

1923 年

第

卷

第

1

期

R
570.5
684.5

A2328

憲友

友

第 一 冊

南京圖書館藏



憲友第一冊目錄

●發刊詞

●論說

我之省憲觀（上篇）

我之省憲觀（下篇）

省憲平議

省之人格說

關章士釗省憲與聯邦

關章士釗省憲與統一

●憲訊

省憲不能提議之鐵証

冒牌省憲之揭破

反對省憲者之主張

會外反對省憲聲中之傳單

憲法會議規則修正之內容

目 錄



久 成

調停省憲爭論聲中之各方面

廣東通過之地方制度案行將復活

制憲紛擾中之新魚電

今日憲會停議之原委

阻撓憲會進行之責任

憲會停滯中之兩方面

姚議員守先反對省憲之握要語

廣州憲會通過地方制度之十一條

●憲會紀錄

憲法會議恢復後之經過

憲法大會紀錄

五月二十二日憲會

五月二十九日憲會

五月三十一日憲會

六月二日憲會



六月五日憲會

六月七日憲會

六月九日憲會

●地方制度協商會紀要

第一次協商會

第二次協商會

第三次協商會

第四次協商會

第五次協商會

第六次協商會

第七次協商會

第八次協商會

第九次協商會

第十次協商會

●憲評

目 錄

推倒湖南省憲者必趙恒惕也

請問王正廷

請讀者試下一轉語來

湯漪式的發言

敬謝章士釗不欲衆狙我同人並告狙公

山東好漢張魯泉

圖窮而匕首見

●提案紀要

地方制度之修正案

地方制度之新提案

●專件

反對省憲同志會宣言

地方制度修正案（附說明）

●來稿

湖南公民代表敬告全國父老書

●後序一

●後序二

●後序三

●後序四

●附件

憲友報社簡章

憲友報社社員姓名錄

徐際恆

黃佩蘭

王澤弼

姚守先

冊 一 第 友 進

目
錄



發刊詞

發 刊 詞

大凡辦報的。不論他所辦的。是年刊。是季刊。是月刊。是旬刊。是日刊。是間日刊等等。當他創始出版的頭一天。都要做一篇鋪張揚厲的文章。自己恭維自己。報章的內容。如何優美。不然。就是做一篇興贈鉅麗的文章。自己誇耀自己。主筆的學問。如何淵博。這些文章。都照例的送他個名字。叫做某某報發刊詞。但是不論甚麼發刊詞。說的如何天花亂墜。然而看報的人。總覺的這是照例的文章。不去睬他。我敢大胆說一句話。這已竟是千篇一律。不可掩的事實了。今天。是本報創始出版的頭一天。同人等未能免俗。都說也應該照例做一篇發刊詞。但是第一本報的同人。既沒有像做三都兩京賦的大手筆。也不願意託人做那種興贈鉅麗的文章。使看報的人。看着頭痛。

第二本報同人。覺着鋪張揚厲的。自己恭維自己。有點於心不安。並且知道報章的真正價值。如何。出版以後。看報的人。自然有最公道的評判。那種廣告式的吹牛。是無用的。

照這樣看來。既然破了發刊詞的兩種定例。不是簡直沒話可說了嗎。不然。不然。辦報須要明白看報人的心理。即如本報的內容。

第一是每星期二四六出版的。其餘各日。就不必向售報的人索閱本報了。



第二是不登廣告的。凡專看廣告的朋友。就不必看本報了。

第三是不載憲法以外普通新聞的。凡專留心政治軍事。以及其他種種憲法以外消息的朋友。也都不必看本報了。

以上是就消極方面說。看了這一段。不是可以省却許多枝節嗎。

第四是專載憲法理論。及制憲消息的。這自然是研究國憲的學者。及熱心制憲的國民的良友了。

第五是對於地方制度主張澈底分權的。這種主張。不但同主張的應當引爲知音。就是不同主張的。又何不可當做他山之石呢。

以上是就積極方面說。看了這一段。對於本報的內容。不是更加明瞭嗎。

既然如此。我想看報人的心理。或者不把這篇發刊詞。當成照例的文章。不去睬他。也不敢定就是看報的人。仍舊把他當做照例文章。不去睬他。本報同人。既沒有請教過四六大家做那饒秘僧式的皇皇大文。也就不至於替這篇發刊詞。叫那吃力不討好的冤枉了。

論

說

論 說

我之省憲觀

上篇

(久成)

憲法爲革命之結果。非革命之造因也。憲法而至爲革命之造因。則伏尸流血之禍。將無已時。而憲法苦矣。吾國今日之憲法。基於約法。辛亥革命之結果也。法統回復而後。憲法會議。繼續進行。所以完成辛亥革命結果未盡之大業也。故自約法以訖天壇憲章。亦既確定爲統一民主國家。則在既成國體之下。當然不能昌言造邦。以立法事業。試行革命。辯之者曰。單一聯邦。與國體無與。即稱聯邦。亦爲不肯約法。與國體不相抵觸。不知單一聯邦。屬於國體而非政體。在國法學上本極分明。欲研究單一聯邦。是否屬於國體。先須就國體下確切之定義。國體者何。即構成國家之形體。而表現於統治權者是也。單一國之構成分子。直接爲人民集合之總體。聯邦國之構成分子。爲部分之邦。而人民爲間接。單一國家。祇有一個統治權。聯邦則有兩重統治權。在學理上謂之統治權之受制限。統治權之作用可分。統治權之本體不可分。此久爲國法學上之定則也。此定則既明。再以國法學之分類言之。其屬於國體者。在初希臘學者。僅就其時代之國家爲分類。故甚簡單。曰君主。曰貴族。曰民主而已。惟國體者。歷史上之生產物。歷史之範圍漸大。則國體之產出亦漸多。舊說已不能包括。故如所謂混合制。君合制。(如

瑞典與挪威奧大利與匈牙利）單一制。聯邦制。邦聯制。及近日蘇維埃之共產制。皆屬於國體之範圍。其屬於政體。曰專制與立憲。若謂單一聯邦。不屬於國體。將指為政體可乎。若既不屬於國體。又不屬於政體。講學家又將用何種適當之名詞以位置之乎。辯之者又曰。天壇草案第二條統一二字。不能即作為單一之解釋。即成聯邦。亦不礙於統一。不知統一二字本為單一之代名詞。當日立法極有斟酌。若強解為動詞而非名詞。則此二字將成衍文。毫無意義。欲解釋統一之義即為單一。有三種證明。一以當日委員會之說明書為證明。委員會關於此條之說明。略曰臨時約法。只從概括曰中華民國。並未詳定統一民主等義釋。不旋踵間即有人假以學理之研究。伐厥根本。逞其野心。主張失敗。復煽以聯邦之破壞。溯以往之事實。即將來之炯戒。茲特明定憲章。垂諸永久。既可杜不逞之覬覦。並可恃為統一之金湯。國基不固。萬世承庥。此當日立法本身自下之解釋。本極明確。何能強解為動詞。一以奧地利新憲為反証。奧憲第一條曰。奧地利為民主共和國。第二條奧地利為聯邦。此其開宗明義。以國體規定於憲法。與吾國憲章第一條正復相同。所不同者。特彼以兩條分別規定其國體。而吾則歸納之為一條也。聯邦之屬於國體範圍。即可反對證明單一之屬於國體範圍也。單一之屬於國體範圍。即可以見統一民主四字連屬成文。非無聊之動詞也。一以第二章規定國土為證明。聯邦國之領土。必大書特書。以若干國若干邦之領土為國土。單一國則不然。整個之領土。即其

國土也。故第二條曰中華民國國土。依其固有之疆域。卽爲前條統一二字爲正確之表明也。辯者又曰。聯邦國必先有邦憲而後有國憲。今先有國憲而後有省憲。何能卽指爲聯邦。不知聯邦與非聯邦之分。不在省憲之先後。而在省憲之有無。蓋聯邦本有二種。一由各部分國之同意而創設者。一由各地方團體而聯合者。前者於聯合之先。已自成爲國家。如日耳曼聯邦是。後者於聯合之時。始各認其爲國家。如南米夫納幾爾合衆國是。今以省憲予省。而造成各省有部分國之形體。是卽夫納幾爾合衆國之例也。何得因先有國憲。而矯飾其詞。謂爲非聯邦之組織。豈非自欺欺人乎。總之國體者非革命不能變更之事也。單一國之不能變爲聯邦。猶之民主國之不能變爲君主。故憲草第一百十一條之規定。變更國體不得爲議題。所以爲國體之保障。深切而著明也。諸君而不欲革命則亦已耳。諸君而欲革命也。則有天命者任自爲。亦不失爲英雄豪傑之舉動。若必強數百文人咀文嚼字。以立法爲革命。則非記者所敢知矣。

我之省憲觀

下篇

(久成)

自去年省憲問題發生。凡主張省憲者。無不諱莫如深。謂省憲與聯邦無關。今則圖窮匕見。聯邦造邦之說。直露骨騰播於口。而又轉其詞曰與統一無害。不肯國體。噫。此誠巧於立言矣。夫省憲是否不礙統一。與不肯國體。記者於上篇已略論之。不復更贅。茲再就聯邦造邦之說。是

否可實施於吾國。爲澈底之研究。

第一就歷史國情研究之。吾國自秦漢以後。廢封建爲郡縣。已成爲統一國家。雖漢末之三國。晉末之六朝。唐末之五代。以及歷代末造。無不有分崩離析。據地自雄之事。然皆世衰祚促。一時間偶然之現象。故不轉瞬而終歸於平。若以歷史眼光視之。則仍由分而合也。孟子曰。天下烏乎定。定於一。所謂一者。非專指定於君主之一人而已。蓋君主時代。所謂一者。爲皇統。民主時代。所謂一者。卽法統也。苟法統不定於一。而任省自爲法。則分崩離析之象。又不在人治而在法治。夫由分而合。本爲政治進化之公例。此不徒吾國爲然。卽徵諸東西各國歷史之演進。亦莫不如是。不徒單一國循此公例爲演進。卽聯邦國亦依此演進之趨勢以行。美之各州。日耳曼各邦。各個獨立。不能生存於國際競爭之場。因利害共同之故。勢不得不共建合衆聯邦。爲對外之發展。此由分而合也。歐戰以後。國際之競爭愈烈。雖奧圖改觀。分合異勢。然觀德奧新建之蹟。其由分趨合之勢愈切。乃人方由分而趨於合。吾則本合而強使之分。其不肯於演進之公例幾何乎。

第二就現狀環境研究之。自國會兩度解散。南北糾紛。政治中樞。失其重心。不特西南各省。人自爲政。卽號稱北方統系之各省各區。亦僅有服從中央之名。而無其實。同時更有不南不北之軍閥。如浙如湘。各君其國。各子其民。而莫可誰何。質直言之。故謂今日之政權。完全旁落於

地方實力派之手中可也。法統回復。政治狀態。仍在四分五裂之中。而所謂和平統一。武力統一。則皆可斷言歸於絕望。仍非吾輩書生高唱之法制統一。而以和平武力爲運用不爲功。此豈余一人之私見。惟舍此更無第二辦法也。若以省憲予省。是直認今日紛擾之狀態爲當然。而更以法制確定其保障也。若夫蒙藏青海各特別區。以及新疆東三省。無不逼處於強鄰。西則英人之勢力。已駸駸及於川邊。東則野心勃勃之日本。欲染指於滿蒙。而俄之過激黨。更大傳其共產主義於沿邊。危機四伏。正如艾府爲防。其旁伺以千鈞之弩。稍有間則破且入矣。使以憲法任其獨立。恐無難以誘惑脅迫之手段。攫之以去。朝鮮之亡。其第一步卽誘其取得獨立資格也。前事不忘。後事之師。望制憲諸君。幸勿專其視線於腹地各省可耳。

第三就全民政治研究之。今日世界之新潮。日趨於全民政治之軌。此誠政治史上之新紀元。而人羣進化當然之結果也。而其最足以爲全民政治之大梗者有二。一曰官治。一曰紳治。而軍閥政治尙不與焉。若以省憲而造成二重政府。是直混官紳爲一治。人民將輾轉於官紳權力之下。憔悴呻吟而無以自伸。安有自由發展之機會。故吾黨所主之澈底分權。行政權歸於國家。自治權還於人民。止以求達全民政治之目的也。善豪紳假官權以行。猶足以防害民治之發達。苟直蒙以官權。而民治不可問矣。近人誤解自治。每謂粵人治粵。蜀人治蜀。滇人治滇。治者與被治者爲同籍人。自治之目的卽達。其去地方自治之真詮。實不知其幾千萬里也。

夫地方自治之真正義解。當以地方團體之人民。自動的組織。以處理其自治範圍以內應治之事件。此界說不清。而斷斷以省憲冒地方分權之名亦罔矣。

第四就平流共進研究之。吾國疆域之廣大。全地球上罕與倫比。一省之地。較諸泰東西之大邦而有餘。所難者氣候位置之不同。廣狹饒瘠之各異。而文化通塞。人口多寡。亦不能等量而齊觀。惟從法制上採平流共進之趣旨。庶足以斟酌盈虛而勉躋於平。若聽各省制憲。則省自爲政。各盛行其門羅主義。經濟不能通融。而政費挹注之道絕。知識不能交換。而人才廻旋之路窮。其究也財賦豐饒。人才衆多。交通便利之區。長足進步。反是則欲求自立而有所不能。尙足以達平流共進之旨乎。

由是以譚。省憲問題。反乎固有之國體。既如彼。戾乎現世之情勢。又如此。內返神明。外度輿論。當亦可以廢然思返矣。

省憲平議

(久成)

省憲應否加入憲法。爲今日制憲最重要之問題。贊成與反對者。因見地之不同。各是其是。無不持之有故。言之成理。惟事關百年大計。討論不厭求詳。謹就近日主張省憲論據之較有力者。爲平情之商榷。知我罪我。非所計也。

(一)迎合潮流說 此說爲主張省憲者。最有力之論據。大凡政治上。一種潮流。須考究其起

因之事實。省憲說之起因。其初不過一、二少負時望之政客。在中央偶失活動力。欲歸而大施展於地方。於是盛倡聯邦說。以造輿論。然而時機未至。無強有力者負之以趨。而說亦不顯。及至護法事起。西南三數軍閥及中立軍閥。漸成一種潛勢力。所謂地方派是也。法統回復而後。此種潛勢力欲保持其現有地盤。不願還政於中央。而縱橫捭闔者流。遂得憑藉勢。大肆其蘇張之舌。兩相利用。浸淫漫衍。而聯邦之說。乃得假國憲。允許省自制省憲之手段。以期見諸實行。夫此等潮流。正如急風驟雨。移時輒平。甚願我代表人民之制憲議員。爲中流之砥柱。不可遽隨波而逐靡也。若以世界之新思潮而言。則其目標又爲社會學戰勝進化論。由政治革命趨於經濟革命。與聯省非聯省無關係。與得制省憲及不得制省憲。更無關係。

(二) 既成事實說。主張此說者。以爲西南數省。湖南省憲。業已公佈實行。其他如浙如川如滇黔。雖尙未實行。或已有具體之草案。或已在籌備起草之中。政象已成。如國憲不爲容納。是欲求統一而反兆分裂也。不知此種政象。原係地方少數野心家。欲就現有地盤。在國法上求一重保障。以爲自己權力之丹書鐵券。非真出於民衆之要求也。若其求爲留後。卽因而予之。是長奸也。例如臨城劫車事件。匪竟擄中外人爲質。要挾中央對等和議。除勒令備款贖人外。并迫認土匪爲獨立軍。國家法律效力。誠無絲毫之可言矣。如以法律既失效力。不如定一放任或保障之條例。尙望其可就範圍。不亦僨乎。蓋盜殺有罪。法律之能否制裁。本爲一時一事。

偶然之現象。而法律之效用自若也。今日制憲。亦何獨不然。苟以法律統一。爲制憲之正鵠。則跋扈之強藩。未必真肯自外生成。此則在我制憲諸公之自能保其威信也。

(二)防止北洋軍閥專橫說 自袁段失敗以後。繼之而起者。雖不敢謂已醒武力統一之迷夢。然敢斷言一著此迷。即當自速其敗亡。今日世界大勢。群知軍國主義。爲人類社會之盜賊。以威廉第二之雄才大略。而不免作寓公於荷蘭。其他可知也。即以吾國之近事證之。以兵力爲法律之保障。雖弱亦強。以法律爲兵力之犧牲。雖勝必敗。武力之不可恃。固昭昭在人耳目矣。北洋軍閥。寧無覺悟。甘蹈覆轍乎。況軍閥勿論南北。皆在所宜防。竊以爲防止軍閥之方法。要在軍制上謀適當之改革。方能使已成之軍閥。杯酒而釋兵權。未來之軍閥。無潛滋暗長之機會。若省憲果成。不惟不能防止南北之現軍閥。且恐養成將來無數之新軍閥。日圖閱牆之爭。兵禍將無已時也。

(四)文字訓義無關輕重說 主此說者欲使經生家。墨守故訓。或可被其所欺耳。夫黃帝正名百物。孔子曰。必也正名。名以義起。原不能拘拘於本義以爲言。冠也而名之爲冠。履也而名之爲履。既經一般人所認識。習用既久。則冠履即不能隨便倒置。譬如主臣爾我之稱。專制時代。專以之定天澤之分。又何說乎。即以六書之義而言。形聲通假。孳乳寔多。爲本母猴。而假借爲有爲之爲。能本獸類。而假借爲能力之能。若謂有爲者悉母猴。有能力者皆獸類。則不可通。

今製憲法。既公認爲根本大法。其制定手續。又遠過於普通法之上。何獨於省憲提出。忽以憲字古義。卑無高論。可以隨便假用。即一切普通法規。皆可冠襲憲字。是十年來以鐵血相爭者。皆爲多事。吾人今日鄭重制憲。視爲大典。亦甚屬無謂矣。且反其說而問之。憲字既無關輕重。則又何必斷斷致辯。必用省憲之名而後可乎。

(五)新國家觀念說 主此說者。爲近日一派提倡新思潮之學者。此類主張。在學理上極有研究之價值。今日社會學日以發達。個人主義已爲羣治主義所吸收。故昔之時國之下爲個人。今則國之下爲羣。羣治既進。國權之作用。自應少分給於羣。方足當新式國家之目。然以吾人理想上之黃金世界而言。則凡號稱國家。皆爲罪惡之府。固無論其爲單式與爲複式也。吾人既不能脫離此政治狀態。別立一新社會。即不能不少依通常國家學之方式。爲平流之演進。細究吾國現有之省。是否爲羣治之集合。抑爲歷史上因行政便利所養成之中間機關。質言之。今日之省。實爲吾國政體所特具。與北美之州。德意志之邦。皆有所不同。若分權於此龐大無倫之中間機關。自國家方面視之爲分權。自真正自治團體之羣視之。又不啻爲二十二個之集權也。則所謂國之下之羣。其果能直接享受分權之幸福乎。吾不信也。故吾人而欲謀澈底之分權。省之一級。祇視一方爲國家行政區域。一方兼爲地方自治團體。予以相當之省自治事權。斯已足矣。而真正自治之實權。應付於羣治集合之本體。即縣以下之各級自治。方

謂真正分權符合新思潮之羣治主義焉。

省之人格說

(久成)

自省憲問題發生。於是省之人格。遂爲雙方爭議之焦點。日前某君稱省有獨立之人格。且有兩重人格。記者竊有感焉。夫人人格者何。謂其在法律上有權利義務主體之資格也。法律上之人格。有公法上人格與私法上人格之分。而私法上之人格。曰自然人。曰法人。公法上之人格。曰國家。曰地方團體。『卽自治團體』曰享有公權之人民。此爲人格說之分類。而一般法學家所公認也。若夫行政區域官廳官吏。雖在私法上有人格。而在公法上。實無人格之可言。蓋公法上之人格。以其有獨立之能力或組織經法之認許者也。行政區域僅爲國家人格之一肢。體。官廳官吏。則其肢體活動之機械。不能自爲權利義務之主體。而其獨立之能力或組織也。此其所以完成國家人格之作用而已。無獨立之人格者在此。某君於公法私法。未卽細分。以爲如此龐大無倫之省。豈一公司一慈善團體之不若。故不能不認其有兩重人格。可以自由制憲。不知吾國省之地位。自其地方團體言之。本有公法上之獨立人格。自其行政區域方面言之。尙未具備上述法律認許之要件。固不關於土地之廣狹也。若但論土地之廣狹。則小如孔果。『國都縱橫十九里』。彈丸一隅。亦有公法上之人格。大如西北利亞。『指歐戰前俄之殖民地言』。廣袤千里。亦無公法上之人格。此界說不清。而必以省憲在其行政區域方

面造成獨立之人格。是不啻將公法上國家人格無形支解。殊爲現行國法所不許也。

關章士釗省憲與聯邦

(久成)

邏輯學者章士釗。今世之少正卯也。其言足以濟其辯。其智足以飾其奸。其黨徒足以張其勢。故其邪說。謬論。足以流毒國家社會。而有餘辭而闕之不得已也。記者猶憶民國八年。章氏在上海發表反對代議制之言論。一時廣州國會大譁。因而除名。以其廁身議員。不應在現行代議制度之下。昌言反對。法統回復。國會繼民。六重開。章氏得以復職。參院乃百尺竿頭。更進一步。忽於省憲問題爭議未決之際。在現行國體之下。昌言聯邦。不知較諸反對代議制其程度爲何如也。

聯邦說之起。因章氏於民六甲寅雜誌中。首創斯義。以學者資格。爲學理研究。發表政譚於海外。原無足怪。護法役興。熊希齡徐佛蘇之徒。大煽其說於國中。於是地方武人。遂如哥崙布之發見新大陸。章氏今日沾沾自喜。相矜爲聯邦論之先覺者此也。乃自省憲問題提出於憲法會議。邏輯先生之學說。遂大告成功。然對於省憲派之主張。仍深致不滿者。以爲丈夫作事。要聯邦則聯邦耳。何用諱爲。故不得不表明其主旨。在省憲派多數心理。初不過認集權之弊。欲以分權救政治之窮。其不肯輕言聯邦者。正以見其尊重國體也。如此立言。雖不免規避。尙可邀吾人之諒解。特其二重憲法爲分權之方法。已涉造邦之嫌。不謂章氏直揭聯邦且雜引。

英制以實之謂化。單爲聯。爲今日救國之要義。此其坦懷相示。不肯惶惶作態。亦有足多。然而其胆則壯其言則枝矣。夫聯邦制之良否。在政治學上。本有研究之價值。然不能濫入國法學之範圍。以立法事業試行革命。蓋非制之良否問題。而爲法之能否問題也。

吾人在一定國體之下。受國民之委託。以制憲。則當依約法而取得其資格時。卽已詔示委託之範圍。袁世凱之造法機關。高瞻遠矚。亦偉業也。當時楊度諸人。亦自詡非君憲不足以救國。然而國人不許者。以其違反現行國法也。俄國革命以後。巴枯寧。克魯包特。金之學說。風靡一時。非不美也。師復。江亢虎輩。亦自詡爲社會主義之導師。非共產不足以救國。而禁令必嚴者。亦以其去現行國法尙遠也。聯邦救國之論。何獨不然。夫立法事業。與講學不同。與革命亦不同。講學以研究學問爲旨趣。革命以改革政治爲目的。其範圍皆極遼闊。不受何等之拘束。若立法則祇能對於國民委託之範圍。有伸縮之餘地。反是則不能。此其所以爲法之能否問題也。章氏以爲今之聯邦組織。特使憲法蒙其變遷。卽無餘事。夫偌大國家之變遷。沿革。但須吾輩書生。伸紙吮毫。卽可以盡變化之能事。如周家天子。大封諸侯。亦屬奇觀。而無如法之不能也。依章氏所舉如許國度。試各考其憲法變遷之歷史。絕不如其筆述之簡易。謂爲最饒興趣之事。則眞饒興趣矣。

聯邦制度之產生。在十七世紀之後半期。其時封建制度打破以後。多少邦國都府。星羅棋布。

無所統屬。而物質文明。又日漸發達。國際間之競爭。愈烈。各個獨立小邦。不足以自圖生存。於是或以地理關係。或以宗教關係。或以種族婚姻。政治文化種種關係。相結合。其初以條約或契約。結爲聯邦。再進而以憲法。成爲聯邦。此其演進之歷史。雖謂之由封建制度蛻變而來。可也。然其所以聯合之故。雖有上述種種複雜之原因。而其最大總因。直可斷言曰。利害共同。受環境之壓迫。有不得不趨於聯合之勢。歐戰以後。輿圖變色。此制愈以盛行。故與其謂爲化軍爲聯。勿寧評爲化零爲整。試以德意志之新憲証之。其初以普魯士王爲盟主。成畸形之聯邦。在上院中有絕大之投票權。今則分割其土地區域。各與其接壤之邦相合併。其截長補短。併小於大。割大爲小。再合衆小。以成一大。其中中央立法權。向之僅有十餘條之規定。今則擴張爲三十餘條。此其化零爲整之精神。雖謂之由聯邦而趨於單一。亦無不可以言。吾國其去封建時代已遠。在二千年前。文化大同之效。厥力至偉。一切部落國別之形狀。已受同化力之演進。僅成歷史上之名詞。若我內地人民。不以造邦爲挑動之誘因。決不至發生意外之變化。且海通以來。在國際上之地位。久爲整個之單一國家。雖國內糾紛。西南獨立。亦正章氏所謂偶性而非常性。既無聯邦國家成立要件。不得已之情形。而必毛舉一二小邦。偶有之變例。或一二學者。偶譚之政情。遂奉爲鴻寶。以爲化軍爲聯之証。此如遊雕題鑿齒之國。驚爲美觀。歸而自毀冠裳。刻鏤肢體可乎。

然章氏必曰英吉利大國也。今日世界所奉爲海王也。且號稱單一國也。與吾國國體正同也。英自愛爾蘭要求獨立自治以後。方殷殷有化單爲聯之勢。其國之政治學家。絞盡腦筋。以謀改造政制。余曾留學彼都。也曾親聆彼都有名學者之稱述也。應之曰。欲以英國之政情與吾國相比。附其前提要件。先須考究英國之國體。是否純粹爲單一國家。然後再論其政情。英吉利之立國。以大不列顛與愛爾蘭兩大島及諸小島集合而成。而又加以印度及各洲之領地屬邦。故自大不列顛羣島而言。稱爲聯合王國。自其屬地屬邦而言。始稱爲英吉利帝國。觀於加拿大憲法。首稱受隸於大不列顛及愛爾蘭聯合國王權之下。卽足以証明其非純粹之單一國家。蓋大不列顛之本部爲英格蘭蘇格蘭威爾士。其加入隔海之愛爾蘭。因宗教種族之不同。自初卽未銷去其王權之資格。及因選舉問題。借地問題。政治上種種不平之關係。要求自治。直至於今而始得達其目的。至其屬地屬邦。如加拿大紐西蘭澳大利。則皆由殖民地進而自成爲邦國。特尙戴英爲宗主而已。其去北美合衆離英而獨立。僅幾希耳。惟其國家之組織。既若此。其複雜卽不能稱其爲純粹之單一國家。國體既非單一。則其國內所包容之無數邦國。自當然有自定憲法之權。而不能取以爲單一國家之證。此前提既明。則其政情乃可得而言焉。英爲不成文憲法。其尊重地方人民之習慣與法。有同等之效力。初不拘拘於法典之方式。故各邦各州。有二重憲法。乃至三重憲法。皆與其國內之統一無關。正如李廣用兵。刁斗

管。不加部勒。無不如志。此大不列顛特具之精神。勉強學步。卽有畫虎不成之譏。且英人之所以必倡化單爲聯之說。更自有其不得已之特別情形。英國屬地。遍於五洲。歐戰結果。各有脫離宗主。破壁飛去之勢。而內部又受愛爾蘭之打擊。若蘇若威亦蠢焉。思動加之。帝國主義。經全民政治之潮流。已不適於二十世紀之間。故其國政家學者。日夜圖思。再求新式團結之術。以維持其日光不沒之舊規模。考其國體。旣如彼。揆其政情。又如此。若強以與吾國相比。附敢武斷一語。曰。無一是處。

章氏又必曰。法蘭西純粹之單一國也。革命之初。加倫的黨諸賢。曾有地方各制憲法之提議。爲羅伯士比等所阻。而不果行。是足以爲單一國家兩重憲法之証。應之曰。凡一國家。勿論如何良好之學說。與適當之政論。未經其國之法。制所採取。祇能取爲講演之資料。不能引用爲先例。卽以法蘭西革命時代而論。其時國民議會。王黨議員。列席尙多。當議建國體之頃。拉發夷脫諸人。尙有立憲王政之建議。故法國憲法。雖爲民主。實含有君主憲法之精神。若以加倫的黨之提議。而可引爲兩重憲法之証。則王黨之建議。亦可引爲吾國復辟洪憲之例。証矣。可乎。且當時加倫的黨之所以提議者。因路易十六被殺。里昂士倫拉萬德諸州。王黨各起兵反抗。故加倫的黨。有是提議。欲以消弭王黨各州之反側耳。其與吾國政象。又何相涉。章氏又必曰。單一聯邦。僅國體上之一種符號。名則偶也。質則常也。不惟其名。惟其質也。應之。

曰。凡名之起。必有其質。因質定名。非如探鶩。故黃帝正名百物。孔子論政。正名爲先。凡以求名質之相副耳。冠必有冠之質。而後定名爲冠。履必有履之質。而後定名爲履。名與質副。則爲常性。名與質離。則爲偶性。單一聯邦亦必先有單一聯邦之質。而後國法學者乃被以其名。記者爲東方識士。頭腦冬烘。不似章氏。廣被歐化。么匿拓都順口。卽得常也。偶也。名不正。則言不順也。言不順。則事不成也。

關章士釗省憲與統一

(久成)

羣言淆亂。折衷無聖。縱橫捭闔之士。各有佩帶六國相印之思。已矣已矣。真不知其是何祥也。章氏善爲政譚。清言娓娓。最足動聽。又能雜引西方學者之名論。用爲敷佐。尤覺雋妙無倫。惟其高談理論而輕事實。偏重政治而蔑法律。言愈雋妙。愈足以淆惑一時之耳目。向之謂其學足以濟辯者此也。以云憲制。以云吾國今日之憲制。實有鄭聲亂雅之嫌。故以其言作英美學派之政治汎論觀可也。且輕毀巧詆。謂有實力盾其後。一若反對省憲者皆不過爲中央軍閥張目。是真輕量天下士哉。章氏之論旨有二。一曰國體。二曰國權。試分別闢之。非好爲詞費。所以正觀聽而釋羣疑也。

(一)國體 單一之爲國體而非政體。記者於本報第一號。已論之特詳。草案第一條之統一卽爲單一。勿論依文理解釋。論理解釋。皆不能強稱爲動詞。(見吾友懷瑾君論著)且各有明

確之証。非僅託諸空言。乃章氏談詞善遁。謂此不過國別之方式。便於政治學者之統計。於實際政治無關。實際政治。論質不論形。夫形何以成。成於質也。緣質呈形。不能離形以言質。有方之質。乃有規之形。有圓之質。乃有矩之形。譬之於人。賦性成形。性者質也。章士釗必有章士釗之質。乃有章士釗之形。有人之形而無人之質者。必爲土偶。質與形固不能歧而二之也。凡物皆然。何獨於國而疑之。國者有機體也。國體之所以名。國法學者依歷史上過去及現在有國者之構成之組織。用法制學理分析之見解。因質而定形。使論治者卽形而可以見質。縱觀吾國斷代之書。橫覽海洋國別之籍。一切典章制度之損益。文化風俗之沿革。皆於國家構成組織上有重大之關係。國體所由分。卽實際政治所從出。非如簿籍之吏。甲乙丙丁。依彙排比。取便檢閱而已。寧得謂僅僅便於政治學者之統計。於實際政治無關。章氏又謂創業垂統。制作大法。當近察本身。橫覽天下。上追百代。遠矚百年。不宜以形自限。使腐儒老生。竊笑其旁。此其抱負之宏。隱然以帝師王佐。創制顯庸自命。誠屬偉器。然當辛亥革命之際。頰聞章氏曾充南京法制局長。叔孫綿叢。早與朝儀。何以不於是時大顯經綸。使民國開基。上軼漢唐。遠追英美。而乃於國是既定之後。憲草二讀已通過大半部。踰越常軌。狹小漢家規模。夫吾人今日之制憲權。由約法傳來而取得。約法者卽當日建國之初。國民所爲之公約也。國民建國之公約。既爲單一而非聯邦。則此公約之精神。苟一日存在者。卽不能肆行改造。爲劉歆之點纂周官。矜言

