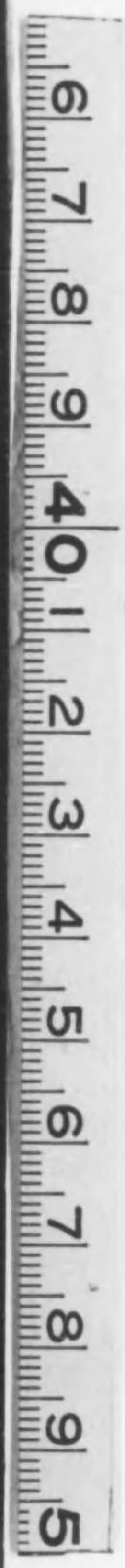




344-45
1200501401355

44
+5

〇
複写



始



KZSA-21

344-45



1273531401755

建國策

井法學士案



21-7

21-12

21

344-45

建

國

策

今升嘉年 寄贈本

明治
45.7.8
寄贈

北洋法政學堂教授

大日本判事法學士 今 井 嘉 幸

謹致書東亞新大共和國大總統副總統國務各員各省
都督及建國主動者諸公閣下諸公起義以來不半載清
帝退位南北統一達新民國建設之機運考諸革命史冊
成功之速實無倫比非賴諸公之熱誠英邁曷克臻此雖
然革命之難不在破壞而在建設東西諸國之革命也前
禍甫戢後患適至以革命始以革命終者不知凡幾其原
皆在建設之未善諸公今日之建設不惟貴國之盛衰存
亡視爲關鍵即與貴國輔車唇齒之日本亦有關係推而

至於東亞全局之興廢安危亦莫不大受影響也鄙人久處貴國北方從事於法政教育隱窺貴國情勢有不能避大革命之舉動者於茲有年矣昨秋武漢起義鄙人聞之不覺心爲之動乃整裝南行往來東西諸軍之間數月以來得晉接諸公之風采目擊諸公盡心國事不辭勞瘁之實狀感佩之私曷可極言今也革命破壞之業成矣諸公深謀遠慮建國家萬年之長計在此時矣鄙人不揣纖陋願呈愚策於諸公之左右雖致天下之嗤笑亦不暇計一以酬諸公知遇之恩一以表關心東亞大局之微衷而已諸公聰俊博雅左右亦濟々多才自有建國不朽之良策

如鄙人愚昧之言何足污大賢之耳雖然幸得諸公一顧之榮異日有補大策之萬一是亦鄙人所狂喜不置者也

第一 建國之基礎

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

四
和精神稍不充足則設法術以籠絡之籠絡既久人民遂盡入彀中而莫能自外共和政治之廢弛不旋踵而立見矣無政府狀態云者人民無共同一致之念慮忠於民主共和主義而國家之政柄遂爲羣雄所覬覦當此火器發達之世雖得魏犢樊噲之倫亦不足以自衛其結果之可危可慮實有令人不寒而慄者竊恐政治之權勢將操諸無智識之兵卒矣故曰建國制度之設施於豫防此等危險之點固宜注意而於鼓吹國民忠於民主共和主義之觀念尤不可不三致意焉

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

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

六

或謂今日之行省宜全破壞之以爲數多之行政區域甚者謂更宜加入西藏蒙古諸藩屬而仿倣法日英之例採用中央集權統一的郡縣制度是不思今日國情與革命之性質而涉於空想者耳夫中國人口之衆多領土之廣濶雖歐洲全土無以過之西史稱羅馬帝國爲最大國家而其人口不過一億有餘而已實不及中國十八省人口之半也而問其統治之方法不外今日之所謂殖民地政治今者文明諸國之土地固有與中國相伯仲者其大部分概爲屬地屬地之政治概用特別之殖民地政治其中中央集權之統一制度僅以本土之一部爲限耳然其本土人口不過中國一省所有之數移其統治之方法用於大數十倍之中國不亦謬乎人口如此之衆領域如此之大而運用絀一的中央集權西國實未見其例是則取彼等所發見之政治方法不可不特別注意者此也覽中國歷

七

史封建制度以外立宏大之郡縣政治固不乏舊例然其中央集權之程度較之今日文明諸國未見強大而未路終歸失敗如前朝之督撫等類即由此而馴致者也且今者革命之性質實空絕往古之創聞前代之得天下也草澤英雄崛起一隅戰攻連年蕩平四方而後大業成其功足以懾宇內故其威武亦強行中央集權而有餘及頒布統一制度不必量地方之民情而民情畏伏決無起而抗之者今則不然人民蜂起南北一致數月之間舊迹掃滅此皆依民主共和之真精神澈上澈下以民論公議爲本位者也況乎革命運動之狀態極宜注目者各省各有團

