

編纂者吳宗慈

中華民國國憲

法史

于右任題

編纂者吳宗慈

中華民國國憲

法史

于右任題

中華民國十二年十一月付印

嚴	版	究
有	權	所
翻		印

中華民國十三年二月初版發行

中華民國憲法史後編

紙布面洋裝前後兩編定價八圓

編纂者 吳宗慈

發行者 吳宗慈

印刷者 東方印刷局

北京東河沿十號

代發行處 東方時報館

上海四馬路

大東書局

各省特約代售處

北京 琉璃廠開明書局直隸書局文華堂寶華堂書局

琉璃廠淳善閣中和豐松華齋各南紙店

東城隆福寺街鏡古堂書店

前門內中國大學出版部

南京 馬府街口啓明書社

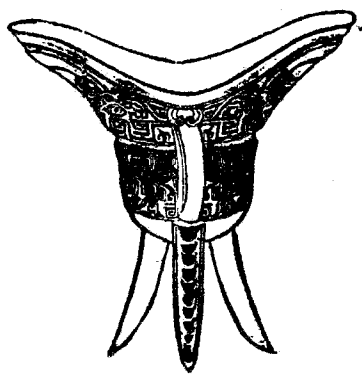
南昌 各大書局

長沙 文化書社

其他京內外各大書坊

中華民國憲法史後編自序

前編編纂在廣東護法時代凡材料供給事實徵引因政治關係形格勢禁常因一事調查與友朋函牘徵詢往返數月始克定稿故歷時一年有半凡三易稿而成至十一年六月廣東葉舉之變副本盡燬幸正本存滬時擬付印未果也後編編纂在憲法公布後案牘具在可考而知視前編編纂易倍蓰矣夫吾人持鉛握槧著書立說成一家言但發揮其一己理想所蘊蓄所謂鑪錘在手高下在心若夫史乘編纂則有不然蓋事實記述有根據否記述詳略之間能無冗無遺否詳略去取間其褒貶能悉愜於心無間於人否在在不能掉以輕心矣予編憲法史殆嘗屏棄一切攻苦歷歲時其對於事實記述與夫詳略去取褒貶之間何敢自信爲當然未嘗不用以自勉焉茲後編繼續付印因舉編纂艱難經過及競競致慎處揭而出之其中尙有舛誤或詳略失檢者所望閱吾書者教正焉從事增刪俟諸再版吳宗慈識時民國十二年季冬



衆議院議長

憲法會議副議長

吳景濂君

民國六年護法時代

十一年時代



衆議院副議長

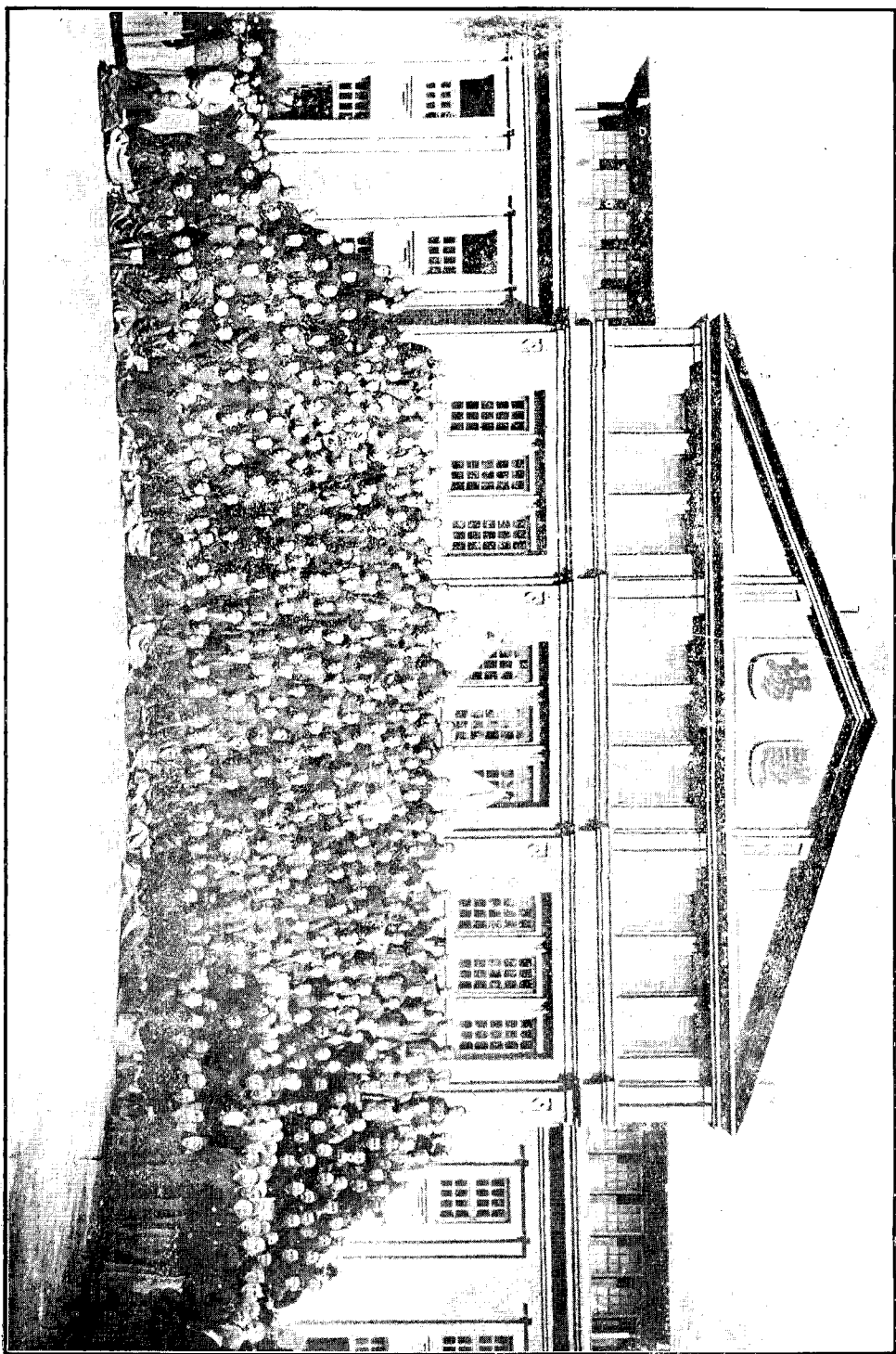
憲法會議代理審議

長張伯烈君

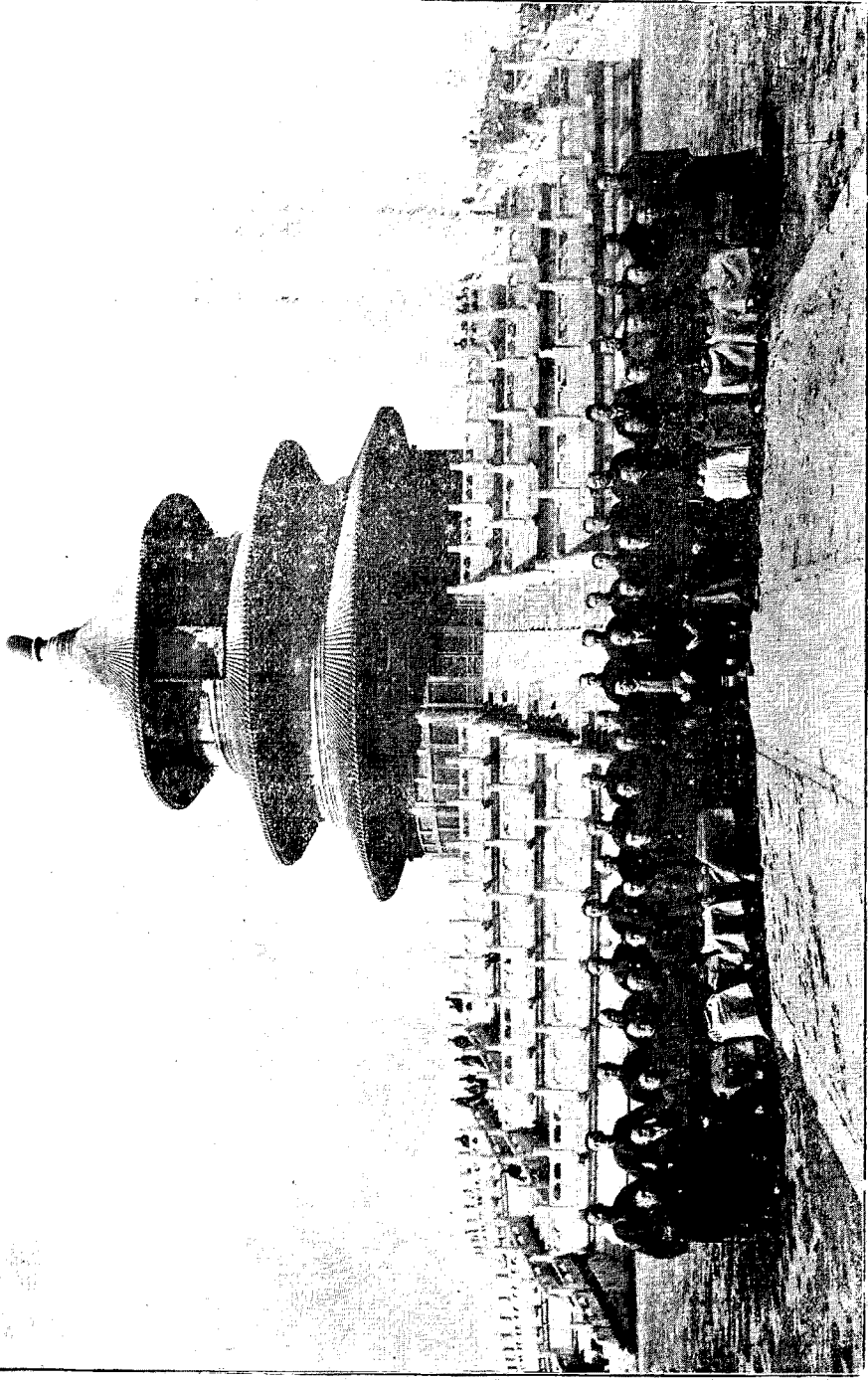
民國十一年時代



民國十一年會館第二次恢復紀念攝影



中華民國二十一年八月一日 攝影紀念會 發起法



中華民國憲法史後編目錄

序文

自序

圖像

民國十一年國會第二次恢復紀念攝影

民國十一年憲法起草委員會開會攝影

衆議院議長憲法會議副議長吳景濂君

衆議院副議長憲法會議代理審議長張伯烈君

第九章 國會第二次恢復時代

第五三節 恢復之原因與經過

第五四節 徐世昌出京黎元洪復職

第五五節 國會恢復之實現

第五六節 護法分子列席之爭議

第五七節 衆議院副議長之補選

第十章 修改國會組織法

第五八節 兩院修改國會組織法之經過 (附)憲法會議規則之修改

第十一章 憲法起草委員會繼續開會

第五九節 起草委員之補選 (附)在職變遷表其一

第六十節 委員會議事經過述畧 并表

第六一節 起草委員說明起草理由書

第六二節 分類起草會議記事 續前編

第十二章 地方制度專篇

第六三節 地方制度案繼續審議經過述畧 并表

第六四節 地方制度案繼續二讀會經過述畧 并表

附編 論壇異同集粹

第六五節 省憲問題之論戰

第十三章 二讀會之經過 續前編

第六六節 國權章二讀會經過述畧 並表

第六七節 民國六年二讀會懸案表決經過表

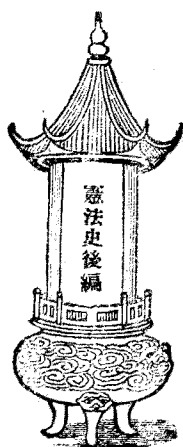
第十四章 整理條文委員會

第六八節 整理條文委員之指定與開會

第十五章 未議決之草案

第六九節 生計教育兩章之壓擱未議

第七十節 施行細則議題之準備



第九章 國會第二次恢復時代

第五三節 恢復之原因與經過

民國六年六月國會第二次被非法解散西南六省爰有護法之役七年在粵召集國會繼續議憲北方亦召集臨時參議院組成第二屆非法國會選舉徐世昌爲總統法統紛歧南北對峙八年曾有南北議和之舉事迄無成九年再繼續議憲時西南六省政變紛乘國會中裂一部份留粵一部份則流離顛沛於滇蜀之間北方則有直皖兩系之軍閥決鬥直皖役終越年直奉再戰其結果則直勝而皖奉敗直系軍人痛定思痛知非法不足立國全國捨第一屆國會外無合法機關於是有恢復國會之動議蓋舊國會恢復既可收東北方非法之局而西南護法之舉亦冀可以終了時勢推移蓋有不得不然者非盡關於人事上變化也民國十一年五月二十四日天津遂有第一屆國會繼續開會籌備處假順直省議會開臨時會之舉當時列席者參議院議員二十六人爲王鳳翥揭曰訓楊福洲祺克坦榮厚馬伯瑤文登瀛陳銘鑑侯汝信劉文通吳蓮炬趙時欽王澤邠張金鑑王觀銘黃元操萬寶成宋梓納謨圖姚翰卿韓玉辰蔣舉清楊擇王鑾聲劉新桂王家襄等衆院議員四十二人爲史澤咸易宗夔金貽厚唐寶鏐萬鈞孟昭漢劉鴻慶彭占元魏丹書許植材李元亮張廷弼傅師說黃明新李慶芳謝翊元陳祖基張聯芳張益芳景耀月余紹琴黃攻素張恩綬賈庸熙陳煥章常培璋陳繩虬陳蓉光林繩武杜成鎔羅永慶李文熙邵瑞彭李景蘇李克明徐清和曹瀛侯元燿王侃張樹桐余燾吳景濂等當日議決通告全國聲明此次在津集會理由通電文云民國議會自六年六月十二日遭非法解散法系凌夷六載於茲亂且滋甚現同人決議依法自行集會惟因政治上之障礙先於天津順直省議會設立第一屆國會繼續開會籌備處業於本日成立一俟籌備就緒即行定期開會特此奉聞第一屆國會繼續開會籌備處叩敬斯時北方各省區均復電贊成茲錄曹錕吳佩孚覆電用

概其餘其文曰敬電奉悉頻年內亂錯雜糾紛均由法律失效所致今諸公準據職權依法自行集會實爲政治光明之導線謹代表國民爲國會慶爲民國慶曹錕吳佩孚勸六月一日籌備會開第二次會議列席者參議院議員六十三人衆議院議員一百三十八人人數驟增政局形勢亦陡轉於是議決通電全國宣告國會自今日始繼續行使職權並宣告非法總統應即無效其文曰民國憲法未成以前國家根本組織厥惟臨時約法依據約法大總統無解散國會之權則六年六月十二日解散參衆兩院之令當然無效又查臨時約法第二十八條參議院以國會成立之日解散其職權由國會行之則國會成立以後不容再有參議院發生亦無疑義乃兩院既經非法解散旋又組織參議院循是而有七年之非法國會以及同年之非法大總統選舉會徐世昌之僞大總統既係選自非法大總統選舉會顯係篡竊行爲應即宣告無效自今日始應由國會完全行使職權再由合法大總統依法組織政府護法大業亦已完成其西南各省因護法而成立之一切特別組織自應於此終結至徐世昌竊位數年禍國殃民障碍統一不忠共和贖貨營私種種罪惡舉國痛心更無俟同人一一列舉也六載分崩擾攘不止撥亂反正惟此一途凡我國人同此心理特此宣言惟希公鑒參議院議長王家襄衆議院議長吳景濂暨兩院議員東

附錄

先是南北相持倏忽數載一部份議員仍留北京未嘗南下至時局解決則法律武力二者俱窮故前後曾迭次發表宣言主張非恢復第一屆國會不足以息紛爭之局故身雖未參預護法而未嘗不心乎國會茲將宣言凡三次錄後亦國會恢復之一因也

留京第一屆國會議員宣言

民國擾攘九年於茲法律問題實爲焦點今欲促成和局鞏固國基非制憲不足以解決憲法爲國家根本所寄制定之機關與分子必完全合法方能全國共守垂久弗敝同人等以爲今欲依法解決惟有以民國六年六月十二日以前之國會分子繼續開第五十七次之憲法會議俾民國憲法早日告成憲法上之國會尅期召集庶爭議可以悉除而國基可以永奠愛國愛法人同此情謹布區區惟希公鑒署名者王家襄等共一百四十六人

留京第一屆國會議員第二次宣言

自國會再度解散南北構兵法律問題遂爲爭執焦點一方主張保存新國會一方主張恢復舊國會紛紜擾歷時三年未獲正當解決全國上下痛內訌不息外侮紛乘必成不可收拾之局思有以弭南北之爭持謀國家之統一倡爲種種調停排解之說有主張依舊法改選國會者有主張使雙方國會合併制憲或各別制憲者依舊法改選當六年國會解散以後南北爭持將肇之頃即有此說其時南方舊會未集

北方新會未選苟其可行何至釀起爭端激成兵禍夫在舊國會未集新國會未選之時猶不可行况於新舊兩會俱存之今日乎若果行之則南北三年之爭持皆將陷於無意義此依舊法改選之說之不可行者也至若合併制憲或各別制憲之說從調停雙方國會計似亦持之有故顧一國根本大法之產生必有法律上之依據乃足以堅國民之信仰今之持此說者其法律上根據果何在乎即合法律而言事實新舊兩國會其選舉產生之來歷各有不同一旦強爲集合則意見上之紛歧愈甚憲法之制成更不知在於何日至各別制憲之結果必至條文舛錯牴觸互見求其同軌合轍必不可能此合併制憲或各別制憲之說之不易行者也由前兩說既不可通然則將何道之從曰惟有以民國六年六月十二日以前國會之份子繼續開第五十七次之憲法會議俟憲法公布後不但新會消滅即舊會亦必依法改選憲法上之國會是也蓋同人認定六年憲法會議爲約法上之正統第一屆國會爲完全民選之國會約法上賦予國會之職權以制憲爲最大國民對於第一屆國會之希望以制憲爲最切同人未盡之職責以制憲爲最重欲維持民國法律上之統系尤以第一屆國會制憲爲最正當同人等深信南北爭持非雙方兼顧不能解決非制定憲法更無以息將來之紛擾深望雙方當局從速捐棄枝節之爭使和會早日開議國家早歸統一故敢掬誠悃於全國父老昆弟之前同人等既以完成憲法爲惟一不二之職責則九年待成之憲法兩次會議未竣之全功勢必急

謀進行惟日不足何慮百年大法無成功之望乎覆按天原憲法草案及六年二讀會通過條文大體尙屬完善自政變迭更以來同人等飽經憂患時用兢惕斷不肯輕率從事亦不致趨於極端本堅苦卓絕之精神求成一質劑得宜之根本大法默計尙非難事區區之見無論當局容納與否同人等惟有抱定上述宗旨以求告無罪於天下患已深矣禍已烈矣憂時愛國人有同情謹此宣言佇候明教署名者王家襄等一百七十八人

第一屆國會議員第三次宣言

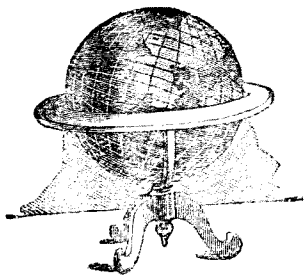
自民國六年六月十二日國會被非法解散時局擾攘六載於茲推原禍因皆由法律問題無正常解決所致夫民國以根據法律而成以破壞法律而亂國人望治亦惟有尋其原而求解決之道舍是不圖但知運用策略憑借武力匪惟大局無解決之望且益陷國家於困境前事具在覆轍可鑒同人屢次宣言主張依法解決時局者職此故也然因循數載迄未實行致國會仍梗於法外之力不能行使職權法系淪胥亂益滋甚國家又無其他可以收拾之道輿念及此痛何可言但同人法賦之資格既未消滅應盡之職責豈忍放棄再四圖維以爲長此糾紛而不亟求解決之道則危亡可待解決而不依法則糾紛如故卒仍底於危亡爰本上述之意旨爲左列之宣言

(一)中華民國組織之根本信條載在約法曰憲法未施行以前約法之效力與憲法等民國六年六月十二日政府所頒解散國

會之命令於約法無所根據當然不生效力同人決議根據約法繼續行使職權

(二)約法規定中華民國之憲法由國會制定同人決議根據約法繼續開憲法會議完成憲法

右之陳義業經累次宣言當此存亡絕續之交特再鄭重聲明邦人君子幸垂察焉署名者王家襄等三百十人



第五四節 徐世昌離京黎元洪復職

直奉戰役既終其促時局解決有急轉直下之勢者爲長江上游總司令孫傳芳之一電時爲民國十一年五月二十八日其文云（慨自法統破裂政局分離南則集合舊國會議員選舉孫大總統組織廣東政府以資號召北則改選新國會議員選舉徐大總統依據北京政府以爲抵抗誰爲合法誰爲違法天下後世自有公論惟從此南北背馳各走極端連年內鬩視同敵國閱牆煮豆禍亂相尋民生凋敝國本動搖顛覆危亡迫在眉睫推原禍始何莫非解散國會破壞法律階之厲也傳芳即日通電主張恢復法統促進統一救國圖存別無長策近得各方覆電多數贊同人之愛國同此心理既得正軌進行無阻統一之期殆將不遠惟念法律神聖不容假借事實障礙應早化除廣東孫大總統原於護法法統既復責任以終功成身退有何留連北京徐大總統新會選出舊會召集新會無憑連帶問題同時失效所望我兩先生體天之德視民如傷敝屣尊榮及時引退適可而止知幾其神標遜讓之高風促和平之實現救人民於水火奠國家於苞桑無使天下擾攘再爲兩歧俾得大好山河全歸一統從此莊嚴民國得享承平黃炎子孫胥受樂利飲水思源罔不知感馨香頂戴於萬斯年傳芳武人粗知大義愛人以德鍼默難安賢達如兩先生當不河漢斯言孫傳芳叩勸

斯電署名拍發者僅孫傳芳一人其實不啻代表直系軍人全體意思徐世昌於此已有不能不退之勢六月一日國會議員在津集會又有東電爲法律上正當之表示徐世昌遂於二日離京當由周自齊等電天津國會王吳兩議長文云（東海順從民意宣告辭職依法交國務院攝行職務自齊等遭逢世變權領部曹謹舉此職權奉還國會用尊法統暫以國民資格維持一切聽候接收特電奉聞周自齊顏惠慶高凌霨董康鮑貴卿李鼎新王寵惠齊耀珊高恩洪冬）王吳兩議長覆電云（冬電奉悉諸公尊崇法統熱忱毅力欽佩莫名望本匹夫有責之懷矢同舟

共濟之美暫行維持靜候接替民國幸甚特覆即希公鑒）上銜稱某先生下銜署名蓋表示不能承認其爲正式國務員意也徐世昌既去大位不可久懸乃由曹錕吳佩孚等冬日通電翊戴黎元洪復位電云（頻年內亂國步艱難慚對友邦負疚黎庶徐大總統天下爲先毅然於六月二日通電退位下野凡在國人同感盛德黎大總統應即依法復位以奠邦家銀等謹率軍民竭誠翊戴除公派代表敦請外特先電聞）此電署名者曹錕吳佩孚外爲曹銳齊燮元王瑚田中玉蕭耀南劉承恩陳光遠楊慶鋆馮玉祥張鳳台劉鎮華陸洪濤潘齡臯馬福祥張錫元等吳佩孚單銜另發通電文云（恭讀大總統三十一電虛懷盛德天下爲公凡在國人同深感戴猶復垂意辦法殷憂謀國敢不殫慮以副隆意竊以國是基於輿論大政必由公決開封馮督軍三十一電西安劉督軍三十電甯堯劉積之先生有電均以法統恢復之義示糾紛排解之方大勢所趨僉曰以斯爲宜我徐大總統於內亂方殷之日出膺艱鉅本以統一爲夙懷萬方多難事與願違今大位既無虛懸之慮即敝屣十餘月之尊榮克償二十二行省之統一奉身而退亦屬初衷我黎大總統遭非常之變延垂絕之統雖韜隱數年以公意爲進退法所當然責無旁貸六年舊會議憲未成旋遭威迫本固有之職權爲依法之集會返轡首都新猷在望寰宇之內含生之倫同心協力共濟艱難斯則所馨香禱祝者也除恭派代表敦請黎大總統復職外謹先電聞佇俟明教吳佩孚冬各方主張之結果黎元洪允即日入都暫行大總統職權候國會開會聽候解決黎氏於六月六日曾發表政見主張先行裁兵廢督然後就職嗣接各省覆電均表贊成乃允入都又發蒸一蒸二兩電於是黎氏復任總統其魚電兩蒸電附錄如後黎入京後在津國會議員亦於六月十二日全體由津入京矣

附錄

黎元洪六月魚日通電 又蒸日蒸二兩通電

又向衆議院補行辭職之經過

天津黎黃陂主張先行廢督裁兵然後就職魚電六月六日

前讀第一屆國會參議院王議長衆議院吳議長等宣言由合法總統依法組織政府併承曹吳兩巡閱使十省區冬電請依法復位以維國本曾經電復辭謝頃復承齊督軍十五省區冬電及海軍陸上將各總司令等江電京省各議會教育會商會等來電均請旋京復職又承兩院長暨各省區各組織代表敦促以回復法統責無旁貸衆意所趨情詞迫至人非木石能無動懷第念元洪對於國會負疚已深當時恐京畿喋血曲徇衆請國會改選以救地方所以紓一時之難總統辭職以謝國會所以嚴萬世之防亦既引咎避位昭告國人方殷思過之心敢重言之罪縱國會諸公矜而復我我獨不愧於心乎抑諸公所以推元洪者謂其能統一也十年以還兵禍不絕積骸成阜流血成川斷手則足之慘狀孤兒寡婦之哭聲扶弔未終死傷又至必謂恢復法統便可立銷兵氣永杜爭端雖三尺童子未敢妄信毋亦爲醫者入手之方而微結固尙有在乎微結惟何督軍之召亂而已民軍崛起首置都督北方因之遂成定制名號屢易權力未移千夫所指久爲詬病舉其大害厥有五端練兵定額基於國防歐戰既終皆縮軍備實亦見軍國主義自促危亡獨我國積貧甲于世界兵額之衆竟駭聽聞友邦之勸

告不聞人民之呼籲弗恤強者擁以益地弱者倚以負隅雖連年以來或請裁兵或被繳械卒之前減後增此損彼益一遣一召糜費更多遣之則兵散爲匪召之則匪聚爲兵勢必至無匪不兵無兵不匪誰實爲之至於此極一也度支原則出入相權自擁兵爲雄日事聚斂始挪省稅終截國賦中央以外債爲來源而典質皆絕官吏又橫征爲上選而羅掘俱窮弁髦定章蹂躪預算預征既及於數載重納又限於崇朝以言節流則校署空虛以言開源則市塵蕭索賣兒貼女禍延數世怨氣所積天怒人恫二也軍位既尊爭端遂起下犯其上時有所聞婚媾凶終師友義絕雲翻雨覆人道蕩然或乃暗煽他人先行內亂此希後利彼背前盟始基一壞黨讎百變秦鏡不能燭其隱禹鼎不能鑄其奸覆亡相尋潛不怨悔宰制一省復冀兼圻地過八州權逾二伯割據要塞侵吞鄰封猜忌既生殺機愈烈始則強與弱爭繼則強與強爭終則合衆弱與一強爭苟可洩其私讐寧以國爲孤注下民何辜供其荼毒三也共和精神首重民治吾國地大物博交通阻滯雖有中樞鞭長莫及匪厲行民治教育實業皆難圖功自督軍制興濫用威權干涉政治囊括賦稅變更官吏有利於私者弊政必留有害於私者善政必阻省長皆其瑣姪議員皆其重臺官治已難遑問民治憂時之士創爲省憲冀制狂瀾西南各省執政迎合潮流首易爲總司令復擬易爲軍務院隸屬省長北方之明哲亦有擬改爲軍長直隸中央者顧按其實際已成積重難返之勢今之總司令固猶昔之督軍也異日之省長軍長亦猶

今日總司令也易湯沿藥根本不除雖有省憲將焉用之假聯省自治之名行藩鎮割分之實魚肉吾民而重欺之子遺幾何抑胡太忍四也立憲必有政黨政黨必有政爭果由軌道則政爭愈烈真義愈明亦復何害顧大權所集既在督軍政客爭權遂思憑藉二年之役則政黨挾督軍爲後盾六年之役則政黨倚督軍爲中心自時厥後南與南爭北與北爭一省之內分數區焉一人之下分數系焉政客藉實力以自雄軍人假名流以爲重縱橫捭闔各戴一尊使全國人民塗肝醢腦於二端之下惡若蛇蝎畏若虎狼而以健飛箝方鳴得計卒至樹倒猱散城崩狐遷軍人身殉政客他適受其害者又別有人斬艾無遺終於自殺怒潮推演可爲塞心五也其餘禍害尙不勝枚舉者元洪當首義之時原定軍民分治即行廢督方其子身入都豈不知身入危地欲求國家統一不得不首解兵柄爲羣帥倡禍患之來聽之天命輕車驟出江漢宴然督軍之無關治安前事具在項城不德帝制自私利用勸進授人以柄荏苒至今竟成蹊蓋今日國家陪危已迫眉睫非即行廢督無以圖存若猶觀望徘徊國民以生死所關亦必起而自救恐督軍身受之禍將不忍言爲大局求解決爲個人策安全莫善於此或謂茲事體大且夕難行必須於一省軍事妥籌收束徐議更張不知陸軍一部責有專司各地獨立師旅皆有長官統率與督軍存廢影響無關督軍果自行解職但須收束本署旬日已足此外獨立師旅暫駐原地直接中央他日軍國問題悉聽軍部統籌全局妥爲編制此不足慮者一或謂

師旅直屬恐餉項無出激成變端不知督軍之餉皆取國賦非捐私財督軍雖廢國賦自在且漫無考核之軍事費先行消滅比較今日欠餉或不至若是之巨此不足慮者二或謂倉卒廢督恐部屬疑懼危機立生不知督軍易人黨系不同恐遭遣散心懷反側誠或有之若督軍既廢咸轄中央陸軍部爲全國最高機關昭然大公何分畛域萬一他日裁兵偶然退伍軍部亦易于安置甯懼投閑督軍果剴切勸導當可渙然冰釋此不足慮者三或謂督軍皆望重功高國人託命一旦廢除殊乖崇報不知所廢者制並非廢人督軍多首創民國與同休戚投艱遺大重任正多望之甚殷寧忍聽其優游否則民意所趨發生誤會恐有不能相諒者人情莫不去危而就安避禍而求福督軍之明抑豈見不及此此不足慮者四或謂戰事方劇兵禍未平猝言廢督必至統率無人益形危險不知全軍司令並非盡倚重督軍且連年爭戰皆以此省與彼省此系與彼系耳即或號召名義彼善於此國人皆漠然視之所謂春秋無義戰也若既求統一中央當一視同仁不分畛域從前誤解皆可消融萬一怙惡不悛征伐之權出自政府亦覺師直爲壯此不足慮者五或謂中央此時已無政府稽留時日牽動外交不知閣員攝行已可負責且法統中絕已及五年國人淡然若忘久儕元洪於編戶此元洪法律不負咎也元洪所求論既至公事尤易舉久延不決責有所歸此元洪事實不負咎也况華府會議外人以友誼勸告久有成言各公使旁觀既熟高義久敦當必恤此陪危樂爲贊助此不足慮者六或

謂總統不負責任廢督與否應俟內閣主持不知出處之道不可不慎量而後入古有明箴以今日積弱之政府號令不出國門使非督軍自行覺悟則廢督之事萬非內閣所能奏功彼時內閣可引咎辭職總統何以自處若督軍自行覺悟放刀成佛指顧間耳嗣後中央行政亦易措施此爲內閣計應先決者一或謂東海去位京畿空虛一再遲延恐生他變不知國無元首匪自今始總統一職名存實亡空位縱久何關輕重京畿責任自有長官必可以維持秩序果其有變元洪無一兵一卒又何能爲若督軍不廢他日京畿戰禍能保其不續見乎此爲地方計應先決者二或謂督軍愛戴以欲廢之以怨報德非所宜出不知督軍請復位者爲利國家也元洪請廢督軍者亦爲有利國家也目的既同肺腑互諒元洪與各督軍分同袍澤情逾骨肉十年患難存者幾人他日共治天下胥各督軍是賴既倚重之必保全之此爲督軍計應先決者三督軍諸公如果力求統一卽請俯聽芻言立釋兵柄上至巡閱下至護軍皆刻日解職待元洪於都門之下共籌國是微特變形易貌之總司令不能存留卽欲劃分軍區擴充疆域變形易貌之巡閱使尤當杜絕國會及地方團體如必欲敦促元洪亦請先以誠懇之心爲民請命勸告各督先令實行果能各省一致迅行結束通告國人元洪當不避艱險不計期間從督軍之後慨然入都且願請國會諸公繩以從前解散之罪以爲異日違法者戒苟利於國犧牲不辭非然者亡國之禍卽在目前奴隸牛馬萬劫不復元洪雖求平民且不可得總統云乎

哉方將老死於津海之濱不忍與世人相見白河明月實式憑之廢不能徧圖不能盡視然出山神所弗福救國者衆人之責非一人之力也元洪頽然一翁何所希戀但願早見統一死無所恨若衆必欲留國家障得之官而以坐視不救之罪責退職五年之前總統不其感歎諸公忠謀國當鑒此心如其以實權爲難捨以虛號爲可娛則解釋法律正復多端亦各行其志而已痛哭陳詞伏希察黎元洪叩魚

天津黎黃陂希望廢督裁兵早日施行並告知於六月十一日入都暫攝大總統職權尅期召集國會通電六月十日

魚電計達頃接曹吳兩巡閱使齊督軍馮督軍閣督軍蕭督軍等先後來電均表贊同曹吳兩使且於陽日通電首願施行爲各省倡並齊督庚日通電具見體國公忠遺榮堅決天心悔禍元氣昭蘇元洪憂患餘生得聞福音剝盡復享喜極以泣當爲遺黎頓首拜賜惟所慮軍隊改轄權限歸併陸部之放任既久將校之欠餉尙多期以浹旬勢多窒礙羣龍無首京輔蕩搖再任懸延將生劇變伏念元洪退職已久思過未遑棟折榱崩將歷是懼縱懷覆車之戒忍懷忘世之心魚電所陳昌言不諱亦實以癥結所在寢饋難安冀以曉音仰回清聽於私交爲稍戾于公誼爲甚忠乃者鑒其困忱矜其懇直解兵釋甲同然一辭丈夫相交以心出語若石一言墜于九鼎片言重于千金寧復執久待之前言貽叢生之後患逆億之罪待友朋爲不誠操切之愆謀國家爲不智謹於本月十一日先行入都暫行大總統職權維持秩序一面恢復國會

刻期齊集當此議員陸續入京之日爲督軍從容解職之時謹當矢此公誠待其結束謀身之私所不敢出對人之念所不敢存甚望力屏浮言完成壯志我黃帝在天之靈實式憑之如其國會開幕現狀依然他日解決總統問題無論復任另選元洪皆當力踐前誓揖讓後賢息壤有盟羗裘無恙國人亦當憐此暮齒放之海濱不忍值國家浩劫之時強淪胥以俱盡也掬誠奉告諒荷鑒原元洪蒸一

黎黃陂通報於六月十一日入都暫行大總統職權電六月十日

頃據各方以復任敦迫并述國家危迫情形誼無可却惟法律問題應由國會解釋元洪謹於六月十一日早八時入都暫行大總統職權俟國會開會聽候解決特此佈聞元洪蒸二

附錄

北京張耀曾贊成恢復舊國會并解釋黃陂復位爲合法快郵代電
六月六日

參議院衆議院均鑒各報館並轉國民公鑒比者輿論制勝法統重光致治有方羣情歡望惟是舊會續開之理久已較著彰明而黃陂復位之義尙覺發揮未暢耀曾不學當總統選舉法起草之日實忝屬執筆之一人所知較確緘默難安依法陳義敬候明察查約法及總統選舉法之規定總統在任期中離職之情形只有三種一曰死亡缺位二曰彈劾去職三曰因故不能執行職務三者有一卽爲合法離職三者總統不得讓職權於他人他人不得以離職要總統若其有之是非非法也

黎大總統於六年七月被迫離職尙餘任期一年三月有餘其離職原因固與前述第一第二兩事無關卽因故不能執行職務亦屬毫不相涉蓋大總統選舉法第五條第二項所謂因故不能執行職務者本師美憲前例專指總統精神喪失而言縱謂文義渾括強爲寬解則所謂故者當然限於總統本身所謂不能者當然限於總統自動譬如總統久罹重病或因公遠赴異國援引適用尙屬可通至於事故之生出自他人不能自由由於壓迫如憑藉兵威使總統不能在職不敢復職者是私擅廢黜總統耳非法律上所謂因故不能執行職務也私擅廢除總統本爲法所不許卽當然不在法定因故不能執行職務之列藉曰不然則總統選舉法第五條二項之規定不啻明詔爲副總統者時時可驅除總統而代之敗紀蕩亂莫甚於此立法本意斷斷不然故從法律上立論民國六年七月黎大總統之離職推之法定三種原因無一而當是其離職乃事實上之離職非法律上之離職也非法律上之離職故不生法律上之效力惟其離職無效故馮副總統之代理乃事實上之代理非法律上之代理也非法律上之代理故亦無法律上之効力在昔大法摧毀事實尙舍經言權夫復何說今則尊崇法統萬事實以判斷而法律上固赫然昭示黃陂黎公仍在大總統之位而行使職權期間尙有一年三個月有餘也黃陂離職無效一旦障礙既去當然繼續任職亦猶國會解散無效一旦障礙既去當然繼續開會黃陂續任應竟其前此未盡之期尙猶國會續開應滿其前此未滿之

任法理彰明決非曲解此則願我國人共加注意者也茲事體大解釋疑義權固屬於國會敷陳常理責仍在於學人耀曾依法言法自信無他國人崇法護法諒有同感張耀曾叩魚印

黎大總統向衆議院補行辭職咨文

大總統爲咨行事案查民國六年五月據吉林督軍孟恩遠湖北督軍王占元等呈懇將參衆兩院即日解散另行組織當以約法無解散明文置不進行嗣安徽省長倪嗣冲等先後發難安徽督軍張勳復率兵入都請尅日解散國會如不發明令軍隊即自由行動京師根本重地關係極鉅迫不得已始有民國六年六月十二日之令會通電溍陳苦衷俟大局稍定即辭職以謝國人節經官報公布在案其後復時變作特任段祺瑞爲國務總理督師靖難並援照約法第四十二條因故不能視事請副總統馮國璋代行職權當時亂定之後未克正式辭職現在兩院繼續開會應即補完民國六年七月向國會正式辭職手續以昭鄭重相應咨行貴院查照希即公決爲荷此致衆議院國務總理王寵惠八月七日

衆議院咨復黎元洪退還辭職文

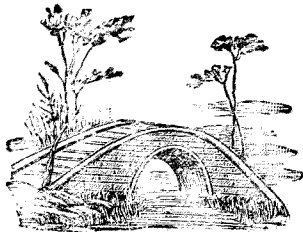
衆議院爲咨復事准咨開云云(略)等因到院經於本月八日常會提出報告會以大總統係由總統選舉會選出此項辭職咨文非本院所能收受應將原咨退還相應檢同原件覆大總統查照可也此咨大總統

統八月十日

黎元洪爲補行辭職應請俟國會人數足三分之二以上時定期開會公決文

大總統爲咨行事准

貴院咨開爲咨復事准咨開云云(略)等因准此查總統選舉會依法係由國會議員組織准咨前因所有本大總統補行辭職事件應請俟國會議員人數數三分之二以上時定期開會公決除咨參議院外相應咨請貴院查照辦理可也此咨衆議院國務總理王寵惠八月十三日



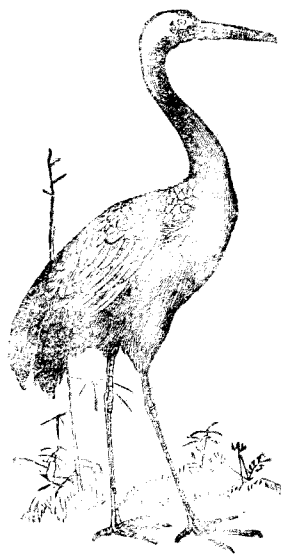
第五節 國會恢復之實現

當國會議員天津設籌備處開會正廣東護法軍贛南苦戰之時斯時國會議員因黨派政見上關係四方散處大別言之（一）居京未參預護法者（二）參預護法中道分離居北京者（三）不贊成再赴粵亦不願居京暫躡居滬上與故鄉者（四）選舉孫文爲總統仍留粵以繼續護法者故恢復國會雖有成議然居滬粵議員有極端反對民六時代辭職拆台與夫未參預護法之分子雖天津籌備處有派員赴滬赴粵接洽之舉然根本上意見一時未易融化六月十四日黎元洪下令撤消六年六月十二日解散國會之令於是六月十六日兩院咨達大總統定於本年八月一日繼續開會恢復國會雖法律上手續已完成然實現正未易言初護法方面北伐之師本擬由桂入湘以攻鄂中山駐桂林前鋒入湘湘當局趙恒惕與粵當局陳炯明協議非中山不得已返轅於粵禡陳炯明職改道攻贛方軍事進行吃緊時陳炯明嗾其部下葉舉等於六月十五日發難廣州砲擊中山於觀音山留粵國會議員俱遭劫掠之禍北伐軍事既中挫議員等亦紛集於滬上矣茲錄葉舉等請中山下野電廣東省議會請國會迅即召集電各一則可窺見當時狀況也葉電云民國十稔禍亂侵尋袁氏稱帝而有靖國之役張勳復辟逼散國會而有護法之役孫中山先生率海艦南來以護法相號召西南六省相繼宣告自主亦以護法相感召六年以來志士亡於鋒鏑人民轉於溝壑屢躡屢起雖死不悔惟護法故也八年海上和會以北京不允恢復法統之故和會垂成而不成當時唐代表即有和議唯一條件爲恢復舊會之宣言九年岑氏取消自主護法幾瀕危殆粵軍回粵改組護法政府宣布討徐孫中山先生曾有徐氏退位當同時下野之宣言今幸天心厭亂舊會已自行召集徐氏復引咎退位南北用兵累年所志無非護法今日目的既達自無用兵必要況粵自陸莫入粵民力已慨凋殘自主以來以一省負全國之重財力更復竭蹶黃台之瓜何容再摘舉等同屬國民爲國爲粵不忍因一人口口口天下爲此合

籲孫中山先生實踐與徐同退之宣言敝屣尊榮翩然下野我海內明達救國同具熱心望治當無二致應懇一致敦勸同紓國難云云粵省議會電云民國肇造已逾十稔變亂相尋迄無寧歲丁巳復辟國會遭非法解散前任總統孫公中山以手創民國元勳憤法統之淪胥六年率艦南來標護法之幟與北討之師概義凜然西南諸省相率響應如粵如湘如桂如川滇黔相繼宣布自主征戰頻年軍士肝腦塗地人民蕩析離居凡經戰地所過爲墟聞者傷心見者下淚而吾粵又爲護法策源地數年以來各省義師取予供求多出於此以廣東一省應付全國人民負擔之重地方物力之瘠已可想見然若忘其疲尙鼓舞前進非吾粵人生而好事性與人殊所以不惜鉅大犧牲者祇望舊會恢復得達護法目的而已今幸天心厭禍全國當局恍然悟法之不可毀與歷年喪亂之所由來現已決定恢復舊會爲挽救時局第一要義則從前因此護法之一切糾紛當可迎刃而解昨粵軍將領現以護法既達目的同時敦勸孫公下野時局如此已呈樂觀應請國會諸公迅即召集開會妥籌南北一家從茲遵從法軌早定國憲實行民治若以廢督裁兵整理財政修明外交發展實業諸大端皆於最近時間以次舉行奠國家於磐石致人民於衽席則吾粵於護法期內犧牲一切之代價亦不爲虛擲邦人君子當急起圖之云云

西南護法所揭槩以昭示國人者其惟一條件乃擁護約法恢復國會今國會既復護法之業可謂完成至關於北方政治上種種不滿人意則祇能於國會開時求正當法律上之裁制斯固無可如何者也如其不然亦惟繼續革命耳基於如此形勢之下居滬議員之主張分爲二派（一）主國會既復其列席分子當以曾在廣東參預護法者爲斷其未參預護法經廣東開會時解職者不得列席蓋以國會恢復爲六年以來護法結果於是在滬有法統維持會之組織（二）主國會恢復吾人既不否認然則當赴京集會至列席問題當求法律上正當解決惟有赴京集會合力奮鬥無取紛拏於海上也二者主張既不盡同於是赴京者留滬者各行其是然大勢所趨北京列席之人

已過半數國會恢復之事乃以實現其列席分子之主張紛擾經年卒以形格勢禁莫由得法律上正當解決詳情見下節



第五六節 護法分子列席之爭議

國會第二次恢復內部紛爭最大者厥爲護法時代所傳補之分子列席一事夫民六以前取得議員資格而又參預護法者當然可以列席所爭議者乃民國八年在粵開會時所傳補之分子故世簡稱之爲民六八分子列席問題蓋民八分子列席則民六時代其不贊成護法南下被解職之分子即須退席議員缺額一而根據此缺額列席之議員有二其勢不能並容此其所以有爭議也當國會恢復之議初成粵滬議員一部分已於上海有法統維持會之組織當時有人主張既不否認國會之恢復即赴北京奮鬪俾可繼續粵會法統維持會人不納顧紛拿海上徒爲空論不逾時北京國會已足法定人數正式集會開會矣上海之紙上空言既於補於事實於是組織法統維持會之人物亦相率聯袂來京其留滬者寥落數人耳不奮鬪於事實未成之先而奮鬪於事實已成之後九州鐵難鑄此大錯矣八月十日第一次審議會徐清和質問主席王正廷謂前在廣東時既已依據法律召集憲法會議繼續開會而今日之憲法會議審議會是否繼續廣東開會主席置不答衆議院開常會時徐清和亦常以此義質問議長吳景濂亦置不答蓋王正廷吳景濂均曾以議長資格召集議員在粵集會者且均身爲憲法會議及審議會之主席既不能否認當日行爲尤不能抹煞今日事實法律事實應付兩窮祇能嘿然相對嗣此九月五日審議會有謝持焦易堂鄒魯諸人大爭議一次十二月三十日憲法會議竇應昌質問一次卒無正當法律解決之道時議場中其曾護法者不能不承認護法分子列席未預護法者既不能退席讓人亦不能謂護法奔走辛苦數年及其成功理應擯之門外多數人亦惟付之緘口結舌而已其所以不能得法律正當解決者因解決此問題必須令民八解職民八補入之兩類分子一律退席爲正式討論與表決其結果自不能不遵守無如議員列席者除去此二類分子乃絕對不能足過半之法定人數是誠事之無可如何者矣紛擾經年卒無解決然民八補入分子

終無列席機會矣時雙方基於法理上事實上理由爭辯甚多擇其尤者著於篇用見當時真相也



鄒魯 對於國會本身法律問題之商榷

憲法者國家之根本法也而憲法會議及憲法審查會則爲製成憲法之機關一切當以法爲準稍有出入即啓國民之疑而搖國家之本本日憲法審查會開會本員及焦君易堂謝君持對於繼續民六民八議案有所陳述誠以此節不行解決則所議之法無以示大信而定國基故於憲法審議之先先行爲平心靜氣之討論而同人竟有以意氣相向不爲慎審之考慮致啟會場紛紜甚非所以尊重國家根本法之道也請爲同人懇切一言之約法無總統解散之條文及限制國會開會地點之規定則總統不能解散國會及國會任由何地可以自由集會此固天經地義之解釋也民六國會政府雖有解散之文法律上固無效也因而集會廣州開兩院常會期內之臨時會後隨又開憲法會議若干次審議會若干次制

自起而亂之敢決前此國會之受厄在政治終有時而伸此次之自殺在法律將永劫而不復也尤願同人無以一時之勢以爲天下目可掩盡也今請同人撫心自問民六以後之會議可無端推翻條文可無端取消則今日所議者何以別於民六以後永永不爲人推翻爲人取消示大法於世界乎更試問曾經出席民六以後之議長議員若認民六以後之會議爲無效而可取消則民六以後之行動非狂則妄前之行動爲既爲狂妄則今之行動人將以爲何如須知國會行動萬難自欺欺人今次之事本員心實未安故不憚再三提出與同人討論誠以此事關係國家根本問題同人共負之責非本員個人所獨有之責深愿同人平心靜氣爲正當之商權以解決此項法律問題無使不安於心者不安於法而造根本大法之惡因是則本員區區之意也

謝持鄒魯焦易堂(致王家襄王正廷函)此次魯等主張國會應繼續廣州之議事而開會憲法會議應繼續廣州之議事而開會以國會本身祇有一個非民國六年未被非法解散前之國會爲一個民國六年以後在廣州開臨時會及憲法會議之國會另爲一個今日在北京開會之國會又爲一個也國會本身既祇一個而非三個有何繼續民六繼續民八之爭凡曰民六國會民八國會云者皆謬誤之說也故魯等純爲國會本身之存在問題提出討論而分子護法非護法之爭尙屬別一問題前日憲法審議會開會魯等以係議憲法僅就憲法會議立論同人不加研究動以意氣相加殊深歎惋須知國會本身未能分明若本身失法律上之

根據所有一切行動皆屬無效此種重大問題非議長一二人所能左右亦非議員所得以意爲高下欲謀補救之方非將國會常會憲法會議憲法審議會暫行停止開會平心靜氣而討論之得有正當之解決辦法再行依法開會不可衆議院選舉副議長已增多一層障礙若憲法審議會仍不顧一切悍然開會則認爲無愛惜國會及求憲法將來實施有效之誠意勿謂議長議員便可掩盡天下人之耳目而恣爲非法也茲事體大祇有函請暫停憲法審議會之開會亟謀解決否則魯等祇知有法其他非所敢聞也

鄒魯 對於國會本身法律問題第二商榷書（曼取反對論之謬點而糾正之）

自護法同人爭法統後本員於九月五日發表國會本身法律問題商榷書主張國會應繼續廣州會議於是同人對於國會遂有意見書之提出雖對於本員之意見贊成反對各有不同然認爲國會本身一大問題則已成爲事實半月以來魯爲病擾不克綜覽各稿再爲論列頃由衆議院分佈輿論一班一書其內容皆係與本員意見反對之言論彙刊成冊而凡與本員主張相同之言論則一字未能收刊此書是否足爲輿論今固不必深求然反對者既印成書由衆議院分布要不能不認爲反對者之主張悉在於是矣旋又得駱繼漢君對於本員前次之意見書後一篇於是統引各人意見之謬而逐條糾正於后至若與本員主張相同者及贊成本員等主張之各方面言論則以未有彙之成書而病後精神不良又

未能旁搜博引重以九年前院中分布之文書此次廣州變亂爲亂兵所掠國會前此經過事實倉卒頗難查考今所論者僅就國會應用法規及同人意見書中所援引者以資引證然已足以見持反對論者於法律政治無一立足之餘地也

欲糾正持反對論者之謬請先分別彙列反對論之綱目要點而後逐點加以糾正以求易於明瞭文之體裁非所計也

（一）（大綱）反對論者根本之主張曰大總統不能解散國會故大總統撤消民國六年解散國會命令之命令爲國會回復有效期間是以國會應繼續民六關於此點反對論者各人之言如下

（甲）丁善慶君沙彥楷君等之言曰

（第一前提基於約法而產之民國議會大總統不得解散民國五年第一次之恢復既爲全國國民所公認今日第二次之恢復雖有八年六年之爭而對於大總統不得解散國會之解釋則亦完全一致）由第一前提言今日根據大總統撤消六年解散國會命令之命令爲國會恢復之有效期間

（乙）葉夏聲君之言曰

『黃陂復職後首以其職權撤消其民六六月之非法命令則今日北京所開之國會自不能謂非民六之國會』

（丙）陳銘鑑君之言曰

『夫廣州非常國會爲一種護法行爲非法律行爲凡稍治法學者類

能辨之既非法律行爲則在廣州時所辦之事所議之法當然於黃陂復位撤消六年六月十二日非法解散命令國會回復原狀時對於已往之護法行爲一律視作事實上過去之陳迹不得認爲在法律上有如何之效力也此理至明無待煩言」

凡右所引各人言論皆係關於應繼續民六之根本論點而本員之主張應繼續民八亦以此爲本問題之根本論點（民六民八之名詞尙未妥特已成爲目前名辭行文之便暫用之）因此點係關於約法上之法律問題約法係根本法其餘組織法院法選舉法等爲附屬法或手續法根本法已適合其餘之附屬法手續法自無抵觸之餘地也丁君等曰「第一前題基于約法而產生之民國議會大總統不得解散」而本員前次商榷書亦曰「約法無總統解散國會之條文及限制國會開會地點之規定則總統不能解散國會及國會任由何地可以自由集會此固天經地義之解釋也」此皆根據約法斷定總統不能解散國會之前提本員與丁沙二君所見毫無差異之點是第一段前提確矣不圖丁沙二君第二段乃曰「由第一前題言今日根據大總統撤消六年解散國會命令之命令爲國會回復有效時期」葉君亦曰「黃陂復職後首以其職權撤消其民六六月之非法命令則今日北京所開之國會自不能謂非民六之國會」陳君亦曰「黃陂復位撤消六年六月十二日非法解散命令國會回復原狀」諸君因認撤消非法解散命令而國會始回復有效時期於是三段斷案遂定爲今日國會應繼續民六即葉君所謂「今日

北京所開之國會自不能謂非民六之國會」是也是則大錯特錯矣約法上總統不能解散國會則民國六年六月十二日黎元洪在前總統任內解散國會之非法命令在法律上完全無效非法命令既屬無效則國會之自由集會開會於何地國會自有權能絕對不受解散之非法命令絲毫影響即不必待其撤消非法命令然後爲回復有效時期或回復原狀此理至易明也猶之公司焉爲賊逐出原店因而擇他店繼續營業俄而賊去復回原店萬不能謂其擇移他店之營業爲無效必俟賊去回原店之後始回復其公司營業之有效時期誠以賊之行爲爲不法即始終無效而於該公司營業毫不發生關係也葉君引法律上之原則曰「按之違法行爲自初無效」正合解釋此節諸君皆自號深明法理獨於此天經地義之解釋乃謬誤至此誠不知其用心何在况葉君陳君駱君文中皆歷言六年六月十二日爲非法命令既非法矣則違法行爲始終無效之原則當然適用何以又須其撤消非法命令之後始能回復有效時期及原狀哉是則百思而不得其解者凡此皆炳炳鑿鑿之法律非如駱君謂本員一味籠統信口說法無依據法律之事實存在所可詆也今且將諸君及本員之主張言論爲演論理上三段式懸之國門以待裁判無謂可以一手掩盡天下人耳目也

諸君之三段式如左

第一段 約法上大總統不能解散國會

第二段 民國六年六月十二日大總統非法解散國會必待至今

日取消非法解散國會之命令始爲國會回復有效時期及原狀

第三段 故今日北京開會應繼續民六

本員之三段式如左

第一段 約法上大總統不能解散國會

第二段 民國六年六月十二日大總統解散國會之非法命令在

法律爲無效國會自由行使職權毫不受該非法命令之影響因而國會之在廣州繼續開會爲絕對有效

第三段 故今日北京開會應繼續廣州會議（即世所稱繼續民

八）

以上論斷雖稍明理者亦可判其是非不必深於法理而後始能斷定繼續民六之非而繼續民八之是諸君不爲法律愛惜國會愛惜則已否則約法條文至明普通義解至淺天良共在不當自欺欺人以種民國之禍也

葉君陳君文中皆有黃陂復職取消非法命令而國會回復原狀之言一若黃陂有大造於國會非黃陂則不能回復原狀也者院中文件復有所謂大總統第二屆閉會頌詞中有『六年以還變故紛乘議席中輟崎嶇嶺表百折不回』又曰『前事不忘後事之師本大總統願與諸君子互相淬勵共矢忠誠樹立萬年不拔之基』等語黃陂應否有職可復今姑不論但論六年國會之非法解散果爲何人則黃陂在前總統任內時事也

因解散國會而促成復辟義師奮起民國亡而復存幸也是黃陂不特對於國會肆行蹂躪且對於民國親致滅亡我同人『崎嶇嶺表百折不回』天職所在何能避責特因解散國會而啟數年戰爭數千萬人民因是流離轉徙若千萬將士爲之毀骨糜躬每一念及不禁愴然黃陂不言『共矢忠誠』則已一言『共矢忠誠』則追憶六年時『誓不蓋印之言』稍有人心者亦不知作何『後事之師』也而葉陳二君猶以取消命令予黃陂之能回復國會原狀實不知其心作何感想葉陳二君發此言時會一致國中子哭父妻哭夫弟哭兄之聲果何因而致此否耶

約法上之根本論點已定其餘細目本無煩再爲糾正蓋一切法律均不能抵觸約法也然諸君仍援引許多條文一若根本上雖有刺謬枝葉上猶有詞可言故亦遂爲引駁以服諸君之心

(一) (亞目) 反對論之細目可分爲數則

(二) 根據院法第七條謂廣州國會之議員解職不依法也關於此點各人之言如下

丁善慶沙彥楷君等之言曰

『院法第七條議員於開會後滿一個月尙未到院者應解其職民國八年國會在廣東開會一個月未到之議員應解其職之例似也然查院法第二條民國議會開會之日由兩院議員集合舉行開會式係承上第一條而言民國八年之集會並非院法第一條之集會無從依照院法第二條舉行開會式既非院法第二條之開會當然不能適用院

法第七條之開會亦當然不能適用同條開會一月不到之解職也』
又曰『再推諸院法第七條之下半既可以院議展期則第七條之上
半當然必有院議解職』

駱繼漢君之言曰

國會開會須足法定人數若在廣州因人數不足不能正式開會乃將
多數議員解職遞補湊足人數然後開會當時議員進退即所謂解職
遞補在事實上並未依據法律

凡上所舉反對者之論係認國會在廣州開會時議員解職為不合法其
所以不合法則以為與院法第七條不合也丁沙各君明引條文而駱君
雖未引條文其意亦適與丁沙各君等雖然院法果如數君之所言耶今
欲斷定在廣州時議員解職是否合於院法第七條應先將其原條文錄
出而後加以論列

院法第七條全文如下

議員於開會後滿一個月尙未到院者應解其職但有不得已故障報
告到院時得以院議展期延至兩個月為限

此條文應分二段解釋前半係議員於開會後滿一個月尙未到院者應
解其職除一個月限期外別無他種條件也但書以下係議員有不得已
故障報告到院非經院議不得展期即經院議展期亦不能逾兩個月之
限條文非常顯明而丁沙各君之言曰『推諸院法第七條之下半既可
以院議展期則第七條之上半當然必以院議解職』此種推論非特背

本條立法之精神且昧普通法律之解釋蓋此條之精神前半全係恐人
不到院妨碍議事之進行故滿一個月限而不到者即無條件而解其職
是以原文曰應解其職此係法定解職斷無須乎院議也至於但書云云
祇於展期有故障報告者始須經院議萬非如丁沙各君之推論第七條
前半『必以院議解職』其義至顯是逾一個月不到院法定之解職不須
院議則開會到院人數多少與解職不生問題蓋開議規定須過半數人
數而開會並無規定須若干人數也廣州開會時所解各議員之職皆係
滿一個月尙未到院而又無故障報告者其無不合於第七條之法亦既
明矣且院法第七條之解職與辭職除名不同今丁君等所援引辭職除
各種種條文悉若牛頭不對馬嘴請一檢閱條文當亦哑然自笑而駱君
所引會議紀要第八十九頁所載主席之言為不合法亦無須再辯矣
前節所言係言議員解職只須開會後一個月不到院依第七條法定即
解其職至為明瞭而丁君又曰『民國八年之集會並非院法第一條之
集會無從依照院法第二條舉行開會式既非院法第二條之開會當然
不能適用第七條之開會亦當然不能適用同條開會一月不到之解職
』如是則須問廣州集會開會合法不合法之一點欲解決此點即以丁
君所引院法第一條第二條錄於下當即一目了然

院法第一條全文云

民國議會每屆法定開會期日或臨時開會期日之前十日兩院議員
各自集會於本院院法第二條全文云

民國議會開會之日由兩院議員會合舉行開會式

以上條文二則非有深文奧義亦無須曲解旁參國會移廣州開臨時會時於其開會期日之前十日兩院議員各自集會於本院於第一條無不合也國會移廣州開臨時會時於開會之日由兩院議員會合舉行開會式於第二條無不合也而丁君等曰非第一條之集會非第二條之開會抑若第一條第二條有若何奧妙之條文如何便可適用如何便不可適用也者一揭條全文當無所用八股調之文詞可弄其妙也（丁沙諸君全文均影響其詞）

總上所言廣州之開臨時會悉合第一條第二條之法則依據第七條開會一個月不到院之法定解職辦法而解各議員之職實為合法不繁言而解矣

（二）根據院法第十三條謂廣州國會之議員遞補不依法也關於此點各人之言如下

丁善慶沙彥楷二君等之言曰

『院法十三條亦有議員缺額由院通知國務院以各該候補當選人遞補之規定上述多數未能到會之議員既未依法出缺何從依法遞補是遞補議員之實質上要件自初即未成就』

『八年候補當選人之到院並無議員證書亦未呈報內務部其形式上要件亦復欠缺』

葉夏聲君之言曰

『廣州集會時若認留北議員不肯到院自應依法定手續解職其遞補者亦應依法定手續由院通知國務院并經資格審查按次遞補方為合法』

陳銘鑑君之言曰

『查議院法第六條新到院之議員應將當選證書提出於本院審查之第十三條議員有缺額時由院通知國務院依議員選舉法以各該候補人遞補之廣州非常國會遞補分子已無當選證書又不依法遞補依法律嚴格解釋則此項分子疵瑕甚多根本上即不能認為有議員資格』

余紹琴君之言曰

『且遞補議員并不依法定程序如未通知國務院與院法第十三條議員缺額時由院通知國務院依選舉法以各該候補當選人遞補之程序已相違背又間以次第錯亂或冒名頂替者為候補當選人濫竽充數』

關於此節國會在廣州確未依院法第十三條議員缺額時由院通知國務院依議員選舉法以各該候補當選人遞補之雖然國會何以『崎嶇嶺表』而在廣州開會則以黃陂非法解散國會西南因而揭護法之旗約法總統不能解散之國會乃依法集會開會於廣州而其時國務院內務部悉為毀法者假借即各省選舉監督機關亦莫非奉行毀法之人此時而可依法通知國務院取得選舉監督之議員證書而呈報內務部也

則法律有效國會何須遷移廣州西南何勞護法之舉以至擾攘數年不止也此時北方十餘省同人之赴廣州者無不無舊皆以秘密出之稍密聲色性命不保此多數同人所歷之苦痛應未全忘而乃責曰未嘗依法通知國務院是何異投虎而談保身天下稍明理之人當不出此不通之論

且當時廣州集會以前各埠報紙除登載兩院通告外私人函電百方通達甚至派人携款至各處招待凡此種種事實具在院法十三條之精神通知國務院者無非使各該候補者知遞補耳竊以為廣州之開會雖因於障礙不能依十三條之程序而遞補而其種種之辦法求符十三條之精神則有過之而無不及而當時之遲回不來遞補者豈以不通知國務院便不知遞補耶敢斷言曰利害之念重則職責之念輕耳而國會本身求遞補合法之精神則無絲毫欠缺也况此條係一種手續法猶之訴訟法上規定判決書當記當事者之姓名職業住所但有時漏記職業或住所而不妨該判決書之有效是又彰彰可證也國務院既不可通知選舉監督之證書自無從取得如是以本省同人三人保證始交付審查法雖未符精神上亦無絲毫忽略也即目前院中亦有以同人三人保證先行出席者不能謂於京則是於粵則非也至保證而生弊審查而未清則保證審查者之罪於國會機關無與也本員以為政府不踐法則國會何至遷移廣州開會既至廣州開會則不能向踐法之政府依第十三條要求選補議員止須用他種方法使應遞補人見知則於十三條之精神無背

而遞補極為正常

(三)會期任期之不法也關於此點各人之言如下

葉夏聲君之言曰

『自民七八月開會至民九四月共庶續開會凡二十一個月其間並未於每臨時會屆滿之際為一度閉會始行復開則當時已不啻甘違院法逾限開會而不辭試問此違背院法之長期開會其議決能否有效』以會期討論民八議員始赴廣州民國六年八月其時係開非常會議至翌年八月始改正式集合至民國九年四月為軍政府所迫轉遷滇蜀又改為非常會議是年十二月返粵開會初仍擬分兩院辦事復開兩院談話會後數日又改為非常會議終護法時代反覆更易凡三四次其兩者之間究有因果聯絡與否』開會二十一個月為期已一年有九個月合之民二開會八個月民五開會十一個月共開會至四十個月按衆議院任期則過四個月按參議院第一班則逾一年又二個月』

吳運炬君之言曰

『查國會組織法第六條規定參議員任期六年每年改選三分之一第七條規定衆議院議員任期三年第一屆國會二年在京開常會一次六年在京開常會一次六年常會尚差四十八日參議院議員任期當餘四十八日衆議院議員任期尚餘一年零四十八日始有繼續之可言理由至為明瞭』

陳銘鑑君之言曰

「查國會組織法第六七兩條規定議員任期至爲謹嚴廣州非常國會自六年十月起訖十一年六月止連續開會計已四年零七個月益以民二民五北京兩個會期實已滿六年以上不獨衆議院任期三年早經屆滿即參議員第三班任期六年者其議員資格亦不存在更何有恢復之餘地乎」

余紹琴君之言曰

「任期問題國會組織法定參議院議員六年衆議院議員三年今距選出時已十年矣尙能承認恢復者以任期須以正式開會執行職務之時間爲準國會兩次解散職務停止故今日始有恢復之可言」

張樹森君之言曰

參議院只餘四十八日之頭班議員衆議院只餘一年任期之議員而皆列席以至五年餘此皆非援用法律錯誤以非常性質不得不然」會期任期連帶關係故此節合言之爲行文之便且錯雜出之至此節爲反對論細目中最樂道者其作用一方面法律有根據不至如主張黃陂取消非法解散國會之命令後國會始回復有效時期者之全反乎約法原則亦不至如主張依照第七條前半一個月不到院之議員仍須議始能解職者之倒解法律一方面則謂主張民八任期已滿使一班同人

稍有留戀者存退阻之心思不敢作法統之爭執實則國會開會廣州政治法律之行動炳若日星即以葉君所言「民八議員始赴廣州民國六年八月其時開非常會議至翌年八月始改正式集會至民國九年四月

爲軍政府所迫轉遷滇蜀又改爲非常會議是年十二月返粵開會初仍擬分兩院辦事復開兩院談話會後數日又改爲非常會議終護法時代反覆更易凡三四次」云云可以證明蓋人數未足則開非常會議人數已足始開正式會議凡若此者無非求合乎法不敢遷就且開國會非常會議係護法手段其開正式會議及憲法會議係法律行動也陳君閉戶而談事實謂廣州非常國會自六年十月起訖十一年六月連續開會已四年零七個月固爲大謬即報載王家襄君謂認廣州國會爲護法而不認爲法亦是錯誤查非常國會爲護法故組織大元帥府軍政府總統府標明護法勘亂之旨若兩院常會憲法會議則依法集會開會行使職權故非常國會係護法手段「法統重光」自不必繼續若常會憲法會議則國會本身行動此而不繼續是國會自斷其生命猶之一人之行動不能謂爲中間一段無效也且開會北京之人多半開會廣州之人提案發言表決悉皆負法律上之責任何能更有反汗之餘地而論者斤斤於會期逾院法則民國二年四月開會至三年被非法解散止又豈合於組織法十一條會期四月之規定乎民國五年開第二屆會何以本年十一年又仍爲第二屆會會期延長六七年又合於十一條會期四月之規定乎而組織法第六條參議員任期六年第七條衆議員任期三年又豈不皆悉逾法定任期乎民國二年四月至三年之逾期會議民國五年六月至民國十一年之逾期會議而諸君不計而獨於廣州開會一則曰逾法定會期再則曰依

法計算早已滿任抑何知一十而不知二五乎夫國會自二年至今十一年諸君主張會期不滿而任期不滿者以國會遭非法解散不能行使職權故宜扣足時日也民六以後開正式會後本員亦主張會期不滿任期

不滿者則以國會遭非法解散國會應行使職權故宜扣去時日也諸君認二年至十年之長期會期長期任期係宜扣去時日爲是則萬不能認六年以後之長期會期長期任期係宜扣去時日爲非蓋民主權在民國之代表係國會國會而遭非法解散爲議員者或旁觀或下石甚至有行使職權之地方猶復利害念重職責念輕及至非法者悔禍之時始昂首伸眉慶法統重光計扣足時日本員亦非謂此之必爲非但謂扣去時日者不是則大不可誠以非法解散國會則法統破而國基搖此時民國法統與命脉全在國會加以北京政府已入毀法非法者之手萬不能以之改選以爲繼續是國會多行使一日職權則法統與國脈多一日之固定非然者破法方面既以僞法選僞國會舉僞總統此時國會若不積極行使職權則真法統一日斷僞法統即襲而入也此又豈國會之得已哉

準此而言蹉跎依違者可以扣足時日而險阻艱難者不宜扣去時日也若不扣足時日扣去時日則二者均逾會期任期若扣足時日扣去時日則均不逾會期任期在法會期止定四個月任期止定六年三年北京可以延長廣州又何不可以延長以言合法則悉合法以言不合法則悉不合法萬不能任一部人之利害伸縮法律以自遷就也至民二非法解散民五國會重在北京開會可以繼續民二開第二屆會者以民二以後國

會未依法自行集會開會也民六非法解散本年國會重在北京開會不能繼續民六必須繼續民八者以民六以後國會業經在廣州依法自行集會開會也

以上既彙反對論之大綱細目分款糾正國會之應繼續民八不能繼續民六當既大爲明瞭而本員必力爭不已者絕非對於民六民八之分子有所好惡迎拒見存於中特國會係言法之地此屆國會復有制憲職權倘國會本身發生法律問題不予解決則國會本身無以自處所議之憲法即不足以示信用且國家至大見解各別即本身無疵所議憲法猶恐未能暢行若予以瑕隙便者借以利用而有辭不便者即實行破壞而有藉口大亂之道實伏於此况同人多半出席廣州國會開會時主席列席提案發言表決其成績議決議案若干憲法條文通過二讀會若干在自己固認爲依法行使國會職權即彼不到廣州之議員與舉國人士亦未聞有議其爲非依法行使國會職權者乃今日無端而曰無效以無形消滅之手段出之國會固屬自殺而人人格又將置之何地乎預知同人斷非口含天憲今日之是則是之今日之非則非之須知今日已可自破壞昨日自己之行爲他日他人即可依據之以破壞今日我等之行爲我輩固須爲國會保尊嚴尤不能不爲自己保人格也凡此所言對於出席廣州者責望尤重也至於各人文中有酬勞護法分子功勳之言自係天理人情之論然其事乃對人問題而非國會之本身法律問題本員所爭者在法律祇問國會本身法律得當與否而已分子之酬庸與否固

不能闌入此問題也若夫陳銘鑑君所謂『此次恢復法統尤以北方同人奔走主持之力爲多事實其在豈容矯誣貪天之功以爲已有則公道自在是非有真欲以一手掩盡天下人之耳目寧可得耶云云廣州護法分子北方同人實居多數艱難跋涉於粵桂滇川者亦不乏其人陳君所指北方同人而曰事實具在未知是否指此嘗到廣州者言之設非然此本員固不敢謂留居北方之同人盡爲有過而無功但主張臨時參議院立僞法入僞國會選僞總統及充任僞庭官吏以及六年辭職以促國會之解散者誰乎若以此輩而自詡有功凡到廣州之同人誠不敢與北方同人奔走主持者競其功也凡此者皆國人共見共聞之事非一篇文字所能貪天之功攘爲已有者也（陳君留北方數年曾否充任僞官或參與非法之事本員未及深考請勿誤會）陳君又謂『十年四月間民八一部分議員會在廣州擅開非常國會選舉總統按法已構成紊亂國憲之罪』此文適接於陳君本文『六年六月十二日非法解散國會令』不遠夫有非法解散國會然後有因護法而開國會非常會議選舉總統之事既曰非法解散國會矣則紊亂國憲之罪實北方僞會僞總統尸之而不在于護法者其理至明陳君之言猶是六年國會解散後本年六月北方將吏贊成護法以前北方毀法僞庭官吏之口吻推陳君之意殆將舉國入共逐之徐世昌而擁戴之爲正式合法大總統也况今日舉政府議皆院歡言『法統重光』則法統未重光以前常然非法既非法矣非紊亂國憲而何而廣州因護法而開非常國會選舉總統故不任其咎也陳君休

矣國人豈無聞見而陳君之顛倒乎本員亦不願再以有用之筆墨浪爲陳君費辭且諸君無謂今日所謂民六議員業經列席已成事實雖有爭議莫奈伊何須知真理所在固不以一時之多數人附和而存亦不以一時之多數人之不附和而滅民國二年袁世凱非法解散國會以後設僞參政院造法會議訂立僞約法一時風靡安之數年自謂已成事實莫奈伊何矣卒之一股真理直排萬難而來而於民五復見國會恢復矣民國六年黎元洪非法解散國會以後又有臨時參議院修改議員選舉法成非法國會舉非法總統其時國會選舉僅在西南力行護法彼北方非法政府亦自謂已成事實莫奈伊何矣卒之戰爭數年真理終勝而本年國會復得在京開會矣嗚呼『前事不忘後事之師』此十年之僞不敵真不以一時現狀遂沒天壤真理皆諸君身所親見親聞奈何復於法統重光以後不鑒前事置國會於法律無疵之地而竟抹殺民六以後一切國會自身之行動欲以非法而繼續民六耶縱使一時之現勢諸君能強橫盤據而真理之不終滅於民二民六以後者而獨能滅之於民十一乎則諸君所爲何一而非僞參政院僞約法非法國會非法總統之故轍乎諸君十年患難而國民因毀法而死亡離亂之慘非爲諸君所親見親聞乎胡於此時猶悍然再造非法以搖國本誠不知國民何惡於諸君而必欲出之衽席而置之水火乎

本員以病後之軀不事休養用日餘之力爲此一書豈有他哉爲法律爭一線真理耳倘能因此而得同人之悟同力主張達到繼續民八豈非國

之利民之幸但一部分人利害之見存於中而情性復爲吾國民之特質加以有軍警之力可借則本員之主張敢謂能得目前之完滿結果然敢信真理所在終有時而見光明並可質之天下後世子豈好辯哉予不得已也願同人鑒焉

王用賓 與王家襄再論國會本身問題

前函要求『認定法統爲民六被解散國會』之根本理由既經旬日未見昭示豈本無根本理由而姑妄認之姑妄言之耶抑本有之而自覺不可昭示於衆耶忽憶足下原件附有『國會運動之經過』二十本其說或詳於此中而再三讀則不告耶瀏覽一過竊取二義一曰足下固明白承認國會集會於廣州也一曰足下『奔走呼號數年如一日』其所運動者另一國會而非完全行使職權之合法國會也謂予不信且申其說足下等第二次宣言有曰『依舊法改選當六年國會解散以後南北爭持將肇之頃即有此說其時南方舊會未集北方新會未選苟其可行何至釀起爭端激成兵禍夫在舊會未集新會未選之時猶不可行况於新舊兩會俱存之今日乎』

其曰新會是新國會其曰舊會是舊國會必不是非常會議何則新會選於七年舊會亦集於七年此文以『舊會未集』與『新會未選』對言之又以『新舊兩會俱存』合言之以時考之其屬於依法集會之臨時會更無疑義蓋當六年六月國會解散未三越月而非非常會議即集其未集之時甚短其時尚未有『依舊法改選』之說且去新會之成猶遠在時間上只

能與新參議院對稱不能同新國會並舉也又以前段『紛紜擾擾歷時三年』之語中數字計之此次宣言當在九年七年集會之臨時會以期於製成憲法延至九年猶未閉會然則所謂『新舊兩會俱存之今日』者夫固信而有徵也

語云言之不文行之不遠又云垂諸空言不若見諸行事之深切著明幸足下等有此宣言言而文也可以行遠使予得引此深切著明之行事以証實足下固明白承認國會集會於廣州也前書言之足下既知法統之重矣而復主張必在民六國會如此說可通當有三種根據第一大總統有解散國會權力第二國會不能自行集會第三六年以後國會並未集會前二者法律問題有法律在非口舌能爭後一者事實問題有事實存益非口舌能爭所謂事實者於空間時間兩方面見爲會有這麼一遭事情既有這麼一遭事情若以有爲無即失之錯誤矣若以有又以爲無更陷諸矛盾矣予聞有昨日談保皇今日談民主明日又談社會主義者自己與自己過一日戰一次猶可諉曰思想變遷無足希奇然惟對於客觀的事實有自有無自無者則不得以主觀的意識隨時調換不知足下所以敢於武斷的『認定法統爲民六被解散之國會』者根本理由何在如在法律上不得集會耶請明白揭曉彼此爲法理的最後之決鬪將其結論宜之國人要求明法者之公平判斷如在事實上不曾集會耶則予將以足下承認民八集會之矛刺足下認定民六國會之盾矣又足下等第一次宣言有曰『同人以爲今欲依法解決惟有以民國六

年六月十二日以前之國會分子繼續開第五十七次之憲法會議俾民國憲法早日告成憲法上之國會尅期召集」第二次宣言有曰「惟有以

民國六年六月十二日以前國會之分子繼續開第五十七次之憲法會議俟憲法公布後不但新會消滅即舊會亦必依法改選憲法上之國會是也」夫國會乃法定機關法不變機關不變而組成此機關之分子則與時常變者也今一再曰「惟有以民國六年六月十二日以前之國會分子」一若當時一般分子爲世及的專利的爲天造地設的除開這般分子便不能再有國會也者其出言之無條理若是而尤無條理者則在

「今欲依法解決惟有以民國六年六月十二日以前之國會分子繼續開第五十七次之憲法會議」兩次宣言精華在是即所傳「民六分子制憲說」也按約法第五十四條中華民國之憲法固由國會制定然同法第十九條所列參議院之職權及其職權之散見各條者依國會組織法第十四條民國憲法未定以前臨時約法所定參議院之職權爲民國議會之職權則國會本自有其職權而非專於制憲制憲規定於第七章

附則之中即對於其固有職權而爲特種職權也雖在臨時約法時代制憲之特種職權固爲重要然不得曰有重要職權斯足其他便可放棄因制憲與其他職權皆約法所定顧此失彼皆爲違憲故廣州集會以來屢有宣言固皆以國會完全自由行使職權爲志者也足下不敢主張完全行使職權而主張專制憲之半行使職權自政治言所謂「深信南北爭

持非雙方兼顧不能解決」者蓋將以新舊國會爲鵲蚌以六年分子爲

漁人而主張自利的調和論也自法律言放棄約法上國會之固有職權乃破壞約法的違憲論也

又如曰「俾民國憲法早日告成憲法上之國會尅期召集」俟憲法公布後不但新會消滅即舊會亦必依法改選憲法上之國會是也」直認現有國會與憲法上國會爲二物憲法一成即依法改選此處殊有疑問究竟憲法公布而國會改選否耶予以爲應質諸國會組織法及中華民國憲法案查組織法第六條參議院議員任期六年第七條衆議院議員任期三年若當時立法者有憲成改選之意必援國會成立爲參議員滿

任之法例而不規定任期因不能預知憲法必三年或六年成也然若憲法會議有此意即將國會組織之重要部分加一變更以法律不能觸憲之義詮之當然改選惟考憲法案之通過二讀會者關於國會之重要部分可謂大體與組織法無異足證現有國會決不因憲法公布而生改選問題也今乃曰「依法改選」尅期召集」既犧牲其固有職權又犧牲其法定生命爲此宣言意果何居王議員恒之言曰「國會當黎元洪非法

解散之日其客觀價格殆達零點當時民六議員置不過問惟民八議員首先買受視如珍寶迨至南北戰爭結果價格漲矣及上海和會破裂新國會失敗價格再漲矣民六議員乃開始加入投機」蓋適如投機市獮初毫無買受膽略繼則指他人買受者不惜七折八扣以賣空手段從中漁利質諸足下然乎不然而猶大言不慚曰「抱定維持法統主義」其

誰將欺且今日開會之國會專制憲乎抑並行使其固有職權乎憲法告

成而改選乎抑依然繼續其法定生命而不夭乎如專制憲如必改選則誠足下『奔走呼號數年如一日』所運動之國會也如其非然則足下『在徐段勢力之下不畏疆禦集合同志先後宣言其所運動之『民六制憲』『憲成改選』之另一國會固未嘗成功也而今之國會乃廣州屢次宣言完全自由行使職權之國會也秋準何人妄弁言於『國會運動之經過』而謂民六分子『其護法之精神與南方議員所取手段不同而其目的正無以異』夫全部職權與半落職權繼續生命與夭折生命其斬嚮於國會之目的本大異而願以其護法精神與南方議員相提並論恰如昔一農者謂與其鄰收穀百石鄰收幾何曰不足百石自收幾何曰亦不足百石將以一與九十九之比例差混同以自銜其富可恥孰甚然農固收一石視彼從不勤耕穫而輒指太倉之粟以傲岸於人者可恥更孰甚焉

足下將必曰何獨不及第三次宣言乎今且及之如曰『同人等屢次宣言主張依法解決時局』其屢次宣言若非指前二次而別有宣言予未之見若指前二次則明明主張違法解決而自詡依法不知所依者何法惟此次宣言之精到處(一)『根據約法繼續行使國會職權』(二)『續開憲法會議』完成憲法誠不愧於依法解決者矣顧予不解何以前二次惟主張制憲主張半行使職權而第三次忽然主張完全行使職權之依法解決耶昔是則今非何以必居一於此而不免前後若兩人耶查第一次宣言開口即曰『民國擾攘九年於茲』第二次宣言亦有『紛紜

假擾歷時三年』之語是皆發於九年也第二次宣言首曰『自民國六年六月十二日國會被非法解散時局擾攘六載於茲』則發於本年也又何以足下依法解決時局之主張至九年猶未提出而本年忽敢提出耶何前後年餘而主張變遷固如斯其大耶分明奉直戰後收拾時局武人苦於無法乃翻然恢復國會而國會價格漲至極點足下始明目張膽拋棄從前減價出售之主張進而要求全價矣故予推定前兩次減價出售之宣言爲足下對國會之真態度而第次宣言之要求全價不過銅山東崩落鐘西應純屬感應作用而初無若何自動的態度可說雖然辨論以詰難而日精事理以反證而愈明予向足下要求立論之根本理由安知足下不向予爲同樣要求耶又安知予亦無何根本理由不與足下同耶祇以問題關乎國會本身合法與否而國會合法與否又關乎國會一切行爲有效與否不妨大家爽快快慶戰一場爲此問題求一個或死或活的着落無取放懶鏢客彼此拳足剛及而輒罷休終久搔不到癢處也

王恒 駁王家襄君之臆說

國會問題發生以來雙方討論辨駁文字幾十萬言就中有吳議長景濤發出之輿論一斑被護法同仁一致駁詰已無剩義雙方論文之內容皆以法律眼光互相切磋天下共見最近乃有前參議院議長王家襄君一新其辨論攻戰之形式將法律法理一切攔置不題純以政治眼光措詞其主見即謂

如果將廣州之民八國會移京開會則所謂解職者所謂遞補者自有有效

力之可言鄙人無待勸告即便奉身而退（讀者注意）否則經鄙人籌備由津移京之繼續民國六年六月十二日被解散之國會應完全由民六分子行使其職權非他人所可進退（王君函原文）

以上爲王君原函之一段大意謂此次國會爲彼等所賺得之國會即有功者當受賞故民六分子之應當出席國會不由民八過問以此點爲根據而所謂有功者即

在徐段勢力之下不畏強禦集合同志先後三次宣言（王君函原文）是也夫護法即護國會猶之君主時代之勤王即保護王者一人而王者即爲所保護之目的而王君硬指廣州之正式開會爲恢復法統之一手段（參看王君函）

此即勤王而以王爲個人功名之利用品是莽操之心理也王君係進步黨員當湯化龍等協謀破壞國會之時進步黨員辭職者百餘人其辭職書至此次開會乃始一一取消至今日仍有王君謂自六年國會被非法解散即抱定主義維持法統（王君函原文）詎不令人駭異惟以上皆關於道德上之爭論其中頗缺明瞭之界線且吾人以爲今後應取大同主義爲包涵國民道德人格起見姑不作深刻之言論故今之所言者惟就王君所劃定範圍爭之

就王君之函文窮究到底只有兩句話即

由在廣東之議員爭得今日之國會者應該該民八享權利由在徐段之下之議員爭得今日之國會者即應該該民六享權利民八不得濫享

然王君亦知國會不能分家故事實上雖以在徐段之下之議員爭得之國會仍讓在廣東之議員之一部分共享權利故「國會本身只有一個」尙爲吾人與王君所不爭之點所爭者只在

誰有功誰應受賞

誰無功即誰不應受賞

若以政治學之原則論人民對於國家職務應然絕對犧牲任憑作何種運動決無計功受賞之可言今不幸王君提及此點吾人即不能不先讓一步與王君爲澈底之研究依吾人所見王君之弊有二

一不知政治上之犧牲性

二不知法律上之時間性

請先言政治上之犧牲性近世政治教訓上之一般原則即凡對於政治上有犧牲者乃取得政治上之發言權否則無發言權而只能坐受他人之處分其根本理由即犧牲之爲物所以證明其人對於某種政治主張的信仰心亦所以取得國民對於其人的同情心與依賴心否則其人毫無犧牲而國民委以大任必至釀成政治販賣之惡果中山先生兵敗僑居而曹吳擁兵十萬承認其有發言權者犧牲之效果也巴黎和會中國代表提出要求條件法總理一手攔置之曰中國人無犧牲故比利時國亡社屋由英法以實力恢復而返還之且認比人有發言權者曰比國人有犧牲故民八議員遠涉嶺表轉徙於雲南四川上海之間兩次被叛兵劫搶困頓於蠻烟瘴雨之鄉呼號於衣食不給之日敗則無家可歸勝則

無利可圖若民六議員則安息都門無所事事（著者爲立言忠厚起見不肯窮形盡相讀者注意非脫漏也）今日國會凱旋對於民六議員只能認爲國會戰勝後返還之交戰時安處於敵國中之一大批俘虜不得視爲有功之人即謂奔走調停亦不過一種仲買行爲毫無價值上的創造性決無喧賓奪主之理由此王君論點之誤一也

再進而言法律上之時間性例如公法上之有罪行爲兩造相殺先下手者爲蓄意謀殺後下手者爲正當防衛至於有功行爲如緝捕盜賊則先入賊巢者受上賞而後入者次之又以私法言如交易所之投機行爲物價之日漲也則先買者勝利其日落也則先賣者勝利皆法律上時間性質之結果也民國會當黎元洪非法解散之日其客觀價格殆達零點當時民六議員置不過問惟民八議員首先買受視如珍寶迨至南北戰爭之結果價格漲矣及上海和會破裂新國會失敗而價格再漲矣而民六議員乃開始加入投機（參看王君發出秋準所編國會運動之經過）再至奉直戰爭之結果徐世昌出逃軍閥對於收拾時局無法可施乃始承認恢復國會而國會之價格乃始漲至最高度矣故通觀六年來國會投機之結果民六議員對於軍閥占時間性上一小部分之優先不得不謂之勝利却不能因此而忘其對於民八議員時間性上之失敗此王君論點之誤二也（參看王君所發出秋準所編之國會運動之經過之一小冊子內容無一署有年月日者即暴露其時間性上之大弱點）以上所論對於國家尊嚴國會神聖褻瀆殆盡著者之罪大矣然因王君如此

矯辯著者即不能不如此駁詰犯罪固在著者而促成此犯罪者乃在王君也惟王君有一痛快之主張即謂若承廣州國會之應當繼續「則所謂解職者所謂遞補者自有效力之可言」可見持王君之論即可以駁倒吳景濂所發出之輿論一斑而思過半矣於此亦足見反護法派之理論之缺乏系統而步調之不能整齊矣

附錄王家襄君原函

自民國六年國會被非法解散後鄙人即認爲係政治上一時越軌之現狀最後勝利仍在法律故抱定維持法統主義並認定法統爲民六被解散之國會在段徐勢力之下不畏強禦集合同志先後三次宣言通告全國主張回復民六國會制定憲法奔走呼號數年如一日迨及奉直戰後積極進行始獲收效於是有天津第二屆國會繼續開會籌備處成立之通電於是六月一日宣言國會自由行使職權之通電今茲北京之國會即本此二電成立乃繼續民國六年六月十二日之國會法統既斷而復續六年國會議員之資格即完全存在以法律上資格完全存在之分子行使其法律上賦與之職權於法於理無絲毫違背若謂廣州護法議會解職遞補之舉分子問題因而發生姑無論其解職之手續是否依法遞補之資格及手續有無疑義根本上鄙人祇認護法議會爲恢復法統之手段不認護法議會即屬法統是故對此問題求根本解決乃國會爲民六民八之爭非分子爲民六民八之爭如果將廣州之民八國會移京開會則所謂解職者所謂遞補者自有效力之可言鄙人無待勸告即

便奉身而退否則經鄙人籌備由津移京之繼續民國六年六月十二日被解散之國會應完全由民六分子行使其職權非他人所可進退見仁見智容有歧異公是非豈可厚誣特爲明白答覆如右附呈國會運動之經過二十本祈察閱再來件並無人署名封面係由護法議員辦事處寄出此件即送護法議員事務所公鑒

彭學浚 對於國會議員八民六爭點之意見及解決方法

自國會移北京開會護法議員北上於是國會內部有民八民六之爭兩方持論各執一理而好爲一元論者或欲避民八民六之名義而約爲院內分子之問題實則窮究院內分子歸根澈底仍當還原於民八民六之爭不如仍用民八民六之標題較爲輪廓清楚也近日本院分配意見書多件大抵誣民八爲不合法本員從條理方面與法律方面均主張民八者聽此反對言論有如骨鯁在喉不得不吐試先述其左袒之理由後乃及解決之方法

從條理上立論可得兩種直觀（一）護法議員奔走護法奮鬪五六年一旦大功告成反屏一部分護法分子於法外天下最不合理之事無逾於此（二）民國八年在粵開正式國會開憲法會議當時議員數百人自身既居之不疑而舉國人民亦無有指爲違法加以非議者今在北京開會忽指前事爲不合法天下最矛盾之事無逾於此

以上兩種直觀雖極合條理吾知必不能服法律論者之心蓋若其事果爲違法即無論如何合理亦不能發生法律上之效力也然本員則信極

端合理之事斷無在法律上不能得一確實根據之理請自今而言法律查民八民六兩派各有主張而其主張之根據

民八則以約法上國會得自行集會爲原因

民六則以黃陂本年之取消『民六解散命令』之命令爲原因

約法第二十條既有自行集會之規定則國會一度集會足法定人數即爲堂堂正正之正式國會與所謂非常會議者截然不同正式國會既一度出現於時間空間之上即無法再使之消滅故此北京開會當然繼續民八天經地義無可辨也至民六主張之根據以黃陂取消解散命令爲主是不啻於民國國會史上開一極大之惡例何以言之談法理諸君當

知『取消』一名詞乃與『無效』一名詞對稱『無效』與『取消』在法律

上效力有重大之差異無效係自動的取消係被動的『無效』不待何等動作其自身早不發生效力『取消』則非經一種動作手續即仍繼續有效此種區別諒稍讀法學通論者所易知也約法上大總統無解散國會

之權黃陂違法解散當然無效猶之吾儕議員無任命官吏之權違法任

官亦爲無效初不待於取消也今若認黃陂此次之取消命令爲國會復

活之原因是承認大總統有自由解散國會自由恢復國會之權且此例

一開以後國會再遇非法解散則非俟有大總統之取消解散命令不能自

動的回復與約法精神顯然違背民國前途危險孰甚故吾人對於黃陂

此次取消解散命令之觀察祇認爲黃陂個人之自由懺悔並表示其屬下

武人對於國會在南京開會不加妨礙而已至國會本身已於民國八年

在廣州自由集會今茲之事不過由廣州而移於北京法律既無限制開會地點之明文則南北一體無適而不自得此本員主張民八不取民六之根本理由也論者於是乎有詞矣曰民八議員遞補不適法也曰民八解職議員未依法定手續也曰若認民八則任期無可解釋也凡此種種缺點以丁議員善慶葉議員夏聲兩意見書言之甚詳本員認丁夏二君所言誠然不誤然尙有兩事當爲治法學者所應注意之點（一）法律以應用於事實爲主若至事實實不可通而該事實又不可廢滅則不能不於法外以遷就事實例如議員任期本有定限而此次歐戰期內各國因戰事阻碍不能舉行選舉即將議員任期爲法外之延長此一例也又如吾國議院法第十三條議員有缺額時由院通知國務院依議員選舉法以各該候補當選人遞補之民八在粵開會遞補議員本無合法之國務院今日北京亦無合法之國務院然遞補議員多名均已到院出席無起而非難者此又一例也故執一定之法律手續以衡萬不可通之事實結果祇有自殺決非立法之本意也（二）法律通例往往有違反手續法而仍不影響於事實之効力者例如訴訟法在法官有嚴重遵守之義務如訴訟法規定判決書當記載當事人之姓名職業住所陪審推事當先告於審判長而後能對訴訟當事人發問假令法官以一時之偶誤於判決書上漏記當事人之職業或陪席推事竟不先告於審判長而爲發問此雖明明違法然當事人不能以此爲上訴理由以破棄其判決之効力至多亦祇能於行政法上爲法官懲戒之原因而已約法爲國家根本大法

國會得自行集會既明揭於約法更何能毛舉一二細故以破壞根本法之効力乎故解職手續不合法更正其手續可也遞補議員名次順序之不合以訴訟而回復其順位可也若以此而破壞大經大法之原則則矯角殺牛距立法精神遐哉遠矣明此二點庶幾丁夏二君在法律上種種之詰難可以渙然冰釋矣

本員意見略如上陳然以茲事體大欲求解決方法不能不顧及左列之事實

一兩方各執一理再無更高機關爲之判斷恐難得實際之解決而有碍於國會議事之進行

二事實上民六分子既已出席而護法分子未出席者僅居少數實力不能與爭

三護法政府自身既有謀反叛逆之陳炯明出現使護法大業不能竟厥全功致有今日之爭執則護法團體應當自省

以上述理由本員主張將民八民六之爭點付國民總投票訴之公共民意以明真正之是非如得多數贊同即由國會議決國民投票方法公布施行是否有當伏候公決

王恒 國會問題之研究

第一章 問題

日來國會問題已漸入不可爬梳之境界因之引起議員界之種種辨論最近如葉議員夏聲丁議員善慶彭議員學浚均提出意見書爲純粹理

論之辨駁於民六民八各有所主恒亦議員中之一人雖不學無術亦有其得一得之義務惟討論之先有應聲明於左

(甲) 恒之個人根本思想對於社會及政治問題甚反對絕對的一元論如本問題本由法律政治事實三方面相為因果而生若論者取其一二而遺其二必至捍格而不可通而詭辨乃乘之而起故採相對的一元論以法律為主以政治事實為從為討論的方法

(乙) 本篇只聲明個人見的地對於反對派不為逐條辨駁既可得行文便利之資又免挑起反對論之感情使真理愈難發現如讀者能取葉丁彭三議員之意見書互相比照孰得孰失自能明白並不減少其對於本問題解決之効力

(丙) 恒乃一奔走革命之議員並非閉戶讀書之書者只能外酌社會潮流內本良心的信仰依據學理對於本問題向同人及國民求一比較妥當的裁判是為本文之目的至於擇焉不精語焉不詳是能力陋劣之過寧求社會賢哲加以教訓勿以辭文害大意可也

第二章 政治法律事實之連帶

本節標題為本篇全文之基本概念即為解決今日問題基本概念蓋年來國事之所以糾紛生民之所以塗炭者即此三原素——政治法律事實——不相調和之所致也依吾人之所知單講政治而不問法律事實則上焉者只有遇事投票以文的方法支配一切下焉者只有日日打仗

以腕力相為高尚於解決國事必無常也單講法律而不問政治與事實

則上焉者將如伏羲之畫卦有爻無詞或如斯賓諾沙之哲學如演幾何代數之公式而下焉則且如書班狀師死於條文之下而忘却一切其甚者則且緣以為奸於解決國事仍無當也至於單講事實而不問政治法律窮究其極只好從根本上取消革命蓋清季大好河山人民熙熙攘攘吾人何故使之破壞至此而不維持固有之事實耶吾人之所以不能為此者亦以造新民族的國家將一切政治法律事實合爐而冶使互相調和之混一體以達國利民福之目的此即吾人今日一切實地的勞作及理論的勞作之唯一大前提也今日問題不過此長期的大規模的勞作中一段落一部分而謂可以分裂割截的爭辨得其結論是必不可得之數也

今更就此根本而演繹之第一為國家組織原理即空間原理決不能你談政治我談法律亦不得謂在政治上可通在法律上不可通尤不得謂談法律則使於甲部分談政治則使於乙部分第二為革命中進化原理即時間原理固不得謂前日絕對應談政治今日絕對應談法律護法時代應該你去運動護法成功時代應該我去運動尤不得謂甲議員只配當前日鎗林彈雨之衝乙議員乃克勝今日坐議制度之任苟明乎此則可知今日討論本問題之人當先自檢查其頭腦至少要有隨時隨事對於公私緩急兩範疇較量輕重自定抉擇之能力否則祇可當訟師作法庭書記若在今日革命時代以議員資格發言吾未見其能稱職也

本篇的立說方法乃以法律為主以政治事實為輔即藉政治事實之證

明以說明法律之目的不能毛舉法律之細目以阻碍政治之進化使障礙政治進行之事實因而跋扈此本文全部之主意願與國會同人及社會賢哲一試其商榷者也

第三章 法律的根本研究

通覽今日中國社會之狀況而求其精神其為政治革命最熱烈之時代想為一般所公認又吾人以議員之身分而討論國會問題既無更高的解決機關而且同時國會即是制造法律機關則吾人今日為法律的研究當然不能死於條文之下故吾人對於法的本身之個人信仰如左

(甲) 法理較法典為優先

(乙) 立法論較解釋論優先

(丙) 法之效用在於獎勵為善

(丁) 立法者之立法乃求自己與法之自存非求自殺

(戊) 引用私法原理時不得害公法之目的例如議員不到廣州集會而認為未表示意思因之認為其資格存在皆伸張私權妨害國家公益不成其為理由也

(己) 法之體系以具體的言約法為第一級組織法選舉法議院法為第二級議事細則及其他關於議會之則條為三級固有等級之分遂有上位法下位法之別如遇實事上之障礙當然犧牲下位法而求上位法之實現（此事彭議員意見書中曾舉院法手續為之證明可供參攷）蓋法之組織（不分法文法理）如人之生命去一手

一足而能保全生命當然為愛惜生命者所樂從蓋法雖死物而不可死用故亦不能死解於是有原則例外之分原則所以處常例外所以應變也否則不論何時死解條文於是遂有以拘守條文妨害目的之結果是何異於養其一指而失其肩背以至於自殺耶

第四章 政治與事實

所謂政治與事實者即年來（自六年六月至今日）革命之經過也自黎元洪非法解散國會中山率海軍偕議員赴廣州護法由國會非常會議組織元帥制軍政府常號稱護法國會非常會議議決改組總裁制明年（八年）國會足法定人數開常會開憲法會議嗣經政變議員一部分離粵常會及憲法會議停止九年冬恢復軍政府十年改組正式政府舉中山為大總統延及今年北方各省一致贊成法統國會再自由集會號稱護法成功

以上所舉不過六年來最簡單的事實而為研究本問題有此已十分充足就中應請讀者注意者此六年中只有南北對峙之兩政治團體當南方護法進行北方除用兵而外對於護法名義及國會之開常會及憲法會議諸名義並無何等正式駁詰而吳景濂王正廷褚輔成等且參與其事即當日身在北方未赴廣州之議員亦無正式電文駁詰且今日恢復國會之前亦並無正式電文對於國會有何附帶條件的恢復此乃十分真確天下共見的政治經過及業已固定之事實也

敘述至此吾今乃得就前列之第三節（法律及法理）與第四節（政治

及事實)而爲左列之說明

第五章 法理實體法手續法關係及價值之研究及本問題之

解決

吾人今試發一最質樸之疑問曰(我們爲何要法律)則將應之曰爲國利民福耳若是乎反對國利民福之法律吾人必不希望也又試問法律以何者爲最高貴則將應之曰約法以爲一而規定人民權利一面限制政府行動與國利民福之目的最爲接近也又試向國家何故要如許之實體法及手續法則將應之曰將藉此以實現約法上之要求以達到國利民福之目的也若是乎吾人不求國利民福則必不要約法若不能使約法實現而且妨害約法精神之存在則吾人必不要實體法及手續法

也明矣又約法是不說話的死物欲約法能爲自動的則必保護約法上民意機關之國會若實體法及手續法之適用至妨害國會之活動即無異於妨害約法之實現其因必不得已而犧牲其價值殆與爲保存約法而犧牲實體法及手續法之意義相等讀者若不根本上反對本文第三章之意義亦必無理由反對以上之主張故吾人敢依此主張以解決左列各問題

(甲) 約法不規定解散權爲有理由即絕對保證民意機關以養成民主政治之習慣也故黎氏六年解散令爲無效(此處參攷彭議員意見書)

(乙) 議院法不規定集會地點爲有理由即絕對保證國會職權之行使

使廣州集會完全爲國會行動

(丙) 過半數之意義應窮究立法之用意即國會唯一過半數之規定根本理由乃使國會不得分裂爲二(一個數決無兩個過半數)決非一種天經地義不然英國國會爲無意義矣民八國會既無分裂爲二之疑問則吾人只當問當時所用名義是否爲正式會憲法會議既爲正式會憲法會議而天下無反對者則目的上已占勝利而達到今後無反對之權利而已與會者論人格服從上尤無辨駁或翻案之自由

(丁) 補議員必依手續之理由乃國會欲使自身增其尊嚴非國會自身欲其結果歸於自殺國會因護法而自動乃與反對國會者決戰決責其向反對黨要求完備手續之理由故到廣州開會之議員只能問其在法理上應否取得議員資格及當時有無公民提出反對之證據不得於已成事實之後毛舉細故推翻國家機關行動既得之成績

(戊) 法律規定中斷之目的乃保證善意者之權利非助長破壞國家者之聲勢國會明明在廣州開過正式會及憲法會議而有成績對於今日國民之要求當然以認爲有效爲有利反之認爲中斷只是以獎勵因私廢公破壞大局之人况此次恢復國會之先並無一人敢聲明附帶條件耶

(己) 私法法理在政治上無應用於妨害公法上的利益之理由國會自身行動無犧牲國會自己之意志而要個人同意之理由廣州集會登報發電通告全國當時有議員資格者明知之而不到會在其個人人格

上明明放棄職務今乃以未得同意爲理由是視議員爲一人私產也國民其能承認之乎

準以上之理由吾人以爲主張民八者其理由爲相對的充足而主張民六者直無絲毫理由之可言如欲求一適當解決之方法則當取左列之條件

一未至廣州之議員自行退出國會

二此次北京集會一應經過宣告無效

三正式會及憲法會議繼續廣州而進行

此院內自行解決之方法然此方法吾知其必難實現也

第六章 人格政治民主政治及公民監督權

對於國會本身之說法既窮（指院內不能解決）則不能不訴之國民此政治原則也顧事實何如彭君所謂國民投票者在理論上吾人只能以片面的承認蓋國民投票之不可行非理論上之障礙乃今日環境所不許也蓋國會之根本在法法窮則訴之倫理故民主政治人格道德之政治也今日之事實因人格道德之破產而延及於國會之破產此責任因由國會尸之然要其所以負此責任者亦不僅國會爲限也故今日國會問題不能解決必爲明日内亂之動機吾人著論儘可犧牲法律之小者近者而將就事實以來大亂之不再見其與吾人要求之政治目的完全相反而愈益滋長不利於民生國計之事實何是亦唯有求富有自覺心之國民公判而已

九月十二日

李燮陽徐可亭 對於陳議員銘鑑論文之懷疑

吾人論事之先須先提出四種疑問求一比較切當的解答乃可研究今日之問題即

一今日是否爲政治革命時代

二身爲議員是否應注意立法論

三吾國民今日之要求是否自由政治即人格政治

四法之效用是否獎勵爲善以應政治目的之要求

以上四種答案爲陳君銘鑑之所主張者完全與吾人相反即

一否認今日爲革命

二身爲議員而仍應爲律師或吏胥之所爲

三不要求自由政治而要求奴隸政治

四法之效用有時獎勵爲惡

則吾人不必再與陳君討論蓋二人之思想不啻各住一世界雖爭辯十年仍無結果之可言吾料陳君所抱之思想必不至如是之遠也

陳君立論第一條件在於促成憲法以慰國民之望而於憲法之爲何等憲法或何等制憲機關乃能造成此憲法以慰國民之望則毫不置問甚至於對此制憲法機關加以討論或爭持者輒「加以一意孤行百方破壞」之惡名似與今日時代及國民對於政治之真正要求未能了解夫果不論何種憲法即可以爲民國憲法而使國民遵從則直承認袁世凱之修正約法以待洪憲之欽定國憲可耳又不論何等機關或機關分子

而可爲民國的制憲機關則直再起非法國會以成此大業可耳又何必多此數年之殺人流血之損失以待今日之國會恢復乎此點還要陳君再想想

陳君第二條件即謂『此次國會恢復北方同人奔走主持之力爲多護法議員不得貪天之功以爲已有』吾人平情論理決不專作感情衝動以循惡聲必反之例惟自信吾人護法是犧牲個人以求達國家安寧之目的決非如野蠻人獵獸誰捕獲即應歸誰所有吾人今日之爭論乃在國會之是否合法決非與陳君爭功論賞也若再進一層立論陳君果根本的贊成法統何不身赴廣州護法而乃有安坐北京五六年始認有奔走運動之必要吾人論政治上之勝敗只能認最先提出主張而旗幟鮮明且結果卒能達此目的者爲優勝否則只能認其因覺悟而投降依投降而求自存不能以優勝之名加之否則憂憤而死之袁世凱遁逃荷蘭之德皇維廉亦得以優勝自夸矣何者吾人所承認者只能承認人格的政治（即意志上的勝敗）非事實的政治也

陳君之第三條件則謂『在廣州時所辦之事所議之法當然於黃陂復位撤銷六年六月十二日非法解散命令國會回復原狀時對於已往之護法行爲一律視作事實上過去之陳迹不得認爲在法律上有如何之效力也』吾人對於陳君此種說法敢直一言斷定之曰不知民主政治爲何物蓋約法不規定解散權此種之不規定實爲民主政治之精神其用意即恐行政部之濫用此權以壓迫民意機關也陳君既知命令爲非

法而又認爲有效若依吾人代爲說明只有君主之下之富有奴隸性的人民乃有此思想即所謂『君要臣死不得不死』而不論其合法與非法也不然非法而又有有效陳君何以得此結論乎

陳君之第四條件則爲毛舉一切手續法而置政治目的於不顧此種論法若以之代武人官僚而爲律師或書吏者或優爲之以之代表民意而爲革命時代的立法議員則恐不足蓋法律一經武人壓迫而被破壞則爲議員者應該隨時隨事追尋立法者之本意而權衡於事實上之可能乃得正確之判斷與去取否則凡有利於國家與人民者武人皆得妨害之便不能執行所准予執行者皆爲武力張目以危害國家之條件耳民意其許之乎例如廣州國會乃對於武力爲護法之宣戰而陳君乃必責廣州國會之不通知僞國務院不求敵人發當選證書吾不知其如何可通也

總之陳君惟不能認識今日爲革命故事要求依照常軌（但武人不依常軌陳君則似毫無過問之義務）惟不能自知其爲議員故惟知法律上的解釋論而不知何者爲立法論惟不知要求自由政治故終不脫奴隸性根而承認黎元洪之非法命令爲有效惟不知法律不獎勵爲惡故於護法者則毛舉細故以繩之而棄其大體於破壞國會或投降於護法者則大獎其奔走主持之力而以護法議員爲貪天之功固無足怪也抑吾人更有不能不言者陳君之意直以護法議員歷年之犧牲專爲個人權利而來故其結論則謂政府給以相當之位置護法議員即不應再

事爭論亦若天恩高厚護法議員應當感激涕零者此乃完全以陳君個人之心度一般護法議員之腹以個人權利爲前提以國家大法爲犧牲此尤吾人所絕對不能承認者也

劉榮棠 國會自身問題之法律解釋案

自國會本身問題發生以來爭議之烈已達極點然只有理論的競爭而不謀合法的解決爭辯十年亦無結果誠恐醞釀日久反因法律問題牽動政治範圍愈大收拾愈難又或院外之要求延爲院內之紛擾致有種種舉動妨礙議事進行况憲法會議總統選舉會非有三分之二以上人數不能開會恐此問題不解決則憲法會議與總統選舉會永無成立之日進一步講即令成立然因國會本身問題未會明白解釋野心家有所藉口憲法戰爭總統戰爭恐不能免事之危險孰有甚於此者凡我同人不可不三思之也鄙見以爲欲解決此問題非依法律手續提出院議加以確當之解釋公正之議決不可否則拋却法律手續專講調停辦法致此問題不能根本解決目前雖可苟安後患何堪設想茲本席以此爲解釋法律問題應認爲法律案特依院法第三十條提出院議深望兩院同人平心靜氣求一合法的解決以免日後之紛擾俾國會本身不留缺憾憲法早日告成不獨同人之幸實國家前途之福也是否有當即希公決

關於此案應行解釋者約有三點

(一)解散國會之命令是否有效

(二)國會在粵之正式集會是否合法

(三)國會在粵開會後之一切行爲是否與法律全相違背

按解散令如果有效則國會今日之繼續民六自屬當然如係無效國會並未中斷自當繼續解釋第二點國會在粵之正式集會是否合法

倘不承認廣州之正式集會爲合法則國會在粵之行爲自應另作解釋如承認合法時便當研究國會在粵開會後之一切行爲是否與法律有違背之點其違背之點應作何說其他合法之行動是否受其影響總而言之在粵在京原係同一國會國會對於自身既往之行爲實不應任意放棄致啓國人之疑况近者爭端已開長此不理實非善法故本席特提此案希我同人詳細討論求一正確結果是所至盼

徐際恒 對於民六民八同人解紛意見

本席以丁內艱不列席者久矣惟以居近衆院日來民八民六之糾紛頗有感於余心昨閱報載張溫兩君以三種條件出任調解私心竊慰平心而論不有民八同人之奮鬪國會已早不在國人腦中不有民六同人之奔走護法之目的亦終不得達法者天下之公器也勿論民八民六同人皆各爲護法效命之一員今民八同人既能讓步實爲顧全大局民六同人亦正不能不有相當之敬禮故本席於三種條件之外略補充三事以供採擇(一)民六民八同人宜擇日在衆議院共同連席開一護法完成大會以爲護法歷史結束之紀念(二)廣州兩次憲法會議所議之地方

制度草案宜正式作爲事實上之參考(三)對於民八同人宜由國會聘爲憲法上名譽顧問

沙彥階丁善慶 對於國會名分之法律上商榷

孔子曰必也正名乎名不可一日不正法不可一日不立今者法統名分究應接續民國六年之國會抑應接續民國八年之國會當就法律上求一正確之根據法律所在即名分所在條文至明斷難假借且事關十年未定之民國憲法現正積極進行萬一誤解法律紊亂法統根本大法因而流產事之危險孰過於此此爲國本計萬難苟且隱忍者也解決法統名分厥有三種前提第一前提基於約法而產之民國議會大總統不得解散民國五年第一次之恢復既爲全國國民所公認今日第二次之恢復雖有六年八年之爭而對於大總統不得解散國會之解釋則亦完全一致第二前提產生國會之法律爲中華民國臨時約法及根據約法五十三條所定之國會組織法參議院議員選舉法衆議院議員選舉法國會自定之法律爲議院法均應絕對適用萬難任意變更第三前提上開各法規所謂集會開會開議院議等諸名詞均有極明顯之定義屆常會法定開會期日或臨時開會之前十日兩院議員自行赴會者謂之集會常會或臨時會之開始舉行開會式者謂之開會開會後有法定人數列席之議事謂之開議法定開議後之決議謂之院議此類定義均有明文規定亦難任意牽混由第一前提言今日根據大總統撤銷六年解散國會命令之命令爲國會回復之有效期間若謂於未經撤銷解散命令以

前早已復活則是自民六至民八以迄於今按照國會組織法第六條第七條之規定早已期滿根本上即不能爲列席之主張可以斷言由第二前提言今日接續六年國會與上開各法規無不一一吻合依據各該法明文規定立時解決亦可以斷言由第三前提言非法定開會期日或臨時會開會前十日之集合非國會組織法及議院法所規定之集會非常會法定期日或臨時會之開始非國會組織法及議院法所規定之開會非有法定人數列席之議事不得謂之開議非法定人數開議後之議決不得謂之院議亦可以斷言主續八年國會者曰國會組織法第十四條民國憲法未定以前臨時約法所定屬於參議院職權內之事項爲屬於議院法第一條民國議會每屆法定開會期日或臨時開會期日之前十日兩院議員各自集會於本院故民國八年國會在廣東不得謂非正式集會似也然查議院法第一條所規定集會係國會組織法第二十二條集會之定義限於每屆法定開會期日或臨時會開會期日之前十日民國八年國會在廣東集合名爲繼續第二期常會非常會或臨時會之開始是民國八年之集會非院法第一條之集會也主續八年國會者又曰院法第七條議員於開會後滿一個月尚未到院者應解其職民國八年國會在廣東開會一個月未到之議員應在解職之例似也然查院法第二條民國議會開會之日由兩院議員會合舉行開會式係承上第一條而言民國八年之集會並非院法第一條之集會無從依照院法第二條舉

行開會式既非院法第二條之開會當然不能適用院法第七條之開會亦當然不能適用同條開會一月不到之解職也主續八年國會者又曰院法第十二條有許可議員辭職之規定同法第八十條有缺席連續三次除名之規定八年多數未到之議員即不應依開會後滿一個月未到之規定立解其職既經分別辭職或缺席亦應許其辭職或逕除其名似也然查院法第十二條議員辭職之許否須付院議決之又同法第八十二條第一項懲戒之動議非有議員二十人以上之贊成不得提起但關於前二條懲戒事件之動議得由議長提起之既有提起之程序然當有院議之結果再推諸院法第七條之下半既可以院議展期則第七條之上半當然必以院議解職而院議無論為無異議之決議或正式表決之決議要必從開議而來尤可斷定查國會組織法第十五條兩院非各有總議員過半數之出席不得開議民國八年兩院在廣東集合時原有議員並未足法定人數為全國所共知當然不能開議何從更有院議此民國八年之開議不合國會組織法第十五條之開議民國八年之院議亦非院法第七條第十二條及第八十二條第一項結果之院議也主續八年國會者又曰參議院議員選舉法第十二條第十四條衆議院議員選舉法第七十七條第十八條均有候補當選人遞補之規定原有議員缺席既經候補當選人遞補足額即為正式開議似也然查參議院議員選舉法第十二條第十四條惟當選人不願應選及出缺時候補當選人始能遞補院法第十三條亦有議員缺額由院通知國務院以各該候補

當選人遞補之規定上述多數未能到會之議員既未依法出缺何從依法遞補是遞補議員之實質上要件自初即未成就又查參議院議員選舉法第十三條衆議院議員選舉法第八十條及第八十一條第一項均有選舉監督給予議員證書及呈報內務部之規定八年候補當選人之到院並無議員證書亦未呈報內務部其形式上要件亦復欠缺且並未遵照參議院議員選舉法第九條及衆議院議員選舉法第一百十條之名次又未遵照參議院議員選舉法第十條衆議院選舉法第一百十一條之通知及答覆即行越次超補尤不得謂之遞補是雖任意補足終不能為國會組織法第十五條之開議也總之民國八年廣東之集合如果有一日合法之開議國會之名義當然成立議員辭職解職除名之効力當然發生第二期常會之期間亦當然進行乃民國八年之集會開會既非院法第一條第二條之集會開會更不合國會組織法第十五條之開議當然無從發生院法第七條第十二條及第八十二條結果之院議更無從發生參議院議員選舉法第十四條衆議院議員選舉法第七十七條第七十八條之遞補非特六年國會分子毫不受其影響且民國八年與國會兩字無從成為連屬之名詞况民國八年之事實有與法律對照而益明者八年六月十二日在廣東通告開會七月十二日即將未到議員通告辭職至八月六日始行開會縱令其開會為合法而未到議員之解職顯在開會之前與院法第七條開會後一月不到解職之規定絕不相符微論其集會開會均非合法也又九年三月廣東總裁制政府分裂

國會亦因之散會分赴雲南重慶道孫中山於十年三月又開非常國會當時留廣東者僅二百餘人孫中山在廣東財政廳宣言此舉係革命而非護法四月七日選舉非常總統共二百二十二入孫中山以二百十八

票當選是非常總統爲革命之總統非常國會亦爲革命之國會革命成功固可由革命國會發生正式國會革命不成功當然遵照原有法律回復原有國會毫無可以影射之理其曾任官吏之議員以國會中斷議員

資格亦因而中斷曾任官吏法無禁止明文國會回復議員資格亦因而回復辭其官吏改就議員即爲完全合法且國會在五年第一次之回復全國不以爲非爲今日第二次回復之先例五年回復時辭官吏而就議

員者不乏其人全國不以爲非亦爲今日回復議員之先例東西各國議會史於法無明文規定者率以先例爲衡今日因回復國會而回復議員資格法固不悖例尤可徵非可肆口抨彈也是以雙方之事實對照一定

之法律民國八年之集合於法並無根據民國六年之分子與法毫無睽離當茲國家命脈千鈞一髮之時政見固宜互讓而法理斷難通融私利可以不爭而國本不可不定就法論法民國八年廣東之集合祇能謂爲擁護國會之行動不能謂爲正式國會之回復雖有政治上之價值究乏

法律上之根據今日法統甫復大法期成始終真正護法者無論在南北凡我國民固當敬之重之不能歧視若陽借護法之名陰行毀法之實同人爲愛護國家計爲愛護國會計爲愛護憲法計不得不依據正確法律辭而開之上開各法律爲全國國民所共見上述各法理爲全國國民

所共知非可逞臆捏造亦非可任意否認凡我全國各法團各名流各機關同爲中國國民孰無愛國之心共負救亡之責即均有依法定分之權能援溺救焚勢難坐視存亡絕續端在此時敬布區區諸維鑒察

葉夏聲 對於民八國會法律上之解釋

出席分子：遞補解職手續：開會議決：會期任期：均不能悉

認爲合法

日前民八議員要求出席致國會突起紛擾議事爲之延滯本員怒然憂之前日曾致函衆議院吳議長並提出意見書條陳解決辦法吳議長未將本員意見書發表故同人多不知愚見之內容而日來問題更大意見益深主事者竟無善法處其間遂致昨日憲法審議會開會時復演叫罵鬪席之惡劇本員對此益有感於調停之必要而本問題之未可含糊了事也敢平心靜氣對於兩派爭持之論點爲明晰之解剖中正之裁斷期雙方之諒解和平了結而免誤制憲大業之進行是則區區之微忱也在民八議員所持之法律點豈不曰吾人自民六南下護法於茲五載始開非常會議則民六留北各省議員屈身僞廷不肯贊同護法繼而民七正式集會於廣州留北議員又寧受除名處分而終不肯到院是此等議員已自拋棄其議員之資格故在廣州遞補其缺之議員依法當然繼續有效其說似也然難之者曰留北議員之護法與否當爲另一政治問題當在廣州集會時若認留北議員不肯到院自應依法定手續解職其遞補者亦應依法定手續由院通知國務院並經資格審查按次序遞補方

爲合法顯爲問民七正式集會之際究依法定手續解職遞補否耶詎非因恐法定人數之不足先准遞補而後開會先保出席而後審查耶詎非有始終未經審查而出席至今者耶詎非有不依次序而竟躡級遞補者耶此對於其分子不能悉認爲合法者也常會會期爲四個月臨時會會期不能逾於常會會期此定則也然民七廣州集會之國會開會後幾經討論方自定爲臨時會已屬不合而此臨時會竟自七八月開至民九四月共廢續開會凡二十一個月其間又並未於每臨時會屆滿之際爲一度閉會始行復開則當時已不啻甘違院法逾限開會而不辭試問此違背院法之長期開會其議決能否發生效力按之違法行爲自初無效之原則民七國會法律上當然無效此對於其會期不能悉認爲合法者也院法議員於每屆常會開會後逾期不到始行遞補今廣州之集會既自定爲臨時會矣院法臨時會無逾期不到之制限則廣州臨時國會逕將不到議員解職詎非違背院法而何此對於其解職遞補手續不能悉認爲合法者也院法凡兩院合而開會祇有兩院協議會之規定外此則選舉大總統制定憲法亦有兩院會合會之規定然並無兩院聯合會之規定且凡兩院合而開會當然仍依足法定人數之辦法而廣州之國會自集會以來以兩院聯合會名義庶續開會者一年有半其間於民國七年十月因以兩院聯合會名義委託軍政府岑春煊等代行國務院職權並攝行大總統職務之日開會時在場人數僅約三百餘人經議員質問是否足法定人數由議長宣告兩院聯合會向不須法定人數是廣州之國

會匪惟違背院法開兩院聯合會而已又並違反法定人數之規定試問此等違法越軌之國會其一切議決究有何効力耶此對於其開會不能悉認爲合法者也民八議員之藉口者不過天津宣言繼續開會之繼續二字未明指民六民八而已假讓一步認爲當然繼續民八國會則同時發生者即爲會期與任期之計算問題以會期討論民八議員始赴廣州民國六年八月其時係開非常會議至翌年八月始改正式集會至民國九年四月爲軍政府所迫轉遷滇蜀又改爲非常會議是年十二月返粵開會初仍擬分兩院辦事復開兩院聯合談話會後數日又改爲非常會議終護法一代反復更易凡三四次其兩者之間究有因果聯絡與否在民八議員必復振振有詞力謂係屬兩事並無關係然正式會與非常會遞嬗之際究無明劃之界線確切之聲明則局外者殊難斷其兩者之關係則試爲其計算會期究應由國會非常會議之日定算乎抑當由正式集會之日起算乎若由非常會起算則非常會非院法上之集會其不能計入會期也甚明若由正式集會之日起算則必將非常會議除外非常會爲護法國會苟被除外則護法之謂何將置非常會於何地乎况廣州國會首尾皆爲非常會而正式集會介於兩非常會之間以起點言固難解決以終點言尤難劃分倘強斷截其首尾而欲依天津宣言繼續開會勉爲銜接則曩在廣州之會爲長期臨時會得毋欲以今日之國會繼續當年二十一個月之會期耶如是則請問民八議員當在廣州開會時何以不繼續民六未了之常會期而別開臨時會是否當時已拋棄繼續

民六常會之意思如當時已拋棄繼續常會之意思則今日天津宣言繼續開會當然係繼續民六常會而與廣州之臨時會毫無關涉何則常會方有繼續之可言臨時會本無繼續之可言也而况該臨時會又法外開會至二十一個月之久乎假更讓數十步認當時廣州之集會權宜作為常會如是則開會二十一個月為期已一年有九個月合之民二開會八個月民五開會十一個月共開會四十個月按衆議院任期則逾四個月按參議院第一班任期則逾一年又二個月此悠長之歲月如以第二次常會論則世無如是長期之常會如不以第二次常會為限則早逾法定任期更無開會之可言然則欲繼續開會究何從而繼續耶此就會期任期之計算上不能悉認為合法者也總之民八議員如祇言政治不言法律則已若斤斤合法非法之辨則宜祛除主觀之見自問於法律上若者為自己之弱點若者為自己之強點強點應如何主張弱點應如何辯護然後可以與天下討論法統若第空言主觀的合法參雜政治感情論面侈言爭法統誠恐為明法者所竊笑耳此就民八方面之法律論點吾人所下之判斷也今更就民六議員方面觀察果如民八所指為非法否耶欲解決此問題先宜解決此次國會在京開會究為繼續民六國會抑民八國會如繼續民八國會則民六未到廣州議員竟列席民八國會則其列席即屬非法如其為繼續民六國會則其列席實無非法之可言誠以繼續者果為民六國會即不啻默示民八國會之不能繼續於是民六議員苟其在國會被非法解散前未依法解職者皆得以其原職而列席國

會縱令其人自解散後已改就別業或為別一之議員惟但使其人於解散前並無拋棄議員之意思表示則今日法律上當然不能否認其資格如謂若輩於解散前後有躬預毀法禍國之逆謀者即不應復列席於國會此乃院內問題倘由院內提起懲戒禍首之一議自應依法由院議解決而不能因分子之不良牽及於國會本身此就繼續民六國會一面研究吾人法律上之見解自當如是若其果為繼續民八國會則又不同然按之此次繼續開會之經過事實天津宣言固針對民六被非法解散之議員而發而黃陂復職後首以其職權撤銷民六六月之非法命令則今日北京所開之國會自不能謂非民六之國會而况法律上民八國會在廣州之集會復有如前述之疵累而有未可繼續之事勢耶雖然吾人論事固不能泥守法理平心而論民八議員開關萬里南下護法去安居危棄夷就險六年不易其志功在國家殊堪景仰其間雖曾開非常會議正式集會兩院聯合會憲法會議等會或未能悉合法律手續然為達擁護約法恢復國會自由行使之職權起見而採多數之手段亦尚未可厚非今國會重開約法有效雖由軍閥覺悟力為倡贊之功然設非南方護法國會同人艱難支柱俾大法常存精神宛在則究何由而感動軍閥促其覺悟即覺悟又何從而覓此破甑復為瓦全故追厥元勳首推護法國會吾人對茲護法首功之國會當然應表敬仰之誠意前此尙未來京之際已由兩院議長函電之招請今既多數抵京自宜加以禮貌之招待舉行隆重之慶典不寧惟是數年來國會在廣州開會之行動縱令手續上不

無疵累然兩院既開臨時會並開憲法會議其議決各案自宜尊重追認爲繼續有效至其在西南各省建設事業尙多未告結束吾人應援臨時參議院民二之成例請護法國會全體議長議員得假公共會場行閉會解散之程序同時宣告實踐赴粵護法之宣言解職下野俾南北即告統一大局歸於平成如是則護法議員不惟竟護法之全功且完成統一之偉業矣上述辦法本員前於本問題未擴大時曾一度提出意見力爲主張並主張仍應以顧問爲酬且補給在粵欠發之歲費各辦法頗蒙各方之贊同近聞黃陂既各聘以顧問用酬護法之助勞護法議員亦既樂受而無愧然此不過行政當局之表示似未足昭示於國人所望吾國會同仁俯納鄙言崇德報功當更爲高尚名譽之酬答勿徒以利祿爲羈縻以勢力爲威脅則護法同人必終始以義斷不屑於護法告終以後而反萌代位之謀也

吳蓮炬 警告主張繼續民八國會同人意見

國會恢復民六民八之爭甚囂塵上近日護法同人聯翩北至因爭出席影響制憲本日憲法審議會並演出紊亂秩序之舉無形之危及於國本謹就管見所及一申述之查國會組織法第六條規定參議院議員任期六年每二年改選三分一第七條規定衆議院議員任期三年第一屆國會二年在京開常會一次六年在京開常會一次六年常會尙差四十八日衆議院議員任期尙餘一年零四十八日始有繼續之可言理由至爲明瞭若廣州八年集會亦認爲常會一次微論遞補手續與分子是否合

法護法進行期間能否作正式會期法律上爭點甚多即就事實立論如自認常會已經三次則參議院第一班改選議員早經滿任者百數十人當選後從未列席議員資格未消滅亦未行使者亦百數十人試問此未會行使職權之百數十人能否認爲任期已過一年至衆議院議員任期三年在京既開兩次常會又認在粵開常會一次是任期已經終了議員資格完全消滅此次有何根據集會首都更有何種出席權之可爭故鄙見認定主張繼續民八國會者對國家徒惹糾紛對本身無異自殺本席非爭意氣挾成見者也護法同人備歷艱苦以有今日其功自不可沒然由政府另行設法藉酬勞勸法理事實已屬兼顧倘並由法理上之限制而推翻之無乃以義始者以利終究將何以自解乎尤有進者第一屆國會壽命延至十一年之久大法未成時艱無補問諸天良能無同疚若再爲無味之爭致制憲功虧一簣愚如本席固無顏再居議席想護法同人更將無以自處幸三復思之

陳銘鑑 對於護法問題之我見

民國成立十有一稔憲典虛懸邦基弗固茲幸天心厭亂全國同胞無南無北對於恢復民六國會促成憲法一事羣策羣力獲告成功此誠國家之福亦國會之幸也自八月一日開會以來審議憲法成績昭然方冀憲典早成慰我國人不意九月五日竟有廣州非常國會非法遞補分子闖入議場滋鬧之事以護法始以壞法終平情衡論不能不深爲我護法同人惜也溯國會自六年六月被非法解散以後赴粵者固以護法爲名即

未赴粵者亦屢次宣言護法布告全國至再至三苟非驢贖諒共聞見矧此次恢復法統尤以北方同人奔走主持之力爲多事實俱在豈容矯誣倘貪大之功攘爲已有則公道自在是非有真欲以一手掩盡天下人之耳目寧可得耶夫廣州非常國會爲一種護法行爲絕非法律行爲凡稍治法學者類能辨之既非法律行爲則在廣州時所辦之事所議之法當然於黃陂復位撤消六年六月十二日非法解散命令國會回復原狀時對於已往之護法行爲一律視作事實上過去之陳迹不得認爲在法律上有如何之効力也此理至明無待煩言苟非爾者十年四月間民八一部分議員曾在廣州擅開非常國會選舉總統按法已構成紊亂國憲之罪矣試問天下寧有紊亂國憲之人猶可假借護法名義以自掩其罪戾乎且查國會組織法第六七兩條規定兩院議員任期至爲謹嚴廣州非常國會自六年十月起訖十一年六月止連續開會計已四年零七個月益以民二民五北京兩個會期實已滿六年以上不獨衆議員任期三年早經屆滿即參議員三班任期六年者其議員資格亦不存在更有恢復之餘地乎又查議院法第六條新到院之議員應將當選證書提出於本院審查之第十三條議員有缺額時由院通知國務院依議員選舉法以各該候補當選人遞補之廣州非常國會遞補分子既無當選證書又不依法遞補(如蒙古議員廣西參議員不乏其例容日另詳)依法律嚴格解釋則此項分子瑕疵甚多根本上即不能認爲有議員資格遑論其他要之此次恢復國會制定法憲爲全國國民惟一之希望亦我兩院

同人惟一之職責果使院內院外同心一力一致維護俾憲典及早觀成實爲民國如天之福誠如是我護法同人雖未躬與制憲之役千秋萬世國人亦必感其維護之功永矢勿諼倘因爭執個人地位未遂之故一意孤行百方破壞而黨同者背公徇私又從而助之攻致使國會憲典同歸於盡馴致國家亦蒙至大不良之影響則人心未死公理尙在必有尸厥咎者矣銘鑑焉目時艱痛心黨爭國會恢復以還專以制憲對於任何黨派概不參加除制憲事件外亦不願有所論列祇以九月五日之事關係於國會憲法問題至大且巨良心驅迫不得不言謹本無偏無黨之精神爲平心靜氣之商榷我愛國愛法之兩院同人幸共鑒之

復次民八一部分護法同人到京後政府已容納兩院之請求籌給相當位置彌月以來並無何等逾軌行動近聞有人以種種運動手段煽惑民八分子以遂其破壞國會憲法之詭計我護法同人乎民亦勞止汽可小康慎勿再爲陰謀家所利用以自損名而重貽國家以莫大之糾紛也則民國幸甚國會幸甚

余紹琴 對於議員候補人滋擾國會意見

近日曾在廣州護法之候補人因政府發給旅費請其來京備充顧問後乃更要求加入國會迭次爭鬧致令憲法會議一週未能成會同人不勝痛惜竊謂民國成立已逾十稔根本大法迄未制定國會兩遭解散南北戰爭犧牲人民之生命財產不知凡幾幸法統重光進行制憲舉國上下無不翹首以待其成少數候補人竟至闖鬧議場破壞制憲此本院內問

題不難由國會自身依法解決惟報載洪憲罪魁楊度有致同人及政府通電純以非法之言謬託調解其人其言本在不足置論之列但恐以非爲是淆亂觀聽益滋紛亂故不得不有一言正告我同人也夫國會爲立法機關其組織與分子於法苟有不合則其制定之法典即不足以昭信國人俾資遵守此次議員候補人之爭號稱護法其行爲究竟合法與否謹就法律上略陳管見如下查議院法第一條開會期日分爲法定臨時

兩種廣州開會宣言護法自應繼續第二期常會不能適用第七條議員一個月不到院應解其職之規定嗣雖改爲臨時會以便適用第七條然常會未經閉會即開臨時會則足適履違法顯然此會期名義不合者一也况當時出席人數不足即將一個月未到院之議員先行解職而以議員資格未確定之人及當時現任軍政府之司法次長政務廳長廣東財政廳長造幣廠長鹽運使等官吏出席參加議會湊足人數開會宣布解職及遞補人之姓名是以非議員而取消議員此解職之手續不合者二也且遞補議員並不依法定程序如未通知國務院與院法第十三條議員缺額時由院通知國務院依選舉法以各該候補當選人遞補之程序已相違背又聞以次第錯亂或冒名頂替者爲候補人濫竽充數此遞補程序不合者三也至任期問題國會組織法規定參議院議員六年衆議院議員三年今距選出時已十年矣尙能承認恢復者以任期須以正式開會執行職務之時間爲標準國會兩次解散職務停止故今日始有恢復之可言若認廣州民八開會爲有效是執行職務已滿三年再加民二

民六之會期合計共四年有餘衆議院議員早已任滿應行改選參議院議員所殘餘者亦祇有三分之一之人數尙何能談及恢復耶現在恢復國會繼續開會者當然指民國六年被解散之國會停止職務者而言徵之法律毫無疑義至被解散後或爲官吏或任其他公職其資格未經原有國會依法開會解除者當然不生疑義民國五年恢復國會時成例具在不難覆按也

總之廣州開會只能認爲護法手段不能認爲適法行爲如認爲適法試問非常國會何所依據且臨時約法規定只有大總統副總統而非非常國會選舉總裁七人及至十年以二百數十議員開會選出非常總統既不依據約法又不根據總統選舉法此種行爲無一不與法律相背馳故孫中山在廣州宣言自認爲革命不認爲護法良有以也今者革命告終法統恢復總統國會均復民六舊觀毫無爭論之餘地甚冀我同人守法不阿免生枝節並望候補諸君勿爲法外之爭執政碍制憲之進行則國人感諸君之賜當更甚於院內同人也特貢一言幸賜鑒察

駱繼漢 讀鄒議員魯對於國會本身法律問題之緊要商榷書後頃見鄒魯君「對於國會本身法律問題之商榷書」一味籠統說法愚百思而不得其解謹據管見於後國會應依據法律原爲「天經地義」鄒君之書首謂民六國會解散爲無效中間縷舉「集會廣州一段而繫之以」

「凡此種種悉皆依據法律」夫謂依據法律必係已有依據法律之事實存在非可徒憑空談否則無依據法律之事實而徒空口說法高標一

集會廣州」之旗幟便可一味籠統大肆其辭曰開「臨時會憲法會議憲法審議會」制成若干條文修正若干條文」有「林森吳景濂爲憲法會議正副議長」有「王正廷籍輔成爲憲法審議會正副議長」有「同人之列席提案發言」有「議事錄歷歷可數」凡此種種悉皆依據法律」空言無實其誰信之國會開會須足法定人數曩在廣州因人數不足不能正式開會乃將多數議員解職遞補湊足人數然後開會當時議員進退卽所謂解職遞補者事實上並未依據法律吾爲此言並非無所根據蓋亦會依鄒君之言而一試檢廣州印刷之「議事錄」其中有以下數段足證鄒君之所謂「悉皆依據法律」者實際上並無其事

國會非常會議紀要會議錄第八十九頁內載

主席 李君保全精神之論誠是至理名言本席尙有聲明者自民國六七年在廣東開會遞補百有餘人均在開兩院正式常會以前因院法有議員無故不到滿兩月除名之規定倘不令先行補入則正式常會即無成立此亦事實上不得不變通之處

又廣州衆議院公報第一冊速記錄第五頁載有

主席 前經兩院議員開談話會對於候補議員決定一種方法如照完全法律手續備文到行政機關由行政機關行文通知候補議員文到時還有猶豫期間種種手續極其繁雜所以兩院開談話會時議決輪補之候補當選人由各省到院議員過半數以上認爲不能應選者卽通知其次候補人

院法議員解職遞補係開會以後所有事且有種種程序今此項紀錄既明載解職遞補「在開兩院正式常會以前」並且未「照完全法律手續」事實具在非能虛造者也乃鄒君無端而論之曰「依據法律」不知其何所見而云然愚百思而不得不解

當時事實上既非依據法律只以非常之手段將多數議員解職遞補湊足人數以開所謂某會某會則所謂某會某會者係以非常之手段而成立之始終無法律上之依據而鄒君乃曰「凡此種種悉皆依據法律」究竟當時會依據何種法律鄒君爲是言也吾真不知其所以然愚百思而不得其解

此等無法律根據之個人會合加以其中分子凌雜笑柄種種騰於中外共見共聞孰不知曉縱令其會「制成若干條文修正若干條文」名不正則言不順「所議之法」（即鄒君所謂民六以後依法制成及修改之憲法條文）殊「無以示大信而定國基」如以爲議憲大業可以「無以示大信而定國基」則已否則鄒君商榷書中一再稱說其所謂「民六以後之憲法會議及憲法審議會吾實不明其用意所在愚誠百思而莫得其解

西南護法時代議員之在廣州者以非常之手段起而護法迫於「一時之現勢」而認目的而不擇手段一切手段一切行動不遵循法程亦可不遵循法程何則護法行爲非法律行爲也故廣州宣言開會全屬護法行爲鄒君所謂「開兩院常會期內之臨時會後隨又開憲法會議若干

次憲議會若干次制成條文若干條修正條文若干條」一皆屬於表彰護法行爲之手段「當時憲法會議之議長爲林森副議長爲吳景濂審議會之議長爲王正廷副議長爲褚輔成而同一人之列席提案發言一檢議事錄歷歷可數」者亦皆所以構成護法行爲者也不但此也廣州最初組織軍政府舉元帥旋改合議制選總裁後又開總統選舉會票選總統亦何莫非護法行爲評論此等行爲之價值爲政治問題非法律問題作爲政治問題討論可得其相當之評價作爲法律問題討論其斷案適得其反何則政治無絕對隨便可以活用法律死板絲毫未可假借也鄒君曰「法一日有效則此種行爲無一可廢」不知其爲是言也因一時疏忽而未之深思歎抑深思熟慮而後出此歎在革命時代無秩序便無法律無論手槍炸彈皆可使用一旦秩序回復法律有效時易事異手槍炸彈便無所用之用且得罪此稍習法律者未有不知者也鄒君曰「試問曾經出席民六以後之議長議員若認民六以後之會議爲無效而可取消則民六以後之行動非狂則妄」觀是言也乃知鄒君果未經深思熟慮而後出矣鄒君如果經深思熟慮而後出之便當自知曾經出席民六以後之議長議員今日若不認民六以後之會議爲無效而取消之斯爲「非狂則妄」必不復發爲此「問」吾於鄒君所謂「議事錄」中檢得吳景濂君答復軍政府詢正式國會對於非常會議所議決是否負責書（廣州衆議院公報第二冊公函第六頁）有曰

（上略）至正式國會以法律爲指歸景濂除遵守法律未敢有所建白

吾雖無代表曾經出席民六以後之議長議員全體答復鄒君之權然借此以質諸鄒君今日之正式國會是否除遵守法律外尙能別有所建白耶

要之鄒君如欲貫徹其法律論必須先指出事實以爲說明之佐證未可一味籠統言口說法無依據法律之事實存在而謂「依據法律」卽係已依據法律法律上無此說法也民六國會因非法解散雖有議員無從行使其職權此次時局一轉國會重光法律有效議員依法行使其職權國會本身絲毫不生法律問題海內喁喁望制憲法之告成今日緊急之事莫過於此在審議會正在積極進行無端而有鄒君鄭重提出此書用意所在實所未喻名之曰「緊急商榷」不學如愚竊所未解謹本法理立論願與同人之明法學者共研究之

第五七節 衆議院副議長之補選（憲法審議會代理審議長問題）

憲法會議審議會依法以參議院副議長爲審議長衆議院副議長則爲其代理者國會第二次恢復之初係繼續第二期常會故參議院副議長王正廷仍爲審議會主席然至十月國會開第三期常會參議院議員第一班任滿王正廷應退職王雖于第一班改選時曾再當選僅取得議員資格而參議院副議長資格取消審議會審議長資格亦隨同取消於是憲法審議會開會將發生無人主席之困難參議院正副議長改選頗需時日不得不先補選衆議院副議長以救其窮當護法時代因陳國祥病故曾改選褚輔成爲副議長今因恢復民國六年議員資格之關係褚輔成副議長資格遂消滅乃於八月二十三日行副議長之補選徐清和者主張護法法統贊成護法分子之列席不贊成恢復民國六年議員資格者當場反對補選副議長主張褚輔成之副議長資格當然繼續有效不能得多數贊同徐遂聲明退席選舉結果褚輔成得八十三票張伯烈得七十五票餘人各得若干票不等均不能過半數當選依規則就得票最多者二人決選九月六日舉行決選張伯烈得二百八十票褚輔成得一百六十一票張伯烈得票比較多數當選爲衆議院副議長於是憲法審議會王正廷任滿去職後仍有主席之代理者得以繼續開會

第十章 修改國會組織法

(附)憲法會議規則之修改

第五八節 兩院修改國會組織法之經過

國會第二次恢復當以制憲爲最重要之職務故姚桐豫姚守先彭漢遺羅永紹杜成鎔杜師業李文熙等於開會之始分別提案主張速開憲法會議或暫緩行使他種職權先議憲法乃遲之又久憲法會議終以不足法定人數而常常流會查國會組織法第二十一條之規定文爲(民國憲法之議定由兩院會合行之)第二項爲(前項會合時以參議院議長爲議長衆議院議長爲副議長非兩院各有總議員三分之二以上之出席不得開議非出席議員四分之三以上之同意不得議決)根據此項條文參議員總額二百七十四人須有一百八十三人列席衆議員總額五百九十六人須有三百九十八人列席方能成會當時衆議院法定人數不虞不足參議院常差三數人不足法定於是呂復等於衆議院提出修正國會組織法第二十一條第二項之案文爲(前項會合時以參議院議長爲議長衆議院議長爲副議長同時均有事故時以憲法起草委員會委員長暫代之兩院非各有總議員五分之三以上之出席不得開議非出席議員四分之三以上之同意不得議決)又李春榮等提出修正案文爲(非有兩院議員總數三分之二以上之出席不得開議非出席議員四分之三以上之同意不得議決)黃雲鵬等提案修正文爲(前項會合時非有兩院議員總額三分之二以上之出席不得開議非出席議員四分之三以上之同意不得議決)

(當時提案要義有二點)(一)因參議院議長一時難以選出憲法會議主席祇有衆議院議長一人倘有請假等事故發生憲法會議即因無人主席而生障礙(二)因憲法會議屢次流會乃因參院議員不足法定人數憲法會議之組織以兩院議員爲其議員兩院議員之列席於憲法會議蓋爲憲法會議之議員而非各代表其本院者也依此定義則原條文中各有之各字理宜刪除於議憲人數分量既無增減而可免除流會之障礙當將此種提案

由衆議院大會議決交付審查法律審查會於三月十四日以審查結果報告於大會當日議決付二讀會繼續於二十一日四月十三日二十日開二讀會議決修正全案文爲（前項會合時以參議院議長爲議長衆議院議長爲副議長正副議長均有事故時以兩院副議長臨時代理非兩院有總議員五分三以上之出席不得開議非出席議員三分之二以上之同意不得議決但關於議憲程序以兩院議員總數過半數之出席開議出席議員過半數之同意議決）即日咨達參議院參議院於二十七日依法議決二十八日咨達政府公布於是憲法會議開會乃稍減少法定人數之困難矣兩院議員總數爲八百七十人出席人數爲五百二十二二人即可開會關於當時衆議院審查會報告及兩院分別討論詳情摘載如後

（一）衆院審查會之報告

法典委員會理事沙彥楷報告云關於國會組織法第二十一條第二項之修正案由黃君雲鵬呂君復李君春榮所提出者共計三件業由本會合併加以審查審查結果約分兩層說明之（一）憲法會議議長代理問題此層專指事實而論查憲法會議只有正副議長如果正副議長均有事故時遂致無人主席則於憲法之進行殊多危險故呂議員復之修正案正副議長均有事故時以憲法起草委員會委員長暫代之審查會對於此項修正以爲不甚合宜應加入由參衆兩院副議長及憲法起草委員會委員長依次代理主席如此於事實上有救濟即不患開會時無人主席（二）關於開議及議決人數問題亦有三項修正案呂議員復之修正係減少開議人數黃議員雲鵬及李議員春榮之修正係將原案（非兩院各有總議員三分之二以上之出席）之（各）字刪去均經委員會加以審查以爲兩院各別人數之規定與憲法會議之議事並無重要關係所謂總數應由兩院合併計算不能各別計算前此憲法會議所以屢致流會原因均係參議員人數不足之故今後果能照此修正不但對於法律事實

均無抵觸並可不致再有從前不能開會情形至於議決人數問題經委員會另行修正與開議人數係同樣之限制蓋原案規定之開議人數係三分二以上之出席則議決人數亦應規定爲三分二不必嚴格限制爲四分三且與常會開會人數規定過半數之出席及過半數之議決事同一律不相違背

(二)贊成者發言摘記

(王侃)本席贊成審查報告有人謂修正案刪去各字未免輕視參議院如衆議院議員全體出席即可足法定人數不啻無形中剝奪參議院多數同人之制憲權本席以爲此種理論實爲誤會大凡立法決不能不顧及事實事實上參院決不能無一人出席衆議院亦不能全體到會此論未免言之過甚且國會組織法以及憲法會議規則皆重在議員而不重在兩機關參議院議員與衆議院議員同爲憲法會議議員憲法會議乃係另一機關並非參議院與衆議院合成者謂之憲法會議乃兩院議員共同組織者謂之憲法會議祇須足法定人數即可開會而無分別上院下院之必要此就出席人數言本席贊成審查報告之理由也其次再就表決人數言之按普通合議制之慣例無論議會或議會以外之法定團體均爲過半數出席過半數表決簡單言之即係取決多數其出席人數與議決人數前後貫澈憲法會議將出席人數提高至三分二則表決人數亦應提高至三分二始爲貫澈若云表決人數應爲四分三則出席人數亦應提高至四分三如國會組織法原文之規定出席人數爲三分二而表決人數爲四分三前後不相貫澈在理論上殊講不通審查委員會爲前後貫澈起見主張出席人數與表決人數皆改爲三分二毫無瑕疵可指至於代理主席問題所關甚輕故本席發言次序亦移置於後蓋增加代理主席之意思惟在救濟目前困難現在參議院議長尙未選出照現在法文可以作憲法會議主席者只有衆議院議長一人萬一衆議院議長有事故或有疾病時憲法會議即不能開成如此因一人之有無事故而關繫議憲之進行殊爲

不妥故爲制憲順利起見應將代理主席之範圍推廣惟據呂君復之修正案主張以憲法起草委員長代理主席本席以爲亦有缺點蓋衆議院議長之外尙有參衆兩院之副議長換言之即憲法審議會之審議長如拋開憲法審議長而使憲法起草委員長代理主席未免凌亂次序故委員會修正爲（正副議長同時有事故時由參議院副議長衆議院副議長憲法起草會委員長以次代理）或謂憲法起草委員會非常設機關此種條文等於虛設亦未免誤會蓋修正案意思原爲救濟目前缺陷將來即歸無用亦不爲病而目前缺陷固可因此救濟矣本席贊成審查報告之理由如此

（張琴）審查會之修正案對於憲法會議議決人數將四分三改爲三分二本席對於此層加以修正其餘則贊成原修正案所以對於表決人數另有修正者其理由有三（一）查憲法會議自開會以來所有表決人數均適用四分三之規定今如依照審查會修正則將來關於地方制度一章之表決人數即應適用三分二之規定似此比較前後爲兩種表決是於精神上不能一貫又按憲法二讀經過之條文對於表決人數俱按國會組織法四分三之規定表決時如不足四分三即被否決今後關於地方制度之制定而表決人數乃爲三分二似恐不足以堅將來之信仰心是前半部與後半部之經過不同則對於憲法之本身不一貫也（二）從前所有經過二讀之憲法其表決人數概係四分三之規定現在既未經過三讀若日後開三讀會時竟照審查會之修正改爲三分二之表決則二讀會爲一種表決三讀會另爲一種表決是爲二讀與三讀之不一貫也（三）關係將來憲法解釋問題如憲法中一部分之大總統選舉法業經公布施行亦係經四分三之同意制定者若將來解釋時是否仍須四分三之同意今者修正如爲三分二之同意是前後之手續不一貫也故本席主張仍照原案改爲四分三之規定再審查報告將『兩院各有總議員三分二以上之出席』句之『各』字刪去係本席相對贊成之點蓋憲法會議自繼續開

會以來往往因參議院之出席人數不足甚有僅差一二人不足法定之數竟致延會者亦殊可慮今照審查會之修正將『各』字刪去則日後再開會時如果衆議員出席人數較多亦即可以開會且與憲法會議原則並不違反似無不可之處又本席對於黃雲鵬君之修正案亦屬相對贊成因爲參議院議長至今並未選出憲法會議亦受其影響按照憲法會議規則之規定乃參議院議長爲主席現在參議院議長既未選出故由衆議院議長以副議長資格代理主席今黃君修正如參衆兩院議長同時均有事故時以憲法起草委員會委員長爲憲法會議主席以資救濟本席深表贊同至於表決人數問題有關憲法之信仰故本席另行加以修正大致理由如此

(林長民) 審查報告將原案(各)字改爲(總數)字以爲足以調劑之蓋歷次憲法會議開會衆議院出席人數每較參議院爲多以衆議院之所餘補參議院之不足此種用意本席固表贊成惟事實上却有不盡然者因參議院議員總額爲二百七十四人此固法律規定之數顧按之實際則中央學會之八人現在迄本選出蒙古議員第二班之應補選者亦並未選出而總數之中則又併入此項缺數計算殊非事理之平故本席之對於審查委員會之將(各)字改爲(總數)表示贊成惟主張以已選出之議員數計算是二百七十四人之總額內除去所缺人數再以三分之二計算約計可以減少十餘人之出席困難此爲本席修正案之要點至審查報告關於表決人數將原案四分之三修正爲三分之二本席以爲出席人數既已減少則表決人數即不宜爲過少之規定以免影響於憲法效力之分量故主張仍維持原案

(褚輔成) 查修正國會組織法第二十一條第二項各案之用意皆在希望憲法會議可以開成憲法可以產出即審查報告亦係本此用意加以修正其所以將第二十一條第二項原文之(各)字刪除並將總額改爲總數者意在以衆議院之有餘補參議院之不足且將總額改爲總數亦可以將人數減少數名修正用意本甚妥當惟本席

則仍以爲未足蓋如審查會之修正將來憲法會議容或能開成幾次而必不能有每次開成之現象故本席主張與其修改後尙不能必其每次開成不如痛痛快快修改爲過半數之出席較爲妥當設使衆議院每次出席人數甚爲踴躍則如審查會之修正刪去「各」字以衆議院之有餘補參議院之不足固可綽有餘裕特就歷次不能開成之事實觀察衆議院所多出者亦不過七八人或十數人即刪去「各」字將來結果仍不能達以有餘補不足之目的而憲法會仍恐不能每次開成本席以爲現在既欲修改規則以便憲法會議之開成總希望其每次皆可開成然後憲法進行始能順利此本席主張修改爲過半數之理由也惟察同人對於修改出席人數爲過半數之主張抱有兩種疑慮第一以爲從前既爲三分二之出席現在改爲過半數將來憲法公布必至減少國人對於憲法之信仰心本席從社會上觀察現在全國人民所渴望者惟在憲法之早日公布而對於出席及表決之人數從未有人注意及此可見現在改爲過半數於憲法之威信並無所損失也第二或謂改爲過半數出席將來不能容納少數人之意思本席以爲少數人意思之容納不在出席人數而在表決人數本來開會時原希望同人全體出席以各自發表其意見若不出席直可謂之無意思並不能謂改爲過半數之出席少數人之意思即無由表現也

（呂復）關於修正國會組織法第二十一條第二項從前有本席所提及其他同人所提之修正案與審查會之報告本席今日之意見係贊成褚輔成君之修正案將三分二之出席人數簡單明瞭改爲過半數而表決人數則仍維持原案四分之三之規定贊成之理由蓋以從前其他之修正案有主張刪去原文之「各」字者以爲衆議院每次出席之人數比較參議院爲多若刪去「各」字綜合計算則以有餘補不足可以達到法定人數但就現在事實觀察參議院固每次皆不足法定人數而衆議院所超過亦屬無多且有不足法定人數之時若刪去「各」字參議院議員以爲有衆議院議員補其欠缺之數則出席益不踴躍恐結果仍不能達總數之三分二開會十次有九次流

會彼時再欲修改更爲麻煩故爲一勞永逸計與其刪去(各)字爲不澈底之修改不如照褚君主張澈底修改爲過半數將來即不至再發生修改問題現在反對議論亦甚有價值本席爲尊重反對之議論對於所見不同之處特加批評有人謂現在修改國會組織法易失憲法之尊嚴本席對於此種理論殊不知其所謂大凡所謂尊嚴乃由一物之本身發生必先有憲法然後始有尊贊與不尊嚴之說如不刪去(各)字或不加修改根本上憲法即不能產出本體既無復何有於尊嚴可見現在只求有憲法尊嚴與否係乎國民之心理與出席之人數無關試看國內一般人之議論皆謂國會何不從速制定憲法並無謂須多少人出席方能制定憲法者誠以根本上若無憲法更無所謂尊嚴矣第二種議論謂憲法乃國家根本法關係憲法會議之組織法不能輕易變更此種說法所見未必盡是須知制定憲法與修正憲法不同蓋以憲法之產生並無須絕對的剛性法律爲之拘束世界各國產生憲法時均係根據其當時情形並無法律規定此非本席個人之私言請舉一例如美國一千七百八十七年之憲法根於一千七百八十六年威提尼舊議會發起十三州共同組織委員會商議通商事件並及憲法各舉出同數之委員此事在一千七百八十六年一月間至是年六月間十三州只有四州之委員到會論州數當不及三分之一會議結果決定於明年即一千七百八十七年制定憲法報告由美國國會承認預由各州公舉委員制定憲法屆期即一千七百八十七年五月二十五日開會在費拉德爾非亞舉行只有七州之委員到會並非全國當時即由七州之委員制定憲法制定後應由各州之委員署名而結果署名者只有五州至其憲法頒佈令十三州認可而認可者只有十一州可見憲法產生之初在必要情形之下不必拘執即以美國而論發起制憲者十三州中只有四州制定時十三州中只有七州而署名者只有五州認可者只有十一州乃至今並無一人對於憲法有輕視之意思可見產生憲法之方法不妨變通先進各國如此則現在對於國會組織法修改並非創舉不必驚怪再者現在

之憲法會議之組織根本上即爲不合同人中凡曾經研究憲法學者均當知比較憲法內容之如何修改至於憲法之如何制定如何產生則不在比較之列即因憲法之產生均基於當時之特別情形臨時參議院之立法不能謂非大錯謬本席對於國會組織法第二十一條第二項徧查各國無此種成文法之先例關於制定憲法尋不出根據乃將各國修正憲法之方法作爲制定憲法之方法當初參議院既已錯謬現在豈容一誤再誤至所謂剛性憲法柔性憲法之分不在如何制定乃在如何修改修改之手續嚴重即爲剛性憲法修改之手續簡易即爲柔性憲法不能謂國會組織法一經修正即失却憲法之剛性效力天壇憲法草案一百十三條通過之後對於修改憲法非兩院議員三分二之出席四分之三之表決不能修改故無論如何制定均可謂之剛性蓋以國家已有憲法修正案無論通過與否國家尙有原憲法存在而制定憲法則係自無而有若不能制定即永無憲法與修正憲法情形大不相同誠由以上三點研究之修正國會組織法改爲過半數出席與憲法尊嚴毫無損傷故本席根據學理根據歷史均贊成稽君修正案其餘各修正案以爲均係隔靴搔癢無裨事實

(潘大道)本員贊成衆議院之移付及審查報告現在本員之贊成是相對的照本員主張乃絕對贊成改爲過半數因制定憲法時人數規定非三分二以上出席不可者以爲無必要之理由法律上既無必要之處事實上乃更不必說現有多數人誤將法律看死了以爲以前制定之法律在事實上倘有不對之處不能輕易更動的本員以爲不然因法律之爲物不是裝飾品裝飾品者但求其壯觀瞻只要合乎裝飾就可不問其作用而法律之精神則不然據本員之意見以爲以過半數之出席通過憲法限制已不謂寬今以英國論英國之憲法爲不成文憲法所謂不成文者非無條文之謂因此項憲法與普通法律相同隨時可製定隨時可以修改與普通法律之手續全然一樣是爲柔性的憲法不是剛性的憲法現在二十世紀之後所有制定憲法應取柔性的手續不應取剛性的手

