

中華民國十五年八月出版

鮑明鈞

中國民治論

商務印書館發行

商務印書館出版  
共學社叢書

# 中華民國政府大綱

曾友豪編 張君勸校

一册一元五角

本書共分三大卷：(一)中華民國政治史。  
(二)各級政府的組織及政治問題，如中日間之外交懸案，最近之中俄交涉，領事裁判權，海關稅務及廣州上海之市政等，皆行論及。  
(三)附錄，有各種重要根本法十二種，足資參考，凡留心實際政治者，咸宜人手一編。

元(1990)

26-6-14

## Modern Democracy in China

The Commercial Press, Limited

All rights reserved

中華民國十四年九月初版

回(中國民主治論一册)

(每册定價大洋  
外埠酌加運)

原著者	鮑明鈐
演講者	鮑明鈐
筆記者	周馥昌
翻譯者	鮑明鈐
校正者	鮑明鈐
發行者	商務印書館
印刷所	上海河南路北首寶山路 商務印書館
總發行所	上海棋盤街中市 商務印書館
分售處	北京天津保定奉天吉林龍江 濟南太原開封西安南京杭州 蘭州安慶蕪湖南昌漢口長沙 常德衡州成都重慶廈門福州 廣州潮州香港梧州雲南貴陽 張家口新嘉坡

★此書有著作權翻印必究★

九四四五何

## 敘

本書目的在研究關於吾國各種政治的，憲法的，問題，冀以研究所得貢之吾國國憲。吾國以君主獨裁一旦而躍登共和憲政，豈但革命以後旋即陷於無良善政府狀態，而軍人專政也，內亂也，財政破產也，外國干涉與共管也，類皆足以使吾國陷於四面楚歌，而為世界各國歷史上殆未曾有之危機。內覩國內此種情狀，外感列強干涉吾國之事實，又惻乎全國無辜小民，以勤以忍，尤愛和平，而均陷於水深火熱之中，吾人受良心之督促，能不思拯救之，指導之乎？是以謹將吾國諸重要問題一一加以研究，除人智所不逮者外，不揣冒昧，而有所擬議，冀作將來製憲之一種提議。

著者是書之作，其動機在此。又著者與任何政黨並未發生關係，自信並無偏袒於任何方面，故凡所主張，均以事理之真否為歸，以全國人民之福利為前提。蓋完全本於個人之良心，正直心，愛國心，以研究學問之態度出之；至其冒昧的，大敢的，所提出諸主張，尤希讀者諸君加以體諒！否予說者，若肯加以批評，自所拜賜；若夫贊同予說者，尤望積極主張之，贊助之，俾能實行。

著者欲使作書目的可以成功，與其精神可以表現，故竭力使之務合乎實用。因此之故，除得華盛頓美國國會圖書館（Library of Congress）諸有價值參考書之助外，並徧訪美國諸憲政專家及著作家，務使吾書不偏於理論及新試驗之政制，而立於各國有長久歷史的與中國近年來歷史所表現的政治經驗之上。

既從人類經驗的穩固基礎上立論，乃將本書分爲兩部。第一，研究吾國近年來之歷史與政治，而分析其附於憲法政治上諸問題——即臨時約法及其缺點，十年來之教訓，廢督，制憲，及救濟危機諸問題。第二，研究憲政本身，討論憲法中諸爭點——即內閣制與總統制，統一制與聯邦制，立法部，行政部，司法部，省自治，地方政府，預算，政黨，私人權利，召集製定國憲的國民會議方法，並以研究結果草成國憲。更將自清廷以迄今時的重要憲文作一附錄，以資參考。

著者去歲在國立北京師範大學及國立北京法政大學擔任講座，即以此書爲教材。惟此時北京國會又公布一種新憲法，著者又將新憲法加入討論，較切於事實。法大學友周馥昌君願爲筆記，並於課暇將原書翻譯，並將新憲法講義彙入。新憲法在今



日本已發生問題，不過將來或修改或重制，此書均可貢獻意見，此書意思由著者代爲修正，全書校正亦由著者擔任，今秋周馥昌君畢業急於返里省親，又承學友周淦君繼續任文字修改之勞，著者均深爲感謝。

鮑明鈞敘於北京

## 弁言

中國民治論原書名 *Modern Democracy in China*，鮑明鈐博士所著也。鮑博士研究中國政治，頗有心得，在美曾著有中國外交論 (*The Foreign Relations of China*) 與門戶開放主義 (*The Open Door Doctrine*) 兩書，先後在美國 Fleming H. Revell Co. 與 *The MacMillan Co.* 出版，頗博美國報紙之歡迎，不惟讚其言論之價值，並認為有文學上之意味。今春鮑博士主講北京法政大學，即以中國民治論爲講材，蓋期其切實而有用也。馥昌幸獲聆教，並隨時爲之譯錄，以供講義，鮑博士於原著之外，且旁及於新憲法，馥昌亦一一纂入，故本書內容較原著爲富。書成，博士以中國此時正待討論政治及憲法問題，願以此書公之國人，爲將來制憲之參考。囑付梓。惟馥昌學植淺陋，訛舛恐多，不足以盡鮑博士之義，尙望大雅亮而教之。本書譯錄講稿，多得同學耿勉之周淦兩君襄助，又經鮑博士代爲校正，謹此誌謝。周馥昌識。

# 中國民治論

## 目錄

第一章	導言：中國之危機及問題	一
第二章	中國憲法政體之歷史	四
第三章	臨時約法及其缺點	五二
第四章	十餘年來之教訓	七一
第五章	廢除督軍制	八三
第六章	制憲	九〇
第七章	民國之七大根本	九九
第八章	民國之危險及其補救之方法	一〇八
第九章	內閣制	一一四
第十章	總統制	一二七

第十一章	聯邦制	一三五
第十二章	統一制	一四八
第十三章	立法部之構造及組織	一六六
第十四章	立法部之職務及權力	一八八
第十五章	行政部之選舉	二一〇
第十六章	行政部之權力	二二六
第十七章	司法之獨立及職權	二四三
第十八章	省自治政府	二六一
第十九章	地方自治	二八〇
第二十章	預算之職務及其程序	二九二
第二十一章	政黨之功用及要需	二〇八
第二十二章	私權之種類及保障	三二〇
第二十三章	國民會議	三三〇

第二十四章 中華民國憲法草案……………三三八

附錄

- (一) 清室憲法之大綱……………一
- (二) 滿清十九信條……………三
- (三) 清帝退位旨……………四
- (四) 關於大清皇帝辭位後優待之條件 (辛亥十二月二十六日)……………六
- (五) 修正清室優待條件 (民國十三年十一月五日)……………六
- (六) 中華民國臨時約法 (民國元年三月十五日)……………七
- (七) 中華民國國會組織法 (民國元年八月十日)……………一二
- (八) 大總統選舉法 (民國二年十月五日)……………一五
- (九) 中華民國約法 (民國三年五月一日)……………一六
- (十) 中華民國憲法 (民國十二年十月十日)……………二四
- (十一) 中華民國臨時政府制 (民國十三年十一月二十四日)……………四三

# 中國民治論

## 第一章 導言：中國之危機及問題

吾國近代民治之起，實爲二十世紀之一奇事，蓋中國爲東方民治古國之一，而亦東方文化之母也，孤立數千年，與西方隔絕，一旦棄其原有制度，衣泰西憲政之衣，而列於現代民治國之林，其足以驚駭世界，不待言矣。

美儒 John Hay 有言曰：『中國在以後五百年，無論社會上，政治上，經濟上，宗教上，實操世界政治之鑰，夫人而知。』觀此言，則吾國在世界政治上之重要，從可知矣。夫新中國之勃起於二十世紀也，亦猶德意日之勃起於十九世紀，豈僅表現其重要，而於世界之政治及文化，實發生莫大之結果焉。

新中國之屹起，雖無異一種時代創造之巨業，然當其屹起之初，其所蒙災禍之夥，卽世界各國歷史上亦莫或儔焉。洎乎清社旣屋，人民旣乏教育和經驗，又不曉然於憲政之爲何物，中樞遂一任武人主持，夫以人民旣乏教育，一旦由君主獨裁而跨到共和

憲政，實無異使之超無梁之溪，其危險固矣！革命之後，若能如美合衆國然，自共和成立以迄南北戰爭，其間幾七十年，得以太平無事，其國或有一線生機，藉以不夭。奈何吾國自革命後，旋即陷於彼此互相殘殺之中！以言外患，又不能如美國之可以倖免；雖經華府會議，聲言尊重我國主權，並予吾國以絕大機會以圖強，無如各國爲保持其條約上之權利及利益起見，吾國殊能免外人共同干涉之憂乎。加以頻年戰爭之結果，各軍閥皆擁巨兵，軍餉既多，國帑遂罄，國家財產，典質幾空，而國家財政遂又不能不頻於破產矣。似此，新中國之能否產生，既產生矣，能否維持其強固之政府與對外獨立，抑因頻年革命與內爭而爲墨西哥第二，或終不免陷於國際共管之中，吾人不能不視之將來。

在此可怖之現象中，又遇如許之危險，強固政府之演進，與乎現代憲政之制度，遂不僅爲吾國愛國之士所當努力，而亦世界各國人民之所注意也。作者感於國事之艱難，而又責無旁貸，遂勉成此書，將吾國自革命以後之歷史情狀條分縷析，欲與吾國之根本問題——政治的，憲法的——努力求種種解決之方。所謂根本問題爲何？即

(1) 憲法之起草及認定由國會乎？抑由國民會議乎？

- (2) 廢督及廢督後用何制以代之？
- (3) 採用總統制抑內閣制乎？
- (4) 採用聯邦制抑統一制乎？
- (5) 選舉總統由國會乎？由人民或選民乎？抑由國民會議乎？
- (6) 各省長之任命，由總統乎？抑由省議會或選舉區選舉？
- (7) 司法獨立。
- (8) 省自治。
- (9) 市自治。
- (10) 預算手續之採用。
- (11) 兩大政黨之發起。
- (12) 保護人民生命，自由，財產之司法程序。是也。

欲解答上述諸根本的並其相關的問題，遂將本書分爲兩部：第一，敘述吾國最近歷史及政治，冀得其歷史背景；若夫對於近年來諸紛擾情形——如內亂也，已往之種



種教訓也，臨時約法之缺點也，督軍制度也，憲法之製定也，種種危難之救濟也——吾人更不能不有正確之了解。第二，研究憲政問題，察各國過去之經驗，復審吾國現在之國情，冀得種種解決方法而納之將來之憲法中。

著者於此有當聲明者，即僕於國內各政團或政黨均未有若何之關係，此書之作，純然爲求真理之精神所驅使，種種主張僅就予個人自信爲最適合於吾國者而主張之，他非所問也。既乏實驗之助，又欲免去理論之錯誤，著者乃以人類在政治上和憲法上之種種經驗爲其書之基礎。以經驗爲證，以實際可行之理論爲據，細究各大國行之已久之政制，復參照吾國之歷史國情，以建立吾國最完善之制度，冀使中國免蹈他人之覆轍，兼能適應中國之歷史與國情，此即著者此書之微意也。

## 第二章 中國憲法政體之歷史

政治上問題，不似化學可以實地試驗，無已，惟將過去：（一）中國現有的歷史，（二）西洋各國憲法政體之閱歷，互相參照，不失其爲空論已耳。中國數千年專制積習，一旦推翻，創建民主，而此民主又非中國固有產物，譬之煌煌電燈，其來也既由西洋，則必經

一番研究，而後知電燈之煌煌，民主亦然，吾人苟不從而研究之，而欲明民主之實質，寧有是理？考吾國自庚子亂後，飽嘗列強之侵侮，瓜分之議，噩耗頻來，人民知滿清既無改良希望，故爲自衛計，乃倡言建設民主，然迄今民主國家建設完全乎？國人對於民主之義，瞭解者猶且寥寥若晨星，更何冀有完全之國家？若然，則吾國此時所居之地位，其危險殆未可以言喻也！夫吾國向者閉關自守，雖有戰爭，恆在戶內，強大者出，則蕩平內亂而帝之，尙無若何反動；第在今日重門洞闢，一有內亂，動關外人生命財產，以十餘年兵連禍結，外人嘖有煩言，共管之聲，日激一日，倘仍執迷不悟，則前途實有不堪設想者矣！昔者，英國人民移殖美利堅，其智識高尚，故華盛頓（Washington）一出，政治閱歷又深，而國家安於無事者垂七十年，雖南北戰爭（Civil War），異常激烈，然亦在此七十年以後，而我國乃自袁世凱維持三四年之太平，迄今竟無寧日，是亦大可慨矣！說者曰：十九世紀崛起之三強國：一曰德意志（German），二曰意大利（Italy），三曰日本（Japan），其運已漸微，今二十世紀，其繼以崛起者，則惟中國與俄羅斯（Russia）乎？由是觀之，各國皆注意於我，宜如何速研究憲法政體歷史，以造成良好之國家也？

中國自一九〇一年庚子之亂，清太后出亡西安，於是始知非改良政體不足以圖存，故於是年正月（陽歷）即諭允國人研究政治；第以君主之尊榮，不忍徹履，仍無改革之希望，識者痛之！迨一九〇五年，日俄戰事發生，日以蕞爾之國勝俄，益足鼓舞國人改革之念，羣情憤激，不可遏止，於是滿洲知民氣之不可抗，乃派遣五大臣出洋，考察各國政治；然五大臣皆固陋無新學問，不諳西文，名爲考察，實則觀光而已。至一九〇六年九月一日，又上諭先允中國將來採用西洋憲法政體；次年九月二十日，又諭設資政院；及一九〇八年，外人侵犯中國，瓜分之議復熾，國人更爲恐慌，乃促滿洲政府開國會，改君主憲法政體，故同年八月二十七日上諭說明將來憲政之原則，大意中國人民有參政權，但實在大權仍操清室人中；又將九年預備立憲表列出，如選舉國會，地方自治，法庭法律之改良，文官考試……均逐年預備，以期實行。當時國會雖未成立，然於一九〇九年十月十四日，各省省會，依九年預備表開會。一九一〇年，資政院開會，內分兩種代表，作爲二院基礎：其一，省會選出之代表（下院）；其二，貴族代表（上院）；然人民猶以爲未足。適湖廣鐵路風潮發生，人民以滿洲政府四國借債，危險殊甚，各省遂派代表五十，至

滬集商，旋又詣京，請其速開國會，各省督撫，亦紛電敦促，故於一九一〇年十一月四日，滿洲政府減九年預備立憲期間爲五年；然其時革命潮流，膨脹全國，遂於次年十月十日起義於武昌矣。革命既起，滿洲政府乃容資政院之請，赦戊戌國事犯，撤盛宣懷，起復一九〇八年被廢之袁世凱爲總理，頒布上諭十九條之滿洲憲法，允人民有參政權，總理由內閣選舉，國會對內閣可投不信任票，冀以緩和民心，孰知西南繼續宣布獨立，民軍蜂起，北軍勝於武漢而敗於南京，（或謂此係袁氏之詭計，欲以此促滿洲政府退位），滿洲政府遂依南方之請，於一九一二年二月十二日退位。民軍設政府於南京，舉孫文爲臨時大總統，與滿洲人立條約：（一）滿洲政府退位後，年給四百萬國幣，暫居北京，將來再移頤和園；（二）皇族權利與漢族人同；（三）五族在中國同等；（四）清室所恃餉糈照常付給。旋南北媾和，以袁世凱爲臨時大總統，而其時所訂之約法，遂爲今日中國大亂之源。

南北講和條件：一則承認袁世凱爲臨時大總統，一則承認南方約法爲中華民國臨時約法，其爲中國之亂源，吾既言之矣。夫憲法政體有二大部分：曰立法部（Legislature）

焉，曰行政部 (Executive) 焉，曰司法部 (Judiciary) 焉；三者之中，立法與行政關係尤爲密切，必行政部與立法部同爲一黨黨員，或不盡同爲一黨而有合作之精神，其政始能舉。今也何如？野心勃勃矯僞奸詭之袁世凱，與頭腦純潔，富於革新之國民黨對峙，即行政與立法處於背馳地位，幾何其不至於破壞而釀戰爭也？溯自一九一三年，新國會至京，國民黨員佔據多數，不與袁氏合作而敗。一九一六年，袁氏雖死，而北洋派之段祺瑞承其緒，國民黨議員又敗，凡此皆立法部與行政部不同黨不合作之弊也。當南京之訂臨時約法也，舉制憲權與諸國會，夫人既持大權在握，自非至愚，亦安肯效春蠶作繭拱手奉諸他人而不居哉？由是而國會所制之憲，其大權即在國會，袁段何人，能甘居人下而俛首聽命乎？此國會之所以不能不橫罹解散而國民黨議員之所以卒無發展者，吾今請分別言之：

當和約既成，孫中山即於其年二月十四日退位，袁膺臨時大總統之職，黎元洪副之。一九一三年四月八日，國會在北京開會，中華民國之雛形亦既漸漸有成矣。國會中黨派之如何，實於政局前途有莫大之關係，而此時國會之黨派，在衆議院則國民黨二

六九人，共和黨一二〇人，統一黨一八人，民主黨一六人，分黨不清者一三七人，其餘二六人，都爲五九六人，而分黨不清者其後亦有加入國民黨者，而國民黨議員遂爲全院勢力最大之黨焉，在參議院則國民黨一二三人，共和黨五五人，統一黨六人，民主黨八人，分黨不清者三八人，其餘四四人都爲二七四人，而分黨不清者其後又有加入國民黨者，而國民黨之勢力，又爲全院最大之黨，遂駸駸乎不可炙手矣！

雖然，立法部勢力既大，其所立之法，必賴行政部執行而後有效，吾亦既言之。苟無行政部之執行，其法雖有，亦等於無也。今國民黨既擁立法大權，他方又爲袁氏從中梗阻，則其法之不行，亦可斷言也！夫內閣制之國家，倘國會不信任時，不辭職，必解散；總統制之國家，其提案不通過於國會時，如美總統威爾遜（Wilson）主張之國際聯盟，爲上院否決，其政策亦不能實行。猶之物理之吸攝二力之原則焉，稍一排斥，則危險動生，明乎此，而立法部與行政部相需之理，即可知，此袁氏與國民黨之所以終歸失敗也。

袁氏與立法部衝突之第一次，卽一九一三年六月之預算案也。袁氏以預算案提交國會，國會否決，袁氏快甚，次則建國伊始，百端待理，如解散軍隊清理外債等，而有一

九一三年四月二八日善後大借款二千五百萬磅之舉，袁氏以爲臨時國會時，曾已通過此案，遂悍然爲之，孰知借款須經國會同意，載在約法，而袁氏竟弁髦如是，遂致國會之攻擊，國會即宣布此案無效，參院議長，且通電全國，痛詆袁氏，謂二次革命將再見矣。袁氏知國民黨之不可侮，遂陽藉爲立法行政治爲一爐，陰行奸險殘忍之計，任宋教仁爲國務總理，宋教仁者，民黨之中堅人物也，時居上海，適欲北上，被刺客狙斃，至是民黨恨袁氏尤深，袁亦欲破壞民黨，遂先開除江西督軍李烈鈞職，安徽廣東督軍亦相繼撤換，李烈鈞遂在江西宣布獨立，黃興於七月十四宣布南京獨立，安徽之栢文蔚，廣東之陳炯明，福建之孫道仁，亦皆先後響應，卽世稱第二次革命是也。惟人民輿論大都不以再見革命爲然，袁氏逞其淫威，遂一鼓而蕩平亂事，推原其故，皆由立法行政二部之不謀，民黨假法以毀袁不成，又假武力以濟之，而其結果，終致塗地，良可慨已！

民黨既敗，孫黃遠逸，斯時在北京苟延殘喘者，僅一國會而已！國會設委員，制國憲，所謂天壇憲法草案者，以大權歸於立法部，袁氏一再派代表說明，均未得直，於是袁氏知民黨存在一日，袁氏之位，卽一日不安，不得不設法以去之，然國會爲選舉總統之機

關，倘去國會，則正式總統，末由產出，故卽以先選舉爲陰謀，制定選舉法，而正式大總統副總統卽於一九一三年十月六日七日成立，袁氏之狡計，蓋至是而已逞而無餘，國民黨之機關遂於同年十一月四日解散，而國會亦因此停閉。自是阻撓物去，爲所欲爲，而中國之亂，亦彌不可收拾矣！

然則袁氏既解散民黨，停閉國會，其何以服天下人之心哉？曰：袁氏亦知之，知之而必求其所以彌天下人之口，於此有二途焉：一曰依法遞補議員，重開國會；一曰不允遞補，別圖救濟；雖然，候補之議員，亦國民黨選出之議員也，彼袁何心，詎不知前門拒虎後門進狼之爲害等乎？此法之不行，在愚者亦早在洞鑒之中；袁氏既不行第一法，則必出於第二法無疑；夫用第二法亦必有所假借而後能不爲他人所制，於是以南北講和時，承認其爲大總統，而彼亦承認臨時約法，不啻一合同也，今合同既壞，猶之購物者當然無付值之義務，乃引滿洲政府起復時之上諭，曾予政治大權，故別設政治會議，委派己之心腹爲會員，或令外省選派，而代替國會之機關以成，國人敢怒而不敢言。政治會議，乃議決令組織憲法會議，每省派代表二人，北京四人，商會四人，蒙藏新疆共出八人，共



爲五十六人，組成斯會，名爲修改臨時約法，實則另制一憲，於一九一四年五月一日頒布，無以名之，名之曰：袁世凱之臨時約法可耳！

制憲由立法部，則大權在國會，今制憲由行政部，則大權在袁氏無疑矣；果也，宣戰媾和，向之須國會同意者，今皆不必同意，得逕行之；大總統對於立法部之議決案，僅有提交覆議之權者，今竟有完全否決之權（absolute veto power）；諸如此類，無一而不規定於此憲法之中，是其權力直駕美國總統而上之矣。不特此也，袁氏又爲總統選舉法於一九一四年十二月二十九日公布，其言曰：候補總統之資格者，必年在四十以上，居中國二十年而有完全之公民權者，其任期十年，且有被選連任之權利。現任大總統書候補者三人姓名於金牌（gold plate）上，鈐以玉璽（national seal），藏之金匱（gold box），其鑰掌管於大總統；復以此匱儲於總統府之石房（stone house），其鑰之掌管有二：一大總統，一參政院長，一國務卿。選舉會組織爲百人，參政院立法院各選出五十，當選舉之日，總統以公函通知選舉會，指定人名，並於指定三人之外，現任總統亦可當選連任。其候補者當選票數，須有四分之三出席，三分之二票數，倘參政院於選舉時認爲有政

治必要，則現任總統經參政院三分之二之同意，尚可延期於次年選舉；如遇現任總統缺位時，則由特別總統選舉會會長指定之十人委員會，啓石房開金匱而爲之證明焉。選舉既竣，則連任總統或新選總統，亦可照例指定三人而爲副總統。此總統選舉法既成，遂於一九一三年十月五日，宣布以前之選舉法無效矣。然袁氏之心猶未足也。一九一五年三月十二日復制永久憲法，以京兆四十人，各省共二〇二人，特別區域九人，蒙古，西藏，新疆，二四，立法司法行政三部各二〇，共三三五人組織之，然卒以其年之帝制運動 (Monarchical Movement of 1915) 而中止。

觀右所述，則知袁氏得寸進尺，既欲爲終身之大總統，復舉天下之權力萃於一身，欲如何便如何而與外國之 Dictator 無異，其陰險叵測，識者早已料其必有異志。一九一五年五月七日，日本二十一條之哀的美敦 (Ultimatum) 書來，全國鼎沸，輿論騷然，腐敗之流，咸詬共和之不善而思有以君之，楊度之籌安會蓋其尤爲著者；彼以爲真正之民主國家，其人民必有教育，必具政治閱歷，政治道德而後可！否則四萬萬人中無一而不欲櫻總統之尊榮，於是而武力從事也，金錢賄買也，二次革命可爲殷鑒！欲避此弊，舍

固總統之位而無由；然欲總統之位固，又離採君主制度而不可得；君主既定，則兵權盡一，國會無權，競爭既失，而國家可以長治久安矣！楊氏本此義理，大放厥詞，痛論吾國民智之未開，不宜於民主，乃有籌安會之設。古德諾（Goodnow）者，美人而中邦顧問也，業已解職西旋，任大學校長，此時國體問題發生，復延我國討論，楊古二家，各有相當之言。

古德諾（Goodnow）曰：

從南中美洲二國經驗所得之教訓，與從美國及法國經驗所得之教訓，似有相類之點，此教訓維何？

（1）在民主國中行政權繼任問題，固屬困難之事，然使人民之智識高尚，學校繁興，教育普及，而其人民又能運用政治權力參與於政府之中，則此問題解決，亦易也。

（2）反之，若人民無高尚之智識，又不能運用政治權力參與於政府之中，則其總統繼任問題，將無解決之希望；夫民主政體——即行政權非繼續的政體——而

有此種情形存在，則所謂武力專制（military dictator）之險象，亦將於是實現，可畏

孰甚！故吾人於此種制度之下，所能希望者，厥爲和平之時期，與擾亂之時期互換，而要求政權者將互相競爭，禍亂相尋，靡所底止矣！

夫中國數千年來狃於專制，教育既不普及，人民智識復低，其不能參與於政府之工作也明矣！惟然，故中國人民政治能力薄弱，四年以前，改專制爲民主，變遷猛烈，不容吾人有立即成功之奢望也。

今也總統繼任問題，尙懸而未決，而現行之辦法，殊不能令人充懷滿足，寢假而現任總統放棄其職務，則必發生最大之危險，而總統繼任問題，此時遂發生困難，欲圖解決，則不免引起騷亂，久之且將妨害中國之獨立焉。

試覘夫中國之歷史與習慣，其社會與經濟之情形及與列強之關係，凡此種種，皆足證明中國發展憲法政治，採用君主政體，較勝於民主政體也！然則復何疑哉？

雖然，今欲由民主政體而回復君主政體，其亦必具左之三條件而後可望成立：（1）人民及列強對於此種變遷，須無反對者，不然，將引起騷亂如曩時人民之反對君主而有革命，其騷亂已爲現行民主政治所撲滅，今日國家和平之景象，殆決

不能受其影響也。

(2) 繼任法律必須確立，俾繼任之人確定無疑，否則雖由民主變為君主，亦不能收若何之效。夫繼任問題，不能由元首可決，前已言之，而君主權力之受人尊崇，實遠勝於大總統，吾人亦無可置議，獨是中國習於君主數千年，曾不知總統為何物！故同時不將繼任問題解決而毫無疑義，則雖由總統而變為皇帝，其所增之權力，能否調節此種變遷，殊不敢必；良以君主之政體所以較勝於民主政體者，其最大之利益惟此一端已耳。

(3) 若不規定於君主立憲政體之下發展一切，則變為君主以後，仍與中國無何等利益。使中國而欲在國際間取相當之地位，則必使人民奮發其愛國之精神，政府亦必須增強其權力以禦外人之侵。而欲人民發展其愛國精神，則必多予以參政之權，政府欲得最大之權力，則必須受人民熱誠之擁戴，又必使人民知為政府中之一部，政府不過為一機關謀國利民福，人民對於政府，須具有監督之權也。

右所提議由民主政體回復為君主政體必要之條件能否實現，應由深明中國

國情及負有改革中國之責任者決定之，倘能不河漢予言，則於中國前途利益實無量也。

余觀古氏之言，學者之言也，揆諸政治理論，固無刺謬之點，惜其以外人眼光而判斷中國之事實，不詳察中國人心與歷史，此其所以失之遠矣！

當是時，籌安會既通電各省商民團體，則有所謂全國請願聯合會而為帝制請願，由請願聯合會一變而為召集國民會議，而參政院之代行立法院，實為之縮轂於其間。袁氏於其年九月六日，送達變更國體書於參政院，請其開會討論，旋於二十日咨送建議於政府，謂本院前據各地方各團體人民遞到請願書共計八十三件，當即交付審查，一再討論，僉謂國體所關，事端重大，解決之權，應在國民會議云云。政府旋即咨覆，並定於十一月二十日召集國民會議，惟籌安會諸人，急於倖進，以此時期距離太遠，且國民會議為通過制憲機關，與此並不相符，故擬另行組織機關，從速決定，於是有國民代表大會之出現，其意以國民會議初選當選人為基礎，選出國民代表，決定國體，則直省及特別區域蒙古回滿藏，均有代表之人，徵求同意之法，普及國民全體，以之決定大計而

定國本，庶可謂正大之機關，而真確之民意，可得而見，較之國民會議爲有進也。參政院乃於十月六日議決國民代表大會組織法，八日公布。然其所投之票，既採用記名投票法，而其人又無集中之地點，一九九三票中竟無一不贊成變更國體，不贊成袁氏爲帝者，向非有作僞於其間，何其如是之不謀而合也？嗚呼！自由自由，天下幾多矯僞之輩，假汝之名以行，此羅蘭夫人之言，吾人可據此以視袁氏假民意以逞不軌之手段，嗚呼！民主國之取決民意，民主國之所以亡也！

帝制既定，乃決定於一九一六年改元洪憲，二月九日爲登大寶之期，袁氏從此可以安居新華深宮，享受無上之尊榮，傳大業於萬萬世矣！攀龍附鳳，惶恐頓首，皇帝陛下之流，亦可以彈冠相慶，富貴榮華，吃著不盡矣！而乃霹靂一聲，從天而降，梁啟超以文字鼓吹反對於先，蔡鐔以武力起義於後，不旋踵而寰宇響應，如蓬從風，八旬天子，等諸春夢一場，身亡名裂，可憐亦復可笑！梁氏作「異哉所謂國體問題」一文，皇皇數萬言，痛論世界惟自君主進爲民主，從無民主退爲君主之理，而由民主退爲君主，乃革命行動，非變更行政，其語深中窳窳，輿論和之。未幾，蔡鐔由京潛赴雲南，與唐繼堯任可澄等籌

謀抵制袁氏之方，乃於十二月二十三日，電請袁氏取消帝制，並限三日答覆，而袁氏置若罔聞，蔡等遂於二十五日樹幟起義，通電全國，擁護共和。袁氏命曹錕率兵征討，雖僥倖獲勝，然民氣益張，不可遏抑。次年二月貴州劉顯世獨立，次月廣西又宣布獨立，袁氏乃疑勸進者之非出自肫誠，展延御極之期。二月二十八日，發布命令，召集立法院，然人民猶未已也，四月浙江呂公望，廣東龍濟光，亦皆先後獨立，請袁氏退位，懲辦帝制禍首。四月二十一日，袁氏又令組織負責內閣，以段祺瑞爲總理，龔平反對者之氣。然湖南四川，又相繼脫離袁氏，反對之聲，仍未稍息，袁氏雖一再申辯，取消洪憲，然仍戀棧不去，馮國璋，張勳，倪嗣冲等，乃召集南京會議，討論應付袁氏之法，有以爲另選大總統者，有以仍奉袁氏爲大總統者，議論紛紜，莫衷一是，適其時南方已選黎元洪氏爲大總統，袁氏又竟於六月六日暴亡，一切糾紛，均得天然之解決矣。

段祺瑞者，北洋派之領袖也，彼袁雖死，其毒猶存，段既爲總理，則一切政見，自不能脫袁之窠臼，故以南方要求之恢復臨時約法及舊國會，均被阻止。蓋臨時約法，以大權付諸立法部，段既懲前之弊，自不能不從而阻撓之，而以恢復袁氏時代之臨時約法爲



當對於國會，則主張改選，向非揚子江海軍總司令李鼎新憤而獨立，則二者久已絕跡於無何之鄉矣！八月一日，象坊橋畔，國旗飄揚，國會重行開幕典禮，從此已亡之共和又慶更生矣。憶國會自民國二年十一月四日解散，中間更歷三載，已成非民主之國家，此時恢復舊觀，特繼續行使民二之職權，而其情形亦與民二無異。立法部爲國民黨，行政部爲北洋派，所謂恢復職權者，直不啻恢復以前之鬪爭耳！曾幾何時？而立法部又橫被行政部解散，前後如出一轍，亦重可悲矣！約法國會，既均恢復，南方於七月十七日取消臨時軍政府及海軍獨立，十月三十日選馮國璋爲副總統，而督軍會議之名遂出；蓋自袁氏歿後，北洋派分爲直皖兩系；北洋派欲恢復北洋勢力，故召集各省督軍會議於徐州，反對唐紹儀爲外交總長而舉伍廷芳代之，自是厥後，凡北洋派不能解決之爭，皆付督軍會議解決，其影響於政局甚鉅也！

民二國會之恢復也，對於行政部純取報仇態度，欲一洩其三年備嘗艱苦之忿。其報仇之法也，不外滅殺敵人之勢力，增大自己之利器，而立法部抵禦行政部之利器有五：曰公開毀罵焉，質問焉，彈劾焉，否決預算焉，不信任案焉；行政部抵制立法部之利器

僅二曰自衛器具，曰反攻器具；自衛器具者，即否決權 (Veto power) 是也；然立法部議決之案，若被行政部否決，再交立法部議時，照美國制，必須三分之二之人數通過始為有效；今也改為過半數，與第一次之表決無異，是行政部所有之自衛權已失其效力矣！反攻器具者，即解散國會是也；然解散下院須得上院之同意，自法蘭西一八七七年以來，從無再見之事，大抵上下兩院，多屬同黨，狐兔同悲，決難得其同意；今立法部居然以此明定法中，是行政部反攻之具，亦徒為理論上之空文。合二部而比較觀之，立法部權力最大，行政部雖有等無，其不公平，殆未有逾於此者！今茲頒布之憲法，除國權地方制度外，皆為舊國會時所制定者，亦無怪今日政府不願實行憲法，苟行之，於本身實有莫大之害也！

在憲法戰爭方酣之際，忽有對德宣戰問題之發生，適足以促立法行政兩部感情之破裂，初亦為吾人所不及料也。蓋德國政府自一九一七年以降，將採用海上封鎖政策，對於中立國輪船實行破壞。美國即與德脫離外交關係，又忠告其餘中立國亦取同樣舉動，中國既得此通牒，乃於二月九日致哀的美敦書於德國，久未答覆，政府乃謀與

德脫離外交關係。旋於三月四日，內閣開會討論，主絕交者厥爲段祺瑞氏，而大總統黎元洪以此問題重要，照約法須得大總統同意，今未得其同意，豈能遽行宣布絕交？然段之意，以爲責任內閣 (Responsible Cabinet) 得有全權處理，無須得大總統同意，遂乃互相爭執，莫之能下，段氏憤而辭職，遜跡津門，各閣員議員紛紛往勸，均置不理，卒以馮副總統國璋之言，以後大總統不干涉行政之事，始返旆入都。而對德問題，乃於三月十日得國會二院同意，適德國覆文亦於是日送至，略謂德國以海底船破壞商船，乃不得已之舉，但對於中國人之生命財產，須特別加以保護云云。中國政府仍未允，依國際法之慣例言之：絕交之第二步，當然爲宣戰問題，於是政府乃於三月十四日布告對德絕交。雖然，宣戰乃協約之關係，苟徒勞而無益，則何取於世界上更增一讎以傷他人之感情？故段氏提舉數事以爲交換之條件：(一)延長庚子賠款時期，(二)修改海關稅則，(三)修改一九〇一年與各國所訂之條約，此關於要求方面也。其關於我國應盡之義務者則：(一)供給最需要之物，(二)供給苦工是也。段氏以爲事在必行，故於四月二十五日，召集督軍團在京開會，討論對德方法，計蒞會者爲山西督軍閻錫山，河南督軍趙倜，山

東督軍張懷芝，江西督軍李純，湖北督軍王占元，吉林督軍孟恩遠，直隸督軍曹錕，安徽省長倪嗣冲，察哈爾都統田中玉，綏遠都統蔣雁行，晉北鎮守使孔庚等，均一致贊成對德宣戰，此時黎元洪亦同意，所未通過者僅國會而已。

迨五月七日，以參戰案件送交國會，要求同意，孰意五月十日發生亂民包圍議院之事，使議員困坐議場不敢離席者達九時之長，呼籲無路，求援不來，不得已乃請段蒞場，段既至，解散亂民，揮之使去，於是議員始恢復自由。世之論者咸以亂民爲段之指使，又謂亂民者，特駐畿軍隊去制服着檻樓之化裝已耳。國會至是戒懼不敢重開。迄十九日，復開會討論，僉以參戰問題，須俟新內閣成立方可從事討論，遂以二二九人對一二人，未投票者五四人之結果通過，蓋至是已不啻變相之不信任而欲段之辭職也。夫立法與行政，積年以來，既水火不相容，而國會制憲，又從而附益己身之利器，去行政部之爪牙，前此之亂民包圍，安得不激刺議員諸公之憤而實行其制定之利器？不信任之表示，特其見端之一耳！

國會既不信任內閣，即無異與北洋派宣戰，其必自籌自衛之計，固無足怪。獨是民

主政治原則，兩黨競爭，猶之賽球，勝敗本屬常事，甲黨勝而執政，乙黨固不足悲，一旦乙黨勝而執政，則甲黨亦同，此當然之理也。而北洋派則異，溯自民國成立以來，主持行政者何一而非北洋人物？其所以然者，則以北洋派每有競爭失敗之時，不循原則以躋於守法之列，而惟武力以從事，行政部之事業，幾視爲萬世一系之私產，而不容他人稍稍涉足，甚矣！此憲法政體莫大之障礙也！

準是以觀，故段內閣既爲國會所不信任，不得不令其屬系之督軍抵死力爭，以求全其位置，乃有五月二十日督軍團之通告，今撮其反對國會之要點如下：

日前憲法會議二讀會及審議會通過之憲法數條內，有『衆議院有不信任國務員之決議時，大總統可免國務員之職，或解散衆議院，惟解散時須得參議院之同意；又大總統任免國務總理，不必經國務員之副署；又兩院議決案，與法律有同等效力』等語，實屬震駭異常！

查責任內閣之制，內閣對於國會負責，若政策不得國會同意或國會提案彈劾，則或令內閣去職，或解散國會，訴之國民，本爲相對之權責，乃得持平之維繫，內閣相

對之權，應爲無限制之解散，今更限以參議院之同意，我國參衆兩院，性質本無區別，迴護自在意中，本以參議院之同意解散衆議院，寧有能行之一日？是既陷內閣於時時顛危之地，更侵國民裁判之權，憲政精神，漸滅已盡！

至議決案與法律有同效力一層，議會專制口吻，尤屬顯彰悖逆，肆無忌憚！夫議員議事之權，本法律所賦予，果令議決之案與法律有同等之效力，則議員之於法律，無不可起滅自由，與「朕開口卽爲法律」之口吻更何以異？國家所有行政司法之權，將同歸消滅，而一切官吏之去留，又不容不仰議員之鼻息，如此而欲求國家治理，能乎不能？

况憲法會議近日開會情形，尤屬鬼蜮！每一條文出，既恆阻止討論，羣以卽付表決相譁請；又每不循四分三表決定例，而輒以反正表決爲能事；以神聖之會議，與兒戲相終始，將來宣布後謂能有效，直欺天耳！此等憲法，破壞責任內閣精神，掃地無餘，勢非舉內外行政司法各官吏，盡數變爲議員僕隸，事事能聽彼操縱，以暢遂其暴民專制之私欲不止！

考之各國制憲成例，不應由國會議定，故我國欲得良妥憲法，非從根本改正，實無以善其後！……如其不能改正，即請將參眾兩院即日解散，另行組織後，俾議憲之局得以早日改圖，庶幾共和政體，永得保障。

觀以上所言，在政治學上頗有研究之價值，亦非漫無理由任意攻擊者，倘使國會中人易地而居，以手無寸柄之行政部，受他人大力之壓迫，其亦必有此反動無疑！然今日公布之憲法，除國權與地方制度二章為最近所增加外，皆舊時之草案也，乃北洋派反對於前，而今復承認於後，誠不知其何所用心？說者謂北洋派以選舉總統為公布憲法之交換條件，故毅然諾之，證以選舉以後不設施行憲法之事，殆庶幾乎。

武人之反對憲法既如上述，文人之援助其勢者則有研究系（進步黨之一部）彼以為此種憲法，將釀成騷亂及革命之現象，其特要之意見：（一）此種憲法規定既未進步，組織復不完全；（二）行政部拒絕立法部之議決案，僅能咨請再議，用通常投票方法而不能有否決之權（the power of veto）；（三）免除總理時，國務員不副署；（四）內閣無解散國會之利器，而有被不信任之攻擊；（五）地方自治一章，倉卒規定於憲法中，研究

會議員據此五點，以不出席爲抵制，而憲法討論之進行亦於是中止。

五月二十一日，督軍團要求大總統黎元洪解散國會，黎拒絕之。督軍等乃離北京，陽赴徐州與張勳會議，陰則至天津與北洋軍閥所崇奉之徐世昌協商，後乃至徐州。黎氏於此時掌握全權，於二十三日毅然決下免段祺瑞之令，而以伍廷芳繼之，段於是逕赴天津。

已而黎元洪又派李經羲爲總理，李以未經國會同意辭而不就，適徐州督軍團會議，反對李經羲，推薦將軍府管理王士珍爲總理，王仍舉李經羲以自代，反對之聲始息，然李畏處督軍勢焰之下，終未就職。

於斯時也，各省督軍獨立之風已始：五月二十九日奉天及安徽督軍宣布獨立，接踵而起者則有福建，浙江，直隸，山東，及湖北諸省，聯合一致，扣留津浦列車以爲軍事行動；而奉天之張作霖亦隨而扣留京奉列車，開拔軍隊至京，山東 安徽之軍，亦源源進發，遂於六月二日設臨時政府於天津。

在他方面反對督軍援助國會者，則有西南之雲南，四川，貴州，廣東，及江西諸省，雲



南與廣東且議決請求懲辦反抗之督軍，而廣東一省，則允出其全力以撻伐兇頑，海軍亦同時宣布援助國會，擁護憲法，雲南及四川更促進討伐督軍，大有滅此朝食之概！

黎氏居於兩姑之間，誠有所謂難爲婦者在：欲維持國會，則軍隊立抵都門，欲解散國會，則西南卽樹叛幟，然兩者必居其一，權其輕重，俾不至有南北之爭，危及國家而已。故黎於六月一日召張勳入都調停，張卽率領四千辦兵，於六月八日抵津，電請總統解散國會，然終未能滿足，復與黎氏最後通牒，要求數事：一解散國會，二建設責任內閣，三解散省會，四懲治總統府官吏，五另組新憲法會議，六赦免帝制餘孽。

當是時，欲救中國免於南北戰爭之難，舍依從督軍要請之一路蓋無由，故黎於六月十二日，遂決然解散國會之令，命國務總理伍廷芳副署，伍不允，又命李經羲，李亦拒之，不得已乃以步軍統領江朝宗爲總理而副署之。十三日公布解散國會命令，黎復宣言謂：『法律事實，勢難兼列，實不忍爲一己博守法之虛名，而使兆民受亡國之慘痛，爲保存共和國體，保全京畿人民，保持南北統一計，迫不獲已，始有解散之令』云云。

張勳以國會解散，障礙既去，乃於十四日率辦軍偕李經羲入都，爲調停之工作。十

五日直隸，山東，河南，奉天，及浙江諸省，均取消獨立。天津之臨時政府，亦同時取消。督軍等又請求各省派遣代表赴京進行憲法事宜，以爲可以己意指揮去取矣。然在西南方面，益怒黎之違法，雲南廣東四川遂並起兵而攻擊北政府矣。

六月二十日，代理總理江朝宗宣布張勳之政策：卽一，組織責負內閣，大總統不得干涉；二，人民另舉代表，制定憲法；三，修改國會法律，取消參議院採用一院制；四，撤免總統府不合祕書；五，赦免帝制運動禍首，此五者皆得黎元洪承認。迄二十二日李經羲始正式就總理職。

當張氏在京如願以償其目的，宜其卽歸原任，不必款段都門矣。而張氏乃以手縮兵符，目空一切，逞平昔舊思，忽而爲復辟之舉。七月一日，遂擁滿洲已退位之幼帝宣統，重造舊時君主之專制，深爲黎氏所拒，夫張氏爲愛新覺羅計則得，其如人民之痛怨何？而欲鼓其愛戴之遺思，承已墮餘業，適足以增其臭名，陷弱子於速亡耳！李經羲遁逃津門，黎元洪避難日館，保性命之不遑，民國之不中斬，問不容髮哉！幸而黎於未去之先，免李經羲之職，又下起復段祺瑞之命，引咎讓賢，而馮副總統國璋獲以繼承大位，尙可挽

狂瀾於既倒也。

段氏奉命，七月三日，起義於馬廠，率領健兒，長驅入京，十二日佔據都門，恢復民國，而張氏踉蹌竄於荷蘭使館，妖氛已滅，十四日段氏遂凱旋入都，黎亦出於日館，正式避賢以隱居津邸焉。

段既重膺揆席，南北分裂，卽呈危險之狀，卒釀南北之爭；廣東雖未獨立，然已宣布自治；解散之國會議員，麇聚滬上，發表宣言，斥責解散之違法，且請求懲罰督軍禍首，其所公布之政策有五：

(一) 違法解散國會之令無效，其他未按照法律者亦然。江朝宗及其他不合法閣員，其不依法之命令概不承認。

(二) 優待清室條例，爲民國意外之恩，在南京國會議決，今清室既叛民國，應受懲治，然其正當解決俟合法國會成立時再定之。

(三) 無論何種立法機關，臨時參議院，憲法會議，等皆屬違憲毀憲，一概否認。

(四) 舊國會應立即自行召集。

(五) 帝制餘孽，復辟叛徒，及違憲之禍首，應按法懲究。

然段祺瑞置若罔聞，國會卒未恢復。議員等乃集中上海，依孫逸仙、唐紹儀二氏由滬赴粵，組織臨時政府，反對北廷。各省反對北京政府之聲，亦層見迭出。自是而中國之南北，判若鴻溝，閱牆之爭亦於是不可遏止矣！對德宣戰問題，始於八月十四日正式宣布，吾人初不料茲事，釀成掀然大波，其結果乃竟如是也！

孫逸仙以著名之革命家，締造軍政府於廣東，擁護法律，對抗北廷，廣西之陸榮廷，雲南之唐繼堯，皆主持軍政，與孫合力，已解散之國會，亦重振於廣東，發表宣言，稱爲民國惟一合法之立法機關，通緝段祺瑞，而海軍一部亦於是時南向以擁護軍政府焉。

國會既解，障礙無存，段氏安居北政府首領地位而無憂矣，於是令各省選舉代表，組織國民會議，制定新國會選舉法，預爲民七下屆總統之選舉，其計畫亦不可謂不周矣！雖然，民治國家，政府不但具有多數黨之原則，而尤須有反對黨始能長久生存，蓋政府大多數黨所以不瓦解者全爲反對黨存在之故也。今反對黨之國會，已排而之他矣，段氏以爲可以爲所欲爲而無阻撓，然曾幾何時而文治派有交通進步兩系之分，以握

財政交通之大權，軍閥中有直系皖系之裂，如柄鑿之不相容，皖以段爲首，其勢力及於安徽，山西，山東，浙江，福建，河南，湖南諸省；直以馮爲首，其勢力及於直隸，江蘇，湖北，江西而已。蓋天下之事，迫之則合，縱之則分，昔人所謂無敵國外患者國恆亡，嗚呼！此段氏之所以敗也！

北洋派分裂之結果也，其對南政策，皖段主戰，直馮主和，爭持甚久而馮終屈伏於段勢之下，不能不用武力解決，然馮卒未出一兵，未發一矢，意亦狡矣！

對南政策既定，適西南獨立政府侵犯湖南，於是遣傅良佐出兵征討，傅敗逃，軍亦潰散，武力之鋒，開宗明義，卽蒙此挫折，此段之所以不安於位而有一九一七年十一月之辭職也。

西南旣勝，膽益壯大，乃更進而圖福建，四川，湖南，湖北，結成攻守同盟之勢，前江西督軍李烈鈞以滇軍二師進據汕頭，遂統一廣東。

南方勢力，旣日益膨脹，督軍團復於十二月集議天津，僉以主戰遠勝和解，若北京政府不實行此議，則彼等自行出兵，以曹錕赴湖南，張懷芝赴江西進窺廣東，於是

「八省督軍聯盟」之實見，反對對南和平運動，而貫徹武力主張。

繼段祺瑞而代理總揆職務者爲王士珍，王於十一月三十日就職，宣布和平統一政策，如以武力解決，彼即辭職云云。未幾，王與馮以負責事發生糾紛，彼此以負責互相推諉，卒致百端停頓。於斯時也，馮復發表其和平之願望，然直隸之曹錕，山東之張懷芝，安徽之倪嗣沖，則要求廢除和平統一之聲甚烈，馮不得已，乃遣曹錕，張懷芝，張敬堯，率軍征討，而已亦出巡至天津，濟南，蚌埠等處，與曹，張等討論，馮乃覺有用武力之必要。當曹，張等進行之際，南方之龍濟光亦從海南攻略廣東，而北方之新國會制亦同時公布，排斥舊國會有重行召集之可能性焉。

然在北方政府，益感失敗之苦痛，龍濟光氏既不利於廣東，而長江流域之岳州亦同時被陷，王士珍乃不得不辭職而代以錢能訓。

一九一八年三月，北洋領袖，復一致決議，重整旗鼓，討伐南方，東三省之張作霖氏，亦願助其爲中央政府新由日本購獲之器械，而進兵至南方以爲後援。二月十五日，岳州果爲北軍張敬堯恢復。張懷芝亦由贛南侵入湘境，直搗長沙，其勢汹汹，不可遏止。二

十三日，段以張作霖之諷示及諸軍閥之後援，乃復膺揆席。吾人於此，足見段之去就，純以武力統一爲轉移矣！

雖然，北軍雖初有勝利，第就其大體而觀，仍無若何進展。各軍以餉糈缺乏，亦拒絕前進，張懷芝軍大敗於贛粵邊境，奉軍失利於福建湖南。惟吳佩孚馮玉祥之軍，紀律嚴明，每戰必勝，爲湘人所稱；此時鑒於北軍敗績，乃起而大倡和平，與南軍司令趙恆惕訂立休戰條約，其部下基督將軍馮玉祥氏力贊助之。

當此時也，次任總統問題又起，北廷於一九一八年二月十七日，公布新國會選舉法，定於其年夏季選舉。其選舉法規定如下：國會仍爲兩院制，參議院任期六年，每年改選三分之一；衆議院任期三年，其兩院人數，則較前大減：參議院一六八人，其一三八由各省選出，餘三〇由中央選出。衆議院以每百萬人口選出一代議士，合蒙古西藏青海約爲四百餘人。再由兩院互選同等人數組織憲法會議，制定永久憲法。

依此選舉法選舉新國會，其結果如何，亦概可想見矣。西南各省，拒而不選，其選舉者，不過北京政府勢力之下之數省而已。舊會國議員，既擯而不用，憤懣之餘，一部議員

遂於其年夏間相率赴粵，與非常國會中之議員協力合作，以足法定人數，於是國會遂分爲二：一在嶺南，一則冀北，互稱合法，互相攻訐，累年不休焉。

南方軍政府既成，舊國會遂於五月十八日開非常會議，組織總裁會議 (administrative directorate) 以負政府行政之責，總裁有七：即外交伍廷芳，內政岑春煊，參謀唐繼堯，陸軍陸榮廷，海軍林葆懌，及孫逸仙，唐紹儀是也。

北廷鑒於軍政府結合之堅固，各督軍乃開會議於天津，遂暗進行選舉北洋領袖徐世昌爲下屆總統，新國會於其年九月四日，遂一致選出徐氏。副總統本以曹錕爲最有望，然卒以不足法定人數而失敗，其所以然者，某氏渴望副座，竟以二千至三千元之票價，賄買議員，爲交通系之梁士詒所撓，於選舉之日，率領該系議員至津，使不足法定人數，故卒未選出也。

十一月十一日，世界戰爭，宣告停止，北廷以爲倘不與世界有一致之希望，長此繼續內亂，南北分裂，巴黎和平會議，我國決難有成。故於十六日，即頒停戰命令，阻前敵將士進兵，並令立即調停內部之紛爭以謀統一，而段祺瑞氏又以武力政策之不行，憤而



辭職，錢能訓遂復取其位而代之。

北廷宣布和平會議，解決內爭之步驟：先在上海設立會議地址，南北兩方，各派同類之代表，出席會議，北廷願推誠容納。至民國八年二月二十日，和平會議遂開，北代表爲朱啓鈴，南代表爲唐紹儀。

和會既開，南代表首先要求停止陝西軍事，北代表允向政府呈請。既而南代表復要求公布中日軍事協定；北代表宣稱須將該軍事協定公諸和會之前；南代表復抗議，謂日本之二千萬借款，已付三百萬，其餘不得再付；北代表申言日本曾經拒絕允許助以一切軍械，運至北方，且忠告北政府於相當期間內勿得向北京朝鮮銀行，提用存放之一千七百萬日金云云。

二月二十六日，會議即遇一大阻礙，唐紹儀以陝西軍事，並未終止攻擊，拒絕會議，並云於陝西軍事未止及該省督軍未免職前，不得再提和平會議。二十八日，北代表朱啓鈴遂辭職，抗議陝省軍事之進行，而會議遂無形停頓。

三月四日，徐世昌頒布命令，重申休戰條規，令北方軍士，恪守勿渝；次日內閣亦有

同樣之訓令。六日朱氏通知南代表，謂陝省軍事已停，所餘者防匪類之軍，希即重開會議。惟唐氏稱病不答，十日南代表除唐氏外，皆趨訪朱啓鈴，謂陝省軍事，仍未停止，不能開會。於時乃派人赴陝，調停戰爭及劃分雙方勢力之疆界。

和平會議停頓月餘，於四月十日乃重開幕，蓋以陝西軍事業已停止，勢能繼續會議。南代表提出問題十九項，北代表亦提出若干問題，分爲二端：（一）關於軍政之重制，（二）關於文官之改定是也。

五月十三日，唐紹儀以十九問題列爲八條件：（一）巴黎會議通過之山東問題，決不承認；（二）公布及否認中日軍事協定祕密條約；（三）殃民之督軍，一概免職；（四）宣告民國六年六月十二日解散國會之命令違法；（五）組織臨時行政機關，由和會選出職員，執行議決諸事務；（六）組織新內閣；（七）解釋確定所有一切會議問題；（八）會議承認徐世昌爲臨時大總統，但須完全承認以上諸條件始可。此八條件中，爲南方最視爲重要者，即取消民六解散國會命令之一項；然北方於此，實有難堪者，故朱氏請求撤回此項要求，因此問題未得妥協，雙方代表，遂均辭職。

會議既停，國民益奮力反對關於巴黎會議議決之山東問題，且公然宣布北京政府之惡劣。曹汝霖者，北政府中聲名狼藉之閣員，而以親日著世，歷年借款，皆由彼手所訂，國人深惡痛疾之久矣！五月四日，北京各校學生，因愛國熱忱鼓動，遂馳入曹邸，欲痛擊賣國賊，詎曹氏已聞風遠颺，學生等乃益宣傳運動，全國輿論騷然，商業勞動，亦相繼罷市罷工。徐氏以羣情憤激，一致反對，遂於六月十日罷曹汝霖職。有陸宗輿、章宗祥二人者，與曹氏狼狽爲奸，而章尤以媚日賣國名，此時亦均免職。內閣以釀成絕大風潮，亦引咎總辭職，龔心湛出而代理，然因財政及其他種種困難，未幾亦辭職，於是乃以靳雲鵬組織新閣。

六日，上海和會復開，先是，各國公使亦忠告北京政府，有重開會議之必要，惟朱啓鈴再三辭職，政府不獲已，乃命王揖唐爲代表。但南以王氏聲名素劣，不孚衆望，王氏未之顧也！此時南方代表仍爲唐紹儀氏，王毅然赴上海，要求會議。唐氏以公布中日軍事上，財政上祕密條約，爲開會條件，否則無商議之餘地，會議遂復停頓。廣東軍政府政學系首領岑春煊氏，暗通北廷，謀立和平契約，唐氏不安於位，憤而辭職。

其時南北兩方，均無重開和會之希望，而北方政局，亦呈絕大之變化，督軍團聯盟，於九年三月發表解散南北國會之宣言。安福系者，曾以擁段及親日著名，北方政權，幾全爲若輩掌握；其於直系，則示威以恫嚇之，時吳佩孚軍駐湘，已挫南兵前進，直系乃召吳氏撤防北歸。

北方既平反對黨，而有直皖分裂之兆，南方亦以北洋內訌，無復南下之憂，亦有同類之崩析，互相仇視，蓋亦勢所然也。陸榮廷佔據兩廣，以其軍權之強，凌駕兩省，大有不可一世之概。國民黨則孫逸仙，伍廷芳，唐紹儀，與雲南之唐繼堯，反居於附屬之地位，因是積不相能，孫伍等以不可與謀，遂挈舊國會離粵而至上海。

當南方破裂之際，正吳氏撤防之時，不意湖南督軍張敬堯頓陷於困敗之境，五月十八日，吳氏既全軍遠離湖南，而衡陽瀏陽等城遂爲南軍譚延闓佔據，譚於六月，長驅入長沙，城陷落，張敬堯出走，譚遂任湖南省長之職。

吳佩孚所部軍隊，既沿京漢路向京保間咄咄進駐，而他方面桂系既操大權，乃派溫宗堯爲代表，以繼唐紹儀之職。國民黨遂不得不與安福系締結一致，六月孫逸仙組

織第三政府於上海。唐紹儀、王揖唐復開和會。

吳軍既進駐近畿，乃請解散國會，取消安福俱樂部；又請免徐樹錚之職，徐氏爲安福系有名之政治家，段祺瑞之副佐，世稱曰小徐者是也。徐世昌不獲已，乃罷小徐。然安福方面，段祺瑞氏亦請褫直系首領曹錕、吳佩孚之職，雙方挑戰，不數日直系遂殲安福。當戰爭正烈之際，張作霖以其勢力操縱於直皖之間，然張常表同情於直系，方戰之開端也，卽以其重心左袒直人，冀撲神人共憤之安福，派遣援兵，俾安系不惟不能戰勝，抑且無報復之餘力，其居心亦敏捷矣。

戰事既竣，直系凱旋，張氏遂乘機高居於公斷者之地位，京畿勢燄炙手可熱！是以宣布其關於改組內閣之主義，且禁絕吳佩孚干與國事，其藐視吳氏，殆亦甚矣！內閣改組，靳雲鵬氏重膺揆席，安福禍首，皆遁匿日公使館，和平會議之代表王揖唐亦逃至日本。北廷通緝安福十大禍首，於是南北和會遂終止進行，督軍之國會亦旋遭解散。

