

中華民國史事紀要（初稿）

——中華民國三年（一九一四）一至六月份——

中華民國史事紀要

(初稿)



中華民國七十一年六月出版

中華民國史事紀要

中華民國三年（一九一四）一至六月份

定價：平裝 新臺幣五八〇元 美金一五元
精裝 新臺幣六三〇元 美金一六元

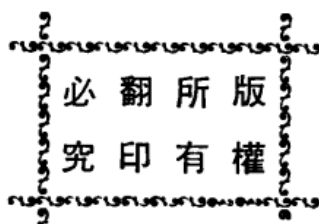
編輯者：中華民國史事紀要編輯委員會
印行者：中華民國史料研究中心

經銷處：中央文物供應社
地址：臺北市仁愛路一段二號
電話：九一一一六〇八

黎明文化事業股份有限公司
地址：臺北市長安東路一段五十六號
電話：五八一二九四〇

正中書局
地址：臺北市衡陽路二〇號
電話：三八二二二一四

承印者：上海印刷廠股份有限公司
地址：臺北市臨沂街五號
電話：三二一〇八一（三線）



五 月

一日 北京政府袁大總統令公布中華民國約法。

令曰：

「約法會議議決中華民國約法，茲特公布之。此令。」（註一）

先是，去年冬，袁氏以約法增修之程序諮詢政治會議，該會議呈覆謂宜特設造法機關（註二），以改造民國國家之根本法。而所謂造法機關者，即約法會議也。約法會議於三月十八日舉行開會式，二十日袁大總統將增修臨時約法大綱草案提出，二十九日經約法會議三讀通過，名爲中華民國約法，都十章，共六十八條，本日由大總統以命令公布，並經國務總理兼外交總長孫寶琦、內務兼交通總長朱啓鈴、財政總長周自齊、陸軍總長段祺瑞、海軍總長劉冠雄、司法兼農商總長章宗祥及教育總長蔡儒楷等副署之。

中華民國約法之特點，有謂在捨內閣責任制而取大總統責任制，及擴張大總統權限，而縮小國會權限。故臨時約法中「以參議院、臨時大總統、國務員、法院行使其統治權」之規定，本約法第十四條則改爲「大總統爲國之元首，總攬統治權。」且規定不特國會無彈劾大總統之權，反而大總統只須經參政院（註三）之同意即有解散立法院之權。至文武官吏之任免、宣戰、媾和等皆可未經立法院同意大總統自行之。此雖云約法會議全體議員之意見（詳後），實乃依袁氏增修臨時約法大綱所議定，而爲其個人之主張也。此約法公布後，臨時約法事實上遂中止其效力矣。（註四）

論者有謂袁氏所提出之增修臨時約法大綱，實乃收攬皇帝實權於大總統一身，且世界君主國家，除

君主專制時代，誰國皇帝有如此大權。蓋是項大綱廢去了責任內閣制，而採用所謂總統制，且將總統職權擴展至最大限度，並非美國式之總統制。因美國總統制，總統與國會兩相制衡，即國會不能宰制總統，總統亦不能宰制國會，而中華民國約法之所謂總統制，立法機關亦受總統之宰制矣。又美國總統下有「國務長官 (Secretary of state)」，日本人譯為「國務卿」，約法會議的先生們亦將此一譯名插入新約法中，謂「行政以大總統為首長，置國務卿一人贊襄之。」蓋中國古代之所謂「卿」，乃與天子諸侯為因緣者也。此將「卿」字隱射總統為「帝」，誠所謂「烘雲托月」之手法。其次該法第二十七條規定「大總統頒給爵位勳章並其他榮典。」亦是「烘雲托月」之手法。因根本大法上有了「卿」與五等封爵（註五），皇帝安有不出現之理。

