

近代中國史料叢刊續編第八十一輯
沈雲龍主編

清末籌備立憲檔案史料

佚

名輯

(上)

文海出版社

有限公司

印行

近代中國史料叢刊續編第八十一輯
沈雲龍主編

清末籌備立憲檔案史料

佚名輯

(下)

文海出版社

有限公司

印行

清末籌備立憲檔案史料

上冊

文海出版社

有限公司

印

行

清末籌備立憲檔案史料

下冊

文海出版社

有限公司

印行

近代中國史料叢刊續編 第八十一輯

目錄

清末籌備立憲檔案史料 (上)	……	佚	名輯
清末籌備立憲檔案史料 (下)	……	佚	名輯
中華民國憲法史料	……	張耀會	岑德彰編
中華民國憲法草案說明書 (二十九年)	……	立法院	編
憲政要覽·行憲述要 (增法規)	……	楊紀	戴君曠編
中國憲政史話	……	劉振鐸	編
子馨文在 (上)	……	吳其昌	著
子馨文在 (下)	……	吳其昌	著
珠沈滄海——李萬居先生傳	……	楊瑞	先著
左舜生先生紀念冊	……	周寶	三編

清末籌備立憲檔案史料總目錄

第一編 清末預備立憲的策劃和議論	一
一 出洋考察政治的情況	一
二 預備立憲的宣布和策劃	四三
三 內部的議論	一〇七
第二編 清末籌備立憲各項活動的情況	三六七
一 官制	三六七
二 議院	六〇三
三 諮議局和地方自治	六六七
(一) 設立地方諮議局	六六七
(二) 辦理地方自治	七二一
(三) 各省奏報籌辦憲政情形	七五八
四 法律和司法	八三一
五 滿漢關係	九一五
六 教育	九六一
七 財政	一〇二五

八 官報……………一〇五九

清末籌備立憲檔案史料上冊目錄

第一編 清末預備立憲的策劃和議論

一 出洋考察政治的情況

- 派載澤等分赴東西洋考察政治諭光緒三十一年六月十四日……………一
- 出使各國考察政治大臣載澤等奏出洋考察政治請調員隨同差委摺光緒三十一年七月二十八日……………一
- 出使各國考察政治大臣載澤等奏出京乘坐火車遇炸情形摺光緒三十一年八月二十七日……………二
- 爲載澤等遇炸著步軍統領衙門等嚴切查拏諭光緒三十一年八月二十七日……………三
- 協辦大學士那桐等奏爲載澤等遇炸已飭員查緝摺光緒三十一年八月二十七日……………三
- 出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏出使各國考察政治放洋日期摺光緒三十一年十一月二十三日……………四
- 出使各國考察政治大臣載澤等奏抵日本東京并呈遞國書日期摺光緒三十二年正月初四日……………五
- 出使各國考察政治大臣載澤等奏在日本考察大概情形暨赴英日期摺光緒三十二年正月二十日……………六
- 出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏在美國考察大概情形并赴歐日期摺光緒三十二年正月二十三日……………七
- 出使各國考察政治大臣載澤等奏報由美抵英日期摺光緒三十二年三月初三日……………八
- 出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏到德後考察大概情形暨赴丹日期摺光緒三十二年三月十六日……………九

出使各國考察政治大臣載澤等奏在英考察大概情形暨赴法日期摺光緒三十二年三月二十四日……………二〇

出使各國考察政治大臣載澤等奏由英抵法呈遞國書日期摺光緒三十二年三月二十七日……………二二

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏遊歷丹麥瑞典挪威三國情形并赴奧日期

摺光緒三十二年四月初十日……………二二

出使各國考察政治大臣載澤等奏在法考察大概情形并再赴英呈遞國書摺光緒三十二年四月十五日……………二四

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏到奧後大概情形并赴俄日期摺光緒三十二年四月二十四日……………二五

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏到俄考察大概情形摺光緒三十二年閏四月初四日……………二七

出使各國考察政治大臣載澤等奏在比國考察大概情形摺光緒三十二年閏四月十五日……………二八

出使英國大臣汪大燮奏會同載澤等考察英國政治事竣摺光緒三十二年閏四月二十五日……………二九

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏在德考察大概情形并啓程回國日期摺光緒三十二年閏四月二十八日……………三一

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏在荷遊歷大概情形片光緒三十二年閏四月二十八日……………三三

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏進呈所編歐美政治要義以備立憲采用

摺光緒三十二年九月初六日……………三四

考察憲政大臣達壽奏考察日本憲政情形摺光緒三十四年七月十一日……………三五

二 預備立憲的宣布和策劃

設立考察政治館參酌各國政法纂訂成書呈進諭光緒三十一年十月二十九日……………三三

宣示預備立憲先行釐定官制諭光緒三十二年七月十三日……………三四

立憲應如何豫備施行准各條舉以開諭光緒三十三年五月二十八日……………三四

慶親王奕劻等奏請改考察政治館爲憲政編查館摺	光緒三十三年七月初五日	四四
考察政治館改爲憲政編查館諭	光緒三十三年七月初五日	四四
兩江總督端方奏請迅將帝國憲法及皇室典範編定頒布以息排滿之說摺	光緒三十三年七月初七日	四六
憲政編查館大臣奕劻等擬呈憲政編查館辦事章程摺附清單	光緒三十三年七月十六日	四七
憲政編查館大臣奕劻等請飭各省設立調查局摺	光緒三十三年九月十六日	五一
令各省設立調查局各部院設立統計處諭	光緒三十三年九月十六日	五一
令憲政編查館會同民政部妥擬政事結社條規奏請頒行諭	光緒三十三年十一月二十日	五二
憲政編查館資政院會奏憲法大綱暨議院法選舉法要領及逐年籌備事宜摺附清單二	光緒三十四年八月初一日	五三
九年預備立憲逐年推行籌備事宜諭	光緒三十四年八月初一日	六七
重申仍以宣統八年爲限實行憲政諭	光緒三十四年十一月初十日	六六
憲政編查館會奏設立專科考核議院未開前應行籌備事宜酌擬章程摺附清單	光緒三十四年十二月十一日	六九
重申實行預備立憲諭	宣統元年二月十五日	七一
憲政編查館會奏覆核各衙門九年籌備未盡事宜摺附清單	宣統元年八月十四日	七一
縮改於宣統五年開設議院諭	宣統二年十月初三日	七六
派溥倫載澤爲纂擬憲法大臣諭	宣統二年十月初四日	七九
憲政編查館大臣奕劻等奏考核京外各衙門第三次籌備憲政情形摺	宣統二年十月二十九日	八〇

憲政編查館大臣奕劻等擬呈修正憲政逐年籌備事宜摺附清單	宣統二年十二月十七日	六八
政編查館所擬修正憲政逐年籌備事宜依議諭	宣統二年十二月十七日	九二
資政院總裁世續等請速開黨禁以收拾人心摺	宣統三年九月初八日	九二
資政院總裁世續等請明詔將憲法交院協贊摺	宣統三年九月初八日	九四
准開黨禁頒布特赦諭	宣統三年九月初九日	九五
實行憲政諭	宣統三年九月初九日	九六
著溥倫等迅擬憲法條文交資政院審議諭	宣統三年九月初九日	九七
組織完全內閣並令資政院起草憲法諭	宣統三年九月十二日	九七
直隸總督陳夔龍請釋回糾衆請願之溫世霖片	宣統三年九月十二日	九八
陸軍統制官張紹曾等奏陳請願意見政綱十二條摺	宣統三年九月十三日	九八
資政院總裁李家駒等請將草擬憲法內重大信條先行頒示並請准軍人參與憲法起草意見		一〇一
摺	宣統三年九月十三日	一〇一
擇期頒布君主立憲重要信條諭	宣統三年九月十三日	一〇二
資政院總裁李家駒等請准革命黨人按照法律改組政黨摺	宣統三年九月十五日	一〇四
准革命黨人按照法律改組政黨諭	宣統三年九月十五日	一〇四
兼署海軍大臣譚學衡等請將憲法重大信條早日頒布摺	宣統三年九月二十八日	一〇五
三 內部的議論		
御史劉汝驥奏請張君權摺	光緒二十一年十二月二十日	一〇七

出使各國考察政治大臣載澤等奏請以五年爲期改行立憲政體摺	光緒三十一年	一一〇
江蘇學政唐景崇奏預籌立憲大要四條摺	光緒三十二年閏四月十九日	一一三
御史王步瀛奏改良政治必先統一事權摺	光緒三十二年五月十一日	一一八
內閣中書劉坦條陳預備立憲之法呈	光緒三十二年六月初九日	一二〇
御史王步瀛奏改官制開議院投票舉員地方自治之弊摺	光緒三十二年六月十九日	一二三
御史趙炳麟奏立憲有大臣陵君郡縣專橫之弊並擬預備立憲六事摺	光緒三十二年八月二十一日	一二三
內閣校籤中書殷濟爲豫備立憲條陳籌經費建海軍等二十四條呈	光緒三十二年八月二十二日	一二八
內閣學士文海奏立憲有六大錯請查核五大臣所考政治並即裁撤釐定官制館		一二八
摺	光緒三十二年八月二十二日	一二九
出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏請以取法德國爲主改革軍政摺	光緒三十二年八月二十六日	一四〇
江蘇巡撫陳夔龍奏報紙電訊集會演說宜範圍於法律之內摺	光緒三十二年八月二十八日	一四九
內閣中書王寶田等條陳立憲更改官制之弊呈	光緒三十二年八月二十八日	一五一
給事中劉彭年奏立憲宜教育財政法律三者並舉摺	光緒三十二年九月初二日	一六二
御史徐定超奏吏定官制辦法十條摺	光緒三十二年九月十四日	一六四
正黃旗蒙古都統呂海寰密陳興辦學堂及徵兵宜防隱患摺	光緒三十二年十一月二十日	一六九
出使各國考察政治大臣載澤奏請宣布立憲密摺	光緒三十二年	一七三
江蘇巡撫陳夔龍奏新政請毋庸擴充立憲變法或暫緩施行摺	光緒三十三年二月二十二日	一七六
候選道吳劍豐條陳改良財政言路吏治學務陸海軍警察等六事呈	光緒三十三年三月十三日	一七六

給事中王金鎔奏預備立憲宜罷畝捐禁駁審定軍裝禁遊蕩摺	光緒三十三年四月初三日	一九七
出使奧國大臣李經邁奏興學宜重普及教育理財宜由調查入手摺	光緒三十三年四月二十二日	二〇〇
直隸總督袁世凱請派大臣赴德日詳考憲法並派王公近支赴英德學習政治兵備		二〇三
片	光緒三十三年六月十九日	二〇三
御史江春霖奏立憲宜先務理財並宜變通學制酌定律例消弭黨禍等事摺	光緒三十三年七月初二日	二〇三
裁缺通政使郭曾忻奏宜徐議憲政摺	光緒三十三年七月初五日	二〇六
廣州漢軍副都統李國杰奏請訂立警章報律學堂管理法摺	光緒三十三年七月十一日	二〇八
章京鮑心增條陳護惜三綱振興吏治等項不必泥言立憲呈	光緒三十三年七月十七日	二一一
翰林院庶吉士高桂馨建言興學理財練兵三事呈	光緒三十三年七月十七日	二一九
鑾儀衛候補經歷王芷升條陳考察民情選練忠義軍獎勵工藝整頓學務等項		二二九
呈	光緒三十三年七月十八日	二二三
揀選知縣舉人褚子臨等條陳憲政八大錯十可慮呈	光緒三十三年七月十八日	二二七
候補內閣中書黃運藩陳請即罷議立憲呈	光緒三十三年七月十八日	二二三
舉人王繼志請禁外債杜倖進防爭權重議院呈	光緒三十三年七月二十八日	二三五
湖南試用道李頤請徐圖立憲呈	光緒三十三年七月二十八日	二三九
留學生陳發檀請速立憲法振興海陸軍呈	光緒三十三年八月初八日	二四一
舉人閻毓善條陳預備立憲應先剔除吏治積弊八策呈	光緒三十三年八月初八日	二四七
暫署黑龍江巡撫程德全奏陳預備立憲之方及施行憲政之序辦法八條摺	光緒三十三年八月十一日	二五四

暫署黑龍江巡撫程德全奏請行憲政融滿漢開國會導人才片	光緒三十三年八月十一日	二五九
福建布政使尙其亨奏憲法立則公法行公法行則外侮靖摺	光緒三十三年八月十二日	二六〇
兩江總督端方代奏徐敬熙呈整飭行政立法司法機關摺	光緒三十三年八月十八日	二六一
度支部主事陳兆奎條陳開館編定法規等六策	光緒三十三年八月十八日	二六四
江蘇補用知縣陳澹然條陳消弭外憂內患之策並進原人憲本二書	光緒三十三年八月二十八日	二六八
翰林院侍講學士朱福詵奏立憲取法日本應擇善而從摺	光緒三十三年九月初八日	二七一
分省補用道程清條陳開民智興實業裕財政等項	光緒三十三年九月二十二日	二七三
內閣候補中書朱興汾請設立各級憲政編查館彙集中外法律以釐定立憲草案		
呈光緒三十三年九月二十二日		二九〇
補用知府岳福條陳起草憲法等十事並請先立過渡法以調停新舊	呈光緒三十三年九月	二九一
監生徐惠棟條陳振舉網維規定權限修明軍政培養民生爲立政大綱	呈光緒三十三年九月	二九五
署理廣西提學使李翰芬條陳五年預備立憲及速立內閣等事宜	摺光緒三十三年十月初五日	二九九
出使德國考察憲政大臣于式枚奏立憲不可驟進不必預定期限	摺光緒三十三年十月二十四日	三〇五
外務部員外郎辜鴻銘言內政宜申成憲外事宜定規制並請降諭不准輕改舊章創行新政		
呈光緒三十三年十月		三〇七
憲政編查館大臣奕劻等代遞吳壽全呈請宣示憲法規則以杜民氣囂張		
摺光緒三十三年十二月十一日		三一三
御史黃瑞麒奏籌備立憲應統籌全局分年確定辦法	摺光緒三十三年十二月十五日	三一五

鑲藍旗蒙古都統張德彝條陳整頓官制統一錢法等事摺光緒三十三年十二月十六日	三三〇
學部主事劉寶和條陳立憲預備施行大綱以通上下之情明上下之權呈光緒三十三年十二月十八日	三三七
考察憲政大臣于式枚奏立憲必先正名不須求之外國摺光緒三十四年三月十七日	三三六
御史秦望瀾奏理財用人興學為憲法之命脈摺光緒三十四年四月十一日	三三八
前工部員外郎劉樽條陳預備立憲之事應實力舉辦呈光緒三十四年五月二十四日	三四〇
御史俾壽奏法為治本請切實施行摺光緒三十四年七月初七日	三四三
御史胡思敬奏立憲之弊摺宣統二年九月二十五日	三四五
學部丞參上行走柯劭忞奏籌備立憲宜防大臣跋扈民衆暴動組織政黨等弊	三四七
摺宣統三年正月初七日	三四七
軍諮處第一廳廳長盧靜遠奏中央集權地方分權應因地制宜摺宣統三年四月初三日	三五〇
奉天旗務處總辦金梁條陳憲法與皇族旗籍之關係呈宣統三年四月初三日	三五三
御史歐家廉奏立憲應以官民程度為準並請依君主立憲政體嚴定限制摺宣統三年五月二十二日	三五五
翰林院侍講富爾遜奏請將旗兵改編成八鎮摺宣統三年七月初四日	三五八
出使美墨秘古國大臣張蔭棠為時局危亟請速行憲政摺宣統三年七月十五日	三五九
資政院總裁世續等奏請本標兼治以救危局摺宣統三年九月初五日	三六四

第二編 清末籌備立憲各項活動的情況

一 官制

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏請改定全國官制以爲立憲預備摺	光緒三十二年七月初六日	三六七
出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏請設編制局以改定全國官制摺	光緒三十二年七月初八日	三六三
派載澤等編纂官制奕劻等總司核定諭	光緒三十二年七月十四日	三八五
御史江春霖奏請除官制十二弊摺	光緒三十二年七月二十六日	三八六
出使德國大臣楊晟條陳官制大綱摺	光緒三十二年七月二十八日	三八九
署理兩廣總督岑春煊奏派于式枚進京參議憲法預備改定官制事宜摺	光緒三十二年八月初一日	四〇三
御史吳鈞奏改官制宜籌安置汰員以消立憲阻力摺	光緒三十二年八月初三日	四〇四
戶部員外郎閔荷生建言官制不必多所更張呈	光緒三十二年八月初三日	四〇六
候選道許珏陳言宜先清吏治呈	光緒三十二年八月初九日	四〇八
翰林院侍讀柯劭忞奏更改官制不能倉卒摺	光緒三十二年八月初十日	四一〇
翰林院撰文李傳元奏官制改革宜先裁併冗員緩設新官以節虛糜摺	光緒三十二年八月初十日	四一一
御史金臺奏改革官制宜限制閣部督撫州縣權限摺	光緒三十二年八月十一日	四二二
御史吳鈞奏更定官制宜釐訂選用升轉俸給儀節四端摺	光緒三十二年八月十一日	四二五
翰林院侍讀學士周克寬奏更改官制祇各易新名實不如舊制摺	光緒三十二年八月十三日	四二八
御史劉汝驥奏總理大臣不可輕設以杜大權旁落摺	光緒三十二年八月十三日	四三一
御史王步瀛奏戶刑兩部事繁請勿輕擬裁員摺	光緒三十二年八月十三日	四三三
御史杜本崇奏更改官制不宜全事更張摺	光緒三十二年八月十七日	四三五
御史王步瀛奏新定官制多有未妥應飭認真釐定摺	光緒三十二年八月二十日	四三六

御史張
御史石
吏部主
御史張
御史精
御史葉
御史書
御史涂
御史王
內閣學
刑部郎
翰林院
御史聯
御史史
大學士
慶親王
裁定奕
著奕劻

整頓都察院慎選言官著軍機大臣等妥議諭光緒三十二年九月二十三日……………四七三

御史王步瀛奏請免裁都察院員缺摺光緒三十二年十月十四日……………四七三

軍機大臣奕劻等覆奏會議都察院官制摺光緒三十二年十一月二十七日……………四七六

都察院官制著依奕劻等所奏辦理諭光緒三十二年十一月二十七日……………四七八

御史王步瀛奏工部改併爲農工商部原工部事務請飭釐定片光緒三十二年十二月初八日……………四七八

軍機大臣奕劻等奏釐定農工商部職掌及員司各缺摺光緒三十二年十二月初九日……………四八〇

軍機大臣奕劻等奏酌擬將工部主管各事分別歸併辦法摺光緒三十二年十二月初九日……………四八二

御史黃昌年條陳維持政本籌畫言路兩端摺光緒三十二年十二月初十日……………四八三

御史史履晉奏請外省撤局所裁幕友摺光緒三十二年十二月十二日……………四八八

軍機大臣奕劻等覆奏覈議法部官制並陳明辦法大要摺光緒三十二年十二月十八日……………四九一

御史俾壽奏改訂各部官制宜妥籌升轉摺光緒三十二年十二月二十三日……………四九三

御史江春霖奏都察院章程有阻塞言路之處請飭再加修改摺光緒三十二年十二月二十四日……………四九五

兩廣總督岑春煊奏請速設資政院代上院以都察院代下院並設省諮議局暨府州縣議事會
摺光緒三十三年四月三十日……………四九七

總司核定官制大臣奕劻等奏續訂各直省官制情形摺附清單光緒三十三年五月二十七日……………五〇三

各直省官制先由東三省開辦俟有成效逐漸推廣諭光緒三十三年五月二十七日……………五〇〇

御史趙炳麟奏組織內閣宜明定責任制度確立監督機關以杜專權流弊摺光緒三十三年七月初三日……………五一一

章京鮑心增條陳釐定直省官制於地方情形尙有可斟酌變通之處呈光緒三十三年七月十七日……………五二四

御史石長信奏都察院官制簡略升轉無階請飭訂章程摺光緒三十三年八月初二日……………五二七

御史江春霖奏不宜輕改都察院摺光緒三十三年八月二十六日……………五二八

御史俾壽奏請開設儲材館摺光緒三十四年七月初七日……………五二九

御史石長信奏請改各省兵備道為兵備使司以專責成摺宣統元年閏二月初八日……………五三一

考察憲政大臣李家駒奏考察日本官制情形請速釐定內外官制摺宣統元年五月初七日……………五三三

浙江巡撫增韞代奏在籍編修邵章條陳釐定官等事宜摺宣統二年三月初二日……………五三六

御史慶福奏請提前趕辦弼德院以備君主顧問摺宣統二年十月十四日……………五三九

直隸總督陳夔龍奏請劃分中央與地方行政權限並議各省分設六司留府裁縣摺宣統二年十一月十七日……………五四五

設立責任內閣朝廷自有權衡非資政院所得擅預諭宣統二年十一月十七日……………五四七

御史胡思敬奏官制未可偏信一二留學生剿襲日本成法輕議更張摺宣統二年正月十七日……………五四七

出使美墨秘古國大臣張蔭棠奏陳設責任內閣裁巡撫等六項文職官制摺宣統二年二月二十日……………五四九

出使美墨秘古國大臣張蔭棠奏內閣總理應山朝廷任命並請早定憲法速開國會摺宣統二年二月二十日……………五四九

御史歐家廉奏內閣官制宜詳慎定擬以防攬權竊政摺宣統二年三月十二日……………五五七

憲政編查館會議政務處會奏擬定內閣官制并辦事暫行章程摺附清單二宣統二年四月初十日……………五五八

頒布內閣官制暨內閣辦事暫行章程諭宣統二年四月初十日……………五五五

授奕劻為內閣總理大臣那桐徐世昌為協理大臣諭宣統二年四月初十日……………五六六

任命各部大臣諭宣統三年四月初十日	五六六
命內閣總理大臣協理大臣兼充憲政編查館大臣諭宣統三年四月初十日	五六六
憲政編查館會議政務處會奏擬定弼德院官制摺附清單 宣統三年四月初十日	五六七
頒布弼德院官制諭宣統三年四月初十日	五七〇
任命陸潤庠榮慶爲弼德院正副院長諭宣統三年四月初十日	五七一
設立軍諮府諭宣統三年四月初十日	五七一
裁撤舊設內閣軍機處會議政務處諭宣統三年四月初十日	五七一
內閣總理大臣奕劻等奏擬呈內閣屬官官制及內閣法制院官制摺附清單二 宣統三年五月二十七日	五七二
內閣屬官官制及內閣法制院官制著先頒布各項官規及京外官制妥速擬訂	五七二
諭宣統三年五月二十七日	五七六
各省諮議局議長議員袁金鎧等爲皇族內閣不合立憲公例請另組責任內閣	五七六
呈宣統三年六月初九日	五七七
各省諮議局議員請另組內閣議近囂張當遵憲法大綱不得干請諭宣統三年六月初十日	五七九
弼德院院長榮慶等奏擬呈弼德院辦事及議事細則摺附清單 宣統三年六月二十二日	五八〇
御史范之杰奏開臣兼弼德院顧問窒礙甚多請明定限制以清職守摺宣統三年七月初二日	五八四
御史范之杰奏請飭議分析法制院與法律館之性質劃清權限限制用人片宣統三年七月初三日	五八六
御史陳善同奏請核改弼德院官制及官員任用章程以使該院不受內閣支配	五八六
摺宣統三年七月初五日	五八八

御史陳善同奏弼德院官制宜詳細斟酌片	宣統二年七月初五日	五九〇
兩江總督張人駿奏釐定外省官制宜以舊制爲本量加損益摺	宣統二年七月二十五日	五九一
資政院總裁世續等奏請能親貴另組責任內閣摺	宣統三年九月初八日	五九六
俟簡賢得人卽組織完全內閣不再以親貴充國務大臣諭	宣統三年九月初九日	五九七
內閣總理大臣奕劻等奏自請罷斥另簡賢能組閣摺	宣統三年九月十一日	五九八
國務大臣載澤等奏請開去職務另簡賢能以符憲政摺	宣統三年九月十一日	五九九
准奕劻等辭職派袁世凱爲內閣總理大臣組織完全內閣諭	宣統三年九月十一日	六〇〇
資政院總裁李家駒等奏遵照憲法信條公舉袁世凱爲內閣總理大臣摺	宣統三年九月十九日	六〇一
命袁世凱爲內閣總理大臣諭	宣統三年九月十九日	六〇二

清末籌備立憲檔案史料下冊目錄

第二編 清末籌備立憲各項活動的情況（續）

二 議院

御史徐定超請速設議院保護華僑以維人心弭民變摺光緒三十三年七月初四日	六〇三
黑龍江巡撫程德全請速開國會以救時艱片光緒三十三年八月十一日	六〇五
設立資政院派溥倫孫家鼐為總裁並會同軍機大臣擬訂院章諭光緒三十三年八月十三日	六〇六
御史陸寶忠等奏請改都察院為國議會以立下議院基礎摺光緒三十三年八月十八日	六〇六
御史趙炳麟奏資政院開辦伊始請嚴定選舉章程摺光緒三十三年八月二十日	六〇八
湖南即用知縣熊範輿等請速設民選議院呈光緒三十三年八月二十八日	六〇九
掌印給事中忠廉等奏下議院亟須特別設立不可以都察院更改摺光緒三十三年八月二十九日	六一七
會議政務處議奏都察院不可輕議更張摺光緒三十三年九月十六日	六一九
舉人蕭鶴祥請速開國會呈光緒三十三年十月	六二〇
侍講學士朱福詵請開設議會以維國勢而固人心摺光緒三十四年五月二十六日	六二三
資政院等奏擬訂資政院院章摺附清單 光緒三十四年六月初十日	六二七
資政院會奏續擬院章並將前奏各章改訂摺附清單 宣統元年七月初八日	六二九
都察院代遞孫洪伊等懇請速開國會呈宣統元年十二月二十日	六三七

俟九年預備完全定期召集議院諭 宣統元年十二月二十日.....六四二

都察院代遞文耀等懇請速開國會呈 宣統元年十二月二十日.....六四三

仍俟九年預備完全再定期召集議院諭 宣統二年五月二十一日.....六四四

資政院總裁溥倫等奏資政院成立暨開會日期摺 宣統二年八月二十五日.....六四五

令民政部及各省督撫解散請開國會之代表諭 宣統二年十月初三日.....六四六

御史溫肅奏議院選舉宜使秩崇稅多者優異逾常摺 宣統二年十月初六日.....六四六

東三省總督錫良奏奉省紳民呈請明年即開國會摺 宣統二年十一月初六日.....六四八

浙江巡撫增韞條陳內閣國會事宜摺 宣統二年十一月十一日.....六四九

開設議院年限不能再議來京請願人等迅速送回原籍諭 宣統二年十一月二十二日.....六五三

令各省督撫彈壓嚴辦聚眾要求速開國會之各地學生諭 宣統二年十二月初二日.....六五三

資政院總裁世續等奏改訂資政院院章繕單呈覽摺 宣統三年六月初八日.....六五三

給事中高潤生奏資政院會期在即請飭內閣預編議案免致猝難應付摺 宣統三年八月二十六日.....六六二

資政院第二次開會監國攝政王載灃訓詞 宣統三年九月初一日.....六六三

資政院總裁李家駒等奏請速開國會以符立憲政體摺 宣統三年九月十五日.....六六四

令資政院迅速擬訂議院法選舉法諭 宣統三年九月十五日.....六六四

令各省速選代表來京會議國是諭 宣統三年九月二十四日.....六六四

候補參議陳毅奏資政院開會不足法定人數重要事件應俟國會召集時再議

摺 宣統三年十月初一日

六六五

三 諮議局和地方自治

(一) 設立地方諮議局

著各省速設諮議局諭光緒三十三年九月十三日.....六六七

憲政編查館等奏擬訂各省諮議局並議員選舉章程摺附清單 光緒三十四年六月二十四日.....六六七

諮議局及議員選舉章程均照所議辦理著各督撫限一年內辦齊諭光緒三十四年六月二十四日.....六六三

山西巡撫寶棻奏籌設諮議局并附設自治研究所情形摺光緒三十四年七月初二日.....六六四

閩浙總督松壽奏福建設立諮議局籌辦處情形摺光緒三十四年八月二十九日.....六六六

雲貴總督錫良奏雲南設立諮議局籌辦處情形片光緒三十四年九月二十八日.....六六七

浙江巡撫增韞奏浙江設諮議局籌辦處并附立選舉議員研究所情形摺光緒三十四年十月初五日.....六六八

河南巡撫吳重熹奏河南設諮議局籌辦處情形摺光緒三十四年十一月初十日.....六六九

湖南巡撫岑春煇奏湖南設諮議局籌辦處情形摺光緒三十四年十一月二十五日.....六九〇

廣西巡撫張鳴岐奏廣西設立諮議局籌辦處情形摺光緒三十四年十一月二十八日.....六九二

山西巡撫寶棻奏山西籌辦諮議局情形摺光緒三十四年十二月十五日.....六九四

兩廣總督張人駿奏廣東設立諮議局籌辦處情形摺光緒三十四年十二月十八日.....六九五

陝甘總督升允奏甘省設立諮議局籌辦處情形摺光緒三十四年十二月二十六日.....六九七

護理雲貴總督沈秉堃奏籌辦滇省諮議局情形摺宣統元年二月二十八日.....六九八

兩江總督端方等奏江蘇省城設立諮議局籌辦處并第一屆辦法摺宣統元年閏二月十九日.....七〇一

浙江巡撫增韞奏浙江諮議局開會始末并議案大略摺宣統元年十一月二十八日.....七〇四

資政院總裁溥倫等奏廣西巡撫率准禁煙展限議員全體辭職照章覈辦摺宣統二年九月初六日……………七〇六

浙江巡撫增韞奏諮議局宜研究全國共同之利弊並調查各國地方事業之成績摺宣統二年十月二十四日……………七〇九

御史范之杰奏諮議局議員改選請飭遵章認真辦理以剔宿弊摺宣統三年七月二十三日……………七〇九

(二)辦理地方自治

南書房翰林吳士鑑請試行地方分治摺光緒三十二年六月十五日……………七一一

出使俄國大臣胡惟德奏請頒行地方自治制度摺光緒三十二年七月十八日……………七二四

盛京將軍趙爾巽奏奉天試辦地方自治局情形摺光緒三十三年三月十八日……………七二六

出使奧國大臣李經邁奏地方自治權限不可不明求治不宜過急片光緒三十三年四月二十二日……………七二八

北洋大臣袁世凱奏天津試辦地方自治情形摺光緒三十三年七月二十二日……………七二九

兩江總督端方等奏江寧籌辦地方自治局情形摺光緒三十四年正月初九日……………七三三

憲政編查館大臣奕劻等議覆閩浙總督松壽所奏鄉官考試任用章程摺光緒三十四年四月二十六日……………七三三

憲政編查館奏核議城鎮鄉地方自治章程並另擬選舉章程摺附清單光緒三十四年十二月二十七日……………七三四

山東巡撫袁樹勛奏山東籌辦地方自治設立自治研究所情形摺宣統元年二月十六日……………七四二

廣西巡撫張鳴岐奏廣西籌辦地方自治情形摺宣統元年三月初二日……………七四三

憲政編查館奏核復自治研究所章程摺附清單宣統元年三月十六日……………七四五

湖南巡撫岑春煊奏湖南籌辦地方自治設立自治研究所情形摺宣統元年六月二十七日……………七四八

陝甘總督長庚奏甘肅設立地方自治籌辦處並地方自治研究所情形摺宣統二年八月二十八日……………七五〇

浙江巡撫增韞條陳地方自治事宜三條摺宣統二年十月十二日……………七五三
 吉林巡撫陳昭常奏吉林籌辦府廳州縣地方自治情形摺宣統二年十一月十一日……………七五四
 御史蕭丙炎奏各省辦理地方自治流弊滋大擬請嚴加整頓摺宣統三年閏六月初七日……………七五六

(三)各省奏報籌辦憲政情形

山東巡撫袁樹勛奏山東第一年籌辦憲政及第二年預備情形摺宣統元年二月初九日……………七五八
 貴州巡撫龐鴻書奏貴州第一年籌辦憲政及現辦情形摺宣統元年二月初十日……………七六二
 河南巡撫吳重熹奏河南第一屆籌辦憲政及第二年預備情形摺宣統元年二月二十六日……………七六三
 兩廣總督張人駿奏廣東第一年籌辦憲政及第二年開辦各事情形摺宣統元年二月二十九日……………七六五
 湖廣總督陳夔龍奏湖北第一年籌辦憲政情形及第二年預備事項摺宣統元年閏二月十四日……………七六七
 廣西巡撫張鳴岐奏廣西第三屆籌辦憲政情形摺宣統二年二月二十八日……………七七一
 開缺新疆巡撫聯魁奏新疆第三年第一屆籌辦憲政情形摺宣統二年八月二十五日……………七七七
 安徽巡撫朱家寶奏安徽第四屆籌辦憲政情形摺宣統二年八月二十六日……………七八一
 湖廣總督瑞澂奏湖北第四屆籌辦憲政情形摺宣統二年八月二十八日……………七八五
 湖南巡撫楊文鼎奏湖南第四屆籌辦憲政情形摺宣統二年八月二十八日……………七八九
 四川總督趙爾巽奏四川第四屆籌辦憲政情形摺宣統二年八月二十八日……………七九三
 憲政編查館大臣奕劻等奏報各省籌辦憲政情形摺宣統二年十一月十三日……………七九六
 各省籌辦憲政人員分別獎懲諭宣統二年十一月十三日……………八〇〇
 雲貴總督李經羲奏雲南第四屆籌辦憲政情形摺宣統二年十一月二十八日……………八〇一

四川總督趙爾巽等奏四川第三年籌辦憲政情形摺宣統三年二月初五日.....八〇五

直隸總督陳夔龍奏直隸第三屆籌備憲政情形摺宣統三年二月二十六日.....八〇八

東三省總督錫良奏奉天第三年第二屆籌辦憲政情形摺宣統三年二月二十八日.....八一

順天府奏第五屆籌辦憲政情形摺宣統三年二月二十九日.....八二

湖廣總督瑞澂奏湖北第五屆籌辦憲政情形摺宣統三年三月十四日.....八二六

四 法律和司法

御史吳鈞奏釐定外省官制請將行政司法釐定區別摺光緒三十二年十二月二十一日.....八三一

法部尚書戴鴻慈等奏酌擬司法權限繕單呈覽摺附清單 光緒三十三年四月初三日.....八三四

修訂法律大臣沈家本等奏酌定司法權限並將法部原擬清單加具案語

摺附清單 光緒三十三年四月初九日.....八三七

修訂法律大臣沈家本奏實行改良監獄宜注意四事摺光緒三十三年四月十一日.....八三一

大理院正卿張仁黼奏修訂法律請派大臣會訂摺光緒三十三年五月初一日.....八三三

大理院正卿張仁黼奏修訂法律宜妥慎進行不能操之過急片光緒三十三年五月初一日.....八三六

修訂法律大臣沈家本奏修訂法律情形並請歸併法部大理院會同辦理摺光緒三十三年五月十八日.....八三七

法部尚書戴鴻慈等奏擬修訂法律辦法摺光緒三十三年六月初九日.....八三九

修訂法律大臣沈家本奏酌擬法院編制法繕單呈覽摺光緒三十三年八月初二日.....八四三

修訂法律大臣沈家本奏刑律草案告成分期繕單呈覽并陳修訂大旨摺光緒三十三年八月二十六日.....八四五

憲政編查館大臣奕劻等奏議覆修訂法律辦法摺光緒三十三年九月初五日.....八四九

修訂法律大臣沈家本等奏請編定現行刑律以立推行新律基礎摺	光緒三十四年正月二十九日	八五二
署郵傳部右丞李稷勳奏新纂刑律草案流弊滋大應詳加釐訂摺	光緒三十四年二月初四日	八五三
浙江巡撫增韞覆奏刑律草案有不合禮教民情之處擇要繕單呈覽摺	光緒三十四年十二月十五日	八五六
著京外各衙門簽註新訂刑律草案諭	宣統元年正月二十六日	八五七
修改新刑律不可變革義關倫常各條諭	宣統元年正月二十七日	八五八
江蘇巡撫陳啟泰覆奏新訂刑律與禮教不合之處應酌加修訂摺	宣統元年二月初二日	八五八
湖廣總督陳夔龍覆奏新訂刑律與政教難符應詳加修改摺	宣統元年二月初十日	八六一
御史徐定超奏司法官制關係憲法始基應加釐正統一摺	宣統元年二月二十七日	八六二
山東巡撫袁樹勳奏刑律實行宜分期籌備摺	宣統元年閏二月初一日	八六四
江西巡撫馮汝駉奏刑律草案不合倫常民情各條擇要繕單呈覽摺	宣統元年閏二月初四日	八六七
山西巡撫寶棻奏刑律草案籤註呈覽並陳名教綱常宜特立防閑摺	宣統元年閏二月二十日	八六八
河南巡撫吳重熹奏簽註刑律草案繕單呈覽並陳制律應顧立國本原摺	宣統元年五月初六日	八七〇
山東巡撫袁樹勳奏山東籌辦審判廳並請變通府縣審判廳辦法及初級審判廳權限摺	宣統元年五月二十七日	八七三
浙江巡撫增韞奏浙江籌辦各級審判廳情形摺	宣統元年六月三十日	八七六
考察憲政大臣李家駒奏考察日本司法制度並編日本司法制度考呈覽摺	宣統元年八月初一日	八七八
憲政編查館大臣奕劻等奏現行刑律刊印告竣裝潢呈覽摺	宣統二年九月初二日	八七九
浙江巡撫增韞條陳審判事宜摺	宣統二年十月初十日	八八〇

郵傳部主事陳宗蕃陳司法獨立之始亟宜豫防流弊以重憲政呈宣統二年十月二十七日……………八八三

大學堂總監督劉廷琛奏新刑律不合禮教條文請嚴飭刪盡摺宣統三年二月二十三日……………八八七

大理院正卿定成等奏請提前籌議大理分院事宜摺宣統三年三月初七日……………八八九

憲政編查館大臣奕劻等奏刑律黃冊繕寫告竣裝潢進呈摺宣統三年三月二十二日……………八九〇

憲政編查館大臣奕劻等奏核議順天府奏陳各級審判制度及現行清訟辦法

摺宣統三年三月二十九日……………八九二

憲政編查館大臣奕劻等覆奏查核錫良所奏解釋法令紛歧并窒礙情形摺宣統三年三月二十九日……………八九七

憲政編查館大臣奕劻等奏地方審判廳管轄區域範圍間有疑義分別規定片宣統三年三月二十九日……………九〇三

憲政編查館大臣奕劻等奏官吏犯法應視情事不同分由審判廳或行政衙門受理以

清行政司法權限片宣統三年三月二十九日……………九〇五

內閣總理大臣奕劻等奏請飭各衙門編纂現行法規及具奏辦法摺附清單宣統三年閏六月二十九日……………九〇六

修訂法律大臣俞廉三等奏編輯民律前三編草案告成繕冊呈覽摺宣統三年九月初五日……………九一一

五 滿漢關係

兩江總督端方代奏李鴻才條陳化除滿漢畛域辦法八條摺光緒三十三年六月二十二日……………九一五

著內外各衙門妥議化除滿漢畛域切實辦法諭光緒三十三年七月初二日……………九一八

南書房翰林鄭沅奏化除滿漢畛域京旗駐防宜占籍為民摺光緒三十三年七月初八日……………九一八

南書房翰林鄭沅奏滿漢通婚可由大臣請旨指婚以開風氣片光緒三十三年七月初八日……………九一九

南書房翰林鄭沅奏滿人冠姓可否用舊姓譯音合成一字以昭劃一片光緒三十三年七月初八日……………九二〇

御史貴秀奏化除滿漢畛域辦法六條摺	光緒三十三年七月初十日	九二〇
御史俾壽奏化除滿漢畛域在用當其才整頓官方摺	光緒三十三年七月十六日	九二三
兩江總督端方奏均滿漢以策治安擬辦法四條摺	光緒三十三年七月十六日	九二六
舉人董芳三條陳爲闢排滿說並陳和種三策以弭離間呈	光緒三十三年七月十八日	九三一
桂林府遺缺知府楊道霖請銷除旗檔統歸民籍呈	光緒三十三年七月十八日	九三三
寧夏副都統志銳奏黜陟賞罰滿漢應視一律摺	光緒三十三年七月二十八日	九三四
民政部右侍郎趙秉鈞奏請分期蠲除旗籍並劃一旗漢官員稱謂升途摺	光緒三十三年七月二十八日	九三六
安徽巡撫馮煦奏徒言化除滿漢非探本之論當以核名實明賞罰爲首摺	光緒三十三年七月二十九日	九三九
修訂法律大臣沈家本奏旗人犯罪宜照民人一體辦理摺	光緒三十三年八月初二日	九四〇
四川補用道熊希齡陳撤駐防改京旗之策並請從精神上化除滿漢之利害		九四二
呈	光緒三十三年八月初八日	九四三
御史江春霖奏化除滿漢畛域爲治標之術請勿輕聽羣議摺	光緒三十三年八月十一日	九四六
暫署黑龍江巡撫程德全奏滿漢其迹政本其原必盡剷弊根而後可言維新		九四八
摺	光緒三十三年八月十一日	九四八
吏部文選司員外郎胡潛陳化除滿漢畛域辦法八條呈	光緒三十三年八月十七日	九四九
舉人李蔚然陳化除滿漢界限之策以立憲爲至善之法呈	光緒三十三年八月十八日	九五三
寧夏副都統志銳奏化除滿漢畛域在使旗民自食其力並裁減滿缺補以漢員		九五三
摺	光緒三十三年十月十五日	九五五

陝甘總督升允代奏趙惟熙呈請裁撤旗丁由國家籌辦實業爲之生利摺光緒三十四年二月十九日……………九五八

翰林院侍讀周爰謙奏內閣翰林院都察院額缺請不分滿漢摺光緒三十四年三月二十日……………九五九

六 教育

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏考察各國學務擇要上陳摺光緒三十二年八月二十六日……………九六一

雲貴總督岑春煊奏請修明禮教摺光緒三十二年九月二十二日……………九七四

御史徐定超奏請飭廣設蒙養學堂摺光緒三十三年正月二十六日……………九七八

南書房翰林袁勵準奏預備立憲須無人不學請廣勸興學摺光緒三十三年六月初三日……………九七九

候補內閣中書黃運藩請變通學務科舉與科學並行中學與西才分造呈光緒三十三年七月十八日……………九八一

舉人李蔚然請變通整頓學務呈光緒三十三年七月十八日……………九八三

湖南試用道李頤請召留日學生回籍學習以除隱患呈光緒三十三年七月二十八日……………九八六

翰林院編修陳驥爲學堂急宜擇要舉辦力除弊端呈光緒三十三年七月二十八日……………九八六

舉人慕壽祺爲學說紛出宗教不明請飭尊孔以立憲政基礎呈光緒三十三年七月二十八日……………九九一

給事中李灼華奏學堂難恃擬請兼行科舉摺光緒三十三年八月十一日……………九九三

給事中李灼華奏請變通學堂規制復行歲科兩試片光緒三十三年八月十一日……………九九六

內閣中書張嘉謀條陳學務及巡警應行事宜呈光緒三十三年八月十八日……………九九七

整頓學務諭光緒三十三年十一月二十一日……………一〇〇〇

御史徐定超奏請進講時添講憲法並將欽定憲法講義發交地方官研究各學堂加課……………一〇〇一

摺光緒三十四年四月初五日……………

福州將軍樸壽等奏辦理福州駐防蒙小學堂及研究所情形摺光緒三十四年七月二十三日……………1001

陝甘總督升允奏甘肅遵設法政學堂酌擬辦法摺光緒三十四年十月十八日……………1005

廣西巡撫張鳴岐奏請揀發粵閩等省舉貢來桂考選學習法政摺光緒三十四年十一月二十五日……………1006

山西巡撫寶棻奏山西辦理法政學堂情形片光緒三十四年十二月十五日……………1007

學部奏編輯國民必讀課本簡易識字課本情形摺光緒三十四年十二月二十八日……………1008

學部奏擬簡易識字學塾章程摺宣統元年十一月二十九日……………1010

內閣總理大臣奕劻等奏普及教育有關憲政特設中央教育會以利推行摺附清單宣統三年五月初四日……………1011

派張謇爲中央教育會會長諭宣統三年五月二十四日……………1014

七 財政

暫署黑龍江巡撫程德全奏舉行新政需款浩繁請飭各省嚴禁虛耗片光緒三十三年八月十一日……………1015

御史趙炳麟奏整理財政必先製定預算決算表以資考核摺光緒三十三年十一月十八日……………1016

度支部奏陳清理財政辦法六條摺光緒三十四年十一月二十八日……………1018

度支部奏擬清理財政章程摺光緒三十四年十二月初一日……………1018

會議政務處覆奏度支部清理財政辦法摺光緒三十四年十二月初十日……………1021

憲政編查館奏覆核清理財政章程酌加增訂摺光緒三十四年十二月十五日……………1026

度支部奏妥酌清理財政章程繕單呈覽摺附清單光緒三十四年十二月二十日……………1027

度支部奏妥議清理財政辦法摺光緒三十四年十二月二十五日……………1034

御史趙炳麟奏整頓財政學務具體辦法摺宣統元年十一月二十六日 一〇三九

試署湖北交涉使熊希齡奏為籌擬經營皇室財產而符憲政摺 宣統二年八月二十一日 一〇四一

度支部尚書載澤等奏試辦全國預算擬暫行章程並主管預算各衙門事項
摺附清單三 宣統三年正月十四日 一〇四四

度支部尚書載澤等奏維持預算實行辦法摺宣統三年正月十四日 一〇五三

度支大臣載澤等奏度支部第四年第一屆憲政籌備事宜并現在籌備情形
摺宣統三年八月二十七日 一〇五五

八 官報

御史趙炳麟請令會議政務處籌設官報局片光緒三十二年十月三十日 一〇五九

憲政編查館大臣奕劻等奏辦理政治官報酌擬章程摺附清單 光緒三十三年三月初五日 一〇六〇

湖南試用道李頤陳言安內攘外非整頓報館不可呈 光緒三十三年七月二十八日 一〇六二

譯學館學生錢文選請創設諮議報專論憲政並擬開辦大綱呈附清單 光緒三十三年八月初八日 一〇六三

福建布政使向其亨請於京師及各大通商口岸設立報館片光緒三十三年八月十二日 一〇六六

憲政編查館大臣奕劻等奏辦理政治官報情形並出版日期片光緒三十三年九月十六日 一〇六七

黑龍江巡撫周樹模奏創辦黑龍江官報情形摺宣統二年四月 一〇六八

內閣總理大臣奕劻等奏請將政治官報改為內閣官報酌擬條例
摺附清單 宣統三年閏六月二十五日 一〇六九

改設內閣官報以為公布法律命令機關諭宣統三年閏六月二十五日 一〇七三

第一編 清末預備立憲的策劃和議論

一 出洋考察政治的情況

派載澤等分赴東西洋考察政治論

光緒三十一年六月十四日（軍諭）

光緒三十一年六月十四日內閣奉上諭：方今時局艱難，百端待理，朝廷屢下明詔，力圖變法，銳意振興，數年以來，規模雖具而實效未彰，總由承辦人員向無講求，未能洞達原委，似此因循敷衍，何由起衰弱而救顛危。茲特簡載澤、戴鴻慈、徐世昌、端方等，隨帶人員，分赴東西洋各國考求一切政治，以期擇善而從。嗣後再行選派分班前往，其各隨事諏詢，悉心體察，用備甄采，毋負委任。所有各員經費如何撥給，著外務部、戶部議奏。欽此。

出使各國考察政治大臣載澤等奏出洋考察政治請調員隨同差委摺

光緒三十一年七月二十八日（軍原）

臣載澤、臣戴鴻慈、臣徐世昌、臣端方、臣紹英跪奏，為遵旨考察政治，調員差委，仰祈聖鑒事。

竊臣等恭奉本年六月十四日上諭（諭文見前）。旋於六月二十五日准軍機處片交面奉諭旨：著派商

部右丞紹英隨同出洋考察各國政治。欽此。仰見朝廷銳意圖強，實事求是之至意。

臣等伏維通變化裁，占有明訓，方今各國政治藝術，日新月異，進步甚速，博采而參觀之，取善從長，良多裨益。顧我中華近十餘年來，非不派學生出洋，遣員遊歷，卒未聞卓著成效者，則由於提倡之不力，研究之不精，是以風氣雖開，而持論者或參成見，規模雖規，而任事者絕少專門，僅襲皮毛，難言實濟。今朝廷洞鑒於此，特命臣等分赴各國考察一切，以爲先路之導，俾海內人民咸曉然於我皇太后、皇上宵旰焦勞，將實行其因革損益之方，以收富國強兵之效，大局幸甚，天下幸甚。第臣等自願鴛庸，愧無識略，渥膺寵命，隕越深虞，惟有勉竭血誠，恪遵聖諭，於應行考察諸事，博訪詳諮，悉心體察，以期有裨萬一，上副聖厪。

至此次所帶人員，必須擇其心地純正，識見開通者，方足以分任其事。現經迭次公同酌商，各據所知，詳加選擇，謹將所調京外文武各員彙繕名單，恭呈御覽。俟奉旨允准後，卽由臣等分別行知在京各衙門及各省督撫，迅飭各該員尅日治裝。查向章隨帶京外各員免扣資俸，候選者免其投供，仍應照章辦理，以便分帶前往。其餘各員應由臣等另行咨調。

所有遵旨酌調隨帶人員緣由，理合恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。（單從略）

出使各國考察政治大臣載澤等奏出京乘坐火車遇炸情形摺

光緒三十一年八月二十七日（單原）

臣載澤、臣戴鴻慈、臣徐世昌、臣端方、臣紹英跪奏，爲奏聞事。

竊臣等奉命前往各國考察政治，於本月十九日請訓後料理起程事宜，定於二十六日乘火車出京。

是日已刻登車，正擬開行，陡聞轟震之聲甚爲劇烈，並見烟氣彌漫，窗櫺皆碎。查係炸彈猝發，臣等趕卽下車。臣載澤額角已受微傷，臣紹英耳後髮際及臂上受傷略重，隨員僕從亦間有被傷者。當飭該處巡捕及鐵路護勇卽查緝，因車站人多，炸彈發後紛紛散避，一時難於指究。計車內轟斃一人，車旁中傷斃踏三人。車內轟毀之處揀獲銅片鉛子，驗係棉花藥所製炸彈，似有人乘上車擁擠之際，暗行施放，其舉動甚爲可異。已知照步軍統領衙門、工巡局、督辦鐵路大臣嚴密查拏。臣載澤現回家調理，臣紹英暫赴醫院醫治，一俟將息全愈，酌訂行期，再行奏明。謹繕摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

爲載澤等遇炸著步軍統領衙門等嚴切查拏諭

光緒三十一年八月二十七日（軍諭）

光緒三十一年八月二十七日內閣奉上諭：載澤等奏，二十六日乘火車出京，正擬開行，陡聞轟震之聲。查係炸彈猝發，載澤、紹英均受微傷，除車旁傷斃三人外，其餘隨員僕從有被傷者，車內轟斃一人，驗有炸彈毀裂痕迹等語，並據那桐等具奏前來。光天化日之下，竟有匪徒如此橫行，實屬目無法紀，著責成步軍統領衙門、順天府尹、工巡局、督辦鐵路大臣等，嚴切查拏，徹底根究，從重懲辦，以儆凶頑。所有外城工巡局委員及南營參將、鐵路車站委員，疏於防範，均著查取職名交部議處，餘著照所議辦理。欽此。

協辦大學士那桐等奏爲載澤等遇炸已飭員查緝摺

光緒三十一年八月二十七日（軍原）

經筵講官、協辦大學士、外務部尚書、步軍統領、管理工巡局事務臣那桐等跪奏，爲奏聞事。

竊昨日步軍統領衙門、外城工巡局具奏事件，臣等赴頤和園聽候諭旨，午刻在公所接到外城工巡局委員塔克什訥電稟，是日午初刻，出使各國考察政治大臣載澤等由正陽門外車站啓行，甫經登車，火車轟炸，出使大臣載澤、紹英受有微傷，並傷斃車中車旁之人數名等情。臣等悉聽之下，不勝驚詫。臣那桐當即馳歸，面見載澤、徐世昌、端方等，詳詢情形，知係奸人擲放炸彈所致，趕緊嚴飭外城工巡局委員、南營參將等查明凶手，緝拿黨羽，不使漏網，一俟辦理就緒，另行具奏。謹此先將大概情形恭摺奏聞。

再，此摺係步軍統領衙門主稿，會同外城工巡局辦理，合併聲明，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏出使各國考察政治放洋日期摺

光緒三十一年十一月二十一日（軍錄）

出使各國考察政治大臣·戶部右侍郎臣戴鴻慈、湖南巡撫臣端方跪奏，為恭報放洋，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣等恭膺簡命出使各國考察政治，屢蒙訓誨周詳，仰見皇太后、皇上銳意圖強，遠稽博采，聖猷廣大，欽服莫名。旋經臣等慎選參隨，部署行李，又因八月間未能成行，並奉旨續派大臣前往，一切又須商酌更調，行期展緩。茲經料理就緒，復於十月二十七日請訓陛辭，又蒙指示剴切，逾增感悚。臣等先與臣載澤等商定分途出洋，即於十一月十一日啓程出京，取道天津，沿途經督臣袁世凱密為布置，極其周妥。於十一月二十日行抵上海，購定美國公司西伯里亞輪船船票，於十一月二十三日放洋，先赴

美洲考察一切，再分赴德、俄、意、奧等國。俟考察事稍有頭緒，即當隨時奏陳，以紓宸廑。

所有臣等放洋日期，理合恭摺具報，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十一年十二月初五日奉硃批：知道了。欽此。

出使各國考察政治大臣載澤等奏抵日本東京并呈遞國書日期摺

光緒三十二年正月初四日（軍錄）

臣載澤、臣尙其亨、臣李盛鐸跪奏，為恭報臣等到東呈遞國書日期，仰祈聖鑒事。

竊臣等由滬放洋，業經恭摺陳報，並先後電達外務部在案。十二月二十日乘法公司船由吳淞口開行，二十二日戌刻抵神戶。使臣楊樞由東京專赴神戶迎候，日本宮內省遣式部官，外務省遣繙譯官員相迓。二十三日辰刻登岸，乘坐火車至日本西京，該處地方官吏及市會員紳俱來迎謁，因係彼國舊都地方，制度較為完備，當赴京都府署查閱一切行政辦法，留住三日。二十六日乘車至名古屋。二十七日由名古屋登車，二十八日已刻行抵日本東京。日本海軍大將東鄉平八郎、外務省次官、宮內省次官、警視總監、東京知事、東京市長等迎於車站。旋由宮內省官員接至芝離宮居住，款待禮儀，頗為殷渥。當即知照日本外部函訂謁見日期。旋由該大臣覆稱：日主訂於三十一年正月初一日相見。是日午刻宮內省遣官車來迎，臣等恭贊國書，率同參贊等員赴其新宮呈遞，日主免冠接受，敬頌皇太后、皇上聖安，臣等敬謹宣布德音，對答如儀，旋在宮中設宴款待，成禮而退。

除將頌詞、答詞抄送外務部備案，並先行電請代奏外，所有臣等抵東呈遞國書日期，理合恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十二年正月二十六日奉硃批：知道了。欽此。

出使各國考察政治大臣載澤等奏在日本考察大概情形暨赴英日期摺

光緒三十二年正月二十日（軍錄）

臣載澤、臣尙其亨、臣李盛鐸跪奏，爲具陳在東考察大略情形，暨由東起程赴英日期，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣等到東呈遞國書，業經專摺陳報在案。查日本維新以來，一切政治取法歐洲，復斟酌於本國人情風俗之異同，以爲措施之本，而章程、法律時有更改，頭緒紛繁，非目覩情形，不易得其要領。連日率同參隨各員赴其上下議院、公私大小學校，及兵營、械廠、警察裁判遞信諸局署，詳爲觀覽，以考行政之機關，與其管理監督之法。又與彼政府各大臣，伊藤博文、大隈重信諸元老，及專門政治學問之博士，從容討論，以求立法之原理，與其沿革損益之宜。大抵日本立國之方，公議共之臣民，政柄操之君上，民無不通之隱，君有獨尊之權。其民俗有聰強勁樸之風，其治體有劃一整齊之象，其富強之效，雖得力於改良律法，精練海陸軍，獎勵農工商各業，而其根本則尤在教育普及。自維新之初，卽行強迫教育之制，國中男女皆入學校，人人知納稅充兵之義務，人人有尚武愛國之精神，法律以學而精，教術以學而備，道德以學而進，軍旅以學而強，貨產以學而富，工業以學而巧，不恥效人，不輕捨己，故能合歐化漢學鎔鑄而成日本之特色。雖其興革諸政，未必全無流弊，然以三島之地，經營二三十年，遂至抗衡列強，實亦未可輕量。至其法令條規，尤經彼國君臣屢修屢改，幾費切磋，而後漸臻完密。臣等於其現行條例，勒爲成書者，自當慎爲選譯，而諸人之論說，則隨時記錄，各署辦事規則，亦設法搜求，總則節

取所長，以備將來之借鏡。此在東考察之大略情形也。茲定於二十日由橫濱乘坐美國公司輪船，取道美洲，前往英國，仍酌留參隨等員專駐日本，詳細調查。

除俟編輯有成，另行咨送考查政治館外，所有臣等在東考察大略情形，及起程赴英日期，理合恭摺具奏，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十二年二月十八日奉硃批：知道了。欽此。

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏在美國考察大概情形并赴歐日期摺

光緒三十二年正月二十三日（軍錄）

出使各國考察政治大臣、戶部右侍郎臣戴鴻慈、閩浙總督臣端方跪奏，為敬陳在美考察大概情形，并赴歐日期，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣等於光緒三十一年十二月二十九日行抵美京華盛頓，曾將呈遞國書日期奏明在案。臣等於謁見美總統後，即由美廷派員導觀各處，自公署、學堂、議院，下及商肆、工廠，排日考求。又至美之東境紐約、費城、波士頓等省，閱視一切。所至各處，該國士民無不傾誠相告，又得駐美使臣梁誠會同考覈，盡心討論，諸事更易周悉。計在美境一月有餘，未嘗片刻安暇，其有不及調查者，並派參隨各員分途前往，冀收兼聽之效。又於美國行政各部索取現行章程，酌派參隨學生摘要譯出，以資參考。雖時日較促，智慮不齊，而於美國大要情形，已可略知梗概。大抵美以工商立國，純任民權，與中國政體本屬不能強同，然其規劃之周詳，秩序之不紊，當日設施成迹，具在簡編，要其馴致富強，實非無故，藉資取鏡，所益甚多。至於商業之發達，工作之精良，包舉恢宏，經營闊大，一學堂一工廠建造之費，動逾千

百萬金，不惟中國所難能，抑亦歐洲所嘆畏。蓋美爲新造之國，魄力正雄，故其一切措施難以驟相仿效，而太平洋之商業航利，則我與美實共有之。此又中國所急宜注意競爭刻不容緩者也。現就所得情形略加裒輯，容俟歐洲考察事畢，擇其可資取法者，據實彙陳。臣等卽於本年正月二十二日乘輪放洋，取道英、法，前赴德國，並酌留參隨一二人，在美考察，以覓未盡之務。

除俟到德後，再將考察各情陸續奏報外，所有在美考察大概情形，及赴歐日期，謹繕摺具陳，伏祈皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十二年三月初十日奉硃批：知道了。欽此。

出使各國考察政治大臣載澤等奏報由美抵英日期摺

光緒三十二年三月初三日（軍錄）

臣載澤、臣尙其亨、臣李盛鐸跪奏，爲陳報抵英日期，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣等由東起程赴英，業經專摺具陳，並先後電達外務部在案。正月二十日由日本橫濱乘坐美公司輪船東渡太平洋，二月初六日抵美國西亞得埠。初八日由西亞得埠乘坐火車，十五日抵紐約府，駐美使臣梁誠在彼迎候，因於十六日偕至華盛頓，覽其都城，藉資考證，並拜晤美國總統。十八日復返紐約府，經過各都會，中國商民均來迎謁，臣等接見時宣布朝廷履念僑民之至意，勉以忠愛，莫不歡忻鼓舞，感激涕零。二十日由紐約乘坐英公司輪船渡大西洋，二十八日抵英國利物浦登陸，駐英使臣汪大燮前來迎候，英外部亦派繙譯官璧利南相迓，當卽乘坐專車於是晚行抵倫敦。時值英主前期赴法尙未回國，臣等卽向英外部商准先行考察，俟英主歸國時再行定期謁見。

除俟呈遞國書另行奏報外，所有臣等抵英日期，理合恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。
光緒三十二年四月二十三日奉硃批：知道了。欽此。

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏到德後考察大概情形暨赴丹日期摺

光緒三十二年三月十六日（軍錄）

出使各國考察政治大臣、禮部尚書臣戴鴻慈、閩浙總督臣端方跪奏，為恭報到德後考察大概情形，暨起程日期，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣等於光緒三十二年正月二十二日自美國紐約放洋，道出英、法，因各登岸遊歷，旋於二月十三日行抵德京柏林，適值德皇有事出游，一時未能入覲。當與該國首相及外部接談，請其先為派員引導，俾免曠時廢事，即經該國派令水師提督蓋洛、上海總領事克納貝爾隨事照料。所有應看官署、學堂、工廠，均由該員排日導觀，仍一面督飭參隨購買書籍，擇要分譯，一如在美辦法。嗣德皇歸國，定期覲見，臣等於二月三十日恭齋國書，呈遞如儀。德皇接見之頃，首先敬問皇太后、皇上安好，並經設筵款待，親與皇后入坐獻酬，慰問殷勤，交誼極形輯睦。德皇論及中國變法必以練兵為先，至於政治措施，正宜自審國勢，求其各當事機，貴有獨具之規模，不在徒摹夫形式，其言至為懇切，業將當時大略情形撮要電陳聖鑒。臣等即於覲見之後，前赴克虜伯砲廠及德國西境各省閱視兵操，調查工礦，又兼旬始畢。計在德國一月有餘，駐居柏林之日較多，而在外博覽周諮，所到之區，其官商之優待歡迎，均與美洲相等。

查德國以威定霸，不及百年，而陸軍強名，幾震歐海。揆其立國之意，專注重於練兵，故國民皆有

尚武之精神，即無不以服從爲主義。至於用人行政，則多以兵法部勒其間，氣象森嚴，規矩正肅。其人民習俗，亦覺有勤儉質樸之風，與中國最爲相近。蓋其長處，在朝無妨民之政，而國體自尊，人有獨立之心，而進步甚猛。是以日本維新以來，事事取資於德，行之三十載，遂致勃興。中國近多歆羨日本之強，而不知溯始窮原，正當以德爲借鏡。至於德皇所論，適自明其強盛之由，在中國雖不必處處規隨，而其良法美意行之有效者，則固當急於師仿不容刻緩者也。

此次所譯之書，因德文繁重難通，譯材太少，恐不免於罣漏，唯有多購書籍回國以待研求。駐德使臣廕昌，於德國情形最爲熟悉，語言尤極諳練，正值料理交卸，在德京則尚可考究，在外省則無暇覽觀，深惜少一討論之助。現在考察事竣，定於三月二十五日起程，遵旨先赴丹國游歷，仍回柏林，再赴俄、奧各國，以期路途省便。

除俟到丹後再行奏報外，所有抵德考察大概情形，理合恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十二年閏四月初六日奉硃批：知道了。欽此。

出使各國考察政治大臣載澤等奏在英考察大概情形暨赴法日期摺

光緒三十二年三月二十四日（軍錄）

臣載澤、臣尙其亨、臣李盛鐸跪奏，爲具陳在英考察大概情形，暨由英起程赴法日期，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣等抵英日期及緩遞國書緣由，業經專摺具報，並先後電達外務部在案。查英吉利爲歐洲文物

最著之國，一切政治規模與東方各國大有異同，考其政治之法，實數百年積漸修改，條理煩瑣，倉猝未易洞悉源流。連日率同參隨等員赴其行政各局署、海陸軍營、公私學校、大小工廠，以及議院、警察、裁判、監獄、市會諸所，詳加觀覽，以略考其機關，復延請彼國政法專家博士分門講說，以深求其原理。大抵英國政治，立法操之議會，行政責之大臣，憲典掌之司法，君主裁成於上，以總核之。其興革諸政，大都由上下兩議院議妥，而後經樞密院呈於君主簽押施行。故一事之興，必經衆人之討論，無慮耳目之不同，一事之行，必由君主之決成，無慮事權之不一。事以分而易舉，權以合而易行，所由百官承流於下，而有集思廣益之休，君主垂拱於上，而有暇豫優游之樂。若夫外交、軍政關於立國之要圖，樞府間有特引之權衡，以相機宜之緩急。此行政之規模也。至其一國精神所在，雖在海軍之強盛，商業之經營，而其特色實在地方自治之完密，全國之制，府分爲鄉，鄉分爲區，區有長，鄉有正，府有官司，率由各地方自行舉充，於風土民情，靡不周知熟計。凡地邑民居，溝渠道路，勸工興學，救災卹貧諸事，責其興辦，委曲詳盡，纖悉靡遺。以地方之人，行地方之事，故條規嚴密，而民不嫌苛，以地方之財，供地方之用，故徵斂繁多，而民不生怨。而又層累曲折以隸於政府，得稽其賢否而獎督之，計其費用而補助之，厚民生而培民俗，深合周禮之遺制，實爲內政之本原。惟其設官分職，頗有複雜拘執之處，自非中國政體所宜，棄短用長，尚須抉擇。此在英考察之大概情形也。臣等在英留駐瞬將一月，擬於本月二十五日起程前赴法國，歐土往來甚便，舟車需日無多，俟英主歸後，再行折回呈遞國書，以免虛延時日。

除將考察諸務編輯成書，隨後咨送考察政治館外，所有臣等在英考察大概情形，及由英起程赴法日期，理合恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十一年閏四月二十日奉硃批：知道了。欽此。

出使各國考察政治大臣載澤等奏由英抵法呈遞國書日期摺

光緒三十二年三月二十七日（軍錄）

臣載澤、臣尙其亨、臣李盛鐸跪奏，爲恭報臣等由英至法呈遞國書日期，仰祈聖鑒事。

竊臣等在英國考察事竣，業將大概情形及起程日期恭摺陳報，並電達外務部在案。三月二十五日已刻由倫敦乘火車赴多甫海口換坐輪船渡海，駐法使臣劉式訓由巴黎專赴加賴迎候，法外部遣繙譯官微席業偕來相送，即經登岸乘坐專車，於戌刻行抵巴黎，法兵部遣副將德康佩等至車站來接，情意至爲殷渥。所有應行考察事宜，先經駐法使臣與臣等函商妥協，知會法外部辦理，旋准外部知照法總統，定於本月二十六日相晤。是日未刻，臣等恭齎國書，率同參贊各員赴其官邸呈遞，法總統免冠接受，敬頌皇太后、皇上聖安。臣等敬謹宣布德音，對答如儀，總統旋復延坐，寒暄數語而出。

除將頌詞、答詞鈔送外務部備案外，所有臣等到法呈遞國書日期，理合恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十二年閏四月二十日奉硃批：知道了。欽此。

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏遊歷丹麥瑞典挪威三國情形并赴奧日期摺

光緒三十二年四月初十日（軍錄）

出使各國考察政治大臣、禮部尙書臣戴鴻慈、閩浙總督端方跪奏，爲恭報遵旨遊歷丹馬、瑞典、挪威三國情形，并赴奧日期，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣等在德京及瑞典途次，前後准外務部電開，據丹馬、瑞典、那威三國懇請遊歷，奉旨准其前往作爲遊歷，不備圖書等因。欽遵知照前來。時值臣等在德考察漸已就緒，正擬定期赴奧，探知丹馬等國，界連德境，應即先往遊歷，以免路途周折，曾經奏明在案。

臣等旋於光緒二十二年二月二十三日自柏林起程赴丹，二十四日覲見丹皇。二十七日赴瑞，二十八日覲見瑞皇，因瑞皇年老養病在法，由其攝政皇太子接見。四月初三日赴那，初四日覲見那皇。三國覲見之日，國皇皆首先恭問皇太后、皇上安好，臣等亦敬宣朝廷德意，慰問如儀。內惟丹皇初嗣大位，尙在穿孝，未經款謙，餘皆設筵邀飯，接待極優，並經各贈寶星，情誼至爲懇洽。至於遊歷各處，亦不外學堂、工廠數端。

臣等伏查丹、瑞、那皆以弱小介居德、俄兩大之間，三國之中自以瑞典爲大，而丹馬、那威則地相髣髴，其土壤之狹，人民之少，初不及中國一省。瑞、那分析未久，那威直接俄疆，與我祇一俄之隔，故其形迹與中國較親，而亦有逼處強隣之懼。然揆其立國本末，教育、工業均極講求，大抵學堂林立，男女無不入校讀書者，而商務則各佔優勝。丹馬之瓷器、皮酒，瑞典之煉鋼廠、德律風公司，那威之紡織、漁業，皆爲出口貨物之大宗，亦爲歐西商家所共許。至其街衢寬潔，屋宇整齊，軌道交通，帆輪絡繹，則又三國之所同，而與歐洲大國無甚差異者也。海陸各軍雖不能經營周備，然各有鐵甲戰艦數隻、十數隻不等，魚雷快艇又十倍其鐵甲之數，蓋其自揣雖必無戰勝攻取之功，而實不敢忘防守自全之兵。況丹、那之製造快槍，瑞典之操習馬隊，亦皆有以自見，非他國所能輕視者。

此次該三國之懇請遊歷，半緣其國與中國通商有年，輪船貨物時相往來，欲藉以爲聯絡商情之助，在外人或〔以〕該國地褊小等語自鄙，而以臣等心目所見，細加研求，則其所以競存之故，實有可以不

拔之基，其措理甚難，其經營亦復甚苦。臣等於親歷各強國之後，復觀此邦，蓋雖不必有所取材，而適足增無窮之閱歷矣。茲於四月初八日遣返柏林，又因德國聯邦中薩克生、巴延兩國來請游覽，德外部定約在前，遂於初十日順道前往，事畢即行赴奧。

除俟到奧後再行奏報外，所有遵旨游歷丹、瑞、那三國情形，理合恭摺具陳，伏祈皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十二年閏四月三十日奉硃批：知道了。欽此。

出使各國考察政治大臣載澤等奏在法考察大概情形并再赴英呈遞國書摺

光緒三十二年四月十五日（軍錄）

臣載澤、臣尙其亨、臣李盛鐸跪奏，爲具陳在法考察大概情形，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣等由英至法及呈遞國書日期，業經專摺具報，並先後電達外務部在案。查法蘭西爲歐洲民主之國，其建國規模非徒與東亞各國宜有異同，即比之英、德諸邦，亦不無差別。臣等至法京後，連日率同參隨等員至其行政各局署詳加參考，復延請彼國政治名家悉心討論，又因法政府之請，遠赴該國南北各境，里昂、都隆、哈富等處察看商務製造，閱視船塢、戰艦，而復知其立國之體，雖有民主之稱，統治權實與帝國相似。條規既整齊完密，精神尤固結流通，遺其粗而擷其精，可以甄采之處，良亦非鮮。

大抵歐洲各國政治，悉根原於羅馬舊制，言政法者必先言羅馬，猶中國學者必首推周秦。羅馬爲古昔強國，其立法之原，最富於統治之力。法國地近羅馬，政法實得其遺傳，而又經拿破侖第一之雄才大略，綜攬洪綱，以沈毅英鷲之資，手定立國治民之法，公私上下權限分明，數十年來雖屢經變革，卒易

世及爲選舉，而其理法條目遺意相承，無或稍異。是其所變者，官家之局，其不變者，立法之精，故觀其現行成法，大權仍集於政府，居中馭外，條理秩如。其設官分職，則三權互相維繫，無輕重偏倚之嫌，其地方自治，則都府秉成中樞，有指臂相聯之勢。比之英吉利，一則人民先有自治之力，而後政府握其綱，一則政府實有總制之規，而後人民貢其議，施之廣上衆民之國，自以大權集一爲宜。且法自大敗於德以還，凋喪之餘，不三十年復臻強盛，其作民氣以培國力，實根於政治之原理，良非倖致。至其學術之精實，工業之良巧，蒸蒸日上，與英、德本並駕齊驅。惟汰侈之風，自路易十六以來，相沿未革，習俗使然，無關政治。此在法考察大概情形也。

頃接駐英使臣汪大燮來電，英主現已回國，臣等考察完畢，定於本月十六日自法赴英，訂期呈遞國書，屆時另行奏報。

除俟編輯成書隨後咨送考察政治館外，所有臣等在法考察大概情形各緣由，理合恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒二十二年五月初六日奉硃批：知道了。欽此。

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏到奧後大概情形并赴俄日期摺

光緒二十二年四月二十四日（軍錄）

出使各國考察政治大臣禮部尚書臣戴鴻慈、閩浙總督臣端方跪奏，爲恭報到奧後大概情形，并赴俄日期，恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊臣等於光緒三十二年四月初十日自柏林啓程，途經德聯邦薩克生、巴延兩國，由德外部商定順

道前往遊歷，曾經奏明在案。旋於十一日抵薩克生，十三日抵巴延，兩國王均各殷殷接見，款洽備至，贈送寶星。該兩國在德聯邦中立國最久，名譽著稱，尤致力於學業之事。聲名文物，衆口交推，國中藏書甚多，兼講求印刷裝訂之法，備極精美，各國藏書樓所有圖籍，大半取給於此，實爲歐洲鉅觀。嗣於十六日行抵奧京維也納，十八日入覲，奧皇答問皇太后、皇上安好，接待殷勤。十九日贈送寶星，置酒款誼，奧皇入座親陪，情誼尤爲懇洽。考察各事先經臣等開單函致前駐奧使臣楊晟預爲調查，采譯各門，均稍有端倪。該使臣雖當料理交卸之時，尙能竭力相助，實爲難得。抵奧之後，又偕現任駐使臣李經邁逐日閱視各學堂、工廠，並往匈牙利一帶考察諸務，不及親往者，仍派參隨分途往看。雖在奧之日較短，而緊要之處，已均稽覈無遺。

查維也納自迭主盟會，蔚爲名區，奧皇遠略克勤，遂躋強盛。其注意軍隊考求武備，專用全國皆兵主義，與德國如出一途。論者謂其兵儉樸耐勞，實爲此邦特色，而工廠中則槍礮、子彈、魚雷、鐵甲佔數最多，規制亦甚詳備。臣等所見如史高德礮廠、曼里夏子彈廠、懷鐵特魚雷廠，經營締構，幾幾欲與德之克虜伯廠爭衡。奧國海口極少，其繕造戰艦乃復不遺餘力，現在自造頭等戰艦三艘，皆重一萬餘噸。機器靈便，多出新式，歐洲各國咸稱其所造之礮於海軍最爲相宜，訂購幾無虛口，卽各廠所造子彈，亦大半兼應他國之求。臣等遇事咨詢，乃知外人備戒不虞，各有不敢一日忘戰之心，其能力正不可及。至奧、匈兩處教育，均以強迫爲先，辦法章程亦與德國大致相合。匈牙利幼稚園分尋常、特別及暑期三種，辦法制度尤爲完善。蓋外人之馴致富強，初無他術，仍不外教育之普及、製造之精良，要皆不恥相師，期於盡善而已。

茲於四月二十四日啓程赴俄，除俟到俄後再行奏陳外，所有到奧大概情形，謹恭摺具陳，伏祈皇太

后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十二年五月初九日奉硃批：知道了。欽此。

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏到俄考察大概情形摺

光緒三十二年閏四月初四日（軍錄）

出使各國考察政治大臣、禮部尚書臣戴鴻慈、閩浙總督臣端方跪奏，爲恭報到俄大概情形，恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊照臣等前在奧國，准駐俄使臣胡惟德函稱：俄國現開議院，民氣正囂，請早日前往考察等語。當將奧國應辦各事趕緊辦完，卽於光緒三十二年四月二十四日啓程赴俄，二十六日行抵俄京森彼得堡。二十八日覲見俄皇，恭遞國書，俄皇及皇后均敬問皇太后、皇上安，並卽設筵款待，贈送寶星。此行所帶參隨，無論隨觀與否，亦經一律普給二三等寶星，情誼實形周洽。考察各事，臣等在德國時卽經遴選參隨、繙譯四員，先日馳往，分門調查，並函請駐俄使臣胡惟德隨時指導，俾期詳盡。該駐使在俄已屆三年，於俄國政界情形，平時本卽留心，此次尤屬熱誠幫助。

現在俄國內亂未靖，所有學堂、工廠人數稍衆之區皆已停辦。臣等抵俄後，所見之事亦止陸軍馬步各隊，及未經停工船廠、槍礮廠數處，其餘全賴該駐使所譯各件，以資稽覈。且現值俄國政府組織憲政之時，中國尤應格外注意，已屬該駐使於此項條議不厭詳求。查俄國幅員最廣，素以雄力橫視環球各國，猜忌之萌，已非一日，其政體久以專制著稱。從前兵力盛強，民間雖懷有追求立憲之心，尚不敢存暴動非常之想，戰敗之後，始有種種要求。當時迫於事勢，不能不由政府允許，近則籌借國

債，增練新兵，政府威權又稍稍復振，而議院所求各事未能事事允行，是以上下相持，頗滋疑沮。臣等曾與該國前首相維持接談，據稱該國預備立憲已逾百年，究之民間知識猶未盡開，一時甚難合度，大抵此次宣布，在政府不能不曲從輿論，而斷不能滿其所欲，深慮亂事難以消泯。此俄國現籌立憲之實在情形也。

至於該國雖經敗亂，武備經營尙復不遺餘力，自借鉅帑後，訓練益勤。此次所見陸軍即新募之衆，俄皇親加簡閱，軍容亦頗雄整。俄國本有船廠，現正增造軍艦，有重至一萬七千噸者，其餘他國代造代修之船所在多有，他若槍砲、子彈購造之數尤夥。臣等所至各國，凡有槍彈各廠，俄國多半有定購之品，並派兵官監督製造，是其補苴籌借，正復謀慮周詳，實有未容輕視者矣。臣等現將諸事辦畢，即於閏四月初四日啓程前赴荷蘭游歷。

所有到俄大概情形，理合恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十二年五月二十八日奉硃批：知道了。欽此。

出使各國考察政治大臣載澤等奏在比國考察大概情形摺

光緒三十二年閏四月十五日（軍錄）

臣載澤、臣尙其亨、臣李盛鐸跪奏，爲具陳在比考察大概情形，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣等由英赴比呈遞國書日期，業經專摺陳報，並先後電達外務部在案。查比利時爲歐洲新造之邦，開國距今僅七十餘載，自法人助以兵力戰勝和蘭，歐洲各強國協議定爲永久中立之國，不與爭戰，故地雖偏小，而休養生息頗具繁盛之觀，其立國治民，亦復井然有法。連日率同參隨等員赴其行政各

局署及議院、裁判、學校、軍壘、工藝、礦廠諸所詳悉觀覽，復卽其現行成規，廣爲譯說。大抵比國行政之體，取則法國者爲多，其分區自治，既有因地制宜之效，其樞府統一，復有居中馭外之規，經制雖不及法國之完全，民氣實較法人爲純樸。至其立國之要，則在獎勵工商農三業以爲致富之原，其鐵路、礦務、製造諸工，早爲歐洲各國所推許，因之貨產駢闐，商務日盛。而其授田之法，復最均平，非若英、法諸邦，豪強坐擁膏腴，漫無限制，以故人自力耕，蓋藏頗裕，植樹藝之術，尤復有名於時。其與諸國互約，雖永守局外不得自設舟師，亦無武備口岸，而民二十以上徵選入伍，嚴加訓練，觀其兵營及將弁學校，皆嫻熟整齊，擊擊不已，蓋國雖不與戰事，不可一日忘戰備，強民守國之道，莫要於此。惟其人民崇奉宗教，信仰獨深，於行政之設施，不無稍礙。此在比考察大概情形也。

現在考察事竣，臣載澤、臣其亨定於本月十九日由法國馬塞乘坐法公司輪船起程內渡，臣盛鐸卽赴出使比國大臣任，定期另行奏報。

除俟編輯成書咨送考查政治館外，所有臣等在比考察大概情形及起程內渡日期，理合恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十二年六月初一日奉硃批：知道了。欽此。

出使英國大臣汪大燮奏會同載澤等考察英國政治事竣摺

光緒三十二年閏四月二十五日（軍錄）

出使英國大臣二品頂戴外務部右丞臣汪大燮跪奏，爲遵旨會同考察政治事竣，臚陳大略，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣伏讀上年八月二十日軍機處電傳諭旨：前有旨，特派載澤等分赴各國考察政治，該大臣每至一國，著各該駐使大臣會同博采，悉心考證，以資詳密。欽此。仰見皇太后、皇上宵旰憂勤，孜孜求治之至意，欽佩莫名。臣以樛材膠膺使職，夙夜祗懼，隕越時虞。履任之初，前使臣張德彝業將簡派大臣來英考察政治一事照知外部，故與彼都人士往來接見之際，率以如何考察，有何宗旨爲問。而各處報章持論，每疑我國遇事敷衍，將爲掩飾外人耳目之計，眞意不存，最易啓列邦輕視之心，由輕生驕，而國際受其影響，事雖一端，其所關係者大也。臣前以茲事體大，貽書各大臣先事商榷，聘定美國有名政治教習一人，將英國各部院暨其地方自治事務、警察、刑獄、市政、商會一切有關行政治事之法，排定日期，到時依類講解。今日所述，明日往觀，實疑徵信，期於表裏貫澈。並以海陸軍別具專門，非一政治家所能包舉，復商其該管部員，各派一人詳陳精義，更以餘力閱看學堂、機廠等處。布置略定，載澤等於二月二十八日在英，適值英主出巡，歸期無定，未克呈遞國書。英外部遣員導迎，諄囑弗候英主，並爲知照各處襄助考察，約及一月，大致粗畢。三月二十五日遣員往告外部暫赴法國巴黎，嗣因英主言旋，經臣電法，載澤等復於四月十六日重至倫敦，十七日臣循例偕同載澤等赴北欽咸宮謁見英主，英主慰勞贊美，言辭懇切。英議院紳及英相皆設宴款待，而英渥斯福、謙伯利兩大學皆贈載澤等以博士稱號。謙談之頃，無不翹跂我國指日振興爲言，並謂我國文化最先，民物殷富，倘能提綱挈領，一變至道，實可爲全球各國之冠。盱衡時局，中國安則天下之民舉安。凡可以敦崇友誼裨我邦治者，英國人人皆願引爲己任等語。詞意眞摯，迥異恆言，酬酢往還，更閱十有七日。載澤等遂以閏四月初二日告辭，初三日前赴比國。此考察政治大臣兩次在英大概情形也。

臣竊維英以舊邦發明新政，方今列強政要，大都取法於斯，推爲鼻祖。區區三島，轄屬乃徧五洲，而

精益求精，不自滿假之意，尤足發人深省。其立國既早，而習慣相沿之政事，有似複雜，深求其故，則凡所以相維相繫者，靡不同條共貫，各寓精義於其間，洵非可以枝枝節節求之也。

近數十年來，彼以國勢民風日臻上理，致治保邦之外，更無他求，惟期寰宇太平，則人民生意盎然自足。其與我雖非屑齒之依，要有腹背之應，故其祝我自強，言根於心，聲聲然不能自己。我國比年銳意圖治，外人將信將疑，久已觀聽並集。此次考察政治大臣認真探索，彼得見聞互證，輿論因而一變，而載澤爲皇室懿親，尤能令人起敬。故其朝野之間，同聲相慶，而兩大學爲英執政及議員人材所自出，全國意嚮視此轉移，是其推崇之殷，正其責望之殷。外人殷望若是，則所爲設施以滿其望者，自無待言，而由此邦交日固，民氣日振，國運日隆，必有可以計日而程功者。

微臣待罪是邦，外情注目所在，不敢壅於上聞，至一切政治綱要，亦經博采圖書，用資編纂。除應由考察大臣彙總具奏外，所有遵旨會同考察事竣，臚陳大略緣由，理合恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十一年七月十六日奉硃批：知道了。欽此。

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏在意考察大概情形并啓程回國日期摺

光緒三十二年閏四月二十八日（軍錄）

出使各國考察政治大臣、禮部尚書臣戴鴻慈、閩浙總督臣端方跪奏，爲恭報到義後大概情形，并啓程回國日期，恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊照臣等在俄考察事竣，卽經前往荷蘭遊歷，嗣因荷蘭與比國接壤，不及半日之程，適值考察政治

大臣載澤等正在北京，遂往晤商一切。回荷後，於光緒三十二年閏四月十六日起程赴義，途經瑞士國都，順道遊覽。又因義國米郎地方正開會場，且其地爲義國北境一大都會，工廠環集，較羅馬爲盛，有關考察，是以先至米郎小住三日，於二十三日行抵義京羅馬。二十六日覲見義皇，呈遞國書，義皇及皇后均敬問皇太后、皇上安好。義皇復與臣等坐談移時，二十八日設筵款待，義皇、皇后入座親陪，並贈送寶星，禮意優渥，與前至各國相等。

考察各事，臣等在德國時預計在義事畢，將附德國公司輪船回國，船期已定，或有他事耽延，必至調查不及，而義文須從法文轉譯，兼恐匆遽難詳，特派法文較優之學生王繼曾、陳錄及在義留學之趙詒濤等，會同駐義使臣黃誥所派譯員分任譯述，大致於憲法、財政、學堂、軍政各門期其詳盡。該學生等三月間卽已抵義，臣等陸續奉旨敕往丹、瑞、那、荷等國遊歷，爲時既久，船期亦屢次更移，該學生等轉得於此兩月之中，從容逐譯，於以上所指各門，大半已臻詳密。臣等到義後，又偕駐使臣黃誥逐日親覽，並派參隨各員分途考察，以期始終弗懈。

查義國爲歐洲舊邦，從前國人迷信宗教，國勢渙散，爲法、奧諸國蠶食殆盡。自擊破崙事敗，近數十年間，得侯相嘉富爾逐漸規復，肇造新基，教皇退處無權，而政體大變，庶事克修，儼然有強國之望。海軍精神制度，既可與各國抗衡，其財政又復經營不遺餘力，度支之數，歲有溢收，商務亦蒸蒸日上。地處溫帶，於農蠶最爲合宜，物產豐饒，製煉亦有進步，卽如紡織一項，所織綢緞頗與法國有爭勝之意。此次米郎會場，大要注意漁業，蓋濱海之國，往往於漁業不憚推求，實於擴張海權有絕大之關繫。

臣等於羅馬事畢，卽往擊波里一觀。擊波里與義國舊爲聯邦，亦一都會也。日前改定德公司之呂爾坡輪船，卽於日內抵埠，臣等挈同參隨各員，於閏四月三十日登坐此船回國。統計此行在外八月有

餘，除去舟車往來，亦在半年以外，中間德國所居最久，美國次之，其餘俄、奧、義等國，皆先派員前往考察，未敢稍涉草率。至如遵旨遊歷各國，雖屬小邦，亦皆參觀周覽，以期取鏡有資，俾上副朝廷博采旁咨之至意。

除將各國所得譯件，再行督率參隨在途詳加審擇分別彙陳外，所有到義考察情形，並啓程回國日期，理合恭摺具奏，伏祈皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十一年六月十三日奉硃批：知道了。欽此。

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏在荷遊歷大概情形片

光緒三十二年閏四月二十八日（軍錄）

再，前往奧國准外務部電開，奉旨：敕往荷蘭國遊歷等因。當查荷蘭一國，界在法、比兩國之間，若由奧徑往，路途同一周折，且與俄使約會在前，是以先赴俄國。嗣於光緒三十二年閏四月初四日將俄事辦畢，即行啓程赴荷，初六日行抵荷京海牙。先經駐荷使臣陸徵祥約定初八覲見荷國女主，女主敬問皇太后、皇上安好。臣等敬宣朝廷德意，答問如儀。旋經贈送寶星，設筵款待，情意均極殷洽。臣等並即會同駐使臣逐日遊覽。查荷蘭濱居大海，國中河渠通達，舟楫往來，與中國蘇、浙各省情形相似。地勢低窪，舉國皆注意河防，於築堤、建壩、造橋、修岸、挖泥、疏水諸工，考求有素，並經設立專門學科，發明新法，爲各國公推。其國之專家曾遊中國，有制黃河流漫一書，雖書係荷文，未能知其所論之當否，然亦足見其留心，推究必有可觀。此外商部工藝日有進步，航業既極交通之便，漁業亦復講求。政治則律法、監獄是其著意之處，修明整潔，頗爲他國所不逮。統計全國壤土之狹，殆不及中國一

大府，而廁居列強之側，汲汲圖存，其經畫治理之方，正復粲然可觀。此次在荷查閱各處，駐使臣陸徵祥雖係初到是邦，頗能盡心訪導，於應譯要件亦多抉摘之功，較之丹、瑞、那諸國所得自爲優勝。

所有到荷遊歷各情形，謹附片具陳，伏祈聖鑒。謹奏。

光緒三十二年六月十三日奉硃批：知道了。欽此。

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏進呈所編歐美政治要義以備立憲采用摺

光緒三十二年九月初六日（軍原）

出使各國考察政治大臣、禮部尚書臣戴鴻慈、出使各國考察政治大臣、兩江總督臣端方跪奏，爲敬編歐美政治要義，恭錄成冊，進呈御覽，仰祈聖鑒事。

竊臣等此次前赴歐美各國考察政治，爲期較促，歷國甚多，深恐博覽周咨，不免掛一漏萬。是以放洋之後，卽注意於采譯書籍，誠以耳目所得，常不敵公私著述之切實可稽，詳盡無憾。惟是譯材較少，政典彌繁，參隨各員間有口譯，筆受者又往往得其一端，未能綜括全體，且各國分譯，亦不能貫串成編，上備朝廷采擇。因特就各國政體，薈萃編爲歐美政治要義一書，酌派委員，專司纂輯，去其繁雜，擷其精華，似於政治大端，業已粲然具備。現奉明詔，預備立憲，各國政體，自應兼搜並采，以備考求。謹將臣等所編，恭錄成冊，先行進呈，用備幾餘省覽。至參隨各員編譯各書，門類甚夥，現正詳加排比，分別部居，頭緒紛繁，審定尙須時日，容俟編齊後，陸續咨送考察政治館查核，再行呈進。其未經譯出之各國政書，有由臣等購買者，有係各國贈送者，名類更繁，篇帙頗富，亦經飭員譯出書目，開列清單，一併咨交政治館收錄，以俟擇要編譯，俾成鉅觀。

所有敬編政治要義成書，恭呈御覽各緣由，謹繕摺具奏，伏祈皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

考察憲政大臣達壽奏考察日本憲政情形摺

光緒三十四年七月十一日（《東方雜誌》第五年第八期）

奏爲恭報考察日本憲政情形，具陳管見，仰祈聖鑒事。

竊奴才於上年十月，恭荷恩命，出使日本考察憲政，迄今半載，覘其經國治民之規模，叩其學士大夫之議論，隨時記錄，積有成篇，業經繕寫清本，分訂成冊，進呈御覽。惟時日短淺，所得無多，而綜此半年考察之情形，參以奴才管蠡之窺測，有不能不爲我皇太后、皇上縷晰陳之者。

數年以來，朝野上下，鑒於時局之阡危，謂救亡之方祇在立憲。上則奏牘之所敷陳，下則報章之所論列，莫不以此爲請。朝廷亦旣宣布詔書，明立憲期限，此真非常之功，震鐸前古，溥海內外，感戴同深。然則我國家將來之必爲立憲政體，無可疑矣。雖然，立憲之爲利爲害，不可以不明，期限之宜短宜長，不可以不審。苟其本源之未澈，必至議論之多歧，挾成見者固可以危辭而惑聖聰，昧大局者又將以日論而敗至計，盈廷聚訟，一是莫衷，此則不可以不辨者也。夫世運未有不由鄙野而進於開明，國家未有不由弱小而臻於強大，而求其致此之故，則端在於政體之改良。故萬車連軌，不能容一乘之退行，列國爭強，不能聽一邦之終弱。苟其外與世運對逞，必召陰謀，內與民意相違，終成暴動。東西歷史，具有明徵，緬前事而堪師，實近今之宜法。奴才竊願我皇太后、皇上今日所宜綜覽時勢，亟仰宸斷者，有二事焉，一曰政體之急宜立憲也，一曰憲法之亟當欽定也。政體取於立憲，則國本固而皇室安。憲法由於欽定，則國體存而主權固。此皆有百利而無一害之事。敬爲我皇太后、皇上剴切陳之。

夫所謂政體者何也？政體云者，蓋別乎國體而言。所謂國體者，指國家統治之權，或在君主之手，或在人民之手。統治權在君主之手者，謂之君主國體，統治權在人民之手者，謂之民主國體。而所謂政體者，不過立憲與專制之分耳。國體根於歷史以爲斷，不因政體之變革而相妨。政體視乎時勢以轉移，非如國體之固定而難改。例如日本，君主國體也，一姓相傳，已歷千載，而維新之明治，雖盡變其歷古相承之制度，究之大權總攬，仍在天皇，故政體雖盡其翻變之奇，而國體實未有毫髮之損。我國之爲君主國體，數千年於茲矣。易曰：天尊地卑，乾坤定矣。春秋曰：天生民而樹之君，使司牧焉。五倫之訓，首曰君臣。此皆我國爲君主國體之明證也。國體既爲君主，則無論其政體爲專制，爲立憲，而大權在上，皆無旁落之憂。蓋國體者，根於歷史而固定者也。政體者，隨乎時勢而流動者也。世或以政體之變更，而憂國體之搖撼，於是視立憲爲君權下移之漸，疑國會爲民權上逼之階，猶豫狐疑，色同談虎，此皆大誤者也。

國體、政體之辨既明，然則奴才所謂政體之必宜立憲者何也？考歐洲憲法之發生，其淵源有二：一由於歷史之沿革，一由於學說之闡明。而其結果，皆爲人民反抗其君，流血漂杵而得者也。歐洲中古，本爲封建制度，各私其土，各子其民，威福日增，漸流橫暴。其在英也，則有英王約翰、英王查理斯、英王威廉三次之革命，遂訂權利法章、准權大典、權利請願三次之憲章。其在美也，則因英國賦斂殖民之虐，遂起脫離母國之心，十三洲逼而稱兵，華盛頓舉爲領袖，糜財鉅萬，血戰七年，卒開獨立之廳，遂定成文之法。統領由於公選，政治取於分權。其在法也，則其憲法之完成，實經三次之革命，爲禍最烈，流血獨多，影響遍於歐洲，蔓延及於列國，斯固未有之奇禍也。考法蘭西第一次之革命，實由路易十四世而發生，暴橫甚於嬴秦，殘酷浮於桀紂，觀其朕卽國家之語，實背民爲邦本之經，於是三級人民大開

會議，白人權宣言之發布，實立憲政體之初基。後以路易背約，更逞陰謀，通款外邦，欲引回紇而平安史，大招民憤，乃合孟津而誓諸侯。此第一次之革命也。其第二次之革命，則因查理斯十世解散國會，壓制平民，廢印刷之自由，削議會之權利，於是報館學生及勞動者，集一萬之衆，建三色之旗，占據市街，攻毀牢獄，圍城鼎沸，舉國騷然，衛人起逐其君，厲王出奔於畿。史家所稱巴黎七月大革命者是也。其第三次之革命，則因人民要求改正選舉法而起。其時適當二月二十二日，學生勞動者集衆數萬，會於廣場，高唱改正萬歲，大收武器，直逼王宮，逼王退位，別立新君，以臨時政府之委員，革民主共和之憲法，統領之任，定爲四年，選舉之方，取於直接，帝政既倒，民權益張。史家所稱巴黎二月大革命者是也。法蘭西既有第三次之革命，而影響所及，遍於普、比、奧、意諸邦，如火燎原，不可遏抑。其在普也，則有柏林三月之變，柏林六月之變，其後普王雖欽定憲法，採用民權，而當國會修政之時，正君民爭權之際，幾經協議，僅乃成功。其在奧也，以梅特涅爲宰相，實專制界之巨魁，鞫獄之酷，過於張湯，法網之嚴，甚於羅織，禁同偶語，剝言論之自由，律等挾書，奪出版之權利。然而水火決防，自然汎濫，同盟雖聖，終乃無功，避朱泚而幸奉天，罷林甫以謝天下，乃頒欽定之憲法，意欲修好於國民。大亂初平，王又背約，後因一敗於意，再敗於普，王乃鑒外交之逼迫，悟民意之難違，終發布憲法焉。其在意也，則有加富爾、加里波的、瑪志尼等共謀建國，統一諸州，轉戰數年，乃告獨立。黨名燒炭，終揚羅馬之光，人慕自由，共奉沙王爲主，頒布憲法，行之到今。其在比也，則始因人種問題，久思脫荷蘭之軛，繼受巴黎影響，乃謀興革命之軍，悉逐防師，一清境上。是時荷蘭請援於普，比亦請援於法，然普爲封建之制，其應募者盡屬傭兵，法乃共和之邦，其來援者全爲義旅，卒之兵未交戰，勝敗已分，經五國之調停，許比人以獨立。歐洲憲政，其淵源於歷史之沿革者既已如是，而所謂淵源於學說之闡明者何也？自十八世紀以

來，歐洲人士競談新學，所謂權利、自由、獨立、平等諸說，次第而興，當時之君固亦視同妖言，斥爲邪說，其後大勢所趨，終難箝塞矣。英國首採其說，疊次改正憲法，如臣民權利自由之保障也，裁判官之獨立也，國會參與立法議決預算也，徵收租稅必依法律也，國務大臣負責任也，君主無責任也，凡此舉大端，莫非創始於英國，而實以學者之議論爲之先河。其後法人孟德斯鳩，考究英國政治，著法意一書，創三權分立之論。而盧梭又著民約論繼之。三權分立者，謂行政、立法、司法三權，宜各由特別之機關，獨立對峙，互相節制之謂也。而民約論之大旨，則主張天賦人權，謂人本生而自由，不受壓制，惟當共結社會契約，以社會之總意，分配權利於人民，人民對於總意，受其拘束，此外悉可自由。此二氏立論之大概也。自孟德斯鳩之書成，而歐洲列國之政體，咸以是爲基礎。自盧梭之論出，而拉丁民族之國體，咸因此而變更。蓋學說之力足以激動人心，左右世界者，有如此矣。考之歷史則如彼，徵之學說則如此，本理論而遂生事實，藉爭鬪而乃得自由，觀其數十之條文，實捐萬民之身命，緬懷列國，真可寒心，而於是日本之睦仁天皇乃應運而起矣。

考日本昔爲封建制度，幕府專政，垂數百年，歷代天皇，虛擁神器，其去東遷之周室，未造之炎劉，殆無幾也。自美艦東來，要求開港，幕府既與結約，遂失民心，守蛙見而始欲攘夷，咎戎首而轉思覆幕。迨至將軍歸政，王室復興，志士尊王，列藩奉籍，於是朝廷之上忽分二黨，即王政復古黨與王政維新黨是也。其主張復古者，即前之攘夷派也。其主張維新者，亦前之攘夷派，後知夷不可攘，乃思應時會而亟謀變法者也。復古黨以國粹爲重，誤以變更政體爲有礙名分之尊。維新黨以國體自存，今即百度更新，實無損秉乾之治。卒賴天皇果敢，英斷獨抒，先酌古而斟今，決從人而捨己，乃遣其臣木戶孝允、大久保利通、伊藤博文等，先後馳赴歐美，考察憲政。當其瓣香告廟，特頒五誓之文，戒旦臨朝，未許萬機

之暇，求賢等於飢渴，圖治同以勵精，上下同心，君臣一體，其如火如荼之氣象，覘國者早決其必強矣。雖然，民心猶水，就下之勢難防，時運如花，向春之苞難遏，當豫備立憲之日，正民權最盛之時，守舊者方執口實以聳朝廷，維新者欲憑威權而謀鎮壓，鹿兒犯命，藩士伏尸，江戶陳書，黨人下獄，斯時日本之國勢，蓋岌岌乎殆哉。然而人民之於君，猶赤子之於父母也，素餅餌而遽施以夏楚，則啼哭愈以不休，請權利而轉壓以威稜，則叫囂決其益甚。於是御前會議，乾斷獨裁，縮短發布憲法之期，亟定開設國會之限，詔書一下，萬姓歡呼。乃於明治二十二年布憲法，二十三年開國會焉。蓋自伊藤博文等考察憲政歸朝以來，相距不及七年耳。於是一戰而勝，再戰而勝，名譽隆於全球，位次躋於頭等，非小國能戰勝於大國，實立憲能戰勝於專制也。

綜觀以上之所陳，則世界立憲之大概，與日本立憲之情形，可以得矣。而奴才願謂立憲可以固國體者何也？今天下一國際競爭之天下也。國際競爭者，非甲國之君與乙國之君競爭，實甲國之民與乙國之民競爭也。故凡欲立國於現世界上者，非先厚其國民之競爭力不可。國民之競爭力有三：一曰戰鬥之競爭力，一曰財富之競爭力，一曰文化之競爭力。備此三者而後帝國主義可行。帝國主義者，聚全國人民之眼光使之射於世界之上，高掌遠蹠，不為人侮而常欲侮人，不為人侵而常欲侵人，故軍國主義者，即戰鬥之帝國主義也。殖民政策也，勢力範圍也，門戶開放也，利益均霑也，關稅同盟也，即財富之帝國主義也。宗教之傳播，國語之擴張，風俗習慣之外展，即文化之帝國主義也。今之列國，或於此三主義中取其二焉，或並取其三焉，而要以戰鬥、財富為尤重。大抵欲行帝國主義者，咸以財富、文化為先鋒，而以戰鬥為後盾，此為今日世界列國之公例。循是者興，反是者亡，無可逃矣。立憲政體者，所以厚國民之競爭力，使國家能進而行帝國主義者也。何以言之？中國古時鎖國閉關，獨自為治，其所

稱爲外患者，不過沿邊之小部落，而又以越國鄙遠爲戒，故其時常重內患而略外憂。雖得君如秦皇、漢武、唐太宗、元世祖，得臣如張騫、甘英、房、杜、耶律楚材等，而文化祇及於域中，武功終屈於海外，何也？蓋無國家主義之競爭，無國民主義之行動，只須一二之賢君相指揮號令於上，而是時之民不過作君相之機械而已。今也不然，八字交通，萬國並峙，其競爭也，常取於國家主義，其行動也，常取於國民主義。苟其國家國民依然祇有機械之資格，則欲以一君一相最少數之人，而與五洲萬國無量沙數之人對抗，以云鬪力，不啻莛之撞鐘，以云鬪智，湯武其猶病之，此固可以斷言者矣。然則立憲政體之所以必能厚國民之競爭力者則又何也？夫立憲之國家，其人民皆有納稅、當兵之義務，以此二義務，易一參政之權利，君主得彼之二義務，則權利可以發展，國民得此一權利，則國家思想可以養成。斯時也，君主又爲之定憲法爲臣民權利之保障，而臣民又得於國會協贊君主之立法，及監督國家之財政，上下共謀，朝野一氣，一休一戚，匪不相關，如家人父子者焉。夫如是也，以云戰鬪，則舉國團結一致，爲對外之舉，所謂臣三千惟一心者是也，而戰鬪力足矣。以云財富主義，則平日君主政府常藉國力以獎勵其殖民，保護其貿易，戰時則以國家之信用，募集內國之國債，而人民因欲保其身命財產也，不得不先割其財產之一部，以應國家之要需，所謂百姓足君孰與不足者是也，而財富充矣。以云文化，則教育之事，地方可以各出財力以自謀，政府常爲監督而獎勵之，義務教育既易於普及，則進而上之，爲文學，爲宗教，爲道德，爲風俗，爲言論，發揮其固有，鎔鑄其新知，聖學逐漸以昌明，異端無庸於置喙，渡假行於全國焉，渡假行於各藩屬焉，渡假行於本洲焉，所謂聲教迄於四海者是也，而文化盛矣。夫戰鬪、財富、文化既爲帝國主義之要端，而是三者則斷非不立憲之國所可以夢想而幸獲。何也？不立憲，則其國家之機關不完，其在上也，不能謀國民之發達，而下之國民，亦因被上之拘束，不能自謀其發達。夫國民之

不能發達，則其競爭力不厚，競爭力不厚，則不足以立於國際競爭之場，而於此獨謂能行其國家主義者，此地球之上未曾有也。昔奧大利曾謀久以專制立國，結神聖之同盟，卒之一敗於意，再敗於普。俄國爲世界著名之專制大國，一遇彈丸黑子之日本，竟至喪師。今則普、奧二國既先後立憲矣。普自勝奧勝法之後，鐵血宰相之政略，久足以懾寰球，而俾士麥則亟亟於發布德意志帝國之憲法。日本自幕府歸政以來，版籍奉還，廢藩置縣，中央集權，日形鞏固，亦何膏樂於立憲哉？然外有國際競爭之劇烈，知非立憲而謀國民之發達，則不足以圖存，蓋大勢所趨，終難久抗，祇因其見機之早，故不必如歐洲列國之革命流血，竟告成功，此誠其大幸者也。夫日本之立憲，距今將二十年矣。此二十年來，世界列強政局又屢變不一，而今日之亞東大陸，適爲環球視線所趨，當此之日，縱使憲政卽行，而事既後於日本二十年，機又危於日本數十倍，將來成敗，猶未可知，況乎兵欲渡河，猶作宋人之議論哉？

以上所陳，皆立憲可以固國本之說也。而奴才更謂立憲可以安皇室者又何也？夫專制之國，其皇室每與國家相牽連，故往往國家有變，其影響必及於皇室。日本從前亦復如是。觀其大寶令之所載，可以知矣。自維新以後，大改制度，凡於人民發達有直接關係之事，則移諸國家，而於天皇有直接關係之事，則歸諸皇室。皇室、國家之劃分，純以責任爲標準。有責任者，天皇使國務大臣負之，無責任者，則命宮內大臣任之。蓋政治之事，依於國民之狀態而時有變遷，國務大臣隨其變遷而達政治上之目的。而皇室之事，則關係天皇，永無改變，並無責任之問題，故以宮內大臣掌之。日本宮內省官制，凡涉及國家之事，宮內大臣與國務大臣協議而行，而令國務大臣負其責任。所以然者，蓋恐宮內大臣若對國家而負責任，一有不慎，或貽皇室之憂，以是之故，宮內大臣之職務，全超然於國家政治之外。宮中官吏有時被選爲貴族院議員者，則祇許其擇就一職，所以防國家政治上之風波，影響及於皇室也。凡此

區分，名曰間接政治。間接政治者，謂依據憲法以組織施行之機關，由此機關間接以行政治也。蓋君主國體，皇位本爲世襲，其間難保無一二失德之主，若非行間接政治，則危發號令一拂民情，便危皇位，故一夫不獲，時予之辜，萬方有罪，罪在一人，在昔方引爲美談。而其實以君主一人自任天下之重，苟非堯、舜，則未有不危殆者。吾國自湯、武以來，征誅之局成爲慣例者，大率以此。而現今立憲各國，則內閣日夕有更迭之事，君主萬年無易位之憂，責任所關，可以睹矣。或謂若行間接政治，則君主所管者祇有皇室事務，而國家事務全在大臣之手，如是，則君主不將徒擁虛位，而大臣不將竊弄權柄乎？斯言也，奴才竊亦疑之，及詳細考究而知其不然。試引一例以言之。今有一商人，其先第就家室之內經營商業，久之家政與商業相混，於是家之存亡，一係於商之臍絀。後知其法之不善，乃別設公司於外。公司之中，有理事，有株主，商人出居公司，則居於理事長之地位，入居家室，則居於家督之地位，公司有公司之章程，家室有家室之規矩，家政商業，兩不相關。如是，則公司雖有虧折之虞，而理事、株主人人有責，彼商人之家室固毫無影響也。惟國亦然。皇室者家室也，國家者公司也。君主對於皇室所處之事務，亦猶商人對於家室所處之事務。君主對於國家所處之事務，亦猶商人對於公司所處之事務。商人經營公司，可以居理事長之地位。君主創業垂統，自當握總攬之大權，皇室則愈見安全，權力固未嘗減少。考諸憲法之實際，足以徵信而無疑。

舊時憲法之精神，在於三權之分立。三權分立之說，在昔孟德斯鳩本有誤解，彼之所言，謂國家立法、行政、司法三大權，宜各設特別之機關而行使之，互相獨立，不受牽掣。是說由今觀之，不能無弊。何也？夫所貴乎國家者，以有統治之權力也。統治權係惟一不可分之權，若其可分，則國家亦分裂矣。故譬分國家主權爲三事，而使分任之者，各自爲其權力之主體，此種理論，實爲國權統一之原則。大抵

近今立憲國家，固以孟氏之論爲基礎，然捨美國實行分權制度外，餘則未有不曲加改良者。其在日本，則如司法之裁判所，其法律本爲君主所定，裁判官特以君主之名，執行法律，故裁判官直轄於天皇，不受他機關之節制，以此謂之司法獨立。非謂裁判所別有法律，雖天皇不得干預其事也。此司法獨立之未嘗減少君權者一也。至於立法之議會，在日本議會，不過有協贊立法之權耳，其裁決與否，屬天皇之大權。至法律案關係重要者，政府猶得用種種之方法，操縱議員，以求其通過，而最終尙有命其解散或停會之權。其議會提出法案，雖亦憲法所許，然其議決上奏者，天皇可下內閣審議，內閣若以爲有礙政府施政之方針，則不奏請裁可，於是議會提案，遂以未經裁可，不得成爲法律。此立法獨立之未嘗減少君權者二也。若夫行政之內閣，則尤爲完全屬於天皇施政之機關。自表面觀之，內閣大臣事宜負責任，其權似較天皇爲尤大，而實際則不然。日本憲法，國務大臣之負責任也，非對於議會負責任，實對於天皇負責任，故天皇有任命大臣更迭內閣之權。而關於皇室國家之事務，其應如何區分，一任天皇自由之判別，天皇對於皇室之事，固可自由處置，而對於國家之事，苟其不肯憲法之條規，皆得以命令其內閣。內閣大臣對於國家之事務，苟其稍涉重大，則無一不宜奏請而後施行。夫英國，議院內閣也。其內閣大臣權力，宜較大於日本矣，然千八百五十年，宰相巴氏因未經奏聞，擅認拿破崙三世爲帝，女王維多利亞遂罷免其職。英國如此，日本可知。此行政未嘗減少君權者三也。君權未嘗減少，而此間接政治，既可以安皇室，又可以利國家，元首爲其總攬機關，皇室超然於國家之上，法之完全，無過此者。以上所陳者，皆立憲可以安皇室之說，奴才所謂政體急宜立憲者此也。

所謂憲法之必當欽定者何也？考憲法制定之歷史，有東西各國之不同。就形式以爲言，有三種之區別，即欽定憲法、協定憲法、民定憲法是也。欽定憲法出於君主之親裁。協定憲法由於君民之共議。

民定憲法則制定之權利在下，而遵行之義務在君。大抵君主國體未經改革，或改革未成之國家，其憲法仍由欽定，如日本與俄是也。已經改革，或經小變亂，而未變其君主國體之國家，其憲法多由協定，如英、普、奧是也。既經改革，而又盡變其君主國體，或脫離羈絆，宣告獨立之國家，其憲法多由民定，如法如美如比是也。憲法制定之形式既有三種，而政治運行之實際，亦遂不同，即學者所稱大權政治、議院政治、分權政治是也。大權政治者，謂以君主為權力之中心，故其機關雖分為三，而其大權則統於一。其對於內閣也，得以一己信任之厚薄，自由進退其大臣。其對於議會也，則君主自為立法之主體，而議會不過有參與之權，議會雖有參與之權，而君主實仍操裁可之柄。其對於裁判所也，其裁判權雖寄於裁判所，而大赦特赦減刑復權之事，仍屬天皇之自由。此大權政治之大概也。議院政治者，以議會為權力之中心，立法之權既全歸於議院，而行政之權亦間接而把持。君主行政，必須內閣大臣之同意，而內閣大臣之進退，又視政黨意見之從違，蓋立法行政之權，皆混同於議會之內矣。此議院政治之大概也。分權政治者，其大統領則有行政權而無立法權，其議院則只知立法而不問行政，界限分畫，兩不相侵。此分權政治之大概也。雖然，後之三種政治，實與前之三種憲法有因果之關繫焉。何也？蓋憲法由於欽定者，未有不取大權政治者也。憲法由於協定者，未嘗不欲行大權政治，其終未有不流於議院政治者也。憲法由於民定者，則大權政治、議院政治皆所不取，蓋皆行分權政治者也。故日本之憲法，欽定也，而大權政治生焉。普國之憲法，協定也，而不能行大權政治。英國之憲法，亦協定也，而議院政治生焉。法、美之憲法，民定也，而分權政治生焉。

考此三種之政治，不能卒斷其短長，儻持國體以為衡，實以大權為最善。而欲行大權之政治，必為欽定之憲章。夫憲法之中有大端，即君主、臣民、政府、議會、軍隊是也。此五大端者，皆無害於國體，

而無損於主權。然憲法苟非由於欽定，則此五者皆不免爲流弊之滋。何則？查歐洲各國君主，雖亦稱爲皇帝，實不過其歷史相沿之敬稱，而未必卽爲握有主權之元首，例如德國君主，亦皇帝也，而其實際，乃聯邦最高之機關，皇帝與帝國議會、聯邦議會，實立於同等之地位。比利時憲法，認主權出自人民，故其國王大權每爲憲法所制。其他法蘭西諸國，係君主之地位，大抵與比利時相同。推其原因，皆其憲法咸出於協定，咸出於民定耳。惟日本憲法由於欽定，開章明義，首於天皇，而特權大權，又多列記。匪特列記已也，卽其未經列記之事，亦爲天皇固有之權。今試就其列記者言之：一曰裁可法律之大權，二曰召集議會及開閉解散之大權，三曰發行法律勅令之大權，四曰發行政命令之大權，五曰定行政各部官制及任免文武之大權，六曰統帥海陸軍定其編制及常備兵額之大權，七曰宣戰媾和及締結條約之大權，八曰宣告戒嚴之大權，九曰授與榮典之大權，十曰恩赦之大權，十一曰非常處分之大權，十二曰發議改正憲法之大權。凡此大權，皆爲歐洲各國憲法所罕有，而日本學者尙謂有漏未規定時啓疑問之端。中國制定憲法，於君主大權，無妨援列記之法，詳細規定，既免將來疑問之端，亦不致於開設國會時爲法律所制限。此欽定可以存國體而鞏主權者一也。

至於臣民之權利，規定於憲法內者，實自美國始，而法國繼之。自後歐洲、日本制定憲法，皆專設爲一章，如所謂身體自由、居住移轉自由、信書秘密自由、信教請願自由、言論結社自由、住所不可侵、所有權不可侵，不知者方謂其民權之伸張，已達極點，充其所至，實可貽犯上作亂之憂。而豈知日本憲法，其揭載臣民權利自由者，莫不限之以法律。如言論出版結社集會之自由也，則歸於法律範圍內有之，是則出乎法律範圍外者，可以禁止無疑矣。如所有權之不可侵也，則解之曰認爲公益必要之時，當依法律所定，則是必無關於公益必要者，方許以不可侵之權無疑矣。其他如住所如信書秘密，亦必以

無反法律之所定，方許其爲不可侵。信教自由，必限以無背義務，無害安寧。請願自由，必從別定之規程，守相當之敬禮，而際戰時及國家事變之頃，猶有不得礙天皇施行大權之明文。據此而言，則臣民權利自由，實不過徒飾憲法上之外觀，抑備體裁，以慰民望已耳。何也？臣民之權利自由，必間接而得法律命令之規定，非可由憲法上直接生其效力也。且立憲國家未有不重行政之命令處分者。當行政權行使之時，臣民未嘗不負服從之義務，故臣民權利，受其限制者極多。英國，民權發達之國也，而治安判事，尙兼行政司法裁判之職權，遇有違反行政規則者，得行其強制之力，所謂強制權者是也。而日本之行政執行法，亦於明治二十三年以法律勅令明定之。此國家對於臣民有強制權之明證也。強制權之外，又有所謂非常權。非常權者，謂人民苟以暴力抵抗命令之時，事小者用警察，稍大用憲兵，再大者用軍隊，尤大者，天皇可以宣告戒嚴焉。當施行戒嚴令之時，則舉其平日歸於司法行政所保護之臣民權利自由，一切置諸軍隊處分之下。以民權最大之法國，猶爲此戒嚴制度之濫觴，是後各國，從而仿之。此國家對於臣民有非常權之明證也。或疑中國人民，本來安靜，一言權利，未免囂張。不知歐洲各國之憲法，或協定，或民定，其人民權利既無制限，而義務亦多自由。日本爲欽定憲法，苟不規定臣民權利，既違憲法之原則，亦何以責其納稅當兵之義務乎？且其所謂權利者，如居住，如轉移，如言論，如信教等，皆中國所視爲固有之權利，而日本皆定憲法之中，其操縱之意可知矣。雖中國制定臣民權利不必盡如日本，而操縱之法，則必使出於上之賜與，萬不可待臣民之要求。此欽定可以存國體而鞏主權者二也。

政府者，政治之府也。在立憲國之政府，必置國務大臣，又以國務大臣組織內閣，而國家行政上之機關乃備。自表面而觀，國務大臣之權似爲甚大，而不知立憲政體之妙用卽在此焉。蓋君主神聖不可

侵，既爲憲法上之原則，倘萬幾自負責任，則苟有違憲之事，必爲指摘所歸，故日本憲法明定國務大臣有輔弼天皇之責任，而一切命令，均副署焉。蓋不明定於憲法，則責任不能專，責任不能專者，政府即不能成立，而在上或不免專斷之失，而在下者更難免委卸之心矣。且國務大臣雖爲輔弼君主之重臣，而君主毫不受其拘束。英國，議院政治也，而凡內閣決議之事，一切均須上奏。美國，分權政治也，而任免大臣之權，仍操於大統領之手。比利時憲法純爲民定，而比王對於憲法上所定大權範圍之內，尙得自由行其方鍼，如國防也，海外貿易也，殖民政策也，皆自選英賢，詢以大計，而內閣向不與聞。夫以議院政治、分權政治之英、美、法、比等國，其君主對於大臣，猶有莫大之權，而所謂大權政治之日本，益可知矣。日本之國務大臣，不對議會而負責任，乃對天皇而負責任。大臣失政，則天皇自由罷免之，大臣奏事，則天皇自由准駁之。其所以異於專制國者，則大臣若以天皇所下命令有背憲法，不敢擔負責任，可以拒其副署，不經大臣之副署，則天皇命令終不得施行。此則所以防專制之弊者也。雖然，不經鳳閣鸞臺，不得爲勅，我國自古封還詔書及署紙尾之事，已數見而不鮮，史家皆傳爲美談，明主亦樂其獻替，可見中西制度，不謀而同。今日若設內閣，不過復中書省之舊制而已，豈有損君權於萬一哉？此欽定可以存國體而鞏主權者三也。

大凡君主國體而取大權政治者，其國會與民主國體取分權政治或君主國體而取議院政治者，判然不同。英國國會實握有立法、司法、行政之三權，故有萬能議院之目，名爲立憲，實則國會專制之政治也。如美如法如比利時，亦皆以國會種種之權，列諸憲法之上，而有未曾列記者，亦視爲國會固有之權。蓋民主國以主權在民，故以代表人民之議會爲主權之主體，而君主國則主權在君，人民實居於客體，雖以代表人民之國會，亦不得不居於主權之客體焉。且也歐洲各國，其國會恆與君主立同等之地

位，共握有立法權者，亦各有其歷史之關繫，餘波流行，以至於今，故君主與國會，猶不利。英國如是，法美可知。苟其國體向爲君主，則國會之權限，萬不能與君主相伴。昔一事，議院欲上奏彈劾政府，普相俾士麥揚言於議場曰：國會苟以此上奏，是要求普法上之權利，讓於國會也。此亦可以見普國國會之權限矣。日本國會權限，合憲法上無他權，其所定於憲法上者，一則協贊立法權，一則議決預算案。其餘如上案，如建議，屬國會之職權，而其採納與否，權在天皇，非國會所得以要挾也。法律案之提議，國會可仍聽之天皇。至於改正憲法之權，解釋憲法之權，亦全操於天皇，非國會所能置喙。之行使，爲國會所參與者，實不過法律與預算而已。若夫開會、閉會、停會、解散、緊急令，無一不屬於天皇之大權。若非純粹欽定憲法，安得有此。世或有疑國會可以侵君主之者，誠知其一而不知其二矣。此欽定可以存國體而登主權者四也。

夫國家之不能無軍隊，此其故亦無待煩言矣。雖然，軍隊之經營，國家之經營也，國家之行政也。行政之事屬於政府，行政責任屬於國務大臣，而國務大臣之職守，與軍隊扞格之勢，何也？國務大臣之職守，以發達國民爲目的，務在省其經費，以輕國民之負。之經費，則務在求多。此扞格一也。國務大臣之職守，以力圖國內生產爲目的，故凡可全國壯丁，募集務求其可，而軍隊目的，則常欲厚其兵額以固國防。此其扞格二也。拆國小，其責任皆國務大臣負擔之，而協贊、預算之權，亦專屬於國會，此二者，立憲之大原則。隊行政權屬於國務大臣行政權之下，則軍隊之勢力，必有流於薄弱之憂，如美如法，是其隊統帥權置諸國務大臣管轄之外，苟其常備兵額漫無制限，而預算所繫，又安能以責

臣？故欲定兩者關係之何如，其問題實爲最困難矣。查美國之制，文武不分，大統領以文職統帥陸海軍，陸海軍之將校，亦皆文職，其平時兵額不過六萬，猶不及日本警察官之總數，且其兵爲義勇，介於傭傭之間，非視爲國民當盡之義務，以是之故，美之兵力最爲薄弱，倘遇戰爭，易敗難勝。其所恃無恐者，則因財力雄厚，雖經一二挫敗，猶可以爲持久之謀。法國自定共和政體以來，軍隊之權屬於行政權之下，其大統領雖有統帥權，常令陸海軍大臣當指揮之任，於是統帥事務亦屬之國務大臣，故其軍人反對此等制度，而國會則贊成之。且恐國家多啟戰爭，增長軍隊勢力，以爲苟又有拿破崙之雄主，則難保不改弦易轍，重其統帥之權，以覆共和之政體也。英國軍隊本屬王家，自克林威爾內閣以來，乃以軍隊置諸國務大臣監督之下。自古利米亞戰爭以後，議院又有特設調查軍隊之委員，於是軍隊又間接而受議院之監督矣。以上代國王統率之司令官，猶須隸屬於國務大臣職權之下，故層層掣肘，全失軍隊行動之自由。要而言之，英之憲法由於協定，萬能國會常攬大權，其統帥權之不能獨立者，實受議院之監督也。若美若法，民定憲法，其用意更別有在。日本之憲法，欽定者也。故其憲法第十一條曰：天皇統帥海陸軍。第十二條曰：天皇定陸海軍之編制及常備兵額。第十三條曰：天皇宣戰媾和及締結各種條約。觀此三條，則知日本軍隊統帥之權，全握於天皇一人之手，蓋以國家事務與統率事務互相獨立，而使戴同一之首領，以調和聯絡於兩者之間。其軍隊之行政事務，雖屬於國家事務，而天皇則本爲國家之元首矣。其軍隊之統帥事務，不可以附屬於國務大臣也，而天皇則實爲軍隊大元帥矣。維持二者之權衡，聯絡二者之關係，立於國家元首之地位，則行其國家行政之大權，立於軍隊大元帥之地位，則行其軍隊統帥之大權。而又恐文武兼裁，力有未及，於是置國務大臣、樞密顧問以輔文治，設軍事參議院、陸軍參謀本部、海軍軍令部以佐戎機。本其萬乘無對之尊，立於補助機關之上，下則分途共治，上

則挈領提綱，界限分明，事權統一，此其制度之善，實爲各國所無，日本之所以克強者，全在乎是矣。夫我朝兵制，超越前古，統帥之權，本在皇帝，而軍隊行政，分寄之部臣疆臣，不獨前代藩鎮之弊可以掃除，即日本憲法所謂天皇有統帥海陸軍大權者，我列聖天錫智勇，固已開之先例矣。自咸、同軍興，曾、左、胡、岑諸臣，督師剿匪，而疆臣問掣其肘，遂以兵權委之督撫，其後遂成慣例，循此以往，則統帥權與行政，必致兩相混淆，蹈美、法諸國之弊。今若採鄰邦之新制，復列聖之成規，收此統帥之大權，載諸欽定憲法，則機關敏捷，既足徵武備之修，帷幄運籌，實可卜國防之固。此欽定可以存國體而鞏主權者五也。

抑奴才尤有請者，憲法者，國家之根本法也。是一言國家而皇帝亦包括在內，故歐洲各國凡關於皇室之事，或詳定於憲法之內，或不見於憲法之中，此由國體不同，故制定之法亦異。日本參酌二者之間，憲法第二條，止載皇位繼承以皇男子孫之一語，而繼承之法，以皇室典範另詳之，皇族之事，以皇室令規定之。蓋以皇位爲國家之主體，亦即憲法所由來，不將皇位明定於憲法之中，即不能劃分皇室於國家之外。其分於國家之外者，所以保皇室之安寧，其存於憲法之中者，所以明國家之統緒。故日本臣民對於皇室典範，與日本憲法同視爲國家根本法者此也。中國自禹、湯以來，已開家天下之局，故國家之治亂，即爲皇室之安危。日本國體，舊與中國相同，而其皇室未嘗改移者，實以大權之不在君主。及明治廢藩，大權獨攬，似乎可仍前例矣，乃因內鑒於本國諸侯之興替，外觀於各國皇室之永存，毅然決然，改從新制，此其故可深長思矣。國家制定憲法，則皇室之事自應與憲法同時制定，以爲國家之根本法，或詳載於憲法之內，或如日本，另以皇室典範規定之，非奴才所敢妄議。惟茲事重大，國本攸關，擬請慎擇廷臣，多設顧問。又開皇族會議，原本我朝之家法，參酌列國之新章，損益因時，折衷至當，恭

候我皇太后、皇上欽定，垂爲典要，與憲法同尊，則我國家萬年有道之長，豈止比隆周、漢也。

奴才身受厚恩，躬膺寵命，簡書在畏，本未敢以懷歸，邦國所規，亦有聞而必錄。情既通乎彼己，事每較其短長，確知非實行立憲，無以弭內憂，亦無以消外患，非欽定憲法，無以固國本而安皇室，亦無以存國體而鞏主權。大權政治，不可不仿行，皇室典章，不可不並重。伏願我皇太后、皇上，覽此國家多難之時期，深維祖宗創業之匪易，大施英斷，咸與維新，措天下於治安，與黎民而更始。

所有奴才考察日本憲政情形，恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

二 預備立憲的宣布和策劃

設立考察政治館參酌各國政法纂訂成書呈進諭

光緒三十一年十月二十九日（軍諭）

光緒三十一年十月二十九日內閣奉上諭：前經特簡載澤等出洋考察各國政治，著即派政務處王大臣設立考察政治館，延攬通才，悉心研究，擇各國政法之與中國治體相宜者，斟酌損益，纂訂成書，隨時呈進，候旨裁定。所有開館一切事宜，著該王大臣妥議具奏。欽此。

宣示預備立憲先行釐定官制諭

光緒三十二年七月十三日（軍諭）

光緒三十二年七月十三日內閣奉上諭：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，我朝自開國以來，列聖相承，謨烈昭垂，無不因時損益，著爲憲典。現在各國交通，政治法度，皆有彼此相因之勢，而我國政令積久相仍，日處阡陌，憂患迫切，非廣求智識，更訂法制，上無以承祖宗締造之心，下無以慰臣庶治平之望，是以前派大臣分赴各國考察政治。現載澤等回國陳奏，皆以國勢不振，實由於上下相睽，內外隔閡，官不知所以保民，民不知所以衛國。而各國之所以富強者，實由於實行憲法，取決公論，君民一體，呼吸相通，博采衆長，明定權限，以及籌備財用，經畫政務，無不公之於黎庶。又兼各國柏師，變通盡利，政通民和，有由來矣。

時處今日，惟有及時詳晰甄核，仿行憲政，大權統於朝廷，庶政公諸輿論，以立國家萬年有道之基。但目前規制未備，民智未開，若操切從事，塗飾空文，何以對國民而昭大信。故廓清積弊，明定責成，必從官制入手，亟應先將官制分別議定，次第更張，並將各項法律詳慎釐訂，而又廣興教育，清理財務，整飭武備，普設巡警，使紳民明悉國政，以預備立憲基礎。著內外臣工，切實振興，力求成效，俟數年後規模粗具，查看情形，參用各國成法，妥議立憲實行期限，再行宣布天下，視進步之遲速，定期限之遠近。著各省將軍、督撫曉諭士庶人等發憤爲學，各明忠君愛國之義，合羣進化之理，勿以私見害公益，勿以小忿敗大謀，尊崇秩序，保守平和，以豫儲立憲國民之資格，有厚望焉。將此通諭知之。欽此。

立憲應如何豫備施行准各條舉以聞諭

光緒三十三年五月二十八日（軍諭）

光緒三十三年五月二十八日內閣奉上諭：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，直省官制已據王大臣議擬飭行試辦矣。惟立憲之道，全在上下同心，內外一氣，去私秉公，共圖治理。自今以後，應如何切實豫備，乃不徒託空言，宜如何逐漸施行，乃能確有成效，亟宜博訪周諮，集思廣益，凡有實知所以豫備之方施行之序者，准各條舉以聞。除原許專摺奏事各員外，其餘在京呈由都察院衙門，在外呈由各地地方大吏詳加甄覈，取其切實正大者選錄代奏。但不得摭拾陳言，亦無取煩文詞費，只要切合時勢實在可行者，逐一具陳，以便省覽而資采擇。總之，此事既官民各有責任，即官民均應講求，務使事事悉合憲法，以副致富強，實有厚望。欽此。

慶親王奕劻等奏請改考察政治館爲憲政編查館摺

光緒三十三年七月初五日（軍原）

臣奕劻等跪奏，爲請旨改設憲政編查館，恭摺仰祈聖鑒事。

竊自上年恭奉懿旨，預備立憲以來，天下臣民，喁喁望治。現在入手辦法，總以研究爲主，研究之要，不外編譯東西洋各國憲法，以爲借鏡之資，調查中國各行省政俗，以爲更張之漸，凡此兩端，皆爲至當不易，刻不容緩之事。擬請旨將考察政治館改爲憲政編查館，以便切實開辦，所有軍機大臣、大學士、參預政務大臣會議事宜，應請改由內閣辦理，其會議一切章程，卽由內閣酌定。如蒙俞允，憲政編查館，應請旨由軍機處王大臣總理其事，仍設提調二員，卽以原派之提調改充，專辦編制法規、統計政要各事項。嗣後遇有關係憲政及各種法規條陳，並請飭交該館議覆，以歸一律。至館中應辦之事，俟命下之日，再由臣等督飭館員，詳定妥章，認真經理，以副朝廷實行憲政之至意。是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

考察政治館改爲憲政編查館論

光緒三十三年七月初五日（軍諭）

光緒三十三年七月初五日，內閣奉上諭：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，慶親王奕劻等奏請改考察政治館專辦憲政，其會議政務事宜，歸併內閣辦理一摺。從前設立考察政治館，原爲辦理憲政，一切編制法規、統計政要各事項，自應派員專司其事，以重責成。著卽改爲憲

政編查館，資政院未設以前，暫由軍機處王大臣督飭原派該館提調詳細調查編定，以期次第施行。所有軍機大臣、大學士、參預政務大臣會議事宜，著改由內閣辦理。餘依議。欽此。

兩江總督端方奏請迅將帝國憲法及皇室典範編定頒布以息排滿之說摺

光緒三十三年七月初七日（軍錄）

頭品頂戴、兩江總督奴才端方跪奏，為憲法與典範相輔為用，懇請迅飭編定頒布，以維國本，而遏亂萌，恭摺陳仰祈聖鑒事。

竊自去年七月，欽奉明諭，宣示立憲之預備，中外臣庶，懽欣同深。復讀本年五月二十八日諭旨，立憲之道，凡有實知所以預備之方施行之序者，准各條舉以聞。仰見我皇太后、皇上，博訪周諮，務求實際之至意。

伏查各國之立憲，制各不同，由專制朝廷頒行憲法者，謂之君主立憲，其君主為萬世不易之統，日本天皇常握全國最高之統治法權是也。考日本憲政本源，一在萬機決於公論，與人民以參議之權，一在振起皇基，使天主之權力不可侵犯，故其帝國憲法與皇室典範，相輔而行。明治二十二年，發布憲法敕語，大致謂本祖宗所授之大權，對於現在及將來之臣民制定大憲，以示率由。子孫當循行不愆，臣民當永遠從順。其皇室典範，自皇位繼承，以及皇室經費，條目雖多，其綱要不外推本治謀，總攬治統，以示相承一系，傳之無窮。此即全國公奉君主一姓為永遠不移之皇室，其所占之地位，實有確不可拔之基。我朝聖聖相承，聰聽彝訓，宵衣旰食，庶政親裁，立國之體，與君主立憲國意義多同。至於制節謹度，杜漸防微，其典則之詳明，與宮廷之節儉，亦復洪纖畢貫，薄海同欽。祇以向來未有專書，臣民無從

研究，茲當舉行立憲之初，固應原本典章，垂爲模範，上以昭祖宗之家法，下以作萬世之規型。

近年不逞之徒，倡爲排滿之說，與立憲爲正反對。奴才愚見，以爲宜俯從多數希望立憲之人心，以弭少數鼓動排滿之亂黨。擬請飭下廷臣，迅將我大清帝國憲法及皇室典範二大端，提議編纂，布告天下，必可永固皇基，常昭法守。至各省紳商所設地方議會，實有關於立憲基本者，如主持得人，宗旨甚正，似可加以考察，量爲扶助，使信從漸廣，皆趨於憲政之一途，亂黨煽惑愚氓之力，當不戢而自銷。嘗考古今制法之原，在乎合一國之人，能自部勒，以立紀綱，日進於不可侮辱之域。現在內患外侮，極爲可憂，苟中外臣工仍以敷衍苟安爲計，以傾軋排擠爲能，恐安危之數，不在黨徒之煽亂，而在政論之紛歧。伏願我皇太后、皇上施剛斷之天聰，責憲政之實際，申儆臣工，力圖挽救，以鞏聖祚，以遏亂萌，天下幸甚。

奴才一得之愚，謹恭摺披瀝具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十三年七月十八日奉硃批：憲政編查館知道。欽此。

憲政編查館大臣奕劻等擬呈憲政編查館辦事章程摺 附清單

光緒三十三年七月十六日（軍原）

臣奕劻等跪奏，爲謹擬憲政編查館辦事章程，繕具清單，恭摺仰祈聖鑒事。

光緒三十三年七月初五日欽奉懿旨：考察政治館即改爲憲政編查館，暫由軍機處王大臣督飭原派該館提調詳細調查編定，以期次第施行等因。欽此。仰見朝廷注重憲政，切實豫備之至意。臣等竊維上年考察政治館之設，原以編查憲政爲宗旨，惟事當創始，名義尙未指明，其範圍亦難確定。今奉明詔宣布，薄海臣民，咸知臣館爲憲政之樞紐，責望之殷，當更過於前日，而責任愈重，一切組織自不能不

力求完備。

伏查立憲各國，無不以法治爲主義，而欲達法治之域，非先統一法制不可。各項法制規模大具，然後憲法始有成立之期，故各國政府大都附設法制局，以備考覈各處法案，而統一法案覈定以後，始付議院議決。臣館職司編制，應一面調查各國憲法成例，擬定草案，一面於各部院、各省所訂各項法制，悉心參考，漸謀統一方法。俟資政院設立後，隨時將臣館覈定之稿送由院中陸續議決，蓋一司編纂，一主贊定，庶政府盡提議法案之責，而國民有參豫立法之機，立憲之基將由此以鞏固。

至統計一項，所以驗國計盈絀，國勢強弱，參互比較，以定施政之方。故宜內考全國之情勢，外覘世界之競爭，此後各部院、各省應就其所管之事，詳細列表按期咨送臣館，臣館總彙各表，即以推知國家現勢之若何。考各國每年有統計年鑑之刊，彙集各項統計，俾人民可以一覽而知，庶政釐然，法良意美。臣館擬俟各種事項搜輯完備，即行仿照辦理。

凡此兩大端，頭緒紛繁，關係重大，於憲政爲經始之圖，於臣館爲應盡之務。查日本明治初年曾設立憲法取調局，其現在內閣則附設法制、統計等局。臣館既兼有日本新舊辦法，自不得不明定職掌，以專責成，臣等公同商酌，擬參用設局分科之法，謹遵諭旨所指編制法規、統計政要事項，於臣館分設編制、統計兩局，各派局長及科員等員分理其事，而以提調總司其成。謹擬具辦事章程十六條，繕呈御覽。如蒙俞允，再由臣等就原調館員，並廣選通材充當其事，仍隨時奏明辦理。其館中歲需經費，擬請飭下度支部由專使考察政治項下隨時撥給，仍飭該提調等樽節動用，勿得虛糜。至臣館前奏辦政治官報，現在機器業將陸續運齊，亦即剋期開辦，合併陳明。

所有謹擬臣館辦事章程緣由，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

附清單

謹擬憲政編查館辦事章程，繕具清單，恭呈御覽。

計開：

第一條 本館由軍機王大臣管理，設提調二員，綜理館中一切事宜。

第二條 本館職掌分列如左：

一、議覆奉旨交議有關憲政摺件，及承擬軍機大臣交付調查各件，

二、調查各國憲法，編訂憲法草案，

三、考核法律館所訂法典草案，法典指民法、商法、刑法、刑事訴訟法、民事訴訟法諸種而言，各部院、各省所訂各項單行法，單行法指錄於一事之章程，不屬法典之各法而言，及行政法規如改訂官制及任用章程之類，

四、調查各國統計，頒成格式，彙成全國統計表及各國比較統計表。

第三條 本館設編制局、統計局兩所分司職掌各事。

第四條 編制局分爲三科如左：

第一科 掌屬於憲法之事，

第二科 掌屬於法典之事，

第三科 掌屬於各項單行法及行政法規之事。

第五條 統計局分爲三科如左：

第一科 掌屬於外交、民政、財政之事，

第二科 掌屬

第三科 掌屬

第六條 編制局

各科視事務繁簡，酌設
草，送由提調核奪辦理

第七條 編制局

第八條 本館設

第九條 本館設

調督率本處委員，辦理

第十條 本館設

取足備用，不必豫定。

第十一條 本館

法制有應修改及增訂
臨時酌定。所有統計再

時咨報本館，由本館彙

第十二條 本館

第十三條 本館

使大臣及各省督撫代

第十四條 本館擬訂及考核之件，除法典及重大事項應由資政院議決外，其餘各件呈由軍機王大臣閱定，即奏准施行。

第十五條 本館奏明附設之官報局，應設局長一人，綜理原奏所定之編輯、校對、印刷、發行四項事宜，並酌定辦事人員分任責成，由局長商承提調督飭辦理。

第十六條 以上各條臚舉綱要，其尚有未盡事宜，應隨時酌定，奏明辦理。

憲政編查館大臣奕劻等請飭各省設立調查局摺

光緒三十三年九月十六日（軍原）

臣奕劻等跪奏，為擬請飭令各省，設立調查局，並辦事章程，繕具清單，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣館奏定辦事章程內第十三條所載：調查各件，關係重要，得隨時派員分赴各國各省實地考察，並得隨時咨商各國出使大臣及各省督撫代為調查一切等語。業經奏奉俞允通行各在案。惟是考察各省事實，以為斟酌損益之方，較之考察外國規制，尤為切要。儻於本國之設施，固有之沿習，未能一一得其真際，恐仍無以協綜核審定之宜。現在臣館職司編制、統計二局，亟當預籌京外通力合作之辦法，以期推行盡利。

查德國法制局，中央既設本部，各邦復立支部，一司釐定，一任審查，故所定法規，施行無阻。中國疆域廣袤，風俗不齊，雖國家之政令，初無不同，而社會之情形，或多歧異。現在辦法，必各省分任調查之責，庶幾民宜土俗，洞悉靡遺。將來考核各種法案，臣館得有所據依，始免兩相抵牾。日本統計局，則分三級以任調查。其第一級為町村，第二級為郡市，第三級為府縣。層遞求詳，乃臻完密。我

國統計之學，萌芽方始，加以名稱繁雜，冊報參差，根於習慣者，既當求畫一之方，涉於弊混者，尤應求真實之象，尤宜規彼成式，逐漸求精，然後分門編輯，爲統計年鑑之刊，庶不致全涉影響之談，而可獲參觀之益。

臣等再四籌商，以爲僅恃由京派員之法，蒐採恐多闕漏，若委諸外省，而無專員經理，期日必致遷延，惟有仿東西各國成法，令各省分設調查局，以爲臣館編制法規、統計政要之助。開辦之始，必須事事先求其簡明確實，斷不可參以虛飾之詞，敷衍之見，乃可望由疏而至密，祛僞以存真。卽由各省疆臣，注重講求，遴選委員，實地考察，隨時編列，彙交臣館，俾中外聯爲一氣，報告不爲具文，於臣館奏設兩局應辦之事，始有把握。除重要事件，仍遵前次奏章，隨時派員考察外，謹擬各省調查局辦事章程，恭呈御覽。如蒙俞允，應請飭下各該將軍、督撫，一律遵行，並將開辦情形，咨明臣館存案備查。

所有擬設各省調查局，並辦事章程緣由，理合繕單，恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。（清單略）

令各省設立調查局各部院設立統計處諭

光緒三十三年九月十六日（軍諭）

光緒三十三年九月十六日內閣奉上諭：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨。本日憲政編查館奏請飭各省設立調查局，各部院設立統計處各摺片。各省民情風俗，及一切沿革習尚參差不齊，現在該館開辦編制、統計二局，非有京外通力合作辦法，無以推行盡利。著每省設立調查局一所，由該管督撫遴選委員，按照此次奏定章程切實經理，隨時將調查各件咨報該館。至統計一

項，尤宜由各部院先總其成，著各部院設立統計處，由該管堂官派定專員，照該館所定表式詳細臚列，按期咨報，以備刊行統計年鑑之用。欽此。

令憲政編查館會同民政部妥擬政事結社條規奏請頒行諭

光緒三十三年十一月二十日（軍諭）

光緒三十三年十一月二十日內閣奉上諭：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，上年曾經降旨預備立憲，原以茲事體大，條文繁密，非可率爾舉行，必須上有完備之法度，下知應盡之義務，方可宣布憲法，定期施行。此時尚係預備之際，歷次諭旨甚明，尤當視國民程度之高下，以爲實行之遲速。我君臣上下各宜切實研究，依次經營，以期憲政成立，共享樂利。

惟各國君主立憲政體，率皆大權統於朝廷，庶政公諸輿論，而施行庶政，裁決輿論，仍自朝廷主之。民間集會結社，暨一切言論著作，莫不有法律爲之範圍，各國從無以破壞綱紀干犯名義爲立憲者。況中國從來敦崇禮讓，名分嚴謹，采列邦之法規，仍須存本國之禮教。朝廷預備立憲，期望甚殷，乃近歲各省紳商士庶，其循分達理者，固不乏人，其間亦頗有浮躁蒙昧，不曉事體者，遇有內外政事，輒藉口立憲，相率干預，一唱百和，肆意簧鼓，以訛傳訛，侵尋日久，深恐謬說蠱起，淆亂黑白，下陵上替，綱紀蕩然。憲政初基，因之阻礙，治安大局，轉滋擾攘，立憲更將無期，自強之機，更復何望。蓋民情固不可不達，而民氣斷不可使囂，立憲國之臣民，皆須尊崇秩序，保守平和。其開設議院，專爲采取輿論，而選舉議員之人，與被選議員之人，均有定格，召集議會及解散議會，均有定式，所議事件，亦均立有明條。例章精密，權限分明，固非人人皆得言事，亦非事事皆可參預。

現在京師資政院、外省諮議局，業經飭設，原爲立議院基礎。嗣後各省利病，均應由該省諮議局詳細討論，如確有見地，可呈請本省大吏咨送資政院，採擇覈辦，不得凌躐無序，紊亂政體，尤不得胥動浮言，妨害治安。除報律已飭法部、民政部妥速議訂外，著憲政編查館會同民政部，並將關於政事結社條規，斟酌中外妥擬限制，迅速奏請頒行。儻有好事之徒，糾集煽惑，構釀鉅患，國法具在，斷難姑容，必宜從嚴禁辦，並著京外各衙門督飭所屬，懍遵此次諭旨，實心奉行。儻敢瞻循故縱，養成禍患，該管衙門不得辭其責。欽此。

憲政編查館資政院會奏憲法大綱暨議院法選舉法要領及逐年籌備事宜摺 附清單二

光緒三十四年八月初一日（《光緒朝東華錄》總頁五九七六）

憲政編查館、資政院會奏，光緒三十四年六月二十四日奉上諭：慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，憲政編查館、資政院王大臣奕劻、溥倫等會奏，擬呈各省諮議局各議員選舉各章程一摺。諮議局爲採取輿論之所，並爲資政院預儲議員之階，議院基礎即肇於此。事體重大，亟宜詳慎釐定。茲據該王大臣擬呈各項章程，詳加披閱，尙屬周妥，應照所議辦理。即著各督撫迅速舉辦，實力奉行，自奉到章程之日起，限一年內一律辦齊。朝廷軫念民依，將來使國民與聞政事，以示大公，因先於各省設諮議局以資歷練。凡我士庶，均當共體時艱，同據忠愛，於本省地方應興應革之利弊，切實指陳，於國民應盡之義務，應循之秩序，竭誠踐守。勿挾私心以妨公益，勿逞意氣以紊成規，勿見事太易而議論稍涉囂張，勿權限不明而定法致滋侵越，總期民情不虞壅蔽，國憲咸知遵循。各該督撫等亦當本集思廣益之懷，行好惡同民之政，虛衷審察，惟善是從，庶幾上下一心，漸臻上理。至於選舉議員，尤

宜督率各該地方有司認真監督，精擇慎選，斷不准使心術不正行止有虧之人託足其內，致妨治安。該
大臣所陳要義三端，甚爲中肯，如宣布開設議院年限一節，自是立憲國必有之義。但各國憲政本難
相同，要不外乎行政之權在官吏，建言之權在議員，而大經大法，上以之執行罔越，下以之遵奉勿違。中
國立憲政體，前已降旨宣示，必須切實預備，慎始圖終，方不致託空言而鮮實效。著憲政編查館、資政
院王大臣督同館院諸習法政人員，甄采列邦之良規，折衷本國之成憲，迅將君主憲法大綱暨議院、選舉
各法擇要編輯，並將議院未開以前，逐年應行籌備各事，分期擬議，臚列具奏呈覽。俟朝廷親裁後，當卽
將開設議院年限欽定宣布，以立臣庶進行之準則，而副吾民望治之殷懷，並使天下臣民咸曉然於朝廷
因時制宜變法圖強之至意。欽此。仰見我皇太后、皇上以天地之量爲量，以百姓之心爲心，大公無我，
時措咸宜，溥海臣民，同深欽感。

臣等遵卽督飭館院諸習法政各員，博采精取，折中擬議。茲經該員等擬就各節，臣等復再三考核，
悉心釐定。竊維東西各國立憲政體，有成於下者，有成於上者，而莫不有憲法，莫不有議院。成於下
者，始於君民之相爭，而終於君民之相讓，成於上者，必先制定國家統治之大權，而後錫予人民聞政之
利益。各國制度，憲法則有欽定、民定之別，議會則有一院、兩院之殊。今朝廷采取其長，以爲施行之
則，要當內審國體，下察民情，熟權利害而後出之。大凡立憲自上之國，統治根本，在於朝廷，宜使議院
由憲法而生，不宜使憲法由議院而出，中國國體，自必用欽定憲法，此一定不易之理。故欲開設議院，
必以編纂憲法爲預備之要圖，必憲法之告成先行頒布，然後乃可召集議院。而憲法乃爲國家不刊之大
典，一經制定，不得輕事變更，非如他項法律可以隨時增刪修改，故編纂之初，尤非假以時日詳細研求，
不足以昭慎重。惟條文之詳備，雖非旦夕所能觀成，而閱綱所在，自應預爲籌定，以爲將來編纂之準則。

夫憲法者，國家之根本法也，爲君民所共守，自天子以至於庶人，皆當率循，不容踰越。東西君主立憲各國，國體不同，憲法互異，論其最精之大義，不外數端：一曰君主神聖不可侵犯，二曰君主總攬統治權，按照憲法行之，三曰臣民按照法律，有應得應盡之權利義務而已。自餘節目，皆以此爲根本。其必以政府受議院責難者，卽由君主神聖不可侵犯之義而生，其必議院協贊立法監察財政者，卽由保障臣民權利義務之義而生，其必特設各級審判官以行司法權者，卽由保障法律之義而生，而立法、行政、司法，則皆綜攬於君上統治之大權，故一言以蔽之，憲法者，所以鞏固君權，兼保護臣民者也。臣等謹本斯義，輯成憲法大綱一章，首列大權事項，以明君爲臣綱之義，次列臣民權利義務事項，以示民爲邦本之義。雖君民上下同處於法律範圍之內，而大權仍統於朝廷，雖兼采列邦之良規，而仍不悖本國之成憲。

至議院、選舉各法，均與憲法相輔而行，凡議事權限，選舉被選舉資格，非有一定之準繩，必啓臨時之紛擾，亦應彙括大意，豫爲籌定，以便將來纂輯條文，有所依據。謹分輯議院要領，及選舉要領各一章附焉。此皆略舉大要，以發其凡，其中細目，尙未議及，一俟奉旨裁定，臣等卽當督飭在事各員，按照大綱要領所列各端，分別編定詳細條款。但必寬以歲時，從容討論，以期精密無遺，迨他日編纂告成，再行進呈御覽，恭候欽定頒行，以資遵守。

至開設議院以前應行籌備各事，頭緒至爲紛繁，辦理宜有次第，如築室然，必鳩工聚材，經營無遺，而又朝夕程督，始終不懈，乃能聿觀厥成。如行路然，必衣糧舟車，各物具備，而又逐日進行，不稍止息，乃能達其所嚮。綜其大綱，預備自上者，則以清釐財政，編查戶籍爲最要，而融化滿漢畛域，釐定官制，編纂法典，籌設各級審判廳次之。預備自下者，則以普及教育增進智能爲最要，而練習自治事宜次

之。凡此諸大端，若預備未齊，遽開議院，則預算決算尙無實據，議院憑何監察，戶口財產尙無確數，議員從何選舉，一切法度尙未完全，與聞政事者何所考核，人民程度尙有未及，何以副選舉被選舉之資格，地方自治尙無規模，何以享受權利，擔任義務。是徒慕開設議院之虛名，而並無裨益政事之實濟，非實事求是之道也。竊謂年限之遠近，至速固非三五年所能有成，然極遲亦斷不至延至十年之久。臣等公同商酌，擬自本年光緒三十四年起，至光緒四十二年止，限定九年將預備各事一律辦齊，謹分別年限，臚列上陳。其應行召集議院之期，自應恭候欽定。

抑臣等更有請者，邇歲以來，國勢岌危，人心浮動，內憂外患，岌岌堪虞，即無議院監察於旁，亦當急起直追，一洗敷衍因循之習。至安上全下，尤莫要於紀綱整飭，忱悃交孚。臣等所議各項綱要，權限所定，不可侵越絲毫，其逐年應辦事宜，須責成內外臣工實力奉行，不得稍有推宕。應請特旨申儆天下臣民，務各確守規繩，而又交相鞭策，庶乎進之以漸，持之以恆，各矢勵精圖治之心，自有日進無疆之效。

謹將所擬憲法大綱，及議院法、選舉法要領，暨逐年籌備事宜，分繕清單，恭呈睿鑒。伏候聖明裁定召集議院年限，特沛綸音，布告天下，以立萬年有道之基，而慰億兆昇平之望，臣等不勝激切屏營之至。

附憲法大綱暨議院法選舉法要領清單

謹將遵擬憲法大綱暨議院法、選舉法要領，繕具清單，恭呈御覽。

憲法大綱，其綱目當於憲法起草時酌定。謹按君主立憲政體，君上有統治國家之大權，凡立法、行政、司法，皆歸總攬，而以議院協贊立法，以政府輔弼行政，以法院遵律司法。上自朝廷，下至臣庶，均守欽定憲法，以期永遠率循，罔有踰越。謹本斯義，恭擬如左。

君上大權

一大清皇帝統治大清帝國，萬世一系，永永尊戴。
一君上神聖尊嚴，不可侵犯。

一欽定頒行法律及發交議案之權。凡法律雖經議院議決，而未奉詔命批准頒布者，不能見諸施行。
一召集、開閉、停展及解散議院之權。解散之時，即令國民重行選舉新議員，其被解散之舊議員，即與齊民無異，倘有抗違，量其情節以相當之法律處治。

一設官制祿及黜陟百司之權。用人之權，操之君上，而大臣輔弼之，議院不得干預。

一統率陸海軍及編定軍制之權。君上調遣全國軍隊，制定常備兵額，得以全權執行。凡一切軍事，皆非議院所得干預。

一宣戰、講和、訂立條約及派遣使臣與認受使臣之權。國交之事，由君上親裁，不付議院議決。

一宣告戒嚴之權。當緊急時，得以詔令限制臣民之自由。

一爵賞及恩赦之權。恩出自君上，非臣下所得擅專。

一總攬司法權。委任審判衙門，遵欽定法律行之，不以詔令隨時更改。司法之權，操諸君上，審判官本由君上委任，代行司法，不以詔令隨時更改者，案件關係至重，故必以已經欽定為準，免涉紛歧。

一發命令及使發命令之權。惟已定之法律，非交議院協贊奏經欽定時，不以命令更改廢止。法律為君上實行司法權之用，命令為君上實行政權之用，兩權分立，故不以命令改廢法律。

一在議院閉會時，遇有緊急之事，得發代法律之詔令，並得以詔令籌措必需之財用。惟至次年會期，須交議院協議。

一 皇室經費，應由君上制定常額，自國庫提支，議院不得置議。

一 皇室大典，應由君上督率皇族及特派大臣議定，議院不得干預。

附臣民權利義務，其細目當於憲法起草時酌定。

一 臣民中有合於法律命令所定資格者，得爲文武官吏及議員。

一 臣民於法律範圍以內，所有言論、著作、出版及集會、結社等事，均准其自由。

一 臣民非按照法律所定，不加以逮捕、監禁、處罰。

一 臣民可以請法官審判其呈訴之案件。

一 臣民應專受法律所定審判衙門之審判。

一 臣民之財產及居住，無故不加侵擾。

一 臣民按照法律所定，有納稅、當兵之義務。

一 臣民現完之賦稅，非經新定法律更改，悉仍照舊輸納。

一 臣民有遵守國家法律之義務。

附議院法要領，其細目當於釐定議院法時酌定。

一 議院祇有建議之權，並無行政之責，所有決議事件，應恭候欽定後，政府方得奉行。

一 議院提議事件，須關乎全國公共利益者，不得以一省尋常地方之事提議。

一 君上大權所定，及法律上必需之一切歲出，非與政府協議，議院不得廢除刪削。其細目另於會計法內定之。

計法內定之。

一 國家之歲入歲出，每年預算，應由議院之協贊。

一 行政大臣，如有違法情事，議院祇可指實彈劾。其用舍之權，仍操之君上。不得干預。其黜陟之權。

一 議院所議事件，必須上下議院彼此決議後，方可奏請欽定施行。

一 議院有上奏事件，由議長出名具奏。

一 議員言論，不得對朝廷有不敬之語，及誣毀辱他人情事，違者分別懲罰。

一 議院開會之際，議長有指揮警察整飭議場之權。如有違議院法律規則者，議長得禁止其發言，或令退出議場。

一 議員如有不合選舉資格者，由議長審查得實，隨時立予除名。

一 各省士紳所設研究議會之會社，須遵照政治結會集社律辦理，不准藉此斂派銀錢，擾累地方。違者由地方官封禁懲治。

附選舉法要領，其細目當於釐定選舉法時酌定。

一 議院舉行選舉事宜，俱由府廳州縣各官實行監督。

一 不合於選舉資格者，不得有選舉權及被選舉權。如品行悖謬營私武斷者，曾處監禁以上之刑者，營業不正者，失財產上之清用被人控實尚未清結者，吸食鴉片者，有心疾者，身家不清白者，不識文義者等項。違者立即撤銷。

一 舉行選舉之期，應設管理員、監察員於投票開票時，嚴加省視，以防舞弊。

一 違背選舉章程者，如以詐術獲登選舉人名冊者等項，另定罰則，分別科以監禁罰金。

一 選舉用投票之法，以得票多數而合例者方准當選。向來地方公舉紳董之事，名爲公舉，或由官

長授意，或由三數有力之紳推薦，不免有瞻徇情面不孚衆望之處，今用投票法層層節制，期於力矯前項情弊。

一凡人民於選舉之前，非在原籍地方住居滿一年以上者，暫停其選舉及被選舉權。

附逐年籌備事宜清單

謹將遵擬議院未開以前逐年籌備事宜，繕具清單，恭呈御覽。

光緒三十四年

第一年

- 一籌辦諮議局。各省督撫辦。
- 一頒布城鎮鄉地方自治章程。民政部、憲政編查館同辦。
- 一頒布調查戶口章程。民政部辦。
- 一頒布清理財政章程。度支部辦。
- 一請旨設立變通旗制處，籌辦八旗生計，融化滿漢事宜。軍機處辦。
- 一編輯簡易識字課本。學部辦。
- 一編輯國民必讀課本。學部辦。
- 一修改新刑律。修訂法律大臣、法部同辦。
- 一編訂民律、商律、刑事民事訴訟律等法典。修訂法律大臣辦。

光緒三十五年

第二年

- 一 舉行諮議局選舉，各省一律開辦。各省督撫辦。
- 一 頒布資政院章程，舉行該院選舉。資政院、各省督撫同辦。
- 一 籌辦城鎮鄉地方自治，設立自治研究所。民政部、各省督撫同辦。
- 一 頒布廳州縣地方自治章程。民政部、憲政編查館同辦。
- 一 調查各省人口總數。民政部、各省督撫同辦。
- 一 調查各省歲出入總數。度支部、各省督撫同辦。
- 一 釐訂京師官制。憲政編查館、會議政務處同辦。
- 一 編訂文官考試章程、任用章程、官俸章程。憲政編查館、會議政務處同辦。
- 一 頒布法院編制法。憲政編查館、修訂法律大臣同辦。
- 一 籌辦各省省城及高埠等處各級審判廳。法部、各省督撫同辦。
- 一 核訂新刑律。憲政編查館辦。
- 一 頒布簡易識字課本，創設廳州縣簡易識字學塾。學部、各省督撫同辦。
- 一 頒布國民必讀課本。學部辦。
- 一 廳州縣巡警，限年內粗具規模。民政部、各省督撫同辦。

光緒三十六年

第三年

- 一 召集資政院議員舉行開院。資政院辦。

- 一續辦城鎮鄉地方自治。民政部、各省督撫同辦。
- 一籌辦廳州縣地方自治。民政部、各省督撫同辦。
- 一彙報各省人戶總數。民政部、各省督撫同辦。
- 一編訂戶籍法。憲政編查館、民政部同辦。
- 一覆查各省歲出入總數。度支部、各省督撫同辦。
- 一釐訂地方稅章程。度支部、各省督撫、憲政編查館辦。
- 一試辦各省預算決算。度支部、各省督撫同辦。
- 一釐訂直省官制。憲政編查館、會議政務處同辦。
- 一頒布文官考試章程、任用章程、官俸章程。憲政編查館、會議政務處同辦。
- 一各省省城及商埠等處各級審判廳，限年內一律成立。法部、各省督撫同辦。
- 一頒布新刑律。憲政編查館、修訂法律大臣同辦。
- 一推廣廳州縣簡易識字學塾。學部、各省督撫同辦。
- 一廳州縣巡警，限年內一律完備。民政部、各省督撫同辦。

光緒三十七年

第四年

- 一續辦城鎮鄉地方自治。民政部、各省督撫同辦。
- 一續辦廳州縣地方自治。民政部、各省督撫同辦。
- 一調查各省人口總數。民政部、各省督撫同辦。

- 一 編訂會計法。憲政編查館、度支部同辦。
- 一 會查全國歲出入確數。度支部辦。
- 一 頒布地方稅章程。憲政編查館、度支部、各省督撫同辦。
- 一 釐訂國家稅章程。度支部、稅務處、各省督撫、憲政編查館同辦。
- 一 實行文官考試章程、任用章程、官俸章程。
- 一 籌辦直省府廳州縣城治各級審判廳。法部、各省督撫同辦。
- 一 創設鄉鎮簡易識字學塾。學部、各省督撫同辦。
- 一 籌辦鄉鎮巡警。民政部、各省督撫同辦。
- 一 核訂民律、商律、刑事民事訴訟律等法典。憲政編查館辦。

光緒三十八年

第五年

- 一 城鎮鄉地方自治，限年內粗具規模。民政部、各省督撫同辦。
- 一 續辦廳州縣地方自治。民政部、各省督撫同辦。
- 一 彙報各省人口總數。民政部、各省督撫同辦。
- 一 頒布戶籍法。憲政編查館、民政部同辦。
- 一 頒布國家稅章程。憲政編查館、度支部、稅務處同辦。
- 一 頒布新定內外官制。憲政編查館、會議政務處同辦。
- 一 直省府廳州縣城治各級審判廳，限年內粗具規模。法部、各省督撫同辦。

- 一推廣鄉鎮簡易識字學塾。學部、各省督撫同辦。
- 一推廣鄉鎮巡警。民政部、各省督撫同辦。

光緒三十九年

第六年

- 一實行戶籍法。
- 一試辦全國預算。度支部辦。
- 一設立行政審判院。會議政務處、憲政編查館同辦。
- 一直省府廳州縣城治各級審判廳一律成立。法部、各省督撫同辦。
- 一籌辦鄉鎮初級審判廳。法部、各省督撫同辦。
- 一實行新刑律。

- 一頒布新定民律、商律、刑事民事訴訟律等法典。憲政編查館、修訂法律大臣同辦。
- 一城鎮鄉地方自治一律成立。民政部、各省督撫同辦。
- 一廳州縣地方自治，限年內粗具規模。民政部、各省督撫同辦。
- 一鄉鎮巡警，限年內粗具規模。民政部、各省督撫同辦。

光緒四十年

第七年

- 一試辦全國決算。度支部辦。
- 一頒布會計法。憲政編查館、度支部同辦。

一試辦新定內外官制。

一廳州縣地方自治一律成立。民政部、各省督撫同辦。

一鄉鎮初級審判廳，限年內粗具規模。法部、各省督撫同辦。

一人民識字義者，須得百分之一。

光緒四十一年

第八年

一確定皇室經費。內務府、憲政編查館同辦。

一變通旗制，一律辦定，化除畛域。變通旗制處辦。

一設立審計院。會議政務處、憲政編查館同辦。

一實行會計法。

一鄉鎮初級審判廳一律成立。法部、各省督撫同辦。

一實行民律、商律、民事刑事訴訟〔律〕等法典。

一鄉鎮巡警一律完備。民政部、各省督撫同辦。

一人民識字義者，須得五十分之一。

光緒四十二年

第九年

一宣布憲法。憲政編查館辦。

一宣布皇室大典。宗人府、憲政編查館同辦。

- 一頒布議院法。憲政編查館辦。
- 一頒布上下議院議員選舉法。憲政編查館辦。
- 一舉行上下議院議員選舉。民政部、各省督撫同辦。
- 一確定預算決算。度支部辦。
- 一制定明年確當預算案，預備向議院提議。度支部辦。
- 一新定內外官制一律實行。
- 一設弼德院顧問大臣。會議政務處、憲政編查館同辦。
- 一人民識字義者，須得二十分之一。

九年預備立憲逐年推行籌備事宜諭

光緒三十四年八月初一日（軍諭）

光緒三十四年八月初一日內閣奉上諭：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，憲政編查館、資政院王大臣奕劻、溥倫等會奏進呈憲法，議院、選舉各綱要暨議院未開以前逐年應行籌備事宜一摺。現值國勢積弱，事變紛乘，非朝野同心，不足以圖存立，非紀綱整肅，不足以保治安，非官民交勉，互相匡正，不足以促進步而收實效。該王大臣所擬憲法暨議院、選舉各綱要，條理詳密，權限分明，兼采列邦之良規，無違中國之禮教，要不外乎前次迭降明諭，大權統於朝廷，庶政公諸輿論之宗旨。將來編纂憲法暨議院、選舉各法，即以此作為準則，所有權限悉應固守，勿得稍有侵越。其憲法未頒議院未開以前，悉遵現行制度，靜候朝廷依次籌辦，如期施行。

至單開逐年應行籌備事宜，均屬立憲國應有之單，附於此次所降諭旨之後，刊印贍黃，呈請蓋用，懸掛堂上，即責成內外臣工遵照單開各節，依限舉辦，編查館查核。各部院領袖堂官，各省督撫及府尹，細奏明，以期各有考成，免涉諉卸。凡各部及外省奏聞。並著該館院王大臣奏設專科切實考核。在違，或有名無實，均得指名據實糾參，定按溺職例決不寬假。當此危急存亡之秋，內外臣工同受國恩，有天良。該館院王大臣，休戚相關，任寄尤重，儻有教育各事宜，在京由該管衙門，在外由各督撫，督外至開設議院，應以逐年籌備各事辦理完竣爲齊，屆時卽行頒布欽定憲法，並頒布〔召〕集議員之凡我臣民皆應淬厲精神，贊成邦治，如有不靖，廷惟有執法懲儆，斷不能任其妨害治安。總期國以薄海臣民之望。將此通諭知之。欽此。

重申仍以宣統八年爲限實行憲政諭

光緒三十四年十一月初十日（《東七

十一月初十日內閣奉上諭：朕繼承大統，登極禮成，追念前謨，彌深乾惕。仰維列聖相傳之治法，無非敬天法祖，勤政愛民，凡先朝未竟之功，莫不敬謹繼述。本年八月初一日，大行皇帝欽奉大行太皇太后懿旨，嚴飭內外臣工務在第九年內將各項籌備事宜一律辦齊，屆時即行頒布欽定憲法，並頒布召集議員之詔各等諭。煌煌聖訓，溥海同欽。自朕以及大小臣工均應恪遵前次懿旨，仍以宣統八年爲限，理無反汗，期在必行。內外諸臣斷不准觀望遷延，貽誤事機，尙其激發忠義，淬厲精神，使憲政成立，朝野乂安，以仰慰大行太皇太后、大行皇帝在天之靈，而鞏億萬年邦治之基，朕有厚望焉。欽此。

憲政編查館會奏設立專科考核議院未開前應行籌備事宜酌擬章程摺 附清單

光緒三十四年十二月十一日（《東方雜誌》第六年第一期）

奏爲遵旨奏設專科，考核議院未開以前逐年應行籌備事宜，酌擬章程，恭摺仰祈聖鑒事。

光緒三十四年八月初一日奉上諭（論文見六七頁），又十一月初十日奉上諭（論文見六八頁），仰見前聖後聖，道揆同符，凡在臣工，均應振奮精神，恪恭將事。臣等伏查議院未開以前應行籌備各事宜，事體重要，端緒紛繁，內而各部院，外而各督撫，均有應行編輯、調查、釐訂、舉辦之事。九年期限，不容稍有逾違，必須有提綱挈領之處，隨時考察，按限督催，方能日起有功，不致因循貽誤。臣等公同商酌，擬即遵旨於臣館設立專科，派員經理，名曰考核專科，遴派總辦以下各員，專司考核京外各衙門應行籌備各事，遵照欽頒九年定限清單，按期查核。期屆則先事督催，報到則認真考察，均稟承臣奕勛等分別奏咨辦理，務使九年限內所有各項籌備事宜，一律辦齊，無誤頒布召集議員之詔，以期上成先朝未竟之功，下孚天下蒼生之望。謹酌擬章程六條，伏候欽定。如蒙俞允，當即通行各衙門遵照，並由臣館揀派人

員，即行開辦。

再，此摺係憲政編查館主稿，會同資政院辦理，合併聲明。

所有遵旨奏設專科緣由，謹合詞恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十四年十二月十一日奉旨：依議。欽此。

附考核專科章程清單

一、於憲政編查館內設立專科，考核九年限內議院未開以前京外各衙門各項應行籌備事宜，名曰考核專科。

一、設總辦一人，商承提調，管理本科事務，幫辦二人，協同總辦，管理本科事務，正科員二人，副科員八人，分司本科各事務。所有奏咨文牘，由總辦、幫辦挈同科員詳慎擬草，送由提調核奪辦稿，呈本館王大臣核定，分別奏咨施行。其館中編制、統計兩局長，擬均派兼專科會辦差使，以收聯合統一之效。

一、九年籌備事宜，欽遵懿旨，責成內外臣工，每屆六箇月，將籌辦成績臚列奏聞，並咨報憲政編查館查核。應自光緒三十四年八月起至十二月底止爲第一屆，以後每年六月底暨十二月底各爲一屆，限每年二月內及八月內各具奏咨報一次。俟報到本館後，查核所辦是否核實，於每年四月內及十月內各分別殿最，彙奏一次。

一、本年應辦事宜，查有尙未籌辦奏報者，由館行文該管衙門咨催一次。以後每年二月、八月查明是年應辦事宜，行文京外各衙門，預行咨催一次。如屆限尙有未經奏報者，另行專案酌量分別奏咨催辦。

一、京外各衙門於應行籌備事宜，如有逾限不辦，或陽奉陰違，或有名無實，即由館指名據實奏

參。如辦理稍有未協，由館分別奏咨，指令更正。

一、以上各條外，如尚有未盡事宜，隨時酌定，奏明辦理。

重申實行預備立憲諭

宣統元年二月十五日（軍諭）

宣統元年二月十五日內閣奉上諭：國家預備憲政，變法維新，疊奉先朝明諭，分年預備，切實施行。朕御極後，復行申諭，依限籌辦，毋得延緩，今特將朝廷一定實行預備立憲維新圖治之宗旨，再行明白宣示。總之，國是已定，期在必成，嗣後內外大小臣工皆當共體此意，翊贊新猷。其有言責諸臣，亦當慎體朕殷殷求言之至意，於一切新政得失利病，剴切敷陳，俾臻上理。儻敢私心揣摹，意存嘗試，摭拾腐敗浮言，淆亂聰明，亦有應得之咎也。將此通諭知之。欽此。

憲政編查館會奏覆核各衙門九年籌備未盡事宜摺 附清單

宣統元年八月十四日（《東方雜誌》第六年第十三期）

奏為遵旨會同覆核各衙門九年籌備未盡事宜，分別繕單，恭摺仰祈聖鑒事。

光緒三十四年九月二十九日內閣奉上諭：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，前據憲政編查館、資政院將議院未開以前逐年應行籌備事宜，開單具奏，當經降旨，諄諭內外臣工，依期舉辦。伏查單開各衙門籌備事宜，係就與開設議院最關切近者而言，非謂未列單內之各衙門，便可不負責成，逍遙事外。如外務部職在考查外事，作養使才，吏部職在變通選法，考核任用，禮部職在

修明禮教，移易風俗，陸軍部職在鞏固國防，振興軍勢，農工商部職在提倡實業，保守利權，郵傳部職在審度形勢，統籌交通，理藩部職在考查藩情，整飭邊務，皆與憲政息息相通，理應同時並進。即已入單內之民政部、度支部、學部、法部等衙門，尙多有未盡事宜，若顧此失彼，偏而不全，恐屆開設議院之期，規模未備，致滋紛擾。著各衙門統限六個月內，按照該館院前奏格式，各就本管事宜，以九年應有辦法，分期臚列奏明，交憲政編查館會同覆核，請旨遵行，以專責成而杜遷延。欽此。又宣統元年閏二月初四日內閣奉上諭：現在朝廷預備立憲，各該部院衙門，舉凡應辦要政及一切關於預備立憲各事宜，皆當次第籌畫，督率所屬官員認真辦理等因。欽此。仰見我皇上光紹前謨，力策富強之至意。數月以來，各該衙門業將本管之應行籌辦各事，陸續奏陳，先後准軍機處交，奉旨：憲政編查館知道。欽此。

臣等伏維預備立憲，應以改良行政爲最先，中國幅員廣大，各直省自爲風氣，一切行政，頗有狃於積習難期畫一整齊者。今欲圖挈領提綱之法，自宜由該管各衙門立定宗旨，按年督責施行，則庶政修明，一屆頒布憲法之時，得以推行盡利，是此次各該衙門所奏未盡事宜，補籌備清單所未及，實爲憲政之權輿，關係至爲重大。伏讀上年八月初一日諭旨：該王大臣等若敢扶同諱飾，貽誤國事，朝廷亦決不寬貸等因。欽此。臣等責成所在，更何敢附會因循，以干罪戾。茲謹督率考核專科各員，就各該衙門奏到籌備事宜，按部檢核，有未盡者曲爲引伸，有過當者稍示限制，其有彼此互相關聯者，酌令同辦，有與籌備原單歧出者，指令更定，分別釐正，開具清單，恭呈御覽。請旨飭下各該衙門，將臣等覆核各節，應籌辦者依限籌辦，應更正者分別更正，應酌核者再加酌核，另行奏明辦理。

惟是爲政之道，有準的，有辦法。準的者立定主見，可歷久而不渝，辦法者期利推行，要隨時而通變。除已列贖黃清單各項，應欽遵前奉諭旨，由各衙門依限籌備外，其未盡事宜，端緒繁賾，似宜先定

籌備準的，以爲遞年實行佈置之方。蓋九年中天時人事之不齊，水旱災荒之互見，必欲按期按事一一觀成，匪特關於財政，不能逆睹其盈虧，即時會相承，亦恐多端之窒礙。臣等愚以爲此次各該衙門所奏籌備事宜，雖非臆黃中所列憲政重要事項可比，而實爲各部院行政之準的，與立憲本旨，均屬息息相通。擬請嗣後每年冬間，由該管衙門按本年原奏清單，再將擬定次年實行辦法，及預算用款數目，量財政之盈絀，爲規模之大小，先期切實表明辦理。但使所籌事項，克赴行政準的，縱與各該衙門此次籌備清單略有出入，不妨聲明緣由，請旨允行。惟既經第二次預籌實行辦法之後，各該衙門堂官卽須負其責成，按照所奏，實力施行，每屆六個月，按照仍將已辦成績，咨送臣館，由臣等督率科員，實行考核，以昭慎重。蓋與其九年並計，僅爲籠統之考成，不如按屆預籌，較切現時之情事，與其敷衍於事後，致貽有名無實之譏，不如寬籌於事前，當收得尺得寸之效。不然者，各項籌備非財莫舉，遙揣九年財政，恐難措之裕如。當此初辦之時，如各項養成所、研究所、調查所、傳習所，僅爲籌辦中之籌備，無需鉅款，尙可勉強因應，二年以後，漸及實行，用度益繁，挹注匪易，不於此時實籌辦法，屆期竭蹶，縱將該管衙門暨臣等各予處分，而於憲政前途，已多貽誤矣。以上辦法，係於變通之中預爲實行之地。如蒙俞允，即由臣館咨行各該衙門遵照辦理，以圖漸進而期有成。

再，此摺係憲政編查館主稿，會同資政院辦理，合併陳明。謹奏。

宣統元年八月十四日奉旨：著依議。欽此。

宣統元年各衙門九年籌備未盡事宜清單

查外交政策，有關國際，操縱因時，化裁通變。必謂其逆料九年進步如何，預爲之地，勢所

不能。計惟有預儲交涉人才，調查各國情勢，以期沈機觀變，徐收折衝樽俎之功，則原奏所謂釐定出使報告章程暨出洋任用章程，洵爲籌備根本之要策，應由該部隨時妥爲辦理。惟外交官亦在文官之列，原定逐年籌備事宜清單內，釐訂京外官制、文官考試任用官俸各章程，係歸憲政編查館、會議政務處同辦，外交官未便兩歧，應令該部將現定章程作爲暫行辦法，俟將來統歸京外官制文官各章程內釐定。

吏部 查內政修明，厥惟吏治。欲期吏治之澄清，尤在賞罰之悉當，則敘補班次，處分規則，實爲勸懲之標準。查該部清單所載，將以上二項分年分事，列表頒章，加意改良，果能祛其舊日之拘牽，條文之煩瑣，俾實心之吏無所用其遲疑，則巧詐之員自無所售其規避。至釐訂京外官制、文官考試任用官俸各章程，上年八月初一日欽奉諭旨，附列清單，係歸憲政編查館、會議政務處同辦，業經遵照刊印謄黃，頒行天下，自未敢擅事更張。查會議政務處、吏部尚書本在與議之列，有應查核之處，自可隨時商度，毋庸另訂辦法。又該部單內列有改訂京外官制職降調罰俸停升記過各款切實辦法，並增訂各項處分條例，皆係文官懲戒章程之屬。文官懲戒章程，本包於任用章程之內，該部所訂各條，例應作爲暫行辦法，俟臣館與會議政務處議定文官各章程頒布實行時，悉歸文官各章程辦理，以免兩歧。其餘單開各項，亦應作爲暫行辦法，一俟新官制及文官各章程頒布實行以後，應即酌量歸併辦理。

民政部 查該部籌備各事，如調查戶口，地方自治，直省巡警，均係按照立憲籌備原單辦理，自應由該部依限籌辦，毋庸另行覆核。但發令之權雖屬該部，而能否實行，則仍視地方官吏預備人才籌儲經費之何若，惟在該部嚴定考成，隨時督催各直省該管專員依限辦理，庶收坐言起行之效。

度支部 查該部奏稱立憲籌備原單應歸該部辦理者，以頒布清理財政章程始，以制定確當預算案終，其間確查出入、明定會計、劃分國家稅、試辦預算決算一切辦法，均已分年臚列，自應遵照單開次

第，切實籌辦，而尤以清理財政爲切要之圖。除幣制一項，既經會議政務處奏交該部設局調查，應由該部另行籌辦外，其餘各項事宜，或已包括於逐年清理財政之中，或須推行於將來清理財政之後，容由該部體察情形，隨時奏明，請旨辦理等語。查臣館會奏原單內，該部應行籌備事宜，自第一年頒布清理財政章程起，至第九年制定明年確當預算案，預備向議院提議止，共十五條，於預備立憲期內該部應辦之事，其大端略已包舉，此外節目，自應酌盈劑虛，與時消息，難於逐一預爲制定，轉致臨時或生窒礙。應如所奏。由該部體察情形，隨時奏明，請旨辦理。

禮部 查禮教盛衰，有關風化，則修明秩序，賴有官吏之轉移，尤賴教育之默化，誠如原奏所謂乃積漸薰陶之功，而非旦夕強迫之事。至創設禮學館，斟酌時宜，援今證古，本通禮爲權衡，垂不刊之令典，既據奏報編輯以三年爲期，自應責成該管堂官，會同禮學館總理，督率纂、協修各員，分門纂輯，計日程功，俾得依限成書，再由臣館核定，請旨辦理，以正彝倫而昭天秩。

學部 查世界文野，以讀書多少爲比例，況中國爲文明之祖，人類之多，環球未有，預備憲政，非從多數識字及增進普通教育入手，難收實效。考核該部所奏歷年籌備事宜，由粗以及精，窮源而竟委，誠屬窺見要領，條緒井然，於灌輸科學之中，仍寓保存國粹之意，尤爲能見其大。惟在該部隨時督率各省提學使，奉令承教，切實施行，勿令良法美意徒託空言而鮮實效。

法部 查司法獨立，爲立憲國惟一之主義。該部原奏，除按照籌備原單開列外，如改良監獄，編訂法官懲戒暨進級各章程，編訂登記章程，籌辦京師外城地方審判檢察廳各節，均屬司法要鍵。惟籌辦模範監獄，僅及京師，恐各省相距遼遠，未能悉來取法，應酌定年限，令各省一律籌辦，以期周備。又法官懲戒章程與吏部所奏增刪承審事件處分則例相同，吏部奏稱會同法部辦理，應令該部與吏部同辦，以

免兩止。惟法官亦屬文官，懲戒章程本包於任用章程之內，該部所訂懲戒進級各章程，應令作爲暫行辦法，俟臣館與會議政務處議定文官各章程頒布實行時，悉歸文官各章程辦理。又登記章程係與民、商、戶籍各法相輔而行，各項專律未頒以前，此項章程應由該部會同民政部、度支部、農工商部編訂，奏交臣館覆核，俟頒布後，亦宜酌定京師及各省推廣辦法，以期實行，其籌辦之期，均查照籌備原單內直省審判廳成立年限辦理。又京師外城地方審判檢察廳，該部原擬，係參照內外城巡警廳制辦理。惟查該部自光緒三十三年奏設京師內城地方審判檢察廳以來，兼理外城民刑訴訟，尙覺力能並舉，本年復經奏增庭數，已無人少事煩之慮，且該管案件，刑事係在徒罪以上，民事係在二百兩以上，比之初級，究屬煩簡不同，應令照舊於內外城併設一廳，毋庸另行籌辦，以節財力而歸統一。其餘單開各項，專屬應辦，仍由該部查照原奏，依限妥籌辦理。

法律館 查該館應辦之事，爲修改頒布新刑律，頒布法院編制法，核定頒布民律、商律、刑事民事訴訟等法典，均已列入立憲籌備原單，自應遵照年限，按期籌辦。此外惟新刑律未經頒布以前，先行編訂現行刑律，爲目前要圖，業經臣館會同司法部，議准由該館修訂，應令查照原奏，迅速辦理。

大理院 查該院爲全國最高法院，乃立憲國實行憲政重要之地。法庭規制爲觀瞻所繫，審判人才爲民命所關，該院所奏建築法庭、練習人才兩端，均屬切要之圖，應令該院按照前後所陳，認真辦理。

農工商部 查中國與各國通商以來，外貨輸入，漏卮無算，及今不圖振興實業，小民生計有日趨窮困者。該部原奏所分調查、籌議、興辦、編制四端，不爲無見。惟籌議開墾及林業在第二年，而實行則遲至第六年，興辦各處商會既屬第三年，而設立商律講明所直遲至第八年，劃一度量權衡，京都暨各省會各商埠定於第三年，而推行於各廳州縣又遲至第九年，此中距離不無太遠，應令該部酌核更定。其商

業登記章程，亦應由該部會同法部等衙門編訂，奏明辦理。至中國實業所以腐敗，率由才智之士以茲事爲卑賤，而廁身農工商者，又多智識薄弱之人，以至日言保護，日言提倡，率難見功。爲今之計，惟有選派多數學生，留學歐美，分肄實業各科，俾技能精進，思想發達，回國將其所學見諸施行，方收實效。現在各省各邊農業林業，待興正多，應由部商明各省，或酌擇學成各人員，分投試辦，以驗實績，或催令開闢田礦，種植樹木，以濬利源。此爲百務之本，必實業發達而貨產乃能充盈，國民乃能富庶，籌備憲政費用乃不致爲難，是又在該部於培植人才振興實業加之意已。

郵傳部 查補助實業，轉輸軍務，則輪、路、電、郵，無一不關要政，即無一不在籌備之列。考核該部原奏，如路政、電政，按年規畫，極見詳備，惟於船、郵二政，猶付闕如。查輪船招商局現已奉旨專歸該部管轄，自屬責無旁貸。至如理船廳之劃分權限，航路航業之推廣組織，商船學校之豫儲人才，皆其所應籌備者。即郵政之附屬稅務司，本在未設專部以前，風氣未開，暫歸兼轄，今既有專官，自應責成該部堂官會商稅務大臣，籌備收回方法，以符名實而清權限。至清單籌備郵政內敘及某年籌辦某省電燈，此爲營業性質，無關交通要政，應設與否，以商埠之盛衰爲斷，似可無庸議及。

理藩部 查蒙藏回疆雖各自爲風氣，要皆隸我版圖，則鞏固邊陲實豫備憲政不可緩之舉。該部原奏所籌備者，先從已有之王公台吉，已列縣治之土著，豫定議員額數，此自爲保護藩屬之權利起見。其餘事件，據稱所設調查、編纂兩局，即爲籌備基礎。惟查光緒三十二年十一月間，理藩部奏准核議該部大概情形摺內，聲明緩設殖產、邊衛兩司，擬由理藩部先行調查。三十三年六月間，該部於酌擬司員各缺摺內，聲明設立調查、編纂兩局，爲將來添設兩司之基礎。此次摺內，該部仍以調查爲詞。查各立憲國於經營藩政，皆以拓殖爲本計。三十二年，王大臣釐定該部官制奏案，於殖產、邊衛兩司，列明職掌，

如蒙地開墾林業畜獵織造皮毛骨角路礦漁鹽學務商務等，皆爲不可緩之圖。該部現已調查數年，雖不能概責詳備，諒必已稍有端倪，邊遠卽驟難考求，近邊如內蒙古諸盟，阿拉善、額濟納等蒙部，亦豈竟一無所得，擬併請飭令先將近年調查情形，詳晰認真籌畫具奏，免致年復一年，仍無措置。此關於藩政要圖，不能不亟爲籌及者也。

縮改於宣統五年開設議院諭

宣統二年十月初三日（《宣統政紀》卷四三葉二）

諭內閣：前據各省督撫等先後電奏，以欽頒憲法，組織內閣，開設議院爲請。又據資政院奏稱：據順、直各省諮議局及各省人民代表等，陳請速開國會等語。當將原摺電交內閣會議政務處王大臣公同閱看。旋據該王大臣等各抒所見，具說呈進。又於本月初二日，召見王大臣等，詳細垂詢，切實討論，意見大致相同。

溯自分年籌備立憲期限，定自先朝。朕仰承付託之重，夙夜兢惕，無時不以繼志述事爲心，既不敢少事遲迴，亦不敢過形急切。前經都察院兩次代表奏呈請速開國會，均卽明白剴切宣諭。彼時爲鄭重要政起見，誠有不得不一再審慎者。乃揆度時勢，瞬息不同，危迫情形，日甚一日，朝廷宵旰焦思，亟圖挽救，惟有促行憲政，俾日進而有功，不待臣庶請求，亦已計及於此。第恐民智尙未盡開通，財力又不敷分布，操之過蹙，或有欲速不達之虞，故不能不驗向背於輿情，決是非於廷議。

今者，人民代表籲懇既出於至誠，內外臣工強半皆主張急進，民氣奮發，衆論僉同，自必於人民應擔之義務，確有把握，應卽俯順臣民之請，用協好惡之公。惟是召集議院以前，應行籌備各大端，事

體重要，頭緒紛繁，計非一二年所能成事，著縮改於宣統五年，實行開設議院。先將官制釐訂，提前頒布試辦，預卽組織內閣。迅速遵照欽定憲法大綱，編訂憲法條款，並將議院法、上下議院議員選舉法，及有關於憲法範圍以內必須提前趕辦事項，均著同時並舉，於召集議院之前，一律完備，奏請欽定頒行，不得少有延誤。

總之，決疑定計，惟斷乃成。此次縮定期限，係採取各督撫等奏章，又由王大臣等悉心謀議，請旨定奪，洵屬斟酌妥協，折衷至當，緩之固無可緩，急亦無可再急，應卽作爲確定年限，一經宣布，萬不能再議更張。爾內外各大臣，務當協力進行，時艱共濟。各省督撫，領治疆圉，責任尤重，凡地方應行籌備各事宜，更當淬厲精神，督飭所屬，妥速籌辦，勿再有名無實，空言搪塞，必使一事有一事之成績，一時有一時之進步，無論如何爲難，總當力副委任，如或因循誤事，粉飾邀功，定卽嚴懲，不少寬假。

顧官吏有應顧之考成，國民亦有應循之秩序。此後，倘有無知愚氓，藉詞煽惑，或希圖破壞，或踰越範圍，均足擾害治安，必卽按法懲辦，斷不使於憲政前途，稍有窒礙，以期計時收效，剋日觀成，上慰先帝在天之靈，下慰海內喁喁之望。將此通諭知之。

派溥倫載澤爲纂擬憲法大臣諭

宣統二年十月初四日（軍諭）

宣統二年十月初四日內閣奉上諭：欽定憲法爲萬世不易之典則，現在提前籌辦憲政，亟應首先纂擬憲法，以備頒布遵行。著派溥倫、載澤充纂擬憲法大臣，悉心討論，詳慎擬議，隨時逐條呈候欽定。如應添派協同纂擬之員，並著隨時奏聞，候朕簡派，以期迅速辦理，剋期告成。欽此。

憲政編查館大臣奕劻等奏考核京外各衙門第三年第一次籌備憲政情形摺

宣統二年十月二十九日（軍原）

臣奕劻等跪奏，爲遵限考核京外各衙門第三年第一次籌備憲政成績，恭摺仰祈聖鑒事。

竊查臣館奏定考核專科章程內開：九年籌備事宜，欽奉懿旨，責成內外臣工，每屆六箇月將籌備成績臚列奏聞，並咨報憲政編查館查核。應自光緒三十四年八月起至十二月底止爲第一屆，以後每年六月底暨十二月底各爲一屆，限每年二月內及八月內各具奏咨報一次。俟到臣館後，查核所辦是否核實，於每年四月內及十月內分別殿最彙奏一次等語。臣等於宣統二年四月二十九日第二年第二次考核案內聲明，除雲南一省尙未奏到，擬請歸入下次補核等語。奉旨：知道了。欽此。嗣據該省遵章報到，當由臣等督率館員逐一補核，該省籌備成績尙屬無誤。茲屆第三年第一次考核之期，所有京外各衙門籌備成績，除雲南一省尙未奏到外，餘俱陸續臚陳具奏，奉旨：該衙門知道。欽此。宣統元年十月十三日奉上諭：前奉先朝諭旨，諄諄以籌備立憲爲要圖，業經嚴定年限，各專責成，期於計日程功，屆時頒布，不啻三令五申。朕臨御以來，又復疊降明諭，或於批摺內誥誡再三，其於憲政前途實事求是之心，早爲天下臣民所共見。現據各部院堂官暨各省督撫奏陳第一二屆籌備事宜，均尙妥洽，果能實心實力，次第興辦，何難日起有功。所慮積習相沿，難保無但以一奏塞責者，須知此項要政，上稟前謨，下慰民望，關係至爲重大。自茲以往，益當振刷精神，認真整頓，無取乎虛文粉飾，徒事鋪張。若揆諸現在情形，辦理或有窒礙，亦准其剴切臚陳，並妥籌善法，仍一面持以毅力，務底於成，斷不可遇事畏難，互相諉過。方今時事多艱，朝廷宵旰憂勞，無時或息，爾內外諸臣受國厚恩，理宜殫竭血誠，擔負責任，

儻稍涉虛假，將來憲政不克依限實行，試問能當此重咎否耶？即著憲政編查館將所奏成績隨時稽核，如查有措辦遲逾或因循敷衍毫無實際者，據實糾參。朕惟有懷遵上年八月初一日諭旨，按照勅職例懲處，紀綱具在，絕不姑寬。要之仔肩固無旁貸，而協力乃克有成，尤望爾內外諸臣共矢和衷，屏除私見，毋黨同而伐異，毋勤始而怠終，庶幾上下一心，弼成郅治，朕心實嘉賴焉。將此通諭知之。欽此。仰見我皇上紹述前謨，注重憲政之至意。

臣等伏惟憲政之進行，如行舟然，不進則退，萬無中立之理。中國幅員遼闊，各省自爲風氣，往往有狃於積習，未能一蹴而成者，是以京外各衙門創辦之初，與民更始，不能不慎之又慎。誠以操縱貴乎因時，綢繆必於未雨，故欲知事後是否之可以推行，全恃事前之善於策畫。現距憲政成立之期已近，儻非同心努力，急起直追，必至臨時有竭蹶之患。本月十一日復恭奉明諭：所有關於憲法之各項法令及一切機關，應責成主管衙門切實籌備。其民政部調查戶口、籌設巡警等項，度支部清理財政、釐訂稅法等項，以及法部應籌設各級審判廳等項，學部應籌辦教育普及等項，均屬關係重要，不容置爲緩圖，各該管衙門俱有應盡之責任，著即迅將提前辦法，通盤籌畫。凡召集議員以前，必需完備各事宜，分別最要次要詳細奏明，請旨辦理等因。欽此。臣等敬釋明訓，雖嗣後籌備清單如何酌量變通，尙待妥爲籌畫，而朝廷剋日觀成殷望之心，愈見無時之或釋，自非并計兼營，實不足以勵進行而懲玩愒。伏查本年應行籌備事宜共十四條，除資政院業已遵旨召集議員舉行開院外，所有關乎吏政、民政、財政、學務、法律、司法等項，率皆以事爲綱，以類相附。臣等督飭考核專科各員，悉心稽核，嚴分殿最，謹爲我皇上一一陳之。

所謂關乎吏政者：一爲釐訂京師官制。臣等前於宣統二年二月十九日奏進行政綱目摺內聲明，

此後籌備事宜，如釐訂官制等項，悉據此以爲準的等語。當於奉旨後，即將原奏行政綱目印刷成帙，咨送各衙門簽注。嗣准各衙門先後咨覆到館，臣等仍依原奏體例爲正附表十有四，刪除原奏按語，另撰凡例十二條著於篇首，以挈大綱。當經咨會內閣會議政務處覆核無異，繕具清本，於本月初四日會同具奏，請旨欽定。奉旨：著依議。欽此。現正督飭館員詳加釐訂，一俟就緒後，再行請旨辦理。一爲頒布文官考試章程、任用章程、官俸章程。臣館前以官制未定，官俸章程礙難釐訂，請將頒布官制及試辦年限提前，頒布官俸章程及實行年限後展各情形，於九月十四日具奏，奉旨：著依議。欽此。誠以官俸之等差，萬無不淵源於官制之理，現在官制既屬未定，則官俸必至無所依據，故請將官制試辦年限提前頒布者，職是之由。此籌備之關乎吏政者也。

所謂關乎民政者：一爲續辦城鎮鄉地方自治。查民政部籌備未盡事宜清單，本年應考核繁盛城鎮議事、董事會辦理成績，并指定中等城鎮籌設該城鎮議事、董事會等，疊經該部將各省辦理情形，先後彙報在案。惟籌備自治，均以實在成立爲衡。現查各省辦理成績，則以四川爲最，該省於本年夏間即將成都、華陽兩縣城議事、董事會合併設立，並遵章將成都駐防加入辦理。其江北廳、簡州、彭縣等三十餘廳州縣城會，暨繁盛各鎮會，均一律依限告成。至原屬中等及偏僻州縣鄉鎮，均已提前辦竣。綜計該省城鎮鄉等會成立者，多至七十餘處，復將指定中等城六十餘處，並各鎮會統限年內次第組織，縷晰條分，其辦理頗著成效。次惟江西、湖北、陝西三省，廣西又次之。江西城議事、董事會稟報成立者凡七十餘廳州縣，繁盛之吳城等四鎮，亦經該省電催趕辦，約八月內可以觀成。湖北如漢陽、天門等十數州縣，已將城議事、董事會并報成立。其議事會成立，董事會正在籌備選舉者，則惟江夏、興國等廳州縣是。陝西繁盛城區，議董各會，如臨潼、咸陽等二十餘州縣，已於本年三月間一律成立，中等城區應

立各會，亦於本年六月間成立至三十餘處。廣西議董各會成立者，亦得十有餘屬。此外城議事、董事會業經成立者，如黑龍江之巴彥州等處，直隸之天津、清苑，福建之閩縣、侯官，甘肅之皋蘭、武威等處，或創辦較早，或藉資表率，均屬辦理無誤。奉天則報稱城鎮鄉自治會成立者，合得五十餘屬，河南自治會依限舉辦者，計十二城一鎮，提前成立者計十城，鄉自治現報成立者，計二十餘鄉。其餘各省，或將指定各地方及辦理選舉情形分別奏報，當可依限集事。一爲籌辦廳州縣地方自治。查本年各省應行舉辦者爲就省會、地方首縣籌設議事、參事等會，前經民政部將府廳州縣地方自治章程交到館，業經臣館覆核，於宣統元年十二月二十七日具奏，請旨頒行在案。并將章程內之董事會改爲參事會，以府廳州縣長官爲會長，示與下級之董事會名稱有別。現據直隸奏稱：天津議董各會雖於光緒三十三年成立，惟從前係屬試辦，致與奏章不甚相符，現飭另行組織，以期完備。其將省會首縣各地方，照章先後籌設，以爲之倡者，如統歸直隸籌辦之大興、宛平，山東之歷城，山西之陽曲，河南之祥符，四川之成都、華陽均是。陝西亦稱先由省會首邑爲入手辦法，四川復以江北廳、瀘州、巴縣三處地勢衝繁，開通較早，飭令一體舉行。此外如吉林、黑龍江、安徽、新疆等省，或稱仍用分年分級辦法，或稱難以同時并舉，或稱俟各屬查報完竣後再行飭辦，或稱飭將劃分區域及宣講章程規則各事宜切實辦理以備基礎。浙江則稱，該省無直轄地方之府，是所謂府廳州縣地方自治，在該省則祇有廳州縣自治，且因有壤地插花，不便行政之處，查報糧賦戶口，在在需時，非倉卒所能告竣，現在分別催辦。廣東前因自治程度不齊，已於議覆御史趙炳麟等條陳摺內奏陳在案。南海、番禺兩縣議事、參事等會，明年三月內可先觀成。湖南亦因亂事甫定，前經奏明將本年指定繁盛地方及省會、首縣籌設議事、參事各會，暫行展緩，奏奉諭旨允准在案。現據奏稱，該省秋收豐稔，民情尚屬安謐，所有廳州縣及城鎮鄉自治事宜，已

併力趕辦。此外各省，亦均遵章次第籌設。一爲彙報各省人戶總數。前據民政部於宣統元年十二月十八日，將第一次人戶總數繕單奏報在案。復據該部奏稱：已通行各省，限於本年十月內一律報齊等語。本月卽爲各省彙報人戶總數之期，除俟該部彙總奏報再行考核外，如奉天、吉林、黑龍江、直隸、山東、山西、河南、浙江、江西、福建、廣西、湖南、四川、陝西等省，業將查口事宜提前趕辦，以資廣續。新疆則稱，上年調查人戶，業經遵章列表，送部備查，時閱一年，不無遷徙，已飭各屬分別抽查，以徵實在，俟第二次彙報之期，卽當詳細造報。廣東另片奏稱：大埔等縣因編釘門牌，鄉民聚衆種種抗阻，擬請將此次調查戶口酌緩，至鄉鎮巡警偏設及識字學塾較多之時，再行舉辦。現將繁盛城鎮及風氣開通地方，先行辦理等語。本年九月十三日奉硃批：覽。欽此。現據民政部咨商臣館，正在核辦期內，容卽妥籌辦理。一爲編訂戶籍法，此係臣館與民政部同辦之件。現據該部奏稱，刻已遴委專員詳細擬訂，俟奏覆到館，由臣館查核後，再行具奏。一爲廳州縣巡警限年內一律完備。查此次奏報成績案內，其聲明業經完備情形者，則惟四川、黑龍江等省，吉林一省，其警額之增多，誠非易易。四川督臣趙爾巽業將該省廳州縣巡警一律完備及提前開辦鄉鎮巡警各情形，於本月十五口專奏在案。現查該省共計一百三十二廳州縣，均據報稱完備。至各屬鄉鎮巡警，如射洪縣之太和鎮等八處，已於上年開辦，成都、華陽等縣鄉鎮巡警，亦已次第設立，共計提前開辦者二十五處。鄉鎮巡警開辦最爲提前。除新設治各屬，現時始能成立外，其餘各府廳州縣，不惟城廂巡警，業經完備，卽鄉鎮巡警，亦漸次成立。該兩省先後完備，實屬著有成效。奉天現已次第成立，年內可期完備。直隸整頓各屬巡警，以教育爲入手辦法，就現時而論，殆已漸次設齊。吉林籌備較早，曾將辦理鄉巡情形奏明在案。除該省增設府廳州縣三十餘屬外，城鄉巡警已辦者共計五十餘處，合之馬步長警，已達一萬一千七百餘名，是爲正警，又籌辦預

警二萬六千餘名，以輔不足。浙江、江西、廣東據稱，節次推廣，漸臻完備。安徽惟省城蕪湖規模較備。江蘇本年省城擴充公所整頓警務，並組織騎巡、偵探、巡邏等隊。陝西上屆已粗具規模，本年飭屬再行擴充。新疆則省城開辦較早，各屬雖經陸續舉辦，究未齊全，其教練巡警，南疆纏回錯居，語言各異，本難選舉合格。惟巡警重在聯絡鄉村，互相保衛，應照章就本地人民酌量考選教練，俾漸知服從義務，共保治安。此外如江蘇之上海、鎮江，浙江之仁和、錢塘，以及山西、河南、福建、廣西、湖南、湖北、貴州、甘肅等省，或水陸兼營，或擇要成立，或創辦業已過半，或經費尙待寬籌，要皆遵章飭屬舉辦，以期無誤。此籌備之關乎民政者也。

所謂關乎財政者：一爲覆查各省歲出入總數。據度支部奏稱：前已咨行各省，將宣統元年出入總數，比照預算冊式所列款目，儘早編齊送部。現在預算冊表業經辦竣，即應廣續辦理，以重要政等語。則各省之先後具報，尙能依限。一爲釐訂地方稅章程。查照原單，地方稅章程係臣館與度支部暨各省督撫爲本年應辦之件。嗣據度支部於覆奏御史王履康條陳摺內聲明，請以本年爲調查國家稅、地方稅年限，宣統三年爲釐訂年限，宣統四年同時頒布等語。於本年八月初二日具奏，奉旨：著依議。欽此。自應由該部先期切實調查，再由臣館與該部暨各省督撫會同辦理。一爲試辦各省預算、決算。查試辦預算最爲憲政中扼要之圖，前據度支部於本年正月間酌訂預算表冊式，奏請飭下京外各衙門欽遵辦理。五月以後，疊據京外各處將試辦宣統三年預算表冊陸續報部，當由該部督率清理財政處各員逐加覆核，悉心鈎校，訂成宣統三年試辦預算總表，繕冊進呈御覽，並咨送內閣會議政務處查核。本年九月二十日由內閣會議政務處王大臣奏請，將度支部試辦宣統三年預算，請旨飭交資政院照章辦理具奏，奉旨：著依議。欽此。應俟該院議決後再行請旨辦理。此籌備之關乎財政者也。

所謂關乎學務者，即推廣廳州縣簡易識字學塾是。前經學部將簡易識字課本通行各省在案。現查各省立塾較多者，如四川已設二千六百餘所，直隸、湖北已設一千餘所，浙江、山東已設七百餘所，廣西已設六百餘所，河南、江西、福建、廣東、湖南、陝西、甘肅均設塾在三四百所以上，奉天、吉林、黑龍江、江蘇、山西均設塾在一百餘所以上。惟安徽、貴州、新疆等省，成立較少。其學生名額較多之數，如直隸、浙江、湖北已達二萬餘名，福建、廣東、廣西已達一萬餘名，陝西已達七千餘名，河南、江西、湖南已達四五千名，奉天、吉林、江蘇、山西已達二三千名，浙江核與議案規畫全省之數，已逾百所。其餘成立較少省分，擬請旨飭下安徽、貴州、新疆等省撫臣，嚴飭所屬認真趕辦，以期普及。此籌備之關乎學務者也。

所謂關乎法律者，即頒布新刑律是。宣統元年十二月二十三日准軍機大臣片交，本日欽奉諭旨：修訂法律大臣會同法部具奏，修正刑律草案告成，繕單呈覽一摺，著憲政編查館查核覆奏。欽此。旋經修訂法律館將修正草案排印成書，咨送到館。臣等督率館員逐一修正，核訂蕝事，仍分總則、分則共四十三章，增輯刪除，凡存四百零五條。業將刑律正文並此次修改與原案有出入者，加具案語，暨暫行章程分別繕單，恭呈御覽，請旨飭交資政院歸入議案，於議決後，奏請欽定，遵照籌備清單年限頒布施行，本月十四日由臣館具奏，奉旨：著依議。欽此。是新刑律一項，應俟該院議決後，再行請旨辦理。此籌備之關乎法律者也。

所謂關乎司法者，即各省省城及商埠等處各級審判廳，限年內一律成立是。據法部奏稱：本年二月間該部奏籌辦省城商埠各廳，擬俟考試法官後一律成立。除將廣西提前考試外，其餘各省，均令於秋後試畢，始行開庭，仍以不誤本年期限為準，通行各省在案。京師法官第一次考試，業於九月內試

竣，得士五百六十餘人，至派考省分，早經法部遵章辦理。惟改良裁判，實爲司法獨立之關鍵，現查奉天高等審判及承德、撫順、營口、新民、安東地方初級審判，並檢察各廳，均於上屆奏報成立，遼陽、鐵嶺地方初級各廳，九、十月間即可開辦。吉林除省城及長春成立最早外，如延吉等處，均於上年成立，依爾、寧安、濱江三埠，現已籌款有著，定於本年一律成立。黑龍江高等審判及龍江府地方以下各廳，已於上年十月提前成立，呼蘭約於九月內開辦，綏化府屬，款尙無著。直隸、天津原辦各廳，現均按照法院編制法爲準的，妥議改良，高等、地方兩廳，刻已工竣，初級廳亦照章籌設。至張家口漸成繁盛，現已派員勘估。廣西則稱，高等及桂林地方暨臨桂初級各廳內，均分設民、刑各一庭，省城審判、檢察各廳，已於六月內一律開辦。山西省城審判各廳，已於四月內一律開廳試辦。河南所建高等、地方及檢察各廳，湖北高等、地方、初級及漢口商埠初級各廳，均已先後工竣。此外如山東、安徽、江蘇、江西、廣東、四川、貴州、陝西、甘肅等省，均據報稱，刻期趕辦，俟修造工竣，即行開廳，期符部限。浙江則稱，因經費屢次核減，僅將前經動工之初級廳擴充，作爲高等，并附杭州府地方廳於其內，省城應設之仁、錢初級二廳，及拱宸橋商埠酌設之初級一廳，現均分別趕造。湖南前經奏准展限三箇月，嗣復改定由長沙府設地方、檢察各一廳，長、善兩縣即免分設。並據江蘇奏稱，鎮江商埠所設地方、初級各一廳，已購置民房修改，上海商埠應設各廳，祇能就租界外設立，已由臬司會同上海道詳請咨商籌辦。此籌備之關乎司法者也。

以上各項，業據京外各衙門臚列奏陳，咨報到館。臣等竊以籌備憲政，其事理則極爲繁曠，其期限則遞相廢續，臣等綜核歷次奏報各案內，往往有籌備在他省之先，其始也未嘗無成績之可言，馴至日積月累，轉致退居人後，無他，無實力以盾其後，其初基未有不墮者。臣等歷次辦理考核京外各衙門奏報

成績，率皆據事直陳，并不得以稱述在前，或致迴護於後。此次臣等督率考核專科各員，嚴行比較，綜計自治、巡警兩項，則以四川爲較勝，識字學塾一項，則以直隸、浙江、湖北三省人數爲最多，審判一項，則以奉天、吉林、黑龍江成立爲較早，其餘京外各衙門尚能照章辦理。此臣館歷據京外各衙門奏報成績，實在考核之情形也。

至所辦事項，究竟能否與奏報相符，臣館於第一屆考核各省成績摺內聲稱，隨時派員抽查等因。業於本年夏間派員分赴交通便利，如奉天、直隸、吉林、黑龍江、山東、山西、河南、江蘇、安徽、江西、湖北、浙江、福建、廣東各省，實地調查，現已陸續回京。臣等正在彙核，容即奏陳，請旨辦理，以昭實際而重憲政。

除雲南一省尚未報到，擬由臣館電催外，所有臣館遵限考核京外各衙門第二年第一次籌辦憲政成績，暨補核第二年第二次續報各緣由，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

憲政編查館大臣奕劻等擬呈修正憲政逐年籌備事宜摺 附清單

宣統二年十二月十七日（並原）

臣奕劻等跪奏，爲遵擬修正逐年籌備事宜清單，恭摺仰祈聖鑒事。

十一月初五日奉上諭：前因縮改於宣統五年開設議院，業經降旨，將應行提前趕辦事項，責成該主管衙門，迅將提前辦法，通盤籌畫，分別奏明辦理。查預備立憲，逐年籌備清單所開事宜，憲政編查館有專辦同辦及遵章考核之責。現在開設議院既已提前，所有籌備清單各項事宜，自應將原定年限，分別縮短，切實進行，著憲政編查館妥速修正奏明，請旨辦理等因。欽此。二十四日，奉上諭：前經降

旨，飭令憲政編查館修正籌備清單，著即迅速擬訂，並將內閣官制一律詳填纂擬具奏，候朕披覽詳酌。欽此。仰見朝廷鄭重憲政，刻期進行之至意。

當即督飭在事人員，悉心研究，詳加酌核，謹擬修正辦法，約有數端：一為提前各項，如頒布施行內外官制及宣布憲法皇室大典之類是也。一為增入各項，如設立內閣，頒布行政審判法之類是也。一為變通各項，如續辦地方自治，續籌八旗生計之類是也。現在欽奉諭旨，確定召集議院期限，凡於未開議院以前，關係緊要，必應辦齊，而原單列在第六年以後者，茲均擬酌改年限，一律提前，以期無誤。至組織內閣，特奉明諭，實為施行憲政之樞機，自應欽遵增入。其續辦地方自治各條，循序漸進，計非旦夕所能觀成，茲酌改為按年續辦，以求實際而免阻礙。此外巡警、教育等項，皆屬普通行政事務，故此大單內未經列入，仍應責成主管各衙門，按照原定清單，分別最要次要，妥籌辦理。

總之，時局岌危，至今已極，朝廷宵旰憂勞於上，國民迫切呼籲於下，臣工之籌策，士庶之論列，僉謂非立憲無以救亡，而清單修正各條，皆實行立憲之要領。溯自預備立憲，業經數載，中外奉行成績如何，亦未一律。今又舉第六年以後應辦要政，責觀成於第五年以前，自不得不遵籌修正，以期綱領之振舉，免名實之乖違。竊查列邦立憲之初，大都曾經波折，惟德意志、日本，其在上者有英斷特出之才，在下者有忠愛不移之志，故憲政之成，敏速而無流弊。若其他諸國，往往予權者有所悔，爭權者多所私，遂致事變環生，重煩鎮定，久之始克收效。至土耳其、波斯則又敷衍粉飾，慕立憲之虛名，而無尺寸之成績者也。

臣等竊謂單內修正事項，皆為預備開設議院大端，必須勉赴期限，不容稍懈。而尤要者，則在內外臣工協力同心，共襄盛舉，庶幾憲政成立，尅期可竣。至原單各項，均註明某衙門辦，或同辦，以寓明定責成，無誤期限之愆。現擬修正各項，其在未設內閣以前，承辦同辦之各衙門，均仍照原單辦理。惟皇

室經費，除照原單由內務府、憲政編查館同辦外，應兼會同度支部辦理。一俟新內閣已設，官制已定之後，所有承辦同辦之各衙門，如何酌定之處，屆時應由新內閣奏明，請旨遵行。

除內閣官制，遵即詳填纂擬，另行具奏外，謹將修正逐年籌備事宜，加具按語，繕列清單，恭候欽定施行。是否有當，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

附修正逐年籌備事宜清單（檔案附單原缺，茲據《宣統政紀》卷四七葉四補錄）

宣統二年

- 一 釐定內閣官制。
- 一 釐定弼德院官制。
- 一 頒布新刑律。
- 一 續辦地方自治。
- 一 續辦各級審判廳。
- 一 續籌八旗生計。

宣統三年

- 一 頒布內閣官制，設立內閣。
- 一 頒布弼德院官制，設立弼德院。
- 一 頒布施行內外官制。
- 一 頒布施行各項官規。

- 一 頒布會計法。
- 一 釐定國家稅、地方稅各項章程。
- 一 釐定皇室經費。
- 一 頒布行政審判院法，設立行政審判院。
- 一 頒布審計院法。
- 一 頒布民律、商律、刑事民事訴訟律。
- 一 頒布戶籍法。
- 一 彙報各省戶口總數。
- 一 續辦地方自治。
- 一 續辦各級審判廳。
- 一 續籌八旗生計。

宣統四年

- 一 頒布憲法。
- 一 頒布皇室大典。
- 一 頒布議院法。
- 一 頒布上下議院議員選舉法。
- 一 舉行上下議院議員選舉。
- 一 確定預算決算。

一 設立審計院。

一 實行新刑律、民律、商律、刑事民事訴訟律。

一 續辦地方自治。

一 直省府廳州縣城治各級審判廳一律成立。

一 續籌八旗生計。

宣統五年

一 頒布召集議員之詔。

一 實行開設議院。

憲政編查館所擬修正憲政逐年籌備事宜依議諭

宣統二年十二月十七日（軍諭）

軍機大臣欽奉諭旨：憲政編查館奏遵擬修正逐年籌備事宜開單呈覽一摺，著依議。欽此。

資政院總裁世續等請速開黨禁以收拾人心摺

宣統三年九月初八日（軍原）

資政院總裁·大學士臣世續等跪奏，為請速開黨禁，以示寬大而固人心，恭摺仰祈聖鑒事。

竊惟弭亂之本，在於收拾人心，而士者民之倡導，未有士心不固而民心能固者也。我朝本無黨禁之說。自海通以來，世界政治學識到處播殖，因借鏡之資，以見吾國政府之窳敗。有心者或欲起而改

革，不逞者遂潰出於範圍，以致獲罪中朝，亡命絕域，外邦庇之爲政犯，天下目之爲黨人。其中固有一二桀黠之輩，簧鼓革命，爲中國害。然亦有睠懷祖國，感激舊恩，忠愛之忱，歷久不變者。至於僅冒嫌疑，並無實跡，痛心永棄，企望見收者，亦復不少。

臣等以爲憲政之立，與民更始。考各國立憲成例，未有不於開國會時大弛黨禁者。今吾國距國會之開僅及一年，儻於此時宏頒渙號，與以更新，使人民復公權之平等，國家得政黨之互劑。匪特借表眞誠，抑亦可收實益。此爲實行憲政起見，不可不速開黨禁者也。

近今中國人才消乏已甚，爲上者所亟宜維持。黨人中實有文章學問度越恆流，而且艱阻備嘗，深增閱歷，無論躋之政界，置之社會，出其蘊抱，必足仰助休明。如赦使來歸，將見人望所存，風從者衆，災征之吉，卽爲消長之機。此爲護惜人才起見，不可不速開黨禁者也。

自古寇賊之起，每招叛亡以爲謀主，漢失中行，宋棄二憾，皆其明徵。蓋人心失望之餘，往往鋌而走險。方今亂象滋蔓，士類危疑，宜乘威信之猶孚，使識聖明之可恃。況匪黨脅從者已奉明詔准其投誠，則與亂事無涉之黨，更無不許自新之理。此爲消解禍亂起見，不可不速開黨禁者也。

擬請我皇上特沛德音，凡因戊戌政變而獲咎者，與前後因犯革命嫌疑懼罪逃匿者，以及此次亂事雖被脅附而自拔來歸者，悉皆赦其既往，俾齒齊民。並請申明，所有大清帝國臣民，苟不越法律範圍之中，本皆在國家保護之列。嗣後，地方官吏自非根據法律不得以嫌疑之故逮捕無辜。如是，則天下曉然於皇恩之浩蕩，悔禍者深自祓濯，觀望者無復猜疑。士心一固，民心自固。今日弭亂根本之圖，誠無有切於此者矣。

臣院會議，多數議員意見相同，當場議決，謹遵議事細則第一百六條恭摺具奏，請旨裁奪。伏乞皇

上聖鑒訓示。謹奏。

資政院總裁世續等請明詔將憲法交院協贊摺

宣統三年九月初八日（軍原）

資政院總裁、大學士臣世續等跪奏，爲時事艱危，人心解體，請頒布明詔，將憲法交臣院協贊，以維人心而靖禍亂，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維鄂軍之變，不及旬日，而響應者四起。此非一朝一夕之故。其陰相勾結，陰相鼓煽，潛滋暗長，蔓延徧國中者，其必有所以勾結鼓煽之具。十餘年來革命黨之風大熾，其中頗多聰明俊偉之士，持偏激之學說，挾鋒銳之文字，發行報紙，刊刻書籍，騰播中外。夫其所藉以爲口實而得多數之信從者，無他，夫亦曰專制政體之不可以爲國，非有橫決之舉，終不能脫此專制羈絆之下也。其意以爲生今之世，萬國競爭，非立憲無以立國。然窺我政府之意則決不肯立憲。不立憲則亡，與其坐而待亡，孰若起而革之。其說皆由忱於危亡而起。近數年間，朝廷下預備立憲之詔矣，宣布九年籌備清單矣。上年采
用臣院之議，又縮改之爲宣統五年開國會矣。今年又按照縮改籌備清單，設立暫行內閣矣。夫此數事，皆有名無實，在政府以爲可借此以敷衍人民，在人民終不能因此而信愛政府。於是憤政府之疲緩，官吏之酷虐，法律之不備，審判之不平，人民生命財產之無所保障，權利義務之不能確定，國勢之陵夷，民族之衰弱，將歸於優勝劣敗之數，政府愈疲緩，人情愈憤激，憤激之極，則革命之說易於傳播，而革命之勢力於是大盛。橫決以求一逞，彼且自以爲有不得已之故焉。故彼之所藉口者，其初恐朝廷之不立憲，其繼憤政府之假立憲，其後乃不欲出於和平立憲，而思以鐵血立憲。

故欲維繫人心，救平禍亂，莫若示人民以真正立憲。真正立憲惟在頒布憲法。頒布憲法而不使人民協贊，則信守之意不堅，愛護之誠不至，服從之效不篤。在彼鼓吹革命者，猶以爲非真正立憲，而勾結鼓煽如故，殘殺戰爭如故。鄂亂雖平，而等於鄂亂者且接踵而起。不觀夫廣州乎，半年之中竊發者四起。人道之禍，曷其有極。故臣院集議，以爲非請皇上將憲法交臣院協贊，無以示皇上公天下之心，而表見其真正立憲之據。詔下之日，天下皆曰，吾皇聖慈，憲法且交資政院協贊，吾儕小人樂利無涯，何肯爲亂逆以自背於人道乎。且夫憲法者萬法之母，而君民共守之信條也。夫既爲君民共守之信條，則曷不使人民參預，俾權利義務釐然悉當於人心，皇上既欲規定臣民之權利義務，著爲信條，又曷不於規定之始，詔進臣民，一爲商榷。夫協贊云者，在纂擬之後，欽定之前，先之以協贊，於先朝聖訓欽定之義毫無所妨者也。世界各國惟日本、俄羅斯爲欽定憲法，常爲世界學者之所短，我中國曷爲而采擇之。故臣院兢兢致懼，伏願皇上迅賜采納，頒布明詔，毅然將憲法交臣院協贊。以法理言，既無礙國家統治之大原，以事實言，尤足見天地無我之至量。所以弭一時禍變之源者在此，所以奠萬世無疆之業者亦在此。

臣院會議，多數議員意見相同，當場議決，謹遵照議事細則第一百六條，恭摺具奏，請旨定奪。伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

准開黨禁頒布特赦諭

宣統三年九月初九日（軍諭）

宣統三年九月初九日內閣奉上諭：資政院奏，請速開黨禁以示寬大而固人心一摺。黨禁之禍，自

古垂爲炯戒，不獨戕賊人才，抑且消沮士氣。況時事日有變遷，政治隨之遞嬗，往往所持政見，在昔日爲罪言，而在今日則爲讜論者。雖或遺亡海外，放言肆論，不無微瑕，究因熱心政治，以致逾越範圍，其情不無可原。茲特明白宣示，特沛恩綸，與民更始，所有戊戌以來，因政變獲咎，與先後因犯政治革命嫌疑懼罪逃匿，以及此次亂事被脅自拔來歸者，悉皆赦其既往，俾齒齊民。嗣後大清帝國臣民，苟不越法律範圍，均享國家保護之權利。非據法律不得擅以嫌疑逮捕。至此次被赦人等，尤當深自祓濯，抒發忠愛，同觀憲政之成，以示朝廷咸與維新之意。欽此。

實行憲政諭

宣統三年九月初九日（五諭）

內閣奉上諭：朕繼承大統，於今三載，兢兢業業，期與士庶同登上理。而用人無方，施治寡術。政地多用親貴，則顯良憲章，路事朦於僉壬，則動違輿論。促行新治，而官紳或藉爲網利之圖，更改舊制，而權豪或祇爲自便之計。民財之取已多，而未辦一利民之事，司法之詔屢下，而實無一守法之人。馴致怨積於下而朕不知，禍迫於前而朕不覺。川亂首發，鄂亂繼之。今則陝、湘警報迭聞，廣、贛變端又見，區區夏騰沸，人心動搖，九廟神靈，不安歆饗，無限蒸庶，塗炭可虞。此皆朕一人之咎也。

茲特布告天下，誓與我國軍民維新更始，實行憲政。凡法制之損益，利病之興革，皆博采輿論，定其從違。以前舊制舊法有不合於憲法者，悉皆除罷。化除旗漢，屢奉先朝諭旨，務即實行。鄂、湘亂事，雖涉軍隊，實由瑞澂等乖於撫馭，激變乘軍，與無端構亂者不同。朕維自咎用瑞澂之不宜，軍民何罪，果能幡然歸正，決不追究既往。朕以眇眇之躬，立於臣民之上，禍變至此，幾使列聖之偉烈貽謀顛墜

於地，悼心失圖，悔其何及。尙賴國民扶持，軍人翼戴，期納我億兆生靈之幸福，而鞏我萬世一系之皇基。使憲政成立，因亂而圖存，轉危而爲安，端恃全國軍民之忠誠，朕實嘉賴於無窮。此時財政、外交困難已極，我君民同心一德，猶懼顛危，儻我人民不顧大局，輕聽匪徒煽惑，致釀滔天之禍，我中國前途更復何堪設想。朕深憂極慮，夙夜勞皇，惟望天下臣民共喻此意。將此通諭知之。欽此。

著溥倫等迅擬憲法條文交資政院審議諭

宣統三年九月初九日（軍諭）

宣統三年九月初九日內閣奉上諭：資政院奏請頒布明詔將憲法交院協贊一摺。我朝列聖相承，深仁厚澤，垂三百年。我孝欽顯皇后、德宗景皇帝，俯念時艱，深維治本，迭降明詔，確定爲君主立憲政體，並頒布籌備立憲事宜清單，按年進行。朕以冲齡入承大統，亦維兢兢業業，用迪前光。上年十月，該院奏請速開國會，當經明降諭旨，定於宣統五年召集議院，並特派溥倫等迅速纂擬憲法，候朕欽定。茲據該院奏稱，憲法爲君民共守之信條，宜於規定之始，詔進臣民商榷。又稱協贊在纂擬之後，欽定之前，於先朝聖訓欽定之義，毫無所妨各等語。著溥倫等敬遵欽定憲法大綱，迅將憲法條文擬齊，交資政院詳慎審議，候朕欽定頒布，用示朝廷開誠布公，與民更始之至意。欽此。

組織完全內閣並令資政院起草憲法諭

宣統三年九月十二日（軍諭）

宣統三年九月十二日內閣奉上諭：第二十鎮統制張紹曾等電奏，奉初九日上諭，仰見朝廷實行立

憲以與天下更始，三軍感泣，惟內閣一日不成立，即內亂一日不平息，並憲法由議院制定等語。係爲維皇室，靖亂源起見，覽奏具見愛國之誠，實深嘉許。內閣總協理大臣及各國務大臣昨日已具奏辭職，均經降旨允准，並另簡袁世凱爲內閣總理大臣，組織完全內閣。所有大清帝國憲法著即交資政院起草，奏請裁奪施行，用示朝廷好惡同民，大公無私之至意。欽此。

直隸總督陳夔龍請釋回糾衆請願之溫世霖片

宣統三年九月十二日（軍錄）

再，現奉諭旨，開釋黨禁。從前有因熱心政治逾越範圍者，雖禁錮於當時，宜赦免於此日。上年溫世霖因糾衆請願國會，電致各省同時罷課，曾經具奏，奉旨將溫世霖發往新疆交地方官管束在案。茲值恩綸特沛，與民更始。相應仰懇天恩，准將溫世霖即行釋回，俾得涵泳皇仁，同觀盛治。謹附片具陳，伏乞聖鑒訓示。謹奏。

宣統三年九月十六日奉硃批：著照所請。該部知道。欽此。

陸軍統制官張紹曾等奏陳請願意見政綱十二條摺

宣統三年九月十三日（軍原）

奏爲禍亂紛乘，人心遑迫，披瀝意見，請速詔行，以定國危，而弭亂端事。

竊臣等伏讀連日詔勅，武昌不守，大軍南下，驚心動魄，以爲世界革命之慘史，行將復演於國中，瀾漫而未有極也。伏維此次變亂起原，其肇因雖有萬端，消（歸）納言之，政治之無條理，及立憲之假籌

備所產出之結果已耳。夫國家當禍變之時，其治亂也，亦猶醫者之治毒疾，一面防其腐蔓，一面拔其癥結，標本兼治，方可奏效，否則，一誤再誤，死亡隨之。今鄂變告警，事機迫切，一般人民，方竊窺朝廷之舉動，戰局之勝負，以爲轉移。乃旬日以來，中央政策，兵力而外，未聞於致亂之本源上大加改造，以懈其已發，而遏其將萌，循是以往，人懷疑阻，禍恐益深。曠觀地球各國革命歷史，經政府一度之殺戮者，其革命之運動愈烈，其國家之危亡愈迫，其君主之慘禍亦愈甚。卽論吾國年來黨人之被誅鋤者亦夥矣，而前仆後起，曾不稍形怯退，馴至愈演愈進，以有今日。微論現在兵力之能勝與否也，卽令力戰倖勝，勢必釀成流寇，分竄東南，塗炭萬里，財賦灰燼，國力消竭，外人乘之，豆剖瓜子，不堪設想。此則臣等所爲痛念國家前途，而不禁椎心泣血者也。

抑臣等更有不敢不瀝陳者，臣等忝膺戎寄，現值國家多難，正爲疆場効命之秋，自宜秣馬厲兵，聽候驅策，何敢妄干時政，越職建言。無如警耗頻傳，軍情浮動，時聞耳語，各有心憂。臣等疊經召集各部隊人等，反復開導，曉以忠君愛國大義，乃據各將士等環陳意見，臚列政綱，以改革政治諸端，要求代奏。覽其大旨，僉以皇位之統宜定，人民之權利宜尊，軍隊之作用宜明，國會之權限宜大，內閣之責任宜專，殘暴之苛政宜除，種族之界限宜泯，而歸本於改定憲法，以英國之君主憲章爲準的。臣等再三詳釋，立言雖或過激，而究非狂悖之談。且臣等既有所不能，解譬復苦於無術。當此時局岌岌，億衆之向背，實爲可虞，萬一中路遣征，軍心不固，大局益陷於不可收拾之地，卽治臣等以應得之罪，臣等一身不足惜，如宗社何？如天下何？夫民猶水也，可載亦可覆，兵猶火也，不戰將自焚。今日軍民所仰望要求者，惟在於改革政體而已，爲朝廷計，與其遲徊不決，以啓天下之疑，何如明示政綱，以箝黨人之口。又況要求之改革目的，於我皇上地位之尊榮，無絲毫之損，而於我國家基礎之鞏固，有邱山之益。所不便

者，獨革黨與朝貴耳，蓋革黨持極端主義，一新政體，則黨援之携貳必多，朝貴懷壟斷私心，一經立憲，則個人之利益足慮。臣等明知此言一上，必有熒惑聖聽，以百端阻撓者。臣等敢更進一言曰，破壞我朝廷萬世之大業，人民永遠之幸福者，革黨之煽亂猶小，而製造革黨之政體實大也。古人有言，一言可以興邦，一言可以喪邦。今日君主存廢問題，國家興亡問題，胥於此一言決之矣。

所有各該軍等具陳請願意見政綱十二條，附摺恭繕，爲此冒死據情代奏，伏乞宸衷獨斷，立決可否，迅即頒諭旨，明白宣示，導軍心於一致，堅億衆之信從，則革黨無自而煽，大亂由此而息。微特武昌匪禍，可以刻日就平，抑且政策一新，可使列強改視，雖令臣等赴湯蹈火，亦所不辭。如以臣等之言爲欺枉，亦請治臣等以狂妄之罪，明正典刑，死亦無怨。

再，此次奏稿，經臣等往返商酌，意見相同，並鈐用臣二十鎮統制官關防，合併陳明。謹奏。

政綱十二條

- 一、大清皇帝萬世一系。
- 二、立開國會，於本年之內召集。
- 三、改定憲法由國會起草議決，以君主名義宣布，但君主不得否決之。
- 四、憲法改正提案權專屬於國會。
- 五、海陸軍直接大皇帝統率，但對內使用，應由國會議決特別條件遵守，此外不得調遣軍隊。
- 六、格殺勿論，就地正法等律，不得以命令行使。又對於一般人民，不得違法隨意逮捕、監禁。
- 七、關於國事犯之黨人，一體特赦擢用。

八、組織責任內閣，內閣總理大臣，由國會公舉，由皇帝敕任。國務大臣，由內閣總理大臣推任。但皇族永遠不得充任內閣總理及國務大臣。

九、關於增加人民負擔及媾和等國際條約，由國會議決，以君主名義締結。

十、凡本年度預算，未經國會議決者，不得照前年度預算開支。

十一、選任上議院議員時，概由國民對於有法定特別資格者公選之。

十二、關於現時規定憲法、國會選舉法及解決國家一切重要問題，軍人有參議之權。

資政院總裁李家駒等請將草擬憲法內重大信條先行頒示並請准軍人參與憲法

起草意見摺

宣統三年九月十三日（軍原）

資政院總裁、內閣法制院院使臣李家駒等跪奏，為採用最良君主立憲主義，並先草擬憲法內重大信條，懇請宣誓太廟，布告臣民，以固邦本而維皇室，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維禍亂紛乘，蔓延於川鄂湘贛秦晉粵漢各省，是大局已幾於瓦解，又與前數日情形不同。而急切挽救之方，約千萬語為一言，仍不外視憲法良否以為關鍵。頃者，特詔與民更始，並於統制臣張紹曾等所陳各節，均已仰蒙採納。而天下亦曉然於朝廷意旨之所在，固將採用最良君主立憲主義，以鑿薄海望治之心。茲復沛布綸音，憲法交由臣院起草，欽感莫名。臣院肩茲重任，敢不殫竭愚誠，仰副聖意。

伏查東西各國君主立憲，皆以英國為母。此次起草，自應採用英國君主立憲主義，而以成文法規定之。雖茲事體大，誠非旦夕所可完成。而臆測朝廷者，或且竊竊憂疑，以為左右臣工或有熒惑聖聰，至痛定之日，翻然反汗。法國拿破崙第三世往事，至為寒心。如將重大信條先行頒示天下，則天下軍

民皆欣欣喜色相告曰，吾君果順臣民之請，廓然大公，掬誠相見。風聲騰布，固已勝於百萬之師。茲謹先擬具憲法內重大信條十九條，凡屬立憲國憲法共同之規定，則暫從闕略，俟全部起草時，再行擬具。迭經會議，意見相同，謹繕具清單，恭呈御覽。懇請宸衷獨斷，毅然俯允，宣誓太廟，布告臣民，以固邦本而維皇室。在臣院非敢故爲此危言悚論，實以事機緊迫，稍縱即逝。倘朝廷不卽宣布，恐德意猶不能下究，而禍變尙未可勝言。臣院內激忠忱，外觀時變，不得不痛切賈陳於聖主之前，無任惶恐待命之至。

再，憲法爲萬世不磨之大典，君民共守，關係至鉅。臣院受命起草，兢兢致慎，不敢不廣徵全國軍民意見，以期精審。除業由臣院電告各省諮議局參與意見外，擬就現時重要事項，請並准軍人暫行參與意見，以安衆心，合併聲明，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

擇期頒布君主立憲重要信條諭

宣統三年九月十三日（軍諭）

宣統三年九月十三日內閣奉上諭：資政院奏采用君主立憲主義，並先擬具重大信條十九條，繕單呈覽，懇請宣誓太廟，布告臣民，以固邦本而維皇室一摺。朕詳加披覽，均屬扼要，著卽照准，一面擇期宣誓太廟，將重要信條，立卽頒布，刊刻謄黃，宣示天下。將來該院草擬憲法，卽以此爲標準。欽此。

第一條 大清帝國皇統萬世不易。

第二條 皇帝神聖不可侵犯。

第三條 皇帝之權，以憲法所規定者爲限。

第四條 皇位繼承順序，於憲法規定之。

第五條 憲法由資政院起草議決，由皇帝頒布之。

第六條 憲法改正提案權屬於國會。

第七條 上院議員，自國民於有法定特別資格者公選之。

第八條 總理大臣由國會公舉，皇帝任命。其他國務大臣，由總理大臣推舉，皇帝任命。皇族不得爲總理大臣及其他國務大臣並各省行政長官。

第九條 總理大臣受國會彈劾時，非國會解散，卽內閣辭職。但一次內閣不得爲兩次國會之解散。

第十條 陸海軍直接皇帝統率，但對內使用時，應依國會議決之特別條件，此外不得調遣。

第十一條 不得以命令代法律，除緊急命令，應特定條件外，以執行法律及法律所委任者爲限。

第十二條 國際條約，非經國會議決，不得締結。但媾和宣戰，不在國會開會期中者，由國會追認。

第十三條 官制官規，以法律定之。

第十四條 本年度豫算，未經國會議決者，不得照前年度豫算開支。又豫算案內，不得有既定之歲出，豫算案外，不得爲非常財政之處分。

第十五條 皇室經費之制定及增減，由國會議決。

第十六條 皇室大典不得與憲法相抵觸。

第十七條 國務裁判機關，由兩院組織之。

第十八條 國會議決事項，由皇帝頒布之。

第十九條 以上第八、第九、第十、第十二、第十三、第十四、第十五、第十八各條，國會未開以前，

資政院適用之。

資政院總裁李家駒等請准革命黨人按照法律改組政黨摺

宣統三年九月十五日（軍原）

資政院總裁內閣法制院院使臣李家駒等跪奏，為懇請明降諭旨，特准此次革命黨人按照法律改組政黨，並賜擢用，以紓兵禍而靖亂源，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維此次各省之變，其中類皆抱政治思想，無從展布，激而出此。現在朝廷與民更始，大赦黨人，並於昨日奉准頒布信條。天下必矍然於聖意之所在，而自納於軌物之中。所有此次革命黨人，擬請明降諭旨，准其按照法律改組政黨。如有才可擢用，並請量加甄錄。至於原統兵隊，俟其反正後，仍可收為國防之用。

臣院為紓兵禍、靖亂源起見，不得不迫切上陳，無任惶恐待命之至。伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

准革命黨人按照法律改組政黨諭

宣統三年九月十五日（軍諭）

宣統三年九月十五日內閣奉上諭：資政院奏，懇准此次革命黨人按照法律改組政黨並賜擢用一摺。前據該院請開黨禁，業經降旨允准。所有此次黨人均著按照法律改組政黨，藉以養成人才，收作國家之用。欽此。

兼署海軍大臣譚學衡等請將憲法重大信條早日頒布摺

宣統三年九月二十八日（軍原）

兼署海軍大臣海軍部副大臣、海軍副都統臣譚學衡等跪奏，爲亂事紛乘，禍變日亟，擬請將憲法重大信條早日宣誓太廟，以定國是而靖人心，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣等恭讀本年九月十三日上諭：資政院奏，采用君主立憲主義，並先擬具信條十九條，繕單呈覽，懇請宣誓太廟，布告臣民，以固邦本而維皇室一摺。朕詳加披覽，均屬扼要。著卽照准。一面擇期宣誓太廟，將重要信條立即頒布，刊刻贍黃，宣示天下等因。欽此。仰見我皇上一秉大公，實心與民更始之至意，欽服莫名。惟自奉諭以來，各省仍紛紛告警，險象環生。似此羣情俶擾，將治安先不能保，憲政何由實行。竊維憲法重大信條十九條，於政治改革已臻圓滿。各省人士，其宗旨與之不合者雖屬有人，然願遵守者實居大多數。擬請早日宣誓太廟，頒布天下，以示朝廷明定國是，斷無反汗之理。則宗旨背馳之人無從煽惑，人心自可安靖，憲政庶易進行。

臣等經與同鄉京官資政院總裁李家駒、署理郵傳部大臣梁士詒、宗人府府丞許秉琦、大清銀行副監督陳錦濤、度支部左參議曾習經、海軍正參領曹汝英、蔡廷幹、陸軍副參領馮耿光、京畿道監察御史麥秩嚴、翰林編修朱汝珍、李翹榮、陳啓輝、刁作謙、林葆恆、外務部參議上行走廖恩燾、陸軍部司長何守仁、海軍部司長關景賢、郵傳部僉事葉恭綽、關慶麟、陸軍協參領吳爲雨、法部參事潘元枚、郎中饒寶書、張丕基、元章、范家駒、大理院總檢察官胡蓉第、推事吳尙廉、王克忠、員外郎梁志文、游敬森、陳芝昌、吳昌華、梁廣照、顏紹澤、陳慶佑、資政議員劉曜垣、黃毓棠、劉述堯、京師地方審判廳推事蕭日炎、

彭光瑩、高等審判廳推事朱珩、前幫辦推事潘譽恩、高等檢察官朱崇年、地方檢察官區孝達、主事任文燦、談道隆、黃慶元、姚梓芳、何若水、何晉梯、潘斯熾、林汝魁、郭寶茲、魏琦、鄭懋修、吳之傑、鄭增熙、郭經、楊毓燾、許秉璜、梁鳴治、謝榮熙、戴增誠、羅正階、鄭文傑、任士鏗、初級檢察官鄧昀、海軍部科長招瑞聲、何嘉蘭、梁宓、科員劉國楨、莫嵩福、羅濟恆、陸軍協軍校梁廣謙、軍諮府科員溫應星、裁缺內閣中書羅昌、羅翺雲、小京官陳伯驪、陸鑾、伍文祥、龍學兢、周明泉、馮懿同、陳培琛、何蔚、王國樑、大理院正七品推事區樞、所官區孝适、學部書記官胡樹勳等會商，意見相同。謹合詞籲懇，不勝惶悚之至。伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

三 內部的議論

御史劉汝驥奏請張君權摺

光緒三十一年十二月二十日（軍原）

江西道監察御史臣劉汝驥跪奏，爲異說囂張，是非糅雜，請明定國是，以正學術而遏亂萌，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維庶民邪慝正諸經，羣言淆亂宗諸聖。聖人所以惡夫異端曲說，斷斷而排之者，非攻異己也，懼夫是非不明，而天下之亂將由此出也。貞元會合之交，造物者若故爲長夜漫漫以韜光而養晦，而非聖無法者流，遂挾其燭火篝狐號召於晨光熹微之際。少年學子喜其說之便於弋富貴釣名譽也，遂丐其賸馥殘膏，昌言而無所於諱。四維不張，十日並出，此不獨紫色鄭聲之淆人視聽，廩廩有毀冠裂冕之懼焉，此不可不察也。

查近今之政治家，其論國體也有三：曰君主，曰民主，曰君民共主。其論國政也亦有三：曰專制，曰立憲，或曰共和立憲。大旨在抑君權以張民權。自其表觀之，專制之不若立憲，夫人而知之矣。雖然君子之謀國也，必先究其受病之根源，以爲下藥之次序。歐洲百年前，其君暴戾恣睢，殘民以逞，其病蓋中於專制，以立憲醫之當也。而我則官驕吏竄，兵疲民困，百孔千瘡，其病總由於君權之不振，何有於專，更何有於制。知立憲之利，而不知立憲之害，彼曰立憲，我亦張皇其說曰立憲立憲。是猶之醫者不尋其脈理，不察其癥結，見萎弱之病夫，遽施以烏菴猛烈之劑也，奚其可？且夫立憲之說行之彼國，

猶利害相兼者也，施之我國，則有百害而無一利。奚以明其然也？曰政治之不同也，宗教俗尚之各異也，民智未開，議員未設，人民程度優劣之懸殊也。此猶其顯然者也。一鄉校也，然明以爲奸民之藪，國僑以爲執政之師。一共和也，周、召行之則中興，莽、操託之則大亂。天下是非之所在，往往毫釐之差，謬以千里，而作法以自斃，緣飾以文奸者，又比比然也。專制惡諛也，乃德之卑士麥卒持其尊君權之義，以擯奧於日耳曼之外，而聯邦之偉業成。立憲美名也，乃美之加弗林肯，法之路易十六，卒以總統之尊，授首於平民，爲天下笑。孟德斯鳩倡無門閥無特權之說，此立憲之萌芽也，而革命黨、公產黨、無政府黨之效果，遂滋蔓而不可圖。黃宗羲創天下爲主君爲客之說，此立憲之嫡乳也，不軌之士心醉神眩，又從而叫囂之，遂釀成戊戌黨人之禍。蓋是非之明也久矣，而追維禍始，實士大夫之議論囂張，有以啓之，前車不遠，來軫方遄，此可引爲殷鑒者也，故曰有害而無利。難之者曰，日本以立憲勝，俄以專制敗，方今地球萬國，未有不以此爲比例者也，豈我國而獨異，且憲既立，則萬統一系可傳之世世至於無窮。是說也，臣尤以爲大謬不然。夫我國固立憲之祖國也，臣雖樞昧，亦嘗蒐討而紬繹之矣。二典、三謨之紀載，夏書、商誓、周禮六官之典要，世閱數十紀，文成數萬言，其授受心法大旨，不外乎民爲邦本、君爲司牧二語。孔子雖不得位，而春秋一書，扶周室抑僭竊，尤爲憲法精義。孟子以闢楊、墨自任，其維繫之功亦不在禹下。自軒轅迄今，其破壞我憲法者，惟祖龍、新莽、高洋、朱溫數人耳。然天相中國，神聖代興，我朝受命以來，我世祖章皇帝更集其成而光大之，我聖祖仁皇帝永不加賦之諭，垂爲家法，實中外歷史所未有之曠典。蓋民之淪肌浹髓，戴皇天而履后土也已數百年於茲矣。我皇太后、皇上宵旰憂勞，尤兢兢以天畏民暑爲懼。近者禁貢獻，赦黨籍，去笞杖，裁書吏，詔書一下，歡聲雷動，異域之可汗，外藩之酋長，且聞風而敬禮有加，不可謂非環球中憲法完全無缺之第一國也。而議者乃欲

舍我之憲法以模仿彼之所謂憲法者，將謂政由甯氏，祭則寡人乎？抑下堂而見諸侯，解職而爲市民，始合萬國之通例乎？將謂寡人中此與君代興乎？抑出其太倉紅朽，內府羨餘，以運動富豪，要結工黨，始保守其位而勿失乎？此臣之大惑而不解者也。

且我皇太后、皇上亦知日本自強之所由來乎？天智聖武而降藤原，以外戚持太阿者歷四百餘載，馴至盜賊蜂起，武人橫行，平氏、源氏以迄德川氏，其以將軍執魁柄而相傾相軋者又六七百載，蓋民之知有幕府不知有王室也久矣。明治之中興也，蓋自德氏奉還政權始也，政權既復，則王室尊，王室尊，則治內治外之法權自釐然有條而不紊。讀日本國史，明治元年詔曰：大小政令自天子出。若夫議院之設，國會之開，乃遲遲至十年、二十年以後，則雖謂明治爲專制之君可也，而世不察，妬之爲天驕，譽之爲立憲也，不亦俱乎。然則毋遽言立憲也，言君權而已，毋遽言君主、民主也，言君權、民權之比較而已。君者，積民之權以爲權者也，故君爲本位，而民爲動位者，分君之權以爲權者也，故民爲分子，君爲分母，未有君權胸而民權獨贏者也。故觀人國者恆以君權之消長爲斷，入其國而法度修明，百廢具舉，必其君之駿發嚴肅，神聖而不可侵犯者也。不然，埃及之衰，波蘭之亡，西班牙之弱，皆有立憲之歷史者也。彼豈無一二頑民義士收合餘燼，謀古巴之獨立者乎，何以君權旣一蹶不振，而所謂民權者亦爲蟲沙，爲幺匿，爲烏託之邦也。此又今之高談立憲者不可不瞿然思也。

臣更有不已於言者，政無新舊，惟順乎民情，學無中西，惟求諸實事。試進而考諸中古，賢能有書，奇袤有辜，則人民有選舉權也可知。謀及庶人，詢于芻蕘，則人民有議政權也可知。稷、契、皋、益終身不遷一官，不易一秩，則行政權、司法權不相假借也可知。又近而考諸歐美治安之策，莫要於警察，則我國匡人、擇人之職也。理財之法莫要於決算、豫算，則我國九賦、九式之遺也。彼國魁壘之士，類能

讀聖經賢傳，搜中原文獻以證得失，而考異同，而我國煙霧之士，稅國粹而醉歐風，則又囂囂然號於衆曰：吾西學，吾新政，彼隆準虬髯者，幾何不睨笑其旁乎。學宗諸先聖，則士夫之氣平。國統於一尊，則巨室之覬覦靖。是非正則學術明，學術明則民志定，民志定則君權不至旁落。臣得一言以蔽之曰：亦在朝廷之斷行而已矣。

方今陽九運終，萬幾更始，既特簡親貴大臣出洋考察政治，旋奉諭旨特設政治館以備顧問，聖謨深遠，宙合盧牟，此轉禍爲福，易危爲安之管鍵也。而政界、學界聚訟盈廷，皆以爲我國將立憲。臣非敢阻撓大計也，特是非之間，君權、民權之界限，不敢不辨，擬請斷自宸衷，堅持宗旨，以定國是，而息紛爭，天下幸甚。臣誠惶誠恐，不知所裁，伏祈皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

出使各國考察政治大臣載澤等奏請以五年爲期改行立憲政體摺

光緒三十一年（《中國近代史資料叢刊·辛亥革命》第四冊，頁二四）

竊臣等伏讀諭旨，特派親貴大臣，分赴東西各國考求政治，本年八月二十日欽奉上諭：前有旨派載澤等分赴各國考察政治，該大臣等各至一國，著各該駐使大臣，會同博采，悉心考證，以資詳密。欽此。伏維我皇太后、皇上，勵精圖治，奮發爲雄，薄海臣民，固已慶鴻業之有基，冀幸福於無既。而海國士夫，亦以我將立憲，法令伊始，必將日強，爭相走告，臣等耳聞目見，尤不覺忭慶逾恆。

竊維憲法者，所以安宇內，禦外侮，固邦基，而保人民者也。濫觴於英倫，踵行於法、美，近百年間，環球諸君主國，無不次第舉行。竊跡前事，大抵弱小之國，立憲恆先，瑞典處北海，逼強俄，則先立，葡萄牙見迫於西，則次之，比利時、荷蘭，壤地褊小，介居兩大，則次之，日本僻在東瀛，通市之初，外患內

訂，國脈如縷，則次之。而俄羅斯處負隅之勢，兵力素強，得以安常習故，不與風會爲轉移，乃近以遼瀋戰爭，水陸交困，國中有識之士，聚衆請求，今亦立布憲法矣。最強之國，所以立憲最後者，其受外來之震撼輕，故其動本國之感情緩。然而強大如俄，猶激動於東方戰敗，計無復之，不得不出於立憲，以冀挽回國勢。觀於今日，國無強弱，無大小，先後一揆，全出憲法一途，天下大計，居可知矣。

且夫立憲政體，利於君，利於民，而獨不便於庶官者也。考各國憲法，皆有君位尊嚴無對，君統萬世不易，君權神聖不可侵犯諸條，而凡安樂尊榮之典，君得獨享其成，艱鉅疑難之事，君不必獨肩其責。民間之利，則租稅得平均也，訟獄得控訴也，下情得上達也，身命財產得保護也，地方政事得參預補救也。之數者，皆公共之利權，而受治於法律範圍之下。至臣工則自首揆以至鄉官，或特簡，或公推，無不有一定之責成，聽上下之監督，其貪墨疲冗、敗常溺職者，上得而罷斥之，下得而攻退之。東西諸國，大軍大政，更易內閣，解散國會，習爲常事，而指視所集，從未及於國君。此憲法利君利民，不便庶官之說也。而諸國臣工，方以致君澤民，視爲義務，未聞有以一己之私，阻撓至計者。

我國東鄰強日，北界強俄，歐美諸邦，環伺逼處，岌岌然不可終日。言外交，則民氣不可爲後援，言內政，則官常不足資治理，言練兵，則少敵愾同仇之志，言理財，則有剝肉補瘡之虞。循是以往，再閱五年，日本之元氣已復，俄國之憲政已成，法國之鐵道已通，英國之藏情已熟，美國之屬島已治，德國之海力已充，梵然交集，有觸即發，安危機關，豈待著蔡。臣等反復衡量，百憂交集，竊以爲環球大勢如彼，憲法可行如此，保邦致治，非此莫由。惟是大律大法，必須預示指歸，而後趨向有準。開風氣之先，肅綱紀之始，有萬不可緩，宜先舉行者三事：

一曰宣示宗旨。日本初行新政，祭天誓誥，內外肅然，宜略仿其意，將朝廷立憲大綱，列爲條款，臚黃刊貼，使全國臣民，奉公治事，一以憲法意義爲宗，不得稍有違悖。

二曰布地方自治之制。今州縣轄境，大逾千里，小亦數百里，以異省之人，任牧民之職，庶務叢集，更調頻仍，欲臻上理，憂乎其難。各國郡邑轄境，以戶口計，其大者亦僅當小縣之半，鄉官恆數十人，必由郡邑會議公舉，如周官鄉大夫之制，庶官任其責，議會董其成，有休戚相關之情，無扞格不入之苦，是以事無不舉，民安其業。宜取各國地方自治制度，擇其尤便者，酌訂專書，著爲令典，尅日頒發，各省督撫分別照行，限期蒞事。

三曰定集會、言論、出版之律。集會、言論、出版三者，諸國所許民間之自由，而民間亦以得自由爲幸福。然集會受警察之稽察，報章聽官吏之檢視，實有種種防維之法，非若我國空懸禁令，轉得法外之自由。與其漫無限制，益生厲階，何如勒以章程，咸納軌物。宜采取英、德、日本諸君主國現行條例，編爲集會律、言論律、出版律，迅即頒行，以一趨向而定民志。

以上三者，實憲政之津髓，而富強之綱紐。臣等待罪海外，見聞較切，受恩深重，緘默難安，用敢不避斧誅，合詞籲懇，伏願我皇太后、皇上宸衷獨斷，特降諭旨，期以五年改行立憲政體。一面飭下考察政治大臣，與英、德、日本諸君主國憲政名家，詳詢博訪，斟酌至當，合擬稿本，進呈御覽。並請特簡通達時事、公忠體國之親賢大臣，開館編輯大清帝國憲法，頒行天下。一面將臣等所陳三端，預爲施行，以樹基礎。從此南針有定，歧路不迷，我聖清國祚，垂於無窮，皇太后、皇上鴻名，施於萬世，羣黎益行忠愛，外人立息覬覦，宗社幸甚，天下幸甚。臣等不勝屏營戰慄之至。謹奏。

