

戊午雜誌社編

一—二期

戊午雜誌

文海出版社有限公司印行

The Steed





現與日本
締結中日
共同禦敵
秘約北京
內閣總理
段祺瑞



前日本併
吞朝鮮時
之駐韓統
監現日本
首相寺內
正毅



前朝鮮國務
理首先贊成與
林權助公使結
日韓秘密共同
條約降韓國為
日本保護國嗣
又贊成日韓合
邦調遣朝鮮與
寺內毅統監之
李完用



日本併吞
朝鮮時之
駐韓公使
現駐中國
公使林權
助

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为
但请勿去除文件广告宣传页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



戊午雜誌第一期第一冊目錄

地方內閣制之商榷.....汪馥炎

對於中日密約之憤慨.....太 蕤

政治與武人.....雪 聰

讀梁漱溟君「國民息兵」主張之商榷.....應 公

經濟定國論.....黃 花

大隈所見「中國民族情性」之危言.....應 公

俄國兩大革命.....美國 評論之評論報 Charles Johnston 著邵英

婦人問題解決之急務.....日本大隈侯著應公

德人戰爭與進化觀.....美國 北美評論報 Vernon Kallogg 著德彰

政府與報紙之關係.....英國 十九世紀雜誌 Sir Roper Lethbridge 著德彰

第一義諦.....英國 Herbert Spencer 著石士

原羣.....法國 Gustave le Bon 著建閔

俄國探險記.....江夏生

目 錄

二

洪憲紀事詩

百首

劉成禺

今事廬筆乘

寂 照

貧民語

老 談

地方內閣制之商榷

一 發端

汪馥炎

致地方自治。本有英美與大陸兩派之分。大陸派之地方自治。其區域狹。事務簡。行政務集權於中央。而地方不啻爲國家行政之分部。如法日等國是也。英美派之地方自治。其區域廣。事務繁。除中央保有一最高之統率權外。凡屬地方事務。卽莫不由地方人民之自爲董理。如英屬坎澳及美各州內之領地等是也。吾國地方之級數。以省縣兩級制爲最適當。已成爲學者之公言矣。縣之區域實爲天然自治之單位。若在疆域狹小之邦。本可由中央直接統馭。無須更有省之一級。惟歷代方土變遷積久。益廓自元。置行中書省。後省治遂永爲承宣政令於中央各州縣間之一種調劑制度。一歷來地方階級尙有若路若府若道諸名不一。吾皆認爲變例。實則地方祇有省縣兩級而已。一初本持爲上下相維之具。繼反造成內外重輕之局。然在歷史相沿省之一區。誠不能不認其爲介在中央與地方之間。而爲國家組織重心之所在也。夫省旣爲國家組織之重心。徒以昧於治法。偏重治人。是以中央與地方之權限不分。官治與自治之統系錯亂。降及近日地方之局。仍復一盤散沙。固不識何以措理也。余嘗謂國家之官治。應由中央直轄地方之自治。必須地方自爲董理。官治固無論矣。所謂自治之由地方董理。究應取若何之方式。耶。申言之。卽地方之應如何組織也。嘗細思之。地方取省縣兩級。縣之自治。以大陸方式馭之。尙不形其鑿柄獨省爲自治集成之體。而非自治基本之區。集若干之縣而上。至於省不能不作一結束省之統馭。

地方內閣制之商榷

二

各縣亦猶中央之統馭各省明乎中央之對於各省不可無統一組織之機關則知省之對於各縣亦自不可無統一組織之機關也。所稱統一組織之機關者即政府是耳。特中央政府發號施令之權可以普及全國而地方政府僅能在其自治範圍以內有統率駕馭各縣以下之權力。此外無不須受國權之支配也。大凡號稱一種政府概由三大部分組合而成：（一）首長（二）行政部（三）立法部。而政府構成之形式又嘗視行政立法兩部之關係而異其區別。譬如行政部直當議會之衝而對之負責曰內閣制。行政部離於議會之外而對人民負責曰總統制。惟內閣制之首長大都崇於名位而集其實權於內閣。總制之首長則自攬實權。雖設內閣僅居輔弼之地。此猶僅限中央言也。若聯想及於地方則地方政府之組織亦可視其行政立法兩部之關係而分爲內閣制與總統制。例如坎拿大與澳洲總督代表英王而行政實權純由參事會直對議院負責。斯即內閣制也。又如美各州之政治亦如合衆國政府之組織。立法行政兩部分離同爲總統制也。可見內閣總統兩制之名詞固不專限中央政府而言。即地方政府之組織亦皆可以借用之也。此吾標題爲地方內閣制之原因於此。至關地方政府之組織何以必取內閣制之原理以及地方內閣制應爲如何設備之具體方案請更端陳之。

二 地方內閣制之原理

自來研究吾國之省制者有兩種觀察之錯誤。其一視省爲中央行政之分區而規模大陸式之自治組織。其二視省立法與行政爲兩相對峙之機關而形成美州式之總統政制。前者縮地方政治於不能發

展之途。後者弛地方行政於不負責任之地。二者皆譏。其蔽坐於地方政制組織之不能盡善耳。而地方政制之不善。則由未能判斷吾省在國家組織之成分中。究居何等之地位也。蓋吾國之省。上戴中央。下統州縣。既非同德美之各邦。亦不類法日之地方。實爲介乎中間之一級。而未可以世界之成例自居者也。夫吾省之地方。既居中央與地方之間。是居於中央政府之下。固爲中央之地方區域。而立於各州縣之上。又爲地方之中央政府。準斯國情。立法定制。必使中央與地方。雖分治而收指臂相使之效。立法與行政。雖分立而有開闢運川之靈。竊謂非形成一種地方內閣制。未足以攬此治效也。欲探其理。請博辨之。

