機關。本席以爲無討論之價值。機關云者乃法理上之解釋名詞。不能強以此命名。譬如大總統在法理上可認爲行政上總攬機關。然强稱大總統爲總攬機關。豈不成爲笑話。至於新參議院憲法會議等更無討論之必要。惟共和議院有稱共和議會或共和會議當比較的爲可用。但孫君所駁者尚未盡共和二字之缺點。本席以爲共和有貴族共和。民主共和。既名之曰共和議院。其上必冠以民主二字方覺妥協。但民主共和連用亦太覺累贅。本席以許議員之議見相同。主張用國民會議爲適當。其理由有三。（甲）臨時約法第一條第二條標明主權在於國民。主權是在國家。抑在國民別爲一題。但制定約法時。承數千年君主專制之後。既標明主權在國民則用國民二字法律上較有根據。（乙）一般輿論所以主張用共和二字者則爲免人誤會。若名之曰國民會議。既可以表示尊重約法之精神。又可以免一般人民之誤會。（丙）在法律用語上亦見冠冕堂皇昭示中外。李君又言若謂國民會議。必出於人民之選舉。其實不然。卽以選派之權委之行政官亦無不可。因行政官一方面執行國家之職務。一方面又何嘗非國民之資格。所以國民會議名稱最爲允當云云。

任福黎主張用選舉法。由各地方省垣士紳投票公選。陸夢熊主張用造法會議。胡忠亮贊成之。趙惟熙主張用國本法會議。劉馥主張用修正約法會議。陳懋鼎贊成之。鄧鎔謂大總統所諮詢者其選派方法。民選之說無發生之餘地。本席動議由議長指定起草員起草後再行表決。寶熙謂未曾討論大體何所依據起草。貢桑諾爾布塔旺布里甲拉二君對於蒙古人數爭議甚烈。貢君并謂許君謂蒙古由辦事長官選派。外蒙及東蒙并無辦事長官。許君說稍有不合。顧鑑起立謂蒙古人數暫時不必議及。且許君不過個人議見。本席擬請由議長指定審查員審查。因會議規則中無起草員之名。議長亦以顧說爲然。謂指定審查員後再由審查員中推定起草。因指定十五人。遂散會。審查員姓名錄下

審查員　蔡鍔　許鼎霖　劉馥　顧鑑　方樞　王印川　李慶芳

鄧鎔　朱文劭　孫毓筠　劉邦驥　貢桑諾爾布　林萬里　黎淵　陳瀛洲

十九日政治會議開造法機關審查會議決起草後再行討論

是日政治會開審查會。十五人均到會。李議長亦列席。審查長蔡鍔主席審查經過如左。

(一)討論之次序　劉君馥提議先討論職權次組織次選舉次名稱主席諮詢各員舉手贊成者多數。劉君馥主張職權用列舉規定謂憲法會議組織法。應爲造法機關職權之一顧君鑑王君印

川謂制定憲法約法上已規定明白。將來憲法如何制定。修改約法時自必運類而及。未修改約法之前。先以憲法會議組織之權與之造法機關。是不啻本會議代造法機關修改約法。李慶芳鄧鎔等均主張照前次呈文內以增修約法及附屬於約法之重要法案。爲造法機關之職權。蔡審書長以此意付表決舉手者十二人多數。

(二)選派之方法　有主張選派者。有主張選舉者。顧秘書長當場提出議見書采派而兼選。遂而兼派之折衷主義其大意以內務總長及民政長爲選舉監督。由監督認定爲合格之選舉人。復認定合格之被選人。在都會省會行投票選舉。其詳見顧君之意見書中。主席以顧君說付表決贊成者多數。

(三)名稱之斟酌　對於名稱問題分爲兩派。主張國治會議名稱者最力者爲顧鼇朱文劭方樞黎淵等贊成之。有主張用增修約法會議者。爲王印川劉馥許鼎霖等贊成之。主席先以國法會議說付表決。標手者八人不舉手者六人。遂定名爲國法會議。

大題決定後遂因主席指定起草員四人如下。顧鼇　朱文劭　鄧鎔　方樞

(四)李議長之議見　李議長對於國法會議之名稱反對甚烈。謂與其深究名詞。不如近徵事

實。且大總統原願以此機關增修約法各方面。對於憲法問題極爲注目。大總統亦注意非常名稱問題總宜使人一目了然。知用意之所在。故予亦贊成用增修約法會議之名稱云。

附四議員之議見書

(一)顧鼎之國法會議組織法草案

按顧君草案起草時。采用甚多。茲先錄如下。

第一條　國法會議爲中華民國惟一之造法機關以議決左列關於共和政治之根本法爲其職權。

一增修與憲法効力相等之約法案。

二附屬於約法之重要法案。

第二條　國法會議以左列各選舉會選出之議員組織之。

一京師選舉會選出二十人。

二各省選舉會每省選出二人。

三蒙藏青海聯合選舉會選出八人。

四全國商會聯合選舉會選出八人。

第三條　各選舉會之選舉監督依左列規定由大總統特任之。

一京師選舉會選舉監督內務總長。

二各省選舉會選舉監督各省民政長。

三蒙藏青海聯合選舉會選舉監督蒙藏事務局總裁。

四全國商會聯合選舉會選舉監督農商總長。

第四條　選舉監督調查有中華民國國籍年滿三十五歲以上之男子。而認定其有左列資格之一者。列入選舉人名冊組織國法會議議員選舉會。

一曾任或現任高等文官。而通達治術者。

二舉人以上出身而夙著聞望者。

三在高等或專門以上學校三年以上畢業。而研精科學者。

四有萬元以上之財產而熱心公益者。

前項選舉人之調查選舉監督。因於便宜得以住居於該選舉監督駐在地方者爲限。

第五條　選舉監督調查有中華民國國籍。年滿三十五歲以上之男子。而認定其有左列資格一之。

者。列入被選舉人名冊。

一任高等文官經驗至五年以上而確有成績者。

二在內外國專門以上學校習法律政治之學三年以上畢業。或舉人以上出身習法律政治之學而確有心得者。

三碩學通儒富於經世之著述而確有實用者。

前項被選舉人之調查不以駐居於該選舉監督駐在地方者爲限。

第六條　各選舉會之選舉日期以敎令定之。

第七條　選舉人名冊被選舉人名冊至遲須於選舉日期之前三日造成。

第八條　選舉會非選舉人滿被選舉人定額二十倍以上時不得開會。但京師選舉會及蒙藏青海或全國商會聯合選舉會。因於便宜得以五倍以上爲限。

第九條　被選舉人名冊至少以滿被選舉人定額一倍爲限。

第十條　選舉會人之投票其所書姓名以別名於被選舉人名冊者爲限。

第十一條　選舉會之選舉用記名投票法。以得票較多數者爲當選。

第十二條　當選資格。非經國法會議議員資格審定會審定合格後。不爲確定。

第十三條　前後之國法會議議員資格審定會。由大總統特任左列各員組織之。

一大理院院長。

二法制局局長。

三警備國法會議事務局局長。

四大理院簡任推事院。

五法制局參事。

六內務部參事。

前項審定會以大理院院長爲會長。非有會員七人以上之列席不得開會。

第十四條　國法會議議員資格審定會應於審定合格之當選人給予議員證書。其審定不合格者行知該選舉監督開會另選。

第十五討　國法會議非有總議員三分之二以上之出席不得開會。非有出席員三分二以上之同意。不得爲議決。

第十六條　國法會議設議長一人。副議長二人。由議員互選之。

前項互選以得票過半數者爲當選。

第十七條　國法會議設常任審查員若干人。由議員互選之。前項互選其當選票額。準用前條第二項之規定。

第十八條　國法會議議決事件。咨由大總統公布施行。

第十九條　國法會議議決時政府得出席發表意見。但不得加入議決。

第二十條　國法會議議事細則。由國法會議自定之。

第二十一條　國法會議秘書廳之組織。以敎令定之。

第二十二條　本法關於選舉程序之施行細則。以敎令定之。

第二十三條　籌備國定會議事務局之組織以敎令定之

第二十四條　本法自公布日施行

(三)林萬里之組織造法機關意見書。

查此案既奉大總統特交諮詢本會議。自應按照一月十一日大總統令。所諮詢之順序逐項擬議。茲

謹定如左。

(甲)組織每省二人　(理由)此次政治會議每省派代表二人。而綜合全國已有八十餘人。若例之美國費拉德爾費亞會議。爲數祇五十五人已嫌過多。竊以爲吾國人才消乏。舉國中最優秀分子本屬無多。將來造法機關果能所舉皆賢。則八十餘人儘足以集思廣益。議決國家基本法律無取過多。蓋議員能代表民意與否。在乎議員程度之高否。不在乎議員人數之多否也。(蒙藏應派若干似應詢明蒙藏事務局。再行定議青海應派若干。似應詢明國務院再定。)