八

體之活動隸於都督名下有類以軍政實行聯邦制度者焉然此皆於建國之沿革有特別意思之政治團體也夫國家統治之大本不察建國之沿革不可以立制度徵之古來東西建國史確有可信苟不顧此等重要團體之關係如何忽而破壞之奪其自由派遣不適民意之多數官吏以牧其民如各代立國之初強行中央集權定不治民情之統一制度勢不至於反動不止也卽或不立見反動亦恐此禹域四億民之邦土只有望於該撒主義之繁榮而對於民主共和主義之前途誠有不勝憂慮者矣然則如之何而後可曰以民主共和主義統治此廣漠之

九

十
大國惟有依自治政之運用而已今日而行自治政二十
二行省實足爲無比之良材如其破壞良材而輕舉妄動
甯利用之以建萬年不朽之盛業也其構造之本旨似聯
邦非聯邦且不比今日文明諸國地方行政之區劃要在
取聯邦及統一制度之長而捨其短設定具有大自治權
之特種地方團體而相宜結合之以組織空前絕後特種
之大民國也而自治體之行政主長固宜由民意定之或
以自治體人民選舉爲標準而經大總統承認之不然其
弊有不可勝言者卽不至大總統與主長相結逞威暴以
壓抑人民而地方議會與行政主長亦難望永久調和也

戾民主共和之精神傷人民之幸福妨國運之隆盛無過
於此者矣夫所謂自治團體者擁有廣土衆民固堂堂一
國家也其行政主長一小總統也惟急謀交通機關之發
達握國家重大權於中央乃不至釀成土地分立之弊
何謂重大權卽軍事之統帥權也立法及司法之兩權
也外交之全權也維持運用此等權力必要財政權也至
於地方不能實行之事業國家經營之此外一聽之地方
自治不必濫行干涉如此則中國之時局可圓滿解決欲
使民主共和之精神永遠貫徹者無事捨此而他求也
若對於藩屬將如何以處理之觀大旂懸五色是將滿蒙

回藏已與漢人種同等相視矣其個人之待遇與政治之方法是別個之問題也四族地方去中國本土遼遠其他勢人情風俗宗教亦與中國本土截然不同如政治組織用同一之規模直反於政治學之原則矣即使採用聯邦制或採用極端之統一制而對於此等地方亦不可不講求特別之政治方法彼歐美之殖民地政策亦未必即宜移行於此地何者歐美之殖民地大率遠隔海洋與本土不相聯屬種族文化亦純然相異故也中國領地與本土接壤其人種亦與漢人無甚差別彼法人所行之同化政策歐美用之終歸失敗今日一般學者輒排斥以爲不可

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

一切共和政治之運用固宜仿今世文明諸國之例獨有立法行政司法三權分立之立憲政體不宜盲從他國之成例宜斟酌中國特有之情事設適當之制度余試就重要諸點分項目論述之此不必今日悉見諸實行不過爲民國將來之政治別度示及其可達到之標準而已至預備時代之目前政策自宜別論故吾人欲先論制度之要旨而後就目前之要策以陳述愚見

第二 立法策

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

在聯邦制度之美德諸國雖已有各聯邦議會猶且採此制度故吾以爲中國宜倣多數之成例採取兩院主義而尤以適合乎中國之事情及民主立憲精神之制度爲最善是所望于當局者焉

兩院之中其一謂之下院此院最接近於人民其要旨也務使其代表人民之意思質而言之不可不令爲國民全體之縮圖也以是選舉下院之議員廣與選舉權於公民之全部以行所謂普通選舉者此等有選舉權者躬自投票直接選舉代議士以行所謂直接選舉者縱不法此亦應求其法之近乎是者準以組織下院此蓋各國之常例

也然以中華領土之大與夫人民之多恐有不能按此法以行者是又不可以不審竊思議員總數至多不逾五百名分配於各省則每省僅二十名左右耳以一省人口數百萬或多至數千萬今使其公民全部躬自投票其直接選得者只議員二十名其事果能實行乎故徵諸中國事情關於此點不妨反諸國之例雖係下院之組織未始不可以特別選舉間接選舉方法行之也其方法之主要者有二其一先選定議員選舉人此當選之選舉人是爲切選舉人再以之選舉議員即所謂複選舉者也其二不爲如斯之特別手續即以現在之各民意代表機關使之行

議員選舉之事是也由下院之性質言之或以第一方法爲優第二方法即法美所用以爲組織上院之方法但二者皆屬於間接選舉論及民國統治之大方針仍以採第二方法爲是民國統治之大方針若果如前所述除自治政妙用外別無良策之可求則有共和政治根本之美稱之下院其組織苟不悖乎民意代表之本旨儘可利用自治政治之機關發揮自治政治之作用如是則立國之基礎將必藉此益加鞏固耳然則地方議會既爲代表民意之自治議事機關使之盡中央議會議員選舉之能事不亦事半功倍乎然如前清資政院之組織專賴諸各省省