江蘇學政唐景崇奏預籌立憲大要四條摺

光緒三十二年閏四月十六日（軍機）

工部左侍郎·江蘇學政臣唐景崇跪奏，爲立憲政策豫籌大要，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維上年皇太后、皇上特簡派五大臣分赴東西各國考察政治，仰見朝廷奮發圖強，更興百度，與天下臣民共治之至意，薄海內外，罔不歡欣鼓舞，僉謂將舉行憲政，握富強之本原，以臻文明之極則，聖清億萬年有道之長卽基於此。臣維今日時勢，海禁既啓，五洲大通，交涉之事日難，應付之機愈棘，惟有修明政治，以立憲爲第一要義。但事端宏大，此舉爲歐美各國所觀瞻，經始之時，宜審之又審。伏念皇太后、皇上宵旰勤勞，統籌全局，加以諸臣之周諮博訪，斟酌權衡，將來憲法頒行，凡所以策海宇之治安，固蒼桑之至計者，廟謨中微，當有百利而無一弊矣。如臣至愚，何足以窺萬一。願憲法綱要，更僕難終，情形固有異同，采擇貴無偏倚，謹就管見酌擬數條，敬爲皇太后、皇上陳之。

一曰先發明立憲宗旨也。中國數千年來，聖神迭出，政教昌明，至我朝肇興東土，治邁唐虞，列祖列宗家法相承，鉅典宏猷益臻美備，普天率土，涵濡聖澤二百餘年，莫不懷大經大法，以循循於五裕之歸，非泰東西諸國所能企及也。今一旦驟語更張，忽創爲立憲之說，其錮蔽守舊者必將色然以駭，謂用夷變夏，非中國所宜，於是橫生阻力，使憲法不便施行。其謬託維新者久灌於詖邪之議，益生其蕩軼之心，必至弁髦舊典，衝決藩籬，其勢不可以復遏。不知我國立憲，凡累朝聖君賢相經畫之宏，國計民生系賴之遠，所萬萬不能更易者，豈能數典而貽忘祖之譏。其偶有關略者，當因時制宜，采他國以資吾未逮，千經萬緯，辦法不離其宗。當頒布憲法之前，必先參酌本國情形，熟察近年利病，應仿日本明治元

年五大誓文之例，請旨徧諭通國人民，聲明此舉並非破壞舊章，輕更祖制。惟是君民同心協力以爭存世界，政治即以本國沿用之法，則如日本之定為慣習，憲法藉祛數百年中有司舞弊，胥吏玩法，上下不通之積習。於是朝野皆曉然於宗旨之所歸，而無所用其阻礙，綸音一布，先定人心，其餘諸政次第措之裕如矣。此宗旨之宜發明者一也。

一曰當斷立憲主權也。查各國憲法有君主憲法，有民主憲法。若英吉利、德意志、意大利、葡萄牙、比利時、荷蘭等國，及東亞之日本，皆君主憲法，此主權在君也。若法蘭西、美利堅皆民主憲法，此主權在民也。二者截然不同。考憲法者，當先清其界限。竊謂我國而行立憲，當仿日本為宜。昔日相伊藤博文言：曾奉使歐洲，每謂可采列邦成憲定為行政之原，不知外國憲法習尚各殊，未必適合日本之俗。又言：日本須以君主政體立為制度，不敢上侵君權，是為握要。至哉！相斯言，可謂酌中損益，洞然利弊，而適合於我國今日之情勢者矣。查日本憲法大綱其第五條云：天皇以帝國議會之協贊行立法權。第六條云：天皇裁可法律，以命令公布執行。是提議法案、裁可法案、公布法令之主權屬君主（者）一也。第七條云：議會之召集，開會、閉會、停會及衆議院之解散，皆以天皇之命。是議會之主權屬君主者二也。第十條云：天皇定行政各部官制及文武官之俸給，且任免文武官。是任官、免官之主權屬君主者三也。第十一條云：天皇統帥海陸軍。十三條云：天皇宣戰、媾和及締結諸條約。是和戰之主權屬君主者四也。夫日本乃東洋一島國耳，而其七十六條憲章整齊畫一，君權既固，君統愈尊若此。英國憲法發明在數百年以前，為全歐立憲之祖。其國主似握全國大權，而政府國會為其運動機關，其實政權全歸國會，凡不經國會許可，如有施法、廢法之為，以違法論，此偏重之弊，有斷不能采行者。矧我朝二百餘年來煌煌帝制，天澤之名分最嚴，此次創立憲法，量予變通，參以民族主義，但一尊既定，應請

事事斷自宸衷，下情不可不通，而體統不可不肅，有爲平權自由之言者，凜然無從煽惑矣。論者謂行政之權既歸君主，何以各國憲法各載大臣負責任一條？不知大臣負責任者，非君主讓其權於大臣，乃大臣對於議院負責任也。夫國家政務千條萬緒，安能事事盡愜民心，果有一二事之未愜，惟大臣擔其咎，當其衝，議院可以詰責大臣，彈劾大臣，君主常脫然于責任之外。求諸前代，如漢制，遇有事變，宰相避位，史冊傳爲美談。證之各國，如普魯士憲法，凡關於政務之公文，國王必令責任大臣一名連署。日本憲法，國務大臣輔弼天皇，且任其責，凡關於法律、敕令及其他國務之詔敕，要國務大臣副署。比利時憲法，國王不可犯，其責任皆國王之大臣代負之。凡在君主立憲之國，無有不以此爲通例者也。夫如是，大臣之責守專斷，無何規越矩之爲，而君主最高之威權，益覺尊嚴無上，況以今兩宮之聖哲英明爲中外古今所未有。此主權之當斷定者二也。

一曰國民普及教育，所以造成立憲資格也。查各國憲法條例，皆主治者代謀被治者之安全，如民有害己之事訴於國家以求保護，謂之赴訴權，有利己之事訴於國家以求援助，謂之鳴願權。日本宣布憲法有不侵人民住宅之權利，不侵人民信堂之權利，不害人民財〔產〕之權利，人民有不受非法逮捕之權利，有印行、言論、著作、集會之權利，逐條分晰，悉載入憲法文中。即荷蘭一小國，憲法第三條云：凡居王國之民，不問其國內、國外財產，皆受保護。比利時建國尙新，憲法極臻完密，第七條明人身之自主，第十條明住居之不可侵。誠哉憲法之於人民如此其愛重，如此其保全，可謂無微不至矣。惟各國以教育爲主，意無人不受教育，無人不陶鑄於法律之中，用能互相維持，互相親愛，全國之人皆服從於數十條規則之下，而人格不得不自尊。蓋國民有應享之權利，必有應守之職分，否則其人但有權利，而職分並不肯慊遵，則蕩檢踰閑，借此以自便私圖，弊有不可勝言者。況議院者立憲之先聲，泰西國政

均許民間代議，日本於華族院外，別置衆議院以參與政權，若以未經教育之人同廁議院，則築室道旁，三年無成，徒然擾亂，無益於治。今者我國之人民程度智識猶未大開，公德猶未盡立，其稍黠者或從洋教，或託洋商，或隸洋籍，卒之民與民紛爭，風氣遂囂然不靖，其稍慙而弱者，又懾伏於官吏之積威，莫籌所以自立之策。試詢以憲法成立後，百姓之對付於國家當有如何關係，如何擔負，如何責任，則蚩蚩未必盡有此政治思想也，亦何取是組織憲法為哉。故今日而不行憲法則已，其必行憲法也，應以普及教育為入手之方。土耳其領土最大，以無教育之故，憲法不成，國勢至於削弱。俄為歐洲雄國，顧教育闕如，民無公德，憲法不修，與日本一交綏而立蹶，此其成迹較然者也。必教育普及而憲法乃有樹立之時，竊謂中國近年學校方興，士人喁喁爭以教育改良相勉勵。擬請旨飭下各督撫再趕緊設法，於省、府、廳、州、縣徧立專門政法學堂，其要尤在各處府、州、縣責成地方紳士用義務教育，以極淺顯之詞，開導下級平民，告以立憲上種種之公德，立憲後種種之利益，使之保障生存，以盡對社會對國家之觀念。如此家喻戶曉，視聽一傾，憲法之成自然推行盡利矣。此教育之當普及者二也。

一曰地方自治政策，所以培成立憲基礎，乃今日所最宜注重者也。查東西各國商業之發達，製造之精巧，鐵道、汽船之交通，森林、礦山之日闢，以及學務、兵務、警務，無不秩然有序，進步文明，何哉？惟其民間富於地方自治力耳。我國二十餘省中設官定例，其大者如督撫，如布政使、按察使，如各巡道，次者如府廳州縣，又次者如佐貳官。無論其有庸庸溺職也，使盡人而為賢吏，必事事責之於地方官，而精神智慮亦斷斷乎未遑，況當百務待興之際乎。然則今日而欲創辦憲法，舍國民自治其奚屬哉。歐人有言，立憲之國，行政須從一小部分起。又曰平野廣多之國，有中央統治主義，山岳羅列之國，有地方分治主義。中國幅隕面積有四百餘萬英里之多，全國山脈為阿爾泰、崑崙、希馬拉亞三大山，故所

在皆多山岳，當以分治爲宜。夫分治者，並非侵越中央政府，貿然上攬其柄權也。譬如一市焉，一鄉焉，一縣焉，利當興者興，弊當革者革，而國力、官力有所未逮者，則分力於箇人，分之既多，合無數之聰明材力，興辦一方之公事，結成鞏固之範圍。推而至於一郡、一省、一國，脈絡貫通，上下一氣，人人有捍衛桑梓，建立事業，顧全大局之精神，即今世界大通，必不容外人之干涉。如是內政修而外侮弭，民心固而國勢強，誠立憲之絕大根源哉。惟自治制度，各國互有異同，論者謂英國條例複雜，未能審察於利害之間，美雖民主國，地方自治講求最先，然政治機關悉握於地方政府之掌中，而中央毫無管轄，此又斷難采行者。似宜近采日本，如府縣郡市町村之制，選定市町村長，市之行政，府縣知事監督之，再上內務大臣監督之，町村之行政，郡長監督之，再上府縣知事監督之。故內務大臣有解散市町村會之權。但使無礙定章，無妨公理，一切悉聽民間自爲，不必施以阻壓，其意甚美而法頗良。夫中國今日凡關於地方公舉，何嘗不紳議其事，官總其成，似乎有自治模範矣。然而恃符豪霸，抗官擾民者，所在不免，故地方自治殊乏起色。竊以爲及今施行憲法，請先酌定區域之廣狹，飭下地方興設議會，凡各項應辦事宜，許民間開會集議，其有才識學行爲地方所公認者，應由朝廷特予鄉官榮銜，以示風勵，以專議會責成，而仍以地方官監督之。至選舉鄉官之法，當采日本市町村制用單選法，郡制、府縣制用複選法，再由國家宣明定律，如有把持武斷，或蹈從前劣紳行爲者，當嚴懲不宥，決不准有一人濫竽其間，如此選格極嚴，鄉政徧舉，而憲法之始基真安固不搖矣。此自治政策之宜注重者四也。

以上四端，略舉大要，其間事理或互相貫通，或互相維繫，似爲今日立憲之本原。總之各國憲法不同，得失未免參半，臣維日本憲法，其宏綱要旨，無非上保皇室之尊榮，下予人民以幸福，施之我國，至爲合宜。伏望聖心權衡至當，允執厥中，先設法律院於京師，特簡通達政體嚴明剛直學行俱懋之大臣

爲高等司法官，提綱挈領，海內耳目一新。此外行政各官，卽認定憲法遵行，其有事涉違憲，早行不力者，由司法官糾正之。大本既端，收效自捷，憲法之完備，誠駸駸乎冠冕全球矣。

臣爲將來頒布立憲政策豫籌大要起見，是否有當，恭候聖明采擇。謹繕摺恭陳，伏祈皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十二年閏四月二十二日奉硃批：政務處知道。欽此。

御史王步瀛奏改良政治必先統一事權摺

光緒三十二年五月十一日（軍原）

四品銜·掌浙江道監察御史王步瀛跪奏，爲考察政治將見實行，擬請豫籌辦法，以免窒礙而集事權，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維國家之安危，視於政治，政治之樞紐，必在中央。我皇太后、皇上勵精圖治，去歲既派五大臣出洋考察，旋復設政治館以爲改良之基礎，仰見聖明洞悉富強之本，與時變通，如臣之愚，亦何敢妄贊一詞，惟一得之慮，有不能已於言者。臣聞西哲樂倫氏有言，爲今日大公法家者，必碩學之士乎，知己國內政之蘊微，以應外人，非政家其誰耶。由此觀之，專修外交，猶不可不悉內政，況將取外人之政治與我國所固有者，鎔陶而損益之，顧於我國之地理、民情、風俗、習慣與政治一切之關係，茫然罔知，遽昧昧然懸一高尚之目的，微論東西之制，不盡脗合於中國，卽中國之制，亦斷難畫一於行省，何也？地大物博，風氣互殊，一方所謂利者，遷地或卽以貽害，此處所當興者，彼處或不可不革。惟在捨短從長，師意去迹，因地施宜，揆勢立法，則非久於其土與士民相親者未易從事矣。況行

政之要，貴於敏速剛斷，權歸統一。故西國之制，一部必有長官，長官必以一人，尙慮其不統一也，又置一人爲內閣總理，對於議院而負責任。誠以政權若不統一，則多滯礙難行之處，非立法必須公議者比也。

前者我國部臣於各省之情形素未講求，故請旨施行之事件，不必悉宜於通國，往往疆臣持其短長，直以萬難遵辦相覆，或則陽奉陰違，名實不副，部臣亦無可如何。既乖令出惟行之旨，亦非集權中央之道，而按諸地方情形，則實有不能一律者，亦非盡疆臣跋扈因循之咎也。今者百度維新，萬方聳視，若蹈前此之積習，將貽列邦之訕笑，諸凡舉措何望有成。卽大臣顧念及此，以一省之利弊，詢該省之疆臣，無論往返稽延時日，且其中之周折隱微，有爲督撫之所不欲言，更有督撫所不及知。求其熟悉於地理、民情、風俗、習慣，足以孚士民之心，而收指臂之效者，實莫若本地學品兼優之紳，與本省才能素著之官。臣恐擬請旨將臣此摺交政務處及考察政治館大臣迅速核議，妥訂辦法，奏候聖裁。並請飭下各直省將軍、督撫，慎選本省留心時事閱歷有得之道府州縣，並令閩省紳民公舉識見宏通人望素孚之紳士各一員，奏派政治館顧問官，爲一省之代表。遇有該省疑難之問題，卽向該員就近諏詢，其有於本省情形必不能行者，亦許該員有抗議之權。庶集思廣益，兼聽則聰，下令於流水之原，不至貽反汗之羞，奠國安民，在此一舉。往者商部設立伊始，卽訂商律，咨訪未周，調查不備，倉猝從事，遺漏良多，識者惜焉。中庸云：凡事豫則立，不豫則廢。故改絃更張之際，不可不早爲之所也。

臣爲改良政治必先統一事權起見，是否有當，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

內閣中書劉坦條陳預備立憲之法呈

光緒三十二年六月初九日（軍原）

花翎知府銜，在任候選道，內閣中書劉坦，爲呈請代表奏條陳立憲事。

竊近年以來，內外臣工奏請立憲之說，喧傳道路。伏讀光緒三十一年六月上諭，派遣考察各國政治大臣，旋又設立政治館，纂輯各國法制，仰見我皇太后、皇上籌畫之精，求治之切，一旦頒立憲之詔，立萬年有道之基，天下精神爲之一振，自強大計無過於斯。今五大臣取次歸國，亟須編纂憲法。竊維立憲之道，務廣羣言，方今聖明在躬，芻蕘必采，是以不揣冒昧，敢獻一得之愚，爲我皇太后、皇上陳之。

今之歐美大國，無一非立憲國家，卽素稱專制如俄，近亦頒布憲法，是居今日而謂必當立憲，殆衆論所同，且終不能不立憲，乃勢所必至。惟徒知立憲之當急，而不察人民之智愚，則程度不足，卽使頒布憲法，亦僅成一紙空文，反至凌躡淆亂，不可收拾。若憚民智之難開，委於時機未至，則因循遲誤，又不免因噎廢食之饑。夫立憲急務也，固不得謂爲尙早，而遺誤方來，並不宜料其未至，而謀爲展緩。苟能鑒其尙早而預先設備，乘其未至而誘使速成，亦時機之甚順而不可失者也。豈徒曰人民程度尙低，不適於立憲資格，遂可不言立憲哉。日本明治六年確定立憲政體，十二年開地方議會，二十二年始發布憲法於全國，自創議至於成功，蓋十餘年焉。英言利爲立憲之祖國，其憲法經數百年之遷移嬗變，而後成今日之憲政，則立憲之舉，非一二年所可期成，尤非數十人所能輕定。夫旣不可驟言立憲，又不能終不立憲，則將欲立憲而爲立憲之預備，人民之智識未至，則加以教育，使其速進於開明之域，誠當今之急務矣。竊以預備立憲之法有四：

一曰先行地方自治。讀各國立憲史，觀其組織立憲之際，必與議院相維，人民朝考夕稽，地方自治之制早已完密，英國當七世紀，他文瑟作勒定地方自治制度，爲立憲機關之基礎。中國人民尙無選舉議員之知識，亦無可任議員之人才，則先行地方自治爲教育陶鑄之法。蓋地方自治之議會組織及投票選舉，實爲議院之權輿，人民之知識，因練習而漸熟，不難養成適於立憲國民之資格。請飭政務處速定地方自治規則，頒發各省，剋日舉行，則數年之後，立憲之基礎定矣。

二曰編輯憲法說明書。言定國是，而有憲法，臚舉政體之大綱，明定於條文之內，君民世代共守之，乃中國古代未有之舉，非博識之士鮮知源委，昧然頒布憲法，必成具文而已。夫各國立憲政體之美，非徒有憲法條文也，舉國人民無論智愚婦孺，皆洞悉其國憲之精神，熟知憲法之條款，故因勢利導，即勃焉以興。今吾民之無立憲知識，非不能也，蓋不知也。請飭政治館纂定憲法說明書，說明憲法之原理及各國憲法之異同，頒發各省，責成督撫通飭所屬，均派宣講員按日宣講，一以防邪說謬解之歧入，一以爲立憲變政之先河。人民習聞立憲之說，明乎立憲之故，默化潛移，風俗丕變，及至憲法頒布，已習焉不驚，自能喻化遵守，共臻隆盛之治矣。

三曰各學堂增設憲法教科。自來解釋法律歧說百出，現今各國亦不能免，而一國憲政萬不宜有異同。中國風氣初開，衆口龐雜，苟不設法使之統一，勢必分派攻擊，養成政黨之禍。請飭各省無論官私立大中小各學堂，均令增設憲法一科爲特別教授，並一律以憲法說明書爲教授之根據，不得歧異。則學生畢業皆明憲法之旨，統一而不亂矣。

四曰各省官紳設憲法研究所。一國政務賴官紳之執行，而憲法之精神與百執事，均有相維之勢。今之官紳能明立憲之旨者，恐必不多，即使頒布憲法，亦猶有舟而無楫。雖各省已設法政學堂，而額數

有限，未能普及，請飭各省設立憲法研究所，通省文武官紳皆令入研究所講求憲法，庶幾頒布憲法之後，百執事之措置不背立憲之本旨。

以上四法，僅爲預備立憲之先導，預備之功深，則立憲之資格必具。徒驟言立憲固不可行，謂程度未至而視爲緩圖，亦以爲未當。謹獻預備立憲四策，伏乞代表。謹呈。

御史王步瀛奏改官制開議院投票舉員地方自治之弊摺

光緒三十二年六月十九日（軍原）

四品銜·掌浙江道監察御史臣王步瀛跪奏，爲考察政治極力維新，仍應上懷祖訓，豫防流弊，恭摺仰祈聖鑒事。

竊聞道路傳言，方今朝廷政治，凡政務處所議，猶爲舊中之新，將來考察政治館所辦，則爲新中之新，相與拭目，仰觀新猷。臣愚以爲政治應行考察，無過改官制、開議院、投票舉員、地方自治數大端。然利益所在，弊害即隱伏其中，祖宗聖明相繼，更事既久，慮患甚深，故其所垂明訓，若有豫知今日之事者。如御批歷代通鑑輯覽所載：明建文朝用方孝孺等議，內外品官階勳，悉仿周禮更定。御批云：設官原以董事，豈係名目。此以知今日斟酌中外詳定官制之不易也。

又洪熙一朝，詔法司慎刑。御批云：法令之當否，詳審至於再三，斯已可矣，即虞廷克允，亦惟殺之三、宥之三而止。必令法司五奏，往復雖多，徒滋煩冗，究之五又何異於三。且人主詳求庶獄，反復披覽，輕重自無遁情，即介於微曖疑似之間，或覆勘以得其平，或集議以衷於是，自不致猶有枉縱。如必待臣下執奏乃允，則明慎之謂何，而權勢下移，又開其漸。此可見凡事必經議院而後定，恐轉滋紛

擾也。

又嘉靖朝以吏部尚書嚴訥、禮部尚書李春芳並兼武英殿大學士，預機務。御批云：簡擢出自廷推，實爲明代弊政。嘉靖以特旨遷除，能矯其失，蓋用人乃馭下大權，太阿豈宜旁落。且命出於上，卽所用未能盡當，而失不過一二人，其患小。若事出於下，無論推讓未必皆公，縱所舉果盡得人，而黨援倖進之風，將自此而啓，其患大。命官立政可不慎於公私輕重之間。此又可見投票舉員之未足盡恃也。又洪武朝給致仕官誥敕復其家。御批云：明季紳士歸田，肆行鄉曲，百姓不敢與之相抗，皆此舉有以釀成之。此則地方自治必用鄉官難免窒礙也。

前者科舉驟停，未及三科遞減，衆論已嫌其遽，難於教育普及。今茲政治多主立憲，事體何等重大，似宜益加詳慎，規畫久遠。我朝之視明代本如周監於殷，祖宗家法尤爲曠古所未有，深冀兩宮取各國之長，以去吾國之短，尤望體列聖之意，以立於羣競之時。孔子曰：一變至道。孟子曰：明其政刑。伏爲聖明誦之。

臣管見所及，明知不足仰贊高深，而葵藿微忱，不能自己，謹繕摺恭呈御覽。儻荷聖慈以臣議爲有可采，懇恩飭下政務處及考察政治館核議施行，大局幸甚。

是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

御史趙炳麟奏立憲有大臣陵君郡縣專橫之弊並擬預備立憲六事摺

光緒三十二年八月二十一日（軍原）

福建道監察御史趙炳麟跪奏，爲立憲預防流弊，恭摺仰祈聖鑒事。

竊讀管子立政篇云：首憲既布，然後可以布憲，首事既布，然後可以布事。忒忒慎者在立法之始。日本方立憲時，明治帝敕國人曰：憲法初步宜慎始慎終，倘遺忘大計，因誤國運進張之機，非朕奉祀祖宗之制，而收立憲美果之道。集思廣益，務極周詳，此流弊所以寡也。我皇太后、皇上遠稽往古，旁采列邦，將與天下臣民變通政體，勵精圖治，超越漢唐。臣愚竊鯁鯁過慮，以爲立憲之始，有當預防者，謹爲聖主詳陳之。

凡君主立憲國，其君有統一之大權，一切關於政治之事，不經君主裁正，不能施行。而君主所以鞏固其權力者，在有下議院以監督其行政諸臣，故政府權雖重，而軍政、財政議院不承認，政府無從逞其強權，雖有梟雄不敢上陵君而下虐民者，羣策羣力有以制之。今議者雖云採君主立憲制度，然其辦法臣猶有未解者。民智未開，下議院一時未能成立，則無以爲行政之監督，一切大權皆授諸二三大臣之手。內而各部，外而諸省，皆二三大臣之黨羽布置要區。臣亦知聖朝厚澤深仁，爲大臣者自有天良，斷無異志，然行之日久，內外皆知有二三大臣，不知有天子。雖曰二三大臣之進退操於君主，而黨羽既成，根柢深固，天子號令不出一城，雖欲進退之，烏從下手，是流弊必至陵君。此未解者一也。

且也郡縣貪暴，民受其虐，今已甚矣，而議者猶欲重郡縣權。台諫之職罷，疾苦既無由上聞，監司之官裁，冤抑又無從上訴。雖有高等裁判，將以制守令之不平，然郡縣離省數千里，離京數萬里者，鐵軌不通，輪舟不到，欲其案之達於省中、京中，無論貧弱之必不能也。即有力者能達矣，而其人之死於監獄，白骨已朽，其家之耗於官府，黃金亦盡，況郡縣全歸奏任，任守令者，非外政府之親朋，則內政府之戚黨也。專摺直達君主者，外僅一總督，內僅數大臣，民雖欲赴君門而訴之，何從上達耶？貪酷橫行，暗無天日，必千百倍於今朝，是流弊必至虐民。此未解者二也。

夫立憲本欲尊君，而其弊乃至陵君，立憲本欲保民，而其弊乃至虐民，此所謂大臣專制政體也。民不堪其虐，揭竿起事，海外會黨利而用之，必有以更憲法伸民權爲名，陰行其革命之術者。興言及此，臣爲中國危，臣爲民生慟矣。故今日而言立憲必自地方官自治始，使地方議會組織完密，逐漸而組織下議院，一面就內外官制因名核實，各定辦事之權限，無事過爲紛更也。今日欲爲立憲之基礎，首當豫備者略有六端：

一、正綱紀。記曰：聖人作爲，父子君臣以爲紀綱，紀綱既正，天下大定。宋朱熹曰：人君爲治之本在立紀綱，綱無綱而不張，絲無紀而不理，一家有一家之綱紀，一國有一國之綱紀，人君正一國之綱紀，在乎馭大臣而已。故德之立意，必統一列邦，日之立憲，必傾倒幕府，斷無綱紀不正而可立憲者。近日朝廷於大臣優容過當，有賞無罰，有恩無威，以致各省封疆自爲風氣，爵賞廢置，生殺予奪，爲所欲爲，司道以下感恩私室，各樹黨羽，暗竊朝權。幸祖宗法制未盡破壞，尙無敢明目張膽顯爲不臣者。並此禮法而盡去之，不有漢末割據之憂，必有唐季藩鎮之禍，應請皇太后、皇上力正綱紀，權不下移，於大小臣工，信賞必罰，用人惟其才，不必盡謀於臣下，刑人惟其罪，不可偏寬於貴顯。司馬光曰：人君能有其臣民者八柄存乎己也。苟或捨之，彼此勢均，何以使其下哉。蓋人君馭大臣嚴明，則大臣不敢爲私，如是可養成人民之公德，然後憲法可行。當豫備者一也。

二、重法令。管子曰：國君重器莫如令，令重則君尊，君尊則國安，令輕則君卑，君卑則國危。申子曰：君之所以尊者令，令而不行是無君也，故明君慎之。今日法令亦甚輕矣，軍機處之行政也，內下部院，外下督撫，發諭之後，不計其他。法所已斥之人，而督撫差委如故，法所嚴禁之事，而臣民行之無忌，各部則例視其人爲轉移，行法如此，雖予以完全憲政，能一日守之乎？應請諭令行政諸臣，凡發一

令，立一法，統計始終，綜覈名實，奉旨之後，事在必行，不奉法者，罪在不宥。凡法律不合吾國程度者，毋輕列法典，以免立法不行，啓國人之輕法。西國政治家恆曰：立法不善，弊甚無法，故必明立法權之所屬，有法不行，與無法等，故必定司法官之權限，違法不懲，法良無用，故必嚴行法官之責任。數語者，立憲之要着也。如是可養成國人之守法心，然後憲法可行。當豫備者二也。

三、養廉恥。昔康澄嘗告唐明宗以六可畏，廉恥道消居其一，蓋廉恥國人之生氣也。有廉恥之世，官必勤於職，弗得其職則恥，士必勤於學，弗得其學則恥，民必勤於業，弗得其業則恥。其當爲也，雖白刃不能阻，其不當爲也，雖萬鍾不能誘，於是民氣強而國事舉。無廉恥之世，官則泄泄沓沓，竊位以爲榮，士則怛怛泮泮，干祿以爲志，民則仇仇攘攘，苟安以爲樂，於是民氣弱而國事廢。今日廉恥之道微矣，權勢之家趨者如蟻，一旦得志，憑社假威，狗苟蠅營，名曰運動，至有賄賂運動、游說運動等方。其人但可以致富貴，雖異種殊方，巨奸大猾，俯首搖尾，不以爲辱，如此人格，其合立憲之國民乎？應請我皇太后、皇上進用篤實，屏斥浮囂，重廉靜之儒，杜苞苴之路，如是可養成臣民高尚特立之志，然後憲法可行。當豫備者三也。

四、抑倖進。傳曰：惟名與器不可假人。聖人非吝名器也，慮夫名器濫，不足以鼓舞人，用人之術窮矣。日本變法之初，詔謂濫舉人才，實乖政體，必詳考其性行事業，以慎登庸，此重名器之遺意也。近日朝廷用人過於驟升，自微員而遽陟大僚，由雜吏而忽登卿貳，一疆臣保，疏遜者遂參樞密，一新部開，下流者亦列冠裳。現以官制變更，而京外官之無行及游學生之干進者，尤以聯絡權貴爲終南捷徑。在我皇太后、皇上求賢若渴，破格待人，固欲以勸勵人才，贊襄庶政，然非常之典，宜待非常之人。倘臣下皆懷躁進之心，斯仕途彌盛發緣之習，受官王室，奔走私門，風俗所以日卽蠹凌，人心所以日趨險詐。

應請我皇太后、皇上用人授職，稍循資序，大臣有密保者必試以事，效則擢之，不效責原保者。如是可洗濯臣庶患得患失之心，然後憲法可行。當豫備者四也。

五、懲貪墨。古之懲貪嚴，故貪吏少，今之懲貪寬，故貪吏多。漢時贓罪被劾，或死獄中，或道自殺。唐宋制度，贓罪朝堂決殺，不與大赦。我朝雍、乾時督撫大臣犯贓罪者尚棄市，近日待臣下過厚，貪墨被劾者，輕則革職，重則戍邊。而囊橐充盈，神通廣大，革職者加倍捐復，或賄疆臣以保用，戍邊者捐交臺費，或賂大吏以奏留。甚有擁巨貲，結外人，逍遙滬漢，雖去一官，獲利千倍，何怪宦場如壘斷哉。應請特旨定懲貪之例，凡贓罪被斥者，百金以外必籍其家，千金以外必殺無赦。此項人員無論如何，大臣奏保者必科之罪，如是可祛除臣下自私自利之心，然後憲法可行。當豫備者五也。

六、設鄉職。鄉官之議，雍正時御史龔建勳請行，世宗即欲建置，旋爲鄂爾泰等議格乃寢。日本明治七年開地方官會議爲自治基礎，十二年開府縣會，十八年始組織新內閣，二十二年遂實行憲政。彼其立憲起點，因從地方自治始，我皇太后、皇上仿行憲政，亦必以地方自治爲根基。應請飭下政治館定鄉官位置、郡縣議會章程，頒行天下，諭各省督撫選正紳分充鄉職，開地方議會，及內地外洋畢業各學生，並請分三等試職：一等十之一，試各部職，二等十之二，試各省職，三等十之七，咨回原籍分補鄉官。政治實業用視其學，變通郡縣舊章，准以本省之人補省守令，情形熟則易見效，聲氣通則不擾民，如是可立民選議院之本基，然後憲法可行。當豫備者六也。

以上六端，雖係空想，要皆立憲之精神。凡事不講求精神，徒見人有一官，我易一官之號，人有一署，我增一署之名，猶製泥馬以學良驥，人皆知其必不行也。

臣於光緒二十八年七月進呈防亂論願求立憲，又於光緒三十一年六月條陳國本請攷察憲政，臣非

阻撓立憲彰彰明矣。今明諭豫備立憲，臣恐立憲之初，稍有疏忽，足致禍亂，用示（不）揣樗味，泥首陳詞，不勝悚惶待命之至。伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

內閣校籤中書殷濟爲豫備立憲條陳籌經費建海軍等二十四條呈

光緒三十二年八月二十二日（軍原）

內閣校籤中書兼大學堂監學官殷濟謹呈，爲敬陳管見，懇請代奏，仰祈聖鑒事。

竊聞出位之惠，先賢所戒，言高之罪，古訓所譏。現值欽派大臣釐定官制，豫備立憲之時，職屬在下僚，何敢妄參末議。然古者國有大事，詢及芻蕘，設鐸懸鞀，務達民隱。誠以食毛踐土，具有忠君愛國之心，廣益集思，亦足爲明目達聰之助，儻千慮或有一得而不貢之朝廷，坐失機宜，悔將何及。矧職於上年六月初十日因接收東三省事宜，密陳豫防要挾妥籌善後八條，經政務處王大臣代奏，荷蒙天恩不加譴責，下忱感激，益思殫竭血誠，爲國家稍效壞流之助。謹就愚昧所及，敬爲我皇太后、皇上縷晰陳之。

一、行政經費宜豫爲籌備也。東西各國遇有興兵宣戰，必先下之議院，經富商大賈及凡有資本家協力擔任，足備幾年之用，然後下哀的美敦書，蓋必有備而後無患也。至歲入歲出之款，則皆大藏大臣主之，儻有必須改良之新政，各部大臣商之大藏大臣，以爲有款可籌，得其首肯後，奏請施行，深得古人謀及卿士，謀及庶人，及百姓足君孰與不足之意。方今朝廷改定官制，力行新政，應興應革之事，不可枚舉。第興一事必有一事之費，增一官卽有一官之俸，若不通盤籌畫，恐一旦宣布之後，卒以款項無出而不能實行，或枝枝節節爲之，轉有此優彼絀之分，有名無實之患。職愚擬請飭下財政處、戶部悉心妥

議，究竟戶部現存帑銀若干，海關每年稅銀若干，各省地丁錢糧及各項釐捐進款若干，尚須添籌若干。調查明晰，列表豫算，再行發端更定，庶免竭蹶。

一、請清查陋規，改定俸金，並酌予世祿也。竊查國家定制，京官大學士俸銀歲不過數百金，等而下之至百數十金，外官自督撫以次另給養廉，督撫多不過萬金，州縣多不過千金，辦公經費事畜所需，咸出於此。在國初定制之時，尚可勉強取給，現在百物昂貴，銀米俱荒，經手者仍不免中飽剋扣之弊，無論如何節省，萬萬不能足用。京官則或圖館地，或有兼差，是以一人之心兼營數者之事，已不免有重此輕彼之見。外官則原定萬金者，歲可獲數萬金，或十數萬金，原定千金者，歲可獲數千金或數萬金不等。甚至一釐局委員，薪水不過十餘金，而每月進款增至一二百兩，是子贏於母，不啻倍蓰。所得之款，非稅則蠹民，以故廉潔者清苦以終，貪婪者飽颺而去，敗露者名列彈章，僥倖者竟逃法網，甚非聖朝澄敝官方，平治天下之本意。擬請飭下京外大臣，身先僚屬，將各衙門一切規費和盤托出，不得絲毫隱匿，並求朝廷特沛寬大之恩，概不追其既往，然後綜核成數，優定俸金及辦公經費。其有實係公忠勤奮有功於民者，無論老朽辭職，及因病開缺，請均由朝廷特頒世祿，仿照賞食全俸、半俸之例，俟其子及歲服官時即行停止。日本所謂優給金者即此意也。若有於優給俸薪之後，仍復巧立名目，收受陋規者，查明後加等治罪。

一、海軍宜從速建立也。英、法、美、德各邦，無不砲利船堅，縱橫海上，新式鎗艦，月異而歲不同。近更發明行船無烟火藥，以故稍有違言，要以兵力，國家之受其禍者屢矣。前兩江總督沈葆楨、直隸總督李鴻章有鑒於此，先後奏設船政、製造等局，雖未能超越西人，亦足以支持門戶。乃甲午一役，海軍盡喪其師，庚子以還，陸軍更奪其氣，此中國士庶言之痛心，聞之疾首者也。近雖添練陸軍重鎮，從此

精益求精，亦足以致富強之效。然砲火購自他國，則敵人己占其先，船政不設專門，則海疆無由收復。上年戶部尚書鐵良、兩湖總督張之洞等會商建議另立製造廠於江西、安徽一帶，閉門造車，具有深意。迄今已逾兩載，閉辦無期，未免可惜。職愚擬請飭下練兵處王大臣、南北洋大臣，一面遷設製造局，一面添設船政廠，精選深通化學、工學及長於駕駛之人，次第舉辦。如有發明新式船砲藥彈或輕氣球者，一經驗實，准其奏請超遷，仍一面添派學生前赴西洋專習無線電學，將來確有心得，則此發彼應，砲火退處於無權矣。

一、國債票宜推廣通行也。東西兩洋俱有國債，普法之戰借用極多，上年俄日失和，東洋士夫大都輸貲助餉，卽下至婦人、孺子，亦嘗以私蓄之款貢之天家。愛國之心，根於天性，中國毀家紓難，古有所聞。我朝開辦各項捐輸，亦無不爭先恐後，卽從前昭信股票，雖云開辦未久，集貲亦頗可觀。蓋以天下之錢，辦天下之事，但能取信於民，無不如響斯應。上年直隸總督袁世凱仿照外洋國債之法，試行於直隸一省，頗收聚斂易舉之效。此次擬請一面明降諭旨，力言國際艱難，剴切勸導，以期激發民心。一面由戶部印發票紙，頒行天下，及旅居外洋各埠華商一體勸募，並於票上註明繳款後每年發給行息若干，約定年終結算一次，準定何年歸還等語。無絲毫之剋扣，不假手於吏胥，庶幾集腋成裘，洋債可以早還，要政不難舉矣。

一、服制宜分別更定也。歷觀東西各國冠服大致相同，以故遇有大典禮、大會議之時，賓主洽歡，無分彼此，而於中國官吏，則往往歧而視之。蓋在閉關自守之時，偶見一二西人，自覺異服異言，駭人觀聽。若一旦出洋之後，則滿目盡屬西裝，而上國衣冠，反居少數，交際一切，隔閡殊多，偵探內情，更難得聞。日本初改服制，老儒宿彥，抗議紛來，卒以不便交通，毅然改作。今若仿萬國大同之例，自以

全行改定爲宜。惟中國情形不同，此時驟議更張，不獨祖制有違，且恐民間以爲創聞，舊人必生阻力。不若先定交涉人員及學生、軍人之服，參酌古今中外詳定專章，庶幾出使人員無與人間隔之患。顧名思義，學生增自愛之心，觸目警心，軍人奮尙武之氣。其一切內政官員人等，應仍遵向來服制，以維舊章。第官、商、庶人、隸役、廝養等級，亦應顯分。如有無賴少年冒用外交官及學生、軍人之服者，一經查明，應照冒充職官例治罪，將使國民皆上達之心，而下流亦起自新之念。

一、女服請參酌更定也。側聞朝廷屢下明詔，滿漢聯姻，而近歲以來，鮮有舉行此政策者，不獨起家之難易、禮節之繁簡，滿漢各有攸殊，卽裝束一層，亦頗受其影響。蓋一室之內，服色兩歧，則必互相疑笑，形式之所分，卽性情之難合也。家庭聚集之時，每多隔閡難通之處，安望其破除積習，互結婚姻乎？婚姻之不通，安望其患難相依，固結團體乎？造端甚微，而結果極遠，莫若斟酌損益，另訂女服專章，不偏重於一端，卻統歸於一律，庶幾心迹俱化，親故往還，永無滿漢之見。惟以累朝制度，職不敢妄議更張，擬請飭下滿漢大臣會議，恭候欽定施行。

一、學生獎勵宜從速宣示也。科舉未廢以前，人人競尙科第，科舉既廢以後，則人人重視學堂。從前奏定章程，本有俟畢業考試後先予以進士、舉人、優拔等貢生出身，引見後請旨分別錄用等語。雖所學或非所用，而勸學之意甚殷。自國子監歸併以來，師範生已失所望，近又竊聞有永停出身之議，中學堂以上學生，恐不免皆有疑慮。蓋國家進退人才，惟名與器，中國人於功名二字印入腦筋最深，若一概弗予出身，恐非所以獎已往勵將來之意。職備員大學，將及三年，稍稍留意，竊以爲學生畢業，必須優予獎勵，而嚴定考成，出身優則可以堅肄習之心，責效嚴則可以杜倖進之弊。如師範生畢業則請旨授爲一、二、三等教授官及高等教授、超等教授等職，詳定品級，優予俸金，責令終身教育。其小學畢業，

則但予以文憑，中學畢業，則作爲一、二、三等畢業生，高等學堂畢業，再請旨分別授官。如習理科者則作爲理科第幾等官，仍令入分科大學，俟分科畢業後，則請旨授某學博士，將來任用之法，一視其學科以爲衡，庶可收羣策羣力之功，而不致有畸重畸輕之弊。

一、請實行強迫教育並添設校外生也。朱子云：父兄之教不先，子弟之率不謹。東西各國於已屆學年之子弟，有不送入學校者，經巡警查明，罪其父母，卽此意也。其實係貧而無力者，由其國家資助之。中國近年普立學校，業已大有可觀，惟俱未能從蒙小學堂入手，及多設普通工藝學堂。是但造就年將弱冠之人材，而未下及毫無知識之幼稚，但成全中上官商之子弟，而未普及下流社會之子孫，尙非探本窮源之道。擬請飭下學部堂司一面實行強迫教育之令，一面添設校外學生一門，將來畢業時，但使成績可觀，無論官立、公立、私立各學堂學生，及無力入學在家誦習者，俱准報名考試，比較程度，一體辦理，庶殷實者不至任意荒嬉，孤寒者亦得隨時研究。

一、請添設宮廷警視及高等警察官也。漢唐以來，俱有宿衛，東西各國，亦駐警兵，德意志國謂之羽林軍，專用身材高大，鎗枝嫻熟之人，如中國之有御前大臣、領侍衛大臣及前鋒、護軍等營也。無如近歲以來，侍衛則分赴南北兩洋，營兵則半皆老弱充數。職每入直內閣，目觀情形，竊恐門禁森嚴，斷非一二大匠耳目之所能及。現在既設巡警部，擬請特派宮廷警視總監一員，以近支王公或宗室大員會習警務者充之，其所屬巡官、警長、巡警，卽以原有之前鋒、護軍各營弁兵汰弱留強，送入學堂，卒業充補。如有王公子弟情願効力者，卽請以頭等警官補用，仍請一面飭下巡警部，精選深通各國語言法律、諳習普通化學而又兼有道德心者，給予各種面具，派充高等巡警官，專司探訪交涉秘密案件。

一、各省請添設巡警使也。警務爲方今要政，各省次第舉行，二三年來當有成效。惟以職所聞，

除直隸等省確有進步外，仍有因陋就簡，以昔日之保甲、團練等局改頭換面爲之者。雖責成臬司認真督辦，無如臬司係司法之官，非行政之職，近省一帶尚可隨時考察，其距省較遠者，大都委之屬吏，未能實力奉行。擬請朝廷於每省添設警察使一員，責令專辦警務，舉凡司法警察、行政警察，皆得隨時酌量推行。並於各省城添設警務學堂一所，不論舉貢生監布衣人等，但查明非曾經犯事及會黨之人，俱准投考。擇其心地明白，品行端正，身體強健毫無暗疾者，留堂學習，以便卒業後分布各府州縣保安之用。

一、商部司員宜兼習地質學也。國家自設商部以來，經營貿易之徒，無不歡欣鼓舞，謂不至如前此之目爲奸商市儈矣。然第能使商情有以上達，尙未能使商務日以繁興。蓋外洋商業之發達，不外農、工、礦三門，而農、工、礦業之振興，則在於地質之學。言種植則必辨土宜，論開採則必審砂色，若者宜於南，若者宜於北，若者歲一熟，若者歲再熟、三熟，若者爲金礦，若者爲鐵砂，以及種種改良進步之法。擬請飭下商部輪派司員考察實驗，互相研究，庶不至假手於外人，而卽以普與內地之利。

一、外務部及各省洋務局宜添設同文館也。人藏其心不可測度，恃口舌以傳之，如果言語不通，則閩粵土音且不能行於燕趙，況歐美乎？近年海禁大開，商賈交通，洋員游歷，但請有護照一紙，保護卽責之地方。彼此雖有往還，見面默無一語，款洽之誼，駁詰之詞，惟恃譯員以轉述。萬一譯員不能得力，或稍有私心，則捏造誣詞，足以釀成國際交涉，前此江西教案其明證也。從前京師同文館、上海廣方言館，開辦雖未多年，究竟不無裨益。擬請飭下外務部仿照舊制，仍於署中添設同文館一所，咨取各部員司來署肄習。其外省則設於洋務局內，輪派道府以下各員到館聽講，以養成交涉之才，而免隔閡之患。

一、各省督撫不得擅聘外人爲顧問官也。查萬國憲法有外國人不得爲議員等語。誠以奈人之視越人，踪跡縱極相親，畛域總難悉化，歷觀古今中外，幾見有楚材晉用，能始終相助爲理者。蓋敵國士夫專以傾陷人國爲主義，現在督撫往往以交涉棘手，或新政創行，延聘外國人以備顧問，在該督撫操縱得宜，原不至受其愚弄。萬一繼其後者，訂立合同，稍一不慎，或不能據約力爭，則主權一失，收拾不來。且近來編譯新書，歲時脫稿，果能潛心參考，不難逐漸開通，萬不可多聘外人，受其挾制。擬請飭下外務部通行各督撫，概不得再聘外人顧問，以防強權干預，及有心妨害之弊。

一、各營操法、口號宜歸一律也。英、法、美、德著名強國無論矣，卽下至荷蘭、土耳其、西班牙等國，亦各有一定軍制。我朝旗、綠各營兵政，其始亦極謹嚴，嗣以積習稍深，屢經挫折，始有取法外洋之議。新軍氣象自較勝於舊營，但所聘教習不同，產德國者，則歷言德軍之強，諛日本者，則盛稱日軍之銳，以故南北軍隊，或師日本，或習德操，營制紛歧，莫衷一是。在兩國固各有勝算，而效法者宜取專門，若不從速改編口號，統一操法，恐一旦調赴陣前，難收步伐止齊之效。職昔在警局，曾飭本局警巡將東文口號譯作漢文教練，尙無不便之處。擬請飭下練兵處王大臣、南北洋大臣悉心妥議，考核短長，改歸一律，庶平時皆節制之師，臨事無參差之患。

一、出使人員宜寬籌經費，嚴定賞罰也。古者皇華諸什，皆交隣有道之詩，專對四方，有不辱君命之責。近年交通各國，尤須聯絡邦交，考察國度，方足以副臨軒策遣之懷。從前駐洋大臣如郭嵩燾、曾紀澤、薛福成，皆表表者也。厥後奉使諸臣，雖亦頗有稱職之員，而於聯絡則有餘，於考察則未足。差竣回國，不過將程途險易，應對禮儀，著爲日記，而於其內政、外交、學校、軍制、理財、殖民諸大端，強半未加體察。不然則去年欽派大臣考察之國，皆平日派員駐節之國，但使早有記載報告國家，何至又派

專員費去金錢無數乎？然其心亦有可原者。外洋用度較大，一茶會之需，費至千餘兩，一馬車之費，日或十數元。中國使臣往往坐守衙齋，不敢輕言結納，無他，用不足也。近以公費支絀，聞又改爲八折支發，則更覺困難矣。嗣後擬請飭下外務部於出使大臣寬定公費，差竣後列表報部。參隨各員以下亦應優給薪金，但無論使臣、隨員，每年必須將該國詳情隨時呈報政府，差滿後彙總編輯，以備參觀。如有留心察訪詳細筆記者，隨時錄用，若仍以空言撰述，無關實際，大臣則將用去公費責令賠償，隨員則將原保獎案按名撤銷，庶辦公者無竭蹶之虞，而庸流亦不得倖邀獎敘。

一、司法衙門宜嚴定誣告及堅不吐實者之罪也。外國案以證定，中國案以供定。國初諸臣屢有著述，反復辨論，主證定者，謂衆論僉同，自無屈抑，主供定者，謂言必己出，信讞乃成，議論紛紜，卒從後者之論。嗣以人心狡詐，兼存畏罪之心，往往再四研求，不能得實，此敲扑之法所由來也。近年刑部侍郎伍廷芳等，因欲收回治外法權，兼體聖上恤刑之意，請永遠停止刑訊，辦法何等文明。惟興一利必有一弊，儻無以善其後，反致良法美意不能實行，殊可惜也。外洋案件所以能以證定者，一則偵探已有專門，能一一抉發其隱事，一則社會稍有程度，設令對衆謊言，終身爲人不齒。中國下流社會情形與此懸殊，職昔年警局供差，親見犯罪之人，任意狡展，卽令贖證確鑿，猶不供招。甚至原告之人，亦多捏詞架訟，極難研出實情。擬請飭下修訂法律大臣將從前誣告之罪，再行宣示，並增入堅不吐實者，質明後加等治罪一條，責令承審各員，實力奉行，或將此等人犯，詳敘原委，懸像示警，庶民心知所愧懼，而裁判稍易爲功。

一、仕途日雜宜嚴定舉劾也。蔓草不治，則蘭蕙無香，涇渭不分，斯英雄短氣。歷年保舉之濫，捐納之多，無有過於此日者，甚至乳臭未乾，遽膺顯秩，衰齡已屆，仍據要津。今當實行新政之時，正嚴行

沙汰之際，第必舉皆直，而錯皆枉，方足以服人心。職恭閱祖宗聖訓，往往有朝被寵榮，夕遭嚴譴者，更有督撫已經舉劾，仍令預備召見，再定去留，賞罰嚴明，臣工夙夜兢惕，從未聞以寵統考語進退屬僚。近則凡有新任督撫，必須甄別一次，幾成循例文章，此後則寂寂無聞焉。擬請飭下京外大臣於所屬官員，無論有無差缺，隨時接見，以成績判其短長，不得以喜怒意為黜陟。舉者必詳敘其事由，劾者必暴著其劣迹，仍不時聽候朝廷，按照舉劾之條，復加面試，庶真才不至屈抑，而仕途為之一清。

一、進口、出口之稅宜分別增減也。中國地大物博，外洋目之黃金世界，只以工藝未能發達，利益遂為外人所奪。往往中國人視為無用之物，外人以賤價得之，出洋後一經改作，或假手於良工，或翻新夫花樣，再運入口，便覺奇貨可居。是先以少數之金錢，易多數之生貨，繼又以少數之熟貨，易我多數之金錢，往復轉移，無形剝削。現在民智日開，業經設法仿造為抵制之方，然其源不清，其流不止也。擬請飭下稅務大臣改訂通商稅則，除洋貨入口仍照舊徵收外，其生貨出口之稅，務須加重，而熟貨出口，則不妨從輕，庶美術可行銷於外洋，而原質仍留於本國。

一、各省幣制應由戶部鑄造並嚴禁出口也。外洋貨幣制度，本國政府有監督之權，各州不得發行紙幣，其間有鑄造貨幣者，必以帝國法律定之，受中央政府直接監督，原以防詐偽免參差也。中國原有寶源、寶泉兩局監督，只以滇銅日少，鼓鑄不敷，始建議購買洋銅，由各省購機自造。現雖局廠林立，而仍患錢荒，其弊蓋有二焉：一則內地商人勾結洋商裝運出口，一則以銀易錢從無定價，一聽鋪商之意為低昂，甚至甲省之錢不能行於乙省，交通不便，病國病民。擬請飭下戶部造幣廠分鑄金、銀、銅三等幣制，較以一定分兩，通行各省使用，銅元則分鑄值十、值五、值一者三等，以便貧賤之家零星交易。其各省局廠一律停鑄，俟總廠鑄錢足用後，即將原有當十大錢及制錢銅元逐漸收回，鎔化改鑄，以歸畫一。

仍一面飭下稅務大臣通行各關稅務司，遇有販錢出洋者，嚴查充公，以維幣政。

一、權衡度量宜歸一律也。西洋德意志等國，商賈所用之標準爲度量衡之法律者，俱由帝國立法部定之，能得古人謹權量審法度之遺意。我朝定鼎之初，原有一定制度，嗣以民間積習，輕重稍有不。官吏未加深究，遂致變本加厲，大相懸殊。同一天平法碼也，除庫平之外，又有京平、市平、虛京平、公砵平、漕平、揚漕平、湘平、汴平、老廣平等名目。同一實銀也，而有寶銀、關紋、松江及湖北錠、馬蹄錠等成色。甚至裁衣之尺寸，量米之斗筲，及比較斤數之大稱，各省俱有不同，各銷亦復稍異，黠者可以任意取盈，慧者未免暗中虧折，不便於民，莫此爲甚。擬請飭下商部執兩用中，妥定規則，通行各省，示以一定標準。從前所用之天平、斗、稱、衣尺，無論官定、私立，由地方官實力勸諭，一體取銷，以示道一風同之意。其有陽奉陰違，抗不遵守者，查明從重罰辦，以儆其餘。

一、投票選舉之法宜先造就議員資格也。東西洋立憲之國，無論親任、敕任、委任大小官員，必事事合乎公理，經多數人之選舉，乃能久於其任，是賢否公諸輿論，任免決之朝廷，卽三代鄉舉里選之制也。中國既言立憲，則選舉之法，勢在必行，無如國民程度不齊，萬一劣董刁紳邀集無數黨人，強求賄屬，其所得票數或多於公正之人，流弊一生，必至因噎而廢食。職愚以爲莫若乘此豫備之時，先令各省紳商選舉熱心公益立志正大之人作爲議員，以爲諸等社會之代表，仍一面由各省官紳設法教育以養成道德之心。如實係劣迹昭彰，爲上等社會所不承認者，不得濫竽充數。

一、改官以後應將原有官員妥籌安置也。從前考試掄才，往往白首窮經，始博一第，通籍後又限以資格，有終身不能補官者。近年破格用人，但使確有所長，不致淪於下吏，然得之者十之二三，失之者十常八九也。俸深年老者，已不免退有後言，現聞釐定官制，人心亦復皇皇。擬請明降諭旨，飭令京

外大臣將所屬官員，無論正途、捐納、保舉，一體秉公考核，果能當差勤慎才具優長者，隨時分別錄用。其或品端學粹而年力已衰者，准其回籍，支給公費，以備地方顧問。其年在二三十歲者，但使趨向端正，身體壯實，即由本衙門堂官，或該管督撫咨送學部，考試合格，資遣出洋，分門肄習，以爲畢業回華贊助新政之用。若竟老病侵尋，行止卑鄙者，立予罷黜。

一、改官以前各衙門現存案卷應認真清查也。竊以斟酌損益爲聖明行政之權，而典守保存實臣下應盡之責。現在立行新政，原不必盡循舊章，然各衙門歷來所奉諭旨及臣工條議文字，新舊更定章程，積年存儲檔冊，皆足以備參觀。若不早爲清理，恐官制一定，各衙門現有人員，或則出爲外吏，或則授以他官，曹部一空，無人管理，則無心之散失，與不肖差役之盜竄，皆所不免，後之來者，其將何所稟承。職爲先事豫防起見，已將本衙門應行清查保守之件，繕具說帖，呈由大學士核辦。此次擬請通飭各衙門一體派員調查一次，登諸記載，封鎖存庫，既免前聞廢墜之虞，兼爲他日行政之助。

一、秋操在邇宜預防流弊也。竊聞本年八月間練兵處王大臣於河南彰德府屬調集各營舉行秋操，此各大臣仰體朝廷整飭戎行之意。職理應敬謹隨觀，何敢復有妄議，惟今年情形與去年稍有區別，有不得不先事豫防者。各省土匪充斥，教案紛來，兼以會黨繁多，時有乘機而動之勢，沿江沿海防範尤難，一旦將各省精兵調至豫省，則他省必至空虛，萬一匪徒因而生心蠢動，殊爲可慮。然操期已定，忽爾停止，又恐貽笑外人，亦殊非計。可否飭下練兵處王大臣悉心會議，將未經拔隊之營酌留一半以爲防守地方之處，恭候欽定。

以上二十四條，係職管窺之見，是否有當，理合呈請代奏，伏乞皇太后、皇上聖鑒，訓示施行。謹奏。

內閣學士文海奏立憲有六大錯請查核五大臣所考政治並即裁撤釐定官制館摺

光緒三十二年八月二十二日（軍原）

內閣學士兼禮部侍郎銜奴才文海跪奏，爲謹遵政治館傳知會議官制，恐誤大局，所繫匪輕，謹據實直陳，恭摺仰祈聖鑒事。

竊前簡五大臣赴各國考察政治，並設考察政治館，原以知己知彼，參酌得失，修我政治也。當時明降諭旨考察政治，並未專指立憲而言，乃該大臣回國覆奏，竟以立憲爲請。細繹立憲各節，並無裕國便民之計，似有削奪君主之權。此大錯一也。

其言立憲也，率云取法日本，不知日本明治以前，權在大將軍，其主僅稱守府，故其國不能治，自明治收回主權，力圖專制，而國乃驟強。今議者欲去軍機大臣，而設大總理以爲立憲之地，是欲學從前之日本權在大將軍也，敗壞國家，莫此爲甚。此大錯二也。

中國內而部院各衙門，外而督撫以下各官，相爲維繫，各有職守，積久弊生，乃人不能舉其職之故，非法之不善也。今不咎人不能舉職，而但云法盡不善，欲逞私智以事紛更，更不知中國法度，乃歷代聖神文武創垂後世，我朝列祖列宗，損益至三。試問欲行立憲諸臣，其學識才力，果能突過前人乎？今以數千年聖君賢相訂定之良法，積久尙多弊端，而該大臣等，並無悉心考究，分別損益，派令少年多人，名曰起草，名曰評議，據爲典要，恐誤大局不可收拾。此大錯三也。

古人云：琴瑟不調者，則解而更張之。夫所謂解而更張者，乃就原有之琴瑟而更張其弦耳，非並琴瑟而亦易之也。三代殷因夏禮，周因殷禮，尙不能不相因，古時如是，況今日乎？外洋各國欲變其

法，亦非盡棄其本，各國如是，況中國乎？今主議者欲盡去舊法，僅圖一己維新之名，而以中國之法度，欲比照各國之法度，豈不知風土人情各異，不可同日而語也。此大錯四也。

每定一法，君臣合德，屢經考究，始能就緒。今欲變法而欲速成，不論事情利弊，竟逞一己之見，臣民恐懼，內外不安。此大錯五也。

自庚子後，我國君臣臥薪嘗膽，勵精圖治，如籌餉、練兵諸政，已有起色，由此循序，救弊補偏，自能振興。乃因此次會議官制，致已整頓者，作而復輟，未整頓者，棄而不顧，所謂庸人自擾，志士灰心也。此大錯六也。

夫此六大錯者，人所共知也，會議諸臣亦所共知也，會議諸臣有勢成指鹿爲馬而不敢言也。爲今之計，應請明降諭旨，將五大臣所考政治仍交政治館逐條按照本國政治細加查核，分別某法可以參用，某法可以不用，條分縷晰，勒成一編，再呈軍機大臣、各部院大臣等，統籌全局，酌量可否，庶不致破壞橫決，內而貽誤於己，外而見笑於人。所有釐定官制館應請卽行裁撤，並請飭下直隸總督袁世凱速回本任，以重職守。

抑奴才更有請者，現在時勢艱難，列強環伺，民氣既蕩，士習尤壞，苟復以立憲改官諸說生其奸心，則主權日削，國是益淆，而外人之從旁覬覦，將防之不勝防矣。區區之愚，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏請以取法德國爲主改革軍政摺

光緒三十二年八月二十六日（軍原）

出使各國考察政治大臣·禮部尚書臣戴鴻慈、兩江總督臣端方跪奏，爲時局艱危，軍政重要，擬請擇要取法各國制度，以圖進步，恭摺臚陳，仰祈聖鑒事。

竊惟德國陸軍發端最早，自彼之先皇菲哩特威廉以來，代有英主，經營軍事，迄今八世，歷三百年之久，逐漸改良，屢有進步。官署則兵部、參謀部，一切經畫機關與夫各隊總監章程，教育則自武中學堂、士官學堂以至專科大學，皆累經釐改，以底完全，故挫奧報法，世稱雄國，而其陸軍之制，亦幾爲天下之所師法。卽爲仇讐之法蘭西，新自建立之義大利，素號強大之俄羅斯，整軍經武，皆不能出其範圍。而效之最著者，尤莫如崛起之日本。日本軍事無論事之鉅細，無不奉德國爲師，甲午之役，既經戰勝，去歲復挫強俄。其效法之誠，進步之猛，固由日本國民素有愛國思想，加以教育普及，人人知當兵爲應盡之義務，故其氣象奮發，踔厲無前，亦由取法甚高，追步不懈，經十數年之教練考求，始得坐收實效。中國知德軍制之善久矣，而軍事程度去日本尙遠，當此屢經挫失，互啓猜疑，餉械空虛，將才缺乏，深知朝廷力圖整頓，煞費經營。然使數年後無特立之精神，無實行之進步，則人皆能量吾之所至，而終不能收取威定霸之功，國之存亡正未可料。此次臣等在德最久，於德之軍政考察尤詳。又見各國之所以謀國，無不以軍事爲第一要圖，因詳考各國制度，以德國爲主，以各國爲輔，妥籌辦法，爲我皇太后、皇上縷晰陳之。

一、軍事大政，謹擬恭請皇上親御戎服以振士氣也。臣等所至各國考核軍政，凡技術之美，器械之精，雖由於工藝科學之發達，未易遽行企及。而軍容之何由嚴整，士氣之何由奮發，則固不容緩圖。蓋軍事至危，士氣不揚，軍心必先自挫。是故東西洋各國治軍之法，於技藝學術之外，提倡士氣，尤屬不遺餘力。其提倡之道，各國雖不一致，而無論君主、民主，則無不戎裝軍服，身爲海陸軍之總統，以督

率行間者，誠以軍政本君主之大權，非臣下所能干涉。以臣等所見，如德皇親率一協之軍，指揮演習，俄皇亦躬冒風雨校閱新軍，其軍士無不激勵歡呼，聲聞四野。他如各國覲見宴會之日，君主亦莫不戎服從事。一國之君如此，臣民靡焉向風，惟先有榮於入伍之心，故必無怯於臨事之患，國勢強盛，誠由此也。中國三代以來，蒐苗獮狩，猶有尙武遺意。我朝列祖列宗，親習騎射，秋獮盛典，昭示來茲，爲曠古所未有。近年外患迭起，國人思與世界競爭，破除右文積習，學堂頒布宗旨，亦有尙武一條，精神爲之一振。上年北洋秋操，不過初具規模，然臣等於覲見各國君主之時，無不殷殷下詢，見臣等所帶武員冠服新制，又皆嘖嘖稱美，是知我國稍事變易，彼等無不觸目警心，固唯恐練兵或有成績，莫敢余侮也。現在立憲預備伊始，皇上實統有海陸軍之大權，若蒙敕下練兵處參考古今中外戎服制度，敬備御用軍服一襲，恭呈欽定，爲天下臣民所瞻仰。遇有覲見外國使臣大典，時一進御，並爲親臨校閱軍政之需，則不獨軍界中人咸仰聖武，而思振奮，皆以得入行伍爲榮，卽環海各邦，均知我皇上提倡士氣，跨越列強，慮無不敬畏震服者，自強之基，固莫捷於此矣。

一、軍事行政宜重加釐定機關也。夫治軍之術，其道有二，制度與學問而已。制度者，編定規畫之法，學問者，運用教練之方也。臣等查各國〔軍〕政必分經理、參謀、教育爲三端，各有專司，各奉其職，不相雜廁，而缺一不可，誠以經理爲國務行政之一端，而參謀與教育則又軍事行政之要點也。故各國海陸軍部大臣，分內閣之一職，而參謀總長與教育總監，則每以事體重大，直隸國皇，或自爲特別機關，如德，如日，如義，如奧，比比然也。俄以參謀、教育隸諸兵部，然事多廢弛，政不克舉。日俄之役，其經大挫，而受痛創，說者歸咎於軍事機關之不宜爲原因之大者，近亦紛然議改矣。日本前主合辦，而研究其理，則以分治爲宜，故亦劃然不紊。中國兵學幼穉特甚，考究固不厭精詳，而改良亦不應猶豫。臣等

請改官制摺中，曾舉兵部與練兵處合併爲陸軍部，此卽各國國務行政之一部，自應妥爲併設。而練兵之軍令司，則應抽出爲參謀本部，別置總長以監督之。內分四小部：第一部專司本國戰時各事，第二部專考外國軍政，第三部則司內國設施及參謀人員之修學養成事宜，第四部則司操練及要塞事務。各置一長，分科設官，以治其事。至於教育一項，中國人材尙少，似不能盡仿德、日辦法，擬請暫設陸軍教育處一所，置總監督一員，分馬、步、砲、工程、輜重、交通六課，課設監督一員，各司本課教育，且管本隊專科學堂事務。又別設陸軍教育高等委員，以訂定全軍教育之方針，並隨時與各課監督會議，整理一切教育事宜。陸軍學生考試委員，以試驗入士官學堂之學生，及考試此項學生畢業時之成績。武中學堂、陸軍小學堂委員，以專管全國此項學堂教育事務，並有整齊畫一之責。以上諸務皆東西各國辦有成效，羣相仿行，中國整頓之際，不容自爲風氣者也。

一、海軍制度宜次第籌畫規復也。查各國注重海軍，尤視陸軍爲甚，誠以處列強競爭之世，不能閉關自守，一旦有事，赴敵應援，皆惟艦隊是賴，海軍之不立，不徒無軍，是不有其海也。歐美各國視海權與國權等重，軍港、艦隊經營不遺餘力，下至測量海線之法，駕駛風濤之方，亦無不分科講求，蔚爲專門之學。中國海軍自甲午一役，挫失無遺，人財並窮，規復難望。膠州、旅順軍港，爲人所租借，論者謂中國幾於無海，可爲寒心。然當此時局艱窘之秋，不得不爲未雨綢繆之計，夫以海面綿遠爲各國之所無，若陸軍漸有規模，獨海軍不謀成立，譬如築室者外無牆垣，雖有守御之人，仍不免於重困。今爲規復之計，宜略分次第辦法。查各國歲入款項耗於海陸軍者居其強半，而其預算之法約有二端：一則逐年統籌，一則隨時增進。中國財政短絀，勢難與各國相衡，然宜指定一款爲分年籌畫之需，大抵先以五年爲期，造就軍官若干人，兵艦若干隻，軍港若干處，工廠衙署若干所。逐款預計，決一定數，分年而籌。

即分年而舉，不至有枝枝節節之苦。此款既定，不准挪移，一年有一年之收數，一年即有一年之成績，更不至有半途而廢之虞。然後培養人材，廣立軍港，擴充船廠，皆得循序漸進，徐事經營。蓋海軍在各國為將臻完備之期，在我國祇可謂初有萌芽之候，不當糜費，又不當惜錢，固宜謀定後動，慎之又慎者也。

一、徵兵之法宜實行全國也。查徵兵之制，起於二百年前歐洲三十年戰爭之際，厥後戰事日劇，兵額日多，德國首先行之，全歐各邦羣相仿效，至於今日，殆無國不然矣。誠以兵力與國力互為輕重，兵力不足，則國力必不可恃，國力愈大，則兵力亦必須遞增。國家歲入有常，勢不能悉數以充兵費，而徵兵之善，則逐年退伍，逐年徵召，平時可以少數之費，養戰時多數之兵。譬如養兵經費以四十萬為定額，十年之後戰時人員可得百八十萬，而費則猶是四十萬也。二十年後戰時人員且三百數十萬，而費亦猶是四十萬也。二三十年之間，兵數十百於前，費用則毫無增益，而其學問程度，較諸倉卒招募者，不可同年而語。是以各國行之，莫不相易，不知實吾古者寓兵於農之成法也。中國練兵處奏定軍制，寓募於徵，北洋勦辦於前，各省踵行於後，較之向來募兵之法，自為妥善，而於舉國皆兵之意，似尙未能實行。蓋應徵者多屬單寒，不及富家，貴族則仍有鄙夷不屑之見，而全失各盡義務之心。應請明降諭旨，仿照各國徵兵之法，頒定實行，使人人皆知當兵為國民義務，雖富者不許雇代，貴者不得邀除。而兵制餉章，全仿德、日成法，酌量釐定，庶幾天下之士，聞風嚮慕，不復以當兵為苦累矣。

一、軍事教育宜明示方鍼也。近來朝廷銳意練兵，技術已進於嫻整，然有練而無訓，於德育、智育，不免稍形欠缺。且非徒訓而已也，宗旨不一，精神不完，猶未見其有益。昔普國受創於威廉第一，思雪其憤，勦訓兵之旨，以保守其尺寸土地為先，設為盡忠義、正禮義、尚武勇三條，而注意於仇法，故一戰

而勝法。日本維新以來，宣布敕令二次，爲全國軍人共守之訓。其中亦分盡忠節、正禮儀、尚武勇、崇信義、守質素爲五條，尤以守質素一條爲東方之國粹。日人常取敕訓各條，作爲精神教育，教科書反覆詳解，軍人奉之如金科玉律，故一戰而勝俄。中國當屢敗之後，士氣久餒，若但練習形式，而不淬厲精神，縱使約束嚴明，猶恐未能一戰。蓋人之精神奮發，培養全在平時，要必夙有講貫之功，浸灌之具，臨事始能沛然而莫禦。擬請敕下練兵處，釐定宗旨，撮舉大綱，編爲訓戒軍人之書，頒示天下，以爲方鍼。上師句踐式鼃之風，近法威廉仇敵之意，十年教訓，用之一戰，或可與世界強國互相抗衡。至於軍事教育，本可補助普通教育所不及，是以各國軍學於教育之道，組織甚爲完全，故雖退伍之時，亦能樂羣敬業。德國今日社會氣象之整齊者，實由徵兵所致，使全國既辦徵兵，而於教育又復留意，則國家籌款徵兵，卽不啻籌款興學，一舉兩得，計尤莫便於此。

一、高等兵學宜速成脩習也。查德國陸軍各級學堂，具有深意。武中學堂爲士官學生出身之地，士官學堂爲初級武員養成之所，專科學堂則分習步、馬、礮、工各專科，大學堂則教以帥兵、參謀諸要務，秩然不紊，各有專長。中國兵學久荒，人材因之缺少，近年改易軍制，由學堂出身人員較多，然於帥兵、參謀諸學術，大半詣力未底完全，且各省所練新軍，行將增備，而學堂則祇士官粗有規制，餘均未能舉行。夫國家欲練數十萬大軍，凡職任之重輕，自當以學術高低爲差等，今之材智固不足用，卽處置亦未必合宜，竊恐軍政日以擴張，人才亦日虞不足。擬請先於京師設速成陸軍大學堂一所，取各省軍隊人員入堂學習，期以速成，期滿卽令歸隊，以所學程度，轉相教授。一面照奏定陸軍學堂辦法，速開各學堂，俟士官學校辦有成效，再將速成名目取銷，按照德國辦法專設大學堂以教士官學生，俾養成帥兵、參謀之資格。庶乎分途並進，各有適用之材，學者固不至有躐等倖進之思，用之者亦必無僨事敗謀

之慮。否則程度不一，驚駭同駕，辦事既不免參差，高下倒置，趨功則尤難振奮，欲求軍事之整理，必無效矣。

一、貴胄子弟宜出洋入伍也。夫出洋游學之益，盡人知之，惟中國右文而不尚武，數千年習慣已成風氣。近年各省所派陸軍學生，出洋後稍知軍之可貴，但不能循級求學，徒事囂張，又專以外國武員驕貴豪侈之習轉相仿效，致慕其名而不能務其實耳。竊惟風氣之開，全賴在上者有以倡率，臣等愚見，不如選派宗室貴胄，先赴德、日等國游學，馬、步、礮、工各隊，任學一科，皆須親身入伍肄業，歸國之後與陸軍學生一例任用。查德國自皇子、親王以及貴族子弟，無不入伍從軍者，士民供職軍伍，則鄉里咸以爲榮。此次臣等所見，如德國亨利親王，現充海軍二等提督，而德皇一皇子亦均在陸軍充中佐、少尉等職，身爲貴胄，位在偏裨，聲譽之隆，轉由此起，是以舉國材智，無不爭趨於軍界，國安得而不強。日本會師此意，所派親王、貴族往歐洲習海陸軍者，趾踵相接，學成則名隸軍隊，士氣爲之大振。日俄之役，有栖川宮親王督戰於旅順海口，閑院宮親王復襲破俄軍預備隊，海陸並捷，克建殊勳，而伏見宮親王、黎本宮親王，亦皆軍人中之錚錚者，至於彰仁宮親王，尤爲軍界所崇奉，尊若孔、孟者也。我朝龍興遼瀋，入關之日，皆以親王、貝勒典軍，迄於雍、乾之際，武功猶爲鼎盛，士氣之頽敝，曾不及百年耳。如蒙宸衷獨斷，派遣年望稍輕之王公、貝勒出洋入伍肄習，以迪前光而作士氣，則天下之士必愈加感奮而不能自己，而外人之敬畏不待言矣。

一、軍火器械宜建廠自辦也。國家養兵，本屬耗財之事，而東西各國百計經營不遑朝夕者，誠爲世運所鼓盪，弱肉強食，世界所同，存亡之機，間不容髮。查美法律有云：凡美國軍備，必以美國材物脩之。德人亦云：德軍衣食、器械，未嘗購自國外。意大利能造萬餘噸之戰艦，日本能造中口徑之巨礮，

皆近年之進步也。至如奧大利、俄羅斯、丹馬、瑞典等國，兵備強弱不同，財力厚薄亦異，要皆無不有製造槍械、船艦各廠。而以美、德兩國財力最爲雄富，規模亦最爲宏大，蓋其用意，實有兩端：一以供戰時之取求，一以防利權之外溢。是以官廠而外，亦聽商家自爲建造，自爲經營。德之克虜伯廠，聲動環球，爲海內第一名廠，亦商辦之廠也。中國製造廠，僅有上海、漢陽兩處，工業未經發達，製造多不精良。從前遇有戰事，皆自外洋購買，倉卒之際，不濟於用，加以經手之人，全未考校，往往買舊式朽鈍之器以充數。笑柄嗒傳，可爲髮指。近年教練新軍，增購槍礮，亦皆各省各自爲政，不能盡歸畫一。至子彈、火藥之需，在軍中尤有性命關係，得之則生，不得則死。無論臨時購備種種困難，而以性命屬諸他人，豈復可以自保？臣等思之，每用危悚。擬請敕下練兵處，統籌全局，約計每年各省所練之兵，需用槍礮若干，子藥若干，劃爲定數，更酌定地段，分設各廠，多造子藥，以備不虞。亦如籌畫海軍之法，逐年預備的款，不得挪移動用，經費或由各省攤派，軍械亦准各省領支，並設一軍器總監所，酌定額缺監督其事。一面培養工廠人材，倘有商家願立民廠製造者，由總監所定章監督，官力既可稍紓，軍儲不致資敵，十數年後，漏卮盡塞，而軍實亦充矣。

一、戰時計畫宜預先籌備也。查各國軍政有所謂動員計畫一端，事涉機密，秘而不宣，故其詳細情形，無從刺探。然其大要，在舉戰時事宜，皆一一預爲準備，先行計畫而已。預備之法，大自馬匹、器械、衣履、戰具、子藥、餉糈、醫藥，小而篷帳、炊器、車輛、什物以及裹創之紙藥，級裂之針線，無不在籌備之列。至於現在軍隊與預備各軍，如何接濟補充，轉運輸送，國中所有軍需，能應若干軍之求，所出軍火，能敷若干日之用，某地徵馬若干，某地徵車若干，某處可作營柵馬廄，某處可容借宿會食，事無鉅細緩急，皆須規畫井井，一目瞭然，一旦有事，應付始可裕如。若營官隊長，凡百有司，則無論其籍隸

現預，職司大小，皆令於戰時應行籌畫諸端，立說作表，詳陳辦法，以規其學識深淺，謀畫長短，故能好謀而成，不致進退失據。中國此次教練各軍，其收效在於能戰，使平時於戰備一層，不能討求，殊恐難協機謀。擬請敕下各省，照各國辦法，凡已練之軍，皆當妥籌戰備，逐年計畫，詳著表說，呈由軍令司查覈。即以每年表說計畫之疏密，定各省新軍成績之等差，擇其最完善者量加獎勵，傳示各省。一面由軍令司派員檢查其實在準備，是否與其計畫相符，如此行之數年後，新軍規爲必可大備，即使事起倉卒，亦可稍有把握，紙上談兵之謂，庶可免也。

一、軍人位置宜優定章程也。處今日尙武時代，爲軍官者大抵皆有科學完全之智識，乃能訓練士卒，戰勝強鄰。其對於國家，則擔荷保國衛民之責任，忠君親上之義務，故不得不出於優待者，勢使然也。查德國優待軍人，無微不至，國家除賞卹特典外，其佩勳章而服軍服者，在朝則榮寵有加，在野則禮敬不懈。推之營中之酒食、器具，則有半價之特章，輪船、汽車、戲場、照像館，則有減價之利益，年老則有養老之典，身後則有撫卹之恩。各國大概相同，無稍軒輊。而軍人之貴爲執政者，則昔之德相畢斯馬，今之日相桂太郎，尤爲人所稱羨。中國習尙不同，閭里瑣屑之事，或者俟民智稍開，再加誘勸，免使眼前無學軍隊滋生事端。至於賞卹恩給，大典攸關，似應早爲頒示。擬請敕下練兵處，查照各國章程，分別釐定，凡平時、戰時著有功績，以及能發明新械、新學有裨軍政者，不論將士弁兵，或授以勳章，或加以恩給，皆稍寓特別從優之意，俾興其互相觀感之誠。其有學問深純、才猷卓越者，並由朝廷廣加擢用，使贊戎機。庶天下之士，皆曉然於文武兩途，絕無畸重畸輕之見，而往日不屑當兵之謬說，概可剷除。舉國上下之姿，必無不以身許國而研求軍政者，如此則兵力可恃，而國基亦於以永奠矣。

以上各條，皆就中國現行軍政應加輔助者擇要言之。臣等伏念今日舉國關係，莫重於軍，數十年

來外患迭興，國勢日蹙，蓋已岌岌不可終日，幸值國家難復振，故無論朝野上下，皆當注力於此。而其切要力求進步。有精神，有進步，則雖兵少餉單亦可謂之功。且中國今日不重在有兵，而重在能戰，此後事變之兵而不用，是預備雖在於平日，而收效實在於將來，此是否有當，伏祈皇太后、皇上聖鑒施行。謹奏。

江蘇巡撫陳夔龍奏報紙電訊集會演說宜節

光緒三十二年八月二十八日（軍錄）

江蘇巡撫臣陳夔龍跪奏，為開通民智，宜範圍於鑒事。

本年七月十三日奉上諭：著各省將軍、督撫曉諭之資格等因。欽此。詔書愷惻，讀者莫不感動。臣受竊見各處報紙、電信、演說、開會等事，皆為廣開民智，請纓陳之。

報紙上宣國是，下達民情，旁及各國時局，士民閱從未有本國新聞紙借外國人出名保護者，其立論皆有利而無弊。中國報業原不乏明通之士，惟於軍國大

譏評，以訛傳訛，胥用浮言，發良儒之聰，生莠民之心，流傳海外，益啓外人輕視中國之心。此報紙之阻礙立憲進步也。擬請飭下外務部與各國公使，特訂專條，凡通商口岸開設華字報者，勿論華股、洋股，悉應遵守中國報律。買辦何人，主筆何人，必須先赴有司衙門註冊，查有不合，該印委有即刻禁止出報之權，情罪較重者，由中國自行處治，外人毋得干預，以免妨害治安。

電報之設，使京外一氣靈通，無悞事機，而商民轉輸貿易，亦藉以速達。近年官督商辦，餘利甚豐，惟章程尚有宜酌者，商電密碼，價止加倍，匪黨編成暗號，透漏消息，屢有所聞，然此固電局所無從覺察也。乃有假公濟私，逞忿攻訐，甚至妄議大政，動稱學界全體、商界全體，或臚多名，逕達政府各部，意存恫喝，及事後查辦，莫得主名。此電信之阻礙立憲進步也。擬請飭下電政大臣，通行各省商電局，凡有以上情事者到局發電，必須令其妥覓的保，方准代傳。否則勿貪電費小利，即可直言拒卻，倘扶同隱飾，一經發覺，即惟該局委員是問。

外國凡有聚集，即可演說，中國近亦所在仿行，果係宣明公理，啓發新知，可以助教育之普及，此亦竭力提倡者也。以臣所聞各處演說，事關公益者，因居多數，而出於私見小忿，妄逞臆說，鑿鼓聽聞，以致激成事端者，亦在所不免。署督臣周馥，前經定章，凡演說聚集十五人以上者，須報明地方印委查考，惟遵行者實不多見。若漫無稽核，勢必橫議成風，妄言妄聽，職爲亂階。此演說之阻礙立憲進步也。朝廷政存寬大，良民開會，本所不禁，近世譯書，盛言團體，各省風氣所趨，商有商會，學有學會，其餘凡有一事，必有一會。其所組織自治規則，果屬完善，遇事補助官力所不及，此亦應竭力提倡者也。惟間有設會意在斂費，人類良莠不齊，地方一切公事，越俎攬與，甚且恃衆抵抗，又或此會與彼會參商，各種黨類，假公益以便私圖。此開會之阻礙立憲進步也。擬請飭下巡警部，妥立演說則例、開會則例，請

旨通飭各督撫督同巡警委員，切實檢查，不得視為具文，有名無實，致滋流弊。

臣聞法學家之言曰：臣民對於行政機關，各有懷懷森森之氣象，斯可謂之法治國。又考日本憲法第二章，臣民言論、出版、集會、結社，皆不得出於法律範圍之外等語。臣為預備起見，以上數端，匪特於現在地方之治安，防其損害，實欲使將來國民之程度，進於文明。

是否有當，謹恭摺具陳，伏祈皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十二年九月初九日奉硃批：該衙門查核辦理。欽此。

內閣中書王寶田等條陳立憲更改官制之弊呈

光緒三十二年八月二十八日（軍原）

具呈內閣中書王寶田、戶部筆帖式忠文、戶部郎中李經野、兵部員外郎馬毓楨等，為國勢浸削，主權宜慎，謹據管見，呈請代奏事。

竊維一代之興，其官法制度皆非一時所能定也。自其初累世經營，皆身歷而手訂之，以積久而馴至於大備。雖後間有變革，而要不過進退損益於其間，故自秦、漢以訖於今，上下二千餘年，設官分職，相循不易，故語所謂其或繼周，百世可知也。及至世變多故，禍難繁興，亦時有自奮私智以投時宜者，然其為政終不可行，即行之亦終不可久，苟強為之，亦未有不大敗者。如唐之兵制，自張說而改，宋之新法，自王安石而行。其人皆學問深博，通曉古今，又值積弊之後，與可為之時，故專行不顧，欲改成法，以邀一切之功，而軍弱民敝，卒以釀異日藩鎮擅兵、宗社傾覆之禍。此其尤大彰明較著者也。然究唐與宋之所改，不過數端而已，其為禍之烈已如是。若如今立憲之議，則是舉歷世相承之官法制度，盡取而

紛更之，其造端之大，固十百於唐宋也。其處心積慮欲以振國勢，而勢愈微；欲以尊主權，而權愈削，至其微削之極，則權與勢不移之於下，即奪之於外。而顧悻悻然執詞牢固，將以上蔽朝廷，下箝羣議，而天下大局之潰敗決裂，其後患固有不可量者，則職員區區所大惑不解者也。職員竊於本月初奉到本衙門行知御史王步瀛奏，令司員各抒所見。又據政治館行下官制通則草案。職員恭讀一過，仰見朝廷憂念時艱，虛衷研究，而在事諸臣，深權密幾，改紀政事，惶惶焉亦自有不安於中者也。夫國家大政，本非小臣所能與，而狂愚悲憤之忱，亦時欲貢其所慮之一得，以庶幾爲壞流萬一之助。謹考東西洋各國立憲始末，揆之中土形勢，竊謂其中有大謬者四端，可慮者六弊，不可不防者四患。其他悖誼絕理支離乖忤而不可施之於天下者，又悉數之而不可終也。職員敢披瀝肝膽，爲我國家一陳之。

竊維近日五大臣持節歷聘諸國，其涉心注意成於立憲者，固以日本以立憲而致富強也。而考日本國紀固與諸臣所見見聞間有大異者。何以言其然也？伏查日本自後鳥羽以來，主幼時艱，昏弱相繼，皆以內壬促齡，致國統之屢易，朝綱中坳，政歸私門，源氏以總捕之使，遂竊大柄。其後北條氏、足利氏、織田氏，以及豐田、德川，皆以大將軍專總朝政，刑賞自操，一不關白。日王僅擁虛器，訖六百餘載，國祚之僅僅不斬，蓋亦會有天幸耳。洎明治卽位，以豪雄之資躬親庶政，知大將軍專僭，非國民之所與也，於是假憲法以收人心，即藉民力以傾幕府。至於大數既得，整軍經武，討慶喜以收旁落之權，罷藩封以定一尊之義，以致廢三職八局，置議政行政國計諸官，所有一切設施皆以獨斷行之。至於建立學校，尊用儒術，尤以聖學爲本，而以歐羅諸科學輔之，以故朝廷之上，公卿庶僚，皆私淑程朱，躬行實踐，以彌成大業。而水陸將弁，又以陽明氏良知之學私相砥礪，以養其心源，而發之於武事，故其兵鋒所指，雄張海濶，一戰而收朝鮮，再戰而摧鄂羅，亞洲之國能自立者，蓋未有能先之者也。是故論日本

之政，其所以致富強者，以其能振主權而伸國威也。今之議者不察其本，而切切以立憲爲務，是殆欲奪我自有之權，而假之以自便其私也，是蹈日本已往之覆轍，而益厲其來軫也。夫日本以收將權而存其國，今我國以限君權而速其禍，不可謂善謀國者也。大謬一。

近世歐土諸國兵之強者稱德意智，此亦我之所欲取以爲法者，乃考德國之政，則亦與今立憲之說有不合也。何以言其然也？德國自維廉第三以不忍小忿挑釁強隣，伊耶拿奧耶蘇達之役，全軍覆敗，疆域頓削，其不至亡國者亦幸耳。及至和議一成，志切仇恥，簡任賢材，整齊法度，一時大臣如綑蘇且、巴甸伯之徒，勸農惠商，愛育民萌，然以束縛於憲政之中，而未能一如其願也。泊布倫士維廉以介弟攝位，稟承家訓，勵精政治，遂報強敵以稱先志，固所謂一世之雄也。至究其爲政之本，執經典以訓民，作長歌以喻意，其雄才偉畧，實能自奮於不足之中。而俾思麥、福恩倫更以剛明魁傑非常之才左右之，蓋革弊法，尤以廢立憲政體，去國民把持國計之權爲競競，故其爲相二次，解散會議，以張君威，而破積習。以故北抗鄂羅，南摧奧帝，兵勢旣振，疆宇遂拓，遂併日耳曼諸部總爲一國。問罪法蘭，耀兵巴黎，威稜震疊，稱雄全歐，使高盧屈服，不敢一萌報施之志。其所以轉至弱爲至強者，固以能不爲憲政所牽制也。夫德人以不縛於憲政而成其功，而我之學德者，乃欲自拘於憲政，以孤其主之勢，是卻行而求及前人也。大謬二。

至俄羅斯土宇廣遠，跨有三洲，西人所稱大邦也。近時師旅外挫，賊民內訌，日迫朝廷以立憲，固我所深援以爲戒者也。然我之所欲爲，皆俄之所以亂，此又事之不可解者也。何以言其然也？俄自尼哥勞第二卽位，暗懦無斷，大權旁落，戒晚宗藩，干預朝政，乃復疲竭根本，以事遠畧，旣據我旅順，復侵我奉天，日人惡之，遂構兵端，苦戰經年，暴骨原野，此殆天之假手於倭以降之罰之也。至於兵擊不

解，物力凋敝，餉需不繼，益爲苛剝，以求一當，以致下不堪命，遠近憤怨，而草野豪暴之徒，遂持憲法以與政府相抗，而亂萌不復可遏矣。然考其立國之初，其主之聰明才傑固有不可沒者，自宜萬初興，定獨立之制，大權自持，密給爾·帖阿多爾微都繼之，於是定商稅之例，作經國之書，君主規模，粲然俱備。洎彼得帝以英邁之資，承積弊之後，通曉科學，憤然欲與斯民更始，微服遠涉，備歷諸艱，盡得英、荷諸國工商制作之法，用是歸國創行新制，一改舊規，峻用威刑，不避親貴，一時所用將相，列福多、綿果西夫，皆拔自寒微，驟躋樞要，而材兼文武，用能戡定內亂，輔成帝業。於是削破約連預政之條，除親衛軍謀叛之變，益用酷刑以威國人，而內外震懾，無一敢復抗違者，以故主權益尊，國勢更振。乃始用兵於外，一攻亞速城，而奪黑海之鎖鑰，再戰於波爾多瓦，而挫瑞典甲列之鋒，其後遂并芬蘭，破高加索，泛舟海孺，以臨土疆，雖以英、法強大，亦不得不憚懾之。此其獨奮威武，以縱橫於亞、歐二洲，固其宜也。是則俄國之所以興者，以能躬攬大政，擊滅強宗，以自保其主權也。後之所以敗者，以君懦政秕，委權於下，至於兵敗民困，而匪徒乃敢執立憲之說以脅之也。夫以俄之主之前後得失如此，今我之所爲，不求其所以得，而顧欲迹其所以失，不幾爲外人所笑乎。大謬三。

夫日本、德、俄羅斯情形如此，此可以得其畧矣，然第舉此，猶恐不足以折議者之心而屈其說也。以現在諸臣所涉歷而考察者當有數國，然其詳非下臣所能知也。無已，則就歐土建國，紀元前後數千年，盛衰存亡之故，撮要刪繁，一一陳之。伏查西土峨特諸族之興也，其政皆本之羅馬，羅馬之王也，其政又本之希臘，希臘所有制度，則又自埃及天方諸國，以漸而西者也。其大端有三：有君主政，有民主政，有共和主政。此今之所援以爲典要者。然考紀元前數百年間，希臘之雅典國廢其王而設亞爾干，亞爾干卽總理之說也。羅馬廢其王而立公修爾，公修爾亦總理之說也。其又以有事而設總管，爲期六

月，則大總理之說也。然雅典以廢王之故，刑政不修，卒併於士帕太，而羅馬貴族擅權，虐役其民，以致衆怨沸騰，相率而叛之，積而至於同室操戈，大肆屠戮，禍難相尋，數百年不止，則所謂設總理之效亦可觀矣。當其梭倫之執雅典政也，立議事之官，分都人之等，選都人年二十以上者，皆得參議事，又置審官執行法律，而以踐履端直爲衆所服者充之，與國人約守其法百年。利古爾尼之執士帕太政也，立西那多以議事，而以貴族賢者年六十以下爲之，又開民會，而以都人年三十以上者爲之，更置司法五員以糾其違，既定遂去國，後人哀之，相與守其法不變，此卽後憲政之所由起也。此固與廢王立總理，固判然爲二事也，今議者併爲一端，則又謬之謬者也。及羅馬氏衰，各族崛起，日耳曼諸國相繼而起，尤以英吉利、法蘭西爲最著。然其立國之初，政法宗教，一皆源於羅馬，而以希臘爲學術文字之所自出，故上下議院，各國皆有，雖明知其非而不革也。故君與民不和，民與民不合，西土之亂，皆起於此，則皆憲政一端階之厲也。至英一千六百四十四年之亂，查爾斯第一以驕暴失民，與其貴族巴力門治兵相攻，而叛將格朗空助之，遂使王師大奔，身爲俘虜。故逆徒弑君專國，廢上議院，定合衆政，而格朗空獨秉大權，威振遠邇，英國之無君者至十餘年，則皆立憲之所由致也。至法國之亂，則更有甚於此者，路易第十四以雄豪之資，據無上之尊，窮兵黷貨，衆心怨叛，僅得沒身，嗣王遂罹其難。及國法議會起，矯稱議出，而諸乘騷擾，逞其所爲者，互募黨援，所在集會，論說時事，煽動人心，於是有改革黨，有守舊黨。其繼又有斐蘭的黨，有約各伯黨，而約各伯又分二黨，曰及倫的黨，曰山岳黨。襲政府，藉王宮傳檄四方，大倡同等自主之說，以故奧、普、英、俄、西、葡、撒、拿諸君，連盟伐法，而全歐兵禍於是起。及拿破侖得志，戰勝攻取，孤軍深入，一挫奧將伯奧流之師，再破撒丁王維克多亞馬丟之兵，大小百餘戰，威振西土。於是立撒賓共和府於倫巴多，捕教皇彪斯第六，立統領治於義大利，進併瑞、西，又立共和府於赫

爾勿妻，以故兵禍波及全歐。而法國諸黨騷騷，排擠傾軋，迭仆迭起，以至百餘年之久，卒爲英、普所破，焚殺屠戮，宗社邱墟，自古得禍之慘，未有甚於此者也。至此外諸國有青綠之黨，有冠帽之黨，紛紛四出，則皆憲法有以激之也。夫以西國之立憲者如此，設總理者如此，亦可以得其概矣。而今之議者顧欲效而尤之，其涉心殆不可問也。大謬四。

至我中國疆理，肇自上古，固非歐洲諸國所可並論也，蓋歐洲諸國出於商，商者以利爲本，故其政主於豐財和衆。中國出於土，土者以禮爲本，故其政主於尊尊親親。尊親之道一成而不易，而衆與財之治，則必屢遷之以求其宜，而終不可以久。故中國自太昊氏以來，皆以君主爲政，而歐洲則君主、民主與統領共和之主，迭盛互衰，自紀元前千數百年以訖今，其爲治亂亦已多矣。歐洲之人方自苦其憲政之非，而不知計之所出，而今中國乃復從而摹效之，執不信之民，而強之以素所不習之事，未有不駭怪乖刺以至激而相持者也。夫以中國大一統之治，自棄其法紀，而相與爲西那多、巴力門之名目，如是則強族持權，庶民失望，將使羅馬蘇拉、馬黎約諸將治兵相攻之患復見於中土，而英之高門窆，法之守舊、改革諸黨，窮兇極惡，以覆國祚者，亦將紛紜四出，而不可禦也。又況歐洲之政累世相承，猶無以善其後，而我乃於旦夕之間煇爲一切，以徵不可必之功，而貽無涯之戚，亦可謂拙謀之尤者也。可慮者一。

六官之制肇於羲軒，而大備於成周，下洎漢、晉，以訖宋、明，綿絡百代，而官制終未能稍更。至我朝龍興，混一區宇，而內外官吏之設一循明舊，誠以湯割夏而反夏政，武伐商而反商政，其於國之大經大法，雖時移世易，而有不能一違者，先後聖千載同符，固如是其慎重也。故此六官之設，實總天下萬事萬物之本，有一不備，不可以國。至其爲制之宏闊深遠，雖歷代修之，而不能究其義竟其功。而士

大夫之官於此，自非學識精博，而又久於其任，專治其事，雖日勤心於職守，亦不能言其制之利害之萬一也。今議者不此之察，乃取四千年相承不變之官制一舉而改易之，使五六不更事少年，假託西法，逞其狂悖，用夷變夏，亂國法而壞人心，其爲患固未知所終也。可慮者二。

而不但已也，國家之分內閣以置軍機也，蓋有監於勝國票擬之重，與嚴、張諸臣之專橫而削而歸之於上也。自此以後威柄自持，密勿諸臣，但職傳宣，百餘年來固無擅威福以自恣者，其立制之善固與前代相萬也。今之議者乃欲於內閣置總理，是忌軍機之守之謹而不能自恣也，是名爲復內閣之舊，而實以藉以自便其私也。而不知軍機上稟聖斷，下佐戎政，調娛維持，不失宜稱，其關於軍國綦重，今之假內閣以去之，是陽以分軍機之任，而實陰以奪朝廷之權也。且其所謂總理者，歐洲近無此官，苟求之於古，則必如昔之雅典之亞爾干始可以當此，否則如昔羅馬之公修爾，亦可以當此。然考二官之設皆以共和爲治，故公選於衆，畀以重任，而以施之於中土，則不免於僭也。卽不然如日本之大將軍，位尊勢重，禮絕羣后，其爲職固與總理不異，然下開幕府，上擁虛位，雖猶愈於雅典、羅馬之無君，而聲威氣燄，則固軼於亞爾干、公修爾之上也。夫以日人之強，猶不能以爲一日之安，而我顧設之以成不畜之憂，其爲計固未有悖於此者也。傳曰：人臣無將，將則必誅。今之議者，毋亦誤聽而非，果有將之一念，而考之不審，以致陷於不道之中，則固無怪也。可慮者三。

國家之權莫大於用人、理財二端，選舉考試雖代有不同，而爵人於朝之制，則百世不易，至於商戰爲國，尤以財用爲急，綜覈不精，則貨賂不贖，而大命將泛。我朝以銓政付吏部，以財政付戶部，使二部得人，則內而臺閣，外而行省，以及州郡牧守，莫不聽進退准駁，於是而不敢以一人一財自私者，自雖肺腑重臣，柄任隆重，而二百年來委命下吏，固無擅制干紀以負禁而撓部章者也。又考歐洲官制，選授尤

重一官一邑，皆求其材之能稱而又爲衆所可者以與之。故朝無倖位，而職事修舉。至於度支，所關會計尤精，量歲出入以爲輕重，故稅雖苛而下不怨，然其爲法繁密，非中國之民所能任也。今之議者於歐洲之制既未深考，而於中國之部務亦未能盡悉，特以吏、戶二部所守，不便於其所爲，故建議改之。銓選之政既分之於部院，又散之於各行省，則選司無權。而於戶部外設民部，又設農工商部，以爲農商皆民也，戶亦民也，令他部職其名籍，而本部典其稅額，則名予而實奪之。如是則吏、戶二部不改自廢，而地方官吏皆能擅取予之柄，以放其無等之欲，而與人主爭黔首。可慮者四。

禮官之設，昉自伯夷，其由來尙矣，降及後代，雖沿襲不同，而職守則未有易也。故記謂安上治民，莫善於禮。誠以禮之用，固總貫夫君與民之紀，而立治安之本。而傳又謂天道曰祥，地道曰義，人道曰禮。則禮者又蟠際於天道、地道之中，而以立人道之極者也。禮亡則人亡，人亡則國亡，而天地亦幾於息矣。故歷代皆設禮官，而我朝尤重，故自官府之上，朝祭之重，與夫諸部寺院章服之分，等威之別，皆關掌於儀制一司，以及督撫大吏牧令諸職，謹守法度，無敢隕越，所以助成教化，宣美風俗，固無出禮之外者。而乾、嘉以後威刑不肅，綱紀寬弛，藩臣戚畹，因緣恩澤，雖有假藉寵靈竊張恩威，而終無敢擅強大觀非分者，則以約束於禮教者深且久也。伏考日本禮儀既彙有成書，神祇又設有專官，其於禮遵守尤虔。而歐洲諸國卽位有儀，加冕有儀，至於大祭尤稱嚴重，莫不設官守之。特以事有繁簡，故制有隆殺，其士大夫尤以守禮爲務，一切章服物采，苟有稍渝本分改從異俗者，則以爲大戾，而爲國人所不齒。其法之嚴如是。今之議者不察其本末，而妄謂禮部職務清閑，其所典守又皆疏闊，無甚關係，遂謂可盡行裁併。如是不知禮法一廢，人懷縱恣，一二險果猖狂無知之徒，且將逞其冒上無等之意，而且爲東西洋諸國所非笑也。可慮者五。

至六部以外，都察院最重，誠以風憲之臣，固國家耳目所寄也。自昔人臣納忠補過，所在多有，而御史尤專諫爭之任。我朝察院尤與部曹大異，院長雖設，不立堂屬，所以養其風采，使不至銷萎也。許以風聞，俾盡其詞，而不以虛枉稍加罪責，所以培其氣節，使不至畏忌也。所言一關地方，量遣查辦，慎覈功罪，以持其平，所以申明憲度而銷不軌之萌也。自康、雍以來，忠清骨鯁之臣如魏裔介、趙鵬、郭琇之徒，指切是非，盡言無隱，其文章風節播於當代者，蓋亦多矣。其後若孫嘉淦、李紱、錢澧、吳可讀，章疏數上，皆正大剴切，而彈劾權要，舉發奸貪，使遠近震悚，豪貴斂迹。雖其言間有觸忤，而未嘗深責，卽責之亦未嘗不復用，而湔洗拔擢，所以養我忠直之臣之氣，固至厚也。故當時在位諸臣，雖有強梁縱恣，不過恣意聲色，從無希冀非分集醜於身以放命而干紀者，則臺諫威約之漸之有以懾之也。故閒散或有可裁，而都察院斷無可裁之理。又考日本藤原鐸足拜佛之論，藤原藤房獻馬之諫，國人皆垂之簡冊，以爲勸誡。而西洋自羅馬以來，尤知褒崇直節，黜遠奸佞之事蹟皆有可徵。今之議者乃欲去都察院，未知考察諸臣果何所據，要其平日所爲必有不堪告人者，故大懼諸御史之多言而發其奸也，卽諸御史不言，亦恐後之言者之一知而糾其隱也。可慮者六。

凡此以上諸條皆就中外政體有關時局者言之。至其可防之患，則又有大者焉。自庚子一役，遠近騷擾，民氣之不靖，亦已甚矣。妖匪內煽，強敵外隙，方城震擾，戎心時啓，在事諸臣以賠款重巨，乃於地方貨物一切諸稅逐條加徵，而皆以繫斷行之，物力殫竭，衆怨沸騰。方且候望風塵，欲負有司之禁，以幸一逞，而上復以立憲之說歆動之，鄉里少年，兇暴之徒，動以憲法劫制令長，一不如意則相挺而起，小則爲亡徒蘇令之叛，大則爲秦季勝、廣、隋季王、翟之亂，而寇盜陸梁，覆沒城塹，則噬臍之悔不可復也。卽使幸而免此，而民日以憲繩其官，官卽以憲求解於民，威禁不行，匪徒魁橫，如日本之自由黨，法

蘭西之細民黨，藐法弄兵，終至潰亂而不可收拾也。此不可不防之患之一端也。

今士氣之囂亦已甚矣。自諸洋通商，海疆日棘，一時士大夫長慮却顧，崇向西學，方賓賓焉以開民智，結團體，風勵學者，獎誘後進，其用心亦不謂不苦也。然考近時所設措，未有以大異於昔也，而毀服童髮以自卽於夷者有矣，結黨背公以謀大逆者又有矣，甚至重臣出使，炸彈竊發，搖毒肆毒，以逞狂悖者又有矣。此其意之動於惡，非痛以威之不能弭也，奈何在事之臣計不出此，乃謀立意以慰安之，以幸且夕無事。如是則輕險之徒益無所忌，而聲勢長，且將鼓其邪說，以煽惑愚蒙，搖動官府，而官長不得不聽其指撻，朝廷亦不得不伺其動息，其爲禍之烈，且更過於法、俄諸黨之縱恣也，是何異養其外而食其內者之速之使亡也。此不可不防之患之又一端也。

今之議者固謂立憲洋人之所欲也，如不立則將有擁衆以迫我政府者，故當先立以伐其謀。此真不通之說也。夫我國雖弱，洋人雖強，然內政固非所能預也，整齊庶務，我自主之權固自在也。若立一法，行一令，而逆揣外人之喜怒，偶有空礙，而列強環伺，各以其忿好以制我之動靜，則我不可國矣。至於充類至盡，使外人迫我以避位，我卽避位以聽之，外人迫我以讓國，我卽讓國以奉之，此必窮之術也。信如是則平日所爲講求法度，力圖振作，自負其材以爲足以抵制隣敵者，皆飾詞以欺朝廷，而忘恥事仇以外，固別無所謂經濟也。而論者又以外患既深，內憂亦重，不於此時立憲，則地方兇黨如革命排滿之倫，將有先我而爲之者。此又贊慝庇奸之說也。古之時異服有誅，草飲有殺，小罪蔽以大刑，其斷而不疑者，誠以除惡之必當盡也。今之執法縱不如古，亦何至畏而不敢孰何也。至如議者之說，則豈惟不敢孰何而已，且將以言餌之，以事餌之，以祿位固結之，而紛紛制作，是率天下而出於叛也。此又不可不防之患之兩端也。

凡此以上諸條，皆必至之勢，而切近之災也。夫以立憲之患如此，改官之弊如此，而考之西國如日、俄、德、法等處，其大謬不然之實又如此。此其情形固夫人之所知也，特知之而不肯言，言之而又不實不盡也。傳曰：非天子不議禮，不制度，不考文，蓋以禮度與夫國家之大典，皆當出於天子，非臣下之所能妄預也。而穀梁傳又謂君子之於天也以道受命，於人也以言受命，故君子莫大乎受命。蓋以出於上者爲言，受於下者爲命，苟或反是，則是自悖其人紀，而大棄其所受於天之分也。今議者所稱立憲改官制，其事固重於議禮制度，而傳之所謂宜受言於上以爲之者也。今會議之臣，私派心腹，妄加編纂，自以其意之忿好，制諸官之去留，近者不能裁其然否，遠者不能究其終始，憑臆妄決，不但於外國之情形，既非其所素習，亦且於中朝之官方，更非其所能知，其悖謬固未有甚於此者也。原初建議者之心，亦豈料其至於是哉，而卒至於是，則亦平日不學無術，本不足決定大計，而惑於左右奸譏之說，遂爲是立憲改官之紛紛也。而險詖猥瑣，行檢不齒於鄉里之徒，妄意富貴，遂持巧辯以中之，其始亦若有可爲，及勢不可行，則又以爲業已建之，乃欲恃威權以相爭，而倒行逆施，其隱憂遺禍有不可勝道者矣。

竊維整改官制，非操刺者所能定，應須從長計議。至近歲籌款練兵，興學育才，皆目前急務，苟能認真整頓，勿求小利，勿急近功，勿飾過以自功，勿護前以拒諫，則所謂抵制外洋者，其道亦不出此也。而區區之心，更有進於是者，則以主權宜尊，而奸雄不敢妄窺也。國是宜一，而衆說不致熒聽也。民力宜寬，所有雜稅須量子核減也。士習宜端，所有邪說激論宜嚴行禁斷也。章服宜嚴，以崇國體，所有歐洲衣冠，不許士民任便仿效，有違者則科其罪，誠以此等被服不但外人笑之，即吾人亦自輕之，故惡習不可不革也。會黨宜禁，以弭亂萌，所有出洋子弟不許入革命諸黨，嘯聚醜類，有不遵者則峻其罰，誠以此等敗類寬之則益驕，嚴之則知懼，故邪說不可不除也。滌除煩苛，以蔽吏治，自近世餉需不繼，地方

官吏皆以催科爲材，於是民生重困，而稅課益劇，以至盜賊滋熾，而更刻剝良懦以驅之。故今日大患在吏治之不修，不在部務之不理，則澄敘之方宜先講也。培植人材，以端治本，自五洲通商，列強環伺，善規國者，皆以有人與否以決內治之安危，故徒善不足爲政，徒法不能自行，苟崇任輕浮，簡棄老成，將俾門大開，官方更紊，則作養之道更不容忽也。凡此八事，淺陋之見，竊以爲當今之務，莫大於是。苟能審所先後而悉心以圖之，則政自上出，人無異望，所以制禦隣敵，支持危疆，亦足以振天下積弱之氣，而措之於安全之地，是猶泰山而四維之也。又況時勢雖衰，紀綱猶在，執斯道以爲之，亦自易易，奈何以大有可爲之時，而顧爲此必不可成之計，而循默畏慎，一任猖狂妄行者之輕議改制，以養成外重內輕之勢，此則不得不爲我國家惜此舉動也。

職員管見如是，是否有當，謹一一歷陳，伏乞代奏，不勝惶悚感激之至。謹呈。

給事中劉彭年奏立憲宜教育財政法律三者並舉摺

光緒三十三年九月初二日（軍原）

三品銜戶科給事中臣劉彭年跪奏，爲立憲事大，異論紛歧，請斷自宸衷，實行預備，恭摺仰祈聖鑒事。

竊讀七月十三日諭旨，憲法有益人國，固已在聖明洞鑒之中。嗣由考察政治館大臣知照各衙門各抒所見，在朝廷集思廣益，不厭求詳，而一二老成，謂新法之宜行，究不若舊法之盡善，甚且謂君上不負責任爲大權旁落，總理大臣事權太重，恐啓覬覦非分之漸，此皆未深明各國憲法者也。謹按各國憲法皆言天子神聖不可侵犯，因不可侵犯，故有不負責任之語。夫不負責任非放棄主權之謂，試觀日本

憲法，凡黜陟、賞罰、宣戰、媾和、統率海陸軍、召集國會、解散議院一切大權，悉由天皇操之。設措施未協輿情，總理大臣代任其咎，此不負責任之確解也。且總理大臣之行政，天子照臨於上，萬民監視於下，稍不稱職則辭位，卽事事盡職，亦有三年一任之限，欲求如中國歷代宰相之跋扈專恣，久於其位，何可得哉？此憲法有以制之也。

夫憲法所亟宜預備者有三：曰教育，曰財政，曰法律。試言教育。中國文字之繁雜，各國所無，童年入學，卽識字一門，已耗數年之腦力，欲教育之速成難矣。日用所需單簡之字盈千已足，是宜編成讀本授諸蒙小學堂，由形求音，由音得義，日以十字計之，不過百日，可以周知，可以牢記，既識字而屬文有其本矣。漢文通然後可以游學，可以譯書，而人材輩出矣。推之女子知書，而家庭有母教，盲啞入學，而國民無棄材。此教育之亟宜預備者一也。再言財政。查各國賦稅重於中國，然多取而民不怨者，以地方之財辦地方之事，涓滴歸公，毫無中飽故也。日本大藏省總理財政，而銀錢出入則帝國銀行掌之，會計檢查院以時稽核，又有儲蓄銀行以存民間之財，不問多寡咸收納之，按日拆息，國家可得鉅款以資周轉，官民兩益。我國藏富於民，但足取信則集款易易耳。所尤要者須預算、決算程式，歲入歲出，咸令周知。此財政之亟宜預備者一也。再言法律。西諺有云：生於法律，活於法律，動作於法律。言法律一日不可離也。中國無完全現行之法律，專心法學者亦乏其人。前曾開法律館，民事訴訟法、刑事訴訟法已經編纂，未見施行，究之不講民法而講民事訴訟，不講刑法而講刑事訴訟，是先用而後體，次序紊矣。是宜博采各國法典，先憲法、刑法、民法、商法，而後刑事訴訟法、民事訴訟法，並類及裁判所構成法、監獄管理法，條分目晰，次第成編，俾海內人士咸知遵守。此法律之亟宜預備者一也。

若是三者，就臣愚見所及，不能道其萬一。其尤關重要者，即內外之相維，定中央集權之制，之議會，立地方自治之基，以啓民智，則郵政宜全國交通，以捍強隣，則海軍宜及時興復，凡此憲綱，亟應同時並舉，實行預備，不得謂釐訂官制遂畢乃事也。時不可失，機有可乘，兆民所具瞻左國所注視亦在此。否則或言之而不見實行，或行之而徒應故事，馴至民窮財竭，憂患迭生。論咎於立憲之貽禍，豈知立憲何禍，立憲而猶懷觀望，則禍不旋踵矣。大計所關，不爲羣言所惑，強，有利無害，深望乾綱之獨斷耳。

臣在日本考察政治，於各國憲法研究較確，謹就管見所及，冒昧上陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒謹奏。

御史徐定超奏更定官制辦法十條摺

光緒三十二年九月十四日（軍原）

山東道監察御史臣徐定超跪奏，爲變制不在紛更，首在實事求是，謹擬辦法十條，恭摺聖鑒事。

竊維法積久而大弊，道與時爲變通，今日之吏定官制，誠屬因時制宜之舉，但變法固強，非徒美名也，必知宿弊之所在，洗滌而掃除之，然後能就新政之當行者次第敷布，而無不具舉。且自考查政治回國後，有此一番舉動，非獨爲國人仰望之所繫，且爲外人觀聽之所傾，不責其實，而易雖法度屢改，政令屢頒，終無補於維新之治。謹就管見所及，冀以除宿弊而裨新政者十事，請爲皇太后、皇上謹陳之。

一曰通賢路。人才之壅滯，非獨於其一人之升沈有密切之關係也，即政治之得失，國家之理亂，莫不因之而有影響焉。今之仕途滯塞極矣，以翰林院儲材之地，六部分司考勤之所，猶必待二十年之久而始得轉一階，較之朝處遽廬夕達天衢者，其飛騰之遲速殆不可以道里計。臣謂新學固所當用，而舊學亦不可輕，應請於舊設各部院衙門升遷、調補之事，量予疏通，俾懷奇握異者早得及時而自效焉，此固議政諸臣之所當注意者也。

一曰遺冗員。自開設捐納以來，分發部院及到省者盈千累萬，猥冗實多。雖其間亦有才雋之士，儘可展布所長，裨補政治，無如人數甚衆，差事難周，終日閒居，無所事事，重以米珠薪桂，度日維艱。其庸下者鮮恥寡廉，泆忍以求活；其高明者輕世肆志，潦倒以終身。廢棄人才，殊屬可惜。臣愚以爲才無大小，皆當教導培養，使有所成，以資任使。除資深才優已有要缺要差者，均得留任外，餘皆飭令回籍，自治其事。其年少未學者，概令入學堂肄業，俟需人時再行咨取，其力足自給願留官所者聽，並請在籍時不扣資俸，將來到京到省，仍照舊資依次序補。如此則國家不失教養之意而無遺才，官員不失進取之途而無缺望，較之羈絆職守毫無作爲者，不猶彼善於此乎。

一曰均廉俸。廉俸之薄，至今而極，長安物貴，自昔已然，今則百物踊騰，視庚子前已加倍徙，何論國初，所以事畜不贍，官民交困。然民貧猶可使富，官貧適以教貪，大臣歲入僅數百金，小臣僅一二百金，雖以號稱廉潔如伯夷其人者，亦不能不仰給於親朋之借貸，外官之餽贈矣。不特此也，債臺高築，弊竇宏開，大官之賂鬻風行，小官之鑽營雲集，天下事尙可爲乎？雍正時加外官養廉而未及京官，嘉慶時加大學士、尙書養廉而庶僚仍舊，道光時銳意加俸，以兩江總督孫玉庭之言而止，列祖列宗早已明見及此，惜無一人昌言於上，贊成聖德者耳。我皇太后、皇上宸聰天覽，惠恤臣僚，於軍機大臣及外、商、

學、警各部衙門，皆已賞給津貼，優渥異常。然臣猶嗟嗟而不能已於言者，誠以設官皆令治事，而殺祿尤貴均平，外官自督撫以下各衙門，官缺有肥瘠懸殊者，皆令衷多益寡，以示均平。京官不論滿漢文武各衙門，概給津貼，但以事之繁簡定祿之豐儉，略如日本每官定為祿俸三級之制，似尙可行。百官無內顧之憂，然後各奮羣策羣力，以治天下之事，此誠古今中外不易之通義也。

一曰專責成。設官分職，各有一事，即各有一責。但今日官多事少，臣工大半賦閒，見利則各自營謀，遇事則羣相推諉，吏治不振，職此之由。自此次更定官制之後，所居何官，即當責以所成何效，其不效者罷之。外官如京師分部學習，外省分發試用，無事可辦人員亦宜使之多讀政治之書，如歷朝聖訓、六部則例、經世文編及近日時務新書之類，均宜瀏覽一過，粗明大略，再擇精要，默識於心，至其專職，猶宜深考詳求，儲以待用。又令大僚按月考試，拔其尤者獎之，其怠惰者懲之。如此則人知勸勉，自無乏才之慮矣。

一曰理財政。古者冢宰制國用量入以爲出，今東西各國皆有預算表，亦即此意，宜飭戶部做照辦理。至鐵路、開礦事宜，利大而年遠，驟非易舉，亦當擇人籌款，徐圖擴張。農、工、商三項實業，隨時振興，皆有實效，宜令各府州縣設立勸農、勸工、勸商各官切實提倡，以開風氣。其稅務、鹽務之弊政，浮冒欺朦，觸手皆是，尤宜澈底清查，俾資整頓。京師供奉工程之類，弊尤浮於外省，所以敢於如此者，一因官不更事，易受人欺，一因官多久貧，易萌貪念，其後弊不懲而膽愈肆，習爲固常而不自知也。應如何除弊改良，請旨飭下議官制大臣，妥籌辦法，敬謹遵行。外省各局總辦委員及司事、巡丁人等，皆宜優給薪工，使無匱乏。如再有前項情弊者罪無赦。風聞湖北督臣張之洞試辦加稅免釐法，皆優予總辦以下津貼，諸弊悉絕，行之數月，入款大進，是其明效。人謂西人事事核實，而不知其薪工之豐實過

我國十倍也，以優給西人者給本國之官吏，則歲入之款必當大有起色。如此而猶虞中飽焉，是我國人皆無天良也，臣有以知其必不然矣。

一曰選新進。新政非舊臣所知，其競用新進是已。但新進之人品學術，用之者未必真知其詳，不過采取虛聲，遂欲紛紛奏調，恐有獵泰西之皮毛，欺大臣之耳目者，濫竽充數，債事更多。堯典之論用人也，曰：敷奏以言，明試以功。孟子之論進賢也，曰：如不得已。應請旨飭下外部、商部、學部、警部詳慎選擇，必真知其賢，灼見其才，而後用之，可使今日有官不必備之譏，勿使他日有用人不慎之悔，時局幸甚。

一曰省具文事。君以不欺爲本，行政以責實爲先，今之例章苛細，文牘紛繁，或疊次行查，或多方駁詰，儼然慎重，公事不厭詳求，實則輾轉遷延，毫無實效。如吏部曾任實缺來京引見人員，既經吏部註冊，又有同鄉京官印結，可以信其無他，又必行查戶部、禮部而後已焉，戶部捐納房亦然。以臣言之，此皆可省。又奏銷爲戶部要政，外省造冊需時，部臣稽核需時，其於公事非不詳慎也。然例價多國初所定，今昔懸殊，外省以此報銷，部臣以此考核，則其中之情僞顯然，然京外奉行歲以爲常者，以其爲例之所在也。以臣言之，此皆應改。舉此二事，餘可類推。請旨通飭京外各衙門，無論何事，皆當誠篤力行，勿爲虛僞，以符學部前此所奏尚實之本意。其例有未便者應奏請更改，不使有分毫欺飾，上負朝廷，自然百廢具舉，庶績咸熙矣。

一曰禁鴉片。臣恭讀八月初二日上諭，禁天下臣民吸食鴉片並種罌粟，具見宵旰勤勞，力圖振拔之至意，欽佩莫名。惟操切既虞激變，而寬緩又成具文，禁之之法請自官員始，官員日有應辦之事，一有嗜好，懶惰廢弛，百病叢生。應請限定三年斷癮，不斷者實缺者開缺，候補者停差，再限一年，斷癮

者復其官，其不斷者永不回任。若官居二品年逾六旬以上，平日尙資得力者，應請稍寬年限，以漸而除，如不能除，亦當自劾以去官，勿令戀棧。至學堂學生、軍營兵丁，尤與維新自強有密切之關係，照學規、營規辦理，應即斥退。其有嗜好尙淺欲除未除者，當剴切曉諭，予以自新，請限兩箇月一律禁止，不再展限。此外無業游民以及夫役、皂卒人等，執業愈卑，得錢較少，而吸鴉片者反居多數，不禁則違令，自禁則無力，應令官爲設局給予戒癮丸丹，限二箇月卽行斷癮。惟巨商、大賈、富豪有力之人，不妨姑聽其便，而將洋藥、土藥併煮爲膏，官爲收買，重其價值，自占日吸之數以報官，繳價而與之膏，使有限制，久之自悟糜費，不禁亦將自絕。禁種之法，當自各省產烟最多之地爲始，令分別種戶而歲減之，歲減十之二，減至十年，則自當淨盡矣。印度進口洋烟歲銷約有七八百萬擔，亦以十之二歲減之，十年亦當淨盡。臣閱西報所載，亦屢言鴉片之爲害，欲助我國以禁止之，是爲民除害，中外本有同心，能於除惡務盡之中，仍厲和平辦理之意，自強之道此其權輿矣。

一曰定教律。中外交涉之事無不起於民教之相爭，其原因有三：一、入教者多痞棍而少善良，易於生事，一、傳教者舍本務而預詞訟，不守權限，一、地方官多偏袒而少持平，易動公憤。有此三因，而無良法以維持之，故罅隙一開，禍端大起，小者無論已，請言其大者，遠者無論已，請言其近者。昔年拳匪之變，因排外而危及邦畿，今歲南昌之案，爲民事而禍延官長。竊思傳教本以勸善，然而勸善鮮成效而速禍易如反掌者，以國家無教律故也。請旨飭下外務部大臣，速與凡有傳教各國之大臣妥商良策，永遠遵行，必使教無干預，官無祖教，民無暴動，而後已焉。庶中外常相安於無事，此非獨吾民之幸，抑亦教士之福也。

一曰設鄉官。顧亭林曰：天下之治，始於里胥，終於天子。自古及今，小官多者其世盛，大官多者

其世衰。此真通達治體之言也。三代上政治之美莫如周，而姬公六典地官最詳，三代下政治之美莫如漢，而西京設官鄉職極備，三老司教化，游徼禦盜賊，番夫掌財賦，權限分明，規制井然，故西漢之治遠非唐、宋所可及。東西各國號稱富強，究其富強之原，非地方自治不爲功，今者預備立憲誠爲中國目前當務之急，然預備立憲而不從地方自治入手，則立憲終無實行之一日。謂宜遠師古代鄉官之制，旁參西國自治之法，由民間公舉才望卓著之人，上之有司，使之辦理地方之事，以補助地方官吏之所不及，優其禮貌，厚其薪水，嚴其賞罰，十年以後，王道大行，雖媲美成周陵轍西漢不難矣。

以上十條，用人之事五，行政之事五，化舊爲新，在除其弊，轉弱爲強，在作其氣，務爲切實可行之事，勿爲更張無益之談，此爲得之。

臣才識迂庸，罔知大計，聊竭愚悃，上補高深，是否有當，伏祈皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

正黃旗蒙古都統呂海寰密陳興辦學堂及徵兵宜防隱患摺

光緒三十二年十一月二十日（軍錄）

辦理商約事務大臣·正黃旗蒙古都統臣呂海寰跪奏，爲舉行新政，宜防隱患，敬密陳管見，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣伏見近年朝廷銳意圖治，迭奉諭旨變法自強，簡派重臣出洋游歷，考求憲法，咸與維新，豈不以時局之奇，至今而極，事物之變，亦至今而極，不改弦而更張之，將無以競勝於全球哉。然而法與弊每相因，利與害適相乘，不審於先，或蹶於後，此亦必然之勢也。臣奉差在外，駐滬有年，爲中外綰轂之地，聞見較廣。竊思目前大局，求治固不可不急，隱患亦不可不防，謹撮舉數端，請爲我皇太后、皇上密

陳之。

一曰學堂。夫學堂要政也，科舉停罷，將於此育人材，州縣考成，將於此課殿最，在朝廷視之，極爲鄭重。凡入學者，宜如何束身自愛，力圖上進。乃臣聞各省學生，有因薄故微嫌紊亂堂規者，有因希圖出身要求卒業者，有因教員訓斥糾衆散學挾制官長者。往往身著操衣，橫行街市，成羣結黨，無事生風，以孔孟爲不足學，以經書爲不必讀，詖詞邪說，惡習難堪。甚或高談自由，附和革命，飛揚跋扈，毫無顧忌，受國家樂育之恩施，被教習再三之誥誡，而窺其意指，輒以菲薄中國爲指歸，卽論其行爲，亦頗似市井流氓之舉動。其中豈無二三志士潛心向學，蔚爲通儒者，而習氣不純，囂然浮動，十居六七。臣不知該生所學何事，竟至於此，若非嚴加約束，愈趨愈下，於人心風俗，大有妨礙。相應請旨飭下學部，嚴定約束在堂學生條律，並責成各省提學使隨時稽查，有不遵守大學堂所頒章程，動以散學相要挾者，立予斥退，庶幾澆風可以少息，然此猶有形之流弊也。臣尤有慮者，自遣派學生出洋游學以後，成效漸著，人材漸多，然其見異思遷、甘蹈不韙者，正復不少。卽如行文紀年，直書黃帝甲子，襲耶教之名詞，置正朔而不奉，具謂日本變法以改用陽曆而致強，不知中國沿用夏正，已二千餘年，歷代奉爲正朔，亦未見其不便。日本雖行西曆，而頒行民間仍以舊曆附注於下，並未全廢。我朝推步尤極精密，初亦延用西人采用西法勒爲成書，傳之萬世，豈可削跡適履，貽人鄙棄，啓用夷變夏之漸乎？又翦辮改裝皆仿效西制，以爲便利，不知我朝以弧矢威天下，冠裳之制，騎射均宜，卽操演槍砲，並不相戾，以視前代之寬袍博帶，失之文弱者，迥不侔矣。若變西服，不但體制有乖，且毳毛之衣，必須購自外洋，又添一絕大漏卮。夏收股罽，本不相襲，一代有一代之制度，何必自紊舊章，甘從異俗。溯查我朝入關之初，大江南北梗化犯順者，每借薙髮爲名，以號召徒黨，幸賴八旗勁旅次第削平，道一風同，三百年來，海內臣

庶，涵濡德澤，至今相安無事。倘聽其任意剪辦，成何體統？若竟一唱百和，沿流忘源，目染耳濡，伊於何底？臣竊以爲歲曆推遷，守其舊則民事稱便，衣冠制度，率其常而國體自遵。方今聖明在上，燭照靡遺，此等調言，斷不致上擾宸聽。第恐無知之輩，麴聚城市，轉相摹仿，昧授時之大義，視王章若弁髦，被服不衷，非中非西，實爲非聖無法之最。夫正朔服制，爲帝王行政之大端，凡在臣民，罔不遵守，倘竟令該學生自爲其政，紛紛效尤，相習成風，紀綱安在。要知今日之學生，卽來日之官長，其在庠序，已藐法若此，一旦登進，尙望其謹守法度，實心辦事乎？昔日本明治初，改律改服，歐人頗訾之，臣使德時，猶曾聞之，足見變法之始，過重形式，猶貽外人譏訕。蓋東西各國於領袖肩章，皆有定制，各從國俗，向無任意改效者，今以堂堂中國，自紊成例，豈不爲歐美所笑。若謂出洋游學，不妨暫時易裝，取便習俗，然回華後，卽應復舊，何可因仍，頓忘祖制。近更有姓名甫廁學堂，足跡未踰郡縣，亦藉此標新立異，侈然炫耀，驚俗動衆，駭人觀聽，其情形尤屬可惡。此等僞規越矩之人，皆當謂之莠民，際此百度維新，凡有盜名欺世之人，胥在亂政必誅之例。擬請旨飭下該管衙門，妥定章程。如有倡言不用正朔，及無故改裝之學生或諸色人等，均照違制律，一例從嚴治罪，庶於世道人心，咸有裨益矣。總之，變法不在外貌，而在內容，設令改正朔、易服式，卽自詡爲自強在是，臣不敢信也。果能實事求是，勵精圖治，上下一心，卽不改律不改裝，亦未有不日臻於富強者也。願在力行何如耳。

一曰徵兵。夫不曰募而曰徵，使人人知兵爲可貴，誠聖明整軍經武之至意也。惟是曰常備，曰續備，曰預備，原冀盡人而爲兵。盡人而爲兵，國勢豈有不強，然盡人而爲兵，兵需實虞不給，惟徵兵以衛吾國，卽不妨籌餉以取諸民，不得已之苦衷，應爲黎元所共諒。無如應徵者，不皆血忱報國之徒，亦不皆鄉里自好之士，卽如今年夏間，松江府徵兵到蘇，駐蘇營勇，始尙相安，繼則交閱，傷亡至數十人之

多。此外如江寧各處，因睚眦小忿，互毆之案，層見叠出。推原其故，徵兵則自詡軍人程度，營勇則自命久事戎行，仇視之心，由此而起。迨肇事後，當事者或念徵兵甫經入伍，辦理亦頗爲難。第恐加以矜恤，適長其驕，後來不易箝束。蓋徵兵未入學堂，軍人之資格，亦皆不足，雖美其名曰徵兵，難保無一二不肖，涵跡其中，羣居日久，不肖者未受良善之薰陶，良善者已被不肖所漸染。敢於私鬪，未必勇於公戰，既不能如營勇之能耐勞苦，亦未嘗如營勇之曾經勦征，一旦有事，使之陷陣衝鋒，亦何異驅市人而用之乎。今者大江南北，伏莽甚多，梟匪、會匪所在皆有，彈壓防緝在在喫緊，此項徵兵無所事事，倘再令與素不相習之營勇尋釁不已，爲害何可勝言。又聞孫文黨羽，實繁有徒，潛伏長江，希圖起事，如或廁入，爲害滋大，迭經外人警告，更不宜自召禍亂，同室操戈。臣愚以爲兵無論新徵舊募，均屬朝廷子民，均應服從軍律，上之待之者，尤不當顯分厚薄，長其互猜互忌之心。擬請旨飭下陸軍部暨各省督撫，遇徵兵營勇滋鬧之案，務宜秉公訊究，廉得其平，無稍歧視。其退伍歸里之徵兵，倘不安本分，流而爲匪者，應照逃兵游勇律，加等治罪，庶幾人知守法，弭患無形。至統制各員，尤當嚴選，於應徵之時，勉勵以從軍大義，無待既犯始懲，斯爲上策。且臣尚有慮者，國家不惜巨帑，下令徵兵，退伍仍予贍養，體恤誠爲周至。竊恐庫款奇窘，數年後兵數更多，餉源益絀，萬一退伍者或因他故相聚生心，彼時無論如何處置，必大棘手，必更益無名之費，亦不可不預爲計及也。若謂兵經訓練，不致他虞，考之古人七年卽戎，今未及半，則亦未見其可恃矣。夫兵猛火也，弗戢自焚，昔人所戒。可否請旨飭下練兵大員，從長計議，妥慎籌備，或參以各國武學之制，擇其聰穎子弟，設立軍營學校，非由學校出身者，不得充兵丁，非徧歷各學校者，不得當官校。如此以次考拔發營錄用，則無不識字之兵丁，亦無不讀書不習算不能測繪之將弁，庶游手好閑之人，不得入伍。利祿所在，風尚易於轉移，流品旣端，名譽自知愛惜，乃能良

莠不致混雜，緩急皆可爲依，毋徒博徵兵之名，致受徵兵之累，則大局幸甚。

現在興學練兵，實爲急務，臣何敢昧於大計，遽持異說，惟流弊所在，亟宜預防，臣既有所聞，難安緘默，非不知此言一出，兵界學界，或且疑爲阻撓，簧鼓謠譏，在所不免。但臣受恩深重，實不敢瞻徇顧忌，自蹈知而不言之咎。爲此不避忌諱，披瀝密陳，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒，訓示施行。謹奏。

光緒三十二年十二月初八日奉硃批：該部議奏。欽此。

出使各國考察政治大臣載澤奏請宣布立憲密摺

光緒三十二年（《辛亥革命》第四冊，頁二七）

竊奴才前次回京，曾具一摺，籲懇改行立憲政體，以定人心，而維國勢。仰蒙兩次召見，垂詢本末，並諭以朝廷原無成見，至誠擇善，大知用中，奴才不勝欣感。旬日以來，夙夜籌慮，以爲憲法之行，利於國，利於民，而最不利於官。若非公忠謀國之臣，化私心，破成見，則必有多爲之說，以熒惑聖聽者。蓋憲法既立，在外各督撫，在內諸大臣，其權必不如往日之重，其利必不如往日之優，於是設爲疑似之詞，故作異同之論，以阻撓於無形。彼其心，非有所愛於朝廷也，保一己之私權而已，護一己之私利而已。顧其立言則必曰防損主權。不知君主立憲，大意在於尊崇國體，鞏固君權，並無損之可言。以日本憲法考之，證以伊藤侯爵之所指陳，穗積博士之所講說，君主統治大權，凡十七條：

- 一曰，裁可法律，公布法律，執行法律，由君主。
- 一曰，召集議會，開會，閉會，停會，及解散議會，由君主。
- 一曰，以緊急勅令代法律，由君主。

- 一曰，發布命令，由君主。
- 一曰，任官免官，由君主。
- 一曰，統帥海陸軍，由君主。
- 一曰，編制海陸軍常備兵額，由君主。
- 一曰，宣戰，講和，締約，由君主。
- 一曰，宣告戒嚴，由君主。
- 一曰，授與爵位勳章及其他榮典，由君主。
- 一曰，大赦，特赦，減刑及復權，由君主。
- 一曰，戰時及國家事變，非常施行，由君主。
- 一曰，貴族院組織，由君主。
- 一曰，議會展期，由君主。
- 一曰，議會臨時召集，由君主。
- 一曰，財政上必要緊急處分，由君主。
- 一曰，憲法改正發議，由君主。

以上言之，凡國之內政外交，軍備財政，賞罰黜陟，生殺予奪，以及操縱議會，君主皆有權以統治之。論其君權之完全嚴密，而無有絲毫下移，蓋有過於中國者矣。

以今日之時勢言之，立憲之利有最重要者三端：一曰皇位永固。立憲之國君主，神聖不可侵犯，故於行政不負責任，由大臣代負之。即偶有行政失宜，或議會與之反對，或經議院彈劾，不過政府各大

臣辭職，別立一新政府而已。故相位旦夕可遷，君位萬世不改。大利一。一曰外患漸輕。今日外人之侮我，雖由我國勢之弱，亦由我政體之殊，故謂爲專制，謂爲半開化，而不以同等之國相待。一旦改行憲政，則鄙我者轉而敬我，將變其侵略之政策爲平和之邦交。大利二。一曰內亂可弭。海濱洋界，會黨縱橫，甚者倡爲革命之說，顧其所以煽惑人心者，則曰政體專務壓制，官皆民賊，吏盡貪人，民爲魚肉，無以聊生，故從之者衆。今改行憲政，則世界所稱公平之正理，文明之極軌，彼雖欲造言，而無詞可藉，欲倡亂，而人不肯從，無事緝捕搜拿，自然冰消瓦解。大利三。

立憲之利如此，及時行之，何嫌何疑。而或有謂程度不足者，不知今日宣布立憲，不過明示宗旨爲立憲之預備。至於實行之期，原可寬立年限。日本於明治十四年宣布憲政，二十二年始開國會，已然之效，可仿而行也。且中國必待有完全之程度，而後頒布立憲明詔，竊恐於預備期內，其知識未完者，固待陶鎔，其知識已啓者，先生期望，至激成異端邪說，紊亂法紀。蓋人民之進於高尚，其漲率不能同時一致，惟先宣布立憲明文，樹之風聲，庶心思可以定一，耳目無或他歧，既有以維繫望治之人心，卽所以養成受治之人格。是今日宜宣布立憲明詔，不可以程度不到爲之阻撓也。

又或有爲滿漢之說者，以爲憲政既行，於滿人利益有損耳。奴才至愚，以爲今日之情形，與國初入關時有異。當時官缺分立滿漢，各省設置駐防者，以中原時有反側，故駕馭亦用微權。今寰宇涵濡聖澤，近三百年，從前粵捻回之亂，勘定之功，將率兵卒，皆漢人居多，更無界限之可言。近年以來，皇太后、皇上迭布綸音，諭滿漢聯姻，裁海關，裁織造，副都統並用漢人，普天之下，歌頌同聲，在聖德如地如天，安有私覆私載。方今列強逼迫，合中國全體之力，尙不足以禦之，豈有四海一家，自分畛域之理。至於計較滿漢之差缺，競爭權利之多寡，則聽見甚卑，不知大體者也。夫擇賢而任，擇能而使，古今中外，

此理大同。使滿人果賢，何患推選之不至，登進之無門，如其不肖，則亦宜在屏棄之列。且官無倖進，正可激勵人才，使之向上，獲益更多。此舉爲盛衰興廢所關，若守一隅之見，爲拘攣之語，不爲國家建萬年久長之祚，而爲滿人謀一身一家之私，則亦不權輕重，不審大小之甚矣，在忠於謀國者，決不出此。奴才諳屬宗支，休戚之事，與國共之。使茫無所見，萬不敢於重大之事，鹵莽陳言。誠以徧觀各國，激刺在心，若不竭盡其愚，實屬辜負天恩，無以對皇太后、皇上。伏乞聖明獨斷，決於幾先，不爲衆論所移，不爲浮言所動，實宗社無疆之休，天下生民之幸。事關大計，可否一由宸衷，乞無露奴才此奏。奴才不勝憂懣迫切。謹奏。

江蘇巡撫陳夔龍奏新政請毋庸擴充立憲變法或暫緩施行摺

光緒三十三年二月二十二日（軍原）

江蘇巡撫臣陳夔龍跪奏，爲民生困苦，人心浮動，亟宜與民休息，以培元氣而弭隱患，恭摺密陳，仰祈聖鑒事。

竊惟大江南北，本年米糧價貴，甫交春令，而饑民爬搶之案，卽已時有所聞。臣已會同兩江督臣端方，通飭文武嚴切查拏，並出示曉諭，遇有恃衆逞強持械拒捕者，准其格殺勿論，拏獲到案，訊係爲首，卽予就地懲辦。誠以四方多事，不但治亂用重刑，期無刑，卽揆諸荒政之常經，亦有不得不然者。雖然此特急則治標之計，而非務本之圖也。救荒之策不止一端，大抵以保全民食爲最要。上年各屬災重之區，議振議蠲，籌辦已不遺餘力，其勘不成災及收成中稔之處，亦以儲蓄不充，生寡食衆，交春以後，同一拮据，是以疊次電奏請買洋米，請借漕糧，並飭地方有司酌動積穀，籌辦全糶，補苴罅漏，百計維持，

不可謂非本圖矣，然猶是本中之標，而非本中之本也。臣夙夜憂惶，盱衡時局，竊有千慮之一得，實爲弭亂之本圖，敬爲我皇太后、皇上據實陳之。

就目下情形而論，鮮不謂饑民滋事，由於歲事之不登，然而上年江北各屬紛紛搶米，事在夏間，其時尚未告災也。近來廣東、浙江等處，均有匪徒蠢動，大都藉米爲名，其地並無大災也。即以蘇省言之，臣訪諸二三父老，僉謂數十年前，斗米曾售至千錢，而民間並不因此滋事。近日人心不靖，固由於饑饉之洊臻，而要之民氣日囂，實由於民生日困，非一朝一夕之故也。民生何以困，物產虛耗，百貨踊貴，而民因隨之矣。物產何以虛耗，百貨何以踊貴，用之如泥沙，而虛耗之弊中之矣，取之盡錙銖，而踊貴之弊乘之矣。

概自甲午而後，繼以庚子之役，償款數鉅期迫，財力竭於外輸。其原因一也。內外亟圖自強，百度同時並舉，他不具論，卽練兵、興學兩大端，歲支之款殆不可以數計。其原因二也。各省籌款之法不必盡同，要以征權爲大宗，說者每謂征權取之於商，固勝取之於農，不知商人重利，斷不肯坐受虧耗，於是加其售價以取償，而四民胥受其累矣。管氏之言曰：倉廩實而知禮節。民生既困，民氣然（安）得不囂。東南江海之區支絀如此，則他省可知。風氣柔弱之邦騷動如此，則他省又可知。爲今之計，縱不能盡罷一切征權，亦必務存節制，庶可補救於什一，而其勢有所不行者，則以償款無著，而新政未由措手也。

夫償款無論已，卽一切新政，如練兵以經武，興學以育才，臣雖至愚，亦何敢謂爲無關至計哉。惟念爲政之道，足兵仍以足食爲先，保庶有方，加教必在加富之後。況今日之陸軍，是否果能禦侮折衝，今日之學堂，是否果能振民育德，恐不獨驚鈍如臣不敢自信，卽才力勝臣十倍者，亦恐難居之不疑。特

以事會所乘，計非得已，倘此時停辦庶政，則朝令夕更，既於政體有礙，而情見勢絀，亦爲外人所輕。然使循是不變，則悉索之物力有限，而推廣之經費無窮，必將有儉焉不可終日者。惟有仰懇天恩，密飭在廷諸臣將陸軍學堂諸事從容措理，勿事急促，一面密飭各省疆臣體察地方情形，如實力有未逮，准就已練之兵，已興之學，認真整頓，毋庸汲汲擴充。其餘新政事同一律，冀以稍紓財力，與民休息，俟數年之後，閭閻元氣大復，庶幾民和政舉。

抑猶有進者，近來預備立憲之舉，頗爲海內歡迎，而歡迎之故，無非歆動於地方自治之一言。其實程度未到，自治恐爲召亂之階。即僅僅更改官制，似無大弊，而多更一制，即多一耗財之地，多設一官，轉多一倖進之門，部臣籌費無出，責之疆吏，疆吏責之州縣，州縣舍百姓將誰責耶。惟有仰祈宸衷獨斷，凡一切改弦更張之舉，已經宣布者不論，其尙未宣布者，暫緩施行，未始非隱培元氣之一道。當此天下靡然，無人不言變法，無人不講維新，而臣獨爲此迂闊之論，豈非不識時務，甘冒天下之不韙哉？然而靜觀人事，實有積薪厝火之危，默察天時，宜防履霜堅冰之漸，自維受恩深重，何敢緘默不言。況以皇太后、皇上宵衣旰食，軫念民依，不惜發帑蠲租，爲窮櫛力謀生聚，而內外臣工仍徒事塗飾耳目，不知思患預防，萬一萌蘖不已，將尋斧柯，其何以仰副朝廷付託之重？用敢披瀝直陳，恭候聖明采擇。不勝惶悚之至。理合繕摺密陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

候選道吳劍豐條陳改良財政言路吏治學務陸海軍警察等六事呈

光緒三十三年二月十三日（軍原）

具呈留日警務畢業生兼商業科畢業生候選道吳劍豐，爲敬陳要政，呈請代奏事。

竊職去年留學東瀛，恭讀七月十三日宣布立憲諭旨，薄海騰騰，爲數千年未有之盛事，仰見皇太后、皇上大公無我之心，踰唐軼宋，駕美越歐，天語溫綸，無非與中國臣民相見以心，共圖治安，增進幸福之至意，苟有天良，孰不奮發。諭旨有謂：大權統於朝廷，庶政公諸輿論。職雖至庸極陋，敢不罄竭愚誠，上備聖明采擇。竊以爲強弱之機正在此時，倘此次尙難振興，則內無以慰中國臣民之望，外不足以抑強鄰窺伺之心，亟應痛除積弊，恆與維新。然政體固宜改良，人心尤宜知警，中國之壞，壞於人心兩種。一爲大臣託迹持重，因循敷衍，以苟且而誤國家，推其心迹，不過首鼠兩端，保全祿位而已，苟有忠愛之忱，雖事各有權限，而獻言豈可無心，舉凡吏治之不良，教育之不善，財政之失算，交涉之不平，人才黜陟之不當，人心風俗之不美，陸軍之不擴張，海軍之不興辦，警察之腐敗，農工商業之不發達，罪犯殘疾游蕩之失所。教養當如疾痛在身，補救不暇，必陳詞入告，不憚再三之瀆，不避斧鉞之誅，方爲無忝厥職。書曰：爾有嘉謀嘉猷，入告爾后於內。豈待朝廷垂詢殷勤哉。然每讀諭旨之下，必交各部、各督撫議奏，具見朝廷顧俊求言之至意。然內而樞密、台諫，外而將軍、督撫，大率就事論事，可可否否，或謹守迂闊以自意，或捕摯會黨以邀功，或依違兩可，不論是非，或好任意氣，排斥異己，揣摩迎合，無所不至。至於委曲調護，規畫大局骨鯁直言者，殊乏其人，即有二三疆吏，發憤圖強，卒招政府忌嫉。值此時危勢逼，尙復爭持意氣，泄沓相仍，居危如安，所謂天王明聖，臣罪待誅。每一政治之不良，士民無識，第知責難於君父，不知朝廷立意未嘗不善，特官吏障蔽，使恩澤不能下逮，疾苦不能上達，孰非行政者之咎。莊子云：哀莫大於心死。謀國不忠，深堪悲憫。一爲書生竊號憂時，或厭薄官場之腐敗，或悲憤國勢之危弱，暴動浮言，以激烈而成犯亂，聚集浮浪之徒，翻翻然以國民自命。倡言革命，指斥奴隸，思竊非常之名，謬作破壞之想，擾亂人民秩序，阻礙學界進爭，其罪更甚，其禍尤深。二者交害，故

紛擾多而成功少，將有不可挽救之勢，仰首烏烏，無涕可揮。

欲戢斯亂，非實行變法不可，然變惟其實，不惟其名，變惟其要，不惟其繁。朝廷用人行政，悉以大公至正爲主，如子弟縱不孝，爲父母者不可不慈，子弟縱有私，爲父母者不可不公。竊觀日本尊皇之念，若成性生，婦人、孺子無不從同，使有戲語辱其天皇，則必聲色俱厲，因其教育之善，亦政治之深洽人心也。觀其國俗，益滋悲感，孰非國也，何獨不然。如中國果能實行憲政，開誠布公，萬事決於公議，使庸臣無可容身，亂黨無可藉口，上下一心，銳意振興，坐言起行，何所弱於人國。惟當憲政預備，法律亟尙文明，其不妨害民間安謐者，宜悉以寬大相待，即曾有文字獲罪者，果能革面洗心，應請一體開釋。但求政治日有起色，無專捕拏以擾人心，否則新黨倡言，謂名爲立憲，實使其私，名爲國家，實爲滿人。夫必不利於滿人，固屬亂黨，而專求利於滿人，亦非忠言。皇太后、皇上本中國君主，不私於漢，不偏於滿，倘多一息保滿之心，卽堅一分排滿之見，反動之力相激而成，融化此界，當自聖德廣運始。現在種族之說，漸入人心，愈延愈廣，勢必誅不勝誅，禁不及禁，一旦殺機大動，玉石難分，慘何可言。孰非皇太后、皇上赤子，何忍設想及此。明知朝廷至誠無私，昭如日月，竊恐大小臣工，未能深明此義。嘗聞大禹下車泣罪，文王視民如傷，聖人之心，無所不至。現在各處小有蠢動，其實行倡亂之犯，自應明正典刑，若其迫脅從事，則可概免株連，所謂殲厥渠魁，啓從罔治之意。其中或年少無知，或飢寒所迫，或偶然誤入旋卽自新，或惑於邪說不知向背，雖屬罪有應得，究亦情殊可憫，必平日官長之疏於教養所致。故曰如得其情，則哀矜勿喜。所慮地方官貪圖立功，無賴之徒希望得獎，則挾嫌誣控，累及無辜，在所難免。果有誣陷良善，益足激動人心，職本迂愚，何所私愛其間，誠以國家之事，貴識大體，教育未善，咎在長官，不教而殺，甚非文明之治。伏望明降諭旨，將滿漢之界，忠奸之辨，剴切慈祥，曲爲解說，亂民固應

刑誅，良善尤宜保護，飭地方官一體曉諭。並刊刷單行本頒發各學堂，各軍隊，各警察，令各官長教習演說，務使中國臣民人人以國家爲念，但求政治之平，無家人自相殘害，朝廷一以仁愛爲治，斷不計較瑣屑，亦如天地載覆之量，夏暑冬寒，任民怨咨，初無損於化育之大也。

現在憲政預備，萬事待治，至爲繁劇。然國家用人，不患有權臣，患無獨擔責任之臣，凡百庶政，責成固有攸歸，全局尤宜統籌，蓋一國雖大，苟得其人，提綱挈領，知人善任，一二人治之而有餘，一事雖細，若此推彼却，瞻前顧後，卽羣天下人謀之不足。故商有伊、萊而國脈永，漢得蕭、張而帝業成，孝昭以霍光而治復文、景，昭烈得孔明而繼起偏安。如宋仁宗朝劉太后用王曾、呂夷簡而朝綱正，宋哲宗朝宣仁太后用司馬光而中外驩。我朝中興，運籌勝算，不過會國藩、胡林翼數人而已。德用一畢士麻克而德興，日本用西鄉隆盛、伊藤博文數人而日本強。凡古今中外，不外得人則治，不得則亂，然使信用不專，事權不一，雖有賢者無所施其技。伏望聖裁，特簡親信大臣，立有丞相，或名爲總理大臣，上可分宵旰憂勞，下可資羣僚表率。然必其人有公忠無二之操，有果敢擔當之氣，通中外之情，而能識其大，洞萬物之情，而能化其私。有虛衷求賢之情，有包容毀譽之度，不偏不倚，無伐無矜，則得一人而賢能興紀綱立矣。所謂丞相者，不必予以辦事專責，當有遇事參預獻替之權。然自古權臣招忌，位高勢興，尤貴朝廷慎擇於始，不可輕疑於終，否則人將以爲危地而不敢居矣。現在內外諸臣，其心迹正而賢能著者，當在聖明洞鑒之中，以外各省督撫尤宜慎擇，蓋疑則不用，用則不疑。如知其賢，萬不可輕易調動，如其不賢，雖調無益。每辦一事，欲期成效，非數年不可，一事未就，又交後任，不免更張，前功盡棄，殊爲可惜。朝廷則好調督撫，督撫則好調州縣，同一蔽也，故政治絕無起色。職疏遠小臣，安敢謬陳大計，良以在下者以盡言爲忠，謹竭千慮之愚，冀收一得之效，蓋君父之前，苟懷忌諱之私，必有未盡之隱，故

曰君仁則臣直，苟下無慚於方寸，卽上可質諸聖明。職自愧疏愚，既苦不學，又不能文，惟忠孝之愚不能自己，竭是非之知，盡臣子之分，冒死狂言，逼於憂憤，初非傲倖干進，更非激烈近名，以爲苟有利於國家，雖捐軀殞首，一身之禍患，復何足惜，若其無濟，卽獲公侯之賞，不過文仲竊位，適爲賢者所羞，而貽天下後世之罵，此職所絕無希冀，亦絕無顧忌也。所有條議改良數大事，謹披瀝爲我皇太后、皇上陳之。

一曰改良財政。論中國土地之廣，人民之衆，物產之豐饒，當爲地球之冠，而現在國勢危弱，事事落人後著，竟爲地球劣等之國。如日本同洲同種，而國小於我者十數倍，居然駕我之上，苟有人心，誰不思憤。推原其故，疇不曰陸海軍之不振興也，學校教育之不普及也，農工商業之不發達也。而究其所以不振興，不普及，不發達之故，豈謀國者故欲貽誤耶？無非出一策則以籌款無著而中止，辦一事則以經費過鉅而縮小，因陋就簡，挖肉補瘡，但以敷衍目前而已。如議改官制，湖廣督臣張之洞議覆一電，一則曰財力竭蹶，再則曰經費太鉅，三則曰安有餘力籌款等語。是雖有良策美意，不過以無錢二字卽可搪塞一切，以張之洞老臣謀國，辦事局面尙爲宏廓，其言且如此，遑問其他。故日日言變法，而不振興如故，日日言改良，而其腐敗又如故，枝枝節節，莫知所謂。每讀諭旨催辦各事，明知事所當辦，督撫則傳司道會議，謂經費如何籌，司道則答以籌款無策奈何，百方設計，遂以一摺陳奏聊藉敷衍逃其責備已耳。興言及此，不勝悲慟。中國徧地皆官，其深究生財之道者，殊乏其人，然又人人以爲未嘗不言財也。其不肖肥身者無論矣，卽自詡深謀遠算，不過以搜括爲開源，而「民」不聊生，以裁併爲節流，而事益廢弛，此卽行之十年、二十年，仍無補於毫末，而國已不可爲矣。各國財政經濟皆爲科學，商業則有高等專門，故各國學者論爲商戰之世。中國無財政學，亦無商學，凡商業者，必資質魯劣不能讀書者

爲之，國家既無重視之心，商人更少擴張之智，業商者營箇人之利，且虞不足，遑問國家。而政治之家又從而剝奪之，商既不暢，利於何有，欲不上下交困得乎？國家惟無財政，故事事不能開辦，生齒日繁，人無執業，民益坐困，盜賊匪類勢所必至，遽以殺戮止之可乎？蓋國必富而後強，中國之不強，皆無財政階之厲也。夫財不忠寡，而患不均，不患散於民，患流於外，不患財之多用，患用之不足以發達生產之力。凡欲推廣國家財政，當自推廣民間財政始，故曰：百姓足，君孰與不足。百姓不足，君孰與足。二語足以盡之。約言財政之要有八：一、定度量衡以歸劃一也。書曰：同律度量衡。禮曰：頒度量而天下大服。古先王治世之經，莫先於此。中國尺寸長短，既無一定，而平碼斤兩斗秤，尤不一律，如銀一兩，則有庫平、京平、曹平、市平、規平、湘平、漢平各種名色，不勝枚舉。而洋圓銀價又復時有增減，各處不一，不僅此省與彼省不合，即此縣與彼縣亦異，而且一城之中，一家有一家之價。而洋元各省鑄造，先分省界，行使皆不靈通，如江南則不用廣西而用湖北，如湖南、廣西則用者必加斧截，不能行及他省，出入異形，滯塞非常，究非成色優劣確有考證，無非任聽商賈意爲輕重。一國之畛域不化，猶一身之血脈不凝，身則必病，國則必亡，故不先將度量衡劃一，而欲商業發達、銀行通行不能也。商業既不發達，銀行復不通行，則財政必不活動，而欲諸事振興，其道安由？如施網者不提其綱，導流者不清其源，此決不可行之勢。現在稍知銀行之利，而辦理究未暢行，無非信用不立，銀價不一，平色不一，省界各分，又無商業銀行以資周轉，故不能推行盡利。如日本則通國無二價，此財政機關所以靈通。應請飭度支部將度量衡酌擬劃一定制，通國一律，由部用機器製造精良，頒發各省，各州縣定一適當價值，諭令民間購買。其各省請做照製造度量衡者，准由商部註冊，悉照頒發格式定制，不得稍有增減。凡購買者需酌定印花稅章程，無印花者作爲偽造，此項利益爲數甚鉅，亦可聊濟目前之急。自新制頒行後，

准以六箇月爲限，所有舊制一概設局收繳銷燬，由警察檢查，凡於度量衡有意爲長短輕重大小者，卽科以永遠監禁，并由部分派廉正之員，按各省地方調查其有不合者，按律治罪，決無寬貸。此則一國之內無不一律，而銀行紙幣自可周轉利便，其原先債務債權，應照新定價值折扣，撰定民法頒行各省。自發行新制之後，無論何種貿易，其新行交涉者，無得折扣。合金、銀、銅三項，當以銀爲本位，如銀每兩一千五百文，作洋元一元五角，洋錢每元作錢一千文，小角每角作錢一百文，銅角每角作錢十文，不及十文者用平常小錢，日本無小錢，僅有五釐錢，此較日本更便。無論現洋、紙幣，不准零奇折扣。又請倣造日本白銅小洋作錢五十文。所有從前一元現洋，皆一體收回，改鑄大清銀元，必與墨西哥烏洋分量大小齊一，寧稍加重，不可稍輕，以冀通行各國，爲預備歸還國債購買原料之用。其散銀皆鑄造成塊，由官銀行監造，印以精細花紋，通作一兩一件，凡有零奇尾數，皆用洋錢找補。并發行銀票，如五兩、十兩、五十兩、百兩之類，倣照紙幣印刷精緻，如現在寶紋則有五十兩有餘者，亦有不足者，既無定法，自有種種流弊，故宜改爲劃一。又添鑄金錢，如日本金錢有十元、二十元、五十元、百元之類，皆無折無扣。合計以上五種，皆彼此兌換一律，如以金錢換銀元同價，以銀塊換洋元及紙幣同價，以銀元換銅元小錢無不同價。凡收釐、收捐、地丁錢糧及發餉、給俸，上下出入，無不一律，則金、銀、銅與紙幣自然周轉活動，則銀行可以暢辦，而一切解銀、解餉之繁難可免矣。務宜酌定章程，一體大張曉諭，并刊布度量衡及金銀錢用法，由地方官發給各鄉民，使通國無不周知，無不一律，並密派多員查訪，其有市儉從中取巧作弊者，按律治罪。或謂金銀錢既有定價，則錢店營業者無利可圖。此乃縱商作僞，聽民受欺之說。蓋商業以信用爲主，以劃一爲利便，信用既虧，商安能暢。惟需嚴定章程，凡銀行、錢店兌換出入，每下錢取錢四文爲小錢，日本名爲手數料，此乃彰明較著，彼此無詐無虞，則一舉而上下利賴無窮矣。一、

推廣銀行，所有戶部銀行，宜各省各設支店也。以上海爲本店，此外各商埠如漢口、湘潭、煙台、鎮江、天津、沙市、香港等處，外國如各國都城及新加坡等處，其資本以部庫及各省地丁錢糧、鹽課、釐金，合全國之財皆列爲統計表。凡宮中、府中之財，皆可存歸銀行生息。又廣招商股以厚資本，合計正貨幣若干，發行紙幣可加一倍。各督撫凡有應請撥款之事，即發行紙幣，准其實銷實報。各商民有創立公司，開辦農工商實業各事，准其以擔保品及擔保人息借。其商人有照開銀行者，一體保護，并定獎勵之法，蓋銀行利益，全在貸出之數多，然風氣未開，商人所見甚小，故宜別定章程，凡各種公司有息借銀行資本者，准負債人報明商務局，如銀行有貸出十萬金者，准照捐章以萬金請獎，虛銜封典。以此類推，以資鼓勵，冀以發達商民借貸之心，以擴張營業之力。如日本鐵道、電車、郵船、水道、石油，皆係社會所辦，故能日臻強盛。至銀行之性質、利害、辦法，又與各商不同。請言性質也。兼中國之匯號、錢店、當店而成，有其長而無其短。平日匯號專主匯兌銀錢，不及行用紙幣，銀行則發行銀票，到處可匯兌，而且匯費極輕，更有不取費者。平日錢店則專駐一地，而無遠近兌換之法，銀行則有本店、支店，到處可以通行。平日當店則僅抵押零星貨物，不受田產、屋宇重大之件，銀行則凡動產、不動產，皆可抵押。所謂動產者如公債證據、有價貨物、鐵路股票、公司股票是也，不動產者如田地、屋宇是也。既兼三者性質而利益之宏遠過之。請言銀行之利有六：其機關活動，可應國家鉅大之用，如日本日俄之戰甚資接濟，緩急可以應用，凡興辦海陸軍，振興學堂，擴充農工商實業，推廣礦產、鐵路、電綫、輪船、槍礮製造，種種要務，皆可同時並舉。其利一。以府庫之財及民間之財皆流通周轉，生生無窮，平日中國府庫之財，外人笑我爲死藏金銀，如銀行發達，則無用之財，皆變爲有用。其利二。平日商人僅營箇人之業，斷難及於社會，銀行設凡有遠大營業，但有抵押之物及信用擔當之人皆可借貸，絕大資本便可推廣生產之力。

其利三。平日民間之財，凡零星金銀，每苦無處可存，存之每苦難於收回，若儲蓄銀行，則自一角以上皆可存儲，不拘遠近可以取本取利，此可聚散爲整，并獎勵小販商人厚積資本。其利四。各國紙幣通行，浸我利權，如英之匯豐，德之德華，日本之正金，比之華比，美之花旗，及麥加利、匯理、寶興各銀行，皆有紙幣行我內地，彼以一紙換我現銀，人何其巧，我何其拙。若自己銀行發達，紙幣通行，亦可行於各國，彼此兌換，則從前國債皆可籌還改爲民債，使利益不至外流。其利五。中國餉銀各省起解驚擾多而轉運遲，銀行設則一電可達，商賈行人往來取攜甚便，人皆樂用紙幣不用現銀。其利六。其餘利益之無關大要者，不必枚舉，卽此數項，已立國家永久無窮之業，何事不可辦，何利不可興，尙何貧之足憂。故日本國雖小，而銀行多至二千三百餘家，資本共五億二千數百萬元，而利息年增，此國所以強也。請言銀行之患有四：銀行以互相流通爲主，如中央銀行壟斷其利，則商業銀行必不發達，而銀行已成單獨，不僅利益不能宏遠，而且阻礙甚多，信用不大。其患一。銀行本以紙幣代用現金，若收釐收捐，不能利用商家銀票，則商家利益不長，卽金銀之機關不靈，不能擴張商業，仍無補於窮窘。其患二。凡銀行不能全無恐慌，若中央銀行與商家銀行無共同救濟之法，則一家搖動，衆商受傷，銀行之信用不可復振。其患三。凡銀行以擇選人才爲第一義，故各國銀行有大吏退職爲銀行監督者，或以入股多數者爲之，又分有限責任、無限責任，故必養成人員以資應用，若濫用人才，則信用不立，將來斷難發達。其患四。然世之言紙幣之害者，每舉閩省初行鈔票，垂爲殷鑒。究之彼係一省單獨，不能共同救濟，一遇恐慌，遂至傾庫兌鈔，此可知單獨之爲害也。必嚴防以上四患，則六利可以並興，謂國不立強其誰之信。然發行紙幣之法有二：一爲中央集權，一爲地方分權。現在戶部銀行擬專紙幣之利，是爲中央集權。然銀行全未發達，風氣未開，商人無利可圖，何足以資鼓勵，則以地方分權爲是。又需略有限制，惟統由中

央銀行代造紙幣，註明某銀行字樣，酌收稅銀。如各銀行請商部註冊資本金三十萬，則代造紙幣以三十萬爲度，此三十萬則國家許爲保護，酌收稅銀，其餘祇准發行期票、兌票。又宜仿日本另設兌換店，在日本名爲兩替。凡紙幣在銀行，但可以整兌散，以散兌整。其取現銀皆由兌換店，每元另出用錢四文爲手數料，而有無兌換，該店不負責任，皆係各商店帶辦，在銀行亦免恐慌之一端，既有整散紙幣互用，信用既立，所需現銀亦復無幾。現在銀行既已開辦，應請變其壟斷之計，而加以獎勵、保護、救濟之法，廣爲曉諭，激發商人，去其弊而利可立興。至日本銀行簿記之學，其法甚繁，然好處在入付清楚，辦事人不能舞弊。如日記表、月記表、傳票、分貸出、借入等法，多可采用。至各種公司之性質，如合名、合資株式會社及各種手形、切手、預金、割引、爲替各名詞，在師其法，不必襲其名可矣。此推廣銀行之大略辦法也。一、請做造石油也。石油銷路之廣，幾與食鹽同，無論窮鄉僻壤無處不用，此項漏卮何可算計。日本自開辦石油會社以來，已減美貨之半，尙苦油井無多，僅有北海道一隅，已著成效。中國石油已經發現者，如四川、甘肅兩處，然各省未經查勘，未必止此。查在日本石油會社於鑿井、熬油已經畢業者兩人，一張鴻藻一葛崑，雖所學未必遼精，然以資購辦機械，開辦局廠，聘用工人，當能勝任。該學生等已撰有石油工業課本，因無經費，未及刊刻，此事不辦，坐失利權，深爲可惜。擬請於四川富順縣油井地方開辦，以資逐漸推廣，次及甘肅油井，請飭四川督臣就近設法籌辦，以塞漏卮。一、請改良稅則，專設稅關學堂也。稅關爲交通大事利權機關，使不講明條約，諳熟各國語言商情，精研國際公法私法，則必事事讓人，著著落後，若請外人代辦，則尤以柄授人，何能改良稅則。至各國稅則，考求最精，暗寓獎勵商人之意，如本國人民必用之物，則進口稅則減輕，若無益玩品及妨害民生之物，則稅則加重，此爲對外。凡煙酒玩好非人民必用之品，則行銷內地稅重，出口稅輕，所以使商人利於銷外，而

不銷內也。凡研究財政之學說，以自己造作之物供自己玩用者，爲銷費而非生產，凡以重大資本造作貨物專售外人者，則爲生產而非銷費。如係養命衛生之物，雖日有銷費，亦謂之生產，以爲非比不能營業也。當此地球交通，使不深究稅關之學，欲塞漏卮，從何下手。此稅關所以急宜專設學堂，以冀改良稅則也。一、請統查荒地，講求殖民政策，以蘇民困也。中國地大物博，人所共知，然有人煙稠密，本地所產不足供本地食用，亦有人迹稀少，如廣西兵災之後，而荒地甚多者，至於各處童山無一草一木者，所在皆有。凡有土地皆可生財，棄而不用，深爲可惜，惟地方官不能清查勸導，愚民安知推廣擴張，所以地不盡墾，而民苦困窮，故曰無曠土無遊民有相因而成者。應請飭地方官詳細查明，將地方人口地土出產及有無荒地繪圖帖說，由度支部合爲統計表，量爲移植，各辨土宜，以廣種植。嚴查遊蕩，編集成伍，分派開墾，則地無棄財，民無菜色，游蕩安業，而盜賊匪類清其本源，世無有不治者。孔子言治先曰足食，必衣食足而後禮義興。地方自治之策，無先於此者。一、請振興實業，創設大工廠於上海，兼招學生精研各種製造也。如各種強水、電學、鐘表、紙業、鉛筆、皮業、外國呢、玻璃及各種藥水也。強水爲化學必用之物，如提煉石油，製造火藥，鍍金漂白，無不需用，若不自己製造，則涓滴皆需購自外洋。電學爲用尤宏，無綫電則爲陸海軍必備之物，全軍性命所係，非細事也，其餘應用無窮，此急宜發明者。鐘表爲人人必用之具，當鐘表初入中國，聖祖仁皇帝首先發明，故使宮中人人有用，仰見先聖之心，無微不至，現在下至庶民賤隸，無不購用鐘表，固其價廉，足見銷路之廣。如日本人則多用本國之表，中國則通用東西洋表，無一自製者，積微成鉅，此無形漏卮也。紙業一項，日本最精，價廉而紙良，如紙幣、文憑兩種銷用日廣，而且可作靴鞋、皮箱，其利甚大。若聽學生自學，則自費者不能久留，所學必不精，而且資本必薄，勢難擴張。鉛筆雖小，而學堂日增，銷用日廣。皮業則尤爲大利，中國牛皮多而價賤，

如製造靴鞋、皮箱，足以收回漏卮。外國呢現在銷路最廣，因陸軍、警察及各學堂皆用，以賤價購中國羽毛，轉售於中國，故急宜倣造者。玻璃爲化學必用之具，日本玻璃甚爲發達，銷用最廣，宜研究而資進化。各種藥水有爲製造用者，有爲醫藥用者，本爲化學專門，施用最宏。以上各種，皆必需應用之物，凡物不在價貴而在銷暢，不在邊獲大利而在事經久遠，如能設一總廠，內分門類招考學生，廣聘教習，一面學習，一面製造，不數年而利益宏遠矣。一、開日本航路，添造招商輪船，減輕長江船價也。凡本國之船宜較各國船價稍廉，現在招商船價較各國獨貴，人有坐候各國船者。若將船價酌減，添造商船數號，以冀收回利權，凡上下往來客貨，中國不止十之九，各國不及十之一，而我以船少價昂，逼之使坐外國商船，其所用心可謂至愚極陋。凡爲國家謀利，當通盤合算，毋以多取於民爲得計也。現雖開通蘆漢鐵路，然行李不便，長江往來未必遂減，如日本往來歐美及中國皆自己郵船、商船，中國往日本則無一船，堂堂大國，殊難自解。此急宜通開航路，添造商船也。一、請賽千年大會也。各國賽會之舉，美國則爲大利所在，日本近亦講求，以令商業競爭而資進化，如中國初次倣行，必獲大利。擇上海交通地方爲會場，先年通飭各省，并照會各國預備明年賽會，飭地方官曉諭商民，凡熟貨生貨奇巧精良，許其入場發行，惟酌定印花稅章程，凡各國各省遊客，准其購買入場券，場中應分別種類，有條不紊，如日本今年賽會自三月至九月止，極力經營，可謂善營利者。我亦國也，何獨不然。論發達商人競爭之心，莫急如此。以上八項粗言大略，不及詳盡，明知一人之所見有限，一時之思想難周，然財政大旨，當不外此，如能實力舉辦，自然民富國強，不讓東西諸大國矣。

二曰廣開言路。凡天下人情愈隔閡則愈疑忌，況國家大政，本朝廷與人民共之。現當立憲預備，必使人民欲望足以上達朝廷，此論旨中所謂取決公論，君民一體是也。書曰：詢謀僉同，謀及庶人。古

之王者政德既成，又聽於民。我皇太后、皇上洞燭萬物，無微不照，不惜博采兼收，伏望明降諭旨，准官商庶士上書言事。其在官者由該管督撫代奏，或都察院及各堂官均可，在籍者由原籍督撫或各道御史代奏，其在東西洋留學者由各使臣代奏。但需酌定格式與以限制，註明年籍三代及現在職守、住址，其謬妄不經者不准，其摭拾空言無當實事者不准，其文字不通順者不准。如無以上不合之處，使因該管官有所不便因而阻遏者，則爲該管官阻塞言路，應予以罰俸處分，此則擁塞悉通，蒙蔽自去，有數利而無一害。一、可破專制之名也。使亂黨無可藉口。既人人有發言之權，則上下痛癢相關，惟保長久治安消其破壞之想。凡言之可行者，無論出於士庶，亦行其言，且優加獎勵，以資激勸，使人人有鼓舞奮興之機，通儒宿學得以研究學說，以端風氣，而異端邪說可以息。其利一。一、可觀人民程度也。現當憲政預備，其未能實行者，無非以人民程度太低，使上下不相問，則程度何由調查。如言路開，則人民各思自獻，其思想自然發達。其利二。一、可徵拔人才也。中國之大，未必無廉潔正直之才，忠勇憤發之士，爲選舉所不及者。平日各督撫保舉人才多屬左右近習，未有留心考求及於疏遠者，故議改官制則謂無人可用，平時既無造就之方，臨事又無宏獎之雅，宜其闕無聞見也。古所謂以人事君之臣，近世自胡林翼以後未聞其人，如言路開，則潔身自愛之士，亦可一展素抱，發揮所見。縱言論與行事未必一致，然言者心之聲，果其立言得體，論事悉當，其平日學問心術可知。如其言有可采，再飭原籍地方官調查其平日行止鄉望，出具切實考語，以驗賢否，則可拔十得五，舉一人而士心可以奮興。其利三。一、可研究政治也。現改專制而言憲法，將使人人有自治之心，人人有擔任國家之責，當此改良伊始，議院雖難遽行，亦可人民之議論，觀人民之欲望，及各省之風俗習慣。中國地廣民衆，事理至繁，下情每難上達，故集思廣益，諮詢不厭求詳，諭旨所謂庶政公諸輿論，合觀民心之向背，則出治益有把握。其利四。有此數利，

則國家遠大之業，悉自此始，所慮各督撫長官，慮其發己之私，多方阻擾，又不可不預爲嚴飭也。

三曰整頓吏治，當統提陋規加重廉俸也。養廉者必使廉足自養，若平日京內之官異常清苦，則有炭敬、別敬之說，其收受苞苴不與焉，非京官之不肖，實廉不足以養也。除各部司員一切閒曹酌改裁減外，凡在京供職者，應請一體加重廉俸，嚴禁諸弊。外官自督撫以至佐雜，無一不有陋規，其多寡肥瘠，到處不同，若專恃養廉，幾難自存。至道府州縣各缺，則優劣相去懸殊，至因肥瘠之故，而爲調劑之具，使州縣更番調動，有補缺數年不到本任者，調動不時，人人有五日常兆之心，安望其能整頓？而且前任一政令，後任即舉而更張之，出治無常，安有起色？州縣肥瘠之故，如漕米一項向收折色，往年米賤，每石折收三千數百文，則州縣購米大有盈餘，漕米愈多，則官愈肥。現在米價騰踊，州縣虧累有至數萬金者，而且相戒不願得委，其情可想。昔之州縣，多獲鉅資以去，今之州縣，則虧累至於傾家，昔之多所盈餘，爲下之欺上，今之聽其虧累，爲上之欺下，平日督撫無有議及者，上下相蒙，若成性生。上司每以愛憎喜怒爲委署優劣，或聽屬吏之自爲運動，或任州縣之剝取民財，不公不實，莫此爲甚。蓋官有大小，廉俸當有等差，凡屬公者應准實銷實報，其以少報多者，按律治罪。所有一切陋規，嚴切查明，提出統籌合算，以地方之大小，官階之高下，定廉俸之重輕。如督撫一缺，每年除辦公外至少需五萬金，州縣一缺，除辦公外至少當五千金，以次類推酌擬。凡到任之官，其性慣揮霍者無論矣，即清慎自矢，然往來路費、衣服、器用，爲費不資，明知不足，何能聽其自取，故不如彰明較著，垂一定規。否則廉者適以自苦，貪者反得幸福，備極宮室、妻妾、衣服、飲食之欲，且誇耀鄉黨里閭，是使人人相成爲廉吏，相勸爲貪吏矣，而欲吏治之振興得乎？平日督撫不過到任以後，照例參撤，其考語則多影響之詞，如操守難信、聲名平常等語。其意以爲清查陋規，或有不便於己，故明知流弊，不及救正，今請先查陋規，次定廉

俸，務令力崇節儉。平日官場之壞，一衣服、一酒席足破中人之產，而且脾風之熾，不可思議，至有以牌局邀結上官者，無非冀得優缺，即可遽獲鉅資，固官場流品之雜，亦督撫司道考察無法，未能整躬率屬也。所有一切奢侈風氣，及辦差、門包、饋送年壽禮諸惡習，宜一體嚴禁。廉俸既定，陋規悉提，使自愛者足以自給，不肖者息其奢望。凡實缺即宜久任，果有益地方者，當不次超擢。平日州縣亦有官聲卓著，十數年無一升階者，無非以博官加獎蔭茲虛美而已，無破格之賞，安足以得非常之士。至候補人員名爲試用，有候之十年不得一委署者，如其不肖甚則參革，輕則令其回籍，另謀生理，如賦造就，則應委署以資歷練。如欲疏通宦途，凡到省一年後，即令委署一次，不能者立予參撤，賢者存記以次輪委。此則苦樂平均，賢者自伸，不肖者自屈，不患吏治之不振興也。世之言吏治者，動謂清流品莫如停捐輸，職謂官場之肅不肅，在督撫考察之嚴不嚴，不關捐輸之停不停也。使考察無法，則昔日之科甲保舉，及今日之學生，豈盡賢者耶？至於捐輸之錢，初無吝嗔怨嘆之財，較加釐加捐，其法稍良，所謂不治其本，而治其末無益也。所不可者，花樣一層當悉除去，不能以銀數之多寡，定補缺之後先，蓋人才賢否，不能定格以求，無論何種中人，有賢者，亦有不肖者，舉善教不能則勸，全在上官進退黜陟一轉移間耳。

四曰調查學務。現在留學日本者，有萬數千人，急宜整頓，而不宜限制也。國勢之強由於人民思想之發達，欲其發達，莫如使人人向學，現正預備立憲，惟急求人民進步，豈可閉塞聰明，而內地學堂有限，少年子弟尙苦無處可投，遑問長老，科舉既停，學堂又不能入，不得已而自費出洋。當辛丑年湖廣督臣張之洞變法三摺，尙有請自費出洋逾格優獎者，正獎勵之不暇，而反限制之可乎？誠欲限制，必使內地備設學堂，無論老少皆有學堂可入。否則但言限制，誠不知所用心，無非因革命黨多出留學界上，此乃因噎廢食之言。革命黨誠有，不過最少數耳，安得以少數而害及多數，且一經限制，內地學堂又未

增加，人無去路，益將怨及朝廷，弱者忍饑待斃，強者犯上作亂，此不可不慮及者也。至於革命黨號稱多數，實因孫文在日本東京開會演說，入場觀聽者頗為擁擠，多係無知之徒，皆屬被動，毫無主見，隨聲附和，聞登台演說者，究無幾人，已可知其大概。惟孫文等竄身海外，自恃捕拏所不及，極力煽惑，嗾人犧牲性命，成彼逆名。在被其煽惑者，其罪可誅，其愚可憫，而學界惟無查考，故流弊滋甚。日本學堂惟振武、成城管理最嚴，餘則可以自由，雖其中堅苦向學者不乏其人，而徒博留學之名者亦所常有。或官費得之數年，而無一學堂畢業者，或一年而易數學堂者，或平日並不聽講，臨期考試請人代理者，種種怪象，在所不免，皆以無人考察約束之故。無論官費、私費，皆屬中國之財，殊為可惜。現在統計不下萬六七千人，每人一年至少以三百元計算，則年需數百萬元，不可謂不鉅矣。若所學有得，則今日之銷費尚小，異日之發達無窮，故宜切實考察，定以規則，凡年紀過小，中學無根柢者，祇准學普通，不准學速成、師範、法政、警察等科。其餘實業如理化、槍斃、電學、鐵道、郵政、稅關、石油、紙業、硫酸、玻璃、瓷器各項，凡中國之缺點，皆應就留日學生中考選送入，特別交涉。凡自費出洋留學者，准其一體往公使報告，註明家族、住址及何學堂，皆得發給紹介書。惟人法政、警察、師範者，當略有中學根柢，如無科甲，當試驗中文策問一道。現在公使雖不紹介，而日本學堂仍行收受，反漫無稽查，此自欺之道也。凡各學堂畢業者，由公使咨明學部註冊，並分別咨回原籍督撫，以資應用。現日本學界雖加派副監督一入以之經理，官費則力所能及，至於考查各學生，則學生多至萬數千人，四處分散，一二人之精力，勢必難於兼顧，必至有考查之名，而無考查之實，非各省添派分監督不可。在監督均應有革退補充之權，否則形同贅疣，徒供學生欺侮。總監督者不過與日本文部省交涉及關於國際者為之，副監督者不過可以稽查各監督辦事優劣。必有各省監督方可直接學生，然宜官不宜紳，紳則同鄉情誼，動多顧

忌，惟需明白學務毫無官氣者，方能勝任，否則與學生隔閡，甚不相宜。各監督當密派妥人於各學堂循環稽查其品行、學課，如有行止不正，上課不勤，議論狂悖者，即行革退，不可以專查革命黨爲名，徒使學生衝突也。此則學歸實際，益見發達，爲造就人才之大端，亦預備憲政之實行也。

五曰擴張陸軍，興辦海軍。現在陸軍自改練標營以來，漸有起色，連年秋操，軍容甚壯，雖各省未能齊一，要皆風氣漸開，規模大具。然論中國地面之大，大省當練六鎮，小省當練四鎮，現在小省有不及一協者，兵力不充，遇事受制於人，設一旦內亂未靖，而外侮乘之，將有首尾難顧之勢。日本原有十三師團，自戰勝俄國後，又添四師團，可謂自強不息矣。聞現在日本陸軍學堂，於我學生進聯隊、入士官限制甚嚴。東斌學堂雖屬陸軍，不能入聯隊士官，本我自主之事，無故受人壓制，不肯自辦，誠不可解。中國自送日本學習陸軍以來，先後畢業者已不乏人，而各省陸軍學堂亦開辦有年，應可仿照辦理，宜飭各省各辦陸軍學堂，以幼年學校五年卒業者入聯隊，一年後入士官，入士官後一年合格者入見習士官，又六月後合格者入陸軍大學。其餘凡中學校卒業者，皆可入聯隊進士官。現在我各省新軍即聯隊也，開練已久，應可附操學生，宜將各省陸軍學生畢業後，先入聯隊操練一年，即入士官學校。各省各添設士官學校一所，擇選留日陸軍畢業生爲教習，或現在新軍供差者，亦可兼充，則我自行教練，不至寄人籬下，蓋依賴於人，乃一時權宜之計，非長久可恃之策。若現在添練陸軍，則人才必不敷用，是不可過拘資格，至統兵大員必忠勇性成，能知方略者，方能勝用，不可拘定學生。如從前之著名宿將，本可料敵制勝，豈可令其投閒置散，宜於練兵處添設統將教練所，各調各武職大員，不拘年紀，但需精力強健，入所學習，以三月畢業，專教指揮命令聯隊以上教練，及教育、檢查、賞典、禮式、刑罰各門。其文員有自請學習者聽。蓋平日武勳，即屬戰功卓著，以之遷統新軍，未必悉合機宜，故宜特別教練，庶

與新軍辦法，不相扞格。現在陸軍學生傑出之才，當不乏人，然歷練尙不甚深，或有中學不甚優，或有宗旨不甚正，雖賢愚互見，而用之不可不審。凡用人之道，不可迂泥一格，有謂宿將不可用，而必用學生者，有謂學生不可恃，而必用宿將者，皆屬一隅之見。如日本之兒玉大將，則出自行伍，而非出於學堂，而日俄之戰，厥功甚偉。如德之畢士麻克、毛奇，日本之大山巖、乃木、東鄉平八郎，皆出自學堂而優於學問者，足見人才不可以一格求也。若其學術不深，智略不高，則雖爲學生，不過苦守繩墨，未必推陳出新，別有勝人之技。考日本兵學之發明，根源於中國之王學，知但精操法僅治其形者，尙非無敵之將也。如平日軍隊中及提鎮各標營中，不拘在任候補人員，有文理疏通聰明勇敢年力尙堪造就者，應准自請該管長官保送學堂，考驗合格者，一體加以教練，自此自辦聯隊士官，廣爲教練，則將才日出，可以擴張陸軍也。又宜各省各設憲兵司令部一所，教練憲兵，因警不能干涉軍人，必有憲兵方資軍人模範。中國有警察、陸軍而無憲兵，是爲缺點，故江南警察與徵兵衝突，幾釀大事，以無憲兵故也。職在日本會商請東京警務學堂開辦憲兵學生一班，已經教練有日，應請各省一體辦理，以補其缺。至於海軍本與陸軍相依爲命，英以海濱三島，雄視五洲，日本最爾彈丸，居然蹶中踣俄，孰非海軍之利。泰西如美如法如德，無不殫精竭力興辦海軍，未有如我中國，撫茲廣宇，而海軍全無布置，以故藩籬盡撤，將及堂奧，海軍不振，雖有陸軍亦難深恃。現我中國留日海軍學生，皆在商船學校，未入彼國軍港，而且日本學生欺侮中國學生特甚，隔閼旣形，安能得其精要，急宜自辦海軍學堂於天津、上海、福建沿〔海〕等處。又宜定造兵輪，擇地添造船塢，宜責成海軍總統提督薩鎮冰督辦海軍事宜，歸練兵處節制，以一事權，而資整頓。其應如何添設學堂，聘請教習，造戰艦，修船塢，諭飭薩鎮冰詳細條議。該提督深於海軍，素性廉潔忠勇，身受國恩，備極優渥，當此興復海軍，爲該提督所不能辭其責。而造船與設學堂，

二者不相先後，不先辦學堂，則雖有巨艦苦無人用，不急造戰艦，雖有學生亦難實行練習，此二者相需而成者也。蓋今日戰局，陸軍利守，海軍利攻，然不能攻者，亦並不能守，此所以不能偏廢也。

六曰調查警察，並設水上警察及地方官監督演說也。各省警察開辦已久，其辦理粗有成效者固有，而敷衍因循者尤所難免，或表面完善，而內容不足，或名色雖具，而辦事皆非，應請飭民政部分派委員，往各省各州縣調查，以資催辦，而判優劣。又宜添設水上警察，如東南數省，枝河港汊，在在皆有，若僅辦岸上，則水上遂爲遁逃藪矣。雖各省皆有水師，然水師所以防禦匪盜，用於臨時，警察則隨時檢查，預防危害，全賴平日檢查船貨行李，嚴防槍礮、火藥、凶器違禁之物。卽各處巡防隊，亦宜改成巡警隊，參以警察性質，有遂（隨）時檢查預防危害之法，務先令官長、兵丁加以警察教育，此所以補助警察所不足也。各省督撫有慮地方自治無人可用者，然專論日本留學法政、警察先後畢業者，各省皆有，不下數千人，每苦無處投効，雖其中不盡美才，而其尙堪造者，當不乏人。上官既無求才之心，士類自無見用之地，但見其東奔西走，絕無生路，留日總監督既不咨回原籍，原籍長官亦不過問學生，中國上下不相聞，不僅施於警察，尤不僅對於學生也。警察爲內治之本，若能認真辦理，則盜賊匪類無處藏身。尤宜嚴查遊蕩，編集成伍，勒令作工，或修築道路，或開墾荒地，或挑挖河堤，或收入監獄勒令作木竹磚瓦各項小工，一體施以教育，嚴禁煙賭花會，務使莠民變爲良民，自無盜匪之患。或經費難籌，則廣勸富室捐助，仍以取於民者保民，而殘疾無告之民，又宜設法收養醫治，使愚夫愚婦各得其所，卽治天下不難矣。地方風俗之變，固宜人人能識文字，方使人人能受教育，然驟而求之，不免甚難。如平日告示、報章，愚民皆所勿識，遽欲輸入文明普及教育，其道安由？惟有飭地方官聘請學識通達品行端正之人，按期輪流於各鄉演說，由上開支。因現在憲政將行，鄉間愚民安識此義，而革命黨匪類又復煽惑

其間，愚民不知向背，貿貿然從之，誤蹈殺戮之罪而不自知，咎在官吏。無政無教，實非保民如赤之治，蓋煽惑者不一其說，而教導者則無一言，欲其不亂也得乎？故不教而殺謂之虐，此皆行政之咎，惟演說則老幼男女皆能動聽，務需先定規則，編成淺說語曲爲解說。如邪正忠奸之辨，利害從違之故，地球大勢，各國大勢，中國大勢，憲法意義與新定法律及地方自治之法。人無法律外之自由，故君子乾惕無咎。人惟法律無不平等，故君子所以懷刑。嚴申洋煙、牌賭之禁，獎勵忠信篤敬之人，務令各明公理，各存公德，各謀公益，講求農工商業，勸勉節儉興學。如有地方學者提倡正學，及紳士維持風氣能演說者，由地方官以禮貌敦請演說，凡地方官如非公事忙逼，即當按期入場監視，或自演說。若有紳董請特別開會演說者，務將演說宗旨，報明地方官及該處警察，屆日由地方官、警察監督。如其宗旨不正，地方官於散會後，宜指擊發起之人，此則移風易俗，捷如影響，爲消患無形之計，普及教育之法也。

以上六事均屬自衛之策，以爲對內且不足，烏足以言對外，惟茲事體大，其中詳細條目，尙多缺漏。此外如法律不能改定，則領事裁判權不能收回，鐵道不盡交通，則沿邊疆域不能自固，文武地方官不知講求國際公法私法，則外交無不棘手。當此官制尙未改定，臣庶皆在觀望，而朝廷行政，不可執成見，不可無定見，諮訪固宜周，宸斷尤宜嚴，兼收博采，謀定後行，持以堅久之力，矢以必成之心，治亂存亡，爭在此時。伏懇聖明俯采狂言，敕下廷臣分別覈議施行，實爲天下蒼生幸福。謹呈。

給事中王金鎔奏預備立憲宜罷敵捐禁駁審定軍裝禁遊蕩摺

光緒三十三年四月初三日（軍機）

四品銜·給事中臣王金鎔跪奏，爲敬陳管見，用備采擇，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維現在舉行新政，凡事關富強堪爲立憲之預備者，原爲天下臣民所共欽仰，然其間亦似有尙需整頓者。臣不揣譎陋，謹擬管見四條，爲我皇太后、皇上縷晰陳之。

一曰罷畝捐以恤農艱。畝捐一事，各省辦法不同，其爲籌款則一。無論如陝西扶風等縣，因畝捐而激變農民，致殺多命者之不可也，卽農民俯首聽命，亦思天下之事莫苦於農，天下之利亦莫微於農，而天下人之所賴以生者更莫重於農。是以祖宗有永不加賦之訓，今不加賦而辦畝捐，不知畝捐卽加賦之別名，且有較加賦而更重者，是不特阻農之生路，並阻天下人之生路也。如謂舉行新政，款無所出，儘可就商家富戶以及別項雜捐抽取。卽萬不得已，亦宜分別田畝多寡，必其家有出百畝內外，方可議捐，若薄田數畝，僅敷餬口，亟應概予免捐。擬請飭下度支部會同民政部妥定章程，奏請通行各省遵照，庶籌款之中，仍寓恤農之意，似於國計民生均有關係。

二曰禁駁審以清冤獄。一人含冤，行路爲之太息，近年如直隸撫寧縣民王維勤謀殺李姓一家十六命之案，由縣而府而道而省而京控，迄無一衙門爲之昭雪，輒卽駁回，幸工巡局收審送部，大冤得伸。在各衙門每謂民之上控，率係違刁，不知案情或有欺飾，人命豈能捏造，若仍駁交原審官訊辦，小民尙有見天日時耶？竊恐各省案件之控而不理，與案懸未結經年累月者不知凡幾，此最民所痛心疾首之事也。昔齊婦含冤，天爲三年不雨，曹劌論長勺之戰，魯可勝齊，祇在小大之獄必以情一事，可見民冤不伸，則鬱憤之氣直上千天和，民冤旣伸，則輸服之情且樂激主懷，其利害固顯而易見也。擬請飭下京外各問刑衙門清釐庶獄，遇有控訴冤枉者，立予提審平反，不得駁回原審處，致滋冤濫。如妄控不實，卽坐以誣告之罪，庶無枉無縱，情法兩得其平矣。

三曰定軍裝以一體制。兵之冠服、髮辮應歸一律，若此處之兵冠服、髮辮遵用國制，彼處冠服又改

用洋式，髮辮亦翦去大半，不但雜亂無章，有礙觀瞻，且揆之書同文、行同倫之義，亦嫌未協。擬請飭下陸軍部會同禮部、民政部，將軍人冠服、髮辮議定畫一章程，奏明通行各省遵守，勿任彼此參差，自爲風氣，庶於尊崇國體，整飭戎行，兩有神益。

四曰戒遊蕩以汰浮費。現在物力艱難，宮庭尙崇節儉，爲地方官者，宜如何務本節用，力挽頹風。乃巡警總廳竟有准演電影戲，並議設公園之事，在該總廳或以爲此係仿照外洋，亦新政之一端也。臣愚以爲仿行新政，宜分別輕重緩急，如果於練兵、籌餉、農工商礦諸要政，均已辦有成效，即准演電影戲，議設公園，亦尙無妨。今強鄰環伺於外，黨會蠢動於內，百廢待舉，茫無頭緒，加以賠款之多，洋債之鉅，各項新政經費之繁，內而司農，外而疆吏，幾於羅掘一空。近年水旱頻仍，江北等處，數十萬飢民方慮無以爲賑，當此官民交困，即極力撙節受養，尙恐時艱款絀，未易挽回。今不顧時事之艱危，民生之凋敝，遽行准演電影戲，並議及公園，疲精神於遊戲之場，擲金錢於無用之地，不但與朝廷力圖富強之宗旨不合，亦與該民政部歷次教民勤儉謹守禮法之告示自相矛盾。於臥薪嘗膽之時，爲遊目騁懷之舉，燕雀處堂，忘憂樂禍，此不待智者而知其不可，何該總廳儼然民上而竟作無益以害有益也。豈以爲現今當務之急，無有過於此者耶？不然地方之事，應整頓者多矣，何獨亟亟於此二事也。名爲仿行新政，實則耗財荒業，蠹國殃民，蓋未有導民遊蕩而俗不流於貧弱者也，亦未有民既貧弱而國家獨能富強者也。如此仿行新政，恐適以禍天下耳。擬請諭旨申明從前外城戲園不准開演夜戲舊章，將電影戲停演，並公園亦暫從緩議，地方幸甚。

臣愚昧之見，是否有當，謹繕摺具陳，伏乞皇太后皇上聖鑒。謹奏。

出使奧國大臣李經邁奏興學宜重普及教育理財宜由調查入手摺

光緒三十三年四月二十二日（軍錄）

頭品頂戴、出使奧國大臣、裁缺光祿寺卿臣李經邁跪奏，為奉使年餘考察所及，敬陳管見，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣奉命使奧，倏已經年，去夏乞假游歷英、法、德、比、和、義諸國，竊念行人有覘國之職，又值朝廷銳行新政之時，舟車所至，悉心研究，加以在奧諮詢所及，芻蕘之言，或有可上備聖明采擇者。

一曰興學。方今東西洋各國皆言富強之基，由於教育普及，近年疊奉明詔，於廣興教育一端，訓諭諄切，聖謨廣遠，薄海同欽。惟以臣見聞所及，類皆注重於高等、中等以上，而於蒙小學堂尚未認真舉辦，似於普及之意未能盡合。歐洲各國矜於言無人不學，而考其曾入大學堂卒業者，百人中不過二三人，原其普及教育之宗旨，固在培植少數之人才為國効用，尤在完全多數之人格養成公德，必使人人讀書識字，有國家思想，而後憲政之選舉，以及納稅、徵兵諸要政，乃得推行而無弊。此中小以下學堂之所宜廣設也。奧制，凡一鄉中有年及六歲之幼童四十人，而離他學堂在四啓羅邁當外者，即須另建一小學堂。今即一時不能仿行，亦宜取法其意，逐漸推廣，以立始基，而宏樂育。至遺派學生出洋留學，原以需才方亟，不得不為此救標之策。但此等學生於各種科學多尚未窺門徑，出洋後言語且不盡通，學問何由得益，留學數年，沾染歐風，惟知鄙夷祖國，而考其實際，料得皮毛，他如留學日本之一、二年，半年速成畢業者，更無論矣。夫不揣其本，而齊其末，無怪求之愈迫者，即之愈離。擬請旨飭下學部，將蒙小學堂教科書迅為編定，更飭各省提學使按巡各府州縣，嚴定地方官功過，未設者速行籌辦，已設者力

求擴充。其在洋留學數成者，皆令改入各專門學堂，以後遣派學生，尤當慎爲選擇，指定學科，必於該科程度已屬及格者，始准給資派往，庶國帑不至虛糜，人才可期漸出。此學務之有待於整頓者也。

一曰理財。夫財者立國之要素，禮經言量入爲出，而先以三十年之通計國用，理財之道善已。歐洲各國各歲度支之數，必先預爲決算，而其道則在量入爲出，蓋各國交通之世，與閉關自治之時，情形迥然不同，故國用亦因而頓異。當此百廢具舉，籌款維艱之日，財政一事，尤爲當務之急，第非將全國財政賦稅出入細爲調查，必且無從措手。比年以來，內外財政日形困敝，若不及早清釐，必有不復能支之一日。清釐之法，宜飭度支部慎選洞明計學人員，分赴各省，由該督撫派令藩司、運司及該省素管財政之員會同逐款查核，將每年收入及應支各項，暨夫舉辦新政必需之款，詳具說畧，列冊送部，再由部臣綜核決算，合力通籌。至若路政、礦政諸大端，尤須分割區域，預定辦法，方不予他人以覬覦之漸。奧國鐵路雖分官辦、商辦兩種，而於數十年前路工尚未大舉之先，其國家卽已勘定路線，宣布通國，及今軌道四通八達，無論官辦、商辦，皆無不依原定之路線興築者。夫以軍事利便而言，全國幹路自應統歸官辦，我國今日力難驟議及此。然各省鐵路雖可准紳商集資籌辦，而全國路線似宜由官早爲勘定，以免各謀其利，各自爲政，致將來路線有不能銜接之弊。礦政爲富國本原，某省有礦若干，若礦情形若何，亦當一一預爲勘明，妥定礦章，逐漸開采。又若戶口之增減，田畝之荒熟，與夫人民生計物產盈虛之數，爲整理財政計，皆不可不考其實情。各國於此無不隨時調查，逐年報告，註之於冊，刊之成書，於全國財力之消長，朗若列眉，而國家籌款之方，卽於是乎在。臣愚以爲今日理財之道不外開源、節流、興利、除弊。而要必先由調查入手，調查既得，然後統籌全局，次第興舉，一國之中不使自爲畛域，而以前每省派款若干，不問有無，責令籌解之辦法，亦當從此蠲除，內外一心，豐齊相劑，數年以後，但求

〔實〕業進步，野無曠土，國無游民，財政自不難日見充裕矣。

顧臣尤有進者，徒法不能以自行，得人乃可以爲政，古今中外治亂之消息，無不視乎人才之盛衰，人才何以盛，亦在鼓舞之如何耳。方今皇太后、皇上破格求賢，量才授事，舉錯咸宜，轉移自捷，郵治之隆，不難企足以待。

臣管蠡之見，是否有當，謹繕摺具陳，伏乞聖鑒。謹奏。

光緒三十三年四月二十二日奉硃批：該部議奏。欽此。

直隸總督袁世凱請派大臣赴德日詳考憲法並派王公近支赴英德學習政治兵備片

光緒三十三年六月十九日（軍原）

再，立憲綱目，端緒至繁，近數十年來，環球各國無不頒布憲法，顧國既有情勢之不同，則法亦有範圍之互異。況憲法一定，永不易，則所以綱繆未雨，斟酌而別擇之者，非假以歲月不爲功。前者載澤等奉使出洋，原爲考求一切政治，本非專意憲法，且往返僅八閱月，當無暇洞見源流。臣聞日本之預備立憲也，遣伊藤博文等周遊歐美視察憲政，綿歷九年，始宣布七十六條之憲法。各國政體，以德意志、日本爲近似吾國，現奉詔切實預備立憲，柯則具在，詢度攸資。擬請特簡明達治體之大臣，分赴德、日兩國，會同出使大臣專就憲法一門，詳細調查，博訪通人，詳徵故事，何者爲入手之始，何者爲收效之時，懸鑑照形，立竿取影，分別後先緩急，隨時呈報政府核交資政院會議定奪，請旨施行。政府居出治之地，資政院當發軔之初，遇有疑難，正可與該大臣函電相商，使其發明真理。至該大臣回國之期，不必預定，總以調查完竣鉅細不遺爲斷，庶可由淺及深，隨時蒐錄，俾憲法未定以前，折衷至當，層遞推

行，模範既良，釐訂自易。

抑臣更有請者，宗支之盛衰，動關國本之強弱，國朝舊制，每以王公首領樞廷，親賢夾輔，鞏我皇基。比者朝廷銳意圖強，親貴屢膺專使，但皆交鄰之聘問，未聞求學之勤劬。若歐洲各國往往遣皇子游學異邦，或入軍隊，或入學堂，將以衰與國之專長，起國民之觀感，而傳所謂苦其心志勞其筋骨者，亦於此寓焉。擬請簡擇王公近支聰穎特出者，遣赴英、德兩國學習政治、兵備，不限員數，多多益善。每員慎選精通漢文、洋文之隨員各一人，祇帶僕從二三人，毋取儀從煊赫之華，力屏貴遊驕惰之習，務與游學士紳相去不遠，乃得專精學業，而不至旁鶩於酬應之繁。此外貴胄廷臣，亦宜輪流選派游歷，以祛錮蔽，而廓見聞。

或謂逆黨方張，嘯聚海外，乘間竊發，危險堪虞。不知逆黨陰謀，深恐立憲既成，絕其生路，故乘此人心未定之日，以恫嚇為阻撓，如果因噎廢食，憚此一行，詎非墮脅制之奸謀，長猖狂之聲勢。且上年載澤等續派出洋，在都門炸藥轟發之後，而東西徂征，往返因皆無恙。今若游學英、德，該兩國警察嚴密，防範甚周，似亦無庸過慮也。謹附片具陳，伏乞聖鑒訓示。謹奏。

御史江春霖奏立憲宜先務理財並宜變通學制酌定律例消弭黨禍等事摺

光緒三十三年七月初二日（軍原）

掌新疆道監察御史臣江春霖跪奏，為應詔陳言，仰祈聖鑒事。

竊臣恭讀本年五月二十八日上諭：欽奉皇太后懿旨，直省官制已據王大臣擬議飭行試辦矣。惟立憲之道全在上下同心，內外一氣，去私秉公，共圖治理。自今以後，應如何切實預備，乃不徒託空言，

宜如何逐漸推行，乃能確
條舉以聞等因。欽此。
七十六條爲切近，其大旨
無所用備，行則俱行，無所
曰：當務之爲急。此則
后、皇上條舉言之。

王制，冢宰制國用，以
行新政以來，用如泥沙，
輸將，亦如羅雀掘鼠，必
賦之欺隱拖累，事非一朝
難仍，孰減孰增，新章未
時廉俸雖薄，內外之以優
多，向隅之歎轉甚，相形
俸又次之。凡此皆理財之
商業，而物價不知，費用
沾沾以此爲先務也。

雖然當務止此而已，
及強迫教育矣。抑思向

計惟稍寬獎格，訂淺近教科之書，徧頒中外，選村居生童之秀，俾任師資。其實無力入學者，則略仿宣講行之，庶教育可期普及，不同言大而夸耳。其二則酌定律例。行政、司法必區以別，稍知憲法者皆能言之，而刑事、民事之裁判，互相駁詰而莫衷一是。今雖議改按察使爲提法使，由東三省先行試辦，而律例未定，舊者習煩苛而不知變，新者務寬大而不足懲，設非參酌中西，寬猛互濟，庸有裨乎。其三則簡約警章。設巡警道俾司警政，詰奸緝盜，計無逾此，然城市人煙稠密，經費已苦難籌，推之僻遠鄉村，貧瘠何能供給。靖豪強而不足，擾良懦而有餘。除城市外，亦祇就舊有保甲量爲推廣改良可矣。盡用警兵害多而利少也。其四則折衷公論。設鄉官立議會，皆立憲所不可緩，然程度未足，遽行設立，上蔑長吏，下陵鄉里，勢所必至。謂宜先令道府州縣，遇有重要事件，皆許紳民陳論，擇善而從，善鈞從衆，貪酷無所容其私，卽地方不啻於自治，斯鄉官議會之權輿也。其五則挽回風氣。論治於今，皆謂習尚愈侈，人格愈高，以費廣財散，而貧民得分其利也。然爲守錢虜言，似亦近理，獨無解出於士大夫之口耳。居位無能，宰相已稱伴食，股民蠹國，不知是何居心，此風不革，長此安窮，斯侈靡之俗宜變也。其六則愛惜土物。保存國粹之說時有所聞矣，而器具外洋，衣服外洋，飲食外洋，戲玩外洋，甚至珍禽奇獸，昔人貢而不受者，亦於外洋購之。就令事事物物皆勝於我，耳目口體之奉，所益幾何，矧更有損而無益乎。國粹不保，棄其禮義，土物不愛，失其權利，相提並論，其害維均，此詭異之好宜禁也。其七則消弭黨禍。始議立憲未及二年，炸彈起於車站，洋鎗發於學堂，而金華槍獲之王秋氏，且以女流而爲刺客，黨羽散布，可爲寒心。然來歎遇刺，何傷於漢，元衡被擊，未損於唐。嚴加防範，徐圖解散，無能爲耳。激之生變，勢且燎原，斯靜鎮之道，無用張皇也。其八則責成功效。倡行新政，諸臣興一事必曰試辦，立一法必曰試行，用一人必曰試署，意謂當如古之明試以功矣。乃事尙未辦，法尙未行，而所用之

人，由試署而實授者有之，由實授而升遷者有之，由彼調此，由此調彼者又有之，名曰選用專門，實則資緣捷徑，不責成效，安得真才，斯考績之事，不容寬假也。以上各條，雖與憲法或不相涉，要之立憲止求富強，此而不講，恐求富強愈益貧弱，臣所謂隱相維繫者此也。

抑臣更有請者，王者勞於求賢，而逸於任人，尚待得人，則一部事治，督撫得人，則一省事治，軍機得人，則因數人而得數十百人，而天下事無不治。人於何得，采輿論、察素行、綜核名實、信賞必罰而已。功效顯著，疏賤必庸，罪狀昭彰，親貴不貸，鍼灸治病，剗割去毒，寒熱不消，元氣不復，腐爛不盡，血肉不生，弗忍支體之痛，而貽腹心之憂，當斷不斷，自古及今未有能治者也。

臣學識迂疏，極知無補，詔旨垂詢，難容緘默，冒昧上陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

裁缺通政使郭曾忻奏宜徐議憲政摺

光緒三十三年七月初五日（軍原）

侍郎銜·裁缺通政使司通政使臣郭曾忻跪奏，為敬陳管見，仰祈聖鑒事。

竊臣恭讀本年五月二十八日奉上諭：「朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，立憲之道全在上一心，內外一氣，去私秉公，共圖治理。自今以後，應如何切實預備，乃不徒託空言，宜如何逐漸施行，乃能確有成效，亟宜博訪周諮，集思廣益，凡有實知所以預備之方者，准各條舉以聞。欽此。仰見聖朝虛己求言，勵精圖治之至意。臣才識迂闊，於東西各國憲政始末，未嘗身親研究，不敢摭拾浮詞，上瀆宸聽。惟盱衡時局，默揣事機，國是多紛，亂萌未靖，必先有以植邦本而固人心者，乃可以徐議其後。謹就管見所及條舉陳之。」

一曰信詔令。竊觀近年以來，屢奉明詔，銳意振新，薄海士民，喁喁望治。乃或言之而未見實行，行之而莫覩成效，則改革未衷其要，轉滋無識之疑，推行不木諸誠，易動有司之玩。試思百姓所依賴者，朝廷，而朝廷所以取信於四方者，惟命令，故書曰：王言如絲，其出如綸。王言如綸，其出如綍。又曰：令出惟行，不惟反。而大學亦致戒於所令，反其所好。今當預備立憲之時，要在開誠布公，實事求是，事有疑不妨博參羣議，令既布必當堅持一心，使天下之人曉然知宗旨之所在，而後衆志可齊也。

一曰籌大計。大學論絜矩之道，而終於理財，其言曰：財聚則民散，財散則民聚。前代賦稅，嘗有上供、送使、留州名目，而泰西各國納稅，亦分國家稅、地方稅爲兩事。曩者拳匪之禍，肇亂者近畿，而賠款遍攤於十八行省，民間已嘖有煩言。近則新政所需，無不用其攤派，計臣但知提撥，不問款項之何來，疆吏無計搜羅，且復刻剝以塞責。須知斂財之術雖巧，不得謂之理財，分外之供既疲，勢必弛其分內，州縣私變虧累，閭閻已罄蓋藏。工廠未興，農林未闢，萃千百萬游食之徒莫爲之所，而欲其各循秩序，講公德而圖治安，此必不可得之數。若非將財政大加整理，預算、決算立表分明，酌盈劑虛，互爲挹注，恐上下交困，政策終有所窮也。

一曰挽積習。中國日言變法，所變者形式而已，而數百年相沿之錮習未嘗變也。以柔靡爲道德，以粉飾爲事功，蒙蔽拘攣，以有今日。其尤爲人心世道之憂者，則在於貪冒而不知恥，苞苴饋遺，竿牘賁緣，百計鑽營，昌言運動，斂民財以媚貴要，侵公帑以飽私囊，摺紳半駟儉之流，小說有現形之記，雖言之不無已甚，而事或未盡無因。夫習俗移人，賢者有所不免，名節掃地，好官誰不願爲，隨波逐流，安知所屆，以聖明在上，衆正盈廷，崇獎廉隅，轉移風氣，夫豈無術。管子所謂禮、義、廉、恥國之四維者，其言可深長思也。

一曰融成見。今煽亂之徒，倡言排滿，特假以爲名耳，以近事證之，湘、淮起團練鄉兵，未藉八旗之禁旅，遼、瀋建中書行省，已非昔日之陪都，因時制宜，起有成格。臣以爲方今事局危棘至此，非惟滿漢不宜分畛域，凡中外臣工，皆不可稍存彼己之見，外患、內訌交迫而來，推賢讓能，共濟時艱，猶恐不及，而默觀朝士，尙或狃拘墟之故智，忘厝火之殷憂，事非同利，新舊之界立分，論或效忠，萋斐之言旋入。徒使宵旰焦勞於上，曲意調停，昔人謂去河北賊易，去中朝朋黨難，意見之隔人國，誠可畏也。今資政院雖未遽立，而政務會議已有常期，擬請飭諭諸臣各矢公忠，從容商榷，深思遠覆得中之益，毋蹈面從後言之習。其已經決議條目，卽隨時刊布，俾衆皆知，公事公言，無所用其祕密，似亦稍釋猜嫌之一道也。

一曰明學術。孟子距楊、墨，比於抑洪水驅猛獸，如是其難也。彼邪說之移惑人心，蓋亦持之有故，而吾國士大夫讀聖賢書，莫審所用，儒術久淪陳腐，初未聞實踐之功，經義但弋科名，轉弗堅後生之信，習見鄙夷，故詖淫之辭得乘其機而中之。夫時勢非前人所逆料，使孔、孟復生今日，亦不能不研新理謀變法。然誠正治平，本末有序，綱常名教，亙古不易，今學堂功課且不暇給，人倫道德徒演空言。似宜延訪通儒，取古今學派異同，編輯成書，講明而切究之，以踐履爲倡導，以志節相切磋，庶可振起頹風，扶持正教，事有似迂而實急者此也。

臣愚昧之見，鯁鯁過計，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

廣州漢軍副都統李國杰奏請訂立警章報律學堂管理法摺

廣州漢軍副都統·委散秩大臣·一等肅毅侯奴才李國杰跪奏，爲恭奉明詔，謹就管見所及，條舉預備立憲機宜，恭摺密陳，仰祈聖鑒事。

竊奴才伏讀五月二十八日上諭，凡有實知所以預備立憲之方施行之序者，准各條舉以聞等因。欽此。仰見聖仁廑念時艱，博訪周諮，不遺庶衆，薄海臣民，同深軒舞。

奴才竊查東西洋各國預備立憲，無不以組織法律政府爲首圖，而尤以造就法律國民爲要義，誠以上者爲（非）憑藉法律，無以圖治，下者非諳曉法律，無所適從。我朝律例各書，本極完密，惟行之既久，例案紛繁，士大夫不習律學，一切案牘，皆出幕書之手，蚩蚩氓庶，悉憑官吏判斷以爲曲直，更何知法律範圍，以決言論行爲之趨向。故今日立憲之預備，必視法律爲入手要端，但修改舊例，纂訂新律，雖歲月從事，必難驟臻完全，是不得不籌謀變通辦法，勉爲速成之計畫。立憲政體，所以振發國民志氣，首以地方自治，收羣策羣力之功，然民權則由此擴張矣。夫大權統治權操之朝廷，政令措施，固不容稍有僭越。但我國民程度尙屬低下，驟行地方自治之制，聽其自操事權，苟有誤用之時，則流弊實大。雖有地方官監督施行，而民間言論之自由，行爲之自由，亦有時淆惑聽聞，妨阻政令。若不預籌限制，正本清源，其害殆有不堪設想者。

爲今之計，惟有將警察章程，從速嚴密釐訂，務求完備，不厭瑣煩。查東西洋各國，無不憑假警章，爲束縛民人之具，凡民間一言一動，莫不在警察法力之中，而巡警之權，遂亦達於極點。彼國之黠者，亦知其政府以立憲爲表面政策，而仍以警章警權行其間接壓制手段，惟行而有效，民故服從耳。巡警章爲官民相處不可須臾離棄之物，規則雖嚴，而理法平易，官吏依法施行，不患失出入，而愚夫愚婦，亦可以日習而通曉，則警章故可於法律未經修訂完美之前，代爲民間普通法律，國家即藉此爲造就法

律國民張本。

至於報章論說，最易動人觀聽，其勢力實足以牽引國民意思，且易其愛惡之情，故各國皆有至嚴極密之報律，以爲限制。今我各省報館，日見增多，尤宜急行參采各國普通報律，妥密修訂，頒作定制，俾各報館有所遵循。如此，則民間之言論行爲，範圍有具，其民權斯無誤用之虞，而國家實收地方自治之效矣。

若夫地方自治，自應以清查戶口爲第一要著，卽一窮鄉，一僻壤，戶籍丁口，以及各戶執業，皆須逐細查明，由各該自治局册交巡警局歸檔。嗣後各戶凡有增減丁口，必須刻日赴局呈報，不得稍有含糊，蓋警察員必於各戶丁口洞悉無遺，始能於稽察管理確有把握也。

抑奴才更有進者，民間俗習之美惡，一憑士人之行爲言論以爲轉移，士習端，則民俗美，現在各省學堂課藝規模，漸有進步，惟管理法尙欠完善。查外洋各國自高等學校以下，約束生徒，法規綦嚴，各校自幼即以躋高等，行爲言論，無一不在約束之中，習慣自然。迨其升入大學以迄服官，自能行爲循法，言論合理。擬請飭下部臣，速將各級學堂管理法，加密訂定，頒發各省，嚴飭一律遵守。其各學校管理員教員，身爲表率，尤應慎重遴選，務須言行端正，衆望允孚，夫然後管理法得有實行效力。

夫警章、報律、學堂管理法，俱爲法律緊要部分，三者既備，國民日偃息於法律範圍中，國家立憲，乃有根據，不然立憲政體，僅具表面虛文，非徒無益，而又害之，土耳其從前立憲卒不能行，尤其明徵也。

所有奴才愚見所及，不揣冒昧，條舉預備立憲機宜，恭摺密陳，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十三年八月初一日奉硃批：憲政編查館知道。欽此。

章京鮑心增條陳護惜三綱振興吏治等項不必泥言立憲呈

光緒三十三年七月十七日（軍原）

章京鮑心增呈，爲遵旨陳言，敬請代奏事。

竊章京備員郎署，將及廿年，供職樞垣，亦且十稔，竊祿太倉，愧無涓埃之報。五月初六日因截取召見，仰蒙溫諭垂詢，昔年隨扈，又一再諭以時事艱難，要大家盡力。跪聆之下，感激憂憤交迫寸衷，正擬勉陳時務，又恭讀是月二十八日因立憲求言懿旨。伏念職分雖有崇卑，而效忠要無殊致，章京愚懵，未能識天下大計，然本來自田間，近又居鄉四載，於現時草野情形，稍覺體驗親切。夫政以宜民，合天下之私情，卽成天下之公理。竊謂今日圖治，固非蹈常襲故所能奏功，然必一切頒異標新，大局且恐愈敵。要期本立憲精意，而因地制宜，因時制宜，以神明而變化之，雖不泥言立憲，而事事無非立憲，乃可以救今日之弊，而立自強之基。請爲我皇太后、皇上披瀝陳之。

一、三綱必宜護惜也。人道所以參天地而立極者曰五常，五常之要爲三綱。聖王之治天下，知刑不足威，賞不能勸也，乃以綱常範天下於秩敘之中，斯冠履之分嚴，而亂賊不敢作，此天之經地之義，而聖人之大用也。昔西漢之季，逢萌謂三綱絕矣，決知天下將亂，其消息之微顯如是。自新學爭騰邪說，父子平權，男女平權，而極之於革命，三綱已幾乎熄。當此天理民彝絕續存亡之際，縱賴聖主賢臣力爲護持，猶恐不勝，迺近日東三省及陸軍部，均奏請准以持服未滿人員署缺，衆情甚爲駭異。查金革無避，載在禮經，實指身在行間，言乎變非言平常也。寒素之士哀泣未已，出門謀生，此誠痛心疾首不得已之

恨事，乃至富貴之家，大臣之子，几筵未撤，而受爵不讓，且以不祥之身，謝恩禁內。今時勢雖危，猶未聞鼓聲而交鋒鏑，天下萬世謂朝廷何。昔咸豐間，湖北撫臣胡林翼當用兵之際，力辭奪情，屢詔未起。聞李續賓三河之敗，則不待朝命，星夜赴營，力堵危局。惟非背親而忘義，自能移孝以作忠，倘事親業已不子，而事君無愧爲臣者，衡之常理，殆所難信。至以旗員及軍營人員，比例似亦未審。恭查欽定吏部則例，凡外任旗員丁憂，除百日後回原衙門行走外，其開缺回旗起復，均與漢員無異。京職滿官丁憂，除百日後回原任供職外，二十七月內遇有升遷，仍停其開列升轉。仰見聖朝教孝教忠，於滿漢原無殊致，蓋必父得有其子，而後君乃得有其臣也。又恭查咸豐九年十二月初三日奉上諭：軍務省分丁憂差委人員，卽打仗出力，亦不准請署實缺等因。今各部新設丞參，果原任而非升轉乎？抑遠過打仗出力乎？嗚呼，當局縱忍爲之，旁觀不忍言之矣。獨惜狂瀾方激，復煽其波，中國三綱之防，將自此決裂無餘，關乎治亂者甚大，良可痛耳。且禮部方奏開禮學館，若三綱不存，禮於何附。應否請旨飭議停止陸軍部及東三省所請，以存三綱之處，伏候聖裁。

一、吏治宜設法振興也。天下爲州縣之積，未有州縣悉治，而猶患天下之亂者。近年各省屢有匪徒暴動，可爲寒心，勦亂之功雖在臨時，弭亂之方宜在平日。又自銅元價跌，江、浙、皖等省州縣，多苦賠累，每一掛牌，相率求免，似此情形，固非地方之幸，亦豈國家之福。今謹擬振興之法，可行於久遠者二，可行於目前者一。上年政治館通飭各州縣造具州縣事實冊，今已知其難據，似不如改由各省京官據實開報。除平等外，其優劣兩等，均須詳注實事，每年九月中由各該省官爵最崇者彙齊呈送政治館，該館王大臣分省具奏，由軍機處擇其優劣兩等，寄交各督撫切實查覆。見聞之確，取諸鄉紳，黜陟之權，仍歸疆吏，如京員顛倒黑白，照例反坐，似確實而無流弊。查從前巡按之設，本屬善政，及定爲經

制，始利弊參半，近如福建銅幣廠虧案，亦由考察大臣查出，可知偶然行之有效無弊。似可仿巡按御史之意，每年或間年特遣廉正科道一二員，按查數省或一二省，以疏民氣，而通脈絡，兩法並行，則階前無殊萬里，而呼吸胥通帝座。此可行於久遠者也。直省賠款本係加派，而銜虧四分之一，又加派外之加派，今幸銜價跌落，此項餘款歲數百萬，竊謂亟宜減派，各省原係按糧捐集者還諸民，原由平餘提取者還之官，恤官仍恤民也。如部臣以豫防銜貴爲詞，則既可分攤於前，何不可再攤於後，事至萬不得已，天下皆諒朝廷之苦衷矣。此可行於目前者也。

一、言路宜切實推廣也。近世綱紀稍陵替矣，而恃爲聖主之耳目國家之爪牙者科道耳。然天下甚大，僅恃數十言官彌縫匡救，實苦不足，近日恭奉懿旨，准京外各官呈請代奏，可謂千載一時之遇。第明詔所指專注立憲之事，且由長官詳加甄核選錄代奏，猶恐直言讜論，不無阻遏之慮。似不如變通舊章，京員則無論實缺、候補，均准其或由堂官，或由都察院代奏，外官道府縣則以實缺爲斷，准由督撫代奏，倘督撫阻遏，准其密封郵呈都察院代奏。其署任及候補各員，果確有所見，亦准督撫破格代陳，仍概不拘有關立憲與否，如此則忠義之氣伸，而壅閼之弊去，其於大局所裨必多矣。夫疏濬小臣，進言非易，雖誘之使言，仍恐畏縮者多，決不虞其煩數也。

一、政務處宜廣設議員也。各部院正卿，現均兼參預政務大臣，以時會議於政務處，善矣。惜有大臣而無議員，近有請以科道會議代下議院者，然科道中漠視國事自同寒蟬者亦復不少，亦非人人可用。似不如擇廉正通達抗直敢言之科道，再責其同儕同鄉保任有十人以上者，准兼充政務處議員，合滿漢約可得三十人，不足則暫闕。有要政先令各抒所見，分別可否，然後諸大臣綜合會議，而折衷於宸斷，此合外洋公舉議院兩法而會通之，簡捷易行，略無流弊。蓋事實略形式而取精意，中國議院目前斷難

成立，此法所用雖止三十員，而保任者數逾十倍，且衆目具瞻，一有偏私，參劾隨之，所用者卽不啻千數百人。而折衷以定行止，仍在宮廷與樞輔，是盈廷少聚訟之紛，而至尊無孤危之慮，此真立憲精意萬善之本也。倘此數十員不能用，尙能用千萬人乎，勢必徒屬空言矣。

一、賞罰宜伸大權也。近日督撫舉劾一疏，或至數十員，奏上奉旨，中外亦爲驚心。然此乃督撫仰藉聖主威靈，以行其政，仍督撫之賞罰，非朝廷之賞罰也。謹按嘉、道以前，如藩臬獲罪，督撫必爲任過，誠以同城僚屬，非黨惡朋欺，何至不能覺察，督撫而黨惡朋欺，朝廷將何所倚賴乎。賞罰之大者，其在是矣。近日江寧、福建銅幣廠皆出巨案，而委用之督撫，概未深究，此疆臣所由罔知謹愼，而無以大畏民志也。現時世局可謂存亡危急之秋，一牧令不得其人，則一州、一縣立可致亂，況在道府藩臬乎。本年二月十九日召見新授慶遠府知府全興，奉旨令張鳴岐察看是否勝任，竊不禁感嘆我皇太后、皇上爲百姓勞心至矣。倘督撫悉能仰體宵旰焦勞，當用人之始，在在爲官擇人，不爲人擇官，則宮廷之勞心，賴有所分，而天下不難大治。惟朝廷專以僚屬之功罪，爲督撫之賞罰，庶幾生其敬畏之忱。至部院大臣用人之得失，應否一律嚴定責成，伏候聖裁。

一、人才宜豫爲甄擇也。聖人對魯君曰：舉直錯諸枉，則民服。舉枉錯諸直，則民不服。言用人之得失，關乎通國民心之向背，其重大可知。而今日中國用人行政，尤爲五洲各國所環覘而密伺，用得其人，則觀聽潛消，用失其人，則陰謀益亟，其關係重大更何如乎。今居高位受重任者，爲部院大臣及各省將軍、督撫，不過數十人耳。未知其中爲皇太后、皇上所深信公忠廉直，能爲國家殫血誠任艱鉅者，居多數乎，抑少數乎？如並少數而亦不能深信，豈不可危。夫大臣、督撫不過三十餘人，而儲才之數，必常有餘於用才之數。從前翰詹科道，遞升卿貳，而部曹不與，既失之偏，今則專拔自丞參，或春爲郎

員，而冬爲尙待，其偏愈甚。至督撫率自藩臬擢用，而今日藩臬之賢否，率決於督撫之褒貶，其不可恃亦多矣。又出使各國大臣，爲國家外交之代表，比諸出師命將，同爲重任，今不問其居心之忠僞，制行之廉污，而第取能外國語言者用之，且概由一人列保，遂多不符人望。竊謂中國議院未立，決難用外洋公舉之法，然時勢危急，進退人才，爲天下存亡所係，任私不如任公，信寡不如信衆，紛更於已用之後，不如慎重於未用之先。凡大臣、督撫有所保薦，無論爲丞參，爲出使，爲藩臬道府，凡經奉旨存記者，似均可懸其名於政治館，俾各大臣及議員詳加考察，限於半年內，或公揭，或單銜，聲明可否，上備睿裁。如此則聖心不勞，而有虞舜知人之哲，微倖旣絕，而庶績可以咸熙矣。

一、宜均祿而懲貪墨也。中國自元、明以後，官俸太薄，百弊叢滋，近以外洋相形見絀，優給養廉是也。然聞外洋官俸資用有餘，從無因官致富之事，而日本俸給尤遜西洋，今我新設各署，一司官月給數百金，毋乃太過。至外省州縣優缺，有歲入數萬金者，似宜提出分貼瘠缺，令至優之缺，歲入勿過萬金，其亦足矣。湖北淮鹽督銷局一差，歲入六萬金，督撫之清廉者，斷無此入款，豈得爲平。至今日職官犯贓之案，罕見抄沒，殊不足以示懲，卽如五月二十九日郵傳部尙書陳璧奏參京漢鐵路監督柯鴻年，稱其坐擁厚資百萬。此須切實查明，如其致富非由鐵路，雖千萬何傷，非然者豈宜徒以革職了結。又聞前吉林長春府知府王昌熾，當俄、日交戰時，獨能據約爭收牛馬稅，其辦事不爲無才。然道路之言，謂其除交例額四千金外，入私橐者二百餘萬，卽其自言亦謂有七八十萬，此雖與貪墨剝民者有別，而不可謂之非假公濟私。此兩員者，似可仿乾隆以前成案，飭於京漢一路及吉林省各認修支路一段，以用銀五十萬爲率，而王昌熾特免處分，似情理持平，而官方可飭矣。

一、財用宜同心節省也。近百年以來，中國金銀流出外洋，難以億萬計，故今日民窮財匱，乃實境

非虛言也。而最可患者，設遇有大興作，需款數百千萬，國家責之部臣，部臣攤派各省，不問其如何籌集也。苟常以此法展轉取盈，恐大亂可翹足待。此一患也。又新學家不揣本而齊末，動以外洋爲比，謂中國之財本多，但立憲一成，卽取不盡用不竭，此真聖人所謂一言喪邦者。萬一邪人以此言求媚，而朝廷誤爲所惑，則天下危矣。此又一患也。然則今日理財莫貴於取天地自然之財與外洋爭回之財，而顯撲不破之要道，莫如同心節省。舉上年一二事證之，考察政治原可責諸出使各大臣，乃專使特出而費以百萬計，秋操似非急務，乃歲歲舉行，所費又以百萬計，以此推之，可節省者何限。又前月十六日賞加內閣等衙門辦公經費，聖恩浩蕩，感激同深，惟舊署已加，而新署未減，度支部常年添支四十萬亦未免甚費籌畫。夫天下猶一身，偏肢全體，利病同之，惟各部臣與各疆臣互相體恤，互相補救，而同以節省爲歸，此今日救弊之至計也。

一、新政宜推行有序也。近年新政，足感天心，維國脈，全民命者，有二焉，則停捐與禁烟是也。此兩事深望朝廷堅持勿懈，以底成功，此外多粉飾外觀，且不無流弊。且如京師路政、警政，非不成可觀，然拆毀民房太多，開支經費過鉅，所恃輦轂之下，威令易行，而供支不敢緩，以此例諸各省，必立滋事端矣。至如多點路燈，而所銷者洋油也，多鑄銅元，而所購者洋機也，多練新軍，而所資者洋械也。又如立農業試驗場者，而養及外洋之虎、豹、犀、象，則尤理所難通。每舉一新政，卽添一絕大漏卮，此不戰而自斃之道也。蓋聞古人謀國，必有天下之憂，而後能舉一官之職，必有百年之慮，而後可就一時之功。若第囿於一時，泥乎一事，並不通籌全局，計及久遠，必致利害不敵，而本末失序，卽明明良法美意，而往往卽爲亂階，自古然矣。惟熟權輕重緩急以漸行之，且無失乎因時因地之義，氣則可靜不可動，財則可儉不可侈，規模可變通以盡利，而不可掃除以更張，庶乎新政可圖，而元氣不傷矣。

一、部議宜慎重考核也。部臣爲國家守法之官，向來一切政事，多交部議，各行省所賴以稍有節制防閑者在此，職綦重也。近則舊部尙多謹慎，而新設各署多不屑受法度範圍，用人行政直不啻自爲風氣，雖流弊迭見，仍無悔改。至羣臣條奏，奉旨交議者，往往顛倒是非，巧詞駁斥，於原奏中要語，任意節去，以蔽聖聰。所以然者，每部率有一二丞參或一二司員，肆其臆說，堂官未必覺察。又恃聖主敬禮大臣，奏上多奉旨依議，遂自陷於欺罔而不復爲維持大體計，於是守法之官，轉多壞法之事。伏讀上年七月十三日懿旨，大權統於朝廷，庶政公諸輿論，聖訓煌煌，實爲立憲要綱。擬請飭嗣後各部議覆要件，概將原奏另爲一摺，逐條分析，全錄原文，而覆奏另爲一摺，亦逐節注明第幾條，庶幾參證互觀，益便宸覽。其有關紀綱，有涉改革者，再交政治館公同覆校，令各議員分別籤明，大臣秉公覈斷具奏，則是非大明，而誣罔可絕。章京謂設政治館議員爲萬善之本者，此亦一端也。

一、宜審察外情也。如英、德、法、俄，莫不鷹瞵虎視，有分割中國之心。而其陰險狠鷲，最爲切近之患者，尤莫如日本，平日甘言相餌，無非離間中國人心，吸取中國脂膏之計。東省交涉更難於俄，且又紛紛與各國約盟，無非欲協以謀我。從前中國交際，與我惡者畏之，與我善者忽之，故爲各國所輕，而善者亦變而爲惡，惟施報各如其分，斯好我者有所勸，而惡我者不至以我爲愚。至日本君臣多講陽明之學，泰西各國士風，作官者必實心爲國辦事，一犯賊私，卽通國不齒，終身廢棄，實勝於中國近今風氣多矣。

一、宜使羣臣不忘國恥也。孟子云：生於憂患，敗於安樂。今中國憂患極矣，乃徒聞皇太后、皇上宵旰焦勞於上，百姓困苦呼號於下，而泛觀京外仕路人情，薰心富貴，殆與處安樂時無異。意者憂勤惕厲，常情所難，有待於朝廷之提撕警覺乎。昔少康復殷，宣王興周，句踐霸越，非獨其君及左右大臣嘗

膽臥薪，時時以復讎雪恥爲念，卽其通國臣民，亦實有捐頂糜踵爲國效死之心，用能因敗爲功，轉禍爲福。近世法爲德敗，輒自繪其戰敗死亡種種慘狀，張之畫圖，演爲戲劇，以激發國民之志氣，其用心實與古暗合。溯查庚子洋兵入京一役，中國恥辱甚矣，綜其最甚者，倭兵破齊化門將我門額取去，各國兵隊直穿宮禁一過，雖名爲保護，實不免震驚九廟。而天壇爲列聖祀天之處，洋兵盤居甚久，其無禮作踐之狀，尤臣子所不忍言。堂子重地爲彼拆毀，改造洋屋，各使館拓地築圍如城，前門迤東一帶禁城儼爲所據，於其中擅穿一門，額書洋字，又向北暗築砲台，遙擬大內，此等情形，揆諸主憂臣辱，主辱臣死之義，豈中國臣民所能恕忘。考西國於創鉅痛深之事，皆務使通國上下常懸心目而不自諱，其雖敗而能自強者在此。章京謂西法之精神最可則效者，亦正在此。儻蒙特旨飭史館諸臣，據實蒐輯，勒爲一書，頒示中外大臣，懸諸公堂，飭僚屬時時披覽，庶忠憤之心，自然激發，復讎縱不敢言，雪恥其何能恕。且俱曉然今日爲憂患而非安樂，今日作官爲受責任而非享富貴，臣子託庇君父，必有國而後有家，苟大廈不支，將身家安保。如是則朝氣常新，人心不死，必有以佐國家中興之功，而壯宇內河山之氣矣。

以上所陳未嘗泥定立憲，然苟求服民心而聯衆志，如是則公，否則私，如是則通，否則隔，公而無私，通而不隔，立憲之精意盡於此矣。所謂以天下之自視，則無不明，以天下之耳聽，則無不聰，以天下之心思才力應事，則無不精審而曲當，九重何慮孤危，百爾何從欺罔，兆庶何由顛連而失所，人心既奮，卽天運可回矣。

又敬思之，恭讀五月二十八日懿旨，立憲之道全在上下同心，內外一氣，去私秉公，共圖治理等因。欽此。實爲立憲之本。又恭查光緒二十七年八月二十日恭奉懿旨，子與皇帝宵旰焦勞，母子一心，力圖興復等因。欽此。敬釋聖謨，實尤爲立憲本中之本。章京每觀臣庶之家，父慈子孝，根於天

性，而曾經患難閱歷崎嶇，則慈孝愈摯，而家人子孫亦愈同心努力以禦外侮，其家運必勃然興起不可遏抑。伏惟我皇太后天下之祖父母也，皇上天下之父母也，聖慈聖孝，本超隆古，而又經歷患難崎嶇，歷有年所，諒我皇太后必時時俯鑒皇上之孝，我皇上必時時仰體皇太后之慈，宮庭之內，太和翔洽，聖母、聖子一心以保全祖宗之天下爲念。皇太后、皇上聖念之動，上通蒼昊，況天下臣民有如家人子孫，愈必同心努力以禦外侮，而中國之勃興，可計日待，此尤天下臣民所仰望而頌禱者也。

章京幸際特詔求言之時，用敢披瀝肝膈，謹貢愚忱，無任戰慄待罪之至。伏祈代奏。謹呈。

翰林院庶吉士高桂馨建言興學理財練兵三事呈

光緒三十三年七月十七日（軍原）

翰林院庶吉士高桂馨，爲據陳管見，呈請代表，飭下詳議施行事。

竊謂時行物生爲天地自然之造化，窮變通久爲帝王順應之權衡，而當事故迭興之際，每不免異議橫生，全賴在上者得以灼見，決定是非，挽亂而復歸於治。今日地球大通之世，羣言淆惑，見歐洲之物質文明，訝爲得未曾有，遂謂千古奇局，欲舉中國固有之精神盡行破壞，勢不至純歸於歐化而不止。不知中國由草昧而啓文明，經聖賢之因時創制，若起太古之人民見之，其必驚爲見所未見者，亦無以異也。臣留學日本以來，觀其政俗，聆其講論歐美之學術、治術，始曉然於中國之鄙棄新學者固失，卽專崇新學者亦未爲得。緣中西文字不同，譯才不易，其講哲學者趨重理論，故作艱深以文其淺陋，殊不知談道理，斷不能與中國先哲名言爭勝。其講物理學者，因中國專攻文詞，素不講習，而粗通大略者，遂以一知半解炫異居奇，誇爲洋學以驕人，甚至捏造新詞，認爲善本以牟利，更爲蠹害之尤，反不若機器匠人

尙能略解製造，故至今日實業不興。不知在東西洋由小學、中學以至大學，自能講求物理，凡聲、光、化、電皆可循迹以求，並非難能之絕業。其與世界人心最有關係者，仍在士大夫之學術、心術邪正公私耳。誠能祛邪崇正，棄私奉公，然後歐美之良法乃爲救濟中國之靈丹，不然恐藥石轉爲鳩毒也。請爲我皇太后、皇上縷細陳之。

國家求治，分晰言之，千端萬緒，舉之不勝其煩，舍舊圖新，更不必牽連古義以曲爲粉飾，故約舉其要，不遍興學、理財、練兵三大政而已。上不學無以知行政之要，下不學不能爲守法之民，故求教育普及，必以興學爲要義。惟興學之根基首在小學，如昔時德之勝法，今時日之勝俄，無不歸功於義務教育，而教育之起原又在女學，女學不講，則母教無基。但興學之始不可不慎者，即在保國粹、重禮俗。日本效法泰西，特先有中國輸入之舊學，乃造成今日之文明。其現時立法之功臣，仍多係新舊折衷之舊士，新學人才當政權者尙少，況目前彼國學士日加研究，漸能發見歐法之流弊以圖改良。中國聖經賢傳超越全球，自應萬世不敝，惟稍可加以變通者。小學之中資鈍者，教以粗淺應用之學，只求具普通知識已足。聰穎子弟由六歲入學，一年後加多讀經功課，俾令中學印入腦際，四書五經在所必讀必講，餘經聽其隨意。至入中學年齡，外國文字固重，國文尤爲緊要，必求理明詞達爲止。如此則根柢已固，以後不論入何專門，自有定見，不惑邪說，再選其質美學粹者，精通何國文字，派往何國，入其大學，周歷數年，回國教授，不患通才難得矣。至女學東亞與歐美不同習俗，日本學士有識者漸研究其利弊，發爲論說，登之報章，大抵以養成賢母賢妻爲宗旨，與男子學校務養成官吏資格者不同，立說頗爲正當。中國禮俗，自古重男女之別，婚姻之禮，此非制限女權，正所以尊重女格，正其始乃所以善其終也。擬令女子入學自六歲至十四歲爲限，逾此年齡止准在家講習，不必再出門遊學。至以女子充作教習課長，

應以年過五旬，緣青年婦女正當生育子女之時，諸多不便，如此辦法庶幾有利無弊。

以言理財，政治不求改革則已，欲興新政，在在需款。方今民窮財盡，不變不可，不審次第而冒冒然變之，徒效外洋之形勢，不知取法其精神，輕則糜款，重則激變。庚子以前尚可曰人心固結，今則萬一生變，大局不堪設想，故必統全局以籌，則在先定法律，次議行政也。中國自古重德教而黜法律，今則列強競爭時代，必先定明法規昭示中外，內治既修，外交自易。且經學不失，德教之興，尚可期諸異日。何以言之？歐洲開化後於中國，法律修明，科學進步，乃在近百餘年間。且彼近日雖云富強，權利相爭，人情日薄，貧富階級日甚，社會現象漸形罔利專橫之弊。我國取其良法以救目前，所謂取長去短也。良法維何，國家租稅取之民間，收入支出，勿私勿濫，故歐洲憲法由此發生，除軍隊、警察為君主之大權，定明上下權限，分別人民權利義務為立國之基礎法。今幸聖上洞明時勢，頒布立憲諭旨，四海歡迎，鄰邦亦為之懾服，此誠我國家億萬年有道之基也。基礎既立，遂詳細目，有戶籍法以稽戶口，有登記法以稽財產，有統計學以綜核全體。然後定幣制以權衡輕重，設銀行調劑盈虛，有上下議會為之監督，有會計檢察以稽其出入。其民法、刑法之大者，更無論矣。此頒行新政必遵之次序，而在我國慎終圖始，尤宜相時為之。緣中國民數甲於全球，往日已患遊民無依，今則鐵道、輪船、郵便、電信日見擴充，而小民勞力者亦日趨閒廢。加之工業不敵外人，商業資本日乏，此皆由法律未定，民智未開，狡者挾洋漁利，甘心為虎作倀，悍者藉端仇教，妄思以螳臂當車，顛倒紛紜，未有如今日之甚者也。現時值列強勢均，大局趨於和平，外患尚緩，而內憂為重。當今急務，在使習法政而悉外情者，或集而研究於上，或分而演述於下，俾在朝在野咸曉然於中國之所處情勢，外人之對待我者何若，我之所以應付外人者宜何若。如是者三年，人民略具政治思想，由每省士大夫休職家居者，各選數人，會集京師，公議

立法草案，議定後頒布各地方再加研究，二年改選一班議員，並加選地主、資本家、正紳數人，至京會議如前。至十年法案規模略備，先開地方自治暫爲試行，總使民間生計漸舒，財政乃可寬籌，次第舉辦新政，則民怨不作，而百度維新，立憲事業可望成功。故法律、政治均與理財互有關係，否則既無國會監督，又無會計檢察，興一理財之政，實多開一中飽之門，上下睽隔，民懷疑貳，此內外所以同苦籌款之無術，惟相務爲因循粉飾而已。

以言練兵，今日各國均倡言和平，實無不謀擴張軍備，日本今年陸軍大臣因增加軍費與大藏大臣衝突，以處競爭時代，列強皆然，亦勢不容已者也。況中國積弱已久，各國侮視，舍練兵何以自立。但練兵昔日止重在陸，今則兼重在海，無海軍則無以守港口擴航路，凡有海港各國，保商務，謀殖民，無不思擴張海軍，特造艦造砲需款不貲，中國目前元氣久虧，瘡痍未復，似宜漸次以圖。況地形各國不同，如日、英地居海島，國內食料多資接濟於外，非海軍不足自保，且與水相習，操練易精，故俄、德之海軍不如英、法。中國地占大陸，物產充足，往時不與外洋交通，無害國勢富強，故陸軍萬不可少，尤不可不精益求精。鐵路務宜擴充，一遇警變，朝發夕至，大陸處處可通，往來捷於呼吸，則一萬之兵可當數十萬之用。有陸軍無海軍，不過不能勤遠略，尙可以資防禦，俟國力漸充，自不難徐謀增進，若陸軍不足，自守尙不能，他無論矣。

夫揆諸中國之舊學，聖人論政不外足食足兵民信，按諸今日之新法，莫不由學者研究，政府執行，下民遵守，皆一氣以相屬，非補苴以爲治。此臣僅舉其大略，如蒙采擇，尙望我皇太后、皇上飭下詳議施行。

愚昧之見，誠知無補於高深，惟仰蒙國家之栽培，不敢不據愚者一得之見，瀝陳於君父之前。是否

有當，呈請代奏，不勝悚惶待命之至。

鑾儀衛候補經歷王芷升條陳考察民情選練忠義軍獎勵工藝整頓學務等項呈

光緒三十三年七月十八日（軍原）

鑾儀衛候補經歷王芷升，直隸附貢生，年二十五歲，爲立憲事體重大，梗阻易生，謹陳管見數條，以佐憲政之成立，恭呈懇祈代奏事。

竊於本年五月二十八日奉懿旨：立憲之道亟應博訪周諮，集思廣益，凡有實知預備之方施行之序者，准各條舉以聞。除原許專摺奏事各員外，其餘在京呈由都察院衙門，在外呈由各地方大吏取其切實正大者選錄代奏。欽此。慈訓煌煌，海內臣民，同股感戴。職雖庸陋，曾任微官，何忍自安緘默。竊見東西各國均以立憲漸致富強，方今五洲交通競爭優劣，預備立憲實爲必不可緩之圖。第中國人民拘守四千年舊習，不明憲政之利益者，實居其多數，且民教相仇，焚殺之案屢見，而結黨立會，聚匪抗官之事，亦時有所聞。夫愚民無知，方以新政之宣布，共滋疑惑，而再有教案之激動，匪黨之誘煽，難保其長久無事。目今情形，內訌一起，外人必交涉其間，恐立憲尙未見成效，而阻梗即紛紛而來，此不可不早籌防備也。故敢就管見所及，敬陳數條以爲立憲之助。

一、派王公、貝勒問民疾苦也。立憲之要，首在俯順輿情，故議政諸臣所訂新章，皆保民之要策，乃窺探民情多未認可，此雖由民智未開，亦地方辦理不善所致耳。其中隱情，非細心體察固未易知。職竊念各王公、貝勒屬親任重，而久居邸第，世事物情，身未經歷，何由洞悉民隱乎。不若派往各省考察民生疾苦及新政有無弊端，隨到各府廳州縣，即將其地紳衿儒士，招集面前，備細盤詰，並帶書手隨問

隨即鈔錄。各王公、貝勒不得多帶隨員、僕從，但令地方官妥爲保護，蓋時勢多艱，各王公、貝勒理宜身耐辛苦爲士民倡，其川資由庫撥給，無庸地方供給，以免擾累。按省分遠近，定其限期，屆期回京覆命，再斟酌辦法，庶下情可以上達矣。

一、選練忠義軍以防患難也。今之新練各軍，其操法、陣式、編制既參用德、日諸國規制矣，而待遇軍士則與外洋不同。外洋各國戰時之餉極厚，而歿於軍事者，卹典既優，妻孥復歸官養贍，無怪其以效命疆場爲榮也。中國軍餉現雖增加，然不過五六兩，而兵丁戰歿沙場，無人過問。夫以五六兩之餉，而戰歿之卹典又不可得，彼兵丁安肯效節致命哉。職竊謂不變賞罰之制，雖練新軍百萬亦不可恃。現在款項支絀，各軍一例加餉，勢固有所不能，請於各省陸軍減去其半，提出款項選練忠義軍，大省一萬五千名，小省一萬名。凡兵入伍必先具敢死甘結，其父母妻子亦並具結，如臨陣退縮及規避艱險者，本兵正法外，其父母妻子亦分別治罪，或罰充苦工。其軍餉每月加給二十四兩，以一半予本兵，一半交該管地方官給其父母妻子。其冒險立功者優予獎勵外，並准其懸匾賀功，戰歿者卹典從優，並留餉二十年給其父母妻子，仍准請旌建坊，並各地立忠義祠歲時致祭。他軍有忠勇立功者，亦准升入忠義軍，然必具敢死甘結。忠義軍須更番守險，遇有戰事速赴前敵。至選將之法，其賞罰從嚴從厚，並具敢死甘結，亦當與兵丁一律，惟不論資格，凡年在五旬以下，曾奮勇立功，通操法、陣法，有膽有識爲衆所服者，方可充統帥之任。其久任提鎮年逾五旬者，身經安逸，萬不能耐勞耐苦，雖有功績，不可充此統帥。蓋此軍統帥須與士卒同甘共苦，一卽安逸，便當參撤懲辦，然後兵將合爲一心，而戰乃有功矣。

一、獎勵工藝宜開場考試也。現以工藝爲富國之本，提倡亦云切至，而工藝未大興盛者，以無一定出身也。雖予以專利，獎以商勳，而專利者寥寥無幾，商勳僅予虛銜，人亦不甚羨慕。職竊謂工藝宜

重考驗，且分三等，皆予以實官。有能製造極精巧之新器，上可以濟軍國，下可以獲厚利，及出巨資六萬兩以上創辦工藝者，獎以四品實官。有能著書發明新理見諸實用，並製造新巧器物欲動中外，及出資三萬兩以上辦工藝者，獎以五六品實官。有能製造常用機器貨物到處獲利，及出資五千兩以上辦工藝者，獎以七八品實官。凡試驗工藝，宜定期開場考試，然後分別予以官職，蓋提倡工藝最能開民智阜民財，似可與憲政相輔而行也。

一、規定學制以開風氣而端心術也。現時學部所訂新章，亟於教育普及，而民間仍不法踴躍者，以學堂出身期限，濶闊未甚明曉，及所定教科不能盡服人心也。今之初級、高等兩小學堂，經史、輿算之課太少，唱歌、圖畫之課太多，且講授之時雖多，而不嚴考問，不講記誦，故學生之外貌雖若可觀，而根柢不能堅固。況四書五經爲中國宗教所關，而定課太少，此實人心浮蕩之漸。至各學堂雖有卒業期限，乃或未屆卒業之期，高級學堂既可提升，別項學堂亦可傳考，由是學生未嘗卒業，而舍此就彼，無由厲禁，其學業之鹵莽滅裂，實不能免。其學生出身有未屆期即考卒業，用生員用舉貢者，有考卒業而僅予文憑者，有屆期而不考卒業者。京畿與外省不同，此省與彼省不同，學制紛紜，莫衷一是。職竊謂現在人心囂張，整頓學務最關緊要，初級小學教授，雖重普通，而先入爲主，四書之講解背誦實爲首務。高等小學每日讀經宜有兩小時，而經史、輿算之課宜多，物理、圖畫、體操、唱歌之課宜少，其教授時講解考問不可太寬。今之中學、高等皆當立一定之規制課程，及卒業年期、出身階級，不准稍有參差及擅行變更，有參差及變更者，按律議處。卽定章稍未合宜，當俟卒業再行更訂，不得中途議改，使前功盡棄。此項學制務當急速議定，頒行天下各府廳州縣，榜示城鎮，俾衆周知，則人知向學，通才自多，更不患離經畔道，此實憲政之基礎也。

一、劃清權限以息爭端也。近因京外各職官，或裁撤，或添設，細章未定，屢起爭衅，而各學堂學生亦習聞自由之說，多爭論外事，或呈控官紳。其他警務與司法爭權，籌款各局與稅局爭權，甚至詐者欺愚，強者凌弱，越禮犯分之爲，絕無顧忌。不爲劃清權限，嚴定刑章，恐上傷政體，下壞風俗，其關係甚非淺鮮。職竊謂無論京外新舊各官，宜急爲劃清權限，各守職分，稍有侵越，即從嚴懲罰。其學生及軍民人等，務令各安本分，其有分外干涉，聚黨呈控官紳，爭論事權，或匿名揭告者，均宜認真嚴究懲辦。權限既定，允宜榜示中外，俾臣民咸知約束。蓋立憲之道，雖以伸民氣爲先務，而不守職分，互相凌厲，即立憲亦難收效。無論古今中外，有法律內之自由，無法律外之自由，劃清權限乃無非僻之干

一、報効軍餉宜專有獎勵也。現在新章，若學務等事，報効巨款者，皆有獎勵。至練兵乃當今第一要政，內制亂匪，外禦強敵，論時論勢，即停止各項新政，提款練兵，亦不爲過當，故報効軍餉當優予獎勵，視學堂等事尤爲重要。職竊謂各處紳民有報効軍餉過千兩以上者，即由各省督撫按數目多少，奏請優予獎勵。其款即收存各省財政處專辦軍務，他項政務不得借用絲毫，即作軍需，亦必選練任戰之兵，方可提用此款。總之，練兵必先籌餉，今之各項捐稅均已增加，不易再行搜剔，惟優獎報効，則人心鼓舞，而巨款可集矣。

凡此臚陳各策，雖皆一時權宜，與憲政似無關係，然細審今日形勢，內有匪徒，外有強敵，數年以來屢發衅端，無此權宜之策，恐立憲一事未必終無妨害也。

職不揣冒昧，妄陳數條，伏懇恩准代奏，爲此謹呈。

揀選知縣舉人褚子臨等條陳憲政八大錯十可慮呈

光緒三十三年七月十八日（軍原）

具呈揀選知縣舉人褚子臨、吏部臚錄廩生陳景周、揀選知縣舉人王平仲、候選府經歷監生李以恆，爲敬陳管見，懇請代奏事。

伏讀五月二十八日上諭：凡有實知所以豫備之方施行之序者，准各條舉以聞等因。仰見朝廷憂念時艱，勤求上理，虛衷延納，不遺芻蕘，眷眷焉有欲盡天下之公之意。職員伏處草野，學至庸陋，然於古今中外盛衰安危之故，亦曾探其原委而究其失得。竊以爲昔日之亂在國計，今則並在民生，昔日之亂在世俗，今則並在人心，昔日之亂在政治，今則並在學術。夫人心之亂在一時，學術之亂在萬世，而國計民生，亦蹙蹙不能爲旦夕之謀。以職員平時所聞見，苛政之亟行，羣黎之雕敝，怨憤抑鬱，隱隱有潰決不可收拾之勢。而諸臣猶復以前事爲未工，更爲是奮不思難之舉，以搖撼而挑激之，是何異厝火積薪而寢其上者之自投於灰燼而莫之寤也。職員竊以釐定官制，試行新政，凡以補救偏弊，而朝廷於舉行之初，猶復兼采羣議如此，此殆欲一聞草野無忌諱之言，以博求其利害也。職員謹就今所爲憲政官制，參之東西洋諸國所紀，其中有大錯者八，有大可慮者十，明知其錯與可慮而猶飾詞附會，其害有不可勝言者。職員披肝瀝膽，敢因明詔所及，一一陳之。

今論者皆謂憲政一行，可以強國，固以義分一明，則人人皆有以身殉國之志，而積弱可爲之一振也。不知國以衆強，尤易以衆敗，如臘丁史所記連合部之亂，七山城之役，禍鍾都畿，擾及方域，羅馬之瀕於亡者亦數矣，則皆憲政之階之厲也。大錯一。論者又謂憲政一行，可以尊主，此尤謬之甚者。蓋憲政

