

中國改造問題

東方文庫第五十種

東商

中國改造問題

東方雜誌二十
週年紀念刊物

The Reconstruction of China

Commercial Press, Limited

All rights reserved

中華民國十二年十二月九日再版

此書有著作權
必究

（東方中國改造問題一冊）
（文庫）

（每冊定價大洋壹角）

（外埠酌加運費匯費）

編纂者 東方雜誌社

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首寶山路
商務印書館

總發行所 上海棋盤街中市
商務印書館

分售處 北京天津保定奉天吉林龍江
濟南太原開封鄭州西安南京
杭州蘭谿安慶蕪湖南昌漢口
商務印書館分館

長沙常德衡州成都重慶瀘縣
福州廣州潮州香港梧州雲南
貴陽 張家口 新嘉坡

目次

中國改造的方法·····	一
改造中國的途徑·····	二一
我理想中之中國國憲及省憲·····	四五

一、中國制憲之意義 二、理想的中國憲法研究上之觀察點 三、理想的中國憲法之基點

中國改造的方法

楊端六講述

我今天講的是中國改造的方法。這個題目或許太大了，我的研究自然不足以相稱，然而我覺得這個問題非常有趣味，所以想借此做一個引子，把他少許討論一下，或者引起和我同情的人再切實的把他討論。這就是我今天講演的目的。

還有一層，不可不預先說明。我這個題目，不僅太大，恐怕也太模糊了。中國改造四個字，究竟是說甚麼樣式的改造？是道德的改造呢？學術的改造呢？政治的改造呢？社會的改造呢？我的意思是總括一切事情在內，不是列舉的。這樣說起來，題目可謂很大，然而從眼光更大的人看了，或許還是太小。爲甚麼緣故呢？因爲我所講

的改造，是限於中國的改造，而且是改造的方法，不是從歷史上觀察而來的。但是題目儘管有再大的，我今日所講的題目，我自己覺得很够。並且我們是中國人，不僅對於中國的改造負有特別的任務，而且對於中國的事情比外國人應該多懂得一點，所以我對於這個题目的範圍也就十分滿足了。

我上面雖說是統括的改造，而且是講的改造的方法，但是我不能不隨時引證許多的各別事情以達我討論的目的，就中尤以政治社會的事情爲我所最關心的。我的題目雖說是研究改造的方法，然而不得不先說幾句爲甚麼要改造的理由。我看中國今日的衰微，是比較西洋纔覺得的。假使沒有西洋的文明和我們競爭，我以爲再過幾千年，中國的歷史總會循環的演進，沒有甚麼大變動。各位不信，請看中國的歷史，自從秦始皇統一中國以後，兩千多年，學術，思想，政治，經濟，以及風俗習慣，有甚麼大不同的地方嗎？這樣遲遲不進化的原因在那裏呢？我近來把中國的古書和西洋的古書對照，覺得其中有一個頂好的比較，那就是中國人太

尊重師說，西洋人不然。我們讀孔孟以後的書，只看見有同時人反對同時人的學說，不看見後輩人反對前輩人的學說。譬如孟子與楊墨，是同時人的反對學說，莊子列子也會反對孔子顏子，然而他們的學說本來不同，所以莊列捧出老子壓倒孔子，正和孟子捧出孔子壓倒楊墨是一樣的。至於孟子反對孔子，莊子反對老子，覺是不曾有的。我們讀近世西洋的書，看他們對於前輩的學說，有時是很尊敬，然而有時是反駁不留餘地。這種研究學術的方法，從希臘時代就是如此。柏拉圖藉蘇格臘底的名義發揮自己的意見。他的直系門生亞里斯多德就大大的攻擊他起來，所以西洋的學說一天一天的有進步。中國人奉承師說，再不敢非難他，究竟孔老的學說就在孟莊時代未必毫無非難的餘地。他們做弟子的，從來不敢說先生一句壞話，所以學術的進步也就不得不停頓了。我此處不是說學生可以打先生，諸君不要誤會了。

希臘哲學傳授的方法，也不能普及西洋文明的全體，譬如宗教就是一個好榜

樣。西洋人迷信宗教的路數，和我們迷信孔子的路數差不多，但是路德一輩大唱宗教改革的議論，所以自從十六世紀以來，那種一致的崇拜纔漸漸的打破了。人既有了思想的自由，所以這四百年來，歐洲學術的進步是無限量的。但是宗教的遺毒在歐洲還是不會洗刷得乾淨，一直到十九世紀，纔漸漸的把宗教的壓迫緩和起來。然而歐洲一面把宗教問題解決，一面又把政治問題引起來了。宗教戰爭漫漫的變成民族戰爭，結果是一樣的壞。從今以後，民族主義究竟如何解決，倒是一個極有趣味的問題。我今日不能再往下說了，就止於此罷。

再回頭講到我中國是怎樣的情形呢？我們是向來沒有宗教問題的。民族的觀念也不強固。西洋人稱我們爲 People，說不是 Nation；他們自豪以爲都是 Nation，是有組織的民族 (Organized people)；看我們中國不起。究竟有組織的民族主義和沒有組織的民族主義那個好些，我也不敢多說。他們有組織的民族，空不了三五十年，就要打仗。你看西洋歷史，除最小最小的範圍以外，那一個能

够百年平和？不是你打我，就是我打你，不是一個打一個，就是幾個打一個，或是幾個結做一團和他幾個一團打起來；到了最近的戰爭，一發打得高興了。我們中國覺不然。自從秦漢以來，雖不能說是永久的太平，但是其中常有一二百年的安靜日子。就是兩三百年大鬧一回，也多半是自己吵架，不是和別國對敵，換一句話說，就是我們的歷史不是以民族戰爭點染出來的。這就是沒有民族的組織的好處。但是我們要知道，我們的祖宗是沒有遇見過比我們更優秀的民族，使我們民族不能自存；就是滿人入關，明朝遺老如王顧諸人嘗唱排斥的議論，到了後來，也就無聲無臭的消滅了；辛亥革命，非常容易，其實清朝早已沒有抵抗的能力；這兩百多年，不知不覺的同化於我們了。現在西洋的潮流，絕對的不一樣。第一，西洋確是有特種的文明，和我們的不同。第二，西洋的文明有許多地方確實比我們的強些。

——我現在對不起，要說一句不爭氣的話。自大體上說起來，我看西洋的文明比我們強多了。——所以現在我們沒有法子，只好暫且跟隨他們去。他們說，「你們

的國家太沒有組織了。』我們就不得不想法子去組織一遍。他們說，『你們的教育太沒有進步了。』我們就不得不仿照他們去辦學堂。他們現在又說，『你們的社會組織不好了。』我們也不得不說，『我們今後的社會組織不要學他們從前的樣子。』現在我們七說八說，總離不了他們的路數。這不是好笑嗎？——我不是欺哄各位，我今日自己所說的話，也離不了他們的路數。我自己很好笑的。——羅素先生在北京最後的講演，說是我們有我們的文化，不要去統括的採用歐洲文化。這話是不錯的，但是我們要想不統括的採用歐洲文化，除非是我們的舊文化比歐洲有高尙的地方。再不然，就是我們從今以後，能够發見許多文化比歐洲現在的 cultural 強些。我看，第二層我們急切辦不到，——我並不是說永久辦不到——第一層我們很覺得慚愧，除了幾項消極的事情以外，恐怕說不過西洋。

以上所說的都不是我這題目上的本文，我現在要從具體上研究改造的方法了。具體的問題極多，不好從那一項說起，但是我前面已經說過，中國這兩千年來

的積弊是由思想束縛來的，所以我們現在惟一的方法，是從種種方面解除這種束縛，使我們得以盡量發揮自己的本能。因此，言論自由，出版自由，集會結社自由，是我們最要緊的生活。從前李劍農先生在太平洋雜誌上發表了一篇憲法上的言論出版自由權，說得非常透澈。到去年，感動了北京大學同志的人，發布了一個爭自由宣言書。這兩次的運動雖然未曾達到廢止各種束縛自由的條例，然而近來確是人人知道自由的要緊，比方今年上海工部局要把印刷條例通過納稅人會議，那時候我們中國人和主張公道的外國人同聲相應，一致起來反對他，所以那個條例因為納稅人會議出席人數不足，不能提出。這次運動可謂一時的成功，以後如果再有同樣的工部局提議，我們不可不竭力去反對他，因為這個自由是我們的生命，是解決我們一切問題的關鍵。

但是我們一面要消極的抵抗自由的障礙，他一面不可不積極的利用自由的特權。譬如我們辛辛苦苦的開闢了一條大路，不去用他，那就和沒有開闢的一樣。

這種大路，現在名義上雖沒有開闢，實際上是已經開闢了。爲甚麼呢？我們思想自由上最大的障礙是歷史上遺傳的束縛，譬如尊孔就是一個。這種束縛到近來可算是大半解除了。至於法律上的束縛，雖說是未曾正式的解除，然而實際上的影響並不甚大。一則中國的法律向來是具文的，二則現在各處分立，中央政府命令不能普及。所以現在只要有人真正的研究學術，提倡政治社會的改革，大概是沒有難問題的。現在我們最苦的是不知道利用自由的特權。

我講中國改造的方法，原來是想從根本上去討論他，但是我現在且把政治的改造方法約略的說一下，再歸到思想的改造。政治的改造有三種：第一，是依武力解決；第二，是依財力解決；第三，是由外力解決。我現在先把一時的改造方法略略的說一下，再詳細的討論永久的改造方法。

武力解決有時候非常有效，並且很快，譬如南北美的戰爭，林肯用四年的高壓手段，解決了黑奴問題，至於今人人稱讚。勞農俄羅斯又是一個好例。假使李寧一

輩不用武力，那些頑固反對黨，如柯爾恰克、台尼金、藍格爾一般人不知道如何擾亂俄國。假使吳佩孚不肯打仗，那安福黨不知道如何跋扈。然而這種武力解決的法子，實是背後還有一件東西，那就是民意。武力不過代表民意一個方式而已。如今假使有許多有志的青年暗地裏投入軍界中，慢慢的把兵權拿在手裏，然後一聲喊，把那些許多腐敗貪婪的長官趕起跑。豈不是一個極痛快的手段？但是這件事我們不敢提倡，因為一則以暴易暴，難免不演出循環無窮的悲慘來；二則所謂有志青年，一到了軍隊裏頭，就會忘記了本來的使命。我們對於這種非常的手段，只可抱一種觀望之心，不可去着實提倡他。

財力解決比武力解決平和些，並且很有效果。早一向密勒評論已有這個議論，（參觀六月二十五日）他說，我們做百姓的現在只有一個法子，就是捆緊財囊，等他去兵變，兵變到十分，那時候一切問題自然都解決了。這個辦法並不是一個辦法，不過是無辦法而已。並且每次兵變，吃虧的大半是小百姓，實在是太不公平。財

力解決還有一種形式，就是積極的由財團結合起來，彰明較著的與現在武人爲難。如果政府好的，就竭力去維持他，壞的就竭力的去破壞他。這個辦法實在是一個救急靈驗方，不過現在的財閥一半就是軍閥的隱居地方，一半是膽子太小，不敢有甚麼政治的活動。我們對於他們，只可以慢慢的期望去做些政治生涯，不能期望他們負改造政府的全責任。近來他們已經有一點知覺，對於政治少許有一點活動的氣象，譬如車輛借款，上海造幣廠借款，中法實業銀行兌現，都是很可喜的現象。我們希望他們每日進步就是了。

外力解決，恐怕是我們大家所反對的，但是這個事情不僅是大有研究的價值，實際上恐怕是不能全免的。現在我們所處的世界不是那一國可以孤立的。況且我們中國地方很大，人口很多，無論治亂如何，都是和世界極有關係。所以今日我們想孤立，是世界所不許的。我們今日惟一的方法是把國家組織好，免得別人有所藉口。不過這事談何容易，我們要想不藉絲毫外國的幫助，恐怕多費許多心血。

咧。比方日本的陰謀詭計，我們中國人的力量實在是敵不過他，假使沒有別國出來幫助我，那是很危險的。這次哈定總統召集減少軍備及太平洋問題會議，就是我們國家前途一線的光明。然而外國的力量只可以幫助，不能替我們主持一切。真正的改造還是要我們自己發憤咧。

以上所說的，偏於政治一方面，並且政治的改造就是能够實行，也不免一時的成功。根本的問題還是思想改造。改造思想的方法，我以為也有三個：第一，就是學者著書立說；第二，是教育家熱心講授；第三，是新聞記者公平指導。

學者著書立說的效力，恐怕是最大的了。不講別的，那孔子的尊王學說，竟把四分五裂的中國慢慢的收拾起來，變為一統，一直到前清末年，還不敢有人反對他。再看歐洲的思想史，也是一樣。盧梭的民約論惹起了法國大革命。邊沁從法律上，亞丹斯密從經濟學上，鼓吹自由學說，造成了十九世紀的英國政治經濟。康德、菲希特的哲學，貴推錫拉的詩歌造成了一個統一的德意志帝國。馬爾薩斯的人口