中國於此時發生最有價值之運動，足以促成中國建設一良美憲法政體，其一爲

吳佩孚氏所倡之『國民大會』以解決南北紛爭，制成永久憲法爲目的，其代表由人民推選，全國輿論，皆贊助之。其二，爲廣東陳炯明浙江盧永祥二氏所倡之『各省自治』，民十年湖南，浙江，皆制定省憲公布。其三，爲盧永祥氏所倡之『廢督』，當江蘇督軍李純之死，蘇人卽要求廢督，惜乎中國對於此數事而皆不加意實行，失去良機，至堪浩歎耳！

北方既脫離安福羈絆，直系之曹，關外之張，遂崛起把持一切，互爭大權。南方陳炯明則撲滅桂系，奄有廣東，博一省之英名。四川之劉成勳，熊克武，向之互相仇讎者，至是亦聯合驅滇軍出境。

未幾，桂系取消廣東軍政府，北廷遂宣布統一，且按臨時約法以舊國會法，召集選舉新國會，遂予國民黨激烈之反對。其首領孫逸仙，伍廷芳，唐紹儀等，遂於十一月二十五日，離滬赴粵，舊國會議員，亦隨而南下，重組政府，抵抗北京。

十年四月七日，廣東非常國會，選舉孫逸仙爲中國大總統。計出席人數二二二，得票二一八，然據約法觀之，『選舉總統，須有兩院三分之二之出席，出席之四分三投票，始能當選』，則八七〇人中須有五八〇之出席，復有四三五之票數始可也。

吾人於此所當注意者，卽南方此次何以必選大總統而不採用總裁制？此蓋吾國政治閱歷薄弱，不明委員制之精神；且中國地大物博，委員制只宜於小國或小城而不適用於人數衆多之國或城也。前之七總裁，豈非隙末凶終乎？良以政治上之原理，討論宜有多數，而行政則需一人，則責有專歸，意見不致紛歧，然後可以舉事。此政治所以重實際而不重理想，南方選舉大總統之匠心也。

同月，天津巡閱會議，曹錕，張作霖，王占元，及總理靳雲鵬均列席，其所議之事，與本書所敘述歷史，有關係者，卽改組內閣，通緝孫逸仙，促進新國會成立是也。五月，新內閣組成，靳氏以能措款行政，復任總揆。

孫氏既被選大總統，粵桂戰事，旋即發生；桂系首領陸榮廷，私通北廷，粵則孫逸仙，陳炯明，反對北京，其勢不兩立，無庸滋疑。然粵於桂未攻之先，卽得滇黔兩軍之助，一戰而勝，陸氏遂逃。

其時兩湖亦有戰事，湖北敗績，巡閱王占元辭職，北廷任命吳佩孚繼之。維時川湘兵力並進，鄂省腹背受敵，然吳氏卒能出其全力以禦退之，亦可謂武矣！所可惜者，吳氏

素以民意爲歸，頗得人心。而湘鄂之戰，決隄以沒湘人，損傷無算，怨聲勃起，全國譁然，生平令譽，蓋自是而漸墮落矣！

十二月十八日，北京內閣，因財政問題莫決，張作霖入都，發表政見，靳氏乃辭。交通系之財神梁士詒遂取而代之。

夫梁氏者，破壞某使之副總統，直系之罪人也，其銜之久矣。彼其所以不爲他人謀者，特無間可乘耳！今梁有違逆人民，平昔反對山東問題，直接交涉之嫌疑，直系吳佩孚即藉以爲口實而攻擊之，謂背華會決議，罪不容誅，電譴梁氏，促其辭職謝罪，期以三日。若韓昌黎之驅鱷魚然！一面則開拔軍隊，脅以武力。然梁氏倚張作霖爲後盾，匪惟三日不去，乃五日七日，亦仍戀棧如故。徐世昌爲消弭雙方間隙計，乃令梁請假，以顏惠慶暫代。然梁及其同系閣員，皆留連不去，請總統免職或重任。徐於此時，既不能挽梁，又不能痛快免之，遂鑄成僵局之勢。

直奉爭持，既已見端，二月卽有二會議以調停困難。其一在奉天，一在保定，意使直系與張氏，雙方破除意見，然卒歸無效。徐不得已，又任張氏親戚鮑貴卿氏爲總揆，張拒



絕不諾，終未實行也。

內閣問題，既成僵局，直奉兩方主戰之聲，日烈一日。張氏乃與南方孫逸仙聯盟，又與段前總理祺瑞及安福黨人聯絡一致，尤以事成之日，舉孫爲中國大總統，段爲副座；犧牲廣東之舊國會，保持約法，實行地方自治諸條件。

張作霖既令吳處於孤立之地位，乃從事開拔軍隊，緣京奉路線，駐扼要地，越山海關而申其勢於直隸矣。既而分駐大軍於軍糧城、馬廠及近畿一帶郊野之間，孫逸仙氏亦命李烈鈞出兵北伐，侵略江西，以掣吳氏之背。

當張氏調軍之際，吳佩孚軍隊亦緣京漢路逐漸拔發，令前鋒駐於京師西南之長辛店，又調陝西馮玉祥軍，由隴海進阻皖奉軍隊之聯結，代揆靳雲鵬以戰機迫於眉睫，亦遂辭職，周自齊繼之。

戰雲旣日益瀰漫，調停於兩間者，舌敝唇焦，卒未有效。徐氏亦竭力和解，令各軍均撤回原防，已亦情甘告退，然亦徒爲具文。十一年四月二十七日，戰事開始，代揆辭職，徐氏勒令停戰，各歸原防，仍置未理。

長辛店者，此役之中心點也。吳氏計令攻制奉軍之右翼，猛撲奉軍，四日侵晨，大北之奉軍，潰亡津埠，如鳥獸散。

奉軍在長辛店敗績之耗，傳至京師，近畿奉軍頗爲震駭，其全線各軍，亦皆搖動。張氏勢力，幾從此一敗塗地。張既退，吳益追之，奉軍索車潛逃，而張氏猶欲停軍於廊坊，落堡之旁，重振旗鼓，卒以軍心不固，旋里心切，遂止。渝關道上，絡繹列車，無一而非奉軍敗回故里也。

五日，吳軍勝聞，既已證實，奉張衛隊之在京者，遂繳械遣散。次日徐氏令禡張作霖東三省巡閱使之職，又通緝總理梁士詒，財長張弧，交長葉恭綽等。

然未幾張氏又在灤州設立軍事行營，以禦直軍。旋聞徐氏禡職之令，大爲憤怒，十三日遂宣布獨立，建設自治政府，與中央政府將來一切關係，概行斷絕。又宣告行將與各國訂約保護外人生命財產云云。張氏既熱望建設自治政府，故不得不扣留郵政，關稅，鹽稅，及鐵路之收入各款，儲諸庫內，以治理一切。

張氏軍隊，既逗遛於灤州，吳氏乃以支軍，逼其出境，張乃倉皇出走長城以北，破壞

車軌，以斷直軍之追。二十一日，北廷宣布張氏叛逆罪狀，謂煽動滿洲，熱河，察哈爾，內外蒙古，脫離中央，干犯憲法，實爲大逆不道云。

吳既驅張入滿洲，乃發表統一中國計畫，其政策以恢復舊國會，同時取消南北政府，及國會制憲，預備選舉總統爲要義；故其始即請徐世昌及粵孫退位。又得豫，魯，秦，晉，隴，鄂，蘇，贛，蜀，滇，黔，桂，十二省召集舊國會之電，畀以示徐，徐以大勢已去，遂宣告退職。舊議員以吳爲後盾，先集會於津。六月二日，徐令閣員攝政，正式宣告下野。

徐既去，攝政內閣乃請黎元洪復職，蓋黎於民六受張勳復辟之壓迫，解散國會而去位者也。是時人皆以其總統任期，尙未完足，故請其復位。黎亦以合法總統自居，決定復職，惟以二條件爲質，即廢督裁兵，取消孫逸仙是也。六月六日，孫不允退位，並宣告廣東政府爲中國惟一合法之政府。十日黎氏得張作霖之贊助，與以舊國會議員，廣東陳炯明等亦極力推崇，黎氏遂入都復職。

奉軍雖退，然仍欲圖死灰之復燃，直軍乃於渝關一帶，爲猛烈之攻擊，奉軍不支，遂敗。十六日休戰，訂立條約，張氏遂撤兵回奉，召集三省會議，決定宣布自治，舉張氏爲保

安總司令，其版圖仍爲中國之一，特命令不奉中央而已。

北方既起亂，南方紛爭亦作。孫逸仙因奉張之聯盟，切於北伐，而陳炯明力拒之，大起衝突，孫遂免陳粵省長職，而調任陸長。又攫其兵權於掌握中，自是積不相能，北伐之軍終輟。

既而陳炯明通吳之詭謀洩露，五月二十六日，陳氏聲請孫氏退位。迄六月十六日，其部將葉舉遂攻克廣州，孫氏逃於巡洋艦，獲免難。八月九日，遂赴上海。爾時伍廷芳氏以政務過勞，又感於護法之功失敗，心力交瘁，遂一病不起。孫氏至此，已失輔弼，蓋亦不得不灰心也！嗟乎！伍氏以不副署黎元洪非法解散國會之令，敝屣總揆尊榮，拂袖而去，五載以來，在南與孫逸仙合力護法，始終不渝，九十老翁，復何所求，而卒鞠躬盡瘁，以至於歿，是誠護法之忠臣也！

廣東既爲陳炯明所有，孫逸仙乃撤回北伐軍，徐圖恢復。然其大部已攻克贛省，佔據數城，因留守一部於贛南以衛後隊，月餘以後，乃全撤歸。七月杪，抵粵邊，距廣州北僅百三十英里，與陳軍遇，劇戰數日，孫軍大敗，仍退守贛南。

八月一日，舊國會在京開會，兩院均足法定人數，所謂法統重光也。第一次會議，即討論對於解散以來五年之時間當取如何態度？結果認以前爲休會時間，其所議之一切法案，宣布無效；即選舉孫逸仙之大總統，亦同一無效，視與民國二年十一月四日，至民國五年八月一日違憲所空之期同。然反對此政策爲激烈之辯論者，亦隨之而起。其後議長提出制憲一案，遂大起騷亂；南議員詆北議員，自召督軍解散之禍，北議員則宣言在解散中所制法案，均不合法，兩兩毀詈，斷斷不休，故其後雖繼續開會，而卒無發展者此也。時吳佩孚、黎元洪均切盼制憲以美合衆國爲法，早日告成。代揆顏惠卿辭職，北廷欲與西南攜手，故令唐紹儀爲總理，唐蓋孫逸仙之親近也。黎亦同時宣稱：倘得國會同意，則亦願退職。

時則張作霖氏已恢復其戰敗以前之元氣，屢向吳佩孚及北廷挑戰，復擴充軍備於長城山海關之間，與長江某督聯盟，其意欲聯親日安福系失意之首領段祺瑞氏，重振中原。外此又南聯孫逸仙氏，以壯軍威。浙江軍務善後督辦盧永祥，亦頗藐視北廷，凡政府所派在浙電報電話工作之人，一概免職。且通知北廷，謂以後此費留爲己需。四川

之內亂，江西之渾沌，皖局之騷擾，亦接踵而起，全國呈黑暗之象焉。

北廷任命唐紹儀爲總理，徐謙爲司法總長，然均未就。繼以王寵惠組閣，然王與國會中人素昧平生，不能得多數黨之幫助，外交大樓之宴，議長吳景濂竟以不入耳之言加諸王氏。未幾而卽藉財長羅文幹簽字奧約一事，痛擊王閣，迫黎元洪違法逮捕羅氏，置之獄中，王閣遂塌。已而王正廷代理十日，卽以張紹曾組閣，會南方孫逸仙謀得鉅款，驅逐陳炯明出粵，復據廣東。吳佩孚擬發兵討伐，遂要求中央發表孫傳芳督閩，沈鴻英督粵，二命令，然張氏組閣之初，卽以和平統一爲宣言，若應吳氏之請，則口血未乾，矛盾殊甚，毅然拒之。然卒以吳之強力仍允其請，國人譁然，而張氏亦不之顧。崇文門稅關者，公府經濟仰給之所也，馮玉祥爲軍精計，派薛篤弼充監督，黎元洪斥之，遂生衝突，而黎猶貿然不悟，受政學系之包圍，運動下屆大選，妄冀非分，舉世界立憲各國從來未有之「制憲費」，以見好議員。張氏以此費未經內閣同意，力詆黎氏，又以黎擅撤軍警督察長馬龍標侵權問題，府院遂大生水火，六月六日，張氏憤而辭職，遠之天津，直系軍閥遂起而驅黎氏矣。

黎氏之內閣凡二派：一政學系，一直隸系；前者如李根源、彭允彝、擁黎者也。後者如高凌霄、吳毓麟、擁曹者也。黎欲繼續下屆總統，於報章鼓吹，謂現役軍人，非退職六月，不得當選大總統，益令直系痛恨。駐京之軍警領首，遂以軍餉支絀藉口，令軍警罷崗，割斷黎邸電線，阻絕交通，以迫退職。復有被買之暴民，號稱公民團，要求黎氏速退。黎氏至此，已衆叛親離，不得不去。十三日，遂以出席國會爲辭，徑赴天津。同日咨達國會，謂：元洪在京不能行使職權，已赴天津繼續行使云云。又命令一，准張紹曾辭職；二，派李根源署國務總理；三，張閣閣員均免職。又令一，派代理陸軍總長，二，廢除督軍巡閱使，三，國民自起解決國事。

黎氏於十三日午後二時出京，京中各機關已知其逃津，急電直隸省長王承斌，王氏遂馳車站阻黎索印，黎以印存法國醫院如夫人黎本危手，可徑往取之。黎欲旋私邸，王不允，挾赴省署，黎拒之，王遂禁錮於津站內歷十時之久，迨京中取印出，乃釋歸！王於站中又向黎氏強求：（一）黎須向國會辭職，（二）派內閣代行總統職權，（三）取消免張紹曾總理並署李根源總理命令，故黎後通電謂係強迫行爲，當認爲無效云云。

十四日兩院開聯合會討論總統辭職等問題惟兩院聯合，限於選舉總統及制憲乃可；今以一總統辭職問題，亦兩院會合，殊於法律無所根據！黎氏既去，國會復行破裂，國民黨政學系議員，二百餘人之多，皆聯翩南下，或逗留津門，或徑赴滬上，羣謀抵制之方矣。

十六日兩院復開會，否決黎氏十三日後所發表之命令，預備下屆總統選舉，然全國輿論多反對之，上海商會，北京學生聯合會，通電否認北京政府及國會，上海商會發表，(一)不承認北京內閣，(二)不承認舊國會，(三)國民自行制憲，(四)召集全國各機關有勢力者討論制憲手續。

北京內閣零落不全，高凌霄等攝行總統職務。國會分直系，反直系二派；一方極力籠絡議員，一方則極力破壞，鬪角鈎心，各神其技。迄九月七日，衆院通過『國會修正案』，謂須新國會選出，前屆議員始解職。二十六日，參院亦通過。九十兩月，皆注意大選問題，五千元公開賄買聲浪，徧於都門，十月五日，開總統選舉會，據報章言出席五九〇人，以四八〇票選曹錕任大總統，然其後有異論者，大肆攻擊，吾人亦未敢遽斷其是非也。



八日，開憲法會議三讀會，十日，曹錕入京，新憲法亦於是日公布。所可異者，憲會自黎去後，流至四十餘次之多，此次遂一舉而成，其爲倉卒了事無疑！八日，上海開國民大會，到者萬餘人，議決（一）不承認賄選，（二）不承認國會非法延期。廣東，廣西，浙江，雲南，貴州，東三省，均響應之。

### 第二章 臨時約法及其缺點

中國民治之發生及其發展，已於前章中言之綦詳矣。吾人茲當分析研究中國之臨時約法（Provisional Constitution），以覘其於中國之影響何如。蓋在正式國憲尙未制定以前，此約法固爲國家之根本大法也。夫然後內審吾國十年來憲政之經驗，外察同時世界諸國之閱歷，以與吾約法比較而討論其缺點，庶於正式國憲之制定，不無幾許貢獻也。

考此約法爲主權屬於人民全體之根本原則，乃滿洲遜位以後，清廷舉其最高權力付諸人民，故此主權之移轉，乃由君主而人民，曾經登記認可者也。

『中華民國之主權，屬於國民全體』（第二條）

此主權固屬於國民全體，然其主權之行使，須由參議院、臨時大總統、國務員、法院（第四條）其關於主權在民之原理，曾加以說明，即中華民國由中華人民組織之。（第一條）又中華民國領土，爲二十二行省，內外蒙古，西藏，青海。（第三條）

臨時約法既採主權在民之根本原則，故列舉人民之權利而規定之：中華民國人民一律平等，無種族、階級、宗教之區別。人民有生命自由、財產之權利，非法律不得逮捕、拘禁、審問、處罰；人民之家宅，非法律不得侵入或搜索；人民有保有財產及營業之自由；人民有言論、著作、刊行及集會、結社之自由；人民有書信祕密之自由；人民有居住遷徙之自由；人民有信教之自由。人民有請願於議會之權。人民有陳訴於行政官署之權。人民有訴訟於法院受其審判之權。人民對於官吏違法損害權利之行為，有陳訴於平政院之權。人民有應任文官考試之權。人民有選舉及被選舉之權。（第五條至第十二條）雖然，以上所述人民之權利，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。（第十五條）反之，人民依法律有納稅之義務。人民依法律有服兵之義務。（第十三條至第十四條）

中華民國之立法權，以參議院行之；參議員每行省，內外蒙古，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。（第十六十八兩條。）參議院之職權如下：議決一切法律案；議決臨時政府之預算決算；議決全國之稅法，幣制及度量衡之準則；議決公債之募集及國庫有負擔之契約；同意大總統任命國務員，及外交大使公使；同意宣戰媾和；大赦，特赦，減刑，復權；答覆臨時政府諮詢事件，受理人民之請願；得以關於法律及其他事件之意見建議於政府；得提出質問書於國務員，並要求其出席答覆；得咨請臨時政府查辦官吏納賄違法事件。（第十九條。）參議院對於臨時大總統認為有謀叛行為時，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；對於國務員認為失職或違法時，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。（第十九條。）參議院得自行集會，開會，閉會。（第二十條。）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祕密之。（第二十一條。）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為當選。參議院法由參議院自定之。（第二十四條—二十七條。）參議院議員於院內之言論及表決，對於院外不

負責任。(第二十五條)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，不得逮捕。(第二十六條)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。(第五十二條)參議院以國會成立之日解散，其職權由國會行之。(第二十八條)

制定國會組織法及選舉法之權力，由前所述之法律，已於民國元年八月十日由參議院規定公布之。其組織法，以參議院衆議院兩院構成之。參議院議員，以各省省議會選出十名，蒙古選舉會選出二十七名，西藏選舉會選出十名，青海選舉會選出三名，中央學會選出八名，華僑選舉會選出六名組織之。其任期六年，每二年改選三分之一。參議院議員之資格，其重要與衆議院選舉議員同；年齡須在三十以上者，始有被選舉權；其由華僑選舉者，尤須具有中國文學及語言之知識。各省省議會議員，有在候補之列者，其被選爲參議員之人數，不得超過派定該省應選參議員額數之半；關於候補議員，適用同一之規定。又選舉會監督，由各省行政長官兼任之。

衆議院以各地方人民所選舉之議員組織之。各省選出議員之名額，依人口之多

寡定之，每人口滿八十萬選出議員一名；但人口不滿八百萬之省，亦得選出議員十名。蒙古、西藏、青海，選出衆議院之議員，爲二十七名，十名，三名。任期三年。

衆議院選舉議員之資格：凡中華民國男子年在二十一歲以上，曾在該選舉區住居二年以上，并每年納直接稅二元以上，或有不動財產價值五百元以上者，皆有選舉之資格。惟蒙藏青海，不在此限；此三處人民，凡有動產價值五百元以上，皆有選舉之資格，或凡中華民國男子，曾在高等小學畢業或有同等之教育者，卽有選舉資格。衆院議員被選舉之資格，須中華民國男子年在二十五歲以上；蒙藏青海之被選人，尤須具有中國文學及語言之知識，始有被選舉資格。其曾受褫奪公權及破產宣告者，有精神病者，嗜鴉片者，或未受教育者，皆無被選及選舉之資格，其有投票權及候補選舉權停止者，如陸海軍服務之軍官，或將出師任爲候補軍官者，法院巡警及行政之官吏，僧人或教士與其他宗教家者，但蒙藏青海，除在陸海軍服務不得被選舉外，其餘皆免除之。此外初級小學之教師，中小學及專門以上學校之學生，及已取得辦理選舉事業之人員者，皆不得被選爲議員。惟最末之限制，不適用於選舉監督，亦不適用於蒙藏青海，各初

級選舉區按比例選派代表組織中級選舉會，然後再由此選舉會選舉之。

兩院議長副議長，各由本院議員互選之。無論何人，不得同時爲兩院議員。國會之開會閉會，兩院同時行之。國會會期爲四個月，但依事情之必要得延長之。兩院之議事，兩院各別行之。同一議案，不得同時提出於兩院。國會之議定，以兩院之一致成之。一院否決之議案，不得於同會期內再行提出。民國憲法未定以前，臨時約法所定參議院之職權，爲民國議會之職權。政府每年預算決算，須先經衆議院之議決。兩院非各有總議員過半數之出席，不得開議。兩院之議事，以出席議員過半數之同意決之，可否同數，取決於議長。但如彈劾大總統，國務員，及大總統，覆議總統否決之立法案，祕密會議投票之表決。立法部特別利益之規定於約法中者，均須有特別合法人數，始可開議，對於兩院均適用之也。又兩院議員之歲費及其他公費，兩院自定之。

關於各省省會（省議會），其議員每三年改選一次，其選舉之資格與衆議員同；但其不合格者中列入經營公企業者及在本省經營公企業公司之經理等，其選舉結果與衆議院大概相同。其選舉亦由中級選舉會行之，選舉會亦由各初級選舉區按比例

## 選派代表組織之。

行政方面之臨時大總統副總統，由參議院選舉之，以總員四分三以上之出席，得票滿投票總數三分之二以上者爲當選。（第二十九條）臨時大總統代表政府，總攬政務，公布法律。（第二十條）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。臨時大總統帥全國海陸軍隊，又得制定官制官規，但須提交參議院議決。又任免文武職員，但任命國務員及外交大使，公使，須得參議院之同意。又臨時大總統得參議院之同意，得宣戰，媾和，及締結條約。得依法律宣告戒嚴。代表全國接受外國之大使公使。得提出法律案於參議院。得頒給勳章及其他榮典。得宣告大赦，特赦，減刑，復權；但大赦須經參議院之同意。（第三十一條至四十條）臨時大總統有否決立法案之權，但有到會參議員三分之二以上仍執前議時仍須公布施行。（第二十三條）臨時大總統因謀反受參議院彈劾後，由最高法院全院審判官互選九人，組織特別法庭審判之。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。（第四十一條至四十二條）

正式大總統選舉法，將來若非由憲法會議改變或修正，則此法已爲中國國憲之正式一部。大總統選舉之資格，凡中華民國人民，完全享有公權，年滿四十歲以上，並住居國內滿十年以上者，得被選爲大總統。其選舉以選舉人總數三分二以上之列席，用無記名投票行之，得滿投票人數四分之三者爲當選；但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之，以得票過投票人數之半者爲當選。大總統任期五年，如再續選，得連任一次，大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之；如副總統同時缺位時，由國務院攝行其職務，同時國會議員於三個月內自行集會組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。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。

國務總理及各總長均稱爲國務員。國務員輔助臨時大總統負其責任。國務員於臨時大總統提出法律案，公布法律及命令時，須副署之。國務員及其委員得於參議院出席及發言。國務員受參議院彈劾案，大總統應免其職，但得交參議院覆議一次。（第四十三條至四十七條）



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。法院依法律審判民事訴訟及刑事訴訟；但關於行政訴訟及其他特別訴訟，別以法律定之。法院之審判須公開之；但有認為妨害安寧秩序者，得祕密之。法官獨立審判，不受上級官廳之干涉。法官在任中不得減俸或轉職，非依法律受刑罰宣告或應免職之懲戒處分，不得解職。（第四十八條至五十二條）

臨時約法由參議院議員三分之二以上之出席，出席員四分之三以上之允准，或臨時大總統之提議，經議員五分之四以上之出席，出席員四分之三之可決，得增修之。（第五十五條）

民國憲法，臨時約法規定由國會制之，國會選舉法及組織法規定，由國會兩院各於議員內選出同類之委員行之。民國憲法之議定，由兩院會合行之；但非兩院共有議員三分之二以上之出席，不得開議，非出席員四分之三以上之同意，不得議決。

關於臨時約法之一般原理及其組織，觀於上述，已可瞭然其梗概矣。願吾人今將舉其缺點以貢獻於世，俾後之從事制憲業者，有所鑒定而匡正之，庶不致一誤再誤以

貽禍患於無窮也。

第一，府院之權限不明也。夫大總統者，行政之元首而陸海軍之大元帥也；外交關係之主要機關而立法之首領也。第就實際言之：苟無副署，即未取得閣員之同意；未取得閣員之同意，即不能行使其職權，此理之當然，無可疑慮者也。閣揆者，憲法中雖未與以何種權力，而對於政府行政，則認其負有絕大之責任焉。進而求諸吾約法中，閣員及其總揆，其於負責，對大總統乎，抑對國會乎？此則不可得而知已。夫所謂負責既在不可知之數，使國會之勢力而強大也，則閣員及其總揆，即傾向於國會而爲之負責焉。使總統之勢力而強大也，則閣員及其總揆，亦必反其傾向而爲總統負責焉。暮楚朝秦，茫無一定，其尙可以爲內閣乎？吾人觀於副署之爲法定要件，及通過預算案之大權在於國會，立法之初，似爲建設內閣制；然其實際，府院權限，互爭互諉，既非內閣制，亦非總統制，特形成一種二重行政 (dual executive) 耳，是皆府院責任及權限未明晰劃清之弊也。

夫此制之不善，釀成府院之衝突，亦必然之結果也！假令府院同心協力，則和衷共濟，萬事皆舉，否則互相乖睽，各逞意氣，其結果如所謂「二重行政」，殆有不堪言者矣！

統曰：我行使憲法上賦予之權力也，堅持不讓；總理亦曰：我行使必要之職權也，堅持不讓；爭權攘利，勢不稍休，而其終也，將隨二者首領之強弱以爲轉移。總統強，則能統馭萬幾，而內閣居於陪輔之地；總理強，則把持行政，而元首直不啻一傀儡矣！

吾人研究中華民國之歷史，至於府院爭權一節，益信臨時約法缺點之爲不虛矣！當袁世凱受任伊始，卽擢唐紹儀氏爲國務總理，之二人者，皆強毅有爲，爭相負責，切望行使實權，而袁唐之間，遂生水火，外之於借債，內之於任官，皆互相抨擊，莫肯稍下。袁氏者北洋軍閥擁戴之首領也，而唐始爲袁氏屬吏，繼爲同盟會革黨之一員，以抗袁氏，今唐既不容於袁，故袁決然棄之，而以趙秉鈞繼其後也。趙本庸懦之徒，又處於袁積威之下，唯仰承鼻息，唯唯聽命而已！袁既驅唐，逐民二民黨議員，又擅布「袁氏約法」廢除總理，而置國務卿，直隸總統，指揮自如，無復肘腋之患矣！

袁氏歿，黎元洪依法任大總統，以段祺瑞爲總揆，恢復臨時約法，此崇重來，而府院之爭又起，洵尤物也！對德宣戰一役，黎段感情，頓呈破裂，相傳段氏憤而辭職，遠遁津門，馮副總統國璋，以私誼婉勸，以黎氏此後不干政爲條件，乃允返旆云。

第二次國會之解散也，黎氏辭職，馮國璋繼任，而對南問題，馮段之間，又大生意見；段主戰而馮主和，爭持劇烈，而段卒恃強獲勝，馮不得已，勉爲承認，然從未發一師以助戰也。

已而馮以王士珍爲總揆，此二重行政之弊愈彰明較著；王氏以大總統負行政全責，內閣絕對服從；馮則謂國家政務，惟中樞負責，決無疑義；實則雙方推委，放棄責任，而國事遂無形停頓。

由是以觀，則此二重行政之弊，其爲害於中國也甚矣！欲彌此病無他，亦惟有劃分府院之權限而已！如爲內閣制，則總理負行政全責，而元首居於虛名之地；如爲總統制，則元首負行政全責，而閣揆亦無實權。必如此判然，界若鴻溝，而責有攸歸，政無溷亂，夫然後國務乃可進步也！

第二，兩院議員數目過多而笨重也。參議院議員二百七十有四，衆議院議員五百九十有六，良者固多，而莠者亦復不少，每不依法出席，曾不知代議院之意義爲何；或出席矣，而又在場中騷亂；又或不依過半數爲法定人數而擅行議案，致國會阻礙，重重妨

害政府，莫斯爲甚；梁啓超氏有痛切之言曰：

議會開幕已二十餘日矣，而議長尙未選出，吾知更百日後，舉凡議會應立之法，應盡之事，未必能慰吾人喁喁之望也；若輩每不依法出席，致久不足法定人數；或既出席矣，而又聒絮喧囂，若村嫗之初來自田間然；其頑皮則又類初級學校之學生，消磨歲月於無何有之鄉，徒糜六千元之歲費而已！於國利民福有何計及？……吾人固愛惜國會，然吾人尤愛惜吾之錦繡國家也。

兩院所立之基礎，除預算決算，須先由衆院討論外，其餘一切權力均無軒輊也。是故兩院大多數同黨和衷共濟，則可減少許多衝突。如以二反對黨支配一切，則衝突及僵局之勢必不可免，而於此時，欲治兩院於一爐，如水乳之交融，殊無道可循也。憲法政治中此種組織上之困難，其解決之良法，厥爲屈抑一院，使居他院之下，質言之：即使代表民衆勢力較少之一院，常居於代表民衆勢力較多一院之下，一面與後者以大部分之權力，而他方面前者處於裝飾品或修改機關或代表省限及勢力者之地位也。

進而言之：立法部之權力過大，已超越於彼在此憲法改進之時期能安然運用之

權力也。夫以數千年君主專制之國家，一旦進而爲民主，而於國會之工作練習，毫無實驗，而即對於行政部有同意任命總理閣員，大使，公使之權；而又常予國會以阻礙干涉國家行政之機會，彼輩遂自命天驕，肆無忌憚，越軌行爲數見不鮮；其猶甚者，國會有絕對監督財政之權，如租稅，預算，借債等，皆非經國會同意，不得任意浪費借貸，征斂錙銖之稅，故國會倘拒絕財政用度之批准，則行政部立束縛其手足，而行政之機能將由是完全停頓。國會固宜有監督募集公債之權，蓋非此不足以保持國家信用也；至准駁新租稅或新經費之權，蓋與國會以控制政府之方法，防其巧爲名目，爲之信法外或新奇之活動也。國會於國家財政，其權力之大如此，誠難保其不無濫用，然則將何以保障行政部使其有活動之餘地乎？憲法政體於此有妥實之方術焉，即凡遇國會有否決本年度預算時，則可援用上年度預算之成案以濟其窮也。

綜上以觀，兩院既有笨重，權力平等，及對行政部權力過大之種種弊病，故在第一次解散國會後，袁世凱即減少國會爲一院，以參政院爲輔助，其人數二七五，其權力則縮小愈甚；如任命閣員大使之類，皆無須得國會之同意；關於預算案如被國會否決時，

則可按前年度預算案行之。又以國會人數過多，故在第二次國會解散後，民七公布之新選舉法，即減少參議院人數爲一六八，衆議院則僅四百有餘而已。

故夫正式國憲之制定，兩院議員之職權，則不宜再蹈前此笨重等覆轍，要其力量足以代表民衆及辦理事務斯可耳。蓋兩院之權力，不宜同等，使代表民衆少之一院，屈抑於代表民衆多一院之下，然後事乃易舉。又國會之權，亦不宜過大，遠逾於憲法經驗方達此種地步之時期，亦惟有相當之權，俾能達其目的，或安然正當行使其職權而已。又國會否決預算案時，政府應按照上前度預算行政，亦當然之保障也。

第三，無調和行政立法兩部之規定也。假令行政立法二部，同爲一黨，則無問題，若行政立法，各爲異黨，則必互相爭執，而衝突攻擊之事將不可免，其勢之所趨，不致行政停頓不止於斯時也，國會決無使政府曲就之理，何也？總統之任期有定也，閣揆之去留，隨其意之轉移也；而大總統彈劾案，須有人數五分四，彈劾之事，又僅限於叛逆一端；彈劾閣員須有人數四分三，而其事亦僅限於懈怠違法；實際上任何一小黨，以操縱四分一以上之議員，即可從而破壞，而彈劾之實權，其勢必等於無用也！

反之，行政部亦不能使國會曲就於其下也。夫行政部雖有否決權 (The power of suspensive vote) 以防國會之專橫及其侵犯，然無解散國會之大權，仍不能爲根本上之解決也。蓋解散一道，爲調和政府國會間之衝突，團結當局之大多數黨，裨益政府全體作用之必要者也。質言之，遇有相持不下之情形時，大總統拒絕免內閣總理之職，國會固不能使政府服從，即政府亦不能使國會低首降心也。此種僵局如繼續不懈，則必待新國會選出，或大總統任期已屆，或大總統讓步而免國務總理之職，始有解決之望也。然免職一層，對於總理，殊未公允，蓋在選舉關於遵照輿論而行之前，將無法以試驗其政策之如何；由是所趨，不使政府萎靡，即使政府動搖，而一切政策，及種種行爲，將聽命於國會無理之驅使，蔑政府領袖及其建議之精神！尙何足以爲行政部乎？如政府不甘居此也，則必出於違法非常之舉，以解決此僵局，即所謂解散國會是也。

民國之歷史，吾人所敘述者，其歷年之糾紛，已足證明行政立法二部間之衝突，其咎當歸諸臨時約法，無庸滋疑矣！當民國二年四月，舊國會握立法大權者首推民黨，而尤以參議院爲甚。袁世凱與五國銀行訂立善後大借款條約，國會立起反對，互相爭執，



迄未稍休，其結果袁氏不得不出於違憲一途，遂召民二二次革命之慘禍。厥後袁與國會又以制憲事發生衝突，袁覓獲民黨圖叛之據，乃剝奪議員資格，而使國會不足法，遂於民國三年一月無期限停止國會焉。

帝制運動，袁氏失敗而死，舊國會復召集；當時國務總理段祺瑞亦欲步袁之後塵，以對德宣戰及制憲二役，遂與國會爭執；段欲及早宣戰，而國會憤於暴民之示威，認為政府之脅迫，乃拒絕此案，以改組內閣為條件，等於不信任案之通過。夫總統總理，均無解散國會之權，此為臨時約法之缺點，吾人早已知之；而此時內閣既不見信於國會，無求訴於選民而聽其裁判，故亦不覺其舉動之為合法公允也。斯時大總統別無他道，惟有免總理之職——故擁護政府者（即北洋軍閥）紛起反對，要求解散國會，攻擊正式憲法草案，總統不得已，允其要請，解散國會；於是而議員遂南赴廣東，建軍政府，抗禦北廷，以保護約法。嗟乎！一失足成千古恨，約法以一時之錯誤，或罣漏不周，或故意遺脫，遂引起連年烽燧，生命財產，不知犧牲幾許，至可痛也！

夫約法所釀出之病既如是，吾人今欲從事彌補者亦惟有二法焉：其一，二政黨中

任何一黨同時務需居於立法行政二部；如袁世凱於第一次解散國會後，即着手試行創設參政院而以其私人或黨徒爲議員，其適例也。又如北洋軍閥於第二次解散國會後，亦奮力召集新國會，其輔助者皆爲其黨羽，亦適例也。當吳佩孚主張恢復兩遭解散之國會時，孫逸仙氏宣言廣東政府爲民國惟一合法之政府，實際上亦係此意也；蓋孫之黨員若不變節變身，則皆能於立法部中與之合作，不致有衝突爭執之發生也。

此外尚有救濟之法，卽所以抵制國會之武器也。凡國會投不信任票或故與爲難時，行政部卽解散國會，訴之選民，求其公決；如選民贊助政府，則行政部仍可安居不動，行其政策；如選民贊助國會，則政府立卽辭職，而讓與國會合作之政黨另組內閣，或仍留其位而讓步接受新選國會之命令焉。

第四，未規定中央與省政府之關係也。民國元年國會組織法及選舉法，僅規定省會選舉，既未明定省會與國會之關係，亦未明定總統與省長之關係。積年以來，一惟因襲滿清舊時省與朝廷關係之制，此甚謬也！關於租稅，除關稅鹽稅已抵押爲賠款與借款之擔保品而由外人監督徵收外，中央政府實際上今僅能直接收取人民些少之稅

錢，而稅納大部皆爲各省區當局就近截取而不解至北京矣。而各省猶未已也，關於餉糶，每年尙向中央索取一定之額，而中央又不得不剝肉補瘡以滿其慾望。於是各省財政實際上咸爲獨立，而中央反居於窮困倚賴之列。夫居此情形之下，中央政府健全與否，全視其行政之力強弱以爲準；蓋中央之力能管理各省，則收入多而國庫裕；反之，中央財政必支絀，一有急需，必迫於濫借外債陷財政於險境也！

中央財政與地方財政之關係於此有適例焉：當袁世凱未歿，其力足以駕馭各省督軍，故能得各省解款，出入均敷，國庫於以保全；袁氏歿而無復有力足以駕馭督軍者，而各省遂不發送所應送之款，中央遂日益窮困，一般不法督軍，橫征暴斂，圖充私囊；內債信用，既不能維持，北京政府不得不乞憐於外人以借外債，舉國之財產權爲質，而破產之險象，日益叢生；列強爲衛己計，阻止一國單獨管理中國財政，或爲國際上自殺之競爭，於是而新銀行團出以禁列強任意借款與中國矣。

在各省財政獨立，中央財政傾頹之外，復有軍隊繁多之一問題。袁氏爲控制各省起見，任命私人爲各省督軍，當袁之時，尙能統馭所有軍隊，逮袁歿，軍閥遂裂爲數黨——

一皖、直、奉等督軍及太上督軍擁兵自衛，橫行無憚，既勒索人民賦稅，復向中央索餉，倘中央不允其請，則軍隊立即譁變，可憐無辜小民，慘受毒殃，而他人不與也！各省之軍閥，其強悍既如此，與王國何殊焉！故督軍得隨意與中央宣布脫離關係，而西南之所以團結一致而抗中央者，胥由是也！約法無省制之規定，以助中國統一，俾各省得自發展，此其缺點之所及，乃使中國不幸而有分裂內亂之危險，不亦大可惜乎？

以上所述臨時約法之缺點既具，吾今再申言之，以作一結論。即府院權限之不明，兩院人數之笨重，勢力之平等，權力之過大，立法行政二部不能一致合作，省制缺乏等，皆約法之缺點也。是故若無一強有力之政黨，足以操縱政府各機關，而使其調協合作，則府院國會，以及各省間之衝突，將永無寧息之日也！夫當中國歷史過渡之時期，豈宜有此不相宜不克實行之憲法，中國今日之所以釀成分裂內亂之鉅禍者，何莫非此約法之賜也？

#### 第四章 十餘年來之教訓

民國十餘年來已往政治及憲法之歷史，由前所述，匪特於臨時約法得其缺點，而

於憲政上尤有極大之教訓焉。吾人茲當努力研求，以促成國憲，及爲從事制憲者之一助也。

其一，政府不有國會多數黨之輔助，或政府國會爲二反對黨所把持時，則政府職權，決不能運用自如，此理甚明，無待申述。凡民主國家，不問其爲總統制，抑爲內閣制，此乃根本條件絕對需要者也。夫立法部與行政部，須受同一政黨之支配，質言之。政府必得國會大多數之輔助而後政令可行，此言已成定律，謂爲憲政之律可也。

國會立法，政府行法，理論實際，均有同黨執政之必要。假令國會不立法，則政府無由行使；然使政府不行法，則國會亦不能達其立法之本旨，是二者並行不悖，互相調和也，否則憲政前途將不能有發展之望矣。

由是以觀，民國憲法之未成，國會兩權解散，其源皆出於上所云缺乏根本之條件也。何以言之？當民二四月，舊國會之召集也，兩院大權，盡操諸國民黨，反對行政首領之袁世凱氏；夫民黨，革命之元勳也，袁氏，北洋之領袖也。二者如冰炭之不相容，水火之不相入，其結果遂成對峙之局，而國會遭解散之慘酷焉。迨袁歿，國會於民五重光，而前此

之衝突復起，所以然者，國會受袁氏解散苦痛之餘，意圖報復，欲一洩其往昔之憤已耳！故於垂成之憲法中，奪去政府抵抗之利器，如咨請覆議權（Power of veto）也，解散國會權也，種種利器，削滅殆盡。而於解散國會，則曰須得參議院同意，夫參議院往往同黨或同情於衆院，是又理之必然，吾人以法國之經驗觀之，亦僅一八七七年之一役耳，故須得參議院同意云云，直無異與政府以無解散之權也。且調和政府國會及將爭議訴諸選民求其公判之權，亦爲國會所削，夫安得而不惹起北洋督軍之反感而有二次解散擲憲稿於字籠中也！

從已往之經驗觀之，兩次解散之國會，今又在京召集開會，若非大多數黨變其黨旨或行政權操於國民黨手中，吾人殊不敢望行政立法間之衝突不再演於茲而會議必將中輟；則二者必有一屈伏而使行政立法付諸他同一政黨之掌握矣。

吾人於此可從日本政治一參考之：其國憲由天皇所頒布而與國民，故政府不能建築勢力於庶民，而得輔助以成完全之實力。是政府常受國會之苦難，則迭次解散國會曾不稍惜，卽此一端，吾人不能不佩曰人制憲之天才也！夫政府既有解散國會之權，

則國家即無內亂之事，此理之至明也。日本政府亦嘗從事於求得國會大多數之輔助而與他黨聯絡，然其結果終不能如願。伊藤博文曾易其反對政黨政治之主張而投身選民之民衆中，組織政黨，以謀國會大多數之擁護，亦足以證明多數黨之爲不可少矣。吾人可名此爲憲政定律（A Law of Constitutional Government）。蓋無國會大多數黨之合作，則政府決不能運用其政權；易言之：即行政立法二部須有同一之政黨握權而後事乃可舉也。

其二，行政部當權而無國會健全之反對，或國會把持而無行政部相當之節制，皆非憲政之福也。前者之弊，則政府黨必將肆無忌憚，不循憲法正軌而爲所欲爲，其分裂爲無數小黨，或演成腐敗萎靡之局，爲必然之現象。如袁世凱之違憲是其例也。彼所主之專制或君主政體，其價值殊不必論究；然其運動之可能而易於實現者，良由驅逐國民黨，解散舊國會也。蓋國會中有反對黨，則必注意政府之過失而利用之努力以求得公共之輔助，以期由少至多，則政府焉敢冒大不韙自取敗亡之道，是帝制運動之萌芽，倘有國會存在，必可摧滅於反對黨矣。反對黨既去，北洋派——即政府黨——分裂

之兆，立即表見，所謂直皖，奉交，研究……等，各樹一幟，互相排擠，卒之釀成民九直皖之戰，民十一，直奉之戰，無他，國會及各省有反對黨時，政府尙能聯合一致以禦公敵，一旦外侮既去，則鬩牆之爭隨之而起，蠅營狗苟，醜態百出，吾人舉其著者則營私舞弊，任命官吏，多不按文官任用制度，其所吸引者，無非親暱私人，胸無點墨，大借外債，彼等得以從中取得回扣，驟致鉅富，不惜以國庫抵押外人，而致國家於削回抵押品之權危險之下，假使國會中有反對黨在，則必質問，令其解釋，何至有如此之喪權辱國哉？不知出此，而盡放逐黨人，其土崩瓦解，食戰爭之報，有以也！

夫行政部有得反對黨之必要也，已如上所述，今而反求立法部無行政部相當之節制，則何如？夫立法部而無行政部相當之節制，則必萬事操縱，流爲大多數專制之弊，而使政府不能建一功立一業，其爲國家之害，亦不亞於行政部之無反對黨也。當舊國會之草憲也，即削滅政府咨請覆議權，國會則可以任意議決法律案，而政府不得不奉而行之，其跋扈驕橫，孰有逾於此者？國會之解散，非有參議院同意不可，而對政府，則一經投不信任票，即須引咎辭職，政府所提出之法案，則可以任意否准，政府惟有忍氣吞



聲，退位讓賢，使與國會同黨者起而代之，是則政府特一機械耳，何政策之云爲？法蘭西，意大利二國會之專制也，壓制政府，干預行政，賣官鬻爵，位置私人，而政府皆一一唯諾之，此國會無反對黨之殷鑒也！吾國臨時約法規定國會有絕對支配國庫之權，然實際往往拒絕政府用度，收入，以及借債之批准，而政府之機能遂完全停頓。夫中國當此君主民主蛻變之際，尤須有堅固政府及永續之政策，庶可以日增月盛以發展民治之精神，與英美並駕齊驅，而國會乃擁無上大權，不能與政府有平衡之制限，觀於民二，民五，民六，三役，而中國憲政之不能實行從可知矣！

是故政府與國會間，政府應受國會相當之監督，容忍反對者善良之意志，然後無分裂競爭之禍，濫用權力之險，而政府於憲政道上乃可保其不逾越也。然國會於政府亦不應有漫無限制之支配，毀滅政府領袖的創議的之精神，故宜服從政府必要之限制，以相調和，俾政府常能保其健全也。

其三，中國自推翻滿清，撲滅帝制復辟兩役，勇往直前，當永爲民主國固矣；然非有特別綢繆，以抵禦危難，更四十年，恐無若何大成功之希望，而以今日荆棘滿前，險象環

生，甚至有危亡之虞也！

復辟之舉，吾人觀於民六張勳之妄，即知其不可能之事；蓋滿洲在中國爲異族，雖有資政院以愚弄漢人，而實處國家於武力強迫之下，此其所以不能長存也。夫中國人之愛自由愛自治，初不亞於西人，進而言之：中國人雖在皇帝專制之下，而亦極受和平之幸福，尤以滿族當國之初爲尤盛也。惟滿清末造之半世紀，人民慘罹無數痛苦，幾經爭戰，瀕於瓜分拳匪之變，其尤著也！復辟之禍，吾人記憶前清末之痛苦，決不願再回君主政體而令中國人怵於亡國及列強侵奪蠶食之危險矣！

夫復辟之事，即令易其稱號，亦決不能有成，吾人觀於袁氏之敗，又可知之。袁氏恃其強大之權力，出詭秘手段，愚弄人心，從事帝制運動，然卒爲蔡鐸所敗；蓋國人對於共和，視爲救國之獨一生路，而趨避專制病之最妙方法也。中國人在民國歷年以來所罹外來之災害，必猶甚於滿清，而後可冀回思舊情而希望復辟也。

然實際決難得一才能道德足以爲新君主者，雖以袁氏之才，盡職之久，而中國人亦僅承認其有主持政府，維持國家，防禦外侮，保護人民之能力，從未認其有身居九五

之尊也。故在中國之今日，除上帝特降聖人足以御龍袞者，雖帝制百運動而無效也！

由是而言，中國今後共和，爲善爲惡，卽成已定之問題；然則中國必如何而可使共和有成功之望？應之曰：溯中國數千年前，卽爲大民主國，當堯之時，以天下傳之舜，舜亦以天下傳於禹，而皆不私其子，史家傳爲美談，此其國家之爲共和非專制，爲終身總統而非君主也明矣。故中國人崇拜二帝，而以爲聰明睿智，至高無上之統治者，迄今猶不稍衰也！其在鄉曲之間，人民自爲團練，保衛地方，猶足見有民主之精神。其他工會商會，亦與人民有無限之自治及組織，服從公意，判斷糾紛，酷嗜和平，無一而非民治之表見。此足以斷定中國人之習慣，性質，固生而有自治及共和之才能也！

輓近以來，中國輿論沸騰於全國，政府基礎，謂建築於輿論之上，受輿論之指導可也。是故輿論一端，足爲中國取得共和應興應廢之良好標準也。不然，辛亥革命，以袁世凱軍力之盛，所向無敵，孱弱民軍，何足以當之？故辛亥革命之成功，實由於輿論而非假藉武力也。二次革命，帝制運動，而皆失敗者，要亦失人同情，未得輿論之贊助耳。惜乎中國近來輿論分裂，卒使南北相持，禍亂靡已，衆口鑠金，可不慎歟？故就此點言之，中國亦

足當共和制度也！

雖然，中國之必爲共和國，由上所觀，固無疑義；獨是最近之將來，中國而欲共和成功，殊爲不可能之事。蓋中國人對於憲政共和政體，既無適當之觀念，亦乏充分之了解，今試一往鄉村執途人而語之曰：吾國今日爲君主乎，抑爲總統乎？吾知其將瞠目不能對；卽對矣，亦不知總統之爲何，此缺政治教育一也。中國囿於專制之習既久，人民倚賴性成，舍鄉村組織略可觀其有公益之心，欲求參與政事，以國家爲己任者，蓋亦鳳毛麟角不可多得，此缺政治閱歷二也。有一於此，已足爲共和之障，而中國兼而有之，其難可測而知矣！革命以來，稍稍打破舊習，然老者習於君主陋制，深入腦經，牢不可拔，少者又方從事教育，政治閱歷，尙未可言，此其所以難期旦夕成功也！

夫中國國情既如上述，則選舉總統，必生極大之困難，試爲言之：共和國家以民爲主，使人民無憲政技術，不注意公共事務，又無參政閱歷，則每屆大選，各政黨黨魁，假愛國之美名，竊護憲之面具，而陰行奸險，操縱人民，以圖當選高位，乃必然之事；夫使主人而放棄其主權，豪奴悍僕，又安得而不乘機播弄，反主爲奴，羣大權於一己，鑄武力之專

制也哉？

選舉總統，不出於國民，即出於國會，二者必居其一。然中國人民既無政治教育，政治閱歷之根本條件，國民選舉已屬不可能之事，不得已亦惟出於國會選舉之一途。然吾人試一觀拉丁亞美利加共和國 (Latin-American Republics)，每屆大選，則必革命，羣起逐鹿，企圖當選，倘一失敗，則假武力解決，吾國數年以來，所經驗者，其趨勢與拉丁亞美利加何異？民七之選副座也，某督突起，展其軍威，某督竟以二三千款公開賄買。民十一之戰爭也，亦爲下屆大選勝負之一決，而某使竟出票價五千元，以誘數百之羅漢。凡茲所言，皆國會選舉之弊，若不預爲之防，誠恐數十年間，每一選舉，不有大戰，必有激烈之騷亂也！

嗟乎！內閣制國家之總統，不過傀儡式之一公僕而已！而中國人何以如是競爭之烈哉？吾嘗思之，蓋亦有由焉：中國承帝制之餘威，凡爲總統者，高居深宮，尊嚴異常；一省之軍民長官也，必經其任命，大使公使之放洋也，必經其派遣；他如銀行鐵路辦事長官，交通機關，重要司員，缺額最富，肥沃益濃，而皆非經其任命不可，是以凡稍具有總統資

格者，莫不垂涎三尺，思欲有以得之，此其所以競爭之烈也！

夫國會選舉，有武力賄買二弊，既見於上，而國會中議員，又非盡甘豬仔之流，勢非北走胡南走越脫離骯髒之域不止。故其選舉，有時或因不足法定人數而敗；幸而選出矣，而半壁河山，偏安一隅，尙足以爲一國之元首乎？嗚呼！當其未選舉也，則耀武觀兵，逞於一試，以爲攫選之先容；既選以後，則有窮兵黷武，脅謀統一，以爲不朽之尊榮；是其禍亂靡底，而直接蒙其害者乃吾蚩蚩之小民，撫今追昔，不禁有無涯之傷感也！

在四五十年共和之行徑上，充塞危險，不知凡幾，而中國又必爲一共和國，故吾人今日所處之境，乃爲一矛盾之情勢：中國應爲共和國矣，然實際尙有許多危險。在中國問題之最困難者，厥爲選舉總統，關於此點後當專篇論之，且將提出可供解決之方案。吾人所希冀者爲國人——尤其爲制憲諸公，能本於常識及正當之判斷力以選擇一最適當，最公允解決之方法，則予敢斷言曰：中國以其人民天然之才能，良好之意識，必爲一共和國家！更數十年，政治嫻熟，憲政精深，則必蔚然爲大民主國而與西方民治國家遙相頡頏！特此最近之四十年間，總統問題，將演無窮之危險，倘無特別戒備，共和殊

寡成功之熱望也！

最末教訓爲南北衝突之原因，卽北洋派與國民黨相爭之點安在？夫亦曰分權 (division of power) 而已！分權有二：一曰行政部與立法部分權；一曰中央與地方分權。請分別言之：行政方面，急欲建設一強有力之政府，其獨立，其任期，均有相當之程度；關於政府之領袖與創議者，又必有完固之保障。立法方面，則欲建設一活動而精細之國會，其能力足以監督政府。此袁氏之解散國會，而國民黨議員亦欲得無上之威權以監督政府也。兩兩相持，而國會卒削政府抵禦之武器，其權力有加無已。今之憲法，猶昔之草案，其相爭之點卽在於是，亦不知其將來爲何如也。

其次則在中央與地方分權；北洋軍閥欲建集大權於中央，使能抵禦外侮，維持統一，改良全國；而國民黨議員則主地方自治，謂中國幅員之大，交通不便，風俗不同，不予各地有自治之權，決不能收發展之效，此又北洋派與國民黨相爭之點也。平心而論：是二者各有天然之理由，亦爲世界各國所不免者；其解決之方要在合乎本國國情而已。

## 第五章 廢除督軍制

民國十餘年來之教訓，吾人既已言之，今將進而討論中國現時最大之問題，爲全國人所切望解決者，此問題維何？即廢除督軍制是也。

在清季統治之下，各省督撫，皆由君主任命；總督直轄二三省，而巡撫則僅治理一省，隸於總督之下。辛亥革命後，舊制廢棄，改設都督，因借重兵力，推翻滿清，遂成一時天驕，而軍閥首領，於以養成。把持一省軍民兩政，妄自尊，目無法紀，遂成今日尾大不掉之勢。然在袁氏時代，分其職守，軍民兩政，劃然不侵，都督與巡按使，等級相若，權利相同，尙能相安於無事。袁歿，易都督爲督軍，巡按使爲省長，雖其等級仍無軒輊，然督軍恃其武力，挾一省實權於手中；而省長遂不得不低首降心於督軍之下，其或拒設省長而督自兼，奄有軍民兩大政權，中央遂無任命省長之能力，或須得其同意而後命令始有效，督軍之跋，蓋至是而跋扈極矣！

督軍既握軍民兩政大權，故實際與小國王無異：第一，彼有兵權可以支配全省軍隊；第二，彼有民權可以收集全省資財爲省政府之用。彼等對於省議會既不負責，對於



大總統亦不負責，以理言之：彼等應對大總統負責也。當袁世凱存在之時，各省督軍大都爲其爪牙，其力尙足以統馭，而各省亦多能解款至中央。袁歿，其力消滅，各省督軍互相侵略，裂爲數黨，抗制外來之命令，各保其土，儼然爲一獨立王國；而中央之總統，既無直接隸轄督軍之權，又無充分財政之收入，頓成麻木不仁之土偶焉。所可直接者，不過甘心擁護中央之少數督軍而已。中央之號令，既不出都門，故欲撤任一督軍，非先得其諒解，或別爲位置以遂其慾，殆屬不可能之事。不然，彼將宣稱獨立，與中央脫離關係也。夫中央既不能直接命令各省督軍，勢必倚恃其所謂甘心擁護少數之流，以遏制叛徒，否則固莫如之何也。如袁世凱時撤換江西督軍李烈鈞，彼卽叛變，卒有國民黨二次之革命；徐世昌免張作霖，東三省巡閱使之職，彼不放棄其責，而宣布獨立，與中央對抗，是其例也。

夫督軍於實際上對於省會及總統均不負責，故養成一省專制，其治理事務，一隨其意之所欲，而不顧及法律人情。是故彼若爲一善人也，則尙能改良全省事務；建設學校，補助工業，維持秩序和平等，不無政績可睹。然彼若爲一惡人也，則橫征暴斂，飽入私

囊，恣情任意，無所不爲；擁銅山之富，營菟裘之窟，託庇於外人或租界勢力之下，以將老其身。當其敲剝民脂民膏也，不顧軍隊之餉糈，積欠既久，一朝激變，而人民遂蒙池魚之殃，可勝歎哉！而其軍隊烏合之衆，不知保國衛民，有時且侵害中國人之生命財產，自由，亦有所自來矣！

尤可異者，督軍等既只知競爭權利，絕不對人負責，而又嘗自爲聯盟，直奉皖西南各系，各以其利害而結合，其情勢與歐洲列國同盟無異。

以如此惡劣之制，故恆引起戰爭，無論何時，彼黨系不同，或督軍與督軍之間必起劇烈之爭奪，而一較量其勝負以博最高之權位。故民國十一年春間，吳佩孚張作霖一役，以表面觀之，似爲統一問題，實則爲爭下屆最高權位之總統耳！

嗟乎！中國尙無統一之望，而共和卒未成功者，皆此督軍制階之厲也！假令督軍等稍稍發見其天良，同心協力，共濟時艱；或有強者出，征服不軌之徒，則中國目前或有統一之希望；無如若輩仍是各樹一幟，分疆自守，稍一意見出入，立破統一，置中國於內亂之旋渦中而不顧！又假令督軍等能承認一老成碩望之政治家或武人而爲其總統，則

亦或有統一之望，無如督制未廢，其所認之領袖，一旦死亡或去職，則若輩仍互相嫉視，爭爲雄長！以選舉言之，若運動失敗，則必公然訴諸賄賣及武力，其力不足，則繼以聯盟爲之抵抗，此中國之所以分爲二三大數之王國也！所可痛者，無辜小民，旣慘罹軍隊叛變之害，復蒙督軍等爭奪之殃，蹂躪橫行，於斯爲極，嗟我生靈，其何以堪！

然則今欲挽救中國，出人民於水深火熱之中，舍廢督軍制無他道也！雖然，廢之之法，從何着手？旣廢矣，又將以何人代之？皆問題也。夫此制雖罪大惡極，然亦有良好督軍維持國內之秩序和平於相當之程度。當袁世凱生存之日，能駕馭各省軍隊，又能實行政府根本上之工作，保護人民之生命自由財產；自此大領袖一亡，其軍權遂移歸督軍掌握，然中國之所以未卽陷於全國大亂之境，而能維持國家獨立與秩序至於相當程度者，亦賴有一二良好之督軍也。故吾人欲廢止督軍，關於此點，亦不可忽視也！