之起，激於君權之太盛，而挾民力以削之，一事之不合，則環視而爭，未有不釀成大患者也。如英巴力門之叛，法改革諸黨之變，王穢國滅，宗社爲屋，以及羣兇得志，恣意殺戮，兵禍相尋，至於百數十年而未有已也。大錯二。論者又謂國家有急，則上以事諮於下，下以財奉於上，雖重課之，而民不怨，其說似也。然以職員所聞，衆不和而激成大變者亦有矣，以致征取無藝，羣情怨毒，如昔尼羅之課稅，而召高盧、西班牙之兵，英王之徵費，而激亞美十三州之叛，兵挫地削，幾至覆國，此尤非我中國之所能支也。大錯三。論者又謂戎政寬弛，刑威不肅，皆由憲法不明，憲法一明，則人樂於爲兵，兵皆勇於赴敵，其說亦似也。然小人性於勇而奮於鬪，不善用之而因以反中其身者亦有矣。以職員所聞，雅典、馬其頓諸國以兵強，亦以兵亡，而羅馬親衛軍之弊，廢立恣其胸臆，威福出於睚眦，其受禍未有慘於此者也。大錯四。論者又謂憲政一行，則職守可定，官方自斂，其效可操券責也。然以職員所聞，歐洲自立憲以來，如亞爾干、公修爾之設，大總管之選，或以年計，或以月計，位同傳舍，事多耗廢，而威權偏重，庶民嗟怨。至蘇押、馬黎約之徒出，同室操戈，三軍暴骨，而買首之仇，殘及手足，則紳民傾覆之禍，未有甚於立憲者也。大錯五。論者又以憲政一行，則祚延百世，而援羅馬立國二千餘年爲證。然以職員所聞，則有大謬不然者，方紀元前後王政中圻，豪族擅治，威權下移，內訌迭起，爲禍亦烈矣。其後屋大維以梟雄之資，乘隙據位，然德聲靡聞，佚君屢作，或數世一易主，或數年一易主，或數月一易主，職員觀職下史所載，禍難之殷，篡逆之慘，未有甚於此者也。大錯六。論者又以英、法立國千數百年則猶前志也。伏查英自維廉勝主以長才大略號稱極治，然勢門豪右，身污寄治，以致庶民重困，國勢中蹙，斷代而言其世紀有不足道者。至高盧開國，威稜震疊，可謂盛矣。然以職員所聞，墨羅彬一朝二百餘年，加魯令一朝二百餘年，瓦羅斯一朝百餘年，加北珍兩朝乃三百餘年，期短祚微，遠遜漢、唐。及路易不君，

兇黨蠱起，誅鋤異己，喋血都市，而干戈之禍波及全歐，其易姓改物，亦何異於傭徒鬻價之爲，而說者徒貪其名之美，而不顧其害之烈，可謂大惑不解者矣。大錯七。論者又以日本一姓歷千餘年，享國之久，非列強所及。然其大經大法，皆原本中朝，故能雄據一隅，延祚永世，初無所爲憲政也。改行憲政自今明治始，究其改憲之故，則以政歸私門，主擁虛器，不得已以權道行之。假憲政以收人心，卽借衆力以傾幕府，大數旣得，觀儻海濼，近并朝鮮，遠摧鄂羅，傳所謂再實之木，其根必傷者也。其能保世與否，則不可必也。大錯八。

然此數端猶借鑒往事，據理以斷者也。若其與憲政相表裏，而新政所已行，其致亂而防不勝防者，可慮殆有甚焉。西土以商戰國，中土以農戰國，勢不侔也。故中土之農，忍誑而易使，自近時新政試行，於是立學之費取之農，練兵之費取之農，其他雜款加稅，無一不取之農，而未嘗出怨言，以負有司之令，此西〔土〕所歎爲四千年王化之盛者也。今願以爲未善，而又欲設官以督之，置吏以擾之，是使吾之農將無所措其手足也。設有勝、廣之徒，輟耕太息，則恐國家之盱食也。可慮者一。西土之商處於朝，中土之商處於市，分不同也，故中土之商安賤而畏法。自近世新政試行，徵調煩重，凡農力所不能給者，則一切劫於商以足之，於是昔之單稅今則複之，今之複稅後又倍之。其他辱處賤業，前世寬之以養細民者，今則搜括無遺，甚至不肖之徒，假公司之名，攘商人之業。如煤鐵之礦，蠶織之利，凡爲吾民所自爲者，今則奪而官之，以仕宦之重而躬賤夫之墮斷，是絕商民之生計也。設有桀黠之徒，倡細工均財之說，爲加俞頌田之計，則鼓力販繪皆奮然有風塵之思也。可慮者二。西土之教以基督，中土之教以儒道，固不同也。自近世歐教東行，官爲保護，於是奸宄負罪者入焉，繼則愚懦避役者亦入焉。今日入教，明日抗官，徵發不敢役也，詞訟不敢詰也，是多一教民，卽少一良民也。今復以憲法歆動之，使吾人

飲於西制之美，而迷於宗教之說，一事不合，動與官爭。如西土青綠之黨，宗教流血之難，則異時患害將更甚於洪楊教匪之亂也。可慮者三。西土之學在功利，中土之學在義理，操術固不同也。自近時改建學堂，崇高西法，以爲他日富強之基也。然質性端慤守舊不變者，既不肯爲此，而爲之者皆儂薄輕險，行誼不齒於鄉里之徒，以故一旦入學，內之則陵父兄，外之則忤師長，上之則挾制官府，甚至悖誼絕理，公爲革命排滿之說。以簪纓之胄，而懷叛逆之心，交通盜賊，煽結黨與，其喪心昧良亦已甚矣。今不爲之所，而復以憲政之行尉薦之，則學生勢長，是率天下而出於叛也。可慮者四。國之典禮，莫重於章服，而今之章服之紊亦已甚矣。以職員所涉歷，車於陸，舟於水，皆洋式也，酒於觥，肉於俎，皆洋食也，倭其冠，洋其履，德、法其衣裳，皆洋工也。其始商民之賈於洋者，竊爲之猶可言也，其繼士大夫之習於洋者，公效之不可言也。以致王化銷微，廉恥道喪，服洋服，言洋言，於市於朝，無復有知其非者，又何怪庠序子弟，毀服童髮，蔑棄禮法，相率而入於大逆不道，雖至萬被誅僇而莫之卹也。可慮者五。民之惡其上久矣，自近世吏治寬弛，梟孽萌芽，於是白蓮教匪以外，又有清淨、五輩道教等目，添弟會匪以外，又有在理、安親以及三點、八系等目。兇醜朋挺，矯稱齋出，地方官吏雖知之莫敢誰何也，計存首施，但苟目前，以幸在我之得免而已。重以洋教日熾，所在釋騷，於是教習官以凌民，民結會以抗官，而奸人游匪又以盧騷之民約，斯賓塞爾之合羣以諷示而激聒之，則民氣日囂，黨會滋盛，而他日隱患更不知所終也。可慮者六。而不但已也，自道、咸以來，疆場日駭，賦調殷廣，民力剝敝，然以時危莫能卹也。惘惘之吏不能任，則選取少年厲鋒氣者以幸集事，甚至官勢之所不及，則縱爪牙之吏以搏噬之，吏力之所不至，則又結桀惡之搢紳以羽翼之。征斂煩苛，國家所獲不過一二，而官則倍焉，吏則十焉，紳士則百焉。以今日之民，供今日之官，猶懼其不能勝，而況從而益之耶？若憲政果行，縣置多官，則刁

生劣監，皆得與於田畷之任，游徼之秩，而恣其谿壑，則非窮黎所能堪也。設如漢亡徒蘇令之叛，魏鎮戶葛、杜諸族之亂，橫潰四出，則噬臍之悔不可復也。可慮者七。國之大事首在戎政，所以威不軌而銷逆萌也。自近時列強環伺，衛兵寡弱，於是寬籌款項，別練鎮軍，以及設立巡警，肅清街市，皆憲政中之最要者，其用心不可謂不忠也。然以職員所聞，軍政方立，弊端百出，朝之所募，夕或逃焉，夕之所招，朝或散焉。優厚之餉，徒以饜無良之將，而坐作之勤，難望於欲潰之兵。至於巡警之設，本以伺察非常，而自成軍以來，厲民病商，或苛留行客，或妄入人家，以及夫之責妻，父之訓子，皆以違章受罰，而釐釐之下騷然矣。夫兵猶火也，不戢將自焚也。以今兇悖之徒，蓄謀叵測，藉詞訓練，潛相煽結。設如昔衛軍譟於營次，降虜起於輜外，則肘腋之禍，固不可量也。可慮者八。至於出洋遊歷，其害更始數人而已，及今在事諸臣派員備資遣赴各國肄業，大省百餘人，小省亦不下六七十人。其心固爲國育才也，至其叛道離經，則非意所及也。以職員所聞，出洋諸生漸染異俗，性情頓變，固有改裝自斃，自棄其家而不顧者矣，又有結黨背公，潛謀不軌以幸一逞者矣。至於重臣出使，炸彈竊發，疆臣閱操，火槍致命，所稱身爲戎首者，不出學堂之外，則皆新政之明效大驗也。執典刑以誅敗類，猶懼其未也，若畏其持刺而加意以撫之，是賞奸而獎亂也。如是則荆、聶之謀，日伏兩柱之間，而隱娘、李龜壽之流，且接踵於世也，是羣天下之學者，而相率爲盜賊之歸也。可慮者九。至於外官改制，其弊更有重者焉。先是歐洲人之之旅於內地者，每笑十八省爲十八國，蓋外重內輕之勢，西人固有窺於其微者矣。洎咸、同以後，海氛日棘，疆臣柄任益隆，文武大員向不准奏調者，今皆可專疏保用，銓曹不能以例駁也，租賦定額向不准議增者，今皆可緣事變通，計臣不能從中覆也，是擅主權而干不畜之誠也。然瞻徇之私，臺諫或齟齬之，奏報之不實，戶曹或指摘之，固猶有所憚而不敢逞也。若憲政一行，則司道束手，州縣承風，而內

政之不便於己者，且可派官抗議，其威力權勢固過於前代諸藩鎮萬萬也。設有雄才大略，如羅馬之綑標、愷薩，以及法之拿破崙，英之格朗空，搖毒肆蠶，逞其狂悖，則大亂之刻，匪伊朝夕。即不然如唐之魏博，宋之靈夏，皆以奸梟之才，負隅弄兵，與朝廷抗衡，則非今時勢之所能支也。可慮者十。

夫以可慮之情形如此，而考之羅馬、英、法相傳之憲法，其舛錯不合之實又如此。此固非職員一人獨知之也，蓋天下之人皆知之也，亦非徒在下之人皆知之也，即在上之人亦未嘗不知之也，特知之而不能言，言之而又不實不盡也。於此而為豫備之謀，施行之序，深權密幾，以為善建不拔之計，其道蓋有四要焉。以今政令日紛，物議方譁，朝野憂疑，危甚委轡。為調停之說者，以為不逆其意，則謀可緩，而持離間之論者，又以為不棄其人，而寵秩之則黨可解。然至匪徒魁橫，竊發無時，則防備實難，而所為調停、離間諸一切法，皆適足以亢不衷而獎亂人也。為今之計，而求所以為持危定傾之道之要，則固未有出於四端外者。上之則在定國是。示以典章，使之凜然知其不可違，則衆議息而人心自靖也。次之則在尊主權。威福之重，操之於上，使之肅然知其不可干，則逆萌戢而紀綱自正也。次之則在端學術。凡為異言異服之禁，嚴定科條，使之沐浴典訓，慎持崖檢，則品學止而亂黨自削也。又次之則在飭吏治。凡為官人、刑人之事，申明舊章，不准絲毫專擅，使之恪居官次，愛育民萌，則官方肅而跋扈不臣之習自除也。至於國是既定，主權既尊，學術吏治，既端以飭，然後剔除弊端，去其泰甚。凡學堂課程之不便於人者，皆須精加釐正，原本中學，使之曉然於經術之重，以便酌量情形，規行舊制，使提學司舉行歲科二試，使學堂與家塾並行應考，則人無缺望，士有奮心，計固無善於此者。至於地方大吏，積重已久，因仍習慣，漸至驕悖，亦勢之所必至也。改官之初，應舉行舊制，使藩司各舉其職，以符定章，而分權限，則包攬把持之風，可以盡息，尤善之善者也。信如是修舉廢隨，滌除煩苛，然後考求東西洋憲政，

擇其有益於吾國吾民者而審慎以圖之，則事得其理，人安其政，既無羅馬公修爾與大總管威權之盛，亦不至招英巴力門之叛與法改革諸黨之亂。以中國政寬斂薄，民心固結，雖有材略偉異，權勢赫奕，擅強大，覬非望，如昔蘇押、馬黎約以及繃標、愷薩之徒，不敢潛萌異志，而英將格朗空、法將拿波崙，因緣事會，擁兵擅國，如使置之中土，則雖材武，亦將困於無所助而不得施也。職員淺陋之見，竊以爲當今之要務莫大於是，苟能悉心殫慮，舉而行之，內撫疲氓，外禦強敵，究時俗之患源，振海內之昏蔽，則天下數十年危急存亡之局，可一措之於安全之地，而長策遠馭，固足以緝萬世而揚休烈也。

職員竊以豫備憲政，其要無逾於此。是否有當，伏乞代表，不勝悚惶感激之至。謹呈。

候補內閣中書黃運藩陳請卽罷議立憲呈

光緒三十三年七月十八日（軍原）

具呈員外郎銜：候補內閣中書黃運藩，爲擬請罷議立憲，應詔陳言，懇請核准代奏事。

竊職伏讀五月二十八日上諭：欽奉懿旨，立憲之道，全在上下同心，內外一氣，去私秉公，共圖治理，應如何切實預備，乃不徒託空言，有實知預備之方施行之序者，准各條舉以聞等因。欽此。仰見兩宮因時制宜，博訪周諮之至意。惟職一隅之見，覺中國原自有憲，無庸仿倣外人，未能緘默，請直陳之。

大抵中西立國本原，絕乎不同。中國盛時，禮教修明，人物豐熾，君臣交儆，朝野蕩平，淫巧奇技爲上所禁，異端邪說不期自絕。內無吠犬之驚，外少謀夏之寇，其有臣而言利民而奸義者，國家賤惡之。蓋五帝三王之治中國也，無非胥一世而納之禮讓之中，自兩漢至今，範圍不踰，民生日用而不覺，故卽時當未造，土地可亡，而人心之廉恥不喪，所謂兵食去而信斷不可無，其道足以防範萬世，而魯秉周禮，

卽以戟強鄰之窺伺，非無術也。今東西各國君臣上下悻悻謀利，陰謀篡奪，不逞不止，故國愈富強者，其趣利如鷲鳥猛獸之博噬，相角而相亂。而不知其實爲中國所不取，蓋其爲國本猶去開闢之時不遠，草昧荒忽，禍亂相尋，卽有漸立之憲能自治其國耳矣，烏足以爲中國師哉。且查各國所有稍近文明之事，率多本之中土，而其人之自中土歸者，又未嘗不推我國爲教化之最先，風俗政教，信多非彼國所及，使臣筆記，口語流傳，不可誣也。

職竊揣主張立憲之諸大臣，特擬以師其富強耳，故諭旨亦以馴致富強爲訓。夫中國自道、咸以來，本號貧弱，既貧且弱矣，烏得不勉圖富強。職則以爲中國自有可富可強之道，而亦爲本富本強之國。阮元、林則徐、達洪阿、姚瑩、徐廣縉、左宗棠、彭玉璽等用之則富且強也，琦善、耆英、伊里布、桂良、花沙納、牛鑑、葉名琛、譚廷襄、李鴻章等用之則覺貧且弱，蓋富強固存乎其人也。今卽外患棘矣，國勢危矣，人心日駑矣，乃不揣其本，而欲一一師法乎人，且似非立憲則猶未造其極者，職誠疑之。疑今所辦新政，已非一端，而富強之效，胡茫若捕風也。又況男不尊君嚴父，女不敬父從夫，綱紀陵夷，怪變橫出，至四品大員有敢於槍斃本管疆臣而圖叛逆之事，此等風尚，猶可與圖富強哉？或者且謂惟立憲可以已之矣。此尤謬說。夫憲非法之謂而已乎，憲又有大且要於中國之所謂三綱五常者乎？堯、舜、禹、湯、文、武數聖人，所以治中國之天下，而可儼型夫億萬世者，胥恃此焉耳。今男無君父，女無夫，當更取何者爲憲，而必中國之擬立之耶？豈不知破壞中國之憲以致壞亂者，實由事必學人而致然乎？今乃謂可藉立憲以定中國之亂，是欲以召亂賊者定亂賊耳，可乎否也？

頃見大學士、湖廣總督張之洞覆王大臣改官制電：考各國立憲本旨，不外達民情、采公論兩議，此乃中國聖賢經傳立政之本原，唐虞三代神聖帝王馭世之正軌，心同理同，中外且有殊異。其語不啻爲職

言引其端。且又云憲法精義不外好惡同民，此大學平天下章民好好之，民惡惡之本旨，苟求立憲，一絜矩而即得之，又何待外求也哉。職伏願朝廷今且稍示鎮定，但取祖宗成憲，切實行之，而又戒官司以節用，勿假新政而爲聚斂之謀，抑強暴而安民，勿苟目前而致本根之撥，補闕修廢，皆後懲前，是卽爲立憲。萬不必動於異說，別覓一新奇名目，以淆亂人人之耳目，而震蕩其心。且多一變更，必多一擾攘，必多一煩費，必多一搜括，中國此時之民尙堪此耶。人心一去而天下土崩瓦解矣，諸主張立憲各大臣料難擔任其咎。

至於海軍當立，實爲今日禦侮之要圖，萬難稍緩，卽令籌款維艱，亦宜裁省他務注重於此，而又以撙節行之，實心任之，則自成效可期，而款歸實用矣。

職不勝憤奮惶迫之至，謹具呈懇請代奏，果能卽行罷議立憲，斯億萬年有道之長基此乎。謹呈。

舉人王繼志請禁外債杜倖進防爭權重議院呈

光緒三十三年七月二十八日（軍原）

甘肅蘭州府靖遠縣舉人王繼志，爲遵旨陳言，復譯憲法，謹擇其切合中國可以施行者條呈管見，呈懇核奪代奏，仰祈聖鑒事。

竊舉人於六月三十日遵旨在都察院衙門恭上條陳，已備選錄在案。惟當時恭讀詔旨，不得撻拾陳言，亦無取煩文詞費，只要切合時勢實在可行者，逐一具陳，以便省覽。是以舉人近察時事，以爲今日之急務，莫切於正本根而端始基，故約其言爲三條而上之。然言不盡意，已覺字數過多，深恐再言詞費，而平日報國之下忱，又復不能已已。遂乃不揣冒昧，復譯憲法求其切合中國實在可行者，約舉二

端，分以八條，仍尅原呈衙門而懇請核奪代奏焉。

竊聞治天下者如築室，然非址基傾壞，則修葺之而已，不更造也。中國之經法，經歷代聖君賢輔及我列祖列宗創垂制定，至今炳若日星，且於各國憲法多有符合，惟積久弊生，是司法、行政者之過，非法之不善也。但取其害法者而剔除之，則中國立憲自有成效。誠如聖諭：上下同心，內外一氣，去私秉公，共圖治理。大哉皇言，只十六字已括五洲憲政之精，而立萬世憲法之本。易所謂乾以易知，坤以簡能，固無事紛更，而可大可久之業基此矣。然乾之上九曰：亢龍有悔。坤之初六曰：履霜，堅冰至。誠慮上下不交，漸至大往小來，動必有悔也。故防悔吝而保貞吉，則今日立憲有二道焉，一在通上下之情，一在杜否塞之漸。人必有不敵之精神，而後可以致陶猗之富，賁育之強，若斷喪其元氣，至於痿痺不仁，則保身之不能，安能強作有爲乎。爲治者何莫不然，不去其病國之端，終難立其國於完全之界也。故譯憲法擬決否塞之條三：一曰禁借債。謹考憲法獨立，君主有不受他國干預之權，外債者干預之媒也。近證埃及自濟度君卒，至於威斯明流嗣位，廣借外債，大興利益，卒之爲英干預，其所興利益，茫如捕風，而所借國債，已成禍水，殷鑒不遠，可爲寒心。今行立憲必求完全主權，遇不得已尙可仿借國民，蓋思其患而預防之，則政可省，費可裁，而外債甚不可借也。二曰杜倖進。考立憲各國議員有公舉法，法官有選任法，大臣有協議任用法，凡以汰庸劣而求能自治以治人者也。中國自廢選舉，庸人倖位，賢士每多沈淪，於是評論人才者，每發爲實命不猶之歎，遂爲西儒所詬病。蓋西儒論世以有能必有用，何有命限，豈知此言不可以概中國乎。然中國科目掄才，拔十或稱得五焉，科目停而登進愈廣，幾乎有人浮於事之虞，乃更行以捐納，遂令識字太少納貲較多者，亦儼然而臨民，而資緣得法，且可登薦牘而謀升遷。雖不盡然，然流品既愈雜，仕途即愈不易清，昔人譬之縱虎狼於山林，可不慮哉。今欲澄

敘官方，宜仿憲法重公論以慎選任，雖需才孔亟，而名器必不可濫，雖偏災籌賑，而捐例再不宜開也。三曰杜爭權。考憲例立法用財必經議院，雖行政大臣不得自尊，蓋深慮酷吏緣法以爲奸，貪吏假公以肥己，意至善也。其有不善者，或以重權之故，致成政黨之攻擊。雖曰君子無黨，而宵小之伺隙而附者，已成門戶之見，而國家遂承其弊。蓋爲官不盡有公忠之志，而盡有可欺君虐民之權，至於欺君虐民，更出於黨羽之權私，則民之叛官者且波及於君矣。故或論中國之亂，不在君，不在民，而往往在官，歷觀往史，用是慨然。宜采立憲通例，大小臣工參列議席，不兼議員之條，使憲法所立民與政府交相維持，必人人有法可守，無權可私，而後爭競泯，而朋比銷，民情上達，聖化可以下究矣。凡此三條皆所以杜否塞之漸也。

夫以四十餘萬方里之廣，四百餘兆人民之多，必如何開其鬱結，達其脈理，而後上下通，而其志同也，則曰莫如重議院。蓋議院者上下之樞，交泰之紐也。謹譯憲法擬以五條。其一、以議院爲講學之地也。在鄉曰鄉學議院，在國曰國學議院。蓋觀立憲日淺之國，民智每患太穉，今以議院爲學，則所學卽所用，而以古今中外國家利病之方開其智，以學爲議院，則所議卽所學，而以經史百家制治保邦之道補其偏，此經義治事理想界中所以多名臣，而代議政體立憲國民所以精義務也。其二、卽議院以行選舉之法也。考各國選舉議員有一選法，有複選法，而丹麥以三十以上品行端方爲資格，其選法尤善於諸邦，而近於中國三代之制，今宜仿之，參以鄉舉里選遺意，以孝友睦嫻爲資，德行道藝爲格，合政界、學界、四民界以大旁求，則人才出而君子道長，議院風人皆有尊親之思想矣。其三、修議院之禮儀也。吉、凶、軍、嘉、賓、禮之大者也，登、降、拜、跪、禮之小者也。議院當爲禮法之地，議員卽講禮法之人，烏可沿前日之陋習，任自放誕。彼憲法有所謂自由之權者，而入吾議院，須使人人自由於禮法之中，不得自由

於禮法以外。宜仿憲法，令政法諸官，每月輪班入院參議，卽躬會議員行朝會禮，又必派糾儀之官修儀文而重禮典，則官民之情，可以禮合，而文化治術，可以禮成。夫禮文本西人所弗尚，而究之無不可以禮意格，故自古聖人御世宰物，莫不恭敬篤行以維持者，以天理之節文，人事之儀則，施之中國而治，放之四海而準也，修而明之，其禮義邦之憲法乎。其四、立考課以杜庸言也。自大吏以至州縣，各有司法、行政之責，議院毋煩代庖也，而兵刑、錢穀之要，不可不令議院聞。使議員各考其地方利弊興除大端述爲問題，卽照科場射策，各出其才力聰明而討論之，舉著道德而能文章者，相與就實以評甲乙，合衆人之議，棄短取長，以爲立法出政之助，防其司法、行政之失。果行有實效，尤必書其言，紀其次，表章其善，儲爲他日決疑定計之才，正論伸而庸言自熄，誠無有善於此者。此卽憲法贊成法律之例，亦帝王敷奏以言之遺也。其五、明義務之非民權也。中國立法、行政皆歸仁厚，本非專制之可比，而近日之倡言民權者，亦未明國民之義務也。考列邦憲政重大問題，惟下議院議之決之，可與政府相抗，然細譯其意，其能實行議決者，立法、監財二權而已，蓋惟此二事，深防官吏不肖蠹國殃民也。其餘一切論多屬空言，一切行政仍不干預，卽立法、監財，亦謂其必由議院議，非謂議院必操司法、行政之權也，此足破民權之感矣。惟中國民不能盡其義務，而爲官吏者既司法有權，則公論難伸，冤抑者衆也，既出納有權，而君民不知，侵漁者多也。又其甚鍛鍊成獄，知縣之權力直可滅門，敲剝入私，釐稅之外，銷數倍正供，其背謬憲法，固莫此爲甚矣。彼立憲諸邦，行法者不敢濫法，用財者不敢侵財，蓋有以隱分官吏之權，斯有以明致富強之效。中國誠欲仿行也，擬以兵刑之任責之官，而其不法、不公，公論是求，凡百政務皆需財，而於豫算、決算，議院是察。然後民不侵官權，而義務可盡，官顧畏民暑，而朝廷愈尊，亂源於是清，成效於是著。是卽合於明詔上下同心，內外一氣，去私秉公，共圖治理之聖謨也。故曰五者皆

所以通上下之情也。

要之非決否塞之端，則上下之交難通，非重議院之條，則否塞之漸難除，於此而言立憲，正如築室道謀，適以形其紛擾，終難必其有成也。草茅之士，罔識忌諱，惟食毛踐土二百餘年，值邇言之路闢，欲緘默而難安。然以言報國，其效已淺，言不可行，滋罪愈深，是以管窺所及，非民義相關者，不敢妄議，非草野所望者，不敢妄陳焉。

芻蕘末議，是否有當，謹呈憲核代奏，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹呈。

湖南試用道李頤請徐圖立憲呈

光緒三十三年七月二十八日（軍原）

三品銜·湖南試用道臣李頤跪奏，為應詔陳言，亟籌安內禦外以紓隱患，恭摺呈請代奏，仰祈聖鑒事。

竊臣恭讀光緒三十三年五月二十八日上諭，轉奉皇太后懿旨，立憲之道，亟應博訪周諮，集思廣益，凡有實知所以預備之方施行之序者，准各條舉以聞。欽此。等因。奉此。仰見朝廷勵精圖治，銳意求言至意，欽佩莫名。夫今天下大勢，正內憂外侮相逼而來之時也。漠視者遂謂無術自強，付之無可如何，憂國者又過於激烈，急思立憲，以挽危局，臣愚皆未敢以為然也。我朝幅員數萬里，帶甲百萬，天下最強之國也，雖內外交乘，自有修攘之道，何至莫展一籌。若憲法本為自強要義，但愚民尚苦於不知，過激轉形其擾，奸黨正圖謀不軌，紛更適為之資。懿旨指示預備之方施行之序，正深明立憲緩急之道也。究之今日所急而不可緩者，欲遏亂萌，亟宜講求治理，治理無他，其要在安內禦外二者而已。

臣請先言安內。夫安內必先審其不安之故，而後可謀所以安之，正不必諱莫如深也。雜稅日增，民心不安，科舉全廢，士心不安，新學多偏，衆心不安，官制屢變，官心不安，舊營全易，兵心不安，洋貨爭衡，商心不安。夫我朝厚澤深仁，人心固結已久，其所以不安者，國家變法定章本善，因奉行不善者，強迫以致於此。任事者不肯任咎，必諱不安以爲安，臣恐內亂生，外侮至，危殆在旦夕間，直貽朝廷憂耳。智者料事未然，況必然耶。故今日之勢，惟以安內爲先，各省行政糜費過鉅，一律裁節，部派亦可酌減，則用少而苛稅可除，陽奉陰違者罪之，民心安矣。學堂非生員不准考，鄉會試可廢，提學使歲科試不可廢，取作生員仍如舊額，留備學堂之選，士心安矣。學堂重中學，以四書五經爲本，仍設東西學科以精技能，內本外末，士習必純，人材必盛，衆心安矣。破格用奇才，常例容多士，斟酌既定，歷久不更，官心安矣。徵兵召募，因地制宜，兩者並行，無所勉強，訓練則仍一律，兵心安矣。廣興商會，大開銷場，有害必除，有謀必達，商心安矣。如此而天下舉安矣。人心既安，徐求立憲之法，程度日深一日，十年之後，再議立憲，可行所無事也。如不求天下之安，但求行我憲法，所謂自治適以自亂，天下騷然，後悔無及，臣願求安內者，審慎圖之可也。

臣請更言禦外。夫禦外必先悉其難禦之勢，而後可求所以禦之，亦猶安內之法也。外人有欲必遂，難禦者人材，敵國彼此相聯，難禦者協約，府庫儲蓄最富，難禦者財政，水陸師船兼勝，難禦者兵威，貨物珍奇麇至，難禦者商戰，條約權利並爭，難禦者狡謀。集此難禦之狀，而加以列強之多，應騰虎視，日危一日。若我不能自振，徒爲因應對付，國勢亦日弱一日，則禦之之法，必心人各國之中，而力求抵制，又必心超各國之外，而別運雄圖。故今日之勢，總以禦外爲要。運籌帷幄，決勝千里，天下不乏異才，求之卽至，人才可禦矣。先圖富強，繼圖聯合，待之以誠，折之以義，運之以智，示之以威，協約可禦

矣。廣行紙幣，大利遽興，官運官督，鹽課加倍，免釐加稅，巨款必增，出洋人稅，公使分勸，開源節流，財政可禦矣。陸軍海軍核實精練，購船製炮，勿惜重資，選用名將，必無弱兵，水陸兼籌，屹然雄鎮，兵威可禦矣。工藝盛行，土貨日旺，船行外洋，銷路愈廣，兵輪保護，萬里戶庭，商戰可禦矣。國勢既強，交涉必少，爭之口舌，已落下乘，成算在胸，狡謀可禦矣。如此而各國悅服，以言禦之而有餘，以力禦之而無不足。故中國相司馬，敵人戒勿犯邊，良有由也。內外協和，從容立憲，何所阻礙，正不必亟亟於目前。外人懼我民心之固，慫恿從速立憲，使之相疑，內難既作，彼乃有可挑之釁，奸徒亦藉此公理，競逞私圖，大吏多因而惑之，不可不察也。臣願求禦外者，再三計之可也。

本此安內、禦外二者，而精神專注，乃不至淆亂羣言，效驗分呈，亦不至徘徊中路。且相因而善，內安而外禦自銷，無隙可乘，外禦而內憂亦靖，鎮之以靜，守之以恆，處之以明，持之以慎，核之以實，本之以公，天下事皆當就理，又何內患外憂之可虞哉。

臣世受國恩，涓埃未報，因念時艱孔亟，幸逢明詔求言，理合披瀝上陳，呈請代奏，藉紓聖慮，以冀稍酬高厚於萬一。是否有當，伏希皇太后、皇上聖鑒。飭下王大臣核議施行天下幸甚。臣謹奏。

留學生陳發檀請速立憲法振興海陸軍呈

光緒三十三年八月初八日（軍原）

留學日本東京帝國大學法科大學學生陳發檀謹呈，爲時局危急，請速立憲法，振興海陸軍，以圖自強，呈請代奏事。

生聞國家之富強在修明憲法，整頓武備，未有憲法未定，武備不修，而能自強者也。今日本虎視於

東方，英、法、德、俄鷹瞵於西土，眈眈逐逐，皆欲食我神洲大陸之肉而吮其血。天降之災，國步艱難，使皇太后、皇上臥薪嘗膽，宵衣旰食，生每念及此，未嘗不痛哭流涕而不能自己者也。今者日法、日俄條約已成，可爲寒心。孟子曰：夫人必自侮，而後人侮之。賈誼曰：滅六國者非秦也，六國自滅也。夫國於天下必有與立，我朝開國修明法制，而崇尚武備，故能綏靖內外，警服天驕。顧一治一亂，世運之循環，盛衰興亡，古今之常態，惟大聖人乃能不爲世運所阨，而常戰勝乎世運，撥亂反治，致盛起衰。生惟皇太后、皇上聖德昭明，行之有餘，而無不足。恭讀去年七月十三日預備立憲上諭，皇太后、皇上之誠意變法，已曉然大白於天下，而生猶認認然以爲慮者，則以各國進步一日千里，我即數百里猶不能與之并駕齊驅，況數十里哉。

世界大勢不強則亡，不爲對等國則爲被保護國，未有弱國而能獨立存在者也。且夫德、日非新強之國哉。德國自梯爾切條約，被法之辱可謂甚矣。自改革社會制度及行自治機關，嘉慶十八年遂定全國皆兵之制，及威廉一世再改革兵制，一舉而勝法，爲一等強國。今德皇猶以爲未足，嘗宣言曰：朕之生涯在海。故其海軍長足進步，何其偉也。日本自覆幕勤王實行憲法，而海陸軍亦大加擴張，一舉勝我，再舉勝俄。生願皇太后、皇上以此二國爲法，以四萬萬人民之衆，五百萬方里土地之廣，伯業可期，而牛耳可執，列強不足道也。生故曰今日變法宜急而不宜緩，規模宜大而不宜小，洪波巨浪之間而浮扁舟，非決計斷帆，不得登彼岸之樂，驟雨狂風之下而蓋大廈，非鞏固基礎，不足奠磐石之安。以皇太后、皇上之聖明，斷行立憲，維持國本，此固歐西千萬輩百數十年要求而不得者。皇太后、皇上一旦毅然爲之，雖寬以期限，與以預備，莫非慮終於始，慎重周詳之至計。而生猶以爲未盡者，曠觀各國，其憲法當將定未定之際，其國勢亦異常動搖，及憲法大定，國基亦固。俄但小行改革，而憲法未定，外則被折於

日，內則變亂迭起，殆無停歲，成敗之數莫不皆然。中國外憂內患危機一髮，改革不急，內無以靖人心，外無以禦外侮，規模不大，則枝枝節節而爲之，微特不足以補救大局，反足以招致大亂。然則爲皇太后、皇上計，惟有亟行立憲，則大政一定，內憂外患自消於無形。

夫知立憲之足以醫國，而待之他年，猶知大黃、芒硝之足以醫急病，而遲之異日，及病者既危，乃欲以此進，雖悔曷及哉。生所以懇請速立憲者此也。或曰：人民知識程度不足以議國家大政，此言似是而非。夫強將之下無弱兵，聖君之下無愚民，在爲上者提倡之教導之耳。觀於各國由君主設立憲法，則事易舉而禍患少，由人民要求憲法，則功難成而變亂多。生以爲國民程度不足，惟立憲乃足以教育之，使知國爲己之國，君爲己之君，愛國忠君之念油然而生矣。且國會制度，下院有過則內閣可解散之，上院可干涉之，卽上諭所謂大權統於朝廷，而庶政公諸輿論者也。雖國家大政非朝夕所能美善，然處薪火之上，急何能待，大綱既立，細目自舉，期之數年，必臻完備。又宜多派留學生專調查各國憲法及地方自治規則，以圖改良，此皆今日之要務也。

至於陸海軍則又國家之血脈，列強之所以侮辱我、剝削我者，無他，數百隻之軍艦，數百萬之精兵而已。故自帝國主義發生，列國政策皆以侵略併吞爲主，彼此競造艦艦，訓練士卒，皇皇焉惟恐不及。覽各國海陸軍表，而回觀中國，誠足令人不堪安居於一日者。夫俄之海軍雖敗於日，而今已將恢復，我自甲午以後，鮮有倡言振興海軍者。然世界大勢榮枯興亡，皆決於海軍之有無，英爲最強之國，其海軍費每年至於數千萬磅，其戰鬪艦、海防艦、巡洋艦、砲艦、驅逐艇、水雷艇、潛航艇等有五百餘隻之多。德、法、美、日、俄亦競驅爭先。日本效法歐美不過數十年，而今能造二萬噸之巨艦，其軍艦、水雷艇等共百餘隻，日人常謂我國無軍艦，而毫無恐懼，誠彼等像想所不及。然則揆之大勢，非振興海軍不足以

圖強，彰彰明矣。興海軍之要有四端：

一曰海軍部之宜速設。自北洋艦隊被滅於日，現存者不過數隻巡洋艦而已。今海軍不設專部，僅爲陸軍之附屬物，責任不專，指揮不便，雖欲擴充，其道無由，豈尙以海權爲不足爭，而籌海軍爲第二政策哉。請宜速設海軍部，責成海軍部大臣一面向各國購造軍艦，一面向國內設海軍造兵廠、造船廠，限若干年成若干萬噸軍艦，無論如何困難，而志在必成，不出十年，我海軍之恢復可望矣。

二曰海軍港之宜速定。軍港者，海軍之根據地也。聞現已定象山、榮成、舟山、北海灣等處爲軍港，而尙有可爲軍港者瓊崖島之榆林港是也。此地雖僻處極南，而各國必由之要津，南洋之門戶，法人覬覦之者已有年矣。據去年巴里殖民新聞之報告，法之上下議院協議，苟法國際於世界大戰欲充其實力，不可不佔領瓊崖島。彼昔之欲取而不敢者，恐英、日干涉之耳。今則與英、日交際異常和睦，我若無所防備，無所經營，彼一旦出兵佔領瓊崖，易如反掌。此島被佔，各國不能袖手旁觀，膠州失而威海衛、廣州灣隨之，是其前例也。生非但爲瓊崖一島起見，誠以此地重要，牽一髮而全身動爲可畏耳。兩廣總督岑春煊奏稱，有崖州處瓊郡極南，榆林港尤爲扼要，洋人時往遊歷，輪艘間或經行，邊備海防責任綦重等語。且此島天然物產極富，若及時定爲軍港，勸商民造鐵路以輔之，闢商埠，開五礦，墾荒地，興魚鹽之業，山林之利，一則杜法人之經營以救危局，一則擴充海軍以圖自強，一舉二得，此之謂也。且日本雖小，而有橫須賀、吳港、佐世保、舞鶴、室蘭之五海軍港，各置鎮守府以爲出師之準備。中國如此之大，非多設軍港，似非衛國之道。擬請明下諭旨派人查勘此地，是否允合與象山、榮成等處同時速設軍港，以固疆圉，而保門戶。

三曰宜速設海軍學校及多派海軍留學生。夫興海軍之難，不在軍艦而在海軍將官，譬有機器焉而

其管理機器之人，等於無耳。或管理人不得其當，反壞其機關，而折其輪條，其爲害也尤大。甲午之敗，正坐此弊。然則欲興海軍，非造就海軍人材不可，造就之道，在乎學校。故各國有海軍大學校、海軍兵學校、海軍機關學校、海軍醫學校、海軍砲術水雷學校，以造就海軍人材。請亟預備開此等學校，又多派貴冑子弟及全國英俊留學各國海軍，處心積慮以圖之，堅忍勉強以成之，優禮厚祿以養之，不出數年，我海軍人材不可勝用矣。

四曰商船之必要。商船者，無事則通商而發展其貿易，有事則運兵、運糧而援助其戰爭。英國商船至於千餘萬噸之多，日本通商未久，而亦有百萬噸，彼等船隻出入我海港，且航行我內河，我招商局之船數有限，曷克與競。我商業日形憔悴，職是之故。今列強之所以不即瓜分我者，欲以商業吸我之膏血，令我自斃耳，失今不圖，禍必難支。請由政府設商船公司，又獎勵富商有能開最大商船公司者，授以最高之爵賞，平時則從通商之業，一朝有事，擇其尤者，施以武備而爲軍艦之補助。日本郵船會社之船，皆與海軍有密接之關係，其功尤爲不少，商船之宜興者此也。美海軍將馬翰曰：一國之盛衰，在制海權之得喪。生願皇太后、皇上合四者以圖之，併一心以赴之，君臣上下日夜孜孜以圖海事，以皇太后、皇上智勇天錫，而又承列聖之武功，握海上伯權不難耳。

若夫陸軍，今則有南北洋之數鎮新式兵，然以中國地廣民衆，與此數鎮兵比較，猶九牛之一毛，僅恃此數即足與各國馳驅於戎馬之間，生知其不可也。夫中國大於德、法幾二十倍，而德國平時兵員六十萬七千八百七十二人，戰時兵員三百萬人以上，法國平時兵員五十萬二千八百三十三人，戰時兵員四百萬人，以此比例，我平時兵員非數百萬，戰時非數千萬不可。昔普魯士既敗於法，普王威廉第三改革陸軍，作鐵十字勳章以勵國民，下令全國壯丁盡力國事，又下國民及軍人之二詔，遂敗法軍，所謂國

民戰爭於來帕志者是也。法國自敗於德之後，其政府日警戒其國民，無忘師丹之辱，今法國陸軍不下德國，此皆上下一致愛國精神所盤結鬱積者也。中國士大夫靡靡素以談兵爲恥，浸假而成爲風俗，爲兵者皆下等社會之流，又皆自備募而來，曷有君國之念，以備兵國與國民皆兵國戰，不待戰而勝敗決矣。願皇太后、皇上明下諭旨，崇尚武之風，行全國皆兵之制，定各省練若干鎮新式兵，而蒙古、青海、西藏皆改爲行省，開爲通商地，以杜各國之覬覦。皇太后、皇上而無意於自強則已，有意於自強，捨此其道無由。至於軍略機關，則參謀本部尤爲重要，日本參謀部總長爲天皇之親任官，凡關於國防及用兵計畫，由參謀長定之，經天皇許可，然後由陸軍大臣而達於國隊。各國軍事，參謀部皆派人偵探之，故軍情無不周知，而作戰亦精備而神速，戰勝之結果，皆其功也。夫天下可百年無戰，不可一日無備，擬請速設參謀部，講求軍略，與陸軍部相爲表裏。至於陸軍大學之宜速開，陸軍留學生之宜多派，皆振興陸軍之要務也。

夫海陸軍宜興矣，而所以興之者是在經費，今日財政困難，司農仰屋，而欲興海陸軍，猶無米而欲爲炊，無布而欲爲衣也。查英國歲入十餘萬萬磅，日本亦數萬萬圓，中國歲入僅一萬萬兩，百事待舉，而僅有此數，曷克興海陸軍哉。今日籌款之法，一在興實業，一在加稅則。實業不興則民力不足，而從事搜括，既非理財之道，稅則不加則經費不支，而束手待斃，亦非經國之方。振興實業已經諭旨三令五申，而無實效者，科學不明故也。德國實業學校以數百計，日本自去年以來，其教育宗旨，偏重實業，故實業學校陸續加增，擬請於各府州縣開實業學堂，按地方人民文化之優劣，定學校程度之高下。又速立憲法，招集各省議員大開國會，由政府提出海陸軍擴張案，使上下二院討論籌款之法，仿照各國現行營業所得、煙酒、家屋、印紙、相續等稅，體察情勢而行之。又劃定皇室費及各部各省行政費，宣布於

民，使民知納稅之義務，乃以保護國家。如此而謂經費不可籌，海陸軍不可興者，生不信也。

以上速立憲法，以靖人心，振興海陸軍，以強國勢，生細考各國大勢，詳察中國內情，統籌全局，欲爲皇太后、皇上謀久遠之策者也。願皇太后、皇上念列聖付託之重，國民希望之深，速行立憲，斷自聖意。蓋立憲則百事俱舉，海陸軍可興，滿漢之界可除，農工商業可振，教育可普及，而經費可籌，以皇太后、皇上之聖，何事不成，何功不克哉。

生草野愚賤，罔識忌諱。又讀五月二十八日上諭，知聖衷求言之切，故敢披瀝愚誠，冀以報效於萬一。倘蒙采擇，必詳細以陳。干冒宸嚴，惶恐待罪，伏乞代奏皇太后、皇上聖鑒。謹呈。

舉人閻毓善條陳預備立憲應先剔除吏治積弊八策呈

光緒三十三年八月初八日（軍原）

具呈籤分直隸試用知縣甘肅舉人閻毓善，爲預備立憲，應先剔除積弊，以增進官吏程度，爲轉移人心風俗之本，遵旨條陳去弊八策，呈請代奏，仰祈聖鑒事。

伏讀五月二十八日上諭：立憲之道全在上下同心，內外一氣，去私秉公，共圖治理。自今以後，應如何切實預備，乃不徒託空言，宜如何逐漸施行，乃能確有成效，亟宜博訪周諮，集思廣益，凡有實知所以預備之方施行之序者，惟各條舉以聞。除原許專摺奏事各員外，其餘在京呈由都察院衙門，在外呈由各地方大吏，詳加甄核，取其切實正大者，選錄代奏等因。欽此。仰見聖謨宏深，邇言必察，薄海臣民，同深欽感。竊維中國今日非實行立憲，不足以圖存，蓋時勢所趨，漸進大同，統治法權，愈妍（研）愈密，必上下同心，始可言治，必內外一氣，始能自強，必人人視國如家，而後國體乃固，必人人先公後

私，而後邦本不搖，則啓庸人心改良風俗之道，不可不亟亟講求也。然人心風俗恆視官吏程度之高下以爲轉移，蓋官吏者，士民之表率，而牧令爲親民之官，尤朝廷所最注意者也。而求之一省之中，其實心任事無愧循良者，十中僅得二三焉，其次則循分自守，碌碌無所表見者，居其半焉，其次則媚上厲民，鑽營傾軋，金玉其外，敗絮其中，比比皆然，自詡得計。正如管子所云：「十至私人之門，不一至其庭，百慮其家，不一慮國。」此則可爲太息痛恨者也。

查官吏登進之方曰科甲，曰學堂，曰保舉，曰捐納。立賢無方，何途無可用之才，今吏部設學治館，各省亦曾設有課吏館、法政學堂，現又訂外省官制，似於講求吏治之道不遺餘力矣。而人才之消乏如此，局外之指摘如彼，幾疑一入官境而人品心術遂墮壞於冥冥之中，即居恆謀猷自好，氣節自矜者，雖不至大改素操，亦多旅進旅退，不克自拔。故清介之士，或鄙夷而不屑爲官，或蒙恥救民，而事與心違，廢然思返。以蒞民治事之地，爲徵逐利祿之場，牧令如斯，而欲國民程度漸入文明，爲立憲之預備，是猶欷立而冀影端，噤聲而望響應，藏身不恕而能喻諸人者，未之有也。

然使舉今日人心風俗之弊，盡歸咎於牧令，今豈足以服其心耶？遷調頻仍，則難於求治。官累過重，則難以責廉。習氣相沿，則官民日見隔閡。供應繁多，則庶務不暇就理。缺分之優瘠迥異，則奔競成風。遠省之言語不通，則情誼不屬。更有爲前任督撫所保，而爲後任所劾，或爲此省督撫所劾，而爲彼省所保，是以情面爲是非，喜怒爲賞罰也。候補人員，或一人而身任數事，其才豈必兼人，或數年而不獲一差，上官猶難一見，則正士爲人之灰心，而僉士且因而肆志也。坐此八弊，相沿不改，故吏治日就疲沓，民生日以窮蹙，國勢日即凌夷。遂若國家設官僅懸利祿之的以相招，而爲牧令者，亦若忘其爲舉行庶政而設，心目中祇知承奉上官，不復知顧畏民彝，祇歲人豐儉之是計，而地方利弊不暇究，所謂

知州事、知縣事者，亦不能顯名而思義也。昔人謂天下安危繫於牧令，若皆不卹時艱，相率爲僞，設使民不聊生，寇盜蠭起，恐亦不能長保其祿位矣。故今日不主忠愛，不顧大局，而罔上營私，厚自封殖者，誠天下之至愚也。

職西陲末學，甫登仕籍，何敢妄陳末議。伏念立憲之國，舉國之人對於國家而悉負責任，且自束髮受書，卽常究心時局。近年以來，竊見強鄰相逼，內訌迭生，憂心如熏，不能自己。每思捧土以增泰岱，挈榼以益滄海，而耿耿愚忠，欲陳無路，今幸明詔下頒，旁諮立憲之策，中國自強，實基於此。然必以轉移人心風俗，爲預備之方，以增進官吏程度，爲施行之序，二者事實相因，而正本清源，則尤在於剔除積弊，蓋積弊除而官常澄敘，上行下效，自可收化民成俗之功，扼要以圖，不外是也。職不揣冒昧，罔識忌諱，謹援知無不言之義，恭繹上諭去私秉公共圖治理之聖訓，縷陳去弊八策於左，恭呈代奏，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹呈。

一、請久任州縣以資成功也。查定例實缺州縣六年俸滿，爲時已不可謂久，而署任以一年爲期，則遷調頻仍，流弊滋多。夫以由、求之賢，有勇足民，期以三年之久。況今日新政渙行，才力稍鈍，竭蹶實多，而猶官如傳舍，不能久任，將賢者不克盡其才，不肖者益得操切敷衍，飽腹民膏而去。昔左雄疏請久任，故東漢吏治稍近於古。應請旨飭下各省督撫，除州縣不克稱職者，隨時嚴查撤參，不容遷就外，其在任各員如能卓著政聲，人地相宜，實缺則俸滿之後，臚陳實在政績，保薦升階，仍請留任。其署任一年，如能將學務實業各端實行舉辦，勿得輕於更調，俾竟其功。若紳民稟留上官，亦憲法議院公舉好惡同民之義，如察其無授意情事，似不必拘守定例，批飭不准。蓋必民情愛戴，而後借寇攀轅，若貪吏則唯恐去之不速，誰肯聯名稟留以干衆怒耶？至州縣新舊交替之時，前任所業經舉辦及見到未辦各事，

均令稟陳督撫存案，如繼其任者，意存反對，有意廢弛，即行嚴參，以懲新舊界限之弊。

一、請酌免部捐各項以輕官累也。國家設官所以治民，雖不能如古之幣帛徵聘，或鄉舉里選，以示鄭重，亦不宜於入仕之始，多立捐項名目，以重其累。而今日部捐各項有應行變通豁免者厥有三端。彼捐納人員，挾巨貲以求官者無論已。正途、勞績兩項，其歸部候選，而選缺無期者甚多，各項人員不甘沉滯，呈請分發，尚須繳分發銀兩，或候選原有三班，仍須捐分發三班，加以京官印結，所費不貲。有志寒儒選缺則無望，分發則無資，虛耗壯歲，幾致廢棄。此應變通者一。至保舉豈可捐免，即為籌款計，可就始終動捐人員收此捐款，乃有原係捐納而旋經得保者，已列入勞績班矣，何以於分發之時，仍須繳捐免保舉銀兩。此應變通者二。外官到省，如得升階，須繳留省銀兩，夫使其人地未宜，雖多出捐款，亦不應遷就留省，否則過班之後，仍留原省，情勢甚順。今乃收留省銀兩，若以為一經過班，即須離省也者，揆之於理，豈得為平。此應變通者三。凡若此類，不可枚舉，要之戶部得各項捐款，歲不過數十萬金，而虧政體，重官累，貽害已多。正途人員既已選舉於前，仍須捐款於後，以負累之身，出而臨民，其能砥礪廉隅者幾何矣。應請旨飭下吏部、戶部，凡正途候選人員呈請分發者，免繳分發銀兩，勞績減半，其有原係捐班會得保案一層，即免繳捐免保舉銀兩。至留省銀兩，名目甚陋，應一律豁免。如此則官累既輕，吏治自有起色，乃可講求憲政也。

一、請禁除官習以期與民相親也。中國官民隔閡，由於習氣太深，州縣為親民之官，猶深居簡出，厲色宣威，必使蚩蚩之氓，凜然而不敢犯，以肆其壓力，大吏更無論已。夫使政平訟理，雖自視與民平等，民亦不敢輕侮，否則外強中乾，又何取自辱為也。昔龔遂守渤海，單車獨行，為民興利，故帶牛佩犢，傳為美談。唐張全義為河南尹，行政寬簡，見嘉禾、良繭則笑。古之循良，今不易覩，則以習氣相

沿，不聯合民情故也。應請旨飭下各省督撫通飭地方官吏，每日親蒞大堂一次，民間詞訟，當堂呈遞，薄物細故，隨即判決，其有重大案件，日訊一次，總期早爲結案，以免拖累。再不時周歷各村鎮，減從輕騎，自攜食用，一草一木，均照市價發給。所至之地，傳集紳民，令其環坐，以聽演說禮教忠愛，以結民心，勸導學務農商，以開民智。總期官民相忘，藹然相親，如家人父子，毫無間隔，如此而民隱不達，民事不舉者未之有也。夫中國地方官吏，民呼之爲父母，亦當保民如赤子，父母於子必以養以教，煦而育之，則子於父母亦必畏而愛之。彼淺中薄植，不思爲地方造福，而靦然自居民上者，其有愧父母之職任多矣。故議行憲法，首在融官民界限也。

一、請減免州縣供億以期專心民事也。查各省簡缺州縣，地僻款絀，供應尙少，惟省會之區，衝要之地，供張迎送，啓處不遑，幾若僕役。各省大員到境或亦要素多端，稍有不遂，輒思中傷，疆臣礙於情面，每有以支差未善而致參撤者。夫大吏操進退人才之權，何欲不遂，何求不得。至於本管屬吏，尤奔走承奉之不暇，踵事增華，違惜小費，而行之既久，視若定例。上以博大吏之歡心，卽下以竭小民之膏血，惡僕盜役所暴殄中飽之物，無非耕夫織婦所窮年勤劬節縮之資。大吏若體恤民情，約已馭下，供億豪華，當遭譴斥，而無如今不多覩也。夫州縣入款有限，用既濫，其取必奢，人生精力無多，有所專必有所忽，今乃以供應紛繁，失時耗費，其不重剝民財貽誤民事者幾希矣。應請旨飭下各省督撫，凡州縣供應本省上司及外省過境大吏，均應妥定新章，概從儉約，相沿陋規，一律革除，毋得濫索濫支，仍蹈積習。若於新章之外橫肆要素，及僕役人等擾累地方情事，准其據實徑稟，從嚴參辦。州縣或有意藐視上官，不能照章供給，亦治以應得處分。如此則官志既定，上下相維，於地方要政始得意興辦，蓋立憲之國，人人俱受制於法律之下，決不容以名位尊嚴，遂得規求無度，害政擾民。方今皇太后、皇上力

崇節儉，爲天下先，疆吏監司，亦有儀型百僚之責，自應節用愛民，宏濟時艱，稍有人心者，必不忍奢侈相尚，俾官民俱受其累也。

一、應均州縣缺分優瘠以絕奔競也。大學之平天下，在於絜矩，必平其不平者而使之平，乃絜矩之實用也。孔子曰：不患寡而患不均。蓋不均不平，則天下必不可治。今之牧令其營營於缺分之優瘠，而患得患失無所不至者，亦由同一職守，而歲入之數彼此相較大相懸殊耳。缺分不均，則人心不平，優者或歲得累萬，忝豪華而有餘，瘠苦之區，每至於負累從公，不能贍其身家，何能責以治績，此學務、警察各新政所以屢催罔應，終難普及也。上年直隸各屬奏均缺分優瘠定爲公費，各省亦應參酌仿行，庶無畸重畸輕之弊，而各州縣應得之祿，亦可轉曖昧爲光明，奔競之風，將不禁而自絕矣。

一、地方官應用近省人員，並請免迴避本省，以期情誼相屬也。中國各省自爲風氣，而南北之言語不通，則聽斷不便，詞訟最關重要，必聽諸傳語之人，每滋流弊。且遠省服官於民生休戚，如秦人視越人之肥瘠，漠然不甚相關，又何能洞悉利弊也。查漢時選任牧令，至遠不得過三十驛，蓋以州縣日與庶民相接，言語不通，風氣迥異，則情誼亦未易融洽。當此改訂官制之時，似應變通舊例，以期利於推行，應由吏部核定新章，凡嗣後候選分發各員，均准告近。其有呈請指省者，並免指省銀兩，蓋指省各員，或以親老家貧，遠遊不便，或以遠省爲官，人地未宜，必自審其得有展布，始敢毅然請行，若並此而勒收捐款，則束縛過甚，求治實難。至於以本省之人，任本省之州縣各官，其便有四：生長於斯，必周知地方利弊，則人不能欺，而易於興革。其便一。言語既同，風氣相近，民情自易於上達，且桑梓恭敬之心，鄰境親睦之誼，人孰無良，必思振作，以爲宗族交遊光寵。其便二。人容有不愛全國，未有不愛本省者，容有不畏輿論，未有不畏鄉評者，西人謂名譽重於生命，若本省爲官，則父兄之督責，里老之

譏評，稍知自好，必不敢任意妄作。其便三。現在直隸、江蘇已試辦地方自治，本省爲官與地方自治相輔而適相成。其便四。有此四便，則迴避本省之例，更應破除。中國事事重在防弊，而不知弊即伏於所防之中，蓋人心苟無他，雖任原籍州縣，必不以情面妨公理，若根本既差，雖萬里遠宦，亦有以營私敗者，況立憲之後，地方政事由議院公認而後行，更無所用其防弊之術矣。

一、督撫舉劾州縣，宜明定是非，以公賞罰也。人之是非，必有定評，乃猶是人也，或前任督撫奏保於先，而繼其任者又參劾於後，或此省督撫因案參革，而彼省督撫則設便開復，紛紜錯亂，豈盡因公？是非不明，則賞罰無定。良由論功過者，但求諸有象之馳驅，而不重無形之維持，核臧否者，但據諸衆口之美詆，而不憑寸心之燭照。一任賢也，受公朝之爵，而感私門之恩，一去邪也，計一家之哭，而不顧一路之哭，事安得不挫，國安得不危，此所以維新數年，百度紛更而終鮮實效也。夫自古郵治之道，首在用人，用人之道，在察心術，心術不正，雖緩急足恃，可小知而不可大受。若忠愛成性，惻怛無華，於心無愧，初不求諒於人，於事有濟，不必功出自己，得如此官吏布滿天下，雖欲不自強，不可得矣。況督撫有黜陟屬吏之權，若舉直錯枉，黜華崇實，用羣策羣力，何事不舉，何政不修。特以前後任每各持意見，此省與彼省又自爲風氣，是非由情面而淆，賞罰以喜怒而定，舉劾未能盡當，職是故耳。上年恭奉諭旨，凡督撫舉劾屬員，必臚陳實在事蹟，不得用朦混考語。又蒙諭飭各省督撫，凡地方大小官員，必先之以教誨而後繼之以參劾。仰見聖明遠燭，於整飭吏治之中，仍寓成就人才之意。兩年以來，或未能切實奉行，仍請重申前次諭旨，令各省督撫凜遵辦理，則舉劾當而眞才出矣。

一、各省候補人員應秉公試委差缺，以資歷練而免向隅也。查近年仕途日雜，各省候補人員異常擁擠，誠有人浮於事之虞。近以舉貢考職，各直省報到者，驟增數千人，差缺如舊，位置尤難。於無可

設法之中，爲造就疏通之計，惟有仿京員不准兼差之例，凡有身任數事者，開去兼差，令其專精一事，騰出各差試委新到正佐各員，俾得各効所長，藉資歷練。至佐貳到省，有數年未一見督撫者，其中豈無賢能，特沉淪於末吏，亦可惜也。若於無事之時，概免衙參，輪班通見一二次，察其言論舉止，以覘學識而定升黜，則選朱邑於嗇夫，識伏伽於令史，未始非愛惜人才之意也。

以上八條，或有內外各員言之於先，而未能實行者，或有心知其弊，而未肯明言者。要之實行立憲，經緯萬端，然非整頓吏治，必不能漸進有功。近歲背逆謬妄之徒，藉口於吏治不修，倡言革命，窮苦無告之民或爲所惑，若官不徇私，人知愛國，憲政既舉，法律普及，則一切亂源，亦將如燭火之自息矣。

暫署黑龍江巡撫程德全奏陳預備立憲之方及施行憲政之序辦法八條摺

光緒三十三年八月十一日（軍錄）

副都統銜、暫署黑龍江巡撫臣程德全跪奏，爲遵旨臚陳管見，敬備采擇，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣恭讀邸抄，欽奉光緒三十三年五月二十八日上諭：欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，直省官制已據王大臣議擬飭行試辦。惟立憲之道全在上下同心，內外一氣，去私秉公，共圖治理。自今以後，應如何切實預備，乃不徒託空言，宜如何逐漸施行，乃能確有成效，亟應博訪周諮，集思廣益，凡有實知所以預備之方施行之序者，准各條舉以聞等因。欽此。仰見我皇太后、皇上宵旰圖強，求言若渴之至意，欽仰莫名。竊維立憲之道，非徒編纂官制，修改法典，遂可謂畢乃事也。必上下先有同心，而後咸視國家如己事，必內外聯合一氣，而後推行法令如風霆，聖訓淵深，實已隱括綱要。願日言預備，而禍黨適以繁興，豈辦法總未切實歟？日言施行，而政治茫無寸效，豈秩序尙多紊亂

歟？微臣待罪窮邊，悼心時變，讀詔書之剴切，敢忘主憂臣辱之言，披胸臆以直陳，竊附千慮一得之義，謹遵旨就立憲預備之方，施行之序，粗擬八條，敬爲我聖明續晰陳之。

一、政府必負責任以合立憲制度也。竊維立憲國之內閣大臣，其對於君主，對於國民，皆擔負至重之責任，故當國政不修，輿論譁然，內閣大臣卽有肅職之例。我國僅以朝廷督責政府，大權統於至尊，當日時勢不同，本無流弊。惟以一人監督行政機關，以求合億萬人之心，與以億萬人監督行政機關，以求合億萬人之心，似其中疏密詳略，不無差別。目前我國民智雖未大開，然縉紳中深明時勢謀國公忠者，亦不乏人。應請詔示天下，查照上年改官制成案，速將新內閣組織成立，並擬立國會，以重監督政府之權，妙選英才，以盡從容論議之長，特創立法，以符三權鼎立之制。必使政治得失有衆論以爲準繩，而後政府之裁行得以適當，蓋惟政府之裁行適當，則國家之運祚亦隨與爲無窮，此事爲立憲最要關鍵。倘有以國民程度太低，故爲阻厄者，伏維聖明乾綱獨斷，毅然決行，蓋非此則上下之情仍多隔闕，固無望憲政之或有效也。

一、府縣宜會議以備國會擴張也。地方團體爲立憲制度之精神，昔美立憲法先有十三州之聯合，普設國會先有州會之基礎，日本明治十年詔開府縣會，以爲開設國會之先聲，借鑒返觀，取則不遠。且自治行政事項，其中官吏之職務若何，公民之資格若何，機關之組織若何，若非先爲研究，臨事何以實行，況選舉區域如何規定，教育普及如何擴充，尤應預爲計劃。前准政治館咨行奏定外省官制，各府廳縣議事會、董事會，均准設立。但時機危迫，刻難再緩，擬請飭下各省督撫，轉行各屬一律速設府廳州縣議事各會，並由民政部早爲詳定規制，奏明通行，俾收集思廣益之功，而無凌亂偏私之弊矣。

一、調查國內習慣以資採用也。凡製定一國之法典，必外徵列邦之法律，內參本國之習慣，融會

通貫，乃克有成。良以積習相沿，挽回非易，故法蘭西貴族勢重，至今猶存其餘風，俄羅斯憲法雖行，終竟難回其舊俗。查日本立憲之初，嘗置制度取調局，以調查歐西憲法，我朝自上年欽派王大臣考查東西洋憲政，靡不賅備，而獨於國內習慣，尙未詳晰查明，誠恐驟議施行，猶多未當。蓋教育、租稅一切行政，皆當因地制宜，各有不同。除關乎憲政最要者，當一律通行以圖劃一外，擬請各行省皆各設調查局，一區專派員調查政治風俗上之習慣，良者因之，窳者更之，宜融合者因勢而參酌之，以期釐定完密，否則僅以一人之心思，有限之時日，預測未來之事實，決不能網羅無遺也。

一、學科宜看法制以充智識也。泰西各國咸以法律學爲權利義務之學，其人有不知義務權利者，羣視爲未開化之民，蓋立憲政體下固不能容彼孱民賒伏也。英人權利思想最重，故經濟戰勝於五洲，日人義務責任最大，故民氣鬱勃於世界，此其性豈由天賦哉？法律思想之普及然也。我國能解權利義務者，百無一人，今若實行憲政，竊恐責以納稅之義務，則以爲煩苛，課以兵役之義務，更以爲紛擾，且昇以選舉、被選舉諸權利，亦將委棄而不知惜。擬請於各學堂普通科學中添設法制一門，則國民皆知汲汲焉自保權利，自盡義務，合全國以研精法律，抵制列邦，臣知治化必日臻進步矣。以上四端爲立憲預備之方。

一、請法行自近以動天下觀瞻也。昔越王嘗膽以沼吳，衛文布衣以興國，近者彼得遊歐洲，身入工廠，明治行新法，始自宮庭，凡皆先以躬行，用能激厲人心，挽回世運。我皇太后、皇上滄念多艱，比者遇事皆經停罷筵宴，宮中用費悉從省儉，其愛勤惕厲，薄海臣民，莫不具瞻。惟立憲國之財政，貴統不一不貴紛歧，忌放任尤忌弊混，故日本自皇室經費以次，其支費皆定有常額，既便所司預算，又足昭示民間。我國皇室經費雖有定程，近多未能悉遵定章，且未經詳晰宣布，其各官經費暨各省局款項，尤多

紊亂不清。且泰西公款有國家、地方之分，中國有內結、外銷之異，但一則公家確知其定數，一則司農莫究其實存。擬請嚴飭各省速將我國向有內結、外銷各款，即照國家稅、地方稅劃分清晰，其關乎國家者，自不容由外間稍挪分毫，其關乎地方者，尤不得由內間故為牽制。惟敝習相承已久，雖前經度支部奏請查明詳報，恐亦徒託空言，擬請我皇太后、皇上先飭內務府、度支部，將現用皇室一切經費妥為核定，張示民間。如此躬親履行，則天下皆望風思治，然後責成各臣工釐清各省財政，以漸幾立憲國之文明，其治理之效，固有隨聖心之久暫厚薄而應之者矣。

一、請實行憲政以化滿漢界限也。國家御宇二百餘年，漢人身受國恩，踐土食毛，已與滿人無異。乃比者不逞之徒，倡為排滿革命之說，意在身為禍首，擾亂治安，值此時艱，徒事鬩牆之爭，不思同族之誼，途窮反噬，良足痛心。此時欲行消弭，亦無他策，惟有實行憲政，以冀逐漸化除而已。蓋立憲政體，向無種族之別，擬請明詔海內，自今後無論滿人、漢人，皆一律稱為國民，不得仍存滿漢名目，先化畛域之名，自足漸消相斫之禍。至向日將軍、都統及旗佐等名稱，並請悉予裁改，其切要辦法，現經遵旨另摺奏陳。臣惟立憲精義，必須全國人心皆思鞏固邦本，乃或有謬，今國內骨肉相殘至此，尙何冀憲政之成立乎？故渾融滿漢，尤立憲政體亟當視為先務者也。

一、速設憲政研究所俾資講求也。立憲一事，論內閣之擔負責任則利於君，論國民之參與政權則利於民，論政體之齊一人心則利於國，獨不利者官耳。蓋衆目相矚，事理畢彰，欲徇私則既畏譏彈，欲貪婪則更多顧忌，此憲政實行所以諾者什一，阻者什九也。伏維我聖慈上年屢詔宣布立憲，望治之切，環海同欽，惟論議紛紛，誠恐宗旨未明，日後或致方針不定，擬請自京師暨各省皆設憲政研究所，遴選京外各員，皆令人所專心研究憲法，俾人人皆知其利於家國，則阻力或可漸輕，是亦挽回積習之一

道乎？

一、請分別緩急以免顛倒秩序也。竊以今日擬行憲政，急起直追，已患不遑，但若任漫無次第，則前後倒置，似亦非政體所宜。故就臣所陳各端而言，府縣會其要也，而開設國會尤爲最要。調查局其要也，而法制普及尤爲最要。憲政研究所其要也，而我皇太后、皇上躬親作則，破除舊習，尤爲要中之要。論者多謂驟設國會勢有難，幾不知若無國會以通輿論而參政權，則憲政之精髓不存，新機之萌芽安望。是前之纂訂官制改易名稱，已爲綱舉目張矣，我皇太后、皇上何又慙慙以求言爲急哉。況立法、司法、行政三者，東西各國皆截然分離，不容含混，蓋非先由立法機關議定法律，則司法機關既無所遵守，行政機關更無所適用。吾國民智雖云未充，然苟無以植其先基，又安冀後日政界之發達耶？至普通學科增設法制，實行憲政始自宮闈，是又皆宜及早推行不容或緩者也。以上四端爲施行憲政之序。右共八條，僅止綜括大綱，未及詳細規則，伏維我皇太后、皇上深思遠覽，擇其要者飭下內閣憲政館迅擬章制早見施行，大局幸甚。

抑臣尤有進者，臣所言者理論也，即舉而措之模型也，而我皇太后、皇上督飭於上者精神也。臣嘗謂無中外無古今無新舊，總須處處認真，事事核實。所謂認真核實者，即行政之精神也。我聖慈試思自宣布立憲以來，果能處處認真否，果能事事核實否？當此國步日艱，必我皇太后、皇上時時有抱冰握火之心，必諸臣時時有愛國忘家之心，必國民時時有親上愛國之心。然欲國民之有是心，必自諸臣先有是心，欲諸臣之有是心，又必自朝廷之先有是心也。微臣久處邊陲，見聞僻陋，頻年目擊兩強攫我東方權利，深爲怵心。況自日俄協約、日法協約屢見報章，彼皆乘仇尋好，協以相謀，侵偪之來，豈必在遠。我若不於此時大闢新規，實行憲政，開國會以大伸民氣，先躬行以激動人心，不惟有他族吞噬之

憂，抑將有自相魚肉之禍，此則臣瞻念家國而不能不激切上陳者也。

所有遵旨敬抒管見緣由，恭摺臚陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十三年八月十一日奉硃批：會議政務處議奏，片三件併發。欽此。

暫署黑龍江巡撫程德全奏請行憲政融滿漢開國會導人才片

光緒三十三年八月十一日（軍錄）

再，比年以來，負笈東洋諸生率多誘於邪說，近則海外之風潮日劇，中原之黨禍方興，上年京城吳憾之事，本年安徽徐錫麟之事，莘莘學子，寢成匪徒，誰實激之，禍乃至此。臣嘗究心歷史，細溯根源，竊謂辦理此等事件，首宜修明百政，以安反側之心，不宜雍繭株連，以成鈞黨之禍，蓋此輩宗旨以激成禍變爲樂，以前仆後繼爲能。我若懲辦過嚴，適以成彼黨之名，彰國家之過，究何利焉。昔漢、宋、明之末季，顧廚、元祐、東林朋黨迭興，凡皆政治窳敗，故生厲階。我朝仁厚開基，近際時勢變遷，並無深文苛政，若因此搜捕太過，竊恐多生枝節，爲患益深。伏冀皇太后、皇上行憲政，融滿漢，以安天下之心，開國會，導人才，以作徙薪之計，固不必懲禍變而悔行新政，尤不必因牽累而過事誅求也。譬諸良醫治疾，只求元氣充足，百病自可全消，若攻伐之劑過多，必將病入膏肓，本根日削，雖和緩不能治矣。抑臣聞彼黨之言曰，不破壞不能完全。是在我苟急圖完全之謀，則在彼勢難行破壞之事，臣願聖朝尙寬仁而敦致本者此也。謹附片密陳，伏乞聖鑒。訓示。謹奏。

光緒三十三年八月十一日奉硃批：覽。欽此。

福建布政使尙其亨奏憲法立則公法行公法行則外侮靖摺

光緒三十三年八月十二日（軍原）

頭品頂戴、新授福建布政使奴才尙其亨跪奏，爲憲法卽公法之權輿，憲法立則公法行，公法行則外侮靖，謹就管見所及，恭摺具陳仰祈聖鑒事。

欽惟我國家聖聖相承，厚澤深仁，二百餘年，迄於今日。我皇太后以慈惠視兆民，皇上以仁孝治天下，愛人勤政，惟日孜孜，不肖官吏，則明罰以黜之，水旱偏災，則內帑以振之。制度恪遵祖訓，行政一秉大公，何時何事，不以敬民事順輿情爲先務，又何有侵人自由之虐政，而必以立憲爲請者，是豈戴天而不知高耶？蓋實迫於列強競爭之時局，必置我國度於高等之地位，對他國有平等之權力，而後外侮不侵，國勢乃振。夫外交之難易，視內政之得失，內政之得失，視民格之高下，憲法者實能造國民品格進於文明，居於不可侮辱之境，而張我國勢，固我國權者也。

考泰西各國憲法之原起，在十八世紀以前，強者每擴張其權利以侵人自由，弱者欲伸其自由以保其權利，互相競爭，而憲法出焉。憲法者有限制之義，人與人交際各有限制，不得侵他人之自由，國與國交際各有限制，不得侵他國之自由。一國共守之法曰憲法，萬國共守之法曰公法，其義實相通焉。我國之君且不能侵國民之自由，而謂他國之君能侵我國之自由乎？故曰憲法卽公法之權輿也。況所謂限制者，非國君自棄其權，自由者，非國民任踰其檢閑，實有法律以範圍之。限制者，限制其法律之外，自由者，自由於法律之中，各保主權，各享利益，上不凌下，下不犯上。始也上下一心，共守此法以成政，繼也上下一德，共保其國於治安。荀子議兵篇曰：秦之銳士不可以當桓文之節制，桓文之節制不可以

敵湯武之仁義。西士布倫氏公法第六十一章曰：國必自護，公法方護之。是皆能治其國家孰敢侮之之微義。泰西各國疆域密接，無驚者，胥賴此法以維繫之也。

至於憲法之實際，惟是廣「教」育以開民智，理財政以厚民生，開會議以通民情，公裁判以伸民氣，保商、惠工以操利益之勝算，製造、開采以資利用於無窮，海陸軍隊以禦外侮，警察、官吏以靖內亂，講求醫藥以除疾，交通舟車以便行旅，郵政、電報以通消息，歌舞、遊覽以舒抑鬱。裕其學識，足其財用，則民有禮而知恥，教養兼施，保衛周至，則民樂利而日進，是皆造國民之品格，使進於不可侮辱之境者也。應如何明主權之所在，定立法、司法、行政三權之作用，是在我皇太后、皇上以精心運之而已。

奴才行將啓程，心戀闕廷，謹就樛味之見，敬效愚忠，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

兩江總督端方代奏徐敬熙呈整飭行政立法司法機關摺

光緒三十三年八月十八日（軍錄）

頭品頂戴、兩江總督奴才端方跪奏，為遵旨甄核條陳選錄代表，恭摺仰祈聖鑒事。

竊據候選內閣中書、江西副貢徐敬熙呈稱：伏讀五月二十八日上諭：立憲之道全在上下同心，共圖治理，應如何切實預備，逐漸施行，亟應博訪周諮，集思廣益，凡有實知所以預備之方施行之序者，准各條舉以聞等因。欽此。仰見朝廷孜孜求治，詢及芻蕘，莫名欽感。竊維治國之道，首定國是，國是之定，在於成信，今憲政固已預備，官制固已改革，不惟無尺寸之功，乃益形勢亂者，有變法之名，無變法之實故也。上以實求，下以實應，官制改矣，而其重要樞紐仍如故也，祇取無甚關係一二部分，裁汰之合併之已耳。立憲之明詔頒矣，而頑固臣僚尚有以似是而非之辭，熒惑聖聽。刑律改良之德音亦

早下矣，而有司陽奉陰違，且以濫用非刑，貽譏他族。蓋中國積弊相沿，非因循卽粉飾，一言以蔽之曰不誠不信。不誠不信，匹夫當不可行，況定天下之大計哉？海內皇皇，窺見朝廷用人之不專，施政之未定，羣增於懼，有謂科舉將復而學堂必廢者，有謂煩禁亦必弛者，人心惶惑，莫此爲甚。夫至一國之人舉於其上，此國家之大患也，況協以謀我者方日伺於外乎。然則如之何而可？曰速定國是而已。朝廷旣明明以立憲爲國是矣，慮其程度未至，寬假時期，則一日未立憲，卽一日在預備之中，而非以爲偷安者息肩之地也。凡承一令，行一政，必以憲法精義運於其間，而不容妄作，在與立憲宗旨相背而馳也，有一於此，不得謂之定國是。夫定國是在上自朝廷下至百官，兢兢業業，念茲在茲，鼓其勇往直前之心，搏以堅忍不拔之操，雖經若何層累曲折，不達其所期之地位不止，精神旣具，而其預備之方法可得言矣。夫今日而言預備，千頭萬緒，然其施行次第，必先擇其綱要以全力赴之，則其節目可迎刃而解矣。所謂綱要有三：

一曰行政機關宜整理也。夫行政者，國家執行之職務，欲其圓滿而無滯，欲其完全而無缺，如人身營養機關循環貫通，無一時之或息也。中央行政機關爲地方行政之樞紐，內閣行政機關又爲中央行政之樞紐，宜改軍機處、政務處爲內閣，以謀政令之統一，明責任之專歸，立憲各國皆有內閣政廳，無政廳者必非立憲之國。夫中國欲改造一新內閣，直改造之已耳，固無假斯須之預備也，更何憚而不爲？

二曰立法機關宜組織也。各國憲法著有明文，立法之權操於議院，現在中國人民誠不能盡有政治上能力，然必待人人俱有此種能力，不惟中國將永無建議院開國會之一日，卽歐美號爲文明各國，亦難期其一一具有此能力之國民，且人人具有此能力矣，直接議事可耳，又何煩代議士之選舉爲？中國各行省其開通較早之區，與邊遠樸俁之域，其人具有政治能力者，第有多數、少數之區別，有多數能力

者，選舉多數議員，有少數能力者，選舉少數議員，此公例也。朝廷以立憲詔天下，而臣工猶以人民參預政權爲諱言，豈知憲法要義，即在於上下一心，內外一氣，成一有機體，國家無議院，是無憲法也。若先令各省選舉具有政治能力富於經驗之紳董，籌辦地方自治事宜，備官長顧問，凡關於法令之施行及歲計之預算，俾令核議。機關既立，有責任之機能，日益精練，無責任之議論，日益銷滅，爲國家前途計，無以易此。

三日司法機關宜獨立也。司法不獨立，則獄訟無由平，刑罰無由當，此猶就本國統治權言之。至於欲伸張國權，必先收回治外法權，必先改良刑律，欲改良刑律，必先使司法獨立，其致力也近，其成功也遠，且司法機關獨立，固著明於憲法，而爲萬國所通行者也。

夫所謂預備者，必心目中先懸有一標準，而後從而規倣之，三權者立憲之標準也，標準既定，推行盡利，固舍此而無所爲預備矣。若夫教育、行政機關不備，國民之知識何由而增進，地方自治機關不立，國民之能力何由而歷練，則實行強迫教育與辨明自治之性質與權限，亦均不容稍緩者也。

嘗考日本維新之初，廷臣阻撓於上，黨派紛爭於下，其狀況與我同也，而卒毅然改革，首以五事自誓，明定立憲年限，及期而憲法以成，不數年間遂爲第一強國。中國土地最廣，文化最古，朝廷勵精圖治，不緩於明治維新，徒以行政方鍼未定，廷臣玩愒泄沓，貽誤至今。欲定大計首定國是，欲定國是在率下以誠，馭下以信。擬請頒布詔旨，明定立憲年限，期以十年或十五年，先以憲法要義條示大綱公布海內，使臣民咸曉然於朝廷意旨之所在，以堅其信用，無敢以似是而非之莠言進者，天下幸甚。至詳細節目，當博采各國現行法律，參酌中國實在情形，非一時所能畢其說。職賦性恐直，罔識忌諱，謹請代奏，無任戰慄隕越之至等語。

奴才詳加甄核，該中書所言於預備立憲之方，尙能確有所見，用敢代爲陳奏，上備聖明采擇。所有遵旨甄核條陳選錄代奏緣由，謹恭摺具奏，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十三年八月十八日奉硃批：憲政編查館知道。欽此。

度支部主事陳兆奎條陳開館編定法規等六策呈

光緒三十三年八月十八日（軍原）

具呈度支部主事陳兆奎，爲舉行立憲預籌辦法，呈懇代奏事。

竊維文武不外張弛，君民實同休戚，國是靡定，不足言變法，下情閔塞，不足言圖存。近屢奉明詔，定期立憲，凡有實知預備之方施行之序者，特許京外庶僚切實具陳。仰見朝廷勵精圖治，集思廣益之至意，尋繹再四，欽服莫名。職草茅新進，備員末僚，何敢預聞大計。然世荷國恩，默察時局，恫強鄰之逼處，感君國之一體，問嘗讀史，每憾終軍請纓之虛，而有卜式俱死之志，懷曹植自試之誠，而無賈生前席之望。誠不自意會逢立憲，言路大開，用敢殫竭愚忱，謹籌所以預備之方施行之序，凡有六策，敬爲我皇太后、皇上縷晰陳之。

一曰法規宜開館編定也。夫法者天子所與庶民共者也，故周官於懸書讀法不厭其煩，鄉遂州黨言之尤密，蓋欲使廣土共知王制，斯臨事不限非禮。秦、漢以來，愚民相尙，馴至今日，民智益蔽，人格日低，語以士辱之義，則掩耳而遁，叩以任天下之術，則詫爲越俎，詢以當代之典章，中外之政體，則茫然莫知領要。今驟焉改革，不編定法典頒發各省，終難免闕塞之弊，似宜開館京師，蒐討英、德、日、美之法規，聘中外法學之碩儒，考國體民俗之同異，國君親裁之事，如何而始定，最高官府之權，如何而有

限，以及選舉議會之資格，臣民受治之體樣，家國財產之保護，臣民對國家之責任，國家與人民之關係，應如何而能組合。條分縷析，綱舉目張，政治大臣鑒別之，部臣督撫共議之，然後斷自宸衷，頒行天下，俾小民周知上下相維繫之道，而後可以暢行而無滯。然立法無十年不敵之理，亦無一旦完全之事，是在主持者逐漸改良，隨時補綴之而已。

一曰學堂宜編列教科也。中國自改學以來，士人漸知有與國共休戚之誼，唯因法政未列科學，故留心時務者莫會其典規，守舊自好者亦樂於緘口。光緒三十一年經御史喬樹枏奏請各省添設法政學堂，奉旨俞允，飭下通行，現在已次第興辦。然此項學堂，固宜特設專科以臻完善，尤宜編列普通與倫理、歷史、地輿各科學相印證，則感發彌多，而收效亦較速。卽如日本中學校，昔以法制、經濟列隨意科，今皆改爲必修，無非以增進普通之知識，啓發負擔之義務也。今或者慮及新進之士，罔知政體，偶一不慎，恐謗議橫生。不知律令掌故以教諸生，漢、唐盛時，皆有其制，遠師二代之成法，近則強鄰之美意，以政法頒列科學，程度高者則自循於法律，不及格者則授之且不及，又何流弊之足言乎？縱令時有清議，不無偏激，亦足備工瞽之箴詩，作鄭之鄉校，初不必沾沾過計也。

一曰地方宜設研究所也。夫一國有一國之政體，一鄉有一鄉之習慣，憲法必考習慣政體之異同而後能定，徒固執外人已成之政法而施諸中國，譬如膠柱鼓瑟，於事體無當也。故日本立憲名雖采自英、美各國，實則以本國之歷史社會之情狀爲準繩，蓋以英之政法由於積漸，法之政法由於專制，美、德之政法由於共和，唯日由於尊王，故立法亦多出入也。中國於日爲同種，而帝國宗旨亦近，則立憲自宜取師於日。然而中日之風俗有異，幅員有異，封建與專制之復有異，今日中國之不可泥日本之成法，亦猶日本之不泥於英、美各國也。況中國府縣村邑自爲風氣，家族主義積重難返，驟施掣括之方，恐有鑿枘

之笑。應請諭令各督撫於省會設研究憲法所，通飭屬邑各設分所，選擇廉正明達之紳，專以研究本地情形，若者宜因，若者宜革，筆之於書，由州縣申送督撫，督撫然後總其成而陳其辦法，變而運之，亦庶幾循名覈實之一端乎。

一曰州縣宜設鄉官也。夫治國可以簡，治鄉則不厭其繁，蓋以君爲民立，國由鄉積也。有周之世，鄉官綦重，鄉大夫而下有州、黨、族、閭、比，以詳於教，遂大夫而下有縣、鄙、鄆、里、鄰，以詳於養。以鄉入治，一鄉之民，卽市町村長之萌芽也，以鄉財奉治鄉之官，卽地方自治費之先河也。民事上如父兄，吏撫民如子弟，宜其利害周知，事無不舉也。自隋文帝盡罷州縣鄉官而後古制漸湮，今之所謂保正、耆老、都長，雖略存其意，但以無職秩則禮不隆，非公舉則人多濫。故鄉里自好之士，多薄此而不爲，而地方豪猾，反藉以作威福，是豈鄉官之果不可行與？亦由行法之未善耳。竊繹憲法之精神，在通達民隱，通達民隱，在地方公舉代表。考諸日本之維新政策，帝權既復，則民議隨倡，以地方之自治，結國家之團體，故一縣之內市町村長不乏數十百人，議會之員皆得量地公舉。今論者徒狃於中國之積習，而不觀已著之成績，不嘗爲無議員資格，卽慮其倡爲民約。不知十室之邑，豈無忠信，學堂林立，豈無人才，且繩以西法有完納租稅之義務者，卽有選舉之權利。今科舉卽停，而選舉不興，循名思實，無乃不副，莫若倣投票之義，爲聯名保舉之法。如有徇私舞弊者，則削退其選舉之權，以示懲儆。而又考以鄉望，隆以職秩，使人人知國民之義務，鄉官之足重，一洗從前保甲之惡習，分地而治，相助爲理，不亦懿歟？

一曰行事宜求實際也。中國積弱之原，不在於無良法，而在於多數衍，自庚子以來，朝廷銳意維新，舉凡學校、警察、實業諸要政，均已次第施行，而終尠成效者，何哉？蓋每舉一事，督撫以具文責州縣，州縣以具文申長官，憑奏報之空言，爲考績之成法。學校無蒙養之基礎，而有囂張之惡習。警務無

法律之精神，而有步武之形式。農桑無改良之學問，而有建築之消耗。粉飾叢脞，相習成風，求有能實事求是者，幾如鳳毛麟角，以致鄉曲細民，反詫爲新政瑣屑，有名無實，不若仍舊之爲得，沮力橫生，深閉固拒，未始非吏治之壞有以致之也。今憲政初立，百度並舉，國家組織之總則於是焉基，立法、司法、行政之作用於是焉判，事體重大，倍勝曩時，儼仍事鋪張，不惟貽誤事機，亦且見譏外人，誠非細故也。夫以大小數千百之臣工，豈無二三實心任事之才，各省督撫能以勤慎持躬，以誠篤相助，於平日文報之外，參以士夫之輿論，覈以政績之實際。州縣中如果有明習政法而又勇於任事者，無妨歲舉三四人，破格用之，以樹之先聲，行見表正而景無邪，風從而草自順矣。

一曰用人宜久任也。親民之政全在州縣，州縣賢否係於督撫，州縣不久任不能知民生之疾苦，督撫不久任不能定州縣之心志。近來吏治窳敝極矣，州縣之於長官嚴於父兄，年節慶問，則有謁賀之典，驕從往來，則有供張之勞，朝夕同城，則有奔走之役。至於民情困乏，新政多方，皆委諸胥吏、幕賓之手，以申詳邀虛名，以敷衍爲能事。而爲之上者，又復利其苟且偷安之具，持此以察吏，名則才膺繁難，實多調劑私人。故督撫一喜怒而百城皆風靡，督撫一去留而屬吏半更新，奔競成風，民凋吏敝。詢其由來，上則曰人浮於事，下則曰官猶傳舍，彼此相諉，其流弊尙堪問哉？今幸捐納已停，官制改良，此後佐治小官不妨多設以疏通其流，親民之吏必宜久任以觀其效。卽朝廷簡用大臣，亦宜審之慎而信之專，俾得安心於撫字，以收三載考績之效，一轉移間而閭閻庶有來蘇之望乎？

以上六端，實爲立憲之基礎，圖治之方鍼，至若裁設官府，辦理財政，斟酌條例，紛紜萬端，是在大小臣工朝夕研究，以仰副兩宮求治之苦衷。職之所言，烏足盡其萬一哉。儻蒙朝廷俯賜采納，恕其愚戇，而取其一得，敕下廷臣核議施行，則天下幸甚。謹呈。

江蘇補用知縣陳澹然條陳消弭外憂內患之策並進原人憲本二書呈

光緒三十三年八月二十八日（軍原）

具呈指分江蘇補用知縣陳澹然，爲內外急策條晰成書，應詔謹陳，呈請代奏事。

竊當內外交訌，國勢日岌，非毅然立憲，使上下一心，貴賤一體，無可圖存。疊奉明詔，令臣民條陳憲法，命內閣編查，化滿漢以消畛域，仰見聖明虛己求言至意。職維天下無論何法，全視人心，人心之變，莫捷於書報。辛丑變法，西人即謂中國人心不變，雖變法終難自保，今變法數年，內外之禍益棘，其明驗矣。雖然豈獨中國然哉，外國之變益甚，新黨之禍，何一不自書報煽惑而來，不即其法以治人心，雖憲法又焉能治，敢即其法而切籌之。

一、西哲之興，盡驅古說，舉凡人倫羣義、權利競爭、平等自由、國際種族，凡百名詞，無一不與古聖賢相反。其始曷嘗不傷心人類，冀化干戈，而謬解流傳，轉以私己滅人爲天職，於是始於人倫，終於國族，內外上下爭殺爲豪，公理不明，人心焉知所極，嗚乎，此內外奇變所由來也。職謬著原人一書，剖明公理，本縱橫之術，運哲學之談，考古驗今，證據明確。使知滅人所以自滅，存人所以自存，化種族之私，折強權之氣，外可佐平和會救公法之窮，內可作倫理教科爲憲法之助，此原人一書所以正萬國人心也。更有進者，西教方橫，東教復入，深憂之士已就上海創萬國公教會，爲抵制之謀。職以爲起之民則難，倡之國則易，因勢利導，實爲交涉大關。考東西各教，無不重倫紀，愛人羣，化爭殺以平天下，流行展轉，遂至紛歧，非其教之過也。今文化未通，不得不各就其教以爲感格，擬請飭下外務部照會各國，擇外國教士賢者與中國賢而深明教說者主之。待以賓師，重其原藪，取中外教之精者，刪潤成編，略如

原人之意，以哲明教，以政行之。作報著書，譯行萬國，與平和會相應和，凡有交涉剖其是非，以平和會判外交之事，以公教會化外交之心，彼見吾尊其教，必將欣悅不遑，不至更生猜忌。苟有煩棘，陰擇教士賢者游說其間，內可平民教之爭，外可解瓜分之禍。今萬國競求新理，一書報說，萬報從風，後說果精，人心立變，彼既見重列國，固可因而用之也。此職區區安萬國以安中國之微意也。

一、奉明詔預籌立憲，萬國咸欽，中外大臣或慮民德多乖，不敢驟行自治，豈外國之民皆聖賢，中國之民皆盜賊哉。外國文字易通，民輒自明公理，中國文字隱奧，民皆聽命士紳。變法已來，學堂、農礦多屬士紳，已肇地方自治，而競爭私利，無不結黨虐民，脫令執公權以治其鄉，久且有肇坡崙者，假國會結黨徒以圖自王，大亂其可忍言。然當內外交攻，不立憲以結民心，大禍更將立致，今空言預備，不思速化紳民，蹉跎誰待？計非報國報以製議員，演說以鑄國民不可。何則？一國文字實為一國精神，精粹流傳，即一國人性命存亡所繫。俄滅波蘭實先滅其文字，使其人忘祖國而不知。今學校專崇西語，書報更嗜東文，樂其文必樂其言，遂至渾忘不覺，聖經賢傳，棄等弁髦，君父尊親，視同仇敵。雖明詔尊孔尊君，保存國粹，每思執古籍以化其偏，譬若病狂既久，不治其病，但思補以參茸，有不唾焉棄擲者哉。且所謂粹者，謂其至精至簡，存實用而去虛文，非謂古人一字一言皆國粹也。職謬著憲本一書，發明報義，以保粹之方，寓正心之術，首創國報新法，本著書之體以化士夫，而別為演說新法以開愚賤，務使耳目一新，淺深並達，別為哲俠辨以化新舊之偏，平國議以融滿漢之界，末為憲政補要，條實政而杜欺朦，行此一年，上下必將丕變。此憲本一書所以正中國人心也。然內患既深，此豈旦夕所能效，則莫若早開資政院以靖人心。自去秋詔籌立憲，電祝紛呈，民情可見。厥後部官授缺，漢少滿多，新黨闖然，爭疑排漢，積疑成忿，排滿益深，江、皖供詞可驗。今雖詔陳憲法，論者輒謂調停新黨，仍屬空談，其

何以信天下。夫舉國之望立憲者，豈有他哉？徒以官紳欺朦，下情不達，用人立法多悖民情耳。誠得早開資政院以達下情，羣相研究，先布憲綱，天下復何疑議。此安民急策也。自破格用人，不求實驗，大臣一語，立致公卿，在朝廷本以求賢，而權門遂多植黨。士人未出，舍著書無以見其才，心術性情明者無難共見。誠仿國初之制，不拘忌諱，不准苛求，呈書果精，立予召見，則真才必出。此求賢急策也。自古立法必順民情，今立法非恃京曹，即求留學，其人皆遠於民，商律、刑章徒鈔外國，紛紛駁遷，尤傷國體。誠取著書明政久處民間者，必能斟酌古今，推行盡利。此立法急策也。憲政良否，全視議員，必其人近民而遠官，乃可直陳而無回護。若令疆臣保送，官尊必待鑽營，若令省會公推，不過黨援推引。則莫若同鄉京官，名位未尊，見聞較確，擬請明詔先令在都京外各官，三品以下，除本管長官外，各舉資政院長、總理大臣各一人，設金匱於內閣，定期投票，請皇太后、皇上御殿對衆宣示。先立院長以振其綱，再令御史、翰林、部曹各舉同鄉未仕著書深明中外政治者，代呈其書，不拘鈔刻，述其行誼，並陳都察院或學部鑒覈咨詢，高者入資政院爲國會議員，餘入本省諮議院，均援京秩，示天下與民相親，然後由京至省，下逮州縣，通設議會。自古未有臣民上下眞理未明而可辦其事者，更未有身辦其事而不護其私者。應請專取不與公事不入學堂之人，仿憲本之法，通行報說。外國辦報，非大臣退老，即著書成家，故言重一國。中庸有言：不尊不信，不信弗從。應請主京報者，榮以卿銜，外報必加京秩，苟有立法，務令各報磋磨，多數從同，再行宣布，各報監以御史，上達宮廷，必能上下一心，貴賤一體。日本始籌立憲，先規各報以通上下之情，不取報金派行推廣，遂致輿夫、僕隸閱報成風。俄戰方興，婦女變飾助軍，囑夫死戰，彼豈別有異術哉？報說爲之也。今欲求立憲不寬報律，徒禁報章，必至洋報流行，隱憂更劇。此職區區銷內患以安中國之微意也。

以上二條職所經自効者，文字而已。顧蜀能敵魏，而後可結強援，湯邊伊尹，而後不仁自遠，此豈文字所能爲哉？是在朝廷之舉措矣。至於賜姓連姻，不過祛滿漢之形式，必均利權同賞罰，而後可化讐爭。嚴防重讞，實以激新黨之陰謀，必通民隱保國權，而後可銷怨懟。譬若子病狂暴，父不察其受病之原爲之療治，而遽操刀以喝之，有不愈激愈怒子父俱斃乎哉。當此存亡危急之秋，皇太后、皇上宜切慮澄思，簡除苛禮，復三公坐論之儀，特詔議政大臣，並以後召見，概令坐論，以盡其言。循例疏章，悉付樞臣，無煩聖慮。惟條陳政法及化除滿漢、應付外交，必宜親覽。尤有陳者，求言之法貴在實行，同治初下詔求言，黎庶昌以諸生上書，特賞知縣發江南，以風厲天下，故一時忠直之士，敢諫成風。應請凡有條陳，均求批示，善者召見立行，並請特旨褒揚，鼓天下忠愛之氣。當此時局正臥薪嘗膽之時，大臣思保國而後可保身，急宜親賢納諫，士民思保身而後能保國，急宜獻策効忠，自非上下相親，終不足銷內外交關之禍也。

職研求兵政之學三十年，著書二百餘卷，甲午一投禮部，遂臥荒江，更十餘年，不求仕進。徒以疊更水患，因前皖撫保送入都，勉圖外吏，豈復他求。惟久處田間，深知官紳壅蔽，民隱莫伸，實滋內亂，愛國微忱，不能自默。謹條陳內外急策，鈔呈新著原人、憲本二書凡四冊，如蒙采擇，再將理財、興學、經武、安邊諸大政，擇要上陳，伏乞代奏皇太后、皇上聖鑒。謹呈。

翰林院侍講學士朱福詵奏立憲取法日本應擇善而從摺

光緒三十三年九月初八日（軍原）

日講起居注官、翰林院侍講學士朱福詵跪奏，爲預備立憲首當明定宗旨，以平政黨，而慰輿情，

恭摺仰祈聖鑒事。

竊維宮廷勵精求治，銳意圖新，自上年七月以來，累沛德音，布告立憲。一則曰庶政公諸輿論，再則曰立憲政體取決公論。詳釋旨意，實欲施行歐美之憲法，以爲人民參預政務之機關。懇切求治之誠，薄海臣民，共深感幸。伏見改易官制諸條，大都取法日本，誠以日本持立憲帝國主義，與我國政體爲最近，堪爲前事之師，卽法後王之義。惟考日本豫備立憲之經過事實，有可取以爲法者，有當引以爲戒者。矧我之與日國體本有不同，若不分別抉擇，而但於其陳迹所留，刻畫求似，不獨膠柱鼓瑟，抑且買櫝還珠，臣謹爲我皇上縷晰陳之。

按日之初設議政官，其權甚大，原欲假之爲後援，以固政府之基礎，迨政府之基漸固，則公議輿論，亦漸疏外，當時政府初建，不得不爲此權宜之計。我國三權未分，行政官勢力獨盛，何所用其假借，且樹援或以樹敵，以僞不如以誠。此所當戒者一也。日之元老院議員卽立法官，當時多以府縣知事老朽者充之，議事則服從於內閣，因有老翁廢棄所之稱，爲明治政治史之一污點。我之資政院議員，將以代表輿論，監督政府，若用平庸衰老之員，何能任事。此所當戒者又一也。日政府之於輿論，雖亦時輕時重，然如板垣退助、木戶孝允，有急進漸進之不同，而其抱民權主義則一，餘則後藤、大隈並持此義，其時政黨絕盛，公論卒以獲伸。我國此事尚在萌芽，無赫赫者爲之宗主，此當輔助之時，而非可摧抑之時。則所當戒者又一也。日之設地方官會議，以國民之程度不一，而官吏之資格較深，不得已而以會議之制先行於官，然大爲民黨所攻擊，加之壓制，其勢反張。中國官場積習深錮，繫其高下，官民不甚相懸，不得援日本爲口實。則所當戒者又一也。

然其憲法所以成立之故，厥有數端。日本明治元年以五事誓天，並發布政體書，欲實行歐美立憲，

其移雖間有阻力，而抱此宗旨，期於必達，政府行極端之急進主義，各政黨或以贊成，或以反激，無非扶助政府之速行。此所當法者一也。明治維新，得人最盛，自西鄉隆盛以下蓋數十人，至今伊藤諸人尚存，內安外攘皆其政策，而東鄉平八郎實出西鄉之門。當明治初，詔臣工以保舉人才，首戒徇私納賄，英儻咸集，職是之由。今欲延攬人才，當以賄賂人情爲大戒，而又泯新舊之見，絕門戶之私，劑寬猛之度，一秉至公，期收羣策。此所當法者又一也。日之各政黨組織雖有反對者，所爭祇在急漸遲速之間，大旨初無歧異，即政府亦非謂議院可不設也，故得進於大同，收此效果。此所當法者又一也。日第四次改定官制，廢太政大臣、參議、各省卿，更置內閣總理大臣及外部等十大臣，是爲法律上內閣之始，發自三條實美，而實伊藤氏數年所籌畫，至是實行，以爲國會之準備。此所當法者又一也。歐美各國非立憲政體，其會計未有宣示者，日自大隈重信之見込會計表公示於衆，其後改爲預算表，至十二年始公布八年度之決算，此實預備時代之善政。其所當法者又一也。

綜此數者，實爲日本興盛之大原因。伏願皇太后、皇上迅定大綱，深維至計，鑒往車之已折，思成法之可師，擇善而從，不善而改，安見我國憲法之成立，不超越乎德、日諸國之上者哉。若政府以因循爲得計，臣工以傾軋爲競爭，外患迭乘，內憂洊至，臣不知所稅駕矣。

臣憂心如焚，情詞迫切，謹繕摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

分省補用道程清條陳開民智興實業裕財政等項呈

光緒三十三年九月二十二日（軍原）

花翎分省補用道程清，爲應詔陳言，懇請代奏事。

伏讀光緒三十三年五月二十八日懿旨：立憲之道全在上下同心，內外一氣，去私秉公，共圖治理。自今以後，應如何切實預備，乃不徒託空言，宜如何逐漸施行，乃能確有成效，亟應博訪周諮，集思廣益。凡有實知所以預備之方施行之序者，准各條舉以聞。除原許專摺奏事各員外，其餘在京呈由都察院衙門，在外呈由各地方大吏，詳加甄核，取其切實正大者，選錄代表奏等因。欽此。洵懸輶置鐸，明目達聰，邇言必察，芻蕘俯詢之至意也。竊維古語有之：猛虎迫於後，弱者越澗而過，泰山頽於前，駢者崛起而馳。危險及於眉睫，盲者亦為睜瞬，暗者亦為叫號，無他，惟其迫切之狀況能瞭然於心，故不期然而自奮。勢處今日，猶因循敷衍漠然無動於中者，皆其未知中國之弱，瓜分豆剖之禍在目前者也。苟其知之，凡在國民同負責任，未有不殫智竭慮，奔走呼號，求所以補救於萬一者。自來國之大患，不在於力絀，而在於心死，一切無精神無條理，人民無學識以任事，雖日言立憲，終恐徒托空言，難期確有成效。是以振興中國首須大開民智，養成國家觀念，而興實業，講製造，裕財政，皆為急切難緩之圖。茲謹就平昔所見及遊歷所得，恪遵聖諭，將切合時勢實在可行者，逐一具陳，以備省覽，而資采擇。

一、實行尊孔宜重以樂歌瞻禮也。必人人存上帝臨汝日監在茲之心，乃可收戒慎不覩恐懼不聞之效。西國教士無間險阻，無間寒暑，日持彼之聖經以聒人聽聞，早晚必祈禱，七日必禮拜，凡欲使人顯明威，無敢戲豫而已。吾國孔教本以敬天為要義，爾室屋漏之相，十目十手之嚴，所以檢束身心者，無微不至。顧國人名奉孔教，實則四百兆衆除最少數之士子外，幾無識孔教真相者，而士子除入學簪花日外，亦永無拜孔子時。曩日羣相崇奉者，尚有文昌、呂祖、城隍諸神，惕於陰騭果報之說，不敢潛作非為。自學堂林立，科學雖未大明，而刀山劍樹之說，早不足以備若輩，人心日壞，民氣日鷲，不有以檢束其身心，恣其野蠻自由，日益踰閑蕩檢，國本攸關，將有不忍言者。英國大學每週必禮拜教主，竊

謂爲正人心計，亟宜仿英大學辦法，令各學堂於禮拜停課日，由提學使及學堂教員率同學生赴文廟行謁聖禮，作頌歌，推闡四子六經，摘其忠君愛國合羣自強諸要義，以極淺顯之文詞編繹之，懇切宣講，商人均得入廟旁聽。其鄉僻村壤無孔廟處所，則設孔子位於學堂而羅拜之，務令肅穆盡禮。我朝康熙三十四年聖祖仁皇帝命大臣吳涵爲民祈福於孔子，實行尊孔，卽所以恭法祖制。今京外學堂逢禮拜日必皆停課，夫西人所謂禮拜日，乃以是日禮拜教主也。中國既無禮拜之實，胡襲禮拜之名，惟行此法則名實允符，收效必速。向惟不能實行尊孔，不能先入爲主，故外教得以乘之。曩曾入禮拜堂，見西人男女禮拜，秩然肅然，不禁慨然於孔教之衰，而尊孔之心油然而生。中國屢以教案釀亂，近日人又議在各省傳教，有此舉則可抵制外教，而日本所謂孔子之教，中國震其名，日人務其實者，亦無從復肆其詆譏。查基督全教轄地至三百九十七兆方里，儒、釋、道、回教轄地僅八十一兆方里，雖因乎國力之強弱，亦由傳教之士能赴湯蹈火，眞實懇摯有以致之。然則我國不能實行尊孔，人人禮拜孔子，傳孔子之道，徒斷斷於大祀、中祀奚益哉。俗儒驟聞此議，必羣駭詫，以爲奇談，實則尊孔卽所以尊國，他時程度日高，必有公認爲天經地義不刊之論者。

一、報紙言論宜收爲憲政機關也。各國文野比例，率視其報紙之銷數以爲衡。官吏致仕，恆入報館主持國是，國家或地方有大會議，必爲新聞記者特設一席，蓋報紙爲輿論之代表，東西各國皆政府直接，如普法之役，美西之役，由報紙鼓吹成之。日俄之役，始由日本各大報紙鼓動公憤，繼復爲之固結人心，一切軍需籌集及軍人凌厲無前之氣，報紙皆有激勵之功。迨戰事既畢，戰死者家屬之恤兵等會，亦由報紙提倡，遂以集成鉅款。明治維新之始，若進步，若改進，若帝政諸黨，皆以入政府辦事爲先聲，而以報紙之鼓吹爲後勁。昔德相俾思麥當國，全國之大新聞紙皆其機關報，每辦一事，報紙必先爲鼓

吹，輿論既動，反對黨遂退處於無權。今各國有所謂半官報者，政府中皆有補助費陰爲維持，如日本之中央新聞、日日新聞、國民新聞及大阪之每日新聞等，或歸國家，或歸政黨，皆半官報之極有勢力者，日銷數十萬紙。現內務大臣原敬，與議院議員之竹越與三郎、德富猪一郎及東京市長尾崎行雄等，皆爲報館有名之主筆。又現內閣爲政友會，政友會者，合帝政、自由二黨成之，故全國無論何處，皆有政友會暗中補助之機關新聞，是以政府之設施，報館之言論既同聲一致，輿論亦不致紛歧。本年五月間，日本全國新聞記者大會於東京，到者四百餘人，由大隈伯爵主席演說報紙關係，併籌改良之方，日本天皇特派人導之徧游離宮，以示矜寵。凡有見於報紙之用，實有促進文明，成偉業之異常效果也。我國官吏之與報紙隔膜殊甚，官吏不以報紙之言論爲然，報紙不以官吏之設施爲當，於是各報紙譏彈笑罵無所不至。法皇拿破崙云：數葉反對之報紙，較千枝銃鎗尤爲可畏。某西哲云：無論何等專制國之君主，不能當日日新聞紙之謾罵。長此不變，政界與報界隔膜日甚，輿論亦因之變易，足以渙全國之人心。昔韓信因項羽於垓下，張良以一洞簫吹散八千子弟之心，使頓興離鄉背井之感，而項羽以一世之雄，束手受縛。報紙之力，何止一簫，言念及此，可爲寒心。伏讀懿旨，立憲之道全在上下同心，內外一氣。竊謂欲收同心一氣之效，其用未有神於報紙者，雖報紙持論未嘗無悖謬偏激之處，然如懿旨所謂切合時勢者，亦往往有之。但使推誠相與，各報執筆均係赤心愛國之士，斷無於國家進步轉意存妨阻者。日本人云，日本全國之報紙，皆政府之御用新聞也。似宜遠師歐美，近法日本，亟籌利用報紙之策，以爲鼓吹憲政之助。

一、人才缺乏宜擇名實兼備者破格錄用也。皋陶振褐而不仁者遠，寇公入相而遐裔色變，人存政舉，古有明訓。今以二萬萬方里、四百兆人民之大國，而割地賠款，受侮外人，豈果人才乏絕乎？由用

者未必才，才者未必用耳。科舉捐納之弊，盡人知之，懲其弊而用保舉，部院督撫紛紛奏調，舉曩日班次資望，拘文牽義之說，一掃而空之，宜可收得人之效矣。然小人倖進之風因之轉盛，而凡精於外交、內治各人才，轉因種種鉗制，不能有所展布，而棄官以歸者有之，微員擢任監司，而堅辭不就者有之，部院多方羅致，而趨起不前者有之，則所以用之者未得其道也。誠能專考有名譽有事實之人才，如辦理交涉成效卓著者，重用之而使任外交之職，辦理實業成效卓著者，重用之而使爲農工商務之官，辦理學堂成效卓著者，重用之而使任學部之官，精於法律確有展布者，重用之而使任司法之官。畀以全權，不加牽掣，克稱職者受不次之賞，有債事者予不測之誅，行見三載考績，維新政治必有名實兼副者。否則事權不一，更易頻仍，虛名之鉗制既多，局外之吹求甚盛，稍有志節者方且引避若浼，安有實效可收，不可不幡然變計也。

一、結合民志宜實行統一語言也。一國之中，楚、夏異音，則四韻皆同虛設，王者之治，文軌大同，則方言豈可紛歧？是以昔賢有云：「通天下之志，必自發言始也。」蓋語言所以代表思想，語言不一，則情意隔閡而無感觸，志趣渙散而難團結。如德意志聯邦、美利堅聯邦，皆合二三十國之語言整齊之，而使歸一致。日本封建時代，方言亦各處不同，明治維新遂以統一語言爲要政，學堂教授寧省他項課程，而必增國語一科。中國各省言語各不相通，以閩、粵之人而適燕、齊，儼如游歷外邦，對面不能通語。方今世界日進文明，西人於聾啞教育且甚爲注意，是即聾啞者，猶必設法教之通語。明明能說能聽，顧任其言語各不相通，詎非憾事。查南北洋及奉天已盛行官話拼音字母，外人震驚，以爲由此入手，普通教育進化必速，是宜飭查創辦此舉之人，破格獎勵，一面責令竭力推廣。就北京官話學堂學生之已畢業者，派赴各省辦理，再就各省之官話畢業者，派赴各府州縣辦理，務將口音辨別正確，不令稍有土音

夾雜。仍於各小學校俱增國語一科，或仿日本辦法，將全國小學教科書一律改用官話，所有學堂師生講授、質疑，一切語言，悉用官音問答。合二十二省統令歸於一致，則聲氣易通，情志不隔，全國團體結合自堅，此各國行之已有成效之事，萬不可視為艱困難行而生遲疑。

一、宜注重精神教育使人人有國家觀念也。德敗於法，繪敗軍狀，作雪恥歌，學堂教員日以之詔學生，人心奮激，遂勝法國。甲午之後，日本為俄、法、德所制，不獲逞志於東三省，特立紀念會以誌憾，且與俄吞樺太一事，悉編入初學教科書。迨既勝俄，其教員詔學生曰，俄傾全國之師以報仇，吾國亡無日矣，臥薪嘗膽，庶可圖存。其小學校課程，多以兵艦存沒為習算加減之問題，兒童新歲嬉戲所用以博勝負之具，率以滿洲旅順、大連之得失為識別。各校學生人人服海軍之服，全國學童以郵便儲金製戰艦以表愛國，各物書陸軍戰勝、海軍戰勝之紀念字樣，無論城鄉村鎮，靡不戶懸國旗，故雖三尺童子，皆知戰勝攻取，對內對外之理由，得力於精神教育也。聞彼國有編輯教科書一冊，獲獎金三萬元者，因以之為全國學堂課本，可獲極大影響也。歐美教育家言，常心與常識，不可不養之於素，故教育之道不可不講。中國教科課本，有精神者寥寥不可多觀。京師之酒肆、飯莊，今尚粘莫談國事之條，甚有官吏欲禁商人插國徽以免褻瀆者，禁學生服體操服裝，謂為近於洋服者，停止全省體育會，謂為可以弭亂者，程度如此，宜養成割之不痛，割之不覺之國民，或且為虎俵狐媚於外族也。是皆未知愛國即所以保國，愛國之精神欲深入於人心，必非教育不為功也，似宜由學部懸重賞募編教科書籍，激發國恥，提倡各種精神教育，俾人人有國家觀念，收效必極遠大。

一、強迫教育先施官場及其子弟也。古者因事設官，量能授職。如周官之黨正即一黨之帥，州長即一州之帥，下至比長、閭胥，上之為鄉遂、大夫，莫不皆然。蓋役之則為民，教之則為士，官之則為吏，

均是人也。自秦、漢以降，儒與吏始異趨，政與教如殊途，而於是所用非所習，所習非所用矣。故今日而言普及民智，非先從官吏入手不可。我國仕途紛雜，官吏無普通知識，欲開民智，宜先開官智，歷觀環球各邦，斷無民智不開而國運可以倖進之理。今以舊習慣之官吏，強其執行新政，學非素具，非阻礙即敷衍，即有欲竭力辦事者，亦苦無正當辦法，故新政雖頒，上行而下不能效。擬請飭下各省將課吏館與政法專門學堂相輔而行，考取文理通順具有血性之員入館肄習，不求陳義太高，但擇淺顯切實可以實行之事，令有學問者爲之講演，如提學使在日本文部省聽講然。凡內政外交，國勢民情，以及學務、路礦、實業等，權利所關，外人對我如何，我對外如何，政教所關，上對朝廷如何，下對人民如何，務爲誠懇痛切，以激發其固有之天良，而旁及報章小說，以感觸其天然之興趣。至尋常一定學科，則以政法爲之綱要，一二年卒業，委以差缺出省，其實心辦事，雖難盡冀，然必較有希望。又學部近擬劃分學區實行強迫教育，然時機未至，教員既乏，經費又絀，斷非朝夕可期。官爲民表，今擬從官場子弟入手，將省城各省會館改爲各省學堂，無會館省分，子弟歸併入學。將會館團拜、演劇、議會各費一律革除，經費即由實缺候補人員量力攤派，不准缺少分文。子弟有及學齡不入學者，必予嚴懲，以爲董戒。具事簡而易行，強迫亦應有之義，惟宜妥定章程教法，寄宿舍管理尤須十分完善，俾差缺出省之子弟，留校可以安心，務得實益。官場子弟，往往未及成童，已爲捐納官職，近年停捐之際，有其人尙無子嗣，已預捐道府州縣者，獨於教育一端，絕不留意，似宜嚴定章程，凡若干歲以下之員非學堂出身者，一概不准入官，否則出身臨民，流毒地方可勝言哉。

一、各省宜開辦白話演說各報以補學堂之不及也。各國教育普及，就學者平均百人中皆有九十五六之數，中國則百僅六七，無教育無理解，以致仇教革命諸說得以乘之，重爲隱患，性習相染，大不便

於政教設施，是特患無有以正當之理由，日強聒於其耳，日接觸於其目耳。昔普法戰爭時，普以國恥演說，卒能勝法，迨法敗後，法亦以國恥演說速償賠款，卒能獨立。此外事之可證者。內地各省城鄉彈唱稗官野史者流，如三國志、說唐、說岳之類，每逢鼓板登場，聽者塞座，驗其實效，雖事隔久遠，間涉荒唐，然無論婦孺皆知某也忠，某也奸，瞭如指掌。此習慣之可證者。往年都中京話日報，專以演講爲重，而猝能號召國民捐至數十萬之鉅款。此又近事之可證者。然今各省尙未能利用推行，其原因實阻於頑蔽之官紳及無知之款謗，而新學士子又不能因勢利導，轉尙詖衷，以致演說二字懸爲厲禁。近學部已有觀學所之設，民政部亦議辦宣講所，擬請重之以特詔部，飭令各省學務處開辦白話演說報，凡忠君愛國，自立自強，興學理財，改良風俗等事，於報章切實發揮。省垣由提學使，省外由州縣學官督飭士紳，無論城鎮鄉社持報演說，此實爲輸人人民以普通知識之緊要辦法，足以補教育之不及。中國普通國民類不知對內對外所以圖存救危自立之道，似此因襲故常，茫無感覺，究其流極，終等於畫餅療饑。故爲今日之人心國本計，惟在使全國之官紳士庶，咸具有自立之心，雪恥之志，則講報演說一端，實轉振全國之無上關鍵。又各省既有勸學所，宜大開學術演說會，凡績學之士及東西各國教習、游歷員，均請其到會演說。上海格致書院教士李佳白，每星期定期演講，沾溉頗廣。前游日本，見學術演說之會隨處皆有，似宜由各省提學使主任提倡，但令嚴加閑檢，不准稱參悖謬奇袤之論，斷可無虞流弊之生。

一、女學宜注重職業與男學並重也。內則一篇，本重姆教，曹氏垂訓，復言四德，伊古以來於女子教育，固未嘗偏廢。且西哲有言，欲獲人才，須造良家庭，得賢母。拿破崙亦云：幼兒之命運全係於其母之智愚。而日本人亦言，劣等生之不受教育，皆由家庭教育缺乏故。然則女子苟無教育，安望其能

誕育佳兒，且爲家庭間天然之師表，以此知女子爲國民之母，女子之教育，即亦爲國民教育之母也。故處今日而言普及教育，女學實宜與男學並重。自昔西陵氏教民蠶桑以來，男耕女織，亙古相沿。漢書有言，冬民既入，婦女同巷，相從夜績，女工一月得四十五日。獨至晚近，而女子類無職業，間有躬操井臼者，已競著爲美談。以全國四萬萬人口，分利之女子居其半，皆仰食於男子，倘更重以男子之游手好閒，安得不百事墮廢而日卽於退化。故處今日而言女子教育，尤當注重於職業，擬請飭下各省著爲令典，凡女學未興之處，亟宜推廣編設，而女學之課程除普通學外，尤以家事、裁縫、手藝與修身並重。日本女學課程，其家事一科，凡浣衣烹割，掃除衛生，養老育兒，簿記出納之法，悉實習之，裁縫一科，凡裁製衣服之法，悉實習之，手工一科，凡編物、組絲、囊物、刺繡、造花之法，悉實習之。其他看護婦、產婆等，均有專校，故畢業出校，皆可自營生業，足以自立，收效至爲遠大。宜令各省於女子教育職業各事，因地制宜，盡力擴充，程度不求過高，但期普及切於實用。外國語言文字，非女子人人所必需，各省私立學校有視爲重要學科者，似可斟酌去留，免費日力。至幼稚園爲蒙養初基，日本國內往往以二三姊妹組織一幼稚園，以爲入小學之基礎，經費無多，獲益甚大，似宜并飭興辦，以端始基。

一、宜破除迷信以免無形之衝突也。學堂廣設，科學日明，地球掩月而月蝕，月球掩日而日蝕，水汽上蒸而爲雲，遇冷下降而爲雨，學部審定教科書中詮發至明，五尺之童，靡不灼知其故。而救護日月之典，祈雨禱晴之事，官吏猶循成例舉行，其子弟斥爲怪誕不經，曰學堂課本言之至明晰也，而父兄所爲，乃與其學說相背謬，曰成例具在，不能自我作輟也，新舊隱相激戰，實足以啓無形之衝突。以歷史地理言之，大抵北方高燥恆患曠，南方低窪恆患潦，山西自古苦旱，西人測量謂其地高出海面二千六百尺，而又少森林之故。如誠雨而可求，胡山西戊己（戊）、庚子之旱，地方官未嘗不奔走禱祀，而毫無影

響。今年晉、豫俱旱，祈禱後何故晉雨而豫久不雨，是可知久旱必雨，有時則竟不雨，禱而雨者適逢其會耳。春秋所載日食之鼓，大雩之祀。神道設教，古代則然。今地文之學已大發明，率由舊章，不第眩惑學子，抑且貽笑外人。至日月干支，生尅衰旺，久爲儒者所不談，而時憲書中仍著入學上官出行宜忌等字，尤感視聽而淆耳目。維新庶政，開智最亟，似宜速爲改良，以一視聽。

一、亟宜造就專門學人才以資應用也。日本維新得力於蘭學，而所謂蘭學者，實首從醫科、工科入手。蓋醫與工皆實業之有速效可見者，有速效可見，則可堅人信嚮之心，由是而兵、農、商、礦、製造、理化等學，爭相研究，國步之進其速率遂出人意表，則務實之效也。中國今日急務首在培養專門學人才以資應用，宜在通商各埠，招考中西學確有根柢者，派令出洋入各國專門學堂肄業，畢業歸國卽令辦理專門學堂，人數不必多而遴選務嚴，力以濫派爲大戒。日本曩年於高等女子師範學校僅派一卒業女學生赴美學習專門體操，學成回國，尤高等女子師範學校義務教員，數年以來，傳授殆數百人，全國學堂居然足用，專精之效如此。中國出洋學生從事實業者寥寥可數，間有在英、美從事路礦畢業回國者，不令辦理學堂，俾傳授所學普及全國，願僅令專營一部分之事業，殊非所以造就人才之道也。可知欲收款不虛糜之效，一人得一人之用，必以從嚴抉擇爲第一義。至既畢業後，除習速成普通學獲文憑獵衣食者，未便一概予獎外，如試驗確有成績，必應優予獎勵，自費者尤宜破格錄用。從前所派西洋官費學生，往往有中國不能用，轉爲外人所用者，使早設法招徠，令以一人所學傳授多人，則人才必濟濟矣。至各省紳商有能獨力創辦專門學堂成效卓著者，應由大吏從優保獎，庶羣策羣力，萬事無不畢舉。

一、宜專派學生出洋學習鍊鋼以立製造基礎也。合地球各國，鍊鋼廠之大，首推英之阿模士莊，而德之克虜伯次之。阿模士莊之工廠凡十所，克虜伯之工廠凡四所，廠中自各種戰艦、砲彈及各工廠

機械，靡不製造。日本海軍之各戰鬪巡洋艦，皆由阿模士莊代造，以其鍊鋼獨擅勝場也。其廠內之西門斯馬汀鍊鋼爐，星羅密布，不勝枚舉，大抵每一西門斯馬汀爐可鍊鋼六七十噸，每星期可鍊一千二百噸，所鍊厚七寸之鋼甲，每一方尺可禦壓力一萬二千六百七十二噸，厚十二寸之鋼甲，每一方尺可禦壓力五萬零六十六噸。英吉利之以海軍稱雄，賴有阿模士莊也。立國之要，在使人人有國家思想，尙武精神，願有此思想，有此精神，而無堅利可用之器，必不能占優勝於槍林彈雨之中。今我國疆吏咸注意於設廠製械，願製械必從鍊鋼入手，既設專廠乃向外國購所鍊之鋼以應用非計也。鍊鋼原料曰煤，曰鐵，似宜亟由陸軍部提倡，酌撥官款，或招商承辦，就山西通鐵路而兼產煤鐵之平定州設鍊鋼大廠，爲製造一切之基本。而招考英、德文語嫻熟及化學、繪圖、算術均有程度之學生，或出洋華商之子弟，分別派往阿模士莊、克虜伯等廠實地練習，所見所聞，無事無時，均以筆記，學成歸國，予以高官厚祿，畀以全權，俾可專力壹心，勇猛將事。日本人云，東亞尙無鍊鋼好手，西人亦不傳此法，日本有工學博士悟得新法，不令外人觀看。然則且恐無我國學生留學之處，是在學生之好學明敏，因應適宜耳。製造之本，武庫之充，胥將於此舉期之。

一、宜大招出洋華商開辦晉礦以救全國之貧也。中國財政困難，年須付賠款二千餘萬、公債二千餘萬，國用不敷尙三千餘萬。各項新政率因款絀無力舉辦，其萬不得已者，非事搜括爲竭澤之漁，卽貸洋債而飲鳩止渴，至天產地利隨處皆有，則獨未能盡力采取。西人言中國富源首在開礦，辦理得法，日可增銀一百兆兩，山西礦產，尤爲一國之寶藏，富甲全球，西報至豔稱爲可供全球一千五百年之用。曠觀各國大率有煤處所未必有鐵，有鐵處所未必有煤，山西煤鐵兼饒，蘊蓄至厚，有此天產地利，顧日患貧，何異紅朽在倉，乃呼庚癸。是故裕國匪難，礦開自富，開礦匪難，衆擎自舉。惟晉省風氣錮塞，才

力薄弱，土著斷無大舉集股自行開采之能力，坐棄大利，妨阻實多，且晉礦國富所關，應請仿照各國辦法，由官商集股爲全國經營之財政，酌給英商費用，務將前約取銷。際此工商競勝之世，各國罔不以競爭外利爲至計，我國縱不能競爭外利，卽此絕無僅有磅礴鬱積之富源，猶不能盡力圖維，屢爲外人覬覦之媒介，天與不取，何以圖存。應請大招出洋華商厚集資本，妥定章程，與晉省土著合股開采，並撥庫帑作爲官股，以資提倡。自古晉饑不能不乞糴外省，誠能大興礦務，徵第礦產運銷外省，可移粟於山西，而招本省無業之窮民充當礦工，亦藉裕小民生計。西人學說以兼併野蠻半化之人開其富源，使無曠土無游民爲天職，我置自然之利而不興，適啓外人垂涎，惟大合官商財力從事開采，既興大利，又絕覬覦，富國上策，殆無逾此。

一、宜就產煤鐵處所設立北廠以製造軍械也。自強莫亟於練兵，鎗械實練兵所必需，購之外國，價值昂貴，設局自造，策殊不易。自兩湖督臣建言移局內地，上年練兵處遂會同南北洋大臣定分建兩廠之議，並奏撥江南製造局每年節省經費七十萬兩，計五年共二百五十萬兩以爲開辦之費。現在北廠迄未勘定，外間傳說，或云道口，或云彰德。竊思道口雖屬通衢，不產煤鐵，彰德雖有煤礦，並無鐵礦，因地制宜，莫如就山西平定州擇其山勢蜿蜒高堅平廣之地，以爲北廠基址。此處有鐵道可通，有煤鐵可就，造成鎗械，北濟滿蒙，西餉秦隴，東與京津聯絡貫注，實較道口、彰德尤爲便利，似宜援英阿模士莊船砲廠例，招股實商人承辦，而輔以官本，監以官司，辦事悉遵公司規則。聞上海製造局機械，近有購自德國絢赫絢脫廠者，新穎堅利至可寶。北廠開辦首宜派員赴各廠悉心調查，凡廠地建築，購機用人，治事考工一切，均諮詢於西國製造專門技師，一面派人分赴阿模士莊、克虜伯等廠實地練習。此後廠中用人當以學生爲貴，廠匠次之，員司爲輕。非學生不得爲廠匠，非廠匠不得爲員司。全廠以兵法部

勒，號令裝束，一遵兵工廠規則，而鑄去總辦、提調諸名色，動以厚祿，繩以峻法，製作之品，務與各西廠所造不讓秒忽，陳列比較，力研其深，如是實力辦理，收效必有令人可驚者。

一、宜大招商人承辦各項工廠，以免徒糜官款也。中國地大物博，生貨產額，遠邁歐洲，乃日用所需，大率取資外國，洋貨輸入歲益增加，漏卮不塞，長此曷極？查日本維新，每舉一事，必有官辦工廠附屬之，以製造應用各物。如內閣所屬則有印刷局，大藏省所屬則有造幣局及造幣支局、煙草製造所，陸軍省所屬則有製械所，海軍省所屬則有海軍造兵廠、火藥製造所、海軍工廠，農商務省所屬則有製鐵所，遞信省所屬則有電信、燈台用品製造所、鐵道作業局，所以防利源外溢。我國則興學堂而學校用品一切購之外國，修武備而軍裝、兵艦一切購之外國，築鐵路而機械、車輛一切購之外國，通電信而電機、電線一切購之外國。多一新政即多一利源外溢，國安得不窮？俟宜速援此例，將一切官家應辦工廠悉招商人承辦，或由國家補助，或全行招商辦理，官任稽察、保護之責，商民祇須貨可暢銷，靡不踴躍從事。自來中國官辦各廠，如湖北之鐵政局、絲麻紗布各局，福州之船政局，江南之製造局，及其他各省官辦各局廠，大抵糜費重，習氣深，而獲利甚難，商辦則核實而無弊，如此一轉移間，保全庫帑每年實不在少數。又中國目前尚無發明新製物品之程度，除通商大埠之外，內地商人有能仿造洋貨，改良土貨，興辦實業各廠者，專利之許，必宜從濫，俟工廠大興，然後嚴定章程，不稍假借。其勸工場陳列所，尤宜實力辦理，每一星期用各國實業工廠之幻燈影片演說，務令人人有實業思想，一切能自製造，以馴致不用洋貨爲目的。今中國各省通商市場林立，無一非外來之物。日本東京、大坂等處百貨充物，無一非自製之物。然則我國輸出之資烏可數計。古語有之：倉廩實而知禮節，衣食足而知榮辱。實業興則游手好閒之人少，盜賊之風自熄，不第塞漏卮而開富源也。

一、宜酌派出洋學習工藝學生以求實效也。各省現均派有出洋學習工藝學生，惟所派皆毫無閱歷之書生或纨绔之子弟，不耐勞苦。某省所派學習製紙之學生，有併硫酸二字亦不識者，則與我國不識字之工人何異。所習工藝，又類非該生梓鄉所固有，事非素習，則情形隔膜。欲收事半功倍之效，除各種專門學業應派程度較高之學生留學外，其餘莫如改派素營是業之工人，如素業製瓷者，使出洋留學製瓷，素業造紙者，使出洋留學造紙，素業染織者，使出洋留學染織。此外如木工、金工、漆工、冶工，各以所素習者出洋留學，為高因邱，為下因澤，領悟之速，必有神於學生者。應請飭下各省挑選工人之年少聰穎者，先習普通中文、東文各一二年，派往日本工廠專門學業，一俟學成回國，即令就所素習者切實改良，力求進步，著有成效，優予獎勵，自費者尤特別優獎，風聲所樹，推廣必速。中國各省所辦新政，大半有名無實，似此則款不虛糜，可收實效。

一、各省宜合力開內國博覽會於上海以促全國工商之進步也。考之於古，則禹貢八州之方物，絲、漆、鹽、絨、珍鐵、銀鏤、織貝、織縞、元纁、璣組，精粗俱備，徵之於今，則無論東西洋各國，其視我國之尊彝器缶，類皆珍同拱璧，以此知日省月試，餽廩勸工，自昔講求已臻盛軌。獨至晚近，而物品趨於窳陋，人情亦日即於惰偷，豪華僭侈，惟知以外物相爭耀，腴脂削膏，何以自立於工商競勝時代，況各國之陳列所及博覽會等，皆臚列我國粗劣物品，高下相形，辱國尤甚。今北洋之勸工場、工商演說會等，逐漸舉辦，仿造洋貨改良土貨之物，亦漸加多。南省本為物產蕃萃之地，雖驟未能一一改良，而今夏上海所辦之萬國賽珍會，其中所列之中國物品，不及數日銷售至八萬餘元之多，即以爲淮海水災賑款。當時西人之來會購求者爭先恐後，綜計每日赴會之人不下萬餘。惟學藝以切磋而愈進，知識以比擬而益增，馳域外之大觀，擴拘墟之陋識，尤今日不可緩之急務。擬請飭下農工商部核議咨商各省合力創設第一

回內國博覽會，即就上海商務最盛之地設法開辦，選舉極有名譽之紳商主持其事。按照各國博覽會章程，總裁以親藩充之，副總裁以農工商部大臣充之，酌設會長、事務長、事務員、技師、書記、技手、評議員等各若干員，懸商勳獎牌，以爲董勸。札飭各省商務議員將製造物品送會陳列，並派明敏殷實之紳商到會參觀，責以改良進步之事，一切款項卽由各省會合力籌措，節無益之糜費，促實業之競爭，裨益實非淺鮮。中國工藝之不發達，由於民智之未開，豈可聽其固陋自安，長此終古。雖風氣稍開之地，人人有改良進取之心，奈輒苦無則效以爲從事之資，鼓舞而振興之，俾一新耳目，不及數年，成效必能大見。

一、宜統籌全局整頓全國租稅以清償賠款也。以羨補不足，多取之而不爲虐，自昔聖賢恆以爲言，惟在酌盈劑虛，權其輕重而已。且世運日進，需用益繁，故各國國民負擔納稅義務，每年每人平均之額英二十七元，俄二十五元，日本十七元，而中國僅約四元。西人言中國稅則甚輕，而籌款則屢致暴動，一由人民無愛國心，一由辦理不得其法，官司吏役侵蝕浮冒，積弊太深故也。我國庚子賠款四百五十兆，以不能一次清償，延三十餘年之久，而本利應償九百九十餘兆，此賠出之款，何莫非我國人民之脂膏，若以此款興辦全國農、工、商、礦及各種新政之用，獲利且什百千倍，今則損失烏可以計。欲籌從速清償賠款之策，莫如破格錄用辦理實業成效大見聲望卓著之人才，整頓全國農、工、商、礦爲民興利，將見期月已，可三年有成。一面將全國郵政及地租所得、消費、印花、營業等稅，實力整頓。查我國地租合納銀、納穀二者，總計每年不過二千九百餘萬兩，然民猶苦稅重者，則以中飽者多，小民實納之正供，固數倍於此而未已。是宜將每年所賦表示人民，庶官吏不敢浮收，而卽此地租之折色、火耗諸名，悉化虛爲實，涓滴歸公，則租稅已可驟入數倍，一轉移間上下交受其益矣。至所得稅，凡東西各國無國無之，甚且有不納他稅，而專行唯一所得稅之國，限於每年每人所得三百元以上者課之，蓋地租之範圍尙

狹，而所得之範圍則愈廣也。至消費稅項，尤爲各國歲入鉅款，於服御奢侈者，科以重稅既無所傷，而因稅重之故，並可藉以養節儉之風，於政教兼有神益。其他若營業、登錄、印花等稅，凡在保護之中，卽宜有納稅之義務。至病民之稅，均宜一律革除。如日用之米、鹽，各國向無科稅之例，蓋貧民日入幾何，此而有稅，則業此者仍以此取之於民，民何以堪？是在將應增各稅核實加徵，而米、鹽稅不必徵而自有所出。要之國家之賦其民，非爲私也，將以取之於民者，還爲其民而已。故賦無厚薄，惟視民力之如何，力而能勝，雖厚猶薄，力而不勝，雖薄猶厚。今日而言整理稅項，亦惟在取其有餘而已，取其有餘則既不病民，且能裕國，何患賠款巨額延久不能清償哉。夫以今日商戰之劇烈，各國師不出境，兵不血刃，已可促我國之瘡痍而有餘。故爲救貧計，賠款不可以不先償，爲興利計，賠款尤不可以不先去。否則元氣已衰，脂膏既竭，舊債未清，新債踵至，雖有賢者，無以善其後也。

一、宜優卹爲公益死事之教員、學生以維繫人心也。昔齊桓公內政之法，君親問於鄉長曰：於子之鄉有好學慈孝聰慧質仁者，有而不以告謂之蔽明，其罪五，有忠勇股肱之力秀出於衆者，有而不以告謂之蔽賢，其罪五。於是五屬大夫退而脩屬，屬退而脩縣，縣退而脩鄉，鄉退而脩卒，卒退而脩邑，邑退而脩家，而齊乃大治。蓋勸賞黜陟，王者之妙用，而用之於生存死亡，固無一非維繫人心之道也。語云：得道者多助，多助之至，天下順之。又曰：得人者昌，失人者亡。今循例旌卹之典，關於民生國計甚小，而熱心於國家公益之志士，轉湮沒而不彰，於維繫人心之至計，竊以爲未備也。查近年來，迫於愛國之熱忱與觸於外界之激刺，不惜犧牲身命以衛國家，以警告人民者，殆指不勝屈。如杭州駐防女士名惠興者，因興學苦無經費而殉身以求助款。如直隸官派學生名潘宗禮者，因回國時道過仁川港，鑒韓國之衰替，痛中國之前途，遂蹈海以死，遺書同學以告國人。如山西官費學生名李培仁者，因省礦

產將入外人之手，憤本省人士不知開采，坐棄寶藏，致啓覬覦，遂亦蹈海，而遺書以勸同人爲維持破務之計。又如近日上海川沙學堂之管理名陳天聽者，因辦學經費無著，致夙願不償，激而出於一死。其他或爲公益，或爲義憤，甘以一身爲社會之捍衛者，尙有陳氏、姚氏、馮氏及爲人所不及知者。以上或已由大吏卹其家屬，或實志以逝而淹沒無聞，其死事雖不同，顯晦雖不同，要皆激發人愛國之念，似較之婦女之死節有關尤鉅。擬請敕下各省督撫確實查明其死事之原委，與生前之宗旨行事，據實奏陳，給予旌表，揆之揚清激濁之道，亦屬應有之義。

一、宜酌譯西教之書頒行各省以一視聽而息教案也。愈相隔膜愈相猜疑，彼此深知灼見，則詐虞悉泯，自來萬事靡不如斯。孔子之道，旨深理淵，冠絕古今，西教士來華者以八元、十元之月薪，傭村學究授中國語言文字，藉其途徑以讀孔、孟之書。彼學究者於孔教高深已尙全未領略，安能以詔外人，而西人不知也，兩三年後粗識中國語文，輒以爲道在是矣。著書立說，肆其批評，轉輾傳述并爲一談，而中西教門戶之見以深，實則宮牆美富，彼固未窺萬一也，則譯者之咎也。西教各書文理之佳，在西文書中向推第一，然順西文文法以譯成華文文法，則詞不達意之處甚多，良由教士率泥聖經文字先後不可更易之見，文體不同，語氣易失，而書中又多寓言，有祇可譯其意，不可直譯其名詞者。一直譯之，便不成文，言之不文，士大夫均不欲觀，加以東西風俗各殊，學問好尙輒爲內地人民所不經見，於是因種種之猜疑而目爲邪教者有之，則亦譯者之咎也。溯我國自唐代佛經流入中國，經學士文人譯以淵懿精妙之筆，於是理學大儒晚年有逃於佛者，因其味深長有可玩者在也。誠能使中國人之視西教與儒、釋、道教等，則教案何自而起。應請飭下學部遴選中西學問俱極博通之人，將基督教書擇其精要以至優美之華文譯之，其有與孔教暗合者，卽以四子六經成語彼此互證，貫串成文，篇幅不宜冗長，俾得卒讀。精

譯、精印頒行各省學堂、官署，俾閱者咸知西教不外墨子兼愛勸人爲善之旨，則一切猜嫌均可渙然冰釋，而教士、教民有踰閑蕩檢者，即可援引其說糾正而範圍之。凡人遇昧者則膽豪，見明者則氣怯，此實息教案之本原辦法。又內地今尚流傳經世文編、海國圖志等書，其中仇教語甚多，實爲種禍之原因，似宜通飭各省卽行刪汰，以免爲外人藉口。方今教堂林立，人心不靖，無日無時不可鬪教，此舉成則教案之少可斷言者。

以上愚昧之見，是否有當，伏乞訓示代奏施行。謹呈。

內閣候補中書朱興汾請設立各級憲政編查館彙集中外法律以釐定立憲草案呈

光緒三十三年九月二十二日（軍原）

內閣候補中書朱興汾謹呈，爲立憲豫備，敬陳管見，懇請代奏事。

竊見朝廷銳意維新，自去年七月間恭奉諭旨，布告立憲，時時爲豫備之計。近日伏讀上諭，政治館著改爲憲政編查館，又飭派汪大燮等出使英、日、德三國攷察憲政，具見宮廷博采周諮，集思廣益之至意。竊維英、日、德三國爲君主立憲之國，而德、日又與英異，以其持立憲帝國主義也，又英爲不成文憲法，德、日則爲成文憲法。查日本豫備立憲時之階級，具見於政治法制史，大約始則借輿論以鞏固政府，迨至兩院成立，各府縣會議員各自議其地方之行政費用，而憲法乃臻完備。我國雖以日本爲法，亦不必於其所歷之程途，爲刻舟求劍之計。惟日本立憲，雖遺伊藤等至外洋攷察頻年，歸而改制，然一切憲法仍以日本向來之國體爲主，此日之憲法，非但與英不同，亦且與德有異也。我國地大物博，二十二行省，形勢既甚渙散，而風俗又多歧異，其人民之性質又復微有不同，不獨與東西洋各國情形迥別也，

而我國所有法律財政諸書，合之憲法，多未完備，不足以爲大同之準。除已派大臣出洋攷察憲政外，內地應設之編查局，洵爲不可緩之舉。中書之愚見，擬請將憲政編查館作爲中央編查館，各省另設調查局，名爲地方編查局。其調查各員，可令各省地方官保舉熟於地方情形及諳法律者若干員，官紳各舉其半，別爲等級。以上級之少數官紳充地方編查局員，同時再於各州縣自治團體中附設憲法研究會，以調查地方情形爲責任，州縣官須與聞其事，額定十人或二十人。自治團體未立以前，即附屬於中小學堂內，先由攷察大臣及編查館王大臣，將行政機關所應有之法典別爲門類、章節、子目若干條，交由各省編查局分給各州縣按條加註。有中國法律向所規定者詳之，無則記其類似者，或但有向來之習慣，或竟從無此事例，一一條陳呈之各省局。再由各省局釐訂後彙呈中央編查館，寄與攷察大臣，攷察大臣再逐條註以各國法律，以資比較。門類既定，即可按月查寄，以後研究漸熟，調查亦易，半年以後，調查之件皆可倍於從前，各大臣亦不致久滯外洋，大約二三年後必已事畢回華。將所有調查之案交之編查館，該館平時已得外洋及地方之報告研究有素，再得各大臣回華面商要義，則全書不難告成，恭呈聖鑒。釐定後即作爲立憲之草案，析分憲法、法律二種，憲法則一成不變，法律可隨時改更，此日之法典所以於法律獨詳，而憲法則揭舉大綱。今之立法擬即仿此。法典既定，而立憲之精神亦不外是矣。

中書管窺蠡測，罔識精微，謹獻一得之愚，恭候采擇，伏乞代奏。謹呈。

補用知府岳福條陳起草憲法等十事並請先立過渡法以調停新舊呈

光緒三十三年九月（軍原）

保送分省補用知府岳福呈，爲恭請代奏，遵旨條舉立憲事。

竊於光緒三十三年五月二十八日奉旨：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，直省官制已據王大臣議擬試辦矣。惟立憲之道全在上下同心，內外一氣，去私秉公，共圖治理。自今以後，應如何預備，乃不徒托空言，宜如何逐漸施行，乃能確有成效，亟宜博訪周諮，集思廣益，凡有實知所以預備之方施行之術者，准如條舉以聞。除原許專摺奏事各員外，其餘在京呈由都察院衙門，在外呈由各地方大吏，詳加甄核，取其切實正大者，選錄代奏。但不得摭拾陳言，亦無取煩文詞費，只要切合時勢實在可行，逐一具陳，以便省覽，而資采擇。總之此事既官民各有責任，即官民均應講求，務使事事悉合憲法，必馴至富強，實有厚望。欽此。欽誦之下，具仰明目達聰，廣求智識之至意。

伏維今世文明各國，莫不以憲法組織政治，以冀國勢進步，我皇太后、皇上洞燭時機，毅然變法，力圖自強，為全國人民謀幸福，進求長治久安之道，深宵宵旰，誠格人天，此薄海臣民昭然共曉者也。綜覽東西洋歷史，集人羣社會而成國家者，求如我朝之君明民順，實不多觀。若再立一上下相循之憲典，各儋責任，各盡義務，聚此四萬萬人之智力，合一團體而求公益，則富強之效，可操券以待。第立法伊始，慮貴周詳，審時度勢，我國尚有闕陷之點，不得不長思而却顧也。蓋新理發明，各國得之較早，我則民智初開，風氣狃舊，以通國人民計之，其不知立憲為何事者尚佔多數，以各國成績考之，我今尚為過渡時代，近雖有革命風潮，乃少數人借端生事，不在憲之立不立耳。大抵治一事，必先思其弊，慮其難，然後統籌辦法，逐漸作去，方能有條不紊，推行盡利。愚以為奠定此立憲大策，乃國家強弱攸關，外人觀瞻所係，既為實行之預備，宜定總理之一人，擬請簡放通達憲法之大臣，負擔起立草案之重任，審查國體民情有與憲法背馳者，先立過渡法，為調停新舊之津梁，置立憲法之階梯，前修訂法律大臣頒行各條，已有數議駁，足為車鑑也。茲先曉諭天下，咸使知朝廷命意之所在，以今日立憲並非心醉歐風，將我之

綱常名教廢棄屏絕，係取法人之善者，以補我之不足，有若琴瑟不調，改絃而更張之，非將琴瑟之形質削爲管籥之亞者也。卽日本居今憲法早慶成立，師德、法遠紹於英，經營一君主立憲政體，係存固有之精神，去其糟粕，而以西法附益之，日本憲法有云特別國情者是也。我國今日所急者在拔取天下諳悉憲法國情之士，各抒己見，奮其說，折衷壹是，庶期舉行而無他虞也。謹將管見所及，略具數條，恭備聖明采擇。

一、起立憲法草案，如彙簡定總理大臣後，任其選用僚屬，奏請作爲立憲議員，卽以憲政編查館爲收受條陳之總匯，通覽綜覈，擇其議論宏通，切實可行，確以君主立憲爲宗旨者，仿古來言事拜官之制，錫以官階，俾期聳動觀聽，歆起豪傑，並拔尤調取，令該管官費送來館，面加覆試，委充議員，以示立憲爲天下之大公，人人得議之意。如有假冒代責情事，治以重罪。

一、普令京外四品以上大員爲士民先，條陳憲法國情如何治理，以爲集思廣益之助，並令互舉現任大員，詳其品學才識，宜於何官，無庸拘泥瞻顧，以備朝廷量能器使及爲資政院儲才之用。

一、立憲固須改定官制，亦須另法選人。議院未立，公舉不行，則立法、司法、行政三大機關，端在用人。除令大臣互舉外，暫用過渡法，亦令各部院署置一簡，統飭司員書名投票，各舉所知，略書履歷，詳其才識宜於何官，於本署同僚外，亦許舉別署人員。欽派大臣定期啓取，視其被舉佔十人以外者，集爲一冊，另派大臣面爲考試，先令述其心得，後再問難，使爲論說，果副所舉，則陞授相當之缺，一洗爲人選官之弊。俟舉行有效，再擬推廣於各省。

一、我國創立憲法，民主、共主皆不可行，惟仿日本君主立憲最爲合式。請敕下京外大小各官，審觀日本憲法譯書，何條可因，何條不便，如有心得，具呈上陳，卽無條奏，亦得知憲法之意義，將來實行

立憲，於憲政亦不至於茫然。

一、組織資政院，似宜仿日本明治元年閏四月置上下議政二局，及四年七月改設左右兩院議員之制，斟酌取舍，期於政體民情兩無窒礙，並於文武大臣內擇其通曉憲法選舉數員，備充皇上之高等顧問官。

一、各省諮議局宜選本省紳士及候補中通憲法者，各舉相當之數充當議員，不止融化官民界限，即有所議，亦不至各有所偏。

一、地方自治，暫由州縣選派該地方紳士設立保安會，官督紳辦，曉諭人民，係仿保甲、團練之制，共保生命財產。每縣分爲東、西、南、北、中五區，每區設局，派司事三人：一司教育，一司警察，一司徵納，不設總理，稟承於地方官。鄉鎮遠者設立分局，附於該區，有擾害社會安平秩序者，大事送縣究辦，小事則由警察官急決也。行之一紀，紳士由民公舉，漸用日本市町村制，地方自治會可期與也。不然形式可仿，實質殊難數矣。

一、令各疆臣條陳該省民情，如南省風氣大開，即早定立憲之期，西疆民俗犷舊，時日不妨少遲，俾免維新失望，守舊扞格之弊。日本至今郡縣町村尚有未設議員之處，足見人民進化遲速不能一律概之也。

一、令憲政編查館先將大綱編定呈覽，俟欽定後行於京外各衙門省觀，並飭各地方官譯成白話告示，並於朔望派人演說，使人民共曉立憲之益，則程度自能進化，庶免躐等而進，無畫虎刻鵠之患者矣。

一、所有臣民條奏，悉令書備正副兩封，仿前明通政之制，內由都察院，外由各地方大吏閱核副封，如無違礙，即將正封逕上，俾免稽遲複錄之煩。除不准告訐外，並擬請常許臣民言事上書，以昭聖天

子明達之治，俟議院完備，即行作廢。

所有管見所及，謹刪詞費，恭繕具陳，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹請代奏，爲此具呈。

監生徐惠棟條陳振舉綱維規定權限修明軍政培養民生爲立政大綱呈

光緒三十三年九月（軍原）

具呈部司務銜·安徽監生徐惠棟，爲應詔陳言，謹先擬立政大綱，以固邦基，而維國脈，願懇代奏，仰祈聖鑒事。

竊生伏讀五月二十八日上諭：立憲之道全在上下同心，內外一氣，去私秉公，共圖治理，急應博訪周諮，集思廣益，凡有實知預備之方施行之序者，准各條舉以聞。官民在京呈由都察院衙門，在外呈由各地方大吏選錄代奏，以便省覽，而資采擇。欽此。等因。仰見朝廷銳意圖治，勤求芻言之至意。竊維立憲之方，當由精神以成面目，勿因面目以求精神，不推求本原切實預備，但略變舊日之名目以爲勝任而愉快，不獨於實事上毫無利益，恐中國前途必將隱受其弊也。生不揣愚陋，晝夜籌維，思盡子弟之職，一分君父之憂，用敢干犯忌諱，謹獻芻蕘，敬爲我皇太后、皇上陳之。

一、振舉綱維。詩曰：勉勉我王，綱紀四方。蓋人主以一身而居乎萬民之上，臨制四海之廣，必綱紀嚴肅，秩序分明，而後天下皆服從教令，自不至別生禍患，以妨遠圖。頃年以來，朝廷之間議論太多，或一事而甲可乙否，或一人而朝由暮跖，是非淆於唇吻，用舍決於愛憎，政多變更，事無統紀。生愚以爲值此萬變錯綜應接不暇之際，非破除常例，舉大賞罰，以鼓盪一世之精神，改易萬衆之觀聽，竊恐中國官場延宕推卸之風依然如故，而所謂維新變法之事，愈進而愈不可得而見其實也。伏願我皇太后、

皇上奮乾綱之斷，普離照之明，躬率王公百官，祭告郊廟，大赦天下，凡朝夕之燕行，內外之貢獻，一概屏絕，即事關典禮萬不容廢者，亦宜悉從儉約，刑賞一歸諸公道，不必曲循乎私情，政令須斷自宸衷，勿致紛更於浮議。並請飭下各部院衙門，一切政務既奉明旨，尤宜上緊奉行，各省州縣亦應分別事情緩急，道里遠近，立定期限，違者從實查參，嚴法不貸。觀感之間，風動神速，賢者既有可圖效而自奮於前，愚者亦有所鼓舞而樂從於後，大綱小紀，次第並張，中國轉弱為強之機，其在斯時乎。

一、規定權限。立憲政體所善者，即在明定一國各部機關之編制及權限，嚴禁其相侵，使各部得以操縱如意，而事之成否，亦惟其一身任之，而不得旁貸。中國今日大患，莫甚於內外之權限纏繞而不劃明，論其表面，似皆有其職權，究其實際，實各脫離其責任。樞臣關於各省情勢，有所措施，不得不責之疆吏，疆吏既須受制於樞臣，不得不遵照部章委曲求全，以為息事寧人之計。且更調太繁，遷轉太驟，新者既已受任，而苦於地方情形之未諳，舊者為日無多，方躊躇交代之未遑，何暇經營庶務。責成既無所專，事權又無統屬，百官有司，亦皆舍其職任出位是思，官守既失，事何由舉，十餘年來內政之紛更，外交之失敗，軍力之委靡，財政之繁苛，謂非權限不分貽之咎哉。竊以為內而樞密，宜參照唐臣張說成法，列數房於政事堂之後，招致四方賢才，分曹以主衆務，欽派一二重臣為之班首，名曰國務大臣。以各部大臣為統治客體，得陳述意見，為國務大臣翊助，以國務大臣為統治主體，得參酌各部長官意旨，以定施行方針。國務大臣除行政外不能有他權，各部長官除綜理部務補助國務大臣外，亦不能有他權。一以保內閣之統一，而除推托牽制之弊，一以重大臣之權職，而免尸位曠官之憂。至各省督撫，既經聖旨簡放，即須定以三年、五年期限，非有大故不得輕於移易，予以相當之權力，使其兵馬、糧餉內足自守，外足禦敵。不然藩籬盡撤，大權集於中央，各省平時既無周至之準備，臨事安能為敏速之活動耶。

內外臣工進退，悉由聖裁，樞臣得通行意旨於疆吏，而不能任意黜陟，以便其私圖，疆吏遇事可互商樞臣，亦無須附和攀援取容於權要。小官下吏，亦明定章程，不可越於權限之外，則上下之分義明，中外之血脈通，而無痿痺壅隔之弊矣。

一、修明軍政。處競爭最烈之世，自衛全賴乎兵力，而練兵過多，勢不能不寬籌餉項，二者相因而至也。古者衛所屯田，相爲表裏，一鎮之兵，足守一鎮之地，一軍之餉，足供一軍之用。至於今日客兵坐食者衆，行防口糧銷費無數，且各地之營伍空虛，一邊有事，不得不調各邊之軍，既調各邊之軍，不得不以此邊之餉，舊兵不歸，新兵不得不補，補一名又添一名之餉，是一人而兼數人之食也，其何能支哉。夫朝廷之養兵，究不如民之自養較易爲力，而土兵之桑梓情殷，亦不至如（如）客兵爲患之劇，中國憲政方立，民智未開，驟行全國皆兵之制，窒礙殊多。當就各省現時情狀，酌量變通，或三十戶而出一兵，或五十家而養一卒，今天下當不下六七千萬戶，平均計算，一廳州縣當得五六萬戶，一縣養兵五百，一千五百餘州縣養兵七十餘萬矣。夫三十戶而出一兵，其役不爲重，五十家而養一卒，其費不爲難，朝廷不費一文，而通國已得數十萬精勁之軍，天下之事孰有便於此哉？規模既定，則設練軍使於各省，擇老於戎行者任之，省會設練兵總局，州縣創立分局，分徵發、教練、守衛之兵各若干，次年以教練之兵而爲徵發，又次年以徵發者而爲守衛。二十歲而入伍，名爲國民軍，四十、五十而不能充役者，聽其告退而歸民籍，除伍無老弱之兵，軍營無逃亡之患，家自爲戰，人盡知軍，不特外人莫之敢窺，腹裏之奸宄，亦隱然有所畏懼而不敢逞矣。此外畿輔之內，招募十餘萬人，更番入衛而已足，不必悉萃自京師，蓋政權分則事無統，兵權專則事必變，三代以上兵權皆散於有司者，豈無故哉。

一、培養民生。古者君主之德在善政，善政之要在養民，與近世國法以謀發達國民之生活爲治國

之本原，其揆一也。中國人民繁庶甲於各國，各省州縣又無詳明統計之可檢，故各地經濟界之消退，莫能窺其底蘊。至於今日大戶落而爲中戶，中戶落而爲貧民，貧民化而爲盜賊羣，一世之人憔悴於生計，再閱數十年後，默念中國將成若何景象耶。生竊以爲時勢至此，內外官吏皆當以養民厚生爲要圖，地方官到任後，先調查其戶口，比較盜賊之數，罪犯之數，疾疫之數，歲增歲減，設法振興工商，獎勵殖民，爲酌盈劑虛之用。地方一切無益款項，涓滴歸公，開設轉利局，使窮民以公家之款而營生計，次年即以所獲之利銀，酌提一二成以歸諸公家，公家復以所完之款發商生息，以備勞力者不時之需。至於紡紗、織布、火柴、造紙等廠，費用浩繁，一鄉之力不足，則合數鄉之力爲之，一縣之力不足，則合數縣之力爲之。無業游民，酌量分配，多備機械，以出產力之多寡，定勞力者報酬之等差。數年之後，分業日盛，生產日多，卽擇腹地交通鎮市創設萃賣廠，以各人所作之物品互相交易，化無益爲有用，以有餘補不足，竭全國之力而從事於實業，中國經濟界之增長，必有月異而歲不同者。夫未流之民，既有所仰以全其生，已流之編氓，則宜使之屯種於邊，若西藏，若蒙古，若奉天，若吉林，山深林箐，多未開闢之地，於彼山地安插之，使刀耕火種，各成聚落，擇地而立之邑，授土而奠之耕，皆可化疲頑爲率教之氓，易窮荒爲繡壤之國。顧亭林有言：人聚於鄉則治，聚於城則亂。十餘年來，哥老會匪盤踞都會，輾轉勾引，日聚日衆，踪跡詭祕，不可窮詰，而各省之劇賊積盜竊伏充斥，在在堪虞。此時不思安撫人心，消弭大患，設朝廷一旦有事，必皆乘間竊發，揭竿而起，遠稽流寇之事，近覘拳匪之變，殊爲隱憂。伏願我皇太后、皇上加惠邦本，軫念民艱，簡派親貴大臣周歷各省，督率地方官隨事勸懲，妥籌善後之方，少一游民，卽可爲國家多造一憲民資格。且非特殖民發達，抵制外患，而內部會黨，亦可因而潛消。

方今寇務殷繁，可言之事甚多，而生鯁鯁以此四者爲請，誠以積習不除，官常不立，邦本不厚，則

爲之而必不可成，成之而必不可久也。愚昧之見，是否有當，恭呈代奏，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹呈。

署理廣西提學使李翰芬條陳五年預備立憲及速立內閣等事宜摺

光緒三十三年十月初五日（軍機處）

署理廣西提學使道員用臣李翰芬跪奏，爲應詔陳言，謹將憲政預備施行管見，恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊臣恭讀本年五月二十八日上諭：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，直省官制已據王大臣議擬飭行試辦。惟立憲之道全在上下同心，內外一氣，去私秉公，共圖治理。自今以後，應如何切實預備，乃不徒托空言，宜如何逐漸施行，乃能確有成效，亟應博訪周諮，集思廣益，凡有實知所以預備之方施行之序者，准各條舉以聞。除原許專摺奏事各員外，其餘在京呈由都察院衙門，在外呈由各地方大吏，詳加甄核，取其切實正大者，選錄代奏。但不得摭拾陳言，亦無取煩文詞費，只要切合時勢實在可行者，逐一具陳，以便省覽，而資采擇。總之此事既官民各有責任，即官民均應講求，務使事事悉合憲法，以馴致富強，實有厚望焉。欽此。仰見廟謨深遠，明目達聰，期於天下臣民，共襄郵治，曷勝欽忭。臣惟憲政之行，關係至鉅，必有範人之法，尤必有行法之人，乃能上下內外相維相貫。至於預備之方，在包括綱條，不能舉一而廢百，施行之序，在體察時勢，不必舍己而從人，而尤貴振刷精神，掃除積習，新中外之耳目，而慰薄海之人心。不揣愚昧，謹將憲政預備施行管見擬列八條，敬爲我皇太后、皇上陳之。

一、實行憲政期限宜速也。方今時局艱危，事機日亟，外人每以憲政之成否占中國之存亡，若必預備於十數年前，施行於十數年後，雖緩急不容不審，而收效實覺過遲。論者謂國民程度尚低，資格尚淺，未可輕率從事。抑知程度以造就而益高，資格以歷練而漸進，東西國民程度資格不同，而其為立憲則一，又豈有一定標準哉。先預備，後施行，年復一年，不免有苟且因循之患。即施行，即預備，急所當急，乃以收倍道兼進之功。日本立憲之議，雖萌於明治初年，而自明敕國人預備立憲，以至開國會、布憲法，其間不過十載，而亦因日本當時尚未確信憲政之可行於東方民族，故遲回詳慎，乃抵於實行。今則立憲為中國救時之惟一要政，中外通人已無疑義，而變鉅期迫，又非可待十年，擬請明降諭旨，於光緒三十七年頒布憲法，開上下議院，有五年為之綢繆預備，則各省之議局，各府州縣之議事會，漸多合格之議員，而兩院不難成立，即憲法亦必編纂完善行之有效矣。

一、內閣宜速立也。君主立憲國以君主為統治權主體，而必有行使統治權之機關，其機關之最重要者實惟內閣。蓋今日憲法上之內閣，上對君主，下對議院，均負絕大之責任，故必內閣已立，而後憲政乃有統系。查各國內閣皆各部大臣組織而成，若日本、丁抹、諾威則別置內閣總理大臣，若英、美、普、法則不置總理大臣，而即以首席之一部大臣當其任。中國分部已多，政治繁賾，自宜設內閣總理大臣主持行政。查各國總理大臣之任，未有以親王當之者，此由尊敬皇室之故，蓋君主神聖不可侵犯，載之憲法，凡皇族亦援此例而尊敬之。親王為總理大臣，必負責任，若政策不善，必受國民指摘，從民意而黜之，則失皇族之尊敬，不黜則或至叢怨於君主，皆於神聖不可侵犯之主體大有損礙。伏維我朝世祖奠基，康、乾、同治、咸、同中興，近日新政，無不藉親王之英輔，匡濟艱難，則總理大臣自不能不先明載憲法條文，與其他之總理大臣同負責任上之處置，庶四海臣民咸曉然於朝廷用意之所在耳。

一、請設樞密院也。樞密院以備皇太后、皇上之顧問，從前編制大臣原議本省置樞密院一條，其性質作用如何，微臣竊未詳諗。今擬略仿日本辦法，查歐洲各國於國會決議之範圍甚廣，立法之外，即行政、司法所關諸事，往往經國會議決而行，故君主不必更有所諮訪，而憲法上亦大概不認有樞密顧問之權限。日本則君主大權事項，悉出君主親裁，惟特置樞密院上佐君主之籌畫。吾國若取則日本，則大權事項必出皇太后、皇上親裁，似亦宜置樞密院以備顧問，兼爲萬幾餘暇典學侍從之資。其院員之組織，大約院長以勳望素高之大臣充之，院長以下應置院員，以海內通儒畢業學生，學有經法通達時務者充之。其權限則除恭對皇太后、皇上諮詢講讀外，不得自陳意見，不得干預施政，不得行命令於一切官民，不得受理官民之請願上書及通信等，院員不得兼任他官。惟內閣大臣才望極著者，或許兼任院長。伏考我朝南書房之設，自部院堂官以至編檢，皆得詔入行走爲侍從清貴之臣。今樞密院擬即以南書房改置，而卽爲憲政之一重要機關，以備內閣議院之所不及。凡舊日經筵講讀隆重之典，悉統屬之，則顯以贊新政於九重，實隱以存舊制於一綫。

一、各省官制宜速實行改革也。凡舉一事，大抵由不完善而漸進於完善，若必籌度萬全而後舉，恐終無舉行之期，卽如今日外官制已經編定，議者主於一二省先行試辦，老成持重，具見苦心。然此一二省之官已用新制，其裁撤之腐敗俗吏，必改之他省，逋逃淵藪，究竟受害者仍在國在民。況此一二省大吏，或措施之機宜未協，稍起風潮，或人民之程度尙差，未大效驗，則頑固者必藉口於憲政之無益而竊肆阻撓，此尤不可不慮者也。竊謂新定官制，宜卽日實行，其有未備事宜，應酌察情形，隨時損益。或慮陵躐貽誤，不知提學司僚屬，純用新政制，毫無窒礙，則督撫、藩臬二司之幕職，府廳州縣之佐官，其必可依新官制可知。或慮無才可用，則宜就各省官大舉甄別，可用者用之，可造就者，與設法政速成研

究所以造就之。其毫無足取者，嚴加淘汰。爬羅磨刮，非必無可取之人，且地方員紳可備幕職佐官者不少，要視用人者何如耳。或慮經費難籌，不知舉辦之初，事務尙簡，宜不必備，但求稍規模具，可爲逐漸擴充之資，況裁併局所，提撥羨餘，挹彼注茲，儘敷展布。各直省督撫、司道，同在一署辦公，如京師各部衙門之例，此項經費所省亦多，尙事事認真，涓滴歸公，尤足收改制之實益。此新官制之斷然可行，不必疑慮者也。

一、宜推行憲政教育也。國家既設資政院、省議局、州縣議事會，以爲監督行政之機關，則必造就議員之資格，而所以造就此資格者，舍教育不爲功。一國國民教育，必有特別之精神，此精神有本其固有性質而發達之者，有卽其最缺乏之性質而補助之者。英之殖民思想，日本之武士道，皆特別精神也。三代治法用禮官制極有立憲精意，自秦、漢以後，君民懸隔，日即陵夷，故憲法精神在吾國古時爲固有，在今日爲缺乏，挽回補救，非學何從。前者學部通行天下實行強迫教育，邇奉明詔令各省切實研究憲政，皆與預備立憲關係至深。伏查欽定學堂章程，高等學堂、優級師範、中學堂，皆有法律一科，惟僅講授法制總論及民法。臣愚以爲各學堂所有法律課程，及初級師範、簡易師範等學堂原無法律者，宜一律加課憲法，將來教習高等小學須講憲法大端，庶使初受教育之國民，咸有憲政思想。至省府州縣所立之教育會，本應附設宣講所，擬由各省憲政研究所，編纂憲政白話說帖，付宣講所演之，使學堂以外之人，亦曉然立憲之不容緩。其從前各省設立之法政學堂，宜極力推廣以造就議員之資格，兼培養自治之人材。以上數端，請飭下學部核議通行，則前次諭旨所謂議員資格日進高明者，將自此基之矣。

一、憲法及各法宜妥速編定也。憲法爲國家之根本法，其所規定有諸國所普通者，有一國所特別者，如關於君權之規定，君主神聖不可侵犯者其普通，而統治權之廣狹則特別也。關於臣民權利義務

之規定，納稅者其普通，當兵役與否則特別也。推之議會、司法、會計、繼承、攝政、皇族種種之規定，莫不皆然。夫普通者可取法諸國，而特別者則各因其國之歷史、民族而不同，故今日制定憲法，雖取東西諸國，而仍必以中國大經、我朝家法爲據依，庶於國俗民情無所窒礙。然憲法者，僅規定運用大政之綱領，至其條目，則宜寄之於各法，而各法之亟宜編定者，一曰行政法規，凡改訂官制及任用章程隸之，一曰法典，凡民法、商法、刑法、民事訴訟法、刑事訴訟法隸之。然後臣民有所遵守，不敢以言論爲是非，內外有所率循，不至以意見爲輕重。茲事體大，必參酌中外因革損益，乃能行之天下而無弊。近者政治館已改爲憲政編查館，請諭飭刻期調查提議，次第付資政院議決。除憲法應定期宣布外，其餘諸法隨時請旨頒行，以速憲政之發達。

一、宜速行自治議會也。臣查天津、上海等處，近年舉行自治，設參事、董事等會，爲立法、行法之權輿，頗著成效。此外開通州縣，間有擬辦自治章程者，或議之而未行，行之而未效，良以所訂規則未盡合宜。自治雖國民職任，而程度幼稚時代，必藉官吏爲之提倡，擬請由民政部速妥定地方自治章程，頒行天下，以地方之貧富、風氣之開閉，分省爲數等。一省中之府州縣，復以地方之貧富風氣之開閉分爲數級，雖下等之省，下級之州縣，而城邑所在，必令設立自治議會。至高等之省與高級之州縣，並宜由城而市，由市而鄉，層累推廣，要必使地方先有一自治之模範，則四鄉不難摹倣舉行。各省所設之政法學堂，陸續畢業，及此次遵辦之憲法研究所，合力講求，必不乏人才，堪以派充自治師資之選。又查各州縣城鄉多有公所、公局，類皆假辦理事務之名，肆魚肉鄉民之慾，若繩以文明規律，使變爲自治局所，則除害卽以興利，一舉而兩善得焉。惟應請旨飭各省大吏，以地方自治之發達爲州縣之考成，庶責任專而效驗易期耳。

一、宜特設憲法報章也。普及教育、憲政教育固爲預備立憲之大原，然其範圍專屬學堂之學生、官紳，則限於人，專寄於研究所、宣講所，則限於地。臣愚以爲不拘人地，可統上、中、下三等社會而陶鑄之者，報紙是也。應請於內閣或資政院附設憲政官報局，此報編纂之法，首恭錄關於憲政之上諭，次列現行之新章，次記各省試辦自治之情形，次采擇京外臣工關於立憲之奏摺、條陳，及海內通人之論著，次編譯各國立憲之法典與其一切自治之內容，復折衷而論斷之，務期宗旨純正，切合中國數千年歷史之習慣，與夫現今國民之程度，而一切支辭謬說，力與破除。此報發行任人購閱外，仍配銷於京外大小實缺候補供差人員，庶得實力研求，增廣智識，並由民政部通行國中報館有勢力者，凡關於立憲之歷史之辦法之利益諸端，演爲白話，逐日登報，於以發蒙化俗，尤易奏功矣。

臣伏見近日憲政綱要次第飭行，以上所陳管見八條，或尙未擬議，或議而未決，或議雖決而未盡實行。臣之愚則竊以爲爲憲政籌預備之方，施行之序，使上下內外維持不敝者，莫要於此。

抑臣尤有請者，立憲政體爲中國數千年來有天下者之所未覩，卽爲我朝億萬年有道之統之所由基，夫欲建非常之功，先有非常之舉，宣一人之精神，聳兆姓之觀聽，所關至鉅也。唐憲宗平淮蔡，其臣韓愈頌之曰：「不赦不疑，由天子明，凡此蔡功，惟斷乃成。」臣伏觀我皇太后、皇上已確見立憲政體之可行於中國，叠賞綸音，宣誥中外，聖明乾斷，率土同遵。臣嘗恭稽掌故，我太祖高皇帝以七事告天，明誓將士，遂啓皇基。又考明治初年，其天皇以五條御文誓於天地神明，播告衆庶，用能君臣一德，蔚爲強國。臣所謂非常之舉者此類是也。伏懇我皇太后、皇上遠法太祖創業之聖烈，近參東隣變法之成規，昭告天地、祖宗，誓行憲政，則薄海臣民益不敢不勉竭忠誠，贊襄盛業矣。

微臣才識迂陋，何敢妄參大計，然竊念忝列學司，例許專奏，且恭釋諭旨庶政公之輿論之言，不敢

自安緘默，有負生成。敬陳管見，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十三年十一月十四日奉硃批：憲政編查館知道。欽此。

出使德國考察憲政大臣于式枚奏立憲不可驟進不必預定年限摺

光緒三十三年十月二十四日（軍原）

出使德國考察憲政大臣、郵傳部右侍郎臣于式枚跪奏，為赴德考察憲政，謹擬辦法宗旨，恭摺仰祈聖鑒事。

伏惟朝廷銳意維新，勤求治理，於五大臣考察政治回國之後，復派臣等分赴英、德、日三國考察憲法，詔書昭示，中外鑒觀。臣以迂生，忝膺專使，才輕任重，深懼非勝。奉命以來，日與憲政館諸臣詳細討論，擬定門類，鈔閱京外條奏，博訪中西論說及新譯各國書籍，各處報章，分別部居，以資考證。憲法之用，各國不同，日本多用德國之制，與中國政體最為相近，誠如袁世凱原奏所謂，柯則不遠，詢度攸資者也。然日本變法之初，德先主告曰：臣青木，即謂其國之法有與日本不能強同者，而日人所撰憲法略論，謂取法歐美，舍短用長，蘄於適用，尤在取日本風俗習慣以為基礎等語。是知必以本國所有者為根據，而采取他國所有以輔益之，在求其實而不徒震其名。中國舊章，本來立憲，皇朝制度，尤極修明。周官言憲法，言憲令，言憲禁，言憲邦。傳稱監於先王成憲，仲尼損益四代之制，以垂萬世之憲。憲法為中國之名古矣。殷人作誓，漢代約法，尤與歐美所云立憲者相似，唐宋迄明，規模具在，其能貽數百年之基業，成數十年之太平者，無不以順民情申清議為致治之本原。皇朝道監百王，治隆三代，科條律令備極精詳，行政皆守部章，風聞亦許言事，刑掌予奪，曾不自私。朝廷雖有特旨之允行，所司能舉定

例以更正，若有大政事大興革，內則集廷臣之議，外或待疆吏之章，且有下及儒官，詢於庠士，所以勤求民隱博采公論者，與立憲之制無不相符。神聖相承，士民相習，上有教戒而無約誓，下有遵守而無要求，不言專制而權不下移，不言自由而情能上達。至於日久官吏失職，但有奉行之不善，而不能謂法之不良，又以近年海國開通，本爲事例之所無，更不能謂法之不備，自可因時損益，並非變法更張，惟風氣之開闢日新，則人心之趨向各異。當光緒初年，故侍郎臣郭嵩燾嘗言西法，人所駭怪，知爲中國所固有，則無可驚疑。今則不然，告以堯、舜、禹、湯、文、武、周、孔之道，漢、唐、宋、明賢君哲相之治，則皆以爲不足法，或竟不知有其人。近日南中刊布立憲頌詞，至有四千年史埒空之語，惟告以英、德、法、美之制度，拿破崙、華盛頓所創造，盧梭、邊沁、孟德斯鳩之論說，而日本之所模仿，伊藤、青木諸人訪求而後得者也，則心悅誠服，以爲當行，前後二十餘年，風氣之殊如此。

朝廷深觀時變，俯順羣情，既有宣布立憲之文，復有特派考察之舉，事關重大，不憚詳求。查日本維新之初，卽宣言立憲之意，分遣各使周歷外邦，最先整理行政及司法制度，其次整理地方行政制度。後八年乃設元老院及大審院，後十四年乃發布開設國會之勅諭，而先開設地方議會。又以教育未能普及，卽與國民以參政權，最爲危險，乃先改定普通教育制度，又先設裁判所構成法，設會計檢查院，越二十年而後頒行憲法。蓋預備如此其詳密，而實行如此其遲迴，不知者輒以限年爲迂遠之談，遽以宣布爲實行之證，人情易動，則靖之實難，民智已開，則愚之無術。自辛丑始昌言變法，至丙午遂定議立憲，其初心本出於望治之切，其流弊乃漸失權限之分。橫議者自謂國民，聚衆者輒云團體，數年之中，內治、外交、用人、行政皆有干預之想，動以立憲爲詞，紛馳電函，歷抵樞部，上廬宸慮，屢動詔書，來日方長，堅冰可懼。夫不知立憲爲我所自有，而以爲西國之專名，舍本隨人，其關於學術者固貽譏於荒陋。

又以立憲爲即可施行，並不審東洋之近事，冥行躁進，其關於政術者尤有害於治安。惟在朝廷有一定之指歸，齊萬衆之心志，固不可因羣言淆亂，遂有急就之思，亦不可因民氣喧囂，致有疑阻之意。但當預爲籌備，循序漸進，先設京師議院以定從違，舉辦地方自治以植根本，而尤要者，在廣興教育，儲備人材。此外凡與憲政相輔而行者，均當先事綢繆，而不容遲緩者也。

臣前隨故大學士臣李鴻章歷聘各國，曾至柏林，見其國勢民風，駿厲嚴肅，議院雖設而主權甚專，政府所行與民情不悖，頗有合於尊主庇民之義，列於歐美最爲雄強。所惜僅駐兩旬，不過略觀大概，何幸仰承特簡，再莅是邦，寬以歲時，詳加研究。駐德使臣孫寶琦究心西政，才識開明，陳請立憲最先，一切可資商榷，當如袁世凱原奏所請，會同詳細調查，博訪通人，詳稽故事，不必預定年限，總期完密不遺。除將考察情形隨時咨報憲政館外，尤欲得以暇日，鈎稽所得，薈萃衆說，勒成一編，窮究源流變遷，參合中西同異，推原經訓，博徵史書，歸極於皇朝之典章，蘄合於內地之情形，庶言皆有本，而事屬可行，不使泥於守舊者有變夏之疑，急於趨新者有蔑古之慮。漢文帝有言：卑無高論，令今可行。班固所云極以世之眩耀，折以今之法度者也。是臣區區愚忱之所至願。

所有微臣赴德考察憲法，擬定辦法宗旨緣由，理合恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

外務部員外郎辜鴻生陳言內政宜申成憲外事宜定規制並請降諭不准輕改舊章

創行新政呈

光緒三十三年十月（軍原）

具呈外務部員外郎辜鴻生，爲應詔陳言，呈請代奏事。

竊謂內政宜申成憲，以存綱紀，而固邦本。外事宜定規制，以責功實，而振國勢。近日獻策陳事

者，皆以爲中
由外患之所
內政，在存綱
定制，則人人
以杜絕人欲，
既壞，又何以
正一瓦，踐履
度亦有時不
時，法多簡陋
不變也。逮
責功實，三弊
亂，宋祚以亡
規模雖取法
豈有不足爲
臣幼年
洋列邦本以
寢亂，猶似我
法近年始立

人，民立報館則處士橫議，官設警察則以匪待民，訟請律師則吏弄刀筆，諸如此類，皆其一時習俗之流弊，而實非治體之正大也。每見彼都有學識之士，談及立法之流弊，無不以爲殷憂，惟獨怪今日我中國士大夫，不知西洋亂政所由來，徒慕其奢靡，遂致朝野皆倡言行西法，興新政，一國若狂。在朝諸臣，又不知清靜無擾爲經國之大體，或隨聲附和，或雖心知其不便，又不能明辨其所以不便，遂致近日各省督撫多有借西法新政名目，以任其意之所欲爲，而置民苦民怨於不問也。詩云：民亦勞止，汔可小康。又曰：無縱詭隨，以謹無良。蓋今日民實不欲新法、新政，亦並無須新法、新政，而徒好大喜功之督撫，遇事攬權之劣紳，欲藉此以徼名利耳。至若西洋所創制器之法，如電報、輪船、鐵路等事，此雖未嘗無利於民生日用之事，且勢至今日，我中國又不能不漸次仿行舉辦。然天下事利之所在，害亦將隨之耳，故凡興辦此等事，又不可不嚴定限制也。蓋自中古以降，生民風氣日開，其於日用生計之謀，固非若上古屯晦鈍樸，必待上之人纖悉教詔之也。彼其智巧溢而貪競滋，苟利之所在，雖立法禁限之，猶且不能，若其熟視而莫肯趨者，則必俗之所不便與其力之所不贍焉。上之人且噉噉焉，朝下一令，曰爲爾開學堂，暮下一令，曰爲爾興商務，彼民者未見絲髮加益於吾事，而徒見符檄之驚惶，徵斂之無已，房捐、米捐、酒捐、糖捐日加月增，而民已無聊生矣。孔子曰：惠而不費。又曰：因民之所利而利之。夫今日民之所欲者，惟欲得政之平耳，政苟得其平，則百利自興矣，然政之所以不得其平者，非患無新法，而患不守法耳。蓋近日凡百庶政之所以不得其理者，其病由乎行內政則不守舊法，而辦外事又無定章可守，所謂外事者，非僅指交涉一事，即近日凡謂洋務，如製造、電報、鐵路、礦務等，皆爲外事也。然內政舊法之所以廢弛不守者，亦皆因辦理外事之漫無定章也。推原其所由來，固非一朝一夕之故耳。請爲我皇太后、皇上略陳之。

伏維我中國自弛海禁以來，天下多故，咸豐初年，髮匪起於粵西，前督臣曾國藩奉命督兵平寇，當是時，匪蹤蔓延十三省，大局靡亂，故朝廷不得不畀以重權命爲欽差大臣。凡軍國大事，雖具文關白，而實皆得以便宜行事，自是而後，天下遂成爲內輕外重之勢。然該督臣曾國藩秉性忠貞，學術純粹，能明大體，故天下大小臣工聽其號召，猶能各矢忠誠，同心翊戴，懋瘁馳驅，是以卒成大功，河山重奠。及前督臣李鴻章爲北洋大臣，適值中外交訌，外患孔亟，故凡辦理外事，朝廷仍不得不畀以重權，一若前督臣曾國藩督軍之時。由此以來，北洋權勢愈重，幾與日本幕府專政之時不相上下，故當時言及洋務，中外幾知有李鴻章而不知有朝廷也。且該督臣李鴻章品學行誼，不如曾國藩之純粹，故德望不能感服人心，號召天下，是以甲午之役，天下解心，一敗幾不可收拾。北洋既敗，而各省督撫亦遂爭言辦理洋務，其意蓋亦冀得北洋之權勢，而可任其意之所欲爲也。蓋以既辦理洋務，則雖動支百萬金，而度支不敢過問，雖招致私人聲勢震一省，而吏部或有不知其誰何者矣。此皆辦理外事漫無定章之所由來也。人見辦理外事既無定章可守，遂漸視內政之舊法亦可以不必守也。如此故人人各得徇其私意，此上下綱紀所以廢弛，以致庶事不理，民生日苦，而國事日蹙，以至於今日也。

竊維今日如欲振興國勢，則必自整理庶政始，欲整理庶政，則必自分別內政、外事始，內政宜申明成憲，外事應通籌全局，而定立規制也。今爲分別內政、外事，擬請先降明詔，特諭各省督撫，凡關吾民內政之事，不准輕改舊章，創行西法新政，當此民生凋敝之時，凡百設施，當以與民無擾爲主，務去其害人者而已。至今日時勢所不得不辦之事，如練兵，設專門學堂，興製造及各種凡用西法之事，必俟朝廷通籌熟議，定立規制，特降諭旨指省飭辦，始准恪遵所定規制舉行辦理。如未奉此旨以前業已舉辦，能停止者即行停止，若勢實未便即行停止者，則不准擴充，並將現辦情形奏明請旨定奪，似此省事安民，

卽有職牧民之官，亦可以專心地方民事也。

至爲申明成憲，擬請特諭軍機大臣會同各部門大臣，並酌選久於外任有學識之大小人員，隨同辦理，將該部現行事例徹底推究，實實釐定，務使簡明易行。其法涉於苛細者，熟議而酌除之，其事蹟相同，輕重迥異，多設條目，致使胥吏得借法爲奸者，一切刪去。然後奏明定爲令甲，分別綱目，刊成簡明善本，頒行天下，似此成憲申明，則綱紀立，而庶事可以得其理矣。臣所謂內政宜申成憲以存綱紀而固邦本者此也。

至若辦理外務，先應統籌全局。竊謂中外之所以多齟齬致啓釁端者，皆因我內政之不修，或號令之不謹，或用人之不慎，以致內地民情不安，外人亦以爲口實也。然我中國內政不修之所由來，又因自弛海禁以後，國家惟日汲汲於防外患，而無餘力顧及內政也。故欲治內政，又不能不先使國家無外患之憂也。惟近日國家愈汲汲於防外患，而外患日益孔亟者，此其故無他，皆因所以防外患者未得其肯要耳。夫治外患猶如治水患，若徒爲堵禦之防，而不設疏通之法，水愈積愈不可防，一旦決隄而溢，其害尤甚於無防也。卽如庚子之禍，亦多因中外情太隔膜，以致彼此猜忌積嫌，久而不能通，遂如兩電相激，一發而不可收拾。庚子之禍，誠有如當時諭旨所云彼此辦理不善也。夫今日中國所以不得不仿行西法者，皆欲以防禦外患耳，而所以防禦外患者，惟在修邦交與講武備兩事爲最緊要。然臣之愚以爲今日國家之安危，關係全在乎朝廷廟算熟計，修邦交與講武備，孰爲輕重，孰爲緩急，孰應先後，而早定國是，以輯天下之民志，而安中外之人心也。昔我朝睿親王致故明史可法書曰：「晚近士大夫好高樹名義，而不顧國家之急，每有大事輒同築舍。昔宋人議論未定，兵已渡河，可爲殷鑒。」竊維今日我中國自甲午庚子以來，士大夫皆多忿激，每言爲國雪恥，遂致朝廷近日亦以籌餉練兵爲急務，然臣之愚，誠恐

此猶非計之得者也。昔日韓安國對漢武帝曰：高皇帝嘗困於平城，七日不食，及解圍反位，而無忿怒之心，聖人以天下爲度者也，不以己私怒傷天下之功也。蓋彼臥薪嘗膽之論，猶是當時戰國列邦之陋習，而非我帝王治天下之大度也。且我中國今日民生凋敝，士氣不振，若不體量民力，一意汲汲於籌餉練兵，慕奇功，求速效，臣之愚誠恐此非特不足以禦外患，而且必重傷民生，適足以致內亂耳。古人有言：兵猶火，不戢將自焚也。即使今日所練之兵，因有奇效，若我不修邦交之道，則彼聯我孤，彼衆我寡，我或猶可以敵其一國，試問能敵其衆國耶？故臣之愚以爲今日與其積兵力以防外患，而外患未去，內患已可虞，不如節兵費以裕民生，以治內政，以修邦交，而外患要無不可以銷也。國固不可以忘戎，惟今日國家於戎政當以作士教禮爲先，而不可以練兵集師爲重。合無仰懇我皇太后、皇上特降明詔，通諭中外，謂我國家設戎政爲誅暴安良，原以保民爲主。今日重修戎政，亦爲久遠之計，而非因欲與外人爲仇也。且當此民生凋敝之日，所應辦者，亦惟在定軍制振士氣而已。至營伍兵額，除京衛重地之外，各直省應設之兵，當嚴立限制，使僅足以存軍制之規模，備地方之不虞而已。內外各督兵大員，應仰體國家設戎政之意，先以保民爲重，不可存好大喜功之念，不可有佳兵贖武之心，兵士固宜體恤，而以軍禮紀律爲先。至如營伍兵房，服色器械，凡百設施，必事事求撙節之法度，念念思民生之艱難，應如何可以節省兵費而不廢戎政之處，擬請特諭陸軍部會同南北洋大臣熟議通籌辦法，奏明施行。如此則兵省民裕，內患既消，外患亦可以治矣。此臣所謂辦理外事宜先統籌全局者也。

至於辦理外事，應定規制，其關鍵在乎用人，用款兩端，而兩端之中，尤以用人爲最要。夫用小人以辦內政，固足以僨事，用小人以辦外事，其禍爲更烈，是尤不可不愈加慎重也明矣。臣觀今日內外大臣所用一般辦理外事之員，率皆樹立私黨，非其舊屬故吏，卽係采聽虛聲，羅致門下，彼此藉以自固。

故奔競夤緣者易以倖進，而賢能廉退之士反無自而升，此外事所以日形荆棘，幾幾乎無從下手者，職是故也。所有辦理外事用人、用款，應如何嚴定規制之處，應請特諭軍機大臣會同外務部通籌熟議，俾辦理外事之大臣，人人知有限制之當守，然後籌一辦理外事之款，則款皆實銷，用一辦理外事之人，而人收實效矣。臣所謂外事宜定規制，以責功實而振國勢者此也。

臣又有請者，昔宋臣歐陽修對仁宗曰：陛下之所憂者，憂無財用也，憂無將帥也，憂無人材也。臣以爲陛下今日皆有之，而所以不得其用者，蓋有故焉。細按當日宋臣奏對之意，蓋謂國之大弊不去，則大利不興。所謂大弊者何，卽上端所陳不謹號令，不明賞罰，不責功實是也。宋有此三大弊而不去，此宋室之天下所以終積弱而不復振也。臣愚以爲今日之弊，毋乃類是。合無仰懇我皇太后、皇上，特諭軍機大臣激發天良，斷夕圖治，有類此三大弊者，亟宜振刷精神，刪除淨盡，以副朝廷汲汲救時之意，以慰四海喁喁望治之心。

臣本海濱下士，游學歐西，於彼邦國政民風曾經考察，略識端倪，回國後凡中國經史諸子百家之言，亦嘗稍稍涉獵，參觀中外，利弊顯然。現值聖明廣開言路之時，目擊時艱，忠義奮發，用敢就櫛味所及，披露瀝陳，上瀆天聽，不勝屏營悚惶之至。伏乞代奏。謹呈。

憲政編查館大臣奕劻等代遞吳壽全呈請宣示憲法規則以杜民氣囂張摺

光緒三十三年十一月十一日（軍原）

臣奕劻等跪奏，爲代遞出使參贊條陳憲政，恭摺奏聞，仰祈聖鑒事。

竊臣部接據出使美國二等參贊官，分省補用知府吳壽全呈稱：爲應詔條陳，伏乞代奏事。竊參

贊恭讀光緒三十三年五月二十八日上諭：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，立憲之道全在上一心，內外一氣，去私秉公，共圖治理。自今以後，應如何切實預備，乃不徒托空言，宜如何逐漸施行，乃能確有成效，亟宜博訪周諮，集思廣益，凡有實知所以立憲之方者，准各條舉以聞。欽此。仰見聖朝立法行政審慎周詳之至意，欽感莫名。

伏維我朝法制昭垂，政治隆美，實足超越前古，優勝全球，一旦設議院開國會，地方自治教育普及，卽爲完全立憲國。然議院之設，國會之開，自治之方，教育之廣，皆當求之於下，是以立憲之基礎，不難在朝廷，而難在百姓，何則？立憲人民必須曾受教育，略曉法律，而後能公舉代表以爲議員，而無所私。故人民之意見以議員爲衡，而議員之辯論以多數爲斷，此一國之事采之衆論，而無龐雜之虞也。然有時衆論雖同，苟與朝廷之建議或有歧異，則君主有解散議院之權，解散之者，使其議不得行也，此君主最上之威權也。又官吏之任免，條約之締結，惟君主一人獨主之，此又君主獨有之權也。凡天下立憲國，莫不皆然也。至於政府保護人民，共享自由之幸福，人民輔助政府，保持上下之安全，各有應得之權利，卽各有應盡之義務，誠如上諭所謂上一心，內外一氣，去私秉公，共圖治理也。乃見近日朝廷殷殷博訪輿論，優予民權，而人民學習未充，程度尙淺，當此議院未立之時，庶民皆以發言爲己責，而未知權限之分，幾有處處皆議院，人人盡議員之勢。而朝廷將無可俯從，甚至長官而可以不公認，政府而可以不服從，此尤參贊十餘年來三繞地球，而目所未覩，耳所未聞，恐於立憲前途，大有窒礙。昔拏破命第三有言：議員太多，徒生喧囂。夫議員過多，猶惡其喧囂，則散處四方之人民紛紛建議，當爲立憲國所不取矣。又查和國憲法第一百條，下議院於君主議案意見不同，須按例文奏上君主。其例文曰：國會之下院感戴吾王，注意全國公益之厚情，敬謹上請將該議案付於再議。上議院之例文

亦如之。是則議院成立，其對於政府有意見相歧者，猶且委婉其詞，而無直斥之理，況非全國之代表乎。

竊以爲現當預備立憲之際，一時未能舉憲政之全體而實行之，惟有先將憲法規則迅速宣示，使天下咸知法律範圍、自由權限，固有萬不能稍爲侵越者。嘗考英、德、日本憲法大旨，首言君權，次言民權，次言議院權，此外如司法權、行政權，與夫地方自治之條規，臣民應擔之責任，約舉大綱，不過百餘條。擬請飭下憲政編查館詳細核議，應如何條列憲法規則，迅速請旨宣示，以別權限，而靖人心，似於立憲之道，尤爲當務之急也。雖議院一門現時尙未成立，而憲法之屬於議院者，似不妨預爲釐訂，同時宣布，隨後實行。參贊爲憲法未布，民氣囂張，亟須預防，以杜後患起見，是否有當，伏乞代奏等情。呈請前來。

臣等查該參贊條陳憲政事宜，不爲無見，未敢壅於上聞，理合恭摺代奏，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

御史黃瑞麒奏籌備立憲應統籌全局分年確定辦法摺

光緒三十三年十二月十五日（軍原）

掌安徽道監察御史臣黃瑞麒跪奏，爲預備立憲，宜統籌全局，分年確定辦法，敬陳管見，仰祈聖鑒事。

竊臣伏見近年疊奉諭旨，預備立憲，凡在臣民，莫不延頸企踵，以爲中國自強之基，實係於此。臣嘗考之各國立憲政體，參以各國政治家之學說，所謂立憲國者，質言之，則法治國之謂也。法治國任法

而不任人，人失而法不失，故其國能長治久安。非法治國任人而不任法，人失則法亦失，故常朝治而夕亂。今欲進非法治國爲法治國，舍立憲莫由。立憲云者，立法以統治官吏、人民，使人人皆受治於法，法有權而人無權。故司法爲獨立機關，而行政官吏但能奉法而行，一有詭失，國家執法以繩其後，人民據法以發其私。立憲各國之所以政治修明，人能盡職，而不肖官吏不常有者，非其人盡聖賢，實其法有以限制之，一己之私無由逞也。然而欲立一法，不經全國人民之公認，則法無由定，不有各種機關之輔助，則法不能行。故欲立憲必先預備，今朝廷既已明示期限，以十五年爲期，此十五年中，固由非法治國進爲法治國最要時期也。臣知明諭所謂預備，非空言粉飾取具文告之謂，乃實事求是之謂，非東塗西抹鋪張新政之謂，乃循序漸進之謂。今之奉行朝命者，或限於無知，以粉飾了事，或誤於妄作，以塗抹矜能，二者交失，不惟無裨於預備，更恐利未見而害已隨之。苟欲於預備期內切實講求，宜先求中國之所以不合於法治者，其受病之根源安在，思所以去之，各國之所以由非法治國進爲法治國者，其設備之事端安在，思所以興之。譬如耕田，先犁舊壤，而後可播新種，譬如築室，先定圖式，而後可庀工材。老子云：不塞下流，不止不行。此變法宜去積弊之說也。易云：殊塗而同歸，一致而百慮。此興事宜定指歸之說也。預備期內宜兼用二說，爲去舊謀新之計，並應按照年限，逐一計畫，何時應舉何事，何時可去何弊，一一預定，依時履行。朝廷執以責大臣，大臣舉以課僚屬，庶不至有粉飾塗抹之弊，而可以養成法治國之精神，得以如期實行立憲。至中國現在情形，孰爲應去之弊，孰爲當興之事，如臣末學，誠不足洞見體要，亦不得不竭一得之愚，披瀝陳之。

臣以爲現今最大之弊，最與法治國不相合者，莫如任人而不任法。嘗以部臣與疆臣比較觀之，而知有法與無法之利害，不可同日而語。各部事宜著之則例，無論堂司不能違例以斷事，故部臣之詭法

者不經見，而各部尙書、侍郎，卽旬日迭易，亦無不舉之事。此有法之效也。各省則事權集於督撫，初無一定之法規，舉凡用人、行政、理財、用兵，皆督撫以意爲之，督撫而賢則一省之事舉，督撫而不賢則奸弊百出，貽誤無窮。且無論督撫賢不賢，其封圻之內，自爲風氣，一有升調，變更紛紜，實爲各省之所同。此無法之失也。部臣、疆臣同爲國家所倚畀，而一以爲法所制，欲爲奸弊而不能，一以無法可循，自逞私圖而不覺。甚至各行其是，任意紛更，視屬吏爲私人，對鄰封若異國，全國之大號令不能齊一，精神不能貫注，此弊之最大當急去者也。

若夫應興之事千端萬緒，約其大要，不外教育、實業、民政、交通、軍備、財政數大端。當此預備時期，宜通籌全局，以定布置之方，宜酌定歲年，以爲設施之序，不可因事對付，待日後之挽回，不可偷安目前，冀將來之振作，不可枝節破碎，致舉偏遺全之患，不可雜揉瞻顧，有求前反却之譏，此預備之大要也。析而言之，則立憲之遲速，視乎國民程度之高低，國民程度之高低，視乎教育之興廢，此教育爲預備之根本，國家當爲人民謀，而不能誘諸人民者也。既當興普通教育以進國民之知識，並宜興高等教育以應人才之急需。欲言高等，宜有普通以爲根基，欲言普通，宜有師範以爲前導。普通教育若何始能普及，高等教育何者最宜先興，應責成學部分年預計，十五年內，某年能得速成師範若干人，能設小學若干所，某年能得完全師範若干人，能設中學若干所，某年能盡用完全師範以教小學，某年能盡用高等師範以教中學，某年應有初等小學畢業生若干人，應設高等小學若干所，某年應有高等小學畢業生若干人，應設中學若干所，何時可行強迫教育法，何時能徵地方教育稅，一一預計，以十五年爲一律普及之期。至於高等教育，則某地應置某項高等，某地應置某項專科，何者宜預設，何者宜踵興，何年可成專長，何學急須應用，一一預計，以十五年爲足備任使之期。此預備之責在學部者也。欲增進國民

之程度，必有生計以資之，則實業爲要務矣。司馬遷有言：農以生之，工以成之，商以通之。三者交需，皆爲實業之所係，應責成農工商部就十五年內分年預計，某地宜農，某地宜工，某地宜商，某地於若干年後農可兼工，某地於若干年後工可資商。農業何時振興，可開何項農業公司，工藝何以精進，可設何種製造工廠，商務何以推廣，何時可特開商埠遠貿外洋。此預備之責在農工商部者也。欲興教育興實業，必於各處戶口、土產、風俗習慣切實調查，乃有著手之處，應責成民政部就十五年內分年預計，某年全國警察可以設齊，可以調查明確，某年某地應設若干小學報之學部，某年某地應興何項實業報之農工商部，何者於十五年內可以預備完全，何者宜酌量情形稍展期限。此預備之責在民政部者也。一國之內交通不便，則氣息不聯，行政殊多窒礙，應責成郵傳部就十五年內分年預計，某年成何處鐵道，某年通某地舟航，某年電報可通行全國，某年郵便可直達鄉村。此預備之責在郵傳部者也。內政既修，宜防外侮，應責成陸軍部分年預計，某年能練新兵若干，至某年而新兵備，某年能汰舊兵若干，至某年而舊兵淨，某年能有常備兵若干，某年能有預備兵若干，某年能有國民兵若干，某年能自造槍械，某年能添製戰艦，某年能重整海軍。此預備之責在陸軍部者也。然而興教育，課實業，規民政，利交通，儲軍備，無一不視財力之盈絀以爲張弛。應責成度支部就十五年內分年核計，某年應籌教育經費若干，實業經費若干，民政經費若干，交通用費若干，軍事用費若干，以及司法、行政官吏用費，逐年預算，毋令各部各省自行籌措，以免此疆彼界，左支右絀之患。年刊歲計宣示中外，苟爲應用之費，卽酌量就民間應出稅項如數加征，人民見於國家之切實預備，立憲有期，亦必踴躍輸將，不復觀望。此預備之責在度支部者也。

至於設官所以行政，宜因事擇人，至何年而銓選舊章可以酌改，入官試驗可以舉行，爲吏部應行預

備之事。輯隣所以安邦，宜臨機應變，至何年而治外法權可以收回，各國條約可以改正，爲外務部應行預備之事。各就十五年内按年預計，籌定辦法，次第施行。其餘京內各衙門，莫不各有應行預備事宜，而憲政編查館、資政院爲預備立憲而設，尤當通籌全局，舉十五年内應興應革之事，一一預計，免致陵節而施，舉一廢百。其在各省事宜，亟應責成督撫督率各州縣，將其應行預備之事，如教育、實業、民政、交通、軍備、財政，一一分年預計，集各州縣之預計爲一府之預計，集各府之預計爲一省之預計，某年某地應辦何事，概列於冊。督撫以此上之於部，部臣都集而核議之，復將各部之所都集上之憲政編查館、資政院，覆核而會通之。核議既定，頒之各省著爲令甲，責以實行，督撫易人，不能變其一省之預計，州縣易人，不能變其一州縣之預計。督撫以州縣所預計之事項爲州縣之考成焉，朝廷以各省所預計之事項爲督撫之考成焉。如此則部臣得以洞悉全國情形，與疆臣有通力合作之效，不惟空言粉飾東塗西抹之弊可以除，卽前此各省變更紛紜奸弊百出之患，亦不禁而自絕。而十五年内有以養成法治國之精神，十五年後自可實行法治國之制度。不此之務，而徒張皇其詞曰立憲，本末秩序，條段階級，不能了然於胸，粉飾塗抹，虛應故事，不耕舊壤而遽播新種，不定圖式而遽庀工材，竊恐植莠芸苗，不能爲田，東扶西倒，不能成室。光陰易逝，日月不居，十五年之期轉瞬卽屆，屆期而不立憲，則朝廷失信於人民，貽笑於各國，屆期欲言立憲，則人民程度不齊，一切法制不完，萬不能收立憲之效。此臣所爲瞻瞻以思冀朝廷統籌全局，分年確定辦法，我皇太后、皇上主持於上，中外大小臣工實力奉行於下，庶幾月異而歲不同，蒸蒸日上，蒸蒸焉蔚爲富強之國，而後以法治範萬世之太平，則功德之隆與天無極矣。

抑臣更有請者，自上年恭奉明詔，庶政公諸輿論，近復試辦地方自治，籌設諮議局，薄海臣民咸知國家之政要，皆爲一己身家切近之圖，故於地方利害所關之事，常欲竭其心力，以匡官吏之不逮，而越

分干預，亦誠有所不免。顧就其不善者觀之，似民氣日趨於鴛陵，不可不繩以禁令，然就近年之大勢論之，未始非起衰振懦之明效大驗也。今試溯十年以前甲午之役，台灣已去，士大夫猶有不及知者。庚子之變，畿輔震動，東南搢紳猶有歌舞醉飽者。此蓋於大局之安危緩急漠不相關，故亦渾忘於無事。邇來民智漸開，咸知家國一體休戚與共之義，其望治之心切，斯其忠義之氣張，迎其勢而扶植匡正之，可以養成尊君親上，尚公敢任之民俗。臣愚以爲一切言論、集會之事，但須明定法律，使之不悖於尊卑之大防，而民間之請願要求，亦宜曲爲轉圜，不可過事禁抑，以阻其欣欣自向之意。否則情志不達，至於相激，奸人得乘間以肆其簧鼓煽誘之術，甚至橫溢衝決，不可收拾，則臣有不忍言者矣。此其消息甚微，亦甚危也。臣以新進儒生，荷蒙天恩畀以言職，用敢直陳，以備采擇。

所有預備立憲宜統籌全局，分年確定辦法，敬陳管見緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

鑲藍旗蒙古都統張德彝條陳整頓官制統一錢法等事摺

光緒三十三年十二月十六日（軍原）

花翎鑲藍旗蒙古都統奴才張德彝跪奏，爲求治莫如深本，立法必期實行，謹條陳管見事。

竊奴才恭讀上年七月十三日諭旨宣布立憲，仰見我皇太后、皇上諄諄深遠，欽佩莫名。奴才疊次隨使，以及奉使出洋，受恩深重，謹就見聞所及，揆度今日時勢必當施行者，條列上陳，用備采擇。

一、官制急宜整頓也。謹按東西各國，文武各員皆自學堂選拔者，良以既由學堂出身，事理明通，識資諳達，命以正當職務，始能才勝任使也。年來學堂雖已次第舉辦，而學員畢業尙需時日，自非妥籌

切近之方，何以仰副朝廷求賢若渴之望哉。爰舉其要約有四端：一曰變通補選之例。查吏部補選章程，無論京外各官，大半皆按輪序補，所以防躐等者，法良美也。雖然果能保其稱職乎？況候選者不過每月投供，候補者不過終年聽鼓，求其所謂學者，蓋百不得一矣。吏治如此，安望進步？或有於輪次之外，間用酌補人員，似酌補優於輪補，不知酌補者，僅於外差之時，著有勞勩，於本職仍屬茫然，是必變通辦理，方於吏治有神。擬請飭下吏部，凡現在候選人員一律籤分，俟其稟到後，即由該長官多方考試，視其性質所近，令其學習，若果學有程度，再行奏留候補，庶幾有才者不至韞玉久湮，無才者不得濫竽充數。否則不堪造就之員，該長官應破除情面，咨回原籍，庶可別謀出路。此條在吏部雖云窒礙難行，在奴才想爲其人出頭之計。如其不然，有將終老於選補之中，毫無是事，皓首無依，惟務必有托身之區，方能養贍矣。二曰嚴定升轉之階。伏念國家設官分職，所爲事有專攝也，自不得以一員而兼權數事，亦不得以一事而分任數員，責有攸歸，庶無顧此失彼之虞，爾諉我推之弊矣。雖然升轉之途，竊以爲宜按級序補焉。何以言之？一署有一署之事，大略雖同而細目迥異，若非層層閱歷，倏爾超遷，勢必不能游刃有餘，即云時事艱難，需人而理，不妨破格錄用，然果遇有特出之才，理合送部引見，請旨定奪，毋任該長官自持權衡，致有徇私之處。擬請嗣後京外各官，皆須由九品漸升於極品，飭下吏部永著爲令。倘或出於不得已而有揀員借補之事，因地擇人，固不能斥其所請，但該員才具優長，必爲該長官所素知者，一有過失，該長官當負溢保責任，一律科罪。再，升轉既勿許躐等，所有外差之保舉，亦應酌定限制，除與本職有關係者，准其酌保實際外，餘即異常出力，亦僅許獎以虛銜封典，或優給薪水，俾與本職無礙。三曰實行舉劾之典。近來長官舉劾屬員，不過數字考語而已，夫數字考語，即能待爲升降之定憑乎？似宜將該員優劣事實詳細條列，方爲有據。擬請飭下京外各長官，凡屬賢良之選，必確查

政蹟可觀，然後登諸薦牘，方可期得人之效，但據該長官一面之詞，終恐有扶同捏保之弊。一經長官奏保，或送部引見，或派員考察，總應嚴加甄別錄用，倘或所薦非人，仍宜坐其舉主。其在庸劣之員，病民誤國，長官自應及時參劾，若將所以不職者登諸白簡，上達宸聽，下爲天下之大小臣工告，此雖不言永不敘用，而永不敘用之意在焉。就使該革員多方取巧，彼身爲長官者，斷不舍己從人，率以藉圖後效等語，爲之奏請開復，是舉劾終以核實爲斷。不僅此也，雖革退一兵、一弁，亦須確有劣迹，以昭公平而足人心。四曰優給俸廉之資。古者勸士首在重祿，圭田之制，詳於孟子，庶人之仕，祿足代耕，漢世以石爲俸，厥有定制。宣帝用張敞、蕭望之之言，增天下吏俸十五，故家室無累，人懷自勵之心，賢才濟濟，乎歷代。我朝制祿之方，大小皆有等差，所以爲服官計者，已無微不至。迨雍正七年，又因外任之員費用浩繁，復頒養廉之制，人非貪酷，斷無不自飭廉隅也。惟比年以來，庫款支絀，不過按數成支發，且畧任之員僅予半俸，例有明文。乃向之所藉以自贍者，京官則曰餽送，外官則曰陋規，一律提歸公款，大小臣工勢將有內顧之憂，可否京官仿照外、商兩部，外官仿照直隸省，優加津貼之處，出自聖裁。

一、錢法宜求統一也。我華利源之爲外人所奪者有二，一有形，一無形，有形者商是也。邇來商部已竊立矣，工藝漸振興矣，但使得人而理，日新月異，商業自可蒸蒸日上。惟其無形者，人或莫之察焉。謹爲我皇太后、皇上陳之。卽如銀元一事，上海重用英圓，東三省重用俄元及日本之元，中國所鑄幾至無人過問。然此猶曰上海本係商埠，東三省地隣俄、日，彼此交通，無怪其然。所可異者，輦轂之下，銀元亦有等差，且反以各國銀元謂爲成色充足，多增其值。夫各國銀元，縱成色加我十分，猶各國之銀根也，於我國何利？況不惟無利於我國，抑且有害於我國，若不於此時設法挽回，祇此區區銀元，而利源之去於無形者，已非淺鮮。奴才前曾奉使英京，竊見通國所用金鎊以及銅元、紙幣，皆係本國製造，他

若各國銀鈔，雖有專行兌換，不過備往來行旅之便，平時殆未一用，此英國之富所以甲於全球。今我欲維持利源，當禁用各國錢鈔，惟禁用各國錢鈔，必我國銀元取信於天下而後可，必銀元之成色、式樣概歸一律而後可。夫銀元一枚，皆重庫平七錢二分，明明鑄有字樣，色固不一，平則未嘗不一。不知各省鼓鑄率以九成爲度，上下弗能平準，民若以之完糧納稅，僅抵六錢有零，似非錢法所宜。思之再四，伏願諭令各省銀元悉按十成鼓鑄，不得稍有異同。至於銀色低微，此又銀中含有硫質，可用鈉養以鎔淘之，務期平色，超乎各國銀元之上。再，式樣不一，民即顯分畛域，亦屬非宜，並請飭下度支部酌定程式，頒發各省，俾各遵守，以期劃一。抑更有進者，鼓鑄銀元時，將監造各員銜名及年月不能一併鑄入，可鑄以暗號，以便隨時考查。倘平色或不如法，卽以中飽論，除監追賠補外，仍予以應得之罪，庶幾官不致於侵吞，民皆樂於取用，各國銀元不禁而自禁矣。至銅幣既稱國寶，自當通用一律使用，乃各省各城奸商舞弊，至視同十文制錢者鮮矣。現在銀價日昂，竟至有視作五六文、七八文者不等，更有不使銅幣之處，而竟用小制錢者，似此情況，而市面爲之一荒，以致黎庶窘迫日甚一日。奴才擬想轉圜之法，別無良策，惟有整頓銀幣定妥後，而銅幣之荒庶可挽回矣。

一、教務宜尚和平也。竊維庚子以後，國力亦極疲敝，而大小臣工又復不能仰體聖意，於教案動有賠款之事。夫以有限之財，供無限之用，設一時運轉弗靈，其患良非淺鮮，是教務一節，誠目前最關緊要者。然就管見所及，舍和平了結，別無辦法，欲使辦法和平，惟有預籌良策，可否飭下外務部選派專員之熟通法文者，與各國公使妥定專條，仿照商約辦法，名曰教約，俾昭信守，而挽頹風。竊擬數則爲我皇太后、皇上陳之。曰調查。各省入教之民，固已累百盈千，不惟地方官無從識認，卽教士亦莫可稽核。此旨稱教民所以接踵而來，於保護教民之道，大有妨礙，擬令各地教士將已入教及以後隨時入

教之人，各照小影一張，送交各該處地方官收存，俾遇事有可調查，至其是否確係奉教之人，亦可一覽而知。第其人面貌歷年而易，定以五年爲期，屆時另照呈案，庶幾人數可知，調查亦易矣。曰防範。防範之道，尤當施之於人教之先也。嗣後入教之民，教士不得逕行認可，似應函知地方官，查其有無事故，果屬品望純良，然後傳之，方無流弊。不特此也，從前入教者良莠亦正不齊，入教之後，羣居雜處，不無習染之虞，並須與之酌定，一年無過，始得以教民論。其已入教有年者，則令各教士將其姓名、住址、年貌、財產、營業，以及入教日期，一一確查，載入冊籍。凡關於物權、財權等件，並須隨時呈請登記，設先則未經聲明，爭訟來案，卽以欺詐科斷，知照教士驅逐出堂，以後隨時入教之徒，一律照辦。曰權限。按教士之在各國，本無干預地方詞訟之權。伏查咸豐十一年與法人所訂條約第十三款內載，若已入教別有不法行爲，地方官仍應照常科斷等語，斟酌固盡善矣。乃邇來地方官既不遵成案，又不諳公法，遷就以圖，無怪主權外失也。及今而猶隱忍，則將來教士所以擾奪者，勢必日甚一日，所有訴訟事件，無論刑事、民事，均應秉公判決，務使遵守我之法律。倘云時事艱難，易啓外人之讟，不知公法有云：凡在領土之內，皆應服從命令。教士之不服從命令，已於公法有背，教民而復逍遙法外，則我之所以自治者，胡可言也。伏思比年以來迭奉明詔，無論何教，一視同仁，華民由華官治理，理有固然，教士不得袒護，淆亂是非，約內訂明，永著爲令。曰保護。西人傳教，意在勸人爲善，乃華民崇奉其教者，未必皆係善良之輩，遇有案涉教民，地方官每喜商請教士，遂啓干預之風，教民亦卽假教士爲護符，肆無忌憚，魚肉平民鄉里，往來不能相安，此日積月累教案之所由起也。擬請飭下各行省於編查戶口之時，爲教民先立專冊，註明何教何名，以資保護，將來教約訂定後，地方官另造專冊，每教民名下黏一小影，註明行業，存案備查。不惟教民之數一覽無遺，卽使遇有事端，地方官亦稍有把握也。

一、權衡宜求劃一也。夫起訴之端不一，大抵關於民事者居多，然民事之所由來，則皆權衡失平而起也。欲救其弊，治之於已然，固須法律，防之於未然，首在權衡。竊查東西各國權衡不一，而在一國領土內者，要未嘗不一。我國權衡本由欽定，無如疆域廣遠，因而參差不齊者有之，乃至一鄉一鎮之間，又復特標名目。如是即民法不日頒行，何能戢其爭端耶。況國際交通鐵路，次第告竣，千里程途，朝發夕至，倘仍權衡高下，一如往日，彼經商之人，征塵甫息，識必為權衡所蔽，殊非朝廷振興商務之意。一切器具，如升、斗、尺、秤之屬，伏乞飭下度支部、農工商部共同酌定，頒發各省，令各地方官諭令商民，一切棄毀舊制，改用新式，奴才於錢法一條已備陳之矣。若能將所有銀根悉鑄銀元，不使再行顯分成色，於商民便利匪淺，至於易換銅幣，亦必覈定其數，通知各省，務使均平。如是不惟商民免得欺侮為難，爭訟事端，且各地方官之朘削脂膏，取盈囊橐，庶亦得免矣。

一、旗人雖經改除，仍宜劃一錄用者也。近聞各省駐防已蒙恩賞地畝，使令務農，異日其子弟入學堂與民籍無異，是旗民融合一體，界限刪除矣。至京師之旗丁，一旦迫於不得已，亦必須改弦更張，若無位置，情必相離。迴溯滿、蒙、漢八旗從龍進關，屆今二百餘年，誰不在恩養之中，雖身居閒散，而心實懷依，若用以充衛兵，皆欲報效，理所必然。可否仍行錄用，專充衛兵，是京師衛兵用八旗之後裔，實係以本地之民作本地之用，非偏重之意也。查英國百年前之君主係蘇格蘭人，故其宮中護兵，咸用土人充當，至今國王雖非蘇格蘭人，而其護兵依然未改，恐偶一更遷，人地不宜，必至人心惶惶，騷然擾亂。況我朝君民一體，土著年深，若用以充衛兵，加以精練，更屬相宜。至所擬錄用之法，乃當奉旨改旗為民時，可否令各戶由度支部給領文憑一紙，註明某旗某固山、某哈拉某姓、某年月日，領憑者何名，子孫各何名，將來衛兵出缺，即由某衙門出示招考。其本係旗丁存有文憑者，願當衛兵，自當執憑

報考，並須敘明伊係當初領憑之人之幾世孫。然其赴考者必須年力富強，文字粗通，身材合格，方可錄用，如是辦法不惟旗丁無向隅之嘆，而國粹亦見一端矣。

一、戒吸鴉片，須先明示所由，後則勒令斷癮也。查本年自奉旨後，在京旗、漢文武遵旨戒食，服藥得斷者有之，因而身故者亦有之。按此等人無論其知否斷吸之原由，乃能遵旨戒吸，愛國之誠，置身不惜，殊屬堪嘉。然聞竟有自謂戒飲食則可，戒鴉片則不能者，更有殷實之家，備購煙土足供其一二十年之用者，如是則十年後未必能無吸鴉片之人。爲今之計，可否請旨諭令外務部，將以前向英國所定各條加以註解，多多印刷頒發各省各城，分給吸煙各人，以使明知十年之內必須一律斷盡之原因。再擬一提前效後之辦法，外交以十年爲期，內政以六年爲限，留四年之餘步，將來斷盡之效果可預觀。查西國雖售煙膏，原非爲吸食，乃作藥料之用，彼買者非有醫官之藥方，內開若干分者不售。可否我國亦歸各城村鎮官賣煙膏，官立戒煙所，查明男女兵官之吸煙者共若干，各給憑票一紙，票上註明其人之姓氏，每日各准執票往買一次，其手無憑票者不賣。其已服藥斷成者，須將憑票繳還，且平日有賣煙土及類近吸煙應用之物者，概行抄之入官，並懲之以罪。如是則每年亦可知減食者若干，至六年後仍有日吸食者，則無論其爲何等人，一律令入戒煙所，勒令斷食，似此於十年前（內）庶有一概斷盡之望。以上爲奴才愚見所及，竊以各省地方官苟肯認真查辦，成效即可立推，若敷衍塞責，雖百年亦難望功成，日復一日，不堪設想，內則腐敗之現象實屬堪憂，外則叵測之列強更爲可慮。按此重大之事，乃見京外官民之關心痛癢者無多，尤堪深畏於將來，故臨書之下，不勝零涕悚惶之至。再查通商各口地方官，在本界內自有禁吸之力，於租界中則無阻設之權，是本界隨時嚴禁，乃無知之人，則隨時驅入租界，即如上海之青蓮閣、大觀樓等，若依然開設，則我國禁烟之令難行。可否請旨飭令外務部，向駐京各

國公使推商，令將各租界內之大小煙館，概行封閉，禁止吸食，以冀天下劃一。

一、國樂、國歌及軍樂，中華自古有之，廢弛日久，今宜重整統歸一律也。查東西洋大小各國，咸有國樂、國歌，每值操演、筵讌、演戲，以及學堂開學、放學之期，必奏國樂或唱國歌以祝天保國王，在場男女必皆恭敬起立，且此樂此歌通國五尺之童無不知者。可否即請敕令禮部會同樂部，擬定歌詞、樂調，頒行各省，一律歌奏，以使天下男女老幼以及山野農民，隨時歌曲奏樂，無往而非愛國敬君之義。至軍樂一節，尤宜注重，各國皆有音調、詞義，不比我國之新軍隊，初經德人教練者奏德樂，英人教練者奏英樂，故各省各營音調多有不同，究非所宜。可否即請諭令陸軍部擬定詞文、音韻頒行各省，以使演成一律，一旦有事於戰場，不見兵隊而聞樂聲，即知來者係何國之兵，以爲預備。以上兩節，不知是否有當，伏祈聖裁。茲謹將英國國樂之歌文譯出錄呈御覽。英國國樂之歌詞曰：天佑仁愛當陽，萬壽無疆，咸仰尊光，天保國王。天使威克萬方，雖離皇皇，國祚永昌，天保國王。天備萬物之良，共享安康，福祿允長，天保國王。天保常守憲章，歌以宮商，虔感頌揚，天保國王。

學部主事劉寶和條陳立憲預備施行大綱以通上下之清明上下之權呈

光緒三十三年十二月十八日（軍原）

具呈學部主事劉寶和，爲應召陳言，敬據管見，懇請代奏事。

竊職伏讀本年五月二十八日上諭：立憲之道全在上下同心，內外一氣，去私秉公，共圖治理。自今以後，應如何切實預備，乃不徒託空言，宜如何逐漸施行，乃能確有成效，亟宜博訪周諮，集思廣益，凡有實知所以預備之方施行之序者，准各條舉以聞等因。欽此。仰見聖朝明定國是，旁采羣言之至

意，欽服莫名。職維中國今日不患無憲法，而患無憲政，蓋法爲政之所生，若無政而徒有法，則法亦不能自行。倘虛飾外觀，但以各國之憲法爲衡，則國與國各有情勢之不同，不獨歐美列邦之憲法我不能盡做之，即日本之憲法，我亦不能襲用之也。故欲籌預備之方，不在徒慕立憲之美名，而貴求憲政之實際，論施行之序，不在專模立憲之形式，而當造憲政之精神。若官吏之行爲，人民之知識，皆漸脫離專制時代之習慣，以進乎立憲之程途，則發達擴充，憲法自然有成立之一日。值茲預備之初，施行之始，當融取各國憲法之學理，按照我之國勢民情，立一憲政模範，使事事從實際之經驗與精神之所注，累改革以求其適宜。職一得之愚，竊謂預備之大綱有二，曰勸學，曰宣講。施行之大綱有二，曰昭大信，曰重實行。綜此四綱之本尤有二，曰通上下之情，曰明上下之權。謹爲我皇太后、皇上敬陳之。

一、勸學。預備立憲，必先求國民教育之普及，此實根本之圖，顧教育普及之說言之甚易，而行之實難。試舉直隸一省爲例，近年學堂極爲擴張，然以全省人口三千三百八十餘萬計之，每千人中就學者不過四人，若欲使全國之民，人人受國民教育，盡有普通知識，各具一完全之人格，其功效必非三數年內所能驟見，是不得不先造成官紳之賢者與士民之秀者，以爲經營憲政之基。蓋今日維新諸事業，無一不有待於學問，其成敗可兩言而決，有學問者其事成，無學問者其事敗。昔孟子論國之災害，而下無學爲憂。書言學古入官議事以制。禮言化民成俗必由學。是學之裨於時政，自古已然。今特簡重臣輪日進講，深宮念典，薄海同欽。凡在敷天率土之中，苟念切時艱，孰不愧勵思奮。頃者欽奉諭旨：著在京各部院，在外各督撫，迅將君主立憲國政體，督率所屬各員分別切實研究等因。欽此。欽遵在案。職愚以爲學者，學爲世用而已，能言而不能行，此章句之學，非經世之學也。擬請飭下在京各部院，在外各督撫，各於公署內特設憲政研究所，間日一次，召集所屬人員分班研究。如內政、外交、軍

事、財政、學校、巡警、農工、商務、民刑訴訟之類，在京各部院則以本署之所職掌爲限，在外各督撫則以本省之所管轄爲程，分而研究之，合而討論之，以詳探其利害得失之由，藉爲坐言起行之助。其各省紳衿士民，應由官家提倡，令其各就本地情形，廣設自治學會或法政講習會，舉凡朝章國故、律例章程，及一切約章、稅則諸書，皆當證以現今之風俗人情、地方利弊，切實研究，以期學識並進，養成議員資格。晚近士夫逸居無教，若官若紳，其賢者則溺於游覽玩好以爲高，不肖者乃疲於衣冠送迎飲食宴樂。今使之移其有用之精神，肆力於法律、政治之學，風會所趨，皆曉然於國民程度日漸增高，無學無識決不能自託於立憲國民之上，求庇於立憲政體之下。庶官紳之智大開，各奮其急公益祛私利之心，以爲庶民之先導，然後普及教育，乃可有所藉手以推行。職所謂勵學者此也。

一、宣講。我國比年以來頒行新政，若興學，若勸工，若重農，若保商，若巡警，若郵傳，似此之類，史不絕書，而蚩蚩之民曾不知新政爲何事，卽知之亦不能言其命意之所在，欲其行之有效，必無幸矣。自來朝廷發號施令所賴以宣布全國者，內則僅寄之於閣鈔，外則僅寄之於各署公牘，以及京內外之官報，迄乎行之州縣，一紙公文，已成故事。其間得以與聞者，不過州縣之幕僚，衙署之書吏，而民間無與焉。卽如煌煌詔書，蠲租減賦，其刊刻謄黃，徧行張貼，已須遲至奉文數月之後，遑論其他。故朝廷每舉一事，行一政，僅僅國門以內，及各省大都會，得以共見共聞，此外則不能盡人皆知，安望官吏懇懇以新政之精意，使民間家喻而戶曉也。今旣預備立憲，則一切政治，除關乎軍事交涉，必須秘密者外，其餘皆宜公布於天下。舊制州縣各里，皆設申明亭，凡欽奉教民敕諭，該督撫督率屬員繕寫刊刻，敬謹懸掛於申明亭，並將舊有一切條約，悉行刊刻木榜曉諭，實合周官懸象月吉讀法之意。日本維新時，曾遣明法博士分六道講新令，故能與民更始，翕然成風。上年學部奏定各省勸學所章程，雖立有實行宣講

專條，然以勸學爲本旨，不准涉及政治，其範圍稍狹。職愚以爲預備立憲之時，所貴乎宣講者，當就本國之政法、禮俗及社會習慣，與夫民生利弊，剴切申明，反復詳說，使人人有法律政治之思想，以造成立憲國民。擬請飭下會議政務處妥訂宣講憲政章程，頒發通行，凡近年欽奉諭旨舉辦新政，皆應由憲政編查館按年彙輯，廣續分編，發交順天府及各省督撫，轉飭各府廳州縣，選派通曉時務之官紳，分赴各村鎮集市廣爲宣講，以次巡而徧，有續行新政，則爲一編，令宣講如故。其費由官家支給，或以地方公款備辦，不得所至地方紳民有所需索，違者重懲之。宣講新政之外，並將會典、律例、則例、賦役全書、海關稅則、中外通商議和約章、路礦專約、商律商勳章程等類，擇其切於時用者，節取精要，各自爲編，由各省刊印頒發，一併宣講，或分給各地方能讀書識字之民，令其轉相講述。如此則海澨山陬，莫不共喻朝廷音旨，人情大順，下令有如流水之源矣。職所謂宣講者此也。

一、昭大信。庚子以還，朝廷銳意圖強，力行新政，各省一二繁盛區域固已煥然改觀，迨詳察夫內地之民風與邊省之治象，則固蔽依然。民間猝語以新政，且有聞而不敢輕信者，非盡民之無良，感之而不知應，皆因地方官吏不能奉宣朝廷德意，遂使國家大信無由昭示於民。試以近事言之，書吏裁矣，而各省衙署之經承盤踞如故也。刑訊廢矣，而各省承審官之扑責如故也。保舉嚴定限制矣，而河工賑捐以及中立救濟各案之冒濫如故也。猶曰掃除積弊，其誰信之。卽如停罷科舉，興辦學堂，明詔迭頒，已歷數稔，上年立憲諭旨，並有廣興教育之文。乃竟有以請復科舉，限制學堂種種謬說，率行陳奏，熒惑聖聽者，以致人心驚疑，漸有輕量朝廷之意，豈得謂言者無罪乎。擬請飭諭大小臣工，凡上疏陳言，務以指陳時弊求合憲法爲主，不得與上年立憲諭旨相背。如有前項辯言亂政，故拂輿論之奏，應請嚴旨申飭，以正觀聽，而定民志。又近日各督撫有所陳請，有例可援則引例，例不可通則引案。往往同一人

也，彼劾而此舉，同一事也，此准而彼駁。恩威並用，在聖心自有權衡，而輿論不察，輒以爲建言者勢分既有重輕，故言之行否，不能無異，然行政用人，動關國家大計，一彼一此，實非政體所宜。謹案會典刑部聽斷條內載：奉特旨斷罪臨時處治者，不爲定律成案，未通行者，不得援引等語。仰窺聖作明述之精意，道原一貫，當不獨刑律爲然。考之日本憲法所稱，天皇不得以命令變更法律及國會閉後所發之敕令，至下屆會期議會不承諾，則政府公布失其效力各節。竊謂列聖創垂成法，允爲先覺先知，擬請諭飭軍機大臣申戒京外文武大員，嗣後有所陳請，凡從前特旨允准之案，概不得援引爲例，犯者以違制論，庶可杜悠悠之口，使益服朝廷予奪之公。至融化滿漢，業經迭奉諭旨，各部院官缺滿漢已一律渾合，而內閣大學士以下員缺，軍機章京之分班，仍沿滿漢之舊，竊恐中外臣民未喻斯意，無以垂法來茲。應如何酌量變通，擬請飭下廷臣詳議具奏，恭候欽定。總之，朝廷持大信以待天下，天下自必殫竭智慮以上報朝廷。禮云：王言如絲，其出如綸。王言如綸，其出如紉。書云：令出惟行，弗惟反，民其永懷。伏願我皇太后、皇上特沛綸音，不時申儆京外大小臣工，以此次仿行憲政，實爲全國命脈所關，斷不容襲故蹈常，仍以文告相欺飾，斯民無疑阻，而一切法治乃可次第以施行。職所謂昭大信者此也。

一、重實行。自來國家行政，固皆先理論而後事實，然徒有理論而無事實以繼之，則理論終歸於無效。我國今日內外病源，大率坐此。朝廷頒布一令，政府則恭錄諭旨寄之督撫，督撫下之司道，以施行於各府廳州縣，而政府之能事畢矣。其行之有效與否，政府不復過問也。部臣議上一事，則鈔錄奏稿，刷印章程，咨行京外各衙門下所司施行，而部臣之能事畢矣。其行之果無滯礙與否，部臣不暇深求也。前者既未實行，後者又復踵至，積重難返，雖以奉旨交辦之件，延擱數載，亦遂久而若忘，因循廢弛，遂以不振。昔漢申公之言曰：爲治不在多言，顧力行如何耳。職愚以爲今日施行憲政，將以起廢

疾鍼膏肓，當自重實行始。擬請諭飭軍機處、會議政務處、恭輯庚子以來諭旨，並類次內外臣工條奏，曾經奉旨允准之件，何者已行，何者未行，分別摘由，彙齊恭呈御覽。懇祈飭下各部院及各省督撫，詳細查明，分別已辦未辦，千限一個月迅速覆奏。其有確係地方情形不同，或與近日時勢不合，滯礙難行之處，准其據實奏陳，請旨定奪。嗣後籌辦各項新政，均應一律勒限奏報，不得任意延擱。現今京外往來通電極捷，詔旨朝頒，電音夕至，凡明降諭旨之件，在京在外統限一個月，將籌辦大概情形，先行奏報，其欽部事件，應於奉文一個月內具奏。但各省官吏行事，往往襲取虛聲，粉飾於章奏文牘之上，每值新舊交替，前任交卸以前，必歷舉其累年所辦之成績以爲功，後任接收之後，則又歷揭前任之所爲，皆籌而未辦，而有待於後人之補苴。究厥所由，皆迫於功令，而以空文塞責，初無實心實政之可言。擬請飭下各部及各督撫，凡府廳州縣具報舉辦事項，本省督撫宜派員隨時考察，或即由本管司道大員不時巡視，以憑舉劾。各部於所屬事務，每歲應奏派丞參或各司人員，分赴各省視察，報告到部，分別獎罰，以示勸懲，庶地方官吏各奮其實事求是之心，而不敢塗飾耳目。此項視察人員，在京派出者，由各部支給川資，在外派出者，由本省督撫酌給公費，概不得濫受地方供給，妄有需索，違者嚴行參處。至此次宣布立憲，凡清釐財政，普設巡警，通籌教育普及善法，妥擬地方自治章程，以及諮議局、議事會之類，均係特旨飭辦之件，擬請朝廷重申誥誡，期在必行，責成所司諸臣，迅速籌議覆奏，以慰宸廑。俾天下臣民，凜然於朝命之嚴，共知憲政之施行，即此犖犖數大端，實爲嚆矢，自今以往，凡有設施，皆可不煩言而解矣。職所謂重實行者此也。

一、通上下之情。立憲政治乃輿論之政治也。朝廷不能以一身治理萬民，故不能不以治理之事委之官吏，而官吏治理之善否，朝廷究無從而盡知之。上下隔絕，於是下所甚苦之政，而上例行之，甚者

風行雷厲以督之。下所甚惡之人，而上例用之，甚者推心置腹以任之。德意不下究，民隱不上達，怨謗叢起，歸諸朝廷，皆官吏尸其咎也。古之時懸輶建鐸，以待天下，太史陳詩，庶人傳語，無非求所以通上下之情。近今立憲各國，議會得收受人民之請願書，關於一國公共利害之事，謂之公請願，關於一人或一方利害之事，謂之私請願。英國議會每一會期，由議會了決請願之事項，達萬件以上。又人民對於官吏行政有受其損害處，得呈出訴願於議會，此與我國舊制一省大事紳民得以公呈達於院司道府，官民冤枉許赴都察院陳懇，用意相同，但彼能實行，我則已成虛語耳。今既迭奉諭旨，著各省設諮議局及各府州縣議事會，以爲採取輿論之所。擬請飭下各省督撫通諭紳民，凡地方利弊，吏治隆污，民生疾苦，諮議局及議事會，皆得直達於本省督撫。其有關係一省，或全國事項，各省諮議局得直達於資政院，奏請聖裁，以期壅蔽胥除，而無不達之隱。又今世各部院堂官習與京朝官處，絕不知外省情事，封疆大吏習與僚屬處，絕不知地方情事，甚至州縣各官習與僚友吏胥處，亦絕不知民間情事，此皆上下不通之弊。擬請諭飭內外臣工，皆宜虛心延訪，體察輿情，在內應擇各省京員之開通者以備諮詢，在外應選本地鄉紳之公正者以資顧問，庶免上下相睽，內外隔閡。職所謂通上下情者此也。

一、明上下之權。君主立憲國之政體，統治之權操之君主，參政之權付之人民。其所謂官吏者，不過爲國家行政之機關，故君民有權，而官無權焉。朝廷設官分職，皆以爲民，乃積習相沿，浸失本意，上有利民之政，朝廷曰可，官吏曰不可，則竟不可矣，而人民之可否不問也。下有利國之策，人民曰可，官吏曰不可，則亦竟不可矣，而朝廷之可否不計也。試觀近年部臣之核議，疆臣之陳奏，其所謂行之便而可行，與行之不便而不可行者，果皆徵諸輿論而後定乎？抑僅憑長官與屬員一二人之意見，而即屬稿也？夫以一國之命，寄之各部，以一省之命，寄之督撫，以一邑之命，寄之州縣，權之所集，欲左則左，欲

右則右，法數而上不知，卽下亦不敢言，於是官吏之權獨重，此所以肆行無忌也。書曰：天視自我民視，天聽自我民聽。傳曰：民之所好好之，民之所惡惡之。記曰：爵人於朝，與衆共之；刑人於市，與衆棄之。周官外朝詢衆庶。洪範謀及庶人。是以推之古者，國有大事，莫不取決於民，實有上下議院互相維持之義。恭繹上年立憲諭旨，大權統於朝廷，庶政公諸輿論，固已明白宣示，以統治之權歸之君上，以參政之權公之國民，欣際聖朝，明目達聰，俾海內人民，共有與聞國政之責。擬請飭下資政院及憲政編查館，凡修訂一切法律，如商務、工業、礦產、鐵路之類，先以草案徧示各省諮議局，令各議員詳核具覆，以憑定奪。若地方議事會於此種草案條件中，見爲有利害之時，亦准通告於本省諮議局，藉備甄錄。蓋立憲國之人民，皆當有議決法律之權，我國人民程度不齊，雖國會一時不能驟開，尙不足與言議決法律，不可不予以與聞法律之權。況建議自下，采擇自上，斯制定法律皆出自全國公論，而非成於十數官吏之手，則事事可以見諸實踐，而君權益尊。此不過於官權稍有削損，而朝廷綜攬統治之權，特立於立法、行政、司法三權之上，全國人民無貴無賤，皆得有參政之權，以效忠於憲政之下。君民一體，上下一心，權限既明，自可以歷百世而無弊。職所謂明上下之權者此也。

抑職更有欲言者，天生民而立之君，使司牧之，故弱而不可輕者民也。孟子言：民爲貴。國策言：苟無民，何有君？誠以積民而成國，民爲邦本，本固而邦乃安，是以古之人君曰敬民，曰畏民。我列祖列宗，創垂繼序，凡有大政治，大興革，無不勤求民瘼，保乂民生，厚澤深仁，浹肌淪髓。今我皇太后、皇上渙汗大號，仿行憲政，諭旨中又剴切以官不知所以保民，民不知所以衛國爲言。究厥致弊之由，實緣官先不知有民，以致民遂不知有國。昔年故兩江總督劉坤一等籌議變法第二摺內稱：外患日深，其樂因循務欺飾者，動以民心固結爲言。不知近日民情已非三十年前之舊，羨外國之富，而鄙中土之貧，見

外兵之強，而疾官軍之懦，樂海關之平允，而怨釐局之刁難，誇租界之整肅，而苦吏胥之騷擾。於是民從洋教，商掛洋旗，士人洋籍，始由否隔，浸成渙散，亂民漸起，邪說乘之，邦基所關，不勝憂懼等語。老成謀國，洞中時弊，其論及民心向背，可爲寒心。近年賠款之數與年遞增，而新政又不可一日或緩，各省羅掘俱窮，而官吏猶各懷自私自利之心，罔念民艱，弗恤輿論。卽如各省若洋務局，若籌款局，若財政局，若支應局，若善後局，若賑撫局，若河工局，若水利局，若巡警局，若工藝局，若農務局，若禁煙局，若銀元局，若工程局，若釐捐局，若保工局，若清丈局，若糧餉局，若軍械局，若轉運局，似此之類，指不勝屈。一局之中，曰總辦，曰會辦，曰幫辦，曰隨辦，甚至加督辦名目於其上，其他提調、稽察、差遣之屬，又不下數十人，而各局之會辦、幫辦，尤爲冗濫，無非位置閒員，上耗國帑，下朘民膏。當此民窮財盡之秋，與其以有用之財，養無業之官，曷若留其有餘，切實以舉辦地方新政。伏願我皇太后、皇上特申乾斷，嚴飭各省督撫，所有各項局所，可裁則裁，可併則併。凡關於交涉、財政、實業、驛傳、河防、巡警等事，改歸本省實缺監司道府管理，各以類從，遵奉新定各省官制辦理，迅將各局所督辦、會辦各項冗員，一律沙汰。嗣後不得濫設局所，多立名目，以爲安插候補道府人員，開支薪費，營謀保獎之地。一面遵照新章，多設地方佐治之員，使其盡心民事，以官保民，卽以民衛國。凡屬大小官吏，如有上妨國計，下害民生者，應痛懲以法，以謝天下。我皇太后、皇上承祖宗付託之重，受億兆推戴之尊，必不忍聽數百輩庸庸官吏各便私圖，而令全國四萬萬人民蒙其實害。

幸值我皇太后、皇上擴天地覆載之量，博采芻蕘，用敢殫竭愚誠，冒犯雷霆之威，不避斧鉞之誅，昧死上陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。懇請代奏，爲此謹呈。

考察憲政大臣于式枚奏立憲必先正名不須求之外國摺

光緒三十四年三月十七日（軍錄）

考察憲政大臣·禮部左侍郎臣于式枚跪奏，爲立憲必先正名，名正然後分定，以釋羣疑，而弭後患，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣愚以爲憲法自在中國，不須求之外洋。近來訪察羣情，詳加研究，徧考東西之歷史，深知中外之異詞。中法皆定自上，而下奉行。西法則定自下，而上遵守。此實振古未聞之事，乃爲近日新說所宗。臣歷取各國憲法條文，逐處參較，有其法爲中國所本無，而不必仿造者，有鄙陋可笑者，有悖誕可駭者，有此國所拒，而彼國所許者，有前日所是，而後日所非者。固緣時勢爲遷移，亦因政教之歧異。

惟日本憲法，摹自日臣伊藤博文，雖西國之名詞，仍東洋之性質，自爲義解，頗具深心。其采取則普魯士爲多，其本原則德君臣所定，名爲欽定憲法，實與他國不同。而論者乃以爲此二國憲法，皆乘戰勝之餘威，實非通行之定制。法儒孟德斯鳩之言憲法，最爲和平，猶以爲是專制之良，而非立憲之正。蓋雖不敢如法、美之昌言民主，而實注意於英、荷之張大民權。近見南洋中刊布今年國民爲國會請願文一篇，尤可駭詫。有云：今學堂布滿全國，報館盤踞要津，較日本明治二十二年人民程度，不能比。又云：憲政所以能實行者，必由國民有一運動極烈之年月，蓋不經此，不足摧專制之鋒等語。近日東南各處，新學日盛，逆黨潛滋，此等訛言，最易煽惑。

竊維各國立憲，多由羣下要求，求而不得則爭，爭而不已則亂。夫國之所以立者曰政，政之所以行者曰權，權之所歸，卽利之所在，定於一則無非分之想，散於衆則有競進之心。其名至爲公平，其勢最

爲危險。行之而善，則爲日本之維新，行之不善，則爲法國之革命。昔法之大將辣飛葉，助美洲獨立，成大功，負盛名者也。歸而不忍法民之荼毒，倡言立憲，欲以治美者，移而治法，而不知情勢之不同，一發而不能收，遂致滔天之禍。卽日本之立憲，亦屢經擾動矣。亂民四起，異黨朋興。其十四年日皇下書國中，有人心偏進，時會競速，浮言相動之言，有故爭躁急，煽變害安，處以國典之禁。次年，乃遣伊藤赴歐調查憲法。又次年回國，始草憲法。當遣使訪查之際，卽政黨最熾之時。而其十七年至二十年，猶復嚴治黨員，大石正己諸人，相繼下獄。後藤唱國家危亡之論，星亨受侮辱官吏之刑，變動紛然，僅而後定。蓋法國則當屢世苛虐之後，民困已深，欲以立憲救亡，而不知適促其亂。日本則當尊王傾幕之時，本由民力，故以立憲爲報，而猶須屢緩其期，上有不得已之情，下有不可遏之勢，情勢所迫，不得不然。

至於我國臣民，本來無此思想。中國名義最重，政治最寬，國體尊嚴，人情安習，既無法國怨毒之積，又非日本改造之初。我皇太后、皇上，曲體輿情，俯從廷議，特允非常之舉，實爲莫大之恩。選降諭旨，既極周詳，分定年期，尤爲明畫。應如何感頌奮勉，以待推行，豈容欲速等於索償，求全同於諧價。況今之言立憲，國會者，實爲利而不爲害，且在土而不在民。其所言報館、學堂，不農不工不商，但可強名曰士，未嘗任納稅當兵之責，乃欲干外交、內治之權。至敢言監督朝廷，或一又云推倒政府。讀詔書，則妄加箋注。見律令，則至肆譏彈。動浮言，幾同亂黨。故觀於法國之事，則知發端甚巨，固禍變之宜防。又觀於日本之事，則知變法方新，亦人情所恆有。惟須亟籌補救之政，乃不至成潰決之憂。惟在朝廷力圖富強，廣興教育，用人行政，一秉大公，不稍予以指摘之端，自無從爲煽惑之計。至東南各省疆吏，尤當慎擇有方知大體者，隨時勸導，遇事彈壓，庶不致別滋事端。當此十年預備之期，最爲大局安危所繫，當使知上下之分，須先明憲法之名。日皇所謂組織權限由朕親裁，德相所謂法定於

君非民可解。故必正名定分，然後措正施行。孟子之言治亂，歸於正人心，息邪說，拒諛行。禮經之言節制，所以決嫌疑，別同異，明是非。此皆先哲之至言，實爲近今之急務。憲政編查館開列各條問目，皆憲政應詳之事，考察固須明備，抉擇尤貴精嚴。將來各處奏報到齊，必須慎擇□賢，詳加編訂。於西法不必刻畫求似，但期於中正無弊，切實可行。

臣自愧迂疎，濫膺考察，不惟此日觀瞻所繫，卽是異時責備所歸。自當博訪周諮，正□詳說。斷不敢導揚異學，附會時趨，貽誤國家，得罪名教。除俟考察各節，隨時奏咨外，理合先行恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十四年五月二十日奉硃批：憲政編查館知道。欽此。

御史秦望瀾奏理財用人興學爲憲法之命脈摺

光緒三十四年四月十一日（軍原）

協理遼瀋道監察御史臣秦望瀾跪奏，爲修明內政，以固立憲之命脈，恭摺仰祈聖鑒事。

竊自朝廷體察時艱，銳意立憲，薄海臣民喁喁望治矣。夫憲者法也，古今中外，各有其宜，當博采衆長，變通盡利，如石勒求治理，祇取形模，則誠如聖諭所謂，操切從事，徒飾虛文，何以對國民而昭大信。方今人心浮動，學術陵夷，新立之憲未成，固有之法已墮，後患何可設想。謹擇內政之重要者，爲我皇太后、皇上陳之。

一曰理財。通國每年所出已至一萬萬二千萬，不可謂不多也。自庚子賠款以後，直省空虛，司農仰屋，現在振興新政，議者均以節流不如開源爲辭，然徵之各省源無所開，直開流耳。警察集無數流

氓，則耗重資而徒滋紛擾，學堂聘外洋俗子，則需巨款而萬無成效。至勸工興藝，安設局所，並不豫算何以收貧民，何以抵外貨，無非修理者剋扣工料，當差者坐享津貼。籌款維艱，民生重困，萬一水旱兵戎，將不名一鈔，必致束手。擬請飭下度支部通知各省督撫，將所有出入款目，通盤籌算，列表進呈。一切新政令，各量該省財力，分別輕重，次第舉行，或可展緩以蘇民困，無使勒指苛派，滋累民生。再，各部新衙門一修衙署，輒數十萬，一謙賓客，輒千餘金，似應嚴飭撙節，無再虛糜。至農工商部之萬生園、陳列所，均非當務之爲急，不如停辦之爲愈。

一曰用人。自新改官制添設各部，而各該堂官誤會破格用人之義，流品之雜，名器之濫，亙古未有。夫資格可破，品格不可破，一二人可破格，非盡人可破格也。乃市僧吏胥，彈冠相慶，皮毛新學，一歲三遷。吏部定一酌一敘之章程，新衙門多以爲不便己而不行，遂令以運動爲美名，以捷足爲得計，廉恥道喪之人舉，有不釀爲風氣害及國家者乎？擬請飭下凡由外官改補內官者，只存原有銜翎，不得存原官以取巧。外官調部當差者，過六箇月後奏以對品改官，仍折足學習三年。參事、僉事、郎中以下，由吏部另訂補轉輪次，六缺一輪，五缺敘資，一缺酌補，則於澄敘官方之中，仍寬優待奇才之格，然後奔競息而人品端，庶部務乃有起意。

一曰興學。州縣籌設一蒙小學堂，鄉曲已散無數蒙小學塾，過此以往，除通都大邑，將無讀書種子矣，是興學反廢學也。可否飭下學部變通章程，凡蒙小學堂無庸官立，每堂不拘人數，但爲之師者，令各州縣嚴行考試，擇其人品端正學識明通者，予以文憑，始准授讀。夫資有智愚，不得合爲一班，而強其同，生業有貧富，不必專講形式，而多虛費。每屆年終，由提學使飭令地方官嚴加考試，其國文全通者，通過半者，准初等小學卒業，其通數經或通一經者，准高等小學卒業，然後入官立中學，循序漸進，

則體育宏而籌費省，初基固而造就自易矣。

凡此三者內政之根本，即憲法之命脈，當此閭閻貧困，仕官靡雜，興教興養，總以滋培元氣爲先。若仍苟且因循，務名棄實，年復一年，致令無識者反歸咎於憲法之不善，殊可爲隱憂也。伏願朝廷國君而示之以儉，政寬而救之以嚴，人勿知其不可用而用之，政勿知其不可行而行之，然後斟酌損益，修明憲法，則國家有道之長基此。

臣愚昧之見，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒，訓示遵行。謹奏。

前工部員外郎劉樽條陳預備立憲之事應實力舉辦呈

光緒三十四年五月二十四日（軍原）

前工部員外郎劉樽謹呈，爲近日預備立憲精神疏懈，謹臚列應行預備事宜，請旨飭下內外大臣議決施行，以植憲政，而固邦基，呈請代奏事。

竊維近歲以來，時艱益棘，各國協約成立，虎視鷹瞵，協以謀我。日本號稱同文同種之國，自水戶寬人提倡侵略支那主義，彼邦人士每謂中國危弱，萬難振救，勢須及早經營，免落列強之後，附和演說，聞者悸魄。其新定小學教科書地理一門，添入東三省，近且議添設殖民部，雄心所注，路人皆知，此誠我國存亡危急之秋也。前年奉上諭預備立憲，薄海內外，額手懽呼，爰是改官制，設資政院，設憲政編查館，設各省諮議局，雖成效尙遙，而天下曉然於朝廷有實行立憲之意，鼓舞軒輊，精神一振。乃者諮議局章程久未議定，資政院名爲議院基礎，有名無實，一事未辦，地方自治制度亦未經籌定施行。所謂上下一心共謀立憲者，前時猶漸次進行，近日似微覺停滯。在諸大臣盡慮周詳，不肯求治太急，自係慎終

於始之意，而嗚嗚望治之民，則不免略生疑沮，深恐憲政無實行之期，則人民無救亡之望。故今日必應將預備事宜實力舉辦，振吾民之精神，即以杜強鄰之窺伺。預備之事，紛繁複雜，謹舉其犖犖大者，爲我皇太后、皇上剴切陳之。

一、各省督撫權限宜確定也。東三省現行官制，大致無舛，將來推行各省，當無沮礙。惟按日本制度，彼之郡猶我之州縣，彼之府縣猶我之直省。日本府縣知事統屬於內務省，則我之各省督撫應統屬於民政部，而今各省督撫，固與民政部尙書立於平等地位，勢均力埒。倘抑其權位使相統屬，則督撫之權太輕，地大事繁，恐難鎮攝。若仍現今平等之制，則督撫之權太重，各治一方，省自爲制，與聯邦政體無異，恐難收中央統一之效。此行政機關最重大之問題，應請旨飭下廷臣集議籌決，此議一決，則憲政之大體確定，其他易於著手矣。

一、資政院事務宜切實舉辦也。資政院設立以來，性質若何，權限若何，應選者何員，應辦者何事，外人既概未聞悉，當局亦虛與委蛇。然上年上諭，固明明言中國上下議院，一時未能成立，急應設立資政院以爲議院基礎。是資政院係採取泰西一院制，合上下議院爲一治，國會之先聲，而立法之關鍵也。現在組織之方法，與將來上下議院分設之規模，對於公論，何以不至遏抑，對於政府，何以實行監督，必先無敷衍之章程，而後有堅確之基礎，否則精神內訌，形式空在，徒造成一種似是而非之議院而已。原奏資政院節略有云：若仍用保舉徵辟之法，與原設政務處無異，卽與諭旨公諸輿論之意不合。誠哉是言，抱定此義，庶不患有毫釐千里之差矣。

一、各省議會宜先行舉辦也。我國上下議院現未成立，幅員遼廓，交通不便，議員入都大非易事。欲求輕而易舉，莫急於設省會，現各省諮議局雖經漸次籌設，而性質若何，權限若何，尙未確定，與資政

院無以異，或遂有以下議院當之者，不知下議院設於京都，不應設於省會，則諮議局確係最上級地方議會，即所謂省會是也。查日本於帝國議會定有選舉專章，地方議會選舉法祇包含於府縣郡市町村制之中，大約帝國議會議員多取通曉法律者，地方議會議員多取通曉財政者，以各有所宜也。今宜迅定諮議局章程，切實舉辦，務期勢能獨立，雖由督撫主持，不受督撫壓制，方不失採取輿論之本意。

一、法律內之集會結社不宜禁止也。查日本集會結社取締規則，軍人、教員、學生、僧侶、女子等，不得為政社社員，然學生翹立一會以研求各種學術，固在所不禁也。其非軍人、教員、學生等，結合一社以研求各項政治，亦在所不禁也。上年奉上諭，著憲政編查館會同民政部，將關於政事結社條規妥擬限制，原恐人心浮動，上氣囂張，不得不稍加裁抑，此以禁止法律外之糾集。果於法律無所忤犯，固不在厲禁之列，而官吏誤會，士民氣懾，遂羣以社為嫌，以會為諱，懼觸刑章，一律解散，似非預備立憲氣象。應請諭令集會結社不違背法律者，仍舊舉行，惟不得肆意簧鼓，擾害治安，庶研精政學者可收觀摩之益，而好事之徒亦無從胥動浮言，致釀禍變，實於憲政前途大有裨益。

、地方自治制度宜迅速議行也。今謀國者曰教育普及、地方自治，此天下所公認也。願人咸謂必俟教育普及，而後可言地方自治，職則謂必辦地方自治，而後可言教育普及。何以言之？學區之劃分，學費之擔任，皆惟地方是賴。近者興學之寡效，正坐地方制度尚未成立之故，非辦理不力之咎也。其他編查戶籍，選舉議員，禁種惡粟，徵收租稅，凡百要政，莫不從地方自治入手，此誠最要最切，速宜籌定辦法，請旨頒行，不容刻緩者也。或慮程度不齊，未能驟舉，不知完全自治原非一蹴可幾，要當先劃區域，確定規模，漸次擴充，自饒進步，即行之不效，亦不過如現在紳辦情形，斷無別項流弊。不然三年之艾，終身不得，徒因循坐誤而已。