論和達爾文的天演論，演成了最近四五十年的歐洲政局。還有一種學說在本國雖然不行，在外國反盛行的，譬如佛教流布於中國日本，孟德斯鳩的三權鼎立說造成美國的憲法，馬克思的資本論造成了勞農俄羅斯，都是最好的例。這種名人的學說實在是影響大的了不得。我們中國也須得出一兩個大學者把人類社會的思想改造一下，但是這種非常的人物不是容易生出來的，而且他的影響是在幾十年或者幾百年以後，不能救濟我們目前的困苦，所以我對於這種改造方法不能有甚麼主張。

其次就是學校教育問題。這個問題實在是非常重要的，我們不可不特別提倡。教育的第一任務，是開發人的智慧。現在一切問題所以不能解決，就是人的智識不十分充足的緣故。從前孔子說：『民可使由之，不可使知之。』實在是大錯特錯。我們怪孔子的就在『不可』兩個字。若是他說不能或不一定能夠，還有道理。他這『不可』兩個字，弄成了我們歷代帝王的愚民政策，所以我們的知識一天一天的退

化起來。早兩年，孫中山還有一本書，叫做孫文學說，大旨也是如此。我們對於這種學說，是絕對不贊同的。西方的哲人亞里斯多德說得最好。他說凡百政治的罪惡都是百姓沒有智識的緣故，所以惟一的救濟法子，是開通民智。不過他跟着了柏拉圖說，要想造成良好的政府，應該先有良好的指導人；那指導人在他的意思就是立法的人。我們現在可以說，那指導人就是學校裏的先生，不是那班國會和省縣會的議員。這句話不僅議員聽了不甘心，就是學校裏的學生聽了恐怕也有點不服。但是事實還是事實，莫可如何的。假使我們不能想出別的教育方法去代替學校，這個責任一定是學校裏的先生應該負擔的。

學校教育是我們改造社會的根本方法，是沒有人反對的。但是學校教育只能用之於青年，不能普及中年以上不在學校的人。要中國着實的改造，必定等他們長成了，在社會上占有地位，纔能夠見效。然而當這個過渡時代，一大部分辦事的人還是不會受過學校教育。還有一層，學校教育雖說是智識的根本，然而總是書

本上的智識，和社會上的事情每每的不接頭。因此我們於學校教育以外，還要注重一件事，那就是

新聞

新聞的重要，比上面說的兩項差不遠。爲目前改造中國起見，恐怕是最要緊的。

新聞記者的職務很多，然而最難的是指導輿論。這指導輿論四個字，我於今年一月曾在東方雜誌上說過，後來張東蓀先生在時事新報上（二月十三日）做了一篇短評，說新聞記者不可把指導輿論四個字放在腦中掛在臉上。又說，新聞記者

的天職，不在自己指導輿論而在使輿論能在新聞紙上充分地表出。這幾句話，我很表同情。輿論不是新聞記者所能够壟斷的。新聞是表示輿論一部分，新聞記者又是新聞界的一部分，若是把一切責任都推在新聞記者身上，不僅新聞記者自視未免過高，就是我們也未免期望太奢。然而我想了好久，終覺得改造國民的思想，新聞是一個最好的方法。指導輿論四個字，雖然不可以掛在臉上，却不可以不

放在腦中。我們要知道中國現在的局面是亂七八糟的。真正的輿論不容易表現，就是終久不能不表現，然其所經過的路程常覺得過於迂遠。假使我們的新聞界碰着一個大問題，能够切切實實的指出迷途，我想，功效比甚麼事都大。現在我舉幾個小事件做一個例：辛亥革命的成功，雖說是偉人運動的功勞居多，然而新聞界一致的反正，可以使滿廷易於退位。後來袁世凱做皇帝不成功，段祺瑞袒安福派不成功，新聞界確是貢獻不小。不過這種事件都是破壞的，消極的，不是建設的。積極的。一到了製定憲法，就各分黨派，彼此大張旗鼓，各不相下。此外把自己黨派的利益放在前面，把大多數國民的利益放在後面的事，常常有之。——實際的證據，大家都是知道的，我此處不必說了。——這個裏面的苦衷，我也是個中人，自然懂得很清楚；不過我看今日中國的艱難，不是一黨一派人能够解決的，必定集合各派中最優秀的分子，大家出來想一個法子，預先打過這難關，以後纔有事可辦。我此處所說的，或許不免帶有和事老人的口調，然而我看中國共通的仇敵，並不

是沒有。我們不去尋出這共通的仇敵和他算帳，却因許多小事自己相爭起來，所以翻來覆去，終歸找不着門徑。倫敦泰晤士所以世界有名，因為十九世紀中有一個很好的主筆叫做迭連，議論內政外交，不依黨派為標準。（參觀 Sir Edward Cook, *Dalane of 'the Times'*, Chap. II）再考最近英美政治，也是如此。譬如歐戰的時候，英美的黨派一致的擁護政府，並沒有內部的爭鬪。我並不是說現在我們要一致擁護何種政府，我的意思是國家當危急存亡的時候，我們應該有一個共通的行動。這個共通的行動，若是能够由新聞界提倡，中國的事情或許有向上的希望。

絕對的一致行動自然是辦不到的，但是有絕對的大多數新聞出來主張，影響實大的了不得。現在一般人都是站在十字路上，不知道向那方走纔好，如果有人指示他們，比他們自己去亂尋好得多了。這種指示的責任，新聞記者是要負的。責任固然是大的了不得，我們若果希望許多新聞都是如此，自然是不可能的，然而

我很希望新聞界漸漸有人出來負這個責任。責任負得起負不起是一個問題。應該負不應該負又是一個問題。諸位不要以為我是主張反對德謨克拉西的。我現在可再引一個名人議論說給諸位聽聽：今年五月，英國一個有名的日報叫做曼捷斯特嘉地安恰好辦了一百年，主筆司各特（P. C. Scott）又恰好做了主筆五十年，所以出了一個增刊，其中有司各特君在祝賀會席上演說一段，很有趣。我且把他譯出以供參考。司各特說：

「回想我這五十年的新聞生活，我要問我自己，新聞的義務和職分是甚麼？我以為第一項就是新聞二字指示的，要給我們以新聞，要給我們一切新聞。不可選擇，不可粉飾……第二項是描寫人的生活，一切現象底下的生活，比方美術文學，科學，商業，社會學，遊戲，宗教，等等……第三項比上面說的兩項都難些，那就是影響輿論，並且竭力指導輿論（to influence and, in so far as it is able, to direct opinion）這種事業非常重大，沒有一個人一個新聞可

以說完全盡了這個義務。這是要最好的才能，最好的教育，最好的知識，並且要有良心和道德上智識上的完全人格……(Manchester Guardian Weekly,

May 6, 1921, p. 370]

照司各特所說的，指導輿論不是不應該做的，是很不容易做的。我相信世界上沒有一個新聞能夠履行這個義務完全無缺的。曼捷斯特嘉地安總算是世界上數一數二的好報，他還說未曾滿意，我們自然不能責備中國的新聞界，要去比賽。我的意思，也不過是一個希望而已。

指導輿論並不在乎多做論說。新聞紀事的影響有時比論說還要大，真正有價值的新聞，必能夠據事直書，不存偏見。你只要把問題的內容盡情披露出來，人人自然會有一個公平的意見。大凡帶有黨派色彩的報紙都是不能盡這個天職；別黨有好的消息，總想把他掩住，甚至加些許多不相干的話；本黨不好的事情，就百計千方的粉飾。今日中國的報紙大概不免有此弊；不過程度有高低而已。譬如廣

東政局的發展，本有向好的一方的趨勢，而上海報紙大概因黨派的關係，或因個人的仇怨，或因別的原因，把他說得和去年的廣東一樣，甚至還要壞些。若不是一兩個月前杜威博士在密勒評論報上（六月十一日）發表一篇視察談，我們到底不知道廣東的情形如何。我並不是說廣東的政治都是滿人意的，但是好歹總要分明，不應該混做一爐。

今日中國的報紙不能負指導輿論的責任，不能盡怪主筆的人。要想辦一個不偏不黨極有價值的新聞，必定先有不偏不黨熱心公益的主人。這主人就是供給金錢聘請主筆的。泰晤士報的迭連所以能夠發揮他的本領，也無非是有一個好主人倭爾特（John Walter the Third）信任他的緣故。今日主筆的困難自然是很大的。他若是真正的主持公論，恐怕就要請他走咧。就是不走也會要關門。因為今日的新聞能夠養活自己的恐怕很少，一大半都是要靠黨派或政府的接濟。若是真正的主持公論，在急進的看來，固然不滿意，在緩進的看來，也不滿意；

在國民黨看來固然不滿意，在進步黨看來也不滿意。並且論調太公正，銷路也不容易擴張。所以新辦的報，除非是有一二大資本家懂得上面所說的道理的出來維持，決不會辦成功的。舊的報根基已經穩固的，也不會忽然改變態度。假使他們裏面有人明白這個道理，真真的把指導輿論的責任作爲該報的方針，那就難免不多花費用，因此減少報紙的利益。此等現象雖然不是永久的，然當初不可不有一大決心。我不知道中國果真有倭爾特那種人沒有。我今天講的太雜亂無章，就此謝謝諸君的熱心。

改造中國的途徑

孫幾伊著

像我這樣淺學的人，來做這樣重大的一個題目，實在太大膽了。但是我所以這樣冒失地做這篇文章，並不是來指導國民，只是提出我個人的意見，供全國國民的批評和討論。

本來改造的意義，極爲廣泛；有人注重經濟的，有人注重社會的，有人注重政治的，本篇大部分是從政治上立論，即或有時兼及經濟的社會的方面，只是些枝葉，在本篇中，不佔重要位置。

說到改造，第一應問爲什麼要改造。這個答案很簡單。譬如房屋舊了，快要坍了，

不是修理修理所可了事，自然要重新改造。國家亦然，國家底政治組織太舊了，以致快要亡國了，不是枝枝節節地就現狀上塗飾耳目所可了事，自然也要重新改造。第二應問所要改造的是什麼。這個問題便不像第一個那麼簡單，我們若是說所要改造的，就是現在的中國，未免太籠統了。我們應該先說中國國家組織，怎樣不適宜，以及不適宜的原因何在，然後可以說所要改造的就是這些不適宜的國家組織。換句話說，我們要先知道中國國家組織的病狀病理，然後可以說到治病。我現在先說中國的病狀，最重要的約有三點：一，外力的壓迫；二，武人的專橫；三，文化的低落。我提出這三點來，或者有人以為遺漏了一點很重要的病狀，——財政的困難，——我却以為這一點並不重要。中國財政所以如此困難，遠因就在外力的壓迫，近因就在武人的專橫。正如人身，先是腦病，纔引起了胃病。胃病固不能不治，但不治腦病，胃病是好不了的。我們試看中國財政，所以陷於如此困難之境，並非由於中國國民的浪費，最大一個窟窿，便是一九〇〇年的拳匪賠款。拳匪事件

斷然不是中國國民的意志，受賠償的懲罰，却是中國國民，世界上不平的事情，再沒有過於此的了。又如中國最重大的財源——關稅——受了一八五八年天津條約協定關稅的拘束，至今不能抬頭，所以中國雖想整理財政，也苦無法。此外如中國所負外債，雖歷來中國政府，應負大部的責任，而外國政府和資本家，但顧自己利益，任意濫借，從中國國民眼光裏看去，也有相當的責任——尤其是日本負得最大。這都是因外力壓迫以致中國財政困難的明證。再說民國以來，各省軍費陡增，約佔歲出四分之三以上，自然入不敷出，天天要鬧飢荒，加之以各省武人，自由截留稅款，以致財政系統紊亂，日即墮壞。這又是武人專橫，以致中國財政困難的明證。這不過是說中國政治的病狀，財政困難一點，並不重要，因為是一種聯帶而起的病症。而況中國財政現狀，實在並未陷於絕境。查一九一八年各國國債統計，英國爲三三〇〇〇〇〇〇〇〇美金，（澳洲，加拿大，新西蘭，在外）法國爲二六〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇美金，俄國爲二五〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇美金。

金。而一九一九年六月計算中國中央政府所負外債，僅一·三二一·五〇〇·〇。中國銀元，再加上內債及地方政府所負外債，折合美金，數字之鉅，決不逮英法俄。一面中國所負國債既不甚鉅，一面中國未開發的富源還多，所以我敢說中國財政現狀，並非沒有辦法。但是不先將外力壓迫和武人專橫兩種病症治好，財政困難一點，是無法治的。

