

公民教育叢刊第十三種

內國問題討論大綱

第一輯

青年協會書局發行

內國問題討論大綱序

序

吾國自甲午以還，其萎靡無能，早已暴露于天下。庚子以後，國勢益弱，人民生計亦益形窮蹙。更考其故，彼鷹麟虎視之帝國主義者，恃鎗礮之利，外交之詐，強奪我土地，霸佔我財源，且迫我以種種橫暴無理之「不平等條約」，使無孳長發展之餘地，雖爲重大原因之一。然要非其病根之所在也。夫國必自侮而後人侮之，人必自伐而後人伐之；譬諸人身之與疾病，倘元氣充實，體力健壯，環繞吾身之病菌雖夥且厲，終不能得逞也。吾人切心救國，爲治標計，固不可不掃除外邪，舉一切有害於吾國之「不平等條約」而取消之；然內魔不祛，內政不修，終非根本圖治之道也。基督曰：『進與敵戰，須自審能否以吾之少勝人之衆，否則不如退而早與言和爲得計矣。』語曰：『知己知彼，百戰百勝。』吾人倘無自知之明，徒囂囂然以外抗強權相號召，幾何不爲強權者所竊笑而適與以可乘之隙也。吾國人民之愛國心，不落任

何國人之後，以吾民族長久之歷史，與夫崇高光明之文化，固爲全世界獨一無二，極可寶愛者。吾國之大患，不在人民缺乏愛國心，而在人民對國事無澈底明瞭之知識。不獨于對外關係然，即對於國家自身問題，亦莫不皆然。甚至彼謀吾者之野心國，其熟悉吾國情形，較吾自己猶勝百倍。若是而欲國之富且強，寧有幸哉。然則吾人將何以普徧知識于人民乎？搜集相當資料，供人研究討論，並力爲之提倡，實急不容緩之事矣。夫吾國內部問題複雜極矣，然其犖犖大端，要不外乎制憲裁兵自治理財民生教育諸事。陳君伯華有體夫斯旨，特編輯是書，其選材極審密，蓋欲繼前出之對外問題討論各書之後，使國人作進一步之研究，以爲解決吾國一切糾紛之張本。吾國民倘爭先研讀，羣曉然於吾國積弱不振之癥結所在，及其救治之方，從感情的膚淺的愛國心，進而至於理知的意志的救國事業之實行，則吾國前途，庶有亨乎。爰不揣譾陋而樂爲之序。

一九二六年二月胡貽穀識於滬上求是草堂

家對於國民經濟態度之如何，皆與我國制憲方針有莫大之關係，此關於憲法本身問題，吾國民不可不知者一也。

其次論制憲之程序，亦爲我國制憲問題中之一癥結。回顧十四年來之制憲史，約法既誤以制憲權屬之第一屆國會，野心政治家利之以摧殘國會者，摧殘民治，不肖議員則利之以爲黨爭或買賣之具，於是時至今日，尙不能產出一本可以同資遵守之憲法。今日所謂國會者，既以賄選而絕無存在之理由，則此制憲權將誰屬？自然發生問題。或曰：依據約法再召集舊國會，即可由國會制憲；然現在之政局尙爲四分五裂，誰能召集此國會，而得各方之同意？是爲一個問題；而新選出之議員諸君，能否鑒於前車之覆，盡力盡誠以制成一部憲法，各實力者能否不再勾結議會以爲搗亂，亦是一個疑問。或曰：民主國主權在民，國民有自動制憲之權，此說似矣，然國民自動制憲應用如何方式，使在事實上及理論上均得其當，必須有一番之研究。此關於制憲之程序，我國民不可不知者二也。