以上五端，皆關於憲政之大者，振國維，達民隱，遏亂萌，消外侮，蓋莫要於此矣。

抑職更有請者，數十年前，我國與日本同時號稱變法，論者咸謂我國地大財裕，必遠駕日本之上，不謂邇年來彼已雄長東亞，抗席列強，我則時受侵陵，日即危弱，今益情見勢絀，無能曲諱矣。推原其故，彼則仿效良法，急取直追，不遺餘力，我則審慎遲迴，長慮卻顧，每不肯放手爲之，茲所以一有效，一無效也。我國每舉一事，必曰試辦。若憲法者，泰西行之而效，日本師之而亦效，聖人復起，不易斯制。但當實力舉行，不必姑爲嘗試，譬諸病證已審，方書已具，藥力一到，沈疴立起，亦何容稍事疑畏以自誤乎。以我皇太后、皇上宵旰之憂勤，執政諸大臣謀國之忠勇，知必能主持憲政，日起有功，此天下臣民日夕禱祝者也。又東西各國所以維持不敝者，不恃有完全之法律，而恃有多數通曉法律之人。我國版圖式廓，除西藏、蒙古，必須特別規定治法外，其二十二行省府廳州縣，如同時舉行憲政，必得數萬諳習法律實心任事之人，方能奏效。至國用出納，尤爲憲政首務，現在整飭財政，廓清積弊，及將來接收海關，開辦審計院，編製預算、決算表冊，在在需才，非得多數精研計學之人，亦難勝任。應請諭飭京外各處，多設法律學堂並財政研究會，庶實行立憲之年，不至有任事乏材之慮。

職識闕才庸，何敢妄陳大計，實因強鄰逼處，時局岌危，拯溺救焚，迫不及待，是以不避斧鑕之誅，冒昧上陳，伏乞代奏。謹呈。

御史俾壽奏法爲治本請切實施行摺

光緒三十四年七月初七日（重原）

花翎掌雲南道監察御史奴才俾壽跪奏，爲法爲治本，擬請切實施行，以端趨向，而培盛治，恭摺仰

祈聖鑒事。

竊維國無法不立，民無法不行，法者自朝廷以至庶民，所當共認者也。近來講求立憲者雖多，而不先思立法，是欲建築宮室而不知鞏固基礎者也。伏查東西各國，無不以立法爲圖治之本。原一官也，必擇其才之優者而任之，一事也，必期其理之當者而行之。無曠官，無廢事，公論具在。父不得私其子，兄不得私其弟，朋友不得私其所親，無他，法以爲宜則宜耳。今中國動言立憲，而中外實缺候補者，舉不盡才，人力居其多數，強半雜以年資，又不諳治畧，威福自居，勢力相尙，欲去壓力而以抑制行其私，欲託公道而以情面隳其志，坐食俸薪，優遊宴樂，逐逐利塗，毫不知恥，得之則喜，失之則謗，大員束手無策，小臣阿附取容，僅以成效昭著一語，美其觀聽，不知將誰欺乎。

今欲爲自強之計，興學則當立興學之法，治軍則當立治軍之法，理財則當立理財之法，推之各政，無不各有其法，尤必以選舉得人爲立法之要。蓋有治法尤貴有治人，曠觀古今中外，不聞以冗員能肩重任者也。若惟知迎合敷衍，外似講求，內實粉飾，恐立憲之期已屆，而預備之效無聞，則貽誤於此輩爲不少也。

東西各國，憎於做官，樂於行商，以行商有自然之權利，而做官實責任之無窮。中國人民樂於做官，憎於行商，以做官有權利之無窮，行商多剝奪之顧忌也。外國務在保商，力求商權發達，邊防鐵路，必皆商股，一旦有事，偶有損毀，無論何國，皆當認爲賠修，卽有戰事，亦必以商意爲准。中國商務無利則已，有則必歸官辦，故有力者不敢輕動其資財，無力者不敢妄用其智慧，黠者因人成事，倚爲護符，皆不肯自立一業，自成一枝，於是聚千百萬冗員，咸以官爲謀食之藪，以其身榮而利厚也。如此而欲其治法日新，商業日振，愚者亦知其無能爲力耳。

擬請飭下中外大臣，循名責實，詳定官制，嚴立選舉之法，擇能而使，務以勝任爲主，差委卽儲才之選，能者留之，不能者去之，勿存一己偏私之見，勿聽羣小謠啄之言，尤必折節下人，虛心延攬，庶可舉皆盡職，國無曠官。至於提倡商務乃自強之要，凡一技一藝，使之各盡其能，勿使利盡歸官，民多失業，苟人人皆知競爭，商界方收富強之效。今國民程度如羣居野處，茫無統屬，果能以法率之，則法所當爲者，卽義所當爲，無論爲官爲民，孰不知以一命爲榮，以一藝爲本哉，立憲預備基於此矣。

奴才愚昧之見，是否有當，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

御史胡思敬奏立憲之弊摺

宣統二年九月二十五日（軍原）

掌廣東道監察御史胡思敬跪奏，爲內外交訌，國勢垂危，謹密陳立憲隱患，並繕獻三策，請急修內政以杜邪謀，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維歐西政體，有立憲、專制之分，其由專制趨於立憲，必上下相爭，大亂數十年而後定，蓋烏窮則攬，歐窮則鬪，非是不足以圖存也。使我國專制，亦如曩之英、法，賦稅無定，則徭役無定期，刑罰無定律，強凌弱，衆暴寡，貴族蹂藉平民，途窮反噬，立憲可也。使今日要求立憲之人，果係閭閻供租稅勤本業之民，痛切於身，公推其長老豪傑，呼籲君門，冀解倒懸之厄，立憲亦可也。兩者一無所出，剽高馬而適卑車，削附蹀而納編履，盈廷聚訟，舉國若狂，何其言之不祥也。

立憲之法，以位予君，以權予內閣，君不負責任，責在總理大臣，又設國會以監督之，會黨尋隙相攻，總理輒引身而退，此上下互相劫制之道，爭競之禍愈烈，荼毒之害愈深。君子而充議員，黨孤力怯，

將屏息不敢出聲。小人而充議員，上藉抵抗官長之力，卽下可魚肉鄉愚。總理大臣而賢，牽掣多而一事無成，將有席不暇暖之勢。總理大臣而不賢，勾通政黨，且潛生睥睨神器之思。其謀甚拙，其勢甚險。初由一二留學生斂錢設社研究，起發於上海，報館助之，乃漸潰於學堂。袁世凱與鐵良不合，欲藉是以傾政府，端方以維新自豪，欲藉是以要時譽，兩奸比謀，漸達天聽。一二三浮薄希龍之徒，如吳廷燮、張一鑾、楊度等，相與鼓煽其間，五大臣歸自海邦，皆知有隙可乘，遂一發不可收拾。今且援三年無改之義，上誣先朝。彼僉人乘時徼利，固有所圖，孤憤憂時之士，迷溺其中，亦有時不能自堅其說者，其故何哉？蓋自丙午變亂六官以來，名器之濫，征斂之苛，古所未有。刑罰之不中，賄賂之公行，內外私相指目，無可如何。窮民轉死溝壑，而官吏恣爲淫侈，權歸私室，政出多門，國其有不亂者乎？病勢至此，雖明知烏菟有毒，咸思徼倖一試以驗其方，其術雖疎，其心不無可諒。陛下誠發憤爲雄，政府誠返躬自問，使彼黨無所藉口，邪說將不關自息，而誰敢和之？衛成公被逐，而求反國，私於甯喜曰：政由甯氏，祭則寡人。此君主不負責任之說也。倒持太阿，而授人以柄。此內閣負責任之說也。使雍正、乾隆之朝而有是言，兩觀之誅，何以逃罪。今衆口併爲一談，牢不可破，轉視持重老臣若升允、張人駿諸人，皆負大不韙之惡名，羣起而相詬厲。物必先腐，而後蟲生，其由來非一朝一夕矣。政府諸公，亦自知立憲爲倒行逆施之道，然徒恃九年籌備之策，迂緩其途，冀及身不當其厄，是徒計一己之利害，輕擲民命以爲之障也。請開國會之書，已竊名兩次上訴，朝廷不彰示威信，而設爲渙忽之詞以相籠絡。今資政院又將以是言進矣。此亦主憂臣辱之時，謹冒死擬三策以獻。上策：取消九年籌備清單，停辦新政，寬一切無藝之征，下詔罪己，訪賢才，廣言路，整軍政，裁冗官，杜倖進，復科舉，黜陟羣吏不職者，降罰有差，貪黷營私者，殺無赦。明降諭旨，宣明國會以下劫上，長奸墮威，大亂天下之道不可行。自中諭之

後，毋得瀆請，瀆請者付所司案治。民情疾苦，許人民陳訴，都察院即據情上聞。中策：查察各省現行新政，凡害已形而利未著者，一切次第罷去，停辦海軍，並力專練陸師。徇資政院之請，明年九月召集國會，予以議政之權，凡國會所議，移交上議院議決，再行入奏。監國攝政王暫負總理責任，朝政闕失，經兩議院駁詰，即時改正。兩年後國會無弊，再設內閣，如實於國體有礙，民艱無補，即時遣散閉會，違抗者罪之。下策：分別緩急，改正九年籌備單，藉紓民力，縮短立憲期限約三三年，以塞資政院之口。違此不用，仍持九年籌備之說，堅執不變，不唯無策，亂且大起。

夫立憲機關，不外召集國會、組織內閣兩端。各省所行新政，有百弊而無一利，與立憲判爲兩途，毒害甚劇，實爲政黨指摘之根。祖制未墮以前，國無非常之變，民無思亂之心，未嘗不可有爲。甲午、庚子兩挫於敵，咎豈在法，蓋亦人謀之不臧。謂交通不便，鐵路既已開矣，謂器械不精，極力講求製造可也。列國新法，既已仿行殆盡，所欠者只國會耳。國會既開，圖窮匕見，當更無救藥下手之方。保民而王，莫之能禦，要在戰勝廟堂而已。

所有微臣密陳立憲隱患緣由，是否有當，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

學部丞參上行走柯劭忞奏籌備立憲宜防大臣跋扈民衆暴動組織政黨等弊摺

宣統三年正月初七日（軍原）

學部丞參上行走臣柯劭忞跪奏，爲籌備立憲宜預防用行政之弊，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維中國二千餘年之政體相仍已久，一旦改爲外國立憲之法，更張太驟，慮患宜深，謹就臣管見所及，一一爲我皇上陳之。

一、宜防內閣大臣代負責任之弊。臣維作福作威，操之君上，臣作福威，以家害國，經有明訓，千古常經。雖君主立憲有命令之權，然政柄既已下移，將並其命令之權而亦移之，陽爲君主之命令，陰實權臣之主使，莽、卓、操、懿，皆其前鑒。今使內閣大臣代負朝廷責任，萬一主權稍替，有鷹揚跋扈之臣專吾政柄，密布腹心於各部大臣，廣樹黨援於上下議院，履霜之漸，不審朝廷何以制之。查君主立憲，德意志、日本二國俱略倣其法，然國勢方強，君主之權暫不至於凌替。吾中國積弱如此，而頓革其二千餘年專制之舊法。此臣所私憂過計者一也。

一、宜防國會既開，奸民暴動之弊。查去冬天津各處要求速開國會，奸民煽惑聚衆橫行，幾至釀成大變。況上下議院成立之後，設有不安本分者，躡入其中，遇事生風，藉口公義，以簧鼓愚民，禍機猝發，恐有出尋常意料之外者。近日本東京以日、俄戰事，議院與政府抵牾，聚衆萬餘，焚燒官廨，君臣屏息，莫敢誰何。況吾中國創辦之初，規則未能完備，尤易滋生事端。此臣所私憂過計者二也。

一、宜防國民擔負義務之弊。查立憲之國國民義務：一當兵，一籌款。籌款之法經上下議院認可，即責令國民擔負。近日民窮財盡，各省皆然，幾有無從羅掘之勢。然舉辦新政，如地方自治，如巡警，如學堂，不能不資民力，以一省言之，一旦驟增百餘萬之鉅款，百姓何從擔負。去年因新政籌捐而釀地方之亂者，各省相望，異日踵事增加，情形必尤危險。百姓歸怨於議員，則議員不保其身家，歸怨於地方官，則地方官不保其考成，新政之效未見其一二，而天下已騷然不靖矣。此臣所私憂過計者三也。

一、宜防組織政黨之弊。外國之政府必樹黨援，以抵制議院之衝突，然其分黨也，猶爲政見之異同。中國近年以來，官常日紊，運動鑽營，無所不至，如再以組織政黨爲柄臣自固之基礎，則內閣大臣

之所用者，無非奔走資緣之士，有劾其援引私人者，彼必曰此與吾政見不合者也。不然必排擠吾之政黨，而不利於吾者也。雖有法家拂士，不足以回其聽而覺其迷，信用一非，弊端百出。此臣所私憂過計者四也。

一、宜防中央集權之弊。國家幅員廣闊，其邊遠省分交通尤不利便，如盡奪督撫之權而歸之中央政府，恐鞭長莫及，易出情形。即以兵事言之，以三十六鎮之兵而統歸陸軍部大臣之管轄，無論訓練之是否切實，將弁之是否得力，該大臣耳目難周，設一旦邊疆有警，盜賊竊發，該督撫非請命朝廷，經陸軍部之認可，不能調一兵一將，豈不坐誤事機，況將弁不歸節制，必不能其指縱進退，倘張其債事決矣。昔道光中承平日久，督撫調五百兵以上即應奏請，摺件往來，動需時日，盜賊不能速剿，實由於此，終致洪、楊之亂，蔓延天下，前車不遠，覆轍猶存。此臣所私憂過計者五也。

一、宜防司法、行政分權之弊。查三權鼎立之說，東西政治家已多不以為非，如施於中國之外省，則尤多窒礙。今各省既有府廳州縣之地方官，又設審判官以治訟獄之事。查親民之官，聽斷是其專責，若不聽詞訟，則州縣各官幾同虛設，豈不徒糜廉俸。況審判官權既不重，易生刁民玩視之心，控告滋繁，良懦受累，其弊有不可勝言者。至該員等粗通日本之法典，於公事毫無閱歷，操刀割手，異日吏治民生大局不堪設想。此臣所私憂過計者六也。

臣竊謂立憲之要義，在於舉錯發明，黜貪污，抑奔競，與民同好惡，共是非，使上下之情通，遠近忘服，不在舉東西洋之規則而一一摹倣之也。臣憐憫之愚，伏願皇上敕下政務大臣，將微臣之所竊慮者，悉心斟酌，預為曲突徙薪之計，庶幾實行憲政有百利而無一害。是則區區葵藿之忱，竊効於萬一者也。是否有當，伏乞聖鑒訓示。謹奏。

軍諮處第一廳廳長盧靜遠奏中央集權地方分權應

宣統三年四月初三日（軍原）

副都統銜·陸軍正參領·軍諮處第一廳廳長臣盧靜遠跪奏，
聖鑒事。

竊維立法之要，貴乎因時，而救時之方，莫如善變。況值積敝逼而來，內政復廢而不舉，非力破舊有之障礙，不足以振作新機。故居今日而爲固本自強之計，必先通全局，而爲補偏救敝之謀。新政爲汲汲，然一令之頒，出國門而輒阻，一事之舉，因費鉅而不所管轄，部臣不得而干涉之，部臣之所籌劃，疆臣或從而抵抗之。此，有主張中央集權之說者。又有謂各省督撫實操辦事之實權，不知中國地廣人衆，甲於全球，鐵軌航線之聯貫橫互於境內者，互殊，腹地與邊地情形各別。必舉內外數十行省，皆使與部臣直事機必多牽制，邊遠各省將右鞭長莫及之虞。若仍守從前分設一出都門，便成無數小國，意見各執，政令難行，亦不足以絕分第知尊中央而無以固邊圉，主絕對分權之說者，第知重疆寄而熟籌乎天下之勢，竊以爲欲收內外相維之效，必先爲枝幹並固之宜之意。故就今日情形而論，有宜全用集權之制者，有宜參用集

謹推本斯義爲我皇上縷晰陳之。

夫邦畿千里，爲羣治從出之原，卽爲四方取則之地，故古者近畿之政，皆直隸於中央。今則中央政府所直接管轄者，不過京師百里之地面而已，其他則部臣委之疆臣，疆臣寄之百司，政令之是否實行，僚屬之是否盡職，不得而知也。雖有督催，亦第空文一紙，雖有黜陟，全憑長吏一言，故京師行政各衙門，名爲總匯之區，實則閒散無事，蓋轄境大小則權限甚微，亦勢之所必然者。臣愚以爲中央行政之範圍，亟宜有以推廣之，惟此時交通不便，財力不充，不能擴張太遠，祇得劃定最近之區域以小試其端。如長城以南，黃河以北，渤海以西，太行山脈以東，皆所謂近畿之地也。以此劃歸中央，定爲行政區域，則面積已足與法國相埒，凡屬區域以內之政治，概歸中央籌辦，則大權操之在上，各省可由此觀型。故中央政府對於近畿各地有完全董理之責，對於腹地各省有隨時督率之權，以視近日條教所施，不能出國門一步者，其得失固較然矣。此臣所謂宜全用集權之制者也。

近畿各地既隸於中央，其稍遠者如山西、陝西、湖北、湖南、江蘇、安徽、江西各省，以及黃河以南之山東、河南諸地，雖不屬中央，亦所謂腹地也。腹地之一切政令，本應歸中央直轄，惟當試辦之始，兼顧良難，擬以屬於民政之事，暫歸各地方自行舉辦，仍各留一巡撫，以爲民政長官。巡撫以下分設各司，以資參贊，而以府廳州縣爲下級理民之官。蓋治民之權不妨分，能分權而後治法可以密也。至關於國防及軍事上之動作，則概歸中央主持，其舊設總督之兼領軍事者，悉裁撤之，使各省軍政統於一尊，而不得自爲風氣。庶平時可以統籌全局，擇要駐兵，蒐討訓練，號令齊一，有事則居中調度，首尾策應，有朝發夕至之便，無此疆爾界之殊。蓋治兵之權不宜分，能集權而後軍政可以肅也。此臣所謂宜參用集權、分權之制者也。

至於沿邊各省如滿洲、蒙古、甘、新、川、藏、雲、貴、閩、浙、兩粵，皆地居偏遠，逼近強鄰，軍事之整理，國防之籌劃，其情形迥與內地不同。且財政艱難，時資接濟，道途險阻，不便運輸，非特簡重臣坐鎮其間，不足濟艱危而絕窺伺，非特假以便宜行事之權，使之斟酌盈虛，從容布置，亦無以操勝算而遏亂萌。臣愚以爲宜裁去舊有之將軍、都統、總督、巡撫及辦事大臣，而仿各國邊境設都督府之制，分設各路陸軍都督：東北陸軍都督府兼轄奉、吉、黑三省，北路陸軍都督府兼轄內外蒙古，西北陸軍都督府兼轄伊犁、新疆、甘肅、青海，西路陸軍都督府兼轄川、藏，東南陸軍都督府兼轄閩、浙、廣東，西南陸軍都督府兼轄雲南、貴州、廣西，均擇各路適中之區以爲駐紮之地。都督之任，仿照各國成例，必以陸軍出身或於軍事深有經驗者充之。其職權可以統理區域內一切政務，而尤以軍事爲主要，凡關於軍隊駐所之配備，餉械之輸送，補充，以及防禦、作戰各種計劃，概由其酌量規定，而隨時報告於軍諮處及陸軍部。遇有緊急事變，亦得權宜處置之。惟都督轄地太遠，地方民事有難於兼籌並顧者，應就從前將軍、都統、總督、巡撫及辦事大臣屯駐之處，體察情形，分設民政長官，長官以下所屬府廳州縣，悉仍其舊。若蒙、藏之向無府廳州縣者，亦宜酌參原有之機關略事變通，以便治理，而重大之事，仍受成於都督。蓋邊境幅員遼廓，列強環伺，練兵籌餉責之一人，則權限攸歸，無從諉卸。利一。周歷四境，情勢瞭然，布設方略，必中窾要。利二。任用既專，威令易行，遇有危疑，迎機立斷，無牽制束縛之弊。利三。邊防既固，則覬覦不生，可以弭外患。利四。或謂晉設州軍，唐置藩鎮，重外輕內，釀禍無窮，今設都督府而特重其權，將毋爲後車之覆。不知都督係特簡重臣，實爲朝廷所親任，卽有時權宜處置，仍必稟承廟算，敬謹遵行，設有違法之行爲，侵權之舉動，立時罷黜，固自無難。況憲法施行則邦基鞏固，國是旣歸於大定，卽反側無自而生心，是魁柄下移之患與尾大不掉之虞，皆可消弭於無形，不必

鯁鯁過慮矣。此臣所謂宜全用分權之制者也。

以上所陳各節，雖非立憲國完全之制度，然按切現今時勢，必有此過渡辦法，然後可以振紀綱之廢墜，而促憲政之進行。況禍變之紛乘日甚一日，邊備之廢弛年復一年，時已往而不可追，機一失而不可返，及今猶不亟圖變計，將見因循敷衍，岌然不振，內無可操之威柄，外無可固之藩籬，異日分崩離析，大局難支，恐有欲謀改革而不可得者。臣蒿目時難，杞憂日迫，用是不揣樸昧，敬獻芻蕘。可否飭下軍諮處會同會議政務處、憲政編查館，核議具奏請旨施行之處，伏候聖裁。

所有敬陳軍國大計請旨裁奪緣由，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

奉天旗務處總辦金梁條陳憲法與皇族旗籍之關係呈

宣統三年四月初三日（軍原）

具呈奉天旗務處總辦金梁呈，為條議憲法與皇族、旗籍之關係，呈請代奏，皇上聖鑒事。

伏讀宣統二年十月初四日奉上諭：欽定憲法為萬世不易之典，則現在提前籌辦憲政，亟應首先纂擬憲法，以備頒布遵行。著派溥倫、載澤充纂擬憲法大臣，悉心討論，詳慎擬議，隨時逐條呈候欽定等因。欽此。仰見朝廷鄭重憲法，鞏固國本之至意，聖謨宏遠，欽服莫名。

竊憲法為立國之本，宗社之安危，主權之輕重，全國上下之利害得失，全係於此。今東西各強國先後立憲，模範具在，我國自當取法乎上。惟立法應以本國為主體，一國之中，政治不同，民俗不同，階級不同，族類不同，正賴憲法為之維持其間。立法之初也，外觀世界之大勢，內察本國之現情，經緯萬端，會通一貫，斟酌而損益之，以求其至善，庶幾制定法，全國上下皆範圍於吾法之內，而無或有異憾，此憲

法之精義也。梁愚陋無知，不足言憲法之大體，惟思中國立憲，其有關於皇族、旗籍者至重且大，而上下議論，徒博立憲之虛名，竟置國本於不顧，盲從俗意以取媚當時，視爲無足重輕之事，見聞所及，挽救無方，謹舉其關係最要而亟應預議者，敬爲我皇上陳之。

一曰憲法與皇族之關係。立憲之國，皇族不得干涉政治，謂與皇室同保其尊嚴，而我國皇族位尊而人衆，向執政權，一旦加以限制，究於皇族之權利有損削否？政治之前途有闕礙否？則憲法將何術以維其平。此應議者一。

一、憲法與旗籍之關係。京外旗人數及五百萬以上，大抵充官兵食俸餉，不自謀生，調查選舉資格與人民不能同享平等之權利。無論一時變通非易，即使立行裁改，而三百載來安於積習，元氣久傷，亦非十年教養所能恢復，憲法能否爲定特別待與之條？此應議者二。

尤有言者，中國議院自必取制兩院，惟議員資格之若何規定，所關甚大。查資政院對於皇族議員限制極嚴，名額過少，而旗籍並不能如諮議局制爲定專額議員，一似旗人祇能與聞一省之政事，不能與聞全國之政事，尤多未協，萬不可取以爲則。今議憲法必當爲之特別規定，使議員人數勢力相平，以均欽選民選之額，而免畸重畸輕之弊，庶皇族、旗籍應享之權利藉以維持，不至剝奪殆盡，此尤憲法極應注意之端也。

以上所陳，僅言大要，不過爲維持大局計，爲維持憲法計，暫定便宜之制而已。或責謂有意分界限，不知一部之分，正所以爲全體之合也，今日之分，正所以異日之合也。一國之中政治不同，民俗不同，階級不同，族類不同，其治法自不能強歸一致。行之數年，國是大定，國本固而朝政安，自可因時制宜，歸於統一，庶勅制立法全國上下皆範圍於吾法之內，而憲法之效大著矣。

所有條議憲法與皇族、旗籍之關係各緣由，是否有當，伏乞代奏，皇上聖鑒訓示欽遵。謹呈。

御史歐家廉奏立憲應以官民程度爲準並請依君主立憲政體嚴定限制摺

宣統三年五月二十三日（軍錄）

掌湖南道監察御史歐家廉跪奏，爲編纂憲法宜按中國程度爲準，並請恪遵欽定君主立憲政體嚴定限制，以免踰越，恭摺仰祈聖鑒事。

竊自去年恭奉明詔縮短立憲年限，薄海臣民，歡呼感泣。然臣伏讀諭旨，有曰：第恐民智未盡開通，財力又不敷分布。然後知朝廷籌備於事先者，如此其慎也。又曰：必於人民應擔之義務確有把握。然後知朝廷期望於事後者，如此其重也。乃臣愚耳目所及，並察地方情形所在，恐尙不能副皇上市期之意，非惟不能副而已，且恐愈去愈遠，有不可以道里計者。若不於立法之始，事爲之制，曲爲之防，爲患曷既。

語曰：知彼知己。言自審也。又曰：深則厲，淺則揭。言事之不可泥也。然則今日言立憲，亦惟自審而不可泥而已。論者皆曰立憲程度特患不行，不患不足，此言似也。顧今之明明不足，則有無可諱者。今試問鄉僻之民，霜體塗足，且不識一字，何從有國家思想。鳩形鵠面，日不得一飽，何從知國民義務。三家之村，五家之市，無一椽瓦之屋，十里、八里無一成聚之鄉，何從設議董事會。辦一學堂，拍捐若干，辦一巡警，抽捐若干，辦一工藝局，抽捐若干。甚至刁生、劣監攘據公款，佔僧尼廟宇，奪孤寡田產，鄉民俯受魚肉，魚肉至不可忍則起而爲亂，紛擾如此，何從得地方自治。此人民程度明明不足也。十金買一票，百金買一票，運動選舉，何足爲議員。以私利而託公議，以一二人之意而冒全體之

名，何足爲代表。事事要求，事事請願，一言不合，輒請收回成命，一語不合，輒請誅斥大臣，何足預聞政事。其在諮議局則言停會，言辭職，日與疆吏爲難。其在資政院則言剪髮易服，言赦黨人，言劾軍機，日與政府爲難。甚至昌言無忌，以道德爲亡國之具，以孝弟爲不忠之媒，狂悖如此，何足取證與論。此議員程度明明不足也。州縣礙於考成，照式填表，何嘗有事實，督撫限於部章，按季造報，何嘗有成績。易私塾門榜卽爲學堂，改親兵衣飾卽爲巡警，建一二洋式衙署，用一二留學生，卽爲崇奉西法。甚至清理財政而漏卮愈大，編練新軍而譁兵愈衆，改輕刑律而斷獄愈多，事事有盡更其故之思，人人有不如其初之慨，腐敗如此，何嘗見政治發達。此官吏程度明明不足也。故曰白審而已矣。以人民、議員程度如此，則知參預立法之不易。以官吏程度如此，則知輔佐行政之不易。井蛙不可語海，夏蟲不可語冰，事有宜有不宜也，故又曰不可泥而已矣。知參預立法之不易，則權利、義務之分配，議事之權限，不得過濫。知輔佐行政之不易，則庶事之籌備，不得過速。烏獲百鈞，童子一羽，力有至有不至也。是故同一立憲之國，德不必如英，日不必如德。同一本國之法，英之藩屬，不必如內地，日之現制，不必如初規。而我顧昧然不辨黑白，欲以一切施之。博者不問勝負，盡舉所有以供一擲，謂之孤注。爲國者亦不問成敗，盡舉其國以供一擲，欲不謂之孤注得乎。故臣伏願皇上深思而慎處之者也。

抑臣更有慮者，吾國既欽定爲君主立憲政體，方且明示宗旨，不得誤會，而二三不軌之徒，乃日以結黨橫行爲事，見朝廷優容之也，於是肆無忌憚，今日求立憲，明日求國會，呼號搶攘而不可止。見朝廷之又優容之也，於是益無忌憚，今日劾督撫，明日劾軍機，螭結沸羹而不可制。倘再無以防之，竊恐狡心愈生，國會未開，則劾督撫，劾軍機，國會既開，則將劾內閣。夫立憲之國，內閣行政，議院監督，劾之誠是也。然此非劾其不職，乃劾其不黨，劾之不已，則大臣必退。一退再退之不已，則黨人者內結與

援，外託民譽，乘間抵隙，必躍然而登，此必至之勢。黨人既登，則內閣、議院聯爲一氣，必欲干涉大權，既欲干涉大權，則必以神聖不可侵犯者隆君主之名，而以不負任者去君主之實，其實既去，則在若存若亡之間。其奉之也如贅旒，其棄之也如數屣，此亦必至之勢。如是則明效日本，陰法泰西，明託君主立憲之名，陰行民主立憲之實。中國政見幼稚，其賢者未必得人，其不賢者則將爲格朗、羅伯，但吞之續，英之共和政府，法之恐怖時代，皆由於此。今雖未必至是，然表之不正，其景必邪，始之不圖，後將何及，不可不慎也。

抑臣尤有慮者，吾國既縮短立憲年限，方且與民更始，而二三不軌之徒，乃日以導亂爲事，學堂停課，商會罷市，議員開會演說，且以不納稅不當兵爲正當辦法。更有喪心病狂主張合邦者，有明目張膽提倡民主者。犯上作亂之事，昔出於密謀，今見於公議，無父無君之論，昔起於匪類，今創於縉紳，世變之奇，至此已極，異日之患，臣不忍言，此亦不可不慎也。詩曰：相彼雨雪，先集維霰。又曰：民之訛言，寧莫之懲。以上二者，其爲霰與訛言亦已多矣。

現當造端伊始，一切制度尙待釐訂，伏願飭下編纂諸臣，凡關於憲法各事，皆當擇中國所宜及力所能行者，按程度之高下，以爲立法之詳略，併恪遵欽定君主立憲政體，嚴定限制，勿使踰越。尤願我皇上內修政事，外正紀綱，以成萬年有道之基，而勿爲一日苟且之治，不勝幸甚。臣豈不知各國富強可慕，憲法成文可遵可守，所以饒饒慮者，蓋如醫然，不問寒溫，概投以參苓則必斃，如升階然，一步百級則必顛，不斃不顛，然後醫可爲階可升也。

臣爲慎重憲政起見，區區愚誠，伏乞聖鑒訓示。謹奏。

宣統三年五月廿三日奉硃批：纂擬憲法大臣知道。欽此。

翰林院侍講富爾遜奏請將旗兵改編成八鎮摺

宣統二年七月初四日（軍原）

翰林院侍講臣富爾遜跪奏，爲時局日艱，亟宜變通京外八旗兵制，改編成鎮，認真訓練，以固根本，而擴軍備，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維國家之本務在於政治，然非兵力則不能行其政治，是以近世環球各國，無不以軍事爲保全君權，維持憲法之根基，舉凡外交、內政，均視軍事爲進退從違之鵠的，故處今日之世，兵事一端，誠不可不汲汲以講求也。我朝以聖武開基，入關之初，滿、蒙、漢三軍不過十餘萬人，率皆百戰勁旅，用能勦平流寇，混一區夏。雖間用有綠營，然克敵首功，則皆屬之旗兵。迨承平日久，武備廢弛，京外旗兵，日漸趨於文弱。其都統、將軍、副都統，大半皆由歷資遞升，多不知兵事爲何物，加以餉糈折減，難資養贍，遂成今日一種衰弱腐敗之形象。論兵事者，輒以旗兵不可用爲詭病，殊不知在上者不加整頓，有以致之也。

臣竊以爲一軍之強弱，恆視乎將領之得人與否，有必不可用之將，無必不可用之兵。今日之旗兵，誠能得其人而訓練之，數萬之精兵，當不難一朝而立集，現在禁衛軍之成效卓著，卽其明驗也，似宜仿行而推廣之。查從前署歸化城副都統三多，有荊州等駐防練混成協之奏，軍諮府亦有旗營改練成鎮之議，至今未能實行。際此內訌外患日迫一日，非及早乘時舉辦，恐無以收保衛捍固之功，亟宜合京外八旗，擇其精壯者編練八鎮。京師除禁衛軍一鎮外，加練二鎮，東三省駐防共練一鎮，合之可得四鎮。陝西、廣東、荊州等駐防，各練一混成協，江寧、杭州、福州、四川、寧夏、綏遠、熱河、察哈爾等駐防，各練

一標，京口、青州、涼州、歸化、密雲、山海關等駐防，各練二營，合之可得四鎮。擬請特簡一親貴重臣或知兵大員，爲訓練大臣，總領其事，以宣統五年爲成軍之期。至參、協、佐、防、校等官，或送兵官學堂肄業，或發往京外各鎮學習新軍操法，統限一年畢業，派充各營將弁之用。其舊日軍械一概改換新式利器，俾各旗兵藉資練習，熟嫻技藝，並由訓練大臣派員往赴各處督率認真操練。其將弁有不力者，隨時撤換，都統、將軍、副都統倘或有捏報兵丁不敷，藉端阻撓者，卽由訓練大臣指名嚴參。成軍之後，擇一適中之地，每年舉行大操一次，以期與各新軍聯絡一氣，將來一旦有事，自可恃以爲干城之固。如此庶於立憲國兵制不相違背，並於國家整軍經武之至意不無裨益。

至於改練餉項，值此庫款支絀，司農仰屋之時，似萬不能另籌，惟有挹彼注此之一法。查陸軍部籌備單內有練三十六鎮之議，刻下已成軍者有二十餘鎮，其未成軍者尙有十餘鎮，則此款不能不預籌，擬請由此款內每年撥二、三鎮之款，合京外各旗營原有之底餉，核實撙節，改練經費，自綽綽有餘。如此變通，在陸軍不過撥二、三鎮餉需，在國家卽可添八、九萬精卒，庶全國之軍餉不虛糜，兵有實用矣。

臣爲整頓旗營起見，合無仰懇飭下內閣、軍諮府、陸軍部會議施行。謹恭摺具陳，是否有當，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

出使美墨秘古國大臣張蔭棠爲時局危亟請速行憲政摺

宣統三年七月十五日（軍原）

出使美墨秘古國大臣臣張蔭棠跪奏，爲時局危亟，敵侮民離，請明定國是，勵行憲政，持急進以救危殆，恭摺仰祈聖鑒事。

竊以吾國承積弱之後，當更新之時，由專治（制）而進於立憲，舉凡內政外交，無一事不關係重要，即能廣集才智，奮發精神以當其衝，尙虞隕越。乃今春俄約之事，俄國要素六款，挾以戰書，限期答覆，我朝慎顧邦交，不得不曲徇所請。外侮方殷，內訌又起，山西、湖南、廣東、蒙古同時電傳有叛亂之事。而蒙古之亂，聞叛黨得俄人濟以軍火，煽使搆難。敵侮民離，國事日亟。臣夙夜焦思，無所爲計，只望速定立憲政體，庶幾上下一心，以救危亂。邇者國會之設，縮限三年預備之案，概從速辦，朝旨所在，萬目共瞻，臣豈不知而敢爲瀆請。特以時局危亟，存亡絕續，在此數年，非進則退，非富強則滅亡，勢無苟安，事無中立。夫以我孝欽顯皇后更事之久，我德宗景皇帝求治之誠，於國家大計，寧不熟籌審慮，而顧決然變更舊制，取法列邦，建立憲之基礎者，亦以大勢所趨，非此不足以繫四海之民心，挽歷年之危局也。獨是國交之事，瞬息百變，自日俄協約以後，併吞高麗之事遂行，遼、瀋、蒙、疆又將淪陷矣。英、德、法各強國皆據有屯兵，港口砲台、軍艦碇布星羅，門戶大開，勢力遍及於堂閣，不僅藏衛、川、滇、黔、桂、閩、粵鄰邊之地在在可虞也。內顧己國兵力微薄，人無固志，官不保民，民亦不能自保。加以熒惑之言叢興，排革之說風行，稍一擾亂，則外族乘機而入，強權是與，誰爲善鄰，大利所關，寧辨公理，無一地不可以瓜分，無一時不可以瓜分，千鈞一髮之機，僅繫於憲政之實行而已。

吾國自鴉片戰爭以後，與外族遇，無有不敗，國威不振，垂七十年。戊戌變法，新機一開，聳動鄰邦之觀聽，外人與吾國商民遇者，握手稱慶，望中邦之將爲強國，遭拳亂而機一窒，貽誤軍國之罪魁終於就戮，兩宮回鑾復行新政，國是既定。立憲之業乃先朝所示，以繫四海之觀聽者也。我皇上冲齡踐阼，監國攝政王以親賢輔相，繼志述事，勵精圖強，臣雖樞昧，固無慮國是之復有變更。但在位諸臣，人各有心，或陽奉而陰違，或始勤而終怠，行之不力，則功墮半途，民心難繫而易離，時會難得而易失。夫乾

綱獨斷，知人善任，振勵精神，急起直追，固不能救今日之危殆也。

竊計內外臣僚，久已習爲軟媚，逆耳苦口之論，非惟不發，抑亦不聞，飾爲已治已安，晏然無事。豈知自外人之眼觀之，則法度之不立如故，政事之不脩如故，官方之不肅如故，民治之不興如故。邇者外國政治大家，當世偉人，或前爲共和總統，或曾任內閣總理者，皆昌言吾國今日不復成爲國家，演說於會堂，刊布於報紙，絕無所諱。微臣聞之，既慙且懼，抑藥石之言，實亦足鍼膏肓之疾也。吾國言維新，言立憲，亦既有言，法令如毛，不得樞要，雖變猶不變也，且其弊或尤甚於不變。以虎皮羊質之具員，襲有名無實之新政，舉國皇皇，無負擔責任之大臣，無統系一貫之政策，無監督行政發表公意之機關，以此而當列強併吞國際競爭之潮流，危險何如？以故自存之權，領土之權，日被侵削，則亦無怪於外人之指斥爲不成國家矣。抑船不堅，砲不利，兵士不武者，當世之所引爲深憂，而非臣之所憂也。幣不充，餉不繼，國庫不裕者，當局之所視爲大懼，而非臣之所懼也。臣之所憂所懼也，則在於憲政名實之不副，而君臣上下之志睽也。在朝廷頒布憲法大綱，縮減籌備年限，於代議之制，參政之權，豈有斬而不予之意？顧時論或有以國人議政，則民氣囂張君權旁落爲慮者，習非成是，阻梗憲政，必自此始矣。臣不避煩瀆，略釋其疑。

夫自來民氣不靖，莫如暴政苛法，壓制過甚，民怨沸騰，無所宣洩，禍機一發，遂不可制。故善治國者，導民而使之言，輿論藉以發揚，公意有所表見。以議場投票和平之競爭，化干戈相尋流血之慘劇，此歐美百餘年來代議政體之功，施及國家，不可沒也。誠有畏民氣之囂張而欲平之者乎，當速宣之於議院而已。昔日本甲午戰役之前，議院與政府不諧，屢次解散，而豫算案不能通過。論者遂臆斷其政府無術籌餉以事戰務。乃一得吾國有開仗消息，開臨時會議，以五分鐘決議，任籌二萬萬圓之軍餉，通場

一致無有異辭，議院之功效，灼然可見者如此。

顧如阻梗憲政者之說，必將以民氣爲有礙於君權，斯真大惑不解者矣。抑奸而託於忠，詐而託於信，竊位之工，藏身之固，尤不可以不辨。百官在位，果有實心誠意欲保君權者乎，請勿日日嚮權於外人，勿日日攬權於私室，則我皇上之大權，固金甌無恙也。假使如論者言大權有旁落之患，又豈一二諧媚臣僚之功力所能保，豈一二迂腐章奏之言論所能保，臣以爲欲保君權，當速求之於憲法而已。自來專制之朝，君權無限，然亦惟一二雄武之主，能自把持之，其餘非奪於母后，則奪於貴戚，非奪於貴戚，則奪於宦官，非奪於宦官，則奪於權臣，豈如立憲國家元首之大權，爲憲法所規定所護持，而莫能侵越者乎。

且立憲政體之善，在於合君民上下而範圍於法律之中，使民知國家者，君與己共之，愛國之心油然而生，然後肯犧牲財產以供租稅，犧牲身命以爲兵役，故欲強兵當先強軍國民之心，欲富國當先富經濟界之源。竊觀近日吾國所爲，何其與富強之道相反之甚也。對內強而對外弱，厚於鄰而薄於民，根本先撥，措置乖方，政散民離，斯真不治之病矣。臣不敢遠引，試舉一現事言之，譬如外債非不可借也，然因借外債之故，而許外人得操縱吾國幣制之權，可操縱幣制之權而泛及於財政，因泛及於財政，則將牽涉政府之用人，國民之財產，如是必至國權陵替，不可挽救，在作始之人，初不料其貽害如此之鉅也。貪目前之微潤，忘百年之大計，其結果固必至是矣。

抑吾國之大患，豈真在貧？信用制度之待興，交通機關之待設，地質膏腴，農、商、工、礦百業之待發，得其道以馭之，乘其機而用之，吾國何嘗患貧。所最可惜者，在於當道官吏務使朝廷與國民分離，上下志睽，然後居中者得遂其營私罔利之計。今當千鈞一髮之危局，尙有阻梗憲政焚惑聖聽者，其人

必無一毫愛國之心，而爲工於營私舞弊之流也。

今欲轉危爲安，其機在於得民，欲布順民之政，在我監國攝政王輔翊皇上，決以明見，行以大權，勿爲臣下所撓。舉國會與責任內閣之事，先立其基，速定憲法，以釋危疑，此內閣多數臣民所引領翹望者也。我監國攝政王前聘歐洲大陸，博訪周諮，於立憲政體之如何利益於國家，專制政體之不能適存於現代，亦既見之明而知之熟矣。今何憚而不斷以雄心，將以勇氣奮然興起，以成就先帝未竟之業乎。昔孫權拔劍斷案，以勵羣臣，項籍破釜沈舟，而勝前敵，必有決心，乃成大業。督勵自上，臣下風從，易危爲安，化弱爲強，一轉移間事耳。若猶俯仰因循，對付調停，國事不定，法令不行，知賢而不能用，知不肖而不能去，則內外臣僚亦將有妄窺朝旨，造作浮言，阻梗憲政，自便私圖者矣。民心日離，外侮紛乘。四海揭竿，敵聽者可諱爲小盜，國權賣盡，媚外者可飾爲陸鄰。以龐然萬里之大國，豈不足供列強數十年之割度，其時竊位誤國者流，骨朽已久，所不可知者，則上何以對列祖列宗，下何以謝億萬子孫臣庶而已。袁安念王室而流涕，賈誼陳治安而痛哭，臣雖乏昔賢救時之略，而同抱此耿耿之愚。

恭摺具陳，干冒宸嚴，不勝悚惶待罪之至。伏乞皇上聖鑒。謹奏。

資政院總裁世續等奏請本標兼治以救危局摺

宣統三年九月初五日（軍原）

資政院總裁：大學士臣世續等跪奏，爲內憂外患，懇請本標兼治，以救危局，恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊維方今時局，內憂外患日迫一日，四川、湖北風鶴頻驚，大局幾為搖動。臣等以為欲遏亂萌，必先勤求治理，用是仰體先朝庶政公諸輿論之意，暨我皇上網開一面之仁，立本以植萬年之基，治標以濟一時之急，敬為我皇上披瀝陳之。

所謂治標以濟一時之急者，道在寬猛之各當耳。今郵傳大臣盛宣懷主張鐵道國有，無鐵道國有法案及鐵道公債條例奏交臣院議決，徒以一紙朦奏，令川、粵諸省商民咸憤政府失信，以致四川肇變於先，湖北繼亂於後。而四川總督趙爾豐先時極意贊助保路同志會，旋誣保路同志會為匪，誘拘諮議局議長及保路同志會紳商，川民疑懼，激成事變。又已革湖廣總督瑞澂，於未事之先毫無防範，且首先棄城遁船，武漢遂以不守。之三人者，或則視議院如弁髦，或則視人民如土芥，或則視職守如傳舍，罪魁禍首，輿論譁然。擬請乾綱獨斷，按律嚴懲，以謝天下而明國典。此以猛治標之大略也。鐵道國有必有精密之籌畫，公平之處理，定為法案。然後缺望不生，猜疑盡釋。應請一面於資政院會期中飭下郵傳部妥擬鐵道國有法案，及鐵路公債條例，迅交臣院會議。一面特頒明詔，釋放四川諮議局議長等，促令照章開局議事，以慰人心。至於川、鄂亂民，按諸法律自應嚴誅。然該亂民皆係朝廷赤子，黨羽衆多，勦不勝勦。擬請諭令各該大臣多方招撫，設法解散，以示寬大而廣皇仁。此皆以寬治標之大略也。

所謂治本以植萬年之基者，道在一與誠而已矣。內閣為行政根本，內閣若無統一政策，則各省行政勢必日見紛歧。擬請朝廷斟酌情勢，迅速組織完全責任內閣，以一事權而明責任。並於明年提前召集國會，共籌大局，俾人心有所維繫。凡此皆以一治本之大略也。內閣國會為行政立法之根本，而憲法尤為行政立法上根本之根本，關係綦重。與其以少數人意思編纂憲法，使天下之民不能諒聖朝實行立憲之苦心，致將來不免陳請改正，互生猜忌，曷若仿照泰西立憲各國通例，准議院得以協定。擬請飭

下纂擬憲法大臣，將所擬憲法初稿卽交臣院會議，廣集王公士庶，悉心討論，縱有不能仰贊高深之處，仍可隨時交院覆議，恭候欽裁。總期軍民一心，悉臻美善而後已。凡此皆以誠治本之大略也。

臣等內察輿情，外覘大勢，忠愛所迫，不敢稍顧忌諱，緘默不言。如左右之臣或以處變過寬致長浮囂之氣，或以憲法協議似侵君主大權，熒惑聖聰，莫回天聽。誠恐人心一去，時局愈難挽回，事變所極，有非臣等所能逆料者。

臣等爲內憂外患，懇請本標兼治，以救危局起見，是否有當，謹按照議事細則第一百六條，恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

第二編 清末籌備立憲各項活動的情況

一 官制

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏請改定全國官制以爲立憲預備摺

光緒三十二年七月初六日（軍錄）

出使各國考察政治大臣、禮部尚書臣戴鴻慈、閩浙總督臣端方奏，爲參酌中外統籌大局，請改定全國官制，爲立憲之預備，恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊臣等使事所及，歷查各國政治，以爲中國非急采立憲制度，不足以圖強。又以現在如遽行立憲制度，亦不足以舉實。因籲請皇太后、皇上立頒明詔，先定國是，以十五年或二十年爲實行立憲之期。又思此議若蒙聖明采擇，則綸綍一降，天下臣民無不喁喁想望，以待治化之成。惟此十數年間，苟不能先籌預備以新天下之觀聽，則轉瞬期屆，國中情況仍與今日無殊，必至欲舉一事而無可用之人，欲行一政而無相當之法，憲政之不能實行如故，而舉國今日屬望之誠，將疑朝廷爲不可信，人心一去，大局愈不可問。此臣等所爲一喜一懼，日夕焦慮而未能即安者也。臣等竊觀日本之實施憲法在明治二十三年，而先於明治七年、明治十八年兩次大改官制，論者謂其憲法之推行有效，實由官制之預備得宜。誠以未改官制以前，任人而不任法，既改官制以後，任法而不任人。任人不任法者，法既敵雖聖智猶不足以

圖功。任法不任人者，法有常雖中材而足以自效。臣等遊歷所至，每與其國之賢士大夫潛心討論，舉以相衡，覺彼皆條理秩然，事無叢脞，而我則時形竭蹶，弊患潛滋，不盡由於才智之懸殊，當歸咎於制度之未備。於是熟察其官署組織之法，參考其行政秩序之方，雖亦頗有增減異同，實則無不完全精美。即求其可以爲我法者，則莫如日本之仿效歐西，事事爲我先導。蓋各國國力人格自有不同，而日本則能取彼之長而棄其短，盡彼之利而去其弊。中國今日欲加改革，其情勢與日本當日正復相似，故於各國得一借鏡之資，實不啻於日本得一前車之鑒，事半功倍，效驗昭然。臣等不揣樸昧，謹就中國所闕失，與立憲所不能不預爲組織者，分條縷晰，敬爲我皇太后、皇上剴切陳之。

一曰宜略仿責任內閣之制，以求中央行政之統一也。查東西各國無不有責任內閣。責任內閣者，合首相及各部之國務大臣組織一合議制之政府，代君主而負責任者也。蓋中央政府實一國行政之總樞，一切政策從茲出焉。各部漠不相謀，則政策萬難統一。故各國每由君主自擢首相，由首相薦舉閣臣，一切施政之方，由閣臣全體議定，然後施行，而得失功罪，則閣臣全體同負其責。所以必以閣臣負其責者，一則使之忠於職位，無敢諉卸以誤國，一則雖有缺失，有閣臣任之，則天下不敢怨君主，所謂神聖不敢干犯者此也。中國內閣昔爲樞要，今如閒曹，比之各國固不同矣。軍機處雖有類各國之內閣，然對於上則僅備顧問，對於下則未受責成，考其職權，祇略如各國之樞密顧問院耳。若夫各部尙侍，實可稱一國行政長官，而各部相離，毫無聯絡，彼此政策平時既未嘗與聞，遇事或轉相矛盾。且所掌者不過簿書期會，所爭者不過意見參差。其稍有實權者，或遇應辦之事，應撥之款，必須相助爲理，通力合籌，又因素不相謀，以致各不相顧。機關阻遏，名實俱乖，若不合議一堂，共謀大局，則雖有開誠布公之念，恐必無同心協力之時，殊不足以收實效。各國所以合各部於內閣，以閣議爲一國政綱之所由出，正爲

此也。且軍機處職在出謀發慮，各部臣職在宣化承流，雖皆上稟聖謨，實不啻躬親庶政，奉行一有不當，小民難免怨咨，譴責尙未能施，宮廷已先受過，揆之各國責任內閣之義，殆有未安者矣。臣等考日本明治二年再改官制，於太政大臣外，增設左右兩大臣，太政大臣即各國之總理大臣也。變法之始，非一人之力所能因應，必有左右大臣以贊襄之。迨明治十八年後，一切新政均有基礎，乃更定官制，設內閣總理大臣及九省大臣，統爲閣員，一切詔敕皆令大臣副署，代天皇負責任，此即今日相沿之制也。竊以爲中國大於日本十餘倍，其審慎機宜，有不能不變通辦理者，似應略采其意，以軍機處歸併內閣，而置總理大臣一人兼充大學士，爲其首長，以平章內外政事，任國政責成。置左右副大臣各一人，兼充協辦大學士，爲其輔佐，以協同平章政事，共任國政責成。其原有之大學士，則仍帶各殿閣之名銜，簡爲樞密院顧問大臣，以示優崇之意。而令各部尙書皆列於閣臣。此三大臣者，常與各部尙書入閣會議，以圖政事之統一，會議既決，奏請聖裁。及其施行，仍由總理大臣、左右大臣及該部尙書副署，使職權既專而無所掣肘，責任復重而無所諉卸，如此則行政之大本立矣。

二曰宜定中央與地方之權限，使一國機關運動靈通也。各國行政，大概可分爲中央集權、地方分權兩種。中央集權，例如日本，所有地方行政長官皆屬於內務大臣監督之下，一切政策悉須稟承。地方分權，例如美國，中央政府僅掌軍事、外交、交通、關稅等諸大政，其餘大小諸務悉歸各省巡撫自行辦理。二者各有其長，不容軒輊，要皆各有其職守，而不能越出於範圍。中國以軍機、各部統治於內，以督撫分治於外，參酌於集權之間，以中國之幅員既長，處置誠爲得當。然因權限不清之故，各部與督撫往往兩失其權。蓋有時督撫以尋常奏報，遇事駁而格不能行，有時各部以管轄事宜，不奏咨而遂難過問，凡此等類，悉數難終。夫各部用其權以裁制督撫，若不量地方之情勢，則善政幾不得舉行，督撫張其權

而輕視各部，又破壞一部之機關，而政令幾同於虛設，彼此之齟齬尚小，事機之貽誤實多。臣等之愚，以爲治泱泱之中國，萬不能不假督撫以重權，而各部爲全國政令所從出，亦不能置之不理，視爲具文。誠宜明定職權，劃分限制，以某項屬之各部，雖疆吏亦必奉行，以某項屬之督撫，雖部臣不能撓越。如此則部臣、疆吏，於其權限內應行之事，無所用其推諉，於其權限外侵軼之事，無所施其阻撓，庶政策不至紛歧，而精神自能統一矣。

三日內外各重要衙門，皆宜設輔佐官，而中央各部主任官之事權尤當歸一也。各國官制，凡各衙署皆有主任官與輔佐官，主任官卽一署之長官，輔佐官次於長官一等，承長官之指揮而輔佐其職權者也。主任官一，輔佐官則或有二三，兩者兼重，事乃畢治。中國現行官制，中央各部尙書似爲主任官，而侍郎則其輔佐官也。惟是尙、侍職處平等，既不能受其指揮，卽不可命爲輔佐。而一部之中有二尙書、四侍郎，又加以管部之親王、大學士，則以一部而有七主任官矣，絕無分勞赴功之效，惟有推諉牽掣之能，官制之弊，莫此爲甚。至新設各部，特置丞參，尙有輔佐之意，他部則惟有郎員，郎員分掌各司，實如日本諸省之各局局員、各課課長，不可謂爲輔佐官也。夫主任既已事權不一，又無人爲之承乏指揮，安得不以一部之權，付諸吏胥之手。若夫各省督撫責任至重，藩、臬兩司既各有職守，善後局、營務處等又各擔一部分之責任，遂令督撫之下無一完全之輔佐官，至爲可異。間有宏開幕府，妙選賓僚，雖亦稍收臂指之效，實則不受分毫之責。夫至任事而不受其責，則賢者或相率諉卸，而不肖者轉得以營私，推至藩、臬、府、縣各官，均有地方責任，亦皆獨肩鉅細，絕少分司，漏略闕疏，殊多未善。臣等以爲現今六七堂官之制，必須首先更改。最善者逕采各國之制，定爲一大臣、一次官，大臣負閣臣之責成，次官綜一部之庶務。其次則如商、學、警三部成例，設一尙書、兩侍郎，不置管部，以尙書爲主任官，而

侍郎爲之輔佐，受其指揮。更設丞、參各官，劃定職權，丞如日本之參事，專主審議立案，參議如日本之局長，郎員如各課。其外省督撫，設參事以代幕僚，設秘書以代文案。現有各局，除應裁撤、歸併外，存留者悉爲專官，并隸督撫，然其餘各官，亦各量分輔佐。如此則責任分明，諸務畢舉，而內外各衙署之規模粗具矣。

四曰中央各官宜酌量增置、裁撤、歸併也。各國官制，中央政府各部名目雖各有不同，而彙括言之，不外內務、外交、財務、司法、軍事五者。其中以內務所轄較繁，如有析教育行政爲學部者，有析農工商業行政爲農工商等部者，又有因交通之利大開，析鐵路、輪船、郵政、電報諸行政而爲郵部者，軍事一項，有析兵部而爲海軍、陸軍兩部者。又或領土寥廓，宜有專官，有於五者行政之外，而別爲殖務部者。中國舊有六部，惟戶、刑、兵三部最爲切要，近日新設外、商、警、學四部，體制較備於昔，然尙有闕而未舉，冗而無當，與職權不分明，名稱宜斟酌者。增置、裁併，試舉其略。內部爲民治事，職要而任繁，各國大率舉教育、農工商及交通諸行政別區爲部，中國必應仿行。其留存於內部範圍者，尙有警察、衛生、土木、賑恤並監督地方行政諸大端。中國地方大廣，監督行政一層斷不適於措理，自以警察爲一部最要之圖，惟內務可以賅警察，而警察不能盡內務，今中國已設警部，復設內部，不獨跡近駢枝，亦且無事可辦。然考各國之制，以警部獨稱者甚希，而內部不立者則竟無有。臣等以爲不若改巡警部爲內務部，凡戶部、工部之關於丁口、工程者，皆併隸之。是爲第一部。戶部掌財務行政，爲舊制所固有，然以戶名其部者，蓋緣舊日財政以戶田爲其專務，今徵諸各國所掌，則自國稅、關稅以至貨幣、國債、銀行，其事甚繁，戶田一端實不足以盡之。臣等以爲宜因戶部之舊，更其名曰財政部，而以前所設之財政處併入焉。是爲第二部。外務今已設立，法制略具，可以因仍不改。是爲第三部。軍（兵）部掌

軍事行政，爲舊制所固有，現在綠營半皆裁撤，各省訓練新軍，非復部臣所能積覈，然既無知兵之實，徒擁掌兵之名，名實不符，殆同閒冗，臣等以爲宜仍舊制，以練兵處併入，改其名曰軍部，而將各國通行之軍事行政職權，應歸兵部大臣統轄者，皆責成焉。近世各國多以海、陸軍各自爲部，中國雖應采用其制，而海軍初有萌芽，未能獨立，徒懸此職，亦等虛名，不若於部中分立陸軍、海軍兩局，暫擔責成。至參謀本部及軍事教育，均須依次另設專署，以底完全。是爲第四部。刑部掌司法行政，亦舊制所固有，然司法實兼民事、刑事二者，其職在保人民之權利，正國家之紀綱，不以肅殺爲功，而以寬仁爲用，徒命曰刑，於義尙多偏激。臣等以爲宜改名曰法部，一國司法行政皆統焉。司法之權，各國本皆獨立，中國急應取法。所有各省執法官、各級裁判所及監獄之監督，皆爲本部分支，必須層層獨立，然後始爲實行。是爲第五部。學務部今已設立，法制略備，可以因仍無改。是爲第六部。農、工、商三者爲富國之本源，各國皆以殖產興業爲重要之政，常以專部領之，而或分或合，則隨其所宜。法、普皆三部分立。英則僅有商部，而農工隸焉。日本則有農商部，而工隸焉。美以農部、工商部分立爲二。義、比等國則合三者而爲一。此其大較也。中國自古以農立國，而土地之膏腴，物產之豐殖，加以林業、礦產、漁業之盛大，實爲世界農國之冠，而人民精勤技巧，於工最宜，信義勇誠，於商爲適。故以我之地利、民情論之，三者實兼擅其長，況以中國幅員之大，任舉一省，已足當歐洲之一國，國家若爲之維持保護，一旦諸業發達，誰能禦之。本應各分職掌，始能悉協機宜，然目前農工諸學尙未講求，辦事人材頗形缺乏，不如仍仿英、義各國之制，統歸已設之商部管轄，日後再議增設。是爲第七部。自輪船、鐵路、電報盛行，而交通行政浸以繁多，各國殆無不特設專部以領之者。中國鐵路，各國久爲垂涎，急起經營，正恐惟日不足，郵政本爲交通樞紐，今尙委諸稅司之手，辦理亦未得宜。其他輪船、電線創辦已久，而進步甚遲，欲求整頓擴張，

正賴事權統一。臣等謂宜合此數項，仿日本遞信省例，特設一交通部。是爲第八部。近世各國皆憂人滿，於是殖民事業相率踵興，英吉利、荷蘭、西班牙皆特設一部，法蘭西、葡萄牙則併於海軍，日本舊制亦有招殖省，惟專掌北海道移民事業，與他國經營域外者微異。中國新疆、西藏、青海、蒙古幅員闊大，地利未興，若能用量錯徙民實邊之謀，行李悝廣盡地方之策，殖我薄海內外億兆蕃衍之民，不待跨越重洋，已復莫能相抗。乃日、英、俄三國，實偪處此，虎視眈眈，我若放棄固有之權，彼卽各肆鯨吞之計，誠宜廣募腹地民族，以實邊陲。而體察外人殖民之方，圖其利便，大抵不外開鐵路以盡交通之用，明法令以收保護之效，投資本以開工作之途而已。茲事體大，所關亦覺甚鉅，臣等請參酌英、法等國之制，特設一殖務部，而以理藩院諸職掌併入之，凡東三省、蒙古、青海、新疆、西藏開拓之政策皆於是統焉。而南洋、美洲華民至夥，卽於部內別設一局，爲海外殖民專司，俾盡保護之責。是爲第九部。此九部者爲一國最高行政官署，總於內閣，如各國責任內閣之制。九部長官皆爲閣臣，加以總理大臣、左右副大臣，爲十二人。上之代皇太后、皇上負責任，下之各率其職，盡力於本部，是爲中央政府之制。此外有宜於內閣之外增置而別爲獨立機關者。一曰會計檢查院，考各國財務行政，均操之戶部大臣，而監督之者則爲國會及會計檢查院。凡國庫金之出入，會計員之決算報告，均須經本院判決，當者認可，不當者使之辨正，仍不改，則一面奏陳君主，一面牒告長官，加以處分。此院之職務，殆與司法裁判同爲獨立之性質，故能破除一切弊端。中國戶部徒掌本部收支，而各部歲計出入之當否，戶部無從過問，各省奏銷則凡外銷一項，亦皆無從稽核，是全國財政無一監督之機關也。查普魯士於未立憲法之先，卽有會計檢查院。日本於明治初年，亦就大藏省先設檢查局，嗣因未能獨立，效力頗少，乃離政府而直隸君主，監督之權遂由此而擴大。今宜仿普、日之制，特置會計檢查院，設正卿、少卿各一人，凡關於檢查會

計之事，各地方行政官皆受其監督指揮。其官吏等於司法裁判，非經懲戒裁判所判決者，不受別項懲罰，然後機關始稱完備。三曰行政裁判院，各國設此於司法行政之外，上圖國家公益，使行政官吏不敢踰法，下保人民權利，使舉國民族不致受損。雖制度各有不同，而公開裁判許衆庶旁聽，扶助私益許吏民對質，實與中國都察院大略相等。今都察院既如後所陳擬改爲集議院矣，擬請設立行政裁判院，置正卿、少卿各一人，專理官民不公之訴訟，及官員懲戒處分，凡內外百僚之辦事無成效者，並有彈劾之責。其總裁判官之制，惟普魯士爲最善，大抵其半選於司法，其半選於行政，皆以年三十以上者充之，又定之爲終身官，以保存其獨立之資格，中國似宜切實仿行，以圖實效。三曰集議院，考日本歷設公議所、待詔局，皆使臣庶盡言，以爲國會基礎，嗣又別置集議院，取決公論。良以國會既難驟開，若不設此機關，則憲制終難成立，不如先立此院以爲練習之區，凡各省外縣所陳利弊得失，皆上達政府，以備采擇，而定從違，亦准建議條陳，兼通輿論情，而覘衆見。至於財政之豫算，亦必屬之。此院議員選舉，除王公、勳爵、京員額公推，此外則分奉天、吉林、黑龍江、直隸、山東、山西、河南、陝西、甘肅、新疆、四川、廣東、廣西、雲南、貴州、湖北、湖南、江蘇、安徽、江西、浙江、福建爲二十二選舉區，每區薦舉議員八人，共爲總額一百七十六人。選舉時暫行投票公舉，凡被舉者，無論紳商、士子，不拘資格，惟在位之實官不得被舉。其議事以多數決議之制行之，議長由議員中互選，有代表言事之權，無論平日有無職銜，既被舉爲議長，則應加以優異職銜，以示朝廷殊典，此集議院與國會組織之分別也。將來程度日高，可由國會立法，自可與以立法之權，另行組織。今爲一時權宜之計，擬請改都察院爲集議院，姑照以上辦法行之，是選額既已平均，意見自無畛域，而本省利病亦可因此研究，以補中央耳目所不逮矣。至於應行歸併、裁撤各署，則如各國官府體制，劃然分明，凡立憲君主之國，其所以保皇室之尊嚴者，首在

釐定此制，臣等前於請定〔國〕是一摺，業已詳陳。日本宮內省制，統一閣之上，不與諸部同負責任。臣等謂宜以現在所有之內務府，改名爲宮內儀衛及其他供奉內廷之職司，歸併隸屬。其禮部、工部舊制有奉職內廷者，則體制謹嚴，尊榮無極。此應改併者一。政務處係屬新設，職權本未分有類於各國之樞密顧問府，法良意美，允宜保存。似可仿日本之制改名爲裁缺之大員特旨簡任，十日一值，以備顧問，惟不入內閣，不受行政責成。之長，體制本崇，職在進退羣僚，責任亦重。惟各國選除官吏，歸本部長官，各由本部考試拔用，即各由本部懲戒免除，知之既明，試之尤悉，是以易於成法，此制之弊已數百年。新設之外，商、學、警四部，一切司員皆由薦辟，方今朝廷百度更新，首肅綜教名實，請俟各部成立，制度完備之後，再將吏諸典不能盡廢者，將來可歸內閣管理。至於懲戒官吏，法律必肅，先爲頒定禮部職司典禮，兼掌貢舉事務，今科舉既停，禮部職權已裁其半，所存者惟而以太常、光祿、鴻臚三寺併入焉。此宜改併者四。工部專掌工程，與工部兼領，而舊日所掌公共工程應歸內政部，宮廷營繕應歸宮內部，責任攸歸已無應辦之事，擬請逕行裁去。此宜改撤者五。翰林院素號清華之選，自開文魚罷掌，官已近於閒冗，議且加以汰裁。惟各國本有學士院，以待碩將來專門名家亦必乘時輩出，且經筵進講，時或需才，史館編修，人皆舉職，此宜因仍者六。大理寺之職頗似各國大審院，中國今日實行變法，則行政

國最高之大審院必不可無。應俟司法獨立之後，改大理寺爲都裁判廳，以當其職。此宜改併者七。以上皆就臣等管見所及，斟酌中外情形，定爲中央官制。所增置者，出於時勢之不得不然，所歸併裁撤者，出於官司之不得不省，抑或釐正其名號，畫定其職權，非有意於紛更，殆僅求其有當。似此辦法，庶朝官皆無冗濫，而政事日事修明矣。

五曰宜變通地方行政制度，以求內外貫注也。中國現在各省官制未臻妥洽者有三端：一、官署之階級太多，二、輔佐之職分不備，三、地方之自治不修。考各國地方行政，大率分爲三級，少乃二級，法國劃全國爲郡，郡之下爲縣，縣之下爲鄉市。普國劃全國爲州，州之下爲縣，縣之下爲郡與鄉市，凡三級。英國劃全國爲州，州之下爲區。日本劃全國爲府縣，府縣之下爲郡及市町村，凡二級。大率行三級制者，第一級爲官治，第二級爲官治、自治參半，第三級爲自治。行兩級制者，第一級爲官治、自治參半，第二級爲自治，上下相維，治具畢舉。中國地方之制，以漢時爲最美，自周、隋間，蘇綽廢鄉官之制，於是自治之精意淪亡，所餘者惟存官治。宋、元以後，長吏日多，親民之官日以卑下。今日州縣之上有府及直轄州，府州以上有兩司及守道，司道以上有督撫，凡經五級而政事始達於政府。試與各國互相比較，則英國倫敦不及中國四川三分之一，義國約比雲南一省，日本亦不過四川一省，所分州縣區域與吾之州縣正復相等。而彼則直接中央，而一無隔閡，我乃展轉五級，而莫識從違，且彼之州郡府縣，其下畫區數十，置吏數百以分舉各務。而我之州縣，則以一人而治彼數百人之事，絕無佐理之人，無論才具各有長短，亦且日力必多不給。臣等竊參酌中外制度，以爲除鹽、糧、關、河諸道各有專責，不必議裁外，宜將守道及知府直轄州兩級悉行裁去，而以州縣直轄於督撫，采用普、法等國三級之制，以省爲第一級，州縣爲第二級，鄉市爲第三級，庶幾繁簡得宜。惟是舊制州縣，秩卑而望輕，今既使之次於

督撫，似宜進其品秩，以示優崇。考日本有府有縣，其領地大者謂之府，小者謂之縣，名稱雖殊，職權平等。臣等謂宜酌采其制，將現在各州縣因地之廣狹，民之多少，區爲三等，大縣進爲府，中縣爲州，小縣爲縣。大縣長官改稱知府，秩正四品，中縣稱知州，秩正五品，小縣稱知縣，秩從五品，不相統屬，而同受監督於督撫。至其任用之法，則凡道府州縣各班，皆可爲地擇人，分途並用。其本爲道員者，則曰管某府、某州、某縣事。本爲知府者，則曰知某府事，管某州、某縣事。本爲州縣者，則曰署某府事，知某州縣事。職權既無隔閡，仕路亦得疎通，如此則階級太多之弊除矣。又考久國內外衙署，莫不有輔佐官，與中國漢時郡縣諸丞曹掾相似。後世此制湮廢，自督撫以至州縣，署中祇存胥役，非士夫所屑爲，輔助無人，事多叢脞。臣等竊計今一省督撫之所轄，足當歐洲一國而有餘，故省中制置各司，宜略具中央政府之規範，並宜設一省議會，以擬國會。一切法律與國法不相違背者，可任其因地制宜，自行發布，然後能與地方利弊相應，而實收佐理之功。查今之藩、臬兩司，雖爲獨立官署，非等督撫署中之一職，然位爲僚屬，義等次官，近設提學一司，地位亦復相埒。但一省要政，三司猶未能賅，臣等以爲每省宜設八司。一曰民政司，二曰執法司，兼一省裁判事，三曰財務司，四曰提學司，五曰巡警司，六曰軍政司，七曰外交司，八曰郵遞司。除執法司爲司法官，軍政司應直隸中央，不入行政範圍外，其餘六司皆爲督撫之最高輔佐官。民政司如日本之民政長官，監督全省州縣及鄉市之行政，察其舉職與否，越權與否，而農工商一切勸勵保護之策皆出焉。財務司則專管全省理財之政，而撤各省善後局以入之。而提學、巡警、軍政、外交、郵務諸司，皆可裁併。向有局所稱名而舉其職以受成於督撫，每司之下分置各局，或以事分，或以地分，局設一長以統其屬，而受成於本司。爲督撫者，總其大綱，如挈裘而振領，全省自無不舉之事。至於一省之議會，實有參與立

法之權。現在國會未能驟開，而省會必當先辦，臣等以為宜俟各府州縣議會成立後，再由縣議員中選出，大縣二人，中小縣一人，暫充為省會議員，使立法機關草創成立。夫省會之必圖成立者，則以國家既定采用立憲政體，則此十餘年間必使人民略習憲法，講明其故，此會既立，則討論辨難，皆為有益。又如實行憲政，在在需財，中央之政費既已大增，一省之徵求正復無已，若不立省會以為豫算、決算之樞紐，則人民不知公益，豈樂輸將，其有礙於行政機關，正不亞於毫無輔佐，是以二者必當兼用。若夫州縣為第二級地方行政之官，彼官治、自治之要，關係亦復甚重，考日本府縣官制，於知事下設書記官、警部長、收稅官、參事官、視學官、典獄官等，除書記參事外，各官各有其屬。凡府縣署中分設四部：曰內務，曰警務，曰收稅，曰監獄。內務部復分五課，其他警務、收稅、監獄三部署亦皆各有分職，是其輔佐周備，纖悉靡遺，似亦我國州縣所宜酌量取法，分曹治事，而各設專官者也，如此則分職不備之弊除矣。又考各國之強，莫不原於地方自治，夫設官本以為民，而有時官為代謀，轉不若民之自謀為得者，是以必區官治、自治，相輔而行，然後治化日進。中國鄉官廢於隋、唐之季，今之州縣不獨以一人舉歐美數百吏之職，其受治之人民，亦復羣焉依賴，未嘗自結團體，自開智識，以謀一方之公益，則以未有規制，無可率循，民德之衰，於斯為極。臣等習聞彼中賢士大夫所以相告者，咸謂中國立憲尚所需以日時，而地方自治之規則，固刻不容緩。蓋自治制度苟發達，雖不行憲法，而國本已可不搖，自治精神不養成，雖憲法極善，而推行亦且無效。今考各國政體，無論大而一國，小而一鄉，莫不分立法、行政為二事。故地方自治，其在鄉者，必有鄉會以司立法，有鄉長以司行政，鄉長大率一人，鄉會則置議員數人，數十人不等，以戶口之多寡為衡，皆由人民公舉，官不過問。市則人口視鄉為多，事務視鄉為夥，亦有市會以司立法，有市參議會以司行政，市會選舉與鄉會同。市參事會則以市長一人，市丞一人或二

三人，參事會員若干人，組織而成。鄉長既被公舉，便可視事，市長、市丞則被舉之後，必待朝命然後任事，是鄉爲完全之自治，而市已略參官治之性質矣。其上爲縣，官治與自治參半，蓋有縣會以司立法，而行政則縣之長官與縣參事會共之，長官由君命，參事會由公舉也。臣等以爲此實上下相維之妙用，不難立時舉行，應請取全國各縣而區畫之，其田野散處者命之爲鄉，閭閻繁盛者命之爲市，皆仿置鄉會、市會、鄉長、市長及市參事會，以爲純粹自治之行政。府州縣則如前所陳官治行政之大概，復各立一府會、州會、縣會，以司立法，各立一參事會以輔助長官之行政。一縣之中，大端細務，無不克舉，一縣如此，縣縣如此，天下之治猶運諸掌矣。夫以吾民自治之力，本所固有，若得朝廷明定法制，使得率由，復得良有司鼓舞發明，似不難旋至立效，如此則自治不修之弊除矣。夫此三者，互通補助，皆屬要圖，其迹雖有似更張，其事則不能偏廢。蓋中國行省與各國迥不相同，設使官制不良，則中央之運掉雖靈，外省之推行仍阻，於情勢可謂之隔絕，於政俗可謂之懸殊，各自爲謀，何能畫一。是以臣等不憚廣諮博采，斟酌盡宜，擬懇簡派內外重臣核實議定施行，或令各省同時舉辦，而以直隸一省爲之模型，則成效必次第可觀見矣。

六曰裁判與收稅事務，不宜與地方官合爲一職也。司法與行政兩權分峙獨立，不容相混，此世界近百餘年來之公理，而各國奉爲準則者也。蓋行政官與地方交接較多，遷就瞻徇，勢所難免，且政教愈修明，法律愈繁密，條文隱晦，非專門學者不能深知其意。行政官既已瘁心民事，豈能專精律文，故兩職之不能相兼，非惟理所宜然，抑亦勢所當爾。中國州縣向以聽訟爲重要之圖，往往案牘勞形，不暇究心利病，而庶政之不舉，固其宜矣。臣等謂宜采各國公例，將全國司法事務離而獨立，不與行政官相屬，取全國各縣劃爲四區，區設一裁判所，名曰區裁判所。其上則爲一縣之縣裁判所，又其上則爲一省之

省裁判所，又其上則爲全國之都裁判廳，級級相統，而並隸於法部。區裁判所則以一裁判官主之，縣裁判所以至省裁判所、都裁判廳，則以數人之裁判官主之，而置一長焉。各裁判所皆附設檢察局，區置檢察一人，縣以上數人，以掌刑事之公訴。凡民間民事、刑事，小者各訴於其區，大者得訴於其縣，其不甘服判決者，自區裁判所以至都裁判廳，均得層層遞訴，而以都裁判廳爲一國最高之裁判。猶恐邊省人民控訴不易，則於陝西、甘肅、新疆、四川、雲南、貴州諸省設巡迴裁判焉，略與漢代繡衣直指之制，以平天下之疑。其官制不與行政各官同，其升轉事權分析兩無牽涉，在上者既能各行其是，小民自食其賜。又州縣定制兼徵錢糧，考各國官制，收稅官爲地方官之屬僚，而不躬親其事，蓋自改定官制之後，一切政費地方官皆得有權支銷，如此則權限釐然，而自啓貪酷之風矣。

七曰內外衙署，宜皆以書記官代吏胥也。吏胥舞文之弊，前人亦悉言之，上年屢奉明詔，敕令革除，近日內外各衙門大加汰革，改用員司，而仍未能革除淨盡。良以從前舊例，久爲吏胥窟穴之場，不免因熟於例文，藉以自固。臣等遊歷所至，親見各國衙署用人至夥，人治一事，事不止用一人，秩序昭然，靡不就理。考其所登進，或皆取之士類，或且兼用女生，從不聞有執法營私致債國事者。此後中國新政施行，律文昭著，從前胥吏本已失所憑依，萬不能容其久滯，應請將中外大小各衙門悉依新設各部成例，不復更設吏胥。惟聘用書記官及書記生代之，必用士大夫之能知自愛者，積有資勞，並准與本署各官吏同其升轉，庶人皆爭自濯磨，而永無蠹胥之害矣。

八曰宜更定任用、升轉、懲戒、俸給、恩賞諸法及官吏體制，以除種種窒礙而收實事求是之效也。夫制度無論若何美備，苟運用不得其法，則一切皆爲具文，從前吏治窳壞，固由官制之未備，亦由立法之未周。臣等請條縷陳，以謀補救。舊制官吏出身，不外科第、捐納、廕襲、保舉諸途，而科第、捐納爲最

廣，捐納流品之雜，姑不具言。卽科第號稱正途，而所學皆非所用，至於臆襲、保舉，叨濫尤多，是以銓敘雖寬，而人才難得。今者科舉已廢，捐納將停，亦知其弊而思所以易之矣。然易之者不得其途，舉國茫然莫知所適，有志仕進者不知從何道以求進身之階，數年之後，必多歧念，此不可不急爲設法者也。考日本官吏登庸，皆由試驗，分高等、普通兩種。高等試驗科目則憲法、民法、刑法、行政法、經濟學、國際法，六者必須徧試，而財政學、商法、民事訴訟法、刑事訴訟法四者則任擇其一焉。普通試驗，一依中學校科目。至於外交官、裁判官等，又各用其專門科目。蓋凡所試者，不出其所學之途，而所用者卽因其所執之業，是以學成入仕，無不各有治事之能。中國學校漸已成立，一國人才將由此出，且遊學之士日益增多，若不規其學之淺深，何以別其人之用舍。應請嗣後新增官職，均用新法試驗，以廣登進，學既驗其本末，人必爭自濯磨，非惟吏治可以振興，卽學風亦於以丕變。此選官之宜闢新途者一也。各國通制，多以本籍之人任地方之事，不獨民選之鄉市各長爲然，卽長官亦初無歧異。中國宋、元以後始有迴避之條，以數千里風俗殊絕言語不通之人，來尹斯土，豈能熟其情狀，因應咸宜。然其爲此制者，徒曰避嫌防弊耳。夫人孰不愛其桑梓，賢者固易增鄉里之情，孰不畏其友朋，不肖者亦或生人言之懼。應請嗣後地方各官，不必更問籍貫，皆可簡補，則不至視官如傳舍矣。此迴避之必須豁除者二也。三代以前，任官者多終身職，有以官爲氏族，俾長子孫者。漢制亦以久任爲事，賜金增秩，傳爲美談。近今歐美、日本各國，此例益嚴，往往既任一職，終身以之，卽有遷除，亦不過遞升優級，或與原職相似者耳。而海陸軍官、外交官、裁判官、教育官等，則他途不能驟入，亦不得轉入他途，蓋以一切職務必恃有專長爲之綜理，不能朝拜而夕遷也。中國本無專門學業，入官之後，又復任意遷轉，不論事情之同異，但論階秩之崇卑，習爲固然，漠不爲怪，官不舉職，夫何待言。臣等以爲宜令各官分職久任。其海陸軍、裁

判、外交、教育各官，皆宜各用其長，自爲遷轉，一如各國之例。自餘各職，亦皆既效一職之長，不得更冀他途之轉，內而丞、參、郎、員，外而諸司府縣，凡就任者必先策其悠久之功，始不致有置棊之誚。其有以升轉拔擢爲鼓勵之方，而致疑於任滿不遷，人將怠倦者。考日本有爵位、功勳之制，前代亦有加秩、晉爵之榮。臣等謂宜參考其法，於舊有品級之外，更定勳爵名目，加級者增其俸給，有功者榮以爵勳，或增設儀同特進上柱國、金紫銀青光祿大夫等名，或酌用五等封爵、都尉、騎尉舊制，或優給夫金帛，或寵錫以寶星。總期多其榮途以相激勸，則人自以盡職爲事，而不徒以遷擢爲榮。此升轉之不宜煩雜者三也。中國官俸之薄，爲前代所未聞，外官雖各有養廉，實則不足爲養，京曹則並此而無之。故在內者皆樂就新部，在外者皆願得優差，情勢之不同，祿入之厚薄爲之也。臣等嘗考東西各國祿俸之制，雖位處最下之官吏，每年給數十兩者，至於重臣長官，定制尤形優厚，且俸薪所入專贍身家，而一切因公應用之經費，使令奔走之員役，無不由公家支給，不待自解私囊。又其車馬儀從之間，酬酢餽遺之細，亦無不事事簡略，種種蠲除，靡費既不見多，潔身易於自好。至於老病退職，則厚予年金，在官病故，則優賜恩給。任官者率無子孫之計，後顧之憂，吏治安得不日見澄清，國事安得不日臻上理。臣等以爲今日中國欲求財政之充盈，官方之整飭，皆非從增加廉俸下手，不足以正本清源，其內官當一切如新設外、商等部例，一律增加。其外官則督撫各司不足自給者，亦宜設法增給。至於州縣各官，則既升其品秩，自應更定祿糈，力從豐厚，且從前供應上官之用，酬酢往來之繁，羅致幕友之資，輿服儀從之費，一概悉予蠲減。其因公需用款項，仍准一一開支，不令由私囊津貼，而退老暨身後卹贈、恩賞，亦當徐爲議定。若裁判、收稅等官，皆不可不悉從此例。使在官者，別無贖家之慮，但有勤事之心，然後用監督之方，定懲戒之律，有貪婪者重罪之而不少寬，嚴罰之而不敢怨。蓋使官可以不犯法，而亦知法之

不易犯，官方澄肅，庶幾有期。此祿俸恩給及政費界限儀制繁文之亟應變通者四也。凡此四端，爲仕途之通弊，卽蠹國之大源，無論官制更改與否，皆不可不急圖洗滌，況伏遇我皇太后、皇上勵精圖強，開自古以來未有之盛治者耶。書曰：若藥不瞑眩，厥疾不瘳。臣等以爲此類無形之積弊最足以敗事蠹法，倘不亟去此弊，則雖有良法美意，猶不足以爲治，此於請改官制之後不得不附陳及之者也。

以上八條，臣等皆就此次考察所及，詳細參稽，悉心斟酌，實欲舍中國數千年之所短，就東西十數國之所長，且以日本變法在前，成規具在，不得不取法度之善，以爲豫備之方。謹將請改內外官制名稱大略，另繕清單，恭呈御覽。

所有請改官制以爲立憲豫備緣由，理合恭摺具陳，伏祈皇太后、皇上聖鑒，訓示施行。謹奏。（單從略）

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏請設編制局以改定全國官制摺

光緒三十二年七月初八日（軍機）

出使各國考察政治大臣、禮部尚書臣戴鴻慈、閩浙總督臣端方跪奏，爲改定全國官制，事體繁重，請設編制局，以資籌議而昭詳慎，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣等節次召對，均以實行變法必先改定官制爲請，仰蒙皇太后、皇上俯鑒微忱，令得盡言無隱，臣等欽服之餘，尤深感激。因詳考中外現行官制，將中國全國內外各官大加併改，酌擬制度，縷晰奏陳在案。伏念臣等使事所及，曾綜覽東西各國立官之法，而知其異同增減之故，凡有六因：一、歷史之習慣。英當日耳曼朝之世，創設專務官吏，因事增置，制度複雜，故樞密院議長、愛爾蘭總裁，亦列內閣。德及匈牙利、希臘、瑞典、那威以中古之世，教育事務多掌於教士之手，故文部亦兼宗教。此原於歷史而

異也。二、政體之各別。英、德以日耳曼法系，重在地方分權。法、意以羅馬法系，重在中央集權。俄爲專制之國，其宮內府分立法、行政、農工、財政四局，爲別一政府。美爲民主之國，其全國各州分立法、行政、司法等部，爲三權鼎立，而中央內閣諸大臣，等於大統領之私屬，對於國會無責任。此原於政體而異也。三、事務之繁簡。美以各州自主教育，而不設文部。普以德國統轄海軍，而不設海軍部。又以國力之增長，社會之進步，有不能不離於內閣而特立專職者。德於各部外，有郵政、鐵路、收稅、銀行、公債等局。美於各部外，有貿易、勞動、漁業各委員會，以收分職之效。此原於事務而異也。四、疆域之廣狹。俄國領土寥闊，於邊境建州爲軍務知事，又合數州或數縣爲總督管區，皆以陸軍大將或中、少將任之。美國新立之州，庶教未溥，定爲特別官制。此外如俄之芬蘭事務大臣，英之印度大臣，皆另立專官以司其政。此原於疆域而異也。五、經費之贏絀。英、美、德、法國力最富，故其官制隨時隨事而增。國小者不然，瑞典以內務部而兼農、工、商，西班牙則以之隸於文部，荷蘭因屬地之遠而有殖部，那威因耕地之少而有工部，均以土地不廣，財力不足，未能特立農務專官耳。此原於經費而異也。六、時局之變遷。自帝國主義之說日熾，歐美各國羣起競爭，商力不足則以兵力繼之，故於占領地方，多予以特別權力。美之菲律賓，俄之遠東，英之印度，法之西貢，其總督權力幾與本國中央官府相埒，有統轄海陸軍及立法、行政、收稅之權。此原於時勢而異也。

歐美各國制度之沿革，其不同既已如此，日本則起自東方，仿行西法，既以行政之敏斷而取單獨制，以立總理大臣及地方官廳，又因事務之重大而取會議制，以組織內閣及參事等會。大臣之下有次官，次官之下分判各局，局各有課，課各有掛，分職任事，統系秩然，棄短取長，洵稱善變。然考其全國官制，亦經兩次改革，始底完全，誠以頭緒紛繁，關係重大，職權之所掌，界限既欲分明，法律之奉行，條理

尤應詳密。雖其中偶有疏闕，或遇窒礙難行之處，原可次第增修，隨時改正，而大端細目皆須預爲審定，一切方有遵循。中國現行官制，與臣等所請改定者，形式雖不甚懸殊，權限則必須釐析，雖日後整齊之功用，又期與日本比隆，而眼前複雜之原因，則正與歐美無異。以臣等一二人之所見，不過稍陳崖略，用備施行，而其中創制之苦心，立法之精意，非經再三研究，方免妄議更張。且以中國變法之初，全體立官之重，亦非簡派明達治體之大臣會同咨議，不足以定制而決從違。應請先行設立編制局，請旨簡派王公及內外重臣入局討論，選擇員司，將古今中外官制之利弊，詳加調查，分別部居，審定秩序，隨時奏請聖裁，恭候欽定。然後頒示天下，永永遵守，庶中外曉然於朝廷變法圖強之意，確有實行之一日，而無不欣然受治矣。

所有請設編制局以資籌議緣由，理合恭摺具陳，伏祈皇太后、皇上聖鑒，訓示施行。謹奏。

派載澤等編纂官制奕劻等總司核定諭

光緒三十二年七月十四日（軍機處）

光緒三十二年七月十四日內閣奉上諭：昨已有旨宣示急爲立憲之預備，飭令先行釐定官制，事關重要，必當酌古準今，上稽本朝法度之精，旁參列邦規制之善，折衷至當，纖悉無遺，庶幾推行盡利。著派載澤、世續、那桐、榮慶、載振、奎俊、鐵良、張百熙、戴鴻慈、葛寶華、徐世昌、陸潤庠、壽耆、袁世凱、公同編纂。該大臣等務當共矢公忠，屏除成見，悉心妥訂。並著端方、張之洞、升允、錫良、周馥、岑春煊選派司道大員來京隨同參議。並著派慶親王奕劻、孫家鼐、瞿鴻禨總司核定，候旨遵行，以昭鄭重。欽此。

御史江春霖奏請除官制十二弊摺

光緒三十二年七月二十六日（軍原）

江南道監察御史臣江春霖跪奏，為改制既參公論，除弊不厭詳求，敬陳管見，仰懇諭旨飭并核議事。

竊臣恭讀七月十三、十四兩日上諭：廓清積弊，明定責成，必從官制入手。欽派載澤等公同編纂，端方等選派司道大員來京隨同參議，慶親王奕劻等核定等因。仰見宸慮周詳，莫名欽佩。諸大臣受恩深重，自必同遵聖訓，斟酌盡善制定，而弊自除矣。顧以臣過計，尙恐千慮或有一失，不能不獻末議者，與其言之於後，而為拾遺補闕之爭，何若言之於先，以備土壤細流之擇，不揣樸昧，敬為我皇太后、皇上縷析陳之。

凡人才力各有所限，以一人而治一事，庸衆足效馳驅，以一人而兼數事，智勇亦形竭蹶。今之大臣兼管會辦，已稍異設官分職之意，乃至各部司務，各省局差，亦復壟斷獨登，左右罔利，無論才非肆應，卽聰明特達，剖判如流，恐亦疲於奔命矣，欲無數衍塞責得乎？此兼差之弊可議者一也。

穀祿不平，不可為政。國朝自雍正年間提州縣火耗以加養廉，同治年間復提釐金贏餘以加津貼，酌盈劑虛，法良意美，久之而加派陋規，各為風氣，肥瘠乃懸絕矣。今直隸、山東等省則有公費，外、商、學、警等部則有津貼，吏、兵等部則有化公為私，意亦何嘗不善，而各自為謀，多寡不同，有無互異。臣朔朱儒，騰為嘲笑，古制且不必論，求之東西各國果有此耶？此偏枯之弊可議者二也。

西人之學，最重專門，而歷官亦不出專門以外。今之新設諸部，例得奏調，因其所長而調之，卽西

學專門意也。調之而不稱其職，則宜咨回，調之而稱其職，則宜久任。乃未幾有以候補道調郎中而出實缺者矣，有以郎中調參議廳丞而出爲道員者矣，有左右丞而出爲藩臬者矣。用人自有權衡，臣本不敢妄議，調之既因所長，而出之復仍所短，將無用違其才乎？此遷調之弊可議者三也。

進賢受上賞，進不賢蒙顯戮，古之制也。御史劉汝驥之論列政務處、吏部之議覆，雖嚴保舉限制，所爭者衆寡小大而已。臣謂所保誠當，卽多開數人，加升數級，亦未爲過，特患以貪爲廉，以酷爲能，以敗爲功，以無爲有，以細爲鉅，顛倒是非，變亂黑白，僥倖一時猶小，流毒將來更甚耳。非嚴定保任，申明賞罰，資緣請託，其能禁乎？此保舉之弊可議者四也。

築壇拜將，漢以之興，刻印弗予，楚以之敗，而江南既下，太原未平，宋祖不授曹彬以使相，非惟愛惜名器，亦慮功高而無可復賞也。今諸部侍郎、丞參，皆不次擢用，郎中、員外、主事，皆旋即實授，需才之際，固不能拘以資格，而成效未見，卽與真除，及其有成，何以賞之？此超躐之弊可議者五也。

相如、安國，皆以質進，一文一武，至今稱之。謂捐納內無人才，是重誣天下士，臣不信也。但既重定官制，若再開捐，勢必重訂捐例，等第高低，較量貴賤，以創制顯庸之事，竟類持籌握算之爲，貽笑天下，良非淺鮮。此捐納之弊可議者六也。

欲敘官方，必清品流，今流品之雜極矣。然京員指班補缺無期，不支俸銀，僅分印結，捐例一停，從公枵腹，挽之亦弗留矣。獨至外省則自道府下逮州縣，佐雜候補試用，動以千計，若不稍加甄敘，分別去留，則課吏之館既不能容，鑽營之方何所不至，上蠹吏治，下害民生。此分發之弊可議者七也。

度支日絀，冗食宜裁。今之議裁汰者咸集於寺院，寺院事簡，裁之宜也。然使以俸食計，盡裁諸署，僅數外，商郎中十餘人之津貼耳。若新立衙門，皆糜巨帑，警部至以周圍四十里之地，分廳十三，分

區四十，設官以百數計，不知行省普設巡警，將用幾許人員，幾多薪水。臣核戶部存款無過六百餘萬，而每易名目，輒多開支，爲開糜侈，王陽真有化金術乎？此冗濫之弊可議者八也。

古之循吏在於愛民，今之能吏則惟奉上，非盡無良，以上官八字考語，能操子奪之權，而制生死之命也。三語之掾，三字之獄，何以異是。仁慈近於柔懦，剛直近於粗率，清介近於矯激，持重近於迂緩。得罪於民猶可彌縫，得罪於上必無倖免，中材數居最多，孰不顧全富貴，冤枉無所告訴，安得弗務逢迎。此考察之弊可議者九也。

贓私之罰，科及一兩，可謂嚴矣。而授受過付同罪，據安可得，親故餽遺，勿論受則有辭，似嚴實寬，亦何必爲此苛例乎。今若捐棄一切，凡賣官鬻獄掛彈章者，不論實據有無，但以用人有無偏私，定案有無出入爲斷，屬員被劾，則治上可以徇隱之律，參案全虛，則懲言官以失察之條，臣知縱令受賄而亦不敢受矣。此名例之弊可議者十也。

各部堂司三揖而止，例不屈膝，禮至簡也。乃直省下屬之見上司，初見則有庭參，常見則有請安，抑何內倨而外恭耶？今將軍、督撫，亦或省去虛文，而拘儒以爲無禮，諂笑齋肩，夏畦同病，大人卑職，唯諾成風，實則名分之嚴並不在此，徒令情意隔閡而已。此儀注之弊可議者十一也。

鴉片之嗜，蒲博之戲，清吟小班之徵逐，例禁既開，矜爲豪舉，廢時失事，不忍言矣。卽友朋宴會時刻弗準，其弊亦與曠廢等。甚至竟日流連，更繼以燭，共爲長夜之飲，不顧尙書之期，無謂周旋，誤公實甚。此習俗之弊可議者十二也。

凡此諸弊，皆妨官制。臣謂官制者，猶人之形體也，諸弊則猶形體之病也。病不去，則四體五官不能效其用，弊不除，則庶司百寮無以熙其績。去病必治其本，除弊必究其端，此臣區區微忱所日夜籌畫

而願貢其一得之愚者也。應請諭旨飭并核議，以祛積弊，似亦不無小補。

臣才疏學淺，愧乏嘉猷，是否有當，謹繕摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

出使德國大臣楊晟條陳官制大綱摺

光緒三十二年七月二十八日（軍原）

二品頂戴、四品卿銜、出使德國大臣奴才楊晟跪奏，為欽奉明詔，仿行憲政，謹就奴才管見所及，條陳官制大綱，恭摺具陳，仰祈聖鑒專。

竊奴才伏讀電傳上諭，以政令積久相仍，日處阡危，憂悼迫切，非廣求智識，更訂法制，上無以承祖宗締造之忱，下無以慰臣庶治平之望。因亟亟仿行憲政，以立萬年有道之基，仰見聖仁洞察中外，歷念時艱，當創深痛鉅之餘，與薄海臣民為發憤圖強之舉，凡有血氣之倫，孰不感激興起，以共盡此應盡之責任，而贊成空前莫大之規模。竊思立憲政體，條理至密，矧當嬗遞時期，興革損益，規畫尤極繁複，自非扼其要領，無以絕蒙名淆實枝節瑣碎之弊。夫是非可決於坐論，而利害必驗於實施，事無大小，法無新舊，執行之務要在百官，誠如聖諭：廓清積弊，明定責成，必從官制入手。惟是我國地廣民衆，設官之數，勢必十倍他國，百倍前代。非討論古今政治家學說，研精極慮，以求其原理，綜舉內外百司所現行之及國家社會將來所必發生之事實，條分縷析，以核其類別，則權限不得分明，隸屬不得適當，即執行之際，無秩序可循，範圍可守。考各立憲國制度，莫不本立法、司法、行政三權鼎立之說為原則，而執行機關權在行政，其立法、司法兩權性質純一，故機關組織不如行政之複雜。然究三者相互之關係，實不能有絕對獨立之行爲，更不能不防衝突，謀聯合，必以大權統治權貞固其統一之精神，而敏活其運

動之機軸。況在憲法未實行，議會未成立以前，尤宜三復斯義，堅樹政基，用強國本，則大權統治權首當尊嚴，而欲專中央政府之責任，則當易其不負責任之機關，使天下人明知是非得失之所在。而欲促國家之發達，必以發達社會為根本，則地方制度，長官任用，及凡關於自治規則，亟宜及早制定。若督撫之自顧考成，致各省顯分畛域，州縣之兼理刑名，致民事轉多廢棄，既妨統一之義，更塞發達之機，尤當盪此積弊，使國家、社會兩方面相挈進行，庶實力內充，富強可致。至協贊立法，必資國會，論者多謂國民智識尚乏相當程度，然以謀大計，誠患不足。若夫周諮情隱，陳其切身之苦樂，方隅之利弊，何至生息其中，絕無足資芻蕘之獻者，則地方議會可以先開。至若法制之選定調查，尤宜博攬英才專司其事，雖非出國民之公舉，亦以昭示立法之不公。司法之權，義當獨立，則司法之官，必別置於行政官廳之外。惟此十數年間，類多試行之事，凡百制定，豈能一一吻合法理，而司法官特別尊重不可侵犯之資格，亦恐難於多得。是其職制可定，而權限伸縮，在立憲以前與立憲以後，無妨斟酌時宜，稍事變通，務使今日無阻滯行政之虞，而仍不失其獨立之義。及公明大著，足堅天下信法之心，將不威而自嚴，優崇不在形式也。要之因革之際，精密明確，殆未易言，勢難盡泥學者之理論。而此次上諭大權統於朝廷，庶政決於輿論二語，已全揭一代憲法之精神，即為今日預備之標準，而更張官制，遂得根據斯意以定權限之範圍，他日即更有廢置分合，終不出此綱維之外。總使當事者知無旁貸之責，受治者知所稟承之地，舉天下之事，一望而知其當屬於何司，舉天下之官，一動作而知其能否稱其職，則無弗治者矣。奴才謹察內國之宜，畧採外國之制，條議大綱，為我皇太后、皇上陳之。

一、協贊立法，宜權置法制撰定之官也。古之學者曰：立法以為民令，順民心則易行。今之學者曰：國者，國民所構造，立法必出於國民。立說雖似各別，要其歸也，務適國人之願欲而已，務達治安

之目的而已。夫非常之事，非所望於普通之人，今立憲國議會，豈遂無徒顧目前近利而忘國家遠計者，即所謂集合合力，又何嘗不因一二雄傑之政見，而輿論隨與爲轉移。日本政黨去歲之反對和議，美國向來之門羅主義，舉國人百年保守而習慣之，今一變而從盧斯福侵畧之政策矣，此國民情狀可想者也。我國教育普及遠遜日、美，雖不乏奇傑之士，而實多蒙惑之人，與其取決多數，何如精擇其尤爲之代表，而憑藉聖言，自有風草郵速之效。請以朝命嚴定格式，選舉宿學識舊典明法意達世情者，曾歷政界著治績才能練達者，德望服其鄉里悉地方生計民間疾苦者，習東西各國一國中法令而識力貫徹者，富資本能通曉一宗實業有經驗而信於其儕者，集之京師，置局司，優俸給，博采中西成典，以制定憲章。其議案仰稟聖裁，其法文詳加理解，使天下曉然其意，扞格自無從生。其體制當如翰詹科道平行，不相統屬，其去留當漸用互選、公劾之法，其部分支配當依各部名義，現行事件，以類相從。而更就科學門目，以用其所習，就地方區域風俗利害異同，以盡其所知，故分析不憚其繁，員額以多爲貴。惟祇參與立法，而無國會監督行政之權。俟國會成立，然後減員撤署，而並其職掌於政府。此官之當權置而爲今日立法之本者也。

一、鄭重司法，宜別設各級裁判之官也。今之論者，莫不知司法、行政兩權混合之非，推究百弊，胥源於此。夫以行政官兼司法權，無論弊與不弊，要難兼盡其職，故東西各國莫不於行政官之外，別設各級裁判所，以專理刑事、民事。不特此也，更有行政裁判，以裁判行政違法處分，有懲戒裁判，以裁判官吏不法行爲，有權限爭議裁判，以裁判官吏爭權之事，有檢事局，以檢察判決之適當不適當，執行不執行。而管理司法上之行政事件，則歸司法省。其他關於軍事，關於特別事件，如軍法會議、捕獲、審檢裁判等，尚不在此例。司法權之區別，學者論說甚多，而要不外以刑事、民事爲其最明白之界限，實

純一司法事件也。於此二者之外，則與行政範圍互相出入矣，既與行政範圍相出入，若司法官尺寸繩墨，不問無定之事實，而一一苛以鑄定之法定，則束縛行政之運用，若仍以行政官處分之，又必有瞻徇失平者，故不得不特別設立行政裁判官以救二者之弊。其用人宜取曾為高等行政官多年而公正深明法律者充之，此德、奧兩國之制，而日本仿行者也。夫司法官既與行政官對立，復受國家法律特別保護，甚至君主不得輕易遷轉其職。有罪免革，尚須經各項官長會議而證明之，其嚴重如此，則又不能不有視察之法，故設檢察局，使與裁判所平行，不相統轄，有深意焉。而檢察局視察所不逮者，更有懲戒裁判所斷之，可謂密之至矣。然司法官不統轄地方，專以據法判事為職任，凡關於司法上應執行之事務，與執行之規則，如構成法、訴訟法、監獄法，以及號令警察逮捕罪犯，傳集證人等事，皆非司法官所能自定自理者，故悉以司法省總其事，而監督地方官行之。其互相關係如此密切，則權限之爭議在所不免矣，裁判爭議，或就相近之高等裁判所，或由特選之高等官吏臨時集會而成，皆視事之大小為斷。惟各省行政官與行政官爭權，則取決於政府之集議，日本所謂閣議是也。凡屬以上諸端，必用合議制度。裁判所等級愈高，則裁判官員數亦愈多。更有評定、判事等官，陪審、聽審等法，必詳必慎，必公必允，與行政官每一職專責成一人者不同，此其大區別也。中國歷代以來，刑名皆有專職，然皆隸屬於行政官節制之下，惟於京師設卿貳以領天下刑名，則地廣萬里，案積如山，一憑紙上案情以決輕重，案雖合例，情已失真。加以士大夫不習律學，一切案牘皆出幕書之手，雖刑官失出入，處分極嚴，而規避亦極巧。其有意緣法為奸者勿論矣，其關於司法上之行政事件為法所未規定者，又勿論矣。夫法者，國民性命、財產所寄託者也，其不得不慎，不得不改，何待躊躇。然積習相沿，為時已久，修改舊律，纂訂新例，雖歲月從事，而明確完備，殆未易言，優具法官資格之士，亦恐難足內外之用。請先從下級裁判著手，令

於每縣設一普通裁判所，選官三人任之，其下置書記、判事等職，專理刑民事件，而以地方官暫行檢事局之職，添設檢事書記官一員以佐之，典獄之官兼受裁判所、檢事局監督。凡判決之事，地方官不得過問，而司法上之行政事件，地方官亦不得推諉。其普通裁判所之下設立初級裁判所，於各鄉以地方人組織之。查各省地方向有團保等名目，紳衿富室往往公同處理鄉人爭端，甚有議罰者，即重要案件，亦多有先經紳耆而後赴官者，故設初級裁判所，成立頗易。此等裁判，但取其能得兩造實情，不必苛求其能深諳法律，以其無處斷執行之權故也。然後於每府設高等裁判所，以理各縣裁判所不能決之事，而行政裁判事件、權限爭議裁判事件，則會同知府判定。又於省會設上級裁判，類如各國控訴院，專審府縣上控之案，凡案非經府縣已審不服者，不得受理，以侵府縣裁判之權。再仿各國大審院之制，立最上級之司法官於京師，以統天下司法權，其司法上之行政事件，仍屬刑部。如是則權限分明，而仍相助為理，地方官得專心民政，司法官得專心研究法律，而兩事皆治矣。俟憲法完備，官制完備，一切法律完備，人才完備，然後分別設立各項各級裁判，以求精密。此官之當別置，而今日不能不畧事變通者也。

一、疏通監察，宜暫存整肅風憲之官也。言官之職，所以匡君德，儆官邪，達民情，自來有國者所不能廢。今各立憲國皆有懲戒委員、彈劾委員及受納民人上書委員，其制度事權雖與我都察院不同，而用意則無以異也。夫各國國會，其監督行政官，可謂至嚴且密，而猶不能不專設彈劾之官者，則以國會監督其行政之事務，而彈劾委員糾察其私人之行爲也。人民意思既有無限之地方代議士爲之代表，上下接近，亦已毫無阻隔，而猶不能不專設受納上書委員者，則以議士所代表者爲人民之普通意思，而受納上書委員所傳達者，則人民之特別意思也。且以有專管委員之故，更得審視其所上書之格式，與上書人之能否謹守秩序也。至若懲戒委員，則有與懲戒裁判相輔而行者，一爲判斷之職，一爲處罰之

職，不與都察院相同，要其爲儆官邪則一也。獨至專司匡陳之官，則泰西各國數千年來所未嘗有，此實我古先哲王之美德，歷史之盛事，尤今日所當保全者。惟須稍易其職制，而釐正其發言之範圍耳。蓋現在國會未開，彈劾受納之職不可暫缺，請卽就都察院現在規模，裁其長官，而改其行取之法，廢科道名目，另分爲三職：一司諫諍。入侍禁闈，如古者左右史、殿中侍御史之職。一司監察。專察百官，每有參劾，必列實迹，不得以風聞入告。一司代達。考風問俗，訪求民事，擇其有關政教者隨時上聞，士民上書，審視其無悖於理法者代達之。而全班皆得陳論時事，但不得論議法律、敕令，以防阻滯行政之運用。將來國會成立，再行察看，如有與憲法所規定之立法、司法、行政權限相抵觸者，則裁撤其職，分別併入應管之官，而諫諍之職則終當存留，以彰聖德之美。此官之當暫存，而他日須分別去留者也。

一、聯合中央行政各部立政府以一事權也。秦、漢丞相，唐、宋省閣，歷代以來，莫不有弼贊之職，以爲天下政本。中間雖多蒙蔽專恣等弊，要非立法之不善，不過權限未明，組織不備而已。明太祖以胡惟庸之故，至並廢除其名義，分其權於六部，遂以天子躬負執行之責任，而大臣轉得偷息於其間，是非功過，無所指名矣。然天下之大，萬幾之繁，上達下達，豈能無喉舌之司，筦攝關鍵之地。於是內閣之制起，而未嘗有統攝指揮之能力，狡悍則百官趨附其私，闊弱則小人盜竊其後。卽有英才奇俊，優荷寵任，而發一策，建一議，猶慮牽制百出，不得達其目的，竟其事功。而六部之對抗分立，各不相謀，但能自治其本部亦已幸矣，何暇謀及全體，統籌全局，政治之弊，於斯爲極。國朝深鑒前事，登大學士爲極品，而特置軍機處，凡三品以上大臣不依資格選任，盡得歷代三公坐論，省閣平章之精意，加以列聖相承，躬親庶政，午夜批覽奏章，未明召見執政，遂能弭除百弊，故二百年來，治績之盛，超邁前古，今之立憲各國君主未有如是之勤勞者也。夫列聖家法昭垂至今，相仍未替也。然昔爲對於內而保治安，故一

人勞而天下逸，今爲對於外而求競勝，又必舉國奮而後政本強。上諭所謂因時損益，必當更張者矣。考各國政府，皆明負國務之責任，國務得失，一以政府當之，宰執賢愚，彰彰無所逃匿，察輿論以進退之，則英俊常接踵於政界，而政府既爲國人所信賴，又具統攝強制之機能，每一政策得集全國之心力以共赴之。而國主以統治權總攬其大綱，以大權處分其非常，轉因不負責任之故，而神聖不可侵犯之尊嚴益著，國民忠愛敬服之志益堅，遂能成精密之治，而淬其銳厲之鋒，以角勝於列強並峙之世。今我國勢積弱已久，政府非有強固之基礎，敏捷之運用，烏能黃鐘一擊，萬響齊應，非多析分任之司，廣置補助之職，烏能抽理亂絲，縷縷就緒。今以我軍機處擬各國政府職權，僅得其一部份耳，政務處類似樞密，內閣直同元老院矣。奴才以爲宜併合三職，建立一大政府，用合議之制，以各部長官組織之，而特命一人爲總理，居各大臣首班，其非各部長官膺簡與政者，列於後座。輔弼天子，進退百僚，舉凡法律施行之敕令，外國重要之條約，各部各省重大事件，與其互相關係事件，以及釐正百司之主管權限，統籌國計之出入盈縮，悉以集議決之，而詳陳其理由。意有不盡，則召對坐論，反覆以申之，而可否一稟決於聖旨，然後大臣署名發布，蓋明委以一切國務之責任，而大權所在，仍未嘗稍涉寬假也。政府僚屬所以應大臣之諮詢，總庶務之繁劇，尤宜甄拔學識兼優之士以充其選，受大臣監督命令，以行其職。而其職務大端：曰編錄。凡舊典足備稽考者，現奉上諭事件備稽查者，摘錄章奏簡明表列備復案者，及內閣所行各事悉使掌之。曰法制。凡議案應審查者，應修正者，應廢止者，應提議者，詳附理由，申請各大臣集議，凡關於文案事件悉使掌之。此職既備，則今日權置之法制撰定官，將來裁撤之時，併歸於此。曰稽勳。凡殊恩異典，世爵承襲，現有寶星辨其等級，以及將來有別制榮典以獎臣民者，正其佩用儀式，頒繳章程，及吏部稽勳諸事，悉使掌之。而立賞勳會議，遇有應行會議之時，特派大臣會集詳議，以符爵

人於朝與衆共之之義。其有特恩賜爵者，不在此例。曰選舉。凡各項各級官吏，分別明立格式，考試而後用官，及吏部文選諸事，悉使掌之。曰考績。凡行政違法處分條件、行政裁判條件，審查而修正之，及官吏被彈被控已判定者，據律施罰，申其事於大臣行之。曰統計。凡內外百司各種報告，足以稽消長、核虛實者，各國公使、領事報告，凡有關政治、工商業者，及特別派人調查外國之事，足與內地資比較者，悉以統計法詳列之。曰公布。凡新舊法令、內外文書印刷發布之事，悉使掌之。以上諸端，大致畧備，惟專司章奏，逐日輪派一班，以司傳遞，不宜專委一司，以防壅滯。其他有重要事務必須直隸於政府者，隨時隨事奏派專員領之。總之，舉國大政，無二出之門，則舉國行政之人，不敢存依違之意，因循委靡之氣自振，諛謝侵權之弊亦除矣。至行政各部，合之固爲政府之總體，而分之又必爲獨立之機關，於其主任事務，當有裁斷之權，且得徑置局司於各省直接管理，而其第一要義，則一部只宜置一長官，以專責任。今商、學等部已立一尙書、兩侍郎之制，其他各部，自應改歸一律，務使一部命令，得周達於其所主管之事，而無橫格之虞，然後受功無愧，受過無辭。除現在外務部、商部、戶部、學部、兵部、刑部、巡警部之外，應增立內政部、郵政部、鐵道部。海軍雖未成立，國防要宜經營，必先專立一司預爲規畫，稍有頭緒，卽設海軍部。改理藩院爲理藩部，經營蒙古，以固西北之圉。合此十二部以成政府，差足盡舉天下之事矣。其有應特立於行政十二部外，不入行政範圍者，別制定之。其舊部當廢者，九卿當裁者，分別其事改隸之，分別其人改官之。此中央行政官制之大綱，以集權爲體，以能提挈全國爲用者也。

一、改正地方制度，立行政自治之別，而多置參事官、民舉官，以增進地方之發達也。分地而治之官，在中國大抵不出三級：曰方面，曰監司，曰親民官。在外國大抵不出兩級：曰官治之行政官廳，曰自

治之公共團體。方面之制，以漢刺史之秩爲最卑，以宋諸司使之權爲最弱，而晉、唐各代，都督、節度則統轄文武，並軍政、財政、用人各權而有之，致禍亂相尋，殆無所謂治理。元之行省，幅員廣大，始於方面之上更立節制之官，其丞相、平章等官名，直同中書省矣。監司立於親民官之上，原以察吏安民爲職。漢、唐未設州牧、節鎮以前，太守、刺史治行可稱者極多，以其能直達天子，不受壓制也。自層立節制，而州郡介乎二者之間，上受制於大府，而下不能逮及於百姓，不復能舉其監司之職矣。惟親民官自秦、漢以來，始終殆爲一級，無大更革，然其下別無分治之官，獨漢之三老、五更、嗇夫，分掌教化、訟獄、盜賊諸務，有明定之職權。此外自秦之亭長至明之糧長，歷代名目不同，要皆以應官役，而非爲治地方設也，三代鄉閭之制於是盡壞。考歐美各國所以成治化致富強之故，實以地方自治發達爲本。近百年來，科學實業發達之盛，進步之速，無一不得諸地方自治之力。日本仿而行之，於今才三十餘年，社會之教育，經濟之程度，十百倍於其鎖港絕市之前，自治功效之偉大，尤可想見。今以我國人民之衆，土地之大，物產之饒，何遽日本之不若，而貧弱之患乃日甚一日。然則振起而經營之，其必由地方自治無疑矣。蓋治人之事，與使人自治其事，以一人兼治衆事，與使衆人共治一事，其智慮疏密，能力強弱，不待比較而自明，故地方自治實爲合羣進化之理。查各國地方制度，凡各地方行政官廳，皆直受內部監督，以鐵路、電線交通便利之故，事無大小，報告絡繹於首都，而政府指揮衆務，亦極靈捷，原勿須遣派大臣秉節坐鎮。故行政官廳不過兩級，其分割行政區域至大者方二三百里，而更於其中劃爲無數下級行政區域。其行政官吏以及民選職員，動逾千百，地方議會之議士，尚不在此列，固已纖悉周至，事無不舉矣。況其地方自治之制日益詳密，直若舉全部人民，無一不從事於地方義務者，以此興實業，開利源，謀公益，資力焉得不厚，規畫焉得不精。至其各項章程雖難枚舉，然官治、自治之要義不過兩大端：曰

地方行政官廳。受統治權之委任，以處理國家事務，所發命令一依法律，而非出於當事者之私意，而自治團體則能以其團體之公意處理地方事務，所謂有法人資格者是也。故行政官廳惟有行政權，而自治團體則並有立法權，得於本地之內自訂一切詳細規則，且有所謂獨立財政權者，則於國課之外徵租稅，募地方債等事是也，但不違背法律，即許施行，無須統治者之裁可。此官治、自治權限之區別也。曰自治團體。為養成公共愛國之精神，平社會之權利、義務，消公私利益之衝突。凡一切廢置，苟遵一定法規，政府不得強而易之，務以政府政策雖有變動，而地方不受影響，為固自治基礎之目的，而行政官於自治團體，則又有積極監督、消極監督二義。積極者，輔助其所以不能也。消極者，禁制其所不可也。故施行法令，有禁制執行之權，聯合各團體公同事業，防其爭議，有啓發平決之責，但使行政官不損害地方公益，不破壞自治目的，即不得拒其干涉。此官治、自治權限之範圍也。據此二義，以立地方通行制度之準的，其他規則，各地方皆不難依據此義分別議定。惟是歐美自治制度，發生也漸，由來已久，政府國民互相干涉，經無數劇烈之衝突，今日始得其平。既上下互爭權利，則其救之也不分明界限不能止也。中國自來無政府「國民」互爭政權之事，近日之弊，在於民不以國事為憂戚，官不以民事關痛癢。既官民不各盡其義務，則其救之也不疏通隔閡不能理也。然則今日官治、自治之權限，固宜分明，而求所以聯絡一氣，相需而成之道，立法之精神，又自不同。況我國版圖遼闊，中央政府實有鞭長莫及之勢，非予各省以適當之權，不克舉地方之政，非各省與中央政府團結一體，不能堅統一之力，此不可盡泥東西洋學說制度者也。請體察地方情勢，分別議之。一曰國家行政官。督撫是也，不並設，不兼轄，則應一律改為總督或巡撫，或另定官名，以總理一省行政之機關，為中央政府之分體，以督撫為國務大臣之一員。向來督撫例兼京秩，本以內官出臨方面，今請罷其原有兼官，即用前條所擬，非各部長官膺簡與

政之例，一律列於十二部長官之後，其品級降於各部長官一等，蓋十二部分事而治，各省分地而治，其爲國務同也。以保守封疆維持治安爲責任，以維持中央政府與地方之統一爲辦事之標準。其權限一依各部首管之範圍，其下宜分置四司：曰民政兼巡警，曰學政，曰軍政，曰財政兼商務。品級降於督撫一等，各負本管之責任，而督撫監督之。其不屬行政範圍者，如司法裁判所，有協助之責，不得侵其判決之權。其由各部派員直接管理者，有稽查之權。其應由政府集議者，如各部之例，咨請政府議決。其屬朝廷大權統治權者，請旨辦理。其特別事務，隨時立專員領之。其行政裁判、權限爭議裁判、懲戒裁判等事，則會集諸司行之。設名譽職員，先由政府議定格式，選本省人充之，開參事會以諸司及名譽職員組織之，加派省中高等官吏參預之，而以督撫爲會長。至開行省議會，必須於各地方議會開齊之後，乃可舉行，而先由政府會同各督撫議定議會通則、選舉通則，宣布各省，即令參事會遵照通則，議定本省地方議會細則、選舉細則，宣布各府縣施行。要之督撫有節制諸司各府之權，而不得視爲輔助附屬之官，凡司府自負責任之事，不得侵奪其職。四司上於各部之事，皆得徑達，而大事應奏辦者列銜督撫之後。其下於各地方之事，皆由督撫署名，以總理機關之名義布之。舊日司道悉應裁撤，併入四司，令四司與各府平行，不相統轄，則各府爲上級之獨立行政機關，諸司爲分事而治之行政機關，而權限明矣。一曰地方行政之官。以府爲上級，縣爲下級，廢廳州等名，一律改合兩級之制。各縣疆界，悉仍其舊，而量其大小遠近，以定隸屬，大約一府屬縣以八至十二爲適中，多者省之，少者增之。升知府爲三品，降於督撫一級，與四司同品，其下多設參事之職，分治衆事，而責任悉知府當之，不得諉過於屬吏。地方利害，得自奏陳，或條上中央政府及督撫，而舉辦重大事件，與他府相關係事件，則必詳由督撫分別奏咨而後行。本管各官皆聽舉劾，幕僚下吏自行辟署，使其權限如漢、唐之太守、刺史，庶幾一府政

令不受牽制。至遇有緊急可以請兵，可以臨時召集府議會，可以自發號令，知府職權之大畧如此。分縣爲三等，升大縣知縣爲四品，中縣爲五品，小縣爲六品。久任中小縣稱職者，晉其秩爲四品，不輕去其任，而大縣必曾任中小縣，或久任府中參事者，始得升調。其品秩漸崇者，擢以相當京外官，優其俸給而盡裁其陋規。變通知縣迴避之例，別定選任專章，以重其資格，非本省人不得與選，他省人非入籍若干年有田宅者，不得與選，非曾受何等教育者，不得與選，而悉以考試定之，以府縣參事官試之。現在各省候補州縣官之冗雜，自來所未見，尤歐美所絕無，請特立格式，嚴行甄別，除現任要缺要差之外，合格者咨回本省委用。此次甄別之後，悉遵新章。惟邊省乏人，始准揀發調用，借才他省，內省概停分發，捐納實官之例尤須亟罷，以清其入仕之源。蓋知縣職權上承知府監督，下臨自治團體，爲自治、自治之樞紐，自行政言之，是爲起治之地，自自治言之，是爲總攬之地，人民身命財產寄託於此，實地方主要之官也。況與自治團體緊相接近，易啓衝突，否則失之放任，故其職權尤宜詳別，請亟定地方通行制度，府縣行政規則，地方自治通行規則，俾有所遵守。至地方官迴避，除督撫、諸司知府仍迴避本省外，其他官吏不論籍貫，知縣只迴避本府本縣及本縣境界緊接之鄰縣，及本人田宅、工商業所在之縣。縣下職員自七品至九品，所以佐知縣及分司各職者，務使一人專治一事，而地方財政必與地方人公理之。如是則官不能專，民不能肆，桑梓之地，見聞既真，情誼亦洽，而地方行政舉矣。一曰自治團體。分一縣爲若干自治區域，廢一切都圖、里甲之名，別定名稱，以變其向來之積習，而設二級自治之官，定官名，定俸薪，定升轉之階，定公舉之法，而限用本區域之人，其權限及辦事之方法，財政之計畫，皆宜詳載於地方自治通行規則。惟本區域中詳細規則，聽其自議而自行之，而知縣得察其無違背法律。至其會計報告，應由知縣詳府立案，以憑調查，以便統計。凡關本縣行政事務及各區域公共事務，一受知縣

指揮。若夫通都大邑，宜定市制，設市長以行市政。其自治權限及會計選舉等法，亦應明定規則，以資實業之發達。如此則上下調和，互相爲助，而自治成矣。蓋國家地大人衆，分疆而置，大府原出於萬不得已，宣布法令，聽民自治，爲空前之創舉，尤今日之難事，而非此無以振民氣，救貧弱。論者或謂分疆過大，事權過重，恐釀專擅之憂，或謂外國鎮壓屬地，始遣大官秉重權以臨之，不可以待屬地之法待國民，或謂國民程度既乏自治資格，難保地方秩序，而以奴才愚見度之，皆不足慮。夫朝廷統治權大權既已足以統一其上，又使行省爲中央政府之分體，督撫爲國務大臣之一員，正所以固結中央政府聯合之力，而諸司各府之自負本管責任，省會、府縣會之公議是非，安所容此專擅之人，介於政府地方之間耶。至以待屬地法待國民之說，尤爲不經。國家庶政，亦既公諸輿論，烏得徒據官制形式，橫加區別。至若國民程度，誠有難爲諱者，然自治者，即所以發達教育，陶成其相當程度也。夫以數萬萬之人，安能一一設官學而教之，自治興則學校廣，而風氣開則思想盛，即所以預儲立憲國民之資格，上副皇太后、皇上之厚望，而教育普及之期，亦將不遠矣。此地方制度所以宜立行政自治之別也。

惟太廟陵寢之官，供奉侍從之職，似宜仿古者官伯之制，總衆職爲專司，以昭鄭重，以便稽核，其職制非臣下所敢擅擬。至其應直屬朝廷統治權大權，不在行政統轄之下，範圍之中，應特設者，則有專備顧問之官，如各國所謂樞密院者。不特足資輔翼，且使政策宗旨不同之大臣，得於前席陳言之時，補救執政者偏激矯枉之弊。今國家百度維新，將來政策難免無各持異同者，古者三公坐論，謂之調和鼎鼐之職。然則坐而言之與起而行之，固將各有所長，而欲水乳融洽，必賴調和之力。此其應特設者一也。則有運籌帷幄之官，如各國所謂元帥府者。蓋教練士卒，經理儲備，皆軍事行政之職，隸於部臣者也。若平日之編制布置，臨事之調度指揮，皆出朝廷大權，所以重國防慎機密，非行政官所能馭矣。故各國陸

軍有參謀部，海軍有軍令司，而皆統於元帥府，卽我古代所謂立素將立軍師也。而統兵權於朝廷，實具防微杜漸之深意。此其應特設者二也。則有檢定出納之官，如各國所謂會計檢查院者。夫內外百司莫不有會計出入之事，政府監督勢難徧及，且以行政官自相檢查，亦恐流於瞻徇，故必有一司獨立於政府之外以檢定之。況各國國會有擔負財政之責，卽有監督財政之權，今國會未開，不能不有一鈎考之地以求整頓之法，蓋舉通國之盈虛，籌全局之大計，理財行政官有不能顧及不能合一者矣。此其應特設者三也。則有養老尊賢之官，如各國所謂元老院者。大抵才畧之士，精神以勞頓而衰，智識轉以閱歷而進，固有重望老成，不堪案牘之煩，而多言論可采者，特留一養尊處優之地以待之。既足償其前勞，亦不棄其餘智，而忠愛熱誠，猶得藉殘年以答君國未酬之恩，皇仁未彰，微忱斯慰。此其應特設者四也。

抑奴才更有進者，今風氣大開，學堂林立，遊學東西洋者絡繹於道，而深識之士，轉有以舊學式微爲憂者。竊思經史詞章，皆專門名家之業，非普通所能深造，非致力科學之士所能兼習，若不留文章著作之官，以待天下專門研精蘊學之士，則數千年文字之傳，不能不爲之鯁鯁過慮，此又今日議定官制所應加意者矣。奴才從前留學日本、德國，研習法政有年，以篤鈍之材，優荷天恩，奉使海外，由奧而德，又逾二載。竊見其君民一體，呼吸相通，誠如聖諭洞察無遺，其一切施設，皆得由官制組織之完備，權限之分明，以知其法令之詳整，聲氣之靈通。奴才既畧有所見，不敢壅於上聞，謹就現在情形，兼采東西各國制度，參以奴才一得之愚，不揣冒昧，恭摺條陳官制大綱。是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示 謹奏。

署理兩廣總督岑春煊奏派于式枚進京參議憲法預備改定官制事宜摺

光緒三十二年八月初一日（軍錄）

太子少保·頭品頂戴·署理兩廣總督管廣東巡撫事·新授雲貴總督臣岑春煊跪奏，為遵旨派員進京參議憲法，預備改定官制事宜，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣恭閱電抄，光緒三十二年七月十三日奉上諭：「諭文見四三頁」又十四日奉上諭：「昨日有旨宣示急為立憲之預備，著岑春煊等選派司道大員，來京參議等因。欽此。臣當經恭錄出示曉諭，並轉行欽遵查照在案。

伏維我朝制度修明，超邁前古，近數十年來，各國互市，風氣交通，機勢隨事為轉移，政法即當因時而損益。且中國積弊患在官民隔閡，勢睽情渙，無以收上下相維之功，當茲時局日艱，尤應伸民氣以固邦本。我皇太后、皇上宸謨廣運，簡派大員出洋考查政治，將為立憲之預備，繪音宣布，薄海喁喁嚮風，擴數千年未有之闕規，振四百兆合羣之公德，誦釋聖訓，慶忭無涯。查各國憲法之設，性質各有不同，而捨短取長，權衡至當，必以明詔所示，大權統於朝廷，庶政公諸輿論，為亙古不易之宗旨。周官少司寇掌外朝之政，致詢萬民及卿大夫之制，意義均與胸合。現在草創之始，酌改官制，通達民隱，自為推行憲法之機關。臣前於粵東省城開辦法政學堂，多招各屬士紳肄習，其中鼓舞愛國之熱誠，濬發自治之能力，期於數年後民智漸啓，實行立憲，亦無扞格之慮。今復蒙聖明洞燭，博采羣言，命臣派員進京隨同參議，宸懷沖挹，欽佩曷可名言，遵即悉心遴選。查有廣東提學使于式枚，器識閎遠，學問淵濶，於古今中外政治源流，職官沿革，能融會貫通，堪以派委隨同參議。

除檄飭遵照，並選員接署提學司，俾得交卸北上，暨咨部外，所有遵旨派員進京參議憲法預備改定官制緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十二年八月二十九日奉硃批：該衙門知道。欽此。

御史吳鈞奏改官制宜籌安置汰員以消立憲阻力摺

光緒三十二年八月初三日（軍原）

江南道監察御史臣吳鈞跪奏，為官制將改，宜熟籌至計，以安羣情，而消阻力，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維自古定大策決大計者，不可不排羣議，尤不可不安羣情。近者朝廷欲行憲政，預飭諸王大臣議更官制，皇太后、皇上以至公至明之心，毅然與天下更始。近數年來，學士大夫智識程度漸有進步，宜乎贊成者多，阻撓者少。然臣聞大小臣僚相與議論，皇然有不安其位之慮則何也。以習俗之相沿既遠，而利害之係於身者至切也。夫中國自三代而降，以官爵奔走天下也久矣，士亦萃其聰明材力以爭趨於仕宦之一途，今日之紆青佩紫，皆積半生之殫精竭慮而始得之。一旦改絃更張，必至頓失故步。臣揆其由，約分三等。其一各部院大員，或以資格洊升，或以勤勞見擢，位望既高，資生之計亦繁，而一切仰給於官，一經裁併，閒廢必多，若無罪而罷斥，亦人情所難堪。此阻力之由於大員者一。其一各部院司員積勞屢年，有以一等記名道府者，有以截取例用知府者，有積資望可馴至卿貳者。計自通籍以後，至速亦須十數年之久，一旦棄已成之績，舍其舊而新是謀，則向日之資格既歸烏有，將來之升沉更不可知。此阻力之由於司員者二。其一滿洲人員，國初定鼎，滿員以從龍功多，五品以下京官額缺視漢員多

至數倍。今議改官制，勢難再分界限，則無數冗員將歸裁汰，出身之路既絕，謀生之術俱窮。此阻力之由於滿員者三。

以上情形，諒早在聖明洞鑒之中，顧皇太后、皇上力拯時艱，思深慮遠，而出於不得不變者，爲萬年有道之計也。臣不揣愚昧，請量籌疏通之法，以破除一切障礙之端。竊料各衙門裁併後，舊日大員未必盡能位置，擬仿日本元老院之制，優其職位，重其俸給，遇有大員缺出，仍得請旨簡用。蓋日本元老復出而柄政權者往往有之，且該院有議論、監察之權，政事得失，官員賢否，亦得隨時上聞，責任不爲不重，如此則大臣不患屏棄矣。各部院京察截取之員爲數無多，擬請一二年內仍照舊辦理，俟此項人員用畢，再改歸新章。其餘材具較優者，計改章以後，需才必多，該員隨處可以見長，不患無升轉之路，如此則庶僚不憂沉滯矣。至五品以下滿員，人數較多，品格不齊，擬俟新章定後，令各衙門甄別一次，擇其才具勝任者，或內充書記之任，或外用佐理之官，責任既專，較從前之間散，更有以自效，如此則滿員不至窘迫矣。

夫國家經久之計，原不必盡徇衆意，而多數人之不便，則事將阻格而不行，士大夫以官爲生者，十之七八，勢至無以爲生，必出全力以相抵制，卒至盈廷聚訟，是非莫定。當事者畏難避謗，更改一二無關輕重者聊以塞責，使至良至美之法，破壞於庸衆無識之口，甚可惜也。伏願皇太后、皇上宸衷獨斷，無貳無疑，始以必改，終以必行。仍請飭下編定官制王大臣，將以上各端，一併籌議，於變通舊制之中，寓曲體羣情之意，庶浮言可息，阻力自消，則憲法終有成立之時，而舊邦始有維新之望矣。

臣爲維持大計起見，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

戶部員外郎閔荷生建言官制不必多所更張呈

光緒三十二年八月初三日（軍原）

戶部廣東司員外郎閔荷生謹稟，爲呈請代奏事。

職竊維雲鳥紀官，權輿攸肇，唐虞稽古，內外相維，周監夏商二代，厥制彌宏，官有公孤六卿，歷代參仿，洎明太祖罷中書而散柄六曹，嘉靖中葉，復歸內閣。本朝世廟設軍機，而大權總攬，樞府近臣遂爲腹心，然愛惜言官，科道從無誅責，討論庶政，部議至於再三，斯實兼專制、立憲之美意，具仰列聖御宇之宏規。乃者兩宮軫念時艱，諭更官制，酌古準今，纖悉無遺，凡屬臣民，思補萬一。職愚以爲官人之不甚得力，非果設官之未盡善，則以文臣計資甄敘，或欠歷練也，資格拘限豪俊，又未免過嚴也，任子多虛糜廩祿，賞卹尤罕識詩書也，或徇情面，或行賄賂也，此等久在聖明洞鑒之中，職何敢更爲冒瀆。其所欲言，則吏、戶、禮、兵、刑、工六部，請一仍舊，略增事任，以存古制宜今時而已。外務部之前宜設內務部，總內閣、軍機處、政務處、考察政治館而一之，有若公孤，不必員多，惟在得人，以爲中央政府。次則外務部，可附以理藩院及凡非內政。若吏部則古冢宰統百官者也，當重其權，雖內務、宗人等府，皆歸其考察，不使京外各衙門自爲黜陟，而朝廷以尊。戶部以清查天下戶口爲最急，所謂擾兆民，而大司農久典會計，則財政處、稅務、銀行均附焉。禮部原管學校、祭祀，學部可併，太常、光祿、鴻臚三寺可裁，翰林、文學可隸宗伯，冀使神人治上下和。兵部兼綜太僕寺、練兵處，八旗海陸各軍爲宜，足以一事權而平邦國。刑部職掌邦禁，有誥奸、刑暴之義，大理寺所事，暨審判、裁判，已在其內，卽步軍衙門、巡警部亦似可無庸另設。至若工部以居四民時地利爲職，詎止如今專覈工程，

要在無曠土，無游民，內而商部路礦，外而農工商務，允宜萃於茲部。此亦斟酌古今官制，因革損益之大凡也。

雖然庶事集於八部矣。古者工虞水火，不廢納言，唐虞成周，咸有四岳。方今指陳政事得失，不可無人，遵守朝章推行盡利，尤不可無人，人多則言雜，請即以都察院爲會議之地，進言之官不必裁員，但精其選。人微則權輕，故總督之設，亦宜稍變通，請於大河以北，山西、直隸、東三省設一員駐天津，大河以南，新、甘、陝、豫、山東等省，設一員駐開封，長江上游，兩湖、四川、滇、黔等省，設一員駐武昌，長江下游，兩江、兩廣、閩、浙等省，設一員駐金陵。儼然如古方岳，後代四鎮故事，內防奸臣，外制強敵，近衛畿甸，遠播皇威。其各省無總督處設巡撫，督撫皆管軍民，督以軍事爲重，撫以民事爲重，督兼轄撫，撫必咨督，皆以省會爲集權中央，司道大員爲之輔。設司之意擬仿八部，巡道分布四方，令就近實行糾察府廳州縣，不至千里迢迢與省隔絕，民隱難通，大以統小，小以承大，官必擇人，人必稱職。他如鄉官之設，原本周禮，事屬可行，仍應俟烟戶冊齊，學校林立，乃能議設。此則官制雖不太爲變易，亦自宏通無礙，或者更張太驟，錯亂複雜，未甚典要，非獨恐有類偏安竊據之規模，稗官小說之紀錄，取譏將來。且水旱遍地，人心動搖，方議停捐，多有缺望，復何堪此紛紛也。宋太祖詔有曰：吏員冗多難以求其治，俸祿鮮薄而未可責以廉，與其冗員而重費，不若省官而益俸。斯言殆又澄敘官方要旨歟。

職一介書生，所見何裨萬一，然狂夫之言，聖人擇焉。伏乞俯賜鑒覈，代爲奏陳，職不勝惶感之至。爲此謹稟。

候選道許珏陳言宜先清吏治呈

光緒三十二年八月初九日（軍原）

具呈二品頂戴·四品卿銜·候選道許珏，爲敬陳管見，呈請代奏，仰祈聖鑒事。

竊職近閱邸鈔，恭讀七月十三日上諭：欽奉皇太后懿旨，前簡派大臣分赴各國考察政治，現載澤等回國陳奏，皆以國勢不振，實由於上下相睽，內外隔閡，官不知所以保民，民不知所以衛國等因。欽此。竊維典謨垂訓，首重安民，風雅陳詩，先資問俗。自昔帝王圖治，罔不顧畏民瘼，我朝開國以來，列聖相承，咸以勤恤民隱爲先務。溯查康熙、雍正、乾隆年間，海宇承平，其時吏畏民懷，何嘗有上下相睽，內外隔閡之事。自嘉慶以後，人才稍不如前，吏治因之日敝。然同治初元，親賢夾輔，將相得人，猶能佐定中興，又安海內，是則國勢不振，不過近三十年耳，當深求致此之由，不得盡咎法制之敝也。

若夫官不知所以保民，則由捐例屢開，流品日雜，仕途壅塞，賢者不免沈滯，不肖者巧肆賁緣，情既切於營私，政何能以澤物，此病在捐例，非官之盡不才也。民不知所以衛國，則由鴉片流毒將及百年，海內虛耗，十室九空，洋藥浸灌未已，土藥種植加繁，士人耽此則無廉恥之心，農工商耽此並失資生之策，一身不保，遑論國家，此禍在鴉片，非民之本無良也。茲聞戶部已奏奉諭旨停止實官捐升，又恭讀本月初三日上諭，限十年以內將土藥之害一律革除淨盡，繪音疊沛，薄海同歡。從此整飭官常，漸除民病，但能堅持不懈，自然國勢日強。詩言：宜民宜人，受祿于天。竊謂天人感應之理，可操券而驗矣。

伏讀懿旨，時處今日，惟有仿行憲政，大權統於朝廷，庶政公諸輿論，此聖人如天覆轉之量，卽大舜善與人同，舍己從人之意也。職考經傳所載，洪範稽疑，謀及庶人，周官外朝之位，衆庶得從三公之後，

推之芻蕘獻說，工瞽陳規，何嘗不明目達聰，博觀兼聽。然而名分至嚴，易履象傳上天下澤，君子以定民志，聖人防微杜漸之意，可謂豫矣。職于役歐、美兩洲前後十有一年，詳考彼國設立議院之初，大抵由於國家苛政，民不聊生，上下乖離，禍變之極，迫而出此，所以削政府專制之權，求民間自由之福，積之既久，遂成風尚，然且不免各有流弊，中國情形實異於此。本朝撫有方夏，發政施仁，視前代尤爲寬厚。職悉心體察，今日中國之不如外國者，不在法制，而在人才，士大夫一入仕途，祇知以富貴爲心，不復有功名道德之念。而外國人才雖未足以語道德，尙能奮於功名，卽如上年日俄之戰，日本所以勝者，由於文官不愛錢，武官不怕死，彼固不以富貴爲心也。惟不以富貴爲心，故能國而忘家，蹈死不悔，意氣所激，衆志成城，苟反其道而行之，人心之私僞，卽足致國勢之阽危。竊謂今日中國士大夫，如不洗心滌慮，澄敘官方，雖欲仿行外國憲政，亦無所施。蓋官方不飭，卽改定官制，不過易一官名，何裨實事。縱使勉強仿行，亦所謂有形勢而無精神，仍於國計民生無絲毫之益。且中西立國不同，卽日本同處亞東，其憲政亦非盡可仿行，猶憶昔年候補京堂吳汝綸至東洋考求學制，其文部大臣嘗告以歸國後不可盡仿日本制度，總宜自出心裁，求一對峙各國之法，以爲定制。職深佩其言，謂得相時補救之意。舉此以推，則目前改定官制，當就列朝成憲，兼參中外時勢，以爲損益。

總之，所改於中法者，救弊補偏，變通盡利，非掃除而更張之也。所取於西法者，得其精意，因地制宜，非尺寸而摹仿之也。京外官逾萬數，非全無可以變通之處，然綱紀相維，亦有精意，苟未貫徹始終，而遽紛然改作，竊恐成效未彰，弊端已見。茲事體大，固非一時所能詳盡，而綜其得失，要不外是。當茲弊端伊始，竊願朝廷一秉虛公，而大臣倍加慎重。古人有言：天下大器必置諸至安之地。務當求詳於先事，毋致貽悔於將來，國家幸甚，天下幸甚。

職奉使歸來，本無言責，竊自循省，曩以候選九員，蒙恩拔擢，三年使臣，未效涓埃，茲值政法更新之始，既有所見，義難緘默，用是積思累日，輒就一得之愚，披瀝上陳，伏乞代奏皇太后、皇上聖鑒。謹呈。

翰林院侍讀柯劭忞奏更改官制不能倉卒摺

光緒三十二年八月初十日（軍原）

日講起居注官、翰林院侍讀臣柯劭忞跪奏，為敬陳管見，仰祈聖鑒事。

竊臣恭讀七月十四日上諭：為立憲之預備，先行釐定官制，欽派編纂大臣悉心妥訂。仰見我皇太后、皇上勵精圖治之至意，曷勝敬服。臣竊維朝廷變法，多採取於日本，然我國家之政體則有與日本迥不相同者。日本收幕府之權，革封建之制，不得不更張舊弊，以尊主而庇民。然其改定官制，效法泰西，猶遲至數年之久，屢遣大臣考查歐美各國，而後次第舉行，蓋更張之不易如此。國家官制本沿二千餘年之規則，又經列聖因時損益，垂為成憲。值今日之時勢，或添設以分繁劇之任，或裁汰以省虛糜之款，亦補偏救弊之要著。然欲一切更張，僅憑載澤等五人往返不及一年之調查，事太重大，期太倉卒，竊恐鹵莽操切之弊，均所不免，異日滯礙難行，悔將何及。且憲法之大端，一曰尊主權，一曰順輿情。若政府之權太重，督撫之權太專，則主權將替。州縣以下分設鄉官，舉措一乖，不肖紳衿倚勢魚肉，則輿情必壅。今中國上下議院不能驟開，即官制不能全仿外國，此誠宜周詳慎重者也。蓋更張之事，固當參用各國之成法，亦當以本國之政體民情為根據，方能由保存而進於開化。伏望聖明垂察，天下幸甚。臣愚昧之見，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

翰林院撰文李傳元奏官制改革宜先裁併冗員緩設新官以節虛糜摺

光緒三十二年八月初十日（軍原）

日講起居注官·翰林院撰文臣李傳元跪奏，爲請釐定官制，變通西法，以節虛糜，而寬民力，敬陳管見，仰祈聖鑒事。

臣維仿行西國政治，即不得不仿行西國官制，此一定之理也。然師彼所長，亦不可不知我所絀。夫中原財力凋敝極矣，自外、商等部設立以來，公用津貼已歲增數百萬之鉅款，今釐定官制，必將內設各部，外設各司，無一事不須用款，無一款不待籌畫，庫帑既虛，民力又竭，此必窮之道也。況今外債未清，海軍未立，用財之事，不知凡幾，官制特新政之一端耳，豈能竭天下之力以供取用。

臣維方今要政如外交、商業、學校、巡警皆已設部，其餘應辦之事亦多已興辦，所未備者形式耳。與其於無益之事過事鋪張，何如留有用之財以備要政。應請飭下釐定官制大臣，先將複沓繁冗之官裁汰歸併，釐定職掌。其東西各國增多官署，苟可減省，皆宜暫緩設立。如爲要政所關，應先以職事相當之部兼領，俟財力稍紓，再議增設。其內閣之組織，亦宜俟立憲有期，再行籌議。各部員數尤宜嚴定，無許過濫，俸給多寡，按照品級，依日本之例開支，最爲允洽。蓋日本俸給視我舊制已爲甚優，視新設各部津貼則又稍儉，實執中之道。其外省各司以藩、臬、學三司兼領，似亦足以勝任，所有各司即可緩設。

伏思我皇太后、皇上勵精圖治，所以仿行西法者，願國家富強而已。竊謂凡摹倣形式，無關富強之事，皆宜一切暫緩。如墨守西人成規，事事倣倣，勢必增加捐稅，斂怨於民，目今百姓窮愁，偏災屢告，以

臣愚昧，實抱杞憂。敢獻愚衷，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

御史蔡金臺奏改革官制宜限制閣部督撫州縣權限摺

光緒三十二年八月十一日（軍原）

掌湖廣道監察御史臣蔡金臺跪奏，為采擇官制，宜防其損，而得其精，恭摺仰祈聖鑒事。

欽維我皇太后、皇上躬上聖之姿，闢大同之治，特詔定國是，謀立憲之預，而以釐定官制為先，謨烈昭垂，震爍今古。臣考中外設官，大略相仿，而彼獨優勝於我者，一言以蔽之，曰權限分明而已。蓋事之治，治於有權，權之專，專於有限。惟有權即必有限，亦有限乃能有權，理勢之相因有如此者。今既欲事更張，自應力求美備。夫用宏必賴取精，而求益必先防損。臣謹擇要權之。

一、限閣部之權。我朝懲於前代權奸怙勢之弊，乃多其副貳以分之，如軍機之有數大臣，部院之有六堂官是也。而其弊又移於諉掣，賢者苦其掣而不能有為，不肖者又有所諉而不肯為，且或至於無所不為，政之不舉實由於此。今欲掃除更張，自應遠采古昔三公之制，近仿各國組織內閣之法，屬其權於大臣數人，以專責成，而去阻礙。惟其權既增，則必仿其行政議政分途對峙之制，而以監督之權付之議院，又必仿其以民助君之意，而以選舉之權授之民間，猶防川之必資乎隄，猶救焚之必資乎水。若使防弊之人悉舉由作弊之人，則是以水濟水，以膏沃焚，勢且益張，禍更滋甚。夫漢有議郎而不能止操、莽之篡，唐置諫議而不能戢藩鎮之橫，前事昭然，可為殷鑒。各國之臣權百倍於我，而絕無內重外重之弊者，則民選議院之效也。臣愚以為此時仿辦，但可狹其範圍，不可誤其宗旨，但可暫以此權付之與民相近之士，斷不可誤以此權屬之勢莫與京之官，此則姑徇民智未開之議論，而但冀本根不壞，則枝葉易

繁。若使官權因此而益增，則不惟基礎未端，而魁柄可慮，此則過也。伏冀乾斷，飭議施行，大局幸甚。

一、限督撫之權。督撫肇自前明，我朝始定爲實職，始但爲軍之加銜，必由吏部之請旨，可知予奪尙待權衡，不似今日徒成故事，悉是聖人之微權，實爲深遠之至計。昔故兩江督臣曾國藩奏稱：事，恐啓斯世爭權競世之風，兼防異日外重內輕之漸。當時傳爲公諒在聖明洞鑒，履霜堅冰，可爲危悚。竊維督撫大權無過兵、財兩正坐紛歧，譬猶手足之不仁，必責中樞之不建，故中央集權實爲田要圖。查各國任用將弁，莫不由軍部主持。而我之兵曹但操例選，在各省，徒有空文之咨達，斷難指臂以相聯。又如柯逢時之稅土，難一貫。以此圖強，強於何有，以此謀富，富更可知。此則整頓之無遠馭者難周，若不逐漸徐行，亦慮形隔勢阻，蓋必妥貼之易施，乃區別，應照各國例，劃清界限，各自持權外，其兵權則即用加銜舊卽先從近省入手，俟其軍隊完全，由部自度權力可及，卽奏請撤其要者，由特旨加銜，不爲常例，或仿日制，時由本部尙、侍中簡任，省，每組織一省定，卽將其加銜奏撤，兵權收回，仍許其遇有事變雖暫得兼銜，然亦宜慎簡知兵之員，或亦時以本部大臣出守，蓋邊又各省無論遠近，皆必設軍令專司，必由本部選員派往。其武備

軍學等司之員，亦許督撫舉人，惟必來京在各司學習後，由部專札委用。臣惟各國之經武，咸注意於此數端，故日本仿之而設參謀、教育部監，但令通國將卒悉出於此，則部權自隱然獨操。今藉此以收易收之權，即以齊難齊之制，振武在此，杜弊亦在此，似一舉而兩得，非窒礙而難行。是否有當，伏候睿裁。

一、限州縣之權。夫天下者，州縣所積而成者也。故論治必自州縣始，即必自重任知州、知縣始，由周及唐，此官特重，史稱漢宣帝之親見問，唐太宗之記姓名，上下堂廉洞達無阻，故能爭勵循良，弼成郵治，自長官日多，君門日遠，品既益即於卑微，事即敗壞於牽掣，吏治之壞，多由於此。故今有裁撤道府而仿日本知事直隸國主之議，意在汰冗而去蔽，使能俯注而仰承。然吾壤地太寥，輪路未徧，州縣治距省遠者或過二千餘里，往來恆須數十旬，聲息既不易通，檢查即不易及。而此時官場流品之不齊，情偽之百出，雖道府在邇，猶難周知，雖彈劾頻加，尙不知儆。至於民間之冤苦，尤虞控訴之無門，若更撤去藩籬，更不知所底止。且其上司雖減，僚佐必增，僅制祿一端而力已苦不給，若祿薄如故，則婪索更復何難。頓令一縣之內，忽多此權重權賤之官，是去有限之虎，而進無數之狼，民何能堪，禍必踵至。臣愚則以爲既確知道府阻掣之害，而亟亟去之，即必計及州縣，放縱之易，布置之難，而亟亟圖之。然則使其有所顧忌，而又易於建置者，殆莫如設鄉官矣。建此議者多矣，而以前駐法使臣孫寶琦之奏爲最切，以前山東莒州知州蔣楷上直隸督臣袁世凱之議爲最詳，臣不復論。論其與州縣相關者，夫漢之守令所以能爲賢良者，以有三老、嗇夫之屬爲之小吏耳。日本之知事所以不虞專制者，以有郡町村長及各種會議爲之匡勅耳。蓋以鄉治鄉，情誼既易於相洽，利弊尤易於洞明，而其不出里門，無所浮費，故千金之奉客，官受之而尙形不足，土著得半而即覺有餘，而以少數之款養多數之官，亦似甚爲得計。

且昔之猾吏、劣紳，實激於人之不齒，又干與公事，士律所羞，故正士必不入公門，而公門即必無正士。今既榮以官名，又明許以共事，則中人有自愛之思，端人亦有難卸之責。故臣妄以爲鄉官既定，轉能使宿弊悉消也。各國立憲之初，未有不自地方自治始者，即未有不自設鄉官開鄉議始者，此尤關於昭示詔旨之必信，又非獨爲補助州縣計也。其應如何定制之處，蔣楷條議極詳，應請飭下袁世凱交由王大臣公同閱看，并稽合中外擇善妥訂，天下幸甚。

夫閣部者，奉君治官之官也。督撫州縣者，由官及民之官也。此三級者有一權不足，則其機不靈，有一限不明，則其軌必出，各國之所斤斤者，舉不外此。

臣爲求益防損起見，謹擇要據實具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

御史吳鈞奏更定官制宜釐訂選用升轉俸給儀節四端摺

光緒三十二年八月十一日（軍原）

江南道監察御史臣吳鈞跪奏，爲更定官制，有與官制相輔而行，亟宜釐訂者四端，敬陳管見，恭摺仰祈聖鑒事。

竊前讀懿旨，以時局阽危，惟有及時仿行憲政，特派王大臣等編定官制，仰見我皇太后、皇上聖明天縱，因時制宜，開萬世之治平，動五洲之觀聽，臣當將管見所及，分摺上陳，荷蒙聖慈不加咎責。伏念茲事體大，造端極難，國民之程度太低，專制之相沿過久，故行之不可以無序，而謀之不厭其求詳，必宿弊之先祛，斯新機之可導。即如更定官制，原不過轉旋行政之機關，爲立憲之初基，而非憲法之全體。然當議改之始，必須處處求合於憲法，庶目前無窒礙之虞，日後有推行之利。若徒變其名而不變其實。

虛襲其面目而不振挈其精神，則官制雖改如未改，憲法幾行而難行，不特辜朝廷與民更始之盛心，亦何以塞薄海咸與維新之希望。臣備員諫院，遭際聖明，但有一得之愚，敢憚再三之瀆。謹再就管見所及，爲我皇太后、皇上縷晰陳之。

一、選用之法首宜嚴定也。我朝用人向由科舉、捐納、保舉三途，末流之弊，人人知之。今既次第革除矣，此後新政日繁，需材日多，將於何途取之，勢不能不取之學堂，而全國學堂甫有萌芽，尙無效果。臣竊慮三五年內，必難遽得學堂人才之用，憂時者求才無計，迫而索之東西洋留學生，而以臣所聞，留學情形則亦有未可深恃者，蓋外人專門之學頗極精微，決非十年以內所能研究，不特私費者無此財力，即官費者亦無此日力，淺嘗輒止，所在皆然。其賢者視影惜陰，望洋興嘆，二三浮薄之士，則賂通文語，專事欺蒙，甚或敢爲大言，甘溺邪說。而操薦舉之柄者，又未必人盡公忠，濫保私人，援引親故，一或不慎，流弊何窮。臣愚以爲處人才絕續之交，宜定寬取嚴用之法，嗣後各項新政需用人員，應責成中外大臣分別指定堪膺何項之選者，據實保薦，不得以泛語註考。薦舉後仍仿日本登用筆記試驗之法，及格者再覆試之，當堂抽問，使口答焉，又及格而後試之事，試可而後畀之官。而又實行舉主連坐之法，所舉者犯公罪，則舉主不坐，犯私罪則舉主與同罪焉。如此則上可杜濫保之弊，下不開倖進之端，賢者必爭自濯磨，不肖者不敢輕爲嘗試，庶眞才日出，新政可期得人矣。

一、升轉之法亟宜變革也。虞廷五臣終身不遷一官，未聞使皋陶明農，后稷作士也。周、漢以降，漸失斯旨，近日泰西諸國乃與古合，治內政者不官外交，主裁判者不司會計，良以職任專斯心志壹耳。國朝設官多沿明制，內而部院大臣，可以忽兵，忽工，忽刑，忽禮。外而地方長吏，可以由府而道，而臬，而藩，按秩以升，不必量能而授。於是事事有濫竽之謂，人人懷傳舍之心，又或一事而任數官，或一人而

兼數事。其賢者牽制竭蹶之是憂，其不肖者敷衍因循之甚便，仕途闕冗，紀綱廢弛。今當變更官制之初，似宜力矯從前升遷錯雜之弊，除中央政府、各省督撫、大略之才，應由特簡不拘成格。此外如明習律法者使主裁判，則由縣府裁判，由內升至法部丞參，以達於尚書爲止。精通公法者使主外交，則由領事、隨參、滄、外部丞參，以達於尚書爲止。其他諸司百執事，均視此爲準，使其人知平日之在是，既可絕畔援歆羨之私，亦以收就熟駕輕之效，而又專其責成，無旁人之分心。如是而仕途不清，紀綱不飭，庶政不舉，未之有也。

一、內外俸給亟宜平均也。重祿勸士，古有明文，穀祿不平，昔賢所誡。四歲食百里之所入，等而下之，庶人在官，亦足代耕，可云優渥矣。制祿之薄，斷在沿襲。我朝優恤羣臣，或加養廉，或籌津貼，然內外異制，輕重異施，流及至今，仰給於餽遺印結，外吏則取償於漏規平餘，苞苴公行，簞篋不飭，吏以貪敗，歲咸知祿薄不足以養廉，故自外部改章重加薪俸，新設各部援此議增，舊日諸司者則務從其豐，無款可指者則向隅猶昔。夫以國家詔糴之典，而使臣下自爲謀均，不特難愜輿情，實亦大傷政體。臣愚以爲既改官制，宜定官祿，應請於財政內外各衙門每歲俸銀、俸米及一切津貼、養廉、飯銀、公費、平餘等項，逐細查明小，職任之繁簡，定俸祿之等差。總以養其身家寬然有餘爲斷，而悉去從前津貼按季於財政部具領，外官則按季於督撫處具領，不得稍有尅扣，亦不得有舊日俸給之外，侵公家一帑，受民間一錢者，嚴治其罪，終身廢斥。如此則賢者得從

隅，息較量肥瘠之心，絕昏暮請求之漸。語曰：正其本，萬事理。雖稍增費，亦不容惜也。

一、官場儀節亟宜簡省也。古之言治者，曰親民，曰忘勢，以天子之尊，有下車泣罪止聲受言者矣。近日法、美諸國，其總統與民相見，稱謂同，報禮同，節目疏闊，而情意周浹，皞皞乎其盛也。中國天澤之分至嚴，朝廷誠不宜降尊以啓闔干之漸，而大小官吏過自尊貴，相沿成習，平日深居簡出，出則盛陳儀衛，道路辟人。州縣與百姓相見則有告期，屬官與長吏相見則有衙期，及其既見，而拜跪之禮既繁，尊卑之稱又別。於是百姓視州縣如神聖，屬官視長吏如帝天，疾苦何以周知，利弊何以以上達，蓋專制政體養成驕泰之習，數千年於茲矣。臣愚以爲立憲之精意，在使國民擔任全國之義務，必先使國民有愛國親上之熱誠，若官場之儀節不除，則上下之意情終闕。應請於改訂官制之後，即酌定長屬相見、官民相見之禮，明降諭旨，將從前告期衙期，跪拜請安，稱卑道小諸陋習，革除淨盡。務使上不至驕，下不至諂，養成高尚之人格，而通難言之民隱，合已渙之羣情，胥視此矣。

以上各端，皆與官制相輔而行，所謂官制其名，此則其實也，改官制其面目，此則其精神也。不特將來立憲應從此預備，即目前行政，亦應由此改良，蓋外仿良規，內考古制，未有不如此者矣。仰懇聖慈，將臣此疏再交王大臣等一併核議，臣無任悚息屏營之至。

謹恭摺具陳 伏乞皇太后、皇上聖鑒。 謹奏。

翰林院侍讀學士周克寬奏更改官制祇各易新名實不如舊制摺

光緒三十二年八月十三日（軍原）

日講起居注官·翰林院侍讀學士周克寬跪奏，爲敬陳管見，仰祈聖鑒事。

竊臣恭讀七月十三、十四兩日諭旨，祇悉朝廷仿行憲政，明定責成，先從釐定官制入手，聖謨宏遠，欽服難名。本月初七日復由考察政治館將御史王步瀛奏准更定官制兼采衆議一條，知照翰林院衙門，令各抒所見，仰見宸衷撝挹，詢及芻蕘。臣詞館備員，例得與議，謹卽利弊所在，切實發明，恭摺具陳，用備采擇。臣惟我朝官制，經列祖列宗參考數千年聖君賢相之遺，因革損益，折衷至當，自非才德優於列聖，何敢輕議更張。且外洋官制大半襲我名稱，我願忍違祖制，摹擬外洋，而爲之說曰，舊法之精意浸失，以致人無專事，事無專責，此次釐定，期於各副責成。殊不知皇朝通典、通志、通考及大清會典諸編所載，大小官員各有職守，權限分明，無事無專任之官，卽無官無應辦之事。長官不肯破除情面，嚴定考成，玩愒因循，漸成廢弛，病根在此，不從此痛下鍼砭，而以不對證之洋制醫之，試問外洋富強，在官制乎，抑在爲官擇人乎？如在爲官擇人，所不提議，各衙門既無人才可從裁併。如第爲異己故，而以爲所司者祖宗之法，非外洋之法，所行者祖宗之政，非外洋之政，投之不死不生之地，聽其浮沉，不相聞問，未免屈抑人才。所量予安置各人員，亦第爲異己故，而大臣豢養以終之，小臣排擠以去之，煌煌帝京，曹署一空，亦復不成景象。聖明在上，豈宜有此畸重畸輕之政體，以致人心震動，因而疑議沸騰。然所訂果百利而無一弊之存，人言原可不恤，今細釋中央政府官制、地方官制、內外司法官制、地方自治官制四大綱，祇於各易新名，實係不如舊制。謹爲我皇太后、皇上詳晰陳之。

臣伏考國朝定制之初，內閣職任綦重，自雍正十年設軍機處辦理密行要件，內閣之事稍分。而傳宣綸綍，表率貢僚，撰擬表箋，收掌圖籍，各有專司，並無閒冗。庚子後，內政、外交日益繁雜，仿宋三司置條例司遺意，另設政務處，以軍機大臣領之，各部尙書多兼斯選，排日入直，密勿同參，比之五日一對，尤爲切近。今議併軍機、政務於內閣，而設三大臣以擔全國之責成，官少事煩，恐雖才力兼人，亦未

易愉快勝任。此利在交益，而移并之弊也。

部院堂司各員，滿漢並用，所以示天下之公，尙、侍必有六人，所以防臣下之專，三百年無一權臣，實由於此。而泄沓因之，不歸咎於委用之疏，別簡賢能，剷除積習，而矯之以減尙、侍，增丞、參，尙、侍藉以息肩，各司掌印、主稿之員亦即以無所責成，偷安長惰，大權悉入丞、參之手，重要事件，侍郎至有時亦不與聞。上年會議議停，有鑒於此，言猶在耳。又議此減而彼增，既貽朝令夕改之譏，而魁柄下移，久之將尾大不掉。此利在仍舊，而圖新之弊也。

虞書以稷名官，農爲中國本計，海禁既弛，商戰方殷，股我脂膏，工藝尤甚。我朝以戶賧農，以工兼藝，處此競爭時代，已覺非宜。今議併三事於一部，而責之以修舉實業，收復利權，一時固綜攬無人，上下數千年，縱橫五大洲，恐亦乏此全才，副茲重寄。此利在分立，而強合之弊也。

巡警爲萬事階梯，外洋庶政修明，得力於此。日本幅員非廣，號令易行，警政可併於內務。中國地大物博，既廢刑訊，又乏偵探，弭盜安良，全資巡警。外省以額兵改充警卒，流弊滋多，京師新政次第舉行，惟巡警頗著效果。一旦改屬內政，責分勢渙，外省無從遙制，京師必照舊含糊，功敗垂成，殊爲可惜。此利在獨立，而強同之弊也。

都察院爲監察之司，職兼彈奏，凡不法之官，病民之政，朝廷耳目所不及，藉臺諫敷陳之力，纖悉周知。我朝言路宏開，直前代所未有。今議員尙難合格，言官遽擬全裁，輿論壅於上聞，官禁勢成孤立，臣民驚懼，懷若冰淵。此利在緩辦，而驟辦之弊也。

州縣爲親民之官，品秩過崇，障隔逾甚，無知府爲之表率，廉明者固守官箴，貪酷者卽恣爲民害。憲政尙無基礎，州縣非屬於知府，必至驕橫自便，取督撫一人之悅，責閭閻十倍之償，爲所欲爲，肆無忌

憚。此利在受制，而專制之弊也。

至禮部之改爲院，理藩之改爲殖務，兵、刑之改爲軍、爲法，職掌如舊，名稱取新，辭不雅馴，事同兒戲，徒滋擾亂，胥動浮言，雖多過當之辭，究有宜杜之漸。

臣愚以爲改官制爲行憲政，卽官制不改，亦斷無妨害憲政之官，破壞憲政，何必多一紛更之迹，轉致難爲阻礙之防，惟冀恪守前模，認真整頓，渾化中西之見，永懷遠大之圖，以濟艱難，而臻上理，庶我國家億萬年有道之長基此矣。

臣愚昧之見，謹恭摺具陳，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

御史劉汝驥奏總理大臣不可輕設以杜大權旁落摺

光緒三十二年八月十三日（軍原）

掌江西道監察御史劉汝驥跪奏，爲大權不可旁落，總理大臣不可輕設，恭摺瀝陳，仰祈聖鑒事。竊臣伏讀七月十四日上諭：釐定官制事關重要，必當酌古準今等因。欽此。仰見宵旰憂勞，其難其慎之至意。臣至愚極陋，何敢與參末議，然臣竊見載澤密陳大計摺內，有君主無責任一語。臣百思之而不得其解，已竊竊疑之。繼聞釐定官制大臣，有設總理大臣一人之議，是置丞相也。是避丞相之名，而其權且十倍於丞相也。歐美之伯理璽天德譯爲大總統，抑何弗直名之爲總統乎。其誰與畫此策者，臣竊期期以爲不可。臣請爲我皇太后、皇上披瀝陳之。

臣考歷代官制本不相沿襲，然其大旨不外乎六卿分職，各率其屬二語。故有中央集權之政府，斷無太阿倒持之政府，政府者，天子發號施令所從出之地也。一夫不獲，曰罪在朕躬，百姓有過，曰在予

一人。非好名也，繁懷杞隍，實隱繫之，蓋其責任有如此者。世徒見有明一代多秕政，遂歸咎於太祖之罷丞相，豈通論哉。官不必備，惟其人，蓋自成周而已然矣。且夫堯之禪舜也，命曰總朕師，然臣考其時已在堯期倦勤之歲。殷高宗之得說也，命曰總百官，然臣考其時乃在亮陰宅憂之日。苟非其時，臣知舜、說謙讓未遑矣，故虞舜大聖，傳說大賢。伊尹之相太甲，周公之輔成王也，百官皆總己以聽，然臣考其時乃在沖人嗣位之年，推伊、周之志，雖植腹委裘可也。苟非其人，有謀廢立稱居攝者矣。故伊尹非霍光可學，周公非新莽可爲。至於伴食中書、萬歲閣老，則自檜以下，臣何譏焉，蓋相業之荒也久矣。若夫我皇上春秋鼎盛，未明而求衣，既盥而忘食，上承慈闈之訓迪，下采薄海之視聽，方孜孜望治如不及，乃創爲君主無責任之說，直以總理大臣一人任之，然則禹、湯何必罪己，文、景何必自咎。然則我皇太后、皇上孤立於上，雖深宮曲巷，錦衣玉食，獨安樂之。且試問內而藩邸，外而封疆，孰勝任而愉快者乎？此非臣之所敢知也。且我朝受命之初，有議政王之設矣，然入則比肩長跽，出則同寅協恭，非一人所得專擅也。嗣去議政虛銜而立軍機處，非獨重其權也，蓋猶是司出納備顧問，義取迅速而已。乾隆十四年御史馮元欽請改軍機處爲樞密院，我高宗純皇帝且以未識體要斥之。蓋我朝家法至精至要，惟其超越往古，破迂儒之警說者，尤莫如不建儲、不置首相二事。煌煌祖訓，載在金縢，可謂深切著明矣。

然如聖祖仁皇帝之朝，而猶有齷拜、明珠之喪心病狂。世宗憲皇帝之朝，而猶有年羹堯、隆科多之大逆不道。高宗純皇帝之朝，而猶有和珅、福長安之朋比爲奸。彼結黨擅權，鞅鞅非少主臣者，何代蔑有。萬一我皇太后、皇上信任過專，始因其小忠小信而姑許之，繼乃把持朝局，紊亂朝綱，盈廷諾諾，惟總理大臣一人之意旨是向，且羣以伊、周頌之，天下事尙可問乎。竊鉤者誅，竊國者侯，假王者烹，直王

者賞。然則八枋可以下移，九錫可以冰至。詩曰：相彼雨雪，先集維霽。

抑臣更有言者，好惡之公與于德，嘉富洱之相與，伊藤博文之相與於朝廷者安在乎，以臨軒策士爲不隸版圖，東三省乃自爲風氣，共勞飽，大司農之會計不及一客卿，是而暮軍符者多矣，問曾經戰事者幾善矣，豈留學生皆救時之彥，不世出而齊其末，放飯流歡，而問無齒決，官，明日裁某署，小則啓門戶之爭，之而慄慄危懼者也。

臣憂憤填胸，焚草者再，繼念乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

御史王步瀛奏戶刑兩部事

光緒三十二年八

四品銜、掌浙江道監察御史臣

鑒事。

竊維內政以戶、刑二部爲最先，是以州縣幕友必專延錢穀刑名，而督撫屬員最重在布政、按察，自餘如學校兵備尙在其次。蓋非民庶而富，無由立教，而非以刑輔政，則干戈迭興，此周禮大司徒、大司寇職掌爲最繁。而祖宗入關以來，參考舊制，戶部設有十四司，刑部設有十八司，郎中、員外、主事各員缺，數倍於他部也。乃道路傳聞，欽派釐定官制王大臣，有將改戶部爲財政部，十四司併作十司，改刑部爲法部，十八司且併作五司之說。夫本朝憲法莫重大清會典，恭查會典所載，戶部掌天下土田戶口財穀之政，平準出納，以均邦賦。刑部掌法律刑名，以肅邦盜。是戶部不必專言財政，而財政已在其中，刑部亦不必別言名法，而法已在其內。今議者不實使官無戶位，事有專司，而汲汲仿效他人，變易名稱，作小朝廷舉動，臣愚竊有所未喻。至聞有融化滿漢，任用司員如外商學警四部故事，此誠議者力求公實不分畛域之心。然臣查該四部公事，每部不惟不及戶部北檔房之多，且似較刑部秋審處而亦少。如以臣言爲未信，請聖明飭查本年正月以來戶刑二部與外商學警四部奏事爲孰多，並請飭查交議之件，暨兵部收外文發部文，戶刑二部比外商學警等部多至數倍。則知戶部十司，刑部五司之說，均有所難行。若每司又只用一實缺郎中，員外、主事員缺亦裁，是戶刑二部得力辦事之人必少於舊日數倍，事多而人少。書曰：元首叢脞，股肱惰，萬事墮。其殆今之謂矣。擬懇天恩飭下考察政治館，將臣此奏悉心核議，以肅官方，而重部務。

抑臣更有請者，今既停捐禁烟，仕途不患其不清，然真欲清仕途，仍須預備八旗生計。欲爲凡民謀生計，無過農工商務，應請飭下戶部實力稽查滿漢戶口，務令士農工商，各執一業，以祛中國數千年人喜尙作官之陋習。並請飭下刑部將如何懲辦吸烟官民章程，會同政務處妥議實行，庶可望靡有曠

官，各司其事矣。

臣愚昧之見，是否有當，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

御史杜本崇奏更改官制不宜全事更張摺

光緒三十二年八月十七日（軍原）

掌河南道監察御史杜本崇跪奏，為釐定官制事體重大，宜逐漸認真整頓，不宜全事更張，致壞綱紀，而擾全局，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維今日時局之艱危，國勢之積弱，言者動咎官制之腐敗。臣以為官自腐敗耳，舊制非盡不善也。立制之初，皆有深意，沿襲既久，名與實違，權限相侵，位多虛曠。至於近年以來，外侮內訌，交相凌逼。大勢所趨，固非蹈常習故，所克自立於交爭之世者。然欲舉數百年之官制，凡關於司法、行政者，務盡掃除而更張之，則官府上下蕩無所守，人心惶惑，綱紀日隳，徒暫快言者之意，而其害上及國計，下逮民生，有不可勝言者。如治病然，泥古方以治今病者固非，然盡棄古方而用新法，無倉扁之智，徒逞其私臆，以鹵莽滅裂行之，其不草菅人命者幾何哉。臣非謂舊制之不可易也，因革損益，與時變遷，官制之議，不外宜增、宜裁、宜併三者而已。然或增，或裁，或併，京官則各部院與各部院殊，外官則各省亦與各省殊，頭緒紛繁，非紙上空談所能究其原委者。

今以全國之政法行之數百年之久，施之數萬里之遙，徒取決於十數人之意見為之，概為改變，而此十數人者又惟有權力者主持其間，餘則隨同畫諾。至於外省所派司道，亦放進放退耳。此其不可者一也。

議政大臣其才識之闊遠與否，臣不敢臆說，而其名位之重，幾務之繁，於一部分之事已難洞悉無遺，而欲舉全國之大綱大紀，裁定於有限之日期，雖伊、傅、周、召復生，猶將遜謝不能者。故言之尙易於成理，行之則顛倒錯亂。此其不可者二也。

歐美各國政法皆互有異同，日本善法歐西者也。正朔、衣服、器械無一不力求其似，而其立法、行政具有獨立之規模，且日以保全國粹爲宗旨，何者，風俗各殊，政教亦異，日本之不能盡如歐西，猶中國之不能盡如日本也。今但取東瀛之官制奉爲藍本，第爲改竄名詞，遂爲不刊之法，猶削趾以適履，其潰敗豈待再計哉。此大不可者三也。

今持改革之議者，動謂不破壞不能成立。夫既欲破壞矣，則成立者安在，且所謂破壞者，指國事乎，指民事乎，此特悖謬者之名詞，非臣子所宜出也。臣觀近來官制，京官如外、商、警、學四部之置，詹事府、通政司之裁，外官則提學司之設，且及於吉林、黑龍江、新疆各省，而河督、漕督、巡撫、道員各項之裁，亦數省行之。臣意宜從此逐漸釐剔，斟酌至善，凡各部院及各省，宜就舊有及新設各官認真整頓，務使官無冗員，人無廢事，其大要尤在政府之無私，疆臣之忠實，權限分晰，內外相維，則扶危定傾，胥於是在，不然者權柄所移，激將益變，其弊豈徒在官制一議哉。

臣愚戇之見，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

御史王步瀛奏新定官制多有未妥應飭認真釐定摺

光緒三十二年八月二十日（軍原）

四品銜·掌浙江道監察御史臣王步瀛跪奏，爲報章傳述新定官制多有未妥，請飭原派王大臣認真

釐定，以臻美善，而利推行，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣閱本月十六日北洋官報所述京師近事各條，備言官制，不無疑慮，夫報由官出，其言當非無稽，而事有難行，似應熟思審處，微臣淺見所及，請爲我皇太后、皇上直陳之。

一、官報載議訂閣部大臣官守一條。內稱：傳聞此次議設內閣總理及各部大臣，皆以一人總攬內閣各部之庶務，副以二人。內閣總理大臣遇有事故，則以左副總理大臣代行，各部大臣遇有事故，則以左副大臣代行等語。臣伏查當國之才，過人之識，代不多有。方今多故，顧安得賢明如恭親王奕訢、大學士曾國藩其人而專任之。若號爲內閣總理，不過近支王公，或者不明無斷，名實相違，似轉不若現設軍機三五臣工參酌辦理之爲得。至謂各部，亦祇應用一大臣總攬，環顧失少此才，即今外務部且有兩尙書，是其明證，將來各部恐亦不免事繁才絀。此臣之疑慮者一也。

一、官報載改訂戶部官制消息一條。內稱：戶部擬以財政處歸併改爲財政部，添設左右丞、左右參議，另添參事四缺，即以舊設之檔房領辦各員保升。原設十四司，今擬改併十司。曰丁賦，曰權稅，曰軍需，曰鹽課，曰漕運，曰俸餉，曰工程，曰幣政，曰銀行，曰織造。每司設郎中一缺，總理一司事宜，舊設之掌印、主稿等烏布一概裁撤。每司設員外郎四缺，按司中事宜之繁簡，酌量設股，每一股設主事一缺，曰股長等語。臣伏查國初以來，戶部滿司員前列烏布，曰掌印，而漢司員前列烏布，則曰主稿，各專責成，具有深意。臣前在戶部當差，嘗見滿員能操筆辦理公牘者不過十之一二，漢員不能操筆辦理公牘者亦有十之一二，良用歎息。今若以滿漢司員才具較優者升作丞參及參事，自餘印稿各烏布概不作用，另派職事。竊恐已經保送京察一等之員，且有難充郎中、員外、主事之選，遑論其他。若復徇名失實，惟其官不惟其人，何爲整頓，況裁革太甚，變故堪虞，案卷錯亂，誤公滋弊。此臣之疑慮者二也。

一、官報載酌定年限裁撤兼差一條。內稱：傳聞各王大臣當議官制之初，本擬即將各員原兼差缺一概裁撤，以專責任。現聞此事擬變通辦理，兼差各員暫仍其舊。據云：須俟十年後察看情形再議裁撤等語。臣伏查軍國事務，胥關緊要，閣部大員，兼顧良難，但願一事有數人能辦，萬不可以一人而充數人之役，既乏人才，豈可輕言變法。孟子云：如知非義斯速已，何待來年。況遲遲至於十年，跡類攬權，有妨賢路，此與並未擬年限撤差何異。此臣之疑慮者三也。

一、官報載限期豫算各部經費一條。內稱：傳聞新議添改各部，每年支出經費，現經政府擬定每於九月即須豫算來年額支、活支數目條列清單，由該部大臣送呈內閣，經內閣會議核準後，方能指撥等語。臣伏查古者以三十年之通制國用，雖有凶旱水溢，民無菜色，豫算之法，自昔已然，不獨今之部費。今各部往往自籌經費，並不商之戶部，而戶部亦歷年從未與外省澈底澄清結算，財何由理。既已擬由內閣總核，自係正辦，惟各省徵求無藝，百物昂貴，商旅裹足，民不聊生，究應如何內外通籌，本末兼顧，恐非內閣二三大臣所能辦了。此臣之疑慮者四也。

一、官報載籌議選舉議員問題一條。內稱：改訂官制摺內，聞已奏請將都察院改爲集議院。茲聞近日王大臣又經提議，以本院奉准設立後，即應添置議員參與新政，惟充議員之資格者頗難其選，仍須寬籌辦法，藉資得人，故目下對於此問題頗費躊躇等語。臣伏查帝王之世，弗詢之謀勿庸。又曰：官師相規，工執藝事以諫。又曰：謀及卿士，謀及庶人。言路大開，並無所謂議院。今必欲遇事會議，以昭公直，則非得人之難，而聽言之爲難，主聖則臣直，尤在執政諸人不泥成見，不惡異己，凡忠謀至計必以上聞，則天下孰不樂告以善。即如八旗以及二十二行省，現任京官奚啻千百，每旗每省亦當有德望隆才猷練者數人，可以舉令與議朝廷大政，不此之求，而曰天下今尚無合格議員，人誰欺乎。此臣之疑慮者五也。

以上五條，臣非敢鯁鯁過慮，實緣讀虞書有曰：「率作興事，慎乃憲，屢省乃成。則知人君起事功，仍當謹守法度，戒紛更，而數考其成功。昔北宋王安石號爲救時之相，意欲以鄆縣一邑之治概之天下，又欲強天下人同其一人，新法之行，卒以禍宋，故知凡舉一事須圖萬全。今將改官制以爲立憲豫備，勢難中止，尙乞飭下釐訂官制王大臣再三審定，然後奏聞，仍乞聖明兼詢予告諸臣，命書所見，召問朝中元老，賜之坐論。並乞恩電諭資深望重督臣，許以封章連篇入告，聖上執兩用中，垂爲永制，則一切變法之舉，必能允協，靡有後悔矣。」

臣愚昧之見，是否有當，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

御史張瑞蔭奏軍機處關係君權不可裁併摺

光緒三十二年八月二十二日（軍原）

掌山西道監察御史張瑞蔭跪奏，爲軍機處關係至大，不可裁併，恭摺仰祈聖鑒事。

臣聞變法者，貴去其弊，未聞無弊而去也。今軍機處，其地至要，其弊極少，較諸漢相國府，唐之中書、門下，宋之三省，明之內閣，有利無弊，盡善盡美，苟無大故，未可易也。考我朝開國之初，沿用明制，事歸內閣。世祖章皇帝日至內閣票本房，大學士在御前票擬，至康熙時擬旨歸南書房，其機事仍屬內閣。至雍正七年青海用兵，以內閣在太和門外，優直者多慮漏泄事機，始設軍機房於隆宗門內。乾隆初，遂名軍機處，其大臣例司繕寫諭旨，其權一歸於上，非內閣比也。內閣之制，在前明有嚴嵩之奸，張居正之專擅，周延儒、溫體仁之邪佞傾國。及至本朝，乾綱自秉，舊染一新，然以聖祖仁皇帝之天資聰明，猶有鼂拜、明珠、索額圖之小作威福。自設軍機處，名臣賢相不勝指屈，類皆小心敬慎，奉公守

法，其弊不過有庸臣，斷不至有權臣。

今東西各國相臣之權最尊，亦名內閣，即中國前代內閣之制而威權過之。用人偶失，必出權臣，東漢鑒王莽之患，不敢立相，至末世只有一相，則爲曹操。明太祖鑒胡惟庸之禍，不敢立相，事歸內閣，及至中葉，則有嚴嵩。大抵天下之權，惟皇上可以操之，非臣下所宜擅也。軍機處雖爲政府，其權屬於君，若內閣則權屬於臣，不過遇事請旨耳，視前明之內閣票擬何異。若謂大權仍不下移，其誰信之。今之稍通新學者，多謂軍機權輕，不得辦事，豈知高宗純皇帝之十全武功，穆宗毅皇帝之撥亂反正，何事不出於軍機，謂之不能辦事，不足信也。或謂東西各國權歸內閣，不聞專權，不知泰西無論何等憲法，皆民爲主，其君權輕，其臣無從專擅。然羅馬之革老丟斯，不免受制於親臣，法國之武額加頗多，亦曾廢王自立。日本實爲君主立憲，國勢日盛，自無他虞，然百年以前，陪臣執命，太政攬權，豈無人耶。概謂無弊，亦不足信。

當茲整頓之時，如必須事歸內閣，則政務處可以歸併，軍機處自宜並存，以分其勢。大致如宋之樞密主兵權，中書主內治，漢之丞相秉政，太尉典兵，事有攸分，權無偏重。若謂軍機不勝其任，則大臣之不稱職者不妨屏斥，而軍機處之制自不可廢。朱子曰：今世有二弊，時弊、法弊，更改之却甚易，時弊則皆在人。今之軍機處乃時弊，非法弊也。

事關至重，未敢緘默，愚昧之見，是否有當，理合恭摺具陳，伏祈皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

御史石長信奏請將政務處併入內閣其他官制勿大更張摺

光緒三十二年八月二十四日（軍原）

浙江道監察御史石長信跪奏，爲內閣官制設總理大臣一人，迹近專擅，恭摺仰祈聖鑒事。

竊惟豫備立憲，先從改官制入手，議事諸臣遂欲集權中央，推崇閣制，規仿日本設總理大臣一人，左右副各一人，提綱挈領，以一事權。臣考英制國有二相，攝樞府決庶政，所以重其權也。然首相必由議院保薦，遇事而議院持之，不崇朝而告退，是綜理庶務之權雖屬之若人，進退若人之權，仍屬之衆人，所以嚴其限也。今下議院未興，國民程度不及，不能保薦即不能持其進退，而集重權於一人，幸公忠自矢，已不免專擅之嫌，倘私意偶蒙，恐流爲僭竊之漸，徵諸泰西，似有未協。

若中國則親如公且，成王不遺嫌吝於懷，賢如霍光，宣帝若負芒刺於背，何則，其權重，其任專也。考漢初進丞相爲相國，續分置左右丞相，明初亦置左右相國，右左丞相等官，屬中書省。自胡惟庸叛後，罷中書省，以政歸六部，後置殿閣大學士，列六部上，遂爲相職，國朝因之，所以杜專擅之萌也。且閣臣而僅理一閣之事，固可名曰總理，如各行省總督之稱，若閣臣佐天子理萬幾，亦名總理，揆諸輔弼之義，竊有未安。雖日本以是名官，擇善而從，師其意究不必襲其名也。現今風氣初開，民權未立，軍機處允宜仍舊，擬請內閣設四缺，將政務處併入，正副各二人，如大學士、協辦大學士之類，其名仍候欽定。至各官制若概行更張，非數百萬不可，今民力艱難，可否就各部院或改或併，斟酌損益，重申職守，俾大小臣工各竭其誠，以備立憲基礎。

謹貢芻蕘，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

吏部主事胡思敬陳言不可輕易改革官制呈

光緒三十二年八月二十五日（軍原）

吏部稽勳司主事胡思敬謹呈，爲敬陳管見，呈請代奏事。

頃五大臣考察政治歸自海邦，采摭中外浮言，議大更制度，以作立憲基礎。聖懷謙讓，旣明降諭旨，簡派親貴大臣，和衷商辦，復俯從御史王步瀛之請，令大小臣工各抒所見，如江淮設行省故事。苟有一得之愚，何敢緘默自安，上負聖明，下慚衾影。竊維今日改官制之議，有不可不慎重者八，有不能不變通者三。謹就見聞所及，一一縷晰陳之。

果葉相承之法，經緯萬端，非目論小儒所能窺見萬一。法未敗而欲掃除更張，竊外國之皮毛，紛更制度，惑亂天下之心，此職員所大懼也。春秋之末，諸侯惡周籍害己而私去之，遂大亂殘殺不止。今改變官制，則必破壞會典，銷毀則例，一切以意爲之，蕩然無復限制，強者出其堅僻自是之見，以逞其才，弱者守其持祿保妻子之心，以營其私。各部自闢規模，各省自爲風氣，不必執法，而可行一己之愛憎，不必舞文，而可弄朝廷之威福。驅蹏馿不羈之馬登臨險阻，又自弛其羈轡，雖三尺童子知其必償，僉人瞰車中重載，欲乘其旣敗而攫取之。此不可不慎重者一也。

商部初興，籌款數十百萬，學部、警部繼之，費用更不知凡幾。搜括新法，愈出愈奇，徵賭不已，變而徵娼，教猱升木，國體何存？東西濱江各埠，因抗捐罷市，日有所聞。罄數百萬窮民終歲胼胝負戴所獲，不足供倖臣一夕之豪華。今而舍舊圖新，經營創造，料非徒手可成。乃者湘、粵、蘇、豫同時大水，飢民嗷嗷待哺，僵仆載道，淮南、遼東大風，濟南、浙東大火，壞田廬、牲畜以億計。百物踊貴，土貨不流，若欲於敲膚吸髓之餘，更謀巧斂之術，烏窮則啄，獸窮則攫，民不聊生，如水斯決。此不可不慎重者二也。

禮義旣衰，邪說方熾，維新黨派昌言物競天擇，各磨礪齒牙以爭利祿，資格一破，人人有微幸之思，賁緣請託輻輳於公卿之門，君子難進易退，恥與噲伍，舉倦思歸。祇此二三攀附勢力之徒，依戀闕下，

平時既剝喪生民以自奉，臨變即賣君父以邀功，九重孤立，誰與圖存。此不可不慎重者二也。

軍機處不設定員，同堂議事，無論官職崇卑，不相統攝。今而議立總理大臣，統一樞務，無論用親藩，用滿漢大臣，皆可恣睢自擅，竊弄權柄，啓奸人窺伺之漸。若更假以兵柄，如漢時呂產以相國兼統南北兩軍，傅翼而飛，恐生他變。日本維新之初，傾幕府，廢將軍，收王室已替之權還之人主。我國事效人，反樹立權臣，釀成幕府將軍之局，異時羽毛豐滿，咄咄逼人，欲藉外諸侯兵力翦之，拒虎進狼，噬臍何及。此不可不慎重者四也。

滿漢御史共五十六員，給事中二十四員，秩皆五品，資淺而近民，則耳目易周，位卑而祿薄，則顧惜之心不甚重。數十年來臺諫雖不甚得人，貪官墨吏被劾去位者彙彙相望，況懲一警百，隱然收效於無形者，又有藜藿不采之勢也。以我幅員之廣，人民之衆，祇此數十人者備員左右，職司糾彈，必挫折之摧殘之，今日議汰，明日議裁，將求通上下之情，而先塞人主之聰。揆之古人懸輅置鐸之心固不合，卽質之諸臣要求立憲之意，亦豈有當乎？此不可不慎重者五也。

人才雜沓並進，不嚴定銓選之格，何以靖天下之人心，官常敗壞不堪，不慎操考察之權，何以肅朝廷之綱紀。會典載，內外官缺凡二萬七千餘員，合之候選候補當不下二十萬人。倘誤信讒言，仿東西洋規制，不設吏曹，悉解散其權，倒柄而授之督撫，一切升遷降罰，恣意任情，毋敢操成法以議其後，天下衣冠士族盡奔走效用於私門。遠則如戰國諸公子樹恩市義，招集四方遊士，各聘其縱橫捭闔之論，強私室而傾公家。近則如唐末藩鎮將吏，威主帥煦濡飲食之恩，但傾心節度使，不復知有朝廷。天子端拱於上，號令不出一城，不待四鄰分割，已先成華離破碎之區。此不可不慎重者六也。

地方官屬之有州縣、府道、院司，猶軍營之有哨官、營官、統領也。今裁去府道以州縣直達院司，大

省如直隸一百二十五縣、十七州、六廳、四川一百十二縣、十一州、十三廳，以督撫一人管轄於上，姓氏且不能盡記，尙能察其孰爲貪廉，孰賢孰不肖乎？邊地如甘肅安西州屬，去省會二千餘里，內地如江蘇徐州府屬、江西南安府屬，去省會亦皆千二三百里，聲息且不易通，其能收身使臂臂使指之效乎？將謂上遵兩漢，漢制縣令長之上有郡國、守相，郡國、守相之上有部刺史，與今制不甚懸殊。今之巡撫鑄用關防，稱爲部院，本屬欽差，不過漢時差遣之刺史，官職畧卑，如今科道，我朝差遣之巡撫，官職較大，乃用副都御史。漢初承秦制，祇三十六郡，不得不重守相之權，今疆域廣，督撫位尊，知府之權遂稍替耳。將謂遠法日本，島國方輿，僅抵我四川一省，全國分爲三府、二十七縣，而上隸於內務省，省卿猶我國之督撫也。裁判、稅賦各總其成於司法、大藏二省，省卿猶我國之藩臬也。立名雖各不同，命意未嘗少異，求治而自芻之，毋乃愈求而愈遠乎？此不可不慎重者七也。

談新法者又言宜規撫東洋州縣，各設專官分理裁判、警察、賦稅、學堂，舊制知縣以下有縣丞以督糧，有典史以督捕，有教官以勸學，此等官未嘗不備。今欲改立名目，將仍受制於州若縣乎？權力既不能自伸，今日之裁判、警察等官，安知不成爲異時之縣丞、典史、教諭。徒爲此紛紛擾擾，亂人耳目，駭人聽聞，暮四朝三，曾何補益。將重其權與州縣并行不相統轄乎？縱數十萬虎狼於山林，各憑藉勢力生事擾民，今日逐戶苛斂，招無數惡少以充警兵，明日履畝加徵，集無數狂狡以充學徒，使四境之民如鳥獸駭散，非迫爲盜劫，卽流爲餓殍。縱有一二賢明之吏，徒爲同僚牽掣，袖手莫可如何。此不可不慎重者八也。

惟是法非成於一手，時會變遷，不無一二疏節闕目之處，樞庭贊襄密勿，六曹事務無所不統，從容論思，理宜予以逸暇。自雍正至今數百年，簡陋相因，尙以他官兼攝，諸大臣資望既深，精力就疲，多者

兼八九差，少亦四五差，蚤夜奔馳，曷能有濟。是故一人而兼數差，勢必至勤者敷衍，惰者廢弛，一差而派數人，勢必至狡者傾軋，闇者推諉。此不能不變通者一也。

官俸太薄，廉吏不足自存，近歲新設四衙門，寬籌津貼，一郎中歲給三千餘金，而大學士春秋二俸祇三百金，猶按成減放。外缺肥瘠不同，疆吏爲人擇地，更調紛紛，名爲調劑。夫不能養其身家，而徒責以廉隅，雖堯舜在上，勢所難行。邇來學務大興，外洋游學生近二萬人，半屬官家資遣，總計內外學費，歲竭生民膏血不減庚子賠款。國家養一宰相，不及一平權自由之學生，事之駭絕可怪，孰有甚於是者乎？此不能不變通者二也。

以禹、皋、稷、契之才，終其才祇任一事。今之尙、侍、刑部之律未諳，俄而調理財政，戶部之席未煖，俄而又掌銓衡。以孔子之聖，自云三年有成，今之督撫朝由陝、甘度隴入關，而遷閩、浙，夕又由閩、浙涉江泛湖，而量移雲、貴。下至州縣末吏，或補缺十餘年，終身未蒞本任，親朋僕從奔走役役於道途，誰不視一官爲傳舍。此不能不變通者三也。

若欲過此而事新奇，鹵莽圖功，禍可立至。夫以祖宗完全無缺之天下，庚子以前經一二執迷不悟大臣玩弄揣摩，浸成不可收拾之勢。今又以危言聳動聖聰，謂不立憲必亡，不變官制未由立憲。我國立憲在歐美未開關以前，我朝立憲在英、德、美、日未興之先，諸臣生長中土，服官數十年，問以六典要政，列聖斟酌損益，內外相維，大小相制之法度，眙目不能言。竭數月之力，遠涉重洋，環游一周，憑二三樞昧舌人，遂謂得鄰邦祕鑰，載寶而歸，此不足以惑愚蒙，更何能以欺聖主。謂舊署閑冗無事，名實不相符，則宜解練兵處之權以還兵部，解財政處之權以還戶部，解學部之權以還禮部，舉鐵路、礦務、電政、船廠、製造局之權以畀工部，舉封駁之權以畀六科。謂舊人皆不可用，悉罷斥之，別舉所謂喜功好

事強幹有氣力者，置之卿貳司曹可也。何爲顛倒殺亂，遠效新莽，近循元豐之軌轍乎？舉棋一誤，大局全輸，官亂於上，民變於下，海外黨徒，長江會匪，東三省馬賊，環伺而起，外夷乘之，措手莫及。糜爛之後，疆臣擁兵自衛，各私其領土，朝臣偷生忍恥，不難效張禹、孔光之爲，前車可鑒，能勿寒心。

疎迷小臣，罔知忌諱，但求有補於國，不惜糜碎其躬。用是仰首哀鳴，席藁待罪，伏乞代奏皇太后、皇上聖鑒。謹呈。

御史張世培奏改革官制不可輕棄舊章摺

光緒三十二年八月二十五日（軍原）

掌廣西道監察御史臣張世培跪奏，爲變通官制宜酌量裁併添設，以專責成，而維政體，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣恭讀七月十四日諭旨，飭令釐定官制，必當酌古准今，上稽本朝法度之精，旁參列邦規制之善。臣維國家立法，在因地制宜，而效法外人，在取長補短，蓋變法者貴有治法有治人，尤貴不惟其名，惟其實也。考之東西各國政法不同，故官制迥異，而同進於富強者，其大要在以進出保守爲主義而已。可知外人之互相效法，從不輕棄舊章，惟其進取之心愈勇，斯其保守之心亦愈堅固，非徒務虛名，聲當世之觀聽已也。朝廷舉行新政以來，孜孜求治，日昃不遑，而內政、外交，諸臣動多束手，實以官職太多，事權不一故也。去年振貝子奏改官制一疏，言之至詳且備，而推究官守之弊，曰推諉，曰牽掣。因請仿行各國專任之法，將中央官制改而更張之，庶以植新政之初基，而自立於競爭之世。其改訂各部院官制，改訂各旗官制，或應存，或裁併，或添設，無不條分縷析，籌畫精詳，蓋其所陳者不在專改名

稱，而在變通實際也。

臣愚以爲各署之中，尤不應裁者爲吏部，蓋吏部古冢宰，相人君用人者也。人君以用人爲職，職者權所在也。古者以參預賞罰爲侵權，若各部皆預用人之權，是吏部直成虛設矣。自鄉舉里選之制廢，於是用籤掣選授之法，期於有公無私。今外、商、警、學各部，五品以下人員，均歸該堂官奏補，概不經由吏部，是不特開引用私人之端，抑且無此政體，蓋權不可分也。擬請嗣後變通吏部章程，就各班之內選用專門，如長於外交選外部，長於商學選商部，他部准此，均於注選時聲明，似較奏補爲公允，且以專吏部責成。此外於內政最關係者，莫如郵政，辦法不同，然皆視爲重要，且規例極嚴，必重臣總司其事。中國將來郵政通行之後，勢必改驛歸郵，若久假手於外人，其貽患有不可思議者。亟應簡派郵政大臣握其權利，宜與鐵路、電報均隸商部，蓋交通之事雖繁，似無須另設專署，因經費難籌，不如統於他部爲得也。

若此者雖事更張，絕鮮紛擾，無抑中揚外之過，更無數典忘祖之譏。若謂署猶是署，官猶是官，不改用新名，必難聿新天下耳目。不知變法者循名責實，不必舍己從人，果能上下一體，無曠厥官，日後民智大開，自漸至富強之域。是法之行不行，不在名之改不改也。宋王安石之變也，泥古而不通今，遂以亂有宋之天下。今當初定官制，若胥數百年成憲，悉取而弁髦之，恐截指適屨，築室道謀，而國是反無從定矣。臣不揣冒昧，勉効涓埃，可否將該員子原摺及臣之管見核議施行之處，出自聖裁，臣不勝激切屏營之至。

是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

御史趙炳麟奏新編官制權歸內閣流弊太多摺

光緒三十二年八月二十五日（軍原）

福建道監察御史趙炳麟跪奏，爲新編官制流弊太多，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣伏讀本年七月十三日上諭，預備立憲先將官制分別議定。恭繹是日詔旨，大權統於朝廷，庶政公諸輿論二語，最合君主立憲國政體，大義微言，昭示天下，使編制諸臣仰承詔旨之義，體會周詳，何有流弊。不謂其所編官制，乃大權操於大臣一二人，而庶政則私諸十員參事官也。臣於本月二十一日具摺預防流弊，係言其理由，未嘗逐條辯晰。今謹將新編官制流弊，再縷陳之。

臣聞該大臣等所擬內閣官制，開宗明義即謂內閣政務大臣輔弼君上代負責任。此語非常狂悖。蓋責任二字，有對待之義，人所責我者而我自任，故東西各國責任二字專屬政府，當不敢指斥君主，矧我朝立國體制，君父至尊與天無極，夫誰敢責之，又對誰任之。其措語已屬不道，然猶得曰祇文字之訛謬也，至其實權所在，則尤有駭人聽聞者。夫我朝定制，凡可言事之官，皆許單銜奏事，無庸關白閣臣及軍機處大臣。凡召對臣工，雖在疏遠小臣，亦與獨對，內而閣寺，外而大臣，皆不許參待其間。原使入對者無所顧忌，可以得盡所言，所以防壅蔽通耳目也，立法之善，遠軼上古。是以惟在國初議政大臣如鼇拜、明珠諸人，聲勢炫赫，然言路之糾彈，廷臣之抗論，尙有以折其氣而銷亂萌。誠以其時朝廷股肱尙多，雖一二人盜竊威柄，其力固不足箝天下之口，以張其燄也。

頃臣聞擬訂內閣官制條目有曰：內閣大臣具奏事件，其關涉行政全體者，由內閣總理大臣、左右副大臣、會同各部尙書連銜具奏，其關涉數部變更者，由總理大臣、左右副大臣、會同各該部尙書連銜

具奏，其關涉一部變更者，由總理大臣、左右副大臣，會同該部尚書連銜具奏，其專屬一部行政事務者，由該部尚書單銜具奏等語。夫曰一部行政事件，蓋即一部之例行事件而已。茲惟例行事件，方許該部尚書單銜具奏，其稍有關涉稍覺特別之事，苟非經閣議，則每部尚書必不能具奏，即先開閣議，成議以後，苟非與內閣總理左右等大臣連銜，仍不得具奏，是每部大臣雖具單銜奏事之名，其權限固已微矣。夫我朝六部、九卿、科道各衙門，皆能奏事之官也，然言路尙慮不寬。茲經新擬官制，京秩衙門已多裁併，則得以專銜言事之官已汰大半，而收其權於內閣及各部大臣共十四人，是言路隘之又隘，流弊已不可勝言。況於此十四人中，其尚書十一人復受監督於閣臣，以限制其言事之權，而惟二三閣臣爲朝廷專寄耳目，非特前古所無，恐五洲萬國亦無此政體也。

再，臣又聞內閣官制條目有曰，總理大臣、左右副大臣仍逐日入對，各部尚書五日入閣會議一次，遇有本部重要事件，即日呈遞膳牌，隨同總理大臣、左右副大臣入對。各部尚書如有緊急事件，亦可隨時自請入對等語。然此則是收中外各衙門事權於十一部，而十一部所有事務，非先開閣議，經內閣大臣允諾，苟非隨同內閣大臣，仍不能入對。雖有自請入對之文，然苟不經閣議，不隨同內閣大臣而自請獨對，則在內閣大臣必以是爲反對內閣之舉，此必不避見怒閣臣之人，而後敢毅然以請，恐由此而大臣敢自請入對者，蓋亦寡矣。是請對一條，殆亦徒設虛文，以塗飾耳目，照此則內閣之勢力，非特可監督諸臣之奏事，並得監督諸臣之奏對。設閣議之制，以限制各部院具奏之權，立隨同入對之條，以破壞祖制，召見獨對之法，臣不知此次該大臣等所擬官制，將置朝廷於何地也。然此猶從其對於同官言之也。若照所擬官制，其對於君上，亦不外一專字。是以一則曰，凡用人行政一切重要事宜，均由內閣大臣承旨施行。再則曰，內閣各大臣恭奉諭旨，皆有署名之責。夫定制，凡奉上諭事件，有發內閣轉行者，

有交軍機處字寄者。其發軍機處者，實即直下各部院、各疆臣之諭旨，軍機處特職在字寄而已，有承發之責，無施行之權。蓋自前明洪武時，胡惟庸以誅敗，遂廢丞相府，置內閣以掌機務，承旨而已，施行之權則分寄於六部，所以杜專政之漸也，我朝因之。及雍正時設立軍機處，特改題本爲摺奏，期於文字簡易，於軍事爲便，其範圍與內閣固無大異同。頃擬合承旨施行而一之，則朝命不得直宣，凡京外一切衙門皆屬於內閣，以承其令，內外一應庶政，皆仰於內閣，以受其成，是直恢復前明初年丞相府之權限。歷稽掌故，國初時議政大臣之勢力，尙不至此也。至各國詔敕署名之舉，則各國國體不同，政俗亦異，故其君主且自署御名，而政務大臣亦隨以署名。我朝名分最嚴，天澤之分，冠履之辨，斷無臣下署名諭旨之理，應仍舊稱某衙門奉上諭爲正，此則名義所在，亦即預防專政之萌者也。

若夫用人之柄，尤爲君上之特權，非臣下所敢闖干，現在擬改官制，則議設之各部三四品請簡官，實即曩者三四品京堂之職，自應照應升此項官階，或稱此等職事者，普通開單，由上特簡。乃臣聞所擬各部官制通則第二十四條稱：有各部請簡官，由本部尙書商同左右侍郎，選擬相當三人，開單經閣議後，請旨簡授等語。是直限制君上簡授之人，不得出此三人之外，而此三人者，苟非習於部臣，必不與於開單，苟非習於閣臣，必見屏於閣議，公權日輕，私權日重，殆莫此爲甚。夫易警履霜，詩戒鳴鳩，臣念編制諸臣，何以甘潰國家之大防而不卹，敢背七月十三日之諭旨而不顧，豈不謂此各國通例則然，各國行之而富強，我國背之而貧弱，作此危言以聳羣聽。臣意提倡此議者，不過新進無識，不知大體之數留學生，適有主持是事之人，樂聞是說，以逞其私，而編制諸臣，亦相顧結舌而莫之敢抗也。

竊查此次所擬內閣官制，大率取裁日本職員錄之內閣編制，而其權力又加甚焉。夫各國政府權力之重，原過於君主，故名之曰責任政府，其各部院大臣及地方長官，非與政府黨派相同，不能居其位。故

各國皆有政黨之目，每易政府，則各部院大臣及地方長官必相率俱退，即易一新政黨以乘其後，此各國通例也。日本雖君主立憲，然政府進退亦同此例，此在我國萬不能行。然各國政黨雖紛，而其君臣上下固相安於無事，君主雖不負責任，而常定於一尊，未聞其有跋扈之臣致起蕭牆之禍者，則以其下有議院爲之監督也。政府箝制議院，議院亦監督政府，政府有解散議院之權，議院亦有糾彈政府之權，且有拒絕政府提議並否決歲費之權，上下相維，而其皇室尊嚴轉居定位，固非一任政府操無上之權而莫之或問也。且各國政黨，蓋公黨非私黨，以政見相同，遂結爲黨援，以求得伸其說。設其黨中首領自犯不韙之事，抑或心迹不明，爲其黨人所覺，則其黨立即解散，且討詰其罪，故其黨有政見固結之權，而無同惡相濟之患。我國教育未興，率有私黨無公黨，原無政界思想，祇以富貴相求，富貴所在，即聲氣所通，故在朝祇有私黨之營，在野絕無政黨之固，上下議院不克成立者以此，責任政府不能仿行者亦以此。若貿然爲之，不揣其本，而齊其末，遽立此無監督之責任政府，恐患氣之乘不在敵國外憂，而在邦域之內也。

臣又查泰西各國無論君主、民主、君民共主，其爲治皆分立法、司法、行政三大權，三權鼎立，而國以安，未有合三權而昇之一人者也。即此次編制諸臣，亦明謂除立法、司法各官外，僅分別擬立行政官制，似亦不失三權鼎立之意。然臣聞擬訂內閣階級，除總理大臣仿日本太政官，左右副大臣仿其左右大臣，係其明治初年官制以外，其餘皆仿日本現行辦法。故日本內閣設五局，現擬官制亦設五局，其主要所在，則在第三之編制局，即日本內閣五局中之法制局也。日本法制局設參事十人，現擬設之內閣編制局亦擬設參事十人，相其形貌，亦大率從同，然性質則迥相逕庭。蓋日本法制局參事所起草之法律命令案，爲已經議會所議定之法律，或擬交議會提議應行修改之法律，自與立法不相干涉。而我編

制局所擬訂之各行政法規草案，爲未經集議會議決之法規草案，且亦不交集議會協議之法規草案，是立法、行政直出一人。且即使交集議會公議矣，然臣聞內閣官制條目稱，有凡政府交集議院公議之法律草案，開閣議決之，以總理大臣爲議長等語。夫提出法律草案交集議院公議者內閣也，經集議院公議後而操決議之權者仍內閣也，其居議長之席者則內閣總理大臣也。自行交議，又自行議決，而自作議長，是總理大臣非特上對君主代負行政之全權，並下代議院兼操立法之實際，而集議院徒作贅疣，甚或資爲政府之傀儡，操立法、行政兩大權，則司法之權可不言自在其中。此等威勢權力，非特我朝三百年來所未有，亦自周、秦以來三千年所未有，非特日本維新以後之所無，亦亞、澳、歐、美列邦殊風異俗之所無也。明居行政之名，而陰攘立法、司法之柄，分寓於條目章制之中，而一網羅致，一手握定。若據此推行，恐大權久假不歸，君上將擁虛位，議院無期成立，下民莫敢誰何，顛覆之憂，將在肩睫，此固非朝廷之福，恐亦非該責任大臣之福也。

臣竊謂茲事體大，政本所關，斷非憑一二人之臆見，數十日之程限所能釐定。亦斷不能不論國體若何，人情若何，國民程度若何，遂抄胥各國官制成文，遽將三百年來奉行之成法，一旦盡翻全局，臣愚以爲天運以不息而成，時序以積漸而轉，審詳持重，所全實多。以現在官制而論，則如輪船、鐵道、電線、郵政皆屬新政，無所隸屬，積弊所叢，莫與稽核。此交通部所應設立者也。立國之本，農、工、商並重，中土原稱農國，工業尤爲富源。此農工商部所應設立者也。巡警一項，僅內政之一端，而戶籍之稽，建築之掌，皆屬內治。此內政部亟宜設立以容納警部者也。預算、決算整齊天下之財政，而治國第一要着。此戶部、財政處之宜聯合整頓者也。綠營未盡裁，新軍日加多，教練之法日新，管理之法亦異。此兵部練兵處之宜歸併擴充者也。青、藏、蒙古爲我邊疆，視作領土，乃爲我有，名以藩屬，便啓戎心。此理

藩院應大加整頓而並去藩稱，竟編入各部，而一律視同內地者也。其餘各部，皆有專掌，宜整飭調理，綱舉目張，自徵成效。以上皆行政衙門。

臣愚以爲遠鑒前明內閣改設之意，近維我朝議政大臣顛蹶之由，旁考各國議院政府維繫之故，似行政機關仍應暫歸各部，而裁併、增置，大加釐訂，亦卽氣象一新，已足塞各國之觀瞻，慰臣民之歧望。立法一權無所歸屬，宜遵祖制，以專銜言事屬之御史、講官及四品以上京堂，分任立法之職務，藉通國民之聲氣。其內閣、軍機處，無論歸併與否，並易何種名稱，應暫仍舊制，以爲承旨傳宣之地位，不作總掣行政之樞機。一俟上下議院成立之日，乃爲責任政府設置之時，現在惟以全力獎勵自治，提倡教育，以儲紳民政治之知識，以爲立憲政法之基礎。明示天下，無論如何，必使上下議院與責任政府同時設立，以免偏重，此則於本年七月十三日上諭最相脗合，而政柄之倒持，權臣之專國，可自此而息，此臣區區之愚，所以陳君父者也。

抑臣更有請者，臣聞此次編定官制，雖經簡親王、大學士、軍機大臣、政務大臣、各部尙書及直隸總督等公同編訂，然主其事者不過一二人，而主筆起草亦祇憑新進日本留學生十數人。此等留學生原無學問根底，亦未受普通教育，且率爲其父兄不能拘管之人，乃縱之東渡。及至東京，粗習東文、東語，遽受選科學業，不三數年，遂哀乞各該校校長，優予畢業文憑，或僞受休業文憑，以爲內渡投入權勢門戶，獵取官資之地，敢爲大言，以肆欺罔。此次編制率出其手，於本國國體人情及數千年官制因革之故，並我朝開國以來成法精意之存，茫然莫解。卽於東西各國官制，亦墨守一孔之言，罔知體要所在，是以此次編制隨員中之文學生蓋以日本職員錄二本爲秘鑰，武學生則以日本陸軍成規類聚一冊爲金科。夫職員錄者，卽日本每歲刊行之摺紳也，成規類聚者，卽日陸軍省歲集之例案也。臣嘗以此兩種與所閱

擬訂官制逐節比對，其符合者凡十之九，即間有出入之處，蓋亦承受一二當道意旨，爲推廣其權力起見，即臣所謂權力又加甚焉者也。竊惟我國有大變革，有大制作，豈藉一二部日本摺紳成案與十數名留學生所能訂定？我皇太后、皇上仁孝爲懷，不忍以聖祖高宗經營完善之天下，一旦亂於十數乳臭小兒之手，應請於該大臣等編定奏呈以後，其宏綱所在，朝廷自有權衡。若其各部節目條分縷晰之處，具體雖微，關係極重，應請飭令京外各大臣各舉所知，須博通中外之故諳習古今之變名儒宿學，送入政治館，令以現所擬定官制各條，詳爲磨核推究，申明理由，悉心釐訂，庶幾切實可行，不得即以一二留學生塞責，則於訂定官制必有裨益。

臣爲嚴杜流弊起見，不覺言之痛切，理合具摺密陳，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

御史葉芾棠奏官制不宜多所更張摺

光緒三十二年八月二十九日（軍原）

江西道監察御史臣葉芾棠跪奏，爲敬陳官制事宜，略抒管見，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣奉本衙門簡知，准欽命考察政治館王大臣咨稱：准軍機處片交，御史王步瀛奏請安定官制摺，奉旨：考察政治館知道。欽此。欽遵。轉行到道。令各抒所見，條陳利弊等因。臣備官言職，自當效芻蕘之獻，冀以仰補高深。伏查外國官制，皆從本國歷史酌準而成，蓋以俗有純漓，地有廣狹，國民之程度既異，物力之盈絀亦殊，縱或互取所長，彼此斷難強合。近者考察政治大臣請改官制，參酌中外，具見苦心，然過爲變更，非特事勢所難行，抑亦財力所不逮。今惟於東西各國略仿其意，就吾所固有者而損益之，力求整頓，不事紛擾，既切實舉行新政，亦不背祖宗成憲，實事求是，較爲妥貼易施。請爲我

皇太后、皇上陳之。

內閣、軍機與各部不相聯絡，擬以軍機處歸併內閣，置總理大臣、左右輔大臣與各部尚書入閣會議政事，責任專而意見合，機關自不至於隔閡。惟會議既決，奏請聖裁，自當上稟宸謨，不得植黨樹援，稍事要挾。倘有專擅，屏黜立加，威權既尊，魁柄自不虞其旁落，此履霜堅冰之漸，不能不慎者也。部臣疆吏劃分限制，欲仿美國中央政府僅掌軍事、外交、交通、關稅各大政，其餘大小諸務，悉歸各省巡撫辦理。臣惟美國係民主國，與中國君主不同，我朝以軍機各部統治於中，而以督撫分治於外，一切用人行政，無不奏聞，立法最爲盡善。今若劃分權限，事屬疆臣者可以任意舉行，專擅之端由茲而起，唐代藩鎮之禍恐將復見於今，此事之斷不可行者也。

各部改設一尚書、兩侍郎，不置管部，劃定職權，固爲有見。惟云侍郎宜受尚書指揮，臣竊不能無疑。今之侍郎皆老於事世，方以畫黑稿相詬病，部務之腐敗，正坐侍郎巽順自持，不能相助爲理耳。故事，曹郎遇事不當，皆可力爭，是屬官尙無聽指揮之理，似未便施之同官。夫使尚書所爲盡善，猶之可也，萬一舉措偶有未協，爲侍郎者將力圖補救乎，抑隱忍而聽其指揮乎。今外省之權全歸督撫，自司道以迄州縣，莫不仰承意旨，此眞受其指揮者矣，而吏治不修多由於此。考外國設官，授之以事，卽予之權。今宜稍仿其法，大小之官明定權限，不使有尸位伴食之員，其屬官以下舉必當功，劾必當罪，若有濫枉，許其中訴，斯舉措當而人思奮矣。科道爲風憲之官，司喉舌之任，所以條陳治道，糾劾官邪，責任至爲隆重。今改都察院爲集議院，不使其言得以上達，而彈劾之權乃屬之行政裁判院。夫官制既改，僚屬俱由長官薦辟，萬一有竊植黨，如嚴嵩當國，台諫盡置私人，凡有愛憎授之論刺，是朝廷之耳目悉爲權要之爪牙，國是尙堪問乎。此都察院之萬不容輕改者也。選除官吏，皆由本部長官，裁撤吏部，

固屬慎重用人之意。然臣考唐制，百官凡除六品以下官，吏部不得檢勘，代宗格，惟意所爲，不有吏部孰爲糾舉，況因一端所能盡，欲改戶部爲財政部，不知何一非出於民乎，似財政不如戶之該於商政，而皆隸於司徒。蓋農爲商本，且入，稽核當有專司，預算、決算每歲宜列，不必改也。科舉旣停，禮部但司典禮，部爲院，命意原無輕重，而天下之揣摩其繁重更甚於往昔，禮部之名可不必改。陸軍、海軍事務，而以練兵處併入。夫關係，惟兵部原管驛站，今郵政旣設，也。刑部之名，意多偏激，故欲改刑部以責之一部，恐有兼顧不及之勢。卽以而一年京外案件之應歸該部考核者，隨工程，與工藝不相涉，故欲以工程歸內工藝屬工部，洵爲名稱其實。凡礦務、也。六部之外，外務部管交涉，學務部

賑恤各事，職要任繁，亦宜因仍不改，則內政部可無庸設。農、商屬戶部，工藝屬工部，則商部可無庸設。礦務、鐵路、輪船、電報屬工部，郵政屬兵部，則交通部可無庸設。稽核中外財政屬之戶部，預算、決算歸其職掌，則會計檢查院可無庸設。糾彈不法，下通民隱，剔弊鋤奸，宜仍歸都察院，則行政裁判院可無庸設。集議院爲國會基礎，但民格太低，一時尙無議員資格，遽集二十二省未經教育之人於一院，各執己見，黨同伐異，徒事喧嘩，廣東粵漢鐵路之事已可概見。宜俟將來民格稍高，然後再議，則集議院可以緩設。內務府掌供奉內廷，太僕寺、太醫院、鑾儀衛各官，皆歸併隸屬，則宮內部可無庸設。翰林院備經筵之選，充史館之職，宜如所擬，因仍現制。此京官損益之大略也。

外省官制層級太多，改五級爲三級，而以州縣直隸督撫，州縣之下各設專官爲輔，以代胥吏之職，繁簡尙覺得宜。惟每省擬設八司，計每司有長官，有局長，有僚屬，一司所費，年須數萬金，八司卽須數十萬金，加以州縣僚佐各職所費甚巨，此款洵不易籌。竊以爲除藩、臬、學原有之三司外，其餘各司之事，可設爲局，分隸於各司道，則事舉而所費亦省。至地方自治洵屬當今急務，今之州縣所轄皆數百里，無論才具各有長短，卽日力亦多不給。查閩、粵各省，自省城以及府廳州縣皆有公局，各鄉之中亦有鄉正、鄉副管理地方事務，惟人非公舉，良莠難齊，甚至交結官吏，魚肉鄉閭，爲害於民者，所在多有。今宜就此改良，以爲自治階梯，人由公舉，款由衆籌，凡一切地方公益，會員議定，請官施行，偶有爭端，先由鄉長判斷，及不能決，然後訟之於官，官治、自治相輔而行。但會員爲地方代表，宜有限制，多不得過若干人，以杜互結朋黨挾衆把持之害。此外官損益之大略也。

夫官制改良，在精神不在形式，如果一切更張，每年須多數千萬金，款豈易籌，若不切實仿行，祇圖

數衍外觀，改易新名，或致啓援引私人之弊，其害視不改而尤甚。乃論者動謂立憲之國事關公益，民即樂於輸將。爲此言者非搢紳貴族，卽學堂學生，但聞彼闕緒論，不知物力艱難者也。考東西洋各國農、商、工藝俱臻發達，人人各有事業，卽婦人、孺子以及盲啞殘疾，皆得執一藝以謀生，國無閒民，故巨款易集。中國不然，士爲四民之首，近已絕無生路，農、工終歲勤動，難謀一飽，商賈資本缺乏，揭借者多，獲利維艱，倒閉相望。城市村落，十室九空，無業游民居其大半，弱者轉於溝壑，強者流爲盜賊，土匪蠢動，此滅彼興，民不聊生，何堪搜括。加以各省水旱蝗蝻，哀鴻遍野，徐、海饑民數百萬，遮蔽江、淮，困苦流離，生無所賴。萬一揭竿並起，滋蔓難圖，而近隣之欲鬪土者，必以代平內亂爲名，耀兵腹地，大患豈堪設想。

臣愚以謂欲圖強國，必先富民，富民之端莫如推廣農、工、商實業。查各省所建學堂，實業甚少，不此之務，馴至民窮財盡，非特欲改官制無款可籌，卽舉行一切新政亦無從著手。惟於實業力求推廣，使人人有以謀生。內外官制但就吾所固有者而損益之，忠信重祿，以勸於先，信賞必罰，以隨於後，黜陟嚴明，斯人懷自勵，不必襲外國名號而已實獲其益。迨至財力充裕，民格漸高，於憲法已無不合，然後再議立憲，斯勢順而事亦易行矣。

臣愚昧之見，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

御史賁秀奏改訂官制首宜破除新舊黨界摺

光緒三十二年八月二十九日（軍原）

掌江南道監察御史奴才賁秀跪奏，爲改訂官制首宜破除黨界，以端治本而裨新政，恭摺具陳，仰祈

聖鑒事。

竊謂設官分職，治法資乎治人，必臣心無蹈於偏頗，斯治道可臻於上理。方今朝廷銳意圖強，派大臣出洋考察政治，采列強之精華，爲立憲之預備，挈領提綱，先從改訂官制入手，仰見聖謨高遠，會極用中，議政大臣復能和衷參酌，務求美善，斯官無曠職，政可觀成矣。奴才愚以爲古今來黨字爲害，始則誤貽政事，究必累及國家，史鑑昭垂，萬世之戒。立憲政體，端資羣策羣力，爲上下除隔閡，內不能不設議院，爲地方謀自治，外不能不設鄉官。自近年舉行新政以來，政界之中遂分爲新舊兩黨。官制一經釐定，內外大小，有職任自有責成，使猶分新舊之界，各執一偏，勢必至所謂守舊者頑固自封，易生阻力，自命維新者名詞是好，竟蹈囂張，微論於新政無裨，必至僨事。夫國家變法自強，原是取人之長，補己之短，初非吐棄一切，好事更張，窮變通久，時勢必然，無所謂新，自無所謂舊也。改訂伊始，相應請旨飭下京外臣工，務蠲除成見，相勗以公忠，自官無虛設，政有必舉，我國家轉弱爲強之道基此矣。奴才愚昧之見，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

御史涂國盛奏請勿遽改官制摺

光緒三十一年八月二十九日（軍原）

三品銜·掌廣東道監察御史臣涂國盛跪奏，爲官制仍宜法祖，更名不如覈實，請勿遽改，計出萬全，恭摺仰祈聖鑒事。

竊思政貴因時損益，原操於上，而官遵定制，中西各安其民。臣於本年七月十三日恭讀上諭，有先將官制分別議定次第更張，并將各項法律詳慎釐訂，而又廣興教育，清理財政，整飭武備，普設巡警。

使紳民明悉國政，以預備立憲基礎等因。欽此。欽遵。仰見我皇上監於成憲，因時制宜，有仰承祖宗締造之精心，普慰臣民治平之至意，凡屬臣民，無不欽感。嗣於本年七月十四日復恭讀上諭，有更定官制，事關重要，必當酌古準今，上稽本朝法度之精，旁參列邦規制之善，折衷至當，庶幾推行盡利，并欽派王大臣等，共同編纂，總司覈定，候旨遵行等因。欽此。欽遵。仰見我皇上以更改官制，事關重要，再三詳慎，有不敢輕改之至意。凡屬臣民，無不尤為感泣。敬維祖宗定制，監於前代，因革損益，無不酌中，歷二百餘年行之尚無流弊者，官制特其一端。試即京內百官，敬為我皇太后、皇上縷晰陳之。

如內閣六部與夫滿漢各署，無不秩序昭然，各有專職，加以軍機處仰承諭旨，夙夜宣勤，中外臣民，無不敬謹遵循，此官制之昭垂已久而不紊者也。至今時事日非，憂患迫切，非由官制之不善，有以致之，實由官之辦理不善者，有以釀之。譬彼泉水，其源不清，其流必濁，今欲廓清積弊，力圖富強，必先教以實心愛國，實事求是，而後帑不虛糜，富可漸圖，兵非虛練，強可馴致。如慮其顛危，急於更名，似乎積弊可以頓除，孰知本實已經先撥。昔王安石在宋時學問經濟，號為名儒，其酌改祖制，原欲外禦強鄰，內富本國。迨後一意紛更，而朝野騷然，泯泯紛紛，遂釀成南宋之禍，前車之鑒，曷可忽諸。

今國步雖艱，而民心尚固，皆原祖宗之良法美意，厚澤深仁，有以涵濡而維繫之。敬乞我皇太后、皇上神明默運，計出萬全，於軍機、內閣、六部則仍專責成，以端表率。於滿漢各署之公事稍簡者，則酌量歸併，庶事無大小，得人而理。國本不搖，民心益固。加以興學、理財、練兵、巡警，與夫恤商民、開礦、路諸要政，無不實心辦理，倘有貪庸欺罔者，查明立予嚴懲。諒外人有知，必謂中國之官能愛民，民能愛國，君臣一德，官民同心，庶幾信義相安，和平共守，各泯覬覦，勿相殘賊，富強之計可見諸實行，而立

憲亦有本矣。

臣愚昧之見，謹披瀝陳之。理合繕摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

御史王誠義奏更改官制應分未立憲與既立憲兩期次第推行摺

光緒三十二年八月三十日（軍原）

掌四川道監察御史臣王誠義跪奏，為官制憲法，理實相須，勢難偏舉，謹再分別剖陳，以利推行而昭秩敘，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣前以釐定官制宜防偏重之患，曾經瀝陳，仰荷逾格優容，弗加譴責，莫名感悚。顧臣猶竊有私慮者。小臣所言，求有益於國家也，而釐定官制之請出於大臣，亦求有益於國家也。小臣但憑事理，似不若大臣得諸考驗，且立憲必從官制入手，明詔煌煌，頒布中外，倘事不實行，疑非所以昭大信於天下，以此論之，是小臣雖披瀝肝膽，而迹既嫌於阻撓，且易上累朝議，行止兩難，有無所適從之患，奚望裨補大局於萬一，然而無慮也。臣請再為我皇太后、皇上剖晰陳之。

伏念上年五大臣之出洋，以奉命考察立憲之制也，迨諸大臣考求回國，灼知中外情勢不同，遂主緩行憲法，先改官制之議，似亦幾費權衡矣。然試問諸臣所考察外洋之官制，果為既立憲之官制乎，抑為未立憲之官制乎？蓋外洋各國君無專制之權，而上下議院合通國之人心，以謀一國之政事，實所以補助君權也。故各國政府責任雖重，而內無專擅之嫌，外無藩鎮之禍者，恃有議院以持其後也。有時政府行事不為議院所附，大臣且立時相率以退，其權之相為維繫相為監防若是。假令各國並無議院之助，其設官必不盡如今日之制，斷可知矣。故各國今日之官制，實既立憲之官制也。

今中國憲法未立，議院未開，而遽仿外洋之官制，似未免不揣其本而齊其末。且權在朝廷，猶譏爲專制，權在政府及督撫，反不嫌於專制乎，其義更扞格而難通矣。臣反覆思之，求其變通盡利，時措咸宜，上爲國家立久遠之規，下爲諸大臣伸公忠之節，則請分爲二期焉。一、目前未立憲之官制若何釐定，綱舉目張，更求補偏而救弊。一、將來既立憲之官制，民和物阜，不妨舍舊以圖新。如此分晰條理，次第施行，是聖主勵精之治既表著於寰區，而新政美備之規亦可觀成於歲月，誠有兩得而無一失矣。如蒙聖明采擇，卽請申諭編纂之王大臣本此兩義各勒一書，書成之後，先行刊布，准京外大小臣〔工〕悉心探討，各獻所疑，仍由原纂之王大臣上秉宸謨，折衷一是。然後詔諭天下，定日遵行，庶是非昭於薄海，上無羣疑衆謗之憂，舉措協於羣情，在下無倒行逆施之禍。

臣聞外洋議院凡改革重大事件，或經歷數期，然後決定，斷非謀諸數人，要諸旦夕，便足成爲典要。今中國方取法東西洋大公之治，當此開宗明義，務其博采疇咨，乃眞得議院之精意，而足爲立憲之先聲矣。臣職位雖卑，然以茲事關係非常，不敢僅顧身家而昧於大局，謹再披瀝上陳。

愚陋之見，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示，不勝悚惶待命之至。 謹奏。

內閣學士麒德奏請徐圖立憲不可輕改官制摺

光緒三十二年九月初三日（軍原）

內閣學士兼禮部侍郎銜奴才宗室麒德跪奏，爲敬陳管見，恭摺仰祈聖鑒事。

竊奴才恭讀本年七月十三日懿旨〔諭文見四三頁〕，朝廷銳意圖新，於振興庶務之時，仍寓範圍莫越之意，聖謨深遠，欽佩莫名。夫立憲必先預備基礎，官制必須次第更張，天語煌煌，本極剴切。乃近日

道路之喧傳，報紙之騰說，竟有慶賀立憲及紊淆官制之舉動，殊與諭旨所云有迥乎不相合者。奴才竊有慮焉，不得不爲皇太后、皇上陳之。

查各國之憲法，亦猶中國之例章，政策之大端，例章則垂爲國典，憲法則出自議員。各國之議員，類具普通之知識，惟其見理也明，斯其議事也當，故雖權操自下，不至以私害公。中國民智未開，選舉無其人，堪膺選舉者更無其人，執途人而語之，亦徒見辯言亂政耳。今之輕言立憲者，夫豈真知憲法哉？在上者非阿諛以徇衆，卽見異而思遷，在下者利於議院速成，置身議員，藉圖干預，實有迫脅朝廷以不得不然之勢。徒有倡言立憲之人，並無預備立憲之實，萬一勉強施行，致令不諳政治之小臣亦得妄干國家之大計，必至橫生阻力，太阿倒持。雖欲公諸輿論，而輿論已不能行，將仍統於朝廷，而朝廷亦難收其效，此區區愚忱所爲鯁鯁過慮者也。

至於設官分職，原與時爲變通，我朝率沿明制，而損益得中，立法不爲不善，乃奉行日久，或冗員充斥，或虛設曹司，亟議裁併，詎曰不宜。第中外政法不同，卽中外官制亦異。祇應就中國舊有之官制悉心分別，孰爲當因，孰爲當革，初不必盡取外國之名稱強爲粘合。若事事襲其皮毛，不惟與現行新政裨益毫無，轉將舊有之典章概從廢棄，甚非計之得也。卽或議應新建，而開辦之初，經費浩繁，豈能同時並設，惟應急其所當先，緩其所當後，次第舉行，方無窒礙。

奴才尤願皇太后、皇上宸衷獨斷，屏息浮言，於立憲則慎終於始，必徐覘進止之機，於官制則擇善而從，並可泯新舊之見。則天下幸甚，臣民幸甚。

愚昧之見，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

刑部郎中陳毅建言亟應保存禮部呈

光緒三十二年九月初三日（軍原）

具呈刑部山西司郎中陳毅，爲時局渙離，亟應保存禮部，以維國本而繫人心，呈請代奏，仰祈聖鑒事。

竊職恭讀七月十四日諭旨，令三大臣更定官制，公同編纂，仰見睿懷奮越與民更始之至意。以職樛散，值此明盛，豈勝頌歎。比來側聞編纂之制已有端倪，凡屬駢枝，悉予省併，此在綜覈名實，道固宜然。惟聞禮部將併入卿寺，更名爲典禮院，所掌僅太常、光祿、鴻臚三寺之事，職竊惑焉。而爲之說者，其詞甚辯，一曰禮部有名無實，不必虛留，二曰各國無禮部，我國何必獨設，三曰禮官非以行政，不應設部。雖然法之目，固盡美矣，而法之意，職則以爲未盡善也。伏思治平之術，舍禮末由，自積身成家，積家成國，訖積國以成天下，是爲大學絜矩之道，是爲東西各國憲法之精意，卽所謂禮也。夫禮之設職，肇自古初，唐虞曰：秩宗掌天事、地事、人事三禮。周曰：大宗伯掌吉、凶、軍、賓、嘉五禮。五禮其目，三禮其綱，其意蓋貫注乎君臣民之間，非若近今禮部之僅能司儀文而已，蓋禮部而至於僅能司儀文，是禮臣之浸失其官，非禮官之本無所事也。自禮官既失，禮化漸衰，後世遂無有能述禮部所職者，惟宋朱子能知之，故所撰儀禮經傳通解一書，範圍乎國事、民事者爲最廣。家有家禮，鄉有鄉禮，學有學禮，邦國之際，王朝之上，莫不有禮。通古五禮之目，而仍類別爲五，所以辨等差至嚴也，所以畫權限至晰也。準諸大學之絜矩，其揆有若符合。定官制於茲，當熟審古今中外情形，取禮綱、禮目之具於歷代禮書者，列爲司曹，就舊部所有官屬而釐正之，而擴充之，而尊寵之。汰彼冗闕，任以鴻碩，而專其責成，斯

於明詔尊崇秩序一言，日日可見諸實行，無往不可以仰合，則謂禮部有名而無實者非也。

自來君相之制治，以損益爲因革，所貴相師其法之意，不貴徒襲其法之形。中外立國本不同，卽據外國而言，美之官不能同於英，日之官不能同於德。今日而泥守舊法，誠頑固矣，然行新法而必泥乎日本，亦不得謂之非頑固。況日本職制，其君民間設官等級之精密，實際合乎禮意，所異者彼未標禮以爲部耳。本無禮部之職，闕之原無傷，既有禮部之名，去之適爲害。自中邦以禮立國，禮亡斯國亦必隨之俱亡，烏可因日本無禮部專官，併我立國本原而廢之，以貽削足適履之誚也。且禮於我國所以爲教，猶各國之有宗教也，其性質與學部相近，而實不同，雖各國之設官，文教皆併爲一部，然波斯新制文部之外，實特立一教部。我國既以禮教治天下，且值更定官制之際，自當視新變法者而損益之，何必奉各國文教合部爲定章，又何必援俄國文部及教院之舊規，而改禮部以爲院也。希臘、突厥之戰起於兩教之競爭，人之保教至出重兵巨餉以相待，而我之禮教乃因一二草茅新進之言，遂弁髦而棄之。以此效列邦，恐轉爲列邦豪傑所笑，則各國無禮部我不應獨設之說非也。

子貢欲去告朔之餼羊，孔子曰：我愛其禮。孟子見時臣泄沓，其言曰：上無禮，下無學，賊民興。方今之時，強鄰四環，大局危岌，革命之說騰於士林，哥弟、道友、會匪之徒蔓延於長江流域，所在不少。巨豪大猾及流離失所之士吏，然而不敢比附匪黨者，固由刑法足以懾之，實亦禮教所以漸漬而維繫之者深耳。時勢至此，蔑禮極矣。國家去一禮部不足惜，竊恐海內以爲朝廷輕禮，相率以趨於亂，是乃大可懼也。周諸侯去禮籍，遂有戰國之禍，晉士大夫棄禮法，遂有五胡之禍，唐藩臣脫略不守禮，遂有五季之禍，衣冠塗炭，人禽混一，言念及此，可爲寒心。職本刑曹，原不應越職以言禮，惟思本朝法度刑律，一原於服制，服制者禮也，無禮則刑無所屬，無刑則法無所施。蓋立官之初，諸部所司皆以勸事爲

主，獨禮、刑二部所司以齊俗爲主，俗爲政本，齊俗卽所以行政也。歐陽修之言曰：三代而上，朝聘、射、饗、師田、學校，下至凡民之事，一出乎禮，是謂治出於一。三代而下，以簿書、訟獄、兵食爲急，曰此爲政。至於禮樂藏其名物，時出而用之廟朝，曰此爲禮，是謂治出於二。治出二斯政禮分，治出一斯政禮合，則持禮官非以行政之說者亦非也。

且禮之齊俗，制人於未犯法以前，刑之齊俗，制人於既犯法以後，春秋並職，互相爲用，意至深也。今刑部擬更名法部，且將躋於學部之上矣，而禮部轉不能自存，揆夫更定官制之初心，毋乃南轅而北其轍。或有曰禮之爲部，專掌朝儀等事，更名曰院，正援翰林、都察二院之例以尊貴之，非輕禮也。不知翰林儲相之地，都察言責之職，本無官守，故不妨示異於各部，若禮部則非無官守者也。況翰林既爲儲相，苟得相則權重矣，都察既有言責，苟建言則氣伸矣。今禮部若更名爲院，又所掌僅朝儀等事，臣民之禮，不復過問，將臣民無所綱紀，而君禮亦同虛懸，久而久之，其閒散視今日太常諸寺無以異，後且有人議裁之矣，復何尊貴之有哉？或又曰外使之禮掌於外部，藩屬之禮掌於藩部，學校之禮掌於學部，人民交接之禮掌於內政部，分部以專其任，正以重禮，而示其可尊。其說似矣，然而銀行、關稅之輪納，非商業乎，何以不專屬商而仍繫之於財政？輪船、鐵路、電線之製造，非工藝乎，何以不專屬工而別標之曰交通？財政交通，不爲要政則已，如其爲要政，而後立斯部也，則禮之不得立部也，果輕之非重之也。且職聞之日本之興也以變法，埃及之亡也亦以變法。法非不可變，要必審乎所當變之故，而後可與言變耳。戶、兵等部雖重，猶衣食也，可變者也。禮部則猶衣衣食之精神也，不可變者也。

約而言之，禮部雖不可變，而其曹屬則當按儀禮通解五目以更定之：曰王禮司，凡萬壽、朝賀、巡幸、祠祭皆掌焉。曰邦禮司，凡外國觀聘、藩部貢饗皆掌焉。曰學禮司，凡升學名籍、相見儀節皆掌

焉。曰鄉禮司，凡建專祠、禁淫祀、吉凶服飾及釋、道、回、耶諸教皆掌焉。曰家禮司，凡民間宗族、婚姻及節孝請旌皆掌焉。上二司專主國事，下二司專主民事，中一司兼主國事與民事，俾君得率臣民一範乎禮而莫之或越。而其部之位置則應與法部對立，次於內、外二部後，而冠於各部前，舉各部及上下間凡關乎禮者，令禮部得監察之。如此雖隸於總理，而其尊其貴視不隸總理爲有加，庶幾禮法益崇，刑法益明，四海皆知有朝廷，毋敢懷犯上之意，而宗社民業乃可以長治而久安矣。

愚慧之質，不知擇言，所有宜存禮部以維國本情由，相應呈請代表，伏乞皇太后、皇上聖鑒，飭核施行，大局幸甚。謹呈。

翰林院撰文李傳元奏釐定官制不能過促摺

光緒三十二年九月初七日（軍原）

日講起居注官翰林院撰文臣李傳元跪奏，爲切陳釐定官制之弊，請責成總核王大臣詳慎核定，敬陳管見，仰祈聖鑒事。

竊維朝廷特派大臣釐定官制，以爲立憲基礎，此實至重至難之事。蓋新舊之過渡，卽治亂之攸關，非如承平制作，止於粉飾傅會已也。臣愚以爲開辦之始，自當臚中西之冊籍，徵海內之通才，商榷討論，以期盡美盡善，方足副國家整飭官常之意。乃自開館以來未及兩月，卽已將各部院官制草定，爲期已不免過促。又聞館中秉筆者不過數人，雖有各部司員派往會議，亦祇隨同簽稿而已。夫以三四人之精力，數十日之期限，遽欲將中西官制異同得失，鉤棘難理之事，一一研覈詳審，雖有兼人之長者，恐亦不能自信，況秉筆者未必皆諳習掌故，洞達中西之人乎。其所定官制詳目，外人不能盡悉，然如內閣總

理一官，啓專擅之漸，昧時勢之宜，已爲衆論所指摘。至於各部院之事，繁者太繁，簡者太簡，將來推行時種種窒礙，可以預知。夫舊日各部雖極廢弛，然典章法度猶未盡棄，今若任意變亂，則綱紀蕩然，求如從前之所謂腐敗者亦不易矣。

臣又聞時俗之論曰：新政事亟，不可借鄭重以爲延宕。伏思改定官制原爲立憲，今立憲尙未有期，則官制之事自可從容商榷，有何急迫而防其延宕。現聞初藁已具，自須待總司核定王大臣公同覆閱，然各館舊例，凡初藁已定，覆閱大臣不過照例畫諾，鮮有更改。此次官制關係甚大，非尋常公事可比，應請飭下總司核定王大臣，欽遵七月十四日諭旨，酌古準今，細心詳核。至將來施行之際，何者宜先，何者宜後，亦應由總司核定王大臣，權時事之宜，集中西之善，分別緩急，次第奏請，候旨遵行。庶幾每舉一事即得一事之益，不因變法之故，反致通國陷於無法之地，此實天下臣民所翹首企望者也。

臣爲鄭重立法起見，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

御史聯魁等奏改革官制請從緩辦理摺

光緒三十二年九月初八日（軍原）

掌福建道監察御史臣聯魁等跪奏，爲設官分職，變通舊章，宜昭慎重而規久遠，恭摺仰祈聖鑒事。竊臣等恭讀上諭，宣示立憲之預備，飭令先行釐定官制等因。仰見皇太后、皇上勤求上理，擇善而從，長治久安，使斯世享和平之福，凡在臣民莫不上昇平之頌矣。臣等考經書所載，官職之設，自唐、虞至於夏、商，官制概從簡略，其詳不可得聞。惟周禮一書備載六卿分職，各率其屬以翊贊王廷，推而至於邦國都鄙以及鄉邑關市，皆有專官分司其事。當其時間俗采風，上下不隔，閭閻識尊親之義，婦孺

具忠愛之忱，法良意美，實政通民和之極規也。至於秦而盡變其法，古道不復存矣。海外諸國，其風俗樸實，猶有古之遺風，上下相通，文武合一，則而效之，亦扶衰救敝之一助也。

然臣等猶有慮焉，夫創一事而可以利國可以利民者，舉而行之可也，特恐利之所在，弊亦隨之。今者使臣游歷考察各國政治，於用人行政諸大端互證參觀，編訂新制，臣等以為取其所長，並宜舍其所短，斟酌損益，以協乎民情風俗之宜，必期謀萬全而無一失也。夫吏治民生，關係至重，釐定官制大臣一時將京外文武大小各官統行擬改，誠恐未能盡詳，難免顧此失彼。況創議官制原非籌餉急務，可否參酌考訂，從緩辦理，分別先後次第舉行，俾臻妥善而垂永久，則國家億萬年有道之長基此矣。臣等愚昧之見，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

御史史履晉奏改革官制宜先州縣後京師並先立議院後立內閣摺

光緒三十二年九月十六日（軍原）

陝西道監察御史史履晉跪奏，為敬抒管見，恭摺密陳，仰祈聖鑒事。

竊自七月十二日恭奉明詔，在編制諸臣仰承詔旨，自必分別後先，權衡輕重，折衷至當，纖悉無遺。乃兩月以來，聞所編官制僅將在京各衙門大事更張，取日本中央集權之意，歸其權於內閣，而外官尚未議及，臣竊惑焉。

夫時處今日，非立憲無以自存，而立憲之大原必由地方自治入手，地方自治國民之事也。州縣為親民之官，首宜變革定制，州縣署內各設吏、戶、禮、兵、刑、工六房，是六官之事均於州縣一人任之。在閉關自守太平無事之日，尚可勉強敷衍，已有日不暇給之勢。當此萬國競爭，不能不因時損益，故又設

外、商、學、警四部，而州縣亦兼而有之，合十部之專門學問萃於一身，試問今日之州縣能有此才具否？卽有此才具，能有此精力否？竊聞考察政治大臣原摺，有每省照新議官制，各設一司，裁去各道，而府州縣統以縣稱，分大、中、小三等之說。查廣西、雲、貴邊疆知府，無附郭首縣，有專轄地方，如直隸州、直隸廳之制者，固可改稱曰縣，然亦不過五六府，其餘均有附郭首縣，將盡去其縣名而以府名名之乎？抑去其府名而以縣名名之乎？其大、中、小三等，將以幅員之廣狹分之乎？抑以事務之繁簡分之乎？臣愚以爲似此膠轕紛紜，河清無日，不如爲州縣多設佐貳，條分縷析，各任一門，輔以鄉官，以立地方自治之基礎，而州縣總其成，上之於府，府分上之於各司，而督撫總其成，再分上之於各部。此卽明定權限之意。俟辦理就緒，再將京師各衙門改併增置，俾內外一律，各有專司，庶幾順理成章，不勞而治，否則徒事紛更，必至舊事日見廢弛，新事亦無所措手。譬之廢科舉，改學堂，須先從蒙學入手，而後小學、中學以至大學，層累而躋，不能躐等。未有不揣其本而齊其末，徒鈔襲中央集權之名詞，而毫無實際者也。

抑臣更有慮者，今日環球各國，無論君主、民主，無不立憲，其以專制稱者惟中、俄兩國耳。俄國姑不具論，中國之專制，非君上之專制，實政府之專制也。何以言之？我朝成法，內外題奏本章，除奉特旨著照所請，暨例行公事外，凡稍涉疑似無例可援，未有不交議者，是君上未嘗專制矣。乃奉行日久，因循粉飾，竟成具文，內外臣工，一切用人行政，未必能盡泯偏私，而下情又不能上達，奏報者迴非實事，議覆者亦遂屬空談，取於百姓者日多，用於地方者無幾。加以貪官污吏橫徵暴斂，武斷濫刑，假朝廷之大權，作一人之威福，哀我小民，任聽官吏顛倒剝削而不敢問，是政府實行其專制矣。如此而欲上下不相睽，內外不隔閡，豈可得乎？官既不知所以保民，民卽不知所以衛國，無他，籌備財用，經畫政

務，未嘗公之於黎庶也。然則欲行憲法，非取決於公論不可，欲取決於公論，非先立議院不可。議院者立法之地也，政府者司法行政之地也，議院可以監督政府，則政府有所顧忌，不敢叢蔽以替私，然後君民一體，呼吸相通，憲法之精意胥在乎是。儻未立議院，先立內閣，舉立法、司法、行政三權握於三數人，則政府之權愈尊而民氣不得伸，民心無由固，不但立憲各國無此成法，亦大失諭旨庶政公諸輿論之本意矣。應請飭下京外各大臣，分別後先，權衡輕重，博采周諮，悉心妥議，請旨次第施行，庶積弊廓清，變通盡利，對國而昭大信，富強之道基於此矣。

臣愚昧之見，是否有當，謹恭摺密陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

大學士孫家鼐奏改官制當從州縣起並請試行地方自治摺

光緒三十二年九月十六日（軍原）

大學士臣孫家鼐跪奏，為立憲改官制，宜設法試行，以期萬全無弊事。

竊惟近日奉旨，立憲首改官制，仰見朝廷孜孜求治，力圖振興之意。月餘以來，臣等所再三考訂者，已經公摺奏陳。但此次所議皆係京職，外省各官尙待續議。臣愚以為設官分職，皆以治民，則親民之官尤為緊要。邇來吏治偷惰，貪酷橫行，民不聊生，邪說易於鼓煽，士風不靖，民氣囂張，此非天下之細故也。欲改定官制以治今日之天下，當從州縣起，而京朝百官猶其後焉者也。譬如築室先從根基做起，逐漸加高，自然穩固。若根基不固，雖牆高九仞，堂室煥然，有立見傾圮耳。州縣者天下之根基也，鄉邑者又州縣之根基也，鄉邑治而州縣治，州縣治而天下治矣。夫州縣雖小，與治天下之法政無不備具，古有鄉大夫及閭胥、比長，今用紳董、耆老，實為鄉官遺意。興賢選能，士人之入仕籍者，州縣皆有

冊可稽，此卽吏曹之事也。春秋耕種，必完丁漕，里黨善舉，必籌經費，此卽戶曹之事也。廟祀、鄉飲各有典章，冠、婚、喪、祭各有倫敘，此卽禮曹之事也。舉團練以詰姦禁暴，卽兵、刑、巡警之所司。興水利而開塘、築堤，卽農部、工部之所掌。又如蒙塾教誨，實同學校之規模，教堂往來，宜講中外之交際，以及輿圖險要，行商、坐賈、山林、漁牧之業，工藝、路礦之利，凡京朝所設職官，鄉邑莫不具體。合鄉邑以成州縣，合州縣以成天下，所以懋治功而美風化者，推行愈廣，則收效愈宏，蓋觀於鄉而知王道之易也。

現在民智未開，憲法恐多阻礙，鄉邑固有之事逐漸擴充，民人得享安全，政令自易於鼓舞。然則地方自治實爲憲法初基，將欲責效於臺司，莫若試行於州縣，但州縣中真不愧爲民父母者不可多得，又未便同時並舉。應請飭下各督撫，於所屬州縣中慎選循良，每省奏保數員，先於物力充裕之區假以事權，使其切實興辦，苟無其人，任缺無濫，並請諭令各部院堂官，如有所知，亦准保薦，兼准保部署各員。如果地方自治辦有成效，必優加獎勸，或增祿晉秩，或如漢時璽書褒勉之例，積日既久，不次超遷。設有貪憚不職者，本官嚴參治罪，原保官照濫保匪人例議處。其未經保奏州縣不奉督撫節諭者，不准操切從事。俟成效既彰，「逐」漸推廣，十數年後，庶幾天下乂安，憲法可不令而行矣。

臣愚昧之見，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

慶親王奕劻等奏釐定中央各衙門官制繕單進呈摺 附清單二

光緒三十二年九月十六日（軍原）

臣奕劻、臣孫家鼐、臣瞿鴻禨跪奏，爲遵旨釐定官制，爲立憲預備，先將京官編定覆核，恭摺進呈，

仰祈聖鑒事。

竊臣等伏讀七月十三日上諭：時處今日，惟有及時詳晰甄核，仿行憲政，廓清積弊，明定責成，必從官制入手，亟應先將官制，分別議定，次第更張等因。欽此。又伏讀十四日上諭：昨已有旨宣示，急爲立憲之預備，飭令先行釐定官制，事關重要，必當酌古準今，折衷至當，纖悉無遺。著派載澤等，公同編纂，悉心妥訂，並派慶親王奕劻等，總司核定，候旨遵行，以昭鄭重等因。欽此。仰見皇太后、皇上力拯時難，通變宜民之至意，率土臣庶，感頌同聲，實中國轉弱爲強之關鍵。茲事體大，臣等仰稟聖謨，總司核定，斷不敢草率從事，亦不敢敷衍塞責，月餘以來，准釐定官制大臣載澤等陸續送到草案，臣等悉心詳核，反復商榷，間有未協，次第更定，京內各官現已竣事。竊維此次改定官制，既爲預備立憲之基，自以所定官制與憲政相近爲要義。按立憲國官制，不外立法、行政、司法三權並峙，各有專屬，相輔而行，其意美法良，則諭旨所謂廓清積弊，明定責成，兩言盡之矣。蓋今日積弊之難清，實由於責成之不定，推究厥故，殆有三端。

一則權限之不分。以行政官而兼有立法權，則必有藉行政之名義，創爲不平之法律，而未協輿情。以行政官而兼有司法權，則必有徇平時之愛憎，變更一定之法律，以意爲出入。以司法官而兼有立法權，則必有謀聽斷之便利，制爲嚴峻之法律，以肆行武健。而法律喪失其本意，舉人民之權利生命，遂妨害於無形。此權限不分，責成之不能定者一也。

一則職任之不明。政以分職而理，謀以專任而成，今則一堂而設有六官，是數人共一職也，其半爲冗員可知，一人而歷官各部，是一人更數職也，其必無專長可見。數人分一任，則築室道謀，弊在玩時，一人兼數差，則日不暇給，弊在廢事。是故賢者累於牽制，不肖者安於推諉。此職任不明，責成之不能

是者二也。

一則名實之不副。名爲吏部，但司籤掣之事，並無銓衡之權。名爲戶部，但司出納之事，並無統計之權。名爲禮部，但司典禮之事，並無禮教之權。名爲兵部，但司緣管兵籍，武職升轉之事，並無統御之權。此名實不副，責成之不能定者三也。

故臣等釐定官制，謹遵諭旨，上稽本朝法度之精，旁參列邦規制之善爲主義，而尤以清積弊，定責成，漸圖憲政成立爲指歸。

首分權以定限。立法、行政、司法三者，除立法當屬議院，今日尙難實行，擬暫設資政院以爲預備外，行政之事則專屬之內閣各部大臣。內閣有總理大臣，各部尙書，亦均爲內閣政務大臣，故分之爲各部，合之皆爲政府，而情無隔閡，入則參閣議，出則各治部務，而事可貫通。如是則中央集權之勢成，而政策統一之效著。司法之權則專屬之法部，以大理院任審判，而法部監督之，均與行政官相對峙，而不爲所節制。此三權分立之梗概也。此外有資政院以持公論，有都察院以任糾彈，有審計院以查濫費，亦皆獨立不爲內閣所節制，而轉足監督閣臣。此分權定限之大要也。

次分職以專任。分職之法，凡舊有各衙門與行政無關係者，自可無庸議改。今共分爲十一部，更定次序，以期切於事情，首外務部，次吏部，次民政部，次度支部，次禮部，次學部，次陸軍部，次法部，次農工商部，次郵傳部，次理藩部。專任之法，內閣各大臣同負責任，除外務部載在公約，其餘均不得兼充繁重差缺，各部尙書祇設一人，侍郎祇設二人，皆歸一律。至新設之丞參，事權不明，尙多窒礙，故特設承政廳，使左右丞任一部總匯之事，設參議廳，使左右參議任一部謀議之事。其郎中、員外郎、主事以下，視事務之繁，定額缺之多寡。要使責有專歸，官無濫設。此分職專任之大要也。

次正名以覈實。巡警爲民政之一端，擬正名爲民政部。戶部擬正名爲度支部，以財政處、稅務處併入。兵部徒擁虛名，擬正名爲陸軍部，以練兵處、太僕寺併入，而海軍部暫隸焉。既設陸軍部，則練兵處之軍令司宜正名爲軍諮府，以握全國軍政之要樞。刑部爲司法之行政衙門，徒名曰刑，義有未盡，擬正名爲法部。商部本兼掌農工，擬正名爲農工商部。理藩院擬正名爲理藩部。太常、光祿、鴻臚三寺，同爲執禮之官，擬併入禮部。工部所掌半已分隸他部，而以輪、路、郵電併入，擬改爲郵傳部。此正名核實之大要也。

