

中華民國十四年一月

# 善後勿議

阜甯 陳海臣稿

# 善後芻議目錄

## 緒言

### 第一章 國民會議組織

一 限制選舉制 二

二 職業代表制 六

三 法團代表制 六

### 第二章 改革軍制問題

一 治本（兵制，國防，） 八

二 治標（裁減，分治，） 一六

第三章 整理財政問題 三一

一 緩治（劃分統系，改良稅制，）

二 急治（縮減軍費，整理債務，） 三八

# 善後芻議

阜甯陳海臣稿

## 緒言

善後會議爲奠定國是解決政局必經之階級將來是否舉國參加抑或仿照費府成例由多數贊成省首先履行雖在不可知之列要不失爲民國以來解決內政之一大會議可斷言也按該條例揭擬大綱有三一國民會議組織二改革軍制問題三整理財政問題是也茲三者均關國家根本大計不學如海臣烏足以論此雖然天下興亡匹夫有責狂夫之言聖人擇焉竊不自揣遠稽成規近察世變勉爲芻議三章聊抒芹獻之誠敬備芻蕘之采

## 第一章 國民會議組織

法國革命組織執政政府（採委員制）召集三民會議美國獨立先開政治會議（與今之善後會議性質相同）旋召國民會議我國當革命告成光復漢土亦取法先進諸邦而有臨時參議院之組織其程序容或稍殊職權間未一致然新造之邦類以民意爲基礎無中無外容有二理自曹氏賄選國法蕩然執政抱改革決心當更新之局步武華盛頓之成規

先開善後會議謀統一大綱續開國民會議定主權根本偉哉謀國之遠略也將來此國民會議是否即爲國會化身抑爲過渡辦法或爲國會外第二機關其職權何若議案何若皆待該會本身之決定姑不具論現唯就其組織方法爲善後會議中心問題者臚述之

國民會議由何方產出用何法產出乎要而言之不出三種其一以限制選舉爲標準（如教育財產資格）用間接的或直接的投票方法而產出之其二以職業團體爲標準用統系的直接的投票方法而產出之其三以法定團體爲標準用統系的直接的投票方法而產出之第一種制度十四年來屢經試驗僅直接的投票法上年雖有其規定尙未見諸實行第二種制度係醉心蘇俄職業組合制度所主張其理論甚新特產出較爲繁難第三種制度即年來各省自治會議所擬採用而未果行者我國疆域遼闊法制凌夷戶口無翔實調查國民乏政治訓練每屆辦理選舉恒憑買賣式委任式掠奪式而攫得之本無所謂民意再按法理而論選舉代表屬諸立法範圍辦理屬諸行政範圍監督則屬諸司法範圍三權同時活動不容偏倚其間而近數年來舉凡選政全由行政一面把持司法官廳如韓如龔從未實行監督無惑乎產出之代表一屆不如一屆也可知從前限制選舉制度已不足

恃彼施諸普通國會猶可諉爲不得已而用之若重施之於國民會議殊無根據價值使將來召集正式國會或須仍沿此制果爾則同一產出方法用此二重會議胡爲哉我國以農立國現在產業狀況彷彿歐洲十八世紀時代工商各業尙未發展鄉村農氓安土重遷老死不相往來散處各勞工亦祇知機械的操作向無合作思想彼德俄諸邦所謂工場職業團體以我國現狀觀察距離尙遠（上年某共產黨在上海極力運動奈彼輩多入清洪幫刺花黨別無信仰）卽讓百步言此輩能組織團體選出代表與議會然利害相反閥門必烈蓋就職業本體而論亦有不互相能之處（如重農重商以及勞工神聖）況並此組織程度而亦未能故今之認爲公平且具有可能性者唯有法團選出代表爲最合格舉其利益約有三種

一 可促進國家之統一 各法團之在地方具有無限之潛勢力如罷市罷工罷稅罷學小之足以掀動秩序大之足以左右政潮國家而有此也雖屬不祥然亦見勢力之不可侮矣今能集合此等各小勢力而爲一大團體開誠布公討論國是必能浹洽輿情效收摺臂其傳播力量如何請以機器譬喻國民會議之議決猶蒸汽機也各處法團之響

應猶發動機也附麗於茲各份子之奉行猶作業機也夫機器作用如何敏捷組織如何完備國人已知之矣而獨於有意識之法團代表制度反尙懵然耶故由法團代表組織會議能使中央號令行於天下而收統一之效