接着我便應陳述前邊列舉的三種病狀，但是這三種病狀是舉國皆知的，毋庸絮絮。所以我現在應說一說這三種病狀的原因。

(一)文化低落的原因 前邊我雖並列着外力壓迫，武人專橫，和文化低落三種病狀，而文化低落，尤其重要。米乞爾斯(R. Michels)說：『在較低級的文化裏，常常是暴政統治的。』可見中國若不是文化低落，外力便無從壓迫，武人也無從專橫，所以文化低落一種病症，實是最重要的。我現在要考察中國文化低落的原因，先要說明什麼是文化。

歇爾 (D. J. Hill) 說：『在所謂「文化的」國家裏我們熟察近代社會成立的繁複情形時，似乎最難確切說明組成「文化」的是什麼。』我現在要說明什麼是文化，當然有同樣的困難，無已，只得借用歇爾的說明。

歇爾先把所謂『文化的』國家和所謂『非文化的』國家，兩種社會發展的途徑，互相對照，看對於『文化的』國家裏社會發展的途徑上，什麼是重要的，什麼是不重要的。他說：『我們實行對照，比較兩端時，可以看出在走向「文化的」國家裏，有技術，科學，工業——機械工業尤關重要——文學和教育。反之，那些走向「非文化的」國家裏，或是完全沒有這些東西，或者雖有而很幼稚的。由此可見這些文明的形式 (Forms of Culture) 歸總起來組成文化；但不可不知這些形式，實在不過是文化的外表 (Outward Signs)』所以歇爾不把這些文化的外表，便當作文化。

他研究這些文明的形式，從他們的發展中，看出這些形式是一個民衆多次活

動的結果，所以他很着重活動。他所謂活動，是依個人的精神而活動，因為這些文明的形式，既一天一天地發展，當然有許多變化，個人要在這許多變化中表現出他自己來，所以有活動。但在非文化的國家裏，有普遍的惰性，和呆板的制度，那麼，什麼時候纔能起這種自現的普遍的衝動 (General Impulse to Self-expressing) 而化為文化的社會呢？

他說：『所有這些變化，直接從人類權能的自由運用發出。』人類權能又怎樣能自由運用呢？這便有幾種條件。幫助人類權能發展的條件必能予人類權能以刺激及便利。所以我們要了解文化的真性質，不能單從現象上着眼，一定要看到決定這些現象的條件。

這些條件，並不在天然環境之中。試察人類活動所受天然的影響，知道天然美未必能引起技術，天然富源未必能引起工業，各種天產品也未必能促進商業。

這些條件，也不在人種差別上的個人性質中。我們固然可以說某人種有技術，

科學工業等特別傾向，而爲別人種所無有；不過這些傾向，祇是潛伏的，苟非社會的條件，已予人類權能以運用的便利，這些傾向不會有結果的。

所以歌爾的結論，就說到國家來了。他說：『文化的外表是人類能力，在得到運用便利的社會條件之下，自由解放的結果；我們從國家予人民和財產以保護之中，找出這些條件；國家使各種能力自由而活動，這各種能力，如沒有保護便是死的，無用的了。』他又說：『在自然狀態之下，人民財產，都沒有安全，所以他沒有運用，除了爲突然的個人需要外，也沒有什麼活動的機會。一旦確立了人民的保障及財產的尊重，社會分子都受了刺激，內心的權力便完全運用起來，從那時候，潛伏的傾向便變爲活動，文化的外表自然表現了。』

說了半天，都還是討論文化的外表，現在應回到本題——文化是什麼——上去。歌爾說：『一國的文化，不在廣土衆民，也不在富力。文化是和這國家組織，承認，應用，和尊重公平原理（The Principles of Justice）的程度爲正比例的一國

之地可以瘠，城可以小，民可以貧，苟能保持一切生活自由的權利，並自由運用自己發展 (Self-development) 的權力，加以一切反抗罪惡的安全，這便是個最好的文化國。

『所以文化不僅是這些外表的安排，而是人類生活中變化的過程。這是以秩序來代替紊亂，以自由來代替束縛。這是一步進一步地給人類能力以自由，以便完成較高貴的工作，凡在人類活動的範圍內，給他們更完滿的安全。』

回顧中國人民，不但文化的真意義，茫然不知，便是歇爾所謂文明的形式，也一無所有，揆厥原因，就在缺少了幫助人類權能發展的條件。這些條件是在國家組織中找出來的，所以中國文化低落的原因，就在中國國家組織，否認，廢棄，和蔑視公平原理，於是我人固有的權能不能運用，潛伏的傾向無由表現，一切生活自由的權利完全失掉，紊亂，束縛，豈但如我所云文化低落，簡直沒有文化。

(二) 外力壓迫的原因 自一八三八年鴉片戰爭開始後，將近百年之間，中國

完全在外力壓迫之下，固已無可諱言。外力侵入爲列強殖民政策及帝國主義的結果；而所以容許外力侵入，仍爲中國國家組織不完的結果。茲分論如左：

歐戰以前，列強厲行帝國主義，已爲世人公認。帝國主義所以形成，實以殖民爲前驅。原歐洲列強殖民事業所以發達，大部分固由於人口膨脹，然最初大抵由於個人活動，或避苛政，或謀發財，於是拋棄母國，遠赴海外；本國政府未必有一預定政策。久而久之，個人活動漸告成功，本國從而加以承認，予以援助。此等殖民事業日趨發達，列強外欲殖民之利益，內苦人口之過剩，競相倣效，殖民政策於以確立。晚近工業發達，生產品日多一日，不得不求市場於海外，故往昔殖民以農業爲主，如俄人之於西伯利亞，德人之於南非皆是；最近則以商業爲主，如列強之於中國，即係明證。外力之侵入中國，最初實受此等殖民政策的影響。但彼時列強殖民政策，既以商業爲主，商業與政治的保護又有密切關係，於是帝國主義遂起。帝國主義的說明，非本篇範圍以內事，姑一述帝國主義與殖民政策的關係。殖民政策與

帝國主義未必合而爲一，然殖民恆爲帝國主義的前驅。如英國與波亞（Boer）人的交涉，即可證明。波亞人首先在南非尋得新地——即現在杜蘭斯瓦（Transvaal），披荆棘，闢草萊，建設新國。未幾，該地發見金礦，英人及他國人乃羣思染指，紛紛移往，這還純是殖民事業。既而波亞人與後來的移民，發生統治權的爭議，英國移民赴懇於本國政府，英政府遂起而干涉杜國的內政，卒至引起南非戰爭，這便是帝國主義的表現。帝國主義的表現，大概不外下列數種形式：一，新領土的獲得；二，保護權或宗主權的獲得；三，勢力範圍及利益範圍的劃定。所以中國與各國所訂條約，凡割讓、租借地，以及某地不割讓等規定，直接於本國統治權發生妨害，並含有排他的性質，均係受帝國主義的影響。上所云云，乃證明列強殖民政策及帝國主義，爲外力侵入中國的原因。

前節說明外力壓迫的原因，只說了一半，還有一半，便是中國所以容許外力侵入的原因。關於此點，有人以爲是外交失策的結果，有人以爲是武力不競的結果，

我以為外交失策與武力不競，不過是容許外力侵入的裏面，並不能算是原因。清代以及民國時代的外交當局，非昏瞶糊塗，即卑怯陋劣，前者以不明外勢而喪權，後者以甘心媚外而辱國，外交失策，誠數見不鮮。然在中國過去及現存國家組織之下，秩序不定，人心渙散，雖有極賢明的外交家，當折衝之任，恐亦無能為力。至武力不競，固為事實，但世界弱小國家，不知凡幾，近之如暹羅，遠之如瑞士，有一如中國這樣一任外力侵入的嗎？即以中國論，數十年前，一輩士大夫所講求的富強策，其效安在？姑無論今日世界潮流，方趨於武力的限制；就令武力尚有存在及擴張的必要，然在中國現存制度之下，擴張武力實不可能，其結果必致踏清代講求富強的覆轍，適以殃民與資敵而已。故我以為中國所以容許外力侵入的原因，不僅在外交失策與武力不競二者，而實在國家組織不完。雖至今日，法律不備如故，秩序不定如故，政府如烏合，人民如散沙，長此不變，今後外力的壓迫，或且甚於今日，尙望國人猛省！

(三) 武人專橫的原因 現在武人專橫，不但人民怨嗟，就是大總統國務員說

起巡閱使督軍來，也都是顰眉蹙額。然所以釀成此武人專橫之局，原因果何在？有人說是革命時利用軍人的結果，其實現存各省巡閱使督軍，盡力於革命的能有幾人，恐怕多半是反革命的哩。有人說是袁世凱縱容養成的，其實袁世凱時代，武人勢力早已養成，故袁氏創立將軍府，正爲削減武人勢力的手段，袁氏正擬削減武人勢力，今乃以武人專橫歸罪於彼，恐怕袁氏不任其咎。又有人說是清代創建陸軍遞演而成的，此說似乎近是，有清代練兵，乃有北洋諸鎮，乃有所謂北洋派，乃有現存各省武力，然這是演成武人專橫的經過，不是原因。如西南各省武人，不一

定是北洋派，爲什麼也和北洋派武人一樣地專橫呢？可見這中間一定有一個普

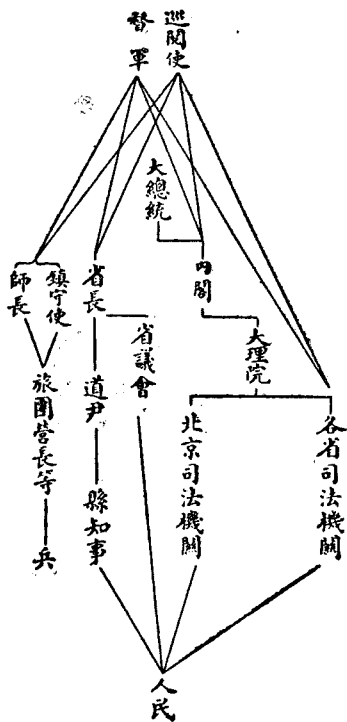
遍的原因。我找這普遍的原因，也在國家組織上發見出來。中國國家組織本不完備，但最顯著之點，莫如督軍制度。求之於約法而不得，求之於各種官制而不得，我想找督軍制度存在的根據，除了事實而外，竟不可得。惟然，故督軍的權爲無限。證

諸事實，如總統想做皇帝，有人出來反對，說他違反約法，督軍想做巡閱使總司令，便沒有人出來反對。又如司法總長要想換個司法官，本人可依法官保障法來反對，各部總長用人不當，部員可依文官任用法來反對；獨有督軍，對於任何官吏，重則毆辱拘禁，輕則驅逐罷斥，沒有人敢說話，甚至內閣命運，亦懸於督軍手中，督軍說要維持內閣，內閣雖不好，也不敢更迭，一旦內閣失督軍之歡，督軍來一個嚴電，內閣便張皇失措，不敢不辭。又如普通官吏，一挪公款，法律即隨其後，而督軍則今日留稅款幾十萬，明日提路款幾十萬，又明日勒索商民又幾十萬，舉屏息聽命，莫敢誰何。但我非迷信法律萬能說，或惡法勝於無法說，以為只要規定督軍權限，便不致武人專橫。我的真意是督軍制度本不合近代國家組織，中國現在國家組織，雖法律上並未承認督軍制度，事實上却已經承認有之，故認現存國家組織為不完。惟其國家組織不完，故有武人專橫的現象。

綜上三種病狀——文化低落，外力壓迫及武人專橫——的原因，一三兩種，完

全是國家組織不完所致；第二種有一大半是出於同一病源。我於是得下斷案，改造中國的途徑，第一步應着眼於國家組織。惟以上所論，為較抽象的，現應具體的說明中國現存國家組織如何不完，並畧述近代國家組織應該如何。

我以為中國現存國家組織，是軍權無限下的官僚政治。試為列表說明如左：



右表所列，均以事實為根據，僅為中國國家組織的一部，因為西南除外，但西南

的組織，或恐並此不如。照右表巡閱使及督軍均權力無限，但督軍有例外，如吉黑兩省督軍受制於巡閱使，他們的地位與浙江督軍地位，頗有區別，故雖與巡閱使並列，別作一線，以示例外。全表除省議會外，無一民選機關；然省議會號稱民選，實則多有督軍指定的議員；他的地位，看法各有不同，大概自一部人民看去，或許為人民代表，自督軍看去，為裝飾品，為食客，自省長看去，為討厭東西，自省議會自視，間或有人自許為人民代表，但大抵以清客自待，所以要奔走於督署省署之間，有時也要鬧鬧小脾氣，等而下之，竟有人以在縣署裏說說公事，為無上榮譽。大總統及內閣地位均極可憐，實等於一鎮守使或師長，事事要稟承督軍意志。大理院以及司法機關名為獨立，實則北京司法機關——全國最有成績的——尙且有時聽命於政府，例如安福俱樂部極盛時代封禁報館逮捕記者的行動，即為一證，故不與內閣並列。至各省司法機關，更是自鄙以下，事事須聽命於督軍，苟有一二公正的司法官，無不凌辱以去。至於人民除完糧與縣知事發生關係，訴訟與下級司