督軍旣廢，當以何制代之以保護人民之生命自由財產乎？夫督軍應放棄其財政權軍政權，保留相當的於省內，可以維持一省安寧足矣。然彼等之權力將付與誰？吾以爲國會省會，皆非處理軍務政務之團體，斷難託付，惟有交諸大總統而已！

臨時約法及新國憲規定大總統爲全國陸海軍大元帥，按諸實際，乃憲政之原則；然在中國，則大總統殊無直接陸海軍之權，不特此也，其對於行使憲法法律命令，亦無實力足以強制之，然彼固應行使一切憲法職務也。夫總統而無軍權，則號令決不出都門，與傀儡無異。就論理之步驟言之：大總統爲憲法權力正當持有之人，各省督軍，當然將其所握之軍權，奉還總統，服從號令，此不易之理也！雖然，中央對於各省之安寧秩序，亦應有特別準備，庶幾集權而後，不致有紛擾也！

進而言之：督軍雖還軍權，而財政權仍掌握如故，則亦非完善妥當之法；蓋各省餉糈，既由中央所付，督軍之財政權，亦應奉還於中央，始得謂平！至有大部分之稅收，向由督軍截留者，今亦宜交付中央，或別圖最善之策，而收稅人員，宜由中央特派直接辦理，如是則大總統不特有直接統率軍隊之權，抑且中央有維持軍隊之力，而安然於政府中以行使其職務也。惟關於各省之財權，應有特別規定，庶省自治，不致受中央政府權力過重之壓迫也。

由是吾人可得一結論：即對於督軍制，須有強有力之總統以代替之，此爲惟一之

道！申言之：倘無強有力之總統以臨其上，則督軍制不易廢除；幸而廢矣，則其禍必更甚於督軍制之存在！故強有力之總統者，乃惟一調解廢督之辦法，舍是別無可求也！夫既有有力之總統，則各省督軍權財權，又能奉與中央，而受國會之支配。惟保留其相當權力以爲一省安寧秩序之資，於此而國不治者，吾不信也。

夫挽救中國惟一之方法，即在廢督，固矣；然於此卽有天然之問題隨而發生：卽總統集合軍政二權於中央，能不如袁世凱之一變而爲武力專制？此種深謀遠慮，根本之圖，不可不計及，庶廢除二十餘督以後，不致再有萬能督軍之遺孽，傾我共和，賊我民命也。

是防禦者，當付諸輿論與國民軍之上，人民在民治國中，宜有輿論亦宜有國民軍。如有權利意志之必要時，或民意不達之期，則當努力奮鬪以期必得；若總統有踰越憲法限制之時，則彼必爲輿論之警告而阻止，或竟受武力之驅逐。吾知更數十年後，人民深受憲政共和政體之教育，必能膺此鉅工也！

復次，防禦者卽國會也。國會須活潑堅固而精慎，總統得國會大多數之擁護，則能

行使其職權；更須精明幹練之少數，處於反對之地位，阻止總統不致有出憲政軌道之舉，而政府中亦不致腐敗分裂發生內訌也。

總統一方既受上述之牽掣，然一方又操有必要之軍權財權，故此實爲惟一之調劑；而欲解決督軍制，舍是別無良法也。於此又有問題者：即督軍等既飽嘗大權之滋味，復何願拋棄其軍財兩權之利益乎？敵屣帝王式督軍之尊榮而甘心服從於總統乎？此類問題必不可免，而解決之法，亦不久當可見也。

時至今日，亦有督軍以廢督甘願首倡者，如浙江之盧永祥是也。彼於民國九年五月，通電解除督軍職，此誠鳳毛麟角，不可多得！以後當亦有良善者步其後塵也。然安於尊榮，迷於富貴，戀棧而不去者，實甚多也。

居今日而欲使督軍之大權能屈伏於中央之下，厥有二大道焉。細別之又可分爲五途：第一，和平辦法；督軍等自行召集會議，各以其權交出，此即何東氏曾主張之和平會議也。第二，武力解決：（一）武力出於一人者，苟有人焉，兵強力足以橫行一時，則出其全師以征服其他軍閥，如拿破崙者則亦足以廢除督軍制矣；然中國之拿破崙爲誰？

吳佩孚乎，抑尙有待於他人乎？（二）武力出於國民者，國人能組織國民軍以與軍閥對抗，則亦有成功之望，此爲最穩健之法，然亦遲緩，非經數十年後不易實現也。（三）武力出於外人者，此法早已醞釀，所謂國際共管，大有朝不保夕之概，然此法雖足以促成督軍制早日廢除，而於民國前途殊有大不利也。（四）林肯辦法，卽綜以上三省并進，一面由外國侵略之危險激刺國民，使其速組國民軍，而同時軍閥等怵於列強之威及國民之實力，亦不得不顧及國內，希望林肯而不願有拿破崙者，以林肯能福國利民而拿破崙居心叵測也。凡茲五者，以最後一法較爲適當，願國人急起共圖之！

## 第六章 制憲

前篇關於督軍制廢除之問題，既已討論矣。吾人茲當進而研究中國根本之問題，所謂制定正式國憲應採取何種最善及最適當之手續是也。

乃者吳佩孚克張作霖，舊國會復召集於北京矣，十一年八月一日開會，兩院均有足法人數，吾人迴憶此兩次慘遭解散之議員，其第一次出席，在民國二年，駒光如駛，不覺又十餘年矣；夫以此過去十餘年之議員，而又招之使來，爲此何等重大制憲之事業，

其能勝任與否尙不可知，特以如何善法制定中國之國憲，驟觀之似無討論之餘地，而此次所召集之國會，若曰爲補作以前垂成之事務，然此乃共和國根本問題，不能不詳加審查俾有正當之解決也。

規定：  
攷臨時約法載中華民國憲法由國會制定。元年八月十日公布之國會組織法其

民國憲法案之起草，由兩院各於議員內選出同數之委員行之。

民國憲法之議定，由兩院會合會行之。

前項會合時，以參議院議長爲議長，衆議院議長爲副議長，非兩院各有總議員三分二以上之出席不得開議，非出席議員四分之三以上之同意不得議決。

(第二十條至二十一條)

民國二年四月召集之國會，由兩院選出同等人數六十人組織委員會，在天壇起草，卽依此規定而成也。吾人猶憶其年二月之杪，袁世凱接受所屬各省督軍關於憲法起草委員會組織之條陳，主張此會應由國會選舉代表八人，內閣六人，各省督軍選派



二人，各省省會一人云云。嗣爲國民黨領袖所反對，並未交與國會委員會查考，故卒未成也。

夫此法之結果甚爲昭著，國會憲法起草委員會閉門集議，拒絕政府首領派代表，屢入說明意見，故其所產出之憲法，集所有最高權力於掌握中，而令政府懦弱無能，居於屈伏之地位，凡此皆必然之事也。國會則可指揮其猛烈之武器，如所謂不信任案也，質問也，彈劾也，強迫出席答覆也，憲法之解釋，預算之支配，同意閣揆之任命，凡所以操縱政府者無所而不爲；有時而爲極端之舉動，雖破壞政府在所不惜。夫政府首領雖與以咨請覆議之權，本年度預算被否決或停議，得援用上年度預算之例，然解散國會，須得參院三分之二之多數同意，以法國歷史觀之，決難有成。是政府解散國會之權，與削奪無異矣。故當一不信任案發生，政府惟有免閣員之職而不能解散國會也。於是政府爲不信任案所操縱，國會得以己之喜怒組閣倒閣，政府首領無閣員之副署，不能有所作爲，任命總理，僅惟下院之許諾是從，政府之權力既被侵奪，結果國會必干犯內閣之權。至總統之選舉，須由國會，若圖再選，必得兩院之贊助，故必使其屈伏於勢力之下而無

領袖及創設之能力。

國會之驕橫既如是，以不公平之心加諸政府之上，使其柔弱無能，而又設立國會委員會，在停會期中得以監視政府，其跋扈可謂至矣！故袁世凱平二次革命，被選正式總統，遂放逐國會中之民黨議員，解散國民黨組織，國會失其法定人數；蓋自民國三年一月以來，國會即無期停止常在風雨飄搖中矣。

對抗之力既黜而無餘，反動之勢乃趨於極端；袁世凱召集臨時憲法會議，制定『袁世凱憲法』（Constitutional Compact），於三年五月一日公布作爲臨時約法。昔舊國會制憲，以最高權力之大部分，歸於立法部，而於政府則無相當之保護，今『袁世凱憲法』即反從前之弊，而使最高權力盡握行政部中，而處立法部於次等之地位，其報施之道然也。政府首領有完全否決立法案及絕對解散國會之權，其行使此二權雖須得參政院同意，然該院爲其私有之物，不難要求通過；其保障預算之法也，若國會否決時，則援照前年用度；宣戰媾和，亦無須得國會之同意；彈劾政府，則須議員五分之四出席，四分之三之投票乃可；任免總理，閣員，及文武官吏，均無須提出國會得其許可；海陸軍

費用，有獨立支配之權，國會不得總統同意不克增減。更有甚者其所制之總統繼承法，集大權於一身而爲終身之武力專制 (dictator)，又可指定繼任之人。關於正式國憲，吾人迴憶其憲法草案，由參政院袁氏個人之機關選舉十人組織委員會，且經國民會議認可也。

夫政府首領反動之力達於極點，其最後當爲帝制僥倖之一試，然結果未有不失敗者，此無俟贅言。吾人猶憶袁既死後，復辟不成，舊國會恢復，而國民黨復掌攬大權，南京臨時約法，亦遂再生，既回復民二之形勢，其終局鮮有不蹈以前之覆轍者，吾人試一重讀前數年之歷史即可知矣。國會既處於袁氏淫威之下，故召集以後，即欲克制行政部一洩曩年之忿，遂力主仍用民二之憲法草案，任意以最高權力萃於國會，規定種種損害政府之事，如前所謂否決立法案之權已被削減，解散國會須得參議院同意之類，是以北洋軍閥以不利內閣及己之地位，憤國會之專橫，遂有二次解散之役。

十餘年來國憲起草之經驗，已往之跡，無俟深言。然吾人就以上所述，可得一明確之點：即制憲而由國會或政府時，則必各以大權納諸自己掌握而不顧其他，此一定之

習也。彼舊國會有兩次制憲之機，而兩次皆遭失敗，皆受政府極端之反動也。今國會又以吳佩孚之召集而有第三次制憲之機會，其仍蹈前此兩次之誤否，固不俟言而知矣。以民二，民五，及民六，三年間之經驗觀之，除國會中大半議員，變更其政策及信仰外，行政立法二部間權力之分配固不甚易也。民國三年至五年之間，袁世凱有此最良之機，制定憲法，惜其亦蹈此弊，而以無限大權集於一身，帝制運動，圖謀不軌，卒爲國人反對而亡。

於是吾人又可得一定例：卽國憲由國會或政府單獨制定時，關於行政立法二部權力之分配必不公平，其結果亦有不堪言者，然於此卽有問題發生——將用何法改正此程序？如不由國會及政府制憲，將託何人以行使此權耶？

答此難問無他，亦曰由國民會議或國民代表會議制定憲法而已，從憲政之理想與事實觀之，此點爲必由之道！吾人於實際已知國會政府單獨制憲，其分配權力必有不均者在，矧在立法行政不爲一黨管轄，其不公平當尤甚也。

此種新建議，在理論上甚重要而亦甚有道理也，不觀南京臨時約法乎？其規定

『主權在民』行使主權者爲國會，總統，內閣，司法，易言之：卽民國之基礎建築於『主權在民』之一原理也。溯自滿洲政府退位以其主權禪之人民，其禪讓勅令及臨時約法均載明此事實也。

審如是，中華民國之基礎果爾建築於『主權在民』主義之上，則國會及政府單獨制憲，皆爲不合論理之事矣。夫臨時約法載行政部與立法部不過爲同等之機關，同受人民主權之託付而令其行使最高權力而已；以此同等之機關或代理人制憲，則卽等於國民之一權盡賜於一部也。故如立法部制定憲法，則卽等於將全國人民主權交賜於立法一部，既不適當，又不公平，於國家之基礎亦不扶之使其鞏固；推而行政部制定憲法，則亦卽等於賦授於行政一部，而亦必有畸輕畸重之弊，仍有害新民主治之發展也。然則制憲事業既不當付國會亦不當由政府有此權也明矣；否則彼等於分權常有爭持之事，試觀已往十餘年護法戰爭之內亂從可知矣！所以制憲事業應付諸有主權之主人翁——人民——乃爲至當，而政府各機關如立法行政司法之權力，乃有平均分配之望，必如是而後立法行政間之權力不均之爭乃可挽救，而民國之基礎乃真

建築於『主權在民』主義之上也。

斯理也，美國憲法史上已有先例：美國臨時憲法，僅予舊國會有修改之權，且僅限於十三州全體一致之同意票；嚴格及法律言之，特美國舊國會有修改聯邦憲法條文之權；不但此也，彼尙可以制定美合衆國正式國憲，然美國人民固守其權，要求主權在民，制定憲法，遂用法律以外之手續，召集一七八七年費拉德費亞 (Philadelphia) 之會，由人民代表制憲，其次聯邦憲法規定全體一致投同意票，乃不可能之事，故彼等規定應由十三州九州之批准即足以批准憲法。

以美合衆國之先例作吾人之模範，於是益堅吾人信仰『主權在民』之主義矣，今欲救中國之內亂及立法行政，中央地方憲法權力之爭，解決制憲之問題，皆應由國民會議，此乃唯一的論理的之程序也。非然者最高權力分配之法則，分裂及內亂之危險必不可免也。

國民制憲，固爲最合理最適當之法，然實際則又有問題發生；所謂舊國會者能否願拋棄其最高之事業及其權利而允召集國民會議制定憲法？然此問題亦易解答，即

舊國會，亦不過爲政府同等機關之一，斷無權以抵抗最高權力——主權在民——之命令也。蓋舊國會亦不過受命於國民而被人民所產出者也。如反對『主權在民』組織國民會議以制憲者，卽不啻反對『主權在民』及主人翁之權力也。一經人民之要求，舊國會卽須讓其職務，使人民固定其權力建築民治國家之基礎。

關於此，美國憲法史亦有先例可以證明：美舊國會有修改憲法之權無可疑者，且可制定合衆國正式國憲；然國民既採用費城會議之計畫，國會卽甘退讓而由費城會議裁可憲法之制定。蓋一七八七年，美國舊國會通過一案，贊成阿那頗理斯 (Annapolis) (美國 Maryland 省之首都) 報告關於制憲之時間及地點，使實現其制憲事業也。——Max Farrand: *The Framing of the Constitution*, p. 11.

或有疑者曰：國會議員爲人民之代表，與國民會議之代表何以異？其所制定之憲法果足以優於國會議員乎？此亦應有之問題也。雖然，其間亦大有上下牀之別焉：夫國會議員，其選舉未必盡出於民意，而以金錢運動者，或居其泰半。故其來也既不軌於正，則其知識卽可推想而知；談何容易以此知識不完備之流，而制定千百年國家之根本

大法，其不貽人以笑柄者幾希！且也國會爲常設之機關，議員等視爲終身產業，而欲連續遞次選舉者，故其制憲往往偏於一己之私益，此國會制憲之大病也！國民會議制憲則不然：憲法爲一國根本，非富於學理經驗者不能道之，今由國民制定，則必選聘社會上物望最著之元老名流專門家從事制憲，其學識既優，而又專於制憲事業，較之國會議員程度懸殊太甚者，自不可同日而語！而國民會議代表又非久於其業之人，當然無自私之弊。又其志之所嚮，有於行政者，有於立法者，有於司法者，有於省政府者，其趨嚮不同，其制定之憲法自將權利均分，非若國會議員之只知損行政而益立法也。此國民會議制憲之利所以遠勝於國會也。

## 第七章 民國之七大根本

民治國家與專制不同之點：卽一建築於國民基礎之上，一則責任於君主一人之身；故民治國家，人民對於所有政事，皆負有莫大之責，而國家興亡，亦惟全國人民是賴，此吾人今日談民治學不可不從根本上澈底以研求民治國必須之要件也！不然，人民不明其所以盡責之方，而欲其撥亂反正，奠國家於磐石之安，不可得也。用將民國之七



## 大根本晰述如次：

(一)國民教育 智識者治事之母也，無智識則不足以言治事。民治國家之主人既在國民，則主人無相當之智識，而走卒奴隸未有不桀驁跋扈者也。以走卒奴隸而桀驁跋扈，反僕爲主，國家尙堪稱爲民主乎？不特此也，一政治問題之發生也，政府國會，往往訴諸人民，倘無輿論以盾其後，則政治問題決難解決。然使無健全之智識，則輿論又何自而發生？此吾國頻年以來關於政爭之解決，每假借武力而無真正之輿論以指示監督之也。考世界文明各國，教育莫不普及，而我國則百人中受教育者不過一二十，而目不識丁者即居八九十；今試往鄉村而一考查，則尙有不知吾國今日之政體爲何如者，亦無怪十數年來干戈擾攘迄無寧日也！英美國家，其每日報紙之發行動逾百萬，而中國則僅數千或數萬而已，教育之不發達即此一端亦可以覘之。故今日之計，政府亟宜設立公民教育，授人民有普通政治上之智識，俾國民知其權責之所在，則新國民興而健全之輿論斯出矣！

(二)政治閱歷 雖然，國民不僅有教育已也，其於政治上尤須有一種經驗然後

始足以言治事。民治國家人人皆有參與政治之義務，倘無政治閱歷，每有措施失當之虞；然中國習於專制已久，政治生涯，人民從無此種機會；有之，亦僅鄉村之組織，城市之商會而已。此種團體，頗適民治之原理，惜其不能進而上之，以圖所謂政治之組織也。開國以來，於茲十有餘載，欲求具有真正民治之雛形，舍廣州南通以外，蓋亦寥寥不可多得。且西人自來有二團體爲吾國所無者：其一教會（Church），有長老，有牧師，開會有一定之儀式，出入相友，守望相助，疾病相扶持，凡國內各地莫不有之，而聲氣相通，協力合作，儼如一小國。反觀我國，雖亦有廟宇，然不過數人關係，毫無大規模之組織也。其二，兄弟會（Fraternal orders）及其他社會組織，此種團體，包含甚多，要爲中國向來所未有者。由此二點以觀，則西人民治發達之因與我國民治之無多進步，不待筮龜而可知矣。今欲使人民有政治閱歷，則宜從組織團體始；而組織團體，尤須擴充地方自治，蓋其關係密切，而盡力自多，然後漸進而參與市政，不數十年後而國家不治理者吾不信也！

（三）政黨 中國二十餘省必有聯合機關；此機關卽政黨也。各省有政黨則一省統一，合全國而充之，則一國統一，故中國今日之分崩離析者無政黨爲之也。無政黨猶

之機器歇停，而百部不能爲矣。中國之政黨有與西洋稍類似者甚少，類皆爲利害結合，無一定主義，亦無大政策，不足以言政黨也。北洋系以袁世凱爲首領，然非袁組織而成，不過以小站練兵，出其門下者爲一集合已耳，非有組織。夫政黨必各有相衝之點，甲黨主張此者而乙黨則主張彼，而今之號稱爲黨系者，其主張又衆口一辭，往往雷同，是焉得謂之政黨乎？英國有守舊 (Conservative) 自由 (Liberal) 二黨，近又發生勞工黨 (Labor Party) 美國亦祇共和黨 (Republican Party) 及民主黨 (Democratic Party)，近雖有勞動黨發生，但不若英國之盛；中國將來政黨之爲若干，固不可必，然必有政黨而後國事乃可解決，可斷言也！

(四) 政治道德 中國自古未聞有政治道德，如孔子所言，君臣父子兄弟夫婦朋友，皆爲個人與個人間，或家庭間道德之關係，而未嘗言政治道德也。第今專制推倒，民主繼興，舊道德既已漸微，吾人當別求新的道德以濟其窮，說者謂國家既有法律，對於政治，似無庸再有道德，是不然！道德與法律，各有優點，道德者治於未然者也，法律者治於已然者也，故法律之所不及而道德能及之。今有人不敢持刀殺人於市，是畏法律也，

然如有子則必授以教育無法律迫之是爲道德驅使也。西洋有宗教能養成優美之觀念，故道德之崇尚，非獨我國爲然也。民治國中，政黨紛歧，競爭尤烈，大多數黨操全國之大權，並無他力可以使之聽命，是以往往壓迫少數，或且不守法律。苟無政治道德，則大多數黨必爲所欲爲，而寡廉鮮恥之事出矣；故有政治道德，然後可以制其邪心而國家不致紛亂。其政治道德有四大綱要：

(1) 少數服從大多數 凡少數人宜服從大多數人；如美國每次大選，必得大多數之票，少數人則只有服從也。美國一八六一至一八六五年南北之戰，解放黑奴及聯省分立，乃憲政問題，而實際則卽解決少數應服從多數之問題也。

(2) 大多數須有自治能力 大多數以上卽無人管束，除用武力外，法律亦不能束縛，倘無自治能力，則必有越軌之行動。若大多數不守法律時，少數黨卽無服從之責任，亦理之當然也。

(3) 容納反對 民治政體倘無反對黨，則行政部腐敗或崩解或越軌，故反對黨者乃促進及成功之良友也。若其反對爲和平的及合法的手段，則多數黨當容納之；若

爲武力的則當然不克容納，如二次革命是也。法律上反對，則必向法庭控訴聽其解決，或由國會提出彈劾，或其他依法之方法，不能任意出以武力，或其他激烈之手段也。

(4) 遵守法律 此語盡人皆知，在民治國中較專制時代尤要。蓋民治國家以黨競爭，稍不守法，禍亂立至，爭之不已，必待法庭解決，故須遵守法律也。又有未加入黨者，(Independents) 負社會之重望，每有紛爭則必取決於彼，如美國選舉，則票數相等時，則由此種人解決，亦與審判無異。故失敗黨當服從法律，否則動用武力，人民遂不堪其擾矣！

我國以前無此種政治道德，故宜日漸養成，其養成之法有三：

(A) 學校內之文武運動 學校除上課外，則應有種種運動 (activities)，文學運動，武力運動——辯論跳高之類——此類運動，必有選舉法治等事，而蹴踘一端，則有裁判者，是皆足以養成政治道德，遵守法律之良習。美之大學運動極多，其畢業生多爲領袖，由此可知運動之效矣。

(B) 社會組織 中國只有商會一種，亦宜增加社會組織，共同練習。

(C) 地方自治 此種純爲練習初級政治運動。

(五) 公益心 在民治國之國民，政治問題，取決於國民，卽所謂國民是民國之主人也。主人而不管理國事，則主人卽失其責，而民國亦必因此而衰微矣。是以公益心爲民國根本之一也。公益心大，則民國易成。公益心小，則民國難就。且凡民治國家無領袖則人民不知適從，然欲爲領袖非有公益心不可。昔者哈佛大學校長 (President Eliot) 遊中國歸語人曰：吾不見中國之有領袖也；蓋我國之無公益心也久矣，其所以然者：

(A) 人民無參政權 人民習於專制數千年，倚賴成性。

(B) 個人教育 昔時家庭各聘教師教授，並無公共合作之教育，由是而考試而作官，皆爲個人之事，與人關係不切。

(C) 五倫道德 孔子所云五倫，全爲個人間關係，前已言之。然孔子於個人之外並未言及社會世界道德，特養成君子善人而已；若一涉身社會，則與家庭迥異，凡可以取得利益者，則雖犧牲公共，無不爲之。

公益心之缺乏既如上述，吾人今欲養成此心，亦舍上述三者外無他法：其(一)有

參政權，如地方自治等，使其久於閱歷，知公益之必要；(二)公益教育，使人民知與社會與國家之關係，尤須於課外有種種之運動；(三)新道德學，保存舊道德，擴充新道德，促進社會國家之改良，促進人類文化之發達，如是庶可以收公益心之效。

(六)國民軍 國民之言，主人之言也。主人之言不行，則失其所以爲民治國家，如袁世凱之帝制，人民固莫可如何，而蔡鐸敗之，非國民之力也。英國皇有海陸軍之大權，然克林威爾 (Cromwell) 一戰而大折之，無他，國民有力也。故輿論之後，猶須有實力其令乃出，其事乃行。吾人於前述之廢除督軍，倘有國民軍亦何嘗不易於反掌而督廢之後，大權集於總統一身，倘有國民軍又誰敢貿然而爲武力專制？美之憲法且規定人民有攜帶軍火之權，各省亦有民軍，皆所以爲輿論之後盾也。英之商團，一有事則出而解決，其服兵者皆爲商人。瑞士人民皆須當兵，其人皆能佩軍器，一遇不測，則挺身而出，此國民軍之在世界各國無往而不重也。中國辛亥之革命以及雲南之起義，皆爲政府軍隊，而非由民軍戰勝也。故中國此時宜以組織國民軍爲急務，而一切糾紛乃有解決之望也。

(七)交通 交通之最要者厥惟鐵路，美國有密士失必河 (Mississippi River) 橫亙南北，劃然分美爲東西，當一八五〇年時鐵路未成，美人莫不以此爲天然之鴻溝，必將分美爲二國。然其後鐵路落成，僅南北一戰而統一，卒無東西之戰者，皆交通之便有以賜之也。中國地勢有揚子江黃河，橫貫中部，與美國同，惟美之密士失必河由北而南，而中國之大江黃河則由西而東耳。勢若將中國天然分爲南北二國也。而中國之鐵路，其成者僅有京漢京浦，京奉京綏等數路，而西南一帶，則猶崇山峻嶺，阻梗如故也。試觀歷年來之獨立諸省，何一而非在交通不便之區，而西南護法之所以卒未成功者，亦同蹈此弊。故中國欲求統一，則必自交通始；而交通之最要者，則莫如粵漢川漢沙興及柳淪諸路，以裁汰之兵，作修路之用，一旦工程完竣，國軍亦可減少，如此一舉兩得，國家實受莫大之賜也！

綜上七大根本，缺一必亂，而中國今日兼而未備，此其所以擾攘至今不休也。夫吾國不求進步則已，苟欲求進步，則必於此七者加意修養，民國前途，不無振作之望；否則內爭有加無已，而共管之禍迫於眉睫，其危險殊不忍言也！



## 第八章 民國之危險及其補救之方法

民國根本，依上章所說，既如其弱，則其危險當然必多，而考查中央政府之組織，則其危險又多矣。舉其著者，即行政部權力異常薄弱是也。總統之命令往往不越都門，吾人觀於袁世凱後之繼任者，何莫非？夫國家猶一船而元首爲其舵工也，今也漂流於疾風暴雨驚濤駭浪之大海中，而舵工反失其掌舵之權，其危險何如，不言可知。然則吾國舵工之權旁落於何人乎？曰督軍是也！督軍等奪取他人之權，統轄一省，駸駸乎有獨立王國之風，其野心猶不自己；又嘗競爭高位，蓄養實力，較中央收入所能供給者尤多，其結果致國庫於空虛，一旦中央失其供給之能力，則立即叛變，而無辜小民遂慘受其毒！吾嘗見若輩聯盟，狼狽爲奸，使大好河山瓜分豆剖，積年內亂，皆由彼等階之厲也！且行政部之腐敗，亦有自取焉者：彼行政用人，不銓試於才德而惟感情之是驚，而才氣磅礴有志之士可以博取勛名者反退居賦閑之列，是以狡黠者又嘗與革命黨聯合協力攻擊冀其任用焉。

其次，國家鐵路銀行之基本事業未發達也。夫此二者皆爲經濟生活必需之工具，

而政府管理及運用之權，早已喪失無餘，交通機關，亦大有不可維持之概，是以中國常在風雨飄搖之中，而金融勢力之進程危險殊甚，此民治不發達之一大原因也。國會支配財政之權亦既喪失，而政府在新銀行團尙未組織以前，濫借外債，竟成外人之市場，此我國今日財政捉襟見肘而有破產之虞也！至司法方面，則頗幼稚，既不能建設獨立不阿之勢力，而人民之生命自由財產，亦不能有安全之可言也。

夫此政府既建設於無贊助無預備之間，及弱勢根本上，其運行又如是不穩固，處不良之環境，實兆將來之險象，譬之船然：放乎中流，既無舵工，又乏蒸汽，水手等復競爭權位於上，恬然不知禍之將至。又如家室，根基既不鞏固，而僕婢等又從而競爭，爲主人者反失其維持之能力，是則中國共和之成功，舍天有特別之動作及人有意外之能力，恐難一時實現也。

以言乎內，則督軍爭權，妄冀高位，各以武力相尙，致神州於陸沈，陷元元於水火，而彼鞏固富貴自若，不稍有動於心也。其尤甚者，則每屆大選，羣起逐鹿，逞其淫威，操縱選舉，以武力恫嚇者有之，以金錢賄買者亦有之，爭之而勝，則僥倖矜誇，爭之而不勝，則假

借戰爭，強迫解決，此歷次選舉最大之禍也！當其平時欲免一督易一位，則其禍亦鉅，蓋不以武力抵抗，即將出於宣布獨立之一途，嗟乎！國家以財政養兵，乃得此惡果，烏合之軍，耗罄國庫，此財政所以破產而國勢日趨於衰微也！

以言乎外，則因財政破產之禍迫於眉睫，列強爲自身利益計，或將進而協以謀我，雖以一九二二年二月六日華府會議之九國條約（The Nine Power Treaty）有維持中國主權使之發達，及促進建設強固政府絕不干涉之規定，然對於列強在華之財產生命須有不損害之保障始可。不然，彼將根據條約，及國際公法公共干涉中國財政及內政，蓋九國條約第七條規定，凡有關係實行九國條約時簽字各國理應互相交換意見，是不異訂明各國，在中國宜取共作方策之約也。故各國可互相團結，撤回北京政府之承認，組織國際管財機關，或債務委員會清理外債，審若是則中國財政已受列強共管，政治將失其獨立，而中國沈淪於十八層地獄不知何年始能超生也！

中國之危險既如上述，挽救之方奈何？余以爲第一在改良政府之組織及機能，建設必要之基礎，庶共和可以成功！

(一) 建立強有力之元首 今之督軍跋扈政府懦弱者，皆無有力之元首，足以駕馭之也，故宜建設強有力之元首，舉督軍之軍權財權，奉諸中央，裁汰冗額之兵，殺滅督軍之勢。淺言之：即須有強而能之舵工，使其掌握全船，盡其最高之職務，而後無顛覆之虞也！行政方面，尤以官辦銀行鐵路爲不可忽，應以考試出身爲當，頻年積弊或可一掃而空也。

然建立強有力之元首矣，嚴格言之：其危險仍不可免，蓋因選舉或繼任問題而發生別種困難也。此種選舉，爲中國憲法上最難解決之問題，其詳當於後篇行政部之選舉論之。今可預言者，即在共和基礎未鞏固以前，中國人對於總統選舉應有特別之準備；否則此後每屆選舉，即無實際之戰爭，亦不免騷亂之禍患，中國人特當忍受其痛苦耳！

(二) 須有二大政黨 國會中有良善之代表，其植於民間之根蒂既固，大多數黨輔助政府，又有反對黨監視政府之行政，斯二黨者，各有爭點，各有其力。甲黨可贊成總統制 (presidential system) 而主張強固之行政部，中央集權，總統由人民選舉，憲法

由國民會議制定，疆吏由總統任命。反之，乙黨可贊成內閣制 (cabinet system) 而主張強大之國會及聯邦制，總統由國會選舉，憲法由國會制定，疆吏由省會或人民任命。如是兩黨競爭，有最良之領袖，又得人民歡心，將置中國於和平安寧之憲政道上，而中國於此亦可收兩大政黨對峙之效果矣。

三 司法獨立及改良 凡法院爲保障人民生命自由財產之機關，又爲選舉爭執之公判人，彼誠爲促進共和實現之重要機關也！蓋法院之性質近於專制，故非有必要之保障與行政分離而獨立不可，此司法獨立不受政黨政治之污染爲憲政上之必需原則也！

今請論建築共和之基礎如何？吾不憚煩勞，再申前篇之旨如下：

第一，人民須有公共教育，能讀書作字，閱覽報章，並宜了解共和政體之理論及其實際，俾人民之公意能有合理之表示，政府之基礎始能鞏固也。

第二，供給人民以參與政治之機會，使有政治之閱歷，尤宜於地方政府中，應充分予之，庶人民可於根本上練習自治之技能，則中國民治，不難發展也。

第三，政治活動中應有公守之道德，故人民須有大多數自治之觀念，凡少數者應服從之，又須容忍反對者之攻擊，在政爭中之品行等等，故如社會組織，學校活動，及小規模政府監督之參政，凡涉於修養此種品德者，均應提倡而鼓勵之。

第四，共和成功與否，視人民公益心如何爲衡，此與自私自利乃大相反對也；凡學校活動，社會組織，宗教關係，皆足以占之，故宜積極倡導也。

第五，人民應受軍事上之訓練而設立國民軍，俾能禦敵捍患，保護其權利，實行其志願，然後乃爲政府真正之主人也。世界大多數民主國之成功，端賴人民能荷戈負戟，如瑞士（Switzerland）其例也。故欲救中國今日軍閥專橫之弊，國民軍實爲最良之方！

第六，建築鐵路爲中國今日刻不容緩之圖，如粵漢路應立即建築，雲南除滇越鐵路外，亦應再建築通達四川之路，則邊圉始可鞏固；川漢路亦在早即應完竣者，而今日仍無尺寸之工，故亦宜速圖。夫如有最便之交通，則可縮各地於一點，而三千餘萬方里及四萬萬人民之民國，乃有成功團體之望也。

總之，民國七大根本之弱劣，及政治組織之危險，致置中國於內亂破產共管之危

險，今欲救中國，其惟設強固行政部，發現二大政黨，促進司法獨立改良，提倡教育，政治閱歷，政治道德，公益心，國民軍，及交通，數要點而已。

### 第九章 內閣制與總統制之比較：內閣制 (Cabinet System)

前數章關於民國之歷史言之綦詳，於民國之政治問題，亦加以分析評論之，今須研究中國根本組織之問題以爲制定正式國憲之助，俾憲法頒行後易於了解，且亦有裨於日後之修正也。

行政部爲執行人民公意之機關，立法部爲表明人民公意之機關，二者之調和，實爲憲政國家根本問題，故凡憲政國家之成功與否，恆視此重要問題能否解決爲轉移。蓋行政部不但表明公意，尤須能見諸實行，故二者並行而不相悖也。不然，以立法部而無同意合作之行政部，則一切將不能有所作爲，可斷言也。反之，行政部，除專制政體無須立法部之同意合作外，亦不能有所作爲也。由是可知立法行政二部如連環然，必和衷共濟而後憲政乃有發達之望也。

茲就民國最近之歷史觀之，立法與行政之衝突，首在袁世凱時代，漸及於北洋軍

閱及其同黨；立法方面則國民黨挾兩院以禦政府。此種衝突，實爲中國團體政治之苦衷，其解決之方，則有待於中國將來之政治家。民二民六舊國會疊遭解散，其故皆由於立法行政二部勢不相下之衝突，而二次解散後，卒擲中國於內亂之漩渦中，前已具言，無庸贅述。

立法與行政之爭，國民黨主張內閣制，而北洋派則主張總統制，然自袁世凱歿後，南京臨時約法恢復，因其有總理任命之規定，故亦仍趨於內閣制也。關於內閣制及總統制爭執之點，吾人將從事研究，以公平之態度，科學之理論，以觀察二制之特質及其得失，以求乎何者適於中國之情勢焉。

現代國家政治經驗進步，力圖解決行政立法相互關係之根本問題，遂有數種特色之制度發生：即蘇俄之全國國民大會（The Soviet Council of People's Commissars），瑞士行政之委員制（The Executive Council System of Switzerland），內閣制（The Cabinet System）及總統制（The Presidential System）是也。

蘇俄制，乃最近政制之產生品，爲尖塔形之組織，由地方蘇維埃建設而成。全俄會



議(All Russian Congress)，此會代表所有選民而受有最終主權之權力。全俄會議復組織中央執行委員會，會員在二百以內，爲立法及管理之團體。全國中央執行委員會受國會支配，有全權處理國家事務之權，但爲執行行政便利起見，遂組織一全國人民委員會(council of people's commissars)，相等於各部總長組成之內閣。然此爲近代國家之創見，其優劣尙待證明。故略述於此，且移吾人之注意於更較確定而歷經試驗之政治制度，蓋唯經驗乃吾人之前導明燈也。

瑞士之行政委員制，其內容可分三項述之一，甚小之政務委員會(administrative council)，由立法機關選出，其任期頗短。一爲立法機關，內分兩院，不受解散之制限，及民衆立法依創議權(initiative)與複決權(referendum)而行使者也。國會選舉并管轄行政部(federal council)，而其政府事務，則由行政部管理之。人民監視國會與行政部，於必要時並得以公決否准之。

瑞士此制有權力集中之利益，其行政亦頗安固，人民管理亦頗有效力，然此僅適於瑞士特別之國情；蓋瑞士本一蕞爾之邦，人民久有政治之經驗，外無侵略，內無紛爭，

故行政暢行而無所阻也。若行之中國則不適當明甚。蓋中國幅員既廣，又無政治經驗，列強環伺，內亂頻仍，方在日深月甚之中，益以中國數千年寡頭政體歷史之遺傳，與夫責任不明確而繁重難舉之多重行政，在在皆使瑞士制不適宜於中國也。

內閣制通常由一國之元首，國務總理及其內閣組織而成，元首或為選舉，或為世襲，然皆有名無實也。內閣常由操縱立法部之一黨或數黨組成為政府之實際的行政者，而對國會負責。故如此制其總統或君主，以其背景使然，將皆成為名譽首領而非有真實行政之權力，而內閣總理乃有此真實行政之權力也。內閣及其總理維持國事，恆以得下院大多數信任及贊助為原則，若一旦內閣失大多數之贊助，而受不信任案之投票或拒絕政府之政策，則內閣惟有辭職讓賢，另行改組；否則解散國會，訴諸選民，求其另選，若新議員贊助內閣則仍繼續成立，不然彼亦必辭職也。

內閣制之所由成，蓋因立法部管轄預算，副署行政部之法令，與同意閣員之任命也。立法部既有管轄預算之權，則能拒絕批准進款出款，非至其所痛惡之事得相當之救濟，或屏退不合之閣員，而另任滿意者不止，此在英國憲法史上常行之而有效也。行

政首長之法令須有閣員之副署，內閣之任命亦須得立法部之同意，然其副署同意與否，固可任意行之。或提出彈劾以去不相合之閣員，或對其政策加以抨擊及反對，亦無往而不可也。

英國內閣有解散權，故內閣寧願解散國會以圖另選，決不肯貿然辭職，此其所以甚固也。解散之結果，每令議員發生煩惱，糜費甚鉅，喪失地位種種痛苦，故其議員皆懷尊重內閣之心而不敢輕於一試以競辯於選民之前也。

在法國則不然：法之內閣苟不得上院同意則無解散國會之權，故自一八七七年曾一度解散國會以後，即未有第二次也。故法國內閣等於無解散權，惟有出於辭職之一途，無訴諸選民之權。是以法國政府常在飄搖中，而閣員等爲保持地位計，不得不媚議員以求贊助也。

就英法二國實際以觀，吾人可得一例，即內閣有解散權時，閣員不致屈服於國會之下，狐媚見好，而政府亦不致薄弱，莫展一籌。故此制之良果，乃在能保全行政首領及其創議之精神，而解散之權又爲調和行政與立法二部衝突之利器，不然，內閣僅直接

對國會負責，一有爭執則不能訴諸選民，殊有悖於憲政之原則。故必有解散權然後可對國會負責，又對選民負責；若遇衝突則可向選民求最後之贊助，公斷其曲直也。吾人今進而加以說明，解散權爲保存立法部大多數之團結，而以此大多數爲政府之助，於是議員懼政府之解散，則必出其全力以助之，而黨派之分崩，事務之腐敗亦可以免矣。

內閣制惟一之要件，須僅有二大黨在國會或代表民衆較大之一院。其一黨贊助政府，他一黨則立於反對之地位，使政府之基礎堅固，卽內閣不幸坍塌，其內閣之更組亦不致有絲毫之阻礙。如使政黨在二黨以上，則因黨派之離合，內閣嘗受變動之險象，而政府不安固，政策不暢行之弊生矣。英國自來卽爲二大政黨，故英國內國之變化恆在二黨中，而其政府頗能安固，政策亦順利進行。法國則異是，其政黨既多，黨派之離合，影響所及，其政府常居於風雨飄搖之中，故內閣之安固政策之進行均無一可言者。惟英國最近於二黨之外又發生勞工黨（Labor）及哀耳蘭黨（Irish Nationalists）。

無論何時若其政黨在二黨以上，其內閣總建築在混合制之上，容許各黨員加入組織混雜內閣，然此種內閣根基既不穩固，其壽命亦必短促，是故惟兩大政黨乃運用內閣

### 制成功之要素也。

內閣制之利益甚多，又取範於英國，故內閣制廣行於歐洲也。今試舉其利益如下：

(一) 易調和行政立法二部之衝突也。換言之：即能以最敏捷的，便利的使立法行政二部趨於一致，遠勝於總統制之有一定年限而不易推倒也。當兩方衝突之際，不是政府辭職，另讓賢能，則須解散國會，訴之選民。解散以後如新國會贊助政府，則內閣仍可存在；不然，即須辭職。然無論辭職或解散後，其新政府必與國會一致也。

(二) 能承奉輿論作爲也。內閣以國會之大多數之贊助否爲轉移，而國會之大多數又視輿論之向背爲去留，故輿論一變，則國會隨之，而內閣亦不得不變，此蓋連帶之關係也。故內閣制者爲窺測民意而自爲調節之利器也。

(三) 立法行政二部之權能易合爲一也。內閣閣員大都爲立法部黨之領袖，非如總統制之政府國會劃若鴻溝也。彼此之關係既密，則無疆界之分，而總統制畏其侵權，不得不明其權限，若內閣制則以閣員爲己黨之領袖，而能實行其意旨，則彼自不爲己甚而挑剔行政部越權之事也。此外雙方既有一致之意見及政黨，故立法行政均能順

利進行，政府無須保留否決 (power of veto) 之保障，蓋國會既大多數贊助內閣，未有願予通過不利於行政部之案件也。一旦遇拒絕通過而與爭執，則無異予內閣以不信任，而內閣即可實行其解散權。在國會方面，亦無須用彈劾如總統制然而僅以質問，公開毀罵，拒絕政策，或不信任案足矣。以是觀之，內閣制之一切防禦攻擊之武器，不若總統制之必要而時時取用也明矣。惟解散國會權則不在此例，以此爲內閣制健全功用中最不可缺也。

(四)職務進行迅速也。內閣制既易解決衝突而與輿論之變化相符，又因其爲人的聯合，故立法行政間之職務進行迅速。政府既與國會大多數黨一致合作，則其政策必能實現而無遺，而國會大多數黨之志願亦易能如欲以償。夫政府爲其所選舉者，若有阻礙，則政府不辭職必國會解散，待選民之公判也。更有進者，責權集中於閣揆，領袖以口才及其他資格之天然發生行政之效易繼位，而閣員出席說明，又易得大多數之贊助，反對黨之接近，凡此皆足致內閣成爲敏捷有力之器機也。

然他方面則內閣制亦有缺點，茲列舉如次：

(一)內閣制須藉政黨制以聯絡調和行政立法。故政黨常在國會中爲劇烈之競爭，反對黨不但力事攻擊，且於一黨失敗時，則崛起驅逐得勝黨，『如赤血球與微生物戰爭不息於血管然』，舉無限之精力，寶貴之時光，皆消磨於辯駁質問之中，而巧於言辭及狡黠之議員，又常出其全力競爭於國會中，陰謀詭計，而得政權，雖有敏捷之稱，亦未能免輕率之弊也。

(二)內閣制常變遷不定。蓋其基於國會之大多數黨，大多數贊之而存，大多數否之而敗。卽不然，亦有解散國會訴之選民之繁難。此猶二黨制然也。若在多黨之國家，則內閣之生存，其時無定，而又恆處飄搖之中，故政府之政策，往往不能假以年限使其見諸實行。法國政府每乞憐於國會，不惜濫用官缺以見好於議士。夫凡需要一安固與強健之政府，則內閣制不相宜矣。

(三)內閣之運用較總統制爲難。夫探此制者必具備各種特別情形爲不易得也。內閣制之第一要件卽爲二大政黨，然欲得此條件乃極難之事。在法國爲多黨制，在英國雖爲兩黨制發源之地行之已久，然近半世紀以來復發生第三黨，其屬地之奧大利

亞、南非洲及加拿大，皆爲多數黨，故其內閣亦呈不良之現象。此外內閣制之行政部對於國會負責，然如兩院權力相等時，則決不能有所成功，蓋一僕不能於同時服從二主人也。故宜將二院權力分其代表權力之大者而對之負責，而於他一院則僅附帶負責耳。此英國制之歷史也。英國上院其權力漸微，至一九一一年，財政上之權力，實際已爲下院所有，上院僅能改正阻止下院之粗率而已。且內閣制之選民必須有政黨及政治閱歷而後可成功。英國爲內閣制誕生之地，其人民皆有數百年政治閱歷，故行之頗著成效。法國亦採此制，然以黨派紛歧，卒鮮佳果，下此者更不足論矣。聯邦制國家常爲二院：其一代表人民，其一代表各邦，內閣制不能服從於權力相等之兩院，則國會一院爲虛設，而一院乃實施運用也。

內閣制之利弊吾人既已言之，今試討論其適於中國與否。夫內閣制既易解決立法行政二部之衝突，又能符於輿論之趨向，而其動作又甚敏捷，固無一人不贊其爲適宜於中國也。顧其弊較重於利，以中國目前之情勢觀之，似不適宜。

彼內閣制特別之要件，在中國不易有之：內閣制需要兩大政黨，中國雖有北洋派



國民黨之別，然以實際言之，除此二黨外，尙不知有若干小系也。北洋派亦非有良善之組織，如西洋所稱政黨然；不過袁世凱小站練兵，出其門者，其後遂成一派已耳。今稱北洋者，包含北方之領袖及其行政官——袁之舊僚屬——而言。當袁存在之日，北洋承認其爲領袖，袁歿，其黨徒裂爲數系，皆不足道。在中國所足稱爲政黨者，或僅一國民黨耳。彼有新式之組織，其首領爲孫逸仙博士，其從流尙有價值。然其僻處一隅，集合各省人才，尙未有若大發展，而其部下亦分系矣，如陳炯明、黨孫逸仙是也。

中國倘能得二大政黨，則內閣制固有成功之望，然中國政治之發達，迄今猶未可言。數年以來，驟茁無數滑稽之黨系及政治領袖人物。其黨系既爲個人黨徒之組織，尙爲名利交情，而又無政策，其分黨必衆而不易得只二大政黨也。蓋以個人交情而結合，而不爲政策而合羣，則各小黨之領首，常不願屈伏於二黨之大領首也。

復就內閣制之運用言之：人民及政黨均須具高級之政治知識及經驗，年來中國一躍而爲憲政國家，斷不能卽備此要素，超於西洋之上也。夫中國甫脫專制之羈絆，以其已往極少之參政機會言之，除鄉村外，殆無所見，此當爲中國人所公認也。以中國如

此之幼稚，不過初習憲政，欲行責任內閣制，須有專門技能之練習始可也。

夫內閣制者以謀進步迅速則有餘，以言安穩強固則不足，揆之中國目前之情勢，亦有不須此制者。蓋中國共和之基本初立，亦無用兢兢以求速效。今日中國之最要者，乃在社會經濟諸情形之發展，培育，若圖速效而遺害於國本，則亦太不利於民國矣。

中國若採用聯邦制，其國會兩院權力亦必劃分輕重，然後適於內閣制。關於中國應否採用聯邦制或統一制，當於後專論之。茲當注意者，即內閣制只對一院負責。若聯邦制之國家，除二院權力劃分輕重外，則內閣制殊不適用焉。

又中國版圖遼遠，領土廣闊，以內閣制之總理常因國會之喜怒而變動，各省長官又有大權，如此喪失威信何以能令其服從？故中國須有一定任期之政府，又有大權以統馭之，此總統制之所以較勝於內閣制也。

抑尤有要者，內閣制除二大政黨而又組織完善外，則常呈不安之狀，吾人既知之矣。以中國現時急需強固之政府，則無須此制，否則其變化無常，其危險更甚。是又理之至明者。中國東南沿黃海太平洋一帶之邊陲早已大開，日據高麗，俄吞西比利亞，安南

東京，則爲法人所據，米田印度則爲英人強奪，是皆中國受列強侵略之戰利品也。中國最近世紀之歷史固明示中國雖有邊境之物如戈壁沙漠，長城，西藏山脈以爲保障。然現代鐵路輪船發達，交通便利，門戶大開，而難免外人之侵略。夫辛亥革命之主旨在推倒滿廷，以國權歸諸人民，建設強固之政府，抵禦列強侵略，或免瓜分及共管之禍也。今內閣制之變動不安乃如是，則曷足以達辛亥革命最高之目的哉？夫吾人不欲達此目的則已，苟欲達之，非採用總統制不可也！故惟此制始足以使政府強固而安全，亦惟此制始足以適宜中國目前危急之時期也！

中國新憲法其九十二條曰：國務院以國務員組織之。

九十三條：國務總理及各部總長均爲國務員。

九十四條：國務總理之任命，須經衆議院之同意。

又九十五條：國務院贊襄大總統對於衆議院負責任。

九十六條：國務員得於兩院列席及發言……云云。可知中國所採爲內閣制也。又在第十一章內之會計，其財政掌管之權在國會，是亦內閣制成立之一點也。又第九十四

條國務總理之任命，須經衆議院之同意，是又內閣制成立之一點也。又九十五條大總統所發命令及其他關係國務之文書，非經國務員之副署不生效力；是亦內閣制成立之一點也。但中國內閣制係採用何國制？吾人以第八十九條觀之，解散衆議院，須經參議院之同意，可知其採用法國制矣。然此不啻無解散權也。其結果當不出下列數點：

- (一) 國會分裂爲多數黨團；

- (二) 內閣不安固，政策亦無一定；

- (三) 內閣惟有辭職一途，無訴諸選民之權；是以內閣直接對國會負責；

- (四) 閣員徇議員之請，亂任官吏以固其位置；

- (五) 內閣發動之能力與領首之地位損失。

凡茲數點，皆法國內閣制必不可免之弊。中國今日既無兩大政黨，則根本上內閣制即不能成立，而中國今日所要求者，乃在鞏固之政府，不在一躍而與英法頡頏，制憲者乃見不及此，其所失甚多矣！

## 第十章 內閣制與總統制之比較：總統制 (Presidential System)

內閣制不適於中國現代之國情，吾人既已言之，則中國今日所需者厥惟總統制無疑矣。按此制乃以國家一行政首領——總統或君主——一人爲主，其內閣閣員全由此總統或君主一人所支配，而此內閣對於總統或君主負責，不對國會負責也。總統制之總統或君主，在行政地位同時爲名譽及實際之首領，如美之總統，德國一九一八年革命以前之君主是其例也。特美總統任期規定於憲法中，而德之君主則爲世襲，是其不同耳。美國總統由人民選舉，對選民負責。故此制之內閣既由總統或君主選任而對於總統或君主負責，則不因國會大多數之反對而有動搖，惟執行事務須從負責行政者之旨趣而已。

總統制根本之缺點，不能解決立法行政間之衝突。總統之任期有一定，常規定於憲法中，雖時有彈劾而終鮮效力，其位置不易移動，欲得行政立法兩部之同意，殊爲難事。若此二機關在二反對黨操縱之下時，則猶爲困難也。立法部不能動搖大總統，有如動搖責任內閣者然，蓋提一彈劾大總統案也，其法定人數及表決票數，非尋常國會之大多數所常能得，故成立頗難也。而行政部亦不能移動立法，如美之總統無解散國會

之權，故二機關欲憲政之成功，不能不同心協力，不然勢將釀成彊局之險象，如一九一九年之巴黎和平協約 (Paris Peace Treaty)，總統威爾遜 (Wilson) 與參議院之衝突是也。在威氏執政最後之二年，國會爲共和黨操縱，行政權仍爲民主黨，故在此二年内，二機關常發生衝突，萬事停頓，不能有所發展也。

據上述情形觀之，總統制中因行政部獨立且有一定之任期而發生自然之缺點，故行政部之權限，須較內閣制更爲嚴確之劃分，尤須分別予二部以在衝突中必需之防禦與攻擊之利器也。有此利器，則二部互爲消長，或即轉而同心協力也。故凡總統制，其行政部之權限常有一定明確規定於憲法，若有侵權行爲，法庭即可宣布其違法。然平昔防禦及攻擊之利器亦有充分規定以防意外之衝突者。美國大總統有停止裁可權 (power of suspensive veto)，以防禦立法部之對敵而阻其鹵莽之政策，蓋此權惟以國會三分之二投票，可以推翻也。然彼無解散之權，如英國之內閣制，故給立法部以必須之獨立，而實際總統於行政立法二部間之融洽已於無形中剝奪，而迫彼於此二年内不得釀成不進不退之彊局也。考美每二年改選下院及參議員三分之一，故直

至下屆總統選出始有一致之擁護。然亦有可幸者，美總統雖無解散之權，而衆院二年改選一次，參院二年改選三分之一，使前之二年發生衝突者，至改選以後則行政立法，又同爲一黨掌握，而紛爭即可避免矣。德在革命以前，其帝凱撒 (Kaiser) 有解散下院之權，此蓋爲絕對必需之事，緣德之行政首領爲世襲的，若無解散大權，則一有衝突即不可挽救矣。有此權力故德皇能招集一服從之國會，俾政府有勢力，無論提交何種方案，均無不通過之虞。在美國方面，國會則有彈劾權可以搖動頑固之總統，但自總統約翰生 (Johnson) 彈劾案失敗後，實際只成立一原理：即不能因政策之歧異而擅用此彈劾權也。因是而武器之用微，已見於內閣制中，其彈劾案，停止裁可權等利器均因信任案，拒絕政策並預算，及適用解散權，而成無關緊要之物矣。

總統制之缺點既如是，故非有解散權之規定，其進行解決事務，仍不若內閣制之敏捷也。凡有衝突停頓，皆足以妨一切事務敏捷之進行。同一原理，其對於輿論亦未見和合而如內閣制者。總統或國會既皆有一定之任期規定於憲法藉爲護符，皆不隨輿論以爲轉移，非俟下屆總統選舉毫無解決之法，而其弊舍解散無以矯正。蓋解散以後

訴諸選民求其公判，若爲新國會大多數贊助則勝，而其權勢仍日漸增加，若不幸失敗則仍留任中，喪失權勢，墮其威信，或將以其失敗預兆於下屆總統選舉之不利也。

雖然，總統制之優點亦有足述者，夫總統制不必如內閣制之必須備具各種特別情形如兩大政黨者而後能存在，即二黨制或多黨制在國會中，亦可實行也。既不悖兩院權力平等之原理，又不與聯邦制矛盾，亦無須甚高之政治閱歷如內閣制之選民也。故此制最大之利益，即在能建設強有力之中央政府而其政策亦能繼續施行，此則非如內閣制之必有特別適宜之情勢而後可行也。夫一國必亟需強有力之政府，此總統制之所以最善也。試就前德帝國地理之位置歷史之發達觀之：其東西邊地，皆有外患，於是遂促成其強固之政府，彼嘗秣馬厲兵，幾無一刻不注意其強毅持久之外交政策於國際間，此斷非內閣制之需特別情勢者所能成就。而前德帝國之所以必採君主制總統制也。日本昔由專制驟變立憲，其人民對於參政亦無經驗，故亦須建設強固政府，直至國本鞏固，生長成熟，立於憲政軌道上，此日本所以採用強有力之君主而舉其大權集中於天皇，惟近不無漸進於內閣制之可能性耳。故凡因外患或人民政治閱



歷幼稚時，皆必須強有力之政府，此總統制之所以尚也。

然則中國今日果適於總統制，其效力果足以勝於內閣制乎？吾以為居今日之中國而言政制問題，總統制之成功，自易遠在內閣制之上。夫內閣制必須備具種種特別條件前屢言之，而今中國則不能也。中國無二大政黨，人民無政治閱歷，欲強為採用殊甚困難。且於聯邦制之國，立法二院權力相等，亦有不宜者在也。總統制則不然，對於上述要件，均不須備具，故以中國之情勢揆之，總統制實為惟一之良制也。

夫內閣制之政府常居於不安之狀態中，欲其指揮各省長官，使其心悅誠服而合作，恐不可能之事。必也總統制堅固之政府，有此權勢，方能使各省長官心悅誠服而合作也。以此觀之，中國之適於總統制更無庸疑矣。

抑關於總統制尚有蒲徠士 (Byce) 最善之解釋：即總統制者能建設一最安固，進步不迅速之政府也。大凡版圖遼闊，人口殷繁之國，其政府所負之責必重且鉅。而欲變中國由農業國而進於工業國；由無知識進而有知識，其所需者，非求進步迅速，乃在力圖國本之鞏固也。欲速則不達，反有害於中國之發展，致基礎於以不固，故欲建設強

有力之政府，總統制實爲不可少之物。政府既固，則保護內政，抵禦外侮，使國家日趨發達，此層已於前章詳論之。中國之廣土衆民，歷史之發達，地理之位置，與美頗似；邊患環生，又頗似德；而驟進共和，人民無政治經驗，又甚似日本；而此數國皆採用總統制，成效卓著，則我國其何不採用總統制乎？

雖然，中國採用總統制，亦不免有重大之危險，若無特別勢力以阻抑之，則共和之生存或將有所犧牲，何也？總統制之元首，易蹈君主之弊，袁世凱之解散國會也，集大權於一身，而卒僭稱尊號，夫痛定思痛，吾人今一念及，尤覺頗爲寒心！雖然，夷考其實，此種危險，亦未見有若何重大，試言其理：

(一) 袁氏所採用之總統制，非真正之總統制也。袁氏特圖謀不軌，先集大權，鑄成武力專制，然後僭自稱尊，已失總統制本來之面目。其不選國會而任其私黨爲參政員者，以國會常爲之阻撓而不俯首聽令也。袁氏既於立法部別開蹊徑，全國輿論騷然，竭力反對，倘此時有高明之輿論，良好之政黨，健全之國民軍，則袁氏亦何敢冒大不韙，而妄冀此帝國制之奢望乎？則袁所用之總統制特爲一種護身之假面具，而爲彼自己之