更進一步而言，制憲非難，制完善之憲爲難，完善之憲非難，有效之憲爲難。吾國如希望有一本「永矢咸遵」之憲法，吾國民當更有一根本上之

準備，即法治精神之養成是也。我國民久處於人治之下，法律觀念素形薄弱，一旦變爲法治政治下之國民，自然情見勢絀。十四年來武人毀法，議員亂法，官吏玩法，而國民一若熟視無覩，此豈全由於國民力之不足以懲處，抑亦由於國民自己之輕視法律也。彼武人議員官吏亦由民間而來，吾恐一般國民與之易位則皆然矣。夫以此毫無法律概念之訓練之國民爲基礎之憲法，欲其受人遵守，得其保障，不其難乎？於是吾人爲制憲之善後計，不得不注重國民於護憲事業上種種之訓練，務使大多數人對於「國憲」皆覺發生極密切之關係，然後制憲之事功乃真告成。此關於憲法之根基問題，我國民不可不知者三也。

總而言之，吾人對於制憲事業，有應注意之三方面，即（一）憲法之內容，（二）憲法之產生，（三）憲法之執行是也。吾國不言憲政，不言共和則已，否則我國民舍於此三方面一致努力講求，其道末由矣。

討論問題

(一)語云：「有治人然後有治法，」又云：「一法立一弊生，」此二語有幾分真理？請述其「所以」。

(二)我國制憲流產，其故何在？

(三)我國應有何種之憲法？政府應如何組織？選舉職權應如何分配？國民自由權利及義務應如何規定？經濟政策應採取何種精神？地方制度及用人制度應如何規定？

(四)國憲當如何產出？誰當產出此憲法？如何始能產出此憲法？

(五)憲法如何始可以得其相當之保障？

參 考 材 料

一、制憲問題

張慰慈（努力第三號）

二、省制的討論

高一涵（努力第六號）

三、國憲起草程序案

熊希齡等（在善後會議提出）

四、主張國民動議制憲之理由

梁啓超（梁任公演講集第一輯下卷）

五、依基督教救國主義擬商榷之

憲法要點

徐謙（東方雜誌十九卷二十號）

一 制憲問題

張慰慈

這幾天來，國會問題，憲法問題，又變成大家所注意所討論的問題。雖則各人對於解決時局的方法，意見還不能一致，不過大家終有一種觀念，以為制定憲法是使政治上軌道的第一步。至於怎麼制定憲法，還是一個未解決的問題。有人主張國民制憲，又有人主張舊國會制憲，我們此刻急需討論的，就是這一個制憲問題。

吾們以為討論這一個問題，吾們萬不可主張空空洞洞名稱好聽而事實上做不到的辦法，也不可拘執於一種辦法，以為別種辦法絕無商量的餘地。我們必須斟酌現今實在的情形，並須參考制定憲法的各種方法，選擇一個最適當的最易做到的辦法。所以我先討論憲法成立的各種方法，作為討論我們將來所應當採用方法的根據。

從歷史上着想，各國憲法成立的方法，可以分為四種：（一）由君主制定的，（二）由人民協議制定的，（三）由於逐漸發展而成立的，（四）由於革命而成的。

第一種憲法就是叫做欽定的憲法。君主也許為順從民意起見，也許為保持他自己的地位起見，願意將他自己的權力，和政府各機關的組織和職權詳細規定出來，將政府的性質從人治的變成法治的。君主這樣的舉動就是自己願意限制他自己權力，將他的政治權力，限止在一定的範圍以內，並照一定的規定行使其職權。這種規定就是一國的憲法。

第二種憲法叫做協定的憲法，就是人民組織新國家的時候，或組織新國家以後，商議制定憲法。這此歐戰完結以後，歐洲大陸上發現許多新國家如波蘭，卻克斯拉夫，克，甲，高斯拉夫，他

們的新法完全由協議而成立的。

第三種憲法是由逐漸發展而成的。大凡一國的政體，逐漸由專制政體變成民治憲體，其憲法是屬於這一類的。在最初的時候，這種國家的主權在君主一人手裏，不過在事實上——雖則不在法理上——主權的所在就逐漸從君主手裏轉移人民代表手裏。人民代表的權力最初祇不過有事實上根據，沒有法理上的根據。但是到了後來，在事實上，在法理上，全國人民均默認人民代表的實權，就是君主也不得不乘時勢的潮流，放棄他所有的實權，承認人民代表的權力。