一 可保持政治上平穩 法國革命風潮震撼世界流血慘劇濺染史乘者說者謂爲國會少壯派議員驅於感情騖爲理想所致我國十四年來政變已非一次究其實無一不與議會有關而代表諸君子每因利害相反醞釀政潮崇尙感情罔恤國難往事昭然無可諱飾反之由各法團選出代表既少黨派偏見復有責任感覺其來也啣有使命其去也亦有報稱原屬從事職業地方推重之人自少我躬不閱遑恤我後之見其主張之穩健職守之森嚴與近代所謂撤回權提案權雖未明白規定而精神實已寓於其間尙何挑撥政潮逞私害公以國爲殉之理

一 可減少行政上困難 歷屆辦理選舉必需一種巨大支出同時各黨各派亦力謀補助百計搜羅累及國家良非淺鮮矧調查非數月弗竣選舉須累年告成當此國本飄搖喁喁望治之秋猶復瞻顧徘徊坐失改造機會匪惟有戾當局之初心且予海內以口

實造始雖微影響極鉅倘由各地法團舉出代表則以上困難均

而解矣

法團代表制其利益既如前所述然究以如何標準而分配之現代通論主張如下 甲

各省區議會若干人 乙 各省區縣教育聯會若干人 丙 各省區縣農會聯會若干

人 丁 各省區縣商會聯會若干人 戊 各省區縣聯會若干人 己 各省區律師

公會若干人 庚 銀行公會若干人 於茲不可不注意者此處所謂各省區議會及

各省區縣聯會係指將來新選出者而言非指現在而言蓋各省議會早已滿期其認爲延長者係根據國會所議決爲實行賄憲地步今國會本身延期已不成問題省會自無從附麗至各省區縣會姑無論省自爲法已在若存若亡之列其延期理由亦多根據省會所議決事同一律理無苟延此固當然解釋因誤會者多（前某省議會尙欲申請開會又某國議員尙上書執政以現省議會爲解決時局重心）故不憚辭而闢之若謂改選時不及待不妨因陋就簡然此爲便宜行事之政治論而非余法律論者所敢知矣此外青海蒙藏情形特別法團尙未普遍應依向例推選代表與會以昭統一又華僑身寄外邦心存祖國亦應准推代表列席以廣勞徠若夫各省專門以上學校處高等智識階級居指導社會地位

不可不使之參加會議者其理由有二第一現代資本階級跋扈非常幾有左右政潮控制各界之勢然壓力愈大反動力亦愈高寢淫日久必掀動社會秩序惹起政治風雲兩走極端絕非良好現象我國產業幼稚雖尚未感此痛苦但無產階級逐漸覺悟視彼貨取之議員有產之代表不能爲其主張利益勢必有人焉起而煽動代鳴不平縱云無害亦多枝節惟智識階級無權無勇對於兩方之要求能下公平之判斷各國稱此爲調和階級良有以也第二年來政教兩界頗缺諒解當局視教育如贅旒學界以官廳爲怨府互相排斥互甘暴棄以致士風日下政品愈卑如能仿各國大學選舉之先例復宗邦選賢與能之良規予專門以上學校選出代表機會必能通力合作斐然可觀也故鄙主張國民會議代表以法團產出爲原則其他產出爲例外爰列舉如次

一 各省區議會若干人

一 各省區縣會聯會若干人

一 各省區縣教育聯會若干人

一 各省區縣商會聯會若干人

- 一 各省區縣農會聯會若干人
- 一 各省區律師公會若干人
- 一 全國銀行公會若干人
- 一 各省區專門以上學校聯會若干人
- 一 青海蒙藏若干人
- 一 華僑聯會若干人

## 第二章 改革軍制問題

前清末季規定全國陸軍爲二十六鎮民國初年臨時參議院議定全國軍額爲五十師團八年上海和會主張全國師旅以五十師人數爲標準同年國會預算核減軍費二成各疆吏更大加贊成紛紛以裁兵爲請自庚申變後海宇分崩各省擁兵自雄不復能爲制止矣據上年黃膺白君言有名籍可稽者已在百萬以上奉直戰後互相增加甲子一役迭爲消長迨至現在至少亦在百二十萬以上以有限之民財供無窮之軍費實業無由興教育無由辦甚至一切民政措施無不唯軍人馬首是瞻長此以往國將不國故改革之方刻不容緩