續因柔性的將來易於修改現在吾國憲法尚在創制時代未至修改之時更無高的限制之必要故本員對於審查報告表示相對的贊成更進一層言照約法規定中華民國之憲法由國會制定所謂由國會制定者係由兩院會合制定的既由兩院會合制定則兩院之各別計算人數根本上已屬不妥兩院倘欲各別計算人數則兩院何不各別制定憲法且兩院議員在會合制定憲法之時其議員資格當然另爲一種資格不是仍爲參眾兩院議員之資格所謂參議院議員衆議院議員者不過爲憲法會議員中之一份子而已比如水爲輕養二化合而成的既已化合爲水之後原素因以變化不能再指水爲輕氣或養氣因水雖由輕養化合而成而原來之輕養二氣却另爲二物非水所能代表此理甚易明瞭今之憲法會議雖由兩院分子會合而成但憲法會議者另爲一項職務與參議院衆議院之職務不同吾同人須先將職務分別清楚在參眾兩院爲參眾兩院議員之資格在憲法會議乃爲憲法會議議員之資格二者絕不能含混所以計算人數之時彼此何來區別照以前之各別計算大爲不妥故本員亦主張有修改之必要請大家注意

(雷殷)本席對於審查會報告是贊成的其贊成之理由有四(一)原條文三分二以上之規定是少數人牽制多數人非多數人牽制少數人如以一百人計算三分二人數爲六十六人如果三十四人不出席六十六人即爲此三十四人所牽制矣參議院三分二之人數爲一百八十三人如果內有十人或八人不出席即不能開議是一百八十三人中常常因此十人或八人不出席之故而流會而此十人或八人即屬牽制一百八十三人矣(二)以立法原意而論所謂各別三分二之規定並不是一定貫徹的蓋開議固然須各有三分二以上之出席然表決時則非是按照各別之人數計算還是混合的照出席議員四分之三以上計算並非是將衆議院與參議院出席之議員各有四分之三以上分別計算之是可知各別之規定並非固定之性質非各別不可也表決既然可以兩院混合計

算出席又何以不能兩院混合計算乎揣從前立法時意旨殆未嘗料到現在事實上有空礙之處現在既然知道有空礙即不能不思出一個補救方法此本席所以贊成的至於無各別之規定更不成問題矣(二)希望中華民國憲法(一)可以速成(二)須有柔性憲法千萬不可是一種剛性有剛性則不易施行有柔性則施行自易再憲法如果易於制成則將來修改亦易若是現在制成甚難則將來亦難於修改頃聞潘議員大道之主張頗有至理如英國憲法富有柔性故實行易而編製亦易中國大可以仿行故就希望憲法可以速成所以改爲五分之三是最適當的再原修正案是五分之三如果再改爲過半數之規定則其通行尤屬易易也(四)就事實上不能通行而論是贊成的參議院議員名額雖然是二百七十四人而實際上人數中央學會八名至今尙未選出蒙古西藏又尙有缺額未經選齊其各省中亦間有缺額尙未補到總計缺額議員大約有四十多人缺額者既然無有辦法而又有常不出席者多人是三分之二之規定就參議院人數而論實在不易辦到並非由於在京之人不肯出席有一種懶性的原因蓋根本上人數固已不足耳故就事實上着想改爲五分之三出席人數稍少庶幾可以易足法定而憲法會議可以開議憲法全部可以早成此本席贊成之四種理由應請公決

(韓玉辰)適有多人發表反對言論綜其反對理由約有數點本席個人對於反對言論甚爲尊重但對於反對理由則頗有懷疑茲就反對言論之已經發表者略爲辯論查反對論中之主持最有力者爲黃議員佩蘭所謂審查報告違背約法第五十四條之說此說固不爲無理但本席以爲應請黃君注意者須知憲法會議與國會之兩院係屬截然兩物約法第五十四條規定係是將制憲之權賦與國會但國會如何以制定憲法其權固仍在於國會不過國會組織法中規定國會制憲不得照普通立法程序由兩院分別開會以議定之耳約法上對於國會制憲權之規定不過如此但國會制憲當用如何之程序其制憲機關之組織應如何則在國會組織法第二十及第二

十一兩條中規定之國會組織法第二十條所規定者係憲法起草機關之組織法第二十一條所規定者則為議定憲法機關之組織法觀第二十一條文內（會合）二字可知憲法會議與兩院會合會之性質大略相同國會組織法第二十一條規定民國憲法之議定由兩院會合行之約法第五十四條則規定民國憲法制定之權在於國會可見約法與國會組織法其所規定實屬一貫而並不相衝突國會制憲之程序其規定在於國會組織法第二十一條照國會組織法第二十一條之規定制憲須由兩院會合行之而非由國會行之即是言不能照普通立法之例由一院議決後再行移付他一院更有一點可資以為證者憲法會議另有憲法會議規則另有憲法會議議事日程可見制憲之實固是國會而其名則是兩院會合以組成之另一種憲法會議也此項憲法會議之機關實與國會有不同所以此項憲法會議之機關其本身之組織實是純一之有機體而非是截然之兩院本來憲法會議之開會須參議院衆議院兩院議員各有三分二出席之規定原有錯誤本席並非議定國會組織法之一人但今日議場上尙有制定國會組織法之當局者本席適才聞楊君永泰謂當時所以議定憲法會議須兩院各有總議員三分二以上之出席始得開議者非因欲使兩院出席人數相等實因恐憲法內對於兩院權限規定不平等為使兩院權限立於平等地位起見所以如此規定此實為臨時參議院所鑄之大錯蓋因憲法會議本有自身獨立之組織豈宜如國會組織法第二十一條斤斤然分開兩院以規定之乎所以現在對於國會組織法第二十一條加以修改無異於是對於從前所鑄之錯加以補救反對審查報告之第二種說係根本反對論謂憲法條文業經通過二讀會者甚多使於現在修改憲法會議之組織人數是一部憲法之制定其程序前後不相同恐致影響於國會之信用及憲法之効力張議員端即係主張此說者不知制憲之程序規定在國會組織法使不修改國會組織法而即將憲法會議出席人數減少則不惟是前後程序不相同且是違法如將國會組織法加以修改則

無所謂程序不相同因前後之人數雖不相同而在法律上之効力則實一樣也所以此說理由更爲不充分又有一說謂如照審查報告之修改通過則此後制憲事業可由衆議院包辦此說理由尤爲薄弱幾無辯駁之價值蓋參議院議員如果全數放棄制憲之責任衆議院議員如果全數極熱心於制憲則制憲事業即由衆議院包辦本席亦甚贊成不知此乃爲事實上絕對無有之事所以此種反對之說其理由尤爲不充分至於本席所以贊成審查報告之理由茲說明之本席以爲從根本上就制憲與修改憲法之關係論應贊成蓋憲法之爲物非係由於法律學家閉戶憑空而造成之者係因當非常變革之時變革成功其變革之首領對於將來國家組織定出一種綱領此即謂之憲法所以憲法之爲物是創造的是變革成功之結晶品現在之憲法會議其時期甚長其組織方法繁重與否其關係尙淺但亦宜使其活潑而不宜如國會組織法第二十一條之規定過於繁重當時立此法者多爲讀書甚多之人所以定出如此繁重之手續者係恐修改憲法之程序如不繁重不足以鎮定變更國體之往事固亦特有其用意但不知近來潮流所趨因種種之關係並世界各國對於剛性憲法已多不採用至於修改憲法尤無採用繁重之手續者所以贊成審查報告認爲制憲程序無須如此繁重也更進一步言之諸君對於刪去國會組織法第二十一條文中之(各)字已表示反對其實本席原係主張修改爲過半數者原係認爲無須有三分之二之限制者再進一步言之本席以爲即以露天大會亦未嘗不可以制憲法誠以憲法者本係非常變革之產出物也豈必待有繁重之手續乃能制成之乎我中華民國不幸至今未有憲法者制憲程序之繁重未始非其一因所以本席尙主張修改之爲過半數兩院同人如加一次表決則即公布草案此事並不奇怪本席原爲贊成憲法速成之一人現在憲法會議既因人數問題發生困難於是減少出席人數以期達到速成目的用意甚好再則本席對於同人稍有忠告之言現在憲法權係屬授於國會而究能制成與否則係國會責任不能謂國會既有制憲

權即可任意遲緩也再則現在國內種種變亂實由於地方中央分裂之故此種情形惟有憲法可以改革若南征北伐機巧奸詐則無所用也本席對於憲法之速成除法律上理由之外對於政治上之解決以爲亦非速成不可故對於衆議院移付之案甚爲贊成因欲期安定中國局面舍從速制定百年大計之憲法外並無他種辦法也（金兆樸）本員意見係贊成衆議院移付之修正案而仍將（各）字加上主張加（各）字之理由以爲五分三之人數仍照原文而條文中之規定應爲各五分三前日開會時在反對修正案者以爲將（各）字刪去之後祇衆議院一院夠五分三之人數就可開會此明明使我參議院將歸於消滅顧此說本員不敢贊成因我參議院尙有機關於（各）字刪去爲不妥則可若云因此可以消滅參議院其理由殊欠充分至前日嚴成原案者所持理由以爲據國會組織法之規定憲法會議雖爲另一機關但因由參衆兩院合組而成所以主張不必將（各）字刪去顧此爲相對的理由試閱國會組織法第二十一條之原文（民國憲法之議定由兩院會合行之）既謂由兩院會合行之對此原文想大衆咸已明瞭再查臨時約法之規定（中華民國之憲法由國會制定之）所謂由國會制定者究如何制定乎若云兩院會合制定試問更如何會合乎要知會合云者莫非就兩院之分子爲共同之組織斯即會合之意既以兩院之分子組織則緊要之點就在此（各）字其間必得有此（各）字方足表示會合之精神由此觀之（各）字明明不能刪去因有此（各）字方能證明其如何會合若將（各）字一刪會合之精神即無從表示矣此本員所以不贊成將（各）字刪去特爲提出修正主張仍以（各）字加上此爲本員對於（各）字應行說明之理由其次對於人數問題據本員主張參衆兩院能各有過半數已可今改爲五分三雖亦贊成但此爲本員相對的贊成於是理論上對於有此（各）字以爲亦無妨害以前衆議院之提案意思無非因憲法會議屢次流會急急設法進行之意本員亦甚贊成因吾人之心理對於抱定促進憲法之苦心彼此正同現照本員之主張在事實上試問

有無妨害本員敢說決無妨害因自來憲法會議之開會不成參議院所少人數多者不過十幾人少者四五人而已現在之修正以五分三計算參議院只要有一百六十五人出席便云足夠以前之以三分二計算者出席人數須一百八十三人屢次之流會所差者常常不過十幾人現在改爲五分三後只要一百六十五人之出席查本院每次常會之出席者往往有是數目所以對於各五分三之規定作用還是一樣在事實上絕無妨害

(戰滌塵)多數同人爭論之焦點差不多全在此(各)字上在反對刪(各)字主張加(各)字者其所持理由蓋恐衆議院包辦憲法會議而參議院不與此說本員甚不以為然據本員意見(各)字刪去之後不特不能剝奪參議院之人數反足以表示參議院人數之增加何言之因兩院議員總數計算後並不是限制參議院五分三以外之人數不准出席故如此修正並不是欲加以限制況參議院同人咸負制憲之責任應當全數出席二百七十人若全數出席對於三分二之出席四分三之表決在我參議院應占優勝地位何以言之因原條文規定三分二之出席者衆議院人數應爲三百九十九參議院人數應爲一百八十三表決時之四分三者衆議院應爲四百四十九而參議院應爲二百十餘人方均足法定人數現在修正總數五分三之後參衆兩院合計只須五百二十三人已足法定人數至三分二之表決衆議院只須三百九十九人參議院只須一百八十三人參議院總數二百七十四倘均肯出席豈非吾參議院還是占多數乎所以(各)字一去將兩院人數合併計算在參議院本無甚關係況憲法會議雖係兩院會合由兩院議員組成但既組成憲法會議之後該會議即有獨立之精神既具獨立之精神其中分子當然要合併計算不能強爲區別況且憲法會議雖然由兩院會合組織之而其實憲法會議亦自有獨立之精神其中分子本來是併合性質不能強爲區別再兩院常會會期只有一個多月如若因爲(各)字一個字加以修正將來即須開兩院會合會以協商之勢必遷延時日因此多耽時日於憲法速成上即有妨碍故本席贊成

(向乃祺)反對原案者其理由不外兩種(一)恐出席人數一經減少有失兩院調劑之精神(二)又恐暗中剝奪了參議院制憲之權利其實主張第一說者是就形式上而論並非是在精神方面設想主張第二說者亦只是就消極方面而言並非是積極方面着想也蓋憲法會議出席人數之規定此種人數並非是一種機械作用其目的完全是欲令出席之人其所有意見均能發表無遺是可知出席人數之多寡其精神是在既能令會議可以開成而且個個可儘量發表意見故也現在憲法會議每每以人數不足之故不能開會關於一種案件無論反對與贊成者均不能將意見發表是開會之真正精神固已毫無表現故欲注意於精神方面即不能不設法修正況且即就形式上立說如若將來人數減少決非成爲衆議院方面人人皆能勤勞出席人數日見增多而參議院方面反個個均是懶懈出席人數更形減少之地步則是出席之人皆可發表意見是形式上雖覺更改而精神上仍毫未變更也至於顧慮人數一經減少則將來只須衆議院一院出席人數即可開議恐成爲衆議院一院制憲之局云云此殆所謂只就消極方面着想並未就積極方面設想頃聞金議員兆棧主張仍須加一各字在本席亦以爲未始不可不過在本席意見以爲僅僅乎出席人數加一各字而表決人數如若不加各字則實質上是主張各別之意思仍然不能貫徹現在本席有一精確計算一經申述即可知其弊之所在查衆議院議員總額共五百九十六人參議院議員總額共二百七十四人是兩院議員總共全額爲八百七十人茲若假定錙銖必較所謂四分之三倘是議決則將來即衆議院一院亦庶幾可以到四分之三之程度蓋參衆兩院全議員名額爲八百七十人按四分之三計算只須六百三十餘人就衆議院議員而論其名額爲五百九十六人與四分之三人數相差無幾只須參議院有最少部分之三十餘人即成爲四分之三之限度矣是以真正在理論上說如若兩院均欲完全達到會議之精神

即不但僅僅乎在出席方面其人數須各別計算即是表決方面亦宜各別計算方爲正當據聞國會組織法關於此條此項在臨時參議院議決時爭論甚久所以到表決的時候仍然以分兩院計算出席人數通過可知在臨時參議院議決組織法多數主張出席人數分兩院計算用意亦無非欲兩院可以達到會議之精神耳現在爲解決憲法速成起見所以將人數減少然於「各」字自然可以主張保存仍與臨時參議院之目的相同未始不可然此係在法律上論若就事實上論現在兩院會期瞬即屆滿衆議院咨來原案業已將「各」字刪去如若本院加以修正仍將「各」字加上自必須開兩院會合會協商輾轉遷延時日必多是其始意爲欲憲法可以速成故有修正組織法之舉而其實仍於憲法速成上反未得絲毫效果此本席所以就事實上着想而詳細攷求雖無「各」字究與會議精神毫無妨礙

(湯漪)同人對於衆議院提議之修正案及審查報告所具懷疑之點以爲若將此條條文內之各字刪去則即非兩院會合制憲之原意本席以爲無須有此懷疑茲先試問對於憲法之制定是否應以參議院爲單位抑以衆議院爲單位制憲之權約法規定賦與國會國會組織法制定之際因爲恐憲法上規定兩院權限不平等所以限定兩院出席人數平等立法原意是否如此茲姑不論若謂衆議院此項修正案是欲無心之中將參議院制憲之權使歸於消滅此說實屬言之過甚制憲問題本係兩院共同應負之責任據本席所聞衆議院議員常言衆議院會爲參議院籌算謂參議院議員缺額過多如中央學會應選出之議員八人因中央學會迄未成立至今未能選出又蒙藏議員亦有數名未選出又安徽省缺額之遞補議員因省議會未正式成立未能選出湖南省缺額之遞補議員因該省憲法不承認國會組織法所賦與選出參議院議員之權所以該省省議會對於選出遞補議員之權不行使因此種種原因以致參議院議員缺額過多於是有主張使此後參議院計算人數就已選出之議員之總

額計算其餘各省未選出之議員名額則別開不計嗣又恐國家以後變故莫測深恐此端既開以後或僅有數省選出議員即得以修改憲法於是遂有將『已選出』三字取消而將『各』字刪去總論衆議院此項修正案計有兩種理由一因爲憲法之制定本無須用最高額之人數以表示其尊嚴所以將開會人數減低二因爲憲法會議本係離開兩院而自行獨立之機關故雖不加『各』字亦與約法所定憲法由國會制定之原意不失且若果加一『各』字萬一以後參議院議員出席者較五分三二只差數人則因不及額限亦須流會而刪去『各』字此後開會結果參議院議員出席者亦必不致最多只有五分三二此本席所敢斷言者蓋法的規定不嚴議員出席者反爲踴躍法的規定若嚴則結果每多流會此世界之通例而就我國會此次繼續開會以來亦有足以證明者此次國會繼續開會九閱月以來憲法審議會只曾流會兩次憲法會議則不然或謂憲法會議之所以不能成會係另有其他原因所以出席者不能足數然當初開憲法會議之時同人對於憲法之觀察與現在不同何以當時亦不能開成會或又謂從前所以開成會係由人數多現在則因人數少所以不能成會其實亦絕不然完全是因人數限額過高之故總計憲法會議開會以來成會只有三次流會則有十六次之總計此十六次之流會固有多次係因參議院議員出席者不足數之故但亦未嘗無因衆議院議員出席者不足數而致流會之時可知其所以不易成會係因人數限額過高之故如將『各』字刪去在法律上並無關係現在同人對於此項法律之修改意見已完全一致僅對於刪去『各』字略有懷疑以爲此後開會恐衆議院人多參議院人少本席以爲我同人如只以此爲懼則此後開會我同人即多多出席可也總之勤於出席與否其問題之關係在於議員之程度而不在于各字之刪去與否如果本院現在必欲增加一各字則按照法定程序應於本院議決後由本院咨復衆議院經衆議院開會議決如衆議院認爲同意固好不然則更須開兩院協議會協議會開會後更須各報告本院如此一事週折則以衆議院

會期只有一月餘之時間恐即須耽延將盡矣况雖無各字但既有(參議院衆議院)之字樣則與約法原意絕不背失乎所以本席主張莫如即照審查報告通過以免多費時間

(三)反對者發言摘記

(金燾)據審查報告關於二十一條第二項之修正始而係呂議員復主張正副議長均有事故時由憲法起草委員會暫代之而法典委員會之議決係增加修正改為正副議長均有事故時由參議院副議長衆議院副議長憲法起草委員會委員長依次代理云云本席反對此項修正蓋以修正憲法而言不論何時均可提議修正如果規定憲法起草委員會委員長亦得代理憲法會議主席而憲法起草委員會乃臨時機關即如關於憲法有應行起草事宜始有起草委員會之設置否則如遇修正憲法時憲法會議正副議長及兩院副議長同時均有事故而其時適又無起草委員會之設置則究應何人主席至於開議時之人數問題國會組織法原係非兩院各有總議員三分二以上之出席不得開議而法典委員會之修正係將『各有』二字刪去如果改為非有兩院議員總數三分二以上之出席不得開議則以衆議院一院之總數五百九十六人足敷憲法會議開會之數參議院豈不向隅兩院性質不同若遇表決重要條文參議院議員雖不出席而衆議院一院即可從容通過恐難免失於考慮再議決人數改為與開議人數之限制一律亦有不妥蓋憲法為根本大法關係至重在表決時之人數原應不厭其多多則既可免被多數黨之利用更可預防包辦之野心且一部憲法如前半之議決為四分之三而後半部之議決又改為三分二豈非前後兩歧

(徐際恒)本席對於修正國會組織法第二十一條第二項是不敢贊同的其理由有三(一)動搖憲法會議之基礎一部憲法出席及表決用兩種辦法實易使憲法會議基礎動搖蓋修正案人數雖同為三分二四分三而參衆

兩院分子顯有差別夫法者天下之公器其足以使一般人民信仰服從者非僅此數條文字有如許効力必立法自身先能保其尊嚴始可望將來推行無阻若隨時遷就以法徇事則法之威信掃地矣（一）不合兩院制之精神共和國兩院制之通例一院代表地方及特種團體一院直接代表人民吾國參眾兩院組織權限雖無甚分別然亦大概含有斯意憲法會議分院計數正足表示兩院制之精神若不以院分專以人計僅一院已足何須以兩院會合行之蓋眾院人數已夠三分二反有一院包辦制憲之嫌故本席以爲修正案即由本院通過將來參院亦難成立（二）立法手續解釋上必發生疑問組織法固爲普通法然二十一條第二項既爲憲法會議規則採入則本條條文即移步換形成爲憲法會議規則條文矣修改規則當然由兩院會合會常會修改其効力是否能及於憲法會議實爲立法手續解釋上一大疑問

（邵瑞彭）本席反對者共有兩點第一憲法起草委員會委員長代理憲法會議主席問題本席就議事先例觀察以爲凡提案人不能自己主席主席如欲提案即須另行易人代理今審查會之修正以憲法起草委員會委員長可以作憲法會議主席即違反此種議事慣例且兩院正副議長共有四人依次代理主席並不虞其乏人現在參議院議長尙未選出乃一時之現象但即使一時不選出現在既不開審議會遇眾議院議長有故時由眾議院副議長代理事實上亦無妨碍故本席對於憲法起草委員會委員長可以代理主席一層表示反對第二爲憲法會議表決人數之問題查憲法會議表決人數原爲四分三現在審查會改爲三分二在表面上係爲議事進行便利起見然而實際上有兩種弊端（一）現在各派對於憲法上之意見甚不一致如表決人數減少勢必使各派之意見不能盡量發揮（二）兩院議員總額在八百人以上如出席人數爲三分二表決人數亦爲三分二則表決者不過三百八十餘人尙不足兩院總額之半數殊失尊重憲法之意故本席對於審查會修正表決人數爲三分二一

層亦表示反對

(黃佩蘭)本席對於衆院移付之修正國會組織法第二十一條第二項案係反對者或謂爲救濟事實起見不能不承認衆議院之修正案本席以爲此在法律上無根據蓋因國會爲立法機關遵守法律尤爲其天職况制憲更關重要此次衆議院移付之修正案本席認爲違背臨時約法查臨時約法第五十四條係規定中華民國之憲法由國會制定又國會組織法第一條係規定民國議會以參衆兩院構成之又第二十一條第一項係規定民國憲法之議定由兩院會合行之其第二項係規定非兩院各有總議員三分之二以上之出席不得開議非出席議員四分之三以上之同意不得議決查組織法第二十一條原案之規定本甚妥善民國憲法由兩院會合制定所謂國會者指參衆兩院而言當無疑義其他如普通法案由兩院各別行之另有規定如制憲雖規定由兩院會合行之然出席與議決之人數却分別計算即各院計算各院之人數現如修改爲以兩院總議員之人數計算則臨時約法上國會制定之意義完全被其打消矣且民國憲法由國會制定質言之即會合兩院議員制定憲法並非臨時又另組織一憲法會議機關制定民國憲法假使法律上可以另組織一憲法會議機關由兩院議員會合組織憲法會議尙可打破兩院之界限譬如大總統選舉法第二條之規定即係由國會議員組織總統選舉會舉行選舉時係以選舉人總數計算蓋以此原爲法律上另行組織之一機關至若國會制憲既我國臨時約法上並未規定另行組織一機關當然由兩院會合行之不能刪去各字爲大一統之計算漫然規定兩院總議員五分三以上之出席即可開議出席議員三分之二以上之同意即可議決云云此依法律方面觀察絕對不敢贊成衆議院移付之國會組織法第二十一條第二項之修正案之理由也再就事實方面觀察當臨時參議院議決本條時頗多爭執會議事錄可考推測當時所以如此規定者完全係爲保存兩院精神如爲大一統之計算參議院人少衆議院人多

其結果恐參議院終歸消滅本席以爲既爲兩院議員額不等出席人數當然各別計算如爲大一統之計算則與兩院會合制憲之本旨相反此就事實方面觀察絕對不敢贊成衆議院移付之國會組織法第二十一條第二項修正案之理由也再如修改出席人數爲總議員五分三以上之低限度本席亦不敢贊成其理由以憲法會議屢次開不成會並非係因法律上規定出席人數限制太高之故本席認爲憲法會議屢次開不成會其原因絕不止此一端不能純粹歸咎於出席人數限制太高之故如果開會不成確係出席人數限制太高何以民國六年竟有此高額之出席人數能議決一百餘條若憲法會議始終未開成一次尙可說得係出席人數限制太高之故殊不知民國六年之憲法會議每次開議即係兩院各有總議員三分二以上之出席議員四分三以上之議決豈民國六年可以如此開議而民國十二年反須修改乎本席認爲三分二以上之出席人數確與制憲前途無妨礙略有因果關係者（一）本院議長未選出（二）憲法會議懲戒規則未實行（三）退職議員未完全遞補到院大家不從此等方面去設法救濟一意孤行的要修改法律此本席大惑不解者查憲法審議會係規定祇須過半數之出席即可開議何以審議會當時亦常流會兩院常會亦祇須過半數之出席即可開議又何以兩院常會亦常有流會之現象此另一問題不必多加討論若果流會一次即認爲法律不適用本席期期以爲不可姑讓一步說修改法律正所以促成憲法要知每次憲法會議不能開議參議院不僅祇差一二十人並有差至四十五六十餘人之多者但亦有僅差三五人或七八人而致不能開議者此所差之少數尙可設法促其出席何至竟然主張爲大一統之計算冀以衆議院出席人數之有餘以補參議院出席人數之不足究不知其用意之所在本席以爲欲如此而促成憲法試問憲法之制定係僅要兩院同人少數者之遵守抑係欲得國民大多數之遵守此不得不慎重加以考量者又況六年所議決之各條均係適用兩院各三分二以上之出席出席議員四分三以上之同意各規定

現如改爲總議員五分三以上以出席出席員三分二以上之議決前後辦法不同能否博得國民大多數之遵守此又本席根本上所不贊成之一點

(婁裕熊)本員反對有三要點(一)將「各」字取消後參衆兩院之界限爲之打破要知兩院之界限萬不可以打破因國會之組織參衆兩院之性質完全不同參議院所以代表地方衆議院乃以代表人民因衆議院之代表人民所以議員之額數各省不同如直隸有四十餘名之多而吉林則有十人至參議院議員因代表地方故每省十人省不分大小大省十人小省亦是十人參議院議員既承地方團體之支配在同人不能不加关注現在儻將兩院之界限一經打破則參議院代表地方之權完全剝奪了所以「各」之一字本員以爲萬不可刪去至於人數一層儻將三分二改爲五分二查參衆兩院議員總數爲八百七十人五分三之數爲五百二十二人表決時儻爲三分二其數爲三百四十九人以八百七十人之多數而得三百四十九人之同意就可表決通過請問能否滿意三百四十九之對八百七十是否謂之少數以三百四十九人之少數意思就能通過憲法請問將來憲法即使公佈能否得國民之信仰本員亦是主張憲法速成之一人今所發表之意思並非存心破壞憲法祇以此事爲人民期望已久吾同人今後須制定最良之憲法不宜匆匆造成不良之憲法現因事實上之障礙主張修改法律減少人數萬一修改後人數仍舊不夠更將如何辦法是否再爲第二次之修改最後之不拘人數行將以十數人或數人亦可制定憲法歟如此做法反足減少人民之信仰須請大家注意

附 憲法會議規則之修改

國會組織法修改原因乃欲減少憲法會議出席人數而促憲法之速成也然因修正結果憲法會議規則亦不能不相隨修改查憲法會議規則第三條第二項文爲本會議開會以議長爲主席議長有事故時以副議長代

理之故褚輔成對於憲法會議規則提出修正案即將國會組織法所修改者加入之但於臨時代理旬前再依次二字其說明理由以爲兩副議長中屆時究應何人代理將來難免發生爭論不如現在明白規定正副議長均有事故時以參議院副議長衆議院副議長依次臨時代理意義較爲明確於五月三日開兩院會合會經衆討論付表決結果修正文爲（本會議開會以議長爲主席議長有事故時以副議長代理之議長副議長均有事故時以參議院衆議院副議長依次臨時代理）

此條修正後尙有湯漪呂復唐支厦饒孟任等對於第十二條第十三條等各提有修正案經衆討論由主席指定委員兩院各十五人一併付審查參議院委員爲湯漪雷殷張樹枏潘大道韓玉辰陳銘鑑江浩戰滌塵田永正王湘王用賓潘訓初蔣舉清宋汝梅胡鈞衆議院委員爲林長民裴廷藩史澤威胡祖舜褚輔成梅光遠彭漢遺徐蘭墅張佩紳馬驥李肇甫彭養光吳宗慈王侃呂復二十六日再開會合會湯漪報告審查結果略云「關於修正憲法會議規則各提案上次大會議決交由本委員會審查本委員會經於本月三日開會審查現由本席將審查結果加以說明審查結果對於條文內容大概係根據兩院議員各提案參合而加以修正查原案第五章第十八條係「議員非有正當理由不得請假一月中請假滿三次以上者須付會議決定之」審查結果認爲正當之理由範圍不確定應有一種具體之規定所謂具體之規定者即實質上非要有喪事疾病不能請假當委員會開會討論此點之際即有種種意見有說應於喪事疾病之外加婚事一層有說疾病爲人生不可幸免之事實不能保其必無至於喪事之來更爲不幸到時即非辦不可無所謂延期若說到婚事僉以爲可以延期譬如在此制憲時代議員個人必可以料到在此時期之內不能離開北京即可延宕下去且婚事日期係由人所擇定並非不可避免者故審查會修正爲議員非因喪事疾病經會議許可者不得請假再原案係一月

中可以請假三次滿三次以上者須付會議決定之其意即三次以內議長有許可之權審查結果根本上即不賦與議長以許可之權當討論本條文之時反對者謂議院法第十一條已規定有議員請假期間在七日以內者得由議長許可七日以上者須付院議決定之云云認爲憲法會議規則不能與此項規定相衝突要知原案條文所規定即與議院法第十一條之規定有出入原條文係三次以內議長有許可權議院法係七日以內議長有許可權試問憲法會議三次是否完全即在七日之內此不攻而自破且憲法會議規則原不必受議院法所拘束因此憲法會議規則第四十八條本委員會議決修正爲『議員非因喪事疾病經會議許可者不得請假』又於第四十八條本文之外增加一第二項爲『前項請假書之提出須得議員五人以上之證明』此種修正係根據衆議院議員王君侃之提案以爲議員因喪事疾病請假祇須有五人以上之證明不必一定要有診斷書證明蓋因中國現在之醫生制度尙未臻完全發達時期且議員設於臨開會議以前眞發生疾病不能出席倉卒之間從何處取得診斷書來故將診斷書證明之一個條件取消以免發生困難又原第四十九條係『議員有缺席者應由議長勸告之一月中缺席至三次者應酌定次數停止其發言一月中缺席至五次者應酌定次數停止其出席』本委員會討論結果以爲裁制方法如停止其發言或出席均係不切於事實之辦法既因之根本上開不成會如何停止其發言停止其出席因此審查修正爲『議員有缺席者每次扣歲費二十元一月內缺席滿六次者除名』查各修正案有主張缺席一次扣歲費一百元者此亦未免矯枉過正故審查結果祇定爲每次扣二十元一月內滿六次者除名比之原條文較嚴查原條文係一月中缺席至五次受停止出席之處分受停止出席之處分至三次時除名是一月中要缺席至十五次始除名如此規定恐等於虛文所以嚴加限制無非希望其每次出席以免不足法定人數又原文第五十條係『議員受停止出席之處分至三

次時應即除名」修正案既歸納於第四十九條內則原第五十條應全刪而另於第四十九條之後增加一條爲第五十條文曰「會議日議員到會者每次支出席費二十元」此種規定係採納議員張漢黃佩蘭張善與各提出修正案之意義當時討論約分兩派反對支出席費者之意見略謂議員個人應自己避免此種嫌疑主張支出席費者以爲並非議員個人嫌疑問題乃係國家制度問題憲法爲國家根本大法不但現時制憲應開憲法會議如將來憲法宣佈後條文發生疑義應解釋時亦須開憲法會議憲法因修正時亦須開憲法會議凡此種種場合均須開憲法會議是不僅制憲時代開一次憲法會議而已故憲法會議在事實上即絕對不能無一種特別經費此本委員會所以修正第五十條原文之理由議員出席憲法會議既支出席費則簽到而不出席或中途自由退席者即應有所限制乃於第五十條第一項後又增加一第二項爲「議員簽到而不出席或於宣告延會前自由退席者均以缺席論」此無他無非促成憲法之意第五十一條依原文無修正又第五十二條原文「議員有非禮之言動時分別輕重依下列各款懲罰之」下文分一二三四款本委員會審查結果以本條文所規定前提太無標準如非禮之言動重者除名試問重到何種程度即除名僉認爲當日立法輕重不得其宜且原第三款之規定與現在情形不同應將第三四兩款全刪祇留一二兩款並於第五十二條之後增加一條爲「議員因缺席應行除名者由議長查明通知各該本院依法遞補之意思祇要一月內缺席至六次即由議長通知各本院並不必加以審查會又第五十三條數目字因以前條文之順序即不能不變更並非修正以下原條文順序則依次遞推更正但尚有應補說明者第五章標題原文係請假缺席及懲罰審查結果既內容增加有出席各規定即應加出席二字於請假二字之下又第六章附則第五十六條之後增加一條爲「本會議經費於國會經費預備費內支出之」查國會經費原分三種（一）議員歲費及公費（二）秘書廳及警衛

經費(二)預備費因規定出席費之結果關於經費一層即不能無特別經費特別經費即應包括在預備費內
審查報告之結果如此經衆討論付表決通過者

(一)第四十八條修正文爲(議員非因婚喪疾病經會議許可者不得請假)

(二)增加第四十八條第二項文爲(前項請假書之提出須得議員五人以上之證明)

(二)第四十九條修正文爲議員有缺席者每次扣歲費二十元一月內缺席滿十二次者除名

(一)原規則第五十條(議員受停止出席之處分至三次時應除名)全刪

(一)第四十九條後增加一條爲第五十條文爲(會議日議員到會者每次支出席費二十元不願支者得

辭却之)

(一)於前條後加一項文爲(議員簽到而不出席或於宣告延會前自由退席者均以缺席論)

(二)第五十一條照原文衆無異議

(二)第五十二條刪去第三四兩項

(一)第五十三條後加一條爲第五十三條文爲(議員因缺席應行除名者由議長查明通知各該本院依

法遞補之)

(一)原第五十三條改列爲五十四條原第五十四條以下其順序皆遞推之衆無異議

(二)第六章附則於第五十六條後加一條文爲(本會議經費於國會經費預備費內支出之)

又議決憲法會議經費支給方法

第一條 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查之

第二條 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證
支付證之換給每次用抽籤法籤定議員八人行之

第三條 出席費按一星期計算於次星期一支付之

第四條 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

第十一章 憲法起草委員會繼續開會

第五九節 起草委員之補選

憲法起草委員會委員六十人因種種政治關係缺額甚多當護法時代曾補選一次詳前篇憲法起草委員在職變遷記十一年國會再恢復既公認恢復民國六年議員之資格於是護法時代所補選之衆議院副議長暨憲法起草委員均無效況參議院議員於十一年十月第一班滿期原委員中因第一班滿期關係多退職者於是衆議院於十月二十三日補選陳家鼎呂復葉夏聲呂泮林林長民羅家衡牟琳胡祖舜蒲伯英饒孟任王源翰姚桐豫劉楚湘王有蘭徐蘭墅（馬驥當選因被選爲全院委員長辭職以徐補入）等十五人參議院於十一月六日補選趙時欽辛漢潘大道王伊文金兆棧宋汝梅雷殷訥謨圖熊正瑗張樹枏黃元操沈鈞儒何畏高仲和章兆鴻等十五人附表如後

憲法起草委員會委員在職變遷表 (二)(續前編)

姓名	別號	省別	院別	席次	何年當選	備	考
湯漪	斐子	江西	參	二七	二年	二年當選爲委員長	
劉映奎	幼蘇	福建	參	五十	二年候補委員	金兆棧丁憂遺缺以徐鏡心補徐出缺於六年開會時以劉補入	
蔣舉清	渭泉	新疆	參	四四	二年	二年當選理事	
張我華	我華	安徽	參	四八	二年		

王伊文	宋汝梅	潘大道	辛漢	趙時欽	李槃	高仲和	陳銘鑑	田永正	藍公武	籍忠寅	丁佛言	高家驥	王鑫潤	王用賓	楊波	姚華	向乃祺
伊文	逸先	立三	濯之	子釗	古民	重源	子衡	次端	志先	亮儕	佛言	季喆	庶山	太蕤	泮溪	重光	北翔
河南	山西	四川	江蘇	四川	河南	湖北	河南	湖南	江蘇	直隸	山東	黑龍江	甘肅	山西	奉天	貴州	湖南
參	參	參	參	參	參	參	參	參	參	參	參	參	參	參	參	參	參
二八	二四	十六	十五	九	十四	十二	三九	五六	四一	三二	二六	二五	十八	五四	二一	三三	十七
十一年	十一年	十一年	十一年	十一年	二年候 補委員	十一年	二年	二年	二年	二年候 補委員	二年	二年	二年	二年	二年候 補委員	二年候 補委員	二年
呂志伊解職以劉積學補劉第一班任滿以王補入	補陳善第一班任滿缺	以世垣出缺以李忠甲補病故以潘補入	辛本二年候在委員未經傳補十一年第一班任滿該員解職再當選參議院再彼選為委員補陸宗輿除名缺	補楊永泰第一班任滿缺	宋淵源解職以盧天游補盧病故於七年在粵護法時以李補入	補解樹強解職缺		二年補曹汝霖任外交次長解職缺		六年補王庶辭職缺	原名世嶧十一年改今名理事夏同詠解職當選理事				本年補蔣曾煥丁憂解職缺	六年補石德純解職缺	

王紹鑿	褚輔成	吳宗慈	黃雲鵬	易宗夔	駱繼漢	龔政	陳鴻鈞	李景蘇	何震	何畏	沈鈞儒	黃元操	張樹枬	熊正瑗	訥謨圖	雷殷	金兆棧
恪成	慧僧	鸞林	美涵	蔚儒	墨孫	雨亭	容甫	孟魯	宇塵	民岩	衡山	堯承	伯才	慕蓮	作霖	渭南	仲蓀
江蘇	浙江	江西	四川	蒙古	湖北	廣西	江西	蒙古	安徽	雲南	浙江	貴州	直隸	江西	蒙古	廣西	浙江
衆	衆	衆	衆	衆	衆	衆	衆	衆	衆	參	參	參	參	參	參	參	參
五九	四六	六十	二十	六	七	三	二三	四五	十	四九	五六	五三	五一	三七	三四	三一	二九
二年	二年	二年	二年	二年	二年	二年	二年	二年	二年	十一年	十一年	十一年	十一年	十一年	十一年	十一年	十一年
		十一年理事楊永泰解職當選理事	二年當選理事	易原籍湖南當選蒙古衆議員	六年補伍朝樞辭職缺	二年李肇甫辭職以龔補入	六年補黃璋病故缺	張耀曾辭職以孫洪伊補孫已解議員職十一年開會以李原籍福建當選蒙古衆議員		王家襄當選議長辭職以程榮度補程解職以何補入	補車林桑多布第一班任滿缺	補金鼎勳第一班任滿缺	補金永昌第一班任滿缺	補饒應銘病故缺	阿穆爾靈圭辭職以楊福洲補楊第一班任滿以訥補入	補朱兆辛辭職缺	二年常選因丁艱辭職十一年補選委員再當選補趙世鈺第一班任滿缺

劉恩格	黃贊元	陳全三	史澤咸	孫潤宇	孫鐘震	李芳馥	楊銘源	谷芝瑞	劉彥式	李國珍	羅家衡	王敬芳	李慶芳	張海若	呂泮林	范熙壬	陳家鼎
鯉	鏡	全	剛	子	震	馥	西	鬪	式	碩	緜	擲	芬	海	譜	壬	汗
門	人	三	峯	涵	東	塘	堂	堂	南	遠	笙	沙	圃	若	芹	卿	園
奉天	湖南	河南	山東	江蘇	蒙古	蒙古	陝西	直隸	湖南	江西	江西	河南	山西	湖北	直隸	湖北	湖南
衆	衆	衆	衆	衆	衆	衆	衆	衆	衆	衆	衆	衆	衆	衆	衆	衆	衆
三八	五	十九	十三	五八	二	三十	四十	一	四	五七	十一	四三	二二	五五	四七	八	五二
二年	二年候 補委員	二年	二年	二年	二年	二年	二年	二年候 補委員	二年候 補委員	二年	十一年	二年	二年	二年	十一年	二年候 補委員	十一年
	本年補彭允彝解職缺	原名景南十一年改今名			原籍河南當選蒙古衆議員		二年當選理事		六年補王印川辭職缺	六年補谷鍾秀辭職缺	六年補汪彭年辭職缺	二年理事王家襄辭職補選爲理事		原名國溶十一年改今名	補夏同蘇解職缺	汪榮寶辭職以林萬里補林辭以沈河清補沈辭於六年開會時以范補入	補劉崇佑辭職缺

林長民	呂復	宗劍	秋	直隸	衆	三五	四二	十一年	十一年	徐秀鈞出缺以陳發禮補陳病故以楊廷棟補楊辭職於十二年以呂補人
孟	蒙古	衆	衆	衆	衆	衆	衆	衆	衆	孟森辭職以馬小進補(後改名崇昌)馬解職以葉夏聲補葉解職於十二年以林補入林原籍福建當選蒙古衆議員



第六十節 委員會議事經過述略 并表

中華民國十一年兩院補選憲法起草委員於十一月十五日繼續開會至十二年二月凡開會二十七次議決地方制度一章國權一章生計教育各一章咨交大會歷時三月克底於成其間經過分類起草二讀三讀會情形執簡馭繁列表誌之如後

開會日期及次數	委員出席及請假	委員發言者	議決事項及條文	備考
十一年十一月十五日第三十	出席四十六人 缺席六人請假八人	張樹枏 何雲 王伊文 雷殷	討論議題為國家事權是否有另定專章之必要未表決 是日上午下午均開談話會上午討論萬	委員會於民國六年開會至第三十 四次為止今繼續開會故從第三十 五次起護法時代開會次數另詳前
五次會議	八人	陳銘鑑 湯漪 潘大道 褚輔成 易宗夔 向乃祺 趙時欽 金兆樞 李 槃 吳宗慈	莊邱珍來函要求兩院同人可來會陳述 意見問題下午討論修改規則改為過半 數人數開會問題	編本日開會主席原為委員長湯漪 因欲發表意見由理事楊銘源主席
十七日第三十 六次會議	出席三十九人 缺席六人 請假十五人	楊銘源 雷殷 向乃祺 吳宗慈 沈鈞儒 孫潤宇 黃雲鵬 潘大道	下午開談話會吳宗慈提出分組起草辦法 法即將應討論之問題分為若干組由各 委員自由分別認定討論起草然後交委 員會全體討論議決既可利用時間尤期	不足法定人數延會改開談話會

王用賓 汪彭年
王鑫潤 易宗夔
張樹枏 趙時欽
呂復 陳銘鑑
王伊文 黃元操
黃贊元 李慶芳

精密研究衆贊成又討論委員請假取締
辦法議決實行規則嚴厲執行

二十日第三十

出席三十九人

汪彭年 辛漢

是日上午下午均開談話會上午討論請

不足法定人數延會改開談話會

七次會議

缺席十一人

褚輔成 宋汝梅

假缺席問題下午討論分組起草之問題

請假十人

王伊文 李景蘇

與若干部分決定分爲四類(一)國家

黃贊元 張樹枏

事權應否另定專章問題此條總綱下分

陳銘鑑 湯漪

爲三日(甲)中央政府之事權如何列舉

何雯 駱繼漢

(乙)省事權之概括的規定(丙)國家

雷殷 李慶芳

與省及省與省間相互之關係

向乃祺 趙時欽

(二)關於地方制度之修正如省憲大綱

楊銘源 黃雲鵬

縣制大綱等

藍公武 吳宗慈

(三)關於國民教育經濟專章之規定

陳家鼎 沈鈞儒

(四)凡審議會未有具體的意思表示之

劉彥

各問題

二十二日第三次會議
出席四十七人
缺席二人

汪彭年 易宗夔 程瑩度馬崇昌二人均缺席三次以上照規則解職繼續討論國家事權是否有另立專章之必要議題結果付表決贊成者三十八人足法定人數主席宣告交付第一類研究

張我華亦缺席三次以上因汪彭年曾代請假一次得免解職當日對此問題爭論頗烈

請假十一人

湯 漪 何 雯

李 槃 王伊文 潘大道 黃贊元

吳宗慈 褚輔成 討論第二議題國家事權列舉方法及其範圍結果與第一議題均歸入第一類限

趙時欽 張樹枏 一星期起草完畢

黃雲鵬 孫 鐘

范熙壬 孫潤宇

沈鈞儒 金兆棧

向乃祺 楊銘源

王用賓 谷芝瑞

駱繼漢 王紹鏊

十二月五日第

出席五十一人 呂 復 褚輔成 第一類起草員呂復報告起草理由畢議決即日開二讀會

三十九次會議

請假九人 楊銘源 王敬芳 標題 國權 贊成者三十八人通過

李慶芳 王伊文 第一條中華民國之國權屬於國家事項

黃元操 雷 殷 依本憲法之規定行使屬於地方事項依

駱繼漢 蔣舉清 本憲法及省憲法行使之贊成全體通過

孫潤宇 李 槃 五款本日討論有結果者至第十八

向乃祺 藍公武 第二條

易宗鑿 黃雲鵬 (一)原案第八款『幣制及國立銀行』改

何 雯 陳家鼎 爲第七款贊成者三十九人通過

王紹鑿 張樹枏 (二)第二條前提第一項原案左列事項

沈鈞儒 吳宗慈 由國家立法並執行之贊成者三十

范熙壬 辛 漢 九人通過

谷芝瑞 趙時欽 (一)原案第九款『銀行及交易所制度』

宋汝梅 劉恩格 移列第三條贊成者三十八人通過

丁佛言 潘大道 (二)原案第十款『關稅鹽稅印花稅煙

陳銘鑑 酒稅其他消費稅』改爲第八款原

案第十一款『郵政電報及航空』第

十二款『國有鐵路及國道』第十三

款『國產』第十四款『國債』第十五

款『專賣及特許』第十六款『國家

文武官吏之銓試任用糾察及保障

』改爲第九十一一二十二三十四

各款均無異議通過

(一)原案第十七款市價通則移列第三

條贊成者三十一人通過

(二)原案第十八款集會結社及刊行物

款止尚餘一款未討論

<p>七日第四十次 會議</p>	<p>出席四十四人 缺席二人 請假十四人</p>	<p>湯 漪 褚輔成 吳宗慈 藍公武 宋汝梅 陳銘鑑 何 畏</p>	<p>主席宣告本會理事楊永泰第一班參議員任滿解職應補選理事一人 又本會委員兼理事夏同誥請假已在七次以上照規則應通知各本院解職另補除委員須另補外理事應補選一人 投票結果吳宗慈二十三票丁佛言十票比較多數各當選為理事</p>	<p>照委員會規則凡委員於一月內無故缺席三次請假七次者解職但所謂一月者係從每月一號計自月終抑從請假日起扣足一月兩種計算之法頗有出入亟須解釋經眾討論解釋結果應從請假之日起算夏同誥於扣足一月期間請假在七次以上應即解職</p>
<p>九日第四十一次會議</p>	<p>出席三十九人 缺席七人 請假十四人</p>	<p>陳銘鑑 呂 復 趙時欽 辛 漢 孫潤宇 王伊文 丁佛言 黃雲鵬</p>	<p>討論解樹強請假問題因不足法定人數非正式會無結果</p>	<p>不足法定人數延會</p>
<p>十二日第四十二次會議</p>	<p>出席四十一人 缺席三人 請假十六人</p>	<p>丁佛言 李慶芳 沈鈞儒 向乃祺 黃雲鵬 辛 漢 呂 復 潘大道 藍公武 吳宗慈 汪彭年 王鑫潤 楊銘源 易宗夔</p>	<p>第二類地方制度修正案起草員丁佛言報告起草理由 第三類生計章起草員李慶芳教育章起草員沈鈞儒報告起草理由 繼續討論國權章第二條原案第十九款 (其他依本憲法所定屬於國家之事項依順序改為第十五款付表決贊成者</p>	

金兆棧 趙時欽 三十七人通過

陳銘鑑 范熙壬 再以第二條之修正全文「左列事項由

雷 殷 李景蘇 國家立法並執行之(一)外交(二)國防

龔 政 黃贊元 (三)國籍法(四)刑事民事及商事之法

駱 漢 劉志格 律(五)監獄制度(六)度量衡(七)以下

張樹枏 繆映奎 全於(七)前)計十五款付表決贊成者三

將舉清 王用賓 十九人通過

陳家鼎 第三條第一項之第一款農工礦業及森

林第二款學制第三款航政及沿海漁業

第四款兩省以上之水利及河道第五款

公用徵收第六款全國戶口調查及統計

第七款移民及墾殖第八款警察制度第

九款公共衛生第十款救卹及游民管理

第十一款有關文化之古籍古物及古蹟

之保存均分別付表決贊成者在三十人

以上通過

從第二條移列之(銀行及交易所制度)

(市制通則)兩款無異議通過並議決列

為第三款第六款條文順序遞推之

以原案第三條第一項『左列事項由國家立法或執行並得令地方執行之』付表決贊成者三十九人通過

第二項『上列各款省於不抵觸國家法律範圍內得制定單行法』付表決贊成者三十五人通過

第三項『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』付表決贊成者三十五人通過
再以第三條全文共三項付表決贊成者三十八人通過

十三日第四十三次會議
出席四十八人
請假十二人

湯 漪 汪彭年

藍公武 高仲和

黃雲鵬 沈鈞儒

宋汝梅 呂 復

龔 政 吳宗慈

潘大道 雷 殷

范熙壬 辛 漢

第四類增加官吏章及其他修正各條文起草員易宗夔報告起草理由

繼續討論國權章原案第四條『除第

條第 條所列舉各事項外皆為省之事

權』付表決贊成者三十八人通過

原案第五條『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

籍忠寅 趙時欽 之疑義時由最高法院解釋之付表決贊

張樹枏 劉恩格 成者三十九人通過

向乃祺 金兆棧 原案第六條『除本章所列舉之國稅外

劉映奎 黃贊元 其他租稅或省收之一部經國會議決得

陳銘鑑 姚 華 劃歸國稅但以全國稅率應行劃一者為

王伊文 黃元操 限』付表決贊成者二十五人否決各修

丁佛言 王紹鏊 正案亦均否決劉恩格動議將本案交第

路繼漢 谷芝瑞 一類重擬條文再討論衆無異議

呂泮林 李景蘇 原案第七條『國家預算不敷或因緊急

何 璽 易宗夔 財政處分之結果經國會議決得以各省

劉 彥 歲收額之比例用累進率分配其負擔』

汪彭年修正為國家預算不敷或因財政

緊急處分經國會議決得比較各省之

歲收額用累進率分配其負擔』付表決

汪修正案贊成者三十七人通過

原案第八條『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』

付表決贊成者四十一人通過

原案第九條『省不得締結有關政治之

盟約』第二項『省不得有妨害他省或
其他地方利益之行爲』付表決贊成者
四十人通過

原案第十條『省與省爭議事件由參議
院裁決之』付表決贊成者四十一人通過

原案第十一條第一項汪彭年修正爲『
國家常備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』付表決
贊成者三十四人通過

十四日第四十

出席四十八人

宋汝梅

湯漪

原案第十一條第二項金兆樸修正爲『

四次會議

缺席一人

潘大道

何畏

常備軍依全國徵募區分期召集訓練之

請假十一人

籍忠寅

雷殷

但幹部軍隊之駐在地以國防地帶爲限

陳銘鑑

何雯

』付表決贊成者三十二人通過

范熙壬

向乃祺

又第三項金兆樸修正爲『國家每年度

金兆樸

高仲和

設軍備費不得逾歲出四分之一但對外

趙時欽

吳宗慈

戰爭時不在此限』付表決贊成者三十

黃雲鵬

李槃

二人通過

藍公武

陳家鼎

又龔政提議增加一項文爲『常備軍之

王鏞潤 張樹枏 額數由國會議定之』付表決贊成者三
 孫潤宇 孫 鐘 十四人通過
 沈鈞儒 劉 彥 原案第十二條第一項孫鐘修正為『省
 及未設省之地方有不履行國法上之義
 務至危害統一時經政府告誡仍不服從
 者得以國家權力強制之』付表決贊成
 者三十一人通過

十五日第四十 出席四十七人

五次會議

缺席一人
 請假十二人

趙時欽 李 繫

原案第十二條第二項『為達前項處置

王用賓 劉恩格

方法起見除依戒嚴法所規定外得暫時

駱繼漢 宋汝梅

停止省憲法之效力』以刪除付表決贊

張樹枏 呂 復

成者三十四人通過刪除

潘大道 雷 殷

向乃祺修正增加一項『前項之處置經

陳銘鑑 藍公武

國會否認時應中止之』付表決贊成者

黃贊元 劉 彥

三十三人通過

籍忠寅 劉映奎

原案第十三條『省有以武力相侵犯者

陳豸鼎 向乃祺

政府得依前條之規定制止之』

黃元樞 沈鈞儒

原案第十四條李繫修正為『國體發生

范熙壬

變動或憲法上根本組織被破壞時省及

未設省之地方應聯合維持憲法上規定

之組織至原狀回復為止』付表決贊成者四十一人通過

十六日第四十

六次會議

出席四十六人

請假十四人

籍忠寅 向乃祺

蔣舉清提議於已通過之第二條第十款

沈鈞儒 藍公武

下加『及全國稅率應行劃一之租稅』一

陳銘鑑 駱繼漢

句贊成者三十七人通過

雷 殷 呂 復

丁佛言提議於已通過之第五條後增加

潘大道 張樹枏

一項為『前項解釋之規定省憲法上有

陳家鼎 丁佛言

爭議時得適用之』贊成者四十人通過

王鑫潤 蔣舉清

十八日第四十

七次會議

出席三十五人

缺席四人

請假二十一人

不足法定人數延會

十九日第四十

八次會議

出席四十八人

缺席二人

請假十人

吳宗慈 丁佛言

地方租稅問題增加一條

沈鈞儒 張樹枏

湯漪提出增加為四條『國家對於各省

趙時欽 易宗夔

課稅之種類及其徵收方法為免左列弊

呂 復 湯 漪

害或為維持全國之公共利益有必要時

向乃祺 雷 殷

得依法律限制之』付表決贊成者四十

國權一章二讀會既畢仍交第一類

起草委員整理再開三讀會

高仲和 何 雯 二人通過

黃贊元 潘大道 又第一款經高仲和修正為『妨害國家

李 芳 藍公武 收入或通商』贊成者三十二人通過

范熙壬 陳銘鑑 又第二款『二重課稅』贊成者三十八人

金兆棧 駱繼漢 通過

林長民 辛 漢 又第三款於『對於公共道路或其他交

王伊文 劉映奎 通設施之利用課以過重或妨碍交通之

王鑫潤 公費』贊成者三十八人通過

又第四款經李國珍呂復吳宗慈呂泮林

蔣舉清共同修正為『關於各省間及地

方間之運輸因保護其他地方所產貨物對

於移入商品為不利益之課稅』贊成者

三十二人通過

又第五款湯漪丁佛言共同修正為『各

省或各地方間物品通過之課稅』贊成

者三十一人通過

地方制度案第一條『地方劃分為省縣

兩級』贊成者三十六人通過

第二條『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及國家法律相抵觸」贊成者三十四人通過

第三條「省憲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憲法會議制定之」第二項「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為限其選舉法由省法律定之」贊成者三十三人通過

第四條 先表決第二款依向乃祺黃雲鵬修正為「省設省長或省政務委員其選舉依省憲法之所定但現役軍人非解職一年後不得被選」贊成者三十三人通過

二十日第四十九次會議

出席四十七人
請假十三人

黃贊元 陳家鼎
張樹枏 何畏

第四條第二項關於自治保衛團之規定
議決刪除

<p>二十一日第五 十次會議</p>	<p>出席五十二人 請假八人</p>	<p>湯瀚 李燾 呂泮林 王敬芳 藍公武 黃元操 林長民 雷般 蔣舉清 黃雲鵬 金兆棧 陳全三 范熙壬 陳銘鑑 潘大道 趙時欽 王鑫潤 駱繼漢 沈鈞儒 呂復</p>	<p>以第四條全文付表決『左列各規定省 憲法均適用之(一)省設省議會為一院 制之代議機關須依直接選舉方法選出 之(二)見前(三)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(四)省不得自置常 備軍及軍官學校(五)省文官之銓試任 用及糾察保障須依國家法律行之』贊 成者四十一人通過 第五條第一項縣制由省憲法會議制定 之但不得違反左列各規定『贊成者三 十五人通過</p>
<p>王敬芳 黃雲鵬 陳家鼎 王伊文 陳全三 藍公武 谷芝瑞 何畏 呂泮林 駱繼漢 吳宗慈 向乃祺 潘大道 林長民</p>	<p>第五條第一項(見前)(一)縣設縣議會 於縣以內之自治事項有立法權(二)依 呂復吳宗慈修正為縣除自定縣稅外對 於負擔省稅總額內有保留之權其額數 依省法律之規定(三)依林長民修正為 縣自治經費省政府不得侵害之(四)縣 因天災事變或自治經費不足時得請求</p>		

張樹枏 呂復 省議會議決由省庫補助之『贊成者四十人通過

熊正瑛 籍忠寅 黃雲鵬提議增加一條為第六條『縣設縣長其選任方法由省憲法定之』贊成

雷殷 李芳 高仲和 宋汝梅 者三十六人通過

黃贊元 原案第六條改第七條『縣有奉行國家法令及省法令之義務』贊成者四十人通過

原案第七條改第八條黃雲鵬修正為『縣以下之自治制由省議會自定之』贊成者三十八人通過

原案第八條改第九條『未設省已設縣之地方適用本章之規定』贊成者三十七人通過

原案第九條改為第十條『內外蒙古西藏青海因地方人民之公意得劃分為省縣兩級適用本章各規定但未設省縣以前其行政制度以法律定之』贊成者三十七人通過

二十三日第五

出席五十五人

十一次會議

缺席二人

請假三人

李 樂 王鑫潤 國權章三讀會

林長民 黃贊元 標題 第一條 無異議

向乃祺 駱繼漢 第二條第十一款國產黃贊元修正為國

范熙壬 張樹枏 有財產無異議餘各款無異議

楊銘源 呂 復 第三條無異議

黃贊元 辛 漢 第四條第三款公費二字黃雲鵬修正為

金兆棧 孫潤宇 規費衆贊成

吳宗慈 藍公武 又第四款『關於各省間及各地方間之

劉映奎 谷芝瑞 交通』句張樹枏修正刪各省間之間字

趙時欽 黃雲鵬 『因保護其地方所產貨物』句金兆棧修

李慶芳 蔣舉清 正為『因保護其產物』移入商品』句藍

陳家鼎 王敬芳 公武修正為輸入商品均有三十人以上

高仲和 褚輔成 贊成通過餘各款無異議

籍忠寅 雷 般 第五條無異議

丁佛言 王伊文 第六條第三項『前項解釋之規定省憲

李 芳 陳銘鑑 法上有爭議時得適用之』丁佛言張樹

沈鈞儒 潘大道 枏共同修正為『前項解釋之規定於省

憲法抵觸國家法律時得適用之』通過

餘無異議

第七條第八條第九條第十條均無異議
第十一條第一項國家常備軍金兆棧修正為國軍又第二項常備軍修正為義務民兵又第三項國家每年度旬刪每年度三字均得三十人以上之贊成通過
又第四項經王伊文修正常備軍改國軍亦通過
經衆議決於第十四條後增加『本章第四第九第十第十一第十二第十三第十四條關於省之規定未設省之地方均適用之』一條主席特別聲明增入此條後則第四條四五兩款所謂各地方間確定作爲省以內之地方解釋非指未設省地方而言也
又地方制度章內第四條第四款於二讀會時會議決移至本章其文爲『省不得自置常備軍並不得設立軍官學校』經主席宣告加於第十一條之後作爲第十二條衆無異議

主席以國權一章十六條全章付表決全體起立通過

地方制度章三讀會

第一條第二條第三條無異議

第四條第一款「院制」黃雲鵬修正為
單一制通過

又第四條第五款「任用及糾察保障」句

沈鈞儒修正為「任用糾察及保障」通過

第五條第三款林長民修正為「縣有財產及自治經費省政府不得處分之」通過

過餘無異議

第六條第七條第八條第九條第十條均

無異議

主席以地方制度一章十條全章付表決全體起立通過

十二年一月八日 出席三十八人 吳宗慈 張樹枏 上午改開談話會討論國權地方制度兩章起草理由說明書 不足法定人數延會

日第五十二次 缺席四人 劉恩格 駱繼漢

會議 請假十八人 陳家鼎 李 榮

褚輔成

十日第五十三

出席三十六人

籍忠寅 潘大道

討論委員請假及缺席問題

不足法定人數延會

次會議

缺席七人

向乃祺 駱繼漢

請假十九人

張樹枏 吳宗慈

王伊文

十一日第五十

出席四十七人

陳銘鑑 褚輔成

議決生計章開二讀會

四次會議

缺席一人

張樹枏 林長民

標題『生計』贊成者三十六人通過

請假十二人

駱繼漢 王敬芳

第一條『國民生計以適合正義使各得有相當價值之生活為原則個人之生計自由在此範圍內應受保障』贊成者經

陳家鼎 籍忠寅

反證表決足法定人數通過

潘大道 孫潤宇

原案第二條經林長民修正為『國民有不背善良風俗為精神上或體力上勞動之義務』第二項『老弱殘廢不能勞動者

楊銘源 黃雲鵬

國家或地方應救卹之』第三項『有勞動能力因怠惰過失而失業者國家或地方

趙時欽 藍公武

應予以勞動之機會或協助之』贊成者

呂復 李慶芳

三十六人通過

范熙壬 向乃祺

原案第三條『勞工受國家保護凡關係

熊正揆 劉恩格

勞工之立法應尊重各國正式勞工會議

王鑫潤 吳宗慈

應予以勞動之機會或協助之』贊成者

易宗夔 雷般

三十八人通過

議決之原則』贊成者三十九人通過

原案第四條『精神勞動之出版權發明
權美術權受國家保護以法律規定之』
贊成者三十六人通過

原案第五第六第九各條依林長民修正
結果合併爲一條當表決通過前提之第
一項文爲『國家關於財產營業及私人
契約之立法應規定左列諸款又第二款
利用天然富源之營業以國有或地方公
有爲原則其特許及其他營業屬於獨占
者國家或地方得依法監督或限制或徵
收之第三款『財產之承繼國家得依其
價額及承繼者之親等或關係依法律加
以限制並以累進法定其稅率』第四款
『高利稱貸及重租禁止之』

十三日第五十 五次會議	出席四十七人 請假十三人	雷 殷 黃雲鵬 趙時欽 李 燾 陳家鼎 呂 復	原案第七條『爲防護及發展生計之結 社或集會無論何人與何職業除於公共 安甯有直接危害之行爲外法律不得限
----------------	-----------------	----------------------------------	--

	<p>十六日第五十 六次會議</p>	<p>出席四十二人 缺席三人 請假十五人</p>	<p>湯漪 李槃 楊銘源</p> <p>丁佛言 李慶芳 張樹枏 王敬芳 林長民 金兆棧 潘大道 何雯 陳銘鑑 向乃祺 駱繼漢 湯漪 沈鈞儒 楊銘源 李芳 王鑫潤</p> <p>制『贊成者三十六人通過 原案第八條依潘大道修正為『全國生 計會議依法律由全國各職業團體選出 代表組織之凡關係生計事項有左列之 職權』贊成者三十二人通過又本條第 一款『建議政府』第二款受政府之諮 詢均表決通過第三款提案於國會並 得派代表出席說明』第四款林長民提 議增加文為『各地方生計會議依各地 方法律之所定』表決通過</p>	<p>是日簽到委員四十二人已足法定 人數然出席者祇有三十五人不足 法定人數延會</p>
--	------------------------	----------------------------------	--	---

<p>十八日第五十 七次會議</p>	<p>出席四十七人 請假十三人</p>	<p>張我華 陳銘鑑 劉恩格 丁佛言 林長民 金兆棧 孫鐘 趙時欽 沈鈞儒 陳全三 駱繼漢 楊銘源</p>	<p>第一條討論無結果 第二條第一項義務教育之學年至少以 六年為限經反證表決通過第二項『在 義務教育學年內應免納學費其教科書 及學校用品俱由學校設備之』贊成者 三十三人通過第三項『小學教員之年</p>	<p>是日議決教育章開第二讀會</p>
------------------------	-------------------------	---	--	---------------------

王鑫潤 潘大道 功加薪及養老金以法律定之』贊成者
藍公武 李 槃 三十八人通過

范熙壬 褚輔成 原案第三條關於地方設高等教育機關
汪彭年 向乃祺 之規定表決全刪

高仲和 李慶芳 原案第四條『國家及地方應籌設特別
呂 復 易宗夔 基金對於成績優異無力升學之學生予
以相當資助使得受中等以上之教育』

孫潤宇 陳家鼎 贊成者三十七人通過
王伊文 呂泮林

黃元操 原案第五條依沈鈞儒修正為『中央及
各省之教育經費占歲出全額之成數應
依教育需要財政狀況明確規定之』經

反證表決有三十人之贊成足法定人數
通過

第二項『關於教育基金及學術獎勵金
之籌定得就國有及省有財產補充之』
贊成者三十三人通過

原案第六條『全國教育會議之組織以
法律定之全國教育會議有左列各權（
一）答復中央或各省政府之諮詢（二）

關於教育上行政事宜得建議於中央或各省政府(三)關於教育之法律得提案於國會並推舉二人出席說明(四)丁佛言提議增加文爲『教科書之審定』贊成者四十人通過

沈鈞儒提議增加一項各地方教育會議之組織依各地方法律之所定贊成者三十人通過

李慶芳提議增加一條文爲『中央及各省對於未受教育之成年人應予以補習之機會贊成者三十一人通過

原案第七條『學術之研究國家應予保護不得限制』贊成者三十九人通過

不足法定人數延會

二十日第五十
八次會議
出席三十九人
湯 漪 李 燾
缺席七人
請假十四人

二十三日第五
十九次會議
出席四十五人
范熙壬 褚輔成
駱繼漢 潘大道
討論增加官吏一章付表決不成立又其餘增加各章條議決暫緩討論

<p>請假十三人</p>	<p>王敬芳 向乃祺 陳家鼎 谷芝瑞 黃雲鵬 楊銘源 王伊文</p>		
<p>三十日第六十次會議 出席三十一人 缺席十三人 請假十六人</p>	<p>湯 漪 丁佛言 張我華</p>	<p>生計章原案第五，六，九，各條合併討論之第一款『國家為保護農民恆產及防止土地之濫用或兼併對於土地之享有權得設限制其不因自力經營而增高價格之土地得以累進法定其稅率』 付表決贊成者三十七人通過</p>	<p>不足法定人數延會</p>
<p>二月一日第六十次會議 出席四十七人 缺席一人 請假十二人</p>	<p>易宗夔 張樹枏 汪彭年 潘大道 李景蘇 褚輔成 向乃祺 沈鈞儒 楊銘源 林長民 黃雲鵬 呂 復 駱繼漢 姚 華 陳家鼎 黃贊元 李 樂</p>	<p>教育章第一條『全國教育應致力於人格完成發展民主國之國民精神為主旨』 贊成者三十一人通過 生計章三讀會</p>	<p>標題 生計 無異議</p>

第一條無異議

第二條共三項無異議

第三條第四條無異議

第五，六，九各條合併討論表決之第

一項第一，二，三，三款無異議

第四款經分類起草會修正為『重利借

貸及不動產使用之重租禁止之』無異

議

原案第七條無異議

原案第八條第一項第一款第二款無異
議

第三款呂復修正為『提出法案於政府

時政府須咨交國會但生計會議得派代

表出席說明』無異議

第二項無異議

林長民修正條文次序第五，六，九各

條合併討論表決者列為第二條其餘條

文依次遞推之無異議

以生計全章共七條付表決贊成者四十

一人通過

教育章三讀會

標題 教育 無異議

第一條黃贊元修正於全國教育應致力於人格完成句應下加以字無異議

第二條共三項無異議

李慶芳提議增加之一條列為第三條無異議

原案第五條列為第四條並修正第一句文為「國家及地方之教育經費」無異議

第二項無異議

原案第四條列為第五條無異議

原案第六條仍列第六條計第一項四款

第二項無異議

原案第七條仍列第七條無異議

以教育全章共七條付表決贊成者四十

四人通過

第六一節 起草委員說明書起草理由

緒言

本委員會自成立迄今十年之間政變迭起橫流四溢不可究詰草憲之業蹶於中道者數矣然其經過固嘗有當亂機環伺之際而思有以竟其業則不恤擯絕一切以赴之者約舉之得四時期焉依兩院會合會之議決先行提出總統選舉法卒經宣布施行者是爲第一時期依本委員會起草計畫除省制一章未及議定外而爲憲草全案之提出其大部分現已通過二讀會者是爲第二時期其第三時期則依憲法會議審議報告之結果繼續提出關於主權憲法之效力及地方制度各案其第四時期則爲今次提出之國權章及地方制度章修正案與夫計畫中之教育生計及其他應行增修各章條並本憲法施行附則等擬將續行提出者是也凡今次起草之理由有爲前三時期所未具而又與民國根本國民總意關係最切者謹撮其旨要著於篇備覽觀焉是否有當惟俟公決憲法起草委員會委員長湯漪

第一 增加國權章之理由

湯 漪

憲法上數年來爭議不決之地方制度問題語其實質則省之存廢問題而已更進一步言之則國家組織問題而已凡一問題之起所以能得最後之解決者道在嚴名實之辨尤在對於本問題之真相具有明確之認識以爲贊否兩方思議之標準否則未有不紛爭不已者也民國初元之際項城及其左右嘗誤認省制爲官制上一問題時而主張存省則提出省官制時而主張廢省則撤回省官制而提出道官制其明證也當二年天壇草憲法之際全案將及成立始議省制卒以國會職權不取列舉規定極感立法上之困難迨政變起而此案遂付缺如良可慨已國會復集從容制憲議及省制甲方則視省長民選爲分權要訣乙方則認民選省長爲統一障礙究之雙方所爭仍不出省官制之範圍凡此皆疏於名實之辨昧於真相所在而日惟鈎稽政象以求最後之解決者宜其徒勞而無所獲矣自民國六年以地方制度修正案重付審議於是本問題解決之前途稍具端倪所謂「省爲地方最高自治團體兼爲國家最大行政區域」一義既已確立則省之不得不存與其欲廢而不可能之地位當然不成爲問題然其所以與國家組織不可分離之一義猶虛懸而無所薄也自經此次繼續審議而有「國家事權取列舉規定地方事權取概括規定」之決議由是而知地方制度之解決乃爲國家組織問題解決之結果統系釐然至蹟而不可亂曩者所謂『省制加入憲法』之爭固視省制與憲法之間儘有可離可合之餘地而不知其爲與國家組織問題同時解決之一物此與今日所見適成反比例故昔則毫釐之差謬以千里而愈趨愈遠今則導窾批竅迎刃立解而歷年相持不決之懸案至是乃如撥雲霧而見青天矣

國家組織 (Organization of State) 果何由而確定乎亦視其權力分配 (Division of Powers) 之限度而已今欲從事於權力之分配則凡於地方事權有所益者必於國家事權有所裒而此裒多益寡之結果何者當屬於國家事

項何者當屬諸地方事項則一國憲法總綱內（*Federal Provisions*）之所有事也絕對不可撥入地方制度問題之內此義不明則立法之際必永遠陷於進退失據之絕地可斷言也使議者不以權力分配爲前提則其所謂地方制度者必仍爲官制上一問題與國家組織了無關涉以云「加入憲法」誠哉其無加入之必要矣其失一欲從事於權力之分配非在地方制度章內設爲「國家事權除外」之規定則惟有增加一二條文於總綱之內顧採用前說則使國權呈一華離破碎之現象見其負而不見其正乃至國家權力之行使反以地方制度爲依據名不正而言不順其失二採用後說則二年憲草固未明定總綱之範圍惟以國體主權國土等屬於總綱內之一切規定各立專章自爲標題界域劃然牢不可破絕對無增設權力分配各規定之餘地其失三茲鑒於前失特設國權專章對於國家事項則爲具體的列舉有集中統一之實無罅一漏萬之虞對於地方事項則爲概括的保留垂示基本權利之賦與確立布憲自治之原則以本章爲之幹而枝葉扶蘇於是綱舉而目張以類相從屬於國家事項者則有國會大總統國務院法院會計法律各章爲之目屬於地方事項者則有地方制度爲之目此則所謂統系釐然至賾而不可亂者也

國權之定義（*State Power*）或以爲與主權及統治權相混其說非也主權（*Sovereignty*）之涵義有二一曰最高（*Supreme Over*）二曰獨立（*Independent of*）是故對外而言主權則其獨立性所表示也對內而言主權則其最高性所表示也所謂中華民國之主權在於國民全體此就其對內之最高性言之也至其對外之獨立性則非在國家不能表現惟其然也故最近世界憲法不曰主權在民而曰國權之源在民（*The State Power of all State Power*）然則所謂主權者國權所自出之本體而與國權決非同物凡未經憲法賦與於國家機關而由人民直接行使者及依制定或修正憲法以行使此賦與之權能者皆爲最高性之作用是謂主權基於憲法上之委託而由國家機

關依法定程序以行使之者是謂國權此國權與主權之區別也至於統治權 (Governing Power) 本為政治學上一名詞姑不具論其所以與主權異者惟其不含有最高性故所以與國權異者則統治權僅有對內之關係而國權則具對外之獨立性故也

地方制度不能離國家組織而為單獨解決必以權限劃分為前提既如上述至於本章分權之原則果何說乎約舉之得二義焉第一凡所賦與或保留於地方之事權以適合於發展各地方民生計上文化上之機能為限第二凡經憲法賦與或保留於地方之事權其行使機關之組織及程序一切委諸地方之自由國家除修正憲法外不得任意予奪之是也近世言國家組織者大別有三曰單一國家 (Unitary) 曰邦聯國家 (Confederation) 曰聯邦國家 (Federation) 此其大較也依本章立法之原則言之則地方有分權之實而國家無聯省之名凡權之當集者則絕對集之而不稍吝其不得不分者則極端分之而適如其量如是而已議者往往謂(一)重憲法斯為聯邦(二)斯言殆泥於形式上之觀察非篤論也語其實際則一國權力之分配不過因形式上之異同而為程序上之差別非有至嚴之界域截然不相出入或一成而不可變也近世國家有聯邦之實而無其名者以英吉利為最著其建國長久而領土衆多與中國同故其地方權力之發達漸趨於布憲自治之一途亦與中國同而最近德意志新憲法尤能於聯邦形式之下盡量發揮統一集中之機能舉是二者皆為本章立法之精神傳所謂太上因之又曰通其變使民不倦此則民國百年大計之所由定而本章所由增加最大之理由也

第二 省自定省憲與統一

丁佛言提出

自天壇草案擱置而後政象變遷年益擴大重以複雜於是國人乃感悟此僅為北京政府之組織之簡單的憲法草案不足盡民國之量而當建設之任自廢省之議不行集權流於割據中央等於贅旒於是國人一變其視省僅

爲官治行政區域之謬見漸着眼及於地方制度且並知僅爲官治旁面之地方制度不足表現民治之精神適合民主的國家之組織基於國人此二個之覺悟此次憲法審議會所以斷然通過增加國權列舉一章於地方制度內並有容許省自制定省憲法之事亦即起草委員會所依據以草擬條文者也今當說明之初先就前後立法統系爲大體的區別即依天壇原草案不加增修則於憲法外不能不另定外官制亦不能不更定省自治制度其結果在國家必爲中央集權省必爲官治的行政區劃或行政區劃兼自治體此民二民六所經過之陳迹也若依次增加國權列舉則國於集權同時兼採地方分權其結果省爲純粹的自治體縣自治亦當然在此統系下完全獲得爲自治的民主的而於國家憲法之下即不能不與省以自定省憲之權蓋二者精神不同系統各差彼此不容絲毫通融假借者也夫依時勢之遷流政治之進化人心之覺悟今次制憲之精神當然從於後者毫無疑義而或於此乃有一說焉謂省自制憲恐於國家統一有妨碍也其說雖不無過慮但當立法之初不厭審慎要亦未嘗非與吾人以考量之機會案省憲有妨統一之說其所包容不外二種一在形式一在實際形式上又不外省是否得有憲法與省可否自行制憲之兩問題前說甚淺現世代如美利堅德意志瑞士坎拿大澳大利亞阿根廷巴西墨西哥等國無論其地方名爲邦或州省皆有地方憲法未聞其國因有地方憲法而不統一憲法非國家所專占則人治時代諱名諱姓之思想當然不能用爲解釋今日憲法之典據明矣後者地方有憲法之國家德美瑞邦先皆自有憲法也坎澳則由英皇詔命國會爲制定之也阿巴等則由國家憲法制定關於統一之部分而其他則讓之地方自制定之也我之省憲大似阿巴省憲法非省自任意取得乃爲國家憲法所賦與則其自定省憲時亦僅能於國憲賦與之範圍爲制定而不能於範圍外自爲設施同名異質有何不可即名爲二重憲法又有何嫌而況其根本上並無所謂二重者乎（說見下）二省自定省憲法實質上有妨國家統一之說乃省事權大小廣狹之問題吾人以爲尤不足慮

蓋省憲既不能離國憲而獨立則省事權大小廣狹操縱予奪完全在我憲法會議之手我憲法會議可斷言無許省與國有同等事權之理也今試觀草案國權章第二條第三條國家事權列舉殆盡第六條第七條第九條第十條第十二條第十三條第十四條及前第四條所以責成省對國家之義務及防止省與省間之弊害亦無所不用其極如此而猶慮有妨統一則吾不知今日各省之分崩割據由何而來是不能不謂之約法無靈蓋約法取中央集權制未許各省自定省憲法也既知約法無靈便應知國家將來所有一切法外之變亂舉爲另一問題非本憲法所應負其責任本憲法所負之責任惟知不能再以約法上集權之方式及返還人治的陳迹以求國家之統一要貴乎應時勢順人心合國體專心一志爲國家謀統一之組織同時並使地方爲均等的發達而已本無人治的大一統之觀念在其心目故亦不須預爲軌道外之防禦彼謂省自定省憲實質上有妨國家之統一者蓋未將國權列舉一章絜與集權的國家爲比較其事權究爲孰多孰少僅怵於現在政象不良恐因省憲而益加重省之離心力是虞省憲之有盜也夫虞省憲有盜又安知國憲無盜然則將因恐其有盜而並國憲之名亦廢除之乎爲此說者其亦當知所自返矣抑吾又有進者凡國家無論爲單一爲聯邦而其根本必爲一個之組織憲法者即所以定此根本組織之法說者惟見國以下省有省事權又有省憲法總總然以妨害統一爲慮而不知其於不知不覺之中已將國憲全部之精神爲分折遮斷而無餘夫此次憲法草案本未明言省有若干之事權亦未明言省應制定何種之憲法惟於國權章第五條規定除第二條第三條第四條所列舉各事項外皆爲省之事權地方制度章第二條規定省得自定省憲法但不得與本憲法及國家法律相抵觸循是以求即知省本無所謂省事權省本無所謂自定省憲法所謂省事權不過爲國家組織之便宜於排列各種事權中由國家選擇之結果將所贖餘者以概括的方法付之於省而已所謂省自定省憲法亦爲制國憲時省簡其立法手續僅將省憲大綱定於國憲其他

細節與以範圍限以通則付之省自制定而已故就性質上言省事權不過國家事權之餘而省憲法亦不過國家憲法中之一部既爲一個國家之全部組織本無不統一又孰爲統一之妨害或曰懷疑者於上舉之名實未嘗不俱承認特其態度非僅爲消極蓋亦有所主張焉曰何不易省憲爲地方自治根本法曰即名爲省憲何不由國憲會議爲制定之前者於省憲實質無所減少是仍在諱名諱姓之列暮四朝三於義無取後者爲手續上所不能體例上所不許縱其能之其終關於省憲之瑣節細目仍不能不讓之省自制定而其標異於今日者亦復無幾二說之不足成立已顯而易見若進於斯二者並欲將省憲之實質亦從而變更之是不至返還民六之地方制度案不已此吾人所認爲逆時勢背人心傷國體之事而有害於國家之統一者且恐退無止境將更有繼起主張返還天壇原草案者其將何說以禦之夫民國成立十二年矣大法虛懸內亂繁興其病皆由於無良好組織而求良好組織莫如於統一下取分權制此說倡始於清末民初其時並無割據北方之軍閥與分裂西南之武人則其說當然亦無所謂對待與迎合今則一方高張統一一方盛倡分權其名皆是其實皆非蓋皆不外爲便於其私之人的統一人人的分權而非以國爲公之法的統一法的分權人的統一人人的分權其害皆爲侵盜國家荼毒地方法的統一法的分權則一面歸政國家一面讓權與人民吾國會議員職司制憲自應急起直追排除此人的觀念而爲國家謀法的組織順人心應潮流圖建設完責任須在此舉時不再來機不可失立法十年憲草再更兩次恢復世無其例人心生厭瓜代將及若疑慮不爲日復一日年復一年吾恐中華民國之憲法將不產生於國會議員之手而國勢民心日進千里將見今之齊省憲而不與者後將惟所欲而省皆自爲且恐變及省之名稱而省事權更有加於此草案數倍者後之視今猶今視昔民二民六之時固不料有國權列舉與省自制憲通過審議會之事也可不詳思審慎而引爲大戒也乎

第三 權限劃分之標準

黃雲鵬提出

本草案此次審議注重實行自治發達地方事業而一方仍保持國家之統一故於審議地方制度大體外並議定增設國權一章從來國家與地方權限不清種種爭執庶政叢脞不勝枚舉今擬廓清舊弊爲明白之規定俾各循正軌以躋於相互發達之一途此劃分權限實爲必要揆其標準約有二義

(一) 國家列舉與地方概括 考歐美各國憲法凡單一國之事權國家概括而地方列舉若聯邦國則地方概括而國家列舉幾成爲憲法上一大原則吾國本非聯邦而何以仍採用類似聯邦之規定論者不無疑慮已於增加國權章之理由內有所論正茲不更詳而且歐美各國其國之大者土地人民不能超越吾國之一省或數省行聯邦制固可使各地方盡量發展即行單一制國家權力亦不能充分貫注不至有所荒廢吾國不然廣土衆民十數倍於彼之國家雖歷史傳來爲大一統然謀各地方之發達集權力於中央交通不便情形隔閡設施迂緩監督不周必無成效之可言故雖爲單一國而仍採用德美瑞士各邦憲法之主義國家取列舉地方取概括有分治之利而無分裂之虞此國權章所由設置第二第三第四及第五各條之規定也

(二) 絕對事權與相對事權 吾國爲謀地方發展而仍保持國家統一此種立法精神欲使見諸事實關於權限之劃分其斟酌損益可分絕對事權與相對事權二種蓋地方雖施行自治而自治確不能無國家所謂維持國家之生存如外交軍事國防財政經濟交通及公私法等非絕對屬於國家不能兼籌並顧爲適當之運用此國權章第二條所列舉十五款之規定由國家立法並執行應認爲絕對事權者是也至如謀地方之發展關於實業教育墾殖水利警察衛生救卹等事若純由國家立法並執行恐鞭長莫及百事俱廢徒擁空權阻碍民治此種事件非並令地方執行莫收羣策羣力之效此國權章第三條列舉十三款之規定應認爲相對事權得委任於地方者是

也

第四 關於軍事者

楊銘源提出

國有軍隊內而維持秩序外則保障國防故時無論或古或今國不分或大或小均未有不設強固軍隊而可以長治久安者民國初元恒以時會倉猝對於軍制悉仍舊貫未暇爲根本上之改造且其時革命起於各省外重內輕情勢上亦不許爲根本之改造於是國有國軍省有省軍招募不一其時統率不一其人編制訓練不一其法大總統統率陸海軍僅存名義陸軍參謀等部形同虛設加以民二民四民六諸役愈演愈紛兵額漫無限制餉糈幾佔歲入全數而尤形不足茲值制定憲章倘於保障國家惟一要素之軍隊而不爲正本清源確立百年不拔之基則謀國不忠莫此爲甚此本章第十條各項及第十二條關於國軍之規定本會同人認爲至重且要而不容稍緩者也謹按第十條共四項第十二條一項其重要義意應與說明者有三（一）義務民兵制我國古代寓兵於農周之井田唐初租庸調諸法徵集不必盡同要皆此制之權輿天寶以還此制遂廢近則世界先進各國均採此制行之既久未見有若何之流弊況憲法草案人民權利義務章第一條已規定人民有服兵役之義務良以此制之美在乎澄清分子之來源蓋取有財產有知識有家庭關係士著之民徵集而訓練之比較招募無業遊民聚之則恃衆凌弱散之則流而爲盜對於國家所負責任之成績不問而知其孰優孰劣也此本條第一項規定『國軍之組織以義務民兵制爲基礎』之所由來也但義務民兵專指陸軍而言若海軍爲習慣所限不在此例（二）軍費不得逾歲出四分之一之限制按軍費限制各國憲法罕有規定但一國有一國之情實而軍備之擴張與縮減恒視其國之財政狀況以爲衡我國建設伊始教育實業交通以及其他要政設施均需鉅款故對於軍費若不爲斷然之限制則如目前之狀態歲入十分之八九皆爲軍隊所佔用而所謂建設豈非等諸畫餅況英美德法與日本比較

我國財政盈絀何如英美軍費在歐戰以前每年預算恒不足歲出五分之一德法與日本則約佔歲出三分之一今我爲四分之一之限制雖較德法日本殊形不及而比之英美則尙覺有餘且關於此點原提案爲歲入百分之三十付討論後有改爲歲出三分之一與五分之一四分之一之各修正案卒以四分之一多數通過足徵多數心理認四分之一爲最適當之限制初不得以他國憲法所無而輕忽視之也或謂軍額應與限制軍費則關乎國防上之準備時常變更不應與以限制不知民國紀元已歷十二如上所云教育實業交通諸政均需鉅款建設今於制定憲法之際而不爲適當之配置急圖平均發展則國且不國何獨有於軍費此就設施各種政治着眼尤覺四分之一之限制最爲適當不易者也若論軍額軍費既有限制軍額即受拘束而況以議決權賦與國會自無再設專條之必要(二)省不得自置常備軍並不得設立軍官學校按一國之安危國家政府負有完全責任軍隊即爲實行此責任之惟一實力自應屬諸國家專有初不容他人掣肘於其間故條文中不得自置云云實爲禁止式之規定並非常備軍不得自由設置而常備軍之外任何軍隊即可自由設置之謂也但依此規定軍隊既爲國家所專有矣然我國幅輿廣大一省往往比擬一國倘倉猝之間發生大股土匪依賴國軍緩不濟急藉資省軍竟無准備處此困難之境將以何法救濟不知各省雖不得自置常備軍而平時維持秩序之責則在警察倘事出意外發生大股土匪警察失其効力時自有國軍担負剿平之責前之白匪今之豫匪豈非最合理之先例也哉至軍官學校原係培植軍事人材之機關軍隊既屬國家則教育軍事人材之設置當然課諸國政府不特不必讓諸各省亦不許讓諸各省乃一定之理無須贅詞者也以上關於第十條及第十二條之說明是否有當尙希公決爲荷

第五 關於財政者

蔣舉清提出

大凡一國之財政就歲入言之其來源什九取之租稅就歲出言之至少亦有一部分用之於發展地方自治此固

不問其爲單一國或聯邦國也特聯邦國之邦或分權主義下之地方自治團體其權限較廣所需自治經費亦較多故國家收入與地方收入之劃分遂有以國憲保障之必要本章關於國家事權既取列舉主義則各種租稅之應作爲國家收入者自應明確規定以固中央財政之基礎而杜後日之爭論惟指定國家收入之來源其困難之點不在現行某種租稅應否劃歸中央而在一旦劃分之後凡將來應行增加之新稅其性質適宜於國家稅而爲今茲憲法所未列舉者當然屬於地方收入之範圍若不稍留伸縮餘地值國家歲入不足之時雖欲擇取一二種劃爲國家收入而不可得此不可不事前熟慮者也本章第七條第八款依據租稅原理旁徵美德先例以間接稅中之關稅鹽稅烟酒稅與行爲稅中之印花稅及其他消費稅如茶糖稅之類確定爲國家收入至將來應行增加之新稅其中有應劃分國家收入者則以全國稅率應行劃一者爲限以防侵奪地方財源蓋在全國財政未經通盤籌劃以前吾輩制憲等於閉門造車預留伸縮餘地者正所以爲將來合轍計耳

本草案會計章第一百條規定政府爲備預算不足或預算所未及得於預算案內設預備費惟當日立法之精神不含強制之意思每年度預算案中應否設定預備費全屬政府之自由故本章第七條特規定國家因預算不敷或因緊急財政處分經國會議決得比較各省歲入額數分配其負擔惟分配之方法不用比例率而用累進率者則以各省歲入相去懸絕大省多至數千萬小省或不足二百萬比例率過低則一杯之水或無補於車薪比例率過高在財賦之區或僅損其毫髮在貧瘠之省則已大傷元氣惟用累進率以資調劑俾財賦之區與貧瘠之省各就其力所能及以應國家臨時之需要此起草時之微意也至累進率之等差將來由國會斟酌各省歲入情形臨時決定蓋本條之適用必有特別之重大事變爲其原因若在平時則國家預算理應收支適合無端而國會議決令各省用累進率負擔鉅款無是理也

本章第八條規定財力不足或遇非常災變之地方經國會議決得由國庫補助其理由有二第一例如雲貴甘新諸省或以貧瘠著稱或係新建行省承平之時常由國庫補助鉅款名曰協餉由來已久溯其用意在使邊省與腹地得以平均發達不僅因其逼處強鄰爲國防攸關已也第二中國地廣人稠水旱災禱歲所恒有其災區較廣而災民較衆者救濟之責斷非一省之力所能獨任經國會議決由國庫酌量補助皆中央政府應有之責任也

第六 省與國家及省與省之關係

潘大道提出

(甲) 省與國家之關係

本案關於省與國家之關係可分爲次之數種

一曰省對於國權之要求二如地方制度章第二條省依本憲法第五章第一條之規定得自制定憲法
國權章第三條左列各款國家得令地方執行之

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
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 有關於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

二曰國家對於省權之限制如地方制度章第二條之但書(省制定憲法)不得與本憲法及國家法律相抵觸
國權章第四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碍交通之規費

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

第六條 省法律與國家法律抵觸者無效

三曰省對於國家財政之分担 如國權章第七條國家預算不敷或因緊急處分經國會議決得比較各省歲收額數用累進稅率分配其負擔

四曰國家對於財政之補助 如國權章第八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
五曰省對於國家軍事義務之限制 如國權章第十條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

六曰國家對於省軍事設施之禁止 如國權章第十二條省不得自置常備軍並不得設立軍官學校

七曰省對於國家之聯合維持 如國權章第十五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之規定

八曰國家對於省之權力強制 如國權章第十三條省因不履行國法上之義務至危害統一時經政府誥誡仍不服從者得以國家權力強制之

第十四條 省有以武力相侵犯者政府得以前條之規定制止之

綜上各條觀之可知本案之精神在使省與國家互相維繫省不得離國家而獨立國家亦不得蔑省以自恣凡所規定一準國情不拘拘乎集權分權之說單一聯邦之論也

(乙)省與省之關係

依上所述省不得離國家而獨立則省與省同立於一國家統治之下省與省既同立於一國家統制之下則省不得締結有關政治之盟約不得有妨害他省或其他地方利益之行為不得以武力相侵犯不得因保護其產物對於輸入商品爲不利益之課稅不得爲物品通過之課稅皆屬當然之事國權章第十一條第十四條及第四條四五兩項之規定即本此意至第九條省與省爭議事件由參議院裁決之其裁決之機關必屬於參議院者以參議院有代表各省之性質故也

第七 立法體例

李國珍提出

處今之世而言立法若不遐矚周諮以洽世界潮流是閉戶造車未必合轍也若不針對國情是削足就履終窳而莫行也若不貫澈全法當詳者詳之當略者略之當包舉者包舉之當縷析者縷析之將貽瑣屑之譏或來罣漏之謗凡議普通法者猶以爲巨失而謂斟酌一國之根本大法可不引爲戒懼哉本委員會有鑑於此屬草國權章之際衡其大體約定三例

第一採取最新共和國憲法之精神也 柏呂斯博士所創之德國憲法東西國法學家咸認爲代表二十世紀社會革命之潮流者也其劃分中央與各州之權限於改造國家尤著精意我國議憲遲遲至今幸獲良師能弗效步故國權草案之第一條與德憲之第五條稍爲出入草案之第二條第三條第四條與德憲之第六條第七條第十

一條又稍爲損益之至草案之第三條第二項於國家已立法者更容各省於不抵觸國家法律範圍內得制定單行法草案之第三條第三項於國家未立法者俾各省得行使其立法權此就德憲第十二條之意爲擴張之草案之第六條明定國法之效力勝於省法之效力及解釋疑義之機關亦就德憲十三條之旨而引伸之也

第二必探討本國利病而設大防也 辛亥以來兵隊激增軍費無算武人亂國通世莫倫其禍之源在各省率意

募兵而草案之第十條遂以義務民兵制定國軍之組織復限以國防地帶爲常備軍之駐在地更刻定軍備費不得逾歲出四分之一且特書第十二條謂省不得自置常備軍並不得設立軍官學校此誠洞見癥結大快人心之要著也滇黔秦隴比諸粵川蘇浙其饒瘠相去不可以道里計富省恒有吝出之爭貧省確有請援之實乃設第七條第八條以調節之各省每結某事同盟某種互約以致破壞統一不可收拾乃設第十一條以禁止之各省每有不履行國法上之義務或有以武力相侵犯者民國六年以後數見不鮮幾成習慣乃設第十三條第十四條以制裁之洪憲一役復辟一役民國以兩遭中折又不能不有第十五條之規定而加各省以聯合維持之責任以上皆揆諸國情若者必奪省之權若者必予中央之權殊爲他國憲法中罕見之條文也第三務求繁簡之宜廣狹之適以杜複雜及殘闕之流弊也屬於國家之事權既由第二條第三條一一列舉其關各省課稅種類徵收方法國家應以法律限制之者亦由第四條列舉之矣則凡屬各省之事權自當以概括式定之庶能各依其省之狀況而盡治理之道故第二第三第四各條不厭其詳而第五條即以簡略爲貴也然從詳之中亦有偶取廣義之規定如第二條第一款之外交如第二款之國防如第四款刑事民事及商事之法律夫對外關係至夥決非僅僅派公使締條約劃界通商數端克畢其事國之防務亦極浩大決非寥寥海陸軍兵工廠軍港要塞數端克竟其功一則標之曰外交一則標之曰國防斯可包舉靡遺矣至論法典之類雖不甚多與其指名而紛紜連篇曷若提綱而涵蓋一

切茲規定爲刑事民事及商事之法律則不惟保險票據諸法皆羅於內即刑事訴訟民事訴訟諸法亦盡在其範圍矣又第二條第十五款於列舉各事項之末忽爲概括之文曰依本憲法所定屬於國家之事項此非駁而不純自亂其例也因人民之集會結社發布刊行物國家對之應有立法權者已見於國民一章陸海軍編制已見於大總統一章法院編制已見於法院一章倘重言之則近複雜倘竟置之則又非完善不得已而爲此變例亦求無遺憾云耳

第八 省憲法制定程序

駱繼漢提出

憲法二字在中國古籍無其特義自從英語 (Constitution) 轉譯成詞其義遂解爲定國家組織之根本大法今於憲法上冠之曰省驟聆似近二重細案仍屬一貫質言之即在國憲下之一種省自治組織法是已故就其對於國家言之出自國憲授權於一定範圍內始許由省制定恰如南阿合同法之於宗國而就其對於地方言之但使一秉承國憲上所立大綱則雖如何制定條款一省之機關及人民不能不遵守而受約束又無異加拿大自治律之於本部此省憲法制定程序所以當分別立法者 (Legislative) 與造法者 (Constituent) 之界說而不可純以立法機關充任者矣

夫近世之民主國莫不認國民自身爲一切合法性 (Gesetzlichkeit) 之淵源從而關於組織權恒由國民全體直接行使之而委任作用權於國民代表各機關省憲法之不必絕對適用此原則者以其制定權由國憲賦予而內容又組織少於作用也然究以有關一省自治組織之故非別組造法機關不足以昭慎重於是本委員會一本斯旨起草地方制度章第三條省憲法制定程序首於第一項規定省憲法會議之構成機關以省議會縣議會代表地方全省各法定職業團體如農工商教育等總會代表階級各選出代表人以共同組織之蓋爲採取機能參政說

不欲以橫的民意抹煞縱的民意也次於第二項規定省憲法會議之構成分子以縣之多寡爲本位比例計算其名額由縣議會選出之代表占會議代表總額之半數省議會與全省各法定職業團體所選出之代表各占其他半數之半蓋爲貫徹地方分權說不欲以縱的民意喧奪橫的民意也試假定有一百縣之大省與有五十縣之小省於茲按照每縣議會各選出代表一人起算之則此兩省省憲法會議代表總額各得分配如左

(甲)大省 省憲法會議代表總額

縣議會選出 省議會選出 全省各法定職業團體選出

一〇〇 五〇 五〇

右計共二百名

(乙)小省 省憲法會議代表總額

縣議會選出 省議會選出 全省各法定職業團體選出

五〇 二五 二五

右計共一百名

其餘可以類推此實本委員會立法之用意也至於但書一層蓋鑒於選出哲理有主我的與沒我的之分主我的係擴張已勢沒我的在保薦人才縣議會與全省各法定職業團體所選出之代表或囿於局部見聞或蔽於階級利害往往多主我的觀念而少沒我的觀念倘非就省議會選出代表名額上加以會內限制則所有省憲法會議四分之一之代表勢將爲省議會議員全體壟斷恐會外雖有何種社會中樞(Centre)不能馳入競選參加一省之造法大業是又何取乎兩重的地域代表之規定故不得不援參議院議員選舉法先例標明不以各該議會之議員

爲限而一讓其程度於省法律自定也

嗟乎王子船山讀通鑑論卷九有言曰「天下之大田賦之多人民之衆固不可以一切之法治之也有王者起酌腹裏邊方山澤肥瘠民人衆寡風俗淳頑因於故俗之便使民自陳之邑之賢士大夫酌之良有司裁之公卿決之天子制之可以行之數百年而不敝而不可合南北齊山澤均剛柔一利鈍一概強天下以同而自謂均平蓋一切之法者大利於此則大害於彼者也如之何其可行也」此眞省自治之精義第其所謂不可以一切之法治之者施於省憲法制定之大綱則可施於省憲法制定之程序則不可何則以程序無與於地方斟酌而在國家法制上轉有強同均平之必要故耳惟於茲尙遺有省憲法起草機關一問題焉王委員鑫潤曾有省憲法會議選出省憲起草委員七人至十三人云云之提議據其說明理由意在促成各省憲法之進行用意非不周到顧當時會場心理僉認此爲省憲法會議成立後應有之事既不比衡石程書更安庸越俎代庖而該修正案因是遂被否決究竟此問題應否定入本章似儘有商榷之餘地謹附帶聲明以備大會考慮昭示本委員會毫無成見云爾

(附註)但書第二項姑照原案設例說明惟此項祇適於有整數縣之省分不適於有畸數縣之省分例如湖北省有六十九縣依本條省憲法會議代表總額應得一百三十八人除由縣議會選出代表六十九名外所餘之六十九名代表省議會與全省各法定職業團體無論如何分配不見有三十五名與三十四名之差愚意不如將「其由各法定之職業團體選出者亦同」修改爲「其餘由各法定之職業團體選出之」較妥幸注意焉

第九 省憲法通則

劉恩格提出

憲法審議會既以「各省於不抵觸國憲範圍內得自制省憲」及「在地方制度章內應規定關於省憲法各原則」兩問題通過交本委員會起草本會討論僉謂憲法上因承認省之地位省始有制憲之權能亦以確定省之地位更須爲通則之規定是省憲通則者實省憲之基礎亦即國憲付與省憲之一範圍也故關於通則之討論須一方發展民權之自治一方鞏固國家之統一方苟立法之本義雖然我國之省衆矣省民之程度亦至不一矣在國家謀民治之發展未嘗不欲立畫一之法以躋大同然而慣習之或異思想之不齊如比而同之則周鄭貽璞鼠之譏章甫有適越之慮况即付省以制憲之權即不能不尊重其自由以符民治之精神此省憲通則僅於犖犖大者爲簡括之規定也地方制度章內第四條計分四項試分別說明之

(一) 關於省立法機關之規定

省既爲公共團體則關於省公權行使之方法及機關在憲法上可認爲最重要之規定夫公權之行使方法可分爲二

(甲) 直接行使即不經何種機關由人民直接決定如瑞士之國民提議 (Initiative) 各州中立法或修正憲法經法定數之公民提議將其問題交國民公決所謂直接民主也

(乙) 間接行使即公民選舉代表行使其公權如通行之議院制由議員代表人民之意思所謂代議制也依學理之解釋主權在民自以適用直接民主制度爲最合理然各邦國之未能驟廢代議制者亦以直接民主行使繁難勢有未能一蹴而及也於是直接代議兩制之間謀一補偏救弊之法即所謂烈夫倫杜 (Ratsendum) 暨直接選舉是也烈夫倫杜者對於代議機關之法律案可提交 (Referendum) (公決之民) 公決以補救代議專制之弊於事後而直接選舉雖亦爲代議制之方法然較之間接選舉已進步多矣蓋間接選舉者其人民之選舉權實付

之於初選當選人是代議云者猶間接之代議也此直接選舉亦可減代議隔闕之弊於事前故擬於省之立法機關仍採代議制度而於議員之選舉採直接方法者也雖然世界各邦憲法有一院制兩院制之分取兩院制者如德之普魯士既有邦議會又有參議院美之阿喀蘭荷馬既有代議院又有元老院是也取一院制者瑞士之阿奔塞爾辦爾納給耐佛各州皆是也（阿奔塞爾給耐佛之普通議院由選舉人組織權限亦與立法院不同）我果安所適從乎惟考之歷史國情則我國之省立法機關似宜採單一制度何以知其然也前清之諮議局實爲先河民國之省議會久成定制一也阿喀蘭荷馬之憲法乃定於一九零七年其採兩院制實沿立法之舊例其憲法第五十條祇云「立法議院分元老院及代議院兩部凡本州之立法權皆寄附之」是兩院之設毫無區別亦何所取普魯士之組織參議院爲代表各州而設（憲法第三十一三十二三十三各條）我國之縣與此有別無採兩院制之必要二也故於省之立法機關仍採單一制此第四條第一項起草之理由也

（二）關於省行政機關之規定

省民公權之行使機關首曰立法其次行政行政機關之組織方法約別爲三一曰單獨制即以一人負其責任也二曰內閣制即以一人爲行政首長決定大政方針負其責任並任命各分部部長共同或各負其責任也三曰合議制即以多數人行使行政權共同或各負其責任也單獨制如美之大總統內閣制如普魯士之內閣總理合議制如瑞士之各邦政務官六人七人或九人論者以單獨制利在敏速而弊在專斷合議制利在審慎而弊在需滯我國各省情形不同民心之傾向亦異即以年來川廣湘浙所議之省憲而論採取已不一致故於此點擬爲混括之規定曰「省設省長或省政省務委員」其取單獨制或取合議制聽省憲之選採亦尊重民權之至意也次則關於行政長官之選舉或任命亦爲數年以來國內爭執最烈之點此是彼非各持有故惟省既得自制憲法爲自治之

獨立團體其行政首長反須政府簡任於民治之義爲不可通故決定爲選舉但其選舉方法或由公民直接行之或委託於代議機關行之此則聽之民意之決定故擬定曰其選舉依省憲法之所定也雖然服務國家爲人民之義務軍民政務各別徑途本憲法案既採義務民兵制則現役軍人正盡義務之時似不宜轉被選任以妨害其服務故對於現役軍人略加條件維持其義務非祇限制其權利也蓋果其人材望拔萃則解職一年後自可當選亦猶近世法例小學教員停止選舉之意固不獨因軍人涉政爲時詬病以一時現象垂萬禩之戒也此第四條第二項草案規定之理由也

(二)關於省公民權利之取得及省官吏之規定

省公民權利之享有原於其資格之取得本省公民但達一定之年齡依法即享有公權無廢論列惟甲省人民之於乙省其公權如何取得關於此點各邦憲法中頗視爲重要雖其主義或取寬大或取嚴格各有不同然率有明確之規定普魯士以在本邦有住所者(憲法第二條)辨爾納以建立基業於本州滿三月以上寄寓本州滿六月以上者(憲法第三條)阿奔塞爾以居住本州滿一年及確定具有市之中人權 *Einwohnergemeinde* 者(憲法第四條)乃取得公權是普魯士之規定最寬辦爾納阿奔塞爾較之爲嚴矣而給耐佛憲法之規定爲尤嚴也何則給耐佛憲法第十八條至二十條之規定頗詳簡括言之必本州人民所生或久住本州及生於本州而有入本州籍之權者方得爲州民也我國爲統一國家各省國民之權利乃依國憲而取得者本無省界之分蓋人民居住之自由權原則上不受何種之限制是關於此項之規定宜取寬大主義明矣第四條第三項擬定爲居住省內一年以上之國民即完全享有公權者職是故也根據民主敷自治之精神鞏固統一防國家之分裂省民之界限固應除而官吏之畛域尤宜泯從來迴避之例在專制時代別有用心近年排外之風於共和精神尤相刺謬文官銓任糾

政統系固宜有一貫精神而財權事權之分割則不可不有明白規定夫縣制大綱精神唯一注重之點亦唯財權耳縣無確定固有財權雖界以如何重大事權亦力竭而莫能舉譬得石田莫可耕獲故本條下列四款除第一款係規定縣自治事項之立法權外其第二款文爲「縣除自定縣稅外對於担負省稅總額內有保留之權其額數依省法律之規定」所謂自定縣稅者即縣自定之附加稅等類此類稅源有限不足舉其事權查縣直接稅之最大者莫如田賦一項夫以田賦概列入省稅省財權不虞不足矣縣財權將無所出是謂揚末而抑本也倘以田賦概收歸縣有則縣財權不虞不足矣省財權將無所出是謂根榮而枝瘁也兩均無當則不如斟酌事權量爲分配或主劃分十分之幾爲縣所有然苦無標準可循且縣與縣間貧富不均等倘於國憲內爲固定劃分懼於事實相悖故規定縣於担負省稅總額內有保留之權至其額數則依省法律之規定縣之貧者則保留額加多縣比較非貧者則保留額較少留伸縮餘地於省法律夫省立法機關分子仍爲各縣所選出之代表利害既切於身庶不患其不善自爲謀矣縣之財源既確定然縣固有之財產不有明白規定慮省政府假法令以爲侵奪故有第三款之規定文爲「縣有財產及自治經費省政府不得處分之」然縣或有天災事變及偏僻之區自治經費確不足時則各縣自治不能保其平均發達之精神故有第四款之規定文爲「縣因天災事變或自治經費不足時得請求省議會議決由省庫補助之」如此規定縣之財權有固定來源有明白保障有特別救濟庶幾事權克舉而所謂地方分權者乃分權於各縣無省集權之弊矣

第六條

『縣設縣長其選任方法由省憲法定之』此條規定爲縣行政長之產生方法夫縣行政長產生或主宜絕對採民選制其理由(一)依今日全民政治潮流一縣行政長當然以選舉爲適合(二)本縣人自謀

福利應以本縣人民公意選擇一公共信任之人而付託之且縣以內一般之利與弊何者宜興何者宜廢與夫利之如何興弊之如何廢惟本縣人能熟悉其利弊所在而斟酌事之輕重緩急行之非民選制則利害適與相反或主宜絕對探任用制其所持理由則注重於行政統系縣之地位既隸於省故欲求行政敏捷如指臂相使自以任用爲便況現在教育未普及選民程度不足其所選擇信任者未見即爲可以勝任付託之人且其結果或地方豪橫者膺選而賢明者退避反不如任命制之得以盡其選擇之能嚴其監督之責或主折衷二者主張之間民選二人或三人由省政府任命之其理由則在可收選舉之益而無絕對任命之害可收任命之益而無絕對選舉之害夫三者主張理由至爲繁曠非此篇所能詳述茲擇其犖犖大者言耳經委員會多數討論結果以中國幅輳如此廣大各省民情如此複雜而教育知識程度懸殊尤甚與其於國憲內爲確定不易之規定致宜於甲者不宜於乙適於丙者不適於丁不惟不足求公共福利或轉引糾紛而有碍於憲法施行不如讓之省憲法可各隨本省狀況與夫多數人民之要求而自爲規定或採民選制或採任命制或採折衷制雖形式之各有不同其爲縣行政機關則一也猶之本章第四條第二款關於省長規定其設省長或政務委員委其權於省憲法雖組織分子及其形式或有不同其爲省行政機關則一也所期法律事實得以兩方相應而無違悖之弊耳或致疑於各省之行政機關組織不一致有凌雜之嫌夫立法大原則祇求能真正謀人民福利否耳祇求法律與事實能否適應耳況從其形式觀察（產生方法之不同）雖有不一致之嫌而從根本上觀察（省行政機關）固爲同一的政令之施行夫法者固無百年不變者也一道同風之盛無妨期之於教育普及及各省自治平均發達之時初不必競競於目前現狀者矣

第七條 「縣有奉行國家法令及省法令之義務」此條規定乃證明一國之行政統系省隸於國縣隸於省國家法令基本於國憲施之於省者省即基於國家法令及省憲所付與之權而以法令施之於縣於國法範圍之內保持國家統一之精神者是也

第八條 「縣以下之自治制由省議會制定之」此條乃規定一般之縣自治制立法程序而求一省立法上之統一者

以上四條確定縣制之大綱而唯一精神注重之點則在縣之財權或者以爲國權列舉縣權大綱之規定亦近於列舉獨於省權採概括主義則其結果國權縣權均爲有限制的省權則爲無限制的是無異反對中央集權而主張地方政府集權不知地方政府是否集權當視縣權規定如何以爲論斷今關於縣權之規定夫亦應有盡有雖欲再事擴充而有所不能蓋國有國之地位省有省之地位縣有縣之地位省不能奪國之地位而攫其權縣亦不得奪省之地位而攫其權本能之所限固有如此者縣之地位至如何限度即縣之本能亦至如何限度故其所有之權亦不能逾於本能之限度耳或又謂縣制由省憲法會議制定將來省憲法會議或受武人軍閥所把持操縱對於縣權將肆其侵奪不知此無慮也夫省憲法會議組織之分子乃以各縣議會所選出之代表爲之主體而以省議會及各法定職業團體所選出之代表輔之夫以全省人民公意所選出之代表爲其自身謀福利以法律原理論武人軍閥有何把持操縱之可能如必欲持是說者則係根本上不信任省憲法會議組織之分子換言之即根本不信任全省選舉之人民其於武人軍閥何與焉再讓一步言武人軍閥果有把持操縱之可能性亦不能於國憲規定大綱之外有所增削充其量祇能運用於法律範圍以內設逾於法律範圍者則須知省憲法抵觸國家法律國家最高法院有解釋之權省法律與國家法律抵觸者無效本草案國權章第六條固有明白規定武人軍

閱更何從得而操縱把持之乎

第十一 未設省地方之規定

吳宗慈提出

未設省之地方係包括『未設省已設縣』及『未設省未設縣』二者地方而言其未設省已設縣之地方爲京兆熱河綏遠察哈爾川邊各特別區其未設省未設縣之地方爲蒙古西藏青海本委員會關於條文之規定乃根據憲法審議會所議決者對於未設省已設縣之地方承認其有省之人格准其於現行行政區域以內適用本章之規定爲與省同一之組織如第九條『未設省已設縣之地方適用本章之規定』之條文是也對於未設省未設縣之地方在未劃分爲省縣兩級制以前認其爲一種中央直接行政區域其一切行政制度概依法律之所定此爲現在行政施行計也但爲企圖將來各地方自治平均發達起見蒙古西藏青海各地方如經地方人民公意要求劃分爲省縣兩級制後亦得承認其有省之人格而適用本章各規定如第十條『內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』之條文是也

第十二 未設省地方各規定

委員李芳提出

吾國未設省地方大別有二（一）未設省已設縣之地方如熱察綏三特別區域及京兆川邊等（二）未設省未設縣者夥矣若內外蒙古西藏青海等是也已設縣之地方凡百設施無異各省而吾制憲者滿可治於一爐自無特別研究之必要惟蒙藏幅員佔我全國之半人民約有數千萬之多文化通塞不等政治仍遵古制其一種獠犴邊遠之習宜古不宜於今也無可諱隱而吾立法者就此同組民國之兩族本此平等之立法例將以如何規定乎若謂依其固有之制度也不止違背制憲之精神更有不容於法律之旨趣揆諸世界進化之原理豈不自暴其短於國際乎况期蒙藏地方之發達者本屬吾人之責任納蒙藏人民於盛軌者尤爲本憲法之要義焉欲以憲法更張

其制度也求茲蒙藏之發展孰知蒙藏痼習已深急切不獲功而反滋擾以法律事實互爲比附更不能舍事實而徒談法理也顧蒙藏又不能同日而語者外蒙政教並重而有別藏則政教不分至如青海內蒙早已趨於大同只言政治無所謂教矣有以上種種情形吾人一再研究之結果實有超於意料之外之義也蓋以不開化之地方逾於開化之地方者多矣儘可畀以自決之新路一發而不可扼者不少先例故期以蒙藏人民之公意得援其他地方之組織者亦極穩妥者也

對蒙藏青海畀以自新之機法文取斯義者如上述矣其必用列舉方法規定者有歷史暨外交之關係焉外蒙西藏因重教之結果外人乘斯弱點早已布因於其地當吾國改革之頃從而收果迄未恢復原狀亦殊可慮查前清初葉收括各該地節經固定其名曰西藏曰外蒙且外蒙轄境四部落外如科布多塔兒巴哈台五烏梁海烏里雅蘇台等至如恰克圖則爲中俄互商之策源地均屬外蒙版圖可以覆按者也其內外蒙古之間中隔瀚海不啻天塹亦天然之界限也若內蒙除有六盟外如呼倫貝爾如阿爾秦天山之南咸歸內蒙版圖次如阿拉善額濟納等等尙有不稱於世者若干之轄境焉或謂熱察綏本設治於內蒙似無續有規定內蒙之必要抑知三特別區中設縣最多不逾十五此外蒙古地方尙復曠野無垠以情以勢絕不能包括內蒙而無餘且憲法者吾國之根本大法也有地方制度之規定從而遺漏若干域倘若發生誤會挽回益困難矣矧外交多於邊境外蒙西藏在在堪虞吾同仁曷靳此一字之規定將遺無窮之憾耶

嘗考立憲民主國之國家本人民爲主體之公例以地方初級自治爲基礎初級自治之結合係人民初步之團結有地方焉有人民焉而不予以公同構治自由發展之機會似非吾立法者所可取也若蒙藏人民之知識如何係另一問題蒙藏人民其爲吾中華民國國民蒙藏地方是爲吾中華民國領土則無疑義以同一國家同爲改組中

華民國之分子今茲制定萬年不朽之憲典豈容有所歧視乎亦必將期以發展同爲國家之健強分子而後已同爲有力之地方政府而後已也

蒙藏原有部落盟旗之稱以盟旗制度習慣已久或有諱言用省縣者此不免偏執成見而然也吾憲法案制定地方分作兩級制曰省曰縣用別高初係本原有之名詞非釋字義而云然即曰盟曰旗亦所以別高初也並無若大軒輊盟旗改爲省縣轉移之勞耳名何妨乎況前清改省者係皇帝派放官吏故人民有所謂被牧之義今此省縣既以地方人民公意而劃分非從外來管轄者明矣以某地方人民治某地方更勿庸其疑慮也

本憲法案規定已設縣之地方與他省縣治無異其有內外蒙古西藏青海等地方因人民公意自由畀予發展亦得劃分兩級適用各本章內容之組織者義既深遠取法亦良佳矣故本員引申其義說明其略如此

附識 生計教育兩章說明起草理由書別詳第六九節

第六二節 分類起草會議紀事

民國二年憲法起草委員會起草方法分大綱起草條文起草兩類蓋先將大綱議定然後再依據大綱以起草條文也十一年經審議會議決增加國權一章及地方制度案之大體又增加生計教育兩章及應行增修別項條文一併交委員會起草略仿二年方法先爲分類起草其理由則既可由各委員爲充分討論又可節省委員會辯論時間故以

國權一章列爲第一類其議題爲（一）國家事權選舉方法及範圍（二）省與中央之關係（三）省與省之關係地方制度案列爲第二類其議題爲（一）地方制度（二）省憲法通則（三）縣制大綱（四）省憲法制定通則教育生計列爲第三類其議題爲國民教育生計問題增修各項條文爲第四類

担任分類起草委員由各議員自由認定之名單附錄於後當民國二年所起草之條文於六年開審議會及二讀會時曾經詳密討論故本書前編編纂係將委員會審議會二讀會各人所發表之言論薈其精粹者分條錄於附編茲次所起草之條文適因十二年六月黎元洪離職出京政變發生憲法停頓十月始得成會所通過國權及地方制度兩章條文乃根據省憲派與非省憲派中立派三方協商而成立故大會對條文可謂全無討論至生計教育兩章且因而停擱並未開議於是每條條文規定之精義所在與其辯論經過捨分類起草委員會之討論外餘無可述故後編編纂於分類委員會之會議錄不得不盡量採入以供將來解釋及修正之參考其各委員互相辯論皆刪去繁猥之詞而以短兵相接觸精要之言至堪研味望閱吾書者勿等閒視之也

附錄

担任第一類議題起草委員

吳宗慈 雷 殷 金兆棧 范熙壬 熊正瑗 駱繼漢 龔 政
 李國珍 李景銖 黃雲鵬 何 雯 陳家鼎 高家驥 呂 復
 王紹鑿 黃贊元 潘大道 趙時欽 劉恩格 湯 漪 姚 華
 孫 鐘 張樹枏 蔣舉清 丁佛言 王敬芳 張我華

担任第二類議題起草委員

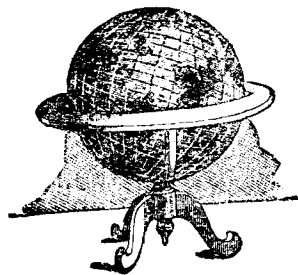
田永正 雷 殷 陳家鼎 陳銘鑑 李 芳 駱繼漢 李 槃
 沈鈞儒 黃元操 龔 政 李景銖 張樹枏 呂 復 湯 漪
 訥謨圖 褚輔成 宋汝梅 藍公武 王敬芳 丁佛言 何 畏
 陳鴻鈞 吳宗慈

担任第三類議題起草委員

汪彭年 王鑫潤 孫潤宇 王用賓 駱繼漢 向乃祺 劉映奎
 沈鈞儒 李慶芳 王紹鑿 潘大道 楊銘源 陳全三 宋汝梅
 王伊文 楊 渡

担任第四類議題起草委員

易宗夔 范熙壬 史澤咸 谷芝瑞 張海若 辛 漢 黃贊元
 蔣舉清 陳銘鑑 孫 鐘 何 畏 何 雯 王紹鑿 張我華
 陳家鼎



第一類開會錄十一月二十四日

湯漪主席 宣告討論國家事權列舉方法及其範圍

黃贊元 主張於主權章增加一條文爲『主權屬於國家事件依本憲法之規定行使之屬於地方事件依本憲法及各省或地方憲法行使之』

潘大道 反對黃說以主權之本體爲不可分所可分者乃其作用

主席 主權範圍較小於國權主權乃最高絕對不可分而國權乃分配於各國家機關者故反對於主權章增加其他條文

呂復 主張標題用國權二字而於此章之首規定『國權之組織及

範圍依本章各條之分配』一條以爲之解釋

吳宗慈 主張標題用『中央事權』四字並主張憲法起草委員會可根據整理章節字句之權修正『地方制度』之標題爲『地方事權』

主席 反對吳說以地方事權乃一條之問題而非全章之問題故地方制度無改爲地方事權之必要

何雯 主張標題暫假定爲國權先推人起草俟條文提出後視其內容之實質如何再決定標題

黃雲鵬 主張標題定爲國權以爲主權包括國家外沿而言乃整體的不可分的國權在於國家以內可分爲專屬於國家及由國家賦與地方之兩部分

范熙壬 以爲歐戰後各國新制憲法以德國新憲法爲較完備故本章

標題本席主張仿照德國用『國及地方』四字最當但對於『國權』二字亦可贊成

何雯 主張先推定起草員暫不必決定標題

主席 標題雖可不必決定而須先定立法計畫然後起草時始有標準孫鐘 主張暫不必討論標題應先將立法之方針決定然後第一討論國權之實質爲何究應如何分配行使第二討論國家與地方相互之關係如何

陳家鼎 爲國權二字易與主權含混主張改爲『中央事權』

呂復 爲國權既係一種實質應先就其質與量二者研究決定某種爲絕對屬於中央者某種爲相對屬於中央者然後再將其重大之實質提出討論

金兆燦

主張採用德奧新憲法體例將國權分爲四項(一)國立法國

執行之事項(二)國立法省執行之事項(三)國定立法原則省定執行細則之事項(四)省立法省執行之事項此四項中除第四項規定於地方憲法外其餘三項皆規定於此章而標題定名爲『國家事權』蓋國權

二字與統治權相同於統治權之作用已於大總統國務員法院國會各章分配完畢如呂委員之主張規定國權之組織依本章之分配云云亦

未免蒙混又湯委員長主張標題用『權限制分』四字蓋師仿德國憲法之意惟德國憲法第一章標題爲『宗國及各州』將國家與地方括於一章而本憲法草案地方制度一章定於此章之後與德國憲法不同故「

權限劃分』亦不妥當

主席 現在有兩說(一)何委員主張標題姑且假定爲國權先推舉起草員三人起草條文然後再提出討論(二)孫委員呂委員金委員主張先討論實質然後再推人起草應先以何委員說付表決舉手者五人不足過半數否決

潘大道 主張先將外交軍事財政諸大端提出討論即推人起草

孫 鐘 謂立法方針不定無一貫之計畫不能推人起草應先決定實質之大體及國家與省之相互關係金委員說亦不甚妥當

吳宗慈 謂金說與孫說無別金所提出者祇爲三條大綱其所屬之條文即爲國家事權之實質現在對於此三條大綱如無人反對即先提出軍事財政諸端加以討論

金兆棧 聲明已說與孫說相同其三條大綱所屬之條文即爲國家事權之實質而所謂國立法省執行及國定立法原則省定執行細則云云即係國家與省之相互關係

主席 報告討論情形對於立法體例金委員提出三條大綱俟此三條大綱決定後再將所屬事項之重要者提出討論

黃雲鵬 贊成金委員分類之體例而對於軍事主張不另立專章但在國家事權章作原則之規定對於財政主張在國家事權章內規定『財政之立法屬於中央』而反對在憲法上詳細劃分中央與地方之財權主席 對於金委員所提國立法國執行國立法省執行及國定立法原

則省定執行細則之三項主張併爲『國家立法由國政府直接執行』及『國家立法由國政府直接執行或令地方政府執行』兩項因國家立法省執行之事項並無實例可舉不可徒求字面之整齊而置事實於不顧

呂 復 對於財政問題主張稅源性質流動不屬於一部分者應歸於國家而國家應在若何條件之下補助省政府及國家預算不敷應如何由各省平均担负亦須加以規定對於軍事問題在軍制方面主張規定編制給養徵召各項在國防方面主張規定平時及戰時二項

主席 宣告討論三項大綱後再討論軍事及財政問題

范熙壬 謂國立法省執行亦爲國權所賦與者實際與國立法國執行無別故不能分爲三項大綱

主席 謂如略去名詞專從實質上立論則國家事權之立法皆操諸國會而其執行或由政府直接執行或由地方執行仍由政府監督故祇能有兩種分法而不能有三種分法

呂 復 提出大綱兩條(一)第某條『左列各事項由國家立法由國家執行之』(二)第某條『左列各事項由國家立法但其執行時依法律之規定行之』

雷 殷 提出大綱兩條(甲)左列之立法權及執行權專屬於國家(

乙)左列之各事立法權及執行權由國家協助各省行之

主席 宣告對於第一項大綱有三種提議(一)呂委員提議爲『左列各事項由國家立法由國家執行之』(二)本席提議爲『左列各事項

由國家立法由政府直接執行之(三)雷委員提議爲「左列之立法權及執行權專屬於國家

孫 鐘 主張現在祇應表明國家事權之實質爲何及國家與地方相互之關係若何而不必表明由何機關執行因關於執行之方法在國會大總統國務員法院各章規定已甚爲明瞭

黃贊元 反對孫說贊成金委員之說探德奧憲法之體例

呂 復 贊成孫說以爲立法機關爲國家事權之開始而執行權不過法律內容規定之結果無規定於憲法之必要惟所有事項有在列舉各款之內者亦有在列舉各款之外者如各省有危險行動應由國家討伐即不在列舉各款之內而應另定條文

主席 相對贊成孫君之說因其本人之提案分用「事權」及「事項」二名詞前者包括立法及執行而言可以贊成孫說而後者之立法權屬於國家其執行權或屬於國政府或屬於地方政府故不能贊成孫說

孫 鐘 聲明其個人之意思係於列舉國家事權之實質外尙須明白規定國家與地方相互之關係故對於湯君之疑慮不生問題

主席 以孫委員鐘主張第一項國家事權列左……諮詢有無異議(衆無異議)

主席 說明主席所提增加權限制分一章修正案原第四條有兩項條文請付討論

黃贊元 主張先應討論立法例

主席 聲明修正案係採德意志憲法之原則而非立法例

呂 復 主張第一項已照孫委員所擬則第二項所謂左列各事項由國家立法由政府直接執行或令各地方政府執行之可以無須規定並主張照駱委員繼漢在審議會所提出之案爲中華民國之國家事權如左列各款云云

孫 鐘 以爲就從前單一國家言是命令現在聯邦精神言爲委託即照湯委員所擬亦無不可

主席 主張絕對的屬於國家事權既非列舉不可相對的若不列舉即嫌未能完備

潘大道 主張第二項非將相對的屬於國家事權分別列出不可

熊正琰 以爲事權有絕對而又能爲相對的分別列舉不能不注意此點

呂 復 解釋相對二字以爲各省不背法律原則之內各省得照地方歷史習慣有立法權

主席 報告討論結果第○章假定爲國權第一條國家事權如左一……

……二……第二條第一項左列各事項其立法權屬於國家一……

……二……第二項本條第○項……列舉事項在國家未立法以前各省得行使其立法權又第三項本條第○項列舉事項各省於不背國家法律範圍內得自定關於各事項之單行法等諮詢有無異議(衆無異議)

孫 鐘 主張還有各項所不能包括者另爲列條規定

主席 以如何方法討論實質諮詢

潘大道 主張先行推定起草員起出條文後再行討論

主席 以爲可以不拘開會形式隨便提出軍事財政司法制度等重要

項目先行交換意見

黃贊元 主張先推起草員二人起草

呂復 以爲即就司法制度言根本上非先討論大體無從起草

孫鐘 贊成先行推定起草員之說

主席 推舉孫鐘爲起草委員

孫鐘 推舉湯委員漪

李國珍 推舉呂復熊正瑗

主席 推舉潘大道

二十七日

湯漪主席 報告上次開會議決結果將絕對的屬於國家事權列爲一條相對的屬於國家事權列爲一條公推五人起草條文惟以起草員五人次日到會時間參差未能共同將條文提出只有呂委員單獨提出條文現在應如何討論

吳宗慈 主張即就呂委員提案討論

主席 主張先就立法之原則討論贊成概括的列舉不贊成具體的列舉

吳宗慈 主張絕對屬於國家之事權用概括的列舉(衆無異議)

主席 主張散見於草案他章者本章即不必列舉如海陸軍編制及法院編制等二讀會通過條文皆規定以法律定之此處即應省略以避重複諮詢有無異議(衆無異議)

主席 以關於法律之實質問題付討論並以呂委員主張刑法絕對屬於國家民法商法相對屬於國家諮詢衆議

呂復 說明起草理由以爲關於刑法之實質全國須統一美國各州有用英國 Common Law 者有用羅馬法典者判決時諸多困難中國在歷史上對於刑法實質如漢律唐律等一律統一故現在實有統一之必要惟關於逮捕犯人偵察證據諸手續各地不能統一耳至於民法商法則不然各地自有其歷史沿革風俗習慣如鋪底一項北京與廣州即絕對不同故祇能由中央定其大原則由各省自定補充法

蔣舉清 質問呂委員是否主張由國家制定民法商法大綱而由各地方依其習慣各別制定細則

呂復 答覆卽是此意

姚華 贊成呂委員之說以爲按照中國歷史民法商法應採非法典主義不主張在法典內作統一之規定

雷殷 贊成呂委員之說

范熙壬 以現在未設省縣地方風俗習慣與內地不同可另定一種單行法而外交上領事裁判權尙未收回將來外國人雜居內地民刑訴訟事事與外交相關不能各省自爲風氣主張民法商法仍應由國家制定

主席 謂大綱二字應改用確定名詞表示

黃贊元 主張由國家制定民法商法原則由各省自定民法商法之補充法

充法

蔣舉清 反對呂委員之說以爲現行民律草案開端規定有『本條無明文者依習慣』及『無習慣者依條例』一條則各地方審判廳大有自由運用之餘地又民律草案規定有『但有特別之習慣時從其習慣』之條文不勝枚舉故呂委員之主張似乎過慮本席主張民法商法之立法權仍應絕對屬於國家

姚 華 反對蔣委員之說以爲蔣說有以例外打破原則以但書打破本文之弊

呂 復 反對蔣委員之說以爲就立法原理論刑法爲強制法取國權主義當然須由國家統一民法商法爲私社會之組織法取自由主義不解釋主義當然讓與各地方只由國家制定其大原則

黃雲鵬 以爲先決問題在法院編制法如何規定如取四級三審制最終法院設於中央則不能從呂委員之說如不採用現行制度以地方政府所設審判廳爲最終法院則可以從呂君之說在個人意見仍贊成採用四級三審制蓋因近年担任大理院特約律師統計各省上告案件發還更審者十之七八若中央保存大理院舊制則救濟裁判上之錯誤不少是則多一級審判卽爲人民多一層保障也故主張民法商法刑法應一律由國家立法不必加以限制

姚 華 主張於民法商法之下加一但書規定『但各地方可以依其習慣自定補充法』

黃雲鵬 謂此應規定於省憲不應規定於國憲

蔣舉清 質問呂委員設有離婚案件當事人爲安徽人而住居北京在安徽法規定男子有外遇者爲離婚條件之一而北京民法則無之若女子據此理由請求離婚審判官應據何法典判決

呂委員復 此係普通法律之內容此時不能討論

蔣舉清 對於法院編制贊成現行四級三審制不贊成各地方得制定法院編制法

主席 謂關於法院編制有兩說（一）國家及各省各有法院編制法（二）由國家制定法院編制法而司法行政或屬於國家或由地方按照國家所定法律自行設立法院前說因與二讀會通過之條文不符現在只應就後說討論

黃雲鵬 贊成採用現行四級三審制以大理院爲司法救濟機關有設立之必要

主席 宣告關於法院編制法之制定可照二讀會通過之草案第八十五條解決不必討論現在只應討論司法行政究應屬於中央抑應由地方按照國家所定法律自設法院

主席 諮詢對於上海國是會議所定『法院之編制及法官之資格由聯省政府公佈法律』及『各省得按照此項法律在省內設立法院』兩

項條文有無意見

丁佛言 主張對於法院編制法在憲法上應加一種明瞭之聲明並要求對於本類問題之綱要及詳略之標準有所發表

主席 聲明對於起草方針已有吳委員提出絕對屬於國家事權取概括的列舉及本席所提散見於草案其他條文者不必復見兩種標準

主席 諮詢對於司法問題暫緩討論先就呂君提案加以審查有無異議(衆無異議)

主席 宣告標題假定爲國權現在不必加以審查(衆無異議)

主席 以呂委員草案第一條「中華民國之國權屬於國家者由國家行之屬於省者由省行之」爲解釋標題諮詢可否暫緩討論先就第二條審查(衆無異議)

主席 以第二條四人起草案爲「國家事權如左」第一款「外交」呂委員提案爲「左列各款之立法權專屬於國家」(一)「外交國際通商保護僑民」按概括列舉之標準應用「外交」二字(衆無異議)

主席 報告第二項五人商議結果定爲「國防」

范熙壬 主張用「國防及國軍」

黃雲鵬 反對范委員之說

呂復 以第十四項爲陸海軍之編制故此項無加國軍二字之必要
主席 報告第三項呂委員草案用「國籍外國人之入境居留旅行護

照犯罪人之移交」本席及潘委員熊委員商議用「國籍法」三字

姚華 主張用國籍二字

主席報告第四項起草商議結果用「貨幣及國立銀行」呂委員草案爲「貨幣制度」(衆贊成用貨幣及國立銀行)

主席 報告第五項四人商議用「度量衡」三字呂委員提案爲「度量衡之準則」(衆贊成用度量衡三字)

主席 報告第六項呂委員草案爲「海關稅印花稅煙酒稅鹽稅釐稅及其他奢侈或消耗之物稅」四人商議海關稅一項改用「關稅」二字因可包括常關稅在內

李國珍 以憲法上對於稅源用剛性列舉於將來稅源之應與應革甚有妨碍主張用概括規定改爲「間接徵收各稅」

黃雲鵬 贊成李說

何雯 主張將重要稅源列舉規定

吳宗慈 贊成李說使將來與革稅源時有伸縮餘地

范熙壬 贊成李說但間接稅三字改爲「國稅」

潘大道 主張改爲「間接稅及其他應行劃一之賦稅」

主席 贊成李說條文主張改爲「一切間接稅及全國應行劃一之租

稅」

蔣舉清 主張將國家稅之重要者列舉於本章內使有一層保障末一句應加「及其他應行劃一之租稅」以留伸縮餘地

金兆棧 贊成各委員之說爲解決現狀的糾紛起見非有明白規定不

可

丁佛言 主張『及其他』以下一句完全刪去

黃贊元 主張於列舉之下改一句為『及其他間接各稅』

丁佛言 反對間接稅三字以為在憲法上呆定此三字甚為不妥有使

將來地方稅源減少之虞

主席 以釐稅是否加入諮詢

呂 復 贊成黃委員贊元之說

李國珍 謂為現狀起見將關稅等列舉出來未常不可贊同而於最後

一句贊成黃委員贊元之說

何 雯 主張改為『及其他法律規定之租稅』

主席 關於所得稅是否列舉為國家稅源之一亦有問題

黃贊元 贊成所得稅歸於地方而反對何委員之修改

金兆樸 反對及其他間接稅一句而贊成為『及全國應行劃一之租

稅』

黃贊元 以為是否要擴張國家稅源或地方稅源此係先決問題

呂 復 主張用間接稅三字

蔣舉清 報告民國二年財政部向臨時參議院提出之釐定國家稅地

方稅案內列舉稅源名目以供參考

黃贊元 主張現在祇須規定一大原則解決糾紛不必以財政部所定

主席 報告第六項所應列舉稅目為關稅鹽稅印花稅烟酒稅釐稅底

下再加一句主張紛紜應均保留下次再行討論

蔣委員舉清請以自己修正案原文『及其他法律規定應劃歸國家

之租稅』保留下次再付討論

何 雯 主張茶糖稅亦應歸入間接稅內

主席 以第七項國債諮詢『衆無異議』

主席 報告第八項呂君復提案為電報郵務及航空起草員四人提案

為國有鐵路及郵務電政

姚 華 以郵務屬於郵政故用郵務二字為未妥

呂 復 對於國有二字發生懷疑以為應有一種標準

主席 聲明標準極難規定現在所謂國有者乃國際間條約的關係

黃贊元 主張改為兩項第八項電報郵務及航空第九項國有鐵路

蔣舉清 主張合併為一項為國有鐵路電報郵務及航空

呂 復 主張改為國有交通事業

金兆樸 反對之謂非將特性表示不可

范熙壬 主張改為郵政及國有交通事業

主席 以國有鐵路及國道諮詢

李國珍 詢問河道如何

主席 報告第九項關於河道亦有兩種主張

三省爲證歸於地方極爲困難

范熙壬 主張河道另立一項

黃贊元 重復聲明主張分爲兩項第八項郵務電報及航空第九項國

有鐵路及國道

何 燮 主張第十項爲水利及航政

姚 華 反對郵政爲郵務

主席 以第八項爲郵政電報及航空第九項爲國有鐵路及國道諮詢

『衆無異議』

主席 第十項爲『兩省以上之水利及航政』

潘大道 主張此項歸入第二條內相對的屬於國家之事權

呂 復 改爲兩省以上之水利河道

主席 以『兩省以上之水利及航政』歸入第二條內諮詢(衆無異議)

主席 報告呂君復提議案原第十項鐵礦及有關製造軍火之鑛業

龔 政 主張將此項刪去

潘大道 主張用『鑛政』二字歸入第二條內

呂 復 贊成潘委員之說而改鑛政二字爲『鑛業法』

主席 原第十一項專賣特許有無異議(衆無異議)

主席 原第十二項刑事法典改爲刑法第十三項法院組織法刪去

何 燮 主張民法商法亦應列入第一條內與刑法連舉

主席 以刑法民法及商法合併爲一項諮詢

金兆棧 主張另立一條關於民法商法得由各省另定分期

蔣舉清 主張民刑事訴訟法應另立一項

主席 報告現定第十項爲『刑法民法及商法』第十一項爲『刑事民

事訴訟法』專賣特許』一項改爲第十三項

蔣舉清 謂應加一及字爲『專賣及特許』

金兆棧 對於原第一項陸海軍之編制一層應設法絕對的表示爲屬

於國家事權之精神

黃贊元 應加徵兵法一層

主席 報告自提原案關於國家常備軍有三要點另有專條規定(一)

國家常備軍之組織以義務民兵制爲基礎(二)各省非依國防計畫分

配之結果不得有常備軍之分駐或爲常備軍之設置(三)國家平時軍

費不得超過國政府歲出百分之三十

呂 復 贊成湯說主張將本項刪去

主席 報告原第十五項呂君提案及起草員提案相同以有無討論諮

詢(衆無異議)

主席 報告原第七八項京都市市政

主席 報告丁委員佛言提案爲『市條例』列在相對的屬於國家事權

條文之內本席所提者爲『市制通則』

呂 復 聲述京都市市政爲絕對的國家事權之一

何 燮 贊成呂說而提起下次再行討論之主張

主席 報告起草員草案還有『戒嚴法』及『全國戶口調查及統計』二項

范熙壬 謂戒嚴法已包括在國防之內

二十八日

湯漪主席 第一條列舉各項之後是否再有一項總括如『其他依本

憲法屬於國家執行事項……』

趙時欽 恐列舉有遺漏可以有此規定

主席 戒嚴法須加入否

蔣舉清 不須列入

主席 關於戶口一項如何

蔣舉清 歸入相對條內

主席 京都市市政一項如何

范熙壬 京都市與漢口上海天津哈爾濱等市同為特別市之一部若

專列京都市市政似欠劃一故本席反對加入在第一條內

丁佛言 除京都市外其他各大市是否可以各省各自制定極不相同

之市制

吳宗慈 主張於憲法上確定市之地位所以有規定市制通則之必要

呂復 此層可在地方制度內規定

潘大道 主張市制通則歸入絕對國家事權之內

蔣舉清 說明本條所以須列舉的目的以為關於市制通則如無此種

中華民國憲法史後編 第十一章 憲法起草委員會繼續開會

需要儘可讓諸地方立法

主席 說明有此市制通則規定之必要

蔣舉清 以為特別市無適用同一法律之必要且分析言之外交通商

等等當然屬於國家執行此外自治事項與其他普通市相同可由各地

方自行立法

主席 聲明並非限定特別市必須同一的方法組織為通則上所規定

者為如何謂之特別市如何謂之普通市還有一種由市民之請求組織

者總之市制通則為規定市制所由成立之方式

蔣舉清 以為可以讓諸本省解決

主席 諮詢不屬於省者若何

吳宗慈 以為通則所規定者為在如何條件之下始得謂之市市對於

省之地位如何市可否有官吏等等

趙時欽 以為不僅為一省的利害關係所以有通則之必要

丁佛言 以為通則之所以須規定者不僅為兩省的關係還有一市長

問題以近來對於青島市市長各種主張為證認為不如定一通則以便

劃一否則易為省政治所牽動不過所謂通則者單就立法而言

王敬芳 以鷄公山為例認為有此市制通則規定之必要

潘大道 主張將此問題先告一結束

趙委員時欽范委員熙壬 贊成

蔣舉清 以為關涉兩省以上之市由國家立法其理由僅得其半至丁

委員所言爲一時一省之現象

孫 鐘 以爲市制通則之所以規定者不僅爲市涉兩省的關係而對於市之內容甚有關係所以亦贊成有此市制通則規定之必要

吳宗慈 請將市制通則歸入絕對事權之內

主席 宣告市制通則規定於本章至究應歸入絕對的事權或相對的事權俟以後再議

主席 以第三條『左列各款國家有立法權但省於不牴觸法定大體範圍之內得制定補充之單行法』付討論

主席 以本條文字上發生兩種疑點(一)只定國家有立法權而於國家有無執行權並未說明(二)但書直貫下文並非列於正條之後將省可制定單行法之各項特別抽出似與第一次分類開會議決之結果不符諮詢衆議可否暫緩討論(衆無異議)

主席 聲明第一第二兩項已移歸入絕對屬於國家事權條下本條應即刪除並以第三項『刑事共助』付討論

黃雲鵬 以刑事共助爲刑事訴訟法之一部分此處應刪除

主席 諮詢對於第一項(原第四項以下依次遞推)『銀行及交易所通則』有無異議(衆無異議)

丁佛言 主張改爲河川水利

王敬芳 主張改爲河防

呂 復 謂河道二字包含修濬河道建築堤防及水上警察等項而言故河道二字即包括一切河道行政而言

蔣舉清 主張改爲兩省以上之河防水利及水上治安

丁佛言 以爲不可用固定之名詞以免將來省與中央發生爭議

主席 宣告第二項改爲『兩省以上之水利及河道』

主席 以第三項『航海』改爲『航政』諮詢有無異議(衆無異議)

主席 以第四項『沿海漁業』付討論

呂 復 主張加入『及森林』二字

主席 主張改爲『天然富源』或『鑛業法』

呂 復 以沿海漁業與外交有關不能刪除

吳宗慈 主張將沿海漁業併入前項改爲『航政及沿海漁業』而將森林加入此項改爲『鑛政及森林』

主席 以吳委員修正諮詢有無異議(衆無異議)

主席 以第五項『公用徵收法』刪去『法』字諮詢有無異議『衆無異議』

主席 以第六項『營業法』付討論

王敬芳 以商法內可以包括主張刪除

主席 以王委員之意諮詢有無異議(衆無異議)

主席 以第七項『保險制度』付討論

王敬芳 亦以商法內可以包括主張刪除

吳宗慈 主張保險制度應當獨立

趙時欽 以法國新憲法有勞働保險之規定似不能刪除

王敬芳 以勞働保險可包括於勞働法內至於普通之水火保險人壽保險等並無獨立之必要

主席 宣告第七項刪除以第八項現改爲第六項(以下遞推)『學校制度』付討論

黃雲鵬 主張改爲『學制』

主席 以黃委員之說諮詢有無異議(衆無異議)

主席 以第七項『全國戶口調查及統計』加入『及』字諮詢有無異議(衆無異議)

主席 以第八項『公共衛生防疫及關於醫葯之管理法』付討論

吳宗慈 主張改爲『公共衛生』四字(衆贊成)

主席 諮詢監獄制度應否加入

黃雲鵬 范熙壬 皆贊成加入

吳宗慈及黃雲鵬 提議加入工業農業之規定

潘大道 主張仿照上海國是會議憲法草案『產業公有法』之意加入『產業法』一項

孫 鐘 以爲應將內容加以研究不可僅規定空空洞洞之名詞

主席 聲明自己提案係用『社會所有法』

吳宗慈 主張暫定爲產業法而於憲法起草委員會之理由書上詳細

說明立法之意思則將來發生解釋問題時自有所依據

主席 聲明自己之提案係根據法國新憲法第七條第十三款并非無所根據

黃雲鵬 以產業法之內容含有產業獎勵產業限制及產業公有三層意思

潘大道 贊成吳委員之說

主席 以爲對於此項應有先決問題大家如主張容納社會主義規定此項則應參照二讀會通過之草案第十二條『中華民國人民之財產

所有權不受侵犯但公益上必要之處分依法律之所定』定爲產業公有法或社會所有法與公用徵收法視同一律如主張規定爲產業法使

立法機關有自由伸縮之餘地則與憲法草案第十二條之精神相悖反不如不規定爲愈

潘大道 主張讓與民生章程規定(衆無異議)

主席 諮詢對於工業一項如何解決

趙時欽 主張加入第四項改爲『工業礦業及森林』(衆無異議)

主席 以第九項『救恤及賑濟』付討論並聲明其自己之提案爲『救貧制度及遊民管理』

呂 復 以救貧反以養成惰民故反對湯委員長之條文

雷 殷 贊成呂委員之說並主張將此項讓諸國民民生計章規定

陳家鼎 主張修改爲『郵無告制度及管理遊民制度』

潘大道 提議將此條暫為保留俟參考民生章之條文後再議

主席 宣告第九項假定為『救卹及遊民管理』暫行緩議

主席 以第十項『有關歷史學藝之古籍古物及古蹟之保存』付討論

論

孫 鐘 以為保存古物自無人不同意惟現在所應研究者係此項有

無規定憲法之必要

主席 提議修改為『有關文化之古籍古物及古蹟之保存』(衆無異議)

議)

主席 主張將原案『人口政策婦孺及少年之保護』一項併入救卹項

內諮詢有無異議(衆無異議)

主席 以第十一項『勞働法勞働者及傭工者之保險並職業介紹制度改』為『勞働法』三字諮詢有無異議(衆無異議)

主席 提議將原案『富源之開闢及物產之調查與改良』及『關於危險物品之管理法』兩項刪除諮詢有無異議(衆無異議)

主席 提議對於墾荒及畜牧制度應加以規定

呂 復 提議對於人口政策應加以規定

王敬芳 主張加入移民及墾荒一項

黃雲鵬 主張改為移民及墾牧

范熙壬 主張用移民及墾殖

主席 以加入『移民及墾殖』一項於第七項之後諮詢有無異議(衆

無異議)

主席 以市制通則加入『銀行及交易所通則』之前諮詢有無異議

(衆無異議)

主席 諮詢對於報紙出版集會結社四項應否增加

呂 復 反對增加以現行之治安警察法採取日本及普魯士制度非

特不能保障人民之自由反足以限制人民之自由

主席 贊成於相對屬於國家之事權下加入此一項其理由有二(一)

將來國會所定之法未必與現行之治安警察法相同(二)如國會不制

定將來各省議會自由制定反有危險

呂 復 贊成主席之說以制定此種法律之權不能讓諸省議會惟此

種法律之限制只應以刑律範圍內者為限

主席 以增加『集會結社及出版物』一項諮詢有無異議(衆無異議)

主席 諮詢關於未設省縣之地方制度問題應否加以規定

呂 復 以審議會已有條文通過在此章不必規定

主席 以於第一條之後加入『其他依憲法屬於國家執行之事項』一

項諮詢有無異議(衆無異議)

三十日

湯漪主席 報告已經審查之條文有四條其餘之條文因起草員意見

紛歧未能提出今日討論順序應先就已審查之條文作分類委員會最

終之決定然後再就其他條文加以審查

主席 以標題『國權』及第一條『本章所定屬於國家及地方立法或執行之事項稱爲國權』付討論

孫 鐘 反對第一條主張刪除以爲本章只應規定國權之實質及省與國家相互之關係兩事國權之實質既經列舉則本章之範圍已定另加解釋之條文反爲贅疣

陳家鼎 以爲標題改爲『中央事權』第一條即可刪除若用國權二字則第一條之刪除與否尙有問題爲條文順利起見似應將標題讓諸大會解決

主席 謂標題不能讓諸大會解決

孫 鐘 請主席宣告標題與第一條合併討論

趙時欽 主張標題用『國家事權』第一條刪除

陳家鼎 以爲第四條規定除本章所列舉者外爲省之事權可見本章以中央爲主體故標題用『中央事權』四字即可開宗明義

孫 鐘 贊成趙委員之說並主張第二條改爲『國家事權如左』不表明如何行使

雷 殷 以爲本章尙有省與中央之關係及省與省之關係等條文故標題先不必決定

范熙壬 贊成雷委員之說並主張標題可以仿照德國憲法用『國家與地方』五字

主席 謂大家既認標題與後面之條文有關可否變更討論順序先審

查第五條以下之條文然後再作最終之決定(衆無異議)

主席 報告第五條以下之條文現在尙未起草本席個人起草之計畫全章共分十二條第一條規定本章之前提第二條列舉絕對屬於國家之事權第三條列舉相對屬於國家之事權但有二種例外(一)國家未立法以前有幾項可由省立法(二)有幾項由國家制定通則由省自定單行法第四條根據審議會之議決對於省事權爲概括之規定第五條以下之條文按照個人之起草方針第五條爲『國家法律有廢止各省法律之效力』第二項『國法與省法有抵觸之疑義時由各本管官廳請求最高法院解決之』第六條爲『一切事項由國會立法者由政府行使其監督權』第二項『國家法律除別有規定者外由地方官廳依據命令執行之』第三項『政府爲確保法律之執行得委員至各省政府及其下級官廳監督之如認爲不合或省政府不負改正之義務時得由最高法院解決之』第七條規定財政問題以補第二條第九款之不足而預爲將來裁厘加稅之地其文爲『除本章所列舉之國稅外其他租稅或者收入之部經國會議決得收歸國有但以全國稅則應行劃一者爲限』第八條爲『國家預算不敷或因緊急財政處分之結果經國會之議決得以各省稅收額之比例用累進率分配其負擔』第九條爲『向屬受協之省分或遇非常災變不能保持其生存力之地方經國會之議決得由國庫補助之』第十條乃關於軍事之規定其文爲『國家之常備軍以義務民兵制爲基礎各省除執行兵役法所規定之事項外其

他軍事行政之干預須禁絕之」第二項「常備軍得依國防計畫分駐於各地方但須離省政府所在地百里以外」第三項「國家平時軍費不得逾歲出百分之三十」第十一條「各省或其他未設省之地方有不履行國家憲法或法律上之義務或違害公安秩序經國政府制止仍不改悔者得以武力之助制裁之」第二項「爲達前項處分時除依戒嚴法所規定外得暫時停止省憲之效力」第十二條「省有以武力侵犯他省者國政府得依前條之規定制止之」

主席 諮詢應先討論大體或應逐條審查

孫 鐘 以第五條以下各條與地方制度有關應與第二類合組討論

主席 謂地方制度包含三種問題（一）已設省及已設省未設縣與未設省縣地方之制度（二）省憲通則（三）縣制大綱至於國家絕對之事權相對之事權概括規定之省事權及國家與省之關係皆應屬諸此章之範圍

主席 報告第五條條文如左

第五條 國家法律有廢止各省法律之效力

國法與省法發生牴觸之疑義時由各本管官廳請求最高法院解決之

金兆鏊 主張「國法與省法發生牴觸」應改爲省法與國法發生牴觸
主席 報告呂委員復提案但有省法牴觸國法一項本席意思所謂牴觸僅指法律形式上之問題而實質上有不相容時即非此項所能盡故

主張增加國家法律有廢止省法律之效力」二項

蔣舉清 反對主席之說以爲憲法既賦予各地方以立法權今又規定

國家法律有廢止地方法律之效力則兩者相消與分權之精神不合

主席 請蔣委員注意二讀會通過之條文第九十四條「法律與憲法

牴觸者無效」現在憲法既賦權於地方若所定法律與此原則牴觸根

本上即不得謂之法律

蔣舉清 認委員長所答尚不圓滿湯君以憲法草案有「法律牴觸憲

法者無效」一條又國家立法事項在本章列舉明白若國會再制定與

此相反之法律即爲違憲斯論誠然但自他一方面言若憲法上加入「

國家法律有廢止地方法律之效力」則國會他日立法時有本條爲根

據即不爲違憲

黃雲鵬 謂「廢止」二字易滋誤會主張於地方制度內規定「省法律

與國家法律牴觸者無效」一條

主席 謂呂委員提案有「國家法律優於省法律之權」一條德國憲法

有「宗國法律廢止各洲法律」一條本席認爲呂君之條文不甚明顯德

國之條文失之過硬皆未採取但各省之法律如實質上與國家有不

容處當然國家法律之效力應在省法律之上否則中華民國恐由一個

大國家變成無數小國家故對於此條之實質上無討論之餘地如認廢

止二字易滋疑義則亦可改爲優越等字樣惟從根本上討論則未免牽

掣太大矣

金兆樸 贊成有此一條規定以爲第一國家尙未立法以前各省所行使之立法權而制定之法律至國家立法後則各省所已制定之法律自當因國家法律而廢止第二財政上各省所定之單行法亦然

雷 殷 以爲中華民國並非聯邦自治更非聯邦本條當然有此規定

蔣舉清 主張省憲抵觸國憲者無效省法律抵觸國家法律無效否則照湯委員提案條文範圍似嫌太廣

陳家鼎 以爲此次憲法實際上已爲統一制的聯邦本條規定與德國憲法第十三條相同如無此條無以保障統一制聯邦之精神從前二讀會所通過者爲憲法取消法律此則以法律廢止法律截然兩事

范熙壬 主張改爲國家法律有廢止本憲法第幾條第幾項各省制定法律之效力

姚 華 反對之並說明雷委員所顧慮者爲法律之窮係另一問題

蔣舉清 以爲主席結論爲各地方法律抵觸國家法律者無效並主張要顧慮到此次憲法所以採取地方分權之精神若照本條規定完全與精神相反

主席 以爲抵觸者就其形式而言此係指實質

吳宗慈 以爲第一省法律抵觸憲法完全無效第二省法律抵觸國家法律第三國家法律與省法律僅在條文上發生疑義時之解釋不過分量上之差別而已

趙時欽 以爲爲國家統一起見不能不有此條之規定

雷 殷 贊成第一項而修改第二項爲各省對於國家法律有疑義時請求最高法院解決之

蔣舉清 以爲憲法草案既採取地方分權主義復有此條規定似乎自相衝突

主席 聲明有此一條並不因此而增加國家立法權之範圍但恐發生誤解不妨改爲國家法律之效力在各省法律效力之上

孫 鐘 主張省法律與國家法律抵觸者無效

張我華 以爲實質上假使省法律與國法律並不抵觸但國家爲欲普通全國起見不獨一省應該有此法律即全國亦可有此法律此時即當將省法律廢止至於條文內字句間之解釋另有第二項條文在

孫 鐘 贊成本條精神而反對湯委員所提之論文

主席 聲明本條第一項係指同一種之法律而言至於孫委員所說是指一般法律而言

蔣舉清 主張重在效力二字因此將條文修改爲國家法律效力有廢止地方法律之效力而反對原條文謂足以抹煞分權之精神

孫 鐘 聲明一種法律立法權既在國家而同時又有一種同樣之法律其無效不待言云

潘大道 反對蔣委員之效力三字而贊成孫委員之修改

張我華 解釋抵觸二字不足賅括其他

潘大道 以爲抵觸有二義一爲相反一爲同時並存若關於一種事件

而有國家及地方兩種相異之法律同時并存亦為抵觸

蔣舉清 以為彼此相反者固為一種之抵觸而就物理學言之同一空間不能兩物共占共古即生抵觸以此解釋故抵觸二字可以包括同種

法律因此贊成『省法抵觸國法者無效』

金兆樸 以為廢止與抵觸不同先有國法後有省法謂之抵觸先有省

法後為普通的關係而有國法當然廢止但對於蔣委員所提之修正可以贊成

呂復 以為國家尚未立法以前省得行使其立法權但一旦而國家

立法則各省所立者當然無效所以孫委員修正案極為妥善

主席 以孫委員修正案諮詢付表決

金兆樸 主張以蔣委員修正付表決

主席 以金委員主張諮詢（衆無異議）

主席 贊成蔣委員修正者請舉手舉手者七人少數

主席 以孫委員修正付舉手表決舉手者九人多數

主席 宣告討論第二項

陳家鼎 主張將『解決』二字之『決』字改為『釋』字

趙時欽 主張將『各本官廳』一句刪去

潘大道 主張改為『由各關係機關』

陳家鼎 主張改為『各該管機關』

孫鐘 喚起機關二字之注意

潘大道 以為機關係對人格而言國家及地方自治團體皆有人格機

關指其人格之代表者如總統省長等皆機關也

主席 以關係機關付表決舉手者五人少數

姚華 主張刪去『各本官廳』五字

主席 以姚委員修正諮詢（衆無異議）

主席 宣告討論第六條

蔣舉清 以為二讀會通過已有第六十三條及第六十四條兩條本條

可以刪去

主席 說明起草大旨

范熙壬 主張刪去第二項

主席 以蔣委員主張付表決舉手者九人多數

主席 宣告討論第七條

主席 以第七條諮詢（衆無異議）

吳宗慈 以為此條存在則第一條第四項『及其他消費稅』下『及全

國應行劃一之租稅』一句可以刪去

呂復 主張第四項『及全國應行劃一之租稅』一句依然保存

黃雲鵬 贊成吳委員主張

主席 以吳黃二君主張付表決舉手者多數

主席 宣告討論第八條

金兆樸 以為憲法條文不應規定太便所以主張將『累進率』一層改

爲「得比較各省歲收額分配其負担」使有伸縮餘地

孫 鐘 贊成原文以爲即使累進如何累進方法國會亦儘有伸縮餘地

潘大道 贊成金委員之說以爲比較與比例不同比例率與累進率係

財政學上之學術語比較則爲普通用語非謂必用比例率也

主席 以贊成累進率三字付表決舉手者多數

主席 宣告討論第九條

雷 殷 主張將「受協」二字改爲「貧瘠」

吳宗慈 以爲「省遇非常災變」一句已足

姚 華 主張將「向」字改爲「應」字

主席 本席亦有修改文字爲「省之財力不足或遇非常災變至不能

保持其生存時……」

呂 復 反對「至不能生存時」一句

孫 鐘 修正爲「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」

主席 以孫委員修正諮詢(衆無異議)