第四種憲法是由革命而成立的。凡專制國的人民，因為不滿意於他們的政體，決定推翻他們的專制政府，組織一個根據於人民主權和代議制度的政府，其憲法均屬於這一類的。這樣成立的政府有第一次的法蘭西共和國、南美合衆國、中華民國、俄羅斯、蘇維埃共和國。

歷史上所發生的革命均有兩方面，一方面是對於當時腐敗政府的反抗，一方面是建設新政府的運動。但是凡革命而成立的憲法是極不容易的事。無論那一國革命以後，必定要經過幾年擾亂狀況，政治情形纔能復原，人民纔能過安穩的日子。所以非到了萬不得已的時候，別種方法差不多完全失敗。因此人民不得不出來革命，由革命而制定一種新憲法。法國從一七八九年革命以後，其政治狀況差不多直到了一八七五年纔可以算是復原，憲法纔制定穩固的政府纔可以算成立。美國革命以後，也經過了十三年的危險時期（一七七六年到一七八九年）確定的憲法纔算成立。前幾年土耳其和波斯亦曾發生過革命，不過一點成功都沒有，到了此刻，這兩國的政治組織還不能確定。俄羅斯從一九一七年革命以後，國內的擾亂至今還不曾平靜，將來結果究竟是怎樣，此刻實在沒有人敢預料。

凡革命發生，舊政府推倒以後，當時的情形總是極其複雜，極其困難。當時所謂政府，祇不過是一個臨時的革命機關，就叫做臨時政府。當時最重的問題就是把這個不完備的臨時組織的革命機關變成一個完備的永遠的政府。

爲解決這一個問題起見，臨時政府有兩種方法。臨時政府可以代表人民，擬定和制定永久的方法，如果人民這方面沒有反對，當然默認臨時政府有這樣的權力。當普法戰爭，拿破崙第三的政府推翻後，法國差不多處於無政府地位。當時祇有一個議會，由人民舉出來的，唯一的職務就是和普魯士訂和平條約。不過和平條約訂定後，這個會議差不多變成國內唯一的政治機關，就變成當時的臨時政府。因爲當時沒有正式的機關，這個臨時政府就制定現今法蘭西共和國憲法。這個臨時政府的人物雖則是由人民舉出來的，不過當人民「舉選」他們的時候，是舉他們訂立和平條約的，並不舉他們出來制憲的。

臨時政府第二種方法是承認他們的臨時性質，和有限的權力，用正式的手續，組織一個永久的政府。如果採用這一種政策，臨時政府可以（一）擬定一種憲法，由人民總投票決定收志，或（二）使人民舉出一個制憲委員會，制定永久的憲法，或（三）另行組織一個憲法起草委員會，再由人民決定憲法案之能否成立。這第二種方法是最適合於人民主權的原則，如非有特別的情形，是臨時定憲所應該取擇的方法。

我國辛亥革命以後，當時臨時政府所採用的方法，也是這第二種的方法。臨時政府並沒有制定憲法，臨時憲法祇不過制定一種臨時的憲法，叫做約法，並且在約法內限臨時大總統於十個月之內召集國會，由國會制定憲法。

國會召集以後，參衆兩院於民國二年各舉憲法起草員三十人，在北京天壇起草憲法，過了四個月的時候，一百三十條的天壇憲法草案成立。該草案於十月三號交兩院所合組的憲法會議。袁世凱也派八個委員列席會議，不過在二讀的時候，委員被拒不許發言。袁世凱就於十月二十五號通電反對憲法草案，並於十一月四號下令解散國會。天壇憲法草案也就因之消滅。