論者更有謂此約法修改臨時約法之內閣制，形式上改為總統制，實質上係獨裁制，由袁氏總攬大權，為所欲為，荒謬已極。蓋一以新約法推翻臨時約法中之內閣制。考內閣制之特點，是在元首不負實際行政責任，由內閣代為行使職權，而內閣須向國會負責。新約法將臨時約法規定「國務員輔佐大總統負其責任」，與「國務員於大總統提出法律案，公布法律，及公布命令時須副署之」等規定，完全取消，而代以大總統總攬治權之制度。一以新約法並未採用總統制。在總統制政府之下，大總統權力雖大，但與立法司法兩種機關，實為鼎足而三，互相制衡，而非將大總統建立在一切政治機構之上。但新約法中，一方擴大總統之權力，另一方又取消對於總統有效之控制。因此，新約法絕非總統制，而確為獨裁制。（註六）

茲附錄約法條文於后：

中華民國約法

第一章 國家

第一條 中華民國，由中華人民組織之。

第二條 中華民國之主權，本於國民之全體。

第三條 中華民國之領土，依從前帝國所有之疆域。

第二章 人民

第四條 中華民國人民，無種族階級宗教之區別，法律上均爲平等。

第五條 人民享有左列各款之自由權：

一 人民之身體，非依法律，不得逮捕拘禁審問處罰。

二 人民之家宅，非依法律，不得侵入或搜索。

三 人民於法律範圍內，有保有財產及營業之自由。

四 人民於法律範圍內，有言論著作刊行及集會結社之自由。

五 人民於法律範圍內，有書信秘密之自由。

六 人民於法律範圍內，有居住遷徙之自由。

七 人民於法律範圍內，有信教之自由。

第六條 人民依法律所定，有請願於立法院之權。

第七條 人民依法律所定，有訴訟於法院之權。

第八條 人民依法律所定，有訴願於行政官署及陳訴於平政院之權。

第九條 人民依法令所定，有應任官考試及從事公務之權。

第十條 人民依法律所定，有選舉及被選舉之權。

第十一條 人民依法律所定，有納稅之義務。

第十二條 人民依法律所定，有服兵役之義務。

第十三條 本章之規定，與陸海軍法令及紀律不相牴觸者，軍人適用之。

中華民國三年 五月一日

中華民國三年 五月一日

七〇六

第三章 大總統

第十四條 大總統爲國之元首，總攬統治權。

第十五條 大總統代表中華民國。

第十六條 大總統對國民之全體負責任。

第十七條 大總統召集立法院，宣告開會停會閉會。

大總統經參政院之同意，解散立法院，但須自解散之日起，六箇月以內，選舉新議員，並召集之。

第十八條 大總統提出法律案及預算案於立法院。

第十九條 大總統爲增進公益或執行法律或基於法律之委任發布命令，並得使發布之。但不得以命令變更法律。

第二十條 大總統爲維持公安，或防禦非常災害，事機緊急，不能召集立法院時，經參政院之同意，得發布與法律有同等效力之教令。但須於次期立法院開會之始，請求追認。

前項教令，立法院否認時，嗣後即失其效力。

第二十一條 大總統制定官制官規。

大總統任免文武職官。

第二十二條 大總統宣告開戰媾和。

第二十三條 大總統爲陸海軍大元帥，統率全國陸海軍。

大總統定陸海軍之編制及兵額。

第二十四條 大總統接受外國大使公使。

第二十五條 大總統締結條約，但變更領土或增加人民負擔之條款，須經立法院之同意。

第二十六條 大總統依法律宣告戒嚴。

第二十七條 大總統頒給爵位勳章並其他榮典。

第二十八條 大總統宣告大赦特赦減刑復權。但大赦須經立法院之同意。

第二十九條 大總統因故去職或不能視事時，副總統代行其職權。

第四章 立法

第三十條 立法以人民選舉之議員組織立法院行之。

立法院之組織，及議員選舉方法，由約法會議議決之。

第三十一條 立法院之職權如左：

一 議決法律。

二 議決預算。

三 議決或承諾關於公債募集及國庫負擔之條件。

四 答覆大總統諮詢事件。

五 收受人民請願事件。

六 提出法律案。

七 提出關於法律及其他事件之意見，建議於大總統。

八 提於關於政治上之疑義，要求大總統答覆。但大總統認為須秘密者，得不答覆之。

九 對於大總統有謀叛行為時，以總議員五分四以上之出席，出席議員四分之三以上之可決，提起彈劾之，訴訟於大理院。

前項第一款至第八款，及第二十條第二十五條第二十八條第五十五條第五十七條事件，其表決以出席議員過半數之同意行之。

第三十二條 立法院每年召集之會期，以四箇月為限。但大總統認為必要時，得延長其會期，並得於閉會期內召集臨時會。

第三十三條 立法院之會議，須公開之，但經大總統之要求，或出席議員過半數之可決時，得秘密之。

第三十四條 立法院議決之法律案，由大總統公布施行。

中華民國三年 五月一日

立法院議決之法律案，大總統否認時，得聲明理由，交院覆議，如立法院出席議員三分之二以上仍執前議，而大總統認爲於內治外交有重大危害，或執行有重大障礙時，經參政院之同意，得不公布之。

