

中華民國史事紀要

(初稿)

—— 中華民國三年（一九一四）七月 ——

中華民國史事紀要

(初稿)

前言

中國近代歷史之急劇演變，起於西方列強勢力之入侵，其著者：首為清道光二十年（一八四〇）之鴉片戰爭，清廷被迫與英人簽訂南京條約（一八四二），開不平等條約之端。繼而為咸豐八年（一八五八）英法聯軍之役，京師淪陷，清廷復與英法締結北京條約（一八六〇），喪權辱國，日益加深。再而為光緒十年（一八八四）中法之役，藩籬安南因之斷送。

其尤著者：光緒二十年、甲午（一八九四）發生第一次中日戰爭，由於中國之戰敗，造成日本之興起，其影響之重大，實為中國近代史上最顯著之分水嶺。蓋在此以前，中國所蒙受之創痛雖鉅，然尚不足以制中國於死命，迨日本以廣被中國文化之薰陶，突起於亞洲之近鄰，竟為西方帝國主義者張其勢破以凌中國，於是，國勢乃益以不振而日危矣！

就國內情勢言：自甲午我國戰敗之後，國勢固日益陷危，然在民族自覺與自救運動方面，反而日益蓬勃壯大，匯成為救亡圖存奮發自強之洪流。當此之際，憂時之士，無分朝野，競起而尋求救亡圖存之道，初由摸索追求，進而立說號召。舉其大者：其一、仍寄望於清廷之振作有為，欲以緩進改良手段，引導其走上自強維新之途徑。其二、認定清廷之腐敗已不可救藥，斷然採取急進革命路線，欲使根本改造，以達成推翻專制建立民國之偉業。戊戌政變（一八九八）與庚子義和團事件（一九〇〇）相繼發生後，清廷之頹預無能，盡暴露於世界，改良派勢力乃因之衰頹，而希望幾絕；國父孫先生文所創立以救中國、救世界為中心之三民主義及其所領導之國民革命運動，乃隨時勢之演進，而成為中華民族自立自強、救人救世之主要力量。推翻專制，建立中

華民國之偉業，首於辛亥八月十九日（一九一一年十月十日）武昌起義獲得成功。國父有言：「中國之革命發軔於甲午，盛於庚子以後，而成於辛亥。」蓋指此一史實也。

當甲午中日戰爭中國節節失敗之時，國父領導之第一個革命團體——興中會，於同年十月二十七日（十一月二十四日）成立於檀香山。此一革命團體成立之主因與宗旨：一為外患之杜絕，二為內政之改造；故在興中會宣言中，乃揭示此兩要義以為革命之標的。首謂：「中國積弱非一日矣！上則因循苟且，粉飾虛張，下則蒙昧無知，鮮能遠慮。近之辱國喪師，強藩壓境，堂堂華夏，不齒於鄰邦，文物冠裳，被輕於異族。有志之士，能無撫膺？」在入會誓詞中復標明：「驅除韃虜，恢復中華，創立合衆政府」三大綱，是興中會於成立之始，即已明揭中國近代國民革命之目的，在求民族之自由獨立與民主共和政體之創建矣。

翌年乙未、光緒二十一年（一八九五）九月九日，第一次革命起義於廣州，距離興中會成立未及一載，距離中國因戰敗簽訂馬關條約而割讓臺、澎，為時僅逾五月，其時日之相連與吻合，證明中國革命之加速進行，不僅與甲午之戰息息相關，而臺、澎之割讓於日本，實為促成廣州第一次革命起義之重要因素。此役雖然失敗，實開革命黨人壯烈犧牲之先驅，促進中國國民革命運動之加速發展。乙未首義後三年，即清光緒二十四年（一八九八）春，興中會第二個支會繼日本橫濱支會之後成立於臺北；又過二年，即清光緒二十六年（一九〇〇）庚子，國父親自來臺策畫第二次革命起義——惠州之役，其時臺灣雖為日本所據，而臺胞嚮往革命，希冀祖國之復興；進而謀臺灣光復之志節，實已昭昭在人耳目。蓋臺灣之命運實與革命之前途連為一體。惟國民革命之成功，而後乃有臺灣光復之可期。是故臺灣志士自庚子以後，或參與革命組織，返回祖國獻身