會者亦不可也以此種機關一則與人民遙相睽隔二則其選舉權者爲數過稀設竟於其中選出二十名內外多數之議員頗覺不適故也故余以爲可以爲下院議員之選舉權者除省會之議員外尙可加入下級之地方議會議員詳言之即以各縣會各城會之議員全部及各鎮鄉議會之代表爲選舉權者以之選舉下院議員鎮鄉議會之選舉權者所以止限於其代表者以其數甚多概與其議員以選舉權恐生蹂躪市府利益之結果也其選舉之方法先將下院議員之總數以各省之人口比例分配之其在各省則按各縣之人口併合數縣以設置選舉區廣

大市府另爲特別選舉區然後將自省之下院議員分配于是等選舉區使住於各選區之選舉權者相集投票以選舉自區所分配之下院議員

以兩院而成國會其精神已如前述故上院之組織須與下院異其性質與其爲一般人民之縮圖毋寧輔助爲人民縮圖之下院以矯正其弊害組織上院者不可不本此旨以籌畫之各國上院之制度或下院採直接選舉上院用間接選舉或下院專由于民選上院則參以官選因其國情與其沿革雖外表頗不相同其主意則一也今中國上院之制度究將何取意者莫如仿美法二邦之制度下

院既採直接選舉則上院由地方議會選出之但余前曾論之中國之情事不宜於下院用直接選舉唯有取利用地方議會之一策但上院亦取同一之方法由省會選出議員此種辦法究嫌重複且與兩院異性之精神更相僞馳吾主張上院之組織可就今日之參議院而加以改良其議員之數比之下院應居少數至其主要之構成分子卽以各省行政主長所選任者充之加以各殖民地之代表與夫大總統所選任之議員以三者編成上議院是不徒爲今次革命領資援助之參議院留作永久紀念更如德逸聯邦參議院之爲地方官憲代表者然與下院殊其

性質以發揮上院之效用也議者或見爲官憲代表之一語似以爲反乎民主共和之旨者其實不然以吾黨觀之各省行政主長大總統無一非出于人民之公選則爲其所選任之上院議員究亦不外爲一種之間接民選議員如斯下院爲民選地方議會之代表上院爲民選地方官憲之代表二者皆胚胎於民意可謂極得其權衡者依此法則不克制勝於通常之選舉場不屑與他人角逐之博學高德之士或富于政治經驗之老練家率皆可以網羅之於中央之立法院藉以調劑過與不及之失而緩和其狂燥妄動之害彼下院之青年雖富于進取之氣象其失

也易騁於空想陷於粗暴馴致以敗大事今輔之以上院則爲民國根柢之立法院庶幾得完其任務乎

國會之權限大抵與今日東西立憲諸國之制度同此可不必詳述其主要者唯法律之議定權與預算之議定權二者之中關於預算之議定權各國主義多不一致是否上院對於下院有平等之預算議定權此亦待解決之問題也若果照吾後所陳以占多數于下院之政黨組織責任內閣則預算議定權只可爲下院之獨占斷乎不可使上院參與否則恐不足以貫徹政黨內閣之本旨也設使上院對於以下院爲基礎之內閣財政案有否決或加以

修正之權能其結果必致內閣之運命受制於上院而所謂政黨內閣之實者不易見焉英政黨內閣之始祖也其憲法之明文如何暫不具論若觀察夫實際其於此點悉唯下院之所爲未嘗一干與之依此慣例而英之政黨內閣始得賴以安全今中國若取法乎英設責任內閣不加以明文將上院之預算容喙權除去之何必學英國之於明文規定其參與權而實際不使之行也

法律不可不經兩院之議決然不可遽謂凡百國家之法規統應經兩院之議決特必須經兩院之議決之國法名之曰法律止限于國法之重要者耳其他之法規名之曰

行政命令由中央及地方之行政機關發布者也法律比之命令其效力較優法律雖可變更命令命令則不得變更法律所以區分法與令者以此爲立憲政躰之特色蓋必如是焉方足以爲人民自由之保障而達國內統一之旨也所謂保護人民之自由者卽以憲法將人民之身躰財產及言論之自由等卽法人所稱民權自由者逐條列舉之又將關於此等規定不可不依法律之事項等俱宣言於憲法中則人民之自由可爲其代表之國會所保護一般官吏雖欲專橫無由加焉又凡政務之必須統一者任由中央國會議定則不至以廣與立法權限於地方自

治團躰之故而招國內分立之弊中國既認強有力之自治躰發生於國內則於此點亟須特別留意如彼美國聯邦之流弊內外政務之統一動不如意雖司法制度猶且各地參差不能劃一致使行人有越宿問禁之苦此種怪象中國所宜力爲防範者也