制作。章氏卽有開物成務之偉抱。祇好明夷待訪。俟諸後王而已。章氏又謂單一聯邦。不過國中分配權力。施行政事之方式。無與國體。又謂單一聯邦。特單形複形之稱。國家爲表示統治權所在之機體。而統治權之要素。在惟一最上而不可分。此其爲形。不可以複。章氏素以邏輯著稱。而此種矛盾之論式。則不可思議。既謂與國體無關。特單形複形之稱。又謂爲國家表示統治權所在之機體。夫表示統治權所在之機體。非國體而何。國體之爲物。卽構成國家之形體。而表現於統治權者是也。單一國家祇有一個統治權。聯邦國則有兩重統治權。學理上謂之統治權之受限制。其不可分者。爲統治權之本體。其作用則可分者也。例各三權分立。皆統治權之作用也。章氏既認統治權之爲形。不可以複。是祇認單一而不認有聯邦也。豈非自相矛盾乎。至其泛引柏哲士赫劭之言。而盛稱美國政治之如何良好。則全爲政治範圍之事。而非憲制範圍之事。推其論點。世界上惟有聯邦國政治。合乎力律。單一國則否。夫制定法制爲一事。運用政治又爲一事。單一國家如日如法。苟善運用。又何嘗不如身之使臂。臂之使指。若威爾遜者。且謂美國自聯邦視之爲複。自國家視之仍爲單。是人方由複而進於單。我必變單而趨於複。倒果爲因。逐物忘本。此類是也。

(二)國權 集權分權之說。爲吾國十年來未決之問題。今之省憲國權之爭。亦由此問題所激盪而成。然矯枉過正。變本而加厲。亦非所宜。蓋內重外輕。與外重內輕。皆自古謀國者所大

病。政治之一張一弛。權劑平衡。各如其量。自無畸輕畸重之患。此爲吾輩向來之主張。無所軒輊於其間也。乃至聯邦論出。主張省憲者直採德憲。必以國權列舉。省權概括。不惟違反單一國憲制之原則。而省權無垠。國權失其彈性。中央地方之權限。反無以得其均衡。章氏善言力律。請即以力律論之。凡單形之國家。國以內之行政區域。皆爲國家構成之總體。其求心力常強。複體之國家。國以下之獨立邦國。僅恃國家連瑣之機能。其遠心力常強。強於求心力者。領土之割讓變更。非常嚴重。強於遠心力者。領土之脫離合併。皆任自由。吾國前清。朝鮮。安南。暹羅。緬甸。琉球。脫離宗主。雖由國力微弱。外力壓迫。亦以對於獨立藩屬。遠心力過重也。內地各省各區。雖偶有糾紛。而對外則終一致者。要以求心力之強也。今若聽省自制。各個獨立。是減縮求心力。而增加遠心力也。章氏論政。但觀側面而遺平面。但論客觀而忘主觀。但見離向二力之迎拒。爲力至偉。抑知求遠二力之消長。爲力更雄也。同受力律之支配。消息盈虛。發端至微。關係至鉅。伸此抑彼。重彼輕此。皆影響於政治。迎拒消長之間。苟非權衡至當。則效用立窮。政治如是。法制亦然。絕對之集權主義。不特贊成省憲者談虎色變。即反對省憲者。亦認爲今日政治之大梗。故吾黨在憲制上之主張。同一以分權爲目的。且主張澈底分權。而不欲僅分權於省。演成中間集權之勢。蓋吾國真正地方自治團體。直截言之。要當以縣爲國家構成之單位。省之一級。特歷史上因行政之便利。養成之一種中間機關。其爲虛位。與國家同。大省

州縣百餘。小亦數十。稍大之縣。其區域之廣。人口之衆。直當北美之一州。德意志之一邦。若分權而不澈底。僅分國權之一部。與此龐大無倫之省。自國家方面視之。爲分權。自州縣方面視之。實爲二十餘個之中間集權也。其與章氏力律之旨。有合乎。章氏深以晚近思致不同。引爲大憂。記者以爲大好河山。尙未至於土崩瓦解者。正賴有此思致之不同耳。

憲

訊

憲

訊

省憲不能提議之鐵証

日前參議員王澤放提出「憲法起草說明書前後之矛盾」之意見書發見省憲不能提議之鐵証已爲大多數議員所諒解茲覓其原文錄左

聯邦不害統一之說爲起草會主張省憲者最強之理由因而謬謂與民六二讀會通過「中華民國永遠爲統一民主國」之一條並不違背遂謂與「國體不得爲修正之議題」之通過條文亦不生關係吾儕聞之多矣茲不復予以辨駁特引證民六憲法草案總說明書前編關於第一章國體之說明書如左列

憲法案說明書

第一章 國體

憲法起草委員會提出

第一條 中華民國永遠爲統一民主國

憲法以國體冠諸篇首揆以先進各國或有異同而中華民國憲法必須採爲前例者其理由有三說明如下

中華以數千年君主專制國家驟易民主當茲國憲成立若不大書特書以中華幅員之廣

大人民知識之不齊或生誤解故於憲法初章開宗明義作振聾發聵之規定並表示其永遠統一民主國期與全國人民誓同遵守理由一

憲法爲立國之大經國體卽其組合之方式組合所在憲法由生卽如各國憲法之釐訂無不視國體爲轉移質言之國體卽全部憲法之主腦也主腦不定無從尋其支配卽從法理而論亦當高揭標準依據理由二

前此國體甫更臨時約法只從概括曰中華民國並未詳定統一民主等義釋不旋踵間卽有人假以學理之研究伐厥根本逞其野心主張失敗復煽以聯邦之破壞溯已往之事實卽將來之炯戒茲特明列憲章垂諸永久既可杜不逞之覬覦並可恃爲統一之金湯國基不固萬世承庥理由三

照上所說明統一不涉於聯邦爲已經確定之國家組織卽中華民國憲法全部之釐訂胥當以已確定之單一國體爲轉移且其條文既經二讀會通過復以國體不得提議修正之保障任何人於何時何地不能復煽以聯邦之破壞不啻昭然若揭又查該起草會委員長湯漪於民六提出總說明書書內第三憲法之性質有云

如上所舉第一（指單一與聯邦綜結上文所言）第二（指君主與民主）第三（指成文與不成文）之類別不過聊備一說實則無關宏旨何以故蓋國體政體雖爲憲法上極

重要之問題然此種問題之解決往往在制定憲法以前非待憲法而後解決至於成文與不成文之二系何去何從在今日更不成爲問題矣（湯君謂「成文憲法爲革命之產物徵之吾國今日之近事而益信」與今不承認憲法爲革命結果遽欲製省憲改革國家根本組織前後亦大相違背茲姑不詳辨祇略述其矛盾）

合前之徵引中華民國之根本組織早確定爲單一民主國家爲該起草會迭自說明承認者乃不旋踵出爾反爾該起草會竟翻前案又謂省爲與國家組織問題同時解決之一物（見起草會修正案第一理由書）並謂即名爲二重憲法又有何嫌等語（見起草會修正案第二理由書）是明明又提出國家根本組織作爲尙未確定之一問題意在推翻已通過確定之單一制民主國家之組織改取聯邦制二重憲法二重政府之國家組織是否即公等自謂爲「假以學理之研究伐厥根本逞其野心復煽以聯邦之破壞」吾誠不敢爲公等下此轉語也

冒牌省憲之揭破

反對省憲人數日見增加據最近調查已逾半數省憲派見空氣不佳知省憲二字萬難保存乃隨風轉舵。聲言對於省憲二字可以讓步。若省制省組織法皆均可贊同。欲改爲冒牌省憲爲換湯不換藥之計已被反對派徐際恒盡情揭破近聞反對省憲派主張在地方制度內容未商定以前無論名稱爲省制省組織法省法皆不能輕予以通過茲覓得徐君對於類似

省憲之修正案意見書一件。附載於後。一國政治可大別爲兩條徑路。一爲國家行政。一爲地方自治。國家行政。自中央政府以訖於縣。所謂統治權是也。地方自治。自最高自治團體之省。以訖於城鎮鄉。所謂自治權是也。地方自治。宜分途發展。國家行政。宜完全統一。界說極爲分明。吾人主張澈底分權之主旨亦在乎此。若以二重憲法。二重政府。造成中間集權橫梗。國家行政。地方自治之中。其結果必至於統治權不能統一。自治權亦無由發展。譬之於人。腹大如箕。而頭目與肢體。皆萎縮不能統屬動作。尙復成何景象。蓋統治權之作用。可分統治權之本體。不可分自治權之範圍。宜定自治權之性質。尤宜定統治權宜歸諸於國家。自治權宜歸諸於地方。兩者各有統系。不可紊亂。乃至省憲問題。相持未決。主調停之說者。紛紛提出省制。省組織法。省法等修正案。實於上述之界說。不免含混。試分別說明如次。

(一)省制 此與省憲異名而同質。皆爲橫斷統治權之系統。離國家而獨立。蓋一國之制度典章。自中央以至於地方。皆屬統治權範圍內之事。本憲法地方制度一章。卽爲規定省制而設。若任各省自由定制。則與聯邦何異。是本章標題卽已毫無意義之可言。不啻自行取消入股文所謂屬題。卽此類也。

(二)省組織法 凡單純之一機關。可以組織法規定其組織。例如國會組織法是也。若省則一方爲國家行政區域。一方爲最高地方自治團體。包含行政機關。立法機關。自治機關。與夫

下級自治團體其廣。故其中之一部機關。可以組織法爲規定。若籠統以如此龐大無倫之組織法予省。則仍與上述界說不分。橫斷國家統治權之系統。

(二)省法 在提案者之用意甚善。本欲以普通法。別於根本法。不知一種法規。必有所附麗。絕不能空闊無垠。國家法律。皆稱之曰國法。特學理上之用語。取其方便而已。惟省亦然。省以內之各種單行法。各級自治法。皆可總稱曰省法。然不能以概括名詞。認之爲特種法規。

若夫本席前此提出之省自治法。近日贊同者漸多。湖南全體同人。亦有提案。然同人中懷疑者。亦復不少。疑點唯何。蓋以愛爾蘭之自治省推之。恐與省憲亦無多少之差異。且地方自治。本有一種謬說。謂督軍省長一易本籍人。地方自治之能事卽盡。所謂獨立自治。聯省自治。取消自治。皆從此出。不知自治省與省自治。在學理上。本極有分別。吾人之所謂地方自治。非自然人之關係。亦非治者與被治者之關係。謂以各級地方自治團體。以自動的而治地方。應治之事也。惟立法之初。既已發生誤會。則將來解釋。轉滋困難。故不如將省之行政組織。及自治範圍。明白規定於本章。則自治法。卽不至有所誤會。總之吾輩之反對省憲。名固在所必爭。而所爭者。要不。僅在名稱而已。若以自治其名。而聯邦其實。則今日之爭。轉爲無意識之舉矣。

反對省憲者之主張

日昨反對省憲同志會在安徽會館開會討論地方制度內容茲探其議決事件如下

(一)中央地方事權均在國憲中明白規定

(二)省之國家行政由中央任命官吏執行自治行政以地方選出之自治職員執行之以達憲行、分權之目的、

(三)分權于省更當分權于縣今國憲中不將縣自治明白規定與現在之民治潮流不合省自治三字係省集權之代名詞不能承認

(四)雙方協商以達到地方之組織及事權明白規定于國憲為目的在未協商妥協以前若將省自治法通過即是變相的省憲不能認可

會外反對省憲聲中之傳單

▲取消萬惡省集權

▲促進接近人民之縣自治

上月三十一日(星期四)憲法大會門首有人散布傳單其文云人民立於萬惡省集權之下已絕生路望我兩院人民代表速取消萬惡省集權促進接近人民之縣自治使縣民重見天日還我生路則諸公真是人民代表矣此佈言簡意賅情意殷切對於主張省憲者可以痛下鍼鉞不知省憲派諸公亦有所動於中否再象坊橋城牆及會場門首徧貼白紙廣告(一)打破省集權就算好男兒(二)取得真自治才為有人格(三)省集權為萬惡之起源(四)無省

集、權、軍、閥、亦、無、從、爲、惡、或、疑、爲、反、對、省、憲、之、議、員、所、爲、然、亦、足、見、反、對、省、憲、者、之、迫、切、陳、詞、完、全、係、公、共、的、動、作、而、非、爲、一、省、或、某、軍、閥、之、動、作、也、

省憲論中之一席話

△湯呂衆祖同人之道破

△章士釗理論上聯邦

△其如法律事實不合同

連日法憲大會。討論省憲問題。兩派舌戰。殆告終結。局外人尙多隔闕。昨承友人公約。於議會之餘。咸請記者。述其內容。茲特擇要錄左。

單一國是否有兩重憲法。此反對省憲派詰問省憲派最普通語。呂復以英之與坎拿大爲言。無如坎拿大之與英爲屬地的關係。與單一國有兩重憲法不相涉。亦既理曲辭窮矣。湯漪挺身而出。謂不是論英憲與坎拿大憲法之關係。是專論坎拿大本部以坎拿大爲一單位。而其內部之中央與地方。固各有其憲法之謂。（見制憲特刊第一號湯漪自撰之演說稿）又無如坎拿大本身即係三數小邦訂盟爲一聯合國。於其國憲定名共稱之曰坎拿大。烏得以其對英爲一單位者。而即可謂其本身爲單一。且其內部之中央與地方。各地方之行政長係由中央委任。地方之事權係由國憲中列舉規定。並無由國憲允許其地方自制憲法。祇有其列

舉事權內之立法權耳。湯漪式的發言。任何矯辯。在學理上事實上毫無一顧之價值。凡稍涉獵各國憲法者。殆無不一笑置之。於是鼎鼎大名之章士釗。遂亦忍俊不住。於制憲特刊高唱聯邦。明揭省憲即聯邦憲法。聲明伊與湯漪。呂復諸君微異其趣者。諸君盛言省憲。不肯居聯邦之名。伊謂不言聯邦。僅爲詭避祖怒之道。伊不欲衆狙我同人。故寧坦然布懷。極言中國非聯邦莫救。諸君其諦聽之。湯呂衆狙我兩院同人久矣。經章士釗一語道破。是連日省憲非聯邦之矯辯。完全係朝三暮四的手段。假非聯邦之名。騙得大家含糊通過。已不待吾輩再與之辨論。舉凡湯呂之英係單一國有二重憲法說。及坎拿大自身之對英爲單位即單一說。更不必煩請讀者試下一轉語來了。今茲問題。已趨於中國不可改爲聯邦國及能不能改爲聯邦國之焦點。章士釗於民國四年。倡理論上聯邦論。迄至今日依然猶是理論上的聯邦。至中國事實省已否成爲邦。能不能先造省爲邦。而後從而聯之。章士釗不能有片紙隻字之表見。祇說是法國革命及倫的黨黨員。曾倡言改聯邦。然法未見諸實行。何足據也。又說愛爾蘭要求自治。蘇格蘭自治案。亦異軍特起。應運以生。爲力至偉。此亦係由英之屬地反動的關係。卽以湯漪之說解之。亦不過畫分中央與地方權限。何者係絕對屬於國家。何者係國家地方共同立法。究於單一制可改爲聯邦何關。於吾國能不能改爲聯邦。更有何關。又雜引墨西哥。哥倫比亞。阿根廷。巴西。委內瑞辣等等。在當時俱非聯邦國。均次第改爲聯邦國。其實此等聯

邦國。各有其經過最長之歷史關係。不必更爲縷述。但在其未成聯邦國之前。當然尙有屬於單一國。如巴西是也。及其既成現聯邦國之後。當然不似單一國只有一重憲法。然若哥倫比亞之各州。并無自制憲法之規定焉。章君以此等似是而非的論調。欲証其單一國可改爲聯邦說。其根據不過在未聯邦前亦各係爲單一國。然則今中國各省是否亦原爲各個之單一國耶。籍非然者。則章君之論據。亦與湯君坎拿大自身爲單位即單一說。亦並無有多少之差焉。且此等理論於中國事實。相差尙不知若干萬里。自中國法律言。民六二讀會通過國體說。明書對統一二字之解識。已明明言恐復煽以聯邦之破壞。又一條國體不得爲修正之議題。今繼續民六制憲。如何便能提議修正國體改爲聯邦。此法律上斷斷不許也。自事實上言之。省未造成邦。聯省說又未能見之實行。中央對省之權力。誠有尾大不掉之患。而省對中央。亦未至革命成功之程度。今茲繼民六制憲。除藉中央地方分權設法調劑外。如何就能先令省造邦。由造邦後再制省憲。俟各制省憲後。再進邦聯。再促成聯邦乎。此且祇自省與中央關係言也。而人民對省深惡痛絕。皆有與汝偕亡之感。如之何。不稍爲人民設想。而復爲造成省集權之局。以重吾民之罪戾乎。此聯邦制斷斷不適用於今日制憲。實爲顛仆不破之論。不知省憲派選用種種手段。發表種種曲解。必圖勉強成功者。其意果何居也。

憲法會議規則修正之內容

△每次到會支出席費二十元

△不論會開成開不成

五月二十六日兩院開會合會議決修改憲法規定除消極限制期成開會外並通過出席憲會之議員每次支出席費二十元吾輩窮百姓真不知議員制憲除兩院歲費五千元外尙可支每次出席費至二十元之多且不論成會與否出席卽得支付今兩院臨時會又將屆期滿矣如屆期滿常會臨時會均不開會每日祇開憲會豈非議員薪俸暗中又加一倍有餘耶議員誠妙矣老百姓負擔恐有些受不了將來憲法告成亦難免帶些銅臭氣而呂議員復且登台大呼以謂凡係公開的雖二百元二千元二萬元二百萬元均可受之而無愧噫嘻此等花樣翻新之要錢法除非議員先生不辦也茲單記其修正案如下第五章請假出席缺席及懲罰第四十八條議員非因婚喪疾病經會議許可者不得請假前項請假書之提出須取得五人以上之證明第四十九條議員有缺席者每次扣歲費廿圓一月內缺席滿十二次者除名第五十條會議日議員到會者每次支出席費二十元議員簽到而不出席或於宣告延會前自由退席均以缺席論第五十一條依原文第五十二條照原文刪去三四兩款第五十三條議員缺席應行除名者由議長查明通知各該本院依法遞補之第五十四條第五十一條第五十二條懲罰事件得由議長提議或由議員十人以上之提議原案第五十四條改爲第

五十五條照原文以下原條文順序遞推改正之第六章附則增第五十七條本會議經費於國會經費預備費內支出之經過三讀會後主席以出席費已經規定遂擬定支給辦法五條由主席逐條朗讀(一)本會議經費之概算由議長提出之決算時由兩院院內審計委員聯合開會審定之(二)每次開會於會場計算人數時發給出席證散會時出席之議員以出席證換取出席費支付証支付證之換給每次用抽籤法籤定議員八人之(三)出席費按一星期計算於次星期一支付之(四)本會議秘書辦事處各職員每月總津貼二千元由議長分別任務之繁簡支給之

調停省憲爭論聲中之各方面

△馬驥調停之辦法

△張君勸調停之內容

△湘籍議員調停之提案

△閩籍議員調停之意見

地方制度省憲問題爲此次憲法會議競爭之焦點醞釀數月於上禮拜始提出大會省憲派與反對省憲派漸至短兵相接已變筆墨戰爭爲口舌戰爭矣前因兩派爲修正案與原案之爭兩次不能成會雖係手續問題實與內容有關後由馬驥員驥提出調停辦法略謂省憲問

題關係重大。若提出大會。應由兩派盡量發揮。作長時間之討論。不提。起討論終局。不付表決。留。有。餘。地。以。作。協。商。並。於。此。協。商。期。間。將。天。壇。草。案。二。讀。會。未。決。之。解。散。權。審。計。院。組。織。各。題。先。行。列。入。議。事。日。程。議。決。俟。協。商。結。果。再。行。續。議。地。方。制。度。頗。得。雙。方。贊。同。云。

五月二十五日下午六時。張君勳宴請省憲派與反對省憲派要人。交換地方制度意見。討論甚久。結果。提出。國家省及縣三方。列舉之主張。以求兩派之容納。云。

湖南全體議員提出地方制度大綱於五月二十三日。約同兩派議員在衆議院第五休息室。開始協商。詳情擇載於地方制度協商會紀要。第一次協商會。茲不并錄。

自湘籍國會議員全體提案協商後。聞閩籍議員對於湘籍議員之案。亦略具意見。以供雙方面之參考。茲探其提出之意見。大致係表示贊成省得自制定省自治法。並主張中央地方之事權。應雙方列舉。惟關於田賦保留及省長選任問題。閩籍議員意見。尙未一致。亦一并聲明云。

廣東通過之地方制度案行將復活

寶應昌提案

民八議員多數贊成

民國八年在粵開憲法會議。地方制度案中。之省長民選及參事會各條。已經二讀會通過。彼

時、政、學、會、分、子、因、爭、省、長、任、命、失、敗、意、圖、破、壞、制、憲、相、約、不、出、席、遂、致、憲、會、無、形、擱、淺、法、統、恢、復、民、入、議、員、痛、恨、身、任、廣、東、憲、法、會、議、主、席、吳、景、濂、將、粵、憲、會、一、筆、抹、煞、該、派、分、子、久、已、積、不、能、平、適、省、憲、問、題、兩、方、爭、執、甚、烈、竇、應、昌、等、數、十、人、以、爲、非、提、出、民、入、通、過、之、地、方、制、度、不、易、解、此、紛、糾、會、經、提、案、於、憲、法、會、議、近、日、正、向、各、方、疏、通、務、使、在、粵、通、過、二、讀、之、地、方、制、度、復、活、兩、院、中、會、列、席、民、入、憲、會、者、多、表、示、贊、成、如、省、憲、問、題、兩、方、協、商、再、無、結、果、在、粵、通、過、二、讀、之、條、文、必、有、復、活、之、一、日、聞、不、久、將、有、人、對、於、此、舉、提、起、動、議、云、

制憲紛擾中之新魚電

本報討論憲法向不談政治問題昨讀黃陂魚電醇醇以制憲爲言不能無所感觸曾記黃陂去年魚電洋洋千言僅以廢督爲詞並無一語涉及制憲是黃陂去年復職可謂與制憲無關乃此次之新魚電一則曰隱忍復職冀見憲法之成再則曰憲法期成不過兩月制憲以外絕無所求其意似謂去年復職專爲制憲而來故因促進憲法不憚侵犯內閣之權限與吳大頭秘密訂約擅提海關建築費撥作制憲出席費是否純粹爲一種制憲熱激而出此姑且不言內閣因此解體釀起政治紛糾本報亦概予不問即單就制憲出席費而言即憲法會議本身已惹起絕大之反響制憲既爲約法付與國會之特權無論直接或間接之任何方面均不得少事干預爲通國人所俱知黃陂此舉實不免有干預憲法之嫌則本報深爲黃陂惜也且憲

法大業民六已告成十分之八未聞有總統特撥經費之提議乃於此收功之時因二三妄人欲藉出席費操縱制憲大業惹起大多數反對以致憲法會議不克順利進行竟演昨日憲會之大武、劇、黃、陂、不、明、真、相、輕、聽、妄、言、是、否、甘、為、流、氓、政、客、所、利、用、抑、另、有、他、項、問、題、作、用、殊、非、記、者、所、敢、臆、斷、亦、非、本、報、所、欲、加、以、考、量、也

今日憲會停議之原委

憲法大會每星期二四六開會已成慣例因省憲問題協商尙未一致前星期四憲會寶議員應昌提出廣州通過地方制度十一條問題大頭窮於應付頗呈不安之象以致星期六憲會不敢出席以副議長張伯烈代之雖勉強開會仍不能順利進行預料省憲問題在院外未商定以前即再開會仍是紛擾聞決定今日（星期二）暫行停會一日以期和緩俟協商結果提出條文再行開會云

阻撓憲會進行之責任

△實係省憲派、

△與反對派無干、

上星期四（七日）憲會紛擾之直接原因由於省憲派不肯與反對派為誠意之協商（詳見本報第六號）強欲於七日大會提起討論終局決定即以省權不列舉之冒牌省憲付表決反對派極致不滿遂激出廣州憲會有效之大問題省憲派如稍稍容納反對派之意思至

少。限。度。亦。須。表。示。協。商。未。完。之。前。暫。仍。不。付。表。決。乃。上。星。期。六。（九日）繼。續。開。會。時。省。憲。派。遍。發。傳。單。特。注。係。六。月。八。日。發。出。且。聲。明。爲。該。派。最。後。之。主。張。其。內。容。之。輻。強。仍。復。絲。毫。未。變。以。致。九。日。大。會。又。演。一。場。武。劇。毫。無。成。績。可。言。此。故。意。阻。攪。憲。會。進。行。之。責。任。實。應。由。省。憲。派。完。全。負。之。而。反。對。派。毫。不。生。關。係。也。茲。特。錄。八。日。該。會。發。出。之。傳。單。以。明。眞。相。

（一）贊成地方制度章程第二條討論終局

（二）表決順序以十一年憲法起草委員會提出之修正案須在一切修正案中最後付表決

（三）第二條條文依本會主張贊成省得自制定省憲法但修正省憲名稱不變更省自定組織之各案（例各省於不抵觸本憲法範圍內得自制定省自治法省組織法省制等）亦可贊同

（四）在各省省憲法未制定以前其暫行制度於施行附則內另行規定

憲會停滯中之兩方面

憲會暫行停開其原委已另載本報據探議員團體各方面除地方制度協商會已繼續開會協商外聞民八議員星期日（十日）在江西會館開會討論結果對於廣州憲會通過之一條主張有效要求憲法會議接續十一條開議並推舉代表八人向省憲同志會與反對省憲同志會接洽云

反對省憲同志會亦於是日下午二時在安慶會館開會對於民人同人提出廣州通過之條文加以尊重並可容納其精神對於省事權主張詳細列舉縣制則確定其財源於積極消極兩方面在憲法上明定條文保障縣之地位云

姚議員守先反對省憲之握要語

衆議院議員姚守先昨發表（反對省自制憲之代言）語意警闢最爲握要茲錄如左
連日討論地方制度第二條本席欲報號發言一因絀於口辯難動衆聽一因議場人語嘈雜自愧聲欠洪亮不能壓倒嘈雜之聲浪雖發言徒費唇舌茲特以手代口請同人以目代耳並請議長飭令速記將本席之發言附載速記錄以資同人參考自起草委員會提出地方制度修正案有省得自制省憲之條文於是贊成省憲與反對省憲顯分兩派本席對於省憲則贊成而反對者也同人驟聞本席之言或以爲自相矛盾不知本席所贊成者省當有憲所反對者省自制憲竊怪起草委員會提出草案前後自相矛盾遂致憲法會議自身亦陷於矛盾遂致憲法會議與約法規定之職權相矛盾且與統一之民主國體相矛盾一矛盾而無不矛盾我同人處於矛盾之中未加深思耳何以故自民六將地方制度加入憲法通過二讀所謂地方者非指省而言乎所謂地方制度者非省之根本組織法乎蓋地方制度卽省憲實卽憲法之一部分當時爭執劇烈頭破血流之結果始獲加入無非認此問題關係重要非將地方

之組織及事權財權諸大綱明白規定於憲法不足以鞏固其地位而謀發展耳。自非然者。於全部憲法之末附加一地方制度由省自定之一條文足矣。而乃標爲題目。列爲專章。未免多事。吾不解。昔則認地方制度非於憲法會議制定不可者。今忽主張由省自定。昔之草案委員會所提出也。今之修正案亦委員會所提出也。何矛盾若是耶。地方制度專章既經民六通過。二讀雖章內條文未經決定。此次繼續開會只能就其條文實質加以討論。如機關組織或有未善。事權與中央分配或未洽。當財權與中央劃分或未適宜。不出此範圍之內。儘可改善。修正乃自起草委員會修正案提出。屢次開會名爲討論地方制度。實則討論省自治。憲文不對題。事近滑稽。昔也地方制度加入憲法之中。通過二讀。今也地方制度撥諸憲法以外。待省自定。是否憲法會議前後矛盾。請同人一細思之。臨時約法以制憲之權付諸國會。是國會以外任何機關不能有此特權。國會亦不能將此特權讓予任何機關。故國民制憲之說不能實行。湘省雖自造憲國人否認。以其與約法相抵觸也。吾人萬不能推翻約法。卽萬不能使各省自行制憲。夫憲法者革命之結果也。無非因革命既成之國體制定根本大法。使人民遵守垂諸久遠。吾中華民國爲單一國家已成。既定之國體。故憲法草案開宗明義第一條曰。中華民國永遠爲統一民主國。今欲使各省自定憲法。是欲改省爲邦。變統一民主國爲聯邦民主國也。是必推翻二讀會通過之憲法第一條。而後可。是必推翻統一民主國體。而後可。如其不能則

憲 訊

四〇

省。自定憲斷。斷乎不可。本席反對理由如此。其他反對理由已經同人發揮盡致。無待重說。

廣州憲會通過地方制度之十一條

上次憲會。寶應、昌等提議憲法草案。經八年二讀會通過。者。再、開、二、讀、請、繼、續、地、方、制、度、第十、一、條、第、二、項、依、次、開、議、茲、覓、其、提、案、原、文、如、左、

中華民國六年六月十二日以後國會被武人侵迫不能開會於北京。依約法自由集會於廣州。八年在廣州開憲法會議。當時參眾兩院歷有宣言通電中外。聲明廣州憲法會議繼續民國六年憲法會議。大義炳著。薄海同欽。所有八年二讀會通過各案。自（地方制度第一條至第十一條）乃同人討論表決於南北大戰之時。犧牲人民生命財產。無數。雖寥寥十餘條。而實爲鐵血鑄成之結晶。體於民國六年在北、京、通、過、各、條、一、氣、相、承、洵、堪、寶、貴。况約法爲建國根本。院法乃代議保障。廣州憲法會議根據院法簽定坐位。編定次數。有合法之議長副議長。有合法之人數出席。與表決其通電及一切手續。載在憲法公報及議事錄。速記錄班。班可考。誠爲廣州開會合法之鐵証。何得自食前言。突翻前案。本席等爲尊重約法。維持院法起見。主張憲法草案。經八年二讀會通過者。再、開、二、讀、請、繼、續、地、方、制、度、第、十、一、條、第、二、項、依、次、開、議、以完護法之大義。而促制憲之速成。既和且平。法統歸一。庶足以昭大信於中外。即請公決。

▲附民國八年二讀會通過條文

憲法會議可決
之次數

八年憲法會議二讀會通過條文如左

六十四次會議

第十一章 地方制度

六十六次會議

第一條 地方爲省縣及未設省縣之區域

第二條 省之事權如左

- 一 省教育實業及交通
- 二 省財產之經營處分
- 三 省市政及公共衛生
- 四 省水利及工程
- 五 省銀行
- 六 省警察及保安事項
- 七 省慈善及公益事項
- 八 監督下級自治
- 九 其他依國家法令賦與之事項

前項第一款至第八款國家得以法律劃一或限制但不得廢棄之

第一項所列各款有涉及二省以上者得共同辦理其經費不足時經國會議決由國庫補助之

第三條 省經省議會之議決得依國軍之編制自置警備隊
(此條原可決後反證表決否決)

六十九次會議 各省遇有事變非至不能以自力平復時不得請求國軍援助

七十次會議 第四條 省之財權如左

一 田賦

二 依自定規則所徵之單行稅

三 原案否決

四 省公債

田賦過少遇有非常災變之地方其收入不敷支出時經國會議決由國庫補助之

第五條 國家預算不足或緊急財政處分之結果應依各省收入之多寡用累進法分配其負擔但有第四條第二項情事者得由國會議決減輕或免除之

七十一大會議

第六條 省與省之爭議由參議院裁決之

第七條 省設省議會未設省區域設地方會議其組織及選舉以法律定之

第八條 省議會職權如左

一 制定省單行法及下級自治

二 議決省預算決算

三 議決省公債及其他省庫有負擔之契約

四 對於參事會質問或建議

五 受理本省人民之請願

六 答復參事會之諮詢

七 咨請省長查辦所屬官吏

第九條 省議會認省長或參事員有違法行爲時得以列席員三分二以上之同意彈劾之省長或參事員被彈劾時應即免職

第十條 (全刪)