主席 宣告討論第十條

主席 以第一項諮詢有無異議(衆無異議)

吳宗慈 第二項「其他軍事行政之委託須禁絕之」句改爲「不得有

其他軍事行政之委託」

潘大道 改爲「不得委託軍事行政於各省」

主席 文字修正下次再行討論

孫 鐘 第三項去「平時」二字加一但書文字爲「但對外戰爭時不在此限」

主席 宣告討論第十一條

吳宗慈 將得「以武力之助裁制之」之句改爲不遵得以武力制裁之

呂 復 修正爲「不服政府制止得強制之」

蔣舉清 改爲「仍不服從者得……」

陳家鼎 張委員我華反對用「武力」二字

主席 可改爲「經政府告誡仍不服從者」「武力」二字改爲「兵力」

孫 鐘 修正爲「不履行國法上之義務者經政府告誡仍不服從者

得以武力使其服從」

陳家鼎 修正爲「得以國家權力強制之」

蔣舉清 贊成用武力二字

主席 以修改爲「得以國家權力強制之」付表決舉手者多數

蔣舉清 主張將「或危害公安秩序」一句刪去

呂 復 主張改爲「或妨害統一」五字

主席 以修正之第十一條第一項諮詢(衆無異議)

主席 以第十一條第二項諮詢(衆無異議)

主席 宣告討論第十二條

姚華 主張改爲『暴力相侵』

主席 以修正爲『省及未設省之地方有以武力相侵犯者……』諮詢

(衆無異議)

十二月二日

湯漪主席 諮詢標題應如何決定

蔣舉清 請先決定第九條

主席 報告呂委員復對於第九條提有修正案其文爲『關係政治或壟斷商務之盟約各省間得禁絕之』第二項『關於水利交通課稅入增移住各事項對於他省不得有損害行爲』其提案旨趣何在應俟呂委員到會後再行說明

主席 報告吳委員宗慈提議於第十二條之後增加一條其文爲第十三條『中華民國之國體發生變動時各省得互相聯合維持憲法上規定之組織至原狀恢復後各省之行動應即停止』

吳委員宗慈 說明此項條文乃預防將來中央再有洪憲帝制張勳復辟一類事件發生時各省可以根據憲法以爲救濟

范熙壬 修正『至原狀恢復後各省之行動應即停止』爲『至回復原狀爲止』

姚華 修正『各省得互相聯合維持憲法上規定之組織』爲『各省應聯合維持憲法上規定之組織』

蔣舉清 修正『各省得互相聯合維持憲法上規定之組織』爲『各省

應一致維持憲法上規定之組織』以爲不如此規定則遇有此種事變二十二省或致發現許多護法團體

吳宗慈 以爲此條規定意在擁護國體則無論有若干團體於回復原狀後當然一律取銷故照原文並無妨碍

主席 謂『各省』二字應改爲『省及未設省地方』否則有將滿蒙除外之嫌不甚妥當

吳宗慈 贊成主席之說

主席 宣告第十二條之後增加第十三條『國體發生變動時省及未設省之地方應聯合維持憲法上規定之組織至回復原狀爲止』諮詢有無異議(衆無異議)

主席 請呂委員復說明修正第九條之意

呂復 說明修正第九條第一項含有兩種意思(一)防止政治上之聯防(二)以全國爲一商業區禁止一省有壟斷行爲

李國珍 不贊成增加壟斷商務一項以爲甲省對於乙省如有禁止貨物出口之行爲當然與國稅有關在此處無規定之必要

呂復 聲明自行撤銷此項修正贊成湯君原案

主席 宣告第九條第一項『省或未設省之地方不得締結有關政治之盟約』以改『及』字爲『或』字諮詢有無異議(衆無異議)

主席 聲明原案第九條第二項『對於一切物品之出境入境依國家法律規定外不得徵稅』係根據上海國是會議憲法草案第七十二條

規定並請呂君說明修正理由

主席 因赴第二類說明提案委託李委員國珍代理主席

呂 復 以爲省與省間之傷害行爲不僅限於貨物之課稅一項如一省爲興修水利以鄰國爲壑爲抬高本省出產品之價格故意居奇嚴禁出境皆應加以規定以免遺漏

黃雲鵬 贊成呂委員之意思但主張條文用概括的規定擬修正爲『省或未設省之地方不得有妨害他省或其他地方利益之行爲』

主席 以黃委員之修正諮詢有無異議(衆無異議)

呂 復 提議於第九條之後增加一條其文爲『省與省有爭議時由最高法院裁決之』

主席 以呂委員之修正案諮詢有無異議(衆無異議)

主席 報告第四類委員會來函謂該組議決於國權章內增加一條其文爲『第一條中華民國之官吏非經銓試不得任用其銓試方法以法律定之』第二項『關於官吏之任用保障及糾察應在國家事權內規定』

范委員熙壬 主張容納此意思於第二條第十六項將原文改爲『十六』國家文武官吏之銓試任用糾察及保障

主席 諮詢對於范委員之修正有無異議(衆無異議)

十二月四日

湯漪主席 第二條刪去『各』字(衆無異議)

金兆椽 主張第二條第十項於『其他消費稅』上加一『及』字

主席 以金委員主張諮詢(衆無異議)

主席 第十九項『各』字改爲『之』字(衆無異議)

主席 第三條『各』字刪去(衆無異議)

呂 復 主張添『保安警察』一項列在公共衛生項前後

范熙壬 主張改爲『警察及公共衛生』

主席 主張改爲『警察制度』一項列在公共衛生項之前作爲第八項

主席 報告第四條第五條第六條第七條第八條第九條

呂 復 請注意地方二字以爲未設省地方在審議會中已有議決所以主張將本條『或未設省地方』六字刪去

金兆椽 贊成呂委員之說自第九條後以後所有『或未設省地方』字

樣概行刪去

潘大道 反對之

孫 鐘 趙時欽 金兆椽 吳宗慈 均贊成呂委員之說

主席 現在表決主張『或未設省地方』刪去者舉手(多數)

主席 報告第二項

呂 復 聲明本項之或其他地方不能刪去使被害者有抗議之權利

主席 報告第十條

呂 復 主張省與省爭議事件由參議院裁決之

主席 以呂委員主張諮詢(衆無異議)

主席 以第十一條『國家常備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不得干預其他軍事之行政』諮詢有無異議

呂復 修正『各省』以下爲『各省除法律有規定者外不得干預其他軍事行政』

范熙千 修正爲『各省除執行法律事項外不得參與軍事行政』

主席 聲明原文立法意思係在限制中央並非限制地方

潘大道 修正爲各省除執行兵役法外不受其他軍事上之委託

主席 修正爲『國家常備軍之組織以義務民兵制爲基礎各省除執行兵役法規定之事項外不負其他軍事上之義務』並諮詢有無異議
(衆無異議)

主席 以第二項『常備軍得依國防計畫分駐於各地方但以國防要塞爲限』諮詢有無異議(衆無異議)

主席 以第三項『國家常備軍之軍費不得逾歲出百分之三十但對外戰爭時不在此限』諮詢有無異議(衆無異議)

主席 以第十二條『省及未設省之地方有不履行國法上之義務或危害統一經政府告誡仍不服從者得以國家權力強制之』諮詢有無異議(衆無異議)

主席 以第十二條第二項『爲達前項處置方法起見除依戒嚴法所規定外得暫時停止省憲法之効力』諮詢有無異議(衆無異議)

主席 以第十三條『省及未設省之地方有以武力相侵犯者政府得依前條之規定制止之』諮詢有無異議(衆無異議)

主席 以第十四條『國體發生變動時省及未設省地方應聯合維持憲法上規定之組織至回復原狀爲止』諮詢有無異議(衆無異議)

呂復 修正『回復原狀』爲『原狀回復』

主席 以呂委員之修正諮詢有無異議(衆無異議)

第二類開會錄十一月二十七日

張樹枏主席 報告委員出席已過半數請對於本類應行討論問題自由交換意見再者前日談話會結果主張檢察議會之案件爲參考先爲大體之討論次爲條文之起草

李 燾 請分類討論

主席 宣告討論第一項『地方制度』

雷 般 主張抽象規定大原則省長問題以及是否取委員制等均讓省憲自由規定

李 燾 極端抽象即無從討論如省長民選問題等均當有所討論而爲比較的抽象之規定

褚輔成 本會起草應受審議會之拘束審議通過者有(一)地方事權取概括中央事權取列舉規定(二)省得自制省憲法准此本會對於地方制度即無詳細規定之餘地主張在省憲原則內爲規定如『省長之選舉』『省議會之組織』等之大原則其詳由省憲自定之

王敬芳 贊成褚君主張一二兩類合併討論

主席 諮詢以一二兩類合併討論(衆無異議)

雷 般 提出討論綱要(一)省之地位(二)人民(三)事權(四)省議會(五)行政部(六)司法事項

黃元操 省之地位在審議會已通過爲『省爲地方最高自治團體兼國家行政區域』本會既決定須受審議會之拘束應無庸討論

褚輔成 贊成黃君主張但國家行政主張不委託省而委託省長省長有所推諉延擱應定處分條文

王敬芳 省之性質既有二關於國家行政當然由任命之長官辦理無所謂委託

褚輔成 聲明非不顧及中央但以爲關於國家事務中央可以任命各種事務官吏稅務可設國稅廳徵兵可設徵兵機關等等不必任命督撫式之長官也

雷 般 省長問題以及國家行政事項贊成褚君之說

主席 省之地位即根據審議會之結果而告結束現就省長之產生問題討論

陳銘鑑 主張省長由地方議會選舉二三人由中央擇一任命於選舉性質既無不合且可以保持國家之統一有以中央延不任命爲慮者此可加一種限制即『中央政府於接到各地方議會呈請任命省長後如七日以內仍不予發表時得以得票最多者爲省長』之條文以救濟之至省長出缺則主張由參事會代行職權

宋汝梅 主張將省政府之組織先行討論

褚輔成 以爲對於省政府之組織究取統一主義抑取放任主義乃是先決問題

雷 般 各省情形不同需要互異如江蘇湖南等省省長似有民選之要其他各省未必盡然劃一規定恐生窒礙

呂復 權限之分配應另立專章地方制度內最關重要者即省與中央之關係及省與省相互之關係此種關係省不能自定之須在憲法上規定省之組織以及省長之產生主取放任主義但非絕對放任可定一種大原則以免去紛爭蓋此種放任與國家並無利害關係如省政府之組織取合議制或獨任制等各省可以自決憲法上祇須規定一種抽象而概括之條文

宋汝梅 觀察大家對於抽象規定之意思不甚相遠

李 如何抽象規定其範圍若何在主張諸公均未表示

藍公武 本員所擬條文對於省內一切機關之組織均主以民選為標準
褚輔成 本員仍認為討論之始有一先決前提即省政府之組織取劃

一主義抑取放任主義

李 省之地位既決定有兩種性質則褚君之問本席以為可為分別關於國家行政取統一主義關於地方行政取放任主義

黃元操 省政府之組織獨任合議兩制可取放任主義就現在各省趨勢觀察或獨任或合議均難有一適當劃一之規定吾人既不能強各省皆為獨任制似亦不必為各省提倡委員制故明明規定大可不必本席所擬條文大意以為省之立法機關行政機關及一切自治團體均由省之選民或職業團體依法選舉組織之但不得以退職未滿三年軍人當選本此意以規定似較渾括而有伸縮餘地

藍公武 省之地位為已經審議會之通過不必討論可先規定省政府之職權

主席 現在討論範圍始而對於省長之產生陳君銘鑑主張由地方選出二三人由中央擇一任命繼而討論省政府之組織究取統一主義抑取放任主義此為褚君所謂先決前提李君解釋關於國家行政取統一主義關於地方行政取放任主義茲諮詢對於諸君所提出之先決問題如李君之解釋有無疑義（衆無異議）請討論省長問題

李 省長之為自治首領抑為行政首長歟以為省長固偏重於自治之首領則當由人民選舉但是否即用省長之名現尚不能決定

呂復 是否須設省長尚為先決問題省長而為代表中央則應設置無疑但審議會通過省之本位固為地方最高自治團體兼為國家行政區域不過一客體省長既偏於自治團體而為地方自治之首領則省長是否設置當先有決定至於國家行政事件大概均可分門別類其委託於地方者極少如徵兵調查選舉調查戶口等皆有數之事也

陳銘鑑 省長由地方選舉由中央擇一任命既不失選舉精神且可保持國家之統一並得容納各方面之主張而使草案易於通過否則純由民選對於反對派之意思毫無容納事實上亦恐不能通過

褚輔成 以為須首先決定者即省長是否認為地方自治之首領抑中央行政長官本員主張對於各省之組織應取放任主義蓋審議會已決定賦予各省得自制憲法也至於中央委託字樣在統一國家之下當然

仍得保存國家統一之精神以爲各省情形此項問題可由省憲規定
藍公武 省政府之組織究取省長制抑或委員制應在省憲法內規定
但當以民選爲原則

李 槃 本員認省長係代表自治團體而爲地方自治之首領當然以
民選爲原則陳君慮純由民選恐於國家行政事務不能盡職有損國家
統一之精神本員以爲事後當自有懲戒方法

李 芳 贊成陳君之主張蓋立法貴不害於事實憲法頒布常期有效
力

沈鈞儒 省與中央發生衝突問題第一類起草當能預爲規定省憲法
當然以全體民意制定藍君主張以民選爲原則本員意見可修正爲以
不背民意爲原則

黃元操 贊成定民選爲原則今之不主張民選者無非謂人民知識不
足程度不齊但不引起參政興味以資練習則人民知識何日而足程度
何日而齊至於單獨制與合議制由省憲自由規定可也

陳家鼎 此次憲法對於各省既認有聯邦之實則省長當然民選縣亦
自治團體之一則縣長亦當民選但縣長尙須考試

沈鈞儒 關於一省中各機關之組織藍君主張以民選爲原則并不反
對但現在國內情形省內各機關全行民選距事實尙遠無寧放棄不要
規定完全以此種創制之權讓諸省憲吾們既主張省有制憲權即應尊
重各省之自由絲毫不加以限制且各省制憲機關當然出於一省民意

將來省內一切機關之組織亦自然純以民意爲歸結不必吾們過慮在
國憲上代他來定一標準

主席 現在討論之各點 一爲省區首領如何規定 一陳君主張省
長先選後任 一省長民選 一省政府之如何組織是否取省長制或
委員制以及省長之如何產生均聽之省憲規定 一所有省內各機關
之組織一以民選爲原則

雷 殷 在今金錢勢力與夫武力壓迫之下真正民意尙不能表現故
民憲云云尙爲試驗時期非實用時期本員主張不必規定民選留各省
試驗餘地

褚輔成 贊成藍君之說以採用民選爲原則將來憲法施行必尙有附
則規定云某某條項得於某某期間內實行之如此俾人民有藉圖發展
之機會廣東縣長民選雖實際上尙不能表現全民之意思但試驗之後
結果已佳比如此次兩番戰亂縣長並未更動絕無如他省之任由軍隊
佔據驅逐知事自由派署之事此民意打破軍閥之一小證也

雷 殷 引導民治當取緩進主義藍君所云未免距事實尙遠
藍公武 本席可以容納沈雷兩君之意思加一但書（但有特別情形
時以法律定之）

宋汝梅 中國人之加但書常遭人笑罵蓋因前項條文之効力每因但
書而根本失其効力

主席 現在褚藍黃三君主張對於「省自治各機關之組織以適用民

遷爲原則』有無異議（無異議）第一二兩項已告一結果請討論第三項『縣制大綱』

雷 殷 縣制大綱內之應行討論者一縣長民選問題二縣財政之固定

藍公武 屬於大綱者一爲縣之地位（爲自治團體）二爲重要自治權

（保衛團教育財政等）中等以下教育應歸縣辦

雷 殷 保衛爲歷史上向來所有中等以下教育亦非縣力所能辦應劃分於縣之下級自治團體

黃元操 須先討論縣之地位本席以爲縣確係自治團體

陳家鼎 縣有兩種性質爲自治團體而兼爲省之地方行政區域

沈鈞儒 常浙江制定省憲時對於縣之地位性質曾有劇烈之辯論結果縣之地位爲自治團體而兼爲行政區域但本席爲始終反對之一人以爲歷史上縣是行政區域並無所謂自治縣知事除刑名錢穀外別無更重要職權現在則不然司法應當獨立徵收事項亦可委託自治機關或他種機關去辦自治範圍一天比一天擴大從前所謂縣知事之實質幾已蕩然無存縣之性質確已完全變更本席一個人的意思斷不能再認縣爲行政區域並主張縣可設委員制以舉辦縣之一切自治事宜至於省以內之行政區域原不必以縣爲標準無論教育交通司法徵收皆可各依其行政之便利另行劃分區域與認縣爲自治區域毫無妨碍茲再簡單講一句就是縣決不能謂爲兼有行政區域之性質乃絕對的自

自治團體也

雷 殷 縣在歷史上本爲行政區域無待討論解釋其無自治權亦人所共認制定憲法固當發展民治爲精神但宜取緩進主義引導而入於民治之軌道否則過猶不及其危險一也本席贊成陳君家鼎之說縣爲自治團體兼省行政區域

陳家鼎 我憲法既取兩重政府制則縣與中央隔絕省既有兩種性質縣之合而爲省縣卽爲省之雛形試以縣長討論即可知其地位矣

陳銘鑑 以辦理選舉而論縣確乎有兼辦國家行政與省行政之事項本員調停兩派之主張擬爲『縣爲地方自治團體但關於國家或省行政事務得委託辦理』

沈鈞儒 本員首先發言謂省行政不必以縣爲標準諸君主張縣兼爲行政區域者須對於本席主張加以嚴重之辯駁方能研究出一個道理
丁佛言 對於縣之地位徒爲空洞之討論則兩方均有相對理由以爲討論之點尚不在此希望主張縣爲自治團體者先將縣之事權略舉大綱

二十八日

張樹枏 主席

褚輔成 認爲縣之地位無多大討論價值縣之自治團體係當然之事至於國家行政省行政無論在全國之何處均有關連的地方或派員辦理或委託辦理均無不可如鹽稅烟酒稅等或設徵收機關或即委託縣

長皆無不可之理也

湯 漪 以爲本會時期只限於一星期即須起草完竣是最要者即條文之起草至於大體問題民六今次在審議會中均已發生經過討論當時本席發言謂縣爲組織爲省之單位則其性質不能與省而有異蓋地方分省縣兩級不能言省爲地方最高自治團體兼國家行政區域而縣單成一自治團體至於大總統發布執行命令或執行法律須施行於全國無所謂委託辦理但此尙非本席之所欲言本席發言之主要目的即主張根據審議會之結果速爲起草條文之着手

主席 對於縣之地位係自治團體而兼行政區域一層尙有討論否

呂 復 無甚討論以爲重要之點即在條文之如何規定其性質人格只要尋繹條文自然明瞭不必首先標明

雷 殷 名實有關連的地方省既規定其性質矣縣亦當規定否則名實不符

湯 漪 吾人說話作文須名實相符訂定法律大可不必在審議會討論其地位不過定出一種標準以爲起草條文之拘束法律條文均是實質觀其條文自然明其性質無庸明示於人曰吾們所定的法律乃是某種性質也

主席 縣之地位有主張明白規定者湯君則主張不必規定尙有討論否

沈鈞儒 即主張規定者亦尙有兩種係迥然不同的

吳宗慈 省爲最高自治團體縣亦當然爲初級自治團體省兼爲國家行政區域縣亦當然爲國家兼省行政區域

沈鈞儒 (重述昨日之發言)認縣非行政區域行政區域不必以縣爲標準如司法交通財政均可因其便利而另定行政區域

湯 漪 沈君發言係排斥縣爲行政區域則省之土地即因縣而構成如縣不得爲行政區域則中華民國豈非變成羅馬教皇之無土地徒有人民耶

沈鈞儒 向來縣以行政爲主以自治爲副今則當以自治爲主且本席一再說明行政區域可以另劃並不是省以內沒有行政區域何至如湯君所言

陳銘鑑 此問題現在可不必討論容待起草成文後再談

主席 對於縣爲自治團體兼爲行政區域有無異議(衆無異議)

現在討論縣之事權

褚輔成 縣之事權不主列舉主張讓之省憲但恐各省有省中央集權之顧慮可以定一種分權主義之原則

宋汝梅 認爲規定大綱僅原則之規定恐太簡略且縣之職權及組織應有明白之規定係審議會議決當然作爲標準

湯 漪 縣制大綱須規定於憲法係此次審議會之決定六年亦有同樣之決定祇須根據審議結果爲起草之標準可也

陳銘鑑 財政一節應有規定本席主張應以田賦二分之一作爲縣之

收入縣自治教育經費不得提作省用尙有警備隊問題皆是大綱中應有之義至於縣長之產生法已決定以民選爲原則

丁佛言 對於縣之事權本員始終不主張有詳細的規定主張用一二條文爲簡明的規定於國家憲法因此次續議憲法與六年情形不同在六年時代均主張省制度由國憲規定依立法體例則省以下之縣當然亦由國憲規定此次則持開放主義各省既得自制省憲則省以內之縣其制度即應讓之省憲規定本憲法會議似不當爲越俎代理且吾人主張賦予省有制憲權者非因各省情狀複雜不可盡情臚舉乎則縣之情形將更複雜於省甲乙兩縣面積大小人口多寡貧富狀態相去不可以道里計欲求適用非詳細條舉不可而條舉又豈國憲所宜且將來交通發達縣之區域必有變更倘以一縣治之小而牽動國家憲法尤爲非是故主張不如將縣制讓之省憲法內使其自由制定而在國憲內僅規定其通則以表見賦予縣自治之精神爲已足若恐制省憲者不能予縣以充分之自治儘可於省憲通則內限定省憲法會議之組織機關內使各縣得多參加分子即如令縣選舉三分二之代表省議會選出三分之一代表以組織省憲法會議則各縣於會議省憲法時自能主張其自己權利若欲在國憲上爲枝節規定一則與此次制憲精神不合二則與事實亦不適用本席故不敢贊成

黃元操 關於省憲法問題審議會中各種主張不同大概均趨重於各縣各法團選出之議員組織之本席以爲此係另一問題但縣之事權確

有在憲法上規定之必要如人民自衛方法及設縣代議機關之設置議決預算權之賦予縣經費之由來教育實業經費之確定等皆須有明確規定丁君頃言可注重於省憲法會議之組織各縣能多加議員分子自可主張自己之權利其言固是但大縣人才輩出固屬可能若偏僻小縣人才缺乏未必能然洵如丁君之言較大之縣分自無虞其權利之放棄若僻小之縣無人爭議將永無發達之希望且不明白規定將來憲法告成縱可免省與中央之爭執究難免縣與省之爭執

湯 漪 縣之基本權利以爲在憲法上確有規定方法收入之如何規定可待第一類起草後方能參照省憲通則內可以規定一款「縣制須依發展自治之旨趣制定之縣以下之自治事項縣議會有立法權」或再規定某種收入爲縣收入

丁佛言 如黃君所提之條文難道充省憲法會議之議員不知爲此規定乎若保衛團云云各省情形不同今茲山東遍地是匪雖有陸軍警備隊保衛警察四種軍力之防堵勦擊尙不能弭患亂而保安而籌餉滋事在在皆然人民反受害不堪黃君擬請訂定保護團乃屬國家地方事權劃分後關於省自保衛治安問題似非本案所急其餘縣議會縣長各事均可聽各省斟酌情形自在省憲訂定國家憲法上可從省略

王敬芳 主張在憲法上對於縣制應有大綱的規定如經費縣省國家應劃分清楚各不相侵其餘事項當有半列舉半概括的規定立法行政之組織均當有大致的規定司法亦應有條文但均須稍具活動餘地頃

問丁君所言將來省憲中必有此項條文以爲人民權利之保障何妨兩重三重

雷 般 本席亦主張在憲法內應有縣制大綱之規定並贊成陳委員之主張田賦劃一半與縣

主席 頃湯君委託本席代爲報告一大綱規定於憲法二詳細讓之省憲三分權於縣現在大家意見對於規定縣制大綱受審議會之拘束臚列數條以爲各縣之保障大致相同尙有討論否(衆謂無異議)請討論

第四款『省憲制定程序』

雷 般 主張省憲法會議之分子參照湖南近例由省議會縣自治機關各法團選出之議員組織之

褚輔成 本員對於制省憲機關反對完全由省議會選出之分子以組織第一理由省在軍閥勢力之下恐受武力之支配第二理由多數主張分權於縣省議會爲省中央立法機關有違反分權原則但須加入何種分子本員從事實上着想既欲分權於各縣即當以縣爲主體再加入省議會其他職業團體所謂主體云者即重在名額之分配茲擬分配如下省憲法會議之組織縣議會選出者十分之五省議會選出者十分之二各團體選出者十分之三

王敬芳 本員爲反對省憲之一人對於省憲之討論無發言餘地聲明退席

何 畏 各團體均當有制憲權不能以何者爲主體

陳家鼎 制憲程序須要定得活潑最近湖南制定省憲其分子爲省議會縣議會農工商教育團體之代表似可採用惟省憲制定後應有批准機關本員主張應由參議院批准或憲法會議批准非經批准不得公布此亦省憲制定程序之一

陳銘鑑 本席所擬之條文大致如下(一)省憲法會議以省議會縣自治各機關及各法團選出之議員組織之但省議會選出之議員不得過全額三分之一其組織法由國會定之(二)省憲制定後非經參議院審定公布不生效力(三)省憲法未經依法公布以前須適用省制通則之規定省制通則由國會定之

雷 般 贊成褚君陳君之提案褚君名額之分配所見尤是制定後由參議院承認公布係當然之事至有爭執時應由參議院代爲解決可用簡明條文規定再者國憲頒布後應限定若干年限內制定省憲有逾時不能自定者國會得代爲制定之

陳銘鑑 省憲未定以前之救濟方法本席第三條之規定卽是爲此黃元操 贊成陳君提案意思但無人數規定仍恐不免於紛糾本員主張各選出同數之議員組織之

藍公武 諸公之意見本員可以贊成但方法稍有不同制憲人數本員無大研究以爲制定大綱之後當然尙有施行細則由各省自由縣自治機關選出制憲分子本員亦在贊成之列但對於陳君批准公布一說稍有疑義蓋既許各省有制定省憲之權制定云者卽包含起草審查公

布三者而言若如陳君所言各省只有起草權而無審定公布權是既許而復奪之也

陳家鼎 制定與公布之間當有一種審定機關所謂審定者即裁可之意也

主席 諸君討論涉於省憲有與國憲牴觸之範圍本席應有聲明請諸君注意者即省憲當然不能與國憲牴觸者當然無效似乎無待研究

宋汝梅 認審定權確係制憲程度內應有之義蓋省之制憲權本屬國憲所賦予非如聯邦國家之先有邦憲但對於褚君名額之分配關於省議會選出之議員居十分之二尙嫌太多

藍公武 制定本包含起草審查公布三條件陳君等堅持非經參議院審定不得公布之說既於理論上不貫徹且於事實上辦不到至恐有與國憲牴觸可定一種救濟條文比如『省憲中有與國憲牴觸之條文國會得隨時檢舉取消之』

雷 殷 參議院最後審定權須爲保留本員對於審議通過省得自制省憲之一語以爲得自制云云本含有草創之意若國會無此審定權試問藍君又何以知其有牴觸之條文而取消之况已施行而取消非有大力量能爲與其事後取消無甯事前審定各省制憲是憲法所賦與尤應保留審定權於國會蓋省與國家有相互之關係本員認定非聯邦聯省是中央給予之一種特權而已此次制憲外間已有形成聯邦之誤會保

留審定權於國會藉此可以解釋疑慮

褚輔成 贊成藍君之說一制定權合起草審查公布三者而言一由國會審定將來恐引起紛擾藍君主張國會見省憲有牴觸國憲之條文得

檢舉而取消之已足以容納雷陳諸君之意思至若雷君以國會無從知其牴觸國憲而取消之爲慮此可定一種限期實行之條文如云省憲公布後限兩個月實行有此兩個月期間參議院方面斯有檢查之餘暇矣

沈鈞儒 關於制憲程序本席本無何等意見但以爲既與各省有自定省憲之權即當絕對尊重其自由此項省憲程序在國憲上究竟應否規定本席尙未詳加考慮頗多懷疑之點對於大家之討論亦不敢反對現在聽大家討論竟要將省憲交參議院審定批准則以爲與絕對尊重各省自由之意思正相違反吾人須先問國憲上究竟是否許省以制憲權

若既許省以制憲權而又要經參議院審定或批准省憲前途實生出非常危險批准云者可批准即可不爲批准也一方面說可謂省並沒有制憲權又一方面說可以認參議院爲有參加省制憲之權無論如何不能贊同

陳銘鑑 本員修正『批准』爲『審查』

贊同

何 畏 不贊成批准取消審查字樣主張用認可二字

主席 宣告討論終結對於省憲程序之省憲法會議之組織大致意見

相同省憲之審定權藍沈諸公意見相近其餘均主保留於國會以維持

國家統一之精神可無庸爲假定之表決即推人起草可也公推了君佛

言張君樹枏沈君鈞儒三人執筆（衆贊同）

十二月二日

張樹枏主席

主席 宣告討論地方制度一章第 章地方制度『無異議』以假定之第一條『地方分省縣兩級』付討論

湯 漪 地方二字之精神非僅指今日之現狀當使國家對於地方之劃分爲一種有目的之表現擬修正爲『地方劃分爲省及縣』

王敬芳 湯君修正意思甚善但省與縣一爲初級一爲高級如湯君之修正則省縣爲平列文字上尙嫌未妥

吳宗慈 可修正爲『地方劃分爲省省之下爲縣』

湯 漪 如嫌文字上之不妥可於原案加劃分字樣『地方劃分爲省縣兩級』

主席 對於湯君修正『地方劃分爲省縣兩級』有無異議（衆無異議）以第二條『省皆有自治權除本憲法規定屬於國之事權外皆由省自立法執行之』付討論

湯 漪 省得自定省憲係基於國權之賦與國家之基本權當在國權章內有所表現是此條與第一類草擬之條文有連帶關係本席擬將第二三兩條修正爲『省依本憲法第五章第某條之規定得自制定省憲法但不得與本憲法及國家法律相牴觸』

李 榮 贊成湯君之修正蓋省得制定省憲其權源出於國家在地方

制度內當然不必再爲權源之規定

賂繼漢 國家法律字樣有無毛病

呂 復 國家法律當有範圍

湯 漪 必須言『及國家法律相牴觸』者蓋恐將來省憲有極詳密之規定將不屬於省憲範圍內者亦多方臚舉條文太多即不免有與國家法律相牴觸之事故特將國家法律字樣標明

賂繼漢 可否修正爲『及基於憲法所生之法律相牴觸』

湯 漪 法律亦不得牴觸憲法是法律大概基於國憲本憲法關於國家事權於列舉規定以外尙有概括的規定例如財權一項如所得稅消

耗稅茶糖稅均屬於國權而未爲列舉尙省憲而列爲省之收入是即牴

觸國家法律而非牴觸國憲

呂 復 關於省區之變更以及新省之設置查本章內並無規定似應

增加

主席 呂君之意可俟逐條討論後再議現在對於湯君二三兩條合併之修正有無異議（衆無異議）

主席 以原草案第四條『省憲法由省議會縣議會及全省各法定團體選出之議員組織省憲法會議制定之 前項選出之議員依總額分配省議會占十分之二縣議會及各法團各占十分之四其選舉法以法律定之』付討論

吳宗慈 議員二字不甚妥當可改爲委員

陳家鼎 委員二字亦不妥擬改爲「代表」尙有法定團體祇限於農工商教各會主張加職業團體等字

李 槃 中國現狀無固定之職業團體恐範圍太廣有人利用破壞極屬危險仍以原草案爲是議員改代表爲妥或改爲「相當人數」

湯 漪 贊成陳君之修正各團體有非常設機關當然謂之代表加職業團體一項亦屬比較的妥當蓋各地方之商會工會曾有爭執一方面爭工會獨立一方面爭工會包括在商會之內職業團體之界限亦極明顯如農工商教律師等均屬有一定職業之職業團體若夫各界聯合會等則不得冒用焉

駱繼漢 可改爲法定職業團體凡經立案批准有一定之法律通行遵守此之謂法定者卽職業團體之註脚也

李 槃 可改爲法定之職業團體則更明矣否則法定職業恐有誤爲並行者

龔 政 職業二字恐尙不能包括無遺如華僑所組織之團體當然有參與制憲機關之權利

陳家鼎 華僑非商即工非工卽學當然是有職業之團體

趙時欽 分會是否在內

駱繼漢 是指總會而言

主席 對於最後修改爲「法定之職業團體」有無異議（無異議）

吳宗慈 限制省議會所選出之人數爲十分之二恐於人才方面未盡

妥當

駱繼漢 省議會選十分之四縣與各法團各十分之三如何

李 槃 是否每縣須選出一人或併數縣選一人此應先加研究
駱繼漢 主張以省爲本位

龔 政 主張另以法律定之

湯 漪 修正爲「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總額之半數其由各法定之職業團體選出者亦同其選舉法由省法律定之」係以縣爲構成省憲法會議之基本數請大家討論

主席 以湯委員修正之條文諮詢大衆（衆無異議）

呂 復 擬加一項「由省議會縣議會選出之代表不以各該議會之議員爲限」

湯 漪 贊成呂君之修正惟應加一但字「但……云云其選舉法以省法律定之」

呂 復 贊成加但書取消另加一項之主張

主席 以呂君之修正諮詢大衆（衆無異議）

主席 以原草案第五條「省置立法機關及行政機關省立法機關以直接民選之議員組織之行政機關之組織以直接民選爲原則」付討論

論

湯 漪 以爲審議會通過所謂憲法上須訂省制大綱似乎關於省之

組織究取何種制度等應有大致的規定原案絕對放任未免太嫌空洞茲提出修正文如下

第 條 左列規定各省憲法均適用之

- (一)省設省議會爲一院制之代議機關須依直接選舉方法選出之
- (二)省設省長任期四年以民選爲原則但不得以現役軍人當選
- (三)省設省務院以省務院長及省務員組織之對於省議會負責
- (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
- (五)省不得自置常備軍其民團之組織及名額由省議會議決之但關於軍官之任用須依國家法律之所定

(六)省以內之文官須定銓試任用及糾察保障各法

第一項 表明只能取一院制排斥兩院制並取代議制不採最新主義第二項表明省長爲一種不令負責之首長故任期規定四年關於此種制度本席曾想放任由各省斟酌情形自由採取嗣經研究結果以爲不能放任仍主採用責任內閣制故有第三項省設政務院對於省議會負責第四項之用意憲法所以最大利益第五項規定省不得自置常備軍關於一省治安則賴於民團民團二字是否妥當尙請研究惟主要在於保土安民不主張採用軍隊字樣關於軍官之任用必須依國家法律之所定者因軍官司法法官應完全屬於國家方有統一的系統官由國給職由省給至若文官則省得自制官制官規故第六項言省以內之文官

須定銓試任用及糾察保障各法

駱繼漢 修正爲『第 條省置立法機關其組織以直接民選爲原則但職業代表至少須占議員總額三分之一第 條省置行政機關其組織以由省議會及縣議會合組選舉會選出爲原則但現役軍人不得被選』

呂 復 對於湯君修正案大體上之討論第一形式上關於省內部之組織事非極繁可以一二條文爲明顯之規定使與前後條文整齊不用列舉方法第二事實上中國之各省不至有兩院制之發現本席對於省之立法機關大致主張如下列之條文(一)省之立法權由省議會行之(二)省議會以直接選出之議員及各法定職業團體選出之代表組織之但職業團體代表不得逾議員總員十分之三至於省行政機關之組織是否取合議制或獨任制主由各省各自斟酌其本省之情形自由採取試辦國憲上不必加以規定譬如某省有其固有之有勢力領袖平時一省之政務皆惟以領袖爲馬首是瞻是宜於獨任制可以發施其政見政策而展其懷抱反是省之無集中勢力之人才則宜採合議制湯君修正案既定省長任期四年全係採行美國之州長又主設省務院是取責任內閣制英以四百年歷史之關係其行責任內閣獨能運轉如意法國仿行已不如英之利便中國十一年更不能得責任內閣之利益且行政首長高高在上無事可爲法國之總統人皆以肥豬目之有不肯以肥豬自居者蓋以有用之才而置之無用之地此制原未必足取况遇有野心

家往往利用責任內閣操縱一切居爲惡之實而不負爲惡之名政海風波國家多事袁世凱之前車不遠故責任內閣之正軌莫如今大總統永爲肥豬飽食終日無所事事又何取乎不然在中央以有對外關係大總統代表國家所以保存國家之尊嚴若夫各省何取乎保存尊嚴而必令全國之各省均選一無事可爲之肥豬使居於不負責任之地位一省中之有聲望才具學問之人不可多得選作省長不令做事有不甘於寂寞者必將演出種種事變釀成種種爭端大非規定省長之本意

丁佛言 請擇一提案作爲討論標準至於是否列舉侯實質問題解決後再行修正極屬易事

藍公武 主張維持原案蓋憲法上既承認省得自制省憲此種省之內部組織即當由各省省憲規定如國憲中必一一爲之規定則承認省自制憲法成爲空文而况各省有特別情形憲法上勢又得離遙定原案之優點在恐有大權獨攬之省長故規定以民選爲原則而對於行政機關之是否取消省長制抑委員制仍取放任主義使各省自決

主席 現有兩個修正案以湯君之修正案距原案最遠

丁佛言 即請以湯君之修正案爲討論標準

沈鈞儒 本席向來主張絕對的尊重各省之自由凡在省憲範圍內者均當讓之省憲法會議自行規定對於原案第五條以爲討論之點有三一省立法機關將來事實上有無採取兩院制之必要與否二直接民選之主張有無可以通融讓步之餘地三近來各省軍人之權力甚大反對

省權擴大者在恐釀成軍人之割據此爲重要之新理由吾人應用何種方法對於懷疑派加以可靠之保障就此三點研究之結果本席大致所擬之條文如下『第一條省置立法機關及行政機關省立法機關爲一院制依直接選舉方法選出之省行政機關之組織以民選爲原則』

丁佛言 沈君發言之意思本員亦屬贊成但過於簡單立法之形式上既嫌空洞將來各省紛紛歧異亦不盡妥當

沈鈞儒 是否就本席所提出之三點討論

丁佛言 不能就沈君所提出之三點討論應以提案爲標準

主席 湯委員提案之第一款關於省立法機關主張取一院制請先就此點討論

駱繼漢 似可不必限制因與第二條有關係

陳銘鑑 贊成規定一院制

主席 對於省之立法機關取一院制有無異議(衆無異議)

主席 以湯君修正案某條之第二款『省設省長任期四年以民選爲原則但不得以現役軍人當選』付討論

駱繼漢 一省長任期不必規定二直接選舉最近時期似尙未易適用

沈鈞儒 省設省長與不設省長既不能定任期更不能定祇民選原則一語可以存在

丁佛言 湯案第二款之所以規定爲省設省長者因欲與第一條『省設省議會』相配合故也

沈鈞儒 第一款之通過亦不過大體之通過本席只承認一院制三字其餘文字上自有修改之餘地

丁佛言 湯案第二款要點有三一省長任期四年二以民選爲原則三現役軍人不得當選討論第二款應先注意第三款其所以須設省長者定其任期爲四年者因有第三款省設省務院故也故二三兩款存則並存刪則並刪本席對於湯君提案之意思不十分明瞭湯君之主張想係仍是民國六年之主張當時對於規定地方制度是欲逐條列舉六年以前國家局面與今日稍有不同一面主張取分權制度一面又欲維持國家之統系然各省設一省長又恐落到前清督撫之狀態故於省長之外復主設省務院本席對於湯君之提案以爲省政府之組織究取單一制或取合議制應先討論至於省長任期自可不必提出如須省長負責任期當可不定

駱繼漢 由人民直接選舉當然對於人民負責由議會選舉即對於議會負責湯君提案於統系上似不甚合

王敬芳 所謂以民選爲原則者並非直接選舉贊成省長可由中央任命取省內閣制

褚輔成 對於省行政機關憲法上應爲若何之規定湯君主張取內閣制省長以民選爲原則以任命謂無妨碍本席以爲既承認省長爲自治首長則省長而由中央任命於省自治有根本動搖之慮是省長任命一說即再無討論餘地民國五六年間地方制度內之極大爭點即省長之

任命與選舉現既承認省有制憲權當然趨向於選舉一途此項爭點再無討論價值至於省行政機關委員制之可行與否固爲一問題但省長制與內閣制經近年來之試驗固只見其害而不見其利

沈鈞儒 省設省長四個字本席以爲不能討論蓋省憲法對於一省之組織當有根本解決

丁佛言 沈君發言非常取巧似乎對於省長之是否設置可置之不問則省憲之大原則安在省行政機關組織之大綱究何如乎

沈鈞儒 本席屢次發言聲明當絕對尊重各省之自由中國政治應取何種制度本均在試驗時期將來各省究取何種制度亦不妨讓各省去試驗

湯漪 制度之良否本無定評全在運用如何請先討論民選原則褚君主張民選原則是絕對的民選即不容有任命之一說

褚輔成 王君敬芳係主張責任內閣制主張省長任命本席根本反對內閣制省長當然民選但憲法上似可放任讓各省試驗

何畏 制定憲法應取和平意思查二讀通過第一條中華民國永遠爲統一民主國現在國家情狀變更欲設法救濟遂許各省自制省憲關

於省內部之組織並主張任憑各省之自由一聽其採取某種制度加以試驗以爲必如此而後可以發展民治但據本席之觀察今之所謂民意者亦不過少數人之借假距真正民治之正軌尙遠中國今日南北各省情形之不同正如飛艇之與驟車吾人制憲不能使坐驟車者同坐飛艇

聽其自由馳逞致召傾覆之患必須使速進者稍有待遲鈍者促之使進憲政前途始有同一發達之希望焉

呂復 主張取概括具體之規定省長制與委員制均不必討論

潘大道 省長二字不爲提出似不妥當取委員制與否可讓之省憲規定但民選或任命確係一種大原則應爲規定本席擬修正爲省以設一直接民選省長爲原則任期四年但不得以現役軍人當選

呂復 潘君意思惟恐不規定省長之如何產生將來中央即可任命省長須知省政府之組織國家憲法既令其依省憲法之規定國家不能抵觸憲法

主席 現在討論許久不能得有結果……

湯漪 本席非絕對堅持自己之主張應平心靜氣討論對於潘君之修正亦可贊同

沈鈞儒 討論許久愈討論而離題愈遠本席以爲即就今日日本委員會之討論已有主張取委員制或省長與內閣制之歧異可見少數人之心理尙且不能強同將來各省制憲主張何能一概故本席仍主張由各省制憲時自由採用國憲上不加若何限制爲妙坐飛機者任其坐飛機坐騾車者任其坐騾車最爲妥當固不能使坐騾車者同乘飛機更安能強乘飛機者同跨騾車乎終之各省情形既是不同國憲上不宜但定一個標準務請大家詳細斟酌

陳銘鑑 本席修正爲『省設省長或省務員其組織依省憲法之所定

但現役軍人不得兼任』如此可以適用省長制亦可以適用委員制於此範圍內聽各省自由之採取

潘大道 陳君修正案『省設省長』是已確定且省務員不能包括委員制但完全放任聽各省之自由亦確有幾分毛病本席以爲在大原則之可能範圍內應有規定

雷殷 對於省長之產生原主張由各省議會選舉七人請中央擇一任命現在低其限度贊成湯君之主張以民選爲原則將來尙有伸縮餘地

沈鈞儒 比較以潘君提案無十分侵害

丁佛言 修正湯陳兩君提案『省設省長或省政務委員其組織依省憲法所定但現役軍人不得兼任

主席 對於丁君之修正有無異議(衆無異議)

主席 以湯案第四款『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』付討論(衆謂無異議)以第五款『省不得自置常備軍其民團之組織及名額由省議會議決之但關於軍官之任用須以國家法律定之』付討論

王敬芳 民團二字是否妥當蓋向例民團屬於城鎮鄉能否保衛一省之治安確有疑問

呂復 可改爲警備隊

陳家鼎 警備隊字樣切不可用

丁佛言 可改爲武裝警察

四日

張樹枏主席 上次討論湯君提案第五款未得結果現在繼續討論

王敬芳 民團二字恐行不動可用保安隊等名稱須由省議會決定其名額當爲大致的規定主張不得逾一千人所以防止省長利用以擴張武力鞏固地盤茲以不得逾一千人爲限平時勦辦土匪維持秩序等足敷分配若夫遇有特別事變可請調常備軍事實上當然有變通辦法

黃元操 請湯君說明民團之性質

湯 瀚 本條文係有兩大原則一常備軍絕對屬於國家省不得置有二民團絕對屬於縣但省得以置有之茲再加以修正如下『省有之民團其組織及名額由省議會議決之』如此規定省不得離民團之基礎而另行招兵至於民團之組織或以外國之兵制做一先例或以吾國舊有之成績作一模範將來義務民兵制及兵役法必有詳細之規定茲無研究之必要

黃元操 省不得置常備軍一層本席極爲贊成尙有補充之修正其條文如下『省不得置常備軍並不得設立軍官學校及講武堂省爲維持治安計得以省議會之同意置警備隊由省長統率指揮中央不得調遣其組織及軍官之任用須依國家法律之所定但每省不得過二千人褚輔成 對於黃君第一項之修正表示贊成但關於軍事如無他種條文規定本席尙有一種意見國軍須駐紮國防地點不得駐紮於各省

湯 瀚 對於講武堂三字本席反對蓋憲法上既取義務民兵制即當然要以義務民兵爲基礎最普通之軍事智識軍事訓練常散布於全國各學校求達寓兵於民全國皆兵之善良狀態由國家設立軍官學校或令各省設立講武堂以養此項教員俾得普遍於全國乃爲一種實施之計畫軍官之任用當絕對屬於國家外省軍官學校或講武堂學生之畢業亦當送京考試至於第二項王黃兩君均主張有名額之規定本席以爲名額之多寡以由省議會議決較爲妥當擬修正爲『省有之民團其名額由省議會議決之但關於軍隊之編制及軍官之任用須依國家法律之所定』

沈鈞儒 本席對於黃君主張省不得設立軍官學校一說甚爲贊同現在軍閥之有派別即因從前各省之有軍官學校黨同伐異紛爭以起現在根本上省既不得置常備軍全國軍隊自應有一種大規模之組織或設軍官學校於中央或分配設數軍官學校於各省皆由中央政府主持之斯爲正當辦法

主席 對於黃君修正案之第一項刪及講武堂數字有無異議（衆謂無異議）

陳家鼎 第一項省不得自置常備軍下本席主張加『及警備隊』字樣蓋常備軍明係國軍省當然不得設置所慮者設置變相之常備軍如警備隊等故本席對於警備隊名義絕對反對會憶在廣東憲法會議經本席提出討論費三日之久足證此問題之重大矣

褚輔成 陳君意思可在第二項內討論若在名目上限制則限制其不得設警備隊可設換一種名目之保安隊勢必限制不勝其限制

丁佛言 黃君修正案已有限制之意第一項係規定不得有第二項係規定得有假定二項之許有者爲民團則凡所有警備隊等均在廢棄之列是已足以限制矣

湯 漪 現在所有軍隊不良之現象憲法上當用一種整齊劃一方法以使之整齊劃一不能爲逐項之限制枝節之取締以爲將來中國之軍隊只有兩種一常備軍二民團除此即無第三種軍隊

王敬芳 陳君所提出之意思頗有討論之價值本席主張第一項可修正爲『省不得自置有常備軍性質之各種名義之軍隊並不得設立軍官學校』

沈鈞儒 以爲不能專就現在事實觀察將來海陸軍制度當另有規劃決不如今日紊亂之現象果如陳君等之所慮則已通過之省設省長即有問題現在各省已有督軍有總司令豈非亦將別以條文限制之乎

雷 殷 以爲對於本問題須有一前提即各省能否廢兵是也民團本是寓兵於農之意但能否實行尙屬未定若不能實行而各省又未能廢兵其結果必至於違憲故只可規定爲各省不得自置常備軍而已此外各省應否設置警備隊或保安隊儘可許各省自由俾其稍留伸縮餘地

呂 復 省不得自置常備軍一語可無庸規定蓋從前通過之大總統

統率海陸軍則省之不得自置常備軍其意已包括在內現在祇須爲第二項之討論

陳家鼎 贊成王君敬芳之修正否則第一項可以不必規定
陳銘鑑 本員對於王君之修正文字上可修正爲『省不得自置常備軍及類似常備軍性質之軍隊』

雷 殷 如此修正恐各省一旦不能實行廢兵即至於違憲請大家注意

王敬芳 將來憲法頒布當然有一種附則規定施行期限

湯 漪 本員不贊成諸君之修正以爲憲法頒布當然有一種附則對於現有軍隊之如何收束必有詳細之規定現在國家軍隊紊亂已極此次憲法上關於此項條文之用意決非裁兵問題亦非廢兵問題完全是一種改造性質改造目標何在責任極其重大將來憲法公布關於訂定憲法之施行法以及新軍制之施行極須研究考慮當再費一番腦筋又如近來財政狀況之紊亂亦當於附則中詳定之

主席 王君敬芳陳君家鼎陳君銘鑑最後之修正文爲『省不得自置常備軍及類似常備軍性質之軍隊並不得設立軍官學校』除省不得自置常備軍並不得設立軍官學校一層已經諮詢無異議外所有省不得置類似常備軍性質之軍隊湯君主張保留在附則內詳爲規定有無異議(衆無異議)

主席 宣告討論湯君提案第五款第二項『省有之民團其名額由省

議會議決之但關於編制及軍官之任用須依國家法律之所定』

湯 漪 說明第五款第二項規定旨趣

雷 殷 主張就國家言省應有兵庶足以擁護共和維持國體倘一旦國體發生危險各省毫無實力孰與維持擁護又如將來國家發生危險時尚須省軍效力省之兵實不可廢也民五推翻帝制民六以後之護國護法皆依賴各省之力若無各省奮起則民國之亡久矣再就地方言國憲頒布後中央即不管各省的事倘使有白狼流寇突起省無兵力孰與保持安全故就國家言就地方言省皆不能廢兵對於民團二字尙屬懷疑不敢信以爲可以維持各省治安更不敢信以爲可以擁護國體

王敬芳 雷君之言與本席實有不同雷君謂省不能廢兵不知係就法律上立論抑就事實上立論將來中央地方是否尙有帝制或復辟的事情發生須省軍爲國家作保障要知袁世凱之帝制不是省軍能推倒的係人民心理推倒的亦即正誼與公理推倒的就往事觀察可以證明省軍不足以保障共和實言之人人能知道君主專制不好即人人可去推翻有兵亦奚益哉如今日軍閥之害已暴露於世若人人心理上能知其害軍閥自然不推自倒亦毋庸省軍去反對也本席贊成黃君的意思

沈鈞儒 省要置軍隊不知有何作用如爲防止土匪起見就目前各省情形而論竟可說是軍隊衆多之省即爲土匪最多之省粵桂川豫湘閩等處非明證乎蓋軍隊實一製造土匪之機械也且就全國經濟觀察國家與地方財政困難到如此地步其故究爲安在大部分收入盡被吸收

供作養兵費用以致社會枯竭事業廢弛此種不良現象言之實可痛心本席以爲鎗滅土匪應從地方施政根本着手專靠軍隊去防止決非正當辦法自亦不能爲主張設置省軍之正當理由一年以來裁兵廢督已成國內改革政治重要問題所以然者即因一省當局手握兵權不肯釋放民財各長官常常受其牽制能不作惡已是好極尙有何種成績可以希望推原禍始無非軍隊之爲害烈耳本席贊成湯君民團主張絕對反對設省軍

陳家鼎 不贊成省軍贊成省有民團

主席 湯君之提案五款二項並未有提到軍隊的話請照原案討論可節省時間

湯 漪 說明本憲法上所採主義之精神略謂中華民國憲法祇有國軍而無省軍且憲法上規定之軍隊與現在之軍隊暨所謂兵者實不可同日而語良以義務民兵制之兵以地域爲限軍官則依法隨時由國家調遣不以地域爲限民團乃作軍隊之原料一旦有事即可出征應敵無軍隊之餉需而有軍隊之效用如省內發生危險要維持治安之時以民團配齊武裝即成正式軍隊本席以爲不必規定數目並非多少即夠多少即不夠之區別即在省議會決議時亦須看什麼場合吾人更不可懸擬一數目免有畫蛇添足之嫌照本席提案並無何種危險蓋民團即義務民兵制也

何 畏 贊成湯君提案五款二項之主張

褚輔成 對於『民團』二字認為有商量餘地主張修正為『省設保衛團名額由省議會議決之……』蓋保衛團應設置若干須適合地方情形故主由省議會決定

呂復 贊成褚君意思因民團性質大約如從前之保甲上冠省有二字不無懷疑若保安隊或保衛團實際上實一種保安警察在歐美大陸派國家係極普通之事故贊成褚君主張保衛團之名目但名額要有抽象的限制應以財賦收入為標準本席主張其支出不得逾預算百分之二十性質乃一種武裝的保安警察

黃元操 如確定為保安隊或保衛團關於名額一點各省情形不同事實上原可以活動但名額必須加以限制

王敬芳 報告河南土匪新近擊斃軍官電訊說明省軍或不足以防止土匪欲打土匪非倚賴國軍不可蓋現在之所謂省軍仍不外從前之巡防營舊制限制一層不可少主張以一千人為限並須標明為維持治安而設至民團二字殊不妥當人數尤須加以限制

陳銘鑑 贊成呂君之修正意思名額按照財政情形加以限制支出不得過預算百分之二十如此規定甚好若限制一千人或二千人均有未妥

宋汝梅 不贊成按照財政狀況加限制贊成湯君之提案並贊成王君之人數的限制但不贊成財政的限制

陳銘鑑 贊成財政的限制不贊成人數的限制蓋各省按照財政情形

量入為出實較限制人數為善如徒限制人數不察財政狀況本席認為很不相宜憲法上實不能有限制人數之規定由省議會議決猶為彼善於此蓋各省情形各有不同民團究應設若干人非吾人今日制憲時可懸擬而得定之也

宋汝梅 如國家有內亂發生當然還是要用國軍並不全靠省軍的故省軍有一千名或二千名已足如土匪騷擾劇烈時當然可加派武裝警察幫同助剿人數上限制猶有標準財政上限制則無標準矣

主席 現在討論許久對於湯君提案之五款二項先將呂君等之修正旨趣逐一提出諮詢如何

王敬芳 按照省收入百分之二十計算如年有七千萬收入可支出一千四百萬作省軍之費用試問以一千四百萬之欸究要招多少人製造如許之兵本席絕對不承認

陳銘鑑 限制人數本席絕對不贊成
主席 茲先以呂君之修正付討論……

丁佛言 以財政狀況為標準者省有收入多的與少的之不同依累進率計算原不要緊但收入少者則甚困難這個法子亦不甚妥當本項內之民團與當地之保衛團性質又不相同如認為有維持治安之必要時省長可以命令調遣限制人數太多不足以救濟各省之情況能治安的省分百分之二十固不能治安的省分百分之二十又嫌不敷支配本席意思以為限制人數與限制支出百分之二十皆不甚妥當本席贊成

湯君之原案

主席 先以湯君提案第五款第二項提出諮詢

王敬芳 本席不贊成不能犧牲個人主張至多讓步至省設常備軍一千或二千而已否則不能贊同

丁佛言 對於民團二字以爲未妥今姑以民團稱之此項民團之設置其故有二一政府不能調動國軍時二土匪騷擾地方如限制人數一千或二千多少似均難定祇可付諸省議會比較上妥善此湯君提案所以有名額由省議會議決之規定也民團二字可改用保衛團三字本席修正爲『省爲維持治安得自置保衛團其名額由省議會議決之但關於編制及軍官之任用須依國家法律之所定』

主席 以丁君之修正諮詢衆意(無異議)

主席 宣告討論湯君提案第六款『省以內之文官須定銓試任用及糾察保障各法』

丁委員佛言對於湯君提案第六款修正爲『省文官之銓試任用及糾察保障須依國家法律行之』

主席 以丁君之修正諮詢衆意(無異議)

六日

張樹枏主席

主席 今日應接續討論原草案第六條縣制度之規定但王君敬芳有一具體的修正案是否先以修正案付討論

中華民國憲法史後編 第十一章 憲法起草委員會繼續開會

褚輔成 王君之修正案與原案根本不同本席以爲關於縣之制度在

憲法上有無詳密規定之必要應先爲此項大體的討論本席曾憶在審議會多數主張用抽象的方法規定一二條文照王君詳密之規定是違背審議會之意思且既賦各省以制省憲權縣制更應讓之省憲規定方不與此次草擬地方制度之精神相反對於王君之提案本席不敢贊同

丁佛言 查王君修正案最緊要之點即是以田賦之全數爲縣之自治經費全數歸縣恐不甚適當如不主張廢省存縣則省之收入亦惟以田賦爲大宗全歸於縣省何以存故惟扣留幾分之幾爲可以商量至王案其他條文之如教育戶口統計道路等實無須規定於憲法蓋省議會縣議會亦當然能定此條文也第二條與原案相似第三條亦不必規定於憲法第一條無規定之必要其餘與褚君之意見相同

陳銘鑑 縣議會與縣長之名義可爲規定至如縣長之產生當可放任

湯 漪 本員不贊成王君之修正案一非取大綱的規定與審議會之

意思相背二條文內毛病甚多如田賦全爲縣之收入省無生存餘地與前條衝突又如初等教育絕對爲縣之事權與憲法相衝突其餘如教育戶口統計均國家事權不能討論本席以爲規定縣制應貫徹省制大綱之精神茲修正數條如下第 一 條縣制由省憲法會議制定但不得違反左列各規定(一)縣設縣議會縣以內之自治事項有立法權(二)縣設縣長以民選爲原則(三)縣除自定縣稅外得於担负省稅總額內保留十分之二爲其收入

主席 以湯君修正案付討論

陳銘鑑 『縣原有自治教育實業保安等經費省政府不得提用』此項

主張附入湯君之案作爲第四項

王敬芳 主張縣制由國家立法機關制定

李 槃 由法律規定未免不妥但由省憲法會議制定亦嫌繁重可交

省議會制定之

雷 殷 贊成李說

陳銘鑑 主張縣制當由省憲法會議制定蓋縣制即省憲法內之一部

分當然以由省憲法會議制定爲妥且非可以常常變動由省議會制定根基不得穩固

王敬芳 立法當顧法制上之統一應以國家法律規定一大規模任各

縣自由發展

湯 漪 對於縣制之制定機關有主張在省憲法會議者有主張由各

縣自定者上之兩主張本席均表示贊成若王君主張由國會制定則不能贊同因縣制大綱憲法上已有規定再於法律上規定一種大綱很難

劃分界限再者立法方針決無取乎兩層的統系在憲法規定大綱由省

憲規定詳細法制已屬統一況以國會制定各縣情形不同頗難適合於人民之需要至於主張由省憲法會議制定與縣自制定用意則一尤以省憲法會議較爲慎重

主席 對於湯君修正第一條『縣制由省憲法會議制定但不得違反

左列各規定』有無異議(衆無異議)

主席 以湯案第一款『縣設縣議會縣以內之自治事項有立法權』

付討論(衆無異議)

主席 以湯案第二款『縣設縣長以民選爲原則』付討論(衆無異議)

主席 以湯案第三款『縣除自定縣稅外得於負擔省稅總額內保留

十分之二爲縣收入』付討論

雷 殷 以爲十分之二太少主張保留十分之五

王敬芳 以爲縣權加大財政權亦應加大蓋本憲法上之地方二字既

分省縣兩級縣與人民較爲接近人民監督亦易所謂兩利相權取其重兩害相權取其輕本席主張之精神在此故主張縣權加重財政權擴大

以爲田賦應全數劃爲縣自治經費十分之二實屬不够而中國田賦一項將來尙須根本改造整理欲改造整理尤非從底下做起不可是以主

張田賦全數劃爲縣自治經費反對湯委員提案之第三款

何 畏 憲法乃百年大計負制憲之責亦不能偏重於何方面且省與

縣均屬地方亦均屬國家行政區域有何厚薄之分對於王君之主張反對至湯君提案之第三款似亦有偏亦不敢贊同本席主張縣收入由省

稅總額內劃分十分之二經省議會議決均分之將其權讓之於省議會較爲妥善

丁佛言 王君頃間所言完全是國家原則上的話要知此次制憲在立法方針上多少帶有幾分作用的意味果如王君之言結果恐亦未必悉

如王君希望如王君主張縣得保留田賦全數此實關係一廢省不廢省問題本憲法上既不採廢省主張當然予以經費如省無經費一切開支從何支付結果仍須取之於縣對於王君主張不敢贊成本席以爲保留十分之二爲縣收入實最妥善辦法

王敬芳 本席觀察省政府所在地不過幾個行政衙門而已要借大款項果何所用

雷 殷 本席對於此款之意思大致與王君同本席以爲處今日民治時代應將政權分到最小限度爲是自治事項係分的不是合的省以下有縣縣以下有市鎮鄉本席承認縣及市鎮鄉爲自治團體省則不能認爲自治團體因爲環顧各國實無如此巨大之自治團體中國一省有比外國一國尤大者既承認縣爲自治團體故主張保留多量的賦稅以充縣款然後自治事業乃能發達非然者非將各縣負擔之省稅悉數充省政府及一班軍閥武人養兵自殺之用不止

湯 漪 本席聞王雷二君之言深不明瞭如謂多與縣收入即是主張民權多與省或中央即是補助官僚軍閥此種不探本源之政治的理論本席不敢贊成蓋軍閥與官僚有其產生之原因非制度上之結果且無論何人對於憲法上之機關不能有不信任的心理如有此心理憲法即等虛設而成具文本席對於憲法上規定之不論何機關皆信任之若謂縣與人民接近省與人民不接近然則中央與人民更不接近又將何如懷疑耶如此議論實不貫徹以片面的政治論而批評某種機關善某種

機關不善本席誠百思不得其解也

主席 現在討論的焦點即在幾分之幾本席以爲關於此點保留在大會再討論大家以爲如何

陳銘鑑 即照湯案第三款原文通過請大家不要爭執

湯 漪 對於陳君修正加之一項『縣原有自治教育實業保衛等經費省政府不得提用』此項本席主張訂入附則內此處可毋庸規定對於何君修正之二項亦不敢贊成

黃元操 對於陳君提出之第三款二項修正本席贊成各縣原有之自治教育實業保衛等經費省政府不得提用此項意思甚好

陳銘鑑 何君提出修正之二項亦請併入規定

蔣舉清 對於陳君所提保障自治經費一項條文本席意思以爲可以不必且在事實上亦不可能

陳銘鑑 本席提出此項之原意所以如此標明者不過表示對於自治教育實業等事格外尊重之意且於前項亦並不衝突

湯 漪 『縣原有』可改『縣現有』此項可以規定至何君案之二項請主席提出付一諮詢即此作一結束

王敬芳 與縣者至少須在十分之五以上至將來整理田賦自必從縣入手待整理後省之收入亦由是可以增加不少

雷 殷 本席頃聞所言並非偏於縣一方面說話乃爲人民爭得一分權利即是爲國家留一分元氣矧處現在民治時代吾輩任制憲之責不

當如是耶真正民治要從底下一層做起要自治教育實業辦得好中華民國纔有希望主張多予財權與縣者此也

主席 黃委員元操對於第三款修正爲『縣除自定縣稅外得於負擔省稅總額內保留十分之三爲縣收入』有無異議(衆無異議)

主席 以陳委員銘鑑提出之第四款『縣現有之自治教育實業保衛等經費省政府不得提用』付討論(衆無異議)

主席 何委員畏提出之第五款『縣因天災事變或自治經費不足時得請求省議會議決由省庫補助之』大家討論已久尙有無討論(衆謂無異議)

主席 本條內原列各款及修正各款均已通過現在黃委員元操尙有『修正案』卽縣爲維持治安計得置保衛團省政府不得調遣請討論
蕭舉清 縣長一欸頃已通過縣長原有維持地方治安之責應如何維持之處縣長自可考量地方情形辦理似不必規定於憲法且此事之目的亦極易達到黃君何必多此一舉

王徵芳 維持治安之事不是全憑理想可得黃君之修正案有研究之價值

湯 漪 對於保衛團三字有疑義蓋省已通過保衛團之規定縣又有保衛團名詞不免重疊淆混之嫌本席對於條文意思尙無所可否惟對於保衛團三字深爲懷疑

雷 殷 對於黃君修正案下段主加『但事機緊急時不在此限』

丁佛言 維持治安可謂關係人民切身利害之事人民自優爲之此時制憲無規定具體條文之必要

主席 頃由本席與黃委員商量之後黃君允將修正案撤回但望對於地方民團設法加一重保障

主席 尙有雷委員提出之修正案分一二三三項請雷委員說明
雷委員殷 本席提出關於市鎮鄉之修正案有先例可援查與大利聯邦憲法關於地方團體市鄉村之憲條有數十條之多甚至如鄉村之首

先管轄權亦詳細條舉此一先例也又俄國憲法第三篇關於蘇維埃地方權力之組織共列三章如省大會縣大會郡大會村大會之組織及權限皆詳細規定此又一先例也本席提出此案之意是認市鎮鄉爲國家之根本基礎在憲典上不能不有一種保障必市鎮鄉自治事業辦理得當上級自治纔有希望所謂本固而後枝榮請大家討論

陳家鼎 贊成雷君提案意思以爲市鎮鄉下級自治之人格在憲法上宜加一重保障

丁佛言 雷君此項意思甚好但恐於本憲法立法體例未合因而生出許多紛擾

湯 漪 本憲法立法體例在地方制度章將地方分爲省縣兩級其中並無市鎮鄉之名詞雷君要修正最好從本章第一條修正起於立法系統方合且各國之憲法有各國立法體例與統系之不同要皆按其國情

歷史沿革而定與憲所以有地方團體市鄉之規定者蓋其開場原以州

爲地方本位故下有市鄉之規定我則地方已劃分爲省縣兩級不宜再有市等之規定果如雷君主張既與立法體例不合亦恐紛擾特甚

雷 殷 本席原非狂熱而提出此案不過想爲中華民國設立基礎爲下級自治團體加一重保障而已湯君頃間所言係就俄憲而言奧憲則並不如是

王敬芳 本席對於雷君提出之各條修正爲『縣以內之下級自治制由省議會制定之』

主席 以王委員修正『縣以內之下級自治制由省議會制定之』付討論(衆無異議)

雷 殷 如此規定對於市鎮鄉下級自治團體雖可稍加保障但仍不能滿本席之意也

陳家鼎 聲明頃所決定之縣制與審議會原來交付起草委員會起草之意思不合

主席 以原草案第七條『縣有奉行國家法令及省法令之義務』付討論(衆無異議)

主席 原草案第八條與第九條均已另有條文通過應刪

主席 以原草案第十條『未設省之地方其區域內已設縣者適用本章之規定未設縣者另以法律定之』付討論……尙有湯委員與陳委員提出之修正案第 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』請併討論

李 芳 本席對於原草案第十條下半截未設縣者另以法律定之句認爲果如是辦理實甚危險蒙藏之未開化不能與內地各省區同時並進諸君所知也要知現在之蒙藏人民非是前日之蒙藏人民如果定之以法律不使享憲法上同一之權利將來非演流血慘劇不可本席對於『未設縣者另以法律定之』句極端反對特代表蒙藏人民意思表而出之

湯 漪 未設省縣地方另以法律定之是天經地義之辦法何至有流血之可言

丁佛言 李君所謂流血者果何所指的是蒙藏人民革貴族之命乎抑蒙藏革中央政府之命乎本席殊不明瞭其意

李 芳 本席意思非他不過對於未設縣地方另以法律定之之辦法認爲定法律者可以自由出入如係良法蒙藏人民亦受其賜如係惡法蒙藏人民自受其害請將本條末二句刪去

主席 以原草案第十條經修正之結果『未設省已設縣之地方適用本章之規定』諮詢衆意(衆無異議)

主席 以湯陳二委員提出之修正案第 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行政制度以法律定之』諮詢衆意(諸無異議)

第三類開會錄十一月二十四日

楊銘源主席 宣告開會並諮詢大眾關於國民教育及生計問題是否分別各定一章抑併為一章

李慶芳 主張併為一章王鑫潤孫潤宇沈鈞儒向乃西王伊文賂繼漢

均主張分別規定

李慶芳 沈鈞儒 均聲明犧牲自己主張贊成分別規定

主席 宣告既大家對於分別規定無異議即不必付表決宣告先討論

關於生計問題

李慶芳 主張先討論生計一章之標題

王鑫潤 請於民生生計經濟勞工等名稱中決定一種作為標題

向乃祺 說明其提案中所用之標題為『財計』並主張先討論內容至於名稱俟後再詳細討論規定

主席 宣告討論內容請有提案者分別說明理由

王鑫潤 說明其提案之旨趣主張設立勞工互助局並聲明對於中國舊式秘密結社應保存團結力之精神而取締其非法之行動

向乃祺 說明其提案之旨趣主張加入財計制度一章確定原則以為

他日租稅制度及經濟政策之標準並聲明應於預防壟斷之中富有保護獎勵之意

賂繼漢 說明提案之旨趣主張根據閔幹爾之法學的社會主義的勞

動國家而旁採修正派社會主義之中等階級論行團派社會主義之聯

業總會說以加味於此民衆的勞動國家之上而自成一新抒軸並逐條聲明理由如下 第一條係仿照德國憲法第一五一條第一項先例將

國民經濟秩序之基礎建築在正義原則上以謀祛個人主義之自由諸流弊故主張於院權內增加享有人道生活之規定其範圍並不限於勞

動凡在社會立於弱者之地位均應受其保護 第二條係酌採收益權意義主張比例工資為要求純利分配之條件 第三條係酌採生存權

意義主張於天災地變不可抗力之場合得以老弱殘廢無力謀生為條件得向公家請求供給 第四條係酌採勞動權意義並附以條件非因

怠惰過失而失其職業者不得向公家請求給予或介紹以相當或普通的職工並聲明上列三條為人類經濟的基本權利之規定 第五條係

規定財產上之立法政策主張不取個人本位而取社會本位並主張不得增加不勞而獲者之利益 第六條係規定雜產制度之內容並說明

第一項之規定係以公產為原則私產為例外第二項之規定係以私產為原則公產為例外並天然及資本而言更聲明將來特種法律之制定

要與現行之公用徵收法不同 第七條係規定國家對於勞動之責任一以世界主義促進國際之勞動立法一以民主主義創造國內之勞動

行政並聲明修改原提案第七條第一項條文為「勞動力為國民之最重經濟財所有保護等法規應鄭重各國正式國際勞動會議議決之原

則」 第八條係規定勞動對於國家之權利一以參政權之要求提高

勞動者之人格一以結社權之確定培植勞動者之勢力並主張勞動者

有結社之自由若因工資及待遇而為同盟罷工不得加以干涉更聲明世界各國對於勞工同盟罷工有三個時期（一）禁止時期（二）默認時期（三）承認時期現為承認之時期更不能有強力鎮壓之舉或行代工之術 第九條係照德憲一六四條之規定承認或限制中等階級之自衛權分為兩項規定 第十條係為籠照全國職業階級而設共分四項第一項規定中央經濟會議之組織第二三項規定中央經濟會議之職權第四項為關於地方經濟會議組織與職權之規定

汪彭年 說明提案之旨趣並聲述與駁委員提案各條不同之點主張偏重個人發展尊重社會公益循秩序而限制私產

向乃祺 主張將關於各提案中如（一）生存權（二）享益權（三）救助權（四）經濟結社自由權（五）財產限制權（六）職業權（七）土地分配權（八）勞動立法權等先提出不同之點討論

二十七日

楊銘源主席 現在宣告開會繼續討論民生問題上星期五日會議結果向委員乃祺就各案異同之點分別為八種權現請對於向委員所提議者逐項討論

李慶芳 對於前次討論結果提出疑點（一）民生列為專章與國民章各自由權之規定似覺前後不整齊（二）如標題為財產與國民章人民財產所有權不受侵犯之規定又相矛盾不整齊

駱繼漢 答辯李委員慶芳疑問（一）前次國民章人民各自由權之規

定係採個人主義此次民生章之規定係採納社會主義（二）國民章財產所有權之規定係就人民財產所有權以及因財產發生之各種行為為保護之規定民生章之規定係以法律為根據並謂此為立法例之形式問題

向乃祺 聲明此次憲法上增加各章係參照各國新憲法以圖補救因前後不整齊受智識階級之批評事實上所不能免並謂國民章各規定係採個人自由主義使人民在法律上平等此次民生章之增加係以社會政策與經濟制度為根據使人民在經濟上平等

王用賓 謂立法例先後採納不同莫可諱言（一）就積極方面言固覺衝突（二）就消極方面言則為調和前者各規定為保障人民個人權利不受政府侵害本章之規定為謀人民生活上經濟上之發展至形式上不同不生問題

主席 宣告民生問題應另設專章已經決定至形式上與實質上先後衝突為時代關係係請就民生章內容加以討論

向乃祺 提議就前次決定各權異同之點討論並修改前次提出之八權為六權（一）生存權分甲乙兩項甲救濟制度乙職業要求（二）享益權（三）財產限制權（四）勞動立法權（五）土地分配權（六）經濟結社自由權

主席 宣告照向委員之提議先討論大體並報告向委員之修正王鑄潤 謂汪委員彭年民生章修正案第九條對於勞動立法權範圍

大廣以勞動者既有此範圍廣大之立法權則收益救濟種種可以自定並主張關於救濟權收益權之規定應讓之於普通法律不必定在憲法上

駱繼漢 謂全國國民中除照汪委員彭年提案認勞動者占有重要地位應加保護外其他如勞心者資本家大地主都有保護之必要應共同

研究定一種原則

王鑄潤 謂立法不能人云亦云(一)主張將勞工資格提高使其各得有自由發展之機會(二)我國舊式秘密結社如北方之哥老會南省之青紅幫各習慣中於社會有利益處甚多應於法律上規定使其公開去其不良者

駱繼漢 聲明其提案第七八條係為保護勞動之規定

陳全三 發表個人意見主張立法應詳察現時社會情狀不能專抄襲外國成文如保護方面過量即妨害其生存應於保護之中寓有維持之意並主張排除官吏種種黑暗與虐待不贊成於法律上承認其同盟罷工以為中國農民為真正勞動者工次之農民實有受保護之資格倘對於勞工獎勵太過恐有助苗長者之嫌

向乃祺 謂凡此種種應俟於討論內容時決定先應討論大體

駱繼漢 聲明其提案係參照英法各國新立法例本有救濟之規定並聲述蔣義明提案之主張一面規定其義務一面保護其權利主張應於國民章內為勞動應負義務之規定最後說明同盟罷工權現在已達各

國承認之時期不過要限制場合嚴定條件倘有騷擾情事應負法律上之責任

王鑄潤 謂農民亦操勞動之工作應包在勞工之內

駱繼漢 聲明農民亦在保護之列惟保護方法與勞工不同

王用賓 謂中國農民在勞工中實占大部分名稱宜定為勞農農民之生活為固定生活鄉居生活與都市生活不同保護之標準不能偏重於其道德方面應就其生活方法上注意如其生活有方法都在保護之列不能排斥一方面保護一方面使生歧異之想至同盟罷工乃因資本案與勞動者條件不妥協而成倘資本案有過於壓迫之情事勞動者同盟罷工為法律所應許並對於王委員鑄潤提高勞工資格使得有自由發展機會之說亦極贊成

李慶芳 主張照主席宣告方法順序討論贊成民生章有生存權之規定至規定方法應俟起草時討論並提出起草根據之點(一)最新學理(二)歷代事實復引孟子明君治民之產之章以證明其義

孫潤宇 主張先就大體討論謂俄政府建設於農工之上實行廢商主義憲法內並明定奸商條文與憲即受其影響中國士農工商並列主張農工固當注重商亦不能禁止謂向委員提出之入權專重勞工與商無關係似覺不妥應對於人民謀共同權利取廣義範圍於一般人民之生活一律加以保護請就大體先行決定保護係對農工而言抑對一般而言不贊成根據與憲之規定並謂俄新政府成立之後一般工人祇取得

麵包勞動爲止不能超過所得於其上致有三千萬餓死之事實今年三月列寧政府已取消收益權小工場仍爲個人所有因此故主張憲法上只規定大綱俾富於彈性

沈鈞儒 主張先定討論程序俟範圍討論確定再行推定起草案規定本章要點宜從全國經濟方面着眼方免偏於一種主張之弊

汪彭年 贊成沈委員之說先行討論前提並聲明可否以所提之民生草案首列之五大綱加以討論

李慶芳 謂據大家討論結果共有三點(一)是否完全採用法之社會主義(二)財產如何分配是否加以制限(三)士商二種是否包括於本章之內俱應先行決定始能起草

向乃祺 主張規定本章宜就中國國情定出一種大原則並贊成先以汪委員所列之五大綱加以討論至規定條文之時必須具有伸縮力且只採取其精神不注重形式似乎可以易於通過

王彝潤 贊成以汪委員提出之五大原則先行討論並研究有無增加之點

劉映奎 主張今日即將汪委員提出之五大綱討論決定即行推定起草員起草以免延宕時間

駱繼漢 贊成劉委員之說

王用賓 主張以五大原則之原則如資本主義反對資本主義集產主義公產主義等加入討論決定後即可起草似乎較爲便利

汪彭年 主張如照王委員之說範圍未免太大似乎反不易討論

主席 諮詢以汪委員所提之五大綱付討論有無異議(衆無異議)

主席 宣告先討論汪委員所提五大綱第一條『生計秩序以適合公道爲原則凡國民於此範圍內得享有生計之自由國民有失業或失能力者國家應與以機會藉維持其相當之生活』

向乃祺 聲明對於第一大綱根本贊成不過以爲汪委員後半節條文(一)關於職業之要求一層並非原則的規定提出大會恐生紛糾(二)對於凡國民於此範圍內得享有生計之自由一層擬添並應受國家平等之待遇一語

汪彭年 聲明現在研究者原係大綱至於如何規定應俟提出條文時再行討論

駱繼漢 以爲就學理上研究所謂原權必須有此一條方可

沈鈞儒 主張不必逐條討論如有異議者可以提出討論並聲明對於第一條以爲並無問題可以通過

主席 諮詢大衆對於第一大綱有無異議(衆無異議)

主席 宣告討論第二大綱『尊重社會公益循秩序而限制私產』

汪彭年 聲明第二條限制私產一層對於土地不能包括提案中係主張土地一部分收歸公有凡各省土地未經開闢或已經荒廢者於憲法公布一年後無論爲公產私產一律收回爲國有此層應請討論

李慶芳 聲明關於荒地一層在農民常有非荒一二年之地不能耕種

者若一律收爲國有似有困難此層應加以限制規定經若干年不開墾者始行收爲國有

劉映奎 聲明對於限制私產一層將來須看條文如何定法若一律加以限制事實上必不能辦到

汪彭年 聲明關於限制私產一層原係一種之大原則至荒地收爲國有一層因係另一問題故特提出討論

向乃祺 不贊成汪委員主張並聲明限制私產乃係經濟學說上之制限並非土地分配如所提計章第四條駱委員提案第六條始得認爲限制私產至汪委員之說原係土地部分國有應在土地分配案中討論

又聲明駱委員提案係取集產制度自己提案係取經濟政策上最低財產限制制度

汪彭年 聲明土地收爲國有一層係因第二條大綱不能包括所以提出討論如照向委員所說則憲法二讀會通過第十二條已有關於人民財產之規定何必又爲特別之規定耶

孫潤宇 以爲汪委員提出之五大綱均係原則大家並不反對應請主席諮詢有無異議如無異議即可推起草員從事起草俟提出條文後再行討論

駱繼漢 主張欲研究限制私產必須先討論財產之性質財產性質共有三種(一)消費物(二)利用物(三)馬克司所主張之生產機關此層又分兩種一係天然獨占一如鐵道汽車現在如欲防止財產集中則對

於第三種中之天然獨占即須特別注意即如向委員提案第四條與自己提案第六條雖有廣狹之不同但均係此意惟個人所提案之第六條二項係規定第二類之財產及天然獨占本條一項則將土地除外蓋因我國面積太寬關於土地並無確實之報告自應別以法律定之也

汪彭年 聲明如照其提案之規定則一般人民不待法律規定後始能取得在憲法公布後即可取得

孫潤宇 主張俟提出條文後再詳細討論並請主席先行諮詢

主席 以照汪委員彭年提案五大綱起草諮詢大衆有無異議(衆無異議)

向乃祺 謂第三大綱調協勞資之方法甚多究應採取何種似應加以討論否則起草恐無辦法

駱繼漢 主張採取工廠委員會制及直接參與立法說

向乃祺 主張以經濟自由結社爲調協勞資之方法

主席 以起草委員四人有提案者二人無提案者二人諮詢大衆駱繼漢 主張起草委員應定爲五人

沈鈞儒 主張起草委員應定爲三人

主席 以起草委員定爲三人付表決舉手者多數

李委員慶芳 沈委員鈞儒 均主張由主席指定(衆無異議)

主席 指定汪委員彭年駱委員繼漢李委員慶芳爲起草員

沈委員鈞儒 主張限三日內將條文提出(衆無異議)

三十日

楊銘源主席 現在關於民生一章業經起草完竣請起草員說明

李慶芳 先說明起草注意之點(一)憲法大會多數人之心理(二)起草委員會本分類委員會兩次開會多數討論之結果(三)將各提案人之意思歸納一致又說明大體係採德國憲法綱更逐條朗讀並說明其理由

第一條 生存秩序應適合正義使國民各得有人生相當價值之生活為原則個人之生計自由在此範圍應受保障

第二條 凡中華民國人民應予以機會使得出精神或體力勞動維持其生計如因天災地變不可抗力或老弱殘廢無力謀生時中央與地方政府應依法協助其相當之生活

第三條 精神勞動與體力勞動受國家特別保護

凡關係勞工之立法應尊重各國正式勞動會議議決之原則

第四條 凡天然富源及其他企業屬於獨占性質而有害於社會者

國家得依法參與監督或給價徵收之

第五條 國家關於財產之立法應注重社會公共之利益不得增長不勞而獲及偏重何階級之利益而予奪之

第六條 為保護及發展生計之結社自由無論何人與何職業除於

公共安寧有直接危害之行爲法律不得限制

第七條 全國生計會議依法由全國各重要職業團體選出代表

組織之凡關係生計及社會之行政立法事項有左列之職權

一 建議政府

二 受政府之諮詢

三 提案於國會並得派代表說明

四 請求國會對於議決之法案覆議一次

第八條 各省土地未經開闢或久經荒廢者無論爲團體或個人私

產得依法收爲國有除由中央政府移民墾殖外凡利用此土地者

依左列之規定

一 以其領者之勞力爲限

二 不得爲利用者之私產或買賣品

三 設立公有工廠

四 地方自治團體得參與管理

未設省縣之地方得以法律定之

李慶芳 朗讀起草全文畢謂第一條以人道生活爲範圍用意是在使

受保障者較多並聲明應受保障句之「應」字原係「得」字因從向委員

之主張改爲「應」字謂第二條之規定是使人民得有謀生機會並聲明

汪委員駱委員之提案均係分爲兩條謂第三條精神勞動與體力勞動

並列是取四民平等之主義謂第四條之規定是禁止有害於社會之獨

占事業謂第五條之規定是主張無產階級之利益謂第六條之規定保

護及發展生計之結社自由法律不得限制即承認同盟罷工之意不過

未用同盟罷工字樣謂第七條之規定是允許勞動有立法權之意謂第八條之規定是於採用授田制度之中寓有獎勵生產之意

主席 以起草條文大體付討論

向乃祺 謂大體在起草之前已經決定應逐條討論

主席 以逐條討論諮詢大眾(衆無異議)

李慶芳 聲明本章標題暫用生計二字或四字五字不等應俟憲法各

章標題如何爲規定

主席 以本章生計二字標題諮詢大眾(衆無異議)

主席 宣告討論第一條並朗讀條文「第一條生計秩序應適合正義使國民各得有人生相當價值之生活爲原則個人之生計自由在此範圍應受保障」

王蔭潤 謂本條文句過長主張將「人生」二字刪去

劉映奎 主張「範圍」之下加「內」字並聲明所謂範圍究何所指亦應加以規定

汪彭年 聲明本條所謂範圍係指一定相當價值之生活且須適合正義在此範圍內或係個人自由之競爭或爲社會上所需均可自由活動而受國家之保障否則國家即宜加以限制蓋本條規定對於個人及社會雙方之保障也

王蔭潤 請主席以刪去「人生」及增加「內」字諮詢大眾

主席 朗讀修正條文「第一條生計秩序應適合正義使國民各有相

當價值之生活爲原則個人之生計自由在此範圍內應受保障」並諮詢有無異議(衆無異議)

主席 宣告討論第二條並朗讀條文「第二條凡中華民國人民應予以機會使得由精神或體力勞動維持其生計如因天災地變不可抗力或年幼殘廢無力謀生時中央與地方政府應依法協助其相當之生活」

劉映奎 謂本條規定甚妥

王蔭潤 謂予以機會字樣是否指予以最低限生活而言

李慶芳 聲明本條所謂予以機會係指國家應早日爲人民預備一種之機會得自由維持其生計若至發生特別事故之場合始協助其相當之生活

汪彭年 聲明本條係包括生存權勞動權救濟權三者各人提案大概均係分別規定起草時對於條文李委員主張減少故歸併一條本條之意係爲憲法將來公布易於實行故國家對於人民務使得完全自由而謀社會基礎之鞏固使人民得以自由取得而日漸發展

李慶芳 聲明本條對於精神勞動如著作權發明權等亦均加以保護補助務使得發展其所長一方面係獎勵精神勞動一方面係予精神勞動者以活動之機會

向乃祺 謂本條意思甚好但以爲應用混括之規定在立法政策上使大會容易通過使人人得以了解故主張只採用原則對於條文則用概

括之規定以期有伸縮之餘地

李慶芳 謂向委員之意大致係主張應規定人民一種勞動義務當起草之時原曾想及此層後以爲憲法二讀會通過條文第二章原係規定人民權利義務將來擬增加一條人民有勞動之義務以期人民得以精神或體力之勞動而發展國家

王鑫潤 主張將本條分作兩條一條爲生存權一條爲勞動救濟權以期早日

李慶芳 主張仍以一條爲妥因條文之意原屬連貫也

沈鈞儒 謂原條文義均妥不必加以修正

主席 諮詢是否改爲二條抑仍爲一條

王鑫潤 取消自己之主張

向乃祺 提起文字修正謂予以機會四字究竟係何人所授予似乎不甚明瞭主張加「由國家」三字

汪彭年 主張「中央與地方政府」字樣亦改爲「國家」字樣

主席 聲明似應改爲「政府」字樣因國家原包括立法司法行政也

汪彭年 聲明仍應用「國家」字樣爲妥因人民勞動非第行政部應加保護即立法司法方面亦應注重此義而行使其職權也

李慶芳 贊成用「國家」字樣

汪彭年 主張將「凡中華民國人民」刪去改爲「國家應予人民以機

會」將「中央與地方政府」字樣刪除並主張將「體力」二字加於「精

神」之上改爲「由體力或精神……」

李慶芳 反對體力勞動加於精神勞動之上

王用賓 贊成汪委員之說

汪彭年 聲明並不堅持己見並主張於「無力謀生」下加一「計」字

主席 朗讀修正條文「第二條國家應予人民以機會使得由精神或體力勞動維持其生計如因天災地變不可抗力或老弱殘廢無力謀生計時應依法協助其相當之生活」並諮詢有無異議（衆無異議）

主席 宣告討論第三條

向乃祺 精神勞動無一定界限自大總統議員國務員以至於學校教習新聞家均爲精神勞動者若與體力勞動平行規定反立法原則上保護弱者之旨趣主張體力勞動應受國家之特別保護其如何保護方法應定之於勞工法案至精神勞動之出產物亦應受保護不過在憲法上應明瞭規定如德國憲法之例對於出版權發明權美術權均加以保護

王鑫潤 主張藝術亦應受國家之保護

汪彭年 聲明精神勞動受保護之範圍應依德憲第一五七條第一五八條之規定主張將本條「體力勞動受國家特別保護」之規定改爲正條將精神勞動保護之規定改爲第二項或定爲一條並說明保護精神勞動限於精神勞動者之出版權發明權美術權

李慶芳 贊成汪委員彭年精神勞動保護之範圍應有限制之說反對

王委員鑫潤加『藝術亦應受保護』之提議

沈鈞儒 主張精神勞動應受特別保護並贊成分為兩條之規定

劉映奎 請汪委員彭年提出修正案再行討論並贊成精神勞動受保護之範圍要有限制

李慶芳 謂精神勞動與體力勞動有同受特別保護之價值主張仍並定為一條

王鑫潤 謂保護精神勞動係保護其出版權等等主張本條應分為三項之規定

向乃祺

謂體力勞動受國家特別之保護係勞動者本身受之精神勞動受保護係精神勞動者之結果(如出版權發明權美術權)受之

沈鈞儒

贊成另定為一條不主張分為三項規定

主席 現在第三條討論結果依汪委員彭年之修正案分為兩條第三條『勞工受國家特別保護凡關係勞工之立法應尊重各國正式勞工會議議決之原則』第四條『精神勞動之出版權發明權美術權受國家特別保護』大家有無異議(衆無異議)原第四條改第五條請討論

向乃祺 謂此係財產制限權之規定贊成有財產制限權者即贊成有此規定不過所謂依法參與監督云云此參與監督四字意義不甚明瞭應請起草員說明

汪彭年 聲明此係根據憲法規定譬如商有營業或某種公司參與係指參與管理而言監督係指監督其事務而言給價徵收係指收買而言

三層有輕重順序之關係

向乃祺 謂設立公司應根據公司條例監督權一層條例上本有規定監督二字可以刪去

汪彭年 謂公司如歸為國有人民受害之處甚多應從對面規定使人民有參與管理國有營業之權才是

王鑫潤 主張刪去參與監督四字

汪彭年 謂為防止國家集權主義應另定一條使勞工有參與國有營業管理之權

向乃祺 謂只有天然富源才有所謂獨占之權利法律上不能容其獨占如取消法律上之獨占即無所謂收買之規定

沈鈞儒 謂參與監督給價徵收之標準並不僅限於獨占須獨占而又有害於社會者始得為參與監督或收買並謂獨占事業有時本為法律上所許可根本上不能取消

向乃祺 謂收買指對天然之獨占而言與法律上獨占無關係

汪彭年 主張改依法參與監督等字為依法裁判或給價徵收之等字(衆無異議)

劉映奎 謂徵收二字與徵收錢糧之徵收二字之意義含混可否改易二字

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

汪彭年 謂徵收二字本不洽切不過中國尚無一種相當之名詞可以代易

主席 謂如公用徵收法之規定凡戒嚴時期內所徵收之一切物品及其他即不必給價

沈鈞儒 主張仍用徵收二字

主席 諮詢尙有無異議

汪彭年 聲明此給價徵收四字應認定爲一個名詞

李慶芳 謂此以給價爲徵收之條件

主席 以第五條即原案第四條全文除改參與監督爲裁制二字外諮

詢大衆(衆無異議)

主席 以第六條(即原第五條)付討論

汪彭年 主張加『國有營業應使勞工得參與管理』以期救濟前條

李慶芳 謂汪委員意思係防止集產之害用意甚好但加入本條似與

本章立法意思不合

汪彭年 聲明如加入此語反可表現本章之精神因本章規定原爲保

護勞工限制財產也

主席 聲明汪委員意思極好但民國改建以來實業比較退步十年二

十年後各實業發達可以再由法律規定現在若規定此層反恐生出紛

糾

沈鈞儒 主席此層可在勞工立法權內討論本條不必加入

汪彭年 聲明所提意思原係爲救濟國家集產制度因現在國有營業

收支並不明似非設法救濟不可並不堅持自己之主張

向乃祺 聲明汪委員之意係注意於國有營業浮冒開支之弊故擬設法救濟但以爲方法不合主張將來凡國有營業須將每年損益計算表資產負債表等提出國會通過效力似乎較大

汪彭年 聲明向委員之說甚是主張於第七條內增加一項以表現此

種意思本條可以不必加入

主席 以第六條(即原第五條)原文諮詢有無異議(衆無異議)

主席 以第七條(即原第六條)付討論

向乃祺 聲明本條係精神之所在可以不必討論

主席 以第七條(即原第六條)原文諮詢有無異議(衆無異議)

主席 以第八條(即原第七條)付討論

李慶芳 主張增加第三項『監督國有營業』次序以後逐項照改

向乃祺 謂第五項規定請求國會對於議決之法案覆議一次似與憲

法二讀會通過之覆議權相衝突主張刪除

汪彭年 聲明本項係關於生計上特別之規定似乎與普通之法並不

衝突

向乃祺 謂第四項規定提案於國會並得派代表出席說明有此一

項已可包括本項大可刪除

李慶芳 以爲既有大總統交覆議權又有生計會議交覆議權似乎衝

突主張可以刪除

沈鈞儒 亦主張刪除

李慶芳 謂第三項「監督國有營業」字樣不妥主張改為「對於國有營業得參加管理」

主席 以李委員慶芳增加之第三項條文諮詢有無異議（衆無異議）

主席 以第八條（即原第七條）全文除刪去第五項外諮詢有無異議

（衆無異議）

主席 以第九條即原案第八條付討論

沈鈞儒 主張土地收歸國有不必規定謂現在各省官產之管理流弊甚多如規定於憲法太無伸縮力

楊 渡 贊成荒地收歸國有不必規定謂邊省現更當例外

沈鈞儒 謂本條之規定與前各條規定之用意不合

汪彭年 謂本條規定並於人民無害如研究所得覺此等規定於人民有害亦贊成取消

主席 謂現在西北各省荒地甚多如此規定本於國家於人民有益不過恐大會不易通過

楊 渡 謂憲法上果如此規定恐邊省人民因此反起紛擾

汪彭年 聲明本條收歸國有要有限期要依法辦理一方面少數收歸國有一方面使多數人趕急耕種不致任其荒廢

李慶芳 請付表決

主席 以第九條即原案第八條第一項全文諮詢大衆（衆無異議）

主席 以刪去本條第二項（未設省縣之地方得以法律定之）諮詢大衆（衆無異議）

十二月一日

楊銘源主席 現在到會委員九人宣告開會生計一章昨已全體議決今日應就教育問題討論應否設專章

沈鈞儒 謂生計章第九條本席擬提出修正請主席諮詢大衆

駱繼漢 謂分類會雖議決可以提出修正

王鑫潤 謂大衆如有疑義儘可提出修正

主席 說明昨日議決全案係十一人到會並用起立表決法經多數可決今日如即提議修正使剛經可決之案隨便無效本席不敢負責應請提議人依照法律手續提出修正

王鑫潤 謂如欲大會容易通過可以提出修正且分類委員會之開會并無一定規則只要大家同意本席以為均無不可

孫潤宇 請沈委員鈞儒俟開正式委員會時再提議修正

沈鈞儒 謂大家意思以為不必在此時提出修正本席可以取消

駱繼漢 聲明起草時係李委員慶芳一人執筆但係得汪君與本席之同意

王委員用賓 主張第一條文字上應加以修正主張於適合正義上加一「以」字

主席 以王委員用賓於生計章第一條適合正義之上加一「以」字諮

詢大衆（衆無異議）

主席 以教育問題於憲法上有無規定專章之必要付討論

王鑫潤 謂教育規定專章已經憲法審議會否決主張用本委員會第三類委員全體名義提案

劉映奎 主張於憲法草案第十九條下增加教育問題之規定不必另定專章

駱繼漢 謂第十九條係國民有受初等教育義務之規定

孫潤宇 贊成教育另定專章並聲明起草委員會可以自動的提案不能因審議會否決受拘束

王用賓 主張教育應另定專章謂生計章既能使人民得有相當謀生活機會教育是在使人民得有相當求智識機會不能不另定專章

駱繼漢 贊成另定專章並謂此爲機會均等愚智均等之規定本會既容納勞動階級之要求爲定生計專章則智識階級規定教育專章之要求本會更不能不容納

劉映奎 聲明取消其於原草案第十九條之下加以教育規定之主張

王用賓 謂主張教育另定專章意在爲一般貧民子弟謀讀書之機會並歷述從前私塾義塾書院賓興科舉考試種種之經過都無非爲貧民

讀書子弟謀相當之機會並主張（一）初等教育要使一般貧乏子弟能受國家與地方之補助得有讀書機會（二）高等教育要使一般有天才

之男女學生均得受中等以上之教育其次則爲教育經費與教育基金

之規定

沈鈞儒 請推定起草員俟提出條文後再逐條討論決定

王鑫潤 主張以本分類委員全體名義提案請諮詢大衆並主張先決定一種大體俾起草委員有所根據認爲中華教育改進社之請願書可資參考

駱繼漢 主張教育專章內祇規定精神條文不必甚多

主席 以沈委員鈞儒先推定起草員起草條文並王委員鑫潤以本分類委員全體名義作爲提案人諮詢大衆（衆無異議）

王鑫潤 請先決定起草標準

王紹鑿 主張條文不必過多並贊成王委員用賓提出之兩種標準（一）義務教育之規定（二）教育基金之規定

王鑫潤 主張用教育改進社之請願書第一二三四五六條爲標準並謂其學術上之研究及關於美術上歷史上之古蹟應受保護之各條不宜採用聲明此等條文生計章內已有規定

主席 以先推舉起草員草擬條文諮詢大衆（衆無異議）

主席 以起草員人數諮詢大衆

李慶芳 主張起草員三人由主席指定（衆無異議）

孫潤宇 說明呂議員復之提案係根據德國憲法之規定主張起草員不必推定有提案者

主席 宣告指定孫委員潤宇王委員鑫潤王委員用賓三人爲起草員

孫潤宇 主張起草員不必推定有提案者並舉沈委員鈞儒以自代
駱繼漢 主張增加起草員一人

主席 聲明起草增加沈委員鈞儒一人(衆無異議)

四日

楊銘源主席 宣告討論設立教育專章請起草員說明起草旨趣

起草員沈委員鈞儒說明起草員四人共同討論結果並其內容大概

主席 以逐條討論諮詢大衆

駱繼漢 對於憲法上應否定教育方針認爲先決問題謂第一條道德

二字歧義甚多並引「忠」字意義證明

主席 以教育方針在憲法上應否規定並以道德二字範圍如何規定

諮詢大衆

沈鈞儒 詳述起草時討論經過情形並發表個人主張認爲教育方針

應隨時勢爲進步憲法上可以不必規定

向乃祺 聲明在憲法上規定教育方針爲相對的贊成並謂德憲第一

百四十八條亦有此種規定又以爲如改道德二字爲教育二字於智育

體育德育三者之中單提出德育一種是否偏重

李慶芳 對於道德二字提出懷疑之點(一)謂從前係德育智育體育

三者并重現在各國對於美育亦甚趨重如於四者之中單提出德育是

否偏重(二)憲法會議二讀會對於草案國民教育以孔子之道爲修身

之大本一項已經議決刪除現如爲此種規定佛教耶教對之有無反感

並有無掛一漏萬之嫌(三)謂職業教育本爲最新趨向但教育方針

之變遷應隨時勢爲轉移倘憲法上一經確定恐無彈性(四)謂世界大

同以人道爲本位關於精神勞動一方面之教育不能不有所規定精神

二字主張改爲智識技能四字

劉映奎 主張維持原案并謂道德二字爲中國數千年來保有之名詞

不能隨便更易

李慶芳 謂道德二字無一定之範圍並謂從前女子以掩蔽其面爲有

道德現在女子以養成賢妻良母有獨立之人格爲有道德足見此二字

無一定之範圍

陳全三 謂外國之智育德育體育卽中國之知仁勇三者並謂道德二

字之意義質言之卽教人學好職業二字之意義質言之卽教人學有智

識技能

駱繼漢 聲明不反對原案以爲道德二字歧義太多用意所在無非使

人之智識均等主張改爲人格二字並主張刪去共和二字下國之二字

向乃祺 主張修改第一條爲全國教育以養成德性與職業能力爲主

旨謂如此修正可以認定性字爲名詞德字爲形容詞較道德二字爲妥

孫潤宇 主張維持原案謂人格二字之意義表面上似與道德二字相

同其實尙有差異異爲原案用道德二字較好

沈鈞儒 聲明起草當時對於此條討論係因修養與陶冶等字意義太

空既上文有致力二字認爲即含有修養與陶冶之意所以結果如此規

定

李慶芳 主張原案精神二字應改為智識技能等字

向乃祺 聲明德性與道德二字意義不同之理由道德為相對的因習慣時代地域不同認識力互異如德性則為人生固有之天性教育家使之擴充發達而已

駱繼漢 聲明改道德二字為人格二字之理由謂人格之所至即道德之所至並贊成向委員乃祺德性二字之修正案

劉映奎 主張維持原案謂道德二字文義上並無歧異之解釋

向乃祺 謂西藏以共妻為道德漢族即以此為極不道德主張道德二字絕對的不能用並謂道德二字係倫理學上名詞

孫潤宇 主張於道德下加修養二字職業下加陶冶二字

李慶芳 不贊成加修養陶冶等字贊成改道德二字為德性二字並引證諸盡人之性即能盡物之性能盡物之性即能贊天地之化育意義謂德性二字有根據

駱繼漢 聲明人格二字即包括啟發教育而言

主席 以憲法上能否定教育方針為先決問題付表決

駱繼漢 聲明取消先決問題之提議

向乃祺 聲明另提出第一條修正案為『全國教育應致力於德性與

職業之修養以發展共和國之國民精神為主旨』

主席 宣讀各種修正案(一)駱委員繼漢修正案改道德二字為人格

二字(二)向委員乃祺修正案全國教育以養成德性與職業能力為主

旨又全國教育應致力於德性與職業之修養以發展共和國之國民精

神為主旨(三)李委員慶芳修正案改精神二字為智識技能四字(四)

孫委員潤宇修正案於道德下加修養二字職業下加陶冶二字

藍公武 臨時要求發表意見謂憲法上定教育方針以道德與職業為

主非常不妥當主張憲法上對於教育祇應規定(一)教育公開(二)教

育會議之組織

主席 以向委員乃祺修正案全國教育以養成德性與職業能力為主

旨付表決舉手者少數否決

主席 以李委員慶芳修正案『以發展共和國之國民精神為主旨』改

為『以發展共和國之國民之智識技能為主旨』付表決

李慶芳 請取消修正案

主席 以駱委員繼漢修正案改道德二字為人格二字并聲明精神二

字保留付表決舉手者多數可決

主席 以原案第二條付討論

陳奎三 主張義務教育學年應另以法律規定

孫潤宇 聲明本條規定之精神即在年限一層

楊 渡 主張維持原案

王伊文 主張維持原案並提議修改第三條為第二條第二項

李慶芳 謂教育書應包括在學校用品之內

孫潤宇 聲明學校用品應屬於消費的如筆墨紙張等類是並謂原第

三條係規定國民受義務教育所得之權利

李慶芳 提議修正爲『在義務教育學年內不得徵收學費凡學校用

品由學校備之』

孫潤宇 聲明原文本有學費字樣係修正時脫漏提議修正爲概不收
費

向乃祺 提議增加免納學費四字

王伊文 主張條文字句要活動提議修正爲得免學費

主席 以原案第三條改爲第二條第二項並以在義務教育學年內下
增加『免納學費』四字諮詢大衆（衆無異議）

主席 以原案第四條付討論

王伊文 主張無規定之必要

沈鈞儒 聲明德憲亦有此規定並謂主旨與義務教育之年限俱有規
定則全國學校統系萬不能無規定

賂繼漢 主張條文不必過於繁冗可否改爲全國學校之編制應保有
一定統系以收容相當之就學學生

沈鈞儒 主張維持原案並謂辛亥以前各省本多辦有高等以上學校

自民國元年系統案頒布後各省頗多誤會高等以上各學校紛紛停辦
近來各省省議會均感覺各省有辦高等以上學校之必要所以本條第

一項有後段之規定

劉映奎 謂本條精神應注重在第二項

楊渡 贊成原案條文謂中國地方遼闊各省實有應盡力籌畫建設高
等學校以收容相當之就學學生之必要

向乃祺 主張對於本條並不根本反對不過以爲刪除似乎較爲活動
因現在教育編制雖改爲三級制但將來或因事實變更仍改爲四級制
亦未可知且第七條二項教育會原有對於教育行政得建議於中央或
地方政府之權則編制一層大可不必規定

孫潤宇 聲明本條應注意之點共有二層（一）全國學校之編制以小
學爲基礎進而而有中等教育機關高等教育機關一段係規定學校之編
制（二）中央及各省各地方團體應盡力籌畫建設以收容相當之就學
學生一段係注重盡力二字以期憲法上有督促之精神至第二項各省
之公立私立高等教育機關中央不得收併或撤消之一段據賂委員所
述之事實則此項非存留不可但前項係與本項相呼應本條仍以存留
爲宜

李慶芳 以爲關於第二項之事實原有行政訴訟可以裁制在憲法上
似可不必爲消極之規定

賂繼漢 主張第二項有規定之必要其理由有二點（一）可以免除中
央摧殘各省之教育（二）對於各省教育可以自由發展故主張本項非
存留不可

向乃祺 謂本條如欲保存亦無不可但須加以修正主張修正爲『全

國學校之編制應保有一定系統以收容相當之就學學生」

王伊文 以爲如照向委員之修正則條文較爲活動似乎甚妥

孫潤宇 聲明如照向委員修正只有「系統」二字似乎不能收容相當之就學學生

向乃祺 聲明所謂系統者即包括大學中學小學而言

李慶芳 提出修正案爲「中等及中等以上之教育機關中央與地方應盡力籌設俾畢業學生有相當之就學機會」

主席 諮詢可否以李委員修正案付表決（衆無異議）

主席 以李委員修正案付表決（舉手者多數）

沈鈞儒 聲明對於本條條文應研究有無弊病其弊點在於何處此層應請注意

孫潤宇 聲明關於教育一層外界研究者極多似不可草略規定致將來受國人之批評

六日

楊銘源主席 聲明原案第三條李委員慶芳提出之修正案已經通告但前次散會時向委員乃祺認爲尙有疑義要求再加討論現在宣告討論原案第三條

湯 漪 臨時陳述意見主張學校專章最要之規定爲小學教員之保障方法如方針等項均可不必規定

主席 聲明第一條教育方針之規定當時討論情形分贊成反對兩種

結果修改原文「道德」二字爲「人格」二字嗣以有人發生疑義故今日仍有再行修改之動議

湯 漪 主張中學以上學制應由全國教育會議決加以規定並聲明本章祇能規定小學教員之保障方法及全國教育會議之大綱

沈鈞儒 聲述全國學校之編制本章非有規定不可之理由

湯 漪 主張教育方針及學校編制之規定有無均不發生妨碍爲憲法成立便利起見學校一章條文以簡單爲貴

主席 聲明湯委員長之主張係將立法權付之於全國教育會議

沈鈞儒 主張學校編制非有規定不可如條文不妥當可以提議修正

陳全三 主張維持改進社第一條原文

楊 渡 謂修正案既經過俟開正式委員會時再行詳細討論

陳全三 謂開正式委員會時只討論條文存在與否對於文字上恐不能多有討論

主席 聲明第一條「道德」二字改「人格」二字已經表決通過既大衆有疑義請再對於第一條爲詳細之討論

王用賓 主張仍用改進社第一條原文

劉映奎 主張「陶冶」二字應另行修正並謂「精神」二字應保留隨後修正

主席 以原案「道德」二字下加「修養」二字「職業」二字下加「陶冶」二字付表決舉手者全體可決並以劉委員映奎提議修正「精神」二

字付討論

王鑫潤 主張不能僅修改『精神』二字如須修改應將全句完全修改
劉映奎 聲明此『精神』二字與生計章『精神』二字字面相同不過意義有別

主席 謂生計章之『精神勞動』四字應為一名詞此『精神』二字應另為一固有名詞並聲明原案第一條之修正案應俟今日未到會諸君出席時再與之報告一次以免誤會（衆無異議）

主席 宣告討論原案第四條

王鑫潤 主張將原條文全行刪去

劉映奎 主張原案第四條第二項有存在之必要提議容納以後各條文內

王用賓 謂此種學校之編制為當然之事實似覺不必規定

沈鈞儒 贊成刪去並主張另列一條修正為『省得設高等教育機關』

陳全三 謂高等教育機關為國家作育人才之總匯不能不有規定

沈鈞儒 主張須為積極之規定

王用賓 贊成沈委員鈞儒為積極之規定

主席 以沈委員鈞儒第三條修正案『省得設高等教育機關』諮詢大衆（衆無異議）

沈鈞儒 主張於原案第二條內增加一項為第三項文為『小學教員之年功加薪及養老金須勵行之』

陳全三 主張『教員』二字應改為『教師』二字以示尊崇之意

王用賓 謂小學教員在憲法上既有保障之規定又有年功加薪及養老金之專條已足以尊重其人格似不必另有名詞上之修正

楊 渡 贊成沈委員鈞儒增加一項之規定並贊成『教員』二字改為『教師』二字之提議

王鑫潤 謂憲法上人格原屬平等不在於名稱上有特殊之表示並主張修正『須勵行之』四字為『以法律定之』五字

陳全三 謂小學教員之任務在作育人才名稱上應表示一種尊崇之意認為有改為『教師』二字之必要

王鑫潤 謂憲法上人人平等無改用名稱之必要

劉映奎 謂『教員』二字為通用之名稱不宜改為『教師』二字如有修改之必要主張改為『教習』二字較妥

沈鈞儒 謂員字係慣用之名詞如國務員議員等皆以員稱不外表示為組織社會之一員之意

主席 諮詢大衆謂『須勵行之』四字改為『以法律定之』尚有無討論

沈鈞儒 聲明贊成王委員鑫潤改『須勵行之』為『以法律定之』之修正案

王用賓 謂共和國國民一律平等用員字最為適當舊時習慣用師字不過表示尊崇之意並無多少差別

陳全三 聲明謂如條文內有足以表示尊崇之意並不堅持已見

劉映奎 謂如年功加薪及養老金之規定即表示尊崇之意

主席 以原案第二條內增加一項爲第三項文曰「小學教員之年功

加薪及養老金以法律定之」諮詢大衆（衆無異議）

主席 宣告暫行休息下午一時繼續開會

休息後續行開會

主席 宣告開會繼續討論第四條（即原第五條）

陳全三 主張將本條「貧乏而聰穎之學生」改爲「聰穎而貧乏之學

生」字樣

沈鈞儒 聲明本條意義係以貧乏爲主則貧乏字樣當然應在聰穎之

上

主席 以第四條原文諮詢有無異議（衆無異議）

主席 宣告討論第五條（即原第六條）

劉映奎 主張本條應加入小學教員年功加薪及養老金之規定

王鑫潤 沈鈞儒 均主張不必加入

陳全三 聲明關於小學教員之年功加薪及養老金國家當然按照法

律列入預算本條似無規定之必要

王用賓 贊成原案

主席 以第五條（即原第六條）原文諮詢有無異議（衆無異議）

主席 宣告討論第六條（即原第五條）

王鑫潤 聲明本條採用全國教育聯合會議之名稱係因現在事實上

確有此項名義憲法上是否採用此種之名稱可請討論

陳全三 主張刪除「聯合」二字

沈鈞儒 贊成陳委員之說

主席 以本條條文刪去「聯合」二字改爲「全國教育會議之組織以

法律定之」諮詢有無異議（衆無異議）

主席 又以本條第二項及第一二三等款原文諮詢有無異議（衆無

異議）

主席 宣告討論第七條（即原第八條）

王用賓 主張言論自由在二讀會通過之條文本有規定本條可以刪

去

王伊文 贊成刪去

王鑫潤 聲明本條性質與國民權利義務章所規定之言論自由性質

不同確有保留之必要

沈鈞儒 聲明本條與國民章所舉各自由權並不重複不應刪去

王用賓 聲明取消自己之主張將本條保留

陳全三 聲明如保留此條深恐將來因憲法上之前後不同而發生法

律上之爭議似以刪去爲妥

王鑫潤 聲明本條係爲保護人民爲學術上之研究起見與以前之自

由權性質完全不同不能刪去

王用賓 沈鈞儒 均主張不應刪去

楊渡 聲明本條與憲法前段所列之自由權並不衝突應以保留爲是

王伊文 主張刪去並聲明本條如欲保留深恐將來發生其他之弊害

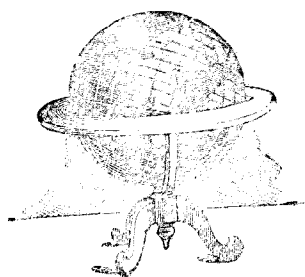
主席 以刪去第七條（即原第八條）付表決（舉手者少數）

主席宣告據表決結果第七條仍應保留請繼續討論第八條（即原第九條）

王鑫潤 聲明本條在國權章內已有規定當然刪除

主席 以刪去第八條（即原第九條）諮詢有無異議（衆無異議）

主席 宣告教育章條文均已完全通過應即散會



第四類開會錄十一月二十七日

易宗夔主席 增加各問題提案之討論

(一)增加銓試專章

黃贊元 辛漢 均主張關於考試一項應歸入國權範圍之內不必另

設專章

(二)增加官吏一章及中央任用官吏對各省取平均主義一條

易宗夔 以爲關於官吏條文已歸納於國權內無庸設立專章至各省

取平均主義似不甚妥可於文官考試法內規定各省名額

范熙壬 何雯 對於官吏一章主張共同另提議案下次開會再行討

論以爲關於官吏之糾察官吏之考試均有另設專章之必要

(三)國會章第二十條修正案

易宗夔 辛漢 張海若 均以爲修正案內容係列舉國家事權當然

屬國權範圍

何雯 主張設兩院會合委員會其常任委員由兩院會合會以抽簽

定之更設全院委員爲常設機關如衆議員任期三年則爲三組第一年

爲第一組第二年爲第二組第三年爲第三組更希望修正衆議員任期

爲四年則爲四年者爲第四組另行提案詳細說明

(四)修正查辦官吏條文案(立法權章)

范熙壬 主張採取孫中山五權憲法內之銓選權及糾察權

易宗夔 辛漢 以爲國家設有文官懲戒委員會法官懲戒委員會國

會既行使提起查辦似不必自行查辦

(五)大總統章第六十七條末後增加一項案

易宗夔 以爲大總統選舉法已經公布此項修改憲法問題應予保留

俟修正憲法會議時再議

(六)補充法院章條文

(甲)特別審判機關

易宗夔 依照憲法草案八十六條已明白規定當然廢止如發生特別

審判機關非經法律手續不能成立似不必再行規定消極的限制文

(乙)刑訊

易宗夔 刑訊當然廢止此種劣點似不必列入憲法

(丙)軍法會議

易宗夔 軍法會議本爲海陸軍人而設似不必專限於戰時及軍艦內

(丁)司法經費

張海若 辛漢 司法經費爲行政經費之一似不必列爲特別預算

(七)增加國軍等規定

易宗夔 以爲國軍應規定於國權內至國家與地方及地方相互之關

係均應在國家與地方事權範圍內規定

三十日

辛漢主席

易宗夔 對於國民章第十九條後增加一條其文曰『第○條本章所

稱人民無男女之性別』其理由係因普魯士新憲法國權第四條邦之官吏第七十七條均有此規定德意志新憲法個人章第九條亦云男子及女子在原則上均爲人民享同一之權利與地利新憲法國民議會章第二十六條亦云國民議會不問男女均得參政云云本席主張由憲法賦與女子以參政權

辛 漢 表示反對主張俟女子教育普及時再議

張海若 何畏 均贊成之

多數主張加入『中華民國人民無種族宗教階級之分在法律上均爲平等』條文之中『或於種族』之上或於『階級』之下加入『男女』二字易宗夔 亦表同情又於國會議章第四十八條後增加一條其文曰第○條各省議會各選舉會及各省選舉區對於該議會該選舉會及該選舉區所選出之兩院議員有不信任時得依左列方法召回之

(一)由各省議會議員總數三分之一連署動議經總數議員三分之二可決者

(二)由各選舉會選舉人總數三分之一連署提議經該會選舉人總數三分之二議決者

(三)由各省選舉區選舉人總數三分之一連署提議經該區選舉人總數三分之二議決者

凡召回之可決議決須用記名投票並將該票送達兩院

理由 對於兩院議員之個人不信任時可用召回方法以制裁之既可

選舉即可召回不然無制裁方法

何 畏 張海若 均贊成之

辛 漢 反對召回方法以爲有許多危險一則恐多數黨利用召回方法壓抑少數黨一則恐選舉調查員造假民意一則恐候補當選人用金錢運用希圖補缺

多數贊成有此規定

辛 漢 申明初選當選人及選舉時均宜注意

易宗夔 對於法律章第九十二條後增加二條

(一)第○條 國會議員對於重要法律延不制定國民得發議制定法律案呈請大總統咨送國會議決國會如擱置不議或議而否決時大總統應將該案及否決之理由付之國民投票可決時即成爲法律國民發議國民投票另以法律定之

(二)第○條 國民對於議會已議決之案有違反民意時得依法定手續動議於公布期內要求大總統將議決之案展緩三個月公布展緩期內應交國民投票否決時即廢止之

理由 此用全民政治之精神係採取最新憲法之規定德國新憲法第七十三條第三項規定創制權又七十三條第一第二兩項及第七十四條均規定複決權我國所以應有此規定者可以避免俄國蘇維埃會議之情形也

辛 漢 何 夔 均反對之

何畏 張海若 均贊成之

反對贊成各半數遂由多數主張保留

易宗夔主席 討論審議會移交各項問題

何 雯 以為銓試制度為中國最良之制度萬不可廢棄葉君夏聲提

出之案多可採取者欲拔取其才非行銓試制不可日本之文官外交官

司法官均有銓試制度以選拔專門人才即學校學生亦應有此鼓勵以

期其注重高尚之學識

張海若 如何君所言係將學校與文官考試併為一談真正專門學識

不能論一日之短長何君所謂之銓試乃普之科舉制

范熙壬 各用人用各用人各用人考各用人不能公道學校亦然對於

外省人均不免有排斥之意本席主張各省之考試無論官吏無論學校

畢業均應由中央派員監試比較的可以公道

辛 漢 主張銓試制不必規定於憲法中可以另定文官考試法

多數主張暫予保留俟下次會議再議

何 雯 對於糾察主張另設專章以為或探都察院之御史制或肅政

廳之肅政史制均無不可

范熙壬 贊成何君雯之主張

張海若 易宗夔 均主張不設專章規定於國家事權之內

多數主張擬定條文報告委員會其文為『第一條中華民國官吏非經
銓試不得任用其銓試方法以法律定之』關於官吏之任用保障及糾

察應在國家事權內規定之

范熙壬 主張廢止死刑規定無期徒刑代死刑免除人類之慘酷

何 雯 瑞士憲法第二十五條亦有此項規定

辛 漢 社會進化當然廢除無須定入憲法按中國現狀萬不能廢止

死刑且有雖死不足以蔽其辜者此國情之關係

范熙壬 廢止刑罰亦以明文規定為善否則無以保護人權及自由權

何 雯 憲法所以保護人權者刑罰最足以損害人權似以明文規定

廢止為妥

辛 漢 附則中規定之亦無不可

范熙壬 主張廢除死刑

多數主張『廢止刑罰』保留『廢除死刑』由范君另行提案

何 雯 對於軍事裁判亦主張另行提案

多數主張俟范君何君提案後再行討論

十二月六日

易宗夔主席

(一)官吏訂為專章 范委員熙壬提出草案

易宗夔 辛漢 略有修正經全體議決成立

(二)兩院委員會 何委員雯提出草案范君熙壬易君宗夔辛君漢均

主張此案業經憲法會議二讀會否決應變更內容採取原案精神推舉
辛君漢修正起草於下期分類會提出討論

陳銘鑑 提議對於彭漢遺君提出於憲法內增加總統不得棄職一項
案易君宗夔范君熙壬辛君漢均以爲大總統選舉法已經公布此項修正案係屬於修改憲法問題擬予保留俟修正憲法時再議

八日

易宗夔主席 上次開會決定增加官吏一章共同提出草案九條諸君有無修正文字

第二章 官吏

第一條 國家置銓試院銓叙或考試國家及地方之一切官吏

官吏除特任官及法律別有規定外非經銓試不得任用

第二條 官吏之任期除特任官司法官及法律別有規定外簡任官三年薦任官四年委任官五年任滿退職但成績優異者經甄別合格後

得留任或升任

官吏非依法律之規定不得調任停職免職或自由棄職

第三條 官吏除法律別有規定外不得兼任他職

第四條 官吏在職中不得爲商董執事人及其職權圖利自己或他人之營業

第五條 官吏有左列各款情形除依法治罪外不得減刑免刑及復權

一 潛結黨羽有謀叛國家之行爲者

二 勾通敵匪洩漏外交或軍事上之秘密者

三 喪失國防要塞或臨陣脫逃者

四 侵吞公款在一千元以上者

五 行賄受賄損害國家或人民之權利者

第六條 國家置糾察院糾察國家及地方之一切官吏隨時列舉事實報告於國會或國務院

第七條 現任官吏不得爲政治結社

第八條 現任軍官不得有干預國家及地方行政之行為

第九條 官吏就職應宣誓盡忠職務並遵守國憲及省憲法

范熙壬 第九條末句「國憲及省憲法」及「字宜改爲『或』字

主席 諸君對於范君之修正有無異議（衆無異議）

主席 國會委員會經憲法會議二讀會打消不能再提大家商議探

取何君提案之精神（何君原案附後）公推辛君修正起草名目內容均變更之即請辛君說明

辛 漢 照何君提案之精神修正爲「兩院行政委員會草案」共六條

採取德國新憲法第二十七條第三十五條之精神作爲本案修正之理

由第一條規定兩院行政委員會之組織議長及副議長同之第二條規

定委員任期爲一年選舉採互選名額以省區爲單位參議院每省區互

選一人衆議院每省區互選二人採代表地方主義以免大黨之專擅第

三條採合議制用人行政免議長之專擅於現在情形毫不衝突參議院

議長問題至今未解決所以有人提案主張改爲委員制第四條爲國會

閉會後之人民代表機關採德國常任委員制監督政府第五條何君原

案係過半數之列席列席員三分之二以上之同意決之第六條仍照何君

原文還有一層第四條第一款加入外交緊急處分是否有當請公決

主席 標題如何

多數主張改為『國會章追加條文』六字

主席 第一條有無異議(衆無異議)

主席 第二條有無異議

何 鑾 主張參議院每省區互選議員二人衆議院每省區互選議員

四人

黃贊元 主張規定數目參議院共若干人衆議院共若干人

辛 漢 主張人數不可過多並主張不規定名額總數留為活動之餘

地

范熙壬 主張兩院各省區均互選三分之一

辛 漢 主張維持原案

黃贊元 主張各省區改為各省及各選舉會

范熙壬 主張蒙古西藏青海均應列舉規定

何 鑾 以為人數太少政府易於收買十分危險

黃贊元 院內行政委員會職權不可太大範圍還應縮小

王紹鑿 如採政黨內閣主義則此種行政委員會根本上無規定之必

要

辛 漢 根本上本主張打破政黨內閣主義採取代表地方主義

王紹鑿 若然則人數不可過多

多數決定第二條為『每年會期之始參議院由各省及各選舉會各互

選議員一人衆議院由各省及蒙古西藏各互選議員二人青海互選議

員一人為院內行政委員』

主席 第三條有無異議

范熙壬 主張『院內事務』改為『院內一切事務』各院』上加『但』字

刪去『經行政委員會同意後』一句

王紹鑿 主張維持辛君提出之原案

多數決定第三條為『院內行政委員對於院內事務與議長共同負責

各院對外事件經院內行政委員會議決後以議長名義行之』

主席 第四條有無異議

黃贊元 主張改為『國會閉會期內兩院行政委員得開聯合會行左

列職權』

多數贊成通過

主席 第一項有無異議

黃贊元 主張改為『一』對於政府外交及財政之緊急處分徵其報

告』

多數贊成通過

主席 第二項有無討論

辛 漢 同意權可以不規定

何 雯 不規定同意權假使大總統利用國會閉會期間隨便任命總理非常之危險

黃贊元 何君之意甚善但二讀會已經通過第八十條已成大總統之特權如再規定同意權豈不成疊床架屋僅有緊急事件發生可召集臨時會議決定

何 雯 規定此項與第八十條之精神互相貫徹正所以監督政府

范熙壬 欲監督政府須另外想方法此項與第八十條實有牴觸

王紹鏊 本席對於政治前途甚懷疑以爲與其事後宣戰莫若事前防範將來議會政治成功自可免種種危險

黃贊元 現在正希望全民政治不希望議會政治更不希望黨派政治如政治上軌道危險無法防止

主席 此項暫時可以刪除如何君堅持主張可由何君在大會另行提出

多數決定將第二項完全刪除

主席 第三項變爲第二項有無異議(衆無異議)

主席 第四項變爲第三項有無異議(衆無異議)

主席 第五項變爲第四項有無異議(衆無異議)

主席 第六項變爲第五項有無異議

多數決定第五項爲『受理人民請願』第六項『建議政府』第七項『質問政府並得請求其出席答覆』第八項『兩院委員受逮捕或監視時

審查其事實及理由爲恢復其自由之請求』第九項『其他受國會或法律所委託之事件

主席 第五條有無異議

何 雯 主張仍改爲委員總額過半數之列席列席議員三分之二以上之同意決之

多數贊成何君之主張

主席 第六條有無異議

范熙壬 主張於『報告』之上加入『向各院』三字

多數贊成范君之修正

主席 何君又於憲法第三十五條之後增加一條爲第三十六條『國會期滿政府因事變不能舉行選舉時得繼續行使其職權至次期國會開會之日爲止』

多數贊成

主席 何君又於憲法第八章法院第八十六條之後增加一條爲第八十七條『刑事案件除戰時及軍艦內之犯罪別以法律規定適用軍法

會議外概歸普通法院管轄』

范熙壬 贊成何君之意而主張刪去『別以法律規定』六字

王紹鏊 贊成范君之修正

多數贊成何君之提案及范君之修正

主席 本席於法律章第九十二條後增加二條其理由前次業經說明

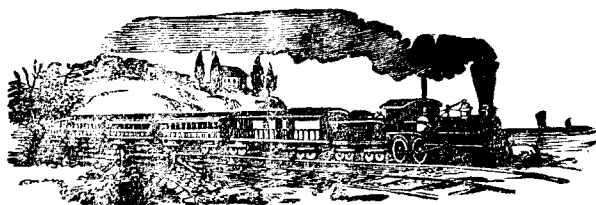
當日討論結果係贊成反對之數相等今日請多數公決

多數決定贊成修正如下

第 條 國會議員對於重要法律延不制定國內各法定團體得發議制定法律案呈請政府咨送國會議決國會議決如擱置不議或議而否決時政府得將該案及否決之理由付之國民投票可決時即成爲法律
國內各法定團體發議國民投票另以法律定之

第 條 國內各法定團體對於國會議決之法律案認爲有違反民意時得依法定程序動議於公布期內要求政府將議決之案展緩三個月公布展緩期內政府得將該案交國會覆議或交國民投票否決時即廢止

多數贊成通過



附第四類草案

法院章第八十六條後增加一條

第八十七條 刑事案件除戰時及軍艦內之犯罪適用軍法會議外概

歸普通法院管轄

國會章第三十五條後增加一條

第三十六條 國會期滿政府因事變不能舉行全國選舉時得繼續行

使其職權至次期國會開會之日為止

國會章增加兩院院內行政委員會草案

第一條 兩院各設院內行政委員會以議長副議長及各院所選出之

行政委員組織之

第二條 每年會期之始參議院由各省及各選舉會各互選議員一人

衆議院由各省及蒙古西藏各互選議員二人青海互選議員一人爲

院內行政委員

第三條 院內行政委員對於院內事務與議長共同負責各院對外事

件經院內行政委員會議決後以議長名義行之

第四條 國會閉會期內兩院院內行政委員得開聯合會行使左列職

權

一 對於政府外交及財政之緊急處分徵其報告

二 請求宣告解嚴之議決

三 請求驟集國會之議決

四 議決國家與地方及地方相互間之爭議事項

五 受理人民請願

六 建議政府

七 質問政府並得請求其出席答覆

八 兩院委員受逮捕或監視時得審查其事實及理由爲回復其自

由之請求

九 其他受國會或法律所委託之事件

第五條 兩院行政委員會聯合會之議事以委員總額過半數之列席列

席員三分之二之同意決之

第六條 院內行政委員會須將經過事由於國會開會之始向各院報

告之

國會認爲不當時得停止其效力或變更之

國民章第十九條後增加一條

第七條 本章所稱人民無男女之性別

國會章第四十八條後增加一條

第八條 各省議會各選舉會及各省選舉區對於該議會該選舉會及

該選舉區所選出之兩院議員認爲違法或瀆職時得依左列方法召

回之

(一)由各省議會議員總數三分之一連署動議經總數議員三分之二

議決者

(二)由選舉會原選舉人總數三分之一連署提議經該會原選舉人總數三分之二議決者

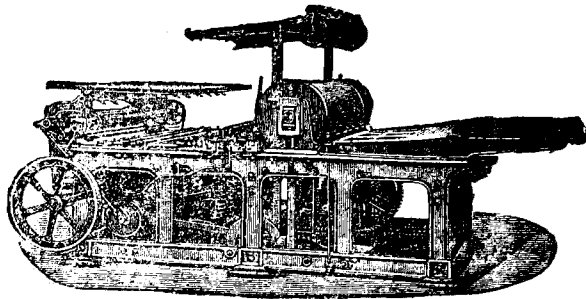
(三)由各省選舉區原選舉人總數三分之一連署提議經該區原選舉人總數三分之二議決者

(四)凡召回之議決須記名投票並將理由書及該票送達於兩院
法律章第九十二條後增加二條

第 條 國會對於重要法律延不制定國內各法定團體得發議制定法律案呈請政府咨送國會議決國會如擱置不議或議而否決時政府得將該案及否決之理由付之國民投票可決時即成爲法律

國內各法定團體發議國民投票另以法律定之

第 條 國內各法定團體對於國會已議決之法律案認爲違反民意時得依法定程序發議於公布期內要求政府將議決之案展緩三個月公布展緩期內政府應將該案交國會覆議或交國民投票否決時即廢止之



第十二章 地方制度專篇 續前編

第六三節 地方制度案繼續審議經過述略 并表

地方制度案民國六年審議未畢國會解散護法時代繼續審議完畢交憲法起草委員起草草案成開二讀會二讀會未畢因少數人意氣之爭以不出席抵制又被破壞詳情載前編十一年國會第二次恢復集會北京前此未參預護法之分子根據黎元洪氏十一年六月十四日撤消民國六年六月十二日解散國會令之命令仍得列席其在粵集會時補入之分子被摺於是審議會開會乃繼續民國六年審議會其第一次開會爲十一年八月十日議事日程爲第九十二號是日出席議員參議員一百三十九人衆議員三百二十五人審議長王正廷宣告開議云今日議事日程爲審議地方制度一章查此章在五年前經憲法起草委員會提出十六條以後又有湯漪呂復丁世嶧駱繼漢秦廣禮諸君分別提出修正案交付審議現在逾時已久事過境遷此等草案及修正案是否適宜不得而知惟呂復君所提修正案已撤回另提新修正案姚桐豫君亦提出修正案請衆討論云云姚桐豫主張於國憲外另制省憲其理由則以從前各人所提之地方制度案皆係不能容納省憲者與今日國情不合呂復主張今日國情非採用二重政府二重憲法之規定不能滿足時勢所要求馬驥動議以地方制度案民國六年時討論已久惟從前提案是否適用尙爲問題現呂議員等所提修正案與民國六年所提各案根本不相容之處甚多如逐條討論枝節節難望有正當結果故擬出大體問題六項以供討論（一）省之地位（二）省政府之組織（三）省之權限（四）省與中央之關係（五）省長之產生（六）縣制度之如何規定當時討論對於馬驥動議有所損益發言者爲呂復張樹森湯漪陳銘鑑丁佛言李槃王源瀚鄭江灝籍忠寅張魯泉楊福州林長民李景蘇等結果決定大綱三條（一）省之地位及權限（二）省與中央之關係（三）縣制度如何規定爲繼續審議之標準

審議經過表(三) (編次係繼續前編地方制度專篇審議經過表)

審議日期	議題	反對發言者	贊成發言者	表決情形及附記
八月十二日	省之地位及權限(省憲問題)	<p>蔣義明反對省自制憲以為擴大地方行政權限不必有省憲之名並主張省事權須列舉的規定</p> <p>李景銖反對省自制憲</p> <p>(理由)(一)眼光須看到省在歷史上永遠不至發生政潮之時</p> <p>(二)認省憲運動為一時現象為少數人意思非真正民意之表示</p> <p>(三)二十二省若許予自制省憲對於各特別區及蒙古西藏青海將如何處置</p>	<p>丁佛言主張省得自制定憲法提出條文為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又增加國權一章用列舉的規定</p> <p>呂復羅家衡駱繼漢劉彥等贊成之</p>	<p>未表決</p>
十五日	前題	<p>郭涵徐際恒畢維垣王試功張善輿</p>	<p>張樹森湯漪陳銘鑑林長民籍忠寅</p> <p>姚桐豫</p>	<p>未表決</p>
十九日	前題	<p>黃佩蘭</p>		<p>以省之權限規定取概括主義付表決出席議員四六六人起立者三九三人在三分二以上可決</p>

<p>二十二日</p> <p>前題</p> <p>(又)省與中央之關係</p>	<p>呂復主張不能以抽象條文付表決應問所關係者為何種事項</p>	<p>向乃祺主張國憲上規定各省有自制省憲之權正可為今日實力派之調和而消弭政象之變亂也</p>	<p>未表決</p> <p>以陳動議諮詢無異議其文如下 (一)國權一章取列舉主義而加入於憲法之內 (二)各省於不抵觸國憲範圍內得自制定省憲此後討論即以此動議為標準</p>
<p>二十四日</p> <p>增加國權一章</p>	<p>陳銘鑑主張先討論國權一章加入憲法及各省於不抵觸國憲範圍內得自制省憲二問題因僅討論省與中央關係太覺寬泛無邊際</p> <p>蔣義明姚桐豫呂復趙時欽王侃徐際恒王有蘭(理由)有主張分別加入於各章之內者有主張加入於國會章內者有主張加入地方制度章內者</p>	<p>王源瀚楊永泰丁佛言孫潤宇湯漪吳蓮炬籍忠寅</p>	<p>未表決</p>
<p>二十六日</p> <p>前題</p>	<p>湯漪動議以所有關於國家事權各</p>	<p>湯漪動議以所有關於國家事權各</p>	<p>湯漪動議以所有關於國家事權各</p>

二十六日

各省於不抵觸
國憲範圍內得
自制定省憲法

蔣羲明徐際恒畢維垣

稽輔成湯漪張樹森楊永泰

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
席付表決贊成者
大多數

以各省於不抵觸

國憲範圍內得自

制定省憲法付表

決出席議員四五

二人起立者三一

二人在三分二以

上可決

湯漪再動議在地

方制度章內應規

定關於省憲法各

原則主席付表決

出席議員同前起

立者三二〇人在

三分二以上可決

二十九日	<p>縣制度如何規定</p> <p>王敬芳主張縣制度應在國憲內規定至如何規定應交起草委員會起草俟有條文再行討論（縣制度規定不必讓之省憲）贊成者為蔣義明江浩耿兆棟張善與張金鑑陳善王廷弼</p>	<p>王源瀚主張省與縣取分權主義為本案大原則應表決此原則交委員會起草（縣制度詳細規定讓之省憲）贊成者為呂復藍公武林長民褚輔成羅家衡朱念祖</p>	未表決
三十一日 延會			
九月五日	前題	<p>陳銘鑑主分權主義交委員會起草條文後再議至應規定於國憲或讓之省憲並無成見</p>	<p>未表決</p> <p>附記是日謝持鄒魯焦易堂等因爭護法分子列席問題紛擾時間頗久</p>
七日	<p>前題</p> <p>湯漪主張縣制度祇能國憲內規定大原則</p>	<p>蔣義明黃佩蘭</p> <p>馬驥鍾才宏呂復王有蘭</p>	未表決
九日			

延會

十二日

十四日
延會

十六日
延會

是日發言者為黃
 佩蘭何燮馬驤王
 敬芳丁佛言王源
 瀚王澤啟呂復鄭
 江灝張金鑑褚輔
 成諸人大致仍分
 兩派（一）縣制度
 應詳細規定於國
 憲（二）縣制度詳
 細規定應讓之於
 省憲卒無結果而
 延會

<p>十月二十六日 延會</p>			
<p>二十四日 延會</p>			
<p>二十六日</p>			<p>是日發言者爲吳宗慈鄭江濼金壽馬驥韓玉辰呂復張善與等結果由李文熙提議以縣制於國憲內規定大綱請付表決主席以贊成縣制於國憲內規定大綱者起立起立者在三分二以上可決主席即宣告所有提案均交付起草委員會作參考</p>

二十八日
延會

三十一日

未設省之地方
其制度如何規
定

是日提案及發言者爲李春榮恒鈞林長民王玉樹姚桐豫金永昌葉夏聲何畏鄧毓怡徐象先湯漪雷殷林炳華江浩耿臻顯湯漪張樹枏呂復諸人結果主席以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之區域屬內已設有縣治者適用本

章之規定三案合併表決出席議員四三八人起立者三三五人在三分二以上可決並宣告其餘各案一律交起草委員會參考

十一月四日
延會

七日

前題

主席宣告前次審議會對於王君玉樹提案之表決僅為第一項尚有第二項其文為未設省縣之地方在未適用本章規定以前其制度以法律

定之應否續付表
決

江浩陳銘鑑呂泮

林湯漪等略有討

論付表決出席議

員四七五人起立

者三七五人在三

分二以上可決

九日

延會

十四日

孫觀宇袁贊聞

易宗夔(對)理由謂現在須趕將憲法

呂復蔣鳳梧沙彥樞徐象先湯漪何

主席宣告以憲法

提出查憲法中

公布不必枝枝節節再為增加章程須知

雲楮輔成

內增加教育及學

增加教育及學

公布後尚有增加修正餘地

校專章付表決出

校一章

席議員四四七人

起立者三〇五人

在三分二以上可

決黃佩蘭提起表

決異議反證表決

起立者一七八人

在三分之一以證明
前次表決無效

十六日

王龜潤江浩提

易宗夔反對(理由)以為勞工猶是人民

林長民汪彭年王葆楹褚輔成湯漪

馬驥提議今日討

議於憲法內增

憲法內規定國民一章已足包含一切無

論雖為勞工問題

加勞工一章

庸另立專章冀裕熊贊成其說邱珍反對

然內容則係國民

理由以為國內實業不能發展對資本案

民生計付表決通

尚須提倡無庸此時即作進一步之規定

過後再以提案交

由起草委員會起

草主席以馬動議

付表決出席議員

四五人起立者

三三〇人在三分

二以上可決

主席又宣告黃議

員攻素提出資產

制度案一併交委

員會參考

十六日

張樹森提出增

湯漪呂復反對(理由)以為省民縣民大

張樹森以為國民直接參與政治主

主席以張案付表

加國民大會省
民大會縣民大
會市鄉村民大
會之規定

會等有省憲縣自治等規定不必規定於
國憲至國民大會我國既採用代議制度
即是間接國民主權主義無再採用直接
國民主權主義之必要至略表現其精神
於憲法上則國民投票及國民提案權等
現起草委員會正研究如何規定

權之機關即是國民大會其餘之大
會理由亦是直接參與之意主權真
贊成國民大會之規定

決出席議員四五
五人起立者五六
人不足三分以
上否決

十八日

延會

二十一日

延會

二十三日

延會

二十五日

馬驥吳宗慈主張
議程所列議案多
有不必審議者不
如將所有各案併
交起草委員會起



草限期草出條文
再行討論衆贊成

第六四節 地方制度案繼續二讀會經過述畧並表

憲法起草委員會根據十一年八月十日至十一月二十五日審議結果起草地方制度一章國權一章於十二月二十三日咨送憲法會議除國權一章及繼續起草咨交憲法會議之生計一章教育一章別錄外茲篇所述僅爲地方制度一章所以明專篇體例也

憲法起草委員會咨文略云查中華民國憲法案自民國六年二讀會議決增加地方制度專章以來所有原案在形式上雖經本委員會厘定章次然對於實際上精密之討論尙付闕如茲事體大關係國本原案既未及通過而全案之修正多至數十民國大法之久稽成立未始非由於此現原案及修正案重付審議探討既勤新義益富惟條文未備無從提付二讀本委員會依據迭次審議結果特行議定地方制度修正案全章都爲十條並依立法上之順序於原案國會章前增加國權一章都十六條以明定國家之組織劃分中央地方之權限對於全部草案則爲綜挈大綱之規定於地方制度則爲基本權利之賦與業於本月二十三日開三讀會全體可決云云(下略)

十二月三十日開憲法會議二讀會此爲國會二次恢復以來之第一次會議也議事日程爲中華民國憲法案(地方制度一章暨增加各專章並修正各案)審議報告『增加國權一章暨地方制度一章修正案』(憲法起草委員會提出)初讀當由代理審議長張伯烈報告審議經過情形憲法起草委員長湯漪報告起草經過情形十二年一月十一十六十八二十等日皆繼續開會其議事日程初僅列國權一章嗣又增列地方制度修正案嗣又將兩案位置前後易列於是籍忠寅質問主席副議長吳景濂議事日程屢次變更亦屢次開會不成編列議程究以何者爲標準議長答復以本席認定國權一章經過初讀後地方制度始能開二讀會嗣因兩院同人來函謂

應依起草委員會來咨程序排列議程否則以國權章列首大家不願出席本席希望憲法會議即日開會故不惜犧牲支配議事日程之權容納同人意思當時致函要求改列議程先議地方制度一章者乃反對省憲派議員因地方制度章內有省得自制省憲之規定故國權規定採用列舉方式既反對省憲則國權一章依立法順序必須緩議此要求之用意也議長既照辦理於是二十日乃得成會將地方制度案第一條通過未及議第二條即已枝節叢生蓋此省憲大問題其勢不得不出以協商時省憲同志會與反對省憲同志會各立機關各逞筆舌以求主張貫徹各黨派間之籓籬悉被此問題擊破蓋雖同一黨派而對此大問題則各有主張也中立派人爲居間者請省憲派與反省憲派各委託代表與中立派人三方面爲開誠之協商歷時數月至六月十二日深夜始將地方制度國權兩章全案協商完妥六月十三日政變陡起黎元洪離職出京兩院議員紛紛赴滬憲法會議於是牽入政治漩渦流會數十次不能成會時局推移直至十月四日始足法定人數成會主席報告此案自通過第一條後第二條以下因爭執之點頗多乃由各政團協商現已得有結果連署者二百餘人今請黃君贊元先行報告協商情形黃贊元報告云地方制度自國會恢復即視爲憲法中最重要之問題憲法會議開會後遂即從事於省憲之爭幾經半年之久而終難期結果推其爭執要點則在省憲派與非省憲派之固執已見同仁等鑒於兩派有協商之必要乃由中立派提出意見要求兩派推舉代表開協商會研究之時間綦久開會之次數頗多甚至每晚夜深二三句鐘時尙不能散會從前開會所以未能報告者係因全案協商未克終了直至六月十二日全案協商得有結果即本院所印之地方制度修正案及增加國權一章修正案曾經印刷分布諒同仁早經閱及此爲報告協商之原委至協商內容則以省憲同志會及反對省憲同志會兩方之意見其區別之點究竟安在第一爲兩方意見相同者即爲地方分權主義地方分權主義無論省憲派或反省憲派一致表示贊成第二爲兩方意見不同者省憲

派偏重於省認省爲比較大之團體故應自省着手以發展地方分權反省憲派以爲最初級之地方團體係縣如欲地方分權應以縣爲單位兩方意見不同之點點在於此而協商結果以爲省爲地方最高團體縣爲自治基礎關係甚爲重要故省縣應予並重自是以後協商略有眉目乃決議兩項意思(一)地方分權主義(二)省縣並重主義就此兩種主義討論支配第二條以下之條文然地方制度與國家權限劃分亦有密切關係故將國權一章亦提出修訂條文此爲國權地方制度兩章協商之結果至於修正之前提計共分七項(一)劃分國家事權與地方事權(二)國家事權由中央任官辦理(三)國家事權除國家設官辦理外得委任自治職員辦理(四)國家官吏探任命制自治職員探選舉制(五)省有奉行國家法律義務縣有奉行國家及省法律義務(六)國家不干涉省縣自治省不干涉縣之自治(七)憲法正文均爲原則其暫行辦法及推行先後次序另以施行附則定之憲法公布之後何條應於何時施行均在施行法中規定云云報告既畢於是地方制度案乃得繼續第一條而開第二讀會矣

二讀會經過表

(附記) (此表以憲法起草委員會提出之案爲原案從第二條後以協商會所修正者爲修正案)

議 題	修 正 案	贊 成 修 維 持 原 案 者	表 決 結 果
第一條 地方劃分爲省縣兩級	徐際恒修正爲地方爲省及縣 金壽黃佩蘭修正爲地方分爲道縣兩級王廷弼 修正爲中華民國地方爲省道縣三級制	景耀月丁篤王 葆真王敬芳	潘大道陳銘鑑 韓玉辰 修正案均否決原案以五八八人之

張善與修正為地方為省縣市村

陳望修正為地方為省縣兩級及未設省之區域

丁篤修正為地方分為道縣兩級及未設道縣之區域

區域

鄭江瀨修正為地方為州縣兩級其區劃以法律

定之

增加一項

牟琳王敬芳李

張樹枬雷殷反

各提案均否決以

景源

對增加一項

上為十二年一月

法律定之

二十日議決者

王澤敏提出者文為省縣之區劃及設置以法律

定之

王玉樹提出者文為省縣之增設或變更別以法

律定之

第二條

省依本憲法第五章第 條

之規定得自制定省憲法但

不得與本憲法及國家法律

相抵觸

法律相抵觸

協商會修正為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

定得自制定省自治法但不得與本憲法及國家

以下為十二年十

月四日議決者

修正案以五四九

人之出席四七〇

贊成可決

贊成可決

第三條

省憲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憲法會議制定之

協商會修正為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
第二項照原案

第一項修正案第二項原案以五四九人之出席四八一人之贊成可決

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選出之代表不以各該議會之議員為限其選舉法由省法律定之

第四條

左列各規定各省憲法均適用之

協商會修正為

左列各規定各省均適用之

王敬芳劉彥反對李修正案

協商會修正案前

(一)省設省議會為單一制之代議機關須依直接選舉方法選出之

(一)省設省議會為單一制之代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

提二句以五四九人之出席五一二人之贊成可決
又第一款以五五一人之出席五〇

(二)省設省長或省政務委員其選舉依憲法之所定

未能直接選舉以前得適用前條之規定組織選舉會選舉之

但現役軍人非解職一年後不得被選

(三)省務院設院長一人由省務員互選之

(三)住居省內一年以上之

(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

中華民國人民於省之法律

李有忱對協商會修正案第二款修正為省設省

上一律平等完全享有公民

務院執行省自治行政以省務員五人至九人組織之任期四年

權利

黃佩蘭動議第二款下加但書文為但現役軍人

(四)省文官之銓試任用糾

非解職一年後不得被選

察及保障須依國家法律行

黃裕熊對協商會修正案第三款修正為省務院

之

設院長一人由省務員互選三人仍由中央擇一人任命之

三人之贊成可決

又第二款李修正

案否決協商會修

正案以五五一人

之出席四五一人

之贊成可決

又黃提案加但書

以五四五人之出

席五一三人之贊

成可決

又第三款其修正

案否決協商會修

正案以五四六人

之出席四四九人

之贊成可決

又第四款協商會

修正案以五四八

人之出席四七九

人之贊成可決

第五條

協商會修正為

縣制由省憲法會議定之但左列各規定各縣均適用之

不得違反左列各規定 (一)縣設縣議會於縣以內之自治事項有立法

(二)縣設縣議會於縣以內 權

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

(二)縣除自定縣稅外對於一之費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

權其稅額依省法律之規定 (三)縣於負擔省稅總額內有保留權但不得逾

(三)縣有財產及自治經費 總額十分之四

省政府不得處分之 (四)縣有財產及自治經費省政府不得處分之

(四)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

議決兩省庫補助之 (六)縣有奉行國家法令及省法令之義務

曹裕熊對協商會修正案第二款修正為縣設縣

長由縣民直接選舉三人仍由省務院長擇一任

命之依縣參事會之費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

又郭步瀛修正為縣設縣長由縣議會及各法定

協商會修正案前

提二句以五三六

人之出席四七六

人之贊成可決

協商會修正案第

一款以五三五人

之出席四七六人

之贊成可決

又第二款曹裕熊

李戴各修正案均

否決省商會修正

案以五三九人之

出席四八一人之

贊成可決

又第二款後增加

一項潘案否決

協商會修正案第

三款以五三七人

之出席四八三人

團體選出之代表組織選舉會選舉之現役軍人不得當選任期三年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

又李景濂修正刪去（司法尚未獨立及）之七字

又景耀月修正為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任期三年但下級自治尚未完成以前不適用之

又戴書雲修正為增加任期三年四字

又潘江修正第二款後增加一項文為前項選舉現役軍人非解職一年後不得被選

之贊成可決

又第四第五第六

共三款合併表決

以五四〇人之出

席四九一人之贊

成可決

第六條

縣設縣長其選任方法由省憲法定之

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共同利害者不在此限

第七條

縣有奉行國家法令及省法令之義務

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分置官吏執行外得委任縣官自治行政機關執行之

協商會修正案第

六條以五三七人

之出席四六五人

之贊成可決

協商會修正案第

七條以五三七人

之出席四八二人

第八條

縣以下之自治制由省議會制定之
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

(按以上三條經協商會修正除已分別容納於第五條各款者外共修增為第六七八九十共五條記於下欄)

第九條
未設省已設縣之地方適用本章之規定

第十條
內外蒙古西藏青海因地方

協商會修正案易為第十一條文未修正

協商會修正案易為第十二條文未修正

之贊成可決

協商會修正案第

八條以五三四人

之出席四七〇人

之贊成可決

協商會修正案第

九條以五三四人

之出席四七四人

之贊成可決

協商會修正案第

十條以五三五人

之出席四八〇人

之贊成可決

原案以五三八人

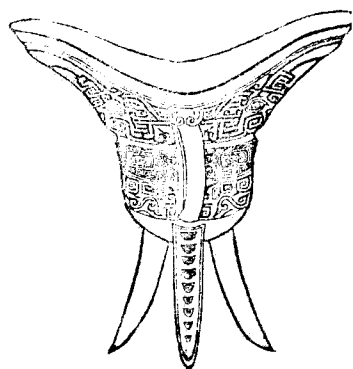
之出席四七四人

之贊成可決

原案以五四三人

之出席五〇三人

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



之贊成可決

附編 論壇異同集粹

地方制度修正案

駱繼漢 憲法草案修正各條理由商榷書

憲法爲國家根本大法欲修正憲法條文不能不先改造國家觀念查民國憲法草案上之所謂國家者不外單一制度代議制度及個人主義之三大結晶體云爾今事隔數載社會進化程度非復猶是吳下阿蒙集權政策不能成功而聯省自治之論代起是單一制度國家將變爲聯邦制度國家矣參政方法無有保障而國民大會之聲迭興是代議制度國家將變爲直接制度國家矣且社會黨各派乘社會生活問題緊張之際到處宣傳運動漸惹起勞動者與資本家之鬭爭苟一旦因事暴發則個人主義國家不又將變爲社會主義國家哉此非僅起草時所絕未經夢想抑亦議決時所多不及意料者本員外觀世界思潮內審國民心理覺聯邦政治與直接政治二者各有一定之量原無庸談虎色變惟社會主義方面似祇有法學一派主張『民衆的勞動國家』不取革命手段而以法律改造經濟秩序使新舊社會得以徐徐蛻化較爲切實可行爰斟酌損益自組成一個統系舉其犖犖大者而言除承認提高省之地位職權及未設省地方之昇進程序於地方制度章草擬條文以順應聯省自治潮流外對直接制度論則承認政治上創制複決罷黜新三權於是就國民法律等章有各條之修正對社會主義論則承認經濟上生存勞動享益新三權於是創經濟生活專章有各條之加入而佐以教育經費獨立產

業組合自治諸條以完成吾憲法上之新理想國家最後且減少憲法修正人數予此新國家以時時進化之可能性者首則採用柯爾(C. D. H. Cole)『社會通論』等書次則採用威確爾(Deloof weloox Ph. D)『全民政治論』等書三則採用安頓閣幹爾(Anton menger)『新國家論』並『全勞動收益權史論』等書其有未暇列舉者俟於修正各條理由下說明出處焉要之自德國新憲法發布以來吾國湖南各省制憲運動多奉爲模楷蓋本今本員商榷書所主張亦不過取社會上存在勢力搦管撰爲法文而已茲先以憲法會議二讀會未通過者爲限撤回六年地方制綱專章十二條修正案而另提地方制度全章十三條修正案如左

地方制度全章十三條修正案

(總說明) 中央與地方權力之分配世界各國現行制度計有三大種類一爲嚴格的聯邦制度二爲單一國分權或集權制度三爲居間特種制度而此制又有倚於聯邦制形式與倚於單一制形式之分倚於聯邦制形式者例如澳洲聯邦憲法倚於單一制形式者例如北美加拿大自治條例英人柯爾言之甚詳本章特取之以折衷於聯省自治與地方分權之間而以吾國湖南省憲法浙江廣東兩省憲法草案湖北省自治法草案等實之就中問題待決於呂議員復近著制憲管窺附錄地方制度條文者數處雖曰所見相同要亦得啓不少特表而出之以示不敢掠美云爾

第一條 省爲構成中華民國之最高自治體有自制省憲法

之權

省以縣構成之但特別市直隸中央

第二條 省之事權除國憲規定屬於中央政府外其餘皆得

保留爲各省所有但當行使時應注意左列各款之

規定

(一)省之治制不得抵觸民主

(二)省定教育基金不得移充別用

(三)省用通行國幣不得自行鑄造

(四)省以警備隊維持治安不得自編省軍

(五)各省間禁止私鬪並不得締結攻守同盟等條約

(六)省於辦理水利工程不得加害於他省某地方

(七)他省人民之入籍或僑居營業作工服務者不得歧視爲不平等

待遇或加以特別負擔

(八)他省人民因犯罪逃亡本省不得隱匿之拒絕該省官署交出之

請求

(九)省於水陸交通業務取聯絡不得各自爲政

(十)各省間通商自由對於輸出入貨物非經他省同意不得擅行禁

止或課稅

(十一)省內文物古蹟宜設法保存不得任意毀滅或出賣於外人

(十二)本省產出或由他省運入之米糧及其他生活必需品不得私

許運往外國

(十三)省有財產及實業非經國家允許不得用爲抵押或逕借外債

十四)省對外國政府或駐在公使無直接交涉非防禦侵略時不得

發生戰端

(十五)其他基於法律或條約應歸中央政府辦理之事項不得故意

違反

第三條 省之財政收入應以直接稅爲主其他各該省公費

及財產收益等屬之將來劃分國家稅與地方稅時

應遵守此旨

第四條 省與省之爭議先由該省間協商解決若協商不一

致時咨請參議院裁定之

第五條 省與中央之爭議關於法律者咨請國會裁定之關

於憲法上疑義者得請願於國會要求組織憲法會

議解釋之

第六條 省對於國憲認爲有修正之必要時得由一全省法

定團體發起修正動議俟有七省以上之贊成連署

提出修正案請願於國會要求組織憲法會議議決

之

前項提案各省得派委員出席憲法會議說明修正

理由但不得參加表決

第七條 省設省長一人任期三年由各省自定民選方法選出後呈請大總統加以任命但現役軍人不得被選爲省長

第八條 省設省議會議員任期三年由各省自定選舉方法但職業代表至少須占該省議員名額三分之一

第九條 省長之罷免省議會之解散及省議員任期內之撤回均應適用省公民投票制其程序由各省自定之

第十條 省設官署於國家行政事項無論直轄委託應遵照中央法令辦理

第十一條 省憲效力以不抵觸國憲規定爲限各省中有遵不守國憲或基於此所發布之法律者國家得以強制

第十二條 方法糾正之務使其盡遵守義務

第十三條 現行制度 未設省之地方區設區議會施行自治其他蒙古西藏青海制度別以法律定之前項諸地方俟其文化

經濟發達程度能與最小省相同時得由該地方法定團體或全體公民過半數以上之連署提出改省

案請願於國會國會議核與本項條件相符合應即組織憲法會議允許之

(分說明) 本章第一條第一項規定省之在國憲上居間特種性質明白承認各省制憲之權以順聯省自治潮流第二項規定用意一以杜絕府道等級之紛紜一以誘起都會文明之發展第二條規定省之事權取概括主義所加『不得』之消極的限制自政治教育經濟以迄軍事外交十餘款皆由經驗得來於各省自治中仍寓維繫國家統一之義可謂省之居間特種性質之表現者第三條規定中央與地方之稅源完全採納美國前任公使芮恩施著『平兵政治的基本原理』第十五章之說爲將來劃分稅制者立一抽象的標準第四第五兩條規定省事權爭議之種類及其解決之機關前者爲地方與地方之關係後者爲地方與中央之關係皆針對上條左列各款而發第六條規定省之修正國憲發議權亦爲居間特種制度所應有者其作用在因應社會進步使國憲隨時得與省憲體合將來修正時趨嚮聯邦制也可趨嚮單一制也可自是以後第七第八第九三條規定省之行政立法最高機關之組織及其更迭皆加以一種實質的限制於省長則反而防止軍閥利用於省議會則正而採行機能選舉終以直接民主政治爲歸宿此真地方制度之大綱至不言及省參事會者恐省務院省政事會名稱難以劃一非有他故也第十條規定省設官署包含省長以下機關在內不過保持國家行政事項之統一亦省於自治事權外尙宜服從中央政府之法律命令第十一條規定省憲效力與國憲效力之界限及違反國憲之救濟方法最爲本章重要關鍵所強制方法者相彼