若是者，責成旣已明定，積弊庶可廓清，憲政規模實肇於此。如以議院甫有萌芽，驟難成立，所以監督行政者尙未完全，或改今日軍機大臣爲辦理政務大臣，各部尙書均爲參預政務大臣，大學士仍辦內閣事務。雖名稱略異，而規制則同，行政機關屹然已定，憲政官制確有始基矣。

抑臣等更有請者，制法固求其盡善，徒法不能以自行，必能有辦事之精神，而後有改良之功效。要在大小臣工顧名思義，視國如家，無自私自利之心，有任怨任勞之實，各修職事，共濟艱難，庶仰副兩宮孜孜圖治之懷，下慰薄海喁喁嚮風之望，是則臣等與有責成，尤不勝惶悚冀幸者也。是否有當，伏候聖明裁擇乾斷施行。

此次官制綱目固已彙具，其細節容有未盡周密之處，應請命下之日，飭令各該衙門堂官，按照所定大綱及本衙門應辦事宜，自行酌議，仍會同臣等核定奏明辦理。謹將內閣官制清單一件，各部官制清單十二件，各部官制通則清單一件，各院官制清單六件，軍諮府官制清單一件，閣部院官制節略、法部節略、資政院節略各一件，共二十四件，繕呈御覽。恭候訓示。

所有臣等核定京內官制緣由，恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。（選錄清單二件附後，餘略。）

附各部官制通則清單

謹擬各部官制通則，繕具清單，恭呈御覽。

第一條 各部尙書一人，總理本部所屬主管事務，擔負責任，爲全部之長官。

第二條 各部左侍郎一人，右侍郎一人，贊助尙書整理部務，兼監督本部屬司各員。

第三條 各部尙書遇本部有重要事件，可隨同內閣總理大臣、左右副大臣入對，並得請開閣議。

第四條 各部尙書遇本部有緊急事件，可自請入對。

第五條 各部尙書於本部主管事務會同左右侍郎具奏。

第六條 各部尙書於本部與他部或他衙門有關涉事件，可分別咨行劄飭辦理。

第七條 各部尙書就本部主管事務，可咨行各省將軍、督撫轉飭所屬分別籌辦，並有檢查更正

之權。

第八條 各部尙書就本部主管事務，可訂定規則，發布部示。

第九條 各部尙書遇有事故，以該部左侍郎代行。

第十條 各部均設承政廳，其所掌事務如左：一、機密事項，二、本部及本部所轄京外各職員進退、升轉及各項事故之註冊存案等事項，三、稽覈本部各司人員辦事功過事項，四、編纂、存儲併收發各項公文函件事項，五、典守堂印事項，六、編纂本部主管事務之統計報告事項，七、管理本部出入經費及一切預算、決算事項，八、稽覈本部報銷事項，九、管理本部雜項事件並經理本部公置財產及什物等事項，十、所有不屬各司事項。

第十一條 各部均設參議廳，其所掌事務如左：一、擬訂本部法令、章程、草稿事項，二、審議本部法令、章程之應行增刪修改事項。

第十二條 各部除設承政廳、參議廳外，應就本部主管事務酌設若干司分掌之。其各部分事宜，別於各部官制內定之。

第十三條 各部承政廳暨各司內，應酌設若干科，分掌事務。其分科事宜，由該部尙書定之。

第十四條 各部置職員如左：左丞請簡，右丞請簡，左參議請簡，右參議請簡，參事奏補，郎中奏補，員外郎奏補，主事奏補，七品小京官奏補，錄事以八九品官充委用。

第十五條 左右丞各一人，承尙書、侍郎之命，總覈承政廳兼考覈各司重要事務。

第十六條 左右參議各一人，承尙書、侍郎之命，總覈參議廳事務兼審議各司重要事務。

第十七條 參事承尙書、侍郎之命，佐左右參議審議擬稿。

第十八條 參事可視各該部情形，由尙書派令助理承政廳及各司事務。

第十九條 郎中每司一人，承尙書、侍郎之命，總覈本司事務。

第二十條 員外郎、主事、七品小京官，承尙書、侍郎之命，分任承政廳及各司內各科事務。

第二十一條 各部參事及員外郎、主事、小京官缺額，應視部務繁簡，由各該部尙書酌定，咨送閣議，請旨定奪。

第二十二條 各部可酌設額外郎中、員外郎、主事、小京官若干人，分廳司行走襄理科務。

第二十三條 錄事承上官之命，繕寫文件，料理庶務。其額缺由該部尙書自定之。

第二十四條 各部請簡官由本部尙書商同左右侍郎選擬相當三人開單，經閣議後，請旨簡授。

第二十五條 各部奏補官由本部尙書商同左右侍郎擬定相當人員，帶領引見，請旨補授。

第二十六條 各部委用官由本部尙書商同左右侍郎遴選簡補，咨明內閣並分咨吏部存案。

第二十七條 各部請簡奏補各官，有應行懲處或罷斥者，由本部尙書商同左右侍郎定議後分別

參處。

第二十八條 各部委用官之懲處罷斥，由本部尙書商同左右侍郎行之，仍咨明內閣並分咨吏部

存案。

第二十九條 各部經費應於每年九月預定來年額支、活支數目，條列開單，由本部尙書與左右侍

郎議決後，咨送閣議覈准指撥。

第三十條 除本通則所定外，各部如有須設專門職員者，於各該部官制中定之。

第三十一條 各部官制如有應行增刪修改之處，可隨時由本部尙書咨送閣議，請旨裁定。

第三十二條 本通則除陸軍部、海軍部及禮部外，所有外務部、吏部、民政部、度支部、學部、法部、

農工商部、郵傳部、理藩部皆通用之。

附屬部院官制節略清單

謹擬釐定閣、部、院官制節略，繕具清單，恭呈御覽。

謹按此次釐定官制，自當恪遵諭旨，以廓清積弊，明定責成，爲預備立憲之初步。查立憲國官制通例，中央政府即以各部行政長官會合而成。蓋一國之政至爲殷繁，非有分司之官以各任其責，則叢脞必多。而庶政之行尤貴畫一，非有合議之地以互通其情，則紛歧可慮。故分之則爲各部，合之則爲內

閣，出則爲各部長官，而入則爲內閣政務大臣，此現擬內閣官制之所由來也。內閣既總集羣卿協商要政，而萬幾所出一秉聖裁，不可無承宣之人爲之樞紐，故設總理大臣一人以資表率。總理大臣之稱，初不防於日本，我朝雍正、乾隆間，固嘗有之。採鄰國之良規，卽以復聖朝之舊制，稱名至順，取則非遙。總理大臣既稟承聖謨，平章庶政，而維新伊始，機務尤繁，不可無分任之人爲之參贊，必援立憲各國首輔一人之例，尙非其時，故設左右副大臣各一人以宏輔弼。且夫君主神聖不可侵犯，各國憲法之通義，善則歸君，過則歸己，昔我先正之格言，是以發縱指示之權操諸君上，而承旨施行之責端在臣工，故內閣各大臣不可以不負責任。人有專事，事有專司，無兼營並騫之虞，乃有趣事赴功之效，故內閣各大臣不可以兼充繁重差缺。猶慮其權之太重也，則有集賢院以備諮詢，有資政院以持公論，有都察院以任彈劾，有審計院以查濫費，有行政裁判院以待控訴。凡此五院，直隸朝廷，不爲內閣所節制，而轉足以監內閣，皆所以鞏固大權，預防流弊。此內閣官制之大略也。

行政各官理宜獨任，向例每部尙書二人、侍郎四人，問事則政出多門，畫諾則動須累日，新設各部均不用此制，是其積弊已在聖明洞鑒之中。今若援立憲各國每部一長官、一次官之例，則裁缺過多，又生窒礙，故定爲一尙書、二侍郎，使新舊各部均歸一律。向例各部參丞階級雖分，事權無別，故設承政廳，以一部總匯之事，使左右丞任之，設參議廳，以一部立法之事，使左右參議任之。每司郎中不過一人，而員外郎、主事以下均視事務之繁簡，定缺額之多寡，使責有專歸，官無濫設。此各部官制通則之大略也。

若夫各部名稱之所以變更，次第之所以移易，皆循名責實，務切事情，非厭故喜新，徒爲紛變。列邦對峙，首重外交，外務部宜居第一。吏部舊冠六官，故次於外務部。巡警爲保安行政，實內治之要綱，

而清查戶口，齊整民風，改正市區，振興土木，均與保安行政息息相關，非合爲一官，難期聯絡，故以戶、禮、工各部所兼掌之戶籍、風教、道路、溝渠等事併入，總爲民政部，以次於吏部。戶部之稱本爲民部，唐人避諱，以戶易民，今民政既有專官，財政自應獨立，故併戶部財政處爲度支部，以次於民政部。天秩、天序，典禮攸崇，太常、光祿、鴻臚三寺皆禮官也，故禮部以三寺併入，以次於度支部。科舉旣停，教育綦重，今已特立爲部，故以學部次於禮部。兵部掌綠營兵籍，徒擁虛名，近日時局非有陸、海兩軍不能立國，而馬政應隸陸軍，故分兵部爲陸軍部，以太僕寺併入，而海軍暫隸之，以次於學部。刑部爲司法之行政衙門，徒名曰刑，猶嫌絀漏，故改爲法部，以次於陸海軍部。農、工、商爲富國之源，現設商部，本兼掌農、工，僅名曰商，義有未備，故正其名曰農工商部，以次於法部。輪電、交通、郵遞絡繹，非設專部則運轉不靈，故變工部爲郵傳部，以次於農工商部。各國競爭，殖民爲要，蒙、藏、青海，固國防邊，其行政事宜實與各部並重，故易理藩院爲理藩部以殿焉。此各部職掌次序之大略也。

以上各部，分負國政之責成，合爲內閣之全體。至於耆臣頌望，則仿成周優禮老更之例，上備垂詢，裁缺庶官，則援宋代特定祠祿之條，暫令待用，故設集賢院以昭恩禮。欲廣皇仁，宜求民瘼，上自親貴，下及紳民，妙選通材，廣蒐輿論，祛下情之壅蔽，備聖世之芻蕘，故改政務處爲資政院，以彰公溥。此外審計院所以監察財用之浮糜，行政裁判院所以糾正官權之過當，大理院平反重辟，審決獄，成爲全國最高之法院，軍諮府贊畫戎機，弼成廟算，爲全國軍政之要樞。此新擬五院一府之大略也。

至都察院原掌糾劾官邪，條陳利弊，關係至重，惟原缺職掌與新擬部院官制參差重複者，當略加釐正，以歸畫一。此都察院官制更正之大略也。

所有京朝行政、司法各官，業經斟酌再三，妥爲釐定，或刪繁而就簡，或舍舊以謀新，凡所更張，均

有依據。廓清積弊，雖非旦夕所敢期，而明定責成，竊意權輿之在此。至各官考驗任用，升轉懲戒，獎勵俸給等項，多與外官互有牽涉，應俟外省官制一律釐定後，再行分別覈議，以與官制相輔而行。是否
有當，伏候聖裁。

裁定奕劻等覈擬中央各衙門官制論

光緒三十二年九月二十日（軍諭）

光緒三十二年九月二十日內閣奉上諭：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，前經降旨宣示爲立憲之預備，飭令先行釐訂官制，特派載澤等公同編纂，悉心妥訂，並派慶親王奕劻等總司覈定，候旨遵行。茲據該王大臣等將編纂原案詳覈定擬，一併繕單具奏，披覽之餘，權衡裁擇，用特明白宣諭，仰維列聖成憲昭垂，法良意美，設官分職，莫不因時制宜。今昔情形既有不同，自應變通盡利。其要旨惟在專責成，清積弊，求實事，去浮文，期於釐百工而熙庶績。軍機處爲行政總匯，雍正年間本由內閣分設，取其近接內庭，每日入值承旨，辦事較爲密速，相承至今，尙無流弊，自毋庸復改。內閣軍機處一切規制，著照舊行。其各部尙書均著充參預政務大臣，輪班值日，聽候召對。外務部、吏部均著仍舊。巡警爲民政之一端，著改爲民政部。戶部著改爲度支部，以財政處併入。禮部著以太常、光祿、鴻臚三寺併入。學部仍舊。兵部著改爲陸軍部，以練兵處、太僕寺併入。應行設立之海軍部及軍諮府，未設以前，均暫歸陸軍部辦理。刑部著改爲法部，專任司法。大理寺著改爲大理院，專掌審判。工部著併入商部，改爲農工商部。輪船、鐵路、電線、郵政應設專司，著名爲郵傳部。理藩院著改爲理藩部。除外務部堂官員缺照舊外，各部堂官均設尙書一員、侍郎二員，不分滿漢。都察院本

糾察行政之官，職在指陳闕失，伸理冤滯，著改爲都御史一員、副都御史二員。六科給事中著改爲給事中，與御史各員缺均暫如舊。其應行增設者，資政院爲博采羣言，審計院爲覈查經費，均著以次設立。其餘宗人府、內閣、翰林院、欽天監、鑾儀衛、內務府、太醫院、各旗營、侍衛處、步軍統領衙門、順天府、倉場衙門，均著毋庸更改。原擬各部院等衙門職掌事宜及員司名缺，仍著各該堂官自行覈議，悉心妥籌，會同軍機大臣奏明辦理。此次斟酌損益，原爲立憲始基，實行預備，如有未盡合宜之處，仍著體察情形隨時修改，循序漸進，以臻至善。

總之，時局艱危，事機迫切，非定上下共守之法不足以起衰頹，非通軍民一體之情不足以伸疾苦。所有新簡及原派各大臣責無旁貸，惟當顧名思義，協力同心，盡去偏私，眞任勞怨，務使志無不通，政無不舉。他日頒行憲法，成效可期。倘仍視爲具文，因循不振，則是上負朝廷，下負國民，不能爲爾等寬也。將此通諭知之。欽此。

著奕劻等續訂各省官制並會商督撫籌議預備地方自治諭

光緒三十二年九月二十日（軍諭）

光緒三十二年九月二十日內閣奉上諭：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，此次釐定官制，據該王大臣等將部院各衙門詳覈擬定，業經分別降旨施行。其各直省官制著即接續編訂，仍妥覈具奏。方今民生重困，皆因庶政未修，州縣本親民之官，乃往往情形隔閡，諸事廢弛，閭閻利病，漠不關心。甚至官親幕友肆爲侵欺，門丁書差敢於魚肉，吏治焉得不壞，民氣何由而伸，言念及此，深堪痛恨。茲當改定官制，州縣各地方官關係尤要，現在國民資格尙有未及，地方自治一時難

以遠行，究應如何酌覈辦理，先爲預備，或增改佐治員缺，並審定辦事權限，嚴防流弊，務通下情，著會商各省督撫一併妥爲籌議，必求斟酌盡善，候旨遵行。朝廷設官分職皆以爲民，總期興養立教，樂業安民，庶幾播民和而維邦本，用副懷保羣黎孜孜圖治之至意。欽此。

整頓都察院慎選言官著軍機大臣等妥議諭

光緒三十二年九月二十三日（軍諭）

光緒三十二年九月二十三日內閣奉上諭：都察院爲朝廷耳目之官，於一切政治闕失民生疾苦，自應留心考覈，據實指陳。近來科道等官，識見通達議論純正者，固不乏人，而毛舉細故無當大體者，亦時不免。茲當新定官制預備憲法之時，該衙門糾察行政責任綦重，務令舉能其官無忝厥職，庶幾廣忠益而通下情。嗣後應如何激揚風憲，整飭臺綱，以及保送御史應如何慎加遴選，嚴定考成，俾無濫列之處，著軍機大臣、大學士、各部參預政務大臣會同都察院堂官一併妥議具奏。欽此。

御史王步瀛奏請免裁都察院員缺摺

光緒三十二年十月十四日（軍原）

四品銜、掌浙江道監察御史臣王步瀛跪奏，爲言路未宜驟塞，諭旨不可顯違，謹披瀝愚忱，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣恭讀九月二十日懿旨，都察院本糾察行政之官，職在指陳闕失，伸理冤滯，著改爲都御史一員、副都御史二員。六科給事中，著改爲給事中，與御史各員缺，均暫如舊等因。欽此。二十三日又奉上

諭：「〔蓋文見前〕仰見九重明目達聰，鄭重周詳之至意。凡屬臣工，曷勝欽悚。臣恭繹懿旨，各員缺均暫如舊之義，蓋謂他日頒行憲法之期，上下議院必均已成立，其時上下一體，志無不通，政無不舉，自無庸更設言官。苟議院一日未成，即言官一日難去。且所謂議院者，必由二十二省各州縣議會層累而上，以京師集其大成，然後得名議院，而非現在所擬資政院，每省由督撫保送二三人之比也。聖誥煌煌，何嘗有目前即須裁減科道之意。又恭繹上諭，著各大臣會同妥議之旨，亦指嗣後激揚風憲，整飭臺綱，以及保送御史應慎加遴選，嚴定考定各節言之，亦非有目前即須裁減科道之意也。」

乃近日忽聞臺中議論紛紜，有議請裁缺一半之說，衆情不勝駭訝。臣溯查裁減科道之議，始於本年正月憲臣缺多事簡之奏，旋經編修劉廷琛呈請本院代奏，力辨其非，微臣亦於二月十一日瀝陳科道宜增不宜減之故，均奉旨交政務處一併議奏。嗣聞政務處大臣頗有一二意主裁減，而自提調以下各員，復公具說帖爭之，議得暫寢。迨七月以來，議改官制，初時風聲所播，朝野震驚，而言路諸臣剖晰利害，指陳得失，有仗節死義之風，無趨福避禍之見，所奏多蒙採納，主議者頗爲氣奪。特諸臣雖志在效忠於君父，而要其開罪於權勢爲不少矣。幸蒙宮廷洞鑒，特頒員缺如舊之諭，可知言官責任綦重，而當此新定官制預備憲法之時爲尤重，亦足破羣疑而息衆喙矣。不意憲臣竟擬力伸前說，而置煌煌之懿旨上諭於不顧也。現在漢科道迭出四缺，概不請補，且於前經記名之員，亦擬概不復用，臣竊訝其用意之甚悖矣。

臣惟憲臣裁減科道之說，不過曰缺多事簡耳，不知科道爲朝廷耳目之官，本以建言爲職，不以治事爲職，以糾察內外文武各官治事爲職，不以一己治事爲職，即從前五城街道等差，皆屬後起之義。是以聖祖仁皇帝諭曰：「國家設立科道，寄以耳目重任，建言參劾，乃其專責。仰維祖訓昭垂，實足揭建置之

本旨。今謂缺多事簡，所見先已錯誤，且恭奉上諭責以糾查行政，於一切政事闕失，民生疾苦，均應留心考核，據實指陳。居是官者苟能懷遵諭旨，實舉其職，則事亦安得謂之簡哉。此其不宜裁減者一。

又謂科道額設八十缺，其肯盡言者及半數，則其餘皆冗散可裁。不知自古用人惟期拔十得五，似難盡人而責以忠鯁之節。查泰西議院在事常數百員，今以中國之大，庶政之繁，而言官僅八十人，即使人人盡言已患其少，苟謂人人不能盡言，則於此中求得半之效，愈不病其多矣，若更銳加裁減，能言者更有幾人，如以類不齊，清濁淆混，則堂官正宜遵旨隨時甄別，據實奏參，亦何得去其半數，使能言者更少於今哉。此其不宜裁減者二。

又或謂滿科道中文學較遜，間有溺職執法，如前御史攀桂所爲者，是亦可裁，不知此由選之不精，非滿科道必無人材也。查滿科道例無截取，升轉較難，是以各署出色之滿員，概不保送御史，其流弊遂不免若此。苟疏通其出路，而行以考試之法，則賢員必出其中。蓋漢員宜嚴保送，滿員宜嚴考試，義各有當耳，是故額缺不分滿漢可也。如欲概屏滿員而用漢員，臣雖下愚知其義有不可。此其不宜裁減者三。

至或謂此次蒙恩賞銀四萬兩，苟員缺仍舊，必以分而見少，不如裁減一半，俾得留者足以養廉，而公私交益。果如此論，則鄙陋不忠甚矣。科道著名清苦，不自今始，酌予津貼，出自上恩，倘藉口養廉而多減員缺，於科道私計則得矣，如盛世拾遺補闕求言務廣之義謂何？此其不宜裁減者四。

總之，科道爲朝廷耳目之官，爪牙之任，宜通不宜塞，宜剛不宜柔，宜養其志節，不宜挫其銳氣。顧此官有裨於國家，而有時不便於權勢，故自古大臣之公忠者必重之，其奸邪者必嫉之，史冊所載，彰彰可考。我朝政治清明，從無壅塞言路之弊，竊聞光緒初年，言職講官爭厲鋒吻，往往直劾樞輔，而當時軍

機大臣景廉等力持大體，於上前多方維護，不肯稍加譴責，謂此皆國之忠臣，奈何罪之，迄今談者頌其公忠。今憲臣陸寶忠時進讜言，頗能職思其居，似其居心，不宜與前人稍異。且曾經引見記名之員，其用舍又豈臣下所能專主，懿旨既著員缺如舊，何以懸缺不補，臣深感焉。臣待罪諫垣一載有餘，自知心長才短，宜在裁汰之列，倘倖容濫竽，亦獲優沾津貼，非不知緘默苟容有利無害，顧如此存心，則上負君父而內愧神明，臣實恥之。用敢不揣冒昧，激切上陳，所有科道員缺，應請仍遵九月二十日懿旨，免其裁減，以杜違旨擅專之漸，出自睿裁，臣不勝悚慄待命之至。

是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

軍機大臣奕劻等覆奏會議都察院官制摺

光緒三十二年十一月二十七日（軍原）

臣奕劻等跪奏，為遵旨會議覆奏，恭摺仰祈聖鑒事。

本年九月二十三日內閣奉上諭：「論文見四七三頁」仰見朝廷明目達聰，整綱飭紀，臣等捧誦之下，欽佩莫名。

伏惟自古治道之隆，必以求言為先務，蓋欲通下情而宣民隱，莫如資忠益而納嘉謨，恭讀諭旨，諄諄於廣開言路，慎選言官，洵為立政任人之要。臣等欽遵公同商議，竊以科道職司糾察，關係綦重，向來各部院衙門保送御史，凡願送之員一概保送，不加甄擇，雖有考試，亦但第其甲乙，並無去取，實非立法之本意。嗣後保送御史，擬請責成各部院大臣，舉所夙知，於京官實缺中書以上，外官實缺州縣以上，如實係氣節剛正，志慮忠純，均准保薦，至多不得過三員，應臚陳該員志行事蹟，出具切實考語，不

得以尋常籠統之詞漫爲推許。其有品誼不端學術不正者，毋得濫保，如或濫保，一經發覺，並將原保大臣從重治罪。保送既齊，由該衙門請旨廷試，簡派大臣校閱，擬定名次，再行引見，聽候記名錄用，庶幾舉者不敢徇私，應者亦無從倖進。至現在激揚整飭，應由都察院堂官隨時考核，如有聲名平常志節卑陋者，卽行據實糾劾。

其科道各員缺，定自國初，多沿前明舊制，前奉上諭：六科給事中著改爲給事中，與御史各員缺均暫如舊。欽此。恭釋諭旨，暫字之義，原待量爲變通。臣等悉心斟酌，科道各缺，有應請再行增設者，有應請略從裁減者。如各御史向係按省分道，當初行省不及今日之多，是以分道較簡，今設二十二行省，自應按省增設，以符名實。原置京畿道，係掌道二缺，協道二缺，東三省爲根本重地，謹擬仿京畿道例，增設遼瀋道以重陪都，亦設掌道二缺，協道二缺。其餘各省均從初制，祇設掌道，不設協道。原設江南道，擬照省分爲江蘇、安徽，各設掌道二缺。原設湖廣道，擬照省分爲湖北、湖南，亦各設掌道二缺。浙江、江西、福建、河南、山東、山西、陝西、四川、廣東、廣西、雲南、貴州等省，均各設掌道二缺。甘肅、新疆兩省，擬各增設掌道二缺。責成各該御史於所掌各道訪求利病，凡有關國計民生者，均應據實臚陳。給事中既奉旨撤去六科之名，於部務已非專司，新設各部亦本無稽查專責，擬請酌裁四缺，原設科道共八十缺，今擬共留六十四缺，共裁十六缺，仍擬暫請緩裁，以後出缺不補。給事中、御史各員，擬請責成統司糾察，凡內外各衙門如有用人不當，辦事不實，均准奏參。所有各部及各衙門，卽無庸派專員稽察，以歸畫一，而昭核實。

原擬都察院草案，有設僉都御史之議。查國初曾設漢僉都御史一缺，嗣於乾隆初年議裁，自應毋庸再設。員缺既定，考選既嚴，責任專而綱維肅，果能實事求是，精白乃心，庶幾大法小廉，仰副聖明集

思廣益之至意。其餘未盡事宜，另由都察院堂官妥擬具奏。

所有臣等會議覆奏緣由，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒，訓示施行。此摺由軍機處主稿，會同內閣各部都察院等衙門辦理，理合陳明。謹奏。

都察院官制著依奕劻等所奏辦理諭

光緒三十二年十一月二十七日（軍諭）

光緒三十二年十一月二十七日內閣奉上諭：軍機大臣會奏議覆都察院官制一摺。科道職司糾察，關係綦重，前經諭令軍機大臣等，將如何慎加遴選嚴定考成之處，會同妥議具奏。茲據奏稱保送章程及增減額缺各節，所擬尚屬周妥，即著依議行。嗣後著各部院大臣於京官實缺五品以下至中書，外官實缺四品以下至州縣，各舉所屬，將該員志行事蹟臚陳切實保薦，不得以籠統之詞漫為推許，如或徇情濫保，定將原保大臣一併從重議處。該給事中、御史等即著照此次奏定章程統司糾察，凡內外各衙門如有用人不當，辦事不實，均准奏參。仍著該堂官等隨時查覈，不稱職者據實甄劾。爾大小臣工務當精白乃心，實事求是，用副朝廷集思廣益之至意。欽此。

御史王步瀛奏工部改併為農工商部原工部事務請飭釐定片

光緒三十二年十二月初八日（軍原）

再，查各部院衙門，自來以積弊著名者，莫如工部，書吏把持盤踞，而司官不肖者利用之以致富，遂一切任其顛倒，以無作有，支一銷百，邪慝糾紛，不可究詰。自上年七月鹿傳霖任工部尚書，發憤振

頓，奏定新章，裁去書吏，拔司官之賢者用之，事必躬親，工皆核實，而開支僅及往年十分之二三。卽如節慎庫，向例歲領戶部款七萬兩，仍不敷用，往往藉詞預支，今乙巳、丙午按年領銀六萬兩，而除兩年支用外，反積存七萬兩交還戶部。又如料估所，專辦瑣碎工程，每案數百金或數十金，常年必合支數萬兩，現裁去此所，而兩年所支絕少。舉此兩端，則凡裁汰於臨事與禁絕於無形者，每歲爲國家節省帑金甚鉅。試將工部新舊銷冊與戶部逐年支領之數，按籍而稽，必較然明白。以二百餘年積垢含污之所，一旦爲之弊絕風清，行之期年，各事遂俱有成案可據，踵此辦理者縱思染指，而勢有難能，其用心良苦，而其爲功亦不細矣。似此良法美意，宜如何共爲護惜，垂諸久遠，豈宜棄若弁髦，使已革舊弊得以因緣復起。

恭讀九月二十日懿旨，以工部併入商部，改名農工商部，謹釋聖意，原不過以類相從，俾歸簡要，未嘗謂司空職掌舉可廢棄也。乃風聞農工商部改訂大旨，於工部舊署僅留都水一司，其虞衡、屯田、營繕各司之事，歸諸禮部者什一，歸諸內務府者什九。夫禮部所職與工程既絕不相類，而內務府辦事情形更難以各部相例，必在聖明洞鑒之中，倘竟照此辦法，將來之弊必無異於從前之工部，或又加甚焉，臣甚惑之。謹按周禮一書，冬官獨缺，自漢以來，僅存附屬之考工記。然記中如匠人營國於明堂、宮室、溝洫、道塗，凡後世所謂程者，無所不掌。今該部注重工藝誠當，然遂謂除水利外一切工程，無關官守，按之經義則不典，稽諸祖制則非法，義果何居。論者謂商部雖係新署，而其用事司員未能全無習氣，此次擯斥各司，正以承澄清之後而然。尙如昔時積弊相沿，司官可坐豐囊橐，則此三司者未必不獲與都水並存。是說也，未免以不肖待人，臣所不取。惟是昔日之工與今日之農工商，均爲聖朝設官分職之一部，當今改併之初，凡該部堂司各官，受茲重任，固宜爲朝廷愛惜紀綱，規畫久遠。尙竟不究

其端，不訊其末，師心自用，於去留分際，不求至當之歸，致嗣後國家仍歲糜無數金錢，夫豈我聖主刻勵自強之意，與諸大臣感激圖報之心耶。

伏思研理以能公而益明，歷事以愈多而愈練。訪諸輿論，吏部尚書鹿傳霖辦事實心，忠於謀國，頗能不避勞怨，且係親革工部夙弊之人，倘能特飭農工商部各堂官會同該尚書，將原有工部事務悉心籌畫，釐訂職守，務期名實相符，歷久無弊，其足以裨補國計維持新政者，誠非淺鮮。

臣管見所及，僅附片具陳，是否有當，伏乞聖鑒訓示。謹奏。

軍機大臣奕劻等奏釐定農工商部職掌及員司各缺摺

光緒三十二年十二月初九日（軍原）

軍機大臣總理外務部事務和碩慶親王臣奕劻等跪奏，為釐定臣部職掌事宜及員司各缺，以專責成，而清權限，繕具清單，恭摺仰祈聖鑒事。

光緒三十二年九月二十日內閣奉上諭：「論文見四七一頁」仰見聖明在上，燭照萬幾，以改官制為立意之先聲，尤以專責成爲改官制之要鍵，聖謨宏遠，欽服莫名。

臣等奉命以來，夙夜籌維，通盤計畫，竊以爲非明定職掌，無以清行政之權限，非劃清權限，無以專辦事之責成，惟有恪遵懿訓，實事求是，悉心妥籌。伏查臣部舊設四司一廳：曰保惠司，凡提倡商務保護商人各事項隸焉，曰通藝司，凡路鑛、輪電、機器製造各事項隸焉，曰會計司，凡經費報銷、商業銀行賽會詞訟各事項隸焉，曰司務廳，凡收發文件、監用印信、繕譯電報各事項隸焉。歷年來循章辦事，尚屬次序秩然。

現在欽奉懿旨改爲農工商部，又以工部併入，臣部責任愈重，事務愈繁，亟應更定職掌，俾清權限。除舊隸工部各事宜，與臣部名實不符者，另行奏明請旨分隸他部外，謹擬改平均司爲農務司，專司農政。其舊隸戶部之農桑、屯墾、畜牧、樹藝等項，自應改隸臣部。而舊隸工部之各省水利、河工、海塘、隄防、疏濬事宜，均屬有關農政，並應歸併該司辦理。改通藝司爲工務司，專司工政。其鐵路、輪電事宜，業經移交郵傳部管理，而招商承辦及保護獎勵之方，仍當覈實循名，不敢自寬責任。改保惠司爲商務司，專司商政，以舊隸會計司之賽會、詞訟各項屬之。改會計司爲庶務司，專司臣部報銷經費暨一切庶務，並以舊隸保惠司之員缺升補等事屬之，而舊設之司務廳擬即裁併。另設承值所，由臣等酌派司員專管收發文件、監用印信等事，即隸屬該司辦理。

至各員司缺，每司舊設郎中、員外郎、主事各二員，司務廳設司務二員。現在工部既經歸併臣部，各司職掌重加釐定，所有員缺自宜分別增添裁撤，以資整理，而專責成。擬請農、工、商三司每司添設郎中一員，員外郎、主事各二員，庶務司職事較繁，擬請添設郎中一員，員外郎二員，主事四員，並先行奏補十數員，仍留出額缺，陸續量材補用，以符任缺毋濫之義。舊設司務廳司務二員，應即裁撤，其候補人員仍視各司事務之繁簡，由臣等隨時酌定。

至舊設之商標局、商律館，奏辦之農事試驗場及現擬籌設之權衡度量局、化分鑛質所，皆需專門人材切實辦理。臣等體察情形，惟有酌調專科畢業學生，擇其試用有效者奏留後酌量補用，並酌設一二等藝師、藝士各專官，以資實用，藉收羣策羣力之效。

以上各項事宜，均由臣等公同酌商，悉心覈議，要在劃清權限，明定責成，謹繕清單恭呈御覽。嗣後倘仍有未盡合宜之處，仍當恪遵懿旨隨時修改，以臻至善。如蒙俞允，臣等謹當欽遵次第

辦理。

所有釐定臣部職掌事宜及員司各缺，是否有當，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。再，此摺係農工商部主稿會同軍機大臣辦理，合併聲明。謹奏。（單從略）

軍機大臣奕劻等奏酌擬將工部主管各事分別歸併辦法摺

光緒三十二年十二月初九日（軍原）

軍機大臣、總理外務部事務、和碩慶親王臣奕劻等跪奏，為酌擬歸併工部辦法，繕單恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊本年九月二十日內閣奉上諭：欽奉懿旨，工部著併入商部，改為農工商部等因。欽此。臣等當即傳令工部各司員到部，飭將工部事宜，暫行循舊辦理，業於十月初五日專摺奏明在案。

伏查工部一職，兼古之水火工虞，如河工、海塘、水利、船政、度量權衡，礦冶之利，山澤之材，其事多與農、工、商相表裏，循名覈實，皆應併入臣部以一事權。京外土木工程舊隸工部，惟此次原定民政部官制清單內特設專司，管理土木建築事宜，責有攸歸，臣部即無庸兼管。此外如木稅、船捐，事屬財政，宜劃歸度支部；軍械、兵艦，事屬武備，宜劃歸陸軍部。至典禮一門尤關重要，凡禮器、法物、乘輿、服御，一切製辦供張之具，壇廟、陵寢、宮殿等處整理陳設之事，皆屬帝室之上儀，禮官之專職。若仍由臣部辦理，似於名實未符，擬請以內廷典禮事宜，併入內務府恭辦，外廷典禮事宜，併入禮部恭辦，庶足以昭誠敬而示尊崇。所有庫存祭器、陳設等件，應由內務府、禮部派員分別點交接收。至各衙行取之物，大都照例折價，不若聽其自行採辦較為簡便。此歸併工部事宜之辦法也。

工部款項，每年由度支部支銀七萬兩，木稅項下每年收銀一萬餘兩，又寶源局每年收錢十萬串，是爲正款，係備各處行取採辦物件及一切正項開銷之用。此外有水利、飯銀二款及各項銷費、解費，每年約共銀四五萬兩，是爲另款。於光緒三十一年七月間，由工部奏明化私爲公，作閩署津貼。今工程製造、採辦各事宜均已他隸，所有前項正款銀兩，自應剔除。其存庫正款，擬即撥歸度支部接收，由各處酌定用款多寡，自行奏明立案，逕向度支部支領。其另款各項，應請飭下各省督撫，分別照案解交工部，撥充添設官缺之用，現在存庫另款應並歸工部接收。至工部裁撤人員爲數較多，除由工部調用外，餘均開單咨送吏部，按照新章分發他部及外省補用，俾免向隅。此清釐款項安置人員之辦法也。

以上各節，由臣等公同商酌，務在廓清積弊，明定責成，謹繕清單，恭呈御覽。如蒙俞允，卽由臣部行知各衙門欽遵辦理。

所有酌擬歸併工部辦法緣由，理合恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。再，此摺係農工商部主稿，會同軍機處辦理，合併聲明。謹奏。

御史黃昌年條陳維持政本籌畫言路兩端摺

光緒三十二年十二月初十日（軍原）

掌河南道監察御史黃昌年跪奏，爲敬陳管見，維持政本，籌畫言路，以免翻覆，防破壞，清仕途，消黨禍，恭摺仰祈聖鑒事。

伏讀十一月二十七日上諭：該給事中、御史卽著照此次奏定章程，統司糾察，凡內外各衙門，如有用人不當，辦事不實，均准奏參等因。欽此。凡屬臣民，幸值朝廷勤求治理，廣開言路，感戴莫名。臣

謹條議政本、言路兩端，冀荷垂鑒，獨伸乾斷，雖捐頂踵，或補涓埃。

請先以易義言時政，繫詞下傳曰：吉凶悔吝生乎動者也。此言萬事發動必慎之於先，吉一而凶悔吝三者，此治亂之常數也。曰：剛柔者立本者也。此言剛柔相劑，貴得其平，人事相爭，物情好勝，在道德以持之也。曰：變通者趣時者也。此言古今繁賾變化，不可擬議，聖人於事會之來，在能與時消息也。作易者又慮以人事艱危，致有消沮晦盲之象，故繼之曰：吉凶者貞勝者也。言盡會通之變，不累於吉凶，惟貞可以勝之。因舉天地貞觀，日月貞明，以喻其義，以貞固幹事之心，得通變宜民之理，最爲今日時政要著。

竊見國家互市以來，海外風潮日以浸漲，深宮宵旰於上，大臣謨謀於下。於是日舉新政，增置各部，責成疆吏，派遣使臣，睿慮周詳，毅然以釐定官制剔除宿弊爲下手之處。諭旨煌煌，發表官制，薄海內外，歡欣鼓舞，殆所謂發動初吉者也。不分滿漢新舊，務主中正和平，殆所謂剛柔迭用者也。添裁各署，酌改員司，循名責實，以期漸臻完備，殆所謂變通趣時者也。

惟吉凶貞勝之義，則臣私憂過計，正不可知，聖量如天，敢不備陳顛末。自外交失敗，樞臣、疆臣餒怯情形，輒爲外人增進無限權利，條約既失之於前，復有格外之要脅，將忍而求濟乎？抑貪戀位祿乎？此不能貞勝者一。

京員滿漢並列將三百年，欲化此界限，全在聖心默運，一涉臣工言論，便如冰炭水火，恐將各執新舊之說淆濁天聽，正如熙、豐、元祐好翻前案，海內騷然，元氣蕭索。此不能貞勝者二。

京師爲立法行政之樞紐，儀式四方，各署有責成，各官有責成，各司有責成。惟禮部成法可遵，整頓較易。若吏部之銓敘自奏免處分弊竇時聞，間有舉正，謾爲錯誤，外間赴選反於書吏有去後之思，豈

不可怪。度支銀糧總匯，微纖抄撮，宿弊難除，不獨預算難籌，卽決算豈皆實在。近見銀行習氣頗同市道，全無盈虛開塞之大理想。其若法部之民事訴訟，警視廳之緝捕，大理寺之裁判，農工商之與郵傳部，或牽混兩署，或牽混數署，權強者相爭，勢弱者相讓，而欲權限截然，奮起事功，蓋綦難矣。此不能貞勝者三。

年來元良一德，小臣何敢訾議，惟條陳政本而不及其大者，則爲隱情欺負。夫人臣例外進奉，非有愛於國家也，不過貪權藉勢作威福耳，親王執政以寵賂彰，則辜負聖恩，違背明詔，百紀隳廢，無復可言。大凡賄賂之風，皆起饋遺之細，昔唐宗密諭陸贄，謂其清慎太過，都絕諸道饋遺，卻恐不通情事，如不能納諸財物，至於鞭韉之類，受亦無妨者。贄因反覆痛陳納賂之害，謹採錄其精者。贄曰：貨賄上行則賞罰之柄失，貪求下布則廉恥之道喪，善惡不分，功過無辨，以貨賄之多小爲課績之重輕，守道闕供，反或致怨招累，求得當欲，可以釋罪賈榮，不懷愧心，但逞私欲，遞相企效，習以成風。又曰：鞭韉不已，必及衣裘，衣裘不已，必及幣帛，幣帛不已，必及車輿，車輿不已，必及金璧，涓流不止，谿壑成災，毫末既差，邱山聚斲。假如四方俱朝，朝廷受其三而卻其一，則見卻者反疑拒而不通焉。其引春秋傳曰：在上者灑濯其心以待之，而後可以理人。引禮記曰：天子微，諸侯僭，於是相覲以貨，相賂以利，而天下之禮亂矣。贄之此言豈故矯情干譽哉，誠知其不可耳。近日人言不可不謹。此不能貞勝者四也。

應請我皇上率先節儉，勤求吏治民瘼，敕部臣按照現定官制力除弊端，劃清權限，備擬詳細章程，嚴定考成處分，速行彙奏，酌核施行。如一年數月有不職者，以禮進退，大賢大奸，殊賞顯戮，雷厲風行，其於吉凶貞勝之義或有萬一。至於外交一節，情事固有不同，要在堅忍求濟，以收東隅之失。此所

陳維持政本之大略也。

據報章所載官制草案，及近日將軍、督撫電覆軍機處詢問酌改官制之主見，大半以興立議院尙待時期，其是非得失，臣不必論，惟不立議院則不能破壞臺諫，此一定之理也。去年請裁額缺，何人發端，何人授意，固已人能言之。迨編修劉廷琛、御史王步瀛起而反對，而全臺遂成意見，是時出洋大臣尙未遑返，編訂官制未奉明文，而以主持臺諫之人早露機牙，殆易發動初凶之象也。暨奉官制大綱之詔，科道額缺均暫如舊，而臺臣不究德意，請裁額缺更銳於前，皆由意見橫生，遂以已經簡於之京畿道留辦新政摺件秘密，科道皆不得聞，幾至全臺交關。幸賴皇太后、皇上曲賜矜全，不加譴責，雖裁減十數缺，亦以使大小臺臣和衷盡職，殆易剛柔相劑之象。

大凡循名責實，要在詳密章程，給事中所議新章，臣未敢聞，若按省分道，添設遼瀋、甘肅、新疆，析分江蘇、安徽、湖南北，論其表面與官制草案所議誠爲至當。然欲臺諫諸人不計利害禍福，指陳糾彈，如易所云吉凶貞勝者，則臣長慮卻顧，恐更不可知。何也？從前六科分配六部，各道分配各省，自裁都給事中而六科反專掌外省文移，各道反專查京內各衙門，已淆名實。今朝廷決然以給事中查京內衙門，以御史查各省事件，則必確定考成，不能虛懸無薄，觀軍機處所擬初稿以統行糾察爲主，恐詳細新章亦在若有若無之數。可慮者一。

古來中書誥敕，最重才賢，今軍機處實爲專掌詔敕，萬幾叢勝，容有百密一疏。都察院所擬章程既非衆論僉同，未必全無流弊，恐樞臣無陰行破壞之心，而臺諫得陰行破壞之實。可慮者二。

查給事中一官，本因秦、漢給事黃門之義，在唐、宋爲門下省屬官，在明時爲獨立衙門，國朝因裁都給事中以係於都察院，便於京察考語，亦勢所必至。然前世皆重封駁，蓋封駁在前，政術益美，糾彈在

後，嫌怨易開也。日本變法之初設元老院，議官三十人，凡大政事由內閣草具議案以敕命交付本院，或應議商，或應檢視，正與前世封駁相同。今不規復封駁，意者以將來之資政院當之，然虛號不必實行，則新名亦同舊貫。可慮者二。

從前科道專掌全憑文移往來，雖屬具文，藉可督促程限，練習吏事，於吏治、人材兩有補益。今聞所擬新章皆由都御史點派，是以闔署之人皆歸京畿道驅遣。從前各道監視各部，公座與部長平列，一經破壞，曾不能比司員，體格不高，恐參謁逢迎之不暇，而掣簽驗看諸差，漸將廢撤。可慮者四。

從前京畿掌協兼取資望，翰林院各部輪用，雖無常例，究有深心，一以風厲清廉，一以明習律例，欲消奔競，則聰明不如謹守之夫，欲絕弊私，則緘默不若敢言之士。近日改章敘進太驟，雖取久任，究竟資輕，欲觀報稱之能，恐啓僥倖之路。可慮者五。

軍機處爲行政機關，都察院爲司法機關，必各自飭厲互相維持，乃能立於不敗。一有不慎，恐如明代言官交通閣部，互相構陷，蜚語時聞，於政事無絲毫之補。可慮者六。

伏乞皇太后、皇上嚴飭樞臣於都察院所奏詳細章程，仍須各有責成，確定權限，不得以虛懸無薄之詞破壞臺綱，如是則易所云天地貞觀日月貞明之義，或有當乎？夫人事消息，在審其微，世運往來，在持以正，異日史臣書曰：某年月日改定科道章程，並令言事無隱。豈不懿歟。若曰：某年月日裁科道十六人，併廢封駁稽查。則我皇太后、皇上矜全臺諫，不免有盛德之累。此所陳籌畫言路之大略也。

臣愚聞孤立，痛切時艱，感荷高厚，是用冒瀆宸嚴，甘從斧質，不勝惶恐待罪之至。伏祈皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

御史史履晉奏請外省撤局所裁幕友摺

光緒三十二年十二月十二日（軍原）

遼瀋道監察御史史履晉跪奏，為改定外省官制，敬陳管見，恭摺仰祈聖鑒事。

自本年九月二十日奉旨，將部院各衙門分別釐定，薄海內外，耳目為之一新，而州縣為親民之官，關係尤要，並飭令會商各督撫，或增改佐治員缺，審定辦事權限，嚴防流弊，務通下情，仰見深宮倦懷民瘼，孜孜圖治之至意。乃竊聞各督撫覆釐定官制大臣電文，有以為可者，有以為否者，有游移其說隱持兩端者，大抵以無款無人及風氣未開為詞。夫時至今日，民窮財盡，羅掘一空，積習相仍，人才消乏，而蚩蚩者氓，甘受官吏之壓制已數千年於茲矣，以云無款無人，風氣未開，豈不謂然。然試問各省自舉辦新政以來，除舊日外銷各款不計外，此處加一捐，彼處增一稅，非取之州縣乎？今日設一局，明日設一所，非優給薪水乎？每省實缺、候補以及投効之員，多或二三千人，少亦千數百人。卽以道員而論，有一省多至四五百者，豈官制不改卽人盡循良，官制一改卽人皆敗類乎？且朝廷設官凡以為民，民間風氣未開，官不為之提倡而化導之，豈任其渾噩，而終於草昧乎？抑徐以俟之而冀其自悟乎？臣前次敬陳官制一摺，曾以州縣一人兼有十部之事，首宜變革，應多設佐貳，各認一門，輔以鄉官，以立地方自治基礎，不過言其大概，尙未周詳。茲就各督撫來電之意籌思辦法，厥有二端，謹為皇太后、皇上縷析陳之。

一、撤局所而專責成也。各省局所林立，名目各有不同，除銀銅元局、機器軍械局必宜設於省城，如糧餉局、支應局，宜歸之藩司，文報局宜歸之臬司，督銷局、鹽務局宜歸之運司。他如籌款局、貨捐局、

交涉局或洋務局、巡警局、牙釐局、振撫局或善後局、工程局、衛生局、農工商務局、勸學所、勸工所或考工廠，每立一處，卽有總辦、會辦、幫辦、提調、監督、委員各差，有一局而分爲數處者，有一人而掛名數局者，非欲其辦事也，爲位置閒員地耳。於是其總會、幫辦必係道員，提調、監督必係知府，委員則同、通、州縣、丞倅雜然並進。其薪水津貼則無不從優，大省每年開銷至數百萬兩，中小省分亦需百餘萬或數十萬兩，而總會幫辦所得尤多，故貪官汙吏囊橐充盈，無不過班道員者。甚至市井小人，未諳政治，膏粱子弟，不辨之無，亦紛紛以道員到省矣。非不知終身無補缺之日也，因一過道班，卽無事不能，無求不遂，不論何項局所均可委充，致令外人謂中國人才盡是候補道，言者傳爲笑柄，聞之實覺汗顏。試思此數百萬、數十萬之款，籌畫亦煞費苦心，乃取之盡錙銖，用之如泥沙。民不堪命，稍有違抗，卽目爲刁民，嚴懲懲辦，州縣且撤任矣，籌款、貨捐、牙釐各局則不任過也。一毀教堂，卽謂爲保護不力，而償款抵命，州縣且革職矣，交涉、洋務各局則無所責也。至添設巡警，建立學堂，提倡農工，振興商務，仍責令地方自籌，賢者太息咨嗟，束手無策，不肖者藉端苛斂，擾累無窮，如此而言自治，非南轅而北其轍乎？與其以數百萬、數十萬之脂膏，浪費於無用之局所，何如分之州縣，卽以地方之財爲地方之用，以內地十八省計之，或百餘州縣，或數十州縣，當各得數萬兩，以之舉辦新政，自可勉圖功。若邊省州縣無多者，則更綽有餘裕矣。

一、派委員而裁幕友也。外官延聘幕友，本半公半私之事，良以事務紛繁，不得不需人佐理，業此者以浙紹人爲最多，而尤以刑、錢兩席爲最鉅。大抵讀書不成之人，展轉傳授，互結黨援，其每年脩金則視州縣養廉之數以爲衡。辦錢穀者須與藩幕通氣，辦刑名者須與臬幕通氣，是其徒黨，縱不成公事，不通文理，亦可照准，否則吹毛求疵，必遭駁斥。其所辦之稿，錢穀不過按冊而稽，例徵若干，例缺若

于，本官應得平餘火耗若干，吏役應分費田式，如尋行數墨，如按譜填詞，而案情之變幻實事，十無一二。本官之不諳公事者固聽甘於書吏、門丁，蓋書吏、門丁一經發覺，尚可各省劣幕經人參奏，至重不過驅逐回籍，而司道、府州縣，將此項幕友全行裁去，上下無知府、同、通佐理，府州縣派州縣、丞倅佐理，能審判，或通警察，或明學務，或習外交，或試之以事，輪補到班，仍照例辦理。有才力其薪水一項，即以裁撤局所騰出之款用作購成，事無不舉矣。

以上二端，各省之情形不同，缺分之繁員，荒僻之區，以類相從。如籌款、貨捐、牙生可併入警察，農、工、商可併入學務，是在不得藉口調濟，紛紛更調，致視官場如傳舍。知府，佐貳雜職，暫如其舊。試辦數年，諸事俾改，亦與預備立憲之諭旨適相吻合矣。

臣一隅之見，理合恭摺具陳，伏乞皇太后

軍機大臣奕劻等覆奏嚴議法部官制並陳明辦法大要摺

光緒三十二年十二月十八日（軍原）

軍機大臣和碩慶親王臣奕劻等跪奏，爲嚴議法部官制，並陳明辦法大要，定權限而分職掌，以裕憲法之始基，恭摺仰祈聖鑒事。

光緒三十二年九月二十日欽奉懿旨：刑部改爲法部，專任司法。又原議各部院等衙門職掌事宜及員司名缺，仍著各該堂官自行覈議，悉心妥籌，會同軍機大臣奏明辦理等因。欽此。臣等跪聆之下，感悚莫名。竊維理刑一官關係重大，現今易名法部，其範圍更廣，其組織更難，由舊以入新，似因而實創，受任以後，博訪深思，累月圖維，始有端緒。伏讀欽定大清律例一書，原有吏律、戶律、兵律、工律名目，精深閎遠，無乎不該，第時代既早，故商律、路律諸端尙未議及。若近今東西各國則有公法、私法、行政法、國際法，以及民法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法，類皆萃全國議會之精神，復參以百年民情之習慣，斟酌妥善，類若畫一。司法衙門乃總匯而實行之，使舉國之人胥受治於法律之內，故內而各部省之法制歸其綜理，外而大審院、控訴院、地方裁判所、區裁判所一切受其監督，固非徒管理刑名稽覈案件已也。今夫作室者必先立其基礎，而後牆宇可循序而施，行遠者必先定其指歸，而後跬步可計程以赴。臣等深維今昔之時勢，熟審中外之機宜，上稟宸謨，悉心籌畫，固不敢矜言遠馭，遽涉於張皇，亦不敢狃小規模，自隳其職守，謹就愚慮所及，爲皇太后、皇上續析陳之。

一在申明權限也。從來事機敗壞由於權限不分，茲當改制之初，自應慎之於始。比者法部專任司法，大理院專掌審判，明諭煌煌，固已釐然悉當，則凡司法官吏之進退，刑殺判決之執行，廳局轄地之區

分，司直警察之調度，皆係法部專政之事，應由臣衙門隨時奏明辦理。至於直省刑事稿件，原議官制法部及大理院，均有覆覈明文，蓋以生命所關，倍當矜慎，改革伊始，不厭求詳。擬由各直省分達部院，經大理院覆判後咨部覈定，即由法部具摺請旨施行。如有情罪未符，仍咨回大理院自行駁正，如此則司法審判各有主持，而事權不至淆亂矣。

一在分定職掌也。刑部向設十七司，分掌各省刑事，案牘綦繁，原議改爲六司，恐滋竭蹶。且部中所屬皆刑罰事項，牽連纏繞，難以類分，既當循守舊章，尤待擴充新政。茲擬遵設承政、參議兩廳綜轄部務，設參事四員襄理，更由各司派員會辦，不設專缺，此其綱領也。外設八司，曰審錄，曰制勘，曰編置，曰宥恤，曰舉敘，曰典獄，曰會計，曰都事。事則裒益其簡繁，官則平均其職掌，仍飭各司按省按事酌量分股，各專責成。其事涉繁雜難以類從者，設收發一所以包括之。至應設之七、八、九品京官錄事，除由臣部筆帖式考選改充外，量才委用，務令舉能其官，無替厥職，而庶事不虞叢脞矣。

一在廣行調查也。變制之初，百端草創，非體察我國人民之程度，採訪列邦制作之精詳，必不能任用適宜，推行無阻。日本明治初政，銳意更新，急注意於法律之改良，分遣賢能徧游歐美，歸而釐定法制，驟進富強，亦前事之師也。中國此時舉辦新政，若禁刑訊，若重證人，各直省獄局之積習若何，各方監獄之內容若何，擬選明達司員委令回籍分行查察，尤明達者酌派游歷東西各國，繫短較長，務取彼國之所優，以補我國之不足。惟遠游必需重費，考察實有專門，多數派充實非易易，俟陸續規畫，擇員分遣，以宏探討而備觀摩。此臣等所妥籌而思爲憲法儲其用者也。

一在彙訂法律也。現在各部院改定官制，舊時法律當有變更，此衙門之法律與他衙門之法律互相抵觸者，在所不免，且航路、電礦、工商諸律日有發明，若不求劃一之規則，受治者必將無所適從，而舞

文者轉得任意出入。查美國官制，各部皆有法官協同經理，立法誠善。但中國法學尙鮮專長，不必慕其名而在師其意，且與律例一書有吏、戶、兵、工諸律之旨相合。擬請飭下各部院衙門，將現行則例全咨法部，由臣等派員詳細稽覈，如應行例案有互相牴牾之處，會同該部院堂官酌量修改，以歸統一而免參差。此又臣等所妥籌而思爲憲法集其成者也。

至於欲才能之樂爲用，則祿精不得不籌，欲任使之得其人，則遴選不能不預。以及廳所之如何增析，監獄之應否改良，所有一切應辦事宜，容臣等次第籌商，續行具奏，謹先將法部官制繕具清單恭呈御覽。如蒙俞允，由臣等分別保薦、請簡、請補。

所有覈議官制及陳明辦法大要，謹會同軍機大臣恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

（單從略）

御史俾壽奏改訂各部官制宜妥籌升轉摺

光緒三十二年十二月二十三日（軍原）

裁缺河南道監察御史奴才俾壽跪奏，爲改訂官制，宜妥籌階級，以資諳練而廣作育，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維近奉特旨，詳訂內外官制，並令各部堂官自行妥議具奏。仰見我皇太后、皇上澄敍官方，整飭部務，凡在臣民，同深欽佩。惟奴才竊思改制之初，非統全局詳定階級，不能得升轉之宜，而人才亦無由表見，現在外官如何辦理，尙無所聞，而各部所定章程，大都以增設郎中、員外郎、主事員缺爲主。夫科舉、捐納既停，已到部者只有此數，有日減無日增，而畢業學生有進士、舉人、五貢、生員，各項出身，不

必皆係進士，即不能人人驟膺主事。以目前而論，各衙門司員雖形擁擠，然求其真能辦事者亦不多得。以日後而論，則由少以至於無，必思有以繼其後者，庶人材不致缺乏。雖各部議有司書、錄事等官，然皆限其升階，不能遽有遷擢。推原其故，各部堂官所擬章程，皆派司官先行擬稿，司官希圖得缺，故增司增缺，不厭其多。又狃於壟斷積習，惟恐後人爭其權位，故必立以限制，使人無從階進，自不能與之爭衡。

近來各堂官鑑於人才冗濫，處處皆求精覈，司官迎合其意，即以嚴劾爲自便之圖，而堂官遂爲其所蒙蔽而不覺。夫各部人員不患冗濫，而患賞識不真，若礙於師生情面權要請妥，使年老無才者皆得遷就任用，且以資深保列一等，藉博寬厚之名，並不考其才具器識，以至甫邀外任旋登白簡者，不一而足。私心充斥，尙何望其拔取眞材，整頓部務，仰副我皇太后、皇上勵精圖治之意乎？奴才言念及此，不禁爲之歎息痛恨也。

夫國家設官不能至主事而止，則主事以下自應增其階級，以備升轉，似宜仿照筆帖式之制，於主事之下添設七品以下小京官若干缺，令畢業學生之舉貢生員出身者報名考試，簽分各部學習，奏留後照拔貢之例升用。蓋今日之用人既不能不取才於學堂，然必使之有入仕之途，無躓等之弊，而後人材方可有所造就。若徒於司官員缺著意，並不計及後來辦事之人如何登進，平時又不能認真去取，專以人情爲先務，竊恐部務日疲，官方日壞，必至有不堪設想者，而學堂學生亦終歸於無用而後止。

現在各部章程尙未大定，可否請旨飭下各部堂官，務將部中事務以及司員如何升轉，如何選取，通盤籌畫，妥定階級，俾得循序漸進，以資熟手，則人才不患消乏，部務亦可諳練矣。

奴才愚昧之見，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

御史江春霖奏都察院章程有阻塞言路之處請飭再加修改摺

光緒三十二年十二月二十四日（軍原）

掌新疆道監察御史江春霖跪奏，為臺臣議定章程，勢必阻塞言路，謹為分別辯晰，請旨飭再修改，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣於本月十九日接奉都察院整頓變通章程，敬悉業經具奏，奉旨依議，本不敢再行瀆陳。但伏讀九月二十日上諭：如有未盡合宜之處，仍著體察情形隨時修改。改既不憚，知敢弗言。謹按章程一十六條中阻塞言路者約有五事，上之顯違乎詔旨，下之未協夫輿情，若非及時修改，勢將流弊無窮，更非止未盡合宜而已，不得不披肝瀝膽，敬為我皇太后、皇上辯晰言之。

給事中出缺，向由吏部咨傳各道御史，全帶引見，候旨簡用，查無按資揆補之例。自諸臣無足邀特簡，後乃按資俸最深者而補之，然全行帶引如故，則忠讜之士固有時脫穎而出也。今章程改為擬定正陪，雖或帝心簡在，更不能於正陪二人之外而別有拔擢，請旨擢用之言，無過掩耳盜鈴之術耳。中材以下多慕榮利，發縱指示，將唯長官之命令是從，觸邪之獬豸變為私門之鷹犬，誰復抗論以爭國是。此阻塞言路者一也。

研究所之設是矣。然都察院職在指陳闕失，伸理冤滯，果欲研究，即當仰遵上諭，於一切政事闕失，民生疾苦，留心考核，據實指陳，以效嘉謨之入告，不應呈於堂官，致啓副封之漸也。今章程令各抒議論，由堂調查以覘心得，是直欲以堂鑒代御覽，弊更不止副封矣，豈諭旨擴寬指陳意耶？至云立畫到簿，以別勤惰，尤為不知大體。史稱陽城為諫議大夫，諸諫官紛紛言事瑣碎，天子厭之，城方與賓客日夜

痛飲，莫測其際，韓愈作諍臣論以譏之，城亦不以爲意，及陸贄坐貶，裴延齡卜相，而城卒以諫顯，諫官所重顧在勤乎。且自春徂秋，聖駕駐園，每上封事，往返必須二日，若令分日到所，設有緊要奏章刻不容緩，亦將以赴所畫到遷延乎？名曰設研究所，實則使各員僕僕道途，疲於奔命，無暇爲糾彈之事。此阻塞言路者二也。

前之記名人員，晚節雖不敢保，而都察院未荷恩賞之先，御史年間祿米飯銀，綜計不及三百，而推升給事中，更非四五年不可，迥異新設衙門之易於升官發財，一時趨之若鶩。膺斯選者多半清苦京員，孤貧寒士，其不由資緣賄賂而得可共信也，行取之改爲考試，未始不因乎此。今章程謂應否撤銷須由吏部聲明請旨，是直欲盡擯昔時狷介之士於不用，而別收一種奔競權勢之人，樹黨援以行其壅蔽。此阻塞言路者三也。

各專責成，訪求利病，乃前明及國初巡按之職。自巡按改爲坐道，所辦僅秋審題本而已，餘皆不分彼此，所以廣忠益也。今各省京控皆歸京畿審判，而於外事顧令按省專責，是同署不使預知，而欲其明見千里之外，有是理耶？就云列表咨送，足憑考察，不知報銷之案，雖計倪不能核其浮冒，奏當之刑，雖舉陶無由雪其冤枉。況乎用人行政，安石新法，可託於官禮，王莽巨奸，可貌爲周公。掌道僅止二人，更何從徧察一省，此制若行，廉者未必能明，貪者且因以爲市。此阻塞言路者四也。

滿員之內非乏人才，然就都察院而論，則建白少於漢員，衆人之耳目固不可掩也。今新設衙門皆不分滿漢，本院堂官亦已融滿漢之界，而章程於滿御史獨照舊例辦理，保非爲漢員敢言，裁之惟恐不少，滿員簡默，留之惟恐不多耶？且既以出路較隘，准其三年保送道府矣，而又必由彼察其才品是否堪勝，加考送部，是並此簡默者，亦必使之局促如轅下駒，受其束縛驅策而後快也。明制，六科不隸都察

院，御史雖隸於都察院，統而不屬。國朝體制雖殺，都御史有過，仍許糾彈，所以作言官之氣者具有深意。一旦舉黜陟之權盡付之三堂官，三堂官皆賢，尙保無害，一有不賢，不至於方正不容諂諛競進不止矣。此阻塞言路者五也。

凡此皆勢所必至，臣之愚昧，尙且知之，豈聖明竟爲其所惑，特以所擬亦有是處，遂不覺瑕爲瑜掩也。應請飭下政務處王大臣，仰體諭旨隨時修改之意，將臣所糾各條悉心平議，無黨無偏，妥爲改正，以開言路而除壅蔽，微臣幸甚，天下幸甚。至旨交政務處知道事件，聞多束置高閣，直以不知道了之，臣言無可採則已，尙有可採，務懇飭令議奏，庶事理是非，參觀易見，不惟土壤細流或裨山海，亦使進言者無吾謀不用之歎。

臣爲言路通塞起見，冒昧上陳，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

兩廣總督岑春煊奏請速設資政院代上院以都察院代下院並設省諮議局暨府州縣議

事會摺

光緒三十三年四月三十日（軍原）

太子少保·頭品頂戴·兩廣總督臣岑春煊跪奏，爲大局岌危，謹擬預備立憲階級，請旨飭議施行，以期維繫人心鞏固邦本，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣此次入都陛見，迭蒙皇太后、皇上訓誨周詳，並諭以行政之要在於上下一心，內外一氣，事事認真，仰見聖謨宏遠，力戒因循隔閡之至意，此誠致治之本原，而卽立憲之精義也。臣伏讀上年七月十三日上諭：廓清積弊，明定責成，必從官制入手。又伏讀上年九月二十日上諭：此次釐定官制，據該王大臣等將部院各衙門詳核定章，業經分別降旨施行，其各直省官制著卽陸續編訂，仍妥核具奏等因。

欽此。臣在兩廣總督任內，接鑒定官制大臣電，以外省官制分第一層、第二層兩種辦法，究竟程度何者爲宜。業經臣電覆以第二法於現行之制無所出入，第一法博採衆議，大率爲實心改革者人意思中所，有，既與各國立憲官制不甚相遠，請即毅然行之等語。誠以預備立憲固在事事認真，而政治機關非斟酌變通，無以收推行盡利之效。臣通籌中國情形，旁採列邦憲制，以爲今日亟宜詔示天下臣民，以預備立憲之階級，敢爲皇太后、皇上縷晰陳之。

竊觀今日世界殆無無憲之國，無論何種政體，變遷沿革，百折千回，必歸於立憲而後底定。中國三代後之天下歷祚最久者，無如漢、唐、宋，而唐、宋不過三百年，東西漢不過四百年，即上溯姬周亦不過八百年。立憲則萬衆共戴一尊，即萬年不易二姓。是定一統之天下者，太祖、世祖，定萬年有道之天下者，我皇太后、皇上也。然欲行立憲，其豫備之方法不應託諸空言，而當見諸實事，不必設爲理想，而可得之模範。何謂實事？如改更外省官制及設立資政院是已。何謂模範？如開都察院會議以代下議院及各省設諮議局會議，各屬設議事會是已。欽惟上年諭旨，原以變通官制爲立憲之豫備，又以釐定外省官制爲飭治恤民之要務，煌煌聖謨，中外同仰。乃釐定外省官制之舉，始而電詢，則各疆吏意見不一，繼而擬出草案，言者又謂爲可緩，計自飭議至今，已逾半歲，而改定之制頒行之期，尙無端緒，來揣摩之疑，召譏刺之口，非所以昭信於天下也。在論者不過謂無經費，殊不知現在各省局所林立，大省經費不下數十萬，小省亦不下數萬。臣核草案所擬，如督撫幕僚及布政五使，下而至佐治各員，添官均非甚多，若以各省局所經費及州縣延賓幕者移爲此用，似未見其不敷也。議者又謂各省水旱頻仍，民情惶懼，不如俟年豐人樂，然後議行。竊謂改官制者乃以求治，如官制果行，任用得人，則民政、財政、學務、實業無一不舉，水旱盜賊自可設法補救，不至如今日之甚。即如外官之制多因前明，然流寇、會匪

之亂，無時或息，是地方不靖，未始非官制未善有以致之，此斷不可緩者也。議者又謂無人才，不知人才之興端由作育，如昔之捐保叢雜，考核無法，則有用可化無用，中材可成下愚，以言求才亦自不易。若官制改後，人有專責，職有專營，修學者進，廢弛者退，何患無才。今學堂廣立，專問（門）日多，皆以待國家之用，豈慮少任使之入。唐臣陸贄曰：棄短錄長，則時無可棄之士。此皆所不必慮者。總之，現議官制已係酌就時宜，將來尙須釐改，方合憲法，併此不能，何望進步。伏懇嚴飭總司核定官制王大臣迅速議上，以慰中外望治之忱。

伏讀釐定官制上諭：應行增設者，資政院爲博採羣言，著以次設立等因。查資政院議案以恭釋諭旨：大權統於朝廷，庶政公諸輿論。若仍用保舉徵辟之法，與原設政務處無異，卽與諭旨公諸輿論之意不符。惟專設一輿論總匯之地，並以百數十人爲四萬萬人之代表，通國之欲言於政府者移而歸諸資政院，仍限制該院祇有建言之權，而無強政府施行之力。使資政院當輿論之衝，政府得安行其政策，用意至爲深遠，與日本初設元老院之意隱相吻合。而資政院官制，參議員有欽選、會推、保薦三種辦法，其督撫保薦，由各省學務公所及教育會、商會、地方自治各局所先行公舉，惟合二十二行省共舉六十六人似嫌其少。然甄擇地方之代表，豫樹國會之先聲，盤庚誕告有衆，咸造王庭，周禮司寇致萬民於外朝，而詢國危國遷。不必侈談歐制而固已新合古初，此爲立憲國骨髓之所在。應請重申前旨，卽按照前議官制，增設資政院衙門，宣示該院辦法，庶天下臣民曉然於十年準備有息息相通之隱，而民氣疏達，不致橫決難收矣。

督撫者外省最高之行政官，卽政府之代表也。乃者西人既笑我十八省爲十八國矣，以臣觀之，微特十八省而已，此省與彼省固疆線之甚分明，前任與後任又意見之難融洽，推而至於司道府州縣皆然。

若明定憲法，則無論此省與彼省，前任與後任，咸奉憲法爲依歸，如神聖之不可侵犯。查日本自明治四年至二十三年，歷次派員赴各國考察，始草定議院章程，綜二十年間，派員考察者凡三次，比其回國，則予以起草或總纂之責任，其擇才也嚴，故其收效也宏。願日本幅員狹，又先罷諸藩之制，故朝廷之命令，推行舉國而無阻。中國各省輻輳口於因地制宜之習慣，於是彼一是非，此亦一是非，論者不揣其本，更託爲中央集權之說，欲收一切財政、兵權，以爲暗師日本削藩之議。不知中國幅員固非日本所可比例，且軍興以來，督撫之權似已稍重，然進止機宜，悉秉廟謨，大難救平，幸賴有此。中國政體早含有中央集權之習慣，天下更安有無四方而成中央者哉。恭繹列朝聖訓，於治臣禦侮皆注重疆臣，以矯宋明重內輕外之弊，近如英之屬地，美之各省，亦不能不委重權於駐守之臣及一省之長，更可證四方之與中央有相爲維持之道也。故今日扼要之圖，不患不能齊壹天下之命令，而患不能齊壹天下之心志。欲先齊壹督撫之心志，則宜寓下議院之制於都察院，以考核督撫，而令各督撫於年終派員來京會議於資政院、都察院，以講求實政，而漸謀畫一之法。蓋各省風氣不同，財力不同，或東南已有燦具之規模，西北尙少開通之氣象。或一以經費較充而新政漸興，或一以籌措維艱而舉行尙緩，或名爲已辦而實託空談，或勉爲創行而轉滋流弊，皆非詳爲考核，將再數十年，恐亦無成效可言。近各省所造州縣事實，雖皆按門臚列，殊不盡確，此宜以歲終督撫所報，下之都察院，令某道應管某省事務御史，考核所報之虛實。凡京官籍隸某省及雖非本籍而曾官某省，併各省紳商確知本省情形者，皆准具議單。與某道考核之議詢謀既同，與督撫所報不符，凡虛而不實，辦而未善，暨各省已行而一省未行者，皆下該省詳核具覆，既覆而仍欺罔推諉者劾之。有應行而難行或應另籌辦法者，或應改良者，均令督撫於年終派員來京赴資政院、都察院會議，漸規畫一辦法。既決議則稟政府請旨行之，督撫堅持異議而實阻礙者，紛更

前政而無補實際者，亦由御史劾之，辦理有效者獎之。此所謂壹督撫之心志也。

一省者府州縣之所積也，其風氣之不同，財力之不同，此州縣之視彼州縣，亦猶此省之視彼省也。則宜於各省政府設諮議局，選各府州縣紳商明達治理者入之，候補各官及雖非本省官紳，而實優於政治熟於本省情形者亦入之，皆由督撫會集官紳選定，以總督充議長，次官以下充副議長，凡省會實缺各官皆入諮議局。督撫監督之辦法有三：一以州縣所報政事詢之紳商，而核其虛實。二令在局各官員、紳商條舉利病，而下之州縣詢其能行與否，並酌籌畫一辦法。三令州縣於上司政令有所難行，轄境利病有所興革，皆准本人來局會議，其歲終會議則由州縣官派得力紳士來省赴院稟議，一如各督撫派員赴京會議辦法。議既決則請督撫批准行之，欺罔推諉者劾之，有效者獎之。凡諮議局議行者，後任督撫不得輒改，下至州縣亦如之。此又以齊州縣之心志也。

其尤要者，都察院會議、各省諮議局會議，未開議之前，朝廷指明應行研究之條文，先期延請通人編爲講義，頒示京外各官，使人人備有普通之常識，庶蒞會時咸知以法律爲歸宿，而不至以意見爲是非，能由京師各部院爲之倡率，則造車合轍，內外賴然，更爲握本探原之辦法。如蒙俞允，應請飭下總司核定官制王大臣，詳訂會議規則咨行各省，俾資遵守。此以都察院代下議院即國會也，省城諮議局即各省之總議院也。

如是猶恐鄉里民情不通民識不開也，則宜設府州縣議事會。查憲政原理，苟非人民得有參政權者，決不足語於憲政。歐美憲法往往由其國君主褻奪人民之權利，徵收不法之租稅，橫暴過甚，於是人民各思自爲保障，激於反動而成爲民約憲法。難者必曰我國家深仁厚澤，所以保障吾民者，既周且至，何爲必導以憲法而自擾乎？是說也，臣嘗疑之。雖然以一人而保障千萬人，與千萬人之自爲保障，且使一人

之地位愈益鞏固，其爲得失相去何如。且閉關時代所謂保障吾民者，施之也或易，今且情見而勢日益絀，自五洲交通，國與國之人民日相見於盤錯之地，設彼國之人民人人能自爲保障，而我國之人民必依賴少數人之保障，而此少數人者又浸淫失其保障之具，其爲得失相去又何如。且所謂人人自爲保障者，非謂軼出乎一人範圍以外也，本人心意之所同，而制爲一定之憲法，一人遵守之，千萬人亦遵守之，此卽所謂法人也。惟其制定之在上，故謂之欽定憲法，惟仍須得人人心意之所同，故上下議院之制不可不豫備。臣已請速設資政院以立上議院之基礎，併以都察院代國會，以各省諮議局代議院。擬請於各府州縣繁盛地方及通商口岸皆設議事會，令官紳商耆集議，附設自治研究會，以講論國民一體，各項選舉，各項徵稅之格令，庶上可膺資政院之保薦，下可成府州縣議會之組織，而範圍保障吾民之效，自可徐收。此皆豫備立憲之階級也。

以上各節，非先頒行釐定外省官制及設資政院，則不足昭示天下人之信義，非在京設都察院會議，在省設諮議局會議，則不足提振行政官之精神。而亟亟焉爲培養全國命脈計，卽爲憲政本原計者，則地方議事會與夫地方自治，二者相爲表裏，其尤要也。夫國家之有人才，猶地中之有水也，大者爲江河，小者爲溝洫，順水之性而已。湮之決之，奔潰千里，嚮恃水以爲利者而今適蒙其害，豈水之過哉，水失其性使然也。國家之於人才也亦然。若者爲選舉時代，若者爲科第時代，以爲人才所歸宿，而可以入吾彀中也。科第旣廢，選舉又不復行，則彼所謂人才者，挾其聰明才力，安肯寂寂焉以待死牖下，遇有驚異可喜之境，卽不啻負之以趨，待其趨焉，而始爲摧挫薙鬪之計，摧挫薙鬪之不盡，向恃人才以爲用者，今惟人才之爲患，是豈亦人才之過哉。顧又戚戚曰：無人才，無人才。將彼所謂人才者，別有所謂聰明才力，抑僅此二三猥薄與夫尸居餘氣自命老成者流，以浮沈沒齒，此臣所竊竊然引爲疚心，而欲以

地方議事會與地方自治爲歸納人才之地，使此輩聰明才力務合於正當之作用，而不至恣肆潰決，使嘯聚海外者爲同聲之應，夫亦聖明所垂許，而四萬萬人所馨香禱祀者與？至於立憲之利與不立憲之害，上年考察政治諸臣回國言之已詳，無庸臣之多贅。

所有微臣忱於大局阽危，謹擬預備立憲階級，請旨飭議施行各緣由，恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

總司核定官制大臣奕劻等奏續訂各直省官制情形摺 附清單

光緒三十三年五月二十七日（軍原）

臣奕劻、臣孫家鼐跪奏，爲遵旨續訂各直省官制，恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊臣等上年核定京內官制，欽奉諭旨分別施行。復奉上諭：各直省官制，著卽接續編訂，州縣各官，關係尤要，現在地方自治一時難以遽行，應如何酌核辦理，先爲預備，或增改佐治員缺，並審定辦事權限，著會商各省督撫，一併妥爲籌議等因。欽此。仰見皇太后、皇上軫念民生有加無已之至意。當經釐定官制大臣載澤等，酌擬辦法，電商各省。數月以來，節據各督撫臣先後電覆到京，其中或一意贊成，或主張緩辦，類皆各抒所見，業經分別繕單進呈御覽。

茲准載澤等，將商定草案送交臣等覆核。伏念中國二十二行省，幅員之廣，人民之繁，非東西洋各國所能比，視從前設官分職大小本屬相維，近年新政日興，職多不舉，已不免稍形闕失。而此次釐改，關鍵尤在爲預備立憲之基，是以司道以上各官，既與各國情形不同，尙不妨隨時量爲更改。至於司法各官，以及府州廳縣各制，則皆與民人直接，而爲憲政萌芽，共有此國，共治其民，如其受治之理，初不

至大相懸殊，即其施治之方，亦不容稍存偏倚。伏讀諭旨，以大理院專掌審判，又諄諄於州縣各官關係尤要，實已洞見及此，燭照無遺。臣等愚計所及，直省司道各官，除原設之布政、提學兩司，毋庸議改外，按察司宜名為提法司，而解兼管驛傳事務，專管司法上之行政，監督各級審判。別就省會增設巡警道一員，專管全省警政事務。勸業道一員，專管全省農工商業及各項交通事務，現有之驛傳一併由其兼管。此外鹽糧關河各道，各有專司，應仍其舊。分守分巡各道，一律裁撤。其有距省遠遠地方，應須大員鎮攝者，擬仍留道缺，即名為兵備道，由各省督撫察度情形請旨設置，或一員，或二三員，均就地方斟酌辦理。此擬增改司道各員之大概辦法也。

至於此次釐定直省官制，注重之處，則仍不外兩端。

一曰分設審判各廳以爲司法獨立之基礎。古者執法之官，事權本不相假，三代之士師，兩漢之廷尉，皆奉天子之法，以爲天下之平，權既不分，法無所枉。國家因仍明制，分設布政、按察兩司，亦復各有專官，截然不紊。自州縣身兼其事，始不免憑恃以爲威福，今日爲外人藉口，而自失其權者，正坐於此。若使不相牽混，自能整飭紀綱，由此而收回治外法權，初非難事。如慮行政官一旦不兼司法，號令難施，則不知行政處分之權，尙爲地方官所有，況地方保衛，自有警政擔其責成。又有慮及法官獨立，將有枉法以行其私者，又不知法者，天下之公，豈容其意爲左右，且監督之官，檢查之法，一切具在，正不必鯁鯁過慮。現在法部、大理院，既經分設，外省審判之事，自應由此劃分權限，別立專司，俾內外均歸一律。此各省審判各廳不能不按級分立者也。

一曰增易佐治各員，以爲地方自治之基礎。夫自治機關包舉甚富，中國循良之選，往往以撫字心勞署爲上考，究其實際，不過以治民不擾，聽訟稍勤，畢其能事。近年舉辦州縣事實表冊，於學堂巡警

工藝種植諸端，考覈非不認真，填寫率多敷衍。蓋繁劇之邑，詞訟甚多，賢能之官，已苦日不暇給，清簡之缺，又苦款項無著，風氣難開。至於縣丞巡檢各官，既不准擅受民事，又初無一定責成，雖號分防，幾同虛設，以致民生坐困，吏治不修，而其原則仍由於官制之未嘗完備。今使州縣各官，不可審判，則儘有餘力，以治地方。又於佐治各員，各界以相當責任，更次第組織議事董事各會，期如諭旨所云，嚴防流弊，務通下情者，則其收效之多，或不致如今日之敷衍從事，而自治範圍，亦必能漸求恢擴。此各省佐治各官不能不切實增易者也。

夫以時會所趨，事機相迫，斷不能不改絃易轍，切實振興。惟各直省地方，風俗之不齊，人民知識之未濬，措手不易，扞格必多，有不僅如各督撫所慮人才難得，款項難籌者。若必同時並舉，其勢有所不能，臣等審酌再三，竊以東三省根本重地，經畫宜先，且一切規模，略同草創，或因或革，措置亦較易爲功。此次官制辦法，擬請從東三省入手，除實與內地情形不同者，應聽其量爲變通，期於推行盡利，其餘各省，分年分地逐漸推行，即一省之中，何處宜先，何處宜緩，並由該督撫體察情形，斟酌辦理，惟須於十五年內，務令一律通行。

抑臣等更有請者，現因國民程度未及，故不得不次第措施，但由未及以幾於及，全視官長爲之轉移，若以時期尚緩，仍復因循，又安有程度之可望。是在各督撫臣，公忠體國，力任艱難，必使教育普興，人才輩出，事事準諸公理，以求通上下之情。明法律者多，則審判不致棘手，盡義務者衆，則地方必能改觀。然後預備始有實際，立憲乃有定期，庶上副兩宮求治之心，下慰海內羣生之望，此則臣等與內外諸臣所當兢兢共勉，而不容或懈者也。是否有當，恭候宸斷施行。謹將外省官制通則清單一件繕呈御覽。

所有臣等續訂外省官制緣由，恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

附清單

謹擬各省官制通則繕具清單，恭呈御覽。

第一條 一省或數省設總督一員，總理該管地方外交軍政，統轄該管地方文武官吏，並兼管所駐省分巡撫事，總理該省地方行政事宜。

第二條 每省設巡撫一員，總理地方行政，統轄文武官吏。惟於該省外交軍政事宜，應商承本管總督辦理，其並無總督兼轄者，即由該省巡撫自行核辦。總督所駐省分，不另置巡撫，即以總督兼管該省巡撫事。

第三條 總督巡撫於各部咨行籌辦事件，均有奉行之責。但督撫認為於地方情形窒礙難行者，得咨商各部酌量變通，或奏明請旨辦理。

第四條 總督巡撫衙門各設幕職，佐理文牘，分科治事。

第五條 督撫衙門幕職員數，職掌如左：一、秘書員一人，承督撫之命，掌理機密摺電函牘，凡不屬各科之事皆隸。二、交涉科、吏科、民政科、度支科、禮科、學科、軍政科、法科、農工商科、郵傳科參事員各一員，承督撫之命就主管事務，掌理各項文牘。但各科參事員有事簡不必備設者，得由該省督撫酌量合併，以一員兼任三科以下之事。三、秘書員參事員不作爲官缺，統由各省督撫自行徵辟，無庸拘定官階大小，但每年應將各員銜名及到差年月，分別奏咨存案。其辦事得力之員隨時切實保薦，以備簡擢。四、秘書員參事員以下應酌設助理及繕寫人員者，均由各該省督撫酌定，毋庸奏咨。五、各省督撫

衙門幕職辦事章程，由該督撫自行訂定。

第六條 各省督撫應於本署設會議廳，定期傳集司道以下官會議緊要事件，決定施行。如有關地方之事，亦可由官酌擇公正鄉紳與議。

第七條 除東三省外，各省均置三司如左：布政司、提學司、提法司。

第八條 各省布政司設布政使一員，受本管督撫節制，管理該省戶口疆理財賦，考核該省地方官吏。

第九條 各省布政司所屬經歷、理問、都事、照磨、庫大使、倉大使等官，應仿照提學司屬員分科治事，章程由吏部會同民政、度支等部另訂職掌，酌量改置。

第十條 各省提學司設提學使一員，受本管督撫節制，管理該省教育事務，並監督各種學堂學會。

第十一條 各省提學司所屬職員，應按照學部奏定章程行之。

第十二條 各省提法司設提法使一員，秩正三品，即以原設提刑按察司使改設。受本管督撫節制，管理該省司法上之行政事務，監督各審判廳，並調度檢察事務。各省於審判制度未經更改以前，應暫仍按察使舊制，惟從前所管驛傳事務毋庸兼管。

第十三條 各省提法司應設屬員，即以原設按察司所屬經歷、知事、照磨、司獄等官，由法部擬定職掌，酌量改設。按察使職掌未改省分，暫仍舊制。

第十四條 各省除右列三司外應設兩道如左：一、勸業道。專管全省農工商及各項交通事務，並將按察司舊管驛傳事務，改歸該道兼管。一、巡警道。專管全省巡警消防戶籍營繕衛生事務。

第十五條 右列兩道每省各設一員，兩道各應酌設屬員，分科治事。其細則由農工商、民政、郵傳

等部訂之。

第十六條 各省除右列各司道外，得視地方情形，酌設司道各員如左：鹽運司、鹽法道或鹽茶道。其鹽法道有原兼驛傳字樣者，一律撤去。督糧道或糧儲道。糧道除蘇州、浙江兩省督運應留外，其餘應由各省督撫酌量裁併，以歸一律。關道、河道。

第十七條 右列各司道除主管事務外，不得兼管地方行政事宜。其右列各司道以外，所有管理地方之守巡各道，一律裁撤。如距省較遠之地，必須體制較崇之大員，以資鎮攝者，可仍留道缺，即名兵備道，或一員或二員，專管督捕盜賊，調遣軍隊事務，應由各該督撫酌察情形，奏明辦理。

第十八條 各省鹽運司所屬運同、運副、運判、監掣官、鹽課提舉、鹽課大使、鹽引批驗大使、庫大使、倉大使等官，應如何裁併酌改，由各該省督撫核議，奏明辦理。其守道、巡道，原有屬官，應與道員同時裁撤，酌量改用。

第十九條 各省督撫幕職，既已分科治事，所有原設各項局所，應視事務繁簡，酌量裁併，由各該省督撫覈議，具奏辦理。

第二十條 各省所屬地方得因區劃廣狹，治理繁簡，分爲三種。曰府，曰直隸州，曰直隸廳。

第二十一條 各府設知府一員，承該管督撫之命，並就布政司、提學司、勸業道、巡警道主管事務，承該長官之命，監督指揮所屬州縣各官，處理境內各項行政。

第二十二條 各直隸州設知州一員，承該管督撫之命，並就布政司、提學司、勸業道、巡警道主管事務，承該長官之命處理所治州境內各項行政，並監督指揮所屬各縣。

第二十三條 各省原設之直隸廳有屬縣者，一律改爲直隸州。其無屬縣者，仍設同知一員，承該管

督撫之命，並就各司道主管事務，承該長官之命，處理所治境內各項行政。

第二十四條 各府所屬地方分爲二種如左：曰州，散州。曰縣。

第二十五條 各直隸州所屬地方曰縣。

第二十六條 各州設知州一員，受本管知府之監督指揮，各縣設知縣一員，秩正六品。受本管知府或本管直隸州知州之監督指揮，處理各該州縣境內各項行政。

第二十七條 各府原設之同知、通判有轄境者，一律改爲州縣。其無轄境而有主管事務，如河南之河防，各省之海防、糧捕等同知、通判，均應由各省督撫擇其事務繁要者，一律作爲同知，撤去通判名目別於各級審判。明定責成以資治理。若不關緊要各員缺，應與各府所屬佐貳雜職，一併斟酌改置，作爲知府佐治員缺，由各該督撫體察情形，分別奏明辦理。

第二十八條 各直隸州直隸廳及各州縣應酌設佐治各官，分掌事務如左：一、警務長一員，掌理該州廳縣消防戶籍巡警管轄及衛生事宜。二、視學員一員，掌理該州廳縣教育事宜。三、勸業員一員，掌理該州廳縣農工商務及交通事宜。四、典獄一員，掌理該州廳縣監獄事宜。五、主計員一員，掌理該州廳縣收稅事宜。此員應州廳縣官俸公費確有定數實行支給，並將從前平餘名目一律剔除後，再行設置。其從前各直隸州直隸廳及各州縣所設佐貳雜職，應即一律裁撤，酌量改用。

第二十九條 各直隸州直隸廳及各州縣佐治各官，如因地小事簡，不必備設者，得以一人兼任二職。但警務長及視學員，不得以他員兼任，亦不得兼任他職。

第三十條 各直隸州直隸廳及各州縣佐治員缺，應由司道各就本科考取國文通暢，科學諳習人員，凡佐貳等官，舉人五貢及中學以上畢業生，均可與考。詳請督撫委用。視學、勸業二員，並可參用本地士紳，由州

縣採訪輿論，舉其賢能端正者，一律詳請與考委用，仍分咨各部存案。其考取委用詳細章程，由考察政治館會同各部議訂通行。

第三十一條 各直隸州直隸廳及各州縣，應將所管地方酌分若干區，各置區官一員，承本管長官之命，掌理本區巡警事務。其原設之分司巡檢，應即一律裁撤，酌量改用。

第三十二條 各府州廳縣，均設文廟奉祀官一員，秩正七品至從八品。掌理釋奠灑掃事宜，仍聽本管官統轄考核，應以原設教職酌量改用。

第三十三條 各省應就地方情形，分期設立府州廳縣議事會董事會，其細則，由民政部議訂奏定後通行各省辦理。

第三十四條 各省應就地方情形，分期設立高等審判廳、地方審判廳、初級審判廳，即原擬擬設局，以命名尚未妥洽擬改。分別受理各項訴訟及上控事件。其細則另以法院編制法定之。

各直省官制先由東三省開辦俟有成效逐漸推廣諭

光緒三十三年五月二十七日（軍諭）

光緒三十三年五月二十七日，內閣奉上諭：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，各直省官制，前經諭令總核王大臣接續編訂妥核具奏。茲據慶親王奕劻等奏稱，各省按察使擬改爲提法使，並增設巡警、勸業道缺，裁撤分守、分巡各道，酌留兵備道及分設審判廳，增易佐治員各節，應即次第施行。著由東三省先行開辦，如實有與各省情形不同者，准由該督撫酌量變通，奏明請旨。此外直隸、江蘇兩省，風氣漸開，亦應擇地先爲試辦，俟著有成效，逐漸推廣。其餘各省，均由該督

撫體察情形，分年分地請旨辦理，統限十五年一律通行。至一切辦事權限，各項詳細章程，有應由各部及各衙門核議者，著卽分別妥擬畫一辦法，奏定陸續頒行。其有未盡合宜之處，仍著隨時修改，以臻美善。當此改革伊始，舉凡用人行政，在在均關緊要，一有不慎，百弊叢滋，該督撫等務當督飭所屬振刷精神，力求實際，毋尚虛文，總期上合政體，俯順輿情，朝野聯爲一氣，君民得以相安，以爲實行憲政之預備。欽此。

御史趙炳麟奏組織內閣宜明定責任制度確立監督機關以杜專權流弊摺

光緒三十三年七月初三日（軍原）

署京畿道·掌遼瀋道監察御史趙炳麟跪奏，爲組織內閣宜確定責任制度，以爲立憲之精神，而免專權之流弊，恭摺仰祈聖鑒事。

竊聞朝廷納直隸督臣袁世凱之請，建立政府，組織內閣。臣素持議院與內閣同時成立之說，蓋以議院司監督，內閣負責任，二者並立，方免偏重。今既決意先立內閣矣，惟監督機關必須設立。請詳陳之。

夫立憲國之貴有政府者，其有責任制也。欲責任制度之確立，必有司督責之柄者，故東西各國政治家皆以英內閣代表全球，曰責任內閣，亦曰正統內閣。其制度之發明，當初有通常會議及永久會議。議員皆帶監督行政之職守，終遂輔弼君主而司政治。後乃自其中特選數人開樞密會議，通常、永久兩會皆失勢力，全權歸於樞密。久之君主以樞密不便，更選人入內閣，始有客賓內閣之名。初無所謂黨派，及威廉三世時政黨角立，互相爭執，君主揀會中多數黨派使爲內閣，而行其政見，政黨內閣濫觴於

此。其內閣大臣對任命之君主有責任外，下爲議會多數反對，卽不能居其位，別易一新政黨以隨其後。故日本憲法第五十五條大書特書曰：國務大臣，輔弼天皇，如失其道，任其重責。伊藤博文解其義大臣掌行政強權，不獨在於將順贊參之職，又居於匡救矯正之地，宜以躬任其責。若大臣而無責任之義，是行政權力得踰法律之外，而法律徒爲空文，故大臣責任實爲立憲及法律之根據也。臣不揣嚚昧，謹就確立責任之義，條陳管見於左：

一、政權、兵權不可混合。內閣總理大臣權勢極重，君民得特以施其責任之實力者，惟總理大臣不掌海陸軍而已。萬國憲法，皆以統帥海陸軍之權專屬君主，無論皇族分掌，將領分掌，但爲內閣總理者卽不得兼掌海陸軍，此不易之理也。漢時丞相掌政權，太尉掌兵權，御史臺掌言論權，此中國政治上之三權，未可稍混。王莽以大司馬而秉政，則漢移於新，曹操以丞相而專兵，則漢絕於魏。乃知政權、兵權混合，皇室失其尊榮而陷於至危，小民受其壓制而無所控訴，患孰甚焉。宜明定限制，凡爲內閣總理大臣及副大臣者，不得兼海陸軍與參謀本部之任，永著爲例，俾大臣得專心於輔弼，而君民得實施監督，誠第一要著也。

一、資政院宜實有議院之性質。議院者立於人民之地位而監督政府者也。中國國會未能成立，資政院宜豫備爲國會一部分之上議院，須別以議院法令定之，與官制之性質迥相逕庭，宜與政府分離，不爲政府兼併。宜就欽選、會推、保薦三法，選通達治體極言敢諫之人組織是院。凡院中所陳，得過半人數同意之決定者，政府不得拒絕，政府如違法失政，得院中人數過半同意之彈劾者，必付行政裁判官評議，其重大者，政府不得居其位，彼此相維，躋於完善，非此不可，故資政院必須先內閣而建也。

一、審計院及行政裁判院宜同時設立。君民所以實握督責之機關者，曰檢查歲用，曰行政訴訟。

審計院不立，則行政官之歲入、歲出，借貸國債，皆無人過問，而財政上之責任弛矣。行政裁判院不立，則行政官之畸重畸輕，違背憲法，皆無人評定，而法律上之責任弛矣。欲行責任制度，必立監督機關，宜照光緒三十二年編定官制原案，將審計院及行政裁判院同時設立，而實行其職務，一以堅國民之信服，一以制行政之專橫，庶責任機關較為完備。

一、都察院必須整頓。我國國會未立，資政院勢力尚在幼弱，特操責任之實權者在乎君上，都察院給事中、御史等官，不可撤其奏事之權，以備君上之耳目。宜照光緒三十二年編制局所定都察院原案切實施行，並宜仿會推、保薦之法，選明達正直人員以充是職。現在院中有不合言職者，酌量改外，特寬其格，在京歷俸六年，准其保送以道員分省候補，在京歷俸不滿六年，准其保送以知府分省候補，滿漢一律，嚴加甄選，使與資政院同立於監督行政之地位。他日國會成立，此院方行裁撤，未為晚也。

一、內閣大臣必定任限。內閣大臣權勢既重，責任又嚴，任限過久，恐其有專橫之憂，且精神亦或不濟，任限過暫，不能「見」措施之效，且政本亦多動搖，應酌定任限。凡內閣大臣無論總副，皆以三年為一任，良者再任，不得連三任，間一任或二任之後仍可復任。其退任者，或留京以備顧問之資，或退息以遂山林之樂，聽其自便。若有大不當之事被資政、都察兩院過半同意之糾彈者，付行政裁判評定，而行罷黜之典。如有小過，施以正當之處分，不宜輕忽易相，以致政事之無效也。

以上五條，明定責任之制度，確立監督之機關，如組織內閣，似皆不可偏廢，方能維持秩序而無患氣之乘。倘各種監督機關全不豫先設立，驟建此無限制之政府，臣恐大權久假不歸，君上將擁虛位，議院無期成立，小民莫可誰何，顛覆之憂，將在眉睫，此固非朝廷之福，又豈政府諸大臣之福哉。是故非先設各種監督機關，責任制度，斷不完全，甚非所以豫備立憲之義。臣以茲事關係國本，謹竭愚忠，冀

遊採擇，應請飭交王大臣一併會議具奏，不勝悚惶待命之至。伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

章京鮑心增條陳釐定直省官制於地方情形尙有可斟酌變通之處呈

光緒三十三年七月十七日（軍原）

再，章京恭讀五月二十八日上諭：「欽奉懿旨，立憲之道全在上下同心，內外一氣，去私秉公，共圖治理，亟宜博訪周諮，集思廣益，務使事事悉合憲法，以馴致富強等因。」欽此。煌煌天語，實已握立憲全樞。章京恭繹聖慈深意，務使事事悉合憲法者，實指立憲之精神而非指立憲之形式。誠以禮教風俗，中外本殊，襲其形式則勞費紛擾，或窮年累世而難成，契以精神則神明變化，準理酌情，隨事隨時可收旋至立應之效，二者試稽往事，歷有明徵。此次王大臣釐定直省官制原奏，既知時會事機不能不改絃易轍，切實振興，復灼見措手不易，扞格必多，所以斟酌損益者，實已慎之又慎。惟章京卽草野情形，細心體察，通則所開尙有可從簡約變通之處，除添設司道，體制崇隆，是否有益無損，俟各督撫奏陳外，謹卽直隸州廳及州縣各條，分別詳註如左：

第三十三條，各省應就地方情形分期設立府州廳縣議事會、董事會。按此條自係一定辦法，蓋外洋責任政府所以無專擅之慮者，全恃議院隱有監督之權，而議院以通民情理，必自下層累而上，方有漸進之功，無凌躡之弊，非可以資政院代也。但得地方官能分別良莠，則兩會之立自足爲議院先聲，且卽爲將來改設責任政府之本。

第三十四條，各省就地方情形，分期設立地方審判廳、初級審判廳。按此條亦最精當扼要，蓋州縣案牘最繁者莫如詞訟，誠如原奏所云，州縣各官不司審判，則儘有餘力以治地方也。現外省最繁之缺，

原有幫審委員，今另設專職，則刑名已無責任，更覺從容寬裕。此外惟衝途州縣之迎送，僕僕奔馳，最妨政務，擬請除本省督撫、現任司道及本轄提鎮過境，有關公事，地方官必親自迎送外，其餘遠官過境，均准佐雜教官代為迎送，則間務益省矣。

第二十八條，各直隸州廳及州縣酌設佐治各官，分掌事務。一警務長，二視學員，三勸業員，四典獄員，五主計員。按州縣事務除審判外，祇此數端，今悉設員分理，是州縣更無一事可為。且此等官除典獄與舊設典史相同外，餘雖各專一職，而均統治全境，倘不建衙署，不設吏役，不優給公費，則第憑一手一足之烈，勢成坐困。若悉重其權力，是一州縣境內驟添三四知州、知縣也。且牧令若仍統治，則其幕友、差役仍不可少，似此紛擾，恐不止傷財害民而已。

第三十條，佐治員缺，由司道各就本科考取國文通暢，科學諳習人員，詳請委用。按現時內地學堂、外洋留學各生，其年屆四十內外者，性情稍定，歷練稍深，或可選備任使。其二十餘歲人員中，學本不層研究，於國計艱難，民生困苦，毫不措意，今一概使治民事，其有無流弊不待著龜矣。

第三十一條，各直隸州廳及各州縣，應將所管地方，酌分若干區，各置區官一員。按此法果行，直復周官里宰、閭胥之舊，豈不甚善。然按之現在風氣，恐一時尚難驟行，且舍中國相沿鄉官之名而用日本區官之名，於義實多未愜。

第三十二條，設文廟奉祀官一員，以原設教職改用。按教職之設，所以師表諸生也。現考試雖停，而每州縣中，廩、增、附生合計必有三四百人至七八百人，書生習氣，往往不願受地方官之箝制，而樂聽教官之約束，謂固朝廷所使為之師也。今生徒尚多，何可遂無師表，且現任教授、教諭、訓導諸員，均係進士舉貢出身，皓首窮經，甘心冷宦，其品學豈不遠出留學生之上。自考試驟停，各教職實已餽粥不

給，何必併其師儒之名而去之。竊意此當俟三十年後，膠庠秀士日即凋零，然後再議裁改未爲晚也。

章京竊綜而論之，邊遠省分州縣，轄地數百里或至千里，其情形未敢懸揣，至腹省州縣所治不過百數十里，固可以本邑推知其大概。章京前數年在籍，往來郊野之時頗多，及甲辰災禍，又爲鄉民籌辦善後，至今未已，習知本縣丹徒斜袤百五十里，設分司巡檢三，考其所爲，不過收受賄規、壽禮以餬其口，奸黠固無所畏，然小事猶能彈壓，消息賴其察報。若一旦裁去，則遠郊之民不知有官，出城數十里便同化外矣。又考其分轄之地不廣，鄉村耆老隨時可入署往見，當時嘗設想，若每員歲籌養廉至少二千金，又悉得正途中賢員以任之，則官民相親，情意通達，數十里中何患不治，由是合爲一縣、一郡，充極於各行省，治亂視此矣。然則今日之中國非官制之不善，而所以任官之法未能盡善也。是故州縣以下，可有分治之官，不可有並治之官，可有分地以治之官，不可有分事以治之官，其理勢較然明白。至現時雖無鄉官，而在城則有紳董，在鄉則有村長，有里長，徵糧猶得其力，皆民自推擇。苟州縣官別其善惡而慎用之，再以暇日親歷各鄉以督察之，全境脈絡自然通貫矣。若按區設官而不得其人，是民驟添無數虎狼，能勝其搏噬耶？蓋自古殷因夏禮，周因殷禮，所損益可知，因其舊而損益之，則民不擾，財不費，而天下治。況我皇太后、皇上承列聖創垂之天下，而謂舊法必一無可因，豈理也哉？然新學之志，苟天下安靜，則彼無所見其長，實則此輩多有致亂之長，而未必有致治之長，雖擾動天下而不恤也。又外洋政學貴特立而賤服從，採各國之長，立對峙之法，所謂特立也，舉風俗、語文、衣服、名號，一一舍己從人，所謂服從也。春秋書官書地，名從主人。然新學之志，率喜抑中揚外以炫新奇，甘自比於奴隸而弗顧，故必襲日本區官之名也。此兩端皆新學之弊，非僅官制一事爲然，詎誤朝廷實非微細，伏願嚴察而慎防之，天下幸甚。

管見所及，謹再遵旨附陳，伏乞代奏。謹呈。

御史石長信奏都察院官制簡略升轉無階請飭訂章程摺

光緒三十三年八月初二日（軍錄）

掌湖南道監察御史石長信跪奏，為都察院官制簡略，升轉無階，請旨飭訂章程，以肅政體而開言路，恭摺仰祈聖鑒事。

竊時局艱難至今已極，舍立憲固別無挽救之法。考立憲政體，無論君主、民主、君民共主，皆以議院代達下情，藉宣上德。我國人民程度未能驟行民選議院之制，惟都察院條陳利病，糾劾非違，如得其人，實有議院性質。特該院官制不齊，往往一入臺垣，終身淪滯，明敏者類多遷避弗就，致有乏才之感。臣查光緒三十一年編制局所定都察院官制原案，規畫詳善，縷析條分，倘能綜核名實，竭力奉行，言路必有起色，敬為我皇太后、皇上陳之。

給事中自明以來，分科辦事，責有專歸。今乃統名為給事中，以致各部行科公事及各科行部公事，紛沓錯雜，漫無條理。查原案參考舊制，按部分科，局外多一人稽查，局中即增一番審慎，綱紀尤為嚴肅。此編制局原案所宜仿照辦理者一也。

各部自郎中而參而丞，以至侍郎、尚書，循次推遷，階級完備。若都察院，仍由掌印給事中轉卿，現今九卿裁缺，所謂轉部者，亦虛有其名而已。查原案升副都御史為從二品，設僉都御史為從三品，升給事中為正四品，遷轉有階，品式周備，才智之士，無憂沈滯。此編制局原案所宜仿照辦理者又其一也。

以上二端於言路極有關係，人臣宣勞効力，所志原不在升遷，朝廷分職設官，立法究不宜缺略。擬

請旨飭下內閣王大臣會同都察院，檢齊光緒三十二年編制局所定都察院官制原案，斟酌損益，詳議具奏，言路幸甚。

是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

御史江春霖奏不宜輕改都察院摺

光緒三十三年八月二十六日（軍錄）

掌新疆道監察御史江春霖跪奏，爲立憲宜組織議院，不宜輕改都察院，擬請旨飭緩議，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣謹按上年九月間，政治館擬請釐定都察院官制說帖內稱：查都察院掌糾劾官邪，條陳治理，匡正之力可及於朝廷，彈劾之權不僭於顯貴。特立於行政各官之外，而有監督行政之權，此實中國制度之特色，亦爲東西各國所交稱，風憲所關，無可裁併等語。東西皆立憲國，即皆有議院國，而猶交口稱之，則議院雖立，都察院尙不宜輕改，而議院未立之先，更無論矣。

乃本月二十二日都察院堂期，臣隨同列謁見長官，宣言立憲必設議院，議院立則本院應裁，業已奏請改作下議院基礎，以爲保存地步，奉旨交議，閣臣意亦謂然。臣始聞而信，繼而疑，歸而思之終夜，乃大以爲不可。夫自都御史至監察御史六十七人耳，果能立憲法，設議院，政平訟理，官清民安，則四百兆之衆皆已醉飽太平矣，豈六十七人投閒置散，獨憂窮餓乎？儻或憲法未能遽立，議院未能遽設，則匡正彈劾，一日必不可無，六十七人尙嫌其少，豈有議裁之理。就謂意在省費，都察院公費津貼合計僅七萬金，朝廷增一衙門，辦一新政，皆糜巨帑，亦何惜此區區七萬金，不以留特色交稱之制度，而願煩患得

患失爲耶？

且都察院與議院似同而異，言官保自大臣，議董則必由公舉，言官不拘省分，議董則以人定額，言官奏事不時，議董則會集有定，言官據理論事，議董則但從多數，言官封章可用單銜，議董則領班必推首領，非首領不得面奏，此皆體制截然不容相假者。而欲以甲混乙，無論權歸長官，易生壅蔽，即以公議而論，六十七人之少數，豈足以服四百兆之衆耶？臣愚以爲議院果立，都察院可裁可併，設使議院未立而輕改之，極言其利，不過上爲國家歲省七萬金，下爲六十七人保祿位而止。而其害必至於權奸竊弄，而不知儻兆顛連而無告，否泰之幾，將由於此。應請諭飭緩議，亟先組織議院，俟議院成立後，察看情形，再定都察院裁併，庶讜言不壅於上聞，而立憲仍無失爲預備。臣於此事已四疏言之，非不知煩瀆見厭，獨念古人於事所必爭有章十九上待詔百餘日者。忝居諫諍之班，敢陳懇直之論。是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

御史俾壽奏請開設儲材館摺

光緒三十四年七月初七日（軍錄）

花翎·掌雲南道監察御史奴才俾壽跪奏，爲請開儲材館，廣選奇材異能之士，以備顧問而資器使，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維國於天地必有與立，國家之強弱，恆視人材之多寡爲轉移，人材不足，非但時勢艱難一無可恃，卽幸而承平無事，亦無以慎固邦基。方今時艱孔亟，我皇太后、皇上特飭內外臣工，詳細甄擇，不拘官階大小及有無官職，如知有才堪大用及各擅專長者，切實保薦，以備任使，仰見朝廷開門納俊，側席

求賢，莫名欽佩。奴才竊思治人治法，本相維繫，時方無事，則以黼黻隆平爲貴，任法重於任人，時方多事，則以宏濟艱難爲先，任人尤急於任法。頃因我皇太后、皇上於百度維新之際，殷殷以延攬人材爲先務，既不責以全材，復不拘以資格，所以旁搜風勵之者，實已無微不至。乃奴才竊查京外大臣所薦人材，多係久經擢用之員，每鮮草茅布衣之士，既非搜覈採幹之至意，尤不足仰副朝廷明揚之盛典。嘗考東西各國人材，不必由於保薦，而人材輩出，全在培之有本，儲之有素，故能取之不盡，用之不竭。儲材於商，則操奇計贏之術日嫻，儲材於工，則創造利用之智日闢，儲材於農桑，則樹藝飼畜之利日溥，儲材於路礦，則寶藏之富日興，儲材於醫，則生養之道日進，儲材於聲、光、化、電及各項格致，則新理新物日出而不窮，儲材於水師、陸師及各項武備，則戰守攻取日習而益熟。甚至儲材於一技之能，一藝之微，亦莫不精益求精，日新月異，以故國無棄民，民無棄材，富強之基，由斯而立。

我國世變日亟，內憂外患，不可終日，學堂、關稅，既不免借材於異地，機器、槍砲，復不免取材於外洋。在朝廷方且日以求材詔大臣，而各大臣日以舉材登荐剡，究之在上者既鮮洞達時務之英材，而在下者亦鮮研精器數之通材，在內者既鮮練習水陸之將材，而在外者尤鮮聯絡內外之譯材，是非我國果無人材也，蓋求材於一時，不如儲材於平居。今日而欲圖自強，非廣儲真材，羣策羣力不爲功。昔胡林翼會謂，自督撫至縣令，皆當以重金聘博學之士與之謀議。夫士人爲學，亦有直諫多聞之友，乃能成學，況於治國家乎？故從前曾國藩、胡林翼削平髮逆時，日夕以求材爲事，開儲材館以待天下之士，咨以大計，以助謀議，有所施行，令各抒議論，有所考查，令各援古今，日夕相處，可察其行，試之行事，可見其材，遂能掃除妖氛，復見中興，一時名臣，皆儲材館中人也，其成效有如此者。徵之於古，北魏太學生，皆正七品，預議政事，明初人材皆出國子監，直拔爲尙書、侍郎，出爲藩臬。若周之訓方、誦方，漢之議

郎、待詔、蘭臺令史，唐之集賢學士，皆搜羅俊才，拔用不次，或兼明學校，或專任謀議。刻值朝廷振興百度之際，需材尤急，自非儲其用於平日，斷難收其效於臨時。奴才愚昧之見，擬請旨飭下會議政務大臣於政務處附設儲材館，並通飭各省督撫、將軍及出使大臣，一律附設儲材局，廣爲搜羅，如有奇材異能及精通經史、理學、天文、地輿、交涉、政教、法律、武備、製造、光、化、電、重、聲、算、礦務、農務、工務、商務等項，或著有新書新法者，無論已仕未仕，亦無論官階大小，均宜延聘到局，隨時考驗。如果確有實效，卽由該局咨送儲材館，以備顧問而資器使。其有耆德碩學，爲本省督撫及出使大臣所未及知又不肯自行呈書上書者，准由局員各舉所知，請於督撫及出使大臣以禮徵聘，優加錄用。然後耆舊通材碩學，既咸集而各見其才，其新學專門片長，亦咸集而各精其業，集天下之知以備論思，合天下之材以備任使，在野既鮮遺珠，在朝必多英俊。孟子曰：賢者在位，能者在職，國家閑暇，及是時明其政刑，雖大國必畏之矣。

所有奴才擬請創設儲材館緣由，是否有當，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

御史石長信奏請改各省兵備道爲兵備使司以專責成摺

宣統元年閏二月初八日（軍原）

掌湖南道監察御史石長信跪奏，爲海、陸二軍均宜切實舉辦，請旨飭改各省兵備道爲兵備使司，監督軍界學堂，辦理該省營務，以專責成，而肅戎政，恭摺仰祈聖鑒事。

竊時至今日，羣雄角立，不以力戰而以學戰，不必決勝於當幾，而每決勝於平日。然則中國欲圖自強，非練兵不可，欲練兵非設陸軍學堂不可。乃學堂立矣，而各省陸軍仍無起色，大都責任不專，無熟

諳輜略之大員以董率之也。近畿四鎮，直隸二鎮，操練攸綢，頗著成效。其餘各省能自成一鎮者，亦不多觀。良由經費艱難，未能遽辦，重以路務、礦務之相逼而來，學堂、巡警之無容過緩，言之則在在皆關緊要，行之則事事俱費經營。然以兵者，國之大事，死生之地，存亡之道較之，則一切皆其後焉者也，是要政之中，又當權其輕重緩急而次第行之。方今輪軌交通，門戶洞開，四至諸邊，強鄰逼處，我不開釁，不能禁彼不生心，疆場之事，何國蔑有，萬一有事，豈數鎮兵所能恃以無恐哉？今幸友邦輯睦，信使交通，允宜製器練兵，共保平和之局。且英、俄、美、德齊驅並駕，雄視全球，猶復於海、陸二軍加意訓練。於是悉心研究，學校如林，凡諸製造，一國創一新式，各國爭起效之，鉤心鬥角，精益求精。乃強者畢慮以圖，弱者畏難自阻，欲求轉弱為強，豈可得哉？

中國之兵，其先半無業游民，素未受教育，聚則為兵，散則為飢寒所迫，不免多事，間有流為竊盜者，人遂以當兵為恥。今朝廷文武並重，廣設陸軍學堂，以樹風聲，務使之各精一藝，是不以走卒待兵，而以學生待兵，薰陶日久，兵亦以學生自待。其在軍也，有事則足以致死，其退伍也，無事則足以謀生。近復議興海軍，需才尤急，亦宜於近海形勝之處，設立海軍中學堂，仿日本海軍機關學校及海軍兵學校辦法，分設砲術、水雷術練習所，使之實地練習，擴充其膽識，增益其知能，以備選用。若非董以知兵大員，恐仍奉為虛文，莫收實效。夫以陸軍部所定鎮數，加以海軍現今才力，原有未逮，惟各省量力變通辦理。如濱海省分改設海軍學堂，以為海軍之豫備，練兵若干，通籌大局，再行酌定。至海疆要隘，先練雷艇一隊，亦守口者當務之急也。其餘省分，仍練陸軍，責成該員切實舉辦。夫巡警勸業，尙設專官，至如兵者安危所關，倘因循遷就，曷由振尚武精神，而挽積弱之習哉？

擬請飭下會議政務處，所有各省設立兵備使司，妥定權限，監督該省海陸軍學堂，綜理練兵事宜，

仍歸督撫節制。原有兵備道缺，概行裁撤，以節糜費。非敢謂增設一司，遂能化弱為強，但責有專歸，宜無不竭力整頓，似於軍事稍有裨益。

是否有當，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

考察憲政大臣李家駒奏考察日本官制情形請速釐定內外官制摺

宣統元年五月初七日（《東方雜誌》第六年第七期）

考察憲政大臣李家駒奏為考察立憲官制，錄繕成書，敬陳管見，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維考察日本憲政事宜，經前大臣達壽與日臣伊藤博文、伊東已代治等，協同商酌，按照憲政編查館開送考察要目，綜為六類：第一類憲政史，第二類憲法，第三類立法，第四類行政，第五類司法，第六類財政。其第一類、第二類、第三類，業由臣達壽編輯奏進。其第四類、第五類、第六類，均由奴才接續考察，仍延聘專家，先就第四類逐日講論。查行政第一類，其關係憲政為最要，而其條理亦最繁。就行政機關而言，則有官制，有自治制。官制之中，又析為中央行政官制與地方行政官制。其關於官制之各項法令，則有文官任用令、分限令、懲戒令、官吏俸給令、官吏服務紀律、文官試驗規則等類，日本統稱之曰官規。此其大較也。日本官制諸書，我國早有譯本，其現行之各種官規，亦經奴才譯錄，咨送憲政編查館在案。惟是考察外國制度，不徒貴徵其條文，尤貴研其義例，是以奴才與日本法學博士有賀長雄、清水澄等，討論官制各事，必研求原理之所存，以推見立法之本意。並按切中國情勢，應採何種制度始為適宜，又日本制度，經驗成迹有美有惡，我國採用所宜舍短從長，計編成官制篇、自治制篇、官規各種。又就日本現行制度，釋其義例，參之歐洲各國，較其異同，計編成日本官制通釋、日本自治制

通釋、日本官規通釋、日本行政裁判法制通釋各種，都三十餘萬言，全書譯繕告竣，尙需時日，茲謹先將日本官制通釋三冊、官制篇二冊，附中國內閣官制草案平議一冊、自治制篇一冊、官規篇一冊，錄繕成帙，恭呈御覽。並請將奴才管見所及，敬爲我皇上縷晰陳之。

凡釐定官制，必依其國之政體爲標準，即循乎憲法之本義以爲編制是也。日本爲君主立憲政體之國，其憲法爲欽定憲法，綜七章七十六條之文一言以蔽之曰：重君主之大權而已。其始也，立憲政體之規定，發之自上，是爲以大權操縱人民，而非以人民參與大權。其繼也，憲法條文之制定，裁之自上，是又以憲法待大權而行，而非以大權由憲法而生，故日本憲法，實以君主大權立諸行政、立法、司法三機關之上。其於行政權也，不惟任免官吏，操諸朝廷，即釐定官制，亦屬大權，而非議會與法律所能左右。是故政府也者，乃君主行使大權所設機關之一，決不以君主爲政府之長，所謂君主無責任也。此其本義一也。日本憲法第三條：天皇神聖不可侵。伊藤博文解之云：君主固當尊重法律，而法律則無責問君主之力。惟君主無責任，乃必有負責任之國務大臣，凡法律上之責任，與政治上之責任，皆以國務大臣當之，善則歸君，過則歸己，苟有違法及失政情事，責問彈劾，實職其咎，言思擬議，不及於君，惟全國結一心尊戴之誠，斯皇圖保萬世不拔之固。此其本義二也。立憲官制，首明責任，準此而編制之，其通義有四：日本官制，各大臣入贊閣務，謂之國務大臣，出領省務，則謂之各省大臣，以其責任有所不同，斯其名義乃各有當。責任有二：一曰憲法之責任，國務大臣負之。一曰行政法之責任，各省大臣負之。憲法責任，惟限於國務大臣，至關於行政之施爲，則地方長官亦與有責。蓋國家之歲入有限，而應舉之事無窮，何事在所當舉，何費在所必需，必有主持計畫之人，此其人非負責任不可，是故國家政務無論大小，必以有責任之官吏主之。此其通義一也。國家政務，分別部居，固各有主任之人，而

行政之方向與次序，則互有關繫，是必協議於先，乃能施行於後。此立憲國家所以必取內閣之制也。日本內閣以國務大臣組織之。凡政務協議既定，然後各就所主任之事，以命其屬，是負責任者必為國務大臣。此其通議二也。各部政務，主任之人即負責任之人，其任事也，依其心所深信不疑最為美善之法律，以期協平國家之主旨，決不容枉己徇人，故主任者必歸一人，否則互相牽掣，抑互相推委，其失惟均，是故各部政務負責任之大臣，不可無一，不可有二。此其通義三也。凡負責任之大臣，必有監督所屬之權，日本有取消訓令指令升降懲戒處分之制，所謂監督權也。惟是以上臨下，則監督也易，至於位分相等，則監督也難。日本制度，天皇發令，雖屬統帥事務，亦必經由海陸軍大臣。韓國統監，望重位尊，而承旨及奏事，必經內閣總理大臣或外務大臣，蓋必由盡監督之權，方不負責任之旨。此其通義四也。

由是而分配行政事務，斯有一定之準則。考建置部省多寡之數，各國不同，大率與其國行政事務之類別相副。國家行政事務，大別為五：曰內務，曰外務，曰軍政，曰財政，曰司法。五者之中有必不可折為二部者，若外務行政，若財務行政，若司法行政，皆惟一而不可分。至軍務行政，本有陸軍、海軍之殊，即可分設二部，其在並無海軍之國，則但設陸軍一部已足，其或雖有海軍而事簡不須設專部者，亦但設一兵部兼統其事，此則分合視乎國情者也。內務行政範圍最廣，各國大抵分設，自二部以至五部不等。日本分為四部：曰內務省，曰文部省，曰農商務省，曰遞信省。當開闢北海道之時，曾設拓殖務省，略如英、法等國之殖民部及理藩部，然未幾尋廢，今則併台灣、樺太事務，悉隸內務省焉。歐洲重宗教之國，有特設一部專司宗教教育者，日本則但於內務省設宗教局。又有專設鐵道部者，日本但有鐵道廳，舊隸遞信省，今改為鐵道院，隸內閣總理大臣之下。又有併鐵道土木道路河梁諸工事專設一工部者，日

本則以土木等事隸內務省之土木局。又有區農工商三事各設專部者，日本則統於農商務省焉。當明治初年，設省凡六，厥後遞增，至明治十八年，始定爲九省，宮內省尙在其外。此九省者，亦非一成不易之數，因時損益，理無不可，然損之至極，不能少於五省，以內務、外務、軍政、財政、司法五者，缺一不可立國也。至增益之限，亦不逾上文所舉之外，以內務行政勢難再折也。要之立憲之國，凡於行政事務無須獨立而負責任者，卽無庸特設專部，而與於國務大臣之列，此一一定之準則也。

由是而組織內閣，斯有一定之權限。日本內閣官制第一條：內閣以國務大臣組織之。國務大臣云者，除宮內大臣外，合內閣總理大臣與各省大臣之稱也。英國有額外大臣之制。日本內閣官制第十條，亦云各省大臣之外，若奉特旨，亦可使其爲國務大臣，列入閣員，如伊藤大木，皆曾以樞密院議長特命入閣，是其例也。美國爲共和制度，行政事務，悉委任大統領，故不須別置責任內閣。德國爲聯邦制度，惟宰相一人爲眞國務大臣，其餘皆聽命於宰相，第爲之佐而已。此外各國，大抵行組織內閣制度，各省大臣皆爲閣員，其組織之例有二：一由總理大臣集合同志組織之，一由君主任命之。英國用前例，故有議院內閣、政黨內閣之稱。日本國法，任命大臣權出天皇，則用後例。但總理大臣亦得薦舉數人，陳於天皇，以備任用。天皇以閣員政見必須統一之故，往往如其所請。惟是組織之法雖異，而各省大臣必須與閣員之列則同。此組織之要義一也。日本制度，置內閣總理大臣一人，蓋國家政務殷煩，各省大臣各有計畫，輒爲財政所限，不能同時進行，故必有總理大臣，本國家之主旨，以審各部政務之輕重緩急，分別而經營之，務令用財少而成功多，此則國是之所在，政策之所行，總理大臣所以必須也。英、法二國皆爲議院政治，故其總理大臣之政策，必以議會之意嚮爲標準，遂不免爲所束縛。至日本、德、奧諸國，總理大臣所定政策，不惟不受議會之束縛，且可以操縱議會，則總理大臣之能事也。或於各部

大臣之中，使一人兼任，或於各部大臣之外，專任一人。各國制度雖異，而總理大臣只有一人則同。此組織之要義二也。內閣職權，日本官制規定綦詳，櫛括其義，厥有七端：一曰定大政之方向。一國行政，有謀通常之利益者，如警察、裁判、普及教育之類是也。有謀特別之利益者，如擴充軍備，所以伸國力於境外，實則方向所在，以助成國內之事業爲歸。又如致力於鐵道、航業等事，所以圖交通機關之完備，實則方向所在，以振發農工商業爲的，皆所謂間接之利益也。此其先後緩急之序，法令既未有規定，則惟由總理大臣因時制宜，以定方向。方向既定，然後各部行政之計畫乃能相須而成，各大臣之政見自不至互相齟齬。故立大方向以統小計畫，是爲總理大臣之權。至於各大臣之行政，固當循其方向，又當各自樹立，以定各部之計畫，要以不背大政之方向爲限，是又爲各大臣之權也。二曰凡國務必經內閣。通常政務無論矣，即有關責任之大權事務，仍由內閣具案，奏請裁可施行。凡施行大權之形式，如詔書、敕書、敕令，皆須總理大臣副署。三曰凡臣工入對必經內閣。閣員之中，惟總理大臣得隨時入對，其餘必先商承總理大臣。至於閣員之外，許其入對與否，必開閣議決之，仍由總理大臣或某省大臣領同入覲。英國嚴守此例。日本前鐵道總裁後藤新平自俄羅斯歸國，有所陳奏，請覲日皇，嗣經閣議不允其獨對，使外務大臣領之，日本元老重臣向可隨時入對，今亦先商內閣，所以必如是者，蓋不使無責任之人任意奏對，致與內閣政策有所矛盾而滋紛擾也。日本制度，凡政治上之入對，必經內閣，惟統兵元帥及凱旋大將皆可直接入對，此時日皇乃以大元帥之資格見之，非以政治上之君主臨之也。至於樞密院顧問官，每星期進謁一次，亦與政治無關，但入官問安而已。四曰凡臣工入奏必經內閣。各大臣遇有單銜上奏事件，將奏章呈送內閣，由內閣代遞，此外概無上奏之權，悉由內閣代表。其不經內閣者有四：一樞密院上奏，二議院彈劾政府，三會計檢查院上奏，四陸海軍統帥事務。此皆有明文規定爲

例外者也。五曰外交事件必取決於閣議。凡國內之行政事務，皆可以法律命令規定之，至於外交事宜，則非法令所能豫定，必由政府隨時審議，始能因應適宜，不獨和戰訂約非常之舉爲然也。凡屬國際之事，幾無不取決於閣議，然後由外務大臣行之。六曰統一各部事務。統一之法，其要有五：一各部重要官吏之進退必經內閣，二各部經費必經閣議，三各部權限遇有爭執，取決內閣，四各部所發命令與其所處分者，如有不合，內閣得停止之，以待敕裁，五內閣得發訓令於各部。凡此皆實行其統一之權者也。七曰特別職權。例如建築鐵道，有時須據土地收用法買收私人之土地者，其必須收用與否，則取決於閣議，蓋以事關人民之所有權而審慎出之也。此外尙有不屬各省專管之事，權隸總理大臣者，如馬政局之類，又有以便宜之故而隸總理大臣者，如鐵道院之類。此則非所必應有之職權也。日本官制，除責任大臣外，更有各種獨立機關，如樞密院，則與國務大臣同爲憲法上之機關，如元帥府、軍事參議院、陸軍參謀本部、海軍軍令部，則皆爲統帥事務之機關，然以不負責任之故，皆不得爲國務大臣。至於會計檢查院、行政裁判所等，皆爲特設機關，不屬政府範圍之內。我國官制，此類較多，釐定之時，或依類併省，或改部爲院，應以有無責任爲斷，凡以協乎立憲之本旨而已。

以上所陳，屬於中央官制，即我國之京師官制。至於直省官制，則所謂地方官制是也。各國制度，大別有二：一曰中央集權，一曰地方分權。中央集權者，凡行政事務，悉由中央政府頒發法律命令，使地方官遵行之。其對於人民執行法令之事，日本謂之處分，亦由政府委地方官吏行之，而政府仍有取消及改正之權，固無所謂地方法律也。中央政府制定豫算，舉地方之行政經費悉納其中，而統於內務省，支付之時，則委任地方官吏行之，亦無所謂地方豫算也。此中央集權之制也。地方分權者，除軍事、外交、郵政、鐵道、電信、貨幣等項，爲全國統一事務，歸中央政府施行外，其餘一切事務，無論大小，

悉由地方政府與地方議會，各以其地方之法律行之。此地方分權之制也。二者皆趨於極端，與中國國情不合。溯自封建易爲郡縣，既二千年，雖歷代建置屢有因革，內外之間迭爲輕重，然行省名義，本繫中書，督撫受專，仰承朝命，內外相維，權衡至當，即欲如瑞士等國地方各自爲制，勢必不能。是純乎地方分權之制不適用於用也。中國廣土衆民，分省而治，各省政務，統於疆臣，行政區域，不能不廣。設如今日復秦、漢初制，郡縣直達京師，則全國千五百餘州縣，分區行政，既散渙而無紀，且地方事務，悉待部臣一一指揮而經營之，亦復勢有不及。日本國境，略與中國一大省相當，所置府縣凡四十七，又其國交通利便，故地方政務統轄於內務省而綽然有餘。然必非我國所能仿效。是純乎中央集權之制不適用於用也。

謹按逐年籌備事宜清單，已分全國豫算、決算與各省豫算、決算爲兩事。又按諮議局章程職任權限章，諮議局有議決本省豫算、決算之權，又有議決本省單行章程規則增刪修改之權。夫豫算與法規，皆地方與中央關係最要之端，卽爲直省官制準的所在，綜其關係之要義有三：一曰帝國行政與各省行政之關係，二曰帝國法律命令與各省法律命令之關係，三曰帝國豫算與各省豫算之關係。所謂行政之關係者，何種事務應歸中央政府執行，何者應歸地方官府執行，區而別之，約有四類：其一，中央政府制定法令，特設官吏，使行之於各地方者，是爲直接官治事務。其二，中央政府制定法令，不須特設官吏，卽使地方官吏行之者，是爲間接官治事務。其三，地方官府制定法令，使地方官吏奉行之者，是爲地方官治事務。其四，使地方自治體依國家法令行之者，凡法令，不問由中央政府制定或地方官府制定，皆爲國家法令，惟不使官吏奉行而委諸自治體，是爲地方自治事務。以上四類，綱領已具，乃就國家行政事務，依類隸之。一曰軍政。二曰外交。此二者皆對外之事，不能依據法令使地方官奉行者，當

由中央政府直接管理而負責任。三曰財政。中央政府所掌財政，如編製預算之類，當爲直接官治；徵稅之類，則爲間接官治，或爲直接官治，其地方官府依所定法令而行之財政，當爲地方官治。四曰司法。司法事務，必須全國統一，當爲直接官治。司法大臣所掌者，司法行政也，其各地方裁判所，則以獨立之故，由司法大臣特設官吏行之，不委諸地方官焉。五曰民政。即內務行政也，其事最繁，其屬於地方行政者亦最多，就中應歸中央行政者有三：凡必須全國畫一之事項，如民衆行政及郵政、鐵道、電信、度量衡之類，當以中央法令行之者，爲直接官治或間接官治。此其一。凡權利及於全國之事項，如版權、專賣特許、商標登錄之類，皆以權利許人，而其效力及於全國者，當由中央政府主行，而爲直接官治。此其二。凡非地方民力所及，必合全國之力而後能舉之事項，如大學校、大博覽會之類，當由中央政府以國稅經營之者，爲直接官治。此其三。三者之外，其可屬諸地方行政者，大宗有五：一警察行政。惟保安及司法警察，應歸中央。二衛生行政。惟大學校應歸中央。四實業。如農、工、商、礦、林、漁等。五善舉。如救災卹貧、勞動保護等，此二宗之規模大者應歸中央，小者悉屬地方。至於徵兵、賦稅、戶籍之類，雖屬直接官治，然亦可委諸自治體行之，日本習用此法。此帝國行政與各省行政之關係也。所謂法律命令之關係者，一國之中，既有帝國法律，又有各地方單行法律，則兩相衝突，在所不免。奧制，各州法律與帝國法律效力相符，此因各州本爲獨立國之故，中國不宜仿行，自以帝國法律效力在各省法律之上爲是，否則不能收統一之效也。更參酌德國之治阿撒羅連省事例，於官制中明定標準，其例有二：一除全國公益之事項應以帝國法律規定之外，其餘或以國律，或以省律，可斟酌定之。二除地方尋常事項應以本省法律規定之外，其餘或以省律，或以國律，可斟酌定之。三國律與省律規定之事項，兩面並揭，其所未載者臨時酌定，而以規定在先者爲有效。至於區分事項，其最

便之法有二：一凡經費必由國庫動支之事項，以帝國法律規定之，其地方所能支辦者，則以省律規定之。二釐定官制之先，即規定某事可由各省自行酌定，或開議會之時，於法律之中規定某事可委任於各省之立法機關，除未經載明之事，將來中央政府可以勅令定之外，其已經載明者，則不得以勅令變更之。考德制，帝國勅令之效力，在地方法律之上。平心而論，則緊急命令、執行命令、委任命令三種，皆應有超越地方法律之效力，惟所謂獨立命令者，似不應有超越法律之力。然亦有辨。大抵關於全國公益之勅令，可以超越省律，若但屬於各省尋常事務，或雖關全國而牽及該省者，如該省本無此項法律，則勅令為有效，如該省本有法律，則不得以勅令變更之，如是區別，似較允當。夫偏重帝國勅令之制，則失建立行省之本意，而偏重地方法律之制，又與中央統一責任之制相妨，欲劑其平，惟有於各省設參事院，隸於督撫之下，隨時審議，凡事或從法律，或依勅令，由督撫奏請裁奪施行，庶免偏重之弊矣。此帝國法令與各省法令之關係也。所謂豫算之關係者，帝國豫算與各省豫算雖分兩事，而辦法則必歸一律。第一，宜先訂會計法。會計法之要義有三：一會計年度，二歲入歲出款項節目之區別，三分設出納官吏，不以一人兼管收支是也。第二，宜定國庫制度。國庫之制有三：一置國庫於中央，二置國庫於各省，三中央及各省各設國庫是也。今欲採用，自以第三種制度為適宜。至於中央豫算與地方豫算之分配，仍以官治之類別為衡，約可分為三種：第一種，直接官治之豫算，由中央政府特設之官吏編纂概算書，呈送政府。第二種，間接官治之豫算，由各省督撫編纂概算書，咨送各部。此二種概算書，中央政府即據以編入帝國豫算案內，與地方豫算無關者也。第三種，地方官治之豫算，其收入之款約有八宗：一國稅之附課稅，二本省自行征收之稅，三本省所收手數使用免許各料，四省有財產之收入，五本省所管官業之收入，六過怠金及寄附金，七簽捐之數，八本省公債是也。其支出之款，即屬地方官治

事務之經費，此不必概由本省收入項下支用也。日本恆委之自治體，例如府縣所設中小學校經費之一部分，可令其自行籌辦，似此之類，當以明文規定之。此帝國豫算與各省豫算之關係也。明乎三者之關係，則直省官制之準則在是矣。

編制大要，分爲四種：一曰省務大臣及其官屬。督撫爲全省行政長官，卽爲省務大臣，其下置輔助官吏，設次官一二人，視京部左右丞，設各局，或曰各司，局各設長一人，局員若干人，分曹治事，視京部各司，其餘委用之官稱是。又廢司道分設衙署之制，官吏治事，咸集一所，如京部之例。凡次官以下均受督撫節制。二曰中央政府特設官吏。此種官吏，專理直接官治事務，有通省只設一員者，如巡警道之類，有不止一員者，如關道之類，又不止一級者，如鹽運司鹽大使之類，惟其所事，則皆不屬省務之範圍，而直接京師，受京部大臣節制。其有應由督撫就近監督者，特別定之。三曰地方官吏。擬仿日本制度，不以府轄州縣，凡府廳州縣，均爲同等之地方官。凡府縣同治者，或裁府留縣，或裁縣留府，各視其宜，直隸州有屬縣者亦如之。凡府廳州縣知事以下，均設補助官吏，所事直達本省督撫，受督撫節制。四曰參事院。各省設參事院，隸省務大臣之下，爲全省行政會議之機關，又爲聯絡中央行政與地方行政之機關，議長一人，督撫兼充，此外設參事官若干人。選任之途有三：一以中央政府特設官吏兼任，二以本省次官及局長兼任，三專任參事官，則以合格專員任之。其職務亦有三：一調查本省法律案，二調查督撫所發命令案，三依特別委任議決之事。凡立憲政體，以多設合議機關爲宜，德國阿撒羅連省於省議會之外，復設參事院，實爲善制，所宜取法。蓋有此院則省律不至與國律衝突，法制方能統一。又雖督撫更迭，而本省新舊章程，不至前後相戾。此種編制，事屬創舉，其前三種則第就舊制變通而已。此直省官制之大要也。其中尙有要義一端，則督撫之責任，應如何分別規定是也。直省行

政事務之中，直接官治事務一種，純由中央政府主持，即由國務大臣負其責任。其間接官治事務，雖未特設官吏，然既由中央政府制定法令，委任直省官吏執行，則其責任仍應以國務大臣負之，殆無疑義。惟地方官治事務，督撫有直接處理與監督之權者，即屬督撫之責任，而國務大臣不與焉。如督撫對於本省立法機關，則有監督諮議局之權，有召集、停會、解散之權，有提出議案及裁奪施行之權，對於地方行政機關及所屬官，則有指揮、監督、訓令、懲戒之權，凡在責任範圍以內之事務，即可自爲行政之計畫，並有上奏之權，殆與各部大臣無異。惟直接官治事務，必由中央政府上奏，間接官治事務，由督撫咨報各部，應否具奏，則由各部酌定耳。總之權限以責任爲衡，而責任又以分配之事務爲準，此則同條而共貫者也。或謂直省行政，在在與中央行政相關，似應令督撫與於國務大臣之列。然而中央與地方事務既已畫分，而內閣之大政方向，與各部之行政計畫，又屬中央政府之職任權限，本不涉於督撫，且閣議隨時舉行，督撫遠駐各省，無從預議，縱列閣員，亦屬有名無實。惟是直省與中央，此省與彼省，互相關繫之事甚多，誠不可無聯合之機關，以謀統一，擬仿日本地方長官會議之意，每年定期，督撫咸集京師，會同國務大臣集議一次。其交通不便省分，與臨時有重要事務不能與會者，得遣次官代行，此則於實事深有裨益者也。

以上內外官制，猶舉大綱，至於細目，未遑縷述。惟是變革伊始，事出非常，羣情顧慮，不無疑難。或謂我朝列聖相承，庶政悉仰宸裁，百工各安職守，即辦理軍機處，亦但掌書諭旨，職在承宣，今若行責任內閣之制，則大政施行，出自閣臣，朝命必待副署而行，章奏悉經內閣而進，保無大權旁落之患，致啟竊弄威福之漸乎？不知君主立憲之國，國務大臣上對君主負其責，下對議會當其衝，黜陟進退，權在朝廷，議會彈劾，恆隨其後。且大臣奏事，則君主自由准駁之，大臣失政，則君主自由罷免之，國有大事，

仍歸乾斷，軍謀兵柄，悉屬統帥大權，更非閣臣所能妄干。至於敕尾署銜，閣台所職，封駁詔書，掌於門下，斯又輔弼之古誼，抑亦憲政之精神矣。或又謂建武罷丞相於前，事歸台閣，洪武廢丞相於後，權分六部，一王之制，固有然矣。周以冢宰統六官，貳以少宰，漢置左右丞相，更建三公，唐宋相職，分寄三省，平章參政，其人非一。自來當國重任，無取乎專，漢臣何武有言，古者民謹事約，輔佐賢聖，猶備三公，今政事煩多，才不及古，而丞相獨兼其事，所以大化未洽也。方今國事煩難，百倍漢時，而內閣總理只設一人，縱無專擅之嫌，獨無竭蹶之患乎？不知內閣以各部大臣組織，同心輔政，體敵位均，總理大臣第爲領袖，我國設部，逾十以上，閣員之數，不嫌其少，若夫內閣職權，不過合中書出令，門下審駁，尙書受成統而一之已耳。宋臣司馬光詳論三省分隔之弊，力主通同職業，歸一政事，允推卓識。今之責任閣制，正與符合，而況上有宸謨之秉承，下有諸司之佐理，治法修明，治人具備，舉而措之裕如耳。

抑奴才更有請者，立憲國家雖以三權分立爲體，實則司法機關孑然獨立，無關運用，獨政府與議會兩相對待，恆爲國家進行主動之樞機，其關係至深，其衝突亦最激。故操國柄者必調劑維持於其間，而爲正本清源之計，則訓練人才，不令偏重，其尤要矣。假使人才集於政府，而議會人才不足以副之，將有以行政權干涉立法權之弊。假使人才萃於議會，而政府人才不足以副之，將有以立法權干涉行政權之弊。則夫豫備立憲之國造端之始，尤以訓練人才同時並進爲要義，斷可知矣。伏讀上年六月二十四日諭旨，先於各省設諮議局以資歷練等因。欽此。洵不刊之聖訓，爲薄海所同欽。逐年籌辦事宜清單，各省諮議局定於第二年一律開辦，現在各省選舉，業已陸續舉行，而資政院召集，亦復近在明年，是立法基礎，有開必先，人才輩出，指顧可待。惟釐定官制尙復需時，至第五年而頒布，第七年而試辦，第九年而後實行，從政之才無所歷練，偏重之弊，竊恐漫成議院政治之局。此則區區之愚，不無過慮者一

也。諮議局章程職任權限章。凡十二款，第一款，議決本省應興應革之事。第二款至第五款，爲監察財政之事。六七兩款，爲參與立法之事。資政院此項章程尙未奏定，然事關全國，則議員權限範圍當必較廣，可揣而知。第就諮議局職權各款言之，官制不先定，則責任政府無由成立，於應興應革之事，既無實行之機關，而各省事件，紛紛議決，何以處之？且官制不定，內外行政權尙未分明，即督撫且不知某種事務究當誰屬，而況諮議員將以何者爲標準，從而議之？此不能無慮者二也。官制不定，則內外行政事項無從分配，國家財政與地方財政即無從清釐。以我國財政向無中央與地方之分類，今欲就現在歲出入之款項名目區以別之，試問歲入項下，何者當爲國稅？何者當爲地方稅？歲出項下，何者屬於中央行政費？何者屬於地方行政費？既無官制以爲標準，又不能憑臆爲斷，則所謂本省豫算、決算者，將何從而議決之？此不能無慮者三也。諮議局爲各省立法機關，顧立法機關之權限，恆與行政機關之權限相緣。官制者，所以立行政組織之規模，即爲法令施行之關鍵。官制不定，則一切法令亦不能定，在督撫且無所據以提出議案，而況諮議員更將何據以議決本省之單行章程規則乎？此不能無慮者四也。由是言之，釐定官制本當在諮議局開辦之前，然後行政事務倚之爲範圍，立法機關據之爲標準。否則議案先成，官制後出，無論各省議決在先之件，苟有與官制牴牾者，必將一律廢棄，即一切法制先官制而發布者，苟有違異，亦必大費修改，殊非計之得也。爲今之計，惟有將內外官制速行釐定，提前試辦，以爲目前之準繩，即以杜日後之流弊。查日本頒布憲法在明治二十二年，而官制則自維新以來迭經改正，至明治十八年，責任內閣之制，即已實行。蓋自廢藩置縣，中央集權之局已成，其所謀畫，不出中央行政機關之外，端緒初不甚繁，制度乃歸簡易。然編制則肇自十數年前，實行之期，亦距立憲六年以上，遂能使大小臣工，同心協力，豫備之事，著著進行，大權操縱，綽有餘裕，此又近事可師

者也。惟是官制既經頒行，官方亦必整飭。日本當行新官制之初，即發布整飭綱領五條，於是各都省據以裁汰冗員，併省局署，一時官吏失職者過半。我國將來頒行新制，似此情形亦必不免，應請一併將弼德院提前辦理，以之位置勳舊重臣，上備朝廷顧問，略如日本樞密院之例。至國朝沿前明舊制，設內閣大學士，例兼殿閣崇銜，將來釐定新制，大學士雖不爲閣員，似可仍留此官，仿有宋朝殿學士故事，無吏守，無典掌，以寵輔臣之去位者。或現任國務大臣，亦酌予兼銜，以示優異，此則因官制連類而及者也。

奴才職在考察，苟有所知，不敢不言，用是披瀝上陳，伏冀聖明垂察，無任屏營之至。

再，奴才現在東京，將司法、財政兩類接續考察，豫計本年秋間可以一律竣事，合併陳明，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

宣統元年五月初七日奉硃批：憲政編查館知道。欽此。

浙江巡撫增韞代奏在籍編修邵章條陳釐定官等事宜摺

宣統二年三月初二日（硃摺）

浙江巡撫臣增韞跪奏，爲在籍紳士條陳官制，謹據情代奏，恭摺仰祈聖鑒事。

竊據在籍紳士翰林院編修邵章呈稱：查憲政編查館逐年籌備事宜清單，第二年釐訂京師官制，第三年釐訂直省官制，而新定京外官制，期以第五年頒布，第七年試辦，第九年實行，誠有見於官制一端，於憲政前途至關重要也。惟是行政事務必循官制爲範圍，立法機關必據官制爲標準，故近來臣工章奏，有擬請速行釐定提前試辦者。竊敢貢其一得之愚，謹爲我皇上縷晰陳之。

伏維立憲政體，必以立法、司法、行政三種分任統治機關。立法機關近今各國皆委之於議會，不待言矣，而司法機關與行政機關既屬截然異制，即司法官與行政官，於釐定官制，必宜劃然分途。為行政之範圍較廣，即行政官之配置宜詳。各國於司法行政外，大率別為內務行政、外務行政、軍務行政、財務行政。而行政官之中又有中央行政與地方行政之別，地方行政之中又有官治行政與自治行政之殊。竊謂官制愈繁，即釐訂匪易。今宜畧採日本親任、敕任、奏任、委任之制，釐定官等為四等，第一等曰特簡官，第二等曰請簡官，第三等曰奏用官，第四等曰委任官。必有官等之資格，而後得授官等之位置，必有官等之位置，而後得受官等之報酬。故關於此通義有三：

一曰官級之規定。官級者所以釐定官等之資格也。謹案我國官制自來以品級分，而肇始於周之所謂九命，漢之所謂祿石，皆所以辨高卑之等級也。自曹魏而後始有九品之制。至梁分為十八班，北魏始以九品分正從，而隋唐以來因之，蓋魏、晉、宋、陳，初無從品之制也。唐開元二十五年，制定官品，流內官九品二十階。唐制蓋於一品、二品、三品各分正從，自四品至九品，又各於正從之中分為上階、下階，故云三十階。其後乃廢上下階之名，而自一品至九品遂定為十八階之制。今擬廢去正從之稱，俾復魏、晉之舊，並宜分別職事之有無，有職事者謂之職級，無職事者則謂之官級。而於官級之中別定為特簡官之資格凡二項，正其名曰一品大臣，曰二品大臣，不復分內外區域及職務事類，凡有職事相當者，皆於此二項中各依官級簡任之。又別定為請簡官之資格凡二項，無論京外，皆正名曰三品行政官或三品司法官，曰四品行政官或四品司法官。有職事相當者，京官於京職，外官於外職，皆得各依官級，由各衙門開單請簡。又別定為奏用官之資格凡三項，亦無論京外，皆正名曰五品行政官或五品司法官，曰六品行政官或六品司法官，曰七品行政官或七品司法官。高等文官試驗合格者，以此三項為

限。其京官之分歸各署者即各冠署名，外官之分歸各省者則冠以省名，有職事相當者，各依官級奏用。又別定爲委用官之資格凡三項，自七品遠九品皆正名曰某品佐治官，京外從同，此則以普通文官試驗合格者爲限。蓋嘗以我國舊日官制徵之，自三、四、五品京堂外，固有所謂七品小京官矣。近制又有所謂五、六、七品警官矣。似此別爲改定，不特盡去繁雜之稱，抑且明示高卑之級。是關於官級之宜釐定者一也。官級既定，即資格攸分，由是而職任可言焉。

二曰職級之規定。職級者所以釐定官等之位置也。謹案唐制有職事官、散官、勳官之稱。凡職事官、散官計級等者，既相因而得，故同爲一官，其勳官則從勳加授於階爵之外，更爲節級，故別爲一官。今宜畧仿唐制，擬定散官之名曰官級，定職事官之名曰職級，離官與職而二之。凡有同一官等之同一官級者，乃授以某級之職級，而授有職級時，其官級自在也。未受有職級或去職、辭職時，其官級亦自在也。惟必依官等而任，有職事乃得爲有職級之官。如此則職任確定有職事可名者，則名之曰某職官，無職事之候補學習官員，皆不得濫用舊時候補某官、學習某官之名，其名義不符之官稱皆可廢去矣。即如今制所稱候補三、四、五品京堂，亦未嘗加以候補某官之定名也。惟內而侍郎，或內閣學士，尙有指名以某官候補者，而尙書以上則無之，外而督撫各司亦然，是亦宜求京稱之統一也。至於現在或差或缺，名目繁多，殊不足昭統一而示整齊，宜將此等名目一律廢去，別爲經常職與臨時職二種。而經常職之中，又分爲甲、乙二種，甲種則非同一官等之同一官級者不得充是也，乙種則以同一官等爲限，而不必限以同一之官級，但求其職事相當者充之。如隸於外務部之各國公使、參贊及領事官。如隸於學部之視學官，及專門以上各項學堂之監督以下各官，凡一切定爲經常職者皆是也。其臨時職之中，亦分爲二種，以重要者與非重要者爲類別，仍如經常職甲、乙兩種之制。惟臨時職乙種，如有實在

相需之才，得以僱傭之員參用之，此卽庶人在官之遺意，並得暫時選用客卿，以符僱傭之廣義。至於職權之監督，亦有並宜議及者。大凡監督權之限制，除司法行政外，宜以甲級直接監督乙級，乙級直接監督丙級，非有必不可得已之事由，咸不得越級而有監督下級之權，則職有專司而無紛亂之弊，權有定限而無侵擅之虞。是關於職級之宜釐訂者二也。職任既定，由是而俸給宜詳。

三曰俸級之規定。俸級者所以釐定官等之報酬也。竊維近世公法之觀念，以爲俸給者乃國家對於官吏所以保其體制上必需之費用，而支給以定額之金錢也。其與我國俸祿之制有截然不同者，卽近世各國俸給，皆按職事之繁簡而定之，而我國則概準官級之高卑而給之。夫俸給固爲保官吏體制上必需之費用，亦實爲對官吏職事上相當之報酬，故必視職事繁簡而設等差，以此爲俸制之原則。雖日本於同一官職，亦有隨官等之陞進而進俸給之等級者，然不過爲一種之年功加俸，而不得謂其違此原則也。惟我國俸制向以榮譽爲基礎，有何等榮譽之身分，卽有何等俸祿之支給，故不獨文武各官一律給俸也。如皇族，如外藩，如世爵、世職，又如從前特用之翰林、主事，有給全俸者，有給半俸者，初不問其職事之有無與其繁簡也。此與日本中古時代隨位階而有俸祿者，正復相同。蓋可謂之官級俸給，不可謂之職級俸給也。惟其非職級俸給，故不得不變通而別定養廉之名，近今又別定公費與津貼、薪水等名目，於是俸制之範圍日廣，而俸給之名稱益淆矣。今宜採各國俸制原則，必以有官級而授有職級者乃給俸，其俸給之多寡，又必以職事之繁簡爲衡。擬請畧仿北魏太和之制，而易其品位之等差，準之以爲俸給之等差。蓋北魏之初，不特品分正從也，而每品正從之中，復分上、中、下三級，是一品又析爲六階矣。今既願去正從之稱，自宜變通，魏制由一品逮九品，定爲俸給三十等，以爲稱事報酬之準則。惟特簡官官等一品、二品凡二項，但宜就同一官等之中，定爲特簡官俸級六等，而不必按一品、二品分之。

請簡官官等三品、四品凡二項，於同一官等之中，其俸級亦如之。奏用官官等五品速七品凡三項，於同一官等之中，則定爲俸級九等。其下則爲委用官官等七品速九品，亦凡分三項，故於同一官等之中，其俸級宜並定爲九等。而七品一級之中，奏用官與委用官職級雖同，然職任之輕重自別，委用官之俸給，固宜視奏用官之俸給而從殺也。蓋三倍九品之數，而別爲俸給二十七等。又參以委用官七品一級之俸級，而合以八、九品各俸級，故曰定俸級爲三十等，是與唐代流內官三十階之制，其取義固殊，其取數自合。顧於官級、職級等差皆從其簡，而此必從繁者，不徒爲稱事之報酬計，亦兼爲職官之激勸計也。惟近來重祿之議，見於私家著述暨臣工章奏者，已數數及之，況以體制上必需之費用，職事上相當之報酬而言，尤有不可不酌量更易者。茲擬請於特簡官俸級六等中最優者，歲給四萬兩爲率，最下者以一萬五千兩爲率，每級以五千兩遞降。請簡官俸級六等中最優者，以歲給一萬五千兩爲率，最下者以五千兩爲率，每級以二千兩遞降。至於奏用官俸級九等中最優者，則以歲給五千兩爲率，最下者則以一千兩爲率，每級以五百兩遞降。委用官俸級九等中最優者，則以歲給一千兩爲率，最下者則以二百兩爲率，每級以一百兩遞降。又所以必按特簡、請簡、奏用、委用之官等而分別釐定者，固期無背乎制俸之原則，抑亦酌量我國財政情形，俸太薄則不足以彰激勸，俸太厚則又何以供取求，今惟明定其範圍而仍隱操其調劑。凡大小一切職官，其職事繁者，得授同一官等較優之俸級，其職事簡者，得授同一官等較次之俸級，其資勞卓著者，又得酌其同一官等之俸級而遞進之。此於日本年功加俸之制及漢加秩進祿之法，殆皆有合焉。又惟於本職得給以全俸，其攝有他職者，但得給以他職之半俸，所以示限制也。俸給既定，凡現在之養廉、津貼、薪水等項名目，及京官經制之俸米，咸宜罷去之。至於準同一官等所定之俸級以外，又宜酌分爲五種：曰世襲俸，如皇族，如外藩，如世爵、世職等項之當給俸者是也，曰

恩給俸，如職官以老病退職給俸，或特旨賞給全俸、半俸者是也，曰學位俸，但以庶吉士爲限，所得酌給之俸是也，曰特別俸，如議員、議長、副議長，又如各學堂之教員及其他之臨時職所得酌給之俸是也。但此五種俸給，自宜酌量變通，而不得以官等所定俸級之數爲比例，惟無論屬於何種俸給，均宜統籌於度支部，而不得由京外各衙門爲單行之規定。則俸制既歸統一，等級亦歸詳明矣。是關於俸級之宜釐訂者三也。

要而言之，官級定則資格咸有所統宗，職級定則位置咸有所專屬，俸級定則報酬咸有所準則。願三者之通義既明，而要義可舉者亦有三：

一曰任用宜重出身也。夫受何種之任用，必限何種之資格，則入官之始差無冒濫。近如游學生考試，及將來通儒院畢業授有學位之庶吉士，以逮大學、高等專門學堂畢業授有學位之進士、舉人，乃得有受高等文官試驗之資格，其合格者乃得有受高等文官任用之資格。其中小各學堂畢業授有學位之貢生、生員，乃得有受普通文官試驗之資格，其合格者乃得有受普通文官任用之資格。其法律專門畢業，不由高等試驗而應別爲法官登用試驗者，亦如之。至現在候補學習之各項官員，其由舉人五貢以上出身，及有高等專門各學堂畢業文憑者，免其特別試驗。此外皆須經特別試驗，其合格者則分別其原官之高卑，作爲同一官等之官級，又依其試驗合格之等第，而分別任用之先後。其不合格者咸依原官給頂戴，而擯之於任用資格之外，如此則任用之源乃清矣。

二曰升調宜嚴限制也。蓋遷官、遷職宜劃分爲二，其尋常勞績及資深者，但得進其同一官等之官級，而職級不宜遽遷，其但有資而無勞者，並宜使之久於其任以責其成效，而官級亦不得遽遷。至有以同一之職級而更調者，則必以同類之職事爲限，此外皆不得輕率更調。又經常職及臨時職中，有但限

同一之官等而不限同一之官級者，於有所更調時亦如之。他如向來奏調之例，宜仍如其舊。惟於任用時除准其自辟之官屬外，其他但得以臨時職用，及不限同一官級之經常職用，而限於同一官級之經常職，仍不得輕率調用之，皆所以嚴限制而杜紛擾也。又案我國官品之制，猶日本之官等與位階也。然日本官與職分，而奉同一職事之官員，則別設官等之高下與位階之等差，此其異焉者也。夫我國惟以一定之職級，必屬於一定之官級為原則，故苟無職級之陞進，即不得有官級之陞進。今既擬離職級與官級而為二，在限於同一官級之經常職及臨時職，其著有成績，人地實在相需者，並仿漢代加秩進祿之法，既得就其同一官等之官級酌予陞進，並得酌進其同一官等之俸級，而不必遽遷其職事之職級。迨至資勞久著，積遷至同一官等之最高官級，乃得特進其官等，而職級與官級並遷。其未積遷至同一官等之最高官級時，則但宜畧仿唐代行守之制，假其官級已遷高於職級者，得以高官級行卑職級之事，而職級不必與官級並遷。惟在同一官等中，官級、職級本皆居其最高者，則限以在職若干年乃得進官等而並遷其官職。至於經常職及臨時職，有但限於同一官級者，如以高官級行卑職級之事時，則但遷職級而官級自無所須於並遷，以卑官級守高級職之事時，則但得遷官級而職級亦無所須於並遷。大抵非官不得任職，離職亦不得遷官。其越官等而遷職者，則必並遷其官；越官等而降職者，亦必並降其官。總期於官職分離而仍嚴守官等之限制，則不特有裨於職任之確定，亦庶幾無戾於久任之觀成矣。若夫與本職而攝他職時，亦必宜以類相從，仍不得越二職之限。至凡在監督機關之下而任有職事者，仍不得攝被監督機關之職事，所以杜舞文弄法之弊，此則宜並嚴限制者也。

三曰處分宜議變通也。大凡以禮去職，如丁憂、疾病及其他事故，並不關於懲戒處分，各員宜仍留其職任，而於去職之時，凡有期限可計者，得以相當之員權任之。俟去職之事由消滅，得隨時回復其原

職。若此者是謂之去職，其由於本員之意思而永久辭退者，則謂之辭職。其由於懲戒處分而罷絀本職者，則謂之免職。其尤重者並免其官，免官者並不得敘復。惟辭職、免職各員，實有相需之時，均得以特旨起用，不得乍辭而旋復，此免而彼庸，以鞏朝廷用人之大權。至於彈劾，宜分爲二種：其以公事劾者，皆歸於懲戒處分，不宜悉準以刑法上之制裁，致罹於褫奪公權之罰。蓋今制無論公罪、私罪，必先科以何等之刑，而後準以何等之處分，往往有處分不過降級罰俸及革職留任，其官員之身分自在也。而準以科刑必奪權之義，微論實行與否，皆有所窒礙。至於以私事劾者，必宜併奪其官職，削除其身分，即依一般之刑法科之，而不必從重以失刑，亦不宜準官以當罪。其限於官員身分之犯罪，又別有刑法上瀆職之罪可科，此則於私罪之義差合，而公罪之義，固無取也。故宜併廢去公罪、私罪之稱，以明定官吏勸懲之法，此則宜並議變通者也。

三通義而外，更綜此三要義。由是而釐訂京外官制，乃有整齊劃一之規，而無牽制參差之弊。究其成效所在，必使大小臣工各循其職分，而絕無所缺望於其先，即各殫其才力，而不容有所希望於其後。無缺望則不致擾以身家之私計，而任一職成效一職之用，無希望則不復驚於躡進之虛榮，而治一事必底一事之成。故所陳各節，蔽以兩言，即俸級必與職級相準，職級必與官級相離是也。蓋官級屬於自然，人而職級所定，即分任此行政、司法之統治機關，準官級而授職級，即本諸自然，人而分寄以各種機關。至於準機關事務之繁簡，以爲俸給厚薄之等差，則國家優遇臣工之義，亦即臣工效忠國家之義所由起也。嘗徵之於虞書，敷奏以言，明試以功，車服以庸。實爲我國自來官制之所準，亦即爲彼國近今官制所莫外。我朝列聖相承，凡所綜覈名實，澄敘官方，因時以制宜者，固已無弗周備，足以駕漢、唐而上紹虞廷。今復鑒時會之所趨，爲立憲之預備，夫關於憲政成立，必宜速定京外官制，俾昭行

政事務之範圍，兼示司法機關之準據，謹臚陳管見，以備採擇等情。呈請代奏前來。

臣覆核該編修所呈，據古證今，深通法理，於釐定官制不無裨益，合無仰懇天恩，飭下憲政編查館採擇施行。理合據情代奏，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

硃批：憲政編查館知道。欽此。

御史慶福奏請提前趕辦弼德院以備君主顧問摺

宣統二年十月十四日（軍原）

掌山東道監察御史臣慶福跪奏，為弼德院關係重要，請旨提前趕辦，以備顧問，恭摺仰祈聖鑒事。臣伏讀宣統二年十月初三日上諭：先將官制釐訂提前頒布試辦，預即組織內閣，迅速遵照欽定憲法大綱編訂憲法條款，並將議院法、上下議院議員選舉法，及有關於憲法範圍以內必須提前趕辦事項，均著同時並舉，於召集議院之前，一律完備，奏請欽定頒行，不得稍有延誤等因。欽此。仰見我聖主併力直趨，勵精圖治之至意，欽感莫名。

竊維君主立憲要義，以內閣負行政之責任，以國會任立法之協贊，以審判衙門行司法之事務，而統治權則立於三者之上。若衣服之有冠冕，木水之有本源。今世立憲各國，其君主之行此統治權者，莫不設有諮詢機關，專以裨益聰明，輔弼君德。蓋一日萬幾，旰食宵衣，猶或不遑，故以皇族會議，擁護皇族之權利，更有弼德院之制，以供君主之輔導也。其在日、英譯稱樞密院者，類選近臣贊襄密勿，其直接對於君主而負責任，較諸內閣大臣執行國政，對議會而負責任者，關係尤為重要。方今我聖主仰承先朝之遺謀，遠稽東西之良法，實行立憲，與民更始，於國會、內閣、審判諸機關既已迭奉明詔，次第籌

辦，獨於弼德院，按照清單須在第九年始行成立。臣竊以爲茲事於鞏固皇權關係至重，國家有鼎立之機關，君上豈可無顧問之近臣。是以不揣愚昧，請旨飭下憲政編查館，於釐訂官制組織內閣之先，將弼德院提前趕辦，迅速規定職制，以期組織完備。是否有當，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

直隸總督陳夔龍奏請劃分中央與地方行政權限並議各省分設六司留府裁縣摺

宣統二年十一月十七日（軍錄）

北洋大臣、直隸總督臣陳夔龍跪奏，爲釐定直省官制，敬陳管見，恭摺仰祈聖鑒事。

竊查十月初三日內閣奉上諭：著縮改於宣統五年實行開設議院，先將官制釐訂，提前頒行試辦，預卽組織內閣等因。欽此。仰見我皇上慎重官制，勵行憲政之至意，欽佩莫名。惟直省官制與中央官制相爲表裏，措置非盡得宜，卽於內閣政策不能收指臂相聯之效。臣荷恩慈，疊膺疆寄，閱歷所得，粗有所知，敢略陳以備採擇。

中國疆域之廣，交通不便，行省政策向任自爲，必採府廳直隸中央制度，恐於情形尙多隔闕。然國家與地方權限不分，督撫自爲風氣，或於內閣政策互相歧出，倘內閣之信用不立，斯責任之名實不符。竊以爲宜將國家行政、地方行政速爲劃分，督撫雖爲疆吏，但於中央政策亦應隨時接洽，擬仿從前兼部院銜舊制，悉兼參預政務大臣銜，遇有閣議，由閣臣通告督撫，俾得陳述意見，以通各省之情，但不列於議決之數。其屬於國家行政事務，由內閣分任督撫辦理，督撫但得咨達各部，仍由各部具奏。其屬於地方行政事務，則由督撫監督下級官廳執行，凡在範圍以內之事，皆得自爲規畫，直行具奏，各部亦不得侵越。如此則中央與行省有互相維繫之功，而無各自背馳之弊矣。

司道各官，藩司兼筦吏治、財賦，宜分爲度支、民政兩司，裁巡警道，更升勸業道爲勸業司，合交涉、提學、提法凡爲六司，皆責成於督撫。其鹽、河、糧、關應設專官，暫仍其舊，仍略仿會議廳制，督撫、司道及督撫幕職按期集議。至地方應辦公事，何者應由各司履行，按月詳報督撫，何者應由督撫主政，隨時分別奏咨，並應訂入官規，以專責成，而省繁牘。

其尤要者，此次釐定官制原以促行憲政，顧立憲政體三權必當分立，官制既定，議院復開，立法、行政已不相紊。惟司法一事，欲期各廳州縣於兩年之間悉將各級審判廳剋期成立，不獨無此人才，抑先無此經費。臣愚以爲行政區域不妨稍廣，俾施措易於見功，而行法區域必宜從小，庶訴訟得以便利。查各省府廳州縣向分二級，今宜留知府以統各屬，專辦行政事宜，裁廳州縣之員缺，仍留廳州縣之治名，每屬設地方審判分廳，並附設初等審判廳於其內，即以廳州縣之衙署爲之。其行政各事，於每屬分設主計、勸學、勸業、警務各員，卽名某廳州縣某佐治員，以統隸於知府，而由府逕達於院司。府轄區域較廣者，距府較遠之處，酌升州縣爲府，劃疆分治，大約每三五州縣卽設一知府，而直隸州廳悉從併省分轄，以昭劃一。循此以行，得有數利：督撫上承內閣，下任地方，權限旣明，政令不致枘鑿。一利也。督撫各司皆有責任，文牘旣省，稽核易周。二利也。以府統轄縣事，行政區域視前恢張，權力旣雄，要政自無不舉。三利也。仍留廳州縣之名，百姓忘於改制之繁，而庶事已奏靈通之效。四利也。以廳州縣之衙署爲審判各廳，以廳州縣之公費爲推檢及佐治各員薪俸，一轉移間，行政、司法各已獨立，經費不假另籌。五利也。

要之今日之弊，各省對於中央，病在情形壅隔，必使督撫預聞乎閣議，斯法令利於推行而政策亦歸於畫一。民權對於地方，病在權輕責重，必使庶事悉歸於知府，斯事權足以相副，而職務自易於舉行。

但使辦事者情有畢通，權無牽掣，於地方政務實多裨益。至直隸行政區域分隸熱河、順天，應如何力圖統一，亦須折衷定制，以便施行，並請飭下憲政編查館、會議政務處，於釐定官制案內一併核議。臣愚昧之見，是否有當，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

宣統二年十一月十七日奉硃批：憲政編查館知道。欽此。

設立責任內閣朝廷自有權衡非資政院所得擅預論

宣統二年十一月十七日（軍諭）

宣統二年十一月十七日內閣奉上諭：資政院奏，大臣責任不明難資輔弼摺。朕已覽悉。朕維設官制祿，及黜陟百司之權，為朝廷大權，載在先朝欽定憲法大綱，是軍機大臣負責任與不負責任暨設立責任內閣事宜，朝廷自有權衡，非該院總裁等所得擅預，所請著毋庸議。欽此。

御史胡思敬奏官制未可偏信一二留學生剿襲日本成法輕議更張摺

宣統三年正月十七日（軍原）

掌廣東道監察御史臣胡思敬跪奏，為官制重要，未可偏信一二留學生剿襲日本成法輕議更張，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維我朝舊制，以疆事實之督撫，而受成於六部，部臣遵守例案，請命而行，無敢專擅。國有大疑，集廷臣會議，朝有闕失，許言路糾彈。卿、寺、翰、詹皆儲才要地，假以暇日，使得研究古今中外政治得失，不徒責以簿書期會之勞，用意至為深遠。去歲憲政編查館所擬行政綱目，聞出自提調李家駒一人

之手，並未與同僚商酌，該提調一意阿時，僭不曉事，徒襲東洋皮毛，將官制分爲四級機關：一曰直接官治，二曰間接官治，三曰地方官治，四曰地方自治。所列表文如治絲而棼，立說至爲紕繆。自綱目刊行之後，人情洶洶，有謂翰林院、禮部皆將裁撤者，有謂吏部將歸并新內閣者，有謂都察院將改爲行政裁判院者，有謂各衙門長官自辟僚屬，三品以下皆不由朝廷簡任者。訛言日興，內外百官皆惴惴不自保，賢者引身而思退，不肖者求捷徑而先趨，拙者遇事推諉而存五日京兆之心，巧者遇貨貪婪而爲日暮途窮之計，蓋不待新制實行而亂機湊泊，已儼然如不終日矣。

夫所謂直接官治者，卽中央集權之說，所謂地方自治者，卽民權之說。前說行則督撫無可察之吏，後說行則州縣無可牧之民。臣曾於去歲兩次痛陳其弊。前史所載，若漢之王莽，宋之王安石、蔡京，皆以輕變官制致亂。事遠且勿具論，丙午之役，袁世凱挾兵入京，用二三浮薄小人倉卒起草，百端恫喝，欲傾翻政府而代其位，潛擬疏稿，授已故尙書張百熙保己爲總理大臣，由是立憲議起，而籌備單出，遂成今日不可收拾之勢，此監國攝政王所親見也。今袁世凱雖罷，憲政編查館起草各員如汪榮寶、吳廷燮、章宗祥等，何一非丙午遺孽，又益以楊度，使實行革命於政治之中，故彼黨談新政者，皆言變法當從官制入手，蓋官制既亂，傾去舊臣，援用私黨，使布居要地，乃得盡逞其謀。戊戌康黨之變，擬設十二制度局，暗奪軍機六部之權，卽此術也。

自來用人之法無有公於我朝，資格未破之先，雖樞府大臣敢有安置一私人於司曹者乎？自六官變爲十一部，內而丞參，外而提學、提法、巡警、勸業、鹽務各官，半由夤緣而得，參事以下，一紙奏調，動輒數十百員，胥吏工賈雜出其中，屢見廷臣參奏，用人如此，行政則又可知。民政部號令不出一城，以親貴大臣而下侵地方有司之職，已屬可笑。農工商部坐食無聊，則設計而謀開賭。郵傳部事權盡萃於鐵

路一局，其餘半屬閒曹。學部徒覈獎勵，獎勵停而部職廢矣。古兵部之職總核天下兵馬錢糧，非欲驅之行陣也。陸軍大臣蔭昌歸自海邦，翦髮易服作西裝，入朝則戴假辮，變卿貳爲統領，全署司曹將盡成武弁，實創千古未有之奇。至海軍捕風捉影，無一可恃之艦，無一可守之港，則亦徒供玩弄耳。是皆近數年來，新設各署利害之灼然可見者如此。誰與畫此策者不怠圖挽救，反嘗議銓曹詞館爲外洋所無之官，妄欲有所處置，盜憎主人，不亦顛倒太甚乎？外洋雖皆立憲，官制亦各不同，日本事事規撫泰西，而我又事事步趨日本，尾道旁行乞之人，沾其餘瀝，其所獲幾何，則亦愈趨而愈下矣。

陛下所恃以立國者曰民，所與治民者曰官，蓋自新刑律成而民亂於下，新官制成而官亂於上，上下交亂，彼等狼狽爲奸，引進海外黨魁，以陛下爲孤注之一擲，陛下高拱深宮，其果能收萬世一姓之效乎？臣愚以爲新官不可濫設，舊官不可盡裁，起草應用正人，頒行當采衆議。擬請乾綱獨斷，嚴飭館臣不得援引日本法規擾亂大局，實爲天下蒼生之福。是否有當，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

出使美墨秘古國大臣張蔭棠奏陳設責任內閣裁巡撫等六項立憲官制摺

宣統三年二月二十日（軍錄）

出使美、墨、秘、古國大臣臣張蔭棠跪奏，爲敬陳管見，酌改內外文職官制，以立憲政施行之本，請旨交議，恭摺仰祈聖鑒事。

竊以國家設官所以敷政執法，保邦安民，權責輕重之調劑，制度質文之遞變，各當其時，原無累世不改之法，當積弊旣久，以後尤責有煥發更新之謀。我先朝明定立憲綱領，我皇上又減縮預備期限，著於議院開設以前先釐定新官制，提前頒布試辦，聖諭煌煌，臣雖奉使萬里之外，而日夜眷念闕廷，翹首

望治，未嘗或已。又以各國政府向來由專制政體而變為立憲政體，俱不免有官民上下權限之相爭，或政府之內因意見不同之相爭，致成水火，窮於調停。我國家今當勵行新政之時，豈能僥倖無此見端，全賴朝廷預制機先，明決斷行，融洽黨見，消弭隱患而已。熟察今日言改良國政者，不外持分權、集權兩主義。夫自來政事因專擅之弊而叢脞不舉者，則其權當分，因放任之弊而散亂無紀者，則其權當集。故集權與分權云者，乃各當其可之措施，而非兩不相容之政策。考諸各國，若英，若美，前時地方分權太過，而今則日趨於集。若德，若佛，前日中央集權太過，而今又暫趨於分。我國向來用中央集權之治，而因權責之不明，事務之過積，勢不得不因循粉飾，欺謾取容。馴致官不治事，民不信用，上下隔膜，以成今日衰弱阡危之現象。既無治法，遂無治人，臣實痛之。不揣冒昧，參考各國之制度，按切吾國之情勢，擬酌改內外文職新官制，舉其六大要端，為我皇上陳之。

一、宜設責任內閣，以總司全國政綱，勵精圖治也。吾國自秦、漢以來，代有丞相之職，自明初析中書省為六尚書，歸權於六部，而罷丞相不設。然自後中樞之權乃不得不移於內閣大學士，雖無丞相之名，而有丞相之實。今日各國之有總理大臣，即吾國昔代立相之制也，但其規制之優美遠過於昔時，即在於統各部而負責任之一事。組織責任內閣事宜，臣已另摺具陳，謂當特旨派一內閣總理大臣計畫組織，以現有之度支、外務、司法、海軍、陸軍、民政、學務、郵傳、農工商九部，並改設理藩院為理藩部共十部，均隸於內閣，各以部之長官一人入閣辦事。而於內閣設編制、行政、考功三局，行政裁判、文官登用試驗二部，分職任事，庶可以統籌國務，畫一政策，上下相維，內外聯貫，勵行新政，收日起有功之效矣。

一、宜設樞密院議官之職，以廣攬才俊，宣德達情也。考自來國家之安寧，不外得國中多數賢才

與共圖治，樞密院之制，在英國發達最早，院中各員均爲國王之顧問官，迄今樞要之事，實權悉移於內閣，樞密院徒擁虛名，然則員其中者常有二百餘名。凡現任及前任內閣之各部長官、代議院議長，如大總督之高等官吏，莫不兼樞密院議官，國務諸臣得陳奏於國王者，卽以樞密院之名義也。今我國可做其制，亦以備朝廷顧問之名義而設立，院中議長、議官，均由特授。親貴賢能悉集其中，凡得有專摺奏事之權者，必兼樞密院一等或二等議官，如此可以消納無數人材，上可以廣聖聰，下可通民隱，黨偏胥融，而邦治可期矣。

一、宜設不隸內閣之大審及會計檢查兩院，以完司法之獨立，重財政之考覈也。司法與行政官吏分職任事，不相統攝，已爲立憲國之通例。設大審院爲全國最高司法署，判事長當由欽派，掌審判全國重大案件及經由控訴衙門或提法使司而來之辭訟，爲最後之裁判，獨立司法不隸內閣。今大理院可改爲京師控訴院，班於大審院之下，所司職制與各省之提法使司同。設會計檢察院以稽核全國財政，院長由內閣大臣會奏任，但任職以後獨立行事，不受內閣管轄。凡司大審院及會計檢查院職者，在各國多爲永任官，非犯罪惡不罷職，此制必須酌行，而後法權常伸，而財政不紊矣。

一、宜改併寺、院以敏事節費，消納閒曹或分期裁撤也。既已設立內閣，集十部而組織一貫內閣，復分三局、二部以辦事，則現時之軍機處、會議政務處及吏部諸職權，可歸併於內閣之中。禮部可裁，案卷分移於學部及擬設之文敎院。都察院可裁，人才可酌納於樞密院。翰林院可改爲文敎院，另設新院規。國子監改隸學部。通政使司改隸郵傳部。現有之內務府當擴充職掌，司理皇室事務之不關於國家政治者。各府、寺閒曹可準酌裁撤，歸併一署。翰林院之所以當改爲文敎院而不可裁者，因朝章國史既需積學之臣，典禮風教尤關治國之本。崇儒重學，歷代以爲美談，稽古考文，列強未嘗或異。伏願

聖朝宏獎文教，以勵鄙陋之薄俗，則臣區區之微意也。

至於直省官制，層層箝壓，上下推諉，簿書多而成事少，積弊已久，而仕途混雜，尤難清理。臣悉心籌畫，謂宜分兩大端以統馭釐定之。

一、宜悉裁巡撫。每省設一總督總司行政，分設布政、提法、提學三使司，掌理財政、司法、學務，專責成而求治理也。明制既有巡撫復有總督者，原由控制邊防經略軍務而起，初設於薊遼、保定等處地方，後習爲定制。今日與總督同城之巡撫悉已裁缺，將來各省行政之長官宜悉改爲巡撫乎？抑宜悉改爲總督乎？制度均須畫一，庶免混淆之弊。臣謂宜每省設一總督，各按省份之大小，政務之繁簡，而定俸祿之厚薄，而任期之長短，官階之高下悉同，巡撫一缺可盡裁。總督之下分設三使司。一、布政使司，掌理全省財政，獎勵生業，防衛公安，故勸業、巡警二道當隸之，而布政使爲長，直轄一審計局，稽核全省財政，受考成於度支部。一、提法使司，掌全省最高法權，裁判特別要案及再審以上民刑訴訟，提法使爲長，各府巡判道隸之，下注各州縣廳初級裁判官，受考成於法部。一、提學使司，提學使爲長，管理全省興教勸學事務，執行畢業大試驗，振興文藝，整飭禮俗，受考成於學部。此每省設一總督府、三使司之大略也。再就總督之職掌詳細言之。總督既爲一省行政之長，於所治省內代表中央政府監督吏治，則宜於署中設考功一局，稽核屬員功過，其局長由總督聘任，總督親轄考功一局，而分轄交涉、兵備兩使。按照公法，凡一國主權所及之地，卽一國法權所及之地，在其疆域內者，除他國君主、公使及海上軍艦外，無一不服屬於法權之下，內外一體，有何交涉。然我國與列強有條約之相梗，治外法權未能收回，則交通事繁之省，豈可無因應之方，按切時勢，交涉一使不可不設。然不宜直隸於外務部，當屬諸總督之下，使事權統一，且明示與外交事項有別。又論者之說皆知軍事當別立於普通行政之外，臣考

當今各國君主、總統，殆無不親兼海陸軍大元帥之職，親掌海陸軍之權。吾國情形自有不同，且吾國一省之大或過於歐美一小國，而內亂又所時有，固未可以粉飾太平，使事無常變，制無鉅細，一切須聽命於海陸軍之措置，平時既隔膜叢脞，臨時更倉皇失措。然則必於一省之中或合數省之區域而置若干提督、總兵，專掌兵權，遙受訓令於總司令官，與總督無涉。軍容不入國，國容不入軍，極端分權，亦在調度有方，此兵制之得失，於國家安危所關極重。武官新制非臣此次獻議所及，但總督既為一省行政之長，又承舊日兼管兵馬糧餉之遺，糧餉一項自可專屬之於藩司。至兵馬一項，揆情度勢，萬不能全免關涉，當設一兵備使為聯合文武兩途之樞紐，即直受指揮於總督，同署辦事，有時亦可代理出巡，其職權若何，當付詳議。如此庶有指臂聯使之功，而無尾大不掉之患矣。

一、宜盡裁府缺。各府只為司法、選舉之分區，州縣以下分治事、司法之官職為二，治事官由民選，司法官由部選，使權限分明，職守易盡，且獎勵人民自治之心也。吾國民治不興，雖立憲亦徒託虛文，地方無權，則民治又終難發達。然欲舉二千年來郡縣一統之官治巨變，更純事放任，非惟於治法不可，抑亦於事勢不行。惟有斟酌一適中之法，使地方治事之官吏由人民會議公舉，選定之後，稟由本省總督核准就任，並咨閣部存案。其當選者要為本籍之人，有如何資格，選舉之法要用如何手續，由內閣議定普通規則，請旨頒發遵行。人情莫不愛其鄉土，且一州、一縣、一廳、一市之內，地方既非遼遠，人物易於周知，所舉之人必不致過違衆望，民情可通，民事易治。而地方司法、裁判之官吏，則另由法部選任，不拘定別籍、原籍，任期比任事官倍長，大約治事官三年一任，司法官六年一任。所有指省候補州縣，一律著歸原籍候選，則仕途可清。國家不放棄法權，既可以大畏民志，人民得參與政權，暫引其關心國事，於自治根柢培養實多，即於憲政前途收效甚鉅。此改良州縣廳市之官治，立以民保邦之本者

又其一也。

綜此六大端，內外通籌，總期設一官得一官之益，行一政有一政之效。開誠布公，實心任事，則無有不治，吏隱民欺，上下相蒙，則無有不亂。治亂之本雖在人事，亦由法制，得其道者則端拱無爲，而庶績咸熙，失其道者雖胥豎焦勞，而萬事叢脞。臣隨懷京邑，愴念時艱，一得之見，不敢不言。

所有微臣敬陳管見，酌改內外文職官制，請旨交議緣由，理合將恭擬酌改內外文職官制簡表格釋繕單，附摺具陳，伏乞皇上聖鑒，一併發下會議政務處、憲政編查館及資政院核議覆奏，候旨訓示施行。謹奏。

宣統三年二月二十日奉硃批：憲政編查館、會議政務處知道。表供發。欽此。（單從略）

出使美墨秘古國大臣張蔭棠奏內閣總理應由朝廷任命並請早定憲法速開國會摺

宣統三年二月二十日（軍錄）

出使美、墨、秘、古國大臣張蔭棠跪奏，爲請旨任命大臣授權組織內閣，明定責任，表示政策，開法治以圖自強，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣伏讀十月初三日上諭：著縮於宣統五年實行開設議院，先將官制釐訂提前頒布試辦，預卽組織內閣等因。欽此。具見我皇上勵精圖治之至意。雖請開國會者人心競於急焦，或未盡懇願望之勸，然准酌時宜，緩急適中，宸衷具有權衡，尚亦爲薄海臣民所共仰。

又聞朝廷意旨期於明年設立憲政內閣，而內閣總理有將廷推會選之說，雖得自報紙傳聞，未足深信，然事關大計，臣子管窺所及，亦不敢不言。我朝樞機之職，本由內閣而移於軍機處，卽一內閣也。

而近年所設之會議政務處，亦一內閣也。然不能舉集權施政之大效者，則以組織之法有未當，而於責任亦未明故也。夫會選之說，或有取於明代廷推首輔之法，而未審於各國憲政制度與現時吾國之情狀者也。考任命內閣總理大臣之職，非獨立憲之國此權悉屬君主，即共和之國此權亦屬於總統。法制又鑒無取立異，若必以廷推會選爲公，不獨使朝廷拋棄大權，無此治體。又因此而縱朋比營私之弊，開賚緣奔競之門，巽懦者隨順若脂韋，強伎者始爭成水火，一時姑息，隱禍無窮，築室道謀，成效蓋寡，今欲立新內閣，其總理大臣之任所以必要簡在帝心出自朝命者此也。

至於組織之法又取一貫，庶可收指臂聯使之效，君主以己所信任而授職權於總理大臣之一人，總理大臣又以己之所信任而推薦各部大臣請於君主登任之。若在專制之國，則此制不得謂之無弊，震主之威，跋扈之行，利少害多，勢有必至。惟在今日憲政制度發明之國，既有議會以操議政之權，監督之責，民具爾瞻，輿論難欺，而海陸軍大元帥之職君主自領之，所發軍令無須大臣副署，則前代權臣挾兵力以抗朝廷者可無慮。司法獨立，則前代權臣以嚴刑劫持人心者可無慮。豫算有案，則前代權臣以暴斂痛毒天下者可無慮。故爲立憲國總理大臣者，雖不必人人有諸葛亮之忠，司馬光之純，然以無才而溺職者有之，不道而獲罪者，殆可決其爲必無之事，臣所以翹望於宸衷獨斷力排浮議而定組織之法者此也。

內閣大臣之有責任云者，乃對於議院而負責任之謂也。立憲之國君主不可侵犯，君主無責任，故君主對於國務之行爲，必使大臣副署而負其責任，所以無損君主神聖之威嚴，而能收令順民心之實效，法至善也。對於全般政務，則內閣大臣連帶而負責任，於一部之政務，則該部大臣對行爲自負責任。然則誰有能使大臣負責任之權力者乎？無他，即受憲法上之裁判是矣。若大臣有違背憲法，或有害於

國利民福之行爲，議院可以彈劾罷職而止其害，可以否決政府法律案、預算案，而表示其不信用。今日我國議院未開，憲法未頒，似可以資政院暫行議院之權監督大臣，以致獨是今日之資政院，其性質果當爲上院乎？抑當爲下院乎？抑當上下兩院之合體乎？固無明文。臣觀美國報紙則俱目之爲元老院。夫美國之有元老院者，所以代表各州，有代議院者，所以代表國民，而各國之有貴族院者，所以代表特別階級，有代議院者，所以代表多數人民。未有無下院而可有上院之立憲國，然則美人加吾國資政院以元老院之稱，非適當之名號也。要之，憲法一日未定，國會一日未成，即無從舉責任內閣之實，此臣所以於叩請組織內閣之中而仍殷殷企望於國會之速開憲法之早定，伏願聖明督勵臣子以勉力可赴之程，而不必區區以年度爲限者此也。

抑臣更有請者，規畫法制不難悉臻美備，而措施政務尤貴動恆機宜。考日本設立內閣之始，亦在未召集國會以前，其國王特命伊藤博文組織成立之。內閣未立以前有太政官，略如吾國軍機處、會議政務處等職。當時三條實美爲太政大臣，先上表自請辭職，而盡裁太政官省缺，專以內閣爲宰臣會議奏事御前之所，施政統一，因成維新之功。我國既從新組織責任內閣，則軍機處、會議政務處自在裁撤之列，似應另設內廷大臣、內廷顧問官，以處親貴耆碩。樞部舊臣，諳練國聞宣力有素者，及博識明通之士，無定員，不隸於內閣。其餘各部以尙書爲長官，或仍原稱，或改稱大臣，而裁管部之職，侍郎爲次官，或仍原稱，或改稱副大臣，惟每部以長官一人入閣辦事。內閣總理大臣似可兼一部長官，如英國內閣會議通例，總理常兼度支，如佛國大臣會議通例，議長多兼外務，但非定例，吾國可準酌行之。組織一成，樞機運用煥然更新，然後以準備改良條約責諸於外務，以完成自治制度責諸於民政，以清理財政責諸於度支，以編纂法典責諸於法部，以完備教育制度責諸於學部。至整頓海陸軍務，振興農工商業，擴

充郵政，敷設鐵道，諸部各專任責成。而於內閣中置法制局，分行政、法制、司法各部，掌法律、命令之起草，司行政裁判之事，設文官登用試驗規則，釐定新官制，次第實行，大綱畢舉，國計通籌，一切政策乃可以握定方針，而施有程效赴功之日。

臣愚一得之見，是否有當，謹具摺恭陳，伏乞皇上聖鑒，訓示施行。謹奏。

宣統三年二月二十日奉硃批：憲政編查館知道。欽此。

御史歐家廉奏內閣官制宜詳慎定擬以防攬權竊政摺

宣統三年三月十二日（軍原）

協理遼瀋道監察御史臣歐家廉跪奏，為內閣官制將屆頒布，請飭下館臣詳慎定擬預防流弊，並將草案發交臣工會議，以免專擅而危大局，恭摺仰祈聖鑒事。

竊自上年疊奉明諭縮短預備立憲年限，並飭憲政編查館、會議政務處將內閣各項官制提前纂擬，仰見聖朝勵行憲政至意，欽感莫名。伏查責任內閣之制，內總全國政令，外司百寮進止，即吾古者宰相之職，然至唐已分為三省，至宋已并為二府，明更輪召諸臣入閣辦事，大權不及內閣之半而已，防其偏重矣。至外國閣制亦漸不同，英法用民政，故進退於議院，德主聯邦，美主分權，故雖進退於議院，而實由大統領操之。日本則但聽命於君主，任免由於上，可否由於上，而又有樞密院以分其謀議，有會計檢査院以覈其出入，有行政裁判所以糾其非違，已隱鑒歐人之失權而漸趨中國之專制。我朝內閣初沿前明舊例，令大學士票擬，後遂移併軍機處，親賢並用，權力至平，而復內有部院百司，外有督撫大吏，其相維相繫之制，較諸前代疏密固殊，較諸東西各國得失亦復百倍。今欲舉而改爲之，百度各更其故，則

恐治絲而棼，諸弊頓弛其防，則恐決隄而潰，其損益取舍有不容不慎之又慎者。

臣愚所慮卽有數端：一、大臣不可無正副。無正副則庸者寡助，才者擅權，則言日本無副大臣者不可從也。一、內閣以外不可無他獨立衙門。無他獨立衙門則朝論委靡，有利不能興，有弊不能革，則言盡裁非行政衙門者不可從也。一、自各部大臣以下不可經由總理大臣始得入奏，會同總理大臣始得進見。諸臣不得入奏不得進見，則耳目壅蔽，一人孤立於上，羣臣橫行於下，則言規定奏事各權者不可從也。一、總理及各部大臣不可由議院舉措。由議院舉措則予奪在人，君不得有其臣，臣不得有其政，則以攻擊政府爲事者不可從也。一、總理及各部大臣不可負連帶責任。負連帶責任則俱進俱退，小則開富貴攀附之風，大則釀朋黨爭奪之禍，則明目張膽以組織政黨爲事者不可從也。

此數者他國或可用而吾國決其不宜，淺者以爲言，而識者知其不可。現在國中程度不一，民智未開，儻餽於君主不負責任之言，以政權付內閣，以內閣付議院，設有一點桀者乘之而起，上不聽命於朝廷，下不受制於議會，尾大不掉，將如之何。卽或議院可用矣，而又有黠桀者驅以勢利，結爲腹心，與相首尾，又如之何。與其悔之於終，無寧慎之於始。現聞內閣官制將屆頒布，可否飭下館臣詳慎定擬，未求有功，先求無過，以防流弊。並請按照向來六部九卿翰詹科道會議之例，將此項官制草案發交各衙門臣工會議，用收明日達聰之效，而免攬權竊政之虞，大局幸甚。

臣愚昧之見，是否有當，伏乞皇上聖鑒。訓示。謹奏。

憲政編查館會議政務處會奏擬定內閣官制并辦事暫行章程摺 附清單二

奏爲遵擬內閣官制，恭候欽定頒布，繕摺會陳，仰祈聖鑒事。

竊上年十月初三日奉上諭：著縮改於宣統五年實行開設議院，預卽組織內閣等因。欽此。十一月二十四日復奉上諭：前經降旨，飭令憲政編查館修正籌備清單，著卽迅速擬訂，並將內閣官制一律詳慎纂擬具奏，候朕披覽詳酌等因。欽此。十二月十七日欽奉諭旨：憲政編查館奏遵擬修正逐年籌備事宜開單呈覽一摺，著依議。欽此。查欽定修正逐年籌備事宜清單，宣統二年釐定內閣官制，宣統三年頒布內閣官制，由憲政編查館會議政務處同辦。臣等督飭在事各員懷遵迭次諭旨詳慎纂擬。竊維責任內閣，在各國視爲成規，在中國實爲創舉。溯自籌備憲政以來，凡請開議院者，皆以設責任內閣爲急務。現參攷各國之制，折衷我國政治之宜，驟求完備，則恐滋扞格，過分同異，又恐礙進行，酌度再三，未敢輕擬，當經督飭在事各員，反覆研究，妥爲纂訂。謹將遵擬內閣官制，敬舉要義，爲我皇上詳細陳之。

查各立憲國內閣之設，在負國務之責任，而對於何者應負責任，各國立法又復不同。恭繹欽定憲法大綱，統治之權屬諸君上，則內閣官制自以參仿日、德兩國爲合宜。日本憲法，各大臣輔弼天皇任其責，以國務大臣責任關於輔弼之任務而生，故對於君主負責任，而國務大臣任免黜陟，君主皆得自由，與英、法之注重議院者不同，與德意志宰相對於其君負責任，非對於議會負責任者則相類。我國已確定爲君主立憲政體，則國務大臣責任所負，自當用對於君上主義，任免進退皆在朝廷，方符君主立憲宗旨，議院有彈劾之權，而不得干黜陟之柄，庶皇極大權益臻鞏固，輔弼之地愈著恪恭。此應陳明者一也。

又考各國內閣之制，總理大臣責任重在確定方針，統一政權，凡所規定，皆以防權任之游移，杜政

令之歧出，誠以一國政柄所寄之地，卽安危治亂所從生，治內有遞進之規模，對外有惟一之政策，必能堅持不敵，而後基業可固，富強可臻，否則前作後輟，此却彼前，百舉百廢，一無成立。宋以宰執不協致紹聖靖國之紛更，明以樞輔不和致疆事兵禍之日棘。今內閣之制，萃一國行政大臣於一署，分之則各專所職，合之則共秉國鈞，可否於以協商，功罪於以共負，無隔閡，無諉卸，無牽掣，而皆以利國利民爲歸。是以各國責任內閣成立以後，預算行政皆有匯歸，緩急後先，謀定而動，洵足以挽前代政地散漫隔膜之失。現在憲政萌芽方始，外交內治艱棘尤多，苟非統一政權，何由望有成效。此應陳明者又一也。

或者謂內閣權重，近於非宜。然冢宰本總百官，丞相實長卿尹，歷代置相用意實與各國責任內閣無殊，而彼則無議院之對待，無弼德院之贊襄，故有時或失之專恣，今則互相維繫，法理精嚴，加以兵柄別有專司，法權又歸獨立，更無從威福自擅，凡歷代強臣之弊皆預竭於事先。且唐、宋三省之長，尙書以下幾若屬僚，行文論事多用申狀，今則各部之長皆爲同體，皆如宰相，地位比肩，孰甘附和，此皆其無可顧慮者也。惟現在各種政治機關皆未完備，而設立內閣又屬萬不可緩，亟應先立基礎，溝通新舊，以利推行，而免窒礙。謹擬內閣官制十九條，以立經邦大本，憲政始基，并擬內閣辦事暫行章程十四條，以爲過渡辦法。至內閣屬官官制，已由臣館草擬就緒，俟妥酌後卽行照章會同奏明請旨辦理。謹將內閣官制及辦事暫行章程，分繕清單恭候欽定頒布。

抑臣等更有進者，旁求之典，在昔所重，爰立之舉，擇賢爲先，周以旦、奭領六官，漢以蕭、曹長百辟，故能蔚成盛治，康濟斯民。近各國宰相之授，尤稱鄭重，往往名相受任則其國勃興。此又人存政舉之經，爲古今中外不易者也。伏乞聖明慎選賢能，特爲簡畀，庶幾與民更始，以弼丕基，則大局幸甚，憲

政幸甚。

所有遵擬內閣官制並辦事暫行章程各緣由，謹合詞具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

附清單一

謹擬內閣官制，繕具清單，恭候欽定。

第一條 內閣以國務大臣組織之。

第二條 國務大臣以內閣總理及左列各部之大臣爲之：外務大臣、民政大臣、度支大臣、學務大臣、陸軍大臣、海軍大臣、司法大臣、農工商大臣、郵傳大臣、理藩大臣。

第三條 國務大臣輔弼皇帝，擔負責任。

第四條 內閣總理大臣一人，爲國務大臣之領袖，秉承宸謨，定政治之方針，保持行政之統一。

第五條 內閣總理大臣，於各部大臣之命令或其處分，視爲實有妨礙者，得暫令停止，奏請聖裁。

第六條 內閣總理大臣就所管事務，對於各省長官及各藩屬長官，得發訓示。

第七條 內閣總理大臣就所管事務，監督指揮各省長官及各藩屬長官，於其命令或處分，如有認爲違背法令或逾越權限者，得暫令停止，奏請聖裁。

第八條 內閣總理大臣依其職掌或特別之委任，得奏請頒發閣令。

第九條 內閣總理大臣得隨時入對。各部大臣就所管事件得隨時會同內閣總理大臣入對，或請旨自行入對。除國務大臣外，凡例應召見人員，於國務有所陳述者，由國務大臣帶領入對。其蒙特旨召見，及法令有特別規定者，不在此限。

第十條 關於國務之具奏事件，其涉各部全體者，由國務大臣會同具奏。專涉一部或數部者，由內閣總理大臣會同該部大臣具奏。除國務大臣外，凡例應奏事人員，於國務所陳奏者，由國務大臣代遞。其法令有特別規定者，不在此限。

第十一條 法律勅令及其他關於國務之諭旨，其涉各部全體者，由國務大臣會同署名。專涉一部或數部者，由內閣總理大臣會同該部大臣署名。

第十二條 左列事件，應經內閣會議：一、法律案及勅令案並官制，二、豫算案及決算案，三、豫算外之支出，四、條約及重要交涉，五、奏任以上各官之進退，六、各部權限之爭議，七、特旨發交及議院移送之人民陳請事件，八、各部重要行政事件，九、按照法令應經閣議事件，十、內閣總理大臣或各部大臣認為應經閣議事件。

第十三條 內閣會議，以國務大臣之同意議定之。會議以內閣總理大臣為議長。

第十四條 關係軍機軍令事件，除特旨交閣議外，由陸軍大臣、海軍大臣自行具奏，承旨辦理後，報告於內閣總理大臣。

第十五條 內閣總理大臣臨時遇有事故，得奏請於國務大臣內特派一人代理。

第十六條 各部大臣臨時遇有事故，得奏明以他部大臣代理。

第十七條 本官制第二條所列國務大臣外，有因臨時重要事件，奉特旨列入內閣者，為特任國務大臣，但不在常設之列。

第十八條 特任國務大臣所有入對具奏署名，均以臨時事件為限。仍依本官制第九條、第十條、第十一條之例，會同內閣總理大臣辦理。

附則

第十九條 本官制奉旨頒布之後，如有應行變通之處，隨時恭候特旨裁奪，或經內閣奏明，仍恭候特旨裁奪。

附清單二

謹擬內閣辦事暫行章程，繕具清單，恭候欽定

第一條 內閣總理大臣一員，協理大臣一員或二員，均候特旨簡任。各部大臣均候特旨簡任爲國務大臣。內閣總理大臣如因事未能到閣，協理大臣得代爲辦理。

第二條 內閣設政事堂，爲國務大臣會議之所。按照內閣官制，應經閣議事件，由內閣總理大臣、協理大臣招集各部大臣會議。

第三條 內閣官制第三條、第九條、第十一條之規定，內閣協理大臣均適用之

第四條 內閣總理大臣、協理大臣每日入對，各部大臣分班值日，如有召見及因事請對者，得會同內閣總理大臣或協理大臣入對。其關於各部主管事件，應由該部大臣加班入對者，得隨時會同入對。除前項會同入對事件外，各部大臣仍得請旨自行入對。

第五條 內外新官制未經一律施行以前，按照向例，得蒙召見人員於國務有所陳述者，由內閣總理大臣或協理大臣帶領入對。其御前大臣、領侍衛內大臣、軍諮處、海軍司令部、宗人府、內務府各大臣、弼德院院長、資政院總裁及其他蒙特旨召見，或法令有特別特定者，如八旗都統，前鋒、護軍、步軍各統領，或辦理旗營，或宿衛宮禁，不負國務上之責任等官皆是，不在此限。各省將軍督撫，除請安請

訓，及奉特旨召見外，其於國務有所陳述者，應先商明內閣總理大臣、協理大臣或主管各該部大臣，會同入對。

第六條 關於國務陳奏事件，在內外新官制未經施行以前，凡例應奏事人員，及言官奏劾國務大臣，仍得自行專摺入奏，候旨裁奪。凡關於一部之具奏事件，其重要者，應會同內閣總理大臣、協理大臣具奏。其尋常例奏，可逕由該部大臣具奏，仍俟上奏後，鈔稿咨送內閣查核。前項重要事件及尋常例奏事件，應由內閣總理大臣、協理大臣會同各部大臣分別規定，奏請聖裁。

第七條 按照內閣官制第十四條，由陸軍大臣、海軍大臣自行具奏事件，應由該衙門自行具摺呈遞，毋庸送交內閣。

第八條 內外行政各衙門，應奏不應奏事件，除陸軍部、海軍部外，由內閣總理大臣、協理大臣會同各部大臣另擬章程，奏請聖裁。前項章程未經奏定以前，所有內外循例具奏事件，照常具奏，候旨裁奪。其關緊重要應行籌議事件，仍應具奏，候旨交付閣議，決定後，由內閣總理大臣、協理大臣請旨裁奪。遇有緊急事件，不及付閣議者，由內閣總理大臣、協理大臣隨時請旨辦理。

第九條 除內閣總理大臣、協理大臣每日入對外，其值日之各部大臣，每週星期及按舊例推班之期，應行推班。但有最關緊要事件，不在此限。

第十條 除各部分班值日外，其餘各衙門應否照舊值日，由內閣總理大臣、協理大臣妥酌後請旨辦理。

第十一條 各衙門帶領引見，暫仍照舊辦理。如有應行酌改者，隨時候旨施行，或有（由）內閣奏請候旨施行。至驗放事宜，應由內閣總理大臣、協理大臣分別酌擬辦法，奏請聖裁。

第十二條 此項章程施行之日，所有舊設內閣及辦理軍機處、內閣會議政務處，一律候旨裁撤。

附則

第十三條 官制及官規未經改訂施行以前，所有文武官員，關於特旨簡放，暨記名請簡，奏補咨補及文武爵職襲封各項事宜，均仍照現制，由內閣會同主管衙門分別辦理。關於職官參劾及議處事宜，亦照前項分別辦理。

第十四條 此項暫行章程與內閣官制同時頒布。將來應否撤銷之時，仍奏明恭候聖裁。此項暫行章程施行之後，如有應行變通之處，隨時恭候特旨裁奪，或經內閣奏明，仍恭候特旨裁奪。

頒布內閣官制暨內閣辦事暫行章程諭

宣統三年四月初十日（軍諭）

宣統三年四月初十日內閣奉上諭：上年降旨，飭將官制釐訂，提前頒布試辦，並即組織內閣，旋經憲政編查館奏擬修正籌備事宜清單，經朕定為宣統三年頒布內閣官制，設立內閣，所以統一政治，確定方針，用符立憲政體。茲據憲政編查館、會議政務處會奏，遵擬內閣官制十九條，採取各國君主立憲之制，參酌現在時勢之宜，審慎規定，尚屬周妥。又因閣制甫經創辦，必須以漸而進，作為籌畫試行，並擬內閣辦事暫行章程十四條，權宜損益，均屬可行，曾經召見會議政務處王大臣等面加垂詢，意見僉同。著將內閣官制頒布，遵照此項欽定閣制設立內閣，並即照辦事暫行章程先行試辦。除弼德院官制同時頒布外，所有內閣屬官制、京外官制、各項官規，仍著遵照修正籌備清單妥速擬訂，陸續奏聞，候朕頒布施行，用副朝廷進行憲政力圖自強之至意。欽此。

授奕劻爲內閣總理大臣那桐徐世昌爲協理大臣諭

宣統三年四月初十日（軍諭）

宣統三年四月初十日內閣奉硃諭：慶親王奕劻著授爲內閣總理大臣，大學士那桐、徐世昌均著授爲內閣協理大臣。欽此。

任命各部大臣諭

宣統三年四月初十日（軍諭）

宣統三年四月初十日內閣奉上諭：內閣總協理大臣業經簡授，其各部行政長官有應同負國務責任者，應卽同時簡授。梁敦彥著授爲外務大臣，善耆著授爲民政大臣，載澤著授爲度支大臣，唐景崇著授爲學務大臣，廕昌著仍授爲陸軍大臣，載洵著仍授爲海軍大臣，紹昌著授爲司法大臣，溥倫著授爲農工商大臣，盛宣懷著授爲郵傳大臣，壽耆著授爲理藩大臣。所有內閣總協理大臣及各該大臣均爲國務大臣。欽此。

命內閣總理大臣協理大臣兼充憲政編查館大臣諭

宣統三年四月初十日（軍諭）

宣統三年四月初十日內閣奉上諭：內閣總理大臣協理大臣均著兼充憲政編查館大臣。欽此。

憲政編查館會議政務處會奏擬定弼德院官制摺 附清單

宣統三年四月初十日（《政治官報》）

奏爲遵擬弼德院官制，恭候欽定頒布，繕摺會陳，仰祈聖鑒事。

宣統二年十二月十七日欽奉諭旨：憲政編查館奏，遵擬修正逐年籌備事宜，開單呈覽一摺，著依議。欽此。欽遵在案。查欽定修正逐年籌備事宜清單，宣統二年釐定弼德院官制，宣統三年頒布弼德院官制，由憲政編查館、會議政務處同辦。

竊維弼德院制度，昉於東西各國之樞密院、參事院，與國初議政處及漢之中朝官，唐之翰林，明初內閣略同，所以備顧問，參議國務，密翊君上帷幄之謀，隱匡政府措置之用，爲國家重要機關，亟宜成立者也。臣等當飭在事人員，詳慎擬訂。敬將弼德院官制要義爲我皇上詳細陳之。

我國預備憲政，以欽定憲法爲依歸。查日本憲法中規定緊急命令、獨立命令，皆爲各國所無，而皇室事項、外交事項，歐洲必經由議院者，日本皆列之於君主大權，與欽定憲法大綱正相符合。故日本樞密院權限皆有審議及解釋上列各端重要事件之規定，實爲弼德院所宜仿。現擬該院權限所及，凡關於皇室及憲法附屬法令，並外交條約、內治重要者，皆由該院擬議，則任寄優崇，範圍寬廣，朝廷獲諮詢之益，政府收補助之功。此應陳明者一也。

國務大臣皆任行政，而謀議或慮其偶疏，宗人府、內務府皆分任皇室職權，亦未便使其不預計畫。其尤要者，自院長以至顧問大臣，皆爲專任，自可從容討論，抉擇大政之宜，而各國務大臣與宗人府、內務府長官，皆得兼顧問大臣，亦可收聯絡之效，無隔閡之虞。此應陳明者又一也。

日本樞密院大臣，多用曾任政府及立功受爵諸人，蓋取其勳望懋著，經驗素優。是以漢之功臣每與朝議，宋之舊相多列經筵。其職任或有不同，而用意則如一致。現擬顧問大臣，皆特重其資格，參日本之新制，即合歷代之成規，而於應議諸端，皆可酌損益之中，祛新舊之失，尤於憲政裨益實多。此應陳明者又一也。

總之，立憲官制其相與維繫補助者，皆有精意存乎其間，而缺一有所不可。弼德院可以近依帝座，朝夕論思。凡上下應達之機緘，與操縱內治外交之肩輪，股肱元首，左右閣臣，皆於該院寄之，是又立憲初基所必宜注重者也。謹將遵擬弼德院官制二十四條，繕具清單，恭候欽定頒布。

所有遵擬弼德院官制緣由，謹合詞具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

附清單

謹擬弼德院官制，繕具清單，恭候欽定。

第一章 編制

第一條 弼德院爲皇帝親臨顧問國務之所。

第二條 弼德院設顧問大臣如左：一、院長一人，二、副院長一人，三、顧問大臣三十二人。

第三條 前條顧問大臣均以著有勳勞及富有政治上學識經驗者任之。

第四條 現任國務大臣及宗人府、內務府大臣均候旨兼任弼德院顧問大臣。內閣總理大臣、協理大臣不得兼弼德院院長及副院長。

第五條 弼德院設參議官十人，以富有政治上學識經驗者任之。

第二章 職掌

第六條 左列事件應由弼德院議決具奏：一、按照皇室大典屬於弼德院權限以內事件，二、憲法及其附屬法令之審議及解釋，三、憲法未頒以前按照憲法大綱關於君上大權第八項、第十一項、第十二項所列事件，四、條約及重要交涉事件，五、弼德院官制改正事件。

第七條 前條所列各款外，如有臨時顧問事件，得由弼德院議決具奏。

第八條 第六條議奏事件公布時，應敘明該事件業經弼德院議覆。

第九條 弼德院於議奏事件，不得干預主管衙門之施行。

第三章 會議

第十條 弼德院會議，非本官制第二條所列顧問大臣半數以上到會，不得開議。

第十一條 會議時以院長爲議長，院長有事故時，以副院長爲議長，副院長並有事故時，以本官制第二條所列顧問大臣位次居前者爲議長。

第十二條 議長有整理議場秩序之權。

第十三條 會議時，本官制第四條所列顧問大臣均得列席共同議決。

第十四條 會議取決多數。若可否同數，則取決於議長。

第十五條 會議時，參議官得列席發議，但不列議決之數。

第十六條 會議時，關於本官制第四條所列顧問大臣主管事件，得由各大臣派員到會說明事由，但不列議決之數。

第四章 院務

第十七條 院長總理全院事務，所有奏咨文件由院長行之。

第十八條 副院長佐院長之職務，院長有事故時，由副院長代理。

第十九條 弼德院所有審查彙擬事件，由參議官辦理。

第二十條 弼德院設秘書廳，掌本院文牘、會計、議事紀錄及一切庶務。

第二十一條 秘書廳設秘書長一人，承院長、副院長之命總理本廳事務。

第二十二條 秘書廳設秘書官若干人，承院長、副院長及秘書長之命辦理本廳事務。

附則

第二十三條 弼德院議事及辦事細則由院長定之。

第二十四條 憲法頒布以後，本官制有不適用之處，應候特旨交議改正。

頒布弼德院官制諭

宣統三年四月初十日（軍諭）

宣統三年四月初十日內閣奉上諭：上年修正籌備清單，經朕定為宣統三年頒布弼德院官制，設立弼德院，茲據憲政編查館、會議政務處會奏，遵擬弼德院官制繕單呈覽一摺，朕詳加披覽，除酌改外，餘尚妥協。現在已經降旨設立內閣，該院權限與內閣相為維繫，所關重要，必須同時並設，用備顧問。著將此項官制一併頒布，即行設立弼德院，以重憲政始基。欽此。

任命陸潤庠榮慶爲弼德院正副院長諭

宣統三年四月初十日（軍諭）

宣統三年四月初十日內閣奉上諭：陸潤庠著授爲弼德院長，榮慶著授爲弼德院副院長。欽此。

設立軍諮府諭

宣統三年四月初十日（軍諭）

宣統三年四月初十日內閣奉上諭：自宣統元年五月設立軍諮處以爲軍諮府之基礎，現已時閱兩年，籌辦已有端緒。參謀軍事最關重要，著卽設立軍諮府，秉承詔命，襄贊軍謨。所有軍諮府官制一切事宜，卽著該衙門妥速詳擬奏聞，候朕裁定施行。欽此。

裁撤舊設內閣軍機處會議政務處諭

宣統三年四月初十日（軍諭）

宣統三年四月初十日內閣奉上諭：本日業經降旨設立內閣，所有舊設之內閣、軍機處、會議政務處，著卽一併裁撤。在內閣屬官制未經奏定以前，以上各衙門舊設之章京、侍讀、中書等項人員，著暫由總協理大臣督率辦理日行事件。其內閣官制內未載之應行改併各衙門，有應照內閣暫行章程辦理事宜，均著暫行遵辦。其未經規定事項，暫仍其舊。其餘無關行政各衙門，均照常辦理。欽此。

內閣總理大臣奕劻等奏擬呈內閣屬官官制及內閣法制院官制摺 附清單二

宣統三年五月二十七日（軍原）

內閣總理大臣、和碩慶親王臣奕劻等跪奏，為酌擬內閣屬官官制暨內閣法制院官制，繕單具奏，仰祈聖鑒事。

竊臣等前於遵擬內閣官制摺內聲明，內閣屬官官制已由臣館草擬就緒，俟妥酌後即行照章會同奏明請旨辦理在案。現在內閣業經設立，亟應將屬官官制詳為擬訂，以資贊佐而便遵守。查東西各國內閣制度不同，有專設官署者，有不設官署者，且有僅設秘書官一二人者，惟日本自書記官長而外，設有法制、統計、賞勳、印刷各局，規制特詳。中國漢、晉宰相及三公等府，官屬多至百數十人，分曹且逾十數，唐、宋三省，如吏、兵等房舍人及左右司郎中之類，屬官亦多，元代又有參議、中書、省事等官，蓋由機務殷繁，必得官盛任使，始足以裨庶政。

現以舊設內閣及軍機處、會議政務處併於新設內閣，而憲政編查館與吏部，亦當為內閣職掌所該，舉凡應辦諸務，事體重大，頭緒繁多，斷非設立專署不可。擬即參酌日本內閣屬官辦法，折衷現在情形，分別釐定，計設：承宣廳二，制誥局、敕官局、統計局、印鑄局各一，設閣丞以總各廳局之事，設廳長、局長以下各官，分治各廳局之事，別設法制院，釐定法制，設院使以下各官專治院事，各司其職，以重責成。所有參議、僉事以下各官額缺，擬由內閣總理大臣妥慎擬定，另案奏明辦理。現議釐定官制，凡官品、官等各項，尚擬參酌古今，另訂合宜辦法。此次擬設各官均暫令以原品治事，俟官品、官等辦法奏請欽定後，再行遵照施行。謹將酌擬內閣屬官官制暨內閣法制院官制，繕具清單，恭呈御覽。

至內閣各廳局及法制院設立後，憲政編查館及吏部自應一律候旨裁撤，惟吏部原管事件甚爲繁冗，擬請旨派員督率清理歸併，以期簡捷。至中書科衙門職掌無多，已規定於制誥、印鑄兩局之內，應與事項最簡之稽察欽奉上諭事件處、批本處一併請裁，並將禮部印鑄局及各衙門應行劃歸事項併入辦理。其舊設內閣之撰擬，繕寫關於祀典及無關於行政各事宜，應劃歸翰林院及典禮衙門分別管理。舊隸於軍機大臣之繕書房，所管事項以譯繕翰林院撰擬事件爲最多，擬請改隸於翰林院，庶足昭整齊劃一之規，而免權限參差之弊。

再，內閣辦事暫行章程既設有協理大臣，則此項官制內凡稱總理大臣各條，協理大臣皆得適用，俾免窒礙。其官俸章程未訂以前，各項屬官均須暫定公費，應由內閣總協理大臣另行奏定，藉資辦公。所有酌擬內閣屬官官制暨內閣法制院官制繕單具奏各緣由，謹恭摺會陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

附清單一

謹將所擬內閣屬官官制繕具清單，恭呈御覽。

第一條 內閣屬官如左：

一、閣丞簡任，二、廳長簡任，三、局長簡任，四、副廳長簡任，五、副局長簡任，六、僉事委任，七、印鑄局藝師委任，八、印鑄局藝士委任，九、錄事委任。

第二條 閣丞承內閣總理大臣之命管理閣務，監督指揮各廳局並進退本閣委任各官，閣丞有事故時由承宣廳廳長代理。

第三條 廳長承內閣總理大臣之命掌機要文件，管理承宣廳事務並監督指揮本廳各官。

第四條 副廳長佐廳長之職務，廳長有事故時由副廳長代理。

第五條 局長承內閣總理大臣之命管理局務並監督指揮本局各官。

第六條 副局長佐局長之職務，局長有事故時由副局長代理。

第七條 承宣廳掌事務如左：

一、頒發諭旨及法律命令，二、典守諭旨及法律命令，三、收發呈遞摺奏事件，四、閣議事件，五、請用御寶，六、收掌閣印，七、本閣公牘文件，八、本閣會計庶務，九、編纂本閣檔案，十、管理本閣圖籍。

第八條 制誥局掌事務如左：

一、進擬徽號及尊諡廟號，二、恭進尊藏寶錄，三、進擬制詔、誥敕，四、進呈賀表、賀本，五、勳封、藩封、世爵、世職之封賞承襲事件，六、恩賞、封贈、卹廕、諡號、勇號事件，七、頒賞勳章、寶星事件，八、外國勳章、寶星受領佩帶事件，九、庸勳會議事件。

第九條 敍官局掌事務如左：

一、內外簡任、奏任各官履歷稽核存儲事件，二、內外簡任各官開單請簡事件，三、內外奏任各官資格審查事件，其條目如左：一、關於任用事項，二、關於升轉事項，三、關於俸給事項，四、關於品級事項。四、內外委任各官冊報及履歷存儲事件，五、關於文官考試事件，六、關於文官處分事件。

第十條 統計局掌事務如左：

一、統一各部統計事件，二、辦理不屬各部統計事件，三、刊行統計年鑑及報告事件，四、交換各國統計

表事件，五、統計會議事件。

第十一條 印鑄局掌事務如左：

一、官報及法令全書、職官錄之編輯發行事件，二、官報等及其他官文書印刷事件，三、冊寶、印信、關防、圖記等鑄造頒發事件。

第十二條 僉事承閣丞及廳長、局長之命分任各廳局事務。

第十三條 藝師承局長之命辦理印鑄事務。

第十四條 藝士承上官之命辦理印鑄事務。

第十五條 錄事承上官之命繕寫文件，辦理庶務。

附清單二

謹將所擬內閣法制院官制繕具清單，恭呈御覽。

第一條 法制院直隸內閣總理大臣，掌事務如左：

一、法律、命令案撰擬事件，二、法律、命令增刪改廢事件，三、各部所擬法律、命令案審查覆覈事件，四、現行法律、命令解釋事件，五、各項法規編纂整理事件，六、其餘關於法制統一事件。

第二條 法制院設官如左：

一、院使 簡任，二、副使 簡任，三、參議 簡任，四、參事 奏任，五、僉事 奏任，六、錄事 委任。

第三條 院使承內閣總理大臣之命管理院務並監督指揮本院各官。

第四條 本院奏任官以上之進退，由院使具狀陳由內閣總理大臣辦理，委任官之進退，院使專

行之。

第五條 副使佐院使之職務，院使有事故時由副使代理。

第六條 參議及參事承院使及副使之命掌第一條所列事項。

第七條 僉事承院使及副使之命掌文牘、會計及一應庶務。

第八條 錄事承上官之命繕寫文件，辦理庶務。

附則

第九條 憲法未頒以前，按照籌備清單關於憲政編查館承辦事件，一律歸併內閣法制院辦理。

內閣屬官官制暨內閣法制院官制著先頒布各項官規及京外官制妥速擬訂諭

宣統三年五月二十七日（軍諭）

宣統三年五月二十七日內閣奉上諭：內閣會奏，酌擬內閣屬官官制暨內閣法制院官制，繕單呈覽一摺。朕詳加披覽，尙屬妥協，著先將此兩項官制頒布。除應簡之閣丞各員，另行簡補外，著即遵照設立內閣承宣廳及制誥、敍官、統計、印鑄各局，應設之內閣法制院，亦即同時並設。所有憲政編查館、吏部、中書科、稽察欽奉上諭事件處、批本處等衙門，著一併裁撤。其所管事項，與已經裁撤之舊設內閣、軍機處、會議政務處所管事項，凡應併入內閣辦理者，統即分別接管。舊隸軍機大臣之繙書房，著改隸於翰林院。至各衙門應行劃入事項及應劃歸各衙門事項，均著妥慎交接，以清權限而專責成。餘俱照所擬辦理。此外各項官規及京外官制，仍著遵照修正籌備清單，妥速擬訂，陸續奏聞，候旨頒布施行，俾臻完備。欽此。

各省諮議局議長議員袁金鎧等爲皇族內閣不合立憲公例請另組責任內閣呈

宣統三年六月初九日（軍原）

具呈直省諮議局議員，奉天諮議局副議長袁金鎧、議員曾有嚴、吉林諮議局議長慶康、議員何印川、黑龍江諮議局議長李伯荆、議員韋景文、直隸諮議局議長閻鳳閣、副議長王振奎、議員梁庭華、王邦屏、張汝桐、丁宗燾、孫洪伊、江蘇諮議局議員汪秉忠、金詠榴、張家鎮、安徽諮議局副議長寶以珏、議員陶冠禹、武炎康、山東諮議局副議長王景禧、于普源、山西諮議局議長梁善濟、河南諮議局副議長方貞、陝西諮議局副議長李良材、福建諮議局議長高登鯉、議員張道南、浙江諮議局議長陳獻宸、議員余敏時、江西諮議局議長謝遠涵、議員郭志仁、湖北諮議局議長湯化龍、副議長張國溶、議員陳登山、鄭萬瞻、胡瑞霖、湖南諮議局議長譚延闓、議員周煦庭、四川諮議局副議長蕭湘、廣西諮議局議長甘德蕃、議員蒙經、貴州諮議局議員楊壽鏡、雲南諮議局副議長段宇清等呈，爲皇族組織內閣不合君主立憲公例，失臣民立憲之希望，仍請明降諭旨另行組織，以重憲政而固國本，恭請據情代奏事。

竊議員等前以組織內閣之主體不宜以皇族充任，呈請代奏，請取消內閣暫行章程，另簡大臣組織，未奉明旨，芻蕘之言，不足以動天聽，惴惴待罪，罔知所措。伏念議員等伏闕請願，以達國民之公意，既不得邀俯察，何敢再行瀆請。惟議員等愛我國家，愛我皇上，懼愚誠之未至，使人民對於政府生希望斷絕之感，實非國家前途之福，不避斧鑕，謹再爲我皇上縷陳之。

君主不擔負責任，皇族不組織內閣，爲君主立憲國唯一之原則，世界各國苟號稱立憲，即無一不求此與原則相脗合。今中國之改設內閣，變舊內閣之官制而另定官制，改軍機處之舊名而更定新名，其

爲實行憲政特設之機關，固天下臣民所共見，而第一次組織內閣之總理，適與立憲國之原則相違反。國外報紙屢肆譏評，以全國政治之中樞而受外論之抨擊，已有妨於國體，猶曰外人不知內情，可以置之不論也。自先朝頒布立憲之詔，天下喁喁望憲政久矣，請國會之早開，以求實行憲政也，責軍機之不負責，亦以求實行憲政也。天下臣民求實行憲政之心日積日高，希望政府之心即日益日熾，挾最高最熾之希望，一覩新發布之內閣組織之總理，乃於東西各立憲國外開一未有之創例，方疑朝廷於立憲之旨有根本取消之意，希望之隱變爲疑阻，政府之信用一失，憲政之進行益難，未識朝廷何以處之。

內閣之責任顯於彈劾，終於懲戒。各國內閣大臣懲戒之例，若英內閣之曾受彈劾而宣死刑，意內閣之曾受彈劾而致流放，惟其絕非皇族，故於國家大本無所動也。今以皇族當其衝，懲之則於親親之仁不能無所顧惜，不懲則全國民之攻點交集於君主之身，國本動搖，實大變之所伏。此雖杞人之過慮，然既爲歷史之所有，不能保事實之必無，萬一此種事實發生，未識朝廷何以處之。

內閣總理大臣任命於君主，以組織內閣，故責任聯帶，實以總理爲中心。其能聯帶負職之原因，必在總理大臣與組織之國務大臣爲同一政治方針之黨派。君主無偏無黨，操黜陟之權以臨之，故元首超然而大權益固。若以皇族總理組織內閣，大權之行使欲爲懿親留餘地，必生進退爲難之現象。即乾綱長振，不至生此現象，而皇族懸內閣之希冀，國中黨派將有附和皇族以爲政黨之中樞者。皇族既涉政治，不能禁政黨之附和，政黨各爲附和，不能不生黨派之競爭，及至釀成競爭，爲患何堪設想。幾雖不必驟動，弊實中於隱微，萬一此種事實發生，未識朝廷何以處之。

四月十二日慶親王奕劻奏內閣總理大臣斷難勝任，仍懇收回成命一摺。奉上諭：尙至數月以後，精力實有難勝，彼時再候諭旨等因。欽此。恭禪聖訓，亦知慶親王內閣原出於暫時之權宜。然既開皇

族內閣之端，卽易啓臣民之誤會，第二次總理仍將爲皇族之風說，漸傳播於人口，雖屬盲瞽之擬議，決非朝廷之意，而以前次議員等呈請代奏未奉明諭，實爲誤會之大因，且既設內閣，而奏尙留中，卽爲內閣輔弼之無狀。蓋內閣責任緣署名而生，署名則責在大臣，留中則內閣大臣均處於消極之地位，而以責任純歸於皇上。既設內閣，重之以同負責任之明旨，署名與留中斷無並存之理。內閣成立以後，奏摺留中者凡數見，此天下臣民所以益不信內閣而妄測朝廷之意旨也。

議員等人都以來，聞諸中朝士夫多謂皇族組織內閣，原非朝廷本意，實有不得已之苦衷。果如所言，朝廷真有不得已之苦衷，正當明布絲綸，期與臣民共見，不宜以焦勞獨貽君父。議員等抱忠君愛國之隱，爲披肝瀝膽之詞，仍請皇上明降諭旨，於皇族外另簡大臣組織責任內閣，以符君主立憲之公例，以鑿臣民立憲之希望，不勝悚惶待命之至。伏乞代奏。謹呈。

各省諮議局議員請另組內閣議近囂張當遵憲法大綱不得干請諭

宣統三年六月初十日（軍機處）

都察院代表，直省諮議局議員呈請另行組織內閣一摺。黜陟百司，係君上大權，載在先朝欽定憲法大綱，並註明議員不得干預。值茲預備立憲之時，凡我君民上下，何得稍出乎大綱範圍之外，乃議員等一再陳請，議論漸近囂張，若不亟爲申明，日久恐滋流弊。朝廷用人，審時度勢，一秉大公，爾臣民等均當懷遵欽定憲法大綱，不得率行干請，以符君主立憲之本旨。欽此。

弼德院院長榮慶等奏擬呈弼德院辦事及議事細則摺 附清單

宣統三年六月二十二日（軍原）

經筵日講起居注官·協辦大學士·弼德院院長臣榮慶等跪奏，爲遵擬弼德院辦事及議事細則，繕具清單，恭摺仰祈聖鑒事。

竊查奏定弼德院官制內載：弼德院議事及辦事細則，由院長定之等語。臣等受任以來，事當謀始，則規畫不厭求精，義取因時，則討論必期盡善。竊維弼德院之設，用以擁護憲法，翊贊宸謨，實爲內閣對峙之機關，兼採各國適宜之制度，其間諮議善道，數納嘉言，則又一時勸舊之人，並及百僚俊傑之選。將來開議之日，職掌綦重，節目宜明，自應酌定規程，俾資遵守。謹擬弼德院辦事及議事細則，都凡七章，計共三十七條，繕具清單，恭呈御覽。如蒙俞允，卽由臣院遵奉施行。

所有遵擬弼德院辦事及議事細則緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

附清單

謹將遵擬弼德院辦事及議事細則繕具清單，恭呈御覽。計開：

第一章 總綱

第一條 凡欽奉諭旨，屬於弼德院官制第六條所列事件及第七條臨時顧問事件，弼德院卽議決具奏。

第二條 弼德院除與內閣及兼任顧問大臣主管各衙門因公文涉外，不得與其他各衙門及議院別

有交涉，並不得受人民之陳請。

第三條 遇有交議事件，由本院知會各顧問大臣到院公同披閱，並將該項事件刷印分送各顧問大臣。其事關秘密者，不在此限。

第四條 所有應議事件，由院長、副院長編定議事日表，但兼任各顧問大臣得說明理由，商由院長、副院長變更之。

第五條 遇有緊急事件，內閣得定期知照弼德院速議。

第二章 審查

第六條 凡應議事件，院長、副院長命秘書廳送付參議官審查，或由院長特別指定。其審查期限，院長、副院長得限定之。事較繁重者，得由參議官陳明院長、副院長展長期限，或添指參議官。

第七條 審查之時，兼任顧問大臣遇有該衙門關涉事件，得派員向參議官說明理由。

第八條 審查之時，有與該項事件關涉之主管衙門，應行咨答文牘，由參議官纂擬。

第九條 參議官審查既畢，應撰報告書送交秘書廳呈候院長查核。

第十條 審查報告書經院長、副院長覆核後，定期會議，應於期前三日連同附屬文書、議事日表刷印分送各顧問大臣及參議官。但緊急事件不在此限。事關秘密者，其審查報告書得通告各顧問大臣到院閱覽。

第十一條 遇有臨時緊急事件，參議官得於議場以口說報告，仍應將審查要領載於議事錄。

第三章 會議

第十二條 會議之日，通常以下午一點鐘開議，遇有緊急事件，由院長、副院長擬定時刻通知者不

在此限。

第十三條 會議之日，專任
臣因事不能到會者，應先期通知

第十四條 專任顧問大臣
辦理。

第十五條 議場坐位以奏
第十六條 專任顧問大臣到
俟議長離坐後一同離坐。

第十七條 會議日期及事件
第十八條 會議時刻，每次
急事件不在此限。

第十九條 屆開議時，議長
告散會或展會之後，亦不得發議

第二十條 會議之時，發議

第二十一條 會議之時，議

第二十二條 宣告開議之後

第二十三條 兼任顧問大臣
得中止顧問大臣及參議官之演說

第二十四條 凡聲請發議如有二人同時起立者，由議長指定一人先行發議。

第二十五條 凡討論軼出議題以外或不合秩序者，議長得中止其發議。

第二十六條 討論終局由議長宣告之。

第二十七條 院長、副院長、各顧問大臣均有表決權，其不在議場者不得加入表決。

第二十八條 屆表決時，議長宣告應行表決之議題，宣告表決以後，無論何人不得就所議事件發議，亦不得聲請更正表決。

第二十九條 表決用記名法，以爲可者用白色票，以爲否者用藍色票，各記本人姓名投入票匭。

第四章 纂擬

第三十條 凡議決事件，由參議官纂擬要旨，並附理由作爲本院議決意見，呈由院長、副院長核閱，分送各顧問大臣。如係重要事件，並將討論原委摘要敘明。各顧問大臣對於討論原委如有更正錯誤之處，應即函知參議官。

第三十一條 院長、副院長核閱前項纂擬之件後，命秘書廳按照纂擬要旨敘稿分別奏咨。其由院長、副院長指定參議官辦稿者不在此例。

第五章 具奏

第三十二條 弼德院議決事件由院長、副院長具奏，奉旨後分別咨報內閣及主管衙門。

第六章 記錄

第三十三條 本院應設議事錄，其記載事項如左：

一、欽奉諭旨交到事件及年月日，二、會議之日時，三、到會之員名，四、審查報告書，五、討論之原委，

六、議決之意見及表決可否之數目，七、具奏之月日。

第三十四條 議事錄由議長、副議長、秘書長及登錄之秘書官署名籤押存案。

第三十五條 議事錄中載有各顧問大臣及參議官之言論者，並由各大臣及參議官署名籤押。

第七章 附則

第三十六條 本細則自奏明奉旨之日起爲實行之期。

第三十七條 本細則實行以後，如有須修改增損之處，由院長、副院長隨時奏明辦理。

御史范之杰奏閣臣兼弼德院顧問窒礙甚多請明定限制以清職守摺

宣統三年七月初三日（軍原）

掌安徽道監察御史臣范之杰跪奏，爲閣臣兼任弼德顧問，窒礙多端，請飭議明定限制，以清職守而鞏皇基，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維謀議以統一而始專，職任以分理而始舉。三代之疑丞師保尙已，漢時曹掾同主奏議，隋代三公參與國事。迄夫唐、宋並置三省，中書揆議，門下審覆，尙書承行，故均能收職權分治不事詭隨之效。英吉利爲各國官制所自始，其內閣歷史古代爲賢士會，繼爲謀臣會、賢臣會，最後爲樞密會，實出唐中書制，由中書議員過多，乃組織今之內閣，而樞密會亦不廢。近日如俄羅斯之參議院，葡萄牙、日本之樞密院，皆從而仿倣者也。規定雖各有不同，而立法、司法、行政之三大機關不許互相兼攝則一。

今我國創設弼德院，既云採取日本新制，而閣臣復得兼任弼德顧問，似又參用英制。然日本樞密院議長得與國務大臣同列內閣，而國務大臣初不必與樞密院議長同列樞密院也。至英之現任國務大

臣亦得同列樞密會者，以其閣臣本由會中選出，且顧問機關專爲榮譽之責，亦必經君主指定，方能列席內閣，而該會之設不過虛名，絕無顧問之實，其性質與各國樞密院、元老院迥異。是以閣臣兼任弼德顧問，衡諸我國古制，既弗能及，證以外國今制，亦不可行。窒礙一。

弼德院顧問者，憲法上之機關也，憲法不廢則弼德顧問亦不得廢，而國務大臣者爲對於皇上完全擔負責任者也。將來憲法頒布，議院宏開，難保無如各國推倒內閣之舉，若仍備員顧問，斷難行其政見，而影響且及於弼德院，是我皇上處於孤立之地位，所謂密翊帷幄之謀者能有幾何。窒礙二。

院制第二條，顧問大臣三十二人。第十三條，顧問大臣均得列席。計現任國務大臣及宗人府、內務府大臣之得以兼任顧問者十六人也，已居半數。若會議時有一顧問大臣之贊同，即得多數取決，是閣臣之兼任者，終居戰勝顧問大臣之專任者，勢必莫由匡正。窒礙三。

閣制有總理大臣，得隨時入對，各部大臣就所管事務得隨時會同內閣大臣入對，或請旨自行入對之條，是皇上已得向各該大臣從容顧問之矣。即使再令閣臣到院以備顧問，先後主張萬無歧異，既足鈐轄議政之範圍，更適蹈唐末左右僕射兼兩省侍郎之覆轍，所謂顧問者殆成虛文，無濟實事，且佔定額，以蔽賢路。窒礙四。

內閣、弼德院各爲獨立機關，不相統轄，不相侵害，即如內閣總協理大臣，不得兼任弼德院院長及副院長，立法精意備極謹嚴。今以閣臣兼任弼德顧問，姑無論以負擔重要國務之資格，參加審議重要國務之地位，自議之而自行之，既失隱匿政府措置之義，久之必成不能堅持官守互相阿縱之風，所謂股肱元首，左右閣臣者安在。窒礙五。

有此五大窒礙，則閣臣之不可兼任也明甚。顧或謂方今人才缺乏，財政困難，閣臣兼任弼德顧問，

俾可備員翊贊，且可節省俸薪。抑知人才之難，古今同慨，聖佐賢相雖不世出，然招聚四方賢士，或退任大臣，求合院制第三條資格者似不甚難。至閣臣之兼任兩德顧問，較諸近今行政兼司法，司法兼立法，軍事兼行政各差者，其弊更大，蓋彼則不過虛糜帑項，此則機關混合也。為今之計，能將院制第四條第一項及第十三條取消者上也。次則兼任大臣定為額外，將第二條第三項追加專任二字，文曰：專任顧問大臣三十二人。夫以俄之十二部，參議院尚有六十人，日之九部，樞密顧問官尚有二十五人，葡之七部，樞密院尚有常設顧問官十二人，預備顧問官二十人。我國近立十部，各府院即設專任顧問官三十二人亦不為多。並將第十三條與第十六條併為一條，文曰：會議時關於本官制第四條所列顧問大臣主管事件，得由各大臣列席，或派員到會說明事由，但均不得列議決之數。如此則與閏六月二十日簡充兼任各顧問大臣之諭旨既符，且無變更院制全部之煩，而內閣與樞密院地位亦從此穩固矣。應請飭下內閣法制院、弼德院詳議釐定，恭候聖裁。

臣愚昧之見，是否有當，恭摺瀝陳，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

御史范之杰奏請飭議分析法制院與法律館之性質劃清權限限制用人片

宣統三年七月初三日（軍原）

再，我國當預備立憲之際，一切法律尙待更張，國會未開以前，立法機關難云完備，現所持以立法者何在，曰法制院及法律館是已。法律館修訂刑律、訴訟律、民律、商律等項，法制院則和各種法律命令而統一之，其範圍更廣。而法律館修訂之法律，亦必奏交法制院覆核，各為獨立機關，即各有獨立權限。誠以法律為全國命脈所繫，必徵集多數人之意見，不容以少數人壟斷其間也。

乃按之實際，殊有未符，查法律館修訂法律大臣之劉若曾，兼署法制院院使，以一人而攝兩種機關，是覆核法律之院使，即修訂法律之大臣，自訂之而自核之，瞻徇迴護，勢所不免。在朝廷用人，自有權衡，然臣於此竊期期以爲不可。夫修訂法律與覆核法律判然爲二，而乃以一大臣兼之，兩種機關混淆無別。一不可也。與其以一人而兼兩種機關，既謂駢枝，復糜薪俸，則何如裁法律館併其事於法制院之爲愈。二不可也。法制院院使本李家駒也，李家駒現充資政院副總裁，故不使兼法制院，劉若曾現充法律館大臣而獨使兼法制院。三不可也。劉若曾本大理院少卿也，以法律館大臣之故，致大理院少卿不得兼任，而法制院院使獨得兼署，四不可也。李家駒雖未履法制院院使之任，聞該院中用人立法大半由李家駒陰爲主持，劉若曾雖署理法制院院使，而遇事必密商之李家駒，是明一院使，暗中又一院使，事權紛歧，徒滋煩擾。五不可也。積此五不可，則法制院院使與法律館大臣之位置，似不無可商之餘地矣。

至法制院調用人員尤宜慎重，從前憲政編查館科員多以法律館人員兼充，彼等一面在法制院起草，一面又在憲政編查館審查，往往堅執成見，排除異己。去歲刑律草案競爭劇烈，未能秉公討論，妥慎釐訂，致大不利於人口，可爲前鑒。今若復以法律館人員兼辦法制院事件，把持之害將不可勝言。竊謂法制院創設伊始，氣象更新，萬不宜調用法律館人員，以免再蹈故轍。擬請飭下內閣詳議，剖析法制院與法律館性質如何區別，權限如何劃清，用人如何限制，抑或歸併一處，妥爲籌措，剔除弊端，則天下幸甚。謹附片具陳，伏乞聖鑒。謹奏。

御史陳善同奏請核改弼德院官制及官員任用章程以使該院不受內閣支配摺

宣統三年七月初五日（軍原）

掌新疆道監察御史臣陳善同跪奏，爲弼德院官制及其參議等官任用章程，闕失殊多，慮滋流弊，擇要指陳，請飭核改，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣維弼德院與內閣處於對峙之地，國務大臣布化於廟堂之上，顧問大臣運籌於帷幄之中，一則爲朝廷任事之臣，一則爲朝廷畫策之臣，各任其職，兩不相涉，而天子垂裳端拱，入與院臣謀之，出督閣臣行之，張弛隨時，指揮如意，此中固有絕妙之作用焉。憲政編查館奏擬弼德院官制一摺所稱股肱元首，左右閣臣，皆於該院寄之者，此物此志也。查弼德院卽東西各君主立憲國之樞密院，其規制各有不同，英吉利國會權重，德意志內閣權重，其樞密院大率係屬兼職，視若閒曹。日本君權特重，故嘗引樞密顧問以自輔，規定之於憲法中，今與國會、內閣隱相犄角。我國國情政體均與日本爲近，采彼樞密院制以爲我組織弼德院之標本，自屬相宜。顧問觀於弼德院官制之編制及其參議等官任用章程，要有不能已於言者。凡一法之立，必各有精神之所在，舍精神而求之於形迹，是所謂買櫝還珠之智，不足語於因革損益之事也。弼德院制之精神爲何，曰須令不失其完全獨立之性質而已。臣請條舉該院現制之闕失，爲我皇上陳之。

一、現任國務大臣均兼任顧問大臣也。夫弼德院既爲皇帝親臨顧問國務之所，則顧問大臣一面對於聖躬得效贊畫之益，一面對於政府隱具匡正之能。閣議以爲可者，皇上疑焉，決之院議而見爲否，則亦從而否之，閣議以爲否者，皇上疑焉，決之院議而見爲可，則亦從而可之。故其述相制，而其用實

相維。今令國務大臣盡兼顧問大臣，其數已足抵專任顧問大臣之半，而總理大臣地位居國務大臣首領，勢足以操縱同僚，難保專任顧問大臣不仰承意旨隨聲附和，則凡已經閣議臨時諮詢之事件，兼任顧問大臣固仍佔優勝，易得多數之贊成。臣恐閣臣之意見即院臣之意見，將來院議對於閣議必有是而非，有順而無違，欲以收聯絡之功，反以長扶同之弊耳。查日本樞密院制並無國務大臣兼任顧問大臣之明文，惟其第十一條有云：各大臣自職權上於樞密院有顧問官之位置，有列議及表決之權等語。此自指一時一事而言，謂關於各大臣職務權限以內之事，交由樞密院會議者，該主管大臣可以充顧問官，出席與議云爾。非謂無論何事，凡國務大臣皆可備員顧問也。若如弼德院兼任顧問大臣之制，是各國務大臣於職權以外，均可以無所不預，無所不攬，而宮廷密勿之地不免隱受遙制，更未有羣策羣力足寄以心腹耳目爲之效嘉謨嘉猷之入告者，豈憲法擁護君主統治大權之本義乎。此其不可者一也。

二、參議、祕書等官之請簡奏任分屬內閣，且參議半以閣部參議兼充也。查日本樞密院本無參議官，所有纂擬、審查等事，均屬之書記官。我國弼德院事屬創始，溝通新舊，自不能不多引富有政治上學識經驗者以相輔助，參議之設宜也。惟所不可解者，該院本直隸於皇上，並非行政衙門，即不能受內閣之支配，該院用人，自當自行具奏，豈容內閣越俎代庖。今參議、祕書等官遴保監督之權屬之院長，而請簡奏任之事歸之閣臣，是不啻爲內閣添一附屬之廳局。所謂院長者，全喪其自主之權，不過如廳丞局長已耳，又焉用是張皇另設一署爲也。而內閣會奏該院參議任用章程一摺，乃曲爲之辭曰，不失獨立之本旨，不悖行政統一之良規，真不解其是何說矣。至於閣部參議性質，雖與該院參議相近，然究不得謂之非行政官，彼此既可以兼任，則列席發議及辦理纂擬、審查事件，於各衙門權限不免互相侵越，於該院職務又無以專其責成。其流弊有較之兼任顧問大臣附著更深者，不過徒開此一途，爲宦場

奔競之所輻輳而已。此其不可者又一也。

總之，我國今日立憲官制，參酌中外之情，力祛新舊之失，必須有一定之宗旨，而不可稍涉於苟且。內閣既立，國會將開，皇上神聖首出，亦決不可無一二獨立機關爲之效忠納誨，朝夕論思，以疏通上下心志之隔閡，以運轉外交內治之樞機。如必欲盡所有而納之一範圍中，則皇上勢成孤立，彼既有所偏重，此自必在所偏輕，恐終非國家福也。法必屢經斟酌而後盡善，事必慮之久遠而後可行，應請飭下內閣、弼德院，將弼德院官制及其參議、祕書等官任用章程，詳慎核改，所有兼任顧問大臣之各國務大臣，必須該院會議事件在其職務權限以內，方許到會與議。其兼任參議四員，一律改爲專任。嗣後院內用人，無論請簡奏任，應由院長自行具奏，以清權限，以保該院之獨立。

臣爲預防流弊起見，恭摺具陳，伏祈皇上聖鑒。謹奏。

御史陳善同奏弼德院官制宜詳細斟酌片

宣統三年七月初五日（軍原）

再，臣考東西各國樞密院官制，其權之大小，率視君權之輕重爲縮漲，君權輕者院權隨之而縮，君權重者院權隨之而漲。日本憲法，由天皇欽定，與歐洲各國憲法之出於協定者不同，故特置重於樞密院，藉以保障憲法，維持外交，擁護皇室尊嚴，保全人民權利，原其用意所在，無非上下內外相維相制而已。蓋內閣總理易置不常，不必盡人可恃，若別無獨立機關護持君主大權，萬一枚卜非人，則專橫之禍立見，國家之事殆矣。日本所以君權鞏固實在神聖不可侵犯者，賴有此也。今我國弼德院兼任顧問參議之制，係仿日本樞密院制第十一條，語意之間，不免誤會，全併其立法之精神而失之，將來利害分途，

相去不啻霄壤。現當改革之初，如此犖犖大端，正宜詳細斟酌，力防弊竇，各大臣等忠於謀國，要當爲宗社萬世計，不可徒爲一時計也。事爲國家安危存亡所繫，臣忝在言路，不敢緘默，縷縷愚忱，伏祈聖鑒。謹奏。

兩江總督張人駿奏釐定外省官制宜以舊制爲本量加損益摺

宣統三年七月二十五日（軍錄）

南洋大臣、兩江總督臣張人駿跪奏，爲遵旨參酌外省官制，敬陳管見，伏候聖明採擇，恭摺仰祈聖鑒事。

宣統二年十二月十三日奉上諭：現在釐訂外省官制，必須詳慎，著派錫良、陳夔龍、張人駿、瑞澂，會同憲政編查館王大臣悉心參酌，遇有緊要節目，隨時電商。欽此。

伏查地方官制，東西列國各不相同，其大別有二，一曰中央集權，一曰地方分權。大抵各因其地勢國情、歷史沿革而異，而衡之我國情勢，均未恰合。中國疆土之大爲各國所無，俄稱最大，乃兼藩服，言之本土，亦小於中國二十二省，且各國交通便利，雖遠如近，故可純乎中央集權。中國則不能然，若全國千餘州縣皆直隸於京師各部，勢必渙散無紀，不可收拾，是極端中央集權不可行也。至西國聯邦制度，則各邦自有政府，上國僅同盟主，是爲純乎地方分權，中國若仿行之，將如唐末藩鎮，有尾大不掉之虞，是極端地方分權亦不可行也。

我朝制度，設督撫於各省，封疆之任直受付託於大君而切政事，京師各部皆有監察、制裁之責，司道府縣節制於督撫而仍考核於部臣，內外相維，上下相應，分權而不慮擅專，集權而無虞掣肘，法至善

也。承平累葉，成效固已昭然，而成、同之際，戡定禍亂，多屬督撫之功，庚子之變，保全東南，尤賴疆臣之力，是我外省官制本深有裨於大局。今將實行立憲，揆時度勢，自不能墨守故常，而祇宜量加損益，不可大事更張。光緒三十三年總司核定官制大臣等奏呈酌擬各省官制通則，自督撫以至州縣，皆以舊制為主，而酌量變通，期與憲政地方自治、司法獨立諸大端無所窒礙，而大體則仍率循祖制，無所愆忘，間屬老成謀國之見。竊謂今日釐訂外省官制，其大綱悉當以此爲本，而其節目則宜加以申明，以期詳晰周備，推行無阻，其應申明者約有數端。

一曰督撫權限。一、奏事之權。日本制度，臣工上奏必由內閣代遞，地方官更無上奏之權，乃極端中央集權辦法。我國疆域廣遠，若疆臣奏事不能直達御前，必至貽誤事機。查總司核定官制大臣所擬各省官制通則第三條云：總督、巡撫於各部咨行籌辦事件，均有奉行之責，但督撫認爲於地方情形窒礙難行者，得咨商於各部酌量變通，或奏明請旨辦理等語。是於督撫奏事之權未嘗更動也。今應申明督撫一切具奏事件悉仍舊制，無所變易。一、軍政之權。通則第一條云：一省或數省設總督一員，總理該管地方外交、軍政，統轄該管地方文武官吏，並兼管所駐省分巡撫事，總理地方行政事宜。第二條云：每省設巡撫一員，總理地方行政，統轄文武官吏，惟於該省外交、軍政事宜，應商承本管總督辦理，其並無總督兼轄者即由該巡撫自行核辦，總督所駐省分不另置巡撫者即以總督兼管該省巡撫事各等語。是軍政仍責在督撫也。今爲中央集權之說者，欲將外省軍政悉直隸於內部，將領不歸督撫任用，不歸督撫節制，則兵將皆將不聽督撫調遣，一旦有事，必有緩不濟急之患。卽如近年安徽、廣東省城之變，督撫若無兵權，其禍將不可問，其明徵也。又立憲之制，司法獨立，而於軍事則有緊急命令，得以軍法行之，今制督撫於土匪亂民得以就地正法，卽軍令之執行也。督撫若無此權，則遇有變亂不足以彈

歷地方，今應申明督撫有調遣兵隊節制進退將領之權，軍法從事之權。一、外交之權。觀通則第一、第二條，督撫本有外交之責也。外交之權原統屬於外部，但通商、游歷、傳教等事皆在外省，遇有事端，若在外省了結，即可化大爲小，免成國際交涉，是督撫不可無此權也。今應申明督撫有辦理本省外交之權。其關係重大，不能在外省完結者，仍歸外務部辦理。此外理財、用人一應事宜，俱循照舊章，上乘廟謨，內遵部議，妥慎將事，不必另立科條。此督撫權限之說也。

二曰司道分合。司道分署辦事，合署辦事，今之論者有此兩說，各持一議。竊謂外省司道分曹治事，等於京師各部，京師部臣議國務則集於內閣，理部務則蒞於本部。外省之有會議廳，猶內閣也，司道各有本署，猶各部也。事關全局，若不聚而合議，則不能會通，事屬專司，若不退而考求，則不能精審。通則第六條云：各省督撫應於本署設會議廳，定期傳集司道以下官會議緊要事件，決定施行，即合署辦事之義也。第七條至第十七條規定各司各道之職掌，並各設屬官，各定權責，即分署辦事之義也，實爲折衷良法。應申明各省司道於全局之事，在會議廳合辦，於專司之事，在各本署分辦。此司道分合之說也。

三曰道府存廢。舊制數州縣統屬於一府州，數府州分隸於一道，層層鈐制。說者謂其階級太多，有擬以府州縣各轄地方不相統屬而直隸於省者，有擬存府廢道者，有擬存道廢府者。竊謂省之於府，府之於州縣，如身之於臂，臂之於指，身必有臂，乃能使指，若無臂而十指徑附於身，其不能運動也必矣。通則無守巡道而有府州縣，即存府廢道辦法。其第十七條云：所有守巡道一律裁撤，如距省較遠之地，必須體制較崇之大員以資鎮懾者，可仍留道缺，即名爲兵備道，或一員或二、三員，專管督捕盜賊。調遣軍隊事務，應由各該督撫酌察情形，奏明辦理等語。是道亦酌量存留，用意頗爲周密，似可

照行。現在附府首縣業經內閣奏明裁撤，令知府自理民事，與直隸州一律，今應申明各省裁去守巡各道，遠遠者酌留一二，各府皆自理民事，仍兼管所屬州縣。此道府存廢之說也。

四曰審判辦法。通則第三十四條云：各省應就地方情形分期設立高等審判廳、地方審判廳、初級審判廳，分別受理各項訴訟及上控事件。其細則另以法院編制法定之等語。現在法院編制法業經頒布，省城商埠各級審判廳業經成立，明年即為府廳州縣城治各級審判廳一律成立之期，亟應妥為籌辦。伏思司法獨立為憲政要端，自不能不依限實行，但行法首重宜民，若於民情習慣不能相洽，必致滋生事端，求安反擾。中國郡縣之制行已二千年，鄉民心目中祇知州縣衙門為其本管官衙，應行服從。若於州縣之外別設法庭，鄉民少見多怪，必致別生疑慮，如建洋式房屋，尤將疑慮為洋教，更易生事，近來各處新設審判廳，每滋紛擾，是其明證。鄉曲愚氓，難以理喻，惟有順其習慣，使之不覺，自然默化於無形。竊謂各直省府廳州縣地方審判廳，皆宜以原有州縣衙門改設，而別給州縣官以屋舍，鄉民涉訟仍在州縣衙門，必無不服。而州縣官既已不理詞訟，所居之屋亦不必定須官衙堂宇形式，既以省建築之費，又足以服鄉民之心，寔為一舉兩得之法。東西各國法官皆服古衣冠，乃由遠年順民耳目，沿襲至今，亦此意也。至州縣為地方行政官，雖不應干預司法之權，而地方治安是其責任，又兼理巡警與民相親，則檢察官應辦之搜查、處分、提起訴訟等務，州縣官皆可辦理。若將檢察官一職皆令州縣官兼任，則既可省設官之費，而民情尤易相安。編制法內檢察官本不得干涉推事之審判，或掌理審判事務，則亦不致有行政官干涉司法之嫌，實為有利無弊之道。又緝捕盜賊，舊例本係牧令專責，民政部會奏司法、行政分權，聲明地方官責任摺內，亦以緝捕、防範、稽查等事責成府廳州縣。今州縣巡警尚未辦理完善，地方官責成尤重，今應申明府廳州縣地方審判廳，皆以州縣衙門改設，而別給州縣官以屋舍，州