於革命行列；或發動武裝抗日，與祖國革命作桴鼓之相應；或從事社會及民權運動，以發揚民族自救之精神。雖努力之方式不同，而奮鬥之目標則一，是臺灣與國民革命關係之密切，有如血肉之相連，首腦之不可分，固史實昭然矣。

就對外關係言：由於甲午戰爭中國之失敗，馬關條約之簽訂，臺、澎因以喪失，繼之以列強在華港澳之租借，與勢力範圍之劃分，以及不平等條約束縛之加深，瓜分亡國之禍更迫於眉睫。在此時期，中國所賴以苟延殘喘者，乃因列強之角逐競爭，矛盾衝突，利害各異，危機四伏，遂以門戶開放，利益均霑，作一時之調和，形成列強在華之均勢，始得到短暫維持之局。固非清廷之能警惕自強，有以禦之也。至民國三年（一九一四）第一次世界大戰爆發，西方列強無暇東顧，日本乃得乘時以逞，一躍而成爲獨霸中國之局面。

日本於取得獨霸中國地位之後，一面利用我國內軍閥之割據，以助長戰亂，而遂其「分而治之」之陰謀；一面復阻撓我國革命勢力之興起，以達成其：欲稱霸世界，必先侵佔亞洲，欲侵佔亞洲，必先吞滅中國之企圖。卒致演變成民國二十年（一九三一）「九一八」事變，與二十六年（一九三七）「七七」事變以後之第二次日本侵華戰爭。由於我全國軍民在總統蔣先生中正卓越領導之下，堅苦奮鬥，不屈不撓，以及民族精神與文化潛力之高度發揮，中日兩國局部之戰，卒擴大而與第二次世界大戰相結合。歷時八年，犧牲慘重，終於達成民國三十四年（一九四五）之最後勝利。日本因戰敗而無條件投降，中國於五十年前甲午戰敗所割讓於日本之臺灣、澎湖，乃重歸於祖國之版圖。惜我國於抗戰勝利之後，爲國際共黨所乘，大陸因以沉淪，七億以上之同胞被陷於鐵幕之內，慘遭迫害屠殺，如水益深，如火益烈，呻吟待救，舉世同憤。而歷史文化之

備受摧殘，實為數千年來民族未有之浩劫！所幸臺、澎與大陸邊緣之金門、馬祖，於歷史厄運與挑戰困境之中，屹然矗立，成為今日光芒萬丈，保衛自由之燈塔，莫立中華民族復興重建之基石。

溯自甲午以還，此一近八十年歷史演變，國民革命運動奮鬥之歷程，舉其要者：在辛亥以前為民主共和與專制政體之鬥爭，辛亥以後初為對帝制餘孽、軍閥割據，危害國民之鬥爭；繼而為對國內軍閥與帝國主義者相勾結以危害國家之獨立與生存之鬥爭。歷經民國二年二次革命之役，民國四年討伐袁世凱背叛民國、帝制自為之役，民國六年以至民國十二年護法之役，民國十五年至民國十七年北伐、統一之役，民國二十六年至三十四年對日抗戰之役，以及抗戰勝利後，共黨禍國，大陸同胞急待解救等。其間雖歷經盛衰起伏，艱苦挫敗，然艱苦與挫敗乃一時之現象，固未能阻止革命建國運動之邁進與蓬勃發展也。綜其關鍵所在，其為思潮之衝擊，或為世變之循環，而未可測量歟？！自古以來，每一民族之興衰，必有所由：其衰也，往往失之於可興可為之時；其興也，往往成之於多難困厄之中。瞻望今後我國歷史之發展，中華民族其亦於大挫大痛之後，由磨礱而愈進於光明，由精益而更趨於完美乎？

中華民國史事紀要之編纂，其目的在提供史料，便利研究，並先刊行初稿，廣徵意見，期能逐步增訂，成為一部完整之中華民國編年史。自興中會成立之年至辛亥革命為前篇，民國元年以後為正篇，分年編訂，次第發行，昔人有言：「欲亡其國者，必先亡其史。」故「歷史不滅、民族永生」，爰刊斯編，以期發揚中華文化大國之光輝，莫立中華民國國基於永固。