純粹聯邦國新舊憲法莫不有明文規定况此為居間特種制度乎無此則將適如反對聯省自治者所譏為未能由分而合先使由合而分已若夫第十二條與第十三條法意巖然不同第十二條規定就未有省憲之地方而言維持過渡現狀目下公布省憲者僅有湖南一省其餘多並草案而無之不能不防青黃不接之虞古德諾之『憲政運用論』有取於南阿合同國憲法者此亦其一端第十三條規定就未有省制之地方而言保留運用餘地查熱河綏遠察哈爾三特別區當創設省議會相當於現制下之各省原無待深論惟蒙古西藏青海等地方疆域寥廓風氣閉塞且以毗連強鄰在在與國防安危有關不得已暫行特別制度然終嫌其未能與內地二十二行省一律施行居間特種制度也故有第二項改省條件之規定文化不止教育經濟可括財政以發達到最小省程度為限不患無改省制憲之一日是在該地方人士之奮發何如耳此等昇進方法出自美國憲法吾人昔於地方制綱修正案第十二條理由中已曾言及今之以發案權與該地方者亦猶是民族自決之義至問允許何以必屬於憲法會議則以該會議為民國最高主權機關當然有最後決定之權雖謂其與第五第六兩條之規定息息相通可也

李述膺韓玉辰提案 此案係民國八年在廣州時所擬本屬後平時勢之作第其中關於諸大綱之主張尚不無可資參考之處茲特印出分配同人以供研究

第一條 地方為省縣二級

第二條 蒙古西藏青海及其他未設省之區域得由國會議決以次施行本章之規定

第三條 省縣之增設及變更以法律定之

第四條 省於左列事項有議決執行之權

(一) 省實業及交通

(二) 省財產及營造物之經營處分

(三) 省市政衛生

(四) 省水利工程

(五) 慈善公益

(六) 監督下級自治

前項所列各款有涉及兩省以上者得共同辦理其經費不足時經國會議決由國會補助之

第五條 省依國家法令辦理左列事項

(一) 教育

(二) 銀行

(三) 警察

第六條 省依國軍之編制得自徵警備隊但每省至多不得逾一萬五千人

第七條 省財權如左

(一) 田賦

(二) 依自定稅則所徵之單行稅

(三) 依國家法令所徵之附加稅

(四) 省公債

(五) 屬於省有之一切規費

遇有非常災變其收入不足支辦時得依參議院議決受國庫之補助

第八條 省對國家有左列之義務

(一) 奉行國家法令

(二) 國家預算不敷或緊急財政處分之結果應以各省收入之多寡用累進法負擔供給之但邊僻省分及有第七條第二項情事者得由參議院議決免除其義務

(三) 省條例章程命令與國家法令有牴觸者無效但中央政府命令有違法情節時不在此限

(四) 省交通之設施遇國家有必要時須供其使用

(五) 不得立專賣特許著作等法律不得製造貨幣及度量衡不得發行鈔票不得與外國訂立買賣土地及以鑛山鐵路田賦作抵之契約不得為軍港兵工廠及要塞砲壘之建築製造

(六) 省行政立法各事項須隨時報告大總統

第九條 省參事會有不盡前條之義務者大總統得免參事

之職若出於省議會時大總統經參議院議決得解

第十條 省因省行政與中央政府或其他省分有所爭議由參議院裁決之

第十一條 省設省議會其議員由各省人民直接選舉之

第十二條 省議會之組織及選舉以法律定之

第十三條 省設省長一人由大總統任命代表中央政府監督地方行政並執行國家行政事務

散其省議會

第十條 省因省行政與中央政府或其他省分有所爭議由參議院裁決之

第十一條 省設省議會其議員由各省人民直接選舉之

第十二條 省議會之組織及選舉以法律定之

第十三條 省設省長一人由大總統任命代表中央政府監督地方行政並執行國家行政事務

(一) 制定省條例章程

(二) 議決預算決算

(三) 議決省財產及營造物之經營處分

(四) 制定省稅則

(五) 議決省公債之募集及省庫有負擔之契約

(六) 議決地方官吏之俸給

(七) 對省參事會質問或建議

(八) 受理本省人民關於本省行政之請願書

(九) 答復參事會之諮詢

(十) 咨請省長查辦省官吏之納賄違法

(十一) 彈劾參事員並得為不信任決議

(十二) 依中央法令應由省議會議決事件

第十三條 省設省長一人由大總統任命代表中央政府監督地方行政並執行國家行政事務

第十四條 省長依中央法令或執行省行政得發布命令

第十五條 省行政以省長名義經由參事院行之

省參事院放棄職務或紊亂事權時省長應加警告

或令改正

第十六條 省長統率警備隊

第十七條 省設參事院執行省行政對省議會負責任

第十八條 參事院設參事五人由省議會選舉

第十九條 參事院設內務警備財政教育實業五司各司長

以參事充之

第二十條 省長發布關係省行政之命令文書非經參事副署

不生效力

第二十一條 參事有違法行為被省議會彈劾時省長應即免參

事之職

第二十二條 參事受省議會不信任之決議省長非解散省議會

即免參事之職

但對省議會於同一會期內不得為二次之解散

省議會解散後二個月須召集之

第二十三條 縣設縣議會縣參事會及知事一人議決執行縣行

政事務

縣議會縣參事會之組織以法律定之

縣知事由省長任命三年

縣以下市鄉自治以法律定之

附本案理由

地方制度原案及修正案因其對於地方制度之見解不同其方案乃大異有置重省長視省為國家行政區域者有置重省議會視省為地方自治團體者有認省為官自治二者之所寄而出於調停牽就之途者其各持極端者無論矣折衷之說多限於無界限少條理分割不清糾紛斯起爰不揣固陋就各案斟酌而損益之以成本案其特色有可言者

(一)以參事院為中心執行省行政對省議會負責省長專理國家行政對於省行政祇居監督之地位而省議會與省長不發生對抗之關係蓋使省行政為一系統國家行政又為一系統而中央與地方終不能截為兩段劃然分離也而用省長名義行省行政以溝通而維繫之名號推之中央代表實權操之地方人民凡屬省之國家行政一任省長之自由處理地方不過問焉夫而後國家與地方各得自由發展極開闢背向之能事收殊途分功之良果計莫善於此者

(二)參事院全由省議會選舉使一省之內各方利害情感有所質劑蓋凡行政之當局與其由一人之意思而任使不若由多數之意思而選舉又與其選舉一人直當行政之衝不若選舉二人以上得收共濟之益此談自治制者所以多取英倫而後大陸諸國也彼主省長民選及

一黨一派組織參事會者或貽官僚政治之害或敗豪強兼併之謀而所謂地方自治之根本意義固在以本地方人辦本地方事與彼行政獨裁制或政黨內閣制實兩不相容也

(三)省事權一基於自體生活之必要如實業水利交通等一基於國家法令之賦與如教育銀行警察等在法制上必須全國劃一德意志之國民教育及美國近來將銀行制度並力以求其整齊者蓋此等行政一國之內不容有歧出之辦法也聯邦且然吾國又安能自外斯例故(一)省得自立法自施行之事權(二)省依中央法令而得執行之事權各案多混爲一談而不認立法的集權其貽誤非細也

(四)警備隊漫無限制爭自編練殊非立法本意本案特加限度如四川廣東或有一萬五千之必要其他省分數千足矣

(五)省財權原案及各修正案均無此惟湯案有具體規定所列各稅目及雜收入據民國五年預算計之數在一萬四五千萬以上值此中央奇窘之際驟爲此武斷的支配於實際殊有未安且所列各稅自此後稅則改良當有許多變遷定入憲法尤爲不可本案以田賦爲基礎而以單行附加各稅公債規費等附益之地方有相當之財源中央無意外之恐慌或者實際較利推行也

(六)省於統一國家之下圖自由之發展非聯邦可比本案定中央對省參事院省議會背其義務時得加以制裁體制固應如是各案於中央地方離合之間不失之緊湊即失之放縱均非適中之制也

(七)受協省分依本案之規定貧瘠如貴州省收入亦在百萬以上以其人口之少政務之簡儘足自給故不採國庫補助之說惟無論何省遇有非常災變收入短少支出不敷斯誠有賴於中央之援助也

(八)凡行政立法機關均應明載憲法市鄉自治亦應揭出其他如省長任期中央委託辦理國家行政問題縣知事任用方法及其性質屬於行政法懲戒法諸問題悉屏諸本案以外蓋嚴憲典之壁壘而別大法之體裁也

孔慶愷提案 廢省存道實行自治除統一障礙圖根本改造

第十二章 地方制度

第一百十四條 中華民國之地方爲道縣二級制

第一百十五條 道設道議會其組織及議員之選舉以法律定之

第一百十六條 道議會以不抵觸中央法令爲限有左列各職權

(一)議決本道單行條例

(二)議決本道預算決算

(三)議決道稅之徵收

(四)議決道公債及道庫有負擔之契約

(五)對於道長建議或質問

(六)受理本道人民之請願

(七)答復道長之諮詢

(八)咨請道長查辦所屬官吏

(九)議決其他依中央法令應由道議會議決事件

第一百十七條 道議會議道長爲違法時得以列席員三分之二以上

之同意提出彈劾案經由內務總長提交國務會議

議決呈請大總統罷免之

道議會認道參事員有違法時得議決彈劾案咨請

道長罷免之

第一百十八條 道設道長一員由道議會選舉三名呈請大總統揀

任其選舉以法律定之

第一百十九條 道長奉行中央法令辦理地方事宜有事故時得呈

准大總統暫由道參事會代理之

第一百二十條 道長認道議會議爲違法時得道參事會之同意得提

出解散案呈請大總統咨交國會議決之但同一會

期不得爲二次之解散

第一百二十一條 道設參事會贊理道長其組織法選舉法及職權以

法律定之

第一百二十二條 道參事會以道長爲會長

第一百二十三條 縣設縣議會其組織法選舉法及職權以法律定之

第一百二十四條 縣議會認縣長爲違法時得以列席員三分之二以上

之同意提出彈劾案呈由道長轉請大總統罷免之

縣議會認縣參事員有違法時得議決彈劾案咨請

縣長罷免之

第一百二十五條 縣設縣長一員由縣議會議選舉三名呈由道長轉請

大總統揀任其選舉以法律定之

第一百二十六條 縣長奉行中央及本道法令辦理地方事宜有事故

時得呈准道長暫由縣參事會代理之

第一百二十七條 縣長認縣議會議爲違法時得縣參事之同意得提出

解散案呈請道長咨交道議會議決之但同一會期

不得爲二次之解散

第一百二十八條 縣設縣參事會贊理縣長其組織法選舉法及職權

以法律定之

第一百二十九條 縣參事會以縣長爲會長

第一百三十條 未設道縣之處經國會議決適用本章之規定未施

行本章規定以前其暫行制度以法律定之

徐際恒 地方制度全章修正案

第 條 地方爲省及縣

現行省縣區域非經國會議決不得變更

蒙古西藏青海及其他未設省之區經國會議決得以次施行

本章之規定

第 條 省之事權如左

一 省教育實業及交通

二 省有財產之經營處分

三 省市政及公共衛生

四 省水利及工程

五 省銀行

六 省地方警察及保安事項

七 省慈善及公益事項

八 監督各級自治

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

第五條 省設警備隊得以國軍之退伍軍人編制之其額數由省議會

議決

警備隊補警察之不及保衛地方不得出境勦匪但於對外戰

爭時大總統得調遣之

各省遇有事變非至不能以自力平復時不得請求國軍援助

警備隊退伍得充任各縣巡警或地方工程營隊

第六條 省之財權如左

一 田賦

二 依自定稅則所徵之單行稅

三 依法律所徵之附加稅

四 省公債

第九條 省對於國家有左列各款之義務

一 國家預算不足或緊急財政處分之結果應依各省收入之多

寡用累進率分配其負擔但有第四條第四項情事者得由國

會議決減輕或免除之

二 奉行國家法令及中央政府為發展國力所定之政策

三 省有之內河航路鐵道支線及其他營造物遇國家有必要時

須供其使用

四 凡有妨害國家均一發達之情事經國會之議決須聽受中央

政府督促或糾正

五 不得發佈與國家法令有抵觸之法令

第十條 國家對於省有左列各款之權責

一 遇有非常災變或向受協之地方其收入不敷支出時經國會

議決由國庫補助之

二 關於教育實業交通水利工程有須二省以上共同辦理者其

經費不足時經國會議決得由國庫補助之

三 郵電航權鐵道幹線及軍港兵工廠之建築製造皆為國有

四 其他礦山森林及一切造端宏大與統治有關事項政府認為

應歸國有經國會議決得劃歸中央

第十一條 省有不盡其義務或違法大總統得撤換其省長其情形若出

於省議會時並得提出參議院議決解散省議會

第 條 中央政府有濫用權責或不盡權責時省政府經省議會之議決得不解納應負擔之國稅

第 條 省與中央政府之爭議及與省之爭議以參議院裁決之

第 條 省與省有以武力衝突或反抗中央情事經國會議決政府得以國軍鎮撫之

第 條 省設省議會其組織及選舉法以法律定之

第 條 省議會職權如左

一 製定省自治法及普通單行法

二 議決本省預算決算

三 議決省公債及省庫有負擔之契約

四 受理本省人民請願事件

五 答覆省長諮詢事件

六 提出質問及建議案

七 對於省長及各廳廳長有違法瀆職時得提出彈劾及查辦案

八 其他依憲法賦與應由省議會議決事件

第 條 省設省長一人執行國家行政並監督地方自治

省長之選任由省議會備選五人提交省長選舉會就被選人

中各選三人省議會彙列票額多數之三人呈請大總統擇一

任命

前項之選舉會由縣議會及農工商教育會各於所在地共同

組織選舉細則以法律定之

第 條 省長任期二年但解職後得再被選任

第 條 現職軍人非解職後不得被選任爲省長

第 條 省長爲執行國家行政監督地方自治及公布省法律得發命令

第 條 省長對於大總統及各省議會負責任

第 條 省依國家官制之所定設政務財政警備實業教育各廳

各廳廳長由省長呈請大總統任命輔佐省長執行省政務並會同參事會執行自治

第 條 省參事會以左列人員組織之

一 各廳廳長五人

二 省議會選出三人

三 省之農工商教育總會各選出一人

前項參事員除各廳廳長外皆爲名譽職其議決事件以政務廳長爲會長

第 條 下級自治團體有爭議事件由省參事會裁決之

第 條 省設審計局審計局長由大總統任命但須經國會之同意

審計局之組織及權限以法律定之

第 條 省之下設縣縣知事之任用由省長提出縣議會徵求同意呈

請大總統任命縣議會有二次不同意時省長得派員署理

第 條 縣知事受省長指揮執行國家行政並監督縣參事會執行自治

第 條 縣知事任期二年但得連任

第 條 縣議會認縣知事有違法溺職時得請求省議會彈劾或查辦

第 條 縣議會及縣參事會之組織選舉以省單行法定之

第 條 縣得設佐治員由省長委任其官制官規以省單行法定之

第 條 縣知事由中央政府考試分發以本籍客籍各半間用但本籍知事須迴避其選舉區

第 條 縣之下級自治爲城鎮鄉其組織以單行法定之

地方制度全章修正案說明書

中央地方爲一國政治狀態之表現其權限宜由憲法平均分配換言之中央地方之權限皆憲法所授予既不認中央授予於地方亦不認地方授予於中央地方制度者即憲法授予地方權限之規約也蓋天壇草案全部雖無國權專章而散見於各章各條無一非國權故對於地方制度之權限取抽象的列舉以與草案全部爲對待

省自治法及普通單行法皆予省議會以制定之權對於省自治實質上已有明確之保障所不敢輕予者僅憲之一字耳昔者楚莊入周問鼎之大小輕重王孫滿對以周德雖衰天命未改鼎之大小輕重未可問焉蓋惟名與器不可假人今浙盧湘趙粵陳不過爲楚莊之霸而我國會神聖莊嚴之制憲權尙未如周德之衰寧鼎之不若乎十年來之奮鬪以何因

由故本案不認兩重根本大法之存在

省縣二級爲地方自治團體構成分子之中堅中間道府兩級爲往昔行政階級之殭物下級城鎮鄉又爲純粹之自治團體惟省縣二級之地位一方爲國家行政一方又爲自治團體與國家統治有密切之關係故本案特採二級制

軍制紊亂爲全國政治之大梗近今軍閥及學者各有主張或主張設國軍不設省軍或主張設省軍不設國軍皆爲非是余以爲今日政治不從改革軍制入手絕無第二辦法而限區徵募分年退伍又爲改革軍制所必要故本案警備隊之編制略舍斯意所以謀軍制之改革也

自治行政參事會之性質或爲議決機關或爲執行機關雖有時受政府之委託亦得執行國家行政事務然大概以執行自治行政範圍爲多往者廣州草案及近日同人修正案中多採取責任參事制不惟失去參事制之性質且恐爲各省種政治上之亂源數年來中央政府責任內閣所演之狀況同人大概耳孰能詳矣府院之間稍有意見一經政客之挑撥即足以釀絕大之政潮不可諱言然猶曰一國元首不得不養其尊嚴若一省之行政首長則何必爲同樣之規定大概具有省長資格之人多爲懷才欲試之夫絕不肯甘居寂寞坐糜廩祿採取責任參事制實爲惹起政爭之媒介物也故本案參事制專爲執行自治行政之機關其組成分子除官吏自有俸給外且採名譽職所以杜地方團體之獵官熱也省長之產出應由任命應由民選久爲制憲爭論之點而任命有無條件

民選用何機關其爭論亦然近日擬草多採選任兼用選出機關獨歸之於省議會余竊以爲不然大總統由國會選舉世多議之將來憲法修正必將改觀有敢斷言省長選出機關專取省議會何以異是故本案折衷定制探複選任命以省議會爲提出備選機關以複選分散於各縣之法團凡民意機關皆有一部意思之容納而手續又不感困難似爲比較的普徧蓋省議會居一省政治之中心於政治上之人望知之較稔各縣法團距政潮稍遠且散而不聚不易受金錢勢力之誘迫大總統就民意範圍慎擇任用一方不背民意一方足以完成國家統治之作用漢宣帝有言與我共治平者其惟良二千石乎自古隆平之世無不以親民之官得人而理比年以來軍隊充斥縣知事困於供億變成卑官稍有才望者即鄙棄而不屑爲遂使下才濫充其選西南各省軍人以防區所在自由派充民事益不堪問古者郎官出宰百里郡守入爲三公何等隆重故縣知事之地位職權若不明確規定於憲法以爲保障危險殊甚故本案採取由省長提徵民意呈請任命慎重周詳雙方兼顧所以重民牧也

自民六以來地方制度久爲制憲之大問題故同人提出修正草案無慮數十本案雜採羣言或直錄其條文或採取其大意不爲苟同亦不爲苟異其與己意同者襲之而不嫌於因其與己意異者反之而不嫌於創惟學殖荒落疏漏滋多特提出討論請同人公決

蔣議員 義明 提案 本案大體理由有三一容納世界潮流趨重於全民政治蓋自歐戰媾和威爾遜倡導民族自決以後而人民直接參政之理

益顯著於人羣故德普等國新憲法中皆時有國民票決之規定本憲法草案大部分已通過於二讀會其留供吾人探入之機會幸有地方制度一章因本章之規定關係國民之生活發達亦極密切而納入此全民政治之精神近可以求達切身之福利遠可以匡救國政之秕謬而於本憲法已成之軀殼無形中或不少新血液之滋潤此容納世界潮流趨重於全民政治之理也一認定地方分權不應單分於省而應平分於縣蓋自個人生活之點觀之縣之立法行政實較省之立法行政尤爲切要而自共同生活之點觀之國家團體實較省之團體百倍重大今諸君因深惡中央集權之故急不暇擇欲分而寄之於省吾國行省之制自保育政治昌明而後實爲行政組織上一大患假令集權於省其爲害於民必較中央集權爲尤酷爾時人民忍痛不住必羣起據縣之地位以相反抗往者中央集權激起革命使人民頻年肝腦塗地可謂極人世之悲慘者矣庸詎知今日欲集權於省即種翌日革命之因乎且就生活關係言之縣爲人民生活切近之地實較省有分權之必要又按國權出自國民之原則且應多返還於國民直接生活之縣此認定地方分權不應單分於省而應平分於縣之理也一謀事實上之公平我國地方行政在事實上有未設省之特種制度及已設省之省道縣制度今輿論界以道之一級無事可辦視爲贅旒無庸論列外吾輩今日在憲法上加以規定應準據事實衡量法理以極公平之措置而謀達平流並進而又永久和平之福利爲目的萬不能因一時政象倚重一方以爲對待武器而失於偏頗迨一二

年後此一時政象既減俾國民受偏激所貽無窮最大之痛苦而使天下後世唾罵吾輩之慮事不周也今激於一時政潮欲於憲法上認許省有制憲權豈知集權於省而未設省之地方即抱不平而處於下級之縣之事權即相形而失於薄弱夫不公不平等之大忌故為謀全國民平流並進與全國民永久和平之福利而不能不於事實上力求其公平者也謹本上列三義擬具條文如左

第三章 地方制度

第一條 已設省之地方為省縣二級制

(說明)我國地方制度在事實上既有已設省與未設省之兩大類非如本條立言不能將兩大類立於平等地位故有已設省云云又道之一級所以未經列入之理由已具於總說明之中惟本員極主張廢省設道者倘憲法會議能通過道縣二級制本員尤為贊成不過以主張省憲諸君幾視省之為物為全體國民託命之所而本員所主張者又祇在表明二級制是以擬為省縣二級制云云

第一條 未設省之地方其行政制度政府得依其習慣現狀以法令規定外並得依其區域內人民之自決規定之各該地方皆得設地方議會其職權與省縣議會同

(說明)蒙古西藏青海及各特別區域情形本各不同惟對待行省地方而括之曰未設省之地方可以包舉靡遺若用他種規定非失於煩重即不免於歧異而使五族共和之下有不平等之現象矣

吾人今日規定未設省之地方之行政制度其緊要關鍵即在保持現狀而多與以改進之機會故政府得斟酌情形有改訂之權人民亦有自決規定之權又恐政府有時改革過驟致生柄鑿不入之象故加入依其習慣一方面所以促政府之審慎他方面所以免其地方人民之疑慮耳

未設省之地方之行政制度從現狀上既授予兩方面以改進之權但至如何程度而與已設省之地方之權利相等自必有地方議會之日為始故規定各該地方皆得設地方議會且地方議會建設匪難如青海即名青海議會西藏即名西藏議會熱河即名熱河議會是也

第二條 省及縣之區劃政府得依法變更外並得依其區域內人民之自決變更之

(說明)省縣區劃之設一方面國家以之定施政之界限他方面國民以之為謀生活之方便羣治演進至於今日其廣延曲折之形狀極為不便故授兩方面有改正變更之權以謀施政順利及發展國民生活之便

第三條 省及縣各有左列之職權

- 一 單行法之制定
- 二 稅率之規定及徵收
- 三 公債之募集
- 四 公有財產之處理

五 各種教育事項

六 各種實業及交通事項

七 水利及土木工程事項

八 警察及警備事項

九 衛生及福利事項

十 依政府及政府與地方長官之法令賦與及委託並其他一切事項

上列十項之處理苟其他地方人民認爲有不當時或以其地方公民總投票改正之或陳請地方長官及政府變更之

(說明一)省與縣其性質同爲國家行政區域不同者只有上下級之關係而已猶之兄弟雖有長幼關係之差而其人相等自若也試檢查其事務凡爲省所有之事務大都爲縣所有之事務又省所行之事務十九須由縣行之不過範圍有廣狹耳其數量原不相上下也故將縣與省之職權合舉如右

(說明二)列舉省縣事權蓋因中央政府事務已經渾括規定早通過於二讀會若不將地方事權列舉規定中央與地方權限不明必時起爭議而致庶政俱廢今幸地方制度尙待草擬正好供吾人將昔日中央所集之權盡量分配於地方乃同人舍天然坦途而不由欲另闢蹊徑而倡中央列舉地方保留之議夫使關於中央事權諸章未經通過本員又何不樂爲贊成又使地方列舉即不能謀國民之福利本員又何

苦爲是嘵嘵因地方權限列舉亦甚足以擴張地方權力供國民滿足其美滿生活之慾望如曰縱使地方權限列舉足以限制中央集權足以滿足國民美滿生活之慾望特吾心目中理想憲法不如是故不願主張也此則本員之所無可如何者也至本條列舉概括的款項係民國九年本員與本省同志謀湖北地方自治時所草擬曾經多數人討論認其權限範圍足以發展民治而無遺者也故本員採取列爲本條並益以下列各條提供主張概括諸君之前請考查其內容實質能否限制中央集權與供國民滿足其美滿生活之慾望而後加以評斷可也

(說明三)省縣行使本條職權當然以人民利害爲判斷而受人民不利益之限制蓋省縣機關立法行政或考慮不周或強有力者把持專橫損害人民一般之權利人民當然有救濟之權其救濟方法依本章精神當專採用總投票惟因邊遠地方情形不同故並採用習慣上之陳訴方法或較票決爲易於救正耳

第 條 省及縣之境內有屬於國家事項而政府未及施行者省及縣各得立法執行之但其事項經政府施行時須遵守其法律辦理

(說明)民國新造重以擾攘屬於國家事務未及施行者甚多人民頗感不便故授其權於地方議會俾得圖自由之發展夫所以授其權於地方議會不授其權於行政機關者防流弊也至於政府施行時須遵其

法律者中央關於其事權之立法得以變更地方法律保統一也

第 條 省及縣各設議會爲其立法及監督機關省縣議會議員之選舉及撤回另以法律定之其組織及權限由省制縣制定之

(說明一)按國權出自國民之義吾人將中央集權分配於地方只能分配於地方人民不能分配於地方行政機關故承受其權者當然在人民會議行事之地方議會也故本案以議會機關居前行政機關居後(說明二)憲法上規定地方制度只能規定大綱如權責機關等至於組織及權責行使當然另以法律定之所謂省制縣制者即規定本身執行其權責之程序及其關係是也譬之國會地方制度國會組織法也省制縣制議院法議事細則之類也湯君斐予所主張省憲之領域即本案所謂省制之領域未審其他同人視爲何物而其爭議竟囂且塵上矣本員始終只認地方宜分省立法權不宜分有制憲權也

第 條 省縣議會關於第 條第 條所列事項立法外荷其境內人民感於生活上之必要有所要求時得適應於其要求而有立法權

(說明)國會立法權除受本章各條分割外原無何等限制故本條特規定國民原有之無上立法權得由地方議會行使之以與國會相對待凡國會所有之立法權苟其事項爲地方之可能地方議會亦無不得行之此種無形中減削中央權力之法諒同人無不了解未審同人何苦主張中央事權列舉地方事權概括令人嘆其理想雖善而手段

甚拙也

第 條 省縣議會對於其人民要求或擱置不議或違反議決時人民得以投票或請求解散其議會

(說明)此條之命意在保障國民原有之無上立法權不爲地方議會所蹂躪以確實表現主權在民之精神行之既久必有比例推行於國會之日而爲修改憲法之動機下條亦有比例推行於國會議員之影響

第 條 省縣議會議員有受賄溺職事情時原選區公民得以投票可決撤回之

(說明)全民政治日即昌明代議制度日形衰退此條理由爲其一端美國各州多有行之者矣

第 條 省設省長一人爲行政長官設省務會襄助省長執行其事務省長之任免省務會會員之選任另以法律定之其組織及權限由省制定之

(說明)省之爲物一方爲國家行政區域一方爲地方自治團體故其行使事務亦宜以兩類資格人員管理之即一由中央任命之省長一由地方人民選舉之省務會(即現制之參事會)本員以爲由此兩類人員會合行之於事理恰如其分際時賢多不於選舉而來之人之方面注意而必欲將應由中央任命而來之人改由選舉產生於理未合故多數人總不免於疑慮(現在湖南正在試驗選舉廣東亦已試驗選舉是否由人民真正自由選舉有目共見吾敢斷定其結果絕不能愈

於任命)是以本條規定省務會襄助省長執行其事務即省之事務非經省務會不能執行者如此規定省長雖由任命亦何所見其不可如實不稱職尚有監督機關糾正並彈劾之故本員雖極端伸張民權而認省長無選舉之必要也

第 條 縣設知事一人管理行政事務設董事會襄助知事執行其事務

縣知事之任免董事會董事之選舉依法令之所定其組織及權限由縣制定之

(說明)縣之董事會之地位當然與省之省務會相同故知事亦無妨任命同人擬規定為選舉者大都鑒於其權力之重與位置之要而未從增高董事會之職權着想耳若一縣之事務非經董事會不能執行則縣知事之權力亦僅耳

全案既竟回憶民六本員所提地方制其特殊於同人者在注重於縣之一級其時同人中有一派只知重中央不知有地方而注意於下級地方者尤少然討論最終之結果縣制應規定於憲法之上竟於其年五月二十五日通過於審議會未始非國民之幸也今日同人中無有擁護中央者矣莫不知有地方者矣其相與爭論者又因有一派重視省之一級引起一派重視縣之一級而相持不下也本員為反對重視省級一派因其主張有化我國為聯邦之虞有依據一時變亂政象幫助小軍閥之嫌因之有偏頗不平之害且其弊有甚於昔日主張中央集權者故本員提出

此案將省縣並列又因欲開執反對方面之口與容納全民政治之潮流盡量伸張民權其有當乎其無當乎尚希

同人鑒察

朱騰芬提案 吾國議憲之爭執十稔於茲論集權者主張統一謂聯省不適於國情論分權者主張聯省謂統一不適於時勢自表面上觀之似皆持之有故言之成理而自實際上視察雙方皆有錯誤之點何者統一與聯邦乃構成國家程序之差異與集權分權不相隨屬統一固不在集權而分權亦不在聯省英為統一國而人民之自治權不少遜於聯邦德為聯邦國而各州之自主權且反趨於統一時至今日人民之文化愈進步社會分治之範圍亦愈擴張微特中央集權有所不合即地方集權亦不可行與其分權於地方毋寧分權於社會使人民之生活幸福漸趨平等不至於政治革命之餘再演社會革命之慘尤為制之善者也願以集權為統一其結果必流於專制以聯省為分權其結果必至於分崩且所謂聯省者必先有省個體之組織而後乃可言聯省之個體既未成立則所謂聯省者徒足以供羣雄割據之資恐地方集權之害較之中央集權尤有甚焉竊以為今日制憲關於地方制度之規定其要點有二一曰保留國權之系統一曰發展民治之精神務使中央分權不至變為地方集權庶乎分權無碍於統一而內重外輕外重內輕諸說均無所用其擬議矣管見所及用特提出修正案並附說明書於章首是否有當伏乞公裁

(甲)定名

(一)特別區宜改爲分省蒙古西藏青海宜定爲特別區域

熱河綏遠察哈爾川邊前本附屬於直隸山西四川各省自民國元年改定爲特別區始與省分離而獨立然其地方之治理與省同一唯區域較爲狹隘與其稱之爲特別區毋寧稱之爲分省較爲適當(與前清之分府分縣及現時司法區之分應同一意義)至於蒙古西藏青海其地方之治理各有特別不同之點自應稱之爲特別區域名實方能相符也

(二)省之司法區宜改爲省縣區三級

查現時地方司法制度分爲高等地方初級各廳其名目甚爲複雜且地方廳名稱與地方制度互相抵觸不如改爲省縣區三級更爲明確簡潔也

(三)縣以下自治區域宜改爲區及市鄉

查縣以下之自治區域前本分爲城鎮鄉三種城鎮二字名稱固不相宜分割亦未適當茲擬將縣分爲若干區區之下分爲市及鄉以免混雜之弊

(乙)地方區域採列舉主義

國土一章前經二讀會通過只有固有疆域之規定其意義甚不明瞭吾國幅員廣大地方治理各有不同若不爲明確規定則地方少一重保障即他日多一種疑團固不如採列舉主義之爲愈也

(丙)關於地方事權採制限主義

(一)絕對的制限關於國權必須統一之事項及公法上之事項屬之

(二)相對的制限關於政治上共同之事項及私法上之事項屬之

(三)放任的制限即關於選舉權及教育經濟制度等於一定之限度以上均可放任其自由發展是也

(丁)國權宜列舉於省事權制限之內不應另設一章

國權之最要者爲外交軍事及司法上財政上之關係然多已散見於各章若再設一章未免與前二讀會通過之條文重複且於憲法上之條理亦未得當故不如將國權事項列於省事權制限之內尤覺整齊也

(戊)政府之組織採地方自決主義

國家政制萬無永不改革之理非改革於法律即改革於武力欲避免武力改革之禍自不能不許人民以法律改革之途人民對於地方之關係較之中央爲尤切中央政府之組織國會既有修正之權則地方政府之組織亦宜聽諸地方人民之自決論者有謂省政府重要機關若不列於國憲之內恐各省自爲風氣於中央行政上諸多不便不知省對於中央之負責乃指省機關而言其機關內部之如何組織與國權統一上無所關係譬如甲省行政爲首長制乙省行政爲委員制則甲省行政之負責爲省長乙省行政之負責爲委

員會與國權之行使固無妨礙也近時世界政治潮流之趨勢多由首長制而變為委員制蓋妨攬權之弊而杜競爭之端此等制度對於吾國各省現時之政象殊不無研究之價值况吾國地廣民衆省之情形各殊甲省以為可行者乙省或以為不可行甲省以為不可行者乙省或以為可行若必強之使同則反對者必集矢於中央而惹起政爭之紛擾固不如不定之為愈也

(己)各種裁判權採分立主義

如法院平政院國事裁判所各自獨立是也

(庚)分省及特別區域之治理採分定主義

熱河綏遠察哈爾川邊等之治理以適用省制為原則特別規定為例外蒙古西藏青海現時適用省制之事項極少故須以特別法令規定之

第 章 地方制度

第 條 中華民國地方之區劃如左

(一)省

直隸 奉天 吉林 黑龍江 江蘇 安徽 江西 浙江 福建 湖北 湖南 山東 河南 山西 陝西 甘肅 新疆 四川 廣東 廣西 雲南 貴州

(二)分省

熱河 綏遠 察哈爾 川邊

(三)特別區域

內蒙古 外蒙古 西藏 青海

第 條 省區域之變更設置須得關係地或分離地住民之同意由國會議決之

會 議 決 之

住民同意之準則以住民中具有衆議院議員選舉權者四分

三以上之投票總數過半數之贊同決之

第 條 省除為國憲所制限外各有自治權得制定省憲法及其他法律

律

省憲法會議之組織以中央法律定之省憲法已成立之省如

須重行修正時其修正會議之組織亦同

第 條 省立法行政機關之組織及權限由省憲法定之但不得有違

反民主共和之政體

第 條 省議決之憲法案須於未公佈前咨達大總統提交國會審查

之省憲法已成立之省則於國憲公佈後一月以內應將前定

之省憲法咨交追查

省憲法之條文如有抵觸國憲或違反民主共和之政體者經

國會之議決得令其覆議或取消之

前項之決議應以咨文到院之日起兩個月以內行之

第 條 左列事項專屬於中央省不得有立法權

(一)對外事務

(二)陸海軍及兵役制度

(三)軍港砲台兵工廠及其他關於國防之事務

(四)貨幣銀行及度量衡制度

(五)關務郵政電信

(六)鐵路航務及飛行機之交通

(七)鑛務鹽務

(八)遠洋及沿岸漁業

(九)烟酒專賣及印花稅制度

(十)國事上之公用徵收

(十一)國籍及本籍法

(十二)入國出國及犯罪人引渡

(十三)刑法刑事訴訟法及刑之執行法

(十四)國立學校及官吏考試任用保障制度

(十五)其他憲法上屬於國權之事項

第 條 左列事項省有立法權但中央爲統一法規或發展政策有必

要時中央之法規有變更省法規之效力

(一)民法商法

(二)戶籍及家產制度

(三)救貧制度

(四)保護勞動者制度

(五)職業代表會議所之組織

(六)社會經濟制度

(七)保險制度

(八)衛生及防疫制度

(九)出版及結社集會法

(十)獎勵及禁制事項

第 條 左列事項省之立法權須守一定之原則

(一)省立法議員之選舉須採比例代表主義以普通平等直接秘密之方法行之其選舉權及被選舉權制限之範圍不得較衆議院議員選舉法中更得縮少

(二)教育制度須採普及主義其義務教育之年限不得較中央法定年限更爲縮減

(三)義務教育之經費最少須佔省收入總數十分之三以上其經費之分配依各縣區市及鄉人口多寡爲比例

(四)學校教育當以養成中華國民仁義之德性精實之技能爲主旨

(五)各縣區市鄉之中小學校概須附設社會講演所定期講演國憲及省憲並分給憲法印本其責任由校長校員負之

(六)營業制度除地方公有外不得許個人或公司以專利之權

凡個人及公司經濟的企業有適於社會經營者得依公用徵收之規定與以賠償移爲公有

(七)省對於他省之人民其權利義務均爲同一不得歧視

(八)課稅以公平爲原則省不得自定出入口稅及其他之通過稅並不得於同一稅源爲二重之課稅

第 條 凡立法權屬於省之事項而未經立法以前均依中央法令之規定

第 條 凡屬於省立法權之事務由政府執行之

立法權雖不屬於省而其事務有非中央所能直接處理者省政府負有執行之責

屬於中央直接處理之事務有爲手續上之便利而委託於省政府者省政府負有執行之責但因委託事務發生之經費由國庫支辦之

第 條 凡屬中央直接處理之事務其收入支出概歸國庫

第 條 國家爲償還國債或臨時事變其收入不敷支出時經國會之決議得以省收入爲比例分配各省負擔之

第(子)條 省不得以土地及公有營造物爲外債之抵押

第(丑)條 省與省間不得締結軍事上及政治上之盟約但關於交通農

林水利諸事項有共同設施之必要時經中央政府之許可得締結之

第(甲)條 省爲維持地方之秩序得自設警備隊但一省之總額不得超

過萬人

第(寅)條 各省間若起爭議之際不得自由行動須呈請中央各該管機關依法判決之

第(卯)條 省除劃定軍區外不得駐國軍但因對外關係或非常事變不能以自力維持時不在此例

第 條 屬於省之中央官吏如有違法行爲其所在地之議會會有糾舉之權

第(辰)條 省政府如有不遵國憲及中央法令者中央政府得爲相當之處置倘因此而生反抗時並得用兵力強制之但須於鎮定後三個月以內恢復省之自治權

第 條 省司法分爲省縣區三級法院之編制及法官之資格依中央法律定之

第 條 各級審判廳對於刑事之審判須設陪審制度其陪審員之組織及權限由中央法律定之

第 條 省審檢廳之審判官由中央任命縣及區之審判官由省依法任命之

省審判廳之審判官不得用本省人縣及區之審判官不得用本縣人但陪審員不在此例

第 條 區審判廳之設置地域由省自定之

第 條 左列事項之裁判權屬於中央國事裁判所

(一)關於憲法上解釋之爭執

(二)省與中央之爭執及省與省之爭執

(三)行政廳與裁判所之爭執

(四)關於國會省議會議員選舉之爭執

第 條 關於行政廳違法之裁決處分其權利受害者得於既盡行政

訴訟之後提起行政訴訟於中央平政院

第 條 凡法令經國事裁判所或平政院判決爲違法而推翻之者其

主管機關應即公布廢止

第 條 國家裁判所及平政院對於其判決之案件有須加以制裁時

得罷免其官職餘罪應由通常裁判所審理之

國事裁判所及平政院之組織以中央法律定之

第 條 省以下之地方共同團體關於其自己事務各有自治權但須

依據法律受省之監督

省之分劃爲縣縣之分劃爲區區之分劃爲市及鄉縣區及市

鄉爲公共行政區域並爲地方自治之團體

市鄉之人口超過三萬以上者得定爲獨立區

第 條 縣區之變更設置由省自定之但須隨時呈報中央政府

第 條 分省之制度除本章第(甲)條警備隊之限額不適用外餘皆

與省爲同一之規定

第 條 分省之立法事項如有未臻完備時得援用原屬省份之法規

分省之政務如因經濟上或治安上之關係不能以自力維持

時得由中央政府直接處理之

第 條 特別區域之治理制度在未設省以前得依其地方之各別情

形另以法令定之

本章第(子)條第(丑)條第(寅)條第(卯)條第(辰)條之規

定對於特別區域亦適用之

第 條 特別區域如實行民主政治時經國會之議決得與省爲同一

之規定

姚桐豫 提出地方制度大綱條文案附理由書

今日西南各省盛倡聯省自治之說急起直追相約自爲制憲不佞認爲

時勢要求有容納之必要不欲多所論難惟聯省自治名詞究嫌詞費取

其精神何必襲其名義但將肇肇大綱明白規定國憲以示準繩由國憲

發生省憲使分治各如其願而於統治兩不相妨所謂調劑中央與地方

之平者此也一國之政治恒與世界進化爲變遷法之良否無絕對理由

往往一時代認爲適合易一時代而又未必然者誠不敢信爲一勞永逸

第就現勢而論則比較可行之道或在乎是管見所及願就正焉

地方制度大綱草案條文

地方制度大綱

說明 地方制度兩字標題已於民國六年二讀會通過茲議由國

憲發生省憲應加大綱二字以示區別

第一條 中華民國最大之地方區域如左

一 省

二 其他未設省之區域

第二條 前條區域依其固有之疆界非關繫之省議會請願於國會經國會之議決不得分割或變更

第三條 除左列各款保留中央外悉爲省之事權

一 外交權

二 海陸軍權

三 司法權

四 郵政權

五 電信權

六 鐵道幹線敷設權

七 航空及航行江海準許權

八 邊地拓殖權

九 推行國際通商權

十 關稅權

十一 鹽務權

十二 煙酒公賣權

十三 發行印花權

十四 劃一幣制權

十五 國立銀行權

十六 國立學校權

十七 全國共同法規施行權

說明 中央之部大都經二讀會通過本屆會期無法修正祇宜用除外例規定於地方之部以爲省自制憲之標準

第四條 凡不屬於中央之財政得由省自支配之

省之教育基金須特定之

說明 中央財政抽議補列專章已有提案如關稅鹽稅印花稅烟酒

公賣稅五種皆中央收入其餘歸之地方

第五條 省爲高級自治區域並受中央之委託辦理國家行政

第六條 省對於國家須遵行共同法律及基於法律所發布之命令

第七條 省長民選三人經由中央之選擇任命有違法或不職者除受

省議會彈劾外中央得罷免之但須經參議院之議決

第八條 省設警備隊輔助警察行政

第九條 省於國防要塞無關係者國家軍隊平時不得駐屯其境內

第十條 省與省不得發生戰鬪及爲攻守同盟之締約

第十一條 省與省有爭議時由參議院裁決之省與國家有權限爭議

時亦同

第十二條 省與省之交通水利事業得共同辦理之

關於鐵道之交通以不抵觸第三條第六項規定爲限

第十三條 省遇非常災變入不敷出時得經國會之議決由國庫補助

之並得請求他省之協助

第十四條 未設省之區域由國家助長教育實業至相當時改設爲省

未改省以前其制度暫以法律定之

第十五條 省之一切事權由省自定之但不得與本章規定牴觸

省憲法制定權屬諸省議會或集合其他法定團體由省自決之

第十六條 省憲法制定後須經國會特別審查委員會之審查以糾正

牴觸國憲爲限

第十七條 省憲法未制定以前其省長應由省議會選出查照第七條

規定辦理

呂復 提出地方制度條文案

第一條 中華民國最大之地方區域爲省

第二條 省之疆界依民國元年各省之疆界

前項之疆界非關係之省議會請願於國會經國會之議決不得變更

第三條 區域廣大之省非經該省省議會請願於國會經國會之議決

不得分爲二省或二省以上

第四條 除左列各款之規定外爲省有事權

一 管理本國人民之變更國籍及外國人民之歸化事項

二 管理外交事務對外貿易及各省間之聯合商務

三 入口稅鹽稅煙酒稅印花稅及其他奢侈消耗物品稅之賦課徵

收

四 釐定貨幣制度造幣發行通行紙幣及畫一度量衡之準則

五 管理海關衛生及各省間之聯合衛生防疫檢疫事項

六 管理電報郵務及延長及於一省以外之水陸空中之交通

七 保護公海領海漁業航路管理通過一省以外之河流及不屬於

一省以內之水利但各省對於通過境內之河流水利仍負有與國家

協助之責

八 辦理金銀銅鐵及有關製造軍火之鑛業管理經營其他法定國

有營業

九 管理各省間共同保護婦孺勞工及救濟賑卹事項

十 於一定期限以內爲保護學術技藝之發明者允許專有專管事

項

十一 管理關於民事及刑事之司法但一省以內之民事司法不在

此限

十二 海陸軍隊之徵募編練

十三 因關係省分之請求裁定或分配各該省間共同辦理之事項

第五條 省行使其事權時不得違反左列各款之規定

一 辦理交通水利不得對於他省或地方爲妨害之處置

二 對於他省或地方入境之貨物不得賦課通過稅或落地稅

三 對於他省或地方所需之貨物不得抑留或禁止出境

四 本省產出或由他省運入之米糧及切要民食不得許其運往國

外
五 本省有關歷史學藝美術之古書古物須加以保護不得運往國外其舊有古蹟須時加修葺不得毀廢

六 對於本省以外人民之入籍或僑居不得歧視或徵收入境稅

七 對於本省以外人民之營業或作工於本省者不得加以與本省人民異等待遇或加以特別負擔

八 逃亡罪犯潛入本省經該管官署請求交出時不得隱匿

九 對於駛入本省口岸之船舶非依國家法律之規定不得徵收噸

稅
十 辦理交通事項非設施實在之工事不得對於通過人物徵收公

費

十一 不得以省有財產為國外借債之押抵品

第六條 省設官署對於國家法律及基於法律之命令須負責行之義務

第七條 省設官署受國家之委託辦理國家行政時不得違反委託者之意思

第八條 省之警備隊遇國家對外戰爭或戡定內亂時應聽國家軍隊

司令官之調遣

第九條 非為防禦緊急之外患省不得對於外國發生戰端

第十條 省與省之戰鬪當永遠禁止之

第十一條 攻守同盟條約各省間永遠不得締結

第十二條 省遇有非常災變其收入不敷支出時得請願於國會經國會之議決由國庫補助之

第十三條 國家依法律之規定認為應由省協助或共同辦理之事其

所需之費用預算內不得免除或減少之

第十四條 省與省之爭議由參議院決之

第十五條 國家預算不足或遇緊急財政之處分得依累進率由省庫

徵收之但有第十二條規定情事時經國會之議決得減免之

第十六條 國家行使第四條規定之各款事權時無論以法律或行政

處分不得使各省間發生相反之利害

第十七條 國家軍隊平時駐屯之地以國防境界軍事要塞為限省會

城鎮平時均不得駐軍

第十八條 未設省之地方至少以同時最小省分為準至有相同之數

育成績及相同之財政收入時得改設為省前項之改省須由該地方

法定之代表者請願於國會經國會之議決

第十九條 除本章規定各條外關於省之一切事項以省憲法或省法

律定之但不得抵觸國家憲法

第二十條 省憲法未制定以前各省現設之省長暫由省議會選舉之

第二十一條 省有違犯本章規定各條情事時國家以適當之方法糾

正之

狄樓海王廷弼 提出地方制度修正案

憲法草案第十一章地方制度修正案理由書

自頃國會復開製憲爲急於是聯省自治之說囂囂然滿國內矣無論與統一國家國情不合而剖析實際大抵軍閥心理以爲憑藉現有勢力可以實行割據政客心理以爲屬在富饒省區可以實行分家不知一國之內不患寡而患不均不患貧而患不安且政權以強力而壟斷即兵火不戢而自焚推其主張不過一時意氣恣爲煽播而非於人民國家有根本遠大之計畫也不佞爲免國家破碎不堪及求人民福利實在提案修正茲將修正理由撮要說明於左方

一 以省爲國家行政區域換言之卽以省爲單純官治行政區域也自歷次革命皆原動於省於是省之聲價遂爲通國所震懾此憲法上所由議省制之加入也其發動之始大抵認省爲聯邦國家之邦而以規定於憲法爲保障不佞竊謂吾國之省不過國家行政區劃觀於省名起原於元代行中書省可知之矣至於歷次革命原動於省不過以省爲兵權所在從事革命即不能不借力於兵於是知以革命純歸功於省者非篤論也且水能載舟亦能覆舟往歲督軍團之作亂不又將委過於省乎今以省爲國家行政區域凡軍事外交司法諸行政悉由中央任官直接辦理而不於省設首長以牽掣收指臂之效無捍隔之慮其利一吾國一省幾及日本一國其下屬縣大者百餘小亦數十而欲以一省長監督之責其成效不獨人材難得其視察亦誠未易周至焉於是省與縣之間設道則

爲疊牀架屋不設道則又慮其無由舉監督之實者以省爲單純官治行政區域而以監督地方自治讓之於道在國家無冗員在地方收實效其利二且現在各省省與省有意見矣而一省之中又復各有意見每每相爭視若讎敵蓋皆由於省地過大山川間隔風尚各殊利害不相共通甚至語言不相通曉而感情遂因以隔閡不相融洽也今必以一省爲自治團體以地方意見相互抨擊卽地方政局必時陷於杌隉反之以省爲國家官治行政區域是不管舉其積弊而一掃而清之也其利三

一 以道爲最高級地方自治團體兼用國家行政區域也主張裁道者以省爲歷史產物行用已久不知道制始於有唐其歷史更較爲久遠且吾國自秦夷封建行郡縣卽爲單一國家而現在憲法案亦明定中華民國永遠爲統一民主國統一者卽單一之義也以單一之國家而襲取聯邦制爲省制今卽民主無須爲強幹弱枝之計而柄鑿不入運用不靈亦所宜慮焉尤有進者吾國農工商業不振才秀之士大抵倚官爲生活加以民國初興元勳偉人多起自田間不由資格於是一般人士動於富貴功名之易取其優者多騰集於國都其次亦奔赴於省會不屑屑於地方之事業人心浮競害於國政而地方坐是益零落矣今議地方制度轉益趨重於省焉爲害將胡底止反是而以道爲地方之中心則向之奔赴於省者皆容納於道即人材不至消耗於無用而地方受益國本亦因以充實矣本案特以道爲最高級地方自治團體兼國家行政區域官治自治相維繫則統一易區域縮小則監督易卽於謀地方發展人民福利亦無

不易易何則地近而見聞較真考核釐剔實易於致力也難者曰以道爲最高級地方自治團體其數將八九十焉是太於瑣碎矣夫秦始爲郡三十有六以及唐之道宋之路皆比於今日之省其數爲多矧民國疆域度越前代而文明增進政事至纖至悉此尤不能於往時廣漠之區割膠拘而不爲通變者也

一 以縣爲地方自治行政區域縣知事採用民選制度也

甲 縣爲地方自治行政區域實含有兩義一以縣爲單純自治體一即以縣爲地方自治之單位也由前之說蓋既定省爲國家單純官治行政區域道爲最高級地方自治團體兼國家行政區域自必以縣爲單純地方自治行政區域乃以見官自治相劑於平而後國家統一與地方發展始能並行而不悖由後之說地方自治之實且不在於縣而在於縣以下之鄉村今必以縣爲單位者蓋以吾國廣土衆民而國民教育實未普遍如不以縣爲單位即恐於地方自治之良法美意無由推行而盡利且縣之爲制自秦已來歷史久遠入人已深而區域之廣又不過百里或數十里即定爲單純自治體及地方自治之單位蓋亦無尾大不掉與夫遼闊不便之慮也

乙 縣知事採用民選制度蓋以吾國自秦始趨重官治至於今日積弊已極然平心思之秦時鄉官猶存古鄉遺意未若近世官治之爲單純也秦制十里一亭亭有長十亭一鄉鄉有三老掌教化嗇夫職獄訟收賦稅游徼掌巡禁盜賊蓋教育田賦訴訟警備之官無不即以其鄉

人爲之漢承秦制治化之隆幾於刑措此歷史所載夫人知矣即明清以還號稱循吏亦莫不致力於義學義倉保甲鄉約諸善政而曾左諸人起家鄉團尤爲自治足以改正官治極弊之鐵証民國成立十載於茲地方政象至比清季尤爲腐敗此無他故官治之弊未革而自治之實不行也今既以縣爲單純地方自治區域縣知事即合採用民選制度一洗數千年官治之積弊竊嘗論列其事蓋有五善可縷述焉夫國家強富必基本於人民而人民自謀必較於官吏代謀爲親切是故國家利用人民之愛國心不如利用其自愛心之積私爲公易於奏效知事民選卽利用其自愛心也一善也縣知事選舉於人民與任命於政府淵源既別斯其用心自異而不至有罔民諛上之行爲二善也被選知事必多爲其鄉人祖宗廬墓之所在師長戚友之視瞻決不敢於爲惡自貽伊戚三善也且興一利除一弊或及其身及其子孫所親受而舊時官吏傳舍與夫苟且塗飾一時耳目不顧其後之惡習不戒而自革四善也尤有大焉者民國主權在於人民全體此蓋民主國家之通義也顧自辛亥以迄於今一般人民尙多不知民主爲何事以致武人竊權干政動亂國法良由主權不振宜強奴之肆無忌憚也若知事採用民選是一縣之中不啻爲一國雛形而於運用民主政治即不啻爲十年之普及教育民權既張卽國家主權不至旁落而此後國是自必一以民意爲從違絕無借力武裝踏一強權同時即又值一強權以爲後顧之憂矣五善也顧狃於官治者猶謂知事不迴避本籍則徇私可

慮人民程度未及選舉滋擾尤爲可慮爲此慮者亦慮之或是矣然獨不慮以遠來官吏於地方風俗習慣一切利弊略無聞知而措施乖謬乎且曩時知縣兼理訴訟脫有出入爲害甚大若司法獨立固不必慮及於此至若人民程度其說尤爲無據蓋以縣民程度爲未及必用遠來官吏以治之猶屬可說也如以國民程度爲未及將現行民主國體共和政治不一一均在可慮之列乎此則君憲及復辟黨之論調不俟辯白而即知其有不然者矣

以上三端爲本案修正主要之理由特爲揭述以見鄙意至其條文自顯無須說明即從略焉綜其全案蓋表而雖仍舊省道縣三級制而實際則不啻爲吏治上根本之改革也愚慮所及是否有當謹依法提出希公決焉

憲法草案第十一章地方制度修正案條文

第一條 中華民國地方爲省道縣三級制

第二條 省由中央任命官吏執行國家對於地方所施之政務其官制

以法律定之

第三條 道之事權如左

一 道教育實業及交通

二 道財產之經營處分

三 道市政及公共衛生

四 道水利及工程

五 道銀行

六 道警察及保安事項

七 道慈善及公益事項

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制限但不得廢止之
第一項所列各款有涉及二道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

第四條 道經道議會之議決得依國軍編制自置警備隊

警備隊於對外戰爭時大總統得調遣之

各道遇有事變非至不能以自力平復時不得請求國軍援助

第五條 道之財權如左

一 依自定稅則所徵之單行稅

二 依法律所徵之附加稅

三 道公債

遇有非常災變或向受協之地方其收入不敷支出時經國會議決由國庫補助之

第六條 道與道之爭議由參議院裁決之

第七條 道設道議會其組織及議員之選舉以法律定之

第八條 道議會職權如左

一 制定道單行法及下級自治制

二 議決道預算決算

三 議決道公債及其他道庫有負擔之契約

四 對於參事會質問或建議

五 受理本道人民之請願

六 答覆參事會之諮詢

七 咨請道長查辦所屬官吏

第九條 道議會認道長或參事員有違法行為時得以列席員三分二

以上之同意彈劾之

道長被彈劾時由最高法院審判之參事員被彈劾時由地方最高級

法院審判之

判決道長或參事員違法時應黜其職

第十條 道議會對於參事員得為不信任之決議參事員受不信任決

議時道長非免參事員之職即解散道議會但同一會期不得為第二

次之解散道議會解散時應即選舉於三個月內定期繼續開會

第十一條 道設道長一人執行國家行政並監督地方自治

道長由道議會選舉呈大總統任命之

第十二條 道長為執行國家行政得發命令

第十三條 道政務由道長以參事員之輔佐行之

道長可發關於道政務之命令及文書非經參事員副署不生效力

但依憲法或法律免參事員職時不在此限

第十四條 參事會決定事件由道長公布之

第十五條 道長公布道議會議決事件但有異議時得於五日內聲明

理由請求覆議如道議會仍執前議時道長應即公布之

第十六條 道長統率警備隊

第十七條 道設參事會輔佐道長執行道政務對於道議會負其責任

第十八條 參事會以道議會選出之參事員組織之道設各司其司長

之任命以參事員為限

第十九條 道設審計局其組織以法律定之

第二十條 道預算於道議會開會後五日內提出之

第二十一條 縣設縣議會其選舉組織及職權以法律定之

第二十二條 縣議會認縣知事或參事員有違法行為時得以列席員

三分二以上之同意彈劾之

縣知事被彈劾時由地方高級法院審判之

參事員被彈劾時由地方法院審判之

判決縣知事或參事員違法時應黜其職

第二十三條 縣議會對於縣知事或參事員得為不信任之決議

縣知事受不信任決議時道長非免縣知事之職即解散縣議會但同

一會期不得為二次之解散縣議會解散時應即選舉於二個月內定

期繼續開會

第二十四條 縣設知事一人執行縣行政由縣知事選舉會選舉之

縣知事選舉會及其被選舉之資格以法律定之

第二十五條 縣設參事會贊襄縣知事執行縣行政以縣知事提經縣議會同意之參事員組織之

縣設各科其科長之任命以參事員爲限

第二十六條 未設省道縣之區域經國會議決得適用本章之規定未施行本章規定以前其暫行制度以法律定之

牟琳等提出 地方制度修正案說明書

數年來西南武人倡爲聯省自治之說意在把持政柄據地自雄此在南北對峙之時欲使護法主張完全貫徹固有一部分之理由今既法統重光兩院同人集會北京制定國憲乃爲容納武人意見竟許省制憲法揣其用意不外以憲法之接近謀統一之成功其用心不可謂不苦而又慮各省集權妨害國家統一也乃特設條文以限制之故委員會之修正案支離破碎缺點甚多以爲聯邦制則徒有其形式而按之實際則非以爲單一制則省之用人行政中央直無過問之權法統既乖條理斯亂不特此也省政府之組織與省議會之權限既無明文規定縣長之或選或任亦未有確定之條文勢必至省各一法自爲風氣未收統一之效先啓割裂之端吾國亦何賴有此憲法也自秦漢郡縣天下已成爲大一統之中國與聯邦國之歷史迥不相同世界各國未有非聯邦國家而有二重憲法者且中華民國憲法通過二讀會之第一條即曰中華民國永遠爲統

一民主國又一百一十一條國體不得爲修正之議題地方制度萬不能與通過條文自相衝突遠稽歷史細審國情宜廢去省憲之虛名考求分權之實際謹依憲法會議規則第三十條提出修正案期折衷於至當不炫異以矜奇其中要點分條說明敬候

公決

地方制度修正案

第一條 地方劃分爲省縣兩級（二讀會已通過）

未設省縣之區域

第二條 省縣之增設或變更以法律定之

（說明）吾國行省過大言語風俗習慣往往不同以致行政設施每多困難改省之議爲將來政治上之一大問題規定此條俾有依據

第三條 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 省銀行
- 四 省市政及公共衛生
- 五 省水利及工程
- 六 省警察及保安事項
- 七 省慈善及公益事業

八 監督縣自治

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之

(說明)省之事權或基於省本身生活之必要或由國家之賦與一

國之內不容有歧出辦法故國家得以法律劃一或限制之

德之對於國民教育美之對於銀行制度皆由中央立法限

制聯邦且然單一國更無論矣

第一項所列各款有涉及兩省以上者須共同辦理其經費不足時

經國會議決由國庫補助之

第四條 省之財權如左

一 各縣田賦收入總數之半

(說明)田賦收入應行劃歸省區已為一般之公論然省與縣均宜

有固定之財源不能不酌量分配以劑其平參考縣之財權

則知此條規定固一再斟酌非武斷也

二 單行稅

三 省公債

四 省營業之收入

五 附加稅 但有妨礙國稅時國家得以法律限制或停止之

遇有非常災變或向受協之地方其收入不敷支出時經國會議

決由國庫補助之

(說明)貧瘠省分收入過少得由國庫補助期達到全國平均之目

的

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

寡用累進率分配其負擔但遇有非常災變時得由國會議決

減輕或免除之

(說明)省與中央互相維繫省之政費不足中央有補助之義務中

央政費不足省亦有分擔之義務然省之貧富不同負擔不

能一例用累進率正所以平均其負擔也

第六條 省有之鐵道航路須供國防之使用有必要時經國會議決國

家得以代價收為國有而管理之

(說明)此條係採德國新憲法必經國會議決者恐中央假國防各

義侵犯省之利益也

第七條 省法令與國家法令有抵觸者無效

第八條 省不得立專賣特許著作等法律不得製造貨幣及度量權衡

不得徵收輸入稅或通過稅不得與外國訂立買賣土地或以

礦山鐵道航路田賦作抵之契約不得為軍港兵工廠及要塞

砲壘之建築及製造

第九條 省有違背國家法令或不履行國法上之義務時大總統得免

省長或省務員之職若出於省議會時大總統經參議院之同

意並得解散其省議會

(說明)此條規定在保持國家之統一省長及省務員或省議會苟違抗國法而不加以制裁則國家幾有瓦解之虞矣

第十條 省與中央政府或省與省之爭議事件由參議院裁決之

第十一條 省設省議會依各縣人口比例直接選出之議員組織之其選舉法另以法律定之

(說明)省議會暫行法選舉區過大故省議員選出結果大縣當選者有四五人之多小縣有兩三屆議會而無一人當選者有此條規定大縣得選出數人小縣至少亦選出一人也

第十二條 省議會之職權如左

一 制定省單行法及初級自治制

二 議決省預算決算

三 議決省公債及省庫有負擔之契約

四 受理人民之請願

五 對於省務員質問或建議

六 咨請省長查辦所屬官吏

七 答覆省務院之諮詢

八 其他依國家法令賦與省議會議決事件

第十三條 省設省長一人執行國家行政並監督地方自治

第十四條 省長由省長選舉會選出三人呈請大總統擇一任命之

(說明)省為最高自治團體兼國家行政區域省長一方則代表中

央一方則監督地方行政主張完全任命固屬稍偏主張完全民選者亦屬不合此條蓋取折衷制也

第十五條 省長選舉會之組織另以法律定之

任

第十六條 省設省務院輔佐省長執行政務對於省議會負其責任

(說明)省長執行國家行政對於省行政只居監督地位省務院執行省政務應對省議會負其責任在蓋猶一省之責任內閣也然省行政必以省長名義行之以保持行政之統一而中央與地方亦藉溝通維繫不至隔絕

第十七條 省務院設省務員九人由省議會用單記投票法一次選出

以得票比較多數為當選咨請省長轉呈大總統任命之

(說明)近來各省選舉每發生金錢賄買之弊用比較多數當選庶幾賄買之風可以減少且用單記投票一次選出不至為一黨一派所把持使各方利害情感有所調劑

第十八條 省政務由省長以省務員之贊襄行之

省長發布關於省政務命令文書非經省務員副署不生效

力但依憲法或法律應免省務員職時不在此限

第十九條 省務院以合議制處理省政務並分司執行之其司長由省務員兼充之

第二十條 省長公布省議會議決或省務員決定事件并監督確保其執行

(說明)省行政既以省長之名義執行當執行而不執行則省長當負違憲責任庶幾自治行政不至廢弛

第二十一條 省務員有放棄職務或紊亂事權時省長得告誡之

第二十二條 省議會認省長有違法或失職時得以列席議員三分之二以上之可決彈劾呈請大總統咨交參議院審定之如確

有違法行為大總統應免其職餘罪付最高法院審判之

第二十三條 省議會認省務員有違法或失職時得以列席議員三分之二以上之可決彈劾之

省務員被彈劾時省長應呈請大總統免省務員之職如有餘罪並付法院審判之

第二十四條 省長對於省議會議決事件有異議時得於十日內聲明理由請求覆議如省議會仍執前議省長應即公布之

第二十五條 省長認省議會有違法議決時得呈請大總統咨交參議院審定之如確有違法議決時得解散之並撤銷其議決

第二十六條 省議會對於省務院得為不信任之決議

省務院受不信任決議時省務員應即解職

第二十七條 省議會被解散時省長應即令行選舉於三個月內繼續開會但同一會期不得為第二次之解散

第二十八條 省預算於省議會開會十日內提出之

第二十九條 省議會對於決算案否決時省務員應負其責

第三十條 省設審計委員會其組織另以法律定之

第三十一條 省歲出之支付令應先經審計委員會之核准

(說明) 此條蓋取事前監督制所以防政費之濫用也

第三十二條 省決算案每年經審計委員會審定後由省務院報告省議會

第三十三條 審計委員關於決算報告得於省議會列席及發言

第三十四條 省以下設縣縣之事權如左

一 縣教育實業及交通

二 縣財產之處分及古蹟古物之保存

三 縣市政及公共衛生

四 縣水利及工程

五 縣保安事項

六 監督初級自治

七 縣慈善及公益事項

八 其他依國家法令或省法令賦與之事項

前項第一款至第七款省得以法律劃一或限制之

第一項所列各款有涉及兩縣以上者須共同辦理分配其負擔如經費不足時經省議會議決由省庫補助之

第三十五條 縣之財權如左

一 由省以田賦收入總數之半按各縣人口比例平均分配所得者

二 房屋稅車船稅牲畜稅屠宰稅牙疇規費及其他雜稅

三 附加稅 但不得逾法定之限度

四 縣公債

五 其他舊有之自治經費

縣收入過少或遇有非常災變時經省議會議決由省庫補助之

第三十六條 省預算不足或緊急財政處分之結果應依各縣收入之

多寡用累進率分配其負擔但遇有第三十五條第二項

之情事時得由省議會議決減輕或免除之

第三十七條 縣與縣或縣與省有爭議事件由省議會裁決之

第三十八條 縣設縣議會由人民直接選出之議員組織之其選舉法

另以法律定之

第三十九條 縣議會之職權如左

一 議決第三十四條所列各款之事項

二 議決縣預算決算

三 議決縣公債及縣庫有負擔之契約

四 對於縣長質問或建議

五 咨請縣長查辦所屬職員

六 受理人民之請願

七 咨復縣長之諮詢

八 其他依法令職與縣議會議決事件

第四十條 縣設縣長一人由人民選舉呈請省長任命之其選舉及資

格另以法律定之

(說明)吾國縣知事之職權以辦理司法為一重大任務催科次之

地方行政不過附帶而已此後司法獨立縣知事之地位僅

為一縣自治行政之首領改由民選絕少流弊今之倡言民

治者每口發達民權而縣知事為地方自治長官不經選舉

則人民直無參政之機會欲使人民政治興味逐漸增高其

可得乎竊以為此條規定可以促成司法之獨立地方自治

之進步使醉生夢死之國民知一縣政務與己身有密切之

關係不至旁觀冷視漠不相關引起人民之責任心以謀全

民法法之實現殆舍此莫由矣

縣長任期三年如再被選得連任一次

第四十一條 縣長執行縣政務並依法令之委任得執行國家行政及

省行政

第四十二條 縣設各局分掌縣行政其局長由縣長呈請省長任命之

第四十三條 縣議會認縣長有違法或失職時得以議員三分之二以上

之同意彈劾之縣長被彈劾時省長應免其職如有餘罪付法院審判之

第四十四條 縣長對於縣議會議決事件有異議時得於三日內聲明

理由請求覆議如縣議會仍執前議時縣長應即公布之

第四十五條 縣長認縣議會有違法議決時得呈請省長咨交省議會

審定之如確有違法議決時得解散之並撤銷其議決

第四十六條 縣有違背法令或不履行法律上義務時省長得免縣長

之職若出於縣議會時並得解散其縣議會

第四十七條 縣長對於縣議會否決預算認為有違反民意時得宣付

縣民總投票可決後呈請省長解散縣議會如否決時縣長應即解職

長應即解職

第四十八條 縣議會被解散時應即令行選舉於一個月內繼續開會

但同一會期不得為第二次之解散

第四十九條 縣長退職在次任縣長未選出時由參事會代其職務

於一個月內行次任縣長之選舉若逾期未選省長得派

員署理之至次任選出之日為止

第五十條 縣設參事會以各局長及縣議會選出之同數參事員組

織之

第五十一條 縣長提交縣議會之議案及發布縣令須先提出於參事

會審查之

第五十二條 縣依法院編制法設立審檢各廳處理民刑事件

第五十三條 已設縣未設省之地方適用本章之規定

未設省縣之地方其暫行制度以法律定之

王澤敏等提案 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為保障地方自治事權之自由行使即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為人民自動的發展一方即藉以保持國家行政為有統系的統一

第二純粹自治體的澈底分權為國民固有主權順序之行使為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取恰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為推行民主國國民一律平等之大原則於法律上無種族階級宗教之別均為平等外並注意於地方區域之區別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皆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

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時制定省自治法

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

(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溺職

(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

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為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為限

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議決得停止其職務或撤回另選之

第二十條 田賦劃為地方稅

省及縣除不妨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為縣自治經費但各縣自治經費之多寡得以人口為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為外債之擔保品

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裁決之

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 國家于地方稅收之種類及其徵收方法為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)二重課稅

(三)各省及各地方間物品通過之課稅

(四)各省及各地方間因保護其產物對於輸入商品為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礙交通之規費

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『中華民國永遠為統一民主國』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即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為商榷者也

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與反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敗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爲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爲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爲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爲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而相提並論乎此尙待商於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在民六憲法二讀會通過之憲法明文是各有絕對不可抗之效力如認爲無效則已矣否則請問其通過中華民國永遠爲統一民主國及國體不得爲修正之議題之憲法是否中華民國根本組織已確定爲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）又謂即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羨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鄉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即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並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治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閥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爲真正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劃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（本案第三條及第二十五條第五項）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（本案第六條第七項）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)並使人民耳目一新威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青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)地方權擴大分由各該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統一民主之真精神亦即以此奠基於耳

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劃分之根據即在地方為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為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為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

其度量而為澈底的明了之劃分此本案第二理由之出發點也

在主張省憲者非為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為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主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讓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讓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為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以於省自治執行機關及權限並無一字一句提及而獨於省長及省務員則規定以

選舉爲原則是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即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行使取獨立保留的規定省縣比較縣權較大於省而並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即如省縣之自治法同以不牴觸國家法規爲泉源(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並各以自定爲原則以各部分人民主權之直接行使勢不能讓也部分或代爲謀也並規定於自治範圍內各得有立法權但與國家法規牴觸時失其效力(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等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為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為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為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為直接國民公決也打破國界種族界而為人類界一律平等也人類之思潮及能力日漸趨於擴大為羣衆的超界限的進化不限於少數的或界限的進化其方法及方式雖互有相差尙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」曰「平」曰「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為人類有生以來所固有之性能為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為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為統一共和執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和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執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

吾最不滿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粕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為省力趨於「一」也該案乃欲造省為邦是「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為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為採德之法系者除聯邦外無餘事矣新乎舊乎吾輩準以真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劃分不可即爲澄清國內亂源計亦有不得不另行劃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特况近來軍閥政閥各假民意以爲號召而實在真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』之原理上爲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一一致進化之權能俾漸臻於人類大同世界爲人類共同生活計者不應如是乎此爲本案第三理由簡要之說明亦即本案最後之希望焉

景耀月提案 地方制度第二條修正案理由說明書

原案

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及國家法律相牴觸

修正案

省得自制定省自治法但不得與憲法及國家法律相牴觸

說明

耀月等主張『從詳規定省自治法力避分立省憲名目』依此主旨以單純之三段落說明理由如左

憲法之在歐美各國爲二大系列一曰統一國憲法二曰聯邦國憲法統一國憲法如法蘭西等大統一國家是也聯邦國憲法如美利堅等合衆國是也考歐美各聯邦國憲法之成立與發達皆本其國家初始組織就地取材之不同本身原子性質之殊異遽欲驟然組合爲一個國家而勢有所不可能又迫於外界之逼摻合作力之薄弱不能不急圖統一厚其力以禦侮不得已而結合無數已形成之小國家加以同盟而結之以憲法質而言之即先有各州各郡分立時期之單行憲法而後組成國家而制定國家總憲法兼於其時承認各州郡聯邦固有之單行憲法爲有效而不能遂廢此聯邦憲法成立之定例也今日同人有主張中國造憲須效法泰西聯邦制度取二重憲法主義於國憲之下再制定一層省憲法始得與美利堅瑞士等國式相符合究之準諸國情按之立國法律政策是否有當得商榷焉

一就歐美各聯邦國憲法言之 A 瑞士其國基是封建國家由德人法人意大利人相集成國而由無數小區劃之郡 (Canton) 構合鑄造而成始由 Schwyz, Uri, Unterwalden, 三平民郡組織一同盟團體主張於瑞

士帝國主權之外不從服其他主權以保全其語言人種制度根本相異之特質究其指歸即各依其背後之母國為其地方精神主體者也而其國家結晶是由貴族的自由都府與平民的村落二者而形成然以兩者利害殊其休戚之故中間歷數世紀之長日月而驕尊之Bern郡高貴之Geneva都府與已上之平民郡始得辛苦結合成一堅實自由之聯合國自十三世紀起至十五世紀法國大革命時德國十三郡中又有數郡加入於瑞士而其憲法直至十八世紀之前半期歷五六世紀之久基礎尚未鞏固蓋以其首為同盟之十三郡與東方法國之大都府南方義大利之各都會或為屬郡或為同盟郡參差不能一致至法國大革命中法人以兵力勒令合併瑞士獨立各郡組成瑞士聯邦共和國以助張法國革命之形勢旋拿破崙起又解散其結合使服從於法國而瑞士藉法國修理其政體之會議自謀救濟以圖脫免法國高壓之勢力因利於倡主權在郡之說於是藉此會議力認Geneva, Valais, Neuchâtel, 諸郡及其屬地為完全之聯邦一時得合二十二郡而為新同盟之約其後舊教七郡與其他各郡又啓戰爭最後敗而屈服乃於一千八百四十八年新定憲法自舊時各郡紛雜之同盟Schaltenbund 而改組為聯邦國Bund Oberrat 此瑞士聯邦國制成立之步驟也夫瑞士當歐洲中葉哈勃士普魯始膺帝號兼併奧地利侯國之時瑞士若干州郡分離背叛至成不可廢滅之獨立國如Schwyz, Uri, Unterwalden, 等在路西倫Lucern之南端成狹小而強固之團體瑞士聯邦異日之美談實皆此等團體當

時為自由而盡力之結果其團體之範圍遠達北方遮捏巴湖南達西部歐羅巴亞勃士山間實包含支利希Zürich卑奴Bern巴斯萊Basle修夫嵩典Schaffhausen 衆都府此等都府皆直隸於皇帝而Schwyz, Uri, Unterwalden, 等處羨之亦欲如支利希等都府咸請直接屬於皇帝之治下然哈勃士普魯家則欲此等都府直服從於己不欲其隸領於國皇故其結果卒動干戈久結不解當其戰爭之初亦只其近鄰路西涅加盟於此等都府中其後朱律格拉爾士Glarus朱格Zug及卑奴等均加盟焉一時勢力大振遂獲全勝此等自由都府之同盟初稱為高部日耳曼之舊同盟The old League of High Germany 其後遂結成而為瑞士聯邦歐洲政治史上所稱為痛快之國者即贊美其由散而合之非易與夫救時之併合卒得百折不回展轉而形成也由是觀之瑞士以前後數世紀經過之內憂分裂外患偏袒始悟統一之必要由散漫之郡邑國家而組織為單一之聯邦國家直至一千八百七十四年憲法再經修正而國基始漸就鞏固然則瑞士聯邦由其謀建國謀脫離鄰邦壓逼之運動而來非由謀打破固有統一運動而來無可疑惑者也此瑞士聯邦憲法之崖略一也

B 美國其國基是歐洲各國領土由無數之殖民州合衆組織而成先是有英法西班牙荷蘭瑞典諸歐洲國民相競而占領新大陸為海岸部落之結合暫由地方組織而擴充為州之組織其中以英人之殖民地為最發達為之主腦各國次之然英屬各殖民地所最先次第採用之地方制

度極參差而不同一蓋其人之法性知能必先顯採母國之自治法律加以折衷務合各殖民地結合不同之點而後乃肯施行者如英倫取甲種制威治尼亞則取乙種制紐治威斯及賓斯巴尼則取丙種制他如法人西班牙人荷蘭人瑞典人則各自取其母國之地方制度而爲丁戊己庚種制度焉彼其聯合之初不過都會 Town 之同盟團體而各異其組織復由都會聯合更進而組織大殖民地之政治區劃於是各都會爲司法行政結合而爲 County 而設所以成州之新機關即以此立法會使行公共統治權此北部新英倫殖民地發達之嚆矢也而南部威尼治亞及其他之殖民地其政治及社會之組織則又大與相反而爲等級之制度由州守之權力而下降一以英母國之制度爲其精神而爲百家團 The Hundred 之地方區劃者而中部殖民地則又自各國駁雜人種而成其都會制度與殖民制度復與南北兩部迥然示異而 Massachusetts 等三殖民地則依英王之免許令遂於新大陸建頗士頓及京勃律治之半獨立國而孔涅克卡河上之西勃歷都會則又自制定成文憲法而西紐希營殖民地亦自施行其殖民制度而此等殖民地自殖民時代至獨立時代其州之憲法直至千八百八十年尙無所變更而魯埃蘭各都會及勃魯丁士殖民地 Rhode Island and Providence Plantations 亦依免許令而爲憲法而直保持其成法至千八百四十二年亦無變更此外其他之殖民地概行所謂『所有主政治』即私人之所有主亦如國王之得發給免許令於殖民地焉由是觀之美國國家之成立實先有地方而後

有國家之結合蓋殖民地國家之性質根本固異矣復此之外又有所謂王憲之直轄政治然以殖民地發達之故母國不敢干涉而採放任政略遂其憲法自由之發達且利以與他國爲殖民事業之競爭而其結果以歲月變遷殖民地及母國之關係漸覺各有分限而求獨立遂至不受母國之干涉而倡殖民地獨立互相聯合而另判割爲一永久聯合之獨立國由是言之美國始由大西洋海岸之小殖民地相合而成殖民州由此殖民州構合而成國家及其一旦結合日積月累有如膠漆不思復分而成效乃大著然則美國立國次第與程序乃係由分而爲合之運動而進爲國家非由合而爲分之運動而返於部落者也夫居今日而推原美國國家形成之始本由英王始許各殖民地以成文法律而行自治權之所致以故此等殖民地各先具有確定之成文憲法以爲之基舉凡一切政治組織皆視此爲標準而殖民地人民之思想行爲適直以此成文憲法爲日用恒常習慣則例故一旦脫離英母國而獨立其再制之憲法實不過複式鑄造殖民時代之舊憲法初不能加以如何之特改者簡直言之即以開闢新領地時之免許令爲今日之各聯邦憲法雛形耳憲法云乎哉嘗考美人當聯邦條規 Articles of Confederation 未起草以前各殖民地間未嘗有一同盟憲法亦無一聯合條約之形式惟藉國際法上之思想在新大陸內彼此互相默許而已及至千六百四十三年以後四十年間殖民地以聯合而防西印度土人至千七百六十五年殖民地開代表會於紐約反對英倫國會之課稅權此即他日新大陸革命之導火綫

國聯邦由其謀造國謀獨立之運動而來亦非由謀打破固有之統一運動而來無可疑惑者也此美利堅合衆國憲法之崖略又一也

由此例之歐美各聯邦國皆先以分裂而有各邦憲法其後國家之統一憲法出兼承認先出之各邦憲法以助長其結合史迹俱存未可掩蓋也至若新國德奧亦皆就其歷史上聯邦之帝國而仍舊改稱改制者此皆二重憲法國家免懷父母之降生履歷世人造法可資借鏡者也若夫中國係由統一之國家而分裂然今日實尚在若即若離將崩未崩欲解未解之際而吾人嶄然出以聯邦憲法由統一之局而急謀所以助成其分裂此真歐美人士所百思而不得其解者人之度量相越豈不遠哉

一就中國歷史上之形實言之 中國自秦漢以來既打破封建制度之局則與瑞士共和國之國情根本已異有五千年之政治史則與美國之殖民州由歐洲各國新建設立之合衆國開端即異爲三代以下三千年來大統一國家之形成則與德意志之奧日耳曼列邦地利的與匈牙利等之聯邦邦聯與夫瑞典挪威之邦聯雙立制度其國基國情無不迥異自喪亂以來國家日日倡和平人民日日望統一則與新俄羅斯之四分五裂十餘新國譴起雲擾又其民性喜於分裂樂於割據之局者又大異其趣即一時建國之目的亦無可以與俄國從同之點由是言之非由封建改設之國家不得有二重憲法非由萬國新殖民州組織之國家不得有二重憲法非由聯邦邦聯組合之國家不得有二重憲法非別具目的別有會心志在必如新俄羅斯之瓜分豆剖分立並峙而後快者尤

不得有二重憲法此事理物情之章明較著不待云云者也我中國自三代之時夏殷周封建之世以至春秋五霸迭起周末戰國七雄並興時則有二重之憲法當時周有周之憲法各五等國有各國之憲法易辭言之即周天子有天子之憲法五霸有五邦之憲法七雄有七邦之憲法八百餘國之各小侯亦各有其邦之憲法而周之世宇亦不旋踵而解紐至於瓦裂夏殷之朝或興或衰其制準是此一複法系之時期也東漢季世統

一大業破爲三分當時天漢有天漢之憲法蜀漢魏吳有蜀漢魏吳之憲法此亦一複法系之時期也兩晉六朝中國有十八乃至二十僭國即一前趙二後趙三前燕四後燕五西燕六南燕七北燕八前秦九後秦十西秦十一前涼十二後涼十三南涼十四西涼十五北涼十六蜀十七魏十八夏並拓拔代拓拔魏綜計二十僭國合正統之晉共二十一國而六朝亦有宋齊梁陳魏齊周等七國當時中國多則有二十一個憲法少亦不下七個憲法殘唐五代中國有十六僭國即一後梁二後唐三後晉四後漢五後周七吳八南唐九蜀十後蜀十一閩十二楚十三吳越十四南漢十五北漢十六荆南並北部之契丹綜計十七國當時中國有十七家憲法此皆中國歷史上分省憲法之權輿也南宋之間金遼西夏先後並起中國四分當時中國亦有四部憲法此等時期憲法之多不勝其繁更僕難數日紛紜於人民之頭上性質既不同而移徙又無定此都中國歷朝複法系發展之時期吾人歷史上所曾明受之大教訓也若夫今日全俄由一國而分割爲十三國即一大俄羅斯首都莫斯科二鮮卑利亞首都

渥木斯科三北部俄羅斯首都亞爾汗陔利斯克四芬蘭首都希爾申福五耶斯特尼亞首都燕巴爾六星特維首里加七白俄羅斯首都明斯克八波蘭首都柱消九小俄羅斯首都乞瓦十高加索首都厄加德黎諾大十一亞爾美尼亞首都達布利斯十二土耳其斯坦首都達布十三里陶首都維爾那此時俄國亦得實際同時使其十三種憲法於一國之中此爲現世紀憲章最繁盛發達複法系之國苟喜求之有餘師矣是可能也非難能也依此歸納周末漢季兩晉殘唐宋南渡後以及今俄憲典之盛愚恨河漢小儒昨舌此真如雪片落葉撲天蓋地而來填坑溢谷彌州漫縣雖秦商君之法令如毛宋王安石之新法如織何足望此項背英雄可資以割城據方政客可藉以興風作浪開一世豪傑創業垂統之機湊如鯽志士奔利鷺名之會八方雲湧九州霧結可以風衝雷動顛簸一時顧盼生姿游刃而有餘然案之國家原理憲章本旨則似未有一合無一是處此則期期以爲不可區區不敢從同者也

準此依歸吾人今日以國會之萬能與夫制憲全權之神聖亦如大不列顛國會除能不使女化男外起而以大法規定驅遣俾中國二十二行省作二十二個憲法京兆與四特別區作四個至五個憲法換辭言之即廣東造廣東之憲法雲貴造雲貴之憲法四川造四川之憲法川邊造川邊之憲法奉天造奉天之憲法東三省造東三省之憲法福建造福建之憲法新疆造新疆之憲法京兆熱河綏遠察哈爾各造京熱綏察之憲法前藏造前藏之憲法後藏造後藏之憲法內蒙古造內蒙古之憲法外蒙古

造外蒙古之憲法西蒙古造西蒙古之憲法青海回部造青海回部之憲法而甌脫地之烏梁海科布多阿爾泰亦各造烏科阿山之憲法而庫倫亦造庫倫之憲法其他一省之中一區之內以及三蒙二藏逮於回疆荷分裂莫不可奮袂而起獨立製憲靡不準是苟其如是是則英俄日本環鄰友邦所鼓掌歡迎穿服贊成始其佇立而求之數十年而未便得者而一旦於不唾手不著意中得之其爲幸慰寧有對乎但吾國家本身此際實發現一困難之點即各與國友邦羣起而幫忙贊助吾國各邊境屬土速成憲法之事且即准吾國家大法中所規定之制憲原則與夫世界制憲通例而故成一與國憲抵觸之憲法宣布而使之此際國家聽之不可禁之不能逮此時會不識吾人今日之造憲者其適用何術以弛張之乎苟其有術焉足資救濟則非僕之所敢知如其無術是則吾人今日所效力於國家者不外作繭自縛作法自斃即此區區省憲一章已足以致國家之死命而有餘豈不惜哉夫於斯時依國家根本大法範圍之所推廣許與者而論誰敢謂某某地方不適單行立憲者若曰某某地方宜出之以放任之態令其制作憲法可也終無憲法亦可也則吾人今日所自張爲共和憲法之精神者其寄託尙何在在所謂五族平等權利一律者又何在而一部大憲典開宗明義第一章第一條所懸規爲中華民國永遠爲統一民主國者其精神其保障其立腳點又在此則區區所終始懷疑而莫得窺見淵深者也夫天下之事貴以自然達其目的不可矯揉造作戕賊杞柳而爲之若夫爲國尤其所戒吾人今日建造國家正宜

曲就中國之趨勢與夫人情民視物望輿論而轉移之尙或幸其有濟今若必欲於大可統一國家之下而自暴棄其機會欲改建一仿倣並世而立全俄之國勢之國家與之並驅連軌而後躊躇而滿志毀瓦割壤削趾適屢使氣任意以孤行之似亦可以無必矣

一就國家立法政策言之 今之言省憲者以瑞士美國爲極則夫瑞士與美憲法發達之程序吾既已言之矣瑞士乃封建國家所構成美國乃殖民州所構成瑞士由無數小王國小侯國中經過宗教戰爭今遂由中歐各國承認爲永久中立國更兼是豁谷之國閉關自守之國中是大陸之國四戰之國所處形勢不容爲永久中立國此其情實不同不能組織同一國情之國家一也且瑞士版圖狹小由市府國家而成中國由歷代大統一國家而成則吾人理想中之瑞士式的國家其情其實與吾又復斬然而異不能組織形似之國家又一也美國爲英等國之屬土領域故始由英王母國向各州先後次第與以各個不同之自由法律（即免許令）此法律即因緣其殖民地各自之習慣而許與以不成文之習慣法也以故美國國家統一初期雖則組合形成而其流弊至元首不能召集調遣各邦之海陸軍隊結實言之即立國要素之財政大權兵馬大權二者美國華盛頓政府一則不能過問一則不能遣動國家苦之又其法律各州互相抵觸悉依其祖國恒習自爲風氣如在甲州爲絕對無罪而數分鐘後越一邦界至乙州即爲重要犯罪者此皆美國人努力從事破除至於今日尙不能幸免者不謂吾人今乃力極趨人之短惟恐不

肖是真倖倣佛爲苛求形似廣拾牙慧而不擇乎人之是非者矣

或曰子所云之瑞美皆舊式之共和國家非吾人心目中所懸嶄新式之共和國家今日歐洲大戰後不有最新潮流之德意志聯邦憲法奧大利聯邦憲法乎是已夫德意志共和國由普魯士日耳曼列邦之大帝國所改造而成歐戰中間德帝連逃共和宣布其成立經過之速不十日而憲法公布奧大利爲奧地利匈牙利兩聯合國之雙立君主國 *The dual monarchies* 所成亦於歐戰期內皇室倒後兵馬倥傯之中急造而成此皆至近之事實也故德意志憲法第一條曰德意志國爲共和政體第二條曰聯邦領土由德意志各邦組織之若他地域之人民依其自決權之作用而欲合併者得依聯邦法律編入之其憲法第一章總目爲聯邦及各邦第二章總目爲聯邦會議第三章總目爲聯邦大總統及聯邦政府第四章總目爲聯邦參議院第五章總目爲聯邦立法第六章總目爲聯邦行政第七章總目爲聯邦司法即此大綱目觀之試問案之中國憲式有一合乎奧大利憲法第一條曰奧大利爲民主共和國第二條曰奧大利爲聯邦二項曰聯邦由左列之七邦而成一布魯塞地二格倫典三『下奧大利（下奧地利及維也納）上奧大利』四查魯堡五士代耶魯六芝羅爾七弗挪倍爾第三條曰聯邦領域包括各邦之領域其憲法第一章爲總則第二章總目爲聯邦之立法權分目曰聯邦會議曰聯邦總會曰聯邦立法手續曰國民會議聯邦會議對聯邦執行權之參與曰國民會議聯邦會議議員之地位第三章總目爲聯邦之執行權分目曰聯邦大

統曰聯邦政府曰聯邦軍隊第四章曰聯邦各邦立法權及執行權第五章曰聯邦之會計檢查準如上述德國聯邦志在發展國勢吸收新邦爲異日恢復此次戰爭之失地計其憲法中對於聯邦地方義取概括說國者所當識也奧之聯邦憲法中更係列舉一目瞭然若夫德共和國係其原來帝國改稱由四王國 Four Kingdoms 七大公國 Seven Grand-duchies 四公國 Four Duchies 七州 Seven principalities 自由都府 Three free Cities 而成其成也普魯士國王有世襲首領之權以公法上之聯邦組織而連合故其當時皇帝實非君主 Monarch 即大總統 President 乃歐人政治史中所蚤自承認者分析言之即是吾國封建時代之天子與世襲之公侯五等國之形式耳綜觀德奧兩部憲法幾無一條中不錯有聯邦字樣於其中者要亦以其國家皆由歷史上之聯合邦家而成不得不如是者也今試合之中華民國憲法第一章國體第一條中華民國永遠爲統一民主國之文是否絕對相反絕對不合明明白白爲二箇法系乎不知吾人今日造憲必欲於完成統一國家法系之下鈔襲一段聯邦國家之法文攔入其中羸雜其內以示博洽以示包荒殊不計一部憲典之中容納各式異性決不相容之法文於一治之餘五光十色非驢非馬陰陽罔兩抵牾矛盾而不顧忌平心思之可以啞然自哂矣夫鶴頸雖長截之則悲鳧頸雖短續之則憂今欲採泰西聯邦制的憲法一節而橫塞入於中國統一制的憲法之中是爲鳧鶴頸之智也豈不危哉前次大會某君之演辭一則曰今日湖南省憲業已成立試問何人能

之廢棄二則曰今日各省皆有各種法律無省憲則省一切法皆無歸著云云此造省憲之必要論也夫湖南省憲業已成立誰則謂其未成立者然謂其必到底使行不能廢棄此語殆未成理由夫立國者有謀萬年有道之長而無一成不易之法今試問中國五千年之君主國家勝清三百年之統一國勢何人又能使之顛覆而轉易爲民主乎此皆書生之見可與樂成不可與慮始之說亦猶勝清末季中國政客以爲除君主立憲外無可以爲政治活動之餘地目笑謀革命者之爲愚妄同一薄志謬見者也準如其言則今日孫中山取得廣東奄有西南元老壯猷開國鼻祖而又爲根本反對助成分裂之省憲者今試下一轉語亦試問何人能使廣東製成省憲者夫廣東與湖南均之省也不知在言者視之有如何畸輕畸重之分量而令國家今日必得對湖南而造法乎且天下惟積極者可令消極易辭言之即有者可使之歸於無不能強無者以爲有此物也然則國家根本大法之中明白規定各省非皆製一根本大法不可第就吾人淺視之見適以多生枝節助成紛擾是以十二年來約法之戰爲未酣而更開一憲法之新戰局貽國家未來以無窮之戚難測之禍豈不哀哉倘云欲製省憲者聽其自制否則放任之便是吾人之規定大法於國家統一未嘗謀及而先完成分崩離析之趨勢其何以自解於職務乎夫德美奧瑞惟俄除外皆由分而以法律力經營而至於合今中國由合而以法律力經營欲令之分亦獨何心哉至對於不立省法之區而曰令其自生自滅或則聽其反對任其所之而不顧試問我輩爲國規製根本法係

以統一國家爲目的乎抑爲分裂國家之開始運動乎撫心清夜大當亦惕然驚爽然悟矣

復次國家人民所須要之法律保障不在多層只須有一唯一的強有力之法律運用之而已綽有餘裕而無儉色又安事二重國憲爲哉苟其典章有力法律有靈一層國憲準足應吾民之要求取之而不置何必令國內發生重重疊疊無數小憲法屋上架屋床下疊床塞門咽戶拉雜俱備無復倫理幾若欲完成全世界憲法辭典者其爲貽笑當何如乎然僅以貽笑大方之譏結之抑又隘矣夫吾國人民政治觀念至爲薄弱十二年來有軍閥武人割據於前而卽有政客黨人煽噓於其殿以致助成八方分裂南北背道亦幾幾打破國民歷史上大統一之良習慣而養成一方自私自己自利之第二性殆將由二十世紀統一國之人民疾返而入於十七八世紀所謂知愛州而不知愛國人民之時期矣苟其如是則各省地方根據憲法自由以制其省憲勢必舞文上下出沒隱現一以其便於己者而爲之他日國憲必成具文廢紙若存若滅若有若無而已矣今日論者謂湖南省憲對於國有之權生吞活剝業已不少慮他省後出之法地方權限擴張必不至如湖南之甚將來必致一國之中省省大法參差不伍此其憂慮抑亦似矣不知吾之所慮正在各省繼出之法其吞剝國權後來居上更須超出湖南一二層透過四三無窮之層而爲之夫居今世宙權利思想至極膨脹之時期與夫中國人怯公勇私小己自利之觀念復誰肯見利思義顧公忘我甘自犧牲而居人下哉苟其如是各省

製憲之能事必將以爭攔撕裂樞樞中央之權限爲目標而其究結必致中央樞樞權權不堪入目萎瑣零落望之不一似對內無靈對外無信影響所生疆於外交斃於國際極其所屈尙堪言乎夫中國今日需要維在發展下級地方自治此恒人所首肯也若夫發展下級地方自治宜先從何處著手此真有價值之宿題矣夫中國爲古法制之國不慮國家不能自爲治制所慮專制遠國地方人民自治能力與其習慣不甚充足不能十分發展耳然則吾人造法今日正宜從詳規定省自治法律俾人民習勞學政於此一途此正辦也亦復何用行新封建制度立新封建法律爲二重之典憲以加諸吾民之頭上而爲地方土豪架點者之利用予以保障俾得鉗制人民高壓地方亦復獨何哉推此意趣不過吾人今日對於數年已來獨立之各省閥其督軍司令爲國宣力歷有年所而於大法定後將無所歸著無所措藉深恐其有所負咎陷於開罪國家之嫌疑無術焉以自善其後而不得不予以憲法上適合之承認以提倡獎勵獨立之事業而已矣不寧維是是復以全國藩鎮式之督軍節度式之巡閱禍國殃人違法割據不足以示世而從而大造憲法以保障之斯豈不可以已者乎若其以開國已來中央政治之惡劣無恥官僚政府之無能吾人憂時閱世悲憤之餘每設爲極端之激論主張簡直不如改組聯邦國家各自分立或比統一十餘年之成績較有可觀然此等快意之談所謂悲日暮而途遠故倒行而逆施者只可爲感激之發抵掌解鬱之助不可必令其一實見者也若夫中國今日無良政府政治罪惡滋溢汎濫豪傑有意正宜

展轉奮鬪思向政治集中核心本根之處著手改造以希期建立強有力之政府此誠精常正直無可旁貸之責任何必挺而入險故從對方遙樹別幟以爲犄角之局相持之勢以分植助長不可勝數之大力於外藩以與中央爲對抗懼國家分崩離析之不至而復從而進勉憤憤以增其力順風高呼以張其勢焉此則大不可也夫物理之至危莫如力疾輪轉也而失其重心則頃刻拋線必入於匪夷所思之域今日國家險象正復如之譬彼放洋狂濤巨浪而舟航已失其重心欹斜傾仄勢不目瞬然則中央守府久如弁髦無政治統馭之實力國家久已失其重心搖搖如虛舟之赴谷其形危已入絕境即見譬者不從事乎覆舟之謀而已無幸而况復欲羣焉椎鑿以期速漏之爲乎且政府惡劣政治不良是政治問題而聯邦與統一法律問題國家法式問題統一乎聯邦乎其不能救濟政治之美惡亦猶政治美惡之與統一聯邦制度絕無斷港而無關涉者統一國家亦有美政府聯邦國家亦豈無惡政府二者殊事了無相干不可不細察也是又焉能挹此注彼而欲混爲一談者乎

夫今日主張省憲者曰懼中央集權也夫民國而言集權惟袁世凱之一時期較爲近似然試問袁氏當日之集權專制由中央單一之力所構成乎抑由省之複力所湊而成乎是則由省之大力電報主持而得之結果事實具在去人未遠雖孫龍復起莫能爲之辯矣復試問今日中國分裂之現象係由中央集權專制積重難返而來乎抑係由地方即省之權力過於龐大尾大不掉而來乎竊以爲中國今日之強有力集中之重心不

在所慮之中央而在吾人新憲法中所欲封建鞏固之行省僕等以爲同人所過慮者乃當年之中央非復今日之中央矣故僕等以爲今日法律救國之事首在「以立法權集中而以行政權讓之地方」此天經地義之云也夫民國既受憲法上明白規定爲統一國家則各地方不得有多數硬性法律之出現俾之縲塞於其下而薄弱漸滅國憲之能以對消徹毀母法之厚要言不煩簡單易解如是而已矣若夫謂各省皆已有各種法律無省憲則省一切法皆歸無著此如先立藥方而後準之以獲病者茲不足爲訓也又有以各省今日已多固有法律必與國憲多所抵觸無有省憲則一切滯礙難行難辦靡所救濟此又先得藥方診案而勒令發病以就之者更復不足爲訓在造法事業上鮮一顧之價值者也

復次我國種族問題蒙藏回疆自頃皆被外誘各急謀與國家脫離關係如新疆之大回教主義謀建之大回教國俄國勞農政府與外蒙古締結之十條密約及庫倫醞釀中之蒙古共和國皆已披露於世上吾人豈未之見乎而西藏亦連年不靖藏人累次與師攻我川邊而我國駐藏辦事長官陳氏歷有年所爲藏人所拒遠居印度不能入境本實之離久矣故邇來內閣有密議九條致川邊陳鎮守使令其傳諭藏中各部以示懷柔之意其條文秘密未得全豹今略舉其概要則一係以達賴主持前藏二以班禪主持後藏三西藏之外交與財政仍設法歸中央管理四求如前清駐藏大臣例俾國家得設辦事長官五求國家得規復原有關稅六求藏人與英劃界從緩餘項不悉觀以上不完不備之條款已不啻中國政

府向西藏人提出一種請求取消獨立建國之條文特西藏尙未有公布之憲法及國會之成立與保障足以資其假借其地方民意答覆中央藉以爲脫卸謝絕之地而已此中國大統一建國之中一族一大領土之至近情實可資制憲者以吾國國情之參照者也

新疆之邊部自歐戰以來久已受西方大同教主義之侵入與土耳其人之播弄言自主建立回教大同盟國以與耶教各國對峙於大地之上吾人當亦在所聞也自頃阿富汗帕爾米原回教徒與土耳其教徒深相結納最近赤色主義內漸沿新疆邊境阿富汗坎巨提布哈爾俾路芝阿拉伯高加索及俄西土耳其斯坦各回教國連合發布傳單極力煽惑新疆各部落大有脫我版圖組織新國完成憲法之勢去歲新督楊氏屢次急電到京請示處置方法爾來又有密呈謂現在中亞布哈爾西土耳其斯坦及基發三國協商組織一大共和回教國已公舉大總統曾派代表阿不都艾來提拜克在新疆省署呈遞文書要求轉呈中央許以開放沿邊努倫地方資便出入當經派疏勒縣知事婉辭拒絕謂我中國連年地方不靖國家早將沿邊努倫封鎖然該代表至今尙在逼迫要求之中云云由此觀之回部之搖蕩業已不可終日此時其建國中之所缺憾者亦止一部憲法之未成立無足資爲獨立武器如當年美利堅殖民州之脫離英母國之情形而已此又中國大統一建國之中一族一大領土之至近情實又可資制憲者以吾國國情之參照者也

前者太晤士報所載英人之探報稱蒙古地方爲俄國過激派之淵藪蒙

古共和國之醞釀亦非一日去年赤軍煽惑蒙古王公有改蒙古共和國之計畫干涉蒙古內政蒙古勢將別開生面而化部落組織爲國家組織活佛亦全失其政治能力云云夫俄黨圖蒙亦非一日一事搖蕩邊疆度劉陞圍亦同人所共知也自去歲已來俄蒙共同計畫組織一大蒙古國煽惑蒙民擾亂新省前此新疆某鎮守使私電到京據稱自前察哈爾左翼副總管蘇木彥屬於額魯特與民國在博羅塔城戰敗後潛赴庫倫令其兄弟六人攜帶活佛手諭及蘇木彥信件由俄來至伊犁轉道蒙古煽惑蒙民獨立由新俄黨贊助械枝並已約妥新疆諸蒙古王公屆時一致宣布獨立遙爲聲援會經察哈爾領隊豐紳泰密向四蘇木副總管濟禮質詢據云蘇木彥與活佛手諭確已閱悉但茲事體大蒙人尙在躊躇未敢遽發云云遂由該鎮守使密飭阿山塔城二道尹嚴加防範而新疆楊督當時亦有秘電謂俄人聯絡沿邊蒙回各部將組織一大蒙古國一大獨立國一大共和國形勢殊危之報告而今年俄國勞農政府又與蒙古締結密約十條即一外蒙當局須宣言一切森林礦產及土地以後均歸國有凡無人佔有之土地均給蒙古貧民及俄國農民居住耕種二外蒙天然富源禁止私有一切礦區許俄國實業家雇用蒙人開採三金礦事業歸俄國工會及工團承辦四貴族享有之土地權當即廢止代以蘇維埃自由交易財產制度五聘請俄國實業家開發富源振興工商六聘請俄國專門家入外蒙政府以資指導七請蘇俄工會參與創設勞工制度事宜以便得完全保護工人八依蘇俄政府之建議外蒙一切政府職權均

歸人民政府之行政部施行先設立一革命委員會及軍事委員會再召集議會以便制憲九允許蘇俄軍隊駐紮於外蒙協助蒙人保全領土以禦中國十活佛及蒙古王公之頭銜一律廢除以活佛爲革命委員會會長凡此皆蒙古由屬地而圖謀建國之鐵券彰彰不可掩之事實也由此觀之蒙古今日蓋已不待吾人之提倡與夫大法之規定久已由俄人協同贊助其制憲且並得其保全領土協助軍隊駐紮其地以禦中國者然則蒙古此時已出吾人造法者期成於其地方異日之成績逾望萬萬就觀俄蒙之十條密約已具蒙古憲法之嚆矢與美人當年殖民建國之免許令不成文憲法亦復何異此尤可大資同人之參照不得輕忽讀過者也且其密約第八條中已明明以蒙古制憲爲明文矣亦復何待吾人之提倡擬許爲哉

由此觀之吾國立國法律政策今日正宜急謀以統一之憲法維繫其散漫猶恐不濟况復以立法政策隔離之乎願吾人造法須放大眼光灼然四照神游九寒一日數返然後方許吐辭爲法致國上理夫豈可閉戶著書扁門造車掩目捕雀只求合諸我見乎夫我中國國情與歐美不同各國雖亦種族複雜若奧匈邦聯亦爲德意志人斯拉夫人匈奴瑪格人遮克士人及意大利人猶太人各種湊合而成然此等人種散布各地初無以多數之同一種人集居一處者卽如美瑞等邦雖亦多數種族集合之固然皆混在全境支配於各地方非如我國五族各自分據一方而種族與土地有連帶分佔之形質者也(請同人注意)夫自民六以來倡此空

氣至於今日國家已飽飮其賜薄沐其明效大駭今日尙欲繼續推其浪而揚其波乎心所謂危不敢緘默耀月此主持只受有良心上之使命不受良心以外之使命此質諸鬼神而無疑者可以披瀝於同仁之前者也今耀月等主張將地方制度規定爲『省自治法』除可免除一切法律上之弊害外而其利復有三焉一可以免爲野心割據者所執法借用二不致爲法律知識尙在幼稚之國民所誤解而怙法妄作三可以造成鞏固之中央俾全國領土安戢得所至其法文內容儘可應有儘有誰復加以限制者由此規定比之省憲抑有何別避省憲分裂之名有省憲包羅之實兼可調停於主持省憲與反對省憲二者之間以資平劑透引雙方意思之距離而溝通其睽隔去原案義文又最近一舉俱得似此較良也

湖南國會議員全體提案 地方制度大綱協商標準

- 一 省於本憲法規定範圍內得自制定自治法
- 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
- 三 省長選舉會之組織以法律定之
- 四 省設省務會議由省長依照省自治法選出之省務員組織之
- 五 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托執行國家事務
- 六 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

張善與 提出憲法第三章地方制度修正案附理由書

憲法第三章增加修正案

第 一 條 中華民國人民年滿十五歲以上無恒產者有請求

授田之權

第 二 條 中華民國人民年滿十五歲以上六十歲以下有自

食其力之義務

但左列各人不在此限

一 身體或精神疾病失其能力者

二 各學校肄業生

第 三 條 中華民國人民之權利義務不論男女一律平等

地方制度修正案

第 一 條 地方制度爲省縣二級

第 二 條 省之事權如左

(一) 省移民授田

(二) 省教育實業及交通

(三) 省財產之經營處分

(四) 省市政及公共衛生

(五) 省水利及工程

(六) 省銀行

(七) 省警察及保安事項

(八) 省慈善及公益事項

(九) 監督縣以下自治

(十) 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制限但不得廢止之

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

第四條 前條第一項第一款之田地不敷頒發時省行政委員會得請

求中央政府移民於他省區及其他地方

第五條 省之財權如左

一 依自定稅則所徵之單行稅

二 依法律所徵之附加稅

三 省公債

遇有非常災變或向受協之地方其收入不敷支出時經國會議決由

國庫補助之

第六條 國家預算不足或緊急財政處分之結果應依各省收入多寡

用累進率分配其負擔

第七條 甲省對於國家或地方應補助之款項不依分配數目負擔時

得限制其移民均產

第八條 省與中央或省與省之爭議由參議院裁決之

第九條 省設省議會其組織及議員之選舉以法律定之

各選舉區公民對於選出之議員認為違法溺職時得以選舉公民大會議決撤回如有餘罪由地方高等法院審判之

第十條 省議會自行集會開會閉會但臨時會於左列情事之一時行之

一 省議會議員三分之一以上之聯名通告

二 省行政委員會之牒集

第十一條 省議會職權如左

一 制定省自治法及單行法

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 對於省行政委員會質問或建議

五 受理本省人民之請願

六 答覆省行政委員會之諮詢

七 咨請省行政委員會查辦所屬職員

第十二條 省議會對於省行政委員會之一人數人或全體認為違法

失職時得議決撤銷另選如有餘罪由地方高等法院審判之

第十三條 省議會對於省行政委員會得為不信任之議決

第十四條 省設省行政委員會執行省政務監督下級自治並依法令

兼理國家行政省行政委員會對於國家行政不能依法辦理時得以法令撤銷其兼理

第十五條 省行政委員會由省議會選出之行政委員組織之

第十六條 省行政委員會為執行政務得發布省令

第十七條 省行政委員會公布省議會議決事件但有異議時得於五日內聲明理由請求復議如省議會仍執前議時省行政委員會應即公布之

第十八條 省設審計局其組織以法律定之

第十九條 省預算於省議會開會後五日內提出之

第二十條 縣之事權如左

一 頒收本縣人民田地

二 縣教育實業及交通

三 縣財產之經營處分

四 縣市政及公共衛生

五 縣水利及工程

六 縣銀行

七 縣警察及保安事項

八 縣慈善及公益事項

九 監督初級自治

十 其他國家及省法令賦與之事項

前項第一款至第九款國家得以法律劃一或制限但不得廢止之
第一項所列各款有涉及二縣以上者得共同辦理其經費不足時
經省議會議決由省庫補助之

第二十一條 前條第一項第一款之田地不敷頒發時縣行政委員會
得請求省行政委員會移民於他縣

第二十二條 縣之財權如左

一 田賦

二 依縣自定稅則所徵之單行稅

三 依法律所徵之附加稅

四 縣公債

遇有非常災變之地方其收入不敷支出時經省議會議決由省庫補
助之

第二十三條 省預算不足或緊急財政處分之結果依各縣收入之多
寡用累進率分配其負擔

第二十四條 縣與省或縣與縣之爭議由省議會裁決之

第二十五條 縣設縣議會其組織及議員之選舉以法律定之

各選舉區公民對於選出之議員認為違法溺職時得以選舉公民大
會議決撤銷如有餘罪由地方法院審判之

第二十六條 縣議會自行集會開會閉會但臨時會於左列情事之一
時行之

一 縣議會議員三分之一以上之聯名通告

二 縣行政委員會之牒集

第二十七條 縣議會職權如左

一 制定縣單行章程

二 議決縣預算決算

三 議決田地之等級及頒給之多寡

四 議決縣公債及其他縣庫有負擔之契約

五 對於縣行政委員會質問或建議

六 答覆縣行政委員會之諮詢

七 受理本縣人民之請願

八 咨請縣行政委員查辦所屬職員

第二十八條 縣議會對於縣行政委員會之一人數人或全體認為違
法失職時得議決撤銷另選如有餘罪由地方法院審判之

第二十九條 縣議會對於縣行政委員會得為不信任之議決

第三十條 縣設縣行政委員會執行縣政務監督初級自治

第三十一條 縣行政委員會由縣議會選出之縣行政委員組織之

第三十二條 縣行政委員會為執行縣政務得發縣令

第三十三條 縣行政委員會公布縣議會議決事件但有異議時得於

五日內聲明理由請求覆議如縣議會仍執前議時縣行政委員會應
即公布之

第三十四條 縣設審計局其組織以法律定之

第三十五條 縣預算於縣議會開會後五日內提出之

第三十六條 未設省縣之區域經國會之議決得適用本章之規定

未施行本章規定以前其暫行制度以法律定之

憲法 第二章
地方制度 修正案由書

臨時約法有曰中華民國人民有保有財產及營業之自由又曰中華民國之主權屬於國民全體所以維持民生發展民權者可謂至矣然而其和以來十年於茲人民之行使主權僅屬少數保有財產不及全體者果何以哉夫保有云云既無何等限制即應制民之產無使一夫不獲其所今人民之於財產有且不得更何論保至人民之行使主權方式不外兩種一曰直接行動二曰間接行動前者為全民政治須俟人民全體之覺悟後者為代議政治而為民請命制定各種法制是其專責任者天壇憲法之起草也僅規定中央政府之組織及職權而已及五年國會再開始有地方制度之爭執並有民選省長與任命之討論不幸中途變作大業未就七年制憲於省制之外增加縣制於獨裁之外主張合議於是本員之委員制亦得通過於憲法審議會可謂一步進一步矣不幸又未得竟其功年來各省倡言自治者自治根本大法適與同人前此制憲之心理相同可見同人之能代表真正民意而又能為人民未雨綢繆也所慮者各省議會及其他團體處軍閥淫威之下言論未能完全自由意思未能十分表示草率遷就了事地方政治受其不良之影響耳

(一)均產

夫人類終極之樂厥惟自由而目前之急即在衣食昔孔子治衛富而後教孟子王齊首言制產蓋以人情一日不再食則饑終歲不製衣則寒饑寒交至廉恥不顧故曰倉廩實而後知禮節衣食足而後知榮辱百餘年來歐洲各國社會之變動甚大其間先覺之士倡言改革謀所以挽救之者亦甚衆莫不斟酌國情因病施藥未有朝秦暮楚東拉西扯如中國政客之謀國者也其在法國當拿破倫滑鐵爐戰敗之後廢敗官僚帝制餘孽蠻橫軍閥當權外有神聖同盟(近日聯省論者之衣鉢)之援助少數之人遂得享多得之福利於時聖西門倡人類互相利之說主張社會主義欲創設一新制度工界領袖管理社會又因貧民常為資本家所虐待主張廢除承繼法規將各種工具作為社會資本俾人各盡所能並得相當報酬又有傳立業者抱利他主義倡地方分權之說組織共產團體其在相當限度內得擁有資本既而法國行限制選舉富者得握政權貧窮之人既不得享有政權又困於經濟饑寒交至挺而走險遂有一八三零年里昂之暴動於是路易郎柏倡工人自給關於管理指揮及分配利益之人概行選舉而蒲魯東斯既經濟制度之矛盾至謂財產為贓物對於私人財產主張革除而報酬一節不分彼此一律平等氏為國會議員曾提議對於利息租金徵收三分之一竟遭否決則當日富豪之專橫可想而知也其在德國俾士馬執政之後中等階級利用法律及政治權力

謀自己之私利不顧一般無產人民之困苦而一般無產之人民終歲勤勞或受劫奪於鄉里或被驅逐而赴戰場戰爭雖有勝負禍咎總歸人民於是拉塞爾主張一種除惡盡的根本計畫組織生產協會將勞力資本聯合爲一務使工人得享有其生產之利益拉柏爾塔斯亦倡工資基金論認勞力爲價值之淵源且當時工業發達國家財富亦極豐裕而一般窮民疾苦特甚故馬克思唱唯物之論主張經濟革命於國際工人協會宣言中曾言天下事未有盡義務而不享權利者亦未有享權利而不盡義務者可謂直截了當昂格思繼之皆所以救當時貧富不均之患也至若俄國革命以前其國家組織與衆不同上有皇室爲政治之淵源下有密爾乃經濟之基礎皇帝等於神聖密爾盡是田奴加之尼古拉斯之即位也極端專制殘害人民凡天賦人權若思想言論身體等自由概行剝奪於時官僚政客軍閥大地主巧立各種法律名目以保護其個人之權勢利益如虎附翼無惡不作故虛無黨脫格尼夫作父子小說一篇對於政治制度經濟組織極力非難巴古蓋蒿目時艱主張將私有財產及各種階級完全剷除凡人在政治上經濟上及社會上不論男女一律平等所有土地工作工具及別種資本都變爲社會全體公有其使用之權唯工人有之所以除害羣之馬也故二十年前曾有土地均分之運動又得克魯泡特金發揮而光大之始有新俄羅斯之出現此歐洲各國改革之情形也

返觀我國凡一種大改革之運動必先有一種大改革之言論而一種大

改革之言論每因其時勢之要求在昔唐虞洪水甫平益稷佐禹爰奏艱鮮地廣人稀只行貢法及夏癸無道湯誓有曰夏王率遏衆力率割夏邑有衆率怠弗協國亂民貧可謂極矣故成湯革夏正定助法創井田之制以六百三十畝之地畫爲九區區七十畝中爲公田其外八區授之八家所謂殷人七十而助者也周興通天下之田皆以井授改七十爲百畝是曰徹法略與助等厲宣以後軍閥專橫兵革不休人民失所詩人傷之曰何草不玄何人不矜哀我征夫獨爲匪民又曰中谷有蕓嘆其濕矣有女卍離嗷其泣矣嗷其泣矣嗟何及矣故墨子兼愛倡非攻之說即今之廢督裁兵之意也政治黑暗其詩曰人有土田女反有之人有人民女覆奪之此宜無罪女反收之彼宜有罪女覆說之故老子曰天之道損有餘而補不足人之道抑不足以泰有餘又曰民之饑以其上食稅之多是以饑民之難治以其上有爲是以難治民之輕死以其求生之厚是以輕死我無事而民自富我無欲而民自朴遂倡無政府之說以求根本改革貧富懸殊勞逸不均其詩曰東人之子職勞不來西人之子粲粲衣服舟人之子熊羆是裘私人之子百僚是試又曰不稼不穡胡取禾三百廩兮不狩不獵胡瞻爾庭有懸貆兮女子傭工以自給其言曰糾糾葛屨可以履霜操操女手可以縫裳娶之禱之好人服之故孔子曰不患寡而患不均蓋均無貧孟子曰今也制民之產仰不足以事父母俯不足以畜妻子樂歲終身苦凶年不免於死亡又曰仁政必自經界始經界既正分田制祿可坐而定也秦用商鞅之法聽民墾闢地開阡陌爲永業於是井田盡廢

豪猾放之耕其田者見稅十五此爲吾國私有財產制度施行之肇端漢因秦舊豪強兼併平準書云當此之時網疏而民富役財驕溢或至兼併豪黨之徒以武斷於鄉曲如張京古鄭白之田四百餘頃此其一例也故董仲舒曰古井田法雖難行宜少近古限民名田以贍不足哀帝時師丹孔光何武等建議限制豪富吏民之田產不得過三十餘頃卒以丁傳董賢諸人反對不得行王莽時更天下田曰王田不得買賣其男口不滿八而田過一井者分餘田與九族鄉黨又不得行光武中興親貴當權侵刻羸弱田宅踰制故陳留吏請有潁川弘農河內南陽不可問之數晉平吳後關心民瘼始制戶調之式頒男女之田北魏亦允李安世之請行均田之法凡田不栽植桑榆荒閑無主及諸遠流記調無子孫並戶絕者爲露田盡歸公有以供授受唐初行受田之法收授皆以歲之拾月五代周世宗見唐元稹均田圖曰王者之政自此始詔頒其圖法使吏民先習之期以一歲大均天下之田乃遣使分行諸州均定田租宋仁宗時詔天下限田後景定中又詔行之賈似道且首以己田萬畝爲公田倡此歷代爲國者對於民生疾苦特別注意者也

雖然大黃除實當歸止痛各因其性冬日飲湯夏日飲水各因其時假使中國今日之社會家給人足各得其所則改革之事尙可少緩而今也果何如教育者人才陶冶之所而萬事改革之淵源也今北京學欸無着教育破產學生散之四方教職員厄於陳蔡積欠纍纍一錢不名而其他費用數十萬數百萬立時支給交通者國家營業之大宗以收入現欸之故

於是有交通系又有新交通系舊者把持路政新者甚至賣國以言實業則國家著名之處或以物類區分或以省界劃割無不以其抵借外債收入私囊以言內政任官本須賢才今則惟貨選舉本爲徵求民意今則由各當局以命令指定賑災本爲慈善事業救人生命今則羊頭狗肉假公濟私中途截留以供揮霍又如鴉片傷生賭博耗財人所痛恨今鴉片種之不已益之以白丸賭博不足假之以彩票諸凡舉動無非欲截止渴瘠人肥己以言軍政本爲保衛閭閻防禦外侮今則兵多者割據地方將廣者左右政權每歲個人收入多者千萬以上次亦數百萬最少亦數十萬而兵丁每人每月數元之餉拖欠經年不肯發給共和以來其擁資至數千萬者全國共若干家每省有若干人留心者固屈指數之也

且夫儲資財謀蓋藏以蕃衍其子孫者人類之恆情獨至上下爭利公私交困向之孳孳圖謀者終得其反前副總統馮國璋久鎮封疆代秉國鈞長於理財累千百萬爲萬世計誠勞苦矣今其後嗣承受幾何前陝西將軍陸建章頭會箕歛逢牛截角販賣煙土水陸並運三秦父老爲其田奴大河南北是其商場資財之多不可計算及陳樹藩獨立倉皇出走僅以身免數年積蓄曾不能隨之俱出潼關曹汝霖章宗祥陸宗輿爲虎作倀希圖富貴位尊多金之心切於蘇嫂蓄貨聚馬之數過於令尹自謂本身之衣食可以無憂子孫之衍蕃不受限制乃霹靂一聲五四變作大輿觸陳東之怒身名敗裂海軍堅秦檜之碑百世莫改前年湘鄂靖國聯軍廖湘芸等燃箕煮豆同歸於盡前軍政府總裁劉顯世前黔軍總司令王文

華以甥舅之至親若漢賊之不兩立近則吳慶桐身殞津門王文華血濺滬濱卒之所蓄之財不但不能遺厥子孫抑且不能自身享受不但不能自身享受抑且促其短命象有齒以焚其身靡有臍以喪其生匹夫懷璧以速其禍爛戒昭然各宜猛醒然而覆車繼軌死亡接踵豈不悲哉向使秦漢以來仍遵古制井田之法至今不改士無非分之想女無無米之歎康衡聞擊壤之歌虞尚罷質成之訟則乾餼之愆不過爲朋友故舊燕享間之笑談雖使秦檜李完用爲一自由之民可也雖使劉王甥舅迭爲賓主若唐虞之盛渭陽餞別仍秦晉之好可也雖使上海之長三二台基野雞廣東之老妓車戶爲江漢之遊女可也由是觀之地方制度爲中國政治改革之樞紐而實行均產以安衆生尤爲今日之急務可斷言也願均產之說論者或疑爲社會黨甚或駭爲無政府而不知其非也何則無政府主張公產凡生產機關及其所生之物全屬之社會人人各盡所能以工作各取所需以享用之社會黨主張集產凡生產機關屬之公共其所生產之物由社會或國家處理分配之而均產之性質不過社會政策之一種實爲我國三代之成規並經歷代屢次訂正而未能卒業者也邇來聯省自治之說起所謂省憲條文不日做諸俄羅斯即日本之德意志不日社會主義即曰勞動神聖滿紙烟雲爭相炫耀自詡新穎不知此特外國憲法之皮毛耳凡社會主義之憲法無論其爲共產或集產其根本之點即在廢除私產必有廢除私產之經濟制度然後彼之所謂勞動權乃有意思不然僅對於車夫艇妹責以強制作工而曰吾行社會主義且

欲與俄德憲法並駕齊驅是孟子所謂不揣其本而齊其末者也豈不貽笑大方倘有根本改革之決心儘可實行共產抑或集產何必虛張聲勢自欺欺人故均產之制以學理論爲最低以實事論爲最近處今日之中國舍此實別無良法今不之行社會潮流一日千里貧富懸殊日甚一日異時則有非行集產不可者也

至於實行均產方法不外限定畝數按口授田昔商行助法每家七十畝周行徹法每家百畝王莽時男口八人授田一井晉制男子一人田七十畝女三十畝北魏男夫十伍以上受露田四十畝婦人受二十畝唐制丁男凡十八以上一人受田百畝其八十畝爲口分二十畝爲永業老及篤疾廢疾者人四十畝寡妻妾三十畝當戶者增二十畝皆以二十爲永業其餘爲口分占田邊限者有禁宋仁宗時詔限田公卿以下毋得過三拾頃衙前將吏應服役者毋得過拾伍頃止一州之內過是者以違制論元太宗時以民貧奢乏耕具詔給牛萬頭仍德關中生口墾河東地先例具在今應由各省調查本區未墾土田分別等級酌定畝數頒給貧民俾日用飲食不生困難

(二均勞)

此外應與均產同時實行者即爲均勞按我國人口號稱四萬萬然此四萬萬之中爲農爲工者爲數幾何雖不明確然一鄉之中一人富貴其子弟嫗不耕而食不織而衣者若干人一縣之中牙儈臺僕賤役若干人加之近年以來兵匪滿天下其不煖不飽窮無所歸之匪及河上翱翔終

年行役之兵與夫桑間濮上游惰之男女又若干人總而計之豈只半數或十之七八焉故韓退之有古四令六之歎惲子居有十有四民之論生衆食寡大學所以立教而宛丘東門墮人所以吁嗟而爲懷也故自古聖王旣勸農桑未有不警游惰者周行井田且宅不毛者出里布凡田不耕者出屋粟凡民無職事者出夫家之征唐行授田脫戶漏戶浮浪之人與占田違限者同時並禁法國無政府家某氏有言依其產統計布算之結果將來每人每日只須作工二小時已足供社會之需要誠能按口授田凡人皆勞即或倍之亦已無終日勤勞之苦矣

(三) 地方政府應採合議制

地方政府之組織不外三種(一)獨裁制(二)合議制(三)責任參事制然以意見觀之責任參事制與獨裁制均不可行惟合議制乃弊少而利多曾於民國八年三月提出之縣制草案及是年十二月憲法修正案中一再論之茲撮其理由如左

一 責任參事制之不可行

(甲) 以事務論各省地域較小事務較簡不必仿照中央設大總統並責任內閣因大總統代表全國對內對外首重資望尤有容納各方包涵一切之意故以內閣運用政治使大總統居於不負責任地位此以中國情形而論不得不如此敷衍實非至善之道至若各省所重者發展地方自治政治上之爭執較輕且無對外關係何必疊床架屋一一仿照中央

(乙) 以人才論既認其人可以被選省長必其人之學識才能資望經驗

可以治理全省旣可以治理全省則其人在一省中必爲有數之人物旣爲有數之人物而必置之不負責任之地位以全國各省區蒙古西藏青海計算可以負責任而不得負責任者將至三十人之多豈非世界一奇事徵論被選者不肯爲此木偶泥塑端拱無爲揆之適材適地之義殊爲可惜

二 獨裁制之不可行

擴張民權尊重民權雖爲吾人之主張然欲以法賦予人民以職權不可不審察地方之情形預防將來人民行使職權時彼此互相衝突查近年以來各省之中地方感情稍見和好者非一般人民習於法律軌道也實因地方官權過大人民無發言之餘地故隱隱矚矚光待時奮發耳試觀民國元年二年間民氣磅礴地方衝突到處皆然若江蘇之江甯江北安徽之皖南皖北幾欲分省而治其他若江西浙江山西陝西四川等處爭執之程度雖有激烈和緩之不同然其相持弗下足以妨礙地方政治之進行固有識者所共認也今於省行政機關若定爲獨裁制將見一省之中彼此衝突輾轉不休爲禍之烈必有甚於元二年者此其一科舉時代學非所用用非所學考取時只求文理通順或少涉獵掌故及公牘者即爲有用之材其用之方又取一人萬能主義爲人擇事並不爲事擇人今則科學分立人有專長即有所不知尤有所不能求一人於內務財政教育實業等項無所不通實難其選勉強爲之不免有叢挫之虞若採合議制便各項專門人材聚於一堂就其所學發揮所能地方政治自不患其

不發達此其二以黨派論自治制度施行後現在之武人官僚偉人政客必分歸於各省然無論何派均不能以一派之勢力消滅其他各派可斷言也與其甲派當權乙派反對乙派專橫甲派攻擊何如聯合各派和衷共濟之爲愈至若政黨進化政黨政治可以實行即由一黨組織亦無妨礙此其三以立法例言瑞士憲法第九十五條至百零四條規定聯邦行政會議之組織甚詳其要點有六(一)委員人數七名(二)由聯邦議會選舉(三)任期三年(四)委員分配一州限一名(五)議長副議長各一名(六)議長副議長任期一年不得連任又俄國聯邦共和憲法中地方法制度分市及村郡縣州二種各設行政委員會由各該地方議會選舉現在我國之經濟制度雖與俄國不同其機關之組織不妨取其所長以謀地方發展此其四自世界潮流之沿革言之大約不外三種(甲)由專制而立憲(乙)由任命而選舉(丙)由獨裁而合議我國前護法政府會行總裁會議之組織亦其一例而各省情形如是推之其他各省當莫不如是既知各省情形不宜過問何如思患預防使地方不致再紛擾之爲得耶此其五

(四)男女平權

男女平權之說國人言之已久固無待言惟具體規定尙未盡同今就管見撮要言之按臨時約法對於人民之任官考試選舉及被選舉權原無何等限制自衆議院議員選舉法有男子二字各省議會議員之選舉遂起許多爭執於是數年之間女界之參政權剝奪淨盡今應保存約法之

精神許以一律平等約法上明明規定中華民國之主權屬於人民全體豈有主權所屬之人而不能行使選舉之理此按之本國法律應許男女平權者一歐美婦人參政運動最烈現歐洲各國已多許之美國婦女對於選舉之競爭始於一八四八年紐約第一女子參政大會中經七十餘年之奮鬥至去年八月二十六日由總統提出婦女參政權憲法修正案經國會議決後更得全四十八州四分以上之同意成爲憲法條文然當憲法未修正以前各省皆已先後允許婦女有參政權矣此參之外國情形應許男女平權者二茲將美國各省許可婦女參政之地方及年月列表於左以供參攷

維沃明	一九一〇	英地亞那	一九一七
烏太	同	密西十	同
哥羅拉他	同	屋洽衣阿	同
埃達屋	同	魯特島	同
華盛頓	一九一〇	亞干薩斯	同
加利福尼亞	一九一一	推克薩斯	一九一八
屋利根	一九一二	南達哥太	同
亞利重那	同	屋克啦啦麥	同
甘薩斯	同	美恩	一九一九
內瓦大	一九一四	阜蒙	同
蒙太部	同	維斯康斯	同

伊利諾斯 一九一六 米內蘇太 同

北達哥太 一九一七 阿埃屋瓦 同

紐約 同 密蘇里 同

內勃拉斯加 同 丁納西 同

(五)贊成自治反對聯省

近日聯省自治之說一唱百和可謂極盛然靜言思之果有何意味乎夫自治者別於官治而言必須人民自動今則督軍省長通電主張互相商榷微論其不成功也即成功矣不過督軍省長聯盟各保其祿位已耳自治云乎哉而少數趨炎附勢之徒逢惡避惡之輩狐假虎威冀以飽其私囊鹿蒙虎皮終必現其醜態其狡黠者且據美利堅德意志俄羅斯各共和聯邦憲法條文援引比附以飾其過而遂其非豈知美利堅先有各邦後有聯邦與我國不同且其憲法之制定遠在百三十四年以前其後屢經憲法條文解釋常與中央政府以權力故有今日之盛德國於大戰之後改建共和重訂憲法於地方制度改 *Principles of Federalism* 者地理上之區別猶唐之分天下爲十道之道即今日之省也故其憲法上關於省之區分之權歸之中央得以修正憲法之程序變更此與我憲法會議二讀會通過之非以法律不得變更略同彼已改邦爲省我國豈欲改省爲邦此果何說又如俄國勞農政府俗人固以爲過激派者也彼之聯邦共和憲法中關於中央地方之權限於中央權力則規定劃分行政區域批准地方團體之合併(第四十九條第六項)並准新分子之加入聯邦

(同條第五項)確定各地方蘇維埃聯合會之權力及裁判各地方蘇維埃間之爭議(同條第四項)於地方權限則規定執行上級機關之命令今之唱言聯省自治者於地方自治制度中則明言國家遇非常事變不克依法行使其事權時其在本省以內之國家行政得由本省收管至事變平定之日爲止(廣東省自治根本法草案第二十七條)夫國家者地方之積也天下有各地方安寧如常而其國家有非常事變者乎又豈有地方擾亂爭奪不已而其國家得有事變平定之日者乎本員學識庸陋誠不免少見多怪強求其先例在歐洲則神聖同盟在唐代則藩鎮割據是已孰爲新潮流孰爲舊思想孰爲遷喬木孰爲入幽谷豈待辯而始明也哉然所以有如此之趨勢者何也近年以來一人當國只圖個人權利雖至犧牲全國亦所不顧或父子兄弟共處一堂以家族會議代行國務會議其豪強跋扈者直欲以一地方之人宰割天下然人孰無省既不容於中央復見逐於他省即以各省分治以圖抵制屏之外交急迫少數之人輒欲以本國權利奉之外人效秦檜之棄中原以與金季完用之賣三韓以媚日而爲多數人之所尤不甘心者也故聯省運動之效果在畫地自守縮短戰綫化大軍閥爲小軍閥大偉人爲小偉人大官僚爲小官僚大政客爲小政客賣國之禍可以不生賣省之禍或難幸免善乎廣東省自治根本法草案第六十五條之規定也有省長謀叛云云履霜堅冰至可謂獨具卓識矣然欲假聯省以求實行自治則必不可能何則以愚觀之中國社會之變化可分六期第一期混沌統一第二期省自爲政第三

期省內分裂第四期縣實行自治第五期省實行自治第六期再歸統一其中前三期爲黑暗爲破壞後三期爲文明爲改造必至第三期人民直接感觸政治始有自覺之機會凡此六時期日之長短雖不可斷其階級之遞進則莫之能違今日之聯省運動乃由第一期入第二期之初步仍

在黑暗破壞之途中對於此中之趨勢固不可爲過分之希望然竊有所憂慮者今日提倡聯省自治之論其進行最急者厥爲湖南廣東浙江

蘇四川而雲南貴州陝西等省亦隨聲附和極表贊同其爲首諸省率多財力充裕據各省歲入報告廣東爲第一江蘇浙江四川次之其餘各省

又次之惟甘肅新疆雲南貴州廣西爲最貧(參看各省歲入表)且貫乎

統一者非徒有大總統正式政府之名也固將統籌籌算謀全局之發達也今強者只求自給不講互助視鄰省之疾苦若秦人視越人之肥瘠則

富者自富貧者自貧發達者愈發達不發達者仍不發達尙復成何國家則允許弱者以自衛之權實不可緩故本大綱仍保持憲法二讀會通過

之賦稅過少或遇有非常災變收入不敷支出時由國庫補助各省應按收入之多寡用累進率分擔更於不負責任時許貧窮地方得拒絕其移

民均產也然所謂貧弱者非永遠貧弱也不過目下之現象耳據各省面積人口及其每方英里人口之疏密觀之十八省之前積爲一·五三二·

四二〇方英里人口總數爲四〇七二五三〇二九人每方英里平均二六六人今之首倡聯省自治者除湖南省恰合平均人數外如廣東浙江

江蘇其人口皆在平均人數以上又就全國人口四二六〇四七三三五

人總面積四二七七一七〇方英里計之每方英里得九十九人有奇自非移民西北努力發展不可今稍見發達省分之人便欲宣言聯省閉關自守豈勝浩歎茲附表於左以供參考

各省區歲入表

省	分	收入總數	省	分	收入總數
直隸	一一·二〇八·三七七	湖南	七·四四二·〇九五		
奉天	一二·八五八·八一八	陝西	七·八三三·三九〇		
吉林	五·八一八·五八二	甘肅	三·八一七·八九五		
黑龍江	四·八一五·二二五	新疆	三·三〇七·六三五		
山東	一一·五二四·八一五	四川	一一·五五一·〇五二		
河南	一〇·七九六·〇〇六	廣東	二一·四四〇·七八〇		
山西	七·四一〇·三三八	廣西	四·二二一·七七三		
江蘇	一七·七五二·五三六	貴州	一·五九〇·九八三		
安徽	七·五九二·四六七	雲南	二·九〇三·一五五		
江西	九·六〇九·一一〇	川邊	五二五·六九五		
福建	六·四七五·三二七	熱河	九三六·七二三		
浙江	一三·九七二·八四五	察哈爾	六一〇·三〇五		
湖北	一一·三三一·六八三	綏遠	四五八·八一二		

各省人口疎密表

省	名	面積	人口	一方英里人口
江蘇	其人口皆在平均人數以上又就全國人口四二六〇四七三三五			

直隸	一一五·八〇〇	二〇·九三七·〇〇〇	一七二
山東	五五·九七〇	三八·二四七·九〇〇	六八三
山西	八一·八三〇	一二·二〇〇·四五六	一四九
河南	六七·九四〇	三五·三一六·八〇〇	五二〇
江蘇	三八·六二〇	一三·九八〇·二三五	三六二
安徽	五四·八一〇	二三·六七〇·三一四	四三二
江西	六九·四八〇	二六·五三二·一二五	三八二
浙江	三六·六七〇	一一·五八〇·六九二	三一六
福建	四六·三二〇	二二·八〇六·五四〇	四九四
湖北	七一·四一〇	三五·二八〇·六八五	四九二
湖南	八三·三八〇	二二·一六九·六七三	二六六
陝西	七五·二七〇	八四·五〇一·八二	一一一
甘肅	一二五·四五〇	一〇·三八五·三七六	八二
四川	二一八·四八〇	六八·七二四·八九〇	三一四
廣東	九九·九七〇	三一·八六五·二五一	三一九
廣西	七七·二〇〇	五·一四二·三三〇	六七
貴州	六七·一六〇	七·六五〇·二八二	一〇四
雲南	一四六·六八〇	一二·三二四·五七四	八四

全國人口疎密表

地方 面積

人口

一方英里人口

本部 一·五三二·四二〇 四〇七·三三七·五〇五 二六六
 東三省 三六三·六一〇 八·五〇〇·〇〇〇 二三
 蒙古 一·三六七·六〇〇 二·五八〇·〇〇〇 二弱
 西藏 四六三·二〇〇 六·四三〇·〇〇〇 一三
 新疆青海 五五〇·三四〇 一·二〇〇·〇〇〇 二〇
 總計 四·二七七·一七〇 四二六·〇四七·三二五 九九
 要之自治爲吾人所主張惟聯省則不敢苟同人權原無屬性之區別故
 許男女一律平等爲政應謀國家全部之發達故抑強扶弱振其互助之
 精神人類均有利用地球之權能故按夫受畝本乎井田之遺意凡此數
 端審之國情參諸外制均應制定法規共相遵守今幸各省人民多已自
 覺可將此種條文詳細之議決權付之各省議會以利進行倘或軍閥壓
 制官僚把持政客播弄使我各省議會不能從容制定人民仍復水深火
 熱則其條目之規定固猶是同人之職責也

國制意趣書地方制度之部

A 地方制度章概論

B 地方制度章各論

概論一 釋國

西文之國 (Country) 實含有邦國領土國民廣野郡縣鄉村諸意義為解甚廣其屬於邦國之義單指國域疆土而言屬於國民郡邑之義亦即含有組合形成諸意味此汎稱也若夫國家之義莫為若此德為若此法為若此則專限於國家政府社稷邦州疆土據地位置形勢與夫狀態體質而言純屬乎組合形成之意義已狹矣諸華古文國字作口象圍匝之形猶言境界之所畫也後世以地域之有軍也又改從成或亦古國字象樹戈以守口境之義猶為營衛之樹柵立鹿角也戈下之口即外輪廓口之而縮小留在者乃張兵於外藏國戈後之意後世於成之外又加外口是為二重圍境晚出之字義意復矣引申為域亦疆界之義今案國字之成立即寓有兵象於諸其中蓋已括有軍國主義之指趣宇宙間之歷史變態與夫人類萬古之爭端排拶皆由此物而起也

國既定其外緣之區畫矣圖必急乎其內緣之締造而組合之義生焉國制尚矣夫立國字內寧得不有國制國制者何國家所結構之形體也國家之結構其類別有三

一曰聯邦式國家 Federation 如瑞士德意志之由封建列邦組合而形

成美利堅之由領土殖民州組合而形成此一類也

二曰邦聯式國家 Confederation 如奧地利之與匈牙利瑞典之與挪威由二個以上之國家雙立君主組合而形成西儒釋其國體謂為介在統

一國家式之英國與聯邦國家式之德國之間者此一類也

三曰單一式國家 Unitary 如泰西之英吉利法蘭西泰東之中國日本等及其他世界一切之國家凡由地方郡縣單純一系而構成者皆是此又一類也

其在中國上古之世神禹既治土成功九州水退天下塗泥四隩既宅九山堪旅部落交通禹乃號召羣侯會於塗山一時聲靈所敷會衆畢蒞執玉帛而到者萬國而夏之國勢用形成此聯邦式國家也自殷及周皆屬此制曆史上第一類之國家是已

春秋之世王家守宗廟如晉強藩分封尾大不掉諸侯之國靡不獨立相冒不隳自作禮樂各為法制而聯邦式之國家遂至途窮勢盡入於解紐之期齊晉大國變諸夏之華雖破碎不相統攝乃大合羣侯同盟結誓以攘夷尊王而大一統共討不庭同伐相叛此則制近邦聯然聯立難久雖合無常卒無鞏固貌似邦聯案之實際非邦聯也

周之末世宗國崩裂東西二周遙峙分立相結其力以禦強候此則制比邦聯戰國之世宗國既滅侯國相併諸夏之所殘留僅十大國秦楚燕齊韓趙魏宋衛中山是已當時九國聯力合併攬秦猶日耳曼列邦之始攬普魯士也其時九邦以攻守同盟之勢而構結為一新局此亦制近邦聯

然皆非原則完具之邦聯也

泊乎齊楚燕韓趙魏六國連結組合以蘇秦爲大宰相綜相六國佩六相印締結禦外六國之師共進共退攻戰防守構和之事協齊一致此爲形成之邦聯式國家如今日西南之聯省自治中堅仍操縱於政客者是歷史上第二期之國家是已

但吾國有短期之邦聯無永久之邦聯不比歐洲雙立永固之事此爲殊耳秦滅六國並天下『丞相王綰等言燕齊荆地遠不爲置王無以鎮之請立諸子爲王廷尉李斯曰周封子弟同姓甚衆然後屬疏遠相攻擊如仇讐天子弗能禁今海內賴陛下神靈一統皆爲郡縣諸子功臣以公賦稅重賞賜之甚足易制天下無異意則安寧之術也置諸侯不便始皇曰天下共苦戰鬪不休以有侯王天下初定又復立國是樹兵也而求其寧息豈不難哉廷尉議是乃分天下爲三十六郡銷兵器一法度衡石丈尺』此統一式之國家亦中國化列邦爲郡縣之肇造

自二漢以後因之而無弊其制蟬聯至今與歐洲國家進化最高時期之程序符合歷史上第三期之國家即真正國家最高之組合此則是已

由是言之人羣社會歷由圖騰宗法村落部落游牧城郭封建割據聯邦邦聯累層疊演至統一國家而止若夫今日吾人欲高言禮運世宙大同之事則國家主義誠尤落第二義若第就國家而言國家極軌亦至官天下而止乎則統一制度誠國家種類中最後演造而到之階級雖在『非國家主義』之學者不能爲駁議之張目矣由是言之古今中外民族

初起既知肇建必經由發軔之結部制度而入於造邦造邦既就乃進其聯合之能而入於建國皆吾歷史上過去之陳跡數千載之已事矣夫宙合今古國家盈萬無不由散處之邦以分而求合反之而由統一之國以合而求分豈非以國家閒暇天下無事而圖謀所以自病擾者庸不令人驚心動魄喟然嘆息乎

若曰將以發揮民治爲揭藝歟吾斯有極詳且盡之引證也

英儒甄克斯之言曰輓近世之國家莫不有地方自治團體與中央政府相輔而爲治此其制之所由成必考諸各國之歷史而後乃得竟其實也顧其制之利害可即今日各國現象而明之不必往古也大抵內重之國其中央政府之權最尊而其內重之形勢多成於古者一強國以力征經營并世而立之諸小部而合於一統者即今世之法蘭西其幅員國勢乃後世所造就非自古而然者也

然國以巴黎爲之中央其間積累世千有餘載之勤勞漸收四鄰合於一國如古之白爾奈地彌賓布魯哇阿基典葛桑尼吐魯思不列顛尼等其始皆各自建國而今爲法之部州矣是故論中央政權惟法最爲完備可以爲法式模楷者也彼其統馭之柄實足以舉國中之事而盡之雖至纖悉豪釐皆若網在綱有條不紊故以大較言雖謂法無地方自治之制蔑不可也

義大利之治制什居八九以法爲師亦緣古薩地尼亞王族戡伐四鄰造成一國特其治不若法之烈耳故義之政治粗類法蘭西而地方自治之

權亦不著若夫地方自治權重之國其形勢成於外族一旦以兵力之勝而奄有之或先進之國倡合邦之制於羣部之中若往者之德意志是也如是則地方自治之權爲力最重而確實蓋其事勢所趨非人造之業也甄氏復論聯邦國家之義曰近世之言治術也於中央政權地方自治二者之分尤謹此其義縝密非專論不能明也

蓋十八世紀世界輿與之制度所尤照灼在人耳目者莫若合衆聯邦國家之一事合衆猶合從也合從之制濫觴於中歐之瑞士用於小國民社之間今乃大陸諸國倣而修之遂爲軌近之勝制此瑞士國民歷史之至榮也一千七百七十七年華盛頓既自爲大總統而美利堅聯邦之制以成至一千八百七十年普既勝法於是有德意志之聯邦此畢士馬克所謂爲鐵血範成之帝國也又如英屬之坎拿大與澳洲亦此是也夫德之所以爲帝國也非普魯士之兵力無以成之坎拿大諸部之合亦非英倫帝國主義之發達末由致也故日耳曼之爲帝國尙倚於鐵血之範圍有所牽率而成之非聯邦之至者也若瑞士之民社北美之友州澳洲之藩部則若出於真知其爲公利而合者矣此其所以不膠而自固也夫欲深明聯邦之義當知其事起於爭存而以力等德齊之故不得已而出於並立是以聯邦合衆之國其始皆散處獨治之部落也即不然則同伏居一大國之下者也以欲舊邦並立之目的乃爲其合然合矣而非以爲一也是爲合者同有所欲爲同有所希望之境同有所欲得之權力於是著之契約列爲條文以共守之然而彼等非以此爲一統也非合同相忘而化

也其州部之相爲殊異自若也此則聯邦國家之真象是故五洲之聯邦衆矣無爾聯邦其條約盡從同者蓋靡不有等差名號之異焉而其中聯合之最淺者莫若君主私聯今略述聯邦國體之事自其下級至於最高茲可以舉今世之聯邦矣一曰雙立君主之聯譬如兩獨立之國民相約永受一朝廷之筦轄而地方自治之權如故如是者謂之邦聯亦曰雙立君主之聯今世邦聯之最著者莫若瑞典挪威其法以瑞典國王世襲兼領挪威載於國憲冊府然挪威自有議院與其自治法權至於外交亦自爲政此一類也次曰同盟之聯歐洲自羅馬解紐以來其聯邦會同皆同盟之聯也至於近世以其制之不神聖文明國民罕有踵而行者今日所存獨一而已若夫爲聯之國其始皆分立也以欲結合之故乃各取其固有之國權以授中央之盟主其事爲永建可也爲暫立亦可也亦視合者各自爲約之何如耳其所授盟主之國權大較盡於治軍立法二者而可法行政諸大權則仍分治者之所自操非盟主所得而問者有時其爲聯合起於公益之一二事如郵政關稅貨幣犯人引渡諸端所謂盟主者權盡事中爲合至淺此如昔日日耳曼之權會已耳願爲之盟主者常有特握之兵柄以征不讎故其爲聯所關於外交者爲深至近世聯邦之合莫大於日耳曼之北部自一千八百六十六年至一千八百七十年遂以成今日德意志之帝國雖盟主治軍立法其權至大而司法行政二權則幾等於無夫帝王所以統御其國者大權在乎四端今乃得其半而亡其半此誠中央政府之權有限而制度之所以不神聖也又以其無行政之權

也故法制雖立無以責分治者之必遵有時以敗約之重大則嘗不得已而用兵撲諸侯以伐背約者而連雞之羣亦散往者羅馬解紐散爲列強而所謂神聖帝國者綿綿若存未嘗絕也中經蛻化乃成最後之德國也德意志之事可見已若夫聯邦之弱點往者美利堅南北部之大戰其事大曝露矣南部諸州意謂美利堅聯邦制其事出人爲非自然發達者故雖渝盟解從於法無復不可而北部諸州不謂然也此美利堅南北戰端之所由啓也今茲澳洲聯邦之制有戒於此相約非公諾不得解從然其爲效薄矣夫聯邦之制今世合邦爲國之最爲演晉者也中央政府其權不止於治軍立法乃並司法行政二大權而有之故其聯也雖有各具主權之分治而可聯以爲機體完具之大邦其已見者若今北美之合衆若坎拿大之連藩其乖成者若澳洲之公產是也雖然此等聯邦之弱點實有所不可隱者彼其制主動於人爲而非自然之合雖有同禍福相扶持之義然欲所合之衆發忠愛之惻誠若固有之統一國民衆之結合事大難也夫國家之勢所以成苞桑之固磐石之安者以民之愛國由其天性之發中故臨難之來雖斷脰戡胸義不反顧可也聯邦之國其得民不能如是之深可決也此其弱點一聯邦甚大而制治之機關亦繁繁故易參差而難畫一而叢弊亦易與此其弱點二地大機繁其氣脈之流通必緩惟其緩也故事變之秋其國力難鼓此其弱點三以第一弱點之故故往者義大利之中興建國也苟用聯邦之制其業可以速成而一時之紛爭亦易息願彼中豪傑有意知其流弊至大故寧捨易成之業而就其難真

具高世之識者也若夫第二弱點則可見之於美利堅而第三弱點則瑞士以小國而久病之矣凡此皆前說之明證不可諱也由甄氏之論觀之聯邦史迹與聯邦理論案之吾國情實了無一合而其所論大意概括今可得以數語蔽之即聯邦者所以救濟不國之窮爲立國者不得已之事而爲其組合締構之一術焉若施諸業已形成之國與夫已經統一之國則狐掙孳裂之事也其於借口發揮地方政治之說亦復了無實際之相干而於國家生成與夫機體官能無不有直逼鑿鑿之大危害由是言之吾人今日制憲爲民建國之責任非爲民造邦之責任第能准其所成就者以爲唯一之國不能毀其所造者而爲其二之國也假令吾人今日依託制憲之權而改造一支離滅裂斷爛破碎之國局影落朕躬之世宇還之國人不得復將當年固有成就之國體完整而歸之選民焉豈地方所期望於我曹之大業者哉夫民五以前國家方統一也而同仁則反對聯邦民六以後國家既分裂矣而同仁又反對統一論主旨則朝三暮四論行徑則推波助瀾誠不知夫增華而益錦抱薪而助火者之獨何哉夫統一而反對聯邦雖爲無的放矢然於世則未害是可也際分裂而贊助聯邦是爲以水濟水世宙將有回首陸沈之禍是不可也願同仁反而求之往日方寸空靈之初念慎勿迷惑警亂於今日成見橫梗有所爲而然之轉念也要知立法者千秋之大業非一時政治變態之應付矧在雖然無章靡可理紀之世而欲以硬性之造國根本大法牽涉入於應接無窮而來片刻瞬息奔流遷化無止之事與夫失其恒度改其常態之局變可

夫郡縣國家化封建爲統一千古立法之至善在吾國歷史中之價值非但吾先民之所贊快吾今人之所認取即歐美人士之治政治學社會論者亦躊躇而心離以爲東方民族政治知能乃於歐人亘數世紀爭執流血未決之事而已決之於數千年已上古今無數政治家費盡抽思未得根治之事確能於不經意中得之一成而無變彼其見於著論非一書也郡縣之制統一之善歷數千年推行有利舉國認識業已爲東方國家固定之局矣昔者漢承秦制於此道也經驗未久不能盡效俾國中一旦根本剷除封建之事周章騎牆而左右顧懷疑試驗欲兩存而並舉寓封建於郡縣之中以郡縣行民治以封建拱中央冊封諸王拳拳致意於此一點自以爲法之至善兼統一與聯邦之兩長便當坐收其效舉升太平之實矣豈知末大必折十年之間反者九起卒至吳楚七國之亂與師勦衆兵連禍結擾亂連世自殘骨肉割愛忍痛殺民如麻晉之八王亦復如是弄兵於內幾終其身人禍之深未有倫比卒致異族乘隙召五胡亂華之事更幾全淪於索虜累世而不復終開六代二十僭國之局禍亂亘百年以上唐末藩鎮自爲留後雖非封建勢比世襲國家不能過問與今日之巡閱督軍自擇其麾下偏裨襲土繼任者無異卒開五季十七僭國之亂外召契丹割據燕雲致令時遷代異而金縮歲幣供養億兆歷有宋三百年之世而不能復且終不免有偏安之禍洵致啓遼金元之窺伺繼來入主之偏遂至不復畢宋之世中原鮮安枕之夕神州無晏眠之夜猶

復不能脫前後數百年繼續被髮爲戎之禍亂耗矣哀哉不寧維是明之燕藩國之懿親而兄弟叔父之邦也太祖既有天下大封同姓而王棣之國繼也跋扈陸梁擁旌內犯卒致傾中央之屋移國而去清之三藩初以藉其開國效順之勞統一華夏在勢有所不得不建而三人者據土傳國聯袂而反動亂更世中央與師徵役舉國騷動干戈烽燧逼乎西南財匱民勞奕世累葉而後戡定此亦財數百年來之鑿耳若夫今日各省其視漢諸侯王侈尤逾當漢之列邦亦僅連城數十今之省域大者百數十縣小者亦尙百縣如四川一省已合諸漢七國之地域表廣人民衆多視之猶過尙復懼其勢單力孤不足抗禦中央躊躇稱心而爲愉快復張以聯省自治似正而非之號幟類以獨立之名詞久已使用陳舊厭於因襲而爲此標新領異變形獨立之嘉名欲掩耳盜鈴遮盡世人之目其爲慮亦良苦矣夫既云自治矣則閉門而自治其理可也何復聯省勾結合縱連衡之爲用蓋聯省勾結合縱連衡則可使國家一角成半壁自成一畸形如今日西南展轉粗成之勢卽其數年來力經營而苦醞釀既著之成效也夫西南今日之事非第聯省直武人割據也非第割據直羣帥之聯結縱衡逞毒相王而敵視國家加以攻守同盟者也亦復何別於勝清三藩之往事乎此卽其所大聲以色而張爲聯省精詮真締之所在自治云乎哉而吾人今茲其負法律救國之責然則立法命意正宜謀以法律之鑿散其聯合之源泉離而削之以期回鑪鑄造統一恢復國家原狀此正辦也乃復迷不省悟扇餒於方烈更欲規制其割據分裂之事於憲章之內

以垂永固而示久遠果又何爲也邪此真張良之所驚而石勒之所嘆不謂千載而後復有見於今茲人之度量相越有如是夫吾人數年已來日夕以軍民分治之幟張於國人今復以聯省制度之矛自陷軍民分治之盾吾國前途浪戰方興將自此而未有止境吾國永無軍民分治之一日矣夫立國之要素有三一曰人民一曰土地一曰統治權統治權單一不可分此國家學之第一原則也奈何吾人今日立法而伸手首要提拱中央單一不可分之統治權零星捶碎支配拋散之於許多強藩之手既廣樹之國而復予以法憲之固以爲其人之所行與所欲行加以適當如法之鐵券式的保障爲狐鼠穴窟之故而爲之築立城社而居之勾之使來延之令至開門相揖惟恐不辭以長惡爲不足更須進而力逢之使國家永遠寄生於諸強藩衆霸王之上浮搖游移靡撼震盪末由穩固令中央長處於被竊馮盜彌縫補綴不暇之周環境遇使國中由二重憲法釀成二重統治歎仄於吾民十餘年來水深火熱受暴虐於地方統治者毒荼之未至而從而廣立法以堅之造作民意垂爲典憲使吾民永無自振拔陷溺之機會墮於萬劫不復之九幽重淵戴盆壓頂無復見天之望豈不憫哉今吾不以六代五季爲喻吾以漢魏之際爲喻漢末三國乃吾國亂離之世之至有法制者此說史者所衆允也然獻帝共主虛拱於位漢國之法等於空設法律命令不出宮門魏王挾之自爲法令行使國內漢之天下知有魏法不知漢制此二重憲法因果必致之傾向也顧一國之中止此二重憲法乎雖則有法多之嫌與夫民人抱有動觸法網之慮是非

甲乙莫知所是之虞尤云此尙復不足以堪之而又不然吳王於江東蜀帝於二川國字版章比於漢魏各立國法使共憲制雖有力者不能消滅而統一之中國卒展轉入於南北混戰之恐怖時期亘數世而不歇不寧維是公孫父子立國遼東士燮父子稱制百粵亦復各土其土民其民財其財軍其軍漢不能問魏吳蜀漢舉不能問遙相鳴張罔所忌憚適於今日天下之局勢一縱一橫又極貌似而中間袁氏兄弟之分據河北江淮劉氏二牧之迭據巴蜀劉表之據荆襄與夫張魯呂布陶謙公孫瓚等之分據徐州漢中燕趙淮泗之間亦各復於短期之中擁土立國各著典令更僕所難數記可見當時中國國法制度始由漢之帝魏之王之二重憲法啓天下而爲無窮分裂破碎之十餘大小憲法首尾迭興平流共進舒張卷藏紛紜彌漫民不聊生人無死所殷鑒所照可爲股栗者也昔者賈氏之論漢也曰夫樹國旣固勢必相疑又曰漢之天下方大痾一脛如腰一指如股平居不可屈伸此亦適如吾今日之行省論也封建論曰漢有天下矯秦之枉剖海內而封立而淮陰韓王貫高陳豨彭越鯨布盧縮之六七國者相繼而反致使國中數年之間扶傷斃命而不暇及高帝再起削平大國解爲郡邑天下乃理以安繼世拜孟舒魏尙黃霸汲黯之徒委之以輯一方朝拜不道夕而斥之夕受不法朝則罷之設使漢盡其城邑而侯王之縱令其亂民蹙之而已彼其締交合從之謀周於同列下令而削之則相顧裂眦劍及履及牽率而起幸而削廢民猶瘳矣曷若更其制以全其人乎苟令如是則孟魏之術莫得而施黃汲之化莫得而行若然

則所謂盛漢部治之隆海宇清靜甲於百代地方民治儘量發揮之事亦復烏由觀哉故耀月今日以爲古者井田封建學校三事爲吾先民人治立國之本要後儒千百年之所聚訟不決者逮乎今日學校既已復矣繼此而可認爲法良意美期在所必復而舉者井田之制端在是矣若夫封建割析國土之法列地分茅之意則淺見以爲期期不可萬萬非是決絕不能仰就者也蓋井田學校者社會事業之組織齊民之分配論舉之與運會顧而封建者國家階級人治演進之事復欲理之與事勢逆蓋其在根柢上已有大異其趣者矣吾人雖認識政治復古之有所善然當披沙而揀金擇其所長挾其所非不得泥沙俱下納於一流丹藥烏驟充於一口其展轉而自斃而復莫自明其所以致命之由也由是言之吾人所欲創造封建式之聯省自治夫豈可令表出於吾今之憲法中邪是不可也