縣官皆兼任該處檢察官，緝捕盜賊，仍按舊例責成州縣辦理。此審判辦法之說也。

五日地方自治實行監督。通則第三十三條云：各省應就地方情形，分期設立府廳州縣議事會、董事會，其細則由民政部議訂，奏定後通行各省辦理等語。即地方自治辦法也。自治章程現已由民政部議訂頒行，限年籌辦。查地方自治本屬良法，但中國民智未開，畎畝蚩氓，安於耕鑿，不知自治爲何事，出而任事者仍屬士紳，其中固不乏端人正士，而平日好事之徒亦復不少。近日各處鄉民因自治與士紳爲難，滋生事端，不一而足，仍賴地方官爲之平亭剖決，是民習信嚮，仍託命於官府也。查城鎮鄉自治章程以地方官爲自治監督，有糾正、檢察、解散、撤銷、罰辦、治罪之權。府廳州縣章程以府廳州縣長官爲參事會會長，於議事會、參事會議決事件，有執行之權，有撤銷之權，以本省督撫爲監督，更操監察督率全權。是定章於官長監督之權，本極完足也。爲官長者果能實力監督，爲士紳者果能照章服從，何致衝突之患。無如各處士紳不知恪守章程，往往逾越權限，而府廳州縣以及督撫又多曲意阿徇，自放責任，以致上凌下替，紀綱隳頽，此非章程之過，不善行用章程之過也。今應申明地方自治，在民有一定範圍，不得逾越，在官有完全權力，不容放棄。請旨敕下民政部，將自治章程內官長監督權責諸條，專案提出，通行各省恪遵辦理，不准稍有遷就，以靖黨風而安愚賤。此自治監督之說也。

此皆外省官制大端，不可不詳慎參酌者，他若督撫幕職，司道增改，及司道科員、府廳州縣佐治等官通則，原議均臻妥善，今已陸續實行，自當悉照原議辦理。臣愚昧之見，以爲徒善固不足以爲政，徒法亦不能以自行。此次釐訂外省官制，臣等自當竭盡愚誠，妄參未議，略效壤流之助，俾閣臣博采衆長，折衷至當，以期百度惟貞，尤伏願我皇上慎選羣材，布列在位，冀收入存政舉之效，臣等亦勉竭駑駘，上酬高厚於萬一也。現接內閣來電，令即派員赴法制院以備諮詢，並令各陳所見。

除咨明內閣並遵照派員來都聽候諮詢外，所有參酌外省官制，敬陳管見，以備採擇緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

宣統三年八月十二日奉硃批：內閣會議具奏，片併發。欽此。

資政院總裁世續等奏請罷親貴另組責任內閣摺

宣統三年九月初八日（軍錄）

資政院總裁：大學士臣世續等跪奏，為時局危迫，內閣應負責任，不任懿親，懇請明降諭旨，另簡賢能組織聯責內閣，以順民心而固國本，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維君主不擔負責任，皇族不組織內閣，為君主立憲國唯一之原則。世界各國苟號稱立憲，即無不求與此原則相脗合。今吾國之改設內閣，變舊內閣之官制而另定官制，改軍機處之舊名而另立新名，其為實行憲政特設之機關，固天下臣民所共見。而第一次組織內閣之總理，適與立憲國之原則相違反。凡論君主立憲政體者，類無不知君主神聖不可侵犯之語。君主既立於神聖不可侵犯之地位，密邇君主之皇族亦即立於特別不可動搖之地位。而內閣之地位則可動搖而更新者也。立於君主之下，以受議會之監督，有政策之衝突，即發生推倒之事實。內閣為皇族所組織，皇族緣內閣而推倒，使臣民之心理忘皇族之尊嚴，君主之神聖恐不免因之小損。臣等並非謂皇族必無組織內閣之能力，亦非謂皇族必有行政叢脞之堪虞，第以皇族內閣與立憲政體有不能相容之性質。又各國之內閣總理，當更換之時，各國務大臣皆聯翩而退，新任總理重行組織，故皆負聯帶之責任，即欽定內閣官制，亦有內閣對於皇帝擔負責任之文。今以皇族為總理，使其不可以推倒，如設內閣制之真意何？使其可以推倒，如

皇上神聖之體統何？故現總理大臣慶親王，當受命之始，兩次懇辭，請收回成命，特簡賢能。一則曰：居恆已形竭蹶，大受豈復堪勝。再則曰：惟至聖能無我，咸知朝廷用舍之公，誠不欲開皇族內閣之端，以負皇上者負天下臣民之望。所以爲皇上計爲皇族計者至深遠，非僅自爲退讓計也。且本朝定制，親王不假事權。伏讀仁宗睿皇帝聖訓有曰：本朝設立軍機處以來，向無諸王在軍機行走。正月初間，因軍機處事務較繁，是以暫令成親王永理入直辦事。但究與國家定制未符。成親王永理著毋庸在軍機處行走等因。欽此。當時之軍機原無負一切政治責任之明規，猶殿親王之限制。今日之國務大臣責任重於軍機，則組織內閣之國務大臣更不可不循限制之舊法。伏願皇上守祖宗之經制，採立憲之通例，明降諭旨，取消內閣暫行章程，實行完全內閣制度，不以親貴充當國務大臣，博採輿論，特簡賢能爲內閣總理大臣，並使組織各部國務大臣，負完全聯帶之責任，以維持現今之危局，團結將散之人心。則責任明而政本以立，皇室固而國祚必昌，天下幸甚。

臣院會議多數議員意見相同，當場議決，謹遵議事細則第一百六條，恭摺具奏請旨裁奪。伏乞皇上聖鑒，訓示。謹奏。

俟簡賢得人卽組織完全內閣不再以親貴充國務大臣諭

宣統三年九月初九日（軍諭）

內閣奉上諭：資政院奏，內閣應實負責任，國務大臣不任懿親一摺。懿親執政與立憲各國通例不符，我朝定制不令親貴干預朝政，祖訓著有明文，實深合立憲國家精義。同治以來，國難未紓，始設議政王以資夾輔，相沿至今。本年設立內閣，仍令王公等充國務大臣，原屬一時權宜之計，朝廷本無所容

心。茲據該院奏稱：皇族內閣與立憲政體不能相容，請取銷內閣暫行章程，實行內閣完全制度，不以親貴充當國務大臣等語。所陳係爲尊皇室而固國基起見，朕心實深嘉納，一俟事機稍定，簡賢得人，卽令組織完全內閣，不再以親貴充國務大臣，並將內閣辦事暫行章程撤銷，以符憲政而立國本。欽此。

內閣總理大臣奕劻等奏自請罷斥另簡賢能組閣摺

宣統三年九月十一日（軍錄）

臣奕劻、臣那桐、臣徐世昌跪奏，爲臣等奉職無狀，懇恩立予罷斥以謝天下，恭摺瀝陳仰祈聖鑒事。宣統三年九月初九日恭奉上諭：朕繼承大統，於今三載，兢兢業業，期與士庶同登上理。而用人無方，施治寡術。政地多用親貴，則顯戾憲章，路事隳於僉壬，則動違輿論。促行新治，而官紳或藉爲網利之圖，更改舊制，而權豪或祇爲自便之計。民財之取已多，而未辦一利民之事，司法之詔屢下，而實無一守法之人。馴致怨積於下而朕不知，禍迫於前而朕不覺。川亂首發，鄂亂繼之。今則陝、湘警報迭聞，廣、贛變端又見，區夏騰沸，人心動搖，九廟神靈，不安歆饗，無限蒸庶，塗炭可虞。此皆朕一人之咎也。茲特布告天下，誓與我國軍民維新更始，實行憲政。凡法制之損益，利病之興革，皆博採輿論，定其從違。以前舊制舊法有不合於憲法者，悉皆除罷。化除旗漢，屢奉先朝諭旨，務卽實行。鄂、湘亂事，雖涉軍隊，實由瑞澂等乖於撫馭，激變棄軍，與無端搆亂者不同。朕維自咎用瑞澂之不宜，軍民何罪，果能翻然歸正，決不追究既往。朕以眇眇之躬，立於臣民之上，禍變至此，幾使列聖之偉烈貽謀顛墜於地，悼心失圖，悔其何及。尙賴國民扶持，軍人翼戴，期納我億兆生靈之幸福，而鞏我萬世一系之皇基。使憲政成立，因亂而圖存，轉危而爲安，端恃全國軍民之忠誠，朕實嘉賴於無窮。此時財

政外交困難已極，我軍民同心一德，猶懼顛危，倘我人民不顧大局，輕聽匪徒煽惑，致釀滔天之禍，我中國前途更復何堪設想。朕深憂極慮，夙夜旁皇，惟望天下臣民共喻此意。將此通諭知之。欽此。

伏念臣等猥以庸愚，知能鮮薄，過辱恩遇，備位樞垣。自本年改設內閣，受命以來，不能上宣德意，下恤民隱，以致海宇鼎沸，人情洶洶，川發難端，鄂警繼告，湘、贛、秦、晉變故環生，商民譁於市廛，軍士譟於營伍，陷生靈於塗炭，貽宵旰以憂勞，皆由臣等奉職無狀，遂使禍變至於此極。乃昨奉明諭，肫懇剴切，惟引咎於一人，不加責於臣等。循誦悚愧，不知所云。臣等渥荷累朝厚恩，僭竊高位，當此難危之際，薄海望治方殷，業經貽誤至此，雖捐糜頂踵不足以自贖。倘再戀棧，不急退避賢路，竊恐貽憂於君父者更大，為禍於天下者益烈。況另行組織完全內閣，已蒙宣示中外，更不可稍緩須臾，失信天下。惟有懇恩立予罷斥，迅簡賢能，另行組織完全內閣，改良政治，庶幾挽回危局，孚愜輿情，使臣等罪戾亦得稍從末減。事關宗社之安危，民心之向背，務祈宸衷獨斷，立賜施行，天下幸甚。

謹合詞恭摺瀝陳，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

國務大臣載澤等奏請開去職務另簡賢能以符憲政摺

宣統三年九月十一日（軍錄）

臣載澤、臣載洵、臣溥倫、臣善著跪奏，為國務重要，懇恩另簡賢能，以符憲政而資治理，恭摺仰祈聖鑒事。

竊本月初九日奉上諭：資政院奏，內閣應實負責任，國務大臣不任懿親一摺。懿親執政與立憲各國通例不符，我朝定制不令親貴干預朝政，祖訓著有明文，實深合立憲國家精義。同治以來，國難未

紆，始設議政王以資夾輔，相沿至今。本年設立內閣，仍令王公等充國務大臣，原屬一時權宜之計，朝廷本無所容心。茲據該院奏稱：皇族內閣與立憲政體不能相容，請取銷內閣暫行章程，實行內閣完全制度，不以親貴充當國務大臣等語。所陳係為尊皇室而固國基起見，朕心實深嘉納，一俟事機稍定，簡賢得人，即令組織完全內閣，不再以親貴充國務大臣，並將內閣辦事暫行章程撤銷，以符憲政而立國本。欽此。仰見我皇上勵精立憲，鞏固邦基之至意。

伏念臣等忝屬宗支，仰蒙簡畀，奉職無狀，辜負聖恩。現當國步艱難，四海望治，朝廷實行憲政以答輿情，採立憲各國通例不以親貴任國務。伏讀明詔，欽幸同深。竊維目前大局危迫，非迅速組織完全內閣，不足以定國是而濟時艱。臣等均屬懿親，未便久充國務要職。合無仰懇天恩，俯鑒下忱，准將臣等即日開去國務大臣，另簡賢能分任要職。庶國家收得人之效，而臣等亦免隕越之虞，實於立憲前途不無裨益。

所有臣等迫切懇緣由，謹合詞恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

准奕劻等辭職派袁世凱爲內閣總理大臣組織完全內閣諭

宣統三年九月十一日（單諭）

宣統三年九月十一日內閣奉上諭：慶親王奕劻等奏，奉職無狀，請立予罷斥，載澤等奏，國務重要，請另簡賢能，以符憲政而資治理，鄭嘉來等奏，時局艱危，政務重要，請准辭職，以定國是而正人心各一摺。所奏甚是，均著照所請。慶親王奕劻開去內閣總理大臣，大學士那桐、徐世昌開去協理大臣，鎮國公載澤等，鄭嘉來等，均各開去國務大臣。袁世凱著授爲內閣總理大臣，該大臣現已前赴湖北督師，

著將應辦各事略爲布置，卽行來京組織完全內閣，迅卽籌畫改良政治一切事宜。袁世凱未到京以前，此數日間，仍著慶親王奕劻等照舊任事，內閣組織未成以前，並仍著載澤等、鄭嘉來等照常辦事，均不得少有諉卸。欽此。

資政院總裁李家駒等奏遵照憲法信條公舉袁世凱爲內閣總理大臣摺

宣統三年九月十九日

資政院總裁、內閣法制院院使臣李家駒等跪奏，爲遵照憲法信條公舉內閣總理大臣，恭摺仰祈聖鑒事。

竊查憲法信條第八條，總理大臣由國會公舉，皇帝任命，又第十九條第八等條，國會未開以前資政院適用之等語。茲經臣院於九月十八日，遵照憲法信條，用無記名投票法公舉內閣總理大臣，以袁世凱得票爲最多數，理合恭摺奏陳，請旨任命，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

命袁世凱爲內閣總理大臣諭

宣統三年九月十九日（軍諭）

宣統三年九月十九日內閣奉上諭：資政院奏，遵照憲法信條公舉內閣總理大臣一摺。朕依憲法信條第八條，命袁世凱爲內閣總理大臣。欽此。

清末籌備立憲檔案史料

第二編 一 官制

六〇二

第二編 清末籌備立憲各項活動的情況 (續)

一一 議院

御史徐定超請速設議院保護華僑以維人心弭民變摺

光緒三十三年七月初四日 (軍原)

掌江西道監察御史徐定超跪奏，爲人心浮動，匪黨蔓延，謹擬消弭大計，請旨飭議施行，以維民心而固國本，恭摺仰祈聖鑒事。

竊惟今日時局阽危，內憂外患，時勢宸慮，然欲弭外患必先弭內亂，譬如醫者治病，痼疾未除，元氣必不能復。伏讀上年七月十三日及本年五月二十八日上諭預備立憲，有上下一心，君民一體之語。煌煌聖訓，誠古今不易之治法，萬世保邦之要圖也。中國自唐虞三代以迄今日，無不以民心之去就，視國運之盛衰，但君民之何以一體，上下之何以一心，必有所以激發維繫之道。比來王大臣等釐定官制，改革庶政，所以振作圖強者，固已不遺餘力。乃外省官制之議下，而各省督撫有奏請宜緩者矣，刑民訴訟之法頒，各省督撫有奏請難行者矣。或謂國民程度之未合，或謂地方情形之不同，此非君民之不能一體，上下之不能一心也。蓋謀未定而先動，議未集而欲行，譬猶刻舟以求劍，膠柱而鼓瑟，其事必不能通。近日人心不靖，匪徒蠢動，皖省竟有鎗斃巡撫之事，遷流日下，大局何堪設想。故爲今之計，必以

先弭內亂爲急務。臣謹擬弭亂之策厥有二端：

一曰迅設上下議院。前廣東督臣岑春煊奏，請擬預備立憲階級，有設立資政院，開都察院定議以代下議院，及各省設諮議局會議，各屬設議事會，迄今尙未施行，其實則可總名之曰議院，特有上下之分耳。臣謂議院之設其便有六：中國幅員遼闊，邊省腹地情形不同，今自省會以至州縣各設議會，令地方公舉議員，則以本省之人議本省之事，剛柔強弱，風俗習慣，斟酌而行，因地制宜，悉無窒礙。便一。歐風東漸，民智已開，投之閒散，久則生變。若才識稍優者悉充議員，則責任既重，議論自馴，官紳聯絡，互相監督，不逞之徒莫施其技。便二。議員有議事之權，無行政、司法之實，魁柄不移，不得竊弄威福。便三。立憲基礎以地方自治爲要點，既以議會議地方之事，則何者當興，何者當革，何者當益，何者當損，反覆磋商，措置自宜，百廢具舉，足紓宸慮。便四。泰西各國，凡用人行政，必下國會公議，國會認可，然後施行，更無中變，即有不善，可由政府隨時酌改。便五。周厲弭謗，弊甚防川，威孫詰盜，魯轉多盜，天下事過之使適，不如宣之使通。年來各省警察雖已林立，然可以制其動，不可以制其靜，可以戢其形，而不可以戢其心，如以議院通達下情，則民氣畢伸，宵小自難鼓煽。便六。

一曰保護華僑。華民僑居外洋者數以億萬計，中國向來僅以公使兼護，形格勢禁，既屬孤單，又非專責。近雖設立領事，然爲數寥寥，保護仍多未至，向背悉任自由。查孫文在新加坡一帶皆以僑民爲羽翼，我既自棄其民，毋怪彼收其用，風潮之起，職此之由。近來民政部調查戶口，雖已注意華僑，然所以管理之法仍未之講。竊謂保護華僑其法有三：一宜多設領事。聞日本僑民在英倫三島者不過百人，而設領事四人，美國金山總處日僑不及千人，而領署几案簿冊累累，悉皆僑民案牘。中國僑民較日本何啻倍蓰，而領事署中几案無塵，相對茶話，此非領事之不力，誠以設領不多，勢力單薄，僑民有事赴

訴，亦難全力保護，而領事轉爲贅旒。今宜力祛積弊，增添領事，略仿日本辦法而專責成於公使，遇事保護，既不見凌於外國，自可尊重國權，僑民託庇，隱消反側。一也。一宜廣設僑民學堂。查華僑在西洋者或數十年，或二三世，其子弟悉習外洋文字語言，爲中國之民，鮮祖國之誼，奸民煽誘，易爲搖惑。宜飭學部派委教員，多設蒙塾，教以國文，曉以國粹。其畢業後文理通順者選入內地肄業，一體獎以出身，則僑民胥知自愛，既可以廣我殖民，自不致爲淵毆魚。二也。一宜以華僑爲領事。僑民既受教育，才俊必多，擬即以所居某地之民，爲某地之領事，風土人情周知熟悉，交涉自不隔膜，各有身家性命財產之責，保護尤無不力，卽有時事關內地，更可稟承公使商酌辦理，不失祖國主權。三也。

凡茲六便三法，皆消弭內亂之大計，而實立憲國不容緩之要政也。蓋常人之情，莫不惡亂而思治，惟有所求而不得，則亂心生矣。亦莫不好生而惡死，惟有所鬱而不舒，則蹈死甘矣。臣攷東西洋立憲各國，君主之於臣民，猶身之使臂，臂之使指，而臣民之與君上，猶四肢之捍衛頭目。其全國之人各有擔負國家之義務，卽僑居異域者，亦無不聯絡一氣，呼吸相通，此非性質之特異也。蓋有國會以聯絡其情，有領事以保護其身命財產，一有不便於民，務必隨時磋商，歸於至當而後已。一爲外人所虐待，尤必反覆辯爭，務求不失國權而後已。然則欲聯上下爲一心，合君民爲一體，正本清源，消弭內患，舍是其道何由。

臣忱於內亂，謹擬消弭大計，請旨飭議施行各緣由，恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

黑龍江巡撫程德全請速開國會以救時艱片

光緒三十三年八月十一日（軍錄）

再，國會一議，現在地方自治程度尙未完全，責任內閣亦未組織成立，自不能大啟宏規，轉滋凌亂囂張之弊。惟必須議定選舉規則，先立國會議員之名，俾盡監督行政之責，且有國會則地方自治既可藉資考查，責任內閣亦可藉以維持。臣之議設國會者，非欲伸張民權也，良以詢於芻蕘，載在典籍，謀及庶人，曩哲所稱。此之瀆陳，無非冀此後當局措注，漸有合於人心，以挽全國泄沓之風，藉免斯世阽危之禍，我皇太后、皇上果欲通上下而知情變，其道不外此矣。微臣熟思審處，今日舍國會外，更無聯國家與人民合爲一事之長策，上年釐定官制王大臣所訂資政院章程，用意最善，惟選舉之途略狹，權責之寄太輕，是宜廣選英賢，逕開國會，以救時難而支危局。蓋大勢日偪一日，若必待事事皆有程度可言，則竟將無一事可辦矣。所有亟宜速開國會緣由，謹附片續陳，伏乞聖鑒訓示。謹奏。

設立資政院派溥倫孫家鼐爲總裁並會同軍機大臣擬訂院章諭

光緒三十三年八月十三日（軍機）

朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，立憲政體取決公論，上下議院實爲行政之本。中國上下議院一時未能成立，亟宜設資政院以立議院基礎，著派溥倫、孫家鼐充該院總裁。所有詳細院章，由該總裁會同軍機大臣妥慎擬訂，請旨施行。欽此。

御史陸寶忠等奏請改都察院爲國議會以立下議院基礎摺

光緒三十三年八月十八日（軍原）

都察院都御史臣陸寶忠等跪奏，爲請旨改都察院爲國議會，以立下議院基礎，恭摺仰祈聖鑒事。

本年八月十三日欽奉上諭：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，立憲政體取決公論，上下議院實爲行政之本。中國上下議院一時未能成立，亟宜設資政院以立議院基礎等因。欽此。仰見我皇太后、皇上因時制宜，維持邦本之至意，欽服莫名。

臣等查各國議院，卽係議會，其制有國議會、省議會、縣議會、市議會，如身使臂使指，機關既備，運用乃靈。日本憲法第三十二條，議會以貴族、衆議兩院成立。第三十四條，貴族院以皇族貴族及敕任議員組織。第三十五條，衆議院以人民公選之議員組織。蓋上下兩院之制，東西各國因襲已久，成效彰彰。揆厥所由，蓋天下事物之理，皆以奇而立，以耦而成，故集思廣益之機，非兩不爲功也。中國數千年來，非無聖君賢相，然而民氣之湮鬱，末由宣通，民情之抑滯，亦無所控訴者，此非盡用人之咎，要由於行政機關，窒滯不靈，以致於此。是非仿各國制度，多設議會，俾君民一體，呼吸相通，竊恐未能見效。

伏讀上年七月十三日上諭，時處今日，惟有及時詳晰甄核，仿行憲政，大權統於朝廷，庶政公諸輿論等因。欽此。聖謨洋洋，溥海臣民，同深感頌。臣等以爲今日新設之資政院，卽各國上議院之制也，而舊有之都察院，卽各國下議院之制也。現在資政院既經設立，是上議院已有基礎，似應將都察院改爲國議會，以立下議院基礎。惟按各國通例，下議院議員皆取於全國人民之公選，現在中國省縣各議會尙未設立，章程既均未定，程度亦屬不齊，似宜斟酌變通，選擇都察院給事中、御史中之才識明通，宅心公正者，請旨錄用，卽充議員，無庸選舉。現部院大臣保送御史各員，其中不乏通才，應由吏部定期考試，慎加選擇，以備錄用。一面由各省督撫各舉品望素孚，通達政體之官紳各二三人，詳具切實考語，送部引見，請旨錄用充當議員，以爲各該省之代表。至各省之省議會、縣議會、市議會，亦請飭下次第

設立，俾與資政院、國議會，聲息相通，情志相洽，庶天下臣民，咸知與國家同休共戚，確有切己之關繫，斯有當盡之義務。一俟三四年後，各省議會辦有成效，再將資政院、國議會改作上下議院，而下議院議員即可實行選舉之制。如蒙俞允，應請明降諭旨，將都察院改作國議會，所有一切章程，應詳考各國通例，採擇仿行，以爲預備立憲之實驗。

臣等愚昧之見，是否有當，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

御史趙炳麟奏資政院開辦伊始請嚴定選舉章程摺

光緒三十三年八月二十日（軍原）

掌京畿道監察御史趙炳麟跪奏，爲資政院開辦伊始，用人宜慎，應嚴定選舉章程，以洽輿情而襄國政，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣伏讀諭旨設立資政院以爲議院基礎，立憲之詔似將實行，天下臣民，皆深欽悅，惟政事之舉廢，全視用人之得失，得其人足以圖治，失其人足以致亂。各國議院多行民選之制，我國教育尙未普及，民選實難驟行，然選舉章程必須嚴定，庶可以孚民望。

查去年該院草案第四條雖有欽選、會推、保薦三法，不過註明選舉之方，尙未詳定不應選舉之限制。第九條雖開不得爲本院各項人員，不過就普通職事定之，尙未就個人資格言之。臣考日本貴族院令，凡受刑事訴訟在拘留或保釋未經裁判確定者，皆不得爲互選人。明治二十二年敕定貴族院勳爵選舉章程，凡瘋癲癡呆者，及受身代限處分未免負債之義務者，皆不得爲互選人，是年內務省宣布貴族院議員選舉章程，第四條所開不得爲互選人者六項：一、瘋癲癡呆者，二、公權已被削奪及停止未復

者，三、被處禁錮之刑滿期或赦免後未過三年者，四、照舊被處懲役之刑滿期或赦免後未過三年者，五、因犯賭博受刑滿期或赦免後未過三年者，六、爲犯關於衆議院議員選舉之罪，選舉權、被選權停止未復者。

以上各條皆嚴定限制，專就個人資格言之。我當開辦伊始，若無定章，臣恐賢佞雜來，羣言淆亂，徒耗經費，莫補時艱，是寒天下之心而遺外「人」之笑也。應請旨飭令該院總裁，先將選舉章程嚴加訂定，明布天下切實奉行，然後再定議事之權限，務使輿情悉洽，國政同襄，天下幸甚。伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

湖南卽用知縣熊范輿等請速設民選議院呈

光緒三十三年八月二十八日（軍原）

湖南卽用知縣熊范輿、法部主事沈鈞儒、花翎應封宗室恒鈞、附生雷光宇，爲外憂內患，時局日艱，懇請開設民選議院，以固國本而挽阽危，聯名呈請代奏事。

職等竊維國家不可以孤立，政治不可以獨裁，孤立者國必亡，獨裁者民必亂，東西列國，往迹昭然，治亂興亡，罔不由此。今地球之上以大國計者十數，雖國體互異，歷史各殊，然無不設立民選議院者，豈必其政府之不欲專制歟？良以世局日新，國家生存之競爭益歸激烈，非上下同負責任，則國力不厚，無以禦外侮而圖自存，非人民參預政權，則國本不立，無以靖內訌而孚輿望，此近世以來代議制度所以競行於各國也。

中國數千年來政體素爲專制，故封豕長蛇之患常起於外，揭竿斬木之憂常興於內。然當閉關自守

之時，國際尙未交通，民智尙未發達，故猶可以補苴掇拾，苟且偷安。今則國際之勢力與人民之思想均非昔比，苟非上下一心，君民一德，則內訌外患必愈相乘而至。職等恭讀去年七月十三日上諭有曰：實行憲法取決公論。又曰：大權統於朝廷，庶政公諸輿論。今年五月二十八日上諭有曰：上下一心，內外一氣。又曰：官民各負責任。仰見我皇太后、皇上聖明獨照，洞悉孤立之國家與獨裁之政體，不足以圖存於內外交迫之日，廟謨所運，燭見本源。然內外臣工不能將順聖意，仰體綸音，俾民選議院及早開設，以固國本而挽阽危，此天下臣民所爲撫心泣血而爲中國前途長太息者也。夫今日之中國，本千鈞一髮之際，存亡危急之秋，以言乎外，則機會均等之政策並起於列強，以言乎內，則革命排滿之風潮流行於薄海，禍機已兆，後患難言，及今不圖，恐三數年後，燎原莫救，卽欲行今日之計，亦不可得。職等目擊時艱，不勝悲憤，竊以爲非卽開設民選議院，則孤立之患不除，外憂終不能弭，獨裁之弊不去，內患終不能平。謹就下忱所及，爲我皇太后、皇上陳之。

中國地大民衆，凌駕列邦，願自海禁大開以後，外交失敗，不可勝言。累歲以來，兩宮聖人宵旰於上，樞臣疆吏奔走於下，而外侮愈迫國勢愈危者，則以民選議院未立，而國家成爲孤立之勢故也。夫天下大事，國家大業，非數人所得自私，亦非數人所能獨任。專制國中，人民無參政之權，國家對於人民，既以干預政務爲越權，人民對於國家，亦以不聞國事爲本分。是故政府孤立於上，人民漠視於下，此等政體在於昔日藉以鎮壓國內則有餘，在於今日用以抵禦他人則不足。方今世界大通，列強之間，因迫於國際團體之競爭，愈促其內部團結之鞏固，處此時勢，猶欲以孤立之國家與列強相抗衡，其可得乎？今之言對外者動曰外交，曰軍備。不知上下之隔閡不通，人民之後援不起，則他人以君民一體相逼而來，我惟以政府數人支持應付，卽令外交強硬，軍備擴充，亦安有能操勝算之理。觀於日、俄之往事，日

以全國一心而勝，俄以上下分離而敗，得失利害，已可瞭然。今中國孤立之勢，與前日之俄羅斯等，而外患之急迫則百什倍之，非即行開設民選議院，使國家內部無上無下，同心協力，共濟艱難，則國家終無自強之機，外患終無杜絕之日。所謂民選議院不立，外憂即不能弭者此也。

中國近數年來，人心思亂，禍變迭興，萬里神州，幾成亂藪。雖朝廷累施恤民之政，而不能收拾人心，官吏橫加殺戮之威，而反使效尤愈衆者，則以民選議院未立，而獨裁之政體有以釀成之也。自中東戰後，憂時之士，知外禍之頻仍，由於內治之不整，於是政治改革之思想流行於內外。然因國家無代議之機關，人民無參政之權利，故輿論不能成爲國是，下情不能達於朝廷。海內人民，始而發憤，繼而失望，終而怨望，乃不惜鋌而走險，洩其不平，以身試法，無所顧慮。曾未數年，蔓延日衆，上自監司大員，下迄無知會黨，連爲一氣，互相聲援，沿海沿江，時聞警報。政府方以人民爲不法而誅戮備至，人民復以政府爲專斷而憤慨愈深，上下睽離，互相疑忌，而受其禍者獨在國家。推原禍本，非皆由專制政體階之厲乎？今非開設民選議院，使萬幾決於公論，政權廣及齊民，則獨裁之弊不除，內亂之源不塞，阻礙民權之發達，違背世界之公理，土崩瓦解，岌岌可危，即無外憂，而天下前途已不堪設想矣。所謂民選議院不立，內患終不能平者此也。

雖然中國孤立獨裁之政治傳之已數千年矣，今欲以數百人代表之機關，革數千年遺留之積弊，知必有致疑於立言之太易，而收效之難期者。不知治網必提其綱，振裘必挈其領。中國國家所以成爲孤立，政體之所以成爲獨裁者，皆由於無民選議院之所致耳。民選議院設立，則綱領既得，國家一切政務自有可以解決之道。謹再就其中利害得失之關係，及中國現在之情形，敬一一爲我皇太后、皇上縷晰陳之。

責任政府爲立憲制度之精神，故政府職權之所在，亦即責任之所在，政之理也，政府原無可詭之功，政之弛也，政府亦無可逃之咎。專制國則不然，大小臣工互相推諉，及乎事敗，責無所歸，怨謗所集，皆在君主，而彼反得置身於責任之外，是以專制國之政治，無不腐敗放任者，以無責任政府故也。然而政府之責任，必與民選議院相待而生，民選議院一日不立，則責任政府一日不成。今中國艱難日亟，百務待興，我皇太后、皇上勵精圖治，屢念時艱，督飭臣工，不遺餘力。然而政府諸臣均不能上體宸衷，振興庶務，旅進旅退，不痛不癢，使天下萬事隳廢於冥冥之中。雖朝廷累下督責之詔，人民時聞怨謗之聲，而廷臣竟無一人引爲己責者，此豈中國之政府獨不賢歟，無民選議院故耳。無民選議院，故一方無人民以爲之監督，則精神易懈，一方無輿論以爲之聲援，則阻礙易生。惟設立民選議院，則國會與政府立於對待之地位，一人失職，彈劾之書立上，一事失宜，質問之聲即起。夫而後官無尸位，責有專歸，一切放棄因循之弊，乃可以悉免矣。此民選議院之不可不開者一也。

國家政務，百度殷繁，非有統一之方針，必召無端之叢脞，立憲國中，凡新內閣成立，必宣示其大政之方嚮者，蓋非是無以統一全國之行政故也。今政府諸臣大政之方針若何，統一之政策安在，各行其是，不相統屬。自改革官制以來，幾及一年，擾亂紛歧，毫無定見。惟時聞軍機各部互多牽制，廷臣疆吏彼此爭執，往往因私人意見之參差，生政務濡遲之弊害，如此而欲求行政之統一，安可得耶？然而職等不敢以此爲諸臣咎者，則以中國之政府無民選議院以盾乎其後，故盈廷之上，人人可以主張，臨事之時，在在可以掣肘，紀綱紊亂，事事廢弛。惟開設民選議院，則政府宣示方針之後，議會即準此以爲監督之具，故大臣不得以個人之意思自爲行動，致令政策矛盾，彼此紛爭。而一切官吏又不能不遵由一定法規，執行政務亦不至自由出入，任意變更，立憲國家所以能收行政統一之效者，皆由有民選議院之

故也。此民選議院之不可不開者二也。

世運進步則政務之範圍日見擴張，即財政之支出日益加鉅，此各國之公例也。中國當此庶政不振之秋，欲圖生存競爭之道，則整理內務，充實軍備，籌償國債，振興實業，在在皆爲急切之措施，即在在皆需莫大之經費。此後度支大政，若不使人民與聞，誠恐財政當局者，非退縮不前，以阻礙國家之發展，即橫徵暴斂，以斷絕賦稅之淵源，此等危險之情形，今日已兆其端緒，況大興改革之日乎。惟有開設民選議院，使國民代表參預財政，則國家當行之政務，既經國會所贊同，國民經濟之盈虛，復爲國會所深悉，是故對於行政之費用，必不至惟求減縮，以貽誤於國家，對於收入之來源，亦必能斟酌事情，以調和乎民力。東西各國國富而民不窮，政修而財不困，其國民每歲之負擔，常十數倍於我國，而全國無怨稅源不竭者，有民選議院以爲之樞紐故耳。且預算先於下院，故人不疑其私，協贊出於事先，故民不議其後。所以人民怨謗抗拒之事，可以絕於下，官吏肥私中飽之弊，可以清於上。此民選議院之不可不開者三也。

國家成立，端賴法律以維持，世界之列強，均有一成之法典。中國疆域遼遠，風俗各殊，朝廷既無一定之法文，民間又無共通之習慣，紛雜混亂，爲世界所僅有，非使立法機關及早成立，必不能保國家之畫一，而促社會之進步。且不僅此也，數載以來，內患頻興，訛言四起，官吏日以防亂爲事，人民日以避禍爲憂，恐慌紛擾，勢將激成大亂。惟有召集民選議院，使制定民刑各法，以爲司法獨立之地步，則人民之生命財產有所保護，社會之安全秩序或可維持。夫而後民情乃可以即時靜鎮，法權亦可以設法收回，此尤國家莫大之幸也。夫三權分立，爲各國通行之制度，即爲將來立憲之本原，今行政各部方始更革，若開設國會以爲立法機關，則司法旋可完全獨立，是亦豫備立憲之緩急先後也。此民選議院之

不可不開者四也。

國家之強弱，常以國民之國家思想與政治能力爲標準，列國興亡，已成公例，東西學說，早有定評。中國今日之國民，除少數優秀者外，多不知國家爲何物，政治爲何事者，則以數千年來生息於專制政體之下，無聞國政之事，自無從啟發其憂樂與共之心，無參議國政之途，自無從增益其發展國家之力。故其國家思想與政治能力，所以至於今日尙不能發達者，非其先天之缺乏，實由專制政體有以致之。爲今之計，惟有卽行開設民選議院，以啓發人民之國家思想，增益人民之政治能力，庶幾國家全局之大勢如何，列強對我之陰謀如何，爲人民者既身當參預國政之衝，自必有休戚相關之感，而後國家大計始有可圖。此民選議院之不可不開者五也。

中國種族複雜，自古爲然，然既居於同一政府之下，自無有此畛彼域之殊。我朝定鼎以來，因襲歷代政策，無以異也。至於近歲，人民迫於外憂，返圖內治，徒以政治不平之故，致啓種族猜貳之嫌。八旗防兵制度，自一方面觀之，不必爲農，不必爲工，不必爲商，而惟是坐食餉糈，是爲特別之權利。又自一方面觀之，無營業自由，無居住自由，無移轉自由，而惟是世充兵役，又爲特別之義務。因此政治上權利義務不平等之故，遂涉及種族問題。平民以爲旗人之權利獨優，旗人又以爲旗人之義務獨重，互相疑忌，強立異同，始僅流行於細民之口，繼乃出之於政界之中，今不早爲之所，則將有不可收拾之勢。惟有開設民選議院，使滿、漢、蒙、回、藏各族之人民，處於同一之地位，擔負同一之職務。權利、義務一切平均，種族猜疑自然融化。且人民既可以參政，則無論何種何族，皆必活動於同一政見之下，利害得失與同政見者共之。如此則雖有黨派異同之分，自無種族狹隘之見，感情主義相習相摩，行動既已共同，精神自歸統一。此民選議院之不可不開者六也。

凡此數端，就時勢所急，略陳一二，其餘書生迂執之見，與法家破碎之言，皆不敢以上瀆天聰。然而職等竊恐廷臣中不免有以膠執之說上蔽聖聽，致令我皇太后、皇上傲行代議政治之美意，不能立刻見諸實行者。請就見聞所及，略籌利害，以開執異議者之口，愚者一得，或亦聖明所不棄也。

今議者動謂憲法尙未頒布，議會不能先開。不知憲法雖爲國家之根本，而運用之妙與保障之法，則全恃夫議會。故英吉利世所謂憲政之母國也，然至今尙無成文之憲法，普魯士所謂欽定憲法之模範國也，然憲法頒布以前已先召集議會。日本則議會開設之日期，雖在憲法成立之後，而議會開設之決定，實在憲法制定之先，況日本當時外無列強一致之侵凌，內無革命稱兵之禍亂，故得從容閒暇，假以歲月，俟憲〔法〕成立，始與人民以實際參政之權。今中國惟因人民無參政機關之故，故外憂之迫如此，內患之亟如此，若必遲之又久，待憲法頒布，始開設會議，竊恐憲法尙未成立，而外憂內患之交迫已將有不忍言之危險矣。

議者又謂人民程度尙有未及，卽令開設民選議院，亦無實效。此則最普通之說而尤爲謬誤者也。夫人民程度有自然發達者，有助長而使之增高者。東西各立憲國，惟英吉利之國會，由人民程度之自然發達而來，除此以外，無論何國其初開國會時，人民之程度皆非卽如今日之優，特因有國會以助長之，乃得至於今日耳。故以我國今日之人民程度比較歐美，彼以有國會之故，訓練既熟，經驗既久，兩者相形，自不免有高下之殊，然比於其國會開設之初，則固未見其遠遜。設以爲今日之人民程度有所未逮，故不開國會，然遲之十年數十年，人民以無參政機關助長其發達之故，則其程度仍無以異於今日，不幾永無可以開設國會之期乎。且以人民程度而論，則今日尤有一奇怪之現狀，不可不爲熟思審慮者。內地之農民與謫陋之學究，未知國家爲何物，政治爲何事，而其受外界之潮流者，見時局之不可

爲，而已志之不能發抒也，又每欲破除國界，均一財產，其言論思想，往往逸出事實之外。故非開設民選議院，不能使不及者仰而進於公民之域，好高者馴而至於常軌之中。人民程度之不齊，非爲不可開設民選議院之原因，實爲不可不開設民選議院之原因也。

議者又謂地方自治尙未舉行，國民教育尙未普及，一旦開設民選議院，不免全無預備。不知議者一方爲立法機關，一方又爲整理行政之根本。中國言變法者久矣，何以地方自治至今尙未舉行，國民教育至今尙未普及，卽由於無民選議院以爲整理行政之根本故耳。今惟有開設民選議院，則根本既立，枝葉自茂，一切行政庶可振作。決不可藉口於整理庶政，以阻撓民選議院之開設，致使本末顛倒，緩急不分，以誤大局而禍國家也。

議者又謂中國自有史以來，君臣之義素嚴，天澤之分久定，若開設民選議院，則朝廷之行動，勢必須議會之贊同，恐於至尊之威嚴，不無冒瀆。不知帝王不可侵犯，各國憲典皆有明文，責任負諸大臣，彈劾止於政府，其安富尊榮比於專制國之君主，實又過之。且君位之繼承有一定，攝政之順序有一定，成法所在，規定綦嚴。我皇太后、皇上聰明仁聖，四海同欽，凡在臣民，咸身愛戴，乘此時開設民選議院，則上足以永宗社萬年之業，下足以貽本支百世之安，豈不懿歟？

以上諸端，均無足慮，伏乞速頒詔旨，曉示天下，督飭廷臣遵去年七月十三日上諭，發布選舉制度，確定召集期間，於一二年內卽行開設民選議院，俾全國人民得以勉參國政，協贊鴻圖，同德一心，合力禦外。庶列強知中國之不可以侮，人民知國家之尙有可圖，外無相逼而來之憂，內無鋌而走險之患，天下幸甚，中國幸甚。職等顧念時局，實深危懼，謹□人民請願之義，瀝陳草茅衷訴之忱，仰懇皇太后、皇上下體輿情，早定大計，俯賜採納，降旨施行，天下臣民不勝企幸歡忭之至。謹聯名呈請代奏。

職等均留學海外，未能全體歸國，特由湖南即用知縣熊范與、法部主事沈鈞儒、花翎應封宗室恆鈞、附生雷光宇呈遞，合併聲明。謹呈。

掌印給事中忠廉等奏下議院亟須特別設立不可以都察院更改摺

光緒三十三年八月二十九日（軍錄）

掌印給事中臣忠廉等跪奏，爲下議院亟須特別設立，斷不可以都察院更改，致失立憲之精意，恭摺仰祈聖鑒事。

竊以立憲政體，累萬語千言而不能罄，惟其要在使民參政而已。民人參預政治，必須組織議院，西儒美良房曰：議院之於國民，猶地圖之於土地，有議院而國民之利病畢見，猶有地圖而山川、都邑悉陳也。歷考君主各國憲法，推英國最爲完善，由其國先有議會，其憲法皆自國民提議，經君主承認，故爲各國所不及。中國今日甫議立憲，輸入國民政治之知識，訂定國家完全之憲法，實以組織議院爲要著。近日恭奉明詔，設立資政院以爲議院基礎，他國臣民所競爭而不能得者，我皇太后、皇上毅然行之，薄海聞風，歡聲雷動。惟一院制與兩院制，各國政治家多研究之，辨端陟兒豪諸儒主一院制，自美國大統領亞登士倡兩院議，乾德小彌爾諸儒繼之。謂一院制論說專一，無人挽救，易流偏激，儻有人植黨營私，摧陷公法，壓制人權，莫可詰責，爲患曷極，不如兩院制得所調和，可免專一之弊。德儒伯倫知理，極論兩院制之善，尤爲明辨以析，各國宗之，多行兩院制。歐墨小國雖有行一院制者，然彼之所謂一院制止立一下議院，若立一上院而無下院，古今萬國無此制也。故國會之權偏重下院，蓋下院者代表全國之輿情，其組織之法無國不用民選，特有單選、複選之差別耳。單選者謂國民自行投票，直選代議士是也。

複選者謂國民先選選舉人，而令其代選代議士是也。中國組織下議院，立法之始萬不可失民選之義，宜用複選法，先定選人資格，令其選舉郡縣議士，由郡縣議士選舉省諮議會員，由諮議會員各舉代表組織國會，行此三級選法，使民間聲氣層層相通，行之十年或十餘年，尙可得立憲之真相。而議者有以都察院代國會，以保薦代投票之說，臣等竊以爲差之毫釐失之千里矣。

請將議院、察院之性質分晰言之。國會議員由民間公舉，科道人員由大臣保送，國會議長以選票最多數之人由君主敕任，都察院臺長皆循資按格，照例遷擢，國會議事，定期召集，察院言事，隨時具摺，性質不同，作用絕異。欲以都察院之實，強附下議院之名，不惟不得下議院之精神，且必失都察院之作用。夫都察院今日之不可驟撤者，正以國會權力尙未鞏固耳。各國國會特權有三：一、檢查歲用，二、彈劾政府，三、監督官吏。中國幣制、賦則皆未畫一，預算、決算不能驟辦，財用出入誰能稽查。此實國會權力不能鞏固之一原因。政府未負責任，雖有違法失政，無從究詰。此實國會權力不能鞏固之二原因。他國官吏皆經兩種試驗，行政司法權限不混，中國官吏品彙太雜，司法獨立尙未實行，官權過重，民氣難伸。此實國會權力不能鞏固之三原因。有此三端，謂今日國會即可與政府對立，必不能之勢也。尙賴有都察院風聞彈事，藉君上之威靈，拯民間之疾苦。儻混而一之，人將以國會合議爲詞，禁止言官專摺奏事。是國會權力尙未鞏固，察院制度先經破壞。而所謂議員者，稍有心肝，必被解散，其不肖者，或反資爲權貴之利用。將見君主孤立於上，官吏橫行於下，上下隔絕，民不聊生，舊日之君主專制，忽變而爲貴族專制，西史謂之寡人政體。必有以爭民權更憲法爲名，釀出英、法大革命之事，內亂紛滋，外人干預，瓜分之禍，卽在眉睫，臣等爲中國危，臣等爲生民慟矣。亟應請旨飭令會議王大臣詳議組織國會之法，酌定召集國會之期，掃除一切以察院代國會以保薦代投票之謬說，務使下議院特別設立，不

失民選之義。一面整齊財政，統一賦稅，酌立責任政府，實行司法獨立，各項官吏必經普通、高等兩試驗，嚴杜濫冒，以清仕途。俟國會各種權力逐漸鞏固，都察院應否歸併裁撤，屆時開國會議決之。慎勿畫蛇以爲龍，指鹿以爲馬，小則遺他國之笑談，大則釀中原之實禍，天下幸甚，大局幸甚。

所有下議院亟須特別設立緣由，合詞恭摺具陳，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

會議政務處議奏都察院不可輕議更張摺

光緒三十三年九月十六日（《光緒朝東華錄》總頁五七五四）

會議政務處奏：本年八月十八日准軍機處片交都御史陸寶忠等奏請改都察院爲國會以立下議院基礎一摺。奉旨：會議政務處議奏。欽此。竊維都察院職司風憲，關係至重。恭讀順治十二年上諭：凡事關朕躬，何令不信，何政有差。諸王貝勒在事諸臣曠職之愆，叢弊之處，及內外各司何害未除，何利未興，言官各據見聞，直言無隱等因。欽此。康熙三十六年上諭：國家設立都御史及科道官員，以建白爲專責，所以達下情而祛壅蔽，職任至重。使言官皆能奉法秉公，實心盡職，則閭閻疾苦，何一不上聞，官吏貪邪，何一不釐剔，故廣開言路爲圖治第一要務等因。欽此。乾隆元年上諭：國家設科道官，原以發抒忠悃隨時獻替爲專職。而進諫之道，莫大乎繩愆糾繆，上佐君德，其規切用人行政指陳吏治民生者次之。此古名臣之所以志在格君，而嘉猷碩畫有造於國是民依也等因。欽此。仰見列聖貽謀，首開言路，煌煌祖訓，著在臺規，實爲萬禩不刊之令典。

竊嘗考其官守，上則匡益君德，論議政事，次則糾覈官邪，通達民隱。蓋統括立法、司法、行政之機關，有東西各國議院之長，而無其黨與競爭之弊，故法制之美備，爲中外所同欽。苟舉彼國兩院之制以

相衡，則固判然不合。且其所以設下議院者，緣全國人民之意見無由自達於君上，因公舉少數之議員，以代多數人民之陳說。而國民義務以納稅爲大宗，故其選舉之額，各隨府縣而定其資格，則以年齡及納稅之多寡爲衡。此所謂民選議員者也。

朝廷施行憲政，首立資政院以爲議院始基。查去年所擬官制清單，如議員之由欽選會推者，既略取上議院之意，其由保薦者，又隱然合通國人民以行選舉之法。原其規則，殆參合上下兩院之制而成，蓋在憲法預備之時，自有此必循之階級，所以不遽議開國會者，非漸之也，蓋有待也。

今該都御史等請將都察院改爲國議會，雖爲推廣輿論起見，不知諫官之與議員體制不同，萬難合混。抑臣等以爲斯署之設，上承列聖倚任之重，下繫臣民是非之公，卽異時上下議院規模完備，議員皆有合格之人，而都察院係獨立之衙門，爲國家廣開言路，亦不可輕議更張，所有該都御史等原奏，應請無庸置議。

再，臣等正在議覆間，准軍機處先後片交御史江春霖一摺，給事中忠廉等一摺。均奉旨：會議政務處議奏。欽此。查該御史等陳奏各節，與臣等意見大致相同。惟所請設立議院一節，查資政院現已設立，正在議擬章程，廣選外省官紳入院與議，本已包括下議院辦法大指在內，應俟資政院辦有規模，再當審時度勢，次第進行。

舉人蕭鶴祥請速開國會呈

光緒三十三年十月（軍原）

具呈湖南舉人蕭鶴祥爲應詔陳言，懇開國會，尊君主以奠邦基，順民心而端治本，呈請代奏事。

竊聞爲治之道首在得民，天生民而立之君，自古迄今，未有遺民而可成治者也。皋陶謨：天聰明，自我民聰明，天明威，自我民明威。大禹謨：罔違道以干譽，罔拂百姓以從己。蓋天從民所欲，君代天而理物，古帝王本性理以爲治法如此。大學：民所好好之，民所惡惡之，此之謂民父母。孟子：得其心有道，所欲與聚，所惡勿施。又言：左右諸大夫、國人皆曰：然後察之。古聖賢本學說以論治道如此，後王後賢不必述矣。我朝垂治二百餘年，國家荷列祖列宗、皇太后、皇上深仁厚澤亦已久矣，率土臣民，尊君親上，愛戴皇室，亦云至矣，而何以上下終形隔絕，朝野未得同情，其故安在歟？方今時事多艱，兩宮履念，日求君民相安之道。近奉明詔實行立憲，於是薄海內外，嘖嘖望治，羣以開國會爲哀籲。此誠憲政之初基，爲政治家所有事，而非法學家之常言也。

夫憲法何法乎？豈東西各國皆有，而我國獨無乎？我中華開國以來近五千載矣，考之史籍，德莫高於堯、舜，治莫盛於唐、虞，孔子稱其大哉爲君，無爲而治，豈無故而然也。間嘗取二典讀之，而曉然於宅百揆，熙帝載之說，卽內閣總理之職務也，官牧亮功，府事允治之說，卽行政作用之效果也。皋陶爲士，臣庶罔干之說，卽司法獨立之證據也。夫以堯、舜稽古同天，乃聖乃神，而於用人行政，猶且兢兢業業以官人安民爲難。觀其詢岳闢閔，明目達聰，可以爲開議會之先例矣，帝咨臣薦，益推伯讓，可以爲公選舉之先例矣。其後河圖、洛書，聖衍爲範。謀及卿士，則今上議院所託始也，謀及庶人，則今下議院所託始也。憲理渾涵，高矣美矣，豈歐美所能幾及。惟是議院選舉當時無其制，後雖周孔代興，未遑制作，無怪歷朝以來，一治一亂，未有長治久安之策者也。

近三百年，英吉利以一島邦，獨先天下而開帝國會議之局，豈盡氣數使然歟，蓋亦有人事焉。夫英以不成文法爲近代各立憲國之母，我堯、舜實以不成文法爲皇古立憲國之祖，而今日強弱異形，相去

不止千百倍，豈非國會有無之故耶。今如創兩議院，以彌我闕典，規模英制，不必成文，斯帝者之上儀也，其他國法又何足徵哉。且夫國會中人與政府中人，皆君父之臣子也，聖人大道爲公，選賢舉能，何私於政府，何疏於國會。有政府以爲君主信用，有國會以爲人民代表，而後上下不至隔絕，朝野乃得同情。三代而後，君與民遠，是由於有政府而無國會也。近世各國君與民親，是由於有國會以維持政府也。而或者疑國會開則君權太輕，其說非也。凡國會協議一事，必經君主許可而後議案乃能成立，是協贊之權雖在人民，而批准之權仍在君主，神聖不可侵犯，君主之尊榮何如也。或又疑國會開則民權太漲，其說亦非也。凡國會公立一法，必由官廳發動，而後空言乃見諸施爲，是言論之權雖予人民，而執行之權仍在官吏，權限各有規定，臣民之受制裁何如也。且有兩院制，則議院勢力不虞過重，倘一院專橫，一院得而制壓之，一方衝突，一院得而調和之，此兩院之利也。有公選制，則投票秘密，無所瞻徇，被選舉者既不得由賄賂而來，卽選舉人亦可以恩怨兩化，此公選之利也。

夫人民何以必參與政事乎？以人民所應盡者義務也，不盡義務，斯可以不參與矣。君主何以必取決於議會乎？以君主所代謀者公益也，不謀公益，則亦無須議會矣。今論者有謂先地方自治以爲下院基礎，設資政院以爲上院基礎，不知自治局者與議會相輔而行者也，資政院者卽貴族異名而立者也。無國會則地方無保障，雖欲自治而人民仍不知有權力，無國會則政府無監督，雖有資政而君主誰與分負擔。固不敢謂政府少數皆非，國會多數皆是也。人民來自田間，新出開政，設有不諳治體者，政府得而開導之，或作爲報告以曉諭之，而民智日益進矣，亦未可謂政府上級皆智，國會下級皆愚也。三代所行直道猶在斯民，設有不適法律者，議院得而發表之，且破除情面以研究之，而公理日益明矣。然則國會一開，議院與政府兩方面智識以漸演而漸高，程度以愈進而愈遠，同心協力，不數年而國富兵強可立

待矣。匹夫不放棄責任，斯君主乃得樂有國民，君主不出私命令，斯人民乃得知有國家。君主享憲法之安榮，臣民受憲民（法）之保護，此團體競爭之世，共同生活之道也。否則君主無國民，人民無國家，極其結果，不至君民同受其禍不止，稍知忠君愛國仁民愛物者，能勿痛哭流涕耶？

吾國自來政體雖曰專制，其實我皇太后、皇上臨朝聽政，何嘗獨行獨斷不肯俯納羣言，而究之衆志不齊，國是無定，君民阻格，國力散漫，推其原因，總由無國會之所致。書曰：可愛非君，可畏非民，衆非元后曷戴，后非衆罔與守邦。凡此天經地義之文，聖經賢傳之旨，無論如何，憲法舉在其中，國家當承平無事，而欲圖萬年有道之基，尚必出此，況在今日。職竊見內憂外患，國勢日危，聖主焦勞，樞臣失措，朝廷方議改憲政館組織新內閣以爲預備，然天下學者則請以開國會爲立憲之根本。職故謹就尙書詮釋，參以新學之法度，以復我舊有之精神，伏願皇太后、皇上曲順輿情，準今法古，補堯舜之所未備，行孔孟之所已言，建此機關，以安上而全下，則我國家之幸福也。

職草茅下士，愧乏聞知，幸逢聖詔廣開言路，敢據立憲根本法，敬爲我皇太后、皇上披瀝陳之。干冒宸嚴，不勝戰慄隕越之至。謹呈。

侍講學士朱福詵請開設議會以維國勢而固人心摺

光緒三十四年五月二十六日（軍原）

經筵日講起居注官、侍講學士臣朱福詵跪奏，爲時局日艱，叩求恩諭開設議會，以維國勢而固人心，恭摺仰祈聖鑒事。

竊惟近年以來，宮廷銳意求新，勵精圖治，薄海內外，莫不歡欣鼓舞，想望治安。然而外交多見失

敗，內政日益紛更，甚至上下交征，公私俱困。獸鋌狼顧，事變堪虞。中外諸臣，蓋無不心知之，而以保全祿位之心，莫肯爲朝廷一言者，臣竊痛之。

竊計近來外交諸事，其大者如日、俄戰後之議約，東三省之主權，其小者如各省之路鑛，西江之捕務，無一非退讓不遑，坐失權利。當軸每以國勢太弱，無可與爭爲言。臣以爲正維國弱，不能不以文字口舌爭耳。他黎蘭之於法，加富爾之於意，皆所謂受任敗軍之際，奉命危難之間者也。他黎蘭之言曰：國無論大小強弱，而權力不能不均，卒以挫敗之法並列於四強國之間。加富爾外交英、法，內結國民，卒能力抗強隣，以漸成意大利統一之業。向使二人以國弱不爭，則法、意一蹶而不復振矣。

又外務部近有漏洩密電一案，牽涉至多。此種要電，何能委之學生之手，疏忽之咎，豈得復以國勢爲解。臣又觀外部之於交涉，每以延宕爲詞。不知外交鞶帶，不早予解決，即多所要求。前定各國約章，本多不合之處，竊謂國際公私法不能不早定也。

臣觀近世紀中各國政策，皆在工商競爭，即日本維新，亦以殖物產、興國益爲首務。我國首設商部，復改爲農工商部，後又設郵傳部各衙門，最爲得其要領。然各部初建，不爲民人興利，不爲國家理財，而但爲衙門籌經費。至其所辦之事，非取財於民，即與民爭利。按斯密氏原富之言曰，商人之事，應聽商人自爲之，即史遷所謂上者因之也。今非但不因之而已，即凡利導整齊教誨之事，一概不爲，而惟攘奪商民之利以爲己利，所謂最下與之爭也，此豈我皇太后、皇上增設各部之本意哉。教育之事貴於普及，今於農工商實業甫在萌芽，而成立之學校，畢業之生徒，人材難得，流弊滋多，京官子弟至有以入學堂爲戒者。民政一部，經費至繁，考其設施，多未完備，即如衛生之事，消防之隊，尤爲切要，乃者火災屢告，疾疫頻興，絕不聞有所戒備。至於探訪一局，尤開告訐之門，以視東西警章，利害相去懸

絕。綜而論之，各衙門辦事之失宜，由於其始用人之不當。自設立新部以來，人人爭言運動，其所用之人，非執袴卽市井耳。其中津貼最多者，所營之事惟修飾車馬衣服及徵逐治遊豪賭耳。在朝廷不惜寬籌經費以行新政，破除資格以求人材，而適以便諸臣植黨營私之計，爲若輩居官行樂之方，臣所爲痛心疾首者此也。

抑臣更有請者，凡內外官方之不飭，各衙門之事所以紛亂無紀者，由無法律以爲之範圍耳。夫惟法治之國，用人行政一一皆在法律之內，而欲爲法治之國，則非議院、國會不爲功。臣請得而條舉之。

前聞海牙平和會，欲抑使中國降等，藉口於法律之不完，中國方汲汲修律，而民刑訴訟動遭摺擊，刑法草案復見吹求，所謂築室道謀終於無成者也。況民商私法，尤中國所不經見，鄉曲之士必且駭怪。將來編定六法，惟於議會通過，則各直省自可一律推行。此議會之利一也。

今天下所重者財政耳，無論民窮財盡，勢將生變，竭澤而漁，源且立涸。既設議會以後，人人知租稅之出，所以保治安，則取之而不爲怨，且地方自治，必先振興實業，則可以取之不竭，用之不窮。此議會之利又一也。

國家銀行與夫交通、儲蓄、勸業銀行之設，以集資本爲第一義，必有議會而後銀幣、鈔票可以得國民之信用，如此則財用足而實業興。此議會之利又一也。

且議會能監督行政，非人民能監督行政也，乃以國家之法律監督行政也。此與昔之諫臣所謂言及廟堂宰相待罪者，其體制尤爲過之，各國政府所稱爲法律上之內閣，卽此義也。此議會之利又一也。

議會之參預政務者，但有其議論耳。夫以鄭國僑之賢，而不毀鄉校，以諸葛亮之宏毅忠壯忘身憂國，而猶開誠布公集思廣益。使政府而開明也，固樂得議會之贊成，政府而未盡開明也，亦正賴議會之

攻錯。總之，議會者所以助政府之進行者也。此議會之利又一也。

或謂今之國民皆持排外主義，恐其干涉國際，臣竊以爲過矣。春秋之義，內其國而外諸夏，排外者我孔子春秋之旨也。今歐美、日本國民無一不排外者，是排外者又國民之性質也。且使議會文明，排外不過託諸空言，但足爲政府之後盾，而決不能礙政府之方針。卽如近者津浦之約已愈於滬寧，江浙之約又勝於津浦，使非國民力爭，未必其肯讓步也。西江捕權之案，日人頗非議其政府，使非國民力爭，彼豈肯翹其政府之短，以啓我民仇視之心哉。若是合羣之力之有效也。此議會之利又一也。

各省徵兵，無外國徵兵之資格，而以外國徵兵之身分自居，平日奉之有如驕子，屢與警兵衝突滋事，勇於私鬪必怯於公戰。設有議會，則無人不入學堂，當兵乃其義務，有軍國民之人格，斯能收軍國之實效。此議會之利又一也。

今之議者輒謂國民程度不足，不知議院、國會皆從民間選舉而來，非人人得參預也，既被選舉之員，則程度之優可知。或又謂下議院當設而國會不可開，不知國會者，民選議員所從出也，無國會是無議院也。臣以爲預備立憲，則議院、國會有利無害。又今州縣方將停選，寄其責於外省，有議會則君權獨尊，而必無外重內輕之弊。我國家億萬年有道之長，方基於此，當出自宸衷之獨斷，而不待外省之請求，矧今各省之請開國會者已接踵而至哉。

臣蒿目時艱，蓄懷日久，今以衰病之身退就農畝，惓惓之忱，不能自己，用敢剝肝瀝膽，獻其一得之愚。是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

資政院等奏擬訂資政院院章摺 附清單

光緒三十四年六月初十日（《東方雜誌》第五年第七期）

奏爲逐次擬訂資政院院章，恭摺仰祈聖鑒事。

光緒三十三年八月十二日欽奉懿旨，立憲政體取決公論，上下議院實爲行政之本。中國上下議院未能成立，亟宜設資政院以立議院基礎，著派溥倫、孫家鼐充該院總裁。所有詳細院章，由該總裁會同軍機大臣妥慎擬訂，請旨施行。欽此。竊維立憲國之有議院，所以代表民情，其議員多由人民公舉，凡立法及預算、決算，必經議院協贊，方足啓國人信服之心。大學云：民之所好好之，民之所惡惡之。孟子云：所欲與聚，所惡勿施。又云：樂以天下，憂以天下。皆此理也。昔先哲王致萬民於外朝，而詢國危國遷，實開各國議會之先聲。日本在預備立憲之時，於明治四年設左右院，七年開地方會議，八年立元老院，至二十三年遂頒憲法而開國會，其所以籌立議院之基者至詳且備也。欽惟我皇太后、皇上本先聖之緒言，採列邦之法制，特設資政院，立上下議院之基礎，仁心仁政，薄海同欽。

臣等敬體斯義，旁考各國成規，揆以中國情勢，謹擬資政院章目次：首總綱，次選舉，次職掌，次資政院與行政衙門之關係，次資政院與各省諮議局之關係，次資政院與人民之關係，次會議，次紀律，次秘書廳官制，次經費，凡十章，事求其可行，理求其至當，以爲他日議院法之初基。現在第一章總綱、第二章選舉、業經臣等詳慎擬訂，其餘八章，俟臣等會同妥議，逐次釐訂後，陸續奏聞。惟該院事皆創始，頭緒紛繁，一切章程，如有應行損益之處，容由臣等體察情形，再行隨時更定，奏明辦理。

除將總綱、選舉兩章繕單恭呈御覽外，所有逐次擬訂院章緣由，恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒

訓示。再，此摺係資政院主稿，會同軍機大臣辦理，合併陳明，謹奏。

光緒三十四年六月初十日奉旨：依議。其餘八章，著即迅速妥訂，具奏請旨。欽此。

附清單

謹將擬訂資政院總綱、選舉兩章繕具清單，恭呈御覽。

第一章 總綱

第一條 資政院欽遵諭旨，以取決公論，豫立上下議院基礎為宗旨。

第二條 資政院總裁二人，總理全院事務，以王公大臣著有勳勞通達治體者，由特旨簡充。

第三條 資政院副總裁二人或四人，佐理全院事務，以三品以上大員著有才望學識者，由特旨簡充。

第四條 資政院議員以欽選及互選之法定之。

第五條 資政院議員於院中應有之權，一律同等，無所軒輊。

第六條 資政院會議期分為二種：一常年會，一臨時會。常年會每年一次，會期以三箇月為率。臨時會無定次，會期以一箇月為率。

第七條 資政院開會閉會，均明降諭旨，刊布官報。

第八條 資政院開會之日，恭請聖駕臨幸，或由特旨派遣親貴大臣恭代行開會禮，宣布本期應議事件。

第二章 選舉

第九條 資政院議員由左列各項人員年滿三十歲以上者選充：一、王公世爵，一、宗室覺羅，一、各部院衙門官四品以下者，但審判官、檢察官及巡警官不在此限，一、業主有資產滿一百萬圓以上，而有被選為諮議局議員之資格者，一、各省諮議局議員。

第十條 王公世爵，由軍機處會同宗人府、理藩部查明合格人員，繕具名單，奏請欽選，以不逾十人為限。

第十一條 宗室覺羅、各部院衙門官及業主，由宗人府、吏部、民政部分別查明合格人員，造具名冊，咨送本院，經各該員互選後，由本院將得票多數者，按照左列定額，多開數員，奏請欽選。宗室、覺羅五人，各部院衙門官一百人，業主十人。

第十二條 宗室覺羅、各部院衙門官及業主互選之法，由資政院刊印合格人員名冊，並選舉票，先期知會本人，令各書所選一人，封送本院投匭，定期公開。

第十三條 各省諮議局議員，俟互選後由本省督撫擇其鄉望素優而得票較多者，按照定額，咨送本院，奏明立案。

第十四條 各省諮議局議員，以各省定額總數十分之一為選出資政院議員之定額。

第十五條 資政院議員選舉詳細辦法，照另定選舉章程行之。

資政院會奏續擬院章並將前奏各章改訂摺 附清單

宣統元年七月初八日（大清法規大全憲政部卷一葉一）

竊臣等前於光緒三十四年六月初十日具奏逐次擬訂資政院院章一摺。內開院章目次：首總綱，

次選舉，次職掌，次資政院與行政衙門之關係，次資政院與各省諮議局之關係，次係，次會議，次紀律，次秘書廳官制，次經費，凡十章。現在第一章總綱、第二章訂，其餘八章，俟臣等會同妥議，逐次釐訂，陸續奏聞等語。奉旨俞允在案。竊維立憲之基礎，而各省諮議局又為資政院儲材之階，規制相因，事理相近，若諮議局辦法茫終無成立之期。當經臣等會同憲政編查館大臣，將各省諮議局章程並該局選舉章旨頒行各省一體遵辦。臣等旋即商同協理、幫辦各員，將原奏目次職掌以下八章，並務與現定諮議局章程無相牴牾，即為將來上下議院法之根本。數月以來，討論多法律粗定。其總綱、選舉兩章，原奏曾經聲明，如有應行損益之處，容由臣等體察情明辦理。迭經臣等詳加覆核，將原奏選舉一章酌量修正，仿照諮議局章程體例，改專詳資格、額數、分類、任期等項，而以選舉詳細辦法一律歸入另定選舉章程內，伏查欽定逐年籌備事宜清單，內開頒布資政院院章、舉行該院選舉，為本年應既經臣等詳慎擬訂，一律告成，自應及時具奏，請旨欽定頒布。除選舉章程及各種擬隨時奏陳外，茲謹將改訂原奏兩章及續訂八章，一併繕具清單，恭呈御覽。伏行，用昭鄭重。再，此摺係資政院主稿，會同軍機大臣辦理，合併聲明。謹奏。

附清單

謹將改訂資政院院章兩章暨續訂八章繕具清單，恭呈御覽。

第一章 總綱

第一條 資政院欽遵諭旨，以取決公論，豫立上下議院基礎爲宗旨。

第二條 資政院總裁二人，總理全院事務，以王公大臣著有勳勞通達治體者，由特旨簡充。

第三條 資政院副總裁二人，佐理全院事務，以三品以上大員著有才望學識者，由特旨簡充。

第四條 資政院議員以欽選及互選之法定之。

第五條 資政院議員於院中應有之權，一律同等，無所軒輊。

第六條 資政院會議期分爲二種：一、常年會，一、臨時會。常年會每年一次，會期以三箇月爲率。臨時會無定次，會期以一箇月爲率。

第七條 資政院開會閉會，均明降諭旨，刊布官報。

第八條 資政院開會之日，恭請聖駕臨幸，或由特旨派遣親貴大臣恭代行開會禮，宣布本期應議事件。

第二章 議員

第九條 資政院議員由左列各項人員年滿三十歲以上者選充：一、宗室王公世爵，一、滿漢世爵，一、外藩蒙、藏、回王公世爵，一、宗室覺羅，一、各部院衙門以四品以下七品以上者，但審判官、檢察官及巡警官不在其例，一、碩學通儒，一、納稅多額者，一、各省諮議局議員。

第十條 資政院議員定額如左：一、由宗室王公世爵充者，以十六人爲定額，一、由滿漢世爵充者，以十二人爲定額，一、由外藩王公世爵充者，以十四人爲定額，一、由宗室覺羅充者，以六人爲定額，一、由各部院衙門官充者，以三十二人爲定額，一、由碩學通儒充者，以十人爲定額，一、由納稅多額充者，以十人爲定額，一、由各省諮議局議員充者，以一百人爲定額。

第十一條 資政院議員欽選、互選之別如左：一、宗室王公世爵、滿漢世爵、外藩王公世爵、宗室覺羅、各部院衙門官、碩學通儒及納稅多額者欽選；一、各省諮議局議員互選，互選後，由該省督撫覆加選定，咨送資政院。

第十二條 資政院議員欽選及互選詳細辦法，照另定選舉章程辦理。

第十三條 資政院議員以三年為任期，任滿一律改選。

第三章 職掌

第十四條 資政院應行議決事件如左：一、國家歲出入豫算事件；二、國家歲出入決算事件；三、稅法及公債事件；四、新定法典及嗣後修改事件，但憲法不在此限；五、其餘奉特旨交議事件。

第十五條 前條所列第一至第四各款議案，應由軍機大臣或各部行政大臣先期擬定具奏，請旨於開會時交議。但第三款所列稅法及公債事件，第四款所列修改法典事件，資政院亦得自行草具議案。

第十六條 資政院於第十四條所列事件議決後，由總裁、副總裁分別會同軍機大臣或各部行政大臣具奏，請旨裁奪。

第四章 資政院與行政衙門之關係

第十七條 資政院議決事件，若軍機大臣或各部行政大臣不以為然，得聲敘原委事由，咨送資政院覆議。

第十八條 資政院於軍機大臣或各部行政大臣咨送覆議事件，若仍執前議，應由資政院總裁、副總裁及軍機大臣或各部行政大臣分別具奏，各陳所見，恭候聖裁。

第十九條 資政院會議時，軍機大臣及各部行政大臣得親臨會所，或派員到會，陳述所見，但不列

議決之數。

第二十條 資政院於各衙門行政事件，及內閣會議政務處議決事件，如有疑問，得由總裁、副總裁咨請答覆。若軍機大臣或各部行政大臣認爲必當秘密者，應將大致緣由聲明。

第二十一條 軍機大臣或各部行政大臣如有侵奪資政院權限，或違背法律等事，得由總裁、副總裁據實奏陳，請旨裁奪。前項奏陳事件，非有三分之二以上之同意，不得議決。

第五章 資政院與各省諮議局之關係

第二十二條 資政院於各省政治得失、人民利病有所諮詢，得由總裁、副總裁飭行該省諮議局申覆。

第二十三條 各省諮議局與督撫異議事件，或此省與彼省之諮議局互相爭議事件，均由資政院覈議，議決後，由總裁、副總裁具奏，請旨裁奪。前項覈議事件關涉某省者，該省諮議局所選出之議員不得與議。

第二十四條 各省諮議局如因本省督撫有侵奪權限或違背法律等事，得呈由資政院覈辦。前項覈辦事件若審查屬實，照第二十一條辦理。

第六章 資政院與人民之關係

第二十五條 各省人民於關係全國利害事件有所陳請，得擬具說帖，並取具同鄉議員保結，送呈資政院覈辦。

第二十六條 前條陳請事件，應先由議長交該管各股議員審查，如無違例不敬之語，方准收受。其經審查後批駁者，在本會期內不得再行投遞，或另向他處投遞。

第二十七條 資政院於人民陳請事件，若該管各股議員多數認為合例可採者，得將該件提議，作為議案。其關於行政事宜者，應咨送各該衙門辦理。

第二十八條 資政院不得向人民發貼告示或傳喚人民。

第二十九條 資政院於民刑訴訟事件概不受理。

第七章 會議

第三十條 資政院會議時，由總裁為議長，副總裁為副議長。議長有事故時由副議長代理。

第三十一條 資政院常年會，自九月初一日起，至十二月初一日止，其有必須接續會議之事，得延長會議一箇月以內。

第三十二條 資政院臨時會，於常年會期以外，遇有緊要事件，由行政各衙門或總裁、副總裁之協議，或議員過半數之陳請，均得奏明，恭候特旨召集運行。

第三十三條 資政院議員於召集後，應以抽籤法分為若干股，每股由議員互推一人為股長。

第三十四條 資政院會議非有議員三分之二以上到會，不得開議。

第三十五條 資政院會議以到會議員過半數之所決為準，若可否同數，則取決於議長。

第三十六條 資政院自行提議事件，非有議員二十人以上之同意，不得作為議案。

第三十七條 資政院於豫算法典及其餘重要議案，應先由議長交該管各股議員調查明確，方得開議。

第三十八條 資政院會議應由總裁、副總裁先期將議事日表通知各議員，並咨送行政衙門查照。

第三十九條 資政院議員於議案有關係本身或其親屬及一切職官例應迴避者，該員不得與議。

第四十條 資政院議員如原有專摺奏事之權者，於本院現行開議之事，不得陳奏。

第四十一條 資政院議員除現行犯罪外，於會期內非得本院承諾，不得逮捕。

第四十二條 資政院議員於本院議事範圍內所發言論，不受院外之詰責。其以所發言論在外自行刊布者，如有違犯，仍照各本律辦理。

第四十三條 資政院會議不禁旁聽，其有左列事由，經議院公認者，不在此限：一、行政衙門咨請禁止者，二、總裁、副總裁同意禁止者，三、議員三十人以上提議禁止者。

第四十四條 資政院議事細則、分股辦事細則及旁聽規則，另行釐定。

第八章 紀律

第四十五條 資政院議場內應分設守衛警官及巡官、巡警，聽候議長指揮，其員額及守衛章程另行釐定。

第四十六條 資政院議員於會議時有違背院章及議事規則者，議長得止其發議，違者得令退出。旁聽人有不守規則者，議長得令退出。其因而紊亂議場秩序致不能會議者，議長得令暫時停議。

第四十七條 資政院議員有屢違院章或語言行止謬妄者，停止到會，其情節嚴重者除名。

第四十八條 資政院議員無故不赴召集，或赴召集後無故不到會延至十日以上者，均除名。

第四十九條 資政院議員有以本院之名義干預他事者，停止到會，其情節重者除名。

第五十條 資政院議員停止到會，以十日為限，由總裁、副總裁同意行之。除名，以到會議員三分之二以上決議行之。

第五十一條 資政院議員有應行除名者，如係欽選人員，應由總裁、副總裁奏明，請旨辦理。

第五十二條 資政院有左列情事，得由特旨諭令停會：一、議事踰越權限者，二、所決事件違背法律者，三、所議事件與行政衙門意見不合尙待協商者，四、議員在議場有狂暴舉亂，議長不能處理者。停會之期以十五日爲限。

第五十三條 資政院有左列情事，得由特旨諭令解散，重行選舉，於五箇月以內召集開會：一、所決事件有輕蔑朝廷情形者，二、所決事件妨害國家治安者，三、不遵停會之命令，或屢經停會仍不悛改者，四、議員多數不應召集，屢經督促仍不到會者。

第九章 秘書廳官制

第五十四條 資政院設秘書廳，掌本院文牘、會計、記載議事錄及一切庶務。

第五十五條 資政院秘書廳設秘書長一人，秩正四品，由總裁、副總裁遴選保相當人員，請旨簡放。

第五十六條 資政院秘書廳設一、二、三等秘書官各四人，一等秩正五品，二等秩正六品，三等秩正七品，由總裁、副總裁遴選員奏補。

第五十七條 資政院秘書廳附設圖書室一所，掌收藏一切書籍之事。圖書室設管理員一人，卽以秘書官兼充。

第五十八條 秘書廳秘書長承總裁、副總裁之命，監督本廳一切事宜。

第五十九條 秘書官承秘書長之命，分掌各科事務。

第六十條 秘書廳分爲四科如左：一、機要科，一、議事科，一、速記科，一、庶務科。

第六十一條 秘書廳應設書記及速記生等員額，由秘書長酌量事務繁簡，稟承總裁、副總裁酌定。

第六十二條 秘書廳辦事細則由秘書長擬訂，呈候總裁、副總裁核定施行。

第十章 經費

第六十三條 資政院經費其款目如左：一、總裁、副總裁公費，二、議員公費及旅費，三、秘書廳經費及守衛經費，四、雜費及預備費。

第六十四條 前條所列各款經費數目，另行奏定。

第六十五條 資政院經費由度支部每年歸入豫算，按數支撥。

附條

第一條 本章程奏准奉旨後，以宣統元年九月初一日起為施行之期。

第二條 本章程未盡事宜，由總裁、副總裁會同軍機大臣奏明辦理。

都察院代遞孫洪伊等懇請速開國會呈

宣統元年十二月二十日（《東方雜誌》第七年第一期）

呈為時局岌危，非速開國會，不足救急，合詞懇請代奏事。

竊查上年夏秋之際，各直省人民始有伏闕請開國會之舉，雖未獲明奉諭旨，訓示施行，然天高聽卑，六月二十四日、八月初一日孝欽顯皇后之懿旨，德宗景皇帝之上諭，固已明定國是，頒布憲法大綱，開設資政院及各省諮議局，以造議院之基礎。標準既定，天下知朝廷早以國會為圖治之本，所兢兢致慎者，不過遲早數年之別耳。夫使冰霜未兆，時尙寬閒，憲政按照期限與年俱進，詎非循序圖功之道。無如內規國本，外察邦交，無一不足增皇上之股憂，即無一非加重監國攝政王之負擔。大臣咨嗟於上，人民歎息於下，一年現象，即已如此，推之九年，能無悚栗。夫憲政之當行，國會之當立，朝野上下，本

無異詞。今洪伊等之所欲言者，在乎速開國會而已。蓋拯溺救焚，刻不容緩，其激切有非上年請願所能比者，謹爲我皇上披瀝陳之。

一在內政。內政之改革視乎機關之善不善。機關一日未善，則政令一日不得實行，九年籌備之事，一切將等諸具文。國會者，憲政機關之要部。有國會，然後政府乃有催促之機，庶政始有更張之本。不然者，無提挈綱領之所，畛域各分，十一部不相統一也，上下相諉，地方官無可執行也。仍向來所有之舊制，責以向來未有之設施，此必無可行之事。計自籌備以來，按照清單所列，京內外衙門業已奉行矣，類有文書之移，幾無可觀之效。蓋機關之不完善，方針之不確定，雖有忠盡之臣，勤敏之士，無以盡其職而期其功也。以程度論，則長此籌備，九年後之國步，未必進於今日。以時機言，則從容坐失，九年後之危局，不知又當如何，豈徒虛擲此九年之歲月而已。資政院之設，其制亦略似國會，然國會之權限，規定於議院法。依各國議院法之通例，政府對於國會，當負責任，今資政院章程，絕不見有責任之政府，政府無責任，則資政院何能爲？欲藉此以督促政治之統一，振起國民之精神，必無國會之效。如其有效，則長此制度可也，又何必期以九年更立國會乎？此內政中關於機關之改革，不可不速開國會者也。內政之舉，又視乎財政，古今中外，斷無府藏空虛，庶政棘手而其國能久存者。我國自甲午、庚子以後，至輦天下之財，以應賠款，而歲入止此，抵質已窮，過此三十一年，不知何以爲計。籌備之事，合十一部之新政，責各省以施行，舉凡國家行政之經費，其用又將何出？自各省諮議局成立，參稽互證，竭蹶皆同，相顧憂惶，無從措手，剝肉醫瘡，既有必窮之勢，量出爲入，復無可恃之源。循此以往，將內之無以爲興革之資，而憲政之前途可危，外之無以償積年之負，而列強之干涉尤可懼。欲亟紓內外之交困，必先求上下之大通，通億兆人之好惡於各省諮議局，而範圍祇限於一方，何如通各省諮議局

之計慮於國會，而精神貫及於全國。國會者，人民與聞政治之所也。必人民得有公舉代表與聞政治之權，國家乃能加以加重負擔以紓國難之責。與其待之九年之後，渙散而難與圖功，何如行之九年之前，鼓舞而期其自效。此內政中關於財政之籌畫，不可不速開國會者也。機關能立，財政能裕，然後乃有籌備之可言。否則不利之器，無米之炊，豈能舉其事而收其功者。此國會之關於內政，一日而不可緩者也。

一在外交。外交之難處，即以強盛之國，有時迫於事勢，稍稍退讓，國人尙起反抗之聲，政府且爲叢怨之地。況我國自有交涉以來，始以關於外情，操縱失策，繼以勢成積弱，因應彌艱，政府受困於上，國民不滿於下，每締一約，事前則秘密萬端，事後則虧損百出，忽而蹙地，忽而負債，政府之作用，人民不知也，政府之苦衷，人民不喻也。條約出之一二人之手，負擔加之億萬人之身，設使易地而觀，安得不爲怨府？既致怨矣，何從求諒？凡人對不諒之人，其助力必寡，政府處寡助之地，則因應愈難。苟有國會，則國際交涉無論如何困難，政府卽有不得已之衷，不能盡喻於國民者，國會猶可以代白，國民卽有不可忍之痛，不能直達於政府者，國會亦可與代陳。且各國之於我立憲，其注視甚勤，和平者期我有同等之政治，雄猜者忌我無可攘之利權。是以著論贊譽者有之，宣言輕量者有之，乘我國會之尙未成立，而公然自由行動於我域內者有之，慮我國會之終不成立，而必至財政紊亂不可收拾者亦有之。有國會，則對於全國爲政府交通之郵，對於列邦爲政府文明之幟，上下相通，猜疑自泯，邦交既正，民氣自和，非獨證世界公理之同，且可保東亞和平之局。若更徘徊待之九年，九年之中，患機叵測，設使雄猜者得遂其進步，且恐和平者亦易其方針，外交必更顛危，民怨必更劇烈，萬一有償車之羣蠢，得無懼覆轍之蹈前。此國會之關於外交，一日而不可緩者也。

抑洪伊等更有迫切不得已於言者，東西各國，凡君主立憲國，其皇位之繼承，以及親王之攝政，皆有國家根本之法定之於前，人民愛戴之誠衛之於後，而其君主又處最高不負責任之地，臨以神聖不可侵犯之尊，故官府安而國家盛也。我國憲法大綱本已取法於是，而孝欽顯皇后、德宗景皇帝不及親見憲政之實施，國會之成立，此薄海臣民之所共痛，欲攀龍馭而無從者。皇上沖齡入承大統，監國攝政王以周公之謙光，受阿衡之重昇，而適當此內外交困，上下未通之時，以言憲政，則甫有大綱，而責任內閣未立也，皇室典範未定也，內無可以表彰尊親之宜，外無可以代負人民之責，設使內政外交之際，百密偶有一疏，則怨歸於朝廷，望輕於監國攝政王。監國攝政王受先帝之付託，而孤立於廟堂之上，坐撫四百兆渙散之人民，而莫能得其助。而四百兆之人民，雖共有忠君愛國之忱，欲爲皇上爲監國攝政王之輿衛，亦以渙散而莫能效助於分毫，甚非所以鞏固皇祚，而措國家於磐石之安也。有國會，則與之對待之責任內閣始能成立。國會有議政之權，然後內閣得盡其職務，內閣負全國之責，然後皇上益處於尊榮，顯可以末慮助聖主之聰明，隱可以公論消奸人之反側。人情一日不安食，則必易其食，一夕不安寢，則必易其寢，寧有圖國本之安於岌岌可危之日，而必遲遲至於九年之後。此爲根本中之根本計，宜速開國會者也。

論者或謂九年籌備之旨，降自先朝，不宜輕有更易。洪伊等誠愚又以爲不然。夫先朝既以國會爲必當開，則我監國攝政王正宜體皇上繼志述事之心，速開國會，以慰先朝在天之靈。如曰縮短其期，卽爲背旨，是謂先朝有意濡滯，不欲國運之早進步，皇室之早奠安也。是厚誣先聖，非我皇上及我監國攝政王之所忍出也。抑朝廷周詳慎審，惟恐人民程度不及，不可謂非聖主之至仁，然及與不及，必試之而後見，不試之而強抑之，毋乃冤吾民乎，且所謂不及者，必有一標準，今日不及之標準安在？謂恐其意

茶耶，則有法律爲之根據，而餒者壯矣。謂恐其叫囂耶，則有法律爲之範圍，而激者隨矣。謂恐其智識不足耶，則磨厲之而聰明出矣。今年各省諮議局既小試之矣，曷嘗累聖明重宵旰之憂乎。洪伊等伏願皇上速降諭旨，頒布議院法及選舉法，期以一年之內，召集國會，含創忍痛，共圖補救，俾盡協贊之忠，而收輿論之效。此誠國家之至計，安危之所繫，惟我皇上以孝欽顯皇后、德宗景皇帝之心爲心，俯鑒人民憂國之愚悃，宸衷獨斷，毅然行之，天下幸甚。謹冒死以聞，伏乞代奏，謹呈。

宣統元年十二月二十日奉上諭，已錄。

俟九年預備完全定期召集議院諭

宣統元年十二月二十日（《東方雜誌》第七年第一期）

十二月二十日內閣奉上諭：據都察院奏代遞直隸各省諮議局議員孫洪伊等呈請速開國會一摺，披覽均悉。具見愛國惻忱，朝廷深爲嘉悅。朕仰承先朝付託之重，於預備立憲之要政，當御極之初，卽布告內外，仍以宣統八年爲限，業經明定國是，上體求治未竟之聖懷，下慰薄海維新之企望。欽惟我孝欽獻皇后、德宗景皇帝前降諭旨，實係斷自宸衷，定以九年預備，爲大清帝國君權立憲政體，並諭曰：大權統於朝廷，庶政公諸輿論。此天下臣民所共見共聞也。今朝廷宵旰憂勞，勤求上理，已疊次申諭，責成京外各該衙門切實依限次第辦理，深冀議院早爲成立，以固邦基。惟我國幅員遼闊，籌備既未完全，國民智識程度又未畫一，如一時遽開議院，恐反致紛擾不安，適足爲憲政前程之累。非特朕無以慰先朝在天之靈，試問爾請願代表諸人，其何以對我四萬萬國民之衆乎？朕開誠布公，無所隱飾。總之，憲政必立，議院必開，所慎籌者，緩急先後之序耳。夫行遠者必求穩步，圖大者不爭近功，現在各省諮

議局均已舉行，明年資政院亦即開辦，所以爲議院基礎者，具在於此。但願我臣民各勤職務，計日程功，毋驚虛名而墮實效。茲特明白宣示，俟將來九年預備業已完全，國民教育普及，屆時朕必毅然降旨，定期召集議院，庶於勵精圖治之中，更寓慎重籌維之意。將此通諭知之。欽此。

都察院代遞文耀等懇請速開國會呈

宣統元年十二月二十日（《東方雜誌》第七年第一期）

呈爲事機益迫，時局瀕危，懇懇速開國會，以圖挽救，合詞呈請代奏事。

竊維去年八月初一日，德宗景皇帝欽奉孝欽顯皇后懿旨，明定國是，宣布召集國會之期限，並設資政院及各省諮議局，以立國會之基礎。十一月初十日，皇上明詔，重申前定年限，期在必行。朝廷期望國會之心，已爲薄海臣民共聞共見。所以期至九年者，將以積漸之推行，爲完全之籌備，圖終慎始，有不得已者存也。文耀等年餘以來，伏察外界之趨勢，益以進行，內治之現象，日見退步，以言籌備，形式雖具而精神不充，以言更革，大利未興而弊端先見，無一非啟人民感然興憂之具，卽無一非促朝廷翻然變計之機。是故居今日而言國會，雖在一年，猶懼其晚，況至九年，能無歎其不及？文耀等蒿目時艱，不勝憂憤。竊以爲非速開國會，不足以振積弱之勢而立圖治之本，謹就一得之愚，爲我皇上披瀝陳之。

一在國勢之關係。今日之國勢，不可不謂之危矣。以政治大臣無一定之方針，庶吏無共同之趨向，責任不專而上下相諉，事權不一而人自爲謀，法令非不具也，執以施行者乏人，治道非不善也，見諸實效者無幾。支離雜錯，莫可究詰，百孔千瘡，不堪逼視。是以政事日墮，吏治日疏，權利日失，地方日敝。推原其故，皆由監督之機關未立，而官吏不負責任使然也。如使國會成立，則責任內閣亦必與之

俱立，以國會監督內閣，而放棄責任之弊去，以內閣統一庶政，而盡心職守之力生，全國之政，如身使臂，如臂使指，有運用靈活之美，無行動牽滯之患。而後以言行政，則政無不舉，以言用人，則人必盡職，以言興利，則利溥無疆，以言除弊，則弊乃潛消，行之數年，天下治矣。若視爲緩圖，因循不舉，誠恐滄海橫流，江河日下，後雖欲行，恐亦無能爲力。此國會之關於政治，不可不速開者也。以國際言之，自海禁開通以來，列強之侮我至矣。割我土地，攘我利權，欺凌我官吏，戮辱我人民，一言之不合，責言立至，一事之未允，兵艦忽來，要挾恫嚇之言，無日不聞，無所不至。此固由於國勢積弱，不得不然，要亦政體不同有以致之。蓋立憲國之於外交也，莫不以政府爲先鋒，國民爲後勁，勢厚力宏，其手腕之強硬，權力之伸張也，固宜。我國之外交，祇恃一二外交官，以口舌強辯之功，爲樽俎折衝之用，無國民爲之後援，是人以全體國民至堅至厚之勢來，我以一二人至薄至弱之力應，衆寡懸絕，強弱大異，竟致人佔優勝，而我歸失敗也。使國會成立，則人民有代表機關，以爲政府之後盾，實力既充，手腕斯硬，於以折無理之要求，拒虛聲之恫嚇，所不難矣。若不速開國會，則人進我退，人取我與，再過數年，國勢恐更不及今日。此國會之開，關於國際，不可不速者也。

一在民力之關係。我國地大物博，民向殷富，自通商以來，各國以其消費之品，淫巧之物，窺吾所缺，投吾所好，一轉移間而坐獲厚利，於是人民之力一敝。外債累數萬萬，國庫空虛，司農仰屋，不得已而取之於民，賦斂繁興，搜括備至，取之盡涓滴，泄之如尾閘，於是人民之力再敝。且財政之組織不完，官吏之奉行不善，每有征取，輒至擾累，於是人民之力又敝。加之水旱頻年，災疫迭起，閭閻困苦，生業荒蕪，於是人民之力又敝。坐受數敝，民力益將絕矣。若不於此時速開國會，以培養元氣，迨至民力銷蝕已盡，而始圖之，機關雖具，政治雖良，而財殫力盡之餘，凡百庶胥，無以爲舉辦之資矣。此國會之關

於民力，不可不速開者也。

抑文耀等更有進者，東西各國憲法，其於君主之尊嚴及權力，所以保護者綦至，一則曰君主神聖不可侵犯，再則曰君主不負責任，再則曰君主總攬統治權。有此規定，則君主有無上之尊，至高之權，決無一毫之危險。其人民以君主不負責任之故，雖有不平，亦祇申訴於國會，而於君主無與焉。此各國已然之效，亦我國必至之符也。是故有國會，則朝廷益尊，皇基愈固，治平之盛，垂於永久，聖德之美，徧敷中外，為古今所罕遇也。且我朝二百餘年，深仁厚澤，淪洽肌髓，孝欽顯皇后、德宗景皇帝更創數千年未有之盛舉，毅然改行立憲政體，勵精圖治，厲念時艱，立萬年有道之基，造兆民無量之福。皇上沖齡入承大統，監國攝政王以周公之謙光，受阿衡之重畀，天下喁喁，想望太平，正宜乘此時機，速開國會，上以終先朝未竟之志，下以慰億兆望治之心。何必以變更年限為嫌，而期期待至九年之後？此關於根本至計，尤不可不速開國會者也。

文耀等八旗世僕，受恩最深，管見所及，不敢不冒斧鉞，痛哭直陳，惟願一年之內，召集國會，以冀治臻上理，共享昇平。伏乞代表。謹呈。

宣統元年十二月二十日奉上諭，已錄。

仍俟九年預備完全再定期召集議院諭

宣統二年五月二十一日（軍諭）

宣統二年五月二十一日內閣奉上諭：據都察院奏，代遞諮議局議員孫洪伊等並直省旗籍各代表等呈請速開國會一摺，披覽均悉。速開議院一事，上年十二月間，據直隸各省諮議局議員等聯名呈請，已

經明白宣諭，俟九年預備完全，國民程度普及，必毅然降旨定期召集，朝廷慎重圖維之意，無非願我臣民勿驚虛名而墮實效。本年復經憲政編查館奏派委員分起前赴各省按照籌備清單認真考覈，並飭各省將軍將籌備事宜應需之款，詳加預算。本日復面詢各衙門行政大臣，亦皆奏稱按期次第籌備，一切尙未完全等語。朕仰承先朝付託之重，俯念臣民呼籲之殷，夙夜孜孜，深望憲政早日成立，即早紓一日憂勞，亦何所靳於議院耶。惟思國家至重，憲政至繁，緩急先後之間爲治亂安危所繫，壯往則有悔，慮深則獲全。論議院之地位在憲法中祇爲參預立法之一機關耳，其與議院相輔相成之事，何一不關重要，非盡議院所能參預，而謂議院一開，即足致全功而臻郅治，古今中外亦無此理。況以我國幅員之廣，近今財政之艱，屢值地方偏災，兼虞匪徒滋事，皆於憲政前途不無阻礙，而朝廷按期責效，並未嘗稍任鬆懈，宵旰急切圖治之心，當爲薄海臣民所共諒。本年九月即屆資政院開院之期，業已降旨選定議員先期集會，如能上下一心，共圖治理，不惟立議院之基礎，兼以養議院之精神，朕續述前謨，定以仍俟九年籌備完全，再行降旨定期召集議院。爾等忠愛之忱，朕所深悉，惟茲事體大，宜有秩序，宣諭甚明，毋得再行瀆請。茲特通行諭令知之。欽此。

資政院總裁溥倫等奏資政院成立暨開會日期摺

宣統二年八月二十五日（軍原）

資政院總裁·貝勒銜·固山貝子臣溥倫等跪奏，爲恭報資政院召集情形，遵章奏請開會，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣院於宣統二年四月初一日，欽奉上諭：著以本年八月二十日，爲召集之期。所有該院議員，

均即遵照定期，一律齊集等因。欽此。欽遵。業經分別咨行在案。

臣等先期設備，次第就緒。遵於本月二十日，舉行召集之典。所有臣院議員，以次齊集。按照議事細則第五條，以抽籤法均分總議員爲六股，每股推選股長、理事各一人。臣院卽於是日成立。本年九月初一日，爲開會之期。應遵章恭請聖駕臨幸。伏查奏定監國攝政王禮節，資政院開院時，由監國攝政王代行在院等因。謹將擬訂代臨資政院開會禮節，繕具清單，恭呈御覽，伏候聖裁。俟命下之日，臣等敬謹遵奉施行。

所有恭報召集情形，並奏請開會各緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒。謹奏。（單從略）

令民政部及各省督撫解散請開國會之代表論

宣統二年十月初三日（《宣統政紀》卷四十三葉五）

諭內閣：現經降旨，以宣統五年爲開設議院之期，所有各省代表人等，著民政部及各省督撫，剴切曉諭，令其卽日散歸，各安職業，靜候朝廷詳定一切，次第施行。

御史溫肅奏議院選舉宜使秩崇稅多者優異逾常摺

宣統二年十月初六日（軍原）

掌湖北道監察御史臣溫肅跪奏，爲議院選舉宜籌善法，敬陳管見，恭摺仰祈聖鑒事。

竊伏讀本月初三日上諭，着於宣統五年實行開設議院，並將議員選舉法提前編訂。仰見聖主好惡同民之盛德，欽服莫名。臣竊維議院之有無成效，全視選舉之當否爲斷，苟選舉不得其人，則極美之名

可變爲極弊之藪，此臣所以鯁鯁過慮而不容已於言者也。夫所貴乎議院者，謂其能代表輿論，擔任賦稅，衆所信服也。今之爲民代表請開國會者，其同鄉且不識其姓名，所謂代表者何在。匪特此也，各省之諮議局、地方自治會，本議院之基礎也，而求其資格能副是選者，悉去之尙遠。其故良由地方官於調查選員資格時，未能逐一分別，一委之調查員。其充調查員者，率皆窟穴於報館、學堂之無聊人員，稍負鄉望者，遂有羞與爲伍之意。民間見其然，亦復因疑生沮，於是資格聽人自填，稽察毫無責任，良莠雜出，假公營私。此等情形，萬方一概，而究其弊之所伏，實由規定選員章程時只求規仿之似，未得鼓舞之神，篤於信外國而疎於察內情，此亦今之君子之通病也。

臣維中國風尚所重者功名，所信者殷富，民間行事，恆視此爲向背，而其中等級亦自分明。若照地方自治選舉法，人納二元之租稅或公益費，一律可充議員，則紳富中之豪者，便以無所優異而不樂就。此時教育既未能普及，又無多數之法政人員，家喻戶曉，使人皆知國民之義務，則提倡勸導之責，將於誰屬？擬請將來編訂選員法，除以普通稅率規定外，其在籍舉貢以上及實缺人員，或一人可佔二票，或票數略等，先准其被選，納稅多者亦如之。其秩較崇稅較多者，並以次遞加，總使其優異逾常，以爲衆勸，所謂巨室所慕一國慕之也。否則如現在之自治會，自好者既以不與聞爲高，無識者又將以貽後患爲懼，及其所得，不過二二三好事之徒，但解要求，毫無擔任，國家亦何利有此議院爲耶。臣非好爲過慮，特以籌辦自治之始已有此流弊，將來召集議院，難保不再蹈前車，是用縷陳，不覺辭費。

抑臣更有請者，議院名義既以監督政府自居，必不予以指摘之端，而後可以收相濟之益。倘或意見不同，因而徒黨各立，深恐議院成立之後，重煩宵旰調停。臣於九月二十八日摺中請責成樞臣，已略陳梗概，伏望聖明留意。

所有議院選舉辦法並臚陳管見，是否有當，請飭下憲政編查館妥籌辦理，臣不勝激切屏營之至。伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

東三省總督錫良奏奉省紳民呈請明年即開國會摺

宣統二年十一月初六日（軍錄）

東三省總督錫良跪奏，為奉天全省各界紳民，因時局迫不及待，呈請代表，明年即開國會，以救危亡，恭摺仰祈聖鑒事。

竊本月初三、初五等日，有各界紳民一萬餘人，手執請開國會旗幟，伏泣於公署之前，求為代表。先經各司道婉加勸慰，仍不肯散。當由臣傳見各代表，將憲政應如何預備，國會應如何組織，反覆曉諭，以朝廷所定宣統五年，時間已極縮短，不必再生異議。當據代表諮議局議長吳景濂等面遞公呈，大意則以東省大勢，較三次上書時日俄協約、日韓合邦情形，更有迫不容待者。日則安奉寬軌日夜併工，聞於明年即擬告成，沿路線內移民日多，且以協剿鬻匪挾我外部。俄則以侵蝕甌脫擴張交通為政策，移民之謀更亟於日，不惟航權界約狡執無方，且陰以誘我邊民，藉窺蒙古，是危機之伏，已岌岌不可終日。誠俟至宣統五年，而此土尚為我有與否已不可知。現今朝野上下，無不公認國會為救亡之良藥。果無此良藥則已，既有此良藥，則早服一日即早救一日之亡。乃猶紆徐以待，坐使良藥不能即時收效，以致三省坐亡，牽及全國，此所由焦心沸血而不能已於再請縮短者也。況籌備之事，如官制、內閣、議院法、選舉法、憲法，緩圖之即三年未必完全，急圖之雖數月亦可成事。仍懇奏請明年八九月召集議院，以繫人心而維大局。其情詞迫切，出於至誠。萬餘人伏地悲泣，至有搏頰流血，聲嘶力竭不能自

已者。

臣維東三省自甲午、甲辰以後，受強鄰之激刺，生國家之思想，人民知身家性命非合羣不能自保。復目觀朝鮮亡國慘狀，甚恐三省版圖首淪異域，卽萬劫不能自拔。其切膚之痛，較之各行省有特別之危險，不能不有特別之請求。臣莅東以來，默察今日大勢，欲求所以捍三省之危亡者，一無可恃，所恃者民心不死，皆知崇戴朝廷耳。夫以萬餘里朝縱夕橫僅餘此殘缺不完之土地，與三百年深仁厚澤得來固結不解之民心，忍令轉瞬之間拱手授之他人，爲朝鮮之續乎。總之，時危勢迫，爲民人之大患，亦朝廷所深恫，何必靳此區區二年之時間，不與萬姓更始耶？

臣待罪邊陲，奉職無狀，上無以匡國是，下無以慰輿情。伏乞聖明俯允所請，再降諭旨，定於明年召集國會，大局幸甚。如以臣言爲欺飾，請先褫臣職，另簡賢能大員，以紓邊禍，臣不勝迫切待命之至。伏乞皇上聖鑒。謹代奏。

宣統二年十一月初十日奉硃批：縮改開設議院年限，前經廷議詳酌，已降旨明白宣示，不應再奏。東三省地方重要，該督有治事安民之責任，值此時艱，尤應力任其難，毋許藉詞諉卸，致負委任。

浙江巡撫增韞條陳內閣國會事宜摺

宣統二年十一月十一日（軍原）

浙江巡撫臣增韞跪奏，爲條陳內閣、國會事宜，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣於九月二十四日奏陳審判各項事宜，分列九摺陸續進呈，其宗旨在謀各政之統一，其辦法在助各政之進行。欲各政之統一，必先有負完全之責任者，內閣是已。欲各政之進行，必更有具監督之

能力者，國會是已。夫內閣、國會之有利而無弊，前經東三省督臣錫良等兩次聯銜電奏，披瀝上陳，仰荷天恩俯允諸臣之請，縮短國會年限，預卽組織內閣，薄海臣民，躡舞跳躍。伏讀十月初二日上諭：迅速遵照欽定憲法大綱，編訂憲法條款，並將議院法、上下議員選舉法，及有關於憲法範圍以內必須提前趕辦，均著同時並舉，於召集議院以前，一律完備等因。欽此。是朝廷於內閣、國會事宜，已有確切之預備。惟是造端宏大，政體攸關，萬一立法之初稍未研究，將來一切之施設，必致障礙滋多。謹就所知，略陳愚慮，上備聖明採擇。

其關於內閣者有二：一則總理大臣宜設一人也。查各國內閣制度，皆設總理大臣一人以爲領袖，謂之首相。其組織內閣，各國務大臣之政見，率與首相趨於同一，故首相一有更動，則各國務大臣亦皆相率易人，雖政界不免呈一時紛更之象，然必使同政見之人共同組織，以保持行政上一定之方針，此所以爲美制也。我國各部長官，等於各國之國務大臣，而軍機爲之領袖，亦略同總理大臣之職。今欲組織內閣，議者率拘牽舊制，以軍機處有四人，擬卽於總理大臣一人外，再設副總理大臣一二人以輔助之。此大誤也。若副總理大臣之政見與總理大臣相同也，於政治上固無礙進行，然不免有伴食之謂，反是則各欲自樹一幟，必至內閣隨時底於潰敗。臣愚以爲內閣總理大臣，祇宜仿照各國成例設置一人，不宜有副總理大臣之制，庶免外則統一，內實紛歧之弊。一各省督撫與國務大臣之地位宜確定也。查各國地方官治制度，除聯邦之國外，率皆受成於內務大臣，非殖民地及邊遠地方，皆無督撫之制。我國幅員遼闊，交通機關亦未發達，省制既不能破除，則督撫對於行政上之地位，卽不能不特定範圍。今議者謂內閣設立後，各督撫均應受成於民政部，仿日本府縣知事直轄於內務省之制。其立論雖有根據，然按諸我國現勢，極爲不合。督撫既屬中央之官，卽應預議全國重大事務，與內閣連帶負責。無論

交通不便，勢不可行，電報往來，亦稽時日，且內閣一有變更，各省督撫亦必相率辭職，我國政界尙未鞏固，危險孰大。於是臣愚以爲各省督撫，宜爲地方行政長官，對於各該省行政事宜負完全之責任，庶免利害不相共，名實不相副之弊。

其關於國會者亦有二：一則選舉法宜規定也。查選舉法有直選、複選之別。直選者以合格之選舉人直接投票，選出國會議員是也。複選者以合格之有選舉權者選出選舉人，再由選舉人複行投票，選出國會議員是也。英、法、德、美、日本諸國，現皆採用直選法，誠以直接投票，易表示人民共同之意識。無論選舉區域之大小，則人口代表主義莫不與地方團體相結合。我國諮議局議員採用複選法選出之議員，往往與人民共同之意識相反，徒滋紛擾，無益治理。臣愚以爲選舉國會議員，宜仿照各國成規，採用直選法，庶有一氣相銜共同維持之益。一則宜定議員名額之標準也。查各國議員之名額，無不以人口比例爲標準，最多之比例爲美利堅，十九萬人得選一議員，最少之比例爲瑞士，二萬人即得選一議員。我國人口號稱四萬萬，試以每五十萬人選一議員之比例，則議員之名額當爲八百人，而各國議員名額，英則六百七十人，法則五百八十四人，若以我國之人庶與之較，則議員八百之名額，似不能再行縮減，即宜以各省之人數分配之，行直接之選舉。我國諮議局議員名額，係參酌各省取進學額及漕糧之數以定多寡，誠當時不得已之辦法。現在各省戶數既已調查明確，口數當可得其大略，臣愚以爲國會議員之名額，必以人口比例爲標準，始不失代議之原則，且可得各省均平無稍偏畸之益。以上所陳，應請敕下內閣會議政務處王大臣等，於編定法制之先，詳加核議，似於憲政不無裨益。

抑臣更有陳者，法制之國以法爲本，其於各種法典非常審慎，蓋非此無以操馭世之大柄，而納人民於軌範之中也。現在國會既經縮短年限，若民律、商律、刑事民事訴訟律等法典不能先期編訂，恐舊法

既不適用，新法又無可實施，綱紀蕩然，秩序凌亂，立憲前途，何堪設想。應請敕下憲政編查館，將各種法典提前趕辦，早日頒布。如有以立法之初須調查本國習慣，不能悉合外國立法例爲請者，此則老成持重之見。新進理想之談，按諸近世文明各國之法律，有世界統一之漸，實有不能不強我就彼者。況領事裁判權尙未收回，尤宜與各國法律有相因而無相背，方足以昭大信而鞏法權，並懇皇上宸衷獨斷，不爲衆論所淆，天下臣民曷勝大幸。

所有條陳內閣、國會事宜緣由，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

開設議院年限不能再議來京請願人等迅速送回原籍諭

宣統二年十一月二十三日（軍諭）

宣統二年十一月二十三日內閣奉上諭：前據錫良代表奏，奉天紳民呈請明年即開國會，當經批示縮改開設議院年限，前經廷議詳酌，已降旨明白宣示不應再奏。嗣據陳夔龍電奏，順直諮議局議長等又以速開國會爲請，復經電飭剴切宣示，不准再行聯名要求瀆奏，並嚴飭開導彈壓，如不服勸諭糾衆違抗，卽行查拏嚴辦。茲又據軍機大臣據情面奏，亦屬不合。開設議院縮改於宣統五年，乃係廷臣協議請旨定奪，並申明一經宣示萬不能再議更張。誠以事繁期迫，一切均須提前籌備，已不免種種爲難，各省督撫陳奏，亦多見及於此，乃無識之徒，不察此意，仍肆要求，往往聚集多人，挾制官長。今又有以東三省代表名詞來京遞呈，一再瀆擾，實屬不成事體，著民政部、步軍統領衙門立即派員將此項人等迅速送回原籍，各安生業，不准在京逗留。

朝廷於無知愚民因迫於時艱，妄行陳說，已屢從寬宥，然豈有國民而不循理法者，深恐奸人暗中鼓

動，藉詞煽惑，希圖擾害治安，若不及早防維，認真彈壓懲辦，久必至於釀亂。此後倘有續行來京，藉端滋擾者，定惟民政部、步軍統領衙門是問，各省如再有聚眾滋鬧情事，即非安分良民，該督撫等均有地方之責，著即懍遵十月初三日諭旨，查拏嚴辦，毋稍縱容，以安民生而防隱患。欽此。

令各省督撫彈壓嚴辦聚眾要求速開國會之各地學生諭

宣統二年十二月初二日（《宣統政紀》卷四一六葉一）

諭軍機大臣等：前經降旨縮改於宣統五年開設議院，已明白宣示，作為確定年限，不能再議更張。乃不安本分之徒，藉速開國會為名，仍復到處鼓惑。各學堂學生，多係年幼無知，血氣未定，往往被其愚弄，輕發傳單，紛紛停課，聚眾要求。聞奉天、直隸、四川等省，均有此項情事，恐他省亦在所不免。似此無端荒棄正業，奔走呼號，日久恐釀生他變，貽害民生。學堂學生，歷練未深，本不准干預國家政治，會奉先朝嚴諭，刊入文憑，懸為厲禁。乃歷時未久，復染囂張之習，是皆由辦學人員管教不嚴所致。前已面諭學部尚書唐景崇，通飭各省，嚴行禁止。著各省督撫，再行剴切曉諭，隨時彈壓，嚴飭提學使及監督、提調、堂長、監學等，按照定章，隨時開導查禁，防範未然。倘再有前項情事，立即從嚴懲辦，並將辦學人員一併重處，以儆其餘。如或仍前玩愒，以致滋生事端，惟該督撫等是問。將此各諭令知之。

資政院總裁世續等奏改訂資政院院章繕單呈覽摺 附清單

宣統三年六月初八日（軍原）

資政院總裁、大學士臣世續等跪奏，為遵旨改訂資政院院章，繕具清單，恭摺會陳，仰祈聖鑒事。

宣統三年六月初一日欽奉諭旨：資政院院章前於光緒三十四年由資政院總裁會同軍機大臣具奏，復於宣統元年經資政院會奏續擬院章，並將前奏各章改訂頒布施行。現在已閱兩年，時勢又有不同，核與新頒法令未盡脗合，亟應將資政院院章修改，以免窒礙而利推行。著資政院總裁、副總裁會同內閣總協理大臣悉心斟酌，妥速改訂具奏，候朕欽定頒行。欽此。由內閣鈔交到院。臣等欽遵諭旨，悉心商酌。竊查資政院院章疊經奏擬改訂，所有組織之法，議決之權，皆最關重要之端，規定均尚妥洽，自可無庸輕議更張，其餘應行改訂者約分四類，敬爲我皇上縷晰陳之。

第一類，因新定官制改從一律者。如院章原文所稱軍機大臣等官，現已裁撤，軍機處改設內閣，不便仍沿舊名。又現在資政院總裁、副總裁各簡一人，與弼德院官制院長、副院長各一人相同，而原文所定各設二人，應即改正。又秘書廳請簡請補各員，按照現制應分別會同內閣辦理，其各員品級，亦應於另訂之官品章程統行規定，不必著於院章。此其應行改訂者一也。

第二類，因法令歧異改從一律者。如原文第二十四條核辦事件，上年欽定修正籌備清單按語，業經申明改歸行政審判院辦理。查行政審判院定於本年設立，院章此條應即刪除，以清權限。又召集臨時會與召集常年會均屬君上大權，而原文第三十二條臨時會分別由臣下陳請，與召集常年會辦法歧異，宜加修正。此其應行改訂者二也。

第三類，因立法偶疏改歸完密者。查外國議院規制，不得向地方議會照會往復，我國各省諮議局性質屬於地方議會，則資政院除有所諮詢外，不應行文該局。茲於原文第二十二條之次酌加一項。又諮議局與督撫異議事件，有關於立法者，亦有關於行政者，若行政事件概由資政院核議，恐於事情有所隔膜，核議之後仍難施行，反不足以收實效。茲將原文第二十三條所規定略加區別，俾與原文第二十

七條辦法一律。又按外國議院開議，大率以議員過半數或三分之二以上到會爲限，而原文第三十四條非有議員三分之二以上到會不得開議，限制太嚴，往往因人數不足不能開議。茲將原文改爲議員過半數到會，以免延擱。又按外國議院法，臨時改定議事日表，須得政府之同意。茲於原文第三十八條之次酌加一項。此其應行改訂者二也。

第四類，因易滋誤解詳爲申明者。如原文第二十三條第二項及第三十九條所謂不得與議者，均與所謂不列議決之數，文義迥殊。茲於原文各加於會議時退出議場一語，似更明晰。又原文第二十九條資政院於民刑訴訟事件概不受理，則陳請事件自不得涉及訴訟。茲酌加一項，以示尊重司法之意。此其應行改訂者四也。

此外原文第六十四條經費數目由資政院另行奏定，現在豫算統由度支部辦理，此條應即刪除。又附條本章程施行日期亦應改訂。

以上各節，臣等詳細商榷，意見相同，除資政院議事細則暨各省諮議局章程有應按照此次改訂院章改從一律者，另行分別辦理外，謹將改訂資政院院章繕具清單，恭呈御覽，伏候聖裁。所有遵旨改訂院章緣由，是否有當，伏乞皇上聖鑒訓示。

再，此摺係資政院主稿，會同內閣總協理大臣辦理，合併聲明。謹奏。

附清單

謹將改訂資政院院章繕具清單，恭呈御覽。

第一章 總綱

第一條 資政院欽遵諭旨，以取決公論，預立上下議院基礎爲宗旨。

第二條 資政院總裁一人，總理全院事務，以王公大臣著有勳勞通達治體者，由特旨簡充。

第三條 資政院副總裁一人，佐理全院事務，以三品以上大員著有才望學識者，由特旨簡充。

第四條 資政院議員以欽選及互選之法定之。

第五條 資政院議員於院中應有之權，一律同等，無所軒輊。

第六條 資政院會議期分爲二種，一常年會，一臨時會。常年會每年一次，會期以三箇月爲率。臨

時會無定次，會期以一箇月爲率。

第七條 資政院開會、閉會，均明降諭旨，刊布官報。

第八條 資政院開會之日，恭請聖駕臨幸，或由特旨派遣親貴大臣恭代行開會禮，宣讀開會諭旨。

第二章 議員

第九條 資政院議員由左列各項人員年滿三十歲以上者選充：

一、宗室王公世爵，一、滿漢世爵，一、外藩蒙、藏、回王公世爵，一、宗室覺羅，一、各部院衙門官四品以下七品以上者，但審判官、檢察官及巡警官不在其列，一、碩學通儒，一、納稅多額者，一、各省諮議局議員。

第十條 資政院議員定額如左：

一、由宗室王公世爵充者，以十六人爲定額，一、由滿漢世爵充者，以十二人爲定額，一、由外藩王公世爵充者，以十四人爲定額，一、由宗室覺羅充者，以六人爲定額，一、由各部院衙門官充者，以三十二人爲定額，一、由碩學通儒充者，以十人爲定額，一、由納稅多額充者，以十人爲定額，一、由各省諮議局議員充者，以一百人爲定額。

第十一條 資政院議員欽選、互選之別如左：

一、宗室王公世爵、滿漢世爵、外藩土公世爵、宗室覺羅、各部院衙門官、碩學通儒及納稅多額者欽選，
一、各省諮議局議員互選，互選後由該省督撫覆加選定，咨送資政院。

第十二條 資政院議員欽選及互選詳細辦法，照另定選舉章程辦理。

第十三條 資政院議員以三年為任期，任滿一律改選。

第三章 職掌

第十四條 資政院應行議決事件如左：

一、國家歲出入預算事件，二、國家歲出入決算事件，三、稅法及公債事件，四、法律及修改法律事件，但
憲法不在此限，五、其餘奉特旨交議事件。

第十五條 前條所列第一至第四各款議案，應由國務大臣擬定具奏，請旨於開會時交議，但第三款及第四款所列事件，資政院亦得自行草具議案。

第十六條 資政院於第十四條所列事件議決後，由總裁、副總裁咨會國務大臣具奏，請旨裁奪。

第四章 資政院與行政衙門之關係

第十七條 資政院議決事件，若國務大臣不以為然，得聲敘原委事由咨送資政院覆議。

第十八條 資政院於國務大臣咨送覆議事件若仍執前議，應由資政院總裁、副總裁及國務大臣分別具奏，各陳所見，恭候聖裁。

第十九條 資政院會議時，國務大臣得親臨會所，或派員到會陳述所見，但不列議決之數。

第二十條 資政院於各行政衙門行政事件如有疑問，得由總裁、副總裁咨請答覆。若國務大臣認

爲必當秘密者，應將大致緣由聲明。

第二十一條 國務大臣如有侵奪資政院權限或違背法律等事，得由總裁、副總裁據實奏陳，請旨裁奪。前項奏陳事件，非有到會議員三分之二以上之同意，不得議決。

第五章 資政院與各省諮議局之關係

第二十二條 資政院於各省政治得失人民利病有所諮詢，得由總裁、副總裁劄行該省諮議局申覆。除前項諮詢事件外，不得向各省諮議局行文。

第二十三條 各省諮議局與督撫異議事件，或此省與彼省之諮議局互相爭議事件，除關於行政事宜咨送內閣核辦外，其餘均由資政院核議，議決後由總裁、副總裁咨會國務大臣具奏請旨裁奪。前項核議事件關涉某省者，該省諮議局所選出之議員不得與議，應於會議之時退出議場。

第六章 資政院與人民之關係

第二十四條 各省人民於關係全國利害事件有所陳請，得擬具說帖，並取具同鄉議員保結，呈送資政院核辦。

第二十五條 前條陳請事件，應先由議長交該管各股議員審查，如無違例不敬之語，方准收受。其經審查後批駁者，在本會期內不得再行投遞或另向他處投遞。

第二十六條 資政院於人民陳請事件，若該管各股議員多數認爲合例可採者，得將該件提議作爲議案，其關於行政事宜者應咨送內閣核辦。

第二十七條 資政院不得向人民發貼告示或傳呼人民。

第二十八條 資政院於民刑訴訟事件概不受理。陳請事件，如有涉及訴訟者，不准收受。

第七章 會議

第二十九條 資政院會議時以總裁爲議長，副總裁爲副議長。議長有事故時由副議長代理。

第三十條 資政院常年會，自九月初一日起至十二月初一日止，其有必須接續會議之事，得延長會期一箇月以內。

第三十一條 資政院於常年會期以外遇有緊要事件，由特旨召集臨時會。

第三十二條 資政院議員於召集後，應以抽籤法分爲若干股，每股由議員互推一人爲股長。

第三十三條 資政院會議非有議員過半數到會，不得開議。

第三十四條 資政院會議以到會議員過半數之所決爲準，若可否同數，則取決於議長。

第三十五條 資政院自行提議事件，非有議員二十人以上之同意，不得作爲議案。

第三十六條 資政院於豫算法律及其餘重要議案，應先由議長交該管各股議員調查明確，方得開議。

第三十七條 資政院會議應由總裁、副總裁先期將議事日表通知各議員，並咨送行政衙門查照。議事日表以特旨及奏請交議事件列前，其因緊急事件改定議事日表者，由行政衙門同意行之。

第三十八條 資政院議員於議案有關繫本身，或其親屬及一切職官例應迴避者，該員不得與議，應於會議之時退出議場。

第三十九條 資政院議員如原有專摺奏事之權者，於本院現現（在）開議之事，不得陳奏。

第四十條 資政院議員除現行犯罪外，於會期內非得本院承諾，不得逮捕。

第四十一條 資政院議員於本院議事範圍內所發言論，不受院外之詰責。其以所發言論在外自行

刊布者，如有違犯，仍照各本律辦理。

第四十二條 資政院會議不禁旁聽，其有左列事由，經議員公認者，不在此限：

一、行政衙門咨請禁止者，二、總裁、副總裁同意禁止者，三、議員三十人以上提議禁止者。

第四十三條 資政院議事細則、分股辦事細則及旁聽規則，另行釐定。

第八章 紀

第四十四條 資政院議場內應分設守衛警官及巡官、巡警，聽候議長指揮，其員額及守衛章程另行釐定。

第四十五條 資政院議員於會議時有違背院章及議事規則者，議長得止其發議，違者得令退出。旁聽人有不守規則者，議長得令退出。其因而紊亂議場秩序致不能會議者，議長得令暫時停議。

第四十六條 資政院議員有屢違院章，或語言行止謬妄者，停止到會，其情節重者除名。

第四十七條 資政院議員無故不應召集，或赴召集後無故不到會延至十日以上者，均除名。

第四十八條 資政院議員有以本院之名義干預他事者，停止到會，其情節重者除名。

第四十九條 資政院議員停止到會以十日為限，由總裁、副總裁同意行之。除名以到會議員三分之二以上決議行之。

第五十條 資政院議員有應行除名者，如係欽選人員，應由總裁、副總裁奏明請旨辦理。

第五十一條 資政院有左列情事，得由特旨諭令停會：

一、議事踰越權限者，二、所決事件違背法律者，三、所議事件與行政衙門意見不合尙待協商者，四、議員在議場有狂暴舉動，議長不能處理者。停會之期以十五日為限。

第五十二條 資政院有左列情事，得由特旨諭令解散，重行選舉，於五箇月以內召集開會：
一、所決事件有輕蔑朝廷情形者，二、所決事件有妨害國家治安者，三、不遵停會之命令，或屢經停會仍不悛改者，四、議員多數不應召集，屢經督促仍不到會者。

第九章 秘書廳官制

第五十三條 資政院設秘書廳，掌本院文牘、會計、記載議事錄及一切庶務。

第五十四條 資政院秘書廳設秘書長一人，由總裁、副總裁遴選保相當人員，咨會內閣請旨簡放。

第五十五條 資政院秘書廳設一、二、三等秘書官各四人，由總裁、副總裁遴選員咨會內閣奏補。

第五十六條 資政院秘書廳附設圖書室一所，掌收藏一切書籍之事。圖書室設管理員一人，即以秘書官兼充。

第五十七條 秘書廳秘書長承總裁、副總裁之命，監督本廳一切事宜。

第五十八條 秘書官承秘書長之命，分掌各科事務。

第五十九條 秘書廳分爲四科如左：

一、機要科，一、議事科，一、速記科，一、庶務科。

第六十條 秘書廳應設書記及速記生等員額，由秘書長酌量事務繁簡，稟承總裁、副總裁酌定。

第六十一條 秘書廳辦事細則由秘書長擬訂，呈候總裁、副總裁核定施行。

第十章 經費

第六十二條 資政院經費其款目如左：

一、總裁、副總裁公費，二、議員公費及旅費，三、秘書廳經費及守衛經費，四、雜費及預備費。

第六十三條 資政院經費由度支部每年歸入預算，按數支撥。

附條

第一條 本章程以奏准奉旨之日起爲施行之期。

第二條 本章程未盡事宜，由總裁、副總裁會同內閣總理大臣奏明辦理。

給事中高潤生奏資政院會期在即請飭內閣預編議案免致猝難應付摺

宣統三年八月二十六日（軍原）

給事中臣高潤生跪奏，爲資政院會期在即，請特飭內閣預編切要議案，提交該院妥議，以明權限而肅綱維，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維資政院爲國會基礎，國會爲憲政機關，各國立憲有君權、民權之不同，而要其實，則操縱之機發之自上，雖不言君權而君權自固，操縱之機發之自下，雖不言民權而民權已成。我國憲政前途正在發達，去年資政院開會伊始，因新內閣未立，各部大臣提出議案，率皆以例行公事敷衍塞責，致各議員紛紛陳請，馴至指摘政府，溢量要求，並迭次質問軍機大臣，該大臣等窘迫萬狀，耽延推宕，閉會之期已迫，而豫算要案反以草草通過，至今不能確實成立，皆政府不能操縱輿論之貽之戚也。

現在會期又屆，此次議員所亟思提爲議案者，諒必以借款、收路與親貴內閣爲三大問題。借款一項，臣於四月初十日會奏請俟資政院開會之時，將開支表冊卽行交議，並速立審計院，俾與該院合而爲完全監督財政機關，既以服國民之心，且以杜外人之口。蓋恭繹上諭，竭力慎節，實事求是之至意。竊以爲檢察決算，不得不然。收路一項，定爲政策，自難再議更張，然亦須統籌全局，妥商辦法，總以不失

信於民，不巧取於民爲最要。似不得任首發難端、力護前過之一二大臣，主張不恤人言，專恃壓力，一有激動，相持不下，反致無可轉圜，川路已然，可爲前鑒。至親貴內閣一項，用人大權本非臣民所應妄議，惟具瞻所在，似亦必兼採衆望，不拘一格，並明定責任與聯帶責任，以繫服天下之心。果使輔弼得人，權衡至當，事無可議，想臣民當亦不敢多求，所謂羣言淆亂折衷於聖者此也。

以上三項，臣愚擬請特飭總協理大臣與各國務大臣，詳籌妥訂，編成議案，作爲政府提出之件，於資政院開會之初，卽先行交議，令議員等從容議決，免致事機落後，又聽該議員等驟突叫罵，或復共迫議長指參政府，以至上瀆宸聰，下乖國體。其餘一切有關籌備事宜及應隨時定爲政策各要件，亦皆酌由政府提議。總期輿論與朝權兩無窒礙，且免臨時議員質問，猝難應付，或答覆倉皇，轉滋叢睦。要之，上有道揆，則下知法守，樞機之發，主動地位與受動地位，其優劣勝敗之數，固未可同日語也。

臣爲立憲前輩固君權起見，是否有當，伏乞皇上聖鑒訓示。

再，此次改訂院章，或議員有不樂承之處，則內閣宜飭特派員詳述理由，和平解釋，不得如去年之激切忿爭，適騰訕笑，此亦該院秩序所關，合併陳明。謹奏。

資政院第二次開會監國攝政王載灃訓詞

宣統三年九月初一日（軍機處）

溯自上年資政院開院以來，已經卅歲，凡關於憲政事項，本監國攝政王與王大臣等悉心籌畫，日促進行，昕夕從事，惟恐不及。現又屆該院第二次開會之期，各議員等學問日進，閱歷較深，凡國家安危所繫與吾民休戚所關，以及一切事實理論，自當研究漸精，抉擇愈審，必能出所蘊蓄，共矢虛公，協贊謀

猷，代宣民隱，上副朝廷孜孜求治之至意。各議員其交勉焉。

資政院總裁李家駒等奏請速開國會以符立憲政體摺

宣統三年九月十五日（軍原）

資政院總裁：內閣法制院院使臣李家駒等跪奏，為請速開國會以符立憲政體，恭摺仰祈聖鑒事。竊臣院奏准信條既為憲法之標準，則國民代表之確正機關尤應早日成立，以期立憲政體之完成。所有議院法、選舉法擬由臣院徵集軍民意見詳慎議訂，奏請頒布，以便即時選舉，於數月之內召集國會。事關大局，無任迫切待命之至，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

令資政院迅速擬訂議院法選舉法論

宣統三年九月十五日（軍諭）

宣統三年九月十五日內閣奉上諭：資政院奏請速開國會以符立憲政體一摺。所有議院法、選舉法，著迅速擬訂議決，辦理選舉，一俟議員選定，即行召集國會。欽此。

令各省速選代表來京會議國是論

宣統三年九月二十四日（軍諭）

宣統三年九月二十四日內閣奉上諭：自武昌事起，各省紛擾，大局岌岌，實為全國存亡所關。朝廷胞與為懷，不設成心，亟應徵集國民意見，共謀扶危定傾之策。著各督撫傳諭各該省士紳，每省迅速公

舉素有名望、通曉政治、富於經驗、足爲全省代表者三五人，剋期來京，共同會議，以定國是而奠民生。欽此。

候補參議陳毅奏資政院開會不足法定人數重要事件應俟國會召集時再議摺

宣統三年十月初二日（軍原）

前署郵傳部右參議：記名丞參：候補參議臣陳毅跪奏，爲資政院人數不足，有違院章，不能成議，應請將重要事件俟國會召集再行開議，以昭信法，恭摺仰祈聖鑒事。

竊查資政院章程第十條議員定額應共得二百人，又第三十四條內開，資政院會議非有議員三分之二以上到會不得開議等語。誠以中國地廣民衆，非此不足徵各省同意也。乃自武昌告變，畿輔戒嚴以後，議員紛避出京，民選一空，其不去者大率別有職司之員。每遇開會日期，其人數多則百有七人，少則八九十人或五十餘人，甚至有數省竟無一人到會者。按諸院章，既不符三分二以上之數，推諸事實，更無由徵各省民意之同。不符院章，是謂違法，不能徵各省之同意，是謂失信。以致京外報紙於該院多所譏評，去歲既詆爲狗爭，今歲復訾爲鼠竄。以該院爲代表全國輿論之地，處立法最高之機關，應如何兢兢以法律自持，應如何噉噉以信用自矢，而乃自違法律如此，自失信用如此，是率天下以不法也，是導天下以不信也，是直無代表全國輿論之價值也。名曰代表輿論，而已爲報館所輕，臣竊醜之。當此國勢岌危而又設立內閣之始，全特守法明信以維繫乎人心。誠欲維繫人心，斷非違法失信之資政院所能勝任。應請明降諭旨，將一切重要事件，俟國會召集再行開議，庶足以見朝廷之大而與天下相見以誠。

所有資政院人數不足，有違院章，不能成議，應請將重要事件，俟國會召集再行開議，以昭信法緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

三 諮議局和地方自治

(一) 設立地方諮議局

著各省速設諮議局論

光緒三十三年九月十三日 (軍諭)

光緒三十三年九月十三日內閣奉上諭：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，前經降旨於京師設立資政院以樹議院基礎，但各省亦應有採取輿論之所，俾其指陳通省利弊，籌計地方治安，並爲資政院儲材之階。著各省督撫均在省會速設諮議局，慎選公正明達官紳創辦其事，即由各屬合格紳民公舉賢能作爲該局議員，斷不可使品行悖謬營私武斷之人濫廁其間。凡地方應興應革事宜，議員公同集議，候本省大吏裁奪施行。遇有重大事件，由該省督撫奏明辦理。將來資政院選舉議員，可由該局公推遞升。如資政院應需考查詢問等事，一面行文該省督撫轉飭，一面逕行該局具覆。該局有條議事件，准其一面稟知該省督撫，一面逕稟資政院查覈。其各府州縣議事會一併預爲籌畫，務期取材日宏，進步較速，庶與庶政公諸輿論之實相符，以副朝廷勤求治理之意。欽此。

憲政編查館等奏擬訂各省諮議局並議員選舉章程摺 附清單

光緒三十四年六月二十四日 (《東方雜誌》第五年第七期)

奏爲擬訂各省諮議局章程及案語，並議員選舉章程，分別繕具清單，請旨欽定頒行，以資遵守，恭摺仰祈聖鑒事。

光緒三十三年九月十三日內閣奉上諭：「諭文見前」仰見皇太后、皇上孜孜求治重視輿論之至意，欽服莫名。臣等竊維立憲政體之要義，在予民人以與聞政事之權，而使爲行政官吏之監察，故不可無議院以爲人民聞政之地。東西立憲各國，雖國體不同，法制各異，而要之無不設立議院，使人民選舉議員，代表輿論，是以上下之情通，而睽隔之弊少。中國向無議院之說，今議倡設，人多視爲創舉，且視爲外國之法，不知虞廷之明目達聰，大禹之建輶設鐸，洪範之謀及庶人，周官之詢於外朝，皆古義也。古昔盛時，無不廣採輿論以爲行政之準則者，特未有議院之制度耳。記曰：上酌民言，則下天上施；上不酌民言，則犯也；下不天上施，則亂也。傳曰：防民之口，甚於防川，川壅而潰，傷人必多，是故爲川者決之使導，爲民者宣之使言，是民言之不可壅障，斷斷然也。然爲川之道，固不可使之壅塞而不流，亦不可任其泛濫而無紀。必也寬予之地，俾其暢行無阻，而仍遙築堤防，不容溢出於界域之外。議院者，予水暢行之地也。規則者，不容外溢之堤防也。既將創設議院，若不嚴定規則，預爲之制，曲爲之防，流弊有不可勝言者。今者欽奉明綸，於京師設立資政院外，復令各省均在省會設立諮議局，以爲各省採取輿論之所，並爲資政院儲才之階，法良意美，薄海同欽。臣等查諮議局卽議院之先聲，自當上承德意，下體輿情，將其規則妥爲釐定，以期行之有利而無弊。

伏查各國立憲制度，皆設上下議院於國都，其下多直接地方自治之議會。惟聯邦之制，各邦自有國會，帝國但總其大綱。中國地大民衆，分省而治，各省之政，主於督撫，與各國地方自治直接國都者不同，而郡縣之制，異於封建，督撫仍事事受命於朝廷，亦與聯邦之各爲法制者不同。諮議局之設，爲

地方自治與中央集權之樞紐，必使下足以裒集一省之輿論，而上仍無妨於國家統一之大權。此其要義一也。夫議院乃民權所在，然其所謂民權者，不過言之權而非行之權也。議政之權雖在議院，而行政之權仍在政府。即如外國監督政府之說，民權似極強矣，而議院攻擊政府，但有言辭，並無實力，但有政府自行求退，議院並不能驅之使行。普魯士、日本憲法，且明載進退宰相，任免文武官之權，在於其君，此足見民權之是言非行矣。況諮議局僅爲一省言論之匯歸，尙非中央議院之比，則其言與行之界限，尤須確切訂明，不容稍有踰越。此其要義二也。立憲之國，必有議院，此一定之理。敕定憲法之國，必先期宣布開設議院年限，此亦自然之序。今資政院、諮議局已次第建立，爲議院之基礎矣。基礎既立，則朝廷自將宣布開設議院年限，以定人心而促進步，此可預計者也。是則此日各省諮議局辦法，必須與異日京師議院辦法，有相成而無相悖。宣布年限之後，局中議員，即當隨時爲選人議院之預備，故議員資格、議事權限，皆當於此時早爲釐定。此其要義三也。

茲經臣等督飭館員，仰體聖訓，博考列國立法之意，兼採外省所擬章程，參伍折衷，悉心編纂，謹擬成各省諮議局章程十二章六十二條。第一章總述綱要，明諮議局之緣起及其設立之宗旨。第二章至第五章，定諮議局議員之額數、資格、分類任期，兼及補缺、改選、辭職之事。第六章至第八章，定諮議局之職任權限，及其會議監督之法。第九章以下，定經理本局庶務、籌支經費、保持紀律之事。而以章程之施行修改，列爲附條殿焉。所有條項文句，均經斟酌再三，屢成屢易。椎輪之作，不敢即謂精密無遺，而因時制宜，斟酌亦不敢不力求詳慎。謹疏通證明，加具案語，附於各條之後，以便解釋，而免疑誤。

其議員選舉事宜，端緒繁雜，非局章所能備載，若不詳細籌擬，另定專條，誠恐辦理紛歧，漫無把

握，故別爲選舉章程一百十五條，以與局章相輔而行，庶幾範圍不過，率由有章。謹分別繕具清單，恭呈御覽。如蒙俞允，擬請明降諭旨，頒行各省，卽由臣館分咨各督撫欽遵辦理。其安徽撫臣馮煦所奏諮議局章程，奉旨交臣館議奏之案，此項章程現既具奏，卽無庸再行議覆。

是否有當，謹合詞恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。

再，此摺係憲政編查館主稿，會同資政院辦理，合併聲明。謹奏。

光緒三十四年六月二十四日奉上諭，已錄。

附清單

各省諮議局章程（附加案語）

第一章 總綱

第一條 諮議局欽遵諭旨爲各省採取輿論之地，以指陳通省利病，籌計地方治安爲宗旨。各省諮議局設於督撫所駐之地。謹案：諮議局係欽奉諭旨設立，凡諸大綱，俱見於光緒三十三年九月十三日上諭。本條特稱欽遵諭旨者，所以示諮議局之緣起，且以見本章程所訂各條皆根本聖謨，敷衍厥旨，非出於擬議者之臆見也。

第二章 議員

第二條 各省諮議局議員以左列數目爲定額，用複選舉法選任之：奉天五十名，吉林三十名，黑龍江三十名，順直一百四十名，江寧五十五名，江蘇六十六名，安徽八十三名，江西九十七名，浙江一百十四名，福建七十二名，湖北八十名，湖南八十二名，山東一百名，河南九十六名，山西八十六名，陝

西六十三名，甘肅四十三名，新疆三十名，四川一百零五名，廣東九十一名，廣西五十七名，雲南六十八名，貴州三十九名。京旗及各省駐防，均以所住地方爲本籍。但旗制未改以前，京旗得於順直議員定額外，暫設專額十名。各省駐防得於該省議員定額外，每省暫設專額一名至三名，其名數由各督撫會同將軍、都統定之。謹案：議員定額之準則，固以比照戶口之數爲最當，惟中國戶口尙無確實統計，詳細調查，恐需歲月，不得已參酌各省取進學額及漕糧之數，以定多寡。本條所定，以各該省學額總數百分之五爲準。惟寧、蘇兩處漕糧最重，而學額較少，故就漕糧每三萬石加增一名，於江寧增九名，江蘇增二十三名。其漕糧雖重，而學額已敷，如浙江等省，不再加額。東三省及新疆地方，建設行省未久，學額漕糧俱難取準，故酌定一相當之名額，其府廳州縣劃分名額之法，則以選舉人多寡爲標準，由本省督撫按照另定選舉章程辦理。又案：各國選舉議員之法，有單選、複選之別。單選者，逕由選舉人投票選出議員是也。複選者，先由選舉人選出若干選舉議員人，更令選舉議員人投票選出議員是也。現當初行選舉之際，一切辦法，自以詳密爲宜，若選用單選制度，恐揀擇未精，不無濫竽倖進之弊，故本條採用複選舉法，以示矜慎。又案：近年迭奉諭旨，消融滿漢畛域，將來旗制裁改，則旗人自應以所居地方爲本籍。但旗制未改以前，旗人尙未編入民籍，京旗及駐防若不另爲設額，旗人將全無與聞政事之權，似不足以昭平允，故暫爲旗人設議員專額，京旗則附順直，駐防則附各省，庶免漏卮之慮。至東三省地方，即係旗人本籍，非京旗及駐防可比，所有旗漢人等，自應一律辦理，無庸另設專額，以爲實行化除畛域之倡。

第三條 凡屬本省籍貫之男子，年滿二十五歲以上，具左列資格之一者，有選舉諮議局議員之權：
一、曾在本省地方辦理學務及其他公益事務滿三年以上著有成績者，二、曾在本國或外國中學堂及與

中學同等或中學以上之學堂畢業得有文憑者，三、有舉貢生員以上之出身者，四、曾任實缺職官文七品武五品以上未被參革者，五、在本省地方有五千元以上之營業資本或不動產者。謹案：各國選舉資格有普通選舉、限制選舉之別。普通選舉者，於財產上之資格不加限制，使全國成年以上之男子皆有選舉權者是也。限制選舉者，據財產上之資格以定選舉權之有無，如取一定之納稅額為標準而付與以選舉權者是也。現當初行選舉之際，勢不能驟用普通選舉之制。然使專以財產為標準，又易啓民間嗜利尚富之風，故本條參用限制選舉法而推廣之，於財產限制之外，另設資望學識名位等格，以與財產並重，有一於此，即為合格，既免冒濫之嫌，亦無偏重之弊，似為今日適宜之制。至第四款所指曾任實缺職官，必以未被參革為限者，因既經褫奪，即與齊民無異，不能復謂之職官矣。

第四條 凡非本省籍貫之男子，年滿二十五歲，寄居本省滿十年以上，在寄居地方有一萬元以上之營業資本或不動產者，亦得有選舉諮議局議員之權。謹案：寄居人於寄居地方所受之利害關係，較本籍人為輕，則其權利自亦不能無所區別，故本條定寄居人之選舉資格，較本籍人為特嚴。

第五條 凡屬本省籍貫，或寄居本省滿十年以上之男子，年滿三十歲以上者，得被選舉為諮議局議員。謹案：本章程第六、第七、第八等條，於被選舉權之限制，已極嚴密，故本條所定被選舉資格，除年齡以外，更無何等要項。蓋選舉議員與任命官吏不同，國家但當指定何種人為不應選舉之列，不當更立程式，強令選舉人必於何種人內行其選舉權也。故各國通例，被選舉資格除年齡以外，大抵無所限制。年齡資格各國亦互有不同：法蘭西、德意志、比利時等國以二十五歲為及格，英、美則以二十一歲為及格，惟日本議院法，必年滿三十歲以上者方有被選舉權。本條採之者，以議員與聞政事，責任綦重，未達壯年之人，識力未富，經驗未深，不宜輕授以代表國民之重任也。

第六條 凡有左列情事之一者，不得有選舉權及被選舉權：一、品行悖謬，營私武斷者，二、曾處監禁以上之刑者，三、營業不正者，四、失財產上之信用，被人控實，尙未清結者，五、吸食鴉片者，六、有心疾者，七、身家不清白者，八、不識文義者。謹案：選舉議員及被選舉爲議員者，必身無過犯，並具有相當之智識及信用，而後資格乃爲完全，故犯本條諸款中之一者，不得有選舉權及被選舉權。其第一款所謂品行悖謬，營私武斷者，指宗旨歧邪，干犯名教，及訟棍土豪劣跡昭著者而言，第六款所謂有心疾者，指有瘋狂癡騃等疾，精神已異常人者而言，第七款所謂身家不清白者，指爲娼優隸卒等賤業之人而言。

第七條 左列人等停止其選舉權及被選舉權：一、本省官吏或幕友，二、常備軍人，及徵調期間之續備後備軍人，三、巡警官吏，四、僧道及其他宗教師，五、各學堂肄業生。謹案：本條所定選舉及被選舉之限制，非以其資格缺欠之故，乃以其所處之地位，不適於選舉議員及被選爲議員故也。蓋本省官吏幕友，常行政之任，與諮議局本屬對立，若與以選舉議決之權，恐生曠職及干涉勾通等弊，軍人以不預政事爲通例，巡警亦然，僧道教師均從事宗教，不預世務，學堂肄業學生正當精勤學業，自不宜與聞政事，故一律停止其選舉權及被選舉權。

第八條 現充小學堂教員者，停止其被選舉權。謹案：小學堂教員職司國民教育，責任綦重，若以被選議員之故，致曠厥職，殊於學務有礙，故僅留其選舉權，而停止其被選舉權。

第九條 諮議局選舉事宜，照另定選舉章程行之。謹案：選舉事宜甚爲煩瑣，非本章程所能備載，故另立專章，相輔而行，以期周密。

第三章 議長副議長及常駐議員

第十條 諮議局設議長一人，副議長二人，常駐議員若干人，均由議員中互選。常駐議員以該省議員額數十分之二為額。議長、副議長用單記投票法分次互選，常駐議員用連記投票法一次互選，均以得票過半數者為當選，其細則由諮議局自定。謹案：本條係定正副議長及常駐議員之額數及其選舉之法。緣諮議局不能常年開會，而一省之中，臨時事務甚多，久稽不議，亦非所宜，故設常駐議員以補救之，所以期議事之敏捷，而省開會之煩數也。又案：投票之法，有單記、連記之別。單記者，由選舉人記其所舉之人一名於票是也。議長與副議長職任權限不同，故用單記法，令分次互選，每次選出一人。連記者，按照應舉人數，由選舉人列記所舉之人若干名於票是也。常駐議員彼此職任權限相同，故用連記法一次互選。

第十一條 議長總理全局事務，副議長協理全局事務。議長有事故時，由副議長中一人代理。議長及副議長俱有事故時，由議員中公舉臨時議長代理。謹案：本條係定議長、副議長之權限，及其代理之法，一以防將來之牴牾，一以免臨時之紊亂。

第十二條 常駐議員於第二十一條第九至第十二各款所列事件，若不在開會期中，得由議長委任，協議辦理，惟須於次期開會時報告全體議員。常駐議員如督撫有時招集，亦可至會議廳以備詢考。謹案：本條係定常駐議員之權限及職務。常駐議員之協議，以不在開會期內為限，若值會期，即與尋常議員無別。協議之先，必由議長之委任，事畢之後，必須於次期會議報告議員，則專擅之漸，亦無自而開矣。又案：第二項所定，因續訂直省官制第六條，有各省設會議廳，可酌擇公正鄉紳與議之條。當續訂官制時，尚未奉有設立諮議局之旨，是以擬有會議廳一條。現在既專設諮議局，則督撫與司局各官會議時，或招集常駐議員以資考詢，或議論有不便同坐時，即不招集常駐議員，均聽其便。若不在會

議廳，督撫願隨時與常駐議員等晤談詢訪，亦無不可。

第十三條 議長、副議長、常駐議員均常川到局辦事。謹案：正副議長及常駐議員，既於會期以外有一定之職守，自不得不常川到局，以免曠廢之弊。

第十四條 議長、副議長、常駐議員除特定職權外，其餘權利義務均與議員同。謹案：議長、副議長、常駐議員本皆由議員中互選而來，就特定職任權限言之，則謂之議長、副議長、常駐議員，就普通權利義務言之，則議長等亦一議員也。本章程內凡以議員與議長、副議長、常駐議員對舉者，專指尋常議員而言，其泛稱議員者，即兼該議長等在內。本條特聲明議長、副議長、常駐議員權利義務與議員同者，恐解釋者於本章程內所有泛稱議員之處，亦誤以議長等為不在其列也。

第四章 任期及補缺

第十五條 凡議員之任期，以三年為限，議長、副議長之任期亦同。但常駐議員之任期，以一年為限。任期以每屆選舉後第一次開會之日起算。謹案：本條係定議長、議員等之任期。議員三年一改選者，因歲序屢易，各省情形亦有變遷，前舉之人適宜與否，不可不再卜之輿論也。議長亦由議員中選出，其被選也同，故其改選也亦同。常駐議員以一年為限者，一以均勞逸，一以杜少數專擅之弊。

第十六條 議長因事出缺時，以副議長遞補之。副議長因事出缺時，由議員中互選補之，若不在開會期中，得由常駐議員中互選補之。常駐議員因事出缺時，以候補常駐議員名次表之列前者遞補之。議員因事出缺時，以複選候補當選人名次表之列前者遞補之。謹案：本條係定議長、議員等補缺之法，以免臨時之紊亂，兼省再選之煩瑣。

第十七條 凡補缺之議長、副議長、議員、常駐議員，其任期以補足前任未滿之期為限。謹案：議

長、議員等改選，必歸一律，不使有參差不齊之病，故本條定各項補缺者之任期，悉以補足前任未滿之期爲限，則對若畫一矣。

第五章 改選及辭職

第十八條 凡議員任滿後，均分別改選，再被選者得行連任，但連任以一次爲限。若議員任期未滿而選舉區有更改者，照舊任職。謹案：改選議員，本以新舊相乘除，然再被選而亦許連任者，資熟手而順輿情也。但連任或至數次，爲時太久，恐有挾持資望，蔑視同列之弊，且後起者亦將爲所抑壓而不得進，甚屬非計，故連任止以一次爲限。

第十九條 凡議員非因左列事由不得辭職：一、確有疾病不能擔任職務者，二、確有職業不能常住本省境內者，三、其餘事由特經諮議局允許者。謹案：議員有應盡之義務，一經被選，不得推諉，然或真有疾病，或以事不能常住本省，則雖令強留，亦難盡職，故經審查確實，亦可聽其辭退。

第二十條 凡議員於任滿後再被選而欲辭職者聽之。謹案：議員雖可連任一次，然使久從公務，或於本人私計大有妨害，是亦不近人情，故既經任滿而再被選者，雖辭退亦無不可。

第六章 職任權限

第二十一條 諮議局應辦事件如左：一、議決本省應興應革事件，二、議決本省歲出入預算事件，三、議決本省歲出入決算事件，四、議決本省稅法及公債事件，五、議決本省擔任義務之增加事件，六、議決本省單行章程規則之增刪修改事件，七、議決本省權利之存廢事件，八、選舉資政院議員事件，九、申覆資政院諮詢事件，十、申覆督撫諮詢事件，十一、公斷和解本省自治會之爭議事件，十二、收受本省自治會或人民陳請建議事件。謹案：本條係定諮議局應辦事件，凡所列舉，均以本省之事爲止，示與

資政院所定權限有國家、地方之分。第一款總括地方庶政而言，二、三、四、五等款爲監察財政事宜，六、七兩款爲參與立法事宜，第八款係欽遵諭旨，預立議院之根基，九、十兩款以備京外之顧問，十一、十二兩款以平自治會之紛爭，以通人民之情愫。

第二十二條 諮議局議定可行事件，呈候督撫公布施行。前項呈候施行事件，若督撫不以爲然，應說明原委事由，令諮議局覆議。

第二十三條 諮議局議定不可行事件，得呈請督撫更正施行。若督撫不以爲然，照前條第二項辦理。

第二十四條 諮議局於督撫交令覆議事件，若仍執前議，督撫得將全案咨送資政院核議。謹案：以上三條，係就諮議局所議與本省大吏或合或不合之事件，而定其往復之辦法，以防諮議局與督撫生意外之齟齬也。其要旨有五：一、諮議局議定可行事件，督撫若無異議，有公布施行之責，二、督撫提議事件，諮議局如以爲不可行者，有議請更正之權，三、諮議局議定可行或不可行事件，督撫如不以爲然者，有交局覆議之權，四、交局覆議事件，督撫必須說明原委事由，否則不能令其覆議，五、督撫及諮議局各執一見不能解決之事件，督撫應咨送資政院，以待決定。

第二十五條 第二十一條所開第一至第七各款議案，應由督撫先期起草，於開會時提議，但除第二、三款外，諮議局亦得自行草具議案。謹案：第二十一條所開第一至第七各款議案，皆與行政相關，督撫爲行政長官，應預爲籌畫一切，故先由督撫起草。然或諮議局自有所見，足以補督撫之所不及，若不許其提議，則與採取輿論之旨不符，本條特許諮議局以自草議案者，所以通下情也。

第二十六條 諮議局於本省行政事件及會議廳議決事件，如有疑問，得呈請督撫批答。若督撫認

爲必當秘密者，應將大致緣由聲明。謹案：本條係申明諮議局於本省政務有與議之權。蓋有問必答，雖秘密者亦當說明其大致緣由，至詳細內容，無庸宣示。

第二十七條 本省督撫如有侵奪諮議局權限，或違背法律等事，諮議局得呈請資政院核辦。謹案：本條所定，係爲保護諮議局之權限，並預防督撫濫用其權力而設。蓋督撫如有侵奪諮議局權限，或違背法律等事，諮議局得呈請資政院核辦，則督撫限於衆議，而不致有病國害民之舉。顧又不令諮議局逕行抗議，而必以核辦之權付諸資政院，則諮議局亦不能肆行挑剔，以掣督撫之肘，凡以避上下之爭突，保行政之平衡而已。

第二十八條 本省官紳如有納賄及違法等事，諮議局得指明確據，呈候督撫查辦。謹案：諮議局爲一省輿論所集之地，官紳有納賄違法情事，人民必遭其冤抑，自應立予糾舉，俾順羣情。其必指明確據者，以防挾嫌誣陷之弊，其必呈候督撫查辦者，以保行政長官監督之權。

第二十九條 凡他省與本省爭論事件，諮議局得呈請督撫，咨送資政院核決。謹案：各省壤地交錯，難保無爭議事件，事關兩省，相持不已，督撫及諮議局俱未便定議，故非經資政院核決不足以昭平允。

第三十條 凡第二十四、二十七、二十九條所列各事項，經資政院議定後，均宜分別照行。謹案：資政院居全國輿論最高之地位，故諮議局與督撫，或諮議局與諮議局有相持之時，則資政院應實行其解決之權。既經解決後，諮議局與督撫等即不得另有異議，所以保政治輿論之統一也。

第七章 會議

第三十一條 諮議局會議期分常年會及臨時會二種，均由督撫召集。開會之第一日，督撫應親自

蒞局行開會儀式。謹案：諮議局爲一省之議會，與國會不同，其所議係本省之事，故由本省督撫召集之，常年會照下條定期，臨時會期則督撫酌定之。

第三十二條 常年會每年一次，會期以四十日爲率，自九月初一日起，至十月十一日止，其有必須接續會議之事，得延長會期十日以內。謹案：常年會以每年九、十月間爲宜，蓋時值秋冬，民間事務較簡，且於次年豫算等事，尤便調查。會期以四十日爲率，可以從容集議，倘仍不足，亦可展期，其不得過十日者，所以防議事迂緩不決之弊。

第三十三條 臨時會於常年會期以外，遇有緊要事件，經督撫之命令，或議員三分之一以上之陳請，或議長、副議長及常駐議員之聯名陳請，均得召集。其會期以二十日爲率。謹案：臨時會非有緊要重大事件不宜輕易召集，故開會之事亦較鄭重。會期二十日，較常年會爲短者，以臨時會所議事項亦簡也。

第三十四條 凡召集開會，應於三十日以前，由議長將本屆開會應議事件，預行通知各議員。謹案：議事不可無準備，故必由議長早日通知，俾各議員事前有所研求，則臨時自不至漫無定見矣。

第三十五條 凡會議非有議員半數以上到會不得開議。

第三十六條 凡議案之可行與否，以到會議員過半數之所決爲準。若可否同數，則取決於議長。謹案：以上二條，定開議、決議之人數，蓋取決多數乃議會之通例也。

第三十七條 凡會議時，督撫得親臨會所，或派員到會陳述意見，但不列議決之數。謹案：諮議局議案既多由督撫提出，則開會之時，自當到局陳述其意見。惟是督撫政務甚繁，勢難常自到會，故派員代理，亦無不可，其不列議決之數者，以督撫及其委員本在議事者之外故也。

第三十八條 凡議案有關係議員本身親屬，及職官例應迴避者，該議員不得與議。謹案：本條係爲議員遠嫌疑起見，故定議事時迴避之例。

第三十九條 凡議員於諮議局議事範圍內所發言論，不受局外之詰責。其以所發言論在外自行刊布者，如有違犯，仍照各本律辦理。謹案：議員在議會內所發言論，於議會以外不任其責，爲立憲各國之通例。蓋議員有代表國民之重任，自應於國計民生籌之至熟，直抒己見，不屈不撓，方爲盡職，若加以束縛，致令瞻前顧後，緘默自安，殊非設立議會之本意，故本條所定不受詰責者，謂於法律上不負責任，在導之盡言，使無顧慮。惟以所發言論在外自行刊布者，則自係一人之責，如有違犯，仍應照各本律辦理。

第四十條 凡議員除現行犯罪外，於會期內非得諮議局承諾，不得逮捕。謹案：本條尊重議員之身體，所以防官吏妄行逮捕之弊，若現行犯罪，則情形顯著，自不致涉於疑似，故不在此限。

第四十一條 凡會議不禁旁聽，其有左列事由經議員公認者，不在此限：一、督撫特令禁止者，二、議長、副議長同意禁止者，三、議員十人以上提議禁止者。謹案：本條定議會公開之制。其應禁止旁聽者，必經議員公認，所以示慎重也。

第四十二條 凡議決事件，除議長、副議長同意認爲應行祕密者外，均公布之，並應隨時報告督撫及資政院。謹案：本條定議決公布之制。督撫爲一省之行政長官，資政院爲全國之議事總匯，故非隨時報告不可。

第四十三條 議員會議時有違背局章及議事規則者，議長得止其發議，違者得令退出，其因而紊亂議場秩序致不能會議者，議長得令暫時停議。

第四十四條 旁聽人有不守規則或紊亂議場秩序者，議長得令其退出。謹案：以上二條，定會議之紀律，以防議員及旁聽人違背章程及紊亂秩序之弊。

第四十五條 凡議事細則及旁聽規則，由諮議局議定，呈請督撫批准後公布之。謹案：議事細則及旁聽規則，係諮議局內部之事，均應歸諮議局自行酌定。

第八章 監督

第四十六條 各省督撫有監督諮議局選舉及會議之權，並於諮議局之議案有裁奪施行之權。謹案：本條定督撫於諮議局有監督裁奪之權。如各處選出議員，督撫查明有舞弊及不合格情事，自可即行撤銷。會議如有不遵定章者，亦可隨時糾正。至裁奪施行，即指第二十二、二十三兩條所載事項而言，皆所以重行政長官之責任也。

第四十七條 諮議局有左列情事，督撫得令其停會：一、議事有踰越權限，不受督撫勸告者；二、所決事件違背法律者；三、議員在議場有狂暴舉動，議長不能處理者。停會之期以七日為限。謹案：本條特將應行停會情事列舉者，以防督撫之專擅。停會之期不得過七日者，以防事務之廢弛。

第四十八條 諮議局有左列情事，督撫得奏請解散，並將事由咨明資政院：一、所決事件有輕蔑朝廷情形者；二、所決事件有妨害國家治安者；三、不遵停會之命令，或屢經停會仍不悛改者；四、議員多數不赴召集，屢經督促仍不到會者。謹案：本條定解散諮議局之權。一、二兩款有關國家之安危，三、四兩款有失議會之體制，自非立予解散不可。然必將事由咨明資政院，庶督撫不致濫用其權。

第四十九條 諮議局議員解散後，督撫應同時通飭，重行選舉，於兩箇月以內召集開會。謹案：諮議局一經解散，亟當重行選舉，以示議會雖可暫行解散，不可久於停止也。

第九章 辦事處

第五十條 諮議局設辦事處，經理局中文牘、會計及一切庶務，由議長、副議長監理。

第五十一條 辦事處置書記長一人，書記四人，由議長選請督撫委派。

第五十二條 辦事處辦事細則，由諮議局自定。 謹案：以上三條，係明定局中庶務章程。委員與議員地位不同，故不用選舉而用委派。

第十章 經費

第五十三條 諮議局經費由督撫籌指專款撥用，其款目分列如左：一、議員旅費，二、議長、副議長及常駐議員公費，三、書記長以下薪金，四、雜費，五、豫備費。

第五十四條 前條公費及薪金數目由督撫定之。其旅費、雜費及豫備費，由諮議局會議豫算數目，呈請督撫核定。

第五十五條 諮議局經費由議長、副議長按月清查一次，於常年會開會時造冊清報，由議員審查之。 謹案：以上三條，係明定局中經費章程。議員祇給旅費者，以其為名譽職也。議長及常駐議員另給公費者，以其常年到局任事，必有津貼，庶可專心從事也。其費用數目由督撫審定者，以關係議員本身之事，不便自定也。

第十一章 罰則

第五十六條 諮議局罰則分為二種如左：一、停止到會，但以十日為限，二、除名。

第五十七條 停止到會，以議長、副議長同意行之。除名則以到會議員全體決議行之。

第五十八條 凡議員屢違局章，或語言行止謬妄者，停止到會，其情節重者除名。

第五十九條 凡議員無故不赴常年會之召集，或赴召集後無故不到會，延至十日以上者，均除名。

第六十條 凡議員以本局之名義干預局外之事者，停止到會，其情節重者除名。謹案：以上五條，係明定議員處罰章程。議員均由合格紳民投票公選，自應能舉其職，惟流弊所至，不可不預爲之防，自五十八條至六十條所指情節，均屬蔑棄職守，有玷名譽，自當酌加懲罰，以肅紀綱。惟除名必以到會議員全體決議行之者，以議員既由公選而來，亦不容以二二人之私見而去之也。

第十二章 附條

第六十一條 本章程自奏准奉旨文到之日起爲施行之期。謹案：本章程一經奏准，即應先事豫備，故以奉旨文到之日爲施行之期。

第六十二條 本章程未盡事宜，得由各省諮議局擬具草案，議定後，呈由督撫咨送憲政編查館會同資政院核議辦理。謹案：本章程甫經草創，難保無未盡事宜，各省諮議局既有所見，自可隨時擬議，增添刪改，其議決核定之權，仍歸之憲政編查館及資政院者，所以防各省自行改制，致有參差不一之弊。（諮議局議員選舉章程略）

諮議局及議員選舉章程均照所議辦理著各督撫限一年內辦齊諭

光緒三十四年六月二十四日（軍諭）

光緒三十四年六月二十四日內閣奉上諭：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，憲政編查館、資政院王大臣奕（助）、溥倫等會奏，擬呈各省諮議局及議員選舉各章程一摺。諮議局爲採取輿論之所，並爲資政院預儲議員之階，議院基礎即肇於此，事體重大，亟宜詳慎釐定。茲據該王

大臣擬呈各項章程，詳加披閱，尙屬周妥，均照所議辦理。卽著各督撫迅速舉辦實力奉行，自奉到章程之日起，限一年內一律辦齊。朝廷軫念民依，將來使國民與聞政事，以示大公，因先於各省設諮議局，以資歷練。凡我士庶，均當共體時艱，同據忠愛，於本省地方應興應革之利弊切實指陳，於國民應盡之義務，應循之秩序，竭誠踐守，勿挾私心以妨公益，勿逞意氣以紊成規，勿見事太易而議論稍涉囂張，勿權限不明而定法致滋侵越，總期民情不虞壅蔽，國憲咸知遵循。各該督撫等亦當本集思廣益之懷，行好惡同民之政，虛公審察，惟善是從，庶幾上下一心，漸臻上理。至於選舉議員，尤宜督率各該地方有司，認真監督，精擇慎取，斷不准使心術不正行止有虧之人託足其內，致妨治安。

該王大臣所陳要義三端，甚爲中肯。如宣布開設議院年限一節，自是立憲國必有之義，但各國憲政本難強同，要不外乎行政之權在官吏，建言之權在議員，而大經大法，上以之執行罔越，下以之遵奉弗違。中國立憲政體前已降旨宣示，必須切實預備，慎始圖終，方不至託空言而鮮實效。著憲政編查館、資政院王大臣，督同館院諸習法政人員甄采列邦之良規，折衷本國之成憲，迅將君主憲法大綱暨議院選舉各法擇要編輯，並將議院未開以前，逐年應行籌備各事，分期擬議臚列具奏呈覽。俟朝廷親裁後，當卽將開設議院年限欽定宣布，以立臣工進行之準則，而副吾民望治之殷懷，並使天下臣民曉然於朝廷因時制宜變法圖強之至意。欽此。

山西巡撫賈奏籌設諮議局并附設自治研究所情形摺

光緒三十四年七月初三日（硃摺）

山西巡撫奴才賈奏跪奏，爲遵旨創辦諮議局並附設自治研究所事宜，恭摺仰祈聖鑒事。

竊光緒三十三年九月十二(三)日奉諭：欽奉皇太后懿旨，於京師設立資政院，各省亦應有採取輿論之所，俾其指陳本省利弊，籌計地方治安，並為資政院儲才之階。著各省督撫在省會速設諮議局，慎選公正明達官紳創辦其事等因。欽此。又准資政院咨開：諮議局事關重要，其詳細章程若由外定，恐難畫一，此時應先設局所，俟由院擬定草章咨商各省議妥後，奏請頒布等因。仰見朝廷俯順輿情，實行立憲之至意。

竊維法治之國首重憲政，而憲政之成立，有中央立法以集統一之主權，又有地方議會以採國民之輿論。今日各省諮議局之設，為地方上級之議會，凡上承顧問，下衷羣言，皆屬應盡之責任，關係至為重要。奴才奉命以來，即思早日興辦，惟以官紳集議，為近日創行之事，必須格外慎重，方能歷久無弊。當於省中司道大員及在籍紳士悉心考查，遴得現任藩司丁寶銓，學識優長，洞明時局，去歲議結福公司礦約，利歸本省，紳商學界諸人同聲愛戴，當委為該局總辦，專任統籌事宜。又在籍翰林院檢討梁善濟，鄉望素孚，熱心公益，前在日本學習法政，於彼國法制多所考究，當延為該局局長，預備選舉事宜。旋由藩司丁寶銓督飭開辦，議擬諮議局創辦所簡章，分部設課，選任員紳，大要以養成諮議人員為宗旨。奴才詳加考核，尚屬周妥，即於六月十二日先行開局試辦，仍俟奉到資政院詳細章程，參以地方習慣，即當切實舉辦，以為開集國會之預備。至於地方自治事宜，與諮議局性質最近，附設尚為相宜，應遵上年八月二十三日懿旨，慎選通省合格士紳詳悉研究，融會講貫，使知選舉行於鄉里，遠師周禮閭比之規，治安責之地方，近採歐美富強之政，將來在局員紳能否資格日臻完全，仍應隨時分別考察，董勸兼施。庶員紳羣曉然於憲政為立國之精神，不至重私德而輕公益，於以仰副朝廷孜孜求治之至意。

所有議員開辦諮議局及附設自治研究所緣由，除將擬定開辦簡章咨送憲政編查館資政院外，理合

恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。

再，該局開辦常年一切經費，已飭司局籌備，應請准其作正開銷，合併附陳。謹奏。

閩浙總督松壽奏福建設立諮議局籌辦處情形摺

光緒三十四年八月二十九日（硃摺）

頭品頂戴、尚書銜、閩浙總督兼管閩海關奴才松壽跪奏，為閩省遵設諮議局籌辦處，謹將開辦日期恭摺具奏，仰祈聖鑒事。

竊查前奉上諭：欽奉懿旨，著各省督撫在省城速設諮議局，慎選公正明達官紳創辦其事等因。欽此。旋准資政院咨開：令先設局所，其詳細章程俟由院擬定頒布等因。嗣復准憲政編查館會奏諮議〔局〕章程十二章六十二條咨行各在案。奴才奉文之日，業已先期札委藩、學、臬三司充當該局總辦，會同道府各官暨在省士紳，就文昌宮之簪堂，擇於八月二十一日開局。查閩省遵照奏案，應選議員七十二人，已督飭在局司道咨行各道札飭九府、兩直隸州、五十八廳縣，令該地方士紳遵照奏定選舉章程，慎選公正明達士紳充當該局議員。所有詳細章程，已飭司道會同在局士紳，查照奏定程式，參酌本省情形，公議妥協，隨時詳請核定。

奴才謹遵君主立憲之義，崇國體而順輿情，自八月二十一日開局之後，凡一年期內應辦之事，飭即排定期日，次第舉行。其關於本省應興、應革、歲出、歲入、預算、決算之財政，擔任義務之加增，權利之存廢，預備資政院之諮詢各事體，均當督率司道會同公正明達士紳，秉公研究提議。其有重大應行決定改革興辦事宜，當由奴才擇其推行無礙有利無弊者，隨時請旨施行。必使下有以哀集全省之輿論，

上仍無妨於國家統一之大權，庶不負朝廷變法圖強之至意。至自治研究所與該局相資爲用，併令暫附於該局之內，分別討論，俟民政部頒發章程到日，再行設局遵章辦理。其開辦經費及常年用款，均暫由財政局籌撥，應請作正開銷。

除分別咨呈憲政編查館、資政院、民政部察照外，所有遵設諮議局籌辦處緣由，理合恭摺具奏，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

雲貴總督錫良奏雲南設立諮議局籌辦處情形片

光緒三十四年九月二十八日（殊摺）

再，光緒三十四年八月二十四日內閣奉上諭：欽奉慈禧端佑康頤昭預莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，憲政編查館、資政院王大臣會奏，擬呈各省諮議局及議員選舉各章程一摺，著各省督撫迅速舉辦，自奉到章程之日起，限一年內一律辦齊等因。欽此。欽遵。正督飭籌辦間，復准憲政編查館咨：現在諮議局尙未成立，各省應先行設立諮議局籌辦處，由督撫選派官紳創辦其事等因。自應遵照辦理。

伏查諮議局爲採取輿論之機關，卽地方議會之基礎，滇省雖開通較晚，自非及時建設無由促進步而立良規，遵卽在於省城設立諮議局籌辦處一所。遴委雲南藩司沈秉堃爲總理，署提學使葉爾愷、候補道趙上達，暨在籍丁憂前署貴州提學使陳榮昌爲協理，又在籍丁憂翰林院編修顧視高、陸軍部主事金在鎔、法部主事李增浙、候補道丁彥、山東候補知府張樹勳、候選知縣劉顯治等爲參議，並飭學書記、庶務等員以資襄助，由奴才督同各該官紳，將應辦事宜精心研究，次第設施，以期仰副朝廷軫念民依，

孜孜求治之至意。

除將詳細章程咨送憲政編查館查覈外，理合附片具陳，伏乞聖鑒。謹奏。

浙江巡撫增韞奏浙江設諮議局籌辦處并附立選舉議員研究所情形摺

光緒三十四年十月初五日（硃摺）

浙江巡撫奴才增韞跪奏，為遵旨創辦諮議局，先設諮議局籌辦處並附立選舉議員研究所，恭摺仰祈聖鑒事。

光緒三十四年六月二十四日內閣奉上諭（諭文見六八三頁），又准憲政編查館咨開：現在諮議局尙未成立，各省應就省會地方先行設立籌辦處，選派公正明達官紳創辦其事，詳細章程由各省自行酌定，咨送備查等因。仰見朝廷重視憲政切實預備之至意，欽服莫名。

奴才竊維東西各國頒布憲法，予人民以開政之權，無不開設議院為人民參議政事之地。中國議設諮議局，實為議院先聲，其經始之籌畫，如考究選舉方法，培養議院人材，務當審慎周詳，以期勿滋流弊。比者欽奉明詔，開設議院期以九年，自應遵於創辦諮議局一年限期以內先設籌辦處，遴選公正明達官紳詳慎集議，舉凡宣布設立宗旨，籌備建築經費，規定職員權限，斟酌選舉時期，均當力求完善，以昭鄭重。奴才當於省中司道大員及在籍紳士悉心考查，遴得現任藩司顏鍾璜，公忠體國，學識優長，當委為該處督辦，奏調浙江委用道董元亮，洞明時局，器度閎深，在省創辦新政，紳商學界均尚悅服，當委為該處總辦，在籍翰林院編修陳敬第，品學純正，鄉望素孚，前年遊學日本，於各國政法並能留心體察，當延為該處會辦。由藩司顏鍾璜督飭開辦，會同該處總辦、會辦訂立章程，分科設所，選任員紳籌

備設立諮議局事宜，規模則務期其宏大，體例則務求其精詳。奴才一再覆核，尙臻周妥，業於十月初一日開辦，俟一年後議員舉定，諮議局成立，即將籌辦處裁撤，以符定章。

至選舉議員，關係尤爲重要，該處設有研究所，慎選通習法政合格士紳作爲司選員，飭令入所研究選舉各法，以兩箇月爲期，派往各府廳州縣幫同地方官辦理初選、複選事宜，以資接洽而免紛歧。現在各員紳經奴才妥慎選派分任職事，咸曉然於諮議局爲議院之基礎，籌辦處又爲諮議局之階梯，不敢因陋而就簡，庶克循序而有成，以仰副國家籌治儲才之盛意。

所有議員開設諮議局籌辦處及附立選舉議員研究所緣由，除將擬定章程咨送憲政編查館暨資政院查照外，理合恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。

再，籌辦處開辦一切經費，已飭司局籌備，應請准其作正開銷，合併附陳。謹奏。

河南巡撫吳重熹奏河南設諮議局籌辦處情形摺

光緒三十四年十一月初十日（硃摺）

河南巡撫兼管河工事務臣吳重熹跪奏，爲豫省遵設諮議局籌辦處，謹將開辦日期及籌辦大概情形恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊查接管卷內疊次欽奉諭旨，飭各省速設諮議局，慎選公正明達官紳創辦其事，限一年內一律辦齊，並准憲政編查館咨行諮議選舉各章程，令各省先設諮議局籌辦處等因。前撫臣未及舉辦，移交到臣。

伏查諮議局爲資政院之階梯，而籌辦處尤諮議局之基礎，事體重大，條理紛繁，非迅速舉行則限期

瞬屆，非考求完密則流弊滋生。經臣與藩、學、臬三司悉心核議，並咨調直隸道員錢錄來豫，飭將設立籌辦處各事宜妥爲布置，暫就省城合宜公屋作爲籌辦處辦事之所。即委該道總理一切，並派三司及糧鹽道、開歸陳許鄭道監理其事，已於光緒三十四年十月十二日據報開辦，一面由臣刊刻木質關防一顆，文曰河南諮議局籌辦處關防，飭發該處領用，俾資信守。所有在處辦事人員，擬設總檢察、參事、科長暨科員、司選員，容當慎選官紳，陸續分別派充，以集羣力，而重職務。

查選舉章程內載，每屆選舉年限，以是年正月十五日爲初選日期，三月十五日爲複選日期等語。豫省幅員遼闊，凡非鐵路經過之處，交通不便，往返需時，現在籌辦處甫經設立，次第規畫，既難旦夕程功，而創辦之初，尤宜選派通曉法政之員講解章程，使無疑義，然後飭令分赴各屬董勸兼施，庶可循行無誤。計距初選期限爲日無多，殊虞不及，自應酌量變通遞行展緩，務令斟酌妥善於先，而刻期程效於後，不敢舉行太驟，亦不敢貽誤後時，以冀無逾明年九月成立之期，而仰副朝廷變法圖強實行立憲之至意。其一切開辦經費及常年用款，均飭司陸續籌撥，應請准其作正開銷。至處中應行籌備各事，當由臣督同員紳切實經理。其有重要事件，隨時分別奏咨核定施行。

除分咨憲政編查館、資政院、吏部、民政部、度支部查照外，所有豫省遵設諮議局籌辦處緣由，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

湖南巡撫岑春煇奏湖南設諮議局籌辦處情形摺

光緒三十四年十一月二十五日（硃摺）

湖南巡撫臣岑春煇跪奏，爲遵設諮議局籌辦處選派官紳設處開辦，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣恭閱光緒三十四年六月二十四日電傳閣鈔奉上諭（論文見六八三頁），仰見朝廷推行憲政切實豫備之至意，欽服莫名。旋准憲政編查館咨開：現在諮議局尙未成立，各省應就省會地方先行設立該局籌辦處，由督撫欽遵諭旨，選派公正明達官紳創辦其事，詳細章程由各省自行酌定，咨送備查等因。恭錄諭旨刷印原奏清單，並擬定選舉票投票區及當選議員各執照格式咨行到湘。

臣維諮議局爲議院之基礎，籌辦處又爲諮議局之階梯，事體重大，條理繁密。當此創辦伊始，凡調查選舉之方法，建築設立之規制，以及遴派經辦員紳，明定辦事權限，酌分選舉時期，籌備經常費用等事，均須悉心考究，切實區畫。且被選議員卽爲參議政事之人，尤非全省地方官會同正紳通力合作秉公經辦，不足以期完善而昭慎重。現經臣遵章釐定，就省城設立諮議局籌辦處，派藩、學、臬三司爲總辦，檄委鹽法、巡警、勸業三道及照會在籍紳士內閣學士銜前國子監祭酒王先謙、前工科給事中馮錫仁、前掌江南道監察御史趙啓霖、翰林院編修譚延闓、陸軍部主事會熙、前廣西右江鎮總兵黃忠浩、廣西候補道湯魯璠、湖北候補道陳兆葵爲會辦，湖南候補道張鴻年爲駐處會辦。由臣督同該總會辦擇定設處宇舍，訂立章程，分科治事，選任長沙府及長沙、善化兩縣並通達治理熟悉法政之員紳，分別派充提調、科長、科員，籌備設立諮議局一切事宜，業經設處開辦。俟諮議局籌辦就緒，卽將該處裁撤，用符定章。

至選舉議員，事屬創辦，端緒繁多，湘省風氣開通未久，各府州廳縣見聞或有囿隘，辦理恐致紛歧，特將憲政編查館原奏章程及票區執照各格式仿印多本，札發飭令先行切實研究，並飭籌辦處代擬各區域初選、複選辦事細則，分發各府州廳縣遵照辦理，以期畫一而免周折。該處所需一切經費，已飭善後局隨時籌撥，其各屬選舉需用款項，恐各該地方自備維艱，致誤期限，一併由省酌發，仍飭樽節動用，

核實造報，均請作正開銷。

除咨憲政編查館、資政院、吏部、度支部查照外，所有遵設諮議局籌辦處選派官紳設處開辦緣由，謹會同湖廣總督臣陳夔龍恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

硃批：該衙門知道。

廣西巡撫張鳴岐奏廣西設立諮議局籌辦處情形摺

光緒三十四年十一月二十八日（硃摺）

頭品頂戴、廣西巡撫臣張鳴岐跪奏，為遵旨創辦諮議局，先行設立籌辦處，謹將籌辦情形恭摺詳陳，仰祈聖鑒事。

竊臣於光緒三十四年八月二十日承准憲政編查館王大臣咨：會奏各省諮議局並議員選舉章程一摺，欽奉諭旨，即著各督撫迅速舉辦，實力奉行，自奉到章程之日起，限一年內一律辦齊等因。欽此。咨行欽遵辦理前來。當經查照憲政編查館來咨，先行設立諮議局籌辦處，檄委藩、學、臬三司充當總辦，遴派在籍陸軍部主事唐鍾元、在籍四川候補道陳智偉，並奏調編修唐尙光、陳樹勳、揀選知縣蔣繼伊回籍，先後派充參議，於九月初八日開辦在案。桂省僻遠，奉到章程較遲，加以風氣未開，人才極乏，交通不便，文報多延。雖距諮議局成立為期尚有一年，而籌備極繁，急起直追已形迫促，數月以來，經臣常川蒞處親加督飭，粗有頭緒。謹將籌辦情形為我皇上詳陳之。

一曰變通初選、複選日期。照章正月十五日為初選期，三月十五日為複選期，而選舉人名冊應於選舉期六個月以前告成。此次奉到館章已在八月下旬，由省轉行各屬，至速又須月餘，始能遍及。調

查資格，編造名冊，即在熟手已覺委曲繁重，況事係創舉，官紳均非素習，無論如何趕辦，勢難一如定期。現經督飭處員詳立期限清單，定於宣統元年五月十五日行初選舉，七月十五日行複選舉，但求不誤九月初一日諮議局成立之期。至宣示名冊，選舉、訴訟等期限，均不免稍為減縮，情勢使然，良非得已。俟諮議局成立以後，第二屆辦理選舉，仍遵奏定期限，以符定章。

一日派員司選。自調查以至投票、開票，其間層累曲折，極繁極難，在事官紳苟不通曉章程，辦理即無從著手。自設籌辦處後，即已招集稍習法政之士紳，令將章程詳加討論，俾咸瞭然於心，然後每屬選派兩員，令會同該屬之地方官召集本屬士紳，再開一選舉研究會，畢業即幫同地方官督飭各士紳從事調查。猶慮派出司選員之未必盡能得人也，更派總司選員駐府以指揮之，猶苦總司選員之不敷各府分派也，更遣參議員駐道以督率之，總期僻壤遐陬皆可依期集事。

一日宣講章程。桂省除桂、平、梧、潯各屬風氣較為開通，此外各屬士民，多有不知選舉為何事者，調查資格既難下手，愚民觀望亦在意中，故不能不於調查資格之先，令各屬選派士紳廣為宣講，詳述朝廷庶政公諸輿論之意，俾祛愚民疑誤之心。宣講之文均由省城編發，以免歧誤。

以上三端，大綱略舉。此外一應條目，亦經督飭處員詳加規畫，次第設施。即各屬應用之票冊、表冊，均係由處備辦頒發，冀免藉口遲誤。現在參議、司選等員均已啓程分赴各屬，籌辦各事大致粗定，所慮者人民放棄公權者太衆，明習選舉者仍稀，將來不滿票額，或選舉無效，均屬意中之事，斯則關於人民程度無可如何者也。臣惟有督飭全省官紳認真經理，以期仰副朝廷天下為公股股求治之至意。

至籌辦處經費，預算截至明年八月底止，約共需銀九萬六七千兩，應請飭部立案，准其作正報銷。除分咨查照外，所有設立諮議局籌辦處緣由，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

硃批：該衙門知道。

山西巡撫寶棻奏山西籌辦諮議局情形摺

光緒三十四年十二月十五日（硃摺）

山西巡撫奴才寶棻跪奏，為臚陳籌辦諮議局成績，恭摺仰祈聖鑒事。

竊晉省諮議局先行設立創辦所，經奴才遴委布政使丁寶銓為總辦，延聘在籍翰林院檢討梁善濟為局長，於本年七月間恭摺奏報在案。旋准憲政編查館頒發章程，令將現設之創辦所改為籌辦處，當即轉飭遵改。一面督率員紳參仿天津成案，熟察本省民俗，逐一布置。計自開創至今，已屆六箇月，據該總辦布政使丁寶銓詳報成績前來。

奴才查目前籌辦首在選舉議員，有議員而後諮議局乃可成立，有選舉而後議員方可表見。但事當草創，官民均未諳習，現在入手必以講解研究為始基，按照詳報各節，如飭令各屬設立自治講習所，招集有選舉資格之人入所講習，並將自治淺義編成白話，由地方官派員設所宣講，俾人人皆知自治模範，頒發調查選舉人名表式暨投票規則等項。又將開辦以至成立應行事件於何日齊備排定期限清單，使各屬有所依據，在籌辦處設立研究會，邀集同志分期研究，俾可綜貫羣情。另設自治研究所，由各府廳州縣保送品學兼優之紳，授以較深之學科，以培養議員之知識。又恐各屬臨期延誤，遴派在籍各紳分任催辦，通飭教育各會襄助調查事宜，俾可依限舉辦。

至辦理遇有窒礙之處，不得不隨時變通，如直隸廳無屬縣者，照章以附近之府為複選區，口外各廳均無屬縣，距大同、朔平兩府又甚篤遠，且向由歸綏道管轄，察度情形，祇能以該管道為複選區。凡此

各節，皆目前應行預備之事，疊據該處詳辦，均經奴才先後批飭施行。

惟小民可與樂成，難與圖始，現地方風氣未開，驟令興辦，不獨民間驚爲創見，難免推諉疑慮，卽地方官諸未熟諳，亦將無所憑藉。此時辦法，惟有開民人之知識，使其互相講習，而發起其自治行政之心思，示官吏以準繩，俾其有可率循，而仍加以不敢不遵之督責，庶幾推行無阻，進步計日可期。各屬選舉，均由該處遴派在籍各紳分任催辦，獨口外各廳僻處邊荒，土客雜居，見聞固陋，尤少通達時事之士紳，選舉更難措手。嗣後應辦之事甚多，奴才自當隨時督率員紳振作精神，力求實效，以仰副朝廷期望之憲，諄諄誥誡之至意。

除將詳細辦法咨送憲政編查館查照外，所有籌辦諮議局成績緣由，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

硃批：憲政編查館知道。

兩廣總督張人駿奏廣東設立諮議局籌辦處情形摺

光緒三十四年十二月十八日（硃摺）

兩廣總督兼管廣東巡撫事臣張人駿跪奏，爲遵設諮議局籌辦處，選派官紳剋期趕辦以重要政，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣於光緒三十四年八月二十三日承准憲政編查館咨開：本館會同資政院具奏擬呈諮議局章程及議員選舉章程一摺。光緒三十四年六月二十四日內閣奉上諭（諭文見六八三頁）。查諮議局關係重要，現在尙未成立，各省應就省會地方，先行設立該局籌辦處，由督撫欽遵諭旨，選派公正明達官紳創辦其

事，俟諮議局成立後，即將籌辦處裁撤。其籌辦處詳細章程由各省自行酌定，仍咨送憲政編查館備查，咨行欽遵查照辦理前來。

遵即詳核章程，參酌地方情形，將籌辦處應行預備各節妥爲規畫，一面遴選官紳分任職務，以期次第舉辦。現擬派廣東布政使胡湘林、署提學使沈曾桐、按察使魏景桐、署鹽運使丁乃揚爲該處總辦，札委奏請開復前廣東廉欽道王秉恩爲該處會辦，以廣州府知府高觀昌提調處務，另委補用知府謝師元駐處坐辦，一面選延在籍正紳前貴州巡撫鄧華熙等十六人爲該處議紳，以後如查有公正明達紳士仍擬隨時添派。凡該處一切事務由紳公議，由官執行，期通官民上下之情，藉收集思廣益之助。此外應需編查、司選、文案、庶務各員，飭由司道慎選官紳分別派充，務期各稱其職。

臣伏查廣東地居邊海，風氣早開，而僻壤窮鄉仍多囿於聞見，遇事不免隔閡，加以民風強梁，巨族豪宗習於凌弱暴寡，甚至同邑異姓，同姓異支，睚眦微嫌，動成仇敵。如選舉分區，餘額歸零諸端，支配稍或不慎，均可肇釁起爭，此臣所爲審顧躊躇，於籌辦選舉之事，不敢不慎之又慎也。現在籌辦處既經設立，並由臣手訂簡明章程，分清權限，各專責成。其駐防專額議員，亦經照章附入本省辦理，仍由臣會商將軍、都統核定。所有一切事宜自應依限趕辦，以期速底於成。惟茲事體大，操之過急，誠恐致滋流弊，且事屬創舉，條文繁密，各屬官紳多未通曉，尤須派人講解開導，乃能奉行無誤。所有初選、復選之期，爲時甚促，恐難依限辦竣，臣惟有切實督催，不任稍延。該處應需經費已飭司籌撥，並請准予作正開銷。

除分咨外，謹將廣東設立諮議局籌辦處辦理情形，恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

硃批：該衙門知道。

陝甘總督升允奏甘省設立諮議局籌辦處情形摺

光緒三十四年十二月二十六日（硃摺）

頭品頂戴·尚書銜·陝甘總督奴才升允跪奏，爲甘省遵設諮議局籌辦處，遴派官紳切實經理，恭摺仰祈聖鑒事。

竊查上年恭奉諭旨：著各省督撫速設諮議局，慎選公正明達官紳創辦其事等因。欽此。本年六月二十四日復奉諭旨：著各督撫迅速舉辦，實力奉行，限一年內一律辦齊各等因。欽此。並准憲政編查館咨：現在諮議局尙未成立，各省應就省會地方先行設立該局籌辦處，俟諮議局成立後卽行裁撤，咨行遵辦前來。

伏維憲政初基關係重要，此日之籌備卽爲異日之敷施，自不能不詳慎圖維，期歸至當。現經奴才於甘肅省城設立諮議局籌辦處，檄委藩、學、臬三司及蘭州道監理其事，茲已刊給木質關防於本年十一月二十日開辦啓用，應委員紳均擇取其曾習法政通達治體，不必拘定官階，一切預備選舉事宜，悉遵定章辦理，仍劃清權限，以行政之事歸官吏，以建言之責歸士紳，庶幾相得益彰，無虞侵越。刻正遴派司選員分赴各屬，幫同地方官辦理調查選舉各事，以免延誤而期實行。至本省駐防，應暫設議員專額，亦經咨明將軍、都統照章妥辦。其所需開辦及常年經費，已飭由統捐局籌撥濟用，擬請作正開銷。

惟是甘省僻處邊隅，民智錮蔽，語以議員資格、選舉章程，多茫然不解所謂，況境域寫遠，文報需時，將來按期程功，殊無把握。奴才惟有督飭在事司道員紳等，察酌地方情形，因勢利導，董勸兼施，不敢過於操切，轉滋流弊，總期次第圖功，如期蒞事，以仰副朝廷孜孜立憲好惡同民之至意。

除分咨憲政編查館、資政院、民政部、度支部查照外，所有遵設甘省諮議局籌辦處緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

硃批：該衙門知道。

護理雲貴總督沈秉堃奏籌辦滇省諮議局情形摺

宣統元年二月二十八日（硃摺）

頭品頂戴、護理雲貴總督兼管雲南巡撫事、布政使臣沈秉堃跪奏，為臚陳籌辦滇省諮議局情形，恭摺仰祈聖鑒事。

竊查光緒三十四年八月初一日內閣奉上諭：欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，憲政編查館、資政院王大臣奕劻、溥倫等會奏，進呈憲法、議院選舉各綱要暨議院未開以前逐年應行籌備事宜一摺，即責成內外臣工遵照單開各節，依限舉辦，每屆六箇月將籌辦成績臚列奏聞，並咨報憲政編查館查核等因。欽此。欽遵。在案。謹按逐年籌備事宜清單內開：第一年由督撫籌辦者即諮議局一事，滇省諮議局籌辦處於光緒三十四年九月內開辦，經前督臣錫良詳細陳奏。臣於本年正月二十六日接護督篆，遵即督飭員紳認真籌辦，並將諮議局籌辦處詳報籌辦各情，咨呈憲政編查館在案。茲計開辦及今已屆六箇月，謹將籌辦情形為我皇上縷晰陳之。

竊維諮議局之設，仿列國地方會議之良規，為全省人民參政之樞紐，欲以少數之議員，代表全省之輿論，自非實行選舉不為功。惟選舉之義，古昔已明，而投票之制，於今為創，端緒既覺紛繁，籌備尤宜詳審。查定章內載：每屆選舉年限，以正月十五為初選期，三月十五為複選期。又選舉人名冊應於選

期六箇月以前告成。滇省交通不便，奉文較遲，當籌辦處開辦之日，距初選之期已僅三月有奇，萬難如期辦理，不能不援照臨時選舉辦法酌量變通。當由前督臣電咨憲政編查館，以宣統元年四月初二日爲初選日期，五月二十二日爲複選日期，仍遵章於九月初一日開諮議局會議，會准電覆在案。此變通選舉日期之實在情形也。

選期既定，遂將關於選舉事宜逐月逐日依限豫算，列爲辦理選舉日期清單，使奉行者有序可循，尅期畢事，庶無凌亂延緩之虞。又慮選舉章程條文繁密，法理精邃，地方官紳或難索解，乃由籌辦處逐條討論，詳爲註釋，排印成帙，取便研究。復以入手辦法在調查選舉人之資格，開列或有錯漏，訟端必原茲以起，更釐定調查員辦事細則及調查須知二種，合註釋之選章，分發各屬，俾有遵循，期無貽誤。旋由法政學堂及省會自治研究所遴選畢業士紳，派充選舉顧問員，令其分赴各郡備複選監督之諮詢，並由複選監督派往各屬視察辦理之善否。此籌備選舉事宜之實在情形也。

滇處邊嶠，風氣晚開，郡縣播紳類乏政治上之智識，一般人民尤不知選舉權之可貴，驟令其遵章投票，誠恐放棄權利者既所在皆是，而濫用權利者更舉非其人。乃略仿與民讀法之意，爲普及教育之方，由籌辦處、自治局會飭各屬，各就城鄉要地設立自治宣講所，每屬至少須設六處，於宣講自治而外，並將諮議局章及註釋之選章逐條講解，令合格之紳民輪班聽受，使曉然於諮議局之設，乃朝廷勤求民隱之苦心，而議員必由公選，實負代表輿情之重任，庶屆期投票，鮮有放棄及濫用之弊。此牘啓選舉人民之實在情形也。

至議員之得人與否，一省之利害繫之。非富於社會上之經驗，洞明法政之原理，必不能統籌全省之興革事宜，而規畫精詳思慮宏遠也。因推廣省會自治研究所繼續開班，輪調各郡士紳來省研究，復

於各府直隸州設立自治傳習所，輪調廳州縣之紳董各赴府州講習。現計省會研究所二班學紳已屆畢業，各郡傳習所亦陸續開辦，並由前署學司葉爾愷，將法政學堂遵照部章，另開講習科別科，合官紳而並教。使全省素有資望或學有根柢之士紳，率皆入所入堂，薰陶講習，一旦選為議員參與政治，或不至茫無把握。此豫儲議員之辦法也。

選舉而外應行籌辦之事，厥為建設局所。查諮議一局為省會議事之地，議員之名額，將來必日見增多，而議會以公開為原則，旁聽人員當亦不少，規模過狹則人眾不能容，結構過宏則籌款尤匪易。臣前在藩司任內，曾與前署學司葉爾愷詳細商酌，查有舊日師範學堂，地既適中，規模亦尚宏整，堪以改為諮議局。惟堂室體制稍有未合，詳經前督臣督率員紳親詣勘度，擬以講堂改作議事堂，略仿日本衆議院及府縣會議事堂形式，中設演說台，台之後為議長席，右為書記席，後為行政官席，議員坐次環列台之三面，議員席後列旁聽者席，凡席皆層累而上作階級式，後高於前，使無壅蔽。此堂為一局主要之地，屋宇宜稍崇闕，而濱處邊遠，苦無深通工程之人，以致繪圖估工，稍延時日，現已飭從速估定，尅期建築。至議員之宿舍及常駐各員辦公之所，均就原有齋舍堂室略加修理，即可敷用。如斯改建，體制既不甚差，經費或可稍省。此籌備局所之實在情形也。

局所而外最要之端，則為經費。謹按諮議局章第五十三條載：經費項目凡五：一、議員旅費，二、議長、副議長及常駐議員公費，三、書記長以下薪金，四、雜費，五、豫備費。第五十四條載：公費及薪金由督撫酌定，其旅費、雜費、豫備費，由局會議豫算數目，呈請督撫核定等語。現在諮議局尚未成立，而舉行複選舉後，議員進省即需旅費，故旅費一項亦應豫籌。擬除雜費及豫備費俟開局後由局豫算再為核定外，其旅費、公費、薪金三項，已飭籌辦處公同酌定，由善後報銷總局指撥專款，作正開支。

此籌備經費之實在情形也。

伏念各省之設諮議局，爲實行憲政之先機，開設議院之基礎，辦理苟無實際，其他新政或因之而頓生阻力。滇省自設籌辦處以來，既得前督臣熱心毅力主持於上，而在事各員紳復能遇事和衷商榷，措置協宜，一掃因循敷衍之習。以後應辦各事，臣自當率同在事員紳淬勵精神，敬慎將事，以仰副朝廷殷殷求治之至意。

除以前籌設之自治研究所、傳習所、宣講所，業經前督臣將各項章程咨部查核，並本年應行籌備事宜，再隨時咨呈憲政編查館核辦外，所有籌辦雲南諮議局情形，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

硃批：該衙門知道。

兩江總督端方等奏江蘇省城設立諮議局籌辦處并第一屆辦法摺

宣統元年閏二月十九日（硃摺）

頭品頂戴、兩江總督臣端方、江蘇巡撫臣陳啓泰跪奏，爲遵設江蘇省城諮議局籌辦處，並臚陳第一年辦法情形，恭摺仰祈聖鑒事。

竊查光緒三十四年六月二十四日欽奉孝欽顯皇后懿旨：「憲政編查館、資政院王大臣等會奏，擬呈各省諮議局及議員選舉章程一摺。詳加披閱，尙屬周妥，均照所議辦理。著各省督撫迅速舉辦，實力奉行。自奉到章程之日起，限一年內一律辦齊等因。欽此。本年正月二十七日又欽奉諭旨：前經憲政編查館奏定分年籌備事宜，本年各省均應舉行諮議局選舉等事，著各省將軍、督撫，督率所屬，選用

公正明慎之員紳，一律依限成立等因。欽此。跪聆之下，仰見朝廷慎重憲政，注意實行，海內臣民，同深欽感。臣等遵照憲政編查館章程，將以前所設江蘇省城諮議局改爲籌辦處，派委官紳分充總會辦、總協理暨科員等分職治事，擬定章程，於上年九月十六日具報開辦在案。查自開辦以來，至上年十二月底止爲一屆。查照館章，應於今年二月將籌備事宜臚列具奏，謹將辦法情形，敬爲我皇上縷晰陳之。

一、各屬設選舉事務所，而令紳民另立調查所，以資輔助也。查諮議局爲立憲之基礎，選舉關人民之特權，章程既極縝密，時期又復迫促，事屬創舉，若非官民同心合力，則遲誤固所不免，流弊亦恐難防。因飭遵照館章，各以府州廳縣本衙門爲辦理選舉事務所，復選本地明達士紳，另設選舉調查事務所，專調查合境人民具有選舉資格者，編定名冊，呈由本管府廳州縣察核送省。其各廳縣中有因發起較遲查造不及者，則遴委法政畢業員紳爲司選員，分赴各屬幫同趕辦，紳以輔官之所不逮，而司選員又以輔紳之所不逮，未及六旬，各屬人民冊一律編成。此名冊之所籌備者一也。

一、變通初選舉限期，而於複選仍遵定限，以免貽誤也。查憲政編查館章程，原定於正月十五日舉行初選，三月十五日舉行複選。惟創辦之始，前無所承，一切措施均須臨時組織，況人民程度尙淺，非將選舉之事詳定細則，刊布告示，則於被選之責任，投票之權限，皆必茫然。至於合格紳民，尤須調查確實，更非一朝一夕之故，此皆初選以前所最繁難之事。至於複選，則已有轍可尋，較之初選爲力稍易。故將初選投票之期展至閏二月初一日舉行，其複選投票仍照館章以三月十五日爲期，庶幾循序而進，不誤諮議局九月成立之限。此選期之所籌備者二也。

一、分配議員名數，而於當選人仍嚴加甄別，以昭慎重也。查蘇屬四府一州所屬三十六廳縣，自人民冊編成後，其合選舉資格者共五萬九千六百四十三人，業已遵照館章核配議員額數，並分配初選當

選人額數宣示各屬。其複選、初選監督，均遵令以府廳州縣學正等官分別任充，管理、監察各員亦均照章保薦派定。至京口駐防地屬鎮江府丹徒縣，即附由該縣該府舉行初選、複選事宜，並照學額設專額議員二名。所有投票、開票辦事細則，及投票票與投票紙簿、知會書、執照等件，均由籌辦處依式置備，發交各屬領用。業於本月初一日舉行初選，選不足額，並令重選，總以足額爲止。所幸民智漸開，遵崇秩序，毫無滋擾，得以初選告成。當選人中有聲名素劣而占票數最多者，亦經札縣照章將其選舉權及被選權一律註銷，總期將來當選議員皆有公正之人格，不使害羣者攪入其中，爲憲政之詬病。此選額之所籌備者三也。

一、撙節常年經費，而於建築事仍力求堅壯，以垂久遠也。查諮議局爲一省輿論機關，故館章於應辦條件，且予以議決本省歲出入財政之權。今開辦伊始，必須核實開支，方足以資模範。經臣等迭飭籌辦處遇事撙節，力戒浮糜。兼差各員，不支薪水，協辦各紳，半盡義務。自上年九月至十二月底止，決算出入約計開辦費銀一千零六十八兩，每月支用之費不過千金，爲數已儉，無可再減。惟建築諮議局一事，似須寬籌經費，備具規模。蓋蘇州去滬甚近，輪車頃刻即達，開議之時，各國官商必有來此旁聽者，若過示狹隘，不足以昭體制而壯觀瞻。前經札飭藩司籌議，據詳省城舊有銅元局，基屋較爲拓大，可以拆補改造，第房屋應用何式，款項應需若干，一時未能核定，應俟江寧籌辦處所派調查日本議會委員回國後，參照圖式，酌量辦理，剋期告竣。所有改築經費暨一切開支，均飭由蘇藩司籌撥，懇恩准予作正開銷。此經費之所籌備者四也。

以上各節，均係半年以來切實籌備之件，初選現今辦竣，複選爲日匪遙，臣等仍當督飭員紳勤慎將事，以期始終無誤。

所有邊設江蘇諮議局籌辦處及第一屆辦法情形各緣由，除咨報憲政編查館外，謹合詞恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

硃批：該衙門知道。

浙江巡撫增韞奏浙江諮議局開會始末并議案大略摺

宣統元年十一月二十八日（硃摺）

浙江巡撫奴才增韞跪奏，為具報浙江諮議局開會始末情形及議案大略，恭摺仰祈聖鑒事。

竊惟立憲制度之可貴者，凡百行政有敏活之精神，而精神敏活之原因，實由人民有參政機關，上下相維，以幾於完全政治。是故民選議院與責任內閣隱相對峙，內閣利用議員之協贊，而詢謀僉同，議員實行內閣之監督，而根本益固，遂成一治不可復亂之政體。地方議會之於地方行政官署，其範圍雖小，而促政治上之進步則同，此皆立憲各國之成績，而三權分立之學說所以歷百世不敝者也。我國創設諮議局，為地方自治與中央集權之樞紐，即為國家與人民參政之權輿，然在遠慮士夫，恐創辦伊始，程度未至，權限未明，不免為行政之阻礙。乃以奴才所見，就浙省諮議局而論，自開會以及閉會，其間秩序井然，實能共摑忠愛，以圖富強之基。其所議議案又多切實可行，深有以上紓宸廑，而為立憲前途慶幸者，謹為我皇上縷晰陳之。

浙江諮議局成立之前，於七月間提前召集議員互選，假定正副議長，並由奴才分飭主管事務官署，調查全省應興應革事務，設立審查議案委員會，業經先後陳明在案。至九月初一開會之時，舉定正議長度支部主事陳獻宸、副議長附生陳時夏、法部主事沈鈞儒，先期派員恭齋欽奉諭旨，懸諸議場。奴才

親蒞諮議局，宣布朝廷德意及區區求治之心，並選派明悉法政富於經驗之委員隨同到會，時與議員往復論究，質疑問難，然皆爲事理之辯明，無意氣之爭執，官紳一致，惟全省利益是謀。計開正式會議二十八次，合官署與諮議局提出之議案共五十六件，經議決呈報者二十七件，其中經奴才批准公布施行者十有七件，須待奏咨而後定奪者一件，屬於爭執之案，照章咨送資政院核議者九件。其應准公布施行之十七件中，屬於興利者，曰農田水利會規則案，曰籌辦全省簡易識字學塾案，曰訟費規則案，曰礦務警察規則案，曰修濬浙西水利案，曰推廣全省蠶桑案，曰統籌全省師範教育案，曰清查地方公款公產案，曰公用土地收用規則案，曰實行刊布廳州縣錢糧徵信冊案，曰通用龍圓案。屬於除弊者，曰實行禁革地方差徭規則案，曰禁革廳州縣衙門供應案，曰停止無關本省行政之經費支出案，曰釐捐革弊案，曰收回寶石山、莫干山地畝以保內地主權案，曰裁撤民壯、護勇、衛隊、團防、弓兵，提撥工食餉項並移緝捕經費充辦巡警案。

以上十七件，要皆按諸地方情形，切中當時利弊，雖不敢謂措施之無遺，大抵權衡重輕，以爲通變宜民之先導。其屬於爭議之九件，或因全部主張各異，或僅條目疑議未妥，意見不同，難遽加以專斷。業經憲政編查館電准，在資政院未成立以前，暫行錄案咨館核復，一俟復到分別查照施行。

統觀各全案，在官署欲切實舉行於公布之後，故必詳慎討究於批准之先，而在議員有各舉所知，共抒議論之誠心，故無負指陳利弊籌計治安之責任。至於會場爭議，惟公是謀，其爭愈力者，適以見其程度之高，而事實難行，間或非議員所共喻。然因有此爭，而使將來行政規畫益進於完密，此皆由歷次諭旨諄諄誥誡，無偏無頗，而又嚴定範圍，納諸軌物之中，使有可循之塗轍。嗣後逐年開會，智識磨鍊而益精，權限分明而不越，似可於今日之諮議局操其左券，此奴才所默察情形，深爲立憲前途慶幸者也。

除將議案全部情形編訂分咨以資參考，並督飭各主管官署，將公布各案切實施行外，所有浙江諮議局會議始末情形及議案大略，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

硃批：該衙門知道。

資政院總裁溥倫等奏廣西巡撫率准禁煙展限議員全體辭職照章覈辦摺

宣統二年九月初六日（軍原）

資政院總裁·貝勒銜·固山貝子臣溥倫等跪奏，為廣西禁煙展限，諮議局全體辭職，照章覈辦，謹據實奏陳，請旨裁奪，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣院開會以前，即疊據廣西巡撫及諮議局先後電稱：該省禁閉土膏店一案，彼此爭執。當經電覆，俟臣院開會照章覈議去後。九月初一日復據電稱：諮議局全體議員業已辭職。旋由臣院電覆該護撫慰留議員，一面電飭該局議員，不必遽行辭職各在案。嗣於初二日奉旨：魏景桐電奏悉，著該撫體察情形，妥籌辦理，該衙門知道等因。欽此。

臣院當以事關緊急，於開議之日將此案提前覈議，付特任股員審查。茲經該股員審查既竣。據稱：審查得廣西分區分期禁售土膏辦法，既經該省巡撫於上年提交諮議局議決，並經該撫公布施行奏咨立案。其效力即與各省單行法無異，如有必須變更之處，自應由該撫另具議案，交局議決，照章辦理。即因期限迫促，不及俟本年常會交議，亦當召集臨時會，以符定章。乃該撫因土商之稟請，輒飭據勸業道禁煙公所覈覆，批准展限，復將此案交令該局常駐議員協議，已與局章不符。嗣據常駐議員以無權議決呈復該撫，又另委省紳會同道府調查，遂以維持市面為詞，率准展限。是業經議決公布奏咨有

案之單行法，任意以命令變更，與朝廷設立諮議局、取決輿論之本旨尤屬不合，其爲侵奪該局權限毫無疑義。照院章第二十四條規定，應由資政院據實奏陳，請旨裁奪，並飭下該撫仍照上年公布辦法，迅與禁閉，以重功令而順輿情。

至該省諮議局議員業經全體辭職，現當開會之期，應由資政院電飭令其迅赴召集照章議事，毋庸再行堅執，致悞會期等情，具書報告前來。即在議場公同討論，當經到會議員三分之二以上之同意，應行照章具奏。臣等查院章，各省諮議局如因本省督撫有侵奪權限等事，得呈由資政院覈辦。若審查屬實，得以到會議員三分之二以上之議決，由總裁、副總裁據實奏陳，請旨裁奪等語。此案既經特任股員審查，並於議場照章議決，理合據實具奏，以符定章。

所有廣西禁煙展限，議員辭職，照章覈辦，請旨裁奪緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

浙江巡撫增韞奏諮議局宜研究全國共同之利弊並調查各國地方事業之成績摺

宣統二年十月二十四日（軍原）

浙江巡撫臣增韞跪奏，爲條陳諮議局事宜，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維諮議局之設，固隱然仿各國地方議會之制，爲全省政務之合議機關，立法善矣。然開辦已一年，而成績卒鮮，一由於上下互相敷衍，在官府爲採取輿論，而能剖別輿論之是非實行採取者鮮焉，在議員爲指陳利弊，而能知利弊之所在確切言之者亦鮮焉。意見紛歧，空言相爭，否則唯諾無所短長耳，以互相敷衍之謀，積而成互相厭惡之意，此大可慮也。一由於我國向無此制，議員胸中茫然，尚不知何者爲應議之事，間有涉獵外人法律政治者，又苦於一知半解，擇焉不精，語焉不詳，且一智衆愚，溝通不

易，故議事雖取決多數，然所贊成所反對者未能適當。甚有開會三四十日，議員不發一言者居半數焉。夫立法之始，本欲藉此以通官民之情，第恐長此不變，官民之間將益隔闕，甚將背道而舛馳焉，此尤可慮也。謹就臣管見所及，略籌救弊二法，爲我皇上陳之。

一、宜研究全國共同之利弊，以期政治之統一也。中國土地之大，雖劃分二十餘行省，然數千年來在統一政體之下，其所受利弊必有全國共同者矣。然調查各省所議事件，有同一弊也，在此省則主張嚴禁，在彼省則任其通行，同一利也，在此省則力求振興，在彼省則安之若故，同一國家之民，乃因省分不同而所受利害大相懸殊。竊恐政治與風俗積久遂成習慣，數年之後，二十餘行省將成爲政俗不同之二十餘國矣。臣愚以爲宜自宣統三年始，於開會前，由各省選舉通曉政治人員，擇適中之地，開討論地方政務委員會，將地方範圍以內之事務，各省共同之弊，應革者有幾，議具大綱，編成籌辦要略，呈由各省督撫臣聯銜奏報，一面攜回本省作爲本年共同提議之議案。其詳細辦法則由局會議議決施行以後，至次年開會之先，各自會議如初，並報告施行之成績，以定次年進行之方針。其有特別利弊不相同者，仍由各省自行提議，其各省諮議局亦可組織全國連合會議共同之利弊，以補助其間，行之三四年，全國共同之利弊一律興革，是不啻合二十餘行省之諮議局爲一大國會也。然止限於地方事務，其地方以上之事務屬於國家，非諮議局可得議者，仍須有國會以聯絡之，全國上下，合爲一氣，而政無不舉。在議員有重大之事可議，足以激奮其精神，在官府有共同之事務可行，足以競爭其政績，計無過於此也。

一、調查各國地方事業之成績，以助政務之進行也。吾國諮議局之性質，實介乎各國國會與地方議會之間，故所包事務較各國爲大，辦理得宜，其利益所及當亦甚宏。然以今日實際考之，其地方利弊應興應革者，未必皆知提議，提議者未必皆通過，通過者未必皆施行，施行者未必能收效果。間有一二

收實效者，其能與各國地方事務相抗衡乎，必不能也。何也？以其才力智識所規畫者不逮人耳。國家者由地方團體集合而成，地方團體之事務既不足以敵人，而求國家勢力足與列強相抗，雖愚者亦知其不可。臣愚以爲宜於每年由各省督撫選派精明幹練之員四五人，諮議局推舉常駐議員四五人，共同討論地方政務，凡擬舉辦者爲何事，已舉辦而待推廣者爲何事，因有阻力而求通行者爲何事，因發見弊端必須改良者又爲何事。分別開列調查表格，分赴各國地方議會，將歷年辦理成績及現在一切情形實行調查，詳細編訂，以他人已有之成規，爲吾國進行之模範。其有各國應興應革爲吾國所未籌及者，亦分別調查，其期以三月爲限，回國後刊印分布。委員則就督撫會議廳逐項報告，逐項演說，議員則就諮議局議場逐項報告，逐項演說。如此有新入之知識，有實地之考驗，有可取之材料，有推行之方法，則官紳上下對於地方事務自覺親切有味，而不以舉辦爲難。三五年後，行政人才日以增多，地方事務日益發達，每歲所費計不過數千金，而獲利至爲宏遠，此一舉數利之策也。

臣於諮議局所見如此，是否有當，恭候聖裁。所有條陳諮議局緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒，飭下資政院核議施行。謹奏。

御史范之杰奏諮議局議員改選請飭遵章認真辦理以剔宿弊摺

宣統三年七月二十三日（軍原）

掌安徽道監察御史臣范之杰跪奏，爲諮議局議員改選期迫，請飭遵章認真辦理，以剔宿弊，而促進行，恭摺仰祈聖鑒事。

竊查各省諮議局爲採取輿論之所，並爲資政院儲才之階，選舉議員允宜加慎。上屆舉行初複選舉，

多未能遵章辦理，然事屬創始，究難責以完善。今案定章，明春即應改選，雖初選期明定正月十五日，複選期明定三月十五日，然期前籌辦、調查、宣示種種手續，各省酌定期限，固屬無須劃一，要必統於今年五月間進行。計至今選舉名冊早應轉達司院，乃聞各省多有尙未從事調查，或始經調查而欲根據舊冊照填塞責者。不知辦理調查爲改選著手要務，既須嚴防遺漏，尤必寬定日期，且時閱三年，人事變遷無定，若年齡、資格、移徙、存亡，萬不能以舊冊爲準，待呈請更正增刪，必至紛擾延誤，或更疑選舉名冊可以遲至七月十五日以後告成。雖於定章所謂選舉期六箇月以前告成之說，無大差謬，殊不知名冊由縣而府而省，投遞需時，冊內不合者，指飭覆查判定呈訴，公文往返又需時日。遵限申送司院已屬迫促，設有愆期，勢必牽動大局。此改選之先概應認真整飭者也。

更有箝制選舉訴訟權以求敷衍了事者，定章呈控自選舉日起三十日內爲限，今各省改選期限，初複選多有定距投票之日遲至旬餘始行榜示，當選姓名、票數，斯則確認尙難，何由呈訴？判定猶迫，何得上控？無惑一般人民自甘蔑棄職權，不能煽之使進爲行政官吏監督。此改選之後概應認真整飭者也。

至改選之時，概應認真整飭者，尤在遵照局章厲行罰則，其檢察、管理各員，向爲選舉叢弊之歸，並宜秉公保薦，妥慎派定，應請飭下各省督撫、將軍、都統嚴定考成，督率進行，期前不准玩延，臨事毋任疏忽，庶幾人心以催促而始奮，事理以經驗而益精，取鑒於前，慎選於始，則所舉議員或可多得公正明達之才，堪爲地方自治與中央集權之樞紐。否則積弊相沿，毫無振作，去各國選舉之利而益遠，蹈各國選舉之弊而加厲。轉瞬開設議院，即用此項議員組織，何以設立合議制度，完成參政機關，竊爲憲政前途危之。

謹就管見所及，恭摺具陳，是否有當，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

(二) 辦理地方自治

南書房翰林吳士鑑請試行地方分治摺

光緒三十二年六月十五日（軍原）

臣吳士鑑跪奏，為請試行地方分治，以具改良政體之基，敬陳管見，恭摺仰祈聖鑒事。

竊天下無久而不敝之法，法敝必變，變必采人之長，以補我之短，其大較也。然欲規其全體，必先攬厥大綱。方今環球棣通，列強林立，言政治者必競推歐美。朝廷甄陶三古，孕育八荒，不憚採異域之良謨，佐中原之郵治。既特簡五大臣分赴東西各國攷察一切，復設考査政治館於京師，司編纂譯述之役，海內喁喁想望新政。臣竊謂改政之舉，用宏體鉅，經緯萬端，而會歸有大原，推行有大本。閒嘗取各國政法參互比勘，更證以彼邦通人學士之議論，而知司法行政之道，不外兩端：曰中央集權，曰地方分治。中央集權者所以尊主柄也，其法權操諸君主，事雖經上下議院允行，非得君主俞允，則不成為法律。若既經君主許可，以敕令布之全國，則中央政府得時時監督之，關隘張弛，惟其所令，而全國不敢自為風氣。然又恐權集中央，彼國臣民或但知有服從之義務，而不知有協贊之義務也，則又有地方分治之制以維之。其法凡郡縣町村悉舉明練公正之士民以充議長，綜賦稅、學校、訟獄、巡警諸大政，各視其所擅長者任之，分曹治事，而受監督於長官。其人之不稱職，事之不合法者，地方長官得隨時黜禁之，

遇有重大事件，則報告於中央政府，以行其賞罰。蓋東西各國所以能上下相維，內外相制，主權伸而民氣和，舉國一心，以日進於富強者此也。中國比年舉行新政，於中央集權之制，已逐漸整飭，故立商部以總商務，立學部以總學務，立警部以總警務，立財政處、練兵處以總全國之賦稅、軍旅，凡有興舉，顛若畫一，進步已大著矣。而地方分治之制，惟直隸初試其端，故近年郡邑吏治以畿疆為稱最，他省猶因仍舊制，未加改良。夫官吏士民，同屬朝廷臣子，官即已仕之民，民即未仕之官，使地方司法行政官果獨任有餘，曾何需民之參預。無如考察事理，盱衡時勢，有必待官民之合力分治者。臣請撮新政重要諸端，為我皇太后、皇上陳之。

一、財政。國非財不立，財非民不生，司農、大藏，皆用財之區，非生財之區也。生財者其地方乎，而中國地方財政，夙由守令兼管，催科之外別無作用，夫催科固不足以盡財政矣。東西各國司理財者，於民生之舒蹙，地利之肥瘠，物產之豐絀，貿易製造之進退衰旺，無不通籌併計，全局羅胸。平日合公私上下之財以聯為一體，一旦有事，民財無非君財，操縱斂散，捷於呼吸。中國大患在貧，茲事首宜仿效，然非一牧令所能勝任。此財政之宜分治者一也。

一、學務。旋乾轉坤，惟學是賴。然普通、專門異其用，高等、蒙養異其程，其中管理、教授諸法，非學務解人不能心知其意，知其意而不能身親其事，猶無益也。今各地方學務，皆循例以守令兼司，天下守令深明學務者曾有幾人，況簿書鞅掌何暇究心。將來學堂大興，一郡一邑之間，多或百餘，少亦數十，而無專司董理之人，坐令家自為師，人自為學，成績漫無考見，而風潮時有所聞，自非一府一州一縣各設專員，勢難統一。此學務之宜分治者二也。

一、裁判。聽訟折獄，守令專職，而今日之裁判不可以與昔比，昔恃果決，而今重精詳。民刑兩訴

訟法，已由法律大臣彙布，禁刑訊，准辯護，重證據，慎差傳，獄無大小，必紆餘委備，以研其理，反覆曲折，以盡其情，武健之爲，一無所用。夫以中國前此讞獄之法，其率易苟簡若此，而各州縣猶積案纍纍，以今日裁判律繩之，事繁務促，百案將無一舉矣。東西各國主裁判者，皆出身學堂，任以專官，終身令治法律。中國詞訟之煩，遠過歐西，而獨令地方長官兼攝，吏治之敝，患在民生。此裁判之宜分治者三也。

一、巡警。日本維新變法，惟得力警察，而遂收富國強兵之效。其事綜行政、司法，無所不包，實爲新政之總樞。特條理至繁，而義類至細，非辦事者之精神念慮在在與爲周浹，則奉行必無實際。外省州縣舊於警察之原理，或以保甲改充，或以營勇募補，以未受教育之人材，濫竽警政，其故由於地方官先不知警學也。比自設立警部以來，京城內外分置廳區，未聞令大、宛兩縣之兼攝，首善旣已創行，各省自宜仿舉。此巡警之宜分治者四也。

以上四端，臣但舉其犖犖大者言之。新政事宜，猶不盡此，然皆分治則利，合治則害，分治則益，合治則損，分治則成，合治則敗。臣非謂今日地方官中必無泛應曲當之才能兼任有餘者在也。顧卽兼任有餘，而當此世界文明人羣進化之際，國於地球上者無不挾國民之力以競爭，其身爲國民者亦無不有政治法律之思想。中國舉行新政，苟惟與地方官吏謀之，而蚩蚩之氓，長聽其茫昧終古，則對於內政、外交，人挾多數之國民以競爭，而我僅挾少數之官吏以抵制，衆寡之勢旣殊，勝負之形立判，此尤外瞻鄰敵，內念邦基，而不得不亟圖變計者也。如謂士民預政，積久或滋流弊，則就近有地方長官之監督，其上有行省大吏之監督，又其上有中央政府之監督。況政體旣定，立法仍隸之於上，通國臣民無非奉行成法，分治之舉，職分而權不分，意美法良，無踰於此。

臣備員禁近，目擊時艱，恭值宸謨廣運之秋，適際變法圖強之會，竊謂地方分治實爲改良政體之基，壞流一得，輒効其悃款之愚。倘蒙俯采芻蕘，可否懇請飭下政務處籌議采擇施行。臣愚昧之見，是否有當，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

出使俄國大臣胡惟德奏請頒行地方自治制度摺

光緒三十二年七月十八日（軍原）

二品銜·三品卿銜·出使大臣·分省補用道臣胡惟德跪奏，爲擬請頒行地方自治制度，以資羣而力興庶務，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維比歲以來，朝廷銳意自強，舉凡練兵、理財、學校、巡警諸要政，莫不次第振興。而於各國現行法律，如刑法、商法、民刑訴訟法、商法破產律等，亦已旁搜博取，先後做行。近復特簡重臣，分赴東西各國考察政治，軺車所采，舉要迭施，郵治之隆，計日可俟。微臣待罪海外，忝奉會同考證之命，猥以鄙陋，莫益高深，謹就管見所及，敬爲我皇太后、皇上陳之。

今中外言治者，皆曰欲期上下交泰，君民一體，明主權之作用，握萬法之根源，莫急於頒行憲政，是誠探本之論，切要之圖矣。惟是立憲樞鍵，其要有三：曰行政，曰司法，曰代議。代議者，所以代表國民決議法律，故亦謂之立法。三者一有未備，奏效無從。縱使急切圖謀，亦必寬期歲月。時勢所迫，通變合宜，臣愚以爲莫如先行地方自治制度。查東西諸國無不分中央統治與地方自治爲二事，而地方自治之中，亦有行政、代議之別。府縣官吏爲地方行政機關，府縣議會爲地方代議機關，職務權限畵分明，而同受治於法律範圍之下，有左右維持之勢，無上下隔閡之虞，用能百事具興，衆心一致。英吉利

爲憲政所濫觴，自一千八百三十二年發布大憲章以前，民間久行自治，合羣進化，歷世相沿，法令所頒，不期而舉，此英國法所以稱習慣法也。日本自明治四年廢藩置縣，卽有地方團體治理公共事務，或由敕令，或由省令，逐次改良，隨時進步。至明治二十三年發布府縣制、郡制，其時一切規模，早臻完備，不過徵累年之治效，按通國之情形，以著爲成文法而已。其他諸國類似者尙多，善政流風有自來矣。

中國幅員遼闊，戶口殷繁，一省之中，州縣數十，大或千里，小亦數百里，統治之權，僅委諸一二守令，爲守令者又僅以錢穀、獄訟爲職務，民間利病漠不相關，重以更調頻仍，事權牽掣，雖有循吏，治績難期。至於編戶齊民，散而不羣，各務私圖，遑知公益，爲之代表者，不過數紳士，又復賢愚參半。其出入官署因緣爲奸者無論矣，卽有一二搢紳，表率鄉里，或由族望科名之殊衆，非必才能學識之過人，以故府縣之中，遇有應興應革事宜，守令以一紙公文移知紳士，紳士以數人武斷對付守令，轉輒相蒙，而事終不舉。夫治天下自郡縣始，今郡縣之治，疲散頹沓如此，而望國民有公德之感情，具參政之能力，以日進於盛治之無疆，是何異南轅而北其轍也。

今欲上下一心，更張百度，所有地方種種事宜，咸待措理。舉要言之，如小學教育所以造就國民，民間子女皆須就學，以戶口計之，一縣之中當有小學校數十處，造就教員，又當有師範學校。而建築校舍，則當相度地形，稽查學齡，則當編訂戶籍。又如水陸道路所以便利交通，近歲內地雜民、外人日衆，每譏我國道路穢塞，行旅艱難。此後工商繁興，學校林立，市廛羅布，車馬駢闐，在在與道路有密切之關係。他如衛生事宜，所以圖國民身體之健全，則當清潔市衢，建修病院。積儲事宜，所以備社會不時之災歉，則當收斂米穀，存蓄金錢。自餘庶務，至纖至悉，更僕難終，斷非守令一二人所可獨擔，亦非紳士數人所能分任。使無地方團體實行自治制度，圖功程效，其道無由。是宜取鑒列邦，舉行新制。提

綱振領，其要有二：

一曰明定府縣官吏職務權限。府縣守令爲行政官，對於中央政府受監督之責，對於地方團體任管轄之權，以故法律命令之所規定，府縣議會之所議決，皆爲守令所執行。而於守令之下，增置府縣吏員，分擔衆務，任免委諸守令，而登用必經考驗，俸給出自府縣，而籍貫必屬本鄉，是爲地方行政機關。

一曰設立府縣議會、參事會。每縣設一會，以本縣人民選舉議員組織之，每府設一參事會，以府縣守令及由縣會議員中選舉參事會員組織之。縣會議員額數，視一縣人口多寡而定。選舉人及被選舉人資格，視財產職業而定。其議事權能，則預算一縣歲出入，稽核決算報告，及關於地方公益一切應辦之事。其擔任義務，則徵納地方稅，以充本地辦事之費。至府參事會，所以聯絡各縣會，凡關係重大事件，受縣會之委託而臨時集議之，是爲地方代議機關。

以上二者，實地方自治之精髓，即國民進步之階梯。爲今之計，似未有急於此者，用敢竭其愚慮，披瀝上陳。如蒙聖明採擇，應請飭下考察政治大臣會同政務處大臣，調查東西各國地方自治制度，參酌損益，詳訂章程，頒示天下，限期興辦，庶幾資羣力而衆擎易舉，興庶務而百弛俱張，人奮忠愛之精神，日收富強之功效，權輿憲政，焜耀環球，我國家億萬年有道之長基此矣。微臣不勝惶悚之至。

所有擬請頒行地方自治制度緣由，恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

盛京將軍趙爾巽奏奉天試辦地方自治局情形摺

光緒三十三年三月十八日（軍錄）

奴才趙爾巽跪奏，爲試辦地方自治，擬先編訂制度，培養人才，謹將設局開辦情形，恭摺具陳，仰祈

聖鑒事。

竊奴才前准政務處咨到會同吏部議覆御史顧瑗片奏，請設立鄉官以補州縣之不逮一摺。因奴才前在護理山西巡撫任內，奏請整飭鄉社，前年會同直隸督臣袁世凱奏改奉省官制，亦有籌議鄉官另訂專章之語，議由奉、直兩省先行試辦，並將詳細章程及辦理情形，隨時奏報。奉旨：依議。欽此。欽遵鈔奏咨行前來。

奴才伏維近世交通日繁，地方政務日曠，就一州縣而論，學務、警察、農工商務，百端待理，爲牧令者，詎一身而萬能也。東西列國，皆使地方之人任地方之事，事無不舉，而地方以治，政府所設之官吏，僅監督焉而已。奴才先後奏請籌設鄉官，皆以謀地方自治之要計也。查直隸督臣袁世凱業於天津開局試辦，奴才亦即督飭司道府縣詳細籌商，於上年冬間開辦全省地方自治局，檄委提學使張鶴齡爲局長，遴選明達誠謹之員，分科辦理。立政之基，首在取資於成法，而行政之要，尤必探本於培才。謹將籌辦大略情形，爲我皇太后、皇上陳之。

查各國地方自治之制，凡一切議決執行，皆責之市町村會暨公選之長，經營維持，責任綦重，我國創始之際，編制制度實爲首要之圖。惟市町村制，在法典中最關重要，日本維新之初，聘用德人起草，採用普魯士之成規。今之設局規畫，爲全省自治初基，自應譯輯東西各國已成之法，參稽慎擇，損益用中，期無流弊。此法制考訂之宜設專科也。自治制度，雖採擇各國之成規，尤宜調查本地之舊慣。日本明治初年，市町村長即用幕府時莊屋名主舊名，改稱戶長、副戶長，其後復定郡區町村編成法，並設區會、町村會，復經十餘年，始定現行之市町村制，而自治之制度乃定。自非就本地舊慣詳晰調查，因勢利導，則施行之時，必至格不相入而徒託空言。此慣例調查之宜設專科也。惟是奉省地方樸陋未開，

自治之義，士紳未能盡解，何論編氓，非與培養人才，以爲實行之儲備，則雖編制盡善，而徒法亦終以不行。誠如政務處議奏所稱，不得其法，則魚肉平民，武斷鄉曲，亦復易滋流弊，又爲深慮者也。

奴才當經就地方情形，詳悉籌畫，因奉省人民程度不一，更非內地直省可比，自宜仿照各國創辦各種要政必先設養成會及研究會之意，特延聘中外政法學專家，任爲教習，先設調查員養成會，飭各府州縣選送旗、漢紳士員生到局分門講演，以預儲實地調查人員。俟局舍建築完竣，卽行開辦自治制研究所，增廣額數，酌定學期，將根本之學理及組織之方法，詳細講求，俟其畢業之後，選派學識優良品性純粹者，再於各屬原籍推廣傳習，俾之涵濡浸灌，輸入文明，庶幾風氣漸開，人人知有負荷地方之責任，而法典之編纂亦得從容審定。使人才與法制互相維繫而成功，取徑似迂而收效實廣，此則通盤籌畫，既不敢操切以期其速效，尤不欲簡陋以隘其初基者也。其開辦及常年經費，由徵存稅捐項下開支，經局長提學使張鶴齡籌議具詳請奏前來。

所有試辦全省地方自治局緣由，理合專摺具陳，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒，訓示施行。謹奏。

光緒三十三年三月十八日奉硃批：著徐世昌查覈辦理。欽此。

出使奧國大臣李經邁奏地方自治權限不可不明求治不宜過急片

光緒三十三年四月二十二日（軍機）

再，地方自治，歐洲各國辦法大略相同，原以本地之紳民，集本地之款項，圖本地之公益，情勢既洽，措施較易。中國沿海各省，近亦有議仿行者，第官吏行政之權，與地方辦事之權，必須預爲分晰，斷

不至因侵越而生衝突，如慮官吏阻闕，儘可准赴司法官控訴秉公判決，而地方官進退之權，不可操之於自治會。臣到奧後，屢向維也納都城巡撫及其城長詳晰諮詢，皆云權限不可不明，蓋非如此，則政界必因而擾亂。臣又聞之此間政治家言，中國舉行新政，誠爲自強之需要，然求治不宜過急。日本變法之初，各國皆慮其因速而致亂，幸其壤地本小，轉移尙易爲力。中國幅員太廣，人數太多，風俗各殊，教化尙未普及，與環球各國情形皆有不同，目前改革之道，祇宜對症發藥，逐漸改良，免蹈危機等語。查其所言各節似尙明中國情形。地方自治一事，爲將來憲政基礎，此實內政改革最大之關鍵，立法之始，固不能不慎之又慎者。謹附片具陳，伏乞聖鑒。謹奏。

光緒三十三年四月二十二日奉硃批：考察政治館知道。欽此。

北洋大臣袁世凱奏天津試辦地方自治情形摺

光緒三十三年七月二十二日（軍錄）

太子少保·北洋大臣·直隸總督臣袁世凱跪奏，爲天津試辦地方自治粗有規模，恭摺繕具清單，仰祈聖鑒事。

竊臣於光緒三十一年七月准政務處咨開，奏覆侍郎沈家本條陳時事一摺內開，聘用公舉之士紳參預謀議，不必拘定鄉官之名，但求能辦地方之事等語。又上年六月准政務處咨開，奏覆御史顧瑗請設鄉官一摺，並擬由奉直兩省先行試辦。先後奉旨：依議。欽此。咨行前來。

臣惟周制，六官之數約五萬餘人，而鄉遂之官多至三萬七千八百有奇，分職愈繁，故與民相親而事無不舉。漢之三老、嗇夫，猶存古意。自隋以後，盡廢鄉官，以數百里之地寄諸牧令一人之身，遂使猾

吏奸胥因緣舞弊，治道之墮胥由於此。比者東西立憲諸國雄長大陸，稽其歷史，則地方制度必先乎立憲政治而興，德之建國發軔於州會，日本之維新造端於府縣會，選舉有定法，議決有定程，人以被選爲榮，斯民德日崇，類能輔官治之所不及，比隆三代有自來矣。臣夙昔討論及此，竊謂非行地方自治無以補守令之闕失，通上下之悃忱。爰飭於天津設立自治局，委升任天津府知府凌福彭、翰林院檢討金邦平會同籌辦，招集法政各員暨明達官紳擬議章程，往復辯論，至本年七月初十日天津縣議事會始克成立。計一年以來，慘淡經營，規模略具，謹爲我皇太后、皇上縷晰陳之。

地方自治爲我國創辦之事，非先以預備則不能實行。目前教育未周，識字之民尙少，設有悞會，流弊滋多，乃遴派會習法政熟諳土風之紳士爲宣講員，周歷城鄉宣講自治利益，復編印法政官話報，分發津屬州縣以資傳習，並將自治利益編成白話，張貼廣告，以期家喻戶曉，振聵發聵。此派宣講員與編官話報及白話廣告之情形也。

各國自治章程俱有法理，研究比較，責在士紳，乃設自治研究所，飭津郡七屬選送士紳之閱歷較多素孚鄉望者，大治八人，小治六人，並招旁聽生入所研究，四箇月畢業後，各回原籍籌設自治學社，爲定學社通則，以研究所得者傳習之。該紳等於自治理法約略能詳，俱有期望實行之心，可收因勢利導之效。此設自治研究所與自治學社之大略情形也。

實行自治，立法爲先，公聽並觀，理無專斷，乃做日本期成會，合該局全員並由局公舉紳士十二人，學會公舉二十人，商會公舉十人組織全會，又委派服官本省饒有經驗者四人爲諮議。先由該局草擬自治章程，於開會時擬稿員宣述理由，諸會員逐條駁詰，多數贊成方爲決議。計開會議十有九次，議成章程百一十一條。此設期成會與諮議員會訂章程之大略情形也。

自章程批准之後，即實行入手之初。選舉者與被選舉者既須有一定之資格，不可無調查之機關，乃設選舉總分課，總課以本局人員兼任，分課以研究所之畢業士紳分任。散給選舉人、被選舉人格式紙，令其逐項自行填註，送還選舉課，換給執照，計給照者一萬二千四百六十一紙，其中有被選舉資格者二千五百七十二人。此設選舉總分課調查選舉權與被選舉權之大略情形也。

調查既畢，乃照章先行初選舉。其法憑執照掉換初選舉票，各寫所舉一人，投入票箱，當衆公開，先按被選舉人所住區域劃成八區，分揀各本區得票最多者四人，共三十二人，復將所餘各票合揀得票最多者一百三人，以上一百三十五人爲初選舉當選人。初選舉既畢，乃照章行複選舉。其法亦憑執照換給複選舉票，凡初選舉當選人各互舉三十人，記於一票，投入票箱，當衆公開，分揀每區減爲一人，共八人，合揀減爲二十二人，以上三十人爲當選，即議事會之議員。此分別初選舉、複選舉與分揀、合揀之大略情形也。

所有當選議員經該員備函通告，並賃定議事會地址，於七月初十日行開會式，互選議長、副議長，其議長爲在籍度支部郎中李士銘，副議長爲分省補用知縣王劭廉。此後即由該議事會自行籌設董事會，各按章程辦理。計設自治局以訖議事會成立之日，適已經年，蓋事關興革，發端務極周詳，理可貫通，循序自能普遍，既有天津爲之模範，其餘推行各屬，當有事半功倍之望，臣已督飭自治局計畫全省地方自治辦理，期以三年一律告成，仰副朝廷預備立憲之至意。

所有天津試辦自治章程，理合繕具清單，恭呈御覽，仰懇天恩敕下民政部立案施行。謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十三年七月二十二日奉硃批：民政部知道，單併發。欽此。（單從略）

兩江總督端方等奏江寧籌辦地方自治局情形摺

光緒三十四年正月初九日（軍機處）

頭品頂戴、兩江總督臣端方、江蘇巡撫臣陳啓泰跪奏，為地方自治事宜，先就省城遴委官紳商設局籌辦，恭摺仰祈聖鑒事。

光緒三十三年八月二十三日奉上諭：欽奉皇太后懿旨，上年降旨宣布憲政，業經明白申諭，視進步之遲速，定期限之遠近，朝廷虛懷憲政，盼望至殷，近已降旨先設資政院以立議院基礎，顧議院言論之得失，全視議員程度之高下，非教育普及，則民智何由啓發，非地方自治，則人才無從歷練等因。欽此。仰見朝廷講求憲政，銳意圖強，凡在臣民，同深感奮。

臣等伏念地方自治之制，其名詞譯自日本，其經畫始於歐美。自列強均勢，凡政治學家之言，皆曰非立憲無以自存，非地方自治無以植立憲之基本。而疑中國數千年來，有官制無自治。臣等以為周之閭胥、比長，與漢之三老、嗇夫，雖命自國家，事殊團體，然其受任自選舉而來，其用人必不出本郡。揆諸自治之義，不啻導以椎輪。必謂中外治術不同，猶非新舊溝通之論。江南地方交通最早，士紳智識開明，自奉明詔豫備立憲，羣情鼓舞，望治尤殷，誠如慈諭，亟宜擇地試辦地方自治，以為人才歷練之地，以速實行立憲之期。惟是規畫自治，按之法理宜從下級入手，中國鄉遂之制，恐已名存實亡，人民程度又復秀野不齊，城鄉互異，仍應仿照天津辦法，於省會設局，以官力提倡，先謹豫備之方，徐為實施之地。即於江寧諸城設立籌辦地方自治總局，檄委調補奉錦山海道朱恩紱、鹽巡道榮恆、浙江補用道宗舜年、署江寧府知府許星璧為局長，前浙江候補知府伍元蘭、七品小京官善溥、署上元縣知縣田寶榮、

署江寧縣知縣龍曜樞、候補知縣羅良鑑爲參事。擬定開辦簡章，分設法制、調查、文牘、庶務四課，並於總局內附設自治研究所及實地調查所。研究所爲豫備之始，先徵江寧一府之上紳入所授課，而遞及於他府縣。調查所爲實行之始，先從上元、江寧兩邑試辦，而次及於他屬。一面開辦宣講，以曉顯愚，畫定區域，以行選舉，選舉既定，議事會與董事會乃得次第組織，町村置長，近系鄰邦經野之規，王道觀鄉，遠稽三代大同之治。臣等忝爲行政長官，幸際昌顯，不敢不勉力倡導，仍俟民政部頒發自治章程，再行斟酌地方情形，依次籌辦。其辦事經費，本應由地方公衆擔任，惟目前局由官立，性質既微，有不，且就地籌款，亦非俟自治規模大備，未能遽責以義務。現在該局逐月支銷之款，暫飭財政局墊撥，俟地方籌款有著，再議歸償。

除開辦簡章分別派送憲政編查館、民政部外，所有江南籌辦地方自治緣由，謹會同署江北提督臣王士珍合詞恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十四年正月初九日奉硃批：該部知道。欽此。

憲政編查館大臣奕劻等議覆閩浙總督松壽所奏鄉官考試任用章程摺

光緒三十四年四月二十六日（軍原）

臣奕劻等跪奏，爲遵旨議奏，恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

光緒三十四年三月初八日閩浙總督松壽奏請定鄉官考試任用章程一摺。奉硃批：憲政編查館議奏。欽此。准軍機處鈔交到館。查原奏內稱：前由考察政治館王大臣奏，各省畢業學生，請先以鄉官考試任用一摺，其中如職務、經費、期限，均應明定詳細章程，以歸畫一而資遵守等語。用意頗爲周密。

惟是臣等查光緒三十三年五月二十七日，臣奕劻與臣孫家鼐因遵旨續訂直省官制，另行具奏，請將各省畢業學生，先以鄉官考試任用，俾資歷練而收治效一摺，係為學堂畢業學生，注重國文，嫻習吏事起見。其時尚未恭奉明詔試辦地方自治，故擬先請仿古鄉遂設官之法，考選中學堂以上之畢業學生任為鄉官，以本地方之人辦本地方之事，俾佐州縣以下各官之不逮。至光緒三十二年八月二十三日，內閣奉上諭：欽奉懿旨，著民政部妥擬地方自治章程，請旨飭下各省督撫，擇地依次試辦等因。欽此。現民政部正在擬訂自治通則，各州縣之城鎮鄉，皆得設立自治會，辦理自治事宜。所有會員，均由本地選舉，其為法雖與任用鄉官稍異，其收效實與設立鄉官相同，俟該部奏准通行後，自當仰遵明諭，選舉賢能力謀公益。其學堂畢業學生果能合格，則被選為自治會會員者必多，似無須再設鄉官及先定考試任用章程，致涉兩歧。該督所稱職務、經費、期限各節，應請無庸置議。

所有遵旨議奏緣由，謹恭摺具陳，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

憲政編查館奏核議城鎮鄉地方自治章程並另擬選舉章程摺 附清單

光緒三十四年十二月二十七日（《東方雜誌》第六年第一期）

奏為核議城鎮鄉地方自治章程，並另擬選舉章程，謹繕清單，恭摺仰祈聖鑒事。

光緒三十四年七月二十八日民政部奏遵擬地方自治章程一摺。奉旨：依議。欽此。由民政部抄錄原奏清單，咨送前來。原奏內稱：地方自治為臣部之專責，城鎮鄉為自治之初級，擬訂章程七章，請飭下憲政編查館核議施行。其廳州縣自治章程，應俟續訂告成之日再行具奏等語。

臣等查地方自治之名，雖近沿於泰西，而其實則早已根莖於中古，周禮比閭、族黨、州鄉之制，即名

爲有地治者，實爲地方自治之權輿。下逮兩漢三老、嗇夫，歷代保甲鄉約，相沿未絕。卽今京外各處水會、善堂、積穀、保甲諸事，以及新設之教育會、商會等，皆無非使人民各就地方聚謀公益，遇事受成於官，以上輔政治而下圖輯和，故言其實，則自治者，所以助官治之不足也。民生所需，經緯萬端，國家設官董治，僅挈大綱，非獨政體宜然，實亦勢有不逮。若必下涉纖忽，悉爲小民代謀，設官少則虞其叢脞，設官多則必至於煩擾。況山國澤國，利害不必悉同，好雨好風，嗜欲尤多殊異，強以官府之力，行一切之法，意本出於愛民，而受之者或反以爲不便，北宋用青苗法亂天下，而朱子社倉用意與之相仿，乃爲法於後世者，則一主以官，一主以民之故也。言其名，則自治者，與官治相對待而言也，無官治，則無所謂自治，猶無二物，則無所謂彼此。自治之事淵源於國權，國權所許，而自治之基乃立。由是而自治規約，不得牴牾國家之法律，由是而自治事宜，不得抗違官府之監督，故自治者，乃與有治並行不悖之事，絕非離官治而孤行不顧之詞。惟立憲國之所異者，彼於官治、自治之限闕，鄭重剖晰，勒爲法典，上下相信，守之不渝，民固不得奮私智以上瀆，而官亦不得擅威福以下侵，用能互相係屬，而齟齬不生，各守分限，而責任亦無所貸，於是乎特立地方自治之名，使與官治相倚相成，而自治與官治，乃有合則雙美離則兩傷之勢矣。查民政部所擬章程，深明此意，列具各條，均能綱舉目張，惟茲事關係憲政根本，循名責實，不厭精詳，臣等復悉心考求，再三討論，增改釐訂，務求完備周密，擬訂城鎮鄉地方自治章程，凡九章，都百十二條。其原奏自治選舉悉照諮議局選舉章程辦理一節。查諮議局議員選舉係用複選制度，現在自治職員選舉宜用單選制度，繁簡各殊，一切規制勢難通用。且選舉人不分等級，尤易使刁生劣監挾平民冒濫充選，殊非爲地方興利防弊之道，是宜別設自治選舉章程，以求適合。茲併一律釐訂，謹臚舉大要，及預行嚴防流弊之處，爲我皇上縷析陳之。

一、明示自治名義也。新政權興，事端既多創舉，即名義不免創設，若或望文生訓，籠統誤解，以自治爲不受管轄之意，不獨失國家馭民之柄，而無識官吏，或談虎變色，陰爲摧阻，以壞憲政之基。名之不正，則生心害政，在在堪虞，故於章首特爲標明，使人皆瞭然知地方自治之真意，庶上下相疑之患，可以無慮。

二、劃清自治範圍也。地方自治既所以輔官治之不及，則凡屬官治之事，自不在自治範圍之中。查各直省地方局所，向歸紳士經理者，其與官府權限，初無一定，於是視官紳勢力之強弱，以爲其範圍之消長。爭而不勝，則互相疾視，勢同水火，近年以來，因官紳積不相能，動至生事害公者，弊皆官民分際不明，範圍不定之所致。今既令人民自治，若再有此種情形，憲政前途何由日進，是以特將自治事項，指實條列，別爲款目，俾一覽而知其範圍之所在，此外非國家之所許，即不容人民之濫涉，經理在民，董率在官，庶得相倚相成之意，而膠擾可以不生。

三、慎重自治經費也。萬事非財不舉。地方自治既不能動用國家正款，則於舊有公款公產而外，不能不別開籌措之途。然若漫無限制，則浮徵濫費，勢所難免，而甚者會斂逾等，或至與國稅相妨，則尤與自治宗旨相反，故特於經費章程內明定收捐之制，而仍規以定率，以至管理徵收預算決算檢查，俱各詳示準繩，仍隨時報由地方官查核，所以防躡濫虧蝕之弊，而期有餽廩稱事之實。

四、責重自治監督也。自治之事既淵源於國權，即應受監督於官府，法理當然，無待煩稱。所慮官不知所以監督之道，寬猛一失其宜，不獨戕折良民自治之機，亦且爲長姦啟侮之漸。茲故以監督重權，上寄於民政部及各省督撫，下畀於地方官吏，並確示監督條款，特訂自治職員罰則，俾得按章督責，無敢非愆，庶自治區域雖多，而一一就我準繩，不至自爲風氣，自治職員雖衆，而一一納之軌物，不至紊亂。

紀綱。

以上臣等區區之愚，反覆核議，尙少流弊，謹將核定地方自治章程，並另擬自治選舉章程，分繕清單，恭呈御覽。如蒙俞允，擬請明降諭旨，欽定頒行，俾昭法守。

抑臣等更有請者，地方自治，以本鄉之人辦本鄉之事，情親地近，功效易見，而流弊亦易生。選舉苟不得人，則假公濟私，把持壟斷，將利未形而害先見，全在地方州縣於監督選舉時，慎之又慎，必使當選者皆得正人，乃能收相助爲理之益。然州縣若不得其人，仍難經理得宜而收實效，故其根本，尤在督撫之善擇州縣。應請旨飭下各督撫，慎選牧令，嚴切誥誡，務令所選之人皆合資格，不得使品行悖謬營私武斷之徒濫廁其列，以期扶持善類，屏黜奸豪，仰副朝廷揚清激濁好惡同民之至意。

再，地方自治事宜既爲創辦，端緒紛繁，若各省無提綱挈領之處爲之主持，則各該地方官遇事無所稟承，辦理恐滋貽誤。擬由臣館通行直省，各就諮議局籌辦處，責令兼理地方自治一應籌辦事宜，以資畫而利推行。俟各直省地方自治辦理粗具規模，再行一律裁撤，用節糜費。

所有核議地方自治章程，並另擬自治選舉章程各緣由，理合繕單恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十四年十二月二十七日奉上諭，已錄。

附清單

謹將城鎮鄉地方自治章程繕具清單，恭呈御覽。計開：

第一章 總綱

第一節 自治名義

第一條 地方自治以專辦地方公益事宜，輔佐官治為主。按照定章，由地方公選合格紳民，受地方官監督辦理。

第二節 城鎮鄉區域

第二條 凡府廳州縣治城廂地方爲城，其餘市鎮村莊屯集等各地地方，人口滿五萬以上者爲鎮，人口不滿五萬者爲鄉。

第三條 城鎮鄉之區域，各以本地方固有之境界爲準。若境界不明，或必須另行析併者，由該管地方官詳確分劃，申請本省督撫核定。嗣後城鎮鄉區域，如有應行變更或彼此爭議之處，由各該城鎮鄉議事會擬具草案，移交府廳州縣議事會議決之。

第四條 鎮鄉地方嗣後若因人口之增減，鎮有人口不足四萬五千，鄉有多至五萬五千者，由該鎮董事會或鄉董呈由地方官申請督撫，分別改爲鄉鎮。

第三節 自治範圍

第五條 城鎮鄉自治事宜，以左列各款爲限：一、本城鎮鄉之學務：中小學堂、蒙養院、教育會、勸學所、宣講所、圖書館、閱報社，其他關於本城鎮鄉學務之事；二、本城鎮鄉之衛生：清潔道路、掃除污穢、施醫藥局、醫院醫學堂、公園、戒煙會，其他關於本城鎮鄉衛生之事；三、本城鎮鄉之道路工程：改正道路、修繕道路、建築橋梁、疏通溝渠、建築公用房屋、路燈，其他關於本城鎮鄉道路工程之事；四、本城鎮鄉之農工商務：改良種植牧畜及漁業、工藝廠、工業學堂、勸工廠、改良工藝、整理商業、開設市場、防護青苗、籌辦水利、整理田地，其他關於本城鎮鄉農工商務之事；五、本城鎮鄉之善舉：救貧事

業、恤嫠、保節、育嬰、施衣、放粥、義倉積穀、貧民工藝、救生會、救火會、救荒、義棺義塚、保存古蹟，其他關於本城鎮鄉善舉之事，六、本城鎮鄉之公共營業：電車、電燈、自來水，其他關於本城鎮鄉公共營業之事，七、因辦理本條各款籌集款項等事，八、其他因本地方習慣，向歸紳董辦理，素無弊端之各事。

第六條 前條第一至第六款所列事項，有專屬於國家行政者，不在自治範圍之內。

第七條 城鎮鄉地方，就自治事宜，得公定自治規約，惟不得與本章程及他項律例章程相牴牾。自治規約內得設罰則，以罰金及停止選民權爲限。罰金最多之額，不得過十元。停止選民權最長之期，不得過五年。

第四節 自治職

第八條 凡城鎮各設自治職如左：一、議事會，二、董事會。

第九條 凡鄉設自治職如左：一、議事會，二、鄉董。

第十條 城鎮鄉地方有分屬二縣以上，或直隸州與縣管轄者，其自治職仍得合併設置，毋庸分立。

第十一條 城鎮有區域過廣，其人口滿十萬以上者，得就境內劃分爲若干區，各設區董，辦理區內自治事宜，其細則以規約定之。

第十二條 鄉有戶口過少，其選民全數不足議員最少定額十倍之數者，得不獨立設置自治職，與同一管轄內鄰近之城鎮鄉合併辦理。若因地方情形不便合併者，除按章設置鄉董外，得不設鄉議事會，以鄉選民會代之。

第十三條 凡二鄉以上，有彼此相關之事，必須連合辦理者，得以各該鄉之協議，設連合會辦理之。

第十四條 城鎮鄉地方各設自治公所，爲城鎮鄉議事會會議及城鎮董事會鄉董辦事之地。自治公所，可酌就本地公產房屋或廟宇爲之。

第五節 居民及選民

第十五條 凡於城鎮鄉內現有住所或寓所者，不論本籍、京旗、駐防或流寓，均爲城鎮鄉居民。居民按照本章程所定，有享受本地方公益之權利，並有分任本地方負擔之義務。

第十六條 城鎮鄉居民具備左列資格者爲城鎮鄉選民：一、有本國國籍者，二、男子年滿二十五歲者，三、居本城鎮鄉接續至三年以上者，四、年納正稅指解部庫司庫支銷之各項租稅而言。或本地方公益捐二元以上者。居民內有素行公正，衆望允孚者，雖不備第三、第四款之資格，亦得以城鎮鄉議事會之議決，作爲選民。若有納正稅或公益捐較本地選民內納捐最多之人所納尤多者，雖不備第二、第三款之資格，亦得作爲選民。

第十七條 有左列情事之一者，雖具備前條第一項各款，及合前條第三項所定資格，不得爲選民：一、品行悖謬，營私武斷，確有實據者，二、曾處監禁以上之刑者，三、營業不正者，其範圍以規約定之，四、失財產上之信用，被人控實尚未清結者，五、吸食鴉片者，六、有心疾者，七、不識文字者。

第十八條 城鎮鄉選民按照本章程所定，有選舉自治職員及被選舉爲自治職員之權。以第十六條第三項資格作爲選民者，有選舉自治職員之權，若不能自行選舉權者，得遣代理人行之。代理人以具備第十六條第一項第一、二款之資格，且不犯第十七條所列各款者爲限。

第十九條 左列人等，不得選舉自治職員及被選舉爲自治職員：一、現任本地方官吏者，二、現充軍人者，三、現充本地方巡警者，四、現爲僧道及其他宗教師者。

第二十條 現在學堂肄業者，不得被選舉為自治職員。

第二十一條 凡被選舉為自治職員者，非有左列事由之一，不得謝絕當選，亦不得於任期內告退：一、確有疾病，不能常任職務者，二、確有他業，不能常居境內者，三、年滿六十歲以上者，四、連任至三次以上者，五、其他事由，特經城鎮鄉議事會允准者。

第二十二條 無前條所列事由之一，而謝絕或告退者，得以城鎮鄉議事會之議決，於一年以上，五年以下，停止其選民權。

第二章 城鎮鄉議事會

第一節 員額及任期

第二十三條 城鎮議事會議員，以二十名為定額。城鎮人口滿五萬五千者，得於前項定額外，增設議員一名。自此以上，每加人口五千，得增議員一名，至多以六十名為限。

第二十四條 鄉議事會議員，按照人口之數定之，其比例如左：人口不滿二千五百者，議員六名，人口二千五百以上不滿五千者，議員八名，人口五千以上不滿一萬者，議員十名，人口一萬以上不滿二萬者，議員十二名，人口二萬以上不滿三萬者，議員十四名，人口三萬以上不滿四萬者，議員十六名，人口四萬以上者，議員十八名。