制度耳，烏足以言總統制？

(二)就袁氏悲慘之經驗及張勳復辟運動之失敗觀之，可知將來之總統決不至再有愚頑若此，復蹈此自殺之覆轍也。

(三)若有善良者當選總統，彼能忠誠於共和，爲人民福利宣勞，則彼決不干涉關於政體之瑣屑事務；夫苟有如是之人，充分與以總統制所有之權力，則民四民五之危險，決不致再見於茲也。

此種危險既去無從可虞，然有爲根本之反對者，卽其固有之弱點——不能敏捷解決立法行政二部之衝突也。

然此非無補救之法，當與國會衝突時，釀成僵局，則總統卽可解散國會訴諸選民，故解散權宜規定於憲法。如新國會與之合作，則立法行政和好如初；否則彼之權勢將減，而再選之機亦陷於絕境，而其所用之利器反害及己，故在實際亦能充分阻抑此權之濫用也。惟當辯護正當主義及政策，與夫情勢緊急之時，始可適用而無弊。且也憲法有所限制，凡總統不能解散國會於下院會期中一次以上也。

要而言之：總統制與內閣制無論其利弊如何，必不能離政黨制予以運用之機械及其力量。夫內閣制倘無政黨及國會大多數之贊助固不能運用，然總統制而無政黨或國會大多數之贊助，則亦不能實行其職務而無餘也。由是可知此二制均須合法政黨之組織而予以實力及合作焉。

由上述所得之結論，內閣制之強點即為總統制之弱點，反之，總統制之強點即為內閣制之弱點，內閣制解決立法行政二部之衝突易，又能順從公意而行予以解決事務之迅速。國會之大多數又以個人的聯合而贊助之，其行政蓋能有效。總統制則不然，其根本缺點即不能解決立法行政二部之衝突也。然其運用恆在普通情勢，不須特別條件，即能建設強固之政府。而內閣制則必須備具種種條件，然卒難得堅固之政府而維持久遠——以中國現狀非有強固政府不足以保護內政防禦外人侵略。循此漸進，導中國於健全之時期，乃為至全之道，是以中國政制問題實以採用總統制為優先也。

## 第十一章 聯邦制與統一制之比較：聯邦制 (Federal System)

立法與行政關係之問題，吾人已分析為總統制與內閣制而討論之矣。尙有根本

問題在制憲或設立政府時，中央政府與各省之關係是也。吾人迴憶中國因此問題，演成分裂之內亂；北洋軍閥主張中央集權，而國民黨及西南各省主張地方自治，與美國昔年之陷入內亂漩渦如出一轍，誠奇事也。然政治家類多主張中央固宜建設強有力之政府，同時亦應予地方以自治，必如此而後可以救濟中國，良爲公平之論也。

聯邦制者乃中央政府與省政府分權關係之制度也。其權力之規定在一造爲列舉，在他造爲保留，其適例如美，如加拿大，澳大利，及瑞士等國是。統一制者中央政府與省政府所有權力皆集於中央而委其權力與省或地方之制度也，其適例如英如法及意大利是。

聯邦制根本之特質卽在中央與各省分權，故發生兩種狀態焉：其一爲各視其一造或他造之權力是否列舉而有區別形式，卽聯邦政府之權列舉，其餘之權則歸各邦保留，美澳瑞士其例也。其二則規定保留聯邦政府之權力，其餘之權，卽由各邦列舉規定，加拿大其例也。

考聯邦制之發源，係欲聯合獨立主權各異之多數國家爲必要之聯合以達其共

同防衛與利益之目的，非將其權分配於中央政府與各省不可能也。凡種族，宗教，語言，法律之不同，常致各邦格格不入，若非有共同之保障與共同之利益，別無他道可使結合。交通不便如鐵路，電話，電報，無線電，及航路等，皆足以使中央政府不能盡力統治此等不同之各邦，故必須建立地方自治之政府俾企圖地方之所需，凡愛地方愛邦之心或較愛全國爲尤甚；以各地方之不同而欲其屈服於一獨立及主權之下，非有共同之目的藉聯邦政府以維持之殊爲不可能之事。故聯邦制根本之意義，卽建築於種族，言語，宗教，及法律不同之各邦之上，其他交通不便及愛地方之心較切於愛國，皆爲造成聯邦制之要素也。

聯邦制之發達史在本章討論範圍內，不能詳述，且亦不必詳述之，茲列舉數例以明各國政治發達之一般的傾向足矣。其最初採用聯邦制者厥爲美國，十三州之宗教派別，政治情形，及經濟生活完全不同；清教徒 (Puritans) 浸潤民治之理想，薰染新教徒之信仰，移殖於新英格蘭 (New England) (卽美東北) 之各州，其大部分從事於工商業，其南部則有一般將士及英國之貴族移居，偏重於貴族方面之理想崇信舊教或

英國的信仰，其人民因與農奴之幫助，故多從事農業，而各州之沿大西洋岸者，地方廣闊，交通梗阻，及其愛鄉之心強烈，地域觀念太重，因之彼此隔絕不相往來。當一七八七年費城憲法會議時，僉以爲除採用聯邦制而外，實無他法可使之聯合而爲一國也。

關於憲法及聯合之真正性質，未幾卽生異議：南方堅持憲法爲一種契約，而其獨立主權的各邦得解除契約，退出聯邦。北方則大肆反對，謂憲法爲根本大法，由美國全國人民制定者，聯邦不得解散，亦不得破壞，卽反對退出之權也。關於主義之爭辯，遂釀成一八六一至一八六五年南北戰爭，結果北方獲勝。其憲法最高之位置及聯合之不得破壞，遂一變而爲美國政府不易之原則。自此政治發達，日漸擴張中央之權力，而各邦之權，則日漸縮小，故現時美國政治傾向中央集權，而尙保存聯邦之形式而已。

其次採用聯邦制者爲加拿大 (Canada)，據一八六七年之英國北美條例 (The

British North American Act of 1867) 之規定，加拿大爲英國之自治屬國。加在一八六七年時，其交通之便，遠在一七八九年之美國，其水道復能供給轉運足爲交通之天然補助；其陸路則有鐵道亦漸加發達，人民大都業農，故其生活狀況亦可稱全國一致。雖

然種族情形及社會狀況亦微有異者，如魁北克（Quebec）乃由法國法律及羅馬舊教統治之。昂特瓦（Ontario）由英國法律及耶教統治之。由是交通及經濟之情形，有促成中央集權之趨勢，而宗教及法律之懸殊，亦足使地方有獨立之必需。當英國北美條例成立時，咸以規定聯邦制爲善，然其權力之列舉者，爲各邦而非聯邦，其趨勢乃使中央政府之權限擴充而強大，故加之聯邦與美之聯邦名同而實各異也。蓋美之聯邦，其權力之分配不過爲共同必需之事業，其餘之權，則歸於各邦；而加國憲法則規定除關於地方行政權外，其餘之權概歸中央。至如結婚，財產，及民事權利，則歸各邦管理焉。

在加拿大聯邦成立後約二三十年，又有澳大利亞（Australia）聯邦之繼起。按澳國聯邦之成立，係由一九〇〇年之澳大利亞平民政治憲法（The Commonwealth of Australia Act of 1900）通過而成者，除新西蘭（New Zealand）外，聯合所有殖民地而爲聯邦。於斯時也，澳之交通發達又遠勝於一八六七之加及一七八七之美也。然在澳國有數殖民地之發源及其發達，其人民因有不同之特質，如氣候也，雨量也，地方之熱望，外國侵略之免除，領地之大——所有人民皆一致贊成取法美國採用聯邦制，特其權



力之分配，中央之權甚大，較之美國中央政府所具者多矣。

澳洲聯邦完成之後九年，復有南非洲（South African Union）之成立，其各殖民地係由英人與波耳人（Boers），種族亦頗歧異，故常發生鬪爭，一面大英帝國；一面波耳共和國，互相戰爭，其後波耳失利，英人遂併其地。雖種族社會之不同及歷史上戰爭之結果及惡感，而南非洲立國時，採用統一而去聯邦原因，蓋在防止各邦脫離關係之危險，與夫內亂及憲法公權上之爭執也。關於此點，將於討論此制之弊時再及之。

右列數例，略述聯邦制歷史之發達，其缺點即將討論，吾人據此簡短之觀察，亦可以知其一斑矣。大抵歷史之趨向已漸集中權力於中央政府，其對於各邦分配權力職務，則力求減少，近時趨向則已漸與聯邦制脫離關係矣。

此制之特質可略而不述，其根本區別之點，吾人已知之，即在分中央與各省之分權。然基於此根本之特質亦尚有其他特質焉。此特質乃因根本特質之存在而多少有其必要也。夫聯邦制必需有成文憲法（written constitution）詳載權力之分配，使其界限清晰；否則權力之分配以後，將因無明白之規定陷於危險之域也。不特此也，又必

有剛性憲法 (rigid constitution)，凡修正憲法，必需由立法部依正式規定的方法，否則使憲法易於修改，則權力之分配亦易變遷。且此憲法又需居最高之法律位置，中央或地方政府之立法行政行為，不致有所影響明確列舉之權力。至關於司法，應有解釋憲法之權，亦頗重要，蓋彼為對於在憲法上有爭議時之公斷人也。此外則立法部必須兩院，其一充分的為各邦平等的代表。最後則政府機關有二重：一為聯邦政府，一為各邦政府；各政府運用權力皆本憲法規定之範圍。由是可以觀察出於權力分配之根本特質所生之特質：即成文憲法，剛性憲法，憲法居最高地方，司法有解釋憲法之權，兩院制 (bicameral legislature)，及二重政府 (dual sets of governmental machinery) 是也。

至聯邦制之優點，吾將於次分析評論之。或謂聯邦制可以博得一自治及地方自治，由是可供人民絕大自治之機會，可以振作無限參政之興趣，且可減中央政府對於地方行政之負擔。然分析此種優點觀察聯邦制，不獨此制能得此種利益，即在統一制中亦有此自治及地方自治之規定，吾人將於下篇可以觀之，故此利益，要不能謂為專

## 屬於聯邦制也。

或又謂聯邦制因有各邦自治政府，故可免中央政府之專制，此種論調，更爲有名無實。夫聯邦制從中央政府減少最高權力之部分，對於中央政府或大或小使之較弱，此爲實際之事實，若謂爲防止專制中央政府之發生，此觀察亦未免錯誤。且中央政府之弱，則反爲此制之缺點矣。關於此吾人將於後見之，此時殊不必討論。又聯邦制通常皆爲二重政府，其邦政府對於聯邦政府，可加以阻止箝制，此亦爲實際之事，若以此爲防止專制中央政府之發生則亦錯誤矣。吾人於後討論二重政府之缺點時即可知之。若夫成文憲法，剛性憲法，及憲法居最高地位，司法解釋，兩院制等所有趨向於阻止中央政府專制之發生，乃爲確實之事。然吾人觀察此種附屬之特質，亦非專屬於聯邦制。在統一制中亦有規定防止專制政府之發生於憲法中也。質言之：卽聯邦制其權力之分割足以防止中央政府專制之發生，不過略勝於統一制，蓋統一制中，中央政府之權力萃於一部，而各省各地方僅有委使之權而已。然同時謂聯邦制旣可以爲此職務，故統一制必發生或不能阻止其中專制之發生，則不通之論也。

進一步言之憲法上權力之分割猶大船之區分各部而皆爲獨立之單位然，一旦內憂外患加於中央機關，而使中央政府破壞或傾覆，則其餘各部固毫不受其影響而仍繼續行使其職務也。質言之：卽聯邦政府毀滅而各省政府尙能存在，行使職務，決不受其牽制也。不然，如統一制之政府，倘中央有禍變發生，則全國皆蒙其影響，此又爲一般所公認也。雖然，中央政府之毀滅，在聯邦政府較諸統一政府易於發生，其他一切事務皆爲平等，聯邦制者中央政府甚弱，其權力之分割足以致其毀滅也。故此制乃治病之方而非預治之術也。在其他方面，統一制，其餘皆爲平等，能建設強有力之中央政府，關於此吾人亦卽將見之。因此故凡內憂外患，統一制皆能預先抵禦之以自療其病，而聯邦制則只能病後治療而已。然則吾人關於此利益之理由，不能太爲崇信也。

抑尤有要者，聯邦制能聯合各地方獨立的政府，而此各地方獨立的政府，蓋舍此別無他種制度可以使之聯合也。如在種族，宗教，語言，法律不同，及交通不便，與夫愛地方之心甚切者之國家，聯邦制尤爲特別適用也。此點卽聯邦制根本發生與其存在之原理。夫在以上所謂種種特殊情形之國家，倘用統一制，對於各邦卽不能適合，故必用

聯邦制乃能使國家有統一之望也。此即聯邦制較勝於統一制之特點也。

雖然，聯邦制之缺點亦有可得而言者：第一，聯邦制爲二重政府制（Dual governmental system），換言之，即二個政府機關以運用憲法上賦與之權力也。然有時各機關往往有重複之工作，或各機關所行相互衝突，或因憲法上未有規定而離棄確定之職，又常有二種法典規定公民之行爲，一爲聯邦，一爲各邦，故重複衝突之事常不可免。由此結果，則不免政權濫用，其甚者則公民一面盡忠於聯邦政府，一面又須盡忠於邦政府，其與愛地方之心必生衝突，既不能扶助公民之利益，徒爲維繫其統一之生命而已！

第二，若在兩國國情相類時，則採用聯邦制所產生之中央政府實較統一制爲弱。其故有二：就內政上觀之，聯邦政府其最高之權力對於各邦或保留或賦予，其勢已爲各邦所分，倘各邦不樂與合作時，則中央政府即不能實行其權力。又就外交上觀之，各邦地位既幾爲分權獨立的，則以各邦平昔之忌妬競爭，若不能協力以助中央政府，則中央政府遂不能按條約及國際法上之所規定者，以盡其國際上之義務。此聯邦制中

中央政府之堅固遠不如統一制也。

第三，聯邦主義者，訴訟主義也。蓋聯邦之權力既分，列舉於中央及省政府之間，必有司法權限之爭執及憲法上之問題，黨同伐異，則不得不有第三者出而解釋之，此公斷人之所以尚也。故憲法必歸於司法解釋矣。在美國聯邦大理院 (Supreme Court) 爲憲法之公斷人及保障者。在加拿大則以大英國樞密院司法委員 (The Judicial Committee of the Privy Council of Great Britain) 爲公斷及憲法解釋者。

司法解釋既爲必需，於是訴訟之風到處流行。在美國凡聯邦法院通過法律，在彼等未承認爲有效以前，須在法庭試驗，由合衆國大理院認可。在聯邦大理院中經一二年甚至三四年始予判決，因之遂發生法律不確定不重視之病而法律遂往往無效。在加拿大亦有此種訴訟，可由樞密院司法委員會判決案之夥多報告關於屬地國會與省議會之爭執而知之。在澳洲因在聯邦制之結果，訴訟之弊亦不可免，其法律亦常發生不確定之狀態，憲法上及法律上之衝突亦極甚焉。

夫訴訟之事既繁，則司法解釋，恆可使法庭受極大之影響，所謂司法須受政黨政

治之託庇及管理也。尤以大理院對於政治及政黨操縱之力爲甚。是以政黨必將奮力於司法官任命，以企圖管理司法機關。彼憲法之意旨既與彼等一致，則彼等即可託庇於仁慈惠愛之司法官之下矣。在行政部管理之政黨將不能不任命其私人以取司法官之位置。此黨所謂任命之法官，雖其有用之年華已過而仍不辭職，必待其黨人執權而始補其缺。於是司法官獨立在憲法政黨中所謂最要主義者，一變而爲政黨勢力之附屬物矣。其結果凡判決案常爲黨人之感情及意見所強辯而不遵從公理也。

第四，凡立法案各問題，大都屬於政治問題，其決定應由公益政策考慮，而非由法律專門之事物較爲合法。然在聯邦制則此問題常爲法庭解決，其不當殊甚。其決定亦應由立法部代表公益規定方針者也。凡以政治問題付之法庭解決者，乃政治勢力屈服於法庭之下也。司法機關恆觀察輿論以爲判決之標準。此外尙有可疑者，即陪審官安有才能，以判決政治問題遠勝於國會。要之在法律問題以司法解決爲當，而政治問題，則人民團體之大，代表利益之多，故須由人民代表在國會者而解決也。吾人自所得

美國幣制 (legal tender cases)，所得稅 (income tax laws)，及奴隸 (slavery cases)

等諸案觀之，可知法官之判斷與常人無異，亦爲政治感情及一時狀況所移，於是法院亦入政治漩渦而受公衆之譏議，因之不偏不黨居心純正而來之道德上的權威遂喪失而無餘。公衆對之或不敬或懷憤懣，其勢不得不使憲法政治中司法之價值與作用生重大之缺憾也。

復次，聯邦制者保守的剛性的憲法也，其權力之分割，須預防憲法修正之方法，故少數黨及邦始能安全。通常欲改正憲法乃極困難之事，至少亦必須難於立法案之通過方法，如美國之修改憲法是其例也。按美修正憲法須各邦或邦會四分之三之贊成，然此爲極難之事。以經驗所得之教訓，除通常關於戰時及急迫之事而外實不易得也。蓋國家之修改憲法，往往使其容易，故凡關於變遷之情形，如由農業而至商業工業，或由無教育而至有教育，由無政治經驗而至有政治經驗，在憲法實行內，剛性及守舊的憲法，皆趨向於阻礙政治的及憲法的進步。蓋當國家情形擴充時，法庭應按實際以爲解釋，而不克拘泥於舊章也。不然，以彼一時之憲法而強之行於此時，則削足適履，妨害殊甚。故在此類國家之情形，剛性及守舊之憲法均不適用，而聯邦制必不相宜矣。



第五，聯邦制之脫離及內亂爲不可免者，蓋各邦維持獨立政府，各邦於普通利益常相衝突，對於各邦聯合競爭亦爲難免之事。如美國南北戰爭以前，在南方之各邦，在北方各邦之新英格蘭 (New England) 是其例也。由聯邦政府管理以來，其各邦之獨立的收入及政府機關，尤其爲各邦感情鼓動時，其脫離之事往往易見。在歷史上可以證明者如一八六一年之美國南北內戰是也。權利之衝突，各邦競爭脫離之可能，常引起聯邦各邦之內亂。是以南非洲採用統一制而不採用聯邦其根本原因，即在以美爲殷鑒，而恐蹈其覆轍，重釀內亂，故雖以種族歷史之不同，而亦不欲採用聯邦制者此也。

調和聯邦制之利弊，以言其利，則在自治及地方自治，可以防止專制中央政府之發生，可以挽救各地方於中央政府毀滅之際，然此皆非實益也。聯邦制之最大利益，在能統一獨立及主權各邦，如在種族，言語，宗教，法律不同之國，交通不便，愛鄉之心甚切，舍聯邦制蓋無從使之統一也。以言其弊，則在趨於二重政府，運用之力薄弱，訴訟的制度，司法解釋憲法，剛性的守舊的憲法，及聯邦脫離內亂之危險等是也。

## 第十一章 聯邦制與統一制之比較：統一制 (Unitary System)

聯邦制對於中國國情，其不適合之處，顯而易見，若或不幸而採用之，其危害殊不堪言也！考採用聯邦制之一切原因，中國既未備具；卽或有之，而補救之方，亦非不易，初非有待於聯邦制之採用也。夫中國人民，有同一之種族，普徧之文字，一貫之法律；雖滿蒙，回藏，之略有不同，然其部分甚小，不過居百分之一二，於大局固無若大之妨礙也。其採用聯邦制者，則如瑞士，美利堅，加拿大，其種族，文字，法律，大相歧異，固有絕大之理由。而中國則無此等理由。或謂中國此時交通不便，似宜採用聯邦制，然此不過片面之理由，不足爲採用聯邦制之充分要求也！中國此時電線徧於全國，陸上交通，除天然之海道，長江，及運河外，鐵路線亦自京城綿互滿洲及長江流域一帶；西南各省，其鐵路尙未與京城連接，此實無可諱言。然其缺點亦可從建築着手，足以彌補之，而遼圍邊疆，藉鐵路之便利，亦可與京城，長江流域一帶攜手，不可謂事之不可能也。若謂愛地方之觀念切，則可以採用聯邦制，然此情形，則亦不足以採用聯邦制何也？中國各省，凡不說國語之境，愛地方之心尤重，而以廣東爲甚；然用國語之境佔全國四分之三，其愛國家之心當重於愛地方也明矣。夫以中國人之意見一致，而目前之交通又可以從事建築，愛國

之心既甚，則亦曷貴乎必採用聯邦制也？

夫聯邦制之弊，亦有不適於中國國情者。中國數千年歷史相傳即爲單一政府，而聯邦制乃雙重制之政府也。且也中國現在財政之支絀，能否足供此種政府之需用？尙係疑問。又以中國目前所需者，乃在建築強固之中央政府足以攘內禦外，而聯邦制實行，則中央政府較弱，殊於中國前途有莫大之危險也！抑聯邦制者，訴訟之制也，中國人民向來受孔教道德制裁之深，雅不嫻於訴訟；在美國則不然，彼有極遠時代之進化及修養，故健於訴訟，此亦其聯邦制存在之基礎也；若中國亦貿然效顰，則昧於理之甚矣。匪寧惟是，以中國今日之社會情形，經濟情形觀之，當要求伸縮自如及進步的憲法，決不能採用剛性的 (rigid)，守舊的 (conservative) 憲法也。中國之進化應爲曲折的，如由農而商而工，由無教育而達文明，由政治的，憲法的無閱歷，進而爲有政治憲法之閱歷，必如此蛻變，乃能伸縮自如適應於憲法，其與聯邦制之剛性的，守舊的憲法相較，不啻有天壤之別哉？夫中國已由內亂破裂，其共和亦受熱烈之洗禮而復生矣，則中國此後決不能再懼各省綜合離異之禍，是以聯邦制吾人極不願其實現於中國。爾後制

定憲法，若能於此點注意，則獨立及內亂之禍，可以防止於無窮也。大凡各種制度，若削足適履，強迫以行之，其危險必不可免；是故聯邦制之弊，所謂雙重制也，訴訟制也，中央政府較弱也，內亂獨立之危險也，對於中國即無若大之害，要揆之中國國情，亦有不適宜者在也。

今就新憲法以觀察聯邦制及其缺點——

國權章(第五章)曰：

中華民國之國權屬於國家事項，依本憲法之規定行使之，屬於地方事項，依本憲法及各省自治法之規定行使之。(第二十二條)

左列事項由國家立法並執行之。(第二十三條)

- (1) 外交；
- (2) 國防；
- (3) 國籍法；
- (4) 刑事，民事及商事之法律；

- (5) 監獄制度；
  - (6) 度量衡；
  - (7) 幣制及國立銀行；
  - (8) 關稅，鹽稅，印花稅，烟酒稅，其他消費稅及全國稅率應行劃一之租稅；
  - (9) 郵政電報及航空；
  - (10) 國有鐵道及國道；
  - (11) 國有財產；
  - (12) 國債；
  - (13) 專賣及特許；
  - (14) 國家文武官吏之銓試，任用，糾察，及保障；
  - (15) 其他依本憲法所定屬於國家之事項。
- (第二十三條)

以上所列舉事項皆爲國家之權，其有由國家立法，不但國家執行，地方亦可執行者如：

- (1) 農工礦業及森林
- (2) 學制;
- (3) 銀行及交易所制度;
- (4) 航政及沿海漁業;
- (5) 兩省以上之水利及河道;
- (6) 市制通則;
- (7) 公用徵收;
- (8) 全國戶口調查及統計;
- (9) 移民及墾殖;
- (10) 警察制度;
- (11) 公共衛生;
- (12) 救卹及遊民管理;
- (13) 有關文化之古籍古物及古蹟之保存。

(第二十四條)

以上所列舉事項，爲國家立法並執行或地方執行，其特別之點即在：

上列各款，省於不抵觸國家法律範圍內，得制定單行法。（同條末項）

又本條所列第一第四第十第十一第十二第十三各款，在國家未立法以前，省得行使其立法權。

又云：

左列事項，由省立法並執行，或令縣執行之：（第二十五條）

- （1）省教育實業及交通；
- （2）省財產之經營處分；
- （3）省市政；
- （4）省水利及工程；
- （5）田賦契稅及其他省稅；
- （6）省債；
- （7）省銀行；

(8) 省警察及保安事項；

(9) 省慈善及公益事項；

(10) 下級自治；

(11) 其他依國家法律賦予事項。

(第二十五條)

以上列舉事項，純爲省權。其規定其餘之權 (reserve power) 則曰：

除第二十三條，第二十四條，第二十五條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其性質關係國家者屬之國家，關係各省者屬之各省，遇有爭議，由最高法院裁決之。

(第二十六條)

國法在省法之上，若省法與國法抵觸時則無效，但須由最高法院解決之。故曰：

省法律與國家法律抵觸者無效；

省法律與國家法律發生抵觸之疑義時由最高法院解釋之。(第二十八條)

至省權之限制，則有：

(一) 租稅之限制，原文云：



國家對於各省課稅之種類及其徵收方法，爲免左列諸弊，或因維持公共利益之必要時，得以法律限制之：

(1) 妨害國家收入或通商；

(2) 二重課稅；

(3) 對於公共道路或其他設施之利用，課以過重或妨礙交通之規費；

(4) 各省及各地方間因保護其產物對於輸入商品爲不利益之課稅；

(5) 各省及各地方間物品通過之課稅。  
(第二十七條)

(二) 聯盟及妨害之限制，原文云：

省不得締結有關政治之盟約；

省不得有妨害他省或其他地方利益之行爲。  
(第二十三條)

(三) 軍備之限制，原文云：

省不得自置常備軍，並不得設立軍官學校及軍械製造廠。  
(第二十四條)

中央與各省財政之關係，其規定：

國家預算不敷，或因財政緊急處分經國會議決，得比較各省歲收額數用累進率分配其負擔。

(第二十九條)

財力不足，或遇非常災變之地方，經國會議決，得由國庫補助之。(第二十條)

省與省爭議之事件，其規定爲：  
省與省爭議事件，由參議院裁決之。

(第三十一條)

國家軍備之規定：

國軍之組織，以義務民兵制爲基礎，各省除執行兵役法所規定之事項外，平時不負其他軍事上之義務；

義務民兵依全國徵募區，分期召集訓練之，但常備軍之駐在地，以國防地帶爲限。

國家軍備費不得逾歲出四分之一，但對外戰爭時不在此例；

國軍之額數由國會議定之。

(第三十二條)

省因不履行國法上之義務經政府告誡仍不服從者，得以國家權力強制之。

省有以武力相侵犯者，政府得依前條之規定制止之。（第二十五條）

此外關於擁護國憲者有：

國體發生變動或憲法上根本組織破壞時，省應聯合維持憲法上規定之組織至原狀回復爲止。（第二十六條）

（第二十七條）

以上關於新憲法上聯邦制之條文大致已引列備具，吾人茲當進而加以研究及批評之。

（一）權力之賦予國家者大，賦予地方者小也。聯邦制之國家以美、奧、加拿大爲代表，今觀新憲法賦予國家之權，尙較美、奧爲大，而賦予地方之權，反較加爲小——加地方尙有地方法律及地方法庭也。反觀吾國憲法，地方大多無獨立權，而所有之權大概皆受中央直接或間接之限制；至於兵權，則以三十四條所列，並常備軍亦不得設置，此殊失當！在美有地方軍，瑞士亦有省軍，由軍事上觀之，凡一省治安，非由省軍維持不可，是數者新憲皆缺之，是較統一制下之賦予地方權尤爲小也，如此而欲地方自治發

達得乎？

(二)美、奧聯邦其餘之權歸地方，加拿大則歸中央；今新憲法云……其性質關係國家者屬之國家，關係各省者屬之各省，遇有爭權時由最高法院裁決之。既未明言歸之中央，抑歸之地方，而僅以含混語出之，是既出乎美，加制之外而別生第三種制度矣。夫曰有爭議時由最高法院解決之，則是國家與地方常在訴訟狀態之中，而法律之信仰掃地矣！政治與司法，本各不相謀，由是而政治問題必受法庭解決，司法亦不得不牽入政治漩渦中矣！故必明白如加拿大憲法之規定，何者屬於國家，何者屬於地方，但其餘之權屬於國家或地方，庶可以免去大部無必要之爭議也。加憲法云：

女王陛下得以元老院及衆議院之建議及允許而爲加拿大制定保全秩序，維持治安，及實行善良政治之法律，此係指一切事件在本法令未嘗特定爲屬諸各省之立法部而言。

(加憲第九十一條)

夫聯邦國必有最高法院以解釋法律，新憲法第二十六條既有所規定矣，第一三九條「憲法有疑義時，由憲法會議解釋之」第一四〇條「……但關於疑義之解釋得

以列席員三分二以上之同意決之。」又有國會解釋之規定，是一法有二解釋機關矣。此二機關之解釋如能一致，則尚無其他問題，不然，兩機關發生爭議，則最後之解決又將屬之誰乎？此弊之最大者也！

(二) 凡聯邦憲法必為剛性的 (rigid) 新憲法亦然。然如第一三六條云：國會得為修正憲法之發議。

前項發議非兩院各有列席員三分二以上之同意不得成立；

兩院議員非有各本院議員總額四分之一以上之連署，不得為修正憲法之會議。

第一三七條云：

憲法之修正由憲法會議行之。

第一四〇條云：

憲法會議由國會議員組織之。

前項會議非總員三分二以上之列席，不得開議，非列席員四分三以上之同意不得議決，但關於疑義之解釋，得以列席員三分二以上之同意決之。

## 第一四一條云：

憲法非依本章所規定之修正程序，無論經何種事變不失其效力。

是惟國會可提議修正憲法而人民與省無此權矣。既已得各院三分二員之提議，又須有憲法會議總三分二以上之列席並四分之三之同意始能決定，則世界各國修改憲法之難未有過於是矣！

(四)聯邦制易使各省分離內亂。聯邦制之較易於統一制使各省分立內亂也，前已言之，無庸再論。然如第三十七條所云，雖能使各省擁護憲法，而有三十三條禁止各省政治聯盟，而安知各省不能假護法之美名，陰行聯盟之舉，是名爲彌亂而實予人以爲亂之機，弊之尤者也！

夫聯邦制既不適於中國，則吾人應於他方面之統一制 (unitary system) 求之，以較其適用於中國爲何如？

統一制者，其權力也集中於中央政府，依法的付主權於國會而各省及各地方祇有委托之權。其反對此制者，以爲各省及各地方在聯邦制下無自治之可言，大多數相

信地方自治之必需，於是一般號稱愛地方者及理想家羣起而擁護聯邦主義，雖有危害，弗之顧也。然此種主張，特爲想像的，基於此二種競爭制度之不充足的智識之上而已；付所有主權之權力於中央政府，建設世所謂國會主權，地方自治，由是而湮滅者，此不確之事實，欺人之談也。夫對於省或地方，由一適當權力之委托而籌備地方自治，斯固可能之事也。從實際方面觀之：省或地方，在聯邦制之下，其所有權力，保留或列舉在省政府或地方政府爲堅固的規定於憲法中；在統一制之下，則能時時按照地方及各省所需要而設施；由是可知一爲固定的，一爲活動的，其結果在統一制下所享受之地方自治亦可極廣而較勝於聯邦制下之地方自治矣。舉例言之：如新西蘭（*New Zealand*）在英國國會名下由統一制所享受之地方自治，較諸坎拿大（*Canada*）各省在聯邦制下所享受者尙大是也。要之，地方自治在統一制之下，必有各種委托政權規定於憲法中，或由立法部爲之立法，一伸一縮，皆足按所需以爲標準，而可獲最大程度最滿足之地方或省自治也。

欲保護地方自治，凡安置權力之委托，皆可規定於憲法中。故權力委托，除正式憲

法修正外，不能任意加以限制或變動，即其修正之難，亦較諸依法而爲者尤甚也。此外包含權力一般之委托 (a general delegation of implied powers) 爲地方或私事務，亦可規定。故地方自治，可以展延至省或地方所有之需要也。不但此也，憲法中亦可規定，若省或地方之需要變遷及發生時，國會可以委托新權柄以濟時需，如南非洲統一國 (The South African Union) 是其例也。由是可知所有地方自治，在憲法中規定一廣大之委托及包含權力一般之規定，加以國會隨時委托新權之規則，足以保障地方自治矣。故吾人即自地方自治而論，統一制若能配置適當，其亦優於聯邦制多矣。

抑統一制之利益，當有爲聯邦制所無者，雙重政府也，軋轢之險象，浪費之結果，聯邦制所有者而統一制無之。統一制所要者，劃一單一之政府機關及法律，行政，司法而已足，無軋轢之弊，有協和之益，其他一切，所費既少而獲效多，其爲善蓋未有如是之鉅也。在他之一面，則又能增進權力，中央否決之權監督地方或省的行政事務，任命及調遣地方官吏，良善處理外交之事，及其集中管理之利益，有精密服務全國同時改良與劃一的效果。此非如聯邦制之須訴訟，司法之憲法解釋，只須宣布一法律，無論爲最高



法庭或附屬法庭，均能宣布立法案之違憲。由以上所述，凡聯邦制之爭執，分立，內亂等禍，皆可以滅除之，而於內政外交之管理，不致有權限之衝突，國家既有一貫之聯絡與交通之方便，斯內亂不生，災害不作，而天下太平矣。

統一制既有無上之利益，對於中國國情尤能適合，則中國此時當採用此制無疑矣。

中國今日政治所需者，爲強固之中央政府與良好之地方自治，此理已於前章屢述之矣。然於此有問題者，卽聯邦，統一二制，何者爲能建設強固之中央政府，同時復能予良好之地方自治乎？以吾人所知，聯邦與統一二制，若事事平等，聯邦制不能建設強固之中央政府，他方面分立及內亂之禍，又不可免，而統一制較能防止之。吾人又知地方自治並非聯邦制之特點，在統一制下，此地方自治，仍能保全其滿足之慾望也。抑更有較善於聯邦制之下者，觀於南非統一國憲之規定而益明矣。從強固中央政府，及地方自治之兩方面觀之，統一制爲更上解決之方策矣。

考諸歷史，中國自來卽爲統一制的國家，數千年政治皆爲中央集權制，行政長官，

由皇帝任命，各省及地方的法令，均臣服最高權力受中央政府之支配，故在曩昔中國之歷史上並未聞有聯邦制之存在者，舍吾人以已亡之封建制度作爲一種聯邦制之形式外，實無他道可尋，然此特爲失實牽強附會耳！昔者交通不便，故行政似傾於獨立以行政之權付之督撫，然不能遽斷此爲建築聯邦制於中央集權之下也。聯邦制之發生，實始於辛亥革命以後，督軍流行，乃有此結果，吾人已於前見之，所謂軍隊獨立，財政獨立，督與督聯結競爭，致釀分立內亂之禍，而聯邦制之風遂流行於一世矣。

根於中國歷史之背景及目前情形，採用聯邦制乃與以前之歷史大相刺謬，而就實際言之：採用聯邦制，不過爲保存督軍制而已。而督軍制之當廢，吾人前已討論之，而此制適足以助其分離內亂之禍，故採用統一制，實爲解決中國時局惟一之良策也！

雖然，採用統一制，亦必先具二種特別之要件，然後有滿足之成功：其一，卽交通應大加擴充也。在國中尤以西南各省爲急圖，然後中央勢力可及，共和始有成功之望，否則交通梗阻，而分立之事易生，此歷年南北戰爭之所以不息也。其二，督軍制應廢除也。督軍之禍，前已言之，故亟廢除以促成統一，俾督軍大權，奉之中央，而國家乃有強固之

望，然此亦非統一制不爲功。不然，若輩擁兵自衛，把持財賦，奄據一省，儼然王國，卒之各督互相競爭，致國家於分崩離析，爲統一制之障礙者，蓋未有若督軍制甚也。是故交通便利，督軍廢除，卽爲統一制成功之日。

以上二種情形，倘採用聯邦制，對於中國不但有害，而且亦未必有利；又欲解決中央與各省之關係，則亦非聯邦制所能奏效。故惟統一制而後可以解決中國各種難題，惟統一制而後可置中國於磐石之安也！

## 第十三章 立法部之構造及組織 (Legislature: Its Structure and

Composition)

關於政府之一般大綱，既已言之矣，然選擇此二者根本問題——內閣制與總統制，聯邦制與統一制——吾人贊成總統制與統一制——茲將預備討論政府中之各種重要機關，俾能建設一種憲法制度，使其對於中國能達適用且能實行之目的也。

通常分政府爲數機關——立法，行政，司法——吾人茲先討論立法，依次及於其他各機關。

第一，即立法部之組織爲一院制 (unicameral) 或兩院制 (bicameral) 之問題也。關於此非先觀察二制之優點及其所賴以存在之理由，殊不能斷定也。

兩院制發源於英國憲法政府誕生之地，亦不過爲歷史上偶然之事實而已；其上院之議員，不問爲貴族或爲教主，均覺彼此性質與利害相同，故集聚而成一院，反之各郡之代議士，城鎮之商人等，亦以同一性質與利害聚集而成一院；此二團體，既各覺其無充分相同之利益以維持二者之合併，故分別集會，較爲便利也。是以英國國會 (Parliament) 分爲貴族院 (House of Lords) 衆議院 (House of Commons)，實係偶然之事，初非有意存乎其間。其後英國屬地，採用責任內閣制者，爭相仿效，而他之各國，採用內閣制 (Cabinet System) 者，遂相習成風焉。

在最初目的，以爲上院 (Upper House) 代表特別利益及貴族階級，其貴族代表茲有大部分田屋產業，其教會的代表不僅管理相當之教堂及其地產，且對於教徒有操縱之權力也。此爲反民治制度 (anti-democratic institution) 批准，其大部在阻礙民治及下院之進行，故對於行政部加以輔助且時時討論焉。

按此制之發源，在其閱歷及時間之行程上，遂發生有所謂不但為第二院之輔助者，而實際則為下院之進行及民治之阻礙而已。格蘭斯頓（Gladsstone）之哀爾蘭自治案（Irish Home Rule Bill）也，為貴族院所摧抑。政府之財政案也（Government Finance Bill），國庫大臣喬治（Lloyd George）為大規模之提議，亦於一九〇九年為上院所阻撓。一九一一年重整憲法的調解提議於兩院之間，亦可謂達於極點，當國會議案通過時，使貴族院屈從下院，而貴族院所以願意表示退讓者，蓋英王威嚇之，另創設新貴族，以克服上院也。其結果凡公的議案，由下院通過，且由議長證明之，乃能成立。在財政議案（Money Bill）內，除下院自動反對外，倘得皇室之同意，即成為國會之所立法，貴族院對於此案，在此一月以內，須將此案通過，不然，此案亦成為法律矣。其他一切公的議案，除財政議案外，均由下院以連續三次會期通過之，無論是否同一國會，然每次至少在閉會一月以前必送達於上院，上院可以拒絕否決；然二年內，若非下院自動反對，一得皇室之同意，即成為國會法律。惟特規定至少在二年內，其二讀在下院之第一次會議，最末通過在第三次下院會議。此國會議案（Parliament Bill）之效力，

遂打破上院獨立之地位並使上院屈服於下院矣。在財政議案 (Fiscal Bill) 上院於一月內無論收受或拒絕，一經皇室之同意，即變爲法律，是則上院由是又削去財政議案之權力矣。在非財政議案，上院在二年以內，亦祇有暫時否決之權，逾時亦必成爲法律也。

此爲英國兩院制歷史之大略，兩院權力平等，與內閣制不符，兩院勢必彼此反對；其尤甚者，行政部與兩院間各自爲政，發生總理，上院，下院，之三角戰爭；是以兩院中之一，必有一院爲主，代表民衆較多，管理立法，監督行政，保持惟一之主人之主權意志。換言之：即上院須屈從於下院之下，而後一切紛爭乃可免也。故夫內閣制之趨勢，在適於不同之兩院，則一院須爲統治者，而他之一院不過立於助理之地位，必如是而後內閣乃能惟一的對於下院及選民負責也。由是可知兩院權力平等之弊，在使兩院互相傾軋，而尤以兩院爲不同黨時，則阻礙行政之進行及民治之發展，其爲害殊不可以言喻。故一般國家均以上院服從代表民衆較多之一院爲適當。

雖然，在聯邦制之政府中，兩院尤爲政治所必需者，蓋無論邦之大小，均爲平等，決

無軒輊之分，故基於平等及邦之高尙的地位，特別的對於小邦尤須能保障彼等之權利及邦格；蓋彼等既爲聯邦組合之一分子，且慮其爲大邦所吞併，若無平等的代表於兩院中之一院，則彼等將必逡巡躊躇不敢加入聯邦矣。此經驗由一七八七年美國之費城會議而來，當費城憲法會議時即開會討論，其結果互相讓步，衆議院建築於民衆之基礎上，參議院則從各邦選出同數二名參議員，平等代表，無論大邦小邦，一律如是，在憲法中明白規定，倘未得一邦或各邦之同意，決不能再加以修正。故在聯邦國家，兩院制實爲聯邦制中所必需之物，而後足以滿足其邦之代表也。

兩院制之缺點，卽在於權力平等，故必使上院屈伏於下院之下，而其優點亦多矣。倘下院有不當之議案或意氣從事，上院可矯正之，而由是可得從容討論之餘地，檢驗修正之機會，大抵在民治國中，大多數專制 (tyranny of majority)，尤爲可懼，非由第二院保護不足以免去此危險也。

晚近立法部有趨於衰頹之現象，他之一院，理宜供給一般之需要及搜羅人才之機關，蓋近來才識之平庸者亦能取得國會地位，而一般品學超卓之士，不願投身於選

舉之虛名，受政黨之把持，以低首降心於不利益之職役。及其他所謂地方的，私人的利害觀念，希望利用公共財款，用委員制及政黨預備會議制，作無意識之辯論等，其厭棄之久矣。美國國會及英之下院，近皆減少傑出之士爲立法服務，故亦漸呈退化之現象，而極平庸之人受黨魁之指揮者，乃充滿於下院中，此亦理之當然也。爲補救此弊，遂有建議創設第二院，使有才能及代表較高者，或由間接選舉，或由政府任命，有加入立法之機會。於是若二院權力既異，則一院必屈伏於他一院之下，致兩院制足以保持深思熟慮之利益，防止倉卒鹵莽之立法，得有等級及聯邦之代表，搜羅全國政治之人才，倘使爲一院制則不能得有如是之完美組織矣。

以中國目前之情形觀之，究應採用二院制乎，抑一院制乎？吾以爲二院制實較一院制優勝也。夫聯邦制既不適於中國，而採用統一制則可得較大之利益，似不必採取權力平等之兩院制；然在他方面，內閣制之於中國，既非最良之制，從可知更無採取一院制之必要也。中國若取總統制與統一制，且步中庸之道，則可得一院制與二院制之利益，然一面仍須避免其不利益！即在採用二院制之形式而實用一院制之真相，其運



用權力仍在一院中，他一院不過立於輔助，及監督之地位而已。此殊類於英國之上下兩院，憲法中之規定，少加修改而已矣。

在此兩院制之下，第二院必屈服於代表人衆一院之下，然仍須保留以持其深思熟慮，防止倉卒鹵莽，不顧一省或一階級之利益，而使有才識者，有學問者皆得立身於會中，在中國國會，不過初初發軔而已；在下院中既無經驗，又無活潑之精神，他之一院，可加以訓告，檢查，修正，甚而至於阻止其議案，以中國版圖之大，在歷史上各省區分甚嚴，故要求平均代表，在第二院中乃爲至當之事，否則不足以滿足其慾望也。且中國國會易於退化，恐蹈他國之覆轍，故宜就各國所已往之經驗，加以研究，尤必規定凡有才經驗特別之才具者，務須網羅於國會一院之中，此一院制所不能爲者也。是以兩院制對於中國較優於一院制也。

雖然，若兩院之權力均等，則必發生衝突，其結果必阻礙行政及民治之進行。欲除此弊，吾人可從西洋探得之，其最要者即在分別兩院權力之輕重，使一院爲主力，他一院爲輔助會議。此種方法，在英國一九一一年之立法案，數百年來經驗之結果，實爲解

決最善之道。凡財政議案，皆由下院決議，非財政議案，則必須得兩院之同意。雖然，第二院之暫行否決權，其時期爲二年，其損害公共利益或爲甚大。故於此制可少加修改或竟廢去，許在兩院意見，必須協和。換言之：卽凡關於非財政議案之衝突，兩院須開聯席會，由大多數議員投票解決之，或由兩院委員會聯席會議以圖解決亦可。

此制之下之立法部，仍爲兩院制之利益，然兩院必有一院爲主力，他一院立於輔助之地位，方可免除衝突而確定立法之職責。在英國上院之二年間暫行否決權業已拋棄，而以兩院聯會或委員會協商代之以解決一切非財政議案之衝突，於是遲延二年之弊既免，且可使兩院之意見隨時一致也。

吾人茲將討論立法部之組織以決定其形式，先討論衆議院，次及於參議院焉。

衆議院 (House of Representatives)，如美國之國會，爲代表民衆較多之一院，中國人口號稱四萬萬，就比例分配，每一議員代表一百萬人，宜基於近代統計，按照編查戶口之法按時分配，合由邊遠之地如蒙古，西藏，新疆，選出之議員，則衆議院全體代表卽有四百之多。至各省代表人數，則由各該省省會得省長之同意分配之，蓋對於該省

之情形，較中央知之尤悉也。

然由各省分配代表，將指定何人爲選民以選舉之？或者仿照美國付之各邦省會乎？曰否！夫中國爲統一制而非聯邦制，則選民問題，決不能付諸各省；而宜由國憲規定，使選民之資格純粹的而非駁雜的也。

至投票者之資格問題，通常可分爲二種：其一財產 (property)，其一教育 (educational) 是也。財產資格，發源最早，當英國選舉下院時，卽已採用此制；至教育資格，乃近始發生，然在一般趨向，漸漸排除資格制——尤其財產資格——而採用普選制 (universal manhood suffrage)。以中國政治發達之趨向言之，不宜採用反民治及不公平之財產資格制；至教育資格，則可採用，蓋中國此時大部分人仍無智識，無學問，及憲政之觀念。如彼等能力，無運用此選舉權之資格，而貿然賦以此權，其結果縱不危殆，亦屬冒險之事。因選民中之曾受教育而有智識者，且將壓制蠢然無知之輩，狡黠者又將欺罔愚魯之流，此外尙有其他因無知識而發生之種種弊端，今若以選舉大權畀之此輩，則天下之至愚，未有如是也。故中國欲希望強有力之政府，必須建築於有才能有

學識之選民之基礎上而後乃可也。

復次言教育資格之重要，對於中國人民既無損害，亦無不公。蓋國家當採國民教育制，強迫青年入學，俟數十年後，則無學識者，將盡死亡，而有學識之新選民，將漸增長其勢力，其結果人民皆受國民教育，均能投票也。關於強迫教育一節，將來可規定於國憲中，則選舉必益加擴充矣。

關於需用教育資格，其程度以與選舉的才能相符爲最低限度；故選民不必限制與貴族階級均有受高等教育之機會者。而根本教育在初級教育其才能，其知識，能讀新聞，能明國憲爲度。關於年齡之需要，就中國習慣而論，以十六歲爲成丁，但普通以二十一歲爲成年，故中國選民，應包含有二十一歲或二十一以上之人，曾受初級教育，其知識能讀新聞報紙及明國憲本文者爲合格。中國現在在人民，能合此種選民資格者不過十分之一二而已。但自今以往，國民教育發達，普及全國，行見全國人民必有此種資格矣。

選民問題既已解決，則衆議院之選舉如何，亦當討論及之。關於此問題，有主張區

域選舉者 (district)，有主張普通選舉者 (general ticket)，亦有主張階級選舉者 (class)，然此數種選舉制度，利弊相因，無待諱言。階級制度吾人可於俄羅斯蘇維埃共和國見之，有集中利益及各等級與社會事業之代表之利益，然有階級反對及自私自利之大弊。其結果或將因利益之衝突而釀成內亂於階級與階級之間，吾人試一觀勞動者與資本家之宣戰而可知矣。普通選舉制有選舉大面積及候補者選舉範圍廣大之利益，此種被選舉者，當有代表大部分利益之眼光，但亦有只代表選舉得勝黨而致選舉失敗黨不克有代表之弊。區域選舉制，在小階級亦有地方代表之利益，故較前二者為簡單為不浪費，然其嚴格的缺點，即在有力的黨排斥少數黨，操縱地方上之利益，或與私人狼狽為奸，以圖選舉議員，其結果不免眼光狹小，損人利己，而吾人欲求一滿足之選舉制殊不易得也。法國從區域制 (Serutin d'arrondissement) 變化至普通選舉 (Serutin de liste)，前後反復多次，對於一般投票，曾屢採用，然亦覺各種選舉制有不滿足之處，直至一九一九年之選舉法，始採用普通選舉制與比例代表制 (Serutin de liste and proportional representation)。中國衆議院之目的基於民衆，分區選舉乃為

可能之事，即議席之分配，區域之劃分，亦皆容易決定，以吾人擬議，當以省會辦理爲當。至防止不公平之弊，各省應按居住該區域內每一百萬人口出一人之比例，劃分議席，而用比例的代表選舉法，使少數黨亦可以出代表，此外更無其他善制可以適於中國。蓋在憲政先進之各國，此種選舉制，亦正在考察及試驗中耳。

以上既言選舉應採區域制，然於此有一絕大之障礙，足使吾人所計畫之中國國會完全失敗，且或爲運用共和成功之阻撓，此障礙維何？即選民資格既受限制於前，選舉復在國家監督之下，則其能否充分運用而確保衆院之相當的代表性，殊屬疑問也。憲法之經驗既缺，人民又乏公益心，政黨指定候補及指導選舉者亦類皆無學識——於運用普通民衆選舉一節，大都傾向於黑暗之光景，事實上除滑稽的選舉外，真正之民衆選舉，在目前恐少成功之望，或將遲至各種需要條件備具時，然後選舉始有成功之望也。

在目前除上述之一般制度外，亦有他法俾衆院安固也，即在各區域內行間接選舉。換言之，即不用普通選舉，而召集地方上之年長者，各協會之領袖，及其他商業，合法

各會之首領等，聚於一區，組織選舉會選舉衆院代表而已。吾人將擴充此種制度應用於國民會議以制定或修改國憲，然欲使此實現，必須用已在社會上存在之社會的或商業的組織，蓋在各種組織中，其代表機關，已有政治經歷，而召集此種組織之各首領，又皆有經驗有社會的合作之精神也。每村中必有組織首領，或由村會議選舉代表，到區域選舉會。在每城市中工商會之領袖，高等教育或中學校之組織及其他之組織會，選舉首領或代表到區域選舉會內，則此區域選舉會尙能選出一衆議員也。

於是有二種選舉制之擬議焉：其一爲普通選民選舉 (election by the general electorate)，美國及其他國行之；其二爲間接選舉 (indirect election)，由商會教育會等各首領及村中之村老組織選舉會選舉之。此種選舉方法及選舉區域，可由省會自行選擇決定。吾人所當注意者，中國目前應採用選舉會之間接選舉法，實較直接選舉爲優，蓋中國此時所需者不在純粹之西洋民治，亦不在採用充分之民治主義，而在滿足的，平安的，實際的，憲法共和之運用也。至選舉主要，吾人於討論中國選舉總統問題，尙擬再論之。蓋此乃中國憲政上幾爲不可解決之問題也。

投票方法，亦爲重要之問題，奧大利亞之秘密投票 (Australian secret ballot) 卽不記名之投票，殊有可採之價值也。吾人須知以中國共和最短時期之經驗，若如袁世凱時代帝制決定之記名投票 (open ballot)，結果無不贊成帝制者，此種投票，處於操縱威逼之下，非真正之公意也。欲救中國免蹈此種滑稽選舉之覆轍，計惟有採用奧國之祕密投票，與官場發票 (official ballot)，無記名投票 (without the signature of voters) 等，無論何人，均可適用。至開票及計算，凡候選之代表，在職之官吏均應到場，若起爭端，必須服從法庭之公判。在選舉法上規定，投票人之登記及祕密投票，有非法之投票，詭詐之計算，違法之賄賂，以及威逼之選舉等，必竭力設法防止及懲罰之。選舉法程序及手續，以法庭獨立於行政之外爲最善之保障，此西洋各國閱歷之教訓也。

次關於衆議員之資格，凡投票人所有之資格，彼須具備之。此外年齡須在二十五歲或二十五歲以上，蓋欲使彼之經驗，更老練，更進步在投票人之上也。至居住須以六月至一年爲最低限度。議員之任期須爲三年，此中國目前業已實行之矣。

衆議院之組織既如上述，茲請言參議院：參議院之特權，既不在爲衆院之重複工



作，則參議院不必代表民衆，或由民衆選舉。非然者，參議院不必爲衆院之摹仿物，或爲與之競爭之機關矣。夫參議院之設，爲滿足各省歷史上之分界的心理，故各省於參議院，應有平等及同類的代表權。又此亦爲具有著名之才能，嫺熟之經驗，有功於人類社會者之庫藏，故一部分議席，應付諸具有此種資格之人物也。

申言之：參院一方爲各省代表，一方爲國家儲蓄有才能，經驗，及有價值之服務。則參院一部爲各省間接選舉，一部爲政府任命，是以每團體中爲混雜之組織，此事甚明也。

各省代表應由各省選舉會選舉較爲妥當，此在法國制參議院選舉稍後。卽各省代表在下院者，各省會議員，省內市城會議員，各村莊比例戶口選舉之代表——組織一選舉會，由投票人直接或間接選舉者，必適合於該省應選之參議員。在法國歷史上，以此種選舉爲最滿足，由下院補充大部分參院之議員，此爲政治家及善治國者之無上策也。此外對於參議員之數目亦當注意，凡各省均應行選舉，若不以人口爲比例，至少每省可規定參議員五人，則中國二十二行省，卽有一百餘參議員之總數矣。

至參議員由政府任命者，須注意限制某一階級確實具有被任命之資格者始可，其任命以總統行之。在意大利制，其參議員之任命，須先確定其資格，審查其合格，然後加以任命。凡參議院應由有卓越的經驗，有價值的服務及有特殊的才能者組織之，故普通有三種人才可由政府任命之：

(1) 高級官吏之富於經驗者；

(2) 個人有專門科學文學之長，或曾爲國家服務而有榮譽者；

(3) 大富翁能納大宗租稅，或曾作大慈善事業者。

由資格之考核以限制之，庶無濫任命之弊，惟當注意者，即政府行使此任命權時，僅受憲法之限制耳。

關於參議員之任期，彼既一部由選舉，一部由任命而組織之，則關於參議員之兩大階級，可使其任期不同，此爲理想之可能者。然從經驗方面觀之則不然：在意大利參議員，爲終身任期，乃有不良之結果，使參議員在管理及接觸公共意見之外，而養成獨立頑固之現象。故意大利參議院機關甚弱，而即需改良也。在加拿大終身議員，亦有同

樣之結果，在實際上亦不適當。以意加二國之經驗觀之，參議員之任期均當爲六年，有由選舉，亦有由任命者，每二年改選三分之一，實際頗與美國相類，故能繼續其位置，職務，各種責任，最終之時期，亦有報告職務之責，而亦有再被選舉或任命之希望也。

參議員任命之資格，通常須有普通投票者及年在三十以上之資格，其居住須在本省或一年以上。

參議員由行政部任命，亦有反對之者：第一，行政部任命參議員，則行政部可以任命其一黨系之私人，證以加拿大之往事而知之。雖然，參議員任命之資格，規定於憲法中，行政部不能出乎此憲法限制之外也。夫使其在此限制以內，即任命其黨系之私人，亦爲政黨政治之至當，除有其他正當阻礙之方，欲其行政部完全不能任命其黨人，則固無法也。然此憲法限制之外，彼亦無法以破壞憲法，或強迫參議院本身收受任命參議員之不及資格者也。第二，若參議院能握大權，則行政部將必位置私黨，圖自保其安固；雖然，此在參議院與衆議院處於平等之地位可也。然參議院由吾人言之：實居衆議院之下，在實際已剝奪其所有財政議案之權力，而僅與以非財政議案之同意而已。其

審判彈劾總統案，固常爲參議院之責任，又當選舉總統時，若用國會選舉彼亦常能參與，但依本書所論選舉總統及審判彈劾總統之權不授與參議院，則將見參議院既無選舉與審判之權力，亦無參與之機會矣。至若在條目中應如何限制，以何數爲限，此問題俟諸制憲者解決之可也。

選舉之參議員，與法國制之參議員相似；任命之參議員，除終身任期，改爲有期任期外，又與意國制相似；六年間每兩年改選三分之一，又頗似美國制。中國之國會，實去短取長，兼採數美，一部爲領袖，一部爲卓越人才，皆爲有經驗品學之人，或爲科學文藝人類之最大賜惠者。將爲政治領袖深厚之經驗，熱心服務，蓄養才能等，成爲國家的一大儲藏所，抑又爲退職總統之適當的退休所也。

約言之：中國參衆兩院之組織，如照上列制度，則衆院基於民衆，而由民衆直接或間接選舉，以代表人民公共之意志；參院則代表領袖，經驗，才能，服務，及高尚之人，以衆院爲立法之主力，而以參院爲立法之忠告節制檢查，各種議案之機關焉。

吾人茲試就新憲法觀之，其組織爲何如？

國會以參議院衆議院構成之。

(第四十條)