(乙)名稱國法會議　(理由)共和會議。國民會議。名稱雖佳。惜與機關性質不符。轉致受人指摘。修正約法會議。又嫌太狹。將來毫無活動餘地。據愚見將來制定憲法。斷不能經由議會。亦不能更設機關。此時本會議雖祇應大總統諮詢。爲增修約法之議覆。而不能不預爲地步。以待此機關成立。約法修改以後。爲制定憲法預爲地步。故定名與其失之狹隘。無寧取其寬廣。則國法會議最爲適當矣。如慮其意義未甚分明。不妨在職權範圍內明定之。

(丙)職權範圍　修訂臨時約法制定重要法典。(理由)爲增修約法特設一機關。將來制定憲法又須特別一機關。未免太繁轉滋國民疑議。蓋國會由憲法而產生。憲法不由國會而制定。已成今日

定論。此前提問題既決。則此次造法機關。簡直言之。即爲增修約法。制定憲法之機關。斷不能專爲增修約法一事。特設一造法機關明矣。且名爲造法機關。若無制造法典之業。徒爲增修約法之舉。則與造法之義亦不相符。故此項機關職權範圍。即應明定爲修訂臨時約法。及制定重要法典二事。其不曰增修而曰修訂者。恐有增修而無刪削。事實或有不便。其不曰修改而曰修訂者。以修與改意義相同。訂則僅有增損改正之義。意義較爲活撥也。若夫制定重要法典。意義毫不扞滯。將來制定憲法亦可。不制定憲法而制定他項基於約法之重要法典亦可。無論過此時勢若何。政府國民雙方意觸若何。此等定名皆可隨意解釋。運用之地綽綽有餘矣。

(丁)選派方法　行省由民政長就本省人或在京之本省人於左列資格中各推舉一人。(蒙藏由蒙藏事務局酌量推舉。青海由青海辦事長官酌量推舉。但祇須有左列資格之一者。均爲合格)一有政治學識者。但以在內外國大學。或專門學校畢業者爲限。二有政治經驗者。但以在前清或民國曾任高等文官二年以上者爲限。(理由)造法機關。不用民選。已成先決問題。除民選外。祇有由各省長官推舉最爲適當。惟資格不能不嚴。若各省推舉之員一果眞有學識。一果眞有經驗。則此項機關所造之法。將來必有可觀。不讓費拉德爾費亞會議專美於前矣。蒙藏青海文化較遜。似不能不稍

示寬限。故有左列資格之一者。即爲合格。蓋於變通之中。又寓制限之意。非得已也

(三)關傳性之造法機關意見書

一原案諮詢造法機關如何組織　此項造法機關關於國家根本法中之根本。究應以地方人民選舉之員組成。或各地方政府委派之員組成。抑兼採選舉委派兩種之性質組成。此實一大疑問。查臨時約法第十七條。載有參議院以各地方選派之參議員組織之。又第十八條載有選派方法。由各方地自定之云云。足見當時迫於時勢。選派不能畫一。聽各地方自便。有由臨時省議會推選者。有由臨時省政府選派者。實無一定方法。此次創設造法機關。以增脩約法爲主任。因約法爲臨時參議院所定論者。謂應根據參議院組織法辦理。自屬正當。惟臨時參議院在前。已無一定之選派方法。目前事勢又與臨時參議院時代不同。此不可不詳加討論者一也。

一原案諮詢應用何種名稱　查名稱由事實發生。但須將組織法討論定後名稱。自易標出。此尚無煩研究。惟事實上將來召集此種會議。依本會前次議決原案載明。將來約法脩定以後。凡附屬於約法之各種重要法案。即可由其制定等語。是將來由約法發生之國會組織法已默認由此機關制定。又臨時約法第五十四條載中華民國憲法由國會制定云云。將來修改時此項條文。有無變更尚不

可知。若有變更。則憲法起草卽入於此造法機關之範圍。倘以後發生事實。至於如此地位。此時組織似不宜專用委派。致蹈作始也簡之弊。若採用選舉。無論手續繁難。曠日持久。國會停滯迫不及待。而現時各地方議會不能開會另辦選舉。騷動全國殊非易事。況目卽增修約法。已非得已。豈復能一再牽延。是選舉亦不適用。質言之。以國體論。則選舉爲宜。以國情論。則委派爲常。似宜斟酌於二者之間。特別規定。或由各地方人民推舉。加以委派。以期迅速之處。此應再詳細討論者一也。

一原案諮詢職權範圍　查前次本會議決原案凡附屬於約法之各種重要法案。卽可由其制定等語。範圍太廣。當日議員諸君。已有爭議。愚謂約法爲最初之根本法。國家一切法案。雖不由約法生初增修約法已造法之極。而並其附之各種重要法案。亦由其制定。此種範圍實無邊際。茲幸大總統計慮深遠。諮詢及此。次似應切實聲明。確定職權。其範圍所及。用列舉法一一標出。而不爲概括之詞。庶不致將來陷斯會於困難之地。是又賴審查諸君悉心討論者也。

(四)王學曾之增修約法程序案意見書

大總統發交議決增修約法程序案。王學曾諮銘彝意見書云。一月十六號在議場敬聽議長宣言。各議員對於大總統發交議決增修約法程序一案。雖不在審查委員之列。亦得陳述意見附列討論。用

敢旁參末議。敬備採擇焉。伏思大總統對於此案之諮詢者。重在此種造法機關。究應如何組織。應用何種名稱。其職權範圍及議員選派方法。應如何妥慎規定數語。富議場討論之際。多有詳辯於名稱。而轉略於組織者。不知名稱因事實而定。則如何組織。是爲第一要義。但此項機關既名造法。其職權範圍。萬不能祇增修約法一事。恐將來國家根本法亦所從出。則組織當不厭求詳。其議員選派方法。又必需出自民選方爲適用。又必需出自復選方見周詳。但現今國民殷殷望治。國家各種政治。需以法律爲準繩。而各種法律又急待此機關產出。若講求民選復選各項手續。無論邊遠省分。往返當在半年以後。方可同時畢集。即在腹地各省。亦非三四月不能規定。而此項法律機關。又務取各省議員同時均集。方足徵意見大同。似邊遠之區又不得不待其齊集。未便倉猝舉事。然事實所關。又不能不冀望其速成。以慰民人之渴望。轉維至再。惟有仍從民選入手。當嚴定資格。責成各民政長各辦事長官選派。是即所謂選中有派。派中有選之法也。查國會各議員。現因人數不足。停止職務。而刻下各省存留在京者。綜計其數尚在二百員左右。俱非國民黨。其中多穩健分子。亦不乏精通法律之人才。且當日議員等之所以得充國會議員者。本由民選及初選複選種種手續而來。原自各省長官既經監督選舉。則各議員如何資格如何程度。自應知其備細。若就中選派造法議員與民選複選純然無異。

國民亦無所藉口政府選派人員之說。而一切手續較爲簡單。成立時亦較從速。至於名稱既就選派組織。就事論事。卽名爲修正約法會議亦無不可。若恐以制定附屬於約法之各種重要法案不能賅括。惟修正約法爲主。附屬者爲賓。賓可就主無所疑義。再每省指定三人。如熱河察哈爾綏遠等處。似亦應指明。每處准派一二人以臻完備。學曾等鄙見所及。大略如是。是否有當。未敢擅擬。循例陳述。敬請貴審查會鑒核云云。

此外非議員亦有呈意見書者特錄一二如下。

楊士琦之上議長意見書云。(上略)民視報載昨日審查會議命名一條國法會議四字。以八人舉手。多數通過。查國法二字始見周禮。原不專指刑法。然左傳云。今擅作刑器以爲國法是治姦也。通鑑云後周廣順二年。葉仁魯帝之故吏。帝曰汝自抵國法。吾無如之何。當存卹汝母。韓非子云。世人多不言國法而言縱橫。忠經云明國法以至於無刑。此不過略舉數則外。如國法具在。以正國法之類。遠稽史策。近徵公牘。沿用已久。幾於專指刑法於國初造法時用之。似嫌碍目。雖報載未知確否。鄙意命名無關宏旨。但須平穩。不必深求。公爲議員。幸留意焉。二十號

名詞混同亦一嫌疑。應以意見書之比例交付本案審查會請諸君平心參酌經義附白。

二十三日政治會議開第二次組織造法機關諮詢案審查會審查告竣

是日開會討論情形。未能詳記。後將其在常會之審查報告書。即是日開會之結果。記如下。

審查組織造法機關諮詢案報告書

本案現經本審查會詳加討論。僉謂原案係諮詢造法機關。如何組織。應用何種名稱其職權範圍及議員選派方法。應如何規定。自非將原案諮詢各節。逐一議定大綱。擬訂造法機關組織法不可。惟組織法案之內容。究應如何規定。當經分別研究。逐項表決。均得多數贊成。茲將表決大綱及組織法草案。所根據之理由。先爲撮要說明如左。

