

衆議員余案對地方制度披瀝警覺之意見書

34227
988

衆議員余淦對於地方制度披瀝警覺之意見書



◎衆議員余淦對於地方制度披瀝警覺之意見書

書內注意要點開後

憲難速成誤於懷挾成見及使用手段習氣

民六原案儘可再改不宜輕廢並不宜信今案太過

已通過之一條違反五族待遇平等且難包孕地方推展

宜先解決省憲深望湘浙議員注重於全國勿只代表該省

案反對省憲一意堅持請詳觀結論始終步驟昭然並無岐異

此次對於製憲期速成不求精備同人心理多同此點由於此點遂生三病一病過求甚解一病甚不求解一病不求甚解若不對此病疾而針砭之不但精備之望原絕且於速成適相反也十日以來憲議停頓同人願望定感沮喪凡事皆有兩面剝極卽復之機趁此針砭未始非幸既獲暇豫敢將停頓原因以及解決要著爲我同人覩縷陳之

十年憲爭焦點不外地方制度一章不但在北國會分崩南方開會亦因此離析幸又團集宜倍共注尋常會場不妨容忍疏忽巧弄可不深求若於根本大法尙攙政黨之手段且含驕吝之習氣料必無成或卽種禍所以不佞敢常倡言外國只有政黨之內閣斷無

政黨之憲法吾國未成憲法以前斷乎不宜稍牽黨見斯言也知必爲同人所共認然而十年無成或亦稍有牽誤而不覺耶

遠憶往事主席如湯化龍等已作古人無論矣浙江二王口齒腦筋清晰秩序亦能維持業經公布一案卽王家襄主席之時多查於副座制采繼承不起立只五人不候前書曾引及之認爲貽禍呼衆後宜加意須知如此類事五人決非疎忽必由臨有灼見推知議憲贊否亦斷不宜疏忽先不下心深究只待多數增合殊誤事於不覺嗟我同人各有擇辦之智固不待再四喚起也

地方制度爭持雖久並未發揮歸一何易折服又憶民六王君正廷主席審議於難解決之間忽提出十九個大體今年並未多加爭駁不候有意見書要求粵會之件備供參攷亦未見采乃於審議難解決間馬君驥又乘勢提出六個大體審議在多數意思必以爲委員會定經過盡量之討論草既成矣可省費神於是有不求甚解及甚不求解二病因此反響遂又有過求甚解一病其實委員會咨寥寥數語細察說明亦僅冠冤文章速記之錄不候至今未得細讀但觀自報告大會以來委員以及主席似挾成見竊期期以爲未安也

所謂挾成見者安在哉議長重權全在編定議事日程邇者大會開始議長議程本首列國權因多請求又首列制度一章而國權一章亦仍每次列及當初對於省憲二字在確成省憲諸公似以爲審議既得多數當無多爭論迨反對省憲諸公愈研愈深愈信愈贊遂窺破國權先議則省憲不易挽回未免意取迅雷不及掩耳而欲暗渡陳倉不然既容納先議地方制度矣明知同日難及他章而必仍列國權一章等字謂非喚起爭持藏見手段其誰信之蓋伺反對不堅而人非多則只由贊成者變更議程仍先議國權使反對者只有屈服否則大爭大鬧亦終歸於不服而折也主席所在團體明明贊成者多自命爲大將者亦多贊成無可諱言不佞推測一切素必加細若謂此輩竟將武斷從事却亦過矣不過平日恃才驕吝似乎未免以爲我團體中之矯矯者如褚輔成馬驥呂復等既贊成而攷素與我國政見非合自命矯矯如林長民蒲伯英籍忠寅吳宗慈等亦頗同而更推之於製憲最出力近並不挾黨見如湯漪丁世嶧等又復多同（就中呂復發表最多忠職而直尤可敬佩然且就最近之請教同仁一篇而言只覺反覆自護無多意義開首兩條試以彼言詰彼既謂省自有人格即可自組憲法不待賦與何以又得由國憲賦與耶照二條所言憲與統一各是一事更覺省憲爲多事而國憲亦可製不可製矣理豈