由本條觀之，中國國會爲兩院制明矣。但其權力之規定如何？第五十八條曰：

國會之議定以兩院之一致成之。

兩院之權力似平等矣，然一百一十二條又云：

國家歲出歲入，每年由政府編成預算案。

於國會開會後十五日內先提出於衆議院；

參議院對於衆議院議決之預算案修正或否決時，須求衆議院之同意，如不得同意，原議決案卽成爲預算。

將兩院之權力分開，而衆議院之權力又較參議院爲大矣。

第六十條云：

衆議院認大總統副總統有謀叛行爲時，得以議員總數三分之二以上之列席，列席員三分之二以上之同意彈劾之。

又第六十一條云：

衆議院認國務員有違法行爲時得以列席員三分之二以上之同意彈劾之。  
右爲彈劾案也。

第六十二條云：

衆議院對於國務員得爲不信任之決議。

右爲不信任案也。

以上二種權力，皆衆議院有之而參議院所無也。衆院既有此二權，又有財政權，此其所以倒閣甚易也。不特此也，衆議院尙有同意權，試觀第九十四條曰：

國務總理之任命須經衆議院之同意；

國務總理於國會閉會期內出缺時，大總統得爲署理之任命；但繼任之國務總理，須於次期國會開會後七日內提出衆議院同意。

以上兩院，參議院爲輔助機關，衆議院權力極大，故內閣對之須負責也。  
次言衆議院之組織，第四十二條曰：

衆議院以各選舉區比例人口選出之議員組織之。

第四十三條云：

兩院議員之選舉以法律定之。

右選舉用分區選舉制，而選舉法不由省會而由國會規定也。又議員之資格，據第四十六條規定：

兩院議員之資格各院得自行審定之。

任期之規定，第四十八條云：

衆議院議員任期三年。

參議院之組織，第四十一條云：

參議院以法定最高級地方議會及其他選舉團體選出之議員組織之。

其任期規定，第四十七條云：

參議院議員任期六年，每二年改選三分之一，云云。

新憲法採用兩院制而使代表人民之衆院其權較大於參院，此與聯邦制甚適當也。衆院所有之權約言之：(一)預算權；(二)不信任投票權；(三)提議彈劾權；(四)內閣

總理任命同意權，衆院有此大權，故參院不致與之發生衝突，而內閣對之負絕對之責也。

衆院之組織，據元年八月十號公布之國會組織法其第四條云：

各省選出衆議院議員之名額依人口之多寡定之，每人口滿八十萬選出議員一名，但人口不滿八百萬之省亦得選出議員十名。

然中國人口號稱四萬萬，故宜以一百萬人口選出一名議員，人數既少，開會亦較易也。其選舉法由國會規定，此病甚大。新憲法言分區選舉，亦未言分區之權屬誰，衆院議員資格，亦由國會規定。投票方法，亦未明言記名與否。此種規定，其利固在隨時可以變遷，但其弊則大多數黨可利用修改選舉法，或重行分區，或改變資格等，使反對黨不能當選，自己得以操縱於其間，其結果則有謂不公平之分區選舉 (gerrymandering)，其弊莫大焉！不特此也，既無明文規定，則將來各省省會必與國會發生競爭規定之權，是又事之不可免也。是以憲法應規定各所選出之議員之數目應在憲法以前規定，以後如人民有變更，則議員因人口之調查而決定。選民及議員之資格亦應規定於憲法



中不使國會或省會隨時變更，此皆先進各國之例也。又分區選舉宜規定分區責任及選舉方法由省實行不應付之國會。或謂分區選舉由省會實行固矣，然今之美國卽行此制而仍不免不公平，分區選舉之弊，則又何故哉？然此說不足爲難也！何也？夫大公平之分區選舉，固不能謂絕對無之，然實際國會大多數黨之作弊，其影響及於全國，而省會之作弊，其害亦不過止於一部分而已。且其弊雖不能免，然而選舉之結果，則各黨均有入國會之機，故比較的較爲公平也。

參議院議員之選舉非爲直接的，據新憲法規定由省會及地方團體選舉之，詳細情形亦由國會規定，此其利弊均與前同。故應採用法國參院選舉法及意大利參議員任命法，惟規定任期不爲終身使有經驗學識者皆得爲之耳；又關於參議員選舉之時間、地址、方法、省會亦可以規定，但在省會未組織以前，由省長規定，但國會須隨時立法以改正或重行制定之。

#### 第十四章 立法部之職務及權力

立法部之結構與組織既已決定，今請言其職務與權力。夫立法部之組織與職務，

本互相連繫，吾人爲研究方便計，特分爲兩部以討論之。

吾人習常之觀念，莫不以立法部之職務在制定法律，或簡稱之曰「立法」。蓋立法部形成人民公意，行政部執行之，司法部則解釋之也。然此種觀念，殊與立法部職務之實際不合。蓋制定法律，乃爲一種專門的工作，全國代議士之普通集會何能勝任？彼等之能事惟在議論，發表公意，批評行政部，贊否各種政策，最後則運用其管轄之武器而已，實不能造成政策或法律也。夫草定法律，既爲專門工作，彼等專門學識不足；擘畫政策，關係國運之盛衰，彼等又無充分之訓練；質言之：彼等實爲散雜之羣衆，可高談雄辯，不足以言統治也。

此爲不可掩避之事實，無可否認者，故立法部之建議大都落於行政部手中。在內閣制中，總揆與各部制定法律，僅由國會大多數予以同意或不同意而已。在總統制中，或由大總統建議立法，或由嫻熟各項工作之各種國會委員會造成政策與法律，惟須容納行政部與各部總長之意見，尊重人民之建議與公意。無論在內閣制或總統制之國家，實皆採政黨預備會議 (caucus system) 之制也。夫政黨預備會議者，卽一黨事前

預先協定如何表決而團結一致，黨中一切計畫，通常皆預由本黨大多數之黨員決定，此則爲大多數之大多數，亦卽等於實力的少數也。其他黨員不問其個人之意見如何，均受其決定之拘束，是以兩院中之論辯，實屬虛應故事，毫無意義，可視爲公開之抗議或一般議員用此而得本地方選民之贊許，極端言之，亦不過爲阻礙之方法而已。關於立法之劇戰，實發生於大多數黨預備會議之時，此種會議，實際上決定重要政黨立法計畫也。美國省會嘗設立法參考局 (Legislative Reference Bureau) 以爲立法部之輔助，俾立法者明悉各種必要之事項，且助其起草法案，及作成議決案焉。

且政府實際的行政事務，立法部尤難明瞭或自己實行，一羣意見歧異而對於全體的行爲各不負責之人，若非有一定組織而由一人指揮行事，則絕對不適於行政行爲。故行政機關恆爲寡頭的，與軍隊無異也。立法部既有此本質的不可能，故除正當必要之事外，絕不宜許其干涉行政部之行爲。如以立法部干涉行政部，不啻「以無經驗之人裁判有經驗之人，以愚魯之徒裁判淵博之士也。」

立法部之職務不在自行制定法律，不在干涉行政事務，而在察視立法與行政之

委託於名正言順，而具此才能者之手，令其善自爲政；在發表人民之所欲所惡；在批評行政部而保護人民之利益；在行使最後之監督；質言之：其真正之職務重在監督而不在于統治，重在贊否政策而不在制定政策也。米勒氏（John Stuart Mill）有言曰：

「代表之職權不在統治，以其於此道絕不相宜；其正當之職務蓋在監督與管轄政府，使政府之行爲共見共聞；若有人對於政府之行爲有疑問，即迫其作詳明之表示以聲辯其爲正當；若發覺其有可貶之事實，即加以斥責；若組織政府之人濫用信用，或其行爲有背國情民意即迫其退位而另任繼任之人也。」

以上述理論適用於中國之立法部，可知若以不適於立法部之職權授諸立法部，則必鑄成重大之錯。若令中國立法部不正當的干涉行政行爲，作成政策與法律，壓抑行政部之領袖與建議的精神，則是立國政策上之大誤而特誤之事也。中國今日所需者爲一誠實無私才德兼備之行政部，不受立法部之無謂的不正當的羈束，而能引導中國出於驚濤駭浪之中也。擁權過渡之立法部將消滅吾人所欲之行政部，是亦猶以船舵授諸粗暴之水手而不與負責之船長也。

在他方面，立法部亦自有其應當行使且必須行使之職權，立法部應贊助或反對各種政策及立法以保守被治者同意之主義 (the principle of the consent of the governed)。彼應迫使行政者及其下屬官員公布其所行之事及帳目，俾一切公務能依誠實公開之精神處理之。彼應批評政府，表示種種不能滿意及不以爲然之事，並指摘其違離憲法之處，務使政府履行其最高之目的，卽所以設立政府之目的，亦卽增進被治者之幸福是也。彼又應運用其最後之監督權，庶免武裝的革命，而公共之意志，得由憲法的方法以表見也。

吾人既得此數種根本原則，今進而研究憲法應以何種權力付與立法部。

吾人主張所採之制度既爲統一而非聯邦，則殊無如美國憲法列舉立法部各種權力之必要。依統一制之學說與原理，中央政府應有一切之權力，各省僅有受託之權力，且須聽命中央政府之監督與否認。是以立法部之權力除憲法上定有約束外完全無所限制。卽謂中國國會除成文憲法有所限制外，將似英國國會之全能。故憲法上立法部之權力可以不必一一列舉，而僅規定一概括的權力授予國會而已。然應許國會

委付其立法權與行政部，或各分部，或各省，或法院，或其他正當之機關，總使立法部有自由決定之權，以斟酌於兩者之間，即行使直接立法權，抑以權力委託於相當之機關？若為委託權力，則國會應保留取消所為之權力。此種委託及取消之辦法，可減輕中央國會之工作，使其易於進行，而仍不失其統馭全國之立法權也。

中國國會既依統一制有完全立法之權，則有問題發生焉，即憲法中關於其權力應否有所限制。蓋完全立法權若無正當之防禦，必難免於危險，此問題之解答俟諸後文。今吾人且列舉數端，此數端者不可無限制，或至少亦須有所防禦也。

第一，關於最重要之財政權，立法部固得否決本年度之預算案，然本年度之預算既被否決，即不得不許行政部援用上年度之預算案。若不如此規定，倘立法部否決預算，或未能列議，行政部勢將束手，而政事必至停頓矣。在內閣制之否決預算案，無異對內閣投不信任票，內閣不辭職即須解散國會。在總統制行政部之任期定於憲法除用彈劾，不得擅請辭退，則若無援用上年度預算之規定，而立法部將本年度預算案否決時，是直置行政部於進退維谷之地位也。總揆既為政府之首長而負行政之責任，豈可

無經費以營其政機，此種不可能的，不合理的地位，決不能令其容忍。故關於預算之事，既易發生種種衝突與紛爭，則爲行政部之獨立與安固計，援用上年度預算案之規定，決不可缺也。

吾人於此須注意財政權爲立法部中一切權力之最重要者，其力能令政府存在，亦能令政府瓦解。錢能通神，凡支配財政者，卽爲管轄政府者。吾人可於英國之憲法史中見之：使行政部輸誠投服立法部者，經費之需要使之然也；英國人民漸取皇帝之實權付之國會行使，非有支配財政權何以至是。國會能發表不滿之意，要求救濟方法，批評政府之政策與計畫，胥以其握有支配預算之權也。財政權之重大於此可見。故在總統制對於行政部應加以保障，以防對敵之立法部利用否決預算以爲致命之打擊。不然，行政部之獨立精神與穩固性質卽無所存在，而總統制之全部亦將潰裂矣。夫總統制之特點與其必需，卽在行政之獨立與穩固，爲其最著者也。故曰欲謀總統制行政之安全，卽在預算案之被否決時得以援用上年度預算案之規定也。

第二，關於預算之事，立法部尙有應受約束者，卽無論何種機關建議增加預算，若

未得行政部之同意應即否決之。若無此限制，則國會議員必將狼狽爲奸，提出私人的或地方的議案，謀得專款或增加預算，結果必爲結黨營私，爭奪國庫，爲種種不正當之糜費也。此蓋由經驗而知之。試觀英國國會爲憲法主義之母，其所採之制度即非屬行政部之同意者，凡國會議員之建議設定某項經費，或增加預算之事，概予禁止。故英國財政得免爭奪與糜費之厄者，此制度之功也。若中國能借鑑英人之經驗，獲益必多。

第三，行政部之任命官吏立法部不必有同意權。同意權本爲不信任行政部之武器，其意在阻抑行政部之濫行用人之權。然由經驗以觀，此種阻抑方法殊非必要，且不適宜也。何以言之？蓋在政黨政治，重要之位置由大多數黨決定，則雖經立法部之同意，亦不過爲形式上之故例耳。即或有干涉之必要，則考慮預算案之時，即爲良好之機會，可以恣意批評，審察與抨擊行政部之用人，殊勝於紙上同意案之空談也。故曰不必要也。吾人已知立法部不宜干涉行政部之事，且欲使行政者對於行政事宜負切實之責任，尤不可不令其自由選任一己之僚屬不受立法部之阻撓。蓋立法部對行政不負責，故曰不適宜也。



第四，爲確保行政部地位鞏固及獨立起見，立法部用彈劾程序推翻行政部之免職權，應有相當之限制。通常彈劾行政首長之方法，大抵由下院提出彈劾案交由上院審查，其法定人數及同意票數較普通議案爲多。吾人於次章論行政元首之選舉，主張中國之大總統不由立法部選舉，而由特別召集之國民會議選舉，故以免職權完全付予立法部殊爲不當，必有所限制而後可也。惟吾人既主選舉行政元首之權力保留於國民會議，故依彈劾程序，行使最後之權力，亦應保留於此國民會議也。

然自他方面言之，召集國民會議既甚困難，且監督行政部之權，固應屬諸立法部——尤爲衆議院有此權力，故提出彈劾程序之權即須予之衆院，而加以全體議員四分之三之表決以限制之。於是衆院提出彈劾案，無異報告國人改選行政元首之期將臨，而全體議員四分之三之表決之限制，則足以確保大總統之安全，不致受反對黨大多數惡意之攻擊也。提議彈劾之權既授諸衆院，則審判之權即不可授諸參院。蓋參院之議員依本書之主張其一部分爲行政元首所任命，故其不適於裁判也至明。且產生總統者爲國民會議，則最後免職之權亦應保留於該會議。易言之：即主造者應握有生殺被

造者之權也。至於國民會議之審判大總統，有全體三分二之表決即可。定讞以後，大總統即免職退位，於必要時復以私人之資格更受法庭之審判及處治。至彈劾之原因，應以叛逆、受賄及其他重大之犯罪與其他憲法中所規定者爲限。審判總統之時，應由最高法院之院長爲首席官。然其他文官因上述原因須受彈劾者，則不必召集國民會議。自無疑問。以衆院三分二之表決即可提出彈劾，而由同院審判之，復有全體四分之三之表決即足以定讞；其受彈劾之官吏，不問其爲法官、閣員或其他文官，即由大總統罷免其職。通例文官在彈劾程序尙未完成之前，早已見機辭職焉。

第五，制定正式國憲之權既歸諸國民會議，前已述之，故修正憲法之權亦應屬之。此修正之權，實爲人民主權之主要的品質，關係極重大，良以修正憲法者，實無異於廢除或變更人民由國民會議所制定之正式國憲也。吾人主張制憲應以人民主權爲基礎，今欲與此主義相符，則修正憲法之權亦不可不付予國民會議。此權恆與選舉總統同時行使，其表決宜以全體三分二之人數爲度。此三分二之表決額已逾半數，故不爲少；當此過渡時代，自有變更憲法之必要。修正程度，不宜嚴格，故表決人數，不宜太多。乃

美國憲法修正，須各省立法或省民會議四分之三之表決，未免過於嚴格也。

然國民會議所處之地位，不如立法機關之易於瞭然於憲法也。應修正於何時，所修者爲何處，以及如何修改等，皆頗費躊躇也；故莫若令兩院聯合會議，或各院會議以三分之二之表決提議修改，而受大總統同意之限制較爲簡當。此外大總統亦得建議修改，但須經兩院聯席會議或各院會議之三分之二之表決而後可。國民會議全體議員三分之二之大多數表決採定各項修正案而視爲國憲之一部也。

第六，觀夫中國近時歷史之特殊經驗，外債一端，實爲中國獨立生存之大障礙，是以關於此點之規定亦不可忽也。夫禁止借外債，固屬至愚之事，有時需財孔亟，亦不得不出於借之一途。譬如發生戰爭，或財政上起大恐慌，或實業上之大經營等等，則外資之補助，裨益至多。至各省或各地方殊不宜有借外債之權，故應極端禁止，始能保國家之安固。蓋對外關係，中央政府應有集中的絕對的權限，各省與地方，不得自行對外發生關係。不然，外力將借財政國際爲進徑而侵入各省各地，其危及於國家之生存及統一殊不忍言也。

夫禁止中央政府之借外債既屬至愚之事，則國憲上關於訂借外款之權不可不有所規定。然以近代歷史觀之，訂借外債須有確實之保障始可，否則恣意爲之，中國將受典賣之禍而有亡國之虞也。故憲法應規定行政部不得衆議院之同意不得擅借外債。中國政府當歐洲大戰之時，濫借日款，既無國會之許可，卽或有之，亦不過爲有名無實之舉而已，此誠吾民所不能忍受者也。蓋以此等不負責任之濫借外債，直將驅中國於破產之途，彼號爲政治家者，在短促之任內，對於外債之清償，毫不覺有責任之心，而其結果，徒重吾民之負擔，至可歎也。

然尤進者，衆議院大多數之同意猶未爲足也，行政機關及其相依爲命之多數黨固可狼狽爲奸以借外款而圖漁利也。議員既可受賄選舉某督爲總統，何獨不可受賄通過借外款？故同意借款之表決人數，必須較通常爲多而後能免弊端也。然則須如何而後可？曰必以衆議院全體議員三分二之表決額數，較通常之多數爲大者庶能鄭重其舉，故欲謀借款之通過，勢非得他黨或反對黨小部之贊助決不能成功也。

不但此也，凡外債之以某省財產或稅收爲擔保者，不惟衆院議員三分二之表決

爲已足，尤必有該省省會全體議員三分二之同意乃可。此亦屬必要之事也。蓋無論何省之財產或稅收，若不經本省之同意，決不應供中央之揮霍。曩昔之議築武長、川漢兩路，而訂立湖廣借款，影響於湖南、湖北及四川諸省之利益，遂引起第一次革命，吾人當能記憶於胸中也。此種歷史上的所得之教訓，亟應正式誌諸憲中以垂永戒，即規定所謂各省省會三分二之同意是也。夫如是則此類借款之訂立，幾近於不可能。即或能之，亦必對於國家與關係諸省有極端之利益及安全也。換言之：此種規定，實爲保護各省財產，而予各省有拒絕中央任意以其財產爲擔保外債之權也。

在上述各種限制與條件之範圍內，中國之立法機關得有完全之立法權，對於財政議案衆議院應獨居於最高之地位，其他之法案則兩院共之。衆議院有支配財政之權，對於新政策所須之經費，有准否之權，於行政機關有批評監督糾核之權，又得審查某種預算款項，於必要時得減少或撤消之，故財政權實爲立法機關之根本重要權力也。此外則立法機關更應爲增進公共之福利而制定各種法案，除憲法有明文限制規定以外，不受其他規定之限制，其對於行政機關，得命其宣布，並報告一切官吏之行爲，

尤其關於財政之用途爲最要，對外條約之同意，及宣戰之批准等事又爲必要；以書面質問各閣員與其他官吏各種事實及消息；調查官吏之行爲與公務之管理；批評行政機關之行爲及政策；彈劾行政元首，下及各級文官等，前已詳述，茲不贅言。

立法部之權力的範圍及其限制既如上述，今之問題則爲憲法之權限應由何人解釋之。夫吾人既主張採統一制，而依此制立法機關之憲法的行爲，若無其他之規定，殊無受司法的否決之必要，故立法機關卽爲自己的權限之解釋者也。立法機關遵行憲法與否，乃爲當局之多數黨的良心判斷問題，統一制中實無最高之權力以宣告其違憲，反之如美國之聯邦制，則有司法機關可撤消其行爲也。

然在實際上亦略有限制，其效力雖不若司法之撤消要亦能發生相當之阻礙也。行政元首有猶預否決權，立法機關僅以三分二之表決卽能推翻此權，當於後再詳述。故大總統卽可藉此機會警告立法機關，關於立法範圍內之事，立法機關中之反對黨苟能精敏有力，則可俟其敵黨公然有違憲之破綻，卽執爲下期選舉之戰號，使多數黨不得不恪守憲法毋敢或怠，選民之程度高，則輿論亦能指斥違憲之黨而驅逐之，而又

於次期國會糾核違法行爲。凡此種種限制，皆足能納立法機關於正當的憲法範圍之內也。

今吾人尙須研究者，爲立法機關之特權，欲使立法機關能盡其職，行其權，故不可不予以相當之特權，以保護其獨立之精神，以防羣衆之擾攘，行政之壓制，其理正與行政機關之須保障等，此固其他憲政國家所昭示者也。各院對於本院議員之選舉，證書，以及資格等，須自爲裁決，使法院卽爲行政機關之附庸，亦無從爲偏私之干涉，且可免選舉黨爭之影響，世界除英國外殆無一國不採此制者。各院又應自行決定本院之程序，處罰議員之擾亂秩序之行爲，有三分二之表決，卽可使議員除名，及迫缺席者出席等，凡此皆爲確保有秩序而敏捷之行爲所不可少也。議事程序之細則，每付兩院自定，然其法定人數，則恆規定於憲法中。各院或兩院聯席會之多數殊可爲足法人數。各院應列本院之議事日記而隨時公布之，惟須祕密者不在此例。兩院議員於出席議院時，除犯叛逆重罪，及破壞安寧秩序等罪外，不得議院之許可，無論何時不得拘捕。議員在院內言詞辯論，在院外無論何人不得質問。議員又可決定其俸金之多寡。凡此諸種特

權，亦爲使國會有獨立之精神而設，爲憲法成功之要件也。

中國之立法機關，既有此必須之特權及前述之各種限制及完全之立法權，故其權力雖遜於英國而實超於美國國會也。

中國立法權之行使，據新憲法第三十九條云：

中華民國之立法權由國會行之。

立法機關之國權，卽國權章第二十三條列舉是也，此爲國家立法並執行。其由國家立法，或由地方執行者，則爲第二十四條。（以上二條原文均見前）惟此雖爲國家立法，但本條末項有云：

上列各款省於不抵觸國家法律範圍內得制定單行法（ordinance），是省亦有立單行法之權矣；本條繼續又云：

本條所列第一第四……第十第十一第十二第十三各款在國家未立法以前，省得行使其立法權。

此外則有二十六條云：



除第二十三條，二十四條，二十五條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其性質關係國家者屬之國家，關係各省者屬之各省，遇有爭議，由最高法院裁決之。此則規定其餘之權也。故國會立法之權，大抵盡於此三條之規定。

國會對於行政機關之利器如何，約言之，有左列六種：

(1) 彈劾權 第六十條云：

衆議院認大總統副總統有謀叛行爲時，得以議員總數三分之二以上之列席，列席員三分之二以上之同意彈劾之。

右彈劾大總統副總統也。第六十一條云：

衆議院認國務員有違法行爲時，得以列席員三分之二以上之同意彈劾之。右彈劾國務員也。第六十三條云：

參議院審判被彈劾之大總統副總統及國務員；

前項審判非以列席員三分之二以上之同意，不得判決爲有罪或違法；判決大總統副總統有罪時應黜其職，其罪之處刑由最高法院定之；

判決國務員違法應黜其職，並得奪其公權，如有餘罪付法院審判之。

(2) 不信任案權 第六十二條云：

衆議院對於國務員得爲不信任之決議。

(3) 查辦權 第六十四條云：

兩院對於官吏違法或失職行爲，各得咨請政府查辦之。

(4) 建議權 第六十五條云：

兩院各得建議於政府。

(5) 質問權 第六十七條云：

兩院議員得提出質問書於國務員，或請求其到院質問之。

(6) 管理預算案權 卽會計章(第十一章)之規定是也。

雖然，立法部之權力亦有限制焉，卽

(1) 不能增加歲出費 第一百十六條云：

國會對於預算案不得爲歲出之增加。

- (2) 國會未通過預算案時政府可援前年度預算行之。第一百十七條云：會計年度開始預算未成立時，政府每月依前年度預算十二分之一施行。
- (3) 任命國務總理須得衆院之同意，而任命其他官吏，則無需衆院之同意。第九十四條云：

國務總理之任命須經衆議院之同意。

國會亦有其特權如下列之七種：

- (1) 審查議員自己之資格 第四十六條云：

兩院議員之資格，各院得自行審定之。

- (2) 選舉議長 第五十條云：

兩院各設議長副議長一人，由兩院議員互選之。

- (3) 決定開會閉會時間 第五十一條云：

國會自行決定開會閉會，但臨時會於有左列情事之一時行之：

- 一、兩院議員各有三分之一以上之聯名通告；

二、大總統之牒集。

第五十二條云：

國會常會於每年八月一日開會。

第五十三條云：

國會常會會期爲四個月得延長之，但不得逾長會會期。

第五十四條云：

國會之開會閉會兩院同時行之。一院停會時他院同時休會；衆議院解散時參議院同時休會。

(4) 規定議事日程 第五十五條云：

國會之議事兩院各別行之。同一議案不得同時提出於兩院。

第五十六條云：

兩院非各有議員總數過半數之列席不得開議。

第五十九條云：

兩院之議事公開之，但得依政府之請求或院議祕密之。

(5) 言論自由 第六十八條云：

兩院議員於院內之言論及表決對於院外不負責任。

(6) 不得擅行逮捕 第六十九條云：

兩院議員在會期中，除現行犯外，非得各本院許可，不得逮捕或監視。

(7) 自行規定歲費 第七十條云：

兩院議員之歲費及其他公費以法律定之。

國會尙有解釋憲法之權，故第一百三十九條云：

憲法有疑義時由憲法會議解釋之。

第一百四十條云：

憲法會議由國會議員組織之。

前項會議非總員三分之二以上之列席不得開議，非列席員四分之三之同意不得議決，但關於疑義之解釋得以列席員三分之二以上之同意決之。

吾人就以上所觀可得左列評議：

- (1) 國會之權既因採聯邦制而分其一部於地方，故不如英國國會權力之大也。
- (2) 中央與地方所分之權不必兩方並舉，舉其一，則其餘之權歸之某方可耳。
- (3) 第二十六條所謂其餘之權並未明白規定究歸何方，夫以美加二國其餘之權已有明定，而爭端猶時時不免，矧含糊不確如新憲法者，其爭執恐當益甚矣。
- (4) 立法機關對於行政機關之權似甚大，實則若有强有力之政府而有相當之利器對之固不足懼也。行政機關其對於國會武器維何？得下列二種：一否決權；一解散權；今憲法雖有此規定，然按之實際則無用，直等於零而已。一遇衝突，立法機關必獲勝利，而政府必敗，養成法國之內閣制，其詳於後章論之。
- (5) 立法機關權力之限制，對於借外債未有規定，三分二同意之限制而僅曰過半數，殊為缺陷。又借外債以各省財產作擔保品，須得省會之同意亦應規定也。
- (6) 憲法解釋依聯邦制應付之最高法院，今又由國會解釋誤矣。謂第二十六條已有如此規定，則更不必有此並列也。又表決之人數宜採英國國會之大多數制，不應

用三分之二之太硬性，否則反對黨得以持之以爲反對之利器，而人數必難足法，立法案之通過更覺難矣。

### 第十五章 行政部之選舉 (Executive: His Election)

立法機關之組織及權限已如前述，今請論行政機關。第一問題卽大總統之選舉是也。

選舉總統之方法大別有二：其一，兩院合開國會以行選舉，法國制是也。其二，由人民或選民選舉，美國制是也。吾人對此兩制須詳加論究，然後可知中國之選舉總統應採取何制爲宜也。

法國制兩院合開國會選舉總統，其優點在能使選舉簡易而安靜。以其選舉總統之權，僅限兩院議員有之，故甚簡單而易。以其不若美國競爭總統之擾動全國，而其決定爭端由兩院合開之國會表決，故甚安靜。中國夙行此制，昔袁世凱之當選第一任正式大總統，及徐世昌之當選第二任大總統，及曹錕之當選爲總統，皆由此制所產出者也。

然此制亦有其重要之缺點，中國徑然採用，極屬不智之事。第一，立法機關選舉總統與真正之總統制相背謬。法國既行此制，故其大總統非爲實際的行政者，僅爲儀式上虛有其名之元首而已。而實際握政權者乃爲總揆。總統制中之大總統須爲名實相符之行政元首，今欲求肩負責任之行政者於立法機關選舉之中，能得與否，殊屬疑問。夫大總統既由立法機關產生，則其對於兩院中選舉有功之議員，自負有許多之義務，因而不得不寬於照應，惟命是從，以表其謝悃也。大總統欲圖連任，亦非仰議員之鼻息不可，故彼直成爲立法者之奴隸，事事仰承其意志，毫無尊嚴與自主，更何領袖或創造精神之可言耶？故立法機關選舉之制度，必破壞總統制之要素——要素惟何？即行政者之獨立的領袖的與創造的精神是；而不合中國之急需——急需惟何？即強有力而比較的能獨立之行政者是；此事理之必然者也。

第二，立法機關選舉總統必致賄賂盛行也。選舉者僅限於兩院數百議員，賄賂投票絕非難事。民七某某督軍等競爭副座公然講明每票二千元以至三千元，近年來某之競爭總統選舉，公開賄賂，每票五千元，此種歷史上之實例，確爲不可否認之警告。立



法機關選舉總統之結果爲無恥賄賂之盛行。質言之：總統大位可以買得，不爲財閥卽爲督軍，苟其有力買得議員之投票，卽得爲總統，總統既用錢買來，則其在位之時，勢不得不盡量搜括以償其代價。且凡有功於選舉之人，又須以美缺相酬。故如鐵路銀行等官辦實業之官員，因欲安固位置，保全利益，不得不有夤緣之醜行。總而言之，立法機關選舉總統之結果，必爲賄賂盛行，污辱國家大位，釀成金錢轉移政治重心之惡風，而違背人民之意志與祈向也。

第三，立法機關選舉總統將引起武力競爭也。握軍事大權者，極易以公然或隱密之手段，威迫兩院之議員，民十一年直奉兩軍戰於京畿，卽可視爲預備次年大選之武力競賽。戰勝之黨卽得總統地位，民十三年又見直系與反直系戰於東南及山海關，卽可視爲前年賄選之果應，此尙非直接的武力威迫。吾人猶憶民二選舉袁氏以衛隊包圍兩院，此則直接的威脅。此亦無可如何之事。若不以兵力從事，則國會既操於民黨手中，彼決不能當選。故立法機關選舉總統，總難免兵禍之擾攘，而彼一時兵強力足，常能乘機而起。故選舉不由民意而訴諸武力，則軍閥互爲雄長，內亂將無已時也。

第四，立法機關選舉總統與人民主權之義不符也。論者或謂人民已將選舉總統之權委託立法機關。然而揆諸實際此種委託殊有破壞民意之趨勢。議員人數極少，不足據以測度羣情。至其公行賄賂，或以武力威脅則更與民意背馳。而全國最重要地位將被最富者或兵力最大者強取而得矣。選舉總統之重要，初不遜於製定及修改憲法，後者既保留予人民由國民會議行使之，則前者何不援例，俾可合乎人民主權之理想與實際乎？

第五，立法機關選舉所產出之總統柔弱無力也。彼既由議員所選出，則其能得人民之助力，自不若民選者之充實。設美國之總統由議會選舉，則其能如今制由人民選出者之博得人民之贊助及信任與否極屬疑問。總之，由立法機關所選出之總統，恆易變成立法機關之奴隸，毫無左右國家舵把之手腕，而為彼以金錢賄買，或以武力競爭之黨之傀儡也。

立法機關選舉總統，既具上述五大缺點，則雖有簡易安靜之利，亦不能不認為不適於中國之制度也。

人民選舉總統之制度，適與上所述者相反。此制有無可置疑之好處數端，試歷述之。真正之總統制，非行此制不能確然固立。大總統既由民意選出，自能享人民之贊助與信任而能比較的獨立安固，不受立法機關之牽制。蓋後者已非總統之創造者，不過爲彼之同等的公務機關而已。此固非立法機關選舉者之所能及，尤非賄選與威選之所能望，其利一也。實行此制則賄選與威選之弊，雖未能絕對除盡，然金錢與武力政治之風必大爲消沉。蓋欲行賄於全國之選民，或從而以武力威脅之，殊非易易，實亦不可能之事，其利二也。此制能使全國民意發生效力，且使人民主權之義見諸實行，以其當選之人爲人民所選擇之驕子，其利三也。此制消滅軍閥爭位之戰，藉弭循環不已之內亂，蓋選舉之事既由人民意嚮從而決定，戰亦無益，此其最後之利也。由此觀之，惟此制爲能化消立法機關選舉總統之制度之一切惡弊，而產生一強有力的獨立行政機關，以建設真正民治的中華民國也。

然而此制佳則佳矣，乃在中國現狀之下能否實行，中國人民能否起而負此選舉總統之鉅任，極屬疑問。如何選擇適當之人？才如何提舉其人？如何選其人？凡此問題亟

待論究。

人民選舉總統固爲佳制，然而實行問題實足打破吾人之好夢。人民選舉須有強大之政黨組織，以提舉候補人員，宣揚政治問題，從事選舉競爭，驅使選民認定目的而投票，此可於美國見之。無此政黨之組織，則所謂人民選舉，幾乎近於不可能。而中國殊不具備此強有力之組織能貫通全國而得多數人民之投票也。吾人已知北洋派並非人民之政黨，不過爲袁世凱部下餘黨而已。而彼居於反對地位之國民黨，其組織雖有人民之成分，稍勝於北洋派，然究其實際，其黨衆大多沒於粵人之信從孫中山氏者。故可謂中國無強大之政黨，伏根於選民之中以行民選總統而冀於成功也。

此根本要件既不具備，則行此制，其成功亦殊有限。中國大多數之人民尙不識文字，更遑論憲政之理論與實際。故欲實行民選，須先厲行政治教育。中國人民雖有豐富之常識，自治之本能，然在數千年君主專制之積威之下，一旦採行此制，易生流弊，故非先有充分的政治經驗與訓練，不足以語成功，如混亂選票，官吏舞弊，羣衆受少數狡黠者之欺壓，固屬選舉中難免之事也。

於是吾人研究中國憲政問題至此，遂遇一極難解決之問題。立法機關選舉總統雖屬可能而絕端有害，後之民選總統雖極有益而難於實行。取此舍彼乎？抑取彼舍此乎？吾人際此兩難之間，如願中國仍爲一民國，則當力覓善法以選總統。嘗見國內一般人士，及外人之厚愛中國者，往往不顧羣情之向背，倡爲歸復君主政治之議，蓋亦因選舉總統有根本之困難，難以達滿意之結果也。

欲解決上述難題，惟有一法，卽由選舉會間接的選舉，此選舉會之組織，亦猶專爲製定正式國憲而設之國民會議也。

此專爲選舉大總統之選舉會之代表，應由人民嚴格的選出，每行政區域縣應行選出之代表人數，與本縣在省議會之代表人數相等。各省諸縣之代表，集會於各本省之省城，自行選擇代表，派赴國民會議，其人數等於各本省應派衆院及參院代表人數之總和。

各行政區內之選舉方法，由省議會自由酌定，如省議會尙未成立或未存在前，亦可由省長定之。各區選派代表於省會，亦應以每區一名爲基礎，其人口在二十五萬以

上者，則每滿二十五萬得多派一名，在調查戶口制度尙未施行以前，省長經大總統之許可，得依最可靠之調查行之。又選舉「總統選舉員」之選民應與選舉衆議員者同。當選人之資格，亦應爲普通之選舉人之資格。

關於各行政區內之選舉方法，尙有欲言者，卽爲中國現狀計，似應令村長，商會代表，同業代表，以及教育會代表行使初選之職務，以代普通選舉。在縣內人民尙未獲得相當程度之政治智識經驗，而表示直接選舉之意願與能力以前，徑行普選制度，必無安全與滿意之結果也。

上述縣內選舉方法之可以實行，且合乎中國人民之自治的本能與習慣，殊爲明顯之事實。吾國人民有其特殊的鄉村政治，能於鄉人集聚之時，或由村議會中捷然選出村長或代表。此類村長或代表，謂爲中國民治與自治本能之真正代表可也。吾國人民在城鎮之中，慣於組織同業公會與商會。吾人自治於此等組織之下，歷數百年之久。此類商業的組織，甚易選出代表或推定其首領爲代表。吾國民治及代議政治之真正之使徒，當推此輩人物。近年以來，教育機關，亦漸有參與政治集會之代表，若以此等機

關之領袖加入初選會，必甚有益。際此民國草創之時期，凡有協作精神政治經驗之本土的人才，均應萃集之，使得伸其特長，而彼社會的，商業的，教育的，以及鄉村種種機關，更皆應充分利用，以裨吾幼稚之民國也。

此種計劃之妥當，可以美國歷史上之先例證之。一七八七年憲法會集會於費城之時，諸代表感民選之不妥，因多數人民同意之不能，大省之利益過當，以及人民無選擇適當人才之能力。彼等亦覺立法機關選舉之難保安全，懼立法專橫獨斷，行政成爲附庸，良以「官吏之任命，由於許多團體爲之者，常不若單獨負責的個人，或人民全體爲之者之佳也」。彼等力避兩極端之弊害，而調節大小各省之利害，遂主張採用間接選舉由選舉會行之，各邦選赴是會之代表人數與本邦應行派赴上下兩院之人數相等。若用此法，可信羣情得達，民意能伸，而民衆的無能與夫立法的舞弊均可避免矣。最初所行之議會政黨，預備會由各政黨之領袖所組成者，提舉候補人員，其後經驗與時俱進，政黨組織隨而長成，遂棄此種方法，而由全國政黨代表會議提舉候補人員。於是總統競爭，運動選票，傳佈文字，以及爭辯問題等事漸次盛行，間接選舉會，遂一變而爲

各省記載人民意志結果之機關而已。

美國憲法創造者，洞鑒此種間接選舉制度，爲幼稚的民國之惟一安全辦法，雖其後變爲直接民選之結果，出其意料之外，然於安全之狀態伸張人民意志，要亦與彼等之初衷相符也。吾中華民國既得此歷史上的好例，亟宜步其後塵而稍加變更，利用村長及同業公會之領袖，以求適於中國之社會與經濟的狀況。故在今日大政黨尙未發達之前，此種由人民組成國民會議之間接的選舉，實爲承上接下之步驟，以連繫此幾乎不能解決之局勢。亦如美國歷史的進展，俟政黨組織漸次長成，人民有充分的政治教育與經驗，國民會議，亦將一變而爲登記之機關，而盛行直接民選制度也。

然而由中國之現狀觀之，此由選舉會間接選舉之方法，亦尙認爲不可實施不甚切當。主張不可實施者，謂民衆對於政治事件概置淡漠，祇知埋頭於艱難的生存競爭，不慣參與國家政事。主張不切當者，謂國民會議雖由人民出發，然而賄賂，威脅，官吏操縱，以及其他見於立法機關選舉之弊端，仍難保其不有。且持反對論者，固認此國民會議之計劃，爲可行於國家大亂及國運危殆之時，且人民愛國精神，激盪至於極度，或可



發昏破悶，而戰勝營私舞弊之私欲心也。而不知中國在此數十餘年中，人民之政治教育與經驗，尙未發展以前，無論何種選舉總統方法，恐皆不能免於私弊。抑猶壞者，不論採行何制，爲立法選舉，或人民選舉，抑間接選舉，革命與內亂終不可免，此吾人可見諸美洲拉丁民族諸國者也。

製憲諸公如抱上述之意見與信念，覺回復君主之不可能，選舉總統之乏良法，則惟一之解決方法，似選出一總統，而使其有極長之任期，如有必要亦可定爲終身任期，俾免每次選舉，動生戰亂，循環無已，而使中國於相當之時期內能保和平秩序。迨夫人民於政治有充分之教育與經驗，然後民選總統或由國民會議選舉之，均無不可也。然而此種計劃，不至吾中國之狀況陷於山窮水盡之境，民主政治絕無可行之希望，國運頻於破產，共管與滅亡之危險，回復君主既不可能，維持民治亦不可得，決不宜貿然出此最後之策略也。

萬不得已而出此九死一生之策略，則爲不離初衷起見，不可不慎重選擇適當之人才，必其人之品格無可訾議，才具歷經試練，不利用其特殊之機遇謀一己之名利，須

認定國人令委託誓死舍己從公，其工作不僅維持有力的政府以禦外人之侵略，內保和平與秩序，且須提高人民之教育與政治經驗，俾其任期終了，或自逝世以後，人民所深惡痛絕而思斬蔓除根之革命內亂以及種種惡弊不復顯現，而能自行預備其從事國政之工作，選舉自己之元首，以實行民主，民有，民治之政制（a government of the people, by the people, and for the people）。達亞支（Diaz）專政墨西哥一世，誠能支撐和平與秩序，然於人民之政治教育與政治經驗則毫無發展，迨其下臺以後歷久抑止之革命內亂復又發作，此其結果良可歎息，中國之歷史決不重演此悲劇也。故非爲救急之計不宜採此險策，既取此策，務須出死力以訓練人民，否則此種方策，亦不過爲暴風狂雨中暫時之緩歇耳。吾人則希望此種方策之不屬必要，而虔祝間接選舉之能於推行也。

關於選舉大總統之問題，簡括以上所述，可得結論數端：立法機關選舉決不當行；人民選舉雖爲良制而不能實行；暫可採行之方法似爲國民會議之間接選舉；如國民會議之方法，仍不能認切當可行，而國勢又極危急，則救治之方，惟有設定終身，或長期

之總統；而著者之希望，則在國民會議之間接選舉方法，能行於今日之中國也。

關於總統之選舉尚有應論之事項。候補員得出席國民會議之代表的三分之二之票數者當選爲大總統。在第二次投票以後，候補員均無得三分之二的票數者，即以票額最高之兩人再付表決，得票較多者當選。投票方法應採奧國祕密投票制。副總統於大總統之選舉完畢以後隨即以同法選舉之。國民會議應多數爲法定人數。國民會議應於大總統任期滿前三個月內召集，進行選舉事宜。此關於選舉程序之事項也。

現制總統任期五年。然此與衆院或參議院任期不相符合。衆院任期三年，參院任期六年，每二年退休三分之一。總統任期定爲五年，與立法機關任期不相調協，極屬不利，有總統與立法機關變更政治關係，兩者分屬異黨之危險，而生衝突與爭持之結果。欲免斯弊，惟有改定總統任期五年爲六年，使與立法機關（至可與衆院）任期相調協耳。此關於總統任期之問題也。

現制總統候補員之年齡爲四十歲，未免失之過高；美制爲三十五歲似已足夠。凡本國公民，曾在國內居住十年以上者皆得當選。此關於資格之限制也。

現制總統僅得連任一次，顯爲抄襲美制。但此限制似不切當。一旦發生大戰或經濟上之騷亂或其他事變之時，適值更換行政元首，實與公安與國運大有妨礙，危險孰甚。且以明文限制連任，無異剝奪後代人民自由選擇行政元首之權利而背人民主權之義理，殊無足取。人尙需限制，則宜待將來總統之賢良者自設此習俗也。

關於當否選舉副總統之問題：法制立法機關選舉故無需有副總統，以兩院合開之國會甚易召集，但美制則不可不有，蓋以隨時舉行民選或選定總統選舉人殊非輕舉易辦之事。中國既屬美制，則當於同時選舉副總統，無庸疑義；大總統如因亡故辭職重病或他故離職，則副總統應代其位，免再重召國民會議。副總統之資格任期與大總統同。彼應依美制，爲參院之議長。如副總統亦因故離職，則應由立法機關早以法律決定繼位之次人，通常恆屬諸閣員也。

新憲法第七章規定大總統之選舉。第七十一條將

中華民國之行政權付予大總統，由內閣贊助之。曰：

中華民國之行政權由大總統以國務員之贊襄行之，

大總統被選之資格，依第七十二條所規定可分三項：

- (1) 中華民國人民完全享有公權；
- (2) 年滿四十歲以上；
- (3) 居住國內滿十年以上者。

選舉總統之方法係由國會選舉，依第七十三條規定：大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之。前項選舉以選舉人總數三分之二以上之列席用無記名投票行之，得票滿投票人數四分之三者爲當選；但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之，以得票爲投票人數之過半者爲當選。

大總統之任期，第七十四條云：

大總統任期五年。至連任與否，同條又云：如再被選得連任一次。

大總統當就職時須發誓，如第七十五條云：

余誓以至誠遵守憲法執行大總統之職務謹誓。

至副總統之規定，則有第七十六條云：

大總統缺位時，由副總統繼任。至本任大總統期滿之日止。大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之。副總統同時缺位，由國務員攝行其職務，同時國會議員於三個月內自行集會組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

內閣攝政之規定，則有第七十七條云：

大總統應於任滿之日解職。如屆期次任大總統尚未選出，或選出後尚未就職，次任副總統亦不能代理時，由國務院攝行其職務。

關於新憲法以上之規定，其得失已於本章論之綦詳，即所謂總統之資格，任期，連任，國會選舉四項是也。茲再爲簡括言之，以爲新憲之評議。所謂資格，仿美制用三十五歲已可，不必爲四十歲太嚴之規定。所謂任期，應定爲六年，庶可與衆院免衝突於危險。所謂連任，亦不必爲之限制次數，其限制讓諸政治習慣可耳。至於國會選舉，其流弊前屢言之，即一，與總統制不符；二，賄選；三，武力壓迫；四，與主權在民主義不符；五，產生懦弱之總統。吾人主張應由國民會議間接選舉是也。之四端者，皆新憲之缺點，急應矯正者也。

## 第十六章 行政部之權力 (Executive: His Powers)

行政部之權力，在憲政國家本之主權在民之學說，恆爲列舉的，換言之，卽其權力非如專制國之爲固有的；除憲法特許的權力以外，一切皆不能任意作爲也。

行政權力觀念，其歷史的發達亦當注意。政府權力恆發生於一統治者或皇帝，或首長。當原始社會，一切立法，行政，司法之泉源，其權力皆發生自彼之一人，「朕卽國家」其意卽含朕之意思卽爲法律；故制定法律，行使法律，解釋法律，皆繫於彼一人。然迄夫時勢變遷，其權力亦浸分歧。英人之反抗無限制的苛征租稅也，於不知不覺中促使政治之進步，從財政方面，逐漸奪取皇室管理之權，英皇徒擁天子之虛名。真正之立法權，全歸國會；行政權付諸內閣；司法權操自法院；英皇雖有固有之皇權 (royal prerogatives)，然其行爲非經此三機關之同意蓋莫能發展一籌也。

夫使君主制定憲法，頒行人民，其君主常保留其修正權，其行政權力，非受自任何機關，除憲法上明定之限制外，不受任何限制，此爲大陸之行政觀念，亦無怪其然也。

然在非君主制定憲法頒行人民之國家，其憲法乃由人民由革命手段創造新時

代而得新憲法，即人民主權盛行之國家，行政機關之權力非固有的，而為人民制定憲法所賦予者也。夫既由憲法所賦予，則其權力應有限制可知。於是彼除憲法中賦予之權外，不能擅自行使，不能違背憲法，悍然行之而不顧。蓋此非如專制政體下之君主，任情恣意，而須按據憲法明白規定者以行使其職權，乃為當於理也。其權力通常為限制的，列舉的，而非概括的，是又不待言也。

吾人由此行政權力之觀念，可知中國之行政權力亦非概括的，而為限制的，列舉的，中國之國憲，係採用人民主權之學理，而非得自君主所頒與，乃由人民革命所換來者，較然明矣。是故中國人民應以主權之地位，建設總統，賦予相當之權力。故中國行政權力之觀念亦當為限制的列舉的也。

惟於列舉權力時，要當慎重，務使充分之權力與總統之職務相當。夫權力與職務相為比例，此自然之理也。欲其盡最大之職務，必須有最大之權力，而與以最大之權力，則當有最大之職務也。然則總統之權力與職務應為比例的，不其然乎？

總統之職務甚大，外之有發生外交之關係，內之有維持安寧秩序，行使法律，及增



進一般之福利，倘無下列權柄之規定，抑何資守之遵循：

其一曰，總統爲行政之首長也。凡有文武官吏除國憲有明文規定限制外皆得任命之。凡有文武官吏，除法官及憲法或法律別有規定外，不論如何任命，皆得免之。故彼對於行政負全責，庶幾可以發揮其志願而無阻礙也。彼又可舉此任免之權委託於各機關之首長，省長及其他有最高權力者，而受彼最高之管轄也。不但此也，彼亦可以創建行政制度而不受立法機關之干涉，特於預算一種間接的須受衆議院之限制而已。蓋衆院固操有准否預算之權也。要之，必使總統負行政首長之責，而後乃能執行法律實現政府之目的也。

其二曰，總統必有外交權也。彼當爲惟一的經理人代表政府發生外交關係。是以彼有接受大使及其他使節之權，而此權之意義即含有承認新政府之權也。又有締結條約之權，然必須得立法機關之批准。在美國須得參議院三分二人數之通過，此種方法，似爲不當。蓋參院非代表民衆，其行爲即可不必與公共意志相符，而此猶欲以三分二之人數，實不啻與少數反對黨有阻撓締結條約之機。威爾遜之締結對德和平條約

也 (The Treaty of Peace with Germany) 而提倡國際聯盟 (League of Nations) 此爲最善之實例。當其提交參議院審查之時，一般輿論甚願有條件之嘉納，卒因民主共和兩黨之間竭力爭撓，未能通過，直至以後引出總統選舉運動之爭點，而輿論又竭力反對國幣膨脹及山東問題，遂拋棄聯盟案件。故吾人主張立法機關之裁可，不應僅予參院三分之二之數而應爲兩院之多數乃可也。

中國之參議院，就吾人之計畫，其組織應一半由政府任命，故關於條約之裁可，不應僅保留與參議院，而此工作當付之兩院共同行之。故不僅有經驗學識之參議院在條約上可解釋及審查，抑當以代表輿論之衆院亦可以表示其意見也。關於同意與否之表決，必有兩院聯席會或每院分會大多數之投票而後可。凡此辦理外交事務之方法，其優點甚多，有受行政部及其任命者之指導及經理，輿論之節制，以及立法機關以謹慎的調查有力的阻止等等。故此實爲民主國家外交關係之行政最良的制度也。

其三曰，總統應享有軍權也。彼爲陸海軍大元帥可以調遣全國所有軍隊，始能防禦外侮，維持內政，於必要時尙可調用武力執行法律也。在民主國家，其宣戰非得立法

機關之同意不可。締結條約亦必得每院或兩院聯席會之同意。若當緊急時代宣戰，尤須得大多數以上之投票，每院或兩院聯席會至少必有三分之二之同意數乃可。故宣戰較之締約及批准一種政策爲難也。蓋此不僅爲多數而已，尤必有大多數黨以及反對黨或少數黨一部分之同意而後能通過也。

雖然，國家當危急存亡之秋，外患迫促，則大總統爲抵禦戰爭起見，亦可不必得立法機關之同意，而立調遣國內兵力以抵制之。蓋就外國侵略之事實而論，苟因各黨之爭執，遷延時機，其危害於國家之安寧甚鉅也。又當國會閉會之時，內憂外患，迫於眉睫，大總統亦可行使其戒嚴之權，中止平時私權之保障，亦無庸得國會之承認，特立法機關開會時能隨意撤消其宣告耳。宣告緊急狀態或戒嚴以後，爲保障私權計，其處罰僅限於監禁或罰金，監禁之期，不得過三月，罰金之數不得過五百；其較重之刑罰或死刑，則須經法院審判，然後人民之生命自由財產不致橫遭蹂躪也。卽或枉受委屈，亦得取消宣告。時經民刑法院審判，得所伸直。在緊急狀態宣布需要時，國會應從速召集，不待言也。

其四曰，總統應有赦免之權也。凡犯罪者彼皆可宣布緩刑減刑或赦免之，但屬彈劾案件不在此例。此種赦免權乃為救濟法律之缺陷，當立法或司法機關不能補救此病時，大總統一用此權，則人無枉受縲紲之苦矣。然大赦 (granting general amnesty) 必須得兩院之同意，義不待言。

其五曰，總統對於立法機關應有相當之權力也。夫國家一般的福利，既託付其增進之工作，則彼對於制定法律之機關，不能不有適當之力以抵制之，俾能得必要之合作，而可免衝突及殭局之險象也。彼有召集國會開特別會議之權，在必要情形時，可得立法機關在其左右。有散會權，當兩院於散會意見不合發生爭執，可以宣布散會時期。有猶預否決之權，此權須各院有三分之二之表決始能推翻，故能保障自己與國家，不至受立法機關之對敵的或愚昧的立法之害也。大總統得隨時將國事報告於國會，並用議案之形式將必要而急需之政策提交國會考慮，以補總統制行政元首不與立法機關接近之缺點也。彼又得用書面指定官吏或議員提出議案參加各院之辯論。然除議員以外餘均無表決之權，此蓋確保行政者創造的，領袖的精神。

關於總統如何行使停會或解散國會之權，此問題須慎重加以考慮。夫使總統而無此解散之權，則國會議員任意營私怠惰，除一黨或數黨能與合作，彼在立法機關可以指揮外，其他將束手無策，迫使立法機關之動作矣。尤有甚者，在行政立法機關發生衝突，如兩院政治的政黨色彩變更之後，彼必無法使之協和，訴諸選民使其判決及另委任也。

此種衝突在美國蓋爲數見不鮮之事，當威爾遜第二任執政之最末二年間，反對黨把持立法部，於是威氏與議會遂發生極大之衝突，然此衝突亦不過在最末之二年而已；當總統任期開始之際，行政與立法二機關，固常爲同一大黨所操持，一旦不幸發生衝突，亦常在總統四年任期中，在議會每二年選舉之時，反對黨可以把持一院或兩院，而總統及議會選舉，均在第四年之末，即可使政府之兩機關，又操諸同一政黨之掌握中也。故其結果，即無解散之權力，其衝突及人民所受之痛苦，亦不過僅二年，過此以往重行選舉，行政立法仍舊和好如初也。

在中國以吾人之計畫，衆議院之任期當爲三年，大總統當爲六年，故其發生衝突

當在總統任期中之最末三年，必待次屆總統及國會選舉後乃能復原也。若欲除此難點，則必須有解散之權，而後三年間之衝突，及疆局之險象，乃可免也。若總統黨勝則無大問題，否則立法機關爲反對黨所把持，衝突之事，非層見疊出靡有底止，即總統受輿論之裁判，改變方針，無論在何種情形中，用此解散權力，在衆院任期中僅限於一次。故爲總統者，不能濫用此權屢次解散毫無限制也。此種限制，及選舉失敗之危險，其結果足使喪失威望及再選之可能，故不敢肆無忌憚濫用此解散之權也。

然在他方面，吾人應坦然承認以此種權力賦予行政機關，使其權力超出於立法機關之上也。在實際任何合理，而有益之法案均能使之通過，更可阻止反對者破壞之陰謀。故吾人欲得一強固之政府，而輔以服從之國會乎？抑願受三年間之衝突乎？二者之間，不可不任擇其一。如否認解散權，則必受三年衝突之痛苦，如賦予此權，則可建設強有力之行政機關以抗國會。但使立法機關成爲服從的性質，殊不利於反對黨，中國制憲者將不得不於此審擇之也。同時吾人主張賦予此解散權，以免三年長期之爭執，然同時此權之行使應有限制，即祇許於衆院任期中，或內閣在職中，僅能爲一次之解

散，至其效力，則僅及於衆院或并及參院均無不可。又參院中總統所任命之議員，是否包括在內，均任其自由酌定。國會既解散後，應於四閱月內召集新國會，否則認爲重行召集被解散國會之理由，無須得彼之同意，且可以提出彈劾案也。

關於預算之事，因其關係重大，故當另章詳論之。茲就其大要言之，大總統有核定每年收支預算提交於立法機關之權也。遇緊急情形時，彼更有增加特別出入款項之權，俾於戰亂危殆之際，通常預算不能適用之時，能籌措應急也。但總統須依法向國庫支款，否則即當彈劾，如是始能使用財嚴格的得當也。彼應於國會每年會開幕後若干日以內，提交上年度用款及收據之詳細副冊，否則亦當被彈劾也。如此行政機關使用公款能依法負責，開誠布公，而立法管理行政之權能庶有實效矣。

其六曰，大總統應有發表法令之權也。大總統爲施行憲法及法律起見，爲補救立法機關無力顧及各項細則之缺陷起見，在不與法律抵觸之範圍內得制定各種法令及規程，與法律有同等之效力。如國會在集會中，則於法令發表後兩星期或十日以內，應即提交國會，否則應於下屆開會後，亦於同數時間內提出。若不提交，必受彈劾。國會

得隨時以各院多數之表決，取消其法令或規程，此種情形，不受行政元首猶預否決之權。

此種法令權之賦予，實爲行政權力發展之一般的傾向。英國皇帝特頒參議命令 (orders in council)，行政各部能發表臨時命令 (provisional orders)，兩者均爲補救因執行法律而生之缺陷也。法國大總統能發布與法律不抵觸之命令，美國憲法雖未以此權賦諸大總統，然立法機關以不與法律相抵觸得發表命令及規程之權，委託與行政機關之趨勢，日甚一日。中國之大總統固已早有發表法令之權，人民亦習久認爲法律而不怪焉。中國立法機關成立未久，經驗缺乏，且於草創之時期，應行之必要的立法既繁且多，故以制定法令之權賦予元首，實於國會大有裨益，使其能免煩瑣之累而專注於立法上之大原則大政策也。但國會須有最後的同意及否決之權力，有此保障，則此特權益確實而鞏固矣。

約言之，總統之權力有六：一，任免文武官吏之權；二，得國會之同意宣戰媾和之權；三，爲陸海軍大元帥之權；四，赦免罪犯之主權；五，有提案及猶預否決之權（覆議權）；召



集特別會議之權，散會停會之權，解散權，六，發布法令之權等。中國總統能完全享有此等權力，在世界上之政治權力，庶幾不但可與美總統並駕齊驅而可超越之也。

行政元首之種種權力具如上述。然尚須爲之規定數種特權，俾得盡其職，是亦不可缺也。總統在任期中爲確保其身體之自由起見，除彈劾外，得免法院之一切程序。但其任期滿後，其在任中所爲違法行爲，仍受通常法院之制裁。美國憲法雖未明定所事，而司法機關則已宣告其爲法律之原則矣。又大總統之年俸定於憲法，在任期內不得有所增減，此蓋確保其財政上之獨立，亦以免行政立法間因此問題而發生弊端也。

大總統於就職時，應表示其負責之純摯，茲仿美國大總統之誓文以應用於中國憲法，其辭曰：

「余誓以至誠執行中華民國總統之職務，並以全力擁護中華民國之憲法。」

此外尚須略論總統職責下之行政組織。惟所述者乃爲重要之點，其行政之原則與方法，則非本書之範圍也。總統應由各部總長組織內閣輔佐之。其不居總長地位者，亦得在內閣贊襄之。內閣之職責爲會議與忠告，對於大總統負責，非如內閣制之國家