法機關及縣知事發生關係，納直接稅通過稅與下級征收機關發生關係，以及省議會選舉時，有一部少數號稱公民——實則地痞及破靴黨——的人民，擡一回轎子而外，絕不爲國家組織的一部。試問人民與國家關係如此淺薄，而欲引起人民的政治興味及愛國心，又何可得？在右表政治系統中，有兩特點：一，巡閱使督軍權力無限；二，各種機關，純爲官吏組織。此等官吏，均須督軍同意，惟除大總統大理院北京司法機關爲例外，餘均不啻督軍任命的官吏。我無以名之，名之爲軍權無限下的官僚政治。

中國現存不完的國家組織，既經說明；次之，應述近代國家組織應該如何。關於此點如欲詳細說明，非本篇所能盡，惟有略述梗概。近代萬國交通，一個國家僅爲世界的一員，故近代國家有兩方面：一爲國家的自身，一爲世界的一員。國家對於自身：第一，須有完備的法律。近代法律思想，日與國際主義接近，故不獨一國以內，應有法律，即國際間亦應有法律。但國際法尙未發達完備，而各國則均有較完備

的法律。第二，須以增進一般幸福爲職務。所謂一般幸福，意義雖極複雜，具體的說，如教育的輔助與監督，交通運輸方法的管理，天然富源的開發，科學的獎勵，技術的栽培，乃至道德宗教的促進，此等事件，由國家監督，可得較大便利，故國家應切實引爲職務。第三，國家是有人格的，故有權利亦有義務。第四，國家應以人民爲主，務使人民能力，多得活動機會，以便充分發展。國家對於世界第一，應該服從國際法。國家既爲世界的一員，自應服從國際法。羅素說：『依法行使權力，比任意行使權力，確實要比較的無危險些。如國際法能有充足的力量，使得人類聯合着去決定國際的關係，那麼，現代的情形定有大大的進步在。』現在世界組織的缺點，就在國際法沒有充足的力量。第二，國家可以做被告。假如一個國家，在國際間，做了不公平的事情，又不肯受裁判，必致破壞世界的和平。本篇所討論的，應以國家自身一方面爲重要，試觀中國現存國家組織，與上舉四個條件，有那一個相合。所以中國現存國家組織，可以說絕不合近代國家原理。

現在應該繼續討論，怎樣改造中國現存的國家組織。這一點似乎是個方案，不是一條途徑；但是我希望本篇能夠發生多少效力，所以不能不切實地說一說。基於上述近代國家組織的幾個條件，我以為現在聯省自治運動，就是一種較適的國家組織。第一，現在聯省自治運動的初步，人人認有制定省憲的必要，這是合於第一點須有完備的法律的條件。第二，既標榜着自治，自然是人民的自治，這便合於第四點國家應有以人民爲主的條件。至於二三兩點，是在新組織實現以後，方可表現。雖然，現在大家鼓吹的聯省自治，內容究竟如何，恐怕還沒有人能確切地回答。高一涵說：『我們不要聯省後纔去自治，必定要先自治然後聯省。我們所要的聯省，是聯自治省。』這一段話與我的意見完全相同，所以我想聯省自治這個名詞不大妥當，應當改爲自治省的聯合(The Federation of the Self-governed Provinces)。自治省的聯合與聯省自治不同的地方，前者是要先努力於省自治，後講聯合；後者是先講聯合後談自治，或聯省與自治並進。照前邊近代國家組

織，以人民爲主體的說法，自治是國家組織的基礎，所以沒有自治，談不到什麼聯合。

現在應當回顧前邊，問一問如果自治省的聯合實現以後，是不是低落的文化可以提高，壓迫的外力可以排除，專橫的武人可以消滅。我們設想在這改造的過程裏，一定遇着許多障礙：第一重障礙就是那些專橫的武人，他們平日憑着無限的權力，就是個專制的皇帝，也不過和他們一樣；一旦要從他們手裏，拿出權力來，交於人民，豈不是老虎口裏挖食嗎？然而『藥弗眩暝，厥疾不瘳』，這重障礙並不是不能排除的；試歷數民國以來，各省武人，除閻錫山外，那個有十年的幸運。不過從前是這個倒了那個起來，由他們自己夥裏零碎算賬，現在應當由人民起來和他們總算賬。說到這裏第二重障礙又來了，菲希特(Fichte)說：『今日統治者的強點，正在民愚。』試問現在武人的專橫，要在一個文化的國家裏，能相容嗎？我上面說現在應當人民起來和武人總算賬，這些人民又在那裏？這重障礙，就是文化低

落。中國人民幾千年來習於專制，活動力幾乎完全失掉，正如獄囚，久居暗室，視覺官能，失了效用，一旦拔諸幽室，重見天日，便昏眩不辨。然醫治的方法，決不是反諸暗室。所以我尤覺得有改造國家組織，提高文化，回復人民活動力的必要。這正是我們現在所應努力的。第三重障礙也許會遇到的，在改造運動中，現存的政府保不一定要借外援，所謂外援，不一定是外人的武力，例如政府借外債充軍費，就是外援。所以外力的壓迫也許會影響到改造運動。然我人民的活動力苟能發展，這一層是不怕的。現在我可以回答，前邊三種障礙，不先打破，那麼，自治省的聯合無從實現；反之，如自治省的聯合實現以後，當然是低落的文化可以提高，壓迫的外力可以排除，專橫的武人可以消滅。

說到這裏一定有人會質問我，前邊既說三種病狀——文化低落，外力壓迫和武人專橫，——幾乎都由國家組織不完而起，現在又說改造的過程中，有這三重障礙，要先打破，豈不是前後矛盾嗎？這個質問，我很容易解答。中國現狀正如大病

的人，我們雖識得病原，並不能將病狀置之不理。反之，不明病原，單就病狀頭痛醫頭，腳痛醫腳，更是不行。所以那一種病源——國家組織不完——和那三種病狀——文化低落，外力壓迫和武人專橫——是要兼顧的。並且本篇僅是指示一條途徑，所以最重要的一點，非找出個較普遍的原因不可，正如上海人要往北京，求人指示，那指示的人最重要的一句話，就是北京在上海的北方。這便是我前邊已經說過的改造中國的途徑，第一步應著眼於國家組織。次要的一點，就是提高文化，國民活動力的回復，然後外力武力都可不怕，可以建設一種新國家組織——自治省的聯合。

我已經指出了一條改造中國的途徑，或者有人恐怕前途遼遠，不敢上路，所以我要說明這條途徑是平坦易行的，換句話說，就是依這途徑去從事改造中國是可能的。大抵在一個呆板的制度之下，最怕是大家覺得這個制度完美無缺，除了少數勇敢的理想家外，沒有人敢提議改造。現在中國却不然，我敢說全國國民中，

至少有一大半，是不安於現狀的。這種不安，就是改造的動機。動機已經有了，正如一個圓球安於平滑的桌上，只要手指一撥，便由靜而動了。這還僅就國內狀況觀察，更放眼世界，全世界也正在那裏改造，人家標榜着正義人道，不管是真是假，但掛着這塊招牌，多少總可以減輕些我國從前所受非正義人道的壓迫。人家高唱着限制軍備，我們這些破兵爛將，自然也減了不少威風。人家各種文明的形式已經有了，還在那裏獎勵增進，我們多少總有些觀感興起。只要一動以後，自然阻力少而助力多。有人說：中國不但空言改造，像辛亥革命，已經實行改造，但改造的效果何在？我以為這是太悲觀的論調。辛亥革命本非全無效果，但方法上確有不少的錯誤。最大的一點就是這些革命黨沒有正當的希望，他們的希望——有一大部僅是做官發財。羅素說：『人生的創造因素，是希望，不是恐怖。人類的一切偉大事業都來自「善的實現」，並非來自「惡的推倒」』現在改造運動的人們，大抵都懸着一種新制度在前邊——像我所主張的『自治省的聯合』就是一例，——這

是有了種希望了。從前的革命黨還有一點錯誤，就是利用舊勢力——不但是利用軍隊，並且還利用官僚——而不知利用人民，這是等於渡海不趁輪船而乘膠舟。所以今後的改造運動，應當利用民衆的勢力，而絕對排斥舊勢力——現存的武人官僚乃至紳士都在內。我知道一定有人要說，奈人民程度不够何？這一點我在前邊已經駁辨過，人民程度不够之說，正如小孩不會走路，便終日抱持，兩足永不下地，結果便成殘廢。小孩不會走，要給他學走的機會；所以人民程度不够，也要給他活動的機會，去提高他的程度啊。這樣看來，照這途徑去改造中國，只要方法不錯，確是可能的。

所以我趁着一九二二年的新年，把這個新的國家組織——自治省的聯合——做件賀禮，獻給我們國民。國民啊！一條改造中國的坦蕩蕩的大道，橫亙在我們面前，我們大家來上路罷！

我理想中之中國國憲及省憲

陳啟修著

一 中國制憲之意義

中國制憲事業自開始之日起算，迄今已歷十年。在此期間中，政治上及社會上之情形，屢經變遷，故各時各人對於制憲之意義亦抱種種不同之見解。此種見解之差異，在理論上不但足以影響憲法本身之內容及價值，（例如主張制憲為統一手段說者，謂宜限最短期間，將六年二讀會中之憲法完成公布之，而後按照憲法修正法，修正不適於現今國情之條款之類）而且足以牽涉制憲之機關（例

如國會制憲與國民制憲之爭）及制憲之程序。（例如國憲省憲之先後問題）故研究中國憲法問題者，似應將此種根本的見解，先作一明白的辨別，以爲研究之基點，因若不如是，則方便論，模倣論及法理論等，必將錯綜糾纏而不能發見澈底的主張。其結果必馴至於朝一說，夕一論，無定見，無操守，日走巡環路而不自卹，如彼官僚政客武人名流等數年來之所爲也。欲明制憲之意義，勢不得不先迴顧中國制憲運動之歷史。

中國最初之制憲運動，實爲清末之法治運動。清末法治運動，以方法言之，雖可分爲革命黨之民主政治運動，立憲黨之君民共主運動及滿人之欽定憲法運動三者，然其共通目的，皆在法治，其主張之帶有模倣性，亦甚相似，故從制憲之點觀之，直可謂爲同一運動之各方面。此種法治運動家，未能深考法制與政治及社會之關係，而但迷信歐洲憲法政治之可立致富強，故根據此種運動而生之中國第一次憲法即臨時約法徒爲一種模倣品，雖歷十年，而曾無法治之效果，至今日除

共和國體一事外，乃不啻成爲具文矣。

民國二三年第一次國會之制憲爲中國之第二次制憲運動。此次運動對於法治方法，具有具體的條項，可謂較爲進步，其主要內容，本爲議會政治與總統政治之爭論，在憲政原則上，亦甚重要，原有公平考究決定之可能性。而惜乎當時之制憲運動家中，不論少數黨及多數黨，俱顧慮私利或私見過甚，致使議會政治與總統政治之爭論變而爲國會多數黨對少數黨及袁世凱個人之爭鬪，立國之要具，變而爲對人之方法，而制憲事業遂隨擁袁及倒袁之聲而俱去矣。

中國第三次制憲運動，爲民國五六年之制憲。此時共和國體及議會政治二者，依第三次革命流血之代價似已爲全國所公認，故當時有制憲權之國會，狃於對袁之成功，以爲更莫之能毒，於是應乘國會重集之機，躍居第一位之制憲事業，竟被輕視，而地盤之爭奪，反爲各派各黨所重。實則以理言之，袁雖倒去，然武人之勢，較前更張，議會政治對武人政治之爭，實已待觸而發。若能以國會之全力，假約法

新復之威勢，以制憲法而定中央權力與地方權力之分配於其中，則雖有強暴之武人，亦恐不能公然更與國會爲敵矣。惜乎當時徒以制憲爲粉飾太平之具，而務爭地盤，致使失意之議員，反得挑撥武人之機，而武人政治之流弊，得此輩之推波助瀾，乃至今而有加未已也。

中國第四次制憲運動爲民國八九年之國民大會制憲運動。國民大會運動之目的，其初本在解決南北政治問題，後忽一變而爲制憲運動。其主張制憲之理由有二：一謂據臨時約法，主權在國民，故國民可制憲；二謂國會制憲毫無希望，而國不可一日無憲法，且中國之內亂，其總原因，皆在無憲法，故國民應制憲。然此種理由，顯與約法之規定，及約法存在之理由（因約法卽是憲法之一種）相背，且亦與南北實力政府之主旨相反，故未能有美滿的結果。