稿耶）在諸公意以爲餘子碌碌不過聽命而行焉料沉寂之中亦有陰何苦心之輩大聖之詣有時且得芻蕘之助製憲大業誰掉輕心耶同人試取對於地方制度一章凡發表文字及速記錄悉心深究何方是淨面何方較入裏又試取凡有發表諸人之文字言論統列一對照表其於不覺不知自相矛盾贊成反對兩方究出於何方爲多不佞並非懷有反對成見惟冀贊成者更求真知灼見勿遽認爲可成而已至於主席居間兩方翕服原難然而不佞以上指揭似非周內卽就淺處而言地方章計共十條十九項國權章多至十六條五十八項憲議初讀二讀必須逐條逐字斷不能如衆議院某次常會對於賑災十數案以數分鐘一齊討論表決了事憲草縱無疑義舉手亦須多時若無另藏手眼斷無議畢地方章尙及議國權章之理若非喚起變更議程亦定以爲省憲二字並無問題果爾亦是過挾成見也

天佑中華憲法不令十年播顛之同人率成禍國憲法致於二讀偷過適召國人指斥驅散於是地方制度脫橐甫開大會經王君敬芳大聲疾呼指出違法通知並非三日以上不佞常言各國議會規則於法期法數最注意非可創足適屢全場驚愕以後主席及同人自更加意矣吳議長量能有容當場既認疏忽又俯納八十餘人之請求後議國權一章矣不意偶一疏忽致漏諮詢表決手續

於是又經王君敬芳牟君琳等大爭原案修正之點馬君驤心靈手快提議請補一表決幸金君燾王君澤欣等抑止旋即延會若復不審內容率疑王等搗亂誣矣實在是敬慎將事也沙君彥楷苦心調解雙方進勸張君琴抽思乙乙斷定原案修正之分下會之評自當繼續此節日來人每譏嘲謂鬧省憲全由二王搏沙妄想集合不知難於搏沙反對多官僚誠是王謝家風等語未察魯王對於省憲文字昨始披見汴王長文亦實不得已其對此題最先而深切者如蔣義明李景銖王試功徐際恒畢維垣蔣鳳梧劉鹽訓李素閣秉真梁昌誥郭涵張善與奉楷杜華彭邦棟劉楚湘鄧毓怡黃佩蘭錢崇愷諸公文論文字俱在盍取攷之

不佞平日研究更有主要之意見無論民六協商結果之十六條地方制度爲原案爲修正今日起草會提出十條之地方制度爲修正爲原案未經過院議及表決手續其十六條案存在無疑宜乎議長尙印布之湯漪褚輔成兩君推測而言其說殊曲細細推敲不但十六條之案未曾廢棄亦萬不宜廢棄致增紛糾益碍速成未有不初讀而可曰二讀亦未有有修正而無原案若補一表決硬將十六條原案否決而將此次之委員草案即作原案勢必料定省憲二字斷可通過則可否則救濟更困難矣況於議例須先表決修

正更無先行表決原案之理諸君以爲大衆心理十六條原案可廢者無非謂潮流已改試更詳察十條案除與省憲相連各條於前大有出入此外有何大關係省憲一遭否決勢須大改特改橫直此時不能預挾成見何必不留協商十六條部意就案修正還是十六條案較爲簡易以爲不可廢棄者並非拘守民六之舊亦非謂稿成不可移易卽於省長產出全由任命卽與不依主張提出由中央決選由省民大異矣可知議到該原案亦儘可逐條推敲此次變進之精粹於地方章只注省憲此外劃分中央與地方之優點尙全在國權章不依對於國權章固未輕于置喙惟持今修正案與民六十六條原案兩兩比較修改成立似覺舊者愈於今者何也憲法宜取簡括况今較前美備國權等章爲數年前所未及論其佔居憲草地位易蹈全憲章法筆法不一致之弊倖而通過必增後疑十六條大致明瞭經過多數協商時潮固極不一豈能因一時之潮懸定千秋之祛假使民二民六業經成憲豈今卽應全部改造將此兩案再四推究今者失之穿鑿舊者反形得之簡括省憲不幸而通過亦多須修正者省憲幸而不通過尤須全部多更暫留十六條原案以待省憲結果似於省憲通過與否皆無關碍不過一增加修改問題耳若如挾通過省憲成見者之意萬一確遭否決將如之何以前地方制度修正既全交起草銘取