第三 行政策

置大總統爲國家行政元首復常設副總統以備補充若今日者可謂至當惟其選舉盡任於中央議會極非得策蓋於共和前途易啓兩大弊端肇建民國諸公辛致意焉使大總統與國會關係若斯接近儻議會之勢力大則大

總統竟爲議會所左右而仰其鼻息馳致爲多數黨首領之內閣總理轉握大總統之實權其弊一若議會之勢力小則大總統可一以己意動搖議會甚至濫用兵力圖更憲法悍然斷行所謂該撒主義其弊二法國自大革命以還迄今僅百餘載耳而終身大總統或皇帝自議會造成者屢矣洎乎近時猶恒出孱弱之總統趨承內閣總理之下風未始非此制爲之階厲美國無茲流弊者固由開國總統華盛頓之高風至誠足以感動後世實亦未以議會爲大總統選舉機關有以致之也中國際茲肇建匆狻之秋首期選舉若難從容則尙可爲臨時變通之計彙集上

下兩院合爲一體使行選舉逮二次以下則必須博諮民意俾議會以外之選舉團體掌之此吾人之主張也援照前述下院議員選舉方法選出總統選舉委員倍於每區所出下院議員之數集於各省首府行總統之投票彙票於中央上院啓甄檢定當選之人此法最稱適當

大總統名爲行政元首總攬國家行政全權實則躬自施行者不過緊要少數之大權其他政權概應委之內閣蓋就百政良窳元首自負其責致傷大總統之威嚴動輒辭職國本因之動搖故應爾也所謂緊要大權者外交權軍事權官吏任命權是已故凡編制統帥海陸軍布告戒嚴

宣戰媾和締結條約派遣使臣任黜司法官陸海軍武官以及定行政上官制任免中央行政高等官吏一切權能大總統皆宜有之且不第此等行政事務已也嘗攷諸國成例尙得關於立法司法權行非常處分不戾立憲本旨謀所以應人世不測之情故能於緊急必要之際發布代法律之命令又可關於刑事施大赦特赦減刑復權等恩宥

內閣因政務種類而分部各部置總長全部設總理既有大總統復設總理者欲使大總統超然於行政上責任之外且於統一內閣爲必要也至於內閣員之政治宜採責

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

浸灌于政黨而流弊不可收拾矣

大總統之最高行政顧問府可與他國樞密院參事院相比者宜如何組織乎是亦宜名曰參事院員額在廿名內外由上院議員中互選充之蓋使大總統自擇所好不若使代表各地方利益者依選舉方法參與中央行政方符民主共和之精神且與尊重建國基礎自治團體之精神適相叶也而爲國家元首之諮詢機關以上院議員之穩健老練其性質確較下院議員爲宜且下院獨占預算議定權又於內閣組織根底上關於國家行政較上院占優勝地位茲上院得此參政權其勢乃可均平也

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

方薈萃之區特宜重視視其大小設特別自治制度中國自治體以上三級足矣日本幅員較中國爲徧小區劃雖有三級而第二級之郡今則廢止之議已沸騰矣中國各省多較日本本土爲狹縣亦視日本自治體首級之縣爲小故置省縣城鎮鄉之別最善也至關於裁判選舉兵制各務固不必以此拘限恒須特別區域亦取此三級自治區劃加適宜之分合足矣占國家政治最大部分之普通內政即以此等自治體爲標準任其自治大小各自治體上下連結積成一大民國共和之運用斯得至宜矣自治行政機關主要者爲各議會行政主長及參事會議

會省有省會縣有縣會城鎮鄉各有城鎮鄉會皆自治體之立法府也以制定自治體法規議決其財政案爲主要職務與中央議會無異議員應由該地方人民按照直接選舉方法選舉否則此等自治體議會議員所選出國會議員其與人民相隔愈遠矣尤宜注意者凡選自治體議會議員宜以自治體土地區劃爲準此外團體如學會商會以及其他團體含有政治性質者可由其中拔選議員與否今日各省正在研究紛議之中願以揆之學理用爲議會選舉之法則大謬矣設許加入不獨與取之際易啓紛爭而且團黨龐雜結散靡恒又烏從而究詰之乎故可

爲代表之標準者唯有界無爭之地方區劃耳苟其他團體欲得參政權只宜以黨之運動遊說地方以冀由地方選出之俾爲議員而已

自治體行政主長宜以何人充之乎各省行政主長較前清督撫權力爲大故其任用法及權限如何於民國政治所關尤深切應由大總統任命乎抑由民選乎此關於都督議論之點也今日都督爲此國家非常之際所設軍政府之長官關此議論問題不必盡同唯吾輩所主張者各省行政主長宜依民選定之此與或者所論各省行政主長宜使有軍事權與否之問題一見若有不可離之關係