本編特以甲午年為前篇之始。

凡 例

一、「中華民國史事紀要」編纂之目的，要在提供史料，便利研究。並先刊行初稿，廣徵意見，期能逐步增訂，成為一部完整之中華民國編年史。

二、本書記事以革命建國為緒統。中華民國乃由國民革命而創立，而民國之根本在開國時臨時參議院制定之中華民國臨時約法，故凡違反國民革命之目標及臨時約法之政權，則以事實政府視之，冠以地方名稱，如北伐統一前之「北京政府」是。至破壞民國政府正統之偽政權與叛亂組織，則冠以偽或逆字，以重法統。

三、本書記事，始自甲午（清光緒二十年，西元一八九四年）國父初創興中會於檀香山，迄於今茲；而以中華民國之建立為分際，分「前篇」、「正篇」兩部分：自興中會成立至辛亥革命爆發（一九一一年）為前篇，民國元年以後為正篇。分年編次，以次發行。舉凡有關政治、法制、經濟、外交、國防、邊事、社會、文化、教育、科學、藝術、體育等各方面之重要建置、活動、成就與變革，無不廣事蒐羅，審慎考釋，以求其備，而存其真。

四、本書紀年以中華民國正朔為標準。中華民國建元以前稱「中華民國紀元前」，並註以清代年號及西曆；其月日則先列當時之陰曆，再附註西曆。至中華民國建元後，則於民國紀元以下，繫以西曆。但如外交事件涉及俄、日等國曆法時，當附以該國年曆。

五、本書採綱目體裁，以綱統目。綱文標題宜重精當，目文敘事力求完整。融紀事本末於編年之中，冀能執簡馭繁，綱舉目張。

六、引用原始文件及他人著述時，均加引號，以資識別，並附註釋，志其來源。惟原文過長，須加節略，無法使用直接引號時，採綜合敘述方式，仍附小註。如記事有作補充說明之必要時，得於正文後附加編者按語。

七、本書記事，力求完備。本兼容並蓄之原則，遇有不同文件或著述，所記事實有歧異時，酌予

並存，或列入附註，以備考訂，惟文獻及著述文字與正式公布之官文書有別者，悉以官書文字為準。必要時，採錄有關文獻或專著，列為附錄，以資參證。

八、同一日內記事順序，除具有特殊重大意義之事件列為首條外，一般事件採先中央而後地方之次序。國父孫中山先生為中華民國之創立者，光被四表，功垂萬世，報本追遠，自應表示尊崇，故首列其生平重大事蹟。次為國家元首、副元首，次為中央政府政令，次為全國性政團、社團及社會文化動態，次為各省市政令及特殊舉措。

九、所舉人名，以稱其本名為原則，儘量避免稱號或字。惟引文內之人名，宜悉依其舊。如有雖具本名而後以字行者（如朱大符，字執信，後以字行），則於其初次出現時提及本名，後均記其字。如係外國人名、地名之譯名，宜力求統一，並於譯名下加註原文，以資查證。其見於引文中者，則以保持其原譯為原則。

十、敘及某人職稱時，依其當時所居之職稱為準。如辛亥革命爆發，黃興督師漢陽時，稱民軍總司令，民元南京臨時政府成立後，則稱陸軍總長。如同為一人於同一年月內居數種不同職務時，則取其與敘事有直接關係之職稱。如總統蔣公在抗戰初期同時擔任軍事委員會委員長及行政院院長兩職，如記事與軍事委員會有直接關係者，宜稱蔣委員長；與行政院有直接關係者，宜稱蔣院長。

十一、本書所用史料，以國史館及中國國民黨中央黨史委員會度藏之原始檔案、文件、公報及其他公文書為主，間採當時之報章、雜誌及專家著述。凡政治用語及黨派系列之名稱，皆依照原件，不加更改，以存史實。

十二、本書內容廣泛，卷帙亦夥，自難於短時間內所能完成。且因大陸淪陷，檔案文獻遺失尚多，亟待增補。倉卒成編，闕誤必多。務請專家學者，各方賢達，惠予指正，提供卓見，俾得據以修正。