夫政術之變化。亦多塗矣。而大旨所歸。在審政力中心之圈內。各保有其運用迴旋之餘地。歧途發育。兩不相妨。所有情感利害不同之點。亦皆有以調融支配。一令其得所也。吾國歷次政變。其原萬端。而最足以召覆敗者。則由不善運其固有正當之力。而橫託特殊勢力。以相助。援。殆特殊之勢力。漸張而正當之勢力。暗耗。是假他力以爲力者。並其自身。亦無一力。是存也。去歲督軍團之叛。起於一二佞人之唆。使而使之由來。則由憑藉武人之勢力。以爲壓伏國會之舉動。所謂不善用其固有正當之力。而橫託特殊勢力。以相助。援者也。然武人之所懾伏者。威信耳。今中央欲藉武人以自衛。則武人有所挾持於中央。威信下移。冠裳倒置。強藩橫暴。統馭無方向之所恃。爲手足者。正無異作繭自縛也。且政爭之利器。不以政黨。而以武夫。不以博取國會分子之多少。數爲勝負。而以竊踞軍隊之勢力。厚薄爲弱強。始以政潮。

激動兵力復由兵力釀涉政潮。浩劫相尋若環無端。此其操術之奇。政象之詭。真令歐人聞之掩耳却走者也。然而受病之所在。實由中央與地方之政治。無相當領域。以爲界劃。故中央一有政變。卽思利用地方之勢力。以爲私人之策源。而地方之政務。復爲武人所把持。實力潛消。不知所抗。流風所被。必致地方之人格與意思。永永劫持埋沒於武人政治之下。而不能一自伸白也。欲剔此弊。是在一方劃軍力於民治範圍以外。一方使地方不捲入中央政潮之中。立地方自治之基。定議院內閣之制。則實權可操。自人民不致爲中央政潮所牽動。含養游泳。同優足以自立也。此以政力言之。必採地方內閣制之原理。一也。議院內閣者。卽政黨內閣也。蓋內閣之運命。純視政府黨分子之在國會多少數。以下其休咎。而國會分子多少數之屬於何黨。全在總選舉或改選時之選民操縱而離合之。故選民議員。閣員實爲運行政治者。之三級內閣之政策。受自國會。國會之意旨。視諸選民。三體同元。而呈起伏變化之態。此在中央政治爲然。推而及於地方政治。又何莫不如是。因地方雖隸屬於中央權力之下。而在其固有之領域內。不啻具體而微之一國。人民本應管理地方之政務。行政尤須負責於地方之議會。是地方政府之合行政立法爲一體。固亦猶中央之有議院內閣制也。願一返視吾國之政象。則適與此例相反。在各省之地方長官進退之權。操於中央。議會縱有監督行政之名。而無操握政治之實。於是地方政務。盡爲一二官僚所把持。積習相沿。久而不拔。行政長官本應受議會之監督者。漸至議會反仰行政長官之鼻息。一屆議會改選之際。更出其金錢。奔走而左右之。而議員遂結託官僚之勢力。支配地方之權利。暗相交換。儼如營

業自表面觀之。行政與立法兩機關彼此相安。不相衝突者。似爲政策之從同。烏知交私而爲利者哉。且不獨地方之選舉爲然也。卽國會之選舉。亦大都於地方行之。中央欲減少國會之反對分子。莫不授意於地方長官。以相監察。於是地方長官復以左右省議會選舉者。而左右國會選舉。藉以迎合長官之意。旨而固一己之地位。如去歲國會改選之議員。類皆夤緣賄買。公行不忌。致被選者無坦白白愛之士。皆朽腐不齒之人。循斯不革。吾恐國會將化爲政府之僕役。更何有良善之代議政體可期耶。究其所以致此之故。實由地方政治不以議會爲主體。而以行政機關爲主體。行政部之勢力愈張。立法部之權限愈削。久之議會爲行政部之寄生物。若存若廢。唯聽行政部之喜怒爲轉移。尙安有幾希地方之人格存哉。誠能反其道而行之。使行政機關之組織不由中央之任命。而由議會所推選。不爲一人所獨裁。而爲衆人之合議。則行政與立法兩部意旨。鈎通打成一片。選民握有最終之選舉權。直接以組織議會者。卽間接以組織政府。雖選舉之賄買操縱。不能盡免。然以地方之民。董理地方之政。自由發展。興趣橫生。較之仰承一二官僚之意旨。壓伏羣動。束縛不舒。終覺此善於彼耳。此以選舉言之。必探地方內閣制之原理。二也。

輿論者政治之母也。凡一國有健全精鑿之輿論。則合中流社會以當批評指導之責。較之奇材異能以握運行政治之樞。尤覺賢而有方。然輿論之興。嘗起自下而非來自上者也。政制之精神。必以洽於輿論者爲良。遠於輿論者爲惡。譬如內閣制行政部產自議會。而議會爲選民之代表。選民有所獻替。無不遵