中國第五次制憲運動爲十年之聯省自治運動。此種運動之目的，表面上雖似在制省憲，而理論上實應包含國憲在內，故不能不以之爲國憲制定運動之一種。

聯省自治運動之目標有二：一在打破中央集權式的武力統治，故對於中央與地方之關係主張聯邦制；一在打破各地方之武人政治，故對於各邦（省）之政治主張人民自治。聯省自治運動者，一方面對於各地方之武人政治，既無法使其一旦消滅，而他方面對於國會及中央政府，又無法遮飾其革命性，故聯省自治說，亦尙未收甚大之效果，然其目的在根據事實行澈底的改造，則固有異乎其他制憲運動也。

中國第六次制憲運動，爲十一年之舊國會制憲運動。此種運動家以制憲爲南北統一之手段。其理由謂武力統一既非南北雙方政府所能爲所敢爲，聯省自治的統一，亦非事實上所可能，而長此渾沌又非今日人民所能忍受，無已，則恢復法統，使舊國會制憲，實爲解決時局之最簡便之方法，蓋法統恢復，則南孫北徐皆將自然失其根據，而後以憲法之規定，承認各省有相當之權力，則各省武人必樂就中央之範也。此種制憲運動，今尙在進行中，雖孫徐之臺已拆，而武人之跋扈，則有

加無已，其目的究竟能達到否，尙在未知之數也。

統觀以上中國制憲運動之歷史，可知各時代主要運動家對於制憲所持之意見，各有不同，若分爲派別，持與各時代對照觀之，可如左列：

(一) 萬能觀——清末及民八九年

(二) 粉飾觀——民五六年

(三) 一時手段觀——民二三年及十一年

(四) 共同生活改造方法觀——民十年

以上所列，係就大體而言其特色，若詳細察之，則事實上此數種意見固可同時並存，因此處係用統計的歷史觀察，而非用記載的歷史觀察也。此等制憲觀之價值若何，雖不能一言而決，然依前述，其價值之批評判別，實爲研究中國憲法問題者之起點，故聊述愚見於左。

(一) 萬能觀 萬能觀視制憲爲政治之唯一要義，以憲法法典爲萬應靈藥，既

不問其憲典之內容若何，更何暇問其內容與歷史及社會之關係若何，故即舍此種萬能觀之過去的效果而不顧，而專言理論，亦殊無充足之理由。此種觀察之存在，在清末法學未昌，憲法（臨時約法）未生之時代，容或可以解說，乃不圖在護法戰爭屢次發生後之民國八九年及現在，仍視此種觀察之存在，實足令人不解，而其多出於知識界名流及大政客，尤堪驚異。愚謂此種萬能觀有五謬：不明憲法內容與其效果之關係，而但謂制憲即足以致治，其謬一。不知臨時約法爲憲法之一種，而但言國無憲法何以爲國，其謬二。不知中國之亂源，不在無憲法而在有憲法而不奉行，而但倡言無憲法爲內亂之源，實等於且輕法且重法，自相矛盾，其謬三。不明法典之威信，係於其制定機關之正否及有瑕疵與否者甚大，而但與前所求在純法理上不能存在或合法之舊國會（無論六年或八年說見後）之制憲，其謬四。不明天壇憲法與臨時約法之精神，大體相同，（縱加入分權的地方制度，亦難更正其不適於在中國運用之點，說見後）而謂應將二讀會通過之草案，從速

通過三讀會，以期收臨時約法所不能收之良果，其謬五。

(二)粉飾觀 持粉飾觀者視憲法爲一種文明裝飾物品，故視制憲爲一種對外行爲而不甚感其尊嚴及重要，凡謂共和國不可無憲法，或民國成立十年尙無憲法，實爲國之大恥，或國無憲法，何以自儕於文明國際團體者，皆屬之。持萬能觀者往往同時持粉飾觀，故粉飾觀往往與萬能觀同其謬；如不認臨時約法爲憲法，一也；不明憲法之見重在其內容而不在其名稱，二也；此外，不知憲法與國民生活關係之密切，而但從對外關係立言，則爲不懂法律；徒因文明國大抵皆有成文憲法而思模倣，則爲盲從；凡此皆持粉飾觀者特有之謬也。

(三)一時手段觀 持此種觀察者僅視制憲爲一種政治上之一時的手段，故所欲制之憲法之內容在理論上難免僅有一時對付的性質而無適合環境之永久性，且一方以制憲爲手段，則他方必有以不制憲爲手段者，其結果或反致制憲事業之頓挫，民二制憲之中止，其明徵也。現今之舊國會制憲統一運動者，亦抱此

種手段觀，愚不但根據上述理由，深以爲不宜，且以爲單以完成天壇憲法爲手段，亦萬不能達統一之目的。何則？（甲）法典之能實行與否，係於其制定程序之合法無疵與否者甚大，而現今之舊國會，無論六年國會或八年國會，從純法理言之，俱已越過任期，不能有存在之餘地也。任期爲一種公法上之期限，其目的在限制充當機關者之職責，而不在保護其利益，故任期當以歷年計算而不當以充當機關者受益之期間計算，此證之通常充當有任期之機關者，被人代理時不扣除代理期間而計任期，及死亡時補充人僅以其所餘任期期間爲限之法理，實極明顯。此事愚前於論黎元洪復位無法律的根據時（登北京晨報）已言之甚詳，茲不贅及。任期之理論如是，推之於國會議員則其任期當然應以歷年計算，而不應以會期計算，此不但各國通例皆然，且卽就法律本身言之，若謂任期指會期，則何以解釋臨時會耶？故舊國會之參衆兩院議員，在法律上現今皆已無任期可任，故其所制定之憲法根本上不免發生瑕疵也。至於民六民八之爭，以愚觀之，實已不成問題，

但假設任期未滿，則在純粹法理上，民八國會議員之合法者，必較多於民六議員，蓋一則民六議員，因喪失當選資格（例如當官吏及充第二國會議員）者必較多；二則民六議員之半數，皆合法地依議院法第七條之規定而被廣州非常國會解其職也。此事或有依國會組織法第十五條兩院非各有總議員過半數之出席，不得開議之規定，將開會與開議混而為一，而曲為民六議員辯護者。然甚屬不妥，蓋開會之為會期之開始日，而非議事開始日，證以議院法第一條第二條之規定，及外國憲法上規定常會開始日期同時又規定開議法定數之精神，甚為明顯也。總而言之，在法理上舊國會已失其根據，故只能如某君所昌言，為一種事實的國會，恰與各國革命後之事實的政府相似；事實的政府，由前政府觀之，必為非法的，然果能於相當期間維持實力，壓倒前政府之反抗，則其自身將變為法律的政府；事實的國會在法理上雖不合法，然在議會主權國中，更無人能判定其為不合法，則在其能維持實力，壓迫反對者之範圍內固不妨自己主張合法，然因此遂謂在

法理上無事實的國會則非矣。(乙)法之能見實行與否，係於其內容能與其時之環境適合與否者甚大；而二讀會通過之憲法，與臨時約法大體精神相同，臨時約法既不適用於實行，則天壇憲法豈能忽適；故愚以為欲實行此憲典，以達統一之目的，殆屬不可能也。二讀通過案本身之理論，固較約法完全，然亦不免有多處不能透徹圓滿，此與本論題無關姑置不論。愚茲欲言者為二讀案在現今中國之不合性。從此觀點言之，二讀案較之約法不但未增有益之點，且恐難免改惡之譏。試舉其最著者如左：

(A)單一制 以中國現今交通機關不發達之程度，各省民情地質物產之殊異，及近年武人割據及鄉土主義之大勢言之，單一制之不能實行，在理論上及事實上，已為國人所公認。然而二讀案固規定中華民國永遠為統一民主國，且加以國體不得為修正之提議者也。就此以言，已足使二讀案根本上包含不能實行之種子矣。國會議員諸君知其然也，故於憲法審議會，決定於地方制度

章下，規定各省得自制省憲，且中央之權限爲列記的，而地方之權限爲概括的，欲因此以資補救。然以愚觀之，如此規定，不但在理論上，與二讀案第一條衝突，且在事實上亦未必足壓聯邦制論者之要求；蓋聯邦制論者之真正目的，不在獲得自制省憲之權，而在獲得極大限度之立法權司法權軍政權及財政權也。

(B)國會選出之大總統與責任內閣並存 二讀案關於此事蓋做法國制。

法國制在理論上之不徹底，久已爲公法家所指摘，茲姑弗談純理，而僅考究此制在中國之適應性如何。關於此點，二讀案與約法同趣，而不當之程度則更過之；蓋約法上大總統之權能，不及二讀案上之大，而內閣負責之範圍，二讀案反較約法爲小，大小相加，其不徹底及不適宜之程度乃不得不更甚也。此種制度之無適應性，可舉四種理由明之：(一)中國受數千年來一尊式的政治教育之影響，若更戴一尊的總統，甚易將人治的帝王與法治的首長混而爲一，其結果不但足阻法治精神之發達，而且足礙新的國民道德之發生。(二)全國之榮譽

權力集於一人，易使人生覬覦之心，而尤以在無法治思想之舊官僚及武人爲甚，其結果難免發生總統戰爭。(三)二讀案上之總統，不負責任，而保有廣大之權力，其害恐將甚於贅疣；蓋黠而強之總統將不免弄法而專恣，使責任內閣失其實；愚而懦之總統，將不免恃法而偷安，其結果必致國務之廢弛也。(四)總統由國會選舉而仍可解散國會，理之不通，姑不必論，而在法治精神缺乏之今日的中國，欲其不因以摧殘政治道德而馴至發生內亂，難矣。以上四種理由，證以民國以來之往事，可知其非無據也。

(C)國民主權之不徹底 二讀案第二條中華民國主權，屬於國民全體之規定，係根據約法而來。在民主國中，此種規定之無意義，姑不必論，卽就國民主權之精神言之，二讀案之不備，全與約法同弊，此其結果，不但不能實行，且必將引起類似約法戰爭之憲法內亂。蓋法治之所以優於人治者，全在其對於一切政治，有法定的解決程序，若名爲法治而無澈底的辦法，則致治不足，招亂有餘，

甚不可也。中國近數年之內亂，若從形式上觀之，實不能不謂由於解散國會之
不合法，及補救之無術；而主張解散論者之理由，又在國民主權之規定，故雖謂
近年亂源在約法上徒具國民主權之精神，而不規定澈底的實現國民主權之
方法，致招國會專制之名而資野心家或不平黨之口實，可也。今觀二讀案，雖規
定解散權，似可以救約法之弊，然必須經參議院之同意。（由國會選出之大總
統而有解散權之不當已見上。）而對於參議院不同意時之處置，則無規定，此
其弊病正與約法同趣，即主權運用之方法，至國會而中止，而不能直達於國民，
其結果恐亦必釀成憲法戰爭也。此外如國會不依法集會開會時之辦法如何，
及政府與國會多數黨串通為違憲的行爲時之處置如何等，皆無規定，此皆國
民主權不徹底之例也。

（D）第三章全章 愚前言二讀案較約法為壞者指此。此章各條中之依法
律得……或非依法律不得……云云其條文本身在國會制的民主國中不成

意義，姑且不論，即就其內容言之，亦殊不合於中國之國情。以愚所見，中國國家對於國民之關係，宜兼採絕對自由主義與社會聯帶主義。易詞言之，中國國民正苦武人之壓迫，故宜伸張身體言論等基本自由權，使個人身心能得自由的發展，然一面對於大團體生活，又有缺乏團體的意識及團體的訓練之弊，故又宜伸張團體權。更具體地言之，即對於思想及藝術生活，宜有絕對的自由權，而對於經濟生活及政治生活，則應受嚴格的法律統治也。今二讀案一面取約法上之基本自由權而限制之，一面又置政治生活之必要的規定（如公民資格，服從義務及忠誠義務等）及經濟生活之必要的規定（如勞動立法，公產公業之規定等）於不顧，其弊也。在現今的環境之下，一方面將因助長武人專恣阻礙文化進步，而使思想藝術界生不信仰現實憲法之心，他方面又將因政治及經濟生活之無統馭無條理而播社會革命之種子，其極皆非使憲法成爲具文不止。如此者蓋非所以謀法律的統一之道也。

由此觀之，所謂一時手段觀，可謂不當極矣。此外尚有以使第一屆國會制憲爲消滅第一屆國會之手段者，此蓋誤解約法第五十四條，所謂國會爲專指第一屆國會，故有此說，其不當較通常之統一手段說更甚，自不待言。

(四)共同生活改造方法觀 持此種觀察者視制憲爲一種共同生活方法之改造，視憲法爲共同生活之形式，故所重者不在憲法之名稱，而在其內容。而內容之良否，須依其時其地之環境而決，故持此種觀察者，雖亦不輕視純理的概念的研究，而最致力者，厥爲現實的環境的研究。既認憲法爲共同生活之形式，故雖甚希望因憲法而來之好果，而亦不輕視因憲法而生之惡果，以故不急急於憲法之速成，而但冀有適應性之良憲之成立。其結果對於制憲之程序，主張以嚴正的法理爲依歸，以期保持憲典之尊嚴，而不主張以苟且的態度，附和一時的事實；更具體地言之：即第一贊成依法定的程序制憲；第二，於無合法的方法時始贊成依事實的權力制憲；誠以由前一法，則因無憲法戰爭之慮，可使制定之憲法，平穩地發