中華民國史事紀要（初稿）

中華民國三年（西曆一九一四年）

七月

一日 北京政府袁大總統令各省都督現經裁撤改為將軍（註一），所有系統權限，仍適用前制定之各省軍政民政長官管轄軍隊權限條例。（註二）

北京政府核定本年十六省概算。（註三）

我國辦理預算，始自清末宣統三年之預算案，然不幾革命軍起，清室遽亡，預算案不復有遵循之力。民國肇造，政府初興，即皇皇以預算爲急，於是迭有預算書之編訂，然此等預算，非獨未能實行，即形式上亦不能成立。此其原因何在？當時出版之庸言報載有陳宗蕃「論今日之預算」一文，析論甚詳，茲附於后，以供參考。

直隸、江蘇等十六省概算，與辛亥預算之比較，業經政府核定，茲述如下：

自二年七月起本年六月止，直隸、江蘇、安徽、江西、湖北、湖南、四川、山東、山西、浙江、福建、吉林、奉天、河南、陝西、廣東十六省，軍費政費，共一萬（億）零七百六十八萬六千二百八十九元。按直隸等十六省，清宣統三年預算歲入田賦等款，「除鹽關土藥及成平併官業收入等款另案核辦外」共銀一萬（億）二千四百一十九

萬二千一百四十二兩二錢，六四合洋一萬（億）九千四百另五萬零二百二十二元。除現定軍政兩費開支外，應餘八千六百三十六萬三千九百三十三元。其雲南、貴州、廣西、甘肅、新疆、黑龍江，尙未核定。

直隸 核定軍費四百五十四萬五千二百一十八元。核定政費三百四十九萬〇七百三十四元。共八百〇三萬五千九百五十二元。

江蘇 核定軍費四百六十九萬七千六百元。核定政費四百六十一萬四千元。共九百三十一萬一千六百元。

安徽 核定軍費三百三十四萬五千五百六十六元。核定政費一百九十四萬四千三百八十九元。共五百二十八萬九千九百五十五元。

江西 核定軍費三百一十萬七千三百四十四元。核定政費二百三十一萬一千三百七十四元。共五百四十一萬八千七百十八元。

湖北 核定軍費四百二十四萬一千八百九十四元。核定政費三百四十二萬一千五百七十六元。共七百六十六萬三千四百七十元。

湖南 核定軍費三百零六萬三千六百十五元。核定政費二百二十七萬二千七百六十四元。共五百三十三萬六千三百七十九元。

四川 核定軍費五百二十九萬三千零二十一元。核定政費三百八十五萬五千四百元。共九百一十四萬八千四百二十一元。

山東 核定軍費四百四十一萬五千三百二十六元。核定政費三百二十一萬七千七百一十元。共七百六十三萬三千〇三十六元。

山西 核定軍費三百四十二萬一千二百五十二元。核定政費二百零七萬六千七百四十九元。共五百四十九萬八千零一元。

浙江 核定軍費三百五十一萬零四百一十五元。核定政費二百八十二萬零一百八十八元。共六百三十三萬零六百零三元。

福建 核定軍費一百八十六萬一千二百八十九元。核定政費一百七十二萬二千七百九十元。共三百五十八萬四千〇七十九元。

吉林 核定軍費三百二十五萬九千三百一十元。核定政費一百七十五萬一千九百五十元。共五百〇一萬一千二百六十元。

奉天 約定軍費四百八十萬元。核定政費三百一十三萬八千八百六十元。共七百四十九萬零三百九十六元。

河南 約定軍費四百萬元。核定政費三百一十三萬八千八百六十元。共七百一十三萬八千八百六十元。

陝西 約定軍費三百萬元。核定政費一百七十六萬九千七百三十三元。共四百七十六萬九千七百三十三元。

廣東 約定軍費七百萬元。核定政費三百零二萬五千八百二十六元。共一千零零二萬五千八百二十六元。（註

四）

附錄：陳宗蕃：論今日之豫算

豫算者，國家整理財政之基礎也。求收支之適合，立行政之系統，節官吏之浪費，減人民之負擔，舍豫算莫由。故近世立憲國家，無不以豫算為第一要義，雖然各國學者之研究豫算，其最注重者，則是否法律之性質問題也，應由議會編製抑應由政府編之權原問題也，年度之開始及長短之制度問題也，然在今日吾國情形，則此種法律上學理上之研究，皆非必要，蓋吾國今日，但求製定豫算，但求製定豫算可以實行，固無論性質如何，權原如何，制度如何也。作者不敏，竊欲取漢文帝卑之無甚高論之義，以論今日之豫算。