袁世凱解散國會後，於民國三年五月一號組織一個參政院，由這參議員宣佈六十八條『中華民國約法』。袁世凱於民國五年死後，臨時約法又復活，國會又二次召集起來。民國六年兩院又起草憲法，不過憲法草案尚未成立，天津督軍會議，強迫黎元洪解散國會。從此以後，民國的政治就脫離憲法的軌道。前天我們發表的政治意見中所主張南北協商召集民國六年解散的國會，及責成國會尅期完成憲法，是恢復憲法軌道的一種辦法，並不是唯一的合法的辦法。我們要曉得凡是革命總是不合憲，凡是制新憲法就是一種革命的主動。法國的憲法不是依據法律制定的，美國的憲法也不是依據法律制定的。當初美國的憲法會議，照法律的規定，祇有商議修改聯盟約章的權，並沒有制定新憲法權。不過當時憲法會議中的各委員，爲謀國家統一起見，竟敢大胆的不顧法律，於開會後第五日議決廢除舊約章，另造新憲法。如果當時法國和美國的領袖人物爲法理所拘束，想依據法律制定憲法，恐怕他們兩國的憲法未必這樣的容易成立。

此刻人民所要求的是趕快制定一種好憲法，並不是要限定什麼樣的機關纔是合法的制憲機關。祇要能夠達到制定政憲法的目的，什麼樣的方法都可以用。如果不注重目的一方面，專去討論方法，那末，你有的方法，我有我的方法，總不能討論什麼結果出來。我們還希望一般政客們，不要你爭你的舊國會，他爭他的新國會，或新新國會，趕快的破除黨見，犧牲一些個人的私利，

想法從最近的路程同大家趕快到憲法的軌道上去。我們小百姓受這十一年沒有憲法痛苦，未始非你們大政客小政客搗亂出來的。

總而言之此刻南北兩方面如果協商得妥，把民國六年解散的國會召集起，並責成國會短期完成憲法，確是一種最簡易的方法。如果協商不妥，那末，由省議會主出代表，或由何種法定機關舉出代表，組織制憲會議，也未始沒有商確的餘地。祇要一種辦法，在事實上是做得的，並非是最簡易的，我們人民當然可以承認的。

二 省制的討論

高一涵

『省制應否加入憲法？』是民國五年憲法會議中爭論最烈的一個問題。現在翻開那一年的憲法會議的會議錄，看看那時議員諸公所持的議論，真真教人失望！現在且把那時議員先生的省制意見書中的誤點略舉幾條於下：

(一) 祇注重行政分權，不注重立法分權。那時普通的論調，都以為省制應該由中央的憲法會議制定，全國祇有這一種省制。各省都要適用這一種省制。不問各省的情形如何，通通適用一種制度，就性質說，仍然是單一式的國家，絕不是聯邦式的國家。我以為現在我們不談省制便能，如果欲談省制，至少要在國憲上承認各省有自行制定省憲法的立法權。

(二) 祇注重省制的加入，不注重省制的内容。那時國民黨的份子都主張把省制加入憲法，可是也祇希望省制加入憲法便算了事。至於省制的内容，各省長民選等重要條件，他們都不惜犧牲。照民國五年的憲法會議中所提出的省制草案，充其量不過把省議會暫行法第二章省議

會的職權規定在憲法上罷了，對於省權並沒有絲毫的擴張。

(二) 祇注重省制的鞏固不注重省制的變通。省制不加入憲法，祇用普通的法律規定，那末，修改省制祇照修改普通法律的程序，省的基礎當然不能穩固。這一層壞處我認為要防止的。但是我以為這絕不是鞏固省制的好辦法。要想鞏固省制，必定要把省制的制定權和修改權奉歸各省，必須由各該省制定或修改。如果照民國五年的憲法會議的主張，把省制規定在國憲之內，一經規定之後，無論何省都要採用。如果有一省兩省事實上不能適用，便非用修改國憲的程序修改不可。照天壇憲法草案，各省沒有提議修改憲的權限，這樣一定，豈不剝奪各省本省省政府的組織權嗎？

