

湖南

省憲法草案

南

湖

案 草 法 憲 省

行 印 局 書 圖 東 泰

1 9 2 1

湖南自治運動史

中華民國十年六月一日出版

目錄：

引言

湖南自治的動機

自治運動中之熊希齡

自治運動中的譚延闓

自治會議經過的情形

湖議會與湖南自治問題

公民制憲運動的經過情形

赴湘講演團杜威吳稚暉等對於湖南之自治意見

章太炎聯省自治之建議

孫洪伊縣長民選及組織委員政府之主張

湖南民國日報與湖南自治

自治聲中之湖南建設問題

篇終煞語

此書爲王無爲先生實地調查所得，關於各方面對於湖南自治運動的意見，尤爲詳細。諸君要明白湖南自治運動系統的真相嗎？請讀此書。

湖南省憲法草案

一冊定價一角

凡購湖南自治運動史者附送一冊

發行者 趙南公

印刷者 泰東圖書局

總發行所 泰東圖書局
上海四馬路

分發行所 各埠大書坊

湖南省憲法草案說明書

一 名稱

吾湘此次造法，原以『省自治根本法』六字命名。本草案易之以『省憲法』三字，爲不合。然按當時命名之意，大都不免誤認憲法爲獨立國所特有。以爲吾湘造法之目的，惟在立聯省自治之基礎，並非欲脫離中華民國關係而自成一獨立國；若竟以憲法名之，未免有破壞民國統一之嫌。不知根本法卽憲法，除憲法外別無所謂根本法。其名雖異，其實則同。今旣以造成聯省自治爲目的，則省憲法之制定，自屬當然之事，無所用其疑慮。北美聯邦之各邦，非獨立國也，皆有邦憲；英吉利帝國領土如坎拿大，如澳斯大利亞，如紐西蘭等，皆非獨立國也，而皆有憲法。何獨於吾之省而不可用憲法之名乎？且按『根本法』三字之由來，實爲解釋『憲法』性質之注語。如問『何爲憲法？』則答曰，『憲法者，各種法律所從出之根本法也。』故『憲法』爲主名，而『根本法』僅爲說明此主名性質之

賓詞。今避主名不用，而取其說明之賓詞以代之，無異於喧賓奪主。故本草案即以『省憲法』三字命名。

二 草案本文

草案本文共十三章，計一百三十六條，大別之可爲左之五部：一，人民之權利義務；二，省之事權；三，省政府機關之組織及省政權之行使；四，下級地方自治之組織；五，本法之修正及解釋。茲依右之分部揭要說明之。

『甲』 人民之權利

憲法爲人民權利之保護證。立憲各國，皆於其憲法上列舉人民之權利，絕非塗飾人民耳目之具。顧在吾國，則所謂人民權利，在憲法上幾成空文。形式徒具，實質全亡。如臨時約法第二章，列舉人民種種自由權利，法文形式，異常整齊美觀；章末總括一條曰，『本章所載人民權利，有……維持治安，非常緊急必要時，得依法律限制之。』則無異將全章所列之權利，不分輕重，一並取銷之矣。蓋『維持治安』，『非常緊急必要』云云，皆

茫無界域之詞；所謂『依法律』者，其法律又可由政府（廣義之政府）隨時修訂變更。即以言論自由一端而論，民國十年來，制限之法律如新聞條例出版法等，已有無數種，此削奪民權之最著者。推其弊之所由，則在制定約法時，徒取法文之整齊美觀，而不問其實質之如何。本草案對於人民各種權利之規定，力求其實質之明確，法文形式之參差在所不計。如第六條規定人民有保護其身體生命之權，必將如何保護其身體生命之方法，扼要明定之。又如第十一條規定人民有言論出版之自由，必將制限其自由之法律，限於普通刑事法典之一種，此外無論何種法令，皆不認其有效。其他各條可類推。要之，本草案關於人民權利之規定，純就各種權利之實質，各別定其界域，不爲渾括之詞，蓋慮其成爲塗飾耳目之空文也。