第三十五條 立法院議長副議長，由議員互選之，以得票過投票總數之半者爲當選。

第三十六條 立法院議員，於院內之言論及表決。對於院外不負責任。

第三十七條 立法院議員，除現行犯及關於內亂外患之犯罪外，會期中非經立法院許可，不得逮捕。

第三十八條 立法院法由立法院自定之。

第五章 行政

第三十九條 行政以大總統爲首長，置國務卿一人贊襄之。

第四十條 行政事務，置外交內務財政陸軍海軍司法教育農商交通各部分掌之。

第四十一條 各部總長，依法律命令，執行主管行政事務。

第四十二條 國務卿各部總長及特派員，代表大總統出席立法院發言。

第四十三條 國務卿各部總長有違法行爲時，受肅政廳之糾彈，及平政院之審理。

第六章 司法

第四十四條 司法以大總統任命之法官組織法院行之。

法院之編制及法官之資格，以法律定之。

第四十五條 法院依法律獨立審判民事訴訟刑事訴訟。但關於行政訴訟及其他特別訴訟，各依其本法之規定行之。

第四十六條 大理院對於第三十一條第九款之彈劾事件，其審判程序，則以法律定之。

第四十七條 法院之審判，須公開之。但認爲有妨害安寧秩序或善良風俗者，得秘密之。

第四十八條 法官在任中，不得減俸或轉職，非依法律受刑罰之宣告或應免職之懲戒處分，不得解職。

懲戒條規，以法律定之。

第七章 參政院

第四十九條 參政院應大總統之諮詢，審議重要政務。

參政院之組織，由約法會議議決之。

第八章 會計

第五十條 新課租稅及變更稅率，以法律定之。

現行租稅未經法律變更者，仍舊徵收。

第五十一條 國家歲出歲入，每年度依立法院所議決之預算行之。

第五十二條 因特別事件，得於預算內預定年限設繼續費。

第五十三條 爲備預算不足或於預算以外之支出，須於預算內設預備費。

第五十四條 左列各款之支出，非經大總統之同意，不得廢除或裁減之。

一 法律上屬於國家之義務者。

二 法律之規定所必需者。

三 履行條約所必需者。

四 陸海軍編制所必需者。

第五十五條 爲國際戰爭，或勘定內亂，及其他非常事變，不能召集立法院時，大總統經參政院之同意，得爲財政

緊急處分。但須於次期立法院開會之始，請求追認。

第五十六條 預算不成立時，執行前年度預算，會計年度既開始預算尚未議定時亦同。

第五十七條 國家歲出歲入之決算，每年經審計院審定後，由大總統提出報告書於立法院，請求承諾。

第五十八條 審計院之編制，由約法會議議決之。

第九章 制定憲法程序

第五十九條 中華民國憲法案，由憲法起草委員會起草之。

憲法起草委員會，以參政院所推舉之委員組織之，其人數以十名爲限。

中華民國三年 五月一日

中華民國三年 五月一日

七一〇

第六十條 中華民國憲法案，由參政院審定之。

第六十一條 中華民國憲法案，經參政院審定後，由大總統提出於國民會議決定之。

國民會議之組織，由約法會議議決之。

第六十二條 國民會議，由大總統召集並解散之。

第六十三條 中華民國憲法，由大總統公布之。

第十章 附則

第六十四條 中華民國憲法未施行以前，本約法之效力與憲法等。

約法施行前之現行法令，與本約法不相牴觸者，保有其効力。

第六十五條 中華民國元年二月十二日所宣布之大清皇帝辭位後優待條件，清皇族待遇條件，滿蒙回藏各族待遇條件，永不變更其効力。