其意旨以行所謂洽於輿論者也。非內閣制行政部離於議會而獨立。議會之臧否與行政部之得失。兩不相謀。分歧而治。所謂遠於輿論者也。夫內閣制之洽於輿論。尙矣。惟進而言之。欲取地方內閣之制度。必先拋棄中央集權之主義。因兩者並行必相扞格。蓋地方行政部之上尙戴有一中央政府。敕令布政。有時仰承中央之意旨。而以爲是者。訴於議會之情感。則以爲非。於是坐耗精力於調停中央政府與省議會之間。又焉能細察民意。輿論所在。耶。法蘭西與英吉利同行議院內閣制者也。而法之成效多不如英者。蓋法尙中央集權。而英主地方分治。故法之縣制。其縣知事一方爲地方長官。一方爲中央命吏。稍須受中央各部之指揮監督。若英之坎澳。雖總督名爲王之代表。而坎澳領域內之行政皆完全放任。自治。英之中央政府不加過問也。一則束縛全局以聽命於中央之一隅。一則獨立自治而自由伸展民族之能力。故地方分治之國尤適宜於議院內閣之制。英之屬地卽其良規。此以輿論言之。必採地方內閣制之原理三也。

詮釋內閣制與總統制之區別者。嘗謂內閣制對於議院負責任。總統制對於人民負責任。不知議院爲人民之代表。內閣爲議院多數黨選出之委員會。內閣直接對於議院負責任者。卽不啻間接對於人民負責任。而總統制元首超然於議院之外。施政縱有不善。議院彈劾質問之。書雖堆砌盈尺。無能損其地位。於毫末。除坐待任期之滿。固無法使其去職。格內白芝浩羅爾條諸故總統制實無責任之制也。吾人僅聞有責任內閣。未聞有責任總統者耳。然此就中央言之。固然。至於地方政制。行政首長與總統究不

相同於管理地方之政務外尚須受中央之指揮使行政部與議會分離獨立則首長俾對於中央負責
即不必再對於議會負責理尙可貫若採內閣制則行政首長對於地方議會與中央政府兼負有兩重
責任將何以收連用政治之效耶苟懷此疑以來相責正吾之所應解釋者也夫內閣制之通例在以國
務員握其實權元首居其名義今地方行政部之組織欲效內閣制之形式亦常使行政首長降以虛名
寄其實權於行政部以當議會之衝但地方行政首長一方有監督地方自治之責一方有輔助中央行
政之任不能如總統之高拱無爲也吾以爲地方內閣之組織須將首長與行政部分別觀之首長應受
中央之行政監督行政部應受議會之立法監督首長僅負行政上之責任行政部則負政治上之責任
然後首長與行政部始無權限上之衝突而地方內閣制之真正精神大可見矣此以責任言之必採地
方內閣制之原理也

內閣由議會以產出內閣組成之分子必皆在議會占有議席者也議會擇其多數相習相信之人賦以
治理行政之任則閣員所操之政策自必受習於其多數黨中幾經磨礱發矓而試要足以博議會同意
無敢與之忤逆者矣是以行政首長可以有法定任期而內閣閣員無所謂法定任期者也閣員施行政
策之能博議會信用則久於其職拂議會之意旨則或隨不信任案之提出以俱倒或解散議會一次以
還訴於選民之評判最終握有操縱政府之實權者仍在本地方之人民而斡旋運用政治之樞紐則在
人民組織之政黨蓋議院政治離乎政黨即不能運用凡一議院中不問其有若干政黨終不外政府黨

與非政府黨兩系而政府黨之議員又必較非政府黨者占其多數因內閣依政府黨之多數始能獲議院之擁護政府黨苟由多數而趨於少數是已不成爲政府黨政權所操朝野易位矣故每屆一次政府更迭進退之際卽與人民一次繕習政治能力之機較之立法行政兩部對立無活潑之精神而礙機能之發育實不可以道里計況地方行政部甚乏接近議院之機會徒仰中央政府之鼻息則中央遂遍布其官僚於地方而扶殖私人之勢力人民不勝官僚壓伏之痛無能展其抱負乃盡奔走中央以爲活動中央一有政變各地方亦隨之動搖今若割出地方固有之權立乎中央管轄之外則合地方固有之人材饒有政治建設之趣意中央縱有極大政潮而地方本基鞏固不爲撼動又何致陷中央地方於兩俱無力之境此以民權言之必探地方內閣制之原理五也

準此五者綜合觀之不外直以劃清中央地方之界橫以鈎通立法行政之郵而地方政治與代議政體復有錯綜參互之關係故特委曲引伸以著明焉。

三 地方內閣與參事院

地方政治應取內閣之理既已如上所陳則進而研究者卽如何謂之內閣制也此俟提出方案再詳述之惟尙有一非內閣非議會之機關在人認爲應行設立。在吾視爲駢枝宜廢者應先於此討論之此機關卽參事院是也去歲憲法審議會各議員所提之地方制度案中無不列有設立參事院之專條于篇一律不謀而同是深大可怪者究竟參事院爲何種性質有何職權何以有設立之必要皆不可不爲詳

察者考參事院之名稱。昉自法國。法之參事院。職權雜揉。別樹一幟。與美之元老院。德之聯邦參議院。英之樞密院。本不可相提並論。惟古德諾著比較行政法。略去美國之上院職權。而強取元老參議樞密三院中之職權。近似法參事院者。湊合一處。加以一參事院之名。究不免籠統含混之謂。今取古氏書中所謂美德英法四參事院之職權。概舉如左。

美之參事院（即元老院）

任命外交官及重要官吏須經該院之承諾 締結條約須經該院三分之二以上之票決

德之參事院（即聯邦參議院）

指名委任官吏 參與懲戒官吏 確定官吏恩給 參與帝國行政之實務 而有發補充命令之權 皇帝依憲法及條令發布命令須經該院之同意 監督財政 審查帝國各邦徵收關稅及各邦間接稅會計報告書 確定帝國各邦聯盟分担費而納於國庫之全額 各邦中怠於帝國職務加以制裁