連同大總統或自身對於國會負責也。大總統可於閣議中有所諮詢而討論一切案件，但徵求閣員意見後，最後決定之權，仍操諸彼也。政府各部應由各總長直接負責。凡事務之宗旨，功用，目的，相類者，應屬一部管理。類似司法與類似立法或其他特別事務，應除出普通部務管理之外，俾此類立法司法之職務，能離行政長官之管理而保其獨立。凡需審慎考慮之事，或決定方針，司法或立法上的職務等，以取委員制行政爲佳。凡屬實際行爲，統一事權，責有專歸之事項，則以單獨制行政較優。責任須配置明確，勿使重複，勿使衝突，如此而行行政上之責易於確定，糾正之方亦易措施，效力乃可見也。爲避免政黨分贓制度起見，應採文官服務制，使官吏之任命，除閣員，省長，及其他類似之官吏以外，尚可根據勞績以爲敘用，一掃營私夤緣之弊也。行政制度既如上述原理爲基礎，預算制又行之切實而有效，則中國憲政將不蒸蒸日上而頡頏先進諸國者，吾不信也！

中國新憲法根據主權在民學說，憲法第二條云，「中華民國主體屬於國民全體。」故總統之權規定於憲法中者，非概括的而爲列舉的，且其權須由內閣贊助始能實行，現第七十一條云：

中華民國之行政權，由大總統以國務員之贊襄行之。

總統之權如何，具體言之有左之六種：

(一) 公布法律及任免之權，第七十九條云：「大總統公布法律並監督確保其執行。」又第八十一條云：「大總統任免文武官吏；但憲法及法律有特別規定者依其規定。」

(二) 外交權。在第八十三條云：「大總統對於外國爲民國之代表。」第八十五條云：「大總統締結條約，但媾和及關係立法事項之條約，非經國會同意不生效力。」既有如是規定，故中國外交締結條約分二種：

(1) 不得國會同意。如：

A 行政條約 (executive pacts)。即行政機關相互間所訂之條約，如藍辛石井條約 (Tausing-Ishii Agreement) 之類是也。

B 戰時或軍事上所締結之條約。

C 條約雖爲和平時所締結，但與立法無關者。以上三種皆不必得國會之同意。

(2) 得國會同意。又可分二種：

A 媾和。

B 與立法事項有關係者。

(3) 兵權 如第八十二條：「大總統爲陸海軍大元帥，統帥陸海軍。」然陸海軍之編制，則以法律定之。又第八十四條規定總統宣戰之權，「大總統經國會之同意，得宣戰；但防禦外國攻擊時，得於宣戰後，請求國會追認。」

又第八十六條規定總統宣告戒嚴之權，「大總統依法律得宣告戒嚴；但國會認爲無戒嚴之必要時，應卽爲解嚴之宣告。」

(4) 赦免權 第八十七條云：「其一，爲大總統經最高法院之同意，得宣布免刑減刑及復權；其二，爲對於彈劾事件之判決，非經參議院同意，不得爲復權之宣告。」

(5) 發布命令之權 第八十條云：「大總統爲執行法律或依法律之委任，得發布命令。」

(6) 對於立法機關之權有下列三種：

a 否決權 第一百〇五條云：「國會議定之法律案，大總統如有異議時，得於公布期內聲明理由，請求國會覆議，如兩院仍執前議時，應即公布之。」此與美國有異：在美國凡總統否決後退回，每院須三分之二之表決乃可；今僅言大多數，是與第一次通過之數相同也。

b 解散權 第八十八條云：「大總統得停止衆議院或參議院之會議，但每一會期停會不得逾二次，每次期間不得逾十日。」又第八十九條可分爲三層：一爲解散國會，須得參議院之同意；二爲同一會期或原國務員不得爲第二次之解散；三爲於五個月內定期開會。

c 編制預算案權 第一百十二條云：「國家歲出歲入每年由政府編成預算案，於國會開會後十五日內先提出於衆議院。」又自第一百十三條至一百二十四條，規定通過預算案之手續及法則也。

次爲總統之特權，有左列二種：

(1) 不受刑法上之訴究 第九十條云：「大總統除叛逆罪外，非解職後，不受刑

事上之訴究」以此觀之，民商等法上之事仍可訴究也。

(2) 歲俸 第九十一條云：「大總統副總統之歲俸以法律定之。」但未言在任期中不得增減。

此外大總統誓詞，則如第七十五條：第一為遵守憲法；第二為執行職務是也。

本章規定較為妥當；但對於宣戰條件，僅言得國會同意，按即大多數之同意也；此依吾人之主張，應為三分之二之人數始可。

關於外交之權，其言條約之與立法無關者，即不必得國會之同意，似覺不當！蓋總統因此可以締結最重要之條約，而曰與立法無關，即不須得國會同意也。（假定金佛郎案謂其與立法無關即可準此辦理。）其損失尙堪問乎？

關於赦免權新憲法雖有規定實等於無。普通案情赦免須得最高法院之同意，總統即難實行此權；若彈劾案當然不在赦免之例。而欲得參議院同意，是與未賦予此權無異也。

關於總統對於立法機關之權太弱，此為最不公之道，亦即新憲法最缺之點！如：

(1) 否決權 新憲法並未規定總統將原案退回以後，須以三分二人數通過始成法律，僅言大多數而已；而第一次通過即爲大多數。又何必多此一舉乎？故實際直等於無否決權也。循是以推，倘國會制定不利於政府或不利於國家之法律，總統亦無力以反對之矣！

(2) 解散權 此爲行政機關對於立法機關最重要之利器，有之即可令其動作，無之即不能號令，猶乘者之有鞭策是也。今言解散衆院須得參議院之同意，此自一八七七年法蘭西解散國會以來，絕無僅有之事，是此權雖明定亦等於無也！此權既不能實行，則必演出以下之五大弊：

a 國會分黨複雜；

b 內閣不固，政策不行；

c 行政機關削去首領建議之能力；

d 行政機關以各法術籠絡議員，因此官吏任命不由才德裁判而惟議員之命是聽，政府因而腐敗。

e 不解散國會，卽行政機關與立法機關衝突最後解決不在選民而在國會本身；故依主權在民學說言之，主人卽無最後解決黨派紛爭之權，而行政必失敗，立法必大勝利矣。

關於總統之特權，其歲費規定新憲法未言在任期內不得增減，此大失矣！國會卽可藉此伸縮以強迫總統服從其意旨，而總統首領獨立之地位尙可保存乎？

## 第十七章 司法之獨立及職權 (Judiciary: Its Independence and Functions)

立法與行政兩政治機關，吾人已詳論於前，茲所述者，爲政府之其他一種機關，卽所謂司法是也。

立憲政治中司法機關有特殊之點，不可不知。吾人已知立法與行政有密切之關係，二者實互相牽制，互相合作，互爲利用者也。是以二部非屬同一政黨管轄不可。此兩機關互相離異，則事事必不能實行，苟兩機關爲不同之二黨管轄，則其結果必互相衝突，爭持不下，影響國家之進步，害莫大焉！然又司法機關對於其他兩種機關，亦有迴不



同在。其任期及政治上之合作，不必與其他兩部相依並行，而當有超越與獨立之精神也。其與兩部之關係，利於分而不利於合也。夫世界各國，行政與立法，中央與地方，其間之關係，有種種之形式，獨司法一項，其形式比較簡單，諸多類似，雖稍有不同，但無甚歧異之點也。

君主專制時代之司法權，操於行政部手中。皇帝即為法律之淵源，地方官府即奉行王化於治下。迨乎人類既有經驗，乃認司法權能與行政業務，判然為兩種不同之工作，倘一合併，則必危及人民之自由。蓋任行政部解釋一己之權限，即無異許其任意侵入個人自由之法定範圍內，而強奪私人之權利以施其行政專制 (executive despotism) 之惡制而已。

關於此點，吾人可舉英國憲政歷史以證明之，有所謂船費案 (Case of Ship Money) 者，法院為英皇權威所迫，強制約翰哈母卜登 (John Hampden) 繳納違法之稅。此外尚有種種事例，使英人深知司法而不與行政分離，則個人之自由及權利必不能保，而行政部之勢力，駸駸乎不宜駕司法官吏而壓之矣。此英人之所以力爭者也。十八世紀

之初，革命成功，國會遂通過一案，凡司法官吏，除得兩院之請願外，皇帝不得任意調動之，此其所爭之碩果也。

自是以後，經驗更增，知個人權利恐受他人侵害，固當防範，而行政者之強暴專橫，尤當設法限制，於是法官之獨立，法院之尊嚴，遂認爲不可缺之要件矣。故司法獨立之觀念，乃自苦痛閱歷中求得憲政之根本原則，今則舉世莫不承認司法獨立爲憲政之根本原則矣。

謀法官之獨立，通常採用之方，大抵規定法官行爲妥善者則爲恆久任期。吾人已知英國之法官除由議院之請願不得擅行撤任，在美國亦復如是，聯邦諸法官在其行爲妥善期間內執行職務，非受彈劾不得撤任。是以法官之任期實不啻規定爲終身也。故法官確乎獨立，無所疑懼，其判決一惟法律正義是遵，決無顧忌社會之毀譽，上司之意嚮也。然則法官之獨立與其不怯不偏之精神，乃在行爲妥善期間內永久任期之規定始能得之。此實世界各國之經驗所表示者不容疑矣。

抑有國家關於法官獨立之保障，不僅規定行爲妥善期間內之恆久任期而已，且

進而於移調法官管轄區域內之權力亦有確定焉。意大利行政部有移調法官管轄區域之權，故其獨立之精神較弱，法官爲免不利之移調計，不得不示相當之屈從也。德國則不然，法官非依法定程序並按法律之規定不得擅行移調，此在昔之帝國今之民國皆然也。

此外法官之獨立尙有一層保障，卽其年俸既定之後雖無禁止加增而絕對不得減少，此乃美國聯邦法官之辦法也。其不減少俸金者，乃在確保法官之生計，俾不致因生計問題而受人之牽制也。漢彌爾登 (Hamilton) 曰：有權操縱一人之生計，等於有權左右其意志 (A power over a man's subsistence amounts to a power over his will)，旨哉斯言！

綜言之，法官之獨立，通常有下列之保障：(一) 行爲妥善期間內恆久之任期；(二) 不減俸金；(三) 不得擅行移調，此三者非依法定程序，並按法律所規定者，不得任意破壞也。吾人現述法官任命之方法：

通常任命法官之方法有三：第一，由立法部任命；第二，由人民公選；第三，由行政部

任命是也。由立法部任命法官，殊難滿足人意，蓋其置法官於政黨政治勢力之下，而法官之選任將受政黨預選會與政治原因之影響也。美國各省大多數已廢棄此制，歐洲惟瑞士採用之，其聯邦法院之法官即由聯邦立法議會所選任也。

至人民公選法官，亦竟不能認爲滿意，施諸狹小之地方或可行耳，大社會中之分子不能詳悉候補者之品質能力能否勝任，故所謂人民公選，亦不外政黨預選會及領袖之指定，其結果往往選出不適於司法工作之人才。且爲法官者，或欲圖謀連任，則物誘當前，勢必屈抑公衆意志，其爲判決，難保其不俯就社會之感情也。故有言：「此制實足以墮落司法界之品格，驅逼法官爲政客，而使司法者之心理常受壓迫，而莫能抗拒。」誠篤論也！

然則法官由行政部任命，實爲優良的制度，爲世所公認者無疑矣！蓋有質能之行政者，必能得優秀之候補員，法官可以脫離羣議與黨爭之旋渦，而無阻撓畏懼之弊，此其所以爲現代大多數立憲國家所採用。在美國聯邦法院及高級省法官之任命即採此制也。

茲就中國國情言之，政黨既未發達，人民又無參與政治之教育及經驗，故法官由立法部任命與人民公選二說，實際均不成爲問題。中國今日所需者，乃在一有實力能爲而獨立之司法機關，此爲建設健全之憲政制度所不可缺者。故以各國之經驗供我之參考，中國則庶幾乎當採行政部任命之方法矣。

其次所當研究者爲法官之移調也。夫法官雖有在行爲妥善期間內繼續其任期之規定，然法官之移調，亦應爲之規定以防其舞弊與失職。誠以法官之舞弊與失職，猶姑息容忍不顧，則與司法機關以保護私人權利及自由，與夫依法定程序執行法律爲主旨之本意大相悖謬矣。於是通常之三道焉：其一由立法部移調法官，此爲英國所通行。其二由立法部控訴法官，通常即由下院提出，上院審訊，此制美國行之。顧反對此說者，謂此兩制實使法官之任期，仍受立法部黨系之操縱，即令需票較多，此權不易施用，然最後仍不免爲其所左右也。其第三種方法，即爲由司法審判而移調法官也。此爲德國制，前帝國及今民國均行之。夫法官之移調，須經上級法院依法審判之後乃可，此爲最良之制也；蓋法官之去留，不應受政黨政治之影響，而當嚴格的受司法程序之裁

決，蓋惟法官爲能有最佳之資格，以決其他法官之適當公正及能勝任與否；且司法的程序，較諸立法部之調度與彈劾，更能合乎公道也。

關於司法機關之工作若何之問題，普通均認應解決關於私人權利之爭端，並於行使司法權能時解釋與實施法律也。然於此有二種工作，論者之意見以及實際之辦法各有異同，吾人不可不特加研究。

第一，立法部一切法案凡與憲法抵觸者，司法機關應否有權宣告無效。吾人已知聯邦制之國家，其司法機關每有此種權力。蓋其權力既分配於聯邦政府及地方政府之間，則關於憲法上權限，自不可不有此種權能以爲最後之判斷。而在統一制之國家，吾人已見法院通常無此權力，立法部自行裁決並解釋自己之權限，良以中央與地方既未分權，而中央政府對於各省法案自有撤銷之權也。中國宜採統一制而不適於聯邦制，前已論之綦詳。故中國之司法機關，不當有宣告立法機關法案違憲之權力也明矣。

關於司法解釋憲法之問題，前雖曾有一部分之討論，然此處不妨全部重加論究，

俾吾人對此問題能得一清晰之理解。凡一國政府，僅有三種機關，可以解釋憲法，而有最終之確定力，此三種機關維何？即行政部，司法部與立法部是也。此三部者，當其按憲法明文之指定，分別執行運用其職務權能之時，均應自行解釋憲法與法律也。蓋其行使職權之時，關於其權力與職務之解釋，各自裁決也；然此三者之中，須有一部操最後解釋之權力，俾遇衝突發生爭端得有解決之望也。但行政部不能為其自身之權力與責任充最後之裁判者，已不成為問題也。因行政部之權力，既經一一列舉而有限制，若以此權力予之，則是無限的擴充行政部之權力，勢必流為專制，此立憲政治所不宜阻止者也。此外僅有司法與立法兩機關，而在兩者之中，今世諸先進憲制國家所採方法殊不一致：有以最後之解釋賦予司法機關者，亦有以歸諸立法部者，美國之司法機關，操有最後之權力，得解釋憲法，並宣告與根本大法抵觸之，任何一切法案無效，已如前述，故將立法部置諸司法機關最後統制之下，而成立一種所謂司法至尊之統制。此制之優點，即在使飽學之法官，得從事最後之解釋，而法律有一致之歸趨，斯其維護憲法或更有效力也。至其缺點前已詳述，無庸贅言。概括言之：即司法機關受政黨之影響，憲

法解釋之剛性與守舊性，司法作用不足以應付政治問題，法律之不確定，法院認為有效以前之主法常受輕視，訴訟至多等事，不勝枚舉也。

英國則不然，在統一制度之下，關於憲法及習慣之最後解釋權，屬諸立法部，是以司法、行政二機關，均服從立法部之最後的管轄與決定而成立，所謂國會至尊之憲政制度。國會既有此權，遂為至高無上之機關，能隨其意之所欲以解釋憲法，惟受良心與輿論之限制而已。其加於立法權力之種種限制，在此種制度之下，不過為道德上的格言，拘束立法者之良心，其有效與否，僅視輿情與選舉時最後之行動如何而定。故以實效言，此制殊不能與司法機關監護憲法之制相提並論，然亦有其顯著之優點。依此制則憲法解釋中，決定政治問題者，為吾人所認為代表羣情與審悉公益之人物，因此可免法院受黨爭或政治的影響。此制使法律有確定之性質，一法律案通過並公布之後，無人敢質問其於憲法上之性質如何，究其結果，則尊重法律之觀念增高，立法部責任之所在明確，而糾紛之爭訟可以減少也。且其能使憲法有伸縮性與彈力性，譬之吾人之衣服，非為硬直之短衫，而為一襲柔適之外衣，隨時之需要以為伸縮者也。



統一制之於中國較諸聯邦制更形適用，前屢言之。故憲法之最後解釋權，顯應屬諸立法機關，而不歸於司法機關，俾中國可收上述之利益，而避免司法機關獨斷之弊害。試更臚舉此制之優點，爲迎合過渡與變遷之時代的需要計，憲法須富於伸縮性，無益之訴訟有避免之必要，法律宜確定與尊嚴，司法機關脫離黨爭或政治之影響，建設立法至尊之制度——凡此種種莫不切適中國之情勢焉。

於茲有問題發生者，卽立法部決定憲法之解釋，是否應以通常多數投票行之，或以特別大多數之法定人數投票行之，或兼而用之是也。吾人初見解釋憲法之重要，頗覺有用特別程序之必要。然就實際考慮之，似以採用普通多數之辦法較爲適宜。蓋兩院中所發生之政治問題，無一不須憲法上之解釋，若以特別多數投票或特別足法定數之規定，則少數派與反對黨必利用之，於進行決定每問題之前，故意要求實行此特別人數之規定，則不易通過一案矣。然則事務之處理，實不能以普通多數行之而必需特別之足額人數，結果則立法行爲恆遇不必要之阻礙也。

關於司法工作之第二問題，爲行政官吏之行爲，應除出於司法權限之外，對此問

題吾人欲得正當之結論，須加以審慎之考慮。

英美兩國行政官吏，就其職務行爲，對於普通法院之司法權亦須服從，與私人無異，蓋私人與公員之間在法院前無所區分也。質言之，英美法認普通法院，就於行政公員侵犯或危害普通公民之私權之行爲有完全管轄之權，且能審查此等行爲依法有效與否。如認爲越權或違法，則以法令禁止其實施，或裁判負責當事人損害之罪孽也。爲執行此部分司法管轄權，而設定之令狀約有下列數種：審查授權令(Quo Warranto) 審查官吏對於公務地位有權與否，「厲行公務命令」(Mandamus)，命令官吏依法爲某行爲；「命令禁止」(Injunction)，使不爲法所不許之行爲；「提案覆審命令」(Certiorari)，審查行政官之管轄權限；「人身保護令」(Habeas Corpus)，保障個人之自由也。

然此種制度亦有缺點焉。國家自身不能被訴，故個人對於國家，雖有正當之要求，而無法行使其權利。國家固常承認對於自身因明示或默示之契約而有所主張之訴訟，然甚少承認因官吏行爲違法而發生錢財損害之訴訟而已。若遇此種情形，其唯一

補救方法，惟有對於官員個人進行訴訟，此時該官員亦不能用其官力與官格以爲抗辯也。

進而言之，此制實際將官吏獨斷之行爲 (official discretion) 除出於司法管轄權之外也。依通常之規定，法院無權干涉官吏之獨斷行爲，亦不得詰問其行爲之動機或原因，法院所得而裁定者，僅服役無需獨斷之行爲與行政權限而已。其結果私人權利，不得妥受保護，以抗官吏獨斷行爲之實施，或則私權備受保護，而行政效能常受影響也。

且由行政訴訟發生之問題，往往屬於行政權宜上之爭執，而含有專門性質者，吾人不能期望普通之法官能深得其道而宣告合宜之判決也。設有某稅務委員，就某房屋依一定之評價爲基礎，課以一定之租稅，而房屋所有人認爲不滿意時，則其評價與租稅，非專門智識不能判其當否，而普通之法官，就於此類複雜事件而言，實與常人無異，而欲其以充分之專門智識爲裁判，乃不可能之事也。故遇此種情形時，公道常不得伸焉。

抑猶有進者，官吏與人民間之公的關係，與人民與人民間之私的關係爲不相同，故處理此類行政案件亦異。官吏爲國家之經理人，其行爲恆根據法律或長官之命令。官吏之行爲雖合乎誠信而不與法律之正當解釋完全符合，或係出於盲從長官之命令者，若亦謂其本人應負責任，則其結果顯失公道，將使官吏無勇敢之精神，法律與司法上之解釋喪失確定之性質，行政之功效亦隨而退化矣。例如有一陸軍或海軍官員，奉長官命令將殺一人，而覺察其爲非法之事者，此軍官卽陷於進退維谷之境；若將拒絕長官之命令，則必受軍事處分，若受命而殺人，則又違法須受刑罰之制裁，故其所處地位，實如前有深淵後有猛虎也！

尤有言者，行政行爲而服從司法意見，就其實際之意義論之，乃司法機關挾制及臣服行政部也。行政機關與行政團體，將因司法機關認定憲法上之責任而事事故步，推其極端，勢將麻木不仁，而行政部衰微之象亦隨之而至矣。故論者主張司法固應離行政之管轄，而維持其獨立，然行政亦當免司法之干涉，而不受其牽掣也。

要之，官吏之不法行爲，人民對於國家有所請求，而無強制執行之權力；關於私權

之保護，官吏依其獨斷而自由行動，法院無充分管轄之權；行政訴訟，須有專門學識始能裁判；官吏與人民間之關係，與私人間之關係不同，其適用規程與待遇方法亦不相同；行政機關與行政事務有脫離司法干涉與挾制之必要——由是以觀，以行政案件屬諸普通法院之管轄，不若令其除外，而歸於別一機關審理為愈，此吾人由經驗而知之者也。

無上述諸弊，而與英美制度相抗衡者，有法國制度，不可不一察焉。法國及歐洲大陸數國，其關於官吏侵害或危及私人權利之行爲，除出於普通法院之管轄以外，而另屬諸一種法院，稱爲行政法院 (Administrative Courts)，歸行政最高法院 (Council of State) 節制，其組織半爲經驗豐富之行政官吏，半爲法律學者也。

法國之行政法院，其組織既如上述，故其性質爲特殊的而非混合的，其窮究官吏行爲之動機，與行政上行動獨斷之理由，從詳檢查，雖其行爲有效，而其動機不當，或其理由不充者，即加以抑制，其能推行無阻者，實其性質使然也。

且法國制斷定政府對於官吏或經理人之行爲所負之責任較爲廣大。與英美制

不同者官吏，以其官吏之資格，損害私人之權利，不問其由於契約，或出於侵害行爲，被害者對於政府有所請求，政府須負責任也。如有巡警於此，因逮捕犯者，而將路上行人撞仆，由此所生損害，政府亦物負賠償之責焉。又吾人於奧簡里安鎮（An Algerian Town）之警兵擊射瘋牛而誤傷人一案，亦可知法國制中政府之責任範圍也。

依法國制其官吏以官吏之資格所爲之行爲，就其所負之責任有較善之保障，故行政能充實而有效也。設有官吏因服從長官之命令，而損害私人之權利，則官吏本人不負責任，以國家或政府爲被告，而判斷其損害賠償可也。

故在法國「官吏居於國家的責任之後」，而其爲法律行爲時，可免行政服從或個人責任進退維谷之境也。

然法國制須特設一特別之機關以解決屬於行政案件，或屬於普通案件之爭執，蓋行法院與普通法院之權限既不同，則兩者遇有衝突之時，必不可少公斷之人，職是之故，法國制遂設有弭爭法院（Tribunal of Conflict），由九人組成之大理院（Court of Cassation），法官三人，大理院者，即法國普通案件之最高法院也。最高法院行政三

人；由上述六名法官選舉二人；司法部總長任院長之職。弭爭法院之事務日益減少，因人民信仰最高法院行政，凡訴訟之關於行政官吏者，大抵訴諸最高法院，而不取弭爭法院，而提出管轄權問題之權，亦操諸行政機關手中也。

雖然，論者批評法國制之缺點，謂最高法院與弭爭法院同受制於行政機關，此等法官之任免不能獨立，未免有行政專制之危險。然此在理想上固甚可能，實際上法國最高行政法院之表示，既不卑屈，又無專橫，反較普通法院有裨於私人之權利也。故曰：「因行政上之專橫行爲，而涉訟之人，深知受中央最高行政法院之保護遠勝於弭爭法院，」蓋非誣也。

由上之討論以觀，可得一結論，即中國之行政法院（按中國名平政院）宜採法國制，較之以行政案件歸諸普通法院者較爲有益。在法國行政法院制之下，私人權利與官吏效力可以兼程並進。公共關係，有特別之性質，受理行政訴訟，須有專門之行政學識，行政務宜脫離司法而獨立，英美制認爲不滿足，故以合乎理性而不偏不黨之心不得不贊成法國制也。然欲行此制須先具一種條件，即爲免除行政機關及行政行爲之

操縱，行政法院應如普通法院離行政機關獨立而後可。有此保障，則中國採用法國制較勝於英美制無庸疑也。今茲所當討論者爲司法機關之組織，然其詳情不屬本書之範圍，簡言之：今世通行之憲法制，莫不以司法機關之組織讓諸立法機關，使其富有伸縮性，且將專門而繁雜之條文排除於憲章之外也。

新憲法司法之權，據第九十七條云，由法院行之，可知其付予法院也。  
司法獨立之規定有二種：

(1) 法官獨立審判，無論何人不得干涉之。(第一百〇一條)

(2) 法官地位獨立，復有四種保障。(第一百〇二條)

a 不得減俸；

b 不得擅自移調；

c 不得免職；

d 處罰須照法律手續。

第一百〇二條云：「法官在任中非依法律不得減俸停職或轉職，法官在任中非



受刑法宣告或懲戒處分不得免職，但改定法院編制及法官資格時不在此限；法官之懲戒處分以法律定之。」

法官之任命由法律所定，即由國會規定也；但大理院院長之任命須得參議院之同意。（第九十八條）

司法之特別工作可分二種：

（1）解釋憲法，即第二十六條所云，如有未列事項發生時，其性質關係國家者屬之國家，關係各省者屬之各省，遇有爭議，由最高法院裁決之。前已屢言之矣。然此條與第一百三十九條，一百四十條規定國會解釋憲法衝突又不待言也。

（2）行政法院，即平政院也。南京臨時約法有此規定，迄新憲法成立，則取消之，此採英美制也。（第九十九條）

法院之組織由第九十八條云：法院之編制，以法律定之。可知完全由國會立法也。以上規定最錯誤者，為司法解釋之權限不清，即第二十六條之由最高法院裁決而又第一百三十九及第一百四十條之國會解釋也。

行政法院之取消殊深可惜！按吾人之計畫應採用法國制仍須保存之，不當採英美制也。

## 第十八章 省自治政府 (Provincial Autonomous Government)

中央政府之大綱已備述於前，今請言省政府。政治問題中之總統選舉最難解決，其次則爲省政府，欲謀圓滿之解決，恆遇困難之障礙，然中國欲得永久之安寧秩序，非此問題解決殆不可也。

自行政上觀之，省政府或地方政府，爲政府之必要單位，其功用在於釋中央政府關於省行政及立法之重負也。凡一國版圖之遼闊，事務之紛繁，決非中央政府所能備舉者，故必分工於省政府以補助之而後乃有完美之望。且各省中惟本省乃能知其需要，較諸設國家代理機關以代謀之者固有深淺之不同也。是故各省之需要既不同，而人民之祈嚮亦有互異，則由地方之行政與立法，自非泛泛者所能深切肯綮也。

自憲法政體之點觀之，省政府亦爲不可少之物也。夫省政府者，乃人民實驗自治與夫獲得政治經驗之訓練場也，而自治及政治經驗者，又爲人民實力參與國家政事

所不可或缺者也。地方事務之管理與立法應依該地方人民之祈向與意志，此原則惟地方政府乃能實現焉。

省政府之重要既如是，故吾人當審其根本原則以爲研究此問題之基礎。省政府者，行兩重職務之機關也。自一方面言之，卽爲中央政府之代理機關而施行省之行政與立法；質言之，卽爲國家利益而設之機關也。又自他方面言之，省政府亦爲省與地方之代理機關而令滿足地方上個別的需要與意向；質言之，亦卽爲省與地方之福利而設之機關也。假令國家之利益與地方之福利無所衝突，則省政府能充分的行使其雙重之職務以滿足兩方主人翁之意志；一方則由地方輔弼而增加國家之利益，他方亦可促進地方之幸福也。倘遇地方幸福與國家利益衝突之時，吾人所遵守之原則，惟有援同時不能事兩主之義而犧牲地方之幸福以殉國家之利益；質言之，卽遇有衝突時先國家而後地方以顧全大多數之福利也。

又中央政府與省政府或地方政府之間不宜分權，前已詳述。易言之，欲謀中央政府與地方政府間關係之易解決，不應採聯邦分權制，而宜採用統一制以集大權於中

中央政府對於各省及地方，僅予其委託之權而已。

雖然，採用統一制亦應避免行政與立法之過度的集中，而亦應規定相當的省自治也。夫以中國地域之廣袤，人口之繁多，以及交通之不便，在在皆有適應的地方自治之必要。試觀歷年西南諸省力爭省權或省自治，今若無此規定，而欲納此諸省於統一範圍之中，憂憂乎其難矣！

於是吾人所計畫省政府所應遵守之根本原則有三焉：國家之幸福應優於各省或地方之利益一也；採用統一制二也；切實規定地方自治三也。

吾人既有此數原則爲前導，自當進而研求憲制中關於省自治之模範以資借鑑。但因中國各省有特殊之狀況，故於現代憲制國家之中，殊無確當之模範可矜式。中國既採統一制，而各省中頗有大若歐洲之一國者，則吾人計畫中國之省政府，幾須循憲制政體之原則，此由經驗而知其然者；又省政府之模範亦可效法菲律賓賓（Philippine）與婆佗萊科（Porto Rico）政府，南非聯邦（South African Union）之省政府，及德國、法國之地方政府均可也。本書篇幅有限，惜乎不能詳述上舉諸制而細論其得失，然此

數制中有關於中國情形較切之處，固可考慮以爲吾人研究之助也。

循前所述之原則與模範，吾人可見省行政之人員應爲中央政府之人員，然後可保證事權之集中與統一，特對於各省人民，亦應付予相當之掌管權力，由省議會行使之乃可耳。在統一制下之國家，中央政府有一切之主權，省政府僅有委託之權力，易言之，卽省立法或命令，應得大總統之核准，任中央國會之取消，聽高級法院之依法宣告無效也。但其委於省會之權力，其大小分量，亦須適合各省之應用，俾省自治不徒虛擁其名而能得其實也。

吾人既有上述之意見在胸中，於此研究省長問題，可知在統一制下及中國之現狀，省長與其由人民或立法機關，或地方聯席會議選舉，無寧由大總統任命較爲妥當也。省長之任期應與大總統之任期相同，卽按本書計畫應定爲六年且得連任也。省長有不當之行爲時，大總統得罷免其職；大總統之決定應爲最後的，不受法院之覆勘，庶中央行政者能切實掌管各省省長也。省長爲大總統之代表，行一省之政務，並有隨時接受大總統增委權力之特權。省長爲一省之行政長官，有督全省行政之權。省長缺位

或喪失能力時，不問其原因若何，大總統得任命代理省長。

輔助省長者爲行政會議，由各廳廳長組成之。廳長之任免，依省長之建議，由大總統行之。省政府本於憲法及國會之委託，分全省政務爲應盡之六項：卽財政（finance），教育（education），公益事業（public works），內務及警察（interior and police），公共衛生（public health），公共慈善及福利是也（public charity and welfare）。每種事業設一廳以司之，廳長之任期與省長同。

除行政會議之外，應有獨立之省審計員（independent provincial comptroller and auditor），其職務爲連署由省庫支款之一切憑單，監視款項之用途是否與依法所定之預算案相符，並審查省及各地方之賬目。因其職務類似司法官吏，故彼不經省長推轂，應由大總統任命之，但須得省會之同意而已，故關於財政用途能牽制省長，而確保一省之財用也；其撤任須經司法審判始能移調，不能隨意行之，故能專心執行其職務而爲一有力的省庫監護人，毫無恐懼，絕不偏袒且有實效也。

一省之行政機關與立法機關間之關係，宜以中央行政機關與國會爲模範，俾省

政府成爲中央政府之複影而政體政制有單純之性質，且使志願從事國政者得爲初步的訓練也。省長猶之總統應有停止裁可之權 (the power of suspensive veto)，省立法機關須有三分之二之票決始能維持原案，如此乃可與反對之立法機關相抵抗而維護憲法上所賦與之權力也。雖然，總統對於省法案有絕對否決之權，得於一月以內行使之，使其能保障國家之福利，不受省法案之干涉，且維護憲法不致爲其破壞也。其與憲法及國會立法有抵觸之省法令或省法案，國會與高級法院亦應有宣告其無效之權。

省長亦如總統之應有解散國會之權庶可免衝突之爭執也，但在每期省令僅得有一次之解散，解散後兩月以內即應召集新省會，故投票結果，省長若失敗，則當從人民之命令，或遭總統之撤換，此頗足威脅省長不敢濫用解散權力也。省長及廳長等行政員，亦猶之中央行政者應有提出法案於省會列席討論之權，但不得有表決權，始可確保立法部內行政領袖之精神也。此外省長亦如總統有制定省預算案提出於立法部，但省立法部不得自行動議計核預算案，亦不得有所增加。其預算案若遭否決或會

計年度之指定的時間內不能置議，則其救濟方法與國憲同，省長應援上年度之預算案，俾行政機關之獨立與鞏固，不致爲立法機關之敵愾與私慾所摧陷。不特此也，省長亦應有召集常會及特別會議之權與大總統相同。

然在他一方面，省立法機關亦應有諸種武器以抵禦行政機關，此亦與國會相同。所謂武器者即彈劾權，全體議員三分之二之表決即可彈劾廳長，對於省長，則應有四分之三之表決，故省行政官吏雖爲大總統所任命，而實際不過中央政府之代理者，其從事省政，亦不得不按照人民代表之意思及指令也。有質問權，以書面質問行政機關，亦有審查官吏之行爲及省行政事務，並強迫公布與報告政府行爲之權，如此行政官吏能負責盡職，省行政將因公開與批評而益臻澄清。此外尚有與國會同者，即有支配省財政之權，至少須限制新的用度，此即統制行政機關之新政策與新事業之權力也。

省行政與立法之關係，以大總統與國會爲模範，既如上述，然於此發生問題焉：省長與廳長，皆爲大多數黨呈請總統任命，則反對黨何能獲得掌管省政之權？此問題實甚重大，現在尙無切實之解決，惟俟他日之經驗如何，或者有解決之方耳。在執政之黨



自必主張由總統任命省長以保持其支配各省之權力。反之，反對之黨亦必力爭省長應由省會，省民，或地方聯席會議選舉俾得操縱各省，蓋彼等相信或期望能左右此等機關也。若採前制，則反對黨處於極不利之地位，而執政之黨勢將排斥異己，位置同黨，以把持反對之省分，此問題將發見於中國制憲之前途，苟欲納西南各省於統一範圍之內者，對此問題不可不有圓滿之解決焉。

反對總統由立法機關或選民選舉之一切論據亦可用以反對省長之選舉。所謂賄賂也，威脅也，內亂也，等等危險之不免於總統之選舉者，於省長之選舉亦甚易發生。故中國雖幸而不受軍閥領袖之割據，而各省亦必亂起蕭牆，分崩離析，推其結果，生民塗炭，國家亦受其絕大之影響也。

故若選舉省長，內亂及流血，即為難免之事，且其範圍不必限於一地，實能延至中國各行省。如由總統任命，則反對黨必處於極不利之地位，左右既屬兩難，解決之方，似以調和折衷為當，然為國家之福利及安寧秩序計，且按諸中國之現狀，實應採總統任命省長之法，舍此更無他道可循也。至在他方面，亦應以公正待反對黨而保障其利益，

凡屬反對黨之省分如西南各省，其省長悉由總統任命一仍其舊。直至將來無論何黨能掌管省立法機關，即由該黨操省長之位置，詳言之，依上述之計畫，即省會能以全體四分之三之表決彈劾省長，三分之二之表決彈劾省行政官，故省立法機關若由反對黨操縱時，實有進退官吏之能力，總統未必敢徑行任命異黨之人物，最低限度，亦在與彼等有相當之融洽也。

今請論省議會：省議會應採一院制，不取兩院制，其議員即應以選舉衆議員議員之選民選舉之；選民之資格與選舉之規程均應同一，庶幾政制能有單純之性質也。南非洲省議會議員之人數與本省在衆議院中之議員相等，然中國不宜採此也。蓋中國一省之區域甚廣，若採此制，則人數未免太少。其選舉應按省內之行政區域行之，每區派選代表一人，較大之區域，每二十五萬人口，即得派選代表一人。選舉或爲普遍投票，加以教育的限制，或爲間接的選舉會行之，如前章總統選舉所述，省會任期應與衆院同爲三年，每期僅能被解散一次。省議員關於逮捕，言論，訴訟，俸金，進行及選舉競爭等特權一與衆議員同。

關於省議會制定法令之權力，宜有寬廣之規定，俾能擔保確切之省自治。省會應有徵稅供給本省需用之權力，內債由本省完全負擔，應得大總統之同意，且須依國會所定之規程行之，外債則非所許，蓋恐外人乘機侵略有喪失國權之弊也。於此應特別注意者，即省自治若無充分切實之財政權，則徒擁虛名而毫無益於實際也。中國省地遼闊，人齒繁多，一方租稅權之大部分固應屬於中央，然一方亦應以切實之租稅權付諸省政府，然後能舉其職務也。

此外省會從事教育事業，應依國會通過之規程行之，在南非洲憲法，區分教育為高低兩級，高級者屬於中央，低級者屬於省，但歷時未久而經驗昭然，深知此種區分甚為不當，必委諸國家而後可有劃一之能事，精益求精，集中其管理也。中國地大人衆，中央與各省政府，固均有從事教育事業之職責，但省政府行使此種職務不可不依國家的法律與制度，且遇有衝突時，對於國家的權力應讓步也。

省會更應有從事公共事業與改進本省事業之職權，但如鐵路、海港等擴充至省限以外之事業，不在此例。且無論何種事業一經國會宣告應歸國辦，省會即須聽命。一

省之公共衛生，醫院，及慈善機關等均應委諸省。農業，工業，實業，商業等，省會亦應依國會所定之規程從事經營之。此外則有管理本省公共財產之權，依法監督省內地方政府之權力也。

除上述特殊的權力以外，尚須規定省會對於省內一切事件，凡大總統認為地方或私人的性質者，保留其管理之權力。又國會得依法律隨時委付附加的權力於省會，而令其制定諸種法令。省會既保留管理一切屬於地方的特權，又有國會得委付附加的權力之規定，故其權力實能無限制的擴充以應省及地方之需要也；但須聽命於大總統，國會之贊否，及高級法院之宣告有效無效也。

省會既授有各種權力，故其制定法令也得應本省之需要以爲伸縮，有時與中央政府行使同時並存之統治權 (concurrent jurisdiction)，有時執行受託的職務，有時補充中央政府所略之事務，然同時國家政府之權力依然存在，毫無分裂。其對於省權之關係，仍有伸縮之可能，故其權力不但未分且隨情景之所需，法律之所許，各方伸縮其權職胥受其利益也。然使中央與省之權力一有衝突，則省應即退讓，蓋其行爲固應

惟總統之贊否，國會之准駁，法院之認爲有效與否之命是聽也。如此則衝突分崩離析，內亂之禍可免，而國家至高之權力得保無虞焉。

在結束省自治政府問題之前，猶有不可不察之事，所謂確定各省現在境界起見，國會決不應行使其變更省界之權，分一省爲數省，或由數省中另劃出新省，如此等事，除有關係之各省省議會自行呈請外，決非國會所宜，如此則變更疆界之權自以授諸關係各省爲當矣。關於由屬地創劃新省，國會立法權內雖已包含，然憲法亦宜有國會在某種條件內，某種情由時，得爲新省之創劃之規定也。

在新憲法中地方制度單位分爲二，一爲省，一爲縣，第一百二十四條云：

地方劃分爲省縣兩級。

省得規定自治法依第一百二十五條云：

省依本憲法第五章第二十二條之規定，得自制定省自治法，但不得與本憲法及國家法律相抵觸。省自治法之產出，其方法：

由省議會，縣議會及全省各法定之職業團體選出之代表組織省自治法會議制

定之。(第一百二十六條)

省自治法會議，其人數，半由各縣議會所選出，四分之一由省議會所選出，又四分之一由各法定之職業團體所選出。第一百二十六條後項云：前項代表，除由縣議會各選出一人外，由省議會選出者不得逾縣議會所選出代表總額之半數，其由各法定之職業團體選出者亦同，但由省議會縣議會選出之代表，不以各該議會之議員爲限，其選舉法由省法律定之。

### 省政府

(1) 省議會 應爲一院制，由直接方法選舉。第一百二十七條第一項云：

省設省議會爲單一制之代議機關，其議員由直接選舉方法選出之。

(2) 省議會之權 據第二十五條云：

a 省教育實業及交通；

b 省財產之經營處分；

c 省市政；

d 省水利及工程；

e 田賦契稅及其他省稅；

f 省債；

g 省銀行；

h 省警察及保安事項；

i 省慈善及公益事項；

j 下級自治；

k 其他依國家法律賦予事項。

又關於第二十四條所列各項：

a 農工礦業及森林；

b 學制；

c 銀行及交易所制度；

d 航政及沿海漁業；

e 兩省以上之水利及河道；

f 市制通則；

g 公用徵收；

h 全國戶口調查及統計；

i 移民及墾殖；

j 警察制度；

k 公共衛生；

l 救卹及游民管理；

m 有關文化之古籍古物及古蹟之保存。

上列各款省與不抵觸國家法律範圍內得制定單行法。可見省議會亦有一半立法權力也。而後項又云：本條所列第一（農工礦業及森林）第四（航政及沿海漁業）第十（警察制度）第十一（公共衛生）第十二（救卹及游民管理）第十三（有關文化之古籍古物及古蹟之保存）各款在國家未立法以前省得行使其立法權。又可見省議



會在以上各項國家未立法以前亦有立法之權也。

國家法律在省法律之上，第二十八條云：

省法律與國家法律抵觸者無效。

省設省務院即第一百二十七條規定之第二項：

省設省務院執行省自治行政，以省民直接選舉之省務員五人至九人組織之，任期四年，在未能直接選舉以前，得適用前條之規定，組織選舉會選舉之，但現役軍人非解職一年後不得被選。

省長，同前條第三項規定云：

省務院設院長一人，由省務員互選之。

省公民之資格，同條之第四項云：

住居省內一年以上之中華民國人民於省之法律上一律平等，完全享有公民權利。

省與縣之關係。

(1) 財政上省稅縣稅之劃分第一百二十九條云：  
省稅與縣稅之劃分由省議會議決之。

(2) 縣權之保障有二：

第一百三十條云：省不得於一縣或數縣施行特別法律……

第一百三十一條云：縣之自治事項有完全執行權，除省法律規定懲戒處分外，不得干涉之。

(3) 行政權之委託，第一百三十二條云：

省及縣以內之國家行政除由國家分置官吏執行外，得委任省縣自治行政機關執行之。

省縣違法之懲戒第一百三十三條云：

省縣自治行政機關執行國家行政有違背法令時，國家得依法律之規定懲戒之。

新設之省縣，第一百三十四條云：未設省已設縣之地方適用本章之規定。第一百三十五條云：內外蒙古、西藏、青海，因地方人民之公意得劃分為省縣兩級，適用本章各

規定，但未設省縣以前，其行政制度以法律定之。

據新憲規定，省政府非中央委任或產出不過爲地方與省選出者，故省政府非國家執行機關，而爲地方之代理人耳。

省會之權照聯邦制卽有 *exclusive rights* 與統一制不同。故省政府實行此權後，總統與國會不能准否省立法。惟最高法院乃有宣布無效之權（第二十八條）則第一百三十九條「憲法有疑義時由憲法會議解釋之」第一百四十條「憲法會議由國會議員組織之」之規定爲錯誤。蓋不但國會無此權，且與第二十六條衝突也。

省自治權甚少。蓋在聯邦制國家中央既與地方分權，則地方所得者宜有相當之權，今其所得，乃比坎拿大尙少，比之美國則尤少矣。

省政府行政爲委員制非單一制。此種制欲成功應有三要件：（1）委員須同黨；（2）委員責任及工作須分清晰；（3）只能適用於小城或中等地方。否則斷難成功也。省政府與省會之關係新憲未有明文，蓋應讓諸省自治法規定也。

省政府與省會之產出，均用直接選舉，但須有三要件而後能成功。（1）選民有正

式政黨；(2)國民有政治教育；(3)選民有政治閱歷。否則斷難成功也。

吾人主張中國宜採統一制故省不必有省自治法，卽由憲法規定大概，以免有因省憲而召分崩離析之禍。省會採用一院制甚善，惟規定人民直接選舉，此時因無善良政黨，政治教育，政治閱歷，恐無此能力。省會之權在聯邦制下有憲法規定內之獨斷權，但法院可以宣布其無效，因此發生訴訟之事，致法律不確定，人民無信仰法律之意，法庭亦干預政治，斯其弊甚大耳。省會借債之權，應有限制：卽須由省會三分之二之同意或國會大多數之表決，得總統之批准乃可也。

省行政機關，採委員制，用直接選舉，且規定軍人非解職一年後不得被選。於廢督之理想上甚佳。但此制之弊有(1)中央無代表；(2)責任與權限不易劃分；(3)非同黨有軋轢之禍；(4)不適於大地方如省者；(5)行政宜用單一制，不宜用委員制，因會議當用多人而得各方之意見，智識，然行政既需獨斷速行，則宜採單一制，此亦天然行政之制也。有此五弊，故不適用委員制也。

省選民之資格，亦未規定，其意欲令省會或自治省自定也；然爲劃一計，國憲應規

定之。吾人主張最好以選衆議院議員之選民卽爲選舉省議員之選民之資格。

省審計員 (provincial comptroller and auditor) 亦未規定。吾人研究省政府以此爲最要，不如是則省政府易於腐敗也。

中央否決省法，惟最高法院乃能，行政與立法二部無此權，此爲政府與國會不能行使權限之一大障礙。然新憲既採聯邦制，則亦無怪有此規定。若在統一制下，豈惟法院可以取消省法，卽政府，國會亦可以取消省法矣。

### 第十九章 地方自治 (Local Self-Government)

吾人研究地方政府首宜注意者，通常國憲關於地方政府之形式及權力，大都不規定而讓諸國會之立法。依聯邦制，若其所許之權力皆係列舉的規定，卽包括於保留的權力之內。美國統轄地方政府之權，屬於各省立法機關，然按統一制，則因權力不分，中央獨握此權，其若以權力委託於省議會者，則雙方可協同行事，此可於南非聯合國見之。

是以無論依何制，不問其憲法爲成文或不成文，地方政府決無固有的或自主的

權力，僅有委託的或附與的權力而已，且又須服從上級的主權之掌管與監督也。質言之，地方政府之權力，出自上級政府，而其行使此等權力，須合乎後者之意趣也。

然地方政府者爲真正民主國之基礎也，人民在地方的小單位內不能實行自治，而望在國家的大規模中能自行統治必不可能；故民主國家之人民，若欲處理國事而望其順利，不可不在地方政府作初步的訓練也。如無地方自治，卽不能成爲真正的民主國家可斷言也。故云：「地方自治者，民主國家之最良的學校，民主國家成功最妥的擔保也。」

由此觀之，吾人對於中國之地方自治，應取積極提倡之政策，人民在鄉村公所與商業協會內，雖不無經驗，然在地方政府中無充分之訓練，冀其在國家的大規模中能運用憲制的民主政治而有功效是烏可得哉？苟欲使中國成功爲民主國家而行真正的憲政，則非從根本上建築新國家的基礎不可；基礎非他，地方自治是也。是以一般國憲中關於此項雖皆未規定，然爲中國計，應設立一種地方政府制度，故吾人在安穩與可能之範圍內，應竭力提倡也。

吾人既採此政策，則應取先進諸憲政國家之地方政制加以簡略之考察以資借鑑焉。

英國地方政治，在荒漠之鄉，則集中於州（county）；在稠密之區則集中於鎮（borough），常爲市議會市長，技士團等組織而成。市議會由地方之選民選出，婦人亦許參與選舉。市議會又自議會中或議會外選立參議會（aldermen），其人數以市議會人數三分之一之數爲限。市議會與參議會之職權無甚差別，惟參議會任期較長，非由地方選民選出，乃由市議會自身選出而已。此種用意，在使資格卓越，不圖衆選或圖而不得之人才出而用事也。當選之團體，通常於一定之時期退休三分之一，使此團體永續不絕。市議員，參議員，及市長，聯席而成爲一團體，一切政治權力，咸萃於此，一切任命及命令，亦皆由是出焉。由此團體所選定或派定之委員及雇員舉辦市政事務。市長由此團體選定即爲議會之主席，爲一地方之儀式上的首長，諸鎮有聯合之特權（charters of incorporation），依居民之請願而所許予者。此市長市議會式之地方政府（mayor-council type of local government），即英國制之大概也。

美國地方政治，與英頗相類，荒野之地集中於州（county），繁盛之區集中於城市（town or city）。其市議會及市長亦由民衆公選。然有數要點與英不同，市長不由市議會選出而由地方之選民直接選出；其他重要之市政官員不由市議會任命而亦出自選舉。夫民衆公選爲選擇專門人才之末法，而欲收行政之實效須有任期長久之專職的技士，故美制亦有失也。

因有此種缺點，故曾運動改善，限定公選之官員，僅爲一人或數人，其他專門的技士，卽由此一人或數人任命之。且推行諸種新式的城市政府，期於收行政之實效。其委員式之政府（the commission form of government），由地方選民選定五人或七人組成之，每人各司市政之一部，行於小城鎮間頗見順利。又有委員會任命管理員式者（the commission-manager plan），卽由地方選民選出之委員會或市議會任命城市管理員一人，此管理員對於市政之處理應有一切之權力，且負一切之責任，無限定期，其進退操於委員會或市議會之手，受城市計畫部（the city planning board）及文官考試委員會（the civil service commission）之扶助，此兩機關亦由委員會或市



議會選定之。

法國地方政權較諸英美二國更形集中，所謂府 (departments)，縣 (arrondissements or districts)，鄉 (communes)，各地之集中是也。府由府尹及代表議會統轄之，其府尹之進退爲中央政府之權，代表議會則由成年之選民公選之，每區 (commune) 各有一名選舉代表。縣由縣長及縣會統轄之，縣長進退權亦操於中央政府，縣會則由成年之選民選舉之。至於鄉則不僅有公選之鄉議會，其鄉董由議會選任，其輔助人員亦然。由是以觀，法國之鄉自治，可謂最合民治主義之制矣。但亦非盡不受中央政府之掌管也，中央有停止或撤任鄉董官職及解散停止鄉議會之權。一鄉中關於中央政府之利益之一切行爲均受府權力之監督。鄉議會對於鄉內重要事項有所決定，若不得高級官廳之許可不能生效。鄉預算案須得府尹之核准，而聽其審查與糾正。警察委員由大總統指命，大鄉之司庫員由大總統於議會提呈三人之名單中指定之。

大戰以前德國之地方政治頗有特點可述。第一，專職的技士，係國家教育訓練而成者由中央政府任命於地方任事，有一定任期，非行爲不正，不得撤任；退職以後有恩

給金。城市外，每郡 (province) 每鄉 (government district) 及每區 (circonscription) 均有專門的技官一人爲之長。第二，此類專門的技士，須聽一種民衆的，非專門的團體之管理，此團體即由地方人民直接或間接選定之，故其專務實含有民衆自治之性質。至城市 (city) 中市政之管理，分類設署或幹事會以行之。其組成者爲專職的技士一人及非專職的人民代表也。第三，凡屬地方性質而有關於市政利益之事件，則一面責成地方人民所選設之議會處理之，一面中央行政統制之權依然存在。綜而言之，德制之主要特點爲專門技士之政治，以人民代表之通俗的批評與財政之權力調節之，而聽命於中央政府之實力的監督而已。

英美法德四國之市政制度既如上述，雖因篇幅有限不能詳論，然亦概見地方自治之三大種形式，足爲中國所取法也。

其一，「市議會與市長」式 (council-mayor type) 是也。議會由人民公選，其議員一次退休一部，市長由議會或地方選民選定，或由中央政府任命。此種市政制度之優點，即在能代表民意，然若無特別之規定，則易流爲非專門人才的政府，而專職之技士將

受排擠或低首降心以屈從也。

其二，「委員會式之市政」(commission form of municipal government)也。此制發展於美國，其優點在集中一切行政立法之權於五人或七人之小團體，分之每人執掌一部，合之共同負責。然亦有重大之缺點，即其政事界諸非專門人才而不予專業的技士，且有職權分割不清，其勢必至於衝突，倘有過失，則必互相推諉也。

第三，即最近發達之「委員會管理員式之統治」(commission-manager form of government)，由人民公選之議會選任議長一人，及城市管理員(city manager)一人；前者僅爲名義上之首領，任期常短，後者乃實際的統治者，任期無定限，操市政之全權而負管理之全責，除有格外規定外，得文官考試委員會(civil service commission)協作，可進退一切之城市吏員；預備每年之預算案，待議會之許可，設城市計畫局(city planning board)共發展城市之計畫焉。

以上所述三制無一適於中國現代之情勢者，然無論欲採何制，均非有切實預備不可，故依吾人之計，在目前狀況，中央政府對於地方區域須有強權，非至準備充分之

日，不可撤回中央權力而代以地方公選之官吏也。

現行之鄉村自治，除人民自動的願採新式制度決不可爲之變動。城鎮政府由高級機關任命知事，亦應一仍其舊，要之今日市政不宜驟然改變也。

此時當切實預備務使市政權轉移於地方人民代表，每一鄉城首須設立民選之議會，若選舉一時未能實行，則暫由知事任命。此議會立即選任其他之代表，其人數以議會人數三分之一爲度，使品格卓越不運動選舉或運動而失敗之人才亦有服務之機會也。若選議會非由普選不可，亦不必有教育之限制，使一般村人或勞工之富於常識者雖不幸而無教育之機會，亦得參與市政選舉而受自治之根本訓練也。議會之任期以三年爲宜，每年退休三分之一，使其有繼續之性質。此種議會制度爲介紹地方自治於中國之第一步，可斷言也。

議會成立以後，一面市長或知事仍由高級官廳任命，一面應許可議會所選之幹事與市政各部之專職的部長相周旋，藉收批評與發表意見之實效，且又使彼等有詳悉市政管理之機會。然則此幹事會之制度又爲介紹地方自治於中國之第二步也。

既有此幹事會，則應許可議會或地方選民自選市長，所任命之知事即當撤回。市長既由民選，亦即市政權移轉於地方代表之成功也。

預備介紹地方自治之程序已如上述，至於城鎮或其他鄉區既有自治能力之表示者，應即予以市政自治之特權 (municipal home rule)，俾此類能力充足之地方能盡量享受市政之自由及利益而不與國的或省的福利相衝突也。無論任何村鎮之選民均有制定及修正市政條例 (municipal charter) 之特權。關係地方之事務，應特許地方能行使一切之權力，無論何種特許所列舉之權力，均不得認為限制概括的特許權力；而此概括的特許，亦不得認為限制國會或省會行使法律於地方上之權力也。

除此概括的特許權力以外，其可以許予之特殊的權力應列舉於下。地方政府在法律限定之範圍內，應有徵收賦稅之權；以特別稅額從事地方改良事業之權；設備地方文官制；維持地方公益機關，及在法律特定保護其他地方之限制範圍內訂定章程發給特許之權；沒收犯罪人之財產以充公用之權；調節及撥用稅餘之權；依法維持公立學校及圖書館之權；規定及施行地方警察、衛生等類章程之權。為誠實行使此種

權力計，關於財政事務，應有報告；關於公共審查市政當局或公共事業之簿記憑單等物，亦應明定之。

按照自治條例 (municipal home rule)，無論何時何村既有自治能力或有自治之志願，均得制定條例；任採一種市政形式，或爲「議會市長」制，或爲委員制，或爲「委員會管理員」制，或其他之制度，均無不可。依照此法，則可望較有進步之地方，隨意之所欲，逐漸制定市政條例而成立城市政府；其稍遜之地方，則因高級機關強力之維持與指導，亦能趨於進展之地位；迄乎地方程度漸高，能進於自治之域，此時高級機關即可弛其強力。吾人既採用自治條例之制，且對於地方自治作系統的預備，則中華民國之基礎，不轉盼間即躋於鞏固之地矣。

新憲法將地方自治之權付於省縣，第一百二十四條云：

地方劃分爲省縣兩級。

地方政府之規定，第一百二十八條云：

(1) 縣議會 縣設縣議會，於縣以內之自治事項有立法權。

(2) 縣長 縣設縣長，由縣民直接選舉之，依縣參事會之贊襄執行縣自治行政。但司法尙未獨立及下級自治尙未完成以前不適用之。

(3) 地方自治之保障 (一) 省稅限制云：縣於負擔省稅總額內有保留權，但不得逾總額十分之四。(二) 地方財產。縣有財產及自治經費，省政府不得處分之。(三) 省有執行權。第一百三十一條云：縣之自治事項有完全執行權，除省法律規定懲戒處分外省不得干涉之。(五) 補助費。第一百二十八條之五項云：縣因天災事變或自治經費不足時得請求省務院經省議會議決由省庫補助之。

縣在國家省之下，故第一百二十八條之第六項云：縣有奉行國家法令及省法令之義務。

規定地方自治之權新憲并未明言，依其所言國會省會均有之。如在第二十四條第六項之市制通則國會既有此權，而第二十五條之第三項省市政，第十項下級自治，則省議會亦有此權。然省立法在國會立法之下，一有衝突時省法無效，此又第二十八條「省法律與國家法律抵觸者無效」之規定也。可見最後之權仍操國會。

地方政府之樣式，採用縣長縣議會形式 (mayor-council type) 縣長爲地方選民所選舉，有參事會贊襄之，但未明言縣議會如何選出。以意度之，當爲由國會省自治法或省會規定也。

地方自治應逐漸施行不能躡等，乃新憲所規定並未循序介紹西洋地方自治而一躍與西洋頡頏此烏可哉？吾人之意，第一步各地方應保存舊有地方政府及自治會議；第二步人民應有在地方政府參政之權，而得選舉縣議會；第三步人民應選舉縣長，或地方議會選舉或普通選舉。縣長選出後，政府所任之知事應即撤回。

實則地方政府不須規於憲法應付與國會或省會也。在統一制屬於國會，在聯邦制則視所分之權如何以爲定：如屬於中央則屬於國會，屬於地方則屬於省會。如此而能應其需要以立法，非如憲法之一成不變也。然爲保衛地方自治計，憲法內可規定地方依國法或省法有請求地方自治憲章 (Charter of Municipal Home)，得此特權，則地方可遂意組織地方政府以應各地之特別需要，而無需勉強採用一成不變之制度矣。