設使行政主長有軍事權以大總統由軍人中選任爲至當是則與民選之觀念似相僻馳唯依吾人卑見以中國各省領域之廣主宰之者苟非於軍事上握有權能一旦變出異常勢難盡統治之責此種軍事權與夫躬入行伍爲之將校者不同行之者亦不必專門軍事之人觀於美國各州知事有軍事權而由普通人中民選普魯士各道長官有軍事權而普魯士王不必於軍人中任命可以明矣若謂中國各省主長因有軍事權必由軍人選出不可依民選方法則統率全國軍權之大總統其就任應如何乎若因大總統之職亦握軍事權宜永爲軍人所專有不

可依民選之法天下民主共和國有如是者乎故曰各省主長之爲民選與夫握有軍事權兩事不相關也爲此主長者原爲行政官際此多事之秋固不可爲例若當平時與其以軍人而兼有政治材幹者充之終不若政治家而有軍事知識者之爲愈也且當其選者亦不必其省之人莽々禹域擁土三萬里求此二十餘人足符衆望者豈其難哉至於選舉方法一任於省會則不可亦猶選舉大總統不可委之國會若僅以省會爲選舉省長機關必出無力之省長動輒更迭致亂地方行政故應比照選舉大總統方法使省內各自治體議會議員亦得與焉次若城鎮

鄉長僅關最小自治體故攷諸國成例概任城鎮鄉會選舉亦無流弊獨至各縣行政長少費思索省內縣數既多究應注重省內統一故以由各省行政主長選任爲宜省縣及城更置參事會亦猶中央之有參事院各由該議會選出常任委員組織之平常參與自治體行政但各省參事會應由大總統派遣特命參事員加入之以期國內統一中央參事院中加入合省所出上院議員以爲委員各省參事會亦由中央送遣委員加入斯則中央各省皆有雙互委員會同處理政務中央地方之聯絡結合始得無憾也

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

改革裁判制度與開設國會俱爲施行憲政之樞鍵又與收回領事裁判權關係密切民國創建諸公急宜注目於此今當中國布民國立憲之新政欲入世界一等國之列而領事裁判權依然存在頗爲國家主權之限制其爲辱屈何如究其存在之由無非中國裁判制度不足取信於外人以謂服從如斯制度生命財產究難安全所言固屬誇張證諸前清末葉稅政亦非無故雖然彼之所據者既如斯苟吾人從事改善不讓文明諸國則領事裁判權存在之基自覆現與諸國所締通商條約中亦於此意明言

者不謬故爲今日之計與其大聲急呼空言收回母甯及早圖畫絕其建樹之基推原領事裁判之爲權非同他種利權質之學理其本質於權利國亦頗不便一俟義務國裁判制度完善權利國即將毅然撤去不少顧惜其例屢見矣

整頓裁判制度宜先着目者謀裁判權之獨立於數千年來行政司法混合之主義徹底釐革也裁判權獨立者裁判權不受行政權干涉影響之義欲行此事微特裁判機關由行政機關分離便可藏事且必與法官以獨立之地位盡抉其顧慮祿位枉法輕斷之根故應仿照立憲諸國

通例裁判官除刑事裁判所宣告或懲戒裁判所懲戒處分外不受免職調遷減俸等職務上之責罰裁判官保障既得持身自謹就其職務不虞行政官反其意思妄行貶黜無論高官顯位威勢咸不能加裁判官始終得安於位惟遵法律所命以盡司直之職人民之生命財產乃得安全保障此與議會制度相需而爲憲政之精髓窃嘗怪前清末造民間只有高聲呼籲請開國會而未聞要求裁判獨立有如是之甚也

民國裁判制度以統一爲趣旨無關行政組織全國置一最高裁判所爲通國裁判所上級審所用法律由中央國會議決其解釋則最高裁判所示所依據在職裁判官概由大總統任命全國裁判所審級做多數國成例採用三審制度劃分全國爲幾多最小裁判區域其區域大都以今日縣治地方行政區劃爲衡每區各置區裁判所一合數縣置地方裁判所一省置高等裁判所以總之其上尙有最高裁判所以總括全國事件之管轄視其巨細審級之統系有差案件小者以區裁判所爲始審地方裁判所爲次審最高裁判所爲終審案件大者則自地方裁判所始循高等裁判所最高裁判所之序以至終審無間案件巨細終審皆歸最高裁判所管轄者蓋因終審專屬法律

解釋問題以書狀審理爲原則文件行覆託之郵驛足矣通國唯一民亦無大不便最要法律解釋因之可趨統一然則最高裁判所所在地以何處爲至當乎今日關於國都地位南北議論紛紛總宜視一般政治外交爲斷人民之便不必顧及故今日可留北京設使異日南移自外交政策進取主義觀察金陵固較武漢爲優然定裁判制度中樞無須顧慮及此一以人民之便決之且裁判本質與他種國政無密切關係故其中樞與爲百政樞紐之國都地點不必趨同如德國奠都柏林而最高裁判所設於來浦濟是其例已中國武漢爲九省之所會最高裁判所宜