倘再紛提擾將不已牟君琳陳君瑩及黃君佩蘭王君澤啟郭君光麟等雖於修正草交會後更有全章修正案若欲完全通過恐縱精備亦莫憂乎難哉焉知不更有陸續紛提者故不佞盼憲法速成只求弊去太甚而於精備姑待異日私心禱祝遂有兩辦法一則爲省憲通過宜卽就委員會修正之案略修正之一則爲省憲否決宜卽就原案詳細修正之此章既紛繁而緊要總宜有一底本始便修加采色譬如歌場無論調何名角編何好戲定有一個底班底班角色可勿過求今認十六件不廢棄今案爲修正者卽得兩個底班一備省憲得通過之用一備省憲否決之用並不嫌重複也

吾既叨叨如此讀者定謂有護十六條原案之決心誠然誠然比較之餘優點不僅簡括卽如開宗一條其優劣直有天淵之別不佞並非故意推翻成案萬不得已也敢向同人再詳陳之民六案云地方至大之區域如左一省一蒙古西藏青海及未設省之區域今案通過第一條又云地方劃分爲省縣兩級法文解釋宜讓之憲法以外明哉徐君際恒言之詳矣凡平列同等始曰劃分若夫層級相別而曰劃分拙如不佞誠所不解當場曾經王君謝家大呼注意洵可佩矣然而此乃字句之疵猶屬小焉者當日通過情形汲汲刺刺羣相圍伺稍涉推敲卽罵搗亂或嗤以鼻不斥迂拙則曰官僚今日議場狀態誠足

令人痛心疾首非得協助非大動氣不易發言遑問成立躁者不妨包辦柔者視若木雞所得鼎鼎大名無非善於投機迎合討論稍涉細膩無不憎茲多口只有乘勢提起討論終局則遂歡欣易起不知天下大事往往敗此中矣不佞敢認前會通過條文有兩大謬點一違反五族共和平等之原則也一不能包孕地方之推展也試較十六條案則無此病

何謂違反平等看待自居矯矯諸公多半漢人生於有省與縣之地強人從己是己非人遂出不覺省縣名字原無諍論價值既取兩級謂在上一級曰省次級曰縣也固可卽於名稱倒易之亦何不可日前景君耀月對於鄭君江灝修正省名曰州惱衆閭笑景起立曰諸君勿誤會鄭君所謂州並非前清府州之州亦非五大洲之州洵通論也凡事固宜先正其名尤宜進核其實省於元代所謂中書省原是屬於國家行政巡攷作用清末設省諮議局兼地方自治性質而完全成爲法人資格縣之級雖次於省亦含國家行政地方自治兩種性質縣下之鎮鄉市村則完全自治區域不兼行政矣中華民國所轄無論曰省曰縣抑曰他名其在憲法當然對於國家可以行及之其本身地方當然一律有自治之允許今就通過之一條條文浮面一看是必拘定曰省曰縣乃是中華民國地方制