## 第二十章 預算之職務及其程序 (Budget: Its Functions and Procedure)

吾人於中國之政府既已敘述詳盡，茲當討論憲政中之一最主要的問題，所謂預算制度是也。

夫預算之職務久已著明於世。人民爲使政府之效能更善，故設法以監督國家之財政。凡行政機關之徵收租稅，訂借內外公債，必須得立法機關之同意。凡政府之消費，必受立法機關之審查及管理。故預算制實爲政府歲出歲入之最平衡的清賬，而同時復有考量財政程序之機會。結果可使政府節儉而有效能，立法與行政二機關皆受預算勢力之限制也。

預算制之於中國，實爲無上之需要。此不僅監督財政之問題，亦非僅使政府節儉而有效能之問題，實爲中國國家生存之問題也。中國自改建共和，雖有國會，然正當之預算制度尙付缺如。除少數之例外，行政機關規定自己之預算及歲出歲收等，均未得立法機關之同意也。外債內債之中，如外債一項，並立法機關同意之形式，亦未嘗有。結果國家歲收及財政，在在皆付抵押，幾致國家於破產之危險。此預算制之缺乏，同時督

軍制之存在，及其維持逾限之軍隊，亦使中國財政部瀕於危殆不能工作。故預算制不僅關於憲政之實行，實國家生存之問題也。而以中國此時之亂，亦舍此蓋別無挽救之方。

吾人既主張以預算制施行於中國，茲試就先進諸國之預算制而研究之，以期適於吾人之計畫焉。

英國憲政可謂發源於人民管理財政之一事。其預算由內閣使用國庫而制定。當提交於國會時，由全院委員會 (committee of the whole) 審查。無一議員可得增加或另提新預算案。以理論言之，任何條款可以減少或竟拒絕之。然實際此種行為殆少。蓋此種行為乃含有不信任內閣之義在其中也。其賬目則由財政審查員 (comptroller and auditor general) 審查之，此財政審查員爲國會官吏之一也，再經國會委員會 (parliamentary committee on public accounts) 審查之。

美國歷年以來即無所謂預算制。除供給國會一種報告外，行政機關從未制定預算制度，亦無中央委員會在議會中同時考慮支出及收入。惟設立各種不同之委員會

以規定用項及收入。其結果在收支公產之各種機關間決不統一合作。其尤甚者，立法者有建議及增加預算之權，與英國制大相反。行使此種特權，結果徒使狼狽爲奸，互相贊成提議之案，或移公作私，以營本地之利益，無限制的浪費而已。而其賬目之審查，又不由國會規定之獨立機關而由政府自己審查之，其舞弊宜乎甚矣。

此種預算當然爲人所不滿，未幾而有運動發生，以組織新預算制。一九二一年，預算及審計條例 (Budget and Accounting Act) 遂通過，而預算制度乃成立。其辦法由大總統令國庫中之預算局擬定提議會審查。除議會之任何一院有要求外，無論何種行政官吏不得建議增加此種項目。在衆院內合併各種分配委員會而爲單一分配委員會，由議員二十五名組成之。一般審計院 (a general accounting office) 由審計員指揮行使審查之職務，其地位離行政部而獨立，由總統得參議院之同意任命之，其任期爲十五年，但不得連任，受兩院彈劾，始得移免。雖然，議員仍未取消其行使建議或增加用度之特權，而狼狽爲奸，及以公作私之種種弊政仍不免。行政機關在分配款項通過以後，亦無審查及管理支出之權也。

日本憲政在試驗中，其情形頗與中國相類。其預算進行之方法，頗值吾人研究。通常雖容許人民管理財政權，然應規定嚴重的保障以保護行政機關，使國會不致於預算事件爲無經驗或仇敵之惡意。每年收支預算應提交議會同意。其附加預算或其他過度之支出，亦須提交議會得其批准。其繼續金 (a continuing expenditure fund) 及應急之準備金 (a reserve fund) 亦可規定。此外如徵收新租稅，或修改稅率，除行政之報酬外，所有募集國債及締結債務使國庫增加負擔者，均須得議會之同意。

但現時徵收租稅，若非法律重新制定，則仍按照舊制；而此舊制對於國家收入實能賦以永久性，且能保持在收集時不受他人之干涉及阻礙也。按照憲法屬於天皇之特權，而根據此權所規定各種用費；如由法律效果而發生之用費，屬於政府之法律上的義務之經費。若無政府之同志，則議會既不能減少，亦不能拒絕。因此保護國家不至有覆滅，對於行使天皇主權權力不至陷於不可能之危險，或不能行使法律上之義務也。遇有拒絕或不能成議之時，則政府可按照上年之預算行使之。

當國家內憂外患危急存亡之際，議會不能召集，則政府爲維持急需之公安起見，

可由其命令以行各種財政政策。然事後必須提交於下屆之議會同意之。如是庶可保國家免於危急之難也。政府之賬目，則由審計院審查之，其組織及權限一本於法律決定。政府連同審計院之簽證提交於議會。

吾人對於先進諸國之預算制已大略見之，茲當就其所得之經驗與教訓爲中國制定預算制度，並採用諸國制度中之各種優點也。

第一，制定預算案也。凡政府之消費收入，或內外債均應包含於預算案。然此職責於立法行政二機關孰爲適宜？以吾人之經驗斷之，立法不當行之而行政機關制定預算案較爲適當也。美國在一九二一年前，由立法機關預備預算案，兩院議員有提議或增加收支之權。結果有狼狽爲奸移公作私種種浪費之弊。英國則由內閣制定預算，召集各部討論審查修正以後，再提交國會考慮同意之。英國制產生最足以令人滿足，勝於美國一九二一年以前之制遠矣。

不特此二先進國實際之經驗予吾人莫大之教訓，預備預算應付諸行政機關，且由智識及理想之考慮，亦有同等合理之結論。以吾人所知，立法機關不能深知行政事

務上之需要，而彼對於行政事務，又不如行政機關之負責，且彼又恆重地方利益而輕國家利益也。由此種理由觀之，故使預備預算付之立法機關乃極不當之事也。反之，行政機關能深知行政事務之需要，又能對於行政負責，故應予以籌畫政府財政之權，俾預備預算案。蓋中央行政機關考慮國家財政較勝於地方代表也。故由上述理由觀之，行政機關應有預備預算之權。

預備預算既由行政機關，則預備之人，又以總統及財政總長孰宜？應之曰總統最爲適宜也。蓋財政總長爲負徵收、保管、及支出財政之責，而非負全部行政財政程序之責也。且財政總長與其他之各部總長處於相等之地位，無名義及法律的權以修正預算使收支相均也。反之，總統照此書之意爲行政首長，卽有權力計畫全部財政。故總統若無此權，則必失其財政及行政事務領袖之地位。彼爲各部所公認之最高長官，故彼居於法律及名義上修正提交預算之地位，而能使國家財政收支二種相符也。有此種種理由，故總統藉預算局之助由彼直接指揮負責，有預備預算之權。

大總統預備預算既已言之，然則預算之中其包含如何，亦不可不知。第一，應平均

以表冊表明下屆財政之收支；第二，應報告上年度及現年度之收支；第三，宣示在上年度之始末國庫之來源及債務；第四，就各方觀察作成張本，以表冊示其次序，撮要及分析解釋其收支；此外大總統，各部總長，及其他重要官吏，均須爲行政之報告，又當說明國庫之情形，現所存者現金若干，所有保管及其他特別款項之情形如何，上屆財政年終之情形及前一年或一年以上之同樣數目如何，或本屆年末之情形及未來年末之財政如何，皆須詳細說明也。關於收入之說明應用表格表示歷年收入之詳細數目，特別對於本年及未來年度，其歲收之來源及歲收之表冊，應按照各部之組織而列之，及其他各種收入。說明歲出時應有五觀察點：（一）款項，（二）組織單位，（三）各單位活動情形，（四）歲出性質，（資本消費，固定消費，及本年消費），（五）歲出目的（服務及採買材料等）。

第二，預算之考慮也。預算考慮應由立法機關。自英國憲政史上所得之大教訓，管理國家財政應付又國會中之人民代表，然後可使自由及憲法主義更形固安也。關於歲出，租稅，及公債等，應先得國會之批准。卽爲臨時的支出，超過或未超過用度，亦必於

下屆會議提交國會追認。然爲免除缺陷之困難，應規定準備金，或爲應付數年間繼續開支，亦應規定繼續金也。

然在他方，亦予吾人一大教訓，卽除國會管理財政以正當行使及保護，則常發生危險之事。結果不亞於行政機關中各部不負責之浪費，橫征暴斂，擅借公債諸弊。故國會議員應取消其建議預算任何收支，借債；亦不能增加行政機關提交國會之各種項目。否則不僅破壞行政部預算之責，且釀成狼狽爲奸，假私作公，而使行政缺乏效能，其爲害殊甚！

此外亦有經驗表示，卽在國會制正在實際試驗之國家，而行政機關須有特別保障，以免國會加以不智及反覆無常之反對，此種國家對於立法機關應有所附加之限制，可於日本之預算見之。故國家之生存，不至於因反對之取消歷來所有必要之租稅而陷於危險。所有現存之租稅除由法律修改，仍應保留。爲保護國家不至難於應付債務免於財政困難之弊，則凡關於債務，由條約的規定，或由法律的指定，或由政府合法的負債，苟無行政機關之同意，立法機關不得減少或取消之。雖然關於此點應詳細說



明者，即陸海軍用費，除已由國會批准，則不可不受立法機關之管理，否則政府將利誘之犧牲國家以擴張陸海軍之勢力，而人民之代表必失其根本的權力，即管理陸海軍財政之權力，其真正之指揮亦仍須在行政元首也。易言之，國會之管理權中除去此分配陸海軍用費之權，將使中國陷於軍閥主義之禍；反之，不除此權，一方能免軍閥遺毒，他方由國會人民代表所決定，又能供給切實防禦國防。在日本關於陸海軍費用，並基於天皇主權之任何款項，非得行政機關之同意，國會不得減少或反對之。結果日本頗受武力主義之危險。在美國則應感謝彼聰明之國父，其陸海軍用費，嚴格的由議會管理，甚而至於議會本身之權力亦受約束，陸海軍費用，同時不得制定超過二年之用度，故其結果，美國獲免於軍閥之危險，但隨時能按照國情以爲伸縮。中國若欲免於此難，陸海軍之費用亦應付諸國會嚴格的管理而後可也。

進而言之，行政機關爲免除立法機關無理之侵害而反對全部預算，使政府之機能停頓，特別的在總統制之國家，行政機關不能與拒絕預算同時變更，其蒙害尤大。若遇此種情形時，政府惟有援引前年度之預算每月以十二分之一支出，此言已屢言之

矣。

若國會停頓或難於召集特別會議，而因戰爭或危急之事需用款項維持國家，則亦應規定行政機關有特權採取一切必要財政計畫超越原來之預算，但於國會下屆會議，應提交追認。

第三，預算之行使也。若使立法之管理僅止於此，則行政機關仍可自由解釋立法之授權與分配，而立法機關之管理漸至爲形式而已。於是而如何可使行政機關按照立法權行使之問題生焉。按此有二法：其一爲用費以前監督，其二爲用費以後審查是也。然此二者，用費以前監督，較勝於用費以後審查也。在第一法，使政府於用費之先宣布款項用途，能按國會之宗旨支出與否。第二法則行政機關於用費時自由解釋，在審查時期惟應負責而已，若立法機關欲行使其有效之監督及審查，則與其制之於已形，不如防患於未然較尤當也。

因此離行政而獨立之審計官 (comptroller) 宜設立焉。其職務在通過及副署一切國庫用款之收據或證書，故有行使獨立的管理預算之解釋，及公款之用途。其職務

又類似司法 (quasi-judicial) (準司法) 的，故其職務，與其謂爲行政機關之代理，毋寧謂爲立法機關之代理；因此，故彼之管理權應離行政機關而獨立，並受國會之最後管理。是以彼應由大總統得國會之同意而任命之，又如司法官在職中其行爲妥善，苟非得彼之同意，不得擅自移調或減俸，或免職，若欲移免，必須經司法之程序或國會之彈劾，按照法律懲罰之。

第四，審查賬目也。欲政府財政健全，不可無精密的審查賬目，無庸贅述，因此應設立審查部，審查政府一切賬目。審查官之職務亦類似司法，且宜獨立，不受行政機關之管理，以期能行使正當完全之職務。其任期亦如法官同爲久恆的，或在行爲妥善期中，非得彼之同意，不得擅行移調減俸，若欲免職，亦必依司法之程序或國會之彈劾，依法懲罰之。要之與審計官之須獨立與司法的保障同也。

第五，卽預算制最後之程序所謂報告是也。卽將所有審查之賬目及行政證書，審計員之副署各種收據，提交國會，由國會委員會再行審查也。此種職務在阻止行政機關，審計官，及審查官之不當的工作，且予最後監督之權於國會以保障國庫也。審計官，

審查官，及行政部關於行政財政之行爲應爲公開的，且供給材料以爲制定一年或數年後預算之考慮焉。

綜上所述，吾人主張中國預算制應有五步手續，大總統制定預算一也；立法機關在依有限範圍內考查二也；審計院事前監督三也；審查院事後審查四也；報告於國會與國會委員會重復審查五也。中國能採用此五者，豈惟能達真正民治國家，抑且可從瀕於危亡之中免去破產及喪失贖回抵押權之險也。

新憲法對於預算之規定如下：

(1) 預備預算。在新憲第一百十二條云：

國家歲出歲入每年由政府編成預算案，於國會開會後十五日內先提出於衆議院。

是知政府有預備預算案之權，未特明言究竟政府中之元首，抑總理或財政總長乎？然據第一百二十條所云：

國家歲出歲入之決算案，每年經審計院審定，由政府報告於國會，衆議院對於決

算案或追認案否認時，國務員應負其責。

既云國務員應負其責，則可知爲總揆預備預算案也。

(2) 國會議論預算案有左列各條之規定：

第一百九條：新課租稅及變更稅率以法律定之。

募債及締結有關國庫之條約應得國會批准，第一百十條云：

募集國債及締結增加國庫負擔之契約須經國會議定。

政府應規定繼續費，第一百三條云：

政府因特別事業得於預算案內預定年限設繼續費。

政府應規定預備費，第一百四條云：

政府爲備預算不足或預算所未及，得於預算案內設預備費。預備費之支出須於

下次會期請求衆議院追認。

政府之緊急費，第一百十八條云：

爲對外防禦戰爭或戡定內亂救濟非常災變，時機緊急不能牒集國會時，政府得

爲財政緊急處分，但須於次期國會開會後七日內請求衆議院追認。

衆議院之特權有二：第一百十一條規定先議權：

凡直接有關國民負擔之財政案衆議院有先議權。

又第一百十二條第二項規定云：衆院有完全決議預算之權。

參議院對於衆議院議決之預算案修正或否決時，須求衆議院之同意，如不得同意原決議案卽成爲預算。可見參院雖有修正或否決之虛名，而最後決議之實權則操諸衆院也。

限制國會之規定則又有二項：第一百十五條云：

左列各款支出，非經政府同意，國會不得廢除或削減之。

一 法律上屬於國家之義務者；

二 履行條約所必需者；

三 法律之規定所必需者；

四 繼續費。

凡此四項，非先得政府之同意，國會不得廢除或削減也，第二限制即不准國會自由加增歲出，第一百十六條云：國會對於預算案不得爲歲出之增加。

保護行政部之規定，則有第一百十七條云：

會計年度開始預算未成立時，政府每月依前年度預算十二分之一施行。

(3) 實行預算第一百十九條之審計院核准：

國家歲出之支付命令須先經審計院之核准。

第一百二十一條之審計院規定：

審計院之組織及審計員之資格以法律定之；

審計員在任期中非依法律不得減俸停職或轉職；

審計員之懲戒處分以法律定之。

可見新憲法將審計員之地位處於司法獨立地位一樣，第一百二十二條云：

審計院院長由參議院選舉之。

審計院院長關於決算報告於兩院列席及發言。

大總統公布預算第一百二十三條云：

國會議定之預算及追認案大總統應於送達後公布之。

(4) 審查賬目即第一百二十條之規定：

國家歲出歲入之決算案每年經審計院審定。

(5) 報告國會，亦即第一百二十條之規定是也。由政府報告於國會衆議院對於決算案或追認案否認時，國務員應負其責。

新憲法會計章規定最善，吾人主張預算之五步，完全已規定矣。

惟限制議員不得增加歲出，第一百十六條云：

國會對於預算案不得爲歲出之增加。

並未規定歲入之增加，殊欠完備。按照英國憲法，亦應將歲入之限制規定之。

訂借外債僅有一百十條之規定，所懼者政府與國會多數黨連結作弊，故應規定凡訂借外債應得國會三分之二之表決，如有關於各省之財產時應得各該省省議會議員三分之二之表決乃可。



## 第二十一章 政黨之功用及要需 (Political Parties: Their Functions

and Requisites)

吾人研究中國憲政問題，有一重要之事不可不加討論者，其事維何？即政黨是也。政黨爲憲制或民主政治所必需，毋俟贅述。民主政治以民意爲基礎，故欲民意之發展與結晶而爲具體的表現，不可不使意見與利益相同之人結合而爲一致之行動，以傳布其政治上的主義及政策，而與異己者相抗爭也。民意既有具體的表現，不可無人爲之執行，故必有一種代理機關，選擇最賢之執政人才，獲得多數人之同意票，並於選舉時檢點投票等事。當選之官吏在行政機關與立法機關之間，及在中央政府與地方政府之間，務須協力合作，故又必有一種合作的關係以連接政府之各部分，使融爲一體，而賦以發展能力，俾其工作易舉而無滯難之弊。總之，民意之表現與發展，執政人員之推舉與選舉，政治機關間之協作，在在皆使政黨成爲民主或憲制所必需之要件也。

吾人試觀先進諸國中政黨在政治舞臺上成敗之跡，即可明其所以然矣。英國執

政當局之任期，視國會中大多數之擁戴與否而定。故政黨在行政機關與立法機關之間爲一種不可缺之繫索或連環，若無此物，則行政機關之地位不能穩固，而政策與法律難於執行矣。故英國政府或任何內閣制之政府而無政黨者，實乃無靈魂之物也。

美國之行政機關與立法機關間之關係不若英國之密切，且立法機關中兩院之權力同等並列，而此種離析之制，竟能協作行事者，皆政黨之力也。若無政黨連綴其間，則總統與議會，必陷於麻木不仁之殭境；設政府之各種機關而爲不同黨之人把持，則行政立法及兩院自身亦將紛爭不已。欲其合作如一團體，則非有政黨不可；諸黨中必有一大政黨力能掌管一切機關者使之統一而爲一調協之整體，否則又將分裂而互相衝突也。

日本顯與英美稍異，國體雖爲憲制，而民主政治施行以來，至今尙未有顯著之成功。考其主要之困難，不外行政部不能得大多數黨在立法機關中之擁戴。天皇出於世襲，故亦不能得政治上之人物在立法機關中代爲奮鬥；政黨產自人民，若不予以掌管行政機關，決不願爲必要之擁戴與合作，故爭執之事，屢見不鮮，解散國會，更屬司空見

慣，故日本諸政黨中，若無一黨能同時掌管行政與立法兩機關，則永不能有美滿之憲制可斷言也。

中國則歷史反覆之情勢亦然：北洋系盤據行政，國民黨奄有立法，爭持不下，卒有解散國會之慘劫。臨時約法既未有解散國會之規定，而民國六年北洋系悍然爲之不顧，卒使西南諸省起而護法，釀成中國南北分裂之禍。行政黨爲舊官僚所把持，不能得民間多數之黨徒以左右國會，使大多數人民信仰與贊助也。至國民黨分子多數爲廣東籍，濡染西方近代思想，若能以武力戰勝北洋，或同時操縱行政與立法二機關，即可獲得行政大權，然此兩事國民黨卒未能成也。十一年吳佩孚敗張作霖，兩次解散之舊國會復活於北京，然以過去之經驗及他國之歷史觀之，若兩黨中之一黨仍不能同時掌管行政與立法兩機關，則此兩機關之難以合作可想而知。要之行政與立法不屬同黨，或行政不得立法大多數之擁護，則解散分立及內亂之險象將續演無已時也。

據以上所述英、美、日本、中國四國之憲制與政黨之關係觀之，吾人可得下列之結論：即政黨爲憲制或民主政體之必需條件一也；政黨愈發達則組織愈佳，而憲制益完

滿二也；立法行政二機關不受同一大黨掌管，或行政機關，不得立法機關大多數之贊助，則憲制決不順利三也；中國須有兩大政黨一操縱行政立法兩機關，一居於強固之反對地位，此不特爲憲制進步必要之步驟，抑且爲救國之急需四也。

論者或謂政黨固屬必要，然其發生將有種種禍害相隨而來，能使國家墮落，政府腐敗。蓋政黨最易使人養成黨派觀念，重本黨之利益而輕國家之福利。此種禍害誠屬不可免之事，然亦有補救之方法，此法不在法律，蓋遇此種情形時，法律之效力恆屬可疑，而在實行政黨之時努力養成政治道德，使黨員胥能爲國宣勞，屏除私黨利益，苟非確爲國家造福，則不爲一黨謀勝利與成功也。

或又謂政黨發生，將有一不可避免之結果，卽首領之專政是也（the domination of political bosses）。蓋團體行動，不可無領袖人物，此可於美國見之，然則民治（of the people）民享（for the people）民主（by the people）之政府將不能成功，其成立之政府，由彼居於政治舞臺後面之黨魁操縱，幾何其能代表人民之意思。此種弊病固恆不免，且其結果恆摧殘政府之民衆的性質及阻礙實行真正之民意，然此亦爲民主政治

所不能避免之事。普通人民既不能自爲統治而須富有才能之領袖，教育之，指導之，故治者階級之發生，與原始民族之酋長無異，亦自然之勢也。大多數民衆，類皆困於生計及家庭之事務，無暇過問政治問題，公共政策，實由少數特具政治才能及高尚品格之人所創造，是卽所謂民主政治中之少數專政 (oligarchy within democracy) 也。政治之真諦原不重在治者專政之防止，此幾爲任何政體所不可免，而在配置憲政制度，務使少數之治者依從輿論而趨向於公共幸福，其在民衆方面，與其自爲統治，不若選擇適當之領袖，使之依民意與利益而行統治較爲當也。

或又謂政黨發生，則位置黨人之分贓制度 (spoil system) 亦將隨之而起。夫此惡弊，固有害於政府之實力及政治之健全，但須注意者卽此分贓制度不可不區爲兩大類：其一，發生於政務機關，卽例行公事，或專門職務而無與於籌畫政策之機關。此等機關殊不受分贓制度之影響，且可採用考試制度以濟其弊，卽凡能通過一定之考試，且試用合格者始令其任職也。其二，發生於政治機關，居此類機關之職者，須自決定國家或政府之政策，其重要人物須互相溝通，不使政府有困難爭執之事，如閣員，省長，公使，

以及其他籌畫政策與高級行政機關是也。此類機關中決不容發生衝突，且欲實行其所標榜之政綱，尤非謀政治的協作不可，故其職位，決不可任人競爭，應由獲得政權之黨中的政治人物佔據之也。由此觀之，所謂分職制度者，在政務機關可厲行文官考試及成績制度以防止之，在政治機關，當然認爲非局外人所能參與之也。

上述重要難題既已解決，亟宜論政黨之普通職務。吾人述政黨之必要之時，對於普通之職務曾略言及，然以其關係重大，故不厭反復以討論之也。

第一，政黨在民治國家之職務，爲結晶政治意見化爲公式而傳播之。一般人民關心政治，恆不若生計之切，故在政治思想與政治教育上，政黨機關須任指導之責。其工作通常以刊行小冊，書報，公開講演等行之。民意與政策爲民治政府之基礎，若無政黨之存在與活動，則國家能否明確將民意與政策推展無遺，使能成固定清楚形式殊不敢必也。

第二，政黨之任務爲選擇候補人員以備選充執政之職也。民意所造成之政策非有公衆之代理者居於行政之職位決不能實行，有之始能決定政策按公意而施行；然

團體繁多，若無代理機關之指導，恆不能得適當執政之人才，於是政黨尙焉。此種工作，通常恆由政黨會議或預選會行之。選舉之事，若無政黨爲之代辦，恐冥摸暗索，不能得適當之人，將爲善於辭令者之所誘惑也。

第三，政黨之職務，在執行選舉時所揭櫫之政策與黨綱。質言之，政黨不僅推行民意與政策而已，且須設法使所標揭之政策與黨綱能見諸實行，以滿足大多數人之意願也。故政黨恆以操持行政立法兩部爲務，有時且欲納多數之省政府於己之範圍內，然後能暢所欲言，庶幾各種政府機關及各地方政府，咸成爲合作之一大機器。因此，執政之黨，須能左右立法機關之大多數而有切實之方法，依公正與克己之態度，戰勝少數黨之反對，庶幾爲選民贊助，而其政策及黨綱乃可實行也。

第四，政黨之職務爲確定政治之責任。無論總統制或內閣制，其行政機關，除純粹行政性質之事，原有切實之權力不受他人干涉外，如宣戰媾和及預備預算案等，則不得立法機關之同意，即不得進行。或憲法有明定須得立法機關之同意始能有所動作。在一般憲政之下，立法行爲如受政府絕對的或暫時的否決，或受政府解散，則立法機

關亦不能負嚴格的責任。要之憲制政府之政治作用，既須立法機關與行政機關之協意合作，則政治責任決不能安置於任何一機關，而應付於第三者政治團體之中也。而此團體超於法律，外於憲法而統治立法行政二機關，即政黨是也。是故政治的責任可付於政黨，責有專歸，選民亦可視各黨能否履行政治責任而定其向背也。

政黨之普通職務具如上述，茲再就各黨之執政與否而論其特殊的任務。

執政之黨，有特殊之工作，即調協立法行政二機關是也。此兩機關如機器之兩部，各不相屬，惟用政黨始能連合之。又欲使地方與中央政府之關係密切，亦非藉政黨不可。故政黨又爲連絡大多數地方之單位之政府於中央之線索也。總之，政黨爲使一部機器中互相衝突不合作之各部分能圓滑進行工作，無論何國，決不可少。在中國不但爲實行憲政所必要，抑且爲救國之方法也。

反對黨者，在野而居於反對之地位，在憲制中亦有其重要之職務。執政黨固屬必要，在野黨亦不可缺。在執政之政黨，其黨員每易忽視本黨或領袖之過失，反對黨即可起而代之，使執政黨能設法改善，否則執政黨難免忽略其職務，此反對黨之所不可少。



也。蓋反對黨無日不覬覦伺隙，以攻執政之短，利其選舉之便，倘執政黨發現有營私舞弊不德之事，則反對黨即可起而攻擊，以期得衆人之歡心，彼可取而代之也。此外若無反對黨存在，更難免違憲之舉，內部分裂之禍，苟得反對黨一言，則不敢不恪守憲法團結一致，故曰無敵國外患者國恆亡，政黨亦猶是也。如執政黨因失政而敗，則繼其後者即爲反對黨。要之，反對黨負有批評、監督、阻止舞弊及違憲之責，其重要正不亞於執政黨。譬之家然，多數黨爲人民之僕人，反對黨即爲守望者，監督者，勸戒者，代替者也。

第三黨恆無益於政府，其在兩大黨之間常能左右操縱而輕重其權力，以達其實質的目的，結果即爲政策之調協。彼恆一意孤行而成少數統治之局，根本傾覆大多數之意思。最健全之憲制政府，每由兩大黨運用，一爲執政，一居反對。小黨固可存在，但勿使其膨脹成爲有實力的第三黨，而能打破大多數統治，至其力能排斥兩黨之一而代其位，則又當別論也。

獨立無黨之人亦爲民治國所必要。兩大黨之勢力幾屬相等，故恆有互相牽制之局。獨立不黨者常左袒利國福民之黨，其在均勢之中偏重一黨，則政治之爭即可解決。

夫獨立不黨之人，固無建議或任職之權，然實握解決政治糾紛之柄，故兩黨不得不力主最良之政綱政策，政治道德，以期獨立不黨者之附從也。由是可知彼等在民治國家爲解決政治遊戲之裁判者。故民治國家之進步程度，咸視此種人之能否公正評判爲斷也。

今請論政黨之要件，庶幾利用政黨而不受政黨弊病之苦。第一，卽考試制度。實行政黨政治，同時應採用定期的，系統的文官考試制度，俾政務機關，其中無擘畫政策之職務，可免分贓制度之弊端，否則此種弊制必不可免，此實行政黨政治所以同時應採考試制度也。

第二，需兩大政黨，最好僅有兩黨能公表民意而由一黨執行之。階級，種族，或宗教之黨派宜竭力避免，蓋此類黨派每圖自己特殊的利益而置國家於不顧也。二黨之區分，應依心理的基礎，如反動派 (reactionaries) 與守舊派 (conservatives) 成爲一系，進步派 (liberals) 與急進派 (radicals) 又成爲一系。或以國家政策之大爭端區爲標準，如保護關稅與自由貿易相對，統一制與聯邦制相對，總統制與內閣制相對，立法機

關選舉總統與國民大會選舉總統相對，國會制憲與國民會議制憲相對，總統任命省長與立法機關，或選民，或地方議會聯合會選舉省長相對，諸如此類，不可枚舉，而皆使之成一對焉。

第三，推定候補員須簡單，省錢而有民治之精神。候補員絕不應由政治領袖內定，宜由初選會 (primaries) 或代表會 (party convention) 推定。其無政黨援助之候補員，如有小數相當人數之選舉人署名請願，亦應許其被推，使一般熱心公務之人亦有公平之機會。

第四，選舉要簡單省錢而有民治之精神。由選舉充任之職位不宜太多；不然選民將為選舉之繁複所迷惑。由選舉產出之官吏應減至極少數，其餘之官吏，即由當選者任命之，使選民能確定政治責任於當選者。選舉票應以國家公費印行，投票方法宜採奧國制度 (The Australian Secret Ballot) —— 即無記名投票 —— 庶可免威脅賄賂及其他之弊也。投票者之註冊，選舉票之投交，票數之計算，選舉之公告，均應由選舉委員會之監視與司法官之督察行之。

第五，爲養成政治競技之美德與精神 (Sportsmanship in Political Games)。民治國應由大多數統治之，否則即無統治可言。故競爭失敗者應服從大多數，不應以武力相抵抗，亦不應採暗殺與謾罵之手段。反之，大多數黨既享有統治權，亦應克己自抑，虛心下懷，許反對黨與少數黨存在而於憲法及法律範圍內有所活動。雙方之行爲，均應以國家之榮光福利爲前提而嚴守競爭之美德如遊戲焉斯可矣。

第六，須養成道德的習慣，視國家與人類之幸福高於一黨之利益，視黨派之成功爲直接造福國家，間接造福人類。具有此種道德，然後於危急存亡之秋能合全力以消除障害也。否則人皆惟黨之利是圖，置國事於不顧，則國家惟有日趨於危亡之途也。

第七，國民須有選擇高尚領袖而遵奉之之能力。此種能力異常重要，實爲判別民治國家進退之標準。若無此種能力，則人民易爲巧言如簧之流所誘惑，而正直高尚之士必受排斥，則國家之危險殊甚。欲享民治國之幸福而避免其害，實於人民能選擇適當之領袖一端即可得之矣。

於是吾人可得一結論：具備上述七大要件，政黨制度實爲發達立憲政治之秘訣，

且亦爲挽救中國目前危亡惟一之方術也。

## 第二十二章 私權之種類及保障 (Private Rights: Their Enumeration and Guarantees)

吾人討論中國憲政問題猶未完結，尙有一事極爲重要不可不言者，卽私權 (Private rights) 是也。

人皆知英國之憲法政治以英人力爭私權爲其嚆矢，因保留其認爲應得之權利，故力拒行政者之強權，且以財政權納諸國會之中，以設立憲法政府。易言之，私權之衛護及保留，爲英國憲法制度之根本作用，實亦爲一切憲法政府之根本的作用也。

吾人討論私權之問題，通常有二種方法，卽英國制與美國制是也。英制不列舉私權，而讓諸立法機關規定，今大陸諸國亦有採用此制者。其憲法無明文之保障，一任立法機關之規定。惟英人特於司法上謀補救之方以防其應有權利之被侵，故立法機關雖能規定其私權，然非依法律程序，其私權終不能被奪。英人自覺私權無論如何規定終不切實，況又聽命於立法機關之改變，故以爲司法上之保護與救濟爲私權之惟一

的保障也。要之英制重實質的權利 (rights of procedure) 而不重程序的權利 (substantive rights) 以爲惟此始能擔保其應有之權利也。

美制反之，實質 (substantive rights) 與程序 (rights of procedure) 的權利兩者並重。合衆國之憲法列舉各項權利，其初聯邦憲法之批准，實以修正各項私權爲交換條件。此類條件，不但列舉規定，且處於立法機關以外之地而受法院之保障，法院不僅操解釋憲法之權，亦且有解釋及保障私權之力。抑襲英國之習慣而有程序的權利，庶幾私權無論如何非由正當之法律手續終不得剝奪。故曰美制並重實質的與程序的權利者也。然此制亦有缺點，即私權既處於立法機關權力以外，則如社會經濟之狀況變遷，立法機關必受司法機關之阻礙，而後者勢必依憲法之規定將改進社會增加福利之影響及於私權之一切立法任意宣告無效也。故列舉私權而不予立法機關以改正之權，實爲社會改良與進步之阻礙也。

由上述兩種先例觀之，吾人可斷定私權之列舉與否毫無關係，所重要者惟在規定切實之司法的救濟而已。

關於私權之規定吾人既以他國之經驗作參考，自可爲中國造一最良之制度。夫憲法中列舉私權與否固屬無足重輕之事，然對於私權之破壞既有正當而切實的救濟之規定，則贅爲列舉私權，固無弊害，且於中國司法制度更新未久之時，常能提撕人民及官吏，使之不忘個人權利之不可侵犯也。

英制則除憲法有明文規定外，不許立法機關對於個人權利，雖爲社會福利亦必得有所節制，實爲改良與進步之阻礙，其缺點殊甚，不足取法。吾人應規定立法機關爲增進公共福利及維持秩序計，或在危急存亡之時始有節制私權之權力也。

私權雖經列舉，立法機關雖亦有調節之權力，然訴諸法院以求司法上的救濟之規定決不可無。蓋人類由經驗而知權利若無保障必不安全感。保障私權最善之方法，惟在規定司法的救濟；否則私權雖經列舉，亦難免不受立法機關之限制甚而至於滅絕也。

由前所述，今之問題爲何種私權應行列舉？

私權之列舉既含訓示之意味而與憲法之宗旨無甚相關，則以簡明爲貴。通常爲

保障私權起見，有下列之規定實足包括一切私權：中華民國公民之生命自由財產，非經正當之法律程序不受侵奪，或取消其法律平等的保障。但欲完全表示各種私權之性質，則須一一列舉之也。

關係生命者，人民非依法律不受拘留，監禁，審訊，處罰。追溯既往之律例 (Ex Post facto law)，或不依法剝奪公權 (bill of attainder) 之法令不得施行。

關於自由者，人民於不妨礙公安秩序並不違反公民義務之範圍內，有信仰宗教之自由；法律不得設定某宗教或禁止某宗教之運用。宗教之儀式得自由舉行，宗教之職業得自由從事；除維護民國憲法法律之誓文外，任何官職或公務均不得以政治的或宗教的，試驗限制之。人民於法律範圍以內有言論，著作，出版，集會，結社之自由。人民有請願政府伸訴苦痛之權利。有依法規定攜帶收藏軍火之權利。在法律範圍內有居住遷徙之自由。人民之家宅非經宅主同意不得擅入搜索或駐兵，但依法律者不在此限。除法律明定之情形外，人民有通信秘密之自由。奴隸制度不應存在，除處罰犯人外不得強人服役。人民非依法律規定不因債務而受拘禁。



關於財產者，人民有享受財產安全之權利，私人財產不因公用而被剝奪或損壞。然依法定而給予公平之賠償者不在此例。

此外應概括的規定人民依法所有之一切權利非依法律不受剝奪。此種規定之功用，在使人民得受列舉的權利中未規定之一切合法的權利，且使立法機關爲公共福利起見，或於危急存亡之秋有調節私權之權力也。有此概括的規定，則人民於法院行訴訟受審理得裁判之權利，於行政法院提起官吏違法或侵權之訴訟之權利，參與文官考試之權利，選舉與被選舉之權利……均包括無遺矣。

邇來關於私權之立法，亦有以禁酒，多妻，政府雇員八小時之工作，兒童勞動限制十四歲以下，貴族之稱號，長子承續，諸如此類之新的社會改良包含在內者。雖甚有注意之價值，然爲中國計，除制憲或人民對於此類社會改良抱有特殊的理想，則不必規定於私權章而讓諸國會之立法可也。

於此應爲說明者，卽此種規定私權之方式，直與由立法機關決定無異，但嚴格的禁止立法機關通過某種法律案者不在此例。是以吾人之生命，自由，財產之第一保障，

乃在國會，故選舉代表宜極注意，勿使立法機關爲反害自己權利之具，則自能保障矣。茲述司法救濟或程序的權利。英人對於自由之主要保障，有預審，陪審，及人身保護狀等。預審者 (preliminary judicial examination)，使訴訟在最初之時期受負責官吏之審訊，故保障人權於訴訟發端之時也。陪審者 (trial of jury)，使訴訟案受若干通俗人的公平裁判，此制於民事訴訟殊感不當，然在刑事方面，尙有主張此制能確保被告之利益者，惟其效力如何，尙在試驗中也。人身保護狀者 (the writ of Habeas corpus)，卽由司法官對於拘禁某人之人發出命令，令其開釋被禁者身體之謂也。此種命令，實爲保障人身自由免受官吏或他人的擅自侵害之根本的保障。我國宜以預審，及陪審，與其他程序的法律付諸國會規定，惟此人身保護狀，亟宜仿行，而應規定於憲法之私權章中，關於此狀之特權不得中止，但在叛亂或受侵討時如屬公安所必需，則此特權亦得由總統，或國會，或省長得總統之意而中止之。

人身保護狀及由國會制定之程序已如上述。此外僅須爲概括的規定人民依法受法院審判之權利不得剝奪之。蓋如此則立法對於程序的權利無論作如何之規定，

人民至少亦得保全依法得法院審判之不可侵的權利也。

總之，私權之列舉的規定，人身保護狀與依法得法院審判之明文，立法機關爲公共福利起見，於戰爭或危急之時得調節私權的特權，再副以獨立之司法機關，則一面人民之私權既能滿足的擔保，而他方之公共福利，亦有確定之保障也。

新憲法中華民國國民資格規定於第四條：

凡依法律所定屬中華民國國籍者爲中華民國人民。其意即由國會以法律規定之是也。

中華民國國民在法律上皆平等，即第五條所云：

中華民國人民於法律上無種族階級宗教之別均爲平等是也。

國民生命之保障在第六條規定之第二項：

人民被羈押時，得依法以保護狀請求法院提至法庭審查其理由。所謂保護狀

者即 *habeas corpus* 是也。

個人之自由：

第一，居住自由，第七條云：

中華民國人民之住居，非依法律不受侵入或搜索。

第二，爲書信自由，第八條云：

中華民國人民通信之秘密，非依法律不受侵犯。

第三，爲選擇住居及職業之自由，第九條云：

中華民國人民有選擇住居及職業之自由，非依法律不受限制。

第四，中華民國人民有集會之自由，第十條云：

中華民國人民有集會結社之自由，非依法律不受限制。

第五，中華民國人民有言論之自由，第十一條云：

中華民國人民有言論著作及刊行之自由，非依法律不受限制。

第六，中華民國人民有信仰之自由，第十二條云：

中華民國人民有尊崇孔子及信仰宗教之自由，非依法律不受限制。

第七，中華民國人民有請願之權，第十六條云：

中華民國人民依法有請願及陳訴之權。

財產之保障：

中華民國人民有財產所有之權，第十三條云：

中華民國人民之財產所有權不受侵犯，但公益上必要之處分依法律之所定。此外則有一般概括之規定，在第十四條云：

中華民國人民之自由權除本章規定外，凡無背於憲政原則者皆承認之。

又第十五條規定人民有訴訟之權云：

中華民國人民依法律有訴訟於法院之權。

第十七條規定人民有選舉權云：

中華民國人民依法律有選舉及被選舉之權。

第十八條規定人民有服官之權云：

中華民國人民依法律有從事公職之權。

關於國民責任之規定，則有第十九條納稅之義務云：

中華民國人民依法律有納租稅之義務。

第二十條當兵之義務云：

中華民國人民依法律有服兵役之義務。

第二十一條受教育之義務云：

中華民國人民依法律有受初等教育之義務。

在第十四條規定，所謂「……凡無背於憲政原則者皆承認之。」此言殊欠明瞭。以吾人之意應規定爲「中華民國國民之生命，財產，自由，非依法律不得侵害，且在法律前均爲平等。」較爲概括。

此外新憲法則尚有未規定之缺點：

(1) 人民宜有攜帶槍械之自由。此在美國憲法視爲極重要之事，蓋人民能攜帶槍械，則可組織國民軍，能組織國民軍，人民卽有最後之實力而民治卽不難發展也。

(2) 奴隸制度未禁。美國因南北之戰而有此規定，中國雖無黑奴，然亦有變相之奴隸，故亦應規定。

(3) 政府戒嚴權宜有相當之限制。第八十六條云：大總統依法律得宣告戒嚴……但未規定限制，此於人民大有危險。以吾人之意，應規定「凡拘禁人民不得過三月，若定死刑，則應經過普通法院之手續。罰款不得過五百元，在五百元以上亦應得普通法院之手續。」倘無此限，而人民於解嚴後雖可告訴，然如死刑則死者不可復生，亦已無救矣。

義務之民兵制，在第三十二條云：『國軍之組織以民兵制為基礎……』又在第二十條規定人民有服兵役之義務。此種規定，恐足以令人民不利。然此非本書所論範圍不暇討論。茲僅言此制之弊，在使戰爭之際往往令全國青年加入軍隊，如歐洲大戰時之德國以逞戰鬪，其結果終至使一般青年皆殲滅淨盡也。故應以在必要時由國會規定，不必明定憲章作永遠之制也。

## 第二十三章 國民會議 (National Convention)

中國憲政上一切問題討論已竣，茲則敘述國民會議以奠其後焉。

由吾人主張，國民會議應有代表人民最後主權之職權，此職權實取於立法機關

而留諸人民以待國民會議之行使。蓋人民無此主權，則其意旨將被阻抑也。國民會議所應行使之職權爲制定憲法，修改憲法，選舉大總統，並經衆院提議彈劾總統而加以審判是也。此外受同等立法憲法中之規限制之下，尙有行使一切立法權力之特權，人民始獲發展其主權之意思而不爲數種特別職務所制限也。然國民會議會期過長，殊有僭越立法機關之嫌，故其時期應以三月爲限，設不得已而須延長，亦宜經該會全體議員四分之三之表決，但至多亦不得逾三月也。

於此國民會議苟能按照吾人之計畫實行，將爲憲法上獨一無二之制度實可斷言。上述諸權，在英國則由國會行使，美國則由選民或各省會議合併行之。吾國既無大政黨，人民又無憲政學識及經驗，於此過渡時期，人民方經學習及訓練，國民會議誠爲補救世局之必要也。

列席國民會議之代表權應如何分配，實爲最難之問題，蓋無論如何計畫，均難免缺點而受批評。然此種問題，卽在先進諸國亦尙未得完滿之解決，而國民會議又爲今日挽救中國必需之品，吾人初不必介介於缺點之不可免因噎以廢食也。吾人惟有外



就他國之經驗，內察本國之情勢，以期造成一可能的分配代表權之計畫。至其缺點則留待後日之來者之補救焉可也。

由此言之，則國民會議代表權之分配可得而言矣。此權分配之基礎應與省議會之代表分配相似，即每一行政區域無論縣或鎮，應設一選舉區。分配代表既以行政區爲基礎，則彼政府黨或其他握權之黨勢將操縱選舉而變其範圍，圖自身之益而侵他人之利，危險殊甚！以此不公正不自然之方法，畫分行政區域爲害既大，吾人爲預防此弊，故主張制定國憲時所存之行政區域，不宜遂意變改。由省議會方面言之，非有本省省議會全體議員三分二及國會全體議員三分二之表決，又得大總統之同意，決不能擅自更改。由大總統方面言之，非有國會全體議員三分二及該當事省分之省議會全體議員三分二之表決，亦不得擅行更改。更由國會方面言之，非經兩院全體議員三分二及該當事省分之省議會全體議員三分二之表決，復得大總統之同意，亦不得變更現行之行政區域。既如是嚴格，互相牽制，野心之政黨，即欲操縱選舉藉圖私利亦屬至難之事。於是同意變更與否之權操諸關係最切之黨，故其利益得以保全，而分區選舉

之弊又可免其十之九矣。

每區選舉，或行普遍的直接選舉，或由區內之村長，公會領袖，及其他在指定之日期以前得官廳核准之商業，及教育機關之代表組織選舉會行間接選舉。此二法可任省議會自由選定，在省議會尙未設立以前則由省長決定，因省長及省議會能深知該區內適用何法也。然以中國現狀而論，應以先行採用第二法爲當，待省議會宣布實行普徧選舉後始可採用第一法也。其理由已詳述於前，茲不贅述。如行普選制度，則選舉國民會議代表之選民，應卽爲選舉衆議院或省議會之選民，其資格，程序，制度及其保障，均使相同。選舉之期，應全國一致，以星期及放假日爲最善也。

分配代表之比率，應與選舉省議會相同，使每選出之代表與赴省會之議員人數相等。易言之，卽每區不足二十五萬人者，得派代表一名，由此推計，每滿二十五萬人得增派代表一名，在人口調查尙未就緒以前，省長得總統之同意，可據最確之調查核定每區人口之大概數目。

雖然，中國全國約有二千餘區，若按上述比例方法，則國民會議之代表人數將達

數千之鉅，殊嫌繁冗，且恐不能有所作爲。故應以各區選出之代表集於本省省城再行覆選以爲出席國民會議之代表，其人數大抵以與本省選赴參眾兩院議員之總數相等爲宜。

此種覆選，不僅減少國民會議之代表人數，至於五六百人在會議時易於行事，且可使代表之分配於人口於該省各得平允而滿足。蓋依吾人之計畫，眾院之議員，每百萬人口始能選出一名，而參院議員，則由每省省議會或特別選舉會僅選出五名也。此種分配之法，美國固有先例可循：美國憲法分配大總統選舉人於各州，其人數與各州應選赴國會之參眾議員之總數相等，所不同者，美國之選舉人於各本州聚集，而中國之代表，由吾人所主張須集於國都已耳，前者之職務限於選舉大總統，而後者之職務則不僅總統之選舉，且須制定憲法，修改憲法，遇彈劾總統之時，決定其去留，並得議決關係國家之種種重要法案也。

蒙古西藏等地之代表，其人數亦應與該地在國會之議員相等，其選舉方法，亦與選舉國會議員同，如有地方立法機關，則由其決定之。

復次，國民會議之組織與程序。國民會議之各種職員，以不於代表中選舉爲當，蓋各地代表素昧平生，一旦欲使其選擇領袖，殊不可能，故其主席以一定之人充任較爲適當。吾人主張參議院院長卽民國之副總統應爲國民會議之主席，如副總統缺位，則由參院臨時院長充之，惟遇彈劾總統之審判時不在此例，則應由全國最高法院之院長主席也。此種預定主席之辦法，美國亦有先例：各州所投之總統選舉票，由參院院長在兩院之前公開之，其最高法院院長，則爲參議院主席而審判大總統。此主席人員除贊否票數相等時得投最後決定之一票外，應無表決之權也。

國民會議代表人數既多，其行事自非依委員之制度按一定之規程不可，雖其有一定之主席，然任命委員制定規程之權不宜屬之，否則恐趨於專斷之皇帝蹈昔日美國衆院院長 (Ozar Speaker) 之覆轍，故此職務，應由各省代表團派出代表若干共同協議規程之制定，及委員任命之指導委員會 (Steering Committee on Rules and Committees)。此委員會應自行選任主席。故國民會議之與行政管理將歸諸各省代表中之精選而公認之領袖，此等人必爲代表團之能者，又必爲各省握權之政黨領袖，

而全會議實際的領袖地位，屬諸此關係重大之委員會主席，依吾人所提議之選舉方法而行，彼必爲左右各省代表團及國民會議之多數黨之領袖也。此種組織及程序之方法，實以會議之管理及責任，加於國民會議中多數贊助之政黨，故能行使其職權，達其目的，暢行而無所阻也。

國民會議之程序，特權，及歲俸等與衆議院相同。憲法或法律若無例外規定，則半數之議員，即滿議事人數，多數之表決即可通過議案。常會會期不得超過三個月前已言之，由大總統以命令指定日期召集之。然審判大總統之特別會議，則由最高法院之院長以通告召集之，於此情形即須另選國民會議。此目的實與以去留元首之問題取決於選民之意相同也。

雖有上述縝密之組織及程序，然吾人之希望，仍在發展政黨，使之強大有力，訓練民衆，使之熟習憲政制度，寧令國民會議僅成登錄或註冊之機關，而必使國民藉政黨之力以解決國家重要問題，選舉總統，制定憲法，修改憲法，審判違法之總統，解決其他之國是也。質言之，此種變遷能早實現，則真正之民治，即有成功之望也。

茲論國民會議爲制憲而集會時，其憲法委員會之組織如何。吾人主張此種委員會之組織應與指導委員會同，卽由各省代表團中各派代表一人組成是也。

此外當述者，欲謀政府及各省軍長，握有政治實力而能互相合作，則憲法起草委員會中應使若輩有相當之代表權。但此類代表僅爲占委員會中之少數，庶幾其決斷之權仍在人民代表之手中。故吾人主張行政機關應派代表五人，立法機關五人，司法機關三人，各軍長合派五人。此等特別代表，不僅爲委員會之委員，且以專制憲法爲目的，與國民會議之議員同有表決之權也。但亦僅限制憲修憲，他如選舉總統等，則不得列席也。

故此委員會將由各省代表團公選之代表二十二及政府，軍長，派定之特別代表十八人合成之，其主席由會中自選。

正式憲法旣由此委員會草定，卽應提交國民會議批准。此蓋仿美國一七八七年費城會議草定之憲法，卽交由數州州議會批准之先例也。由吾人計畫，吾國憲法草案，不宜分交各省省議會而應交國民會議批准。蓋前者需多時期及紛爭，而後法簡單易

行也。

竊制定憲法，需時較多，三月之期，恐嫌太促，故應延長之。其會期可分兩種：一期以組織憲法起草委員會制定憲法草案，一期以批准正式國憲，庶使委員會有充分之二會期中間時獲盡其才能以起草憲法也。

茲根據以前討論所得之結果，及著者主張之制度，謹撰定國憲草案列於末章。

## 第二十四章 中華民國憲法草案

弁言

中華民國人民爲謀永久聯合，建立正義及維持國內之安寧，增進人民之福利，確保人民之自由，與民治之幸福，特制定中華民國憲法。

### 第一章 通則

第一條 中華民國爲民主共和國家。

第二條 中華民國之領土依從前所有之疆域，非依法律不得變更。

第三條 中華民國之主權在民。

## 第二章 人民之權利義務

第四條 中華民國人民有充當中華民國公民之權利。

第五條 中華民國公民在法律上一律平等。

第六條 中華民國人民之生命自由財產，非依法律不得侵犯或取消法律之平等保障。

第七條 人民非依法律不得被逮捕，拘禁，審訊，處罰。

法院須發布人身保護狀 (habeas corpus)，無論何人若被逮捕而未得此狀者，則可要求立即發布此狀。

此種人身保護狀之特權，除在危急革命內亂或外侵之狀態時決不能停止；如遇上述任一之情事發生時，則大總統，國會，或省長，經大總統之同意，得停止之。

人民之訴訟權非依法律不得剝奪。

第八條 追溯既往之法律 (ex post facto law) 或不法剝奪公權之法令 (bill of attainder) 不得行使。



第九條 人民於不違背國家安寧秩序及在公民職務之範圍內，得自由信仰宗教，不得以法定之。

第十條 人民如不妨害善良風俗與公共秩序，得言論自由，出版自由，著作自由，及集會結社之自由。

第十一條 人民有請願政府救濟損害之權利。

第十二條 人民依法得攜帶軍器。

第十三條 人民有居住遷徙之自由，非依法律不得侵入或搜索。

第十四條 人民有書信秘密之自由，非依法律不受限制。

第十五條 中華民國不得有奴隸制度存在，亦不得強迫人民服役，但因受懲罰之宣告而服役者不在此例。

第十六條 人民不能因債務而被監禁，但有法律規定者不在此例。

第十七條 人民享有財產安全之權，不得因公用而被沒收，或非法而受損害，但依法交付正當之賠償者不在此例。

第十八條 人民享受之一切權利，非依法律不得剝奪或削減之。

第十九條 人民除上述之自由外，在不抵觸憲法或法律範圍內得享受其他一切之自由。

第二十條 人民依法有納稅之義務。

第二十一條 人民依法有服兵役之義務。

第二十二條 人民依法有受教育之義務。

第二十三條 人民依法有盡其他法律所規定之義務。

第二十四條 國家爲增進一般福利，維持公共安寧，或在危急及戰爭之狀態時，人民所有之權利義務得限制或改變之。

### 第三章 國會

第二十五條 中華民國之立法權付予國會，國會由參議院及衆議院組織之。

國會以法律得將立法權力委託於大總統法院及省政府；但其一切違法動作，國會得撤消之。

衆議院

第二十六條 衆議院由各地選出之議員組織之。

衆議院議員之人數，依各省人數爲比例，滿一百萬人口者得選出議員一名；在調查戶口未竣以前，各省應選出之議員如左：

以下數目，皆根據民國一年八月十二號國會選舉及組織法之各省應有之衆院人數；惟以使每一議員代表一百萬人每省人數減少五分之一。

直隸

三七

奉天

一三

吉林

八

黑龍江

八

江蘇

三二

安徽

二二

江西

二八

浙江

三〇

福建

一九

湖北

二一

湖南

二二

山東

二七

河南

二六

山西

二三

陝西

一七

甘肅

一一

新疆

八

四川

二八

廣東

二四

廣西

一五

雲南

一八

貴州

一〇

蒙藏青海之議員如左：

蒙古

二二

青海

二

西藏

八

第二十七條 凡中華民國男子年在二十一歲以上，在選舉單編定時，曾爲地方居民之一，又曾受初級或高級教育或有同等之教育，在選舉區內皆有選舉衆議院議員之權。

第二十八條 凡中華民國男子年在二十五歲以上具有投票人之資格者，得被選爲衆議院議員。

第二十九條 衆議院議員任期三年，得連任之。

第三十條 各省選舉區及各區選舉方法，應由各該省省議會決定之，在省議會未成立之省，得由省長決定之。但均宜受國會之節制。

第三十一條 各省選出之議員有缺額時，得由省長任命或另行選充之。

第三十二條 衆議院議員選舉議長或其他之職員，且有彈劾權。

## 參議院

第三十三條 參議院由各省選舉五人組織之，其選舉方法，依本憲法內之規定。此外之參議員，則由大總統按照本憲法內所規定任命之。但任命之參議員不得超過選舉之數目。

第三十四條 各省參議員之選舉由過半票表決而用全省選舉方法 (Scrutin de liste) 且由選舉會在省城投票，其組織之團體如左：

- 一，衆議院該省議員；
- 二，省議會議員；
- 三，省地方會議議員；
- 四，每村就投票人中選出一名。

前項任何機關缺乏時，則由其餘團體組織選舉會選舉之。

第三十五條 各省中選出之參議員發生缺額如不能另行選舉時，該省省長應暫時任命之。

第三十六條 參議員由大總統任命者，其被任命之資格如左，

一，衆議院議員曾任議員三次或曾服務八年以上者；

二，閣員曾服務三年以上者；

三，大使公使曾服務五年以上者；

四，大理院長或平政院長曾服務五年以上者；

五，陸海軍長官曾服務五年以上者；

六，省長曾服務五年以上者；

七，於科學，文學，教育，實業，商業，財政，法律，及其他學術負有高名而爲社會所公認者；

八，曾服其他事務負有榮譽，或有功勳於國家及有功德於人民或人類者；

九，有繼續五年以上付直接財產，商業，或所得稅五十萬元以上者。

前任總統無庸得大總統之任命，當然有任參議院會員之權。

第三十七條 凡公民年在三十以上具有投票人之資格者，即可被選爲參議員。

第三十八條 參議員無論選舉或任命者，其任期均爲六年，期滿後得再被選或任命。

第三十九條 參議院第一次選舉集會後，即應均分全院議員爲三部：第一部議員在第二年休職，第二部議員在第四年休職，第三部議員在第六年休職，故每二年改選三分之一。其任命之參議員亦同。