與行政終審裁判所俱設於此以民權擁護之機關誌民國發祥之記念甚盛事也

關於裁判一切法規學者所稱司法法者茲就其制定方針略言梗槩此等法規皆關人民之生命身體財產自由安全故宜以經國會協贊之法律定其原則今宜迅速制定者只爲刑法及關乎法院編制訴訟程序各律至若民商各法儘可從緩英美諸國迄今尙無統一民商法典民商案件司直苟得其人援彼東西法規揆諸習俗情理不難判決得宜與其專求速成設整戾情俗貽害靡極之法何如容與時日攷覈精詳不成超軼東西之寶典耶日本

今日民法典未臻完善尙閱歲月廿餘年中國各地情俗歧殊精查之難倍蓰於日本而前清憲政籌備表目揭載編纂民商法僅須二三載間殊可笑矣博徵各國成例引爲司法法編制參攷乃知裁判制度固與國體無關大別之可分爲英倫法系及大陸法系英倫法系制度以不文之慣習爲基明文可徵者頗罕英人有守舊性其舊制有歸不用而存之無害者往往不廢類夫告朔餼羊今中國當新樹法度不可引爲矜式豈若大陸法系成文彰々具在中國據之酌參國內情形折衷至當法度爲得計也夫法度以人情風俗爲準則日本人情風俗最與華夏類似

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

整頓一國裁判制度要在得人聽訟者設皆陋闇之輩法制縱美懸若虛爰而人民之生命財產奚恃以安鞏外人且將藉詞不肯信賴則領事裁判權之收回永無望矣是故養成完善法官宜與整頓司法制度同時并重獨據學力試驗之法選拔學材猶有未足登錄者仍限時日實務見習期滿復加甄別後此數年之間應於京師及各巨鎮

俱設法官講習所講學問尤重實務廣聘中外有相當之知識經驗者俾實任之法官及候補之法官共致力於研究法官宜有此材能而其人之人品性格尤不可忽得貨財不貪權威不畏撓獨法而慕正義者乃爲得人今大總統當法官登庸之任及夫司法行政長官有推薦之責者宜慎重焉

第五 目下諸策

今世交通機關之發達使人生變化之速愈覺應接不暇如今日者所謂萬乘之天子至不得已而退位巍然建立東亞天地古未曾有之大民國此在去年之今日誰復料

及哉設使此次事變在一世紀以前則兩軍猶滯于武漢之野可也乃昨秋以來中國政界之變轉其急激不測竟使世界人士茫然而自失今也大局略定而依建國主動者若諸公之圖維之行動常有以促變化之發生故不佞雖縷陳累千萬言而付印需時付郵需時及達諸公左右恐有笑爲明日黃花者况本節既名爲目前諸策專以目下之情勢爲標準而立說者耶諸公其諒之

目下之要策揭載於民國臨時約法者其大致爲吾人所贊同速召集國會制定憲法且確定其他爲國家政治根本之方針是其要務已憲法不確定微特治國之方針動

搖已也當此等建國緊急之時機凡監督政府以貫徹民國精神之必要行動以無國會而莫由執行此自古革命史上民主政之宣言與國會之召集所以有不可離之關係也然制定詳密之議院法選舉法又費時刻臨時議會當依臨機便宜之方法而急成之完全之法規則隨憲法之確立而於代表民意之機關制定之夫臨時議會在革命之史上多一院之例幸今日之參議院有至大之勞績至要之關係依吾人豫料與將來之上院其根本的性質相同故可暫存之而使有臨時上院之地位至臨時下院以代表國民之意思爲重其召集之手段畧可依前述下

院組織之方法其召集之地點則當在中央政府之所在地參議院之地點亦猶是也蓋議會之開會地與中央政府之所在地決不可相離否則國會與政府之交涉須多費無用之煩累與時間且監督政府之職責又何以盡之耶若恐政府之壓迫意思則派遣適當之民軍使當國會擁護之任亦無不可也

軍政之將來當如之何今日都督之名下所行之軍政與前所述有軍事權之行政主長所行之政治相似而不同軍政者軍隊司令官而使之握行政司法之權力於戰地戒嚴地殖民地者也有軍事權之行政主長則自居軍隊

編成之外而行其與司法權分離之行政權惟應非常之變而有發令於軍隊之權能而已故此種之行政方法有永久性而軍政之施行於立憲國乃處非常之際不得已之一時的方便倘欲長此維持之是既與立憲法治之義相背又非所以安戢人民之道也中國今日之軍政起因於革命戰爭今也大局既定而各地之情勢尙不能絕殊於戰時其未可猝然廢止之也固不待言然適應乎今日之局勢而誘導之以求企乎前述之平時行政狀態吾人以爲於其全體之組織不可不一大改良也今日全國之軍政豈惟中央未能如意統一之乎即各省亦不必見其