吾國辦理豫算，肇自前清末葉，宣統三年之豫算案，固已經資政院通過而成立矣，然年度未終，革命軍起，前清一切之政治，根本破壞，不復有遵循之效力，豫算之不足據，自不待言。民國肇興，政府初建，即皇皇以豫算為急，於是有各機關每月之概算，有元年九月至十二月之豫算，有二年一月至六月之豫算，有二年度初次之豫算，其後又有修正之豫算，調查編製，不可謂不詳，然不獨未能見諸實行。即形式上亦不能成立。民國元年之每月概算，

參議院會議決一二個月，餘皆擱置不議，元年九月至十二月之豫算，雖經編製，並未送交參議院，二年一月至六月之豫算，於二年六月送交國會，以年度已過，爲國會所卻回，二年七月至三年六月之豫算，政府於二年七月間送交國會，未幾即復撤回，迨今修正案成立，而國會業已停止，不復有議決之機關。故今日之豫算，已無成立之餘地，然其所以不成立者，實有種種之原因。

(一) 調製之困難 吾國數千年來不知豫算爲何物，驟爾編製，固不能無所困難，其困難之最顯著者有三：

(甲) 無確定之期限 各國之編造豫算，關於準備之時期，大抵分爲三級，一爲調查時期，二爲編製時期，三爲決定時期。此三者之時期，各國制度不同，最短者爲比利時，自初着手以迄於編竣，爲三個月，最長者爲法蘭西，自初着手以迄於編竣，爲十四個月。然無論如何，要必有一定之期限。我國從前編製豫算，於編製、調查、決定，俱無一定之時期，往往年度業已開始，而各省歲入歲出之概算，尚未送達於財政部，雖欲編製總冊，已苦無從，遑論提出。去年七月衆議院催問豫算案，財政部答復以各省現未送到爲辭，不獨各省，即衆議院自身之概算，亦復尚未造送。夫爲豫算基礎之概算，過期尚未編成，而欲財政部如期提交豫算，是猶不具舟楫而冀其徑渡滄海也。財政部亦知乎此，去冬擬定豫算簡章三十餘條，對於調查編製決定時期，頗爲詳悉，惟此項規定，固未能見諸實行。即如簡章所定，外省各衙署及各邊防地內各衙署，編造國家歲入歲出概算書，限於上年度十月十五日以前，送各該省民政長署財政司，或送各邊防最高行政署，至各省民政長署財政司暨各邊防最高行政署送部期限，則定於十一月十五日以前，二者距離，僅一個月，姑無論核復編製尚需時日也，而邊遠之區，公文郵送，亦恐非一月所能到達，故此等期限，殆爲事實所不可能，詎復能發生遵由之效力，該簡章第十四條云，財政總長審核歲入歲出概算，編製國家歲出歲入總概算書，於上年正月十五日以前，送國務院會議。第十五條云，國務院於上年度正月末日以前，決定各項分配之數云云。是財政部編送此項國家歲入歲出總概算書暨國務院決定各項分配之數，俱須於本年度正月以前。然現在已及六月，三年度之總概算，未聞編竣，則三年度之豫算

，其不能如期編造，固已可知。譬之建築，木石甃瓦，俱未豫籌，雖有良工，亦終無落成之日。故吾謂期限之不確定，豫算無由成立者此也。

(乙) 無一定之標準 豫算者行政各機關一年收入支出之豫計，足以發生將來之拘束力者也。而收支之兩方，實以支出爲尤重要，豫算太少，則行政不能靈活，豫算太寬，則浪費因之而生。故調製豫算，不可不有一定之方針，與夫國家歲入歲出之明白界限，始能精密而無有差違，缺一於此，豫算即無由編製，縱強行編製，亦必未能實行，理想豫算，與夫複雜豫算，俱與無豫算等。雖然，吾國今日，果足以語此數者否乎，吾有以知其不能也。