七十二大會議

第十一條 省設省長執行省政務國家行政得依法令委任省長執行之

憲訊

提出者寶應昌李文治王兆離等連署者李恩陽等一百零三人

四四

李十新

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

憲法大會紀錄

憲會紀錄

憲法會議恢復後之經過

自客歲法統重光憲法會議亦因緣繼開吾儕小民方冀議員諸公本其十餘年來研究憲法之偉識加以兩次解散兩次恢復飽嘗世變之絕大經驗必能鼓其餘勇制成良好憲法以竟民六未竟之業期之至大遂不覺望之至切也乃該會自繼續開會以來爲時將及一周紀開會已不勝計其次數按其成績渺乎不可得見試進而考其內容發見種種不規則之處又不可以枚舉議員爲神聖不可侵犯之人物憲法會議尤爲神聖不可侵犯之機關吾不敢以玩法違法諸罪名漫相加而又不甘泯然舍之不議謹竭吾力檢查該會繼續後之速記約略縷述其經過間附以應注意之點供國人評論之資或亦藉促該會議員之反省焉（流會之速記從略）

▲十一年八月十日繼續民六開憲法審議會審議地方制度一章

馬驥提出六個大體重行審議經衆討論結果由主席宣告決定三條大綱（一）省之地位及權限（二）省與中央之關係（三）縣制如何規定

注意一、省之地位在民六審議會已通過「省爲地方最高自治團體兼爲國家行政區

域」

注意二、省與中央之關係在民六審議會亦曾認「省應受中央之支配」爲大體並經呂復贊成以超過法定人數通過者

注意三、縣制應規定於國憲之內亦爲民六審議會完全通過

△同年八月十二日開會審議地方制度一章

丁佛言提出「省依國家憲法之賦與於不抵觸國憲之範圍內得自制定省憲法」經衆討論無結果延會

△同年八月十五日開會審議地方制度一章

繼續前會討論無結果延會

△同年八月十九日開會審議地方制度一章

湯漪動議將關於省之地位及權限暫時擱置先討論第二大體卽省與中央之關係丁佛言又說明前次提案除省事權取概括規定並主張追加國權一章取列舉規定經衆討論以對於湯之動議有疑義仍照第一大體討論惟經衆指出省之地位已於民六審議通過「省爲地方最高自治團體兼爲國家行政區域」不能再提出討論付表決應以省之權限取概括規定抑取列舉規定付表決結果由主席先以省之權限取概括主義付表決以已足三分二

人數通過

注意、四、所謂第一大體卽省之權限在民六審議會曾以「地方權限之規定」認爲大體付討論結果亦係以取概括規定抑列舉規定付表決同時先後兩次表決列舉規定被否決概括規定亦被否決

次又討論省與中央之關係無結果延會

△同年八月二十二日開會審議地方制度一章

陳銘鑑又動議先討論國權一章及省得自制省憲主席先諮詢有無附議附議者在三十人以上動議成立繼則不付表決祇以諮詢無疑義付討論以無結果延會

注意、五、主席係王正廷上次衆對湯丁動議有疑義主席宣告仍按已決定大綱之順序繼續討論陳之動議先討論國權章既越地方制度章範圍以外又非大會交付審議者照憲法會議規則第十條之規定審議會決無受取未經大會提付之草案之理由王正廷上下其手允許陳銘鑑動議已違法不與以正式表決尤爲違法中之違法合前列注意各點均係民六審議會表決或否決者此次仍係繼續民六審議會又未經提付大會由大會再付審議會本會竟可推翻本會之表決其違法罪過殆掉髮難數矣

△同年八月二十四日開審議會

主席宣告前次有人主張增加國權一章現在即就此層討論王謝家以審議會不能擅自提案審議質問主席王正廷主席答以王議員之言應在未討論之前提出現在既已討論不能再行提出遂含糊開議無結果延會

△同年八月二十六日開審議會

上次討論經王伊文提起討論終局以在場人數不足宣告延會此次開會主席宣告討論終局後湯潛動議「以所有關於國家事權各修正案一併交付憲法起草委員會俟提出章次或條文後再行議決」主席即不以表決內容之法定手續付表決單以贊成湯議員此項動議者付表決以起立者大多數宣告由起草委員會照辦

注意六、照上述實況是國權章之內容爲已經審議會審議乎抑並未經審議會審議乎
起草委員會依審議會非憲法內容之表決手續果如何依照審議結果而起草乎如以爲起草會可爲自動之起草則又何賴於審議會迭次之審議此誠百思而不得其解者也

繼又由主席宣告討論「各省於不抵觸國憲範圍內得自制定省憲」之動議結果表決以超過十人通過當時在場人數四百五十二人三分之二以上爲三百零二人據主席報告起立者爲三百一十二人已超過三分之二以上之人數宣告通過上述之動議當時反對憲法者羣

議表決有疑義湯漪即時動議主張在地方制度章內應規定關於各省制定省憲之大原則以爲將來各省制憲時之範圍請審議長付表決衆議員某君大聲附和以爲如此可以釋反對制省憲者之疑慮遂又匆匆加一表決通過散會矣

注意七、據當時在場議員聲言通過省憲之人數實不足三分二以上主席以超過十人報告通過終無人提起疑問者在一部分人以謂姑且任主張省憲者盡量去做且看到合法大會時是否果能通過其他一部分人則擬視其省得制省憲之內容如何再予以正當之攻擊以故遂任若輩大鳴得意致爲今日兩派爭論之焦點焉

△同年八月二十九日開審議會

主席諮詢關於未設省地方之制度因各地方議員協商尙在起草中可否緩議衆無異議遂宣告討論縣制度如何規定張金鑑主張分權與縣其要點卽地丁田賦中央及省均不得徵收應概歸縣作教育實業經費王源翰動議「縣之事權如何分配縣之行政如何組織均由省自定之」主席以王動議付討論張善與提案爲「縣於不抵觸國憲及省憲之範圍內得自制定縣憲法」王敬芳提案爲「縣取分權主義其原則由國憲規定交憲法起草委員會擬定條文後再議」林長民提案爲「縣爲自治團體其職權於省憲法中規定之」陳銘鑑提案爲「縣制度取分權主義先由憲法起草委員會起草再付審議會或大會」黃佩蘭提

案爲「縣爲自治團體其組織及權限分配大綱由憲法定之」王廷弼提案分三項（一）縣之地位爲自治團體（二）縣之事權取分權主義由國憲規定（三）縣知事之產出取民選主義討論無結果延會

注意、八、「憲法內應有縣制之規定」已於民六五月二十五日通過憲法審議會載在

憲法會議公報第五十一冊而「未設省各地方之規定」亦於同年同月同日以贊成於憲法中規定未設省各地方者付表決通過不知本日所謂緩議及提案由國憲或省憲內規定之縣制皆何所依據也

△同年九月五日開審議會

繼續前會討論無結果延會

△同年九月七日開審議會

湯漪動議於規定省憲法大原則內應有縣制須依發達縣自治之旨趣制定之主席遂以湯動議付討論湯漪又提議討論標準可分三層有主張在國憲中詳細規定縣制者有主張國憲規定原則其組織分配由省憲規定者有主張完全由省憲規定者主席又特爲聲明此種討論之標準仍無結果延會

△同年九月十二日開審議會

是日主席爲衆院新被選副議長張伯烈先聲明民六五月二十五日審議會對於縣制應規定於憲法內一節已經表決通過現在所討論者乃如何規定之問題省憲派議員大加非難主席又聲明現在對於縣制度應規定於省憲或規定於國憲之提議若再提出討論似與從前之表決抵觸故此刻祇能就國憲規定縣制大綱或詳細規定之範圍內討論之省憲派仍不甘休丁佛言又提議新案其文爲「於國憲規定省憲大綱中納入縣之民意」縣制僅規定大綱於國憲」沙彥楷提案爲「所定省之事權外縣有得以獨立處理之事權」張金鑑提案分數項（一）縣爲地方自治團體（二）縣設縣長由縣民用直接普選制選舉之（三）縣設保衛團無論何時省長不得調遣（四）縣之經費以田賦地丁及向屬於縣之收入充之但遇有貧瘠之縣分得請求省庫補助（五）縣設縣議會非經省議會同意不得解散討論又無結果延會

△同年十月二十六日開審議會

繼續討論縣制如何規定大衆爭論不能提議規定於國憲或省憲以免於民六已表決者抵觸結果主席又以贊成縣制於國憲內規定大綱付表決通過宣告所有提案全付起草委員會供起草之參考即延會

△同年十月三十一日開審議會

討論未設省之地方其制度如何規定林長民提案（一）蒙古西藏青海依其人民之公意不論何時得以改省計畫請願於國會經國會許可即改爲省（二）未改爲省時其暫行制度本於促進自治之意以法律定之或略地方擬定經國會議決施行李芳金永昌提案（一）內外蒙古西藏青海之名稱援引約法須列舉規定（二）外蒙西藏青海應援用省之規定製定地方憲法（三）內蒙古各特別區域無論改用何名如該地方適用省制時蒙人須有對等參與地方政治之權利葉夏聲提案（一）省之同等區域得適用省之規定（二）縣之同等區域得適用縣之規定何畏提案未設省縣制地方得以次適用省縣之規定以上各案付表決均否決王玉樹提案未設省已設縣之地方適用本章之規定恒鈞提案已設縣未設省之地方得適用本章之規定鄧毓怡提案未設省之區域屬內已設有縣治者適用本章之規定以上三案合併表決可決通過交起草委員會起草遂延會

△同年十一月七日開審議會

王玉樹對於地方制度未設省縣地方提出之修正案共爲兩項第一項表決成立本日王要求表決第二項其文爲未設省縣之地方在未適用本章規定以前其制度以法律定之結果付表決通過延會

△同年十一月十四日開審議會

討論增加教育及學校一章由提案人孫潤宇說明袁麟閣根據請願團代表李建勛請願案爲修正呂復根據中華教育改進社之請願爲修正討論終局後表決通過有人對表決有疑義付反証表決又証明前次表決無效衆爭議不休延會

注意九、教育問題在民六審議會已被否決

△同年十一月十六日開審議會

討論提議增加勞工案由提案人王鑫潤江浩次第說明經衆討論以馬驥提議將關於國民生計在憲法上有規定之必要其標題及其條文交起草會討論付表決結果通過并由主席諮詢以黃攻素提出資產制度亦一併加入交付起草會衆無異議繼由張樹森提議增加國民大會省民大會縣民大會市鄉村大會之規定方登台說明台下大譁勉強說明後報號發言者皆反對湯潛獨以報號贊成而言論又係反對王葆真乃高倡贊成之言論台下仍譁結果付表決起立者祇五十六人否決延會

△同年十一月二十五日開審議會

本日議題係「增加銓試專章」官吏一章及中央任用官吏對各省取平均主義一條「國會議章第二十條修正案」修正立法章查辦官吏條文案「於大總統章第六十七條內末後增加一項修正案」補充法院章條文案「增加國軍一章」陸海軍專章「省不得設置軍

條文之規定」加入中央政府職權大綱一章」增加國家與地方及各地方相互之關係一章」關於省與國家及他省之關係事件」由馬驥提議將本日所列各案一併交憲法起草會作爲起草之資料主席以馬驥提議適用過半數表決付表決通過遂勿勿散會

注意十屆至本日爲憲法審議會之經過如是而止其憲法大會除通過第一條修正案

「地方爲省縣兩級」外第二條原案與非原案之爭延至今日未決而省憲之爭今方爲兩派激戰之焦點姑俟數日再誌

憲法大會紀錄

△五月二十二日憲會

五月二十二日憲法會議開會吳景濂主席提案人繼續說明

△彭邦棟 略謂憲法起草委員會修正案主張憲法以外許各省自制省憲不啻根本大法以外另有一根本大法這兩重制度在聯邦國家不成問題中國既號稱統一國今若有省憲人民將疑國家從此分裂此後人民知有省不知有國故本員意見擬將省憲改爲省自治法此爲說明理由一吾儕同人十數年奔走莫非爲憲法全國人民犧牲多少代價今始有憲法成立之望許各省制憲恐憲法頒布後還是不能實行蓋省憲非一時可成實與今日人民望憲法速成之意完全相反本員主張省得制定自治法以免許多障礙此應說明理由二再吾

人自民六以來所爭執者莫非爲地方制度憲法中所以要規定地方制度的意思原欲將中央與地方之權、限、畫、分、清、楚、使、地、方、日、趨、發、達、惟中國疆域遼遠各省風氣習慣不同若使之平流共進立法之權不得不分給地方故本席修正於省不抵觸本憲法內得制定、自、治、法、於地方得以發達於統一不至有碍

△曹振懋 略謂本席提出之修正案係修正憲法起草委員會提出之第二條前日湖南同人主張將省憲二字改爲省自治法本員是贊成的其贊成理由無非爲澈底分權打倒中央集權而已所謂澈底分權者應以權分、到、縣、以、縣、爲、自、治、基、礎、其、事、權、財、權、及、組、織、應、在、國、憲、加、以、保、障、若讓諸省憲實予各省以集、權、機、會、再各省皆爲軍閥勢力能否讓人民制憲恐無人敢保因此自治事業終不能發展所以本員於湖南之修正案再加以修正其條文爲省縣之組織及事權依本憲法列舉之規定但於不抵觸本憲法及國家法律範圍內得自制定自治法省事權與縣事權同規定於本憲法之中、自、治、的、意、思、才、能、貫、澈、而省與縣之事權庶有同等之保障

△何弼虞 略謂本員於民六原案第二條修正爲省縣之設置或變更以法律定之以爲中國省區之大對於國家之措施甚感不便且區畫過大恐釀成尾大不掉之患照現在狀況已有分爲兩省者如新疆之天山南北路是至對於省憲則絕對反對可分兩項說明憲法二字

各國名稱不同其意義即爲根本大法一爲單一國根本法一爲聯邦國根本法各國皆有先例可查吾國在歷史上爲單一國家爲人人所公認若規定省憲不免有聯邦之嫌所以本員反對省憲主張用自治法自治法與憲法性質絕對不同必將地方事權明白列舉乃可制定自治法若空空洞洞的規定則與省憲有何區別雖改爲自治法仍與未改等本席亦不敢贊同

△金燾 略謂憲法起草委員提出地方制度修正案第一條已經通過地方云者分省縣兩級乃委員會提出者只有省而未、有縣、不免、漏、以縣、與、人民、有、直接、關係、如、將、縣、之、自治、混雜、於、省、自治、中、不、但、與、民、治、毫、無、裨、益、而且、有、妨害、民、治、之、虞、故、本、席、修正、爲、省、縣、並、重、若、省、憲、有、兩、重、憲、法、之、嫌、恐、將、來、各、省、成、爲、聯、邦、局、勢、故、改、爲、自、治、法、但、省、縣、之、事、權、及、組、織、當、明、白、規定、於、憲、法、以、爲、保障、蓋、中、央、集、權、人、民、固、受、莫、大、痛苦、倘、再、因、省、制、省、憲、而、養成、省、集、權、恐、人、民、痛苦、必、較、中、央、集、權、爲、更、甚、

△王澤敏 略謂本席修正其條文爲省於不抵觸國家法規依左列自治事項得制定省自治法(一)省財產之經營及處分(二)中等以上之教育(三)省實業交通(四)省工商獎勵保護(五)省公共衛生(六)省警察及保安隊(七)省銀行(八)省水利及工程(九)省公債省負擔之契約(十)慈善及公益(十一)增進下級司法(十二)其他依國家法令辦理事

項修正理由即根據民六憲法審議會通過省爲地方最高自治團體兼爲國家行政區域一項主、張、省、憲、者、以、省、只、爲、自、治、團、體、反、對、省、憲、者、以、省、實、兼、國、家、地、方、兩、種、資、格、本、席、向、主、張、地、方、分、權、觀、明、如、下、(一)地方自治權並非在國家行政權以內當然與國家畫分明白中國從前大弊即自治權與行政權渾而爲一以致自治被官廳壓迫不能發達蓋地方自治之權應完全付諸人民與國家行政分爲兩事(二)就地方自治而言上級自治是省下級自治是縣是省與縣之事權財權亦須畫分明白方有改良增進希望蓋若地方國家混爲一體則責任必互相推卸地方自治永無發達之日今日制定憲法若再不將地方自治權與國家明白畫分尙待何時至省與縣之自治權亦宜一併畫分明白以免省縣之爭議

▲畢維垣 略謂本席極端反對省憲查臨時約法五十四條中華民國之憲法由國會制定制憲之權賦諸國會並非付諸各省無端國會將此職權拋棄實爲違反約法(一)約法上認中華民國是統一國家即應有統一法律不應開法律紛歧之漸(二)國會爲人民代表制憲惟一之責如能制成一種完全憲法便可卸責否則於責任上認爲有愧(三)許各省制省憲即係予各省以紛擾之機會並開軍閥一方便之門以湖南而論省憲之如何制定如何作用恐湖南人民亦不了然上受軍閥之操縱下受土豪之把持此等省憲之害實甚洪水猛獸假定各省人民與軍閥各不相讓恐十年流血仍無省憲之望欲求現在國家狀況亦不可得吾

輩制憲同人將何辭以謝國民又已通過之憲法案第一條規定中華民國永遠爲統一民主國試問統一二字作何解釋又試問二十四行省是否在中華民國之內而起草委員會規定二重憲法卽是以聯邦制度破壞統一國家查各國憲法除聯邦國家有特別情形外並無第二國家有二重憲法之規定明明是主張聯邦不敢承認故意說是省憲豈誰欺乎起草委員會說明書中曾經聲明所以規定中華民國爲永遠統一民主國者蓋防有野心家爲聯邦之破壞現在作說明書者其五臟六腑並未改變何前後出諸兩途是中華民國永遠統一民主國前之恐爲他人破壞者今則自行破壞之不知委員會之是何心理再翻草案第一百十一條規定國體不得爲修正之議題若規定省得自制省憲是國家之外另有無數之國家出現是爲推翻國體矣且本章標題爲省縣兩級制省得自制省憲縣何嘗不可自制縣憲若謂縣係省之行政區域不必自定制憲則省係中央之行政區域又何能自定省憲耶總之省憲與二國會通過之第一條及第一百十一條抵觸不能成爲議題有斷言者

△李肇甫 略謂本席係贊成省憲的主張將不抵觸國家法律數字刪去其最重要之點卽爲省得自制省憲一語第一我國地域之廣人民之衆事權極爲複雜萬不能於憲法上或法律代爲制定一種省自治法可以概括哩故本席贊成省憲法由省自定國家憲法上只承認其大綱將關於必須統一以及中央必不可少之事權在憲法上規定其餘詳細之規定則均

可讓之於省第二就發展民治則事權非分之於各省不可省憲法由省自定而後促成力量較大有人以為發展民治應從縣始本席相對贊成但以爲現在尙無此機會因國民自治能力必須有練習之機會現所謂財力人才非省莫屬非集中於省不可設集中於縣則名為分權於民實則必致爲中央某黨某派所專利第三係解決目前問題省之組織由省自制定則目前種種問題皆可救濟至反對之主張大致有三（一）恐發生省集權之弊（二）現在各省均爲軍閥專權各省自制省憲則對於軍閥專權恐加以保障（三）與約法第五十四條及憲法草案第一條相抵觸第一因關憲法起草委員會制定省憲機關須由省議會縣議會各法定之職業團體組織省憲會議省集權之說可無疑慮第二省制省憲可作打倒軍閥之武器並不能爲軍閥之保障第三國體無統一國體與聯邦國體之分國體云者乃統治權之淵源視其統治權之所屬而定其國體故統治權在君主則爲君主國體在民主即爲民主國體中華民主權在民即民主國體即改造爲聯邦亦與中華民國之國體與第一條並無抵觸再統一聯邦非但不得爲國體並不爲政體蓋政體自亞里士多德創立君主政體貴族政體平民政體之說後至今日只有所謂專制政體立憲政體亦無統一政體與聯邦政體之名稱也憲法上之所以必確定省之地位者亦只認省爲一種自治團體而已

▲陳純修 本員係反對省憲者理由極爲簡單因中國數千年來即爲統一國家自清入關

後對於蒙古西藏青海其統治權即不充分因此生許多弊端如許與外人締結條約恐各省皆將爲蒙古西藏青海之續餘與畢君反對理由同

△林長民 略謂本席主張省憲以省謂有自治人格南京政府即由各省所舉之代表組織而成本席當時亦代表之一『說至此』議場有人高叫不要臉的東西從前你不是主張中央集權麼民六的國會不是你主張不要地方制度加入運動督軍團將國會解散了麼現在你還有說話資格麼紛紛指罵幾至用武秩序大亂議長不能維持長民言未終議長即宣告延會

△五月二十九日憲會

二十九日憲法會議吳景濂主席出席人數七百四十七人時三點二十分鐘開議議長宣告繼續上次議題反對與贊成相間發言

△牟琳 畧謂本席反對省憲其理由以謂省自制省憲全爲聯邦國家憲法與第二讀會通過中華民國永遠爲統一民主國相抵觸應採取單一國憲法精神地方事權列舉國家事權概括並應分權於縣以免省集權之弊若國憲允許省自制省憲非僅造成聯邦式之憲法以現在各省之現狀言之不啻將二十二省放了二十二個炸彈炸得四分五裂日後恐永無統一希望且現今一般思潮之大趨勢爲全民政治如許省自制省憲造成省集權之局上以反

抗國家下以壓制人民與全民政治亦絕對的不相容所以本席絕對反對

▲褚輔成 略謂國憲允許省制省憲與聯邦國先有邦憲而後有國憲不同不得認為聯邦且各省情形亦各不相同省之組織事權應讓各省自定於中央取集權主義於地方取分權主義縣權須由省憲去分予人民去制與全民政治亦屬相合又制省憲之機關已明白定出並非准軍閥制省憲亦無軍閥干預之過慮例如浙江制省憲其所以紛爭不已者即以無法定制省憲之機關如將此種機關由國憲制定即不至有此紛爭矣且有省憲地方之事權既竟確定凡中央政爭亦不至波及於地方即為保障地方設想亦以主張省憲為是

▲王澤敏 略謂本席是反對省憲反對省事權取概括規定並反對縣制由省制定的其理由可約略說之第一考查(省憲)之名詞是是否可以成立先考查省是甚麼照約法第三條解釋(中華民國領土為二十二行省)此所謂省是明明白白稱曰行省省猶單純是國家行政區域任何人不能不公認者自民六審議會審議通過(省為最高地方自治團體兼為國家最大行政區域)是省實自國家行政區域進而兼為地方自治團體之性質僅僅在憲法審議會通過尚未經憲法大會通過者在法律上亦尚未生效力惟既經審議會三分二以上之同意通過即係今憲法大會表決人數修正減少後表決之人數實質上省係兼有地方團體及國家行政區域之兩種性質已不啻為現憲法大會絕對多數所公認斷難單以省之

自治、爲、有、對、待、國、家、的、獨、立、之、人、格、且、既、曰、地、方、自、治、團、體、曰、國、家、行、政、區、域、無、論、自、此、兩、方、面、之、任、何、方、面、而、言、俱、是、單、一、制、國、家、組、織、下、之、性、質、究、何、從、於、此、兩、種、性、質、內、之、省、而、選、說、爲、類、似、聯、邦、之、邦、又、何、從、於、省、字、下、據、以、類、似、聯、邦、憲、法、的、憲、字、與、省、字、連、爲、一、名、詞、姑、無、論、創、造、新、名、詞、要、須、名、實、相、符、即、翻、譯、外、國、名、詞、及、外、國、人、翻、譯、中、國、名、詞、亦、須、要、名、符、其、實、其、名、實、不、符、則、寧、以、其、原、名、之、字、音、代、之、此、名、詞、第、一、之、要、素、也、再、說、憲、字、不、過、如、古、來、訓、釋、憲、者、法、也、制、定、此、種、憲、法、之、法、律、手、續、與、普、通、法、律、無、異、不、必、要、各、有、三、分、二、以、上、之、出、席、及、出、席、四、分、三、以、上、之、同、意、更、不、必、要、總、議、員、五、分、三、出、席、出、席、三、分、二、以、上、之、同、意、不、過、普、通、過、半、數、之、通、過、即、算、是、憲、法、則、亦、無、用、其、爭、論、無、如、我、國、制、憲、法、之、手、續、及、普、通、國、民、對、於、憲、之、一、般、認、識、均、公、認、爲、國、家、根、本、大、法、爲、羣、法、之、母、其、制、定、手、續、又、超、過、於、制、定、普、通、法、之、上、是、憲、法、者、實、法、治、國、家、惟、一、之、名、器、如、何、便、可、輕、予、兼、爲、國、家、行、政、區、域、之、省、耶、此、無、論、如、何、曲、解、於、理、論、上、斷、難、得、絲、毫、之、理、由、也、第、二、再、考、查、主、張、省、憲、者、理、由、之、內、容、或、說、省、是、有、固、有、的、人、格、的、或、說、省、是、介、於、單、一、國、與、聯、邦、國、居、間、之、特、種、性、質、的、或、說、是、將、進、于、邦、制、現、象、的、議、論、極、爲、紛、歧、按、之、實、際、無、論、在、法、律、上、事、實、上、皆、無、根、據、本、員、曾、發、表、（與、主、張、省、憲、說、者、商、榷、書）一、文、已、約、略、分、別、辨、明、茲、不、贅、述、就、中、有、兩、種、主、張、透、露、主、張、省、憲、者、之、真、消、息、即、一、說、許、省、自、制、省、憲、是、本、聯、省、自、治、之、精、神、以、謂、聯、省、自、治、之、說、爲、時、勢、所、要、求、確、有、容、納

之必要但聯省名詞究嫌詞費不如避聯省之名取聯省之實又一說更進一步以謂即認省是一邦亦無不可但名義上不必認定爲邦如認定爲邦則與地方團體亦有別且不免於國家統一前途上發生問題意在避聯邦之名取聯邦之實此兩種取實避名之說雖其說之自身已自陷於名實不符在理論上事實上俱自己說不通然却是主張省憲者之實在心思不愧爲實話祇以非難之聲日加緊迫此等論調久已不見於主張省憲者之口祇聞衆口同聲聲辨省並不是邦省憲並非邦憲更進一步以謂省憲並不害於統一實係主張分權主張自治百口逞辨一竟聯省聯邦同爲主張省憲者所不取然按其贊成起草會修正案之省憲內容省與國家取對待主義即國家事權取列舉省事權取概括而省對於縣又取統屬主義是明明取二重憲法二重政府的聯邦的組織無論精神上形式上仍完全爲聯邦此豈可巧辨飾非便可以一手掩盡天下之目耶本席以謂主張聯邦便光明磊落的主張聯邦有何不可例如同人迭次談論自民國初元即主張聯邦者甚至袁氏洪憲時代尙有上書袁皇帝求改爲聯邦爲承認洪憲皇帝之條件者在個人道德且不論要不失爲一主張者但於今繼續民六憲法會議則斷不能參雜此種學說的主張緣吾民國之國家根本組織無論民國初元之臨時約法及民六二讀會通過之第一條國體均確定爲單一制民主國家而民六二讀會通過之第一條明明白白規定爲中華民國永遠爲統一民主國有當時起草會說明

書、大書、特書、證明、爲、防、止、野、心、者、復、煽、以、聯、邦、之、破、壞、故、特、定、明、國、體、爲、統、一、民、主、並、永、遠、爲、統、一、民、主、即、此、永、遠、二、字、之、效、力、已、不、能、復、改、爲、聯、邦、之、鐵、証、而、況、後、又、通、過、一、條、國、尤、爲、絲、體、不、得、爲、變、更、之、議、題、是、無、論、何、人、於、何、時、何、地、均、不、得、再、提、議、改、統、一、民、主、爲、聯、邦、民、主、毫、不、得、假、借、如、仍、主、張、聯、邦、允、許、省、得、制、省、憲、以、促、成、聯、邦、實、在、不、是、反、對、少、數、同、人、不、承、認、之、問、題、實、在、是、全、體、國、民、斷、所、不、能、承、認、的、問、題、此、實、爲、法、律、所、限、除、革、命、外、殆、無、機、會、可、容、納、聯、邦、主、張、提、出、於、憲、法、大、會、者、也、惟、有、最、少、數、同、人、明、知、此、種、聯、邦、主、張、與、已、通、過、之、單、一、制、國、體、相、違、背、故、意、要、說、些、不、合、規、律、的、言、論、例、如、李、議、員、肇、甫、謂、吾、輩、謂、省、自、制、省、憲、與、已、通、過、之、國、體、違、背、一、節、李、君、根、本、不、承、認、竟、謂、自、來、學、者、祇、有、以、共、和、君、主、爲、國、體、未、有、以、單、一、與、聯、邦、爲、國、體、之、分、類、者、以、謂、此、最、粗、淺、最、明、白、最、簡、單、之、知、識、笑、吾、輩、即、不、明、了、今、請、問、李、君、單、一、制、與、聯、邦、制、之、名、稱、是、否、吾、輩、反、對、省、憲、者、所、假、造、如、李、君、曾、見、有、單、一、制、國、家、與、聯、邦、制、國、家、之、名、稱、請、問、此、種、相、對、的、名、稱、應、列、在、何、類、除、列、在、國、體、外、列、在、政、體、可、乎、不、可、此、最、粗、淺、最、明、白、最、簡、單、之、知、識、不、圖、李、君、尙、欠、缺、此、種、知、識、遺、笑、大、方、殊、可、爲、李、君、榮、譽、惜、也、且、李、君、保、贊、成、起、草、會、修、正、案、者、請、問、李、君、將、起、草、會、說、明、第、一、條、所、謂、恐、野、心、者、復、煽、以、聯、邦、之、破、壞、是、否、以、統、一、作、單、一、制、之、解、釋、李、君、未、曾、見、過、耶、亦、係、根、本、否、認、耶、斷、不、能、如、此、鹵、莽、滅、裂、隨、便、胡、說、也、上、來、所、說、皆、反、對、省、憲、同、人、與、主、張、省、憲、同、人、根、本、不、相、同、之、點、再、就、

其較爲接近者言之，主張省憲者說集權制已不適用於中國，其所以主張省憲之理由，不過主張中央與地方分權耳。在反對省憲者，不惟不主張中央集權，並極端主張澈底的分權。此兩派說之內容看來，不過是限度之差。按其實質考之，實在不同。當分爲兩種辨別之。一、種是聯邦式的分權，所以說應許省得自制省憲絕對的，不必再加以依據國家法律之限制。省卽是一邦與國家取對待與縣以下自能是取統屬的，不過因省現尙未完全爲邦，由國憲賦與其邦權，使省先造爲邦耳。此第一種聯邦式的分權，實在說不到分權。要各省制省憲，不知幾十年始得制得成。始能達到聯邦統一的，目的於人民地方真正的分權。不知尙隔幾千萬里。老實說一句話，此種主張之分權，實不是分權。直是分國不過分國的話。不好說，便亦以主張分權來朦混耳。其他一種，是不論邦不邦，省憲不省憲，任用省制省法，省根本組織法，省自治法，均可承認。但期由國憲及國家法律範圍內，允許省得分到相當的事權，其屬省之縣之事權，不妨由省再分予之。此第二種主張分權，在反對省憲者，則認爲不澈底。以本員所見，不主張分權則已。如主張分權，則非澈底分權不可。第一國家行政權與地方自治權，應澈底畫分的。第二省地方之事權、財權與縣地方之事權、財權，亦應澈底畫分。夫然後縣以下人民之自治權，方得真正分到。總而言之，不外屬於國家行政者仍屬之於國家，以保持國家之統一。屬於地方自治者，明明白白劃分於各級之地方團體，以促進民治之發展，必如是然。

後謂之真正分權不然祇由省與中央分權又無國家行政與地方自治之區別無論名爲邦不名爲邦無論名之爲省憲不名之爲省憲自其形式之結果觀之仍是一個冒牌的聯邦與前一說主張聯邦式的分權者又有甚相差之處耶此外兩派主張更相近者殆無不贊成發達地方自治者夫促進地方自治之武器孰有強於國憲上規定地方各級之事權財權以爲其發展之保障耶今舍國憲而必讓省自定並將縣事權財權一切概歸之於省猶且自辯爲非主張省集權者其理由則以爲由省自定縣事權係由各縣人民代表自定毋容省得集權今請問吾制憲同人是否亦係來自田間亦係代表各省各縣人民如是則吾輩代表省縣人民於國憲上制定省及縣之事權財權何嘗不最爲親切如不自信同人可以代表人民何以反信現被兵匪蹂躪之省縣人民卽足以防止省集權實在是不知其用意所在也再適纔褚議員所說大略亦可以本席所說者辯明之惟褚君謂現省憲係國憲賦與與不待國憲允許之邦憲不同故不能謂省憲卽是邦憲此實在是勉強辯論的話因現在憲法會議席不能說省不待國憲允許卽可制省憲卽不得不說是國憲賦與其實法律最重形式自其結果觀之試觀世界聯邦國憲法大抵皆係規定邦與邦之關係及邦與中央之關係爲最重要其實質亦必係承認有邦憲而後可不能說必得亦如現在由國憲賦與制省憲而後爲聯邦國或不如是方爲聯邦國此何待予以深辯也又褚君以謂制省憲地方事權確定卽不致受政爭