『乙』 省之事權

吾國『省』之地位，向不明瞭。謂其爲聯邦之『邦』？則其本身向無明瞭可守之事權，一切行政，皆屬於國家之地方行政。謂其爲國家之地方行政區域？則一切行政事項，中

中央政府幾無過問之餘地，例如各高級官吏之任免，雖明屬於中央政府之權限，非得地方長官同意，亦不能有效。要言之，爲一混沌之現象而已。聯省自治之運動，其目的即在打破此種混沌狀態，則省與中央政府之事權，必須明瞭劃分，已無容疑。所宜審慮者，惟在劃分時，應於何方面爲列舉之形式而已。對於此點有不同之二說：一謂省之事權，宜取概括的保留；制定省憲時，但規定『在不牴觸國憲之範圍內，省有一切立法行政權』云云；如此，則省權範圍較爲廣大穩固。持此說者，意在將中央政府之事權，列舉於將來之國憲中，凡未列舉於國憲付與中央政府者，皆爲省之事權。此以美德諸聯邦爲先例之說也。其他一說則反是，謂美德各聯邦，皆先有邦而後聯爲國；組織聯邦之時，將各邦所固有之事權，劃出一部讓之於中央政府，則中央政府之事權從列舉，自屬當然之事。吾國之省，在法理上向無固有事權之可言，所有事權，皆國之事權。苟非於省憲中先爲具體的列舉，劃定一省應守之界域，則省之地位仍不明瞭。且恐將來制定國憲時，舉不應歸於國有之事權，亦劃歸國有，省政府無可對質以爲抗拒。故不若先於省憲中，將省之事權明白列舉，較爲

妥善。且現時自治運動之爭點，非徒爲民治對官治之爭，尤爲地方自治對中央集權之爭。省於事權上若無明瞭可守之界域，則自治二字，空無所着。此主張列舉省事權之說也。按此二說，後者實與吾國情勢相切近，故本草案從之。

『丙』 省政府機關之組織及省政權之行使

省政府之組織，必有立法，行政，司法，三部此絕無疑義者也。惟此三部，究應如何組織，權限相互之關係，又應如何方爲妥善，則異議叢出，頗爲難決之問題。茲將本草案所採定之主義，略爲分別說明之如左：

（一）省議會 代議制度之信用，現已日趨薄弱，固爲不可掩之事實。惟因近世國家，土地廣漠，非古代之市府國家可比，欲使國民全體直接參政，事實上多不能行，故卒無有將代議制逕行廢去者。於保留代議制之中，同時求所以救濟代議制之弊，則其方法甚多，如與人民以撤回議員，直接提案，及總投票覆決之權皆是。吾國試行代議政制，已歷十年，弊之所至，幾較歐美爲甚。雖十年間禍變迭起，多由軍閥野心家構扇而成，

議會之腐敗失職，亦不能不分任其咎。然事實上決難將議會逕行廢去，則亦不能不求所以救濟之方。本草案因將前述之各種方法，酌量採入，於省議會之外，復增入與議會相輔而行之各種辦法。但因吾國人民之情狀，遠不及瑞士北美之進步。教育既未普及，交通又不便利。集會投票之事，行之過多，反增長人民對於政治之厭怠心。故關於議員撤回，直接提案，及總投票覆決之事，分爲兩種規定：一爲公民全體之若干分，一爲由公民所組織之法定職業團體，如教育會農會工會商會等。蓋有各種固定團體之存在，則不必定由公民全體直接行動，而其效又與全體直接行動者無異也。

(二) 行政部 近世各國行政部之組織，大別可爲二種：一曰獨任制，二曰合議制。前者如美之總統制是。後者則又分爲二種：一爲瑞士式之委員合議制，一爲英法責任內閣之合議制。吾國各省之行政權，革命以前，操於督撫，革命後則操於都督，繼則操於有名無實之省長，（實則操於督軍，）是亦一種獨任制也。一般輿論，對於此種獨任制，嫉惡自不待言，即以北美之獨任制移植吾邦，恐亦未能收其利而弊且倍之。瑞士式

之合議制，各國無有仿行者，即新造之各共和國，亦不敢仿効。（俄之勞農政府，表面似爲委員合議制，實則爲列寧一人之獨任制。）蓋瑞士制度，純由其特別情勢醞釀而來，且瑞士政制之精神，並不在其行政部之爲委員合議，而在於人民之直接立法，直接參政，凡政治上之一舉一動，無不受人民之直接監視。各國或採其人民直接參政之方法者，獨不採其行政部之合議方法，蓋不敢強效之也。以吾國人民現狀論，酌採其直接參政之方法，已疑近於躐等，況進而學人之所不敢學者乎？惟英法責任內閣之合議制，既無一人獨任之弊，復可以收行政敏活之效，一面受議會之嚴重監督，一面仍可以抗議會之無理挾制，在各種政制中，實爲比較完美，且平穩易行。吾民既不願再以行政之大權委諸一人獨任，則舍此種合議制別無良法。故本草案對於省行政部之組織，畧以英法之責任政府制爲歸，於省長下設省務院，使對於議會負責任，一切大政方針，皆須經省務院議決方可施行。此本草案所採之合議制也。