(第一) 則行政方針之問題 所謂行政方針者，在豫算方面言之，即行政經費分配之問題也。國家之財力有限，應與應革之事，斷不能同時並舉，故於每年度之先，必先豫計某事應興，某事應替，某事宜緩，某事宜急，先後輕重之序既定，而後經費分配之問題，乃有一定之標準。吾國伊古以來之政治，本無系統可言，宣統初元，始有行政綱目之編製，然此不過政府以革新之計畫，塗附天下之耳目，非真有意於率循也。民國肇建，內閣迭更，紀綱不存，更何有乎政策？熊內閣成立，擬有行政方針之宣言，議論未終，內閣業已解組，故絲前後而言之，行政實無一定之方針，經費亦無一定之分配，甲部有權，則用款可以優裕，庶事皆從擴充。乙部無權，則不得不減小範圍，束手聽命，事之緩急，不問也，款之有無不問也，一切行政用費之伸縮，俱視各方面權力之消長，隨時以爲等差，於此而欲編製豫算，固巧歷之所不能也。

(第二) 則國家經費地方經費劃分之問題 蓋所謂豫算者，固專指國家歲入歲出而言，地方收支之經費，當然不屬於豫算範圍之內，因此之故，編製豫算，有必當先決之問題，即國家經費地方經費之劃分是也。夫國家與地方之觀念，吾國自昔併爲一談，於此而欲強行區分，其界域至難明晰。茲先以歲入言之，財政部曾擬有劃分國家稅地方稅法草案，其第一

條曰國家因中央及地方行政諸經費所徵收之租稅，爲國家稅。第二條曰地方自治團體因處理自治事務諸經費，所徵收之租稅，爲地方稅。然此二條之規定至不明瞭，蓋國家因中央及地方行政諸經費，與地方自治團體因處理自治事務諸經費，果爲何項之經費，既無標準，則國家稅與地方稅仍無標準也。故該草案第三條第四條第五條第六條，又各列舉以明之。然第三條第一款所列之田賦，草案固以爲應列入國家稅者也，去年各省如江蘇如東三省，或爲田賦最重之處，或爲疆域最廣之區，皆倡田賦不宜列入國家稅之說。除若牙稅契稅當稅牙捐當捐，應否爲國家稅，尤非可以一言決者，是收入之畫分漫無標準也。再就支出言之，除外交司法軍事數者，不生地方經費之問題，若內務教育所管之事項，則國家經費與地方經費殊難區別，以教育言之，各省中學以下暨圖書館美術館試驗會之類，俱應列入地方經費者也，然地方經費既無從出，此等機關勢亦不能盡廢，故仍不得不以國家經費維持之。以內務言之，各商埠經費暨警察病院防疫屯墾諸經費，亦俱應列入地方經費者也，然各省此等事項，殆無不倚賴國家經費爲支辦，此又事實之無可如何者。故編製豫算者，要不能不自棄其例，以期苟合於事實，雖或飾其名曰補助，曰維持，曰津貼，而實則皆屬國家經費也。質而言之，即謂吾國僅有國家經費而無地方經費可也，夫以中國之大，而欲以國家暨地方之收入支出，網羅於一篇，其爲困難，殆猶夫盲人登山，跛夫之行遠也。

(丙)無可以參證之資料 編製豫算之基礎，必須以既往之事實，證諸將來之事實，乃可以得其大凡，故各國之編製豫算，於各機關編造概算以外，尚須附送前年度之收入支出現計書，並參以從前之決算，乃能互相印證，可以得確實之標準。吾國編製豫算，果何以爲參考之資料乎，前清時代之報銷，既皆循例造報，不足以昭確實。民國改建，並此循例之報銷而無之，故全國收支之款，每年究爲若干，不獨無編製之成書，精核之審計，即以概括之大數，質諸財政部，亦且瞠目而不能答

。以故一機關之維持，一事之興革，究應需用若干經費，局中局外，俱無依據之可言，於是編製豫算者，非虛列款項，以期取盈，即疎漏多端，動生窒礙。譬之涉遠道而無計程之表，濟滄海而乏指南之針，其何以達前途而登彼岸也。