之波及所慮未嘗不是不過保障地方事權不受政爭之影響孰有如於國憲上爲詳細之定規者此亦不值一彈指而卽破矣

▲邱珍 略謂本席贊成省憲並贊成有限度的制定省憲（邱君聲音較低旁聽席聽不明了祇聞數語如上列）

▲王蔭棠 略謂本席反對省憲的理由以謂一、有省憲實足以妨害統一、蓋各省有各省之省憲中央不能過問中央如一過問卽爲違憲、人民受省政府之迫壓時亦不能向中央呼籲否則亦將涉及違憲、是無論自國家言自人民言均足以妨害統一也且省憲決非人民意思所樂意者本席在地方最久深知地方人民對於省政府之迫壓深惡痛絕祇有不要省憲之民意決無要省憲之民意吾輩代表人民制憲應代表真正民意制憲斷不得故違民意反允許現迫壓人民的省再自制省憲使人民永不得有發達機會此本席所最痛心也

▲王正廷 略謂憲字義意不過表明爲組織法不僅國家組織地方組織可名爲憲法卽社會上有組織之團體皆是憲法之義諸君對於名稱不必爭執其爲省憲省法省制省自治法均無不可再世界最近潮流於立法多取集權主義於行政則取分權主義如美各州始由各州自行立法各不相謀州人往來在此州之行爲合法至彼爲犯法因此甚感不便故美國現在立法權已漸由分而合趨於集中一途至地方分權則應分權於縣並分權市村纔算與

人民接近而自治。事業如溝渠、道路、學校、電燈之類，方可盡量發展。以達民治目的。時五點四十分散會。

▲五月三十一日憲會

三十一日星期四憲法會議吳景濂主席出席人數七百四十餘人三點十分鐘開議議長宣告繼續上次議題反對與贊成相間發言

▲田桐 略謂本席對於聯邦制度係反對者對於省憲因與聯邦制度同一看待故亦加反對因聯邦國家係由各小邦集合而成國家未聞有以整個之國家打破而爲聯邦者況中國情形與各國不同若事、效、法、外、國、實、係、根、本、錯、誤、就、歷、史、考、查、中、國、文、化、自、唐、虞、起、點、至、今、已、有、數、千、餘、年、外、國、文、化、發、達、最、早、者、厥、爲、英、國、然、美、國、發、達、至、今、不、過、六、百、五、十、年、又、何、能、與、我、國、相、比、較、且、我、國、政、體、在、堯、舜、時、代、已、屬、共、和、國、家、至、周、公、攝、政、又、造、成、社、會、主、義、可、怪、同、人、不、以、此、爲、比、較、反、以、外、國、爲、比、較、殊、難、索、解、據、主、張、省、憲、論、者、以、爲、係、提、倡、民、權、要、知、果、欲、提、倡、民、權、非、自、縣、始、不、可、因、縣、與、人、民、係、直、接、的、而、省、則、係、間、接、的、也、田、君、又、謂、主、張、省、憲、乃、係、恢、復、類、是、之、封、建、制、度、爲、野、蠻、的、制、度、而、現、世、聯、邦、制、度、卽、類、是、封、建、式、的、野、蠻、制、度、不、比、較、於、五、六、千、年、來、固、有、之、優、美、制、度、反、比、較、於、幾、百、年、後、進、國、的、野、蠻、制、度、是、爲、退、步、的、非、進、步、的、然、必、欲、效、之、豈、由、輪、船、舶、來、者、皆、係、優、美、而、吾、中、國、先、進、之、優、美、遂、無、可、取、乎、且、世、界

文化之順序。每一國家均是由小而大。吾國夏禹會諸侯於塗山。周平王東遷時有二百四十國。戰國七雄互相吞併。如於此時而講聯邦。本席可以贊成。今乃將合者分而為聯。且美其名曰省憲。口是心非。徒資混亂。須知聯邦是聯邦。不必假省憲以自欺。而欺人。查我國自漢唐以來。每出一人物。均能統治籠罩數萬萬人民。統治極大地域。英德各國地方之大。不過我國一省。何能與我相提並論。如唐高祖。唐太宗。此種人物。實駕各國而上之。若拿破崙、華盛頓等。在我國不知凡幾。請大家對於民族加以研究。於歷史上加以考查。就知道應反對聯邦。應對省憲了。最後田君又謂制定憲法。應就建築方面注意。不能專就防止方面設想。致蹈臨時約法之覆轍云。

▲呂復 略謂贊成省憲并贊成國權一章。并就反對省憲者之言論加以辯駁。(一)按照地方制度修正案之規定。斷非聯邦以聯邦係先有邦憲而後有國憲。修正案係先有國憲於國憲內賦與省得自制省憲之權。此不得謂為聯邦。(二)答王澤敏之問。省憲與非聯邦有何區別。聯邦國家之中央政府是由各邦聯合而成。今日中國之中央政府非是。(三)有二重政府。二重憲法者。未必均是聯邦。如英、之、坎、拿、大、奧、大、利、亞、牛、西、拉、等。即是單一國。二重憲法。同人誤解省憲為聯邦。以省憲與封建制度並論。所大惑不解也。(三)反對者以為省憲即是破壞統一。本席應聲明。主張省憲者決不破壞統一。因統一有對外交統一。對內軍事統一之

分已分別規定於國權章矣。又如認有二重憲法，即非統一則英美均有二重憲法，亦不失為統一。又反對者以為制定省憲必為軍閥所利用，以地方制度并無一條與軍閥有關，如恐省憲有人假借國憲亦何嘗不有人利用。凡制定一種制度有人利用，此制度即發生效力。省憲絕非督軍巡閱所歡迎，如彼歡迎早已有人打電報矣。又反對者主張省憲為主張省集權以下省集權固不可不說，主張省憲即主張省集權。且地方制度第五條以下各規定均是保障縣之權利如嫌其分量小可以增加。又反對者謂省無人格以人格云者即權利主體之謂，自然人之胎兒法人之公司均有人格，省何以無人格。如從歷史上觀察革命後由各省代表集會於南京，此為有人格之一省。有省議會為有人格之二省。由個性集而成國，個性不滅，此為有人格之三。又謂中國二十二行省人口土地之不一，氣候習慣之迥殊，當因地制宜，無不翕然如一。一於憲法規定之恐有閉戶造車之感，并謂至王正廷所言立法集中行政分權之論極有價值。最後聲明自己主張簡單一句話：各省自定自己之組織名稱之去取，或省憲或省自治法，或省制殊無爭執之必要。至起草會草案「省依本憲法之規定得自制定省憲法，但不得與本憲法及國家法律相抵觸」一條全屬空話，主張可以刪去。

▲王敬芳 略謂現在同人反對省憲必須有充分之理由。查省憲二字既為約法上所無，原憲法草案上亦未規定，吾人茲欲研究必須先限定本位。因省憲問題乃係現代新的問題，應

當予以澈底研究，在主張省憲者倘有充分理由，有百利而無一害，則有省憲固好，否則兩利相權，取其重兩害相權，取其輕。照現在情勢而論，吾國倘有省憲，一定有弊而無利。凡我同人萬不可以此事為極小問題，必須詳加討論。頃聞呂議員謂省憲自省憲聯邦自聯邦，省憲並非不是聯邦，而持反對論者則以為省憲即係聯邦，兩方爭持重大之點，即在此。本席意思以為，若謂省憲并非不是聯邦，則本席便有疑問：因世界上是否有非聯邦國家，而有兩重政府者，即是否、有非兩重政府之國家，而有兩重憲法者？若謂外國成法與中國不同，然憲法是否為外國的產物，憲法既為外國輸入之名詞，則吾等辯駁時，更有所據。考現在世界各國，凡係統一國家，從無兩重政府及兩重憲法者。因一國重政府即為統一國家，兩重政府即為聯邦國家。一語即可破的也。呂君又謂：單一國家亦有兩重憲法，如坎拿大、紐西蘭、澳大利是也。以為此均屬英國統一下之地方，但並非聯邦國，而却有兩重憲法。但本席要問一句話：世界單一國許有殖民地，不許除有本部外，尚許有屬地，不許再要問一句話：中華民國本部是否限於直隸省？其他二十三省皆為殖民地，如以中國各省皆如英之坎拿大、紐西蘭地方，則單一國只有一重憲法。說可以取消，反對省憲即聯邦說，亦可取消。如非然，則單一國只有一重憲法，並無絲毫錯謬。從而制定二重憲法的省憲，是絕對的不合，亦可以得一反証矣。再則省憲的名詞係兩重憲法的名詞，而單一與聯邦又萬不能相混。吾中國之省據大家討論，既非聯邦，又非

屬地則省之名詞實爲單一國家所獨有。由此可見省憲卽係聯邦。呂君又謂省憲並不妨礙統一並責同人對於國權一章未加注意。又謂省是有人格的。反對省憲卽係反對省有人格。實則同人對於國權一章均已了解。全國之外交由中央辦理。卽此條文觀察已足證明我國係統一國家。至謂省有人格。本席亦以爲是。且不但此也。縣亦有人格。卽地方團體又何嘗無人格。但試問此與省憲何干。若謂省之個性不滅。則縣有縣議會。亦是個性不滅。前日王君正廷謂省憲兩字不過表明爲一種法律。無論縣之組織以及鄉村之組織均應有一種法律。本席以爲無論何種組織固然可以自定其本身之法律。斷不能脫離其國家根本法之外。而可以任意獨立者。且憲法係全國之母法。其他法律只能爲補助法。旣然如此。則名義上卽不能亦稱爲憲法。再則若謂有人格者卽可定憲法。然則學校公司又何嘗無人格也。日前林君長民謂省有獨立資格卽可自制憲法。並舉辛亥革命時爲証。但本席考沿革不能單抽出一段以爲證。卽就辛亥革命而論。係各省推舉代表會議南京。然當時事實如果完全以省爲單位。當時卽當完成爲聯邦國家。何必又制定單一制國家之約法。耶。約法旣係統一之約法。國家爲統一之國家。乃旣在制憲之時。反欲將統一國家改爲聯邦。本席實百思而不得其解矣。林君又謂現在國民心理均係主張省憲。吾儕爲人民代表。卽應主張省憲。然則現在反對省憲者亦屬不少。又何嘗非代表人民之心理。耶。本席以爲現今國民心理。旣爲惡土匪厭軍閥。

此種痛苦尙且不能希望代表設法剷除而反欲求託於不可知之省憲恐國民心理決不如是也。日前李君肇甫謂即云聯邦亦不害於統一并云統一與聯邦并非國體之分此層王君澤效駁之凡詳可不贅述本席有兩種要點爲同人慎重聲明（一）不能違法議事如若前八部憲法係在統一一上着眼而後半部憲法又將統一打破將來倘有人質問將何詞以自解（二）省憲即係聯邦聯邦違反統一民主宗旨此二點應請注意至對於省憲二字亦有兩層最要之點（一）省憲是否聯邦（二）即民治非民治之爭省憲如若無充分理由證明確非聯邦當然不能適用省憲至所謂民治之爭者并非中央集權與地方分權之爭實係省與縣及市鎮之爭耳在反對省憲者對於分權一層不主張分權於省主張直接分權于省以下之縣因主張民權民治者即係反對官權官治如果盡分權於省則各種法律勢必由省制定仍近於官治非真正民治也即田君頃間所言省憲的分權是僞的是間接的非省憲的分權是真的直接的一言可決更無他言之可紛爭矣茲更進一解反對省憲並非主張中央集權所爭者在分權於省抑分權於縣及城鄉鎮耳辯駁之點要針鋒相對要知某權之對待名詞爲何必先認清主張民權者必反對國權主張自治者必反對省治他治主張省憲者試問曾念及於縣若以權分於省即爲分權是爲不澈底之分權是爲間接的分權今日主張分權當然主張直接的分權及對間接的分權如謂反對省憲無以對付已有省憲之各省要知西南之

不統一並與省憲無關如說國憲宣布後省有制定省憲權中國即立能統一恐無論何人不能作此答當徐世昌倡言恢復法統時孫中山即有言法統如能恢復民國即立能統一現法統早已恢復何以西南之不統一仍如故謂因憲法未成無所適從民國非不有臨時約法約法之效力非不與憲法相等彼西南各省豈不知之若借統一二字爲理由以主張省憲吾恐即憲法宣布後彼自治者又將借口於省憲未成而不取消自治也是今日制憲只能本諸公平道理不能揣度他人心理以憑制定國家根本大法况各省程度不齊如許自制省憲即無異以炸彈與之使其自相搗亂且各省之中多五族雜處將來設因此而起戰爭罪惡誰負之且有一句話要聲明者反對省憲係反對中飽反對中飽者主張國權還之於國民權還之於民責應誰負還責之誰如是而已總之本席係反對聯邦式省憲反對省事權取概括規定主張澈底分權分權於接近人民縣以下之各級團體的

△彭漢遺 略謂頃王君所謂省自制省憲係破壞統一王君祇知一字不知統字蓋聯邦國係與單一國相反對不與統一國相反對王君又謂省政府罪大惡極不應賦與制定省憲之權且主張分權要分到各縣要知地方制度第一條原分省縣二級應先省而後縣以合立法順序又謂湖南自動的省憲不足爲訓此後省如制定省憲應依本憲法第某條之規定是已明明寓有限制非如此不足以言省憲又謂中國本係一完全統一之國家並不四分五裂不

能謂爲聯邦又謂反對者養成地方分權要知分權二字分權之分字當作分別分字解不能作分割之分字解如外交權財政權軍事權自治權何者應分於省應分於縣都要分別清楚耳又王君謂地方制度是新的問題尤爲不敢承認云時適散會時間已到主席遂宣告延會

▲六月二日憲會

六月二日星期六憲法會議吳景濂主席出席人數七百五十八人三時十五分開議主席宣告接議上次議題由彭漢遺繼續發言

▲彭漢遺 略謂反對省憲者又有直接民權間接民權之說謂分權於省爲間接民權分權於縣爲直接民權不知直接間接乃手續上問題而非性質上問題民主國主權在民因人民不能自起而執行政權故選舉大總統爲之主權既屬在民則所謂直接間接者不過手續之分別性質上並無區別故謂直接卽爲真民權間接卽爲假民權者亦非定論又或謂有省憲卽爲二重政府夫二重政府必如宗主國始有之宗主國對內對外有兩重關係若我國之省不過行政階級上之區別非與中央政府相對待省事權卽國家事權之一種而爲國家所賦予省憲亦仍在國憲範圍之內此種組織絕不得謂爲二重政府也又或謂省自治爲破壞統一夫自治與統治對待統治係行使國家權利自治則在一省範圍以內非自爲一國如美國之離英而獨立也現在各學校學生皆有自治會亦將謂爲破壞學校組織乎且民主精神

與帝制精神之分祇在有無自治自治爲民主精神所在順其潮流而光大之非脫離國家而各自爲治也本席對於討論省憲有二前提（一）須知同人今日制憲係在國會談省憲非在省會談省憲欲防省權過大故在國憲內不能不有規定惟欲加防範應在國憲上注意不應專在省憲二字上注意（二）討論省憲須就地方制度全章以及憲法全部研究不可祇就省憲二字討論省憲精神散在各章各條不祇專在第二條地方制度一章係與國權章相對待國權章劃分中央地方各事權省權出於國權規定甚爲鄭重不能謂有省權卽有自治有自治卽不統一惟討論此問題有兩點應注意（一）中央權利（二）人民權利查第二條條文祇規定不能抵觸國憲云云對於人民一方而未免忽略又既許省自制憲假使有甲省與乙省聯而與丙省丁省相衝突是省憲名非聯邦而其結果反足促進聯邦此點第二條並未規定故本席提修正案卽係防止此事又或謂規定省憲恐其不注意於縣權不知制定省憲權不在省各職業團體及省議會之代表均爲人民所舉則對於縣權自不至忽視反對省憲者又謂省事權讓省自定省可擇其有利者規定之不知國權一章已將事權分三層規定（一）中央權（二）中央與地方權（三）地方權可見省事權並非未規定省縣均屬於地方範圍其中並無何爲省權何爲縣權之別國憲內萬不能將省事權列舉又將縣事權加入又有或謂未設省三字卽係指蒙藏青海而言須知憲法上未設省三字並非專指此等地方且亦無不准

蒙藏青海改省之限制假如中國以後有新增土地亦係未設省地方可知現在規定此條實與蒙藏青海無涉又或謂應分權於市鄉城鎮不知市鄉城鎮與中央及省縣性質不同事權既已明白劃分鄉可以分權於縣不必規定分權於市鄉城鎮最後應聲明者制憲大業非三數人之事兩院同人本諸天良應在大會盡量討論無庸院外協商

▲黃佩蘭 略謂本席係反對省憲者關於省憲近日之辯論甚多大別可分為數段第一省憲為聯邦與非聯邦之辯一方面謂省憲即是聯邦一方面謂省憲並非聯邦假如省憲果非聯邦又安有反對之餘地其實所謂聯邦與否決不專在省憲二字試查憲法起草委員會所提修正案內容便知是否為聯邦憲法查德國憲法國權章第五條「國權關於宗國事項由宗國之機關根據宗國憲法行使之關於各州事項由各州之機關根據各州憲法行使之」再查憲法起草委員會修正案國權章第一條「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憲法之規定行使之」於此可見該修正案乃完全係抄襲聯邦國德意志憲法而來至於第二第三等條亦均係由德憲第六等條之意思變化而出又查國權章第二三四等條所謂某事項屬於國家某事項屬於地方云云亦係抄襲德憲又地方制度章第二條所謂省於不抵觸憲法及國家法律得制定省憲法云云亦係由德憲第十條脫出此外第三第四等條所謂省中一切事項均須係省憲解決之云云

亦係由德憲第十條蜕化而出我國爲後進國家本可採取先進國之憲法無如我國與德國國體不同德國國家係由分而合我國爲單一國實無抄襲德憲之必要譬如以矮人而衣西洋人之衣必不合體今之謂省憲非聯邦者何以異此第二省憲破壞統一與不破壞統一之辨一方面謂以抄襲德憲卽係破壞統一一方面則謂並非破壞統一其解釋統一二字以爲卽係合在一起之謂不知統一係與聯邦爲對待名詞不但法學上之解釋如此卽天壇起草憲法討論統一及一統之名詞時於第二十五號速記錄記載甚詳結果仍係採用統一字樣蓋統一之解釋在此處祇能謂係單一意思此有速記錄可查再從前起草委員所提之說明書對於國體之解釋亦曾及單一聯邦之辯憲法草案第一條規定中華民國永遠爲統一民主國卽係防後日野心家借端破壞國體我國既爲單一國家若故意將聯邦國之憲法加入我國憲法是否意欲破壞統一不辯自明第三現在無論主張省憲與反對省憲者均謂係採分權主義表面上似覺相同而其實在內容毫不相同所謂分權究竟分與何人本席固非謂主張省憲卽係主張省集權然細審草案實係主張省集權此確有形跡可尋譬如國權章第五條「除第二條第三條第四條所列舉各事項外皆爲省之事權」云云顯係剝奪人民之權而授之於省此非省集權而何吾輩主張分權當然不贊成此條當然不贊成省憲省權如許之大中央不能過問聽省自由處分卽十年八年亦不能就緒可以斷言再則同人對於地

方制度均有切身關係應平心靜氣討論究竟爲利爲害萬不可輕輕放過譬如主張省憲者非不贊成省自治法其實與吾人所主張之自治法確係兩事本席對於第二條亦曾提案修正主張省於不抵觸法律可以自定省自治法而將地方事權完全列於國憲之內若不在國憲中明白規定使將省自治法之制定賦於各省其實係省憲之變相本席絕對不敢承認

△沈鈞儒 略謂本席贊成省憲之意可分兩層說明第一中國數千年之政治完全成於武力運動名爲統一國家則不管地方事情故數千年來之統一地方事情實在並未舉辦民國以來此種觀念仍未變更辛亥革命不過易君主爲總統其餘一切均未更改故中國在表面上不能不謂之統一而實則無統一之可言反對省憲者以爲有省憲中國即將發生不統一之現象然則現在尙無省憲何以有今日之現象究竟不能統一是否省憲之所致此種統一之觀念不過由中央任命長官管轄地方遂認之爲統一須知今日中央決無統一各省能力中央對於各省祇是不問不聞而已假使前數年聽聽各省自行整理現在或尙不致紛亂如此再則中央日夜希望統一今日應付甲省明日應付乙省而中央之事反無暇顧及如果各省事務聽其自行整理中央卽有暇整理中央之事矣故今日欲改造中國政治必須對於國家組織加以根本改革否則如仍不變從前之舊法卽無統一之希望且主張省憲者並非反對國家之統一實乃欲因省憲之規定而致國家於統一因現在統一之不可靠故有省憲之主

張此其理由一第二關於地方事件應由地方自理蓋中國幅員過廣情形複雜即如各省之天時地利人情風俗並無一省相同者所以國憲應予以一種標準俾各省因本來之狀況可以有所遵循此即現在所討論之省憲問題也現在兩院同人之主張各有不同即如省長問題有主張由中央任命者有主張民選者亦有主張民選而採合議制者其主張之不同亦不外因本省之關係使然前次起草委員會討論本問題時因主張紛歧結果遂不爲規定方得各方面之滿意即此一端足證各省宜自定辦法方得謂爲允當或有對於省憲懷疑者謂此係二重憲法今試問所謂省於不抵觸國憲得制定某某法是否亦係二重法律今以中央制定法律強令各省奉行事實上實屬有所難能既謀根本之改造何以不可採二重制度中央祇規定大綱或原則餘則儘可聽各省自定或又謂國家本爲統一何以欲行分治此種論列實爲不知進化之道理現在各省一切政治均極幼稚惟教育一端稍有進步蓋因學生之個性不同教授即不便於一致所以教授不能採取新制教育如此政治亦然故在統一國家之下予省以發達之道地方爲政治之進化又或謂中央如不能拘束各省則各省可爲所欲爲豈不危險試問此種流弊是否因省憲而發生本席敢斷言如果規定省憲則本省長官可以自行制裁又有何危險可言又或謂地方自治能在國憲上加以規定其效力當較省憲爲強獨不思地方自治事項完全列舉規定以後萬一各省情形不同不能適用有何救濟方法故

本席以爲地方自治事項應在國憲上賦權於省由省自行決定其效力與規定於國憲相埒現在容納反對省憲者之意思將地方自治明白規定於國憲恐全國之意思仍無法容納不如讓諸各省自定即可將各省之意思容納在內又或謂各省自定省憲後省之事權太大中央與縣皆無實權難免成省集權之勢本席意思適得其反我國現有制度名義上爲中央集權實際上已變成省集權人民對於本省事務完全不能過問如許人民制定省憲共同遵守正可以防止省集權且欲防止省集權亦儘可俟討論第四條省憲通則第五條縣制大綱及第六條時再議且如謂省集權可畏試問分權於縣獨不畏縣集權乎又或謂省憲爲聯邦之主張本席以爲假使國會未復省憲先定尙可謂爲聯邦論現在討論國憲已拋棄其先定省憲之主張如仍指爲聯邦論者未免爲傷心之事要之本席所希望於同人者有兩事第一希望不可倒果爲因第二希望不可拘泥於事實

△丁壽 略謂本席反對國憲中容納省得自制省憲之規定蓋如此規定則省權擴大是使一國之政治上而有兩種勢力相對時此即國家學上之二元組織如古之羅馬一方係貴族政治一方係平民政治然考其選舉僅爲形式的投票實受官廳之指揮足見二元組織爲最不良之制度又如德意志瑞士美國之歷史無不從分離而謀單一者即就我國歷史而論凡大權落於高級行政區域時即係國家政治紛亂之會如周末戰國七雄並起東漢魏蜀吳分

立兩晉六朝分裂至二十餘國以及唐末之藩鎮民國之督軍均屬尾大不掉致釀成爭城略地紛亂迄無甯日故國家組織由分而合爲進化的制度反是卽爲退化的制度茲若規定省得自制省憲將省權擴大使省於國家與人民之間生一大障礙無異力趨於二元政治之組織其結果不特退化且必復返於羅馬古昔時代之官僚軍閥操縱選舉之狀態似此誤國殃民之制度我儕實不能表示贊成至有人主張將省憲改稱省自治法意在調和兩方意見然愛爾蘭自治法案何以英國議會三次否決之蓋因其內容並非單純的自治實含有國家行政之意味也今若避省憲之名而爲類似愛爾蘭自治法之制定其遺禍當較省憲爲更烈故不能僅拘拘於名義必須將省之權限分別清晰而省縣之事權財權尤必須取列舉之規定以免省之專制蓋非此不能謂爲澈底之自治也

△白逾桓 略謂本席對於憲法起草委員會修正案完全贊成有人謂此修正案爲聯邦制度者然查案中無一聯字亦無一邦字何以斷定其爲聯邦制度乎且西南所倡之聯省自治殆爲聯邦之變像本案正所以避免聯邦反對省憲者乃真贊成聯邦耳有謂修正案條文採自德國憲法卽爲聯邦制度者然德國憲法並非逐條皆規定聯邦此條乃取其分權制度耳反對方面或謂主張省憲爲破壞統一然現在中國之不統一豈亦省憲之咎須知今日政治之糾紛欲謀解決舍省憲莫由是省憲正所以維持統一也又有謂主張省憲爲助長軍閥勢

力者不知軍閥橫行皆由當日中央集權之誤故以分權主義救其失但分權順序係先由中央分於省再由省分於縣城鎮鄉村以至於個人並非主張省集權也又有謂主張省憲即無異爲各省預埋無數炸彈聽其爆發者此實觀察錯誤蓋主張省憲即係以法律與武力相抗其結果武力尙有屈伏於法律之可能否則人民爲自衛計亦必有剷除武力與軍閥宣戰一日彼時乃真炸彈爆發矣是諸君反對省憲此後局勢必益趨於糾紛不能謂非諸君有以造成之此外尙有對於省憲之名稱者尤爲謬論豈對於憲字必須避諱耶須知中國現狀既非武力所能統一又非和平所能統一惟有在憲法上謀所以統一之道且歷來賑災等事多係分省辦理中華民國更係由省而產生而保障中華民國者亦爲省設無雲南擁護共和則民國招牌早爲洪憲摘去矣况省之轄境甚廣人才甚衆主張省憲即所發達昇事業而各省優秀分子亦得多所容納今日省憲潮流亦成不可遏止之勢西南各省自制省憲已成不可掩之事實即各界輿論名流學者意見對於省憲多有贊成之表示我僑身爲人民代表關於人民切身利害之省憲豈可獨示反對耶抑我僑非代表人民而爲代表軍閥者耶反對者每謂中國由秦漢迄今數千年所以日趨進化者因係大一統國家何需省憲何必仿照外國成法云云本席以爲中國固爲大一統國家然所以致今日如此之積弱不振者無非因大家放棄責任缺乏組織所致今將中央權力分諸各省使各省自爲規定以期發達地方鞏固民國此

則與大一統之國家有何妨害之可言同人既負立法之責自民二至今所有法律多未制定今以一部分立法事業分諸各省同人責任亦可減輕幾分豈非兩得其宜本席所說純就事實上感情上着想望諸君一加考慮幸勿迷途不返致國事不可收拾前在廣東時因制憲不成本席曾爲之痛哭今則未至痛哭之時謹向同人叩首望各本良心上之主張勿固執已見俾憲法早日觀成是則本席所馨香禱祝者也

▲陳銘鑑 略謂關於此問題兩方面同人現正從事協商尙未解決故適間有提起討論終局者同人多不贊成然此問題討論已經數日既不能表決如再重複討論殊屬無味故提出臨時動議主張將地方制度暫且擱置下星期先將國權一章提出討論因地方制度第二條省依本憲法第五章第某條之規定云云第五章即係國權一章國權不能解決此條文亦不能定故可一面討論國權一章一面協商以免耽延時間

▲陳堃 略謂本席對於省憲反對此問題數日以來經同人發揮盡致本席可再簡單言之中華民國根本係屬單一國已有數千年歷史現在何以要採用聯邦制之憲法蓋以既爲單一國家即斷不能有兩重憲法再就事實而言同人在國會負有制憲責任而十年之久國憲未成無非以爭點過多解決不易以致至今責任未能卸除乃欲將地方制度令省自制憲法試問二十二省將何日始能完全告成恐毫無把握然則在各省憲法未制以前各省政府組

織在法律上將何所依據此所以對於省憲無論就何方面言均不敢妄爲贊同也又省憲名詞並爭點所在即使名義上不用省憲二字而地方制度不明白規定於國憲之中雖名之自治法仍爲變相的省憲亦仍爲所不敢贊同者也考同人心理多係主張地方分權但分權須分權到縣方爲澈底分權並非分權到省便可謂已達地方分權之目的至謂如省情形不同不知其不同者爲風俗習慣若行政大體則各省並無差異實可以一思想而知然則何以不將地方事權在憲法中完全規定俾可於憲法公布之日便可全國一體施行斷不能諉之於省以圖卸去吾輩制憲之責任也

△湯漪 略謂本席對憲法起草委員會地方制度章修正案第二條贊成現在憲法會議由種種方面而論極須寶貴光陰故本席發言僅將個人如何贊成之理由簡單言之現在有一最明瞭之問題制憲同人對之須有一最明瞭之觀念者即省究爲何物是也然則省爲地方自治團體兼爲國家行政區域乃毫無疑義者省既爲自治團體即有權自制定其組織法省既爲國家行政區域則其制度大綱當然在國憲中規定自民六討論地方制度以來無論何方面無不主張地方制度大綱規定在憲法中蓋憲法爲國家之組織法此外國家機關均另以法律定之則地方制度斷無由國憲爲之詳細規定之理修正案即准各省自定組織法反對方面因而發生種種疑慮種種問題茲就其言論總括之大致與贊成方面前提相同而結

論互異如反對者反對省集權而贊成亦係反對省集權者惟一面許其自定組織法一面謂許其自定組織法即係省集權是也本席認爲此點有討論必要試思省集權是否爲現在事實而溯其所以發生省集權萬惡之由來實則因國家對地方無一定組織由中央集權之結果大權旁落在代表中央之軍閥之手中中華民國十二年來固無地方自定組織之事此種現象已發生可見省集權並不在是否省自定組織法再進一步言現假定許省自定組織法是否此種惡現象可繼續或增加此必對於省所有之事權作一種分晰的討論方能下斷語否則即硬謂省集權殊不足以折服贊成者之心夫省之所以能集權乃因有武力把持一切不令人民參與不依法律行使職權故也試觀修正案賦予省者有無此權乃並不許其有省軍及變象的民團似此規定本席可擔保其不但不至發生省集權之萬惡且可消弭將來無窮之亂源又反對者主張全民政治故反對省憲本席以爲此言大家應加以考慮夫所謂全民政治之說非中國所固有孔孟所曾言乃自外國輸入者在外國爲（譯音）其義即係政府由人民組織者然則全民政治者即令人民自定組織法之謂也若一面主張全民政治一面謂其程度不足須代爲規定是乃自己之前提與結論互相衝突正亦不足以折服贊成者之心也又如謂省憲即聯邦斷案未免過於簡單雖令外國人觀之亦不至誤會到如此地步蓋以是否聯邦須看中央政府之組織如何不能武斷謂有省憲即係聯邦前日討論有舉英國情

形以爲反証者反對者謂彼係母國與殖民地之關係與中國情形不同此層須請王君敬芳特別注意英國憲法係不成文者只就加拿大憲法而論前日所言乃加拿大與其所屬各州關係並非英國之大不列顛與加拿大之關係此不可倒置或誤認者蓋加拿大有中央政府所屬各州均係自定憲法也若以英國爲例則殊不成問題蓋英國制定修改憲法概由國會以普通立法手續行之吾輩制憲缺乏參考資料商務印書館未能盡量供給亦難辭其咎本席僅以個人近日所得略爲陳述查一千九百十九年六月四日英國國會因愛爾蘭要求自治之結果議決召集即讓權會議之意同年十月該會成立至一千九百二十年四月間會議結果略云現議決將國家之事權與地方事權劃分清楚允許愛爾蘭蘇格蘭自行組織地方政府立上下兩議院與英國相同并將國家權限制分與地方者列舉爲八項屬於國家者二十六項劃分立法權列舉爲五項此種規定何嘗非單一國之先例英國於一年之間即能將此重大事體劃分清楚今反對諸君藉口效法聯邦而於歷史及事實方面毫不加參考亦不足以折服贊成者之心也又如謂贊成分權究應分何事權於地方須有明瞭之表示否則藉口有妨國家統一謂假省自治之名行省集權之實以相攻擊本席略舉其概要以免誤會所謂分權者不過農工商實業教育各種如司法之法典及法院編制須統一故絕對不能分與地方農工商實業教育各劃屬之國家結果將無發達希望况益以現在國家實力薄弱斷無