也曠覽大勢豫察將來擬分爲治本治標兩種辦法

第一 治本 治本之道千經萬緯茲僅就兵制國防大者言之

一 兵制 改革軍制問題首須討論者爲徵兵制傭兵制良否是也主張傭兵制者謂徵兵制強使有業國民應徵入伍限期服役曠職費時現歐西人民對於徵兵制加以非難者此也古昔徵兵必在國家多事之秋若平日無事斷無強入行伍長年服役之制蓋此反乎自由主義故英美諸國多不採之主張徵兵制者謂兵役係一種義務無問貧富貴賤須一律平等若者負義務而無權利若者享權利而無義務其不公平孰甚自兵農制廢招募代興 李林甫奏請募兵釀方鎮之禍（詳）詳 齊雜進宣力難期且動舉公養之國軍而爲一人之私產清之湘軍淮軍與近代所謂大○○主義均其特徵此偏狹的趨勢實傭兵制階之厲也彼德瑞徵兵更番退補選拔精良以國事爲前提絕無如此之現象抑國家養兵所以禦侮彼東鄰日本軍費占全預算四分一養兵二三十萬一旦戰事發生赴前線者可得六十萬人反觀我國軍費幾占全預算三分二平時養兵百萬而第一次會戰者能有幾人實則四人之費不得一人之用設有緩急何以濟其後乎此又傭兵制不若徵兵制之一證也

按此兩說言各成理惟溯諸歷史徵諸現在兼顧未來我國應採徵兵制較為有益此有識者所同認也試擬其略如左

甲 編制 歐洲各國人口少而軍額多故退伍期恒長我國人口多無一在鄉兵士故退伍期宜短匪特減少曠業之弊且於短期間內可得多數訓練之軍人根據此理爲下之編制

子 幹部軍組織 數定二十萬於每次徵募時預備三倍人數挑選其中優秀者充之以二年爲退伍期每年可得退伍軍十萬人此幹部軍須分駐各要塞爲各軍之模範（與德制略同）

丑 國民軍組織 數定二十萬以一年爲退伍期（與瑞制略同）每年可得退伍軍二十萬人此國民軍須分駐各區以備非常

寅 服役種別 仿古制凡中上人家丁口較夥者二抽一五抽二除續備後備外而常備現役可分爲兵役工役兩種以健全者充兵役非然者充工役服工役者遇有戰事仍改充兵役但有廢疾及其他特別情形者（如納兵役代償稅等）可以免役

按前編制年可得退伍軍三十萬人行之十年可得三百萬人雖每年四十萬常備兵數較之英三十五美二十五萬似覺不少然按國防分配此數絕不爲多查歐洲各國每年入伍兵對於總國民數由千分二零六至五零九我只千分之一耳再就每人年須四百元而論（以訓練及演習保持費爲多兵工廠費次之陸軍行政費又次之餘不具列）不過共擔一億六千萬元亦只每人四角較他國固不及視我國現在軍費更爲減少

乙 教育 國家強弱恒視軍制良否以爲衡而軍制良否尤視教育如何以爲斷通常談教育者每分爲體智德三種而軍事教育亦殆無不然先言體育軍事行動電掣風馳萬苦千辛一生九死爲軍人者苟無堅凝骨幹雄毅氣魄斷難勝此艱鉅次言智育兵器進步戰術改良當軍事變幻羣情惶惑之際苟無明敏判斷必不能隨機應變敵致果次言德育身體雖強而無爭先禦侮之思者無益也識雖明敏而無同仇敵愾之志無益也當此艱難之會交綏之間非平日培養有素臨時誓死報國者不足爲國家之干城也茲三者均須於國民教育時代加以注意昔普法戰後俾士麥歸功於小學校洵有由也近代瑞士法律規定國民十歲至十四歲時從事體育操練以爲服兵役之準備十五至二

十歲時入新兵學校繼續操練加入演習我國荷師其意將營中一年或二年之教育分配於十歲十八歲之間以與學校教育夾輔而行其有不能在學校教授課目則在新兵學校授之此所謂一舉兩得事半功倍矣至軍官之培養應注重常識造成一德一心之國士斷不能此疆彼域而爲偏陂機械之人才否則對外不足內爭將永無已時也

二 國防 國防意義有二卽國內國防與國疆國防是也國內國防屬於域內治安問題普通所謂國防重指國疆國防而言耳細別之有海防陸防空防三種海防陸防固須因地制宜而空防一端尤爲現代所不能忽視以我國國土之形狀言略成圓形故國疆國防可從四方面觀察之

甲 東疆 東疆多屬海岸如渤海旅順威海衛等處屬於太平洋沿岸膠州灣楊子江舟山羣島等處屬於東海沿岸沙埋港廈門珠江等處屬於閩粵沿岸凡此各處在戰略上觀之各有輕重不同然一方失據則全國動搖且其中有爲外國所租借者一旦釁起彼必先輸兵力以爲戰備此則不可不注意及之