英之參事院（即樞密院）

應國王之顧問 凡命令之提出必經樞密院之贊成 審查地方官府所發之命令

法之參事院

裁判行政之訴訟 公共行政命令須叩該院之意見 提出議院之議案須先經該院之討論 總

統及國務員有以可爲先例之事件須徵詢其意思 地方團體之行爲及宗教團體之監督免許狀之給付暨財政行爲皆須徵求同意

合此四者觀之美之參事院仍爲行使立法之職權並未超立議會之地位德之參事院職權複雜純基於其深遠之國情而具特別之色彩斷非他國所能模倣也除去美德而言英法是參事院之職權僅有行政裁判與政治顧問之兩種可與人以參攷討究者也夫行政訴訟應屬於何種機關裁判必先假定行政裁判所可與普通裁判所分離獨立始可解決今行政裁判所之應否特設尙爲未決之問題則應以何種機關兼理行政裁判自無從討論之矣至於政治顧問之設原在謀行政之協贊爲立法之補助不知行政之須協贊者慮其輕斷也今若行地方內閣制則舉凡重大議案以及行政緊要事項本應開內閣會議所指內閣會議及閣員皆指地方而言聽從公決不能由首長獨斷而行又何必經過一次之閣議再由參事院反覆討論耶且議案與行政事項之提付閣議者乃由行政部而非參事院在行政部之當局者必較參事院之旁觀者知之密而籌之熟使參事院輕易否決不與同意則行政部以爲有益民生者而亦不能決斷行之是非協贊而妨礙之矣且參事院之所審議同意之事項無不包含於議會職權之中參事院之贊同者仍當付諸議會之審議始能決定參事院之否決者直奪議會先議之權限無從過問然則設此非內閣非議會之參事院果何能奏贊襄行政輔助立法之效哉况內閣實由顧問院又可名爲狹義之參事院蛻化而出亦既有完善之內閣而復駢設內閣前身之顧問院殊非能探政制之本者也

吾人須知。肇生內閣制之祖邦。實始於英吉利。而英之內閣。實從顧問院遞嬗而來。美今總統威爾遜著政治汎論。曾於英倫政治章。詳述內閣之源流。頗爲詳盡。茲略爲撮譯大要如左。

按以日耳曼王朝大會議爲國會。凡昔日爲國會議員者。悉爲王之常任顧問院。故在顧問院之官吏。追隨王之左右者。皆曾爲大會議之議員者也。夫大會議。每年開三次。變遷不定。議員年年易人。而常任顧問院。備王諮詢。位置有恆。兩者權力相埒。而較大會議爲優。故能周知國家政務之內部也。繼因常任顧問院。人數過多。機密易洩。國王由常任顧問院中。選拔若干人。成樞密院。常任顧問院。遂失實權。而所選拔之數人。信任獨專。其見主也。不在樞密院會議廳。而在一小室。卽所謂內閣也。較樞密院尤秘密焉。

又曰。

內閣發達。實始於查理士二世。王之御宇也。以內閣爲國家最高之行政部。迄今爲英國憲法之樞。涂格爾氏。嘗著英國中央政治論。自內閣發達。以至今茲。詳晰明備。約舉其序。第一期內閣。係由國王選自樞密院中。而成之。小會議。專備諮詢。苟不經承諾。王卽不得裁決國事。內閣之名。此時尙未見之。是查理士一世。未御宇時之內閣情狀也。至第二期。雖稱爲內閣。而國法之地位。尙未定之。因樞密院爲第一諮詢會。法律並未許以權移內閣。故查理士二世。始由內閣行政。晚年復由樞密院行政耳。第三期在維廉三世之時。始有以內閣代表二三政黨者。內閣大臣。且得列席國會。以負責任。雖國法尙未

第

一

期

公認而實際已爲國內最高議政會及最高行政機關也。第四期則在十八世紀之末。凡內閣組織之通例於今畢呈。試舉如下。一內閣必以國會議員組織。二閣員必在庶民院由抱同一政見之多數黨中選拔之。三閣員當施行會議之政略。四閣員負聯帶責任。如經國會詰難不能分辯時須全體辭職。五推一人爲總理大臣。以下官吏皆服從焉。

合此兩段觀之前溯內閣成立時之初原。後述內閣發達之順序。是既有內閣卽不必再設參事院。英法內閣之外而猶有參事院存者。英之實權已在內閣樞密院。徒有其名以英人篤於守舊。故仍相沿不革。法則純以參事院爲行政裁判之主體。又常別論吾國。若使內閣與參事院並立。是不啻有兩重行政審議之機關。且內閣本由議會以組織。議會與內閣之意旨直接鈎通。毫無間阻。忽中間夾雜一參事院。爲之作梗。不特有連床架屋之弊。並與內閣制之精神絕不相容矣。吾地方政治既取內閣制。則參事院之機關萬不宜與之對峙。故不佞根本上否認之也。

四 方案

地方內閣制非僅僅一地方行政部之組織也。而行政部所上戴者有省長。對之負責者有省議會。他如省區之執行權限。行政爭議之裁判機關。皆與行政部輪齒啣接。息息有關。故約略會通私擬一案列左。