尅日振興全國農工商業之力也試又再舉一例如某省開一商埠國家既無此力若分之於縣試問一縣有此能力否如其不能分權於縣之說當不能成立矣農工商業在實際上既非以中華民國爲一單位又非縣之力所能任則就歷史地理交通種種關係而論只有省可爲單位至謂縣不要分權則不但本席非此意想凡贊成修正案同人當皆非此意也故問省爲何物則當答曰有爲地方自治團體兼國家行政區域既認其爲自治團體不能不承認其內部有一種組織則自制定其組織有何不可又反對修正案者主澈底分權以爲國家事權列舉又不注意及縣卽爲不澈底本席以爲卽如諸君所云亦不得謂澈底分權祇可謂爲不澈底的省集權而已至於縣雖向有一種組織然不能指出縣最受痛苦之問題卽甚難剖晰出一種抽象的原則省則不然省之痛苦在有軍隊若無軍隊卽可斷言其有良好之可能性有組織法則有發展之可能性此乃澈底的討論故在憲法中賦予省以自制組織法之權而將省及縣組織之大綱規定於憲法之內恐無論如何討論總不能出此範圍否則雖再討論若干時終不免前提相同結論互異本席以爲此問題至下星期二日可以表決如表決後不能得有結果可再交付審議會審議本席簡單意見如此主席以已屆散會時間宣告延會

▲六月五日憲會

本月五日星期二開憲法大會三時開會繼續討論省憲問題

▲景耀月 略謂未發言之前先有聲明即無絕對服從取決多數之精神而不惜反覆辯論者務必求其理之所在非敢以少數之意思而爲牽掣也今日省憲之論已飛揚騰達於國中矣而本員雖反對省憲如果省憲能得多數之通過則亦未嘗不可犧牲成見惟中國五千年來不能打破之階級制度在軍閥財閥學閥爲最顯著而法閥之專橫於社會亦豈淺鮮自歐戰以還人人心中均要迎合新潮流而省憲不能違反此意當憑良心上之主張以謀建設百年之大計萬不可建設未成而潮流已過成爲歷史之殭物本員原爲主張廢省存道之一人今省已通過於二讀會自然犧牲存道之成見然更知省者乃中書省之分設機關金元時代曾盛行之當時分立行省於外者猶之日本之設朝鮮統監台灣總督之意彷彿係殖民地之意自此之後省遂進而爲行政區域可見其絕對非構成國家之單位不過多年習俗使之然耳所以謀撤府自治即用不着省憲因省不與民直接惟縣方能與民直接如真欲發展民治必要制定縣憲方能使自治發達若不制縣憲而先制省憲仍不免與民間接而且反多一層隔閡徒爲民害而已若謂省有農工商學各團體卽爲直接於民是又大不然農工商各團體均是間接的代表而非全民制度正與國會制度相彷彿是不啻爲法閥階級之憲法而與地方人民仍無關係所以不要二重憲法則已如要二重憲法亦必先制縣憲而無先制省憲之理吾主張省之制度省事權應列舉中央事權應概括省長應中央任命縣長應地方選舉方

冊 一 第 友 憲

能。圓。滿。自。如。至。於。省。憲。之。害。先。以。湖。南。論。蓋。湖。南。當。南。北。之。衝。南。方。既。在。必。得。北。方。又。要。爭。奪。處。於。二。大。之。間。事。齊。事。楚。不。能。決。定。乃。不。得。已。而。說。自。治。自。制。省。憲。以。爲。保。障。在。湖。南。固。有。不。得。已。之。苦。衷。而。欲。他。省。從。而。效。之。者。究。何。故。耶。萬。一。有。省。憲。之。後。甲。省。省。長。係。任。命。乙。省。省。長。係。選。舉。亦。復。成。何。事。體。現。在。預。算。未。定。國。家。收。入。各。省。可。自。由。截。取。萬。一。省。憲。上。更。規。定。中。央。不。得。抵。借。款。項。則。中。央。必。窮。困。欲。死。關。稅。一。項。將。來。亦。必。與。各。國。打。通。取。均。勢。主。義。如。果。省。憲。通。行。則。各。省。之。徵。收。不。同。勢。又。必。起。紛。擾。况。各。省。紛。立。省。憲。之。後。必。只。日。圖。私。利。致。有。非。分。要。求。要。求。不。遂。甚。至。甲。省。出。兵。攻。擊。乙。省。則。內。亂。將。無。已。時。中。央。與。地。方。之。政。令。亦。必。至。於。互。相。抗。衡。皆。不。能。行。如。中。央。委。禁。烟。而。各。省。反。要。種。烟。中。央。無。如。之。何。中。央。禁。止。彩。票。而。地。方。又。以。爲。非。此。不。能。籌。款。又。無。如。之。何。美。國。南。北。戰。爭。當。初。卽。係。因。販。賣。黑。奴。而。起。究。之。卽。爲。自。治。籌。款。而。起。足。徵。法。令。不。統。一。足。以。惹。起。國。內。之。爭。中。國。能。保。無。此。狀。態。乎。湖。南。自。有。省。憲。湖。南。之。狀。况。如。何。軍。閥。專。橫。如。故。也。民。生。疾。苦。如。故。也。選。舉。賄。賂。如。故。也。並。不。因。有。省。憲。而。能。減。少。其。痛。苦。至。云。公。司。有。憲。法。土。匪。有。憲。法。以。至。於。一。家。有。憲。法。一。族。有。憲。法。卽。使。不。能。相。容。亦。不。要。緊。殊。不。知。國。憲。是。公。的。家。憲。是。私。的。例。如。一。公。司。有。憲。法。而。夥。計。有。憲。法。董。事。有。憲。法。則。董。事。夥。計。之。憲。又。能。與。公。司。憲。相。容。乎。今。日。山。東。土。匪。不。但。可。定。憲。法。並。且。發。行。郵。票。郵。票。非。統。一。國。家。始。能。發。生。者。乎。而。土。匪。竟。發。行。之。今。之。主。張。二。重。憲。法。者。何。異。於。土。匪。之。發。郵。票。也。此。正。

爲人之習有病而不思醫治反欲全身分裂有此理乎老子曰治大國若烹小鮮國家之大長此不治非常危險必得如烹小鮮方能步驟不亂至省在民國成立之時確爲非常有力之一員不能不加以保護但如此說則辛亥湖北之革命當係瑞徵而非黎元洪南京革命乃係張勳張人駿而非各省聯軍矣乃實際係民軍革省之命非革中央之命此事實不容爭也且湖南既有省憲而人民對如隔岸觀火是否有直接關係徒然爲軍人之玩弄品耳所以澈底自治要從縣之方面做去方有辦法方有全民政治之希望不然緣木而求魚何可得耶至於諸君贊成省憲之言論要辨正者湯君謂教育農工商事完全屬之國家將無發達之望試問教育農工商業是否屬於自治事項王君又謂學校電燈電話自來水等則比湯君之例更差一等竟純爲市町區之自治事項若果至市町區亦各定憲法則紛擾將不知伊於胡底湯君又謂有省憲則軍隊可以限制殊不知軍隊全係實方問題與省憲更有何關湯君又謂英屬坎拿大卽有州憲此處應當注意英國實行其統一帝國主義各洲均有其殖民地地在坎拿大之州祇能比中國之縣倫要制定縣憲則可以爲之比蓋坎拿大之於英猶中國之各省而所屬之州則省內之縣查約法既定爲統一國家而今日制定後半部憲法又改聯邦勢必至如法國憲法始採美制繼採英制事變迭乘禍亂不已萬一甲省違行前半之統一憲法乙省違行後半之聯邦憲法則禍亂將至於胡底呂君又謂贊成省憲並不主張省集權究竟省集權之

如何程度原在於省憲之內容而不在省憲二字果贊成省憲而不主張省集權則用自治法可也又何必主張省憲乎至所引坎拿大憲法、印度、非洲、澳洲各屬地憲法則誤解爲原有之領土試觀今日之印度不因爭自治權而起革命者乎如果可自制憲法亦何至於如此中國原來三十二省本部爲一階級蒙藏青海爲一階級中國之蒙藏青海正如英之坎拿大印度此實前清入中國以來制成之現象而今日亦無可更動者其用意正如英之對於坎拿大印度同一性質也呂君又謂有國權一章之規定即可以限制武人跋扈則不知約法上並未許武人可以自由增加軍隊在法約上不能禁止而憲法頒行之後即可以無患其誰欺乎呂君之理想可嘉而手段不免錯誤王君又謂行政應取分的立法應取合的而又贊成各省自定省憲究竟立法應取分的抑是合的又不免前後矛盾再看中國近來山東土匪問題發生而領事裁判權之收回有碍又自省憲頒行之後司法之終審是否不必到大理院如果不必到大理院則是各省對於中央有治外法權而領事裁判權更不易收回矣且蒙藏青海又必同時發生極大之恐慌而有迫其造邦之危險其領土將因而拋棄所以本員之修正案主張用省自治法省長擬由中央任命縣長民選以免國權民權均爲省所中飽之流弊至行政區與軍區劃分使其互相牽掣而不致有今日督軍省長之跋扈並一方同時發展縣自治總之今日制憲同人其有不欲使國家長此紛擾不已者則必取銷省憲不然即非忠愛於國家也

△韓玉辰 略謂本席係贊成草案第二條之規定者惟得自制定省憲法得字可以刪除蓋因國家組織並非人類最終之要求乃係人類於不得已而在進行過程中所經過之一段而已凡人類所受國家組織上之制裁但能減少即必求其減少現在大家對於省憲問題有以爲省可制定省憲者有以爲省不可制定省憲者惟對於省有人格則雙方見解正自相同不過自治之權究應由法律規定賦與或由憲法規定賦與不無見解之異本席主張應由憲法賦與理由約有數端（一）凡自治行政應有因地制宜辦法萬不能如國家行政使各地適用整齊畫一之辦法（二）自治制度本有大陸與歐洲兩派然必須準其國情規定我國地廣人衆一省之大比歐洲一國民情風俗各有不同必須使各省根據其地方利害自定其自治制度（三）省在現今已成爲最大之自治團體居於國家與縣之間其自治法律倫由國家代定結果必致等於具文不如由省自定反足以發展自治能力（四）省之自治法律良好與否非但關係省之發達且關係于縣及縣以下之城鎮鄉若欲以國家代定之法律而就一全國之各省各縣絕對不可能者贊成之理由簡單如此至第二條規定有無流弊則須將草案全部觀察始能評斷據本席看去並無流弊（一）省制憲權係由國家賦與除國權外並無其他最高之支配權（二）省對於國家事權不得侵害草案中已有詳明規定（三）省與國家有互相維繫之關係如國家財政不足由各省分配負擔各省財力不足由國庫補

助草案中亦規定明白(四)省與省關係草案中亦有詳明規定必不致甲乙兩省互相侵害(五)省如不履行國法上之義務或對於國家有危險行為均應受國家之裁制據以上五點覈查可見並無流弊至於反對者之理由本席亦可綜合答覆(一)六朝五代之紛亂非但因政治上影響且有種族衝突現今狀況與從前不同且與省憲無關(二)不能以一時湖南憲法之優劣為將來省憲判斷(三)省有省之事權上不屬於國家下不屬於縣當然應屬於省不能謂為省集權(四)省如自定省憲則軍閥武人反不能利用現在正因無省憲軍閥武人始專橫耳(五)若謂省憲公布後必致有一時之紛擾本席以為此一時之紛擾正為民治發展之階級且一時之紛擾尙勝於永久之麻木大可不必過慮

△閻秉真 略謂本席係反對省憲內容並不反對省憲二字因憲之一字在中國用之甚多如憲兵司令部時憲書等業已數見不鮮不必反對至省憲造聯邦自非反對不可日前湯漪君發言謂反對贊成兩派係一個前提兩個結論本席則以為係一個目的兩個觀察因贊成派係以為省憲有利於國家反對派則以為省憲不利於國家兩方面觀察雖有不同而目的則一也既係如此即應以堂堂之鼓正正之旗將省憲二字提出表決如多數贊成省憲則只能從此路走若多數反對省憲則即應將草案根本推翻因現在草案處處不離省憲範圍若不推翻我同人雖左衝右突均不能出此範圍之外本席以為非但省憲不能贊成如內容不

改卽省自治法省組織法或省制均係冒牌省憲亦不能承認此層應請大家注意下午五時四十分散會

▲六月七日憲會

本月七日星期四憲法大會下午三時十分開會繼續討論地方制度第二章第二條

▲竇應昌 提起動議畧謂國會自民六被非法解散後依據約法在廣州自由集會八年在廣州開憲法會議計通過地方制度十一條時值南北大戰此寥寥十餘條憲法實爲鐵血鑄成與民六通過各條一氣相承茲爲尊重約法維持院法起見主張仍按照民八通過。二讀之。地方制度各條繼續開。二讀會以期憲法速成而昭大信於中外云

▲李文治 登台發言謂竇議員所說乃制憲機關問題並非分子問題何謂民六何謂民八全不成爲問題自民二以至民十二在國會機關無論民二民六民八民十二皆國會機關也在憲法會議亦無論民二民六民八民十二皆憲法會議機關也決不能因分子之不同並將機關之議決通過者亦完全推翻也云云劉榮棠尙領圭丁壽劉峯一賀昇平等前後發言主張略與李同

▲主席謂憲法會議規則并無變更議事日程之規定按報號次序請籍忠寅君發言籍忠寅上台僅說本席二字場內人聲嘈雜秩序頗亂籍君痴立講台不敢再說田桐登台謂竇君動

議既已成爲問題即應求一解決方法廣州通過各條條文與北京所議之憲法實有聯絡關係現在對於省憲問題意見紛歧莫衷一是果從寶君提案入手則一切糾紛自可迎刃而解憲法大業不半月即可完成於時局於國會均有利益

△王乃昌 謂寶君動議依照憲法會議規則第三十二條本可以提出須知今日憲法會議實由於數年之血戰而來當然不能置民八通過之憲法於不顧要知寶君所言非是民六民八份子問題乃繼續法統問題本席主張將廣州通過之條文提出由大會承認如是則革命精神藉此可以表示矣

△張樹枏 主張先按議事日程開議下次再另開會解決民六民八問題

△彭漢道 主張今日改開談話會討論（一）省憲問題是否討論終局（二）寶議員主張繼續民八憲法會議之動議是否成立

△張魯泉 登台發表略謂今日大會紛爭由於少數大法律家大政治家強要提出省憲迫壓多數同人通過本席以謂諸位大法律家大政治家聰明伶俐亦未免太過了語云英雄造時勢如果諸位政治大家在民二制憲就提出制省憲來改造中國本席可佩服爲真英雄即在民六繼續制憲時提出省憲本席亦可佩服爲英雄今到民國十二年各省軍閥們方攘奪各省地盤希圖割據時諸政法大家乃趕上風頭非要予各省自制省憲不可在諸位猶以英

雄自待本席以謂這種第二流的英雄卽所謂時勢造的英雄究算不得造時勢的真英雄如此腦筋之敏愈趕風頭恐到民國十四年又要主張甚麼勞農政府甚麼共產制度以及甚麼過激派主義一齊全來了依本席所見大可不必照這樣趕風頭省憲之修正案可以擱起不提同人主張民八之地方制度通過條文亦可以讓步仍照民六原案提修正案討論依法表決雙方實行讓步卽以上次表決結果實行以民六草案爲原案另由議員提修正案討論所有省憲草案卽行撤消最爲平允云

▲吳宗慈 略謂民六民八問題在政治上法律上事實上種種關係絕非數言所可解決者惟長此遷延不決亦非辦法平心而論今日憲法會議猶能在北京繼續開會者不能謂非護法結果故廣東憲法會議所議決之條文不能一概抹煞本席擬一折衷辦法主張將民八通過各條由曾在廣東全體署名提出作爲修正案付之表決王法岐彭養光等登台發言反對之

▲主席 宣告仍照議事日程開議惟在省憲派與非省憲派發言未終了以前不能宣告討論終局

▲焦易堂 發言略與王彭同並聲言如勉強拿省憲來表決恐非打架不可並主張卽時開談話會解決實議員之動議云

▲王洪身 反對改開談話會主張仍照議事日程繼續開議

議員有同時發言者議場秩序紊亂主席宣告延會時下午四時四十分

▲六月九日憲會

九日星期六下午三時開會衆議院副議長張伯烈代理主席主席報告請假議員之後首由

▲李文治 發言略謂上次開議既提到繼續民八憲法會議開會一節今日應繼續討論

▲竇應昌 略謂地方制度條文雖在廣州國會開會通過二讀會者即無庸再開二讀會今日既係延前會則對於該問題當然繼續討論俟此問題解決之後法統始告段落云

▲王茂材 請按照議事日程開議

▲竇應昌 又謂在廣州議憲係吳景濂主席何以至北京之後自己先變更先推翻民八通過之案

▲彭養光 謂祇能繼續討論民八憲案不能討論民六案

▲張端 略謂變更議事日程須先表決既不變更議事日程則不能提出民八問題

▲李文治 略謂有人說繼續民八會議議憲之說何不早提一節不知開會之初竇君應昌曾經提過當時未蒙大家容納上次開會時提出此問題討論正爲省憲問題在此不能進行之際而主張繼續民八條文以期憲法之速成况民八之說究竟從何而來更從何而生民六

民八之別此中癥結無論如何之大法律家亦不能解釋民六國會在北京被非法解散之後曾在廣州自由集會此時因時勢上不能在北京開會並非中國沒有國會今日在會同人大半均到過廣州參與過憲法會議今日回到北京制憲當然繼續廣州憲法會議進行國會本身問題先行解決然後所議決之憲法始可以告國人若置國會本身問題於不顧將民八一節自行打斷回頭來議民六草案則係何種根據而有如此之事古語云上無道揆下無法守本身問題先不能解決則名不正言不順凡事皆不可行云

△彭養光 略謂李君之提議頗有討論之價值應提出先行討論不能置之不理

△鄧天一 質問主席何以不照議事日程發言

△彭養光 又謂要憲法速成則當繼續廣州憲法會議通過之條文繼續開議以期易於成立

△呂志伊 主張要有正當辦法繼續民八廣州國會進行以期憲法之速成即以統系論亦不能以前之二讀會通過條文一筆抹煞猶之國家主權者雖有變更而從前手定之條約當然繼續云

△張端 謂地方制度已討論十日仍應繼續討論

△李燮陽 略謂民八憲法可以任意推翻則民六草案亦可以推翻吳君宗慈以民八通過

之案作爲曾至廣州護法同人之修正案其苦心調停固可佩服然決不能以一修正案而輕抹殺以致等於完全推翻

▲褚輔成 略謂繼續民六民八之爭不免誤會民六民八之憲法會議均是一種草案即民二草案亦因時勢變遷不適宜於今日不但民八草案不能成立即民六草案亦不能成立本席提議一概不算另行起草時秩序大亂

▲主席不能維持遂宣告延會云

地方制度協商紀要

地方制度協商會紀要

第一次協商會

湖南爲省憲先進省其於省憲試驗所得之弊害各議員言之極詳實不欲以湘省所受痛苦再使他省受之乃由全體議員提出協商地方制度大綱數條茲紀如左

(一)省於本憲法規定範圍內得自制定省自治法

(二)省設省長一人由省長選舉會選出呈經

大總統任命之但現役軍人非解職一年後不得被選省長選舉會之組織以法律定之

(三)省設省務會議由省長依照省自治法選出之省務員組織之

(四)省務會議依照本憲法及省自治法執行省之政務並受中央政府委託執行國家事務

(五)縣設縣長一人由縣長選舉會選出呈經省長任命之縣長選舉會之組織依省自治法之所定

(六)縣於田賦得保留半數爲縣自治經費

湖南議員提出上列大綱後即於五月二十三日約同兩派議員在衆議院第五休息室開協商會由湖南議員黃贊元述調和之意旨大致謂恐省憲爭執各走極端致碍制憲進行要求

雙方諒解將省縣組織大綱由國憲解決。請兩派就所提出之條件加以指示次由反對省憲派王敬芳牟琳省憲派黃雲鵬白逾桓等先後發言均表示對於湖南同人調和美意極爲歡迎惟關於內容未受同志委託暫不能表示具體意見僅報告同人開會決定後再行答復最後決定星期日（即二十七日）由兩派開大會討論星期一（即二十八日）仍在衆議院第五休息室開二次協商會並決定以後每逢星期一、二、三繼續開協商會以地方制度完成爲止。

▲第二次協商會

▲若、即、若、離、 ▲尙、無、結、果、

星期一（二十八日）晚九時仍在衆議院第五休息室開第二次協商會首由湘籍議員黃贊元報告略謂此次繼續協商願各同人以誠相見將彼此主張不同之點一一提出以便逐款商榷慎勿以外交手段爲協商方式再湘省前提之案僅言省縣之組織若大家主張事權列舉亦當贊同

▲牟琳 略謂反對省憲同志會係主張分權不主張聯邦式之憲法今日協商兩派既以誠相見當先問省憲派同人是否主張聯邦以省憲爲造邦之武器如已有決心則意思相去太遠協商亦屬無益否則方有協商餘地

▲雷殷 略謂省憲派並非主張聯邦亦是主張分權請先就湘省同人提出之案加以討論
▲黃雲鵬 略謂請兩派先報告各派開會情形再行討論省憲同志會昨日開會對於湘省
之案大致贊同反對省憲同人如主張地方事權財權列舉亦可容納至於省憲二字則不
堅持保存總以協商結果憲法果成爲目的

▲黃佩蘭 略謂反對省憲同志會昨日開會主張地方澈底分權對於國家行政地方自治
完全畫分即國權付之國家民權還諸人民應在國憲內將地方組織及權限明白規定以免
地方紛擾惟望憲法果成則與省憲派同一親切

▲潘大道 說明起草委員會草案旨趣略謂草案對於省事權並非全無列舉如國權章第
二條左列各項由國家立法并執行之第三條左列各項由國家立法或執行並得令地方執
行之可見省之事權亦兼舉在內如地方制度修正案第四條左列各規定各省憲法均適用
之第五條縣制由省憲法會議制定但不得違反左列各規定對於省憲大綱亦非全無規定
希望反對省憲同人參看草案如以謂地方事權列舉尙少及大綱不完備之處儘可酌量增
加以求妥協

▲黃佩蘭 謂潘君所說本席亦認爲接近惟對於草案則有急應聲明者草案對於國權列
舉大致皆屬於國家事權因第三條不純粹屬於國家亦可令地方執行至地方事權則第五

條另有規定其文爲除第二條第三條第四條所列各事項外皆爲省之事權此爲國權列舉省權概括之明白表現查草案所本國權一章大致係採德意志聯邦新憲法至地方制度修正案其精神全在省憲第三條爲制省憲機關及手續第四條第五條爲制省憲之範圍假使省憲不能成立此等規定均不適用此同人應當注意者也

▲徐際恒 亦言國家列舉地方概括爲聯邦式之憲法時李肇甫褚輔成先後發言大致係擁護草案以地方組織及事權讓諸省憲規定牟琳反對之

▲陳銘鑑 大聲疾呼言李褚二君係個人發表意思非省憲同志會公意省憲同志會日前議決各條黃君雲鵬業已報告本席應再聲明者係對於反對省憲同人主張地方列舉是容納的不過應列在國權章內至省之組織大綱明白規定國憲亦可相對贊同惟希望反對省憲同人提出具體條文勿太瑣碎以便容易協商

▲牟琳 言前日反對省憲同志所議決各大體甚爲簡單決不至失於煩碎

▲劉彥彭邦棟 均言兩派意思既愈趨愈近前途可望結果應請牟君等提出地方列舉及組織條文以作下次協商標準

▲白逾桓 言兩派均主張地方分權意思可謂一致不過分權之方式不同以後若均抱互讓精神憲法可望速成本席極爲樂觀時至十一鐘散會定於星期三(三十一日)仍在衆

議、院、開、協、商、會、

第三次協商會

△反對省憲提出條文、△省憲派大致贊同、

△兩派意思愈見接近、△憲法成功有望矣、

星期一（三十日）下午八時仍在衆議院第五休息室開第三次協商會公推湘籍議員

△陳嘉會 主席宣告開會

△牟琳 等提出第一次協商條文如左

第 條省設省務院執行省自治行政以省議會選出之省務員七人至十一人組織之其選舉用無記名投票法一次舉出以得票比較多數爲當選省務院設院長一人由省務員互選之 省務院長及省務員選出後呈請大總統任命之省務員任期三年如再被選得連任一次 第 條縣設縣長依縣參事會之贊襄執行縣自治行政縣長及縣參事由縣議會選出之 縣長選出後呈請大總統任命之 縣長及縣參事任期三年如再被選得連任一次 第 條省設省議會縣設縣議會其組織及選舉以法律定之 第 條省之國家行政由中央任命官吏執行並得令省務院或縣長執行之 第 條省縣有違背國家法令或不履行國法上之義務時大總統經參議院之同意得免省務院長或縣長之職

由牟君說明提案理由略謂國會兩次解散其原因既多大致係爲爭地方制度而地方制度、競爭之焦點又在省、長之產生、有主張任命者有主張選舉者有主張選三任一或由中央提出交地方同意者然細細研究其流弊皆甚大純粹任命易爲中央野心家所持純粹選舉易爲實力派所壟斷選三任一其結果必至兩不負責而任命之人未見即國民屬意之人同意權比較稍好假使提出之人非民意所屬望當然否決另提若至再至三而仍無一可者地方因遷就中央其勢不能不予以通過至此同意權亦爲具文再四考究苦無良好辦法以至十餘年來此問題仍在擱淺茲欲根本解決先從分權着手如某種事權財權應劃歸中央某種事權財權應劃歸地方在憲法上一一列舉清楚權限既明前提已定屬於國家者由中央任命官吏執行人民不必參與屬於地方者歸地方選舉自治職員執行國家不加干涉（如本案第某條國家得於省任命官吏執行國家行政第某條省設省務院執行地方自治行政由省議會選出之省務員七人至十一人組織之）若國家地方事權確有連帶關係實在不能劃分者則另想國家地方勾通方法以爲救濟（第 條省之國家行政由中央任官吏執行并得令地方執行之第某條省有違反法令或不履行國法上之義務時大總統經參議院之同意得免省務院長或縣長之職）如此兩相提携兩無妨害則國家地方皆有充分發展機會而十餘年所爭之難決問題當可迎刃而解選舉省務員之權付之省議會第一因首領

制、既廢省權、不集於一人、競爭力當然減少、自不必取繁重之選舉手續、以增困難、第二省議會爲法定之有責任機關、尙畏輿論制裁、不敢公然爲惡、至省務員取單記投票法一次選出其意、在容納各方意思、減少黨派競爭、使省務院容易產出、若縣之組織與省大致相同、不過名稱與手續少有區別、可不必再說、再本席更有聲明者、吾輩所提各條係集合反對省憲同志研究所得、提出以作大家討論材料、并非要求大家贊同、如有更好辦法、吾輩決無成見、

▲褚輔成 略謂對於牟君等提案大體贊同、然有數點須得商確、第一選舉省務員在省議會恐易爲人操縱、不如改爲省務員選舉會、第二省務員既爲自治職員、無須呈中央任命、第三國家行政當由中央分任官吏、不必任命大員、以防壓迫人民、第四縣長應歸省務院直接、不可由中央任命、

▲黃佩蘭 略謂對於褚君所提各點、本席當補爲聲明、第一選舉制度、不外直接間接兩種、吾國初建共和、民智尙幼、交通不便、戶籍無稽、若按選舉爲時尙早、勉強行之、弊害更大、當此過渡時代、取間接選舉比較上尙屬適當、且議會政治各國已有先例、若以議會爲重心、只要能組織一良好議會、其他均可無慮、且議會政治、換言之、卽政黨政治、甲黨在議會佔多數、當然取得政權、其被選各員、必其黨中優秀分子、既有黨派作用、當有一種黨義、斷非實力家、金錢所能左右者、本席所以主張選舉省務員應付之議會、至現在各省議會不良、無可爲諱、

然不可因其分子不良，連其機關亦不信任也。第二自治職員不必請中央任命，此言極是。應請諸君注意者，此種任命乃係委託之意，非任命官吏可比。如吾國鄉董亦自治職員之類，當選出後尙呈地方官加以照會，此雖習慣上之舊方式，亦是表明自治非能離國家而孤立也。卽如議員係民選尙須咨部註冊及給証書手續，本席以謂任命不任命與選舉精神完全無碍。倘以任命方式不好改變名目亦無不可，但此種手續實在不能省略。第三中央於省之國家行政當分任官吏不當任命大員以防壓迫人民，此言與本席意思相同，惟其詳細規定可讓諸補官制若明定憲法亦有困難，故本案第某條所以於中央任命省官吏取概括規定也。第四縣應由省直接其實際當然如此，惟不能不將名義讓之中央以保持統一耳。

△韓玉辰 牟君等所提之案本席不僅表示大體贊同，只可謂十餘年地方制度之結晶體。惟選舉制度以人民之程度爲變遷間接選舉爲一階級，直接選舉又爲一階級，若於憲法上明白規定恐後日人民智識增進修改不便轉生困難，不如讓之選舉法另行規定，以留伸縮餘地爲妥當。

△潘大道 略謂既討論選舉方法本席亦可提出意見以供參考。本席前在美國見其選舉總統直接由選民投票運動選舉者，大抵皆國內學者遣黨員到處宣布政策以求國民公判，其運動費皆消耗於報紙及演說團，並無買票之事，結果甚良。吾國是否可以採取尙請公決。

△雷殷 贊成潘說其意思大致與潘同

△彭邦棟 反對之歷述湖南選舉軍閥假借民意之害酸楚動人

△王敬芳 略謂潘雷二君意思均甚贊同就主民原理上着想當然取直接選舉法不過法律有一定統系直接選舉爲一系間接選舉又爲一系吾國大總統已定爲國會選舉按之法系省務員當然由省議會選舉倘人民程度增進必須直接選舉時應先將大總統選舉法修正以下方有統系

△白逾桓 略謂對於省務員縣長取選舉制均極贊同本席前年在粵曾見選舉之利其極大好處以省中無論如何變更而各縣地位不爲動搖不過於不能行使選舉權地方當有救濟方法耳

△主席宣告本日兩派協商意思極爲接近循此進步可望憲法速成應請省憲派同人將牟君等所提之案帶回開一大會徵求公意以便下次協商時十一點五十分散會決定星期五繼續開協商并當由反對省憲派繼續提出省及縣之列舉事權財權與贊成省憲派爲進一步之協商云

△第四次協商會

大體漸歸一致 略告一段結束

六月一日九時仍在衆院第五休息室開第四次協商會

▲黃贊元 主席宣告開會請省憲同志會先報告對於牟君等所提各條是否贊同

▲褚輔成 報告略謂兩次開會因到會人數不多未加詳細討論惟已到會者對於牟君等所提之案大體是贊同的。惟選舉省務員方法應讓各省自定。縣長選任兩種方法本爲起草委員會修正案所規定若專採民選恐不能行頃聽黃君佩蘭言必。須。司。法。獨。立。方。能。實。行。亦。可。表。示。贊。成。至省之國家行政中央任官吏應由各部分別委任不可特任大員自治職員既爲民選可無須任命

▲王敬芳 略謂聽褚君之言兩方意思愈見接近惟立法應取合的式行政應取分的式已成近日通例省務員選舉必有一致辦法乃合單一國精神讓各省自定不惟多增紛擾而蒙藏各區實有困難如以規定憲法不易修改讓之普通法律當無障礙縣制之規定應有一種施行法以爲補救褚君所慮甚是

▲黃雲鵬 略謂省務員選舉兩派既無一致主張可否提出大會請大家討論公決牟君案第某條省務員不履行法律上之義務時中央以參議院同意得免其職原爲溝通國家地方行政以免隔閡用意極善惟無邊際偷中央濫行職權亦覺危險不如限定於中央委託事不履行時以參議院同意得免其職爲妥當