第一　職權範圍　查本會議前以應特設造法機關。改造民國國家之根本法。及屬於約法之重要法案等情。呈覆大總統在案。則此次組織造法機關。其職權範圍。自應即以原案之所呈明者爲限。故擬以議決增修約法案。及屬於約法之重要法案爲其職權。

第二　名稱　此項造法機關。既因議決增修約法案而設。即稱約法會議以符名實。

第三　組織　關於組織有兩種問題。即應於現有之各機關各團體。選出議員而組織之乎。抑於現有之機關團體以外選出議員而組織之乎。所謂機關。係指行政司法機關。及國會省會縣會等機關

而言。所謂團體係指教育會商會。及各種職業之團體而言。增修約法。關係國家根本大計。自無純由行政司法機關家預而加入組織之理。其立法及自治機關。目前情形既難行合法之互選。而爲國家謀根本上之統一起見。尤未便率取地方代表主義。逕予地方議會以組織造法機關之權。至各項團體除商會外餘皆僅具雛形。或未組織。則均難認其可以爲組織此項機關之基礎。是以本審查會多數意見。僉以爲應於現有之各機關。及各團體以外。選出議員若干人。而後可以有適當之組織也。

第四　議員選派方法　於此有一先決問題。即關於議員之選派或選舉。應採地方代表主義。抑應採都會集中及人才標準主義之問題是也。查造法機關專以改造國家之根本法爲其唯一之權能。而並無監督政府之職責。其性質與國會懸殊。蓋國會雖通稱爲立法機關。而其實質上之作用。則在代表人民監督政府。故憲法學者以爲與其稱國會爲立法機關。毋寧稱以監督機關之爲愈也。是以造法機關之議員。本審查會全體意見。僉以爲大總統諮詢命令。所稱選派方法。係援前參議院組織之例辦理。約法固有明文。惟事屬改造根本大法。爲尊重造法機關起見。擬仍酌用選舉方法。然當以學識經驗爲準。而其選舉區劃。則不得不取都會集中主義。選舉資格又不得不取人才標準主義。此兩主義既符吾國選賢與能之遺意。復合各國限制選舉之良規。至此項選舉方法如何折衷整訂之

歲。現經本審查會全體議決。以爲此項選舉方法。應即因時立制。一方面使各選舉監督。於一定條件之下調查列入選舉人名册。組成選舉會。並於最嚴重條件之下調查列入被選舉人名册。其數均各倍於法定員額有差。以之提出於該選舉會作爲被選舉人。而一面仍由選舉人於列入名册之被選舉人中。以自由意思投票公選。庶有選舉之精神。而無選舉之弊害。此本審查會認爲此種辦法。準諸吾國事實可以利便推行者也。惟調查遺漏既不容當事人呈報選舉違法。又無利害關係人提起選舉訴訟。則選舉監督之認定權過重。恐有流弊。故擬於中央政府所在地方。特設議員資格審定會。以爲糾正選舉監督之機關。則不患救濟之無術矣。以上係本審查會議決之大綱。及其所採用之理由。相應條舉意見具書報告並將約法會議組織法草案一件提出會議。即希公決。作爲建議案。呈請公布施行。

二十四日政治會議開會審查員報告組織造法機關諮詢案審查結果全案成立

是日到會者六十三人議長李經羲主席審查長先報告審查結果畧以本日議事日程所列兩案本係一貫。第二案約法會議組織法草案。即第一案之組織細則。第一案即大總統所諮詢之造法機關。職權名稱組織選派方法四種。審查時對於職權時分兩說。一說謂增修約法及附屬之重要法案。爲

職權。一說謂增修約法自不待言。但附屬之重要法案究係何法。例如國會組織法。憲法會議組織法。此刻應否規定。大衆意見均以爲此刻不必規定。以便將來約法會議機關有活動之餘地。第二名稱問題。討論許久。定爲約法會議。至於組織一層。當時主張分各機關名團體選出議員以組機之。及於此各選出議組織之之二派前南京參議院。係各省派代表組成者。此法甚爲不妥。中國並非聯邦國家。自不應由各地方派來代表。所以官派方法決不可採。至於由各機關各團體選出。於理不合。各機關各團體無非立法行政各機關。商會農會學會之類。然根本法不能由一方面壟斷之。南京參議院即由各省軍政長官所派之人。人皆非之。所以應于各機關各團體之外選出人員公同組織。而採人才標準主義。都會集中主義。與國勢民情最爲相宜。至選派一層。則均主張用選舉方法以爲造法機關制定國家根本法。不能由一方面壟斷。且增修約法。萬不可延宕日久。不然政府行政無所根據。日日怕違法又不得不違法。必致上下交困。無所措手。此約法所以不能久延。而選舉法自不宜用繁難手續。固之普通選舉法及兩院議員選舉法皆不適用。據本會之意以爲資格業有選舉人與被選舉人種種限制。且有資格審定會。將來他種弊病如金錢運動等情。許不再見。故嚴定資格即有發現資格之不合有審定會糾正選舉監督。必可無慮以上種種弊端。倘能按法選舉。或可得眞正人才云云。

蔡審會長報告畢。各議員對選派選舉甚有爭論。其他如組織方法等亦有討論處。秒將原案略爲更正約遂完全通過。

是日即具文陳覆大總統文錄下

爲呈覆事。本年一月十一日奉大總統令據政治會議呈稱。前奉諮詢增修約法程序一案。經國會全體議決。僉以爲宜於現在之諮詢機關及普通之立法機關以外。特設造法機關。以改造民國國家之根本法等語。本大總統就任宣言。業經鄭重聲明。誓以刷新政治爲覇所之責。現在國事日棘。誠有如該會議所陳。非刷新政治無以救國家之危。非增修約法無以立刷新政治之本。既據該會議全體議決。請即特設約法機關。並徵引法理事實反復印證。而於其機關組織尤肫肫然以召集富於學識經驗。聲望素著之員。希冀方來。具見政治會議各員同心愛國出於至誠。本大總統雖以就衰之年。亦甚願竭盡智能與我國民共此艱難大業。綜核該會議原呈各節。按諸美法先例。既屬同符。準以吾國現情。尤爲切中。自應如議進行。惟事關國家大計。此種造法機關。究應如何組織。應用何種名稱。其職權範圍及議員選派方法。應如何妥愼規定。特再諮詢政治會議。尅日議決具覆。以憑公布施行。此會等因奉此。本會議進於十六日開會提議。經各議員就本案大體。一再討論。以爲此案關係重要。應先行

派員審查。當依據政治會議規則第十條。指定蔡鍔許崇智劉馥顧鼎方樞王印川李慶芳鄧鏞朱文劭孫疏筠劉邦驥黎淵貢桑諾爾布林萬里陳瀛洲等爲審查員。該審查員等於十九日二十三日兩次開會審查。多數議決。擬具約法會議組織條例草案。並附意見書提出報告本會議。即於二十四日開正式會。經各議員。先行議定大體。復逐條討論。均經全體議決。茲謹將本會議議決組織造法機關各項大綱。並其所根據之理由。分別撮要爲我大總統陳之。第一關於造法機關之名稱。查此項造法機關既因議決增修約法案而設。即稱約法會議以符名實。第二關於造法機關之職權。查本會議前以應特設造法機關。改造民國國家之根本法。及附屬於約法之重要法案等情。呈覆大總統在案。則此次組織造法機關其職權範圍。自應即以原案之所呈明者爲限。故擬以議決增修約法案及附屬各約法之重要法案爲其職權。第三關於造法機關之組織。查關於組織有兩種問題。即應於現有之機關各團體選出議員而組織之乎。抑於現有之機關團體以外選出議員而組織之乎。所謂機關係指行政司法機關及國會省會縣會等機關而言。所謂團體係指教育會商會等團體而言。增修約法。關係國家根本大計。自無純由行政司法機關參預而大加組織之理。其立請及自治機關自前情形既難行合法之互選。而爲國家謀根本上之統一起見。尤未便率取地方代表主義。逕予地方議會以