其與待遇條件有關係之蒙古待遇條例，仍繼續保有其効力，非依法律不得變更之。

第六十六條 本約法由立法院議員三分之二以上，或大總統提議增修，經立法院議員五分之四以上之出席，出席議員四分之三以上之可決時，由大總統召集約法會議增修之。

第六十七條 立法院未成立以前，以參政院代其職權。

第六十八條 本約法自公布之日施行，民國元年三月十一日公布之臨時約法，於本約法施行之日廢止。（註七）

陶保霖與柳隅先生，曾分別在當年出版之「法政雜誌」與「庸言報」上以「新約法論」與「新政制」爲題發表了一篇文章，則各持另一觀點，而當時之資深記者遠生（黃遠庸）先生見此時期中政府所發布之命令，不外任人與立法二事，政府公報之所載，如官制條例之公布，勳位官職之策令，盡屬政府組織，而少政治之作用者。其最者社會尙有一恢復前清之舊的謬論流傳，故特著「論衡」，望當局勿爲俗說所搖。吾人茲將三篇論說附錄於后，以供參考。

附錄：一、陶保霖：新約法論

中華民國約法，經約法會議修正後，已於五月一日，經大總統公布矣。以新約法比較臨時約法，其最要區別之點，在增加行政部權力，減削立法部之牽掣，此為應乎時勢之結果，無足深論。即第十四條以總攬統治權付之民主國之元首，亦未足為奇。蓋今日讀新約法者，有不可不知之要義二：一、當知約法與憲法之歧異，按大總統以增修約法大綱案，咨交約法會議時，其咨文內扼要之語，有謂為目前建設國家計，根本法上之關係，宜有兩種時期，蓋增修約法為一時期，制定憲法又為一時期。質言之，則施行約法為一時期，而施行憲法當別為一時期也，增修約法，與施行約法，即應別為一時期，則第一要義之所在，當知施行約法為開創時代之所有事，即與施行憲法為守成時代之所有事者，截然不同云云。是故論新約法時所當引為大戒者，切不可憲法原理相衡，凡平日所讀各國學者所著憲法書，及所強識之各國憲法條文，必當一概屏絕，不使稍留影蹤，然後可與讀新約法。二、當知新約法為特別制度，按約法會議咨請大總統公布文，其中謂掬誠為大總統反覆言之者，全注重於本國之歷史地理風俗習慣，而歸結於我國改建共和政體，既有種種特別情形，勢必施行特別制度，而後可以圖國家之長治久安，當為國內外有識者所公認云云。是故論新約法時，非特不可以憲法相比擬，並不可稍含有各國普通立法之見解，必須事事以本國歷史地理為前提，處處以本國風俗習慣相印證，凡外國所有之歷史，所有之風俗，不可稍留迹象於意識之中，斯方謂真能善讀新約法者，此二要義既明，然後通觀全文貫串首尾，乃能扶其精微，洞見本原，而無隔靴搔癢之譏矣。

今試遵右說以讀新約法，凡約法文字中繼承臨時約法及所刪除之餘文，雖不少可討論之點，而關係於實行時，則猶未為至切，今略去支節，特舉其實行時所最當注意者計有三事，不揣謏陋，謹為演繹之如左：

一、大總統對國民之全體負責任

新約法頒布之前後，內外所喧論者，不外內閣制與總統制之比較。質言之，即總統負責與不負責之區別也。凡一制度之施行，必有利害相倚伏，而權利與義務，尤相因而至，國家無絕對有利無害之制度，亦無但享權利不負義務之職任，（專制君主似但有權利而無義務矣，然自古所稱為君難之種種方面，如臣下之蒙蔽弄權等，及釀起革命等事，亦其負責之義務也。）故總統制者，大總統之權力既優於內閣制，則大總統之責任，亦自必較內閣制為倍