蔣鳳梧 提出地方制度意見書

國會恢復中外具瞻我兩院同人今日最重要之責任在完成制憲大業而憲法中最難決之爭點在確定地方制度天壇草案經民國六年憲法會議二讀通過者已得十之六七地方制度爭議最多點而未決此次繼續開會自應斟酌國情順應潮流中央與地方之權限應如何劃分軍政與稅收之管理應如何配置一方務必保國家之鞏固一方務必謀地方之發達若主張絕對集權分權者均爲昧於政治之原理背夫時勢之所趨竊期以爲不可乃年來因西南護法固結果發生聯省自治之問題附和贊同者固多反對排斥者亦盛竊維制憲爲百年大計不能因一時

之現象遷就贊許貽誤將來深望我兩院同人對此問題慎重考慮免起糾紛本席則贊成省自治不贊成聯省自治略述個人意見藉供同人商榷

(一) 省於國家之地位

我國爲數千年之單一國雖歷史上間有偏安割據之時代然旋分旋合終歸統一省之一字在昔本爲官署之名稱（如尙書省中書省）積久遂爲行政之區域自元以前或稱爲道或稱爲路雖區域之大小有殊而其位置無異自省以下或稱爲道或稱爲縣雖階級之高下有別而性質仍同至於省與省之區分不過以地理上之界劃名之如山東河南江西湖北等同屬一國領土並無種族宗教之判分其與美之各州加之各省與之各邦各自獨立而後爲一大聯合以建國者根本不同蓋我則先有一國而後劃分爲省彼則先有各邦而後聯合爲國組織各異國性迥殊是以我國省之地位實爲單一國之領土並非聯邦國之一小邦

(二) 聯省自治之由來

我國既非聯邦國何以有聯省自治之說究其實所謂聯省自治不過獨立之變相耳西南各省初因反對中央政府別樹護法旗幟自謀獨立繼因欲避獨立惡名不受他方干涉改稱自治終因護法勢成弩末孤立苦於無援乃以聯省自治相號召武人政客又復緣飾利用視爲投時之利器遂成流行之名詞其主義之所在欲自定省憲自舉省長脫離中央另組政府至於中國之歷史有無根據與國際之地位有無影響均置不問

此本席所以旁皇顧慮不敢輕於贊同者也

(三) 聯省自治與中國國情不合

我國合五大民族而成共和載在約法爲立國之根本中國領土除二十行省外尚有蒙古西藏青海同隸版圖此因其固有之特別情形不能一時卽改爲省何能爲聯省之一份子卽如熱河綏遠察哈爾及川邊等各特別區雖具有省之雛形究不能卽稱爲省倡聯省自治者對於蒙藏青海各特別區究應如何處置未經議及實爲一大疑問且中華民國永遠爲統一民主國載在憲法草案經二讀會通過若憲法上又採用聯省自治主義非特聯省字義與統一二字不相容且恐蒙藏民智固蔽土地偏僻自治能力尙不充分未能一視同仁勢難傾心歸嚮卽欲保留其宗主權而不可得則憲法上所定統一民主國及依其固有之區域各條文皆將發生危險矣

(四) 聯省自治必引起糾紛求治而適以召亂

夫使聯省自治而真能一蹴而幾如議者所云理想的新國家可以頃刻湧現則雖不適國情吾儕亦無妨從而贊成之而無如其事實之絕不易成也聯省自治必先有省自治而後可聯（誠亦有謂可先聯省而後自治者此其立論根據尤近詭辯暫不論列）今試問吾國二十二行省之現狀何若人民智識程度固不齊各省內部甚且有擾攘軋轢積年累月而未有解決方法者卽號稱秩序安甯之省聯最高實權亦全握於軍閥之手現狀如此吾儕欲希望各省全能自治然後再從而聯之恐非一二

十年所能辦到俟河之清人壽幾何夫議者之所謂省自治者其最要之兩點一爲省自制憲一爲民選省長今中國號稱有省憲之省獨湖南一省耳浙江則且狐狸狐摺迄今未成民選省長更無聞焉以各省之人民程度尙泰半在水平綫以下內部黨派紛歧此一是非彼一是非擾攘頻年爭鬪起省憲告成不知何日自治兩字非俟教育普及程度提高之後殆未易言省憲不成自治未就欲從而聯之所聯者軍閥耳夫軍閥之聯則甯可恃者今日利害相同則握手出肺肝相示明日利害衝突則立即反眼若不相識吾儕又誰有力量操縱而指揮之者况聯省自治之最終目的則爲製聯省憲法組聯省政府及國會此其爲對於約法之革命行爲卽議者亦不諱言今日之中國所以尙能暫有軌道可循端賴此奄奄一息之約法公然並此而根本推翻之聯省憲法一時又斷不易成則此青黃不接之時全國上下無軌道可循大亂可以立成其危險程度當達何點此真非吾儕所敢設想已

(五) 地方分權可以救目前政治之窮

舍聯省自治之說豈國內長此混勢政治終於腐敗絕無他術足挽救之乎曰有是在地方分權我國地方區劃合數十市鄉而成縣合數十縣而成省故論省之地位一方爲國家行政區域一方又爲地方行政區域土地遼闊人民衆多政務亦極繁曠必不能事事聽命於中央非將中央與地方之權限於憲法中明定之不足以杜亂源而臻治理英美二國於國家地方行政二者之區分以事實之便宜爲斷於理論上並不一致故其

地方之人民對於國家觀念既極發達而養成自治能力又極充分我國向採中央集權主義地方事務以官治及官督爲多而其流弊中央既鞭長莫及良民多潔身自好遂致地方官吏與少數曾任官吏之巨室勾結把持地方實權上不在國下不在民是以內輕外重政令不出都門地瘠民貧財源半充宦豪加以政客煽亂軍閥驕橫民困難蘇亂機四伏皆因權限混淆中央既無力振頓人民又無權監督也今當制憲之時自應悉心研究詳爲討論何者宜由中央保留而後可保國家之安全何者宜由地方舉辦而後可謀地方之發展何種稅收應歸省用何項官吏應由民選此項省制大綱須於國憲中分別規定中央行政既有國憲爲保障自可收統一之效地方權限既由國憲所賦與亦可盡推行之利各守界限不相侵越是在我兩院同人之斟酌盡善耳

(六) 地方分權本爲省自治之精神不能襲用聯省自治名義

大共和國必有大區域之地方行政及大規模之地方事業供人民之廻旋然後可消納多數之人才發展人民之自治力而國利民福之實效亦於以見蓋地方分權者即省自治建築之基礎也

凡應由各省舉辦之事可由各省自行興辦即應由中央舉辦之事亦可由政府委任施行若各省自定省制苟不與國憲中之省制大綱互相抵觸亦可詳細規定分別實行惟不能因主張自治之必要而遂發生聯省之糾葛至於須合數省共同舉辦之事亦可共同議定辦法經中央許可合力舉行總之省與省須本互助之精神中央與各省須有交孚之誠信

蓋實行省自治即可發展地方事業間接以鞏固國家正不必別尋途徑致起紛爭也

綜上所述本席個人意見可以數語括之省之地位當由國憲規定省之權限可以盡量擴充惟須由國憲賦予省制大綱先於國憲中規定而省制可由省會自定惟不得與大綱抵觸至於聯省自治認爲與國情不合且恐引起國內糾紛不敢苟且贊同略陳愚見願與我兩院同人共商權焉

蔣義明意見書 國家行政有中央地方之分中央行政以事務性質分權限地方行政以管轄區域爲範圍故地方行政必有區劃所以定權力活動之限界以免積極消極衝突之弊也

中國自秦漢以降地方行政之區劃分郡分道代各不同元定省制明清襲承其時閉關獨處取其內外維繫苟安一時故從未有知其上梗國政下塞布化而議其區域過大不脫封建之習者輒近士夫或盲於其歷史深遠或悚於其勢力偉大往往憤慨民治腐敗歸咎於治人不良而不悟其治制之不臧間有非議省制者亦未在政治上得其肯綮故其言不足以洽乎國人心理而促其實行夫地方行政區劃必求其與政權實力活動限度相適合者也苟不合於一國政權實力活動之限度非梗塞之使政不通即萎縮之使政不達苟其區域與所有政權實力活動之限度不適合非失於繁苛而減削自由即失於任重而鞭長莫及吾國行政區域動輒方數千里實有梗塞任重之患故今日不欲翫理行政則已如欲整

理行政其以縮小最高地方行政區劃為第一要義焉

試略述其理由往者政治主放任一切制作大都謀國家自身之存在而於人民精神上之發達與夫物質上之發達咸漠然無所設施故區劃雖大而無妨茲受東西洋政潮之激動政治方針一變而為保育主義教育則國家為之籌畫實業則國家為之提倡交通則國家為之措置舉凡一人一物靡不欲納諸政治保護之中故區域廣大則保育精神無由實現此政治上不能不縮小者一也

行政統系必須隸屬乃能行指揮監督之權政指臂相使之效現今省長與各部總長幾於平行所以省長對於部令往往奉行不謹誠以省之區域大省長權限乃與之俱大已成尾大不掉之勢行政統系為之破裂政權運用失其機能以此而欲整理庶政發展民力無異南轅而北轍此行政治上不能不縮小者二也

查行省管轄區域大則百餘縣小亦數十縣以一省長臨其上其於吏治得失民生休戚與夫其他一切設備欲其事事洞若觀火雖幹練明達者勢且有所不能况當新舊遞嬗之交中才尚難其選故縣知事枉法殃民舞弊營私者不一而足而省長無從覺查皆坐此區域廣大之弊此事實上不能不縮小者三也

有此三大理由稍有政治常識者當亦知縮小之不容或緩矣雖然縮小之條件奚若曰第一當依據人口面積第二當斟酌交通習慣第三當考查稅入政費何以言當依據人口面積也行政精神以土地人口為質幹

必人口多寡面積廣狹恰合行政權力支配之限度斯共同生活之福利乃可求達其目的故人口繁者而積以小為宜人口稀者而積大亦無礙蓋以前者而積遼闊則治理難周後者人口寥寥則行政易及也何以言當斟酌交通習慣也交通不便諸多滯塞反之事事可期敏活統御絕無困難且交通便利之地文明易入民治易開凡關於地方公共事業往往先自為謀不待國家督飭而後舉以故人口雖多面積亦不妨略廣至如毗鄰縣邑往往以連屬關係謀生聚教訓之便設立社團財團相依為理習慣已久自當順勢利導以促進其公共利益不必強為割裂致使障礙橫生也何以言當考查稅入政費也行政區域對地方則為一獨立團體對國家則為領土一部分地方之經費所自出國家之經費於以賴倘其地不能充分擔任國家之經費或分析而驟增國庫之支出因以起歲計差額重國民負擔亦為政治所大戒故當劃分之時不能不觀察國家之財政與其地域之財力也故人口面積交通習慣稅入政費六端務當斟酌審慎互相貫徹而後劃分區劃乃能推行盡利茲按照以上條件酌擬縮小最高地方行政區劃如左表

最高地方行政區劃表

原直隸省分二區劃 (前區係以京兆為根據益以津海口北

二道後區即原有之保定大名二道)

- | | | | | |
|-------------|-----|-----|-----|-----|
| 京都道 (駐大興宛平) | 大興縣 | 宛平縣 | 通縣 | 良鄉縣 |
| 固安縣 | 永清縣 | 安次縣 | 香河縣 | 三河縣 |
| | | | 霸縣 | 涿縣 |

高邑縣	寧晉縣	新河縣	棗強縣	武邑縣	趙縣	柏鄉縣	隆平縣	臨城縣	成安縣	威縣	清河縣	磁縣	冀縣	衡水縣	南宮縣	任縣	永年縣	曲周縣	肥鄉縣	雞澤縣	廣平縣	邯鄲縣	沙河縣	南和縣	平鄉縣	廣宗縣	鉅鹿縣	唐山縣	內邱縣	大名縣	南樂縣	清豐縣	東明縣	濮陽縣	長垣縣	邢台縣	定縣	曲陽縣	深澤縣	深縣	武強縣	饒陽縣	安平縣	晉縣	無極縣	藁城縣	新樂縣	易縣	涞水縣	涞源縣	阜平縣	欒城縣	行唐縣	靈壽縣	平山縣	元氏縣	贊皇縣	安國縣	安新縣	束鹿縣	高陽縣	正定縣	獲鹿縣	井陘縣	唐縣	博野縣	望都縣	容城縣	完縣	蠡縣	雄縣	延慶縣	涿鹿縣	清苑縣	滿城縣	徐水縣	定興縣	新城縣	燕南道(駐清苑)	清苑縣	滿城縣	徐水縣	定興縣	新城縣
-----	-----	-----	-----	-----	----	-----	-----	-----	-----	----	-----	----	----	-----	-----	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-----	-----	----	-----	-----	-----	----	-----	-----	-----	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-----	-----	-----	----	----	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----------	-----	-----	-----	-----	-----

原奉天省仍為一區劃

奉天道(駐瀋陽)	瀋陽縣	鐵嶺縣	開原縣	東豐縣	西豐縣	西安縣	營口縣	遼陽縣	遼中縣	台安縣	蓋平縣	海城縣	錦縣	新民縣	彰武縣	黑山縣	盤山縣	北鎮縣	義縣	興城縣	綏中縣	錦西縣	安東縣	興京縣	通化縣	鳳城縣	寬甸縣	桓仁縣	臨江縣	輯安縣	長白縣	安圖縣	撫松縣	撫順縣	本溪縣	海龍縣	輝南縣	柳河縣	金縣	復縣	岫巖縣	莊河縣	洮南縣	遼源縣	昌圖縣	康平縣	開通縣	洮安縣	梨樹縣	安東縣	懷德縣	突泉縣	鎮東縣	法庫縣	吉林省仍為一區劃	吉林道(駐吉林)	吉林縣	長春縣	伊通縣	濛江縣	農安縣	長嶺縣	舒蘭縣	樺甸縣	磐石縣	雙陽縣	德惠縣	濱江縣	扶餘縣	雙陽縣	賓縣	五常縣	榆樹縣	同賓縣	阿城縣	延吉縣	寧安縣	琿春縣	東寧縣	敦化縣	額穆縣	汪清縣	和龍縣	依蘭縣	同江縣	密山縣	虎林縣	綏遠縣	樺川縣	富錦縣	饒河縣	方正縣	穆稜縣	原黑龍江省仍為一區劃(右三區因人口甚少無庸分割)	黑龍道(駐龍江)	龍江縣	呼蘭縣	綏化縣	海倫縣	嫩江縣	訥河縣	肇州縣	安達縣	大寶縣	巴彥縣	蘭西縣	木蘭縣	慶城縣	湯源縣	青岡縣	通河縣	拜泉縣	肇東縣	臚濱縣
----------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----------	----------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	--------------------------	----------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

呼倫縣 瓊輝縣 呼瑪縣 夢北縣

鐵山包魯領所轄地方 東興鎮協領所轄地方

龍門鎮設治局 西布特哈 吉拉林設治局

漠河設治局 泰來鎮設治局

原山東省分二區劃(前區大抵在泰山之西南及北後區在泰山

之東實天然兩區劃也)

濟南道(駐歷城) 章邱縣 鄒平縣 淄川縣 長山縣 桓台縣

齊東縣 齊河縣 濟陽縣 長清縣 泰安縣 新泰縣 萊蕪縣

肥城縣 惠民縣 陽信縣 無隸縣 濱縣 利津縣 樂陵縣

霑化縣 蒲古縣 商河縣 青城縣 博興縣 高苑縣 博山縣

聊城縣 堂邑縣 博平縣 茌平縣 清平縣 莘縣 冠縣

館陶縣 高堂縣 恩縣 臨清縣 武城縣 夏津縣 邱縣

德縣 德平縣 平原縣 陵縣 臨邑縣 禹城縣 東平縣

東河縣 平陰縣 陽穀縣 壽張縣 濮縣 朝陽縣 觀城縣

范縣 滋陽縣 曲阜縣 寧陽縣 鄒縣 滕縣 泗水縣

汶上縣 嶧縣 濟寧縣 金鄉縣 嘉祥縣 魚台縣 荷澤縣

曹縣 單縣 城武縣 定陶縣 鉅野縣 鄆城縣

泰東道(駐福山) 臨沂縣 郟城縣 費縣 蒙陰縣 莒縣

沂水縣 福山縣 蓬萊縣 黃縣 棲霞縣 招遠縣 萊陽縣

牟平縣 文登縣 榮成縣 海陽縣 掖縣 平度縣 濰縣

昌邑縣 膠縣 高密縣 卽墨縣 益都縣 臨淄縣 廣饒縣

壽光縣 昌樂縣 臨胸縣 安邱縣 諸城縣 日照縣

原山西省分二區劃(原省南北長二千餘里因截為南北二區)

晉北道(駐陽曲) 陽曲縣 太原縣 榆次縣 太谷縣 祁縣

交城縣 文水縣 徐溝縣 嵐縣 岢嵐縣 興縣 平定縣

昔陽縣 孟縣 壽陽縣 大同縣 懷仁縣 山陰縣 陽高縣

天鎮縣 廣靈縣 靈邱縣 渾源縣 應縣 右玉縣 左雲縣

平魯縣 朔縣 馬邑縣 寧武縣 偏關縣 神池縣 五寨縣

忻縣 定襄縣 靜樂縣 代縣 五台縣 崞縣 繁峙縣

保德縣 河曲縣

晉南道(駐安邑) 汾陽縣 孝義縣 平遙縣 介休縣 石樓縣

臨縣 中陽縣 離石縣 長治縣 長子縣 和順縣 榆社縣

沁縣 沁源縣 武鄉縣 臨汾縣 洪洞縣 浮山縣 鄉寧縣

安澤縣 曲沃縣 翼城縣 汾城縣 襄陵縣 吉縣 永濟縣

臨晉縣 虞鄉縣 榮河縣 萬泉縣 猗氏縣 解縣 安邑縣

夏縣 平陸縣 芮城縣 新絳縣 垣曲縣 聞喜縣 絳縣

稷山縣 河津縣 霍縣 汾西縣 靈石縣 趙城縣 隰縣

大寧縣 蒲縣 永河縣 屯留縣 襄垣縣 潞城縣 平順縣

壺關縣 黎城縣 晉城縣 高平縣 陽城縣 陵川縣 沁水縣

遼縣

原河南省分二區劃(前區爲開封河北二過後區爲河洛汝陽二道)

開封道(駐開封)	開封縣	陳留縣	太康縣	通許縣	尉氏縣
洧川縣	鄆陵縣	中牟縣	蘭封縣	禹縣	杞縣
商邱縣	寧陵縣	鹿邑縣	夏邑縣	永城縣	虞城縣
考城縣	柘城縣	淮陽縣	商水縣	西華縣	項城縣
睢縣	扶溝縣	許昌縣	臨潁縣	襄城縣	鄆城縣
鄭縣	滎陽縣	河陰縣	滎澤縣	汜水縣	安陽縣
臨漳縣	林縣	內黃縣	武安縣	涉縣	汲縣
獲嘉縣	淇縣	輝縣	延津縣	濬縣	滑縣
沁陽縣	濟源縣	原武縣	修武縣	武陟縣	孟縣
陽武縣					溫縣
洛陽道(駐南陽)	洛陽縣	偃師縣	鞏縣	孟津縣	宜陽縣
登封縣	洛寧縣	新安縣	澠池縣	嵩縣	陝縣
閿鄉縣	盧氏縣	臨汝縣	魯山縣	郟縣	寶豐縣
南陽縣	南召縣	鎮平縣	泄源縣	泌陽縣	桐柏縣
內鄉縣	新野縣	方城縣	舞陽縣	葉縣	汝南縣
上蔡縣	新蔡縣	西平縣	遂平縣	確山縣	信陽縣
潢川縣	光山縣	固始縣	息縣	商城縣	浙川縣

原江蘇省仍爲一區劃(因交通便利故也)

金陵道(駐武進)	江寧縣	句容縣	溧水縣	高淳縣	江浦縣
六合縣	丹徒縣	丹陽縣	金壇縣	溧陽縣	楊中縣
松江縣	南匯縣	青浦縣	奉賢縣	金山縣	川沙縣
嘉定縣	寶山縣	崇明縣	海門縣	吳縣	常熟縣
吳江縣	武進縣	無錫縣	宜興縣	江陰縣	靖江縣
如皋縣	泰興縣				南通縣
徐淮道(駐淮陰)	淮陰縣	淮安縣	泗陽縣	漣水縣	阜寧縣
鹽城縣	江都縣	儀徵縣	東台縣	興化縣	泰縣
寶應縣	銅山縣	豐縣	沛縣	蕭縣	碭山縣
宿遷縣	睢寧縣	東海縣	灌雲縣	休陽縣	贛榆縣

原安徽省分二區劃(前區以皖南爲主後區純爲皖北)

蕪湖道(駐蕪湖)	蕪湖縣	當塗縣	繁昌縣	和縣	含山縣
滁縣	全椒縣	來安縣	六安縣	英山縣	霍山縣
黟縣	休寧縣	祁門縣	婺源縣	績溪縣	宣城縣
旌德縣	太平縣	寧國縣	南陵縣	廣德縣	貴池縣
青陽縣	石埭縣	東流縣	秋浦縣	郎溪縣	
安慶道(駐懷慶)	懷慶縣	相城縣	潛山縣	太湖縣	宿松縣
望江縣	合肥縣	舒城縣	巢縣	無爲縣	廬江縣
定遠縣	壽縣	鳳台縣	懷遠縣	宿縣	靈璧縣
五河縣	盱眙縣	天長縣	阜陽縣	太和縣	亳縣
					蒙城縣

渦陽縣 潁上縣

原江西省分二區劃(前區爲豫章潯陽二道後區爲贛南廬陵二道)

豫潯道(駐南昌) 南昌縣 新建縣 豐城縣 進賢縣 南城縣

黎川縣 南豐縣 廣昌縣 資溪縣 臨川縣 金谿縣 崇仁縣

宜黃縣 樂安縣 東鄉縣 餘江縣 上饒縣 玉山縣 弋陽縣

貴溪縣 鉛山縣 廣豐縣 橫峰縣 九江縣 德安縣 瑞昌縣

湖口縣 彭澤縣 星子縣 都昌縣 永修縣 安義縣 都陽縣

餘干縣 樂平縣 浮梁縣 德興縣 萬年縣 奉新縣 靖安縣

武寧縣 條水縣 銅鼓縣

贛廬道(駐贛陽) 贛縣 零都縣 信豐縣 興國縣 會昌縣

安遠縣 尋鄖縣 龍南縣 定南縣 虔南縣 大庾縣 南康縣

上猶縣 崇義縣 寧都縣 瑞金縣 石城縣 宜春縣 泰和縣

吉水縣 永豐縣 安福縣 遂川縣 萬安縣 永新縣 寧岡縣

蓮花縣 清江縣 新淦縣 新喻縣 峽江縣 吉安縣 分宜縣

萍鄉縣 萬載縣 高安縣 上高縣 宜豐縣

原福建省分二區劃(前區爲閩海建安二道後區爲汀漳廈門二道)

閩建道(駐閩侯) 閩侯縣 古田縣 屏南縣 閩清縣 長樂縣

連江縣 羅源縣 永泰縣 福清縣 霞浦縣 福鼎縣 寧德縣

壽寧縣 福安縣 平潭縣 南平縣 將樂縣 沙縣 尤溪縣

順昌縣 永安縣 建甌縣 建陽縣 崇安縣 浦城縣 政和縣

松溪縣 邵武縣 光澤縣 泰寧縣 建寧縣

閩漳道(駐龍巖) 莆田縣 仙遊縣 思明縣 晉江縣 南安縣

惠安縣 安溪縣 同安縣 永春縣 德化縣 大田縣 長汀縣

寧化縣 上杭縣 武平縣 清流縣 連城縣 歸化縣 永定縣

雲霄縣 龍溪縣 漳浦縣 南靖縣 長泰縣 平和縣 詔安縣

海澄縣 龍巖縣 漳平縣 寧洋縣

原浙江省分二區劃(前區爲錢塘會稽二道後區爲金華甌海二道)

杭甯道(駐杭縣) 杭縣 海寧縣 富陽縣 餘杭縣 臨安縣

於潛縣 新登縣 昌化縣 嘉興縣 嘉善縣 海鹽縣 崇德縣

平湖縣 桐鄉縣 吳興縣 長興縣 德清縣 武康縣 安吉縣

孝豐縣 鄞縣 慈谿縣 奉化縣 鎮海縣 象山縣 南田縣

定海縣 紹興縣 蕭山縣 諸暨縣 餘姚縣 上虞縣 嵗縣

新昌縣 臨海縣 黃巖縣 天台縣 仙居縣 寧海縣 溫嶺縣

華海道(駐蘭谿) 金華縣 蘭谿縣 東陽縣 義烏縣 永康縣

武義縣 浦江縣 湯溪縣 衢縣 龍游縣 江山縣 常山縣

開化縣 建德縣 淳安縣 桐廬縣 遂安縣 壽昌縣 分水縣

麗水縣 青田縣 縉雲縣 松陽縣 遂昌縣 龍泉縣 慶元縣

雲和縣 宣平縣 景寧縣 永嘉縣 瑞安縣 樂清縣 平陽縣
泰順縣 玉環縣

原湖北省分二區劃(前區爲舊下五府屬縣後區爲上五府屬縣)

江漢道(駐武昌) 武昌縣 鄂城縣 嘉魚縣 蒲圻縣 咸寧縣
崇陽縣 通山縣 通城縣 大冶縣 陽新縣 漢陽縣 夏口縣
黃陂縣 漢川縣 孝感縣 沔陽縣 黃岡縣 黃安縣 黃梅縣
蘄春縣 蘄水縣 麻城縣 羅田縣 廣濟縣 安陸縣 隨縣
雲夢縣 應山縣 應城縣 鍾祥縣 京山縣 潛江縣 天門縣
荊襄道(駐宜昌) 荊門縣 當陽縣 遠安縣 襄陽縣 宜城縣
南漳縣 棗陽縣 穀城縣 光化縣 均縣 鄭縣 房縣
竹谿縣 竹山縣 保康縣 鄖西縣 江陵縣 公安縣 石首縣
監利縣 松滋縣 枝江縣 宜都縣 宜昌縣 長陽縣 興山縣
巴東縣 五峰縣 秭歸縣 恩施縣 宣恩縣 建始縣 利川縣
來鳳縣 咸豐縣 鶴峰縣

原湖南省分二區劃(前區以上湖南爲主)

衡陽道(駐衡陽) 寶慶縣 新化縣 武崗縣 新寧縣 城步縣
衡陽縣 衡山縣 安仁縣 耒陽縣 常寧縣 酃縣 零陵縣
祁陽縣 東安縣 道縣 寧遠縣 永明縣 江華縣 新田縣
彬縣 永興縣 資興縣 宜章縣 汝城縣 桂東縣 桂陽縣
臨武縣 藍山縣 嘉禾縣 芷江縣 黔陽縣 麻陽縣 靖縣

綏寧縣 會同縣 通道縣 晃縣
湘江道(駐長沙) 長沙縣 瀏陽縣 醴陵縣 湘潭縣 寧湘縣
益陽縣 湘鄉縣 攸縣 安化縣 茶陵縣 湘陰縣 常德縣
岳陽縣 平江縣 臨湘縣 華容縣 桃源縣 漢壽縣 沅江縣
澧縣 石門縣 慈利縣 安鄉縣 臨澧縣 大庸縣 南縣
鳳凰縣 沅陵縣 澧溪縣 辰谿縣 溆浦縣 永順縣 保靖縣
龍山縣 桑植縣 古丈縣 乾城縣 永綏縣

原陝西省分二區劃(前區以陝南爲主後區以陝北爲主)

長安道(駐長安) 長西縣 咸陽縣 興平縣 臨潼縣 高陵縣
鄠縣 藍田縣 涇陽縣 三原縣 盩厔縣 渭南縣 富平縣
醴泉縣 同官縣 耀縣 商縣 蒲城縣 雒南縣 柞水縣
鳳翔縣 岐山縣 寶雞縣 扶風縣 郿縣 麟遊縣 汧陽縣
隴縣 乾縣 武功縣 永壽縣 南鄭縣 褒城縣 城固縣
洋縣 西鄉縣 寧光縣 沔縣 略陽縣 佛坪縣 鎮巴縣
漢陰縣 磚磬縣 安康縣 平利縣 洵陽縣 留壩縣 白河縣
紫陽縣 石泉縣 寧陝縣 山陽縣 鎮安縣 商南縣 鳳縣
陝北道(駐膚施) 榆林縣 神木縣 府谷縣 橫山縣 葭縣
膚施縣 安塞縣 甘泉縣 保安縣 安定縣 延長縣 延川縣
定邊縣 靖邊縣 綏德縣 米脂縣 清澗縣 吳堡縣 鄜縣
洛川縣 中部縣 宜君縣 宜川縣 大荔縣 朝邑縣 郃陽縣

澄城縣 白水縣 韓城縣 華陰縣 潼關縣 華縣 邠縣
枸邑縣 淳化縣 長武縣

原甘肅省分二區劃(前區爲蘭山渭川涇原寧夏四道後區爲西
寧甘涼安肅三道)

隴西道(駐皋蘭) 皋蘭縣 狄道縣 紅水縣 導河縣 洮沙縣

靖遠縣 金縣 渭源縣 定西縣 隴西縣 臨潭縣 會寧縣

岷縣 漳縣 天水縣 泰西縣 清水縣 徽縣 兩當縣

禮縣 通渭縣 武山縣 伏羌縣 西和縣 武都縣 西固縣

文縣 成縣 平涼縣 華亭縣 靜寧縣 隆德縣 莊浪縣

慶陽縣 寧縣 正寧縣 合水縣 環縣 涇川縣 崇信縣

鎮原縣 靈台縣 固原縣 海原縣 化平縣 寧夏縣 寧朔縣

靈武縣 鹽池縣 平羅縣 中衛縣 金積縣 鎮戎縣

河西道(駐武威) 西寧縣 大通縣 碾伯縣 循化縣 貴德縣

巴戎縣 湟源縣 武威縣 永昌縣 鎮番縣 古浪縣 平番縣

張掖縣 東樂縣 山丹縣 撫彝縣 酒泉縣 金塔縣 高台縣

毛目縣 安西縣 敦煌縣 玉門縣 各屬土司仍舊

原新疆省分二區劃(前區爲迪化伊犁二道後區爲阿克蘇喀什

噶爾二道)

化西道(駐迪化) 迪化縣 奇台縣 昌吉縣 阜康縣 孚遠縣

綏來縣 鎮西縣 哈密縣 吐魯番縣 烏蘇縣 鄯善縣 綏定縣

伊寧縣 精河縣 塔城縣 霍爾果斯縣

肅西道(駐和闐)阿克蘇縣 溫宿縣 拜城縣 烏什縣 庫車縣

沙雅縣 焉耆縣 輪台縣 尉犁縣 皮羌縣 疏勒縣 巴楚縣

疏附縣 伽師縣 莎車縣 蒲犁縣 葉城縣 皮山縣 英吉沙

縣 和闐縣 于闐縣 洛浦縣 且末縣 各旗及部落均仍舊

原四川省分三區劃(一區係東川嘉陵二道爲主益以永寧道七

縣二區以西川建昌二道爲主益以永寧道十八縣三區係川邊特

別區域)

蜀東道(駐巴縣) 巴縣 江津縣 長壽縣 永川縣 榮昌縣

綦江縣 南川縣 銅梁縣 大足縣 璧山縣 涪陵縣 合川縣

江北縣 武勝縣 奉節縣 巫山縣 雲陽縣 萬縣 開縣

巫溪縣 達縣 開江縣 渠縣 大竹縣 宜賓縣 萬源縣

城口縣 忠縣 豐都縣 墊江縣 梁山縣 酉陽縣 石柱縣

秀山縣 黔江縣 彭水縣 閬中縣 南充縣 西充縣 榮山縣

儀隴縣 鄰水縣 岳池縣 蒼溪縣 南部縣 廣元縣 昭化縣

通江縣 南江縣 巴江縣 劍閣縣 蓬安縣 廣安縣 三台縣

射洪縣 鹽亭縣 中江縣 潼南縣 遂寧縣 蓬溪縣 樂至縣

安岳縣 瀘縣 合江縣 納谿縣 江安縣 叙永縣 古宋縣

古蘭縣

蜀西道(駐成都縣)成都縣 華陽縣 簡陽縣 廣漢縣 崇慶縣

什邡縣 雙流縣 新都縣 溫江縣 新繁縣 金堂縣 郫縣
 灌縣 彭縣 崇寧縣 新津縣 平武縣 江油縣 北川縣
 彰明縣 茂縣 汶川縣 綿陽縣 德陽縣 安縣 綿竹縣
 梓潼縣 羅江縣 懋功縣 松潘縣 理番縣 眉山縣 丹稜縣
 彭山縣 青神縣 印嶽縣 大邑縣 蒲江縣 資中縣 仁壽縣
 資陽縣 井研縣 內江縣 宜賓縣 慶符縣 富順縣 南溪縣
 長寧縣 高縣 筠連縣 珙縣 興文縣 隆昌縣 屏山縣
 馬邊縣 雷波縣 樂山縣 峨眉縣 洪雅縣 峨邊縣 夾江縣
 犍爲縣 榮縣 威遠縣 雅安縣 名山縣 榮經縣 蘆山縣
 漢源縣 西昌縣 冕寧縣 鹽源縣 昭覺縣 天全縣 會理縣
 鹽邊縣 越嶲縣

原管上司仍舊

川邊道(駐康定) 康定縣 安良縣 瀘定縣 雅江縣 道孚縣
 理化縣 懷柔縣 稻城縣 貢噶縣 巴安縣 義敦縣 鹽井縣
 甘孜縣 爐霍縣 丹巴縣 定鄉縣 昌都縣 德榮縣 武民縣
 寧靜縣 察雅縣 貢縣 察陽縣 科麥縣 恩達縣 鄧柯縣
 石渠縣 白玉縣 德格縣 同普縣 嘉黎縣 領督縣 太昭縣
 原廣東省分二區劃(前區係粵海潮循二道後區係高雷瓊南瓊)

崖欽廉四道

粵海道(駐番禺) 番禺縣 南海縣 順德縣 東莞縣 從化縣

龍門縣 台山縣 增城縣 香山縣 新會縣 三水縣 清遠縣
 寶安縣 花縣 佛岡縣 赤溪縣 南雄縣 始興縣 曲江縣
 樂昌縣 仁化縣 乳源縣 英德縣 翁源縣 連縣 陽山縣
 連山縣 惠陽縣 博羅縣 新豐縣 紫金縣 海豐縣 陸豐縣
 龍川縣 河源縣 和平縣 連平縣 潮安縣 豐順縣 潮陽縣
 揭陽縣 饒平縣 惠來縣 大埔縣 澄海縣 普寧縣 南澳縣
 梅縣 五華縣 興寧縣 平遠縣 蕉嶺縣
 雲浮縣 鬱南縣 茂名縣 電白縣 信宜縣 化縣 吳川縣
 廉江縣 海康縣 遂溪縣 徐聞縣 陽江縣 陽春縣 瓊山縣
 澄邁縣 定安縣 文昌縣 瓊東縣 樂會縣 臨高縣 儋縣
 崖縣 萬寧縣 陵水縣 感恩縣 昌江縣 欽縣 防城縣
 合浦縣 靈山縣

原廣西省分二區劃(前區以桂林蒼梧二道爲主益以柳江道入
 縣後區以南寧田南鎮南三道爲主益以柳江道六縣)

桂林道(駐桂林) 桂林縣 興安縣 靈川縣 陽朔縣 古化縣
 永福縣 義寧縣 全縣 灌陽縣 龍勝縣 平樂縣 恭城縣
 富川縣 賀縣 荔浦縣 修仁縣 昭平縣 蒙山縣 中渡縣
 馬平縣 雜容縣 融縣 羅城縣 柳城縣 三江縣 來賓縣

象縣 蒼梧縣 藤縣 容縣 岑溪縣 懷集縣 信都縣
 桂平縣 平南縣 貴縣 武宣縣 鬱林縣 博白縣 北流縣
 陸川縣 興業縣
 鎮南道(駐百色) 武鳴縣 扶南縣 隆安縣 永淳縣 橫縣
 蒼寧縣 賓陽縣 上林縣 那馬縣 上恩縣 宜山縣 天河縣
 思恩縣 河池縣 宜北縣 遷江縣 百色縣 恩隆縣 恩陽縣
 凌雲縣 西林縣 西隆縣 東蘭縣 天保縣 奉議縣 龍州縣
 憑祥縣 崇善縣 養利縣 左縣 同正縣 寧明縣 明江縣
 靖西縣 靖邊縣

原屬土司仍舊

原雲南省分二區劃(前區係滇中蒙自二道後區係騰越普洱二

道)

瀾蒙道(駐昆明) 昆明縣 富民縣 宜良縣 呈貢縣 羅次縣
 祿豐縣 易門縣 嵩明縣 晉寧縣 安寧縣 昆陽縣 武定縣
 元謀縣 祿勸縣 曲靖縣 平彝縣 宣威縣 霑益縣 馬龍縣
 陸良縣 路南縣 江川縣 鎮雄縣 彝良縣 楚雄縣 廣通縣
 摩芻縣 牟定縣 鹽興縣 建水縣 蒙自縣 通海縣 河西縣
 嶺峨縣 石屏縣 阿迷縣 黎縣 箇舊縣 文山縣 馬關縣
 廣南縣 富州縣 廣西縣 彌勒縣 師宗縣 邱北縣 羅平縣
 尋甸縣 巧家縣 東川縣 昭通縣 永善縣 綏江縣 魯甸縣

大關縣 澂江縣 新興縣
 普騰道(駐騰衝) 思茅縣 寧洱縣 他郎縣 景谷縣 元江縣
 新平縣 瀾滄縣 鎮沅縣 景東縣 緬寧縣 騰衝縣 保山縣
 永平縣 鎮康縣 龍陵縣 大理縣 雲南縣 洱源縣 鳳儀縣
 鄧川縣 賓川縣 雲龍縣 彌度縣 麗江縣 蘭坪縣 鶴慶縣
 劍川縣 維西縣 中甸縣 蒙化縣 漾濞縣 永北縣 華坪縣
 姚安縣 鎮南縣 大姚縣 鹽豐縣 順寧縣 雲縣 原屬土
 司仍舊

原貴州省分二區劃(前區以鎮遠為主劃黔中道平越等十九縣

屬之後區以貴西為主益以黔中道貴陽等十一縣

鎮黔道(駐鎮遠) 鎮遠縣 天柱縣 施秉縣 印水縣 黃平縣
 台拱縣 思縣 玉屏縣 青溪縣 銅仁縣 松桃縣 沿河縣
 印江縣 婺川縣 石阡縣 鳳泉縣 劍河縣 黎平縣 錦屏縣
 永從縣 榕江縣 下江縣 江口縣 省溪縣 思南縣 德江縣
 后坪縣 平越縣 甕安縣 湄潭縣 餘慶縣 遵義縣 綏陽縣
 桐梓縣 仁懷縣 正安縣 三合縣 都勻縣 平舟縣 鐘山縣
 荔波縣 麻哈縣 獨山縣 八寨縣 都江縣 丹江縣
 貴西道(駐貴陽) 貴陽縣 息烽縣 修文縣 龍里縣 貴定縣
 紫江縣 定番縣 大塘縣 廣順縣 長寨縣 羅斛縣 安順縣
 普定縣 清鎮縣 鎮寧縣 郎岱縣 平壩縣 紫雲縣 南籠縣

普安縣 興義縣 興仁縣 關嶺縣 安南縣 貞豐縣 冊亨縣
盤縣 大定縣 威寧縣 黔西縣 織金縣 水城縣 赤水縣
原屬土司仍舊

試略舉其利益(一)列強競存之秋政治精神當全注於發展民力誠以民力發展一分國際競爭力即強大一分也惟區劃龐大則政治實力不能充滿何能鼓動民力日即於膨脹若將區劃縮小則行政可收圓滿之效國民不覺強盛之象(二)行政性質最貴敏捷活潑轉動須時日如區劃廣表則進行每多遲滯假定現在中央命令飭由二十餘省遞行各縣須一月方可達到以視飭由四十餘道半月即可達到者其遲滯恰在一倍其事務之廢弛當不知幾倍矣且執行者以長官不易覓查留難舞弊其敗壞更不可紀極若將區劃縮小則吏治可以整頓行政能期敏捷(三)政令以貫通而有功管子所以有流水之喻現制以歷史演成之軍區施行民政地方長官富有權力以故中央政令往往至省而輒阻此以求治雖殷而紛亂如故也若將區劃縮小則中央乃能貫徹其政令全國得以同遵夫軌道(四)現今民政軍政同一區劃以故省長督軍時相軋轢不然省長即退處於無權若將區劃縮小轄境各殊感情無所用意氣無所施則軋轢掣肘之弊自可廓清而無餘(五)一省之內地廣數千里人衆數百萬殆與北美聯邦各州相等重以各省自爲風氣界限判若鴻溝直使狡黠者以爲割據之地若將區劃縮小則地狹人寡彼此聲氣易於貫通野心家無所利用庶能收風同道一之效無割土分據之虞(

六)省以官吏與人民相隔遠甚難以周知民生休戚又因其事權頗大中央不能嚴密監督以故對國對民毫不知所顧恤甚至強悍蠻橫作福作威以快其私若區劃縮小俾能周知民間疾苦動其不忍玩忽之心且事權亦小中央得以充分監督使之不能不盡力於民事庶幾行政得現其實效民生漸進於康樂(七)吾國匪患甲於全球皆由於禁奸息暴之力不能充切於其間故萑苻滿地民不安枕若將區劃縮小則鎮攝之力周而匪患自滅以上所舉不過就其犖犖大者言之若演而繹之誠有更僕難終者矣故爲今之計莫若就上擬區劃採取二級制度將現有之道推廣其區域擴充其權限俾其綜理一區事務縣屬於道道隸於部庶行政可敏捷統系得以秩然而民力之發展當必有蒸蒸日上者焉故或有疑慮者三端其一謂國基甫定財政支絀萬分若再改絃易轍誠恐財力不逮其二謂區劃縮小地方官權力薄弱最易惹中央專橫輓近數次革命皆賴各省之力苟無實力以相抵抗釀成中央專制甚非國家之福其三謂省制相沿已久一旦遽然打消恐關係省制之法規與因省制所生之事實不無困難之感不知合數十縣爲一區劃直得一省之半部分以全省道公署經費爲一區經費再以省公署經費爲一區經費兩相比較無或差異即或稍有出入亦可全盤籌算以調劑其平覆按民國五年預算草案全國省公署經費與全國道公署經費其數並無等差恰足充四十餘區之財用夫何財力不逮之足慮也地方權力薄弱易惹中央專制理固近似然得以牽制中央專制者在武力不在行政茲所縮小者乃

行政區劃非軍事區劃不惟武力依然如故即此四十餘行政區域其維繫之力亦不減於疇昔至若變更省制於舊規不少改觀固當然事理然區劃者治本也法規者治具也政治家當端治本以善治具未聞泥治具而害治本不揣其本而齊其末於事寧有濟乎故吾人常討論此問題時必須審觀察地方行政區劃大小之利弊以爲論據而不能執舊有省制之法規與因省制所生之事實以相辨難也且凡立一制必適應於當時之需要故當其時則有利迨行之既久一方面社會之情狀已變需要甚少他方面積久弊生馴至於利已盡而害徒存者復固守舊制坐受其害而不知變通是大愚也觀夫府兵變爲招募封建變爲郡縣即憬然悟矣常見時論多以行政區域之大小爲集權分權之標準不知俄國亞洲諸省行政區域何嘗不大仍不失爲集權瑞士各州地方區域何嘗不小仍不失爲聯邦蓋中央與地方權力之範圍應視國家根本法之賦與如何非區域大小之問題也要之吾人主張縮小行政區劃其目的在使政易於達民易於治國易於安而已矣惟是茲事體大余所持論據所立條件是否與政治原理相符及所擬區域是否與應有政權實力活動之限度相合願與海內明達一商榷焉

杜師業意見書 本會審議地方制度開會多次羣言紛然要其最大論點總不外中央與地方權限輕重之爭夫爭之誠是也顧不佞獨不能無疑者則人人之理想中皆有一建設之省未來之省而其所進據以爲爭者則始終不離於現在之省因襲之省夫以現在之省而因襲以求之有

地數千里有民數千萬有財足以養兵有兵足以自衛區域廣大則地位隨之地位優越則權力隨之雖欲增之而無待增雖欲減之而無能減乃尙斤斤於內外輕重之爭一若權之大小力之強弱惟憲法能予奪之也者嗚呼豈不值耶夫國家之組織必有其一定之方式焉爲之分配爲之比例使向心力與離心力之間權衡輕重互得其平由中央以至於省由省以至於縣如手使臂而臂使指然後能相維相繫以共赴於平均發達之途故一國中行政區域無論爲若干級制要其區劃之始分配不可不均比例不可不審今中國之省不過二十有二而各省之縣其數動以百計中央與各省比率之差別如此省與各縣階級之隔越又如彼乃欲於此等實現省制之下爲權力輕重之爭爲官治自治之爭爲省長民選非民選之爭是與膠柱鼓瑟何以異乎竊謂分權之說吾人所樂聞然分權於現制之省則非分權也直分國耳自治之說吾人尤極贊同然以現制之省自治則非自治也直二重統治耳故今日制憲會議之中欲確定治權必自更新省區域始依一結論知省區域問題實爲省制之先決問題今日論者對於省制之意見類而比之大約如以下之三說

(甲)縣分權說謂使省不集權莫若使縣分權也然貧富文野縣各殊程若省之權太弱而縣之權過強則無以爲調節之中心者即無以謀同等之進化此所謂利之所在弊亦隨之也

(乙)廢省存道說謂道縣之階級不甚懸隔則權力即不至偏重也然全國之道計以百數而各道之縣不過一二十數其比率既有上重下輕之

勢則權力卽有厚此薄彼之嫌此又未免自亂其例矣

(丙)廢督說謂省不能爲惡其爲惡者皆督軍督去則省權與之俱去也然吾國一省之地比西洋一大國督軍廢省長實力之所在法安得而制之此又知二五而不知十之類矣

總觀以上三說若重縣若存道若廢督其方法不同而其主旨之鑒乎省爲政治上之礙物而求所以打破之也則一願三說者之得失既如上述於此而求一說焉能舉上述三說之利而又能免去其弊者此何說耶不佞於此竊欲就其素日所主張析省之說爲我同人一商榷之謹依管見並附理由述之如左

行省之制沿自元明七百年以來因循不改其戶口之日蕃土地之日闢賦稅之日增政治之日煩視清之初當已倍之視明以前當更數倍其實際上之情形蓋變之久矣而區劃之方式獨不少變循此以往勢必至省省之中各私其民各有其土各擁其兵各據其財取國家惟一不可分之統治權瓜分而豆剖之而中央政府則孑然浮寄於其上此即賈生所謂國家之患如病癰腫一脛之大如腰一指之大如股者矣證之現狀按之實情則直無政府之狀態已耳如此則何所謂統一國更何所謂統治權夫統治云者上下相通內外相維權力輕重之別與夫區域大小之差釐然各得其平夫然後中央與地方之間如身之使臂如臂之使指其政以舉其國以強譬之軍制一營之額多不過五百人今有千人則兩之有千五百人則三之否則聚無量數之人而盡納之於一營而卽以指揮一營

者指揮此無量數之人此種軍隊之下苟非潰亂則渙散耳今日行省之治無以異是

竊嘗論之吾國今日之問題法之不良不足患財之不給不足憂人民程度之不齊不足慮而惟此統治方式上之障礙物不急謀所以打破之則吾國必終如外人所言爲二十餘小國而永無統一國之可言毒發於內則爲割據禍迫於外則爲瓜分今日軍閥之地盤思想卽爲割據之開端歷來國際上勢力之範圍卽是瓜分之預告此則事勢必至無待贅述者矣今日論者第知國家不統一之現象中央勢力之弱使然而不知勢力之弱其結果也各省之不統一其原因也而省制之不適於統一則其原因之原因也論者之言皆倒果爲因者耳蓋地方勢力之強弱不可不立之限度限度以內皆爲向心力限度以外卽爲離心力如今之省制其出於限度之外也不可以道里計矣故欲言統一全國必自制定省制始欲言省制必自縮小省區始此卽不佞所持析省之論也請詳其理由如左

第一官制上之理由共和政體之下中央政府爲一國行政最高機關論者稱之爲行政權力之源泉吾國今日既爲統一國且又爲責任內閣制則省長之地位不過地方上之一民政長官對於地方爲最高級機關對於中央爲下級機關因之對於一般行政則直接隸屬於內務部對於其他特別行政則依其事務之性質而分別隸屬於各主管之部此官制組織上一定之系統也今以政府之國務員與省之行政長官同立於特任之階級其地位上爲對待的而非隸屬的因而其職權上爲互商的而非

服從的無以名之名之曰怪組織此等怪組織之下尙安有行政監督權之可言更安有行政命令權之可用耶夫在組織上見爲無系統者在政治上即見爲無秩序中央當局不惜將就外省以鞏固政權外省長官即不憚利用地盤以干涉中央政治發於行政上則一省受殃發於政治上則全省中毒今日尙幸而有督軍爲之分謗耳今日軍區不定則有督軍團之大膽橫行他日省區不改安保不有省長團之應時繼起蓋此等怪現象乃即怪組織之下必至的表徵矣然使吾國人而尙有一術焉可以此等怪現象不至發生者則雖曰怪組織吾人亦將姑援習慣之說歷史之說以曲解之且苟安之而無如事實上固明明不之許也則豈不曰政治上固有一定之原理存焉其離心力與向心力之別一若重學上之公例而決不可意爲高下者耶行析省之制則省之長官不過一簡任職中央無所用其將就地方無能肆其挾持其於行政監督權命令權之行使將放之而皆準矣

第二行政上之理由今日談政治者恒斤斤於集權分權之爭實則中央行政與地方行政之別本劃然爲二事其屬於中央行政者雖欲分而無可分其屬於地方行政者雖欲集而無可集獨吾國之省行政則合中央地方之二大系統而治之於一爐一省之大民衆事繁地廣而俗異屬縣百數屬吏千計吏治良否人民疾苦其聞於省者十不一二其聞於中央者百不一二由此而求之則中央政治之反於省且由省而達於人民者亦必如上例已耳故上令之下行者至省而止不能及於人民也下情之

上達者亦至省而止不能聞諸中央也

至縣與縣之間地產物力之殊風俗民情之異其不統一狀態又地方行政上之障礙物也然而省吏知之而無如何中央亦聞之而無如何也夫此種不統一之狀態行政區域使然也行政區域不變則此狀態不變雖百易督軍制無益也

即如清制湖廣本一省而分爲湖南湖北陝甘本一區而析爲陝西甘肅東三省祇一將軍而後改如腹地各省之制設置督撫其全體之制度雖不脫元明之舊而部分之組織未嘗不因時因地而有所變更今如有人提議併兩湖爲一而復陝甘東三省之舊聞者必斥爲不達時宜而不知今日直隸山東四川廣東江蘇諸大省分視昔日之湖廣陝甘東三省蓋有過之無不及也如之何明於彼而昧於此也故行析省之制則省之名仍舊而省之數加多中央有強政府而地方無尾大不掉之虞而中央行政之實舉矣

復次省行政者乃以地方自治補中央之所不及也今一省之中情形各異一切利弊因革宜於此者不宜於彼適於南者不適於北此其不統一之狀態實根於地理而來恰如全國之一小撮影若必須合此不統一之地方而使之受治於同一省政之下勢必不得不略小異而取大同強地以就政治結果則政治之力固莫能及及矣而其效終莫能著而所謂不統一者則終始如故也今若依其各異之情形而析置之使各自爲省順其俗之所宜因勢而利導之則令無不及政無不宜而省行政之實

舉矣

第三財政上之理由夫國家財政政策於何見之於其歲出入之預算見之故無預算即無所謂財政政策爲問今日中央預算能拘束各省之歲出入乎各省之歲出入能適合於中央之財政政策乎一國之中行共和制者號稱十一年矣而無所謂國家稅亦無所謂地方稅惟見有省稅耳雖間有一二省因收數之過賤或私人之關係偶一解款於中央然其性質則實爲協助的非納稅的爲感情的非法律的凡財政應財政官爲中央之命官實則督軍之司會何則地逼而力弱事實之所迫武力之所盾皆有不得不惟命是從者矣

原夫各督軍截留軍餉之意豈不以爲吾軍於斯則不妨取給於斯且以該省之財支該省之餉耗省而事速豈不尤便不知此種辦法出於中央之主動則可出各省之自動則不可前者謂之指撥後者謂之截留指撥則權在中央是之謂以財政支配軍事截留則權在督軍是之謂軍事支配財政夫至權在督軍則其弊之所流極必至黠者濫用貪者巧取強者增兵暴者加稅而割據之局成矣然而以軍事支配財政之結果則必如此救濟之策奈何亦曰反其術以出之而以財政支配軍事已耳顧欲實策則又非先使財政區域獨立於軍事區域之外不可今若用析省之制則此策雖曰不能驟至而於整理會計維持金融設立金庫諸方策固已思過其半矣

又次國家之分割地方稅也一方以各地方之財力籌辦各地方之事業

一方又以各地方之納稅力有不齊則稅法由之不一故多取寡取毋取於強同今若於一省之內而強定公同之稅則而無復通融之餘地則必有貧富懸殊而負擔平等者矣否則各顧其能力而爲之差等焉則必有權利均等而義務不同者矣今夫地方之事非地方之財不辦者也而不均不平之狀態如此此足爲將來實施地方自治上之困難問題矣惟行析省制則前述諸弊皆可不生其財富之區固有餘力以策成自治上種種事業即貧瘠之地亦以團體較小則情感較親比較觀摩之下必有奮發其競爭之念而視公事如私事者何則彼其對於團體內之事業利害得失皆顯而易見近而易及非如現在省制之下壤地千里相視若秦越也

復次則金融問題又與省制之良否發生種種關係者也試即以中交銀行證之北京天津上海以及各省凡中交兩行所在之地以立乎同一系統之下之銀行而幣價與正貨之比例率高下參差折色互異各行之中各自爲價各自獨立非惟此省與彼省不相通乃至中央與外省亦不相通此種現象愈演愈劇而全國金融界遂不得不羣陷於不統一不信用之窮境然則此等紙幣可無論其能否兌現是否十足而但就其不相通用之點按之銀行信用之律固決不能不目爲惡幣矣然此種惡幣雖不能通行於外省而猶能通行於本省者何耶問嘗尋究其所以然大抵一省之內地廣民衆其小貿易小商業於其本省範圍之內常綽然有迴旋之餘地故常習用本省之幣而忘其不流通之害如吉林之官帖黑龍江

之廣信公司紙幣積幣壘昭著中外而二省之人猶不能不於無信用之中求信用焉則其故可想而知矣今者縮小其區域則人民貿易必無踟躕於一隅之理銀行紙幣即無獨霸於一地之權蓋省界一破則銀行家壟斷之技倆亦窮是則由統一金融方面着想亦不能不急從析省入手也明甚

第四自治上之理由自治之制凡以輔官治之所不及故其組織常以小區域小範圍爲比較的良制度吾國自治之制其基本爲城鎮鄉而推之縣固已廣矣等而上之而如舊日之府屬如現在之道區至矣極矣蔑以加矣若夫現在之省區域則決非可適用自治者也必強施之直聯邦制耳吾固非必以此聯邦制者第以聯邦制有特異之歷史且有特別之基礎非可貿然學步者也彼散處之邦由分而求合則爲進步的組織反之而統一之國由合而求分則爲退化的表徵使於此種退步的方策而強試行之是直下喬木入幽谷之類也否則吾國春秋戰國之世宜早已躋於太平之世矣寧尙待今日之斤斤學步耶

何則一省之中文野之程度不同貧富之等級不同交通之通塞不同其他如此類尤不勝枚舉國家之予人民以自治權者凡以其不同故而使之各依其地以合其宜各應其力以舉其事焉耳必若隨而集之於一省則試問省之自治長能強不同者而同之乎抑任其不同乎省之自治事務能與各縣各城鎮鄉之事務息息相通聯成一氣乎各縣各城鎮鄉之事務能一一仰成於一省之指揮乎由自治區域之大小差而事務範圍

之大小差亦如之城鎮鄉之所能舉者則其上級之縣代謀之不能舉者則其上級已一躍而入於省之範圍省之於縣號爲直接關係究其實際則等於無關係爲問縣之所不能舉者省果能一一代謀之乎即代謀矣果能一一適應之乎

依右列諸問題則現省制之於自治事務由消極的方面觀之則幾乎事可以諉之縣自治由積極的方面觀之則又常至攘取縣自治之職權以爲省有其結果必至官治自治之界說愈益混淆而民主之本義全失由析省之說則上級自治團體與下級自治團體之間有適當之階級有密接之關係地適則情親情親則力集力集則事舉當言自治必以此爲極則矣

第五司法制度上理由依現行編制初級應以縣爲區域地方廳以道爲區域高等廳以省爲區域人民訴訟一經上訴動須奔走於百里千里之外加以手續之煩密期限之迫急往往有無端受枉者即使得直而廢時耗費已不可以勝計矣至如今日暫行制度上所謂高等分廳在實質上在形式上皆不能不認爲一種畸形的組織按之理論直無是處驗之實際且亦無益處也夫所謂司法獨立者就審判上言之耳至司法行政上法官服務上級於下級當然有指揮監督之權今以一省之大而設高等廳孤懸於千里之外耳目之所不周視察之所不及而所謂高分廳者又名是而實非則宜乎今日各省地方廳以下單獨庭審判黑暗之聲嘖嘖人言不可諱也

由析省之議則司法區域卽以省爲區域省置一高等廳而現行高等之分廳當然存撤廢之列其下則或依舊府屬之區域各置一地方廳其舊府屬區域之大小不等者則以縣數計大約五縣以上十縣以下必置一地方廳而初級廳每縣自一所以至三所以其戶口之多少道里之遠近酌配之此其大較也惟吾人對於司法制度上所認爲與省制有直接關係者則首在高等廳分合之一問題

如析省以後省各有一高等廳在官廳方面則各密級機關之距離不至過遠其所管轄之事務亦不至過煩舉凡調查事實搜索証據考察習慣在在皆形便利在人民訴訟方面則費用因之約省期限因之從容證人鑑定人及參加人之所得便利亦如之觀乎日本一國之中控訴訟院凡七以吾國衡之則無論幅員上抑人口上皆視彼爲十倍準此計算則吾司法編制上全國之中應有高等廳七十所按之現在區域則每省之中應有高等廳二所或三所而吾析省之說則適符此數故曰司法制度與省制度有直接關係也第六人才上之理由世界單一式之國家其土地之廣人民之多未有過於中國者故其政治上之運用施設皆較之他國爲尤困難在昔閉關之時代民智傑野生活簡單其對外方面除一二邊疆部落外并無國際關係之可言故其時但一二明君良相本守法愛民之念行省刑薄斂之實而國已治而民已安逮於今日人口日多則生計日絀政費日繁則賦稅日增民智日開則競爭日劇交通日煩則外交日棘凡百現象皆與時俱進而人才之沈寂如故行政區域之笨重如故則宜

乎日日求治而治不可期也夫日本進步之速論者必歸功於伊藤井上大隈諸人且認爲彼國政治上之有數人才矣然彼亦幸而用其才於日本之國家耳使彼國之士廣民衆亦如吾國其行政區域之笨重又如吾國則彼數人才者之所成就殆亦未易言耳何哉大匠之業與小工式之任其難易高下之差要未可一概論也

今以各省橫斷於中央與地方之間則雄才大略之政治家世既不常有而欲以政府之力收長駕遠馭之效無論何人必皆難之人才之難此其一以地方言則人民自治思想方始萌芽大都孱弱不可用而其上則又以龐然獨尊之特任官監而臨之攘奪民權以恣其威福而便其私人使社會上一般優秀分子欲假自治之途以爲練習政治之地而亦不可得人才之難又其一有此二原因他國政治上一切地位所以造成人才者在吾國則皆爲犧牲人才之地而究之皆省制使然行析省之制則中央有集權之實而統治之人才易乎成功地方有分權之實而自治之人才易以養成所謂以適當之制度儲適應之人才也則又何患乎人才之不加多政治之不日隆哉

以上所舉均爲最顯著最重要之理由至其分劃之標準與手續則非先之以精密之統計正確之調查不足以劑其平而利於行決非紙上之談所能解決其具體的方法竊謂不妨讓之行政問題如元年內務部郡制草案頗稱精密或亦參證之一助也惟今日醉心聯省化者方以省爲歷

史之賜物建國之重心務爲之鞏固其基礎張大其事權以求實現其理想中之聯邦式則對於析省之論其必深閉固拒斥爲不可行也無疑然由今之省無繼於今之區域則吾敢斷言他日所一一實現者止有割據式藩鎮式縱橫式而萬無所謂聯邦式嗟往知來勢所必至至此則又何所謂聯何所謂國家以今日人心權利中苛之深團體思想之不發達而又加之以區域觀念之不易破除變而加厲勢必至聯道聯府聯縣之說應時雜起以演成分崩離析之局而後已彼時且欲求如吾說之析省的限度而不可能則何如確定其區域而預立其大防乎區區一得之愚願與海內卓識之士共商權之

未設省地方規定之討論

李春榮提案 未設省地方規定之討論

未設省之地方經各該地方法定團體或行政長官之請求得適用本章之規定未適用本規定以前其暫行制以法律定之

現在討論地方制度僅以省之地位及權限等三項作爲大體討論不厭精詳而反於未設省之地方制度付諸闕如本席意實難安試爲詳晰言之

大凡省之設也其原因或爲保持疆土或圖行政便利或就天然之形勢以及風土人情歷史各種關係劃區分治以圖行政靈通均不過爲國家一種行政區劃初無大小軒輊於其間更無某也有行省資格某也無行省資格之見存亦無人口至若干數財力至如何程度縣治達若何數目

人民智識達若何程度始能用行省制度之見存明乎此則凡一行政區劃如視爲居邊防重地以及內政上外交上種種觀察均不能不用行省制度治之以圖發展而杜外人窺伺也明甚我國邊防地近如熱察綏遠如外蒙青海西藏有清以來不獨殖邊政策僅於其地分別置一辦事大臣或將軍都統以統轄所有政務不過略示羈縻初無遠大之經營譬劃所以逮末季建設縣治者祇有熱察綏三區而熱察綏三區以言收入之廣則三區原不相上下熱河年近二百萬與雲貴頗頗以言人口縣治數日則熱較察綏爲多熱河十五縣每縣幅輳六七百里較之內地縣區何管倍蓰人口熱逾千萬然統觀之三區在今日之行政區劃上均有設置行省之必要亦均占行政區劃之重要地位所以熱察綏三區在清季疆吏不無改建行省之奏議民二熊希齡建省之籌備徒以民二之際外蒙正要求自治反對殖民番屬字樣項城始將熱察綏劃作特別區域蓋一以避省之名稱一以作建省預備殆不求其名而求其實之計劃雖與約法抵觸原亦不可厚非逮至今日我同人議憲加入地方制度章程首議行省省以外一若無關重輕又一若區與省略遜一籌此殆有重視腹地忽視邊防之見存且有省區之容心存於胸中無惑乎提案諸君對於未設省之區域不曰其制度以法律定之即曰適用省制應有財政及教育上之限制不曰設區議會應由憲法會議議決即曰應歸中央節制甚或有目爲北海道菲律賓賓主張以特別法治之者爲以上是說者均不免稍昧三區情事始有閉門造車出門不合轍之主張試爲闢之如下

主張以法律定未設省之地方制度者無非鑒於特別區域以及外蒙青海西藏將來變動不居不便訂入憲法以受束縛其意近是然亦知憲法爲國家根本組織必將國家所有領土及人民均籠罩於憲法之中爲一明白規定而後內始屬全國人民之望外可杜外人覬覦國土之心若如以法律定制度說則是易啟外人覬覦國土之心而未設省之地方人民且有向隅之憾行見強隣慫恿愚氓要求自治而外蒙藉外力以自治之覆轍不難再見於其他未設省之地方此主張以法律定未設省之地方制度其不妥善者一也

主張以財政及教育之程度限制未設省之地方適用省制者其意未嘗不謂財才爲施行自治之要素若果有相當之財政及教育始克舉適用省制之實不然空言也然試問其他各省建省之時其教育及財政之收入究竟至如何程度者吾恐茫然亦不知所對緣教育與財政係演進的而非固定未設省之地方其教育及財政比之各省不見其優者殆由於未設省之地方長官藉口非省不爲教育及財政上增進之謀而爲一種敷衍因循之計若准其適用省制則既受省制之拘束復有他省爲之比較將見踴躍振興教育財政不難與最小省分等量齊觀或且駕而上之否則必俟教育財政與最小省分相等始准適用省制吾恐最小省分教育財政之程度愈演愈進而未設省之地方狃於目前因循敷衍之計終無挽回之日即終無建省之時又况財政一層未設省之地方如欲適用省制亦必有相當之籌畫或樂極重之負擔斷不至冒昧以圖者此以

教育及財政限制未設省之地方適用省制其不盡妥善者又一也
主張以議憲程序及國民總投票各節限制未設省之地方適用省制者推其用意無非以各省取得自治權係由憲法賦與新建省分亦當視同一律以昭慎重而示劃一就表面觀之非無片理而理由然細按之則殊有大不可解者在緣未設省之地方如京兆如熱察綏係由直隸山西兩省劃出早經取得省之資格現尚有議員各數十名在原屬省會開會行政各機關亦均與省同一完備今反以一時行政區劃上改名爲區竟降至省級以下中華民國一律平等之謂何此不可解者一
制定憲法須迎合世界潮流此爲一般同人所公認所以民六在京議憲必須加入地方制度一章民八在粵議憲必須主張省長民選今日議憲更主張各省得定省憲並擬加入勞工保護等條以防傳播社會主義是皆不問國民有此程度與否而爲此迎合之規定何獨至於未設省之地方新建行省不惟不提携誘掖之而以嚴格抑制之此不可解者二

一國之內原期同一發達平流共進今乃於現有省分力謀發達而於新建省分反以地方最高議會議決及選民總投票限制之謂未設省之地方人民程度不到耶何以解於國體由專制改爲共和謂自治權之不易賦與耶又何以現有省分得之如此其易何以不令其個個總投票或經地方最高議會議決以覘其果否有自治能力耶此不可解者三
總之作如此主張者不外有重視省分之成見及忽視邊防之錯誤且於

胸中而始有此等苛刻之主張以蔑視未設省之地方之人格此以議憲程序及選民總投票等限制未設省之地方之新建省分其不盡妥善者又一也

主張未設省之地方直隸中央者其意殆謂未設省之地方無獨立之能力而故爲此依賴之譏然亦知未設省之地方自人民國以來固無代議機關或有等於無（如熱察綏省會議員在原屬省會開會）所受專制餘毒及官僚黑暗比他省爲甚久思脫羈絆如北美獨立及愛爾蘭要求自治乎亦知外蒙陷於俄黨非因國家不講治蒙政策而僅施其集權中央手段蹂躪蒙人致外蒙挺而走險乎同一中華民國人民同一組織國家分子而憲法上之待遇竟一張一弛若是是真視未設省之地方暫隸中央不甚妥善者又一也

至如日未設省之地方爲北海道爲菲律賓擬以特別法治之者殆不識未設省之地方現象如何而以藩屬待未設省之地方勢非逼成未設省之地方向中央革命不可勢非逼成未設省之地方向憲法會議宣告脫離及不承認此類憲法不可本席亦視此種主張爲自檜以下之主張不樂與之深辯耳以上所說實係本諸良心發爲議論決無絲毫偏袒之見存於其間當茲制定大法百年之根本大計攸關全國之人心向背所繫尙希制憲同人平心靜氣一垂察焉

張議員（其密滋大）提案

未設省之地方制度大略提案書

未設省之地方其制度如何規定應於省制以後縣制以前作爲大體討論並酌擬條文以資參考案

『提案主要點』根據約法五族共和一律平等 不可限制邊民使其人格退在省民之下

憲法之容量與眼光宜無所不包無不照顧 不可有畸重畸輕厚此薄彼之見

已設縣之地方及人民與省民毫無差異之比較 不應嚴重限制其發展

預播革命流血種子

憲法應保障人權不應剝奪人權

未設縣之地方應在憲法上占一位置

不可儕諸亡國之列

其人民自由發展進化國家應輔助之

憲法不應築極高大之隄防以限制之

五族人民在憲法上不應現不平等之待遇 否則憲法所賜惟革命流血

未設省之地方其面積占全國領土三分之一以上概括言之約分兩種

一 未設縣之地方蒙藏青海等處是也

二 已設縣之地方京兆熱河察哈爾綏遠等處是也

茲先就已設縣之地方言之考其沿革歷史京兆熱河察哈爾原屬直隸

綏遠原屬山西當清時在該地方設置長官之初含有一種佐治性質演至清末該長官等地位職權與督撫並峙所謂尾大不掉積重難返者也不過因受原省協濟遇重要事件尙與該各省督撫聯銜會辦民國初元尙復如是及民國三年原省協濟告絕袁政府招集政治會議約法會議於是京熱察綏長官有派員到會者而各該地方長官於是脫離原省獨立門戶猶之一家中有兄弟數人析居分炊者然約法會議對於此等地方欲令歸屬原省勢有不能欲令其另建行省時有未及從一時之便利遂將京熱察綏四處名之曰特別區域以示與省稍有不同其命名也非關地方之文化卑劣也非關人民之程度不及也猶之天津收回德與租界後無以名之乃暫名曰特別一區特別二區是也如以由文化程度之不及省民而始名之則京兆乃全國首善之區何以亦名之曰特別區域乎沿革歷史既明則地方之地位及人民之地位自易明瞭試爲分別言之

在人民方面觀察之京熱察綏之兩院議員皆直隸議員也綏遠之兩院議員皆山西議員也此屬順直省議會京兆出席者二十五名熱河出席者二十八名察哈爾亦出席數名綏遠之於山西省議會也亦猶是也此四處人民已得行使之權利與省民毫無分別其人格與省民更毫無分別而其地位與省民又有何分別

在地方方面觀察之所謂省者必具如何資格始得謂之省所謂區者必具如何資格始得謂之區 同仁等對此點迄無精確之評判 提案諸

君忘却約法毫無根據對此等地方隔膜萬分率作武斷之規定誤聽無知者之傳言與德意遂由臆想而爲臆說致憲法提案竟現歧視京熱察綏四處之民有意預播革命流血種子真正無奇不有茲將省與區分別比較如左

將由地方面積之大小分別省與區乎則熱河全境之面積較之直魯豫晉且過之察綏則與不相上下僅京兆一區爲較小以此定省與區之資格絕不足爲據

將由人民之多寡分別省與區乎則熱河在民國三年略爲調查人口即有八百萬之多若實地清查能達千萬比黑龍江之戶口幾倍之與秦晉兩省不相上下而京察綏三處各在三百萬上下亦與黑龍江相等以此而定省與區之資格絕不足爲據

將由地方之團體組織分別省與區乎則凡各省所謂之農林總分會商務總分會教育總分會等等俱各完備與省毫無差異以此而定省與區之資格絕不足爲據

將由地方行政組織分別省與區乎則凡各省所有之行政司法機關各地方俱備不過察綏有實業廳而京熱無之然各省亦有無教實兩廳者袁政府時代悉數裁撤民六以後恢復亦有未能恢復者只有行政長官名稱與各省稍異蓋各省設督軍省長而京兆只一京尹熱察綏只一都統以武職而兼理民政然試問自設省長以來能存在者共有幾處大多數實亡名存全由督軍兼攝亦係以武職而兼理民政

以此而定省與區之資格絕不足爲據

將由人種複雜分別省與區乎則熱察綏有蒙古京兆亦有蒙古乎且奉天黑龍江均有蒙古無得於爲省新疆有回族川滇有苗民土司亦無得於爲省湖南之東北境毗連湖北有無數苗民亦無得於爲省即各省之回族人民滿族人民亦所在多有均無妨礙於各省至爲明甚以此而定省與區之資格絕不足爲據

將由文化分別省與區乎則熱察綏 同仁或未日觀豈京兆日履其境亦得視爲日本之北海道乎况熱察綏原屬直晉兩省其人民何有異於直晉人民乎即使地處邊塞風氣較爲純樸而人民之人格何至降省民數級如待亡國奴乎况人民除蒙民外全係由各省遷往且其學者多直魯浙晉之原籍並非征服之蠻族亦非外蒙青海等處部落生活之民族何得置諸蒙藏青海之列視若不列等之民乎以此而定省與區之資格絕不足爲據

將由財政收入分別省與區乎則熱河收入達二百萬與貴州收入相埒察哈爾且過之綏遠前雖稍遜近日中央不加協濟亦努力爲軍政兩費之供給京兆又次之似不若該三處收入之多

所差異者只此一點然絕不能降京兆人民於省民之下豈得降熱綏人民於省民之下乎以此而定省與區之資格絕不足爲據

所異者只縣分多寡之別耳意者當日袁政府之約法會議或以此而名之爲特別區域乎然查各省所設縣數由三十餘至百數十所差亦

至縣絕如黑龍江新疆均三十餘縣然兩省改設或創設之縣治方且逐年增加吾敢斷定不久即可至百縣之多熱察綏近年之衍進極速苟非變亂相尋早已達數十縣矣此刻京兆二十餘縣熱河十五縣察綏兩處十六縣由此點觀察視各省稍遜然究竟至若干縣方得爲省究竟至若干縣方降爲區絕難下一確定標準以此而定省與區之資格絕不足爲據

以上各節何以均不足據原來各該地方人民均係省民其平日之權利義務與省本來相同絕難強爲分別不過地方局勢較小耳豈人民人格亦隨地方局勢而降下乎退一步言即就現在縣之數目作爲標準該四地方者由直晉分離而來猶之一家中弟兄數人分產析居而直晉者長門也

京熱察綏乃次門三門也若謂析居以後長門享有完全人格而次門三門即降落其人格君主立憲國尙不應留此痕跡以遺後患而謂共和國應有此軒輊乎對他族人民絕不應有此虐待之私意而謂對同族之漢種竟剝奪其平等權利乎由是言之長門財產豐人民衆其一切設施局面較大宜矣次門三門財產薄人民少一切設施局面縮小可耳而謂其本身及子孫不能與長門平等有是理乎長門子孫能受相當之教育次門三門不能受相當之教育長門子孫能受合法之審判次門三門不能受合法之審判長門子孫應享有一切之選舉權及被選權次門三門則不能享一切之選舉權及被選權待遇若果至如此苛刻而謂次門三門

低首忍辱不起反抗不起革命能乎否乎此理至淺近明瞭 今之京熱察綏何以異是 同仁當能察及 提案諸君負一時之盛名何竟未之深思豈心有所私而遂蔽乎鄙意以爲因其縣數少而縮小其局而則可因其縣數少而將其人民應享之平等權利限制之剝奪之雖野蠻酋長當亦有所顧忌而謂國家根本大法可設如此苛刻待遇不平等之條文是故意播革命流血種子殘虐已極是可忍孰不可忍

况現在該四地方所享之權利與省民毫不相差以兩院議員觀之可知以出席順直省議會及山西省議會之議員視之更可知（省議員數已列前茲不贅述）此皆約法之保障及賦予而人民猶不滿意之遂盼憲法之制定乃憲法條文提案者竟未詳思以不夠人格誣我已設縣四區之人民果如所擬通過是實行將我陸拾餘名之省議員而斥逐之以剝奪我數千萬人民參省政之權也

憲法者乃保障人民之權利助長人民之發展者也今 丁君佛言 湯君漪 賂君繼漢所提各案對於已設縣未設省之四大區域所擬條文不但不加保障且將其已得者剝奪之不但不加助長且恐其自由進化而用大力擊退之比之前清之待漢族且加厲與外國人之待華僑且相同如憲法而有此等之規定在無知識之愚亡國民或且認爲好意思之規定而歡迎之在有知識之亡國民勢必拚死力抗以爭人格在清末民初各該地方官建議改設行省已屢次矣即前數月張作霖氏又主張將熱察綏改設行省以圖地方之發展嗣直奉戰起未得發表吾輩因奉

軍之暴也固視其敗今憲法提案對於該地方改省此則曰經憲法會議通過彼則曰須經人民總投票 諸提案同仁豈忘約法乎約法豈有特別區域四字乎在脫離原省而獨立之當初按照約法是不是行政區域之變更豈不經憲法會議之議決乎豈亦經人民總投票乎不過約法會議所產生之名詞遂爾認爲確定不可違反之法律案真來可恥真來可笑且地方與人民之發展原吾同胞最慶幸之事今 提案諸君對於改省作極嚴重之提防一若壓抑深仇積怨之敵人恐其發展也者誠百思而不得其解將來憲法制成果如 丁 湯 賂三君提案條文吾數千萬人民受此虐待將視此憲法會不若張作霖氏之待我厚也真可爲憲法前途一哭

以上未設省已設縣之地方大致情形如此憲法上待遇之道略舉如左
（一）爲撤銷其獨立行政之區域仍歸原省管轄此種辦法比較的惟京兆略易然事實上恐難作到不過四圍均屬直隸縣土勢頭較順其次則察哈爾以有京張鐵路可以控制之其次則綏遠然綏遠歸山西絕對不能以勢力範圍不屬山西而山西焉能控制之乎再次爲熱河然局勢較大且交通不便與內地割若鴻溝前既分今難強合矣現有都統而兼巡閱使之長官其氣魄早已與省相埒絕不能受直隸之支配無已另有救濟之法如第二項

（二）立時改設行省而將其規模縮小例如參眾兩院議員名額比較各省極力減少之議參兩會員額極力減少之等類是也其餘人民

權利照各省人民一律行使如此則地方之規模爲之縮小以示與各老資格之省有所區別不至巧占便宜其人民之人格不至因憲法而降落既可免憲法之戰爭復可予人民以發展之路如此層不能其辦法如第三項

(一)則照李議員春榮提案之條文不必嚴加限制則各地方能否發展自視其能力爲進退過量之要求則有所不敢人格平等之要求當爲同仁所樂許更當爲提案諸君所樂許焉果承容納則我子孫悉拜諸同仁平等之賜矣

再就未設縣之地方言之除內蒙不計外(內蒙已包括在奉天及熱察綏四處即已設縣之地方從前奉天諮議局蒙旗僅派員旁聽順直與山西諮議局欲旁聽而不能是即謂之不平)等刻下順直省會已有蒙籍議員一名一名雖少足徵平流共進之實現蒙古同仁注意是即謂之平等絕不宜再斥退之使居外蒙青海等處之列)其部分有外蒙四汗科布多烏梁海黑龍江北之海拉爾青海西藏等此等地方既未設縣當然爲部落生活無可諱言前清以喇嘛教籠絡之以減其種年班來往朝貢及迎拜五台以耗其財禁讀漢書以寒其智凡全國設縣之人民均得受相當之教育均得受國家設立之正常法庭審判而此等地方之人民均不能享受不但照內地之人民不能平等即照熱察綏之蒙民亦不平等積至於今民數日形減少民產日形敗退民風仍形蔽塞民之愚國豈能智民之貧國豈能富民之弱國豈能強從前既墜於萬丈苦海中而不能自

拔茲幸爲共和國之民而將有憲法之保障輔助以躋於平等而增長其地位何提案諸君視之若法之視越南日本之視朝鮮乎且日本之待台灣番民也猶施以奴隸之教育對北海道土民也更施以普通之教育我國家當創造之初或無暇顧及而今當制定憲法之時何竟吝惜一條文而不爲開一發展進化之路豈憲法之待遇邊氓應如是乎五族共和一律平等安在乎在蒙人安於故常或且以特別法治之以憲法爲厚待也豈知降於省民在數等以下是即東西各國待亡國民之辦法兩院蒙古同仁不乏明達何竟誤認憲法提案苛待爲厚待誤認降等數級爲平等乎本席以爲此等未設縣之地方以人民論以土地論在憲法上應占一相當之位置不應以別以法律定之一語輕輕撇過而忘却邊防之至計而違反約法上五族平等之規定茲擬其規定大意如左

- 一 未設縣之地方中央政府派大員助理其政務
- 一 經各地方首長與平民之請求得設相當之教育機關
- 一 經各地方首長與平民之請求得設正當之司法機關
- 一 經各地方首長與平民之請求得設地方議會其法律由國會議決之

以上各經費由國庫協助之

根據上列大意規定條文憲法上既開人民以發展之路而地方人民在憲法亦得占相當地位以示憲法於全國土於五族無不包容含有傾者覆之裁者培之之意進化與否悉聽其自由請求而國家即依憲法予給

之毫不吝惜毫不限制必具如此容量始於蒙藏情形不背於人民有益於憲法亦有光方得爲五族共和之大憲章也若褊狹苛刻無包括靡遺之度作拒人千里之態竊恐此等憲法未必完成即使完成之其所賜予吾邊氓者亦惟革命流血而已

張其密 提案 未設省之地方制度大略具體補充提案

未設省之地方（京熱察綏四區）經該地方方法團或長官認爲適宜時得改設行省未改省以前其制度如左

一 設區議會

一 設區參事會

一 有制定區憲法之權

一 其餘事權及對國家之義務依照省制之規定

蒙藏青海科島等處制度如左

一 國家派大員助理其政務

一 各該地方現行旗制應保持之

一 各該地方首長與平民認爲必要時國家得許其建設行省

一 各該地方教育實業司法國家助長其發展

（理由）此地方制度也國家最大行政區域爲省而與省比肩平列者爲

京熱察綏及蒙藏青海等處顧名思義應對國家所有各地方皆有一

種制度始得爲憲法上之地方制度

茲補充提案對未設省之地方不限制其改省以許其自由發展所以

受憲法之生成使之惠澤均沾而另設現行制四項不但不保障其權利與義務使其人格與人民人格得與省及省民人格平列且所以受憲法之範圍不令其逾越常軌背離省制之精神而自開種種風氣是殆含有積極消極兩方面之意義者也

至蒙藏等處既未設縣情形自有不同但憲法之量如天地無不覆載憲法之情如父母必須教養兼施絕不宜取極端放任主義使之自殺坐視不救本此意思特爲規定四項亦教養兼施之義以維持其現狀而期望其將來之發展憲法之情固應具如此之熱度以吸收而喚醒之不宜落莫置之也

以上兩種制度條文與省雖不相同而形勢上與省不列毫無階級是地位上之平等而其內容待區民待邊民其用意之濃厚與待省民意味一班是又精神上之平等且必須如此方能使各該地方在憲法上占一相當之位置而又與地方制度四字標題名實相符

諸同仁提案對於未設省之地方多無具體制度之提出是有地方而無制度矣何得謂之地方制度且縣爲省以內之轄區猶有縣制之審議况與省比肩平列構成國家單位的未設省等地方乎自應有一種制度擬出以資參考而黨

憲法起草委員會容納而採擇之則憲法上之暗礁自然除却而憲法之進行自能迴旋如意易期告成否則暗礁潛伏倘率意孤行一經觸撞則輪船難望安全本席極樂憲法之成功也故爲假定條文如前

張其密等提案 地方制度第十六條修正案

原案 蒙藏青海及其他未設省之區域其制度以法律定之

修正此條分爲兩項其文如左

第十六條 未設省之區域適用本章之規定

蒙藏青海其制度以法律定之

(說明)(一)就負擔而論未設省之區域設有財政廳煙酒公賣局官產
處民國三四年內國公債均派有專額凡斂財機關一一仿照各省派設
不稍減讓是國家對於各區之增加負擔比之各省有過之無不及而各
區人民對於國家所盡之義務比之各省亦有過之無不及倘地方制度
而不標明各該區適用本章之規定豈非各省人民有義務即有權利而
各區人民只能盡義務而不能享權利耶所謂平等者安在一似憲法對
於各省人民應厚予以權利而保障之對於各區人民轉吝其權利而
屏斥之矣均是國家領土也均是國家人民也同生活於憲法之下權利
義務自應一律平等斷無畸重畸輕之理况各區適用本章之規定於國
家毫無所損於地方於人民有百利而無一弊此所以應適用本章之規
定者理由一

一就行政與司法而論從前各區長官每舉一事必與原有長官聯銜會
辦方能發生效力純係一佐治性質絕鮮單獨行爲之事自與原省分離
以來一切關係割若鴻溝事事單獨直接中央其資格已與各省並峙爲
一完全行政區域所以中央財政會議教育會議內務會議各區均派專

司人員來京與會司法一節各區設有審判處爲各該區之高級審判機
關其位置與各省高等審判廳等中央司法會議亦派專員來京與會是
否就行政方面司法方面觀察之其地位與制度比照各省實屬大同小
異以之適用本章之規定自係順情順理絕無絲毫勉強再舉一實例以
證明之民國二年熱河設有內務廳財政廳教育廳蒙旗廳警察廳高等
審判廳應彼時與直隸尚未分離其制度與各省已是名異而實同所缺者
只議參兩會耳今與直隸一切關係既已脫離每事不能相容即如現在
各省考送留美學生熱河人到直隸報名拒而不納是其明驗此次省議
會議員暫歸原省原爲一時權宜已屬不可解之事豈有同一區域行政
司法均離他省而獨立而謂議參兩會將來可使附之他省乎是所謂北
轍南轅背馳已極論法理論事實皆不至如此其謬若謂各區可以不設
議參兩會宜忍痛俟諸將來是說也無異將數千萬人民置之水火而殺
之也何者無憲法時尚有省議員間接監督地方行政迨有憲法時轉將
其監督行政之權而剝奪之恐世界各國斷無如此排斥人民之憲法也
此應適用本章之規定者理由二

一就現在情形而論未設省之區域其黑暗曠之各省甚又加甚人民生
命財產日在危險之中幾於不能自主所幸有一線生路者惟俟將來憲
法之保障耳而憲法上保障力之最切近最有力者無過於地方最高級
議會蓋有此議會則人民之生命財產非特危險之可以減除而各種事
業且能借以發展爲國家造成極有力量之屏障此應適用本章之規定

者理由三

至蒙藏青海原案根據臨時約法明確規定至爲切當其必列爲第二項者緣其已往之歷史現在之情狀將來之建設與未設省之區域在在不能強之相同故另列一項爲明確之規定既可標示中華民國憲法維繫蒙藏之精神復可解國家拋棄蒙藏之嫌疑修正大意如此祈諸同仁體貼未設省區域數千萬人民之心設身處地一垂察焉是幸

林議員長民提案

十一年九月十四日

關於蒙古西藏青海之規定提請 公決

蒙古西藏青海依其人民之公意不論何時得以改省計劃請願於國會經國會許可即改爲省未改爲省時其暫行制度本於促進自治之意以法律定之或由各地地方擬定經國會議決施行

雷殷提案

主張京綏熱察及蒙藏青海與省同等規定於地方制度之章

本席主張京綏熱察各特別區須與各省同等規定於地方制度即蒙藏青海川邊亦不能獨異查歐美各國地方有不適用國憲者多因先有憲法而後有地方之故今我國則先有地方而後有制憲法此其不能援據歐美之例而除外各特別區於憲法規定地方制度之外者一

各特別區係購成中國之行政區域非屬地更非如歐美各國之殖民地此其不能除外者二

不許各特別區與省同等受憲法之待遇有卑視滿蒙回藏各族之嫌與五族平等共和之義不符此其不能除外者三

制定憲法係積極的助長文化發展地方非純然消極的規定人民之權利義務今不許各特別區之民與省民同等是明示制限之意與制憲之精神有乖此其不能除外者四

查滇黔新甘與奉吉黑各省之開闢並不先於各特別區設省之當時其人文物力亦無甚差異祇因一名之曰省一名之曰區而憲法上之待遇遂使之判然不同揆之事理殊欠公平正確此其不能除外五

憲法者人民權利義務之保障地方制度一章尤爲實質之規定各區若被除外則保障力所不及人民無所憑而貪官污吏驕兵悍帥儘可肆貪欲縱情暴虐怨毒既深兵禍遂起遠者美利堅之脫離英吉利近者安南人之背棄我中華皆足借鑑此其不能除外者六

制憲目的欲以統一地方而鞏固國基今因除外各特別區已來爭議將不難因制憲而生紛擾之機關叛換之兆此其不能除外者七

邊遠各區皆爲國防險要國防駐兵事理當然無所庸其顧慮先爲除外之規定以爲餘地此不應除外者八

國憲規定地方制度僅能及其大綱且宜名之曰地方制度不能名之曰省制其實質詳細規定應讓之於省區自行創制其最終議決權應保留於國會國憲內既然僅定其大綱自無須於整齊劃一其最終議決權又爲國會所保留更無須於除外之必要此其九

省有省會區亦可有區會省有省長區亦可有區長以及省區內部組織之不一致皆讓諸省區自創制之根本法之內與國憲規定地方制度大綱皆無窒碍難行此無須預爲除外者十

省區事權應規定某項某項與須保留於國家某項某項須受制限國家既有保留地方亦被限制則省區自當事同一律無須再加限制於區此其十一

國憲施行後若干年省區未能創制根本法者國會當代其制定其效力至自能制定之日爲止既有此種規定則予各區以自由發展之餘地而無慮其無制度可守此無須於除外者十二

有以上各種之理由所以本席主張各特別區暨蒙藏川邊青海等地方一律同等規定於地方制度大綱之內並擇要草擬各條文如次

地方制度

第 條 省區爲地方最高團體兼爲國家行政區域

第 條 省區之疆界非經該省區議會之議決請願國會之批准不得變更分析

變更分析

第 條 未設省之區得援照原有省議會組織法請願國會之議決設立區議會

立區議會

第 條 未設省之區該區議會得援照最小省之組織請願國會之議決改設爲省

決改設爲省

第 條 省區依國家憲法之賦與於不牴觸國憲範圍內得自創制根

本法（若必須取憲字則可名之曰省憲區憲）

第 條 省區根本法之創制由省區議會省區教育會農會工會商會以及各縣市自治會選出委員組織省區根本法會議行之

第 條 省區根本法請願國會之議決公布後即生效力

第 條 國憲施行後五年內省區尚有未能創制根本法者由國會代爲制定之其效力至自能制定之日爲止

第 條 除左列各款之規定屬於國家外餘皆爲省區事權

一……………

第 條 省區行使其權時不得違反左列各款之規定

一……………

二……………

第 條 省區地方有邊遠貧瘠財政不能自給時得請願國會議決由國庫補助之

一……………

二……………

第 條 省區根本法制定後每省區設最高級行政長官一人由省區議會選舉五人呈請大總統擇一任命之

第 條 除本章規定各條外關於省區之一切事項以省區根本法或省區單行法規定之但以不得牴觸國家憲法爲限

第 條 省區根本法未制定以前國家舊有法令行於省區地方者以不牴觸國家憲法爲限一律繼續有效

第 條 省區單行法規定之但以不得牴觸國家憲法爲限

第 條 省區根本法未制定以前國家舊有法令行於省區地方者以不牴觸國家憲法爲限一律繼續有效

第 條 省區單行法規定之但以不得牴觸國家憲法爲限

第 條 省區根本法未制定以前國家舊有法令行於省區地方者以不牴觸國家憲法爲限一律繼續有效

第 條 省區單行法規定之但以不得牴觸國家憲法爲限

姚文枬提案 未設省之地方暨省區域內未設縣之地方得先組織議會籌備建設以期施行本章之規定

說明

所謂未設省之地方者外蒙也兼喀爾喀四部及烏梁海科布多青海也西藏也兼前後藏若夫內蒙東四盟分隸奉天直隸兩省轄境西二盟分隸山西陝西兩省轄境阿拉善也額濟納也皆隸甘肅省轄境此則省區域內未設縣之地方不得稱爲未設省之地方也

省區域內未設縣之地方在東北各省固有蒙哈各旗而西南各省又有回部及土司土司及蒙旗各有在縣轄境界之外者亦有在縣轄境界以內者其在縣轄境內者即不得謂之未設縣之地方其在縣轄境界外者乃可稱爲未設縣之地方此又不可不辨也

(特別行政區域之監督權仍歸原省之省議會)此爲二年十月衆議院議決公布之案今之議者乃目熟察綏爲已設縣未設省之地方謬誤極矣須知中華民國從無省外之縣而有之亦係洪憲亂命爲時極暫豈足爲典要耶

金永昌提案 蒙古西藏青海地方制度之規定

(一) 蒙古西藏青海設省之前依據自治行政之原則設立最高級地方議會其組織以法律定之

德色賴托布等提案 中華民國憲法規定蒙藏地方制度大綱案

(說明)我中華民國之憲法遲之又久今日始有完成之希望吾制憲同

仁嚮社會潮流之激盪咸欲納諸軌範希冀完全無缺之法典於是百說紛分提案山積而一方持速定國是之見者只圖前頒大法對於提案中反覆申明篇牘稍繁者置而不顧故本員等將提蒙藏地方制度大綱案首欲鄭重聲明請求兩院同仁者俯鑒本案之重要破除些微工夫研求解決蒙藏之適當辦法鑄就萬姓臚歡之國憲飲和食德寧惟蒙藏耶夫蒙藏地方幅員之廣盡人而知矣附麗於境宇之礦山沃土亦盡人而知也徒以鄙陋爲風發達較晚利棄於地政鮮其宜而吾中土自先世範爲夷狄之說往往視同化外有時版圖既已合一而一種所謂懷柔遠人之謬見不啻金科玉律奉行唯恐不謹又或因不悉蒙藏地方情形妄爲揣測之論即如現在對憲法提案諸君所擬蒙藏辦法殊非根本解決之道恐難期蒙藏地方之實施也現在世界漸躋大同吾同種同族曷能以習俗之或異或有特別規定及用除外方法而拚吾蒙藏於度外既啓強鄰妄生覬覦之野心尤背共和原則人民爲主體之定義溯維吾國自改建政體蒙藏地方經過情事共見其聞今茲制定大法宜求永久不敝之效冀不遺非難者以口實並期其發展於來日吾人之徘徊瞻顧審慎周詳者宜也本員等研求有日把握毫無只緣生長是邦濡染有素值此大典初創欲貢一得之誠因擬蒙藏地方制度大綱數條敢乞諸哲指教非根本解決之說或可爲他山之助焉此希兩院

同仁用作制憲參考是幸

計開所擬條文如左

第二章 蒙藏地方制度大綱

第一條 內外蒙古西藏青海因行政上之便利得劃定若干區其區劃以法律定之

第二條 蒙藏青海所劃定之區即爲地方最高行政機關其各該地方原有之旗分即爲地方初級行政機關並各爲地方初級

高級自治團體

第三條 前條高級機關適用省制初級旗分適用縣之規定

(理由)自歐戰以還民族自決幾成全球人類共同之趨向吾人制定根本大法更宜本此精神鑄就美滿憲典且人事變遷不能以目前狀況定永久之觀念譬諸天壇草案在當時未始非適宜之法典繼以今日或難強同蒙藏地方之不同內地也無可諱言而吾立法者首須預留發達之餘地並當懸鶴以待希冀將來得有發展之機會故定蒙藏地方制度之標準亦不外省縣兩級制之大綱也惟蒙藏地方雖有已設縣治之處仍屬未設縣者爲多當茲大同之世先此之殖民籌邊等名詞或此類眼光均非所宜故本案所謂劃區云者即是改省也以原有蒙藏地方之旗分適用縣制者即可命之曰縣省縣不便即日改稱者亦因事實有所困難耳現在憲法以此兩級制之範圍規定蒙藏地方者其理由殊多外交方面有益者六內政方面有益者四詳述恐未相宜恕不縷縷以奉總之吾國家共和雖久根本尚缺此次同仁制憲對蒙藏不無忽略之感而蒙藏土地人民實佔國家重要地位對內對外又有若大關係略如前述吾人

對於蒙藏得失之法可不注意也耶是以本員等熱心爲國窮其追索之能謹擬大綱用請

公決

恒鈞 提出地方制度章未設省之地方條文案

第四條 已設縣未設省之地方得適用本章之規定

理由 憲法草案地方制度一章既定爲省縣二級已設縣各特別區當然更正名稱適用省制以昭畫一况京熱察綏各地方原係由省劃出獨立行政與省無異人民程度之進化亦復與各省相同改用省制不過官制名稱一爲更正進行極爲便利况設定地方制度之宗旨本係發展省縣自治之精神提倡人民進步之機會倘意存歧視加以限制是省民均享憲法上之權利而區民獨抱向隅此不但與本章宗旨自相抵觸即揆諸法律平等之原則亦迥不相符或疑各區縣治無多恐難自立一省然行省肇於元代數百年來並無若干縣始得爲省之限制至若財政之負擔各區自立已久行政經費依法支配未聞有虧累舉債之事改用省制更可自由發展此事尤不成問題近日各特別區各團體紳民奔走呼號衆情迫切具書請願函電紛馳民意大可知矣

國會爲人民代表機關亟應俯順輿情製成大法斷不可稍存膜視大幸我千百萬同胞渴望憲法之初衷本席提議之意見如此

克希克圖 對於地方制度章未設省已設縣之地方另加一項案

擬於地方制度章第 條（未設省之地方已設縣者得適用本章之規定）後另加一項項文

其內外蒙古青海西藏制度以法律定之

理由 中華民國疆域二十二行省及特別區外尚有內外蒙古青海西藏地方國土章於中華民國區域取概括規定而地方制度章僅將二十二行省及特別區設縣地方有所規定並未將內外蒙古青海西藏指明規定殊覺遺漏則內外蒙古青海西藏勢不得不有明白規定又外蒙古西藏地方現屬不靖往往藉口改省致與中央齟齬省制之難行已可想見至未設治之蒙古地方如錫林果勒盟阿拉善額濟納青海等處及東西各盟旗地勢僻遠未經設治者遂欲適用省制亦非一時所能辦到審議會既將李議員芳所提議蒙古等處得比照各省制定憲法案否決其所通過者又明明指定已設縣治之區域則內外蒙古青海西藏勢不得不有法律規定以爲邊疆人民之遵守思之至再惟有另加此項較爲完密

參議院議員張其密暨衆議院議員呂泮林等對於蒙古原提條文加以修正案

蒙古原提條文

- (一) 外蒙古青海西藏各地方援用省之規定制定地方憲法
- (二) 援引約法將內外蒙古西藏青海列舉規定在憲法內
- (三) 熱河等特別區域無論用何名目如該地方適用省制時蒙古各

盟旗須有對等權利

熱河同鄉修改條文

(一) 照原文予以充分援助

(二) 照原文加入熱察綏字樣

(三) 熱河等特別區域無論用何名目如該地方適用省制時蒙古或

各盟旗須有相當權利

李芳等提出 憲法規定蒙藏地方制度商榷書

考查蒙藏地方情形折衷採入憲法地方制度章內之商榷書

憲法在世界之價值不當鐵血之結晶故稱不祥之物焉吾國改建共和十有一年矣徒以根本大法未成連年之顛撲無已歷考各國史乘實有令人不寒而慄者今幸法統昭蘇重理制憲大業欣幸之懷吾民同感唯是吾國家以破壞未經澈底之舊基謀設最新式之建築扞格之患所在皆然况吾大民族之結合當然互有短長之不適倘非以審慎周詳共同謀茲發展之精神鑄斯長久治安之根本若稍一失當吾民因非幸福之所在卽生分崩離析之影響喋血橫屍慘何可既謂非憲法之罪也其誰信乎故吾同仁等既幸躬遭制憲之盛會無不冰淵而時懷更要容納各方之情形造成錫福無疆之憲典其平心靜氣徘徊審顧者宜也卽如吾外蒙古西藏等地方論幅員佔全國三分之一而該地人民又爲建造民國之一份子只緣種族關係歷史習慣較腹地不同且近年來復以中央對待失策漸至發生外交問題此問題未經解決以前憲法上又應如何

規定是誠現在之一大疑問也研究一再無可適從愚見以爲憲法審議會議決省制咸謂各本省自治法(即省憲)讓諸各省自制吾外蒙西藏青海烏梁海等均可引用此制自定各該地地方憲法此外尚有單獨旌分將來該地區劃國會以法律劃定自無遺漏之憾此未始非挽救目前之一法焉查憲法草案國土已取概括主義業經二讀手續似不易修正以今日有外交之蒙藏地方論概括殊爲危險若不援引臨時約法列舉爲內外蒙古西藏青海等將來環伺者不難攘吾利刃而割吾肩臂吾制憲同仁幸於此特別注意及之詳細理由不便縷宣至列舉規定之法愚意爲地方制度章中儘可同省並列此其辦法各先進國均已採用久矣况憲法條文必經憲法起草委員會精慎整理者也惟解決蒙藏地方制度不難於前項實難於內蒙內蒙者內六盟之總稱也內六盟之人民因交通便利業與內地無殊卽或不能輒命之曰省當然適用省之規定俾人民權利義務相同焉且日來特別區域同仁力持建省之議而吾內蒙之同仁亦各相對贊成無異惟有最應注意者內蒙雖同屬國家領土而該地蒙旗均有地主權者是也推原溯始將近千年前清人關之初蒙旗先後歸附清廷其固有土地亦各一仍其舊旗主各轄本旗朝廷未能代其處分至有清中葉地勢較前略異漸招內地佃民開墾納租積之既久佃民有交涉事件不能無所管轄始有地方官之設熟察綏之特區概此大同小異其中或有不然如熱屬前五縣爲滿朝租地察哈爾屬八旗有清廷牧羣若前此幾處省與不省蒙旗當然無過問之餘地如其他設於

內蒙各盟旗之縣分其管轄雖與內地略同而地主權迄今仍操之各旗也人民納地租與旗蒙不納國課此則不同之大點蒙旗以爲有土地而後有人民旌境既有土著之蒙人復有租住之佃民今不問土著者之可否之有無權利而徑由租居之佃民操縱斷希圖改省侵蝕主權故不能不有爭持保有其歷史上遺留之權利亦所當然爾其實較南各蒙旗人民智識早已發達如卓盟喀喇沁右旗前清時代即有留學各洋之士其學堂之設遠早與各縣奉旨通行全國皆知况人羣進化本屬公例其同居一地者當無若大軒輊於其間也今值創造國家憲典同受法律保障同享應有權利豈獨蒙旗有不然者也耶特因有此歷史習慣焉言設省者專倡法理不求事實只謂法律平等剝蝕固有主權此或非持平之辦法而對方當然難於同意卽內地個人生產亦必有固有之所有權張產李奪法律豈所許耶况盟旗之設非同純粹官署可比隱含有世制專權特許之意現在憲法採用兩級制頒憲之後盟旗應歸如何此亦應先決者也夫此盟旗制度歷來已久外蒙西藏青海同是以此規定者牽動關係所繫非小若得存名而求實似亦可用之作初高兩級地方機關也名何關乎愚見以爲解決內蒙問題欲求回內地取一步驟亦非所難况熱河等處蒙旗人民同居一域早已軫域化除對於地方應有一切權利義務均作對等俾蒙漢相同各操其半憲法上公同商確立一確切保障至若內部中與內地不同之處儘可平允解決事得其平絕無問題發生矣以上則解決內蒙之大略也本員等親近日情形似含爭持不決倘吾

熱人以同居一地者不能公同商決何能尚議他事覆字無異利害自切因此不揣掛漏謹書大致統希兩院

同仁公鑒並以商榷吾同地域之

諸君子

李春榮

本日討論未設省之地方其制度如何規定本席對此議題有具體之提案其條文爲『未設省之地方（京熱察綏川邊）經該法定團體或三分之一以上之選民認爲適宜時得用省制未用省制以前其地方組織及權限大略如左（一）設區議會（二）設區參事會（三）置民政長一名其產出依省之規定（四）財權事權及其他事項依省之規定本席此項提案其最爲注重之點在於使省與特別區在憲法上一律平等各特別區無庸經國會之議決承認得以適用省制藉憲法之規定以促成特別區之改省至於理由可分爲三層說明之（一）就歷史言京熱察綏等地方本無特別區之名稱此等地方之爲特別區本非民國約法上之所規定者在前清以官制論京兆設順天府尹熱河察哈爾綏遠均設都統而順天府尹及熱察綏三都統各有專摺奏事之權以區域隸屬論京兆察哈爾熱河本歸直隸省轄綏遠本歸山西省轄川邊本歸四川省轄是京熱察綏川邊等地方之人民本屬省民今既由省劃出成爲獨立之區是京熱察綏川邊固已取得省之資格故主張應使其得以適用省制（二）就現在設置狀況言京熱察綏四區均有省會議員不過其開會或係歸併於直隸省議會或係歸併於山西省議會然此乃係一時之現

象至於四區之國會議員雖舊選舉法中未有專額之規定但將來勢非由四區人民內選出不可若夫司法教育實業等之設置則均已甚爲完備大都均已應處之規設惟與省尚有不同者祇在於行政首長耳京兆祇有京兆尹熱察綏祇有都統軍民尚未分治然而內地各省名義上雖屬軍民分治實際上亦何嘗真已軍民分治耶是以就立法行政設置狀況言各區亦實已具備省之資格故主張應得准其適用省制（三）就各區在國家版圖上所占之地位言京兆居國都之近畿其爲重要固無論已熱察綏三地方或爲國都之屏障或爲軍政之要區其所居地位之重要亦不待言而現在則此四區者因未經視與省同其行政首長對於各種行政一任已意爲之省會議員又不與其所被監督之行政首長同居一地以致此四區內一切行政非常腐敗舉凡教育實業路鐵要政全未振興人民智識亦未發達其痛苦實百倍於省若使准其適用省制則凡百要政遂漸振興地方發達邊防鞏固均屬國家之福是以本席主張應准其不經人民總投票或國會之議決承認等限制而得以適用省制或者對於本席此項主張尚不無懷疑者一說就人民多寡致其疑慮謂以京兆二十縣熱河十五縣察哈爾八縣綏遠八縣縣數如此之少人民如此之寡何以能驟改爲省本席則以爲此節殊無顧慮之必要蓋省之爲省原屬一種行政區劃使認此四區或爲首都所在之要地或爲邊防之重區應適用省制辦理以使其地方得以發達則即認之爲省可也豈一國行政區域之劃分而與聯邦國之邦必應有一定人口之限制者同

乎縣數之多少人口之衆寡初不與行政區域之劃分有其大之關係也或又致慮於此四地方歲入之不豐而慮其改省之後亦難發達本席則以爲此節亦不成問題蓋現在京兆歲入一百六十餘萬然以其毗連國都舉凡軍事司法教育等均得多所借重亦尙得獨立支持若察哈爾則歲入三百餘萬綏遠熱河相等各約二百餘萬與雲南貴州兩省幾相伯仲且京熱察綏等地方在前清本均屬受協之區乃自與直晉兩省劃分後既未受他省之協濟亦未用中央經費獨立支持亦既十年可知其不成問題也或又謂除京兆外熱察綏三地方均屬蒙漢雜居因居民種族複雜致礙於改省之未便本席則認爲關於此節殊無妨礙因該三地方之蒙漢種人早已同化現在對於凡百事業均係混同辦理感情上亦甚親密且所謂扎薩克者係蒙族之庶制與漢人於同居合作上毫無衝突即如奉天本有哲理木盟而奉天之改省竟然並無問題可知該三地方之改省關於此節絕無問題也至若謂蒙族文化較低將來比較漢人對於享受公權上恐不免有受虧之虞不知此亦無足顧慮因將來關於選舉議員事項漢人必當承認爲蒙人特設專額俾躋其平此所以不成爲問題也未設省之地方除尙有未設縣者如外蒙西藏青海等應另行規定無庸詳陳外其已設縣未設省之地方應與省適用同一之制度近來對於此項主張京熱察綏四地方之公私團體以及公民等函電紛馳一致主張承認爲誓非達到目的不可想我兩院同人當已早經鑒及可見此項主張絕非少數人之私意故甚望諸同人詳慎考慮一致贊成爲幸

恒鈞 本席提案主張已設縣未設省之地方得適用省制誠以已設縣之京熱察綏四地方在歷史上自與直晉兩省劃分後已儼然成爲獨立之行政區域與省幾無別在從前此四地方本受有協濟現在毫無協濟而其歲出入以較從前有增無減可見其毫不待受協濟而不能維持獨立且其他如教育風俗習慣以及一切行政舉凡與省無別因其本係由省劃出在根本上原屬與省相同此四地方既係由省劃出爲時已久現在令其仍歸原省在事實上既斷然不能作到而特別區之名稱又非約法上之所本有則在憲法上若不許其適用省制之規定揆之情理豈得謂不至於外蒙西藏青海因有特別情形暫時不能適用省制但如京熱察綏與省並無不同之點何以不能適用省制總之特別區之狀態萬不容永久存在現在必須爲之開一蹊徑俾得自由可以適用省制而后方能發展自治之能力至其他理由本議員春榮業經詳細說明本席無庸再行縷述

林長民 關於未設省之地方問題本席前者曾經提出一案並已分配大衆但現在深恐諸君尙有未曾留意者茲特再行朗讀一遍本席提案不過簡單兩條(一)『蒙古西藏青海依其人民之公意不論何時得以改省計劃請願於國會經國會許可即改爲省』本條所稱蒙古字樣係包括內外蒙古而言所謂內蒙即包括熱察綏三特別區在內本席提案之意蓋以現在中華民國國土只能有兩種區別一爲已成省之地方一爲未成省之地方萬不應於此二者之間又有一種特別區之階級制度

本席意思以爲此種之特別區地方即包括於蒙古之內如其程度及情形有可以改省之時則該地方人民可以依公意而至國會請願經國會許可即改爲省尙有一條文爲『未改爲省時其暫行制度本於促進自治之意以法律定之或由各地方擬定經國會議決施行』本席提案之意共有六種理由第一在已設省地方及未設省地方之外不必再有特別區一種階級因此種之未設省地方如其程度及情形可以改省則立刻即可改省不過須由該地方人民依公意而至國會請願經國會許可即改爲省更不必再有特別區一種階級第二蒙古西藏青海地方現在雖未成省但確有歷史上之事實當茲制定憲法之時在憲法上萬不能一筆抹殺第三對於未設省地方憲法上應有一種目的即係凡中華民國國領土將來俱應一律變成爲省此種精神在憲法上亦應有一種表現

第四關於未改省之地方將來如何改省以及改省之遲早須由各該地方人民之公意第五現在對於未改省之地方在未改省以前應有一種暫行制度此種暫行制度本席意思以爲應以法律定之因此種法律隨時勢而轉移將來如有修正自比較憲法爲易也第六關於此種暫行制度之法律應注意促進地方自治之進步萬不可將未設省之地方視爲另有一種之待遇以免妨碍各地方自由發展之地步本席提案之六種理由簡單如此但尙有應行說明之點此次中華民國制定憲法應行解決之問題大而且多即如內外蒙古原有不同之情形而內蒙地方亦有不同之點此種情形若欲在憲法內爲具體之解決深恐無從解決本席

以爲當茲制定憲法之時只能表現希望將來改省之精神因異日改省之時尙有種種之困難以及各種階級之問題此種情形只能聽各地方之自覺憲法上不過僅表現一種大精神而已因制定憲法須有彈性而後精神方能表現困難始可減少也

王玉樹 本席提案已經油印分布同人諒已明晰茲就簡單說明之凡未設省之地方有已設縣者有未設縣者憲法上地方制度一章既定爲省縣二級制是省之規定必先有縣然後方能成省此層諒大家均表同意現在對於未設省之地方已設縣者在憲法上當然許爲有省之同等資格論特別區域不過是一種名目當中華民國構成之時本來係屬爲省查京熱察綏川邊五區原由直隸山西四川三省劃出在前清已具有省之資格民國建設後尤應提倡人格與各省視同一律斷不能較前清爲貶損所以本席主張對於特別區域適用省制在憲法上爲之保障使地方人格均得其平此是已設縣地方應適用省制之大理由於至於未設省並未設縣之地方其區域原爲民國之國土人民即爲民國之分子與各省無高下之差別不過因爲外蒙西藏青海等處縣治未設倘現在居然適用省制恐不容易即一切地方自治團體以及行政司法立法等事亦恐不易着手本席以爲該處目下雖無設省之時機將來終有設省之準備故憲法上不能不預爲規定留一伸縮餘地以免將來臨時發生窒礙此本席主張對於未設省並未設縣各區域主張暫以法律規定之理由此次審議會討論地方制度大致已具憲法起草委員亦已補行選出

本席意思希望我同人意見融洽俾特別區域人格得以保障使憲法早日公布爲幸

金永昌 本席對於蒙藏青海之主張約有三點請爲說明（一）蒙藏青海之區域係爲臨時約法上規定之名詞中華民國成立約法即是代用憲法約法所規定之行省即爲中華民國構成之基礎內外蒙古青海西藏各區域即爲約法所規定與行省同等之區域根據顯明理應保存規定於憲法之內將來憲法成立公布五大民族爲成立國家之重要要素萬不能任其失落（二）特別區域分內外蒙古青海西藏外蒙尙未設縣地方情形自與內蒙不同外蒙如此青海西藏亦如此合而言之將來對於此等區域應作爲與省有同等之地位務使外蒙青海西藏均可適用（三）所爲特別區域如察哈爾綏遠熱河均是由內蒙劃出之土地其中所住之人民亦係漢蒙共處現有已設縣者有未設縣者情形複雜可另外作一種問題研究之將來在政治上終有改革有變更之一日即終有適用省制之時機本席深願贊助土著人民日見發達對於參政機會應與漢人有同等之資格本席意思蓋因蒙古地方原是征服土地本爲蒙古之土地不過該處居住人民漢族居多參政權漢人亦占優勝將來平均結果對於參政權蒙漢應劃分平等故本席主張憲法規定不能不適用省制以便蒙漢有同等待遇

葉夏聲 本席提案未具理由書殊爲抱歉因日前對於此案偶然想有意見又無餘暇將理由述出祇得臨時畧爲說明同人對此問題提案不

少本席將各案看來用意原分兩層第一想將特別區域在憲法上定其地位第二想將特別區域適用地方制度在法律上與各省受同等待遇以期促地方自治之進步茲就此兩點意見用一個方法以求達到此兩點目的因爲照諸君所提各案尙有不能完全達到之處故本席主張另定一種方法以表現此種意思在諸君提案所以不能達到目的厥有一總因比如內蒙已經爲設縣區域固可適用省制外蒙未曾設縣者便不適用省制而另以法律定之照此方式在憲法上甚失平均之意憲法原爲整齊劃一之法律不能有不同一之規定本席想就一種方法凡與省同等區域者均適用省制與縣同等區域者均適用縣制如此辦法似乎妥當本席簡單之理由蓋以熱河綏遠察哈爾三區域均是已有縣制不過無省之名稱外蒙雖有盟旗但並無省縣之名稱至於京兆既有區域名稱又有縣制之設備不過獨無省之地位而已川邊亦是特別區域亦有縣制此種問題極爲複雜倘若儘將兩條條文簡單規定則適用於甲者必不適用於乙適用於乙者必不適用於丙本席擬案爲凡與省同等者即用省制與縣同等者即用縣制如此規定將來不過解釋上稍費工夫而條文則簡單明瞭如熱察綏與內蒙已經具有省之形勢者即可算爲省川邊京兆與省同等者當然算爲省如此規定較爲妥當所生問題者即是外蒙外蒙內分六部地大而物不博其面積較內地有三兩倍之大若適用省制亦無若大之省份若每個地方作爲一省亦不甚合將來發生問題或即在此本席意見以爲外蒙地方甚大人口亦多若作爲一

省未免太難不如分設數省似較便利有人以爲如將外蒙劃分數省內
部必生紛擾本席以爲不然自前清到民國如科布多庫倫烏梁海烏里
雅蘇台等處均已設有辦事長官其各辦事長官所轄之區域即係行政
區域將來若照此劃分依此規定與省同一待遇斷無不可之理至於如
何分配自應由特別法律規定憲法上只須有平均概括之表示無畸輕
畸重之弊即可因憲法上倘有輕重之分則將來憲法條文必要發生多
少疑義此層應請諸君注意

何畏 本席提案之意蓋以爲憲法上對於省縣兩階級既有規定則對
於特別區亦不可不加以規定此事關係極大本席研究多日認爲問題
重要故提出條文以供同人之參考其文爲未設省縣制地方得以次適
用省縣制之規定本席提出此項條文之意約有三種理由(一)關於特
別區一層在憲法上如不規定則已若欲規定必須以政治眼光觀察比
如外蒙西藏青海等地方物力未臻發達人民亦未開化一時設省恐難
做到但如內蒙及熱河綏遠察哈爾川邊等地方俱經設有縣制當然可
以改省(二)關於特別區域地方對於省之名目尙未確定現在各地方
人民請願設省當茲制憲之時如將設省一層規定於憲法之內倘將來
地方財政困難國家力量又不能扶助一時設省極爲困苦而憲法條文
既有此種之規定則將如何辦法故本席以爲憲法條文必須有伸縮力
量而後方免此種之困難(三)關於國法上地位如二十二行省本已早
有省名至於蒙藏青海地方亦不應永久視爲特別區域一俟國家力量

充足當然即改爲省或者各地方人民力量可以達到改省之目的各赴
議會請願議會亦不應不加以許可不過現在國家力量薄弱政府財力
亦不充足故必須俟有相當時機而後方能設省本席提案理由大致如
此

鄧毓怡 本席提出條文原應附以說明書惟以本案之提出係受同人
之委託時間倉卒故未附有說明尙希同人見諒本席提出之條文及字
樣大致與恒議員鈞及王議員玉樹提出條文相似不過因所謂未設省
之地方一語地方二字輪廓不十分明瞭且當初將本案交審議之時亦
係用區域二字故現在仍以用區域二字爲妥且地方二字無論省縣均
可包括似不如用區域二字比較可以特別指明至於下文所謂已設有
縣治者適用本章之規定一語并非將未設縣地方除外之意蓋係表明
無論已設縣未設縣之地方皆應一律平等也本席提案意思大致如此
至於應適用省制之理由可以省略說明不過對於懷疑方面本席尙略
有答辯第一項問林議員長民意以爲現在民國領土只應有省縣二
階級不應再有特別區域此種主張實係錯誤要知能適用省制者根本
上已成爲省並非有他種之性質不過當立法之時不能不研究事實此
種特別區域所有之縣原爲構成各省之縣至所以劃分之故當然自有
其歷史並非一朝一夕之功由事實上考查可見區之分子即屬構成各
省之縣並無問題既係如此則當然適用省制將來依院議將名稱改爲
省或依人民之公意將名稱改爲省均無不可第二在懷疑者意思以爲

未設省之區域如察哈爾等地方尚有非縣者自與京兆等區域不同殊不知憲法係希望進步將來自應按照同一之軌道進行請問根據何種理由謂內蒙不能設縣不能與他省之縣同一組織耶本席會在此種特別區域居住數載認爲如欲改省並無困難至有人以爲特別區域應與外蒙西藏青海同一規定此種主張已屬不合須知特別區與蒙藏青海情形大有不同此種理由可不必詳述即前次將地方制度付審議之時亦係云蒙藏青海及其他未設省之地方可見人人心理俱以爲特別區域與蒙藏青海情形不同也情形既係不同則自應有一種之辦法本席認爲可以規定兩條一條規定特別區域制度一條規定未設省且未設縣一時不能適用省制之地方將來可由人民意思表現所謂依哇林湯姆制度是也其後本席參考各人提案見已有如此主張者大致係對於外蒙西藏青海以法律定之將來改省之時可以民意表示本席認爲審議會係議決種種材料供給憲法起草委員會之起草本席尚有關於國民投票之一種提案規定省之設置與區域變更以及其他事項應行規定者容遲日另行提出現在係根據同人委託意思先提此案以供同人之參考

雷 殷 本席主張京綏熱察各特別區及蒙藏青海川邊在憲法內地方法制度一章均不應除外必須同一規定方昭平允其理由約有數點（一）特別區原爲構成中華民國之行政區域既非屬地又非殖民地同爲中華民國之領土則在地方制度一章即不應除外（二）如不許各特

別區與省受憲法上同等之待遇豈非有歧視滿蒙回藏各族之嫌與五族平等共和之義不符（三）憲法係積極助長文化之進步圖地方之發展若欲除外而不加以規定豈非對於各特別區人民制限其進步而妨礙其發展（四）雲南貴州甘肅新疆以及東三省開闢爲省歷時并不甚久當日亦係因其人文物力發展遂改爲省現在若對於各特別區不認爲省殊失公允之意（五）制憲之目的原欲統一地方鞏固國基現在如欲除外將來自難免爭議因制憲而生紛擾之機開叛渙之兆殊失立憲之本意至於最重大之理由本席以爲各特別區應與各地方制度同一規定因省係地方特別區亦係地方蒙藏青海亦係地方國憲既名曰地方制度而不曰省制則省與區同屬地方當然應一律適用地方制度再說地方制度四個字並非專指省制規定而言省與區同爲地方即應共同適用省制至條文如何規定爲將來討論問題今日可以不必研究總之本席認爲省與區同爲地方憲法上應爲同等之規定如爲除外之規定即是漠視各特別區萬萬不能除外

江 浩 未設省地方包括蒙古西藏青海而言蒙古又分別內蒙古外蒙古兩部外蒙古西藏青海固完全爲未設縣地方至內蒙古六盟已漸經設有縣治此六盟中今哲里木盟已歸奉天省轄如此是各特別區與外蒙西藏青海又不能相提並論况憲法上既有地方制度四個字則省與區應爲同等之規定且熱察綏成爲特別區已有若干年事實現爲討論便利起見即應就事實上發言本來熱河察哈爾綏遠各特別區係袁

世凱所造成不能說因係袁世凱所造成即無改省之必要本席認為如改爲省並無妨碍有人以普通觀念立言謂熟察各區人口少地方小財政困難恐不能改省並於政權分配上亦有疑慮此外并無問題如以縣治小爲不能成省之理由此更不成問題今以中國二十二行省而論省與省之比較亦有相去甚遠者查近年來同人中所提之意見書並有改道爲省之主張既道可以改省豈有各獨立區向不可以改省之理乎如以地方大小而論本席以爲不生問題至財政與人口兩層本不相同京兆亦特別區人口不爲不多察哈爾川邊人口雖較少而所設之縣治尙多如一律改爲省而又出於各本地方團體羣衆之所請求似應照辦至說到財政一層此應就本地方人民負擔之力量如何而定如爲政府就各地方設施上打算自然發生多少困難滯碍有廢於半途之虞本席以爲無論如何財政亦不生問題只要本地方內政實業教育各方面設施得當自可措置裕如故最要緊之關係在各地地方政權分配之如何固不可以一般的普通的觀念爲不可改省之理由也倘本地方實業與教育發達人民知識程度增高認爲有改省之機會而又有一種預備與請求自應改設爲省如恐地方財力不足有開消不敷之處儘可伸縮自由於行政各機關之設置可以簡單從事此層實在與改省問題無關係深望大家體察各地情形全體贊成庶可破殺嗣後中央與地方團體之隔膜至於而積小不能改省一層本席以此更不能爲不能改省之充分理由以中國各省比較直隸總可算爲大省試問比直隸面積小若干者現

在是否同爲一省既不能以而積大小爲準如特別區當然一律改省不能以一般不充足之理由阻止其不能改省頃林議員主張於各特別區不必明文規定如本地方人民有要求改省時即可以改省大致上並非以對以爲要有伸縮餘地較好不過本地方人民既提出一種要求恐政府對於人民要求爲程度問題發生爭執反不如於憲法上先爲明文之規定本席認爲現在之各特別區人口財政各方面既都有可以改省之必要時並爲同人所共諒即應在憲法上有所規定以免將來之爭執似較妥帖可以不必留有餘地惟本席對於各特別區政權分配一點尙有意見此與改省問題有關可以說出供大家參考中華民國成立對於蒙古王公及人民原有一種特殊待遇其意即係一種爵祿羈縻之政策如不廢除蒙古王公世爵如蒙古議員名額加多表面上看固然甚好實際即有一種不平等之表現本席如係蒙古人本席良心上即認爲此等規定不應如是民國對於人民原應一律平等不應有一種滿清階級之觀念存在不應對於人民發達方面留有餘地專用一種羈縻政策即後來對於漢滿蒙回藏無論何族都應廢除此種政治上之作用既屬中華民國人民即係中華民國一份子不能有兩樣的待遇如此即人民自己發生人格上的問題得祿羈縻原爲前清一種虛榮惡劣之政治作用試問此種虛榮蒙古人民享受與否大半爲王公世爵少數人所享受今日本院同人應將此種政策一律廢除不使留有痕跡並應將各種平等觀念輸入其腦海中將其人格提高庶可減少將來各地方政權上所發生之

爭執更希望兩院同人今日對於各特別區改爲行省之問題不必多爲爭議頃聞金議員永昌之提案主張將蒙古西藏青海各名稱應在憲法上保留與本席所主張之目的不同本席等所主張之目的係希望各特別區都能成省至於保留蒙藏青海各名稱係屬疆域問題應在憲法上國土一章內加以規定以上爲本席主張改特別區爲省之必要理由與其他諸君所主張者實相去不遠仍請大家詳細討論

耿臻顯 本席對於各種提案約可分爲兩種（一）未設省已設縣地方如何規定（二）未設縣地方（如蒙古等處）如何規定其實大體均不甚差異主張於未設省已設縣地方得適用省制本席極端贊成要知省與區名義雖不同實際却無甚不同地方制度本爲規定地方人民權利與地方事權而設如各省人民權利在憲法上有所規定各特別區人民權利不在憲法上有所規定似覺不甚允且地方事權關係更爲重要如各區地方事權不爲規定則此後中央與地方事權不分必致發生衝突是（一）憲法上不規定各區人民權利易起爭執（二）憲法上不規定各區地方事權必生中央與地方之衝突本席主張已設縣未設省如熱察綏各區及未設縣如蒙藏青海各處在憲法上均應有明文保障庶使各區及蒙藏青海各處人民不致發生不平等感想查熱察綏及蒙藏青海等處雖未設省却爲省制相同之地方既無絕對反對上列等處改設行省之提案即將各案提交憲法起草委員會起草俟提出條文後再爲詳細之討論

湯 鴻 關於未設省地方其制度如何規定之大體討論本席主張約可分爲三點提出請大家研究（一）國家地方行政區劃不能一成不變未設省之地方有改省之必要或已設之甲省與已設之乙省各劃出一部改設新省或一省之地方劃分爲兩省均有必要時憲法上應有一種明文規定並不能專就未設之地方有改省之必要時只設一種規定本來憲法上於區域變更行政設治要有獨立條文且現時民國之區域劃分係以發展地方人民生活計與文化爲目的並不能如歷史區域之劃分有居中取外形勢便利控制一切之作用如有無設置新省或有無變更區劃之必要在在應以民意爲定不但現時未設省之地方改省應如此辦理即將來設置新省亦以關係人民有無發勤爲斷國會僅行使議決規定而已不過省之區劃變更以後人民應多一層負擔國家應增一種經費（二）關於現在已設縣未設省之地方其制度如何規定本來地方組織分省縣二級縣爲初級省爲高級故省爲地方一種最高自治團體縣爲地方一種初級自治團體必先有縣而後有省所以縣爲省之基礎如此則已設縣未設省之地方可以適用本憲法關於省之規定只須經國會通過不必提出於憲法會議議決關於此種問題之討論本席極不願多發言認爲極大的原則要以人民之意思爲主現雖各區人民有一種意思表示我輩本可立刻議決改省但條文應有斟酌餘地憲法宣佈以後並非各種附於憲法之機關立即實現因爲如此所以憲法正文之外有一種附則蓋以憲法上所規定之各項實際上不能一時表現所以

有附則之規定是附則爲規定憲法施行之一種手續法至改區爲省問題應根據原則應以發展人民自治爲主如主張於憲法上應有條文表現本席以爲不必於地方制度一章內規定地方制度係專規定地方行政之一種通則應將來在憲法附則上有一種聲明條文如何規定當另提出討論(三)關於未設縣之地方其制度又如何規定省爲地方一種最高自治團體本席頃聞已說明試問省之所以成爲地方一種最高自治團體其基礎爲何即省之所屬各縣是也未設縣之地方其制度如何憲法上本應有規定即「行政制度以法律定之」云云查未設縣之地方其制度各不相同不但各個對於中央不盡同即其內部各個與各個亦不盡同故本席主張未設縣之地方其行政制度以法律定之有人主張憲法上之規定要統一才好本席認爲法律要應全事實如未設縣之地方亦改爲省前已說過縣爲省之基礎試問未有縣如何有省倘不顧全事實一律改省恐反不足以應事實上之需要試以英國組織言英以三島立國不列顛以外尚有愛爾蘭蘇格蘭兩島其地方組織即不相同報載愛爾蘭自治問題近今始見解決中國疆域如此遼闊地方組織亦可不必強同只要原則以發展民治爲目的在憲法上有一種之規定將來各區於必要時即可改設爲省本席以爲如此規定極易解決

張樹枏 本席專就事實發言以爲立法要考察事實何以言之憲法對於地方制度已設省之地方都有一種明文表現未設省之地方未免太不平等如於未設省之地方加以除外之規定本席敢斷言必發生許多

紛擾所謂除外之規定者即提案中「以法律定之」云云此種規定加果決定感情必將惡劣下去本席細查各提案中大致可分兩種(一)平等之規定(二)除外之規定今日兩院同人同聚一堂原無何等成見彼此均可諒解各區人民如彼之多萬不能皆求得其諒解本席極願憲法上於各特別區得一種平等之規定不過蒙藏青海應爲一類京兆熱河察哈爾綏遠應爲一類即已設縣之地方爲一類未設縣之地方爲一類在未設省已設縣之各地方得適用省制與其他地方並無若何之影響且於已設縣未設省之各地方利益甚多而毫無弊害本此原因故本席希望此層通過還有一層即通過究竟照那一種通過是也現在討論之點約分兩個大綱一爲除外規定一爲平等的規定此兩個大綱除外規定不能成立則當然採用平等的規定

呂復 本席今日看大家提案條文甚多大致贊同惟其意見與本席所見頗有不同之處據本席個人理想本希望將中國未設省之各地方無論已否設縣均改爲省不過各地方現狀不同如蒙藏青海必先有一種暫行制度方可改省本席對此問題稍有意見第一意見與湯君意見相同向來變更地方區域有根據國家行政者有根據人民意思者根據國家行政而變更者以行政之便利爲準根據人民自己之意思須視利害共同不共同至於變更方法約分兩種一種爲行政方法其權操諸政府如若根據人民自己之意見即是取決該地方住民之意思須用總投票方法決定之如歐洲巴黎會議對波蘭德國間之上西里亞問題聽其

人民自決是也吾國省之區劃將來人民因利害關係或不免有要求變更之時則憲法上不能不預爲規定一種變更地方區域之方法惟此問題不在今日討論範圍之內無須詳述本席今日看大家意見大致贊成特別區域改省不過提案條文與本席意見不同即如蒙藏青海從先既未設省而現在同人亦無主張即行改省者此層當然係事實上問題姑且勿論惟如熱河察哈爾綏遠川邊四區皆向由直隸山西四川等省所分出不過袁政府時代憑一種行政處分所劃分在法律上已不生效力至於京兆劃爲特別區域在法律上尤屬不成事體現在既欲以此等區域均改爲省乃當然辦法至於主張未設省之地方均得適用省制豈非將蒙藏青海一時皆改成省此則事實上恐難以辦到也蓋以特別區域改省乃當然之事且現在所謂特別區域者本席直不能承認其爲特別區域夫所謂特別區域者乃其地方人民無自治權是也今京兆何以亦謂之特別區域以本席看來亦如各國之首府區域而已故本席對於四特別區域贊成改省至於改省之手續不必適用省制之規定本席以爲改省在憲法上毫不費事本席有一特別方法提出與大家商量蓋地方二字之義意本有兩種看法一種爲自治組織一種爲國家單位現在省之地位既已決定爲構成國家之單位已含有聯邦性質則國土一章中華民國之區域自可明白規定況憲法會議規則規定前後文義抵觸二語會已決之條文尙可修正既取聯邦性質之地方制度國土一章當然用具體的規定不能用抽象的規定故國土一章可改爲中華民國之領土

爲某某省及蒙藏青海等語即可將熱河綏遠等處一一列舉於省之列如果如此規定則特別區域改省非常容易更何必在地方制度規定條文如果將來地方制度不能通過仍爲單一國家則變更區域或由行政處分或由國會議決變更手續更較容易矣是以本席以爲不必枝枝節節的規定實因二十二省變爲二十六省不過一字之差有何不可且將來變更之處甚多不但此也即省之名稱亦無不可變更者蓋以將來各省苟變成邦則特以制度爲名之直隸決不可仍名爲直隸因尊帝制之奉天決不可仍稱奉天名尙可改區域更無論矣此則不在本問題條文之內不過討論此問題連類及之而已

張樹枬 呂議員所說改省是一個問題規定憲法條文又是一個問題本席以爲不然蓋特別區如不加以規定是無異將其除外故本席以爲不能不規定於地方制度之內加以保障還有一點呂議員主張可待將來修正二讀會通過之條文本席尤以爲不然蓋立法本旨應先事解決不能待其曉曉不休之時方去解決之也至湯議員所說本席以爲特別區適用省制於其他方面並無問題如用另以法律定之云云則必發生誤會所以不先將適用省制一層通過恐地方制度一章即不能成立

鄧毓怡 此案應請大家平心靜氣詳細討論雖然時間可貴似多坐一時亦無妨害本席發言原欲簡單惟不能不期於詞意爲上頃聞呂議員主張本席亦甚贊成惟尙有應行刪去者兩點蓋未設省地方不能同於立時改設爲省此理至明至於認京兆地方之不能爲特別區域未免誤

會不能不設法解釋方纔呂議員固以美國爲引據者也然美國華盛頓所在之地固是一州對於其餘各州不能謂華盛頓所在之地不應爲州而與其他各州較亦無權力大小之分至以地方之大小論則美國南部之特格薩斯暨北部之馬薩地方大小固相去幾七八十倍而並無區域大小之爭其事權之分配亦未嘗以地方大小之不同而有所差異是美國之各州其區域大小之懸殊有差至數十倍之多猶未聞有以地方大小之差而計其事權分配之應殊異者則以中國而論似亦可以無庸計及之也至於湯議員之主張與本席甚爲相同因爲未設省地方之何時改設爲省宜聽其本地方人民公共之意思此種限制自然須定在附則以內本席以後當然有一提案主張須用總投票法即由本區人民之全體投票以定其多數意見之趨向不過非在今日討論範圍內之事而與今日應行討論之點亦不相同蓋今日討論之重要者係是否規定除外之例耳本席主張不能不一除外之法否則附則之中如果云以憲法定之等語而憲法之中反無分別附則又如何根據解釋是未設省之地永無發展之機會矣此問題雖非今日討論之事不過今日討論之點如呂議員同湯議員之主張將來設若不爲救濟方法是今日之討論者仍屬費詞而無濟於事也緣外蒙古青海西藏等區雖其內容尙有不能立刻改省之情形而將來終有改省之一日至各特別區現已有可以立改爲省之趨勢故宜於附則中規定明白以本地人民之公意請求國會經國會議決等語本席提案條文並未提及立時改省各區域蓋不能立時

改省各地方將來以人民公意請求國會之議決即可改省則如現在特別區可以立時改省又安知非其本區人民之公意乎至於以財力不足爲不能改省之理由者財力充裕與否有無改省之力量此乃屬本地方之事務吾輩可不必顧慮應請大家一面看事實一面根據法律可也

縣制度

梁昌詒 提出縣制度無加入憲法之必要意見書 前鄙人提出對於地方制度全章意見書於縣制度加入憲法認爲不必要所持理由即以地方自治爲行政法之範圍不應固定於憲法之內致滅殺法律上之活用耳至縣爲自治團體與縣對於省應採相當之分權主義則固根本承認也在主張以縣制大綱同列於憲法內者蓋以自治一物既爲人民要求奮鬪之結果則吾人對於此政治上獨一無二之戰利品應有一種之特別保障而保障力之最强者當莫如憲法在地方自治飽受蹂躪之餘如今日者自應有此感想然吾人須知憲法爲國家根本法憲法以外尙有多數之法令以爲憲法之註腳而憲法之精神即以此種法令表現之吾人既承認憲法常同時承認由憲法而生之一切法令故除國家組織及國權分配重要機關應以憲法規定之之外其他一切事件皆委託諸憲法以外之普通法令無論自法律之統系及立法之便利上言之均應如此頃見前日審議會各人所提出各案多類普通中下級自治應有之義無關建國閱旨內中如張君善與所提案云縣爲自治團體於不牴觸省憲及國憲外得自制縣憲云云則簡直爲縣自治法內之一個條文矣

今試披日本府縣郡及市町村法內皆有與此大同小異之規定我國城鎮鄉自治章程亦有於不抵觸法令內得自定規約等語夫所謂縣憲所謂規約名稱雖異性質實同若以此等法文闖入國憲之內則全部行政法令多如牛毛誠恐美不勝收且縣自治必須以憲法規定者爲防省政府之侵蝕耳然以歷年實際之政象考之近日所最難解決者爲省與中央間之糾紛而縣與省之爭執尙不多見雖袁政府時代有停止地方自治之事實然此亦爲省與中央之爭非縣與省之爭今省之地位業已解決明瞭決不至再有此等事實發見似不必談虎色變我國國是既予各省以憲法的自由之發展地方事權採概括主義已足爲各省開一新生而以偌大責任加之於省則省以內之一切事務應予以莫大之盤旋力方足以盡其本能否則省制一章等於虛設耳總而言之行政職務之地方的分配各國方式不甚相同爲形式上之整齊劃一起見則對於省以內之各小區劃吾人始終承認大陸義意之方法爲優克那斯德謂英美之制不能行於歐洲大陸况他國乎此言可以深長思矣

黃佩蘭 提出縣制意見書

縣制規定憲法民六五月二十五日業經提出討論爲縣制規定憲法之可決（見憲法審議會速記錄四十三冊）此次所討論者非憲法應否規定縣制之問題乃縣制在憲法上應如何規定之問題也本席上次審議會提出「縣爲自治團體其組織及權限分配以憲法（國憲）定之」即根據六年審議會表決而來茲當討論此問題之前當先認明縣原爲國

家行政區域非省行政區域吾輩爲人民要求自治權當向國家要求不當向省要求當要求由國憲直接賦予不當要求由省憲間接賦予本此主張特敘述理由如左

考吾國縣制得名最古故地方制度之組織莫不以縣爲起點而歷代講求民治者亦莫不以縣爲基礎封建廢除郡縣代興垂二千餘年莫能改易足徵縣之一級在歷史上早爲構成國家單位即如革改以來有倡廢省存道者亦有倡廢道存省者獨無人倡廢縣之議更足徵明縣以上之行政機關可變而縣則不可變蓋以縣以上之行政機關不過上宣國政下達民隱僅有居間傳宣之職任而無獨立自主之特性故也夫國家改一制度無非應時代之要求以達其國利民福之目的地方制度階級愈多則政治愈遲滯愈少則政治愈敏活略述政治學者類能道之明清以來地方制度曰省曰道曰府曰縣疊床架屋層層階級國政擁蔽民隱莫宜早爲識者所詬病茲當改制之初於地方制度取兩級制毫無可疑此兩級制中下級爲縣亦毫無可疑惟上級爲省爲道則有狄君樓海王君廷弼孔君慶愷蔣君義明之提案審議會未列爲議題將來憲法會議尙有討論之餘地耳由斯而談則地方制度章內縣一級爲固定的省一級謂非固定的而議分權者不將權分於直接人民固定之縣反行分於間接人民非固定之省竊恐倡省分權者其結果則仍爲省集權倡省自治者其結果則仍爲省官治等而下之或理想中之省集權省官治亦不可得民治云乎哉好大喜功乃吾國人之特性吾國革改錯誤之點皆在於

革上級不革下級頻年戰禍循環無已大軍閥憑借數省猶作中央集權之夢以統一國家爲標幟小軍閥憑借一隅則欲變中央集權爲省集權以聯省自治爲號召分崩離析竊權干政官治不得遑論民治茲欲收拾已破之局自非將已失之國權完全收回由憲法分配以一部保留國家以維統一以一部分賦予人民以求發展所謂賦予人民者即縣自治是也縣制爲直接人民之一級其區域之大小均在百里上下司法行政極稱便利而司法之便利較行政爲尤多縣尹兼理司法歷來已久民國以來上級司法雖漸次獨立而縣司法則迄未更易訟案雜集手續紛繁縣知事除辦理民刑訴訟外幾不暇過問民政則知事不啻完全爲司法官與其謂行政兼理司法勿寧謂司法兼理行政與其謂謀司法獨立勿寧謂謀行政獨立尙較便捷本席所見如此故將主張標明於後

(一)縣行政司法劃分以縣知事公署爲初級審判廳以縣知事公費爲審判廳公費

(二)縣爲地方自治團體國家行政得委託辦理

(三)縣自治取合議制

(四)縣之事權財權列舉規定於憲法

江浩 提出縣制大綱應在國憲上規定意見書

爲防省集權易流於割據與將來縣對省之革命應在國憲上規定縣制大綱(或大原則)以爲保障

一縣事權 二縣財權 三縣機關

茲將縣制大綱內容略爲提釋以備討論起草縣事權

一縣法規理財助長(教育實業等)公安(警察等)公益(交通水利慈善等)及其他自治事項由縣自行處理中央及省應援助其發展

縣財權

一確定縣收入(如田賦等)中央及省不得括取但與他縣懸殊時中央及省應調濟之

縣機關

一縣各機關之組織用普選制選出信任時用總投票解職中央及省不得干預曲庇規定縣制大綱理由如次

本席對關於縣制各提案如完全讓諸省憲與國憲詳細規定或於國憲用空洞的規定均未敢完全同意試就其利害疑點略爲解釋

一制憲須注意將來趨勢 中國各省有形無形早已割據今後方興未艾在稍近的將來縱不助虐已覺非經省軍閥革命必無和平入軌達於全民政治之望若更與以上的省集權其危險已經諸賢闢發盡致想主張省集權諸公除有特見亦未必無所疑慮而樂爲虎添翼不幸省集權果草率通過則省以少數人而奪多數縣權(湘浙省憲已有證明)恐不數年後縣對省之革命一如今日省之對中央此固因縣中後起英才日多各求發展絕不久甘壓抑也

一縣之地位不可輕視 由歷史地理人口財產行政各方面觀察除少數小縣外其獨立資格極爲穩固較屢變之省(現仍有擬改廢者)其構

成國家單位尤爲確切詳明且其性質本兼自治行政兩方面不得以單純之自治體目之規定縣制大綱於憲法乃所以求保障非定詳細制度令其遵行豈可讓諸易於動搖之省憲與行政法

一無妨於省之概括 省縣事權各不相同自不相妨亦無所謂省同虛設觀於省憲中取縣之概括規定與於國憲中定省制大原則各案皆可借證

一分權於縣人民易於直接參政 人民漸疑代議制而趨向直接參政故各國人民多爭普選權與總投票中國主權在國民全體一語可說是空的因憲法上各機關之組織皆間接於人民也人民視省政雖較中央略爲接近究覺遠於縣政省若集權則參政仍屬間接不若分權於縣其參政機會較多

一省分權於縣有利無弊分權者分治也分治則見聞真切無所壅蔽且衆擎易舉故西洋重下級而治中國重上級而亂此與主張中央分權於省者並無二致至謂縣中才財缺乏尤不足慮因社會進步甚速縣中人才日見加多而錢財亦有調濟之法也

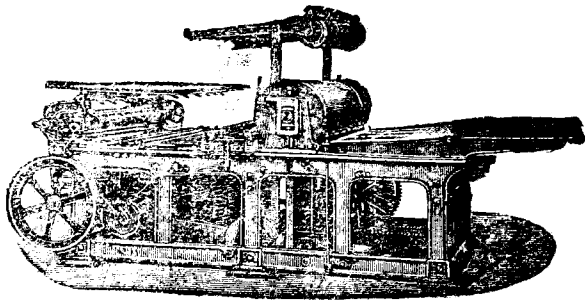
張樹森 提出縣制討論問題之疏解並請從速決定意見書

這幾天討論縣制問題以本席歸納之可有三種主義 本來此三種外尚有中央集權主義 一派本席以爲非以分 一曰省憲自治主義或曰二重憲法主義或直曰

聯邦性的省自治主義此派以國憲既分權於省凡縣制以下規定應讓於省憲以政體攸關立法精神當有趨重體例尤不得不嚴縣制大綱規

於國憲似皆爲遷就之表示若曰縣分權云云直所反對此派丁議員佛言湯議員瀚主之贊同此說者不少二曰縣分權主義此派以國憲既分權於省省若集權仍屬不妥以縣爲歷史有根柢之區劃簡直以縣爲地方自治重心此派王議員敬芳主之贊同此說者亦有一部分三曰國民主權主義卽是全民主義此派以民主主義國家主權在民自市鄉村以上而縣而省而國皆爲吾民所組織省用省憲自治者以國家地廣民衆不得不如此而於聯邦先例之國家精神立法體例不必一皆有拘泥之價值縣爲自治之一種另眼待縣亦無甚深強健之理由順吾民層次組織精神由市鄉村伸至於縣求一能自治事務自由發達之應有的地位亦可謂適當蓋此主義目標在國民全體自己組織市鄉村縣省國之一點執意於省執意於縣固認爲無必要也求諸先例現俄國憲法卽是如此俄國人民組織市鄉村而縣大會而省大會而全國蘇維埃大會而中央執行委員會而人民委員皆就此一串之精神伸展之吾國對俄國憲法所曰共產主義無產階級握政此種精神可以作另項討論而於由下而上自己組織市鄉村縣省國之蘇維埃這種精神吾以爲此係民主國家之真諦民主主義之嫡髓亦以吾國主權在國民全體之最新最好之具體的模範絕不能視爲等閒而隨意去取也此派雖稍有人透露而皆未得其全然具此心理者實爲甚多本席亦深仰慕此說之一人者也所以主張縣制可以不必再經甚深之討論而可順縣爲上級自治一種爲求自治自由發達之性質立刻分爲項目逐次決定卽爲甚好同時因爲

上述理由即主張地方制度更應加入種種已於『民國主權主義表現
於憲法之要點』案另文提出



第六五節 省憲問題之論戰

地方制度一章繼續審議起草咨交大會僅通過第一條因省憲問題中途擱置不能進行茲將關於省憲主張贊成反對之言論擇其精粹彙錄如後其特立一節者用著當時爭論之烈與此問題在中華民國將來政治史上憲法史上關係之重要也

(甲)贊成方面

丁佛言 說明對於省權限提案（省依國家憲法所賦與於不抵觸國憲範圍內得自制定省憲法）之理由書

前次本席對於省權限之提案經兩次審議未付表決當此討論進行中深恐提案僅舉大綱未列細目口頭說明尚未清晰致來各種誤會有碍議憲進行茲除另案提出國權列舉條項再將前案三個之疑點詳爲剖釋其理由蓋主張雖不取乎強同而誤解殊有乖於本旨切望兩院同人諒解斯意幸賜垂察

(一)對提案迹近聯省之疑問 聯省二字不知何自起本極不通聯省之下級以自治尤屬費解察其用意似由護法不成進而取革命手段先造省爲邦（如今之湖南是）更由邦以進於邦聯而後由邦聯組織聯邦國家其程序則爲先省憲後國憲其目的則在破除國家現存之體形而代以聯邦之新組織也此之觀察若不錯誤則本席提案恰與彼聯省者正相反對今日各省雖極分崩離析但尙未能至邦之程度邦尙未成聯於何有是國家仍未改變其原有體形今日吾人當制憲

之任執建造國家之權當然不得舍國家舊有已成之基礎而採取其先邦後國先省憲後國憲之倒逆手段况國會恢復國權有所寄託在事實上國家制憲業已占先更無坐待省憲先成之餘地不過幾經擾亂之後大多數省分有此過當之要求強於拂逆必不利憲法之施行甚或激起極端之反抗故不能不審時度勢與以相當之容納而國家舊有基礎究未便破壞一線法統之繫束仍不可斬斷故不得已開放省得制憲而又聲明爲國憲賦與且限以不得抵觸國憲之範圍內可謂極審慎鄭重之至矣彼主聯省者爲先省後國先省憲後國憲我之主張則爲先國後省先國憲後省憲彼之目的若得達到爲各省讓權於國家我之目的則爲國家授權於各省由省讓權於國國受限制由國授權於省省被裁抑根本不同何來疑似所謂本席提案與彼聯省者正立於反對之地位者此也明乎此則疑本席提案有似取聯邦制度者亦可於此察知其非是矣

(二)對省自制憲之疑問 憲法二字爲東譯西籍之名詞其本來意義不過一種之根本組織而已我國自前清預備立憲以來多誤解憲法

爲國家專有之神聖法典其他不得假用其實在法治盛行時代何之團體不有根本組織譬如院法爲兩院之根本法亦可謂爲兩院之憲法公司章程爲公司之根本法亦可謂爲公司之憲法省憲法不過省之根本組織法而已特就現時代人類社會言國家爲最高政治團體其憲法尤獨見重於人耳我國秦漢前凡人皆可自稱曰朕其所用印章皆可名爲璽秦漢以降朕與璽爲皇帝一人所專占違之者爲

大逆不道此其事若令商周人見之有不大笑以爲怪事者乎法之誤解憲法爲國家專占之名詞者假令歐美人見之其異於商周之笑秦漢者有幾或曰省憲二字既易招國人誤解何如竟用省自治法或省自治根本組織法爲直截了當是又不然凡立法最要在名實兼盡假若被以省憲之名而與以城鎮鄉之下級自治事權固人人知其不可反之既許其實矣而於其名乃斬而不與是果有所取義乎且不見今之要求省憲之聲甚囂且塵上乎吾誠知與其名而吝其實國人能辨別者固不能居多數也然若與其實而吝其名其能知所得獨多歡忻鼓舞以承受者恐亦居最小數也狙公飼狙朝三暮四名之爲害古今中外如出一轍吾人於此豈可不重加審慎乎再就今日審議之地方制度言之本席與湯君瀚六年之提案其中網羅省之事權雖未得比肩美之各州實不亞於英屬之坎拿大因其標名爲地方制度故多數即不以爲怪今猶是六年之地方制度也即省事權改取概括的規定增加亦復無幾若僅爲其實仍之可也何以兩院同人均有遲疑不滿

之色乎是不能不謂爲名之故可見名實二字在我制憲同人之自身尙有不能自喻之處而欲以蒙頭蓋面之名詞求國人多數之諒解竊有以知必不能也

(三)對國家事權取列舉之疑問 今日雖於國家舊有基礎上謀建設實則所謂舊基礎不過名字上一空殼耳中國自有國家向無所謂法之組織惟賴人之支配得其人即爲混濁的統一不得其人便歸於瓦解土崩其始終不脫中央集權者蓋即此人治必至之表現辛亥改革以來並無所謂法的組織發生北京政府不過因襲清代傳來之人治的慣例爲蕭規曹隨而已卒因法治要求戰亂十年至於今日政府因襲之舊式的威信剝奪淨盡而將有授與政府之新式的法治威權之萌芽出現其萌芽非他即此一線生機之憲法是夫國家舊既無許與各省事權之事其自身以集權之結果今亦竟無一權之可言吾以爲今日若非有絕對的不能回復人治的集權混濁的大一統之理勢與絕對的不能不易人治的支配代以法的支配之要求則對於國與省不能不爲權限之劃清當國政府一權不存與各省爭攘無厭之時第一着手即不能不先借國家憲法之威靈命令各省將彼盜借國家之事權逐件點交其他一面即不能不將省事權爲概括的留保以關其口而平其氣此本席主張國權取列舉省權取概括之真實意義也故與其謂本席之提案爲地方分權無寧謂爲中央集權與其謂爲分裂地方無寧謂爲真正之統一國人不此之察置其自國之情狀於不顧

忘其憲法爲本身之所發生日惟抄襲成言剽竊陳說或言集權或言分權或言單一或言聯省究其實際一權不名集無可集旁落靡遺分無可分本爲單一何勞再說名爲聯省實不相符吾敢斷言持此空洞無着之名詞一朝施之憲法非右絀而左支即顧此而失彼何如就自國之情狀憲法之本身先自衡量利害選擇去取俾世界各國之良法美意爲我所驅使而不被其驅使以自制成我之憲法建設我之國家之爲得乎且吾主張省權取概括規定者於便於一方點清國權交付國家政府外因有許予省自制憲之規定故今日各省要求制憲其用意不自制定非要他人代爲制定若依地方制度案地方事權取列舉詳盡的規定其勢各省必至無自制省憲之餘地於此若許省自制憲是與其名不與其實不許以制憲而令各省適用同一之地方制度是名實皆不之與名實兼虧欲憲法之施行全國難乎難矣本席之主張地方事權取概括的留保者非爲省爭多其事權蓋爲省預留自制省憲之地步也彼不知者疑爲聯省或聯邦者本席大膽寧甘受失敬之罪責而不能不謂出此語者惟知聯邦有此類似之制而對於自國現勢實未爲加意之審量也嗚呼國事搶攘至今已極遍觀全局已無措手插足之餘地惟有此制法之一線生機此一線生機之能否延續實不在憲法之有無而在制憲時國與省事權之分配名實之審量是否得當誠得當也國家乃得云有政府省亦各如願而不爭出死入生翻新除舊一舉兩善渡過無痕切要關頭在此一點否則雖欲爲中央集

權而無權可集雖不許省自制憲而省將羣起而自爲民二民六之時烏知有今日乎後之視今猶今視昔我制憲同人其有意利用此機會耶抑或將放棄此機會耶是仍在各人之自擇至國權列舉其中國與省權限之分配與國與省之關係省與省之關係皆詳另案與本案對照比觀當益瞭然本案用意之所在

張樹森 本席贊成丁君提案惟所贊成者係屬大體對於提案內容尙有兩部分反對茲就反對部分提出與諸君研究之丁君所提大綱其第一點『省依國家憲法之賦與』云云本席認爲『賦與』兩字不甚妥洽其第二點『於不抵觸國憲之範圍內得制定省憲法』云云『抵觸』兩字亦過於含混應用其他規定蓋就賦與兩字之字義而言賦與者係指原來所無經他人賦與而後有之之謂但地方之自治權係地方固有事權之一何待國憲賦與既係固有事權於相當範圍內行使謂爲國憲認許則可謂爲國憲賦與則不可至丁君所以用此兩字之意義亦有其根據原來法律上有所謂天賦人權說而同時又有所謂法賦人權說而丁君賦與兩字之來由大概即根據所謂法賦人權說須知天賦人權之學說發生在先其後國家主義盛行始發生法律賦與之學說而法律賦與之學說其根本理由即不其充足何以故茲爲設一比喻譬之警察法內規定某條道路來者須行左邊往者須行右邊此時行人來者行於左邊往者行於右邊即爲法律所認許反之而來者不能行於右邊往者不能行於左邊即爲法律所制限一方面爲法之認許一方面即法之制限絕非

法律所賦與也蓋行路本爲吾人固有之智能原不待他人爲之指揮欲左則竟左之欲右則竟右之可從個人之願欲或習慣之所喜者率意而行之其所以不能率意行之者則以法律定有限制吾人即不能不就法律所認許者行之故省之事權既爲吾人所固有祇可謂爲由國憲所認許而不能謂爲由國憲所賦與如吾人平日在家內行走固不受任何方面之拘束心之所欲即隨之以行焉蓋不受法律限制之故此及出門則與法律發生關係而不能不於法律認許範圍之內行路也即讓一步而言用賦與兩字亦不能謂由國憲所賦與蓋各省既能制定省憲則省之事權亦祇能謂由省憲所賦與也是以本席主張『賦與』二字應改爲『認許』至於『於不牴觸國憲範圍內』云云本席以爲亦非條文所宜用乃屬大綱之精神照此規定是各省省憲須在不牴觸國憲範圍內制定之而不牴觸之反對方面即係牴觸然牴觸方面究爲何種具體事件而牴觸之結果又係如何此不能不加以研究也本席以爲牴觸二字過於空洞將來必滋解釋之困難不如將此一段刪去改爲如與國憲牴觸則無效蓋如此規定則將來可免除許多爭執若有牴觸國會即可據此規定認爲無效

丁佛言 本席之意係對於省之地位與權限一項提出條文因提出此項之條文途附帶有重要之意見以本席個人眼光鑒定認爲比較重要極希望兩院同人稍加注意本席意思以爲省之事權必須擇其重大者言之若枝節規定深恐將不勝其紛擾故現在只宜先定大綱大綱既定

則一切枝節問題均可隨之而解本席對於省之觀察鑒於已往之歷史及現今之趨勢提出條文爲『省依國家憲法之賦與於不牴觸國憲之範圍內得自制定省憲法』本席提出此種條文之理由可不必十分說明蓋因現在事實原爲各人所共聞共見以本席所見主張省憲可由各省自行制定但須得國家憲法之允許此種主張認爲比較重要應請同人注意據現在所謂省制省憲之說加以歸納可分爲三種（一）先制定省憲而後制定國憲（二）先制定國憲而後制定省憲（三）由國家制憲機關制定全國二十餘省通行之省憲此三種派別若就各省事實觀察則現在實有趨於先省憲而後國憲之勢即如湖南省憲業經成立其明證也若以此爲標準則自應主張先省憲而後國憲之說不過現在各省完全制定省憲者僅爲湖南一省在全國各省中實居少數而事實上則憲法審議會又正值開會之時萬不能將憲法會議暫行停止若干時日以俟省憲之成立此種主張在事實上既不可能再研究所謂於憲法會議中制定全國二十餘省通行之省憲使全國各省均適用此種之法律即現今所議之地方制度是也此種辦法本席認爲與現在趨勢亦不甚相合蓋因現在呼聲最高而主張最力者厥爲各省自制省憲之說若照如此辦法則各省自制省憲之說勢必非完全打消之不可因此理由本席認爲第一種主張在事實上既不可能而第三種主張又與現在趨勢不能相合則只有取折衷之主張所謂先國憲而後省憲是也本席所提之條文即係此意以現在外界之趨勢觀察呼聲最高者厥維先省憲而