(二) 實行之困難 調製之困難，既如上述，雖然財政部固每年俱有豫算草案矣，即民國二年度亦有豫算修正案矣，是調製之困難，可以置諸不言，姑就豫算之成立而言之，牽強湊合，塗飾附會，成為巨編，標其名曰某年度之預算，呈定於政府，議決於國會，頒行於各機關，而欲見諸實行，吾又有以知其不能也，此其不能，約有二因：

(甲) 由於心理上之不能 法律者死物也，必由於官吏人民謹守奉行，乃生効力。吾國各機關之長官，下逮於會計官吏，不知豫算為何物，比比皆然，現金在握，姑快吾意而用之，將來如何造報決算，決算與豫算不符，將生如何之處分，俱可不問，且不獨此也，吾國舞弊之術至巧，而彌縫之術亦至工，將來之決算未嘗不可以偽造，即使不能偽造，而事過情遷，不予核准，亦不生如何之効力。前清宣統三年之豫算，固曾經資政院通過，而公布施行，然其時各機關之用款，實未嘗遵守其限制，論者謂幸而革命告成，事勢移易，不復更有資政院執議決之豫算案以繩之，否則違法之彈劾案，殆不可免，吾則謂即使是年並無革命之事，然全國上下藐視豫算如弁髦，法律業已破壞，彈劾又復奚益，故去歲國會幸未議決豫算，苟或議決，政府亦安能實行，仍與無豫算等也。

(乙) 由於事實上之不能 前述之不能，謂官吏之不遵守預算也。茲姑再讓一步，謂革命以後各機關法律之觀念，已漸普及，苟有預算，必有多數可以遵循，斷不能謂為絕對無效，雖然亦須視此預算之內容為何如，夫吾國固無正式成立之預算，然三年度之修正案，固已頒布於各機關矣，其中經費之分配，究能適當與否，屬於政策之問題，姑不具論，茲僅就編製之形式言之，亦有種種之缺點。

(一) 為款項分配之太密也 預算通例，於某部所管經常門臨時門之下，分為款項目節四者，款

項，爲立法科目，彼此不得互相流用，故款項之大小，而拘束之範圍，即有不同，英國全國之支出，僅分爲三百七十餘款，日本之分款而僅以事爲綱，如司法經費，以全國之裁判所爲一款，全國之俸給廳費等事爲項，每一裁判所又遞降爲目，如軍政經費，以全國之軍事費爲一款，全國之糧米費軍需費皮服費等事爲項，每一師一團之經費又遞降爲目，故款項雖有限制，而於限制以內仍有餘地以便行政之設施。吾國編製之預算則不實，大抵以一機關爲款，而以薪俸辦公雜費等事爲項，此下所分之目節，又須較詳，故分配雖覺詳明，而其中不少留行政活動之餘地，施諸事實，必將窒礙而難行。

(二) 爲分配款項之參差也 夫預算上之款項，爲立法科目有不得流用之性質，既如上述，故某機關列之爲款，某事列之爲項，當有一定之標準，而後司會者有所遵循，乃修正案之所列，則各有不齊，如鹽務經費，總表列之爲項，而專表則列之爲款，海關常關經費亦然，總表專表所列不同，究當從總表之規定乎，抑當從專表之規定乎，蓋如以爲款，則俸給辦公雜費即當列之爲項，受不可流用之限制，如以爲項，則上列三者僅須定之爲目，目節爲行政科目彼此可以流用，編製預算者，此焉不察，致使總表與專表所定各有參差，於此而欲責人以實行，其何能濟。

(三) 爲排列款項之不公平也 夫款項之拘束力，既如上述，故列之爲款與列之爲項，寬嚴遂致攸殊，以理論言之，每一機關，列爲一款，而俸薪辦公雜支皆列爲項，已嫌太密，致妨行政之進行，若同一司法機關也，乃本部則列之爲款，而他機關則列之爲項，同一軍事機關也，乃在京各師旅營連則列之爲款，各省之師旅營連則列之爲項，同一審計機關也，而總處則列之爲款，分處則列之爲項，寬嚴失當，夫豈謂平。

(四) 爲機關款項之不免遺漏也 財政部之編製豫算，僅據各機關之概算，各機關於豫算之性質，固未明瞭，故其所送之概算，遂復繁簡各異，而預算之分配，即未能整齊而畫一，如各

原书缺页