第四十條 中華民國副總統爲參議院議長，無投票權，但在贊否人數相等之情形時得加入投票表決之。

參議院議員互選其他職員及臨時議長，如遇副總統缺席或須行使中華民國大總統之職務時，臨時議長繼任之。

第四十一條 關於選舉參議員及衆議員之時間、地點及方法，均由省議會決定，省會未成立以前，則由省長決定之；但國會須隨時依法節制或變更之。

第四十二條 國會每年至少應開會一次，除由法律規定不同之日期外，通常集會期應在八月一日。但大總統得隨時召集特別會議，或因兩院議員大多數之請求，大

總統即須召集特別會議。若大總統經請求而不召集，則應受彈劾。

### 國會特權

第四十三條 兩院得自審查本院議員之選舉，報告及資格。

第四十四條 兩院得自決定議事日程，懲罰議員之擾亂行爲，以全體議員三分之二之表決得除名，並強令缺席之議員出席。

第四十五條 兩院得保存議事錄，除應秘密之必要外，須隨時公布之。任何一院贊否之議員名單，在討論各種問題時，有五分之一之同意即可列入議事錄。

第四十六條 國會開會，一院非得他院之同意不得延會三日，亦不得在一定會場以外集會。

第四十七條 兩院議員之歲費以法律定之，由國庫支付。

第四十八條 兩院議員除叛逆及破壞和平等重罪外，在出席時間或往返議場之途中，非得各本院之許可不得擅行逮捕。又議員於院內之言詞辯論，院外無論何人不得質問。



第四十九條 兩院議員在被選任期中，不得任命爲官吏，其已任官吏者，非解職後不得充任議員。

兩院議員，無論何人不得同時爲兩院議員。

#### 議事日程

第五十條 兩院討論議案，應以大多數法定人數，始得開議，但法律有例外規定者不在此限。

第五十一條 兩院討論議案，應以出席議員大多數之投票始得議決，但法律有例外規定者不在此限。

第五十二條 兩院之議事公開之，但依總統之請求或兩院之決議得秘密之。

第五十三條 兩院議員要求各官吏之行爲公開並報告；國務員及其他官吏發表事實及消息，查究官吏之行爲及行政。但大總統有因國家之理由而反對者不在此限。

第五十四條 大總統得依本憲法規定之原因彈劾之，彈劾案之提出，須有衆議

院議員全體四分之三之同意始得成立。國民會議爲惟一有審判大總統之權，以全體會議三分之二之投票即可確定判決。

第五十五條 除大總統外，其他官吏違法，須依本憲法或法律之規定，而有衆議院議員三分之二之同意始得提出彈劾，四分之三之投票始得確定判決。

第五十六條 裁判彈劾案之確定判決範圍，以罷免官職或褫奪服官之權爲限，但免職後官吏尙可依法受私法審判或處罰。

第五十七條 凡討論各種議案，國會須按照本憲法所規定者通過之，在議案未成法律以前應呈請大總統核閱；如大總統表示贊同，則對於該案件副署；如表示反對，則應陳述意見連同原案退回發源院再議，該院應將反對意見列入議事日記重加討論。如得全體議員三分之二之通過，則應彙集該案全案咨送其他一院，他一院亦以三分之二之表決，則該案即成爲法律。但在此種情形時，兩院之投票，由贊否兩方決定之，贊否該案議員之名，須列入各本院議事日記。大總統如在十日以內不退回原案，則認爲副署，該案即成爲法律，但國會在延期中者不在此限。

無論何種命令，議決案，或表決等，須依本憲法所規定取得國會之同意，（國會在延期中及憲法另有例外規定者不在此限）呈請大總統，如大總統批准，則發生法律效力，否則兩院應再按照前條所規定以三分二之數重行表決。

第五十八條 凡財政議案應由衆議院提出。

凡議案由衆院通過，且經議長證明其爲財政議案者除該院表示反對外，經大總統依憲法規定批准，卽成爲條例或法律。參議院得衆議院該案咨達後，一月內卽宜批准，不然該案亦認爲法律。

除財政議案外，各種議案均須得兩院之同意。

遇有爭執時，兩院開聯席會由出席議員大多數投票解決之，或兩院委員會開聯席會調停之。

#### 第四章 大總統

第五十九條 行政權力付予大總統，其任期六年，與副總統同時由憲法規定之國民會議選出。

第六十條 凡中華民國公民原生於中國，或在憲法制定時，已爲中華民國公民，而完全享有憲法上之公權者，卽有被選總統之資格，但以年齡三十五歲以上及住居本國滿十年者爲限，副總統之資格與大總統同。

第六十一條 大總統因死亡，辭職出缺，或喪失能力不能行使職權時，則由副總統執行其職務，國會應以法律規定，大總統及副總統均因死亡，辭職出缺，或喪失能力不能行使職權時，何者官吏應攝行大總統職權，何者官吏應攝行總統職權，至期滿或總統已選出時然後退職。

第六十二條 大總統之年俸在任期中不得增減，並不得接受國家其他之酬資。

第六十三條 大總統在任期內，除受彈劾外，不受法庭之制裁，但任期滿後，任期中所行之違法律舉動，仍應受法庭制裁，依法律判決。

第六十四條 大總統就職時應爲左列之宣誓：

余誓以至誠行使中華民國大總統之職務，且竭誠遵守擁護中華民國之憲法。

大總統之特權

第六十五條 大總統爲行政首長，得制定民國行政制度，有任命各文武官吏及省長之權，但憲法有例外規定者不在此限。又得以任命之權委託各部總長，各省省長，法院及其他合宜之當局，國會得以法律規定總長及省長外，彼等官吏之資格。大總統得罷免各文武官吏，但法律有另外規定者不在此限。又得以此種罷免下級官吏之權，委託於各部總長各省省長，法院及其他合法之當局，但國會可由法律規定，此種官吏除各部總長外，凡所有官吏，在罷免之前應付以控告狀 (copy of any charge)，俾得有自衛及辯明之機會。

第六十六條 大總統爲陸海軍大元帥，有調遣全國軍力之權，並得制定陸海軍軍制。

第六十七條 大總統當國家有危急狀態時得宣布戒嚴。在國會開會期間，則於宣布後十日應提交國會同意；在國會閉會期間，則應召集特別會議，十日內提交特別會議同意；若國會以爲不需戒嚴時，則應立即撤銷。在已宣布戒嚴時，於有關係之區內應施行戒嚴法，直至總統宣布該區不在危急狀態時爲止，非得民刑法庭之同意，不得

執行死刑或三月以上之拘禁，或五百元以上之罰金。

第六十八條 大總統以各院或兩院聯席會全體議員三分之二之表決得宣戰，但於防禦外國攻擊時，得立時設法保衛國民國土，可於宣戰後請求國會追認。

第六十九條 大總統得兩院之同意得締結條約，其規定應以兩院聯席會，或任何一院大多數同意。大總統又有外交權得接受大使及其他使臣。

第七十條 大總統除彈劾案外有赦免罪人之權。

第七十一條 大總統對於憲法及法律應竭誠擁護及施行，本此目的故得制定法規或單行法與法律有同等之效力，但此種法規及單行法應於公布後十日提交國會，若國會在閉會期中，則於下屆國會開會後十日內咨請同意。國會不得大總統之同意，得隨時撤廢此種法規及單行法。

前項法規及單行法，大總統若不提交即應受彈劾。

第七十二條 大總統可隨時將民國消息報告於國會，且以其政策及各種方案交由國會考慮。

大總統得派代表出席任何一院說明政策或提議立法案，但只得討論并無投票權。若代表爲國會議員不在此限。

兩院對於散會之時期不一致時，大總統得決定散會時期。

第七十三條 大總統有停止一院或兩院會議或解散之權。但停會或解散，不得在衆院會期中一次以上。大總統所任命之參議員，並不受影響。解散國會後大總統於二月內應召選新國會，四月內即召集之，如不召集新國會，則被解散之國會得重行集會而彈劾之。

第七十四條 大總統副總統及所有文官如因叛逆，受賄，及其他重大不法行爲受彈劾及定罪後，應立即免職。

## 第五章 司法

第七十五條 中華民國司法之權力付予法院。

第七十六條 法官在職中其行爲妥善，非得其同意，不得免職，亦不得減俸，亦不得移調。

第七十七條 法官如有不妥善行爲，國會得設法以免其職，又得規定法官不法行爲及關於法官不妥善行爲決定之方法。但此種法律，應規定法官被訴者，宜付與控告狀，使有自衛及辯明之機會。

第七十八條 凡法院關於初審或上訴權限，均依法律決定之。

## 第六章 財政及預算程序

第七十九條 凡增加新稅或修改稅率均依法決定。

前項規定不適用於一切行政報酬之收納。

第八十條 凡募集公債及締結其他有關國庫負擔之條約，須得國會之同意，但已批准者不在此限。

第八十一條 凡徵收現行租稅，若未由新法律修正者，仍得照常徵收。

第八十二條 國家歲出歲入，每年均應制定預算案提交國會同意。

第八十三條 大總統每年預備歲出歲入預算案，於國會開會後至遲不得過十五日須提交國會同意，其分類方法可由法律規定之。



會。若遇國家有危急事件發生或須用大宗款項時，大總統得嗣後增加預算提交國會。

若國家有特別事業發生須舉辦數年始能完竣者，大總統得預先規定繼續費，以能支用該事業成功爲度。

爲使預算不至不相符合，得規定準備金，但在此種項下動用之款須於衆議院下屆開會時提交追認。

第八十四條 無論任何用費超於預算原額或預算未規定者，均須得衆議院之追認。

第八十五條 預算案應先提交衆議院。

第八十六條 參衆兩院不得提議或通過關於任何之歲出歲入之分配，凡非大總統提出之歲出歲入之分配參衆兩院不得提議或通過之。大總統提出之數額亦不得增加。

第八十七條 凡訂借外債，須得衆議院全體議員三分之二之表決，若以各省之收

納財產作擔保時，則應得各該省省議會全體議員三分二之決議始得提作抵押。

第八十八條 國會未經大總統之同意不得取消或減少左列項目。

一、爲遵守條約上認可之必需項目；

二、由法律特別規定之項目；

三、關於政府法律上責務之項目。

第八十九條 國會若在預算案年度未完以前，投大總統提交預算案之票，大總統得提取國庫款項供給預算所規定之需，若下屆年度之預算爲國會否決或未投票時，則大總統可按照前年度之預算總數每月以十二分之一支出。又遇國會否決或未投票大總統提交之預算某種項目，或減少某種項目並未得大總統之同意時，則大總統可按照前年度預算之某種項目支出。

第九十條 大總統若不依法或憲法上所規定者擅支國庫款項時，則受國會彈劾，但憲法有例外規定者不在此限。

第九十一條 在國會閉會中或難於召集時，遇有內憂外患危急狀態，大總統爲

保護安寧起見，得增加預算，特設財政辦法，但於下屆衆議院開會十日內應提交追認。

第九十二條 審計官 (Comptroller General) 依法副署於國庫支出預算案上，審計官之任命由大總統得衆議院之同意任命之，審計官在職中，其行爲妥善非依法或得其同意，不得擅行處分移調減俸或免職。

第九十三條 審查院 (Auditing Department) 審查政府一切收支賬目，審查官之任命及保障與審計官同。

審查院之組織及審查官之資格以法律定之。

第九十四條 大總統於每年國會開會若干日內，應報告於國會說明前財政年度之收納支出，其說明分類方法可以法律定之。

大總統若不依法提交報告，應受彈劾。

第九十五條 審計官及審查官得列席國會，報告關於政府之財政或賬目，並得說明及建議。

第九十六條 國民會議依憲法規定有選舉大總統，副總統，審判受彈劾之大總統，及修改憲法之權。

第九十七條 集會中之國民會議有國會立法的各種權力。

第九十八條 所有未付予國會，或總統及司法機關之權力，應付與國民會議，國民會議不在時，付與國會。

第九十九條 各縣應舉出代表，其數目與選出赴省議會之省議員相等，其選舉方法一與選舉省議員同。

每縣選出之代表聚集省會覆選代表出席國民會議，其數目與該省選出之參議員衆議員相等。

等。  
蒙古，西藏，青海，及其他屬地，所選出之代表，亦與該地選出之在國會代表數目相等。

第一百條 大總統在任滿前至少六個月即應確定日期令各縣選舉代表，定期一月後，令各代表赴省會覆選出席之國民會議代表。

第一百一條 大總統在任滿前三月，國民會議應召集在國都或其他適當地方集會。

第一百二條 參議院院長應爲國民會議之主席，若院長缺席時，由參議院臨時院長代理。

大總統受彈劾時，大理院院長得規定日期召集國民會議並爲該會之主席。國民會議主席無投票權，但贊否人數相等時，得加入表決。

第一百三條 國民會議應組織指導委員會 (committee on rules and committee)，由各省代表團選出一人組織之，委員會自選會長得制定規程及任命委員之權。

第一百四條 國民會議之程序，特權，及歲俸，概與衆議院同，但國民會議另有規定者不在此例。其會議期間，以三個月爲限，如遇有延長之必要時，經全體會員四分之三之表決，得延長之，但至長不得再過三個月。

第一百五條 凡得國民會議三分之二之投票者，即由主席宣布爲大總統，大總統得重選連任。若無人得法定三分之二之票，則就兩次投票所得最多數之二名決選以得

票大多數當選。

第一百六條 副總統選舉在大總統選出後同時舉行。其方法與選舉大總統同。

第一百七條 國民會議選舉或表決應用無記名投票法 (the Australian secret ballot system)。

## 第八章 省

第一百八條 省有省長，由大總統任命之，其任期與大總統同。

第一百九條 省長代表大總統爲一省行政長官，時時接受大總統委託之職務。

第一百十條 省長缺位或抱病或喪失能力時，大總統得任命代理省長行使省長之職權。

第一百十一條 省有行政會議，其會員卽爲省署各廳長，由省長呈請總統任命之，其任期與省長同。省長爲行政會議主席。

第一百十二條 凡制定憲法時，省長所有各種權力職務，在憲法制定後，仍宜付之省長，惟此種權力職務，須在省議會有制定法規或單行法範圍以內，而受本憲法所

### 規定之限制。

第一百三條 關於省會無有權力之一切事項，於必要時，省長得總統使任命總統名義行使之。

第一百四條 省審計審查員 (provincial comptroller and auditor) 副署省庫一切付款之賬據及審查全省及地方之賬目，審計審查員由大總統得省議會之同意任命之，其在職中行爲妥善，非依法或得其同意，不得處分移調減俸或免職。

### 省議會

第一百五條 省設省議會。

各縣按照憲法滿二十五萬人口選出議員一名，若人口超二十五萬人以上，則多選出一名，以每二十五萬人多選一名爲率。

在人口調查未竣以前，省長經大總統之同意得決定各縣人口概數。

第一百十六條 各縣非得省議會全體議員三分之二之表決及大總統之同意，國會各院三分之二之表決不得變更；大總統非得兩院三分之二及省議會三分之二之表決亦

不得變更；國會非得各本院三分二之表決及大總統之同意，關係各省省議會全體議員三分二之表決亦不得變更。

第一百十七條 選舉制度及方法均由省議會決定，但在省議會缺乏時，得由省長決定之。

第一百十八條 無論何人能選舉省議員，即有被選省議員之資格，選舉省議會選民之資格與選舉國會衆議院選民之資格同。

第一百十九條 舉行選舉時期由省長公告之，關於選舉衆議院議員之法律得適用於選舉省議員。

第一百二十條 省議員同時不得爲衆議員，或參議員。

第一百二十一條 省議員任期與衆議員同。

第一百二十二條 省長得規定省會開會之時期，省會每年至少應開會一次。

第一百二十三條 省議會議員互選議長一人，自定議事法規，由省長呈送大總統，若大總統無明文異議，即作爲有法律效力。



第一百二十四條 省議員得享受衆議員第四十三條，第四十四條，第四十五條，及第四十八條之特權。

### 省議會之權力

第一百二十五條 省議會按照憲法規定，及得大總統之同意，得制定左列各種法規 (Ordinances)。

一，關於省用之租稅；

二，得大總統之同意及按照國會法律關於募集本省之內債；

三，按照國會法律施行教育之事項；

四，省公共事業之改進者。但鐵路海港等以及不在一省範圍內者及受國會之限制者不在此例；

五，公共衛生，醫院等之慈善事業；

六，省內農工商業。但以國會法律所定之範圍爲限；

七，公共財產之屬於省者；

八、依法律管理地方政府；

九、爲實施本條列舉之法令而發生之罰款、刑罰、或拘禁之事項；

十、依照大總統或國會法律辦理警察；

十一、所有一切事件在大總統認爲在一省內僅關於地方或私人之性質者；

十二、其他國會依法委託省議會有立法規或單行法之事項。

第一百二十六條 省議會與不抵觸憲法及國法範圍內得制定一切法規或單行法於省內有效。

第一百二十七條 省議會不能制定之法令得向國會建議。

第一百二十八條 省議會制定法規或單行法於未施行以前，應咨達省長核准，如省長有異議時，得連同反對意見送還省議會，省議會重行討論若有三分之二之表決時，該法規即爲通過而有效。

第一百二十九條 省長對於省議會制定之法規，無論贊否，即經全體議員三分之二之表決，均須呈送大總統核准，大總統於收到該法規後一月內應宣示其同意，或否

決，或保留再考慮，此種所保留之案，大總統在提交日起算一年以內應公告其同意，否則無效。

第一百三十條 國會可隨時取消省立法規或單行法。

第一百三十一條 凡法規或單行法得大總統批准及省長公布後，受本憲法及國法管理範圍之下，即有效力。

第一百三十二條 在本憲制定時，其正當地方機關合法行使之一切職權，於依法改正或取消以前仍不失其效力。

#### 省長與省議會之關係

第一百三十三條 省長及各廳廳長得提出任何法案出席於省議會。但無投票權，若爲本會議員則不在此例。

第一百三十四條 省長得延長或解散省議會，但在一省會任期內不得爲二次之解散，解散後二月內應召集新省議會。

第一百三十五條 省長每年預備預算案提交省議會，除由省長提議外，議員不

得擅自提議歲出歲入，亦不得增加項目。若省會否決或表決預算時，省長得按照前年度預算或某種項目，每月以十二分之一支出。

第一百三十六條 取用省款，非依照預算案及得省長同意，及省審計審查員之副署，不得拉用。但在省審計審查員未任命以前及省議會初次開會一月以前，省長可提用省款。

第一百三十七條 凡募集公債，增加租稅，非得省議會同意及依照憲法或國會法律不得舉行。

第一百三十八條 省長提交及報告每年用費審查後之結果於省議會。

第一百三十九條 省議會得以議員全體四分之三之投票彈劾省長。但對於各廳長，得用三分之二之投票彈劾之。省長及廳長被彈劾時須辭職或解散省議會。

第一百四十條 省議會有查究省行政行為或其他事件之權。得以書面質問省長及其他行政官請求報告事實及一切事項，但省長有正當理由另令辦法者不在此限。

## 第九章 新省區及屬地

第一百四十一條 國會受關係省省議會之請願，得變更省區，或劃分一省爲數省以上，或合數省爲一省。

第一百四十二條 國會依照規定之條件，得允新省區加入中華民國版圖。

### 第十章 憲法之修改解釋及效力

第一百四十三條 本憲法之修改由大總統提議經各院或二院聯席會三分二之表決，或各院或兩院聯席會議三分二表決之提議得大總統之同意，並提交國民會議經全體會員三分二之表決得修改之。

第一百四十四條 本憲法如有疑義時，由最高法院組織解釋憲法會議解釋之。

第一百四十五條 在本憲法制定時，現行之各種法律及法規未經法律變更或撤消者均不失其效力。

# 附錄

## 清室憲法之大綱（細目由憲法起草之際定之）

謹按君主立憲政體，君主有統治國家之大權。凡立法行政司法皆歸總攬。而議院協贊立法，政府輔弼行政，法院遵守司法。上自朝廷，下至臣庶，均守欽定之憲法，以期遵奉於永遠，不許踰越。

### 君上之大權

- 一大清皇帝統治大清帝國，萬世一系，永永遠戴。
- 一君上神聖尊嚴，不可侵犯。
- 一欽定頒行法律及發交議案之權。（凡法律雖經議院之議決，而未奉詔令，未曾批准頒布者，不得施行。）
- 一議院召集開閉延期及解散之權。（解散之時，即由國民再選舉新議員。被解散之舊議員，與一般之臣民無異，若有抗違之時，量其情狀，以相當之法律處罰。）
- 一設官制祿及黜陟百官之權。（用人之權，君上握之，大臣輔弼之，議院不得干與。）
- 一統率陸軍及編定軍制之權。（君上調遣全國之軍隊，制定常備兵備，得以全權執行之，凡一切軍事，皆非議院所得干涉。）
- 一宣戰媾和，訂立條約，派遣使臣及認受使臣之權。（國交之事，君上親裁之，不俟議院之議決。）

一 宣告戒嚴之權。（緊急之時，得以詔令限制臣民之自由。）

一 爵賞及恩赦之權。（恩典自君上出之，非臣下所得擅專。）

一 總攬司法權，委任審判衙門，遵欽定法律行之，不得以詔令隨時更改。（司法權君上操之。審判官由君上之委任，代行司法。不得以詔令隨時更改者，案件關係至重，故必以欽定法律為準則，以免紛歧也。）

一 發命令及使發命令之權。（但既定之法律，非經議院之協贊及欽定，則不得以命令改廢之，法律爲實行君上司法權之用，命令爲君上實行政權之用，兩權分立，故不以命令改廢法律。）

一 議院閉會中，有緊急事件時，得發代法律之詔令，並得以詔令措置必要之財用。但於次年度之會期，須經議院之協議。

一 皇室經費君上判定常額，由國庫提支，議院不得置議。

一 皇室之大典，督率皇族及特命大臣議定之，議院不得干與。

### 臣民之權利義務

一 臣民中全法律命令所定之資格者，得爲文武官吏及議員。

一 臣民非據法律不得逮捕監禁處罰。

一 臣民得請司法官審判其呈訴案件。

一 臣民專對於法律所定之審判衙門爲限而受審判。

一 臣民之財產及居住無故不得侵擾。

一 臣民據法律之所定，有納稅兵役之義務。

一 臣民現納之賦稅，不以新定之法律變更時，悉照從前之數納付。

一 臣民有遵守國家法律之義務。

## 滿清十九信條

第一條 大清帝國之皇帝，萬世不易。

第二條 皇帝神聖不可侵犯。

第三條 皇帝之權，以憲法規定者爲限。

第四條 皇帝承繼之順序，於憲法規定之。

第五條 憲法由資政院起草，議決，皇帝頒布之。

第六條 憲法改正提案之權，屬於國會。

第七條 上院議員由國民於法定特別資格中公選之。

第八條 總理大臣由國會公選，皇帝任命之。其他國務大臣，由總理大臣推舉，皇帝任命之。皇族不得爲總理大臣，

其他國務大臣，並各省行政長官。

第九條 總理大臣受國會之彈劾時，非解散國會，卽內閣總理辭職，但一次內閣不得爲兩次國會之解散。



第十條 皇帝直接統率陸海軍，但對內使用時，須依國會議決之特別條件。

第十一條 不得以命令代法律，除緊急命令外，以執行法律，及法律所委任者爲限。

第十二條 國際條約，非經國會之議決，不得締結，但宣戰媾和不在國會開會期內，由國會追認之。

第十三條 官制官規，以法律定之。

第十四條 本年度之預算，未經國會議決，不得適用前年度預算，又預算案內規定之歲出預算案所無者，不得行非常財政之處分。

第十五條 皇室經費之制定及增減，依國會之決議。

第十六條 皇室大典，不得與憲法相抵觸。

第十七條 國務裁判機關，由兩院組織之。

第十八條 國會之議決事項，皇帝頒布之。

第十九條 第八第九第十第十二第十三第十四第十五第十八各條國會未開會以前，資政院適用。

### 清帝退位旨

朕欽奉隆裕皇太后懿旨：前因民軍起事，各省響應，九夏沸騰，生靈塗炭，特命袁世凱遣員與民軍代表，討論大局，議開國會，共決政體。兩月以來，尙無確實辦法，南北睽隔，彼此相持，商輟於途，士露於野，徒以國體一日不決，故民生一日不安。今全國人民心理，多傾向共和。南中各省，既倡議於前；北方諸將，亦主張於後。人心所向，天命可知。予亦

何忍以一姓之尊榮，拂兆人之好惡；是用外觀大勢，內審輿情，特率皇帝，將統治權公諸全國，定爲共和立憲國體；近慰海內厭亂望治之心，遠協古聖天下爲公之義。袁世凱前經資政院選舉爲總理大臣，當茲新舊代謝之際，宜有南北統一之方，卽由袁世凱以全權組織臨時共和政府，與民軍協商統一辦法。總期人民安堵，海宇乂安，仍合漢滿蒙回藏五族，完全領土，爲一大中華民國。予與皇帝，得以退處寬閑，優遊歲月，長受國民之優禮，親見邦治之告成，豈不懿歟。欽此。

(一)

奉旨朕欽奉隆裕皇太后懿旨：前以大局阨危，兆民困苦，特飭內閣與民軍商酌優待皇室各條件，以期和平解決。茲據覆奏：民軍所開優禮條件，於宗廟陵寢，永遠奉祀，先皇陵制，如舊妥修各節，均已一律擔承。皇帝但卸權不廢尊號，並議定優待皇室八條，待遇皇族四條，待遇滿蒙回藏七條，覽奏，尙爲周至，特行宣示皇族暨滿蒙回藏人等，此後務當化除畛域，共保治安，重視世界之昇平，胥享共和之幸福，予實有厚望焉。欽此。

(二)

奉隆裕太后懿旨：古之君天下者，重在保全民命，不忍以養人者害人。現在新定國體，無非欲先弭大亂，期保乂安，若拂逆多數之民心，重啓無窮之戰禍，則大局決裂，殘殺相尋，勢必演成種族之慘痛，將至九廟震驚，兆民荼毒，後禍何忍復言！兩害相形，惟取其輕，此正朝廷審時觀變，痍瘡吾民之苦衷。凡爾京外臣民，務當善體此意，爲全局孰權利害，勿得挾虛驕之意氣，逞偏激之空言，致國與民兩受其禍。着民政部步軍統領姜桂題馮國璋等，嚴密防範，剴切

開導，俾皆曉然於朝廷應天順人，大公無私之意。至國家設官分職，以爲民極，內列閣府部院，外建督撫司道，所以康保羣黎，非爲一人一家而設。爾京外大小各官，均宜概念時艱，慎供職守，應卽責成各長官，敦切誠勸，毋曠厥官，用副予夙昔愛撫庶民之至意。欽此！

### 關於大清皇帝辭位後優待之條件（辛亥十二月二十六日政府公報）

第一款 大清皇帝辭位之後，尊號仍存不廢，中華民國以待各外國君主之禮相待。

第二款 大清皇帝辭位之後，歲用四百萬兩，俟改鑄新幣後，改爲四百萬元，此款由中華民國撥用。

第三款 大清皇帝辭位之後，暫居宮禁，日後移居頤和園，侍衛人等照常留用。

第四款 大清皇帝辭位之後，其宗廟陵寢，永遠奉祀，由中華民國酌設衛兵妥爲保護。

第五款 德宗崇陵未完工程，如制妥修，其奉安典禮，仍如舊制，所有實用經費，均由中華民國支出。

第六款 以前宮內所用各項執事人員，可照常留用，惟以後不得再招闖人。

第七款 大清皇帝辭位之後，其原有之私產，由中華民國特別保護。

第八款 原有之禁衛軍，歸中華民國陸軍部編制，額數俸餉，仍如其舊。

### 修正清室優待條件 中華民國十三年十一月五日

第一條 大清宣統帝從卽日起永遠廢除皇帝尊號，與中華民國國民在法律上享有同等一切之權利。

第二條 自本條件修正後，民國政府每年補助清室家用五十萬元，並特支出二百萬元開辦北京貧民工廠，儘先

收容旗籍貧民。

第三條 清室應按照原優待條件第三條即日移出宮禁，以後得自由選擇住居，但民國政府仍負保護責任。

第四條 清室之宗廟陵寢永遠奉祀，由民國酌設衛兵妥爲保護。

第五條 清室私產歸清室完全享有，民國政府當爲特別保護，其一切公產應歸民國政府所有。

## 中華民國臨時約法（元年三月十五日臨時大總統令三月十五日政府公報）

### 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) 人民有書信祕密之自由。

(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。

### 第三章 參議院

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為有謀叛行為，得以總員五分以上之出席，出席員四分以上之可決彈劾之。(十二) 參議院對於國務員認為失職或違法時，得以總員四分以上之出席，出席員三分之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之二以上仍執前議時，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為當選。

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 參議院參議員，除現行犯及關於內亂外患之犯罪外，會期中非得本院許可，不得逮捕。

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。以總員四分之三以上出席得票滿投票總數三分之二以上者爲

當選。

第三十條 臨時大總統代表臨時政府總攬政務，公布事件。

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受外國之大使公使。

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刑事訴訟，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祕密之。

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，非依法律受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，本約法之效力與憲法等。

第五十五條 本約法由參議院議員三分之二以上，或臨時大總統之提議，經參議員五分之四以上之出席，出席員四分三之可決，得增修之。

第五十六條 本約法自公布日施行。

臨時政府組織大綱，於本約法施行之日廢止。

## 中華民國國會組織法（元年八月十日臨時大總統令八月十一日政府公報）

第一條 民國會議於左列兩院構成之：

參議院

衆議院

第二條 參議院以左列各議員組織之。

（一）由各省省議會選出者每省十名；（二）由蒙古選舉會選出者二十七名；（三）由西藏選出者十名；（四）由

青海選舉會選出者三名；(五)由中央學會選出者八名；(六)由華僑選出者六名。

第三條 衆議院以各地方人民所選舉之議員組織之。

第四條 各省選出衆議院議員之名額，依人口之多寡定之；每人口滿八十萬選出議員一名，但人口不滿八百萬之省，亦得選出議員十名。

人口總調查未畢以前，各省選出之名額如左：

直隸四十六名，奉天十六名，吉林十名，黑龍江十名，江蘇四十名，安徽二十七名，江西三十五名，浙江三十八名，福建二十四名，湖北二十六名，湖南二十七名，山東三十三名，河南三十二名，山西二十八名，陝西二十一，甘肅十四名，新疆十名，四川三十五名，廣東三十名，廣西十九名，雲南二十二名，貴州十三名。

第五條 蒙古青海選出衆議院議員之名額如左：

蒙古二十七名，西藏十名，青海三名。

第六條 參議院議員任期六年，每二年改選三分之一。

第七條 衆議院議員任期三年。

第八條 兩院議長副議長，各由本院議員互選之。

第九條 無論何人不得同時爲兩院議員。

第十條 民國議會之開會及閉會，兩院同時行之。

第十一條 民國會議之會期爲四個月，但依事情之必要，得延長之。

第十二條 民國議會之議事，兩院各別行之。

同一議案不得同時提出於兩院。

第十三條 民國議會之議定，以兩院之一致成之。

一院否決之議案，不得於同會期內，再行提出。

第十四條 民國憲法未定以前，臨時約法所定參議院之職權，爲民國議會之職權。但左列事項兩院各得專行之。

(一) 建議；(二) 質問；(三) 查辦官吏納賄違法之請求；(四) 政府咨詢之答覆；(五) 人民請願之受理；(六) 議員逮捕之許可；(七) 院內法規之制定。

預算決算，須先經衆議院之議決。

第十五條 兩院非各有總議員過半數之出席，不得開議。

第十六條 兩院之議事，以出席議員過半數之同意決之，可否同數取決於議長。

第十七條 臨時約法第十九條第十一款第十二款及第二十三條關於出席及議決員數之規定，於兩院各準用之。

臨時約法第二十一條之規定亦同。

第十八條 臨時約法第二十五條第二十六條關於參議院之規定，於兩院議員各準用之。

第十九條 兩院議員之歲費及其他公費，別以法律定之。

第二十條 民國憲法案之起草，由兩院各於議員內選出同數之委員行之。

第二十一條 民國憲法之議定，由兩院會合行之。

前項會合時，以參議院議長爲議長，衆議院議長爲副議長。非兩院各有總議員三分之二以上之出席，不得開議；非出席員四分之三以上之同意不得議決。

第二十二條 本法自公布日施行。

## 大總統選舉法（二年十月五日大總統令十月六日政府公報）

第一條 中華民國人民，完全享有公權，年滿四十以上並居住國內滿十年以上者，得被選舉爲大總統。

第二條 大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之。

前項選舉，以選舉人總數三分之二以上之列席，用無記名投票行之。得票滿選舉人數四分之三者爲當選。但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之。以得票過投票人數之半者爲當選。

第三條 大總統任期五年。如再被選得連任一次。

大總統任滿前三個月，國會議員須自行集會，組織總統選舉行次任大總統之選舉。

第四條 大總統就職時，須爲左列之宣誓：

余誓以至誠，遵守憲法，執行大總統之職務，謹誓。

第五條 大總統缺位時，由副總統繼任，至本任大總統任滿之日止。

大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之。

副總統同時缺位時，由國務院攝行其職務，同時國會議員於三個月內，自行集會，組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第六條 大總統應於任滿之日辭職。如屆期次任大總統未選出，或選出後尙未就職，次任副總統亦不能代理時，由國務院攝行其職務。

第七條 副總統之選舉，依選舉大總統之規定，與大總統之選舉同時行之。但副總統缺位時應補選之。

附則

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。

## 中華民國約法

### 第一章 國家

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，本於國民之全體。

第三條 中華民國之領土，依從前帝國所有之疆域。

### 第二章 人民

第四條 中華民國人民無種族階級宗教之區別，法律上均爲平等。

第五條 人民享有左列各款之自由權。

(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) 人民於法律範圍內有保有財產及營業之自由。

(四) 人民於法律範圍內有言論著作刊行及集會結社之自由。

(五) 人民於法律範圍內有書信祕密之自由。

(六) 人民於法律範圍內有居住遷徙之自由。

(七) 人民於法律範圍內有信教之自由。

第六條 人民依法律所定有請願於立法院之權。

第七條 人民依法律所定有訴訟於法院之權。

第八條 人民依法律所定有訴願於行政官署及陳訴於平政院之權。

第九條 人民依法令所定有應任官考試及從事公務之權。

第十條 人民依法律所定有選舉及被選舉之權。

第十一條 人民依法律所定有納稅之義務。

第十二條 人民依法律所定有服兵役之義務。

第十三條 本章之規定，與陸海軍法令及紀律不相牴觸者，軍人適用之。

### 第三章 大總統

第十四條 大總統爲國之元首總攬統治權。

第十五條 大總統代表中華民國。

第十六條 大總統對國民之全體負責任。

第十七條 大總統召集立法院宣告開會停會閉會。

大總統經參政院之同意，解散立法院，但須自解散之日起，六個月以內選舉新議員并召集之。

第十八條 大總統提出法律案及預算案於立法院。

第十九條 大總統爲增進公益，或執行法律，或基於法律之委任發布命令，并得使發布之，但不得以命令變更法律。

第二十條 大總統爲維持公安，或防禦非常災害，事機緊急不能召集立法院時，經參政院之同意，得發布與法律有同等效力之教令，但須於次期立法院開會之始請求追認。

前項教令立法院否認時，嗣後卽失其效力。

第二十一條 大總統制定官制官規。

大總統任免文武職官。

第二十二條 大總統宣告開戰媾和。

第二十三條 大總統爲陸海軍大元帥統率全國陸海軍。

大總統定陸海軍之編制及兵額。

第二十四條 大總統接受外國大使公使。

第二十五條 大總統締結條約，但變更領土或增加人民負擔之條款，須經立法院之同意。

第二十六條 大總統依法律宣告戒嚴。

第二十七條 大總統頒給爵位勳章并其他榮典。

第二十八條 大總統宣告大赦特赦減刑復權，但大赦須經立法院之同意。

第二十九條 大總統因故去職或不能視事時，副總統代行其職權。

#### 第四章 立法

第三十條 立法以人民選舉之議員組織立法院行之。

立法院之組織及議員選舉方法，由約法會議議決之。

第三十一條 立法院之職權如左：

#### 一 議決法律。



二 議決預算。

三 議決或承諾關於公債募集及國庫負擔之條件。

四 答覆大總統諮詢事件。

五 收受人民請願事件。

六 提出法律案。

七 提出關於法律及其他事件之意見建議於大總統。

八 提出關於政治上之疑義，要求大總統答覆，但大總統認為須秘密者，得不答覆之。

九 對於大總統有謀叛行為時，以總議員五分之四以上之出席，出席議員四分之三以上之可決提出彈劾之，訴

訟於大理院。

前項第一款至第八款及第二十條第二十五條第二十八條第五十五條第五十七條事件，其表決以出席議員過半數之同意行之。

第三十二條 立法院每年召集之會期以四個月為限，但大總統認為必要時，得延長其會期並得於閉會期內召集臨時會。

第三十三條 立法院之會議須公開之，但經大總統之要求或出席議員過半數之可決時得秘密之。

第三十四條 立法院議決之法律案由大總統公布施行。

立法院議決之法律案大總統否認時，得聲明理由交院覆議，如立法院出席議員三分之二以上仍執前議，而大總統認爲於內治外交有重大危害，或執行有重大障礙時，經參政院之同意得不公布之。

第三十五條 立法院議長副議長由議員互選之，以得票過投票總數之半者爲當選。

第三十六條 立法院議員於院內之言論及表決對於院外不負責任。

第三十七條 立法院議員除現行犯及關於內亂外患之犯罪外，會期中非經立法院許可不得逮捕。

第三十八條 立法院法由立法院自定之。

## 第五章 行政

第三十九條 行政以大總統爲首長，置國務卿一人贊襄之。

第四十條 行政事務置外交內務財政陸軍海軍司法教育農商交通各部分掌之。

第四十一條 各部總長依法律命令執行主管行政事務。

第四十二條 國務卿各部總長及特派員代表大總統出席立法院發言。

第四十三條 國務卿各部總長有違法行爲時，受肅政廳之糾彈及平政院之審理。

## 第六章 司法

第四十四條 司法以大總統任命之法官組織法院行之。

法院之編制及法官之資格以法律定之。

第四十五條 法院依法律獨立審判民事訴訟，刑事訴訟，但關於行政訴訟及其他特別訴訟，各依其本法之規定行之。

第四十六條 大理院對於第三十一條第九款之彈劾事件，其審判程序，別以法律定之。

第四十七條 法院之審判須公開之，但認為有妨害安寧秩序或善良風俗者得祕密之。

第四十八條 法官在任中不得減俸或轉職，非依法律受刑罰之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 參政院

第四十九條 參政院應大總統之諮詢審議重要政務。

參政院之組織由約法會議議決之。

#### 第八章 會計

第五十條 新課租稅及變更稅率以法律定之。

現行租稅未經法律變更者仍舊徵收。

第五十一條 國家歲出歲入每年度依立法院所議決之預算行之。

第五十二條 因特別事件得於預算內預定年限設繼續費。

第五十三條 為備預算不足或於預算以外之支出，須於預算內設預備費。

第五十四條 左列各款之支出，非經大總統之同意，不得廢除或裁減之。

(一) 法律上屬於國家之義務者。

(二) 法律之規定所必需者。

(三) 履行條約所必需者。

(四) 陸海軍編制所必需者。

第五十五條 為國際戰爭，或戡定內亂，及其他非常事變，不能召集立法院時，大總統經參政院之同意，得為財政緊急處分，但須於次期立法院開會之始，請求追認。

第五十六條 預算不成立時，執行前年度預算，會計年度既開始，預算尚未議定時亦同。

第五十七條 國家歲出歲入之決算，每年經審計院審定後，由大總統提出報告書於立法院請求承諾。

第五十八條 審計院之編制，由約法會議議決之。

#### 第九章 制定憲法程序

第五十九條 中華民國憲法案，由憲法起草委員會起草。

憲法起草委員會，以參政院所推舉之委員組織之，其人數以十名為限。

第六十條 中華民國憲法案，由參政院審定之。

第六十一條 中華民國憲法案，經參政院審定後，由大總統提出於國民會議決定之。

國民會議之組織，由約法會議議決之。

第六十二條 國民會議由大總統召集并解散之。

第六十三條 中華民國憲法，由大總統公布之。

#### 第十章 附則

第六十四條 中華民國憲法未施行以前，本約法之效力與憲法等。

約法施行前之現行法令與本約法不相牴觸者，保有其效力。

第六十五條 中華民國元年二月十二日所宣布之大清皇帝辭位後優待條件，清皇族待遇條件，滿蒙回藏各族待遇條件，永不變更其效力。

其與待遇條件有關係之蒙古待遇條例，仍繼續保有其效力，非依法律不得變更之。

第六十六條 本約法由立法院議員三分之二以上，或大總統提議增修，經立法院議員五分四以上之出席，出席議員四分之三以上之可決時，由大總統召集約法會議增修之。

第六十七條 立法院未成立以前，以參政院代行其職權。

第六十八條 本約法自公布之日施行，民國元年三月十一日公布之，臨時約法於本約法施行之日廢止。

### 中華民國憲法

中華民國憲法會議，為發揚國光，鞏固國圉，增進社會福利，擁護人道尊嚴，制茲憲法，宣布全國，永矢咸遵，垂之

無極。

## 第一章 國體

第一條 中華民國永遠爲統一民主國。

## 第二章 主權

第二條 中華民國主權屬於國民全體。

## 第三章 國土

第三條 中華民國國土，依其固有之疆域。

國土及其區劃，非以法律不得變更之。

## 第四章 國民

第四條 凡依法律所定屬中華民國國籍者，爲中華民國人民。

第五條 中華民國人民，於法律上無種族階級宗教之別，均爲平等。

第六條 中華民國人民，非依法律不受逮捕監禁審問或處罰。

人民被羈押時，得依法律以保護狀請求法院提至法庭審查其理由。

第七條 中華民國人民之住居，非依法律不受侵入或搜索。

第八條 中華民國人民通信之祕密，非依法律不受侵犯。

第九條 中華民國人民，有選擇住居及職業之自由，非依法律不受制限。

第十條 中華民國人民，有集會結社之自由，非依法律不受制限。

第十一條 中華民國人民，有言論著作及刊行之自由，非依法律不受制限。

第十二條 中華民國人民，有尊崇孔子及信仰宗教之自由，非依法律不受制限。

第十三條 中華民國人民之財產所有權，不受侵犯，但公益上必要之處分，依法律之所定。

第十四條 中華民國人民之自由權，除本章規定外，凡無背於憲政原則者，皆承認之。

第十五條 中華民國人民，依法律有訴訟於法院之權。

第十六條 中華民國人民，依法律有請願及陳訴之權。

第十七條 中華民國人民，依法律有選舉權及被選舉權。

第十八條 中華民國人民，依法律有從事公職之權。

第十九條 中華民國人民，依法律有納租稅之義務。

第二十條 中華民國人民，依法律有服兵役之義務。

第二十一條 中華民國人民，依法律有受初等教育之義務。

## 第五章 國權

第二十二條 中華民國之國權，屬於國家事項，依本憲法之規定行使之，屬於地方事項，依本憲法及各省自治法

之規定行使之。

第二十三條 左列事項，由國家立法並執行之。

一 外交；

二 國防；

三 國籍法；

四 刑事民事及商事之法律；

五 監獄制度；

六 度量衡；

七 幣制及國立銀行；

八 關稅，鹽稅，印花稅，煙酒稅，其他消費稅，及全國稅率，應行劃一之租稅；

九 郵政電報及航空；

十 國有鐵道及國道；

十一 國有財產；

十二 國債；

十三 專賣及特許；



十四 國家文武官吏之銓試任用糾察及保障；

十五 其他依本憲法所定，屬於國家之事項。

第二十四條 左列事項，由國家立法並執行，或令地方執行之。

一 農工礦業及森林；

二 學制；

三 銀行及交易所制度；

四 航政及沿海漁業；

五 兩省以上之水利及河道；

六 市制通則；

七 公用徵收；

八 全國戶口調查及統計；

九 移民及墾殖；

十 警察制度；

十一 公共衛生；

十二 救卹及遊民管理；

十三 有關文化之古籍古物及古蹟之保存。

上列各款，省於不抵觸國家法律範圍內，得制定單行法。

本條所列第一第四第十第十一第十二第十三各款，在國家未立法以前，省得行使其立法權。

第二十五條 左列事項，由省立法並執行，或令縣執行之。

一 省教育實業及交通；

二 省財產之經營處分；

三 省市政；

四 省水利及工程；

五 田賦契稅及其他省稅；

六 省債；

七 省銀行；

八 省警察及保安事項；

九 省慈善及公益事項；

十 下級自治；

十一 其他依國家法律賦予事項；

前項所定各款，有涉及二省以上者，除法律別有規定外，得共同辦理，其經費不足時，經國會議決，由國庫補助之。

第二十六條 除第二十三條第二十四條第二十五條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其性質關係國家者屬之國家，關係各省者屬之各省，遇有爭議，由最高法院裁決之。

第二十七條 國家對於各省課稅之種類，及其徵收方法，爲免左列諸弊，或因維持公共利益之必要時，得以法律限制之。

一 妨害國家收入或通商；

二 二重課稅；

三 對於公共道路，或其他交通設施之利用課以過重或妨礙交通之規費。

四 各省及各地方間，因保護其產物，對於輸入商品，爲不利益之課稅。

五 各省及各地方間物品通過之課稅。

第二十八條 省法律與國家法律抵觸者無效。

省法律與國家法律發生抵觸之疑義時，由最高法院解釋之。

前項解釋之規定，於省自治法抵觸國家法律時，得適用之。

第二十九條 國家預算不敷，或因財政緊急處分，經國會議決，得比較各省歲收額數用累進率分配其負擔。

第三十條 財力不足，或遇非常災變之地方，經國會議決，得由國庫補助之。

第三十一條 省與省爭議事件，由參議院裁決之。

第三十二條 國軍之組織，以義務民兵制爲基礎，各省除執行兵役法所規定之事項外，平時不負其他軍事上之義務。

義務民兵依全國徵募區分期召集訓練之，但常備軍之駐在地，以國防地帶爲限。

國家軍備費，不得逾歲出四分之一，但對外戰爭時，不在此限。

國軍之額數，由國會議定之。

第三十三條 省不得締結有關政治之盟約。

省不得有妨害他省或其他地方利益之行爲。

第三十四條 省不得自置常備軍，並不得設立軍官學校及軍械製造廠。

第三十五條 省因不履行國法上之義務，經政府告誡仍不服從者，得以國家權力強制之。

前項之處置，經國會否認時，應中止之。

第三十六條 省有以武力相侵犯者，政府得依前條之規定制止之。

第三十七條 國體發生變動，或憲法上根本組織被破壞時，省應聯合維持憲法上規定之組織，至原狀回復爲止。

第三十八條 本章關於省之規定，未設省已設縣之地方，均適用之。

第六章 國會

第三十九條 中華民國之立法權，由國會行之。

第四十條 國會以參議院衆議院構成之。

第四十一條 參議院以法定最高級地方議會及其他選舉團體選出之議員組織之。

第四十二條 衆議院以各選舉區比例人口選出之議員組織之。

第四十三條 兩院議員之選舉，以法律定之。

第四十四條 無論何人，不得同時爲兩院議員。

第四十五條 兩院議員，不得兼任文武官吏。

第四十六條 兩院議員之資格，各院得自行審定之。

第四十七條 參議院議員，任期六年，每二年改選三分之一。

第四十八條 衆議院議員，任期三年。

第四十九條 第四十七條第四十八條議員之職務，應俟次屆選舉完成，依法開會之前一日解除之。

第五十條 兩院各設議長副議長一人，由兩院議員互選之。

第五十一條 國會自行集會開會閉會，但臨時會於有左列情事之一時行之。

一 兩院議員，各有三分之一以上之聯名通告。

## 二 大總統之牒集。

第五十二條 國會常會，於每年八月一日開會。

第五十三條 國會常會會期，爲四個月，得延長之，但不得逾常會會期。

第五十四條 國會之開會閉會，兩院同時行之，

一院停會時，他院同時休會。

衆議院解散時，參議院同時休會。

第五十五條 國會之議事，兩院各別行之。

同一議案，不得同時提出於兩院。

第五十六條 兩院非各有議員總數過半數之列席，不得開議。

第五十七條 兩院之議事，以列席議員過半數之同意決之，可否同數，取決於議長。

第五十八條 國會之議定，以兩院之一致成之。

第五十九條 兩院之議事公開之，但得依政府之請求，或院議秘密之。

第六十條 衆議院認大總統副總統有謀叛行爲時，得以議員總數三分二以上之列席，列席員三分二以上之同意彈劾之。

意彈劾之。

第六十一條 衆議院認國務員有違法行爲時，得以列席員三分二以上之同意彈劾之。

第六十二條 衆議院對於國務員，得爲不信任之決議。

第六十三條 參議院審判被彈劾之大總統副總統及國務員。

前項審判，非以列席員三分之二以上之同意，不得判決爲有罪或違法。

判決大總統副總統有罪時，應黜其職，其罪之處刑，由最高法院定之。

判決國務員違法時，應黜其職，並得奪其公權，如有餘罪，付法院審判之。

第六十四條 兩院對於官吏違法或失職行爲，各得咨請政府查辦之。

第六十五條 兩院各得建議於政府。

第六十六條 兩院各得受理國民之請願。

第六十七條 兩院議員得提出質問書於國務員，或請求其到院質問之。

第六十八條 兩院議員於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第六十九條 兩院議員在會期中，除現行犯外，非得各本院許可，不得逮捕或監視。

兩院議員，因現行犯被逮捕時，政府應即將理由報告於各本院，但各本院得以院議要求於會期內，暫行停止訴訟之進行，將被捕議員交回各本院。

第七十條 兩院議員之歲費及其他公費，以法律定之。

第七十一條 中華民國之行政權，由大總統以國務員之贊襄行之。

第七十二條 中華民國人民完全享有公權，年滿四十歲以上，並居住國內滿十年以上者，得被選舉為大總統。

（自第七十二條至第七十八條，業於中華民國二年十月四日宣布）

第七十三條 大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之。

前項選舉，以選舉人總數三分之二以上之列席，用無記名投票行之，得票滿投票人數四分之三者為當選，但兩次

投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之，以得票過投票人數之半者為當選。

第七十四條 總統任期五年，如再被選得連任一次。

大總統任滿前三個月，國會議員，須自行集會組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第七十五條 大總統就職時，須為左列之宣誓：

余誓以至誠遵守憲法，執行大總統之職務，謹誓。

第七十六條 大總統缺位時，由副總統繼任，至本任大總統期滿之日止。

大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之。

副總統同時缺位，由國務員攝行其職務，同時國會議員，於三個月內自行集會組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

統之選舉。

第七十七條 大總統應於任滿之日解職，如屆期次任大總統尚未選出，或選出後尚未就職，次任副總統亦不能



代理時，由國務院攝行其職務。

第七十八條 副總統之選舉，依選舉大總統之規定，與大總統之選舉同時行之，但副總統缺位時，應補選之。

第七十九條 大總統公布法律，並監督確保其執行。

第八十條 大總統爲執行法律，或依法律之委任，得發布命令。

第八十一條 大總統任免文武官吏，但憲法及法律有特別規定者，依其規定。

第八十二條 大總統爲民國陸海軍大元帥，統帥陸海軍。

陸海軍之編制，以法律定之。

第八十三條 大總統對於外國爲民國之代表。

第八十四條 大總統經國會之同意得宣戰，但防禦外國攻擊時，得於宣戰後請求國會追認。

第八十五條 大總統締結條約，但媾和及關係立法事項之條約，非經國會同意，不生效力。

第八十六條 大總統依法律得宣告戒嚴，但國會認爲無戒嚴之必要時，應卽爲解嚴之宣告。

第八十七條 大總統經最高法院之同意，得宣告免刑、減刑，及復權，但對於彈劾事件之判決，非經參議院同意，不

得爲復權之宣告。

第八十八條 大總統得停止衆議院或參議院之會議，但每一會期，停會不得逾二次，每次期間，不得逾十日。

第八十九條 大總統於國務員受不信任之決議時，非免國務員之職，卽解散衆議院，但解散衆議院，須經參議院

之同意。

原國務員在職中，或同一會期，不得爲第二次之解散。

大總統解散衆議院時，應即令行選舉，於五個月內定期繼續開會。

第九十條 大總統除叛逆罪外，非解職後，不受刑事上之訴究。

第九十一條 大總統副總統之歲俸，以法律定之。

## 第八章 國務院

第九十二條 國務院以國務員組織之。

第九十三條 國務總理及各部總長，均爲國務員。

第九十四條 國務總理之任命，須經衆議院之同意。

國務總理於國會閉會期內出缺時，大總統得爲署理之任命，但繼任之國務總理，須於次期國會開會後七日

內提出衆議院同意。

第九十五條 國務員贊襄大總統，對於衆議院負責任。

大總統所發命令，及其他關係國務之文書，非經國務員之副署，不生效力，但任免國務總理，不在此限。

第九十六條 國務員得於兩院列席及發言，但爲說明政府提案時，得以委員代理。

## 第九章 法院

第九十七條 中華民國之司法權，由法院行之。

第九十八條 法院之編制及法官之資格，以法律定之。

最高法院院長之任命，須經參議院之同意。

第九十九條 法院依法律受理民事、刑事、行政及其他一切訴訟，但憲法及法律有特別規定者，不在此限。

第一百條 法院之審判公開之，但認為妨害公安，或有關風化者，得祕密之。

第一百一條 法官獨立審判，無論何人，不得干涉之。

第一百二條 法官在任中，非依法律，不得減俸停職或轉職，

法官在任中，非受刑法宣告，或懲戒處分，不得免職，但改定法院編制及法官資格時，不在此限。

法官之懲戒處分，以法律定之。

#### 第十章 法律

第一百三條 兩院議員及政府各得提出法律案，但經一院否決者，於同一會期，不得再行提出。

第一百四條 國會議定之法律案，大總統須於送達後十五日內公布之。

第一百五條 國會議定之法律案，大總統如有異議時，得於公布期內聲明理由，請求國會覆議，如兩院仍執前議

時，應即公布之。

未經請求覆議之法律案，逾公布期限，即成爲法律，但公布期滿，在國會閉會或衆議院解散後者，不在此限。

第一百六條 法律非以法律，不得變更或廢止之。

第一百七條 國會議定之決議案交覆議時，適用法律案之規定。

第一百八條 法律與憲法抵觸者無效。

#### 第十一章 會計

第一百九條 新課租稅及變更稅率，以法律定之。

第一百十條 募集國債及締結增加國庫負擔之契約，須經國會議定。

第一百十一條 凡直接有關國民負擔之財政案，衆議院有先議權。

第一百十二條 國家歲出歲入，每年由政府編成預算案於國會開會後十五日內先提出於衆議院。

參議院對於衆議院議決之預算案，修正或否決時，須求衆議院之同意，如不得同意，原議決案，即成爲預算。

第一百十三條 政府因特別事業，得於預算案內預定年限設繼續費。

第一百十四條 政府爲備預算不足，或預算所未及，得於預算案內設預備費。

預備費之支出，須於次會期請求衆議院追認。

第一百十五條 左列各款支出，非經政府同意，國會不得廢除或削減之。

一 法律上屬於國家之義務者。

二 履行條約所必需者。

### 三 法律之規定所必需者。

#### 獨 議 續 費。

第一百十六條 國會對於預算案，不得爲歲出之增加。

第一百十七條 會計年度開始，預算未成立時，政府每月依前年度預算十二分之一施行。

第一百十八條 爲對外防禦戰爭，或戡定內亂，救濟非常災變，時機緊急，不能牒集國會時，政府得爲財政緊急處

分，但須於次期國會開會後，七日內請求衆議院追認。

第一百十九條 國家歲出之支付命令，須先經審計院之核准。

第一百二十條 國家歲出歲入之決算案，每年經審計院審定，由政府報告於國會。

衆議院對於決算案，或追認案否認時，國務員應負其責。

第一百二十一條 審計院之組織及審計員之資格，以法律定之。

審計員在任中，非依法律不得減俸、停職、或轉職。

審計員之懲戒處分，以法律定之。

第一百二十二條 審計院院長，由參議院選舉之。

審計院院長，關於決算報告，得於兩院列席及發言。

第一百二十三條 國會議定之預算及追認案，大總統應於送達後公布之。

## 第十二章 地方制度

第一百二十四條 地方劃分爲省縣兩級。

第一百二十五條 省依本憲法第五章第二十二條之規定，得自制定省自治法，但不得與本憲法及國家法律相抵觸。

第一百二十六條 省自治法，由省議會縣議會及全省各法定之職業團體選出之代表，組織省自治法會議制定之。

前項代表，除由縣議會各選出一人外，由省議會選出者，不得逾由縣議會所選出代表總額之半數，其由各法定之職業團體選出者亦同，但由省議會縣議會選出之代表，不以各該議會之議員爲限，其選舉法由省法律定之。

第一百二十七條 左列各規定，各省均適用之。

一 省設省議會，爲單一制之代議機關，其議員依直接選舉方法選出之。

二 省設省務院，執行省自治行政，以省民直接選舉之，省務員五人至九人組織之，任期四年，在未能直接選舉以前，得適用前條之規定，組織選舉會選舉之，但現役軍人，非解職一年後，不得被選。

三 省務院設院長一人，由省務員互選之。

四 住居省內一年以上之中華民國人民，於省之法律上一律平等，完全享有公民權利。

第一百二十八條 左列各規定，各縣均適用之。

一 縣設縣議會，於縣以內之自治事項，有立法權。

二 縣設縣長，由縣民直接選舉之，依縣參事會之贊襄，執行縣自治行政，但司法尙未獨立，及下級自治尙未完成以前，不適用之。

三 縣於負擔省稅總額內有保留權，但不得逾總額十分之四。

四 縣有財產及自治經費，省政府不得處分之。

五 縣因天災事變，或自治經費不足時，得請求省務院，經省議會議決，由省庫補助之。

六 縣有奉行國家法令及省法令之義務。

第一百二十九條 省稅與縣稅之劃分，由省議會議決之。

第一百三十條 省不得對於一縣，或數縣施行特別法律，但關係一省共同利害者，不在此限。

第一百三十一條 縣之自治事項，有完全執行權，除省法律規定懲戒處分外，省不得干涉之。

第一百三十二條 省及縣以內之國家行政，除由國家分置官吏執行外，得委任省縣自治行政機關執行之。

第一百三十三條 省縣自治行政機關，執行國家行政有違背法令時，國家得依法律之規定懲戒之。

第一百三十四條 未設省已設縣之地方，適用本章之規定。

第一百三十五條 內外蒙古、西藏、青海，因地方人民之公意，得劃分爲省縣兩級，適用本章各規定，但未設省縣以

前，其行政制度，以法律定之。

### 第十三章 憲法之修正解釋及效力

第一百三十六條 國會得爲修正憲法之發議。

前項發議，非兩院各有列席員三分之二以上之同意，不得成立。

兩院議員，非有各本院議員總額四分之一以上之連署，不得爲修正憲法之提議。

第一百三十七條 憲法之修正，由憲法會議行之。

第一百三十八條 國體不得爲修正之議題。

第一百三十九條 憲法有疑義時，由憲法會議解釋之。

第一百四十條 憲法會議，由國會議員組織之。

前項會議，非總員三分之二以上之列席，不得開議，非列席員四分之三以上之同意，不得議決，但關於疑義之解釋，得以列席員三分之二以上之同意決之。

第一百四十一條 憲法非依本章所規定之修正程序，無論經何種事變，永不失其效力。

中華民國十二年十月十日宣布

## 中華民國臨時政府制（中華民國十三年十一月二十四日公布）

第一條 中華民國臨時政府，以臨時執政總攬軍民政務，統率海陸軍。



第二條 臨時執政對於外國爲中華民國之代表。

第三條 臨時政府設置國務員，贊襄臨時執政處理國務。

臨時政府之命令及關於國務之文書，由國務員副署。

第四條 臨時執政命國務員分長外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農商、交通各部。

第五條 臨時執政召集國務員開國務會議。

第六條 本制自公佈之日施行，俟正式政府成立即行廢止。