揮其固有之作用，而由後一法，則往往須用鐵血以維持所制之憲法，其結果恆足引起環境之變遷，而其憲法亦將速失其適應性也。民國十年之聯省自治運動，大體可謂爲抱持此種觀察者，而惜乎不純，蓋其中往往有利用此種運動以爭奪地盤之人，且其先省憲而後國憲之主張，亦與上述持共同生活改造方法觀者所持之制憲程序之理論相背馳也。

由此觀之，可知各種制憲觀之中，唯共同生活改造方法觀爲最合理，而其他皆謬；進一步言之，即可知唯以共同生活改造方法觀，解釋中國制憲之意義，而後能獲得有適應性及實行性之理想的憲法，而用其他觀察解釋之，則不能獲得也。愚依此理由，抱持此種見解，以研究理想的中國憲法，自信不謬，故甚願他人亦排斥萬能觀，粉飾觀及一時手段觀而採用共同生活改造方法觀，不急於求憲法之速成，不屬望於天壇草案之枝節的添補，更不必失望於民六民八之爭執，而但注全力於具有適應性及實行性之理想的憲法之研究；如是，則以多數人之心思腦力，

庶幾能發見一種決定的澈底的憲法提案歟。

或謂此種理想的憲法提案，未經發見以前，舊國會已通過天壇憲法，則何如？愚以爲此不足慮，蓋天壇憲法之無實行性，已如前述，假令通過，亦不過多發生一種憲法鬭爭而已，固不足以阻礙理想的憲法之存在也。凡研究法理者，當永遠立於法理之側而已，不當鑑於一時的威勢而自餒也。故吾人對於舊國會制憲，從研究上起見，雖亦甚願與國人批評討論其內容，而對於其不合法性，仍應澈底的指摘，不少假借。苟舊國會能自認其全體已經滿期而自己決定解散，定期改選後，再議憲法，上也。否則能以憲法內容之完善，補國會本身之瑕疵，於三讀會時將全案否決，另行草擬富於適應性及實行性之案，次也。若二俱不能，而但爲枝節的修改，希冀其爲統一之手段，則爲最下策；其結果非更釀成數年間之憲法鬭爭，則促成革命的新法統之成立耳。

以上爲關於中國制憲之意義，大抵已將一切謬見及愚所信以爲是之真見陳

明茲請於第二段再述說根據此種真見而來之理想的中國憲法之基礎

二 理想的中國憲法研究上之觀察點

中國制憲之意義如何及理想的中國憲法之性質如何，已如前述。次當考研者應爲用如何的觀察方法，始能獲得理想的中國憲法之問題。從來談中國制憲之人，對於此問題，過於輕視，往往不用科學的方法，從事推尋，而但持獨斷的態度；故其結論，最善者亦不過僅獲一部分的真理，而其不善者乃近於滑稽。吾人恆覩負有時望者，動輒曰某國某學者主張如何，故中國亦不得不如何，或某國憲法如何，故中國憲法亦宜如何，此皆未明研究理想的中國憲法時，依據科學的方法，應有如何的觀察點，及各種觀察點之輕重先後所致也。以我之見，理想的憲法之觀察點，應有五種，其輕重之序，應如左列：

(一) 從哲學的理想上觀察 茲所謂哲學，係指與政治相關之社會哲學，政

治哲學及法律哲學而言，與所謂純粹玄學無關。此種哲學的理想，與一切改造運動，相關極大，實可謂爲一切改造運動之根本，蓋改造運動而無哲理存乎其間，則不爲盲動，必爲一時的彌縫手段，斷不足當改造二字，亦斷不足以移易一世之心理，使其積極地贊同，或消極地不反對也。例如歐洲十八十九世紀之立憲運動，表面上雖爲反抗專制限制暴政之運動，而其裏面則有一種自由主義的社會哲學，個人本位的法律哲學，及人民總意的政治哲學，故能風靡全世界，使一世人心無論國君之良不良，國政之善不善，皆欲立憲政治之實現，而從來專制君主慣用有效之蠲賦，減刑式的仁惠政策，至是乃不能依舊奏效矣。大凡人類無論賢愚，其有意之行動在相當的範圍內，必以一定的理想爲標準；易詞言之，即必受理性之支配；故一切改造運動，必具有哲理的基礎，以滿足人類之理性，方能博得世人之信服，而使其改造方法發生適應性與可能性；否則難於實現，即能實現，亦必流爲形式的及表面的；例如辛亥革命，其實際的哲理上之基礎，不過僅有一民族主義，而

歐洲民治運動中所含之個人本位的種種哲學，不但爲當時社會上之重要階級所不了解，而且爲多數之革命實行家所未深悉，故革命運動之結果，僅足以推翻清廷，爲一種形式的革新，而不足以言社會生活之真正的改造也。我主張中國制憲之主要的意義，在改造中國之社會的生活，故亦主張中國之理想的憲法之研究第一當以哲學的理想爲觀察之起點，凡憲法上之重要事項，皆應先加以哲學的考察，必在哲學的考察上，確能有充分的理由之後，始爲其他方面的考察。非故爲迂遠之舉，誠以不如是則不足以移易社會之心理，而使憲法發生適應性與可能性也。但所謂哲學的理想，應以其理想本身，在理論上能圓滿無缺，使人信服者爲歸，而不當以國外學者或國內名人之所主張者爲本，自不待論。

(二) 從中國現狀上觀察 一切改造運動，必立脚於實際狀況之上，始能免踏空懸想不切實用之弊，因改造之觀念，本以舊物之存在爲前提，若憑空想像，則思案上之創造而已，非改造也。近世社會科學上所謂實際的理想主義之發生，蓋

亦以此。故研究理想的中國憲法之際，第二應從中國現狀上，考察關於憲法上重要事項之理想，對於中國現狀，是否於積極的方面有適應性，於消極的方面，無可能性。此亦非故爲迂徐遲回之舉，誠以一切理想，必須與事實相聯接，始有社會生活改造之可能也。

所謂現狀，涵義甚廣。依通常統計學上之分類言之，應分爲天然的環境與社會的環境二者。天然的環境之內，最重要者，爲地理的事情及人口的狀況。社會的環境之中，最重要者，爲國內及國際的政治狀況，經濟狀況，社會心理狀況，及文化狀況等。各種最重要的狀況之中，尚可細分，但在作通常的大體論之時，能從最重要的各種或數種狀況，觀察關於憲法上重要事項之理想足矣。

(三) 從中國政治經濟之趨勢及將來的推測上觀察 一切現狀，非一成不變者，故欲了解現狀之全體，非根據現在之情形，追索其過去的由來，以推測其將來不可。而現狀全體之了解，從實際的理想主義言之，實甚重要，因若僅觀現狀而

不顧其過去及將來，易詞言之，即其趨勢，則其關於現狀之考察，或將因現狀之一的時的偶然性之故，而發生錯誤也。故於觀察現狀之外，尚應從現狀之從前的趨勢及將來的推測，觀察關於憲法上重要事項之理想，以究其有無真正的適應性及可能性。惟現狀之中，有變動之度甚小，在短期間中之觀察，直可不必注意者；如地理的事情，人口的狀況及文化狀況等，即其適例；故應適用此種觀察點者；我以為僅有政治及經濟狀況二者，蓋二者之變動，俱甚迅速，欲了解其真相，非用統計的觀察法不可也。

(四) 從外國現例上觀察 我在上段雖指摘完全以外國現例爲中國憲法論根據者之不當，然外國現例之觀察，不但非絕對不可有，而且有時亦不爲無益。蓋各國聚處，氣息相通，而人類社會之富於模倣性，又本係天成，故一國之事例，往往足以影響他國之社會心理，而移易其適應上之環境。一國之事例，尚且如是，則多數國之事例之足以左右國際社會之狀況，更可想知；故外國現例的觀察，對於

窺測國際現狀之大勢上，實爲有意義之舉也。惟如前所述，須注意以此爲補充的觀察點則可，以此爲重要的或唯一的觀察點則不可也。

(五) 從外國前例上觀察 外國之現例，足以窺知國際現狀之大勢，而外國之前例，則足以知其事例之效果，二者之功用不同，故宜分別言之。在社會科學上，事例之因果關係，非常複雜，不同的原因往往發生同一的結果，不同的結果，亦往往發生於同一的原因；對因果關係之研究，甚爲困難，故欲依一國或數國之某種事例之實際的效果，斷定其事例之真正的價值，本不大可憑信。然社會科學上，因此外更無他法，足資實驗，故明知此法難於徵信，而亦不得不用之，以爲補助。憲法學爲社會科學之一，故亦可用此種觀察法，惟不可重視之耳。

從理想上言之，理想的中國憲法之研究，應作上述五種觀察點，依次觀察關於憲法上之重要事項，必每次俱能有滿足的結論，然後其事項始得謂爲有充分的存在理由。然此種具有充分的存在理由之事項，事實上不可多得，故吾人研究之

時，祇求其事項能在重要的觀察點上，有滿足的結論，即可以肯定之矣。

三 理想的中國憲法之基點

中國理想的憲法研究上之應有之觀察點既明，次當根據此種觀察點，進而研究理想的中國憲法之內容。憲法內容之研究，雖可依照普通憲法學上之順序，然我平素即主張普通憲法學上之順序及分類為失當，而且目前研究之問題，係包含憲法在內；從兩方面言之，俱以不依照普通順序為宜，故我將中國憲法上之重要事項，列舉十二項，作為理想的中國憲法之基點而研究之。十二項之中，又可依其重要之程度，分為四類：第一至第三為關於國體等根本問題者，第四至第七為關於政體者，第八至第十為關於政治方針者，第十一至第十二為關於其他者。茲依次述之如左：

- (一) 中國應為聯合的共和國 共和國係對君主國而言，聯合的國，係對單

一的國而言。我因中國人最喜望文生義，故平素對於名詞之使用，主張寧字繁而意明顯，不字簡而意曖昧。故民國二字，在將來之憲法上，應改爲共和國，以示公共之意。聯合的國與單一的國之分，在政治學及國法學上，異說甚多，我以爲應以在其國內僅有一個在憲法上具有獨立的決意權之公共團體者爲單一的國，有二個以上之此種團體者爲聯合的國。聯合的國，等於通常所謂聯邦國，但因中國人有望文生義之弊，故寧用聯合的國，以包含中國現有的普通省區（我認省在現行法上爲行政區劃）特別區及藩屬區於其中，而免發生邦與省是否同義等之爭論。聯合的國大體在實質上，亦即等於所謂聯省自治國，然因聯省與自治二字，在形式上，俱有與特別區及藩屬區之性質衝突之弊，故不用彼而用此。

中國從哲理上觀察何以應爲聯合的共和國？關於共和國，可以庶民主義（Democracy）之哲理，即「凡人類皆應自己作主爲自己利益而管理自己之事務」之哲理解釋之，不待深論。關於何以應爲聯合的國，異論甚多，但我則以爲最

衷於理者莫過於社會相互關係 (Social interdependence) 或社會連帶 (Social solidarity) 說。人類社會生活，在物質上及精神上俱立於互相依賴之關係；欲望愈多，文化愈進，則此種互相依賴之範圍亦愈廣；故人類依其滿欲求生之本能，從初民時代起，即互相團結而為種種聯合的組織。各種聯合的組織之大小，視其互相依賴之範圍之大小而定，而各有一定的行動之界限。小聯合的組織而希冀作大聯合的組織應作之行動，在純理上必苦力量不足，大聯合的組織而侵及小聯合的組織應作之行動範圍，必致注意不周，其狀恰與個人與團體間各有其本來的行動範圍者相似，故聯合組織，乃因社會連帶關係而生之當然的哲理，無可置疑也。

聯合的共和國由中國現狀上觀察之，是否可能關於共和國一點已不成問題，姑置不論。關於聯合的國，則由積極的方面言之，從地理的事情觀察，可以救因道路遼遠，不能運用庶民政治（例如國民投票）之弊；從人口觀察，則足免以八百羅

漢，代表四萬萬人之專擅不稱之弊；從國內政治觀察，則足除現在中央政治之麻木腫毒症，及地方武人橫梗於中央政府與人民之中間，上不能奉令承命，下不對人民負責之弊；（我所謂聯合的國家中，如後述係以各地方的統治團體，對人民負責，而中央的統治團體，則對各地方的統治團體負責，故在理論上可救上述之弊。）從經濟及財政觀察，則可救現今的中央財政無法整理（因在聯合的制度中，如後述，中央的支出，依縮小活動範圍之結果，應非常減少。）及各省武人因擴張武力，從經濟上侵略近隣（因在聯合的國家中，各地方的統治團體，依後述，應以經濟的自給，政治的自治為原則。）之弊。更由消極的方面言之，則除現今的國會及各省的太上督軍為擁護其自己利益計，對於聯合國必千方百計，設法阻撓外，其他實更無使聯合的國家變為不可能之事由；而國會之威信，已因第二次恢復而益減少，太上督軍之勢力，證以從來實例，畢竟無深固的根基，由下推之，不難傾覆，殆亦不足慮也。