地方政府組織草綱

一、省長

一、省長由大總統任命任期三年不得兼任軍職

二、省長代表中央監督一省地方行政

三、省之行政以省長名義經由省務院行之

四、省長基於法律得發佈命令但關於全省政務者須由全體參事副署其僅一部行政由該管司長

副署之

省長命令除別有規定外非經參事全體或一人副署不生效力

五、省長受中央委任得監督施行中央直轄之官署及其政務

六、中央直轄之官署如左

一、交涉廳

二、國稅廳

三、常關監督署

七、省有非常事變警備隊不足消弭時經省務院之決議由省長陳請中央調遣國軍鎮壓之

二、省務院

八、省務院以省議會選出之參事四人組織之

地方內閣制之商榷

九、省設內務財政教育實業四司，均直轄於省務院

各司司長由省長就省務院參事指派之

十、省務院會議開會時以內務司長爲議長

十一、左列各項行政由省務院決定

省行政之各種法規

省預算案之提出

警備隊之調遣及其編制

十二、省議會之選舉由內務司長按照中央規定選舉法執行之

三、省議會

十三、省議會有左列各項職權

議決地方行政之法規但以不牴觸中央之法令者爲限

議決本省之豫算決算

議決地方租稅及規費

議決地方公債之募集及省庫有擔負之契約

議決地方官吏之俸給

議決公共財產與營造物之經營及買賣

受理地方人民之請願

答復省長之諮詢

其他依據中央法令應由省議會議決事件

四、省行政與立法及省與省之關係

十四、省務院受省議會不信任之決議時省長非解散省議會即罷免全體參事之職

前項罷免令參事無拒絕副署權

十五、省議會認省務院參事瀕職時經議員五分三以上之出席過半數之同意得為不信任之決議

咨請省長罷免改選之

十六、省議會認省長有違法行為時經議員五分三以上之出席過半數之同意得彈劾之

十七、省與省之權限爭議由中央參議院裁決之

五 大體說明

方案中之要點必須說明者共有四端：一、行政部之組織；二、省長之地位；三、地方之權限；四、上院之作用。請次第陳之。

一、說明行政部之組織

地方內閣制之商榷

一名稱 地方行政部應錫以何種名稱始爲洽當現有兩說可資參攷一卽現稱之省長行政公署舊說也一爲省參事院新說也然行政之所決議者多爲地方政治不僅限於地方行政且行政部爲地方行政之機關非某某官職之機關今於行政公署之上冠以省長二字似有爲私人機關之嫌疑不應沿習之也至參事院本爲備行政之顧問而非行政之主體况前已詳述各國參事院之性質與行政部大不相同安可混用因思中央內閣名爲國務院則地方內閣亦不妨稱爲省務院一則總攬全國之政務一則管理一省之政務界限厘然流俗可喻顧名思義莫妙於此惟省務院三字爲俞君鳳韶所創此名採之俞君不敢掠人之美也

二組織 省務院之參事猶之國務院之國務員也參事產生之方法共有三說一說由總統簡任一說由省長任命一說由省長與省議會任選各半余以爲皆未善也蓋省務院純爲地方內閣之性質所管轄之權限僅限於政治至於中央政務應別設機關以直隸於中央與地方內閣不相干涉是省務院之參事絕非中央之命官焉能由大總統以命令形式出之耶此第一說不足取也省長爲地方之長官具有監督地方之虛名參事若由省長任命則省長出其爽袋人材把持政治爲參事者遂不能尊重議會之意旨徒仰省長之鼻息地方實權仍爲省長所獨占與今日官僚政治絲毫無異此第二說不足取也至任選各半則出身既屬不同政見決難一致同僚聚議面從心違彼此抵衡一事莫辦此第三說不足取也三說皆不足取不如使全體參事皆出於省議會之選舉一變官僚競爭之習而爲政黨勝負之爭

誰黨在議會占有多席即誰出而組織地方內閣則人民議政之風均可隨議院內閣之制繼長增高發達無限耳至司長同時爲參事本於總長同時爲國務員例實可通理本一貫惟參事四人之上不再設一總理者因避省長與總理權限之爭議中央內閣之不能無一總理者恐總統濫侵內閣之權有總理團結閣員爲一體可以抗元首之專制也然元首與總理猶不免互爭權限又何必以此種爭端由中央而擴充及於各省耶況內閣果有實權以限制首長者即不虞其專制不在總理之有無也此合坎澳與瑞士之制而參糅之而亦稍與中央內閣不同者耳

三、責任 國務員於政治負聯帶責任行政負單獨責任此內閣之通例固不分乎中央與地方而有差別也本制第四條所規定全省政務由全體參事副署即負聯帶責任之意一部行政由該管司長副署即負單獨責任之意蓋副署者即負責任之證明書也此用戴雪語至第四條之第二項則在保障內閣之實權勿使省長動以虛名橫加干涉耳惟於第十四條第二項特設一例外者因全體參事苟不遵內閣之名譽律毅然下野是不副署之例適爲把持祿位之柄又何能顯更迭內閣之效乎在參事受省議會之不信任或解散省議會猶不能博多數黨之厚援則省長罷免令下明知不能拒絕副署不如令未下面先辭職之爲愈也

二、說明省長之地位

省長者非僅一省之長也而對於中央對於地方對於中央與地方之間對於立法與行政之交皆各有

其關係可分四者以觀察之。

一、省區龐大爲中央權力所不及故放任各省以自理之然地方自治云者非脫離中央而自主也不過在國法以內可以完全自治不受中央之干涉耳而省之政治仍不能不有維繫統一之勢中央既不克直接過問是以設一省長代表中央以監督之可見省長之策原來自中央自應由中央任命之爲當此自中央言之省長固爲中央之代表也。