(四) 祇注重省性質的規定不注重表現省性質的法制。那時憲法會議中對於『省是地方行政區域，或是地方自治團體』這個問題，很加意討論。他們以為祇要在憲法上規定他是『行政區域』便是行政區域，規定他是『自治團體』便是自治團體。依我看來，却不是這樣。因為省的性質是由省的組織和職權表現出來的，如果省的組織和職權同現行法一樣，一點也不修改，那末，就是在憲法規定他是『自治團體』也不能教他名實相稱，而且中國的省是一種特別的組織，就說他是自治團體，也斷不能當作單一國的郡縣看待。所以我的主張以為單把省定為純粹做自治事務的自治團體還不能發展省的政治，必須要把他看作半獨立國的政府，纔可以發展省的勢力。我所主張的中國政制就是採取二重政府制，不是採取單一政府制把中央政府看作政府，把省政府單看作自治團體。

將來制定憲法，如果不糾正四個誤點，我敢斷言仍是中央集權制，不是各省分權制；仍是單

一國的制度不是聯邦國的制度。

我主張中央的憲法上邊，祇能規定國權與省權的分配，不得由中央代各省去規定省制，各省省制要讓各省各自制憲規定。

我又主張中央政府的權限取列舉主義，各省的權限取概括主義。換句話說：就是凡不在中央政府權限之列的一切權限一律為各省所有。

我所主張的中央政府的權限如左

- (一) 外交行政權。
- (二) 國軍行政裁。
- (三) 交通行政權。
- (四) 國稅行政權。

海關稅鹽稅煙酒稅印花稅所得稅為國稅。

- (五) 司法行政權。

- (六) 幣制的制定和國幣的鑄造權。

- (七) 對外的宣戰媾和及締約修約權。

但關於各省權利的條約，不得各省的同意不發生効力。以上是我對於中央政府權限列舉的標準。

照近兩天的情形看來，似乎還說不到這個問題。國會的恢復究竟能不能成為事實？恢復後能不能安安穩穩的制憲？照從前議員先生的品行學術所制的憲法能不能合乎人民的現狀的？

要求和需要！誰也不敢保障！但是就假定國會不能恢復。黎元洪不能復位，也沒有什麼不得了的。我以為如果真是走頭無路，還有一個絕妙的辦法，就是暫讓南北兩政府暫時各維持各方面的現狀，雙方協定，劃出一年期限，讓南北各省自行制定省憲法，待省憲法完成之後，由各省按照省憲法組成省政府，再由省議會選舉國憲起草員，把中央的憲法定好，交由各省人民投票批准，然後按照國憲來組織中央政府。這樣一來，可以得到許多好處。

(一)省憲法由各省自定，可以免去中央集權法制的一切弊病。

(二)按照聯邦國先有邦後有國的先例，也可以說得過去。故所定的國憲，必充滿聯邦制的精神。

(三)省既為創造中央政府的基礎，省的勢力必定增大，可以制止中央政府的一切專制。

(四)省的勢力既大，政治勢力的中心必定由中央移到各省，各省的政治，必定可以日見發展。

(五)省既有強固的組織，中央政變必不能搖動各省的政治基礎。
蒲傑士(Bridge)有一段巧妙的比喻，說明美國聯邦制的完備。他說：

中央政府與諸州政府，譬如同在一土地之上，一大建築物，包有諸羣小建築物。兩者之關係，如在許多舊小禮拜堂之上，建一壯大之新禮拜堂。其初各別建築之許多小禮拜堂，建築之時不同，建築之法亦異，林立於地盤之上。後建造一宏壯寺院，巍然而立於其上。其屋脊摩空而聳高，其牆壁基於舊禮拜堂之上，而併合焉。其內部以本身之結構而輪奐焉。然其舊建築物之本體，決不因之而消滅也。若其新而且大之堂宇云亡，則各小建築稍稍補

茸，亦足以蔽風雨，一如其舊焉。舉亞美利加諸州悉網羅於聯合體之內，其聯合體不僅爲諸州之一團結，諸州亦不僅爲聯合體之一部份，聯合體破壞，諸州就其現有權力，稍稍增益，猶得爲各自獨立之團體，而無害其生存（見平民政治第二章）。