重，此一定不易之理也。今約法第十六條明著大總統對國民全體負責任之文，而論者願以爲與本法他條無可對證，必至無從課責，頗有空膜之嫌，是但知求之於本約法文字中，而未求於約法以外之過也。所謂當求之於約法以外者，亦分二種，一當求之於大總統選舉法，一當求之於因吾國歷史地理風俗習慣所發生政治上之事實也。

(一)求之於大總統選舉法 此次增修約法，刪去臨時約法第二十九條，又不將二年十月五日臨時大總統令公布之大總統選舉法纂入，論者頗以爲疑，不知此不足疑也。夫新約法之效力，爲時不能甚久，今第一次大總統任期，僅經過十分之一，則施行約法期內，自無選舉總統事實之發生，此不必纂入之理由，一也。約法既爲特別制度，施行約法，又爲另一時期，則約法中所規定，自非經久之制可知，以非經久之制，而纂入必須永久遵行之總統選舉法，殊屬不倫，此不必纂入之理由，二也。然總統選舉法，雖不纂入約法，而遽謂二年十月五日公布之總統選舉法，仍爲有效，則形式上或可作此解釋，而精神上則決不許，蓋前次所實行之總統選舉法，乃根據國會組織法所發生，因國會組織法，以議定憲法權付之國會，故遂以憲法中所應規定之總統選舉權，亦直接付之國會，窮其系統，則以臨時約法產出參議院，參議院產出國會組織法，而發生國會，由國會產出大總統選舉法，層次甚明，人所共見。今臨時約法既經增修，是根本已經破壞，則凡所產出者，當然亦須繼續增修。今試證之新約法第二十九條，豈非已將大總統選舉法第五條第一二項纂入耶！以新約法之廢國務院也，又可證大總統選舉法第五條之第三項及第六條爲已廢止不適用矣。故就以上種種理由及其證明，可以推定新約法第十六條者，正爲廢去二年十月五日公布之大總統選舉法而設。意謂大總統既對國民之全體負責任，則必爲國民全體所選舉，若僅由兩院議員組織選舉會，效法葡萄牙且之制，殊不足當國民全體之精義。故將來起草憲法之時，必以選舉大總統之職，付之全體國民，使國民得於選舉之際，以嚴課大總統之責任。故本條文實含二義，一方示過去選舉法之不再適用，一方示將來憲法中選舉總統之標準。特以事實爲施行約法時期所不應有，故不以明文規定，而要非忘課責之責，至如論者所議，陷於空漠之譏也。

(二)求之於因吾國歷史、地理、風俗習慣所發生政治上之事實 吾國歷史上所謂約法，但有漢高之約法三章，其性質與今日以代國家根本法之憲法者絕異。然成文之約法，雖僅有此，而不成文之約法，亦不能謂其絕無。如君主號爲天子，本因稱天而治，爲代天以治民，實含有對天負責任之意，如歷史所載名臣之言論，及人民風俗習慣上之

理想，無不謂遇有天災，人主必當恐懼修省，勤修政事，此即對天負責任之證也。而天視自吾民視，天聽自吾民聽之說，又久垂經訓，從無異說，是對天負責任者，又不啻即為對民負責任也。故新約法十六條之文，謂將吾國歷史、地理、風俗習慣上不成文之約法，即元首對百姓負責任之意，特著為明文，而定此大總統對國民全體負責任之文，亦不為過。既知本條之義全根據於吾國歷史習慣，則如何課責之方法，自亦不能以各國憲法上之機關相互箝制之手段為比例，而仍當求之於吾國之歷史習慣也。夫吾國歷史習慣之課責果如何，則不外古來名臣賢儒之所以勸戒人主之詞。總言之，則為不可違反民意而已。

就右所述二種方法，前者為課責於選舉之際，後者為民心向背所繫，即治亂之所從出。明乎此，然後大總統對國民全體負責任之語，不為虛懸，而本條之精義亦見。凡我大總統我國民全體，皆不可不懷然覺悟，而重視此責任也。

二、參政院之設置

參政院為諮詢機關，明著於四十九條，本無疑義。或者疑為將以當國會之上院，然性質上固不能強同也。試通觀新約法全文，則參政院關係之重，有未可但以為諮詢機關，僅有審議重要政務之職而輕視之也。今試將參政院之職權，列舉如左：