△牟琳 略謂黃君意思甚好選舉省務員提出大會解決恐需時甚久不如商出一種辦法可以減少紛爭此次地方制度已主張權限畫分國家地方各就權限以內行使職權當不至互相妨害任命亦連屬之法若改用其他方式亦無不可。褚君言不要大員惟內地與邊省情形不同將來可由官制規定。

△雷殷 請逐條討論以資結束

△黃佩蘭 略謂省務員產生關係甚大兩派既無絕對主張儘可細細商榷以期完善其餘討論極多不及詳載省務員選舉大致不外憲法規定法律規定各省自行規定三種時至十二時主席宣告散會定於星期日、下午八時、繼行協商。

△第五次協商會

星期日下午八時仍在衆議院第五休息室開第五次協商會

△黃贊元 主席報告前次協商經過兩方主張大致均無甚出入惟省務員之產生方法主張少有不。同。請。先。就。此。點。商。量。

△褚輔成 略謂本席主張選舉省務員讓各省自治。法。規。定。不。贊。成。中。央。法。律。規。定。或。者。第。一。次。選。舉。可。照。起。草。委。員。會。地。方。制。度。修。正。案。第。二。條。制。省。憲。機。關。去。選。較。為。活。動。

△黃佩蘭 略謂今日討論省務員選舉有兩大標準由憲法及法律規定恐失之拘束讓之。

各省自定。尤恐紛擾。當就此兩者之間着想。以躋於平本席。以民主國家應以直接選舉爲原則。在普及教育及戶籍法未完備以前。當然取間接選舉。所謂間接選舉者。或省議會。或各法定職業團體。擇一而行。均無不可。

△牟琳 主張由憲法規定大原則。以保持單一國精神。

△王敬芳 略謂今日討論應先定由憲法規定抑由法律規定。或由自治法規定。本席主張由法律規定。閻秉貞、張與王同。

△黃雲鵬 主張寧歸憲法規定。不能讓之法律。

△徐際恒 謂吾國憲法自修改會議規則後已成柔性。修改并不困難。即規定憲法亦無障礙。

△梅光遠 問法定職業團體究係指各縣而言。抑係指省中總機關而言。請先解釋明白。以免誤會。

主席答言當然指總機關而言。

△褚輔成 主張省務員以直接選舉爲原則。在未施行前。以省議會或法定職業團體爲選舉機關。

△韓玉辰 主張分三項規定憲法。(一)各省由有選舉權者直接選舉。(二)省議會及各法

定、職、業、團、體、代、表、(三)省、議、會、

主、席、報、告、暫、以、韓、君、提、出、之、三、項、作、一、結、束、其、條、文、當、改、為、省、務、員、之、選、舉、在、未、適、用、省、民、直、接、投、票、方、法、前、由、各、省、於、左、列、方、法、擇、一、行、之、(一)由、省、議、會、及、各、法、定、職、業、團、體、所、選、出、之、代、表、組、織、省、務、員、選、舉、會、選、出、之、(二)由、省、議、會、選、舉、遂、以、此、為、假、定、條、文、公、推、牟、琳、韓、玉、辰、黃、贊、元、鄧、毓、怡、四、人、為、整、理、條、文、人、准、於、星、期、二、(五、日)仍、繼、續、協、商、倘、進、行、順、利、預、計、星、期、四、可、提、出、大、會、討、論、云、

△第六次協商會

△省、之、組、織、已、協、商、同、意、

△縣、之、組、織、尚、有、爭、執、

星期二(五日)仍在衆議院第五休息室開第六次協商會

△黃贊元 主席報告前日與牟琳韓玉辰三人受協商會委託已將條項整理完備請反對省憲同志會與省憲同志會將兩派開會情形先行報告再行逐條討論茲將整頓條項大綱錄下第條省設省務院執行省自治行政以省務員五人至九人組織之省務員之選舉在未能用省民直接投票方法以前由各省於左列方法擇一行之(一)由各省省議會縣議會及全省各法定職業團體選所出之代表組織省務員選舉會選舉之(二)由各省省議會選

舉現役軍人非解職一年後不得當選爲省務員第條省務院設院長一人由省務員互選之院長及省務員任期三年如再被選得連任一次第條縣設縣長依縣參事會之贊襄執行縣自治行政縣長及縣參事之選舉以省法律定之但於司法獨立及下級自治未完成以前其縣長由省務院任命之第條關於省以內之國家行政由國家依官制分別任命官吏執行并得令省務院或縣長執行之第條大總統於省務員有違背國法上之義務時得經參議院同意罷免其職縣長有同一情形時得令省務院罷免之以上各條爲連日協商之結果議由兩會各開大會表決贊否再行協商提案再省憲法三字修正爲省自治法又國權章加入省事權列舉一條及列舉有遺漏時辦法一條亦爲連日協商之結果合併聲明

▲黃佩蘭 略謂反對省憲同志會昨日開會對於省務員選舉原主張由省議會如果大家主張由法定職業團體選舉吾派亦可贊同惟不能兩者并存由各省自行選擇耳國家行政由中央任命官吏可由官制詳細規定憲法上不可過爲拘束縣長及縣參事會產生原草案本規定由縣議行使茲省務員之產生既經改正則縣務員產生與省務員應取一致方式乃合立法體例至縣制施行應在司法獨立下級自治完成後在未完成以前主張仍維持現在局面若由省務院任命縣知事恐壓迫下級自治緩期成立與憲法施行大有障礙此同人應當特別注意者再現在之縣知事兼理司法爲國家官吏當然由國家任命省務院爲自治

團。體。何。能。代。國。家。行。使。任。命。官。吏。權。以。背。分。治。精。神。至。省。憲。改。為。自。治。法。原。為。吾。派。主。張。惟。應。將。縣。之。一。級。加。入。乃。合。分。權。於。縣。之。義。亦。與。通。過。省。縣。兩。級。制。條。文。相。符。

▲精輔成 略謂省憲同志昨日開會原主張省縣之組織由省憲規定俟經討論結果容納反對派之意思對於協商草案大綱大致贊同黃君說省務員之產生反對派主張存第一項將第二項刪除省憲派係主張并吞若再改正仍得兩派再開大會於時間甚有關係不如仍照草案原文為妥省務員為全議制院長無關重輕其任期應讓省憲規定不必規定國憲至縣長及參事員選舉應以省法律定之以免歧異司法獨立為國家行政倫於憲法公布後畫出地方一部分經費竭力籌備並不甚難在此過渡期間縣長似可由省務院任命

▲牟琳 主張逐條討論以資結束並言省務員罷免三年內不得當選以防流弊

▲郭光麟 主張第一條名稱不合應當改正此次協商草案係取分權式辦法如國家行政歸國家任命官吏辦理地方自治歸地方選舉自治職員辦理自治機關名稱不可與國家機關名稱相混例如中央為國務院省稱省務院不免與國家相混擬改為董事會

▲王敬芳 徐際恒均贊成郭說

▲景耀月 主張省設省務院縣應設縣務院以取一律

▲主席謂郭景兩說甚有理由關於名稱可以更改惟迭次協商所定名詞已由兩派通過若

再更改又須再開大會其爲費事仍轉以草案名詞爲主郭景二君之言可由大會提出。

▲王敬芳曹振懋 均主張省務員產生應在憲法上規定一個方法不可規定兩樣以使各省爭執不決多增紛擾。

▲褚輔成李肇甫 主張規定兩個方法以便各省自由選擇有伸縮餘地。

▲李渠黃佩蘭 略謂兩方之主張不同且均係兩派大會決定意思不能變更最好於第二條下將兩派意思注明讓大會決定。

▲王敬芳 畧謂第一項規定不甚明瞭仍採用憲法起草委員會地方制度修正案第三條第二項爲妥。

▲牟琳 主張仍將原草案用連記法一次選出一項保存。

▲何弼虞 略謂未適用直接選舉以前所謂未適用數字無甚標準倫各省有謂已適用直接選舉而實行之其紛擾當不可思議湖南往事可謂殷鑒。

▲主席宣布照大家討論意思其條文修正爲

第 條省設省務員執行自治行政以省務員五人至九人組織之省務員之選舉在未能適用直接選舉投票方法以前依左列之規定(一)由各省省議會縣議會及全省各法定職業團體所選出之代表組織省務員選舉會選舉之

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縣議會所選出代表總額之半數其由各法定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爲限

(二)省議會選舉(反對省憲同志會主張刪去省憲同志會主張保存未決)

(三)省務員之選舉用無記名單記投票法一次選出之(保留)

(四)現役軍人非解職一年後不得被選爲省務員

第三條省務員任期三年如再被選得連任一次但被彈劾及不信任議決時不在此限省之組織大綱已商量同意宣告討論縣制因主張不一且已屆十二鐘定於明日星期三晚八時再開會討論云

△第七次協商會

△縣制將決未決、大衆不歡而散、

△功虧一簣、未免可惜、

昨七日星期三下午八時仍在衆議院第五休息室開第七次協商會

△主席黃贊元宣告討論縣之組織

△牟琳 略謂兩方前次開會對此問題主張不同有主張詳細列舉與省務員取一致規定

者。有主張。僅將選舉機關。歸省法律規定者。本席爲速解決此案。起見。採納雙方意思。擬以適中條文。其文爲縣長及參事員之選舉。在未能適用直接投票前。由縣議會及各自治團體。各法定職業團體所選出之代表組織選舉會。選舉之（但司法未獨立及下級自治未完成前。不適用之定人施行細則）似此規定。與兩方意思均無出入。本席甚覺平勻。

▲主席以牟君所提之條文咨詢大衆贊同者極多。省憲派代表重要人物李肇甫褚輔成均表同意。惟王源翰堅執不允。略謂前次牟君曾言縣長及參事員選舉應由各縣組織選舉會。選舉之選舉法以省法律定之。認爲甚有理由。以縣智識階級低於省者甚多。不能與省取一致辦法。牟琳言前議實爲調和。起見。並非反對省憲。同人公意當時王君敬芳聲明不贊成。此議以致未得成立。本席今日另提出條件。以納雙方意思。尙覺公平。請將前議撤銷。以期速爲解決。王源翰仍執前議非歸省法律規定不可。王敬芳言如王君堅執以省法律規定。本席非主張以法律規定不可。

▲主席宣告以牟君所提之條文暫作結束。以便明日提出大會。以慰同人渴望。王源翰仍堅執不允。遂未得結果。至協商會能否再開。並未議定。以致不歡而散。

▲第八次協商會

▲省縣列舉、▲大體已定、

△定期整理條文、
△可告一段結束、

地方制度自第六次會議因縣自治機關產生問題爭執未決以致不歡而散協商會大有停頓現象嗣經調人鄧統怡等邀集兩派代表牟琳、輔成等要求協商會繼續開會以期結果經牟椿等承諾通知兩派代表於星期六（九日）仍在衆議院第五休息室繼續開第八次協商會反對省憲同志會省憲同志會及中立團體各代表如期到會仍推

△黃贊元 主席當由主席報告前次牟君所提縣自治機關產生問題其條文「爲縣長及參事員之選舉在未能適用直接投票前由縣議會及各自治團體各法定職業團體所選出之代表組織選舉會選舉之」但司法未獨立及下級自治未完成以前不適用之定入施行細則）大家是否贊同衆無異議主席報告繼續討論第。條「省之國家行政由中央任命官吏執行並得委託省務院或縣長執行之」省憲派主張由中央分別任命官吏執行反對派主張不必加分別二字前天李君肇甫所提之意思甚好請李君提出修正條文再行討論李肇甫當擬條文爲（省之國家行政除由中央任命官吏執行外並得委託省縣自治團體執行之）衆贊成主席報告討論第。條「省縣有違背國家法令或不履行國法上之義務時大總統經參院同意得免省務院長或縣長之職」大家討論數次均以請免職方法未免過重茲由牟君提出改免職爲依法懲戒如何衆贊成

- ▲褚輔成 略謂反對省憲同志會主要目的以謂省縣之組織皆在憲法上規定大綱使憲法公布後立刻可以施行此種意思亦甚贊成不過現在各省推行憲政均在試驗時期一方面要規定統一辦法一方面要留修改餘地此前提若定大家可推誠相商定一適當條文不必彼此保留以遺爭端又言省務員之產生前者王君敬芳主張用憲法起草委員會修正案第三條附項之規定其意亦謂規定明白憲法公布即可施行本席以謂法定職業團體是省是縣各省仍不免爭執不如將一切法定職業團體一一列舉清楚方為妥當、
- ▲牟琳 甚贊成褚君之說以謂省縣大綱既規定憲法其餘均可讓省自治法規定彼此互相讓步互相容納方可望憲法速成、
- ▲曹振懋 略謂詳細列舉亦有困難如福建之華僑如何辦法亦當注意
- ▲吳宗慈 各省法定職業團體以中央法令為限
- ▲主席 宣告詳細列舉辦法甚好可以規定於施行法內請繼續討論地方列舉問題
- ▲褚輔成 略謂省憲同志會主張國權列舉省權概括嗣經鄧君統怡調和取雙方列舉辦法省憲派亦可以遷就至縣亦與省同一列舉不敢同意吾派向主張分權於省由省分權於縣以省縣之資格不同縣權如何規定仍當讓之省憲或省自治法為妥
- ▲黃佩蘭 略謂反對省憲派主張係地方列舉國家概括國權一章原不贊成不過因容納

省憲派意思乃退至雙方列舉再縣事權列舉乃吾派主要之目的若省憲派同人不加諒解即無協商餘地

△牟琳 雙方列舉彼此業經同意縣為接近人民機關如財權不加以切實保障則自治基礎不定仍難望民治發展不過吾派所要求者亦係大綱決無瑣細條文請省憲同人不必堅執

△陳銘鑑 略謂牟君所說規定縣制大綱可以贊成請推出數人搜羅各案提出具體條文明晚再行協商

△吳宗慈 略謂縣權列舉可以容納查憲法起草委員會修正案對於縣權亦非絕無規定褚君所說不免相去太遠反對派主張縣權列舉亦不是與省一樣本席主張可由牟君等提出縣制條文再求省憲派同意即可結束

△主席 宣告請反對省憲提出省縣列舉條文明日再行協商十二鐘散會

第九次協商會

星期日（十日）下午九時仍在衆議院第五休息室開第九次協商會

△黃贊元主席 請反對省憲派報告所提省縣列舉條文由牟琳君提出報告其條文如左
第一條 省之自治事項如左

- (一) 省教育實業及交通
 - (二) 省財產之經營處分
 - (三) 省市政及公共衛生
 - (四) 省水利及工程
 - (五) 省農工商獎勵保護
 - (六) 省銀行
 - (七) 省警察及保安事項
 - (八) 省慈善及公益事項
 - (九) 增進下級自治
 - (十) 其他依國家法令賦予事件
- 前項第一款至第八款國家得以法律劃一但不得廢棄之
- 第一項第四項有涉及二省以上者得共同辦理之
- 第 條 省以田賦總收入之半按各縣轄境大小人口多寡之比例由省議會議決平均分配於縣

省稅與縣稅之劃分由省議會議決之

第 條 不關一省共同事項，省不得對於一縣或數縣施行特別法律。

第 條 縣之自治事項，有完全執行權，省不得干涉之。

報告畢，無甚討論，決定十二日上午十時起，仍在衆議院第五休息室整理條文，再行詳細討論十一時散會。

△第十次協商會

星期一（十二日）上午十一時，仍在衆議院第五休息室，開第十次協商會，討論地方制度列舉事項，並整理全案修整條文。由黃贊元主席，宣告先討論地方制度章，一切修正條，順序而決，無甚爭論，惟對於地方財政之分配，李肇甫頗持集中於省之議，俟經討論終結，以縣保留十分之四爲自治經費，省不得無故提撥處分，黃佩蘭以謂此條規定，仍不甚妥當，以各縣財政收入多寡不等，貧瘠縣分，有年僅收數千元者，富縣則年收數十萬，倘各留一半，則懸殊太甚，仍不能平均發展，前王君澤效、郭君光麟，及本席所提之地方制度修正案，第二十條，有地方稅以總收入十分之四解歸省自治經費，十分之六留爲縣自治經費，但各縣自治經費之多寡，得以人口比例，由縣議會取平均主義議決之，本席仍執此義，以謂非如此不可，惟終未得圓滿結果，咸謂只好留待大會，以求公決。至討論地方列舉，結果於省則詳細規定於縣，則比較少略，然對於事權財權，則已有積極之保障，與消極之限制，國權一章，無甚討論，惟省

事權、公決列在第五條內，以求整齊，茲將協商條文列後、

修正地方制度修正案全文

第一條、地方劃分爲省縣兩級、

第二條、省依本憲法第五章第 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、

第三條、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、

第四條、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，須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、

(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，第五條、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，但司法尚未獨立，及下級自治尚未完成以前，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。

第六條 省稅與縣稅之劃分，由省議會議決之。

第七條 省不得對於一縣，或數縣，施行特別法律，但關係一省同共利害者，不在此限。

第八條 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。

第九條 省及縣以內之國家行政，除由國家任命官吏執行外，得委任省縣自治行政機關執行之。

第十條 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。

第十一條 未設省已設縣之地方適用本章之規定、

第十二條 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、

修正國權章全文

第五章 國權

第一條 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 關稅鹽稅印花稅烟酒酒稅、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料察及保障、
 - 十五 其他依本憲法所定屬於國家之事項、
- 第三條 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 救卹及游民管理、

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、

第四條 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、其經營費不足時、經國會議決、由國庫補助之、

第五條 除第二條第三條第四條列舉事項外、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、

第六條 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、

第七條 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、

第八條 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、

第十條 省與省爭議事件、由參議院裁決之、

第十一條 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、

第十二條 省不得締結有關政治之盟約、

省不得有防害他省、或其他地方利益之行爲、

第十三條 省不得自置常備軍、並不得設立軍官學校、

第十四條 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、

第十五條 省有以武力相侵犯者、政府得依前條之規定制止之、

第十六條 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、

第十七條 本章第四第九第十第十二第十三第十四第十五各條、關於省之規定、未設

省之地方、均適用之、

條文擬定後公決明日（十三）仍在第五休息室請民八同人徵求同意、以便公同提出

時因政變發生總統於十三日離京赴津屆時到會人過少不能開會遂將原修正草案送

交議長付印爲提出大會之預備云

憲 友 第 一 冊

地方制度協商會紀要



憲
評

憲

評

(思一)

推倒湖南省憲者必趙恆惕也

湖南省憲誰能推倒之此爲省憲派逢人便道且公然昌言於憲法會議席上大言侃侃氣至盛也余聞而笑曰推倒湖南省憲者必趙恆惕也何也湖南省憲爲趙恆惕一人之省憲而非湖南人之省憲也趙氏僞造湖南民意藉自制省憲之威權爲總司令爲省長擁兵自固爲所欲爲湖南人欲與之偕亡久矣一旦勢衰事去彼一人之省憲自隨之而俱去孰有爲趙氏之僞憲與護法之師者故制湖南省憲者趙恆惕推倒湖南省憲者亦必趙恆惕也閱者其疑吾言乎請觀湖南公民代表敬告全國父老書

請問正王廷

有組織。皆有法。惟憲法爲一切組織法之母。所以呼之爲根本大法。其制定手續。超過一切法之上。以王之博學多聞。曾任憲法審議會主席。爲當代有數之偉大人物。卽此而不之知。吾不信也。然猶且以憲法等於一切組織法。此王之違心語。非本心語也。

謂世界新潮流。立法取合的式。行政取分的式。其分也。必分於縣。於市。於村。乃爲真正之分。此乃王之見到語。然實爲反對省憲者之言論。而非主張省憲者之言論也。

或告吾曰。此王之善用外交手腕處不可不發深思。故發反對省憲之言論期減少。反對者之反感。得寸不妨進尺。如必須退時亦尙留有餘地。願在反對省憲者實力如何耳。其然豈其然乎。請問王正廷。

請讀者試下一轉語來

省憲派大將呂復。倡言省憲非聯邦。謂不獨聯邦國有二重憲法。卽單一國亦有之。窮搜枯腸。覓得英之殖民地。坎拿大。奧大利亞。牛西拉。一類似證。乃高登舞台。手舞足蹈。大說特說。一若反對派省憲卽聯邦說。可根本推翻了。

不湊趣的王敬芳。大聲疾呼。偏要問中華民國本部。是否限於直隸省。其他二十省。皆是殖民地。麼。藉非然者。則仍是單一國。只有一重憲法。博得在場議員大鼓掌。

孰是孰非。孰是正解。孰是曲解。請讀者試下一轉語來。

湯漪式的發言

憲法起草委員長湯漪。始而主張單一式的憲法。繼而主張聯邦式的憲法。以一人之主張。前後矛盾。若此可乎。

君子曰。此正湯君之善變處。

湯君固以法學者。携其西洋式之辯才。在制憲席上。頗邀一時盛譽。然往往強詞奪理。不能。

自圓其說。用幾個西洋名詞。下一轉語。使人不能了。然其言語。以為駁辯。可乎。君子曰。此正湯君之善言處。

前者參議院選舉議長湯君。曾倡言公開運動。某報評之曰。湯濶式的運動。記者不敏。敢竊取斯義。而名之曰湯濶式的發言。

敬謝章士釗不欲衆狙我同人並告狙公

章士釗曰。『愚有與湯濶呂復諸君微異其趣者。則諸君盛言省憲不肯居聯邦之名。愚謂不言聯邦。僅爲詭避。狙怒之道。愚不欲衆狙我同人。故寧坦然而懷。極言中國非聯邦莫救。』未識我制憲同人。聆此言。將作何感想。

記者好嘍。舌敬謝章君。承慨然以人待同人。不惟同人莫大之榮。幸實不啻中華民國憲法會議之大榮幸。

同是人也。五官同。手足同。聰明容有不同。耳目知覺亦略無大不同。湯呂何得自居爲狙公。衆人何甘自居爲衆狙。今被章之一語。道破衆狙。其將怒乎。吾制憲多數同人。幸羣立於反對湯呂地位險不被衆狙之待遇。湯呂亦幸賴有吾輩或不致遭全體之怒。然爲湯呂計。亦險矣哉。願湯呂等速於制憲。特刊登緊急啟事。聲明不言聯邦。並非衆狙同人。省憲確非聯邦。章士釗云云。係個人所說。我等決不承認。否則或請章士釗再以邏輯法證明衆狙同人是偶性非常。

防。士。釗。雖。自。負。邏。輯。妙。手。至。是。亦。不。得。不。窮。然。又。受。廣。州。憲。會。十。一。條。之。大。打。擊。省。憲。派。已。入。日。暮。途。窮。窮。無。所。之。之。境。乃。激。出。楮。大。議。員。之。一。段。真。話。該。派。欲。假。聯。邦。破。壞。統。一。之。大。陰。謀。遂。不。覺。真。相。畢。露。略。無。遁。形。此。誠。所。謂。圖。窮。而。匕。首。見。者。也。嗚。呼。省。憲。派。其。尚。不。可。以。已。乎。

憲

許

憲

評



提案紀要

提案紀要

●地方制度之修正案

地方制度章第二條議員提出修正案甚多茲分記如左

△省依本憲法第五章第 條之規定得制定省憲法但不得與本憲法及國家法律相抵觸
(憲法起草委員會提出)

△省於不抵觸憲法及法律外得制定省自治法及其他單行法(議員徐際恒等提出)

△省依本憲法第五章第 條之規定得自制定省憲法但不得與本憲法相抵觸(議員鐘才宏等提出)

△省得自制定省自治法但不得與憲法及國家法律相抵觸(議員景耀月等提出)

△省依本憲法第五章第 條之規定得制定省制但不得與本憲法及國家法律相抵觸(議員江浩提出)

△省依本憲法賦予得自制省法

省法有抵觸國家法律或妨害人民及他省權利時國會得於審定期間發還修正(議員奉楷提出)

△省于自治行政得自制省憲與本憲法及國家法律衝突者無效

不得與他省有攻守同盟及妨害他省之規定（議員彭漢遺提出）

△省於不抵觸本憲法內得制定自治法（議員彭邦棟提出）

△省依本憲法第五章第 條之規定得自定省制但不得與本憲法及國家法律相抵觸（

議員潘大道等提出）

△省縣於不抵觸國家法律各得自制定自治法但省之組織及其事權須依本章第 條至

第 條之規定（議員丁騫提出）

△省依據憲法及法律得自制定單行法（議員宋汝梅閻秉真提出）

△省依本憲法第五章第 條之規定得自定省組織法但不得與憲法抵觸（議員王源瀚

等提出）

△省縣依本憲法第五章第 條之規定均得自制定憲法但不得與本憲法及國家法律相

抵觸（議員張善與提出）

△地方制度原案第二條刪除（議員張魯泉提出）

△省縣之設置或區劃以法律定之（議員呂志伊提出）

△省縣依國家法律得制定自治法其事項如左

一財產之經營處分及徵收 二教育實業 三水利交通 四公債之募集 五警察及保安隊 六慈善及公益 七其他依國家法令辦理事件（金燾等提出）

▲第 條 省於不抵觸國家法規依如左列自治事項得制定省自治法 一省財產之經營處分 二中等以上之教育 三省實業交通 四省農工商獎勵保護 五省公共衛生 六省警察及保安隊 七省銀行 八省水利及工程 九省公債及省負擔之契約 十慈善及公益 十一增進下級自治 十二其他依國家法令辦理事項（王澤效等提出）

▲省縣之組織及事權依本憲法列舉之規定但於不抵觸本憲法及國家法律範圍內得自制定自治法（曹振懋提出）

●地方制度之新提案

頃有議員鄧毓怡楊式震等參照兩派協商大體特提出地方制度修正案如左

第二條後增加一條

▲第 條 省設省務院執行省自治行政以省務員五人至九人組織之

省務員之選舉在未適用省民直接投票方法以前由各省於左列方法擇一行之

（一）由各省省議會縣議會及全省各法定職業團體所選出之代表組織省務員選舉會

提案紀要

選舉之

(二)由各省省議會選舉

現役軍人非解職一年後不得當選爲省務員

提出者鄧毓怡楊式震金詒厚韓增慶李築張樹枏

專件

專 件

反對省憲同志會宣言

民國改元十有二稔而根本大法迄未完成其已往經過之歷史與夫兩次難產之原因在國人已耳熟能詳勿容贅述惟自法統回復國會重開北京憲法會議繼續進行全國父老方領首稱慶以爲大典告成指顧可期乃遲之又久日月坐耗我父老翹首企踵想望之憲典仍在驚濤駭浪之中同人等南北奔馳艱苦亦既備嘗其希望憲法之速成實與國人有同具之心理願期之愈殷而去之愈遠則以省憲問題爲之大梗省憲問題之起因在初不過一二學者標新領異播爲政談假借而野心政客竟憑以爲遊說軍閥之資三數疆吏遂假省憲之名稱實行割據之政策粵陳發其議浙盧揚其波湘趙因而實行直電國會以要求承認方之唐末藩鎮自請留後歐陸強侯求加王冠名異而實同於是省憲問題遂爲兩院中最大之爭點自秦漢郡縣天下已成大一統之中國今茲制憲原期鞏固國家乃置二千餘年之統一歷史於不顧而令各省自制憲法田合而分以構成聯邦之勢必至各省制度各不相同劃中國爲二十餘國破統一之舊制召全國之分崩造此亂因後難收拾故省憲之說爲吾人所不能贊同者一

民國成立變亂相尋人民最深受禍急盼憲法早成使全國有共守之法藉以解釋糾紛消弭禍亂今地方制度修正案對於省政府之組織隻字不列令完全由各省自定則地方制度縱可議成而各省省憲一日未成地方制度即一日不能適用以南北各省之情狀推測十年八年之間能否一體成立省憲尙屬疑問各省因制憲之故各派勢力互爭雄長紛紛擾擾社會必深感不安是國民未收省憲之益已先受省憲之害曷若廢棄自制省憲之議將省政府組織大綱及權限明白規定於國憲之中今日公布明日即可實施較之有省憲之障礙地方制度即令公布而省憲未成以前尙不能適用其利益之多實不可以道里計故省憲之說爲吾人所不能贊同者一

數年以來軍閥專橫無論爲自治省與非自治省均屬集權於省政府睚眦之怨輒處極刑征斂之苛概供私飽人民憔悴於虐政之下呻吟痛苦莫敢誰何幸尙無國法爲之保障失道寡助其地位勢力隨時動搖或有稍蘇民困之一日今乃於國憲中許各省自制省憲授以空闊無邊之大權則軍閥假此名義利誘威脅偽造民意以成爲個人之省憲復由省憲產生省政府獨攬政權依國憲之保障益固其集權之勢中央格於省憲未能過問人民迫於權勢無處呼冤則國民所痛心疾首之軍閥因以根深蒂固任其壟斷蹂躪陷國家於萬劫不復吾人深怵於省集權之弊害故省憲之說所不贊同者三

吾國爲單一國家在國憲之第二條已規定中華民國永遠爲統一民主國統一二字卽表現單一國之精神又國憲第一百十一條國體不得爲研究之議題吾國已確定爲單一國體今地方制度竟違反國憲之原則而以自定省憲促成聯邦動搖國體一部憲法自相衝突主張省憲者縱強辭狡辯終不能自圓其說故省憲之說爲吾人所不能贊同者四

總之中國之歷史國情宜於分權而不宜於聯邦故無人反對省憲之主旨第一在使省政府之組織及權限規定於國憲使地方制度成立卽可實施第二爲防止省政府之專橫不承認以省憲爲軍閥之保障第三分權於省更當分權於縣使縣有固定之財源以舉自治之實第四於不妨害國家統一範圍之內分權地方發達自治實所贊同其主張省憲者輒指反對省憲卽爲主張中央集權甚至以阻止制憲進行之罪名相加其爲污蔑吾人者事猶小而造爲危詞欺騙同人希冀此破壞統一動搖國體之聯邦式省憲得以濛混通過於同人者罪實大也茲恐淆惑聽聞特揭出之

地方制度修正案說明提要

本修正案之理由可以澈底分權平等均權八字概括之可以三大理由分別說明之茲特提要表列於前。

第一自治與行政澈底分權爲保障地方自治事權之自由行使卽不得不先將地方自治權

與國家行政權澈底的分離。完成其與行政方面無直接關係的獨立之人格。乃可以促進地方自治。爲人民自動的發展。一方即藉以保持國家行政。爲有統系的統一。

第二純粹自治體的澈底分權爲國民固有主權順序之行使。於國民關係切近之縣自治。取盡量發展之規定。於國民關係較近之省自治。取相當發展之規定。再進而至於國民全體即主權者之國家。收拾合分際之規定。決不因地方之行使自治權。致有妨害國家全體之虞。而於省及縣之國民公決權。亦各有其澈底的行使之規定焉。

第三超物我界的平等均權爲推行民主國國民一律平等之大規則。於法律上無種族階級宗教之別均爲平等外。並注意於地方區域之區劃。地方進化之本能。以及人民應受之普通教育。皆避免其種種差異的不平等。採取公共的有機能的平等之規定。並採用直接選舉及總投票制。務使地方人民。無大無小無貧無富無智無愚。胥得有平流共進之機會。漸臻於均平境地。以冀同躋於人類大同世界。區區之愚。或亦同人所樂與贊同者也。