第二十五條 城鎮鄉議事會議員，由本城鎮鄉選民互選任之。城鎮鄉議事會議員選舉事宜，照另定選舉章程辦理。父子兄弟不得同時任為議員，若同時當選者，以子避父，以弟避兄。若有父子兄弟現為城鎮董事會總董事或鄉董鄉佐者，不得為該議事會議員。

第二十六條 城鎮鄉議事會各設議長一名，副議長一名，均由議員用無名單記法互選，其細則以

規約定之。

第二十七條 議員以二年爲任期，每年改選半數，若議員全數同時選任者，其半數即以一年爲任滿。前項一年任滿之半數，以抽籤定之。若全數不能平分者，以多數爲半數。

第二十八條 議長、副議長以二年爲任期，任滿改選。

第二十九條 議員及議長、副議長，任滿再被選者，均得連任。

第三十條 議員因事出缺，至逾定額三分之一者，應即補選。

第三十一條 議長因事出缺，以副議長補之。副議長因事出缺，應即補選。

第三十二條 補缺各員，其任期以補足前任未滿之期爲限。

第三十三條 議員及議長、副議長均爲名譽職，不支薪水。議長、副議長有辦公必需之費用，得給相當之公費，其數目由本城鎮董事會或鄉董定之。

第三十四條 城鎮鄉議事會各設文牘、庶務等員，其員額薪水，以規約定之。文牘、庶務員不限以選民，由議長、副議長遴選派充。

第三十五條 鄉選民會議員無定額，以本鄉選民全數充之。鄉選民會設議長、副議長，均由會員互選，其任期及再選，照第二十八、二十九條辦理，若因事出缺，照第三十一條辦理，薪水公費，照第三十三條第一、第二項辦理。

第二節 職任權限

第三十六條 城鎮鄉議事會應行議決事件如左：一、本城鎮鄉自治範圍內應行興革整理事宜，二、本城鎮鄉自治規約，三、本城鎮鄉自治經費歲出入預算，及預算正額外預備費之支出，四、本城鎮鄉

自治經費歲出入決算報告，五、本城鎮鄉自治經費籌集方法，六、本城鎮鄉自治經費處理方法，七、本城鎮鄉選舉上之爭議，八、本城鎮鄉自治職員辦事過失之懲戒，懲戒細則，以規約定之，九、關涉城鎮鄉全體赴官訴訟，及其和解之事。

第三十七條 議事會議決事件，由議長、副議長呈報該管地方官查核後，移交城鎮董事會或鄉董，按章執行。

第三十八條 議事會有選舉城鎮董事會職員，或鄉董鄉佐，及監察其執行事務之權，並得檢閱其各項文牘，及收支賬目。

第三十九條 議事會遇地方官有諮詢事件，應臚陳所見，隨時申覆。

第四十條 議事會於地方行政與自治事宜有關係各件，得條陳所見，呈候地方官核辦。

第四十一條 議事會於城鎮董事會或鄉董所定執行方法，視為踰越權限，或違背律例章程，或妨礙公益者，得聲明緣由，止其執行。若城鎮董事會或鄉董堅持不改，得移交府廳州縣議事會公斷。若於府廳州縣議事會之公斷有不服時，得呈由地方官核斷。如再不服，由地方官申請督撫交諮議局公斷。

第四十二條 鄉選民會職任權限，照鄉議事會辦理。

第三節 會議

第四十三條 城鎮鄉議事會會議，每季一次，以二月、五月、八月、十一月為會期，每會期以十五日為限，限滿議未竣者，得由議長宣示，展限十日以內。其有臨時應議事宜，經地方官之通知，及城鎮董事會或鄉董之請求，或議員全數三分之一以上之請求者，均得隨時開會。每屆會議，應由城鎮董事會或鄉董，將本屆應議事件，距開會十日以前，通知議事會議員。其臨時會議，事出倉猝者，不在此限。

第四十四條 會議時，議長如有事故，以副議長代理，若副議長並有事故，由議員中公推臨時議長代理。

第四十五條 會議非有議員半數以上到會，不得議決。

第四十六條 凡議事可否，以到會議員過半數之所決為準。若可否同數，則取決於議長。

第四十七條 會議時，城鎮董事會職員或鄉董鄉佐，均得到會陳述所見，但不列議決之數。

第四十八條 凡會議不禁旁聽，其議長、副議長視為應行祕密者，不在此限。

第四十九條 會議事件，有關係議長、副議長及議員本身，或其父母兄弟妻子者，該員不得與議。

議長、副議長如有前項事由，照第四十四條辦理。議員半數以上有前項事由，因而不能議決者，由議長將該件移交府廳州縣議事會，或鄰近之城鎮鄉議事會，代為議決。

第五十條 會議時，議員有不守議事規則者，議長得止其發議，違者得令退出，因而紊亂議場秩序，致不能會議者，得令暫時停議。

第五十一條 旁聽人有不守規則者，議長得令其退出。

第五十二條 議事規則及旁聽規則，由議事會自定之。

第五十三條 鄉選民會會議，照鄉議事會辦理。

第三章 城鎮董事會

第一節 員額及任期

第五十四條 城鎮董事會各設職員如左：總董一名，董事一名至三名，名譽董事四名至十二名。

董事以該城鎮議事會議員二十分之一為額。名譽董事以其十分之二為額。

第五十五條 總董以本城鎮選民，由該城鎮議事會選舉正陪各一名，呈由該管地方官，申請督撫遴選任用之。

第五十六條 董事以本城鎮選民，由該城鎮議事會選舉，呈請該管地方官核准任用之。

第五十七條 名譽董事以本城鎮選民，由該城鎮議事會選任之。第五十五、五十六條及本條選舉事宜，照另定選舉章程辦理。

第五十八條 總董、董事以二年為任期，任滿改選。

第五十九條 名譽董事以二年為任期，每年改選半數，若同時就任者，其半數即以一年為任滿。前項一年任滿之半數，照第二十七條第二項辦理。

第六十條 總董、董事均支領薪水，其數目以規約定之。名譽董事不支領薪水。

第六十一條 董事會職員任滿再被選者，均得連任。

第六十二條 董事會職員，不得同時兼任該議事會議員，若有由議員當選者，應辭議員之職。父子兄弟不得同時任董事會職員，若同時當選者，照第二十五條第三項辦理。

第六十三條 總董如有事故，以董事內年長者代理。年同，則以居本城鎮較久者代理。若再相同，以抽籤定之。

第六十四條 總董、董事因事出缺，及名譽董事因事出缺，至逾定額之半者，均即補選。

第六十五條 補缺各員之任期，照第三十二條辦理。

第六十六條 城鎮董事會因執行各事，有應設各項辦事員時，由總董遴選派充，不限以選民，但須經董事會之公認，其細則以規約定之。

第六十七條 城鎮董事會得設文牘、庶務等員，其員額薪水，以規約定之。文牘、庶務員，由總董遴選派充，或按地方情形，即以該議事會文牘、庶務員兼充之。

第二節 職任權限

第六十八條 城鎮董事會應辦事件如左：一、議事會議員選舉，及其議事之準備，二、各事之執行，三、以律例章程，或地方官示諭，委任辦理各事之執行，四、執行方法之議決。

第六十九條 董事會於議事會議決事件，視為踰越權限，或違背律例章程，或妨礙公益緣由，交議事會覆議。若議事會堅持不改，得移交府廳州縣議事會公斷。不服者照四十辦理。

第七十條 總董總理董事會一切事件，凡董事會公文函件，均以總董之名行之。

第七十一條 董事及辦事員輔佐總董，分任董事會事件。

第七十二條 名譽董事參議董事會應行議決事件。

第三節 會議

第七十三條 城鎮董事會每月舉行職員會議一次。每屆會議，董事會文牘員應將本屆距開會五日以前，通知各職員。

第七十四條 會議時以總董為議長。總董如有事故，按照第六十三條，以其代理者為議長。第七十五條 會議時，非董事會職員全數三分之二以上到會，不得議決。議決方法照第七十六條 會議時，辦事員就該管事務，亦得到會與議。

第七十六條 會議時，議事會議長、副議長、議員，得到會陳述所見，但不列議決之數。

第七十七條 會議事件有關係董事會職員本身，或其父母兄弟妻子者，該員不得與議。總董如有前項事由，照第七十四條第二項辦理。董事、名譽董事全數三分之二以上，有前項事由，因而不能議決者，將該件移交本城鎮議事會，代為議決。

第七十八條 凡議決事件，應隨時報告議事會，並呈報地方官存案。

第四章 鄉董

第一節 員額及任期

第七十九條 各鄉設鄉董一名，鄉佐一名，以本鄉選民，由該鄉議事會選舉，呈請該管地方官核准任用之。

第八十條 鄉董、鄉佐不得同時兼任該鄉議事會議員，若有由議員當選者，照第六十二條第一項辦理。父子兄弟不得同時為鄉董、鄉佐，若同時當選者，照第二十五條第三項辦理。

第八十一條 鄉董、鄉佐以二年為任期，任滿改選。再被選者，均得連任。

第八十二條 鄉董、鄉佐均支領薪水，其數目以規約定之。

第八十三條 鄉董如有事故，以鄉佐代理。

第八十四條 鄉董、鄉佐因事出缺，均即補選。

第八十五條 各鄉因執行各事，有應設各項辦事員時，由鄉董遴選派充，不限以選民，但須經鄉議事會之公認，其細則以規約定之。

第八十六條 鄉董得設文牘、庶務等員，其員額薪水，以規約定之。文牘、庶務員不限以選民，由鄉董遴選派充，或按地方情形，即以該議事會文牘、庶務員兼充之。

第二節 職任權限

第八十七條 鄉董職任權限，照第六十八條第一至第三款，及第六十九條辦理。

第八十八條 鄉董就應辦各事，定執行方法。

第八十九條 鄉佐及辦事員輔佐鄉董，辦理各事。

第五章 自治經費

第一節 類別

第九十條 城鎮鄉自治經費，以左列各款充之：一、本地方公款公產，二、本地方公益捐，三、按照自治規約所科之罰金。

第九十一條 前條公款公產，以向歸本地方紳董管理者為限。其城鎮鄉地方向無前項所指公款公產，或其數寡少不敷用者，得由議事會指定本地方關係自治事宜之款項產業，呈請地方官核准撥充。

第九十二條 公益捐分為二種如左：一、附捐，二、特捐。就官府徵收之捐稅，附加若干，作為公益捐者，為附捐。於官府所徵捐稅之外，另定種類名目徵收者，為特捐。前項附捐數目，不得過原徵捐稅定數十分之一。凡以勞力或物品供給辦理自治事宜之需用者，得計其相當價值，以特捐論。

第九十三條 公益捐之創辦，由議事會擬具章程，呈請地方官核准遵行，嗣後如有應行變更廢止之處，亦由議事會條議，呈請地方官核准。

第二節 管理及徵收

第九十四條 自治經費，由議事會議決管理方法，由城鎮董事會或鄉董管理之。

第九十五條 公款公產之內，有係私家捐助，當時指定作為辦理某事之用者，不得移作他用。其指

定辦理之事業，以律例章程變更廢止者，不在此限。

第九十六條 附捐由該管官吏按章徵收，彙交城鎮董事會或鄉董收管。特捐由城鎮董事會或鄉董呈請該管地方官出示曉諭，交該董事會或鄉董自行按章徵收。

第九十七條 凡於本城鎮鄉內有不動產或營業者，即本人不在本地方居住，亦一律徵收公益捐。

第三節 預算決算及檢查

第九十八條 城鎮董事會或鄉董，每年應預計明年經費出入，製成預算表，於每年十一月議事會會議期內，移交該會議決。議決後，除照第三十七條辦理外，應由地方官申報督撫存案，並於本地方榜示公衆。

第九十九條 預算內除正額外，得設預備費以備預算不敷，及預算各款外臨時之支出。若預備費不敷支出者，非經議事會之議決，不得提用他款。

第一百條 城鎮董事會或鄉董，每年應將上年經費出入，製成決算表，連同收支細賬，於每年二月議事會會議期內，移送該會議決，議決後，照第九十八條第二項辦理。

第一百零一條 凡自治經費出入之檢查，分爲二種如左：一、定期檢查，二、臨時檢查。定期檢查每月一次，由城鎮董事會總董或鄉董行之。臨時檢查每年至少一次，由城鎮董事會總董或鄉董，會同該議事會議長、副議長及議員一名以上行之。

第六章 自治監督

第一百零二條 城鎮鄉自治職，各以該管地方官監督之。該管地方官應按照本章程，查其有無違背之處而糾正之，並令其報告辦事成績，徵其預算、決算表冊，隨時親往檢查，將辦理情形，按期申報督

撫，由督撫彙咨民政部。其分屬二縣以上，或直隸州與縣管轄者，由各該州縣會同監督之。

第一百零三條 地方官有申請督撫，解散城鎮鄉議事會、城鎮董事會及撤銷自治職員之權。解散或撤銷後，應分別按章改選，城鎮鄉議事會應於解散後兩箇月以內，城鎮董事會應於解散後十五日以內，重行成立，鄉董應於撤銷後十五日以內，重行選定。若城鎮議事會、董事會同時解散，或鄉議事會、鄉董同時解散撤銷者，應於兩箇月以內，先行招集議事會，所有選舉及開會事宜，由府廳州縣董事會代辦，其城鎮董事會及鄉董，應於議事會成立後十五日以內，重行成立。

第七章 罰則

第一百零四條 自治職員有犯贓私及侵吞挪借款項者，除責令全數繳出外，仍按照律例治罪。

第一百零五條 自治職員有不受該管地方官監督者，應由地方官詳請該管上司，核准辦理。

第一百零六條 自治職員有以自治為名，干預自治範圍以外之事者，城鎮鄉議事會各員及城鎮董事會名譽董事，於會議時停止其到會二日以上，十日以下，城鎮董事會總董、董事及鄉董、鄉佐，停止其薪水半月以上，二月以下，其情節重者，均除名。

第八章 文書程式

第一百零七條 城鎮鄉議事會、城鎮董事會及鄉董，行文該管地方官，用呈，彼此互相行文，及與府廳州縣議事會、董事會互相行文，均用知會，地方官行文城鎮鄉議事會、城鎮董事會及鄉董，用諭，城鎮鄉議事會、城鎮董事會及鄉董，行文本省諮議局，用呈，本省諮議局行文，用知會。

第一百零八條 城鎮鄉議事會、城鎮董事會及鄉董，各備木質圖記，由督撫核定式樣，通行各該管地方官刊發，仍由地方官申報上司立案。

第九章 附條

第一百零九條 本章程施行之期，遵照欽定逐年籌備事宜清單辦理。

第一百零十條 本章程內所定應由府廳州縣議事會、董事會辦理之件，在府廳州縣議事會、董事會未經成立以前，由各該地方官代辦。

第一百十一條 本章程如有增刪修改之處，得由議事會擬具條議，呈送本省諮議局，由諮議局審查後，呈請督撫咨送民政部核議，奏明修改。

第一百十二條 本章程施行細則，由督撫酌定，仍咨報民政部存案。（城鎮鄉地方自治選舉章程略）

山東巡撫袁樹勛奏山東籌辦地方自治設立自治研究所情形摺

宣統元年二月十六日（硃摺）

頭品頂戴·山東巡撫臣袁樹勛跪奏，為遵章籌辦地方自治，設立自治研究所開辦情形，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣恭讀本年正月二十七日電傳上諭：前經憲政編查館奏定，頒行分年籌備事宜，本年各省均應舉行諮議局選舉及籌辦各州縣地方自治，設立自治研究所，選用公正明慎之員紳，一律依限成立各等因。欽此。仰見慎重初基，鞏固邦本之至意，欽佩莫名。

臣維地方自治，誠如原奏，名雖近沿泰西，實則根衷中古，比閭、族黨之制，燦備於周時，三老、嗇夫之名，僅存於漢世。至歷代之保甲、鄉約及今各處水會、善堂、積穀、保甲諸事，則雖以本鄉之人辦本鄉之事，然選舉之法無存，把持之患愈亟，賢者有塗炭衣冠之懼，而自好不為，不肖者煽狐鼠城社之風，而

路人以目。官長誤以摧殘民氣爲賢能，人民誤以習慣服從爲安分，禮失求野，文郁從周，斟古酌今，事窮思變。臣於去年冬間，卽與司道籌商，以爲地方自治施諸今日，必先知其所難，而後知其所便。夫愚民烈燄，燬於暴秦，科舉拘繫，恃自唐、宋，政治委靡，知識消亡，譬如久病痿痺而與之馳驟，則厥足用傷，甫及含哺而遽餉膏粱，則雖茹必吐。卽如近數年間，教育會、商會等，其辦有秩序者，固日進於文明，其貌是神非者，或益叢爲詬病，此其所以爲難也。

然天下無無弊之法，中人皆可造之才，國所與立者惟民，民所附麗者惟國。三代以上，君與民相親，故則君自治之文，見諸禮運，五洲而遙，國由民所積，故地方自治之制，行且同倫。今者蒐採列邦，商榷舊制，將名義、範圍、經費各節，咸納於自治監督之所司，卽爲城爲鎮爲鄉各區，悉蘊爲自治精神之所寄。以少數官治之能力鞏衛國家，與以多數人民自治之能力保守疆土，譬如有中央而護以四方，有頭目而捍以手足，其爲得失無待著龜，此又所以爲使也。

臣等再三討論，遂於上年冬間卽擬定自治研究所章程，計東省一百零七州縣，每處選派一人到省入該所研究，延派嫻習法政學識開通者，分別充任所長及教務各事宜，業於本年二月初一日開課。並遵原奏責成諮議局籌辦處兼理地方自治一應籌辦事宜，仍派該處司道，率同在事員紳，認真辦理，概不另支薪水，以節糜費。一俟養成此項自治人才，略有基礎，再推行各州縣，遵章依限擴充。

除將自治研究所章程及職員清單分咨查照外，芻蕘之見，是否有當，恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

硃批：該衙門知道。

廣西巡撫張鳴岐奏廣西籌辦地方自治情形摺

宣統元年三月初二日（硃摺）

頭品頂戴·廣西巡撫臣張鳴岐跪奏，為遵旨籌辦地方自治並臚陳歷年辦理情形，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣於宣統元年二月二十五日，承准憲政編查館王大臣咨開：本館核議民政部奏，城鎮鄉地方自治並另擬選舉章程一摺，業於光緒三十四年十二月二十七日具奏。奉上諭：地方自治為立憲之根本，城鎮鄉又為自治之初基，誠非首先開辦不可。著民政部及各省督撫，督飭所屬地方官，選擇正紳，按照此次所定章程，將城鎮鄉地方自治各事宜，迅即籌辦，實力奉行，不准稍有延誤等因。欽此。仰見朝廷天下為公，好惡同民之至意，欽服莫名。

伏維自治成立之遲速，固視官吏提倡之是否認真，尤視人民責任心之有無多寡。人民果能明於時局之大勢，知一己與國家之關繫，事事引為己責，自不難計日程功。若人民本無希望自治之熱心，則議事、董事不免仍舊害公，附捐、特捐或且疑為厲己，民智之不開，利弊之所以相乘也。

廣西僻處邊陲，風氣素稱銅敝，人民責任心之薄弱，地方生產力之凋敝，均遠在內地各省之下。臣深知廣西辦理自治之難，而又知自治為憲政始基，辦理不容稍緩。是以於光緒三十三年九月奏明設立全省自治局，以為籌辦總匯之區，並於局內附設自治研究所，先考選桂林府所屬士紳入所研究，以為著手進行之本。旋因臣出省督師，稍有停滯。該局於光緒三十四年三月開辦，研究所於四月開辦，截至上年年底，綜計入所研究畢業者，共一百九十人，一切章程名冊，均於上年十月咨送民政部有案。此未

奉分年籌備清單以前，廣西卽已籌辦自治之情形也。

迨奉清單，本年應籌辦城鎮鄉地方自治，設立自治研究所。桂省幅員寥闊，交通不便，僅省城設立一所，既苦於山川阻隔之爲難，令各屬自行設所，又苦於經費人才之無著。經臣督同局員，詳加體察，議將全省劃作三區：以桂、柳、慶、思爲第一區，設所於桂林，以平、梧、潯、鬱爲第二區，設所於梧州，以南、太、泗、鎮、歸、百、上爲第三區，設所於南寧。按屬分配名額，飭令閩省各廳州縣，考選品學素優之士紳入所研究，於閏二月一律開學，教以自治制度及與自治有關繫之政法學科，以十箇月畢業，畢業後卽派回本籍傳習研究，以期普及。此廣西遵照清單，切實籌辦自治之情形也。

城鎮鄉地方自治，粗具規模，清單本定在宣統四年，城鎮鄉地方自治一律成立，清單本定在宣統五年。推原立法之意，或因事屬創舉，端緒紛繁，若凌節而施，欲速轉虞不達，故特寬其期限，俾得從容籌備而不遽責以完成。臣愚謂凡事百聞不如一見，以今日人民之不識負擔義務，官吏之未能悉解提倡，若不先行試辦一二處，示以模型，轉瞬卽屆一律成立之期，倉卒恐多數衍。是以臣復飭局選派上年優等畢業學員，分任臨桂縣屬調查、宣講之事，期將臨桂縣城鎮鄉地方自治，於年內粗具規模，一以樹外屬之風聲，一以驗推行之利弊。此又廣西遵照清單提前籌辦自治之情形也。

以上辦法，於養成人才，標示模範，固可稍提綱領，然不爲各屬定一推行之準，仍難植積小高大之基。現飭各廳州縣，於城治各設一地方自治籌辦公所，遴派正紳主辦，爲一邑籌辦總匯之區，經費就該屬原有之地方公款撥用。該公所辦事約分兩期：第一期召集閩屬士紳，調查戶口總數，爲劃分城鎮鄉區域之預備。第二期稟派幹事，設立城鎮鄉籌辦事務所，爲地方自治之實行。廳州縣自治事宜，俟奉到奏定章程，亦卽責成該公所，繼續籌辦，以資熟手。事務所俟城鎮鄉議事會成立後裁撤，籌辦公所俟

廳州縣議事會成立後裁
州、潯州、南寧、龍州各屬
飭令設立。此又廣西遵
總之，地方自治，實
愚俗陋而無傷，爲月計不
副聖主惠愛閭閻之意。

至憲政編查館原奏
開辦諮議籌辦處以前，即
當可漸期就理，可否免其
施行。

除將局用經費分咨
合恭摺具陳，伏乞皇上聖
硃批：該衙門知道

憲政編查館奏核

宣

奏爲核覆自治研究
本年閏二月十三日

清末籌備立憲檔案

政編查館核覆具奏，單併發。欽此。

臣等遵查地方自治之制，雖東西各國一律通行，而溯厥由來，實分二派：有由市府自治而自然發達者，有由國家立憲而漸次推行者。一則因人民本有自治之能力而日以擴充，故編制易而範圍自廣，一則欲人民克盡自治之義務而徐爲倡導，故措施難而監察亦嚴。源流既別，法意迥殊。今當中國創行自治之始，皆本朝廷預備立憲而生，臣等前奏覆核城鎮鄉地方自治章程，首以淵源國權，對待官治，鄭重剖析，復舉其名義範圍，及責重監督之意，逐一聲明，皆所以示研究之指歸，定人民之法守。茲據民政部原奏清單，擬訂自治研究所各條內講授科目，卽已隱合此意。其餘設立次序、選送資格等項，亦均簡要易行。臣等悉心覆核，方今各省人民知識尙稚，財用極艱，此項研究學員，將由省城遞及府廳州縣，依次傳習，必使學力稍能深造，經費悉戒虛糜，庶可以免謬說之流傳，杜前途之阻礙。謹就原章酌加推闡，共核訂爲十有四條，繕具清單，恭呈御覽。伏候欽定頒行，卽由臣館通咨各省，一體遵照辦理。所有核覆自治研究所章程緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

宣統元年三月十六日奉旨，已錄。

清附單

謹將核覆自治研究所章程繕具清單，恭呈御覽。計開：

第一條 自治研究所爲講習自治章程，造就自治職員而設，應就各省省城及各府廳州縣，各設一所。前項所稱之府，指有直轄地方者而言，以下各條凡稱府者均同。

第二條 各省省城自治研究所，遵照逐年籌備事宜清單，統限本年年內成立。各府廳州縣自治研

究所，應俟省城第一屆聽講員畢業後，即行派赴各屬，一律設立。

第三條 各省省城自治研究所，應由自治籌辦處遴派通曉法政人員，充任講員，由講員內遴派一員爲所長。府廳州縣自治研究所所長、講員，即以聽講畢業員分別派充。

第四條 各省自治研究所，除官設各所作爲模範外，其各地方士紳自願照章設立者，均得呈明該管官批准照辦。惟該所所長，應由該所公舉通曉法政品學優裕士紳一員，呈請自治籌辦處核派。如各地方先經設立者亦同。

第五條 自治研究所應講授左列各項科目：一、奏定憲法綱要，二、法學通論，三、現行法制大意，四、諮議局章程及選舉章程，五、城鎮鄉地方自治章程及選舉章程，六、調查戶口章程，七、其他奏定有關自治及選舉各項法律章程，八、自治籌辦處所定各項籌辦方法。

第六條 自治研究所講授宗旨，應以恪守奏定地方自治章程不越範圍爲要義，統由自治籌辦處稽察管理，並得查核功課勤惰，酌加激勸。

第七條 省城自治研究所學員，應由各府廳州縣遴派本地士紳，按屆送所聽講，每屬每屆至少以二人爲率。

第八條 各府廳州縣自治研究所學員，應就該管境內分別城鎮鄉區域，遴選本區士紳，次第入所聽講，以每區有聽講員爲度。

第九條 自治研究所，應由所將城鎮鄉應辦自治各事，演爲白話，刊布宣講，以資勸導。

第十條 自治研究所學員資格，以按照地方自治章程得爲選民者爲限。其無選民資格不得爲自治職員者，均無庸入所聽講。

第十一條 自治研究所以講授八箇月爲畢業期，俟第二屆或第三屆畢業，卽行裁撤。其由地方士紳呈准設立各所，不在此限。

第十二條 省城自治研究所經費，應由自治籌辦處籌撥。各府廳州縣經費，由各該地方公款籌辦，其選送各員赴省川資，並由該地方官籌給。

第十三條 自治研究所需用講堂房舍，應各就原有公所公產空閒房屋，酌量設立，無庸建築，所中一切用款，亦不得稍涉糜費。

第十四條 自治研究所內詳細章程，應由自治籌辦處酌定通行，以及一切辦理情形，均由各省督撫隨時咨報民政部存案。

湖南巡撫岑春煇奏湖南籌辦地方自治設立自治研究所情形摺

宣統元年六月二十七日（硃摺）

湖南巡撫岑春煇跪奏，爲籌辦地方自治，設立自治研究所辦理情形，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣恭讀宣統元年正月二十七日電傳上諭：前經憲政編查館奏定，頒行分年籌備事宜，本年各省均應舉行諮議局選舉，及籌辦各州縣地方自治，設立自治研究所，選用公正明慎之員紳，一律依限成立等因。欽此。

伏維自治一端，法始於商周，名成於歐美，舉社會公利公益事宜，責之地方紳董，而官府以監督之，法律以範圍之，上下相維，古今合轍，法良意美，莫盛於斯。當創辦之初，地方風氣甫開，人民程度不一，必先養成講演組織之才，推行方期盡利，亦必預設總匯綱領之所，因應庶免失宜。溯查湖南省前准

民政部咨，先就省城設自治研究所一區，即經臣督同司道酌議辦法，遵照設立，以各國自治制度及法理，分擬門目，列爲學科，定明研習八箇月爲畢業之期。徵飭各廳州縣，遴選品學較優、富於經驗、素有鄉望之士紳，申送考選。其名額視各該屬區域之廣狹，人口之多寡，別爲上、中、下三類，分定數目條列資格，令其依限選送。但各屬距省道里遠近迥殊，險夷各異，選送士紳，自難同時齊集，不得不隨時試驗，分班課授。本年春間，各屬陸續選送到省，先後兩次考錄合格士紳二百十七名。第一次於三月十五日上課，第二次於五月初八日上課，各爲一班教授，而科目程級期限，仍一律規定，間有未經送到者，則留額待補，以期普及。其有送逾定額，未經考取各士紳，概列備取，由該所刊刻講義，給令於校外自行研究，即名爲自修科。惟是湘省創設自治研究所，係在奏定章程頒發未到以前，比經考察諮訪，咸以地方自治爲法政之一部分，因就原設法政學堂、紳校，擴賃房屋開辦，講員、管理員即在法政、官紳兩校教職人員內慎選派充，藉資節省。旋准憲政編查館咨送定章到湘，復按原章第五條所列講授科目，改定授課，暨將該所劃歸自治籌辦處管轄，飭令選派所長，期符定制。計各士紳在所，已歷數月，俱能悉心研習，恪守章規。現一面督飭講員認真講授，並縮短暑假時期，俾得早日畢業。一面飭由該所將講義札發各廳州縣，加印多張，分給本籍士紳就近研習。俟研究所各生畢業後，再各赴本籍設所傳習講演，庶官紳咸知自治之有裨地方，將來實行興辦，不致別生障礙。

至城鎮鄉地方自治辦法，前准憲政編查館咨送原奏章程，聲明通行直省，各就諮議局籌辦處責令兼理地方自治，一應籌辦事宜等語。遵即行飭該處添設自治籌辦處，仍派原委總辦、會辦、司道及會辦紳士，督率在事員紳辦理。業經將原奏章程並增訂施行細則，印行各屬一體遵照。另擬該處開辦簡章及辦事期限表，以便分年籌備。際此籌辦伊始，選舉紳董、撥用經費兩端，關係最重，措辦維艱。偏遠地

方智識多未開通，勸導不易著手，而誤會宗旨、濫動公產之弊，亦不可不防。即遵章出示申明宗旨，通行張貼曉諭，暨飭各屬於諮議選舉完竣後，將原設選舉事務所改爲籌辦地方自治公所，爲本籍辦事員紳研習職務之地。

至自治經費，照章應以地方公款、公產等項充用。惟各屬情形不同，全在經辦員紳和平勸導，從長計議，方期有利無弊，亦即飭屬照章議辦。其省城籌辦處暨自治研究所用費，自應官爲籌備，由處撙節支用，覈實報銷。事關自治初基，各廳州縣身任地方，職司綦重，臣有監督之權，於牧令之選擇誥誡，議會之成立效果，尤屬責無旁貸。謹當督飭籌辦處，將選舉事宜次第舉行，並隨時按章督責，總期與定制適相符合，於期限不致遲誤，以冀仰副朝廷注重憲政鞏固邦本之至意。

除將自治施行細則並研究所章程及職員清單分咨查照外，所有籌辦地方自治，設立自治研究所緣由，謹恭摺具奏，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

硃批：該衙門知道。

陝甘總督長庚奏甘肅設立地方自治籌辦處並地方自治研究所情形摺

宣統二年八月二十八日（軍錄）

陸軍部尚書銜·陝甘總督臣長庚跪奏，爲甘肅遵章設立地方自治籌辦處，並設自治研究所，遴派官紳切實經理，恭摺仰祈聖鑒事。

竊光緒三十四年十二月恭奉上諭：地方自治爲立憲之根本，城鎮鄉又爲自治之初基，誠非首先開辦不可。著民政部及各省督撫，督飭所屬地方官，選擇正紳，迅即籌辦，不准稍有遲誤等因。欽此。並

准憲政編查館，將核議城鎮鄉地方自治章程暨另擬選舉章程，咨送到甘，業經前督臣升允札發諮議局籌辦處，排印多帙，分飭各屬遵辦在案。

查憲政編查館奏定籌備事宜限期清單內開：第二年籌辦城鎮鄉地方自治，設立自治研究所，定限極嚴，自應及時辦理。臣於上年十月到任，一切事項尙付闕如。且諮議局成立後，該籌辦處即應裁撤，不能不另設自治籌辦處，以爲提綱挈領之區，爰一面切飭屬遵章趕辦，一面於臣署東偏廳舍，剋期設立，檄委藩學臬三司、蘭州道爲總辦，刊發關防，俾資信守。該處分設總務、調查、選舉、庶務四科，均以通曉新政人員分任其事，並仿照浙省自治籌辦處章程，添設參議二員，以本地明達事理鄉望素孚之士紳充之，已於本年春間開辦。嗣因房舍不能敷用，另移於省城北街寬敞之區。所有城鎮鄉應分區域設立自治公所，清查戶口，調查選民，選舉議事、董事會職員，並籌辦蘭州縣地方自治各事，均由該處擬定章程細則及辦事期限表，嚴飭各屬依限舉辦，分期報明成績，以便分屆奏陳。

惟是辦理自治，事屬創舉，必先造成自治之人才，而後可收自治之效果。隨於籌辦處成立後，即遵設通省自治研究所，遴選熟悉法政之員，充當講員、所長。復因開辦較遲，縮短學期，改爲六箇月畢業，講授課程，悉遵照奏定各項科目，詳晰指示，並以恪守定章，不越範圍爲要義。其聽講員，先於省城法政學堂紳班內挑取三十人入所研究，一面分行各屬州縣，按格選送，每處至少以二人爲率。俟第一屆聽講員畢業，即派往各屬充當研究所講員、所長，俾各以其所得，廣爲傳習，庶幾因勢利導，可收事半功倍之效。至該所功課勤惰及應辦事宜，統由自治籌辦處稽察管理，以一事權。應需開辦暨常年經費，已飭藩司照數籌撥，擬請作正開銷。據自治籌辦處司道詳請具奏前來。

臣查甘省僻處邊隅，民智錮蔽，語以自治名稱、選舉資格，多茫然不解所謂，即讀書明理之人，亦僅

知經經自守，或反以公益共謀，諛爲多事。故籌辦自治，較之東南各省，實屬難之又難。今既有籌辦處以握自治之樞紐，復有研究所以培自治之人材，臣與各司道等，身膺地方，責無旁貸。惟有督率員紳，認真籌備，由城鎮鄉而推之廳州縣，務使事無叢脞，戶盡可封，以期仰副朝廷孜孜求治好惡同民之至意。

除分咨憲政編查館、民政部、度支部查照外，所有遵章設立地方自治籌辦處並設自治研究所緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

宣統二年十月初九日奉硃批：該衙門知道。欽此。

浙江巡撫增韞條陳地方自治事宜三條摺

宣統二年十月十二日（軍原）

浙江巡撫臣增韞跪奏，爲條陳地方自治事宜，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維地方自治之設，東西立憲國所以練習人民政治上之知識，而以本地之人辦本地之事，則利害切而謀慮周，於各地選民之中舉國會代議之士，則閱歷多而政見確。立憲前途，最關緊要，各省自籌辦以來，成效罕著，謹舉其急務分別陳之。

一曰扶持自治之能力。謹案奏定逐年籌備事宜：宣統元年籌辦城鎮鄉地方自治，宣統五年一律成立。宣統二年籌辦廳州縣地方自治，宣統六年一律成立。而現行章程自治體應辦之事，凡學務、衛生、善舉、道路、工程、農工商務及公共營業，籌集款項，範圍至廣，頭緒至繁，若聽其自然發生，則能力未充，事事皆辦，實則一事莫辦。卽令實力奉行，而各省自爲風氣，趨向不同，亦不能收全國統一之效。

臣愚以爲此五年中，宜有緩急先後之序，由憲政編查館會同民政部編具大綱，於各級自治體應辦之事，每年分爲實行及籌備兩項，詳列清單，頒布各省，由督撫編訂進行細目，交諮議局議決施行。例如宣統三年爲續辦城鎮鄉地方自治之第二年，以學務、衛生爲自治體實行之事，而其他各項爲籌備之事。舉一事即責一事之效，不至名實兩歧，籌一款即辦一款之事，不至支絀坐廢，主義雖似於漸進，而實效必多於並進矣。

一曰助長自治之事業。夫自治之規章，既非吾國所固有，而自治之事業，亦非吾民所習知。以吾國素不與聞公事之人民，而責以學務、衛生等事，渺不知其爲何物，黠者因假公以營私，愿者乃敷衍以塞責，此必然之勢也。臣愚以爲取法於人者，非徒形式具而已，當注重其精神。東西各國自治之發達，皆在吾國數十年以前，其籌辦之規模，每年皆有成績表存儲待考。應請敕下民政部及各省督撫，選派專員，逐項調查，分類刊布，附以淺說，令其擇要仿行。夫派員調查之舉，前者屢行之，似同具文矣。然前者多抄襲其章程，今則研究其實驗，前者多探取其現在，今則考求其已往，取逕既殊，收效自異，此尤地方自治進行之初所刻不容緩者也。

一曰比較自治之成績。查九年籌備，自宣統六年以後，自治體一律成立，似國家別無籌辦自治之責任，臣獨以爲未盡也。自治章程之通行於各省者，規則同，範圍同，組織同，其事業亦同。然執行有勤惰，籌畫有疏密，收效有後先，無全國之比較，俾收交換智識之益，以起其奮發事業之心，則亦未可盡恃。臣愚以爲自治體成立以後，當由民政部會同督撫實力調查，刊列成績比較表，第其優劣，頒布各省，使相倣效，而又完全者褒美之，怠惰者策勵之。如此則自治之團體雖多，自治之事業雖廣，而消長升降之機，無一不貫屬於政府。夫國家者一鄉一邑之積，一鄉一邑皆治，而國家不富強者未之有也。

清

抑臣尤

越權限之外

自日見其少

民智漸開，

所有條

吉林巡

頭品頂

摺具陳，仰

竊臣於

經飭由吉林

辦府廳州縣

州縣，次其餘

依所定等級

隨，事皆草創

一、地

周，復經增

辦上級地方自治，在關內各省，次別府於廳州縣，而於吉林則須合府廳州縣同時並舉。現擬仍仿前定城鎮鄉自治辦法，就各府廳州縣，分爲繁盛、中等、偏僻三項名目。以部定省會首縣、外府首縣及衝繁廳州縣，須分三年舉辦者，均納之於繁盛一級之中，統歸一年籌辦。其中等一級，則凡次於繁盛，而不得稱爲偏僻者屬之。至偏僻一級，吉省於東南、東北各屬，均係區域初分，人民未集，部章於各省偏僻之府廳州縣，復區爲指定偏僻與其餘偏僻兩級，所議本極詳備。而揆之吉省情形，屬於部定之其餘偏僻者較多，故與部分等級，實難一致。

一、籌辦次第之宜預定期限也。查各府廳州縣，既依繁盛、中等、偏僻劃分等級，自應按照等級之次第，以定籌辦時期之先後。擬以宣統二年十月至宣統三年九月，籌辦繁盛各府廳州縣爲第一期，以宣統三年十月至宣統四年九月，籌辦中等各府廳州縣爲第二期，以宣統四年十月至宣統五年九月，籌辦指定偏僻各府廳州縣爲第三期，以宣統五年十月至宣統六年九月，籌辦其餘偏僻各府廳州縣爲第四期。如此則分期籌辦，雖與部定略異，而依限成立，仍與部章適符。

一、選舉機關之宜另行組織也。查府廳州縣，在國法上爲上級自治團體，其區域視城鎮鄉爲大，其選舉事務自較城鎮鄉爲繁。現設地方自治籌辦處，係全省自治之總機關，自能專壹籌畫。若各屬則地方官事務殷繁，百端待理，以之兼任，難保無貽誤事機，似須另立機關，以專責任。擬飭各屬遴選公正明達士紳，組立自治籌辦公所，專理全屬自治事務。至府廳州縣選舉事宜，按照定章，城鎮由總董，鄉由鄉董管理。當此籌辦伊始，除城自治職已先期成立外，其鎮鄉自治，或正在籌措，或尙未舉行，是鎮總董及鄉董並未發生，而鎮鄉區域勢不能不另有管理選舉之人，擬於城區仍照章以總董爲選舉管理員，其餘未經成立之鎮鄉各區，則另設鎮鄉選舉事務，專管該區選舉事宜，以期上下機關承接靈敏。

藉收臂指之效。

以上三端，皆於遵照定章之中，參酌吉省情形，分別籌擬。其詳細辦法，仍飭由地方自治籌辦處妥列表式，咨部查核辦理。

再，吉省府廳州縣自治，雖擬分四期籌辦，惟現定繁盛各屬，實不及內省之中等。其中等以下地方，或設治未久，或甫經設治，地遠人稀，民貧財困，僅此三五年間，欲責其一例成功，雖有賢智，恐難爲力。伏查憲政編查館奏覆山東巡撫奏陳地方自治請變通章程一摺內稱：各省地方果有實在窒礙情形，應經該省督撫將一省中之何府廳州縣，一府廳州縣中之何城鎮鄉，臚陳實在情事，並緩辦自治緣由，請旨辦理等因。將來吉省籌辦自治，此等情形在所不免，屆時再當臚陳實在情形，援案奏請辦理。臣責任所在，自不能不審察時勢，先事綢繆，而憲政攸關，亦斷不敢稍涉因循，預存觀望。茲經擬定分頭辦法，仍當責成各屬計日程功，切實籌辦，以冀仰副朝廷實行憲政之至意。

所有籌辦吉省府廳州縣地方自治情形緣由，除將順序期限表分咨查照外，謹會同東三省督臣錫良，恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

宣統二年十一月十一日奉硃批：該衙門知道。欽此。

御史蕭丙炎奏各省辦理地方自治流弊滋大擬請嚴加整頓摺

宣統三年閏六月初七日（軍原）

掌廣西道監察御史蕭丙炎跪奏，爲各省地方自治，辦理失宜，流弊滋大，擬請旨飭嚴加整頓，以裨憲政而固民心，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維治民之道，端在便民，立法之良，視乎行法。方今朝廷預備立憲，勵精圖治，一切法制改良，原爲便民起見，地方官吏職務奉行，宜如何矢慎矢勤，以求盡善盡美。乃臣聞各省辦理地方自治，督撫委其責於州縣，州縣復委其責於鄉紳，鄉紳中公正廉明之士，往往視爲畏途，而劣監刁生，運動投票得爲職員及議員與董事者，轉居多數。以此多數刁生劣監，平日不諳自治章程，不識自治原理，一旦逞其魚肉鄉民之故技，以之辦理自治，或急於進行而失之操切，或拘於表面而失之鋪張，或假借公威爲欺辱私人之計，或巧立名目爲侵蝕肥己之謀，甚者勾通衙役胥差，交結地方官長，藉端牟利，朋比爲奸。其苛捐擾民也，不思負擔若何，惟恐搜括不盡，農出斗粟有捐，女成尺布有捐，家蓄一雞一犬有捐，市屠一豕一羊有捐，他如背負肩挑瓜果、菜蔬、魚蝦之類，莫不有捐，而牙行之於中取利，小民之生計維艱，概置弗問。其開銷經費也，一分區之內在局坐食者多至二三十人，一年度之間由局支出者耗至二三千圓，以一城數區合計之，每年經費不下萬金。而問其地方之善堂如何，學校如何，勸業如何，衛生如何，不日無款興辦，卽日不暇顧及。所謂辦有成效者，不過燃路燈，灑街道，或設一二閱報社、宣講所而已。而舊日育嬰堂、養老院、義塾、社倉、賓興、鄉約、施藥、施茶、積存諸公費，非皆揮霍盡淨不休。似此辦理地方自治，其人既多敗類，其費又多虛糜，苛取民財，無裨民事，怨聲載道，流弊靡窮。若不量爲變通，嚴加整頓，臣恐民怨日積，民心漸離，大亂將興，何堪設想。

查現行自治章程，原以地方官爲監督，其對於自治職員及議事會董事等，固有撤銷與詳請解散之權，對於預算決算表冊，又有隨時檢查之權。擬請明降諭旨，通飭各省督撫，嚴督所屬各地方官，認真監督，嚴加整頓。辦法量爲變通舊章，慎選職員，樽節經費，如有職員等假公濟私，抑勒苛索，挾嫌尋仇，侵吞浮冒諸情事，准該縣民赴鄰封據實指控，一經發覺，立將該管地方官嚴行奏參，以爲監督不力

者戒。務使閭閻毋擾，則民心可安，官吏秉公，則憲政無弊矣。

臣愚昧之見，謹繕摺具陳，是否有當，伏乞皇上聖鑒，訓示施行。謹奏。

(三) 各省奏報籌辦憲政情形

山東巡撫袁樹勛奏山東第一年籌辦憲政及第二年預備情形摺

宣統元年二月初九日 (硃摺)

頭品頂戴。山東巡撫臣袁樹勛跪奏，為九年籌備事宜，遵章臚列第一年期成績，恭摺仰祈聖鑒事。竊臣承准憲政編查館王大臣咨開：光緒三十四年十二月十一日欽奉諭旨：憲政編查館會奏，遵設專科，考核議院未開以前逐年籌備事宜，酌擬章程、摺單各一件，著依議。欽此。等因。又恭讀本年正月二十七日電傳上諭：前經憲政編查館奏定頒行分年籌備事宜，本年各省均應舉行諮議局選舉及籌辦各州縣地方自治，設立自治研究所，並頒布資政院章程等事。著各省將軍、督撫，督率所屬，選用公正明慎之員紳，一律依限成立各等因。跪聆之餘，仰見聖謨深遠，於籌備事宜，包舉靡遺，莫名欽佩。查憲政編查館原奏考核專科章程第二條內載：九年籌備事宜，責成內外臣工，每屆六箇月將籌辦成績臚列奏聞，並咨報憲政編查館查核。應自光緒三十四年八月起至十二月底止為第一屆，以後每年六月底暨十二月底各為一屆，限每年二月內及八月內各具奏咨報一次等語。又查憲政編查館原奏，九年籌備事宜清單內載：第一年期，督撫所應辦者祇一項，第二年期，督撫所應辦者共七項。今遵奏定考核

專科章程，每年分兩屆奏報，是本年二月所奏報者，應屬於第一年期。茲將第一年期所已籌辦，及第二年期應籌辦而已預備者，敬爲皇上臚陳之。

查山東籌辦諮議局選舉事宜，於上年十月間設立籌辦處，當將開辦情形奏報有案。該處參用官紳並延派嫻習法政辦事素有經驗者爲參議，文牘、庶務，分科辦事。據該處所定期限清單，十一月初考取司選員演講諮議局章程，浹旬而畢，分赴各府直隸州，再由各州縣選派明白耐勞之士紳赴該管之府直隸州聽司選員演講，亦浹旬而畢，聽講之後，各回本選舉區，實行調查，仍慮人數不敷，得由各州縣加派義務調查員，以資贊助。蓋山東風氣未盡開通，選舉法制久廢，毋怪蚩蚩者瞠目相顧，經此次輾轉演講，羣疑漸釋，阻力自消。復慮各州縣或不盡曉事，而司選員或需索供張，仿照直隸辦法，由該處籌給各州縣選舉經費暨司選員夫馬、薪水，期於絲毫不得擾民，以免藉口而專責成。復將初選舉畫分三期：一爲選舉人名草冊告成之期，二爲選舉人名經審查判定清冊告成之期，三爲初選舉投票之期。每屆一期，飭各該州縣電稟該處，以便督催而免延誤。自上年十二月實行調查，現據各屬陸續稟到人名草冊，均依限告成，其有事前稍涉觀望者，亦經臣隨時訪聞，嚴加訓斥。目前情形依照東省所定選舉期限，不至後時，並擬俟複選事畢，召集被選各員，於九月開局以前，先期研究一月，爲議案之預備，亦卽爲籌辦選舉之結束。該處開辦以後，一應經費，均經遵章籌撥，於上年十二月附片具陳，奉旨欽遵在案。此屬於第一年期已經籌辦之實在情形也。

其有事屬於第二年期，而目前已分別預備者，如原奏清單，籌辦地方自治，設立自治研究所一節。上年冬間，臣卽與司道籌商，以爲欲實行地方自治，必先灌人民自治之知識，並養成人民自治之能力，自應先在省城設立研究所，飭知各州縣每邑選派二人，到省聽講。正在札飭間，欽奉諭旨，頒布城鎮鄉

自治章程。本年正月奉文後，即遵將上項章程，列入研究所，分期演講，業於二月初一日開課，並查照憲政編查館原奏，責成諮議局籌辦處，兼理地方自治籌辦事宜，正在另案奏咨辦理。此關係乎地方自治之已預備者一也。

又原奏清單，各廳州縣巡警年內粗具規模一節。查山東巡警，業設專官，並先於光緒二十九年開辦警務學堂，大致參照直隸辦法，經前升任撫臣周馥奏咨有案。三十一年、三十二年，歷經分派該學堂官班學生及兵班學生赴各州縣分充巡官、教弁等職。上年臣到東後，逐加考核，以此項學堂，歲糜鉅款，而缺憾滋多，自非大加改良，不足以資任使。嗣准民政部咨行奏定各省巡警學堂章程內開：高等巡警學堂各省城須設一處，巡警教練所府廳州縣須設一處。又高等巡警學堂，為目前警官需人計，得附設簡易科。其各省已設有巡警學堂者，均按照此次奏定章程辦理，並限期設立，由各督撫具奏咨部等語。臣於奉文後，即諭飭該學堂改為高等巡警學堂，並將已辦各班，分別考驗畢業給憑，仍按照新章另行招考，暫定為正科學額八十名，簡易科學額一百二十名，俟次第招齊，即日開課。惟定章府廳州縣各立巡警教練所一節，照章每處至少一百名，以山東一百十七府州縣計之，同時舉辦，學額將萬二千名，不特此項教員有乏材之患，抑慮經費支絀同無米之炊。但巡警為憲政最要之圖，自不得不從長計畫，現於省城先設巡警教練所一處，學額寬定在二百名以上，一俟招齊，即行開課，以資模範而圖擴充。其各府州縣，從前本派有學生襄辦警務，但學識究未完備，擬陸續抽換回省，使之補習而宏造就。所有遵章辦理情形，亦當另案奏咨辦理。此關係乎各府州縣巡警之已預備者又一也。

又原奏清單，調查歲出入總數，度支部各督撫同辦一節。查上年十二月度支部奏，遵旨妥議清理財政一摺內稱：決算、預算報告各冊，與從前報銷舊案不同，自應另訂冊式，現擬逐一釐訂，交清理理財政局

遵式填送等語。此項調查，既須度支部會同辦理，自應候另訂冊式遵照填報。惟臣自上年到任後，曾將東省財政異常困難情形，於六月間奏明在案。嗣與司道等籌議，以爲不能開源，不能不從事於節流，遂將各項差務，逐一考覈，可裁者裁之，可併者併之，可減者減之，計各局所學堂二十餘處，較前歲省銀四十餘萬兩。惟目前新政日增，在在均需款項，經臣核實撙節，任事人員，但求餼廩之稱，力祛調劑之私，兼差概不兼薪，擇人斷非擇地，舉辦伊始，怨謗叢生。但臣忝膺疆寄，未報涓埃，儻取錙銖而用泥沙，卽毫無飽囊之私，於國計民生所妨已大。東省歲虧甚鉅，此項節省經費，杯水車薪，誠慮無濟。然塞從前已漏之卮，汲來日方長之綆，得尺則尺，得寸則寸，舍此殊少良圖。此關乎調查歲出入總數之已預備者又一也。

又原奏清單，籌辦各省省城及商埠等處各級審判廳，法部各省督撫同辦一節。查審判一項，本係專門之學，吾國舊制，各廳州縣兼理刑名詞訟，不特用非所長，抑亦日不暇給，現在九年籌備，凡各省舉辦事宜，無不責成州縣，若再兼理審判，貽誤恐多，此審判人才之所以尤亟亟也。現在遵章籌辦，自以養成審判人才爲第一要義。查東省法政學堂開辦已久，上年准學部咨行各省法政學堂畫一辦法，應照奏定京師法政學堂章程辦理等語。當經臣飭該學堂卽遵照定章辦理，並將原有之速成班，分別認真考驗，增益課程，改爲司法講習科，專爲養成審判員之地，新招之講習班，亦准此辦理。似此略一變通，於定章固無出入，於事實或有裨補。此關係乎籌辦各級審判廳之已預備者又一也。

以上在第一年期已籌辦者一項，在第二期應籌辦而已預備者四項。至於頒布資政院章程，舉行該院選舉，應候資政院同辦，調查各省人口總數，應候民政部同辦，頒布簡易識字課本，創設廳州縣簡易識字學塾，應候學部同辦。微臣渥荷聖恩，瞻懷時局，淬一息尙存之志，赴萬弩待發之機，惟有奮起力追，持平核實，以期仰答高厚鴻慈於萬一。

所有遵章臚列籌辦事宜成績緣由，除分咨查照外，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。
硃批：該衙門知道。

貴州巡撫龐鴻書奏貴州第一年籌辦憲政及現辦情形摺

宣統元年二月初十日（硃摺）

貴州巡撫臣龐鴻書跪奏，為遵將籌辦成績臚列具陳，恭摺仰祈聖鑒事。

竊查光緒三十四年八月初一日奉上諭：憲法未頒，議院未開以前，逐年應行籌備事宜，責成內外臣工遵照單開各節，依限舉辦，每屆六箇月將籌辦成績，臚列奏聞，並咨報憲政編查館查核。欽此。旋准憲政編查館咨，應自光緒三十四年八月起至十二月底為第一屆，以後六月底暨十二月底各為一屆，限每年二月內及八月內具奏咨報一次各等因。

查第一年外省事宜，為籌辦諮議局，而籌辦之法，首重開通人民知識，次則劃分各屬區域，又次則調查選舉人資格，造立名簿，然後初選、複選，得以次舉行。貴州籌辦處自上年九月二十六日設立，當即依照館章，將應辦事宜，分期列表，確定會期。每月逢一為紳議期，逢六為官紳合議期，遇有關緊要，仍臨時召集為特別會期。議時先由各紳上意見書，臣督同司道隨加裁決，訂立議事彙錄，飭書記員紳詳晰編載，登之報章，並將頒發章程刷印札發，飭地方官悉心查閱。十月間，遴派官紳為各屬選舉調查員，先就處內研究章程，逐一解釋，於十一月初旬一律出省，即以該調查員為宣講員，飭各屬遴選士紳，隨同研究，分任調查事宜。復飭處編纂自治白話報，按期分發，責成各地方官派員分投宣講，俾共知選舉為公民之特權，被選為與聞政事之始基。貴州地多插花，或隔越在百里數百里外，或二壤本屬

一邑，中間一線爲他境，或一線插入他境，既斷復續，已續又斷，區域分配，稍有疏漏，則投票時動多困難。去冬札飭各屬，詳審分割，繪圖列說，有不合者，仍由處駁回，再行酌配，大致尙屬井然。現合計全省約共四百二十四區，各處選舉人名冊，限閏二月十五日以前申送到省，此後初選、複選及配定員額各事，自當查照定期，依限催辦。其投票匭早經處內製備多具，各飭依式仿造。至投票紙、投票簿，一並由處製備分給，各項就緒，即可開辦選舉，於本年九月諮議局準可成立。至諮議局基址，已擇省城請裁之右營守備衙門，面積寬廣，地勢適中，現派官紳合估，不日即可興工建築，夏月當能竣事。

此外籌辦巡警，省城已具規模，各府廳州縣，亦已札催舉辦。地方自治，已於省城設研究所，飭各屬選送紳來所聽講，再謀推廣。調查人戶總數，業經民政部咨到章程，已飭巡警道查照辦理。清理財政局，業經度支部咨到章程，已委布政司並加派道員，擇所開辦。至各級審判廳及簡易識字學塾，均俟接到部章，督同該管各司認真籌畫。臣於各事皆有督率之責，自應竭力圖維，不敢以一隅遲誤，致牽全局。

所有遵章奏報成績各緣由，謹繕摺具陳，伏祈皇上聖鑒。謹奏。
硃批：該衙門知道。

河南巡撫吳重熹奏河南第一屆籌辦憲政及第二年預備情形摺

宣統元年二月二十六日（硃摺）

河南巡撫兼管河工事務臣吳重熹跪奏，爲九年籌備事宜，臚陳第一屆籌辦成績及第二年籌辦情形，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣於宣統元年二月十七日，承准憲政編查館咨，以奏設專科，考核議院未開以前逐年應行籌備事宜，酌擬章程一摺。奉旨：依議。欽此。欽遵。行知在案。令遵前奉懿旨，每屆六箇月將籌辦成績，臚列奏報，自光緒三十四年八月起至十二月底止爲第一屆，以後每年六月底暨十二月底各爲一屆，限每年二月內及八月內各具奏咨報一次，並將本年應辦事宜，就本衙門應辦之件，督飭所屬依限舉辦等因。承准此。

憲政編查館原奏，九年籌備事宜清單內載，第一年督撫應辦之事，祇籌辦諮議局一項，經臣於上年十月間，督飭員紳設立諮議局籌辦處，業將開辦日期及籌辦情形具摺奏明在案。該處成立以後，陸續選派官紳充當檢察、參事、科長、科員各職事，並以期限緊迫，董勸兼施，數月以來，規模粗具。疊據該處呈報，派員赴各處宣講，飭設選舉研究所，一面詳定辦事期限表，自上年十二月以前，頒發調查資格表冊及選舉告示，限於本年正月開始調查，二月蒞事。現據各州縣申報，調查草冊依限造送，計定五月初一日爲初選舉之期，當可無慮延誤。其諮議局房屋，擬就貢院舊址勘估興修，俟工竣後，再行專案奏報。此豫省第一年辦事之成績，所當據實臚陳者也。

至本年督撫應辦之事，除諮議局已於第一年籌辦，及舉行資政院選舉，籌辦省城各級審判廳，創設廳州縣簡易讀字學塾，均候資政院、法部、學部同辦外，查憲政之基，莫急於地方自治，本年正月間，准憲政編查館咨行城鎮鄉地方自治章程，並選舉章程到豫。當行諮議局籌辦處，責令兼理一應籌辦事宜，擬俟初選舉大致就緒，飭將省城及各屬所設之選舉研究所，一律改爲自治研究所，以期循序漸進，不致治絲而棼。若調查人戶，尤爲自治之根本，臣於正月間，准民政部咨行調查戶口章程以後，當即通飭清查，猶恐各州縣狃於保甲門牌之故習，不免視爲具文。現正議設調查總局，遴委專員綜司其事，以資

考核而專責成。以上二端，皆籌辦事宜中之正在預備者。

至清釐財政，現已設立專局，派委司道切實句稽，將來豫省歲出入總數，即可逐款調查，無虞隔閡。其廳州縣巡警，業已舉辦有年，臣隨時察核，雖辦理認真者固不乏人，而未盡合宜者亦復不少，大率由於經費不敷，警材缺乏所致。已飭將各屬前設巡警學堂及傳習所，一律遵章改爲教練所，釐定規則，畫一課程，俾免糜費而得實際。俟年內考試畢業後，即以派充各該處巡警，雖未能悉臻完善，自可漸次改觀。以上二端，皆籌辦事宜中之見諸施行者。

伏思時事艱難，正臣子力圖報稱之日，況屢奉明詔，飭紀陳綱，又何敢觀望遷延，稍涉玩忽。惟有督率僚屬，次第實行，淬發神明，掃除積習，以仰副朝廷宵旰憂勤厲精圖治之至意。

所有遵章臚陳第一屆籌辦成績及第二年籌辦情形緣由，除咨憲政編查館查照外，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

硃批：該衙門知道。

兩廣總督張人駿奏廣東第一年籌辦憲政及第二年開辦各事情形摺

宣統元年二月二十九日（硃摺）

兩廣總督兼管廣東巡撫事臣張人駿跪奏，爲遵旨舉辦第一年籌備事宜，恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊臣承准憲政編查館咨，光緒三十四年八月初一日奉上諭：「諭文見六七頁」。又十一月初十日奉上諭：本年八月初一日，大行皇帝欽奉大行太皇太后懿旨，嚴飭內外臣工，務在第九年內將各項籌備事宜，一律辦齊，屆時卽行頒布欽定憲法，並頒布召集議員之詔各等諭。煌煌聖訓，薄海同欽。自朕以及

大小臣工，均應恪遵前次懿旨，仍以宣統八年爲限，理無反汗，期在必行，內外諸臣，斷不准觀望遷延等因。欽此。仰見聖謨廣運，先後同揆，本變法圖強之意，爲因時制宜之方，薄海臣民，同深欽感。遵將奉發諭旨謄黃，敬謹懸掛，並轉行欽遵查照辦理在案。

伏查單開逐年籌備事宜，以光緒三十四年爲第一年，各省督撫應籌辦諮議局一項。前經臣遵照憲政編查館奏定章程，在於省城設立諮議局籌辦處，派委司道辦理，並選延正紳到處遇事公議，由官執行，業將開辦情形奏明在案。旋將應辦選舉一切事宜，分別議訂詳細規則，通飭各屬剋期遵辦，一面選擇地段，博采圖式，估建合格房屋，以便諮議局成立會集議員之所。舉凡調查、檢察、投票、開票，分區支配定額，當選給照宣示諸端，務於本年八月內一律辦妥，以期無誤九月初一日該局成立定限。此籌辦諮議局之情形也。

至本年爲第二年，應辦之事較多，如調查歲出、歲入總數，調查人戶總數，甫准度支、民政二部頒發章程到粵，業飭藩司照章設立清理財政局，會同各司道調查款目，編造報告，一面畫分新舊現行各案，趕緊報銷。至通省人戶繁多，向無版籍，今稽核總數，必須按鄉編查，亦經責成巡警道嚴飭各屬，認真辦理。其應辦省城及商埠等處各級審判廳，已飭臬司派員調查京師、奉天、天津開辦成法，趕緊籌設。又應辦城鎮鄉地方自治，雖章程尙未奉頒，而先已在於省城設立自治研究所，選紳講習，省外各屬亦多設所研求，一俟部章頒到，即當督飭地方有司，實行選舉，遵章開辦。各廳州縣巡警，其繁盛之區，多已舉行，間有地處偏隅，財力不贍者，亦飭該管警察道員，嚴爲程督，責令設法籌款，一律辦理，務期年內粗具規模，不許稍事延宕。至若舉行資政院選舉及創設廳州縣簡易識字學塾，應俟奉頒資政院章程暨簡易識字課本到日，再行督飭諮議局籌辦處司道並提學使率屬舉辦，統俟本年八月再行詳晰奏

報。此又開辦各事之情形也。

竊維舉行憲法，所以宣德達情，尊朝綱而保茲臣庶，盱衡時局，實難視爲緩圖。現在行政機關驟未完全，人民程度尙有弗及，自當將逐年應辦事宜，切實籌備，以冀屆期成立。臣才識淺陋，無補高深，惟有殫竭愚誠，策勵僚屬，實力興舉，固不敢遷延貽誤，亦不敢操切擾民，（硃批：甚是，切戒遷延，安速籌備爲要。）期於逐漸辦齊，仰副朝廷勵精圖治之至意。

除咨報憲政編查館查核外，所有舉辦第一年籌備事宜，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。
硃批：該衙門知道。

湖廣總督陳夔龍奏湖北第一年籌辦憲政情形及第二年預備事項摺

宣統元年閏二月十四日（硃摺）

湖廣總督臣陳夔龍跪奏，爲鄂省逐年籌備事宜，遵章將第一年籌辦成績暨第二年預備事項，恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊臣承准憲政編查館王大臣咨開，光緒三十四年十二月十一日欽奉諭旨：憲政編查館會奏，遵設專科，考核議院未開以前逐年籌備事宜，酌擬章程、摺單各一件，著依議。欽此。等因。又恭讀本年正月二十七日上諭：前經憲政編查館奏定，頒行分年籌備事宜，本年各省均應舉行諮議局選舉及籌辦各州縣地方自治，設立自治研究所，並頒布資政院章程等事。著各省將軍、督撫，督率所屬，選用公正明慎之員紳，一律依限成立各等因。仰見我皇上體懷憲政，策勵臣工之至意，跪聆之下，欽佩莫名。臣竊惟九年籌備事宜，無一日不在實行之中，卽無一日不在預備之中，事別後先，理貫終始。查憲政編查

館原奏，九年籌備事宜清單內載，第一年督撫所應辦者祇一項，第二年督撫所應辦者共八項。又查憲政編查館奏定考核專科章程第二條內載，九年籌備事宜，責成內外臣工，每屆六箇月將籌辦成績臚列奏聞，並咨報憲政編查館查核。應自光緒三十四年八月起至十二月底止爲第一屆，以後每年六月底暨十二月底各爲一屆，限每年二月內及八月內各具奏咨報一次等語。是本年二月所奏報者，屬於第一年籌備事宜，雖未列附奏第二年應辦事項明文，而籌辦伊始，預備宜先。茲將第一年籌辦成績暨第二年預備各項，敬爲我皇上陳之。

查鄂省籌辦諮議局選舉事宜，上年八月准憲政編查館咨行各省設立諮議局籌辦處。臣於文到後，卽就前督臣奏設諮議局創辦所改爲諮議局籌辦處，曾於上年十二月間將辦理大概情形奏報在案。當籌辦之始，以選舉事屬創行，入手無方，勢必漫無結束，因以確定期限統一規則爲第一要義。據該處劃定辦事順序期限，以本年四月十五日爲初選期，六月十五日爲複選期。而其間如調查、申報等事，皆明定日期，以資考核，並經該處擬定調查選舉詳細規則，由臣詳加覆核，通飭一體遵行。慮司選員之難其人，先於籌辦處附設選舉研究所，擇在省候補中明白事理各員，研究選舉事宜，已於上年十月畢業，分派各廳州縣爲初選司選員，會同初選監督辦理初選一切事務。慮調查員之未能盡諳也，復派籍隸本省留日法政專科畢業各生，分赴各府直隸州爲選舉襄理員，擔任講演，並由該處通飭各屬選派調查員，前赴該管府直隸州聽講，五日而畢，各回所屬調查。慮士民之未盡浹洽也，因飭刊白話告示，廣爲曉諭。一面由襄理員、司選員邀集所屬派定之管理監察員，練習投票、開票一切辦法。自上年十二月實行調查，各屬選舉人名冊，業經一律到處。一俟複選舉確定後，擬於本年七月間在省設立議員講習所，招集複選當選人，先期來所講習，一爲議案之預備，一爲開議之練習，籌辦諮議局選舉事宜，至此畢事。

至該局建築地址，擬用原有貢院改建，以闔屬貢選之場，爲全省諮議之地，名實尙屬相符。近正飭工繪具圖式，核實估計，籌款興辦，屆時當專摺奏明。此屬於第一年已經籌辦之實在情形也。

臣又查原奏清單內載，第二年應歸督撫籌辦者，除選舉事宜續籌開辦外，其餘七項，其已由臣分別預備者，如籌辦城鎮鄉地方自治，設立研究所一節。查湖北地方自治事宜，於上年二月間經前督臣奏設全省地方自治局。臣到任後，因調查乏員，先於法政學堂附設自治研究班，分飭各廳州縣選送循謹明達之士紳來省入學，與之講演各國地方制度及組織方法。又由該局設立公民養成所，爲武昌、漢陽兩府試辦自治之預備，業於上年四月開辦，期以年終畢業。各屬士民屢有以試辦自治爲請者，深惟地方自治實與官治有相成而無相妨，然行之不慎，士庶涉於囂張，官吏引爲疑慮，是轉失好惡同民之本旨。鄂省既設立武、漢公民養成所，即藉武、漢兩府爲試辦自治之地，使人民咸曉然於職務範圍之所在，然後推行遵辦，庶不致法立弊生，徒滋紛擾。上年十二月該所一律畢業，即議及推廣辦法，改名爲自治研究所，定額二百名，由各廳州縣考送，大縣五人，中小縣四人，爲養成全省地方自治人才之本。正飭辦間，欽奉諭旨，頒布城鎮鄉自治章程，並查照憲政編查館原奏，責成諮議局籌辦處兼理地方自治籌辦事宜。遵將原局歸併諮議局籌辦處兼理其事，俟辦理就緒，即當奏咨立案。此屬於辦理地方自治之預備者一也。

又調查各省人戶總數一節。臣惟憲法萬端，必自清查戶口始。鄂省設立之調查局，上年分製統計各表，於民政戶口特詳，現正刊表飭發。且戶口消長與地方自治關係尤密，前設自治局，曾通飭各廳州縣舉定調查員，即以調查戶口爲第一要端。現又准民政部咨送奏定調查戶口章程，當經飭由巡警道轉飭各屬一體遵辦，既有依據之資，益利推行之用，必使戶口之消長盈虛，瞭如指掌，而後可與言治。此

屬於調查戶口之預備者又一也。

又調查各省歲出入總數一節。查上年迭准度支部咨行清理財政，詳核部章，自以釐定款項爲入手辦法，尤以截清舊案，爲承接關鍵。界畫既明，舉凡預算、決算，乃有憑藉。當飭司道各員，遵設清理財政局，業於本年二月開辦。惟查上年十二月度支部奏，遵旨妥議清理財政一摺內稱：「決算、預算報告各冊，與從前報銷舊案不同，自應另訂冊式，現擬逐一釐訂，交清理財政局遵式填送等語。」此項調查，應候部定冊式到後，遵造填報。現在試辦大綱，先飭省內外文武大小各署及局處、學堂、場廠、公所，均自光緒三十四年起，分別內銷、外銷，趕造收支清冊，注明事由，近者限閏二月內到局，遠者限三月內到局，復限於此兩月內，由該局核定，釐爲國家行政、地方行政兩項，詳晰開列。其自光緒三十三年以前，應遵部章第五條作爲舊案，仍飭照光緒三十四年造報辦法，分別內銷、外銷，覈實開列，由臣詳細覆核，妥議截結辦法。似此界別部分，爲今日清理之初基，亦卽爲將來預算之張本。此屬於調查歲出入之預備者又一也。

又籌辦各省省城及商埠等處各級審判廳一節。臣惟憲政要端，其一在司法獨立。鄂居天下中樞，又爲通商大埠，將來擬收回領事裁判權，必先改良審判，使外人無所藉詞，而後法權乃無旁落。現在遵章籌辦，卽以省城及商埠審判廳計之，其需才已在數十人以上，循流溯源，自應以養成審判人才爲預備始基，已督飭臬司迅速籌辦，另案奏陳。此屬於籌辦各級審判廳之預備者又一也。

又各廳州縣巡警，年內粗具規模一節。查鄂省巡警，業設專官，且於武昌省城開辦警察學堂，數年以來，計畢業學生已及三四百人，分派武、漢及外屬充當巡士，並在該堂內附設巡警教練所，招集粗通文字之人，入所訓練。繼又陸續抽調武、漢兩處警兵來所補習，於更番訓練之中，寓逐漸推廣之意。茲

准民政部咨行奏定各省設立高等巡警學堂，各府廳州縣應設教練所，期限三月、六月設立，按章教授等語。臣於奉文後，卽札飭該學堂改爲高等巡警學堂，招選高等科學生一百人，三年畢業，仍在該學堂內附設巡警教練所，專以養成巡警下士爲主。至定章府廳州縣應設巡警教練所一節，通飭各屬一律籌辦，其有因經費不足，不能如期設立，或已練巡警仍屬不敷分布者，則由省城教練所酌派巡警前往開辦。此屬於籌辦各屬巡警之預備者又一也。

以上各節，就第一年已經籌辦者祇一項，於第二年應籌辦而已預備者共六項。餘如舉行資政院選舉及創設廳州縣簡易識字學堂，頒布國民必讀課本各節。應候資政院章程並簡易識字國民必讀各課本由資政院暨學部頒發到鄂後，再行分別籌辦。臣惟九年籌備事宜，外用雖殊，內體則一，事以能豫而不窮，理以相因而各當，直追急赴，猶恐後時，月考歲稽，敢忘惜寸。微臣遭際聖明，忝膺疆寄，惟有督飭所屬各員，振刷精神，（硃批：是。）剋期責效，庶幾交相鞭策，必求實事之歸，不使稍涉鋪張，致蹈空言之咎。是則區區愚慮，不得不披瀝直陳者也。

所有遵章臚列第一年籌辦成績暨第二年預備各項，除分咨查照外，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

硃批：該衙門知道。

廣西巡撫張鳴岐奏廣西第三屆籌辦憲政情形摺

宣統二年二月二十八日（硃摺）

頭品頂戴、廣西巡撫臣張鳴岐跪奏，爲籌備憲政，遵將第三屆籌辦情形，恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊九年籌備事宜，查照定章應以每年六月底暨十二月底各爲一屆，限每年二月、八月將籌辦成績各具奏咨報一次。桂省第一、第二兩屆籌辦情形，經臣遵限先後奏報在案。查第二年期督撫應辦者八項：曰舉行諮議局選舉，各省一律開辦，曰頒布資政院章程，舉行該院選舉，曰籌辦城鎮鄉地方自治，設立自治研究所，曰調查各省人戶總數，曰調查各省歲出入總數，曰籌辦各省省城及商埠等處各級審判廳，曰頒布簡易識字課本，創設廳州縣簡易識字學塾，曰廳州縣巡警限年內粗具規模。茲值第三屆奏報之期，謹將籌辦情形爲我皇上縷晰陳之。

諮議局爲採取輿論之地，卽爲資政院儲議員之階，意美法良，造端宏大。自上年五月十五日舉行初選後，七月十五日行複選舉，九月初一日諮議局成立，先期召集全省議員投票互選，定翰林院編修陳樹勳爲議長，翰林院編修唐尙光、附生甘德蕃爲副議長，核定一切規則，至期臣親自蒞局行開會式，宣布朝廷德意，勉以各摠忠愛，共濟時艱。旋奉電傳上諭，當卽敬謹繕錄，懸挂議場，欽遵遵守。先就臣署會議廳提出議案陸續交議，並由各議員自抒己見，草具議案，互相討論。據呈議決各案，多屬明通平正，隨時公布施行，間有一二意見難免異同，情勢不無窒礙，亦經照章分別節局覆議咨院核定，務以推行無阻爲歸。會期延長四日，於十月十五日閉會，自開會以至閉會，會場秩序尙屬嚴肅整齊，人民程度漸高，於此可見。此籌辦諮議局選舉之情形也。

查資政院章程，督撫應行選舉咨送者，一各省諮議局互選議員，一碩學通儒選舉議員，一納稅多額者選舉議員。諮議局互選議員，遵於上年十月十一日，由臣蒞局監督互選，計議員五十七人，實到投票者五十四人，選出當選人黃迺昌、唐鍾元、馮汝梅、吳賜齡四名，未足定額。隨於十二日再選，計選出當選人黃晉藩、李誠韓二名。臣覆加選定，以舉人黃迺昌、陸軍部主事唐鍾元、舉人馮汝梅爲互選資政院

議員。唐鍾元於榜示後三日呈明辭退，又經覆選，以副貢吳賜齡接充。分別給與執照，分造名冊咨送，聽候召集赴京。碩學通儒，經臣遵章蒐訪五品卿銜孫葆田、翰林院編修銜沈同芳，行據學司李翰芬蒐訪禮學館顧問官簡朝亮，先後咨送學部審查。納稅多額者，其互選非由本屆舉行。現據互選監督藩司魏景桐，於本年二月初十日選定當選人何治方、蔣實英二名，候補當選人陳智偉、羅振書二名，申送名冊前來，亦經咨院核辦。此籌辦資政院選舉之情形也。

自治爲立憲根本，城鎮鄉又爲自治初基，創辦之初，必須條理詳明，然後措施悉當。自治研究所之設，實爲進行著手之方。前將本省地方畫爲三區，每區設一自治研究所，按屬派定名額，飭於上年閏二月選送士紳入所研究，十一月三所同時畢業，共得學生三百二十餘名，思恩府、寧明州、懷集、宜山、崇善縣於三區之外，就地各設自治研究所，亦先後畢業，共得學生三百六十餘名。自治籌辦公所暨事務所，與自治研究所相爲體用，先經分別貧富衝僻，定立期限，通飭籌設。現計依限設立籌辦公所或事務所者二十八屬，提前設立籌辦公所者八屬，各所學生研究畢業，足爲辦事之資。然自治固在人民，監督實由官吏。各地方官儼於自治法理未嘗學問，冥行擿埴，辦理必致乖方。臣前奉頒布城鎮鄉自治章程，當即通飭寅僚認真講習，遇有新委府廳州縣各員，飭司詳送，由臣親加考驗，就自治章程摘要析疑，當堂問難，應對無訛，方准赴任。其不能面答或答非所問者，均予扣委。數月以來，察看各員，尙知淬勵，仍當隨時策勉，以造吏才而端治本。臨桂附省，風氣較開，程督較近，地方自治，經飭提前試辦，用作提倡，調查選舉，次第就緒。該縣與修仁縣城鎮鄉議事會同時據報成立，開會議事，秩序井然。此籌辦地方自治之情形也。

司民掌登萬民之數，周官失職，斯制遂湮，後世保甲成規，專爲弭盜而設，浸久復成具文。近來新

政迭興，舉凡興學、徵兵、選民、權稅諸事宜，非有戶口可稽，勢難推行不索。中國人民向稱四萬萬，調查自極繁難，逐年籌備清單，於查報戶口，分限四年，寬以時期，務求詳確。本屆爲省會及外府所屬各首縣，並商埠地方人戶總數報部之期，調任巡警道劉永溟，根據部章編就辦事細則及期限清單，並白話演講文，詳定通飭遵行，以期官有率循，民無疑阻。九月據上思、鬱林、臨桂、平樂、馬平、宜山、武緣、桂平、宣化、蒼梧各廳州縣查報，十月據百色、龍州、歸順、崇善、凌雲、天保各廳州縣查報，計共正戶五十九萬九千一百八十二戶，附戶二萬九千零四十六戶，先後由道詳經核咨在案。此外各屬人戶總數，提前趕辦，業據查報者三十處，省會巡警成立已久，調查機關較爲完備，接署道歐陽中鵠，業將查口一事提前接辦，據報查得男子三萬七千九百五十八口，女子二萬七千六百三十八口，附查得學童六千四百一十八口，壯丁一萬六千九百五十四口。惟調查戶口爲實行戶籍法之權輿，定章調查處之設，最爲緊要機關，已查戶口遇有增減遷移，必須隨時飭報登記，庶可徵實持久，未容以一查塞責，迭經切飭遵辦。此籌辦調查戶數之情形也。

清理財政，以確定預算爲歸，然非於歲出入總數詳晰調查，預算何能確定。桂省以兵荒受脅之區，值庶政繁興之會，牽蘿補屋，年復一年，萬緒千頭，方苦棼絲難治。自清理財政設局而後，正監理官汪德溥、副監理官謝鼎庸綜覈精詳，總辦藩司魏景桐、會辦道員彭清范，督率科員悉心經理，本屆爲調查光緒三十四年出入總數之期，遵章畫分新舊移行省外各署局，將是年出入款目造冊送局，逐一鉤稽，計共歲入銀四百八十九萬六百餘兩，歲出銀四百九十九萬二千一百餘兩，詳經核明，先將總數電部，細數各冊，亦經依限咨送。至宣統元年按季報告冊，爲現行案出入所關，經局擬定妥式，款別之後，兼列庫名，季總之中，仍存月別，剔除抵撥，分別四柱，以別於實收、實支，摘敘沿革大概，具載說明書中，用

備考核。桂省交通不便，文報稽延，款目偶訛，往復詢查，動需時日。而部限又極嚴切，每當彙核造報，各科員伏案持籌，連宵達旦，辦理尚爲勤奮，春夏秋三季冊，先後依限詳咨。理財正辭，自以酌定公費，豁免攤款爲要著，現在妥籌辦理，以期一出一入，昭然共見，庶清治源。財政公所，爲本省財用出入之總樞，經飭藩司悉心規畫，將派辦政事處統稅總局、經徵總局，照章歸併，本年正月初一日公所成立，收支方法，現並加意改良，以慎出納而便稽核。此籌辦調查歲出入數之情形也。

桂省商埠有三：曰梧州，曰南寧，曰龍州。按照籌備清單，應〔與〕省城各級審判廳同時籌辦。惟查梧州爲三江總匯，華洋雜處，尚稱繁庶之區。南寧、龍州號稱商埠，要皆有名無實，商務民居均非蕃庶，訟獄尙簡。臣與臬司王芝祥及奏調京師地方審判廳推事俞澍棠、朱文劭等，體察情形，籌議變通，擬於宣統二年春間設省城高等以下各廳，秋間設梧州地方初級各廳。其南寧、龍州地方初級各廳，量爲展緩，於宣統三年春間、秋間先後設立，以紓財力。鄉鎮初級審判，其成立當在宣統七年，惟城治鄉鎮情形、辦法各有不同，臨桂爲附省首縣，亟應提前辦理，用資模範。且使該縣審判概行設備，行政、司法從可分離，一以樹各屬之風聲，一以驗施行之利弊。擬於宣統二年秋間，先就該縣鄉鎮設立初級廳一所，前於籌辦審判請將區域期限酌量變通摺內，詳晰奏陳在案。至審判研究所，錄事、書記、承發吏學習所現已次第畢業，檢驗學習所亦已提前畢業，審判官吏尙可就地取材，監獄學堂亦經開學。省城高等廳就左營參將舊署修改，業已竣工。梧州地方廳，擬就該府考棚修改。此籌辦各級審判之情形也。

教育爲憲政本源，比年以來，學司李翰芬整頓提倡，不遺餘力。光緒三十四年兩學期各項學堂人數，比較上年增多九千九百餘名，宣統元年上學期小學人數，比較上年增多一萬二千八百餘名，具徵風氣漸開，人知向學。惟是桂省地方異常貧瘠，辦學、就學兩者均難，非亟籌辦簡易識字學塾，俾年長失學

及貧寒子弟得有從學之區，教育未由普及。查簡易識字學塾定章，畢業分一年、二年、三年三種，前經學司分年規畫，就人口多寡，財力盈絀，將各廳州縣區爲甲、乙、丙三類，甲類一十六屬，乙類二十四屬，丙類三十六屬。宣統元年省城五區應設五塾，將三種分配全設甲城須設四塾以上，三種全設乙城須設三塾以上，丙城須設二塾以上，各酌設一二種。簡易識字課本，現尙未奉頒行，暫用學部初等國文課本先行教授，以免閑待。現在據報成立者，計共五百八十一塾，倍逾定額，辦理尙屬認真。間有邊僻地方，設塾稍遲，文報未達，亦經嚴切督催，一律趕設，並由教育會、勸學所組織簡易識字會，凡屬學界中人熱心公益者，皆爲會員，於通衢廣衆之間，將三三義指畫口誦，老幼男女，均可聽受傳習，不必設校，不必延師，其事尤爲簡易。先經學司於分年籌備教育案內詳定通行，用期徧造識字國民，以促憲政進步。此籌辦簡易識字學塾之情形也。

巡警局務向由臬司總辦，自上年三月新設巡警道缺，責成始專，調任道劉永慎、現署道歐陽中鵠，先後履任，設立警務公所，改正警區，實行警律，一切編制，悉遵部章，力圖整頓。分設偵探、消防兩隊，認真辦理，數月以來，偷竊、火警實較往年減少，冬防亦極安謐。外府所屬各縣及商埠地方，據報開辦巡警者二十餘處，惟是巡官長警多未身受教育，勢難臻臻完善，非亟圖作養，未由收改良進步之功。省城高等巡警學堂遵設高等、簡易兩科，業於九月考取學生撥校肄習。各屬教練所亦經分別貧富衝僻，區爲五等，按屬派定名額，或分或合，共設一十四所，十月內外先後據報開學，並據鎮安府於定額外分設一所，具報開學前來。誠恐各屬辦理或涉敷衍，復經由道委員分赴調查報告，整頓擴充，期收實效。此籌辦各屬巡警之情形也。

凡茲八項，皆爲憲政切要之端，惟治具之張弛，全視財力之盈絀以爲衡，廣西彫敝情形甲於他省，

要政待舉，經費奇窮，剜肉醫瘡，捉襟見肘，兼營並驚，備極困難，微臣一介鷲庸，報政深慚寡效。本屆籌備，實賴兩監理官和衷共濟，司道僚屬併力經營，得以勉贊新猷，幸無貽誤。自時厥後，憲政則歲有擴張，財政則日形竭蹶，前途尙遠，來日大難，中夜徬徨，罔知所屆，惟有督率僚屬，殫慮竭能，隨事隨時妥籌辦理。時會正當相迫，敢忘奮迅以圖功，情勢容有難行，就在變通而盡利，策一簣爲山之力，費九年立憲之成，以期上副朝廷變法圖強、實事求是之至意。

除咨憲政編查館查核外，所有第三屆籌辦情形，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

開缺新疆巡撫聯魁奏新疆第三年第一屆籌辦憲政情形摺

宣統二年八月二十五日（軍錄）

頭品頂戴。開缺新疆巡撫臣聯魁跪奏，爲臚陳籌備憲政第三年第一屆成績，恭摺仰祈聖鑒事。

竊籌備憲政事宜，照章每屆六個月臚陳成績奏報一次，新省第二年期籌備各事，業經臣依限奏咨，奉准核覆在案。所有第三年分隸督撫應辦事件，均經按次飭催，勉勉舉行。本年五月遵章於臣衙門設立憲政籌備處，由臣責成司道，督率在於關係憲政各署局所，派出人員辦理其事，謹將上年十月十三日欽奉上諭恭書懸掛，倍加警惕。茲值八月奏報屆期，據該管司道將籌辦成績分別詳報前來。臣覆加查察，應卽按照清單詳晰臚陳，以資考核。

一、續辦城鎮鄉地方自治。新省諮議局籌辦處，附設自治研究所，選送聽講員入所研究，自上年七月開辦，至本年三月爲八個月畢業之期，當經臣親臨考試，均平分數，擇程度較優者，先行畢業。其次補習三個月，期滿覆試，一體畢業，仿照學堂章程，發給文憑，派充各屬講員，現已先後赴差。由司遵將

部頒關於自治一切章程，刷印多本，分發各屬，俾資講演，並飭接續選送聽講員入所研究，期利推行。議事董事各會，迪化爲省會首縣，自應酌量試辦，其餘各屬亦宜逐漸推廣。惟邊地僻陋，用人籌款在維艱，若不預事圖維，臨時恐爲滯礙。已併飭將外府所屬各首縣提前籌設，以資導率，現在陸續設法籌備。其城鎮鄉自治區域，前據各屬就原有境界劃分區段，僅列村莊地名，未免簡略，已通飭距里數、山脈、河流，逐段詳驗，俟民政部頒到通行表式，當飭照式分別繪圖，造冊送部，以憑核定。

一、籌辦廳州縣地方自治。查自治爲憲政根本，廳州縣與城鎮鄉實有互相維繫之勢。第按照定章，要必城鎮鄉辦有端緒，廳州縣乃能籌設，現惟飭令將劃分區域及宣講章程規則各事宜，切實辦理，以爲基礎。

一、彙報各省人戶總數。上年調查人戶，業經遵章列表，送部備查。惟事屬創辦，難免遺漏，一年不無遷徙，已飭各屬監督，將上年查過正附各戶以及尙未清查之處，分別抽查明確，以徵實在。第二次彙報之期，當即詳細造報。

一、覆查各省歲出入總數。查光緒三十四年全年通省歲出入總數，業准度支部電咨查覆，開奏。惟款目紛繁，初次調查，不無漏誤，前因覆查屆期，已飭清理財政局，將宣統元年歲出入總數，部頒豫算冊式，分類分款詳晰填註齎送。現據詳稱：正在督飭員司逐詳勾稽，遵章趕速造冊，以期貽誤。

一、釐訂地方稅章程。新省地居荒瘠，兵燹迭經，自置省後，物力未充，朝廷軫念民依，輕徭薄正供以外，就地抽捐之款無多。近辦新政需款浩繁，地方官無從措注，賠貼維艱，喀什噶爾道屬，以辦畝捐，阿克蘇道屬，始酌收草捐，鎮迪、伊塔兩道，地更瘠苦，各府廳州縣，亦察酌情形，量爲籌措。

彌補新政要需，業經分別准駁，務期於公有濟，於民無損。現又由司移道，飭屬將現行各項地方稅章重加妥議，送司覆核，呈請分別釐訂。

一、試辦各省豫算決算。豫算爲清理財政初基，實爲籌備立憲要素。上年十月經清理財政局遵章酌擬辦法，通行文武大小衙門局所，將應造表冊，限期造齊送局彙編。而各府廳州縣距省爲遠者，冬雪夏水，有礙交通，文冊在途，常多阻滯，未能一律依限齎局，祇得先就已到者逐款稽核，不合格者分別駁更，款目不符者一再行查，未到者文電交催。嗣於本年四月，准度支部頒到試辦豫算例言總冊比較分表各式，當即飭由藩司王樹枏會商監理官，督同員司，遵將本省收支各項銀兩，凡關於國家地方行政經費者，均分別歲入、歲出，經常、臨時兩門，每門分類款項目，逐細填造總分表冊，均附加說明。有應行比較者，以宣統元年或光緒三十四年實收、實支之數比較增減，其無從比較者，均於說明格內聲敘。其款項子目應說明者，均註於摘要格內，各屬徵收本色糧草，出入細數，另編總分清冊，隨文附齎。其該各屬局所分冊內列造出入各款，均已嚴加審覈，切實刪減，凡有可裁可併之款，一律認真裁節，期符部臣量入爲出、收支適合之義。又由局遵照部章，分別門類編訂詳細說明書，共十七本，凡表冊不能曲達者，俱爲發明參考，藉資印證，已於本年五月二十日隨同豫算表冊一併詳齎咨部。

一、省城及商埠等處各級審判廳，限年內一律成立。新省地廣人稀，詞訟尙簡，鎮迪以省城兼商埠，其餘伊犁、塔城、喀什噶爾各埠，亦均附近城治。除高等一廳，照章設立，省城勿庸分設外，所有商埠訴訟，擬仿湖南、金陵下關各處辦法，暫飭迪化及塔城與伊犁之寧遠縣、喀什噶爾之疏附縣，暫設地方一廳、初級一廳，將商埠併入廳縣審判辦理，均不另設專廳。至案件之管轄，悉遵照法院編制法，參酌新省情形，變通妥辦。惟成立必須組織，而籌備首重儲才，本年三月已於兼臬司衙門設立審判廳籌備處，

議員分科任事，以挈綱領。又法政學堂附設審判研究所，業經招考候補正佐各員入所練習，限一學期卒業，照章考試，分別任用。至建築廳署，係司法獨立之要端，業由審判籌備處給具圖說，分飭各該屬按照部章，將法庭及辦公處所從新建造，或就舊有閒廢公所改修，務於八月一律告竣。現據詳稱，均已剋日興工，當於成立期限，不致有誤。第改良司法，需款浩繁，新省困難，倍徙他省，現擬將前項應設廳署建築、開辦經常臨時各費，暫由藩庫挪墊動用，實係一時權宜之計，業經按款咨部彙核辦理。

一、推廣廳州縣簡易識字學塾。簡易識字以普及為要義，前經學司於擬訂分年籌備教育表內聲明，此項學塾，第三年各府廳州縣應酌量推廣，業經先行通飭，並詳晰指示辦法。上年因期限迫促，北路各屬均於治城設立一處，南路附設漢語學堂者，多寡不一。現據具報，增設者已有十數州縣，其餘均經札催，設法增添，以期無誤定限。至本年關於學務，尚有各省所應辦者，如學部分年籌備事宜清單內開：初級師範教員編訂教授細目，檢定兩等小學教員及優待教員等項章程，因城鎮鄉已定之界域，分割學區，估計逐年經費，設立存古學堂，開辦圖書館，省城初級師範學堂及中小學堂兼學官話。又學司擬訂籌備教育表內，續辦初級師範，推廣漢語學堂，設立官話講習所，實行省城私塾，改良調查風俗，改良宣講所，一律成立。繁庶之區，開辦初等實業，省城設立實業教員講習所，法政學堂開辦講習科各項，均經署學司杜彤通飭遵辦，並察度情形，或能依限辦到，或應量籌變通，已分晰詳咨學部查核。

一、廳州縣巡警，限年內一律完備。新省警務，省城開辦較早，各屬雖經陸續舉辦，究未齊全。自前年設法抽撥巡防隊餉項編練警兵，全省警制，始漸一致。現計省城共設官警四百六十六員名，各府廳州縣官警共一千五百四十員名，前已飭取詳細表冊報部備查。至各屬應設之巡警教練所，前已師資缺乏，猝難籌設。現值高等巡警學堂簡易科將屆畢業，已飭巡警總辦兼臬司榮需，查照定章，體察各

府廳州縣情形，各就戶口繁簡，地方衝僻，區分五等，酌定學生額數：一等每年招生六十名，二等五十名，三等三十名，四等二十名或十六名，五等十名，均一年畢業，以次推廣，務期足數各該鄉鎮巡警之用。計通省府廳州縣縣丞直轄人民者共二十九屬，每屬各設一所。惟簡僻州縣，有願附入府廳或兩屬合辦者，聽其自便。其學生因北路土客雜處，遷徙靡常，南疆纏回錯居，語言各異，本難選舉合格。惟巡警重在聯絡村鄉，互相保衛，應照章就本地人民酌量考選教練，俾漸知服從義務，共保治安。容俟簡易科考畢業，當即分派開辦。

以上各項均係緊關憲政，條理繁多，期限俱迫。臣賦性迂謹，重寄忝膺，固不敢操切以邀功，亦未敢因循以廢事，限於邊地風氣未開，勉策進行，究乏速效。論九年之全體，固僅粗具根莖，即本屆所籌維，亦宜遞加程督。欽承恩命，行將去新，昕夕悚惶，時虞隕越。惟賴新任撫臣，悉心規畫，次第圖成，以副朝廷求治之懷，而補微臣疏虞之咎，此則愚衷所切企者也。

除分咨備查外，所有奏報籌備成績緣由，謹會同陝甘督臣長庚恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

宣統二年十月十九日奉硃批：該衙門知道。欽此。

安徽巡撫朱家寶奏安徽第四屆籌辦憲政情形摺

宣統二年八月二十六日（軍錄）

降一級留任安徽巡撫臣朱家寶跪奏，為皖省籌備憲政，遵將第四屆成績據實臚陳，恭摺仰祈聖鑒事。

竊查籌備憲政，每屆六箇月應將成績臚列具奏一次，皖省第三屆籌備事宜，業經奏咨在案。所有本年正月分起至六月分止應辦事宜，即經臣分別督催，切實進行，茲值第四屆奏報之期，迭據司道局處陸續詳報前來。臣詳加覆核，謹將籌備情形，爲我皇上縷晰陳之。

伏查逐年籌備清單，第二年即宣統二年，各省應辦事宜，其目有九：后（凡）爲廣續籌備者六，經始籌備者三。

一曰續辦城鎮鄉地方自治。查地方自治，所有劃分區域，調查人口，核定甲乙兩級選民名冊，分配議、董兩會職員額數，並擬定投票通則、籌款條例，前經通飭遵辦。嗣各屬於二月間舉行董事會，選舉投票，遵章將正陪總董覆選一名，加筭任用，城廂自治一律辦齊。其鎮鄉自治，按照清單，本屬分年籌辦，惟皖省少滿五萬口以上之鎮，則宣統三年無鎮之州縣，事將中輟，由諮議局議請鎮鄉自治提前辦理。當飭司道折衷定議，擬自本年六月起至明年六月止，將鎮鄉自治一併籌辦。其偏僻之鄉，或因事未能依限，准由紳董呈明展緩，統限宣統三年年底一律告成，業經分飭遵辦。至官立自治研究所二班畢業，現招三班，此外省城公立之自治研究所，及公立法政學堂附設之自治研究所陸續畢業，足敷傳習之用。各屬稟報設立者，已有二十餘處，其未報設立之各州縣，均勒限嚴催，迅速設立。

一曰彙報人戶總數。查皖省第一次人戶總數，已於年前列表咨部，其未經報到之望江等六州縣人戶，現已一律報齊。惟查上年曾經報部之戶數，時經數月，不無遷移，據今表列戶數，較上年頗有增減，仍飭隨時覆查彙報，以符定章。

一曰覆查歲出入總數。查皖省宣統元年歲出入總數，業經清理財政局按季編報詳咨。惟其中間有缺漏，數目恐致參差，當飭分行各署局，重造全年總冊，送局覆核。一面按照預算表冊，分類分款，逐

細詳查，計編成全省歲出入各款簡明總數冊一本、歲出入詳細總數冊二本、刪除重款冊二本，另編三關詳細總數冊三本。凡元年款目與三年預算不同之處，另單開列，加註按語，依限造報，業經咨部查核。

一曰省城及商埠各級審判廳年內一律成立。查省設高等地方初級審判廳各一所，蕪湖商埠設地方初級審判廳各一所，所有估工建築情形，業經奏咨在案。現省城各廳工程告竣，經籌辦處委員驗收，核明詳報，其蕪湖兩廳工程，月內亦可蒞事，應俟工程委員造報核明，一併咨部。刻就新建廳內派員練習，並將開廳事宜，妥為布置。至模範監獄，擬就城北習藝所改良建造，現正購地擴充，預算經費，計建築費需銀一萬五千兩，開辦費二千兩，常年費四千七百六十餘兩，臨時費六千一百九十餘兩，惟因經費支絀，仍擬量減。其考試法官員生，早經咨送，統俟試竣，分別委用，即行正式開庭。

一曰推廣簡易識字學塾。查此項學塾，於上年十二月間准學部咨到章程，即飭司通行各屬，先由官立，以資倡率，一面將部頒課本，飭屬購領遵用。上屆籌畫，僅具端倪，現屆由司於省城半日學堂內附設兩塾，嗣據懷寧縣稟設二處，又公立、私立者二處，合計六塾，學生五百餘人。其外各屬州縣，後先稟辦，計共五十餘處，仍飭司嚴飭各屬，未辦者趕速舉辦，已辦者逐漸增設，俾人人盡識字義，以漸普及。

一曰廳州縣巡警一律完備。查各屬辦理巡警，上屆略有基礎。現省城暨蕪湖巡警規模較備，惟高等巡警學堂去秋開辦，畢業為期尚遠，籌辦鎮鄉巡警，人不敷用。因擇定北門內廟宇為校舍，另開簡易一科，由道招取學生三百三十餘名，並附取客籍生四十名，分為三班，於本年三月開學，一年畢業。開辦費一千元，由紳捐助，常年費即以所收學費儘數開支。此外各州縣巡警，視地方之繁簡，經費之盈絀，量為酌定。其市鎮較鉅，如銅陵之大通、和悅洲，休寧之屯溪鎮，壽州之正陽關，既經提前辦理，仍

飭認真整頓，俾臻完全。至巡警教練所，各屬次第設立，惟需材孔亟，請先設速成一科，一學期畢業，再招二班，准予變通辦理，以應急需。

其經始籌畫者：一曰籌備廳州縣地方自治。查廳州縣自治選舉章程，前經憲政編查館頒行到院，即飭籌辦處詳訂施行細則，通飭各屬依限辦理。惟按廳州縣自治選舉章程，選舉區以本府廳州縣所屬城鎮鄉之區域爲率。現既鎮鄉併辦，應俟各屬查報鎮鄉居民選民竣事，即將廳州縣自治一律成立。

一曰釐訂地方稅章程。查清理財政第九條，有分別國家稅、地方稅性質，編訂說明書送部等語。現值釐訂之期，即分飭主管財政之司關道局，悉心調查劃分，何項應屬國家行政，何項應屬地方行政，依類列表，妥速議覆，總期勿誤期限，以備編查之用。

一曰試辦預算、決算。查清釐財政局章程，自宣統二年起，預算次年出入款項，彙編列冊，嗣復頒發冊表各式，經飭局擬定表式、冊式，開具凡例，通飭各處依限照填，並由局遵式分門、分款、分項，編成總分冊二十本，先行咨部查核。計歲出入差數及明年籌備經費不敷銀二百一十五萬七千八百四十餘兩。其各州縣預算表冊，一俟編造齊全，一併咨部。

以上九項，或廣續而漸求其備，或經始而甫引其端，論條目則日趨於重繁，論財力乃愈形其竭蹶，茲幸按照籌備舉行，依限無誤。臣惟有督飭所司廣續精進，刻日程功，盡心力之所能爲，以期仰副聖主慎重憲政實行求是之至意。

除分咨查照外，所有臚陳第四屆籌備憲政緣由，理合會同兩江督臣張人駿恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

宣統二年九月十六日奉硃批：該衙門知道。欽此。

湖廣總督瑞澂奏湖北第四屆籌辦憲政情形摺

宣統二年八月二十八日（軍錄）

頭品頂戴·湖廣總督兼管湖北巡撫事臣瑞澂跪奏，為臚陳鄂省籌備憲政情形，恭摺仰祈聖鑒事。

竊查憲政編查館奏定考核專科章程，第三條內載：九年籌備事宜，責成內外臣工，每屆六箇月將籌備成績臚列奏聞，並咨報憲政編查館查核等語。鄂省第二屆籌備事宜，業經臣會同前護督臣楊文鼎，於本年二月間分別奏咨在案。除諮議局建築工程，現據監修委員稟報完竣，應即專案奏報，資政院納稅多額議員，業於四月初一日，由前署湖北布政司高凌霨監督互選，將當選人名、票數照章咨送資政院外，其第四屆應行籌備憲政各項情形，謹為我皇上縷晰陳之。

伏查逐年籌備清單，第三年各省應行籌備之事，一曰續辦城鎮鄉地方自治及籌辦廳州縣地方自治。查鄂省各屬城治之自治公所，已據報告，一律成立，自治研究所亦各次第開辦。所有該所總理所員，均由自治籌辦處札派省城自治研究所第一屆畢業學員回籍充當，尙能盡職。且下各屬劃分區域，調查選民，均已陸續申報。計城議事會、董事會並報成立者，則有漢陽、天門、遠安、宜城、南漳、穀城、光化、竹谿、應山、黃安、蘄水、公安、東湖、恩施、咸豐等州縣。城議事會成立，正在籌備董事會選舉者，則有江夏、興國、孝感、沔陽、鍾祥、京山、棗陽、鄖縣、鄖西、安陸、隨州、黃岡、麻城、黃梅、江陵、監利、宜都、巴東、宣恩、來鳳、建始、鶴峯等廳州縣。其繁盛各鎮，提前先設自治公所者，則有襄陽之樊城、宜城之宜莊、璞茅，南漳之東安、豫城，光化之老河口，應城之長江埠，江陵之沙市，麻城之閻河、宋埠，應山之廣水、馬坪、陳家等鎮。其餘各屬或以區域宜分，或以選民過少，籌議務求適當，成立因尙需時。至

籌辦廳州縣地方自治，則範圍較廣，詮釋宜詳，業經飭令自治籌辦處核定籌辦事務清單，頒發各屬，飭即另行組織全屬自治公所，以便挈領提綱，兼籌並顧。此續辦城鎮鄉地方自治及籌辦廳州縣地方自治之實在情形也。

一曰彙報人戶總數。查鄂省戶數，上年以水患頻仍，流亡未復，僅將各府首縣、商埠地方人戶總數，查明咨部。今年係彙報人戶總數之年，若不從事調查，則戶籍失稽，庶政百端，無從著手。經臣督飭巡警道遵發部頒表式，札令各屬切實詳查，依限填寫。現在各屬申報戶數，已到者計有六十七州縣，總計正戶四百零五萬三千五百九十八戶，附戶七十五萬九千六百八十七戶。惟照章十月報部，期限尙寬，居民輾轉遷移，尙恐不無增減。又復飭令詳細覆核，切實填表，送道會填總表，以期依限咨報。此籌辦彙報人戶總數之實在情形也。

一曰復查各省歲出入總數及試辦預算、決算。查湖北通省財政，自光緒三十四年起至宣統元年秋季止，收支各冊並各項盈虧比較表，前已奏明咨送度支部查核。其宣統元年冬季、二年春夏兩季收支，暨宣統元年歲出入各報告冊，亦據清理財政局先後造齊送部。鄂省度支困竭，供不逮求，每歲計短銀二百餘萬兩，而歷年之積虧新增之用款尙不在內。迭經臣將關於財政各局所一律裁撤，設立度支公所，統歸藩司經辦。此外可裁局所，亦均分別歸併，並將學務、軍政冗費，酌量核減，計每年節省銀二十餘萬兩，惟不敷之數，尙屬不貲。至試辦預算、決算，部電宗旨，則以量入爲出、收支適合爲斷。揆諸鄂省現在情勢，尙多扞格。前經督同清理財政局司道，會商監理財政官，嚴飭各署局趕緊編造預算表冊，陸續送局彙編，依限完竣，詳送奏咨。所有關於財政之司道及府廳州縣各官公費，亦均就其原有進款，酌定奏咨核辦。惟府廳州縣本署行政經費，繁簡缺有不同，多寡數難懸定。現正按屬派員調查最近三

年出入實數，容俟通盤籌畫，另行酌議。此覆查歲出入總數及試辦預算、決算之實在情形也。

一曰釐定地方稅章程。查中國地方稅與國家稅向未區分，今欲釐定章程，自非確切調查不可。飭經前署藩司高凌爵，議設地方稅調查處，審查所屬各項稅捐情形，約分四類：一、稅目，二、額數，三、徵收方法，四、使用目的。均令詳細稟陳，以便逐加研究。現在近屬州縣，業據陸續答覆，而距省窳遠之區，未經覆到者尚居大半，應俟查報齊全，再行辨明性質，分別奏咨，用清界限。此籌辦釐定地方稅之實在情形也。

一曰各省省城及商埠等處各級審判廳，限年內一律成立。查各級審判廳之設，爲司法獨立初基，非先改定統轄名稱，不足以示標準。業經督飭臬司，按照提法司官制，逐節規定，撤除舊幕考用屬官，奏准自本年四月十五日爲始，分科治事，各專責成。其鄂省省〔城〕高等地方初級及漢口商埠初級審判各廳，已先後據報竣工。漢口地方審判廳則因委員承辦不力，稍致稽延，現正另派委員刻期營造。宜、沙市兩埠地方初級各廳，原定西式圖，按工費較鉅，由司詳請改從華制建築，量爲變通，藉資撙節，亦經派員分往監造，以冀依限完全。至鄂省任用法官，應由法部考試，當招合格人員咨送投考，一俟錄用，即可實行。至司法警察，爲審判補助機關，亦飭巡警道預爲養成，以應臨時調度。餘若檢驗吏，若承發吏，若庭丁、看守人等，亦俱分班招練，預備開庭。惟是前籌經費，關稅既不容動撥，籤捐則又慮將停，比正設法另籌，俾無匱絀。此籌辦省城、商埠各級審判廳之實在情形也。

一曰推廣廳州縣簡易識字學塾。查此項教育，重在普及。本年二月准學部送到章程課本，當飭提學司印刷通行，限期開辦，一面派委視學員周巡各屬，編輯白話文告，張貼曉諭。據各廳州縣先後稟報開辦，計全省已設者一千零七十餘所，學生達二萬二千四百餘人，其中尤以興國、漢陽、黃陂、黃岡、蕪

州、鍾祥、京山、天門、應山等州縣所設爲多，辦理亦較合法。惟保康一縣尙未據報，業由提學司專札飭催，務使各廳州縣一律整齊，認真講授，庶識字人數日有增加之望。此外尙有學部籌備清單，本年應行檢定兩等小學教員，編定初級師範學堂教授細目，分畫學區各項。查湖北檢定兩等教員，自光緒三十四年業經試辦，嗣奉部章復爲校正。現在已經檢定者四千四百餘人，其未經檢定之處，仍令接續辦理。至初級師範學堂教授細目，甫准部咨，業經派員編定。分畫學區，則與自治區域互有關繫，尙須參酌地方情形，妥爲支配。其餘若圖書館、存古學堂兩項，鄂省籌辦在前，早經奏咨有案，尙擬極力擴充，以求完贖。此籌備推廣廳州縣識字學塾及本年學務之實在情形也。

一曰各廳州縣巡警，限年內一律完備。查鄂省武漢巡警以及各廳州縣巡警原額，計有五千四百九十五名教練，未開辦者共有三千二百七十四名，惟辦法未盡適宜，致執行尙難得力，經臣督率巡警道遵照部章認真整頓，精神形勢似較勝前。所有教練畢業者，悉經催令實地服勤。其各屬教練所教員，亦一律任用警生，冀收得人之效。計目下鄂省警察，除分區守望外，設有衛生、教練、工程、消防、差遣各隊，改良章制，大制井然。一面編輯司法講義，使長警研究服習，以備檢察之指揮，而爲審判之補助，其各屬教練所舉行畢業者，復飭開練二班，以供調遣。而規定崗額，雖僻小地方，亦飭以六十名爲度，統俟年內派員考查，再行列表咨報。此籌辦廳州縣巡警，力求完備之實在情形也。

以上各項，計共廢續辦理之事六，經始籌備之事三，均經敦促進行，不敢稍存紆緩。惟其中有事實相生而聲氣無庸分晰者，如續辦城鎮鄉地方自治，與籌辦廳州縣地方自治，機軸本屬相關，自應兼營而並進。如覆查歲出入總數及試辦預算、決算，表裏必須如一，務綜全局以通籌。是辦法既以聯屬爲宜，故彙述正可互覘其實。此後限期愈促，措置尤難，臣惟有殫竭愚忱，遵循秩序，益加策勵，計日程功，以

期仰副朝廷宵旰勤勞惠民求治之至意。

除照章分咨外，所有鄂省第四屆籌備憲政各情形，理合恭摺具陳，伏祈皇上聖鑒。再，臣因赴京覲見，甫經回任，是以奏報稍遲，合併陳明。謹奏。

宣統二年九月初八日奉硃批：該衙門知道。欽此。

湖南巡撫楊文鼎奏湖南第四屆籌辦憲政情形摺

宣統二年八月二十八日（軍錄）

頭品頂戴·湖南巡撫臣楊文鼎跪奏，為遵章臚陳籌備憲政第四屆期內辦理情形，恭摺仰祈聖鑒事。

竊照憲政編查館奏設考核專科章程，第三條載：九年籌備事宜，責成內外臣工，每屆六箇月將籌辦成績臚列奏陳，並咨報憲政編查館查核等語。查湘省第一、第二、第三等屆憲政事宜，業經前撫臣歷次奏咨，臣到任之始，並會同前撫臣岑春煇，將前任經辦事項，遵章奏明各在案。茲值第四屆臚陳成績之期，自應欽遵查照辦理。查憲政分年籌備單內，第二年由督撫籌辦者計分九項：

一 續辦城鎮鄉地方自治。湘省各屬自治公所，業經成立。省城自治研究所畢業一次，派赴各屬充當講員。並據各廳州縣先後報告設所，雖長期短期辦法不同，要皆具有規模，逐漸畢業。自治經費或提撥公款、公產，或興辦附捐、特捐，均經斟酌再三，量為准駁。現查各廳州縣已籌定的款者，十居六七，其偏僻瘠苦之區，亦在設法籌措，以立始基。至調查戶口區域，舉行各會選舉，均按照自治籌辦處原定期限，次第辦理。固有團體則設法改善，公款、公產則逐漸清查，推及宣講所、白話報各事，各屬類

能照章興辦。此遵章籌備者一也。

一、廳州縣地方自治。前准憲政編查館頒行府廳州縣地方自治，暨選舉章程，本年三月間始行奉到，當即札飭自治籌辦處通行各屬，一體遵辦。惟湘省中經災亂，各屬辦賑辦匪兼顧為難，經臣奏明將本年指定繁盛地方，及省會首善籌設議董各會，暫行展緩，其他各廳州縣應辦調查戶口區域、選民資格，以及設立自治研究所、宣講所等事，仍遵定限切實奉行。戶口一項，原定五月起調查城廂，六月竣事，以次遞推。現在各屬城鄉多已查竣，自當接辦複查，劃分區域，以便編訂名冊，選舉自治職員。其自治研究所、宣講所，各屬舉辦城自治時，業已次第設立。廳州縣地方自治章程，與城鎮鄉章程原屬相輔而行。現在湘省秋收豐稔，民情尚屬安謐，自當將廳州縣及城鎮鄉自治事宜併力趕辦，按序程功。此遵章籌備者二也。

一、彙報人戶總數。湘省調查戶口辦法，已由巡警道督飭各屬劃分區域，分別查填。將宣統二年應行報齊之總數，提前趕辦。統計全省七十八廳州縣正戶、附戶數目，均經彙齊造冊咨部。其人口實數，現正飭屬按照查口細則，廣續辦理。此遵〔章〕籌備者三也。

一、覆查歲出入總數。本年五月間准度支部咨，飭清理財政局將宣統元年歲出入總數，按照部頒預算冊式，分類分款，詳晰填註，限七月內送部，當即札行清理財政局依限詳咨。嗣據該局覆查宣統元年歲入之款，經常、臨時共庫平銀八百二十六萬零，歲出之款，經常、臨時共庫平銀六百四十九萬零，又地方行政經費，經常、臨時共庫平銀二百八十五萬五千零。湘省歷年積虧，結至本年六月底止，幾及三百萬兩，出入相抵不敷甚鉅，覆查總數自當據實奏報。此遵章籌辦者四也。

一、釐訂地方稅章程。查清理財政章程第十條，由清理財政局將國家稅、地方稅分別性質，酌擬辦

法，編訂詳細說明書送部候核。此項業經通行各屬造齋財政說明書，由該局彙齊編造，詳候核咨。其地方稅章程，應俟憲政編查館暨度支部會同釐訂奏定頒行後，再行照辦。此遵章籌辦者五也。

一、試辦預算、決算。查清理財政章程第十四條，由清理財政局彙編全省預算報告冊，呈由督撫於五月內咨送到部。湘省因亂展限一月，由各司道會同監理官督率局員，刪其浮靡，正其舛誤，按照部頒分冊式，將預算宣統三年歲出、歲入各款，切實釐定，並分別宣統三年以前已辦之事，已有之款，宣統三年應辦之事，未籌之款，綜計不敷若干，參以湘省現籌辦法，冀合部章量入爲出，收支適合之宗旨，預算報告冊，已於七月間咨送度支部核辦，並專案奏明。其決算一項，仍候部文辦理。此遵章籌辦者六也。

一、省城及商埠審判廳年內成立。湘省審判廳籌辦處開辦數月，籌備事項次第進行，而建築各廳，最爲繁重。原奏省城設高等審判檢察廳，長沙、善化兩縣各設地方審判檢察廳，商埠審判即歸併辦理，繼改定由長沙府設地方審判、檢察廳各一處，長、善兩縣無庸分設，於司法、行政上既有統一之效，且可節省經費。勘定省城內古稻田地址，估計經費，與部臣往復電商，適值本年二月省垣之亂，民心浮動，建築難以刻期，當經奏准展緩三箇月辦理。嗣復勘得長沙協副將衙門，並毘連之箭道，足敷該廳建築之用，無須籌給地價，現已勘量明確，趕緊興工，以備開庭。其司法研究所，經前撫臣奏明就長沙府署設立，旋以修理房屋及用人一切經費較多，改由官立法政學堂附設，考選合格員紳入所研究，以預儲司法人材。此遵章籌辦者七也。

一、推廣廳州縣簡易識字學塾。湘省奉到部頒此項章程課本，當經札行提學使刊發各屬遵章辦理，並於省城先行創設，以爲倡導。現據各廳州縣稟報設立者已有二百五十六所，學生五千七百六十

五名。其未經稟官立案者尙不在內。此遵章籌辦者八也。

一、廳州縣巡警年內完備。湘省警察事項，前經巡警道列表詳咨到部，臣莅任後遞經督飭認真辦理，並隨時派員考查各屬，設法整頓。現據該道齎呈本年上半年成績表，並改良警察各章程規則，臣逐加審察，各屬巡警名數比照上年已數增加，如湘鄉、新化、衡陽、巴陵、武陵、永順等縣，巡警均在百名以上，餘亦逐漸擴充。省城高等巡警學堂，按照部章講授，已畢業者有五百六十一名，未畢業者一百名。巡警教練所各屬次第設立巡士，均由畢業生充當，另派印委各員充各廳州縣警務長，以專責成。凡近河濱江繁盛地方，水面警察尤關緊要，省城及湘陰、湘潭、醴陵、湘鄉、安化、株州、沅江、安鄉、靖州等屬，均已設立。其消防所、衛生隊各項，有業已成立者，有正在籌辦者，臣督同該道嚴催各屬照章舉辦，以冀如期完備。此遵章籌辦者九也。

此外有爲憲政清單所未備者，如農工商部奏定籌備憲政第三年事宜，有各省籌設農業學堂、農事試驗場，舉辦農務分會，推廣蠶業茶務講習所，調查商品及商務衰旺諸大端，湘省均由勸業道遵照辦理。四項教育分年籌備，湘省業經提學使開單詳咨，按期辦理。本屆成績，若師範、專門均有推廣，普通一項各屬小學增設者共一百七十六所，實業一項省城農、工、商各設中學，並籌設農工教育講習所，此蓋舉其犖犖大者。夫憲政條理繁密，必先之調查，而籌備期限緊嚴，尤必有所總匯。省城調查局綜攬統計，類能按序程功。憲政籌備處規畫大綱，亦經遵章設立。惟湘省當災亂之後，元氣未復，財用益絀，捉襟見肘，在在堪虞。臣忝綰疆符，責無旁貸，自當懷遵宸訓，力任其難。第五屆期內應辦事宜，亦經接續辦理，仍當隨時考察，分別督催，以冀仰副朝廷注重憲政責無循名之至意。

所有湘省第四屆籌辦憲政各情形，除咨憲政編查館查核外，謹會同湖廣總督臣瑞澂恭摺具陳，伏

乞皇上聖鑒。謹奏。

宣統二年九月十八日奉硃批：該衙門知道。欽此。

四川總督趙爾巽奏四川第四屆籌辦憲政情形摺

宣統二年八月二十八日（軍錄）

尚書銜·四川總督臣趙爾巽跪奏，為臚陳四川省第四屆籌備憲政情形，恭摺仰祈聖鑒事。

竊籌備憲政事宜，照章應於每年二月暨八月各具奏咨報一次。川省自第一屆至第三屆籌備憲政情形，業經先後奏咨在案。查清單內開：第三年即宣統二年，各省督撫同辦事宜計分九項，較之上年事體益繁，期限愈迫，自非刻期趕辦，何能日起有功。疊經嚴定考成，分飭主管當局實力奉行，於本年應辦各事，幸皆確具端倪，未逾定限。茲屆續報成績之期，除地方稅章程應由館部釐定會商辦理外，所有第四屆籌辦情形，謹為我皇上縷晰陳之。

一、續辦城鎮鄉地方自治。查照民政部清單，本年應考核繁盛城鎮議事會、董事會辦理成績，指定中等城鎮籌設該城鎮議事、董事等會。川省繁盛城鎮，業於上年分別指定籌備自治，本年夏間，成都、華陽兩縣首將城議事會、董事會合併設立，並照章將成都駐防加入辦理。其江北廳、簡州、彭縣等三十餘廳州縣城會，暨繁盛各鎮會，均一律依限告成。而原屬中等之巴州等八州縣及屬於偏僻之鹽亭一縣，岳池等屬之石壁各鎮，簡州等屬之石橋各鄉，均已提前辦竣。綜計成立者，城會四十九處，鎮會一十四處，鄉會一十七處，復一面指定中等城六十餘處並各鎮會督飭趕辦，期於年內次第組織，仍隨時核其成績，促其進行，以符實力推行之旨。

一、籌辦廬州縣地方自治。部單本年應就省會地方首縣，籌設議事參事等會。川省自奉到章程，即酌定日程單、議員分配表等件，飭成都、華陽兩縣先後籌辦，復以江北廳、瀘州、巴縣三處地面衝繁，開通較早，飭令一體舉行，通限本年九月成立。現據各屬稟報，於分區調查預備選舉等事，均已辦有眉目，當可即時成立，樹之風聲。

一、彙報人口總數。部章本年十月以前，應將人戶總數一律報齊。其人戶總數業已查明地方，應將查口事宜，提前辦理，川省前經奏明，查戶之時，兼查口數，故至本年五月，已將全省人戶總數一律報齊，並將成都等一百二十五屬人口總數及清江之綿州等三十五屬船戶口數，先後咨部在案。此外未報人口總數及未報船戶口數之十餘屬州縣，業經飛檄嚴催，年內定限報齊。惟戶口變動靡常，自非按期編定不足以昭核實，應飭巡警道妥擬辦法，通飭各屬，責成自治職員及未設之地方紳董，認真稽查，將所屬境內遷徙生歿等事，分期造報，以爲編定之資。

一、覆查各省歲出入總數。宣統元年川省出入款項，早經清理財政局照章編纂，依限送部，並查照部電，飭照預算冊式，彙編年報，咨部核辦，以覘全年出入盈虧，未嘗稍涉遷延。

一、試辦預算、決算。前准館咨，預算、決算不能同時舉辦，本年試辦預算表冊，限於五月送部。川省自本年三月奉到部頒表冊，並准度支部電咨，裁節浮靡，期於收支適合。又准電開，如有刪減，於七月內專案送部。當飭清理財政局據各該署局送到預算草冊，查照部定冊式，編成總分各冊並比較各表，先行遵限送部。復飭司局公同協議，切實核減，另編冊表，亦於七月初旬咨部，以便通籌而昭核實。

一、省城商埠各級審判廳限年內一律成立。前奉到法院編制法及暫行各項章程，當即督同司處，將一切籌備事宜悉心措畫，酌擬省城、重慶兩處審判、檢察各廳員缺，並定本年開庭日期暨開辦經常等

費表冊，先後咨部。兩處廳署暨看守所，早經興工建築，準於冬初竣工。需用推檢、書記各項人員，應俟照章考試，屆時量才分別奏咨試署。其承發吏、檢驗吏、庭丁人等，現正飭司預籌考選，藉資器使。至省城審判各廳既於年內成立，模範監獄並應同時籌辦，經臣飭司委員擇地繪圖，估工興修，造具經費出入清冊，送部查核，不久亦可竣事。

一、推廣廳州縣簡易識字學塾。前准部咨此項學塾章程，即飭提學司轉行各屬，責成地方官勸學所實力籌設。當即通飭籌備，略具初基，嗣於本年正月部頒課本始行到川，復經刊行各屬，督令開塾教課，並由司將各屬具報設塾之數，彙編爲表，詳咨查核。共計就原有小學附設者二千零二十處，就祠廟公所創設者六百零六處。其預爲規畫，應俟逐年籌設者九千零一十七處，仍一面注重養成師資，認真改良私塾，期臻周溥。

一、廳州縣巡警，限年內一律完備。部單本年督催各省，將上年未經籌辦之各廳州縣巡警一律辦齊。川省各廳州縣巡警，上年咨報粗具規模者一百三十七屬，旋據古宋、鹽源、西昌三縣補報開辦，合計一百四十屬。其餘彭水、秀山兩縣，理番、懋功兩廳，亦據稟辦有基礎，秋冬定可成立。惟未辦者固應督催，已辦者尤當考核。前經巡警道派員分路調查，其堪稱完備者共計一百一十一廳州縣，昨已由道彙填表冊，作爲本年一律完備第一次報告，詳經咨部查核，應飭其餘各屬，切實籌備，以竟全模。至鄉鎮巡警，雖未屆籌辦之期，亦據成都等屬次第提前開辦。現查成、華兩縣境內，年內均可辦齊，合之其餘各屬，已報開辦者，共得二十五處。川江水道巡警，締造年餘，亦已具有規模，刻正就省城、重慶兩處添練司法巡警，養成偵緝人材，爲審判開庭之預備。

以上各端，或依定限以程功，或審時宜而速進，幸皆勉副初期，未遲明效，惟是逐年籌備應辦之事

方多，憲政進行根本之圖尤亟，臣忝膺疆寄，內審國情，惟有凜遵疊奉諭旨，於兼營並進之中，寓崇實黜華之意，以期深維邦本，仰副宸廑。

所有隴陳川省第四屆籌備憲政情形，除分咨外，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

宣統二年十月十四日奉硃批：該衙門知道。片一件併發。欽此。

憲政編查館大臣奕劻等奏報各省籌辦憲政情形摺

宣統二年十一月十三日（軍原）

臣奕劻等跪奏，為派員考察憲政事竣回京，謹將各省籌備情形，據實臚陳，仰祈聖鑒事。

竊臣館於本年四月二十日，奏派館員候補四品京堂陸宗輿、候補四品京堂林炳章、掌安徽道監察御史黃瑞麒、翰林院秘書郎劉福姚，分赴各省，考察籌備憲政事宜，當經奉旨：依議。欽此。該員等遵即束裝起程，分赴東三省、直隸、山東、山西、河南、湖北、江西、安徽、江蘇、浙江、福建、廣東等省，察視一切。凡省會、商埠，暨經過繁盛城鎮，一一調查案卷，博采輿論，彙錄成冊。茲據該員等先後查竣回京，將各省實在情形呈報到館。臣館詳加覆核，按照各省所報成績，證以該員等所列事實，大致尙屬相符。惟財力有豐絀之殊，斯進行有遲速之異，而程度優劣，尤視用人之當否以爲衡，故有形式無殊，而按之無甚實效者，亦有規模雖小，而辦事尙有精神者。謹就考察各省實情，爲皇上縷晰陳之。

一、諮議局。查各省諮議局，上年一律成立，所具議案，於民生休戚，地方利弊，頗能詳晰無遺。各省督撫於議案或准或否，亦尙能和衷相商，不致徒爭意氣。間有兩相爭執不能解決之案，隨時由臣館照章解釋，總期官紳兩面力祛隔閡，以謀行政之便利。據此次調查山東、河南、江蘇等省，官紳意見尙

不免參差，其餘尙稱浹洽。現在局舍，均由公家撥款建築，江蘇、浙江、湖北、廣東，均已落成，餘省正在建築，明年春間，當可一律竣工。

一、籌辦地方自治。照章先辦城鎮鄉，再推及於廳州縣。直隸創辦最早，天津於光緒三十二年已設有自治局，各州縣陸續開辦，實具有廳州縣自治規模，現計自治預備會設有八十一處，自治研究所設有一百二十八處，學員三千四百餘名。浙江亦取同時並進，籌備處擬定清單，限宣統三年三月全省廳州縣、城鎮鄉議事會一律成立。江蘇蘇屬開通最先，辦理亦極迅速，現計四府一州城議事會、董事會均已一律成立。山東、江西、安徽、福建、廣東城議事會，均限本年內成立，鄉鎮限明年成立。此外，東三省、山西、河南、湖北，亦經擬定期限，提前辦理。所有劃分區域，調查選民，籌集經費，均由官紳合衷商辦。

一、推廣巡警。查直隸巡警開辦最先，天津、保定兩處，巡士程度尙高。東三省屢經整頓，組織亦頗完善，遼陽、錦州、鐵嶺、長春等處，均已開辦。江西力求進步，辦理亦有精神。廣東經費雄富，籌畫周詳，凡屬巡警應有之機關，頗稱完備，惟城內旗界，復有滿巡警局，駢拇枝指，難收整齊劃一之效。浙江則水巡暨巡警學堂，另派專員，不歸警道管理，亦蹈紛歧之弊。湖北、江蘇警務，窳敗已久，尙須大加改革。江蘇省城巡警教練所，至今並未開辦。河南則略有規模，亟待擴張。擬請飭下各該督撫，斟酌改併，切實整頓，以收實效而專責成。其餘各省，循序佈置，亦尙可觀。惟各省辦理警政，已歷年所，現惟省會、商埠規模尙有可觀，至外州縣，呈報大率因陋就簡，名不副實，皆以經費無著之故，推至荒僻之鄉村，畸零之住戶，尤難遍設。應由民政部咨行各省，准其參酌情況，隨地變通，庶經費較省，而成功亦易。

一、調查戶口。凡百新政，皆以調查戶口爲始基。各省辦理此項，有專用巡警者，有兼任士紳者。東三省清查戶籍，尙屬認真，奉天尤稱詳密。其餘各省戶數，大致均已查竣，現正接續辦理查口。惟江蘇向分蘇、寧兩屬，巡警道轄地僅及蘇屬，責任不專，現在祇有省會已經查竣，較各省辦理稍遲，而通州一屬戶數、口數早經查齊，極爲精密，則士紳之力居多。惟各地因調查滋事，時有所聞。廣東之大埔、新安兩處，則其肇釁尤甚者。固由委任之非人，亦由民智之不進。現在各省自治籌辦處，或撰擬白話告示、白話公報、自治淺說，以期開通愚氓，辦法甚爲得宜。

一、籌辦各級審判廳。按照籌備清單，各省會及商埠審判廳，今年應一律成立。除東三省業已次第開辦外，直隸則天津早經成立，保定正在籌設。山西則本年四月，業經開庭試辦。湖北、福建，暫就地方官署附設各級審判廳，殊非司法獨立本意，現在另行組織，改良辦法。而福建因財政困難，關於法庭建築，司法經費，不能不因陋就簡，此則該省特別之情形也。司法研究館，廣東課程最爲美善，浙江亦在刻意籌備，力求完全，江蘇則不免敷衍矣。其餘各省，依次進行，尙可不誤期限。至各級審判廳，除奉天、吉林、山西業經建築完竣外，直隸、山東、河南、湖北、浙江、廣東，約計年內均可一律竣工。江蘇、福建，正在趕辦，不免稍後時日。

一、調查歲出入總數，及試辦預算。各省財政，紛亂無紀，自設監理官後，爬梳整理，漸有眉目。各省清查上兩年出入總數，均已告竣。惟河南於比較總數，尙未算結。核計各省財賦，盈絀相差過鉅。江蘇屬、寧屬，歲入各二千萬。廣東至二千六百萬，調查所籌畫各捐款，如酒捐、膏捐，尙未列入預算。逆計他日決算，當可企及三千萬。湖北亦在一千八九百萬。江西、安徽、山西、福建等省，率不過六百餘萬。以故舉辦新政，恒以財力之豐嗇爲差。現各省預算冊，均經達部，用款名目，各分門類，收支弊

混，逐漸清釐。將來統一財政，酌劑盈虛，自不難以此爲基礎。

一、創設簡易識字學塾。上年由學部編定課本，頒發各省，責成提學使，依限設立。查此項學塾，以直隸、河南爲最優，直隸已設立一千八百二十六處。此外湖北設立八百一十五處。山東設立六百五十處。山西設立三百四十一處。所授課程，學童尚能領悟。浙江則據所規畫進行之度，且能超過清單。其餘各省，多寡不同，尚在次第推廣。惟江西以奉到課本甚遲，僅於省城設立十處，外州縣尚未開辦。惟此項學塾，專爲造就貧寒子弟及年長失學之人，課程簡單，無取完備。察閱各省塾中學童，往往有已入初等小學一二學期者，愚民爲惜費起見，當事以多收爲功，於教育前途，不無妨礙。應由學部通飭各提學使，隨時察看，分別辦理。

以上數端，各省遵章籌辦，均已略具規模。惟程度未能齊一，瑕瑜不免互見。其主管各員，或有實心任事者，亦有奉行具文者，精神既殊，成效亦異。故爲政首重得人，而循名必先核實。臣館職司考核，查各省人員，如奉天民政使張元奇、提法使吳鈞、遼陽州知州史紀常、鐵嶺縣知縣徐麟瑞、直隸提學使傅增湘、河南提學使孔祥霖、廣東布政使陳夔麟、山東巡警道潘延祖、山西太原府知府周渤、吉林府知府李澍恩、農安縣知縣壽鵬飛、署黑龍江龍江府知府黃維翰，均能實事求是，不尚粉飾，成績昭著。江蘇候補道夏敬觀，辦理地方自治，條理秩如。江西候補知府黃立權，襄辦警務，勤奮異常。浙江候補知縣梁建章，襄辦地方自治，措置得宜。浙江候補知縣谷鍾秀，籌辦審判事宜，具有規畫。相應請旨獎勵，以勸賢能。福建興泉永道郭道直，辦事竭蹶，精神不及，於巡警、禁煙各要政，率多有名無實。直隸天津縣知縣胡商彝，諸事廢弛，斂錢肥己，每年所收陋規，爲類頗鉅，於調查戶口，復欲向民間苛斂，以致民怨沸騰。相應請旨將福建興泉永道郭道直卽行開缺，直隸天津縣知縣胡商彝卽行革職，以示懲

做。河南巡警道蔣楸熙，辦理警務未能擴張整頓，相應請旨開缺另補。至各省督撫奉行，尚無玩愒情事，擬請飭令隨時督促推行，更求實際，以期日起有功，無誤憲政。

除陝西、四川、湖南、廣西等省，已由臣等奏請續派委員前往，俟回京另案考核，奏明辦理外，所有派員考察奉天等處十四省籌備憲政實在情形，並舉劾各員，請旨分別勸懲緣由，謹恭摺臚陳，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

各省籌辦憲政人員分別獎懲諭

宣統二年十一月十三日（軍諭）

宣統二年十一月十三日內閣奉上諭：憲政編查館奏，派員考察各省籌備憲政情形撥實臚陳一摺。前因憲政關係重要，曾由憲政編查館王大臣選派館員分赴各省考察一切。茲據奏稱：派赴東三省、直隸、山東、山西、河南、湖北、江西、安徽、江蘇、浙江、福建、廣東各員先後察竣回京，將考察實在情形逐一呈報。各省遵章籌辦憲政均已略具規模。惟程度未能齊一，瑕瑜難免互見。其主管各員實心任事者固不乏人，而奉行具文者亦在所不免，自應分別優劣加以勸懲。奉天民政使張元奇、提法使吳鈞、遼陽州知州史紀常、鐵嶺縣知縣徐麟瑞、直隸提學使傅增湘、河南提學使孔祥霖、廣東布政使陳夔麟、山東巡警道潘延祖、山西太原府知府周渤、吉林試署西南路道前署吉林府知府李樹恩、農安縣知縣壽鵬飛、黑龍江署龍江府知府黃維翰、江蘇候補道夏敬觀、江西候補知府黃立權、浙江候補知縣梁建章、谷鍾秀，俱能實事求是，尙有成績可觀，均著傳旨嘉獎。福建興泉永道郭道直，辦事竭蹶，精神不及，於巡警禁煙各要政，率多有名無實，著即行開缺。河南巡警道蔣楸熙，辦理警務未能擴張整頓，著開缺另補。

直隸天津縣知縣胡商彝，諸事廢弛，斂錢肥己，每年所收陋規爲數頗鉅，調查戶口復欲向民間苛斂，以致民怨沸騰，著卽行革職。現值提前籌備憲政，內外臣工愈當淬厲精神力圖前進，著各省督撫嚴飭所屬妥速籌辦，毋再任令敷衍因循，致誤期限，並著憲政編查館王大臣隨時加意考覈，分別殿最臚列奏陳。總期通力合作，剋日觀成，用副朝廷孜孜求治之至意。餘著照所議辦理。該部知道。欽此。

雲貴總督李經羲奏雲南第四屆籌辦憲政情形摺

宣統二年十一月二十八日（軍錄）

雲貴總督臣李經羲奏，爲臚陳第四屆籌備憲政情形，恭摺仰祈聖鑒事。

竊查籌備憲政事宜，照章每屆六個月奏報一次，滇省歷經遵辦在案。茲值第四屆奏報之期，自應將本屆籌備情形詳晰臚陳，以資考核。查籌備清單，本年各省應辦事宜計分九端，除釐訂地方稅章程經度支部奏准，以本年爲調查期限，前憲政編查館電取說明書及宣統二年預算報告總冊比較表暨常洋各關預算冊，當飭清理財政局趕繕咨送外，其餘八端：

一爲續辦城鎮鄉地方自治。查民政部奏定逐年籌備未盡事宜清單，本年應指定中等城鎮地方照章籌設議事會、董事會，滇自上年指定繁盛之昆明一城提前籌辦，旋即指定中等之昆陽州等二十九城，飭設議事、董事各會，通限本年先後成立，當於第三屆奏明在案。嗣據安寧、雲南兩州縣稟報，調查選民事竣，復經核准，將該兩城自治各會，比照昆陽各城，一律限期籌設。所有各城應行籌備事宜，飭由全省自治籌辦處妥定辦事日期清單，分期飭辦，按單考核，並將選舉、投票、開票各細則，及議事、董事各會開會規則，逐一詳晰擬訂通行飭遵。現在昆明城議事會、董事會業經依限成立，其餘各城疊據

陸續稟報，尙能依限籌辦。其稟報稍遲及辦理違章之屬，復經分別指示電札飭催，似可漸次就緒。照章應備木質圖記，已飭處依式擬定，先期刊發，俾資鈐用。此續辦城鎮鄉自治之大概情形也。

一爲籌辦廳州縣地方自治。查廳州縣自治章程，於本年三月內奉頒到滇，按照館部清單，除省會首縣應於本年成立議事會、參事會外，其餘均在籌備時期，原可暫緩成立。惟就法制原理言之，城鎮鄉爲下級自治，誠宜先期籌設，以立廳州縣之基礎。而就滇省情形言之，人才既屬凋乏，財政尤形艱窘，非先設廳州縣自治機關以統籌規畫，則多數之城鎮鄉團體，必難以次組織，爰定變通辦法，飭將各廳州縣議事會、參事會一律提前籌設，所有新興、通海、太和、蒙自四州縣，限於本年內與昆明縣自治各會一體成立。此外八十四屬之廳州縣自治，通限宣統三年成立，已由臣專案陳奏，並經先後飭擬分期辦事清單及調查選民、投票所、開票所、議事會、參事會各細則，詳經核准分飭妥辦。其昆明、新興各州縣，均限本年十一月成立議事會，十二月成立參事會，現據陸續申報，均經如期籌備。至各該州縣議事會、參事會應用鈐記，亦經遵照部定式樣，篆刻頒發。此籌辦廳州縣自治之大概情形也。

一爲彙報人戶總數。查部頒調查戶口章程，本年爲第二次彙報之期。滇處邊嶺，幅員遼闊，僻遠州縣距省率數十日程，屢經文電交催，始陸續據報到省，其有填註錯誤未能悉符部章者，亦經駁飭更正。計全省正戶之數凡一百三十二萬八千三百二十一，附戶之數凡二十一萬九千七百一十二，業由臣遵章彙列表冊，另案咨部。此籌辦彙報人戶總數之大概情形也。

一爲覆查歲出入總數。查光緒三十四年歲出入總數，業於上年十二月彙冊咨部，由部具奏有案。其宣統元年全省歲出入總數，前准部咨飭由清理財政局按照部頒預算冊式，分類分款，詳晰填註造冊送部。當經飭局將元年分各處報告分冊及該局彙造四季總冊互相核對，漏者補之，重者刪之，應列甲

類而誤列乙類者移之，凡增刪修改之處，均於各類之後附以說明，并將覆查總數與宣統三年預算表所列元年總數未能符合之處，附加案語，以資考證。彙成查覆宣統元年歲出、歲入總數各一冊，於八月內咨部備核。此覆查歲出入總數之大概情形也。

一爲試辦預算、決算。查度支部奏試辦預算大概情形原摺內開：准憲政編查館咨稱，預算、決算雖在一年，然必先有預算方有決算，不能同年舉辦等語。是籌備清單內雖預算、決算并舉，本年所能辦到者只有預算，而無決算。滇自上年即經飭由清理財政局擬定預算表式，分別國家行政經費、地方行政經費，並附各衙門經費表於後，頒發各署局處所照式查填，本年三月准部頒冊式例言，隨即排印，專丁飛遞各屬，飭從部式依限趕辦。嗣據各署局處所暨各府廳州縣陸續將預算分冊造送到局，由局分別彙編成總冊，於五月依限咨部。綜計全年出入不敷銀二百五十餘萬兩，內除預備費約六十餘萬兩不能據爲額虧外，實不敷銀一百九十餘萬兩，旋准部電另造加估核減冊，當即飭局照辦，於八月咨部，計共加估入款銀二十三萬二千六百餘兩，核減出款銀二萬九千八百餘兩。此試辦預算之大概情形也。

一爲籌設省城及商埠各級審判廳。滇因自開商埠緊接會垣南門，實無異與省城同在一處，爰照奏定編制大綱，就省城設立高等地方初級各一廳，當經奏咨有案。本年以來，迭經飭據審判廳籌辦處，先後擬定各廳員役缺額暨常年經費，並各項訴訟費用表、承發吏職務章程，駐廳司法警察、昆明四鄉司法警察各辦法，均經核准分別咨部。此外如檢察廳調度司法警察章程施行細則、看守所章程、審判檢查各廳辦事章程、庭丁職務章程，現正飭速擬訂。高等廳署亦經建築完竣，地方初級兩廳，不日并可落成。惟是邊荒僻遠，求材綦難，滇省原設司法講習科，本係儲備審檢人才之用，嗣准法部咨到法官考試任用章程，則非在法律學堂三年畢業者不得與考，講習科畢業各員遂爲考格所限，選才愈艱，當經咨准

法部，將來滇省考取法官如不敷用，應臨時咨請揀發。現在各廳尙未開庭，擬俟法部奏簡高等廳丞、高等檢察長後，再由臣督同提法司查酌滇中人口是否足用，分別咨部揀發。此籌設省城商埠各級審判廳之大槪情形也。

一爲推廣廳州縣簡易識字學塾。查此項學塾，滇省未奉部章以前，業就永昌、順寧、普洱、鎮邊各屬土司地面，先行試辦，本年正月接准部章，即由臣飭司印行各屬，一體遵章籌設。現據昆明各屬陸續稟報，計設學凡五十九所，學生共一千九百餘人，復據沿邊學務局稟報，先後成立土塾計一百三十五所，學生共四千一百八十餘人，餘悉飭由提學司嚴催舉辦，並飭將堂教地址、學生姓名、年籍、入塾年月、教員姓名、學科鐘點、畢業年限，一一詳晰造報。查此項學塾，欲謀推廣，自以附設爲便，迭經通飭各廳州縣於城內所辦兩等小學，或高等小學及繁盛鄉鎮所辦高等小學堂內，先行附設，次則於城鄉初等小學附設，又次則於各項學堂附設，其於戶口稀少向無學堂者，或人民程度較低不能遽設初等小學者，均酌量地方情形，借地另行開辦。此推廣廳州縣簡易識字學塾之大概情形也。

一爲籌辦廳州縣巡警。滇省各屬巡警，上年已粗具規模，業經第三屆奏陳在案。本年因滇越鐵路直達省城，綿亘千餘里，全省普通巡警固宜加意整頓，而鐵路所經之十餘廳州縣，尤宜特別經營，當由臣奏派蒙自關道龔心湛督理其事，於蒙自設路警公所，於昆明、阿迷、河口三處，設正局各一所，另於沿路設分局三十一所，並一面飭由巡警道將各府直隸州教練所第一班畢業生，分派全省各廳州縣服務，各屬警政較之從前，均覺漸有起色。現在省城巡警學堂添設高等完全科，業經開學，教練所第三班學生亦將畢業，省外教練所除畢業生已足敷用，及經費異常支絀者暫准緩開二班外，餘如曲靖、臨安、廣南、東川等府，均經廣續辦理，計至本年年底，廳州縣巡警當可漸期完備。惟初設縣治之彝良、華坪，著

名荒瘠之鎮邊、邱北，上屆未及籌辦，本年嚴札督催，并由道派員往查，據報地僻財竭，實難與各屬一律興舉，現仍飭設法規畫，因地制宜，趨速籌設，將來應否稍予變通，俟隨時體察酌辦，統於下屆奏陳。此籌辦廳州縣巡警之大概情形也。

以上各端，或籌備既經竣事，或期限業已提前，或辦法因部咨而變通，或規模已及時而粗具，從茲始終不懈，或有成效可期。惟此後事既逐年而遞增，款即隨時而加鉅，滇省民生凋敝，帑儲空虛，欲量力以經營，勢必貽敷衍遲延之弊，欲按期而推廣，又苦無搜羅發掘之方，若不亟謀變通，誠恐愈形竭蹶。臣夙夕焦思，無所爲計，惟有督同僚屬勉圖維，期收寸尺之微效，以仰副朝廷注重憲政計日程功之至意。

所有隴陳滇省第四屆籌備憲政情形緣由，除分咨查核外，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。再，此次因籌辦自治、巡警、學務及調查民戶總數各事，均須俟各屬稟報到齊，由各主管司道局處彙核轉詳始克具奏。滇省交通不便，文報需時，是以奏報稍遲，合併陳明。謹奏。

宣統二年十一月二十八日奉硃批：該衙門知道。欽此。

四川總督趙爾巽等奏四川第三年籌辦憲政情形摺

宣統三年二月初五日（軍錄）

尚書銜、四川總督臣趙爾巽、頭品頂戴、護理總督、布政使臣王文跪奏，爲會奏四川省籌備憲政情形，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣等於光緒三十四年八月初一日奉諭旨：憲政逐年應行籌備事宜，各部院領袖堂官、各督撫及

府尹遇有交替，後任人員應會同前任將前任辦理情形詳細奏明，以期各有考成等因。欽此。查川省籌備憲政成績經臣爾巽先後依限奏咨各在案。現臣人文於宣統三年正月初一日接護督篆任事，遵即調查卷宗詳稱事實，所有臣爾巽上年任內廣續籌辦憲政情形，謹合詞爲我皇上覲縷陳之。伏查籌備清單第三年，即宣統二年，各省應辦之事有九：

一、續辦城鎮鄉地方自治。按民政部單開，應考核繁盛城鎮議事會、董事會辦理成績，指實中等城鎮籌設該城鎮議事會、董事會。川省繁盛城會四十處，鎮會十處，自府間設置以來，於地方公益事宜類能興舉，中等各城則巴州、敘永廳、邛縣等五十八廳州縣均據稟報城會成立，餘亦陸續竣事。各鎮自治前經通飭各屬不分中等偏僻全數籌備，或先辦一二鎮以促進步。岳池、敘永、瀘州等三十餘廳州縣所辦鎮會成立者，現已得一百三十三處，至於偏僻城廂及鄉自治雖未屆籌備之期，亦多先行趕辦。如鹽亭、雷波等屬之城會，簡州、綿州、成都、新寧、梁山、資陽、綿竹、儀隴、宜賓、仁壽、榮縣、大竹等州縣之鄉會六十七處，皆先後成立。計川省共已成立城會一百處，鎮會一百四十三處，鄉會六十七處。籌辦廳州縣地方自治，部單應就省會地方首縣籌設議事、參事等會，川省除成都、華陽兩首縣遵照籌設外，並飭江北廳、瀘州、巴縣三屬同時辦理。綿竹一縣亦請按章舉辦，均已告成。昨復飭自治籌辦處酌令其餘各廳州縣預爲籌備，俾本年克有多數之廳州縣自治成立。

一、彙報人戶總數。川省戶口並查全省人戶總數，及成都縣等一百二十五屬人口總數，綿州等三十五屬船戶口數，已於上年上屆具報，嗣據巡警道周肇祥將崇慶州等十九屬人口總數，華陽縣等二十屬船戶口數彙詳咨報，合之前報各屬全省人口總數，亦已一律報齊，衡諸部定程限，尙屬提前辦竣。惟此事最爲繁雜，日有增減，日有遷移，非比他事可以一次調查即爲定斷，此後廣續調查事宜，已飭巡警

道參酌定章，擬具辦法，飭屬遵辦，以備編訂而期細密。

一、覆查歲出入總數。查宣統元年出入總數，前已飭由清理財政局分門別類編纂成冊，咨送度支部在案。宣統二年春夏季報告亦經照章編審，依限詳咨。

一、試辦預算。查宣統三年預算案早經趕辦送部，其屬於地方行政經費者，又經查照部電，發交諮議局議決呈覆，應俟審查就緒，再行咨明館部酌核辦理。至四年預算案，轉瞬即屆應辦之期，並已飭局先期查造，免誤部限。

一、釐定地方稅章程。查前經度支部奏准，將國家稅、地方稅同時釐定，以上年為調查年限，本年為釐定年限，業已遵照部電詳辨性質，劃分種類，列表送部核辦。

一、省城商埠各級審判廳限年內一律成立。查審判廳辦事宜，早經妥為籌備，推檢、書記各項人員均分別照章考取錄用，省城高等成都府地方及成、華兩縣初審判檢各廳已於上年十一月初一日開廳，重慶府地方及巴縣初級審判、檢察各廳亦於十二月初一日開廳，其省城模範監獄早興工建築，一俟工竣即當開辦。

一、推廣廳州縣簡易識字學塾。川省前經奏報，此項學塾已成立者二千六百二十六處，並聲明注重改良私塾以期普及，嗣檄提學使劉嘉琛通飭各屬將上年下屆辦理情形詳報查考，現據各廳州縣先後報到八十九屬，合計就原有學堂附設者一千三百一十四塾，學生二萬二千四百二十一名，就祠廟公所特設者七百六十四塾，學生一萬四千二百一十三名，其改良私塾遵照三年簡易科辦理者四千六百八十三塾，學生六萬三千六百八十四名，遵照四年簡易科辦理者四千八百二十一塾，學生七萬三千九百零五名，此外各廳州縣原報已開辦者七百五十餘塾，尙未據將學生人數及改良私塾學生數目查明申覆，

刻已嚴催趕報，並分飭視學員認真考察，冀收實效。

一、廳州縣巡警限年內一律完備。查川省一百四十四廳州縣，前奏報巡警完備者共計一百三十餘屬，其宜賓縣等十餘屬續據調查實已一律完備，鄉鎮巡警提前籌辦者前經奏明有成都縣等二十五處，現又據簡州等十六州縣將所轄鄉鎮巡警稟報籌辦，當可次第觀成。至川江水道巡警早已具備規模，刻正力加整頓，俾水陸互相維繫，警務日起有功。

以上各項或按程辦理，或先事綢繆，並驚兼營，未敢稍涉延誤。惟議院縮期開設，此後定限愈迫，事務愈繁，精神不徹，以初終要政，即難期美備。臣爾巽締造於前，幸能樹斯基礎。臣人文成規繼踵，益當勉策將來，總期急起直追，計時收效，以仰副朝廷孜孜求治有加無已之至意。

所有臣爾巽上年任內籌備憲政情形，臣人文到護任後覆核無異各緣由，除分咨查照外，謹合詞恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒。

再，此摺由臣人文主稿，會同臣爾巽辦理，合併聲明。謹奏。

宣統三年二月初五日奉硃批：該衙門知道。欽此。

直隸總督陳夔龍奏直隸第三屆籌備憲政情形摺

宣統三年二月二十六日（《政治官報》）

奏為臚陳第三屆籌備憲政情形，恭摺仰祈聖鑒事。

竊查直隸籌備憲政第二屆成績業於上年八月間由前督臣奏咨在案。其後新舊交代，為日無多，未及分核成績，照章會奏。臣蒞任以來，接續籌備，力圖進行，茲值第三屆奏報之期，謹將辦理情形，為我

皇上詳晰陳之。

查本屆應辦事宜，計分八項，除諮議局業經成立，已由前護督臣將通常會始末情形奏報外，一爲舉行資政院議員選舉。查滿漢世爵選舉，前准陸軍部電查，當飭藩司分電各府州，迅即查報，嗣據覆稱：查無此項人員。業經電覆陸軍部在案。碩學通儒選舉，前准部咨，即悉心蒐訪，並行司照章保送。惟納稅多額選舉，當委藩司爲監督，旋據詳派互選管理員，並擬具辦事及互選各細則，均經核飭遵辦。惟以爲時過促，電商資政院，准與展限一月，現已將名冊宣示，一俟互選定後，即行咨送資政院辦理。諮議局互選資政院議員，已由該局用記名連記投票法，互選議員十八人，呈由前護督臣將前列當選人九名覆加選定，發給執照，並造冊咨送資政院在案。此舉行資政院議員選舉之情形也。

一、籌辦城鎮鄉地方自治，設立自治研究所。查直隸前經設立自治研究所，選送學員者一百二十餘屬，畢業者將近千人。惟僻遠州縣未經選送學員者，尙有二十餘屬，自應設法普及，以爲傳習之資，因飭於自治總局內，附設直隸自治研究所，今未送學員各屬，均選送三人入所研究。此外有自費來學者，亦准選送附學，現共有學員二百五十一名。其各屬自治研究所續報設立者，又有二十處，統計九十九處。其未經成立者，除朝陽、承德兩府應由熱河都統督催辦理外，餘均嚴飭，勒限本年二月以內，一律成立。今此推行自治，必以預備爲先，前雖擬訂自治施行細則及預備會簡章，以調查爲著手辦法。旋慮調查或有疏漏，復擬訂各項調查表，或曰地方自治區域，曰地方公務，曰地方公款，曰地方公產，分發填注，附擬辦法，以期周密。惟城鎮鄉自治係屬創舉，必須擇要試辦，以爲先導。查清苑縣爲省會首善之區，已飭令組織城鎮鄉事會、董事會，爲各屬模範，以利推行而期普及。此籌辦城鎮鄉自治之情形也。

一、調查人戶總數。查部章應於第二年十月前彙報一次。除順天各屬照章由順天府尹查報外，業

將報到之灤州等七十四州縣正附戶數，依限填列總數各表，咨送民政部。其未到各屬，仍飭令迅速填報，務於本年十月以前，將戶數一律報齊咨部。此調查人戶總數之情形也。

一、調查歲出入總數。查部章調查光緒三十四年全省歲出入總數，限宣統元年年底報部。業於上年十二月間，先將司道關局各庫三十四年全年出入款目，歲入計二千一百六十五萬八千九百九十七兩有奇，歲出計二千三百五十七萬四千一百三十九兩有奇，其中收款，則分本省收入、部撥、協撥，支款則分本省支出、解部、協解，並將展轉移解重收重支之款，概行刪除，編纂總表，電咨在案。所有全省出入，大略已經編列表內。其餘應編各衙門局所詳細年報，亦飭分別鈎稽，趕緊彙編。惟各處年報間有未齊，已嚴飭分投催造，一俟彙齊，即行編造咨送。此調查歲出入總數之情形也。

一、籌辦省城及商埠各級審判廳。查天津各級審判廳早經奏設，惟於新頒規制間有未符，已飭查照部章，妥擬改良辦法。惟籌辦審判，首重儲才，查天津原設有官吏法政研究所，兼修法政，汎而難精，現為造就審判人才起見，飭令正名為司法官養成所，遴派正佐學員二百餘名，專攻中律及現行法規，並各國刑名商訴訟等法，暨監獄事務，以為司法人員取材之地。又查刑事案內之檢驗，於罪名出入，極有關係，中國向用仵作，並無專門學術，殊非慎重之道。當飭照法部，通咨於天津高等廳內附設檢驗學習所，招募聰穎子弟四十人入所肄習，以一年半畢業，用備任使。又天津高等、地方兩廳，為刑、民案內未定罪名，及追押債務之人，設有拘留所。惟創辦之初，因陋就簡，設備不完，現亦飭改良建築，以重衛生而恤庶獄。至省城各級審判廳，業於保定城內擇定地址，現正參酌京津廳式，妥繪詳圖，並委員鳩工購料，尅期興造，復飭將開廳事宜，妥速布置，務限本年年內一律成立。此籌辦省城商埠各級審判廳之情形也。

一、創設簡易識字學塾。前因未奉部章，飭由提學司擬具試辦簡章，交由諮議局議決，先在保定、天津各設十處，爲各屬倡。嗣准學部頒到章程課本，飭令試驗教授，卽經通飭遵行。天津近又增設六處，昌黎、滄州、宣化、平泉等處續報設立者漸多，將來計不難於推廣。此創設簡易識字學塾之情形也。

一、各廳州縣巡警限年內粗具規模。查直隸各屬巡警，創辦在先，本已略具基礎，要在淬厲精神，隨時整飭，以期日起有功。去年通飭將傳習所改設教練所，計具報成立者已有七十七處。復飭由警務處嚴催未設各屬限期成立，並飭釐定獎賞處分等規則，以示信賞必罰，藉資整頓。計現時各屬情形，雖一時未能劃一，而規模粗具，進步可期。此籌辦各廳州縣巡警之情形也。

伏維憲政事宜，關係根本至計，北洋爲畿疆重地，尤當隨時策勵，方足以樹風聲。現計應行籌備諸端，或甫有端倪，而正擬徐圖推廣，或已著成效，而更須勿懈進行。臣以菲才，忝膺重寄，固不敢因循以誤事，尤不敢粉飾以邀名，惟有實力實心，督率籌辦，庶幾循途漸進，勉圖成，以仰副朝廷勵精求治之至意。

所有依限奏報第二屆籌備憲政緣由，除分咨外，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

宣統二年二月二十六日奉硃批：該衙門知道。欽此。

東三省總督錫良奏奉天第三年第二屆籌辦憲政情形摺

宣統三年二月二十八日（《政治官報》）

奏爲恭報籌辦憲政第三年第二屆成績，並第四年第一屆籌備情形，恭摺仰祈聖鑒事。

竊查奉省第三年第二屆籌備憲政事宜，業於上年八月奏報第一屆成績摺內奏明在案。嗣奉上諭，

縮短國會期限，並改正籌備清單，提前趕辦。仰見我皇上勵精圖治之至意，感奮莫名。伏查原單第三年各省應辦之事，計分九項，其中關於民政者四，關於財政者三，關於司法及教育者各一。茲屆奏報之期，敬爲我皇上縷晰陳之。

一爲續辦城鎮鄉地方自治。奉省自治區域，計四十有六處。上年城鎮鄉同時舉辦者，業有承德、鐵嶺、遼陽、海城、開原、蓋平、營口、昌圖、西安、寧遠、鳳凰等十一屬，八月以後廢續舉辦者復有撫順、本溪、遼中、法庫、復州、康平、海龍、東平、錦縣、盤山、義州、安東、莊河等十三屬，統計城鎮鄉會先後成立之處凡二十四屬，比較全省自治區域，業已強半竣功。嗣因各屬議員來自田間，未必皆明治理，特設自治職員研究會，並將議決各案，隨時呈由自治籌辦處人員逐項評論，刊發月報，以資觀感。計自秋、冬兩季開會以來，議董各員，尙能恪遵定章，循序辦理。

一爲籌辦廳州縣地方自治。查廳州縣自治係城鎮鄉之上級機關，尤應早日成立，以資模範。自上年九月開辦以來，凡選舉之調查，名冊之製造，議員額數之計算，現均辦有端緒。是以全省議事、參事各會，來年二月計可告成。至各屬自治研究所，係宣統元年開辦，統計至上年十二月爲止，畢業學員已達三千七百八十五名。刻又遵章接續辦理，務使法政知識普及，藉收知行並進之效。

一爲彙報全省人戶總數。奉省戶數，業於上年遵章查竣，計全省正戶一百一十一萬八千五百一十三戶，附戶五十二萬一千八百六十戶，當經先後列表，咨報民政部在案。又慮遷徙併析，時有變更，節經飭令各屬，隨時由巡警列表稽查，按季具報，俾戶數確實，將來清查口數，不致漫無憑依。至口數調查一節，雖係第四年應辦之事，亦經提前趕辦。業據興京、法庫、遼陽、海城、鎮安、錦縣、廣寧、綏中、鳳凰、海龍等十屬，造冊呈報，轉咨在案。其餘各屬均可於本年十月一律報齊。

一爲廳州縣巡警。查奉省巡警一項開辦較早，現在廳州縣巡警及鎮鄉巡警均已先後成立，據民政使張元奇呈報，全省警區二百一十有八，分所六百八十有七，巡警一萬九千一百九十七名，足敷平時保安之用。又查東邊一帶，當鴨、渾兩江流域之衝，國防緊要，兼之林工麇聚，易滋事端，復添備水上巡警，設總局一，分局十五，以資巡衛。復以奉省盜風素熾，常設巡警分布實恐難周，曾於上年奏設預備巡警，以補不足，刻正趕速籌辦，已有多處告成。此關於民政各項之成績及籌辦之實在情形也。

一爲商埠審判廳。原單限今年內一律成立。查奉省商埠區域較多，歷經提前籌設承德、撫順、新民、營口、安東等處審判廳，上年十一月又奏設遼陽州地方初級兩審判廳，並奏改撫順爲地方分廳，以裁節之經費，挹注遼陽。其餘鐵嶺、鳳凰、法庫、同江各處應提前趕速設立者，已於宣統三年預算司法經費內籌定專款，本年當可次第告成。至擴充檢察講演會，籌辦高等檢驗學習所、律師傳習所，雖爲原單所無，要皆補助法權獨立之事。此關於司法事項之成績及籌辦之實在情形也。

一爲推廣廳州縣簡易識字學塾。查此項學塾，上屆已設七十四處，學生二千九百餘人。嗣後逐加增設，現共有學塾二百六十處，學生八千七百八十五人。惟以奉省人口之多，教育慮有未徧，刻擬力圖擴充，普及於鄉村各處，總期編氓之知識日進，庶幾新政之障礙潛消。此關於教育之成績及籌辦之實在情形也。

一爲覆查全省歲出入總數，試辦全省預算決算，釐訂地方稅章程三項。查奉省歲出入總數及試辦預算，業於上屆奏咨在案。惟預算創辦伊始，與行政互有關係。奉省各府廳州縣並各稅局之改革辦法及預算案內規定一切公廉各費，現已一律試辦，以爲將來實行預算之張本。至劃分國家地方兩稅，已

飭清理財政局，分類列表，擬定說明書，轉咨度支部在案，一經部臣釐訂，自可次第實行。此關於財政事項之成績及籌辦之實在情形也。

綜上九端，約爲四類，或辦理已經竣事，或刻期先行妥籌，總期實事求是，不敢稍存敷衍。惟是輪軌交馳之地，瘡痍滿目之時，財力雖羅掘幾空，望治則水火同迫，一切新政之舉辦，斷不能拘牽文義，致誤時機。臣才綿力薄，夙夜兢兢，惟有矢慎矢勤，力圖進步，以仰副朝廷望治之意於萬一。

所有臚陳奉省第三年第二屆成績，並下屆籌備情形緣由，除分咨外，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

三月初三日硃批：該衙門知道。欽此。

順天府奏第五屆籌辦憲政情形摺

宣統三年二月二十九日（《政治官報》）

奏爲臚陳順天第五屆憲政成績，恭摺仰祈聖鑒事。

竊查籌備憲政事宜，照章每屆六個月臚列成績奏報一次，所有順天第四屆籌備各事，已於上年八月間依限奏報。其六月以後應辦事宜，迭經臣等督飭所屬切實推行。茲值第五屆奏報之期，謹將籌備各情形爲我皇上陳之。

查臣衙門所屬四路廳二十四州縣，皆直隸督臣統治之區，一切行政，無完全獨立之性質。查籌備清單，本屆應辦者九事，如續辦城鎮鄉地方自治，籌備廳州縣地方自治，覆查歲出入總數，調查國家稅地方稅，試辦預算五事，除臣署內及附屬各局所之預算，已由臣衙門查明數目，編訂報告，早經咨部分

別交資政院、諮議局議決外，其餘均於歷屆奏報案內聲明，由直隸主管司局通盤籌畫，臣隨時會同督臣竭力督催，尚無貽誤，已辦成績，業由督臣陳夔龍依限奏報在案，無待贅陳。

至臣所應主管籌辦者，一爲彙報人戶總數。查民政部頒定調查戶口章程，內有人戶查明地方應將調查人口事宜提前辦理等語。順屬人戶總數，已於宣統元年查齊，前由臣飭令將口數提前併查，預先通飭各屬，妥劃區域，慎選員董，酌籌經費，臨時委派委員會同各牧令，督飭地方巡警按段分查，業於上年十月將二十四州縣戶口一律查齊，依限列表咨部。仍飭令遵照定章，按期編訂，年終彙報民政部，以期詳密。

一爲設立省城商埠各級審判廳。順天非行省制度。查法院編制法附有司法區域章程，已將順天府轄境劃入京師高等審判廳範圍之內，境內亦無商埠，暫未籌辦。惟各廳州縣應設地方初級審判廳雖未屆期，臣於上年已飭屬調查，預爲計畫。嗣據各屬陸續稟報，臣復加查核，按幅員之廣狹，訟獄之繁簡，約計順屬應設地方廳四所，地方分廳十二所，城治初級廳二十四所，鄉鎮初級廳十五所。茲事體大，需費不貲，屆時仍須咨商法部，酌定辦法。

一爲推廣簡易識字學塾。查上屆奏報，此項學塾共五百三十五處，學生七千八百七十九名。復札飭認真推廣，迭次派員調查督催。旋據各屬稟報，或增加學額，或添設新塾，計截至年假止，連前共設立學塾六百六十二處，學生九千三百二十九名。仍當隨時設法擴充，以期普及，總使愚民多開一分知識，庶幾憲政多收一分效果。

一爲廳州縣巡警一律完備。查順屬各州縣巡警辦法參差。臣於上屆奏報，已聲明檄飭釐訂款項，酌設區局，添募馬巡。旋據各牧令次第遵辦，頗覺整齊。而積弊最甚者，則在各屬未設警務官員，責任

不專，難期進步。自上年秋季起，嚴飭改良，現在大興、固安、三河、武清、昌平、霸州、文安、永清、寧河、平谷十州縣，已先後遵章稟請札委警務長前往執行全境警察事宜，其餘州縣，仍當勒限催設以歸一律。至巡警教練所刻已全設，並飭將功課力求完備，不准以未受教育之人濫竽警界。此皆遵章籌備之實在情形也。

竊維憲政推行，事繁期迫，現奉諭旨，縮改於宣統五年開設議院，凡緊要事項必須提前趕辦。順天雖居首善之地，實為最瘠之區，款無一滴來源，事則百端待舉，艱難竭蹶，焦灼莫名。惟有隨時隨事會商督臣，設法籌畫，勉力撐支，總期按日程功，仰副朝廷宵旰憂勞，緝熙庶績之至意。

所有順天籌備第五屆憲政緣由，除分咨查照外，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。
宣統三年二月二十九日奉旨：該衙門知道。欽此。

湖廣總督瑞澂奏湖北第五屆籌辦憲政情形摺

宣統三年三月十四日（軍錄）

頭品頂戴、湖廣總督兼管湖北巡撫事臣瑞澂跪奏，為鄂省第五屆籌備憲政情形，恭摺臚陳，仰祈聖鑒事。

竊查憲政編查館奏定考核章程內載，九年籌備事宜，每屆六箇月，內外臣工應將籌辦成績臚列奏聞等語。臣到任後，業將鄂省第三、第四兩屆籌辦大端分別奏咨在案。去年仰奉明詔提前召集國會，旋經憲政編查館遵旨頒到修正清單，並准通電各省奏報上年下半年成績仍按原單所列辦理，至本年以後籌備成績，應即按修正清單改定各項奏報等語。自應恪遵辦理。伏查籌備清單各省第三年應行籌

辦之事：

一曰續辦城鎮鄉地方自治。查鄂省規定辦法，條理尙覺秩然，各屬循序進行，均能依期選舉，現在全省城自治議事董事各會已於年內一律成立，正飭自治籌辦處司道，將各職員彙造名冊咨部立案。其鎮自治會之成立者則有江陵縣之沙市，京山縣之永興、吳堰嶺、孫家橋，天門縣之乾驛、岳口、漁工、新河、皂市，襄陽縣之樊城，光化縣之老河口，鄖縣之十堰，應山縣之馬坪、陳家鎮，麻城縣之閻河、宋埠等共十五鎮。鄉自治會之成立者則有崇陽、麻城、蘄水、石首四縣，計共二十四鄉，現據籌辦處司道詳請，限令各屬於宣統三年閏六月間將各鎮鄉自治會一體辦竣，嚴加策勵，似不難計日程功。此鄂省續辦城鎮鄉自治之實在情形也。

一曰籌辦廳州縣地方自治。查上級自治不立，則機關終欠完全，臣體察情形，決宜提前趕辦，即經一面咨部商訂，一面飭屬籌設各屬自治公所。查全省自治研究所已屬兩次畢業，合之各屬官立、公立各研究所自治學員，計共有四千三百餘人，襄同籌辦，不患無材，風氣既漸開通，推行自較便捷，並經遴派委員駐府督催，各廳州縣當能益加奮勛，已限於宣統三年十月以前同時竣事。此籌辦廳州縣自治之實在情形也。

一曰彙報人戶總數。查鄂省水患頻仍，流亡未復，調查戶口得實殊難，去歲秋收較豐，多歸安業，經臣督飭巡警道遵照部頒表式札飭各屬確切調查，即據依限填報按冊旬稽，統計湖北全省正戶四百零八萬三千一百七十九戶，附戶七十四萬九千三百五十四戶。除將各屬戶數細表另行咨部外，其人口細數，業又檄飭各屬接續趕查造冊具報，俾版籍有所編查，則庶政便於規定。此籌辦調查戶數之實在情形也。

一曰覆查各省歲出入總數及試辦預算、決算。查鄂省全省財政自光緒三十四年起至宣統二年春夏兩季止，收支各冊各項盈虧比較表暨宣統元年歲出入各報告冊，先後由清理財政局造齊詳經奏明並咨送度支部查核，茲復將宣統元年各府廳州縣歲出入總冊，查照調查條款審編，計分歲入爲十二款，歲出爲十款，造具總數各表送部。至預算、決算案內，前准度支部電，不敷過鉅，須令收支適合等因。飭據前藩司王乃徵核議裁減，並准度支部酌擬應增應減各款，經臣督同各主管署而按切事實，再四核商，共裁節銀三十八萬餘兩，另就原有歲入款項切實釐整，約可增銀二百餘萬，以收抵支，所差無幾，業經遵章具奏，並將追加預算各數附片陳明，一面詳敘理由，分造表冊，先後咨部核辦。此覆查歲出入總數及試辦預算、決算之實在情形也。

一曰釐定地方稅章程。查中國地方稅與國家稅向未區分，久經飭由前藩司高凌霨設立地方稅調查處，詳確審查。嗣經度支部奏明國家稅、地方稅須同時釐定，應以宣統二年爲調查地方稅、國家稅年限，三年釐定，四年頒布。並准部電，令收稅項列一簡表，分別國家稅、地方稅，並編定財政說明書同於年底送部等因。飭清理財政局司道與監理官公同綜核詳考稅額之現在情形，酌財政之學理，逐款分別列爲沿革、利弊、性質、辦法四端，編成財政說明書一帙，一面按照宣統三年預算之數，將國家行政經費若干，地方行政經費若干，分別國家稅、地方稅，彙爲一比較表，均於年內造齊詳咨送部。此調查國家稅、地方稅之實在情形也。

一曰省城及商埠等處各級審判廳限年內一律成立。查鄂省審判，省城應設高等、地方、初級各一廳，漢口、宜昌、沙市三商埠應設地方、初級各一廳，均經督飭提法司按照法院編制法妥爲籌畫，酌分庭數，配置各級檢察廳，其高等廳丞檢察長，由臣遴員奏保，欽奉簡放，試署推檢各官亦經先期咨部照額

分發，嗣因分發法官一時不克到省，且員數亦未足額，復經電商法部查照奏定試辦章程用人條內所定四項資格，遴員暫派代理，陸續更換，並飭司將應設書記官及丞發吏、司法警察、庭丁人等分別考試派充募用，於十二月十六日一律開庭。雖各項機關組合粗備，惟宜昌、沙市兩埠各廳，漢口地方一廳，省城、漢口初級兩廳，或工程尙未落成，或建設尙須修改，不得不暫賃合式房屋先爲布置。惟以經費不充，用人較少，訟獄繁重，竭蹶可虞，猶須廣籌的款添庭增員，俾鞏法權而宣民隱。此各級審判廳依限成立之情形也。

一曰推廣廳州縣簡易識字學塾。查鄂省廳州縣簡易識字學塾，上屆奏報時惟保康一縣尙未設立，其餘各屬已計設者計有一千七十餘所，現在全省均經遵章開辦，願以限於財力，附設兩等小學者爲多，近准學部改定章程，教法益趨單簡，當即飭司預定推廣辦法，責成各地方官及學界人員設法舉辦，以圖普及。至本年應行籌備學務事宜，尙有編訂初級師範學堂教授細目。查湖北初級師範計共四所，惟兩湖師範學堂規模較大，學科頗全，該堂各科教員會編訂必修科細目十四冊，隨意科細目三冊，於去歲十二月咨送學部在案。又檢定兩等小學教員及優待教員，查檢定兩等教員上屆奏報時全省尙未完竣，現經臣督飭湖北提學司委派省視學，並另選專員分赴各屬照章檢定，計得初等教員六千三百八十八名，其年功加俸章程亦經酌量實行，以廣師資而昭激勸。至分畫學區，迭經札司飭屬趕辦，並頒發圖表、凡例以備填注。現據齊到者三十九州縣，其耶、襄、施、宜偏遠各屬，交通阻滯，報告稍遲，正飭勒限嚴催，務使析井分明，以資支配。此籌辦簡易識字學塾及本年學務之實在情形也。

一曰廳州縣巡警限年內一律完備。查巡警手續最屬繁難，迭經臣督飭進行嚴定功過，各廳州縣亦知關係要政，無不勉爲其難，所有前招教練警生，已先後具報出勤服務，總計全省巡警共有九千三百三

十二名，較第四屆巡警表冊計增五百六十三名，飭道派員巡視規模尙有可觀。現仍嚴飭各屬接續招生教練，以爲辦理鄉鎮巡警之預備。第經濟異常支絀，推廣尙費籌維，已飭巡警道督催所屬，與各自治會就地妥籌，不任延誤。此籌辦廬州縣巡警之實在情形也。

綜核以上各大端，或成立如期而完密須求漸進，或基礎已立而擴充尙復需時，大抵絀於經費者半，窘於人才者亦半。然湖北地處澳區，爲中外觀瞻之所繫，而憲政事關國本，知朝廷屢念之彌殷，臣世受國恩，忝膺疆寄，自當殫竭血誠，督飭所司按照修正清單盡力籌備，總期早日觀成，以仰副聖明勵精圖治軫念民依之至意。

所有依限奏報第五屆籌備憲政緣由，除分咨外，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

宣統三年三月二十三日奉硃批：該衙門知道。欽此。

四 法律和司法

御史吳鈞奏釐定外省官制請將行政司法嚴定區別摺

光緒三十二年十二月二十一日（軍原）

掌京畿道監察御史吳鈞跪奏，為釐定外省官制，請將行政、司法嚴定區別，分期實行，以維法權而杜亂本，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣前見總司核定官制王大臣奏稱：今日積弊之難清，由於權限之不分，以行政官而兼有立法權，則必有藉行政之名義，創為不平之法律，而未協輿情。以行政官而兼有司法權，則必有循平時之愛憎，變更一定之法律，以意為出入。以司法官而兼有立法權，則必有謀聽斷之便利，制為嚴峻之法律，以肆行武健，舉人民之生命權利，遂妨害於無窮。其言深切著明，洞見癥結，於立憲各國之精義，昭若發矇。惟是變更伊始，欲一舉而臻完全之域，其勢有所不能，方今普通教育甫有萌芽，上下議院一時未立，則立法權不能驟與行政權分離，實朝廷不得已之苦衷，為臣民所共喻。至司法獨立，揆時度勢，最為切實可行。

伏讀本年九月二十日上諭：刑部著改為法部，專任司法，大理寺著改為大理院，專掌審判等因。欽此。仰見聖明燭照，於審判權與法務行政權之區別，辨析至精。以大理院為全國最高之法院者，即為全國審判官與一切行政官對峙分立之基礎。嗣大理院奏請定審判權限一摺內稱：中國行政、司法二權，向合為一，今者仰承明詔，以臣院專司審判，與法部截然分離，自應將裁判權限等級區劃分明，次第

建設，方合各國憲政之制度。至各直省審判衙門，應俟官制釐定，由法部咨商各督撫次第籌設等因。奉旨依議。欽此。是則各省審判制度之應行變通，早爲聖明所俞允。中外有識之士，皆謂此次釐定官制，惟司法分立一事，最得預備立憲之本原，莫不延頸企足以待法院編制之成立。然而繩墨之吏安其所習，蔽於其所希聞，或爲種種疑似之談以相撓阻。揣其命意不外三端，一曰國民程度之未及，一曰審判人才之不足，一曰行政官權力之淺微而已矣。夫以中國人民爲不應受獨立法院之審判者，此不通事理之言也。至內地通商口岸各國租界，羣行其領事裁判之權，未聞以華民程度太低致生異議。彼方用其審判於中國人民，而我轉謂本國人民不應受獨立法院之審判，臣誠痛之。至嫌審判人才之不足，其說似矣，然昔日之州縣不外科舉、勞績、捐納三途，未必素習審判之事，一旦身任行政官，遂舉一切民刑訴訟付之審判而不疑。今若行政與審判分離，向之以兩事責一人者，今惟以一人專一事，夫兼營旁鶩，上智猶苦其難，用志不紛，中材亦堪自勉，而轉慮人才之不足，此又臣之所未喻也。至謂行政官權力淺微，則尤屬一偏之見，夫官吏所以有行政權者，乃國家予之也，權之所在，雖以督撫大員，不必親身斷獄而其權自尊。若夫假審判之權以自便其作威作福之私，而肆其武健嚴酷之手段，此正聖世所不容，而宜加屏斥者也。臣考東西各國古制，其行政、司法初亦不分，迨後法理日精，漸圖分立。行政官得盡心於教養，而無濫用權力之事，故民事日新。司法官得以法律保障人民，故獄無冤滯。倘法權獨立果有妨行政官之權力，則彼各國何不守其自古相傳之舊俗，而好爲是紛紛也。且使行政、司法併爲一官，而無害於長治久安之計，固不妨置爲緩圖，乃臣熟察世界各國之情形與夫內地民生之疾苦，竊以爲司法分立關乎時局安危者甚大，而有萬不可以再遲者，請爲我皇太后、皇上剴切陳之。

夫國家者主權所在也，法權所在，卽主權所在，故外國人之入他國者，應受他國法堂之審判，是謂

法權。中國通商以來，即許各國領事自行審判，始不過以彼法治其民，繼漸以彼法治華民，而吾之法權日削。近且德設高等審判司於膠州，英設高等審判司於上海，日本因之大開法院於遼東，其所授爲口實者，則以中國審判尙未合東西各國文明之制，故遂越俎而代謀。更以東三省近日情形言之，長春以南徧地有日人，長春以北徧地有俄人，既徧住日、俄之人民，勢將設日、俄之法院，民習於他國之法律，遂忘其爲何國之子民，法權既失，主權隨之，言念及此，可爲寒心。夫及今而改良審判，其收效六十餘年，溯甲午至今，曾幾何時，添開口岸已十餘處，此後十餘年中，雖內政竭力整頓，外權且日進而無窮。若復因循苟安，坐待法權之侵奪，則逃犯不解，索債不償，赴愬多門，人心大去，無論治外法權不能收回，恐治內法權亦不可得而自保矣。是司法制度之不可不分立，關乎外交者其一也。

臣嘗觀自古致亂之故有二，一則由於民財之窮盡，一則由於訟獄之不平。顧民財窮盡，尙有拊循賑恤之方，惟以訟獄不平激成變故者，則鬱怒猝發而不可收。泰西各國百年以來，皆病行政官之專橫，而改設法堂公判之制，由是民氣漸靖，治化日隆。中國審判尙由州縣兼司，簿書填委，積弊叢生，非延擱多時，即喜怒任意，丁役視爲利藪，鄉保借爲護符。往往一案未終而家產蕩盡，一差甫出而全村騷然，遂致驅民入教，干涉橫生，民教相仇，變起不測，匪徒乘機煽惑，釀爲厲階，是國家欲藉州縣官以宣德達情，而州縣官以濫用法權，反致民離衆畔。推原其故，則以州縣事繁，既須撫字催科，而又勞形訴訟，跋前疐後，兩無所居，賢者竭蹶不遑，不肖者遂恣睢自逞。且審判一事須平日熟諳法律，而案情萬變，悉待推求，行政官以日不暇給之躬，用之於非其素習之事，必致授權幕友，假手書差，枉法濫刑，何所不至。又以層層節制，顧忌良多，未免曲徇人情，無獨立不撓之志。若使司法分立，則行政官得專意愛民之實政，而審判官惟以法律爲範圍，兩事既分，百弊杜絕。是司法制度之不可不分立，關乎內政者

又其一也。

事勢之孔急如彼，斯制之易行如此，卽不宣布立憲，揆之聖世恤民保邦之意，尙當毅然決行，況明詔旣頒，國是旣定，毋論官制如何遷就，惟此司法分立之宗旨萬不宜爲浮說所搖。方今訴訟各法漸次編成，法政學堂漸次設立，雖審判各廳不能使全國同時並舉，而預備之法實行之期，或分省而試行，或分年而舉辦，必須籌畫於事始，豈宜更俟諸異時，應請飭下釐定官制王大臣悉心核議具奏，迅賜乾斷施行，海內幸甚。臣不勝迫切屏營之至。

謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

法部尙書戴鴻慈等奏酌擬司法權限繕單呈覽摺 附清單

光緒三十三年四月初三日（軍原）

經筵講官、法部尙書臣戴鴻慈等跪奏，爲酌擬司法權限，繕具清單，請旨遵行，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣部職掌司法，爲國家法際所係，內謀全國之治安，外增法權之鞏固，使版圖之內無論何國人民，胥受治於法律之下，其關係甚重，其條理至賾，非細爲分析，立之準則，不足以昭一代之法治。臣等前者核議官制，並陳明辦法一摺，卽遵照王大臣奏定法部節略及清單所開各條，申明臣部權限，大端已具，原可逐漸推行。惟司法一權，意義極精，包含甚廣，而於各級審判，尤有其相維相繫之道。當茲改革伊始，臣部不能不謹守職權，盡其管理監督之責，然每致牽連纏轉阻力旋生，此司法權限所亟宜規定者也。

夫所謂司法者與審判分立，而大理院特爲審判中最高之一級，蓋審判權必級級獨立，而後能保執

法之不阿，而司法權則必屏監督，而後能防專斷之流弊。考之東西各國，莫不皆然，此之謂司法行政權。由此析之，即分二義，一爲司法，即王大臣原奏法部節略所稱，大辟之案，由大理院或執法司詳之法部，以及秋朝審大典，均聽法部覆核，此外恩赦特典，則由法部具奏等語。此臣部所有司法權之明證也。一爲行政，即王大臣原奏法部官制清單第一條所開，法部管理民事刑事牢獄，並一切司法上之行政事務，監督大理院、直省執法司、高等審判廳、地方審判廳、鄉鎮局，及各廳局附設之司直局，調度檢察事務等語。此臣部所有行政權之明證也。由行政權復析之曰區劃權，曰調度權，曰執行權，曰任免權，即臣等核議官制奏稱，司法官吏之進退，刑殺判決之執行，廳局轄地之區分，司直警察之調度，皆係法部專政之事等語是也。

夫司法一語之中，端緒之繁如此，而每一權之中，又各有其事項。現今臣部現審既交大理院接收，則臣部覆核之事，即相因而至，民刑案件，各有輕重，大理院占最高裁判之一部分，則各級審判即待漸次設立，而接收民政部之預審，以及向來問刑衙門之現審，皆臣部所應預籌。司直一官，現擬改爲檢察，大理院中附設之檢察總廳，本隸於臣部，而對於大理院爲監督之機關，故王大臣原奏大理院官制清單第十二條，有總司直承法部尚書之命之明文，此外審判官自推丞以至推官，俱有會商請簡會同奏補之語，是在在皆有彼此相涉之關係。此中認真經理，輒相齟齬，過事牽就，又虞放棄。臣等忝膺重寄，不敢自負委任，僅就司法權限悉本王大臣原奏，兼采東西各國之長，擇其切要者，逐條繕具清單，恭呈御覽，請旨遵行。庶臣部有所率循，而法權可收統一之效，臣部幸甚，大局幸甚。

所有酌擬司法權限緣由，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

附清單

謹擬司法權限，繕具清單，恭候欽定。

一、大理院自定死刑之案咨送法部核定，將人犯送法部收監，仍由大理院主稿會同具奏。其秋後人犯於完案後，移送法部監禁，朝審冊本由法部核議實緩，再由法部及欽派大臣覆核，黃冊專由法部進呈。

一、外省秋審事宜，仍照向章辦理。

一、大理院自定遣軍流徒之件，由大理院定稿後咨送法部查照例章辦（理）。

一、大理院自定專案軍流以下之件，由大理院自行具奏咨報法部備案。

一、高等審判廳、地方審判廳成立後，其死罪案件，分詳部院，由大理院覆核後，咨法部核定，由法部主稿會同大理院具奏。其遣軍流徒以下案件均詳法部辦理。

一、速議之件，外省奏請奉旨後，專由法部核議。如情罪不符者，咨交大理院，俟供勘到後，援律駁正，仍由法部具奏。

一、彙案死罪之件，外省具奏奉旨交法部議奏者，應令各省將供勘分達部院，由大理院覆核，限十日咨送法部核定，即由法部具摺覆奏。如有情罪未協者，仍咨大理院駁正。

一、外省尋常軍流以下咨案，應由法部覆核，笞杖等案，造冊報部。

一、大理院官制，因檢察總廳隸於法部，及請簡請補員缺，皆須會商，即應會同法部具奏。其推丞及總檢察，由法部會同大理院請簡，推事及檢察，由法部會同大理院奏補。

一、各級審判廳官制員缺，及分轄區域設立處所，由法部主稿會同大理院具奏。

一、法部監督各級審判廳、檢察廳，由法部議定處分。

一、死刑由法部宣告，令該管檢察官監視行刑。其檢察廳未成立以前，暫由法部派員會同原審官監視行刑。

修訂法律大臣沈家本等奏酌定司法權限並將法部原擬清單加具案語摺 附清單

光緒三十三年四月初九日（軍原）

修訂法律大臣·大理院正卿臣沈家本等跪奏，為臣院創辦伊始，諸務艱難，謹就司法權限，酌加釐定，恭摺仰祈聖鑒事。

准法部咨稱：本部具奏司法權限一摺，清單一件，於光緒三十三年四月初三日軍機處交片，奉旨依議。欽此。遵即鈔錄原奏清單，咨行前來。臣等伏查上年改變官制，欽奉懿旨，命法部專任司法，臣院專掌審判。恭繹諭旨，原以法部與臣院同為司法之機關，法部所任係司法中之行政，臣院所掌係司法中審判，界限分明可無疑議。司法獨立，為異日憲政之始基，非謂從前刑部現審辦理不善故事更張也。臣等恭承簡命，夙夜祇懼，以衙門初設，既無經費之可籌，而臣院承受之大理寺，夙稱閒曹，又乏人才之可用。且中國積習，大都不願為刑官，加之律例較繁，非平日極意講求，臨事亦不適於用，故自去年十月以來，僅就素所深知者，於法部及各衙門前後奏調七八十員，以為開辦之基礎，綢繆數月，粗有端倪。

臣等竊維審判分權，係屬創舉，內則樹直省之準的，外則繫各國之觀瞻，其事極為重要。而其中最

難分析者，則莫如司法權限，法部固以司法行政爲職權，而臣院亦爲司法之審判，其事皆有維繫之故，卽其權遂有互相出入之虞，憲法精理以裁判獨立爲要義，此東西各國之所同也。臣院爲最高之裁判，環球具瞻，以徵其信用，今死罪必須法部覆核，秋朝審必須法部核定，權限未清，揆諸專掌審判之本意，似未符合。然謂法部必一切解去，亦非事理之平，蓋裁判人材未經豫備，而外省刑政分析尙難豫期，斯不得不斟酌情形，沿用舊制。此臣等所能諒於法部者也。

司法之行政事務爲法部應有之權，此亦東西國所同者也。用人爲行政之一端，臣等固所深悉，但各國法理昌明，學校林立，法律思想普及全國，其高等法學畢業之人，皆足備法官之登進，取才初不爲難，故可由司法省大臣專任其事。其試驗之法，雖由司法省主持，而大審院及控訴院判事，實兼充試驗委員，非謂裁判人員遂不預聞用人之事也。今中國法學甫有萌芽，收效至速，亦在數年以後，勢難懸事待人。臣等調用各部院人員，亦屬不得已之舉，刑名判決關繫至重，若不親加試驗，難期得力，設有貽誤，咎將誰歸。如云用人之權應由法部，此應俟各學堂法律人才造就著有成效，各省審判官俱由法部任用之後，臣院用人之事，亦同歸之法部，今茲尙非其時。此則法部所宜見諒於臣等者也。

自古創辦之舉，皆不能無所扞格，然必酌理準情，漸有濟於公事，且官制清單，其職掌事宜，欽奉懿旨本有核議妥籌之語。誠以更張伊始，不厭求詳，總期脈絡貫通，方能推行無阻，是以各部奏定官制，均就本署實在情形，斟酌變通。臣院與法部各堂官往返晤商，欲將彼此權限酌量定擬，合詞請旨遵行。乃商未就緒，而法部已自行具奏。查閱清單所開十二條，有與臣等已經商定者，有與臣等商而未定者，其中尙無窒礙各條，臣等自當欽遵辦理。惟第一條臣院自定死刑之案及朝審冊事宜，尙須稍加釐正。第五、第六兩條，尙須添入臣院會同具奏。第九條，臣院官制業經恭奉懿旨，仍著各該堂官自行核議，

似未便再會法部。至臣院推丞推事等官，必須得力人員，經臣等試驗有素，而後量能任用，方足以鼓舞羣材。若以他衙門之堂官而定此衙門之員缺，情形既未必周知，而以本衙門之庶僚，更聽他衙門之任用鑒別，恐難於允當，似應仍由臣等請簡奏補，以專責成。凡此四條，或與法權相關，或與事實不便，臣等再四籌維，必重加釐訂始無窒礙。謹就原開清單，加具案語，恭候欽定，請旨遵行。

所有司法權限酌加釐訂緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

附清單

謹將法部原擬司法權限清單加具案語恭呈御覽。

一、大理院自定死刑之案，咨送法部核定，將人犯送法部收監，仍由大理院主稿會同具奏。其秋後人犯於完案後，移送法部監禁，朝審冊本由法部核議實緩，再由法部及欽派大臣覆核，黃冊專由法部進呈。議案各國裁判制度，皆以大審（理）院為全國最高裁判之地，定擬各案，惟死罪送交司法大臣執行，如情罪或有可原，則由司法大臣奏請減免，並無駁審之權。即釐訂官制王大臣奏呈法部節略所稱，法部祇能監督裁判處理，其司法上之行政事務，不能干涉其裁判權是也。若大審（理）院自定死刑之案，猶須咨送法部核定，似與原定官制節略及各國辦法均不相符，竊恐貽笑外人，而治外法權之收回，迄無效果。臣等現擬通融辦法，凡臣院審定死罪之案，鈔錄紅供奏底連摺稿送由法部覆核，會畫以後，係立決人犯，即送交法部收監，以便執行處決，係秋後人犯，俟會奏後移送法部監禁。至朝審冊，本係臣院自審及京師地方審判廳以上審理之案，查外省秋審人犯，必須各省自擬實緩，先行奏聞，則京師各審判衙門定擬秋後人犯，亦應由臣院審擬實緩，咨由法部核辦，黃冊則由法部進呈。

一、速議之件，外省奏請奉旨後，專由法部核覆。如情罪不符者，咨交大理院，俟供勘到後，援律駁正，仍由法部具奏。謹案外省重大案件，如奉硃批法部速議具奏者，自應由法部核議。若情罪不符，既咨交臣院駁正，則具奏之日，亦應會同臣院，以備聖明垂問。

一、彙案死罪之件，外省具奏奉旨交法部議奏者，應令各省將供勘分達部院，由大理院覆核，限十日咨法部核定，即由法部具摺覆奏。如有情罪未協者，仍咨大理院駁正。謹案彙奏之件，既由臣院覆判，則檢查例案及查核減等等項，恐需時日，擬於供勘到後，以二十日為限，咨送法部覆奏。若由臣院駁正者，仍須會銜具奏。

一、大理院官制，因檢察廳隸於法部及請簡請補員缺，皆須會商，即應會同法部具奏。其推丞及總檢察，由法部會商大理院請簡，推事及檢察，由法部會同大理院奏補。謹案光緒三十二年九月二十日欽奉懿旨，大理寺著改為大理院，專掌審判，原擬各部院等衙門職掌事宜及員司名缺，仍著各該堂官自行核議，會同軍機大臣奏明辦理等因。欽此。臣等數月以來，業經核議竣事，今謂應會同法部具奏，顯與慈諭不符，似應仍遵原旨，由臣院會同軍機大臣奏明辦理。至檢察總廳職掌，實與審判相關，蓋各國之有檢察官，藉以調查罪證，搜索案據。其宗旨在於護庇原告權利，與律師之為被告辯護者相對立，而監督裁判特其一端。該檢察官廳，大都附設於裁判衙門，故大理院官制清單，列入檢察各官，職是故也。至推丞推事等官，以今日開辦伊始，應由臣院請簡奏補，以一事權而免貽誤。異日法學材多，法院編制法纂定頒行，自可部院會商同奏請。若檢察廳丞及檢察官，職任雖與審判相維繫，而所司為行政事務，應俟官制奏定後，會同法部請簡奏補。

修訂法律大臣沈家本奏實行改良監獄宜注意四事摺

光緒三十三年四月十一日（軍原）

修訂法律大臣：大理院正卿臣沈家本跪奏，爲請實行改良監獄，以資模範而宏教育，恭摺仰祈聖鑒事。

竊刑罰與監獄相爲表裏，近世各國刑法，除罰金外，自由刑居其強半。所謂自由刑者，如懲役、禁錮之類，拘置監獄，縛束自由，俾不得與世交際。蓋犯罪之人，歛於教化者爲多，嚴刑厲法可懲肅於既往，難望滿祓於將來，故藉監獄之地，施教誨之方，亦卽明刑弼教之本義也。考周官大司寇云，以圜土聚教罷民，凡害人者，寘之圜土而施職事焉，以明刑恥之。又司圜云，上罪三年而舍，中罪二年而舍，下罪一年而舍。鄭注，圜土獄城也。課以作勞，期以年歲，實爲自由刑之權輿。漢之罰作，唐之居作，尙有周官之遺意。石晉而後，配役之例盛行，監獄之制浸廢，雖有監獄，不過供待質待決之用，領禦之方雖備，困悔之旨缺焉。自光緒二十九年刑部議覆升任山西巡撫趙爾巽條奏，凡軍流以下之罪，除常赦所不原外，俱酌改入習藝所工作，已採用自由刑之規制。當經通飭各省以次設立，乃因循至今，尙未一律實行。上年改革官制豫備立憲，並於法部設立典獄一司，以專責成，仰見聖朝欽恤之至意，瀛寰迭聽，頌禱同聲。伏查泰西立憲諸國，監獄與司法、立法鼎峙而三，縱有完備之法典與明允之法官，無適當之監獄，以執行刑罰，則遷善感化，猶託空言。以故各國莫不從事於改良監獄，並設立萬國監獄協會，分年於各都府開會，派遣委員各將其國改良監獄事件，提出互相討論，幾視爲國際之競爭事業。方今力行新政，而監獄尤爲內政外交最要之舉，雖其中條目紛繁，驟難力臻美備，而締構之初，宜注意者厥有

四事，敬爲我皇太后、皇上陳之。

一、改建新式監獄也。西儒有言曰：規其國監獄之實況，可測其國程度之文野。歐美改良監獄多爲此論所激發，近今構造之法，益形完備，有採分房制者，有採雜居制者，有採階級制者，形式以扇面形十字形爲最宜。如法蘭西之佛勒斯日監獄，比利時之珍極爾監獄，壯麗幾埒宮闕。日本則以集鴨邸稱爲模範監獄，我國天津及京師各習藝所，俱仿其制。現在內地各監獄，同時改建，力有未逮，宜於各省之省會及通商口岸，先造模範監獄一所，以備拘禁流徒等罪。若財力稍裕之省，酌就罪質年齡量設數所，試辦數年，然後推暨於各州縣。惟監獄與習藝所性質不同，並須釐定名稱，凡拘留浮浪貧乏者，名習藝所，隸民政部監督拘留，自審判廳判定罪名者，名監獄，隸法部監督，名稱既定，權限自分也。

一、養成監獄官吏也。監獄要務不外紀律、教育、衛生三項，而典獄一官統轄全監，非兼有法律道德及軍人之資格者，不能勝任。各國登用監獄官吏，必須熟習特別技能者，俱用特別任命，先入監獄學校習刑法、刑事訴訟法及關於監獄諸規則，並會計大要。試驗及格充看守，奉職年限內，獲有精勤證書，依級歷升，可洊至典獄，爲高等官也。半課之於專科學理，半試之於實地練習，其法至爲美善。中國監獄責之典史、司獄等官，品秩卑下，何由銓擢良材，悍吏蠹胥，從而橫據，持較泰西，仁暴懸如霄壤。今議改良監獄，亟應豫備管理之材，宜於各省法律學堂，或已成之新監獄內，附設監獄學堂，採用特別任用法，以資造就，並改定獄官品級，登進嚴則貪墨之風自絕，待遇隆則狷潔之士自至矣。

一、頒布監獄規制也。綱紀一國必以法律組織，監獄亦然，上而官吏有服從之職務，下而囚徒有遵守之事項，大而懲罰賞譽，小而日用飲食，其間條理至爲繁密。昔法蘭西與日本地方監獄，常年經費悉由地方擔任，各處自爲風氣，管理未能統一，學者詬病之。中國將來各州縣監獄，是否由國帑支辦，抑

或籌用地方公款，尙難預知。宜先由法部博採各國最新規則，編定監獄章程，頒行各省，令不得越其範圍，庶於管理不致蹈該兩國之失策也。

一、編輯監獄統計也。國力之盈虛消長，非恃統計不能明，故近來各國以統計列爲專門科學之一，監獄統計與刑事關係尤切，第刑事統計密，監獄統計略耳。其法分人員統計、行政統計二種，人員統計如犯罪原因、國籍、住址、年齡、身分、職業、教育，是藉以知其入監前之經歷也。行政統計如監獄之面積、官吏之程度、囚人之比較，以及懲罰、作業、會計、疾病之類，是藉以知監獄內事務之詳簡也。各國以統計著者，爲英、法、意、比、奧、荷蘭、瑞典、那威等國，次爲德、俄、瑞士、西班牙、葡萄牙等國。今典獄既設專司，此制亟宜仿行，應由法部編定格式，頒發各省督撫，飭所屬按式分年報告，仍由法部彙訂成冊，恭呈御覽，以爲累年比較之準則。凡關於刑事及監獄各事宜，不難按冊而稽矣。

以上管見所及，是否有當，伏祈聖明詳察訓示遵行。

所有條陳實行改良監獄緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

大理院正卿張仁黼奏修訂法律請派大臣會訂摺

光緒三十三年五月初一日（軍原）

大理院正卿臣張仁黼跪奏，爲修訂法律事體重大，擬請欽派部院大臣會訂，以臻明備而便風行事。竊惟法律者立國之基，致治之本，方今東西各國法學昌明，莫不號稱法治，綴學之士精研環球法律，派別之不同，蓋分四大法系，實以中國法系爲最古，謂之支那法系，其文明東漸西被，而印度法系生焉。由此播乎歐洲爲羅馬法系，是爲私法之始，更進爲日耳曼法系，此法系復分新舊，是爲公法之始，歐美

諸大國皆屬此二法系，日本法律本屬支那法系，而今則取法於德、法諸國，其國勢乃日益強。夫禮昭大信，法順人情，此心此理，原可放諸四海而準，先王法制，本足涵蓋寰宇。我朝列祖列宗，制作美備，大經大法，超越前古，今我皇太后、皇上更取東西法律合諸一治，於上年有修訂法律之命，將見支那法系，曼衍爲印度、羅馬、日耳曼新舊諸法系者，復會歸於一大法系之中，而成聖朝之法治，固不僅包含法、德、甄陶英、美而已。惟日本特爲東亞之先趨，爲足以備聖明之採擇。臣今日竊有請者，一國之法律，將以維持治安，擴張主權，所以垂諸久遠，推行無弊者，其爲主要者有一，而成之者有三，敬爲我皇太后、皇上縷析陳之。

一、組織立法之機關也。東西各國三權分立，其立法一權莫不寄諸議院，故能順乎民情，合乎公理，而裁可之權仍在君主，既採輿論之公，亦無專斷之弊。特中國政體不同，遽難做行其法，然可稍取其意。彼公諸議院者，我則公諸羣臣，近來各部院堂官，皆得參預政務。臣愚以爲修訂法律，以之頒布中外，垂則萬世，若僅委諸一二人之手，天下臣民，或謂朝廷有輕視法律之意。甚且謂爲某某氏之法律，非出自朝廷之制作，殊非所以鄭重立法之道也。擬請欽派各部院堂官，一律參預修訂法律事務，而以法部大理院專司其事，並選通曉中外法律人員，充纂修協修各官，將法律館改爲修訂法律院，所有各員均係兼差，不作額缺，另議辦事章程。如此則有議院之長，而無專斷之弊。此臣所謂主要者一也。

一、明訂法律宗旨也。國之所與立者惟民，一國之民必各有其特性，立法者未有拂人之性者也。西國法學家，亦多主性法之說，故一國之法律，必合乎一國之民情風俗，如日本刑法，本沿用我之唐明律，今雖累經改正，其輕重仍多近乎中律。而民法五編，除物權、債權、財產三編，採用西國私法之規定外，其親族、相續二編，皆從本國舊俗。中國文教素甲全球，數千年來禮陶樂淑，人人皆知尊君親上，人

倫道德之觀念，最爲發達，是乃我之國粹，中國法系卽以此。特聞立法者，必以保全國粹爲重，而後參以各國之法，補其不足。此則以支那法系爲主，而輔之以羅馬、日耳曼諸法系之宗旨也。

一、講明法律性質也。中國法律，惟刑法一種，而戶婚、田土事項，亦列入刑法之中，是法律既不完備，而刑法與民法不分，尤爲外人所指摘。故修訂法律，必以研究法律性質之區別爲第一義，而區別之要有四：一、國內法與國際法之別，二、成文法與不成文法之別，三、公法與私法之別，四、主法與助法之別。蓋此四者不外乎國與國，國與人，人與人三種關係。國與國之關係，屬乎國際公法，不在修訂法律範圍之內，如國與人之關係，則屬乎公法，人與人之關係，則屬乎私法。公法如刑法及訴訟法是，其刑事之涉乎外國人者，則爲國際刑法，私法如民法、商法是，其民事之涉乎外國人者，則爲國際私法，此二者皆於各法之總則中定之，是爲關乎撤去領事裁判權之根本。而修訂法律之最要者，則在主法與助法之別，蓋主法爲體，助法爲用，如刑法及民法爲主法，而刑事訴訟法及民事訴訟法爲助法是也。有主法而無助法，則徒法固不足自行，主法雖精，而助法未臻完善，其行之也猶不能無弊。且也主法不可紛更，而助法則可以屢變，蓋主法一有改移，則於人民權利之得失多少，罪罰之輕重出入，卽相懸殊，屢事紛更，是使民無所措手足也。至助法乃辦事之次第，人民本當隨時隨事，聽命於官。其法之變也，必將變而之善，而無淆亂聽聞之懼。此則法律性質之不可不辨者也。

一、編纂法律成典也。法律之學，首重統系，由一本而析爲萬殊，端緒雖多，仍屬有條不紊，中國法律外人譏爲列記主義，蓋無總則以提挈之也。故欲修訂法律，必宜研究編纂之法，而法典之不可不備者，如現今審判分立，而法院編制法寂寂無聞，此所以司法與審判權限紛議久之而後能定也。然其中細目尙多，胥由此法規定，修訂實宜亟亟。又如近者修律大臣等所訂之民刑訴訟法，本甚簡略，而窒

礙難行者，已復不少。且民事訴訟法，當以民法為依據，今既未修訂民法，則民事訴訟法將何所適從，未免先後倒置。至民法為刑措之原，小民爭端多起於輕微細故，於此而得其平，則爭端可息，不致釀為刑事。現今各國皆注重民法，謂民法之範圍愈大，則刑法之範圍愈小，良有以也。他如商律，雖有端倪，然法人之制，殊未能備，而海商之法，更待補苴。凡民法商法修訂之始，皆當廣為調查各省民情風俗所習為故常，而於法律不相違悖，且為法律所許者，即前條所謂不成文法，用為根據，加以制裁，而後能便民。此則編纂法典之要義也。

以上三條，臣所謂成之有三者是也。凡此諸端，固為修訂法律之要術，然尤在造就法律人材，務期司法之官無不通曉法律，則治法治人二者相因為用，夫然後可收修訂法律之效。總之，法律學理精深，修訂造端閎大，將使率土之內，悉主悉臣，於以昭法權之統一，則必兼貫古今，博徵中外，上自朝廷，下及黎庶，靡不相維相繫，各得其所。此非聚羣臣之討論，庶僚之蒐輯，斷不足以資修訂一代之法典者也。

所有擬請欽派部院大臣會訂法律緣由，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

大理院正卿張仁黼奏修訂法律宜妥慎進行不能操之過急片

光緒三十三年五月初一日（軍原）

再，立法之要，規模不可不閱，推行必宜有漸，臣聞日本變法之初，調查編訂閱十五年之久，而後施行。其施行也，先其淺近，徐為試驗，稍滋弊端，立即改正，審慎遲迴，逐漸推廣，迄乎今日乃能蔚然成一時強盛之規。我中國調查未久，商權未精，急遽施行，齟齬夢糾，其收效尙未可知，而困難甚於曠

曩，朝廷明鑒萬里，固已燭照靡遺。夫法律之所宜修訂者，本欲收回治外法權也，然而內審諸已，國勢兵力之富強若何？人民教育之程度若何？內外文武人材之擔任若何？如其尙待培養，則雖法律精允，足與列強同符，而欲治外法權遂能一一收回，不待智者而知其未易言矣。

臣愚以爲今日之修訂法律誠不可緩，而實行之期則斷不宜急。但使其規模，寬其歲月，務求精詳允備，釐然胥當於人心，然後擇其易曉易從者，試行一二端，以漸推而廣焉。卽遲之十年二十年，亦不爲晚，否則於民俗習慣未甚愜諧，而貿然頒行，將不惟齟齬紛糾而已，誠恐治外無期，實先無以治內。夫至於無以治內，或遇地方有司奉行不善因之釀患階厲，外人且將藉口干涉，其爲隱患何可勝言，是不得不深慮而熟籌者也。臣爲豫防流弊起見，謹附片具陳，伏乞聖鑒。謹奏。

修訂法律大臣沈家本奏修訂法律情形並請歸併法部大理院會同辦理摺

光緒三十三年五月十八日（軍原）

修訂法律大臣法部右侍郎臣沈家本跪奏，爲瀝陳修訂法律情形，擬請歸併法部、大理院會同辦理，恭摺仰祈聖鑒事。

准法部咨稱：本年五月初一日軍機處交出大理院正卿張仁黼奏，請派部院大臣會訂法律各摺片，奉旨：所有修訂法律，著法部、大理院會同詳覈妥擬具奏。欽此。相應恭錄諭旨，連原奏各摺片，錄送查照等因。查原奏所稱修訂法律事體重大，擬請欽派部院大臣會訂，而以法部、大理院專司其事，並選通曉中外法律人員充纂修協修各官，將法律館改爲修訂法律院，均屬切要之言。臣前奉恩命，將一切現行律例，按照交涉情形，參酌各國法律，妥爲擬議，計自開館以來，殫竭愚悃，臆勉圖成，而斷歲愒時，

程功遲緩，每一循省，時切疚心，謹將歷年辦理情形，爲我皇太后、皇上敬陳之。

參酌各國法律，首重翻譯，而譯書以法律爲最難，語意之緩急輕重，紀述之詳略偏全，抉擇未精，舛訛立見。從前日本譯述西洋各國法律多尙意譯，後因訛誤，改歸直譯，中國名詞未定，遂譯更不易言。臣深虞失實，務令譯員力求信達，先後譯成法蘭西刑法、德意志刑法、俄羅斯刑法、和蘭刑法、意大利刑法、法蘭西印刷律、德國民事訴訟法、日本刑法、日本改正刑法、日本海軍刑法、日本陸軍刑法、日本刑法論、普魯士司法制度、日本裁判構成法、日本監獄訪問錄、日本新刑法草案、法典論、日本刑法義解、日本監獄法、監獄學、獄事譚、日本刑事訴訟法、日本裁判所編制立法論，共二十六種。又已譯未完者，德意志民法、德意志舊民事訴訟法、比利時刑法論、比利時監獄則、比利時刑法、美國刑法、美國刑事訴訟法、瑞士刑法、芬蘭刑法、刑法之私法觀，共十種。每成一種，臣與原譯之員，逐句逐字，反覆研究，務得其解，而限於財力，未能多聘通才，潤色刪訂之功，猶有所待。此翻譯之宜再講求也。與譯事並重者，則爲調查，近年留學外洋人數衆多，輯譯法政各書，層見疊出，雖有可採之處，而或守一家學說，或非現行法制，屢出其間，未可據爲典要。臣上年奏派刑部候補郎中董康等，前赴日本考察法制，以經費未充，僅將裁判、監獄兩項查明歸國，而考察歐美法制，力更未及。此調查之應籌推廣也。

綜翻譯調查之全者，則爲編纂古律，敘次具有義例，名例本刑名法例之約詞，與各國刑法總則無異，北齊律十二章，隱以國政民事分編，與各國刑律目次頗合，臣與館員參考古今，擬準齊律之目，兼採各國律意，析爲總則、分則各編，令館員依類編纂，臣司彙覈，所有總則一編，由臣妥訂後，擬即繕具清單，恭呈御覽。此外分則各編，初稿已具，必須悉心推勘，方可成書。此編纂之尙待詳覈也。

以上各端，臣就才力所及，夙夜籌畫，不敢習爲敷衍，上負聖明。伏念修律事宜關係至鉅，任其責

者，必於古今中外法律本原，心知其意，始能融會羣言，折衷一是。如提挈綱要不得其人，但令尋常定讞之才，與夫法政速成之選，輕率從事，恐枝節而爲，顧此失彼，一知半解，扞格難通。臣學識淺薄，本未能勝此重任，加以近來精力日遜，每與館員討論過久，及削稿稍多，卽覺心思渙散，不能凝聚，深懼審定未當，貽誤匪輕。再四籌思，惟有仰懇天恩，開去臣修訂法律差使，歸併法部、大理院會同辦理，廣集衆思，較有把握。如蒙俞允，臣卽將編譯各稿，飭繕清本，並將動用款項開單奏銷，限三箇月內一併交代，出自逾格鴻慈。

所有瀝陳修訂法律情形，擬請歸併法部、大理院會同辦理各緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

法部尙書戴鴻慈等奏擬修訂法律辦法摺

光緒三十三年六月初九日（軍原）

經筵講官、法部尙書臣戴鴻慈等謹奏，爲妥擬修訂法律辦法，請旨遵辦，恭摺仰祈聖鑒事。

光緒三十三年五月初一日准軍機處交片，本日大理院正卿張仁黼奏請欽派部院大臣會議法律各摺片，奉旨：所有修訂法律，著法部大理院詳覈妥擬具奏。欽此。初二日又准軍機處交片，本日兩廣總督岑春煊陳請修訂法律以伸法權一節，奉旨：該衙門議奏。欽此。等因。仰見朝廷鄭重法權，恢張治理之至意。查原奏各摺片稱：組織立法機關，明定法律宗旨，講明法律性質，編纂法律成典，以及陳請欽派大臣，並延聘外國法律名家，以備詢問等語。振興法治，實屬當今切要之圖，立憲之預備，此爲最急，臣等再三循繹，謹就原有各節，籌擬辦法，敬爲我皇太后、皇上縷晰陳之。

夫立憲爲國家之利，薄海臣民莫不周知，然必須十年、二十年而後能實行者，則以各法成典未能確定故也。蓋立憲之精意，卽以國家統治之權，分配於立法、行政、司法之三機關，並保障國民之公權及私權，而後國家之土地、人民、政事三者於以相維相繫而永固。夫國家機關之組織作用及國民公私之權，非依法律規定之，不能得應用之依據，及保民之實效，而法律之規定，因世界之進步而日增，苟非編纂成文，不能洪纖畢舉，此則編纂法典，乃預備立憲最要之階級也。惟是編纂之事，關係重大，必有主事之政策，行事之機關，議事之方式，又必有先事之預備，臨事之秩序，已事之設施，而後持之以毅力，運之以精心，廣之以衆長。夫如是期之十年或二十年，朝野上下，一志同心，民度日高，國是以定。迨夫法典告成，憲政卓立，國家億萬年有道之長，實基於此。臣等考之東西各國，所以能臻於強盛者，莫不經歷法典編纂時期，而其政策則各有不同。普魯士之編纂普通國法，以守成爲主，置法典改正事務局閱三十一年之久，逮普法戰爭以還，德意志有統一聯邦之心，設立法曹協會，而帝國法律卒竟厥功，其民法一編，乃閱十三年之久而後有成。英吉利於本國不爲法典編纂，而一握印度政權，銳意發布印度法典，亦閱十有三年。意大利編纂法典，於歐洲爲最著，其調和各國法典而整齊之，使歸於一，蓋閱十有四年。日本變政，百度維新，自明治八年司法大臣江藤新平建議各法同時編纂，於二十年間次第公布。其民法、商法、訴訟法等，或委法人，或委德人，用之起草，而改正則委諸本國人。當時機關，或屬司法省，或屬內閣，大率以高等行政官、高等裁判官、大學法科教習及在野法律家組織之。伏維我朝，自開國以來三百餘年，民心擁戴，皆因立法精詳，故能卜世永久。今我皇太后、皇上天廩聰明，講求新政，以長駕遠馭之資，任啓後承先之重，允宜採取各國之法，編纂大清國法律全典，於守成、統一、更新三主義兼而有之。此臣等所謂主事之政策也。

若夫編纂之事，委諸一二人，固覺精神不能專注，即增加數人，亦未足當此重任。現在司法所需，其闕焉未修者如法院編制法、民法，修而未備者如商法，舊法尙待改正者如刑法，新法未能適於用者如民刑訴訟法。此外如陸海軍治罪法，以及各法之附屬法，實屬體大思精，非特設立法機關，不足以資修訂。應請特開修訂法律館，以示全國法律之所從出，將來無論何種法律，皆須由法律館編纂及提議改正，以期法律之統一。其組織之法，原奏請以法部、大理院專司其事，自係爲便於管理起見。臣等職掌攸關，何敢自寬其責。特事當創始，不厭求詳，所有修訂法律，除由臣等詳慎辦理外，應請欽派王大臣爲總裁，其各部院堂官，應如原奏請旨特派會訂法律大臣。至各督撫、將軍，有推行法律之責，亦應一律請旨特派參訂法律大臣。此下編纂員等，應請設提調、一二三等纂修、總校、分校、內外調查、繙譯、書記、會計各員，容臣等擇尤開單請派，仍以原官選充，酌定津貼，以資鼓勵。此外延聘東西法律名家，比照各學堂外國教習之待遇，按私法契約之類，以一私人資格訂立合同，使之繙譯各國法律條文及有名之判決例，解釋法律正當理由，比較各國法律異同優劣，著之於書，以備採用，不得干預立法之事。此臣等所謂行事之機關也。

方今世界文明日進，法律之發達，已將造乎其極，有趨於世界統一之觀。中國編纂法典最後，以理論言之，不難採取各國最新之法而集其大成，爲世界最完備之法典。然以實際言之，蓋非立法之難，乃立法而能適於用之爲難也。夫立法而無理由，則不適用於用，有理由而非正當者，亦不適用於用。乃若理由雖屬正當，而猶不能適用者，則有數端：安常守故，見小欲速，此其一；舊法積久弊生，新法弗便於私，此其二；法理精微，莫明解釋，此其三；外國擴張人主義與內國屬地主義相衝突，此其四。故法之實施，每多扞格。大抵編纂法典，必有實施派及延期派之紛議生乎其間，然法律之真理，亦於是乎出。

按各國法律皆須經議會之協贊，乃由君主裁可而公布之，然後法律之效力始生。此次編纂法律，應由修訂大臣督同纂修員起草，無論何種法律，凡未經議決者，皆謂之法律草案，草案之後，各附理由書。每草案成，由會訂大臣逐條議之，其各督撫、將軍有參訂之責，亦應隨時特派司道大員來京會議，參照議院法，分議決爲認可及否決兩種，皆從多數爲斷。其否決者，必須聲明正當理由，修訂大臣應令纂修員改正再議，議決後由修訂大臣奏請欽派軍機大臣審定，再行請旨頒布。此臣等所謂議事之方式也。至若先事之預備，則在調查習慣，臨事之秩序，則在分配職務，已事之設施，則在實行方法，及撤去領事裁判權，改正條約等。要之，此舉關係國家法權，實屬不朽之盛業，非網羅人才，不能贊襄其事。臣等非敢稍涉張皇，然編纂法典，爲各國之所注視，欲求公認，自不宜草率從事。此臣等所擬辦法之大概也。

以上各節，如蒙俞允，合無仰懇天恩明降諭旨，分飭臣等遵照辦理，以後開辦事宜，容臣等陸續具奏。

所有議覆緣由，是否有當，謹繕摺會陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。再，原奏大臣張仁黼因係遵旨詳覈，是以仍應會銜，合併聲明。謹奏。

修訂法律大臣沈家本奏酌擬法院編制法繕單呈覽摺

光緒三十三年八月初二日（軍原）

修訂法律大臣·法部右侍郎臣沈家本跪奏，爲酌擬法院編制法，謹繕清單，恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊維東西各國憲政之萌芽，俱本於司法之獨立，而司法之獨立，實賴法律爲之維持，息息貫通，捷於形影，對待之機，固不容偏廢也。恭讀本年五月二十七日上諭，改按察使爲提法使，分設審判廳，增易佐治員，著由東三省先行試辦。此外直隸、江蘇兩省，擇地先爲試辦，其餘各省，統限十五年一律通行等因。欽此。爲憲政之預備，奠自強之初基，睿謨宏遠，欽佩莫名。

伏查我朝官制等書，會典至詳，然以行政而兼司法，揆諸今制，稍有未符。至如吏部處分則例，以六曹分職，審斷雖立專門，而旨在懲戒，於治事之規程，權界之劃畫，蓋缺如也。臣曩膺簡命修訂法律，上年在大理院正卿任內，適值構締伊始，深以審判官制諸多未備，非特輯專例，不足統一事權。乃飭館員考古今之沿革，訂中外之異同，分門纂輯，並令法律學堂日本教習法學博士岡田朝太郎，幫同審查。該教習學識宏富，於泰西法制靡不洞徹，隨時考證，足資甄擇，逐條由臣折衷刊定，閱八月始克屬稿。茲奉明詔渙布中外，復據法部、大理院，暨考察政治王大臣各官制清單，詳加對勘，剝膚存貞，釐定十五章，共一百四十條。凡機體之設備，審級之制度，官吏之職掌，監督之權限，一一駁載，名曰法院編制法。惟其中有爲各國之通則，而於今日之實際及中國之風習未宜因襲者，厥有數事。

一曰定額。查各國審判制度，分初級審判、地方審判、高等審判、最高審判爲四級。初級審判以判事一人專任，名單獨制，地方審判爲二人，高等審判爲五人，最高審判爲七人，名合議制。最新學說，頗主倡高等宜三人，最高宜五人者，蓋一則可節省經費，一則可精選職員。況開庭事宜，向責之審判長一人，定額過多，非惟鄰於尸位，復恐羣議紛如，意見各執，於裁判反致阻滯。茲擬採用其說，於初級審判廳用單獨制，地方審判應用折衷制。其事係初審者，仍用推事一人，若經預審或再審，增爲三人。高等審判廳以上俱用合議制，惟每級按照各國酌減二人，以杜濫竽。此徵於今日實際，未宜因襲者也。

一曰巡審。卽巡迴裁判，日本用之於區裁判之出張所，臨時遣員裁判其事，大致與明之巡按御史及遣官審錄之制相似。中國現在審判人材尚未儲備，凡供帳之繁苛，胥吏之婪索，在所不免，利弊倚伏，無資補救。茲擬地方審判廳以上多設分廳，以分其責，必不得已，或於大理院臨時酌量派遣，但仍以特別事件且關係重要者爲限，高等審判廳以下不得援用也。

一曰休假。約在中曆自八月迨十月之間，其制仿於德國，於此時期適值收刈小麥、葡萄，故停止裁判，以免召集人證，日本因之，與中國農忙舊制同，本爲恤農而設。然吾國農忙之制，未能實行，且休假之時仍須組立休假部，審理款項財產，登記建築，及其他急迫不容稍緩者，屢事更張，徒形周折，日本近亦擬廢其制矣。此二者揆諸吾國之風俗，未宜因襲者也。

再，大理本古官，於東漢時爲廷尉，凡郡國疑獄，皆處當以報，所謂廷尉天下之平是也。逮後厥名互更，要皆專司決劾奏獄，與今日東西各國大審院、帝國裁判所、最高法院等之審理終審事件者，階級相等。顧名思義，乃全國唯一之最高法庭，宜設於京師首善之地，斯崇體制。惟各省幅員廣袤，什倍外國，如事事責令來京上告，川陸修阻，交通不便，適形拖累。查德國乃聯邦集合而成，各聯邦自爲風氣，習慣所囿，至今未能刊改。帝國裁判所設立於沙格遜國之拉布基地方，今各聯邦之高等裁判所，均有代表帝國裁判所之權。若法律問題關涉聯邦者，卽於聯邦中之高等裁判所定之，關涉全國者，始於帝國裁判所定之。如巴維利亞之民事訴訟，不於帝國裁判所裁判，卽其例也。茲擬折衷德制，凡距京較遠等省，卽於高等審判廳內附設大理分院，視事之繁簡，酌分庭數，各庭推事強半之數，由大理院遴派，餘由該廳推事兼充。一切審判制度，俱准大理院辦理，既免遷延時日，且可省小民跋涉之勞。此又限於我國今日特別情形，而未可以各國普通之例例之也。

編輯之旨，即本以上數端，量予變通，雖期循各國通行之軌途，仍不啻歷世相沿之政習，謹繕清單，恭呈御覽。

查憲政編查館奏定章程，凡各項法律，均歸該館考覈，以收統一法制之效。伏乞飭下憲政編查館，照章考覈請旨頒行，以垂永制，而嚴職守。

所有酌擬法院編制法緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。（單從略）

修訂法律大臣沈家本奏刑律草案告成分期繕單呈覽并陳修訂大旨摺

光緒三十二年八月二十六日（軍原）

修訂法律大臣沈家本跪奏，為刑律草案告成，分期繕具清單，恭呈御覽，並敬陳修訂大旨，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣恭膺簡命修訂法律，材疏任重，深懼弗勝，本年五月奏請將法律館歸併，請限三箇月清理交代等因。仰蒙俞允欽遵在案。伏查臣自開館以來三閱寒暑，初則專力繙譯，繼則派員調查，而各法之中，尤以刑法為切要，乃先從事編輯。上年九月間法律學堂開課延聘日本法學博士岡田朝太郎主講刑法，並令該教習兼充調查員幫同考訂，易稿數四，前後編定總則十七章，分則三十六章，共三百八十七條。考泰西十九世紀，學者稱為法典革新時代，創之者為法蘭西，繼之者為希臘、奧大利。近如比利時、德意志、意大利、荷蘭、瑞士，尤聲價之卓著者。君相協謀於上，國民討論於下，學列專科，人孰撰述。統計法系約分法、德、英為三派。若日本則又折衷法國與唐明律暨我朝刑律，一進而為模範德意志者也。風氣所趨，幾視為國際之競爭事業。而我中國介於列強之間，迫於交通之勢，蓋有萬難守舊者，敬為我

皇太后、皇上纒析陳之。

國家既有獨立體統，卽有獨立法權，法權向隨領地以爲範圍。各國通例，惟君主大統領，公使之家屬從官，及經承認之軍隊、軍艦有治外法權，其餘僑居本國之人民，悉遵本國法律之管轄，所謂屬地主義是也。獨對於我國藉口司法制度未能完善，予領事以裁判之權，英規於前，德踵於後，日本更大開法院於祖宗發祥之地，主權日削，後患方長。此愆於時局不能不改也。

方今各國政治日躋於大同，如平和會、赤十字會、監獄協會等，俱以萬國之名組織成之。近年我國亦有遣使入會之舉，傳聞此次海牙之會，以我國法律不同之故，抑居三等，敦榮減色，大體攸關。此鑒於國際不能不改者也。

景教流行，始於唐代，有大秦、摩尼、祇神之別，言西教者喜爲依託。自前明以至國初，利瑪竇、熊三拔、湯若望、南懷仁之流，藉其數學傳教中國，雖信從者衆，而與現在情形迥異。教案爲禍之烈，至今而極，神甫、牧師勢等督撫，入教愚賤氣凌長官，凡遇民教訟案，地方關於交涉，絀於因應，審判既失其平，民教之相仇益亟。蓋自開海禁以來，因鬧教而上貽君父之憂者，言之滋痛。推原其故，無非因內外國刑律之輕重失宜，有以釀之。此又懲於教案而不能不改者也。

職是數者，修訂之難什倍曩時，臣審察現時之民俗，默驗大局之將來，綜覈同異，繫校短長，竊以爲舊律之宜變通者，厥有五端：

一曰更定刑名。自隋開皇定律，以笞、杖、徒、流、死爲五刑，歷唐至今因之。卽泰西各國初亦未能逾此範圍，迄今交通日便，流刑漸失其效，僅俄、法二國行之，至笞、杖亦惟英、丹留爲懲戒兒童之具。故各國刑法，死刑之次，自由刑及罰金居其多數。自由刑之名稱，大致爲懲役、禁錮、拘留三種。中國三流

外，有充軍、外遣二項，近數十年以來，此等人犯逃亡者，十居七八，安置既毫無生計，隱匿復慮滋事端。歷來議者，百計圖維，迄無良策。事窮則變，亦情勢之自然。光緒二十九年刑部奏請刪除充軍名目，奉旨允准。祇以新律未經修定，至今仍沿用舊例。是年刑部又議准升任山西巡撫趙爾巽條奏，軍遣、流徒酌改工藝。三十一年復經臣與伍廷芳議覆前兩江總督劉坤一等條奏，改笞、杖爲罰金，均經通行在案。是已與各國辦法無異。茲擬改刑名爲死刑、徒刑、拘留、罰金四種，其中徒刑分爲無期、有期。無期徒刑懲役終身，以當舊律遣軍。有期徒刑三等以上者，以當舊律三流，四等及五等以當舊律五徒。拘留專科輕微之犯，以當舊律笞、杖。罰金性質之重輕，介在有期徒刑與拘留之間，實亦仍用贖金舊制也。

一曰酌減死罪。死罪之增損代各不同，唐沿隋制，太宗時簡絞刑之屬五十，改加役流，史志稱之。宋用刑統，而歷朝編敕麗於大辟之屬者，更僕難數，頗傷繁細。元之刑政廢弛，間擬死罪者，大率永繫獄中。明律斬、絞始分立決、監候，死刑階級，自茲益密。歐美刑法，備極單簡，除意大利、荷蘭、瑞士等國廢止死刑外，其餘若法、德、英、比等國，死刑僅限於大逆、內亂、外患、謀殺、放火等項。日本承用中國刑法最久，亦止二十餘條。中國死刑條目較繁，然以實際論之，歷年實決人犯以命盜爲最多，況秋審制度詳覈實緩，倍形慎重，每年實予勾決者，十不逮一，有死罪之名，而無死罪之實，持較東西各國，亦累黍之差爾。茲擬準唐律及國初並各國通例，酌減死罪，其有因囿於中國之風俗，一時難予驟減者，如強盜搶奪、發塚之類，別輯暫行章程，以存其舊。視人民程途進步，一體改從新律。顧或有謂罪重法輕，適足召亂者。不知刑罰與教育互爲消長，格免之判，基於道齊，有虞畫象，亦足致垂拱之治。秦法誅及偶語，何能禁勝、廣之徒起於草澤。明洪武時所頒大誥，至爲峻誥（酷），乃棄市之屍未移，新犯大辟者卽至。徵諸載籍，歷歷不爽。況舉行警察爲之防範，並設監獄爲之教養，此弊可無顧慮也。

一曰死刑唯一。舊律死刑以斬、絞分重輕，斬則有斷脰之慘故重，絞則身首相屬故輕，然二者俱屬絕人生命之極刑，謂有重輕者，乃據炯戒之意義言之爾。查各國刑法，德、法、瑞典用斬，奧大利、匈牙利、西班牙、英、俄、美用絞，俱係一種，惟德之斬刑通常用斧，亞魯沙斯、盧連二州用機械，蓋二州前屬於法，而割畀德國者，猶存舊習也。惟軍律所科死刑俱用銃殺，然其取義不同，亦非謂有輕重之別。茲擬死刑僅用絞刑一種，仍於特定之行刑場所密行之。如謀反大逆及謀殺祖父母、父母等條，俱屬罪大惡極，仍用斬刑，則別輯專例通行。至開戰之地頒佈戒嚴之命令，亦可聽臨時處分，但此均屬例外也。

一曰刪除比附。考周禮大司寇有縣刑象於象魏之法，又小司寇之憲刑禁，士師之掌五禁，俱徇以木鐸。又布憲執旌節，以宣布刑禁，誠以法者與民共信之物，故不憚反覆申告，務使椎魯互相警誡，實律無正條不處罰之明證。漢書刑法志，高帝詔獄疑者廷尉不能決，謹具奏附所當比律令以聞，此爲比附之始。然僅限之於疑獄而已。至隋著爲定例，卽唐律出罪者舉重以明輕，入罪者舉輕以明重是也。明律改爲引律比附加減定擬，現行律同。在唐神龍時，趙冬曦會上書痛論其非，且曰死生罔由於法律，輕重必因乎愛憎，受罰者不知其然，舉事者不知其法，誠爲不刊之論。況定例之旨，與立憲尤爲抵牾，立憲之國，立法、司法、行政三權鼎峙，若許署法者以類似之文致人於罰，是司法而兼立法矣。其弊一。人之嚴酷慈祥，各隨稟賦而異，因律無正條而任其比附，輕重偏畸，轉使審判不能統一。其弊又一。茲擬刪除此律，而各刑酌定上下之限，憑審判官臨時審定，並別設酌量減輕、宥恕減輕各例，以補其缺。雖無比附之條，而援引之時亦不致爲定例所縛束。論者謂人情萬變，斷非科條數百所能駭載者。不知法律之用，簡可馭繁，例如謀殺應處死刑，不必問其因姦因盜，如一事一例，恐非立法家逆臆能盡之也。

一曰懲治教育。犯罪之有無責任，俱以年齡爲衡，各國刑事丁年自十四以迄二十二不等，各隨其習俗而定。中國幼年犯罪，向分七歲、十歲、十五歲爲三等，則刑事丁年爲十六歲以上可知。夫刑罰爲最後之制裁，丁年以內乃教育之主體，非刑罰之主體。如因犯罪而拘置於監獄，薰染囚人惡習，將來矯正匪易，如責付家族，恐生性桀驁，有非父兄所能教育，且有家本貧窶無力教育者，則懲治教育爲不可緩也。按懲治教育始行之於德國，管理之法略同監獄，實參以公共學校之名義，一名強迫教育，各國倣之，而英尤勵行不懈，頗著成績。茲擬採用其法，通飭各直省設立懲治場，凡幼年犯罪改用懲治處分拘置場中，視情節之重輕，定年限之長短，以冀漸收感化之效，明刑弼教，蓋不外是矣。

編輯叢事，復命館員逐條詳考沿革，詮述大要，並著引用之法，以析疑義。除分則續行呈進外，謹將總則一編，先行繕具清單，恭呈御覽。伏祈飭下憲政編查館，照章考覈請旨施行。

抑臣更有請者，作事艱於謀始，徒法不能自行，修訂法律，就時局而論，至爲密切，而殊不便於畏難苟安之州縣，蹈常襲故之刑幕。將欲實行新律，必先造就人材。近年各省遵旨設立法政學堂，叠見奏報，擬請明諭各督撫認真考覈，力籌推廣，務使閩省官紳均有法律知識，則一切新政可期推行無弊，實與豫備立憲大有關係，此尤臣一得之愚，且夕企望者也。

所有進呈刑律草案並陳明編輯宗旨緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇太后皇上聖鑒。謹奏。（單從略）

憲政編查館大臣奕劻等奏議覆修訂法律辦法摺

光緒三十三年九月初五日（軍原）

臣奕劻等跪奏，爲遵旨議覆，恭摺仰祈聖鑒事。

本年六月初九日，准軍機處片交本日法部、大理院會奏，妥擬修訂法律辦法一摺，奉旨：著考察政治館議奏。欽此。等因。鈔交前來。

臣等伏查原奏內稱：編纂法典，為預備立憲最要之階級，編纂之事，必有主事之政策，行事之機關，議事之方式各等語。造端宏大，自係為鄭重立法起見。所稱主事之政策，在兼用守成、統一、更新三主義，參酌古今，以期蔚成大清法律全典，洵屬至當之論，允宜定為準則，昭示中外，為他日收回法權地步。又所稱行事之機關，請特開修訂法律館，以法部、大理院專司其事，並請欽派王大臣為總裁，各部院堂官為會訂法律大臣，各督撫將軍為參訂法律大臣各節。查編纂法典，與訂立單行法不同，法典之大者，如民法、商法、刑法、民事訴訟法、刑事訴訟法諸種，考之各國成例，大率多或千餘條，少亦數百條，取材宏富，定例精嚴，非如單行法之可以剋日成事。蓋單行法不過為一事或一地方而設，法典則包含一切關涉全國之事。故各國編纂法典，大都設立專所，不與行政官署相混，遴選國中法律專家，相與討論，研究其範圍，率以法典為限，而不及各種單行法。誠以編纂法典，事務浩繁，故不能不專一辦理。原奏所請特開修訂法律館，無論何種法律，均歸編纂一節。範圍太廣，擬請仿照各國辦法，除刑法一門，業由現在修訂法律大臣沈家本奏明草案不日告成外，應以編纂民法、商法、民事訴訟法、刑事訴訟法諸法典及附屬法為主，以二年為限，所有上列各項草案，一律告成。其餘各項單行法，應仍由各該管衙門，擬具草案，遵照臣館奏定章程，於草案成後，奏交臣館，統歸臣館考覆，請旨施行，以期統一。其所請欽派王大臣為總裁一節。查修訂法律館之設，專為編纂法典草案起見，將來尚須由臣館覈定，該館似可無庸再由王大臣管理，免致重複。又所請以法部、大理院專司其事一節。查立憲各國，以立法、行政、司法三項分立為第一要義。原奏亦謂立憲之精義，在以國家統治之權，分配於立法、行政、司法三

機關。今若以修訂法律館歸該部院管理，是以立法機關混入行政及司法機關之內，殊背三權分立之義。近世憲法學家，嘗謂立法之事，必宜獨立，若隸屬行政或司法機關之內，必致徒徇行政及司法上之便利，而有任意規定之弊，於法律之進步實多妨礙。臣等公同商酌，擬照原奏，變通辦法，請將修訂法律館仍歸獨立，與部院不相統屬。所有修訂大臣，擬請旨專派明通法律之大員二三人充任。應修各項法典，先編草案，奏交臣館考覈，一面由臣館分咨在京各部堂官，在外各省督撫，酌立限期，討論參考，分別籤註，咨覆臣館，彙擇覈定，請旨頒行。又所請以各部堂官爲會訂法律大臣，各督撫將軍爲參訂法律大臣一節。查各國編纂法典，草案成後，大都由議院議決。現在資政院已奉旨設立，俟將來該院辦法完全，各部、各省明通法政人員，均列院中，自無庸分送各部、各省討論，卽由臣館逕送資政院集議，取決後，移交臣館，覆加覈定，請旨頒布，以期簡捷而昭鄭重。所請另加會訂，及參訂各名目，應毋庸議。至所請分派提調、纂修等員，及延聘東西法律名家各節。自係應有之義，應俟開館後，由該大臣等擬具章程，奏明辦理。

又所稱議事之方式，擬參照議院辦法，分議決爲認可與否決兩種，皆從多數爲準，其否決者，必須聲明理由各節。均係正當辦法，應俟將來資政院議決時，參酌辦理。

所有臣等議覆修訂法律緣由，是否有當，謹具摺奏陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

修訂法律大臣沈家本等奏請編定現行刑律以立推行新律基礎摺

光緒三十四年正月二十九日（軍原）

修訂法律大臣 法部右侍郎臣沈家本等跪奏，爲擬請編定現行刑律，以立推行新律基礎，恭摺仰祈

聖鑒事。

竊維新政之要，不外因革兩端，然二者相衡，革難而因易，誠以慣習本自傳遺，損益宜分次第，初非旦夕所能責望也。方今瀛海交通，儼同比伍，權力稍有參差，強弱因之立判，職是之故，舉凡政令、學術、兵制、商務，幾有日趨於同一之勢，是以臣家本上年進呈刑律，專以折衝樽俎，模範列強為宗旨。惟是刑罰與教育互為盈虧，如教育未能普及，驟行輕典，似難收弼教之功，且審判之人才，警察之規程，監獄之制度，在在與刑法相維繫，雖經漸次培養設立，究未悉臻完善。論遠遞之理，新律固為後日所必行，而實施之期，殊非急迫可以從事。考日本未行新刑法以前，折衷我國刑律，頒行新律綱領，一洗幕府武健嚴酷之風，繼復酌採歐制，頒行改定律例三百餘條，以補綱領所未備，維持於新舊之間，成效昭著。故臣等陳奏開館辦事章程摺內，擬請設編纂處，刪訂舊有律例及編纂各項章程，並額設總纂、纂修、協修等職，分司其事等因。均仰蒙俞允，欽遵在案。伏查乾隆年間定章，修例年限，五年小修一次，又五年大修一次，大致分修改、修併、續纂、刪除四項，依次編訂。自同治九年而後未能依限纂修。光緒二十九年，臣家本在刑部左侍郎任內，奏請刪訂，嗣於三十一年先將刪除一項，綜計三百四十五條，分期繕單進呈。其修改、修併、續纂三項，未及屬稿，適值更改官制，從前提調總纂各員，有擢升外任者，有調赴他部者，暫行中止。現在新律之頒布，尚須時日，則舊律之刪訂，萬難再緩，臣等公同商酌，擬請踵續其事，以竟前功，並酌擬辦法四則，敬為我皇太后、皇上陳之。

一、總目宜刪除也。刑律承明之舊，以六曹分職，蓋沿用元聖政典章及經世大典諸書，揆諸名義，本嫌未安，現今官制或已改名，或經歸併，與前迥異，自難仍繩舊式，茲擬將吏、戶、禮、兵、刑、工諸目一律刪除，以昭劃一。

一、刑名宜釐正也。律以笞、杖、徒、流、死爲五等，而例則於流之外，復增外遣、充軍二項。自光緒二十九年刑部奏請（請）刪除充軍名目，改爲安置，是年刑部又於議覆升任山西巡撫趙爾巽條奏，軍、流、徒酌改工藝。三十一年臣家本與伍廷芳議覆前兩江總督劉坤一等條奏，改笞、杖爲罰金。三十二年奏請將秋審可矜人犯隨案改流。三十三年臣等遵旨議定滿漢同一刑制，是年法部覆奏請將例緩人犯，免入秋審等因各在案。叠屆變通，漸趨寬簡，質言之，卽死刑、安置、工作、罰金四項而已，而定案時因律例未改，仍復詳加援引，偶一疏忽，舛迕因之，似非循名覈實之義。茲擬將律例內各項罪名，概從新章釐訂，以免紛歧。

一、新章宜節取也。新章本爲未纂定之例文，惟自同治九年以來垂四十年，通行章程，不下百有餘條，閱時既久，未必盡合於今。茲擬分別去留，其爲舊例所無，如毀壞電杆、私鑄銀圓之類，擇出纂爲定例，若係申明舊例，或無關議擬罪名，或所定罪名復經加減者，無庸編輯。

一、例文宜簡易也。律文垂一定之制，例則因一時權宜量加增損，故列代文法之名，唐於律之外有令及格式，宋有編敕，自明以大誥會典問刑條例附入律後，律例始合而爲一。歷年增輯，浸而至今，幾及二千條以下，科條既失之浩繁，研索自艱於日力，雖經節次刪除，尙不逮十之二三。其中與現今情勢未符者，或另定新章，例文已成虛設者，或係從前專例無關引用者，或彼此互見，小有出入者，不勝縷舉。凡此之類，擬請酌加刪併，務歸簡易。

以上四者係就大體言之，其餘應行改之處，臨時酌覈辦理。如蒙俞允，卽定其名曰現行刑律，由該總纂等，按照修改、修併、續纂、刪除四項，逐加案語，分門編錄，並責令剋期告成，分別繕具清單，恭候欽定。一俟新律頒布之日，此項刑律再行作廢，持之以恆，行之以漸，則他日推暨新律，不致有扞格之

虞矣。

所有擬請編訂現行刑律緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

署郵傳部右丞李稷勳奏新纂刑律草案流弊滋大應詳加釐訂摺

光緒三十四年三月初四日（軍原）

署郵傳部右丞：右參議臣李稷勳跪奏，為新纂刑律分則草案，輕重失宜，流弊滋大，擬懇詳加釐訂，以維政體而弭亂端，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維政與教相維，而後上下無歧志，刑與禮相應，而後出入有大防，君父之倫與天無極，此中國數千年禮治之精神，所謂懸諸日月百世不刊者也。自頃五洲交通，列強環峙，凡號稱東西文明國者，無不競競於新，而慎保其舊。一時法學名家，謂宗教、歷史、慣習為國家立法三要素，誠以法制因革，關係至鉅，泥新反舊，流弊滋多。此次修訂法律大臣沈家本等撰進刑律草案，原奏內稱是編修訂大旨，折衷各國大同之良規，兼採近世最新之學說，而仍不戾乎我國歷代相沿之禮教民情，誠為洞見本原之論。我皇太后、皇上銳意圖強，毅然乾斷，特置法律專官，開館纂訂，以為實行立憲統一法權之預備，薄海臣庶，喁喁企踵想望太平，甚盛事也。惟是新法大意，固以參合中西適於政體為宗旨，中國舊政，首重明倫，司徒五教，尤我立國之根本。近年人心不戢，謗言日滋，往往誤認自由平權之範圍，而恣為無父無君之謬論，朝廷詔民讀法，萬目具瞻，苟輕重一或不當，竊恐不逞之徒益得援之以為口實，狂流所極，後患安窮，此則臣所鯁鯁過慮者也。

查現訂刑律分則草案，計分三十五章，第一章曰關於帝室之罪，意在尊君，義至當也。自第二章至

二十四章，大若內亂國交，洩漏機務，瀆職害公，水火危險，偽造貨幣、文書，小若騷擾逃匿，偽證誣告，鴉片賭博，姦非污穢，各項罪刑，無不森然羅列，纖悉咸具。獨至殺害祖父母、父母及期功親屬，乃僅附見於二十五章。關於殺傷條內之三百節至三百十一節，不惟弑逆大惡與殺傷平人，畧無區別，已堪駭異，而前後寥寥數條，復與尋常各罪犯交互錯出，尤足令亂臣賊子睥睨生心，以爲祖孫父子一切平等，固法律所公認也。

夫刑制之設，原藉以維持禮教，保衛治安，若轉以長惡生姦，虧禮害俗，是召天下之亂也，揆之立法初意，或亦慮不及此。擬懇飭下會議政務王大臣，公同披閱，悉心詳議，凡逆倫大罪及殺傷期功以下親屬，應請別爲專條，移置第二章，題曰關於親屬之罪。至於罪名輕重，應仍責成修訂法律大臣權衡情事，折衷學理，俾歸一律。據該大臣等原奏，謂舊律死刑，以斬絞分輕重，二者俱絕人生命之極刑，謂有輕重者，乃據炯戒之意義言之耳。茲擬死刑僅用絞刑一種，如謀反大逆及謀殺祖父母、父母等條，俱屬罪大惡極，仍用斬刑，別輯專例通行等語。是該大臣等於倫紀攸關，案情重大諸條，方擬別申嚴典，倘蒙天恩採納，允如臣議，不過將原書次第，酌加改移，於第一、第二兩章微示立法之意。尊尊所以勸忠，親親所以明孝，當此邪說紛歧，禮教絕續之秋，其裨於政治，實非淺鮮。

如謂改訂新律，意在收回治外法權，不宜過細以舊例。臣愚以爲法權外失，誠足礙我統治，然一時能否收回，固賴有開明之法律，尤恃有強實之國力，萬一空文無效，不獨無補外交，徒先亂我內治，甚非計也。況中外政俗，雖有不同，而天親之愛，生人同具，立法旣臻平恕，決不因重視親屬，致生阻難，此尤可斷言者也。

臣區區之意，實爲慎防流弊起見，所有擬請釐訂刑律分則緣由，謹繕摺瀝陳，伏乞皇太后、皇上聖

鑒訓示。謹奏。

浙江巡撫增韞覆奏刑律草案有不合禮教民情之處擇要繕單呈覽摺

光緒三十四年十二月十五日（硃摺）

浙江巡撫奴才增韞跪奏，爲參考刑律草案，謹擇要繕具清單，恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊查前撫臣馮汝駸任內，承准憲政編查館王大臣先後咨送刑律總則分則草案，行令討論參考，分別簽註咨覆彙核等因。奴才到任後，節經督飭臬司詳加考訂。竊維化民之道，禮教爲先，禮教所不能化者，則施刑罰以濟其窮，此法律所由設也。漢、唐以前民氣樸厚，律法尙簡，降及後世，民情變幻莫測，遂多設科條以爲補救，現行條例，繁苛冗沓之弊，誠所難免。近年宏開海禁，中外大同，揆諸現今情勢，誠難墨守舊例，自爲風氣。此項新定刑律草案，經修訂法律大臣採取各國之成規，詳考中國之沿革，發明注意詮述理由，纂訂至爲詳博。惟改革之初，必須適合乎風俗人心，方足以垂永久而資遵守。奴才愚慮所及，有不能已於言者。夫尊君親上，禮教之大防，現行律例，如危害乘輿車駕者，惟合和御藥及乘輿服御物有失誤之文，餘無過失寬刑之典，誠以君上尊嚴，凜乎不可侵犯。今草案增設過失一條，治以二二三等有期徒刑及罰金，竊取御物亦僅處以徒刑，是使奸民得以藉詞卸脫，啓其藐玩輕忽之心，而犯者衆。中國風俗，如干犯倫常，敗壞名教，既爲人心所同惡，卽爲國法所不容。今草案傷害尊親致成殘廢，貸其死罪，將使倫紀綱常，翻然廢棄，則忤逆之徒，罔知儆畏，非所以安上而全下也。強盜得財及以藥迷人得財，舊律均擬死罪。今草案處以三等以上有期徒刑，一旦限滿釋放，更無忌憚，得以肆行其兇惡。殺死人命不問案情輕重，任審判官隨案規定，斷難平允，非所以除暴而安良也。

以上數端，妨害禮教民情，及於民間之生命財產，大有關係，此外與中國風俗人心，寬嚴輕重，互有出入之處，以及語涉疑似者甚多。茲特擇其最要數條，加以按語，另繕清單，以備聖明甄擇。

總之，刑法變更可以與時爲進止，不容削足而適履，論常名教斷難自棄，防閑鋤惡懲奸，尤宜加重刑典，若徒慕文明，概從寬濫，竊恐法權未握，內潰先形，馴至不可收拾。查中國現在教育、審判、警察、監獄各項規制，諸未完善，前於光緒三十四年正月間，經修訂法律大臣等奏請編定現行律，次序秩然，足爲推行新律之預備。合無仰懇天恩，敕下憲政編查館會同修訂法律大臣，暨法部趕將現行律編定頒行，一面將新刑律草案覆加考核，妥慎釐訂，期於中國禮教民情，悉相符合，以仰副朝廷明慎用刑之至意。

除咨覆憲政編查館彙核外，所有參考刑律草案緣由，理合擇要繕具清單，恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

硃批：該衙門知道。（單從略）

著京外各衙門簽註新訂刑律草案諭

宣統元年正月二十六日（軍諭）

宣統元年正月二十六日內閣奉上諭：戴鴻慈等奏請飭催京外各衙門簽註新訂刑律案一摺。法律爲憲政始基，亟應修改以備頒布。所有新訂刑律草案，著京外各衙門照章簽註，分別咨送，毋稍延緩，以憑覈訂而昭畫一。欽此。

修改新刑律不可變革義關倫常各條論

宣統元年正月二十七日諭（軍機）

宣統元年正月二十七日內閣奉上諭：前據修訂法律大臣奏呈刑律草案。當經憲政編查館分咨內外各衙門討論參考，以期至當。嗣據學部及直隸、兩廣、安徽各督撫先後奏，請將中國舊律與新律詳慎互校，再行妥訂，以維倫紀而保治安。復經諭令修訂法律大臣會同法部詳慎斟酌，修改刪併，奏明辦理。上年所頒立憲籌備事宜，新刑律限本年覈定，來年頒布，事關憲政，不容稍事緩圖，著修訂法律大臣會同法部迅速前旨，修改刪併，剋日進呈，以期不誤覈定頒布之限。

惟是刑法之源，本乎禮教，中外各國禮教不同，故刑法亦因之而異，中國素重綱常，故於干犯名義之條，立法特爲嚴重。良以三綱五常，闡自唐虞，聖帝明王，兢兢保守，實爲數千年相傳之國粹，立國之大本。今寰海大通，國際每多交涉，固不宜墨守故常，致失通變宜民之意，但祇可採彼所長，益我所短，凡我舊律義關倫常諸條，不可率行變革，庶以維天理民彝於不敝，該大臣務本此意，以爲修改宗旨，是爲至要。至該大臣前奏，請編訂現行刑律，已由憲政編查館覈議，著一併從速編訂，請旨頒行，以示朝廷變通法律循序漸進之至意。欽此。

江蘇巡撫陳啟泰覆奏新訂刑律與禮教不合之處應酌加修訂摺

宣統元年二月初二日（硃摺）

江蘇巡撫臣陳啟泰跪奏，爲新訂刑律總分各則草案逐條簽注，恭摺具條，仰祈聖鑒事。

竊准憲政編查館士大臣先後咨准軍機處片交修訂法律大臣沈家本具奏刑律總則、分則草案告成，繕單呈覽各摺，均奉旨：憲政編查館知道。單併發。欽此。將總則、分則草案咨送到臣，當經札發臬司，論訂參考，詳具理由，分別籤註去後。茲據江蘇按察使左孝同，逐條籤註，造冊具詳前來。

伏查我朝刑法，承前明之舊制，經列聖之纂修，詳明平恕，悉準天理人情之至，允宜垂之萬禩，奉爲憲章者也。迺自中〔西〕互市，華洋雜居，人異其俗，國異其政，刑章亦異其重輕。外人遂藉口於我法律之不善，以伸其治外法權，彼此交涉，動多爲難。鑒於國際，愆於時局，誠有不能不改之勢。然刑罰之原，基於禮教，禮教既異，刑罰卽不能盡同。細核草案總則、分則規定各條，集類分章，多取法於日本，其間輕重配置，則又折衷於現行條例。因革損益，不無可行之處，而摘其大要，尙有三失。

刑亂用重，古有明訓，成周刑措，尙有大辟二百。誠以生人固仁，殺人亦義，天道不能有春而無秋，王法不能有生而無殺，苟慕輕刑之名，卽滋惠奸之弊，甚非聖人明刑弼教之意也。現行律例，死刑七百六十條，益以歷年加重章程，法網雖云繁密，然凌遲梟示，業奉明詔免除，立決監候，又復層遞降改，亦足以示寬大之仁。況秋讞衡情，實予勾決者，十不逮一，名爲死刑，初未嘗盡絕生機。東西各國死刑較少，中律改良，原不得不稍加刪節。第通計草案處死刑者，僅四十六條，以視現行例章，相去不啻十數倍，甚至謀反叛逆強盜強姦，尙有不死之條，而各項之未遂罪，皆得以罰金了之，恐水濡民玩，犯法者更多矣。此失於太輕者一。