(一)永久職權 憲法未施行以前，得保有之也。

甲、不公布法律之同意，第三十四條二項。

乙、解散立法院之同意，第十七條二項。

丙、緊急教令之同意，第二十條。

丁、財政緊急處分之同意，第五十五條。

(二)暫時職權

甲、推舉憲法起草委員，第五十九條。

乙、審定中華民國憲法案，第六十條。

丙、代行立法院之職權，第六十七條。

中華民國三年 五月一日

擴張行政權，限制立法權，爲新約法之特色，不待言矣。若列舉其特色之條件，則最爲重要者，不外立法院議決之法律，大總統可不公布也，立法院可解散也，大總統得發緊急敕令及爲財政緊急處分也。今此數項，皆須得參政院之同意。夫立法之或偏重於行政，或偏重於立法，本各隨其國之歷史習慣而異。偏重立法者，以國家權力大部分與立法部，而僅以一部分與其他機關；偏重行政者，又反之。若夫純粹三權分立，銖兩悉稱，僅可懸爲理想，不能成爲事實。今新約法則頗呈奇異之現象。蓋所謂偏重行政者，雖已成爲不可掩之事實，然形式上固事須得參政院之同意，設參政院而表同情於立法院，事事與行政部意見相左，則行政權之擴張，必至徒得虛名，毫無實用。蓋以新約法較臨時約法，不啻奪國會之權，盡予參政院。雖所得盡在消極方面，（即僅能限制行政不能自己提案議決，）而足以掣行政之肘者，其權已無限矣。況如推舉憲法起草員，審定憲法案，及代立法院行職權，皆爲極重要之事耶。故謂此次增修約法，謂行政部未嘗多得便利，一方攘之國會者，一方即以贈之參政院，亦無不可。夫參政院之組織，固不由民選，與國會之性質，不可同日而語，然試問今日世界立憲國會之選舉，其純粹出於人民之自由投票，能有幾何？至選出後能不受政府之牢籠者，亦能有幾何？故參政院之出於民選，或不出於民選，其實際上之區別，實亦無多關係。使社會而健全，輿論而足以監督之也，縱全體不出於民選，亦未嘗不知顧忌，而有時得舉其職。使社會而不健全也，輿論而無價值也，縱全體出於民選，亦未必能限制政府。是故今日參政院之能舉職與否，全出於參政諸人之自覺，使人人能知責任，人人愛惜名譽，雖在古時臺諫全出於君主之任命，政府所薦舉，亦足以發揮其意見，有補於國家，況今日形式上之職權，固明著於約法者耶！故此後吾國政治之良否，其罪非約法尸之，實參政院尸之，此又吾國歷史習慣上人存政舉之成例，參政院所不能推諉者也。

三、陸海軍之統率

統率陸海軍之權，吾國歷史習慣，自當在國之元首。今約法所規定此權，完全爲元首所有，毫無欠缺，與非立憲之國，曾無少異，試述其條文如左：

第二十一條二項 大總統任免文武職官。

第二十二條 大總統宣布開戰媾和。

第二十三條 大總統爲陸海軍大元帥，統率全國陸海軍。

大總統定陸海軍之編制及兵額。

第二十四條 左列各款之支出，非經大總統之同意不得廢除或裁減之。

(一二三項略) 四、陸海軍編制所必需者

右舉各條，凡於軍事上之行動，如編制兵額、用人、籌餉、開戰、媾和，均完全由大總統獨斷，不許立法院容喙，不必參政院審議。而國務卿之贊襄，似亦偏重於行政，可謂以吾國歷史習慣上元首固有之權，自不成文而驟易爲成文也。蓋吾國歷史習慣元首之兵權，往往委託臣下，而用人籌餉，亦有事實上之限制，今既明定於約法，自可掃盡一切掛礙，而游行自如矣。當今世界各國武力競爭最爲劇烈之時，吾國又當積弱之後，軍事權誠宜較其他行政權，尤爲強固，對內無牽掣，庶對外得發舒，然責任既專，則責望亦重，此吾國民所當注意者也。