以上三大理由之內容。詳於案後總說明書。如承同人進觀其全。予以教正。尤所願也。

地方制度修正案

第一條 地方爲省縣兩級

第二條 省縣之區劃及設置另以法律定之

第三條 省設省行政委員執行國家行政事務由大總統任命之其名額及組織以法律定之

第四條 省行政委員除執行左列事項外關於省之自治事項由省董事會任之

(一) 保管國家收入

(二) 依法委任行政事務官員

(三) 涉及二省以上之地方行政呈准中央政府與他省協商辦理事項

(四) 其他依國家法令委任事項

第五條 省於不抵觸國家法規得制定省自治法

第六條 省之自治事項如左

(一) 省財產之經營處分

(二) 中等以上之教育

(三) 省實業交通

(四) 省農工商獎勵保護

(五) 省公共衛生

(六) 省警察及保安隊

專 件

專 件

(七)省銀行

(八)省水利及工程

(九)省公債及省負擔之契約

(十)慈善及公益

(十一)增進下級自治

(十二)其他依國家法令辦理事項

第七條 省設省議會其職權如左

(一)議決第五條及第六條所列各事項

(二)議決省預算決算

(三)議決查辦省官吏之違法瀆職

(四)受理人民請願

(五)建議或質問省行政委員

第八條 省議員名額分配以各縣人口爲比例每人口二十五萬得直接選出議員一名但

人口不滿二十五萬之縣亦得選出議員一名

省教育會農工商會各得選舉省議員二名

省議會之組織以法律定之

第九條 省議員違法或不稱職時由原選舉區會選舉人二十分之一提議總投票三分之二之可決得撤回另選之

第十條 省設省董事會執行地方自治事務

省董事員由省議會省教育會農工商會選舉之

省董事會之組織及選舉以法律定之

第十一條 省行政委員有違法行為時省議會得以議員過半數之議決彈劾之

省行政委員被彈劾時大總統應派員查辦之

第十二條 省董事員違法或不稱職時由原選舉會選舉人三分之二之議決得停止其職務或撤回另選之

第十三條 縣設縣董事會執行縣自治事務

縣董事會受國家委託得代理國家行政事務

縣董事員由縣議會縣教育農工商會選舉之

縣董事會之組織及選舉以法律定之

第十四條 縣於不抵觸國家法規得制定縣自治法

專 件

第十五條 縣之自治事項如左

- (一) 縣財產之經營處分
 - (二) 國民教育
 - (三) 縣實業交通
 - (四) 縣農工商獎勵保護
 - (五) 縣以下自治事項
 - (六) 縣公共衛生
 - (七) 縣水利及工程
 - (八) 縣警察及保安
 - (九) 縣銀行
 - (十) 縣公債及縣負擔之契約
 - (十一) 慈善及公益
 - (十二) 其他依國家法令辦理事項
- 第十六條 縣設縣議會其職權如左
- (一) 議決第十四條第十五條所列各事項

(二) 議決縣預算決算

(三) 受理人民請願

(四) 建議或質問縣董事會(本項規定於縣董事會代理國家行政時適用之)

第十七條 縣議員名額分配以縣人口爲比例每人口一萬得直接選出議員一名但人口

不滿二十萬之縣亦得選出議員二十名人口逾五十萬之縣以選出議員五十名爲限

縣議會之組織及選舉以法律定之

第十八條 縣議員違法或不稱職時由原選舉區公民二十分之一提議總投票三分之二之

可決得撤回另選之

第十九條 縣董事員違法或不稱職時由原選舉會選舉人三分之二之議決得停止其職務

或撤回另選之

第二十條 田賦畫爲地方稅

省及縣除不防礙本章第二十八條規定外得自制定稅律

地方稅以總收入十分之四解歸省自治經費十分之六留爲縣自治經費但各縣自治經

費之多寡得以人口爲比例由省議會取平均主義議決之

省自治經費不足時經國會議決由國庫補助之

縣自治經費不足時經省議會議決由省自治經費補助之

省縣國家行政經費省行政委員呈准中央政府由國庫支付之

第二十一條 省縣自治經費各自保管之無論文武官吏及行政官廳均不得挪用

第二十二條 省縣各設審計處審計其出入

前項審計處之組織以省縣單行法各自定之

第二十三條 凡屬地方財產及營業不得爲外債之擔保品

第二十四條 縣未經縣議會之承諾得拒絕任何武裝軍警之駐紮

第二十五條 縣警察及保安隊不受國家及省調遣

第二十六條 縣與縣或與省關於自治爭議事件由省議會議決之

第二十七條 省縣於自治範圍內行使其立法權但與國家法規抵觸時失其效力

第二十八條 國家於地方稅收之種類及其徵收方法爲免左列諸弊得以法律限制或廢

止之

(一)妨害國家收入及商業發展

(二)重課稅

(三)各省及各地方間物品通過之課稅

(四)各省及各地地方間因保護其產物對於輸入商品爲不利益之課稅或獎勵互相競爭之輸出

(五)對於公共道路或其他交通設施之利用課以過重或妨碍交通之規費

第二十九條 未設省已設縣地方得適用本章之規定

蒙古西藏青海未設省縣以前其制度另以法律定之

附本修正案總說明書

在今日政治極混亂狀態之下。吾人高瞻遠矚。鑒於國內國外之大潮流。從「中華民國永遠爲統一民主國」根本上設想。如何奠安我統一民主國家之基礎。如何維繫我統一民主國家於永遠。其機樞卽在今繼續議憲接議地方制度章內見分曉。我十年來第一屆國會同人對國家之責任。最後亦將於此次完成憲法上地方制度定功罪。竊甚願我兩院同人。暫將各個人各黨系之成見。稍稍放開一步。考察各方面之言論。是否確有採擇容納之必要。此本提案人所願與同人先爲商榷者也。

大凡關於立法上之見解。大別不外兩種。(一)根本主張不同者。(二)根本主張略同方式互有不同者。今議地方制度亦然。主張省憲反與對省憲者。屬根本不同之一方面。反對省憲主張地方自治。而地方自治之內容。則各異其說。此屬根本主張略同方式互有不同之又一方

面。本修正案。係立於第二方面。即反對省憲主張地方自治者。爰說明提案之理由。一方求諒解於主張略同之同人。其他一方。對於根本主張不同之同人。不能不加以相當之辨駁。此亦不可避免之事。惟同人見諒焉。

本修正案之理由提要。已特載於案前。茲依所持三大理由。逐次說明所主張澈底分權平等均權之內容。

第一主張自治與行政澈底分權

夫今日國內極混亂之狀態。吾輩究具若何見解。單純的、受軍閥專橫之影響乎。抑複雜的、尙受政閥撥弄之影響乎。竊膽敢下一轉語曰。厥罪惟均。而其所以得造罪惡之大原因。又安在竊膽敢再下一轉語曰。省權太大。省之國家行政權。省之地方自治權。完全操之於省當局者之手。今豺狼當道。不惜以省之國家財產及省之地方財產。一變而爲其一人一系的爭權奪利之犧牲品。固不足深論矣。即令國憲明定省之地方事權、財權及自治各機關如何組織。軍閥政閥均若不得假借。更肆其威力。然省之國家行政仍與省之地方自治共戴一省長及數省務員。其選舉又歸之省。試問省之地方自治事權及自治各機關。其果能不受省行政政潮之影響而爲轉移乎。其果能保障其地方獨立之財產而無礙其自由之發展乎。吾恐無論其他。即選舉省長及省務員之紛擾已足妨害地方自治全部之進行。與其根本之動搖。此猶單

注、重、地、方、言、也。若自國家行政方面言之。行政與自治相混。則行政權勢必失之過大。政權大則爭政權之政潮亦隨之而大。執政者由甲黨爭得。則甲黨必培植其黨勢。乙黨丙黨丁黨失。則必藉政策不同。以與甲黨相抗爭。其結果大而影響全國之政局。小而影響一省或一省以上之政局。試問各省常不能免爭政權之政潮。中央政府將何術以善其後。此不能不兼籌並顧者也。或者謂中央能否免政潮為一問題。如不能者。則何慮於各省。殊不知中央政權。如果使有全國一貫的組織。則政潮應連帶各省而為有統系之進退。雖政潮時有起伏。固無害於統一也。或者又論省行政與省自治有相關聯者甚多。勢難絕對分離獨立。故仍以混合為便利。是則視規定其關聯者分別而執行之。斯已可矣。試考單一國地方自治之發達。其地方行政殆未有不與之分離者。二者分離。不惟便於地方發展。抑且便於地方行政之執行。地方行政事權。除僅涉於保管國家收入及法令委辦事項外。實比較為甚少。則地方行政官。不過類一較大局所之事務員耳。自可減去威儀。步行於自治市中。乃眞法治國家之地方官也。豈可以今日之省長威勢相提而並論乎。此亟待商于根本主張略同之同人者也。

其次對根本主張不同之同人。所應行討論者。即在民六憲法二讀會通過之憲法明文。是否有絕對不可抗之效力。如認為無效。則已矣。否則請問其通過中華民國永遠為統一民主國及國體不得為修正之議。題之憲法。是否中華民國根本組織已確定為單一制民主國。如謂

統一非作單一。任公等隨意曲解。亦可以無辨矣。使非然者。公等主張省憲。竟肆言省爲與國家組織問題同時解決之一物。（見起草會修正案第一理由書）又謂卽名爲二重憲法。又有何嫌等語。（見起草會修正案第二理由書）是明明又提出國家根本組織。作爲尙未確定之一問題。意在推翻。已通過確定之單一制民主國家之組織。改取聯邦制。二重憲法。二重政府之國家組織。已殆難爲公等諱矣。而公等又反言省憲確非聯邦。（見某君之省憲觀）又謂卽云省是一邦。亦無不可。（見四六次審議會錄某君演說）公等誠妙矣。欲如何說。便如何說。在公等心理。是否甚美現省當局之耀武揚威。可藉省憲之威權。取而代之。縱不必盡得省長。定可博省務員之頭銜。錦衣故鄉。誇耀鄰里。其爲計雖妙。其如動搖國家根本組織。何。侵犯國民主權。何。吾作此嘲。公等必不肯屈服。卽同人亦必有謂言之過甚者。今姑置之。進考其主。張省憲者。共同擁護之。修正案。對於省之自治事權。及執行機關。一概保留爲省自定。并無一條一項大原則之規定。獨於省長省務員。以明文規定。其選舉依省憲之所定。是否其心目中。惟以省長及省務員爲省憲中最要之條件。茲暫勿論。再考其規定縣之事權。則將縣制之產出歸之省。縣以下之自治制歸之省。縣財產保留歸之省。國民復增一重省民之資格。縣仍負奉行省法令之義務。試問省及縣之國家行政及地方自治權。並縣以下之自治權。及行政權。一律歸納於省政府支配之下。對國家有對待保留的獨立權。對縣以下有統屬管轄的統

治權。是非顯然欲先造省爲邦而何。是非顯然欲藉立法的革命將省之對抗國家壓制地方之現威權潛移於各政閱之手而何。而乃猶謂爲地方自治分權也。謂爲縣事權已應有盡有。並非省集權亦非聯邦也。其誰欺乎。吾誠百思而不得其解矣。於不可解中而索其隱。其最大原因實由於現省權太大。國家行政權與地方自治權完全不分之故。以致垂涎者欲攘省權。不惜危害國家根本。不惜侵犯國民權利。吾輩真正爲地方分權計。不得不直斥其非而爲行政與自治澈底分權之動議矣。

本修正案準以上理由。主張行政權與自治權澈底畫分。行政權屬於國家者。仍還之於國家。自治權應屬於人民者。仍歸之於人民。計其利益約有三端。

(甲) 省行政官及其經費。均完全由國家支配。(本案第三條及第二十條第五項) 一方保持行政之統一。其他一方。即地方自治人員。不以省行政官之進退爲進退。不以省行政經費之盈虧爲盈虧。恐省行政易以武力迫壓地方也。則規定警察及保安隊歸之地方自治。(本案第六條第六項) 恐省及縣地方經費或動搖也。特規定其經費各自保管。並限制行政官廳不得挪用。(第二十一條) 由是地方自治之機關有最確實最明了之保障。自非行政官敢於違憲者。地方自治蓋未有不能自由發展者也。

(乙) 於省廢省長制。設省務委員。(本案第三條) 於縣除縣自治還之縣地方及司法獨立

另設縣司法機關外。縣行政已無若何繁重之可言。則主張廢除知事制。委託縣董事會得代理國家行政事務。（本案第十三條）將省及縣向來之官權減除十分之九。不惟不得侵犯地方自治權。（本案第四條）並使人民耳目一新。咸曉然國家省行政機關並無干涉人民自治之虞。而縣行政又得由地方人民直接參與而代理之。則地方事務乃得由地方董事會獨立執行。自辦自事。自負自責。舉自治之名。副自治之實矣。

（丙）省官權縮小。省議會對之有查辦彈劾之權。以監督其後。（本案第七條第十一條）地方權擴大。分由各級議會及董事會依法執行。地方人民對之有直接及間接予以停職或撤回之權。（本案第九條第十二條第十八條第十九條）是行政及自治其主權仍操之於人民之手。不過屬於行政官之進退。則讓之於全國行政長。以劃清其界限。而互保其獨立耳。全民政治於此發軔。一民主之真精神亦即於此奠基礎矣。

第二主張純粹自治體的澈底分權

夫地方自治權與國家行政權澈底畫分之根據。即在地方爲有純粹自治的獨立之人格。而此人格取得之根據。則以國家主權屬於全體國民。因而關於國民自治事務之地方。當然爲人民直接行使主權之一部分。純粹有獨立自由之人格也。此根本第一義。既絕對的不可移易。從而規定地方人民之自治權。自宜以人民自身之關係爲關係。換言之。關係切近者不能

不使之切近。關係較疏者不能不使之較疏。以至於較大較小較重較輕之關係。亦不能不如其較大較小較重較輕之分際。各各恰合其度量。而爲澈底的明了之畫分。此本案第二理由之出發點也。

在主、張、省、憲、者。非爲省、爭、自、治、權。實欲分割、國、權。橫斷、國、家。另由省、建、一、省、政、府。包、括、之。其對於、縣。則以省、政、府、之、統、治、權。處、處、統、轄、之。其爲根本錯誤。亦既於第一說明辨明之矣。茲再就關於本題者逐一而質問之。

(一)單一國家之憲法。乃國民全體主權者分配國家各事權之惟一根本法也。換言之。即國民全體、自、身、固、有、事、權、之、分、配、法、而、已。公、等、以、何、理、由。得、以、國、憲、賦、與、省、得、制、憲。是、否、國、民、主、權、者、之、外。尚、有、非、主、權、者、之、省、地、方、耶。不、然、國、民、自、身、固、有、之、事、權。公、等、何、得、任、意、分、割、而、授、與、之。此、種、授、權、自、治、制、度。是、否、仍、襲、取、日、本、君、主、立、憲、政、體、下、之、自、治、制、度。更、加、一、層、省、政、府、之、宰、制、管、轄。實、變、成、爲、二、重、授、權、自、治、制、度。是、與、之、耶。抑、名、與、之、而、實、奪、之、耶。願、同、人、其、深、思、之。

(二)統一共和國之國民。在國法上一方爲主權者。其他一方則一律平等。不受國法、外、任、何、法、律、之、制、限。公、等、以、何、理、由。得、以、省、法、律、限、制、中、華、民、國、人、民、之、公、民、權、利。(參照起草會修正案第四條第三項)試問各省法律規定後。是否由省、法、律、得、剝、奪、其、對、國、家、全、體、之、公、權。

且人民由此省至彼省時。是否人民對國家對客省之公權。即時剝奪淨盡。此實侵害全體國民主權。爲吾人所斷斷不能承認者也。

(三)省爲縣以上自治團體。爲有人格者。公等據此理由。故提高其性質及限度。竟予以制省憲之權。似若注重省地方自治矣。然何於省自治執行機關及權限。並無一字一句之提。及而獨於省長及省務員。則規定以選舉爲原則。是否專向國家爭省行政權。而置省自治於省行政支配之下。試問省無自治機關及權限。其自治事權。尙有絲毫之保障否耶。尙有絲毫發展之餘地否耶。吾誠不知公等居心何在也。

(四)民主國家之發展與否。全在其地方自治之發展與否。而地方自治之發展與否。尤以縣以下自治發展與否爲斷。故縣者國民主權直接行使之區域。而爲地方自治內最重要之關鍵也。公等以何理由。將縣自治事權及縣以下之自治權。並財產保留權。以至執行機關之選任權。胥收爲省。有然則縣自治非自治也。直省代治耳。吾誠不知公等口口主張民權者。其實際乃有如是之結果。

以上三問。除非仍逃歸主張聯邦制之大本營外。則雖有蘇張之口。百辨而無以自解矣。本修正案關於地方自治之事權。卽純粹自治體的分權。於省及縣取相對的關係。不爲統屬的關係。於縣基於國民主權直接之行使。取獨立保留的規定。省縣比較。縣權較大於省。而并不妨

害於省。茲可以三款說明之。

(甲)省縣事權相同者。以其自身性質相同及其關係亦相同者爲標準。卽如省縣之自治法。同以不抵觸國家法規爲泉源。(本案第五條第十四條)以國民各部分之主權。應尊重國民全體之主權也。并各以自定爲原則。以各部分人民主權之直接行使。勢不能讓他部分或代爲謀也。并規定於自治範圍內。各得有立法權。但與國家法規抵觸時失其效力。(第二十七條)及地方稅收之除外制限。(第二十八條)一方予地方盡量發展之權能。一方防地方或濫用自治權。致有妨害國民全體間之安全。俾國家及地方同循正軌而爲有秩序的進步。亦可謂極法治之能事矣。

(乙)省縣事權不同者。省設行政官。專辦國家行政。縣廢行政官。委託縣自治機關代理國家行政。(本案第十三條)因省及縣行政之繁簡而定也。中人以上之教育由省自治經費辦理。(本案第六條第二項)國民教育。由縣自治經費辦理。(本案第十五條第二項)各量其地方之財力爲特殊之義務條件也。省議員及縣議員之直接選舉。及以人口爲比例原則則同。比例數稍異。省議員之選舉。加入省教育及農工商會。(本案第八條第一項)而縣議員純粹取人民直接選舉者。則因其與人民直接及間接之關係而分也。

(丙)縣權較大於省者。以地方收入十分之六。留爲縣自治經費。以地方收入十分之四。解歸爲省自治經費。(本案第二十條)非厚於縣。以縣之自治爲省自治之基礎也。縣警察及保安隊。不受國家及省調遣。(本案第二十五條)並得拒絕任何武裝軍警之駐紮。(本案第二十四條)爲人民生命財產之自衛權。斷不能不予以特別之保障也。凡此皆爲國民主權者基本的權利之保留。固不得不認爲平允也。

第三超物我界的平等均權

夫人類生存不能不有國家。國家組織不能不有法律。此皆屬於不得不然之事。而人類真正生存之大根據。其所以能有國家組織。並經種種階級而爲較有進步的組織之機能及制裁者。蓋必有其超物我界之能力及正義在焉。人類能力超於動物界之上。固不待言矣。試考人類之正義。在今世紀以前。無中無外。其爲說雖極多。而最占勢力者。綜之有三。曰仁。曰博愛。曰平等自由。皆不外道德上自助及互助之精神耳。雖在唯物論惟我論之極盛時代。而此種道德之精神。迄不爲之或滅。近世以來。社會經濟革命也。勞工勞農神聖也。改進代表制而爲直接國民公決也。打破國界種族界而爲人類界一律平等也。人類之思潮及能力日漸趨於擴大。爲羣衆的。超界限的。進化的。不限於少數的。或界限的。進化的。其方法及方式。雖互有相差不遠之處。而其根本上。將於人類生存根據上。求一較大及最大的人羣之進步。則一也。竊嘗概之。

以三字訣。曰「公」「平」「一」而已矣。世所謂歐戰以後德俄兩國新憲法代表世界之新潮流者。亦不過各趨於「公」「平」「一」三字訣之趨向而已矣。而「公」「平」「一」三字者。非今日新造出之名詞。爲人類有生以來所固有之性能。爲有國家有法律以來所包括之通則。亦即在仁博愛平等自由各說內所並具之條件。而其所異者。祇在其範圍方式及應用手續之相差耳。再進而考察吾國。對於此種大潮流。是否有應行採納之必要。第一當先問吾國根本上。是否有與之絕對相衝突之點。查吾國實爲人類中最主正義之一國家。自吾國有歷史以來。吾先民先覺已表見之「公」「平」「一」三字訣之學說及事實。何可以勝計。吾輩緣因時會。得由專制一躍而爲統一共和。孰得曰。非先民先覺所主張之公之平之一之學說事實。實有以導其原。而吾共租十有一年。國家地方互相擾攘不安。卒不能舉統一民主之實者。又孰得曰。非坐於非公非平非一之病根。耶。本提案人追索人類生存之原理。考察中外古今之思潮。不拘拘於新舊之界。希望吾五大民族。與世界各先進國。追隨並進。確立於適者生存方面。求一適當生存之根本方略。舍此「公」「平」「一」三字訣之外。尙何有妙訣哉。此本案第三理由說明之前提也。

吾最不满意於起草會修正案者。該修正案理由書。既聲明其立法體例。係採取於德國新憲法。然何以獨取其聯邦制遺留之糟糠。全擯棄其於單一制。即關於「公」「平」「一」三原則。

之精神耶。試取該案與德國憲法兩相比較而辯論之。德改邦爲省。力趨於「一」也。該案乃欲造省爲邦。是不可解者一。德之各省區域。取平均劃分主義。力趨於「平」也。該案乃置而不取。仍欲保持專制時代。互相統轄之省縣區域。是不可解者二。國民公決即總投票制爲德之全民政治最重要之點。力趨於「公」也。該案亦復屏諸不採之列。於地方議會。仍取絕對代議制度。毫不予人民以直接參與之機會。是不可解者三。此外德之教育及學校。由宗國各省及地方協力設置。並保護農工商之中流社會。皆所以力趨於「公」「平」「一」也。而該案一概抹殺。一若皆視不關重要者。是彼自誇爲探德之法系者。除聯邦外。無餘事矣。新乎舊乎。吾輩準以眞理所在。固亦無所容心。而不謂自誇爲新者。祇取其舊者。而即能強號爲新也。此則不可以不辨。

本修正案準以上理由於省縣之區域。取平均劃分主義。（本案第二條）以中國最大之亂源。在省區過大。不惟基於「平」字原理上。非主張平均畫分不可。即爲澄清國內亂源計。亦不得不另行畫分之必要。其次於人民直接選舉及總投票制。各加以相適之規定。（本案第八條第十七條及第十八條）以爲民主國建國之基礎。完全在於人民基礎不定。國其何恃。況近來軍閥政閥。各假民意以爲號召。而實在眞正人民之公意。又不設法使之有直接之表見。此大不可之事也。在昔先民。以天視爲我民視。天聽爲我民聽。斯即大公無我之精意。故

本案根據「公」字原理上斷然採之而不疑也。至若地方各級之平均補助。(本案第二十條第二項)普通教育之專辦責任。(第六條第二項第十五條第二項)並各明定其農工商之獎勵保護各基於「公」「平」「一」之原理上。為恰合分際之規定。其最大理由。即使人無大無小無貧無富無智無愚。皆使有平流共進之機會。各得其一。致進化之權能。俾漸臻於人類大同世界。為人類共同生活計者。不應如是乎。此為本案第三理由簡要之說明。亦即本案最後之希望焉。

提案人

王澤攷 郭光麟 黃佩蘭 畢維垣

連署者

陳純修 李東璧 曾昭斌 王蔭棠 耿春宴

任郁文 呂泮林 張敬之 許峭嵩 李時燦

竇奉璋 宋 楨 張書元 黃明新 宋汝梅

孫光庭 羅潤業 王雙岐 張則林 劉尙衡

錢崇壇 杜 潛 王 傑 劉丕烈 邵瑞彭

陳 堃 王伊文 郭熙洽 劉星楠 萬 鈞

奉 楷 賀昇平 陳鴻疇 金 燾 劉峰一

張善與 丁 騫 任同堂 耿兆棟 崔懷瀛

專

件

毛印相	陶毓瑞	任煥葵	谷嘉蔭	侯汝信
范殿棟	王敬芳	王廷弼	楚緯經	李膺恩
邢麟章	趙連琪	翁恩裕	孟昭漢	趙成恩
莫德惠	蕭文彬	劉哲	趙學良	董耕雲
楊振春	齊耀瑄	張雅南	羅永慶	謝書麟
葉成玉	王洪身	張華祖	徐繩曾	張琴
南木勒	多爾吉	札木蘇	那旺 <small>呢</small>	孔慶愷
張嘉謀	方鎮東	姚翰卿	劉濂	江椿
王猷	范振緒	劉文通	傅鴻銓	敬棍太
王國祐	張廷弼	克興額	張嗣良	田美峰
蔣宗周	姜毓英	邵仲康	王謝家	梅光遠
沈惟賢	董慶餘	林樹椿	趙守愚	

來稿

來

稿

湖南全省公民代表敬告全國父老書

公民等爲湖南省籍人民爲首倡護法之湖南省籍人民爲歷年來不惜巨大犧牲以護衛國家之湖南省籍人民今敬告於全國父老兄弟諸姊妹之前湖南省憲法者破壞中華民國約法分裂中華民國國體保障軍閥之地位以割據稱雄之僞法也而創此僞法者專橫恣肆虐政害民之湖南軍閥趙恆惕及其少數黨徒也夫省應否制憲應否自制省憲已成爲全國學者討論之大問題吾儕小民知識謏陋莫敢有所論列第省自制憲上或由於國憲之賦予下或出於全民之請求內必洽乎真正之民情外必合乎中正之國勢斯則天經地義各國所不能違此公例者今之湖南省憲法竟何如乎以言乎性質之內容省國間關係之規定於國家生存必要之立法行政司法三大權完全劃歸省有未爲國政府稍留紳縮之餘地（參看否認湖南省憲法宣言書）固已祇知有省不知有國卽保護人民權利之規定如身體生命則須受戒嚴法之拘束（湖南省憲法第六條）如居宅則須受戰時法之侵害（湖南省憲法第八條）其餘種種自由權雖層層規定復層層限制而一以納於戒嚴法三字之內（湖南省憲法第五十五條）再如裁兵減餉輕民負擔正條規定尙似可觀而暫緩施行又載附

則軍隊餉額反形加多（參看否認宣言書）是人民權利無不受軍權之剝奪此又重視乎軍輕視乎民也以言乎發動之起原國憲未成固無賦予之先例茲就全民言之我湖南三千萬人民曾受普通教育能知書識字者有幾百分之幾曾受高等教育能諳文理通法律者有幾千分之幾曾涉獵高等法理有世界眼光而能匯通社會風俗人情評判法律之良否者有幾萬分之幾全民限於知識不普通又困於生計之窘迫兵匪之騷擾日孜孜於勞動生活救死扶傷之不遑固無暇聞問及此何者爲法何者爲憲法何法宜毀何法宜創亦無此種知識而涉想及此卽有倡導之者某法宜毀某法宜創創而主體應如何決定條文應如何組織草創討論修飾潤色程序應如何進行更無此種知識而鑑別及此全民知識之欠缺各省均同此病而莫能掩飾者此關於民知根本上湘省全民不惟無制憲之請求且無制憲之意思也彼倡制憲者初爲總攬政權之人其後起草者十三人審查者百五十餘人構成此法僅爲百六十餘人而起草員來自賄聘審查員出自指派雖此百六十餘人亦惟總攬政權者之意旨是從祇可謂爲彼之秘書諮議秘書起草諮議審查則其爲總攬政權者之欽定法典實無疑義再後總投票總批准一幕亦僅令各縣知事雇用書記包寫可字每縣估計若干萬人民填寫若干萬票紙其調查戶口確定票權遍布草案宣傳解釋通告全民普給票紙定期行總投票之集合凡此正當手續不惟未見其行抑且未問其語此關於經過手續上湘省全民不惟

無制憲之請求且不知有制憲之事實也由前之說假省治以破壞國治張軍權以壓抑民權上則害國下則害民由後之說假託偽造結黨營私內則誣曠全民外則欺枉全國其內容手續恐世界聯邦先進國無此邦憲即現今主張聯邦治者亦難予以承認也試再就偽憲宣佈後之湖南政局並人民狀況觀察之省縣議會之改選名為直接選舉全民總投票實則選舉事務所及知事佈散黨徒勾結鄉都團保分配票紙成抖拍賣仍為少數人包辦價值昂貴絕無僅有此次當選之省議員每人購票費有多至三四萬元者少亦四五千元縣議員有多至萬元者少亦一二千元以直接選舉之盛會竟成金錢競逐之場所選舉買賣之行為成為正當交易之營業人心風俗敗壞無遺趙恆惕省長選舉省議會之預選票固已早付定錢結立契約即各縣議會之決選票亦有早定契約者有亦未先定契約而臨時以駐防軍隊威駭者武力金錢雙桿齊下其現將選舉省務員之七司長省議會預定各司缺職之繁簡以為估計價格之標準內務財政軍務三司為一等財交實業二司為二等司法教育二司為三等價格既標則投標者勢不能不先有資本之招集於是七公司之名喧傳社會而其集股之法亦以本司職務地位之高下定投資之多寡上自科長員下至門丁廚役護兵均有定價此誠千奇百怪之政局而世界古今所無者况自趙恆惕頒布省憲以來時將一載坐擁重兵蹂躪鄉土盜匪充斥置若罔聞如故也販賣烟土流毒民生弛放米禁釀成荒歉如故也而於暴斂橫征

括削民財濫殺淫刑屠毒民命且加甚焉教育廢弛實業敗壞金融枯絕商業凋殘市鎮繁華悉成零落鄉僻廬舍盡是荒烟九死一生之湘人久已如水益深如火益熱有天莫問矣彼爲趙氏宣傳者常斤斤呼號於全國父老兄弟諸姑姊妹曰湖南新憲法根據湖南真正民意總投票直接普通選舉適合世界最新憲法之原則可以發展真正民治之精神也湖南新憲法爲湖南全民所創造湖南新議會爲湖南全民所選舉湖南新政府爲湖南全民所建設眞能建設湖南新事業發展湖南新民治保障湖南人民之眞自由而促進湖南人民眞幸福也彼未深思細察者從而附和之於是湖南自治湖南人民自治之聲紛傳全國全國亦眞以爲湖南自治湖南人民自治羨慕者遂欲急起直追從而仿效之卽平昔反對之人亦攝於全體民意之不可違反從而默認之孰知其中内幕乃如此耶我全國父老兄弟諸姑姊妹其以爲知識愚昧之湘民果能制法自衛程度超越全國堪爲各省同胞作先導乎又以爲水深火熱之湘民果能制法自衛驅除障礙促進幸福已出雲霧見青天乎湘民雖愚頗能自知其愚程度固與各省同胞相等而身所歷受之痛苦或較各省同胞爲更大誠未敢以大言自欺欺人也民治云云者軍閥趙恒惕爲欲鞏固個人地位脫離國家關係假託以文其奸耳爲欲擴大自己威權排除他派勢力假託以掩其跡耳湘民不幸遭逢亂世身心痛苦無法遣除而此微細之名乃爲軍閥所利用愚頑之意亦遭橫暴之強奸愧恨固深言之滋痛用特敬告我全國父

老兄弟諸姑姊妹所有趙恒惕對內對外假託偽造之行爲祇認爲湖南軍閥強權特殊之舉動湖南全民概未預聞概不負責概不承認除將前次發佈宣言書快郵代電及上廣州國會政府請願書彙印并陳外爲此敬告

否認趙恒惕偽造湖南省憲法宣言（三月二十八號披露）

噫嘻異哉今有所謂湖南憲法者竟出現於暴戾恣睢之趙氏政府之下誠離奇怪誕之事也憲法自由之保障也制憲人民之主權也自趙氏專政以至今日吾湘三千萬人民非日恐懼悚悚求苟延殘喘而不得乎果於何時曾獲仰首伸眉一行使其主權以爭此自由之保障耶吾民猶疾首蹙額之民也政府猶專橫殘刻之政也而此自由福音竟爾哀然成書寧非怪事之尤諸君思之今日之湖南非趙氏割據之湖南耶竊國者必竊其名趙竊湖南遂竊自治之名且竊人民之公意此偽造憲法所由來也夫使趙氏竊名湘人果得遂享自由之福亦誠幸事然而未也禍且益深諸君有疑吾言者乎試將該偽憲內容一觀察之其剝奪侵害國家主權固陷國家於破碎分裂之地位而其偽造之黑幕尤爲暗無天日欺枉人民之甚凡此皆吾民所萬難容忍者今請分言之湖南爲中華民國之地方團體其上必有中央政府統轄之而中央政府行使統轄之權合言之爲國家之權力分言之卽立法司法行政是也夫中央之與地方吾民固素主張分權而非好言集權者顧分權之限度要亦不過於國家權力之下擴充

自治之能力而已至國家生存必要之大權如立法司法行政非可強舉而歸之地方也今該憲附則第二百二十八條稱省法律未公布以前中華民國現行法律與本法律不相抵觸者仍得適用於本省反言之即民國現行法律與本法律相抵觸者皆不得適用於本省且省法律公布以後凡民國現行法律無論相抵觸與否在湖南皆當失其效力是該憲否認民國之立法權又第八章第九十條省設高等審判廳爲一省之最高審判機關對於本省之民事刑事及其他一切訴訟之判決爲最終之判決第九十一條省設高等檢察廳爲一省之最高檢察機關湘人之訴訟及官廳之糾舉皆以省法庭爲終審是該憲削奪民國之司法權又第二十五條規定省之事權列舉一十五項則凡未舉者皆爲國家事權也然該條第五項稱制定本省稅則及第六十九條稱省之租稅依省法律之規定徵收之云云實將全省稅收之權盡歸省有別無一字道及地方稅與國家稅之區別是該條形式雖爲列舉稅權實際仍是概括第八十九條稱省外軍隊非經省議會議決及省政府允許永遠不得駐紮或通過本省境內此省外軍隊未分別爲省外之國家軍隊抑爲省外之各省軍隊攬統言之是國軍亦包含在內國家原以省之土地爲土地果省地不容國軍駐紮或通過則國軍無復立足之餘地是該憲侵害民國之行政權夫共和國之組織要以立法司法行政三大權爲要素今該憲盡舉而破壞之國何以國此其危害國家生存吾民所不能容忍者一也吾國疆土廣大種族複雜