組織造法機關之權。至各項團體除商會外。餘皆僅具雛形未組織則均難認其可以爲組織此項機關之基礎。是以本會議多數意見。僉以爲應於現有之各機關及各團體以外選出議員若干人。而後可以有適當之組織。第四關於造法機關之議員選派方法。查選派議員有一先決問題。即機於議員之選派或選舉。應採地方代表主義。抑應採都會集中項人才標準主義之問題是也。查造法機關事以改造國家之根本法。爲其唯一之權能。而並無監督政府之職責。其性質與國會懸殊。蓋國會雖通稱爲立法機關。而具實質上之作用。則在代表人民監督政府。故憲法學者以爲與其稱國會爲立法機關。毋寧稱以監督機關之爲愈也。是以造法機關之議員本會議多數意見。僉以爲大總統諮詢命令所稱選派方法。係援前參議院組織之例。辦理約法固有明文。惟事屬改造根本大法。爲尊重造法機關起見。擬仍酌用選舉方法。然當以學識經驗爲準。而其選舉區劃。則不得不取都會集中主義。選舉資格。又不得不取人才標準主義。此兩主義既符吾國選賢與能之遺意。復合各國限制選舉之具規。至此項選舉方法。如何折衷釐訂之處。現經會議各員全體議決。以爲此項選舉方法。應即因時立制。一方面使各選舉監督於一定條件之下。調查列入選舉人名冊組成選舉會。並於最嚴重條件之下。調查列入被選舉人名冊。其數均各倍於法定員額有差。以之提出於該選舉會作爲被選舉人。而

一面仍由選舉人於列入名冊之被選舉人中以自由意思投票公選。無有選舉之精神而無選舉弊害。此本會議認爲此種辦法。淮諸吾國事實可以利便推行者也。惟調查遺漏。既不容當事人呈報選舉違法。又無利害關係人提起選舉訴訟。則選舉監督之認定權過重。恐有流弊。故擬於中央政府所在地方。特設議員資格審定會。以爲糾正選監舉督之機關。則不患救濟之無術。以上各節均係本會議對於造法機關議決之大綱。及其所根據之理由。相應將約法會議組織條例草案繕具清單恭呈鈞鑑。抑尤有進者造法機關之設置原所以謀政治之進行。而政治進行。現在又刻不容緩。是以組織造法機關之內容。及其選舉之方法。既不敢稍涉輕率。重違我大總統尊重根本法律之盛心。又不得過爲繁難。致使國家要政進行阻滯。此中不得已之苦衷。當能爲天下人所共諒。伏望迅賜裁奪。立予施行。民國幸甚。謹呈。中華民國三年一月二十四日。

二十六日大總統命令公布約法會議組織條例。

令一

造法機關爲改造民國國家根本大法而設。所有職權範圍及其組織方法。均關重要。前經一再諮詢政治會議議決具覆。茲據該會議呈稱。此項造法機關既以議決增備約法案及附屬於約法之重要

法案。爲其職權。即應稱約法會議組織此項約法會議之議員擬酌用選舉方法。其選舉區。劃取都會集中主義。選舉資格。取人才標準主義。既符吾國選賢與能之遺意。復合各國限制選舉之良規等語。查臨時約法成於南京臨時參事院。其時該院議員係由十四省原派代表所改組。及約法制定以後。統一政府成立。約法所稱之參議院已與最初組織之參議院不同。然組織該院之議員亦僅係按照約法所定選派方法辦理。均不足以昭鄭重。此次政治會議議決約法會議組織條例。所有議員選舉方法。均係折衷釐訂。以視制定約法之前參議院。其議員之純由選派而來者。不惟顯有指派選舉之各殊。抑且準諸法理事實而悉當。綜該會議所陳議定大綱。無一非尊重造法機關起見。除據呈議決約法會議組織條例另行公布外。爲此令仰各選舉監督遵照。一俟關於選舉程序之施行細則訂定頒布後。務各切實進行。使此項待設造法機關得以剋期成立。俾慰我國民亂極思治之公心。此令國務總理財政總長熊希齡。外交總長孫寶琦。內務總長朱啟鈐。陸軍總長交通總長周自齊。海軍總長劉冠雄。司法總長梁啟超。教育總長汪大燮。商農總長張謇。

令二

據政治會議議決約法會議組織條例。呈經本大總統裁奪。茲公布之此令國務總理財政總長熊希

齡。外交總長孫寶琦。內務總長朱啟鈐。陸軍總長交通總長周自齊。海軍總長劉冠雄。司法總長梁啟超。教育總長汪大燮。農商總長張謇。

約法會議組織條例。

第一條　約法會議以議決增修約法案及附屬於約法之重要法案爲其職權

第二條　約法會議以左例各選舉會選出之議員組織之

一京師選舉會選出四人

二各省選舉會每省選出二人

三蒙藏青海聯合選舉會選出八人

四全國商會聯合會選舉會選出四人

第三條　選舉會之選舉監督依左列之規定

一京師選舉會選舉監督　內務總長

二各省選舉會選舉監督　各省民政長

三蒙藏青海聯合選舉會選舉監督　蒙藏事務局總裁

四全國商會聯合會選舉會選舉監督　農商總長

第四條　選舉監督調查有中華民國國籍年滿三十歲以上之男子而認定其有左列資格之一者列入選舉人名冊

一曾任或現任高等官吏而通達治術者

二曾由舉人以上出身而夙著聞望者

三在高等專門以上學校三年以上畢業而研精科學者

四有萬元以上之財產而熱心公益者

前項選舉人之調查選舉監督得因便宜以住於該選舉監督駐在地方者爲限

第五條　蒙藏青海得以在京之王公世爵世職及其他相當人員全國商會聯合會得以在京之職員及其他殷實會員由選舉監督認定其爲通達治術或熱心公益者列入選舉人名冊不適用前條第一款至第四款之規定

第六條　選舉監督調查有中華民國國籍年滿三十五歲以上之男子而認定其有左列資格之一者列入被選舉人名冊

一曾任或現任高等官吏五年以上而確有成績者

二在內外國專門以上學校習法律政治之學三年以上畢業或曾由舉人以上出身習法律政治之學而確有心得者

三碩學通儒富於專門著述而確有實用者

前項被選舉人各省選舉會不以本省人爲限其他選舉會不以地方爲限

第七條　選舉日期以教令定之

第八條　選舉人名冊被選舉人名冊至遲須於選舉日期前三日告成

第九條　選舉會非選舉人滿被選舉人定額十倍以上時不得開會但蒙藏青海及全國商會聯合會選舉會得因便宜以五倍以上爲限

第十條　被選舉人名冊至少以滿被選舉人定額二倍爲限

第十一　當選人以列名於被選舉人名冊者爲限

第十二條　選舉會之選舉用記名單記投票法以得票較多數者爲當選票數相同以抽簽定之

第十三條　當選人資格非經約法會議議員資格審定會審定合格後不爲確定

前項之約法會議議員資格審定會其組織以敎令定之

第十四條　約法會議議員資格審定會於審定當選人合格後由審定會給予議員證書其審定不合格者行知該選舉監督開會另選

第十五條　約法會議非有總議員三分二以上之出席不得開議非有出席議員三分二以上之意不得爲議決

第十六條　約法會議設議長一人副議長一人由議員互選之

前項互選以得票過半數者爲當選投票至二次無人當選時以第二次得票較多者二人決選之

第十七條約法會議議決事件咨由　大總統裁可公布之

第十八條　約法會議會議時政府得派員出席發表意見但不得加入議決

第十九條　約法會議議事規則由約法會議自定之

第二十條　約法會議秘書廳之組織以敎令定之

第二十一條　關於選舉程序之施行細則以敎令定之

第二十二條　本條例自公布日施行

二十九日大總統命令公布約法會議議員選舉程序施行細則

茲制定約法會議議員選舉程序施行細則公布之此令國務總理財政總長熊希齡外交總長孫寶琦內務總長朱啟鈐陸軍總長交通總長周自齊海軍總長劉冠雄司法總長梁敢超教育總長汪大燮農商總長張謇