從中國現狀言之，聯合的國家，雖有適應性及可能性，然尙宜從政治上及經濟上之趨勢觀察之。蓋現在的狀況，或係一時的變相，不足以資論斷，亦未可知也。中國政治上之自治及經濟上之自給，實爲起自太平軍興以後繼續至今之事實，此種趨勢，依時代之進展，而日益顯著，至今日而始成爲法制上之問題。吾人往往震於名詞之新奇，而目自給及自治爲新發生之現象，實則清末各省任意設卡收釐，就地籌款，舉辦所謂新政等，即不外乎經濟的自給；除重要官吏，由中央政府任命外，其他省政，中央殆不過問；亦不能過問，甚至中央與各國宣戰而兩江及閩廣一帶，可宣告中立等等事實，即不外乎政治的自治也。故聯合的國家，由中國政治及經濟之趨勢言之，亦應有適應性及可能性。

次從外國現例觀之，共和一層，亦不成問題，至於聯合的一層，則世界上現今之較大的聯合國爲英（英國在法律上雖號稱單一國，實際上則爲聯合國）美德俄四國，今僅以四國計之，其土地實占全世界百分之四十，其人口亦占百分之四

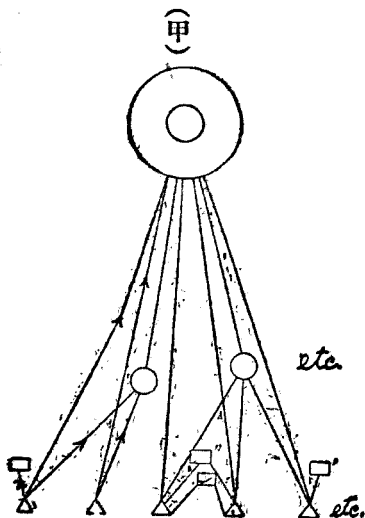
十餘；且合大小的聯合國，以數論之，亦屬不少；其中尤多新由單一國改變而成者；故由國際現狀之大勢上觀察，可謂聯合的制度為現世紀政治界之特色。

更從外國之前例觀之，共和一點無論矣，即就聯合的一點而言，如美如瑞如德，以聯合的制度立國者甚久。吾人雖不能指其確有某種長處，然亦不能謂其有某種短處，故聯合的制度，雖不能即謂為較良於單一的制度，然至少亦當與單一的制度，有同等的價值也。

以上從五種觀察點言之，中國之為聯合的國，俱宜加以肯定；從第一點言之，則中國應為聯合國，從第二第三點言之，則中國適於為聯合的國且富有可能性，從第四點言之，則合於現世界之大勢，從第五點言之，則聯合的制度，與單一的制度，有同一的價值。故中國之為聯合的共和國，實有充分的理由也。

著者附識：著者本主張由五種觀察點，觀察憲法上之一切問題，然未免過於累贅，恐使讀者生厭，故下述十一點，僅舉重要的觀察點，可以為肯定或否定之根據者言之，其他則從省略。

(二) 中國應為純以特定的獨立統治團體為直接的構成分子之聯合國家。上段已說明中國應為聯合的國家，然應為何種聯合的國家之問題尚未解決，故作為第二基點而研究之。聯合的國家之形式，以我所見從現今的實況言之，若從其直接的構成分子為標準可有三種，茲為避說明之煩，姑以圖形示之如左。

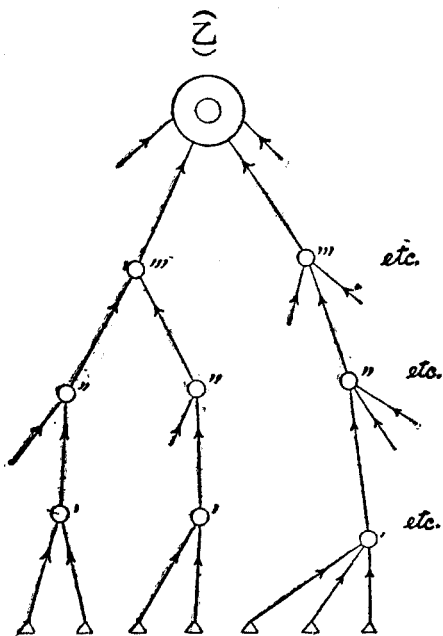


以△示個人，□示地方團體，○示各特定的獨立統治團體，◎示聯合的國家。又在↓首者示所構成，在箭尾者示構成分子。又↓即虛線之箭，表示構成分子與所構成者之關係，僅為事實的，尚未成法律的。

(甲)普通式即美瑞德等國所採，以個個人民及各特定的獨立統治團體（通常說聯邦制時，謂之各邦，但事實上邦以外之團體如自由市亦可為聯合國家之一分子，故各邦或各州或各國等字俱不妥）為其直接的構成分子者。

(乙)俄式即僅以各特定的獨立統治團體為聯合國家之直接的構成分子者。但於此應特別注意者為蘇維埃之性質及現今通常所謂地方團體之性質，因此二者實為現今的俄國式之組織，究竟為聯合的或單一的之標準也。聯合國家內之各組織單位的國與此等國內之地方自治團體，應如何區別之，此實一極複雜的問題，從來各學者所說極不一致；我對於此問題，亦有一獨特的見解，惟因其關係主權之學說，欲行說明，勢必連篇累牘而不能已，茲故略而不述，而但舉我之結論，則我主張在憲法或法律上，當決定其意思時，除依其自己之承諾外，不受在其領土外之其他人格者之命令強制者為國家，（包含市國、公國、侯國、王國、共和國等）否則為地方團體。更以簡單的語詞表示之，則國家

必具有(一)在法律的意義上獨立地決定其意思，(二)在法律上所受命令強制亦必由於其自己之承諾之二條件，而地方團體則否。今持此標準以觀蘇維

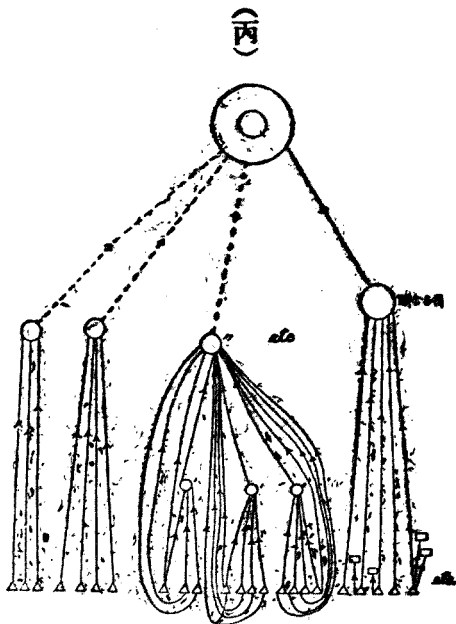


。前如他其，埃維蘇級各示表〇'' 〇'' 〇' 以

埃的聯合組織，則所謂各級蘇維埃者，實具有上述二條件而與普通的地方自治團體迥然不同；且即從蘇維埃制度本來之理論言之，其理想原亦在由下而上之聯合，而不在由上而下之統治。亦斷不能視下級蘇維埃為普通的地方自治團體也。世常有因俄現中央政府權力甚大之故，而目現今的俄國為單一之國家者（例如陳仲甫先生因贊成俄式政治而反對聯省自治說，殆即其一）。以我觀之，蓋一則誤解各級蘇維埃為普通地方自治團體，二則誤以為聯合的組織，必不能集權於中央，或中央集權，必不能為聯合的組織者也。又俄國現行憲法第二條明言其為聯合的國家，亦為俄國為聯合國家之最良的證據，特因其構成分子為各級蘇維埃而非國家，故僅能謂其為聯合的國家而不能謂其為由國家聯合而成之國家耳。

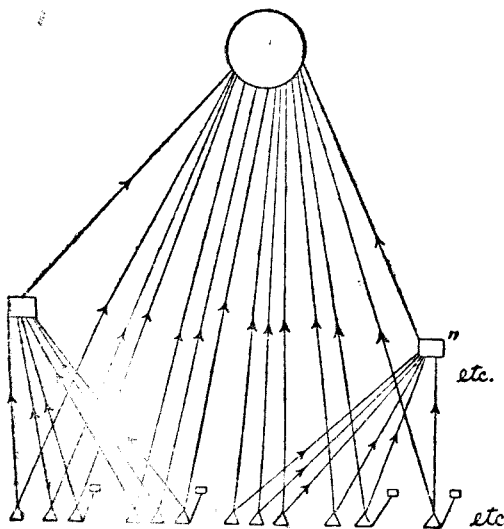
（丙）大英帝國式即法律上僅以聯合王國為直接的構成分子，而事實上則以各特定的獨立統治團體（如各自治殖民領地）為直接的構成分子者

以上三式，殆可包含現今的一切聯合組織。所謂為直接的構成分子者，係指聯合國家之決意機關之構成分子而言，例如在普通式聯合國家中，通常有上下兩



如其團統獨各下國|英|示○以
 前。他體，治立級之以帝|大|表○

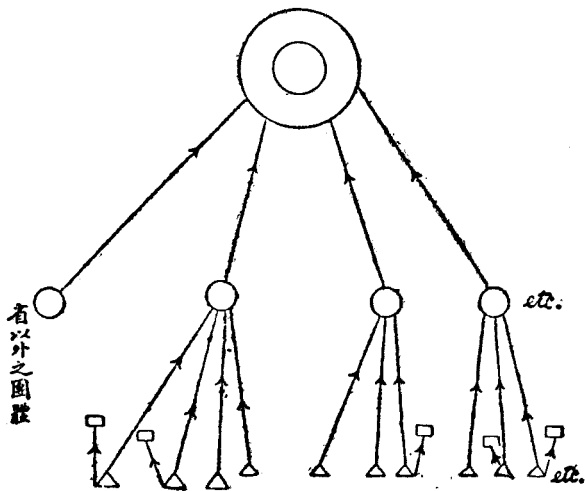
院，上院由代表各特定的統治團體之議員構成，下院係由代表人民之議員直接構成是也。然此等普通式的組織與有二院制之單一國較，除上院所代表之團體，一為地方自治團體，一為特定的獨立統治團體一點外，殆毫無區別，試觀下列圖形則自明矣。



圖成構之者制院二行之國一單

故若主張改中國現在的單一制爲普通式的聯合國家制，其事實甚細微，雖不能謂爲毫無改造之可能性，然其效有限則可斷言也。至應否或能否改爲俄式或英式，則亦非一言可決，茲爲節省篇幅計，姑置不論，而但言我之主張，則我以爲中國應爲純以特定獨立統治團體爲直接的構成分子之聯合國家，其圖形應如下：

至於此種主張之理由，仍可



用前述五種觀察點說明之。由哲理上關於聯合原則之理論觀之，普通式聯合組織中之下院，不但係二重代表，等於贅疣，且亦有以小主體侵大範圍之嫌，遠不如俄式之合理。然由第二第三種觀察點言之，則普通式固因中國地勢（土地廣闊，交通不便，選舉及其投票非常困難）人口（人口過衆，故下院議員一人所代表之人數過多）經濟（經濟需要，各處懸絕，若必以下院之多數決，決定經濟法規，實不公平不適宜）文化（理同上）等種種理由，不能有適應性及可能性，即俄式亦因現今中國新式的政治人才，人數有限，一般社會，缺乏新式自治之自覺及訓練，難於實行有效，若勉強行之，恐不流為極端專制，必且完全變為一盤散沙（因放任之，則縣鎮鄉村，必各發揮其部落性及相斫性，若干涉之，則必非趨於極端不可）。故我以為聯合國家之組織，可採用俄式之精神，以免普通式之弊，而聯合國家以下之特定獨立統治團體，則以人民為直接的構成單位，施行普通的民治，以救俄式之弊，庶幾兩得其當也。（但關於特別區及藩屬區得有例外。）次從第四第五