風俗習慣素不一致所賴以維繫秩序於千百年而不變者禮教而外惟恃法律統一之今省之司法權既如上述絕對不容國家干預則凡民刑訴訟各法省得自由編制可知也一省之憲法如是各省之憲法亦於是從此民國二十餘省各本其風俗習慣各治其法則以後二十餘省之人民須有二十餘省法律之知識方免動輒觸法之咎二十餘省之工商業必受二十餘省法律之束縛方能貿遷往來入境問禁若涉異國步步荆棘而謂可便吾民耶以我完善統一之國家竟欲自行破裂自行隔閡以成部落之組織豆剖瓜分由此開端國家之禍孰大於此此其剝奪國人自由吾民所不能容忍者二也軍閥民治絕不相容吾民受軍閥之禍害深故望民治之發展切今趙氏倡制偽憲非果欲發展民治者蓋妄圖鞏固軍權耳全部正文一百二十七條雖殷然於民治之敷布實以附則第一百三十九條一筆勾銷為彼包藏禍心之地步該條稱現有軍隊未收束以前本法第八十八條暫緩施行但至依本法所定正式政府成立之日止軍費須減至省預算案歲出二分之一至鄰近各省自治政府成立後之半年止軍費須減至省預算案歲出三分之一云云則是從本省正式政府成立日起至鄰近各省自治政府成立後之半年止中間經過之年月仍須年支軍費二分之一也依十年度湖南省議會預算案歲出二千四百餘萬計之則此後每年所需軍費實為一千二百餘萬元查趙氏十年度支出軍費經常費七百三十一萬五千元臨時費一百九十萬元共計九百二十一萬

五千元湖南軍隊不滿五萬人照正式陸軍編制計算年需軍費不過六百餘萬元無戰事時臨時費僅數十萬元合計至高額不過七百萬元之譜人民認爲耗費者已二百二十一萬五千元之多故羣議設法限制正以其非法定額數人民本可隨時制裁之今該條所定年需一千二百餘萬較趙氏十年度支出之數超過二百餘萬較人民擬定之數超過五百餘萬而隣近各省自治政府成立遙遙無期此後若干年中彼之軍權竟無形中反加擴大且於法律上得鞏固之根據議會莫能削減人民無從擬議是此一部憲法僅爲趙氏培植莫大之軍權而於人民無與也夫軍權愈擴大自治愈墮落此爲定例趙氏果認湖南確至自治制憲之時期確有誠意以與三千萬人民自治制憲卽應完全取消軍權謀根本上之進步何爲暗中留此障礙以塞民生機司馬昭之心路人皆見此借僞憲以張軍權吾民所不能容忍者三也民

國根據約法而成無約法則無民國自督軍團解散國會破壞約法故湖南首倡護法以討之乃督軍團破壞約法之一部湖南加以聲討而湖南護法之結果竟至廢棄約法全部破碎支離變本加厲而該憲猶謂湖南爲中華民國之自治省猶謂鞏固國基不知所固何基所爲何國是則謀叛民國假名以文其奸耳彼爲趙氏辯護者謂湖南制憲乃革命之行爲於破壞約法爲當然之趨勢不知革命者有破壞必有組織否則造亂耳今趙氏爲湖南制憲而革約法之命同時無他法以代約法是破壞全國以成立一省國既不存省將安附革命者固如是乎

湘人護國歷經巨大犧牲當此大難未平正宜秣馬厲兵以圖貫徹素志豈能任趙倒行逆施如此耶此破壞約法吾民所不能容忍者四也總之湖南憲法趙氏偽造耳證據確鑿莫可掩飾當其賄聘委員起草黑幕甚夥而以四百元收買包世傑解釋草案爲最著用兵威壓審查員怪象極多而以逼迫劉揆一辭職駐兵審查會場爲最顯且總投票之前既未調查人口確定票權復未配布草案使民了解總投票之時又不印刷票紙發給全民定期行總投票之集合而以一紙電文飭令各縣知事促期包書可字吾民無知者無論矣即具有常識者亦均不知憲法內容爲何物投票紙色爲何樣而趙氏竟謂吾民業經總投票總通過其爲欺瞞不亦甚耶今湘人三千餘萬除一二趙黨外任執何人問何謂起草審查總投票何謂省憲法皆當體乎莫對也當趙倡制憲之時趙黨紛號於衆曰美國聯邦吾國聯省不知美之爲國由分而合故不得不聯吾國本數千年統一國家有何聯之必要況美國制憲之時因各州於原有權利不肯拋棄故州制參差國憲不能不容納之然彼之財政外交久已感形困難屢圖更張可知美之聯邦固非盡善盡美也吾國法制統一歷行無阻各省之於中央爲完全之自治區域自與美之先有州後有國者迥然有別吾人縱欲效法先進豈得并其所不善美者而亦盲從附和耶須知吾民非不欲自治更非不欲制憲特內而揣度國勢民情外而觀察世界潮流上固國本下立省基斯則於自治制憲之時所不可斯須去懷者若夫危及國家害及人民借法

律以張軍閥之勢焰如趙氏所制之省憲則爲吾人所絕對不能容許者也責任所在未敢減默除向國會政府請願懇其勒令趙氏停止一切進行外用特宣言諸惟亮察

快郵代電（四月一號發出）

（銜略）國家制定法律須取真正民意若僞託民意攫取權利是民賊也湘省此次制憲全省人民多未與聞純由政府包辦人民絕對不能承認茲持揭破黑幕以告國人憲法主權在民起草者應由人民選舉此次起草委員概係政府聘用越俎代庖民權何在此應否認者一也審查委員多由各縣知事臨時指派能否允孚衆望不得而知初次審查各員意見紛歧致形星散會期中斷已逾數旬足見人心不死乃復以軍警包圍會場藉示威脅又令主席循例逐件宣讀陳席會員縱有異議誰敢提抗是以開會數日即謂審查告竣圖濶潦草情同遊戲此應否認者二也宣講草案之後應由人民逐條指駁乃宣講尙未實行而總投票之幻劇演出其中可字之票非由人民一一到場親書純由知事與籌備處雇人分寫種種假造夫將誰欺此應否認者三也德美所屬各邦本來不相連屬各州形勢渙散懼難自存乃讓其最高主權組織連邦政府以成強國中國五千年來歷有正統本無種族疆界之分僞憲破壞大同之舊宇以成部落之割據叛國禍湘罪彌今古此應否認者四也治兵理財爲國家命脈所繫該僞憲內容既無國稅省稅之分又無國軍省軍之別且規定省外軍隊不得駐紮或通過本省境

內設令各省效尤則國家無開支之費國軍無駐紮之地妨害國家生存人民亦無所依託此應否認者五也軍事繁興所需軍費人民久已無力擔負僞憲正文規定常備省兵一萬人自應裁汰軍隊以紓民困而附則規定分次遞減本法暫緩施行此中詭謀路人皆知查現狀歲支軍費超過十年度省預算案二百餘萬元不惟不裁減而反暗中擴充矧遞減一節尙屬遙遙無期削民脂膏竭澤而漁此應否認者六也邇來軍閥內亂南北分歧而非非常國會集合廣州民國約法及省議會選舉法各省奉行維謹是統一之局未嘗破壞也乃該僞憲脫離母法產生野子套襲成文毫無根據皮之不存毛將焉附此應否認者七也夫護法者護約法也湘省同屬護法區域不料此種違法之僞憲發生於義師旗鼓之下尤足駭人聽聞我等同屬編氓依國家以生存託約法之保障斷不肯盲瞎附和自外生成伏乞邦人君子主持正義立將該僞憲取消以謀和平之統一不使三湘七澤永淪異域是則同人所禱祝以求之者耳其有假託僞憲窺竊神器者是爲民賊願羣起而誅之撥開雲霧再放光明凡我愛國家重民治尊憲治之國民其共起而匡救之

廣州國會政府請願書（四月十號提出）

爲請願事湖南總司令趙恆惕假託湖南民意僞造湖南省憲法上則破壞國家統一下則誣謗湖南人民謹將其理由實事爲貴會陳之中華民國國家根據約法而成建創大典賴諸國

會豈容撓越更變查現該僞憲內容於國家立法權則否認之於行政權則侵害之於司法權則削奪之將約法規定國家之立法行政司法三大權完全納爲省有不啻將湖南土地人民劃於中華民國範圍以外爲欲鞏固個人地位不惜將中華民國國體分裂而破碎之此其破壞國家統一不能不請求廢止者一該憲僞造手續之黑幕始則賄聘起草員起草繼則威壓審查員審查終則於總投票之前既未調查戶口確定票權配布草案使人民澈底了解總投票之時又未普發票紙通告全民定期行總投票之集合徒以一紙電文飭令各縣知事雇員包書可字人民不知憲法內容爲何物投票紙色爲何樣卽斤斤以總投票總通過號之國人寧非欺枉人民之甚此其誣蔑湖南人民不能不請求廢止者二抑更有進者自督軍團解散國會破壞約法湖南不惜巨大犧牲首倡護法以討之數載以來愛國之忱歷久勿變當茲政府勵精爲治亟圖統一之時正我三湘子弟枕戈待旦爲國前驅之候豈有自反其平日所爲昧然另創僞法以污辱其人格者趙恆惕假託私創湖南人民當然不能負其責爲此除另文宣言否認外謹依約法第二十二章第七條一節提出請願（宣言書粘附）務乞貴會速予大會公決咨行政府將僞造湖南省憲法明令廢止並處趙恆惕以僞造亂法之罪不勝迫切待命之至

湘潭縣	蕭養晦	張翼之	桂東縣	李續源	湘鄉縣	吳連斌	周濟	益陽縣
曾傅範	汝城縣	朱墨林	嘉禾縣	雷宇仁	李芷衡	李大登	衡山縣	劉沛
廖沛然	新化縣	曾傑	劉振寰	瀏陽縣	李鴻梯	潘正先	陳振鵬	郴縣
謝方澤	首惟一	陳為鑑	長沙縣	方宗矩	劉人瑞	梁季良	桂陽縣	雷洪
大庸縣	王兆榮	寧鄉縣	文懷亮	李光鄴	湘陰縣	彭延致	朱宏溥	岳陽縣
宋葆疇	殷之輅	零陵縣	黃亮	鄧縣	尹葆南	宜章縣	彭成一	衡陽縣
蔡壩	賀三壽	澧陵縣	張海濱	陳克勝	寶慶縣	蔡鍊	蕭光裕	平江縣
李實番	黃孝霖	桃源縣	李廷鏗	漢鑾縣	陳才凱	王襄符	資興縣	袁水清
何步孔	尹維嶽	耒陽縣	梁醉生	羅明星	醴縣	趙惟仁	淑浦縣	鍾克崗
楊建勛	新寧縣	范靜菴	武岡縣	魏國棠	劉寶堂	沅江縣	王錫恩	祁陽縣
周少侯	劉謨卿	攸縣	譚中立	黃祖英	石門縣	寥文蔚	潘應民	慈利縣
安亞夔	常寧縣	譚兆樞	鍾伯剛	賀玉崗	寧遠縣	羅伯川	黃顯錫	道縣
周仁壽	蔣俊山	江華縣	何冠軍	楊波濤	茶陵縣	周覺先	劉文斌	安仁縣
唐繼炎	張鳴鶴	臨武縣	陳名選	永興縣	李澄清	曾憲釗	寧光琳	陳鏡清
安化縣	李猶龍	鍾守璞	會同縣	劉協勛	蔣靜安	東安縣	席建	蔣斌

來稿

南縣 蔣繼勛 唐拱堂 新田縣 周子高 盧俊 永明縣 何純樓 蒲少甫

請願書

爲請願廢止湖南僞省憲法以維約法而全統一事查湖南爲首倡護法之省今法統恢復自應解除割據式之政治組織以符初旨前湖南總司令譚延闓曾發禡電主張自治原不過一種地方自治之見端與約法不相違背於統一無所妨害也乃趙恆惕竟藉自治以割據湖南僞稱民意私造湖南省憲法託名聯省希圖變更國體而約法所規定之主權統治權俱爲所侵奪矣即就二讀會通過之憲法案第一條中華民國永遠爲統一民主國第一百十一條國體不得爲修改之議題各條文而言亦不容有割據式省憲存在之餘地是湖南省憲法公民等認爲違反約法推翻國體此應廢止之理由一且吾國向爲單一國家就歷史地理上言自非德美瑞士各國之聯邦可比今觀湖南省憲內容於立法權則不認有國會之存在於司法權則不認有解釋法律之統一機關於行政權則不認有中央政府如財政無國稅之規定軍政不容國軍在湘駐紮及通過凡此種種均係蔑視統治儼然一獨立國家使各省從而效尤則統一國家行將分裂中央政府等於弁髦一且外患憑陵難收指臂之効滅亡之禍卽在目前是湖南省憲法公民等認爲破壞統一自召滅亡此應請廢止之理由二至就制憲之手續而言始則委任十三人爲起草員限一月完竣次則指派各縣旅省之人爲審查員並派兵包圍

迫其通過終則僞行公民之總投票密令各縣知事賄買書記包寫可票筆記猶存均可覆按彼趙氏之所號召者爲民意試問湖南人民除趙之私黨外究有何人參與制憲及投票者乎至一般人民多不知省憲爲何物者更無論矣是湖南省憲法公民等認爲趙恒惕假託民意私擅僞造此應請廢止之理由三自有省憲以來趙恒惕資爲護符依據該僞憲法第五十條現職軍人被選爲省長時須解除本職方得就任之規定賄買議員選爲省長外以欺騙國人內以荼毒湘省例如包辦釐金拋賣礦砂加征田賦詐財勒索而湘人之財產權已被其剝奪無餘矣又如慘殺無辜拘留良懦封閉報館包辦選舉威迫利誘無所不至而湘人之生存權自由權參政權已被其摧殘殆盡矣夫法律爲保障民權之具今乃適得其反何貴有此法律爲是湖南省憲法公民等認爲保障軍閥蹂躪民權此應請廢止之理由四總而言之湖南省憲法完全爲趙恒惕所私造既非國權所賦予又非民意所贊同法律上毫無根據事實上亦屬滑稽雖美其名曰全民政治實則藉以箝制人口以遂其叛國殃民之私耳公民等深感痛苦爲自救救國計曾經一再通電否認僞省憲法並向廣州護法國會及政府請求廢止在案今者國會恢復法統重光且當

貴院制憲之期統一垂成之會是以再行依法請願公懇

貴院速行提交大會公決將湖南僞省憲法咨行政府明令廢止並聲討僞造法律者之罪以

來 稿

尊重約法而保全統一匪第湖南之幸實中華民國之大幸也此上

參議院

附公民告全國父老書一本

請願者湖南公民

蕭養晦

王展誠

倪品真

羅世杰

劉越岑

介紹人

彭邦棟

唐支廈

田永正

馮自由

符鼎升

王用賓

焦易堂

請願人年齡住址不一

通信處宣外米市胡同寧鄉會館王展誠收受

中 華 民 國 十 二 年 三 月

日

後序一

憲友俱樂部同人。向以憲法上之主張相結合。自省。憲問題發生。共同一致。力持反對。或以舌戰。或以筆爭。在議場奮鬥。非一朝一夕矣。今年大會開幕。兩派相持益烈。同人僉議。由俱樂部組織言論機關。以供獻憲會為職志。推余與王黃姚諸君主其事。每星期二四六日。憲法會議之期。刊布發行。為盡量之發揮。期多。數之同。情宗旨。體例已見。發刊詞。同時省憲派亦有制憲特刊之出。相與辯難。析疑駟。駟論壇。引為諍友。致足樂也。乃論戰方酣。真理漸出。協商亦有結果。而掀然大波。政變卒起。雙方報紙。遂憂然中止。初本報因擬以憲法公布之日為終期。苟憲法有一線之希望。仍繼續進行。以竟職志。乃至六月十三黃陂出走以後。憲法會議。至九次。流會本報。遂不得不暫行結束。計自五月二十九日出版。六月十二日停止。刊布僅七次。屬稿已竟。而待刊者尚多。故一為追述其起訖。不禁感慨係之矣。蓋此千災五毒之憲法。歷十一年之久。而未告成功。其在民。二天壇草案。方提交大會。而贛甯之役起。國會解散。憲法遭第一次之擱淺。其在民。六地方制度。加入問題。甫有成議。而參戰案起。國會又被解散。憲法遭第二次之擱淺。今省憲問題。贊成反對。各以促成憲法之故。互相讓步。協商結果。共同提案。通過有日矣。而又受此非常政變之影響。嗚呼。豈真有鬼物憑嚇其側哉。何不先不後。每當收成未成之際。輒變出意外耶。今後政局。演進何如。憲法能否廣續完成。抑或將有其他變化。皆有不可知之數。

同人慮其散而無紀也。特排比成冊。雖爲時未久。出版無多。而一年來。制憲之經過。首尾畢具。存之敝箠。聊備他日憲制史上未了之一段公案。云爾。中華民國十二年七月萬縣徐際恒

後序二

吾報發刊規約。以憲法公布之日爲止。是憲一日未成。卽吾報對於憲法上責任。一日未卸。乃誕未彌月。政變忽來。影響所及。憲會停滯。吾報亦因之暫行停版。然同人對於憲法上之希望。未嘗斷絕。他日憲會重開之日。卽吾報續行出版之日。是吾報形式上雖暫停刊。而精神上仍未消滅也。

溯憲法經過痛史。以地方制度爲爭論焦點。在再數年政變迭經。國會之殉憲法者屢矣。去年國會重開。滿擬於最短時間。完成天壇憲草。及地方制度專章。以了此十年來制憲之大業。詎意軍閥專橫。勢成割據。聯省自治之狂潮風靡一世。而策士派之議員。迎合一時狂潮。於憲會中。不惜倡省自制憲之議。集會經年。憲法不得順利進行者。省憲梗之也。吾報於憲法大會。省憲開始戰爭之際。應運而生。執三寸毫管。與省憲派決勝負。其辨論順序。爲吾儕戰勝之點。茲得撮要述之。

聯邦與單一皆國體也。倡言聯邦者。卽係變更國體。倡言省憲者。卽係改造聯邦。此吾派之論據。亦敵派之攻點也。查中華民國憲法草案。於第一章第一條。大書特書。中華民國永遠爲統一民主國。統一云者。卽單一之謂也。單一與聯邦。爲國體之分類。並確爲國體。而非政體。社友久成君。已反復論之矣。（見本報第一號論說）民主之上。特冠以統一二字。以妨日後野心家。

爲聯邦之煽惑。憲法起草委員會說明書中已特別聲叙社友王君盡情揭出爲倡聯省者破壞統一之鐵証。（見本報第一號憲訊）至是而聯邦說窮矣。故主張省憲者即不得不倡省憲。非聯邦之議。此議陳君銘鑑唱之。呂君復湯君澹和之。遂以兩重憲法之例。不僅爲聯邦所有。即單一國亦有之。呂以英屬之坎拿大等國爲單一國兩重憲之証。經社友王君敬芳當場駁詰。以吾國本部爲二十二行省。與坎拿大爲英之殖民地。絕對不同。比非其倫。不得援以爲例。（見本報第三號憲法大會紀錄）又經社友思一引伸其說。評判結果。仍是單一國。只有一重憲法。（見本報第三號憲評）至是呂之單一國兩重憲法說窮矣。於是湯君澹出濟呂說之窮。以爲坎拿大對英爲單位。非指英與坎拿大憲法之關係。乃言坎拿大本部以其本部中央與地方固有憲法也。然一考坎拿大之國體亦係三數小國聯合而成。是聯邦國非單一國。不得以對英爲單位。即可名之爲單一國。強作爲單一國兩重憲法之証。據社友思一述省憲論中之一席話。其上半篇專爲湯說而發。至是湯之單一國兩重憲法說又窮矣。而大邏輯家之章士釗出焉。自言坦然而布懷。大揭主旨。省憲即是聯邦。以謂中國非聯邦。莫救。且言湯呂言省憲不言聯邦。爲規避。猖怒之道。社友徐君久成嚴詞。闢之。思一君據理駁之。又以諧語斥之。（見本報第五六七號論說五號憲評）至是而章之聯邦省憲說又不能不窮矣。詞窮見遁。乃至無可如何之時。激出褚輔成最後手段。聲言民二民六民八民十二。憲草皆不適用。

主張。一。概。推。翻。另。行。起。草。誠。所。謂。圖。窮。而。匕。首。見。者。也。（見本報第七號憲評）此本報經過言論戰勝之優點。不得不拉雜述之。以告我國人也。佩蘭等此次再列議席。專以憲法爲職志。內閣問題。總統問題。以及其他政治問題。皆未遑過問。無如共和幼稚時代。國人心理。偏重政治。而輕法律。又往往因政治問題。涉及法律。每遭一次政變。則憲法同陷於破敗之境。功敗垂成。至再至三。可慨也。夫政變日多。愈出愈奇。各方其終有澈底覺悟之時。吾報其尙有發抒言論。以促成吾希望。惟一之大法乎。區區之愚。或者爲吾制憲同人所鑒諒焉。

中華民國十二年七月四日參議院議員葉縣黃佩蘭序於憲友編輯部



後序三

吾報之緣起及內容。社友徐黃二公。次其先後。燦然備具。無待復贅。茲愚所欲述者。對於地方制度。協商結果。其重要之點有二。不得不鄭重聲明。其一。即愚與郭黃畢諸公。於地方制度。提出澈底分權之新方案。（見本報專件二）在使地方自治。行政與國家統一。行政明白。劃分完成。地方自治之人格。進而再為省及縣事權之劃分。一方促進人民自治之真發展。其他一方。即藉以保持國家行政之真統一。提由反對省憲。同志會通過。向協商會提出。作為與省憲派協商最要條件。終得多數贊同。採納此種分權精神。成為協商結果之定案。（見修正地方制度修正案協商結果第四條第二項及第九條）此吾人可表示滿意者也。其二。則適得其反。愚謂。單一制國體之下。決不取聯邦式憲法。為與省憲派根本不能相容之點。詎協商結果。乃採取坎拿大憲法。以地方事權與國家事權雙方列舉。省憲之名。雖取消。然且必追加國權一章。省得自制省自治法之各項事權。特予提高。列於國權章內。仍以省與國家為對待體實。猶是一聯邦憲法也。與吾儕反對省憲。即聯邦並無差別。協商會此種規定。為吾人斷難承認者也。惟省憲派主張早越出於地方制度範圍以外。欲以省為國家構成單位。改造國家根本組織。明言之。即欲分割國權。橫斷國家統治權。實行其聯省革命之目的耳。迭次與彼方開誠申辨。終不能破彼內心之大欲。然無如事實上。聯省革命尚未告厥成功。而制憲本身。又為繼

續民六。凡經二讀會通過之單一制憲案。固赫然。有無上効力。如之何其可強變。以聯邦組織。巧施其聯省革命之手段耶。若彼所謂分權。所謂民治。適爲吾反對者。主張澈底分權及擴大。縣權之正面理由。與彼主張省權與國權對待之直接理由。殆可謂毫不生關係。然吾報對此。根本難容之。協商尙未遽予以攻擊者。蓋鑒於省憲派執迷不悟。勢難盡以理喻。期再進一步。爲最後之努力。解除其聯邦主張之可能性。卽省事權必列入於地方制度。章先爲單獨之解決。其國權章之存廢問題。聽由大會奮鬥。或不難達最後勝利。殊不料事變之來。猝不及防。竟有憲會阻滯之現象。協商會尙未終了。亦遂卽戛然而止矣。今際吾報暫告結束。謹對此協商宣言曰。在聯省革命成功之前。及民六憲法有効期間。任何聯邦式憲法。皆絕對不能贊同。如時勢轉移。已全反於上述之兩條件。則新局面之開展。自有新憲法之發生。本報同人。又何所容心於其間哉。謹并誌之以告世人。中華民國十二年七月二十八日參議院議員汲水王澤攷序。

後序四

今歲憲法大會開幕。省憲問題。論爭劇烈。憲友俱樂部同人。僉議發行憲友專載憲論。及制憲消息。作議場奮鬥之後盾。謬推守先爲經理。而以編輯事推王黃徐三君主之。大敵當前。咄嗚決議。倉卒成軍。幸賴編輯諸公。買其百忙餘勇。以三千毛瑟之筆。周旋論壇。守先乃得從諸君子後。布署經理。聊盡職責。而本俱樂部憲制上所持之主義。得以發揚蹈厲。增壯色彩者。繫維憲友報是賴。蓋自法統重光。政團發生。以數十計。率皆偏重政治。於憲法無與焉。省憲議起。於是乃有省憲同志會。與反對省憲同志會。壁壘對峙。旗鼓相當。各以地方制度主張相同爲結合。離去政治。而爲憲法上之論戰。誠國會恢復以來。空前未有之大觀也。省憲同志。以民憲同志會。舊政學系。舊研究系。之一部分人。爲中堅。憑其大會主席（吳君景濂）起草委員會主席（湯君瀟）之地位。操縱號召。大有已據形勝。氣吞雲夢之勢。反對省憲同志。以憲友俱樂部。民治社。全民社。三號俱樂部。及其他無所屬之分子爲中堅。而吾憲友俱樂部同人。尤爲其中之急先鋒。當兩派議壇酣戰。相持不決之際。霹靂一聲。憲友報出。敵軍辟易。乃始協商。雖協商結果。不盡如吾人之所期。然能戰而後能和。本報衝鋒陷陣之功。爲不少也。不圖政變陡起。憲會擱淺。憲友報亦不得不暫議結束。此非吾報之不幸。實憲會之不幸也。今彙吾報成冊。所有經過之歷史。論戰之方略。與夫已收之效果。及未來之希望。徐黃王三君言已綦詳。守先無

庸賢述。惟冀憲會重開。憲友重出。俾十年來制憲大業。告厥成功。吾同人促成憲法之苦衷。鞏固國基之大願。展轉得達。足以見諒於天下後世斯則幸甚。中華民國十二年七月下旬衆議院議員西鄉縣姚守先識於憲友編輯部

附

件

憲友報社簡章

第一條 本報定名為憲友專以研究憲法促成適合國情之良好大法為宗旨關於一切政聞概不登載

第二條 本報由憲友俱樂部同人所組織推舉經理一人總編輯一人編輯若干人

第三條 本報內容紀載分類如左

甲論說 關於憲法之論文

乙憲訊 關於制憲消息

丙憲評 關於憲法上言論之批評

丁憲會紀事 凡每次憲法會議速記錄為詳確之記載

戊憲法紀要 關於制憲議員之提案及國人對於憲法之意見擇要刊載

第四條 本報非賣品每逢星期二四六發刊每次一小張

第五條 本報社暫賃中華飯店為編輯部憲友俱樂部為發行所

第六條 本報經費由憲友俱樂部担任

第七條 凡與本報宗旨相合之投稿當為披露但登載先後應由總編輯決定原稿恕不退還

第八條 本報以憲法公布之日即行停止

第九條 本簡章有未妥善之處得由本俱樂部同人提出修正之

憲友報社社員姓名錄

姓名	別號	籍貫	在京住址
張鼎彝	子銘	直隸	禮路胡同十九號
李保邦	少文	全上	椿樹下二條四號
王蔭棠	澤南	奉天	舊簾子胡同二十五號
張嗣良	文璞	全上	打磨廠德裕棧
余 燦	節高	安徽	兵馬司中街十號
湯松年	漱風	全上	西斜街後泥窪十一號
李振鈞	澗荃	全上	宣外南半截胡同二十號
梅光遠	斐潛	江西	豐盛胡同二十二號
潘學海	會東	全上	長巷下四條上新館
程 鐸	振之	全上	椿樹下二條十一號
歐陽成	集甫	全上	南橫街六號

憲 友 第 一 冊

邵瑞彭	次公	浙江	關才胡同八十五號
張琴	治如	福建	安福胡同九號
李焱年	淑庭	全上	珠巢街十八號
陳祖烈	繼庭	全上	背陰胡同二十號
程崇信	戟傳	湖南	珠巢街南頭十六號
魏肇文	選庭	全上	石駙馬大街一號
周祖瀾	蔭泉	山東	西河沿一四八號
王之籙	圖軒	全上	武定侯胡同十一號
王謝家	幼航	全上	宣內抄手胡同四十四號
周廷弼	右卿	全上	臥佛寺街大門巷十二號
杜凱之	捷宸	全上	全上
周慶恩	次瑾	全上	全上
管象頤	養山	全上	潘家河沿十八號
黃佩蘭	自芳	河南	月台大門回回營十二號
金燾	魯樵	全上	西城袁家花園七號

附
件

附 件

張善與	天放	全上	後牛肉灣二十九號
任煥葵	炤魯	全上	椿樹下頭條七號
王法歧	鳳岑	全上	椿樹上二條鄒陽館
梁俊耀	碩光	山西	西四東廊下牛蹄胡同六號
趙良辰	遂庵	全上	打磨廠中尙古店
張昇雲	子騰	全上	打磨廠大同店
楊詩浙	海青	陝西	宣外西草廠胡同十六號
高增融	仲昭	全上	棉花九條四號
姚守先	敬之	全上	後青廠二十四號
任郁文	華卿	全上	爛縵胡同漢中館
張映蘭	馨如	甘肅	宣外教子胡同甘肅館
李克明	浚潭	全上	宣菜園上街甘肅會館
范振緒	禹勤	全上	鍾山里五號
蕭汝玉	潤生	全上	豐盛胡同四號
寶奉璋	玉章	全上	全上

冊 一 第 友 憲

張全貞	柏峻	全上	全上
張廷弼	西岩	全上	鴨子廟馬蜂橋甲十三號
閻光耀	連城	新疆	豐盛胡同四十七號
陳世祿	位卿	全上	椿樹上二條郃陽館
羅潤業	德堂	全上	豐盛胡同四號
徐萬清	子成	全上	校場小六條七號
孔昭鳳	儀臣	全上	全上
李瀾	澤安	全上	全上
師敬先	子久	全上	全上
李永發	香圃	全上	全上
那德昭	潤齋	全上	全上
李鍾麟	綬青	全上	崇外花市街全盛店
袁炳煌	晴帆	全上	惜薪司二十號
徐際恒	久成	四川	象坊橋二十四號
秦肅三	肅三	四川	校場二條二十三號

附

件

附件

杜華	伯庸	全上	石駙馬大街三十七號
程大璋	子良	廣西	二龍坑丁字街十四號
趙誠	鐵夫	雲南	珠巢街雲南會館
畢宣	韞璋	全上	全上
劉炳蔚	文垣	全上	虎坊橋高陞店
萬鴻恩	達資	全上	中鐵匠胡同二十六號
李正陽	健庵	全上	校場小六條權盛里十四號
曾昭斌	叔藩	貴州	惜薪司二十號
萬鈞	佐卿	全上	後門外寶鈔胡同六十五號
劉尙衡	聘珊	全上	甘石橋商聯會
金鏞昌	韻谷	全上	西單通源公廡
張世昌	吉五	全上	全上
敬棍太	化民	蒙古	鼓樓東章廠八十二號
汪震東	子陽	蒙古	鼓樓東小大佛寺二十二號
札木蘇	輔臣	青海	雍和宮三木薩佛倉

多爾吉

德卿

青海

全上

南木勒

雲山

青海

北新橋籬簪胡同十六號

那旺呢嘛

香齋

青海

雍和宮三木薩佛倉

蕭必達

通三

西藏

東直門北小街手帕胡同二十七號

王澤攷

仲劉

西藏

前門內自來水公司

附
件

憲 友 第 一 冊

附
件



中華民國十二年七月三十日出版 (非賣品)



發行者

憲友俱樂部
北京北新華街

經理人

姚守先

總編輯

王澤歺

撰著

徐際恆

編輯

黃佩蘭

印刷者

北京外爛縵胡同
慈濟印刷所
電話南局四九一六

Vertical text on the left edge, likely bleed-through from the reverse side of the page.



Faint horizontal text impressions in the middle section of the page, possibly bleed-through from the reverse side.