二、地方行政無不以省長之名義行之是省長一望而知爲地方首長也惟省長自當議會之衝而直接負責則一有政潮省長隨之更迭必致地方行政主體常受動搖不能爲從容之建設故省長之下設一省務院一方對於省長贊襄地方之行政一方對於議會直負政治之責任則省長可立於議會監督之外省務院握其實權省長居其名義不得因地方政治之中心不在省長卽謂其非地方之首長也日在地方行政之中央政務本應由中央直轄者而有時不能不仰助於地方故中央亦得委任省長以管理之所以必特加以委任者因省長爲地方長官不得侵涉中央政務因圖便宜計使其就近監助之耳此自地方言之省長固爲地方之首長也。

三、中央與地方分治之範圍大廣勢必耳目難周聲氣扞格不可不有以聯絡而貫通之今省長於中央爲代表於各省爲首長則以首長之名義可以統一全省之自治復以代表名義可報告地方行政於中央保持中央最高之權維繫全國向心之力此自中央與地方間言之省長負交通之使命者也。

四。省務院與省議會若至政策絕不相容之際。非罷免省務院之參事。即解散省議會。以另選二者。必居一於此。已無兩者融通之餘地也。然究宜先解散省議會。以視察民意乎。抑選罷免參事。以更易內閣乎。此則省長大有斟酌之餘地。而政策之勝負。遂視省長爲轉移。省長若先解散省議會。則省務院之所抱政策。或猶有起行之望。省長若遲滯罷免參事。則省議會之所抱政策。必有相繼代興之勢。省長一念之權衡。關於立法行政兩部之生命。蓋省長立於第三者之地位。毫不可有輕重左右之心者也。此自立法與行政間言之。省長負有判斷之責任者也。

三 說明地方之權限

研究地方之權限。向有概括主義與列舉主義之兩種。吾國初入分治之始。使地方權限概括。恐地方有侵越之虞。中央無操縱之地。故吾仍以列舉爲宜。惟細察政務之性質。除軍事外交絕對屬於中央外。餘則中央與地方不無互相牽連。孰宜中央孰宜地方。是在一一審議。始能爲之劃清。如關鹽煙酒印花產銷等稅之應歸中央。田賦地價各雜稅之應屬地方。金庫之應分設。抑統一。實業之應分治。抑合辦。他如公債之募集。解報之有無。是宜通盤籌劃。詳舉而細論之。應讓專篇。本制第十三條所列舉者。僅示大綱。不能詳也。

四 上院之作用

中央之政務。在地方有行使之機關。則地方之意思。在中央亦不可無代表之機關也。明其參議院者。即

地方內閣制之商榷

二〇

代。表。地。方。意。思。之。機。關。也。凡。大。國。而。主。分。治。者。莫。不。以。上。院。代。表。地。方。之。意。思。以。為。聯。合。統。一。之。作。用。如。美。德。是。也。吾。國。參。眾。兩。院。職。權。無。大。區。別。頗。為。人。所。詬。病。余。以。為。眾。議。院。可。為。人。民。代。表。之。議。會。參。議。院。可。為。地。方。代。表。之。議。院。凡。一。省。政。治。之。興。廢。沿。革。該。省。在。參。議。院。有。其。特。殊。之。權。能。省。與。省。有。權。限。之。爭。議。參。議。院。可。裁。決。之。參議院之組織應另詳之則。上。下。兩。院。始。各。有。獨。立。之。精。神。不。佞。嘗。謂。中。國。政。治。上。之。建。設。有。三。大。重。心。須。認。定。之。即。一。省。為。全。國。之。重。心。二。省。務。院。為。全。省。之。重。心。三。參。議。院。為。中。央。地。方。間。之。重。心。政。治。建。築。於。三。大。重。心。之。上。然。後。鞏。固。安。定。而。樹。百。年。不。拔。之。基。也。

對於中日密約之憤慨

太 蕤

▲中日是否有共同出兵於西伯利亞之必要

▲中日密約是否未越共同出兵之範圍

▲異說永不能增改或廢止之條約

▲以非吞三韓之辣手加諸我國

▲東方德意志武力主義之實現

▲軍事委員外交之創聞

▲政治上怪相之總理善打特

▲吾國民無承認偽內閣行動之理

一
中日兩國。邇於共同出兵名義之下。訂立密約。中外報紙。傳載不一。頗惹起當局者賣國行動之大問題。吾人終以未得底蘊。不願輕下含糊之判斷。今者具體條件。業暴露於世。雖不能謂二十條要求之文字。竟無少出入。然當局既不敢毅然指此。次交涉之。或無又不敢顯然宣示其事。項以釋天下之疑。則其大體將不離乎世所傳者。近是。是即與吾人以研究此問題之確鑿材料也。茲於研究本題之前。有必須先決者二事。一使中日兩國實有共同出兵於西伯利亞之必要也。則本題當別解矣。二使日本要求各條。信不出乎共同出兵之範圍也。則本題仍當別解矣。吾人且先決其一次。決其二。邇者吾國之對德宣戰也。吾國民實有與協約各國共同拒敵之決心。故駐京法使。前向吾國。要求出工程兵四萬人。飛行家二