約法會議議員選舉程序施行細則

第一條　約法會議議員選舉由籌備約法會議事務處綜理一切該處即附設於內務總長所轄之籌備國會事務局不另設以節選舉經費

第二條　籌備約法會議議員選舉事務由內務總長督飭該局人員兼辦以左列事項爲限

一　關於選舉程序之條例及施行細則解釋事項

二　關於選舉人及被選舉人之資格調查事項

三　選舉日期及其他關於選舉程序事項

第三條　各選舉會選舉監督除內務總長之選舉監督事項飭由籌備約法會議事務處辦理外各選舉監督均各就本署設辦理選舉事務所所有選舉事宜由各選舉監督就各本署人員內分別派

令兼辦

第四條　各選舉監督於選舉日期前分別委任左列各員

一　投票及開票管理員

二　投票及開票監察員

第五條　選舉人及被選舉人之資格非經選舉監督依照會議組織條例認定後不得列入選舉人名冊或被選舉人名冊

第六條　選舉人名冊被選舉人名冊須於選舉日期前報告於籌備約法會議務處

第七條　選舉場所由選舉監督酌定凡投票均於選舉場所內行之

第八條　投票紙投票簿準用國會議員選舉法令之定式但與約法會議組織條列及本施行細則規定牴觸者須改正或刪餘之

第九條　屆選舉日期所有投票事宜各選舉監督須親臨選舉場所督率管理監察各員執行職務

第十條　選舉監督須將選舉經過情形造成選舉錄報告於籌備約法會議事務處

第十一條　選舉人年齡以選舉人名冊告成之日計算被選舉人年齡以舉行選舉之日計算

第十二條　投票紙須於投票管理及監察員之前使投票人自稱姓名與選舉人名冊對照無誤簽字後方行交付如疑爲非本人時以監督之所決定者爲準

第十三條　本細則自公布日施行

二月四日大總統公布約法會議議員選舉會選舉日期會令如下

茲制定約法會議議員選舉會選舉日期令公布之此令。中華民國三年二月四日國務總理財政總長熊希齡外交總長孫寶琦內務總長朱啟鈐陸軍總長交通總長梁士詒自齊海軍總長劉冠雄司法總長梁啟超教育總長汪大燮農商總長張謇

約法會議議員選舉會選舉日期令

第一條　各選舉會之選除由內務總長監督者外。其選舉日期以選舉人及被選舉人之調查各完畢。報由籌備約法會議事務處早經內務總長覆核文到後舉行。

前項選舉行日期。以內務總長復核文內所預定者爲準。但至遲不得在民國三年二月二十日以後。

第二條　各省選舉會選舉監督。因辦理選舉之便宜。於內務總長所定日期在二月二十日以內認爲須提前或展後時。得擬具相當日期電呈內務總長核准。

第三條　各選舉會之選舉。如邊遠省分。確因意外事故辦理困難。須延期至民國三年二月二十日以後者。得報由內務總長酌量核准但至長以十日爲限。

第四條　本令自公布日施行。

十三日大總統公布約法會議議員資格審定會組織令

令如下

茲制定約法會會議議員資格審定會組織令公布之此令二月十三國務總理兼外交總長孫寶琦內務兼交通總長朱啟鈐財政兼陸軍總長周自齊海軍總長劉冠雄司法總長梁啟超教育總長汪大燮農商總長張謇

約法會議議員資格審定會組織會

第一條　約法會議議員資格審定會由　大總統就左列各員中選任組織之

一　大理院院長

二　總檢察廳廳長

三　大理院推事

四　總檢察廳檢察官

五　法政專門以上學校校長

六　其他富於學識經驗聲望素著之員

前項會員之定額。以七人以上。十一人以下爲限。

第二條　約法會以議員資格審定會以會員中之一人爲會長。由大總統特派之。

第三條　約法會議議員選舉會投票完畢後。由選舉監督分造當選人名冊報告籌備約法會議事務處。轉送於約法會議議員資格審定會。

第四條　約法會議議員資格審定會。於當選人名冊送到後。即定行期審查。

前項審查非有會員五人以上之列席不得開會。

審查資格以列席會員三分二以上之同意決定之。可否同數取決於會長。

第五條　約法會議議員資格審定會審查完畢後。須將合格及不合格之當選人姓名。報告於籌備約法會議事務處。

第六條　前條之審查報告。除合格各當選人由約法會議議員資格審定會依照約法會議組織條

例之規定給予議員證書外。其不合格者。由籌備約法會議事務處依照審查報告行知該選舉監督另選

第七條　當選人名冊式及議員證書式依另表之規定。

第八條　約法會議議員資格審定會之準備。開會及其他庶務由籌備約法會議事務處派員兼辦。但須受會長之指揮。

第九條　本令自公布日施行。

約法會議議員選舉會當選人名冊式。

約法會議某選舉會當選人名冊

姓名	年歲	籍貫	資格	
			固有資格	認定資格

約法會議議員證書式

約法會議議員資格審定會　爲

給予證書事查約法會組織條例第十三條載當選人資格非經約法會議議員資格審定會審定合格後不爲確定又第十四條載約法會議議員資格審定會於審定當選人合格後由審定會給予議員證書各等語茲查

某姓名係在某選舉會當選爲約法會議議員經本會審定合格合行依照約法會議組織條例給予議員證書爲憑

右給予

某姓名

會長
會員　連署

中華民國　年　月

十九日大總統公布修正約法會議議員資格審定會組織令

是日命令之副署者國務總理外交總長孫寶琦內務總長交通總長朱啟鈐財政總長陸軍總長段自齊海軍總長劉冠雄司法總長梁啟超教育總長汪大燮農商總長張謇

修正約法會議議員資格審定會組織令

約法會議議員資格審定會組織令。第四條第三項。可否同數取決於會長九字刪除。

二十五日大總統公布約法會議秘書廳組織令

茲制定約法會議秘書廳組織令。公布之此令二月二十五國務總理孫寶琦

約法會議秘書廳組織會令

第一條　約法會議秘書廳分設左列各科

文書科

議事科

紀錄科

庶務科

第二條　文書科掌事務如左

一　關於約法會議之文書收發及其繕校事項

二　關於約法會議之文書登記及其整理事項

三　監用印信事項

第三條　議事科掌事務如左

一　關於約法會議之議事準備事項

二　關於約法會議之議案整理事項

第四條　紀錄科掌事務如左

一　關於約法會議之速記事項

二　關於約法會議之編輯事項

第五條　庶務科掌事務如左

一　關於約法會議之預備開會事項

二　關於約法會議之會計出納事項

三　不屬於其他各科所管事項

第六條　約法會議秘書廳設職員如左

秘書長

秘書

科長

科員

速記士

書記士

第七條　秘書長一人受議長之指揮。綜理本廳事務。監督本廳職員。秘書四人受秘書長之指揮。佐理本廳事務。科長每科一人受秘書長之指揮。掌理各科事務。科員八人受秘書長科長之指揮分掌各科事務。

第八條　速記士書記士若干人由秘書長量事務之繁簡分配之。

第九條　秘書長由大總統任命秘書科長由秘書長呈請大總統任命科員由秘書長委任速記士書記士由秘書長酌量以雇員充之。

第十條　本令自公布日施行。

任命王式通爲約法會議秘書長

三月四日大總統特派李經羲爲審查會會長並任命蔡錫等爲審查員

令如下

特派李經羲爲約法會議議員資格審定會會長此令任命李經羲蔡錫姚震余棨昌董鴻禎饒漢祥胡詒穀朱深黃德章爲約法會議議員資格審定會會員此令　三月四日國務總理孫寶琦

八日約法會議秘書長王式通呈請任命范熙壬林步隨沈寶昌葉鴻績爲秘書袁勳杰殷崧年蔡瑋劉克琛爲科長依請照准

九日約法議員審定會開會

是日僑寓議院地址開預備會討論審定方法已經就緒

十四日約法議員審查會資格審定露布

(十)李會長報告之呈文。約法會議議員資格審定會會長李經羲。審查京師等選舉會當選人鄧鎔等五十七人。其議員資格均屬合格應給予證書。特具呈報明大總統原呈如下。

爲呈報事。中華民國三年三月四日。奉大總統令任命李經羲蔡鍔姚震余棨昌董鴻禕饒漢祥胡藹朱深黃德章爲約法會議議員資格審定會會員此令。同日又奉大總統令。特派李經羲爲約法會議議員資格審定會會長此令。各等因奉此。旋准籌備約法會議事務處函稱。查約法會議議員資格審定會組織令第三條。載約法會議議員選舉會投票完畢後。由選舉監督分造當選人名册。報告籌備約法會議事務處。轉送約法會議議員資格審定會等語。本處業准各選舉會先後報到選舉人名年歲籍貫資格。暨所得票數彙造各選舉會當選人總名册一册。相應函送貴會審查。惟前項總名册。其中有因各選舉會當選人名册未能一律送到。本處係依據電報辦理。如有疑義之處希即隨時向本處調取卷宗等因。并彙造約法會議各選舉會當選人總名册前來。所有本會準備開會事宜。及一切庶務。亦經籌備約法會議事務處派員辦理。當於三月九日起。將本會組織成立。即於是日開會。依照約法會議組織條例。所定被選舉人資格。就籌備約法會議事務處造送當選人名總册內各當選人逐一詳細審查。遇有疑義。并隨時調取該處與各選舉會往來文册卷宗。詳加參考。現截至三月十

三日止。業經審查終結。統計共審查得京師等選舉會當選人鄧鎔等五十七人。其議員資格等項。均經決定合格。應即給予議員證書。除依照約法會議議員資格審定會組織令第五條第六條之規定。將合格之當選人姓名報告籌備約法會議事務處。並將各該議員證書交由該處分別轉發外。理合呈報鑑核。再查浙江廣東雲南各選舉會。應各另選議員一人。應俟選出冊報籌備約法會議事務處轉送到會再行繼續審查。合併陳明謹呈。