統一或一省數都督焉或一市府而有數人自稱都督相持不下焉且所在匪徒蜂起其頭目之小者劇據一隅大者僭稱都督或王號是於軍政之統一爲障害不小也欲一變而徑復乎平時之行政狀態此必不可得之數矣然則以各省一都督一軍政爲其初步而中央悉統制之使上下之政令有如身之使臂臂之使指莫不聽從誠爲當務之急顧今日若任自然之勢之所趨則此統一的軍政狀態果何日得達到耶各省之數都督相爭而至於勝敗之決也須經若干日月彼省會之決議與中央一紙之命令又未必收解決之功既爲人民之災害於現在又恐釀

非常之禍變於將來今日之計惟有設一特別之軍政機關於中央與各省之間使其威力優於各地都督一方面鎮撫地方一方面即爲中央地方連結之媒介中國各樞要地如南京武昌廣東奉天等處皆當各置此機關而定名爲大都督大都督握大兵力大權力以臨附近之數省依其威力與手段而漸成一省一都督之狀態大統總自爲全國軍政之元首以統率各大都督其庶乎有統一之一日乎試一覽中國之地形南嶺北嶺兩山脉蜿蜒若長蛇自西走東黃河揚子江西江之水洶洶然流灌於其間革命運動之情勢及今日之現狀亦關乎此地勢而各省

之外自有數箇之中心點存反抗此大勢而行其急促之中央集權策保不激出反動而陷國家於分裂之機運乎毋寧善用之而大成其軍政統一之偉業之爲得也且可爲大都督之人物而爲衆望之所歸者今日固不難其選也如是則全國之軍政統一內外之秩序整然裁撤軍政此其時矣然後中央元帥府招致大都督而優遇之平時則使爲總統之最高軍事顧問有事則出而統帥三軍各省都督亦量其所能而或使爲純然之軍隊司令官或被選爲各省之行政主長至是而軍事與政治釐然不相混矣軍事則兵營地不必限於每省一處而各以其部隊長

爲之指揮行政則與司法分離而行政主長有一部之軍事權以當其任此如前段行政策中之所論述者是已將來之軍政之難問題則兵士之解散也募兵易散兵難兵之解散猶縱猛虎於野獷悍無賴不平於淘汰之徒多混入於民間彼等以賦閒太早擁鬱勃之氣而嘆息隴上者蓋不少矣其分也爲良民之厄難一旦爲野心家所乘則嘯聚山谷爲患滋大故兵決非可一時解散也當分爲數次焉夫年齡也技量也學識也人之不齊者也即據以爲標準而斟酌其間至公至平以定去留之先後使彼等對於此等判定而無抱不滿之餘地是爲第一步欲被遣

散者無不法之行與其威嚇之以刑罰不如授之以適當之生業使無糊口之憂而得爲良民故此際鑛山鐵道開墾及其他以勞動爲要素之職業當與兵士之解散相連結是爲第二步其三則對於解散者之恩賞全授之於一時不若以年金及其他方法分授之於後日既有以繫其心使無作亂之舉又得悉其藉使國家他日無有事召集之難其四即爲對於現未遣散者之處理也閒居無事爲惡之念易生每日之不可怠於訓練固已又須注入根於共和主義之軍人精神猶有餘暇則教以文字而使學職業此等方法而成功中國因此而得造出多數之豫後備

軍人是使此事乃有長期大演習之意味此之謂轉禍爲福

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

部分悉脫政府之監督而爲放散於民間之兇器言念及此慄々危懼足不敢一步入山野當局若不講求適當之方法此等兵器不特長爲交通貿易之障礙也人民其得一日高枕安眠乎

其次吾人之所切望於各地軍政當局諸公者則裁判制度之注重是已夫革命戰爭原欲一掃惡政而不得已之一非常手段耳當戰事紛亂之中人民所蒙之不幸災害何堪設想今戰亂漸終使彼等一舒其疾首蹙額之狀而其餘波猶未易平也不良之軍人民間之不逞相合而加危害於良民之生命身體蹂躪其權利利益者諒非無有

將欲制壓而防止之與舍適切機宜而改良民刑裁判制度之外無良策也夫求此等制度之劃一宜歸其權於中央而暫應目下之急需又宜各從其地方之便此固無容疑問特其大體之旨趣將如戰時之嚴峻而單簡乎抑如平時之寬容而詳密乎二者均不可擇乎中庸又從近時司法之精神區別民刑而設良制斯得之矣若夫多立煩瑣之新法適以苦人民故法文之用取足於臨時刑罰法規可也至法官之選徧樹銳進之新人亦有虞偏枯故不必概斥舊識之賢材新舊相劑長短相補用合議的制度蓋其最適者矣其他有關係乎軍人之事件則軍人將校