後國憲而憲法會議現在所議之地方制度則又係制定各省通行之憲法不許各省再自制省憲歸結論之本會現議之地方制度似乎與外界所希望之自制省憲非常抵觸此種情形實屬非常困難本席以爲目下所應討論者即係趨向問題關於制定憲法此後之趨向究竟趨於何途是否由憲法會議規定地方制度使各省一律適用限定各省不得再自行制定省憲此種辦法是否堅定不移抑係別籌辦法本席雖不知兩院同人自開會以來感想如何但以本席個人之感想以爲非常苦痛所苦痛者即係審議地方制度是也此種條文如經審議終了之後提出大會議決即係限定各省不能自由制憲若如此辦法請問究竟於心安否本席以爲既明知其與外界趨向不合而強其如此實屬於心不安且抱不安者或不僅本席一人而爲同人之多數夫既多數同人咸抱此種之不安則即宜設法加以糾正免除此種之煩悶境界而趨於光明之地域但其中亦有困難之點即係關於地方制度一層若加制定則隱然係限制各省不能制憲若置之不議於勢又有所未能本席以爲救濟方法莫如提出一部分討論始不妨碍各省制憲之權不過如此辦法則對於地方制度非大加變更不可此種變更又係關於省之事權上之變更豈非關於以前二讀會通過各條有所牽連此層確爲一種問題可姑置緩論現在本席之意以爲既主張將省憲之權讓與各省而大體由本會制定則不能使國家取其實而省取其名倘本會所定關於省之大體係取列舉辦法結果在省之方面必致有名無實本席主張既欲以省憲之權付與

各省則宜舉實與名完全交付而後始能名實相符故主張關於省之事權應取概括規定但國家與地方之權限若均取概括之規定則主權將無着落勢必非存一去一不可以本席之所見則主張省之事權應取概括而中央事權則取列舉但如此辦法豈非關於以前二讀會所通過之條文有所衝突在本席以前亦有此種之聯想故對於國權取列舉對於省之事權取概括雖早有此意而不敢發動蓋因如此辦法勢必於國權一章有衝突既係衝突二讀會通過之條文而又爲法律所限不能活動勢必非先行修改憲法會議規則將全部已通過之條文重交起草委員會再行起草提交大會如此辦法豈非手續繁重曠日持久以前本席所憂慮者如此在今日則本席以爲以前之聯想確係根本錯誤對於省之事權取概括國權取列舉以爲與以前二讀會所通過之條文並不衝突認爲可以隨意加入蓋因以前二讀會所通過之條文並未規定某章某條此層意思僅可認爲脫漏既屬脫漏則再行加入亦事勢之當然原無前後衝突之可言所以今日之討論對於省憲與國權即許與不許的問題倘僅許其名而無其實又何趨於省憲與國權之爭論爲今之計在憲法中對於省之事權其重要部分萬不能爲之代定而對於中央事權則應取列舉主義關於以前二讀通過之條文認爲遺漏或前或後均可加入無用徘徊因憲法條文目下尙未規定數目今以脫落之條文參加其間並不是推翻憲法又不是侵犯以前事實故隨意加入原無不可不過尙有一問題即是國憲的關係與省憲的關係此兩問題較爲重要如專

注重國憲則應將省憲劃出此係一種辦法若制定國憲兼制省憲分爲兩途似可不必故本席提案只將最大問題提出以爲現在只有許不許之關係並無其他問題總之主張省憲由各省自在憲法中則對於國權列舉對於省事權概括如此辦法既不違反法律亦不侵犯二讀會已通過之條文故主張如此倘此層解決則以後問題自迎刃而解本席意見如此

湯漪 本席贊成了議員提案大綱今日討論問題係地方制度第一項省之地位與權限本席以爲在省之地位問題未解決以前有一言相詢者即是試問現在全國有無主張廢省之人既無主張廢省之人則省之地位當然可以確定當民國二年天壇起草憲法之時對於省制尙無方法可以規定一則由於時間之迫促二則由於彼時國內頗多主張廢省者現在既無主張廢省者則是省之地位確定矣茲所研究者即是省之現有地位本席認爲今日中華民國之省其幅員如此之廣可以下一批評世界萬國實未有能比例者而在中國以前之歷史中國亦可謂無有比例須知歐洲國家幅員均小所謂一國亦不過吾國一省之大至其國家領土內之部分其不能比例吾國更不待論即就新大陸美國而言其國土面積不爲不大然而致其內部之結合則美國全國之幅員實係四十餘個區劃所結合者而實際上僅及吾國之半是吾國各省幅員之大實非世界萬國所能比例此誠頗撲不破之事實至就吾國歷史而言即如從前所謂道所謂節度使者其所領之區域小於目前省之區域者奚

止數倍是以省之地位絕無廢棄之理由省之地位事實上既不能廢棄即應從不廢省之方面立論以爲立法之標準本席從前於此亦實懷有疑竇加以若干時日之研究與夫經驗所得敢下一斷語省之地位在歷史上自有其存在之事實茲再以省之字義加以討論考省之一字中國歷史上本有中書省尙書省之名稱考其實爲中央之一機關積久遂爲今之行政區域本席一再考究認爲此說毫無疑義但中國言及政制往往有所謂名實之爭者昔宋王荆公議行新法一時賢士大夫多非議之荆公與司馬君實書云『爲治之道首在辨名實』斯言誠有至理今日所討論者亦應先辨名實也在數百年前中國文字之爭萬不可再見於今日查中國近年思想變遷每有一種新事實即有一種新名詞如日本係統一國家於是有統一之名詞中國人以爲我國亦係統一國家遂襲用『統一』二字此今日之爭論所由起也殊不知中國歷史所載並無統一名詞有之即春秋之所謂大一統及史記之所謂號令一統者是在中國歷史上『一統』二字確有根據若引用日本之統一名詞斷乎不可惟是從前一統時代完全講吏治並無法治所謂一統主義者即『普天之下莫非王土率土之濱莫非王臣』臣即是民惟君之命是從一統二字與一統之名詞顯然有別須知一統之名詞即係外國文 Unity 之意思而現在一般人所希望之統一即係國家行政有一個統系亦即外國文 Systematic 之意思從可知外國之統一名詞並無一統二字之意義自己不待言至於『省』字亦有名實之爭考西洋歷史本省 State 之名詞其

由來與中國省字之義略同其名詞創始於十五世紀意大利內五府市政府其後遂成政治上組織的一種普通名詞矣以言中國之省除名之爲行政區域外別無法蓋世界上所有國家之政治組織並無經久不變之理受環境之所迫其組織即因之而變勢使然也在本席所以主張省之地位原無須先下定義何以言之夫今日之省是否主張廢棄本席以爲決無廢棄之理既不廢棄即無再行研究之餘地然有認爲省係行政區域者亦有認爲係自治區域者究係何種區域非先確定其權限無以確定其地位也第二係討論賦與省之權限此種問題甚爲單簡但近日制憲同人提出之意見書極爲繁夥間爲謂中國不能施行聯省自治者本席以爲此點應請諸君特別注意須知聯省自治係爲一事今日同人制憲又爲一事所謂聯省自治者乃係政治上之活動吾儕制憲係根據約法『中華民國主權屬於國民全體』之規定因國民全體無法行使主權所以委託憲法會議行之進一步研究以爲行使此種主權其方法有二（一）用實質的列舉方法賦與中華民國機關一種職權是有量有數的因國家即係國民全體也（二）用概括的保留方法賦與地方機關一部分必要的職權在諸君對於國權主張列舉地方權主張概括者即係除國權外餘爲地方保留之適與本席之意見符合正無所謂聯省自治與不聯省自治也但是論及分權之標準亦甚重要從實質上討論究竟有量與數否簡單言之本無所謂集權於國分權於民夫省既無法廢棄則此種問題應有解決之法其法維何即前項實質列舉與概括保留

是已前提確定再討論量與數之問題觀中國近日情形最重要者莫如軍權次即財政之劃分在憲法上均係困難問題將來討論及此本席再行發表意見現在討論分權問題以爲不能以地方爲標準應先將國權列舉規定餘即爲地方之權省與國家之關係及權限雖云相等但本席以爲省之既得權決難一律況各機關之組織亦無法勉爲從同是今日制憲不能以民六立法手段於草案後加他方制度一章即認爲無論何省均適用之所以同人對於丁君之修正案發生爭論也其爭論之點以爲何不將省憲法三字易以省法二字或省自治法云云然本席以爲此說亦係名不符實如改爲省法究係省之何法若改爲省自治法在自治二字後緊接法字實質上究爲何物於文義中又未能表現明白可知丁君修正案內省憲法三字殆無疑義質言之即省自治之根本法也在憲法會議實質上既無問題則名詞上自不必再有爭議如大總統三字外國文爲 *President* 在外國用之範圍甚廣如公司如學校均有此種名稱即上海之寰球學生會之會章亦有 *Constitution* 之稱實質上本無爭執本席亦毋庸再爲申述按丁君修正案之意思係保留一部之權賦與各省使其自定一種省憲法並於一定範圍內保障其立法行政之權意至善也然本席對於不牴觸國憲一語猶以爲未足擬於國憲內增一省憲原則原修正案文爲『省依國家憲法之賦與於不牴觸國憲之範圍內得自制定省憲法』云云以下擬加一但書文曰『但以適用左列各規定爲原則』次即列舉一二三四等款各款內如何規定將來再爲詳

細研究至各省行政首長問題從前在憲法會議中對於民選或任命一點爭執甚烈且其是否即名之爲省長尙是一問題也如此即省設一行政委員會亦無損於國家之統一即亦對於國家行政統系無所破壞當民國六年制憲時代大家意見對於省長或認係一種國有之機關與內閣共一統系者故主張要中央任命或認爲係地方行政首長故主張由民選及今思之兩方面主張皆是也亦皆非也蓋於一種名目之下欲其負兩種義務非常困難今求其免此困難即官制名字不定於憲法之內例如現在憲法會議議決通過省自定憲法是也蓋以國家職權之行使及行使之程式即爲內閣行政統系所及之處至應及於何處爲止當然非指北京一隅須及於全國欲其及於全國則關於國家行政之規定不能似六年時代所用之委託辦法將來國家官制有內官制外官制之別而後內閣統系之官制可以擴充於全國至於省長問題即憲法上承認其自行選舉亦應爲之立一絕對的原則即不能令軍人當選是也再則省議會之選舉亦應爲之立一原則如美國各州即有此一種完備規定我國國憲中即可仿照辦理再關於省軍之如何規定本席認爲在國憲上亦非定一原則不可如省不得自設常備軍可以設一種警備隊或保衛團其組織方法由省議會議決但軍官之任用須遵照國家軍制假定憲法上能確定如此方針則於中國政治現象上可發生兩種效果第一中國現在有一種最不良之現象所有行政盡認爲國家的行政所有收入盡認爲國家的收入故一切行政財政權因鞭長莫及而委託地方因

委託而變爲喪失例如田賦在名義上是國家的收入而國家何嘗一日得享有田賦如此便認爲國家集權而委任地方機關代爲行使考之世界無此政治以故現狀至於不堪如果憲法規定國權一章規定政權由國家自己行使不再委託地方代此其第一大效果也第二種現在中國更有一種最不良之現象即以國家軍隊派到地方使之兼負維持地方之責任因而發生無數流弊現在如省憲上規定地方秩序由地方自己維持以後決不致再有此種弊病發生此其第二大效果也以上關於無法廢省而必須與以自治權使之自定省憲以及恐其毫無範圍而必於國憲中爲定一各省適用之原則種種理由本席對此原有一種提案其詳細理由將來提出時再爲說明今對於丁君提案贊成之餘先行略爲序述如此

(林長民) 本席贊成了議員之提案並主張在丁議員提案『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』下加一項其文爲『省憲法之制定省內之地方及人民參與之其起草權不專屬於省議會』理由甚爲簡單蓋討論省憲問題斷不能取中央集權主義以中華民國幅員之大一省之地幾等於歐洲之一獨立國在國家憲法既取地方分權主義則各省憲法亦應取分權主義萬不能取集權主義省憲既取分權主義故省憲法之制定省內之地方及人民應參與之本席意思地方二字係指縣而言因縣制度如何將來別有規定此處規定省內之地方及人民參與之者特表示分權之精神耳若論制憲精神宜

取普遍則省憲當然由本省人民公決並應由一省人民總投票然將來各省人民如何參與制憲非國憲內所應規定之問題有人謂本席提出之條文不甚明瞭然在國家憲法中實不能詳細規定也至起草權不專屬於省議會者此乃根據事實而言既由省內之地方及人民參與制定省憲則自發案起草審議通過皆在制定程序之內其起草權應在何處實有研究之價值如湖南省憲起草權即不專屬於省議會者浙江省憲由省議會起草即發生許多紛擾四川情形亦同各省省議會情形在院同人常都明瞭有已改選者有未改選者亦有由督軍號召之省議會情形甚為複雜若專由省議會起草實有危險故本席提案意思贊成了君之說並主張加入此一項

籍忠寅 本席贊成了君提案且尚有補充之意思業有意見書提出印布諒同人皆已寓目茲再簡略說明本席對此問題有兩種觀念一對於丁君意思完全相同所謂相同之點即承認各省有自制省憲之權在國憲中對於省事權宜取概括規定關於此點同人中陳述頗多惟意見亦頗不一致故本席僅就個人所見為同人言之現今一般人對於各省自制省憲一層所懷疑者祇不放心聯邦二字耳故本席以為吾人討論此點可以專注於內容不必斤斤於名詞如『省』或『邦』之字樣是也如吾人承認各省有自制省憲之權則根據此種地方分權主義容納於國憲中所應研究者不過程度如何耳設因地方分權遽加以聯邦名稱則必有人駭然本席認為承認省有自制省憲權者乃係取地方分權主義不

過將限度放大而已故關於此問題不必在名詞上加以十分討論尤有一點易於使人懷疑者以為如此規定則省之權限未免過重或甚以為近於割據所謂聯省無異聯督不過助長軍人勢力促成藩鎮局勢而已其實聯省自治完全為制度問題乃研究憲法對於各省取何種制度並非承認各省之現狀也詳細言之其制度純粹規定民治問題乃軍政以外之問題大家所懷疑者乃軍政民政合為一談若分別言之自無疑之點現在承認各省制定省憲權當然有一種限制所有國家權限在省憲當然不能規定譬如丁君提案列舉國權一章此種意思與本席意思相合各省事權宜取概括規定各省省憲於國權列舉以外始能規定至於軍政一事在國憲業經列舉各省制定省憲時關於軍政一事自不能再行規定換言之即國家海陸軍之編制及調遣訓練當然屬於國權之內已規定於國憲之中在省憲業經劃開並未將此種權賦予各省各省即不能規定適間湯君謂各省不能設常備軍為維持治安起見只能設警備隊或其他名稱既然如此各省何能擁兵自衛成為割據之形勢此種問題與制定省憲不能併為一談明乎此則大家在根本上應打破此種疑團此外尚有一層有人以為省之歷史其性質本不應有制憲權此亦不能不令人懷疑其實亦不成問題講到省之歷史在古昔國家有無分權之說上溯周秦在封建時代純乎分權秦以後純為單一國家雖有行省之說亦不過中央劃分行政區域然考省之歷史不必舉其最遠者近如前清君主時代若令各省自定憲法豈不令人疑駭不知彼時政治

與社會純乎分離社會對於政治無權過問社會事業影響於政治者甚少各省並無多少事體故全由中央支配洎乎晚近種種事業比前清加至幾十倍不止以社會與政治之關係如此其密切若全由中央過問能免處置失當否所以歷史時代不同今昔狀況各異國家之組織即應隨時代爲變遷但有人謂自治制度當屬之於縣而以省爲行政區劃照此說法中國幅幘如此其大縣之範圍如此其小社會事業以縣之力量能否做到本席以爲能做到者甚少其稍大之事業均須藉省之力量如對於省不承認其自治將來仍須依靠中央來做此種主張全誤於日本學說以爲區域過大應該中央自行區畫其區域甚小者方可承認其爲自治團體此皆誤於日本學說不能不爲之矯正者也現在既承認各省有制定憲法權即應將權限制清不容含混即中國若於省由國家承認其有制定憲法權此問題可分三點觀察（一）歷史（二）事實（三）學理學理一層現在無人不主張地方分權者至於分權之大小完全視本國之歷史及狀況爲衡所以學理仍不離歷史及事實歷史一層前已講過論及事實制憲法應將頭腦放冷靜以制定大法不要隨潮流爲轉移此言誠是然若謂制憲同人不應觀察世界及國內潮流則甚爲錯誤須知此種潮流完全爲國民心理所趨向而憲法者即所以表現國民之心理而非憑我兩院同人個人主觀所能規定之者也故對於全國人之趨向亦應注意焉兩年以來國民趨向以爲中國如此之國家完全靠中央集權組織只有國內事業一日退步一日而已在五六年以前本席亦主張中

央集權彼時因爲中國狀況非中央集權不足以迎合社會之心理至現在觀察社會之狀況覺當時之主張實爲錯誤現在亦不必再行批評目前之現狀既與從前不同就維持現狀言亦不應贊成與現狀相反之中央集權制度故爲今日之計應於憲法上明定對於各省承認有如何之權限最簡單亦須承認各省有制定省憲權再則對於丁君提案有補充者蓋中央承認各省有制省憲之權固屬不錯然對於各省最重要之問題即省憲上之大綱國憲中亦應有一種規定並非完全承認各省制定憲法毫不加以限制頃湯君所講與本席意思頗相脗合湯君謂對於省憲規定一種原則省憲即於此原則內制定之此言本席甚爲贊同至於國憲內規定此種條文內容如何尙有從容討論之餘地其詳一時亦不能畢舉惟有幾種最重要之點應予省憲以限制者與湯君意思稍有出入即如省議會爲省之立法機關宜如何組織應於國憲內先有規定此與湯君意見無甚異同至於省之行政機關是否須設省長省長如何產出此在湯君意見謂取活動規定即設省長亦可抑不設省長取合議制之委員會亦可在於此數原則內與以活動之規定本席以爲所以規定大綱者乃謀各省之一致既欲各省一致則此大綱應爲固定的而不應爲活動的如關於省長須規定省長一人由本省自行選舉至於如何選舉則不必爲此細密之規定倘無此固定之規定勢必省自爲法相去甚遠此省取省長制而彼省又取委員制此省之省長由於選舉而彼省之省長由於任命在理論上言之國法既賦與各省以制憲之權則各省自由

規定似亦並無不可然於事實上則大有窒礙大凡一種國家採取何種主義應首先決定採取如何組織亦應首先決定若聽各省重要機關互相歧異因此放棄之結果甲省崇拜乙省之制度乙省又崇拜丙省之制度崇拜不已紛圖改革以爲舍己從人之舉動於安寧上必蒙重大之影響國家對於地方之組織應於可能之範圍內令其平均發達如各省之制度過於歧異則與平均發達甚有障礙故對於此種原則之規定應爲固定的而不應爲活動的省憲即須於固定之範圍內制定再則國憲既容許各省制憲則對於各省之縣是否須爲規定即縣制度如何規定之問題是也本席以爲縣制度實應規定若讓各省自由規定則對於縣之看法必完全不同勢必有將縣之自治權一筆抹殺者因大家對於省自治甚爲注重對於縣自治則不免拋棄以現在之潮流觀之恐將縣之自治權抹殺完全歸於省憲之內此則與民治國家之主義不合且各地之事業完全由省辦理亦屬鞭長莫及及人民甫脫離中央集權之痛苦復蒙省集權之騷擾其痛苦更有甚焉本席意見以爲對於此點大家務須注意至於內容非一時所能詳論要不外於不牴觸國憲省憲範圍內可以制定法規而已以上所說不敢自信尙希大家公同討論爲幸

呂復 今日討論省事權本席自己稍有主張頃聆丁議員佛言之提案與本席主張約略相同不過本席對於丁議員之意思於贊成之中微有數點不同但此種意思之參加係補充丁議員意思之不足而並無衝突之處願與諸君一商確之現在研究地方制度開宗明義即爲省之一

字欲研究省爲如何之性質若空泛研究實不易易必須先就省事權加以討論則省之地位自然明瞭但此種性質並不必條文明白規定成爲一種說明體裁可耳當研究省事權之際第一當問省事權之來原本席以爲凡地方事權之來原不外兩種（一）自上而下者何謂自上而下即完全由國家憲法或法律所賦與者故謂自上而下（二）並非國家憲法及法律所賦與係地方自身固有之事權現在當就此點研究我國省事權是否由憲法及普通法律所賦與抑或爲省本身所固有查各國由憲法賦與地方事權者爲德國之新憲法由普通法賦與地方事權者爲日法諸國本席以爲此皆採取中央集權制度不能表示贊同本席認爲省事權爲省之自身所固有何以謂省事權爲省之自身所固有須先問省於歷史上事實上有人人格欲研究省事權爲省所固有第一先決問題當問省有無固有人格對於國家是否有對抗能力本席以爲就從前之法律方面言之省並無人格不過爲國家行政區域然若就近來歷史上觀察則隱然已有人格之可言已有對抗國家之能力第一徵察即在我中華民國之開國係由四川反對川漢鐵路國有一事以致覆亡滿清此即省對於國家對抗之能力亦即證明省有固有之人格第二洪憲禍起中華民國國體幾將動搖乃不旋踵終歸失敗者係由雲南起義與師護國之所致今再近一層論之我兩院同人自遭兩次解散顛沛數年今日仍能一堂聚晤者微西南六省護法何克臻此結果所以自民國開國以前開國以後之歷史上研究省確然有一種人格對於國家確有對抗能

力既有人格復有對抗國家不法行爲之能力故本席認爲省事權爲省所固有而非國家所賦與者至於憲法上省事權應如何規定本席意思認爲天經地義宜取渾括保留之規定國家事權宜取明白列舉之規定即在憲法上明白規定何項事權爲屬於國家之事權其餘事權即爲地方保留事權惟是天壇憲法草案關於國家事權並未取列舉主義而其原文又經二讀會通過今實無法加入祇有於地方制度一章之中用除外體例臚列某款某項爲國家事權除此以外均爲地方事權之一法或依丁議員主張另行加入國權一章或照美國及其他聯邦國憲之例加入國會一章之內有人反對以爲須按照民國六年修正案之方式於憲法上列舉地方權限本席期以爲不可須知憲法中所以貴乎規定地方制度大綱者貴在保障地方之事權何謂保障地方之事權即除憲法規定國家事權外中央不能以法令變更地方事權之謂倘因天壇憲法草案已通過二讀會而將地方事權一一列舉實失一保障效用雖規定於憲法之中而與不規定初無稍異蓋此種抽象條文在形式上可稱完善而實際上確有大謬不然者譬如渾言省交通應爲省之事權而究與國家交通如何劃分將來仍須待決於通常法律吾恐中央今日劃分郵電爲國有明日又劃分鐵路爲國有將不數日可劃分其他省應有之交通事業而爲國有既受國家單行法之支配將省之事權不難攫奪無遺矣如此規定地方制度反不如不規定之爲愈所以本席對於地方事權列舉之說甚爲不可再丁議員提案意思本席尙有補充之處溯當民國

二年袁政府時代國內諱言分權有言之者聞者談虎色變目爲破壞統一至民國六年之時則又諱言聯邦有主張聯邦者聞者亦談虎色變以爲破壞統一實則聯邦亦何嘗不統一其故有二第一祇要於國際團體之中而爲一個人格雖爲聯邦亦統一也不然即非聯邦亦不統一第二若邦權無限隨時隨事可以自由行動則誠不統一矣反之如有限制即於憲法上設定種種限制如美國憲法之對於各州對於此種權限均係有明白的規定既有限制不問而知爲統一由此觀之省事權之宜有限制明矣所謂省事權之宜有限制者即行使事權之時有其一定條件或有禁止事項之謂也蓋國憲對於地方事權所以有限制條件及禁止事項者猶之乎一自然人其權利自由本應定之憲章以爲保障但有時亦受憲法上之限制公權雖由法律賦與私權則爲天所賦其在私權中如身體通信住居集會等之自由皆即所謂天賦惟雖由天賦而對於社會公共關係不能不受多少犧牲於是憲法上即不得不加以制限此制限即憲法上之制限何謂公共關係如以住居言無論何人不能當街建屋此一定不易之理總之一省有一省之固有事權不受中央之任意干涉此我輩今日所應承認者不過於國家關係上於公共關係上當然應設有制限如對於外省入境之貨物以及本省出產之貨物不得濫行科稅如對於外省人民執業居住者不得有不平之待遇或科稅又如對於國家委託於各省之事有須如其意而行之義務譬如山東曲阜縣之孔廟孔林在國家認爲應由該省保存者該省即應加意保存凡此種種即各

省應負作爲之義務作爲義務者即必須作如是事之謂也或應負不作爲之義務不作爲義務者即不須作如是事之謂也所有各項條件憲法上皆當有明文規定此外尚有絕對禁止事項如爲內部安寧起見或國

交關係省與省之戰鬪當永遠禁止之省不得對於外國發生戰端譬如前次雲南與四川之戰鬪即不應有之事實又如攻守同盟條約各省間即永遠不得締結凡此概爲絕對禁止之事項否則即破壞國家之統一所以在憲法上均應有明文爲列舉之規定不應讓於將來之單行法要知公法上對於何種權利消極的係限制之規定積極的即係保障之規定省事權於國憲上應有限制的規定固宜惟祇於憲法條件之下受限制不能全讓之於單行法否則今日國家於某事項加以限制明日國家又於某事項加以限制如此則加以限制之事項日多一日省事權將終等於虛設故必於國憲上爲之特設限制條件有明文之規定條件之外即無限制所以又可謂爲保障凡此皆爲國家統一應有之事也本席對於丁議員勸議省之地位與權限兩項辦法其贊成之意見大略如此但與丁議員尙有所見不同之處何以言之現在討論地方制度係規定一種大綱將來依據大綱訂定條文使與內容相符自不待言既言大綱則大綱以外之事皆爲省憲法或省憲法律上之事明矣既有省憲應令其體察各本省情形自行擇定自定組織國憲上不便強爲劃一如省議會應採何種制度省會議員之選舉或取直接或取間接或准女子投票或投票僅限於男子凡此悉宜聽其自定於省憲之中諮議員提案所言

之人民公決人民提案以及罷黜等權皆可爲省憲法取擇之資此本席對於丁議員第二項辦法之意見也本席已另有修正案提交於審議長俟審議長最後提付表決可也

丁佛言 適間對於本席之主張有二人反對參議院議員蔣君羲明以爲對於省事權取概括規定中央取列舉規定有反對之處此點本席不欲再加辯論因已有聲明在前無庸贅述本席獨不料李議員對於制定省憲問題竟爲根本的反對據李議員所說約分三種理由(一)謂眼光須看到在省歷史上永遠不至發生政潮之時(二)謂認省憲之運動爲一時之現象爲少數人之意思非真正民意之表示(三)謂二十二省若許予自制省憲對於各特別區及蒙古青海西藏等處將若何處置具此三大反對理由本席不得不與李議員辯論本席對於省之觀念與李議員根本不同本席以爲中國之省完全日在進步在前清末季對於行政區劃之中已認爲自治之區迨革命之後改建共和加以歷年變遷之結果現在已完全成爲自治團體倘再進一步即各省將進於邦制現象夫邦制之說本席固不敢贊成但舍此以外應懸定一標準所謂標準者倘係確定的進步的而在本席亦不敢作如此決定設使不定標準則勢必經若干時日之後行將傾向於自治一途與前認行省爲純粹的行政區劃情形大不相同既不能爲純粹的行政區劃則以後的現狀行將川流不息恐至無所終極所以中國各省之現狀認定爲邦制性質本席固不敢贊成但確定其爲非邦制誰亦不敢下此斷語因種種複雜現象在吾

儻祇有以塗敷塗况中國各省向來係爲特別性質本在日行進步先無一定標準之可言比如當民國元二年間即行制定之制度亦豈有一定之標準乎亦豈能必與民國六年提出之地方制度案無以異乎又如民國六年國會並未解散憲法仍繼續制定本席亦豈有今日之主張乎蓋因時制宜理有固然耳故今日制憲之情形決不能與民國六年時並論猶之民國六年所規定之制度不能盡同於民國元二年也倘若今日仍然依據民國六年情形將省之制度定出吾恐四五年後各省將成爲邦矣所以只好將省之事權概括規定俟數年之後再看情形如何如以中國各省純粹只能爲自治團體或純粹只能爲明清兩朝之行政區域性質終不能自圖發展則本席即心有未甘者也至李議員第二層反對理由則以爲現在社會潮流均係少數人之假借民意所致並非出於真正民意請問李議員究竟真正民意應以何者爲標準必須達到如何程度方算得真正民意我國本來開化最早民智之進步亦速寧無真正民意之所在昔日固有假造民意者然亦只有二三梟雄之輩如袁世凱諸人而已似未可繩諸今日是李議員第二層反對理由與本席主張絕不相容者至李議員第三層反對理由則以省外之各特別區或蒙古青海西藏等處無自制省憲之能力此層本席更願與李君平心靜氣一研究之果據李議員之主張而論則試問中華民國國家地位上應生出多少之疑問並李君亦知本席以後尚有條文提出否李議員以爲蒙古青海西藏等處不能自定省憲然則地方制度之原案果即適用於蒙古青海西

藏乎同一難以實行是李議員之主張已根本上並地方制度而反對之矣在院蒙藏同人倘均以此爲口實則不免有挑撥感情之嫌恐與國家前途不免發生危險此本席對於李議員反對之理由認爲不甚充足之處如李議員仍有議論不妨再來發表公諸同人研究

羅家衡 丁議員原案以省之事權應取概括之規定本席甚爲贊成請將理由爲諸同人言之現在欲定省之地位當先論省之性質省之性質應視其狀況別爲三種一省是國家行政區域二省是地方最高自治團體三省即是邦在今日言省之狀況固不能如昔之視爲國家行政區域就法律上言之實一地方最高團體並已具有人格即云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並於國家統一前途上不免發生問題故不如認爲地方最高團體較爲妥適在制定憲法時所宜研究者即分權與集權之程度憲法上果能注重於地方分權則省之地位即較昔爲高而省之事權比從前屬於國家行政區域時代爲更大其所以不能不取概括之規定者以省是何等地位本屬難定而省之事權又難列舉至國權之種類則列舉之甚爲易事即軍事外交財政等端大端屬於國之事權外餘均歸爲地方事權如此分割則地方之事權即大至於在地方便利上設想規定省之事權亦不能不概括因爲省事權之種類本屬繁雜究以何者應歸地方固有頗不易規定倘取列舉主義則列舉之中必多遺漏故將國權列舉其事易而省事權列舉其事難也至於省制憲法一層亦有不能不討論者因爲中

華民國本係統一國家既然制定國憲固不應再制定省憲美國先有各州瑞士先有各邦而後始爲一大聯合以建一國所以有州與邦之憲法中國固先有國後有省與美及瑞士情形根本上本絕對不同故只可有國憲而不必有省憲此種理由本甚充足惟現在應先從便利方面設想只問省有省憲於省有何便利無省憲於省有何不利耳如若本省認爲有利而必須制定省憲亦無不可蓋國憲規定國權之事項省憲則規定省事權之事項但期不與國憲發生抵觸又何不可制定省憲又有人主張不如將各省所要求之事權一律容納於國憲之中以息紛爭說亦近是不過今日情形與民國六年既有異將來情形如何更不可知是容納之中又豈能盡行符合故不如概括規定尙可期諸久遠蓋國憲之修正手續必須通過憲法會議外有各省情形之互異內有人數種種之限制手續甚屬繁難若夫省憲其修改手續祇須由省議會或其地方團體執行其目的但求適乎一省之狀況事屬輕而易舉再中國將來政潮之發生亦在所難免倘因政潮之關係國會爲人利用竟將國憲有所修正恐不免於省之事權有所更張而省憲則各省自有修改之權即因政潮之發生有所修改亦不過關係於一省並不牽動於全國也況中國現在潮流已趨向於聯邦制度之一途影響所及誠難預料昔日六年制憲之時有不贊成訂入地方制度者忽忽數年今日情形則何如今日認爲聯邦而不可能者恐三五年後有非聯邦而不能立國者矣立法必當順應潮流居今日對於地方分權之主張任何人均不能反對本席贊成丁

議員主張之理由如此

略繼漢 本席對於丁議員提出之兩條贊成其精神而反對其方法並非對於丁議員之提議有根本上之反對祇緣議場上討論祇有贊成與反對之兩個名詞而無居間於贊成與反對之第三個名詞故本席惟有姑居於反對者之列本席對於省之地位問題自有提議之案既非反對各省制憲亦非代爲各省制憲係就六年提出之地方制度修正案撤回重行修正茲將修正理由說明之但不能逐條說明應先說明省之地位及權限本來省之地位一語殊欠明瞭不如易爲省之性質蓋所謂省之地位者謂省居於國憲上之地位也但省之性質則究竟如何對此問題固不乏研究者惟終尙未有明瞭之解釋本席故不妨特爲說明省即是邦乎從歷史上觀察省本爲官治行政區域自清季各省設諮議局後之得自治人格一變而爲官治行政區域兼地方自治團體然尙非獨立之團體不得謂聯邦之邦亦不得謂之地方自治行政區域如謂之自治區域則試看環球各國之地方自治團體未有疆域如此遼闊者亦未有與我國之省同其事權者蓋我國之省自辛亥至今實已爲構成國家之單位現在湖南省且已公布省憲法矣試問該省憲法國內何人能取消之然則省之爲物究爲何種性質設若有一人起而質問本席亦不能答覆億數年前王寵惠君有言省係特種制度斯言固是但亦未詳其性質蓋省之爲物介在聯邦國與單一國之間之一種居間特種制度此言來歷出於英國社會主義大家柯爾(G. D. H. Cole)所著社會通論一書內

有言中央與地方權力之分配世界各國現行制度計有三大種類（一）為嚴格的聯邦制度（二）為單一國分權或集權制度（三）為居間特種制度所謂居間即謂居於聯邦與單一國之間也而此制又有倚於聯邦制形式與倚於單一制形式之分倚於聯邦制形式者例如澳洲聯邦憲法倚於單一制形式者例如北美加拿大自治條例柯爾之說分別極清頗為可採本席即採取其說故所提修正案之第一條曰省為構成中華民國之最高自治體照此語之解釋實已認定省為居間特種制度亦可作中央不干涉其內治之解釋省之性質既認定如此故下文曰省有自制省憲法之權照本席此項條文所定是視省之性質與澳洲聯邦之邦之性質約略相同至於省之權限在國憲內本席亦主張採概括之規定蓋既認省為居間特種制度則凡關於國家事權如財政軍事外交權及其應屬於國家事權者在憲法上均應一以明文規定之至規定之法或另列國權一章或於地方制度章內特別一條以除外法列舉國權其餘皆保留為省有事權二者均可惟省事權行使時必須有限制之條款不然恐省與省之間或將起權限之爭競是以本席列舉此項條款有十五項之多至所列舉之條款之是否今姑不論容將來再行研究此本席對於省之權限主張取概括的規定也此外本席主張省對於國憲有與聞之權所謂對於國憲與聞之權即是有提出修正國憲之權與有批准國憲之權提出修正國憲案之手續係主張一省之法定團體發起修正之動議得七省以上之贊成連署得以提出修正憲法案請願於國會

要求國會組織憲法會議議決之或謂既予各省以提出修正國憲案之權何以又令各省有批准國憲之權不知在今日制定國憲非得各省之同意事實上不易見諸實行此為學理事實一貫上當然之主張至此外更有欲修正者因礙於已有二讀會通過之條文難於提出如能將憲法會議規則修改本席當更有修正之提案至關於蒙藏青海及未設省之特別區域之辦法所提案中已有條文規定茲姑省略說明

劉彥 本席贊成了議員之主張以為近世潮流所趨無不以地方分權為重雖間有採用中央集權而統一全國者然亦僅係專制之小國而已若我中華民國幅員遼闊人民衆多欲操中央集權之制受其難頃聞李議員謂就歷史觀察以為分權為亂集權為治亂則為退步治則為進步此種語言祇可施之於往昔而不適於今日現在世界潮流趨勢國家盛衰之機已乘之於國民中央政府措施如有不當人民即可起而反對此即為進步之明證若以分權集權而為進步退步之標準未免完全錯誤茲考民國成立以來歷經革新究為各省人民所造成乎抑中央政府所造成乎吾恐無不曰各省人民之力也況中央集權之弊實其繁不可枚舉即如任命官吏一層昔有本省人迴避之限制自民國成立中央政府所任命之省長督軍巡閱使對於各該省之治安蔑不關心加以甲省人服乙省之官既不熟悉風俗習慣治理已難期良好若再營私舞弊更不堪設想究不若本省自行選舉者既為多數人民所同意較之政府任命者良果為多故欲國家強盛必須中央地方事權劃分若不劃分而

由中央規定則有利於甲者或未必有利於乙施行全國極感困難況省事權劃分與統一上並無妨礙例如美國係由各邦所組成而並不妨礙於統一德國亦為聯邦國家亦與統一無礙此中關鍵端在於人民之愛國心如何耳豈能固執中國歷史上分合治亂之說哉況今日現世潮流所趨已有不能遏止之勢現在制定憲法亦當以民意為依歸如各省制定之省憲苟不與國憲牴觸即可允其實行緣以我國幅員廣大風俗各異絕難適用同一之法律所以本席認為丁議員之主張與統一並無妨礙即如省各省省長雖由各省自行選舉而中央仍有任命之權則是省可以認為地方最高自治團體兼國家行政區域而非純為聯邦之邦至李議員謂由各省自定省憲恐永無制定之日未免錯誤至於特別區域一層因今日係討論省之地位事權故蒙藏青海不能討論及之本席意思如此

呂復 與王君澤敏辯論省憲書

仲劉仁兄先生足下弟認省事權為省所固有省自治應為固有自治國家組織須取二重憲法與二重政府不過采自舊說自問陳義不高其理平庸凡於國情政理體會有得者當無所用其駭異乃讀足下所布與主張省憲說者商確書其於弟所主持視若洪水猛獸若以為若果如是國家即將萬劫不復者同是國家同是見象鄙見視為適當之事而足下視為覆亡之具所見不同其相去何若是之遠邪茲就足下懷疑之處試為詮釋如次

鄙見之視省誠如尊論直截了當與聯邦之邦同位以為或稱曰州或名曰邦或號為省勿論中外舉為歷史沿襲之名與其本體應有之組織不必強為牽合非必有如何之組織而後始可曰州或曰邦又必有如何之組織而後始可為省故吾國之省直可與美之州取較同之組織不必以吾稱省在彼稱州遂謂一種制度祇可在彼而不可在此也今之致疑於聯邦者無不以為若先無邦即不可言聯邦若先無邦憲即不可言聯邦憲法為此說者固不儘足下一人也此說驟聞之若是細按之實非蓋不過為一種簡單史論而已要知吾人創制立法只問是制宜於吾國與否是否先有其例可不之顧今日吾人所應問者於國憲中留容認省憲之餘地是否宜於吾國而已不必求其成例如非先有前例不可則凡各國憲法其所取之制度果皆於其本國先有前例乎言憲政者孰不知其起原於英國如三權劃分責任內閣皆由百餘年歷史演成非偶然也法人孟德斯鳩學於英歸而盛稱其制革命底定法人遂取英之不文者而為成文之憲如拘成例之說法國本無此種史例即謂其不應盡分三權取責任內閣制度可乎凡為憲法其中無一字無來歷但其來歷初不必偏於凡有憲法之各國如人民權利自由其能於憲法上得有保證者非一朝一夕之故乃歐人自由主義與專制主義交戰之終局耳但各國憲法概有人權之規定考其國不必皆有權利請願權利法典之歷史也征收賦稅必依法律憲法上所以有此規定者則為不出議員不納賦稅之故然考立憲國家不必皆有罷稅以要求選舉代表之事在吾國最著之抗

糧爲滿人入關之始然此爲江南人民不服清廷之故非如西方以之要求選舉權也如必拘於成例之說則現行臨時約法第二章以及憲法草案第九十五條皆宜刪除如此可乎要知憲法之成有特有者有採用者爲其本國之所獨有者謂之特有其國本無之或有之而未臻於完備見其宜於吾國也從而仿行之是爲採用吾之省亦如他之州所不同者尙未完備耳然而他之州亦非本來如是亦由事實演進使然拙論主張固有之省自治蓋亦所謂採用者耳在我猶有人口土地與邦相埒之省耳法國本無似邦之地方當十八紀世之末其國且有倡改建聯邦之說者此猶爲空論耳以事實言之愛爾蘭之與英本非邦也今則爲自由邦矣使英人於十餘年前許之爲邦何至有數十年之紛爭英人不許之於往日必待其以武力自造爲邦之後而後許之此英人之愚也吾以國憲容認省憲優於英國之逼其地方以武力造邦遠甚成例之說理論事實均非顛撥不破誠不足以爲駁詰拙論者之盾也足下駁詰拙論之言僅此一端差足置辨耳其餘均文不對題拙論之所主與尊論之所據各爲一事渺不相關然恐因足下之言滋同人之感勉爲申辯如下

足下之意以爲一言聯邦即不統一今試問所謂聯邦者是否爲一種國家組織果如是也天下豈有既爲一種國組織而不統一者乎坎拿大自邦聯澳洲亦然世固無有因此謂英國爲不統一者聯邦既足以致不統一然則今日吾國之不統一果先有所謂聯邦者在耶今且爲足下釋統一一之義統一云者不在其國家如何組織乃在其唯一之統治權與對外

唯一之國際人格勿論地方大小多少均在唯一統治權之下且無直接國際人格即聯邦亦統一否則即非聯邦不統一足下恐因聯邦所致種種不統一之危害如所謂自遭分裂云者誠足下自謂之杞憂也如云國憲中允許各省制憲則凡爲國家對外款項及爲國家債務擔保者斷難不爲各省所截留各國何能不滋其疑慮不知省憲與國家收入有何相妨之處夫對外款項及債務抵押大都關稅煙酒鹽稅等即有省憲此等收入仍屬中央何以各省截留必有待於省憲然則今日北京政府所屬之武人無不日日截留中央收入果亦省憲使之耶而今日已有邦或州憲之國家何以其中央收入不見地方截留耶至謂各省各因其特殊關係或難維持國際平等今試問何處有此聯邦國家其中央政府任聽其地方自由對外訂立條約者然則足下懸想之聯邦固與當世見存之聯邦及拙論所謂之聯邦相去不可以道里計安可以足下之謂者衡拙論之所謂者乎蒙藏青海與省有殊非國家因其現勢用特別法律治理經過相當時日不得改省已見於拙著制憲管窺足下似更無所用其杞憂也

總之足下駁詰拙論其所以文不對題者似全在未解聯邦二字是何義意不然何至因聯邦制度竟聯想及於五胡十六國邪此處不必置辨足下試取今日現在聯邦國家之組織與其程度再取十六國春秋及東晉以後之北朝諸史兩相比較二者是否相同不難立見如果五胡十六國之狀態即可言聯邦則吾國已於千年數百年前有此制度又何謂無其

先例乎

拙論舉辛亥革命雲南護國及西南護法諸大事以證省固有人格足下乃舉海外運動馬廠警師等事以相難張勳復辟遜帝孺子耳其力僅在北京彈丸之地但有一師一旅之衆即可覆之若洪憲之變稱臣者稱臣勳進者勳進風塵全國若無滇川五省五四月之血戰而謂袁之帝號肯自行撤銷乎武人政客假以顛覆國會曇花一見之復辟一役安足儆於丙辰之護國至辛亥之役雖有海外運籌然其舉事皆以省爲基由鄂而湘而秦而晉而浙而蘇而西南諸省事實具在若夫法制更有足證者南京開基非由各省分舉同數代表而成者乎南京參議院及元年參議院議員非由分省選出者乎立法機關之構成既如此而臨時約法第三條國土之規定又取具體主義凡此皆民國構成省爲單位之證而元年各省臨時省議會之組織悉系各省自定尤合本省自定自身組織之義此皆十年法制歷史吾人不應忘記彼時省自治力強於今日果有何碍於國家之統一邪今者國家法權紙上之力強於元年之際而不統一之狀反甚於彼時果亦有省憲使之然邪就元年法制觀之當時民國組織頗有半聯邦之觀不期竟爲一時集權主義所掩今舉其半者而全之何不可之有

呂復 論省憲答劉議員凱訓

邇來議會見象極矣除投國務員同意票時多能買其勇氣而外若議憲法時求其到場安坐數時間極不易得所以一月之中開會十次流會

者其八乃拙論甫出劉議員即不惜其光陰精神加以指正此實非劉君重視木員所言論乃出於討論憲法問題之熱心可喜孰甚王不磨則無光理不辨則不章既承劉君之教敢就難同之處再申其義劉君與同仁幸垂察焉

一劉君對於拙論所引爲不解者爲授權自治四字其意謂吾人不能於民意之外私以國權授人授之人民則可授之省則不可然則劉君將絕對不認民間有團體乎省者何國家以下以地域爲准之地方自治團體也地方自治團體無不各有其權或由通常法律授之或由憲法授之木草案則爲後者而非前者國家果不可授權於省者則不但憲法不可雖用通常法律亦將不可則省不過純然國家行政區域以視故清預備立憲尙許各省設諮議局容認各省多少有自治權意味者尙不如之如此豈但省憲爲不可地方制度即根本不必規定豈但憲法上之地方制度即通常地方自治法亦有未可衡之劉君所謂國憲用概括主義許省議會有自制單行法之權者毋乃矛盾自陷蓋此亦授權也不過程度有殊耳既祇認有人民不認有省謂不可授之以權或又授之以自制單行法之權其義安在且謂直接授之省是不啻以軍閥流氓亂中央不足又使之分亂各省各省遂將以制憲爲流血起因劉君所謂以軍閥流氓亂中央者果指何事既謂省自制憲則足以分亂各省則所謂以軍閥流氓亂中央者以論理推之必係指十年來未就之制憲大業而言然則自今不再言制憲則將無以軍閥流氓亂

中央者至紛亂各省之事則更無之矣揆劉君之意絕不如是然玩其詞氣則又似如此也劉君復謂憲法精神大要在保障人民權利規定人民義務其言誠是然尤有未盡者卽分配政權亦憲法之精神大要也立法行政司法三權之分固爲政權分配而中央與地方之分權亦一政權分配新草案國權章第一條卽本此精神而來地方制度第二條規定之省憲卽從此條而出省憲者不過一種賅括之地方分權仍不戾乎憲法之政權分配主義若憲法精神但以保障人民權利規定人民義務爲止則但有通過之第三章之國民一章卽爲已足非但省憲爲不可卽二讀會通過之第四章第六章第七章第八章皆贅文矣劉君謂若以省憲而規定特別情形則省之上爭端各起各省之中輕重互宜彼時恐求爲聯邦不可得也夫省自定憲關於憲法中之問題自不免有所爭論豈但憲法立一通常法律因所見有殊成爲爭端者政治史中不乏其例近如日本之普選案美國之禁酒案皆是也由此觀之如絕對防止省內爭端莫如並劉君所謂省議會制定單行法之權而亦不畀之爲當也且以事實言之今之各省中爭端多矣果皆爲省憲使之如是乎至謂各省輕重互宜夫各省各有其特殊情形自難彼此齊分等量亦如個入之間因才能環境之殊不能彼此互同也省自定憲者定其本身內部之組織無與於他省若夫調劑各省以求其平者乃國憲之事國權章中多有大端之規定不足慮也何所謂彼時恐求爲聯而不可得豈聯邦之邦其中卽毫無爭端乎各邦間豈無輕

重失宜者乎鄙見以爲各邦輕重失宜調和之道當在聯邦憲法而不在于於邦憲劉君謂一有省憲各省將求爲聯邦而不可得是則省憲足以消滅聯邦明矣劉君不欲以省憲消滅聯邦殆欲不規定省憲以促進各省之爲聯邦是則根本與鄙見相同不過鄙見因有省憲而犧牲聯邦劉君則不欲以省憲消滅聯邦耳果如是也不但不必規定省憲且亦不必規定地方制度以觀異日聯邦之漸成可也

二拙論第二款中所以祇論地方不論人民者以爲所論之事爲地方制度中規定之省憲純屬地方問題關於人民之事有第三章之規定及其他生計教育各章中亦有之故也劉君自謂論人民不論地方專注意地方今日之地方非軍閥之所盤據卽政客之所覬覦陽曰地方實地盤而已今日之各省其中固有軍閥政客試問軍閥政客之外抑有一般人民否乎卽以劉君本省山西而言果閻錫山及所謂政客者而外竟無一般人民耶省憲者乃於國憲之中允許各省人民自定其本省組織之謂何所謂保障軍閥政客劉君之意則欲變更其區域縮小其範圍須知自省之能否實行自治不在區域與範圍之大小全視有無軍人之干涉故有省巡閱督軍則省自治無望道固小於省矣不知道有鎮守使在則道之自治亦無望縣更小矣若縣有團營屯駐縣之自治亦無望苟無軍隊在內大之省自治小之縣自治可斷其平流共進也省憲爲各省自定組織之物爲立法問題保護省內自治勿論爲省爲縣則在廢督裁兵此雖爲國家軍事行政問題然實與地方自治

有生死關頭草案國權章第十條之規定正爲此耳因係如此各地方鎮深恐省憲一行再不能把持地方民政所以日省憲爲革武人之命之物也劉君謂民國之後吾人民受虐於地方專制不知所謂地方專制者實非地方本體而爲中央派到地方之文武官吏地方因不能自定自治組織以發揮其自治精神唯有任此輩官吏宰割耳推本窮源其虐之者非地方自身仍中央加於地方者也曹銳曾虐直隸矣使非中央加以任命彼等又安能於此等地方爲虐耶省憲非他正欲各省人民發揮自治精神而一去向日一任中央外放官吏宰割之惡制者耳

讀劉君之書見有名言二即對於民智民力之發揮則以憲法助之對於軍閥政客之利益則以憲法銷之之語然助民智民力之發揮者別有其道第三章規定保障人民刊行言論集會結社之自由以及新定之生計教育各章皆是即省憲亦不外爲保障人民較大之自治團體亦與民智民力之發揮有助於銷軍閥之利益如國權章第十條即是若夫政客之名不易得其定義必何如人而後可謂爲政客流俗皆目爲議員者爲政客不許省自定憲則政客即無利益耶要之欲助民智民力之發揮欲銷軍閥政客之利益當別求其道非省不制憲即能如是也

三劉君謂拙論謂省爲構成國家之單位爲有語病實則毫無語病因憲法上既明定地方制度復認省爲地方上級是已明認其爲直接構成

國家之單位矣此爲二讀通過之文非一人私言也劉君亦認個人心理不易表見當以團體表見之省者亦團體之較大者耳團體之大小無非因人口多少地面廣狹事務範圍大小爲準團體之小者莫如家庭最大者則爲國家若國際聯盟之團體則更大矣團體勿論大小其中所以有善有不善者乃團體以內之人民治事當否關係非小則善大則惡也是以家庭不乏惡劣者而國家亦多興隆者也極端尙小而棄大則但有家庭足矣以其去個人愈近也國家亦不必有之以其去個人愈遠也充其量莫如直言無政府主義之爲痛快蓋政治與罪惡難以絕緣爲人類無力可免之事勿論團體大小有政在內則惡生焉所不同者多少之間耳國有政其中不免有惡在省如是在縣如是雖在鄉亦如是也

四劉君懷疑今日各省無自治統系不知正因其無自治統系是以欲以省憲構成之耳如謂今日各省之過問政治者盡軍閥流氓匪見則不敢謂其必無亦不敢斷其盡然劉君謂中央之軍閥流氓匪肆無忌憚合數省之軍閥流氓之能力經十一年之久而不能改革之然則劉君之意以爲今日勿論省與中央凡過問政治者皆軍閥流氓匪耶果爾我輩爲議員者亦過問政治之人果皆軍閥流氓乎劉君爲議員劉君自問爲軍閥乎抑爲流氓乎軍閥者之義不外梁啟超所謂有鎗級流氓之義未得其解願劉君釋之

五拙論謂省憲不戾國民心理劉君以爲不然以本員所聞數年前爲高

出省憲之聯邦論者且多有之至如省憲但就兩院而外論但聞武人
有痛惡之言不聞人民有恐懼之心如謂今日痛惡各省執政之種種
罪惡即足爲人民反對省憲之據不知目前之省政與日後之省憲觀
然二事以目前省政之失道被罪於異日之省憲省憲不服也猶有聲
明者本員對於新出草案並非若何佩服實則大不滿意所以贊成草
案所定之省憲者在本員乃降心以相從以期憲法之早成耳同仁如
視爲極端擁護草案之人則誤矣

張樹森 省憲自治釋論

(上)意義(一)省憲自治非聯邦聯省(二)省憲自治非二重主權(三)
省憲自治爲地方自治團體法人的人格之自治權之擴大者(四)憲
字用否無關宏旨

(中)主張理由(五)省憲自治爲的是人情風俗不同之自治團體之自
由發達(六)省憲自治爲的是政務處理之不得已

(下)駁釋理由(七)省憲自治不至於破壞統一(八)省憲自治不至於
助成軍閥割據(九)省憲自治不至於省集權(十)省憲自治與分權
於縣市鄉村及分權於民可以相通(十一)省憲自治與制定糾紛不
至如所慮之甚

吾同人中此回對於省的地位觀察本有主張聯邦一派欲藉省憲以求
理想實現此固無庸諱言而同時刺激中央集權論之一派心理因以近
日頗有大輿論戰之勢然吾自付實爲一反對聯邦論者在七年前實亦

中央集權論者然爾來深感中央集權之不能進行(不能進行有政治
的不能法律的不能二種後述屬法律的政治的願以異日)而且亦不
必進行故頓然持地方分權論提高省的地位承認省有自制省憲權所
以對於兩方皆有不致徑行贊同之處因此機緣故擬將省憲省治之個
人觀察而同時對於各反對方面亦略有所就正今分意義主張理由駁
釋理由三綱共十一目(如前列)順序說明如左

(上)意義

(一)省憲自治非聯邦聯省

吾同人中持聯邦論者或曰吾國之省應屬於巴根廷聯邦一類或曰應
屬於坎拿大聯邦一類議論紛然吾以爲比例一事應先問吾國之省
是否有邦之性質若無邦之性質則根本即不成立吾以爲凡邦者皆有
一種獨立對外歷史的存在因此爲邦因此須聯聯以前有獨立對外資
格聯以後時不能泯除盡淨如美聯邦中有可與外國締結條約之資格
者是也若吾國之省則早爲統一制下之一地方行政區劃若如論者言
法可造邦法可造否實爲懷疑即讓一步說可造則須先以法律造邦聯
邦聯之先尤須解散中央中央不解散邦聯之前提不立不邦聯聯邦之
前提亦不立也試問以吾國之省若照如此理想做去豈非夢囂非然者
則吾省固非邦亦無所謂聯聯省者本一同精神而換名辭之說然吾國
之省既不能作邦而聯又烏能就省而聯蓋省已成統一之物早就超出
聯以上之階級固不須迄今而言聯也

(二) 省憲自治非二重主權

上項就形體論有所謂聯邦聯省問題此項就實質論則有所謂二重主權問題吾以爲主權者國家最高權之一名辭非普通所得而沿用者吾國之省既不能認爲邦則卽不能有所謂主權因而根據主權之推演如有所謂二重憲法二重政府二重分子此皆法律學者之聯邦的法理演繹既不能認爲邦則此種法理演繹自不能認有附存之價值

(三) 省憲自治爲地方自治團體法人的人格之自治權之擴大者

上兩項既言省的地位非聯邦聯省亦非二重主權然則省憲自治者果爲何物吾以爲就形體言爲具有自治團體法人人格之一地方自治團體就實質言爲一種自治權並爲自治權之擴大者或曰最高度的自治權請稍析之如下自治之說各解不同就新學派言民主即民治自治卽自治舊學派則有英國學派大陸學派之分英國學派解自治意義雖不如新學派普然確認爲無國家地方之分質言卽國治亦自治若大陸派自治則實對官治而言今就大陸派說尤易明瞭國家之治爲官治官治對於地方所允許自由處理之範圍是爲自治所允許之範圍小限制之範圍大是爲集權反是允許之範圍大限制之範圍小是爲分權凡普通自治團體無論若何集權國皆許自治團體有自制定單行法權或名曰條例此證諸各國地方自治條例可以明者今者省之自制定省憲不過於普通允許可以自制定單行條例之權擴之而可以自制定根本

法所謂國家對於地方自治權力允許之範圍之一種加大限制之範圍之一種加小實爲一地方分權內之一種程度就此程度而言因可以曰省憲自治是爲地方自治團體法人的人格之自治權力之擴大者

(四) 憲字用否無關宏旨

上項所說省憲自治不過於普通允許可以自制定單行條例之權擴之而可以自制定根本法則可知憲字之價值原爲表示根本法若承認此項意義則不用憲字也可不過不用憲字用根本法字樣用省自治法字樣(爲根本字之省略辭)似不如憲字究竟明白簡當以我看憲字認爲與省(省字原爲有疑義之字)字同爲沿用便利問題此所謂無關宏旨者

(中) 主張理由

(五) 省憲自治爲的是人情風俗不同之自治團體之自由發達自治制度爲自由主義時代之產物其意義已如第三項所述其所以發生此制度之原因蓋以國家辦理各地方聯合事項然聯合愈大而形勢愈崇往往於人民實際利害愈生隔閡因以調劑國家人民兩面關係故於地理範圍關係接近者劃歸於住民管理是曰自治因是以自治在國權監督下限制之範圍愈小自治之發展愈大况吾國之大山脈水線橫亘半陸各省有各省之人情風俗而欲以各各不同之住民性下求自治團體之發達則非將國家限制力縮小至於允許省可自制定自治組織之程度殆有自治目的不能遂行之恐此吾所以主張者省憲自治者也

(六)省憲自治爲的是政務處理之不得已

前項就國家目的說此項則就政務處理說此尤爲吾主張之唯一關鍵蓋吾七年前爲主張中央集權論者主張之手段惟在廢省改道蓋不改道則徒言也然而爾來參察歷史之結果乃知改道實屬不可能不可能非就現在言實行之難也蓋以政務處理之關係之無可如何也請稍祈言之吾國自秦始皇以來談中央集權殆二千餘年矣然秦始皇分天下爲三十六郡權力雖集中而地方形勢虛弱因不二世而亡由此漢至晉皆雜取封建制當時之高級地方區劃漢分十三部晉置十九州至唐全棄封建乃立高級地方區劃爲十道先置十四都督後置十五採訪宋亦分十五路又二十六路有人說至元而始將地方區劃加大者此誤也清擴爲二十二將此歷史分析可知秦雖大膽猛烈爲一多數小區劃的集權制之實現然漢以後目的雖同而皆不敢規仿至秦之多數小區劃之程度漢至雜取封建而僅規仿至秦時之三分之一強或不及二分之一而唐全棄封建則竟擴至秦時之三分之一或三分之一強元以後疆域擴大乃反至秦時三分之一強隨後亦不至三分之一其間最沿著現象地方數目愈過愈少地方疆域愈過愈大地方權力愈過愈集中凡此情實試問劉邦劉秀司馬炎李世民趙匡胤朱元璋多爾袞皆所謂蓋世英雄既具此集權目的何不善用此集權手段若此中與廢自別有在其亦中國面積遠大故乎而積大則事繁事繁則不得不分理不分理則監督困難督困則事務廢地方形勢亦以虛弱此秦前軼耳警之商店分

店既多則須設一支店若不設支店則本店監督不周結果非將商業廢弛不止若欲實現中央集權不得不改道若改成原區劃的之八十多個區劃試問中央監督如何運用豈非重演秦時政務廢弛之局所以吾之力矯前非因感改道之不可行改道不可行集權乃徒言因此乃毅然承認此省區劃於此區劃中求一發達自治之途徑此途徑所自實因現時政務處理之不得已非僅政理實亦政勢此吾之又所以主張省憲自治者也

(下)駁釋理由

(七)省憲自治 不至於破壞統一

前已言之省憲自治爲國家對於地方自治權力所允許之範圍之一種加大限制之範圍之一種加小既爲國家所允許所限制則當然是統一範圍內之程度的決定因此無所謂不統一亦無所謂破壞况復地方制度草案無論若何不能尋出與統一有相違之根據又可確實證明者

(八)省憲自治不至於助成軍閥割據

主張省憲自治者方幸將省權寄託於省會及住民民意有所依據因而漸以法律的手段使軍閥所侵佔之省權漸移歸於省會與省住民之手而反對者乃曰是助成軍閥割據而最懇切之例爲湖南趙恒惕仍爲省長殊不知以法律的手段其勢不能不漸趨恒惕爲何因仍爲總司令以省憲所無也省憲所無勉爲之將犯憲法因犯衆怒也假使軍閥以如此顧慮之情勢第一步可以犧牲總司令第二步或將有犧牲省長之局即

第二步做不到第三步或可做到何以故第一步時代省權重心完全在總司令第二第三步時代乃漸成省長與省會及省住民所共有重心一移聲勢不同除非甘爲違憲之舉動外其勢不能不任法律的力量逐漸擴大也若竟違憲則非法勢力不能久存觀國會屢被解散屢被恢復而聲勢却逐漸進步此可以霍然悟也

(九)省憲自治不至於省集權

集權之義如前第三項所說國家對於地方團體自由處理之範圍允許之範圍小限制之範圍大是爲集權然則省之集權與不集權全在於省憲與縣市鄉村條例之內容如何而定省憲與縣市鄉村條例規定省集權也即爲省集權省憲與縣市鄉村條例規定下級地方分權也即爲省不集權而今以國憲允許省得自治省憲即認爲省集權此果何據而云然況乎以民主主義之趨勢省的自治根本權方面省憲會議與省長選舉皆承須歸下級地方自治與省住民參與縣市鄉村自治權方面財賦及縣市鄉村長之選舉皆須縣市鄉村保持相當自由現在地方制度草案亦略採斯意而又安得而省集權耶

(十)省憲自治與分權於縣市鄉村及分權於民可以相通

分權於民用語甚可懷疑依吾前三項所說集權分權之定義則分權只有分權於地方絕不能分權於民揣論者意分權義當爲劃歸直接行使今姑不作學理的討論依上項說自省的自治根本權方面言則省憲會議與省長選舉皆須歸下級地方自治與省住民參與自縣市鄉村自治

權方面言財賦及縣市鄉村長選舉皆須縣市鄉村保持相當自由則所謂分權於縣市鄉村及分權於民殆已不成問題也

(十一)省縣自治與制定紛糾不至如所慮之甚

如論者言省若得自制省憲則制定之實際紛糾將有不可以言語形容之勢引爲國家前途大成以吾觀之制定紛糾實所難免然由根本方面與程度方面觀察亦自不如論者所慮之甚蓋政治之根本階段有四一個人政治二政黨政治三多數政治四全民政治君主政治與民主下之個人專制皆屬於第一現象今吾國現勢已趨於第二第三現象然第二現象形勢未成第一現象隨在潛滋殆國民意識之不充耳今日而欲就第二三現象培成國民意識敢斷言應由社會的教育著手政治的法律引進今日國憲省憲皆法律引進之具也引進之頃紛糾實其幼稚之暴露譬之孩提學步時爲搖蕩殆爲人類進化必經之階級成就一般觀察制定國憲之國會紛糾乎否不能曰否也未制省憲之省會紛糾乎否不能曰否也參議院參長四月不能選出省議會議長延至一年有半加一自制省憲紛糾固稍見增去一自制省憲紛糾亦不見少而此紛糾程度的增加固不能引以爲根本反對省憲自治之具也上五項所歸納反對省憲論者主要論點齊全與否真確與否所不敢知不過我意反對論者心理雖似可分中央集權論徹底民治論和其他論三種然真實屬於後二項者甚少說法雖異皆歸根於中央集權論吾實爲早已信仰中央集權論者而與反對同人或有心徑相同之處故敢質舉其年來懷想

以與吾反對省憲同人印證以與吾全體同人印證切磋商積不自遇
惟同人諒察是幸

騎繼漢意見書 爲憲法二字敬告反對省憲諸君意見書

近聞反對省憲諸君頗疑憲法爲國家所固有不應以之名省自治組織
法者此忘却憲法二字係出英語 Constitution 譯詞而在我國古籍上實
無甚特義也本員前爲憲法起草委員會草『省憲法制定程序』已發
其端今欲證明吾說不得不先求憲字本義查許慎說文解字心部云

憲敏也从心日害省聲

段玉裁注及桂馥義證皆未明制字之義惟朱駿聲說文通訓定聲乾韻
部云

按从心日識丰會意丰猶簡策也一猶屋下也或曰一聲周書說
法博聞多能曰憲周禮朝禮士杜注憲謂幡書以明之

最得憲字之語源蓋從一以表其地從丰以表其物從心日以表對此之
人質言之卽人在屋下讀公布之成文法猶今之各官署門前懸布告曉
故雖與段桂二氏同引論法而所謂博聞多記者當指朝章國典而言
此古代學在王官之結果然也憲字旣明不得不進而求其與法字連綴
之始以愚年來所考莫早於管子七法篇云

有一體之治故能出號令明憲法矣

次如國語晉語中行穆子云

賞善罪姦國之憲法也

漢則淮南子修務訓云
烈藏廟堂著於憲法

晉則抱朴子外篇崇教篇云

宜必抑情遵憲法入德訓者矣

唐則楊掠注荀子王制篇『修憲命』句云

修憲法之命所以表示人也

至宋劉摯文集遂有『修嚴憲法』之語其他見於著述者不勝枚舉夫法
之本義據說文解字薦部法作灋云荆也平之如水从水薦所以觸不直
者去之从薦去會意』自屬一種司法上神話流傳今文从水从去疑係
訴訟獄起於飲食之義古文之从△从正疑係裁判含有合議之義要之
不脫刑罰的意味今於法字上冠之以憲自其實質言不僅制裁自其形
式言必須公布按諸前列諸書不可謂非我國法制上之一大進化爾雅
釋詁『憲法也』以法訓憲是憲法二字之語源亦憲籍憲令憲律憲典憲
章憲則憲綱之類耳寧有特義可搜乎

抑中國法制史上憲法術語之變遷始於前清末年預備立憲時代擬定
『憲法大綱』此固全由抄譯日本帝國憲法而來與普通法律不同然試
回溯『日本紀』載推古天皇十二年聖德太子親筆作憲法十七條是爲
該國憲法二字連綴之嚆矢有賀長雄『日本古代法釋義』以爲不過道
德格言殆所謂法律與宗教不分者歟穗積陳重之著『法窗夜話』也曾
於憲法條歷叙造語之由來德謂川時代有『憲法部類』『憲法類集』二

書明治初年明法寮編纂有『憲法類編』司法省出版有『憲法志料』皆等於今之法規大全西洋憲法學輸入之初或譯國憲或譯國法僅當成文法 (Gesetz) 之義惟纂作麟祥之譯法蘭西六法翻 *Droit constitutionnel* 爲憲法以市區別於普通法律然尙不爲官府學校所公認必待明治天皇敕命伊藤博文憲法取調從事制定憲法後而憲法一語遂取得相當英法文字之特義由上述觀之是現行憲法二字不外古字新解吾國今日之採彼新義正猶彼國昔日之從吾古義者矣

愚言至此想反對者必云今日之憲法既與古代憲法異義故以之名國家根本大法則可以之名省自治組織法則不可應之曰此知憲法二字之有縱的進化而不知憲法二字之有橫的轉用耳請即以日本言之其帝國上有欽定憲法以鞏固萬世一系下有二三井岩崎兩富豪皆各自定家憲法以防子孫之分散財產未聞因此侵犯國憲尊嚴致來政府之干涉者今何獨於吾國之省憲法而疑之是直視吾國一地方組織之公意並他國一家族組織之私稱之不若未免少所見而多所怪矣夫憲法有廣狹兩義廣義的憲法爲含有國家組織之法律古今萬國皆有之不必定居憲法之名狹義的憲法專以規定國體及政體中心近世歐美日本各國始行之除英國外莫不有成文憲法典與英人蒲勒斯頓 (John Austin) 之於『支那雜誌』否認大清會典與清國之憲法殆偏於狹義的方面而饒君孟任『我的憲法主觀』則謂歐洲學者之所謂憲法即吾國學者之謂禮經又偏於廣義的方面烏知夫憲法義意固有不可偏廢者

乎省憲法之爲物適介在二者之間大綱以內雖有狹義的憲法之性質而大綱以外仍爲廣義憲法之性質初無二重之足慮若必專從立法體例論謂國權章第一條全文係摸倣德國憲法第五條規定指爲二重憲法之證則請先與言德憲三大特色一曰統一主義二曰民主主義三曰社會主義今合後二點而單舉第一點彼宗國之名稱仍舊 (*Deutsche Reich*) 而改各邦 (*Staat*) 爲各州 (*Land*) (據此則德之州已降成地方爲北美合衆國之州不同查後者原文 *State* 應直譯爲國或國家幸勿因譯語而混視之) 故嚴格的論之已不得謂之聯邦憲法况吾地方制度章第二條之於省憲法正文爲國憲授權之基礎但書爲省憲效力之範圍微時不許牴觸國家憲法抑且不許牴觸國家法律又去德憲程度甚遠總攬國家事權與地方事權之關係祇有國憲限制省憲之虞絕少省憲限制國憲之文是同屬憲法二字因主格不同而顯分軒輊然則所謂省得自制定省憲法者名爲一種省自治組織法實則不過本章第四條大綱之施行法耳復何嫌疑併此區區虛名而不予畀依本員個人觀察此種省憲法之性質雖謂之恢復憲法古義可也二重云乎哉願諸君平心靜氣一仔細思之

杜師業 與反對省憲諸同人商榷意見書

邇來憲法會累次停滯議者多以之歸咎於省憲之爭而於反對省憲派尤有頌言焉不佞對於二派間本無所左右袒惟平心論之則反對省憲派之所主張確爲一種責任心之表示此則吾人於批評本問題之先不

能不致其佩服之私者何則立憲政治之下無論何人亦無論何問題苟不越於法之範圍以外莫不有盡量發表其自己意思之自由權寧謂國家創建之始根本大法所關而可以草草求成諸諾從事者乎吾人對於反對省憲派不特無所非難並常有所同情特惜其反對方法少斟酌耳因方法之少斟酌其結果不特主張不能貫徹乃至心迹亦不能表白所謂方法與主義之矛盾莫此若矣夫制憲國家大業也吾人以良心主張之以真知判斷之率我自由盡我天職寧必一一求諒於他人然易一方而言之則吾人所負之責任非個我的責任而代表全國人民之責任也吾人所抱目的非個我的目的而全國人民所共同期望之目的也諸公之言有屬於法理者有屬於事實者此其兩大論點也其屬於法理的則曰我國非聯邦國不宜以國家之組織法用之於自治團體以自亂其例此一說也其屬於事實者則曰省爲軍閥之割據地不宜假以制憲權爲之保障而張其勢微也此一說也二說者吾人皆承認之然又不敢不爲諸公更進一解焉請陳說如左

由法理論則統一國家之下不能有二重憲法自不待言顧一系之以國一系之以省觀於其名之所系則其實之所舍者亦必緣之而別譬之姓所同也名所獨也寧能舉其姓以概其名今憲而別之曰國曰省則必無以一國之根本法夷而伍于省自治法之事亦必無以一省之自治法進而駕於全國根本法以上之理且憲法云者不過重譯之一名詞名托於實而後存其在以憲法爲一尊之國家則一言憲而人人之心目中必聯

想及於國家組織統治作用等等意義焉若國憲省憲通用之國家則一言憲而人人之心目中又必聯想及於集權分權中央地方等等界別焉不佞之意竊謂省憲之爭點在實不在名而深願諸公於此一讓步也然使今日議憲之局猶如民二民六之當年則省憲之一語本來不成名詞而所謂憲法者乃專奉爲中華民國一切法律之上最高無二之尊稱此不特諸公深願之即兩院全體同人亦誰得而否認之而無如今不復如昔所云何也諸公乃不惜費如許心力耗如許光陰以爭此重譯而來無關典要之一代名詞而又因以買取破壞制憲之名諸公試平心一計量之毋亦笑爲太不值耶由事實論則今日之省直軍閥之領土所謂自治亦實即軍閥自主之代名詞此爲事實之不可爭者諸公喻之曰以省憲畀軍閥猶之爲虎輔翼其說似之矣然亦思虎之猛固不繫於翼之有無也不然而使今後之省憲其力之強果如虎之翼焉則法律之制裁力果不虛也吾人方將爲憲法賀其又何懼吾人惟懼諸公之所謂翼由虎視之直芻狗之類我斬而不予彼且視若無覩也何則由今之省無改於今之區域則無論軍閥財閥抑政閥任有其一皆足以招兵聚斂據地稱雄上千國政而下攘民權彼其口銜天憲起滅自由朕即國家朕即憲法省憲非省憲何所得失於其間哉且諸公獨不憶省憲潮流之所由來乎自民六以後法統中墜統一之局大法之成不知俟之何年於是各省之間自治自衛自決等等呼聲靡然空起其實際則自主之第一聲而已其中有出於人民激動者亦有基於軍閥之暗示者其結構之離奇波瀾之變

幻固不易一概而論而省憲二字則固已由此一發而不可復止矣向使吾民國憲法完成在民六以前其時中央地方之權限制定界限垂爲信條煌煌大法早見施行則豈特各省軍閥不敢節外生枝即各省人民亦何至同中立異是即謂省憲二字永不至發現於吾國法律辭典之內可也試驗之去年以來國會復集國憲之希望漸近省憲之聲浪亦漸平統觀前後則如此二種立法潮流實具互爲消長互爲起伏之勢國會斬之則各省即自圖之矣諸公第念省憲不爭則足以造成分裂而破壞統一而不思國憲不成則愈足以促成省憲結果仍不至於造成分裂破壞統一不止吾前所謂諸公方法之少斟酌者此其最著點也夫先有國憲而後有省憲則省之自治權始終不失爲付與的即國體不失爲統一的反之而先有省憲後有國憲則國家之統治權將易爲各省所委任的而國體亦易爲聯邦式一先一後之間而得失之勢名實之辨因之大別斯則大可懼矣况國憲不成則省自爲憲憲自爲法統一之望愈去愈遠自是以後乃至十年數十年其能否再集國會再議憲法皆爲茫茫不可知之數也耶總之省憲之起起乎國憲之反動力今議於國憲中容納之尚不失爲調和論也調和論之下兩方皆不可不供以多少之犧牲而不然者不可得也不可得則兩失矣諸公其奈之何哉此外尤有一亟欲商榷者諸公懼省分權之變爲第二中央集權因歸結於縣分權之說此民主之本義無論何人皆不得否認者然以中國之縣數至一千五百餘若欲由縣而直達中央則凡地方大規模之自治事業爲縣之力所不能舉而又

爲中央之權所不能及者勢將懸立於超然無所屬之地不佞之意竊謂對於省之一級與其仍其區域而斬其權不如予之權而縮少其區域此即所謂析省之議也近聆諸公反對省憲之言而反復尋繹其意殆擬於省憲之疑問以外具有省區域之疑問也者且以因有省區之疑問而始有於省憲之疑問也者不佞於去歲提出析省意見書之時即認省區域問題爲省憲之先決問題區區之意或亦與諸公不相刺謬耳夫建屋者必先量其基址裁衣者必先度其身材今人人挾一理想上之省憲法專重主觀無視環境乃至即以對象而亦茫然莫能言其故此聊爲紙上閒談則可耳願欲以之建設國家垂爲制作聿見施行烏可得哉若舉省區域而列爲先決問題依其現有之區域而縮少之而析分之以使人民得自由行使自治權而爲之長官者無所憑藉以逞威福爲適當之限度則分權愈多者民治愈隆保障愈確者民權愈強此即爲人人期望省憲之不遑寧尙有反對者乎第在今日武力當王之時代而欲舉其現而實占有地盤瓜分而豆剖之以求合於上述之限度究竟爲時機之太早吾人所亟願期望而願從諸公之後努力以求之者惟在憲法之早日告成而於地方制度章中留一析省餘地或依非以法律不變更區劃之解釋而並由國會議定此種法律明定省縣區劃之標準以爲將來實行析置之根據而他方面則聯合同志從事於省區域改正之宣傳運動較之紙上閒談之爭執其得失必不同矣曰狂夫之言聖人擇焉率佈區區惟察而教之

彭學浚 對於省憲爭議之意見書

省憲之爭在審議會已得有結果至大會則仍歸紛糾憲法會議因高額人數之限制倘各人均堅執其自信力而無屈從於多數意思之雅量則制憲前途殊不勝漫漫長夜之感本員對於省憲問題頗認起草委員會提出之修正案為調劑得宜願於討論省憲問題之前欲先貢一言以就正於同人者即憲法價值不必過於重視是也憲法為國家根本大法一語固為今日一般人之口頭禪顧此不過就法律一門類言憲法之位置耳非謂國家之利害休戚將盡於憲法一事決其進退也法律之為物乃國家組織之表現於外殼者國家之繁榮固有賴於外殼之堅實然其內部之妥貼豐富尤關重要近時學者每腐心於社會各個零星問題之研究而對於國家之如何組織機關之如何運用輒若不甚措意者亦可知此中消息矣今夫一國制度無論何者均各有其利害得失兩方面而自其利者得者言之則儘值讚賞儘堪欣慕若自其害者失者言之則種種危險均將隨意思而叢生立一法論一事欲求論理上之完全無缺殆不可能吾人讀歐美新舊數十國憲法試自發一問謂以何國憲法為最善則且蹙目而不知所對此種不能置對之態度與其歸咎於吾人知識之缺乏毋寧歸因於社會事理之繁復故以其制度為因以發生其影響為果者亦祇言其有此可能性已耳因果之事有動力因焉有機會因焉播種於地經時而出芽結實種子其動力因水土則其機會因也吾人立法雖如何周密決不能將來機會原因一一明悉算無遺策故謂今日憲法

某制度必在未來發生某惡果者其思想實未免粗糙矣凡此所言每以明法制無絕對的善惡以國民為國家立法非以少數人屈從多數出以互讓之精神直將無法可施且所謂防微杜漸者亦祇能防其當然之弊非能盡絕其偶然而禍也反對省憲者第一疑慮即懼國家之趨於分裂耳然地方制度修正案第二條之規定既以不得牴觸國憲為前提則樹立一幹枝葉扶疏所謂萬變不離其宗已無引導分裂之可能矣昔人論唐代府兵謂以天下之兵不足以當關中之半形格勢禁號為良法今於不牴觸國憲之下而承認省憲亦庶幾同此意旨若夫今日國內軍閥專橫形同割據此種現象實絕對與省憲無關吾國軍閥不剷除窳濁省憲即國憲亦將成廢紙故有謂省憲為保障軍閥之工具者亦未免酷論矣然此不過對反對省憲者為消極之論辨耳至積極主張省憲之理由同人中論著已多本員則更認有兩種附帶的效能一為宣傳的效能一為競進的效能蓋民主政治之精神在使全國人民感參政之與會使國家與人家感關係之密切今以制定省憲之事分之於各省人民以擴大其研究討論之範圍其中即含有宣傳的作用於提高人民參政程度不無裨補各省既各有省憲各求發展其自治能力互為競爭互相磨勵庶幾以競爭而進化各省之發達積之則為全國之繁榮矣本員因感於省憲問題意見之不一致大為議憲進行之障礙故略陳其愚見以求反對者之讓步區區之意幸垂察焉

(乙) 反對方面

李景沂 丁議員修正案有兩個問題（一）省自治定省憲法問題（二）省事權如何規定問題本席對於其第一問題不敢贊成請說明如次本來省之一字係本行省二字而來從我國歷史關係上說迄今已與從前情形不同所謂行省者對於中央集權之行使於外者而言自千百年前以至今日中間已有無數變更現如以最短時間之省之現狀規定於憲法上愚見甚以為不可蓋今日各省現象各有不同倘悉應所要求一一規定於國憲上此不過適用五年或十年而已要知國家憲法是否只適用五年或十年有效須得籠罩國家政治全局放開眼光看到過去千百年與將來之數十年為如何之規定如最近之社會要求僅為一時的現象不能認為永久的現象溯自民國成立以來省之地位與權限問題即為地方制度最大問題祇以前次制憲彼此有絕對不能相容之意見致失此機會未能規定現在各省情形與民國五六年時代自不相同省之權限日益擴充省之地位日益增高如以現在之各省政治現象認爲一成不變擬即納之於國憲中一一爲明文之規定未免根本錯誤須知此數年各省之政治現象絕非真從基礎上發生的差不多是浮的無非發生於一二執政者之關係近年中央政府政治上忽爾發生變相者試問是否爲少數人所操縱最近此少數人又分而散之各省輿風作浪爲省憲之制定究竟省憲內容如何規定率多以各該省督軍省長之意思爲標準不能認爲如此現象即爲現世潮流之趨勢此本席對於省得自制定省憲法之辦法不敢贊成者也所以處於今日觀察數十年後之

變遷我中國之省究應持何觀念方合乎正當國家之組織從此平心想去現今之潮流是贊成者占多數抑反對者占多數姑不必說而憲法會議之制憲須顧到二三十年後今日所定制度在國家是否仍然適用斯爲克盡厥職若因一時之潮流浮動遂認爲不可抵抗之趨勢對此有所遷就將此提出規定於憲法之中認此爲憲法會議中應負之責任本席不敢贊成況且中華民國國家之組織究以何者爲基礎固爲組織分子之一除省之外有特別區域又有蒙古青海西藏今日制定國憲之時眼光所及應從全國著想在特別區域及蒙藏等處雖未成省而立法者須具同一之眼光觀察預料將來之變遷必及於各特別區域及蒙藏等處既然如此吾儕應當想法將此三種不同的區域務必使之歸到一途同等發達故宜先定一種基礎制度使各方面可漸漸融會貫通中國以前對此問題非常忽略其所以忽略者因世界各國以前無甚變動國外即有小變動而當時國民往往昧於世界情形於此並未留心至於今日則不然現在世界潮流既已衝動國內對此問題雖欲不加注意亦不可得今有一般人意思以爲省於行政區劃上既具有一種資格今於立法上不得不有辦法不得不有眼光亦不得不有希望而本席却意不在此今日之省者若認爲國家主權發動之地或指爲獨立的團體而於憲法中對於省事權一項卽爲概括的規定予以自由發展之權試問對於省外之特別區域及蒙古青海西藏其將如何處置竊恐眼光經一度擴大將來必有追悔一日迨至利害既形始悉省之地位及權限爲之提高擴大乃

屬有害而無利恐已挽回莫及立法眼光當斟酌全國情形不能僅就一省或數省或一部分而言制定國家根本大法時尤不宜存此種觀念倘眼光所及專注意於各省要知中國之大絕非內部之二十餘行省所能包括今之爲制省憲提議者莫非爲保持各個人之地盤起見耳若爲保持地盤試問其勢力之維持至何時爲止去年在太平洋會議中各國祇認中國內部之十九行省即滿洲亦不認現在雖定爲二十二省而於蒙藏青海等處仍未有着落然則對於國際觀念上其危險如何况政治現象爲一時的非久遠的今日不能因一時潮流之鼓盪於制定憲法時有所遷就且吾國今日之政潮豈真從政治根本上發生乎非也中國數年以來承幾經變亂之後中央政府既孱弱無能而根本大法又未制定上無強國之中樞下無可守之法規於是有人即假自治之美名以制憲爲號召奔走呼號人心爲靡一省倡之於前數省和之於後展轉相效始演成今日之現象然本席認此以爲一時之現象爲浮動的潮流並非真民意之表示倘今日乘此潮流試令二十二行省實行投票以下民意之背向恐其結果贊成制省憲者尙多數乎抑爲少數乎本席於此敢斷言曰必少數耳因今日之現狀不啻舉全國之囂張騰聚一處有主張省憲亦有主張自治以爲中國地方自治之發達確已抵此程度故不得不設法爲之迎合願本席推測今日之人心絕對不敢據以爲信期之數十年後或始有貫徹之一日謂余不信試觀今日之省議會其視前清之諮議局何如今日之國會視前清之資政院又何如就各省之省議會規

則看來對於自治方面之規劃已甚稱完備數年以來應將各省整理就緒然究其實則未也從此看來一省之內容並不是受一種法律保障之後就可實實在在達到某等地步蓋因各省人民自具一種實在的心理在民意未成熟之時無論授與何種權力亦是推之不動照現在情形只有所謂輕重相維議無一種足以調和各方面之基礎制度預爲融會貫通地步庶可垂之久遠照今日各省之主張本席曾費若干時日的研究以爲總是不能適用因各省至此地步者無非一時的現象爲少數軍閥所主持羣情浮動爲所披靡其去真真的民意則尙甚遠吾立法同人於此亟宜加以鄭重本席對於制定省憲之主張如此請諸君加以研究

(蔣義明) 本席坐次較遠對於丁君所述理由未聽明瞭然按其主張大概不外乎分布油印中所載之條文本席對於其主張認爲反對茲特說明之本席反對理由於形式上於事實上均以輿論爲依歸現在輿論所注視者不外於聯省自治與單一國家兩問題前日湖南趙司令恒惕通電即是對於中央權限與地方權限注重在分配妥當即就湖南憲法觀察內中有一條亦係認定中華民國固有之權限可見雖主張聯省自治者無論如何還是先認定中央應有之權限本席對於擴大地方行政權限與主張聯省自治者無異惟對於省憲兩字絕對不敢贊成因爲國家憲法祇有一個中央之組織與地方之組織應一齊貫注斷不能使省與中央分爲兩個組織且省之權限大小應在制憲時斟酌中央與地方情形分配而定並不繫乎省及法律名曰憲與非憲之關係不得謂省之

法律如名為省制或省之法律地方權限即因之而小如名為地方地方權限即因之而大假使各省自定省憲即有害於國憲第二三兩章國民權利義務之規定查此種之規定係通指中華民國國民之權利之義務而言若各省自制省憲其中勢必有類似此種規定之一章假如所規定之人民權利義務與國憲第二三章人民權利義務之規定個個相同則省憲中又何須有此無用之條文倘將來地方與中央之規定竟有歧異豈非違反國憲此極困難之問題也再如入籍出籍年數問題若由各省自定必難融合國民所享之權利義務既不相同則於統一國家精神上殊有妨碍所以本席對於省憲二字極端反對現在主張省憲之輿論甚囂塵上有必須容納之勢然就本席觀察以為如能將地方自治權分配平均當不發生問題此本席第一項反對理由第二主張應依照從前所議之省制將省事權一一列舉何以謂必須列舉緣自若干年以來省之權限究有如何之大向無標準其有才能者則所辦之事務即多無才能者即將事權放棄就一般普通觀念無不如此所以省事權必須列舉俾便國民咸可知其應辦之事此本席贊成省事權必須列舉之理由也

王澤敏 與主張省憲說者商榷書

審議憲法上「地方制度」地方之級制未定各級之性質尙略首先議決者即「省得制省憲」試以論理學方式演之是否「省憲」即「地方制度」換言之即「地方制度」是否即「地方憲法」並與民六憲法二讀會通過「中華民國永遠為統一民主國」及「國體不得為修正之議題」二條是

否有互相矛盾之嫌疑已不勝其惶惑再進聆諸同人發揮省憲之主旨迷離恍惚不可捉摸自問學力有限何由撥雲見日以自解其疑難無已即以致疑於諸同人者仍分質之諸同人諒亦諸同人所樂於教正者也試列舉其疑點如左

(甲)避聯省之名取聯省之實說 此說發自姚君桐豫此次繼續開憲法審議會首先提出省憲問題者即係姚君姚君之意以謂聯省自治之說為時勢要求有容納必要惟聯省自治名詞究嫌詞費取其精神何必襲其名義(以上見姚君提案理由書)且在反對聯省者並非反對自治即去聯字僅用省自治爰以定省憲冀達分治之真諦諒無有反對之者蓋以中國而為單一國雖有暫時之分裂不久又為統一既不能謂之分亦無所謂合也(以上節取四七次會議錄及姚君第一次之意見書)

按聯省自治說是否有容納之必要當先問倡是說者是否確係代表人民公意直接為民治精神之所寄託抑係軍閥及失權政客假聯治之名實行把持地盤協抗中央間接徒危害人民之安全幸福毫無關於民治之事業此先決問題未了解以前當然不能遽斷謂有容納是說之必要也惟愚意則謂聯省自治於政治上當視為一種特別狀況例如庚子之亂東南各省聯省保持治安不受拳匪動亂之波及即係聯省自治之一種實例又如目前東三省聯省自治均係亂世始有之特種政治狀況殆難據以為治世分治之精神更與民治毫無關係姚

君欲避其名而行其實即據其實而容許省憲是欲治乎欲亂乎抑救亂之術姑從其求以冀幸免乎竊恐省憲定而聯省之局成聯省之局成而聯省政府之爭軒然大波必於是乎起甲聯乙以與丙爭丙聯丁戊以與甲爭己庚辛又聯壬癸以與甲丙爭聯憲政府未成而吾民死於兵疫匪荒早無瞧類矣愚心誠所謂危不敢冒以亂之象即認爲治之道今請再爲姚君進一解去聯字而曰省自治何如即曰省爲自治省謂爲非分非合何如即明認爲由合而分且分矣而謂爲暫時之分不久即合此暫時及不久之限度姚君能否爲若干時間之保險者國家重器矧如今日極貧弱極紊亂之中國狀態尙容得並無定時之分裂否乎惟姚君幸再思之

(乙) 避聯邦之名取聯邦之實說 此說以羅君家衡爲最明了羅君謂即云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並於國家統一前途上不免發生問題故不如認爲地方最高團體較爲妥適(見四六次會議錄)

按羅君此種避名取實之談並無所謂隱飾惟實不無矛盾之點既曰省是一邦又曰邦與地方團體亦有別然則省果爲邦乎抑強以地方團體即附會之爲邦乎且名義上不必認爲邦是實質上認爲邦矣實認爲邦而偏名之爲地方團體其理由蓋亦恐於國家統一前途發生問題耳惟統一之有無問題豈即繫於邦非邦之名詞關係耶邦果實害於統一者吾恐假之禍尤甚於真之禍也幸羅君有以教之

(丙) 省將退於邦制現象說 此說惟丁君佛言實明言之查丁君首

提賦與省得制省憲案後其言論最多亦似最龐雜例如謂憲法非國家專占之名詞凡言法者均可名曰憲憲法與普通法並無區別又如謂聯省二字本極不通綴以自治尤屬費解等語丁君大言令人驚服惟難免不慚之譏耳吾儕頗不欲爲瑣碎之辨論(但可問丁君除單一國家有憲法及聯邦國之邦之州(州仍是邦)有邦憲州憲外尙有何種憲法又可問丁君政治上用語是否可隨政治狀況而爲之名如可則又何名詞之可譏(茲俱不詳辨單舉其解釋省之地位說曰『中國各省之現象認定爲邦制性質本席固不敢贊成但確定其爲非邦制亦誰不敢下此斷語』以上見四六次會議錄)又謂『今日雖極分崩離析但尙未能至邦之程度邦尙未成聯於何有』(見丁君提案理由書)按此丁君兩段之言前者係不承認省爲邦又不敢斷定其爲非邦後者確又明言其尙未成邦但又謂中國之省完全日在進步自前清末季以迄改建共和加以歷年變遷之結果現在已完全成爲自治團體尙再進一步即各省將進於邦制現象(以上節錄四六次會議錄)綜合丁君所言應即以最後一語名其說

愚按將進之辭猶未進也丁君甚嘉獎各省日在進步推丁君之意豈不曰省藉得制省憲即進於邦制現象換言之先進步造省爲邦再進步爲聯邦即完成聯邦國矣惟丁君何以又反對聯省者之主張力關

其先造省爲邦由邦聯組織聯邦國謂與其主張國憲賦與省憲之提案實立於正反對地位（見丁君提案理由書）此則殆不難以一語破其隱衷也夫立於制國憲範圍之下至少限度亦須承認先有國憲之存在而後有省憲之發生與彼唱聯省卽聯邦說者立於自治省分卽不承認現國家者其立言分際當然有先後倒置之不同其精神實皆爲先造省爲邦之主張吾儕烏能以其限於地位之言論而卽承認其主張之果有異也而丁君必斤斤然辨之曰『本席祇知以中國人制中國憲法所謂聯省或聯邦不知是何取意本席亦無從答覆』（見四九次會議錄）宜乎郭君涵當場質問之曰請問丁議員適問所言無從答復云云者係何所指不便明言耶抑不必明言耶（同見四九次會議錄）丁君竟瞠乎無以對也愚誠不知趣謹再揭出還請質之丁君

再按丁君自負爲法學大家其立論何以專逞矯強不合於事理若右述之甚者蓋丁君欲達其聯邦之主張深恐不能得一般之贊同故不惜犧牲其學者身分任意曲解百般隱諱以冀謹愿者受其鼓惑吾儕一方深爲丁君惋惜一方又深嘆彼素號爲毫無成見如陳君銘鑑者今果爲丁說所蒙蔽而且代丁君極意隱飾頓呈一種離奇不可思議之觀當陳君發言贊成丁說時先聲明贊成省憲反對聯邦以謂丁君提案並非聯邦並非聯省故贊成之嗣又自述本懷疑於省憲之足以致分裂繼乃知歷史上列國上南北朝五胡十六國之分裂無所謂憲

法無所謂統一在國家統一有國憲有統一之政府於國憲內允許各省自治省憲當然與從前現象不同故本席懷疑之點盡釋云云（見四七次會議錄）按陳君既自謂係反對聯邦聯省者却贊成了君將進於邦制卽先造省爲邦之省憲主張并謂丁君提案並非聯邦并非聯省故贊成之此種三段論法誠不知其如何道出且陳君反對聯邦不知其理由安在是否認聯邦制卽係中國列國南北朝五胡十六國之現象如否者則陳君安所致其疑又安從釋其疑真有令人不可解者矣陳君亦自認向無成見者願陳君更詳思之

（丁）省憲與聯邦無干說 向君乃提倡此說向君發言謂係代表湖南全體人民之意思對於憲法會有所陳述有所要求以謂現在一般民意均想國家統一憲法審議會中對於各省予以自制省憲之權卽爲此項民意之明確在不知者以爲省有制憲之權疑國家將一變而爲聯邦因此誤會致發生種種疑問不知各省因欲發揮自治精神故有省憲之制定省之有省憲不過期將省事權有明確之表示而已與聯邦二字絕不相干所謂聯邦者是根據各國歷史上之事實而來今中國既無此歷史上之事實聯邦二字如何存在（見五十次會議錄）

按人民希望統一固矣今于各省制省憲權卽認爲適合希望統一之民意照此論法是否省憲卽係統一竊恐民意之望統一只知有國家統一之必要而不知有省憲之卽足以致統一也致欲發揮自治之精

神其最大最強之保障孰有過於國憲今舍最大最強之國憲而必欲根據於制省憲一若省憲定而自治之精神即可以發揮盡致者試問自治精神果寄於龐然大物之省乎抑至大限度實寄於地方下級之縣乎向君欲發達自治不主張規定縣自治于國憲（見向君連署鍾君才宏兩次之提案）斤斤然惟省憲（即省集權）是賴而猶謂與聯邦二字絕不相干向君自言係代表湘省民意者湘人是否承認姑不論即兩院湘省同人諒亦不能完全承認緣向君主張省憲謂係將省之事權有明確之表示實與湘省長趙恒惕主張聯邦制之理由完全一致試觀趙與曹吳商權國是書其最扼要之語即不外中央政府與各省政府應有之事權須同以國憲確定之而已此與向君主張予各省制憲明確規定省之事權者果有以異乎不惟此也趙謂於中央與地方相衝突之情感須調和而融洽之與向君引向心力離心力之學說根據上質完全相同而趙則大聲疾呼曰非聯邦制不為功趙謂由憲法上確定軍權之所在軍額之限度各省再無所藉口以為抗拒與向君謂省憲明確規定後武人假托招牌即可揭開之推論實質上亦並無差異而趙則又大聲疾呼曰非聯邦制不為功竊誠不知向君謂與聯邦制絕不相干者究何以自異於趙也然向君則固明明白白認省並非邦向君學識過人或當別有見地自不無從容商榷之餘地焉

（戊）省為特種制度說 主此說者為駱君繼漢駱君叙明此說發自王君寵惠實根據英國柯爾學說即謂『省之為物介在聯邦國與

單一國之間之一種居間特種制度』故所提修正案之一條（駱君自指所提之案）曰省為構成中華民國之最高自治體照此語之解釋實已認定省為居間特種制度亦可作中央不干涉其內治之解釋省之性質既認定如此故下文曰省有自制省憲法之權照本席此項條文所定是視省之性質與澳洲聯邦之性質約略相同（見四六次會議錄）

按中國之省原於元之中書省歷元明清三代實完全為單一國家之行政區域雖至清末以迄民國今日已有自完全行政區域變遷兼為地方自治團體之趨勢然省係屬於單一國家統治之下則歷千百年而並無少變遷者也今駱君必欲強加以兼有聯邦性質而無以名之之曰單一國及聯邦國之居間特種制度愚誠不知於中國歷史及民國約法並民六憲法二讀會通過之憲法案有發現此種制度之明文及其性質之存在而駱君竟即據湖南已公布省憲以為省確已兼有聯邦性質之證（同見四六次會議錄）請問湖南省憲果為現約法所許耶抑為各省一致承認耶各省如尚有多數省分並無省憲公布之事實及省自制憲之公意是否即能謂中國之省已具有聯邦之邦性縱謂聯邦制之不無可採遂不妨以今日之省即為邦實未免語焉不精之譏也且駱君既認省為單一國及聯邦國居間之特種制度矣居間云者當係非單一國亦非聯邦國而可以駱君提案條文偏必取於澳洲聯邦制耶是否認澳洲聯邦之邦即係中國特種制度之省吾

恐澳洲之各邦人斷難承認駱君之比喻即駱君亦實有不能自認者在也駱君好學多智尙冀有以教之

(己)省不可廢應因其變遷予以制省憲權說 湯君漪贊成省憲之理由大概不過如此以謂『現在全國既無主張廢省之人則省之地位當然可以確定』繼言省之性質『除名之爲行政區域外別無他法』惟謂『世界上所有國家之政治組織並無經久不變之理受環境之所迫其組織即因之而變』此即湯君贊成省憲之根據也並謂同人爭論之點『以爲何不將省憲法三字易以省法二字或省自治法云云本席以爲此說亦係名不符實如改爲省法究係省之何法若改爲省自治法在自治二字後緊接法字實質上究爲何物於文義中又未能表現明白可知丁君修正案內省憲法三字殆無疑義質言之即省自治之根本法也』(見四七次會議錄)

按對湯君所言有懷疑之點三第一廢省之說不能謂全國之人並無主張者即現今兩院同人其主張廢省存道者已有樂山君及孔慶愷君之兩提案皆具有法定連署人提交憲法審議會王審議長正廷因偏於省憲主張討論地方制度時竟將廢省存道案壓起不予提出爲同人所最憤慨之事然尙不礙提出於憲法本會故竊謂省之地位確定與否實尙係未決問題其次湯君謂省由行政區域受環境所迫其組織當因之而變吾儕對湯君此言不能不認爲有多少之理由但省組織之變遷是否已變至省可制省憲之地位吾儕實不能無疑其最

大疑點即以現在之省雖已變至兼爲自治團體其能舉省自治之實者除山西省外殆罕其儔夫不能舉省自治之實其省自治之人格尙不免有許多之缺乏而遽予以制省憲之權則其省之不能統治之地方當然起反抗及不承認之舉動而猶謂可許其自定省憲即爲保障其省自治者竊恐又適予各省自亂之一大目標也其三湯君謂省憲即省自治之根本法但不可易以自治法以爲自治法三字文義欠明白並亦名實不符夫省憲即省自治根本法猶不外自治法也自治法爲單一國地方自治之通用法名何以用之於省即欠明白省豈非國家地方之部分耶况現議地方制度一章而首及省之自治予其實本已足矣如並予以名則予以自制省自治法名實正符何云不符耶吾恐醉翁之意不在酒言在此而意不在此也不然湯君係贊成了說者丁君則謂雖改省憲爲省自治根本法亦屬名不符實(見丁君提案理由書)則湯君又何說焉

(庚)迎合地方分權之潮流最簡單須承認省得制省憲說 籍君忠寅以此說爲贊成省憲之理由以謂『承認省有自制省憲權者乃係取地方分權主義不過將限度放大而已』並謂地方分權之潮流完全爲國民心理所趨向而憲法者即所以表現國民之心理而非憑我兩院同人個人主觀所能規定之者也故對於全國人之趨向亦應注意焉嗣又述『在五六年以前本席亦主張中央集權彼時因爲中國狀況非中央集權不足以迎合社會之心理至現在默

察社會之狀況覺當時之主張實爲錯誤現在亦不必再行批評目前之現狀既與從前不同就維持現狀言亦不應贊成與現狀相反之中央集權制度故爲今日之計應於憲法上明定對於各省承認有如何之權限最簡單亦須承認各省有制定省憲權』並謂承認各省制省憲當然有一種限制即海陸軍之編制及調遣訓練當然屬於國權之內最後又主張縣制度即縣之自治權須明規定於國憲之內不主張定於省憲以謂人民甫脫離中央集權之痛苦復蒙省集權之騷擾其痛苦更有甚焉（見四七次會議錄）

按籍君不主張中央集權並不主張省集權其與吾儕所持民主主義根本上並無差異惟籍君必予各省制省憲權則實吾儕之所不敢苟同若就其或近吾意而推之或以爲但達到於國憲內限制省事權之不得侵及國權並明規定縣之自治權則所予省得制憲之省憲中已無何重要事權之可言所謂放大地方權限度其結果祇屬省憲之一憲字不過爲迎合一時省憲之潮流不妨即痛快予之耳竊以爲如省憲祇等於省制大綱或如梁君昌誥之主張以省憲置諸國憲之內不必由各省自制者（見梁君意見書）尙不無另行商榷之餘地惟籍君明明予各省以制省憲權矣予以名者即難斬其實況既以實權予之又何謂祇係空名耶一省之大事出莫測縱國憲豫防其流弊又焉從保證其不弄權舞弊者且籍君主張省縣同規定於國憲爲達到地方分權之實在姑勿問其如何規定省與縣當然難免憲法上之爭執

竊恐籍君省縣之兩種主張祇能有其一而不能並存其二也此或係籍君急於順潮流遂不免急不暇擇乎雖爲籍君自述其前後主張要不失爲光明較彼昔主張中央集權及純粹民權論者今忽降而主張省集權其一進一退庸可以道里計耶

（辛）省事權爲省之固有應仿照各聯邦國家採用二重政府二重憲法說 呂君復爲倡此說之最有力者呂君以謂現在之省確有其人格有對抗國家之能力故認省事權爲省之自身所固有非國家之所賦與（見四六次會議錄）並謂中國今後不行自治則已欲行自治則不應採中央授權之自治而須行固有自治之制度此制度維何即仿照各聯邦國家二重政府二重憲法之制度是也所謂二重政府者乃於中央政府之下復有地方政府所謂二重憲法者乃於國憲之外復有省憲各政府之組織皆根據於各地方之憲法而成立與中央政府無關如美之各州德之各邦皆係如此故本席以爲如將來制度加入憲法以謀國家之長治久安地方之充分發展其內容非採用二重政府制不可（見四五次會議錄）

按呂君說應認爲確係唱聯邦論者凡種種避名取實之談及種種附會分治之說胥不若呂說較爲直接了當雖呂君未遽認省即爲邦然認省之事權爲省之自身所固有非國家所賦與是非認省爲邦而何獨惜其說之猶嫌薄弱而亦未能自圓其說也夫中國之省在民國以前完全爲國家行政區域雖呂君亦所承認（同見四六次會議錄）

民國成立其根本法繫之約法約法上之省仍稱曰行省（約法第三條及第十八條）呂君所知也民六憲法二讀會於第一章國體定爲中華民國永遠爲統一民主國未嘗認省爲國家組織單位之一人格者而省亦無自認爲有對抗國家之權能此係事實想呂君亦不能不承認也自國會解散軍閥肆虐始而南北相爭繼而南與南爭北與北爭近且南聯北以抗南北聯南以抗北其目的無非在爭地盤小軍閥據一省變獨立之名名曰自治大軍閥據數省乃進而美其名曰聯省自治呂君固明知此種聯省爲難言難行矣（見呂君制憲管窺）而乃援引辛亥革命起於省討伐洪憲擁護共和起於省國會二次解散護法成功起於省以爲省確然有一種人格對於國家確有對抗能力其事權爲其自身之所固有而非國家所賦與者（以上俱見四六次會議錄）今試問辛亥革命運動實始於海外豈海外亦爲有對抗國家之法律上人格乎討伐帝制尙有馬廠誓師一役是否馬廠亦爲對抗國家之固有性格者護法根於兩院同人兩院同人之各個人孰能謂固有對抗國家之權力竊恐呂君必以此三問爲失言矣而呂君竟以民六以後各省之亂象認爲省之自身固有之權能豈固有之時間效力卽可以三五年間定之耶此說也雖欲謂非牽強附會不可得矣夫呂君主張聯邦之根本理由既如是其薄弱其欲假實行自治之名行聯邦之實卽採二重政府制必予省自制省憲權卽不得不陷於先造省爲邦之一途竊恐呂君夢想之自治終不可得而吾國苟延殘喘於

各國均勢之局者將必以自遭分裂斷送無疑矣夫中國爲確定之單一國家爲國際所公認故無論國內如何紛爭國際上祇承認北京政府爲中國正式之政府其若西南各省政府各國終不予以承認亦祇以爲一時不統一之現象耳如國家終不能致各省於統一不能不承認各省對抗國家之實力於國憲中允許各省自制省憲卽呂君所謂省與中央政府無關截然成爲二重政府以各省多頻於破產之財政狀態其曾列爲國家對外欸項及爲國家債務之擔保者斷難免爲各省所截留各國何能不滋其疑慮從而中央政府又無權力以強制之（主張省憲者僉以限制省軍自無碍於統一豈知省憲成而聯邦之局定邦之基礎定吾敢斷言祇有省軍決無國軍緣卽有名義上之國軍其不聽命於駐在省者決無國軍駐軍之餘地也）各省各因其特殊關係或維持國際之平等（例如或親日或親美又如數年來西南之親德）而均勢之局或破此不能不杞憂者一又如邊疆之蒙古西藏却正爲固有自治之區域然久爲外力所侵入殆無可諱言者今予各省自制省憲則蒙古援固有自治之名自制蒙古憲法西藏亦援固有自治之例自制西藏憲法名正言順孰得非之而實則不過爲人作俚吾竊恐中國僅有之宗主權亦斷斷難以保存唇亡則齒寒及今不爲遠大之圖一旦禍到臨頭悔之晚矣此不能不杞憂者二除此二者其自亂範圍若祇限於國內與彼各國之利害並無直接關係今大勢所趨不惜將單一國家強予破碎改建聯邦統一雖世界聯邦國並無

此等先例（即聯邦無先有國憲而後有邦憲之先例）自我作古原無不可換言之雖再演五胡十六國之陳迹也可追蹤俄國過激派之現象也可憲法雖為革命之產物如認革命結果猶未足應其欲望雖即以憲法再造革命之因也亦無不可吾儕雖無大志亦曾生活於槍林彈雨之中忝為手造民國之分子雄心猶在何遽銷沈然無如懲前毖後彼耽耽逐逐者已剝牀及膚其管之禍迫在眉睫又烏容吾儕徒唱高調自極其亂而不計其直接之利害也將奈之何哉

綜計以上所列同人主張省憲之異同可謂網羅殆盡矣其尚有餘蘊未經發表者自無從為質疑之地而吾儕反對省憲之具體理由實尚多缺略未盡之處如承同人不棄先將以上所懷疑者一一教正而解釋之則有益於吾儕者實不啻有益於國家也惟同人裁察是幸

王澤啟 答呂君再論省憲書

健秋兄鑒讀 兄復弟與主張省憲說者商榷書兩方所見誠不免相去太遠之感 兄自謂於國情政理體會有得者如果按之論理考之事實徵之引證實具成一家之言雖與弟見不同弟烏能不尊重之以為他日微實之地乃細釋 兄書論理不合事實不符引證不確甚至有意誣罔希圖朦混事非關係國家根本者弟殊不願再為無聊之辨別矣惟茲事體大吾人議憲之責恭重良心督責復甚嚴厲決難稍自寬假不得不勉盡言責以答辨於 兄者即以求正於 兩院同人

兄書謂吾儕以為『若先無邦即不可言聯邦之說不過為一種簡單史

論而已』是兄不注重史論矣乃又謂『英國三權畫分責任內閣皆百餘年歷史演成非偶然也』是 兄又若甚注重史論者下文又言『法人孟德斯鳩學於英歸而盛稱其制革命底定法人遂取英之不文者而為成文之憲法如拘成例之說法國本無此種史例即謂其不應畫分三權取責任內閣制度可乎』是兄 謂法無其本國先例取法於英制者與吾說世界無先有國憲而後有邦憲之考證是否有範圍大小之不同換言之即吾說謂須求世界各國之先例 兄如何能單以其本國無先例駁之也况 兄謂法取於英猶不能不先述其本國之學說更不能不敘述其革命底定之經過其果如 兄之直覺的判斷先例不顧學說不講事實不究便可據局部一時之亂象強為國家永久之改革否且弟所論聯邦憲法之例是單涉於國體事 兄何得以三權畫分等事相反詰乎

兄豈不知三權畫分之制度固無分單一國與聯邦國者乎即此種種不規律之辯論實不啻 兄自供其說之並無根據者弟將何以認 兄說為有討論之餘地耶此不能不對兄書辨答者一 兄書謂吾人『創制立法只問是制宜於吾國與否是否先有其例可不之顧』是 兄必有特知獨見創造一種適宜吾國情實之制矣然又自謂『所主張固有之省自治蓋亦所謂採用者耳』夫既曰採用何有於創何有於不顧先例耶以 兄之矛攻 兄之盾弟其謂何哉且 兄謂『或稱曰州或名曰邦或號為省勿論中外舉為歷史沿襲之名與其本

體應有之組織不必強爲牽合』是 兄若不爲牽合之說矣然何以認吾國之各行省卽『當與聯邦之邦同位』耶又何以『吾國之省直可與美之州取較同之組織』耶在 兄之說則曰『吾之省亦如他之州所不同者尙未完備耳』夫所謂不同及未完備者非謂吾之省並非若美之州乎既非美之州何便曰如之是非明明牽合而何且邦州省三者本體組織固各有其不同其曰邦曰州名稱雖不同而其性質地位及組織則實同係爲邦例如美與德世人固無不公認其同爲聯邦國觀於近有譯德國新憲法之邦亦或同譯之爲州益可以作爲反證 兄何得以其譯名之不同而即謂其性質之有別若夫吾國之省雖 兄亦固認未完備如美之州即聯邦之邦矣但必問其所未完備如邦者是否吾之省並未完成其爲邦之性質並未取得其爲邦之地位然則所謂可與美之州取較同之組織者果安所見以爲可乎自來學者莫不主張法系其各種法系上之成例果可任意採用任意不顧耶此誠不免遺笑大方矣蓋例或可不講事實則不可不講學理則尤不可不講有以學理爲事實之母者有以事實爲學理之據者學理事實兩俱實現於是乃造成一不可移易之定例故例者乃定理及定案之結晶物也不能蔑視定理與定案即不能蔑視定例茲特爲兄言其故凡國家之統治權爲惟一的不可分離其憲法祇有惟一之國憲者單一國家則然也反之由二國或二國以上之結合其統治權係由結合之各國取得於其各國憲法上而爲第二重之憲法者則爲聯邦國此其兩大派別之定理及兩大派別之定案實

即爲兩大派別之定例任何人不能不予公認試考世之單一國家有特許其行政區域之各地方一任其變爲國與國之結合而復能爲聯邦國之改革乎非無其例也決無其理也且事實果如此其本來國家之統治權已先分崩析離等於瓦解殆自拋其根本存在之生命也有是理乎再進觀聯邦國之組織其始也各國之爲國自若也繼而各國因聯結之必要經長時間同盟之周折與相互間條約之改進由邦聯進而爲聯邦國然且不免於劇烈之紛爭甚至有血戰多年而不能決者則甚矣聯邦國組織之險且難也 兄喜言美先以美證之美於西歷一七八七年修改憲法之前美洲非尙屬同盟國之關係乎其聯邦憲法之完成非在於南北戰爭之後乎其次瑞士於西歷一八四八年之前亦祇係一同盟國此後乃始成其聯邦國又次有德德於百年之間經三大改革於西歷一八一五年之條約組織日耳曼同盟至一八六六年而解除之代以北德意志之同盟旋又解散之至一八七二年始成德之聯邦國其間波折甚多且過於美凡此相類之事實歷歷載之史籍實完全與單一國組織異其旨趣別其門徑決難以聯邦國各邦之組織強取爲單一國地方之組織此事實理論確俱爲顛撲不破者兄究何以駁弟語之根據乎且 兄倡聯邦之說不過如 兄謂『法國本無似邦之地方當十八世紀之末其國且有倡改建聯邦之說者此猶爲空論耳』云云則亦已矣設使今中國之各省僉不承認原來單一國之局面已各變爲邦之組織並無不得其邦人之贊同先與他邦結盟約繼與各邦爲邦聯從而組織同盟或聯

邦國會如美洲未聯邦前及聯邦後故事吾輩躬與其際於茲制憲大業當然以各邦共同之盟約及其共同以上之組織一一勒之憲典垂諸永久固無所用其躊躇也惟此亦係循聯邦國之先例即先有邦憲而後有國憲者與 兄贊成由國憲賦與省憲亦自大不相同況今日之事實又適與此二者俱相反姑勿論今之倡聯省自治者其省之自身尚不及自治決難爲聯省自治即假定少數之省相聯矣多數之省則不與之聯甚且不惜以武力干涉之而又非若南北美之戰不能爲澈底之解決則何如者而若自人民方面觀之今人民受害至矣極矣不可勝言矣究其直接受害之對方爲國乎抑爲省也吾民雖愚亦何樂彼萬惡之省變本加厲而復允其爲邦以增大其害民之權力也吾輩爲人民代表縱不能爲人民求幸福當稍念其疾苦俾得少事喘息留一線生路夫尙忍置之死地以冀生乎此不能不對 兄書答辨者二

兄書謂『愛爾蘭之與英本非邦也今則爲自由邦矣使英人於十餘年前許之爲邦何至有數十年之紛爭英不許之於往日必待其以武力自造爲邦之後而後許之此英人之愚也吾以國憲容認省憲優於英國之逼其地方以武力造邦遠甚』 兄言侃侃一若愛爾蘭原屬英國固有之地方區域正如吾國之省者其比喻亦何其牽強乃爾夫愛爾蘭原非英之領土其人種宗教及政治與英亦截然不同自十七世紀被英征服之後至十九世紀初葉常因政治宗教及耕地問題爲激烈之反抗愛爾蘭自治之呼聲歷百餘年不怠並非十餘年前之事 兄何得任意言之

舉其例正如朝鮮被征服於日本其獨立自治之運動非自始至今未嘗息者乎不過愛爾蘭得機遇遂致達其目的耳向使愛爾蘭與朝鮮易地愛爾蘭雖至今不能達其自治目的意中事也夫以此種征服與被征服者之關係而以例吾千數百年行政區域之行省正 兄所謂文不對題者而 兄且自誇已智而英人愚豈曰牽強直狂誕耳且吾國之邊疆正復不少其例而吾 兄則謂彼『蒙藏青海與省有殊非國家因其現勢用特別法律治理經過相當時日不得改省』 兄誠智矣竊恐蒙藏青海未必果若彼其愚一惟吾 兄之命是聽也萬一蒙藏青海持 兄論愛爾蘭者紛紛效愛爾蘭要求自治自造爲自由邦雖國家有力以制止而能否並對其背後之外人則實爲一大問題至此時尚容 兄發此自相矛盾之論否一言喪邦 兄之謂矣此不能不對 兄書答辨者三

弟舉海外運動革命馬廠誓師討逆及兩院同人護法諸事反詰 兄舉省有人格說之事實爲不確弟原書固明言 兄必以此三問爲失言無論如何辨白其爲一時變亂之現象並無固有確定之權力者俱不足爲省人格說之證明如必欲證明此說之真僞其必要之條件有二焉一爲時間上之證據一爲法律上之證據弟原書有云『呂君竟以民六以後各省之亂象認爲省之自身固有之權能豈固有之時間效力即可以三五年間定之耶』 兄對此問不能答復一字是自認時間之證據不成立矣乃強謂『元年民國組織頗有半聯邦之觀不期竟爲一時集權主義所掩今舉其半者而全之何不可之有』今且勿問所謂半者何若但

問元年之半既爲集權說所掩矣以何從舉其半而全之豈一時所被掩之半轉瞬即復乎抑一時之半曾未轉移數千來之毫末乎是一時云者既不能不限於元年之一時而且係頗有之半旋即爲所掩其固有人格之由來果安在耶亦多見其語之恍惚無邊際也試再就法律考之弟原書有云『民國成立其根本法繫之約法約法上之省仍稱曰行省呂君所知也民六憲法二讀會於第一章國體定爲中華民國永遠爲統一民主國未嘗認省爲國家組織單位之一人格者而省亦無自認爲有對抗國家之權能此係事實想呂君亦不能不公認也』兄對此原文亦不能爲一字之反駁而乃拉雜南京及元年參議員之選出並各省臨時省議會之組織各故事遂謂約法第三條國土之規定係取具體主義皆足爲民國構成省爲單位之證今試取約法第三條而釋之其文曰『中華民國領土爲二十二行省內外蒙古西藏青海』夫以二十二省與蒙藏青海並列是省同爲領土內之區域彰彰明甚如認省爲民國構成之單位則蒙藏青海是否亦爲民國構成之單位而兄則謂蒙藏青海與省有殊者何也且省曰行省應兼合行政區域之義兄更何以爲曲解之地想亦不待攻而自破矣南京開基各省分舉代表及參議院議員其事方在草昧內容實難細究考當時獨立省分與未獨立省分並無區別無不公認爲人爲的集合申言之即無以未獨立省分不應選派代表與議員者其選派之機關雖名曰省其實自上海各該省同盟分會推選者居十之八九弟屬豫省同盟會之一人當時在滬實與聞其事此何足爲省固

有人格之證乎迨至元年參議員之選出則係約法第十八條所規定謂爲國家賦與各省之權利也可謂爲各省遵行國家之意思也亦可要與各省人格無關其若臨時省議會之組織當時國家無此種法律之頒布勢不能不任省自爲之而省沿襲前清諮議局者又比比皆是及至元年參議院議決省議會法經大總統公布之各省悉奉行惟謹其有自定之組織完全失其效力並無一省以省人格反抗者此歷歷法制之經過吾輩固絲毫未忘實不能謂『彼時省自治力強於今日』並不能謂『今國家法權紙上之力強於元年之際』也如果然者省憲問題何不發生於省自治力強盛之昔時而偏發生國家法權強盛之今日耶目前之事兄尙可任意虛構其他更復何論此不能不對兄書答辨者四

兄書謂推弟之意以爲一言聯邦即不統一並謂弟全在末解聯邦二字是何意義並爲釋聯邦統一之義兄之誣人未免太甚弟原書第六頁有數語云『且陳君反對聯邦不知其理由安在是否認聯邦制即係中國列國南北朝五胡十六國之現象如否者則陳君安所致其疑又安從釋其疑』弟雖係反對省憲說者殊不願爲非學理之辨論故會以前數語規陳君不料兄即以弟規陳君者反厚誣於弟推兄之意不過故肆誣罔與隙混耳其實弟原書具在毋容兄之誣蔑亦徒自增其醜態耳於弟何損哉此不能不對兄書答辨者五

第原書所引以爲杞憂者其前提有二一中國爲國際公認之單一國家無論國內如何紛爭國際上祇承認北京政府爲中國正式之政府二爲

如國家終不能致各省於統一不能不承認各省對抗國家之實力於國憲內允許各省自制省憲即呂君所謂省與中央政府無關截然爲二重政府云云乃有以下種種之推論今 兄於第一前提置之不駁既不能認爲僞矣於第二前提本關於 兄之主張者又不能自行取消而乃祇駁其下文所推論者以爲何處有此聯邦國家與當世見存之聯邦及尊論所謂之聯邦相去不可以道里計夫 兄不取先例之聯邦論固自不齒於當世見存之聯邦而又焉知鄙論之聯邦而亦下儕於 兄論之列乎至 兄謂弟恐因聯邦不統一之危害如所謂自遭分裂云者世固不乏其例庸得謂爲杞憂而弟謂聯邦不統一之危害在吾國爲尤險者則以吾國久偷生於各國均勢之局往往牽一髮而動全身而各省各因其特殊關係又往往難持國際之平等處茲環境危難之中爲改造聯邦之大革命其不能免戰爭流血之慘殆爲不可或逃之事實勿論各省截留國家款項今已爲甚况復改邦其在聯邦未成之前即有對外訂立條約之行爲國家對之又當如何凡此皆屬聯邦不成之弊如幸而成功所得或償所失焉然弟則謂聯邦決難成功者不在聯邦之難而在先造省爲邦之難弟原書謂兄說任何粉飾亦不得不陷於先造省爲邦之一途即此意也夫省必如何先改造爲邦乃爲今日唱聯邦論者唯一擬議之根本問題如何推倒省軍閥使省之地位鞏固堅強如何組織省政府使省之權能增進擴大從而如何建設聯省政府以爲各省政府之保障去如此計議亦何嘗不是而無如第一推倒軍閥之目的不惟等於空言而且

爲非扶助軍閥殆失其聯邦論者之性能則其第二第三之目的尙堪問乎且如不牽制於各國均勢弟前書曾推論之曰『除此二者其自亂範圍若祇限於國內與國之利害並無直接關係今大勢所趨不惜將單一國家強予破碎改建聯邦統一雖世界聯邦國並無此等先例自我作古原無不可換言之雖再演五胡十六國之陳迹也可追蹤俄國過激派之現象亦可憲法雖爲革命之產物如認革命結果猶未足廢其欲望雖即以憲法再造革命之因也亦無不可』弟所以如此盡量推論者蓋欲吾議憲同人一反省吾國現狀及前途之危險是否能任吾爲澈底之改革辛亥革命不澈底洪憲革命不澈底此次護法成功已否澈底同人諒自知之而能言之其所以不澈底者是否單係吾國自身之關係抑動輒牽涉於外人無論若何局部之爭各國殆無不互表示其向背者結果由各國均勢之調停進而爲吾內爭之調停以往種種殆無不如此而謂今各省咸動亂爲造邦及聯邦之革命而獨能免外力之干預任各省爲澈底之改革乎吾斯未之能信此不能不對兄書答辨者六

總上六節辨言頗覺煩冗對兄則殊不值惟黨同人公判耳兄如無言則亦已矣如猶欲有所辨別尙望力趨論理軌道勿得肆意誣蔑亦不得驟避要害而徒論其枝節否則幸恕不再復

劉盟訓 反對憲法規定省憲

民國成立禍亂相尋憲法產生僅有其半今日議及地方制度誠宜弭已往之亂開無疆之休始不負囑囑望治之意愚以爲同人議憲前提第一

不可代表中央或地方之有勢力者當純爲國民之代表第二宜於力促國民進步中仍求減輕國民之痛苦此二前提既定乃有今日適宜之憲法自治二字當務之急議憲法總不能大張精神亦當鞏立基礎即不能立臻上理亦當減少阻力觀今日所提之憲法草案縣以下之區市村爲真正自治發源之地略而不言乃創一省憲之名使久合之國家漸趨於分離使久苦中央專制之人民轉入於地方專制試詢真正之民意願分乎願合乎更恐吾民苦地方專制之痛更甚於中央專制也民意如此而吾輩靦然爲國民代表強割而分之各納之痛苦之中誠不知是何居心也或曰省憲者中央專制之過渡用此極痛苦之法以促國民之覺悟乃有真正自治之可言愚謂若用此法以改造國家戕吾父老子弟則今日軍閥盜匪已成遍地荆棘尙不足促人民之反省乎何必用憲法保障之使民無子遺乃快心耶故不言自治則已言自治則宜於區市村制詳爲規定力爲保障不言真自治則已言真自治則宜削去省憲之特別規定以減少省之權力本可直達何必迂途本可延年何必妄藥省憲云者迂途與妄藥者也恐不止遲十年自治矣夫遲猶可也民族競爭於今爲烈一朝失足或至有不容反省之餘地彼時歸罪於吾人憲法誤國恐悔之晚也鄙人不敢盲從亦不敢坐視謹摭意見藉以喚起同人注意此中利害想同人必更了了無待贅陳也

徐際恒 本席對於地方制度主張省之事權可以擴張而不主張於國憲中規定各省自制省憲法蓋將省憲一層規定於國憲之內殊爲危險

反對理由約有三端第一理由以爲如於國憲之內規定各省自制省憲法則有推翻從前二讀會通過草案之嫌查天壇憲法草案第一章第一條規定中華民國永遠爲統一民主國已在二讀會通過今如承認憲法之內規定各省可以自制省憲法吾國是否成爲聯省自治國家吾國如成爲聯省自治國家則對於從前二讀會通過者是否須加以修正既須加以修正豈非舉二讀會所通過者推翻之乎第二理由以爲如是規定係屬立法革命蓋聯省自治究應認爲一種政體抑係一種國體國法學者現尙在研究未能解決本席以爲國體有君主民主之分政體則有專制立憲之分而君主民主之中亦有單一與聯邦之分單一君主國家如英聯邦君主國家如德單一民主國家如法聯邦國民民主國家如美又如匈牙利則爲君合國家凡此種種均係屬於國體部分而非政體之問題也聯省自治究係政體抑係國體現在國法學者亦未有正當之解決今如在國憲內承認有省憲之存在即是承認聯省自治如此立法豈非蹈立法革命之嫌乎第三理由以爲各省制定省憲與國情不合蓋各省制定省憲法在法律上即是二重憲法考二重憲法國家之來源總是先有地方憲法而後有國家憲法此爲顛撲不破之論至先有國憲而後有省憲此則事理之所必無者如北美十三州係先有成州之歷史其各州亦有各州之憲法而後據此組織制定一合衆國家之憲法又如德意志係先有日耳曼聯邦及其他各邦之憲法而後始有德意志聯邦國家之憲法由是觀之吾國於國憲之內而承認有省憲之存在是先有國憲而後

有省憲毫無理由

徐際恒 討論憲法是否有規定省憲之必要趣旨

本席不贊成極端中央集權亦不贊成極端地方分權關於中央地方權限主張由憲法分配平均換言之中央地方權限皆憲法賦與既不認由中央賦與地方亦不認由地方賦與中央謂宜將憲法上地方制度範圍擴張精神上爲各省及特別區之劃一憲法不必更由各省自定憲法我們今日討論這個問題之先尤有不能不請我兩院同人應注意之一事就是通常所稱實力派是也現在他們西南實力派在那邊唱聯省高調北方實力派又在這邊唱統一高調本席以爲我們今日制憲是國民所賦予的從良心上平心靜氣討論不宜稍雜一點客氣並不宜受一毫外界的勢力之拘束我們認爲應當規定在憲法中的問題不管他任何一方的實力派贊成反對認爲不應當規定的也一樣不管我們抱定我們的主張他們偶然與我們相同不是巧爲附和勢力他們偶然與我們相異也不是故爲不畏強禦這個主義拿定自然纔有良好憲法出現本席所以不主張有兩重憲法的有三個理由

(一)有推翻二讀會通過草案之嫌 原來聯省制與非聯省制之區別就在有無兩重憲法之一點我們今日容認省憲是不是認聯省制之存在我們既承認聯省制則原草第一章第一條永遠爲統一民主國應當改爲永遠爲聯省民主國是不是將天壇草案推翻再今日所討論中的地方制度也是二讀會通過的既是容認各省自定憲法則國憲自不當

越俎代謀單是規定中央與地方之關係一條而已足何地方制度之足云

(二)有立法革命之嫌 上言原草不宜推翻憲草一百十一條國體不得爲修正之議題也是二讀會通過的聯邦單一之屬於政制抑屬於國體尙待國法學家之思考通常國體政體之分爲君主貴族民主與專制立憲而君主民主中則有單一聯邦之分單一君主若英聯邦君主若德單一君主若法聯邦君主若美此外若瑞典與挪威奧大利與匈牙利國法學者稱爲君合國又稱爲物的結合然皆不能不謂屬於國體之成分爲多也細釋統一民主四字似爲當日草案所下國體之定議國體既不得爲修正之議題我制憲同人又何必自涉立法革命之嫌

(三)與吾國歷史國情不合 一國有一國之歷史國情無論何國製定憲法無不論根據于各本國之歷史國情不能強提以就抹削足而適履吾國之省名起於元代之中書省完全爲國家行政區域歷明清兩朝省之行政稍稍擴張至清末預備立憲諮議局之設省之地位始略具有兩重意義一方爲國家行政區域一方爲最高自治團體然未嘗有明確保障民國以來西南兩次獨立皆以時間短促尙未達到能成邦國之程度與歐美合衆聯邦比較起來全然不同的大凡兩重憲法之聯邦合衆無不先有地方憲法後有國由分而合的絕無先有國憲後有地方憲法本合而強使之分愛爾蘭之要求自治經千百折僅有今日之結果吾國省之情形與愛爾蘭尤屬不同若以一時之現象著爲定制本席期期以

爲不可同人試迴想六年制憲欲將地方制度加入憲法會感受若何之困難今時移勢易地方制度既已不成問題正制憲同人瓜熟蒂落之好機會正當趁此機會完成制憲大業若百尺竿頭更進一步主張省憲恐又將回復六年之狀態制憲前途不其危乎能以迎合新潮流而論本席尤以爲不然今日世界之潮流其變遷之速率本不可思議微特聯省制不合新潮流即勞農憲法亦爲社會學者所反對觀於克魯包特金之被拘即可想見若以爲此國內潮流非外界潮流試問國內潮流由何而起乎其初不過章秋桐甲寅雜誌導其源熊希齡徐佛蘇之徒揚其波一二武人政客欲自保其地盤假借名號以鞏固其位置真正民意尙不知其相隔幾千萬里本席以爲勿論如何潮流因勢利導則可若逆流以行與夫助瀾推波兩皆不可因此之故本席主張地方制度關於省之權限宜抽象列舉不宜概括蓋草案國權雖無專章而散見於各章各條不啻列舉實言之一部草案皆國權也今既主張憲法分配說則地方制度一章精神上即爲省憲自應將省之事權財權軍權一一規定方不漏略本席主張如此

奉 楷 反對省制憲法

軍閥毀法六載於茲甫值護法功竟而省憲法之鼓吹幾遍西南兩院同人且附和之此最急宜研究者也查約法第五十四條中華民國之憲法由國會制定準此條文既屬憲法當然由國會產出已無疑義而今之主張省會制憲者則曰可由國會賦予省會以制憲之權是無論國會可否

自由出入法律竊恐惡例一開不問法律如何國會則曰我可自由付與省會以制憲之權府院則曰我可自由付與省政府以中央用人行政之權將來國中究竟成何景象有不可思議者夫治國貴持大體不可因人所欲取者而我即與之以爲粉飾籠絡之術大法凌夷國將不國乃由神聖尊嚴之國會開其先例期竊以爲不可况聯省自治倡於西南護法各省省憲法之濫觴即發於此在當時不過因國會不能行使職權乃本約法主權在人民之意創爲保境寧人以遏抑南北軍隊之侵入爲一種自衛之手段今則非其時矣國會既經恢復則凡憲法及一切國家地方之單行法律均應由國會制定不特省無其權即國家他種機關亦不容絲毫侵越此一定之法理也今之主張省憲者名曰防中央集權實則欲舉中央所集之權集於各省以便占有實力之黨派分途把持此則二五與一十耳其弊相去幾何蒙謂欲洗滌中國歷史上官治之積弊分權各省尤宜分權於各縣市以爲主權直接行使之基礎庶國體日臻鞏固民治日益擴張傳至將來亦無公僕跋扈主權侵削之一日否則省憲所規定之省政府不過割據獨立之變相耳於國民民福何補且恐不數十年國體潛移於大盜之手而不覺所當特別注意者耳孔子惜繁縷曰惟名與器不可以假人今之省憲非僅繁縷且不啻教陵國人以壞法亂紀矣約法可廢護法何爲與其自身蔑法無寧他人僭法猶得懲救於未來也願共艱難辛苦之同人熟思審處國家幸甚

徐際恒 對於憲法容認省憲問題討論趣旨

日前討論省憲本席曾經發言並將討論趣旨排印分佈同人諸君想俱見之今日因討論中央與地方關係又牽及於容認省憲問題提出討論故本席除前日已言者不復更贅今特簡單提出兩個問題與諸君商榷第一應商榷之點即西南三數省分要求省憲是否出於真正民意抑出於軍閥 依本席個人觀察日來主聯省說最力者如粵如湘如浙皆係出於軍閥之主動即有一二法團偶有表示亦僅足助軍閥張目實未敢云足以代表民意本席就湖南省憲法發見一個弱點即現職軍人須被選省長後始解軍職此等條文雖欲謂非尚在軍閥勢力之下不可得也他如粵陳浙盧無不各有文電表示其所主張之聯省自治質言之全是攻守同盟之約與自治何與若果我們容認省憲直是由憲法造成獨立特與各省軍閥加一重保障依外國歷史看來我們憲法會議差不多似羅馬教皇為勢力壓迫要求各加一頂王冠依中國歷史看來就是唐末藩鎮諸將自請留後政府無可奈何即因而不席雖不敢以不肖之心揣度英雄然憲法為百年大計易曰履霜堅冰杜之不可不早也此其一

第二應商榷之點即分權是否集中於省抑分撥於下級自治團體 民

國憲法主權在民直接民意在於鄉村而匯於州縣嚴格言之國家構成分子應以縣為單位省之一級不過歷史上因行政之便利養成此龐大無倫之中間機關今日言中央集權夫人而知其非然若以所分中央之權完全集中於省則牛羊又何擇焉倘不得良好之省政府恐較中央且

過之蓋虐民之政有時中央或不能直接加諸人民而省無不優為之人民苟憔悴虐政之下則中央之權力既薄天外無天舍社會革命外更無可資救濟之術容認省憲即是承認聯省稍習國法學者類能言之不可巧作欺人之語聯省之局成則權力作用上不在中央下不在人民完全在於各省即難免上述之危險故今日而言分權與其集中於省毋寧分散於縣似較平允此其二

徐際恒 山憲法分配中央地方權限商榷書

今日製憲有可與民變革者有不可與民變革者可與民變革者何絕對之單一制是也不可與民變革者何絕對之聯省制是也十年來政治之糾紛未嘗得適當之解決雖萬緒千端然可約其旨曰兩大潮流之激戰其他一切問題皆屬旁支無關宏旨兩大潮流奈何一曰中央集權一曰地方分權主集權之說者曰今日列強環伺虎視鷹睇非得強有力之中央政府如身之使臂臂之使指斷不可以俾入強國之林苟使大權旁落外重內輕寢假而演成割據是回復土司政治也烏乎可主此說者為世所稱憲政派而官僚名士多附之大軍閥則樂聞之主分權之說者曰北洋勢力及新舊式之官僚皆窟宅於中央一有野心家之利用則國體即有根本動搖之虞項城之帝制張勳之復辟殷鑒不遠可為寒心護國護法兩役皆賴地方英雄得收其功且民族自決磅礴大地吾國地廣民衆非分途發達萬無可立國於新世界苟內重外輕徒為強幹弱枝之計是名雖共和實不啻立於專制君主之朝也烏乎可主此說者為世所稱民

治派而豪紳遊民多附之小軍閥則力贊之自民國成立迄於今茲實此兩大勢力相維相盪各走極端致憲法久無告成之期今者法統回復國會重開羣衆之心理無不渴望根本大法之早日成功而此兩大勢力之主動因環境之趨勢與夫年來政治上所受之教訓亦各有多少之覺悟苟非別有懷抱斷不至仍走極端使垂成之憲法又遭擱淺全國父老歸於絕望故今日製憲應採取之精神在調和此兩大暗潮由憲法分配中央地方權限使之各得其平而已持單一制者地方權限須由中央賦與而保留極強固之權限於中央持聯省制者中央權限須由地方賦與而保留極強固之權限於地方一以中央爲本位而地方爲後一以地方爲本位而中央爲後皆非也故吾謂中央與地方特一國政治狀態表現其行政權限宜由憲法爲極平極適中之分配而不能任何一方有保留權或賦與權無以名之曰憲法分配說俾中央與地方皆包舉於一個憲法之內不使一國而有兩重憲法之嫌或曰北美合衆德意志聯邦非兩重憲法乎不知一國有一國之歷史不得而強同也北美十三州本爲英之殖民地初無所合衆國也故各州皆自有其憲法自華盛頓離英而獨立乃合十三州共建美國由分而合也日耳曼各邦本皆各各獨立不相統屬亦自有其憲法自普奧爭爲盟主俾斯麥之手腕戰勝於奧乃合日耳曼各邦以普爲首都而稱德意志亦由分而合也大概聯邦制之國家在未成立國家以前組成分子之各邦各州必皆自有其建立極長之歷史與夫獨立邦國之資格或因人種宗教問題及其他環境壓迫利害共

同之故有不得不合併爲一之勢非偶然也其更置國憲者所以爲各州各邦之連環與對外關係而已吾國則如何自黃帝戰勝苗族而已成爲統一之國家周末之列國漢末之三國以及五代六朝之分裂皆衰亂世偶然之現象故移時輒歸於平孟子曰天下烏乎定定於一者即此意也吾國之省名起於元代之中書省一國之行政城區也相沿至今未嘗有異民國既建因約法破壞之故西南一再離中央而獨立其獨立者所以維持此垂絕之法統爲根本大法多加一次之保障也今若以偶然之現象著爲定制以統一憲法造成聯省豈非削足而適履乎况既認爲聯省則二十二省及蒙藏青海諸特別區皆必使其本身各具建省之資格各有憲法始不偏枯蒙藏青海勿論矣即新甘雲貴向受協餉之省分其財賦能遽獨立乎且各守們羅主義老死不相往來文化發達能勝於今吾不之信也尤可慮者蒙藏新疆東三省之旁欲逐逐而視耽耽者更大有人在乎此不可與民變革者也雖然憲法固不可有兩重而地方制度之規定又當順應潮流擴張其權限明著之於國憲今日政治思想之演進因世界之趨勢及國內之變遷月異而歲不同回憶六年製憲地方制度之加入問題爲極大之爭點中間經若干日之疏解始有大綱加入之議決當時國會解散雖原因參戰案而此案亦實爲導火線之一不可諱言今時移事易百尺竿頭已更進一步則因勢利導自不可不有以鑒西南各省之望蓋人心易動而難靜昔時養士膠庠民心本靜今則潰堤決防人人有出位之思已動而必強之使靜是亦必不可能之事善爲政者能

令知勇辯力各得其所即可維持治安故全國優秀僅僅恃一中央政府萬無可以容納惟擴張地方權限使其各有資藉爲充分之發達庶無畸輕畸重之患况世界大勢已由政治革命漸入社會革命之狀況欲緩和社會革命之衝尤非亟從政治調劑於平萬無倖理故如省長民選也參事會之組織也地方稅之劃分也一切地方可以獨立優爲之政務必皆規定於憲法爲其保障若夫煩瑣事務或地方情形不同之故則無妨於不牴觸國憲範圍以內讓諸各省自定單行法規雖謂地方制度爲統一之省憲法而爲國憲之一部亦無不可此其可與民變革者也要之憲法爲立國之基礎非裝飾品也但使有聯邦之實而不必務矜其名收統一之效而不必務攬其權我兩院同人苟各本斯意以制憲不稍雜以客氣雖不敢謂可以滿足人人之心理當能成一比較完美之憲法斷敢言矣

蔣義明 反對省有制憲權之旨趣

同人主張省有制憲權其觀念錯誤有二第一以爲是順應潮流而不知是幫助小軍閥破壞國家統一自西南各省脫離護法政府後孤立不能自存於是倡聯省自治於是倡制省憲不外於巧立名目抵抗北京政府以謀強據其地位前猶有詞可藉現在法統恢復北京爲合法政府如欲於憲法上認許各省有制憲權是幫助小軍閥破壞國家統一此應請抱順應潮流觀念諸君慎加考量者也第二是以爲可以發展民治或合於全民政治而不知集權於省只足障礙國家統一不能絲毫發展民意蓋省爲行政機體並非人民中央之權限大不便各省之發展各省之權限

大仍不便各縣之發展或且各縣之權限大仍無補助於民治之發展因縣仍爲一行政機體而非人民也行政機體權大不能謂之人民權大也諸君感於全國政治之趨勢不知分權於人民（使人有直接立法權制政權）而欲集權於省夫省之爲物吾曾議其上梗國政下塞布化應在廢止之列諸君尙欲助其爲虐吾曾百思不得其解矣諸君欲集權於省以爲合於全民政治之原則而不知只便於接近督軍或省長者之少數人有作福作威之憑藉（山西同人類能言之）而於全民政治之義渺不相涉且省之權限大較中央之權大爲害於民治尤烈此應請抱發展民治觀念諸君注意者也

本員反對省有制憲權不是主張集權中央而不分權於各省前次曾經申明諒諸君亦應了解不過以爲制憲原權是國民有的制憲事業苟爲單一國家應該在全國家範圍內行使的苟爲一部分的公約應該另立一名詞且憲法者定全家之組織非僅定中央之組織也省之權限應該在本憲法內分配今地方制度章又正所以規定省之權限何苦節外生枝要加入省憲一名假使本憲法未設地方制度一章省之權限於國家組織大法中無分配之地位省憲尙有存在之價值今憲法明明有地方制度地方者含有省也制度者類於憲也此極明瞭之事也諸君不於今日此處將省之權限規定又欲加入省憲一名以種異日分裂之因國民其謂之何矣

查省有兩種關係一對於中央政府爲地方行政區域一關於其地方自

治事務爲地方最高團體省爲地方行政區域之事當然遵中央法律故省之立法事業十九爲地方自治事務苟爲省所制定者爲性質上應名之爲自治法憲也者在世界通用以名全國家組織之法也殊覺擬不於倫夫以性質明瞭之自治法諸君強欲名之曰憲本員甚覺其失詞大都爲一時變亂政象所蔽不覺而出此也試問能據一時之變亂政象以定國家百年之常憲乎雖至愚亦知其不可也

郭 滄 本席不贊成於國憲之內定省憲兩字主張於國憲內規定（一）『省於不抵觸國憲範圍內得制定省自治法』（二）『省之權限取列舉規定』反對增加國權一章本席主張之理由可分事實與立法兩方面言之就事實方面而言丁君主張必係認爲現在各省有邦之性質所以須規定各省得自制定省憲須知現在各省在歷史上是否有邦之性質吾人是否即可認省爲聯邦國家之邦如果憲法內承認省爲聯邦國家之邦將來吾國即變爲聯邦國家使吾國爲聯邦國家究竟有利抑係有害大家尙在懷疑之中至於各省應本地方分權之精神而擴張自治範圍此爲大家所公認者在政治原則由少數政治進化而爲多數政治此爲世界公理而此後官治範圍日見縮小民治範圍日見擴張實爲不容有異議者也至於政體之採取單一或採取聯邦此另一問題與政治進步不進步無關即使各省雖制定省憲而不知講求自治亦非大家所希望者是以本席對於主張各省即爲聯邦國家之邦頗與懷疑認爲各省係一種最高級之自治團體此非本席個人私議亦爲大家所公認

者故主張於國憲內不必規定省憲兩字可以規定省在不抵觸國憲範圍之內得制定省自治法此就事實方面言之也若就立法方面言之我國全部憲法必須前後一致有一貫之精神從前在二讀會所通過之國體國土與夫中央各種權限均係採取單一國家之精神故第一條規定『中華民國永遠爲統一民主國』今若採取聯邦國家制之精神而增加國權一章是否推翻從前所通過之二讀起草况國權兩字並不妥洽蓋國權兩字係指全國而言而各省亦當然包括在內是僅就中央權限而言亦不足以維持國權故規定國權一章實無必要本席以爲中央權限可照從前二讀會取概括規定之主旨至省之權限可取列舉規定或恐列舉規定不無遺漏之虞本席以爲此不必慮良以中央應有何種限地方應有何種權限無論何人其心目中早有一種分界固不至語焉不詳也

畢維垣 本席反對國憲內提及省憲問題謂憲法賦予各省於不抵觸國憲範圍自由制定省憲本席以爲既係賦予各省當然可以自治何必再立省憲從前省縣城鎮鄉均已施行自治各有自治規章今在國憲中忽又發生省憲是否省憲之外更有縣憲鄉憲之外更有城鎮憲鄉憲故本席以爲不如就其已有自治區域不妨將其權限加以擴充不必再定省憲或謂此乃事勢潮流所趨各省有抵抗中央之能力已隱有聯邦之形勢是以主張制定省憲以爲調劑地步殊不知各省分立中央無裁制之權有此種現象究竟此種聯邦形式是否人民所造本席以爲此確

係二三軍閥假護法招牌所造成而人民不知也兩院同人若因二三軍閥所造之趨勢迎合其私心制定憲法似惟恐中華民國之分離變亂不臻其極者此本席所大惑不解者也簡言之主張聯省自治是否主張地方分權試問現在中央號令不出都門又有何權可分故本席以爲在目前所謂集權分權均無研究之價值是以本席主張對於憲法草案只有就已經通過二讀之地方制度加以修改原有條文應增加者增加應刪除者刪除不必自增煩擾或謂制定憲法若不順應潮流將來公布恐其無效本席以爲不然請問以現在之局勢即規定省憲憲法公布後能否有效現在兩院同人最好依六年通過二讀會之條文繼續從速制定憲法已可告無罪於國人如必欲順應潮流試問東周時代由東周變爲戰國大局由合而分亦爲潮流所趨而孔子作春秋隱加限制孔子聖人何以不知順應潮流其義蓋可深思本席深盼同人本孔子作春秋之旨制定憲法公布之後不期近效久之或當成爲不廢之法典此本席之所厚望於同人者也

王試功 本席對於國憲允許省制憲法相當的贊成又相當的反對以爲憲法一物應注重事實不應注重法理誠以憲法爲革命以後之結果承認現狀之典章簡言之憲法乃革命之結果非革命之造因如因憲法而造革命之因萬萬不可如以憲法造革命之因莫若立時起革命將一切完全推翻另造理想上之國家此本席以爲因制憲而造革命乃極大之錯誤也憲法既爲革命之結果即須觀察全國現狀如何各省究竟係

如何之情況凡關於社會情形經濟狀況統籌兼顧不能只看一二省而不顧大多數之省分然後憲法制定方能爲全國之憲法而非一二省之憲法否則不若不制憲法之爲愈也查美國德國等所謂兩重憲法兩重政府皆由多年歷史造成均先有邦而後因事實上之必要非聯不可始有聯邦憲法決非無中生有硬造出來如果硬造憲法則是吾輩自己放棄職權自失國民信用觀吾國歷史數千年來分爭割據之事雖屬時有然統計起來不過一二百年足見分之時少而合之時多民國十一年間之現狀近二三年來始有聯省自治及省憲等名詞倘因此一時幻象而認爲時勢潮流之所趨實爲錯誤何謂聯省何謂聯省自治近數年間始有此種名詞三四年前實罕聞見其發生之原因約有數種第一原因即不欲加入南北戰爭之中如湖南之自治是又如既不贊成廣東之護法政府亦不贊成北方之徐世昌如四川之自治是又自直皖戰爭以後皖派完全失敗爲應付時局之現狀如浙江之自治是請大家注意此等聯省自治純係少數軍人及最少數人所造成若認爲出自民意則完全錯誤故本席不重法律專重事實不能合於事實者斷非良好法律不合於中華民國之事實者非中華民國之良好法律因此之故本席對於憲法中規定地方制度一章以爲應該規定地方分權且應充分賦與自治權限既主張地方分權主張地方自治何必要省憲法之名義此種浮文萬不可取其其次因兩院有制憲之權係國家法律所賦與者約法及國會組織法明文規定若許各省自制省憲是將約法及國會組織法完全推翻

應認爲一種革命行動本席主張在地方制度大綱內只能承認地方有自治法不能承認省憲法若美國若德國之所以有兩種憲法者係有數百年歷史之原因與中國情形不同事實不同由憲法會議製造兩重憲法則萬萬不可所以本席聲明有相當之贊成有相當之反對此言似乎自相矛盾實則不然如省長萬不能辭省政府省自治法萬不可稱憲法因其立法權係國憲所賦與者若造成兩重政府兩重國家則萬萬不可對於地方政權本席主張列舉對於中央政權主張概括若中央列舉而地方概括則是先有地方後有國家矣與我國情形實覺不符總之本席主張注重事實不贊成空談法理

李素 對於省憲與兩院同人商榷書

今地方制度草案方將讀會對於省憲之規定有贊成者有反對者持贊成之論者曰立法宜適應潮流不當拘定成迹况審會既通過委員既起草討論亦既詳盡世人望憲法之成若大旱之望雨倘多爭執必費時日國事變遷又捉摸不定若再遷延恐無告成希望鄙人亦具此心理不後於同人今所願與同人商榷者因省自定憲國必危亂必起欲以已亂適以釀亂亦因鄙人處南六年頗知省憲命名之起因與人民對省憲之感想若問之武人政客則相視而笑莫逆於心若問之人民則掩耳而走遜謝不敏也所謂潮流者此耳潮從何起流自何處若誣曰民意實冤死矣認一二省之野心爲標準隨一二人之私見爲轉移迎合少數人之意思埋沒多數人心理虎兇出柙伊誰之咎約法既賦予吾人以議憲權不敢

苟同亦不敢苟異人所見者是而吾是之人之所見者非而吾非之是非雖不免蔽於好惡利害却不敢涉於遷就若云法雖敝尙可改但期了此公案不必過事吹吁此則鄙人期期不敢苟同者也明知洪水而必欲決其防明知烈火而必欲益之膏彼受其利者固將無詞所憐者國民耳覆巢之下必無完卵國因之分裂民因之宰割計無復之乃欲定國權一章以濟其窮是何異操刀而授人以柄欲求無危不可得已地方分權鄙人亦極主之然所謂分權分之省人民非分之省軍閥也今各省方倡聯邦苦於無名若允其制憲則邦成矣邦成則位定位定則權固是欲削其權而故張之欲剪其勢而故縱之反云國憲有某條某項限制之維繫之吁亦慎矣約法雖屬草創不甚完備然何嘗許各省獨立各將自尊今也何如鄙人對省憲懷疑之點有六願與我同人一商榷之

(一)違背約法 中華民國臨時約法五十四條規定中華民國之憲法由國會制定事有專屬責有攸歸約法上既無國憲省憲之分亦無任何機關與以制憲之權今乃欲舉憲法之全部由國會定之取憲法之一部由各省定之迹近於私相授受法歸於由我處分倘尤而效之省舉而授之縣縣舉而授之鄉顛倒錯亂成何景象恐議憲之事未終護法之役又起也此不可者一

(二)破壞統一 今國家分裂乃政治之故非法律之故然有時狡者亦以法律爲藉口以濟其竊據之私如西南數年護法所爭者何事法統恢復宜無詞矣乃始焉倡言護法繼焉侈談聯省一若非聯省則省成廢物

民無生趣者彼奸雄竊國每假美名以行亦其常事然彼可假之我不可予之若國憲既成省憲未定其中稍有不便利之處必多方設法使其擱置省憲一日不成即保持一日之現狀省憲數年不成即保持數年之現狀倘馳電以問之必據憲以答之甚至乙援制省憲以倒甲丁援制省憲以倒丙名為爭憲實即爭權干戈相尋將無了期如川如粵皆其殷鑒湘省憲制如何浙省憲制如何一省言憲則一省亂數省言憲則數省亂推而至於二十二行省言憲則二十二行省亂即幸而本省牽掣暫獲苟安亦與中央長辭矣昔爲土崩今成瓦解此不可者二

(三)導引革命 憲法乃革命之產物非革命之造因各國革命結果始有憲法不參以私見不假以人謀舉革命時所造成之種種現狀以憲法承認之保障之以預防將來革命擾亂治安我國革命既未徹底憲法即難獨創因勢以導之進情以定之如斯而已各國聯邦皆先有邦憲而後有聯邦憲我之省非邦我之法非邦削足適履焉有所宜勢必今日甲省革命乙省待之明日丙省革命丁省待之甲扑乙起丙走了來零碎以革之紛亂以乘之省憲云乎哉革命云乎哉如決心革命則革命可也余故曰欲實行省憲必須經三重革命一各省軍隊與外省軍隊戰爭以殺其勢二本省軍隊與本省軍隊戰爭以挫其鋒三本省人民與本省軍隊戰爭以掃其毒經此三重革命夫而後省憲推行乃得順利史乘所載憲法寥寥數條其得之也以流血其失之也亦以流血若欲文人談笑於議席以定之武夫束縛於幕中以守之與虎謀皮皮終不得革命之慘將愈演

愈奇也此不可者三

(四)背逆潮流 世界大勢日趨於合強者不敢逆弱者不得爭如美先之以十三州獨立繼之以德拉裴會議此北美合衆國之由分而合也如德先之以關稅同盟終之以南北統一此德意志聯邦帝國之由分而合也歐戰告終德憲新制首曰德意志全體爲一共和德國與邦分權大變昔日國權列舉邦權概括之舊例北美百年來新政日出舊法日變昔之採取分權今亦漸趨於集權他如現世所謂仲裁法庭國際聯盟太平洋會議遣使以議之立法以繩之以防其反覆彼方欲合羣國共躋於大同我乃欲裂一國劃分爲各個忘其所長用其所短是猶獵於山而棄鷹犬漁於淵而捨網罟恐默笑於山魚晒於淵也此不可者四

(五)違反國情 憲法應依一國之恒態而定不應依一時之變態而定况此變態無常倏然而興溘然而滅但能運以政治自可免其隔閡我國歷夏殷踰周秦數千年皆爲統一國舉凡民族宗教文字語言以及國家社會之組織皆有一定之恒態不可變易中間雖經五胡十六國與五代之紛擾皆事至而驟變事過復如舊漢唐宋明朝代屢易制度數更然其統一如故辛亥革命武昌起義各省響應及清帝退位統一仍如故今亦以辛亥之兵起於省護國護法之兵起於省遂云省之力不弱於邦邦之力不強於省乃認省爲邦以邦例省必欲垂諸憲典永永萬禩國不堪貳况割裂也既割裂矣胡爲又聯省既聯省矣胡爲又割裂名實不符枝節橫生我國南北只氣候習慣稍有差異耳非如歐美各國之民族宗教

文字語言種種各別也強同以爲異化整以爲零此不可者五

(六)助長外患 我國爲確定之單一國爲各國所公認借債也抵押也無一事不相連無一土不相屬小之各省之烟酒大之各省之路權外人雖責言而中實放心者因一時幻象無礙統一也若區分之則疑危立至甲國與甲省生關係乙國與乙省訂密約勢必打破均勢頓啓干涉而蒙古西藏必蒙藏憲法以相號召拒絕國軍托庇外人各省乘兵力未裁必自定省憲自置軍隊省用不足必截國稅外債之擔保動搖內地之蹙屢愈恣國際共管之說必從此實現我尙傲然曰我有國憲我有省憲恃此以無恐噫將誰信之將誰聽之也此不可者六

以上種種疑慮然耶否耶鄙人亦極願求新甚惡守舊者但恐求新不得並舊不守國事最忌嘗試尤忌苟且况憲法爲百年大典稍有不慎貽害無窮若明明病宜參苓偏用硝黃使淹淹氣息且暮斷絕及病人不起始責醫者之不良吁已晚矣南京所定約法鄙人亦參預欲以法律範圍事實遂釀成十餘年戰禍此不過中央機關與議會之衝突並未牽及各省而爲禍之烈已如此若將議憲之權分之各省各省龐大中央瘠弱命之不聽令之不行雖有袁世凱之兵力尙不能制蔡松坡與唐蕙庭而欲以現在中央一隅之力起而與二十二行省蒙藏青海抗使之服從國憲不相侵犯難矣憲法死物也強者負之可以行矣強在各省弱在中央諺曰無使滋蔓蔓難圖也各省蔓之而中央圖之終必無幸立法以治國非以亂國也今之省憲適足速亂據鄙人意見地方制度草案 條宜修正

爲

省得制省自治法但不得抵觸國憲

如此規定避省憲之名收省制之實一切危險可免國與省兩蒙其利孔子曰名不正則言不順言不順則事不成惟名與器不可以假人假必僭僭必亂待其亂而思除之必至大敗中央鈍刀也各省堅石也以刀試石不缺則折鄙人惴惴慮者此也我同人對於省憲非不廣探而博覽思周而慮詳然智者千慮必有一失愚者千慮必有一得况茲事體大待商者多勿以成見固守勿以適言見棄事不可或於變貴審其常法不可流於偏貴得其正詩有之先民有言詢於芻蕘謹陳區區用備採擇

郭 涵 省於不抵觸國憲範圍得制定省自治法案

省之權限取列舉規定

補述理由如下

此之提案主張地方分權者也主張人民真正自治者也主張省於統一國家之下爲自治體得充分發展者也主張由少數政治進爲多數政治更進爲全民政治者也主張制限軍閥發達民治者也故立法必於此數點注意反是則必排除之防制之至於國家組織單式或複式各有其歷史故立法形式概括或列舉亦各成爲系統不必變易國家之組織而後求治即不必變易立法之形式而後適宜丁君佛言悚於目前各省之離析欲順其勢而利導之用心不爲不周然因遷就一時政象製造二重憲

法變易單一國制憲精神抵觸已通過成立之條文不可一也因各省之獨立以省憲促成聯省變易國家組織不可二也省憲之說如果成立則各省即當從事於二重國家之組織而人民自治尚不知在何時不可三也吾非視聯省如蛇蝎不過對於聯省前途之柳暗花明未能灼見而猶疑其荆棘之塞塗也試問聯省之制能否不爲武人利用能否不爲少數人把持能否不有集權於省之趨勢吾人前途宜爲多數人犧牲爭自治不宜爲少數人犧牲爭地盤故依國憲之賦予而與軍閥自治權則人民流血以徇之可也組織聯省制定省憲亦須經多少之紛爭絕大之犧牲不過造成各個獨立小邦強者恣侵略弱者竭其供億人民此時安有自治之餘地此吾人對於省憲之說不敢苟同者也或謂省憲加以制限則有其名而無其實聯省之勢不至實現則爲敷衍自欺之談非丁君之初心也省憲既無成立之必要則省之權限一屑自必取概括之理由且地方權限含混不明久矣若一一確定有國憲昭示全國俾衆咸知倘有侵害則國人得依國憲以擁護之豈不甚善且以憲法之賦予得制定省自治法此正地方分權之精神而妄者或以地方取列舉規定爲背於分權亦不思之至矣