(二)籌備約法會議事務所之通告查約法會議各選舉會當選人。前經本處彙造總名冊。送請約法會議議員資格審定會審定存案。茲准覆稱本會於三月九日開會審查。現截至三月十三日止。審查終結。統計共審查得京師等選舉會當選人鄧鎔等五十七人。其議員資格等項均經決定合格。應即給予議員證書。除浙江廣東雲南各選舉會應各另選一人。(係浙江蔣尊簋爲政治會議議員。廣東張蔭棠不就雲南朱家寶爲直隸民政長之故)應俟選出冊報貴處轉送到會。再行繼續開會審查。並將審定情形呈報大總統外。相應依照約法會議議員資格審定會組織令第五條第六條之規定。函知貴處查照辦理。並附原冊一本。另附議員證書五十七紙。希由貴處分別轉發等因。合將審定合格之約法會議議員姓名宣示周知。即希議員諸君迅速携帶名章來處領取議員證書可也。特此通

告。茲將約法會議議員資格審定會審定合格之約法會議議員姓名列左。

計開

鄧鎔　寶熙　黎淵　程樹德　王劭廉
李榘　袁金鎧　陳瀛洲　齊耀珊　徐鼎霖
施愚　秋桐豫　莊蘊寬　馬良　孫毓筠
王揖唐　李盛鐸　趙惟熙　朱文劭　嚴復
王世澂　劉心源　張國溶　夏壽田　舒禮鎧
柯劭忞　王丕煦　王祖同　王印川　賈耕
田應璜　汪涵　王恒晉　顧鼇　秦望瀾
王學曾　王樹枏　傅增湘　曾彝進　梁士詒
張其鍠　關冕鈞　嚴天駿　任可澄　陳國祥
那彥圖　齊默特　散披勒　阿旺根敦　棍布札布
噶拉增　江曲達結　許世英　錢能訓　馮麟霈

向瑞琨　李浩陽　張振勳

約法會議議員略書

（京師）鄧鎔　四川成都人。字壽遐。年四十一歲。充大理院律師。曾受知於趙智菴。衆議院議員。由四川派爲政治會議議員。今當選爲約法議員。

寶熙　正藍旗清宗室。年四十六歲。字瑞宸。一字忱庵。前清翰林。歷充山西學政。憲政編查館提調。學部侍郎。崇文門副監督。酷嗜金石詞章之學。在旗人中負重望。講新學最早。去年十二月大總統派充政治會議議員。今由京師選舉會當選爲約法議員。

黎淵　貴州遵義人。字伯顏。年三十五歲。留學日本大學法律科畢業。曾充北洋法政學堂監督。現充總統府秘書。去年由貴州派爲政治會議議員。今由京師選舉會當選爲約法議員。

程樹德　福建人。係日本早稻田大學畢業。歷充法制局差。前梁司法總長聘任爲法典編查會編纂員。今由京師選舉會當選爲約法議員。

（直隸）王劭廉　直隸天津人。字少泉。前清時曾充學務公所議長。天津縣議會議長。後又充北洋大學教務長。今由直隸當選爲約法議員。

李榮　直隸束鹿縣人。字訪漁。前清翰林。先與籍忠寅同入共和黨。嗣因選舉參議員時。小有睚眥。遂脫離共和黨。組織政友會。爲直隸分部長。前天津法政學堂監督。今由直隸當選爲約法議員。

袁金鎧　奉天人。爲奉天漸進派之最有力者。與趙爾巽相善。前歲頗爲同盟會所窘。曾充奉天財政司長。今由奉天當選爲約法議員。

孫瀛洲　奉天鐵嶺人。字海峰。年四十六歲。昨年由奉天派爲政治會議議員。今由奉天當選爲約法議員。

（吉林）齊耀珊　吉林人。前鹽務籌備處處長。今由吉林當選爲約法議員。

徐鼎霖　江蘇人。前爲吉林內務司長。今由林吉當選爲約法議員。

（黑龍江）施愚　四川涪州人。字鶴初。曾游學德國修法律專門之學。前清時充憲政編查館員。民國成立。總統府關於法律之起草。多出其手。現在法制局長。法典編查會顧問。約法會議籌備事務局局長。今由黑龍江當選爲約法會議議員。

孫桐豫　浙江人。前任黑龍江提法使。今由黑龍江當選爲約法議員。

（江蘇）莊蘊寬　江蘇陽湖人。字思緘。前清時曾充邊務大臣。係幕僚出身。革命起義後爲江蘇都督

現充浦口督辦。今當選爲約法議員。

馬良　江蘇丹陽人。字湘伯。年七十四歲。爲我國歐洲留學生前輩。係天主教教士。深通西學。曾任京師大學校長。昨年大總統派爲政治會議議員。今當選爲約法議員。

(安徽)孫毓鈞　安徽壽州人。字少侯。年四十二歲。留學日本。革命起義。爲安徽都督。後當選爲參議院西藏議員。政治會議議員。曾辦國事維持會。現充政友會理事。今當選爲約法議員。

王揖唐　原名賡。今以字行。安徽人。留學日本士官學校。曾環游地球一週。前清時在吉林襄佐軍務。以謀獨立幾及於難。民國成立時。曾充北方議和代表。前統一黨理事。充參議院蒙古議員。憲法起草委員上將銜。陸軍中將。今當選爲約法議員。

(江西)李盛鐸　江西德化人。字木齋。年五十餘歲。前清榜眼。授翰林院編修。歷充日本德國使署差。後考察憲政游歷各國。任山西提法司。起義後任山西民政長。今當選爲約法議員。

趙惟熙　江西南豐人。字芝珊。年五十四歲。前清翰林。歷任陝西學政甘肅知府。共和以後。被命爲甘肅都督。昨年大總統派爲政治會議議員。曾提議修訂民國通禮。舊學饒有根柢。今當選爲約法議員。

(浙江)朱文劭　浙江黃巖人。字劭成。留學日本法政科。歷充廣西浙江提法司。昨年由浙江派爲歐

治會議議員。今當選爲約法議員。

(福建)嚴復　福建閩侯人。字幼陵。少由曾文正選派出洋。是爲中國留學界嚆矢。所譯諸書以天演論羣學肄言羣己權界論社會通詮原富諸書風行宇內。又極研究哲理。有評定老子行世。前清時特賞進士。歷充福建船政局局長。北洋大學校長。北京大學校長。學部參議。我國文學界稱泰斗焉。現充總統府顧問。今當選爲約法議員。

王世澂　福建閩侯人。字義孫。前清時曾充郵傳部海軍部差。現充法制局參事。今當選爲約法議員。

(湖北)劉心源　湖北嘉魚人。字幼丹。前清翰林。四川知府。邃於金石學。工北派書。著有奇觚室金石文字等書。前清末季。因鄂路請願。舉充湖北會長。與密昌穉張伯烈輩力持廢路意見。歷叩諸大老門痛哭陳詞。革命後任湖北民政長。今當選爲約法議員。

張國溶　湖北蒲圻人。字海若。前在漢口主持共和民報。衆議院蒙古議員。今當選爲約法議員。

(湖南)夏壽田　湖南桂陽人。字午詒。前清翰林。現充總統府秘書。與楊晳子相善。今當選約法議員。

舒禮鑑　湖南人。金陵關監督。

(山東)柯劭忞　山東膠州人。字鳳孫。前清翰林。爲吳摯甫壻。曾充湖北提學使學部丞參上行走。大

學堂經科監督。著有元史注。今由山東當選約法議員。當選時辮尚未翦去。亦一趣聞也。

王丕照　山東萊陽人。字葵若。年四十三歲。前清進士。內閣中書。去年由山東派爲政治會議議員。今當選爲約法議員。

（河南）王祖同　河南唐邑人。字肖巖。前清翰林。充山西主考。復任廣東江西知府。河南諮議局議長。革命後爲河南民政長。今當選爲約法議員。

王印川　河南人。字月波。年三十五歲。日本早稻田大學政治經濟科畢業。前統一黨理事。黃鐘日報總理。由河北第二區當選衆議院議員。復充憲法起草委員。國會停會後。選派爲政治會議議員。當選派爲約法議員。

（山西）賈耕　山西沁水人。字書農。原名西山。由舉人歷任奉天知縣。曾充山西大學堂中齋經學教習。肄業令德書院。以經學考據名世。與吳廷燮相友善。晉都督來京時。特加保薦。總統調充禮官。因祀天祭孔案。會在政治會議上意見書。今當選爲約法議員。