觀察點言之，此種主張雖不能有充足的積極的理由，然亦不能發見否認的理由，故此種主張，可謂甚有根據。

(三) 中國之聯合國家應以與國民經濟及國際政治有重要關係之事務爲權限，其他概歸特定的各統治團體（但特別區及藩屬區得屬例外）所謂與國民經濟有重要關係之事務，具體言之，爲郵電，國路，幣制，國境關稅，內國殖民五者。所謂與國際政治有關係者，爲普通外交，外債，及與現存外債有關係之事務。此二種類之事務，皆以有統一的辦法，集中的處理，及宏大的規模爲必要之條件，故宜作爲聯合國家之權限。此外如一般陸海軍，如一般法律等，通常皆以爲宜作聯合國家之權限者，我則以爲由現今的中國觀之，至少在二十年內，無專歸聯合國家管理之必要，故除去之。（依後述我主張常修正憲法，故關於此點可如此主張。且不歸聯合國家專管，非聯合國家完全不得管理之意，因聯合國家在上述的權限範圍內，固亦不妨自有法律及軍隊也。）我所謂國路，係包含鐵路及將來必須建

築之國有馬路而言，我所謂內國殖民，即指通常所謂蒙藏經營而言。我所謂以某事務為權限，非謂其事絕對不受拘束，例如外交上和戰或外債事務雖歸聯合國家管理，然其方法之要點，固可規定於國憲之中，使聯合國家，不得不受各特定的統治團體之一定的控制也。

第三基點之理由甚為明顯。由第一觀察點言之，則此種主張，不過第一基點之應用，苟第一基點在哲學的眼光上，有充分的理由，則第三基點亦不能不有充分的理由，故不必贅論。由第二第三觀察點言之，因屬於聯合國家權限之事務，皆惟於聯合國家為可能，而於各特定的獨立統治團體則不可能，故不惟足以救現今中央徒擁廣大的事權之虛名，濫設機關，虛糜人才浪費金錢之弊，而且足使各特定的獨立統治團體，一方面如其所願以獲擴張的權限，一方面又因權限之擴張，而在法律上負明白的責任，以塞現今徒知爭權而不思負責之弊竇，故甚富於適應性，及可能性。次由第四第五觀察點言之，亦不見有可否認之理由。總而觀之，則

第三基點，亦可謂具有充足的理由也。

(四) 中國國憲及一般省憲，皆不應具有過度的剛性而尤以省憲爲然。依上段所述中國理想的憲法應採用團體單位的聯合國家制，且聯合國家之權限，又限於微少的範圍，其他皆讓與其下之單位團體，故理想的中國憲法之研究範圍，當然必包含國憲及聯合單位團體之憲法二者，始能充分。然依現在之情形及要求觀之，聯合單位團體中，唯普通省區有制憲之需要及可能，故理想的憲法之研究，應限於國憲及省憲二者。此二者應具有剛性或柔性？實一重要之論題，茲作中國理想的憲法之第四基點而討論之。憲法之應爲剛性或爲柔性，要當視其適用地方之民性以爲定，民性富於保守者雖柔性憲法無傷，而偏於躁急者，則非剛性憲法不可，此乃一定之理，無容置議。然剛柔之中，亦有程度之分，故仍不能無問題。中國議制國憲者已十餘年，要求制省憲者亦已二三年，故中國之必需剛性憲法，斷不容疑，蓋制憲要求上之所謂憲法，若不指剛性憲法，則將失其意義也。然憲

法性過於剛，則往往使法意與社會之進步不能相應，其弊也，不釀成舞文弄法之現象，必惹起憲法之戰爭，且在理論上亦往往與現代的種種公民投票制度之精神相矛盾，故我爲以理想的中國憲法，應少帶剛性，使憲法之改正，易於實現，而關於省憲，尤見其然，蓋省政本不能如國政規模之遠大，應少有長久不變的組織及綱領；而且依後段所述，我本主張至少爲實地教育計，各省應實行各種公民投票的制度也。理想的憲法，概不宜有過度的剛性，故其規定之條款，亦宜簡明不宜過於繁瑣；剛柔與繁簡，根本上雖係二事，然實有相依爲用之性質，蓋富於剛性者，或宜於繁，以免發生憲法無規定時之紛糾（例如現行約法之無解散國會規定與民國三年以來之法統問題），而富於柔性者，自宜於簡，藉以收隨社會變遷而加修補之利益也。但簡明與不完備，又係二事，因簡明指條款之內容，不完備則指條款之有無也。

第四基點之主張，可由第一觀察點，以現代所謂社會目的法學派及自由法學

派之法理哲學維持之，從第二及第三觀察點言之，則可依中國現今在社會生活變動最烈之時代之事實，正認之，從第四及第五觀察點言之，則可依外國現行法多採用各種公民投票制及從前制定之成文憲法，漸多具文的規定之事實，贊成之。故第四基點，亦甚有存在理由。

(五) 中國國憲及省憲中俱應採一院制並規定議員召回制，其他各種公民投票制亦規定於省憲。關於國憲方面，已於第二基點之下，詳述聯合國國家應僅有一直接的構成分子之理由，易詞言之，即應僅有一院之理由，茲無須更述。關於省憲方面，我亦主張用一院制，其理由固緣一院制在單一國中較合於純理，亦緣我主張無論對於國會及省會俱行議員召回制，對於省憲且主張規定其他各種公民投票制，在理論上議員專制及輕率之弊，可以減少，故無須更設一院以相牽制也。所謂其他各種公民投票者，包括公民發議 (Initiative Populaire) 公民否決 (Veto populaire) 公民諮詢 (Referendum) 及公民探詢 (Plebiscite)

等而言；關於此等之解釋，茲若不暇論述，請閱拙著憲法學原理講義第三篇第二章。但各省議員會選舉法，可依地方情形斟酌定之，不宜畫一。

第五基點之主張，由第一觀察點言之，可依代表人同時祇能有一人，可委任代表即可撤回代表，及雖委代表，其本人意思依然存在等代表之法理說明之，由第二第三觀察點言之，則大可救民國以來國會及省會議員專恣輕率無法救濟之積弊，而且富有可能性，從第四第五觀察點言之，亦係合乎時代潮流，且經多數小國行之而見實效者，故第五基點，亦不爲無理由也。

(六) 國憲應採合權主義，省憲應採分權主義。茲所謂權之分合，係用三權分立之意，指各權之法律上的分立與否而言。依上述，聯合國家權限甚狹，其權限內事務，又多帶非統治的性質，在理論上，應少魚肉人民之弊，且依後述，我主張用行政委員制故無更使其權限分立（指法律上的分立，非指事務上的分立）之必要。若各省之權限，則不但範圍甚廣，而且多與人民有直接明顯的利害關係，故

宜採用所謂三權分立之精神，不但使有統治性質之立法，行政司法三權機關分立，而且使無統治性質之決意權及業務權（業務權包含所謂公企業權及公營造物經營權）獨立。我曾於省自治法理新論（見民國十年二三月北京晨報）之中，痛論現今國家中各種公權不分之弊，茲節錄其要點於下，以代第六基點之說明：

今日各種公權混合之弊及其救濟法 今日普通之學說爲三權分立（關於公權之分配）其實多數公共團體，因行政黨政治之結果，早已名不副實。假令三權真能分立，而其他各權（決意權，業務權等）之混合，亦恆足爲近代立憲政治失敗之原因。例如行政權之中，含有對外自主權（軍事權）實爲多數非國民的戰爭或內亂發生之根原。行政權之中，含有外交權，亦爲多數賣國行爲或利用外交權以獲得國內政權之行爲之根原。而行政權之中，含有業務權，尤爲近世官僚或政黨藉公營私暨阻害學術自由的進步之主因，在我國司法及會

計法規未能確行之處，弊乃益甚，試觀中央及各省之現狀，一爲握有經濟的支配權之行政大官，則私產或黨產必驟增至數十百萬元，此非必由於納賄收賂，抑經濟行政與經濟業務權集於同一機關有以致之也。假令財政部與代理金庫之銀行，或交通部與經營業務之路局，全然分離，吾人必且見後此財政交通當局之罪惡，較以前爲小也。次如制法權與代議權相合，則公共團體之法律，終鮮改良進步之望，因不但當議員者多缺乏制法的技術及學識，且議會亦往往因預算案及其他對行政機關議決案彈劾案等之故，費去全副精神，更無餘力以詳細討論法律案也。更次如最高司法官或司法的行政官由行政首長任命，亦恆有不能確保司法權獨立之虞，因行政首長大權在握，事實上固可設種種方法以侵害司法，雖有任期終身等法之保障，而終亦不免徒成具文也。欲除以上諸弊，惟有依公權之合理的分類，分散各種公權於各異之機關一法。

(七) 國憲中最高行政機關，應採由議會選舉之委員制，省憲中之各機關則

應以人民直選的單獨制爲原則，以由議會選舉之委員制爲例外。聯合國家之最高行政機關，採用由議會選舉之委員制，從消極方面言之，可救前述總統制在中國之各弊及府院相爭之諸弊，從積極的方面言之，可多容納專門人才，以期收效率增加之利益，且外國現例及前例皆足證明其有大效而無大害，故此種主張，實具有充足的理由。然若就省憲言之，則省之權限本極複雜，欲求政務之易舉，實以單獨制爲佳，且依前述，省應行各種公民投票制及分權制，故欲期一般的各高等機關位置之安固，應以由人民直接選舉爲佳，但關於特殊方面有非單獨式及民選制所能奏效者，如制法、學術等最高機關，則固不妨用由議會選舉之委員制也。

(八) 國憲及省憲俱應採用集產主義的精神，准由公共團體集中生產手段以謀產業之發達而緩和私人的內外資本主義所生之弊害。公共團體經營大規模的生產事業，由社會連帶說之哲理觀之，殆屬當然之事。即由中國現狀言之，

當此國外資本主義滔滔奔來之際，吾人若不謀所以抵禦之方，則數十年後，吾人殆非變為純粹的經濟上之被剝削階級不止。此非危言也，蓋外國人投資及尋覓銷場之心理固如是，而亦經濟學上資本之法則則然也。我對於此點，平素常嘆為病勢已深，無可救藥，唯有預測中國民族全數變為經濟的奴隸之日期，依國際的勞動團結之手段，為未雨綢繆之計，以期在既蹟之後，早日重起。但由盡人事以待天命之哲理言之，則鼓吹於憲法上規定由公共團體集中生產手段，自行開發產業，以為抵抗，亦未始非無法中之一法也。

(九) 省憲中應規定衛憲軍之設立及組織，國憲中亦應規定關於抽調各省衛憲軍，編練聯合衛憲軍之方法。現今國人皆痛恨軍閥及土匪兵之禍國殃民，而競主張裁兵，斯固有甚充足的理由，我亦表贊同之意。然處現今之世界實不可以有國而無兵，尤不可無能戰之兵，而在經濟上已無可救藥之中國尤不可以無具有實力之兵。故我雖贊成裁無用的土匪兵，而從政治上觀察，仍主張訓練可與

現世界上各國一般兵士對抗之兵，蓋不但兵不可終弭，而且欲消除或改良國內現在的土匪兵，亦非有可稱爲兵之兵不可也。我以爲從中國政治及經濟之現況及將來的推測考察之，各省省憲應規定衛憲軍之設立，其入隊者應以高小以上畢業者爲限，使受軍事教育及中等職業教育，期能打破現今以兵爲業之觀念及事實，以爲逐漸改良地步。此種軍隊，謂爲省防軍，則嫌義過於狹，謂爲國防軍，則又嫌過於寬泛，故寧謂爲衛憲軍，以期引起一般尊重憲法之念。國憲中亦應有抽調各省衛憲軍，編制聯合衛憲軍之規定，以期消滅現今各省兵士間之不良的感情。此種軍隊目前自可與現今的武人所有之兵士並存，且不妨做照從前綠營與新軍之關係，使其各有所司，蓋一則猛進的改革，往往發生阻礙，二則此種軍隊之目的，本在用於國際的勞動軍戰線成立之日，爲期尙早，爲數應多，現不必急急也。

(十) 高等學術機關須由國費或省費支持，且須使其獨立並應規定於國憲及省憲。此不但在學理上應如是，即從中國民族之將來言之，若不由學術上奮

發有爲，急起直追，則雖有極佳良而且多量的人力，及經濟力，恐亦將受他族的種種壓迫而終於不能生存，故高等學術之獎勵，我以為較初等教育之普及尤爲重要。

(十一) 基本的自由權應爲絕對的，且應規定於國憲。基本的自由權之重要，在現今殆已爲自明之理，無待深論。然返觀民國以來之實際情形，則此種自由權，雖載在約法，殆屬有名無實，且天壇憲法草案，乃至在名義上亦欲加以限制，可謂不鄭重之甚者矣。故今應仍使爲絕對的，並規定於國憲之中，以大其效力，且表示與全聯合國中之各區人民相共之意。

(十二) 國憲及省憲上應以明文規定婦女與男子有同等的公民權。此點在哲理的觀察點上，固爲不待論之事，即在第二第三第四第五各觀察點上，亦當然有充分的理由，國內賢達，已經公認，不須我贅言也。

以上十二點爲理想的中國憲法之基點，以此爲基礎，而施以立法的技巧，則可

得具體的憲法條文。

四 具體的國憲提案（缺）

五 具體的省憲提案（缺）