胡源匯提出省依國家憲法之賦與於不抵觸國憲範圍內得自制
省憲法下加入數條款

一省依國家憲法之賦與於不抵觸國憲範圍內得自制省憲法」此條下加入數條如左

專屬於省議會

- (一) 省憲法之制定省內之地方團體及人民須參與之其起草權不得專屬於省議會
 - (二) 省政府不得有公布省憲法之權(由制憲機關公布之)
 - (三) 國憲公布滿三年後各省有未施行省憲法或施行而效力中斷滿三年者中華民國國會得代爲制定省憲法
 - (四) 左列各項人員不得被選爲省行政首長(無論單獨制或委員制)
 - (1) 現役或退職未滿一年之軍人
 - (2) 現任警察官吏
 - (3) 各宗教首長(如蒙藏活佛)
 - (五) 省憲法內規定省行政首長爲民選者縣知事亦須人民選舉之(或於法定資格內選舉之)
 - (六) 省憲內規定警備隊名額不得超過其鄰省之一倍
- (理由)世之對於省憲懷疑者恐因此演成割據之形勢爲防此弊國憲內對於省憲不可不有有限制之規定只「不抵觸國憲範圍」一語不足以盡之故增加數條如右
- 劉盟訓 對於呂議員省憲觀之臆說
- 呂君復省憲觀其言甚辨吾重思之尙有不安於心者臚列一二希同仁有以教之
- 呂君謂「邦之憲完全出於自動自主今標明省之制憲權爲國憲所賦與復將省憲原則規定於內此則省之地位大異於邦其自治也非固有

自治而爲國家之授權自治明矣』在呂君之意惟恐人誤省憲爲聯邦也然最難解者即在授權自治四字蓋憲法本流血之結果無論爲聯邦爲邦聯大都人民經種種痛苦而始成邦憲又感種種困難而繼成聯邦憲或邦聯憲今中國無所謂邦也更無自動者自主者要求制憲也吾人縱託身國會歷然自許爲無限權力然不能於民意以外私以國權授人直接授之人民可也直接授之省是不啻以軍閥流氓亂中央不足又使之分亂各省而各省遂將以制憲爲流血之起因甚不可也且憲法精神大要在保障人民權利規定人民義務耳故邦憲多言權利義務而聯邦憲及邦聯憲多言國際關係及邦際關係今我國憲法已將國體主權人民權利義務種種俱列入矣若制省憲再行列入不惟重複抑且蹈二重憲法之嫌若不列入又安用此省憲耶吾國幅宇寥闊原宜有種種特別規定然亦不過許省議會得制定單行法足矣若以省憲而規定特別情形則一省之中爭端將起各省之中輕重互宜彼時恐求爲聯邦不可得也故由前之說省憲爲添蛇之足由後之說省憲爲導火之線孰若國憲用概括主義而許省議會有自制單一法之權仍於自治根本極力保障之規定之較於國家有裨益乎

呂君又言省憲無礙統一論地方不論人民鄙人則論人民不論地方蓋專注意地方則今日地方非軍閥之所盤踞即政客之所覬覦陽曰地方陰實地盤而已假令非以地盤爲心何以歷代相沿類於軍區遠於民治之省惟恐變更其區域縮小其範圍且爲之立省憲以保障之耶吾輩忝

稱人民代表當爲人民着想民國以前吾人民受虐於中央專制民國以後吾人民受虐於地方專制外重內輕積久勢成春秋之後必有戰國有心人當恫已往之慘恫將來之患對於民力民智之發揮則以憲法助之對於軍閥政客之利益則以憲法銷之庶幾全國明瞭憲法之美善而生統一之心理人心已統一而地方尙有不統一者乎統一者分之其難更甚於不統一者合之也省憲規定一般心理必生不統一之感想即此一念已足造無量劫况就國權章地方制度兩章釋之關於人民自治者幾何大都近於抄習聯邦憲法成文授之吾國國情恐尙有斟酌餘地當此疆吏強橫之時總統可以公推議會可以聯名解嚴中國國會兩若弁髦而曰吾有不得抵觸國憲及國家法律之條文在嗚呼吾誰欺

呂君又辨省憲非新潮流鄙人正以省憲非新潮流而惜之蓋呂君主張省憲之中堅即『省者非他國家構成之單位也省憲非他各個單位之組織也』二語細繹之似有語病國家構成之單位當爲個人因個人之心理不易表現當以團體表現之而團體愈小去個人愈近團體愈大去個人愈遠而又苦於國民程度之不足也故取其次小者捨其最大者首重鄉市自治法次乃爲縣自治法又次乃省自治法凡以趨重個人自治而已吾國近數年來由中央專制而入於省專制吾國制定憲法至少期以十年亦當減少省之權力增加縣鄉之自治力以誘發個人之自治力始爲適合進化之潮流呂君既以省爲單位自當主張省憲鄙人則以單位之點不同故對省憲懸過慮總之就官治言之地方愈大則專制愈

易就民治言之地方愈小則壓力愈小尙希呂君注意也

呂君又辨省憲絕非官治而以省憲爲改革現狀之物試問今日各省人民有一自治統系乎其敢過問政治者除軍閥流氓外有一人民乎中央軍閥流氓肆無忌憚合數省之軍閥流氓之能力經十一年之久而不能改革之乃望近在咫尺之人民反對本省之軍閥流氓言出而刑隨之其慘有更甚於中央專制者問其罪則曰有省憲在也彼違憲罪不赦也各局其戶各戮其民民果何辜無所逃於天地彼時歸咎於省憲恐吾輩肉不足食也嘗謂立法者在平流而促進步不在立異而種亂因與其創立易爲軍閥流氓利用之省憲何若詳定易促人民進步之自治法較爲無弊乎

呂君又言省憲不戾國民心理不戾政治進化則未就國民心理觀察也國民心理日望太平省憲無益於太平則有禍至無日之虞安見國民心理歡迎此省憲也省憲於十年前言之或爲進化之階級今省之罪惡種種呈著而我輩乃爲立憲以保障之恐保守之性質罪猶小阻撓之作用罪實大也

此外呂君尙有第七條至第十一條皆非本員所注意者故不贅辦區區之懷亦係愛國呂君及同仁尙希有以教之

裴清源 論省憲及國權規定憲法之不當

省有制憲權及國權分配審議會均已通過惟此問題實爲聯邦制度在我國甚不適用現值憲法會議討論之際若冒昧議決於國家前途危害

實多茲將反對意見略述如下

(一)省憲與國民心理相違 國民苦兵革久矣省憲出而地方紛亂起非所以順民心也何言之憲法者流血之產物中國歷年戰爭如帝制之役復辟之役西南護法之役何莫非擁護約法而起省憲者一省之約法人民均應參與若有大力者負之而驅假借民意壟斷政權選省長不限軍人如某省總投票幾同偽造集權於省上之攘奪中央政柄下之裁抑憲法地方民權予奪自雄形同建牧內輕外重上下俱危以云福國則離析分崩以云利民則民生益困積之既久人民有不急起以圖乎吾恐革命之慘將愈演而愈烈也莫肯念亂誰無父母揆之國民心理安乎否乎

(二)國權分配與中國國情不合 國權者國家權力之分配聯邦國家特規定之所以劃分國與邦之權限也中國爲單一國地方爲中央支體地方之權即中央賦與之權本無規定憲法之必要必欲定之地方事權列舉可也乃國權專章規定國家事權取列舉主義地方事權取概括主義質言之即國家事權爲地方所賦與列舉範圍以外中央無絲毫活動之餘地而地方事權反伸縮自如此種辦法冠履倒置本席期以爲不可也夫聯邦國家先有邦而後有國國家事權爲各邦所賦與即因邦聯之結果欲維持共同生活不得不讓一部權力於國家以謀統一在中國統一已久國家爲謀行政之便利及地方之發展於最大限度內列舉種種事權以與地方足矣若取概括主義則各省權力無限勢必造成割據對內對外國家均感不足非所以強幹抑枝也此等憲法而推行於數千

年統一之中國難矣

劉盟訓 再答呂君復論省憲書

(一)呂君曰省者何國家以下地域爲準之地方自治團體也此准字從何准起地方自治團體又從何處見得鄙人以爲今日之省乃帝制時代一種軍區去民治之意甚遠故不認爲自治團體卽不可授權自治非不認民間有團體也且呂君亦想到程度有殊四字何不卽此四字研究適宜之憲法今日之不可取聯邦式憲法猶今日之不可用帝國式憲法也亦曰程度有殊也鄙人惟以人民爲主體故就各省特別情形許自制單行法以便利人民若呂君云云或僅有省之觀念橫亘胸中乎

呂君又問軍閥流氓亂中央者果指何事其實此言呂君當能了解十年憲法不成國會屢散是否含有阻撓憲法意味在內中央如是各省恐亦必然軍閥流氓各有藉省憲營私利之心呂君能保其不流血乎人民日夜望國憲頒布少止痛苦而吾人乃仍陷之痛苦中未免太忍此其故略見於昨日之理由書內請呂君再加致慮茲不贅辨

呂君又言分配政權亦憲法之精神大要誠然統一國家之憲法同時又取聯邦式之省憲分配政權乎實分裂政權耳鄙人云云並非以保障人民權利規定人民義務爲止呂君誤執鄙言而謂第四章第六章第七章爲贅文鄙人恐省憲之說出而國民一章亦成贅文

也何也省憲而不保障人民權利規定人民義務不得謂之省憲省憲有國憲贅矣呂君又疑鄙人省之中爭端各起各省之中輕重互異

本異字原誤作宜字

彼時求爲聯邦不可得數語鄙人所謂省之中爭端各起者昨日之理由書已見一二至於各省之中輕重互異者姑以

人民權利義務言之國憲既有明文省憲仍照錄之未免重出若少有不同似不得謂之抵觸國憲而實有輕重之可慮各省又各自爲政誰能干涉平等人民受不平等憲法恐事實有難免者充類至義之盡省憲求爲聯邦耳求爲聯邦不可得一語換言之載胥及溺求爲邦不可得也呂君謂鄙人不欲以省憲消滅聯邦未免誤會已甚

(二)論人民不論地方一語亦與呂君之意少異蓋鄙人所專論之人民並非謂人民生息空際亦猶呂君所專論之地方並非謂地方如南北冰洋也不過鄙人重在人民而地方爲輔呂君重在地方而人民爲奴主意有不同耳當今軍閥政客之外固有人民然所爭者地方所賤者人民正以其輕人民而重地方也呂君駁鄙人之言仍請閉目以思歷年軍閥政客之所爲呂君又言各省之能實行自治不在區域與範圍之大小全視有無軍人之干涉甚有片而理由然地廣人衆易生野心如今之某某軍閥捨督軍爭省長非以一省之大足以富貴乎故軍人干涉患猶小因軍人與地方爲二也軍人自爲患實大因軍人與地方爲一也省憲由國憲授予一時督軍盡變省長惡例一開萬劫不磨呂君將何術挽救之乃曰因不能自定自治組

織以發揮自治精神也然則趙恒惕虐湖南矣且有省憲矣人民欲推倒之更不如無省憲之省之易矣吾人乃欲以省憲造成無數趙氏可乎不可乎

呂君又言銷軍閥之利益有國權章第十條果如所云豈不甚善不過鄙人終疑省憲二字已將全部國憲失其效力（此意亦見之昨日理由中）且自謂決非苛論則軍閥利益之不能解銷更無待辨至於政客之名誠不易得因吾國能有愛國熱誠救國真誼者少也若蘇張之流吾國自古有之大都皆利割據利戰爭以圖富貴者呂君當無此心不得謂當世無其人也

(三)呂君不承認省爲構成國家單位一語爲有語病夫既曰單位則不能有二以省與縣比較縣既爲單位省即不得爲單位因省無土地人民也不能因憲法定爲兩級即謂國家有兩單位今日不言自治則已若言自治是否當從比較的小單位做起此實有研究之價值呂君乃曰非小則善大則惡也然則國大矣呂君何必於省而定憲耶與其謂非小則善大則惡勿寧謂小易善大易惡極端尙大而棄小亦但有國足矣以其去人民愈遠也 家庭數語類於舞弄筆 墨故不置辨藉免滑稽 量與其分立王侯何如直言帝制之爲快乎政治誠與罪惡爲緣究 有多少之不同減多爲少立法者所當苦心擘畫也

(四)呂君詰責軍閥流氓之說鄙人誠爲罪言鄙人固無軍閥資格亦無

流氓能力未得三昧何由解釋不過呂君欲以省憲構成自治統系鄙人敢斷言今日各省之過問政治者固不盡軍閥流氓亦決不能盡構成自治統系請呂君細思之以爲然否

(五)呂君謂省憲之說但聞武人有痛惡之言不聞人民有恐懼之心夫吾國人民尙未明憲法作用焉知恐懼省憲此程度使然也吾人究不得以人民易欺而冒然施之至於武人則實有歡迎省憲者此心此理不難索解若謂省憲與省政無關鄙人未諳法政百思不明其故然呂君之殷殷爭省憲又何心耶亦何用耶 總之省憲問題重大當先思其害而後以利比較之則優絀漸顯擇善而從不當爲賭者孤注一擲令人人民國家危險不可收拾也鄙人之反對省憲理由與主張地方制度要點已有印刷公布其間詞意簡陋迂闊難免貽譏大雅然匹夫有實理不厭詳故樂與呂君辨論藉盡芻蕘之義其中呂君有近於該諧處則不答辨且吾輩貴於樸實說理也抑又有說吾輩視稱人民代表無論中央勢利地方勢利皆當一掃絕之而純以國利民福爲主意庶不負代表之名而人民亦實受其惠鄙人對於省憲覺其利少害多故不惜鄭重辨論以期有益於制憲大業非好弄筆墨也區區之懷盡於此言呂君及同仁有以諒之

彭邦棟 反對省憲意見書

吾人本極端主張地方分權發展民治的何以要反對省憲蓋分權者於

吾民使得爲自治之實行也若省憲乃各省軍閥割據之堡壁方且憑藉省憲以構成其二重政府之省集權而爲吾民實行自治之大障礙故世界國家除聯邦國外無有主張二重憲法組織二重政府以重困其民者聯邦國如美如德乃歷史產物先自有邦先自有憲最後乃聯無數之邦以成國其聯絡程度之差異更有所謂邦聯之複雜國家然要皆由分而合若吾國則歷史上原係單一國本合也今乃必摹仿德美之邦分造憲法後再求其聯猶欲強謂之曰聯省自治則不如直謂之爲分國自亂之爲治當此中法理上之辨論王李諸君言之詳矣

惟主張省憲者尚有一強硬之理由足以聳動吾人聽聞者則爲潮流說以爲現在西南各省尙紛紛借口省憲湖南且已宣佈實行吾人正當順應潮流俯從民意容納省憲以爲統一進行之方云云

不知吾人秉承約法賦與之大權而制憲自應有其宜嚴守之範圍即二讀會所已通過之第一條中華民國永遠爲統一民主國及第一百十一條國體不得爲修正之議題是也今忽使省有憲法非破壞統一變更國體而何況世界開放新說日出浸假更有一二無稽之流或倡爲君主專制主義或倡爲無政府共產主義吾人亦將以爲潮流而爲之規定乎此偶然之盤踞現狀與割據者之片面宣傳吾人所絕對不能承認而當確查真正之民意與地方實在之事實以爲依據也數年以來吾國厭苦兵戎如蛇虎故統一裁兵之聲浪闐於閭閻固不願少數野心家再行假借民意對抗中央而演其分崩離析藩鎮式之省憲即以湖南論本席爲湖南

人今且將湖南非民意之省憲經過及現在之真正民意爲我同人約略述之以爲考慮之一切焉

湖南省憲者乃湖南少數軍人一種割據地盤之主張所云民意純爲強奸僞造之產物與吾大多數人民實始終無何等之關係者也湖南當南北之衝爲西南護法時之門戶民國九年廣州內閣湖南以黨派與地理之關係急欲與護法政府脫離正日謀所以盤踞之術適一班背叛護法失勢之政客相率散佈各省鼓吹其省憲之說爲撤折護法舞台之計湘省軍閥認爲實行割據之絕妙良方遂急急下令爲省憲之籌備限一月起草兩月審查又一月總投票湖南省憲遂於是起其實吾湘人正苦於軍人誅求固不願其借省憲割據以再肆其虐也本席當時曾與湘同人十餘名通電湘中不應違約法制省憲更不應不先徵求大多數之民意遂私制省憲一時湘人羣起響應乃軍閥等急爲嚴厲之佈告謂吾制省憲事在必成如有異議者即以軍法從事云云其箝壓吾民如此寧尙有絲毫民意之足言乎

夫趙氏旣以地盤作用挾其軍威全力積極爲省憲之進行私委十三人秘密起草果於一月內提出復令各縣知事指派其私人爲審查員亦如期開會審查雖審查員中亦有反對此種破壞統一實行割據之草案如劉揆一等者早被軍力威逐出省其餘非素所夤養即鄉愚弱蟲故卒於戒嚴城中（當時無故戒嚴實爲威嚇審查員故）在會場駐兵二連監視威迫（如兵士多人當街攔截王副審議長克家質問數事及某軍官

數人而斥某審議員等之非並要約數事均見當時報紙爲逼威之確證
不日將全案通過此當日省憲審查全出於強奸之事實也

湘中軍人最得意之事莫如報告總投票結果之通電稱得可字票一千七百五十餘萬枚否字票四十餘萬枚廢票三十餘萬枚云云以爲假冒全民政治足以欺弄天下耳目驟聞不察者亦鮮不欣羨湖南爲真正全民政治之先進國其實則調查散票等種種之手續俱未經過除接近省政府之長沙湘潭數縣投票者多幾人外其餘六七十縣每縣與聞投票事者至多不過接近知事之十數人及知事所雇請之寫票生十餘人此外之紳商學工各界絕無一人知投票爲何事者此當日省憲總投票全爲偽造之事實也

今試再詳言其偽造之確證一即其得票之報告也湖南全省人口素稱只有三千萬內除老幼廢疾外其年齡取得投票資格者至多不過二千萬人以湖南此時文明程度計每百人中識字者至多爲八九人依此例推則二千萬年齡取得投票資格之男女中其能寫字投票者至多不得過二三百萬人今該票有字者乃多至一千八百餘萬人倘非湖南人能識字者其偽造何疑證一

又各縣所投之票紙例應保存櫃中其票中有全省選舉監督印縣知事印縣議會印不容私自更換也今試派員檢查除長潭數縣外其他每縣票紙中所寫之可否字勢至多不過能分別其爲二十餘人之筆迹此其全爲偽造更可知證二

總上委任起草而強奸審查也偽造投票也均不過一種割據地盤之私圖與吾大多數人民有何相涉故湖南人民有趙氏憲法之名稱而猶謂爲潮流謂爲民意寧非冤誣我湖南三千萬人之甚耶

至於省憲內容所云省政府之組織絕對不與中央生關係也所云財政則只有省財絕對不承認有國財也所云軍政則只規定省軍絕對不認有國軍也所云司法則更以高應爲終審絕對不認有國家之司法行政也其他種種無一非單一國之規定本席曾於其宣布時與同人提出質問謂制憲大權約法授與國會者湖南軍人不應侵奪私制省憲省憲內容更不容違背約法侵奪中央種種行政大權至有變更國體之嫌疑等因乃湖南復稱謂本省憲本不承認有約法而爲約法之革命者今之國會無權過問湖南省憲云云又湖南省憲內雖有國憲字樣乃指將來聯省成立後各省另組之聯省會議另訂之聯省憲法而言觀湖南省憲第一百三十九條之文意自明絕對不爲吾人今日所議之憲法所容納同人或以有省憲二字即可包括湖南憲法而統一之者實未明瞭湖南省省憲之系統而有所誤會也

惟是湖南因已實行省憲矣其果稍有利於吾民而爲吾民所能忍受乎吾湘人民初亦以爲軍閥可假吾民意制造省憲吾民何獨不可憑藉省憲以限制軍閥乃自實行以來如選舉議員選舉省長選舉各司長及一切行政均黑幕重重無一不爲軍閥所操縱而利用而吾民則欲借省憲絲毫之力以抵抗軍閥亦絕不可得金錢運動猶其小焉者耳雖省議員

中亦不乏賢明之輩但既誤與軍閥生關係而產出即不得不為軍閥所指迫而與為沆瀣一氣如近日提征田賦案之忍痛通過米禁案之忽然開放借債案之遲遲不敢阻撓（現雖有人質問實迫於京滬各地之輿論）厘金包辦之橫征暴斂陷吾民於水深火熱者實較未有省憲以前加十倍不止以前省吏作惡猶顧忌中央督視人民指摘而今則有自便私圖之省憲以為之保護有同惡相濟之議會代為之負責上固足以抗拒中央而為所欲為下尤足以箝制吾民而莫敢過問此又省憲實行後之害吾民所極不願意者也

或又曰此特湖南省憲不善耳若國憲規定之省憲必不如是不知約法効力同憲法約法未許制憲湖南尚敢違反而肆其猖狂憲法明許其制憲則他日各省遵照憲法而制出之省憲其侵奪國權縱長增高之處將必有較湖南今日而更甚者所謂投火於原而欲其不燎焉不可得也故無論如何限制而既名之為憲則含有一種國度之意思即自有其獨立行政之作用吾恐將來吾人所求之地方自治毫不可得而國家已四分五裂陷於無可收拾之絕地矣

或又謂辛亥革命起於武昌丙辰護國起於雲南皆賴省之力省實有功於民國應有省憲以保存省之勢力云云不知辛亥之役乃係革命黨人運動各省軍隊先革省政府之命之結果並非省政府自行憑藉省力起而與中央相抗使當時各省政府均強有力而得用黨人方無所措手足尙何命之能革惟丙辰一役蔡松坡憑藉雲南得省之用然同時龍濟光

亦憑藉廣東阻撓義師數月受省之害亦正不少自是而後陸榮廷等盤踞省力夜郎自大六年之役受其牽制護法義師不克發展以致演成今日割據之局省之為害至斯已極若尙恐軍閥等勢力不足必令得自制省憲以為擴張與保護之地寧非變其造亂分國耶故本席雖主張地方分權對於省民自治權無論如何伸張均可贊成惟省制憲法一節則期以為不可其他理由已詳反對諸君說中茲謹將事實之經過陳其大略願吾同仁平心審核公決國家甚幸

王議員恒意見書十二年二月二十六日

真的省自治(可以不要聯)

(一)發端

昔蘇子瞻之喻日也謂有生而瞽者不知日為何物有告之者其温如湯他日有持燭者至瞽者觸其温以為日也告者曰不然其形如孟他日有持盤者瞽者撫之又以為日也悲哉悲哉人類蒙先天之缺憾不得沐自然之恩惠對於某一特殊之事物而求其真象其難蓋如是矣今之講聯省自治者寧不然耶

(二)大國之政治組織及自治之必要與民族宗教歷史人民程度之關係

自治之根本意義以人民之自己立法不受國家行政之干涉為前提故吾人果欲評論自治常有萬變不離其宗之一點即基於該地方之人民之意應其社會之要求以自立法自行行政也而其重要原因則不外民

族之不同(如語言風俗之類)宗教之不同歷史之不同(政治及制度)人民程度之不同蓋以有某種民族一面因對外關係不能不有其組織或維持其大國家之必要他一面又因上列種種不同之點不能絕對治爲一爐故仍於國家之下許其自行斟酌其地方之情形以圖自治此自治之第一理由也

(三)各級自治所以盡量發揮人民之公益

未講自治之先先說明幾樣人類生活使談政治者明白政治是人類的實生活不是講說部

一中國人有許多大家庭其內部組織往往有一種原則管家者只管飯不管菜按月發菜錢各部分自己辦冠昏喪祭管家者照例給資各部分自辦豐齋聽各部分自由此即適用自治之原理者也

二近世公司營業其規模之所以不擴張至無限大者(過大者往往虧折此爲一般企業者所公認)即自治能力之未十分發達也中國商人周扶九以善賈名究其本領即周氏知人善任並予莊客以極大之自治權

三鴉片式共產黨往往過二千人以上則失敗究其根本則由於自治力之缺乏

由此觀之人類團體無論爲家庭爲商業爲社會主義凡規模廣大人類增多則治理之頭緒益煩而自治之要求即隨之而起故即令無前章所列各問題(如人種宗教等等)而爲欲發展社會公益增進人民幸福皆

必賴於自治蓋自社會進化一般之社會的精神要求(如教育宗教……)物質要求(如電燈自來水公園……)皆非有數多之自治不爲功也

(四)各級自治與中國之省

社會生活如果進化則凡有多數人民共同生活之區即當有其自治非此決不能達其精神幸福與物質幸福之目的以中國言則將當然有省自治(或府道自治)縣自治城鎮鄉自治或市自治名目頗多惟其所定惟吾人於此不能不加以一言之補充者即自治階級愈趨於下級者(鄉與市之類)與人民之幸福愈接近(如學校電燈自來水)而愈趨於上級者(中國之省)則與中央之政治愈接近也

(五)自治與聯邦

自治之義於何起起於就一個國家之下謀達其各部分不同而各自要求之幸福(第二章之意義)或各自要求其更圓滿之幸福(第三章之意義)是也惟是一般政治機關有一不可挪動之原則愈爲上級機關則愈爲政務的(定政策行使監督權)愈爲下級機關則愈爲事務的(對於一切實地之處置)中國之一省以人口財力觀之比之歐美之一中等國家毫無遜色若將自治權充分發揮即謂之邦誰曰不宜

(六)聯邦之三類型

聯邦聯省不過名詞的形式之爭若求正然之解決須一面求中國之省爲何物一面仍須求西方之聯邦爲何物中國之省若就歷史言之一行政區域耳殆無所謂自治尙何有邦之可言今日軍閥橫行皆知其優焉

不能終日吾人若真正欲言民治當然不能以此一時之假象爲基礎蓋軍閥朝起夕仆在社會上毫無制度的及人民心理的之可言完全不能找得立論之根據故欲論聯省或聯邦當然求其論據於西方然後再證之以中國之現象而問其是否相應

一 美國聯邦以十三個獨立自治州爲基礎中國無此歷史也

二 德國聯邦以二十餘王公侯國及三自由市爲基礎中國亦無此歷史也

三 瑞士聯邦以地理上宗教上民族上完全不同之多數領域團體爲基礎中國亦無此歷史也

以上爲聯邦之三大類型而其中有一共同之條件即美國原本爲十三國而各爲一國德國原本爲二十餘國而合爲一國瑞士原本爲二十餘國合爲一國而中國則原本爲一國實無法使之分爲二十餘國而再與之講聯邦或聯省也

(七) 最高自治性與聯邦之關係

前既言之自治之愈高者愈近於政治矣故哀爾蘭之要求自治也其結論乃在對英獨立今設例以明之欲辦一小學自治之事也一而須訴之學制一而須訴之經濟而皆被縣官所挾持則控其縣官於省官此當然之手續也而省官乃袒縣官而不予縣民以自治(讀者須知不自行籌款自行立法之自治是無用的)即當然控省官於中央政府而中央政府袒之如故也則請願於國會國會乃與政府一鼻孔出氣則乃當然要

求多出議員而所要求者終不能達平均本區人民之利益之多數至此乃不能不訴之政治革命故最高自治者常與國家統制權爲最易接近而聯邦自治之義其大體即除却必要最高統治權之奉諸中央外其餘皆各自保留之過此則毋寧獨立之爲愈蓋西方人民政治之思想極爲發達有八千人成一獨立國而不嫌人數之少者(意大利領域內有一獨立國名撒馬利拿人口八千餘養兵四名其關稅由意國附帶徵收其大總統答拜中國駐意公使乃係步行云)即此最高自治思想發展之結果也

(八) 中國人自治能力之幼稚軍閥之現狀

國民對於政治之自治力之發達與個人對於家務之自治力之發達完全相同一般無父無兄之子弟其對於家務之自治能力往往較之立於父兄之下者較爲發達此無他訓練之結果也西方人民因地理歷史之關係權利之觀念甚深不甘於單純被治之下犧牲其權利故非求得滿足之自治不能相安中國土廣民衆統一大業早告成於二千年前科學思想乃各反蹙乎西人之後天高地厚人民毫不感不得自治之痛苦何爲自治何爲非自治在高談自治者或尙不免幾分隔膜故自民國以來中央解紐羣雄割據因利乘便以省爲根據而括財練兵其勢力超過一省以上者則連跨二三省而爲巡閱使而不及一省者則爲鎮守使而其唯一相同之條件則爲一切政治純以武力爲根抵上不服中央之命令權下不問人民之選舉權與監督權是也

(九)策士口中之聯省自治

中國革命十一年人民損失不可勝計而所得之效果有二中央之統治權完全瓦解爲國民所共見一也軍閥之下不與言民治二也當此之時乃有一種軍士式之政客出焉所謂策士者乃不以真正之政治運動爲目的而專以個人之活動爲目的者也周末戰國之世羣雄並峙擁千里萬乘之富而日有朝不保夕之憂於是而策士大行其道爲之出一謀畫一策以保其夕旦之安而六國相印被於一人之肘後矣其實盈野盈城之禍即由若輩所造成者也方今軍閥之據省自王者知祿位之不可卒保於是以自治之名行割據之實既曰自治當然可以不必服從中央至於自治之是否要問人民則以省議會爲標準而省議會則十九屈服於金錢威力之下

(十)民黨對於聯省自治之態度與「聯省自治」之不名

謂聯省自治不常有乎則民國七年以來之西南各省固一完全聯省之名形式也謂聯省自治之常有乎則誠不知真正之自治與聯省有何關係也蓋自治之爲自治無論爲高級的或低級的總不外對於國家統治權之下保存一部分獨立之能力而對於同一立於國家之下之各區域(如甲省對乙省)在法理上實無何等必要之關係惟民黨政治家自民國七年以來在廣東建立總裁政府自不能不有一種方法求得各省軍

同情利用之使反抗北京政府于是而聯省自治之說大昌究其實

中人未嘗自底自面發表一篇對於「聯省自治」之積極贊同或

反對之文字蓋在中國而談自治無論其程度至於如何之高即今如哀爾蘭之對英獨立亦無加以聯省二字之可能性蓋德美之聯邦乃聯綴各邦而使之爲國中國之省乃不待聯而早爲中國之一部居今日之中國而曰聯省其言中早含有一個督軍或總司令在內於人民之自治何與故以聯省與自治而綴爲一名詞蓋其不名爲已甚矣

(十一)省憲法應否成立之研究

日前駱繼漢先生曾撰一文解釋憲字之意義徵引說文甚爲詳備惟作者之意以爲名從主人伸言之即凡名之本義起於東方者當先求諸東方之解釋而名之起於西方者當先求西方之解釋東方之有憲法自日本始而日實學諸西方西方所謂憲法者根本法也申言之即一國無上之法也再就此意而演繹之即一國內之一切法律與此法衝突時此法有效而他法無效之謂也日本人舉函此意義之法而以「憲」代表之實質上不見有何等相同之點不過當時日本制憲實以天皇爲主體故取中國「鑒於先王成憲」之義以表其最高無上之敬意其實中國古人之所謂憲不見有根本法之義也(中國前清稱上級官即稱憲)至於西方民族其勞動組合即往往制定憲法以示其一般不許違反之義又不特州與邦乃有憲法而已然則依此原理凡帶一種獨立性最高性有制裁性的共守的條文即可謂之憲法則豈特省之可以制憲即縣又何嘗不可制也

(十二)國民政治運動之必要的義務

人意見今日之政治情況非省憲當要與否之問題乃何人乃有之資格之問題例如最近湖南一省羣帥並立各自據地養兵爭爲雄乃趙恒惕不能制一心制造省憲省憲內容有湖南以外之兵不能入湖南境之規定而湖南一省之收入曾不足以養湖南之兵使中國各省盡如湖南盡制與湖南相同之省憲延長二十年中國尙有人類否作者亦深諒年來中國策士失意於中央者有遊說於各省之必要然要知以國民如運動政治非如技師律師專爲他之一個人或一部分人辦了一分事而於中取得自己利益以去此外更無所謂責任要精白其心忠實其念以謀全體永久之幸福果爾則講自治者須講人民自動的眞自治而勿講軍閥代謀的僞自治講省憲者須講人民自定的眞省憲而勿講軍閥欽定的僞省憲則民國前途庶有多也 一月二十四日

何弼虞意見書 湖南制憲與省憲問題

立法之道宜恒存法理政治兩面之觀察法理憑學說據先例理想居多政治則不離夫國情與民智事實爲重理想所可事實亦可則必先理想而後事實理想所可事實不可則宜顧事實而抑理想不衡夫此者是謂臆斷臆斷之立法未有不起紛爭而遺害於無窮者湖南民國之一部也亦即國情民智之一部湖南之與各省平流共進之省也推湖南之國情民智即可知各省之國情民智湖南制憲爲國情民智之已表現於省憲者鑑於此即可作各省省憲之政治觀故鄙人爲述湖南制憲之經過及其效果俾議地方制度者得以借鏡焉復次述鄙見以質之高明

先是趙恒惕之據有湖南也政客之不得志於南北政府羣走依趙氏爲門客建聯省自治之策且爲定攘外制內之謀攘外制內者藉制憲以破約法而完成其獨立之地位復假憲文以軍權鉗民口也趙氏固素抱割據野心者客言深中其隱乃從之於是委任彭允彝等十餘人爲起草員從事憲法編纂焉夫趙氏立憲既以割據爲目的則攘外制內之兩大政策實爲憲法中之第一要義故該憲第六十九條省之租稅依省法律之規定徵收之第八十九條省外軍隊非經省政府允許永遠不得駐紮或通過本省境內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一百二十八條省法律未公布以前中華民國現行法律及基於法律之命令與本法不相牴觸者仍得適用於本省第一百二十九條國憲未成立以前應歸於國之事權得由本省議決執行之皆攘外之法也第五十五條省長統率全省軍隊管理全省軍政第一百三十九條現在軍隊未收束以前本法第八十八條之規定暫緩施行皆固軍權鉗民口之法也夫此兩大政策既星羅棋布於湖南憲法之中則趙氏恃此莫大之軍威與財權且蒙以憲政之假面具斯對內對外可以爲所欲爲矣案既成該委員以獻於趙趙爲掩飾國人耳目計乃令各縣知事指任審查員組織審查會審查之當時會員中頗有持異議者趙則率以兵力迫令通過之劉揆一氏被逐出省某某數審查員在寓爲兵士所毆皆持反對論之最急激者也審查後復有總投票一事趙氏恐遭人民之否決復屬意知事就衙署

雇員代書之湘人李續源蕭養晦等請願國會書中所謂總投票之前既未調查戶口確定票權總投票之時又未分配票紙定期集合徒飭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實皆當時實情也此湖南制憲之經過也

夫憲法者有犧牲代價之物也湘人處茲殘暴政府之下竟不期而得此自由之保障寧非幸事然而未也禍且滋甚憲法公布一閱月而工黨之黃龐爲戮再閱月而民黨之陳李駢誅人民無從申訴莫能過問曰以有憲法在也加征田賦期以十年發行公債數近千萬政府盡情搜括人民莫敢抗曰爲施行憲政也趙氏即真省長以來掌握兵權如故也專斷民政如故也昔之軍民分治人民猶有幾希之望今則爲制憲而治爲一爐矣昔之軍額過多人民猶得非議今則爲憲法所不許矣邇來外債之訂借動以千數百萬計漢口美商之契約幸而中輟中國銀行之委託又復見告他省借債數逾百萬必得中央批准者湖南則以憲法之保證可與外商直借矣湖南本省自治團體也今則一變而爲獨立國中中央欲變更其司法財政軍政諸制度彼且以省憲相爭以民意相抗也要之湖南自有省憲趙氏肥而湘人瘠趙氏固而國家危省憲之賜於湖南與國家者禍亂而已耳今者大錯已成方來之隱憂正不知伊於湖底省憲不亡趙不去循至流血伏尸亦非意外之事也此湖南制憲之效果也

湖南制憲之成績若斯吾人於省自治制憲之政治其爲利爲害可得

焉

制憲之權源或曰爲省民所固有或曰爲國家所賦予二者孰是孰非姑不具論然要之皆當築基於人民心理之上蓋憲法爲人民總意所寄託非如普通法律可認爲最高權意思之表示而人民苟無制憲之心理則總意不生總意不生則法意無憑強嫩之必不得正確之表現而憲非民憲夫今之所謂省憲者起於聯省自治之陰謀爲一二軍閥政客所主張實於人民無與也觀於趙氏之制憲自湘人視之有若隔河之觀火發案權也審查權也總投票權也皆一一放棄一任趙氏及其黨徒之盜弄憲法公布之後趙氏專橫暴厲如故亦無人執憲法以相繩此亦可以知人民心理之所在矣故省自治憲無論爲原權爲賦予皆非人民心理所要求此其一也

夫惟人民無制憲之欲望故制憲之職權一方拋棄則一方盜弄省自治憲無異軍閥自制之軍閥得自制憲而軍閥之策略即可共省憲以僭行今天下之軍閥不獨趙氏一人也此端一開正不知幾人稱帝幾人稱王矣彼主張省憲自治者欲藉此以除軍閥其利害適得其反耳顧或者謂湖南制憲之弊乃趙氏之罪而非省憲之罪也今草案國權一章第二十二條規定省不得自置常備軍第十條規定常備之駐紮以國防地帶爲限是國憲朝布而軍閥夕除更何盜弄割據之足云其然豈其然耶吾國綠邊數萬里何地非省何都非邊排內省之軍閥而集之邊省豈謂邊省遂非軍閥割據之地耶方今綠林大盜結隊橫行帝制餘孽蓄謀待覷腹地數千里無一兵一將一旦復有張勳白狼其人乘隙紛起警察既單弱

邊軍復鞭長莫及土崩瓦解之勢成禍亂寧有極耶夫邊省之防軍是內省之軍閥繼之匪患無殊已去之兵患軍閥割據於邊陲固必藉一憲以圖自封匪徒割據於腹地亦必藉省憲以相號召於是省憲之制度不獨爲軍閥所盜弄抑且爲匪徒所假竊國家始以省憲之故遠兵而張匪終以平匪之故召兵以亂法兵匪交橫治絲益紛未收省憲之益而先釀省憲之禍是不得謂非自殺之道也此其二也

湖南憲法如財政如司法如軍政如法律抵觸皆爲脫離中央自成一國之趨勢此雖趙氏割據之結果然亦可從此而得省憲分權必至法度凌亂之消息解者曰草案地方制度第二條之但書正爲預防此弊而設各省既範圍於國法之內自不虞省憲之凌亂無章雖然此知其一而不知其二也國憲於地方制度之範圍不過舉其大概耳其周詳則有恃於法律然試觀吾國現時已有之成法究屬幾何公法惟刑律私法惟公司律而暫時適用之大清律則陳腐已甚殊非現制之所宜且其效力由於政府之命令不能強各省以必遵故雖謂吾國爲無法之國未始不可今後欲求公私諸法之成立必遠在數年之後而省憲產生則爲期必邇省憲制矣國家究執何法以範圍之甲省立一憲曰打破家庭制度夫妻共子乙省立一憲曰維持社會宗法尊尊尙等而國家於親族無法也丙省立一憲曰貿易自由丁省立一憲曰營業官許而國家於商事無法也戊省立一憲曰土地公有己省立一憲曰財產世襲而國家於民事無法也一省之政權歸於何黨派之掌握即制成何種之憲法新奇者流於過激頑

固者滯於閉塞而一國之內遂以文野懸殊秦越異政焉迨至國家立法各省省憲行已數年於時欲以法律劃一之已無如尾大莫掉之勢何結果惟有委曲遷就耳遷就斯凌亂矣然此猶曰有法可立也至於國家所當放任於各省者則一經制憲必一發不可收拾如人民之權利義務甲省重而乙省或輕政府之責任權力甲省分而乙省或集普魯士憲法以基督教爲制度之基礎（人民仍信教自由不相抵觸）各省效之則孔回喇嘛必難見有省憲封侯襲爵世界猶有存者滿蒙法之則王公貝勒必長保其尊嚴凡世界過往之陳迹方今暗伏之政潮莫不可因一二人之偏見攙入省憲之中甚至外人煽惑利誘威迫則外蒙之憲法利於俄西蒙之憲法利於英東三省之憲法利於日本循至割疆裂族而省憲之罪莫贖夫民國二十餘省省各異法人民有動輒觸法之虞工商無貿遷往來之便其不利吾民已甚况進退各走極端政治呈偏枯之象強鄰交相利用中央乏補救之方其誤國不亦大耶此其三也

世界憲法除英吉利及一二小國外莫不屬於剛性湖南憲法之修改必須人民總投票如各省制憲其屬性必與湖南相去不遠此剛之又剛也學者論剛性法律之弊甚多而莫大於阻礙政治之進化以一則演進一則固着也吾國承滿清陳腐之政治逢世界激進之新潮其應興革之事立法者每不易預揣而得之今歲所是明年即非是剛性法律爲尤不適於吾國可知今省自制憲一國之內頓增二十餘處之障礙物上梗國政下阻新機其不利不便爲何如夫國家立憲所以鞏固國體保障人權在

勢原不得不爾至於地方自治法者受其權於國憲自得達充分發展之目的正不必二重憲法與政治改良增進之路此其四也

由是觀之省憲之有害無利亦既灼然可觀矣斯去取不可立決耶而主張省憲者乃又有說焉賈君繼漢之言曰憲法二字無甚特義亦國語所謂賞善罰惡國之憲法之類又曰憲法有廣狹二義廣義爲含有國家組織之法律古今萬國皆有之狹義專以規定國體政體爲中心近世歐美始行之省憲法適介在二者之間又曰省憲法者名爲一種省自治組織法實則不過本章第四條之施行法呂君復又從而補充之謂憲法者組織之義也凡物莫不依其本性自定組織省有人幾千萬有地幾萬方里各有其習慣性質環境而謂可不自定組織又謂省有人格與個人或團體無異個人於起居動作常有自律規則團體亦有組織規條省憲亦猶是耳本極平庸之事乃互相警告視同怪物果值如斯之氣力以反對之乎二君恐議員不解憲法之意義不惜以教師之婆心分詮並釋以冀減少其反動力其用心亦云苦矣然而鄙人猶有疑焉者信如賈君言省憲法既不屬於廣義復不屬於狹義則其意義究竟作何界說此不廣不狹亦今亦古之憲法究其性質若何標準誰在殊非介在二字可能表現若謂即可解爲省自治組織法或大綱施行法則何不簡捷直書而必採此與國憲名同義異之用語使今人多費猜疑後世成爲訟案若謂依據前言恢復古義則是我國春秋之世已爲立憲國家今日制憲爲多事也又信如呂君言省既當依其自性自定組織則立憲爲各省應有之原權何

須本章第二條賦予之更何須第四第十兩條代爲之組織今亦取譬於物凡物之組織外力不得而助之助之則不生如省之性猶物之性則國家不得助長是組織之義未必即省自制憲之義也且果省憲之爲物亦若個人之規律存廢無關重輕斯省憲雖非怪物亦已等於菟狗吾亦欲勸呂君不必費如許氣力以爭之然則憲法者若何謂耶此界說不定則制憲之爲利害無從推究而贊成反對皆屬空談據愚見所及以爲法律術語之解釋當屬於立法論之範圍析辯形聲乃爲考據之學汎論陳語不過沿革之談皆非立法者之急務若從立法論言必自其立法之時觀察其所屬法之本性爲若何以定其意義方今世界各國之憲法其本性可得而言者有四一爲立憲國或邦不可少之法二爲民意之結晶體三其範圍得較普通法律爲廣汎四其性質屬剛總合言之即憲法之爲物乃立憲國或邦之人民迫於必要之原因結合大多數之智力從廣汎之範圍而制成之剛性法律也此種有共同性之法律無論各國之命名若何祇吾國一般之認識既已稱之曰憲法而約法又經從而引用之則立法者一言憲法當不能別有所指蓋舍此以云憲法實現世各國所無有現行國法所難通而爲一般國民所不識也故曰古義曰組織曰個人規則曰介在廣狹二義皆不能引爲解釋憲法二字之標準（組織爲憲法之作用）若然憲法之界說既如此吾人由是以推究省憲之利害則從第一端言各國立憲爲鞏固國體政體聯邦立憲爲繼續固有權利吾國各省是否有此必要之原因如其無之是否自治爲一事制憲又爲一

事英吉利無地方憲法自治稱世界第一今制憲與自治混爲一談是否於理論不通從第二端言各省省民是否有要求制憲之心理得由此以成省憲之結晶體適如湖南人民之放棄是否大權旁落必爲軍閥政客所盜弄從第三端言省權以概括規定並許自行制憲之結果其立法行政除國憲制限數事外省皆得自由主張自爲進退中央無從過問儼成獨立之國家是否省於應有自治職權之外當發生危險之枝節如前述凌亂法度引起外患之類從第四端言剛性法律是否阻碍政治之進化如有阻碍則當此廢與之時又地廣民衆苟非萬不得已是否宜殖茲骨鯁之物

要之鄙人所惡夫省憲者自其無用言有若駢拇枝指自其有害言適如城社之滋狐鼠今者湖南之城社已爲狐鼠所憑依存之則爲禍毀之則傷人欲爲桑梓謀福利爲國家計安全者慎勿使其省爲湖南之續而置國家於燬火積薪之上也

李景瀛 對於憲法地方制度章不贊成省憲並主張縮小省區意見書
吾國省制沿元明清三朝之積弊釀成尾大不掉之勢民國一紀之變亂實基於此軍閥官僚政客皆利用此巨大之地盤以爲伸張自己權利之憑藉而全國生靈之塗炭亦與爲無紀極此誠至足痛心之事自非根本掃除更張曠然大變與民更始縱復屬精圖治皆爲小補之計何以芟夷官僚之庸腐沮遏政客之陰謀使軍閥無所資以自逞省之職員遼闊豈一人精力所能周何以使民人不望省長若帝天利害纖悉皆得自陳何

以使省長不復擅作威福凡所作與一以民意爲從違以無負國家爲民設官之本意何以使文明事業次第咸舉皆省長精神之所默運周諮博訪各因地方之情狀通變宜民以交極夫天時地利人力之所宜既無阻滯不達之端亦無首尾衝決之慮省長位尊所有要政無慮爲官僚政客與其姻婭私黨所把持何以使全國畢業學生各就其才智學力之大小皆能自效於職業以收爲政在人之效何以使庶政咸納軌物人民油然而各得安其職業永不生其他非分希冀瑞士習厚民風法治之國仍一遵乎道德合新舊爲一治以發揮吾國五千年文化之特長使靚國者望氣而驚何以使物力平均以天下之財贍天下之用永無宿蠹中飽蝨緣窟穴偏積一隅之弊何以使全國中階級日少雖內閣元首亦不甚尊以符人民平等之原則咸昭然人道與天地之所以並立省見之積深矣直隸人曰吾直隸人之直隸也廣東人曰吾廣東人之廣東也各自爲謀不相顧恤何以使全國父老子弟悉爲同胞休戚相關永無特殊畛域之分何以使蒙藏青海向不適用省制之區得以次第設置縣治期與腹地文化等量齊觀以符五族共和之真旨凡此磊磊諸端皆省制爲之厲階省制不除雖日日言建設皆虛語耳縱有小效決無大益以地盤之雄厚實足供其無道之橫行無術以制止之也哲學家有言美惡常並域而居如前清之平定髮捻庚子之保護長江流域與近年改建民國削平帝制復辟諸役不可謂非省之朋效而袁氏借革命之力顛覆專制創建共和尤爲亙古無前之偉烈然袁氏絕非真心傾嚮民治特不經過共和一階級無

以取帝制而自爲袁氏之才非不知省制之不足復存特留爲諸子封王地耳而義旗乃舉自雲南事變固出於所不意也豪俊並起迭爲長雄此自鼎革時恒有之事若遂據此謂爲省制有功共和可謂其一未知其二也且民國之所以連亂不定者皆以袁氏保存省制之故權衡利害輕重省之爲利百不逮其爲害國以民爲本民之不安功於何有以世界之趨勢及吾國革命主義之流行度之縱無袁氏亦有共和告成之日爲期雖緩流毒亦不至若此之甚孫中山革命巨擘試質之此義以爲有當焉否也省制不除全國永無寧歲假有梟雄者起而利用將有復返於顛制之一日又所宜深慮而遠圖也昔孟子以魯方百里者五有王者起當在所損太史公深譏漢初封建連城數十漢諸侯王之所以淫奢不軌自取先後誅夷者以此此皆大聖大賢之宏識足以示千秋而不惑今之省制大者百數十縣小者七八十縣視古代尤侈矣假有孟氏司馬氏其人身操制憲之權其於省制之存廢必有不待再計決者尙何啾啾爭辯爲吾國漢唐宋盛時史書咸謂治化近古夷考其實當日措施之乖謬實不可枚舉雖賢人君子之身秉國成者亦往往太息歎歎有束縛功令無可如何之歎而沈淪下位者不克以一言自據於當時抑又無論視吾今日全國人士得自由發爲言論著之書報函電而莫之阻遏者常爲古人意想所不到共和之勝於顛制已如是若復悉軌於正無意氣偏私之失其裨益於治化爲何如共和建設之難千百倍於開創開創在一時可以權力行之建設在萬世非合羣才羣智精思渺慮兼綜條貫審取其中復以斷

決行之不可質而言之民智之深淺民德之醇漓實與建設之良窳爲一體國會代表人民負建設民國專責所制定憲法之良窳豈惟一時治亂所關國脈之存亡亦於此焉是繫建設之事萬端要必有提綱挈領之處綱領何在反其所以致亂者而已矣民國致亂之源厥惟省制省制一日不廢民國一日不定國會權力無上全體同心一意以大公至正之道昭示中外不爲威惕不爲利疚其於廢除省制殆如拉朽摧枯然人之欲善誰不如我顧復羣然主張省制且競欲各省自制省憲以助成聯省自治之趨勢何也考其爲說曰廢除省制軍閥所不許也不知人生各具天良近年兵革不休民命糜爛亦軍閥所痛心特處此虎噬鯨吞之世苟不亟起自衛將爲人所剪除此負彼勝適以厚見讎者之勢力而大快其心縱使脫權下威亦於國無絲毫之補故不爲也苟不慮爲敵讎所兼并且使民國建設諸政益爲簡捷易行其年衰而思所息肩者得終身享優游林泉之樂視在職政務之紛錯警報之踵沓人民之環顧政客之喧聒爲苦爲樂殆不啻判若霄壤將自請解除兵柄之不遑其年壯而志欲有爲者國軍分駐國防要塞已裁之軍隊以工程林墾爲善後均不可無人統率非久於戎事者誰與領此固非刪除省制軍閥全歸無用也世無萬世不敵之軍閥權勢不極不致驕溢忘先亦子孫所利賴於軍閥奚病焉且能自致於軍閥者皆世所謂聰明人傑也識力恒百倍常人今以閒暇之故得盡出其所蘊蓄以教肄子孫凡世家大族取精用宏多天資高亮之胄所謂王謝子弟生長見聞文獻不足猶超人羣者也今得與庶民齒發憤

求學期自樹立能無豪傑震發於其間行見趾美踵華暉映門閭且世引之於勿替矣此真軍閥與官僚之幸福所宜願而樂之者尙何權位之足戀其必心焉許之晰也若以頻歲國內沸騰慮施行之始或有扞格則於廢省條文下加以其施行期限別以法律定之足矣期限不迫自不致激生事端不出三四五年從容結束民國國基於以永奠失今不爲後患必更甚於今日省制且不可存况於省憲省憲且不宜制定况於聯省自治是顯分吾國爲二十二國而特別行政區域與內外蒙古西藏青海尙不在內何樹國之多也豈和平統一之本旨乎然爲此說者固且持之有故言之成理也其說曰雖以實力派之故不可遽廢省制然亦不可漫無限制省憲即所以限制軍閥使不得自恣固非軍閥家所願聞憲法中規定軍民分治軍隊專以對外不許干政省長無軍權自然不能爲變省憲乃全省民意之所制定足以監督省長行政何暴虐之能爲及若聯省自治固基於南北對峙之形勢不可囿於一省致勢力孤弱近無以匡扶時局遠無以防禦外侮內無以振興文化與實業自古外輕則內重內重之所積將復返於顛制之淫威與世界進化公例相違反欲防止內重不得不固存外重之勢以預爲抵抗各省民氣恢張實遠勝於北京聯省自治之後民氣愈奮國力愈強此皆驗之於日稽之於心迭經多方討論而後敢定固非冒然以爲之也此其爲說似可顛撲不破矣雖然天下之大事必本真理以爲衡無可參以調停選就之餘地前者民國初元袁氏欲利用革命革命諸子亦欲利用袁氏依違隱忍爾虞我詐以成共和致國基

飄搖不定者十稔至今海內識者有美哉猶有憾之歎今但論省制宜廢否耳豈可復爲遷就之說且限制之而僅免於橫決與限制之而愈滋其橫決何如 Unlimited 而自無橫決之爲愈省長固不預治軍而警察名額之增加巡防警備保安隊之設立以今日省區之大任何省區以緝捕盜匪保持公安秩序爲名義皆能驟增至三四萬以上有此三四萬變名軍隊何事不可橫行况彼省與此省設有爭戰其臨時增額必更倍此尤非憲法所能限制乎若名爲統治全省不許其以保衛地方之故有所召募是因噎廢食也何以維一省之治安若尋常盜匪亦須請國軍助勦則國軍當時時屯駐省城人民供億不堪其擾地方官又無權制馭軍隊與不軍民分治奚異焉國軍分力於各縣一旦有外侮何以禦之是軍隊對外之義亦將等於虛設且省憲一本民意爲制定亦恐徒託空言吾國人民尙無政治之深識選舉之始已爲官僚政客所左右故議會者官僚政客所叢集也政客之意多欲希冀官僚操縱軍閥官僚承軍閥之旨與政客相鈎聯皆非能深諒民意者何能制出真正民意之憲法省長而柔懦也將惟黨派所願指遂其攬權營私之詭謀其狡黠者將與黨派朋比爲奸以魚肉小民爲得計權之所在衆所競趨何處軍閥不能爲變名之省長議會與省長爲一致且有固寵希榮甘心違憲以相從者矣何從監督其行政要之不變更偌大地盤殆無之而有合此省制所以不能不廢之真理也而省憲之不可特其附屬以行者耳語云不知來視諸往今湖南一省已先自制省憲矣然全省父老子弟之痛心於省憲爲何如湖南爲革

命發源之地民氣可謂發揚猶然若此况於他省此可燭照數計而預卜者也而猶復堅持省憲主義不變意欲奚爲聯省之說尤爲不可有聯則有拒以利害瞬息萬變之不同今日聯此省以拒彼省明日即爲聯彼省以反攻此省軍興用繁正供不足乃出搜括搜括已窮而忿爭不息勢必舉借外債斷送本省財產甚或假外兵以敵鄰省互倚外力爲重終必兩敗俱傷肇瓜分之慘禍美其名曰聯省實則自亡之道而已國亡種滅人民安託尙何自治之足云原聯省之所自起於南北對峙南北對峙乃一時形勢所結合有利害共同之動作廢省之後南北各無地盤可爭自然易於統一殆不足慮而遂欲於憲法規定之視爲萬世不易之常軌寧有當乎若欲存省制以防內重揆以史事似爲深慮所宜及但今昔不同昔之內外重輕互爲消長乃專制時代所必至今則不存省制外固輕矣而內亦不能重何也有國會以監督政府地方普設自治權亦有所分也權在議會與自治內何從重惟議會自治之不良亦足以病民禍國而政府有監督選舉之權選舉之時政府不惟不復以武力指派以金錢賄買且實行其固有之權爲嚴重選舉之監督凡賄賂公行及攘奪他人選舉權皆一依法律處斷之私權私利所不行人民公意自出其所被選自必以平日聲譽著聞者爲多矣議員有學識才有道德始可收代議制度之利而辭其弊至欲收自治成績改良教育敦勵風俗無他法也其詳非此書所能盡國體共和由官治變爲民治今其時矣要以剷除省制爲本始何爲復貽此痛毒於無窮今雖倉卒通過省制不可挽回猶冀取消省憲

主張於憲法中僅爲地方制度概略之規定寬留餘地以待隨宜斟酌人直接所受之利害惟在地方制度如何實萬萬不可忽視事理深輿輻員如此廣大變故如此參錯安得不熟思詳考隨時考慮所得多出單行法其不備者留待下屆國會庶亦可也要之不可以意氣用事以武斷行事此唯一之要道也俟憲法公布後根據憲法第二章第二條附項公同提出變更區劃法律案悉心參酌務俾省制名存實亡永息割據紛爭之患庶可失之東隅收之桑榆此何事也安可護短飾非置國家久長於不顧此制不革則民國根本無從建設現行省制雖沿元明清三朝之積弊而淵源甚遠見於遺聞者肇自共工氏之霸九州夏之觀扈商之大彭豕韋周衰春秋戰國之羣侯漢初之諸侯王唐之藩鎮皆是物也今一舉而掃除吾國五千年專制之錮習樹植民國萬世不拔之鴻基吾人何憚不爲釋此不爲而專爲其病者何以對全國人民是非昭著何去何從無俟再計若猶膠執成見黨同伐異瀆道真紊國典度非吾兩院諸君子所忍出也吾兩院諸君子才識學業經驗俱勝景瀛百倍雖然智者千慮必有一失愚者千慮必有一得景瀛私持廢省之議二十年矣甚願我兩院同人如大舜之舍己從人好問察邇取消省憲之議且一致爲縮小省區之主張依法提案與全國更始以十年同舟患難之誼用特謹掬忠悃垂涕而道區區愚誠伏惟垂察可否之處敬候

明教

李景瀛上言

張善與 本席對於丁君提案之種種理由頗有懷疑之點故表示反對

按丁君之意思係因迎合現今聯省思潮故認爲國憲中應容納省憲據本席看來須先觀察近年聯省自治說何由而發生則此問題自易解決查北方自直皖分派以來每因政治上不平均遂使畛域顯分南北各省則每有本省人操縱本省政治之事即如前歲廣東非常會議選舉非常總統時曾任命五部總長皆係本省人因此種種政治上之不平故一般

人遂聯想於聯省其實吾國本係統一國家如勉強認爲省得自制省憲則將來勢必四分五裂若謂中國政治不良改良之則可若謂非聯省自治中國不能圖強則不可故本席不敢贊同至若所謂新潮流一語本席實不知何者屬於新何者屬於舊查美國之聯邦制度發現於百年前考美國邦之性質頗類吾國舊有之道如是則聯邦制度在現今世界自不得謂爲新潮流矣故本席認爲如將省之地位仿照聯邦性質容納於憲法內殊不合宜憲法在二讀會中已明明通過『中華民國永遠爲統一民主國』現在若欲承認各省自制憲法則勢非先將從前二讀會通過條文全部推翻另行起草不可再現今聯省自治說之起源確由於各省實力派所發動憲法已通過之條文尤不能因二三督軍省長之意思而變動又查湖南憲法已規定省長由省議會選舉縣長由縣議會選舉經省長任命之廣東省憲草案之規定亦復如是試問此種省事權是否與國憲中之統一牴觸本席不贊同丁君之意思大略如此

王敬芳 反對省憲意見書

第一篇 緒論

余反對省憲理由爲同人拉雜言之者甚多同人屢促余爲意見書發表之事冗久不就茲者憲法會議將議及此問題在理在勢均不可緩乃取主張省憲者之言逐項闢之而繼以反對省憲之理由焉然余於發表意見之前欲特別聲明者四事

(一)近日某某等報登載某實力派因反對省憲故將用武力干涉制憲議員多與之有關係者云云一若反對省憲即有贊助軍閥之嫌疑也者噫是何言當省憲說初起時即有人言彼主張省憲者係受南方某軍閥之指使余力斥其妄不謂今日乃有此相反之論是說也其爲傳聞之誤耶抑造此新聞者別有作用耶均非余所敢知惟余有不得不向我國會同人爲鄭重之宣言者我輩見解既有異同自應以堂堂之陣正正之旗各發表其良心上之所主張其成其敗聽諸議會之公決其是非其利害聽諸天下後世之公評至於院外之贊成反對無論其爲曹錕之言吳佩孚之言孫文之言趙恒惕之言陳炯明之言以及某學者某新聞記者某商人某農人某工人之言或某街談巷議之言等量齊觀均足爲我同人研究之資料而不足以爲我同人取捨之標準若彼某某等報所載設爲傳聞之誤固不足辯縱令造此新聞者別有作用亦適自顯其手段之不正當耳與我同人乎何與心苟無愆何恤人言此等造作謠言橫加誣蔑之詞既與本問題內容無關恕不爲曉曉之辯也

(二)余文內之所批評或與某人面談時之所聞或係某人議席上所

發表之言或係某人發表文內所持之理由余深悲夫中國十數年來往往因政見之商榷流而爲個人意氣之爭傾軋排擠無所不至故對於各種言論但爲理論上之辯駁而不指明爲某人之言

(三)無論爲學術爲政見均愈辯駁而愈進步無如中國學者膠於數千年攻擊異端之積習不爲異己之言留存存在之餘地余默察近日一部份學者之態度一若省憲爲天經地義反對之者非喪心病狂即童騷無知者也以故如陳獨秀康白情諸君之所主張向爲一般學者所推重者亦因其反對省憲故而鄙夷之噫此我國學界一大弱點也望之望之海內賢達如有對於鄙見根據學理事實爲平心靜氣之討論者無論所見異同均表充分之歡迎

(四)主張省憲者利用我兩院同人急欲憲法成功之心理乃造爲反對省憲足以阻礙憲法成功之說夫誠使主張省憲諸君欲憲法之速成者何不先議第二讀會通過之條文公布之以慰人望又何不就六年地方制度案略加修正提出議決今乃平空添出一省憲問題明明知其不能通過徒耽延制憲之歲月而乃責反對省憲者以阻礙憲法成功之罪豈諸君凡有主張我輩皆唯唯聽命始爲不阻礙憲法成功乎此真無一辯之價值矣

第二篇 闡主張省憲者之各種理由

(一)闡省憲非聯邦說

此次舊國會復活聯邦空氣瀰漫燕市而分省制憲之說以起夫省憲之

是否可行自以聯邦之是否可行爲斷蓋省憲爲推行聯邦之重要條件主張聯邦者意中所謂省也邦也此則事理昭然不容或疑者也例如張州也不過名詞上不同其實一也君屬係主張聯邦制者所著國憲論闡發其主張頗詳盡其代商教聯合會所擬憲法草案即明目張膽將六年通過之憲法草案第二條中華民國永久爲統一共和國句之統一二字改爲聯邦二字雖未必適合國情要不失爲一貫之主張不意我國會同人中乃竟有贊成省憲反對聯邦之說夫單一國與聯邦國之別在其分子組織之不同以人譬之單一國之國家爲其全體而國民個人爲其細胞而聯邦國則異是自一方面觀之邦爲全體而個人爲細胞自他方面觀之聯邦國家爲其全體而其細胞則邦也所以聯邦國之邦有獨立人格而單一國之地方則否所以世界各聯邦國皆二重政府而單一國則否所以世界有二重政府者皆有二重憲法而無二重政府者則否今乃曰贊成二重憲法而反對聯邦是贊成二五而反對一十也有是理乎

(二)闡省憲法爲新潮流說

此次主張省憲者欲自壯其聲勢創省憲爲新潮流之說余思之重思之不知彼之所謂新潮流者國內新潮流乎抑國外新潮流乎今試就國外言之查歐戰以前由單一國相結合而爲聯邦國者其例不一而足由單一國分析而爲聯邦國者乃無一焉然則歐戰以前無是矣至於歐戰以後則以余所知歐洲政治上之新潮流有三其一實行馬克思學說俄羅斯蘇維埃政府是也其政治權集於中央經濟權集於中央可謂行古今

中外所未有之集權矣其二德意志之新憲法德本聯邦國而此次所定之新憲法則力取單一國之精神條文具在可以覆按張君勵所著德國新共和憲法其評論德國基礎之改造曰『自以上五者觀之中央權力之澎漲彰明較著矣』又曰『故吾以為德新憲法所表現之最著者莫統一精神若矣』又曰『蓋自是始由君主之同盟（見舊憲法第一條）進而為真正之民族的統一是為德意志建國之進步而非退步明矣』

可謂知言其三巴枯寧苦魯巴金等派之說雖在政治上未能實現然在社會主義上頗占一部分之勢力彼輩蓋主張無政府者單一國之一重政府聯邦國之二重政府均在反對之列就以上三種潮流觀之若俄國則純乎中央集權也若德國則由聯邦而趨於單一者也若共產黨則反對有政府者也其間孰是孰非孰執孰害均為另一問題不暇深論然無一焉為變單一為聯邦之潮流則斷斷不容誣也若愛爾蘭則原始未與英倫鑄成一國民

性且有深仇多年要求獨立近雖有改建聯邦之說然係另一問題縱令實現亦不足作改單一為聯邦之證據其他如奧匈等均係歷史上產物非人為的產物或者曰『他人之履不適吾足所謂新潮流者國內新潮流物不待論矣』也不觀西南各省獨立事實及湘浙自制省憲之事實乎』若然則是指政治上一時之現狀為潮流矣潮流二字之確否姑勿論然以余所知近年各省現狀有二一軍閥割據二土匪滿地軍閥霸占一省而土匪則或霸佔一府或霸佔一縣或霸佔一村一鎮一山換言之軍閥者土匪之大者也土匪者軍閥之小者也要之皆強盜也若曰此新潮流也當順應之

似先制定一土匪保障法凡割據一地方者其為一省一府一縣固無論即小而至於一村一鎮一山亦承認其獨立如歐洲之獨立市然為世界開一獎屬土匪之新紀元雖云奇怪猶不失為一部份之公平若以西南各省獨立為改行聯邦之理由是主張霸佔一省之強盜當順應之霸佔一府一縣一村一鎮一山之強盜當剷除之也是明白承認竊國者侯竊鈎者誅之言為正當而並予以法律上之保障也世界萬國有是理乎

(三) 關省憲為主張民治說

主張省憲者曰『今日國家之進步以發展國民自決的精神民族自決的精神為重要條件省憲者所以發達此精神者也』斯言也其所持之理由則是其所用之方法則非欲破此說當分三層研究之

第一省憲與民治為一問題乎抑各為一問題乎吾以為各一問題兩不相涉蓋憲法之為一重為二重此國家組織上不同之點也民治與官治之畸輕畸重此政治權限劃分上不同之點也試舉例明之英與法一重憲法之國也德與美二重憲法之國也若謂英法國民自治權之發達不如德美吾知稍治歷史者知其不然明乎此可知以省憲為發展民治精神之法其為文不對題不煩言解矣

第二謂有省憲則省行政權擴大可也謂有省憲則民治發展不可也夫民治對官治而言自治對他治（或被治）而言試思省行政權擴大後省民與省政府之關係官治乎民治乎自治乎他治（或被治）乎乃曰吾之主張省憲所以發展民治也非欺人之談而何

第三前二項皆就省憲不足以發達民治而言若欲求省憲與民治之關係則亦有二說焉（一）就抽象言之加一重政府則自治權多被憲抑一分省憲則加一重政府者也官治愈密則民治被壓抑愈甚省憲則官治（指省政府之官治而言）加密者也（二）就具體言之今試設一問曰近年各省之民窮財盡水深火熱由於中央政府之虐政乎抑由於省政府之虐政乎吾意無論何人必將不假思索而答曰由於省政府之虐政也不知來觀諸往無法律保障之省權擴大其流弊已至此主張省憲者假使其主張官治主張他治斯已矣今既主張民治主張自治而乃以擴大省權之省憲爲逕途譬之有人焉苦於家庭之束縛乃囂囂然號於衆曰『吾二十餘人（營二十餘省）共戴一祖父實苦其束縛不如每人各戴一父則吾所受之束縛必輕而吾所得自由發展之機會必多也』斯人也非愚則狂耳吾敢堂堂正正告主張省憲者曰君之主張民治是也主張民治而乞靈於省憲是猶却步而求前也

第四主張省憲者曰『集權近於官治他治分權近於民治自治此定理也吾之主張省憲主張分權者也安得謂非主張民治乎』然吾所急欲問者地方二字之解釋爲省乎抑爲縣市村鎮乎使作縣市村鎮解而於憲法上予以充分之自治保障誠足以發展民治矣然與省憲乎何有使作省解須知全民民治之不宜於大國者因國大則土廣民衆人民不能直接行使其管理政治權之故省亦一大國

也若謂省憲足以發展民治然則謂國憲足以發展民治亦何不可省權擴大對中央言仍爲分權對縣市村鎮言仍爲集權知中央集權不足以言民治而謂省集權可以言民治其不可通蓋彰彰矣

（四）關省憲足以促成統一說

主張省憲者曰『西南各省宣布自主五年餘矣對內則政治統一無望對外則國家體面有損華離破碎宜補救然湘省憲既已公布浙亦接武議憲其餘若粵之陳滇之唐皆主張定省憲者若欲速謀南北統一非予西南各省以下台之階不可省憲者所以予西南各省以下台之階者也爲斯說者吾信其動機甚善其用心甚苦然以余觀之西南各省之能否統一此政治問題非法律問題也今欲以省憲爲促成統一之具試問西南之宣布自主爲求省憲而不得之故乎試問西南今日之不取銷自主爲爭省憲未得之故乎試問吾國憲內今日規定省憲明日西南各省即取銷自主乎吾知無論何人對此三問皆將應之曰否是省憲與取銷自主爲各一問題不待言也西南各省之是否取銷自主既爲政治問題吾本不欲多言然不言又恐不足以解主張省憲者之惑故將經過歷史約略述之而西南各省宣布自主之原因蓋由於段祺瑞命傅良佐督湘之失策爾時西南各軍閥以爲段氏將次第易西南各督其地盤將動搖乃不得不連合自保（斯時余適在豫余友胡君石青由京去函曰清節（傅良佐字）督湘乃合肥之失策將來因此釀出政治上絕大紛糾恐不能免石青之言不幸言中至今思之猶爲慨然）適國會先時解散乃

以爲有好題目可借遂樹護法旗幟焉彼西南軍閥之腦海中究含有幾多護法之精神吾恐雖精於心理學者亦未易爲確定之推測也以故南北商學各界愛國之士奔走號呼以謀統一者屢矣迄無效果而滬上和議亦虛糜金錢與事無補論者謂彼既以護法爲名但能恢復法系即足爲彼下台之階舊法新選所以恢復法系者也然法系恢復而西南之自主如故論者又曰當滬上和議時孫文曾有只求恢復國會他俱不問之言儻使北方允此要求者統一久矣是以恢復國會爲其下台之階也乃國會恢復而西南之自主如故今又欲以省憲爲其下台之階矣吾不知我國民對於割據之軍閥當如孝子順孫先意承志不惜破壞國體（指改單一爲聯邦而言）紊亂法例（指憲法第二條既定爲統一共和國（統一即單一俟後論之）而省憲又爲聯邦國之重要條件前後矛盾而言）以希冀其一顧耶抑別有其道耶此與本問題無關不具論吾所慮者昔人有言欲加之罪何患無辭西南之統一與否既爲政治問題假使省憲定後而西南以他種理由反對統一其自主如故不知主張省憲者將何辭以解約法者與憲法有同等效力者也西南自主之爲違背約法行爲人人知之知之而猶爲之是其心目中無約法也心目中既無約法而謂改其名曰憲法即足以使割據者奉令承教維護憲法如封神演義所載之符呪用之而天兵天將即時降臨者乎吾敢言憲法之効力無是也

况割據者之違憲彼未嘗不自知之假使憲法內規定省憲後彼割據者

曰「吾本急欲取消自主然國憲既賦吾省以制憲權矣非俟省憲確定後不敢代表吾民輕言統一」理直氣壯振振有詞若然則省憲不維不足以促成統一或反爲割據者免違憲之罪而予以反對統一之口實不知主張省憲者更將何辭以解且西南政局變幻無定其重要人之主張亦不一即以廣東而論孫陳勝敗現尙在迷離恍惚之中而陳炯明者贊成省憲者也孫文者反對省憲者也假使吾國憲中規定省憲而廣東政局竟孫勝而陳敗爾時孫曰不取消省憲者吾反對統一不知主張省憲者又更將何辭以解再退一步言之縱令省准制憲而統一立時可達然所謂統一者非務虛名爲國家求實利也數年來西南各省以聯省自治相號召吾聞之熟矣假使其能聯而建設一強固之政府則雖自而不治吾猶取焉謂其有國家統一之精神也而無如其宣布自立以來始終如散沙然前雖有一廣東政府衆視之蔑如也假使有一省焉能實行自治則雖邦而不聯吾猶取焉謂其有發展民治之精神也而無如其自相屠戮人民日在水深火熱之中莫之顧也若欲爲所提倡之聯省自治四字下一較確定之解釋必曰聯之爲言分也治之爲言亂也而後可而尙欲以省憲交換其統一得毋以西南之分省自亂爲未足而必使全國皆效之乎吾真百思而不得其解矣總之憲法者國家之根本大法也而統一之成否政治之一時現象也若以國家之根本大法而曲徇政治之一時現象自陷於苦海而不能自拔耳吾願主張省憲者平心靜氣一思之也

一 與議定之條文相矛盾

查天壇憲法草案已經憲法會議第二讀會通過之第二條曰『中華民國永久爲統一共和國』凡憲法經過第二讀會議決之條文第三讀會僅能整理文句不得變更其意義此一說也非聯邦國無二重憲法而省憲者二重憲也前關省憲非聯邦說文內已詳言之此又一說也凡一法律前後條文不應自相矛盾小者且然而况其大者普通法律且然而况根本大法乎此又一說也然則統一二字既不能改而二重憲法又爲聯邦國之產物今若使省憲二字通過於憲法會議大會中吾不知我議憲同人將何以免於憲法條文前後自相矛盾之咎乎乃或至曲爲之解曰『統一與單一不同故第二條雖有統一二字之規定後半卽定爲聯邦國憲法亦無自相矛盾之嫌』查單一國聯邦國之名辭係譯自西文中國古籍無是也而譯書名辭之紛歧此又不可掩之事實無論如何第二條內統一二字爲單一之解釋毫無疑義統一共和國云者言中華民國之國體乃單一國非聯邦國政體乃共和國非專制國也若如曲解者之說統一與單一不同則統一二字當爲普通解釋與分裂爲對待之名辭試問古今萬國有以統一國與分裂國爲國體之分類者乎此真可謂奇想天開者矣

二 與中國國民心理相反

議員者爲國民之代表故凡國民心理議員所應尊重之而時時留意者也雖然中國之國民心理最難表現故嘗嘗爲人所利用卽如前清之請

開國會者曰吾代表民意也而革命者亦曰吾代表民意也袁項城之國民大會既全國一致投票舉袁爲皇帝矣而蔡松坡雲南起義時亦以爲國民爭人格相號召孰爲民意孰非民意似乎毫無可憑也者然余靜以思之亦覺其有不盡然者一國國民心理之養成不外學說歷史二端就學說方面觀孔子於春秋中表現其大一統之精神而孟子答天下惡乎定之問曰定於一是統一主義實爲儒家政治思想之犖犖大者而儒家學說影響於我國民心理者甚大此我國民所公認者也就歷史方面觀之秦漢以前爲中國政治未成熟時姑不具論秦漢以來大約分立之時恆亂而統一之時恆治歷史具在斑斑可考國民皆喜治而惡亂則贊成單一國而反對聯邦國殆亦人情之常然則今之主張省憲者對於國民心理毫無顧及可斷言也

三 與世界政治進化相左

余嘗深居默念人類政治上之組織今日以前爲由部落而進化至於國家成熟之時代今日以後爲由國家主義而進化至於世界大同之時代國家主義爲今後人類大害有常識者皆知之然廢國而代之以大同此進化也廢國而代之以聯邦此退化也猶之君主誠當廢君主而代之以民主此進化也廢君主而代之以貴族此退化也蓋人類組織自短時間觀之雖分合無定三國演義之開端曰話說天下大勢分久必合合久必分而自長時間觀之則是由分而趨於合由小而趨於大今之主張省憲者乃改單一爲聯邦揆之世界政治進化之趨勢何相去之遠也

四 與制憲常軌相背

省憲與制憲常軌相背與否關於此問題擬分四層研究之

第一憲法爲革命流血之結果而不應爲革命流血之原因試思憲法規定省憲後各省將雍容揖讓而各制成其省憲乎抑將紛擾至於不可思議之境乎以余所知如安徽之皖南江蘇之江南江北浙江之浙東浙西歷史經過各有地理上畛域其他各省皆然吾恐各省自制省憲後勢必至於各地方爲爭權利計選議員則名額有爭選省長則所隸之地方有爭其結果釀出地方之種種革命恐不可免爾時回憶必有歎息痛恨於受省憲之賜者矣

第二憲法爲人民向心方之表現而不應製造人民之離心力物理學公例分子向心力大則堅離心大則散國家社會之組織亦然查聯邦國之各邦常其未成聯邦國之前往往意見紛歧干戈相見至聯邦政府成立憲法確定後各守權限而戰爭以息蓋向心力爲之也反之若離心力大則必互相衝突互相戰爭而國且不國或謂此次憲法起草委員會所提出之草案大部份取材於德國新憲法德既可行我中國何獨不然不知德國聯邦國也聯邦國者採單一國之精神向心力之表現也中國單一國也單一國而採聯邦國之制度所以製造離心力者也我之精神既與德異推其遷流勢必至於土崩瓦解省解紐而分爲道道解紐而分爲縣十年或數十年後或者人心厭亂未必無重謀建設之一日所可憐者吾同胞所受之慘痛

所可懼者彼世界列強不吾待耳何如直截了當於國憲內予縣市鎮以充分自治權俾其有自動發展之機會而省此十年或數十年之戰爭紛擾之爲得乎

第三憲法應注重大部份之狀況而不僅注重小部份之狀況南方實行省憲者僅一湖南今姑無論其制成之經道是否真正民意之可決據湘人言其所以全省人民投票者皆興項城製造民意之類也亦論其實行後是否得該省人民多數之贊成余親見湘人切齒痛恨其省憲者想此種感想正多多也但在全國中其爲少數明矣我輩試閉目以思憲法中規定省憲後南方未定省憲各省政治上生如何之影響北方各省政治上生如何之紛糾三特別區漢蒙雜處之地甘肅新疆漢回雜處之地其政治上種族上生如何之擾亂外蒙青海西藏各地因政治上之不平又將生如何劇烈之變動顧念前途不寒而慄此豈細故而以書生之見輕言創制變法耶

第四篇 結論

省憲之不可行夫既詳言之矣願或者曰「主張省憲者所言之理由皆表面之言換言之即官話也其心中尙有未宣之隱二焉主張省憲者因中央政治上無活動之餘地思移權於省以爲回其本省活動之地盤此其一也惡北軍之橫暴思借助於省憲以爲驅遣客軍之計此其二也」斯說也確否不可知然細思之此二目的亦人情之常非不可告人者余既對主張省憲者以諍友自居矣對此二點再貢一得之愚又何不可之

有

(一)欲在本省政治舞台上達其政治理想之目的此亦政客應有之主張假使此目的能達者吾亦贊成之蓋兩院中此類同人究係國中之優秀份子熱心於政治革新者能行其志亦吾國政治前途一綫光明也雖然此夢想耳預想省准制憲後各省之軍閥流氓將相結以爲禍稍有思想有人格者皆將在排擠之列諸君在今日所竭力以爭之者恐他日欲求一立足之地而不可得也(二)北軍之在南方者頗有一部份爲人民所疾視余熟聞之雖然此亦另一問題非省憲問題也假使憲法有效則此問題者國憲解決之足矣若無效則省憲之無效猶國憲也徒增紛擾何益之有

或者又曰「反對省憲誠是矣然有破壞而無建設殊不足以饜人望究竟地方制度應如何規定始完善乎」斯言也固極有討論之價值然本文既以反對省憲標題是言破壞爲本書所有事言建設則非本書所有事也若必略發其端則

第一主張六年之地方制度略加修改而不主張根本改造

第二省區縮小讓之法律應於憲法內規定其原則

第三縣市村鎮之自治權憲法內予以切實之保障

第四認省爲完全國家行政區域縣爲地方自治區域兼國家行政

區域城市村鎮爲完全自治區域

第五專權性質之屬於國家者應完全歸之中央勿使爲省所攘奪

事權性質之屬於自治者應完全歸之人民勿使爲省所摧殘向之國權不在國民權不在民均爲省政府所中飽者應剔除之總而言之維持國家統一澈底地方分權如斯而已矣

第十三章 一讀會之經過 續前編

第六六節 國權章二讀會經過述略並表

國權一章乃民國十一年審議會所議決增加而由憲法起草委員會起草與地方制度案同於十二月咨交憲法會議者於十二年十月四日經過省略審議會手續表決即開二讀會於六日開二讀會一日而畢其所以有此成績者因此案與地方制度案有關聯早經各黨協商而修正條文者茲將表決經過表列如後

國權章 二讀會經過表

議 題	修 正 案	贊成修 正者	維持原 案者	表決結果
第五章 國權				以五四七人之出席五 一六人之贊成可決
第一條 中華民國之國權屬於國家之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	協商會修正為中華民國之國權屬於國家之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			修正案以五五五人之 出席五一三人之贊成 可決
第二條 左列事項由國家立法並執行之				全條合併表決以五五 七人之出席五一九人

(一) 外交 (二) 國防 (三) 國籍
 法 (四) 刑事民事及商事之法
 律 (五) 監獄制度 (六) 度量衡
 (七) 幣制及國立銀行 (八) 關
 稅鹽稅印花稅煙酒稅其他消
 費稅及全國稅率應行劃一之
 租稅 (九) 郵政電報及航空
 (十) 國有鐵路及國道 (十一)
 國有財產 (十二) 國債 (十三)
 專賣及特許 (十四) 國家文武
 官吏之銓試任用糾察及保障
 (十五) 其他依本憲法所定屬
 於國家之事項

第三條 左列事項由國家立
 法或執行並得令地方執行之
 (一) 農工鑛業及森林 (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

協商會修正為第三條左列事項由國家
 立法並執行或令地方執行之 (其下各
 款無修正)

之贊成可決

修正案全條合併表決
 以五六二人之出席五
 二人之贊成可決

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條第十二第十三各款在國家未立法以前省得行使其立法權

協商會修正案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

修正案全條合並表決
以五六四人之出席五
三三人之贊成可決

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

協商會修正案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

第四條 國家對於各省課稅
之種類及其徵收方法為免左
列諸弊或因維持公共利益之
必要時得以法律限制之

協商會修正案但易此條順序為本章第
六條條文內容無修正

修正案以五六四人之
出席五一人之贊成
可決

(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為不利

修正案以五六三人之
出席五二四人之贊成
可決

<p>益之課稅(五)各省及各地方 間物品通過之課稅 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</p>	<p>協商會修正案見前</p>			<p>修正案全條合併付表 決以五六六人之出席 五二六人之贊成可決</p>
<p>第六條 省法律與國家法律 牴觸者無效 省法律與國家法律發生牴觸 之疑義時由最高法院解釋之 前項解釋之規定於省憲法牴 觸國家法律時得適用之</p>	<p>協商會修正案易此條順序爲本章第七 條條文內容僅修正第三項(省憲法)三 字爲(省自治法)</p>			<p>修正案以五六七人之 出席五一人之贊成 可決</p>
<p>第七條 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</p>	<p>協商會修正案易此條順序爲本章第八 條條文內容無修正</p>			<p>修正案以五六八人之 出席五二人之贊成 可決</p>
<p>第八條 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</p>	<p>協商會修正案易此條順序爲本章第九 條條文內容無修正</p>			<p>修正案以五六八人之 出席五二人之贊成 可決</p>

第九條 省與省爭議事件由參議院裁決之

協商會修正案易此條順序為本章第十條條文內容無修正

修正案以五六八人之出席五〇六人之贊成可決

第十條 國軍之組織以義務民兵制為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

協商會修正案易此條順序為本章第十條一條條文內容無修正

修正案以五六八人之出席五四五人之贊成可決

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為限
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

協商會修正案易此條順序為本章第十條二條條文內容無修正

修正案以五六五人之出席五二九人之贊成可決

第十一條 省不得締結有關政治之盟約
省不得有妨害他省或其他地方利益之行爲

第十二條 省不得自置常備

協商會無修正易條文順序為本章第十

黃佩蘭王敬芳

駱繼漢吳宗慈

先以景案付表決以五

<p>軍並不得設立軍官學校</p>	<p>三條 景耀月修正於條文下加及兵工廠四字</p>	<p>贊成景案</p>	<p>反對景案</p>	<p>五九人之出席三四〇人之贊成不足三分二否決葉夏聲提起疑義反證表決起立者一四七人證明上次表決已在三分二以上可決再以修正全案付表決以四三三人之贊成可決</p>
<p>第十三條 省因不履行國法上之義務至危害統一時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</p>	<p>協商會修正案易條文順序為本章第十四條條文內容刪去(至危害統一時)六字</p>			<p>修正案以五六三人之出席五一二人之贊成可決</p>
<p>第十四條 省有以武力相侵犯者政府得依前條之規定制止之</p>	<p>協商會修正案易條文順序為本章第十五條條文內容無修正</p>			<p>修正案以五六一人之出席五一九人之贊成可決</p>
<p>第十五條 國體發生變動或</p>	<p>協商會修正案易條文順序為本章第十</p>			<p>修正案以五六一人之</p>

憲法上根本組織被破壞時省
應聯合維持憲法上規定之組
織至原狀回復為止

六條條文內容無修正

出席五一九人之贊成
可決

第十六條 本章第四第九
十一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

協商會修正案易條文順序爲本章第十
七條
李春榮修正爲本章關於省之規定未設
省已設縣之地方均適用之

王玉樹戴書雲

先以李修正案付表決
以五五六人之出席四
五五人之贊成可決

國權一章既經通過二讀會藉忠寅動議民國六年二讀會尙有條文未經解決者今日可將此懸案一併解
決吳宗慈報告民國六年二讀會所未解決各條文後并請省略審議長之報告即由議長將民國六年最後
審議結果提出大會討論衆無異議即繼續討論尙有馬驥臨時提出之條文其表決結果并誌下節

第六七節 民國六年懸案未決各條二讀會經過表

議 題	修 正 案	贊成修 正者	維持原 案者	表 決 結 果
<p>第三十二條 國會常會於每年八月一日開會</p>				<p>以五三七人之出席四八四人之贊成可決</p>
<p>第七十五條 大總統於國務員受不信任之決議時非免國務員之職即解散衆議院但解散衆議院須經參議院之同意原國務員在職中或同一會期不得爲第二次之解散</p> <p>大總統解散衆議院時應即令行選舉於五個月內定期繼續開會</p>	<p>王玉樹修正將本條完全刪除</p>			<p>先以王修正案付表決不足三分二否決原案付表決以五五八人之出席四六四人之贊成可決</p> <p>第二項付表決得四九八人之贊成可決</p> <p>第三項得五〇一人之贊成可決</p>
<p>第三十五條第三項衆議院解散時參議院同時休會</p>				<p>以五五八人之出席四九四人之贊成可決</p>
<p>第八十二條 國務員受不信任</p>				<p>以五五八人之出席五</p>

任決議時大總統非依第七十五條之規定解散衆議院應即免國務員之職

第九十二條 第二項未經請求覆議之法律案逾公布期限即成爲法律但公布期滿在國會閉會或衆議院解散後者不在此限

第九十三條 後增加一條
國會議定之決議案交覆議時適用法律案之規定

第一百七七條 審計院之組織及審計員之資格以法律定之
審計員在任非依法律不得減俸停職或轉職 審計員之懲戒處分以法律定之

第一百八條 審計院院長由

○四人之贊成可決

以五五八人之出席四八七人之贊成可決

以五五八人之出席四八〇人之贊成可決

全條合併表決以五五八人之出席五一〇人之贊成可決

張琴修正第一項審計院院長下加「任

陳銘鑑吳宗慈

張案自請撤消後原案

<p>參議院選舉之 審計院院長關於決算報告得 於兩院列席發言</p>	<p>期四年」四字</p>	<p>付表決以五五八人之 出席五一人之贊成 可決</p>
<p>臨時動議增加一條</p>	<p>馬驥臨時動議提出一條文為第二十八 條第二十九條議員之職務應俟次屆選 舉完成依法開會之前一日解除之</p>	<p>先以孫潤宇主張付表 決多數可決再以馬案 付表決以五五六人之 出席四六七人之贊成 可決</p>
<p>憲法前文 中華民國憲法會議為發揚國 光鞏固國圉增進社會之福利 擁護人道之尊嚴制茲憲法宣 布全國永矢咸遵垂之無極</p>	<p>孫潤宇贊成並 主張省略付審 議即開二讀會</p>	<p>裘清源反對修 正案</p>
<p>以五五九人之出席全 體贊成可決</p>	<p>可決</p>	<p>可決</p>

第十四章 整理條文委員會

第六八節 整理條文委員之指定與開會

十二年二月六日二讀會畢牟琳動議按照憲法會議規則第十四條（第二讀會畢得依便宜將憲法草案交原起草委員會整理其條項及文句）之規定應交委員會整理惟現在委員會開會甚難查規則既云得依便宜交憲法起草委員會則以事實上之障礙不交起草委員會亦無不可故本席動議即由主席指定若干人整理二讀會所通過之條項及文句進行便利可迅開三讀會云云駱繼漢吳宗慈略有討論衆無異議即由主席諮詢決定指定委員三十人計參議員藍公武籍忠寅熊正瑗何畏丁銘禮陳銘鑑黃元操趙時欽王鑫潤李槃辛漢蔣舉清潘訓初趙世鈺張樹枏十五人衆議院吳宗慈孫潤宇黃贊元李景蘇史澤咸陳鴻鈞谷芝瑞李芳呂泮林牟琳劉彥楊銘源龔政王敬芳胡祖舜（駱繼漢辭職續指定胡）等十五人於七日開會推藍公武主席由吳宗慈報告開會及議事程序主張（一）關於章條順序及某章共有若干條應先審定（二）研究文字有無修正及前後有無衝突之處（三）報告大會中華民國憲法標題應補行表決（四）憲法施行附則應如何辦法（五）公布之手續應照民二大總統選舉法公布前例辦理（六）生計教育兩章應聲明公布後繼續議定茲將整理詳情錄如後

（一）孫潤宇主張國權一章列爲第五章地方制度列爲第十二章憲法修正應列爲第十三章主席付表決贊成者多數

（二）吳宗慈報告全案章條計共十三章一百四十二條再逐條朗讀之

（三）辛漢主張條文內有謂限制者有謂制限者不如均改爲制限以歸一律衆無異議

（四）孫潤宇主張第十一條有言論著作及刊行之自由一語其刊行二字擬改爲出版陳銘鑑胡祖舜吳宗慈等

以刊行二字可包涵油印傳單涵義較廣出版似僅指著作書籍而言不如原案爲妥孫無異議

(五)劉彥主張第十四條凡無背於憲法原則者一語其憲法原則殊費解釋似應修正吳宗慈修正爲凡無背於法律者黃贊元修正爲凡無背於本憲法規定者辛漢籍忠寅贊成吳說黃元操主張維持原案免三讀會發生修正紛擾衆無異議

(六)陳銘鑑主張國權章內第三十八條未設省已設縣之地方一句其已設縣三字應刪除衆認爲刪除此三字乃變更意義非文字上之修正不能討論

(七)胡祖舜主張第三十四條兵工廠三字改爲軍械製造廠因兵工廠三字範圍太廣張樹柵黃贊元吳宗慈等贊成之付表決多數通過

(八)陳鴻鈞主張第四十九條(議員之職務應俟次屆選舉完成依法開會之前一日解除之)其(前一)二字應刪除因照原文規定在時間上仍有一日之中斷不如改爲議員之職務應俟選舉完成依法開會之日解除之付表決少數否決

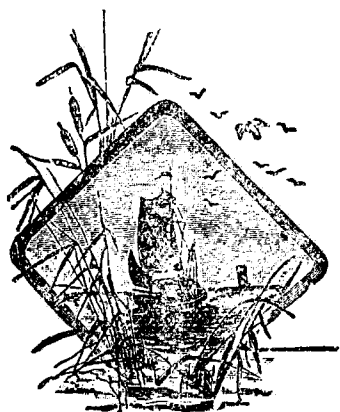
(九)黃贊元主張國權章內第二十五條第二項其經營費不足時一句營字係衍文應刪去衆贊成

(十)籍忠寅主張第八章第九十六條(即原草案之八十二條)國務員受不信任決議時大總統非依第七十五條之規定解散衆議院應即免國務員之職其條文精神已完全規定於第八十九條(即原草案七十九條)此條應刪除條文順序依次從上遞推王敬芳吳宗慈贊成之衆無異議

十一月八日繼續開會仍推藍公武主席

(一)主席云中華民國憲法案之案字應刪去衆無異議

- (二) 吳宗慈主張前文內增進社會之福利擁護人道之尊嚴句內兩之字應刪去衆無異議
- (三) 王敬芳主張第十七條依法律有選舉及被選舉權應改爲有選舉權及被選舉權衆無異議
- (四) 陳銘鑑主張第一百十四條請求衆議院之追認句內之字又刪去衆無異議



第十五章 未議決之草案

第六九節 生計教育兩章之壓擱未議

民國十一年憲法起草委員會繼續開會其任務之最重要者曰地方制度夫地方制度所以注重中央地方權限劃分企圖地方自治之發達也在此等條文規定充其量不過一種政制耳而關於人民實際上之生計教育其視地方制度其重要尤倍蓰焉故全部憲法其重要關鍵在地方制度其全部精神則在生計教育兩章起草委員會於十二年四月提出草案於大會不幸地方制度案因爭省憲問題擾攘者數月不能議決更不幸六月政變陡然發生憲法會議流會者數十次議憲之事竟牽入政戰漩渦之內至十月憲法會議始得成會僅將地方制度一章國權一章及民國六年懸案未決條文依次議決開三讀會通過公布於是生計教育兩章不能不付之壓擱矣茲將憲法起草委員會咨憲法會議公文及兩章條文及委員對此兩章提出之理由書併錄如後以備後日繼續討論及參考之用焉

(咨文)憲法起草委員會為咨行事查此次審議會審議報告以關於國民生計在憲法上有規定之必要議定交由本委員會討論起草茲本委員會依據審議結果特行議定增加生計一章凡七條並依審議會中各項提案之旨趣議定增加教育一章都為七條均已於本年二月一日開三讀會全體可決相應繕錄成件備文提出貴會議以俟公決至起草理由亦經另具印件分別說明合併咨達查照此咨憲法會議憲法起草委員會委員長湯漪

計咨送

增加生計一章草案

增加教育一章草案

中華民國十二年四月十七日

第一章 生計

第一條 國民生計以適合正義使各得相當之生活爲原則個人之生計自由在此範圍內應受保障

第二條 國家關於財產營業及私人契約之立法應依左列各規定

(一) 國家爲保護農民恒產及防止土地之濫用或兼併對於土地之享有權得設限制其不因自力經營而增高價格之土地得以累進法定其稅率

(二) 利用天然富源之營業以國有或地方公有爲原則其特許及其他營業屬於獨占者國家或地方得限制或徵收之

(三) 財產之承繼國家得依其價額及承繼者之親等或關係加以限制其稅率以累進法定之

(四) 重利借貸及不動產使用之重租禁止之

第三條 國民有不背善良風俗爲精神上或體力上勞動之義務

老弱殘廢不能勞動者國家或地方應救卹之

有勞動能力非因怠惰過失而失業者國家或地方應予以勞動之機會或協助之

第四條 勞工受國家保護凡關係勞工之立法應尊重國際正式勞工會議議決之原則

第五條 精神勞動之出版權發明權美術權受國家保護

第六條 爲防護及發展生計之結社或集會無論何人與何職業除於公共安寧有直接危害之行爲外法律不

得限制

第七條 全國生計會議依法律由全國各職業團體選出代表組織之凡關係生計之行政立法之事項有左列之職權

(一) 建議政府

(二) 受政府之諮詢

(三) 提出法案於政府時政府須咨交國會但生計會議得派代表出席說明各地方生計會議之組織依各地方法律之所定

第 章 教育

第一條 全國教育應以致力於人格完成發展民主國之國民精神爲主旨

第二條 義務教育之學年至少以六年爲限

在義務教育學年內免納學費其教科書及學校用品均由學校設備之

小學教員之年功加薪及養老金以法律定之

第三條 國家及地方對於未受教育之成年者應予以補習之機會

第四條 國家及地方之教育經費占歲出全額之成數應依教育需要及財政狀況明確規定之

關於教育基金及學術獎勵金之籌定得就國有及地方公有財產撥充之

第五條 國家及地方應籌設特別基金對於成績優異無力升學之學生予以相當資助使得受中等以上之教育

第六條 全國教育會議之組織以法律定之凡關係教育之行政立法事項有左列之職權

(一) 建議政府

(二) 受政府之諮詢

(三) 提出法案於政府時政府須咨交國會但教育會議得派代表出席說明

(四) 審定教科書

各地方教育會議之組織依各地方法律之所定

第七條 學術上之研究國家應予保護不得限制



起草委員會報告起草理由書

增加生計章之理由

委員長林長民提出

本章所規定爲關乎國民經濟生活之專生活一語含義至廣冠以經濟則所指之範圍較確然經濟釋義又有新舊之不同生計本與經濟之新釋同義且可包括生活而言實與經濟生活連綴之詞完全一致故委員會採用之各委員提案有用民生者有用國民經濟制度者有用資產制度者有用勞工互助者咸不如生計一語之明確完密而又典重也

本章條文多半採取德意志新憲法中關於經濟生活之規定即謂德憲爲本法案之淵源固無不可然國民生計本爲吾國古來政治學說之所置重孔氏所謂『有國者不患寡而患不均不患貧而患不安蓋均無貧和無寡安無傾』直爲近世社會主義之根本義孟子一書全以『發政施仁』爲職志發政施仁之實際則在使民皆有『恒產』所謂制民之產必使仰足以事父母俯足以畜妻子樂歲終身飽凶歲免於死亡是也至若五畝之宅百畝之田墻下之樹桑雞豚狗彘之不失時皆其制產之細則根據此種學說以制定本章諸條決非襲取外物竊爲新奇者若德憲之精神謂爲實行社會主義固無不可實則德憲與社會主義爲兩物特用以和緩社會主義之激進完全範之於法律軌道以內若導川之濬洩使不至於決堤潰防耳妙哉其富有彈性無條不富有伸縮餘地無處不留活着也本章採取德憲亦爲緩和社會劇變之意

何謂緩和社會之劇變自近世百餘年間世界各國工商政策發展以來

資產階級日益強盛勞動者日益困苦陵夷貧富之隔愈懸殊不均之患

可謂極矣土地兼併者則自數世紀以來席世傳之業坐領萬頃千頃爲

大地主而赤貧者至無立錫不平之氣自足激成社會革命此社會主義

與勞動問題之所以日激盪而不可遏也自十八世紀後期美國獨立法

國革命當時大奏厥功之個人自由主義又適足以增長資產階級而加

以保障十八世紀末年以降迄於十九世紀之末一世紀間完全爲個人

自由伸張時代即完全爲資產階級繼長增高時代蓋所憑者厚則自由

競爭之力益雄所獲亦益豐而憲法又爲之保障也故十九世紀之憲法

爲個人自由之憲法即爲資產階級之憲法社會主義之運動其勢非斷

行革命手段不可憲法之所不許法律之所禁其勢非一切破壞之不可

積重之難反資產階級之頑強其勢非摧廓而顛覆之不可是之謂劇變

假使當十九世紀中葉馬克思等學說初出之時各國大法於某程度內

有從而容納之者則社會主義之潮流或當少殺蓋於法軌之內其主義

或可以漸進也此種推定亦決非無所根據試舉英俄兩國之例以證之

俄於帝國時代壓制最力社會主義運動乃至於民間經濟之結合無一

不加厲禁戕殺逮捕慘酷至無人理而革命之暴發與革命後共產主義

之實行爲獨迅社會之受禍亦獨烈英國則職業組合早無禁例一切主

義之傳播皆得自由而在今日社會主義諸派別英人之屬於和平者轉

多其最著者如斐比安 Fabian 是蓋政制之寬大嚴酷與其反動之疾

徐輕重大有關係寬大者反動力徐而輕嚴酷者反動力疾而重其勢然

也故欲緩和社會之劇變與其遏抑不若爲相當之容納是爲一切政制之大經

方今社會主義之派別至繁自極端左黨至於右黨之和平者大別分屬於第二國際黨與第三國際黨第二國際黨爲和平派第三國際黨爲共產主義爲激烈派兩黨行動大約可分爲革命的與非革命的假令各國憲法皆有關於國計民生之規定皆有伸縮之餘地則一切法制可以隨時改進無論何種派別不必更爲革命的行動矣吾國制憲幸值世界改造之運將拒絕此不可抗力之潮流留待他年之革命以推翻憲法乎抑容許之使有漸進之序一切納之於憲法軌道他日者即有左右黨之分亦但於普通立法上爭其疾徐緩急耶依本章所規定即欲納一切於憲軌之中使我中華民國可以永遠杜絕社會革命之禍是則不獨緩和之而已

難者將曰社會主義運動未必遂爲不可抗力之潮流觀於俄蘇維埃政府共產宣傳之退讓與實行之和緩觀於第三國際黨主張之不能貫徹更觀於各國勞動同盟之屢挫可知也然蘇俄共產主義宣傳之退讓真和緩耶抑機會之未至一時之進止將欲操之先故縱耶且今日蘇俄主義已達之程度視五六年前俄帝時代社會黨逃亡屠戮無敢公然宣布其主義之萬一者其進展爲何如耶第三國際黨在今日對於第二國際黨爲楚漢爭各國社會黨於二者之間各有所向背是誠第三國際黨不甚得志之秋也然當十九世紀中葉第一國際黨成立之日其主義未甚

堅確其力亦甚微至十九世紀末期迄於大戰前後所謂第二國際黨者混沌之象渙散之精神以視千九百十九年第三國際黨成立於莫斯科以後風發颶舉旗幟嶄然者其相差之度又何如耶至若勞動同盟固嘗爲資本家所屢挫然資本家之困於同盟至降服於勞動者條件之下而求一時之寧息者亦何國蔑有戰後勞動問題視戰前之勞動其激進爲何如今世紀之初年視前世紀之末前世紀之末更視其前者即勞動問題之大勢觀之爲進耶爲退耶爲張耶爲弛耶但就英國而論英蘇愛合計戰前職業組合者總數二百萬人戰後據千九百二十一年之調查已達八百餘萬同盟罷工之事亦稱此加繁其有一時一地一事件之或挫或寬緩焉皆不足以爲退却之證蓋長流奔放中間未必絕無迴瀾奔放之勢終於匯海而後止也且不可抗力之潮流

難者又曰社會主義在歐美各國爲不可抗力之潮流而在吾國則否就事勢言之工商未盛無大資本家無大工場無多數集聚工作之勞動者其散處而勞動者決無形成階級之自覺心無大地主無多數之農奴故勞動問題舉凡同盟罷工主張分益要求待遇條件等不至如歐美各國勞動問題之急切而危險即間有之亦易遏也就學說傳播言之少數學子淺襲外論互相矜奇決不如歐洲各國之碩儒鉅子詮發真義按切時世抉摘病根而又潛伏數十年間深入人心一旦暴發則風靡一世然則吾國固無不可抗力之社會主義與勞動問題也若調和於疲敝之資本家與蚩蚩無識之勞動者間或更進爲孱弱者之有產階級與無產階級

求所謂均與安者其事至易固無勞國家根本大法爲之釐定又况吾國之貧由於實業之不振對於工商各業方獎勵之暇對於資本家方保護之暇能限制之削弱之使舉國之人益陷於貧乏乎嗚呼爲此說者似亦持之有故言之成理然其所謂工商未盛無大資本家無大工場無多數集聚工作之勞動者散處勞動者無形成階級之自覺心無大地主無多數之農奴者與歐美各國比較言之非絕無之事也比年以來工業之漸興資本家之奮起工場之建設與集聚工作勞工者之加多勞動階級之不平其影響波及於各地即散處者亦漸有戒心皆事實也在歷史上雖無大地主與農奴而比年墾荒之風氣漸開凡領墾立案以及畫地佔有或費營森林牧畜者多強有力富而且暴之軍閥或與一二大賈勾結爲之大地主之發生農奴之發生又事實也即在內地坐擁數萬畝膏腴之田或地連數縣者亦往往有之勞動問題雖不如歐美諸國之急切危險而兩年以來同盟罷工之事已屢見矣廣東航業運輸之大罷工上海碼頭運搬勞動之罷工最近京漢路之罷工皆事實也以吾國工商之不振勞動者人數之少爲風潮所屈亦紛擾至此不可謂不急切不可謂不危險也若云遏之甚易試問當局者能永持高壓手段以待勞工乎且高壓之結果能保其不生更劇烈之反動乎此次京漢之工潮彼恃武力者方以逞淫威爲得計政府且將持嚴重取締之態度吾甚恐遏之不得其道遏之愈甚者其反動將愈烈寢於一時者其事變必迭起淫威之逞無濟也學子淺襲外論不若歐洲碩儒鉅子之詮發真義此固人人之

所共認然學問深淺何關利害之事今日所傳播於吾國者即亦歐洲碩儒鉅子之說其風行不可謂不速矣蓋社會本有不平之氣學說乃從而燃之也社會主義之在吾國前十年間聞者掩耳言者結舌今日所有學子皆手畫口授人人知有馬克思矣舉凡世界社會主義之派別吾國學者咸具其雛形而分途宣傳矣有無政府主義有共產黨有基爾特社會主義此等學說之根莖爲吾國所本有益以宣傳者皆少年孟晉之士論議好持極端其傳播之速聲勢之猛謂愚闇之當局號令不出都門之政府與蟬螿不知朝夕之軍閥憑一紙整飭學風之文與偶然槍決一二弱者之淫威遂足以永絕之彼宣傳極端主義之青年將潛伏於此愚闇政治信條之下奉之若專制時代疊宮之臥碑其可能耶

且難者之說亦不能專主遏抑也不能遏抑則調和之或求其所謂均與安者均安調和其道安出謂無勞國家根本大法爲之規定殊不可解也既求均與安或調和其階級矣有制定根本大法之機會而不加之意則何貴有大法諸種學說之傳播既日廣社會不平之氣既日增有大法以範之他日所爭將根據大法而致力於普通之立法則合法政黨之所由分無大法以範之或逆其方嚮焉他日過激之舉非秘密結社不可非革命不可則憲法危國人且將忍受什百倍菴之痛苦將噬臍之莫及此吾所以不憚煩言不憚爲不祥之言再三警告吾制憲同人也

獎勵工商保護資本家謂爲發展個人自由發展帝國主義之政策則可謂爲救貧則惑也蓋『均無貧』今日社會貧乏之多即由於獎勵保護

之非其道世界各國百年來勃興之工商業強盛之資本家皆爲製造社會主義之具蓋私人工商業與資本主義致多數人於貧乏實社會之病社會主義之倡導即病體中血球抵抗之作熱也吾國工商未振資本未盛乃社會受病未深之象何故必移植他人之病菌而自卽於險候救貧之計在興業興業不必獎勵私人之工商今後大規模之企業應歸諸國有或公有者其趨勢不得不然矣資本主義之消長在國民生計中爲最重大問題今日制定大法既不容絕對發展個人之自由則對於此問題最小限度亦不宜繼長增高轉貽資本家以無窮之禍此卽所以保護之而調和於貧富之間者也

第十四 生計章條項釋義

委員林長民提出

(草案本章第一條)國民生計以適合正義使各得相當之生活爲原則個人之生計自由在此範圍內應受保障

本章草案計分七條第一條規定人生基本權利卽生存權利是也人類乘天之賦自然有維持或平流共進其生存條件之道以享其幸福以終其天年其不能生存者使非殘廢暴棄必有人焉直接間接剝奪侵佔或妨害之使不得生存也本條總括全章精神以明國民生計秩序要使人各得享有適當之生活乃至全社會中無顛連無告之窮民是爲適合正義個人生計自由如殖產興業等固爲國法所保障但必以不背此種正義爲範圍設因個人產業過剩致社會上有不能生存或不能享有適當生活之人其自由便爲逾越分際逾越分際應用何法防止本條文中

不爲明定者因此條爲總挈綱領其細目應讓之於下文一面保障個人自由一面示以自由之限界意義極爲明瞭德憲百五十一條亦同此規定

(草案本章第二條)國家關於財產營業及私人契約之立法應依左列各規定

(一)國家爲保護農民恒產及防止土地之濫用或兼併對於土地之享有權得設限制其不因自力經營而增高價格之土地得以累進法定其率稅

(二)利用天然富源之營業以國有或地方公有爲原則其特許及其他營業屬於獨占者國家或地方得限制或徵收之

(三)財產之承繼國家得依其價額及承繼者之親等或關係加以限制其稅率以累進法定之

(四)重利借貸及不動產使用之重租禁止之

第二條標出各種立法事項與前條所定生存權利有密切關係者一土地二企業三遺產四收益對於此等事項國家立法得分別加以限制或課以累進稅或徵收或禁止之也土地企業遺產收益何以與前條所定之生存權利有密切關係蓋此四者在生計秩序中爲極重要事項資產勞工之不平貧富之懸隔乃致人類一部分有不能生存或不能享有人道生活者皆緣此等事項之制度不良而起故欲實現前條之精神必此四項之立法有公平之規定及有隨時改進之餘地然後全社會之生計

乃能適合正義至如何限制如何課稅如何徵收如何禁止在憲法中不能具有具體條文皆當讓之於立法政策立法政策得隨時代變遷而定其限度

土地爲生人所資以爲生者自以公有爲最善古代授田井田取其均亦公有之意也今之私有制度積重難返驟改之必甚擾亂且在吾國土地分配爲比較的平均一時亦無亟亟改革舊制之必要其所以比較平均者即食吾古先哲王之賜迨乎孔墨荀孟諸儒猶闢揚古制而思復其盛至今尙有餘澤也累世革命封地采邑之制又久廢而不得復活亦分配較均之一原因然謂爲較均則可謂絕無兼併之事則不可自世界有大規模之殖產興業以後農業森林之經營土地之收買房屋之建造與從前之耕鑿營造迥異此種情形在吾國近來亦正方興未艾吾上文所指爲大地主之發生者也假令不加限制則其濫用或兼併之結果（濫用者使用土地而防害他人之使用與兼併意義微有異同）必有一部分之人因是而飢寒暴露者本條於防止濫用兼併之上更有保護恒產之文明乎農民享有地上於相當限度內爲憲法所保護一保護一防止益顯出所以限制之精神「恒產」一語尤富有彈性其語源出自孟子即指明君制民之產而言他日者因社會經濟狀況之變遷恒產限界自然隨之而異隨時可畀立法者以保護之標準是則視德憲百五十五條第一二兩項爲較賅括（德憲條文詳後）而涵義更爲深厚蓋「恒產」「兼併」等字爲吾國數千年前之發明品可以一語包括深長之釋義於憲法中

最適用之歐洲人所無也

不因自力經營而增高價格之土地即爲不用勞力及資本而增價之地凡因市府之設置道路之加便碼頭之建築地價騰貴至十倍百倍或更過之此種增價地主果何德何能而享受之自應特別課稅至於累進之率法律隨時可以改定德憲規定「應用之以達公眾之利益」蓋指所增之價而言本條文所定課稅則指增價之地而言用意原無二致以達公眾利益云云或較汎耳

關於土地之規定全俄蘇維埃憲法及赤塔憲法完全廢止私有制度蓋彼爲確定共產主義之憲法且甫經革命事實上大地主悉已逃亡滅絕得因利乘便實行其主義也波蘭憲法第九十九條「土地不得爲無限制流通之目的物」又云「土地政策以開拓正當生產之農業與私有財產制爲基礎法律得定限度強制買收及限其權利之移轉」德憲百五十五條「土地之分配及利用應由國家按以下二目的監督之第一防止地權之濫用第二使德國人各有衛生之家宅……」二項云「爲供住宅之需要爲移民之發展爲農業之發展可將私人土地所有權徵收之」其百五十三條又云「私有財產受憲法保護其內容其制限依法律所定」又云「公用徵收限於發達公共幸福有法律根據時方得行之」德憲中往往有交互之文似矛盾實相參照而妙其用其餘如葡萄牙憲法第二十五條捷克斯拉華憲法第二百零九條皆概言私有財產權不專指土地又皆云「非依法律不得制限」或「不背法律應享

有保護』非依法律不背法律云云則法律之可以制限無容疑矣於此吾人尤不能不注意者民國六年憲法草案已經通過二讀者第十二條云『中華民國人民之財產所有權不受侵犯但公益上必要之處分依法律所定』不受侵犯云云似與本章牴觸然其但書曰公益必要之處分曰依法律所定則與本章適互相爲用絕非牴觸特前後起草條文散見各章不如德憲之整齊於國民權利義務章不參加財產之規定耳但書云云當時起草者或亦不過採取各國憲法通語至今日轉覺極有意義事雖偶然實吾國民之大幸也

企業獨占有天然人爲之別屬於天然者如水力鐵道特種礦業之類有一經營者則他人無從與之競爭屬於人爲者如煙酒專賣鹽專賣之類國家特許之不容他人競爭又如大資本之生產機關因競爭之結果小資本者咸歸失敗是也人爲獨占爲極不合理極不公平之事無待深論即天然獨占因偶然許與一私人或一公司之故彼一私人一公司者遂獨享其利其爲不合理不公平亦與人爲獨占相等故凡屬獨占性質之企業應加限制或徵收之也此外更有利用天然富源之企業不必屬於獨占者如礦業電汽森林航業等同時雖許他人爲同種類之經營或與之競爭究竟此經營或競爭者終限於少數之私人天然富源本人人所能利用斷非少數者得而私之况私之不已更從而釐取多數人之財以厚其封殖裁解之者曰此等富源不加經營不能效用經營者之勞不可不以不酬然經營亦公共之所當有事何故必加於某私人或某公司况今

日此類生產機關其直接經營之者果爲多數之勞工抑少數之企業者對於公衆曰某業某業者吾經營之對於實際之經營者（即勞工）又明目張膽掠取其成績而據爲已有此不公平不合理之甚者故利用天然富源之營業當屬諸國有或公有蓋此種天然富源之所有權惟公衆能取得之也本條第二款但示以原則者稍留伸縮之地有早經特許之業其既得權已屬之私人能收回國有或公有者則徵收之不能徵收者則加以限制徵收爲原則限制爲例外也

關於企業之規定俄憲完全否認資本制度凡森林礦業水流鐵道工廠以及一切生產交通之具悉歸公有德憲第五百五十五條第四項『土地寶藏及可利用之天然力立於國家監督之下私人鑛業特權依立法上之規定移讓於國』第五百五十六條『宗國子人以賠償並將公用徵收法爲合理的應用時得將適於社會所有之私人營業收爲公有財產』二項云『國家可令各邦或地方團體參與此類營業之管理或以其他方法保有一定之勢力』德憲用意重在依法徵收彼爲經濟企業已甚發達之國故注重於徵收已營之業若我國則藏富尙多與其謁蹶於事後之徵收不如致慎於事前之特許故本條文首先標明國有公有之原則明今後不容特許於私人也波蘭憲法處處表現其尊重私有財產權之精神然其憲法第九十九條第二項關於水力礦業及其他自然富源之規定亦容許法律之限制是可以觀世界大勢矣

遺產制度亦社會不平之一獎勵不勞而獲之最甚者也貧富之不均

擁護企業家者猶可以智力能率之無殊爲口實若遺產之承繼者則絲毫不關於其己身之智力與能率無端得坐享鉅資此何說哉或曰人性親親惟遺產之有託與所親者之有賴乃足以勗其劬苦而節其縱侈然『託』與『賴』亦有其限度苟過焉以公共之福利言之不能不與以裁抑吾國習慣分產較均幾無累代豪富之家歐洲各國去封建較近世傳之業亦較豐日本長子相續其法更涼三井岩崎安田諸氏至富擬王侯多財善賈又有國法爲保障益以家憲之持盈其積累且未可量然其國之私法學者於二十年前已有深致疑者吾嘗親聞之自社會政策倡導以後即歐美日本亦多取遺產重稅主義歐洲各國課稅之率視其親等或關係有百取六十者如是則再傳將悉入於公家普通稅率均在百分之十以上德憲百五十四條第二項則定爲『承繼財產內國家之名分依法律所規定行之』國家名分云云視課稅爲更進謂承繼財產內有屬於國家之部分今吾憲草但定累進課稅以吾國遺產習慣本爲較均法制不妨從寬且稅率之重輕法律隨時可改訂也

禁止重租重利所以防姦商之盤剝與地主之居奇尤屬吾國從來保護貧弱之政策若在絕對排斥資本主義與實行土地公有之國儘不必有此規定惟吾憲草未有確定之主義未採極端之學說此種設防實不容已所謂去其泰甚者重之標準如何判定仍讓之於法律德憲百五十二條亦禁止重利吾國近百年阻滯極受重利之害尤應聲明禁例重租之禁爲德憲所無本已包括於濫用土地之中但限制濫用係概括之詞重

租爲濫用之一特例故復加以規定吾農國所宜置重也

(草案本章第三條)國民有不背善良風俗爲精神上或體力勞動之義務

老弱殘廢不能勞動者國家或地方應救卹之

有勞動能力非因怠惰過失而失業者國家或地方應予以勞動之機會或協助之

第三條以下至第六條規定關於勞動及各種職業(即各種勞動者)之集會結社事項勞動神聖之說在今世已大昌明而吾國自古已然『鑿井而飲耕田而食帝力何有於我』當時社會經濟之組織至簡而樸固不足以語於今世然人人自食其力之義雖歷億萬祀不敝焉崇爲神聖古今甯有二致自食其力即本草案所稱國民有勞動之義務也

蘇俄制度進行過激致全社會中有一部人爲一時代之犧牲而先蒙其痛苦遂爲世所驚駭實則其最終目的在使社會之人無一不爲勞動者與班史食貨志所謂『士農工商四民有業』及『聖王量能授事四民陳力受職』者絲毫無異觀其憲法第十條『俄羅斯共和國爲一切勞動者之社會主義的團體』第十八條『勞動爲人人應有之義務不勞動者不應得食』及第六十四條『選舉權被選舉權限於勞動者或自食其力者』之規定可以明矣德憲百六十三條可謂善於說辭曰『凡德國人雖人人享有人身自由然人人各有德義上之義務使其精神體力之活動合於公共幸福所要求』本草案略採其辭義即遵吾古昔『使民

不倦」之訓目的亦在盡人皆出於勞心勞力之途不必故避蘇俄而強爲立異也「不背善良風俗」爲民法上私人契約之通則用以爲勞動準據用意更爲周密

勞動既爲國民之義務因勞動以爲生即爲國民之權利依生存權之原則與公共福利之義有不能享此權利者除自甘暴棄外非老弱殘廢即因天時人事之不幸而至於失所國家或地方自應負救卹協助或介紹職業之義務第三條第二第三兩項所定至爲明瞭「已飢已溺」在君主之世爲聖君賢相之責任心在民治之世則公衆之所當有事不僅爲慈善事業而已救卹協助即以公衆之餘力爲之禮運曰「力惡其不出於身也不必爲己」凡自食其力者人人皆有其「不必爲己」之餘力留待國家或地方調劑以貢獲於公共之福利故曰「老有所終壯有所用幼有所長矜寡孤獨廢疾者皆有所養也」

(草案本章第四條)勞工受國家保護凡關係勞工之立法應尊重國際正式勞工會議議決之原則

勞工受國家保護所以大書特書之者(一)明從來傾嚮資本主義之政制不可以不變(二)關係國際立法凡在國際團體之中不能獨異(三)吾國近來勞動問題亦甚急切也

勞動無國界自千八百四十八年共產黨宣言(馬克思起草)喚起萬國勞動者之團結千八百六十四年第一國際黨成立後勞動界之爲國際的運動有由來矣歐戰之局初瀕破裂國際勞動結合大爲主戰各政府

之梗當時戰禍幾獲消弭各政府憚之故千九百十九年巴黎和會結束戰局和約中不能不涉及勞動問題首於國際聯盟約文第二十三條規定國際勞工之機關次於凡爾賽條約訂立勞動專章標明九大主義又次每年開會著爲定例又次制定國際勞動會議協約又次推廣勞工範圍而及於農業推廣保護女工之範圍而及於商業並擬訂各草案此其大略也

國際勞工事務局根據國際聯盟協約二十三條之規定而設立置於聯盟所在地(瑞士日奈佛)爲調查各國勞動狀況籌備每屆大會準備提案並督促各國實行大會議決事件之機關每年開會各有議決案至去年十一月已歷四屆第一屆會議於華盛頓舉行制定協約所議勞動時間婦女幼年勞工諸問題最關重要二屆以後開會於歐洲第二屆專議水上勞工第三屆專議農業勞工第四屆議事尙無詳報電傳消息則督促各國勞工協約之履行各國代表每國四人二人代表政府一人代表資本人代表勞動者有無資本勞動代表之國然極少數勞動狀況有特別情形者設特別國股吾國即屬於特別國而又無勞資代表者(詳情見後)此國際勞工事務局及國際勞工會議之大略也所謂國際勞工會議議決之原則者自以凡爾賽條約所標之九大主義爲根據(一)不得視勞動爲交易之商品或貨物(二)僱工與僱主各有結合團體之權利(三)工資足供勞工於其時其地維持適當標準之生活(四)勞動時間日八小時或一星期四十八小時未實行之處准行之

(五)每星期至小休息二十四小時(六)廢止幼年勞動對於少年勞動者確保教育之繼續與身體之發達(七)男女同一價值之勞動應受同一之報酬(八)各國法律所定勞動條件標準關乎經濟上公正之待遇對於適法僑居其國之勞動者應有適當之考量(不歧視之意)(九)各國確保保護勞工法令之實施監督制度並使婦女參與之次為千九百十九年第一屆國際勞工會議所議決者其大要如下(一)列舉工業之種類(二)工作時間確定為日八小時每星期四十八小時並確定例外之限界以防推諉(三)幼年勞工最小年齡為十四歲並禁止十八歲以下之夜工(四)婦女勞工產前產後六星期之休養與資助並禁止婦女夜工(五)婦女幼年勞工妨害衛生之勸告列舉其事項(六)白磷火柴製造之禁止(七)設職業紹介所並失業者保險制度(八)各國實行以上各項之期限凡此皆本草案所稱為國際勞工會議議決之原則二屆以後所議各案亦有極關重要者如農業勞動諸案是然則今後每年一屆將皆有議決之件世界勞動問題愈急切國際團體謀所以和緩之救濟之者其案亦愈多可推知也

尊重國際勞工會議議決之原則為吾國勞工立法根據以國際關係言之實有應盡之義務遵守盟約主持人道保護吾勞工即對於世界之福祉有所貢獻尊重原則云者體察吾國工商業未盛之情形留為立法者考量之地其間有必須遵守者則萬萬不許諉卸如幼工婦工之待遇是也雖然吾今有不能已於言對吾政府吾國民欲加以責難且切望吾制

憲同人之特別注意者吾國自巴黎和會以後關係勞工保護之事國際上之義務絲毫未盡也每屆會議只有代表政府之人敷衍列席資本家勞工無代表勞資直接關係之利害無從論列也政府對於勞工所持之政策因勞工立法以表現今則一切無所制定在國際會議中不知其何所主持也特別國另為設股其用意在察各國特別之情形於各案施行之程度及其時期稍分次第非置諸不問日本亦為特別國之一然其勞動時間幼年制限皆有具體辦法且工廠法早發布焉吾國則一無準備一無調查一無報告也國際勞動協約第十一條明定「本協約不適用於中國波斯暹羅但勞動時間問題於下屆大會討論之」而第一屆大會對於中國又明示其希望為幼工每星期四十八小時成年六十小時至今日開會已歷四屆到底此四十八小時與六十小時是否可行吾國勞資兩方一無所表示也第一屆大會之希望更有速定之工廠法並於次屆報告其準備之情形又僱用百人以上之工廠當適用工廠法以視日本工廠法之適用自十五人減為十人以上者已極寬大而吾國勞資兩方又一無所聞睹也第一屆大會且表示好意謂施行工廠法於租界地有困難時願任轉向租界地各外國交涉此種好意吾政府又無所宣示吾國人亦無所領略也第四屆開會即最近兩三月前之事我代表連電告急述國際勞工事務局之責言各國工黨代表在大會中公然之詰問直含有查辦性質謂中國對於此事毫不措意而吾代表歷屆出席應付之法只有推諉不曰版圖寥廓即曰工商幼稚政府訓令亦祇要代表

對外之婉辭壇坫受窘又無救國人自甘於暴棄也循此以往今後大會吾國人更有何面目以與諸友國比肩果使國內勞工問題從未發生猶可說也而即此訓令代表對外婉辭之政府方日日對內肆其鎮壓之威以與勞工爲敵謂世界各國充耳之不聞殊可異矣本案用意在乎一面以憲法激發國人對於國際關係之責任必一面即以國際立法督促國內法規之進步而隨時又得酌量國內情形以損益於國際立法之間工業漸興勞動問題日趨於急激已爲吾國不可掩之事實益以婦女幼年勞動之狀況窮日之力救死須臾終於傷生短折而後已其影響將及於翌世之種族今日猶有以勞工立法爲可緩者非喪心病狂哉

德國憲法第六十一條規定勞動者保險制度百六十二條規定關係全世界勞動階級之事及勞動者依國際法規之法律關係前者較本案爲具體後者較本案爲擴大依國際法規之法律關係云云認國際法爲國內法之一部也

俄憲不著勞工立法之文根本上推翻資本制度對於勞工自不必特加保護其憲法恒有『保持勞動者』云云蓋團結之以撲滅資產制度與保護之義迥異國際勞工立法事項屬於非革命的與第三國際黨不相容故今日各國國法上有承認國際勞工會議與有保護勞工之文者皆不屬於極端左黨之國不可不知也

（草案本章第五條）精神勞動之出版權發明權美術權受國家保護精神勞動亦勞動之一種在普通用語勞動之義若專屬於勞力者前條

對於勞力既加保護則對於勞心者亦不能不有對等之重視且勞動問題之傾嚮勞力者將日益得勢苟對於勞心者無所保障則社會上聰明優越之士恐至於沈淪社會進步轉生障礙補偏救敝此本條文之微意也又近來反對勞動神聖之說者往往先有誤解以勞動階級爲羣愚階級以智力能率爲口實極爲聰明優越之士訴其不平此說幾成爲一般淺俗者反社會主義之論調今將保護精神勞動著爲明文正足以破其惑德憲百五十八條第一項詞意與本草案相似德爲學術昌明之國其憲法之社會化又處於新舊思想衝擊之間不能不爲此縝密周到之規定是又所以別於俄憲者俄憲所謂勞動亦當然包括勞力勞心而言但既對於全世界之資產階級宣戰則凡不屬於資產階級者無論何種勞動皆其一體正不必細爲剖析以求人人之諒解故此條文在俄憲爲不必設在德憲與吾國憲爲不可少蓋立足點不同耳

（草案本章第六條）爲防護及發展生計之結社或集會無論何人與何職業除於公共安寧有直接危害之行爲外法律不得限制

集會結社自由民國六年通過二讀會之憲草第九條已規定之本章所稱防護發展生計之結社或集會似重複而大有別於第九條者（一）專指生計（二）非直接危害公共安寧法律不得限制也第九條云『非依法律不受限制』謂惟法律得制限集會結社之自由此云『除有直接危害之行爲外法律不得限制』謂惟直接危害公安之集會結社始得制限其自由前者示自由之限界後者示立法之限界意義判然

關乎生計之結社最顯著者如職業組合消費組合及其他聯合同盟者協會是關乎生計之集會最顯著者如罷工之運動是也

不論何人與何職業云者明生計上之結社集會範圍至廣不限定於工人如各工之技士商業之僱員官府之用人學校之教職員農地之耕夫牧豎乃至於一切被傭者無男女官私之別苟因防護或發展其生計故有所結合皆適用本條之規定也防護為消極抵制如削減工賃之否認是發展為積極要求如增賃及其他條件之改善是也

勞動神聖與保護勞工之旨吾前文已詳言之夫天生人人因天之力以爲生是爲神聖故凡自食其力者其生存條件受損害或被壓抑時當然有自爲防護與自謀發展之權防護發展既成爲階級之爭自非結合利害共通之人以與損害之壓抑之者對抗不可而現行制度尙屬資產階級制度難保立法者不利用法律以防害其結合曰吾依據憲法第九條制限之也果如是則集會結社之自由幾同虛設故本條文特爲制限法律之制限

職業組合在歐洲發源於英國千八百三十四年各種職業共起爲全國結合之運動數星期間得會員七十餘萬人然受法律嚴重懲創不久即歸瓦解自此以後經十五六年至千八百五十年始有技術組合皆技術專家所組織無與於工人也而政府猶監視遏抑之卒乃激成反動至千

八百七十一年始有職業組織通過於議會於今五十年間組合之數逾千組合員凡八百萬幾於無業不有組合無傭無工不有所隸屬其聯合

或有以職業有以地方有全國組合協會有地方組合協會有某業某業同盟又合國會議員之屬於職業組合者與全國協會之常任委員爲總董事部以指揮一切美談決乎至於集會則運動同盟罷工運動大企業公有要求時間工賃諸條件更史不絕書此英國生計上集會結社之概況也此外各國職業組合雖不如英之盛而法國之桑地嘉於千八百八十四年以後爲法律所認四十年來發達雖不甚速其主義則視英之組合爲激最近數年間全國工人總會尤有所主張爲迭次大罷工之總機關德國俾斯麥以社會主義諸律保其威權者二十年千八百九十一年職業組合與諸勞工運動始爲法律所許發展以至於歐戰之時革命以後又成一種新形勢(詳後)俄則始終壓制迄乎革命乃一發而全局爲之震撼政制之寬嚴與反動力之疾徐輕重其關係不更儼然哉

德憲百五十九條『爲保護發展勞動條件生計條件之結社自由一切人一切職業得享有之一切約束或規定有圖制限或防害此自由者均爲違法』與本草案異同之點(一)不涉集會蓋德憲百二十三條(共同生活章內)已有『德國人平和的且不携武器可不必通知並不得特別許可有集會權利』之規定(二)涉及於一切約束及規定本草案既定立法限界矣對於私人間之約束或規定當然不許違反此保障之精神故不必涉及也

(草案本章第七條)全國生計會議依法律由全國各職業團體選出代表組織之凡關係生計之行政立法事項有左列之職權

(一) 建議政府

(二) 受政府之諮詢

(三) 提出法案於政府時政府須咨交國會但生計會議得派代表出席說明

各地方生計會議之組織依各地方法律之所定

生計會議制度爲世界最近之新案所以調和於議會制與職業代表之間者也議會制無待說明即近世立憲國之普通制度承認國家主權說者也職業代表制則否以爲無所謂主權凡人與人之關係皆處於互助之地位無論個人團體本各事其事即各有其職業而各職業者互相錯綜互相維繫是爲公共職業故公法之根本觀念應從此公共職務之規律着眼此種學說之具體的主張卽爲職業代表制度法之桑地嘉主義英之基爾特社會主義皆源本於此基爾特社會主義又從桑地嘉主義出而較有貫徹之主張使各種職業各爲一團各爲生產機關之主體又各出代表以組織一總機關二者主張大略相同基爾特社會主義所最反對者爲現行制度之議會政治主張代以職業代表之總機關（卽全國之基爾特）以達工業的民主之目的其理由謂議會按區域選舉其所代表之民意極不明瞭真正之民意必於各特定之職業表現故惟各特定職業之所選舉始足以代表之於是而議會代表制根本上已生動搖其調劑於兩種制度之間者則以政治的議會與生計的會議並行其代表之職務而近日各國之趨向尤多以政治的議會爲主以生計的會

議爲輔如德國憲法百六十五條奧國憲法第十一條之第二款波蘭憲法第六十八條皆是

與憲法十一條二款但言職業代表會議屬於聯邦立法其文最爲簡略波憲六十八條列舉各項生計會議與全國最高生計會議並云「關於其經濟生活共同之管理及立法作用之範圍有須與國之機關相協力者以法律定之」視與憲爲較有辦法德憲百六十五條則更詳矣使勞動者及被僱者與工主或企業者立於對等地位參與工資及勞動條件諸規律並協力於生產之發達其要點一勞動者及被僱者與工主或企業者各得自由組織任何團體即上文所舉諸結社如職業組合等其要點二勞動者及被僱者方面於自由結社以外又有三種法定團體於一工廠或一業務之中有產業勞動者會議（卽工務會議）於一地方中有地方勞動者會議於全國中有全國勞動者會議其要點三勞動者及被僱者與工主或企業者之共同組織更有法定兩團體卽地方生計會議與全國生計會議其要點四地方生計會議與全國生計會議以地方勞動會議全國勞動會議及工主或企業者之團體爲基礎須重要職業團體皆有代表其要點五生計會議之目的在使勞動者會議得履行其生計職務並與聞社會所有法律之實施與工主或企業者協同盡力於經濟全部之發展其要點六全國生計會議關乎社會政策及經濟政策有參與政府之提案並建議政府使提案於國議會之權且得派員代表其提案於國議會其要點七勞動會議生計會議本身之組織法由國議會

制定其要點八總觀以上八要點知德憲之精神保護勞動被備而亦保護工主企業者使兩方得保持均衡採用職業代表制而仍附屬之於議會制度之下是二者又爲要點中之要點德國現已根據憲法百六十五條而制定者有工務會議法（即勞動會議法）有暫行全國生計會議法其所以爲暫行者地方勞動會議全國勞動會議及地方生計會議等法尙未頒布須俟生計會議選舉上所需要之團體成立後方得舉行正式選舉也工務會議法尤繁密可爲勞動及被備者一切組織中之單位俄蘇維埃制度一切生產機關收爲國有非勞動者無選舉權政治之權悉操諸勞動者之手以視德憲之勞動與資產對峙生計的會議與政治的會議相從屬者大相逕庭而德憲百六十五條成立之經過實出於調停當時有要求採用俄制者調停結果乃追加此條文彼獨立社會黨（德之急進派）固以爲未足今後能否以憲法免除糾紛尙在試驗之時然於兩大趨勢中別開一新路不可謂非妙於調和者

今吾草案本章第七條亦有生計會議規定與德憲百六十五條同一精神但吾國之勞動情形與德國自有程度之別德之生計會議完全以各職業團體及勞動會議爲基礎其職業團體爲數十年來早經生長之物基礎已固所謂法制者不過釐而訂之事非創造施行自易即工務會議亦各廠各生產機關本有之事實因法律而加保障耳吾國施行此制非從根本上建設不可事勢或有難易功效或有遲速然議會制度不足完全代表各部分之利益已成眞確之論今參加以職業代表制度無論參

加程度如何而較愈於單純議會制可斷言也况大勢所趨吾國有制定國憲之機會尤萬不可忽哉

『依法律由全國各職業團體選出代表組織之』此職業團體決不專指今日之所謂商會農會等今之商會農會幾全爲資本公司或企業者之所組織假令專以此種團體組織生計會議不啻爲資本公司多設一立法機關不獨失却本條用意且變本加厲焉不可以不慎也若云職業團體從未產生而各地工廠繁興工會成立者已日有所聞經憲法之保障免政府之摧殘於施行法施行期內各職業之勞動被備者正有團結之餘地其發展亦正未可量望吾國人之無自畫也故本草案之精神與德憲同而施行與收效之時期不必盡同憲法者尤國家永久之法所期不專在目前也

本草案生計會議之職權及其組織法與德憲略有不同（一）建議與提出法案析而爲二德憲可併爲一項因吾國議會法規建議與法案本建議多屬特定事件法案則法律之案也（二）受政府諮詢不加何種限定德憲則社會政策及經濟政策之法律案其基本的規定政府於提出國會以前須徵求生計會議之意見所謂基本的規定者頗難得其標準且生計會議得提案於政府政府不能不咨交國會生計會議又得自派代表出席說明則政府之諮詢不諮詢不必拘定也（三）地方生計會議組織地方法律所定德憲則地方生計會議與全國生計會議組織法皆屬國之立法吾國交通不便生計狀況各地方至不同地方立法調查較

易也

綜上所說本草案本章第一條定人生之基本權利使人人得依正義而生存第二條謀生計制度之公平爲不勞而獲侵害他人之生存者加以裁制第三條標人人自食其力之義爲遭天時人事之不幸者補其缺憾第四條保護勞工以國法推行國際之公約第五條獎勵學術文藝使智力能率之優越者得保其價值第六條保障自由使人人得與利害共通者相結合以自衛第七條損益議會政治容納各業代表制以補分區選舉之不備本草案之彈性自其左端除無治主義外不論社會主義之任何派別迄於右端除絕對之個人自由主義外不論資產制限之任何程度皆能容之且無時不可以改進故本案非社會主義之憲法案乃容受社會主義之憲法案所以應世界之大勢平社會之不謀人類之福祉弭無窮之禍亂者豈徒尋常政制利害及於一時而已易曰『天地之大德曰生聖人之大寶曰位何以守位曰仁何以聚人曰財』民國之憲典國民之大寶也仁人也守位曰仁得人者能守其位惟協乎人道之憲典爲可久也聚人曰財制產以聚人人之聚產之均也故曰『財者可以聚人守位養成羣生奉順天德』然則本草案之精神決非襲取歐洲新憲者在吾本國固有極精深之根據矣至若私產之弊罔利之極置全社會於賭博之場勝負之間出入生死豈天之大德人之本情抑制度有以驅迫之使然耶漢書貨殖傳叙貧富之狀至爲逼真不均之弊則歸獄於法度曰『富者木工被文錦犬馬餘肉粟貧者短褐不完哈飲水其爲編

戶齊民同列而以財力相君雖爲僕虜猶無慍色故夫飾變詐爲姦軌者自足乎一世之間守道循理者不免於飢寒之患其教自上興繇法度之無限也』若今之赤貧者豈特短褐不完哈飲水而已無衣無食轉乎溝壑焉又豈特夷爲僕虜而已乞丐盜賊遍於道路焉飾變詐爲姦軌者又豈特財力相君自足於一世而已窮奢極侈發揮其獸性焉是之謂人相食人道其將滅絕矣此本草案所以爲法度之限期以百年或有蕩滌瑕穢而養成羣生奉順天德歟望吾制憲同人共圖之

增加教育章之理由

委員王用賓提出

本委員會依審議會中各項提案之旨趣增加教育專章其理由可得而言焉昔之憲法人民權利之宣言也政權組織之法典也要不外以此解決人類形式的(秩序)問題而已一般社會進化而維持社會之根本信條自不得不一同進化故近世各國憲法的立法精神由形式的而日趨於實質的已屬不可掩之事迹即向用以解決秩序問題之憲章漸進而解決『生活』問題更進而解決『知識』問題故國民教育各國憲法多列專條而德意志新憲法且將教育事項臚列九條著定專章其立法精神昭然若揭此本於立法例之新趨向者一也『人類平等』之說若第適用於政治與經濟殊無何高尚之氣味以其皆偏於物質也惟能適用於教育則非俯而就之之平等而爲仰而企之之平等矣精神物質調和進化其曰平等乃眞爲人類全體一致向沸點上飛騰不已之表現是故『知識的機會均等』爲人生一切機會均等之中心此本於人生哲學之新

思想者二也且國本在民而民德與民識之高下即國家強弱之原也以國民程度校量列國相形見絀奚止倍蓰努力直前之道惟有策勵國民注重教育而策勵之最嚴正者宜莫如規定於憲法此本於國情之需要者三也以是之故設教育專章

教育章開宗明義有無規定『教育主旨』之必要耶抑將以什麼做教育主旨耶就第一問題有謂其主旨應隨時變遷規定轉嫌於執着者不知憲法雖視普通法為堅固然亦非一成不可變之物但求適合其要求之分際規定似已無傷有謂規定之文義泛言不切簡言不宏者不知此不易規定之問題而非不必規定之問題也况生計章第一條起例發凡已明示全章之大旨則教育主旨開首揭發法例文例詎弗整然就第二問題教育改進社所草擬者為『應致力於道德修養與職業陶冶』鄭重職業教育固不失為新穎之見然以職業與道德對舉仍不免囿於物心二元論之思想且徵諸德育體育美育之說亦復有殘而不備者期少聖漏惟尙渾括期中肯綮惟探源頭以『人格完成』為主旨庶乎近焉人格者人之所以為人即指超乎普通曰人者以上之自覺自由統一高尚優美各種實在而言普通曰人凡人皆是而超乎此者之人格則非問學訓練修養不為功是故人格完成之教育能發揮人生心的價值之全量同時能發揮人生物的價值之全量謂之為中立的一元論者之教育哲學可也持此主旨教育國民任何國家固無不可而尤以在民主國者適於盡量之發展以是之故設本章第一條

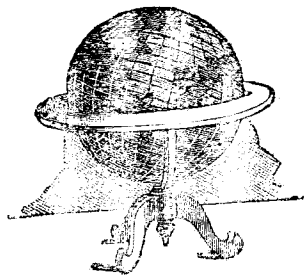
本章目的專在於為全國民創造知識的機會均等其方法有數端一曰依憲法案第十九條中華民國人民之受初等教育已成不可逃之義務矣顧其年限長短關乎國民程度高低問題或謂今日教育情狀急於普及不急於提高與其定為六年之難行不如減作四年之易舉顧默察世界各國教育之趨勢義務年限與日俱長以我後進之國更何敢不積極的為猛力提高國民程度之表示若夫因義務年限之多而致歲出太鉅則屬於施行問題分期分區宜不慮無回旋餘地也二曰義務教育強迫教育也然可強迫者就學兒童而不可強迫者因就學而生之一切負擔若以資財有無為知識有無之準繩是大反乎知識的機會均等主義也故非將義務年限內之一切負擔不出自己而出自國則教育必不能普遍三曰小學教員賢否與國民教育成績良否為正比例然以報酬微而勞苦重賢者不來來者不賢故欲使熱心國民教育之人終身樂此而不轉業則年功加薪之獎勵與養老金之保險必不可少四曰未受教育之成年者若不予以相當補習之機會則此一大部分失學之國民終不得享有本憲法知識的機會均等之利益所謂補習機會者如通俗圖書館露天教授半日補習學校及補習夜校皆是也五曰中等以上之教育事實上便無從取得機會均等然遇成績優異而無力升學者不特別予以相當資助則『世胄躡高位英俊沈下僚』古今不免有同慨已所謂特別基金者對於教育基金而言如科舉之資與書院內之膏火蓋專為資助寒士也以是之故設本章第二條第一二三各項及第三條第五條因

要求國民知識的機會均等而發生者即教育經費擴張問題也此問題之涵蓄重有二義一則教育經費占歲出全額之成數須明確規定明確規定即示以不得減少或挪移之限制也二則此成數之酌定不專依於財政狀況而並須依教育需要以為標準也此外如教育基金足以使教育事業之鞏固學術獎勵金足以使文化運動之發揚就國有公有財產撥而充之不可或緩以是之故設本章第四條第一二項

教育為專門事業則關於教育問題有此專門知識與經驗者應取得相當發言之機會全國教育會議之設正以此也其組織讓諸法律而職權須著之憲法關於教育行政事項如建議如受諮詢如審定教科書固應有職權而立法事項尤為重要代議制度已多非議而國民直接立法之說又不易行則於代議制度之下兼採『職業立法』『學術立法』之精意以求代議制度與全民政治之新調和似無不可全國生計會議既有關於生計之立法提案權則全國教育會議亦應有關於教育之立法提案權然必經由政府咨交國會者乃未發見新手續前之不得不然耳有全國教育會議當然有各地方教育會議其組織歸之地方法律者本憲法之統系然也以是之故設本章第六條第一二項

查本憲法第十條『中華民國人民有言論著作及刊行之自法非法律不受限制』或謂學術上研究之表現於外者不過爾爾有此自由權已足保障抑知言論著作及刊行其目的不盡屬於研究學術也一概不予以法律上之限制其影響於國家或社會之紛擾者必不少顧關於純

然學術上之研究者則『絕對的自由研究』乃人類之光一切黑暗仗此打退只可保護不可限制因不得不別於第十條之自由而專為規定以是之故設本章第七條
右教育全章說明竟



第七十節 施行細則議題之準備

憲法條文之規定有必須依照施行細則而逐次推行者譬如軍費問題憲法規定每歲支出不得逾國家歲入幾分之幾然其事非憲法規定即咄嗟可辦其餘國政類此者尙多故各國當憲法初成必有施行附則同時頒布以救濟事實之窮憲法起草委員會於生計教育兩章草案議決咨交大會後即已從事於施行附則議題之準備其擬定辦法即由各委員分別認定議題提出於大會以付諸討論也委員會於四月十七日發出通告云本日談話會議決分類開會辦法每委員須任擇一類茲將分類內容開列如左第一整理全部草案之順序並審查二年提出各條文第二類準備施行附則內各項議題之提出台端議定何類希於本月二十日(星期五)以前函知或到本委員會辦事處自行簽定以便定期通知開會云云嗣各委員按照認定未及定期開會政變遽爾發生議員紛紛南下憲議因而停頓十月間幸足法定人誠開會數次僅將國權章地方制度章暨民國六年懸案未決條文議決即匆匆公布此關於憲法實施最爲重要之施行附則竟因委員會不足法定人數不能開會起草殊令人遺憾無窮詳誌於斯待諸將來之補救矣

附錄

六月政變後兩院議員有移滬開會之發議議員南下者達三百人以外八月二十二日憲法起草委員長湯漪君致函委員會同人催促南下競競以草擬施行附則爲言其函錄下

北京憲法起草委員會同人均鑒法統告復國人即以速成憲法責望國會同人本其職責急起直追首先增修憲法草案四章業已完全告成分次提交大會其未成者特關於本憲法施行附則一案已耳施行附則之所關視全部憲法尤爲切要舉凡今日紛亂之政象與現存之事實一一納諸憲法軌道之內非厘訂施行附則不爲功行遠自邇登高自卑民治之階梯統一之先導基於是矣自遷地制憲之議起兩院

同人多數贊成綜計在津支領旅費決計南下者已超過制憲法定人數本委員會爲國會組織法上特定機關於憲法會議兩相對待超越於政府組織以上而爲民國主權之源始地位何等莊嚴責任尤爲重大茲滬上同人方將完成內部之組織亟謀憲會之召集務希本委員會同人率先南下一俟本委員會擇定會場即當續開會議草擬中華民國憲法施行附則案既可減少國人對於憲草之疑慮尤足補充二讀條文之缺略亦千載一時之業也滯已定於日內南行除與兩院同人商定國會之政策力謀立法事業之發展外謹當及早籌備本委員會開會一切事宜勉爲公等之前驅毋負國人之祈嚮引領以企不盡眷眷專此通告順頌議祺 憲法起草委員會委員長湯漪拜啓

附編
論壇異同集粹

蘇戶後題



附編 論壇異同集粹

國權章

湯漪 提出增加國權一章修正案

第一章 國權

(說明)本憲法草案前已由二讀會議決增加「主權」一章其條文爲「中華民國主權屬於國民全體」此與德意志新憲法第一條第二項之規定同一立法例主權云者國權之所自出之本體也在未經憲法賦與於國家機關以前是謂主權依憲法上之賦與而有待於行使者則爲國權今議增加「國權」一章與主權章意不相蒙義各有常蓋與德意志新憲法第五條同一立法例者今試列舉德憲原文如左以資參考「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」就上所列舉原文論之可知「國權」一名詞自有其精確之界說爲國家及地方分別行使之事權然必以憲法爲根據則其爲賦與而非固有可知絕對不與「主權」二字相蒙混此其一爲包含中央地方一切權力之總稱不得誤爲「國家事權」一名之省文如丁議員佛言所謂「國權列舉」實指中央所有一部分事權而言則亦名實不符此其二法家分權之說大別有二縱分之則爲立法爲行政爲司法是謂三權分立橫分之則爲國家事權地方事權是謂權力分配國權之規定正所以

分別部居使三權之內涵外郭界域劃然既非重複彌見精審此其三國權之界說具如上述則本章所規定之範圍必力求與標題之本義相符用爲本憲草國會章以下及地方制度章之發凡起例此本員主張增加最重大之理由也茲特假定各條文順序如左

第一條 凡屬於國家之事權依本憲法之規定行使之屬於地方之事權依本憲法及各省憲法之規定行使之

(說明)以本條爲前提更於以下各條舉凡屬於國家之事權爲具體之列舉而以屬於省者在地方制度章內爲概括之規定可謂最適當之立法例矣

第二條 凡公認之國際法條規爲民國法律有拘束力之部分

(說明)參觀德國新憲法第四條奧憲第九條我國既爲國際團員之

一 自應有此規定

第三條 左列各事項由國家立法並由國政府直接執行之

一 未設省區域自治法之規定

二 外交

三 國防制度

四 國籍法

五 幣制及國立銀行

六 度量衡

七 海關稅 鹽稅 煙酒稅 其他消費稅

八國債

九郵務電報及水陸空中交通

十國有鐵道及兩省以上之水利航政

十一天然富源及國產之管理處分

十二發明及專利法

十三國家法院編制法

十四陸海軍編制法

十五文官司法官之考試任用及保障

十六軍官之考試及其資格任用

第四條 左列各事項由國家立法由國政府直接執行或令各地方政

府執行之

一民法刑法商法

二民事刑事訴訟法

三全國各級學制之統系及強迫教育制度

四報紙結社集會條例

五戒嚴法

六市制通則

七鑛業條例 銀行及交易所制度

八全國戶口調查及統計

九法庭通則及監獄制度

十公有徵收法

十一保險制度

十二勞動法

十三社會所有法

十四教貧制度 防疫制度 游民管理法

本條第六第九第十二第十三第十四各項在國家未立法以前各省

得行使關於各項之立法權

第五條 國家法律有廢止各省法律之效力

關於省法與國法是否抵觸發生疑義時得由各該管官廳依據國家

法律之規定請求法庭解決之

第六條 一切事項由國家立法者由國政府行使其監督權

國家法律由各省官廳執行時國政府得發布命令

國政府為確保法律之執行得派遣委員至各省政府及其下級官廳

監察之如認為不合或省政府不負改正之義務時除國家法律別有

規定外得由行政法庭判決之

第七條 國家稅以外之賦稅及其他收入之一部或全部經國會議決

得收歸國有但其施行之稅則以全國劃一為限不得對於一省特別

加徵

第八條 國家預算不敷或因緊急財政處分之結果經國會議決得以

各省收入之比例用累進率分配其負擔

第九條 向屬受協之省分或遇非常災變不能保持其生存力之地方經國會議決得由國庫補助之

第十條 國家常備軍之組織以義務民兵制爲基礎國家不得直接設置常備軍各省非依國防計畫分配之結果不得有常備軍之分駐或爲常備軍之設置

常備軍於國防重要地點駐之但須離省政府所在地百里以外

國家平時軍費不得超過國政府歲出百分之三十

第十一條 各省或其他未設省之地方有不履行國家憲法或法律上之義務或危害公安秩序經國政府制止仍不改悔者得以武力之助裁制之

爲達前項處置方法起見除依戒嚴法所規定外得暫時停止省憲法之效力

第十二條 省有以武力侵犯他省者國政府得依前條之規定制止之

丁佛言 對於通過二讀草案應追補國權一章提出條文案

通過二讀之草案脫漏國家事權一章應追補之茲擬其條文如左

第二章 國家事權『此章當增入國民章後國會章前』

第一條 左列國家之事權由國會議會立法國政府直接執行之

一直轄特別行政區域自治法之制定

二外交事務

三關稅鹽稅印花稅煙酒稅其他消費稅及全國應行畫一之賦稅專

占賦稅外國政府經國會議決得增加其他之國稅但以普及施行全國爲限不得對特一省加重其負擔

四國家預算有不敷時依國會議決得令各省照其收入比例輸解分

擔金

五國家公債

六國立銀行代理國庫

七鑄造貨幣發行紙幣

八國有鐵路河川之經營管理及徵收警察運輸事件

現築成之鐵路及貫通兩省以上之河川皆爲國有

十九電報郵務及空中交通

國產之管理及處分

十一海陸軍之編制

常備兵爲國家所專有常備軍幹部兵額應規定爲二十萬依國防

計畫於國家領土內得自由駐在但須離省城或省政府所在地

二十里外

十二軍官之養成及其資格任用

十三軍港要塞及軍械製造

十四有關製造軍械軍火之國有鑛業之經營管理

十五國家官吏之考試任用及保障

上項官吏包含文官司法官在內其考試依省額平均分配錄取

十六設置最高法院裁決國與省與省公私法之爭議審判華洋訴訟

國憲省憲之解釋由最高法院行之

第七條 左列之立法事項由國政府直接執行或令各省政府分別執行之

行之

一 刑法商法民刑事訴訟法民法原則

二 大學校專門學校及強迫教育制度

三 國籍法及管理外國人入籍及本國人出籍事項

四 戶籍法及人口調查

五 市條例

六 公司條例鑛業條例

七 度量衡之劃一準則

八 專賣特許法

九 公私立銀行制度交易所制度

十 救貧制度保險制度防疫制度

十一 勞工法

十二 獎勵輸出或補助

十三 戒嚴法

第九條 各省遵行上列之規定得自定施行細則其經費由省支出之

第十條 國政府關於上列法之施行有監督權見為不合者為更正或

撤消之

第二章（此章在地方制度標題以下）

第一條 省為自治團兼為國家構成之單位

第二條 省依國家憲法所賦與於不牴觸國憲之範圍內得自制定省

憲法

第三條 除前第二章第 一 條及本章各規定外概為省之事權由省自

立法執行之

第四條 未設省之特別行政區域一至相當程度改設為省時同有制

定省憲法之權利

第五條 國家憲法施行後五年省憲法尚有未制定者國家酌量情形

得施行特別行政制至能制定省憲法為止

第六條 省憲法之制定由省議會縣議會及各法團選出之制憲員組

織省憲法會議

第七條 省設省議會

省議會取一院制其議員依人口比例直接選舉之並應設選舉防

弊之規定

第八條 省政府之組織以民選單獨制為原則

第九條 省法廳之編制及法官之考試任用保障須遵行國定之同一

法律

第十條 省法官之任用以本省人為原則

第 條 省司法以高等廳爲終審兼管理行政訴訟並受省民對於國家官吏之行政訴訟之委任執行

第 條 省爲維持地方治安得置警備隊及編練義務民兵其軍官教練官之任用須遵第 條第十二項之規定

遇對外戰爭時上項警備隊民兵悉受戰時國軍總司令之調遣指揮

省警備隊民兵之服裝器械及訓練須與國軍劃一

第 條 省文官之考試任用及保障以國家法律定之其任用以本省人爲原則

第 條 省有鐵路航路電話及空中飛機國家有對外戰爭時有供其使用之義務

無論於現在已未築成之國有鐵路區域內外省得爲省有或私有之鐵路興築但須得國家之同意並遵守其規則

國有省有之鐵路有聯絡運輸必要時由雙方協議定之

第 條 省爲一律平等不受他省之侵犯亦不得侵犯他省

第 條 除剿辦匪亂之互助外省不得爲軍事上攻守之締結及越境

移駐警備隊或民兵

第 條 省被外患侵入至緊急國軍出動不及時得以警備隊或民兵

充當國防之任並得請求鄰近省兵力之援助

第 條 省有因內亂陷於無政府狀態時國家得中止其憲法之效力

代執行其事務

第 條 省有不遵國家憲法之規定經國政府誥諭仍不改悔至有對抗行爲時國政府應以武力制服之

第 條 省不得徵收有妨礙國稅之租稅

第 條 省與省間不得賦課通過稅或落地稅

第 條 省與省間之公共事務由兩省出同數之委員協議定之

第 條 省與省之行政爭議至雙方無能自行協議不能息止時由國家參議院裁決之

第 條 省不得與外國訂立買賣土地及以鑛山鐵路租稅作抵之契約

第 條 國家事權外之省事權國家若見爲必要時經國會議決即收

爲國之事權

第 條 省區域之變更以省人民之同意經國會議決行之

第 條 某條至某條之規定在國家法律未制定前省得先制定之但

至國家法律施行時省法即失其效力

呂 復 省與國家之關係

省對於國家應負左列之義務

一 奉行法律之義務

二 擔負委託之義務

三 協助財政之義務

附編 論 壇 異 同 集 粹

- 四 協助軍事之義務
 - 五 保存文物之義務
 - 六 協助刑事之義務
- 國家對於省之義務及權利

- 一 國家行使其事權時對於各省負不得歧視之義務
- 二 國家除在國防地段及軍事要塞外於其他地方有不得駐兵之義務

三 省有違背憲法之行為時國家有用適當方法糾正之權利

省與省之關係

- 一 有交通水利上之限制
- 二 有課稅上之限制
- 三 有對於貨物上之限制
- 四 對於本省以外人民之移住執業及工作有不得歧視之限制
- 五 對於軍事有禁止之事項(戰爭攻守同盟)
- 六 對於外債有不得抵借之禁止

李文熙 地方制度章前宜加入中央政府職權大綱一章提議案

(說明)

查民國六年憲法起草委員會所提出之地方制度草案其中既多缺點且與近年各省獨立自治之思潮每多鑿枘茲先舉該草案中之缺點如

左

(一) 祇注重行政分權不注重立法分權 彼時普通心理都以爲省制應由中央憲法會議制定全國祇容同一的省制無論何省都要適用同一的省制不問各省情形如何通通適用同一的省制就性質說仍然是單一式的國家絕不是聯邦式的國家若就目前各省情形說不討論省制則已如討論省制最小限度要在國憲上承認各省有自行制定省制的立法權

(二) 祇注重省制鞏固不注重省制變更 柔性的憲法最適宜於社會進步此爲世界學者所公認之原則省制如不加入憲法祇由中央用普通的法律規定修改省制祇依修改普通法律的程序省的基礎當然有常常動搖的危險然而在國憲中規定省制一省兩省既無提議修改國憲之權即無以免除各省事實上違反國憲之障礙若將省制之制定權讓於各省則每省自身有制定或修改省制之權省制的法性既不失之過剛亦不失之過柔誠可得剛柔兼具之利

(三) 祇注重中央集權不注重地方分權 分工原則適用到政治社會中來遂變成分職原則良以近來之政治社會幾乎盡變成治事機關與從前之專做治人機關者性質大不相同中央政府與各省政府既均是治事機關且因社會事務發達而治事機關之職務勢不得不較昔年爲擴張職務既已擴張勢不得不分頭辦理中央有中央應辦及能辦之事務故中央有中央之職權地方有地方應