田應璜　山西渾源人。字子琮。前清舉人。曾充山西大學堂史學教員。寶熙任晉學政時。特保知縣。任湖北夾鳳知縣。民國成立。任歸綏觀察使。長於史學詞章。後當選參議院議員。統一黨支部長。今當選

爲約法議員。

(陝西)王恆晉　陝西鄠縣人。字錫侯。去年由陝西派爲政治會議議員。今當選爲約法議員。

汪涵　安徽人。前清時陝西知縣。今由陝西當選爲約法議員。

(甘肅)顧證　四川廣安州人。字巨六。留學日本法政科。現充內務部參事。約法會議籌備事務局提調。政治會議議員。兼秘書長。此次約法會議之經營組織。多出於顧之計畫。今由甘肅當選爲約法議員。

秦望瀾　甘肅人。字紹觀。去年由甘肅派爲政治會議議員。今當選爲約法議員。

(新疆)王學曾　山西太原人。字紹魯。年四十九歲。前清光緒癸巳解元。肄業令德書院。歷任山東知縣。後任新疆道員。民國成立。新疆楊都督派爲駐京代表。去年由新疆派爲政治會議議員。今由新疆當選爲約法議員。

王樹枏　直隸新城人。字晉卿。年六十餘。前清進士。在四川歷任知縣。後因事被劾。旋受知於張文襄。在甘肅督署充幕友。後改新疆候補道。曾署新疆布政使。今由新疆當選爲約法議員。

(四川)傅增湘　四川江安人。字潤淵。前清翰林。袁大總統任北洋時。曾充幕友。後任直隸提學使。今

當選爲約法議員。

曾彝進　四川華陽人。字叔度。原名儀進。前清時由大學堂選派日本留學。現充總統府秘書。今當選爲約法議員。

（廣東）梁士詒　廣東三水人。字燕蓀。前清第一次經濟特科第一。揭曉爲清孝欽后所疑。幾及於難。項城組織臨時政府時。密參大計。厥功甚偉。民國成立。充總統府秘書長。昨年充財政次長一次。漢學淵博。通達外情。今當選爲約法議員。

（廣西）張其鎏　廣西人。今當選爲約法會議議員。

關冕鈞　廣西蒼梧人。字伯衡。前清翰林。京張鐵路局局長。今當選爲約法議員。

（雲南）嚴天駿　雲南新興縣人。去年當選衆議院雲南議員。今當選爲約法議員。

（貴州）任可澄　貴州人。審計分處處長。今當選爲約法議員。

陳國祥　貴州修文人。字敬民。前清時充河南法政學堂教員。後當選衆議院議員。被選爲副議長。爲進步黨之中心人物。今當選爲約法議員。

那彥圖　蒙藏青海聯合會。字鉅甫。外蒙古三音諾顏部王爵。年四十六歲。副共和黨理事。經營蒙古

實業公司。及蒙古王公聯合會。昨年充參議院議員。政治會議議員。今由蒙藏青海選舉聯合會。當選爲約法議員。

齊默特散皮勒　蒙古人今當選約法議員。(歷未詳)

阿旺根敦　西藏人。衆議院議員。今當選約法議員。

棍布札布　蒙古人。今當選約法議員。(歷未詳)

噶拉增　蒙古人。參議院議員。今當選約法議員。

江曲達結　西藏人。今當選約法議員。(歷未詳)

許世英　安徽建德人。字儁人。年四十二歲。前清時任山西按察司。共和成立後。充司法總長。奉天民政長。昨歲由大總統派爲政治會議議員。今由蒙藏青海聯合會。舉充約法議員。

錢能訓　浙江嘉善人。字幹臣。前清以翰林任御史。補民政部右丞。徐東海督東三省時。調充參贊嗣爲陝西布政使。現充內務次長。今由蒙藏青海聯合會當選爲約法議員。

(全國商會)馮麟霈　順天人。字潤田。年五十餘歲。少習賈。現爲恒豁金店舖掌櫃。充北京商會會長。今由商會聯合會當選爲約法議員。

向瑞琨　湖南寧鄉人。字淑予。留學日本高等學校畢業。後曾辦南洋勸業會。民國成立。任京充國華報記者。以劉揆一之援引。充工商次長去位後。充華僑宣慰使。中國保商會會長。中央商學會會長。今由商務聯合會。當選爲約法議員。

李湛陽　雲南恩南縣人。字楓卿。前清道員。今由商務聯合選舉會。當選爲約法議員。

張振勳　廣東大埔縣人。出身貧苦。在南洋遇遊各埠。經營商業四十餘年。備嘗辛苦。卒成巨富。在前清時曾邀賞侍郎銜。幷南洋商務大臣。民國成立後。工商部招集工商會議。曾代表來京。得大總統委任爲南洋宣慰使。又華僑聯合會舉爲名譽會長。此次商務聯合會當選爲約法會議議員。

十四日大總統令十八日舉行約法會議開會式

令如下

約法會議爲議決增修約法案。及附屬於約法之重要法案而設。關係民國建設大計。職權既屬重要。組織即應完全自約法會議組織條例公布以來。當經本大總統。飭由內務總長督飭籌備約法會議事務處。將約法會議議員選舉事宜。尅日籌辦。嗣據各該選舉監督先後報告。各當選人均已依照條例。次第選出並經本大總統選任會員組織審定會。茲據該會呈報連日開會審查情形。並據稱京師

等選舉會當選人鄧鎔等。其議員資格等項。均經決定合格。應給予議員證書等語。現在約法會議議員既已如額選出。復經審定合格。自應趁期召集。所有各選舉會選出各議員。均著於本年三月十六日以前齊集京師。並定於三月十八日舉約法會議開會式。其所會以前應行籌備各項。仍著內務總長督飭籌備約法會議事務處妥速辦理。以副本大總統尊重造法機關之至意此令。三年三月十四日國務總理外交總長孫寶琦內務總長交通總長朱啟鈐財政總長陸軍總長周自齊海軍總長劉冠雄司法總長章宗祥教育總長蔡儒楷農商總長張謇

十七日約法會議假外交部迎賓館開預備會

是日當給証書及協商開會前一切事宜

十八日約法會議行開會式舉孫毓筠爲正會長施愚爲副會長

是日在前參議院地址行約法會議開會式。午前十時國務員政府委員秘書廳人員以次入席。議員亦紛紛而至。計已報名者五十七人。到會者四十四人。缺席者十三人。推馬良君爲臨時主席。就席後。由秘書代讀開會祝詞。次由代理國務總理孫寶琦代表大總統致約法會議成立頌詞。致頌畢。臨時主席偕大衆向國旗行三鞠躬禮。開幕禮畢。休息卅分鐘後。投票選舉議長副議長用記名單記法。由

主席位議員中指定檢票員王揖唐鄧鎔顧鰲張國溶四人。在場人數四十四人。投票舉。由鄧君唱票。孫毓筠得四十票。許世英得三票。顧鰲得一票。孫君毓筠當選爲正議長。續即選舉副議長。仍王揖唐四人檢票。鄧君鎔唱票。施愚得三十八票。那彥圖得三票。李盛鐸得一票。傅增湘得一票。張國溶得一票。施君愚當選爲副議長。孫議長就席。首致謙詞。謂今當約法開幕之期。鄙人所欲陳於諸君子之前者。誠以一國之强弱。恒視根本法良否。以爲定。臨時約法。創造南京參議院。成於軍馬倉皇之際。頒布以後。稍有知識者。均認爲不適宜於國家。所以不完備之故。有兩種原因。第一當數千年專制之後。驟改共和。一般人士熱心太過。其擴張民權之處。未免太過。第二黨派間。隱攙雜其間。是故臨時約法。殆成於感情用事。私意用事之中。施行以來。不但政府受其痛苦。人民亦感其痛苦。大總統此次召集約法會議。實救國大計。應時勢之要求也。此次修改之道。第一當適於民俗與國情。人之衣食爲第二生命。適於寒帶之衣食。絕不適宜於熱帶衣食。不適宜猶有害於生民。何況一國之根本法乎。故將來求一適宜之約法。其責任均在我輩。願諸君共勉之云云。

副議長施君演說。略謂鄙人以職務上之關係。兩年以來。對於立法方面。少爲盡力。所得之經歷。當供之於諸君子之前。約法爲惟一根本法。雖其時期不過數年。要知此數年。即中華民國建築根本之時。