三百人機關槍砲手三四百人派往歐洲參與戰事當局承諾輿論贊同駐法戰事委員且宣布於當地戰事會議之席雖寥寥人數參加後不必能左右戰局然其時協約各國莫不異常滿足者亦以此舉足表示吾國民全體之同情因而可鼓舞協約國前敵軍心也不幸吾國當局暴戾無道義師四起徧國騷動乃猶窮兵瀆武以求一逞內訌方殷竟無暇出雄兵大隊爲友邦効命疆場卽法使區區要求亦竟空言未踐吾國民實憾之愧之然此皆當局者因小亂大之咎而在吾國民之本心則自以與協約國共同出兵爲當然之事也日本亦協約國之一苟爲時勢所要求有不得不與共同出兵者亦吾國民所認爲當然之事也唯與協約各國之共同出兵則在西歐與日本一國之共同出兵必在東亞換言之卽非敵人勢力向遠東發展而中日卽無共同出兵之必要也乃者俄德媾和駸駸有敵人東侵之慮中日兩國出於共同防禦而議出兵條項議之不爲過蓋使德竟利用俄路而西下也吾國邊域受禍實先顧吾思之必德人忽變其本來戰爭之目的然後可猶必俄人卽甘爲德犧牲然後可蓋德人戰爭之目的在法尤在英幸與俄和將必盡徙東戰場兵大舉於西必不肯越國鄙遠爲敵者留投瑕抵隙之機至於俄以國力疲敝而息戰內亂如麻且無就緒之日豈能讓德長驅自取糜爛由斯以論德人必不肯東犯俄人亦不肯德人之東犯也乃神經過敏之說一時轟傳致爲野心家所利用而中日共同出兵之交涉以起吾國當局鄙無遠謀未解命意所在加之方仰人兵財以傷同類予求又何敢瑕疵於是無的放矢之談幾成覆水難收之勢可痛又孰甚哉夫在德俄罷兵之初共同出兵尙有商榷價值今時過境遷所

謂德兵且夕占俄都。將長駕遠馭者。且漸移於西歐戰地矣。所謂德俘數十萬。已武裝壓境者。德人非特不遣東進。且恐其傳染平民主義而欲集收於一方矣。所謂俄過激派。屈服於德。將爲之俵。以亂中國邊隅者。方黨爭不息。自顧不暇矣。是故今日爲西伯利亞患者。非德人之大敵。乃俄國黨派紛爭之小醜也。此宗小醜。近日暴動。傷及僑商。致勞日美海軍陸戰隊之干涉。前途紛擾。誠宜防之。然使吾國早發海陸軍隊。嚴陣以備。則海參崴之俄新黨。不敢橫行。東清鐵路督辦謝米諾夫。亦不敢冒然編集軍隊。以吾孤力。本鎮定有餘也。卽橫決至斯。吾國猶不解定內禦外。集兵實邊。假手於日。以日兵力。戡此亦一舉手之勞耳。而必要我以共同出兵之大名。鋪張揚厲。小題大作。不亦無謂之甚矣乎。雖然西伯利亞本無中日共同出兵之必要。彼國朝野非不知之。觀其政黨近日主張。政友會則主慎重從事。憲政會則謂時機尙早。而其寺內內閣。亦豈不知出兵後之責任於外交上關係若何。財政上策畫若何。縱今占有西伯利亞東部。而列國議和時。苟有抗議。若何。卽不然。繼續經營所需之金力與兵力。又幾何。蓋無論如何考求。斷然用兵於西伯利亞之舉。決非今日日本所當出。彼其內閣亦決非不知。非日本所當出。明知而必欲要挾於我者。其鵠固不在德。不在俄。而在吾國也。其意固不在共同出兵。而在假借共同出兵之名。義潛移默運。將以侵奪吾國主權之全部也。

二

由上之說。在歐戰未結。或戰局情形。未經猛變以前。吾人敢斷言。德人勢力必無東向之可虞。卽西伯利

對於中日密約之憤慨

四

亞必無。中日出於防禦目的而有共同出兵之必要也。既無其必要而復協商條件。不亦無病而呻吟乎。故在今日而猶借題發揮。吾國直示以根本拒絕之態度可也。雖然思患預防。謀國當有。今且姑讓一步言之。此後或有共同防禦之必要。而出兵條件不可不具。則其所具列。必不得越乎共同出兵四字之範圍也。而今日日本所要求者。抑豈其然。據所聞二十條密約。泛言之。自三條至九條。表面上似可說去。而自十條至十七條。則顯出乎範圍精言之。卽三條至九條之逸出。應有範圍者。已鉅矣。何以明其然。以共同出兵。不過各配足應出之軍隊。合組聯軍。而爲戰時運用之便。或共戴一統。率者足矣。卽更廣之。如第四條。兩國軍用品及軍械等。互相補充。如第五條。兩國軍用地圖。互相交換。如第六條。限於戰時。必要。允日本一定地點。暫設斥候駐兵隊。足矣。然僅茲數端。虧損已多。以吾兵與日兵聯。吾將與日將較。統率者。將屬日人。出兵地帶。毗連吾國軍用地。圖名爲交換。實不啻吾國之獨負。置候駐兵。又在吾境。况原條不曰一定地點。而曰相當地點。相當二字。有何真詮。又不曰限於戰時必要。而在此十八條規定。平時有效。及十九條。批准。卽發生効力之密約。中其危險。已不堪言狀矣。况復有八條。於吾境相當地點。建築要塞之要求。九條。於吾境。隨日兵所到。發行軍用手票之要求。并三條。六條。舉吾國全體陸海軍隊之編制。教練。調遣。率領之權。幾欲盡羅諸掌握乎。夫要塞地。乃國家自衛權之重者。唯名與器。豈容假人。苟爲出兵。必要。吾自建築可矣。而日人乃以任意於吾國境。建築要塞。爲要求。其意胡居。發行紙幣。亦國家主權行動之一。而况在不換紙幣。變相之軍用手票。若任人越俎。代庖。非特流毒於財政經濟社會各方面者。甚大。