乙 南疆 南疆近接法領安南英領緬甸印度等處其中西兩部有喜馬拉亞及雪山

諸山脈東南兩部有露結山尼亞恩山諸山脈形勢天然防守似易但法領安南其侵入桂滇鐵路將直搗省垣致我內地與雲南交通竟須通過彼國領土僅此一點亦危險萬分

丙 北疆 北疆自唐努烏梁海北端經土謝圖汗及車臣汗北境更至黑省北端至吉省最北端與黑龍江合流處以薩彥肯特諸山脈內外興安嶺及黑龍阿爾兩河爲界與俄西伯利亞接壤曠山遍野交通梗塞惟彼西伯利亞鐵路則沿我北疆東清鐵路亦橫斷吉黑兩省一旦有事我必受脅威不小

丁 西北疆 此與西藏及俄境接壤內有阿爾泰喜馬拉亞諸山脈以爲天然境界苟各國競爭不烈自無大虞惟俄領中亞細亞鐵路已達我國疆若蒙古有事此處已不復安靜如前

按前列形勢東疆方面非擴充海軍力量至四十萬噸不足以資防守何以言之蓋他國襲我海軍力能達四十萬噸以上耳然此造艦經費至少需六萬萬元十年以內未易言此惟有趕築鐵路以陸軍鎮守南疆方面宜收拾西藏充實陸軍築粵漢川滇鐵路至南甯雲南

省城爲止北疆方面宜充實陸軍築承德至齊齊哈爾等處鐵路以資聯絡西北疆方面宜採屯田築鐵路擴充軍備以足與對方頡頏爲度陸防海防旣須量力妥爲佈置然漠視空防仍不足以固吾圉雖經費支絀人材闕少不能與列國爭霸（前年調查英飛機一千餘架美七百架日百餘架指軍用而言）但海陸要塞之區均應添設航空隊以備不虞若夫軍力之配置防地之劃分昔有主張改全國爲九大軍區者以奉吉黑歸綏熱河爲一區陝甘爲一區浙閩爲一區蘇皖贛爲一區兩湖爲一區兩廣爲一區滇川爲一區新疆伊犁青海爲一區每區置都督府以四十八師配合凡區頗有如火如荼之勢但將內地各省包括在內對於蒙疆不聞有何種計劃謂爲分配均勻則可謂有邊防作用則猶未也鄙擬就舊有各區（如奉，吉，黑，蒙，察，綏，熱，新，青，藏，川邊，川，滇，黔，粵，桂，閩，浙，湘，鄂，贛，皖，蘇，豫，甘，陝，晉，直，魯，）分爲三十個駐防區每駐防區置鎮守使一人每人統率國軍一混成旅以上但邊疆國防較內地情勢略殊各國均置有總督軍長等名目以統馭其間蓋邊陲含有對外關係非知兵大員不能從容坐鎮措置裕如職是之故我國各駐防區應增劃邊防區域如次

奉吉黑一區 駐軍六混成旅

蒙古一區 察綏熱三區附屬 駐軍七混成旅

新疆青海一區 駐軍五混成旅

西藏川邊一區 駐軍四混成旅

滇南一區 駐軍三混成旅

閩粵一區 駐軍五混成旅

蘇浙一區 駐軍六混成旅

直魯一區 駐軍六混成旅

以上八區共駐國軍四十二混成旅假定一混成旅爲七千人共爲二十九萬四千人每區置軍長一人直隸陸軍部統率該區軍政事宜除此八區外其餘內地駐防區如次

黔省防區 駐軍一混成旅

桂省防區 駐軍二混成旅

川省防區 駐軍一混成旅

湘省防區 駐軍一混成旅

鄂省防區 駐軍二混成旅

贛省防區 駐軍二混成旅

皖省防區 駐軍二混成旅

豫省防區 駐軍一混成旅

陝省防區 駐軍一混成旅

晉省防區 駐軍一混成旅

甘省防區 駐軍一混成旅

以上十一防區共駐國軍十五混成旅按一混成旅七千人計算共爲十萬五千餘人每區置鎮守使一人直隸陸軍部擔任該區防務事宜但此內地防區鎮守使與邊防區域鎮守使駐防雖同一而職權稍異蓋在彼尙受軍長之節制而此則直隸於中央也或謂據陸軍大學計劃我國陸軍兵額按日俄之兵力及政略決定之至少應練野戰軍七十師方足抗衡今減爲四十萬毋乃泰少改師制爲混成旅毋乃過弱是不然我國現時政策祇在守而