辦及能辦之事務故地方亦應有地方之職權民國六年之地方制度草案充其量不過將省議會暫行法第二章省議會職權移植在國憲上而已於省權並無絲毫擴張也以此種制度適用於各省自治聲浪最高之時恐將齟齬而難合矣

根據上列三種理由主張國憲下祇列舉中央政府之權限不必由中央代替各省制定省制各省省制須讓各省自行制定並主張國憲上中央政府權限宜取列舉主義各省權限宜取概括主義近來有人主張中央與各省的權限均取列舉主義此種規定既無伸縮之餘地且萬一有所遺漏或萬一有新生事件必發生衝突中央取列舉主義在聯邦國家已有無數先例絕無意外之弊端聯邦國第一功效就在中央政府有固定之權限故各邦對於中央政府不致發生疑懼各邦政府復有保留之權限故中央政府不能擅自予奪中央與地方各自相安所以政治乃遵循常軌焉

依本席個人主張地方制度一章標題已不甚妥但已經通過二讀會為尊重憲規則起見未便推翻只好仍保留地方制度四字另於地方制度章前加入中央政府職權大綱一章而於地方制度內僅略定各省通用之原則以資補救今擬具條文數則謹提出以待公決

第 章 中央政府職權大綱

第 條 凡關於左列各種事項均為中央政府之職權

一 外交

二 陸海軍及國防

三 國稅

四 國債

五 幣制及國立銀行

六 權衡度量

七 路政郵政電政及航業

八 沿海漁業

九 兩省以上之水利河工

十 司法

十一 民法刑法商法鑛業法森林法發明專賣法國籍法破產法移

民法及與外國通商各省間通商條例

十二 勞動待遇法及保險法

十三 中央之官制官規

第 條 凡不在前條各項規定之列者均為省政府之職權

第 章 地方制度

第 條 省依現在固有區域非由各關係省議會議決得國會同意或

由國會議決得各關係省同意不得變更

第 條 省行一院代議制

第 條 省憲法應取省政府與縣政府分權主義不得取省政府之集

權制

第 條 省之行政首長或爲一人或爲數人之委員會但須由省議會

或省人民選舉會選舉軍人非退職三年後不得應選

特別區及西藏青海蒙古之政治制度另以法律定之

第 條 省違反左列各款之規定中央政府得干涉之

一 省應履行本憲法上之義務不得宣告獨立或脫離

二 省與省間之爭端不得以武力解決

三 甲省不得爲妨害乙省交通水利等類之設置

四 省關於通用之貨物不得國會同意不得徵收出境稅或入境稅

五 甲省對於乙省所需之貨物不得抑留或禁止出境

六 各省之間關於政治事項不得訂立與聯盟類似之契約反抗中

央或他省

七 省不得國會同意不得與外國訂立與條約類似之契約

八 省不得國會同意不得借外債

第 條 省以內之治安用省警備隊或民團維持遇緊急時非經省議

會同意不得請求國軍入境

第 條 省法律之效力在中央法律效力之下

呂志伊 修正國權章各條文

第 章 國權

第 條 中華民國之主權屬於國民全體

第 條 中華民國國民依法律享有公權者從本憲法及法律之規定

有發議複決及選舉或罷免議員官吏之權

第 條 國民發議權對於左列事項行之

(一) 憲法之修正

(二) 法律之制定修正或廢止

(三) 衆議院省議會市縣議會之解散

國民發議屬於第一項第二項時須附具法案分別提出於國會省

議會市縣議會屬於第三項時須備具理由書呈請大總統省長市

長縣長依法行之

凡修正憲法及解散議會之發議須有有公權者三分之一以上之連

署其他事項須有五分一以上之連署

關於賦稅及其他公課法不能爲國民發議

第 條 國民複決權對於左列事項行之

(一) 國民發議被國會省議會市縣議會否決或修改時

(二) 大總統省長市長縣長對於國民發議呈請解散衆議院省議

會市縣議會認爲應複決或有異議時

(三) 國會省議會市縣議會所議定之憲法及法律或其他議案爲

國民之多數所反對有有公權者三分之一以上之連署提出通告

時

國民複決非逾有公權者過半數之投票不生效力投票惟記可否

以有投票者過半數之可否決之

國民發議及國民復決之手續以法律定之

第 條 國民依普通平等秘密直接之原則行其選舉權

(一) 選舉大總統副總統

(二) 選舉國會議員

(三) 選舉省長

(四) 選舉省議會議員

(五) 選舉市長縣長

(六) 選舉市縣議會議員

右之選舉手續及其區域依本憲法及法律之所定

第 條 國民對於大總統副總統認爲有謀叛或違憲行爲國會不依

法提出彈劾案或彈劾案不能成立時得依法以全國享有公權者

三分一以上之連署三分二以上之投票投票人三分二以上之同

意罷免之

國民對於省長市長縣長認爲有違法行爲省議會市縣議會不依

法提出彈劾案或彈劾案不能成立時各該省區及各該市縣之有

公權者得依法以三分一以上之連署三分二以上之投票投票人

三分二以上之同意罷免之

第 條 國民對於國會議員省議會議員及市縣議會議員有不信任

者原選舉會及原選舉區之選舉人各得依法以三分一以上之連署

三分二以上之投票投票人三分二以上之同意召還之

(說明)自辛亥革命予任雲南全權代表在南京草擬約法特定中華民國之主權屬於國民全體之條文此民國唯一之根據亦即民國真確之解釋也二年國會成立予應選參議員並被舉憲法起草委員亦欲於憲法上有所貢獻不意贛寧事敗避地天津致天壇憲草遂無此條之規定五年袁氏自斃國會重開予復於憲法會議提出增加國權章之修正案仍以此條爲概括的規定經大會表決增加國權一章並將此提案意義交付憲法起草委員會起草有當日憲法會議議事錄可以覆按邇年全民主義(德莫克拉西)宣騰中外湘選省長粵選縣長而蘇浙人士近月亦有撤回省議員之表示全民政治之實現殆已爲多數國人所贊同而希冀者也夫吾國既稱民國則主權在民自必實行全民政治而全民政治之實現則於國於省於縣均必由國民直接行使其發議權復決權及選舉或罷免議員官吏之權也直接民權之制創始於瑞士繼行於美國之數州及歐戰後則德意志奧大利捷克斯拉夫諸國憲法亦多有採用而普魯士邦新憲法於國權章更詳爲規定此吾國所宜取法者也不意

近閱憲法起草委員會所提出國權章之各條文與本席當日提出增加國權章之修正案原意大異其趣且軼出憲法會議所交付之原案之範圍外雖國權與省權之畫分亦有相當之理由而憲法起草委員會依法不能全改大會所交付之原義茲擬順世界之潮流準我國之國情並尊重憲法會議當日之表決提出國權章各條之修正案以期全民政治之實現而固民國之基礎

陳銘鑑 省與中央之關係

(一) 國權一章加入憲法問題

(二) 各省於不牴觸國憲範圍內得自制省憲問題

說明 省與中央之關係一語太涉寬泛毫無邊際討論極感困難依本員意見以為不如先就「國權一章加入憲法」及「各省於不牴觸國憲範圍內得自制省憲」兩個問題付之討論較為扼要如果上列兩個問題表決得有結果則省與中央之關係自然分析明白迎刃而解矣

姚桐豫 對於省與中央之關係提案補充意見

省與中央之關係案

(補充意見假定條文)

省對於中央應付國際問題及施行國內法律與基於法律之命令有不可分之關係但省與省及未設省地方發生關係時得認為省與中央之連帶關係

理由 省與中央有不可分之關係其關於國際範圍則包括平時戰時及分擔債務關於國內範圍則發行公債劃一度量衡及幣制流通紙幣強迫教育義務徵兵及各種法規皆是省與省及未設省地方發生關係者如疆界之分合與交通水利實業之經營及天災地變之救助皆是認為省與中央之連帶關係者以證明省與省及未設省地方共戴一國家非聯邦亦非邦聯乃單一國之分治體各地方仍統於中央

故協議疆界之變更及各種共同事業均得行之具體討論須俟委員會起草以後茲先討論大體不能空洞無物應有抽象的概括的假定的條文為依據其詳當場說明可也

馬驥等 省與國家之關係

省對國家政府應依法負其義務關於省自治及省行政之根本法於不牴觸國憲範圍內得由各省自行制定

理由臨時說明

陳銘鑑 國權有列為專章之必要

國權二字之意義

國權者包括國家一切事權在內憲法草案上規定之立法行政司法各權乃行使國權方式之問題本員主張國權列為專章者乃國權實質之問題也由前言之例如立法權由國會行之行政權由大總統經國務員之贊襄行之司法權由法院行之是也由後言之例如外交事項財政事項軍事交通教育各事項孰宜國家直接辦理孰宜由各地方自行辦理是也某議員主張將國權列入國會章內其理論不無可採惟細查國會一章其所規定者為立法權行使之方式本員之所謂國權者乃國權之實質問題兩者性質既絕不相同自不能併為一類譬之外交事項有關於立法者有關於執行者推之財政軍事交通教育各事項莫不皆然立法事項固屬國會若對於兼有立法執行兩種性質之事件亦拉雜列在國會章內豈非不倫不類乎試觀德意志共和聯邦國最新憲法第五條

之規定即可確知國權二字之意義矣

德國新憲法第五條「國權」關於國之事件依國憲法由國機關行之
關於各邦之事件依邦憲法由各邦機關行之

復次(一)中央事權四字不足以包括國權即就中央之字義話之亦嫌
狹隘(二)地方權限既取概括主義則國權列舉規定自爲當然之結果
苟非另列一章無論加入憲法內任何條項均欠妥適強爲比附必貽柄
鑿不合之謂(三)國權意義既如上述其地位之隆重可知若僅於地方
制度章內用除外的方式規定實覺未安

籍忠寅 提議憲法內應加一章如左(在地方制度章之後)

第 章 國家與地方及各地相互之關係

第 條 左列各款事項爲民國政府之事權其立法由國會行之

一 締結國際條約及一切外交事項

二 海陸軍之訓練編制調遣軍官之養成軍港要塞之設置軍械之製

造及其他關於軍政事項

常備陸軍兵額應定爲三十萬

三 刑法民法商法訴訟法及一切單行法之制定事項

四 左列各種稅費之徵收事項

進出口稅 鹽稅 印花稅 烟酒稅 及公賣費 其他直接國

稅

五 國債之募集之事項

六 貨幣之鑄造紙幣發行之許可國家銀行之設置事項

七 國有鐵路之經營國有商港之經營貫通三省以上之河川之經營
及其航業許可事項

八 電報郵政之設置管理及空中交通之計劃事項

九 國有鑛山工廠及其他財產官營業之管理事項

十 度量衡之劃一事項

前項事權除一二兩款外得因便宜委任各省執行之但其施行細則
得由省自定

第 條 除前條第一項所列各款外概爲省之事權

蒙古青海西藏等未設省之地方其事權依特別法律之所定

第 條 國家預算有不敷時經國會議決得令各省依收入之比例分

擔補助

第 條 各省對於民國憲法及一切法律有遵守之義務如有違憲或

違法之政令民國政府得令其取消其不受令者得以武力制服之

第 條 民國政府遇對外戰爭時對於省有之交通機關得使用之對

於省之警察或民兵得調遣指揮之

第 條 省與省不得互相侵犯除剿匪互助外不得締結攻守同盟之

約

第 條 省對於他地方所產貨物不得徵收通過稅

第 條 省與省之公共事務各出同數之委員協議定之其彼此爭議

至協議不能解決時由參議院裁決之

理由 本員前提意見書本主張於地方制度章內以除外的規定列舉中央權限嗣經迭次討論覺除外的規定尚不如專條列舉而另加國權一章之說亦覺國權二字之解釋上發生疑問茲擬於地方制度章之後加入此一章將中央權限列舉於一條之內其各款內容及此外各條略依丁議員佛言之提議加以修正

所有詳細理由容當場說明仍候公決

王源瀚 關於省與國家及他省之關係事件

省與國家及他省之關係

一省對於國家法令委任事件有執行之義務但經費由國庫支給

二省警備隊或義務民兵之編制訓練有遵守國家法律之義務

三省警備隊或民兵遇國家對外戰爭時有服從國家調遣之義務

四省除國防要塞外不得屯駐國軍

五省除內亂不能平止經省議會議決請援或緊急請援外不得請求國

軍入境國軍平亂後仍退回原防

六省與國家發生法律解釋或權限之爭議時由參議院國家最高法院

各選同數委員若干人裁決之

七兩省以上之關連事件(包勦匪在內)由各該省協議行之發生爭執

時適用前條之規定

八省與省不得締結攻守盟約及互相戰爭情事違反者國家得以兵力

制止之

王有蘭 省與中央之關係

前次提案第二項(中央權限取列舉主義規定於草案第二十條之後)茲因中央權限不僅立法事項應於(列舉主義)下加(關於立法事項)五字而另充補一項如左

關於中央行政事項應增加條文於草案第六章之後或因事項之性質而增加於其他各章由起草委員會酌定之

孫鏡清 對於加入國權一章之駁議

(一)國權無制定專章之必要

(二)國權二字用非其地

地方制度既列一章而追加國權之議遂起彼其用意無非欲使地方事權與中央事權分配明晰互不相侵為旨趣當其通過地方事權主張概括規定之際又無非欲使地方政府權力廣泛少受拘束之意但恐地方因而萬能故不得不以地方不可分攬之中央事權條而舉之以期統一其義至明則與其謂地方章中所條舉之中央事權為中央之別除權毋寧謂為地方事權之受限制者較為真切故中央事權祇須列舉於地方章中為已足無須立專章以與地方事權對舉之必要

國權與統治權同與主權異主權者不分之物而統治權則可分者也國權自國家方面言之則稱為國權自命令強制之關係言之則稱為統治權國權者可分之物也如中央政府之強制命令國民當服從之國權之

作用也省政府之強制命令國民當服從之國權之作用也縣治中司法或行政之強制命令國民當服從之何莫非國權之作用故國權彌漫於中央與省縣之間亦與國體國土國民之包舉中華民國境域無異今乃以國權引爲地方事權之對舉用語殊嫌失當此本席期以爲不可者矣願諸君深長思

徐際恒 對於國家事權專定一章加入憲法草案問題討論趣旨

本席對於國權專章是不敢贊同的其不敢贊同此案有三個理由第一個理由由憲法與行政法混合不分 原來憲法行政法依學理上之研究統言之則稱國法學分言之則憲法與行政法各爲獨立之法典憲法與行政法本屬互有出入不過一爲大綱一爲細目不可混同耳國家事權在憲法上祇宜規定大綱一切細目自宜讓諸行政法規若必以行政法應規定之事項一一挪入憲法不特與憲法之體例不合且不免掛一漏萬之弊

第二個理由與原草案有疊牀架屋之病 原來國家事權其犖犖大者如立法權財政權司法權外交權陸海軍權教育權及其他一切行政權總而言之凡以完成國家統治權之作用者質言之皆爲國家事權細玩天壇草案當日起草案關於國家事權雖未明定專章而散見於各章各條者無一非表現國家統治權之作用並非漏略雖欲謂非國家事權不可得也而其所規定之事權用概括而不用列舉正限於憲法之體例如上述理由今若獨立專章加入憲法似嫌重出

第三個理由減少憲法彈性作用 憲法爲國家根本法其條文宜富於彈力性始有伸縮之餘地今主張加國權專章採列舉規定殊失彈性之作用

故本席主張中央與地方之關係將來在地方制度章內用相互的規定如省對於國家之義務若何國家對於省之權責若何似較妥當

奉權 自審議表決省之事權取概括規定後加入國權章問題因而而起各方辯論紛如聚訟幾無明確之判斷由於未將國權認明爲何種性質故也在提案者之意以爲中央列舉事項恐未詳備故擬加入此章以爲救濟不知國家大權不外立法司法行政軍政數種其餘事權多包括於行政範圍之內是則所謂國權匪特不能與主權相混即與君主國家之統治權亦大相逕庭蓋民主國之主權概在人民絕非府院省政府軍閥等所能假借總統總理雖總攬全國司法行政軍政至於立法大權純在國會而總統總理又皆產生於國會誠以國會爲共和國最高機關含有主權作用也然則民主國之中央政府其統治權悉隸屬於國會彰明甚今憲法於各部權限既明文規定再加國權豈非蛇足且有疊牀架屋之弊如慮其尚有遺漏則不妨於各章內依類增加條文決不能另立專章亦不必概列舉於立法權之下希共酌之

徐際恒 由憲法分配中央地方權限商榷書

今日製憲有可與民變革者有不可與民變革者可與民變革者何絕對之單一制是也不可與民變革者何絕對之聯省制是也十年來政治之

糾紛未能得適當之解決雖萬緒千端然可約其旨曰兩大潮流之激戰其他一切問題皆屬旁支無關宏旨兩大潮流奈何一曰中央集權一曰地方分權主集權之說者曰今日列強環伺虎視鷹瞵非得強有力之中央政府如身之使臂臂之使指斷不可倖入強國之林苟使大權旁落外重內輕寢假而演成割據是回復土司政治也烏乎可主此說者爲世所稱憲政派而官僚名士多附之大軍閥則樂聞之主分權之說者曰北洋勢力及新舊式之官僚皆窟宅於中央一有野心家之利用則國體即有根本動搖之虞項城之帝制張勳之復辟殷鑒不遠可爲寒心護國護法兩役皆賴地方得收其功且民族自決磅礴大地吾國地廣民衆非分途發達萬無可立國於新世界苟內重外輕徒爲強幹弱枝之計是名雖共和實不啻立於專制君主之朝也烏乎可主此說者爲世所稱民治派而豪紳遊民多附之小軍閥則力贊之自民國成立迄於今茲實此兩大勢力相推相盪各走極端致憲法久無告成之期今者法統回復國會重開羣衆之心理無不渴望根本大法之早日成功而此兩大勢力之主動因環境趨勢與夫年來政治上所受之教訓亦各有多少覺悟苟非別有懷抱斷不至仍走極端使垂成之憲法又遭擱淺全國父老歸於絕望故今日製憲應採取之精神在調和此兩大暗潮由憲法分配中央地方權限使之各得其平而已持單一制者地方權限須由中央賦與而保留極強固之權限於中央持聯省制者中央權限須由地方賦與而保留極強固之權限於地方一以中央爲本位而地方爲後一以地方爲本位而中央

爲後皆非也故謂中央與地方特一國政治狀態之表現其行政權限宜由憲法爲極持平極適中之分配而不能任何一方有保留權或賦與權無以名之名之曰憲法分配說俾中央與地方皆包舉於一個憲法之內不使一國而有兩重憲法之嫌或曰北美合衆國德意志聯邦非兩重憲法乎不知一國有一國之歷史不得而強同也北美十三州本爲英之殖民地初無所謂合衆國也故各州皆自有其憲法自華盛頓離英而獨立乃合十三州共建美國由分而合也日耳曼各邦本皆各獨立不相統屬亦自有其憲法自普奧爭爲盟主俾斯麥之手腕戰勝於奧乃合日耳曼各邦以普爲首都而稱德意志亦由分而合也大概聯邦制之國家在未成立國家以前組成分子之各邦各州必皆自有其建立極長之歷史與夫獨立邦國之資格或因人種宗教問題及其他環境壓迫利害共同之故有不得不合併爲一之勢非偶然也其更置國憲者所以爲各州各邦之連鎖與對外關係而已吾國則何如自黃帝戰勝苗族而已成爲統一之國家周末之列國漢末之三國以及五代六朝之分裂皆衰亂世偶然之現象故移時輒歸於平孟子曰天下烏乎定於一者即此意也吾國之省名起於元代之中書省一國之行政區域也相沿至今未嘗有異民國既建因約法破壞之故西南一再離中央而獨立者所以維持此垂絕之法統爲根本大法多加一次之保障也今若以偶然之現象著爲定制以統一憲法造成聯省豈非削足而適履乎况既認爲聯省則二十二省及蒙藏青海諸特別區皆必使其本身各具建省之資格各有

憲法始不偏枯蒙藏青海勿論矣即新甘雲貴向受協餉之省分其財賦能違獨立乎且各守們羅主義老死不相往來文化發達能勝於今吾不信也尤可慮者蒙藏新疆東三省之旁欲逐逐而視耽耽者更大有人在乎此不可與民變革者也雖然憲法固不可有兩重而地方制度之規定又當順應潮流擴張其權限使之明著於國憲今日政治思想之演進因世界之趨勢及國內之變遷月異而歲不同回憶六年制憲地方制度之加入問題爲極大之爭點中間經若干日之疏解始有大綱加入之議決當時國會解散原因於參戰案而此案亦實爲導火線之一不可諱言今時移事易百尺竿頭已更進一步則因勢利導自不可不有以歷西南各省之望蓋人心易動而難靜昔時養士膠庠民心本靜今則憤提決防人人有出位之思已動而必強之使靜是亦必不可能之事善爲政者能令知勇辯力各得其所即可維持治安故全國優秀僅僅恃一中央政府萬無可以容納惟擴張地方權限使其各有資藉爲充分之發達庶無畸輕畸重之患况世界大勢已由政治革命漸入社會革命之狀況欲緩和社會革命之衝尤非亟從政治上調劑於平萬無倖理故如省長民選也參事之組織也地方稅之劃分也一切地方可以獨立優爲之政務必一一規定於憲法爲其保障若夫煩瑣事務或地方情形不同之故則無妨於不牴觸國憲範圍以內讓諸各省自定單行法規雖謂地方制度爲統一之省憲法而爲國憲之一部亦無不可此其可與民變革者也要之憲法爲立國之基礎非裝飾品也但使有聯邦之實而不必務於其名收統

一之效而不必務攬其權我兩院同人苟各本斯意以制憲而不稍雜以客氣雖不敢謂可以滿足人人之心理當能成一比較完美之憲法敢斷言矣

潘大道 國權 (Staatsgewalt) 主權 (Souveraineté, Souveränität, Souveränität) 統治權 (Herrschaftsrechte, Hoheitsrechte, Ulpis Politia)

近有人提議於憲法草案內增加國權一章其意甚是而其詞不妥茲就草案內原用之「主權」「統治權」及擬加之「國權」三詞略釋如下何謂「國權」國家之意思力也何謂國家之意思力凡人格者勿論爲自然人或法人皆有遂行其目的之意志國家亦人格者故亦有遂行其目的之意志國家遂行其目的之意志即國家之意思力也

國權雖爲國家之意思力然非國家之權利蓋權利有二條件一意思力之條件二生活利益之條件國權有意意思力之條件而無生活利益之條件故可謂爲國家之權利能力而不可謂爲國家之權利(如民法學者所分權利與權利能力)

至於「統治權」則可謂爲國家之權利而非祇於爲國家之權利能力以「國權」僅屬一空洞之意思力毫無內容「統治權」則有支配一定之領土國民之內容也據近代進步之法理國家與國民之關係非絕對服從之關係而爲權利義務之關係故國家得以自力制限其意思力如憲法所規定但於此限制之範圍主張其權利而已以此「國權」最重要之含性如所謂「最高」「不可分」者於「統治權」皆無之若夫「主權」則以表

『國權』之最高獨立性乃國權屬性之一而非別爲一物也

愚以爲憲法上既用『主權』統治權似不必再用『國權』如其用之則宜適如原義不可對於地方權而特設『國權』之名

潘大道 邦與地方團體

因邦與地方團體之性質不明致惹起許多之爭議甚矣名之不可以不辨也辨之如左

自來區別邦與地方團體者其要點不外（一）統治權之來歷（二）自主的組織權之有無質言之其統治權爲原始的而有自主的組織權者則爲邦其統治權爲授與的而無自主的組織權者則爲地方團體其說似是而實非也請分釋之

（一）若以邦有原始的統治權者則其權利應不受自己以外者之承認以邦自己有最高而且獨立之意思力也然邦自己並無最高而且獨立之意思力換言之邦之意思力往往受聯邦之制限僅於被制限之範圍內得享有其權利而已其有未被制限之權利亦須經聯邦承認之此觀於聯邦之憲法而可知也蓋各邦之憲法皆基於聯邦憲法之承認而聯邦憲法之改正可以伸縮各邦之統治權也當憲法改正之際各邦雖以聯邦之一分子而有參與之權利然各邦之參與也乃以聯邦機關之地位若憲法依所定之手續而被改正則無論各邦同意與否當然由是而受拘束夫不論自己同意與否而當然受他力之拘束者此固非有最高而且獨立之意思力之明證矣抑統治權者專占的權利也若同時而有

二個之統治權並行於同一之土地同一之人民則其間必有一個統治權基於他一個統治權之承認不然於同一之領土而有二個原始的領土權相並行此與領土權之性質不相容已

（二）若以邦有自主的組織權者則其所組織之邦憲應不受聯邦憲法之承認而事實不然既如上述不特各邦須受聯邦憲法之承認已也且僅得於聯邦憲法所定各邦之組織之準則內自定其權限而已然則所謂邦之自主的組織權者果有何種意義耶試觀北美合衆國瑞士聯邦等國之憲法皆限定聯邦各州之政體必爲共和而德意志新憲法且對於各邦之選舉方法亦限定之此尙得謂邦有自主的組織權耶由是言之邦與地方團體之差異在其程度不在其性質明矣而諸聯邦國之邦至今猶以（邦）而不以地方團體見稱者何耶此蓋由其先有邦而後有國之歷史的習慣如是非理論上應如是也誠明乎此則主張聯邦者宜重其實而輕其名反對聯邦者亦可憬然於『邦』之爲物質一高級之地方團體而無所用其疑懼矣

總投票制

鄧毓怡 提出憲法內採用總投票制之意見書

緒言

吾人今日制憲因於國內及世界時代之潮流乃生三大問題（一）聯省與非聯省（二）政治的民主與社會的民主（三）議會代表制與直接投票制在（一）（二）已有地方制度民生等章之研究而第（三）爲主權發

動關係在憲法中尤爲至要。願若採投票制其規定應散見於各章不易以加章方法行之故。尙未提出討論。今三讀在卽如應採取自以由起草會酌加條項爲唯一之辦法。茲亟陳其所見供考擇焉。

加條加項與加章不同。以由起草委員綜覽全部酌擬條文爲宜。故本席僅貢其大意。

增加條項自應以不礙二讀通過者爲限。故本席所主張亦不能不牽就此限度。縱不圓滿無如何也。以『直接總投票』爲總名（所包三制固皆須投票也）以『直接發議』『直接表決』『直接選舉』爲分名。或改名直接『字』爲『公民』字。或另易相當名詞。鄙意均可。似不必拘牽 *Referend* *voting, initiative* 等字原義。強求其適合而轉致使用不便。維起草諸君裁之。

主張

分別應採總投票制場合如下

(A) 直接發議

(一) 憲法之修正

(二) 省縣之新設（限於關係省縣之公民）

(三) 法律之提案

連署人數提出手續等或酌定要略於憲法或全委之法律

(B) 直接表決

(一) 領土之變更

(二) 區劃之改定（限於關係地方之公民）

(三) 非防禦戰之宣戰

(四) 憲法之決定（或限於省憲）

(五) 法律之決定（或限於省縣法規）

(六) 法規之否認（限於省縣）

手續表決數等以特別法律定之。大要定於憲法。限於省或縣者即只規定於地方章省制縣制大綱內。

若(四五)兩項復用括弧中限制則是對國憲及國之法律雖能發議而不能表決在憲法通例中實爲創見。顧吾國人民程度未及宜藉此啓發而未可全以相委。且我人口十倍於德百倍於瑞士。總投票亦甚難行。故不宜多用也。此點未敢自信。遠望其酌之者。若縣則地加小人加少行使此制自可加多。美各州用此制即初只限於修憲後乃普於尋常立法。

(A) 之(一)項(B) 之(一)(二)項自決之義固應如是

(G) 直接選舉

(一) 議會之選舉（全用普選）

美國瑞士各州並用於任免種種官吏。吾國似未可全採於縣之公吏可試採用。

申論

往昔共和國學者有民主貴族之分。今世則只存民主而世界民主國

自主權發動方式上分之曰直接民主國曰代表民主國曰總投票民主國

直接制 既只行於瑞士數小州大國無能行者

代表制 可更分爲三曰議會政治如法國波蘭等是曰三權政治如

美國南美各國是曰合議政治如俄國瑞士之拉非博庫州等是

總投票制亦可分爲三曰議會的如德奧捷克等是曰三權的如美之

各州是曰合議的如瑞士遠東等是

吾國於直接制不能採用自不待言而於代表制投票制之間則不能不自居其一蓋自兩國情固不能恰合某國而同此世界要不能不涉二者之藩不第以後政治宜有軌途卽論憲法亦必爲有主義有系統之規定故應取何制實制憲之先決問題也

吾國現行者爲代表制且近似議會主義合議三權兩制似無復研究之必要然則今之問題卽於議會的代表制及總投票的議會制何去何從而已夫以吾國之革新未久政權又渙散旁落似宜先促成議會的代表制使政治重心負荷於國民代表之議會身上若然則投票制之本由不滿議會制而發生者自覺未宜於我國

願進而思致之則又覺其不然試分言其故

(一)法理全民政治舉世日趨少數代表漸多缺望縱不能直接一切而

有時直訴之國民尙稍符民治之實國民主權說既無疑義則平時用代表機關(議會等)有時逕訴之主權者(國民全體)洵爲定理且成

通例吾國既號民主何能自外

(二)實例 試觀各國新憲德七十三至七十六條捷克四十六條奧四十一至四十八條普三至六條十四條六十一至六十二條遠東六十二至六十五條瑞士百十九至百二十三條雖範圍廣狹不同要皆有所規定吾國亦號民主憲法後出若轉無之實無以自解於『老大』之謂

(三)國情 議會政治最要條件卽爲政黨吾國過去現在均未有正當之政黨未來仍不可期則此制如何運用惟有兼採投票制俾國民漸增政治之智能救濟之道端在此矣

(四)人心 國人特性不喜自動而又不肯信人自選代表而自猜忌之輕薄之此種事例隨處可見單純的議會代表制何由遂行應此心理惟有一面仍用代表一面留自問機會最爲適合也

且憲法宜爲進步的不宜以眼前人民程度自畫規定儘可略高而必留其彈性寧使有規定無需要暫不實行勿使有需要無規定搖動憲典矧吾人非制一死憲法而止尙須本此以求政治之前進不惟程度上使人民參預以增其關係與興味並須於社會本此精神以爲宣傳各國憲法有明定政府應印憲法於某某時會頒之國民者卽此意也吾國倘猶取退步的『不可使知』主義則不如舍立憲而行專制顧何以自存於今之世乎

本席非不知國土廣大行此頗難民智未開安保無弊然不欲畏難防

弊而不採此制者良以世界之共趨投票制如彼吾國議會制之成效又如此勢不能不試出此途且爲免難去弊計所探發議與表決均視他國範圍爲小所謂強制的投票表決

(Cohviorg Referendum)可除修憲外均不用之或更加縣用省不用省用國不用以及止於發議種種限制之創例並可於單行法內審慎定之則所謂難與弊者亦皆無足多慮矣

衆議院解散權

駱繼漢 爲憲法原案第七十五條解散權問題徵求兩院同人贊否意見書

解散權之有無爲民國憲法上一大問題六年憲法會議會以此事釀成激烈政爭本員當日爲調和起見主張限制解散場合爲預算案全部否決及不信任決議二種所提修正案廣徵東西學說載在憲法公報第二十七冊嗣因不得通過略去預算案全部否決場合而專取不信任決議場合依然未獲解決今則整理二讀會通過條文儘先公布之聲起該問題又復咄咄逼人矣不揣固陋謹援拋磚引玉之義先將個人意見提出於後今之反對解散權者大都蔽於一時政象謂政府如此專橫若憲法復予以解散權力則利器在握任何屈國會將永無立足之餘地斯固然矣然吾聞憲法爲國家根本大法凡躬與制憲者宜如何高瞻遠矚超出於一時政象之外苟昧於斯義而拘拘目前將來政象一變此憲法便成廢物殊無制定成典之必要全部如此一條亦然歐戰而後頒行新憲法

者計共九國民主政治之發達可謂極盛矣而細審各國新憲法之內容除俄羅斯匈牙利爲蘇維埃制度自成一統系外其無解散權者僅有遠東共和國與巨哥君主國自餘德意志捷克奧大利普魯士波蘭五國憲法莫不有解散權之明文就中捷克(第二十九條)奧大利(第三十一條)之漫無限制不及德意志普魯士波蘭之附有條件較爲完善可採茲姑取該三國憲法比較研究之倘亦熱心制憲者之所樂聞乎查德憲規定解散之場合分見於第二十五第四十三兩條一爲不出於同一之問題者一爲因議決罷免大總統經國民投票否決以後之制裁者除後者爲特別場合外所謂對於同一問題不得爲二次之解散者是否以在同一會期內爲限若以在同一會內爲限則取反證解釋苟非同一問題可以爲第二次之解散殊違反立憲國家之通例反之而不以在同一會期內爲限則取嚴格解釋無論如何重大懸案苟其問題經過一度解散後永遠不能再以解散訴諸國民是其解散權殆無形消滅矣波憲規定解散之場合統見於第二十六條一爲議會(專指衆議院)之以大多數自行議決者一爲大總統元老院大多數同意在議會有過半數議員開會期間者除前者爲自動場合外所謂共和國大總統若經元老院議員定數五分三之同意者云云表決人數太高不易通過未免失却採取解散權之原意且據該條第二項規定議會解散時元老院於法律上當然自行解散直接解釋之是元老院之同意解散議會者不啻自行解散本間接解釋之苟元老院議員有五分二以上不願自行解散本院者必先

拒絕解散議會之同意反不若吾憲法草案上之參議院儻然獨立猶可望僥倖一逞也

夫就責任內閣制以言大總統之有解散權猶衆議院之有信任決議權原屬保持政權均衡而設惟在民國國情之下政黨尙幼稚官僚依然跋扈若有解散權而不加以嚴重限制則恐雖有何等強項之衆議院一朝啓口而政府夕下令解散矣如之何而可折衷定制其惟普憲第六第十四第五十七諸條乎歸納起來邦議會(即衆議院)之解散蓋有四種場合(一)議會自行議決時(二)總理議長及參議院長合組之委員會議決時(三)國民投票表決時此場合又分二種(甲)爲出自國民請願有法定人數之同意時(乙)爲出自參議院之議決行使時此其大概然也欲定選擇標準不可不分別批評先就(一)種言之夫認議會能自行議決解散而不列舉其原因一遇院內有陰謀操縱則其拆臺尤甚於包攬當然非吾國所願學次就(三)之乙種言之若以由參議院議決解散而決定之於國民投票爲可行則是解散議會之動機不出自內閣與議會對抗而出自參議院與邦議會爭衡試問與責任內閣之精神何與此在聯邦國行之容或有說移植吾國憲法豈能免爲無病呻吟耶是故今之取法範圍不外(一)與(三)之甲種查(一)之甲種解散場合與第六條國民能請願解散邦議會爲根據所謂『非由投票有權者五分一提出者不生效力』及表決請願之關係於要求改正憲法或解散邦議會者當有投票有權者過半數之同意是已(二)之解散場合與第五

十七條第六項不信任議決有關係所謂『有不信任議決時該國務員應即退職但在內閣總理則限於其不行使發議解散邦議會之權限時或其發議被委員會否決時始去之』是已推其立法之用意蓋以解散權之作用全在國務員將政治上責任問題直接訴諸選民以求最後裁判者究嫌限民意於被動場合萬一政府與議會相忍爲國一則不行使解散權以讓內閣保位一則不提起不信任決議權以免議員改選則國民最後裁判大政之機會塞矣故不如進而承認民意有自動場合於規定政府條件附的解散權而外並規定國民有請願解散議會權質言之即以直接民主政治加味於代議民主政治之上者此真戰後新憲法之特色惜乎專以內閣總理爲限且委其權於委員會未免過重立法行政首領耳本員以爲民國憲法上不容有解散權則已苟容有之寧以直接了當雙管齊下爲宜斷不能予之公僕的政府而斬之主權的國民也今本此旨擬案如左

大總統有解散衆議院之權於左列情事之一時行之

(一)國民依法定程序有解散之請願

(二)衆議院對於國務員全體爲不信任之決議

第一款之請願須有全國選民五十分一以上之連署提議經總投票過半數可決後始得解散之至關於第二款者在同一會期內不得爲二次之解散

按前之法定請願解散爲全民政治創例予國民以自動參政之機會然

恐國民被人利用故第一款連署及可決人數之限制也後之因不信任決議之解散爲責任內閣要件予國民以被動參政之機會然恐政府遇事濫行故有第二款同一會期內次數之限制也吾國湖南省憲法第四十四條浙江省憲法草案第五十條已有公民請願解散之規定安見行於省憲者不可行於國憲乎近日憂時之士憤議員選出以後多忘却身爲國民代表也擬援美國各州招回先例主張國民有招回議員之權以救濟之云云愚意分子之撤消何若機關之改造此制若在民國徒以供野心家之操縱假使臨時約法而有議員招回權則當元二二年間黨爭正烈時進步黨必在各區運動召回國民黨黨員國民黨必在各區運動召回進步黨議員寧待袁氏之非法解散國會者故自第一款之國民請願解散行則有召回權之利而無其弊端略而不設可也

如必慮第二款之解散規定滅殺不信任決議之效力使衆議院議員因慮解散不敢對於國務員全體輕易提出致信任投票權等於零則不知責任之觀念原係有所對待而成不一方面立於無責任之地位以專糾他方面之責任此倫理學家之詮責任意義所以注重人格必以意志自由爲前提者况衆議院之不信任內閣爲對國務員政治上責任其決議果否適合被代表之民意實在不可知之數雙方相持不下不能不求最後之裁判議員既出推倒閣員的地位之辣腕應抱犧牲議員的地位之決心英人某氏所謂至少須負五百磅之責任蓋指倒閣者言也然則民國憲法上予大總統以解散權正所以平衡議員與國務員之責任而訴

諸國民公決者若並此區區場合而不之界則是祇有衆議院之推倒內閣而無內閣之解散衆議院矣議員責任云乎哉揆諸國民自動參政機會之義其謂之何論者祇知憲法上無解散權之可以防止任意解散而不知憲法上無解散權之反以激起違法解散觀於此次護法之役誰能不爲之寒心(參照張君邁德國新共和憲法評直接民主政治一則)得如本書所主張者專以解散與不信任決議相對待庶於維持行政部權力中仍寓有嚴加限制之意細味國務員下全體二字極端解釋之將來衆議院或譴責一部國務員或譴責數部國務員限於非推倒內閣全體誰能藉口行使解散大權者尙何疑慮之有

雖然關於第一種解散場合有一先決問題即直接民主政治之採用與否是也本員忝列制憲議席以深信學理鄭重輿論之故希望此先決問題早行肯定採用直接民主政治之原則始將前列提案正式提出並及有關係之第四十三第八十二等條否則祇承認國民有被動參政之機會不承認國民有自動參政之機會個人何容心於其間亦惟有卑之無甚高論仍就第二種解散場合改題爲『大總統遇衆議院對於國務員全體爲不信任之決議時得解散之』修正案其但書以下則悉仍舊貫亦無所不可何去何從敬俟同人贊否然後定書不盡意幸賜教焉

姚文枬 提出憲法原案第七十五條解散權問題意見

憲法原案第七十五條解散權問題本席對於踴議員繼漢之意見完全贊同但願爲文字上之修正並錄原案第二項爲第三項俾條文完全謹

擬如左

第一條 大總統於有左列情事之一時得解散衆議院

一 全國選民五十分一以上之連署請願經總投票過半數之可決

二 衆議院對於國務員全體爲不信任之決議

前項第二款在同一會期內不得爲二次之解散大總統解散衆議院時應即令行選舉於五個月內定期繼續開會

萬鴻恩 對於憲法草案第七十五條之解散權意見書

憲法草案之解散權近日駱君繼漢所提出意見書由各國憲法比較而爲折衷的主張理由已甚明瞭姚君文枬表示贊成本席亦極贊同但於限制條文中略有參加之意見即以駱君第一項之限制以制裁議會之大權歸諸國民正合以國民爲主體之精神予國民以直接參政之機會固屬適當惟國民之請願必有適當之機關請願之成立與否必有一定之程序原案對於此二種場合均未之及似覺稍有餘憾本席以爲宜確定參議院爲受理機關俾得審查該請願案之是否成立較爲完善且予參議院以先事審查之機以盡其調節政治之責庶不致輕率從事發生無謂之糾紛又憲法草案八十二條後應加一項（大總統行使前項之職權時須得參議院之同意）查波憲二十六條議會得依投票三分之二多數之議決任意自行解散大總統得於議會議員定數至少半數出席之前得依法律所定元老院議員定數五分三之同意解散議會云

云除前者爲自動場合外其所謂依元老院五分三之同意者蓋恐大總統濫用職權故設此同意權以爲限制本席以爲凡屬重大問題均應加以限制以求適合大多數之心理爲原則庶免剛愎自用之元首以意思爲高下發生不穩之結果也是否之處尙希同人垂教爲荷

第一條 大總統於左列情事之一時有解散衆議院之權

一 全國選民五十分一以上之連署請願參議院經參議院可決成立時由國民總投票過半數之可決

一 衆議院對於國務員全體爲不信任之決議

鄧毓怡 提出解散權與不信任決議問題意見書

我憲法草案於解散權問題尙懸案未決因而不信任決議問題亦留半截未能議定此項懸案頗關重要謹略陳鄙見如下

不信任權在吾國是否必須規定論者頗多疑義其最要理由即謂此權本所以問閣員之政治責任（即政策當否）國人性質好爲對人之贊否易將此權濫用然憲草二讀既已確定自無研究之餘地亦惟有求其補充救濟之方法而已

方法云何自以規定解散權爲最妥蓋政策在議會反對而政府認爲國家必需者得藉此訴諸主權者之國民且有此規定議會自不肯輕用不信任決議而政治進行保在平衡即前對人之弊亦可不生此所以爲調劑之良制也若轉慮政府濫用則可仿法蘭西及波蘭之制加參議院

同意以爲限制總之此兩權並存於憲法幾爲議會政治國之通則最新憲法如德意志（二十五條五十四條）捷克（三十一條七十五條）普魯士（十四條五十七條）波蘭（二十六條五十八條）等均於二者同有規定是亦足供參考者矣各國除波蘭外皆於直接投票制有所採用是儘有直訴國民之方法而仍不廢解散制尤足見其有相當之價值

若不規定解散權則惟有取奧地利憲法之意規定不信任決議而加高決議所需人數以期慎重（奧憲普通議決只用三分一出席^{三十一條}此則須二分一出席也^{七十四條第二項}）

吾國如採此意可在草案第四十三條後增加一項定明『此項決議須有三二以上之表決』並將草案八十二條修正爲『國務員受不信任之決議時大總統應即免其職』（受彈劾判決者黜職以違法故此則以政策不得信任故自稍有區別宜稱免職）若既不規定解散權而不信任決議復以普通表決人數行之則濫用太易政權失平諸弊顯然非國家之福也

此問題前決緩議具見同人審慎之意願懸案終須解決萬不能僅有第四十三條之半截規定（不但無調劑之法本條亦未言效力定如不定且詞意未完不成法條）近見案件分類表有駱君徵求贊否一題雖未見駱君原文而益增問題重要之同感病中潦草略

陳鄒見維同人及駱君教之

李克明 提出對於憲法草案第七十五條解散權意見書

民國六年憲法審議會審議草案第七十五條先以大總統無解散權付表決當時在場議員四百七十二人起立者一百三十四人不足三分二以上繼以大總統有解散權付表決起立者三百十四人亦不足三分二以上終以大總統有解散權須加限制付表決當時在場議員五百四十九人起立者三百六十一人仍不足三分二以上以僅一數五數之差致此問題無結果然察多數心理則傾向於有解散權者爲多本員竊以解散權之優點有四

（一）解散權所以流通政治之空氣 世界國家無論如何進歩行政立法難保無碰軌之一日行政部切信所見與國民心理相合而爲立法部無上權力所扼無法伸縮只有迫而出於苦迭遂政治之一途惟有解散權以調節之使政府有合法的對抗之餘地而益以見政治上運用活潑之精神

（二）解散權所以判斷政治上基礎之是非 代議制度之興原出於事實之不得已並非以此爲滿足解散權即認事實上不得已之制度之下之自然人或因私念或因黨爭而違反大多數被代表者理性上之是非時即當予多數被代表者以表示意思之機會而作最後之解答換言之即內閣所持之政見確信爲合於真理不妨予政府以申訴之方法而加以顏色的判斷

（三）解散權正合民國主權在國民全體之精神 民主國之有國會本由國民全體進取的精神而得來今以分子現勢重量之關係含有自利

性之成分於不知不覺間而使制度有偏於保守之傾向則既失內閣制運用之機能亦即違反政治上進化之原則故解散權爲內閣制下之平衡物亦正假手政府多予國民全體以表現主權權能之機會

(四)解散權尤適應最近全民政治運動之潮流 杜威博士謂政治之爲物在多有洩汽口凡爾塞會議以來國民自決民族自決之聲日高一我國五四運動以後國民大會不絕人口已爲全民政治之動機而代議制度漸歸黯淡之徵示然事實上現若無實現之方法解散權者即就現行制度中覓多數國民判決政治之方法爲平穩的全民政治的訓練與試驗而政治上洩汽口之巧敷設夫英爲憲政鼻祖憲法幾經修改而解散權存在德普奧捷克波蘭等國新憲法應最新之潮流劃去歷史政治之遺跡而解散權亦巋然存在本員再四研究確信解散權爲憲政國家不可廢棄之一物願同人平心思之或知鄙言之不謬也匆匆不能盡意再附錄廣州憲法會議意見書以補充之是否有當祈垂察焉

附錄廣州憲法會議對於憲法草案第七十五條解散權意見書

十八日憲法會議表決審議會通過之第七十五條修正案及原文均未得四分之三人數時某某議員大聲急呼請付審議會一時人聲鼎雜亦未注意於表決遂使偌大問題輕輕作廢殊憾事也據反對方面最力之論據一曰共和國主權在國會若予大總統以解散權是太阿倒持也不知憲法第二條既明明規定中華民國主權屬於國民全體是國民全體乃主權所屬在爲國家最高之權力顯此權力於事物之

境界則爲統治權政府國會均爲統治權敷設之機關同附屬於國民全體主權指揮力之下有討論執行之攸分無主從輕重之懸異故解散權之作用正義會政府同訴曲直於主權所屬之國民全體以正確其相持不決之政策而便於施行非大總統僭擅國家屬性最高之權力有所摧殘或憎惡於統治權敷設之一部而自作威福也故不信任議決必配之以解散權爲政治平衡之擔保益以見主權屬在之尊嚴二曰約法未有解散權國會尙遭兩度之解散若再明文規定則國會永無正命之考終且引日本四十餘年來解散七次之先例此等議論尤足衝刺熱情不知世界無論如何進化國家立法行政不能斷言永無碰軌之一日不早設轉圜之方法致陷兩方於無可回旋之窮境則橫流潰決有必然者故與其無所規定使逸出兩傷何若有所規定使不逾常軌之爲愈乎即如六年參戰案段祺瑞是否爲國是否借外力以排異已爲另一問題民黨既認爲千載一時之機會而牽於政象殊失運用政治之術能段祺瑞既認爲多數國民理性上所贊同而窮於疏通則再無正當伸縮之餘地遂使段間自救僞組民團張勳借端竊移大器復辟變起國會天亡護法與師國難未已無從容商酌盡參戰義務之餘暇遂成我國巴黎和會失敗之大主因其弊可勝言哉即此例觀向使約法上有解散權之規定則與其無法解決苟延數百議員殘餘之任期孰如平穩改選迅應國際上稍縱即逝之機會不陷政府於違法之罪惡不開武人以干涉之釁端內而國家無生命財產之犧

性外而國家有壇坫俎豆之爭勝其利害得失何如也追溯前塵正當反省懲後患可復種因還政治之彈性拯國家於危機一坐立間事而已矣至引日本解散七次云云竊嫌不類日本君主國也主權即天皇我國民主國也主權國民全體日本立法政府司法皆輔翼天皇統治權之機關故其解散議院也純係天皇大權之大用以便一時政策之決行不少含有申訴國民要求最後判斷之意味故吾謂天皇之解散權爲無責任的行使大總統之解散權爲有責任的行使有責與無責其輕慎自不可同日而語况乎有一定之場合限制也乎且鄙人更有言者此次同人不憚艱辛崎嶇嶺表踴躍制憲之心理爲何如哉非一爲成立國家永久之大法一以爲大法成可促進南北之統一乎既爲成立永久之大法而先尼振議會內閣制根本運用之機能樞動不盡水流不腐不動不流而欲不盡不腐難矣尙永久云乎哉天壇憲法草案久爲一般所詬病此次督軍起事雖別有用意而責備憲法亦振振有詞將來和會復活開始必以要求承認憲法爲前提今我又變本加厲授人口實是欲入而閉之門南轅而北其轍也統一云乎哉且須知我即制成如何良好之憲法非一般國民與此間有實力者爲後盾則難望其實施而我又高張靡薄之理由健忘數年來之教訓以率成此偏枯不壓人心之憲法衆怒專欲成敗何卜生吞活剝狐兔同悲此中消息不待智者故究其終極非致國家有永久決裂之境象即或使數年來護法之功於根本之傾翻蓋憲法施行後之影響利害尙所在

不計而憲法本身之能否實施已成爲問題無論仇我者有所藉口而增茲混莽即愛我助我者恐亦以最後絕望將來隱憂而有所變計也抱經依人悵秦帝之非主閉戶用臘待漢與於何年國命日蹙毛附安從卸責無時稅駕何所心所謂危辭不能擇願我同人亮察之

國會章內增加條文

楚緯經 提出國會章內增加條文案

中華民國憲法案擬於國會章內增加條文如下

原案國會章第二十七條下擬加入一條

第 一 條 兩院議員就任時須爲左列之宣誓

『余誓以至誠遵守憲法盡議員之任務謹誓』

前項宣誓若拒絕或附留保時不待有何等行爲即其失議員之職

(理由)大總統就職履行宣誓原案既有明文議員就任亦應宣誓以

表示遵憲之精神且人類行爲往往爲環境現象所誘迫於是譸張爲

幻雖致動搖國本而不恤民國十餘年來國會兩被解散推原禍始職

咎有人懲前毖後良用心惻今以宣誓列入憲法俾明示遵憲之誠意

於前應不至隱施違憲之行爲於後蓋背誓即是違憲違憲則叛逆之

名加之矣况各國亦不乏此等宣誓之前例(參考荷蘭憲法第八十

七條捷克斯拉夫共和國新憲法第二十二條第三項)故擬增入右

列之條文

原案國會章第三十條下擬加入一條

第 條 國會開會於政府所在地但有不得已之必要時得暫於

國內其他地方召集之

(理由)國會開會地址自以政府所在地為便利然事實上發生障礙時殊感困難若就國內其他地方召集憲法上又無明文規定輒起爭議民國國會廣東之召集即其經過事實查捷克斯拉夫共和國新憲法第六條第二項亦有此前例故擬增條文如右

原案國會章第四十六條下擬加入一條

第 條 國會為保護憲法上之制度維持國內之秩序與安寧及

遇非常天災事變時必要救助起見有使軍隊出動之權

(理由)本案所列目的民國軍隊當然負有協力之責任茲以使軍隊出動之權直接保留於國會所以鞏固國會之基礎即以發揚憲法之精神民國國會屢被摧殘本條規定尤不可闕奧地利新憲法第八十條亦有此前例故擬加入右列之條文

原案國會章第五十條下擬加入一條

第 條 兩院議員於中華民國全國交通機關有免費乘用之權利

(理由)議員為集會便利起見舟車免費乃應享之權利本年國會恢復集會於北京即已實行且吾國幅幘遼闊川谷異致民生異俗風尚習慣在在不代表國民者為謀共同幸福及利益起見均有躬親調查必要本案規定尤屬當然波蘭新憲法第二十四條德意志新憲法

第四十條亦有此前例故擬增條文如右
原案國會章第二十九條下擬加入二條

第 條 兩院議員之任期自最初集會之日起算任期滿後不至

新議員集會成立之日不得停止其職權

(理由)本條規定議員任期計算之起點與行使職權之止點議員任期應自得以行使職權之日起今以最初集會之日為任期計算之開始自屬當然前條規定兩院議員既各有法定任期若任期已滿而新選議員尚未能即時集會則在參議院雖尚存三分之二要有不足法定人數之虞在眾議院乃全然等於消滅國家必至罹於無國會之狀態立法權從此中斷危險實甚故議員之任期雖滿其行使職權實有繼續至新議員集會成立之日為止之必要葡萄牙共和國憲法第二十五條奧地利憲法第二十七條遠東共和國憲法第三十九條均有其前例故擬加入右列之條文再與憲法第二十九條規定國民議會於被解散時其立法期間須繼續至新國民議會集會之日我國憲法案第七十五條解散眾議院之規定雖付審議將來如經公決通過亦應本此旨加以修正合併注明

第 條 新國會開幕以舊國會議長為主席選舉新議長

(理由)新議長未選出以前我國習慣上往往推年長者一人為主席選舉新議長然頗有才不勝任之感本條規定各國憲法中亦不乏其前例如德意志新憲法第二十七條遠東共和國憲法第四十條普魯

士邦新憲法第十九條等故擬增條文如右

國軍

徐際恒 憲法草案擬增加國軍一章附說明書

人民有服兵役之義務陸海軍之編制由法律定之在原草案已有規定本章提案精神全在寓徵於募不再養成軍閥政治之局勢蓋根據當兵義務之旨規定徵募之大綱而不涉及於編制與原草不相牴觸夫國家軍制嚴格言之本可全讓諸行政法之規定惟年來軍制紊亂財力匱竭幾於百政莫舉因時勢之要求不得不謀根本之救濟故擬增此章

第 章 國軍

第 條 中華民國國軍爲陸海軍

第 條 陸軍就各省選舉區有公民資格者分配徵募之

第 條 海軍之徵募以沿海及瀕江各省爲限但其他省區之有志願者得應徵募

第 條 陸海軍軍官之養成及任用依前條徵募區域爲分配其退休

卹養別以法律定之

第 條 陸軍現額定爲三十六師依國家財政之情狀經國會議決得

增減其額

第 條 陸軍現役期間以四年爲限每二年退伍二分之一

第 條 陸軍退伍得爲本省警備隊或國家工程營隊

第 條 陸軍以邊防要塞爲常駐地非異常緊急時不得調入城市附

近

第 條 陸軍以陸軍部直接管轄平時師長以上不設專官

第 條 陸海軍軍費總額不得超過國家歲入三分之一

第 條 航空處分隸於陸海軍準國軍待遇

憲法草案擬增加國軍一章說明書

民國以來吾國政治完全隸屬於軍權之勢力之下國家與人民交受其困言之痛心今日而謀政治革新奠定國本舍廢督裁兵及改革軍制殆無第二辦法願欲以此事商諸現在軍閥亦屬與虎謀皮之事若補偏救弊苟且目前又徒敷衍於一時根本解決不如將軍制大綱明白規定於憲法則一切問題自可迎刃而解蓋揚湯止沸不如釜底抽薪也

徵兵募兵各有所長亦各有所短學者論之特詳吾國習用募兵故演成今日之亂象然地廣民衆純用徵兵亦最易擾民故折衷定制惟有寓徵於募則可有其長而無其短

第 條 就選民中分區募集即本斯旨分配適宜永不至再養成軍閥

偏重之患

吾國自甲午戰後海軍全燬清末籌備立憲始有海軍籌備處之設入民國後改建海軍部乃得粗具規模然以內亂不靖財政困難至今未能擴張雖欲規復甲午以前舊觀有所不能吾國號稱大陸國而海岸線之綿亘島國殆無以過之一旦有事處處可以上陸惟編制如何全屬軍事行政之範圍故本案但就徵募方法略舉大綱第 條徵募區域以沿海七

省爲原則以其人習於海事也否則非有特別志願不能強以所不習故特設例外之規定

國家財政之原則雖量出以爲入然不就人民負擔之實力爲標準則民力殫而國亦隨敝吾國今日之政象專恃借貸爲生活而貨源且將告絕直無財政之可言羣雄各擁兵自衛就地收括全國財賦耗於兵者占十之八實則無一可用之兵殊爲破壞預算之大梗歐戰以後軍國主義已不能生存於世界況兵貴精不貴多久爲知兵者之恒言故第 條所定擬照前清末年編練新軍定額爲三十六師昔人稱有十萬師可縱橫天下今常備軍額三倍其數而強分之預備後備百萬之師亦指顧可集教練得法萬無敵國外患之可慮

軍事全憑朝氣暮氣一乘則將驕卒惰萬無可用之理正如刀初出礪鋒芒不可逼視用之久而其鋒立鈍清代入關八旗勁旅橫絕一時川楚教匪則特綠營旗兵已不可用粵匪事起專賴湘軍綠營又在淘汰之列至平定捻匪則湘軍又遜於淮軍中東之役湘淮舊軍皆成弩末往事歷歷談兵者可得其大凡故軍人現役期間萬不宜過長惟新軍利攻老軍利守退伍年限又非新舊遞嬗生熟兼資不可此第 條所以定爲分年退伍 退伍無適當之安插則失業思亂在在堪虞以各省警備隊及國家工程營隊爲尾閥(與本席地方制度修正案合看)一則對內爲地方保治安對外爲國軍作預備一則化無用爲有用變分利爲生利至工程營隊之編組及訓練擬另提法案再爲說明此第 條退伍所採取之精神

國軍之設專爲國防故常駐地點自應以邊防要塞爲適宜城市附近保衛治安但特巡警而已足即荏苒符不靖警備隊亦已足用何須更恃國軍蓋軍人扑厚之氣一入城市則接觸紛華易生淫靡若有譁噪則財賦之區頓成瓦礫十年來商民所感之苦痛書不勝書故第 條特設規定不特預防蹂躪亦以保全軍人樸厚之美質

督軍之制起於元明設置之初本爲臨時統兵大員習久遂成定制晚清督撫同城之害經鄂淞澱辭叔耘多數名流論列其失至光緒末年始行改革民國肇建當事者未能遠謀轉以亡清廢制歸入於是軍民分治至今成爲未決之問題今廢督之弊瀰漫全國然若不明著於國憲則禍源不清國亂未已第 條之規定著眼平時二字必待國交破裂對外戰事發生始能專設統帥爲各軍司令事平則罷

歐洲軍備之多以英德爲最然其海陸軍常備軍費總額至多無過國家歲入三分之一者吾國現在軍費超過歲入三分之二實屬駭人聽聞華府會議羣議限制軍備故第 條特設規定所以杜財政紊亂之源也歐戰以後航空事業日見發達吾國近亦特設航空處爲陸海軍之補助依軍事家言飛機勿論如何發達祇能爲陸海軍掩護不能獨立成軍故本案特分隸於陸海軍與國軍同視

黃序鵬 提議憲法草案第六章大總統第六十七條內末後增加一項

修正案

本條原文

大總統爲民國陸海軍大元帥統帥陸海軍

陸海軍之編制以法律定之

未後擬增加一項文

陸海軍之兵額及徵募駐紮調動以法律定之

理由

查憲法草案大總統章內關於陸海軍之統帥及編制業經規定兩項通過二讀會惟陸海軍之兵額及徵募駐紮調動各節毫無規定未免疏忽我國現有之軍隊號稱一百五十萬全國輿論莫不趨重裁兵將來兵額至多不過可定爲五十萬應裁之兵不下百萬之多兵額問題自是吾國目前一極重大之事至募徵駐紮調動各節亦極有關係十餘年來京外各處軍隊招募自由駐紮自由調動自由此等大權悉在軍閥掌握中以至彼此互相傾軋釀成中國重大之私鬪草菅人命耗費國幣不可勝計查各國憲法關於以上各節多有規定惟詳畧各有不同有訂專款者有散見於各條各項之內者其認爲重要則一我國兵額暫時雖不便徑行規定將來自不能不設法解決至徵募如何駐紮如何調動如何在在均與國家有重大之關係現在憲法內縱不具體的規定究應先將各項名義明白標出務使各得規定於法律上之比較尊重且可減少政治上之糾紛也

沙彥楷提案 增加陸海軍專章

第一條 中華民國陸海軍均爲國軍

各省除因保衛地方之必要得因省議會之議決酌設警備隊外概不得編練陸海軍

第一條 陸軍應以適當方法分頭改募爲徵

第二條 陸軍現額定爲三十六萬人依國家防務及財政之情狀經國會議決得增減其數

海軍現額之增減亦依國會議決之

第三條 陸海軍軍費總額不得超過歲入三分之一

第四條 陸海軍隊非大總統不得下動員令

第五條 陸海軍以邊防要寨爲常駐地非異常緊急時不得調入城市附近

附近

第六條 軍區不得與省區同一

軍區制度及徵兵退伍方法以法律定之

第七條 軍事航空準國軍待遇

(理由) 本案係就徐議員際恒國軍章加以修正惟陸海軍既盡爲國軍似不必特標國軍之名故標題改爲陸海軍章名雖不同理實一致

陸海軍應詳定於憲法徐議員提案內已割切言之制憲救國非此末由海內明達當能共見說明從略

徐議員提案內最切要之點如(一)全國陸軍非經國會議增不得過

三十六師(二)陸海軍費不得超過國家歲入三分之一(三)非至緊

急時不得調入城市附近此三種規定均係極要立待實行毫無疑義惟徐案關於徵募及退伍方法頗少運用伸縮地故本案僅規定分頭改募爲徵之原則其軍區制度及徵兵退伍方法別以法律定之既可由全國軍事專家詳慎編訂提交國會議決於必要時復可隨時修正而師旅制度將來容有變更故亦改爲人數較便運用更加入重要規定(一)陸海軍隊非大總統不得下動員令永杜軍閥內爭(二)軍區不得與省區同一嚴禁武人干政此本案規定之大要也

李 克明
劉 治洲
憲法上擬加國軍一章

第 章 國軍

第 條 國軍保持國家對外之權利是軍事上之服從以軍法及軍事條例例規定之

第 條 國軍分陸海軍以法律編制之非經國會之同意不得擴充或增加定制外之任何軍階但必要時得設暫時性之統帥及司令

第 條 陸海軍以服從爲主無議政權利但對於破壞國憲之命令無服從之義務

第 條 軍人非依據特別裁判及其他司法審判之判決不得褫奪其軍階名位或給養費

第 條 一切軍用屬於國家無論何人對於軍隊不負任何助力之義務惟法律所規定者不在此例

命章理由 秘魯憲法第十六章『軍隊』多米尼亞憲法第十三章『全

國軍隊』羅馬尼亞憲法第五章『軍政』塞爾維亞憲法第十四章『軍備』此外列入憲法者頗多約廣義狹義二種規定或包警備國民衛隊或單言常備之陸海軍中國年來國勢軍情有加入憲法之必要本員主張不設省軍警備除某項外適用陸軍或別法之規定故命章曰國軍第一理由 秘魯憲法第一百九條『軍隊之目的在保持國家對外之權利內部之公安』多米尼亞憲法第八十八條『國家設兵之宗旨在擁護獨立與自由中國文化之開優越四夷秦漢以來閉關自大夏商山戎獯鬻周獵狄漢匈奴唐突厥回紇宋之西夏遼金蒙古明之也先俺答滿洲及事勢窮蹙動移祚鼎而當其釁成兵始皆自以爲天威之征討絕不認爲國際之問題故馬遷班史言兵概散見於刑法律書志中曰大刑用甲兵其次用斧鉞中刑用刀鋸其次用鑽鑿薄刑用鞭朴視兵刑爲程度上差異非性質上差異以時代自大的心理演成偏於對內之說而軍人責任上真利益以不明今於憲法上明白規定則輕重不顛倒而責任知有所在矣

第二理由 國軍之編制以一國地理交通及敵國接觸度限出師準備之難易緩急而決定我國取何軍制尙未決定故言以法律編制之玻米利亞憲法第二百二十八條『共和設置常備軍其軍力國會在每一會期內定之』秘魯憲法第一百二十三條『軍隊除依法律外不得擴充或改編募集新兵視爲刑事犯罪』我國任其招募毫無限制華府會議提議裁兵認我國爲世界上最多兵之國據調查大畧已不下一百七十萬之

多各國陸海軍費至多不及國家收入三分之一吾國近在收入三分之一以上政府猶日事借債以爲生活因人任事製造官階督軍將軍經略巡閱籌邊檢閱諸名目不一而足不有嚴格的明文限制之既以褻軍人之神聖且以重人民之負擔惟必要時臨時之設置如清康熙時征吳藩則設川陝總督乾隆征伊犁則設陝甘總督德法出師準備之任命監軍日本臨戰時之編師成軍此皆軍事運用之關係可於必要時爲之者也

第三理由 玻米尼亞憲法第二百二十九條『兵隊絕對爲服從的不論何時不得有議事之權利』羅馬尼亞憲法第二百五條『軍隊非議事之機關』我國自袁項城假借疆吏代表民意段合肥挑撥督軍干涉憲條以來軍人會議層見疊出各省代表頂踵相望中央派員屏息聽命政客與爲狼狽奸人因而乘竊莽擊操空反覆制命民生國計棄置如髦擾攘蜩螿於茲十載此皆軍人議政之流弊也故今於憲法上不可不嚴厲禁止之

第四理由 文官司法官俱有保障法規規定軍人爲國特別服務之人而一狃於閩外將軍自主之說使濫施趙孟能貴能賤之權甚非所以尊重軍人人格而適養成軍人知有將不知有國之心理巧予私人以利用操縱之機會某諸記左宗棠氏嘗自戲謂爲染匠曰吾能爲人染頂戴欲紅則紅欲藍則藍其風習心理概可想見羅馬尼亞憲法第一百九條『軍人非處法定地位非依據司法署判決詞其軍階名位給養金不被褫奪』可倫比亞憲法第六十九條『軍人之品位徽章及年金除在法律

及規定之案件及方法外不得剝奪之』但軍人以一定職務或場合有取得特別審判之權利其他一方以國民資格關係亦有要求普通司法審判之權利多米尼亞憲法第九十條德意志新憲法第一百五條百六條皆有軍人受普通審判之規定故本條規定所以保軍人職務上之權利尤以廣軍人對於司法上之一切權利也

第五理由 委內瑞辣憲法第四百十條『一切軍用品屬於國家』第一百二十二條『凡軍隊有所請求或索取於居民無論何種皆須依法律規定向行政官行之司令軍官犯此禁令者當依法律被審受刑』烏拉圭憲法第四百十五條『無論何人概無對於軍隊而盡其不論何種助力之義務惟奉有行政長官之命令及依法律規定者不在此例』云云我國軍隊向無教育改革以來尤爲驕雜裁減無法兵匪循環上耗國帑下賤民脂邇來軍人勒借商款截留徵收代庖徵租縣官束手割地取稅司農稽空比比皆是至駐紮或經過地方富室歛金贖錢力求保護小商折帘下市如避盜賊鞭辱地方官迫脅索款藉搜危險物訖銀行人一切匪性行爲不勝責數今於憲法中爲嚴厲明確之規定申人民之保障亦以維軍紀之尊嚴也

生計與教育

蔣鳳梧 擬於憲法內增加教育與民生一章

第三章 教育與民生

第一條 中華民國人民不分男女有受初等教育之義務政府及各省

區各地方團體應協力謀教育之普及

第 條 義務教育之年限及其施行方法別以法律定之

第 條 全國教育應致力於道德修養職業陶冶以發展共和國之國民精神爲主旨

第 條 政府及各省區之教育經費佔歲出全額成數應依財政狀況用法律或省單行條例規定之

關於教育基金及學術獎勵金之籌定得就國有及公有財產撥充之

凡教育基金不得移作教育以外之用

第 條 中華民國人民於適合公道不背維持人類生存之主旨得享生計上之自由

第 條 營業及契約上之自由以法律定之

第 條 國家應編制勞工法案以保護勞動者

第 條 土地所有權之制限以法律規定之

第 條 國家對於遺產得定法律或課稅以制限之
雷般 民生教育有增加專章之必要

約法上人民雖有自由平等之規定然有等地方土地所有者雖數易張

三季四而佃戶本身及其子若孫仍隨土地爲轉移而世爲佃戶儼與農奴無異此亟應由憲法上解放之以恢復其人權者一也貴冑強豪或憑

分土之遺制或恃其政治之勢力或利用墾荒之條例以佔有廣大之土

地在其土地面積內之住民即視爲其部民非得地主之同意者不惟生無以資耕鑿即臨死亦無葬身之所此亟應有以平均之而保護之者二也佃戶什九愚弱地主泰半強橫凡土地之租價金融之利率以及度量衡之準則皆可由地主任性規定佃戶爲智慧所限權勢所迫生計所困不能不俯首受命層層束縛展轉剝削雖極人生之痛苦而終末由振拔此亟應有以拯救之者三也勞力資本土地爲生產之要素歐美因資本剩餘故社會沆罔不寧我國以勞力剩餘而民生亦極其凋弊自勞動神聖之說東漸以來舊經濟組織之崩頹已岌岌不可終日此亟應有以調劑之預防之以求免於經濟革命之流血者四也

民國以來軍政費日見其增教育費日見其減已有者可任意挪移未有者將永無籌措中央如是各省如是即各縣地方亦莫不如是在今日而談教育可謂直等於零瞻念前途何堪設想非在憲法內明定標準每年以收入十分之幾提充固定經費永遠基金則不足以資保障而促文化之發展也教育職業苦事也每日勞動時間比各種業務最多而每月所得報酬則比各種政治生涯最少中等以下之教育固然中等以上之教育亦未嘗不然甚至有終日躑躅於小學教壇而不足以仰事俯畜者苟非窮無所之者孰肯從事於教育職業哉竊謂非從憲法上改善之而保障之欲希望中華民國教育之發達嗚呼其難也中國女子之失教育無論矣中國男子之壯者老者之失教育亦無論矣即就男童而論未入過學校之門未見過書棹之面者奚止恒河沙數嗟乎在今日之中國而

高談民主共和固等於過屠門而大嚼尙有所謂將施行全民政治者寧不使識者聞之失笑竊謂非從憲法上給與凡中國人皆有受教育之機會決不足以增進國人之民德民智民力而共肩此建國之重任也

總而言之世界經濟界之壓迫中國人在今日可謂已至乎其極中國人今日生計之凋零亦可謂有歐美人之所未有所以致此之由則因於無智慧無智慧則因於無教育愚以爲長此而不能改進者不惟中華民國四字不能確定且恐四萬萬神明之胃將無以自存於民族競爭激烈之世界此所以主張民生教育增加專章於國憲而鄭重其事之理由也
汪彭年 擬於憲法中增加『民生』一章

第 章 民生

第 條 中華民國人民於適合公道不背維持人類生存之主旨得享有生計之自由

第 條 中央或地方政府依法律得徵收私有財產但以發展公共福利爲限

徵收私有財產除法律別有規定外應予以相當代價

第 條 各省土地未經開闢或已經荒廢者於憲法公布一年後無論爲公產私產一律徵收爲國有

土地之分配及利用由省政府依法律之規定執行之但必具

下列條件

(一)利用此土地者以個人之勞力所及爲限

(二)人民爲居住之必需得利用此土地

(三)利用此土地僅及其本身不得爲利用者之私產不得爲買賣品

(四)此類土地必令農團體參與管理

第 條 全國礦產及可利用之天然力立於國家監督之下

私人特權得依法律之規定收爲國有

第 條 國有營業必使工人得與聞管理其管理方法及利益支配以法律定之

法律定之

第 條 國家應制定協作制度法以調劑人民生計

第 條 國設全國生計會議其會議之組織權限及與其他自治團體

之關係另以法律規定之但必使全國各重要職業團體均有

出席代表之權利

關係重大之社會政策及生計政策之法律草案大總統應於

提交國會前諮詢全國生計會議之意見

全國生計會議得草法草案咨請大總統提交國會大總統有異

議時除附加意見外不得將法案擱置

全國生計會議得舉代表二人出席兩院

省本相同之主旨設省生計會其法律由省自定之

第 條 國家應編制勞工法規

第 條 精神勞動之版權發明權美術權享有國家特別之保護

第九條 爲保護及發展勞工與生計之結社自由無論何人與何職業得享有之

第十條 立於爲人服役或勞動關係內之傭工勞工其公民權之行使或重要名譽職之擔負如有應需之自由時間得向其傭主工主要求之但以營業不受重大妨害爲限度

第十一條 保護勞工生產及年老衰弱疾病國家應規定適當之保險制此類保險必投保人與聞其事

第十二條 關於保護勞工之生計及福利除規定勞工法外國家應另結國際條約使國民爲勞工傭工於國外者得平等之待遇

第十三條 凡中華民國國民應予以機會使得由勞動而維持其生計有求相當勞動機會而不得者國家應於其必需之生計爲相當之協助如何協助另以法律定之

第十四條 勞工與傭工爲保護其生計上社會上之利益在各省工會及全國總工會得選出法律上之代表省工會全國總工會爲履行其生計職務及與聞社會法律之施行得出席全國生計會議及省生計會議工會之組織另以法律規定之

憲法加增民生章之條文理由

天壇草案經過二讀會者計共十一章除規定國體與主權及政權之分配外人民直接獲福利者僅屬國民一章而按諸實際仍不過一種裝飾品因自由權之取得與否仍須依諸法律也至關於人民之生計生活則

絕未提及蓋當時起草者之目光全注重於政治未嘗計及國民生計此非起草者之疏忽因彼時環境之現狀尙不能與起草者以警覺也歐戰以後各國爲經濟問題羣起而謀改革大勢所趨已足使吾人驚心動目反觀國內民庶財窮舉國嗷然若焦若燒縱使聯省制度實行而自治尙屬困難強從法律上取得自治之規定而當此欲多物寡之時欲納此不同欲望之人於此一死軌之中勢必不能蓋人最切要之問題厥爲生計此問題不有相當之解決僅恃此迷於一向之憲法求得中華民國之長治久安恐屬幻想矣本席有鑒於此故提出此民生一章此章內容約具五義

(一) 生計秩序以適合公道爲原則凡國民於此範圍內得享有生計之自由國民有失業或失能力者國家應與以機會藉維持其相當之生活

(二) 尊重社會公益循秩序而限制私產

(三) 調協勞資

(四) 爲一切人及一切職業取得生計生活之自由以促其自身之

進步並爲社會建築鞏固之基礎

(五) 循序發展生計的自治組織俾得與政治的自治組織相輔進行

本此五義規定十條遺漏之處在所不免然現列條文固有規定於憲法之必要也今列條文並附說明於後

第 章 民生

(說明)標題曰民生取其含義廣而明確有題爲財計者有題爲國民生計者於生活之義皆不能包舉至用經濟制度四字似較妥善但經濟二字乃日本名辭於我國固有經濟之義則大異且生活之義非僅指衣食住而言凡人活動於何種職業及其自由皆括於生活之內故德國憲法第二章關於婚姻自由集會結社自由選舉自由等其標題則曰共同生活其與此章相同之第三章則題曰生計生活亦以非經濟二字所能包舉此章內固注重生計生活上之自由及一般失職業失能力者之救濟也再憲法所規定者即制度各章無庸用此制度之費辭試查歐美各國憲法有以何種 *System* 列爲各章標題者乎前定地方組織與權限章同人未加注意標題曰地方制度其制度二字仍屬不妥俟三讀會修文辭時常刪除之故本席對於此章之標題斟酌再三仍取民生二字

第 一 條

生計之秩序以適合公道使國民各得有人生相當價值之生活爲原則國民於此範圍內享有生計之自由除因防護權利之侵害或適應公共福利之要
求外法律不得強制之

(說明)此條乃依據德國現行憲法一五一條第一項規定生計秩序之原則與生計自由範圍一方面保護個人生計之自由一方面實限制個人不得妨害社會公共福利以期其適合公道不使將來

第 二 條

立法者有偏重個人自由與偏重社會集產之弊

第 二 條

凡中華民國國民應予以機會使由勞動而維持其生活有求相當之勞動機會而不得者中央或地方政府應依法律於其必需之生活爲相當之協助
(說明)此條乃使有勞動之能力者得有國家之協助不失其勞動機會而斷絕生活與駱議員提案之第四條意義相同惟此條之含義較廣一方面使國家立法常限制獨占事業及資本家之壟斷預留一般勞動者之機會一方面不使勞動者不自努力專依賴政府生活且依駱議員之規定『得向公家請求給予或介紹以相當職工』未免限制過嚴當此經濟毫無組織之時失業業者不知凡幾公家將何以應失職者之請求歟憲法規定大綱施行讓諸法律庶以漸進而收實效

第 三 條

中華民國人民因天災地變不可抗禦或老弱殘廢與疾病失其勞動能力者國家應編制救濟法維持其最低限度之生活

(說明)此條爲原案所無頃見駱議員提案有此一條實獲我心但此種救濟方法各國尙不得有完美之制度若駱議員提案第三條『得向公家請求供給其所在地最低生活限度之資料』恐立時不易辦到且因之發生紛擾以照各國人口統計平均計算十五歲以下者占十分之三六十五歲以上者占百分之六疾病廢傷與女

子在孕育期間者占百分十五共計十分之五強以四萬萬人計當在二萬萬以上也故此條僅規定國家有維持無能力者最低生活之必要如何維持讓諸救濟法以救濟制度頭緒紛繁非有詳密之規定難以實施也

第五條 國家關於財產之立法應尊重社會公共之利益一

切利用物及其他營利事業屬於獨占而有害於社會者得依法律收為國家或地方公產但必給徵收之代價

(說明)此條乃規定財產立法之義意與駱議員提案之第五條第六條略同惟駱君全案趨向於集產本案則防止集產易生流弊因此種經濟組織不完全一切生產機關屬於國家或地方則危險異常一九一二年時德國學者力倡社會集產之說德政府遂實施此社會政策將各種重要產業收為國有者值二萬八千二百七十四萬九千三百二十一元之美金計充國用四分之一因此得以擴張軍備實行軍國主義不僅如我國社會無基礎不能言集產即社會少具實力之國家亦屬害多利少此條僅言獨占事業不及一切生產則防流弊也

第六條 國家制定組合制度應以維持中產及無產階級為

原則

(說明)組合制度英美名曰(Co-operation System)其發生緣起

在於十九世紀後半工業革命資本集中從前維持勞業農業勞動者個別產業之私有財產制度為少數人壟斷之利器分工合作之產業愈發達財產之兼併愈利害社會上苦樂不平之階級益分一則為有產階級專占有生產機關特生產機關所得之利潤和地租以及依賴商業資本金融資本產生之利子為生活一則為無產階級失却一切勞產機關所有權專恃勞動力所得勞銀為生活更有中產階級的人因財力薄弱為大資本家兼併將與無產者同陷於困境於是發生一種組合制度於財產的平等結合和使用上使經濟界之弱者聯合若干同階級之人共同一致維持自己之利益增進自己之幸福以抵抗經濟界之強者但此種組合制度雖可以使弱者階級得多少救濟能於現在社會中減輕苦痛增加勢力而一而則使階級的爭鬪較為緩和而有秩序在社會組織極幼稚之中國尤為有益因特規定於憲法然以資本主義為目的者亦可為組合之組織故限以維持中產及無產階級為原則

第七條 國家編制一切勞工法規應尊重各國正式國際勞動會議議決之原則

(說明)此條乃駱議員修正之條文較本席原案妥善故依其修正之條文修正之

第八條 為保護及發展勞工與生計之結社自由無論何人

與何職業除於公共安寧有直接危害之行為法律

不得限制

(說明)人民集會結社之自由本規定於國民章第九條但非依法律不受限制之說殊不足以爲自由確切之保障且關於生計的公共生活上自由並無特別之規定故此章內爲明確之條文使人民生活上自由得直接受保護於憲法

第九條

國設全國生計會議其會議之組織權限及與其他自治團體之關係另以法律定之但必使全國各重要職業團體均有代表列席之權利

關係重大之社會政策及生計政策法律草案大總統應於提交國會前諮詢全國生計會議之意見

全國生計會議得將草法草案咨請大總統提交國會

大總統有異議時除附加意見外不得將法定案擱

置國會對於所提之案否決時全國生計會議得具

理由咨請大總統提交國會覆議一次國會決議之

法案關係社會政策及生計政策者全國生計會議

認爲不當得時具理由咨請大總統交覆議一次

全國生計會議得舉代表二人出席參眾兩院但不

得參與表決

省有設省生計會議之必要其法律由省自定之但

其組織及權限須準本條之規定

(說明)政治代議機關每爲今世界一般人所詬病其最爲人所攻擊者則此種代議機關專爲資本家謀福利按諸事實固非無因以

各國所立代議機關實多結品於有產階級之上也俄爲反動力所

震盪而起無產者遂掌握政權因果循環還理所必然但就其現狀考

察又不免有畸重畸輕之害蓋國家與社會之建設必以公道爲基礎

舊制不適合公道改革之固宜使改之仍不能達於公道之域則其爲害之處或較昔尤甚德國有鑑於此爲適當之調劑於政治的

第十條

各省土地未經開闢或已經荒廢者無論爲團體或

個人所有之私產一律限期收爲國有土地之分配

及其利用除由中央政府依法移民墾植外省政府

得制定法律執行但必具下列條件

(一)利用此土地以個人之勞力所及爲限

(二)人民爲居住之必需及設立公有工廠得利用此土地

(三)利用此土地者僅及其本身不得爲利用者之私產不得爲買賣

品

(四)此類土地必令所屬之地方自治團體參與管理未設省縣之地

方所有未經開闢或已經荒廢之土地應如何收爲國有及如何分

配利用另以法律定之

(說明)私產既未廢除且受憲法保障忽將土地一部分收爲國有或不免有認爲不當者抑知此種規定於私有者所損非鉅而於社會則獲利甚多且無此種土地之救濟則本章第二條第三條之規定即無以實行也查十八省田畝總數依照前清成案不及九萬萬畝再加以各省新闢之田地及祀田與漏報之田未曾納稅者作一萬萬畝計共十萬萬畝依赫德氏之統計中國本部面積寬長約各四千里計有十六兆方里每方里應得五百四十畝按五百畝核算十六兆方里應有八十萬萬畝其數固不確然就本部一千二百二十六萬二千五百五十二方里計算每方里五百四十畝總計爲六十六萬二千一百七十七萬八千零八十畝再按各國土地可以耕殖者占全國若干比例之比例之英國占百分之七三美國占百分之七二荷蘭占百分之六六德國占百分之六四法國占百分之六九與國占百分之六一意大利占百分之七六除日本島國所占不及百分之三十餘皆在百分之六十以上

吾國以六折計算常有四十萬萬畝(東三省蒙古新疆青海西藏不在內)今已墾之地僅占四分之一其他四之三皆屬荒蕪更就人口計算依海關及西人與地學會調查之數統計中國本部十八省計四萬一千七百五十二萬三千四百五十八人以土質之肥瘠耕殖之難易平均計之每人種田十畝從事農業者約一萬萬人餘者應概列入其他職別再就各省人口與田畝多少相差間以推測

他種職別各省田畝與人口在比較多寡之位置上彼此相等者十省如江蘇浙江山西直隸河南五省則田稠人稀四川廣東福建則田少人密其相差之處非工商者即無業者今以江浙二省爲主推測之江蘇浙江交通便利工商業較各省爲發達(據農商部之工商統計工廠以浙爲最盛工人以蘇爲最多商業公司發達首蘇次浙此雖就報部者言亦可爲事實之證明)蘇省田畝一萬一千七百三十二萬二千九百六十五畝人口二千七百九十八萬二千三百人(以各國人口年齡平均比較計算從十五歲以上至六十五歲並疾病廢傷與在孕育期間者約一千四百萬弱除一千一百餘萬從事農業者餘盡列爲工商及其他能生產者不過二百餘萬人以江蘇總人口比較之占十分之一弱更就浙江比較亦同以此推而統計內地十八省除農業外生產者不及四千三百萬人或曰廣東湖北工商業較江浙爲佳直隸河南山西湖南之鑽尤非江浙可比殊不知粵鄂人口在各省比較上占第三四位粵田少江浙三分之一而人口多三分之一弱鄂田與江浙雖相等而人口多三分之一強其工商業與所多之人口決不能作一正比例即就該處之盜匪游民觀亦可想見其無生產者衆矣至有鑽產之數省言其工商業則遠不及江浙况十八省中以面積人口上比較之其工商業不及江浙之半數者約占多數以江浙爲標準平均統計生產之人數實有餘而無不足據此概算十八省有生產者計農占四分之

一弱其餘各業占八分之一弱其計生產之人數至多不過十分之三強（除去十分之三十五歲以下者百分之六六十五歲以上者百分之十五疾病廢傷與女子在孕育期間者無生產者亦占十分之二弱）無生產者若是之衆而荒廢之土地復若是之多從經濟分業之便利當以此荒廢之土地與無生產者以勞力之機會此外再從鑛業工業上逐漸發展以期維持本章第二章與第三章之生計生活此本席所以主張有此一部分土地國有之規定也至於沒收此種土地不給代價原有人雖不免損失然有此土地者不加開闢或任其荒廢已不啻視同棄物縱有損失於彼私人生計上必不至有根本之動搖且與以期限則此期限中仍不難自行開闢或轉賣與人開闢也

勸繼漢 憲法上加入國民經濟生活章十條修正案

第一條 國民經濟之秩序應適合正義原則以使凡人皆能享有人類價值之生活爲目的個人之經濟上自由於此範圍內而受保障

第二條 國家關於財產之立法以社會公益爲本位凡財產之取得移轉及其權利行使有妨害此公益者悉以法律限制或矯正之

前項社會公益以關係國民大多數身家之營養健康者爲準不得解爲政治上或社會上何種權勢階

級之私利而濫用之

第三條 國民因天災地變等不可抗力或廢疾無力謀生者得向公家要求供給其最低生活限度之資料

第四條 國民有生活能力而不得一定職業者得向公家要求給予或介紹以相當之職工

第五條 國民準自己勞力所得無論對於公私企業團體除契約上工資外並得要求純利之分配前兩條及本條之實施別以法律定之

第六條 凡天然之富源定爲國家或地方自治團體公有其現屬諸個人私有者得制定特別公益徵收法與以相當代價贖回之

對於一切人爲生產手段及有獨占性而能收益之利用物等亦同

第七條 勞動力受國家特別保護應設高等專門機關掌管之

制定工場法及保護勞動各種法規其內容須無背各國正式國際勞動會議議決之原則

第八條 勞動者對於所服務之企業團體得以與企業者同等資格參預其生產企劃及管理方法工資制度未廢以前爲保持雇傭契約自由所有勞動者職業組

合國家應以法律承認之

第九條 凡不屬於資本與勞動之中產及智識階級能自食

其力者應分別設法防護其獨立地位或承認其有與勞動者同等組合之權

第十條 國家創設經濟會議分為中央與地方兩部中央經

濟會議依法律所定除由全國農工商總會選派同額代表外並加入各省區及特別市農工商總會與其他法定職業團體代表以組織政府將向國會提出經濟政策及社會政策之法律案應先具案徵求中央經濟會議之意見若該會議意見不被政府採納時有自行建議之權得直接提案於國會並得派遺代表出席說明理由但不得參加表決地方經濟會議之組織及職權准本條之規定由各省憲法或法律自定之

駱繼漢 經濟制度案全章十條(第二次修正)

(標題)原名國民經濟生活茲因擬定加在地方制度章後故改稱如右

第一條 國民經濟之秩序應適合正義原則以使凡人皆能享有人道生活為目的個人之經濟上自由在此範圍內悉受保障

第二條 國民對於所服務之企業團體無論公私何種得比例工資要

求純利之分配

第三條 國民因天災地變不可抗力或老弱殘廢無力謀生者得向公家請求供給其所在地最低生活限度之資料

第四條 國民有生活能力非因怠惰過失而失其職業者得向公家請求給予或介紹以相當職工若無相當者雖普通職工亦可

前兩條及本條之實施別以法律定之

第五條 國家關於財產之立法應以社會為本位不得增長不勞而獲及偏重何階級之利益而予奪之

第六條 凡生產機關分別定為國家或地方公產其現屬諸個人私有者除土地之分配利用暫設最高限度外制定特種法律隨時備價徵收之

一切利用物及其他營利事業若成獨占而有害於社會者得適用前項之規定

第七條 勞動力為國民經濟之最高財所有保護等法規應尊重各國正式國際勞動會議議決之原則

前項會議代表之派遣及專為勞動所設機關之長官先就勞動出身者選充之否則應經全國農工商總會之同意

第八條 勞動者得以與企業家同等資格參預其生產企劃管理方法並利益分配之決定

勞動者有結社之自由若因增加工資及改進待遇條件而為同盟罷

工者不得強以軍警鎮壓或行代工之術

第九條 凡不屬於資本與勞動之中等階級能自食其力者國家或地方應設法保護之承認其與勞動者有同等結社之權利

各種生產消費及信用等結社國家或地方認為必要時得收為公共經濟之一部

第十條 國家創設經濟會議分為中央與地方兩部中央經濟會議依法律所定職由全國農工商總會選派同額代表外並加入各省區及特別市農工商總會與其他法定職業團體代表若干名以組織之政府將提出經濟政策及社會政策之法律案應先徵求中央經濟會議之意見若該會議對於國會所議決者生異議時非經國會於連續三年內逐年通過一拒絕否認案不得公布有效

前項規定之法律案中央經濟會議有自向國會提議之權若國會擱置不議或議而被否決為該會議認有必要時得咨請政府適用公民投票之程序付諸公決

關於地方經濟會議之組織及職權準本條之規定由各省憲或單行法自定之

(說明)本案第一條之規定係模仿德憲第一百五十一條第一項先例將國民經濟秩序之基礎建築在正義原則上以謀祛個人主義之自由諸流弊第二條酌採收益權意義第三條酌採生存權意義第四條酌採勞動權意義合之為人類三種經濟的基本權利之規定第五

條規定財產上之立法政策不取個人本位而取社會本位以便將來

改造國民經濟之秩序自茲以下皆分兩項第六條規定雜產制度之內容一以公產為原則私產為例外一以私產為原則公產為例外兼天然及資本而言第七條規定國家對於勞動之責任一以世界主義促進國際之勞動立法一以民主主義創造國內之勞動行政第八條規定勞動對於國家之權利一以參產權之實行提高勞動者之人格一以結社權之確定培植勞動者之勢力皆專為勞動言也若第九條之規定則不然第一項承認中等階級之自衛權在私經濟範圍得與勞動者同受保護第二項限制中等階級之自衛權入公經濟範圍應與勞動者同受監督最後第十條之共分四項更為籠照全國職業階級而設第一項規定中央經濟會議之組織第二項第三項皆規定中央經濟會議之職權蓋先使之取得憲法上機關資格而後歷及其對於政府國會人民之關係舉所謂諮詢覆決提議發案等權悉數以與之始完成產業自治之理想至第四項之地方經濟會議當然讓諸各省自定無煩越俎代庖為也要之本案之根據泰半出自閔幹爾之法學的社會主義而旁探修正派社會主義之中等階級論行團派社會主義之聯業總會說以加味於此民衆的勞動國家之上而自成一新

樞軸此特大略耳欲聞其詳將另有專冊說明焉

駱繼漢 經濟制度案全章十條(第三次修正)

如右

第一條 國民經濟之秩序應適合正義原則以使凡人皆能

享有人道生活為目的個人之經濟上自由在此範圍內悉受保障

園內悉受保障

第二條 國民對於所服務之企業團體無論公私何種得比例工資要求純利之分配

例工資要求純利之分配

第三條 國民因天災地變不可抗力或老弱殘廢無力謀生者得向公家請求供給其所在地最低生活限度之

者得向公家請求供給其所在地最低生活限度之

資料

第四條 國民有生活能力非因怠惰過失而失其職業者得向公家請求給予或介紹以相當職工若無相當者

向公家請求給予或介紹以相當職工若無相當者

雖普通職工亦可

前兩條及本條之實施別以法律定之

第五條 國家關於財產之立法應以社會為本位不得增長不勞而獲及偏重何階級之利益而予奪之

不勞而獲及偏重何階級之利益而予奪之

第六條 凡生產機關分別定為國家或地方公產其現屬諸私有者除土地之分配利用暫設最高限度外制定特種法律酌量財產性質備價徵收之

私有者除土地之分配利用暫設最高限度外制定

特種法律酌量財產性質備價徵收之

一切利用物及其他營利事業若或獨占而有害於社會者得適用前項之規定至少須由國家或地方

社會者得適用前項之規定至少須由國家或地方

第七條 勞動力為國民之最高經濟所有保護等法規應尊重各國正式國際勞動會議議決之原則

重各國正式國際勞動會議議決之原則

前項會議代表之派遣及專為勞動所設機關之長官先就勞動出身者選充之否則應經全國農工總會之同意

前項會議代表之派遣及專為勞動所設機關之長官先就勞動出身者選充之否則應經全國農工總會之同意

會之同意

第八條 勞動者得以與企業家同等資格參預其生產企劃管理方法並利益分配之決定

勞動者得以與企業家同等資格參預其生產企劃管理方法並利益分配之決定

勞動者有結社之自由若因增加工資及改進待遇條件而為同盟罷工者不得強以軍警鎮壓或行代工之術

勞動者有結社之自由若因增加工資及改進待遇條件而為同盟罷工者不得強以軍警鎮壓或行代工之術

工之術

第九條 凡不屬於資本與勞動之中等階級能自食其力者國家或地方應設法保護之承認其與勞動者有同等結社之權利

凡不屬於資本與勞動之中等階級能自食其力者國家或地方應設法保護之承認其與勞動者有同等結社之權利

等結社之權利

各種生產消費及信用等結社國家或地方認為必要時得收為公共經濟之一部

各種生產消費及信用等結社國家或地方認為必要時得收為公共經濟之一部

第十條 國家創設經濟會議分為中央與地方兩部中央經濟會議依法律所定除由全國農工商總會選派同額代表外並加入各省區及特別市農工商總會與其他法定職業團體代表若干名以組織之

國家創設經濟會議分為中央與地方兩部中央經濟會議依法律所定除由全國農工商總會選派同額代表外並加入各省區及特別市農工商總會與其他法定職業團體代表若干名以組織之

額代表外並加入各省區及特別市農工商總會與其他法定職業團體代表若干名以組織之

其他法定職業團體代表若干名以組織之

政府將提出經濟政策及社會政策之法律案應先徵求中央經濟會議之意見若該會議對於國會所議決者生異議時非經國會於連續三年內逐年通過一拒絕否認案不得公布有效

前項規定之法律案中央經濟會議有自向國會提議之權若國會擱置不議或議而被否決為該會議認有必要時得咨請政府適用公民投票之程序付諸公決

關於地方經濟會議之組織及職權準本條之規定由各省憲或單行法自定之

(說明) 本案第一條之規定係模仿德憲第一百五十一條(原權)第一項先例將國民經濟秩序之基礎建築在正義原則上以謀法個人主義之自由諸流弊第二條酌採收益權意義第三條酌採生存權意義第四條酌採勞動權意義合之為人類三種經濟的基本權利之規定第五條規定財產上之立法政策不取個人本位而取社會本位以便將來改造國民經濟之秩序自茲以下皆分兩項第六條規定雜產制度之內容一以公產為原則私產為例外一以私產為原則公產為例外兼天然及資本而言第七條規定國家對於勞動之責任一以世界主義促進國際之勞動立法一以民主主義創造國內之勞動行政第八條規定勞動對於國家之權利一以參

產權之實行提高勞動者之人格一以結社權之確定培植勞動者之勢力皆專為勞動言也若第九條之規定則不然第一項承認中等階級之自衛權在私經濟範圍得與勞動者同受保護第二項限制中等階級之自衛權入公經濟範圍應與勞動者同受監督最後第十條之共分四項更為籠照全國職業階級而設第一項規定中央經濟會議之組織第二項第三項皆規定中央經濟會議之職權蓋先使之取得憲法上機關資格而後歷及其對於政府國會人民之關係舉所謂諮詢覆決提議發案等權悉數以與之始完成產業自治之理想至第四項之地方經濟會議當然讓諸各省自定無煩越俎代庖為也要之本案之根據泰半出自閔幹爾之法學的社會主義而另採修正派社會主義之中等階級論行團派社會主義之聯業總會說以加味於此民衆的勞動國家之上而自成一新抒軸此特大略耳欲聞其詳將另有專冊說明焉

蔣義明 第三章增加二條修正案

天壇憲法草案自今日觀之最大缺點有二蓋自世界大戰而後人羣進化上顯著兩種新現象(一)不以政治為立國中心而以財計(即俗所稱經濟二字按東文所譯經濟二字於我國舊有字義太不相涉今依明夷待訪錄改為財計二字)為立國中心是也(二)羣衆應直接參與政治而代表制漸露衰退之朕兆是也後者當另有提案本修正案為適應於前者之現象而發生者也因原案第三章規定人民權利義務於人民

政治上之權利義務規定頗詳而於人民財計上之權利義務極少規定於立國大計人羣進化上大有阻礙故增加二條如左

第 條 人民有享其勞力所得純益分配之權(此條加入權利內)

第 條 人民有服相當職業之義務(此條加入義務內)

(前條理由)查社會主義者所主張人民於財計有三種權利(甲)生存權即遇不能生活時有向國家要求其生活資料權(乙)勞動權即負有

勞動能力而無地方可供勞動時有向國家要求其勞動場所之權(

丙)勞動獲得享受權即由勞動所生之利益全為其勞動者所享有甲

種現象因吾國舊有各慈善機關之設備及賑恤諸例可以救濟且於財

計方面為消極關係於吾國不甚切要如勞動權雖於財計方面有積極

關係又因我國地大物博不似歐洲各國地狹人稠尚少苦無勞動場所

之現象故均不採入惟勞動獲得享受於必須增加規定有三種理由吾

國雇人營業之利益大都視為雇主之所有而鮮分配於勞工者一也財

計要素從來土地勞力資本三者並稱今日學說演進已視勞力為獨重

原案對於財計較輕之要素尚有保證之規定(第十二條)而於財計最

重之要素毫無保障太覺疏漏二也規定勞動獲得享受權不獨為勞動

權進一步之保障而且調節分配預防貧富懸殊之弊以杜財計界之革

命三也

(後條理由)吾國貧弱原因由於游手分利之人太多世所公認茲於憲

法明載其有勞動之義務於促進國民財計有極偉大之威力自來論生

財之道者莫不知生衆為疾而恆苦於致之不得其方加入此條規定自能鞭策國民之生衆為疾也查國民所以負納稅及服兵役之義務要皆基於求一羣之治安職業所生之財計為養贍一羣之具且為個人生活一日不可無較租稅兵役關係為尤切故不能不將其義務加以明白規定也

向乃祺 憲法中加入財計制度一章

自機器發明工場業與資本集中大肆兼併勞工雇主顯分階級而生計革命之說甚囂塵上若在我國資金枯竭產業衰頹無業遊民充塞都邑資本主義方在萌芽於此而謀建設宜於預防壟斷之中仍當保護獎勵之意爰本此旨擬于本憲法中加入財計制度一章確定原則以為他日租稅制度及經濟政策之標準是否有當仍候公決

第 章 財計制度

第 條 人民為謀生存之競爭其待遇應一律平等

第 條 人民於其勞力所得得分享相當之利益

第 條 人民為改善生計得本互助之精神於法律範圍內結合團體

第 條 凡天然限制之利源及不因勞力資本自增價值之財富屬於

私有者政府因維持公益之必要得收買之但於收買後其營

業狀況較前衰退時原所有主得請求退還

第 條 國政府或省政府為開闢官有或私有之荒地得設國有或省

有墾務局其管理及收買方法另以法律定之

第 條 凡人民非因怠惰過失失其職業而具有勞動能力者得請求

國有或省有墾務局於其生計必需之範圍內授予土地其利用以個人勞力所及為限不得讓與或移轉

第 條 人民財產因官吏或軍警暴行直接受其損害時得向國家或

各省政府要求賠償

江 浩 勞工憲案補述理由

第 章 勞工

第 條 國家對於勞工應負保護責任其方法以法律定之

理由 本案規定勞工理由有五綱分為二

(一)正誼

一人道 勞工俗名苦力其苦殊難盡述顧名思義可也無論古今中外

凡具有道德觀念者對此階級罔不竭力拯救

二平等 天賦人權思想產生平民政治民主國家勞工在法律上應受

公平待遇

三功績 社會人類一切需用娛樂都是勞工血汗飲水思源勞工實有

殊勳

(二)政策

一富國 國家發展究在實業服務無非勞工故古人謀國勸業惠工垂

為良訓

二安寧 不患寡而患不均不患貧而患不安我國先哲早見及此現在

世界風波震撼秩序紊搖主要原因祇在少數人受幸福大多數受苦

痛不均使然耳長治久安之策對此大多數大勢力之勞工應預為慰

調

基此種種理由保護勞工憲法上必須規定但其方法期於周詳適宜應

歸之法律中國大亂現在尙係軍閥官僚今後已入工資爭鬪問題極大

幸勿忽視簡單筆述詳俟說明

沙彥楷 提議憲法中增加社會共同生計之規定

草擬條文如下

第 條 中華民國人民有為公共福利盡其智力體力之道德上義務

但不損及其身體自由為限

國家為保護不能就相當業務之人及產婦並預防老病衰弱

及經濟意外之變化應定保險制度之法律

第 條 勞動力受國家特別保護

國家應制定勞動法

第 條 精神的勞動著作家發明家美術家之權利受國家保護

第 條 中等之農工商業為防負擔過重或被吞併應受立法行政之

優待及保護

第 條 公用徵收應根據法律惟以公共福利為限始得行之

公用徵收應給予相當之賠償若賠償金額有爭執時得訴之

於通常法院

第 條 官吏及專職軍人受法律之保障

官吏及專職軍人之既得權不受侵害對其財產上之請求有起訴之權利

第 條 官吏不得兼營商業

第 條 官吏資產不得過五十萬大總統資產不得過百萬其逾額之

資產應歸國庫

張嘉謀 財產應定相當之限制(交起草委員會草定條文)

中國舊禁兼併環瀛亦漸感大托辣斯之苦痛此時預為限制使貧富相維可免將來社會之革命限制種類嚴於農產寬於海航凡利用天然物產以致富之工商業均應有最高額之限制至其條文應請起草委員詳考規定

張樹森 生計章修正案 改第二條一款 改第三條一項二項 改

第四條 改第七條一項 增第八條 張樹森

(一)第二條一款修正案

原草案全文為

(一)國家為保護農民恒產及防止土地之濫用或兼併對於土地之享有權得設限制其不因自力經營而增高價格之土地得以累

進法定其稅率

修正方法及程度 改全文

修正案全文為

(一)國家為預防人民之貧富懸隔對於一般所有財產之享有權得以法律設立限制或以累進法定其稅率

理由另項說明

(二)第三條一項二項修正案

(一)項)原草案全文為

「國民有不背善良風俗為精神上或體力上勞動之義務」
修正方法及程度 刪不背善良風俗六字改換上半截文氣

(一)項)修正案全文為

「中華民國人民有為精神上或體力上勞動之義務」

理由另項說明

(二)項)原草案全文為

「老弱殘廢不能勞動者國家或地方應救卹之」
修正方法及程度 增及疾病三字改一字

二項修正案全文為

「老弱殘廢及疾病不能勞動者國家或地方應撫卹之」

理由另項說明

(三)第四條修正案

原草案全文為

「勞動受國家保護凡關係勞工之立法應尊重國際正式勞工會議

議決之原則』

修正方法及程度 改下半年截文字

修正案全文爲

『勞工受國家保護凡關係勞工之立法應以收益公平人格平等並顧及工人教育健康爲原則』

理由另項說明

(四)第七條一項修正案

原草案全文爲

『全國生計會議依法律由全國各職業團體選出代表組織之』

修正方法及程度 增資本勞動兩方六字又同數二字

修正案全文爲

『全國生計會議依法律由全國各職業團體資本勞動兩方選出同

數代表組織之』

理由另項說明

(五)增第八條

原草案全文無

修正方法及程度 增全文

修正案全文爲

『第八條 國家爲圖社會漸進改善以供生計制度實驗之目的得

以公有土地撥給人民設立新村』

理由另項說明

黃攻素 等提出憲法中增加貨產制度一案(附理由書)

第三章 貨產制度

第一條 凡中華民國人民以金錢往還者不得取利率

說明

金錢之所流毒於社會以其效用足以生利以多金存銀行可以坐食其利逸居終身故不惜冒不韙以獲取多金爰有本條之規定凡民間以金錢往還取利率者政府可取放任主義不負索償之責則金錢不能生利雖有多金亦有時而盡人人將以勞動食力爲正當營業而國無游手矣

第二條 凡中華民國人民自住之屋宇自耕之土地概免納稅其以土

地屋宇賃人取租金者國家得於憲法頒布五年內以漸進法課以租金全數之收入凡空曠之屋宇荒廢之田園國家得收用之

說明

金錢既不許直接生利而土地屋宇仍得賃人取租金則盡人皆將以金錢廣置土地屋宇間接取利其弊等於以金錢往還取利率且以少數人廣置土地屋宇而多數貧民轉失其衣食住生活必須之資矣夫衣食住生活之資乃皇天生人付與之人權故自住屋宇自耕土地無納稅之義務而亦不得以生活必要之土地屋宇有令人向我納稅之權利如慮特土地屋宇爲生活者素日居移氣養移體曠失所持食力

未習則課稅之法有五年之期限先課以百分之五十逐年增加第六年乃課以收入全數與五年長限預備不難習勞向國家要求一相當職業矣

第 條 國家設立一國有大公司經營國內外之工商業其公司之組織法別以法律定之

說明

國家大規模之公司成立則私家之公司或工廠不易發展斯不至以少數私人壟斷全國經濟即不至貧富階級等日益懸殊惹起社會不平之鳴今者國內職業多半為少數私人把持貧民謀一職業難似登天糊口無術於是相率流為拉車抬轎不正常人畜否則流為游手為餓殍今欲國無游民人有職業莫若盡納全國人民於工商之途消納於國家大公司之中各與以相當位置

第 條 凡中華民國私有工司工廠礦產其所僱工人不得逾二十五人以上

說明

人力者國家之富源也以多數之人力作少數人之私奴以國家之富源供個人之儲蓄此事理之不可通者也然小本經營不能壟斷全國經濟小工業發達亦足令家給戶足為富國之一道故小工業在所不禁惟限制僱工人數即所以令多數之小工業易於發生防制一部分之壟斷

第 條 凡中華民國人民無論何種勞動所得酬金不得減少於普通生活費亦不得逾於普通生活費之十倍

凡中華民國住區每個人之普通生活費由各該區市政公所定之其市政所未經成立之區域暫由該區之官廳定之

說明

人類智力不甚相懸也而一則僕僕終日不得一飽一則僱力甚微酬報獨厚此豈事理之公允者耶

本條規定酬勞金之相殊得至十倍亦可以慰彼自命智力過人之輩矣

且生產者勞力耳智力不足以生產彼以智力足以生財應獲逾量之酬報者特詐力耳騙術耳詐騙社會多數之金錢以納諸少數耳

試以北京之城南游藝園言之據說城南游藝園之地屬於市政公所由一部分與公所有關係之人向公所租借契約年限二十年限滿則園內所有之建築物概歸市政公所以為酬報租金甚微

乃自游藝園開辦以來其左近之新世界以鉅資建築而成之層樓疊閣轉致游人稀少商業倒閉而游藝園成本既少面積又廣復搭棚演唱省略建築之費而游人如鯁獲利無算且北京市日趨繁盛游藝園之商業必年盛一年此後二十年之收入誠足令公司中人默思狂喜矣其公司之經理人可謂智力絕倫應得過量之酬金彼新世界之經理者直不啻犬豚耳

然新世界營業雖失敗而新世界之建築物固自在也其應用新世界之建築者仍屬諸北京市民或可利用之爲將來之貧民收納所非棄貨也而游藝園之地乃市政公所之公產北京市民所有物以北京人口之日增民智之日高以二十年之長歲月即無游藝園亦必爲市民關爲公園或建築爲收納貧民房舍今以有私家之游藝園在焉而地方公益事業即不得進行是游藝園經理人之智力乃剝奪市民之公益供私家收入也公司之功狗社會之罪人也

且於期滿之日以所有建築歸諸地主訂諸契約以誘獲廉價之租金約成而全國竟無一正式建築即劇台亦用木架搭成致台場壓死燕氏女子擾及社會安寧是其詐術益工智力益大而社會之受禍愈烈也

此謂智力足以生財應得厚酬者之闕謬也

若謂以智力對於科學上之發明或新異之組織法足以令社會生產力增加在理應得社會上過量之酬勞此說尙矣然人類之智識大半由環境造成孟母擇居令子成名則孟子聖賢鄰居之功爲不可沒且民國爲共和國教育應取開放主義大中小國立學校不應收費令國民皆有入學均等機會不受經濟上限制則個人之知識學術皆由社會培植而成其有殊特之發明亦個人報效社會教養之天職至社會鼓勵科學上之發明則世間英俊之士好名之心勝於好利利用此種

原素對若人之酬報加以名譽上之徵表以垂不朽勝於金錢多多矣且生活薪給上酬報視常人增高十倍以一人兼十人之食其亦可以止矣

第 條 凡中華民國遺產之授受政府得課以遺產稅百分之九十

說明

凡人作惡斂財貪得無厭者亦欲世世其業以傳子孫耳而其害有四惡貫滿盈身受世戮一也

一夫不耕必受之飢一女不織必受之寒聚多數耕織所得於少數則多數受其飢寒矣二也

父兄餘積過厚子弟多不務正業揮霍性成終至墮落是在家庭則製造不肖子弟在社會則餒養無業游民三也

兄弟習性相親而因析產成訟相仇如敵手足相殘者比比皆是四也使對於不勞而獲之遺產課以重稅則上列四害皆可免除

第 條 凡無產貧民得向政府要求謀生之職業或移邊墾地之資或最低之普通衣食用及住宅

說明

民爲邦本命所關政府即有保護之責

歐西各國人口過繁尙以種種方術獎勵生育我國地廣人稀更無令貧民凍餒而死之理

北京爲首善之區而近畿災民歲寒無衣竟有以報紙作袴襪者北京報載提謂於冬季一月間發出路斃男子棺木三百七十四具四郊小店發出餓死男子棺木九十三具一月之間斃近地饑寒死者共計四百六十七人婦孺猶不在內尚有爲官廳未及報告者嗚呼慘矣而爲衣食所迫合家蹈河吞火柴自殺者報不絕書首都如此全國爲饑寒所迫自殺者更不知達幾何數也

夫同爲國民無論貧富皆有捍衛國家之職責即有同受國家保護生存之權利彼貧民者對於國家決無凍死餓死與自殺之義務

故無產貧民對於國家最小限度之要求亦應足以維持其最低之普通生活

追加理由書

國內頻年紛擾殘殺不已皆由資產制度之不良武人名流交相肆虐其造因皆爲把持權利多獲金錢其結果則殺人盈城饑寒載道以國人之生命爲其購買全國資產之代價復以殺人越貨所得金錢把持全國經濟冀世世其業奪盡吾民爲生之資而饑寒厲疫橫死之災民乃徧布全國試觀國中年來新發生之公司銀行礦業之大股東大經理何一非武人之子姪政界之紅員與退職之要人長此不改其最後之結果則富者益富貧者益貧朱門酒肉臭路有凍死骨世間最不平之事寧有逾於此者

夫不平則鳴貧富階級日益懸殊必激成資本勞動兩階級之劇戰或釀成無意識之極端破壞演成經濟革命流血慘劇是現在資本家之造成經一度流血他日破除資本家之勢力又須經一度流血循環相演流血不已皆制度不良之罪惡也

所幸我國之深根蒂固大資本之工商業即最近官僚奸商武人名流出其騙詐敲剝及借助外力之資金所成立之合股大公司亦尙萌芽信用未著資本家之真勢力尙未造成破除尙易急宜用和平之方法銷除其勢力規定資產制度不令富者益富而貧者亦得生存自活之道使國人恍然於聚財之不易且聚之之無益一可減少現在製造資本家之流血二可免去將來破壞資本家勢力之流血此憲法中急應規定資產制度一章也

王益潤 本席提出增加勞工案大概理由以爲中國自華府會議之後勞働問題日趨重要將來中國當成爲一勞働國故對於勞工問題必規定一種方法至於提案大旨大概諒無反對者惟對於規定方法則有主張規定專章者亦有主張加入民生章者本席意見以爲應列爲專章因本席提案宗旨並非將勞工提高不過以爲應有一種的常規定似應專列一章至於本案內容要點如學校教員亦係勞働之一而委任大學教員製定勞工互助局長選舉法在法律上亦爲正常辦法還有一點即中國國民爲求根本救濟起見在憲法上對於勞工問題當然應立有根據

以免將來之紛亂故本席主張在憲法中規定勞工互助一章至條文如何規定可交憲法起草委員討論其次則此項規定在世界民主國家內靡有不注重者既然宜於注重若非於憲法中明白規定仍不足以表示注重之處至勞動團體之如何組織本國國家內雖無成規可守然各國對於勞動者之組織法又未始不可仿行其三則制定憲法不能不含有「一種柔性勞動者之應在憲法中規定諒同人中均無一反對之者然勞動者之是否定一專章抑或於民生章內定列數條其內容之如何規定應請大家討論

江 浩 本席意見頗希望勞工問題在憲法上得以解決因此種問題在中國國家向來不甚視為重要就歷史上與社會習慣上觀察大都注意於高級之制度而對於社會方面均屬不甚注意然吾人今日制定憲法眼光似宜稍從遠處着想蓋勞工問題在世界各國固屬視為極重即以中國目前而論亦漸次有勞工團體之發動本席試舉兩例以證明之一中國國內近數年來罷工事實亦已數見不鮮推之將來此種事實萬難減少當必日漸增加蓋勞工部份在中國人口中占大多數而其處境又極困苦既然占最大多數即有最易團結之力量處境極苦即為易於暴動之根苗故本席認定此種問題宜於憲法中明白規定並無錯誤之處想同人之中雖然對於憲法上主張各有不同而於勞工問題之宜注重必能一致至於汪君彭年駱君繼漢黃君攻素等關於經濟民生資產等章均有提案雖然名目不同而各案中莫不有勞工問題在內不過

非專指勞工一項而言凡貧苦老廢以及無生活能力者均在其內即彼方面之資本家亦已兼籌並顧所以憲法上對於勞工問題應如何規定本席亦無成見茲惟先將提案理由說明之本席不願多有所言耗此寶貴之光陰特簡單言之其理由有五就正誼上說自宜講人道然中國之勞工俗名莫不曰苦力即上等入種種職業間之者亦必答曰苦力是勞工者之苦狀筆難寫口難言必身歷其境者始能述訴無遺吾輩議員中如有係由勞工方面舉出之人當能說盡苦狀現既無之亦只有一言以蔽之曰困苦不堪而已西洋各國對於勞工問題莫不重視無論社會上之慈善團體及政治上保護政策亦均注意於勞工是勞工問題就人道而論不能不注重也再就平等方面言之人方幼時其身分觀念皆在同「一水平線」上即以世俗之觀念而言凡關於感情之作用亦必希望人人均是平等俗語云「一家飽煖千家怨推原其故其一家之所以飽煖者未必完全不出諸正當然千家之不能不怨感情求平耳如吾人行於街市之中忽有汽車迎面而來忽驚動吾人則吾人心中當然有一種不願的感覺蓋平等觀念人人皆同彼何獨乘汽車行於街市忽然驚動吾人遂不覺怨其不平等耳且自天賦人權之說倡出以後和之者甚衆而近世平民政策因之盛行故勞工問題在法律上實有不能不平等待遇之趨勢要知現在罷工風潮時有所聞即係資本家對於勞工者壓迫過甚不平有以致之勞工者在世界各國其待遇之如何平等耶故憲法上不能不規定出來以為之保護也再勞工者對於個人對於國家對於社會無

論何方面而論莫不有最大功績在情理上亦不能不有一種報酬方法蓋不問何種日用品物皆是勞工者以血汗之勞力製造出來以供給一般人之使用是吾人日常之需要者無一非勞工者之供給其功績既然特殊則法律上之保護方法即不可不周吾輩雖係議員而家中親友中如有曾充勞工者當亦未嘗不知其困狀矣此就正誼方面之人道平等功績三者而言不能不以法律定保護勞工之方法也其二則於政策方面研究之一以富國而論古人固嘗云通商惠工矣則其重視勞工可想而知世界各國靡不重視勞工定法律以保護之我們中國最近趨向亦係此途蓋講求國家之如何發展當然注重實業而實業之發達並非幾個政客之空言或者幾個學者之發明即屬成功自然完全須勞工者之服務勤慎而實業方可發達而國家方可富強是勞工既與富國大有關係則國家當然極盡其保護之責也二以安寧而論勞工者之占人口中最大多數而境遇又極困苦本席頃已言之矣故待遇最多數之勞工者倘不能與最少數人同有平等之幸福即為社會上極不能安寧之一大原因故憲法上不能不先為調解之方以減少國家禍亂之源也說明理由如此幸同人諒之

林長民 現在兩院同人討論勞工問題本席稍有意見略為陳述本席贊成在憲法上之規定勞工問題中華民國成立已十一年尙無憲法現在制定憲法合於世界潮流正以穩固中華民國之基礎諸君須知十九世紀世界各國國民爭憲法二十世紀世界各國國民爭生活即所謂生

活問題是也蓋因十九世紀之憲法差不多皆是保障一部分人民之憲法即是保護有產階級之資本家因為十九世紀憲法不公平故現在世界各國憲法皆難免動搖中國憲法成立在世界各國之後正可鑒於各國之失而免去生計革命之結果諸君對於現在憲法多主張早日頒布用意極善不過諸君須知現在稍為多費幾日討論幾種根本問題實為千萬年和平之基礎同人不可厭其繁雜要知現在二十世紀制定之憲法係麵包憲法即是制定生活程度之憲法憲法之中必要容納種種主張如民生制度經濟制度之類方足以保持長久况現在世界各國皆已發現過激社會主義時勢所趨萬衆歸向諸君能保將來中國永不發生過激社會主義乎如果憲法上含有一種彈性預為適當之規定必可以免將來之紛爭是以本席對於社會主義將來亦不知到如何程度且現在中國財產制度受病之深不及各國正可先事防止是以本席主張經濟民生等制度列為專章並非要絕對採取社會主義不過為保障憲法起見不能不有此主張故本席對此認為有規定專章之必要且教育制度尙且規定在憲法之中而勞工制度關係重大若不加以規定將來發生無限紛爭致國家根本革命問題不能解決故經濟民生等制度若不规范甚為危險是以本席主張規定專章本席對此問題亦有提案未敢拿出謹對此表示贊成理由如此並希望交到憲法起草委員會時亦不必多規定條文只兩三條即足以包括一切此層要請注意

汪彭年 本席對此案反對本席反對並非反對勞工不過此種規定本

席以爲不當蓋立法之目光應看國家進取是什麼方面生活範圍很大不能專重視於勞工一部分假使只取一部分勞工規定則國民生活之趨向並不專在於勞工故本席對於只規定勞工是反對的因勞工不過生計生活之一部分立法要及於全部不能只對於一部分規定也今日類乎此種之提案甚多而總之對於生活問題應有一種解決方法生活問題不解決無論何等憲法皆不能行要知生活問題非常重大世界學者極力研究尙不能解決僅靠疏疎幾條憲法即能解決恐未必如此容易然憲法上亦不能不有一種規定本席意思可將所有提案一齊合併對於生計勞工民生等問題均認爲有規定專章之必要所有提案經提案人說明後統交憲法起草委員會起草本席反對單獨規定勞工之理由如此

王葆真 本席對於憲法上加勞工專章專條皆表贊同但此種規定之統系適間王君主張應規定民生制度章但亦非反對勞工不過以爲應有一種統系本席一方面贊同統系一方面亦贊成勞工規定於憲法之中因當初勞工之地位乃是一種被加害的地位而在憲法上與以一種保障實爲當然辦法既有此種意思是以本席贊成在憲法之中加以規定至於條文一層則無妨簡單規定即如江君提案一條已足保障將來即根據此條提出勞動法案當然可以成立勞動法成立之後則勞工所獲利益甚多如無此條之規定則即不能因此根據而定勞動法故本席贊成在憲法中規定至於主張規定民生制度調和平均對於勞工加一

層保護本席以爲並無衝突還有適間易君所說以爲人民有平等的權利勞工亦人民之一部分不必特別提出規定本席以爲在理論上固是如此而在事實上論則有財產者得完全受法律之保護而無產階級不能受法律上的恩惠即以現在經濟發達之國家而論此種無產階級之人民每每受資本家之壓迫故必須在憲法中定出一種根據以免勞動界受資本家之壓迫本席贊成勞工加入憲法之理由如此

婁裕鵬 本席反對勞工問題加入憲法因勞工本係中華民國人民之一部分故勞工二字不可規定於憲法况士農工商自古稱爲四民工亦四民之一何以專專提出規定如果工要規定則士農商均要規定則恐不勝其規定恐憲法將永無成立之日矣本席意思請大家犧牲意見速成憲治况勞工亦國民之一分子本席前已言之特別提倡本無不可惟是不能以爲勞工而取消其國民之資格憲法之中既有人民權利之規定何必再定專章再者事實上中國現在提倡勞工亦不能提倡太高如果太高於實業上進行諸多窒礙况現在中國實業並不發達提倡勞工更宜與實業兩得其平不然將勞工提高則實業更難發達矣

褚輔成 本席贊成勞工規定不過規定方法如適間江議員所說本席不能贊成本席意思以爲此與民生一章有關應規定在民生章內至於何以認爲此層有在憲法上規定之必要則本席以爲立憲之責任應使國家基礎不致動搖範圍一切政治上社會上將來處分問題應在憲法上解決此乃立憲之責任現在諸君所說世界新潮流中國現尙未到此

時何必迎合此種新潮流須知憲法關係民生問題並非迎合新潮流實係爲和緩新潮流起見因爲對於現在之新潮流如用抑制方法將恐其禍更烈必須順其性而利導之始能和緩進行譬諸治水若純用抵禦方法則一旦橫決其禍必烈故只能順其性而築堤使其在堤內平緩流行方爲治水之良法本席爲和緩新潮流使之就軌道進行起見故主張增加專章以免將來發生極大之禍害試觀歐洲各國歷史英國對於新發生之潮流以及思想均係順其性而利導之並不用壓制之方法故英國數百年政治上並無極大變動發生俄國則純用壓制政策故一旦皇室失敗即一變而極端之社會主義我國前清之時對於要求立憲亦係壓制過甚致革命得以成功凡此皆足以見此遏制之害現在二十世紀之新潮流業已發動故必須順行之方法應付之此次制定憲法若不容納此種主義深恐將有極端之過激主義成功本席爲和緩新潮流起見故贊成汪議員彭年陳議員銘鑑之說將關於民生及勞工各案均交由起草委員會先行起草俟起草之後再行討論

邱 珍 本席係反對將勞工一層加入憲法者蓋因勞工兩字原係包括勞農及勞工兩種現今中華民國既無大地主壓制勞農亦無大資本家壓制勞工且社會生活艱難之原因亦不盡由於大地主及大資本家壓制之影響實係由於政治上發生之影響我憲法中如規定國民生計問題大類無病而呻似乎可以不必再進一步論之現今我國實業不能發達對於資本公司須加以提倡萬不可先爲壓制本席對於此種問題

以爲應由將來之政府或國會應時勢之情形定出一種法律且此種法律必須具有伸縮力以便應保護資本公司之時則保護資本公司應保護勞工之時則保護勞工若規定於憲法未免太爲呆滯

湯 漪 本席對於提案係屬贊成者但係贊成提案之大體因此項問題形式上並非重要問題實質上則却爲重要問題本席認爲此種問題極有研究之價值當昨日討論教育問題之時曾經言及謂憲法上有一大部分係屬憲法之作用在有制憲之責任者對於社會組織萬不可不加注意現在同人及對此項提案者約有兩種理由一種係政治上之理由所謂中國現在並無資本公司與勞動者之問題自無規定之必要一種以爲欲求憲法速成起見則提出題目不可太多否則與速成憲法目的未免衝突尙有一說以爲提案形式不合或不應另列專章此種主張形式上雖係反對而實際上則係贊成可以不論本席對於第一種之反對說稍有辯論就中國社會歷史與歐洲社會歷史考查中國社會發生之程序與歐洲社會發生之程序並不相同歐洲當世紀以後除封建制度外尙有教會及大地主共三種專制至中世紀下半期有所謂國家主義發生於是由無數之小專制而變爲一個君主其中所經過之時期並不甚久此種情形已與中國不同中國當封建制度消滅由無數之小專制變成君主其間歷史甚長此係不同之點再則歐洲社會自有君主之後即發生個人主義爲十九世紀自由主義文明之起點此種原因即係由於所謂諸侯教宗大地主三種專制變爲一個君主其間經過時期甚

短於是遂發生個人主義當十九世紀文明開始即係以個人主義爲起點不過現今因個人主義發達過甚結果遂發現社會專制而產生所謂大資本家萬國最普通之語稱大資本家爲新貴族由此可見資本家之專橫此係歐洲社會發達之情形至于中國則不然中國因國家甚大專制君主不能事事加以干涉於是遂演成社會自社會政府專制自專制君主雖然專制但社會上則仍保存固有之組織所謂固有之組織即家族制度是也家族制度係由兩種原因而成者第一係宗法關係第二係族裔嗣續關係比如中國教育在以前所謂科舉均係由於各人自己之求學國家並不聞問關於生計問題亦係如此類如商業國家既不保護亦不加以限制延至今日因歐洲社會制度之影響我國遂發生一種變動第一種變動即係政治組織使中國數千年專制國家一變而爲共和制度現在我國實行共和制度業已十有一年但究竟是否適宜此種問題本席以爲斷無一人可以即時答覆者因如謂可以適用共和則即須考求其結果及重要之條件本席以爲現在我國實行共和制度所以不見發生何等之效力者實由於歷史上無個人主義之故因個人主義不發生所以對於政治上個人對於國家發生關係之觀念不易發現故結果政府自政府社會自社會關於此層可以尋出一極大之證據最近上海由全國教育會商會以及各種團體組織國是會議名義上係解決國家問題而觀其組織大綱則極可注意因組織大綱中規定有議決之後通告全國各地方人民實行之之語吾人如詳加考查則頗堪研究因其

名義上既係解決國家問題則何以又規定由人民實行由此可見現在社會思想仍未變更仍係政府自政府社會自社會現在當制憲之時如希望將來憲法能發生效力自應以鞏固國家爲目的萬不能以爲憲法從速告成即可了事因憲法上根本目的原爲鞏固國家增進人民之幸福現在如將主要目的不加注意似乎不妥至關於資本家及勞動問題目下中國所以未發生者實係由於中國未經過個人自由主義之故但是否有發生之可能性似亦應加以研究據本席觀察則以爲確有發生之可能性因爲現在之軍閥一轉瞬之間即成爲財閥或者同時爲軍閥而兼財閥同人如同想事實凡興辦一種之新事業是否必須有特殊勢力之人方能舉辦其資本是否由大軍閥而來中國歷史上因無自由主義遂未發生資本家但此不過係短期間之內不能謂現時無資本家遂謂憲法中不必規定我國古時政府對於人民有所謂教之富之之任務有人以爲在憲法上既規定有人民權利又何必另外再加以規定不知憲法上所謂中華民國人民無種族宗教階級之區別一語原係在法律上無區別至於在社會上究竟有無區別法律實不能過問由此可見如對於人民及社會之組織以爲憲法中有國民一章之規定以後中國即可無事情發生此言本席殊不敢承認本席主張在憲法上對於國民教育及生計問題可以合併定爲專章或提出條文本來勞工問題之發生原由經濟組織而來經濟作用一方面有資本家及大地主其外又有大企業家以下即爲勞動者現在歐洲對於企業問題已有極普遍鞏固之

制度可以發展其天才如美國煤油大王當其二十四歲之時尙極窘困曾向美國銀行借款三千元由此可見美國企業之發達我國根本上對於資本家企業家勞動者究竟如何須爲充分之注意並不能謂只規定具體條文謂保護此方面或保護彼方面必須一方面提倡生產一方面又防止資本家或企業家之操縱本席主張並非因世界有此新潮流即須仿而效之確係根據中國歷史孔孟之言所謂富之教之之精神規定於憲法不過此種規定只能限於原則而止萬不可抄襲他人本席以爲此種意思可由審議會決定關於國民教育及生計上政府所應負之責任及其制度之原則可以在憲法規定

教育

姚文枋 介紹袁希濤之請願意見

對於憲法草案義務教育年期應加斟酌並擬請加成人教育一條之意見

國內教育界希望於憲法內列教育專章迭次請願於國會今憲法審議會提出憲法草案確已列有專章報紙宣傳動色忻告我中華民國國人才教育之蔚興國民教育之普及胥於此樹其基本我

國會諸君子之所賜遠矣

竊讀草案義務教育至少以六年爲限免納學費其教科書及用品俱由學校設備之誠有見乎先進各國如德如英教育普及後增進年期至八九年而猶未足更加以強迫補習以我六年爲比誠哉其覺爲少也雖然

就希濤周歷十餘國之所考覽並數年來詳覈國內經濟師資種種關係覺義務教育此時遽限六年事實上殊難措置有不能不加以精密之計畫者謹竭一得之愚爲

國會諸君子效芻蕘之獻願

垂察焉

請先就歐美日本諸國年期概況略述之

普魯士戰勝法蘭西時普之教育先普及而法猶未也法敗以後始勵行普及政策故今法止七年(最近始議加一年)視德之八年以外更加強迫補習四年者實爲遜之要以普及年期確後於德無可躡進故也

英之普及亦先於法在歐戰以前號稱九年然七年屆滿貧民子女得予免除今屆戰後始須滿足九年且加強迫補習二年至四年

其他比荷丹麥瑞典等國八年七年六年不等但丹麥瑞典鄉村教育多用半日制間日制或季節制等

意大利今爲五大強國之一然行強迫教育實後於他國義務教育年期原定三年至一千九百十二年(中華民國元年)始加爲五年今猶未能一律照加但限於人口不滿四千之鄉區得仍三年之舊制

西班牙原定四年尙未普及即加爲六年以年期加長益難推廣之故今全國尙未普及(西班牙屬地盡失國勢一蹶不振即由教育未普及之故)

美國全國四十八省義務教育年期各省自行制定多寡不等自九年至

七年者占三十五省而其僻省乃有止五年四年且每年止限就學四個月者對於特別情形之地方多得變通

日本勵行教育始於明治六年然在明治十九年以前四年制與三年制並行且有每年就學須滿四個月統計滿十六個月許為義務終了之規定至明治三十三年始取消三年制全國實行四年教育之強迫又至明治四十一年間經種種之籌備乃加為六年(據日本明治教育史)

就以上各國實況而言可以數端賅括之

(一)實施愈久則年期愈易加長

(二)在實行強迫未久將必不能加長年期且不能不縮減一年中之就學月日

(三)在幅幘廣大之國對於僻瘠地方不能不有活動變通之救濟方法

今更就我國實況分析言之

(一)就學兒童數 無確切之調查但依各國普通比例每人口五人或六人中有一學齡兒童我國人口四萬萬以五人中一人計應有八千萬學齡兒童但如我以四年就學計視彼八年九年者減一半計算猶有四千萬學童倘我定為就學六年當有六千萬學童依最近調查全國已就學兒童五百二十七萬有奇外(見附表一)其未就學者以四千萬計尚有三千四百七十餘萬人以六千萬計尚有五千四百餘

萬人

(二)經費額 依民國五六兩年教育統計數各省國民學校兒童每人平均所占經費最少之省不及二元最多逾二十元全國平均為五角零(見附表一)今姑以五元計算每年應加增經常費額就學兒童三千四百餘萬計為一萬七千餘萬元如就五千四百餘萬人計應為七千餘萬元如一律給予用品及教科書尚須再加百分之二二十若繼續養成教師等費尙未計及也

(三)教師數 假定兒童五十人為一班以就學四年之兒童三千四百餘萬計凡六十八萬餘班假定兩班三教員(兩正教員一助教員)應需增加教員一百萬人以上如以就學六年之兒童五千四百餘萬計應需教員一百六十萬人以上 依歐洲瑞士及比國荷蘭等大約人口十萬人有一師範學校法國則二十餘萬人口有一師範學校我國前三年之統計僅有一百九十餘校師範生二萬八千餘人今為促成普及計應於各縣普設短期師範講習所但我全國前三年之統計中學校在校學生止七萬四千餘人(美國有二百萬在校中學生以我國人口四倍美國比應有八百萬今僅及其百分之一)前五年之統計全國高等小學在校學生止三十八萬餘人欲於數年之內養成足用之教員不特六年期之一百六十餘萬不能措手即四年期之一百萬教員亦須種種設法增加高級小學使師範生有來源庶可望教師勉敷應用且四年期之小學教師程度稍淺者亦可勉強擔任如六年期之小學教師必須加高程度培養亦較難也

綜上三項加以論列則經費已覺甚鉅然荷國會與政府毅然決定教育稅之定率當可勉強執行但教師方面無論如何設法總難於短促期間培成巨額需要之才而希望普及之期則萬不能待之過久不得已惟有先定較短之年期再謀延長之辦法略留伸縮之餘地以免窒礙之難行竊述管見擬數種方法謹備採擇如下

(一)憲法內不規定年期另以法律定之庶各地方目前之伸縮及將來之延長皆與憲法不相妨礙(中華教育改進社曾有請求國會制定義務教育法律之請願書)

(二)由各省以省法律規定之(美國法例如此)

(三)倘憲法內必欲規定則姑定為四年以上條文祇列年限而內容仍聽各省酌宜伸縮(在未普及以前僻地得參用半日制季節制等簡易辦法在普及以後各地方可逐漸延長其年期)

(四)免納學費及教科書與用品之給予與否憲法內不必規定使各地方得酌宜辦法(歐美都市及私立學校仍多收費對於貧民子女或並給食料實難一律)

或謂如子所言我國此時義務教育年限太短比較外國相去太遠奈何則謹答曰正惟年期短庶普及較易尙可以普及名義仰企他國而謀將來之延長若先定較長之年期使無從措手欲求普及反覺為難且教育上與他國比較之要點不外二端(一)實質(二)數量

(一)就實質言如大學為人才教育其年期與程度絕對不能不與他國

同而數量則此時不能與之比較譬如美國約一萬萬人口而有大學五百六十七所(一千九百十九年即民國八年數)以我國人口四倍比較須有大學二千二百數十所德國六千萬以內之人口而有大學學生十萬以上專門學校學生尙不在內(一千九百二十一年即民國九年數)以我國人口約七倍比較須有大學生七八十萬人然我在若干年以內人才教育之數量無論如何增加總難驟望追及但其實質上之年期與程度則必須與之相等而不能低減也

(二)就數量言則彼之國民在學齡時皆受教育我之國民在就學時期亦不能不受教育不受教育者無國民資格其國家即無文明國之資格自不能不先於數量上課全數兒童之受教育而漸減少其實質上之年期與程度蓋以無教育與有教育較不能不先為數量上之比較而其於實質方面則當逐漸延長而增進之不能一蹴而幾也

不但此也在已普及之國可專注力於學齡兒童而不必計及於年長失學之人民若未普及之際則一方面尙須使年長者亦得略受教育以彌補其缺憾我國就四年就學之兒童言則受教育者約已有百分之十三有奇若就全國人民言則未受教育者常在百分之九十以上曩攷覽西班牙教育以未普及及故有法律規定國民補習學校凡十四歲以上至二十歲之未就學者皆得入之每年秋冬兩季以夜間兩小時教授之而附設於各地方小學籍謂我國亦應兼注意此種補習教育暫減學童之年期而兼謀年長失學者之補救方法使在社會上早得教育之益似亦

未普及時期之要圖也

故竊謂憲法專章可加一條如下

第 條 省及各地地方應注重成人教育

此條可加於第二條之下而原文第三條以下可遞推改定其目次

本條命意在未普及時應兼為年長失學者施相當之補習至普及以後

當使已受教育之人民更得增加學識如圖書館美術館及公開講演等

皆包含於成人教育之內教育專章庶無缺憾矣
以上管見所述謹備

憲法會議暨

國會議公討論時之參採統祈

鑒察教育幸甚

中華民國十二年十二月

中國各省區受義務教育之兒童數與人口數之比較表

省區	人口數	就學兒童數	就學者與應就學者之百分比
山西	A 10,529,823	G 729,903	〔甲〕依就學四年計 6.9% 〔乙〕依學齡七年計 40.1%
直隸	A 23,304,766	G 595,526	25.1% 14.1%
奉天	A 10,607,732	H 238,621	22.4% 12.1%
北京	A 1,152,300 B 3,261,544	H 78,091	19.1% 11.1%
雲南	C 9,889,180	166,961	17.1% 10.1%
江蘇	D 30,569,599	G 510,506	16.7% 9.1%
山東	B 31,320,320	G 496,868	15.9% 8.1%
浙江	E 23,452,000	H 392,711	15.4% 8.1%
吉林	C 9,258,525	97,808	14.1% 7.1%
黑龍江	C 4,143	41,143	14.1% 7.1%

陝西	C	9,465,558	H	136,756	14	+	%	8	+	%
廣西	C	12,358,335	H	144,359	12	-	%	7	+	%
湖南	F	21,006,398	H	204,349	10	+	%	5	-	%
甘肅	C	5,927,997	H	60,503	10	+	%	6	+	%
河南	A	30,608,110	H	223,693	7	+	%	4	+	%
廣東	F	29,762,725	H	197,910	6	+	%	4	-	%
湖北	F	33,763,431	H	208,358	6	+	%	4	-	%
四川	F	73,178,566	H	470,213	6	+	%	4	-	%
江西	A	25,090,834	H	110,819	4	+	%	3	-	%
貴州	C	11,216,400	H	50,129	4	+	%	3	-	%
安徽	C	12,832,665	H	43,672	3	-	%	2	+	%
福建	F	24,739,670	H	87,169	3	+	%	2	+	%
新疆		2,519,579		2,988	1	+	%	1	+	%
熱河				13,904						
察哈爾				5,680						
綏遠				4,631						
統計				5,275,206						

說明 人口數根據之符號

A 據民國五年內務部統計

B 據最近年間本省及本省區域調查

C 據最近中國郵政調查(吉黑兩省郵政合為一區)

D 據民國八年本省調查

E 據海關冊

F 據清季報部數

按中國人口調查各省區多未報竣茲於近年部省統計外旁採清

季報部冊及近年海關及郵政冊其無可搜考者缺之

就學兒童根據之符號

G 據本省調查報告 直隸江蘇係學齡期內就學兒童數(均九年數)
吉林山東山西係國民學校兒童數(山東八年

數餘均九年數)

H 據北京教育部普通教育司特別調查民國七年至八年十二月之

國民學校兒童數

按全國教育統計自民國四年八月至五年七月以後久付缺如茲就各省單行統計或特別調查錄之

假定人口十人中有一應受四年教育之兒童(就學齡兒童數減七分之三計算)以現就學者與假定應就學者為(甲)之百分比(依

十人中有一應受教育兒童之總數即人口退一位之數故不另列一欄)又依現制七年學齡期(滿六歲至十三歲)應於前數加四分之

三作假定之學齡兒童全數為(乙)之百分比

按各國普通比例每人口五人或六人中有一學齡兒童中國各省學齡兒童或未調查或調查所報之數與普通比例相懸太甚故姑

假定如前數

各省區國民學校每一兒童所占教育費比較表

省區	兒童數	經費	支出數	所占費數
京兆	六三·六九六		三五四·五四二元	五元五角
直隸	四七九·〇九三		一·六六三·九九〇	三·四
奉天	二二九·六三六		一·四三〇·六八四	六·二
吉林	四三·〇三一		四二六·六四一	九·九
黑龍江	三四·一〇八		三九四·八八九	一一·二
山東	四二七·五六一		一·三二七·八六二	三·一

熱河	貴州	雲南	廣西	廣東	四川	新疆	甘肅	陝西	湖南	湖北	浙江	福建	江西	安徽	江蘇	山西	河南
一二·八六九	五四·二九二	一六二·七九九	四八·六六五	一六八·一八三	四三六·〇一七	二·八五四	四四·一二二	一二三·二四九	一二二·五九九	二〇四·三九〇	二九二·九四七	五九·九二五	一〇九·一七六	六四·〇一四	二八七·〇二九	二九四·九〇六	一二四·九一七
六六·二二五	一八三·三九五	四五五·八八九	三八九·二五三	一·一八八·四二七	一·〇六〇·二〇二	六〇·四〇〇	七二·一〇七	二六七·九〇六	一·五五八·八二四	六二三·二八〇	一·五八一·七六五	三七一·三五七	四九九·二二二	二四八·六六七	一·九一〇·七四三	七三六·八二一	五〇〇·六七五
五·一	三·三	二·八	七·九	七·	二·四	二二·一	一·六	二·一	一二·七	三·	五·四	六·二	四·五	三·七	六·九	二·五	二·二

綏遠	五·五二三	二二·二八五	四·
察哈爾	五·一八〇	三〇·八二三	五·九

附註(一)本表所列各數據據教育部第五次教育統計自民國五年八月

至六年七月但缺川貴廣西三省以上年度第四次教育統計

數補列之

(二)國民學校兒童數係就公私立各校及男女已就學者而言

(三)所占費額欄凡一角以下之零數均略之

(四)各省區每學童所占費額最多如新(二一，一)最少如甘(

一，六)平均合計每人約占五元七角有奇

孫潤宇 憲法中增加教育及學校一章

第 章 教育及學校

第 條 學術之研究及教授均為自由中央或各省應協助其發達

第 條 中華民國人民依法律有受初等教育之義務(已通過二讀會)

會)

第 條 義務教育以至少修學八年為原則

第 條 教育應注重實業

第 條 國立高等專門以上學校由政府籌立管理之

第 條 各省官立之高等專門或中等程度及其以下之學校由各省

籌立管理之

第 條 國立學校之經費依國會各省官立學校之經費依省議會議

決後儘先支付不得移作他用

第 條 公立或私立各學校由省或政府依法許可之

第 條 關於學校應用之通則以法律定之

呂復等 擬列入憲法內教育一章之草案

第 章 教育

第 條 中華民國人民有受教育之義務

義務教育之年限及學齡別以法律定之

第 條 學校教育應致力於道德修養與職業陶冶以發展共和國之

國民精神為主旨

第 條 全國學制應有統系之編制以小學為基礎進而有中等教育

機關高等教育機關政府及各省區各地方團體應盡力籌畫

建設以收容相當之就學學生

第 條 政府及各省區各地方團體籌畫特別基金資助貧乏而天才

者之男女學生使得受中等以上之教育

第 條 關於維護風教增進知識與文化之成人教育政府及各省區

各地方團體應盡力推行之

第 條 政府及各省區之教育經費占歲出全額之成數應依財政狀況明確規定之關於教育基金及學術獎勵金之籌定得就國有及公有財產撥充之

第 條 學術上之研究爲人民之自由權國家應予保護不得限制之

第 條 關於美術上歷史上之古蹟及天然風景國家應保護之

第 條 教育基金凡教育以外之事項不得動用

第 條 已及學齡之兒童如無入學機遇時其家長或監護人對於該管官署有要求設置義務學校之權

前項之要求受理官署非使兒童別有就學之途不得拒否

沙查措 修正教育專章

第 章 教育

第 條 全國教育應以中華民國國民之精神盡力發達愛國思想並完成個人人格及職業爲主旨

第 條 全國教育應有畫一統系之編制並普及社會之計畫政府及

各地方應盡力籌畫建設以收容相當之就學學生

第 條 已及學齡之兒童如無入學機遇時其家長或監護人對於該管官署有要求設置初等學校之權該管官署非使兒童別有就學之途不得拒否

關於維護風教增進知識與文化之成人教育應盡力推行之

第 條 初等學校教授及必要之教育用品費用應由公家擔任

第 條 政府及各地方之教育廳經費在歲入項下指定專款由徵收

機關直接撥付教育行政機關按照教育預算自行分配

關於分配教育經費之標準並指定及撥付方法以法律定之

第 條 教育基金及學術獎勵金得就國有或公有財產撥充之

政府及各地方應籌備特別基金資助成績最優之貧乏男女

學生使得受中等以上之教育

第 條 教育專款教育基金學術獎勵金特別基金在指定範圍外之

事項不得動用

第 條 學校教育歸國家監督但得令地方團體協同辦理

學校教育之視察以專任及專門知識之職員充任

第 條 研究學術如與社會安寧秩序無妨者國家應予保護不得限

制之

第 條 關於美術上歷史上博物上之古蹟及天然風景政府及各地

方負永久保存之責

理由

教育爲立國大本我國教育距離普及程度太相懸殊近因國事糾紛兵費浩繁教育事業更形退步甚且庠序杜門絃歌輟響永維國本實可痛心呂議員復等外師他國之成規內本國民之歧望提議增設教育專章自屬要圖茲特就原案條文略加修正用備商榷

國民有受教育義務在國民章第十二條已有規定業經二讀通過(但

應加一項云「義務教育之學齡及年限以法律定之」云云且國民章列舉國民一般權利入學義務應在彼章規定原案首條復出應刪

學校教育主旨應注意民性及國情我國國民性所長者在有高遠之思想所短者為缺實行之精神我國國情首應掃除利己私念激發愛國天良庶可救國事於垂危納青年於正軌本修正案揭襲斯旨聊代遺鑠

各國預算實行教育經費非遇內亂外患決無停頓我國則財政紊亂半歸中飽以全國賦稅委諸巧偷豪奪之官吏以人民膏血養有害無益有額無丁之兵賦官驕帥囊橐累千萬開從古未有之奇而庠序之間饗不繼通都大邑文恬武嬉車摩穀擊而青年學子託足無所故我國教育無論國立學校與地方公立學校非明定詳密之法律就歲入項下指定專款由徵收機關直接撥付不足以振垂絕之命脈而免永久之困難即令將來財政整理就緒預算一切實行而此項法定專款亦省却數重轉折於教育有邱山之益於財政無幾微之害茲條之設勢非得已至就國有公有財產撥充之教育基金孳息所入可作各校之經常費用而留備意外障礙及額外擴充仍有賴於基金之籌定故教育基金學童獎勵金教育特別金仍不妨兼籌並顧

學校教育歸國家監督在國家可收統一均平之效在地方不至有因陋就簡之病應併定入憲法以昭慎重其他各條或因仍原文或擇要採取德國新憲意義自明不復觀釋

袁麟閣 憲法上應加入教育及學校章修正案

第某章 教育及學校

第 條 教育方針

為謀國家之生存發達起見教育事業須認為國家的事業學術及學術之講授一概自由

中華民國之人民對於各種教育之享受應有均等之機會

第 條 教育行政機關

為統籌教育計畫監督教育進行計於中央省會設教育行政機關

各教育行政機關之任務以深造之專門人才并以此為專業之人員任之各教育行政機關之名稱組織職務另以法律定之

第 條 學校系統

甲 公立學校

全體公立學校之系統以全體國民應入之小學校為本再進為中等學校及專門或大學校

小學校

(一) 全國須行義務入學制以六年為期

(二) 在義務入學期內其教科書以及學校用品俱由公家予之

(三) 小學校須以道德修養國民常識及工作課程為教科目

中等學校

(一)中等教育之設施以六年爲准其他帶有補習或連續性質者其年限得視地方情形個人需要規定之

(二)中等教育宜注意身體健康根本智識職業技能公民資格並須養成利用閒暇之習慣及高尚之品格

(三)中等學校之教科目及課程由在校富有經驗與研究之教職員及教育行政機關協定之

大學校或專門

(一)大學校或專門學校之設立以研究各種學術及生活上所需萬殊之職業爲標準

(二)學術之研究及傳授一概自由國家須與以保護並協助其進行

(三)大學或專門學校之教授爲國家之終身教職

乙 私立學校

私立學校之設立應得教育當局之許可其許可與否須以該校之設備課程教員資格學生程度是否合於同級之公立學校所規定之標準爲准

私立學校之確有成績者得受公家之補助

受有公家補助之私立學校如成績不良時教育當局得停止其

補助

補助專制學校之方法及標準另以法律定之

第 條

教員養成

教員養成依教育上一般通行之原則由國家以統一之方法規定之

教員養成之機關由中央省縣維持發達之

教員之待遇格外從優其保障方法薪金標準及退養制度另以法律規定之

第 條

教育經費

國立省立及縣立各校之經費由中央省縣分別負擔但中央對於省縣立各校及省對於縣立各校之經費須斟酌情形與以相當之補助以促其發展

國立省立及縣立各校之基本產業無論動產不動產以及中央指定或地方指定之常年經費皆不得移作別用

中央及省縣須籌備特別基金資助貧戶男女學童之適於受中等教育者但此種資助之方法另以法律定之

每年教育經費至少須佔全國預算案歲出百分之三十每年提出之教育基金至少須佔全國預算案歲出百分之二其保管方法及用途另以法律定之

第 條

美術

美術上歷史上之古蹟天然風景由國家特別保管之

國家對於美術品及美術上之研究發達之責任

本案爲憲草修正請願團代表李建勳君等請願書原文轉咨憲法會議者前已油印分布諒同人均已見之查李君等之爲此請願係代表智識階級之需要雖其所主張內容不必悉當要與民國教育前途有絕大之關係惜限於憲法會議規則無從登載議程致使一篇文化大工具竟成廢物未免有負請願者之期望是以本席特以個人名義謹依憲法會議第三十條第三十一條規定代爲具案提出是否有當仍候

公決

銓試

葉夏聲 憲法草案擬增加銓試一章(附說明書)

竊維制憲匪難制憲而適於用爲難適用維何曰順國性因民情而已英美之憲法英美之國性民情所寄也法德之憲法法德之國性民情所寄也日本之憲法雖取法於普魯士而其國性民情之所寄者固彰然可見也從未有僥知裨販歐美之成文沿襲他邦之法系牢守三權分立之陳說模仿政黨選舉之批政而可以爲國家根本大法者我國自制憲議興天壇草案遂膾炙人口第夷考其實其博採他邦之良模者固已極臻美備而所以表彰吾國國性者則似尙闕如當此完成憲法之時倘不謀及此增修恐將來大法宏願不知者尙難辨其爲何國之憲典此吾人所竊爲隱憂者也願欲彰吾國之國性者又如何嘗試思之自古聖賢立國首

重銓才銓才之法在乎考試由漢迄清垂二千年其政府開國之所先務建設之所必行國人心志之所專營耳目之熟習者迨無逾考試而獲售則布衣可爲宰相白屋亦出公卿試而被黜則閱閱不免淪胥豪富罔登仕版中國數千年人心賴以維繫而貴族平民不生階級者胥恃乎此迨晚清末造捐例開而仕途雜科舉廢而學校興民國以來學堂畢業即登仕籍所用非必所學所學又非所用在上無登進之良規在下恃鑽營而競進士習之壞莫此爲甚夫位事惟能古有明訓試可乃已昭代所崇以向無政治經驗之畢業生一旦假以事權而不經嚴重之考試無論浮薄新進叢脞堪虞且學校養才非以任官專取於學則閉戶自修者固無由登進而繩樞之士何力循階漸上畢業專營恐富者則大顯其神通貧者轉望塵而却步平等自由之謂何又胡以收憲法上泯除階級之效耶故銓試應加入憲法者此其一中國之亂至今極矣攷厥原因雖曰憲法未定軍閥專橫亦半由於內政不修吏治不講取士不得其道自古一代之盛興必更定一代之銓法以網羅天下之志士豪傑舉而盡納諸彀中使得各展其才安其位而不敢稍存徼倖苟祿之想此世之所由治也民國創造內亂不已銓政未遑而卑鄙無恥之徒每得濫居當路引用私人其狡桀者更各聘其機智投身於政黨之中相習於選舉之僞紳富武斷專重門楣則寒酸無當選之望諸色之稱下及匠役則人才之托業過卑一旦來自田間見夫干進希榮之易又誰肯安守常分故步自封於是縱橫遊說挑撥教唆以期徼倖進身爭權攫利由是國家益無以邦治而內

亂迄無已時循是不謀救正誠恐有清之亡亡於捐納而民國必亡於黨選矣故銓試應加入憲法草案者此其二或曰業患不能精無患有司之不明學患不能成無患當世之不用今不有文官高等考試及普通考試乎進身固不無患無路也選取亦不患無才也抑知文官考試乃考職而非銓才中國科試行之千年國人重視已成天性究其重視之故實緣考試為士子出身清貴之階而考職就官不過為久困場屋者消納之路士林所欣慕者固仍在彼而不在此乃文官考試其用意即近於考職故行之十載終不能見重於國人况制度既不規定於憲章政府復徒視為具文關防無嚴密之可言取捨每以意為輕重有名無實已非一日加之取錄而後分發學習展轉下僚甚或聽鼓經年困厄以死而奔競者之破格飛騰固自若也此文官考試制度所以不能維持而銓試終應恢復也故銓試應加入憲法草案者此其三夫憲法之規定採擇不同要必遠觀世界之潮流近考內國之歷史是以英國以流血避免負擔則財政特占其憲法之大部法國為爭自由而革命故其憲法特偏重人權我國既以銓試為立國精神近代復壞於吏治之蠹敗則內審國情外師英法於憲法特加銓試一章以尊人才而端吏治當不讓於法律豫算之重謹根據上項理由擬定銓試條文十一條請於憲法內另立專章諸法律一章之後會計一章之前既不違於三權鼎立原則而永垂民國取士之宏模果能見諸施行將見人才輩出吏治澄清國利民福端在於此是否有當祇候公決

茲將所擬條文列左

第三章 銓試

第一條 中華民國之官吏必經銓試或甄別方得任用之

第二條 銓試應設銓試院分法科文科理科工科醫科農科陸軍科海軍科各設主試十人由國會選舉咨請大總統任命之分科各互選總裁一人

第三條 有左列資格之一者得被選為各科主試

第一條 在本國或外國之大學高等專門學校修各科之學三年以上畢業者

第二條 曾任各科繼續十年以上之職業者

第三條 具有各科學識或經驗自願備選經國會審查認為有相當之資格者

(四)國試及格之進士

銓試院為中華民國最高獨立銓試機關有舉行銓試甄別資格及分派各行省地方主試并監督管理之權

銓試院之銓試分國試及省試

非經省試及格者不得應國試

國試及格者授為進士經總覆試後得任為高等官吏省試及格者授為舉士經就職考試得任為普通官吏

總覆試以大總統為大總裁

銓試應設銓試院分法科文科理科工科醫科農科陸軍科海軍科各設主試十人由國會選舉咨請大總統任命之分科各互選總裁一人

有左列資格之一者得被選為各科主試

曾任各科繼續十年以上之職業者

具有各科學識或經驗自願備選經國會審查認為有相當之資格者

(四)國試及格之進士

銓試院為中華民國最高獨立銓試機關有舉行銓試甄別資格及分派各行省地方主試并監督管理之權

省試之應試資格另定之

第九條 具左列資格之一者得受銓試院之免試甄別其及格者贈爲

進士

(一)有殊勳於國家者

(二)曾任大總統副總統國務員特簡任之文武官員國會議

員銓試院主試而終其任者

第十條 具左列資格之一者得受銓試院之免試甄別其及格者贈爲

舉士

有勳勞於國家社會者

曾任薦任以上文武官員省議會議員而終其任者

第十一條 國試及甄別每三年舉行一次省試每三年舉行二次

第十二條 銓試院主試任期三年期滿得連任一次

第十三條 銓試院官制及銓試規則另定之

第十四條 贊成葉議員銓試法提案意見書

讀葉議員銓試法說明書上下古今擇精語詳應爲有心人所共賞亦何

庸本席之續貂惟本席對於葉君之提案認爲關於國家前途者法良而

意美憲法上應有規定之價值故就管見所及略陳一二以表示贊同之

微意國家大事莫大於用人行政人才爲行政之根本銓試即人才之階

梯我國自鄉舉里選變而爲考試歷二千餘年取士之道雖有異考試之

法未嘗變更迨清末謀國巨公鑒於科學發明實業振興之時代非廢科

舉與學校不足以圖富強而不知制藝之科舉可廢考試之法斷不可廢

自考試一廢保舉盛興人才不必由學問而來官吏皆可由運動而得實

官鬻爵視爲無奇鑽營狗盜誇爲好手非曰某也財神靈通即曰某也奔

走才長賄賂風行廉恥道喪此國家日日求人才而人才相去愈遠日日

謀政治而政治愈趨腐敗民國改元十年此弊尤甚欲除此弊勢必重訂

考試制度庶人才無倖進之門行政得用人之效故國家不注重於用人

行政則已而欲注重於用人行政計無善於舉行銓試之法此葉君提案

之應贊同者一也或曰文官舉行考試矣各學校亦自舉行考試矣吾國

取士非無考試之可言庸詎知文官考試制度不足以延攬人才裨益吏

治者葉君已言之詳矣卽就各學校考試而論亦屬成績之試驗不足爲

國家取士之宏模縱有良美學校成績可靠但此種學校通國計算十不

獲一其餘多數學校因國家無取締之良法以寓勸懲故多襲學校之形

式而少辦學之精神甚且以師弟情誼所關每屆畢業考試即有不及格

學生未勉強湊分數列入畢業之班者此風烏可長乎欲救其弊學生畢

業後再加國家之考試獲中然後給以學名擢爲官吏其落第者只保存

其畢業資格似此榮辱所關勢必精神奮發教師學生共相策勵勉爲有

體有用之學業不但國家得以收用人之效且可鼓全國學風一洗從前

學校之積弊是舉行銓試不啻改良學校之方針也此葉君提案之宜贊

同者二也大抵民意所趨向即信仰心之所由發今有某專門某中學畢

業之學生而社會上之信仰有不若從前博得一衿之榮者此何故也國

家無銓試以獎勵之社會上每視個個皆白晡而信仰心遂因之而薄弱
况乎銓法一廢凡欲謀活動於各界者非藉黨力以競爭即恃武力爲後
盾此攻彼擊以攫得權利爲目的而覆轍之虞皆所不顧馴至學術墜壞
人道淪亡卒成一種魍魎魍魎之世界而社會不堪問矣有銓試以端社
會之趨向即以堅社會之信仰行見新學新政之進步毫無阻礙而世道
人心亦藉以維持此葉君提案之應贊同者三也至銓試與甄別並行細
閱葉君提出十一條頗臻完備今乘此制憲機會若非於憲法上規定全
章竊恐數千年國性民情所寄之良法一廢而不能復興殊可惜也此本
席所以贊同葉君提案之微意也