亦即爲他國主權侵入吾國之表徵而日人乃要求及此其意胡居獨立國皆有完全自衛之主權故其海陸軍之如何編制教練及其調遣率領皆自主之若於此而喧賓奪主其國即失獨立之資格矣今因共同出兵而先失吾陸海軍自主之全權即不啻請求取消吾國獨立之資格是等要求咄咄逼人彼其意又胡居然此猶就表面上去出兵範圍不甚遠者言之耳若夫十一條之貸款整理財政十二條之自由開採全國鑛山十三條之管理造兵廠及造船廠十四條之管理交通機關十五條之包辦軍事教育十六條之改組警察制度十七條於內外蒙古及山東等處徧設與吾國互相管轄民政事務之官署則更光怪離奇信口開河吾人誠不識其距共同出兵之本題幾千萬里矣總觀全部條文何所謂共同出兵直舉吾國全部神聖之主權與日本共同之而已矣於虜犬以善吠爲良鷹以猛攫爲事狡焉思啓自利社稷何國蔑有吾於人焉無尤可駭怪者以此賣國行動之大問題當局竟甘心媚外無少顧惜吾不圖其倒行逆施至於如斯之忍也

三

吾人據密約具體之條文而衡論其蕩軼於共同出兵之範圍者如前其嚴酷其廣汎已足驚人而尤足驚人者則在其十八十九二十各條對於全約更加以十分擴張與保障之規定也夫密約既由共同出兵之目的而結將來苟無其實此約當無効可言執是以談今日雖預受難忍之約束而吾民猶有萬一不履行之希望願日人本意不在戰時其所謂聯軍防德者特警言恐我耳苟其無引中効力於平時

之要求。老謀深算。或成畫餅。故十八條云。以上各條辦法。平時亦有效力。有此規定。卽出兵之事。永無影響。而約文全部。彼我得失利害之故。已如鐵案矣。十九條又云。以上各條。須經兩國政府批准。方發生效力。易詞言之。一經批准。卽生效力。則是自批准之日。彼將得以先事籌備。爲辭。使吾國履行密約上。一切責任也。夫私人契約之効力。有隨契約之成而生者。有俟特定之事實而生者。國家條約。何嘗不然。今專爲共同出兵而締之。當然爲特種條約。其効力當然俟特定事實發生而始有。乃以特種條約而忽牛頭不對馬尾。加以批准有效之普通規定。使預約戰時之責任。立地負擔於目前。此足駭人聽聞者其一也。十九條又云。兩國政府須永負秘密之責任。此種相約。將謂對德。則中日與之。旣在敵位。德荷束來。凡可以共同抵禦者。將無或恤。將亦在德人意料中。且密約亦不過期於共同出兵之條件。初非視作戰計畫勝負。攸關。決不可洩露於外也。是則對德實無秘密之必要。旣非對德。則此外非中日兩國之國民。卽與中日親善之協約各國。更無秘密之必要矣。然必欲如此秘密。吾人益證實其條件。必不減於當世所傳之暴烈矣。蓋唯極其暴烈。雖當局者可以利誘。可以勢迫。而全國之民。誰甘亡國。必將竭方所能。期於挽救。則夙志難償。故對吾國民。不可不秘密也。亦唯極其暴烈。吾一國縱可欺。協約各國。不盡可欺。今乘人不暇。東顧欲一舉而總攬吾國政權。以破壞從來機會均等之主義。列國聞之。必有責言。則夙願仍難償。故對協約各國。亦不可不秘密也。於庫執政。雖弱後勁。猶在國民也。強權雖盛。公理猶在世界也。斷送國家何等問題。乃於秘密二字中行之。此足駭人聽聞者其二也。此外如二十條云。兩國間某方欲增改或

廢止以上各條款時須六個月以前互相通知。有一方不同意時仍繼續有效。夫國際間條約之原則雖不同私法上契約必成立於公正之合意。然亦必兩國有幾分合意而始成。既亦基於合意則兩方權利義務必無甚差等。苟因時勢轉移而差等焉則一方將以增改或廢止請矣。以是之故國際間不平等之條約常有時効與特定事實之規定以為權利者之保障。然正以是之故雖不平等之條約一至時効盡特定事實滅當然廢止亦以為義務者之保障。是故在時効未盡特定事實未滅之條約一方欲增改或廢止而不得他方同意仍繼續有效。吾聞之矣。若夫此次密約何年消滅實未規定共同出兵似是特定事實。然一經批准即生効力。又不因特定事實之有無為存廢。似此無時効無特定事實規定之條約而增改或廢止之請求不得他方同意仍為有效。其効不將繼續至於億萬年乎。不將永無增改或廢止之日乎。是誠千古之奇聞。宇內之怪事也。雖然何奇何怪。此約既純然為吾國之害。為日本之利。則將來請求增改或廢止者必吾國。日本一方必不同意。此約必永久繼續有效。必從是即陷吾國於萬劫不復之地。地位矣。此足駭人聽聞者其三也。

四

夫人類莫哀於心死。莫傷於國亡。何謂國亡。曩日韓開保護條約之成也。韓志士崔益鉉檄告其國人曰。今日國事。尚忍言哉。古之亡國也。只宗社滅而已。今之亡國也。并人種而滅之。古之滅國也。以兵革今之滅國也。以契約。以兵革則猶有勝敗之數。以契約則自茲覆亡之塗。痛哉。是言吾民國其聞之。甚勿謂