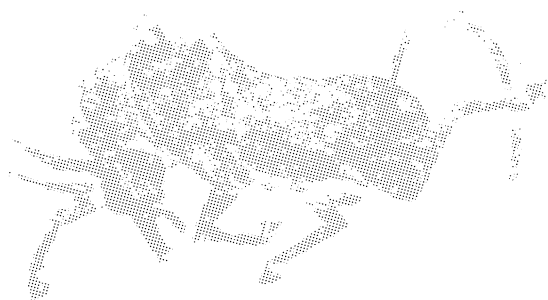


自序



昔余持论，举联邦不可行于吾国之故有十。朋辈见余拟国宪草案，纯以联省为建国之方，有观而诘责者，有移书相询者。余以为此立言之方法不同耳，非对于国情之观察有变更焉。昔之所以告国人者曰，必省民能自握省权，而后能行联邦之制。必省民之多数，有判断之常识，举一省之贤者以为代表，而此贤者能揖让于议堂之上，而省长举出也，而政党内阁成立也，而后能行联邦之制。必城乡镇早具自治之基，而邦亦久享独立之实，而后能行联邦之制。凡此应具之条件，我既无一而具，于是断言联邦制之不可行。自今上溯民国之初，盖十余年耳。问国情会有丝毫变更乎？惟有

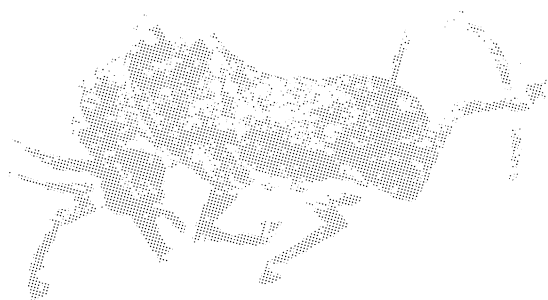
答曰否否。所不同者，则狡黠如项城逝矣。军人猖狂，各据一省，而全国成分崩离析之局，举国之众，无不疾首痛心于军阀，然无如军阀何也。我见云南政局之翻云覆雨，则唐继尧之出焉入焉，而省民寂然也。我见川滇之争，以为滇人既去，川人当能自保，而不图四五军长之自相残杀，而省民寂然也。我见卢永祥之忽督军，忽督办，而省民寂然也。我又见张作霖之忽督军，忽总司令，而省民寂然也。呜呼！在此基础之上，而求美国之所谓邦，由邦而进为联邦国，岂为蒸沙为饭，缘木求鱼乎？或曰诚如君言，益见联省宪法之不可行，何为以此导国人？余曰，立国之法，不外二途，自中央而地方者，此统一国也；自地方而中央者，此联邦国也。项城当局，托名集权，阴谋帝制，五年之顷，分而复合，统一之形犹存，威信之度尚在。主其事者，复藉国家之权力，快一时之意气，挟兵力，借外资，以从事于私斗，于是集权之说，益为天下诟病。盖政令之由中央而及于地方，其从兹已矣。时则省宪运动，起而代之，迄今有已行省宪者，有尚未行者。然无论其行与不行，我未见一省焉；军政能隶民政下者，我又未见一省焉；军额能由省议会通过者，我又未见一省焉；有正确之预算，交由省议会通过者，我又未见一省焉；有两大党以政策号召国民，因而更迭内阁者。是则各省之能否自治，显然可见矣。总之，今日之中国，中央固不能举中央之事，各省亦未见其能举各省之事也。处此断潢绝港之中，而研究着手之次第，其先中央乎？其先各省乎？我断然不疑曰：先各省而已矣。何也？五洲之上，北美，联邦国也；南美，联邦国也；澳洲，亦联邦国也。非洲除北部之回教国及野蛮部落外，其南非新建之国，则联邦国也。欧罗巴洲，向只有德意志与瑞士为联邦国。欧战以还，英伦三岛，有改建联邦之说，以英吉利为一邦，苏格兰为一邦，威尔斯为一邦，爱尔兰为一邦，此议案之主旨已通过下院矣。欧洲之俄国已以苏维埃联邦国宣布于世矣。乃至法国，向以集权闻于世，今其国中，亦有合若干特把德蒙为区之说，所谓区域主义（Regionalism）者，盛行于国中，亦受联邦国新潮之影响也。夫世界之大势既如彼，而我中央之久已不见信于国人又如此，则今后立国之基础，舍联邦其奚由哉？夫省之范围，地小而人稀，