我國各省如能照這樣組織，便完完全全是一種聯邦制，凡蒲徠士所說的利益，也可以發見於我國了——我個人對於省制的主張如此。

三 熊希齡之國憲起草程序案

民六以後，國人主持改革政體者，分爲兩派，一主單一制，一主聯邦制，前爲吳佩孚所主，後爲西南各省所主，兩派相持，至今不能統一者，此其大原因也。考本國歷史，國家當紛亂之際，各有力者，智力平等，而無特殊人才崛起以統一之，即不免於割據紛裂。民國十三年以來之情狀，與之無異，加以種種原因，遂不得不趨於聯邦之勢。段執政之馬電，所謂速定國憲，促成省憲，未始不根於此。但聯邦政治問題複雜，若不詳加研究，驟爲擬定大綱，深慮有踏臨時約法之覆轍，故潘會員大道對於西南提案，加入兩條，甚爲重要，本員雖亦鍾會員提案連署之一人，但考慮大綱內所列各條，亦以爲尙有須加審慮者。特按照江會員亢虎自動起草憲法提案，爲一折中辦法，由本會先以聯邦主義議決，交由政府與各省協商，推舉學者爲代表起草憲法，似合於力謀統一解決糾紛之意，其程序方法列左，是否有當，敬候公決。

△一此次革命應採取聯邦主義，以合民意而圖統一。

（理由）民國十三年來之亂禍，全由於約法之不良，府院之爭，行政立法之爭，無非約法所致，

袁世凱以君憲廢約法，張勳以復辟廢約法，兩皆失敗者以其背叛共和也。今欲於共和國體之下，廢止約法，惟有採取聯邦主義，庶幾名正言順。以前此約法純屬中央集權，不合於民意國情也。

革命者順世界之潮流，合全國之民意也。自歐戰以來，威爾遜創民族自決之論，新立各國，無不趨於聯邦之共和政體，以俄國之共產主義，而亦結成一大聯邦。英雖君主，其屬地散於五洲，各有地方政府，職權與聯邦無異。良以土地廣大，民族複雜之國家，惟聯邦足以永久統一。否則即以中央集權之力，勉強統一，其終亦必至於破裂。如從前之俄國是也。故綜觀歐美各國歷史，國大由中央而統一者，往往變為聯邦；其由聯邦而不統一者，不僅未聞有破壞之患，甚至戰敗如德意志。至今尚未分裂。此其明效大驗也。反而考之吾國歷史，與聯邦主義略近者為封建。自天子以至公侯伯子男侯，各為領域，自治其民。孟子所謂天子一位，公侯伯子男一位，同列為五等者也。故周之享國，獨有八百年之久，亦聯邦主義之成績也。何況吾國近日民族，尚有一大問題，即外蒙與西藏是也。兩藩受強鄰之誘惑，至今尚未統一於民國。其原因實由於前清及民國撫綏之不當，所派遣者皆不良之吏，所保護者皆不受教育之兵，以致騷擾搗亂，積成怨毒。試思現在蒙藏人民，均不覺悟，均有留學青年，其土地又與列強相近，而與我中央相遠，我尚能以藩屬相統制乎？能以威力相逼迫乎？律以民族自決之理，非聯邦不足以永久結合。本員所謂順世界之潮流者此也。自民二以後，袁世凱之兵力及於南方，分駐各省，總攬軍民兩權。於是南方各省，目為前清駐防第二，甚至有殖民地之詆謗。南北感情，由此惡劣。袁既失敗，繼任者襲傳衣鉢，不改其法，於是演成中央與地方之爭。第一為軍事，中央挾其武力，任意委派本系徒黨，為各省長官，致拂民意，未幾而本系徒黨，又復決裂。第二為政治，中央既以武力統一為宗旨，於是不恤輿論，實行其賣國政策，擅借外債，發行