諸君子皆此中一分子也。況將來憲法關係萬年之計。約法殆憲法之藍本。將來憲法良不良。皆視約法良不良以爲斷。茲事體大。望諸君子愼重之云。

附二祝詞

(一)約法會議開會詞　今日爲約法會開幕初日良以一日之長承諸公謬推爲臨時主席念約法關係之重有不能已於言者約法爲一國根本大計凡政治之良窳國力之强弱社會之文野非進即退罔不由之東西各國多集全國之才力成一固有憲章此憲章而良則爲英吉利爲德意志爲美利堅國日以强民日以富此憲法而不良則爲墨西哥爲南美共和諸國紛亂相尋靡有寧息其關係之重有如此者我國臨時約法成於兩年以前倉卒規定於國情時局未能審度施行以來百困交集故府場蹶於上國民咨嗟於下僉謂約法實召厲階遂以報紙之鼓吹輿論之攻擊各省都督民政長之電請政治會之議決大總統之明令召集約法會議其關係直相需之殷復如此本會謹荷斯重責求所以副國民推選全國屬望之意者厥有二端一須研究中國實在情勢勿徒擊他國之成法一須審考中國既往歷史勿徒爲學理之空譚而研究之方出以摯誠持以縝密成一完全無缺之[illegible]以我中華民國永遠鞏固之基礎斯則同人惓惓之心對於國民對於政府責任所在罔[illegible]

(二)大總統之開會頌詞　中華民國二年三月十八日約法會議正式成立行開會

政治刷新之機亦即五大民族人民幸福增進之初步也查臨時約法爲南京臨時參議院會議

指任參議員所議決無論冠以臨時之名必不適用於正式政府也即其內容規定束縛政府付於

內政外交及緊急事變幾無發展伸縮之餘地本大總統證以種種往事之經驗身受其苦痛且間接

而使四萬萬同胞無不身受其苦痛者蓋兩載於茲矣琴瑟不調改弦更張屬在今日斯爲急務前據

政治會議一再討論僉以宜特設造法機關名曰約法會議經定期選舉組織告成諸君富於學識經

驗登望素著其於吾國民情國勢必有灼見眞知而能謀福利以爲根本之解決者況共和國家所藉

鞏固者惟憲法方今吾國憲法既因事實上之障碍而猝難發生若長守此不良之約法以施行恐根

本錯誤百變橫生民國前途危險不可名狀故本大總統對於此次增修約法固信諸君發抒偉論必

有良好之結果尤願諸君實貫時日能爲積極之進行也謹致頌曰中華民國萬歲中華民國國民萬

歲

憲法會議議員一覽表

姓名	別號	年齡	籍貫	選出所	席次	通電話信號	處所
鄧鎔	守瑕	四二	四川成都	京師	五七	寶家胡同	南局六
實熙	瑞宸	四七	京	旗京師	二七	天翻水井	東局六
黎淵	伯言	三五	貴州遵義	京師	八	青陰胡同	南局一一一
程樹德	郁廷	三七	福建閩侯	京師	四七	燒門三	南局一五七七
王劭廉	少泉	四七	直隸天津	直隸	二二	琉璃廠南中學校	南局一五七七
李槃	槃訪	漁四	四直隸東鹿	直隸	六		南局一五三
袁金鎧	潔珊	四五	奉天遼陽	奉天	三		東局一五三七
陳遠洲	海峰	四六	奉天鐵嶺	奉天	五	象坊橋清江東	西城兵馬司一號
齊耀珊	照巖	五。	吉林伊通	吉林	三七	南府兵馬司一號	南局一
徐麗霖	敬宜	四九	吉林吉林	吉林	二四	金魚胡同寺	東局一三五四
施愚	鶴初	四二	四川涪縣	黑龍江	六。	絲線胡同	東局一三五四
秋桐	豫青	士六	五浙江紹興	黑龍江	一	絲線胡同下頭條胡同	
莊蘊寬	思緘	四八	江蘇武進	江蘇	一九	他石橋	
馬良	相伯	七五	江蘇丹陽	江蘇	二。	西黃門新開路北北長巷	南局一五九四
縣毓筠	少侯	四六	安徽壽縣	安徽	三五	會計司胡同	南局一八二七四
王揆唐	揆唐	三七	安徽合肥	安徽	三	東城鐵匠胡同	南府
趙惟熙	芝山	五五	江西南豐	江西	三二	橫街	南局一
李盛鐸	木齋	五六	江西德化	江西	四二	英州胡同	東局一四一九
朱文劭	劭威	三五	浙江黃巖	浙江	一七	北羊羔胡同	南局二
邵章	伯絅	四三	浙江杭縣	浙江	五六	參議院後身堂子胡同	南局一八三
嚴復	幾道	六二	福建閩侯	福建	七	雙刑部	南局一。三
王世澂	義孫	四一	福建閩侯	福建	五一	光部宣石碑胡同	南局一五二五
陳儀	公俠	三六	浙江紹興	湖北	二五	前細瓦	南局一一。
胡壓城	菱文	四三	安徽涇縣	湖北	一四	石駙馬大街敬文會大新	南局一
夏壽田	午菱	四五	湖南桂陽	湖南	一六	西城內南城欄八寶胡同	南局二四四
舒禮鑑	廷生	三六	湖南長沙	湖南	二一	本市胡同	
柯劭忞	鳳蓀	六一	山東膠縣	山東	二。	太後寺胡	
景耀月	太昭	三五	山西芮城	山東	四四	新坊橋鐵廠新	梁館
王祖同	肖庚	五三	河南鹿邑	河南	五九	南局七三。	梁家園署院胡同
王印川	月波	三六	河南修武	河南	四一	溝局一家	河溝
賈耕書	農	五一	山西沁水	山西	四六	東城康家胡同環都試	南局一六三四
曾奏進	叔度	三七	四川華陽	四川	三三	泰老胡同	東局四六七
梁士詒	燕孫	四六	廣東三水	廣東	五八	西單甘石橋	
凌福彭	潤臺	五九	廣東番禺	廣東	五二	東城逆安伯胡同	東局一一八五
張其鍾	子武	三八	廣西桂林	廣西	二九		
關冕鈞	伯琦	四四	廣西蒼梧	廣西	一。	西四羊肉胡同	南局一二九四
嚴天駿	仲良	四五	雲南新興	雲南	一八	廣西會館	南局九五九
胡商奏	珍府	四一	雲南石屏	雲南	四	足糧廠街	南局一。
牲可澄	志清	三六	貴州安順	貴州	一五	靈官寺四牌樓宮南胡同	宅
陳國祥	敬民	三九	貴州修文	貴州	五	火道口	南局八三三
那彥圖	鉅甫	四七	蒙古喀爾喀	蒙藏青海	三	東局八三	中
齊耀珊	克莊	四一	蒙古廓爾喀斯	蒙藏青海	五	資政胡同	東局一四四
阿旺賴	雲亭	五五	西藏工布	蒙藏青海	九	東四三條胡同	
棍布扎	繼庭	三七	蒙古特默	蒙藏青海	八	羅和宮北大門	東局一。九九
噶拉增	西儒	三五	蒙古尼爾特達	蒙藏青海	二	德勝門外倉房胡同	
江曲	善清	四。	西藏扎什倫布	蒙藏青海	四	宮式門外萬家花園	南局八五五
恩華	詠春	三八	蒙藏青海	蒙藏青海	三	東和宮北大門	東局一。九九
			鑲紅旗蒙古	蒙藏青海	一	鄉什坊街東長巷馬營	南局一一五七
					二		
巴哈布	敬熙	四六	京旗	蒙藏青海	三	王府井大街南長巷二條	東局九七八
馮麟霈	潤田	六五	直隸大興	全國商會	三	東利市營東頭路北	南局一六三
向瑞琨	淑予	三六	湖南寧鄉	全國商會	四	南局九九五	南局九九五
李湛陽	覲峯	四二	雲南昭通	全國商會	一	長巷下條天順祥	南局一六五三
張振勳			廣東	全國商會	三		
					九		

不許翻印

（每册大洋二角）

編輯人　熊公

印刷所　天新印字局

發行人　孫維府

北京琉璃廠八角琉璃井路南

總發行所憲法新聞社

上海總售處（江西路）廣智書局

分售處京外各大書肆各大派報社

北京代派處

有正書局 琉璃廠西門內路南　華洋書莊 琉璃廠中間路南

寶華堂書局 琉璃廠東門內路南　北洋書局 琉璃廠中間路北

教科博品社 琉璃廠東門內路南　新學會社 琉璃廠西門內路南

同文山房 琉璃廠東門內路南　浣花書局 琉璃廠西門內路南

餉華新社 琉璃廠西門內路南　富晉書社 青雲閣樓下過道

直隸官書局 琉璃廠中間路南　龍文閣書莊 琉璃廠中間路南

文明書局 琉璃廠中間路南　晉華書局 琉璃廠東門內路北

文明齋 琉璃廠東門內路北　教育書社 勸業場北樓下路東

第一書局 琉璃廠中間路北　公慎書局 琉璃廠中間路北