度章內之地方始有國家行政及地方自治兼有之待遇其遠在將終之第九條雖有未設省已設縣之地方適用本章之規定又於末條有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云云表面是已一律待之然再詳看第八條有縣以下之自治制由省議會制定之云云今既有縣無省則焉有省議會所謂適用本章規定豈非欺飾空文蒙藏青海更必俟分爲省縣兩級始得適用本章規定下文並明加但書曰未設省縣以前其行政制度以法律定之略一解釋是明明不一律看待必其地方之名曰省曰縣始得如內地漢人既受國家行政之待遇又受地方自治之允許若仍非省非縣則只施行政制度豈非較之前清視爲藩附術以羈縻尤爲顯然何以符五族平等之原則草案荒謬莫大於此對於特別區同人及蒙藏同人李春榮張其密張滋大塔旺佈理甲拉拿馬鄭化國班廷獻德色賴托布李景泉鄂博噶台金永昌李芳諸公爭同一律煌煌名篇鉅製概未之采何其敢也表面有地方人民公意得劃分數字以示國家不強制改級其實費辭緊要應在省縣兩級等字若言改劃豈有不出民意能成事者有之則近十餘年來之謠託民意者也得劃分三字尤贅請觀民六條文何樣平等何樣活潑乾乾淨淨毫無點須知自治二字

範圍甚廣非必上只二級始能曰自治亦非必上之二級一曰省次日縣始能施自治二級三級無甚關焉曰省曰縣尤無關焉亦非必有選舉以及種種合于時髦政客所期想始能曰自治不才竊謂果看通透卽西藏青海之誦經禮佛以及蒙古之逐水草游牧等事凡關於整飭自己皆可曰自治不但曰省曰縣爲中華民國之地方卽易其名曰旗曰部曰盟種種無一不可曰地方卽無一不應同等待遇也共和之制吾國最欲慕於美英之地方組合名稱便分三部豈必一律改爲省縣之名乃成中華統一之局耶殊拘迂矣何謂不能包孕地方之推展觀上所述已可推知一半若論嚴格章名標以地方制度而省縣兩級並非完全屬於地方猶國家行政所關似應推敲然既二讀通過於民六固可勿過求其解憲以國名從寬大言國家只宜允許地方之自治發展縱定制度亦只大綱無礙於因地制宜乃爲良法地方自治之要却在縣下各種區劃此真自治之地方也統屬於國政而非有待於國政而施行也曰鎮曰鄉曰區曰市曰村不但各名不必強同各地亦不必劃一六年原案文妙莫比僅曰地方之最大區域如左若曰因此區域關涉國家行政故舉載之今若注在兩級再加縣字修正加入曰省及縣何如省縣以下其專屬自治施行者尙多國憲原可不及文纔包括簡括吾故曰今案不如舊案也

昨會通過一條過信委員草案諸公以爲莫大維持今經直揭必以爲生事違法不思不
侯主張勿廢棄原案正省事耳非生事也若認以修正案變爲原案則原案既未經表決
作廢從何而變且未有初讀焉有二讀是前日通過之表決是違法違法當然無效也不
然修改約法政治會議公民會議安福國會何以一概失效甚至護法之粵會所議憲法
亦未繼續有效今何必沾沾不捨欠妥之一條文耶

綜觀以上誤點由於此次未將大體成立先行切實討論以致如此今可不咎既往以後
則宜提省憲二字先注討論此點解決一切迎刃自解在贊成省憲者似以爲同志者多
而在反對省憲者亦何嘗不以爲多以不候測雙方極端却非多實在贊成省憲二字改
爲省自法三字則最多數此意由於牽就盼憲速成以爲避去省自爲政之實不必爭持
於憲字之名斯意也不候初亦同也所以於省長產生一條有條正案並明露省憲二字
以爲此條既在二條後二條如竟通過從實處想弊去太甚只求打消完全民選且采迴
避善法省憲二字姑待各省不能一律製成經過痛苦修改此字甚易若幸二條之省憲
否決議到此條不候再將自己修正案圈去憲字其事尤易正欲不走於極端不意鍾君
才宏欲其一手竟湖南省自爲政之功較他人之主張尤進而夙肯研究之褚君輔成且

追加爲提案人矣鍾君自深喻湘憲之美而不佞却飽聞湘憲之僞褚君浙人也不佞常言蘇浙粵若閉省自成一邦才財原可自足無柰其餘向受協助之省份何平流共進進乃穩速不意共和反違大同部落土酋政策是進化歟是退化歟不能不請同人一靜思之且更有以語折衷派試核草案將憲字全改爲自治二字能不牽動此章全體否在我輩初念以爲是僅就憲字之名無柰持極端者乃是釀省自爲政之實憲章一出四裂五分不待將來修改定有仗藉執詞者矣如或無之從此國將不國箇箇獨立不相屬統地方自亂而已矣可不懼哉可不憂哉