上述三事，皆爲新約法之特色，故特揭而出之。至其他條文，雖不無可注意之處，姑俟異日再爲詳論。(註八)

二、柳隅：新改制

自新約法成立，論者多謂今之改制，由內閣制變而爲總統制矣。不知今之改制，非總統制也，直復吾國舊有之古制而已。今之頌言總統制者，率以美爲鵠，然美之國務卿，一外交總長而已。非若中國之國務卿，超然於各部總長之上，而總攬政務之全般也。凡元首之命令，必須有人焉爲之副署者，所以明責任之所在，在副署之人，而非在於元首，若行總統制之國，政治上之責任，由元首自負之，何須他人副署者。故中國總統之命令，必以國務卿副署之，此又總統制之所無也。且行總統制之國，彈劾行政部之權，必寄於國會(內閣制亦然)，若中國現制，彈劾國務卿及各部總長之權，乃寄之肅政廳，而不寄之國會，此又不獨爲總統制之所無，且爲各立憲國之所無也。故吾以爲今之改制，乃承急激的革新之後，而生出大反動，故其所制定者，乃復古之改制，而非模倣他國之改制也。今試就國務卿論之，其性質實等秦漢及明初之宰相，其位置在中央各官廳之上，一切要政，皆由彼所主宰。若行總統制

之國，除總統之外，安見有此等官職也。至於副署之制，則中國自六朝以來，固已行之，齊朝之制，白案則尚書右丞上署，左丞次署。黃案則左丞上署，右丞次署。唐代詔勅，亦須經宰相副署。故舊唐書劉祿之傳云：「不經鳳閣鸞台，何得爲勅。」宋代亦然，錢惟演自樞密使爲使相，而恨不得爲眞宰相，居常嘆曰：「使我得於黃紙盡處，畫一個名足矣。」是宰相之副署詔勅，自六朝唐宋已然。今國務卿之副署總統命令，亦復六朝唐宋之制而已。於總統制何與也。若夫設立肅政廳，而寄以彈劾百僚之權。且肅政使又由元首任命之。此等官職，直歷代之御史而已。若行總統制之國，有彈劾權之機關，必以由選舉者組織之，斷非以由任命者組織之也。故統觀新政制之大綱，不可以擬內閣制，亦不可以擬總統制。即擬之往代，亦非如清之承明，其制度全相吻合，特於歷代制度中，並採兼收，成一混成之復古政制而已。往者南京政府時代，以舊爲戒，事惟求新。今則以新爲戒，事惟復古。毋亦一國之政制，不循進化之原則，竟依循環之原則耶？（註九）

三、遠生：論衡（一）

新約法之公布，爲劃分民國政局之一時期，殆國人所同認也。因此，而國務卿、政事堂、參政院，以暨省官制道縣官制凡中央及地方之根本組織，一一確定，紛擾者漸歸於統一，混沌者漸進于分明，其結果如何？未敢斷言，要之，自此以往，昭然有一種系統及責任之可言，吾國民得漸知其趨勢之所赴，譬猶石墜於地，不落不止矣。夫趨勢之所以達於此者，謂將以謀政治之刷新也。約法會議，亦既以是爲修改之理由，大總統亦既以是爲至誠之公誓，故今日開宗明義要在：闡明政治刷新之真義如何耳？竊觀新時期中政府之所發表者，不外任人與立法二事，種種官制或條例章程之公布，黜陟官職之策令，絡繹而載於政治公報者，皆是也。顧其大體，尚不外于政府之組織，於政治之運用，尚有間焉。夫任人以守法行政，而政治之事，決非任人立法已也。第一視當局者對於國家所欲達之新望；第二視其欲達此新望之政策。法者緣政策而生，政策緣新望而出。故法者制治之具，非政治清濁之源。故今日所立之法，關於機關組織者爲多，關於政治之運用者殊少乎。是在此新時期中，凡政府之處心積慮，卓然欲有所爲者，當尚在躊躇審議之中，尚未予吾人以共見。吾人對於此根本改革之新組織，爲善爲惡，爲是爲非，尚不敢下最後之