故集中一省之人才财力以谋之，则效易见，而较有把握。且一省中，多切实之利害问题，少架空之政策问题，是非易定，而人与人之竞争，逊于中央，所以谋省政易于谋国政。此则我之所以以联省政治导国人也。虽然，军阀不去，则无联邦；督不废，兵不裁，则无联邦；国民无教育，投票不按选民册，则无联邦。凡此者，皆待我省民一一举而措之。故我之所谓联邦者，其基础尚待于创造，非以目前割据之局为联邦也。我昔以此条件不具，故云不适于联邦，又以彼条件不具，故云不适于联邦。今我易其词曰，当具此条件，而后可以为联邦，当具彼条件，而后可以为联邦。措词虽异，而精神则同，此则我之良友与明眼之国人，必能辨之矣，是为序。

宝山张嘉森君劬

1922年8月

凡 例



一、国是会议国宪草议委员会，以起草之责相属，而下笔时，觉各问题应加以说明，乃有此书之作，故此书可谓国宪草议委员会有以触发而成之。

二、草案为同会共同之决议，本文皆予一人之私见，然聚议多日，得力于讨论处甚多，对于同会诸君子，谨表谢意。

三、张东荪先生于一院制，罗钧任先生于司法，蒋百里先生于军制，蔡子民先生于学制，当下笔时与之往复讨论，得其有益之提议，深为感谢。

四、其他友人关于草案及本论，予以有益之助力者甚多，名姓恕不一一备举。

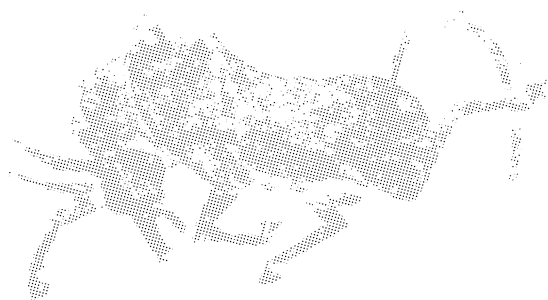
五、斯案起草时间，不过数日，讨论亦

不过七八次，望误知所不免，务望海内贤达，予以匡正，赐之批评，不独著者私心感幸，亦同会诸君子之所祷祝。

君励识

1922 年 8 月

发 端



国是会议国宪草议委员会诸公以国宪起草之责相属，下笔伊始，默念再三者，则天坛草案能否予以维持是也。盖一法之行，历时久远，其效自显，若朝令暮改，不独前法不能竟其功，即后法亦鲜能显其用。天坛宪法虽属草案，然既为议员诸公心理之所同，自当听其成立，许以一试，不徒省重行起草之劳，且强半既已通过，则成立必较速也。顾我首尾循诵，而最后结论，则以为除将此项草案宣告死刑外，别无他法。凡宪法必有一贯之精神，或隐或显，散见于各条之中，如日本为天皇大权之宪法，美国为联邦共和国之宪法，德新宪为民主社会主义之宪法。大权也，联邦也，民主社会主

义也，三国之起草者，时时以之为目标，而求其无背此根本义者也。天坛宪法起草之始，以单一国为立国大本。故宪法中，既无中央各省权限之划分，又无中央各省两重政府之组织。在当日情形之下，立脚固应尔也。虽然，今何时乎？湘省宪法已成立矣，政府命令允许以中央各省权限规定于国宪矣。根本精神既变，而谓宪法全部不重行起草，但于地方制度章中有所增益，已能完全表现此联邦立国大义者，是不解宪法条文互相牵连之理者也。联邦立国，以中央各省权限之划分为中心，此章常为开宗明义之文，以不如此，则其他各条，无所附丽也。诚以此冠之卷首，则全文不改而自改，反是者，但于地方章下而杂以联邦之条文，是天河紫凤颠倒在短褐之类也。天坛草案，成于二年，而条文讨论，始于五六年之交，党派纷纭，是非各执，以彼此相争之烈，故措词大抵出以圆融，而对症发药之条，概所未见。如美于南北战后，则规定废奴之制，瑞士各邦，为防彼此之战争，则一邦所养常备军，不得超三百以上。此皆鉴于国家既往之失，人民习俗之偏，思以法律之力从而矫正之也。十年以来，国民性质，自由表曝，政治经验，积蓄日多，所长安在，所短安在，正宜借鉴前失，以救将来。若选举买卖之风，议会围逼之例，军人干政之举，尤当毅然更张，与天下更始。而天坛宪法，于不调查户口之民选制之利弊，与夫不公开之总统选举之纯为政客交易行为，绝无一语防止之法。若此草案，虽勉强通过，而欲以奠国家治安之大本，其可得乎？此我所以谓除宣告死刑，无他法也。

本宪法案百〇四条中，其要约十，兹分析言之。