亦可使之爲法官而加入也夫軍事倥偬之際裁判一事人恒有輕視之傾向然其良否大有關乎人民之利害休戚其爲此際慰安人民之唯一保證殆無疑義敝國之施新政於朝鮮也其始未必受韓人之歡迎今則有少許之信用實司法制度之開其端也民國之新政府成立欲買人民之信賴而使之謳歌新政之前途殆無有愈於改良司法制度者也

一切新政之根底皆在戶口田土之調查而軍政時代最宜斷行戶口調查以爲他日完備戶籍制度之基礎昔蕭何入關先收秦之圖籍戶口田土之精確記錄其爲財政

警察教育裁判選舉等所有政治之標準今不異於古所云也民國初基思一變前清之靡政以蘄其最宜奈何後之且諸公今日之所疲精勞神而不敢一息或懈者非軍事乎即軍事之改良上觀之戶口之調查亦實爲好機而不可失今夫義務兵役之制度文明國大半採用爲法最良諸公所熟知也而至今迄無着手之處此其故何在蓋此等制度課兵役之義務於全國壯丁其一部爲現役兵焉其他爲豫備役或國民軍焉前者在營得施之以軍事教育後者在野省國家平時之浮費而不害民間產業之勃興一朝有事按圖索驥百萬熊熊立時可集非依戶籍

制度之運用奚以至此昔普之破於拿破崙而受兵數之制限也得一策焉曰短期現役制度表面養少數之兵員而民間實隱儲無數軍學畢業之士滑鐵盧原頭之一雪前恥基于此矣試假定現役義務爲二年豫後備役義務十八年平時兵二十萬令一下忽成二百萬之大軍故曰無戶籍法之國不足懼以其現在之兵員即其國固有之兵員他皆烏合之衆耳有戶籍法之國乃大可畏以其現在兵之背後尙隱有累萬之大兵故也諸公欲改革貴國之軍事制度爲世界之大強國須先求貴國戶籍法之完備若慮格於一般人民閉鎖家庭之風習無由窺見其內

部之真形則於此際亦正有排除之之機會此次革命促民間諸事革新之氣舊習雖破不之怪一也戰亂之際人民習於受少許之強制處分不招彼等之反感而得聞見其內情二也聲言凡登錄於民籍簿者以新民國之人民待遇之使之得自吐其實三也彼人民之散而之四方者似於調查有不便然此特爲戰爭地之都會耳田舍之人轉因是而返其故廬其壯丁之募於各地而爲兵者則尤易明晰凡此等之事機今日最爲具備漸經時日斯消失矣軍政府乘此時機而實行民籍之調查其利於軍事固也其他凡新政府施行良政之基礎胥於是乎在矣

嗚乎中國將來之政局當如何結束乎此法國大革命以來世界政治上最大之問題也攷歷朝交迭之史從龍逐鹿人具此心蹀血相爭數年不息其長久者乃數十年或百年錦繡河山殆成荒土耗矣哀哉今日列強環伺其欲逐逐尙堪如此之擾攘爲乎天祐中邦新主義出民主共和革命之幟此義貫徹所有大事無難依公議若選舉之平和手段而速解決之矣撫今思昔何幸如之雖然此等幸運扶植之則熾而昌破壞之則促而短民國之命運其扶持而昌熾之者事非一二端而消息於大總統之人格者獨大不聞米國南北之戰爭乎兩軍相攻抵華盛頓墓

側不覺忸怩曳兵而走第一期大總統之高風其感人之深也宜如是已民國第一次之大總統果爲何人尙不得而豫定若如世之所推擬當選者爲袁公竊望公心華盛頓之心以福民國而決無慨然慕想拿破崙之遺跡且公而行拿氏之事斯濁亂天下後世將與曹孟德之流比而觀之以視所謂東洋之華盛頓所謂中國四千年史中獨步之第一人其得失榮辱何如也黎副總統及孫黃兩公實民國之母也其必繼袁公之後而踐大總統之位此又吾人所豫期者也其他濟々多士爲其大總統之候補者乎夫共和政實以無冠之帝王而公之於多人之制度也

公等當徐俟順序之及且絕不可以此華冠爲一家之專有品而誤大局也公等而爲共和政共同和衷以竭其至誠歟民國之前途萬歲東洋之全局萬歲

敝稿起草於陽歷三月五日時余乘南陽丸發漢口其後經南京上海青島等處同月之抄於天津客舍竣事其稿之大部蓋草於舟中者也狹室兀坐汽機憂憂然有聲震耳而心遙馳於友邦與東洋之前途矣一片赤誠蒿日時艱不禁擗管狂叫瀆諸公尊嚴獻曝之譏知不免夫然觀過知仁大雅海涵榮幸奚似

1-25A-24

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page.

344
45

終