（三）行政部與議會之關係 無論爲責任政府制，或爲獨任制，行政與立法二部之權

限，必求其平衡適中，方不至有一方壓制他方之弊。如美之議會不能改造行政部，則總統亦不得解散議會；英之議會可以推倒內閣，則內閣亦可以解散議會；此兩相抵衡之道也。吾國臨時約法所定之責任政制，爲防制袁世凱一人之故，將總統之解散議會權削去。卒之袁氏之野心不能防制，而國會再遭解散，並約法而亦根本破壞之。此二部權衡失中之反動也。本草案對於二部之權限關係，務求平衡。關於政治問題，一方可爲不信任之投票，一方可以解散，不致再蹈約法偏重之覆轍。

(四)司法 吾國現行司法制度，原取四級三審制。然國土過廣，交通不便，審級過繁，徒滋拖累而無實益。且若行聯省政制，更無採四級三審之必要。故本草案竟規定以高等審判廳爲一省最終之審判機關，蓋採三級三審制也。至本草案不別設行政法院之故，則以行政法院設立之本意，專在求行政之便宜，與司法獨立保護人民權利之原則不符。即在產生行政法院之法國，其現時之行政法院，已失其本來之意旨。吾又何必多此一種特別機關？至本草案所指之行政訴訟，係指因行政而生之訴訟，並非認有如法德狹

的行政法之存在也。（至廣義之行政法，則各國皆有之。關於此問題，可參觀王寵惠所著之憲法要義。）

（五）審計院 吾國財政混亂，已達極點。其最大之病，在於濫費，濫費之原因，在於無相當之監督方法。所謂預算，等於空文，甚至會計年度已將告終，而預算猶未提出。審計院亦同虛設。本草案對於審計院長之權限地位，特爲明確規定，蓋取事前監督之意，務求杜絕濫費之源而已。

『丁』 下級地方自治團體

下級地方自治，爲民治主義發達之基礎。未有地方自治不發達，而能產生完美之民治者。德法之民治精神，何以不及英美？則以下級地方自治之基礎，不及英美之深厚故。蓋民治之根本精神，在於共同行動。共同行動，必先有共同之組織及習慣而後可。若無共同組織，則勢同散沙；組織矣，而僅限於一時，則共同行動之習慣，亦無從養成。

吾國共和政治，不能圓滿進行，此爲最大原因之一。今日提倡聯省自治者，咸謂省爲

組織國家之基礎。不知吾國之一省，已等於歐西之一國；省之本身，更須有爲之基礎者在。苟非將此基礎之基礎，組織完備，則所謂『省』自治，仍等於無本之木。故本草案對於縣及市鄉之組織大綱，特爲相當之規定。惟縣兼有省之地方行政區域，及自治團體之兩種性質，所最重要之自治團體，尤在於『市』『鄉』。『市』『鄉』之中，又以人口聚會之『市』爲最適於發展民主主義之團體。故對於市制之綱領，又特爲詳備。以人口聚會之多少爲標準，分爲三等，一等市與縣分離，直接於省政府，自治事權亦甚廣闊。二等市之事權，畧同于一等市，惟無募集公債之權，且仍受縣政府之監督。苟其市事業發達，人口增加，亦有升爲一等市之希望。凡此皆所以促進自治，鞏固民治基礎之方法也。

『戊』 本法之修正

憲法性質不宜過剛，已成爲今日之通論。然修改之程序，亦不可不慎重。北美聯邦制憲時，有提議用定期修正之方法，限於二十年修正一次者。因格於當時情勢，不見採納。而所定修改之程序，又極煩難，遂成爲剛性憲法。行之現時，多感不便。其後新造之各州

，多採定期修正之法，或定二十年爲一修正期，或定十年，或定七年。惟修正之權，多付之臨時選舉之憲法會議，而不付之通常之議會，蓋取慎重之意。本草案以定期修正爲通則，而限期則折衷爲十五年。又恐初次公布，內容未盡完善，施行後或有萬不可不修正之點，若必俟之十五年，則亦不便。故於十五年之定期外，復設一臨時提議之方法。修正之權，亦付之臨時選舉之憲法會議。惟憲法會議之人數，不可過多。過多則意見紛馳，莫衷一是，現時國會之制憲無成，即爲殷鑒。此對於人數加以限制之理由也。

湖南省憲法草案

說明書

湖南省憲法草案目錄

序言

第一章 總綱

第二章 人民之權利義務

第三章 省之事權

第四章 省議會

第五章 省長及省務院

第六章 立法

第七章 行政

(一) 財政 (二) 教育 (三) 實業 (四) 軍事

第八章 司法

湖南省憲法草案

目錄

湖南省憲法草案 目錄

第九章 審計院

第十章 縣制大綱

第十一章 市鄉自治制大綱

第十二章 本法之修正及解釋

第十三章 附則