有難不佞者曰足下性迂幸所見每堅持到底今於此點似不其然三年前聯省自治及省憲說初起足下同張君一麟孔君庚等奔走呼號鍾彭在湘褚王在浙從事足下且函向徵取法則國會初集便將談自治夙構交院昨修正案尙有省憲二字何變易之速母亦自相矛盾不慮他人亦將足下前後之言列對照表耶不佞敢敬對曰事皆誠是然觀不佞意見書前之緒言否歷叙經過而歸結於時候之先後明明有言曰勢既又改由中央以統一各省然則省憲與國憲宜知所先後孰爲穩健不待智者而知當又另有所談焉又曰行將有新意見發表期成國憲然則步趨之移固自言之萬一國憲不成分崩離

析由中央以統一各省絕望不倭仍謀聯各省以成統一奔走呼號當仁不讓今製國憲

明許崩裂不倭至愚則心何安且亦明知新輩思潮方盛不但民選種種定思試之即委

員制亦思同時試之無奈國家難供輕試試後結果亡則已矣不亡終上軌道不倭所持

之縮小行政區域以及提選迴避本省兩種顛撲不破之意見終必實驗不倭敢斷斷言

之不驗則生扶吾目死暴吾骨縮小行政區域條文否決而反對三人之路毫不足令所服比事關係遠大尚望另注研究依法另提至於修正省長一條重在反對完全民選又注未迴避所擬之文則暫

率就俟省憲得結果以及上文議過臨時須修正甚勿以文廢意也極求速成故依委員草案可見不倭向不固執已見必就他人所見以深究耳若如今日草案所擬省憲於現疆域

又不肯縮小徒便革命徒速革命不倭既強製憲場合竟隨和一時潮流不放遠見而爲

一言則子若孫之困苦顛連乃不倭有以共界之今既一言亦知子若孫仍不免顛連困

苦卽時流所謂階級勢所必經者然不倭竊有一喻人之一生斷難迄無病苦然人之自

衛其生則必注重健全祈免病苦斷未有就苦求病以預折算者憲法卽如生人衛生之

方也國憲卽謀一國之健全者也既爲一國而謀不能曰吾謀原空全國各自爲謀可矣

統一絕望先製省憲先求其偏乃無可如何耳明知不能省省成憲成亦不能省省滙一

姑分試驗以待統一之國憲采而匯一而已今則幸有統一之國會方製統一之憲法若

亦語此斷乎不宜大凡集合材料可成一物件若既已成件矣故意拆散之吾恐機括大

毀將難復成物件也省憲而悉如國憲是明明二重何取乎此省本在國家統治權下有
何事件不能賅括及之若因另謀省憲故讓一與之萬一有不能成憲或遲遲成憲以及
名稱實非省豈不參差錯雜不能整飭更有一喻凡物得捆束乃緊密物有分形必先將
一件一件分別捆紮然後外再加以大捆乃更緊密若外邊明明已捆嚴密無妨欲更後
施件件之捆從何入手勢必割除外捆而內件縱緊亦成件件矣憲法又所以約束一切
者也此喻雖粗極相似也必先有省後有國始先有省憲而後有國憲所謂由聯而統也
今於數千年統一之國乃必聽各省自劃則是破一而爲分離也誠恐難乎言聯矣不悞
粗拙凝滯於實事所見如是斷斷難移幸多先我而言不少深切著明之說試共平心靜
氣取憲法會議案件類編以及歷次速記之錄將反對省憲與贊成省憲雙方一一比較
孰公孰私孰爽孰辯孰直孰曲姑棄已持之見自得至當之見國之幸也省之幸也其在
斯乎其在斯乎罪言杜牧不覺其贅

提出者 余 榮