類若畫一，立法本無二門，故自斬絞以至杖笞，等級井然，刑止終於一成，例不介於兩可，苟有出入，雖一杖一笞，吏議有所不恕。草案每條文於罪名之等級，往往設爲某等刑至某等刑上下，或併處以罰金，而罰金之數又定爲數千以下至數百以上，上下起訖，相去太懸，易刑附刑，界說未明。卽如第一

百八十二條內云：處死刑、無期徒刑或一等有期徒刑。同一罪狀而論刑，則分三等，凡此之類，不勝枚舉。其條文內，又未將如何而得處何刑之處，酌爲聲敘，當此裁判人才缺乏，官吏於法律未盡熟諳，勢必至高下任意，處斷難平。此失於太混者一。

禮曰：聽訟必察小大之比。周書：上下比罪。可見比附加減之法，三代已有行之，非自秦、漢以降始創也。誠以天下事變萬端，有非法律所能該備者，故特設此條爲用法之準則，此正執簡御繁之善法。雖曰援引比附，而仍不越乎正律之範圍，猶是司法之向例，與立法迥乎不同，豈得指比附爲司法而兼立法，與三權分立之義不符，竟可刪除不用。況考諸外國法律，非無比較參照之辦法，即草案內亦尚有準照某條適用之文，乃獨於第十條著明，凡律例無正條者，不論何種行爲，不得爲罪，轉似明導人以作奸趨避之路。此失於太疎者一。

他若枉法贓之不著以死法，和姦罪之不及於室女，殺傷外國代表，既以傷害尊親屬論，而殺制使及本管官，轉概於普通殺人之列，子孫謀殺父祖，既僅處以死刑，而父祖之殺子孫，轉與凡人同論，此尤關於政體名教，大爲人心世道之憂。

總之，現時法律雖不能不採取新說，以期便於交涉，亦不能不兼顧內政，使無越於禮防。本此旨以決從違，則施行自無所扞格。至於採用日本名詞，驟見之雖覺新異，細按之尙屬簡賅，惟語句艱澁，頗多費解，未必知愚共曉。雖中律亦有非註不明者，而草案實爲尤甚，此非名詞稍新之足病，實文義太晦而難明也。

除將籤註條文清冊咨送憲政編查館核定外，理合會同兩江總督臣端方恭摺具奏，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

硃批：著修訂法律大臣、法部彙同京外各衙門條奏，詳慎斟酌，另訂具奏。

湖廣總督陳夔龍覆奏新訂刑律與政教難符應詳加修改摺

宣統元年二月初十日（硃摺）

湖廣總督臣陳夔龍跪奏，爲新訂刑律草案，詳加參考，分條籤註，開單恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊於宣統元年正月二十六日電傳欽奉上諭：「論文見八五五頁」臣遵查此案，前准憲政編查館，先後咨送刑律總則、分則各草案，均經前督臣趙爾巽行司飭屬一體參考，妥加籤註。臣到任後，又經照案行催在案。伏查新訂刑律草案，原爲憲政始基，自應從速核辦，未便稍事延緩。隨又督飭臬司反復推求，以資考訂。

竊惟律設大法，制貴因時，方今列強環伺，每以中外刑律互異，奪我主權，亟應與時變通，以爲收回治外法權之計。綜覈新訂草案，詳稽博考，類晰條分，大要在改異從同，刪繁就簡，其強盜搶奪發塚等項，一時驟難輕減者，原奏亦擬別輯暫行章程，以存其舊，參訂本已詳盡。惟是中外風俗不無異宜，人民程度亦多差等，似有不得不就政教民情再加討論者。如刪除比附以杜意爲重輕，而情僞萬殊，條目不足以核事變，且審判人才缺乏，如憑審判官就各刑上下之限，臨時審定，恐程度不及，亦不免援引失當，出入人罪。他如刑事丁年斷自十六歲以上，礙難施諸強迫教育未行以前。徒罪囚人雖得許假出獄，亦應按其所犯重輕酌示限制。五倫首重君親，設有殺傷，不得以過失而寬減。叛逆大干法紀，若係首要，應處以唯一之死刑。至強姦不科死罪，親屬相姦未著專條，亦無以維名教之大防。其餘如反獄、劫囚、詐僞等項，亦多從輕減，恐不免水濡民玩之虞，似應與強盜搶奪發塚諸條同輯暫行章程，以懲兇

暴而保治安。並聲明此項章程專爲治本國痞匪淫兇而設，不在總則第一章範圍之內，以免改正條約時爲外人所藉口。俟人民程度進步，再行一體改從新律，庶於斟酌輕重之中，仍寓權衡緩急之意。蓋此次改訂憲章，固應博采東西各國律法，詳加參酌，而仍求合於國家政教大綱，乃可收變法而不廢法之效。據湖北按察使楊文鼎詳請具奏前來。

臣覆核無異，除咨法部暨憲政編查館查照外，理合分條籤註，彙繕清單，恭摺具陳，伏祈皇上聖鑒。謹奏。

硃批：著修訂法律大臣、法部，彙同京外各衙門條奏，詳慎斟酌，另訂具奏。

御史徐定超奏司法官制關係憲法始基應加釐正統一摺

宣統元年二月二十七日（軍錄）

京畿道監察御史徐定超跪奏，爲司法官制關係憲政始基，擬請詳加釐正，以規統一，恭摺仰祈聖鑒事。

竊立憲之要，以三權分立爲先。司法一權，動關舉國之秩序，與人民之治安，東西各邦，莫不同力一心，維持司法獨立，而膺是任者，亦得遵憲法之規定以自盡其職守。凡國內之審判、檢察，皆受其監督命令，是以事無紛歧之患，責無旁貸之虞，此其明效大驗也。國家自光緒三十二年改設法部、大理院，大綱所在，釐然秩然。惟是改章之初，辦理尙多歧闕，若不加釐定，成效安期，憲法前途不無阻礙。九年預備，聖訓煌煌，當釐正官制之期，籌統一司法之效，臣不揣冒昧，謹就管見所及，爲我皇上縷晰陳之。

謹案：光緒三十二年九月二十日欽奉懿旨，刑部改爲法部，專任司法。嗣據法部奏定官制職掌單開，法部管理全國民事、刑事、監獄及一切司法、行政事務，監督大理院、直省提法司，下及各審判、檢察廳。是行政之權，應統於法部，覆覈之責，卽惟部是司，各省案件，無庸分達，以期迅捷。而大理院奏呈統計表摺內稱，直省案件應行指駁者，由院擬稿咨送法部會奏，似於司法權限未甚分明，聞部院交涉之事，尙多類此。雖前此曾有和衷之奏，恐積久或滋膠轕之端。此應釐正者一也。

查部院妥議權限一摺，總檢察廳丞員缺，會同法部開單請簡。案立憲之國，設各級審判，又設各級檢察以相對待，所以重法權，慎獄訟，意至善也。總檢察廳之於大理院，有監察、糾正之權，若令院卿會保廳丞，不啻爲其僚屬，安能獨立而盡其責任。頗聞該廳有類贅疣，時多掣肘，最高檢察之職務不完，則全國司法之機關易窒。大理院卿既爲特簡之官，總檢察廳丞，似應仍照覆覈官制王大臣原奏，總司直一官，秩正三品，並改爲特簡，庶體制相當，互相維繫。此應釐正者二也。

又查各國司法統計之例，最高等審判之統計報告，皆送司法總署，會編一冊，以報於內閣及議院。日本司法省統計年報民刑事各冊，皆首列大審院，次及控訴院與各裁判所，此其明證。案上年六月法部奏統計表摺稱，除大理院奏准自行辦理外，止列京師高等以下各審判、檢察廳之表，而大理院及總檢察廳不與焉。大理院統計表摺稱，臚列覆判案件，似與法部刊列各省罪刑重見複出，不啻有二司法部，內無以專責成於邦憲，外無以一觀聽於列強。此應釐正者三也。

夫法部者，司法之綱領也。大理院者，審判之極地也。必先規部院之統一，斯可規京省之統一。三十二年奏定官制，法部舉敍司事務內閣，直省執法司使之履歷，並開單請簡事項，上年復諭令於各省城及各商埠，限一年內籌備高等審判廳。竊維外省之審判、檢察，必以提法司爲之樞，乃可推行無弊。擬

請諭令各直省，於三年內一律改設提法司，直隸於法部，而節制於督撫。更飭法部詳議一切規制，庶高等以下各級廳可以次第設立，由省而府，而縣，而鄉，等級既備，綱目畢張，散爲萬殊者，仍歸於一貫，司法有獨立之權，斯憲政有觀成之日。此應釐正者四也。

臣之愚慮，以司法關係綦重，八年期限至速，苟有所見，不敢緘默不言，擬懇飭下會議政務處議奏施行，於憲政不無裨助。所有規劃司法統一緣由，是否有當，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

山東巡撫袁樹勛奏刑律實行宜分期籌備摺

宣統元年閏二月初一日（硃摺）

頭品頂戴山東巡撫臣袁樹勛跪奏，爲刑律實行，宜分期籌備，敬抒管見，仰祈聖鑒事。

竊臣伏讀本年正月二十六日上諭：戴鴻慈等奏，請飭催京外各衙門簽註新訂刑律草案一摺，著京外各衙門照章簽註咨送，以憑核訂而昭畫一等因。欽此。仰見慎重刑律，圖進文明之至意。查原奏我國刑律不能不改之故有三：曰愆於時局，曰鑒於國際，曰懲於教案。無非以我國法律未備，輕重失宜爲藉口，三者之中，或誤以領事裁判權爲治外法權，文義上之解釋，原奏已明，或更誤以教案爲交涉，遇民教兩造訴訟之案，往往牽入國際，外人亦利用而愚弄之。數十年來，不特外國住居之人民，不受我國所屬地法律之支配，尋至我國內地人民，恃外國住居人一二爲護符，亦將不受我國法律之支配。原奏所謂入教愚賤，氣凌長官，關於交涉，紕於因應。臣愚以爲此非關於交涉也，本非交涉而誤爲交涉則闕矣，非紕於因應也，無可因應而與之因應則紕矣。何怪裁判權之移於領事，保和會之抑居三等，桁楊改色，榮敦無光，羞朝廷而重蹙吾民之生命耶。故居今日而言刑律，變固變，不變亦變，但變在我，則

或有桑榆晚景之收，變不在我，將愈釀塗炭生靈之厄。觀於通商各埠外人，對於中國罪犯，請復答責，刑罰不中，民無所措手足，嗟言及此，可爲痛心。

臣細繹修律大臣所訂刑律草案，變通之事例凡五，內如酌減死罪，或議其太輕，刪除比附，或疑其太渾。其所以酌減及刪除之理由，實皆採取歐美列邦之學說，參以中國舊時之習慣，斟酌損益，頗具苦心，原奏均已詳言之，無可議亦無可疑也。臣之竊竊然議且疑者，則不在枝葉上之討論，而在根本上之解決。根本維何？中國如不改訂法律，尙能適存於列強競爭之世紀否？尙能範圍此住居衣食之人民否？原奏所稱不能不改之故，固不待智者而自明也。此所謂根本上之解決也。

雖然，我國現用之刑律，已成何等之時代，我國今日之時代，應適用何等之刑律，原奏於不可適用之處，則別爲暫行章程。又恐暫行章程之或有窒礙也，則曰舉行警察爲之防範，普及監獄爲之教養，罪重法輕之弊，可無顧慮等語。蓋臣之顧慮，即在此矣。

夫各省舉辦警察，僅存形式耳，或並形式而未備耳。上年民政部始頒行警察學堂及巡警教練所章程，按照九年籌備期限，今屆甫在舉辦，若監獄爲籌備清單內所未及，似不能即屬於籌辦審判之一部分。其實監獄如不改良，則雖受極文明之裁判，而仍處以極不文明之監獄，與新訂刑律，乃真有直接之關係，其弊尤甚於巡警之不完備也。

刑律枝葉之討論，縱極完密，事實之障礙，固已多矣。臣聞刑法之沿革，先由報復時代進於峻刑時代，由峻刑時代進於博愛時代。我國數千年來相承之刑律，其爲峻刑時代，固無可諱，而外人則且持博愛主義，馴進於科學主義，其不能忍讓吾國以峻刑相殘也，非惟人事爲之，亦天道使然也。原奏所謂警察爲之防範，監獄爲之教養，即由峻刑而進於博愛之證也。論者不揣改訂刑律主義之所在，而毛舉峻

刑時代之習慣，瑕指而癢索之，毋怪格不相入也。故爲我國今日計，既不能自狃於峻刑主義，則不能不採取博愛主義。警察所以強制未犯罪之人不得爲非，監獄則並教養已犯罪之人復歸於善，亦曰感化主義。是二者在刑法上爲旁義，而在新刑律實行之先，則非有切實之籌備，至某年巡警辦有規模，某年監獄均已設立，則新刑律終不可得而施。

我國新政，變甲而不變乙，並甲亦無效，大都然也。就東省情形而論，曹、兗數府，以強悍聞，殺人于貨，相習成風。治斯土者，亦惟以嗜殺爲能，殺愈多而盜亦並不減少。夫刑罰者，最後之制裁也，日以刑罰加諸民，則制裁之道窮，而樂生之意少。老子曰：民不畏死，奈何以死畏之。故峻刑主義之不得不轉入博愛，理有固然，亦勢有必至也。如是則今日京外衙門，對於新刑律不必從枝葉上討論，仍當從根本上解決。既如原奏，刑律不能不改，則惟有預籌未施行此項刑律之先，應用何種助長之方法，使之易峻刑而進博愛，易威嚇而用感化，似非僅如原奏空言法律知識所能辦此。

臣疆寄忝膺，不敢爲苟且之圖，亦不敢存凌躐之見，擬在東省擇地先辦一寬大之監獄，經營伊始，難在籌款，尤難在得人。蓋必須擇宅心公正，具有慈善之願力，而尤樸實耐勞有監獄之經驗學識者，綜理其事，始不至視爲例差，有如傳舍。微臣智短材疏，不敢謂辦理必有效果，而默察施行新刑律之入手，非經此階級不可。無論東省財政如何支絀，然上體天心之仁愛，下傷民命之顛連，蕩滌瑕垢，咸與維新，臣斷不敢不勉爲其難。一俟計畫稍有端倪，另摺奏報。其刑律草案，經飭知按察使胡建樞查照分別簽註，茲據詳覆，並簽註各條，臣察閱之餘，亦係從枝葉上討論，聊備千慮一得之用。

除分咨查照外，芻蕘之見，是否有當，伏乞皇上聖鑒訓示，並敕下修訂法律大臣，一併核議施行。謹奏。

硃批：修訂法律大臣、法部彙議具奏。

江西巡撫馮汝駿奏刑律草案不合倫常民情各條擇要繕單呈覽摺

宣統元年閏二月初四日（硃摺）

江西巡撫臣馮汝駿跪奏，為遵旨參考刑律草案，謹陳管見，繕具清單，恭摺仰祈聖鑒事。

宣統元年正月二十六日奉上諭：「論文見八五五頁」遵查此案，前准憲政編查館咨送刑律總則、分則草案，行令討論參考。籤註咨覆，以憑彙擇覈定等因。業經前撫臣先後轉行臬司，通飭問刑各衙門，悉心研究，分別籤註。臣抵任後，又經飭催各在案。迄今未據覆到，事關修訂法律，未便久任因循，隨督同臬司逐條悉心研究，詳加討論。伏讀正月二十七日上諭：「凡我舊律，義關倫常諸條，不可率行變革，庶以維天理民彝於不敝，該大臣等務本此意為修改宗旨，是為至要等因。欽此。仰見我皇上慎重刑章，維持倫紀，欽服莫名。」

竊維我朝律例，歷經列聖之修明，垂為一代之鉅典，凡以申國憲，正官方，禁慝誥奸，防微杜漸，悉準諸天理人情，一歸於大公至當，此固措之天下而不疑，傳之萬世而無弊者矣。自海禁大開，交涉日蹟，中西獄訟，往往以彼此刑律重輕，坐視夫法權之喪失而莫可如何，事窮則變，亦不得已之勢也。查新定刑律草案，集列國之成規，溯法系之沿革，詮述大要，以明其注意，推見至隱，以抉其理由，纂訂之劬，用心良苦。惟是處新舊遞嬗之交，定中外大同之法，其可得與民變革者，固不妨取彼之長，補我之短。至於綱常所繫，風俗所關，斷未容以舍己徇人，自墮其千百年相傳之禮教。先儒有言，苟慕輕刑之名，而不恤惠奸之患，甚非聖人明刑弼教之本意也。謹擇其義關倫常及體察風俗民情未盡合宜者，共

四十五條，加以按語，另繕清單恭呈御覽。仰懇敕下憲政編查館會同修訂法律大臣，覆加考覈，妥慎釐訂，期於天理民彝維持不敝，用副朝廷明罰敕法通變宜民之至意。

是否有當，除分咨憲政編查館暨法部外，所有參考刑律草案緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

硃批：修訂法律大臣法部彙議具奏，單併發。（單從略）

山西巡撫寶棻奏刑律草案籤註呈覽並陳名教綱常宜特立防閑摺

宣統元年閏二月二十日（硃摺）

山西巡撫奴才寶棻跪奏，為參考刑律草案，照章籤註開單，恭摺仰祈聖鑒事。

竊於宣統元年正月二十六日電傳欽奉上諭：戴鴻慈等奏，請飭催京外各衙門籤註新訂刑律草案一摺，著京外各衙門照章籤註，分別咨送，以憑核訂而昭畫一等因。欽此。奴才查此案前承准憲政編查館王大臣先後咨送刑律總則、分則草案，行令討論，參考籤註，咨覆彙核等因。當經轉行臬司志森遵照辦理，茲據該臬司分條籤註，詳請覆核奏咨前來。

竊維律設大法，其輕重繁簡，均視時代為轉移，現當變法圖強，籌備立憲，自不得不取各國大同之規，詳加修訂，以期變通宜民。今按刑律草案，採東西之成法，詳古今之沿革，發明註意，詮述理由，要在改異而從同，刪繁以就簡，纂訂實具苦心。其所定條文，有應酌改及增補之處，謹就該臬司所參考，詳加覆核，分條籤註，以備採擇。惟是中外習尚，各有不同，名教綱常，為我數千年來相傳之國粹，古先帝王之制治，聖人賢人之垂訓，莫不以是為先，必宜特立防閑，兢兢保守。伏讀本年正月二十七日諭

旨：中國素重綱常，凡我舊律義關倫常諸條，不可率行變革等因。欽此。天語煌煌，允足昭示萬世，欽服莫名。今分則草案，以關於帝室之罪首列簡端，立義洵爲正大。但尊君親上，名教之大防，苟有危害殺傷，不得因過失而輒予寬減，叛逆不道，國法所不容，但係首魁要犯，均應盡法嚴懲。至騷擾地方，暴行脅迫，以及姦盜各項，亦宜從重治罪，以資懲儆。又總則著明律無正條，不得爲罪，蓋欲刪除比附，以免意爲輕重。然條目不足以盡事變，適足開奸人趨避之門。其罪名等差，又設爲某刑至某刑數等，上下懸殊，悉聽裁判者之自爲審定。方今裁判人材缺乏，於法律素未諳習，竊恐任意高下，處斷難平。

以上數端，皆關係重要，不復逐一籤註，而特揭其大旨，可否酌量修訂，擇其重要各條，別輯暫行章程，照舊辦理。而用刑上下之等，亦應於各條下詳著其所出，俾裁判者有所依據，免致罪名出入之差。大抵刑罰與教育互爲消長，各國法典成立，皆在教育大興之後，人格均已養成，故刑讞多用輕典。中國人民，向來懾於法令，一旦禁網疎闊，則犯上作亂，公然冒天下之不韙，罔知顧忌，故不得不酌立制防，以冀扶翼綱常，禁抑強暴。此後教育普及，人民程度日有進步，又須監獄改良，巡警完備，有以化凶頑而保治安，然後新訂刑律，可以一律頒行。此中遲速之序，推行有漸，固非一蹴可幾者也。

所有刑律草案照章籤註緣由，除咨修訂法律大臣彙核，並分咨查照外，理合恭摺具陳，並繕清單，恭呈御覽，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

硃批：修訂法律大臣、法部彙議具奏，單併發。（單從略）

河南巡撫吳重熹奏簽註刑律草案繕單呈覽並陳制律應顧立國本原摺

宣統元年五月初六日（硃摺）

河南巡撫兼管河工事務臣吳重熹跪奏，為簽註刑律總分則草案，擇要繕具清單，並陳管見，恭摺仰祈聖鑒事。

竊於宣統元年正月二十六日電奉諭：戴鴻慈等奏，請飭催京外各衙門簽註新訂刑律草案一摺，著京外各衙門照章簽註咨送，毋稍延緩，以憑核定而昭劃一。欽此。等因。遵查此案，前准憲政編查館先後咨到刑律總分則草案，均經升任撫臣林紹年檄行官報局，排印多分，行司飭屬並仕學館學員一體參考簽註。臣到任後，又經疊次行催，茲據按察使惠森暨該學員等分別簽註呈送前來。

竊維刑之原則與禮相為維繫，白虎通曰：禮為有知設，刑為無知設，出乎禮則入乎刑，此大較也。唐代制律，猶承此旨，故論者亦謂唐律一準乎禮，以為出入得古今之平。前明刑法雖峻，未戾唐制，我朝因之，斟酌損益，與時變通，如秋審制度之規定，已具博愛主義，近年復免除凌遲梟示，停止緣坐笞杖，文明增進，薄海同欽。惟自中外交通，刑法互異，通商口岸，裁判之權移於領事，誠如原奏有不得不改之勢。然於立國之本原，與夫人民之程度，尤當並顧兼籌。欽奉明詔，既揭示之以修改宗旨，中外大臣，又條舉件繫詳加糾正，如臣愚昧，何庸贅述。但其中有證之理論，按之時地尚多不盡適用及不可偏廢者，謹舉數端為我皇上陳之。

一曰流刑暫緩廢止也。總則主刑之種類，死刑之下直接徒刑，徒刑分無期、有期，俱禁之獄，定其勞役。其無期徒刑監禁逾十年以上，仍許假出獄。此係採用日本最新學說，一以防止人民薰染其習，

一以不絕犯人改悔之路，意非不善。第查日本舊時刑法，徒流人犯，不分無期、有期，概移居島地，後以發遣多不實行，始經停止。中國幅隕寥廓，情勢與日本不同，腹地諸省生齒日繁，犯罪人數歲益加增，邊省戶口畸零，地多遺利。上年東三省督臣徐世昌等，奏准軍流人犯移以實邊，誠為因地制宜之辦法。蓋此項囚徒，罪既不至於死，禁之內地督令服役，無非漸移其殘忍之性，何如流諸邊境，俾充墾荒開礦等苦工，較為有益。若但據學理上之解釋，不憑事實上之研究，毅然廢止，恐難適當。臣愚以為無期徒刑，不如改為無期流刑，其配所除東三省外，新疆、藏、蒙亦一律遣派。其情節實在凶惡者，或到配後酌加監禁年限，或以兵法部勒之。其有期徒刑之最長期以下，不妨執行之於內地監獄，似此規定，庶與現行刑律不相違背。

一曰比附未可刪除也。比罪之法，其制最古，亦以人情萬變，科條所不能賅，而始設為此例。沿及於唐，出罪舉重明輕，入罪舉輕明重，誠不能無愛憎之弊。明律力救其失，改為引律比附，加減定擬，問刑者有所依據，以律為衡，即不能憑空比引，恣為出入。我朝益昭慎重，凡援引比附者，均請旨遵行，司法者更無從稍越立法之範圍。原奏採用日法，指斥比附，於第十條明定律無正條，不論何種行為，概不為罪，亦慮執簡御繁，不無滲漏，遂於一罪懸數等之刑，並列數十元以至數千元之罰，則由裁判官伸縮於臨時。竊恐本案頒行後，不肖官吏，初無畏難苟安之心，轉有執法營私之便。救弊之弊將滋甚，不待智者可決其非。應復加編訂，以存其舊，方不至窒礙難行。

一曰罰金不合定為主刑也。現行律例於收贖諸條，大率施之於情節較輕及應受笞杖人犯，其常赦所不原者，概不准收贖。草案於罰金一項，定為主刑。凡因過失致危害於乘輿車駕，及因過失致尊親屬於死或篤疾者，按照律例，俱在不原之列，悉以罰金科之，既失之寬，而於俱發罪之執行，刑期有以罰

金與拘留徒刑併科者，又失之嚴。如四十三條之例，受五等有期徒刑及拘留，得以一日折算一元，易以罰金，刑既可以易金。四十五條之第二項，罰金確定後，無資力完納者，以一日折算半元易以監禁，金又可以易刑。是使豪於財者玩於法，紕於貧者罹於刑，止奸不足，長惡有餘。且監禁日數不得逾三年，罰金定額多至三千元，以半元折一日計算，三千元之罰，應處六千日之監禁，乃以不過三年為限，負罰愈巨，處分愈輕，尤非情罰之平。急應更定刑名，改正條例，以免畸輕畸重之弊。

其他關於帝室之罪，姦非之罪，殺傷之罪，修訂者芸人舍己，未免自壞禮防，簽註者義正詞嚴，所以力持名教，是非得失，自在人心。顧或者以為此皆毛舉峻刑時代之習慣，瑕指癥素，不解新訂刑律主義之所在。殊不知中國開化最早，去古愈遠，民俗日偷，聖君賢相，鑒於一代之弊，隨時變更法令，始臻完密。東西各國開化未久，其宗教不同，風俗互異，施單簡之法，即足以致治。然其改正草案，猶日異月新，規則條例，相資為用，已漸趨於繁密，本案乘繁密之後，驟易單簡之刑，其勢已處於不順。若復不計國本所在，扶破藩籬，以求合於人國之階級，恐不免削足適履之譏。即如警察完備，祇能禁暴於將發之時，監獄改良，無非感化於犯罪以後，根本中之根本，要以實施教養為先務。但使人民知識日進，游惰者少，不至輕罹刑網，目關節疏，或能適用。否則刑罰不中，民之手足且無所措，遑論有裨時艱。善夫日本政治家市島謙吉之言曰，編制法律，必使此條與彼條不相矛盾，現制律與現行律不相背戾，乃可頒行，洵為扼要之論，足資考鏡者也。

所有照章簽註刑律草案，並陳管見緣由，除分咨查照外，理合謹繕清單恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

殊批：修訂法律大臣、法部彙核另奏，單併發。（單從略）

山東巡撫袁樹勛奏山東籌辦審判廳並請變通府縣審判廳辦法及初級審判廳權限摺

宣統元年五月二十七日（軍錄）

頭品頂戴、署理兩廣總督、山東巡撫臣袁樹勛跪奏，為遵照預備憲政清單籌辦審判，並懇變通府縣審判廳辦法及初級審判廳權限，以利推行而維治體，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維司法獨立，名詞則新，而意義則古。虞廷明刑，皋陶惟知執法，秋官設屬，鄉遂俱有專司，誠以教養事繁，不能兼治獄訟。漢、唐而降，職守漸淆，聽斷奉若神明，居官視為殿最。在關閉之世，或南面行簡而有餘，洎門戶大通，恐惟日兼營而不足，在內多冤滯之獄，在外攘裁判之權。臣於本年二月間，曾將籌辦審判先行預備情形，附片奏明在案。

查九年限清單，自本年起至宣統七年，逐年均有應行籌辦之事，依期成立，不容延緩。若非有總匯之區，為之提綱挈領，則督催無自，深恐貽誤將來。爰與司道等籌商，援照本年廣西撫臣奏設審判籌辦處成案，即在省城擇地設立，於本月二十四日開辦，名曰山東全省審判廳籌辦處，委藩、學、臬三司為總辦，加派嫻習法政人員，分充會辦各職務，以助進行。俟全省審判成立，或新官制實行，提法司已有專職，無容另設機關，即將該處裁撤，以一事權而免糜費。此為目今籌辦審判入手要義。其事實所應籌辦者：

一曰審判人才之養成。除上次奏明將法政學堂速成班改為司法講習科，次第增加，以養成審判官外，預計各處審判成立後，此項推事、檢察及典簿、主簿、錄事、書記、承發吏、庭丁、檢驗各員，東省一百零七州縣，需人至少在二千以上。僅恃司法講習科之附設，斷斷不敷。茲擬飭按察使及濟南府署發審

局委員，候補人員曾任差缺者，於法政學堂附設夜課，專授民、刑、商法及訴訟法，並外國之審判例，俾有經驗之官吏，得以擴張其知識。而令曾在京外各法政學堂畢業之優秀者，擇尤派充發審局幫審委員，俾有學問之學生，得增長其閱歷。另飭巡警學堂添設司法警察班，並飭法政學堂籌辦檢驗吏養成所，儲之於未設審判以前，用之於既設審判以後。此已籌辦者一。

一曰審判地所之分配。例如山東之濟南為省城，可為商埠，煙台、周村、濰縣雖同為商埠，而商務之繁簡，人口之多寡懸殊。初級審判應設幾所，每所職員應置若干，民、刑應分幾庭，推、檢應設幾缺，平昔訴訟習慣，出入用度，衙署應否建設，管轄如何分區。現在已派員分投調查，為設置之預備。此已籌而待辦者二。

一曰審判經費之預計。支出之大宗，為官吏之俸薪，為辦公之費用，為衙署之建設或租借。入款之大宗，為固有之官款，為民事訴訟之例銀，為照章之罰款，出入必不能相抵且或懸殊，本在意計之中。惟現在財政困難，各省一律，東省不敷尤鉅，既挹注之無方，亦羅掘之殆盡。此已籌而不能即辦者三。

此臣籌辦山東全省審判廳之大概情形也。然萬事以財為母，有財而後有用。臣統觀九年籌備，惟審判為至繁重，用財亦為最多。而知原定府縣審判廳辦法，初級審判廳權限，有不能不斟酌變通，以求適於吾國之事實者。謹竭一得之愚，以備聖明採擇。

查九年期限清單，第四年籌備府廳州縣城治各級審判廳，第五年籌備鄉鎮初級審判廳，是每府廳州縣城治，至少必設地方審判廳一所、初級審判廳一所，鄉鎮平均計算，每處必在四所以上。以此類推，則每一廳州縣，必有地方審判廳一所、初級審判廳五所。又據法院編制法，初級審判廳須置一員或二員以上之推事，初級檢察所須置一員或二員以上之檢察官，是每一廳州縣之初級審判廳，須設官二

十員左右矣。地方審判廳既分民、刑兩庭，又兼用合議制，合計推事長、庭長、推事、檢察長、檢察官，總在十員以上，俸給太少則不足以養人之廉，即不能責人以事。茲平均計算，每員歲以六百兩計，則俸薪一項，每一廳州縣，歲費已在二萬兩左右矣。加之典簿、錄事、書記、承發吏、庭丁、檢驗吏各項俸薪，與其他辦公費用，至少亦須萬金。是一廳州縣當歲費三萬兩左右，合吾國二十二行省各府廳州縣計之，歲費約以五千萬兩計，而建築等費尙不在內。既慮國家無此人才，抑亦斷無此財力。變通之法爲何，則試先求之事實。查吾國州縣之面積，與日本之縣大異，平均計算，每縣約當日本之二郡，人口多寡迥異，訴訟繁簡亦殊。若照上項編制權限辦理，轉虞事務過簡，而新設各官，不無冗濫閒散之嫌。今議者以日本司法制度爲標準，而不知其名稱與實際大相懸殊，於是爲有爲權宜之計者，謂宜以州縣權兼推事長，其意亦在祛冗濫而節糜費。然司法與行政混合，其弊已人人能言之，即謂過渡之際，不妨暫予通融。然當憲政頒布之時，又值期限促成之會，與其補苴而違背立憲之原則，不如變通以漸合現在之情形。臣愚以爲宜於府直隸州設立地方審判廳一所，而於有轄地之府及廳州縣設立初級審判廳一所或二所，似此轉移，於事實既無窒礙，而全國此項經費，可銳減十分之九有奇。

若然則編制舊案，亦須有量爲變通之處。查法院編制法，初級審判廳止能審判二百兩以下之民事，監禁一年罰金百元以下之刑事。今既於有轄地之府及廳州縣，但設初級審判廳，則案情稍大者，勢必遠涉該管之府直隸州，拖累遲延，民情必不甚便，而府直隸州之地方審判，轉有日不暇給之虞。臣竊以爲宜將初級審判廳權限，略予擴張，民事以五千兩以下爲限，刑事以十年以下監禁爲限。如此斟酌變通，則司法獨立之實，既可舉行，一面培養人才，任使或不虞其少，一面預籌經費，節省已實覺其多。事關全國籌辦審判，微臣利害相權，琴瑟不調，改絃更張，出於必不獲已。

所有東省遵照預備憲政清單，籌辦審判並懇變通府縣審判辦法，及初級審判權限各緣由，除分咨政務處、憲政編查館、大理院、法部查照外，芻蕘之見，是否有當，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示，並敕下各該部院衙門核議施行。謹奏。

宣統元年六月初七日奉硃批：該衙門議奏。欽此。

浙江巡撫增韞奏浙江籌辦各級審判廳情形摺

宣統元年六月三十日（硃摺）

浙江巡撫奴才增韞跪奏，為遵照豫備憲政清單，籌辦審判廳情形，恭摺臚陳，仰祈聖鑒事。

竊維司法獨立，創論於英儒洛克，至法儒孟德斯鳩著萬法精理，而其說大昌，嗣是風靡歐美，均以此為立憲政體之要素。蓋憲政之精神，司法與立法、行政三權並重，惟各有行使其權之特別機關，而後其權乃能健全而無缺，理勢然也。周制掌訟獄之官，如鄉士、遂士、縣士、訝士等，各有專司，為秋官所屬，而州長、縣正之職掌，關於教養行政者，別屬於地官，無兼治訟獄之事，是我國邇治時代，司法與行政原分離而獨立。秦、漢以降，郡縣守令皆以行政官兼任司法，而酷吏之嚴刑峻法，每鍛鍊周內入獄，以矜其能，論者又惡其不仁。然此非獨其人之過，蓋以一身兼行政、司法，適足以為酷吏之藉也。沿流至今，外人且藉口司法制度之不善，而領事裁判權遂有迫我不得不許容之勢。國權攸繫，自宜亟謀挽回，朝廷豫備立憲，改良司法制度，俾各級審判廳分年籌備，依限成立，非獨明罰勅法已也，而鞏固國權之道亦在是。奴才忝膺疆寄，敢不勉力圖度，計日程功。謹將浙江現在應行籌辦之實在情形，為我皇上陳之。

浙省二廳一州七十五縣，按法部奏定各級審判廳制度，除省城高等審判廳不計外，全省應共設

地方審判廳七十八所，每一地方審判廳之下，酌量地域之繁簡，道里之遠近，平均各城治鄉鎮，至少應共設初級審判廳三所，合計二百三十四所，而省城及商埠應特別加增，尚不止此數。事屬創舉，關係至爲重要，而逐年籌備端緒，又極紛繁，非特設一總匯機關，恐不足以利推行而資統攝。現於省城設浙江審判廳籌辦處一所，關於審判廳一切事宜，即責成該處籌畫辦理，以臬司爲總辦，內設法制、籌備兩科，分科治事。委派曾習法政人員，充科長科員等差，並選任洞悉法政才具幹練者，爲該處參事，商承總辦，統籌一切事宜。業於六月初二日開辦，俟全省審判廳成立，即將該籌辦處裁撤。此統籌全局，設立審判廳籌辦處之實在情形也。

各級審判廳既應設二百，推事、檢察等職，約計需二千餘人，明年僅省城及商埠各級審判廳成立，亦須推事、檢察等百餘人，是養成審判人才，即爲籌辦審判廳之第一要義。奴才相其緩急，飭於審判廳籌辦處內，附設審判研究所，專爲養成省城及商埠各級審判廳應用人才，遴聘翰林院編修孫智敏爲該所監督，招考合格人員入所研究。此項人員，自以法政畢業者爲最相宜，以其講習有素，事半功倍也。惟浙省法政學堂去年畢業者爲數無多，且考列最優等及優等者，率已派委差缺及襄辦各局所事務，未便使朝移夕轉，反致紛紜。擬俟今年冬季該學堂講習科畢業與去年畢業者合同考試，拔其尤者，約可得八十人，即爲審判研究所甲班，定於明年正月間開班，限八箇月畢業。另招文理優長，粗有法政知識者爲乙班，提前辦理，即於今年七月間開班，限十五箇月畢業。每班畢業後，均令實地練習三箇月，俾學理與事實融會貫通，然後分別委用。豫計明年內，省城及商埠各級審判廳，均可一律成立。至各廳州縣各級審判廳，需才孔多，尤宜先期造就，已飭令法政學堂分設法律別科，專攻法律各學，陸續招考，限三年畢業。豫計至宣統七年，全省審判廳一律成立時，此項人員亦足敷用，不患有乏才之歎。

矣。此籌備養成審判人才，設審判研究所及法律別科之實在情形也。

凡事必有經驗，而後其中之得失利害始明。審判廳既爲創舉，使明年省城及商埠各級同時成立，事體一有未諳，而影響甚大，卽臨時亟圖補救，亦貽誤恐多。且審判研究所學員畢業後，卽行實地練習，其練習之地，舊設之發審局，既形勢扞格，不能相通，若僅恃講堂之指授，仍不免有捫燭扣盤之誦。擬於明年春先設模範審判廳一所，選派法政畢業且於審判素有經驗者，充該廳職員，試習審判，並研究其利害得失，隨時改良進步。數月以後，於推辦審判事宜既有把握，並可爲研究學員實地練習之所，誠一舉而兩得。迨省城商埠各級審判廳一律成立，該模範審判廳卽行歸併，並將原有人員分布於各級審判廳，以資熟手。此擬提前設立模範審判廳，以備試習之實在情形也。

至各項經費，除廳州縣各級審判廳隨時設法籌備外，明年省城及商埠各級審判廳，須一律成立，爲期既迫，非籌定專款，不足以剋期集事。已飭藩、運兩司協商妥籌，指撥備用。此外未盡事宜，仍隨時由奴才督飭該籌辦處，詳慎規畫，奏咨辦理。

除將審判廳籌辦處章程及審判研究所章程分咨外，所有遵照豫備憲政清單，籌辦審判廳情形緣由，理合恭摺臚陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

硃批：該衙門知道。

考察憲政大臣李家駒奏考察日本司法制度並編日本司法制度考呈覽摺

宣統元年八月初一日（《宣統政紀》卷十九葉一）

考察憲政大臣李家駒奏：考查日本司法制度，編成日本司法制度考，分訂二冊呈進。

查司法獨立之制，創始於法蘭西，厥後歐洲大陸諸國疊相仿效，司法獨立制度遂為各國通行不易之規。蓋司法獨立，則裁判事務悉委諸裁判官，司法大臣不得干預。然其中亦自有辨者，則司法權與司法行政之關係也。裁判民事、刑事之權，謂之司法權，而關於司法之行政事務，則謂之司法行政，司法大臣雖不得干預裁判，而有監督行政之權。此司法獨立之性質也。

日本維新之初，司法行政雜糅不分，各項法典無一完善，各國領事駐在日本，皆有裁判權。朝野上下，引為深恥，乃銳意以整飭司法編定法典為事。計其司法制度，改進共分四期，乃完全而無遺憾。至編纂法典，事尤繁難，刑法改正四次，民法三易稿而成，商法再易稿而成，民刑訴訟亦屢經手續。此日本司法制度之沿革也。

明治二十七年，司法制度規模已具，於是首與英國改訂條約，使英國僑民悉服從日本法律，其後德、法、美、粵諸國相繼行之。三十二年以後，日本司法權，對內對外完全獨立。此日本司法獨立之效果也。

我國現當豫備立憲，握要以圖，約有數事：一、審判獨立，宜切實籌辦，一、審判人員，宜加意培植，一、編定刑律，宜分期進行，一、民律商律，宜調查習慣，一、民刑訴訟律，宜從速編纂。

憲政編查館大臣奕劻等奏現行刑律刊印告竣裝潢呈覽摺

宣統二年九月初二日（軍原）

憲政編查館大臣和碩慶親王臣奕劻等跪奏，為刊印現行刑律告竣，敬謹裝潢，上備乙覽，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣等於本年四月初七日會奏，呈進現行刑律黃冊定本，並聲明兩館同刊印頒發等因。是日內閣奉上諭：上年據修律大臣奏進編定現行律，當經諭令憲政編查館覆核奏准。茲據該館及該大臣等將現行刑律黃冊並按照新章修改各條，繕具進呈，朕詳加披覽，尙屬妥協，著即刊刻成書，頒行京外，一體遵守。國家律令，因時損益，此項刑律爲改用新律之預備，內外問刑各衙門，務當悉心講求，依法聽斷，毋得任意出入，致滋枉縱，以副朝廷慎刑協中之至意。欽此。欽遵。分飭兩館印刷工役，仿武英殿聚珍板式排印原書，凡四十卷，刪約舊文，一歸簡要，自名例以下按照舊律次第釐爲三十六卷，律目、服制圖並服制合爲一卷，列於卷首，而以禁煙條例、秋審條款附列於後，仍恭摹高宗純皇帝序文，弁冕卷端，以昭聖代之法守。

查向章，頒行法律，京師自奉旨之日起，外省自奉文之日起，自經明詔頒布之後，各省督撫、都統、將軍承領新律，函電交至，待用孔殷。臣家本等公同商酌，因科條推暨，信守攸關，未便以刊印需時，致稽定限，當將已印行之現行刑律案語，並兩次清單，先行通咨各省，以備援引。惟案語全帙浩繁，本爲研索因革而設，其中不無魯魚亥豕之訛，而修訂核訂，出於衆手，間有未能顛一者，嚴飭館員精密校讎，期歸至善，凡四閱月始克成書，敬謹分裝二函，上備乙覽。仍由臣等一面通行各省，酌量多寡，備價承領。嗣後凡內外問刑各衙門，悉照此次刊定之本爲憑，其坊間射利之徒，翻印小本，概不得引用，致令解釋疑誤，聽斷有出入之弊。

所有呈進刊印現行刑律緣由，謹恭摺會陳，伏乞皇上聖鑒。再，此摺係法律館主稿，會同憲政編查館辦理，合併聲明。謹奏。

浙江巡撫增韞條陳審判事宜摺

宣統二年十月初十日（軍原）

浙江巡撫臣增韞跪奏，為條陳審判事宜，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維司法行政，向係混合為一，自奉先朝諭旨制定審判，規定各廳，而司法遂以獨立，嗣經館部諸臣劃區編制，全國頒行，道一風同，臣復何說。惟是事屬創始，造端宏大，各省之風氣未盡開通，相需之人才未必適用，一或不慎，其流弊所至，上之不足尊崇法律，下之且將遺害民生，騰笑鄰邦，為世詬病，此大可慮者也。臣管見所及，謹陳辦法三端，上備聖明採擇。

一、商埠審判宜暫緩開廳也。自中西刑律不同，各國均藉口中律過重，遂於通商口岸得有領事裁判權，即條約上所謂治外法權也。查光緒二十九年中日通商行船續約第十一款，有中國整頓律例，與東西各國改同一律，一俟審斷辦法及一切相關事宜皆臻妥善，日本國即允棄其治外法權等語。是年中美續約其第十五款，亦與此同。是收回治外法權，要以審判妥善為衡，初不斤斤於遲速間也。今設立審判，先從商埠入手，機關既不完全，官吏又無經驗，以萬國具瞻之地，一不得當，即為口實，信用若失，挽救終難。臣愚以為商埠審判，暫不開廳，而專注力於省城，省城各廳距上級機關甚近，程督易而稽察周。一年以後，著有成效，再於其中挑選明幹練達之員，派充商埠推檢各官，駕輕就熟，輿論翕然，堅外人之信仰，即徐收已失之利權，事半功倍，無逾於此矣。

一、司法人員宜於未開庭時先行練習也。查現時法官資格凡三種：一為通曉法政人員。其學雖係專門，然訴訟不過各科之一，致力未必專精也。一為文官七品以上及舉貢出身者。其中豈無績學之士，

然法律非素習，未必遽能明通也。一爲舊時刑幕。其中亦多知名之流，然所習者舊法，於新學或備如也。況法部通行招考之時，現行刑律甫經奏定，應試之士，尙未窺見全書，朝獲倖取，夕操法權，以人民生命財產極爲重要之端，託之資格不齊一無歷練之人，臨事張皇，全體譁然，雖有聖神不可侵犯之法律，亦將見輕於民。當是時也，舊法之範圍已破，而新法又不足資維持，國家將何所憑藉以控馭人民乎？臣愚以爲宜將現取司法人員，分發各省，暫不開庭，卽就現建之高等、地方各廳中練習半載，凡審判一切手續，及應用規章，討論其疑義，演習其規模，其偏畸缺漏處，先事補正之，至明年七月爲實行開庭之期，練習既久，措置裕如，較之現時開庭，功效自倍，此求遲反速之道也。

一、法官薪俸宜從優給予也。查審判各廳，至一律成立之年所需經費，人員薪俸約佔全數十分之八九。誠以法官資格既高，俸祿不容過薄，且昔日州縣重寄，一切移之法官，若所入不足自存，不獨不能保持獨立之地位，而流弊且不可勝言。然調查各省所定州縣公費有千餘兩者，有五六百兩者，至少亦二三百兩，而法官薪俸規定極簡，若忘其爲實缺並終身官也者，甚至以秩視四品之廳丞，其薪俸乃不及簡缺州縣之公費，推檢更無論矣。司法與行政既不平等，人將以司法爲朝廷不甚愛惜之官，奇才異能，皆趨重於行政，而視司法爲畏途，法制縱極完全，無人才以司之，終必歸於墮壞，今欲司法之獨立，宜先期薪俸之持平。擬於未設審判廳之處，州縣公費，照常支給，已設審判廳之處，州縣不管詞訟，可酌提公費三分之一以補助之。以州縣公費，平均約六百金計算，初級廳成立後，提出二百金，足養一推事、一檢察官。再如刑幕脩金、秋錄招解等費，差役工食，凡應歸司法經費者，悉數提出，已足養錄事、庭丁之屬而有餘。況各廳成立以後，本有正當之收入，如訴訟狀紙、印紙、登記費、罰金等項，足供支出費用大半。推行愈久，收入愈多，卽有不足，由國庫支出者，當亦有限，正不必震驚於經費過大，而以裁減

薪俸爲唯一之目的也。

抑臣更有進者，國家所恃以保持全國之安寧秩序者，法制與人才而已，無法制不足以範人才，無人才不足以行法制，相需相成，未容偏重。況改革伊始，天下之觀聽繫焉，基礎一壞，阻力橫起，新法之弊較舊法爲尤甚，迨至弊端已見，復事變更，不獨前此所籌備者，等諸虛牝，而邊貿無常，適易啓人輕視現時制度之心，轉無以昭威信於天下，此又不可不早爲計及者也。

所有條陳審判事宜緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒，敕部核議施行。謹奏。

郵傳部主事陳宗蕃陳司法獨立之始亟宜豫防流弊以重憲政呈

宣統二年十月二十七日（軍原）

四品銜·郵傳部路政司主事陳宗蕃謹呈，爲司法獨立，造端伊始，亟宜豫防流弊，以重憲政而保民生，恭呈仰祈代奏事。

竊維憲政之本，首重三權分立。三權者，立法權、司法權、行政權也。立法權以國會行之，司法權以審判廳行之，行政權以內閣行之。有是者，謂之立憲，無是者，謂之非立憲，此通義也。我國籌備憲政，定自先朝，直省各級審判廳，皆定於本年試辦，畫分權限，組織機關，漸進有資，推行有序，此不獨中國臣民將來之福，抑亦全球憲政未有之光。惟是籌辦之初，事易疏畧，一或不慎，則流弊所及，不可勝言，謹敢竭其愚誠，爲我皇上縷晰陳之。

夫司法獨立，首重者法。今日新刑律雖已編訂，而實行尙未有期，民法、商法、刑事訴訟法、民事訴訟法則頒布之期尙遠，登記法非訟事件手續法之類，更無論矣。言司法獨立，僅於審判之機關，推事

檢察之組織，稍事更張，而於司法之精神則未也。然法者虛器，新法雖未備，而舊法尙可遵行，苟得其人，猶足以治。夫所謂司法人才者，非普通知識之謂也，必於新律確有研求，舊律亦多經驗，乃能勝審判之任而無疑。而今日所謂法官者何如也？查考試法官章程，應考之資格有四：法政畢業生也，刑幕也，舉貢也，五品以下之京外官也。四者之資格不同，而於新舊律例之知能，偏而不全，則一法政畢業生，於新律略有所知矣，而於舊律之經驗已嫌不足。且其所業者，必由於法政學堂。乃環視各省，除直隸、浙江、江蘇、福建、廣東而外，設學者已鮮，畢業者更無其人。刑幕一項，所長者在舊律之經驗，而於新律又無所知，然即此富於經驗之人，大都瞻顧遲疑，裹足不至，其來者非新進則僞託者也。舉貢暨五品以下京外官二項，以言新律，既無以造就於先，以言舊律，亦非必經驗有素。而設爲是項者，以爲姑設一格，冀其或能就範而已矣。於搜羅法學之意少，而疏通舊學之意多，毋亦與朝廷慎重司法之心有未合歟。

雖然資格之失既已如彼，然苟嚴格以試之，分科以取之，則真才可以入彀，不肖不致濫竽，猶得半之道也。而今日考試之法又何如？考試之科目，中外兼舉，新舊並列，既已包括靡遺，其所選用之襄校官，限於現在之人才，斷難求全而責備，則毋亦各取所長，以分校一二之科目已耳。乃取舊日科舉之制度，分房校士，總攬諸科，於是明於此者，或昧於彼，得其舊者，不謀其新，輕率操觚，冒昧從事，舍精義而求楷法，棄法理而取詞章，而法官之登進濫矣。

且不但此也，考試之科條既經法部奏定，御史趙熙又奏請認真辦理，亦經議覆施行，禁令本極嚴密，乃奉行不力，視爲具文。懷挾者，當扶出而不扶出，固以鈔襲爲工矣。交談者，當禁止而不禁止，且以口耳傳遞矣。狡黠者易爲工，拘謹者多失敗，而法官之登進又濫矣。故此次法官揭曉以後，所取之

士，詎無一二賢者，而僥倖登第者，徒亦實繁。或不知法律爲何事，或不知審判爲何官，或以學部屢試不第之學生，褻然上列，或以從未讀律冒名妄充之刑幕，竟獲優選。其尤甚者，狂易喪心之輩，犯禁無恥之流，亦皆倖列高科，巍然學者。以此託民生，寄民命，授以民事、刑事之柄，予以判決、判覆之權，諸事草創，端緒茫然，訟庭初開，毫無歷練，誠恐非獨不能企各國司法獨立之盛軌，且較之中國舊日司法未獨立者，流弊更無窮也。

雖然既往之失，無可言矣，實行憲政，期以宣統五年，司法獨立更不容或緩矣。當無可如何之中，籌補偏救弊之術，雖非本論，而較之因循敷衍者，固有進焉。蓋今日所謂法官者，推事而外則有檢察，而與推事相輔而行者，實不止檢察一端，律師也，司法警察也，執達吏也，偵探員也，此皆與推事、檢察相維，曾不可以偶缺。譬之築室，梁棟之外，有椽桷焉，有櫺檻焉，有門戶焉，有一不具，室屋不成。司法猶是也，推事爲審判之主體，檢察、律師、司法警察數者，爲審判之補助，檢察既設，而律師以下無聞，是得其一而失其二也，舉其偏而遺其全也。

請言律師，律師之用，所以宣達訴訟者之情，而與推事相對待，有推事而無律師，則推事之權橫而恣。今推事設矣，而錄用律師，必遲至一二年以後，則奚以故，或謂律師關係甚重，必待造就相當之才，始可設立，否則弊與舊日之訟師等固也。然推事關係尤重於律師，奚爲不待諸人才造就以後。或謂考試法官與考試律師同年並舉，事務太繁，故不可不分年籌辦。然法部所司爲何，豈並此一請派考官豫備試卷之勞，而亦靳之。此所未解者一也。

司法警察不過警察中一部分耳，而自司法方面言之，則拘執罪犯，搜查證據，非司法警察莫屬。夫今日每一州縣名役數十，白役數千，事由以辦，弊亦由以滋，司法獨立，必不能不裁汰也固矣。然裁汰

之後，司法警察又復不備，則一切事件將仍用舊日之差役而變其名乎？抑姑爲寬縱，以待司法警察之成立乎？抑將盡使推事、檢察，躬自執行乎？此所未解者二也。

至於執達吏事尤卑矣，配送文書，徵收罰鍰，殆與舊日之差役同，而任用須經考試，充當須納證金，防之者至周，故任之者亦重。今以各省審判廳計之，不下數千所，計當須用數萬人。此數萬人者，亦必限以資格，略知教育，稍有身家，非如舊日之差役等也。而今日執達吏章程尚未頒布，毋亦以爲其事不足重，他日取諸其人而皆是耶？則差役之弊，見於今者，將復見於後也。此所未解者三也。

偵探員者，探訪刑民疑難事件，以補警察所不足也。警察尙未成立，安能遽言偵探。然中國幅員遼闊，戶口滋繁，狡僞之情，變幻之態，百出而不窮，雖有偵探之至精者，尙無以盡其變，又安能恃此不出戶庭之推事、檢察，遂能盡民之辭耶？故今日司法上之偵探，實與推事、檢察、警察相倚而相成，非可或有偏廢也。而今日法部尙未有籌設偵探之舉。此所未解者四也。

夫此四者皆爲司法上必要之條件，有一不備，司法無由成立，卽強行成立，其弊亦與舊日之州縣等，又曷貴有此司法獨立爲也。夫今日言憲政者，莫不托於分年籌備之說。然天下之事，有可分者，有不可分者。田夫農耕，春播種，夏溉耨，秋收穫，此可分者也。收穫之際，或刈以鎌，或束以繩，或取其穗，此不可分者也。不可分者，而強分之，事必不治，今日司法徒設法官，而不設律師各項，其弊何以異此。爲今之計，宜請飭下法部，迅將律師考試章程、管理章程、懲罰章程編訂施行，並會同民政部商定司法警察之辦法及權限，而執達吏之任用，偵察員之養成，皆各嚴定章程，轉飭各省提法使認真籌辦，務與各級審判廳稍緩開辦，以待各種組織之完全。否則徒以推事、檢察爲司法獨立之具，則賢者苦於無所贊助，不能有爲，不肖者轉以事得自專，敢於恣肆，非司法前途之福也。

抑更有請者，法律館之設三年矣。此三年中，僅編訂刑法四百數十條，民商各法皆未頒布，不知館中諸臣所司爲何，而竟疲緩如此。誠宜嚴定期限，飭令將各種法律陸續編纂，奏交資政院核議施行，庶審判得有遵循，司法不成虛設，尤根本之計也。

宗蕃昔年備官刑曹，嗣後留學東瀛，於彼邦司法之規模，畧加考究，回國以後，復任京師地方審判廳，故於中外審判情形，粗有所得。竊觀今日司法獨立緩急先後之序，間有未宜，關於民生者至重，關於憲政者尤可憂，故不覺言之激切如此。

愚昧之見，是否有當，理合請代奏皇上聖鑒。謹呈。

大學堂總監督劉廷琛奏新刑律不合禮教條文請嚴飭刪盡摺

宣統三年二月二十三日（軍原）

大學堂總監督臣劉廷琛跪奏，爲新律關係重要，請朝廷申明宗旨，以定國是而正綱常，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維政治與時變通，綱常萬古不易，故因世局推移而修改法律可也，因修改法律而毀滅綱常則大不可。蓋政治壞禍在亡國，有神州陸沈之懼，綱常壞禍在亡天下，有人道滅絕之憂，宗旨不可不慎也。宣統元年正月二十七日奉上諭：刑法之源，本乎禮教，中外各國禮教不同，故刑法亦因之而異，中國素重綱常，故於干犯名義之條，立法特爲嚴重。良以三綱五常，闡自唐虞，聖帝明王，兢兢保守，實爲數千年相傳之國粹，立國之大本。今寰海大通，國際每多交涉，固不宜墨守故常，致失通變宜民之意，但祇可採彼所長，益我所短，凡我舊律義關倫常諸條，不可率行變革，庶以維天理民彝於不敝，該大臣等務

本此意，以爲修改宗旨，是爲至要等因。欽此。仰見我皇上推崇禮教，嚴明剴切，薄海同欽。修訂法律大臣自當謹秉聖謨，曷敢稍有違越。

乃查法律館所修新刑律，其不合吾國禮俗者，不勝枚舉，而最悖謬者，莫如子孫違犯教令及無夫姦不加罪數條。去年資政院議員彼此爭持，卽以其不合人心天理之公，稍明大義者，皆未肯隨聲附和也。今年爲議民律之期，臣見該館傳鈔稿本，其親屬法中有云，子成年能自立者，則親權喪失，父母或濫用親權及管理失當，危及子之財產，審判廳得宣告其親權之喪失。又有云，定婚須經父母之允許，但男逾三十，女逾二十五歲者，不在此限各等語，皆顯違父子之名分，潰男女之大防。管子曰：禮義廉恥，國之四維，四維不張，國乃滅亡。此等法律使果得請施行，竊恐行之未久，天理民彝漸滅寢盡，亂臣賊子接踵而起，而國家隨之矣。蓋天下至大，所恃以保治安者，全賴綱常隱相維繫，今父綱、夫綱全行廢棄，則人不知倫理爲何物，君綱豈能獨立，朝廷豈能獨尊，理有固然，勢所必至。伏維皇上孝治天下，而新律導人不孝，皇上旌表節烈，而新律導人敗節。該法律大臣受恩深重，曾習詩書，亦何至畔道離經若此。臣反覆推求其故，則仍以所持宗旨不同也。外國風教攸殊，法律宗旨亦異，歐美宗耶教，故重平等，我國宗孔孟，故重綱常。法律館專意摹倣外人，值（置）本國風俗於不問，既取平等，自不復顧綱常，毫釐千里之差，其源實由於此。故憲政編查館修改，只在字句之間，資政院議員爭論，亦在條文之末，而於大本大原無當也。

臣今請定國是者，不論新律可行不可行，先論禮教可廢不可廢，禮教可廢則新律可行，禮教不可廢則新律必不可盡行，興廢之理一言可決。法律館既取平等，似以禮教可廢，則當奏明禮教不能存立之故。此事關係至重，應請召集大小臣工詳議，朝廷許可，然後遵照纂擬。斷未有朝廷明崇禮教，該館陰

破綱常，擅違諭旨，自行其是，天命未改，豈容抗命之臣，該大臣恐不能當此重咎，若矇請頒布，天下譁然，謂朝廷已廢禮教，是皇上無廢禮教之意，該大臣陷皇上以廢禮教之名，後世史冊書之曰，中國廢禮教，自我皇上始，臣竊痛之。如朝廷以禮教實不可廢，則是非不能兩存，禮律必期一貫，羣言淆亂，折衷聖人，應請明諭中外，申明宗旨，以定國是。嚴飭該館，凡新律草案中，此等條文概行刪除淨盡，不准稍有存留，悉本中國禮教民情，妥爲修正，服制圖尤關重要，不得率行變革。如仍陽奉陰違，卽重治以違旨之罪，庶天下曉然於朝廷宗旨所在，人心有所維繫，以存國粹而保治安，天下萬世之幸。臣忝領國學，日以禮教導率生徒，已不能遏滄海橫流之勢。今該館所修新律，顯與禮教背馳，深恐風俗人心一經潰敗，不可挽救，非我皇上力賜主持，無以杜干紀亂常之漸也。

所有擬請諭旨申明宗旨，以定國是緣由，謹繕摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

大理院正卿定成等奏請提前籌議大理分院事宜摺

宣統三年二月初七日（軍原）

花翎：大理院正卿臣定成等跪奏，爲各省高等審判廳成立，亟應將大理分院事宜，提前籌議，酌擬辦法，恭摺仰祈聖鑒事。

查法院編制法第四十條內稱，各省因距京較遠，或交通不便，得於該省高等審判廳內設大理分院。又四十七條內稱，大理院及分院辦事章程，由大理院奏定各等語。誠以中國幅員寥廓，戶口殷繁，如繩以各國成例，將終審之權概集於中央，必致鞭長莫及，故變通其制，酌量情形，增設分院，意至美法至善也。上年各省高等審判廳依次簡擢，本年各省高等審判廳一律成立，則司法之與行政彼此劃分，

自不能仍襲舊貫。在從前訴訟案件，由府而道，而司，而院，歷級較多，且嚴懲越訴，是以京控案件，十無一二。今既廢覆核之制，寬控訴之階，則上告事件，必逐漸加增。第川、藏、秦、隴，地偏西陲，桂、粵、滇、黔，遠喚南服，如概責令奔赴京師，誠恐有閭閻九重，呼籲無聞之感，而湮滅證據，拖累無辜，皆勢所必至。是分院之經畫，實難稍緩須臾。臣等公同商酌，擬請於甘肅省設一分院，而以陝西、新疆屬之，四川省設一分院，而以駐藏大臣轄境屬之。此外雲、貴合設一分院，兩廣合設一分院，仍就總督轄境以爲管轄，俟司法區域另行劃分之後，再行隨時酌量變更。

至分院官制，編制法除由本院選任外，係由高等審判廳兼任，二庭以上置監督推事一員，其品級之高下，法部原定司法官制並無明文。竊謂分院對於下級審判，雖無監督之權，而於解釋法律，聽斷訟獄，實握最高之樞紐，究與高等及地方之分廳體制不同。際此新陳遽遞，階級觀念未盡剷除，且高等審判廳丞秩係四品，如以普通推事承乏其間，恐各級易生輕玩，即兩造之受質成者，亦無以堅其尊崇之志。似應量予變通，擬請各省大理分院設置推丞一員，並加少卿銜，以別等級而肅觀聽，其餘推事，仍照編制法辦理。在臣院推丞職守，本係兼一庭長，質言之，實即簡任之推事，揆諸編制法並無不符。以上各節，事關官制，伏乞飭下憲政編查館照章核議，請旨施行。其分院應辦事宜，俟擬定後，會商法部辦理。至總檢察分廳，編制法內並未規定，應由法部詳議具奏。

所有酌擬設立大理分院辦法緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

憲政編查館大臣奕劻等奏刑律黃冊繕寫告竣裝潢進呈摺

宣統三年三月二十二日（軍原）

憲政編查館大臣、和碩慶親王臣奕勳等跪奏，爲刑律黃冊繕寫告竣，謹裝潢進呈，恭摺會陳，仰祈聖鑒事。

宣統二年十二月二十五日，資政院會奏議決新刑律總則，請旨裁奪一摺。又憲政編查館奏新刑律分則並暫行章程，資政院未及議決，應否遵限頒布，繕單呈覽，請旨辦理一摺。同日奉上諭：資政院議決新刑律總則會同軍機大臣具奏，繕單呈覽，請旨裁奪一摺。新刑律總則第十一條之十五歲著改爲十二歲，第五十條或滿八十歲人之上，著加入或未滿十六歲人字樣。餘依議。又據憲政編查館奏，新刑律分則並暫行章程，資政院未及議決，應否遵限頒布，繕單呈覽，請旨辦理一摺。新刑律頒布年限，定自先朝籌備憲政清單，現在設議院之期已經縮短，新刑律尤爲憲政重要之端，是以續行修正清單，亦定爲本年頒布，事關籌備年限，實屬不可緩行，著將新刑律總則、分則暨暫行章程，先爲頒布，以備實行。俟明年資政院開會仍可提議修正，具奏請旨，用符協贊之義，並著修訂法律大臣，按照新刑律，迅即編輯判決例及施行細則，以爲將來實行之預備，餘照所議辦理。欽此。仰見朝廷鄭重法典，執兩用中之至意，欽服莫名。

臣等當即督率館員，遵照諭旨改定各節，逐條校勘，繕寫黃冊，並將現行刑律舊有限制各圖，及歷次奏摺弁諸卷首，茲經一律告竣，謹裝潢成帙，恭呈御鑒。另由臣等刊刻成書，頒行京外，俾執法之官得以先事研求，期援引之無誤，而承學之士亦得隨時講習，識新舊之相通，庶屆將來實行之期，可免臨事倉猝之患，實於憲政前途關係匪淺。

所有進呈刑律黃冊緣由，謹合詞恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

憲政編查館大臣奕劻等奏核議順天府奏陳各級審判制度及現行清訟辦法摺

宣統三年三月二十九日（軍原）

臣奕劻等跪奏，為遵旨核議順天府奏陳各級審判制度暨現行清訟辦法，恭摺會陳，仰祈聖鑒事。

宣統二年二月三十日軍機大臣欽奉諭旨：順天府奏臚陳第二屆憲政事宜，並各級審判制度暨現行清訟辦法，請飭詳議一摺，著該衙門議奏等因。欽此。由軍機處遵旨將原摺鈔交到臣館臣部，所有該府尹臚陳第二屆籌備憲政事宜，業由臣館照章彙案辦理。其原奏所陳順天府屬各級審判制度，尙有不能不詳加研求者四端，並陳明順天清訟辦法，分別請飭詳議各節。臣等按照原奏，反覆審核，撮其要義，不過劃分司法區域及劃分司法權限兩大端。在該府尹衡量時宜，於籌備審判力事研求，尙係循名責實之意。惟司法制度既奉特旨頒行，雖京府、外府情形各有不同，然法院編制究應以整齊畫一為主。若於京畿首善之區，先紊審判獨立之制，似非所以重憲政而促進行。臣等謹就該府尹原奏，逐加核議，敬為我皇上一一陳之。

原奏內稱：京師高等審判廳既與各省同級，而監督之權，於各省則有提法司，於京師則直隸法部，在審判遞級上行，原無窒礙，而法部監督及於初級，不免繁瑣。且今日之籌辦，不能不責成地方行政長官，即各廳之行政，未嘗不關涉地方行政權限。若以下級歸府尹，則上級行政與下級行政不一貫，若並下級歸法部，則各廳行政與地方行政必兩妨。自非別有明文，凡法令之能通行各省者，轉不便於順天等語。查京師特設高等審判一廳，轄及順天全府，已與外府審判制度辦法不同。直省提法司之設，誠以我國疆域遼闊，事屬改制，端緒紛繁，無論邊腹省分，司法、行政之權，既非中央一部所能遙領，故自

前辦法，不能不以其司法監督權委任於該司，而仍令受成於臣部。至順天府屬州縣僅二十有四，體制雖崇於外府，而轄境則小於省區，且近在京畿，一切司法行政事務，實臣部監督權所能及，是以未設提法專司，原以爲省節財力，統一事權之計。至司法、行政監督權之施行，法院編制法業已詳悉規定。京師高等審判廳廳丞，對於順天府屬地方以下各級審判廳司法、行政事務，京師地方審判廳廳丞及其他順天府屬地方審判分廳監督推事，對於各該下級審判廳司法、行政事務，均各有監督之權，而皆依法應受臣部之監督。層遞而上，系統釐然，初級既非僅直接監督於部，自無繁瑣之虞，司法又復與地方行政分權，尤無不便之弊。至於今日之籌辦，本地方行政長官應有之責成，各廳司法、行政關係地方行政，此在法律上當然有共助之義，斷難以監督不屬之故，而有此疆爾界之嫌，況京師高等以下審判各廳，成立已歷數年，向由臣部直接監督，事理並無窒礙，此時若必議歸府尹，不惟有乖定制，恐亦妨礙法權。查臣館前次奏進法院編制法摺內聲明，各級審判廳，凡屬司法、行政監督權限，一以法院編制法爲準繩。其餘行政各官與司法各官，事權既不相統屬，即不得互相侵越，倘有故違本法者，由法部查明據實糾參等語。業經奉特旨，照議辦理通行。欽遵在案。該府尹所稱，自非別有明文，轉不便於順天之處，法院編制法既有明文，應仍令欽遵辦理。其籌辦審判一節，查修正逐年籌備事宜清單內載，本年爲續辦各級審判廳之年，明年爲直省府、廳、州、縣城治各級審判廳一律成立之年。順天府屬除京師各級審判廳已由臣部於光緒三十三年一律籌設外，其餘各州縣應如何趕緊籌辦之處，應請旨飭下該府尹，迅速擬具本年應行籌備辦法，隨時咨報臣部核辦。

原奏又稱：京師地方審判廳，其管轄區域祇及京師內外城及京營地面，是大、宛兩縣所轄餘境應劃歸他分廳。在各國司法、行政，各分區域，不必相符，以案牘全在法庭，而裁判各有定籍也。詳覽司法

區域章程各條，皆以不與行政區域相歧爲主，原以司法獨立之初，尙多闕涉地方行政之事，區域相歧，則條理易紊，執行多阻。今破兩縣轄境，使城外遠隸他分廳，既不便於赴訴之人，且於戶婚田土案件，尤多膠轕，以兩縣合隸一廳，則首善之地慮其太繁，以一縣分屬兩廳，則牽連之事慮其多糾。或移兩縣於城外，而劃京師爲特區，或分審判爲兩廳，而依舊界爲轄境等語。查欽定司法區域分割暫行章程第五條內載，順天府各州縣應設地方審判分廳，其詞訟簡少者，得合鄰近州縣共設一分廳，其距府最近者，卽由該府地方審判廳管轄之，不另設分廳等語。又臣館會奏遵議山東巡撫袁樹勛等奏，變通府、廳、州、縣地方審判廳辦法摺內聲明，嗣後各府直隸州之有同城州縣者，應照章共設一地方審判廳，或一分廳等語。又欽定司法區域分割暫行章程第九條內載，所有本章程內各級審判廳未定區域者，順天府所屬，由該府核明分別咨送法部奏定等語。查大、宛兩縣行政區域，將來應否變更，應俟釐定外省官制時，再行核明彙案辦理。現在京師地方審判廳，既奏定以京師內外城及京營地面，以外之屬於大、宛兩縣轄境者，應否別立一地方審判分廳，或援距府最近之條，卽由京師地方審判廳管轄，而於內外城以外之屬於該兩縣轄境及京營地面，酌設初級審判廳若干所。除京營地面由臣部自行籌辦，另案請旨遵行外，其在內外城及京營地面以外之屬於該兩縣轄境者，應否別立分廳，或卽由京師地方審判廳管轄。並其餘州縣，應如何分別專設分廳，或共設分廳及酌設初級審判廳之處，應由該府尹遵照定章，迅速核明咨部核辦。其順天府屬應需司法經費，應由該府尹遵照歷次奏案，籌擬辦法，咨由臣部遵旨會同度支部奏明辦理。該府尹所請或移兩縣於城外，或分審判爲兩廳，均應毋庸置議。

原奏又稱：順天一府其屬二十有四，地大訟繁，自非直省一府之比，章程既以一高等審判廳專轄順天，又以一地方審判廳專轄內外城，本與外府審判編制有別，而獨於所屬州縣建設分廳，仍從外府與

直隸州之例。夫外府之得設分廳者爲便民也，得不設分廳者爲省費也。順天轄境遼闊，且爲首善觀瞻所繫，規模不宜儉於外府。外府以一地方審判廳轄全境，其所設分廳皆在轄境以內，今京師地方審判廳亦包括二十四屬，是於總廳轄境以外設分廳，而京城以外無地方審判廳矣等語。查京師地方審判廳管轄區域，照章本有一定，並無包括二十四屬明文。其餘順天府屬州縣所以定爲僅設地方審判分廳者，原以國家財力有限，地方繁簡不同，若每一州縣必設地方審判一廳，規制必力求完備，經費恐多有不敷。故臣館核定法院編制法時，特立地方分廳之制，不外乎便民省費之謀。且管轄區域，順天府屬州縣與直省州縣所設分廳辦法一律，並無一在本廳轄境以內，一在本廳轄境以外之別，原奏似不免誤會。況地方審判分廳，所有管轄民刑案件之權，按照欽定初級暨地方審判廳管轄案件暫行章程，其權限與地方審判廳同，規模雖儉，審級不殊，似無庸斤斤以外府爲比例。順屬州縣既多貧瘠之區，而國家財政又有困難之患，籌設分廳，尙不免左支右絀，而必謂京城以外多設地方審判廳，規模始爲不儉，恐非折衷緩急輕重之道。至謂首善觀瞻所繫，然既特設高等、地方各廳於京師，所有建築法庭等事，臣部業經請撥專款，尅日經營，似不致猶豫簡陋。惟順天府屬州縣情形究有不同，如果審量財力，能於繁盛地方再設地方審判廳一二處，未爲不可，仍應由該府尹切實通籌，擬定辦法，照章咨報臣部核辦。

原奏又稱：順天州縣旗民雜處，凡詞訟所自起皆外府所不聞，雖受治於法權者同等，而法庭行政與地方行政之交涉，實與外府迥殊。遵內務府去年奏案，以詞訟分歸慎刑司、審判廳，而順天州縣又仍有訊辦案件，其範圍當若何，權限當若何，必法令有明文而後規畫可預定，蓋民刑分庭之締構有闊狹，卽籌辦經費之多寡有增損等語。查旗民案件，既非大理院特別權限之比，自應按照律例，一律辦理。順天府屬州縣地方，各該審判廳成立後，凡向由該州縣訊辦之案及照欽定初級暨地方審判廳管轄案件

暫行章程，各該廳有管轄權者，皆歸各該廳審判，範圍本有一定，權限不思不明。至民刑酌分廳數，此爲籌辦時亟須詳核之事，應由該府尹分別擬具辦法，咨報臣部核辦。

以上四端，臣等係謹遵頒行法令及歷次奏案以爲之引伸證明，其於順天府現在情形，亦復詳加體察，應令一律遵辦，以期京畿審判早日觀成，用副朝廷注重憲政之至意。原奏所稱順天清理積訟，爲目前要事，而辦法尤難，京畿數百里中，內府莊園，王公園地，所在皆是，一紙文書，便成原告，屢經追究，完結無期。論司法獨立，既有成立之高等審判廳，應即以各屬上訴案件悉隸該廳，行政官吏亦樂委卸責成。惟是清界催租，每在地方行政範圍之內，卽審判歸廳，而辦理仍不能不責諸州縣。況積年案牘，散在各州縣衙門，舊例新律，勢難盡出一貫，驟以委諸法庭，案情猝難了解，審查仍歸州縣，判斷卽多周折，而法官復不得侵地方行政之權，則禁格既生，傳集更累。將來司法一律成立，新案必歸法庭，決無疑義，現當籌備限內，審判權與行政監督權應如何暫行變通，冀能刻期成事等語。查順天府屬未設審判廳地方各州縣，照例仍負問刑之責，積訟如何清理，應由該府尹行查各該州縣，自奉文之日起，究有積案若干，分別勒限完結，係刑事事件，凡例應解勘者，均於定擬後，遵照臣部上年十二月會奏該府尹奏摺獲盜犯請變通咨交審判摺內所定辦法，將供勘人犯報由該府尹咨送京師高等審判廳覆鞠。其各州縣判結之案，有不服上訴者，均令逕赴京師高等檢察廳呈控，由高等審判廳審理，以廣人民伸訴之途，而符司法獨立之制。至舊例新律，雖難盡出一貫，然既係現行，無論地方官司，或審判官吏，訊辦案件，均應以法令爲範圍，何致委諸法庭，卽有猝難了解之弊。此外清界催租事件，果屬行政範圍，自應概由地方官辦理，如其涉及訴訟，應歸民刑審判者，定章具在，勢不能聽令權限混淆。凡在已設審判廳地方，俱歸該廳辦理，其有執行判決，應須地方官爲之協助者，彼此以法令爲準繩，當無互相侵權之事。

該府尹所請審判權與行政監督權，應如何暫行變通之處，應請毋庸置議。

所有遵議緣由，是否有當，理合恭摺會陳。

再，此摺係憲政編查館主稿，會同法部辦理，因往返會商，是以覆奏稍遲，合併陳明。伏乞皇上聖鑒。謹奏。

憲政編查館大臣奕劻等覆奏查核錫良所奏解釋法令紛歧并窒礙情形摺

宣統三年三月二十九日（軍原）

臣奕劻等跪奏，為遵旨查核具奏，恭摺仰祈聖鑒事。

宣統二年十一月初三日據東三省總督錫良奏，解釋法令，議論紛歧，據實直陳一摺，奉硃批：該衙門查核具奏。欽此。由軍機處將原摺鈔交前來。臣等覆查該督原奏所稱各節，不外以未設審判廳地方，循例解勘提審事宜，劃歸高等審判廳辦理，為解釋紛歧之端，並臚舉窒礙情形，請旨飭下臣館查明覆奏等因。自屬為慎重刑獄起見。惟綜其疑義所在，並非臣館前後奏咨之果有紛歧，實由於已未設立審判廳地方之易生誤解。查籌辦審判各廳之制，定自先朝，籌備次序，以省城商埠為先，而府廳州縣次之，鄉鎮又次之。京外辦法，既須按年而遞進，即院司權限，亦不免因時為轉移。宣統二年，為直省省城商埠審判廳應行遵限成立之年，各該省省城已非未設審判廳地方之比，院司為省會行政衙門，自應劃清權限，以專責成。是以臣館咨覆山東巡撫文內所稱，未設審判廳地方，已結案件如果查有情節可疑，罪名未協者，應由司行令該管檢察廳，分別提起非常上告或再審，均歸高等審判廳審理。其尋常招解到省之案，不論翻供與否，均歸該廳勘轉報司，分別照章辦理等語。原文即已聲明，以本年直省高

等審判廳依限成立後爲限。誠以直省省城，如果已設高等審判廳，則一省最高審判事宜，自不能不變通舊例，改定職權，若聽其糅雜糾紛，司法安有獨立之日。前次臣館咨行山東巡撫原文所稱，未設審判廳地方已結案件等語。其未設審判廳字樣，係指省城以外之府、廳、州、縣未設審判廳地方者而言。其省城已設有高等審判廳者，查照歷次館部奏案，自應照已設審判廳地方辦理。

至臣館核定法院編制法原奏及議覆法部死罪施行辦法原奏，並核覆吉林提法司呈請解釋原文所定應照新章，或暫循舊例之處，均聲明以各該地方已未設立審判廳爲標準。一屆直省高等審判廳成立之後，從前院司勘審事宜，劃歸該廳管理，辦法本屬一貫，規定似無不符，既非另生條文，遂未聲請更正。現在直省招解事務，業經臣館會同法部於上年十二月二十四日具奏，酌擬變通辦法，以道、府、直隸廳州覆審爲止。並經聲明各省督撫，於該管行政事宜，煩重倍於往日，若再令疲勞於案牘，則一省最高行政，勢必致曠廢於無形。至提法司特設專官，尤應以司法、行政事務爲急。解勘之例，原屬審判範圍，自以責成審判各官爲適法等因。奉旨允准通行。欽遵在案。該督所稱院司循例勘轉一層，現既奏准變通，應即毋庸置議。

至原奏所陳窒礙八端：

一曰院司提審案件，定有司法特別之規，不容再有更張等語。查未設審判廳地方之府、廳、州、縣，所有原審已結、未結案件，一應上控提審事宜，查照奏案，現應統歸各直省高等審判廳審理，奉省自未便兩歧。該省前次奏設特別地方審判廳，核與欽定法院編制法規定不符，擬即請旨飭下該督即行裁撤，以一事權。

二曰高等未設分廳，遽責以處理全省之事，審判慮有不當等語。查直省高等審判廳成立後，向歸

臬司或發審局審理案件，俱應歸高等審判廳管轄，法部業於宣統元年奏准通行有案。上年臣館會同法部具奏變通死罪招解辦法摺內復經聲明，凡已設有高等審判廳省分，若不遵照臣館奏進法院編制法原奏所稱已設審判廳地方奏定辦法辦理，則管轄限於一隅。目前之事務過簡，刑讞之經驗無多，將來地方以下審判廳一經成立，上訴事件日漸增加，必致有猝難因應之慮，其何以策成效而促進行等語。是高等審判廳既已設立，依法應轄及全省各府、廳、州、縣，審判廳未遍設以前，亦不能不責以處理全省之事，正所以策逐漸進行之功。如審判果有不當，檢察果有不周，按照奏定死罪施行辦法，本不患無救濟之途，似無庸總總過慮。

三曰四級三審已成定制，自非人民請求上訴，本無招解勘轉之法，高等審判廳豈可沿用州縣辦案成規，自紊其例等語。查刑事上訴係檢察官應有職權，本不必盡人民請求始行提起，查上年十二月法部會奏，順天府奏拏獲盜犯，擬請暫時變通，咨交大理院審辦一摺內開，直省高等審判廳成立後，各該省未設審判廳地方，所有原審未結例須提省各案暨已結各案，遇有情節可疑，或罪名未協例得發局另審者，並與尋常招解到省之案，不論原供有無翻異，均應統歸各該高等審判廳審勘，分別報司照章辦理等因。是未設審判廳地方所有已結、未結各案件，高等審判廳既有審判之權，該檢查廳即有分別行其職權之責，此項辦法雖屬一時權宜之計，而實足以樹司法、行政分權之基，尚不得謂為自紊其例。

四曰高等審判廳適用解勘之法，此項案件應否開庭公判，應否檢查莅庭等語。查解勘一項，向例仍須訊鞫，現又改為覆審，尤屬審判範圍，自應遵行開庭莅庭之制，一應辦法，應照該廳現審案件辦理。

五曰大理院覆判之制尚在，高等廳勘轉之案安歸等語。查大理院覆判直省案件，本為暫行辦法，

臣館奏進法院編制法摺內曾經聲明，俟各直省審判廳成立後，均遵定律定章審結，屆時再將覆判各節一律刪除等因。是大理院覆判之案，皆係督撫奏咨之案。現在直省高等審判廳既已成立，從前省城行政各衙門列管一應審勘事宜，臣館會同法部業經奏明，均欽遵宣統元年十二月二十八日特旨劃歸該省高等審判廳辦理，毋庸再由院司勘審。凡經由高等審判廳審理之案，均毋庸督撫奏咨，以符司法、行政分權之實等因。奉旨俞允通行。欽遵在案。嗣後各直省高等審判廳審理案件，無論係已設審判廳地方依法遞控之案，或未設審判廳地方覆審、提審之案，除案照欽定初級暨地方審判廳管轄案件暫行章程，應以該廳為終審者外。其應以該廳為第二審者，毋庸再由大理院覆判。如有不服，仍得上訴於大理院，並得查照死罪施行辦法原奏所定隨時提起非常上告或再審。如此辦理，司法事務可以漸近統一，既不必憑奏咨以為最高覆判之據，而報部仍依死罪施行辦法原奏所定，無所謂與奏案不符，又可藉上訴以為伸理冤抑之途，而廳判確定有期，執行自無窒礙。所稱廳判雖決，仍無絲毫之效，衡以現今辦法，其弊當不至此。

六曰高等廳之於州縣，既非上級官吏，即無監督之權，各州縣遇案送廳，縱使原判極偏，亦復無從駁正等語。查司法官吏，朝廷既予以獨立執法之權，則審判應以公平為主，該審判各官雖不能監督州縣，而亦不受州縣之監督，如果州縣原斷極偏，應即依法駁正。至每案必須判決，既無任意發回之煩，定讞各盡職權，自無心有未安之慮。

七曰向例州縣刑事案件，徒罪解府，遣流解司，死罪解院，倘令一律歸廳招解，則解府之徒亦當改為解省，非所以恤累囚等語。查招解之例，臣館會同法部業已奏准一律變通，原奏聲明所有未設審判廳地方各州縣，問擬徒流遣罪尋常命盜案，一切死罪人犯，均經本管府及直隸州覆審，距府直隸州寫遠

者，由府及直隸州委員前往覆審。其由府直隸廳州初審案件，經該管道覆審，距道寫遠者，由道委員前往覆審，如覆審無異，即錄供定讞，詳司核辦等因。奉旨允准通行在案。是嗣後未設審判廳地方各州縣問擬刑事案件，不惟徒罪毋庸解省，即遺流以上人犯，亦均以經道、府、直隸州覆審而止，既非一律歸廳，實隱寓矜恤彙囚之意。原咨規定辦法，僅以向由院司審勘者爲限，並無徒罪亦須解省明文，原奏似不免有所誤會。惟查臣館上年會同法部奏准變通招解辦法摺內所稱，由府、直隸廳州初審案件，經該管道覆審，或委員前往覆審一節。查光緒三十三年奏呈各直省官制通則清單第十七條內載，所有管理地方之守巡各道，一律裁撤等因。近年以來，各省遵章裁撤者已復不少，應即再爲聲明，擬請嗣後凡府及直隸廳州之無本管道者，其初審案件，由鄰封道覆審。如人犯過多提解不便，得由該道委員前往覆審，覆審無異，即錄供定讞，報司核辦。其向歸首道所轄及無本管道而距省或高等審判分廳較近之府直隸廳州，初審案件則由該省高等審判廳或分廳覆審，其報司報部辦法，均遵照死罪施行辦法原奏所定辦理。此外府、直隸州治所地方之已設有審判廳者，除應歸現設地方審判廳管轄區域外，其該府、直隸州所屬州縣間擬人犯，統暫歸該府、直隸州治所之地方審判廳覆審，其報司報部辦法，均遵照死罪施行辦法原奏所定辦理。至原奏所稱覆審無異，詳司核辦一節。除經由審判廳所審案件查照新章辦理外，凡屬未設審判廳地方道、府、直隸州覆審案件據報到司後，查有情節可疑，或罪名未協者，由司行令高等檢察廳，遵照館部奏案分別辦理。其該司查無前項情形之案，係死罪及遺流例應實發人犯，由該司逕報法部，一面由司將全案供判送由大理院，均照向章覆判，分別奏咨，報由法部施行。其係遺流例不實發暨徒罪人犯，即由該司札令執行後，再行錄敘供判，逕報法部存案。如此分別辦理，雖招解之法已廢，而道、府、直隸州覆審案件，既准赴廳上訴，以示朝廷矜慎庶獄之心，復須由院覆判，以防官司

出入人罪之失，過渡辦法莫善於此。此則因該督奏陳解省窒礙之端，特爲詳晰區分，庶足以利推行而規畫一。

八曰奉省鬍匪鴟張，凡屬立決盜犯部准就地正法，本不在常犯解勘之例，倘與尋常死罪一律辦理，勘者既無平反之實，解者殊增疏脫之虞等語。查臣館原咨山東巡撫文開各節，本以例應解由院司勘轉者爲限，至就地正法之犯，並無令其一律辦理明文，卽毋庸虞其疏脫。惟就地正法一項，本係軍興以來一時權宜之計，現既遵奉先朝明詔，籌辦審判各廳，上年十二月又復欽奉特旨，予各審判衙門以獨立執法之權，四級三審特立專法，尤不應羣趨簡便，致有草菅人命之虞。查法部議覆署理兩廣總督袁樹勛奏，廣東盜風甚熾，仍請照歷年變通章程辦理各摺，業於就地正法之案，嚴示限制，聲明各省實係土匪、馬賊、會匪、游勇嘯聚藪澤，抗拒官兵形同叛逆者，仍暫准就地正法，其餘不得仍援就地正法章程，先行處決等因。又內閣會議政務處奏，核覆法部議覆御史吳緯炳奏尋常盜犯請一律照例解勘摺內亦經聲明，除東三省根本重地，現尙剿辦鬍匪，以及各省實係土匪、馬賊、會匪、游勇嘯聚藪澤，抗拒官兵形同叛逆者，仍暫准就地正法外，其餘尋常盜案，均應一律覆勘詳辦，以昭詳慎等因。均先後奏奉諭旨，允准通行。欽遵各在案。細繹閣部原奏，既云抗拒官兵，自係指派兵剿辦時而言。凡由軍營官兵登時於軍前擊獲者，暫准訊明稟請軍令，立予就地正法。此外事後捕獲人犯，但有拒捕情形，只能按律治罪。誠以罪人拒捕，現行刑律列有專條，與抗拒官兵者，情事確有不同，仍應遵照現行法令，送交審判衙門或地方官衙門訊辦，不得率行處決，致有冤濫之虞。總之，就地正法之案，向來辦法，僅不層遞解勘，現在層遞解勘之定例既廢，則就地正法之限制宜嚴，若概從簡便，設或枉殺無辜，殊非所以仰副朝廷矜恤民命之意。該省鬍匪鴟張，如果派令軍營官兵前往剿辦，按照法部奏案，確係暫准就地正法之

犯，即係以軍令從事，既不在問刑定罪之例，則與高等審判廳應行審理案件，尤屬各不相妨。

凡此皆就該督所陳窒礙情形逐一爲之疏證，既不敢迴護原咨，蹈解釋紛歧之弊，亦未便稍涉遷就，紊司法獨立之規。至該督所請將奉省未設審判廳地方，一應死罪案件仍照定章辦理之處，查臣館會同法部業已奏准變通死罪招解辦法，通行欽遵在案。所請應毋庸議。如蒙俞允，即由臣館咨行該督並通行各省督撫一體欽遵辦理。

所有遵旨查核具奏緣由，是否有當，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

憲政編查館大臣奕劻等奏地方審判廳管轄區域範圍間有疑義分別規定片

宣統三年三月二十九日（軍原）

再，查司法區域分割暫行章程第四條載，直省府、直隸州地方審判廳，以各該府、直隸州轄境爲其管轄區域等語。本條所稱該府、直隸州轄境字樣，係指府之有直接轄境暨直隸州之直接轄境而言。其直接轄境以外之所屬州縣，應照本章程第五條酌設分廳，並非以一地方審判廳而轄及該府州所屬州縣全境也。查臣館於上年五月會奏議覆山東巡撫袁樹勛等奏變通府、廳、州、縣地方審判廳辦法摺內聲明，若州縣城治僅設初級審判廳，即將其權限擴至以十年以下監禁爲限，命盜案件亦不能管理。命盜案件爲民間所常有，若皆令赴郡城控審，貧窶小民斷無此力量，案證人等亦皆拖累無窮，殊非恤民之道。是以臣館上年奏進司法區域分割暫行章程，特將各府、廳、州、縣附設及共設地方審判廳辦法，分別詳悉規定，早於因地制宜之中，寓有省節財力之意。嗣後省城暨各府直隸州之有同城州縣者，應照章共設一地方審判廳，或一分廳。其各州縣之詞訟簡少者，照章又得合鄰近州縣共設一分廳各等

語。業經奉旨俞允通行。欽遵在案。

現在直省籌辦各廳，於該地方審判廳管轄區域範圍，多因解釋章程，間有疑義，咨詢到館，自應詳悉聲明。擬請凡府、直隸州有直接轄境者，即以其直接轄境為該地方審判廳管轄區域。凡無直接轄境之府有屬縣二縣同城者，即查照奏章共設一地方審判廳，而以各該縣轄境為該廳管轄區域。其縣治不在府城而有二縣同城者，即共設一地方審判分廳，而以各該縣轄境為該廳管轄區域。此外廳、州、縣或專設一地方審判分廳，或合鄰近州縣共設一分廳，或距府、直隸州最近者，即由該府、直隸州城治所設地方審判廳管轄，均遵照定章辦理。

至共設一地方審判廳或分廳之各府、直隸州、廳、州、縣地方，應如何分別酌設初級審判廳一所以，由該省提法司遵照本章程第九條酌擬呈請督撫核明，分別咨送臣部核辦。如二縣同城已共設有地方審判廳者，其分設初級審判廳之處，應即同時籌辦，以利推行而免歧異。至府、直隸州審判廳已經成立地方，其屬縣之未設初級審判廳及地方審判分廳者，一應初審案件仍暫歸地方官照例辦理。其上訴案件，暫應查照臣部前次奏定省城商埠各審判廳籌辦事宜管轄專條所載，遇有經州縣判決不服案件，即就該地方廳直接上訴。當收狀時，由檢查廳查明該案係應以本廳為第二審者，即歸本廳審判，應以高等審判廳為第二審者，應即分別民事、刑事，令自赴該廳起訴，刑事即由該廳移交高等檢察廳辦理。一俟各該州縣地方審判分廳陸續成立，該管上訴事宜，即行劃歸管轄。

如此分別規定，揆諸法理，既屬相符，案之事實，亦無窒礙。理合附片會陳，伏乞聖鑒訓示。謹奏。

憲政編查館大臣奕劻等奏官吏犯法應視情事不同分由審判廳或行政衙門受理以

· 清行政司法權限片

宣統三年三月二十九日（軍原）

再，查刑律爲國之常憲，無論官民有犯，均有同等制裁，此東西立憲各國之所同，即吾國亦早有此不刊之例。惟現行刑律所載官吏犯法各條，有純粹屬於刑事審判範圍者，亦有應屬於行政審判，或懲戒審判範圍者。故同一觸犯現行刑律，而斷罪則事隸法曹，處分則向歸吏議，訊辦之情形既異，即制裁之方法各殊，是以臣館奏進修正逐年籌備事宜清單規定行政審判院法，應於本年頒布。至文官、法官懲戒各章程，均爲官規內重要之件，亦限於本年頒布施行，正所以示行政審判、懲戒審判應與刑事審判劃清界限之意。

現在以上各項法令，尙未釐定頒行，而京師暨直省省城商埠各級審判廳，業已先後依限成立，現行刑律，自應由審判各官於施行刑事審判時分別適用。惟官吏犯罪情事不同，若並應屬行政審判、懲戒審判者，而亦歸通常審判衙門管轄，未免有權限不清之弊。查官吏違法，例准人民向該管上司衙門呈控，現制司法既應獨立，內而部院各行政衙門，外而院、司、道、府各行政衙門，按照法院編制法，不准受理民刑訴訟案件，如並官吏違法應予處分者，而亦不准受理，殊無以廣人民救濟權利之途。擬請嗣後除職官有犯應按現行刑律分別科罪者，如犯事在已設審判廳地方，由該管檢察廳隨時提起公訴，逕由該管審判廳審理，及犯事在未設審判廳地方，暫歸各該省高等審判廳審理外，其餘官吏違法事屬因公，按照律例，應予以革職、降調、罰俸及一應參罰各處分者，係行政官吏由該管上司隨時查覺之案，即由

該管上司各按律例辦理，如有人民呈控之案，並應由該管上司衙門查明照例辦理。此外一應民刑訴訟案件，不論是否上訴，暨官吏犯罪應按刑律定擬者，概不准各該行政衙門違法受理。其官吏違法之案，如係經該管上司查覺，或由人民控告，而查核案情，仍應按刑律斷罪，不在尋常參罰處分之列者，自應送交該管檢察廳起訴，以清權限。如係法官，即由該省提法司查明報由法部覆核，暫照現行處分則例，分別表明請旨辦理，一俟行政審判院法、文官法官懲戒各章程頒行後，屆時一律欽遵辦理。

臣等爲劃分行政、司法權限起見，理合附片具陳，伏乞聖鑒訓示。謹奏。

內閣總理大臣奕劻等奏請飭各衙門編纂現行法規及具奏辦法摺附清單

宣統三年閏六月二十九日（軍原）

臣奕劻等跪奏，爲請旨飭下各衙門編纂現行法規，並釐訂具奏辦法，以重法制而謀統一，恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊查內閣法制院官制第一條內載，各項法規整理編纂事件，法規者即包含法律命令及一切章程規則而言，實言之，即向來律例館之編纂律例及各部之編纂則例是也。向例律例編纂之法，有大修、小修之殊，其各部則例，則每屆十年纂修一次。自光緒二十五年重修會典告成以後，迄今又十餘年，所有各部欽奉諭旨及內外臣工條奏，經部議准者，積案已多。又近年籌備立憲，新政繁興，或由京部奏准通行，或由各省奏准施行，成案紛繁，亟應另行整頓，續爲編纂，以期劃一。

查內閣辦事暫行章程第六條第三項稱：前項重要事件及尋常事件，應由內閣總理大臣、協理大臣會同各部大臣，分別規定，奏請聖裁。又第八條稱：內外行政各衙門，應奏不應奏事件，除陸軍部、海

軍部外，由內閣總理大臣、協理大臣另擬章程，奏請聖裁等語。查律稱應奏不應奏事件，範圍雖寬，而標準究有一定，蓋應不應之區別，純以法令有無明文爲限，非隨時隨事而於法令外有所重輕也。此項章程，若但臚舉事例，終有挂一漏百之虞，現正遵照內閣辦事暫行章程，將應奏事件分別規定，另擬章程。然欲澈底劃清，必一面整理現行例案，釐爲法規，務使辦法各有一定，庶大權不致下移，而政令可期一貫。此修訂現行法規與內閣辦事章程實行之關係一也。

又查欽定修正逐年籌備事宜清單，宣統三年頒布行政審判院法，設立行政審判院。此項法制，業由臣等督飭法制院迅速釐訂。惟查各國通例，行政審判事件，皆以法令分別指定，而此項事件必係法令著有明文，定有辦法者，起訴之時方有所遵循，審判之時亦有所依據。現在例案紛如牛毛，臨事比引，未能劃一。不惟何項事件應許行政訴訟，尙難規定，即強爲規定，而審判之際，法令未能劃一，評定亦無所適從。設或意爲重輕，適啓官民猜疑之漸，流弊將不可勝言。此修訂現行法規與行政審判法編訂之關係二也。

又查日本憲法第七十六條內載：「憲法施行之日，所有現行法令，無論用何名稱，但與憲法不相矛盾者，一律有遵由之効力等語。此爲新舊過渡時代必不可少之辦法，蓋非是則憲法實行以後，所有向來法令若全歸廢止，則國家政令將不能舉，我國憲法雖未頒布此條，似應仿行。然若現在各項法令，不及時整理編纂，則形式不具，將來勢不能以摺片所陳，指爲法令，蓋摺片所陳，往往有同此一事，而前後奏擬辦法，不免抵觸，並存則適用之日抉擇爲難，並廢則事機之來應付無術。凡此皆法令之形式不完，必至憲法行，而舊日各項奏案難於適用，窒礙且因而環生。此修訂現行法規與憲法施行之關係三也。」

查光緒二十七年四月欽奉上諭：各衙門事務，積久生弊，屢經降旨整頓，京師兵燹之後，各部案卷散失不全，復論掃除銷燬，原以歧出之案牘甚多，亟應力除積弊。若有關考察及舊例所無，隨時新增成案，應由各部堂官，派出司員逐一查明，分別開單咨送政務處覆核。其應存者，一併纂入則例，以歸劃一而杜兩歧，其應去者，卽一律銷除，務使損益得中，俾中外昭然共守，不至再蹈從前積習，用副朝廷孜孜求治之意等因。業經前政務處大臣將各部妥定簡明章程覆核奏准，通行在案。仰見先朝注重法規，允爲憲政推行之所本。惟纂例之事，現又將及十年，今昔情勢不同，尤宜與時變通，茲既擬就新舊例案，統釐爲現行法規，則編纂體裁，應求與新頒法令一律。查律例有新置，故會典定有明文，實符立憲各國法令從新之義，惟從前每次編纂，率多新舊雜陳，一事而有兩例之不同，引用殊多不便。此次編纂體裁，應卽力矯前失，凡一事而有兩例者，則以後例爲準，一事而有兩奏者，則以後奏爲準。由各部及各衙門分任編纂，各就主管事務，酌量分類，每件例案，以類相從，均冠以各項法令名稱。無論從前通行例案，或歷年奏咨成案，概將所定辦法列爲條文，凡有重複抵觸之處，悉予銷除，以昭畫一。其有認爲應行及時增改者，得隨時另案辦理，其未經改定以前，仍應一律纂入，俾免遺漏。至編纂人員及編纂期限，均關重要，亦應量爲規定，庶通力合作，可免稽延之弊。其在此項法規未經編定以前，各衙門應辦事宜，及隨時應以法令規定之件，仍應照常辦理。茲擬定編纂現行法規章程十五條，繕單恭呈御覽。如蒙俞允，應卽通行，欽遵辦理。

抑臣等更有進者，立憲國家，凡主權者對於臣民公布之文告，必具有法律或命令之形式，而後遵守之力乃強。我國向來除律令外，多不臚列條款，歷查近年以來，內外臣工遇有應以法令規定之件，或循用摺奏體裁，或逕以附片具陳請旨，辦法與理由雜陳並舉，殊於立法體例，多有未合。查內閣法制院

官制所稱法律命令，考其性質，凡從前業有定例須改定辦法，或向無定例應行新定辦法者，不惟明定章程臚列條款之件，應屬法令範圍，即以摺奏或附片具陳，亦應在法令範圍以內，性質本極分明，則體裁自應劃一。擬請嗣後京外各衙門，除現應循例奏報奏聞事件外，所有關於法令性質應具奏請旨者，無論新定辦法，或改定辦法，係特旨交由內閣會議事件，及內閣主管事件，或內閣總協理大臣認為應以法令規定事件，由內閣法制院撰擬。其屬於一部主管，或其他部兼管者，由各該部分別擬具草案，均應逐款臚列，定為條文。不論條款之多寡，均須按照此次章程所定，冠以法律、條例、章程、規則等名稱，一律咨送內閣，由法制院審查覆核，均由該院具案呈經臣等查核，分別會同繕單具奏。其摺片所陳，只應申明條款之理由，不得或紊體例，致滋歧誤。此項條款奉旨施行之後，即應一律欽遵辦理，即由該管大臣逐件交登官報公布，以利施行，並由內閣隨時增訂於法令全書之內，庶幾國家政令，簿海得以周知，昭代典章，來許於焉遵守，法治之精義不外於此。

臣等為整理法規劃一辦法起見，所有請飭各衙門編纂現行法規，並釐訂具奏辦法各緣由，是否有當，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

附清單

謹將編纂現行法規章程繕具清單，恭呈御覽。計開：

第一條 現行法規由閣部及其他各衙門按照現行例案編纂辦法，依照本章程辦理。

第二條 各部編纂法規以各部向來主管事務為限，會奏事件由各該部分別辦理，其屬於內閣總理大臣所掌事務，由內閣法制院編纂。不屬閣部主管事務另有主管衙門者，由該衙門自行編纂，照章送

交內閣法制院覆核。

第三條 編纂人員除前條規定外，各部由參議、參事等官及主任人員會同辦理，其他各衙門酌派主任人員辦理。

第四條 各衙門編纂法規應就各主管事務酌量分類，逐類分件，其每件標目所用名稱如左：
一、法，二、律，三、條例，四、章程，五、規則。

第五條 編纂時無論何件法規，均用第某條字樣，其僅能列爲一條者，則用一某某等字樣。

第六條 編纂時凡欽奉諭旨關係法令者，及各衙門定例或通行成案並歷年奏咨案件，均只摘敘辦法列爲條文，其原案聲敘理由之處，概從刪節。前項原案所敘理由如應作爲本件法規按語者，得摘要附入本件或各本條之後，但不得攙入正條。

第七條 各衙門依類編成之法規，應逐件編立號數，其次第以施行先後爲準。

第八條 每件法規應將奏准施行年月日揭載於本件標目之下，其係咨案編入者亦同。

第九條 凡事件有新例者，舊例概從刪除，奏咨各案亦同。前項有新置故之件，應將新舊沿革敘入按語。

第十條 凡例辦事件現已奏改辦法者，均從奏案，其與該奏案歧異之例，一律刪除。咨案與奏案抵觸者，仍從奏案。凡從奏案之件應將舊例及咨案沿革敘入按語。

第十一條 關係每件法規之表式及文書格式，均附編於本件之後。

第十二條 奏咨案之編入法規以定有辦法者爲限，其尋常奏報、咨報事件無關引用者不得編入。

第十三條 編纂期限以宣統四年七月爲止。自本章程奏准一月後，各衙門應於每月上旬將上月已

編成之件咨送內閣，由法制院審查。

第十四條 此項法規未經編竣以前，各衙門所有新頒法令均應依類編入。

第十五條 各衙門編纂完畢，由內閣法制院彙齊覆核具案呈經閣議後，即將此項現行法規繕冊進呈欽定頒行。

修訂法律大臣俞廉三等奏編輯民律前三編草案告成繕冊呈覽摺

宣統三年九月初五日（軍原）

修訂法律大臣·頭品頂戴·倉場侍郎臣俞廉三等跪奏，為編輯民律前三編草案告成，謹繕成冊，恭呈御覽，仰祈聖鑒事。

竊維民律之設，乃權利義務區別之準繩，凡居恆交際往還，無日不受其範圍。探厥旨要，尤在存誠去偽，阜物通財，促使國民日臻上治，功用之宏，既較刑事等律為綦切，撰述之法，實較刑事等律為更難。況我國幅員寥廓，邁越前朝，南朔東西，自為風氣，若不注重斟酌，誠恐將來頒布，難獲推暨之功。臣館曾經延聘法律學堂教習·日本大審院判事·法學士松岡義正協同調查，並遴派館員分赴各省採訪民俗習慣，前後奏明在案。臣等督飭館員，依據調查之資料，參照各國之成例，並斟酌各省報告之表冊，詳慎從事，草案初稿於上年年終歲事，曾於上屆奏陳籌備清單摺內聲明，繕寫續行具奏。復以事關更新法制，推勘不厭求詳，且全書浩繁，其間有文義艱深，非疏釋難期明晰者，復飭館員詳加校閱，並逐條添附案語，歷時八月，初稱完備，呈由臣等覆核。

夷考吾國民法，雖古無專書，然其概要，備詳周禮地官司市以質劑，結信而止訟。鄭注質劑，謂兩

書一札而別之，言保物要還。又質人掌稽市之書契，同其度量，壹其純制，巡而考之，是爲擔保物權之始。又媒氏掌萬民之判，凡娶判妻入子者皆書之，是爲婚姻契約之始。又秋官司約之治民、治地、治功、治摯諸約，鄭注謂治者，理其相抵冒上下之差。大率不外租挈、經界、功事、往來等項，實卽登記之權與。其他散錄六典者，尙難縷舉，特不盡屬法司，爲不同耳。漢興去古未遠，九章舊第戶居其一，厥後漸更增益，令甲以下流派滋繁，風習相沿，因革可溯。徒以戶素之傳，鄙夷文法，茅茨之士，罔知誦言，遂令故府舊藏，隨代散佚。貞觀準開皇之舊，凡戶婚、錢債、田土等事，摭取入律，宋以後因之，至今未替，此爲中國固有民法之明證。各國民法導源於羅馬邱司基尼恩人民法典，其後有那坡崙民法法典，多數之民法，如日本、德、奧、義等國皆從此出。其編纂配置，有主張人事法與財產法前後之別者，如拉丁派與日耳曼派所爭之主意是。有主張物權、債權前後之別者，如日耳曼派中所爭之主意是。而法族之異同復分拉丁系、日耳曼系、折衷系、俄羅斯系四種。法、義、荷蘭屬拉丁系，德屬日耳曼系，瑞士、日本屬折衷系。折衷者如日本民法以財產法爲先，瑞士民法以人事法爲先，而物權先於債權，則爲二國之所同。各系以形式論，皆依羅馬，不過大同小異，以實質論，各按己國之民族，不無彼此之殊。凡此皆中外民法源流之大較也。此次編輯之旨，約分四端：

一、注重世界最普通之法則。瀛海交通於今爲盛，凡都邑、鉅埠，無一非商戰之場，而華僑之流寓南洋者，生齒日益繁庶，按國際私法，向據其人之本國法辦理。如一遇相互之訴訟，彼執大同之成規，我守拘墟之舊習，利害相去，不可以道里計。是編爲拯斯弊，凡能力之差異，買賣之規定，以及利率時效等項，悉採用普通之制，以均彼我而保公平。

二、原本後出最精之法理。學說之精進，由於學說者半，由於經驗者半，推之法律亦何莫不然，以故

各國法律愈後出者，最爲世人注目，義取規隨，自殊剽襲，良以學問乃世界所公，並非一國所獨也。是編關於法人及土地債務諸規定，採用各國新制，既原於精確之法理，自無鑿柄之虞。

三、求最適於中國民情之法則。立憲國政治幾無不同，而民情風俗，一則由於種族之觀念，一則由於宗教之支流，則不能強令一致，在泰西大陸尙如此區分，矧其爲歐、亞禮教之殊，人事法緣於民情風俗而生，自不能強行規撫，致貽削趾就履之謂。是編凡親屬、婚姻、繼承等事，除與立憲相背酌量變通外，或取諸現行法制，或本諸經義，或參諸道德，務期整飭風紀，以維持數千年民彝於不敝。

四、期於改進上最有益之法則。文子有言：君者盤也，民者水也，盤圓水圓，盤方水方。是知匡時救弊，貴在轉移，拘古牽文，無裨治理，中國法制歷史，大抵稗販陳編，創例蓋寡，卽以私法而論，驗之社交非無事例，徵之條教反失定衡，改進無從，遑謀統一。是編有鑒於斯，特設債權、物權詳細之區別，庶幾循序漸進，冀收一道同風之益。

以上四者，就其大者言之，此外凡關於民生利用，不遺涓細，依次撰錄，藉便遵循，而杜爭訟。統計全書凡分總則、債權、物權、親屬、繼承五編，三十七章。內親屬、繼承二編，關涉禮教，欽遵疊次諭旨，會商禮學館後再行奏進。其物權以上三編，都一千三百十六條。謹繕黃冊，分裝四函，恭呈御覽。擬請飭下內閣照章核訂，作爲議案奏交資政院議決。

所有進呈民律草案前三編緣由，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

五 滿漢關係

兩江總督端方代奏李鴻才條陳化除滿漢畛域辦法八條摺

光緒三十三年六月二十二日（軍錄）

頭品頂戴兩江總督奴才端方跪奏，爲遵旨甄核條陳選錄代奏，恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊據安徽旌德縣廩貢生李鴻才呈稱：伏讀五月二十八日上諭：立憲之道全在上一心，內外一氣，亟應博訪周諮，集思廣益，凡有實知所以豫備之方施行之序者，准各條舉以聞等因。欽此。凡在士庶，無不歡欣，不揣冒昧，妄貢愚忱，以期仰答朝廷大開言路，詢及芻蕘之盛意。竊見憲政之基，在弭隱患，滿漢之界宜歸大同。近者不逞之夫，昌言革命，悖逆狂謬，蠱惑人心，私放債票，密運軍火，勾結匪徒，蠢然思動，甚至戕殺大員，擾亂治安。設非措置得宜，防查有法，必至破壞不可收拾，其害有難勝言者。推其致患之由，則在藉辭滿漢。欲弭此患，莫若令滿漢大同，消泯名稱，渾融畛域。明示天下無重滿輕漢之意，併無以滿防漢之心，見諸實事，而不託諸空言。事事合乎立憲宗旨，人知朝廷意旨之所在，食毛踐土，具有天良，必不敢甘心從逆，自罹法網矣。謹就管見所及，條舉數事如左：

一、滿漢刑律宜歸一致。刑律在天下至公且平者也。畫一之謂公，不偏之謂平。然律載旗人犯笞杖罪，照數鞭責，軍流徒免發遣，分別枷號。徒一年枷號二十日，每等遞加五日，軍罪亦如之，至重者不過九十日。一則赭衣道路罪役期長，一則略示薄懲安居鄉井，顯生區別，詎謂公平。嗣後滿漢當同罪同罰，以歸畫一。駐防之州縣，概加理事銜，其同知一併裁撤，旗民案件務照平民歸地方官辦理，庶

無出入之嫌矣。

一、滿臣不宜稱奴才。孔子曰：君使臣以禮，臣事君以忠。孟子曰：君視臣如手足，則臣視君如腹心。古昔聖賢垂訓，謂待臣以禮，未聞待臣以奴，視臣如手足，未聞視臣如奴隸。我朝漢人官無論大小，自稱則曰臣，滿人雖以王公之貴，均以奴才自稱。伏查道光五年九月十二日奉上諭：向來督撫等奏摺，有關地方公務，例俱稱臣，從前乾隆年間，屢奉聖諭通飭各省，自應永遠欽遵。近日各省奏摺，畫一殊屬未協，嗣後各省旗員督撫、藩臬，除請安謝恩外，凡奏事具摺，一律稱臣，以符體制。欽此。聖訓煌煌，尤宜欽遵。今外人每譏我為奴隸之國，雖非專指乎此，而此亦即其因。即曰稱謂之間，無關輕重，然名者實之歸，名不正則言不順，顧名思義，所謂之何，故滿臣亦宜稱臣，而不稱奴才。

一、滿漢通婚宜切實推行。英國三島相合，則起於蘇格蘭之儲與倫敦公主結婚，麥荊來挺生，又始於斯克郎特族借俄郎達族配偶。混合血統，最足化種族猜嫌，故秦越之人，肥瘠漠視，通以二姓之好，則休戚相關，有出於不容己者。滿漢通婚，已奉明詔，然行之者鮮，聯合綦難，多因禮節不同，遂致推行不易。擬請飭下禮部纂修通禮之時，議定滿漢聯姻典禮，務求其簡便易行，而不偏倚於滿漢，致有窒礙。將見上行下效，草野從風，十年以後，滿漢姻媿遍於全國矣。

一、滿漢分缺宜行刪除。向來部院官制分滿缺、漢缺，自改官制以來，此例已廢。而軍機為樞要之地，其章京滿漢分缺如故。內閣翰林院乃清要之班，其學士、中書等官，滿漢分缺如故。他項官制，業已全更，何獨留此一二班階，以存形跡。嗣後軍機、內閣、翰林院，應請一如各部院，簡放各缺不分滿漢，則無畛域之見矣。

一、滿洲人士宜姓名並列。東亞之人，先姓而後名，西歐之人，先名而後姓，未有列名字而無氏

系者。惟中國隸旗籍者，率皆列名而不列姓，雖由習慣，終非大同。今後列旗籍者，亦應姓名並列，如國姓則用愛新某某，其他大族章佳、馬佳諸氏，亦稱章佳某某，馬佳某某，餘皆倣此，適與漢人歐陽、東方等雙姓相同矣。其本係漢姓者，併用漢姓，尤爲易泯形跡也。

一、纏足宜垂禁令。滿漢顯分者，爲漢女多纏足，服式不同。纏足陋俗，已奉明詔，勸令官紳化導，無如積習已深，不垂爲禁令，仍習而罔覺。今使一命之官，十歲以下幼女不准纏足，違者罰金且不得受封贈。但使官爲民倡，陋俗自易於革除，不數年而風行全國矣。

一、京營宜改混成旗。京營二十四旗，向分滿洲、蒙古、漢軍三部，不特滿漢顯分畛域，卽滿蒙亦界限分明，殊難爲大同表率。應請改爲混成旗，於正黃、鑲黃名稱之下，編爲左、右、中三營，不分滿蒙漢軍名目，仍合二十四旗之制，所有官缺不分滿蒙漢軍，一體升轉。

一、駐防與徵兵辦法宜歸一律。各省駐防，其無用與綠營相等，又不能自營生業，故生計艱難，人才亦因而缺乏。自今以後，其教練應與徵兵同，若干年入伍，若干年退伍，退伍之後，爲農爲工爲商，一任其便，有事則徵調之。所有向日馬甲、步甲諸名，一律裁撤，或發給恩餉一次，聽其隨意居住，自謀生理，久之自有營生之計，無須年費鉅款矣。

以上數則，皆爲滿漢大同起見，雖云補苴之術，實與憲政攸關。蘇氏曰：天下無事則公卿之言輕於鴻毛，天下有事則匹夫之言重於泰山，非智有所不及，明有所不察，緩急之勢異也。今當泯滿漢之畛域，示天下以大同，令悖逆之人，無詞可藉，弭無形之隱患，正不定之人心，大局安危，實繫於此。生愚不知忌諱，冒昧陳言，敢乞選錄代表，不勝悚懼屏營之至等語。

奴才詳加甄核，該生所言尙能獨見其大，雖措詞或未盡合，而命意實爲可嘉，用敢代爲陳奏，上備

採擇。

所有遵旨甄核條陳選錄代奏緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十三年七月初六日奉硃批：會議政務處議奏。欽此。

著內外各衙門妥議化除滿漢畛域切實辦法論

光緒三十三年七月初二日（軍諭）

光緒三十三年七月初二日內閣奉上諭：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，我朝以仁厚開基，迄今二百餘年，滿漢臣民從無歧視。近來任用大小臣工，即將軍、都統亦不分滿漢，均已量材器使，朝廷一秉大公，當爲天下所共信。際茲時事多艱，凡我臣民方宜各切憂危，同心挽救，豈可猶存成見，自相分擾，不思聯爲一氣，共保安全。現在滿漢畛域應如何全行化除，著內外各衙門各抒所見，將切實辦法妥議具奏，卽予施行。欽此。

南書房翰林鄭沅奏化除滿漢畛域京旗駐防宜占籍爲民摺

光緒三十三年七月初八日（軍原）

南書房翰林鄭沅跪奏，爲遵旨謹擬化除滿漢畛域辦法，恭摺仰祈聖鑒事。

本月初二日奉上諭：「諭文見前」跪誦之下，仰見聖慮周詳，大公無我，欽感莫名。臣嘗伏讀雍正五年世宗憲皇帝諭曰：爲治之道，在開誠布公，遐邇一體，若因滿漢生分別之見，則是有意猜疑，互相漠視，豈可爲治等因。欽此。聖謨廣遠，彰往察來，與現奉懿旨先後同揆，凡有血氣，莫不感泣。欽惟祖宗

龍興遼瀋，深仁厚澤，淪浹寰區，朝廷固無岐視之心，卽臣民亦有相忘之樂，矧今列邦環伺，時事艱虞，皇太后、皇上銳意圖強，殷殷以立憲昭示天下，處同舟遇風之會，正相依爲命之時，尤宜通力合羣，以收禦侮之效。

查上年改定京內官制，部院大臣均因才器使，不拘滿漢，凡關乎行政者，已無畛域之可言。臣反復籌思，惟旗兵駐防一端，有宜亟爲改變者。我朝定鼎之初，人心未靖，不得不駐兵各省，藉遏亂萌。承平既久，武事漸忘，臣嘗至西安、成都、荊州等處，觀其居處服食，皆已習其土性之宜，卽其服官他省，遇所駐之地之鄉人，情誼殷然，款洽備至。臣愚以爲宜因今之勢，卽改隸於各省，裁去駐防名目，占籍爲民，京師各旗，則分隸於順天府屬一律辦理，所有京外將軍、都統等官，均應重定制，酌量變更。至於興學校，謀農桑，勸工藝，應由各該地方官，力籌善後之策，一切措施與漢人無異，十年以後，形迹自然渾化矣。蓋八旗生齒日衆，生計益艱，遷延至今，實有情見勢絀之象，卽不爲化除滿漢畛域起見，亦宜與時變通。應請旨飭下內閣，悉心核議，務使舊有之利，不至損失，後來之利，可垂久遠，從此滿漢一體，共戴皇仁，以綿國家無疆之祚，天下幸甚。

臣愚昧之見，是否有當，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

南書房翰林鄭沅奏滿漢通婚可由大臣請旨指婚以開風氣片

光緒三十三年七月初八日（軍原）

再，滿漢互通婚姻，實爲化除畛域之一大關鍵，曾奉懿旨欽遵在案。數年以來能奉行者，殊不多觀。臣愚擬請嗣後凡京外滿漢一二品大員，其子女幾人，皆令先上其籍於朝，限年至若干歲時，准其請

旨指婚。在大員之家，無端受此寵榮，必引爲非常之慶幸，至風氣既開於貴族，則士夫以下自然不令而行。昔魏孝文爲北朝之賢君，曾爲諸弟詔聘郡姓，明成祖亦爲解縉、胡廣之子女主婚，史策以爲美談。此事無擾累，而有實效，可否敕議施行之處，謹附片具陳，伏乞聖鑒訓示。謹奏。

南書房翰林鄭沅奏滿人冠姓可否用舊姓譯音合成一字以昭劃一片

光緒三十三年七月初八日（軍原）

再：滿人名不繫姓，漢人姓名聯屬，亦未能渾化之一端。實則漢人姓氏混淆，今日大抵以國以氏，求如三代以上之舊姓，已屬寥寥。惟滿人猶存古意，然其世系，非士大夫之稍究心者，莫由深悉。今京外通稱輒以名首一字爲姓，於義殊乖，若令姓名聯屬，則又繁重不便。可否用舊姓譯音合成一字，冠於名上，以昭畫一，應請敕議施行。謹附片具陳，伏乞聖鑒訓示。謹奏。

御史貴秀奏化除滿漢畛域辦法六條摺

光緒三十三年七月初十日（軍原）

掌江蘇道監察御史奴才貴秀跪奏，爲敬陳管見，以備採擇，謹恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊方今時局艱危，強鄰環伺，屬在臣民，均宜志切同仇，以禦外侮，萬不可自分界限，致蹈危機。奴才恭讀七月初二日上諭：「諭文見九一六頁」仰見聖德如天，初無私覆，凡有血氣者，當如何力破拘墟之見，結成團體以息內訌，藉以仰慰宸廑。奴才樁昧，本不足與贊高深，然不能不卽愚者千慮一得之義，謹就管窺所及，爲我皇太后、皇上縷晰陳之。

我國入關之初，分疆劃界，原非偏重滿人，只以佐命之裔，從龍之胄，不得不遵古聖親親仁民愛物之次第，從滿人推行，則官缺兵制，遂積成滿人之所獨，而界限以分。時至今日，深仁厚澤，淪浹肌髓者，二百餘年矣，普天率土，莫不尊親，準天下一家中國一人之說，滿人爲世僕，漢人非世僕乎。思欲化除畛域，非滿與漢之各劑其平不可，尤非另訂新章以昭大同，統滿漢皆範於其中不爲功。

一、纂通禮。前雖恭奉綸音，准滿漢互相結婚，而所以遲遲無效者，良以滿漢嫁娶之禮，絕不相同也。禮部開辦禮學館，議訂禮制，請飭下該館訂定旗漢通行婚嫁各禮，務取折衷歸於一是，以聯絡之。結婚實行，而睦誼自敦矣。

一、增姓氏。滿人、漢人就表面觀之，所異者不過名稱上有姓與無姓之別耳。查立意之初，無非以滿文字多，稱呼取其較便，而喪婚等禮，猶必綴以姓者，所以嚴宗族之辨也。況功臣賜姓，史冊維多，滿洲本有老姓，可擬照漢軍有姓之例，各冠之於名字上，與漢人無或異，則以類相從，自可泯猜嫌之漸矣。

一、撤駐防。國家定鼎之初，伏莽未淨，分派勁旅駐防各省，以爲鎮攝，猶古屯田之遺意也。然猶示以限制，不許與小民爭利，雖有官田，並不責以自爲耕種，懼妨武功也。乃承平既久，人不知兵，器械窳敗，已不堪用，雖歲糜鉅款，以養成驕惰之姿，殊失本意。當此海禁大開，商戰日烈，卽匹夫匹婦，均宜自謀生計，以進富強，況此世僕，尤當振刷精神爲漢先，何得專恃皇仁，以爲衣食。近則直省滿營，均歸督撫節制，似宜於徵兵退伍後，聽其與漢人雜處，爲農工商賈以謀生，等是國民一分子，一轉移間，非徒不爲國家分利之人，反爲國家生利之人，則滿人猶有蹈坐困之病者哉。

一、仿旗籍以辦軍籍也。查八旗二十四固山，自都統以至佐領以下各官，雖係武職，全滿洲之人，

皆歸其統屬，各有衙署，各列檔案，非徒爲便於稽察也，適以見國朝武功之盛，邁往古而鑠來今，卽民卽兵，兵以外無民焉。思與環球列強爭雄，勢不能不行全國皆兵之制，舉行徵兵請自滿始，選其合格者，按照常備、續備、後備章程改訂踵行，漢人亦仿照辦理。迨至民盡爲兵，國勢自強，滿漢之相習既慣，相處無猜，自無排滿排漢之可言矣。

一、改筆帖式爲小京官也。筆政爲旗人異路入仕初基，漢人固無此例也。自改訂官制以來，新立各署不設筆政之缺，所以實行不分滿漢之事也。顧舊有各衙門暨直省將軍、都統各署，仍有筆政名目，似不足以昭畫一，惟有改爲七、八、九品小京官，合京外與漢人一律登庸，則取材既寬，自無偏頗之患也。

一、各學堂添習滿文一科以保國粹而躋同風也。繙譯考試既停，滿文幾成碩果，數典忘祖，學士之差。近雖議添教習，要之爲滿人專科，究難普及，宜令滿漢學生皆相肄習，與國文並重，感情甄陶，久焉自化，尙有畸爲輕重之弊乎。

以上謹擬辦法六條，恭呈御覽，以效壤流之助焉。雖然，此猶有滿漢之界存也，時至今日，競言合羣保種矣，中國之利害滿與漢共焉者也。夫同舟共濟，吳越尙且一家，況滿漢共戴一君主，共爲此國民，衣服同制，文字同形，言語同聲，所異者不過滿人有旗分無省分，漢人有省分無旗分耳。宗室出自天潢，系本親貴，原不可等於齊民。其外若滿、蒙、漢均是臣子，旗族何貴，漢族何賤，亦奚用軒輊爲耶。如化裁存乎變，推行存乎通，或化漢爲滿，或化滿爲漢，風同道一，納滿漢於軌物之中，民莫能名，是惟在執兩用中，大而能化之聖人，非奴才所能妄擬。

謹爲此恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

御史倬壽奏化除滿漢畛域在用當其才整頓官方摺

光緒三十三年七月十六日（軍原）

裁缺河南道監察御史倬壽跪奏，為敬陳管見，仰祈聖鑒事。

竊本年七月初二日奴才恭讀上諭：「諭文見九一六頁」仰見我皇太后、皇上胞與天下，一視同仁之至意，欽佩莫名。

竊維論事不探其原，無以知弊之所在，凡事操之過急，防之過嚴，杜之過甚，往往激成事端。如治水然，順其性之自然，並可得其灌溉之益，若阻之、遏之，鮮有不汎濫為患者矣。我朝二百餘年，滿漢各補各缺，從無爭執之事，何至近十餘年，民風一變，至於如此。推原其故，始由經濟特科之罷黜，繼之以內外奏調之紛更，終之以學堂章程毫無目的，以至囂張爭競，日就腐敗，若不及早維持，其患正未有艾，此奴才不禁為之深憂遠慮也。

夫功名二字，為牢籠英雄，收拾人心之具，無論其人品詣如何，未有不急功近名者，其勢然也。前者薦舉經濟特科，其中不乏卓犖瑰奇之士，莫不砥礪濯磨，以希特出之曠典。初次選取務從寬大，頗有珊瑚網宏收之意，迨發榜以後，謠傳忽起，謂其間黨流甚多，不可不慎，覆試所取者，不過三十人耳。一時人心憤激，謂莫須有三字，為古今最傷心之事，今竟無故加以黨惡之稱，目前之功名無望，衣食先絕，無論如何湔洗，亦難易固執者之口，而逃此不美之名。誰無父母，誰無妻子，後此之事畜，又將何以為計，與其守義而待斃，不若及早以改圖，於是聞風響應，以邪召邪，而黨禍從此起矣。

從前督撫偶有奏調之事，至多不過二、三人，朝廷屢有嚴旨駁斥不准，即前大學士曾國藩任兩江總

督時，奏調知府李興銳，吏部尙且議駁，蓋各省自有委用之員，不必借材異地也。近則內而各部，外而各省，視奏調爲兒戲。果眞遴選眞材，亦不失以人事君之義。無如平日即以見客爲苦事，耳目久已窒塞，所調之人，非親友請託，卽權要推荐，其眞有才具者，以無所附託，率多屏棄，是藉時勢艱難題目，以朝廷名器，酬自己私人。尤可笑者，現在內外官方政事，並未整飭，且有較前尤甚者，而成效昭著之奏，已達於天聽矣。近日各部保舉丞參，名爲特簡，其實與指保無異，以三、四品大員，而竟隨意薦舉，依附爲工，尙復成何政體。東三省改置行省，奏調咨調，更易何止千人，趙爾巽前調各員，紛紛求去，雖以特旨發往品秩較崇之大員，亦潛去於不覺。前任所用果非人材，當日何以奏調，其爲各私其私，已可概見。近如郵傳部咨回司員摺內有云：創辦之初，博加採訪，一時薦牘紛至，誠不免稍涉冒濫，人言嘖嘖，不盡無因等語。夫薦牘者，誰之薦牘，人情而已，用人如此，直不啻自畫供招。黃鐘毀棄，瓦缶雷鳴，冗沓盈庭，濫竽官祿，大臣不知愛士，士氣自鬱而不伸，激而生變，其由來非一日矣。

又目今停止科舉，廣興學堂，而辦學堂者仍係科舉之人，既於工商實業素未講求，而於教育程度亦毫無心得，其平日所營營者，名歸正途，利歸正途而已。陸軍部章程現已多半改易，吏部司員尙皆昔日榜下之人，故一切章程仍多偏重，固由拘執不化，亦由自利心勝。不知學堂既改之後，科目漸稀，縱不改革，誰膺此選。至學堂功課條目繁多，天分極高者亦不能全行領略，畢業之後，於各部各省公事，仍復一絲不解。此次大學堂畢業各生，五年之內只准盡學堂義務，不得入各衙門當差。夫朝廷停止科舉，此後人才皆將拔之於學堂矣，乃畢業者只准盡學堂之義務，且並不知部省公事，每歲糜費帑金，豈不可惜。而監督、教員竟各以成就人才自命，不但濫得薪俸，且獲保獎，學部及各省督撫，亦復大言不慚，不知果將誰欺。學生既無眞正目的，年少之輩血氣未定，見異思遷，每爲諛詞所中，並聞畢業

之後，所得不過如此，且不能全得優等，遂不免視歧趨爲新境矣。夫以彼等堅固勇往之氣，施之於正，皆足以幹濟時艱，無如官師之界，不但不知誘掖獎勵，乃或敷衍以塞責，或抑制以自高，迨至激起風潮，養癰成患，反咎學生之好事，正不知此咎果誰屬耳。

方今時勢日棘，法近滇、黔，英通西藏，閩鄰日本，俄逼新疆，膠州則德未撤防，東三省則俄、日交關。似此憂危迫切，凡屬內外大小官員，正宜汲汲圖強，臥薪嘗膽，不容一時疏懈。況我皇太后、皇上宵旰憂勤，望治之殷，倍於往昔，尤非各懷私意之時。乃奴才竊觀各部各省大員，其持論亦似迫切，若有憂時愛國之心，而其用人行政，非畏葸卽粉飾，非推諉卽徇情，各分畛域，各植黨援，非其黨者，雖有才能，多遭疑忌。夫才智之士，知義安命者能有幾人，不平之鳴，流爲黨禍，滿漢之畛域，尤（猶）其外貌，而官士之畛域，實其本真也。在我皇太后、皇上優待大臣，特加信任，而大臣報稱竟爾如此，竊恐始猶姑爲嘗試，久則視爲故常，各存私見，各樹黨援，此攻彼擊，淆亂紀綱，其患更有甚於今日者。擬請自今以往，簡用大員，務擇識見宏通心地正大者以爲表率，其挾私僞飾之輩，概予罷斥。內而丞參，外而司道，亦必親加審度，量才錄用，才華之士，斷不可以浮言之故，遽爾棄置。伏查國初之時，凡各省奏參之員，仍可交部帶領引見，其中常有特擢之人。今日大員所參者，率多以耳代目，逞忿挾私，似舉覈皆宜詳加考察，不得以一奏爲定。至學堂原爲拔取人才之地，普通畢業後，似宜按今日部省應辦事宜，分設學堂，察其才具分程學習，亦不必取法他國，庶幾學皆有用，款不虛糜。如此明定章程，則有才者皆納之於軌物之中，而無輕舉輕棄之弊。況朝廷立賢無方，滿漢視如一體，滿員旣不拘出身，漢員亦何必側重。但使設官分職，果皆用當其才，則政治官方，自有裨益。由此逐加整頓，徐收自強之效，行見畛域潛消，大同化溥，我國家億萬年有道之長基於此矣。

奴才愚昧之見，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

兩江總督端方奏均滿漢以策治安擬辦法四條摺

光緒三十三年七月十六日（軍錄）

頭品頂戴、兩江總督奴才端方跪奏，為均滿漢以策治安，遵旨妥議辦法，恭摺仰祈聖鑒事。

竊奴才伏讀七月初二日上諭：「論文見九一六頁」仰見聖謨廣遠，覆轡無私，軫大局之憂危，弭內訌之隱患，凡在臣庶，感服莫名。

伏念我朝龍興遼瀋，撫定中原，列祖列宗，大公至仁，愛民如子，立賢無方，無間滿、蒙、漢人，惟其材之見任。二百年來涵濡聖澤，微特滿人以從龍之餘蔭，感戴獨深，即漢人亦明率土之大經，忠愛罔替，滿漢兩族，久無畛域之可言。獨惜國初以來，滿漢通婚者尚少，交際之間，不無隔閡。朝廷雖於滿漢並無歧視，尚有一二舊制，似乎權利義務不甚均平。如從前京外諸官缺，有專為滿缺者，有滿漢分缺者，有滿漢並用者，大約滿人較漢人為多。漢人無不納稅，滿人則以兵之名額，坐領餉糈，有分利之人，而無生利之人。嘗考唐代府兵緣起，本為太原從義之師，雖亦別為籍，要皆散隸各州郡，與齊民無異，後世衛所之制，即仿於此，從來龍興舊區，疏附先後奔走禦侮之人，世世子孫皆仰食於縣官者。

我朝滿洲、蒙古、漢軍編立八旗，以兵政寓民，資環衛，備征討，法至良意至美也。入關以來，聚之於京師，散之於畿輔，駐之於各行省，歷年既久，生齒日繁，一甲之丁，衍為數什百倍；一甲之糧，不足以贍此數什百倍之人，於是生計日蹙，而無可為謀。列聖其仁如天，於俸餉外，添設佐領之官，優給養育之糧，而衣食之支絀自若，蓋不待種族之說興，而謀國之士，早有以知其非計矣。至於駐防旗營之

設，在國初大難甫平，人心未靖，非八旗勁旅，直無可用之兵，統以重臣，藉資鎮攝，迄今薄海內外，胥歸版圖，留守之職，久成旋贅。

邇來攻戰之術與昔迥殊，前此騎射火器，陵厲無前，今則既雨，土龍幾無所用。若使四方有變，其不能藉旗營以銷兵氣，更不待言。就國家言之，則歲糜鉅帑，以養此不能執業之人，徒爲財政一大漏卮。就旗人言之，除仰食錢糧外，別無生生之策，其懦者無聊坐困，其強者悍然爲非，遊惰徒滋，人材亦因而缺乏。上與下兩無所利，而徒以衣租食稅爲偏重滿人之口實，而授逆黨以簧鼓煽惑之資，豈不重可歎哉。

我皇太后、皇上仁明天縱，用人一秉大公。上年改革官制，各部尙、侍等缺，皆以不分滿漢，卽如旗都統、各省將軍、副都統、駐藏辦事大臣，向來專爲滿缺者，均已兼用漢人。茲復宣布明綸，破除積習，誠以時局艱危，非靖內訌不足以禦外患。欲靖內訌必使舉國一心，休戚一體，此實奠安國本之至計，而天下臣民所共歡欣鼓舞者也。

奴才歷膺疆寄，體察民情，去年使事所及，復詳考歐美列邦得失之故，凡合兩民族以上而成一國者，苟利益輕重，稍有偏畸，相形之間，動生猜貳。馴至爾詐我虞，人各有心，嫌疑日深，机隍日甚，則其禍患所及，危及國家，小則日卽衰頹，大則立成分裂。奧大利當百餘年前爲歐洲第一強國，但國中種族紛歧，不能併力一心，屢經挫敗，降爲第二等國。其施行憲政閱五十年，至今議院互相傾軋，先私利而後公益，憲政名實不能相副，其與匈牙利合爲一國者二百年，近年革命屢起，奧政府以全力鎮壓之，僅免分立。俄羅斯睥睨全球，然其國中種族最多，人無固志，故與方興之日本遇，一蹶不振。近雖採用憲政，識者謂其議會之紛亂，或將過於奧大利，其能否收憲政之成效，未可知也。比利時與荷蘭原爲一

國，那威與瑞典原爲一國，以兩族積不相能，比利時、那威先後脫而自立，此皆人民種族之見未化，遂至分裂。其次者雖幸未至潰裂，而其猜嫌妬嫉之故，百廢無能一興，而國勢亦奄奄不振。若英國本爲盎格魯、撒遜兩族所共建，而今已合同而化，絕無內訌。美國爲歐洲各國殖民尾閫，各種之人屬至雜居，從未聞區種族、分黨派、懷私忿、忘大計者。蓋其立國無論何族人民，皆受制於同一法制之下，權利義務均平齊一，種族雖異，利害不殊，人人樂於趨公，而以鬩牆爲大恥，其國力因而安全發達，莫之能禦。唐臣孟昭圖有言，治安之代，遐邇固應同心，多難之時，上下尤當一體。此其理無古今中外一也。

方今列強環伺，虎視鷹瞵，惟有統一人心，消弭內亂，使有志之士知政府之可以有爲，喁喁然思竭其才，以應國家之用，上下一心，同禦外侮。若使種族之見，自生厲階，則適予外人以絕大機緣，將恐滿漢兩敗俱傷，同歸於盡，誠有如諭旨所云，豈可猶存意見，自相紛擾者。奴才謹就管見所及，謀所以平均滿漢之方，切實可行之策，敬爲我皇太后、皇上縷晰陳之。

一、旗人悉令就原住地方，如軍籍例編爲旗籍，與漢人一律歸地方官管理也。向來旗人分編參佐領爲之管轄，所在地方官不得而約束之，遇有訟案，辦理多歧，滿漢意見均由此起。就行政而論，既動多窒礙，就國法而論，亦稍失均平，自非毅然改之，不足以成治體。查乾隆間，尙書孫嘉淦疏請漢軍罷仕情願在外成家者，無論五百里內外皆聽置買田宅居住，報明地方官一體納糧當差，如有生事犯法，地方官卽行究辦。沈起元則謂漢軍閑散，聽其出旗，擇便占籍，隸於有司。道光初元喀什噶爾參贊大臣武隆阿、幫辦大臣秀堃疏言，京旗願赴各省謀生者，呈明給咨赴各府州縣，照商籍例編爲旗籍，戶婚、田土、命盜諸務歸地方官管理。今擬師其意而推廣之，無語（論）京旗及屯居、駐防，一律就所在地方入籍，歸地方官管理，不獨均平齊一，天下之觀聽一新，卽將來地方議會權利義務，均得與漢人一體，不致虛

懸而無薄矣。

一、旗丁分年裁撤發給十年錢糧，使自謀生理也。乾隆間御史柴潮生請給數年之俸餉以遣漢軍。同治間山西巡撫沈桂芬請無論馬甲、養育兵、閒散，聽往各省以舒國用。今請將京外所有旗營分年裁撤，仍給十年口糧爲之安頓生計，一切善後事宜，責成該省督撫妥爲經理，其將軍、都統，依前此裁缺各官，以相當之缺另補。或謂自來旗人仰官廩以自贍，一旦被撤，頓致失所。不知所領官帑，不足爲養，徒以禁營他業之故，如束溼薪末由自拔。今於裁撤之日，仍給以十年之糧，則自此別謀生理，皆有世業以長子孫，二百年來屢勞聖慮之八旗生計問題，可以從茲解決焉。昔日本維新伊始，廢藩置縣，裁撤藩士世祿，量其舊受之祿，予以一紙債券，作爲國債，歲取息焉，分年由政府償還。當時士族多怨望，十年以後乃感其德，蓋前此藩士不能營業，徵祿不足自給，與我八旗人正同，及停止舊祿，受領公債，始共矍然興起，從事實業，不至以游民終其身。今做行之，而易債券爲現銀，則仁至義盡爲有加矣。

一、移駐京旗屯墾東三省曠地，或自耕，或召佃取租，以資養贍也。前大學士舒赫德嘗言，養入之道在乎因天地自然之利而利之，必使人自爲養，斯可以無所不養。若按人戶給衣食，雖一州縣尙不能徧，況八旗之衆乎。近日列強政策，競事擴張領土，實以人衆日蕃，日用之需，僅取諸本國而常虞不足。據外人之所調查而定，滿洲地面平疇沃野，宜於農業，現在之農業，不過已耕作五分之一，而南北各省無不食其高粱之酒，與其豆類之油。今日滿洲農業，首在開墾，開墾之要，首在移民，若將京旗丁勇，僅（盡）數抽調移駐東三省，盡闢荒墾土之能事，不惟經濟發舒，兼可以消外人覬覦之心，而杜其佔領殖民之計。先將可墾地方詳加清查，酌量容積，陸續分配，官爲備舟車、給資糧以供運送，設軍備、興警察以保安全，設男女學堂以宏教育。他若農學水利，以及拓殖銀行，振興實業，皆可次第舉辦。或謂移屯邊

方，從前孫嘉淦、舒赫德、富俊、英和諸臣，先後條奏，罕見實行。不知今昔之時勢迥殊，卽空礙疑阻之情形，亦因之絕異。從前旗人依光日下，仕進多途，選補升轉之遲速，考試錄取之易難，旗人均較漢人爲優。今則在京在外，等於齊民，官缺不分，無所繫戀。一也。從前交通不便，每憚遠行，自非遊宦四方，或終身不出國門之外，今則汽船、鐵軌一日千里，遠適閩、越不以爲艱。滿洲本係舊疆，尤非邊遠，墳墓宗親易於省視。二也。從前以旗員領旗兵，兵與民不能耦居無猜，官與官亦復動成嫌怨。今則雖編旗籍，同隸有司，錢穀交涉，悉歸管理，地方官無所用其調停，自無所用其阻尼。三也。若中外臣工，猶有設計阻撓議其不便者，則是挾私畏難，應請立予參處。

一、旗籍臣僚宜一律報効廉俸，以補助移屯經費也。裁撤旗丁給發錢糧，除原有常年經費及裁缺旗員廉俸，可以先行提撥應用外，我皇太后、皇上加恩旗僕，當不惜頒發內帑，並可飭由部疆支分認籌撥。其移駐京旗屯墾東省，所有遷徙路費及到地修造廬舍，製辦耕具，採購牛籽糧料，一切需費甚繁。應飭由部庫省關，照洋防邊防要需，派定數目，按期分解，如有玩誤，指名奏參。此事係爲八旗籌生計，爲滿漢平畛域，卽爲宗社謀治安。凡旗籍臣僚，世受國恩，移駐之人，非其宗族姻親，卽其鄉鄰故舊，均應互爲勸導，共計久長，豈宜苟安目前，置遠猷於不顧。擬請自親貴大臣、各部院卿貳丞參至六品以上京官，外而督撫、司道、實缺府州廳縣以上等官，每年均各捐廉俸一成，以十年爲率，各由該管官彙齊匯解，如有能不較官階，獨捐鉅款者，並許從優請獎，庶可收通力合作之效，而無時絀舉廢之譏矣。

以上四條，奴才竊舉大綱，上備聖明採擇，如蒙宸斷施行，其未盡事宜，當隨時殫竭愚誠，悉心籌議，以期仰副朝廷統籌全局永策治安之至意。

所有遵旨妥議緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十三年七月十六日奉硃批：會議政務處議奏。欽此。

舉人董芳三條陳爲闢排滿說並陳和種三策以弭離間呈

光緒三十三年七月十八日（軍原）

具稟揀選鹽大使·直隸冀州南宮縣舉人董芳三，爲條陳闢逆黨說，恭懇代奏，以弭離間而固人心，仰祈聖鑒事。

竊以自古傾軋之風，莫甚於立黨，而及今兇殘之禍端，始於言種。言種而不知和種，雖家人父子猶或不睦，況滿漢之僅同種乎。外人以之離間逆黨，逆黨又欲以之離間民心，喪心病狂，幾難救藥。然而諱病者死，妄治者危，苟非先爲之破其疑心，則猶不足以沮後入之途也。蓋亞洲之有黃種，若滿洲，若蒙古，若漢人，洪荒雖難記載，族類殖等本支。如山之一系列峯也，水之同源異派也，禾之連根歧穗也，本之合株散枝也，一而數，數而一，既由分而合，詎能合而爲分也。何大道不道，謀爲不軌，敢有排滿之說也。豈真以滿洲之入中國獨晚而有疑於中外之界耶。夫排滿而僅及於滿耶，抑排滿而併及於中國耶，豈中國之外有滿，滿之外有中國耶。是則亂臣賊子非惟滿洲之仇，而亦中國之盜耶，又安得以排滿者，掩其排中國之迹耶。且離間者使之排滿，實使之發禍端，試白刃，誅妻子，戮宗族，彼因以伺其隙，乘其機，又不但以排滿者排中，且借以排逆黨也，何逆黨之不悟耶。夫離間能行於逆黨之地，而不能施諸和種之時。和種云何：

一則婚姻之宜和也。人惟伉儷姻婭，可以敦情好而泯嫌疑，往年已弛旗漢結親之禁，特視爲具文，未見實力奉行。誠以八旗子女悉與漢人聯婚配，則往來既稔，聲氣交通。況其容貌無殊，非若他種之

紅髮藍眸也，宜其家室也，性情易洽，非如他種之雌聲陰語也，綢俱無猜也。此弭離間之一策也。

一則衣食之宜和也。人惟庶而不富，則易於生怨咨，誠於東三省併蒙古地廣爲開墾，擇熱河以北形勝之地，置一行省，遷內地貧民耕種之，俾與旗民相洽，出入守望，呼吸相通，並選其精壯者，優其口糧，訓以戰陣，使之驅逐鬻匪，兵進一尺，賊即退一尺，非惟可以實邊也，亦可以備強鄰之不測焉。此弭離間之次策也。

一則功名之宜和也。自粵匪削平而後，漢人之居侯爵者數人，其伯、子、男又數倍之，督撫又屢授之，勳業之尊崇，已與旗人並重矣。比年又以旗人之優缺易以漢人，然則昔日之重夫旗人者，亦漢人之無特色耳，此則氣運之故，非有偏徇於其間也。近者科舉已停，而舉貢諸生，俱得以考職進，且重汰捐納，易以科甲，仕途尙有倖進者乎。乃逆黨徒深怨望，果一日居學堂而才名即驟增乎，而況敢蓄不臣之心乎。惟君子循分自守，至於勳業可傳，固不以旗漢而掩也。此弭離間之三策也。

芻蕘之言，未知可否，越分妄陳，亦杞人憂天，周婦廢織之忱耳。不揣冒昧，罔識忌諱，恭呈代奏，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹呈。

桂林府遺缺知府楊道霖請銷除旗檔統歸民籍呈

光緒三十三年七月十八日（軍原）

具呈新授廣西桂林府遺缺知府楊道霖謹呈，爲遵旨籌議化除滿漢辦法，宜銷除旗檔，統歸民籍，定人心而弭禍變，恭摺具陳，伏祈代奏事。

竊職伏讀光緒三十三年七月初二日上諭：現在滿漢畛域應如何全行化除，著內外各衙門各抒所

見，將切實辦法妥議具奏，即予施行等因。欽此。仰見我皇太后、皇上憂勤治道，弭患將來之至意。

竊維漢起豐沛，僅復其民，明起鳳陽，並民未復。我朝龍興東土，首以八旗勁旅入關，勘定大業。當開國之始，誠有殷頑未盡之憂，至聖祖仁皇帝涵濡煦育六十餘年，率土臣民，彌不歸懷，聖化淪肌浹髓，共慶生成。故雍、乾以後，逋亡文字之獄，多由挾仇誣陷，高宗純皇帝洞燭其情，常加寬宥，深禁株連，載在聖訓，久已滿漢相忘，合爲一家，蓋二百年於茲矣。

自甲午戰敗迫和，人情忿激，匪徒乘間肆逆，倡爲革命排滿之說，混入舉行新政之中，煽惑人心，是非淆亂，不可辨別。英、日諸國利我之災，爲之逋逃淵藪，隱助其燄。至於今日，遂有徐匪錫麟謀亂狀殺皖撫一事，禍變益烈，膏肓之病，攻達皆難。幸賴聖明鑑空衡平，主持於上，深思化除滿漢成見，爲拔本塞源之計，明詔天下所籌辦法，此誠我皇太后、皇上萬物一體之盛心，列祖列宗實昭鑒之。

職愚以爲杜絕天下之禍患，相示以言，不如相信以心，欲化其名，不如並泯其迹，同是大清子民，何所爲滿，更何所爲漢。應請皇上特頒諭旨，飭下大小臣工，共行妥議，除宗室貴族另訂章程以外，凡八旗臣僕，無論滿洲、蒙古、漢軍，一律銷除旗檔，統歸民籍。裁撤將軍、都統、佐領等官，各歸州縣官管理，挑選丁壯，作爲徵兵，列入軍隊。其餘閒散人等，聽其出外自謀生計，不爲限制。其應給錢糧、養贍等項，分別裁減，作爲十成，每年遞減一成，十年減盡。從前錙銖所得，本已無補於窮，在旗民方樂生計之日開，而國家可收節餉之實效。職嘗深思熟計，國家大利莫過於此。所不便者，惟旗籍考試、仕宦兩端，較漢民爲易得，深恐額缺有限，不免相形見絀，滯於進取。然國事艱難，至此極矣，豈得顧是瑣細，以庸劣之私衷，致撓天下之大計，竊料今日大臣公忠爲國之心，斷不出此。

現今滿漢男女已奉諭旨許爲婚姻，各省民人多改易織趾舊習，裝服漸可相同。揆之天時、人事，正

窮變通久之時，機不可失，如此辦法，數年之後，滿漢之迹可以化盡。雖有匪徒簧鼓，敵邦窺伺，將因無算可乘，而羣焉退阻，正自強之根本，立憲之始基，未嘗不由於是。疏遜小臣，何敢越分言事，特以時事危迫益甚，今當遠去，不勝憤懣激切，官職雖微，君父則一。

職爲化除滿漢辦法起見，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒，訓示施行。謹呈。

寧夏副都統志銳奏黜陟賞罰滿漢應視一律摺

光緒三十三年七月二十八日（軍原）

奴才志銳跪奏，爲應詔陳言，恭摺仰祈聖鑒事。

竊奴才伏讀七月初二日上諭：「論文見九一六頁」仰見朝廷慨時局之艱鉅，期滿漢之調和，聖慮深微，聞之感泣。

查自排滿敵洋之說興，當事者莫不引以爲懼，不知此特一二無識留學生，妄欲伸自由之權，竊皆議專制之酷，造言蠱惑，冀聳聽聞。天下世祿之家無論矣，卽鄉曲編氓，稍有知識，決不能爲其所動，等諸癩疥，無事刀圭。執政諸臣昧於遠見，欲事彌縫，初議軍制，冠以都統徽稱，竟謂人心頗欣榮寵。因之開親放足，屢奉明詔，旗缺參用漢人，在朝廷不遺餘力，無非欲其聯爲一家。無如表面雖聯，精神未屬，推原其故，厥有所由，其弊或在於黜陟之尙未大公，抑在於賞罰之猶未得當乎。

夫天下人材，如淘沙揀金，沙廣金多，確爲至理。滿人大數約五百餘萬，與二十二行省較之，相形見絀，自不待言。同治年間，恭親王在軍機時，任用旗員不過十分之二，非苛待滿人，因人材不足耳。粵匪、捻匪相繼蕩平，漢人之力居多，自後宗旨不同，畛域卽見。中央集權乃朝廷之權也，設陸軍部總

核天下兵籍，度支部總核天下財賦，學部總核天下教育，其權既在朝廷，用人即可不分滿漢。天下總督不過八缺，滿人已居其五，舉天下要路，皆爲滿人據之，議論雖不能遽出諸口，而成見則不能禁其不存於心。賞功罰罪天下之公理也，有時功不遽賞，罪不卽罰，此卽易啟人之猜疑，謂朝廷顯分畛域，如近日趙啟霖之參段芝貴事，始而誤罰，既得平反，似可倍其賞以旌之，今祇與以開復處分之虛名，則建言者不免解體。況現在凡有陳奏，朝廷無不允從，如段芝貴者，若遇督撫保奏，即可與以自新，是行賄者仍可得官，得賄者逍遙事外。祇此忠鯁建言，不避權貴，毫無成見之人，反受實害而落虛名。明諭所云，不能各切憂勤，同心挽救者，未始不由於此。奴才滿洲世僕，持論豈能苛待滿人，無如人材缺乏，氣運使然。誠如輔國公載澤由海外歸來奏請立憲一摺所云，滿人腐敗者居多，非虛語也。朝廷量材器使，將漢員擢用將軍、都統，此不分畛域之明證也。若東三省必欲將將軍改爲巡撫，恐其不能管轄旗人，又從而加以副都統銜，與其如此更張，不若仍名曰將軍，何不可者。此又漢人因存成見，自添紛擾之處，明諭所云，可謂洞見癥結者矣。

方今之世，滿漢均乏公忠體國、不存成見之人，奴才愚見，在皇太后、皇上默識靜觀，黜陟必秉大公，賞罰必求至當，是者立旌其是，非者立斥其非，既不游移，又不牽就。滿人獲咎，不以親貴而稍事姑容，漢人獲咎，亦不因姑容滿人遂致牽就而緩其罰。於犯賄鑽營者，不可再施誤恩，於受賄排擠者，不使售其愚術，人心平則畛域必化，輿論協則成見自消，可操券而決者也。

抑奴才更有進者，庚子之變，沿海疆臣，不遵朝旨而立互保之約，天下大局未致糜爛，此絕大功績也。事後執政諸臣，輒謂中央無權，未得馭外之道，彼時各報紛紛論說，謂將來疆臣必盡易滿人而止。不知庚子之禍，原係滿人主持，始至燎原，焉得歸咎疆臣不遵朝旨，雖未明斥其非，近年更調，實有欲盡

易滿人之勢，舉動爲人所料，謂之無成見無畛域，其誰信之。

新疆改設行省，舉參贊、辦事各缺悉裁之，謂滿人之無用也。今東三省又復如此，統改漢人而又加以滿缺名號，如加銜與添參贊是矣。由前之說則漢將議滿，謂要路皆係滿人，此漢人之成見也。由後之說則滿將議漢，謂改設純爲漢人，此滿人之成見也。穆穆擾擾，議論各歧，焉得全行化除，聯爲一氣。惟乞皇太后、皇上洞燭其非，立祛其惑，論人才之當不當，一秉大公，滿人督撫中不使材望不符者充數，漢人尙侍內不使練達有爲者向隅，調劑一平，痕跡自泯，舍是無他術矣。

奴才此言蓄之已久，因觸執政忌諱，不敢冒陳，今奉明詔披瀝直陳，併不敢取好漢人。惟乞皇太后、皇上俯念愚忠，將此摺留中備覽，以定是非，實爲天下大局之幸，亦滿漢大小臣工之幸，不勝戰慄隕越之至。伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

民政部右侍郎趙秉鈞奏請分期蠲除旗籍並劃一旗漢官員稱謂升途摺

光緒三十三年七月二十八日（軍原）

民政部右侍郎趙秉鈞跪奏，爲遵擬化除旗漢畛域辦法，敬陳管見，以備採擇，恭摺仰祈聖鑒事。

七月初二日內閣奉上諭：「（諭文見九一六頁）仰見朝廷預備憲政，維持久遠，擴天地爲公之量，示寰宇大同之規，跪聆之餘，莫名欽仰。」

竊維國初八旗之制，本備禁衛，上以震赫濯之聲靈，下以隆勳舊之作養，規模嚴重，固多仿於唐之府兵，明之衛所。凡甄用其材俊，限別其途格者，權時立制，因事度規，本已遠軼金、元，上追毫、鎬。列聖軫懷八旗生計，訏謨丕煥，迭議變通，出旗著於典章，交產行之畿甸。道光中如楊芳、馬濟勝等，皆以

漢提鎮而列侍御前，此尤融化旗漢之已有成規者也。中興以來，漢之改行省者有之，旗缺而改滿漢兼用者有之。近復迭奉懿旨，諭令都部府等官，改設督撫。我皇太后、皇上因時損益，力除畛域者，久就管見所及，擇其有礙憲政者數端，敬爲詳細陳之。

一、蠲除兵籍宜分次第辦理，不宜太驟也。竊查各國憲法，有國人內另指一部分人專作軍籍之理。今八旗無分長幼男女，皆注籍選舉人員，皆視其地完賦之數，八旗皆屬兵籍，於選舉各權，更恐有撤，在旗人久受豢養，恐有一旦失所之虞，在國家垂念勳勞，亦宜額口不下數百萬，兵額不下數十萬，餉項屢經扣減，養育兵月餉不及八養身不足，何論贍家，流弊所底，日就貧弱。是以中興削平內匪，旗往受害特爲慘酷，京口、江寧、杭州、新疆諸城之已事，尤可歎憫，工商不名一業，非所以獎勵裔謀久遠也。擬分期酌辦以謀旗民之旗各駐防戶數及老幼丁壯男女口數，分別食餉與否，務得確數，詳細外國政治得力之處，全在一國戶口按籍而知，無欺無隱，乃使兵政久，積弊莫剔，多非實數，不食餉者更難稽核。現欲化除旗漢，必先籌。此必以清查旗籍戶口爲第一期辦法。一、戶口查清以後，仿唐功臣等名號。凡隸旗籍，各給予開國功臣名號，或鑄銀牌賜之，或給世勳榮，永彰不朽。其平世投旗者不給。此爲第二期辦法。一、優

弟編入陸軍，或挑作巡警，或分布宮廷當差，餉項從優支給。此外老弱食餉者，仍舊給項，不令當差，幼者設學堂、工藝廠以教之，酌定年限，務俟能營職業，再行停減，年老者餉之，終其身而止。其不食餉之閑散，除能自謀生計者聽便外，無業者應令就東三省鐵路之便，撥荒地安插之，盤費、耕具、籽種、室廬各費，概從官給，暫不收租。如此辦理，旗人皆有位置，屆時即可將旗人名目豁除，一律均為平民。此為第三期辦法。

一、旗漢臣工稱謂宜歸一律，以免歧視也。查定例，旗員與漢員合奏則稱臣，公事具奏亦稱臣，惟將軍、都統等及旗員謝恩奏事，乃稱奴才。近則旗員為督撫者，奏事亦概稱奴才，漢提鎮亦有有用之者。此在國初特為誼取親近，今既議化除滿漢畛域，奏章稱謂顯有同異，亦非所以隆觀聽而一人心，且外人譏訕華人者，動謂具奴隸性質，闕礙立憲，實非淺鮮。擬請嗣後無論滿漢文武奏事，一體稱臣，以嚴對越，庶異同可泯，而靖共可勵矣。

一、旗漢升途亦宜酌改，以免偏歧也。查旗漢升途未能劃一，亦有礙立憲之一端，且細核各部升轉則例，不獨旗員與漢員不同，即旗員與漢員亦各有不同，甚至滿、蒙、漢軍亦有專缺。既隘登進之途，無當掄才之用，立法之始或出權宜，沿襲至今，若惟限籍貫之同異，而不問材具之如何，以較憲政各邦待國民者，迥不相侔，似於聖朝任官惟賢之本意，亦難脗合。擬請飭下吏部、陸軍部，酌擬滿漢文武官員升途畫一辦法，其滿、蒙、漢軍分缺者，尤嫌取材過隘，亦宜統同補用，則取材之路廣，掄官之量公，庶於憲政少所背戾矣。

伏思化除旗漢畛域，為朝廷盡美盡善之舉，其條目至為繁賾，而其事又至為重難。臣之所陳，謹就礙於立憲者，詳籌審度，勉效一得之愚，可否飭議施行，伏候聖慈採擇，不勝悚惶屏營之至。謹恭摺奏

陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

安徽巡撫馮煦奏徒言化除滿漢非探本之論當以核名實明賞罰爲首摺

光緒三十三年七月二十九日（軍錄）

頭品頂戴·安徽巡撫臣馮煦跪奏，爲遵旨擬議化除滿漢畛域，敬抒管見，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣恭閱電鈔七月初二日上諭：「論文見九一六頁」伏讀之下，欽感莫名。如臣迂愚，何「敢」妄有論列，惟念受恩深重，不敢知而不言，愚慮所見，敬爲我皇太后、皇上披歷陳之。

我朝廷（此處有漏誤——編者）以來，中外相安二百餘年矣，天地無外之施，滿漢從無歧視，卽聖恩廣大，稍加厚於滿人，此周武之大封同姓，漢高之獨復豐沛也，歷代相承（承），初無異議。今之歧滿漢而二者，正外人利用此說以煽我革命黨人，使我自相疑貳，自相爭競，而彼得坐收其利也。且孔子有言：不患寡而患不均，不患貧而患不安。以漢人與滿人較，漢人意爲不均矣。以滿人與滿人較，滿人亦有不均。蓋滿人唯累世貴顯，履席豐厚，其閒散宗室，直省駐防，困苦情形，較之漢人有過之無不及。政府不聞熟思審處爲多數滿人計，臣恐多數滿人其駑脆不安者，正岌岌不終日也，朝廷僅恃親貴數十百人，詎足以爲長治久安之道哉。

臣竊爲挽救之方，以核名實，明賞罰爲第一義，而其要則在民爲邦本之一言。有尊主庇民之臣，用之不疑，不分滿漢，有誤國殃民之臣，刑之無赦，亦不分滿漢，則滿漢畛域，不期化而自化，天下當共信之。若止於形迹上略事修飾，而民之利病，不加體察，民之好惡，或相背馳，卽使今日發一號曰化除滿漢，明日施一令亦曰化除滿漢，而革命黨之急激如故也。果政府舉措足以服天下之心，黨人雖善煽惑，

亦且無可藉口，天下無從亂之人，則黨人勢孤不足平矣。俄有虛無黨，百計防之而迄未衰止者，知爲之防而不知所以防也。日亦有新舊兩黨，泊然相忘，而不失爲強國者，不矜言防而得其防之道也。

今者黨禍已亟，民生不聊，中外大臣不思引咎自責，合力圖強，乃欲於存亡危急之秋，仍行其紛飾因循之計，苟安旦夕，貽誤將來，大局阽危，日甚一日。伏乞皇太后、皇上以天下一家，中國一人爲心，不獨無歧視滿漢之見，亦並無化除滿漢之見。惟以核名實，明賞罰，責之政府，政府能使天下自治，則天下莫能亂，政府能使天下舉安，則天下莫能危，根本大計，實係於此，若斤斤於滿漢異同，未爲探本之論也。

臣尤伏願我皇太后、皇上立賢無方，實事求是，但論賢否，不論親疎，並飭下中外臣工，屏除私見，殫竭血誠，視民身如己身，視國事如家事，宮府一體，以謀內治，上下同心，以禦外侮，實行憲政乃有根據，則革命邪說不禁而自絕矣。至化除滿漢之策，中外諸臣，必有條列上聞者。

臣謹就愚慮所及，不避斧鑕，恭摺具陳，以仰酬清問於萬一，不勝激切屏營之至。伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十三年七月二十九日奉硃批：會議政務處知道。欽此。

修訂法律大臣沈家本奏旗人犯罪宜照民人一體辦理摺

光緒三十三年八月初二日（軍原）

修訂法律大臣、法部右侍郎臣沈家本跪奏，爲遵旨妥議化除滿漢切實辦法，擬請將旗人犯遣軍流徒各罪，照民人實行發配，現行律例折枷各條，概行刪除，恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

本年七月初二日內閣奉上諭：「諭文見九一六頁」伏讀之下，仰見我皇太后、皇上一視同仁，懲前毖後之至意，曷勝欽佩。

竊維爲政之道，在立法以典民，法不一則民志疑，斯一切素隱行怪之徒，皆得乘瑕而蹈隙。故欲安民和衆，必立法之先統於一，法一則民志自靖，舉一切奇袤之說自不足以惑人心。書：無偏無黨，王道蕩蕩，無黨無偏，王道平平，正謂此也。查律載：凡旗人犯罪，笞杖各照數鞭責，軍流徒免發遣，分別枷號，徒一年者枷號二十日，每等遞加五日，總徒准徒亦遞五日，流二千里者，枷號五十日，每等亦遞加五日，充軍附近者枷號七十日，近邊者七十五日，邊遠沿海邊外者八十日，極邊煙瘴者九十日等語。此乃犯罪免發遣律文，係因明律軍官、軍人免徒流一條，仿照編纂。考明代軍官軍人隸於各衛以充什伍，各衛所差務，亦極殷繁，故犯流徒者，仍發各衛充軍當差。旗人犯罪折枷，與此意實相符合。

方我朝入關之初，八旗生齒未臻繁盛，軍伍有空虛之慮，差務有延誤之虞，故凡八旗之人犯軍流徒者，特設此折枷之制，免其發配，原爲供差務、實軍伍起見，初非區滿人與漢人而歧視之。其時盛京所招之民，有犯徒流軍者，亦照旗下分別枷號，此尤滿漢並無歧視之明證也。迨乾隆二十一年，始定有旗人毆死有服卑幼情節慘甚者，不准枷責完結之例，三十二年又有旗人罪名，實係寡廉鮮恥，有玷旗籍，削去戶籍，依律發遣之例，三十七年又有莊頭、鷹戶、海戶人等，如犯軍遣流徒等罪，照民人定擬，不得折枷完結之例，四十二年又有莊屯旗人並駐防無差使者，軍遣流徒照民人一例辦理之例，道光五年又定有旗人窩竊、窩娼、窩賭，及誣告訛詐，行同無賴，不顧行止等項，銷除本身旗檔，分別發配，不准折枷之例。自以上各例通行以後，旗人犯罪照民人一體定擬者，日見其多，並不一例折枷矣。本年三月二十七日，法部議覆前順天府尹孫寶琦請將枷號人犯比照笞杖贖金折罰摺內聲明，旗人折枷仍循其舊

在案。此在變法伊始，不得不加以慎重，現既欽奉明詔化除滿漢畛域，若舊日兩歧之法，仍因循不改，何以昭大信而釋羣疑。

伏思今日八旗丁口日益蕃昌，與昔日情形迥異，若將旗人犯罪應發配者，概與民人一體辦理，亦無慮軍伍差務之乏人。如謂新章之監禁期長，舊律之折枷期短，重輕懸絕不甚相宜，抑知畛域之未能化除，正在此等重輕懸絕之處，盡人在覆轡之內，而一輕一重，此成見之所以未能盡融，似未可拘泥舊規，致法權不能統一。臣默覘世運，慨念時艱，欲籌挽救之方，不得不變通辦理，擬請嗣後旗人犯遣軍流徒各罪，照民人一體發配，現行律例折枷各條，概行刪除，以昭統一而化畛域，請旨飭下廷臣會請施行，天下幸甚。

所有化除滿漢畛域實籌辦法緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

四川補用道熊希齡陳撤駐防改京旗之策並請從精神上化除滿漢之利害呈

光緒三十三年八月初八日（軍原）

具呈二品銜四川補用道熊希齡，為敬陳管見，懇請代奏事。

職伏讀七月初二日上諭：「論文見九一六頁」恭誦之下，欽佩莫名。

竊維時局艱難，人心搖動，亂機四伏，殆如累卵之危。我皇太后、皇上燭照幾先，既頒預備立憲之諭旨，以慰億兆望治之心，更復諄諄以化除滿漢為訓，所以定萬世之大計者，至深且遠。竊以為今日而欲實行化除滿漢，非改革之為難，實善後之不易。苟遽行改革，而不詳加研究，小之不過遷就敷衍，效果仍無，大之改革不善，非但畛域不能全消，恐根本一搖，愈難收拾。然而當今之局，斷未有因畏難而

竟束手不辦者，必於至難之中，力求至善之策，此則內外臣工所條陳化除滿漢者，可採擇而行矣。

然今之言化除滿漢者，曰賜漢姓也，聯婚姻也，不論官缺也，皆事之易於決議也。而辦法之難，則惟撤駐防、改京旗兩大端，事關於數十萬滿、蒙、漢軍之身家性命，有非一朝一夕足以解決者。歷觀東西各國立憲之原因，大都起於租稅不平，生計不裕，故無論或滿或漢，此二者實爲今日之事實問題，而滿人無尺寸之土，無工商之業，較之漢人爲尤甚焉。今徒知撤駐防、改京旗爲化滿漢之政見，而無撤之、改之之政策。將始也漢人以權利不均而疑及滿人，繼也滿人又以生計不良而怨及漢人，解釋無善策，軋鑱無已時。如比利時之於荷蘭，瑞典之於挪威，奧大利之於匈牙利，初本合兩族爲一國，終復以感情不洽，法度不平之故，離心離德，畛域愈分，遂相爭持於政治界中，國勢爲之擾亂，以至有今日之不振，可爲殷鑒者矣。故欲化滿漢，而不統籌全局，審定辦法，一勞永逸，誠恐形式上之滿漢雖化，精神上之滿漢猶存，仍非國家長治久安之策也。

職綜計近日臣工所擬撤駐防、改京旗，以實行其化除滿漢之政策者，大要不出三途：

一曰恩餉。仿前遣撤防綠各營兵勇之例，照所得餉額十倍發給，令其自謀生計。然按之京旗駐防，每年餉乾約計千萬，十倍發給則須銀一萬萬兩。查日本廢更祿制時，政府前後虧損二萬萬元，乃能收其效果，中國旗防兵丁數十萬，較之日本已踰數倍，庫藏支絀，何從籌此鉅款。此恩餉之難也。

一曰債券。仿日本舊藩債及秩祿處分之法，一時難集鉅資，改爲公債，按年認息，分年償還，以展緩其兌款之期。然中國自昭信股票後，政府所爲久失信用，今欲以實餉易空券，既難家喻戶曉，使其願受，而旗丁負債累累，應得之餉早抵於人，實有待米爲炊之勢，一紙債券，何能濟急。此債券之難也。

一曰移民。仿日本北海道及美、墨移民之例，於滿、蒙、回、藏各部丈量官荒，每夫授地數百畝，使

之各有恆產，則生計無憂。然安土重遷，人之常情，從前盛京將軍富俊、伊犁將軍松筠，亦已行之而無大效。況美、墨移民之法，先於新地敷設鐵道，開濬水利，建築市場，振興商務，更於所移之民，予以種種便利，輪船鐵道，皆減乘資，農械家物，又免關稅，使人人有賓至如歸之樂。今一切機關全未布置，欲行屯墾，豈咄嗟所能辦。此移民之難也。

然此三難之外，更有一最難者，則為駐防既撤，京旗既改後，營謀生計之一大問題。夫旗丁世蒙國家養二百餘年，如稚子之於慈母，一旦絕其乳哺，而令之自謀衣食，其萬萬不能自立可預決也。康熙之時，三藩初定，前後共詔發帑金一千一百餘萬兩，代償八旗債負。雍正初年，亦屢賞兵丁一月錢糧，每次三十餘萬兩，皆以無所事事，坐食蕩盡。良由倚賴之心既久，則獨立之事為難，即令投身實業，亦必不知審擇其性之所宜，技之相合，貿然為之，往往不免於失敗。此生計之難也。

雖然，既知其難，必求所以挽救之策，而所以挽救之策，約有三端：一則廣設工場及實業學堂，使子弟之壯者幼者，均有所習，則可各營生業，不致累及於父兄，程功雖緩，後效可期。此治本之計也。二則莫如以所籌恩餉，劃其半為銀行，發給股票，按年領息，既可勵其儲蓄，又可贍其日用。此日本大隈重信籌畫華族生計特設國立銀行之意也。三則莫如以所籌恩餉，專造滿蒙各部鐵路，凡有餉旗丁各給以鐵路股票，歲得息銀，亦足敷每年所獲之半額，則鐵路可成，移民可行，旗丁亦不致有到手散罄坐食復貧之慮，一舉而三善備焉。此為較有把握之事，是在朝廷之經理得法矣。

雖然，論實業則與農工商部有密切之關係，農工商部不振興則無此能力也。論銀行則與度支部有密切之關係，度支部不振興則無此能力也。論鐵路與移民則與郵傳部及理藩部有密切之關係，兩部不振興則無此能力也。故就一方面言之，似此至重且大之問題，一紙詔書即可從而解決，而就數方面言

之，則此至重且大之問題，非各種機關完備，有不能措置裕如者矣。不獨此也，即使宏拓規模，經營得法，而有所生之弊，或反出於所防之外，是又不可不注意者。

一曰用人。夫量才器使，則政行而民自服，舍短取長，則事半功自倍。若不論其人之賢不賢，不審其位之當不當，惟以滿漢之故，或強避嫌疑，或隱圖遷就，或意主調停，或挾持成見，昧輿論之從違，拂民情之好惡，是欲化滿漢而反誤舉措，國事且因之不治。此宜注意者一也。

二曰立法。美集多數種族以建共和政體，而綱俱無猜，民皆樂利者，法得其平也。俄合多數種族以成專制國家，而人心攜貳，叛亂時聞者，法不得其平也。夫法也者，所以齊不一而使之一也，必令一國人民，無論何族，均受治於同等法制之下，權利義務悉合其宜，自無內訌之患。昔之漢回相處數百年，各安無事，可資取鏡。否則曲直是非，裁判之權迥異，貴賤貧富階級之判懸殊，雖同為一種族之國民，亦不免於衝突，而況有持邪說以煽於其間者。此宜注意者二也。

三曰禦侮。德有奧、法之逼，而聯邦統一。日有中、俄之戰，而兩黨息爭。凡國民之性質，智識開則責難於政府者愈厚，憂患深則起釁於閭閻者愈少。故歐西各國，其政府每藉外交之困難，以堅國民同仇之心，而導其激昂慷慨之氣，以從事於疆場。不然，苟國家無進取之志，勤遠之略，即無滿漢之見，而人類好動之天性，鬱而必發，輟耕之歎，將竊發於隴間，倚門之嘯，即伏戎於肘下，不必種族之見存也。惟有用之於外界之競爭，則自忘內部之私鬪。此宜注意者三也。

故自其前而言之，所謂四難者尚不過形式上滿漢之利害，以國家之全力，猶足以舉之，自其後而言之，則此三注意者，直為精神上滿漢之利害，必時時有憂勤惕厲之心，事事有開誠布公之意，乃可以長治久安矣。

夫八旗生計，爲數百年來列祖列宗所眷眷不忘之問題，今一旦我皇太后、皇上宸衷獨斷，舉滿漢之痕迹，一掃而平之，非大仁大勇之聖，不足以臻此亘古未有之盛。雖然，忘遠慮者有近憂，能預備者無後患，事不經夫千慮，禍必中於一疎。凡內外臣工亟宜統籌全局，慎重圖維，務使成爲可大可久之業，不致有一誤再誤之憾，而後化滿漢之政策，可實行而無阻焉。言之匪艱，行之維艱。伏惟我皇太后、皇上集思廣益，博採周諮，飭下各部院衙門，從長計議，不厭求詳，通盤籌畫，相與有成，庶使兩族之間，融爲水乳，同居覆載，共樂生成，並此滿漢名詞，亦自相忘於不覺，則國家億萬年有道之長基於此矣。所有敬陳管見各原由，理合呈請代奏，不勝悚惶待命之至。

御史江春霖奏化除滿漢畛域爲治標之術請勿輕聽羣議摺

光緒三十三年八月十一日（軍原）

掌新疆道監察御史江春霖跪奏，爲〔應〕詔陳言，仰祈聖鑒事。

竊臣恭讀本年七月初二日上諭：「欽奉皇太后懿旨，現在滿漢畛域究應如何全行化除，著內外各衙門各抒所見，將切實辦法妥議具奏，卽予施行等因。」欽此。仰見朝廷一視同仁，莫名欽佩。臣爲地有遠近，情有親疏，以一國言則分行省，以一省言則分郡邑，以一邑言則分鄉里，以一鄉里言則分族姓，以一姓言則分支派。至於支派相同，五服之內同胞羣從，亦有分焉。此大學家國天下之序，孟子所謂人親其親，長其長，而天下平者，畛域必不可化，實亦無庸化也。自新學種族之說起，而羣不逞之徒，乃倡爲排滿，以簧鼓天下。後生末學，識力未定，羣附和之，各立黨派，滋用不靖。要之，稍知自愛者，皆避之若浼，誠克尊賢使能，興養立教，上無貪酷之吏，中無淪落之士，下無愁怨之民，則彼無所挾以爲

資，其黨將不解而自散，滿之與漢，雖萬世相安可也。

顧醫人之疾，緩則治本，急則治標。諭旨令各抒所見，化除畛域，此即醫家之治標，而當今急救之藥矣。然臣竊慮求治太急，誤聽庸醫亂投方藥，或反以重其疾，而迄至不治。聞今之議者頗衆，其近似切實可行者，不外通婚姻、改姓氏、銷旗籍、撤駐防數端而已耳。夫國初嘗以吳三桂子尚公主，而三桂卒反，婚姻之不足恃，彰明較著矣。至云緡改漢姓即免猜忌，則魏晉以前主中國者，誰非三皇五帝之子孫，爭奪亦不能免也。若夫旗籍之銷，駐防之撤，庶幾消融無迹矣，抑思漢人將無怨乎。漢人怨可以致亂，滿人怨獨可保長治乎。且贍餉弗給，必爲別計資生，旗制既更，仍當添練兵勇，以彼較此，費適相等，尤知二五而未知一十者也。臣愚以爲滿漢之分，無過如子之有親生繼嗣，其爲子一也，父母不以嗣子而失其慈，子豈忍以嗣父母而不盡其孝。雖有時小人離間，兄弟或致鬩牆，爲父母者，但能均平如一，卽讒無從入，終必和好如初。設或因有微嫌，遽邀親友調停於其際，所邀得人，與兄言友，與弟言恭，亦且幾費脣舌，一有讒諂面諛者參之，且將造言生事，播弄事非，而因以爲利。然則化除畛域，更無他術，諭旨一秉大公四字盡之矣。今將軍、都統亦皆不分滿漢，嚙謂非公，而將軍僅一趙爾巽，都統則著名清苦，較新設各衙門之處尊養優，不啻有朱儒臣朔之歎。兼以舉辦新政，難還賠款，多出漢人，而中外美缺，滿員又佔多數，能禁謀爲不軌者之不授以藉口乎，陛下試取搢紳而按之，當信臣言之不謬矣。

爲今之計，惟有罷不急之營繕，禁苛細之雜捐，訂祿俸畫一之經，平部院補缺之制，庶滿漢之界不必除，而滿漢之爭無弗息。不務乎此，而輕聽羣議爲化除，是何異舍同胞之至親，而愛羣從之子，棄宗族而不恤，反收鄰里之兒，疏者未必感恩，親者先已解體，恐可憂者不在邦域之中，而在蕭牆之內也。

臣性拙趨時抗疏者屢矣，荷蒙聖恩優容，弗加譴責，雖罕見諸施行，猶幸免於罪戾，敢竭血誠，復獻狂警區區之意，未知當否，謹繕摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。臣不勝激切屏營之至。謹奏。

暫署黑龍江巡撫程德全奏滿漢其迹政本其原必盡剷弊根而後可言維新摺

光緒三十三年八月十一日（軍錄）

副都統銜、暫署黑龍江巡撫臣程德全跪奏，為遵旨妥議覆陳，恭摺仰祈聖鑒事。

竊臣恭閱邸鈔，伏讀本年七月初二日上諭：「諭文見九一六頁」仰見聖訓懇摯，軫念時艱，薄海臣民，同深欽感。

伏維我朝深仁厚澤，周浹寰區，乃比者匪黨繹騷，率多藉詞倡亂，我皇太后、皇上悼滄海之橫流，為保邦之至計，思欲盡除畛域，挽救時艱。臣竊謂今日滿漢之畛域，非因滿漢而有意見也，乃因意見而有滿漢耳。蓋京官額缺之多優，將軍、都統之崇秩，權利所在，咸踞上游，而弋權利者，又未能盡負責任，於是齟齬之意見出矣。因意見而分滿漢，因滿漢而召紛爭，時局至此，各疆臣為化除之策者，約其大旨略有數端：一曰裁撤京旗及各省駐防也，二曰各處旗人悉歸地方官管理妥為編置也，三曰裁撤將軍、都統各缺，各計本官仍給養廉也，四曰此後無論滿漢統稱國民，有仍分滿漢者按律科罪也。茲數者今日欲為化除計，殆皆辦事之要綱，倘各臣工條其細目，我聖主毅然施行，可謂盡化畛域，遽享安全已乎。未能也，蓋滿漢者其迹也，政本者其原也。所謂政本者，即我皇太后、皇上主持國是之一心，與政府諸臣贊襄密勿之公德也。臣今反覆為朝廷計，即使就前所言條目，次第實行，然內外諸臣守錮習如故，進苞苴如故，敷衍苟安如故，爭植私人如故，賞罰不行如故，是非紊亂如故。其黠者甚且結黨援以左右政

權，藉名位以擴張勢力，自私自利，而不知有國家，爭寵爭榮，而惟便其私計，守秕政若瓊寶，視輿論爲寇讐。時至今日，臣乃知世真有甘視其國之危亡，而不以易一身一瞬之富貴者。臣恐自此新舊有爭，南北有爭，亂機徧伏，黨禍方興，豈僅恃一訓誥，即可化滿漢而躋治平乎。

微臣受國厚恩，夙夜徘徊，罔知所措，實未敢稍存忌諱，上負主知。伏願我皇太后、皇上不以下一詔爲已弛萬幾之責，不以改一制爲已鑿天下之心，必盡剷蠱弊之根，而後可與言更始，必盡泯人心之望，而後可與言維新。然後默察人情向背之機，實行破除畛域之事，先化無形之滿漢，再化有形之滿漢。今日時雖危迫，尙未始不可實行憲政轉弱爲強者也。至條具化除之方，大約不出臣所言四綱，其一切詳細辦法，多能規畫，茲先擇其大者要者質實上陳。

所有違旨妥議緣由，是否有當，理合恭摺具奏，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十三年八月十一日奉硃批：會議政務處知道。片併發。欽此。

吏部文選司員外郎胡潛陳化除滿漢畛域辦法八條呈

光緒三十三年八月十七日（軍原）

文選司員外郎胡潛，爲滿漢畛域全行化除，謹陳管見，敬懇代奏事。

司官胡潛伏讀七月初二日上諭：「論文見九一六頁」仰見我皇太后、皇上至尊而自卑，大公而無我，天地無私之覆載，日月無私之照臨，聖朝無私之治化也。撫黎民如赤子，視四海爲一家，凡屬中國臣民，跪聆聖旨，有不同聲感泣者哉。司官學識凡庸，奚敢妄參末議，然而輕塵之細，山嶽不曠，墜露之微，河海不捐，芻蕘之言，聖人採焉。司官區區愚誠，敢効負曝之忱，冀仰贊高深於萬一。竊維大學中庸一

書，言治天下之大經，親親與賢賢並重。論語有曰，君子篤於親，則民興於仁。我朝仁厚開基，二百數十年來，皇族懿親，天潢宗室，賢則予以世官，不賢予以世祿，仁至而義盡焉。無論滿漢臣民，不得相提並論，非臣下所敢擬議也。此外不分滿漢，謹擬八條，縷晰陳之。

一、籌滿人之生計也。本朝入關定鼎近三百年，京師、駐防八旗，生齒日繁，不下數百萬人，京旗錢糧折而又折，減而又減，大半不能餬口，駐防錢糧本有定額，約而計之，有錢糧者十人中一人耳。駐防游惰習氣少，知謀生者多，京旗游惰習氣多，知謀生者少，實因八旗既有錢糧不能爲工爲商且不能爲農也。一旦裁撤其錢糧，與漢人不分，戶戶斷炊，人人枵腹，此數百萬無衣無食之人，忍坐以視之乎。擬請旨飭下各將軍、都統、節委參領、佐領，清查八旗戶口，分等造冊。其在京內外省服官當差者爲一冊，或有廉俸，或有薪水，此可以撤其錢糧也。其年在少壯以及未衰老者爲一冊，或學工藝，或習商務，或課農桑，按年按月，妥爲安置，此可由漸而撤其錢糧也。速則五六年外，遲則限十年內，庶幾京師、駐防無游手好閒之滿人，而朝廷所餘錢糧鉅款，可備緩急要需矣。

一、編滿人之籍貫也。京師、駐防八旗皆係以某佐領下人，茲欲不分滿漢，可做州縣軍籍之例，如京師滿人分編入大興、宛平兩縣，註明旗籍，外省江南駐防分編入上元、江寧兩縣籍貫，廣東駐防分編入南海、番禺、順德三縣籍貫，各省可以類推。其中倘有空礙，且倣衛官、衛田之例，設旗官，樂旗田，因時以制宜，隨地而變通，務使旗籍與民籍不分軒輊，滿人與漢人自不敢嫌疑矣。

一、著滿人之姓氏也。周秦以前，漢人本無定姓，不過自分其氏族耳。自周公旦制禮，同姓者百世不通婚，而氏族之辨別以嚴。古者因生賜姓，生也，取相生之義，胙之士而命之氏，子孫因其氏而溯其族。姓氏之緣起也或以邦國，周之齊、秦、楚也，或以邑封，晉之韓、趙、魏也，或以官名，司徒、司空、

司馬是也，或以世序，公孫、孟孫、季孫是也。秦漢而後，強宗巨室以氏族閥閱相尙，雖數十世而不改其姓焉矣。夫滿人豈無姓氏哉，如瓜爾佳氏，如托爾佳氏，如薩爾圖氏，如赫舍里氏，如佟佳氏，如畢魯氏，未可一一數也。然漢人稱漢人以姓，滿人稱漢人亦以姓，漢人稱滿人以名不以姓，不近於褻乎。既不分滿漢，或特旨賜姓，或仍用本姓，似亦化除畛域之一端也。

一、普滿人之教育也。論語有曰，既庶矣又何加焉，曰富之，既富矣又何加焉，曰教之。孟子有曰，設爲庠序學校以教之，申之以孝悌之義。此不分滿漢人而當先教以務本也。各省漢人居鄉者其弊也，野居域者其弊也，蕩，居通都巨鎮者其弊也，奢。滿人無居鄉者，尙鮮野蠻之習，而或流於蕩，或流於奢者，固以漢人同弊。欲救其弊，莫如普興蒙養學堂，凡滿蒙子弟年在十歲內外者，皆令入蒙學堂，否則罪其父兄。其子弟入蒙學堂讀聖諭廣訓、四子書，或一二經書，習最淺近算學。年及十五六至二十歲以內者，資質如果愚魯，分途習農、工、商、實業，可藉以謀生矣。其聰穎可造者，升入中學堂陶育之，以養國家有用之材，況既不分滿漢，尤宜培植滿人自立之基礎也。

一、不分滿漢之兵額。國初八旗勁旅無敵於天下也，二百年來承平日久，人不知兵，兵不習戰。咸豐、同治之時，髮、捻、回、苗各匪，旗兵綠營不能平之，而削平大難者，始而湘軍，繼而淮軍，皆自田間來也。法積久而必弊，旗兵綠營之積習，浸假而湘、淮軍有之矣，甲午中東之役，非明證乎。庚子而後，朝廷欲倣外洋徵兵之法，定常備、續備、後備年限，於是乎練各鎮兵，而另編乎旗兵。茲既不分滿漢，京師八旗擇其年幼力強者，與漢人合練幾鎮，以爲拱衛京師之兵，內地各駐防與漢人合練，以爲征調策應之兵，沿海各駐防，令其入海軍學堂與漢人合練，以爲海軍戰艦之兵，兵心以合而益固，兵勢以合而自強，兵額以合而倍足矣。

一、不分滿漢之官缺。外省督撫、司道、州縣、佐貳，向不分滿漢也。近來將軍、都統，各部尚書、侍郎、左右丞參，亦不分矣。所分者內閣大學士，以及侍讀、中書、都察院科道、各部司員耳。然外務部以及新設各部司員，均已不分，其舊衙門司員、滿筆帖式、漢小京官，驟而不分，尙多窒礙，由漸改革可矣。上而至於大學士，則爲帝心特簡之大臣，非臣下所得擅撥也。

一、不分滿漢之儀文。滿員奏對天廷自稱曰奴才，漢員奏對則稱臣，漢員中武官又稱奴才也。滿人與滿人行禮，屈一膝而垂手，漢人與漢人行禮，拱兩手而鞠躬，至外省屬員見上司，與京內司員見堂官，行禮又兩歧矣。茲既畛域不分，擬請旨飭下議政處會議，滿漢文武之奏對，滿漢內外之禮節，宜定一律而遵行也。

一、不分滿漢之刑罰。朝廷法律一秉至公，賞不遺遠，罰不諱親，何嘗分滿漢也。無如各地方官於滿漢人民之涉訟，或逆億滿人欺漢人之心而姑抑夫滿人，以便沽其名譽，或存袒護滿人之意而姑抑夫漢人，以見好於將軍、都統。京師輦轂之下，不敢顯有此弊，外省則不免矣。詎知刑罰者，朝廷之刑罰，於其分滿漢之時，而不可畸輕畸重，於不分滿漢之日，而更宜惟允惟明，則刑罰兩得其平，而滿漢之畛域胥融矣。以上八條，司官管見所及，默念不分滿漢，事體重大，非數端所可罄也，非小臣所能知也。而仰維我皇太后、皇上聖不自聖，謙而益謙，言路廣開，罔遺微賤，是以不揣冒昧，干瀆宸嚴，敬懇代奏，不勝隕越悚惶之至。

舉人李蔚然陳化除滿漢界限之策以立憲爲至善之法呈

光緒三十三年八月十八日（軍原）

具呈分省試用鹽大使。湖南舉人李蔚然，爲遵旨二次條陳憲政，謹就銷除滿漢界限，籌一切實可行之策，呈請代奏事。

竊自海外亂民倡言排革，學界少年從而和之，草澤無賴起而乘之，邪說橫行，亂端迭見。我皇太后、皇上痛念時艱，亟思銷患無形，因疑若輩真有種族思想，另圖構造政府，爰下銷除滿漢界限之詔，並許臣工條陳辦法，圖治之心，至殷且切。舉人踐土食毛，安敢自外生成，不竭其愚以效土壤細流之助。

竊維若輩披猖無忌，原因有二：一爲時危勢迫，受制強鄰，不克同享昇平之福。加以身處異邦，目覩百度修明，人民康樂，回顧祖國變法因循，呼籲無靈，要挾無術，乃反其宗旨，激勵政府，冀其實行立憲，以與東西各國同進富強。此輩言雖悖逆，心實可矜。一爲聲色貨利之徒，慾望未遂，遷走海外，以爲終南捷徑。及見求學匪易，歸國又未必人人錄用，益抑鬱而不自適，乃變方針趨於邪僻，希彼不可必得之幸福，而姑忿忿一逞。此種下馴，在亂黨之中，實居多數，但能擇尤錄用，挾名利以操縱之，彼類聲氣自然解散，所難處置者前一種人之希望耳。

今朝廷但求憲政成立，則教育整頓，學術一致，獎勵持平，黜陟一致，議院漸設，權利一致，法律改良，刑罰一致，服飾儀節，悉定劃一章程，則禮俗一致。統貴族、華族、士族、民族，咸受治於憲法範圍之中，則於滿人不見爲獨優，卽於漢人不見爲獨絀，界限之說，不言自破，亂黨雖欲盪惑，亦無從藉口，此法之至善者也。

如謂以上數事，須俟久道化成，非目前所能收效，則請暫將內外各旗，除宗室列在皇族律應優待外，概仿北魏賜姓賜籍，擇其膂力精壯者，編入新軍，資性聰穎者，收入學堂，分文武兩途以廣其登進。願營商務及願置田產，一概破除舊例，聽其自便，凡應盡義務，應享權利，與漢人毫無軒輊。至於老羸

貧困，追念風雨從王之績，酌給數年口糧，爲自立室家基本，以示體恤。繼今以往，凡在領土以內，皆我皇太后、皇上子民，幸福同享，患難同當，自能合力圖強，一心禦外，而無同室干戈之事，此在今日爲至急至要之圖。伏乞俯察愚忱，代達天聽，俾得早日施行，實爲四百兆同胞無疆之福。

抑有陳者，國文國語，在列聖締造之初，尙不能強天下臣民一體遵習，延至今日，卽隸在旗籍者，亦未必人人諳習，久爲具文，無關要旨，徒於國人耳目中，懸一滿漢分界之迹。可否酌量變通，俾覆載之下，文軌混同，車書一致，以符王者大一統之義。茲事體大，出自宸衷獨斷，非敢擅議。

舉人前次條陳學務，仰蒙代奏，奉旨發交學部。欽見聖懷虛抑，蕤菲靡遺，舉人感激涕零，是用不揣狂惑，披瀝續呈。如蒙始終成全，益當勉竭駑鈍，隨時獻替，以贊成我國家維新之治，舉人無任悚惶待命之至。謹呈。

寧夏副都統志銳奏化除滿漢畛域在使旗民自食其力並裁減滿缺補以漢員摺

光緒三十三年十月十五日（平錄）

竊才志銳跪奏，爲化除滿漢畛域，宜籌善後以存種族，宜釋積忿以固人心，謹陳管見，恭摺仰祈聖鑒事。

竊自恭奉化除滿漢畛域之旨，內外諸臣，各抒所見，有所陳奏，各報紛紛論說不一。奴才待罪邊陲，平心靜氣，籌度思維，一得之愚，未敢緘默，敬爲我皇太后、皇上陳之。

本朝開基東土，國號滿洲，二百餘年，從無異議，環球共認，萬姓同稱。近以革命黨人倡爲排滿之說，遂欲默化消融，聯爲一氣，此固盛德事也。查進關之始，攝政睿親王卽有滿漢通婚之令，此等見解

貫徹古今，後爲洪承深責，洪承疇既爲貳

夫百姓食毛踐土

命、慮無各黨，亦同狃待皇族，各國皆然，妄之自待，儼然貴不可贏，若使功名富貴一者，實以滿人向佔優謚法，滿則拜相卽加無漢官之衙門。御中人之所輕視。滿人嚙向必克，爲民捍患禦貴，到處欺凌，積忿不平之氣。綜計滿人多近奉明詔，亟欲者。凡此所云，似皆爲漢姓，而一切取功，既非朝廷之幸，亦實

所陳各條，再飭部臣秉公集議，舉凡臣民應得之利益，與朝廷下沛之恩膏，一律從同，不爲歧視，使其無此輕彼重，此易彼難之分。舉所有京師旗人，外省駐防，除喫糧當兵之外者，悉令歸農，戶婚、田土一切案件，統歸地方官治理。從此農工商賈，在在皆有，滿人爲農者，照交維正之供，爲商者同盡輸將之力，賞功罰罪，不因其爲滿人而有所輕重，分職設官，不因其爲滿人而稍存軒輊，積忿既平，人心自靜。

抑奴才更有進者，自來種族既在天壤，既不能使之不存，今欲化除畛域，各人所見，自不能一律從同。或謂漢人倡爲此說，直欲使滿洲二字不存於世界，此論一出，未免又生出許多衝突，必致膠轕不清，互爲爭勝。要知人心不平則鳴，誠使朝廷一秉大公，一視同仁，不使之有不平之處，則滿洲一族，不過與一省等耳，漢人雖具排滿之性質，亦不能視此一省爲化外也。東三省既爲滿洲省，則所有滿人皆該省流寓之人耳，又何必定將滿人改爲漢姓可相安耶。

據奴才愚見，第一要義，旗民必使自食其力，不得以取諸百姓者養之，官員必須大加裁減，缺者以漢員補之，利益以人之多寡而適均，嫌隙自無由而起。革命者不得藉口，効力者不設容心，尙有何畛域之分哉。如此辦理，滿洲種族自可仍存，所失者平時之利益耳。朝廷以大局爲重，曷惜此區區滿人進身之路，況從此功名不易，人皆向學，尙可大有造於滿人也。

愚昧之忱，所見如此。謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

光緒三十三年十一月十六日奉硃批：會議政務處議奏，片二件併發。欽此。

陝甘總督升允代奏趙惟熙呈請裁撤旗丁由國家籌辦實業爲之生利摺

光緒三十四年二月十九日（軍錄）

頭品頂戴·尚書銜·陝甘總督奴才升允跪奏，爲據呈代奏，恭摺仰祈聖鑒事。

竊據甘肅寧夏府知府趙惟熙呈稱：伏讀邸鈔，光緒三十三年七月初二日奉上諭，以化除滿漢畛域一事，敕令內外各衙門，各抒所見，聽候採擇施行。跪聆之餘，仰見聖度如天，大公無我，凡有血氣，莫不捧詔涕零。顧茲事體大，爲緒百端，正非一孔之儒所敢輕言措置。竊見數月以來，內外臣工之應詔陳言者，章凡數十見，雖辦法各有不同，而主裁撤旗兵之說，最居多數。誠以國初禁旅，實享戰勝攻取之榮名，今則久習晏安，勢成弩末，與綠營等。國家既不能資緩急之用，而猶悉率供億，歲糜鉅萬帑金。就朝廷言之，則病在費冗。國家入關定鼎二百六十餘年矣，八旗生齒日繁，較之初年奚翅百倍，而糧額有定，孳息無窮，舍之固靡以資生，得之亦不敷養贖。就旗丁言之，則病在食艱。夫歲費千萬之金鈔，而轉令荷戈攘甲之儔，不得一飽，且授簧鼓者以口實焉，夫何取者。則窮而思通，舍裁撤旗丁使之各謀生計外，蓋別無他術矣。特是此事建議者固多，而驟難見諸實行，是以八月二十日復奉諭旨，飭各省將駐防原有馬廠莊田各產業，責令旗丁耕種，似朝廷亦以籌款維艱，不得不因時制宜，俾徐裕其生計。猶是廠莊間地，西北或多有之，至東南各駐防則僅矣。論者深恐辦理不善，或起爭奪抑勒諸弊端，即使計口授田，供億無缺，而以久慣坐食之人，忽令其手鋤犁而躬穡，亦恐事多窒礙。竊於此得一策焉，莫如預給恩餉十年，由國家爲之生利，庶上下交相爲益。

查旗丁歲需餉項，邊遠外吏，固莫由得其詳數，然約計年額常爲銀一千萬兩而強，今姑以千萬爲率，預給十年則爲款百兆，如是鉅大之數，挹注滋難。然籌備要亦非無術，擬請募集公債以資之，卽以此項旗餉作抵，民間歸還款有著，自無不解輸恐後者，以五厘歲息計，則分攤十五年便可償清。如慮公債難籌，卽以地揭借外債，亦未爲不可，蓋負債以謀興利，固計學家所從同也。借款既得，不必給予旗

丁，而以為興建實業之用，於西北立一大鐵路公司，於東南立一大郵船公司，分派大臣督理之，而仍按其應得之餉，改作股本。如一步甲歲餉十二金，今給以百二十金股票一紙，以官息紅利並計，大約能如其數，而或贏焉，是於該旗丁初無所損也。而既除兵籍，則奉此有用之身，又可為生利之計，且轉受其益矣。而國家於日前不多費，至十六年後以逮億萬斯年，其所省當有隸首不能紀者。此一舉也有五利：今朝廷豢養旗丁三百年，為累已甚，今一旦解除，庫藏自盈。利一。旗丁世食官廩，養成依賴性質，又防制嚴密，禁其營業，以致生計奇窘，今既得此股票，衣食有資，而又於性與習之相近者，可士，可農，可兵，與工與商，人無棄材，即國無竄民。利二。自海道以來，利權久失，轉輸之柄，悉授外人，今以大資本助大興作，持與外人競爭，商權漸復，國威即漸振。利三。兩大公司既立，交通自便，實業發達，墾政大興，不惟東南繁華之地，直將遠跨夫歐洲，即西北奧衍之區，亦且比肩於美陸，富國之圖，可立而待。利四。茲事既行，則凡此次建言化除者，如賜姓、通婚、平官缺、一刑法、均權利義務諸端，俱可迎刃以解，將見合同而化，則八旗既戴生成之厚，寰海同欽覆幬之公，邪說橫議，不禁自絕。利五。伏乞敕下憲政編查館，詳議施行，實為大局之幸。惟熙邊疆末吏，草莽庸材，曷敢妄陳國家大計，惟念聖主殷憂於上，羣臣謀議於下，凡所以策此久安長治之規者，兼聽並觀，芻蕘是納，用敢不揣冒昧，披瀝愚誠，上備聖明之採擇，理合呈請代奏等因前來。

謹繕摺代陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十四年二月十九日奉硃批：會議政務處知道。欽此。

翰林院侍讀周爰諏奏內閣翰林院都察院額缺請不分滿漢摺

光緒三十四年三月二十日（軍原）

日講起居注官翰林院侍讀臣周爰諏跪奏，爲消融滿漢成見相飭屬，並命滿漢通婚，裁撤各省駐防，歸入農籍，都統亦間用漢員，是朝廷實意消融，欲令內外大小各員缺，皆當無分畛域。今各部院自尙書以下至主事等缺，均已不分滿漢矣。惟查內閣、翰林院、都察院三衙門額缺升轉，滿漢猶分，辦法殊屬兩歧。臣敢爲皇太后、皇上敬陳之。

內閣大學士及協辦六缺，只宜爲國擇相，文武兼資，不必拘滿三漢三之例，以樹消融畛域之先聲。內閣學士至內閣中書各缺，滿多漢少，乃國初欲八旗蒙古、漢軍人員，練習公事之意，自後滿蒙人才輩出，每多有體有用之臣，數歷中外。目下注意立憲，當組織新內閣之初，如編制局所定官制，擬設制誥、庸勳、編制、統計、印鑄五局，皆仿日本內閣所置賞勳、法制、統計等局之意爲之，將來五局所定缺額，正宜量材器使，滿漢並用，不得偏執成見，庶官皆得人，事無不治。翰林院掌院學士向派滿漢各一員，茲方開辦新政，或變通或仍舊，皆自宸衷獨斷，擇碩德重望者任之。學士至撰文各缺滿員已升撰文以上者，遇有缺出，自應照舊升轉。其後升秘書郎以上各滿員，則應與漢員升秘書郎者，一律較俸，新增秘書郎四缺，原奏未提及滿漢辦法，能如是不分畛域，方不負疏通翰林之本意。都察院都御史、副都御史三大員，亦已不分滿漢矣，而給事中、掌道、協道各缺，則仍一滿一漢，界畫較然。查前記名滿御史尙賸十五員，擬俟此項人員相間補畢，卽傳補去歲記名漢御史所賸人員，兩項傳畢之後，再行滿漢合考，以考取名次先後傳補，亦不必區分滿漢。果滿漢有特出人才，各堂官自應臚列事迹，密摺奏保，以待

朝廷破格錄用，是又不在此例。似此消融畛域，既可振百爾之精神，亦足見新政之完備，而國家益收得人之效矣。

所有疏陳消融滿漢一律推行緣由，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

六 教育

出使各國考察政治大臣戴鴻慈等奏考察各國學務擇要上陳摺

光緒三十二年八月二十六日（軍原）

出使各國考察政治大臣、禮部尚書臣戴鴻慈、兩江總督臣端方跪奏，為教育至關重要，法意宜求精詳，謹就考察所及，敬抒管見，恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊惟強富始基歸諸學術，比年以來，明詔興學，天下向風。然辦法既多參差，宗旨未能一貫，宏規未定，流弊日滋，可為深慮。臣等奉命考察政治，知本原所在，教育為先，故於學務一端，頗為殫心研究。伏念我國以二三學家，創談學務已十餘年，考覽未周，遽為興辦，而學部設立獨後，一切聽民間自為。雖欲不滋歧誤，又安可得？急起直追，改良圖進，其在今茲，猶未晚也。臣等查美國施行教育，民間自有成法，不煩政府之引繩。至於俄、義二國，致力高等教育，不少絕特出眾之才，而於普及之方，未能周備，故謀生道隘，而乞丐尚多。奧、丹、瑞、那、荷蘭諸邦，皆於義務之年，加之強迫，入其國境，民俗皆整飭可觀。德國則教育行政，燦乎大備，專門之程度既高，普及之教思尤廣，故在歐洲即有學界管領之稱。而日本學制，專仿德國，至今學士、博士，遊歷調查，絡繹相望，多有著述，以資改良，炳然同風，遂為強國。夫皮傅外國之法，以辦中國之事，其勢固有所不能，願導師具在，猶復冥行擿塗，紛歧百出，欲事之治，烏可得乎？用敢不揣愚陋，就聞見所及，斟酌條陳，務在采他國之優良，資實行之方法，不因浮慕高遠，徒立虛名，不以憚於更張，苟安習慣，謹為皇太后、皇上陳之。

一、請釐定教育行政之機關，以資行政也。機關者何？內而學部及所隸各司，外而提學司及所屬員紳是也。查東西洋教育制度，內有學務大臣一人，主管全國教育，一次官輔佐之。下有各司，司有一長，司長之下，設參事若干人分理之。此其在內之機關也。一國之內分若干省，省設視學長官一員，一省析若干郡縣，一郡縣析若干區，均各設有視學官，各區設有學會，會有員紳，隸於區視學。論其秩序，則自省視學以至區學會員紳，層累而下，而以省視學爲主持之人。論其事權，則省視學直達於學部，區視學直達於省視學，而以區視學爲執行之地。此其在外之機關也。位其下者，司實行之權，位其上者，司監察之責，有統轄之形，而實無箝制之苦，是以教無不行，人無不學。我國於中央既設立學部，於各省設立提學司，規制可期漸備，惟部中各司應辦之端，千頭萬緒，日不暇給。竊以爲宜妙選天下實學通才，及確有經驗之人，責以專心一端，分門研究，俾於學務辦理之得失，言論之當否，皆能實有見地，抉擇精覈。而於各省請辦之件，咨詢之事，應隸某司者，立由某司擬議准駁，俾鑿衆心。至於高等專門諸司，有非本國人所勝任者，何妨量用東西洋專家，以備考求而免廢墜。蓋各國於學部分司之義，設置精詳，實爲全國學界系統攸關，特以決定羣疑，裨益實事。若徒采納虛聲，薈萃羣彥，出入風議，不求實行，則全部之設，將成虛車，根本未培，安望其發榮滋長。此學部及各司宜力崇切實者也。至於各省學制，現正棼如亂絲，亟須整理，提學司之設，擬之外國猶一省之視學長官，誼當直接學部，使得有一省學務之全權。現定章程，凡提學司上達學部之事，仍須詳由督撫轉咨，而各事仍由督撫節制，循是而推，則各府廳州縣之學務，亦仍由府廳州縣官節制。臣等愚見，以爲於獨立之機關，既闕失而不備，而於弊害之防制，仍似密而實疏，蓋督撫及府廳州縣地方政治，辦理紛繁，萬不能潛心學務。提學司苟非其人，則其倡率乖方，亦爲督撫所不能盡悉，視學員苟非其人，則其旨趣不正，亦非府廳州縣所能深

知。既非所長，又非專務，使之爲此，業已不勝，而用人行政之間，多一事外干涉之人，即多一曲徇通融之弊。抑其影響有不止此者，方今學風囂張，論者每謂學界之人，喜談政界之事，實則現在辦學務者，舉爲政界之人，督率於上者，既不能中學界之肯綮，反動於下者，必出而持政界之短長。實不如特設機關，使之自成系統，政體既立，觀聽隨之，趨向亦隨之。如是而有學界專一之志慮，乃有學界專一之人才。其他章程中可議者，如學務公所之議長，由督撫札派，似不如責提學司慎選正人，逕自札派爲宜。而省視學官，由部派員，提學由省，轉須呈報學部允可始行，竊恐將來省視學與府廳州縣視學，別成一系，不足爲統一之機關。不如即由提學司，兼充省視學長官，與外國制度合符，免滋異同之見。若學部遣派司員赴各省調查考察，則隨時可行，不須額設視學。即提學司派員巡查各屬，亦不妨於額設府廳州縣視學之外，因事出之，更不須另設專員也。

一、請定學堂爲模範辦法，以端始基也。模範辦法者，西人行政法學之名稱，所以別於流通辦法者也。西國政法家之說曰：凡事名義雖屬重大，而內容仍爲簡單，雖以改制度，易曆法，更權量諸大事，一言朝出，萬姓夕遵。此屬於流通辦法者也。至於條理密緻，義蘊複繁，則必先立楷模，再求仿效，然後推廣，如母子之遞生，不能驟然蕃衍。此屬於模範辦法者也。又曰：或謂初開風氣，暫用流通，迨其發生，歸諸模範。其言近似，而大亂真。何也？作事之功，基於謀始，始基一誤，或經破壞而始能改良，或雖破壞而不能改良。若以模範辦法之事，而誤以流通之法施之，弊害之烈，有不勝言者。故流通、模範兩等辦法，劃然分途，不容強混也。其言如此，可見西國政理研究之精。今考各國學制，莫不星羅棋布，無美不臻，當其締構經營，固必經幾許之預備蓄儲，始能臻此。中國現在仿辦，顧可漫焉從事，徒求其形似而已乎？夫以近數年間，稍有志識之士，熟聞威廉、畢思君臣雪恥自強，歸功學校，共相趨慕，頗著

信從，於是內自京師，外而行省，官立民立，先後相望，要之普及之功，千百未得什一，弊害之著，秦越如在一堂。苛求者謂中國之社會，殆窮於法治，恕論者曰過渡之時代，應有此風潮。孰知法治之未得其宜，而風潮將永與終古耶。究其致病之原，實由不諳行政之法，蓋以屬於模範之事，而誤用流通，誠所謂雖經破壞不能改良者矣。臣等查東西學校之辦法，重師範以裕各科教師之材，急女學以立家庭教育之本，然後有幼稚園、兩等小學、中學、高等預備科、大學、專科、大學研究科，以次遞行。此秩序上之模範也。教科之精，管理之善，密如繭絲，細如牛毛，若何研究，若何設備，立法以何者為楷程，用人以何者為資格。此制度上之模範也。我國自興學以來，機關不立，法令未行，各省大吏賢者提倡虛聲，否者熟視無睹。即其興辦之處，大學、高等、師範、實業，速成永久，為時無幾，而紛然並陳，各府州縣中小各學，官立民立，一時備舉，秩序既已失當矣。興校既多，需材彌衆，監督、教習、管理諸事，懸席待人。校員之賢否，督撫既不能周知，而所謂學務處者，自總辦之司道以迄員紳，大抵皆不諳學務。校員中即有略知時務，亦或勦襲書報浮誕之說，自命開通，官長既信為學界之人才，而新奇偏激之談，又往往為無識之生徒所怖服，實則鈔撮譯籍，以為講義，而尚不能盡通，遷就衆見以為管理，而猶不免衝突。蓋以未受教育之人，強之行教育之事，支離蔓衍，謬種流傳，其弊殆不能悉數。論者謂教育之功，必基師範，其言誠是。雖然，各省辦理師範學堂，其校員、執事，取材所在，又不出以上之人，弊與無師範同，抑不如無師範。何以言之，因其不良之教科，不善之管理，不完全之知識，不規法之論議，託於師範之名，以濟其流布之術者，借官力助其波瀾，益無畔岸，不至為風俗之大憂不止也。擬請敕下學部，速於京師設立完全之師範學堂，先從初級以至優級，凡不勝任之教員，概屏勿用。惟中國文、中國輿地歷史，則姑取通才明識者任之，其餘各科，悉聘日本高等師範教員，以主其席。命譯人輔助高材生徒，就所講授編輯

完備教科書，寬其畢業之時期，務使所編之書極其精詳，適於實用而後止。一面由學部通行各省，一律仿辦，將來學生功課之深淺，程度之高下，與夫編輯之書精粗浮切，均由學部考試審訂，即以優劣爲各提學司黜陟之考成。以此立定根基，然後俾之孳乳，三五年後，庶幾可議擴充，十年之後，或者可談普及。否則浮慕西人已成之效，而不先定中國創始之方，謬誤紛歧，是興天下最大之政，而貽天下最大之患，臣等竊不勝觸觸過慮。蓋與其辦七八分模糊影響之事，而全皆非，誠不如辦一二分真實切當之事，而本源易正。或謂時機已迫，爲此似近迂圖。不知我國興學堂已及十年，若使當時注力師範、蒙小以迄於今，校員當有取材，高等亦已具階級。惟其雜糅紛營，遂致囂張凌亂，及今不圖，而慕普及之空名，聽羣流之妄作，更歷十年，天下皆似是而非之學堂，遂使天下成似是而非之人格，教育之途效力絕大，可爲長慮。或謂興學至急，必俟師範畢業，始有教員，得毋遲誤。竊謂速成、補習兩端，此時自宜並舉，要之須審定各門科學，輯有定本成書，初班畢業，再予推行，萬不宜任其參差，自爲風氣。其他若女學，若手工、實業諸科，並關急要，皆宜立定模範，再令展轉滋生，固非謂一切闕置，以待師範之告成，然決不能一時徧設，致使宗旨之殊異。譬之絕大機廠，製造之品甚多，然各有模型，均歸一律。所謂模範辦法者如此。

一、請明定教育趨向，以維萬法之本原。臣惟國民者，政治之本原也。立國者法，而行法者人，守法者亦人。觀於東西各國已成之效而欲摹之，因采其致效之法而仿行之，無論其法之不能真合也。即得其法，而舉其事矣，視其形式則是，而察其精神則非，則一切舉辦新政，彼能收富強之實效者，我止爲變革之空名。是何也？無行法之人，則名存而實亡，飾貌效顰，而神乃不似，無守法之人，則少數人倡舉之，而多數人破壞之，如是者雖百廢具興，亦百興而百廢。臣等所至各國，見其國之政治，往往與其人

民風俗之程度，互相比附。及交其賢士大夫與之議論，益深知其政策之行，不能各國統一，而微有所異同參差者，非不欲盡趨於至美至善之一域也，實以人民之程度不均，措施因之而微異。而政法家探原竟委之說，則無不以人民爲政治之原質，而歸本於教育之一途。蓋政治家，造成治法之所也，而教育者，即造成其行法之人，與守法人之所也。綜觀英、美之民活潑而富於獨立，法之民奮起而勇於有爲，德之民精嚴而善於自治。凡所以致此者，又因其立國之本原，與其地位種種之歷史，而教育大家，因而善用之，以練成其特有性質，非可強致，而亦不能強同。願其上下一體，戮力同心，以共趨富強，而保又國本者，則各國固有其同焉者存焉。所同者維何？則人民之道德與法律二者是矣。道德、法律者，國家以之而保治安，人民以之而成人格者也。我國古昔聖賢儒先，其所以爲人生道德之範者，經訓昭垂，炳如日月。孝經曰：非法服不敢服，非法言不敢言，非法行不敢行。論語曰：君子懷德，君子懷刑。皆所謂道德、法律之自治也。中國自秦、漢以後，學校之制既廢，有國家者，但求政治而不及教育。唐、宋、元、明，大儒輩出，書院學社，稍昌正學，而士人提倡之功，不如國家效力之大。厥後士子研經，以科舉爲目的，而聖賢克己復禮，天下歸仁之道，幾疑空談，上下交習於欺罔，教化式微矣。經曰：人心惟危，道心惟微。言乎夫人消長，理與欲恆不敵也。西儒社會學說曰：原人之性質爲自私自利，不知合羣，不謀公益之動物。言乎民人，非有教育不能成公衆立國家也。兩說參觀，謀教育者可以知先務之急矣。德國學家之說，其造就國民之道，以盡義務守秩序爲統宗。無道德心則偷惰巧詐，孰肯盡義務者。無法律心則放僻邪侈，孰肯守秩序者。晚近教理不明，國中人民皆自率其原人之性質，圖私利破公益，恣其人心之欲，蕩然無復範圍。數十年來，我國舉行新政，仿效西法，竿竿十數大端，豈無一部份之事業可以鞏固發達者，而其卒也，成效無聞，甚者乃轉生流弊。彼其剝辦之始，亦未嘗不造端宏大，謀慮周

詳，而奉行者，仍不免瞻徇用人，塗飾耳目，詐僞相習，放棄自由。揆厥所來，不能不歸咎於社會之失敗，蓋語以道德，則固茫昧無知，繩諸法律，並不能斤斤自守，幾令神州種族，不復可與世界之國民相遇，豈不可痛。乃今之辦學務者，將以求富圖強爲目的。本之不務，猶冀其枝葉之發榮，詎可得乎？今觀各省學堂之設，久者或十餘年，近亦二三年，其校員、執事，或以情面之干求，濫竽而竊吹，或以薪脩之肥瘠，暮楚而朝秦，或以自便私圖，而通融及於定則，或因一人枉法，而曲徇及於衆人。於是有多歷年所，而腐敗相沿，不知其咎之安屬者。其修業也，既以爲虛名之可市，其卒業也，亦復爲屆期之例行，蓋道德、法律之不講，所謂學界者，亦必同歸於敗壞。加以近日談新學者，於聖賢律已治人之道，懵無所知，囂囂然吐棄一切，創爲新道德之說，惘然不靖，蔑長上，戮彝倫，破律敗度，而悍無顧忌，無識之子，靡然向風，學術未興，而人心先壞矣。臣等歷觀外國學校，自其童穉而尊君愛國之理深入腦筋，若迷信然，而其專精學業，恪守準繩，絕少風潮衝突之事，心竊訝之。及與教育家探求原理，則謂一學生之地位，亦須道德、法律組合而成，蓋學生之自愛愛國，卽其道德心，而其力學守法，卽其法律心。自非然者，雖有專門名師，日日授之以高深之科學，其心志之放而不收，囂而不靖，必無輸入學術之資格也。然則今日中國之學務，不言道德言法律，而輒言富強，比之施雕琢於朽株，飾丹腹於糞壤，必無幸矣。臣考歐洲諸國，其教授兒童，卽於德育一端，再三措意，其所指示於行己接物之道，皆精詳密緻，如有律例之可持循。美國於小學中，卽講求社會進化之理，故其人最重於治身，而以妨害公益爲不齒之事。日本變法之初，民志稍近浮動，自教育家力主改良，趨重德育，大明其倫理、心理諸學科，而於高等小學，近乃特增法學通論一門，期以養成嚴毅自治之性質。凡此方針，真足以爲我國學界之藥石，而起全國民人之沈疴。臣嘗病今日談教育者，動曰普及，而不知持何物以普及之，正本清源，可久可大，則道德、法律之

二端，其庶幾乎。擬請敕下學部大臣，速延中外正士通才，依教育淺深之秩序，纂輯倫理道德之教科，以我國聖經賢傳爲綱，而以中外儒先名言緯之。其尤宜注意者，則於社會現形，應以深切著明之意，爲哀痛警告之詞，使種種腐敗之原因，縷析條分，如暮鼓晨鐘，發人深省，而教師生徒，皆自知其惡陋之習慣，實爲敗壞社會之一分子，猛然有革故從新，出死入生之趣向。益以近年日本通用之法學通論，比附我國情形，爲詳備之講義，責成各省提學使，分飭官立民立學堂，一律通用，定爲學堂第一注重之科學，或者迷途未遠，返道有期，全國人格之增進，庶可俟乎。

一、請核定學堂經費，預爲普及之基礎。臣等遊歷歐美，見其國勢隆盛者，無不由於普及教育之功，而教育之秩序，則首先師範，次卽兩等小學，臣等已詳晰言之矣。夫兩等小學者，卽各國所謂義務教育，全國之民，無人不出於其中，政府以強迫之法干涉之，其所注意在國民之資格，與其謀生之技能，西人稱之爲庶民教育。學之者學爲人而已，與中學、師範以上學爲官，學爲師，學爲專門人才者，迥然判爲兩事，故各國小學畢業而後，兵、農、工、商，惟所執業。其升入中學從容以躋於大學者，僅十中之一二，異乎吾國科舉之階梯主義，利祿目的，至有秀才爲宰相根苗之俗說也。然則學途之區分，以兩等小學爲一類，所謂庶民教育者是，以中學以上爲一類，所謂人才教育者是。明乎此義，則小學爲最溥最公之事，師範既立，必當實行強迫，俾無人不出此一途，始足以備人格，而前此大學堂之奏定章程，所稱小學畢業卽爲生員，不免誤矣。特是庶民教育，既以強迫之法行之，期於無人不學而止。以一州縣計，大者或十餘萬人，小亦幾十萬人，其年限則德國通例以八年爲期，日本以增設高等預備科，減節年限亦至七年。幼童當就學之年，而父兄不令就學，或未卒業之年，而父兄縱之退學者，皆有罰金，無金者至以拘禁代之。其或滿年之日，而課程不能如格，亦須經視學官考察理由，方准退學。強迫之章程，

其森嚴也如此。而彼中猶欲然有不滿之意，蓋自不識之無以迄卒業，僅此七八年，學問無多，知識有限，其程度未爲高美也。我國實行強迫之時，其不能不同出一轍也審矣。其經費則西人於庶民教育，特加以義務之名。臣等在德國時所聞教育家之講演，不惟以不收學費爲至當不易之辦法，且謂貧家子弟，筆墨書籍不能自備，經校長、視學官查實，應爲酌量籌給。故德國全國小學經費，均由地方公款承辦，力有不足，猶以國家官款助之，卽有富家樂輸，亦均爲間接之收納，在學堂則律無二，以昭均平，蓋於義務二字，公認公信，一力擔任，不稍諉也。我國民力艱窘，中人之產十不二三，貧民子弟按期納費，勢必以費艱而阻學，民生因貧而失學，因失學而愈益民生之負，任義務者謂之何矣。乃臣考查各省兩等小學之設，恆係生徒自費，地方曾無籌定之款，官力絕少仗助之資，以是原因，大多阻遏。夫豈不曰創辦伊始，籌措無方，姑爲是權宜應急之辦法也。獨不解夫中學以上收入年長少數之人，在外國爲收取學費最重之處，而各省現在之高等學堂、高等實業、高等工商業各堂，以及各屬中學堂、遊學預備科、各國遊學生，往往盡以官款、公款辦之。學費既無收納之文，至於膳飲寄宿，紙筆書籍，衣袴牀褥，旅行醫藥，沐浴梳粧，一切任之。通計各堂經費、遊學經費，蘇、鄂、粵各省，歲糜官款十萬至百萬，小省十數萬至數十萬。其學科程度，則與小學相去無幾，其人則大半學年已過，徒爲餽餽之謀，其養成之學風，則驕奢驚悍，隨意所適。抑且進退自由，來去無定，蓋其驕縱已極，取求無疵，故常不知艱難，以爲分所應爾。譬之執袴子弟，席豐履厚，惟其所求，鮮有能束身自愛者。試移此款以辦輕而易舉之小學，其拜嘉惠而蒙實德者，不知幾千萬人矣。夫小學之與中學以上各堂，其爲事孰急而孰緩，其獲益孰重而孰輕，其受教孰廣而孰隘，其程功孰近而孰遠。而顧於彼則鉅款虛擲，而謁蹶以圖，於此則望澤孔殷，而吝惜不予辦理，洵爲失當。擬請敕下學部，選派專員分往各省，將所有官款、公款辦理之中學以上各學

堂常支、活支，詳晰查明呈報到部。卽責成各省提學使，向各該學生收納學費，及膳舍各項費，逐年加增，按所收入將原有之官款、公款逐次提存，專爲義務小學之用。如此則中學以上之官款、公款年減一年，而小學之官款、公款年增一年，然後統籌預算，量收地方捐項以充其費，庶幾強迫之法可行，普及之效可企。且使中學以上生徒，漸次以出費求學，稍知愛崇學堂，而徐革其驕蹇汰侈之習慣，事固有一轉移間而兩得平均，可以興利，可以杜弊者，此類是也。

一、請訂定學堂冠服以壹民志。夫冠服者表面之觀瞻，民志者內容之情僞，似劃然兩事，不相附麗者也。雖然，內情之與外飾，實有關係之理，而在我國今日，則其關係尤若有重焉者。臣等愚昧所及，竊有所見，用敢不辭瑣細而畢陳之。夫各國學生俱有制服，有徽章，等級分明，不容或紊。自其淺義而言之，則曰此以立標幟，便別認而已，自其深義而言之，則冠服定而後觀聽一，觀聽一而後地位明，地位明而後心志專，心志專而後術業定。譬之受持戒律，必先披緇，編隸行伍，必先武服，外觀改革，則內情視爲轉移，此學堂冠服各國所以昭垂定式。而徵諸古昔，則台笠垂帶，都人有威儀之思，章甫縫掖，國君來儒服之問，其義一也。自西學東漸，數十年間，海內靡然從風，起居服御，頗乃改易舊觀，更從新製。揣其所由，一起於新奇之俗尚，二出於便利之人情，一倡而百和，若有莫之爲而爲者。其衣服冠履一端，則西國人士之論說，一以爲軍國之時代，非西制無以振精神，二以爲交通之時代，非西制無以便交際，三以爲機製廣布之時代，非西制無以免危險，四以爲生理發明之時代，非西制無以合衛生，五以爲人事繁蹟腦力觸發之時代，非西制無以捷應赴而適機宜。於是有謂人民強弱、智愚、文野、勤惰之界從此攸分者。至謂東亞守舊諸國，其服飾之繁重博大，足以阻進步而遏新機，其言甚辨。然竊謂民生精神之間，未能振興改革，獨取其形式之近似，而汲汲更張，取貌遺神，誠爲目論。且文學之士，與兵工

不同，似不妨暫事因仍，以守中華之文物。顧臣等嘗再三審度，知其理甚正，而勢則有所不行。何也？人心之好尚，既不外於喜新厭故之常情，而學人之識力未高，決不能舍皮毛而求精粹。彼日聞西人誇耀其服制之高美，既無不目奪神移，又親見夫繁重博大之製，於時變多未致宜，則夫外說之先入爲主，與內情之默爲轉變，已無不共趨於棄舊謀新之一途。而交通既廣，凡商業之貿遷，紳民之遊歷，及夫各省選派學生留學於各國者，又皆改易服裝，以與其官商士庶相周旋，幾入焉而與之俱化，不覺歆之羨之，而因而倣效之，十餘年來，學界之風尚，固有然矣。於是不待有改定學堂制服之明文，而紛紛以西服爲文明，以舊飾爲樸野，一時之淺見，以爲不改西裝，不足言西學者。地方官吏又以爲未見國家功令，則起而禁之，乃禁者自禁，而變者自變。既非刑法之可強迫，而宗旨奇袤之輩，則藉是以爲煽鼓之機，誣朝廷以守舊之名，謂政府卽不變，國民亦當自變。卽此區區學堂制服之一端，而借以結合黨派，陰用其蠱惑之謀，如據上游而馳康莊，一人倡言，萬喙附和，蓋憑藉之勢甚順，而其響應之力因以大也。臣愚以爲國家變法之事，有先精神而後形式者，亦有先形式而後精神者。斯二道者，於何決之，則於國民之程度決之。國民之程度既高，則民生注意之事，多在精神而不在形式。如歐美列強，同一富厚，而幣制及租稅之法，不必相師，同一精強，而操練及器械之形，何嘗相襲，如是者則變精神不變形式。國民之程度尙淺，則羣流趨向所注，多在形式而不在精神。如彼得堡民暴動之要求，祇在議院之規制，明治初國人之豔羨，乃在立憲之虛名，如是者則欲變精神不能不先變形式。方今我國學制旣甫萌芽，學界知識又皆幼稚，一學堂制服之問題，仍舊與更新，曾無當於宏旨。願使譏謔之徒，借此以守舊之名，加於我百度維新之君上，而地方官吏之不肯通融者，斷斷然施其禁令，又不啻從而佐證其說，適墮其鬼蜮之計，而爲淵魚叢爵之驅。且廣袖長裾，律以學堂體操、圖畫諸端，實有不便，其出於參差不齊也，亦勢之所

必然，畫一整齊，殆難言矣。夫服色者，國家所有之權，近年朝廷銳意練兵，軍界服式業已一律改變，釐然煥然，足以新萬衆之耳目，而振一國之精神，中外交推，咸加欣慕，足知形式一事，效力未必全無。今以學界競爭之心，鼓舞之力，初不減於軍事，而願聽其自爲制度，參差不齊，則如何特頒明詔，咸與維新，使天下曉然於我皇太后、皇上所以爲全國振作新機者，無一固執成見之意，因而曉然於譴謫之徒，謂朝廷爲守舊者，一皆出於謗訕之私心，憑藉既失，其術亦因以不行矣。抑臣更有說者，凡國家與民人之交際，將有所奪必有所予，禮記曰：考文章，易服色，殊徽號。此其可得變革者也。親親也，尊尊也，長長也，男女有別也。此其不可變革者也。方今邪說詖詞，流傳學界，苟欲實行教育，一切裁抑激厲爲事方殷，而願以冠服一端，爲衆情所歎羨者，固持不下，一旦爲奇袤所藉口，則得失之數，殊不足以相抵。且如彼西人之說，則服飾之棄舊謀新，於現世情形不爲無益，是又外人觀聽關係所在，因時制宜，聖心之妙用，不必與環球立異者也。

一、請嚴定遊學章程以培真才。查歐美各國互相遊學者，率以某國專長某學科，於本國卒業之後，特往遊學，以廣見聞而益參稽而已。其有吸取他國之學術，以爲本國之教科，因而進步大增，臻於強盛者，則首推日本。願夷考日本變法興學之年，遊學於歐美各邦者，其人數不及我國今日之什一，乃彼以少數之人，遠涉重洋，風俗殊異，聲氣不通，不數年間而成效卓著。我以多數之人，近攬同洲種族相近，文字直接，多歷年所，而輸入甚難。其故何也？日本於選派遊學至爲慎重，或取其腦力密緻，或取其體氣強實，或取其學識優長，皆視其所學何門，而取材務與之相副，故其程格嚴。又於國家所亟欲舉之政治，亟欲興之工藝學術，按班派遣，一班中分析科目，各有擔任，卒業回國，卽予任事，業無不修，事無不舉，絕無浪擲巨資爲汗漫之遊者，故其目的嚴。各班學生選派之時，文部特頒命令，飭將教科之書，

口授之說，參考之圖籍，實驗之情形，各人譯述成篇，紀載翔實，每一星期郵寄本國文部，覆加校閱，按其詳略得失，第其殿最，即予審定頒行。故一班甫經畢業，而教科講義已風行於全國之中，遞爲推演，成就多數之人才。其有譯錄惰廢，於學術無所發明，無所輸入者，即分別撤銷，追繳其學費，故其規則嚴。我國遊學之弊害，蓋不勝言矣。普通之未解，國文之未諳，外國語言之未習，官費者既以請託得資，自費者違復檢查合格，既無矜慎選材之意矣。遊而不學，輟業而嬉者，姑勿共論。其或心豔虛名，身循故事，喜民校之規則縱弛，閱數月而輒得證書，藉以標幟高名，侈談學務，陋者不察，輒相引重，又或去來飄忽，作輟靡常。畢業者僅計年期，後至者又循故轍，其最高者，稍涉語文，躡躑大學，選科雖復無定，而得證仍自有期。夫以卒業得證之要事，而僅憑外交手段之抑揚，監督既擁空名，而不能實施其干涉，學部未定規則，而無由實驗其課程。進其人而試之，既無當其所學，循舊例而用之，亦不見其所長，將以興實學得真才，必無幸矣。宜其流弊日滋，不得其益，徒得其害也。始基已誤，猶望補牢，及今不圖，將與終古。擬請敕下學部，嚴定章程，以後各省選派學生，以普通卒業，國文完美，兼通外國語文者爲主，不及格者無得濫派，以杜情面請求之事。其自費者亦一律考驗合格，方予給咨，其無咨者，雖畢業不得有錄用任事之權利。其選派班次，除師範爲教育之本，法政爲應用之才，酌予多派外，自餘理、化、工、農、醫學、文科，每派一班，均按科目平均分配，如鐵道一班，則機械、建築、營業不容偏廢，鑛務一班，則探鑛、開採、工程、冶煉必須兼資，不得隨意重輕，致多闕漏。其舊有學生亦爲之釐訂科目，酌量增補，不勝學業者，即予撤回，認定學科者，不得中改，不得中輟。至於肄業各生，應按所肄科目，譯輯講義，按月呈送提學使，首尾蟬聯，不准間斷。提學使詳加審訂，記其分數，呈報學部，或優或劣，即爲該生之成績，分別勸懲，不得僅憑外國學校畢業證書爲據。其畢業回國之學生，高等以下各生，由

提學使按其學科，詳細分門考試，呈送學部覆試，給予出身。大學專科、研究科各生，由學部按照學科，詳細分門考試，奏請廷試，給予出身。夫督察於平日者嚴，則養之也預，考驗於臨時者確，則得之也真，如是而實學不興，真才不出者，無是理也。要在學部，暨各省提學使，實力振興，掃除積弊而已。

以上各條，皆統籌全局，規畫大綱，不敢剽外國之形似，而稍昧本源，亦不敢泥固守之成心，而務求切要，期以固國計民生之大本，而立可大可久之遠模。雖外國教育之道，與日俱新，名儒輩興，研究改良，動關精義，要亦不外覘國民之程度，定教育之方針，損益用中，隨時補救。臣等所策畫者，百年之中，宗旨斷難改易，尙求睿謨獨斷，毅然見之施行。蓋我國興學伊始，一切尙無定章，雜揉參差，大爲可慮，羣言固易博采，而別擇須定於一尊，敵法固宜改良，而紛更則適滋雜亂，安危之機至宜慎重。凡高遠空虛之理想，不宜嘗試於一行，卽羣疑衆難之交攻，亦當折衷於至當，蓋外國行之有效者，或不宜於我邦，將來可以徐圖者，或難施於今日，尤冀朝廷責成學部堂官，遇事躬親考究，毅力主持，則學務之興，計日可待。

所有臣等周覽各國學務，擇要上陳，係爲整飭本原力求振興起見，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒，訓示施行。謹奏。

雲貴總督岑春煊奏請修明禮教摺

光緒三十二年九月二十二日（京錄）

太子少保、頭品頂戴、署理兩廣總督管廣東巡撫事、新授雲貴總督臣岑春煊跪奏，爲統籌治術，必先修明禮教，以養成民德，謹陳管見，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維國有與立，以民爲本，民德不良，雖有治術，而無從措手，故舉行新政，必自興學教民始。民之智能技藝，可師仿他國，獨至民德，則數千年文化之漸染，風俗之遺傳，必就我所自有者修而明之，不能以彼易此。中國教民之制，三代盛時，至詳極備，而所恃以爲教民之具，則莫切乎禮。禮者介乎道德、法律之間，而於日用事物，各定其當然之則。所望於民者，非如道德之精微，實本道德以示之矩矱，所責於民者，似較法律爲寬簡，實先法律以爲之隄防。人有定分，事有常規，故納民軌物，而民之從之也易。蓋道德以待上智，法律以處下愚，禮則引之使入於道德，防之使不犯法律，特爲中材而設者也。民之上智下愚者少，中材者多，故教民之具，非禮不可。三代以下，未嘗無制禮之事，然而明堂、辟雍，不過潤色文治，於所謂事爲之制，曲爲之防者，蓋無聞焉。禮壞而徒持道德以爲教，法律以爲治，是但有以造聖俊之士，防姦欺之民，於所以教民者，未有合也。上失其教則民無法守，無法守則耳目無所加，手足無所措，欲立無過之地而不可得，欲求本分所在而不自知，一旦誘於放辟邪侈，則習專而遷，無怪民德之日下矣。今新學既興，自由平等之說，方如橫流，不可遏抑，少年血氣未定，驟聞而若狂，或意氣囂張，或舉動謬妄，老成之士，引爲深憂，因而歸咎新學，以爲後世之變，殆不可知。然考歐美諸邦，固以此爲教育之宗旨，立國之本原，其尊卑長幼之間，未嘗不秩然有序，條教禁令之施，未嘗不帖然相安。抑又何必也，蓋有其自由，固有不自由者在，有其平等，固有不平等者在，其說果行於禮達分定之國，何足爲民德之疵，若禮法壞□不修，則鯁鯁者又豈爲遵（過）慮哉。故欲增進民德，必修明禮教，品節詳明，德性堅定，則放心逸志，無自而萌，邪說暴行，無由而作。以中國之教育，成中國之學風，智能藝術，復兼師他國之長，庶幾有本有末，非掇拾依傍之比也。且修明禮教，其裨益於國與民者，非止一端，請更爲我皇太后、皇上陳之。

一曰保存國粹。中國禮教始於虞，然實萬國倫理學之祖，各國講求在近二百年以內，我則發明在四千年以前，經世之具，至精至粹，至可寶貴者，無逾於此。上以修明爲保存，下以信守爲保存，則民有特色，國有光榮。此其裨益者一。

一曰統一民風。以中國幅員之廣，風氣之殊，非有統同齊一之禮俗，不可以爲治，乃古禮不能盡行，世俗通行之禮，又可彼可此，不能據爲典要。於是以意損益，而家異其俗，人異其制，甚至沿襲訛謬，歧之又歧，有大反禮意而成爲惡俗者。欲謀禁革，先貴修明，以禮爲準酌，即以非禮爲大防，智愚文野之階級漸平，斯化民成俗之規爲漸著。此其裨益者二也。

一曰訓練性行。民之性行，大率成於所習，守禮守法與守一切章程信約，其爲能守一也。出告反面，隅坐隨行，古人特藉易知易能之事，俾人童而習之，而謹守信約，卽養成於謹守禮法之時，施教於此，取效於彼，故習禮爲古人必修之普通學。禮苟簡而易習之，守恭敬博節之規則，於行己待人，處事接物，必不至踰越大閑。此其裨益者三。

一曰實踐道德。道德之要，說理必求精深，踐履務取篤實，故當教授與訓練兼施，斯知識與行能並進。禮之爲教，自灑掃應對，以至倫紀綱常，無一不以實踐爲主。修身有儀式之可循，倫理有節文之宜守，庶不蹈八股以來空言義理之弊。此其裨益者四。

一曰省減刑獄。刑懲已失，禮防未然，防於未然者愈周，斯懲於已失者愈鮮，故各國統計皆以刑獄多寡爲其國文化之徵。夫民之犯刑，其來已漸，斷無今日爲守禮之士，而明日忽爲犯刑之人者也。禮教既立，則人心有一定之是非，鄉里有難犯之清議，困心衡慮而作，徵色發聲而喻，其甘於犯法而必待官司之創懲者，固已少矣。此其裨益者五。

一曰輔助法律。憲政實行，國將爲法治之國，各國法規之因事而立者，皆條分縷析，理密例繁。我國民情，習於簡易，禮密或以爲明備，法密且苦其繁苛，且草創規定，亦有求其詳密而不能者。惟法所不備，以禮爲之補，且法所難該，以禮示其準則，庶相爲表裏，爲用益宏。此其裨益六。

凡此六端，皆舉其關於政教之大者，賈誼有言：禮不爲不立，不修則壞。況法制更張，禮不能不因時損益，或過於尊嚴，而情不相浹，或傷於繁縟，而意反無餘。凡此皆急宜釐訂，以協時宜，示民以大中正之規，而後道揆於上，俗成於下，修而明之，誠不可緩也。

往者教民之政，未能詳密，民之從違，不能隨在爲之督察，雖制爲禮法，惟恐不能實行。今各州縣方分劃學區，偏設學堂，而地方自治之制，亦將相繼而起，則所以端本善俗者，當自今伊始矣。查奏定學堂章程，所以考究學生品行，分言語、容止、行禮、作事、交際、出遊六項，而管理通則內，又特列禮儀規條一章，用意皆注重行檢。但綱領雖具，節目未詳，尙宜由學部增訂通行，俾資遵守。至學堂修身教科，尤宜注意於訓練儀節，古人小學皆習幼儀，知蒙養之初，卽宜示以躬行之義，事由學堂下手，則簡而易行，十年以後，民德程度有必非今日所能及者。至民俗之奢儉，民風之厚薄，冠昏喪祭之重，交際酬酢之繁，凡關於世道之升降者，皆宜由朝廷定其範圍，而示以準則，分門編訂，爲憲政以後士庶通行之禮，庶幾風俗同，而民德齊一。事雖繁重，關於一國之風教者甚大，卽特開一館，徧徵儒臣，斟酌古今，詳慎擬議，亦國家禮議所應有，庠序教民所不能無也。臣竊見有禮則安，無禮則危，古人言之，至爲深切，而又默念民俗之性質，政教之本源，知今日言治，必非徒恃道德、法律之兩端，所能使人之就範，而古人所以教民之具爲重可思矣。擬請飭下政務處王大臣暨學部核議，奏請施行。

是百有當，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十二年十一月初五日奉硃批：禮部、學部議奏。欽此。

御史徐定超奏請飭廣設蒙養學堂摺

光緒三十三年正月二十六日（軍原）

掌江西道監察御史臣徐定超跪奏，為修學務早，教育必期普及，請旨飭下各直省將軍、督撫，諭令各郡縣廣設蒙養學堂，以植始基，然後次第以及西學，恭摺仰祈聖鑒事。

臣聞玉不琢不成器，人不學不知道。然為學有序，非可凌節而施也，故有小學，有中學，有大學。小學學立本，中學學肆應，太學學成德。何謂立本，孝、弟、忠、信是也。何謂肆應，通達萬變是也。何謂成德，明新至善是也。循序以進，各明其理之所當然，而究其事之所終極，乃可收事半功倍之效。今天下競言學矣，而瘠邑窮鄉之間，反以學堂既設，而學者更鮮。此其故有三，臣請為我皇太后、皇上謹陳之。

古者入學不擇富貧，所以鑿壁偷光，猶成魁碩，茹蔬食淡，亦有名儒。今則脩膳之資，逾於往昔，中人之產，耗以一年，富者得以登堂，貧者望而卻步，雖欲嚮學，其道無由。此廢學之由於籌款之窘一也。

科目未廢以前，家塾黨庠，時聞弦誦，良以課程首重六經，旁至子史，父兄多所素習，子弟自可遵循。今則科學盛行，舊學漸墜，謂語言必須逐譯，而經傳幾等贅瘤，雖有宿儒碩彥，大半謙讓未遑。此廢學之由於得師之難者一也。

設學初意，中西並重，而承辦學務者，大都急於求新，疏於崇古，襲泰西之薄技，則詫為神奇，擅漢宋之兼長，或譏為迂遠，先進斂退以深藏，後生效尤而自棄。此廢學之由於偏重之弊者一也。

不知木之根不厚，則其植不蕃，水之源不澄，則其流必濁。自今日言之，學固急期於致用，然未有本

源不裕，而可遽得小用小效、大用大效之財者也。臣伏讀去年十一月二十五日上諭：建造曲阜學堂，申明尊孔之意，宣布中外。仰見聖明務本，燭照靡遺，莫名欽佩。惟建學莫先於德育，而養正莫重於發蒙。近日學堂諸生，其謹身篤行，奮志精進者，固不乏人，而惑於平權、自由之說，不受教誨，馴至犯上而滋事者，亦所在多有。初基不慎，造就良難。惟今天下多設蒙養學堂，大縣百餘處，小縣數十處，勸民自立，不由官費，延聘本地立品而有學者爲之師，但使改良教術，不必兼習西文。雖與學部奏定小學章程不符，然官立之學堂，欲其風向而無異，宜定其格以示整齊，民立之學堂，欲其費輕而易舉，宜寬其途以宏造就。二者並行不悖，皆以勸學，而臣之所言，尤以輔學部之所未及者也。擬課經書、歷史以外，兼擇先哲嘉言懿行，編爲教科書，使之先入爲主，十五歲以後，然後咨送中學，兼習泰西各種科學，科學既通，始入大學，專講政治、法律等書。如此辦理，則束脩以上，無籌款之難，因地取材，無求師之苦，繩趨矩步，無恣肆之虞，按部就班，無欲速之弊，似於學務不無裨益。至開設幼稚園一節，雖於童蒙情性，亦有陶鎔，亦是糜費之事，或辦或不辦，各令地方官體察情形，斟酌辦理。易曰：蒙以養正，聖功也。書曰：慎厥終，惟其始。故學爲人子者主於孝，學爲人臣者主於忠，學爲士、農、工、商者，主於勤儉篤誠。此心同，此理亦同，無古今中外，其道一而已矣。

臣欲教育普及，擬廣蒙學以植始基，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

南書房翰林袁勵準奏預備立憲須無人不學請廣勸興學摺

光緒三十三年六月初三日（軍原）

臣袁勵準跪奏，爲應詔陳言，切實預備立憲，以期逐漸施行，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維居今日而言立憲，不患無立憲之師資，而患無立憲之人格，誠欲切實預備，要以無人不學爲歸，乃能確有成效。然以今日帑項奇絀，勢不能普設學堂，藉收無人不學之效，則非杜絕他途，廣勸興學，優給獎勵，其道無由。謹將詳細辦法爲我皇太后、皇上縷晰陳之。

比年以來，科舉廢，捐納停，然向之習科舉者，自舉貢以至諸生，皆爲分籌出路，其因停捐以後求仕不得者，則又力圖保舉爲進身之階，如此而欲無人不學，爲他日立憲之預備，是欲南轅而北其轍也。可否請旨停止各項出路，及各項保舉，並請飭下吏部、學部變通優獎民立學堂章程，凡輸貲興學畢業後考驗合格者，除學生按照奏定學堂章程獎勵外，其輸貲興學而又躬親其事管理合法者，量其學堂之階級，計其學生之多寡，核其經費之鉅細，分別酌給京外各項實官，庶使全國之人，非涉獵於學界者，無由躐幾於政界。十年以後，民立學堂愈推愈廣，強半具有國民普通之程度，則立憲之人格漸次增高，乃能上下同心，內外一氣，不致徒託空言矣。或謂停止各項出路，則寒賤之士，未免向隅。不知此次考職以後，即未取中之舉貢，亦皆寬籌出路。其他僅通中文未諳科學者，應由京師及各省多設教育速成科，以資練習，俾充中小學堂教員，是不啻寬籌出路矣。或謂停止保舉，則公家之事，誰爲擔荷。不知任事之人，祇須優給薪水，無庸濫予保舉，但遇有軍營勞績，准其特別請獎，他項不得援例，則保舉之途，不致漫無限制矣。

臣管理京師大學六年於茲，平日默察澄觀，隨時研究，更證以東西各國富強之故，乃知立憲之預備，固以無人不學爲歸，然欲收實效，必杜絕他途，始能天下之人悉陶鑄於學堂之中，馴〔至〕造成立憲之人格，自非優獎民立學堂，曷克臻此耶。

臣爲預備立憲起見，是否有當，謹恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

候補內閣中書黃運藩請變通學務科舉與科學並行中學與西才分造呈

光緒三十三年七月十八日（軍原）

具呈員外郎銜。候補內閣中書黃運藩，爲中國人心惶惶，國勢岌岌，半由學務亟宜變通，計惟科舉與科學並行，中學與西才分造，乃足靖人心而定國是，懇請核准代奏事。

竊惟學術多端，而惟中國聖賢相與講明之學，決爲正的，學制屢變，而自近代，元、明屢經修訂之制，要可通行，則科舉是也。科舉以四書五經文取士，元有中夏不及百年，興廢靡定，至末年而始決計停之。迨明太祖崛起，深明治本，毅然舉行，中雖停廢十年而旋復。國朝定鼎，亦沿明制，康熙初載，廢制藝者又數年，已而仍舊。爲四書五經於人心士習，關係至要，雖百世以俟聖人，而其制要莫能改也。

皇太后、皇上因外侮頻乘，自強無術，俯允三三大臣之請，建議變法，而育才宜先，故學制之變更亦急。其初劉坤一、張之洞等，奏請略變科舉舊章，大小試場，先策論而後經義，試詩則竟廢不用，以爲科舉經行數百年，空文寡實，流弊已多。際此亟需自強之時，非賅有中西不足言學，非深通西政、西藝不足言才。又制藝相沿，體裁非舊，論者病之，故漸至廢書院而開學堂，以期另求新學，管學大臣極力提唱於上，各省官紳倉皇奔走於下，亦冀仰副朝廷亟圖自強至意。培養通才，乃辦之二三年，款糜鉅萬，成效無多，而且衝突時間，訛言數出。袁世凱等則以爲科舉不停，學堂不能推廣，學生之怨望，或亦不無所因，奏請將三科遞減之成命收回，即停科舉，似亦不爲無見。然以今考之，學堂之推廣既稀，人才之進步轉滯。何也？蓋原業科舉之士失業者千萬人，既難一切收入學堂，亦無如許之學堂概歸造就，且地方貧困，搜括已窮，新政屢興，尤苦羅掘。以是一縣之中延至一二年，不能有一完全學堂，以資教育，官司

苟爲敷衍，人才坐見消亡，父兄子弟有太息相戒不學，故一鄉十里數十里之中，求一舊有之蒙學館而不得。又況有學生之習氣風潮，潛爲構陷，父兄更甘令子弟廢學，以免意外之驚，興學而學轉廢，豈先後管學務大臣所及料哉。

雖然，現今學部諸臣，其設爲補救整頓之方，實亦不遺餘力，而點金無術，程功實難，苟不亟求變通，院堂兩無，中西並失，其何以慰皇太后、皇上慎重學術與饑渴人才之意哉。計惟科舉與科學並行，即中學與西才分造，斯益多而害少乎。何言之，科舉辦法，士子自少至壯，一切學費，皆量力自爲，亦無一定成格，故即有多人應試之州縣，儘多貧窘之家，要不阻礙大局。鄉間書塾，每省輒盈千萬，官所經營僅書院數十區，脩脯膏獎，率多地方自籌，少而易集，集即可以持久，無勞歲歲經營，子弟即或不才，要無意外危險之風潮，貽父兄師長之慮，而有科名之榮，縮衣節食以助其成，亦所情願。學堂一切反是，烏得不有礙推廣哉。由是論之，即再十年、二十年以至百年，其窒礙皆當如是也。此有明太祖與我聖祖兩聖人，欲廢科舉制藝，而終覺其不能也。

職嘗揣之，鄉舉里選，難以振三代之子孫，其法即難行於後世，則育才之術，與取士之規，誠無以易科舉與制藝矣。而學堂以通科舉之窮，科舉以救學堂之失，育才之策，莫良於此哉。擬請朝廷下一明詔，科舉及書院，仍遵照列聖所有章程辦理，亦不必先策論而後經義，平時責成學臣、山長、教官，於四子五經之學，認真提唱，俾貴心得而重躬行，以勉爲文行交修之士。臨試則切論考試諸臣，務以釐正文體，屏黜新奇，剷除積弊爲要。其明倫堂講書、歲考、默經等條，應如何加詳推廣之處，隨時奏訂新章，以敦實學而儲真才。聖聖賢賢之道明而禮教昌，即人倫不至澌滅，彼意外之風潮又何自有哉。

至於學堂辦法，擬請旨諭飭學部及提學司，挑選舉貢生童之性與相近者，專研西政、西藝及語言之

等，取專科而罷普通，以備朝廷交涉製造之用。其堂中宮室、飲食、衣服、起居、儀節，不必一從西式，以免移易心志，徵亂聽聞，於士習人心風俗關係亦大。蓋學務爲立國之本，不能聽其敗壞而莫收。苟如此路爲變通，則中西各得所求，在學術可免舍本驚末之譏，在人心亦泯好異悖常之失，而在國家可收敦忠靖亂之功，內治修而外侮必因之漸戢矣。卽令或有不虞，以孝弟忠信之人，出而禦侮，隨所制而可撻堅利之甲兵，咸同間戡定大亂，多假科舉通才，斯亦一驗也。

職爲定人心而奠國勢起見，擬請變通學務，科舉與科學並行，中學與西才分造，是否有當，伏乞准予代奏，不勝惶悚迫禱之至。又若女學堂之設，有百害而無一益，尤宜請旨飭停爲便。謹呈。

舉人李蔚然請變通整頓學務呈

光緒三十三年七月十八日（軍原）

具呈湖南舉人李蔚然，爲遵旨條陳憲政，先就學務籌一簡要政策，呈請鑒定分別奏行事。

竊惟朝廷近年之於學堂，辦理甚殷，耗費甚大，成效甚渺，而流弊甚多，亟宜變通整頓，求一斟酌簡要之策，乃足節勞擾，廣甄陶，正人心，作士氣。舉人曾肄業高等學堂，鄉薦後又充中學監督教員，去歲游歷日本，並在法政大學聽講數月，謹將彼我情形互相參考，覺我國家之於學務有急宜變通者二，有急宜整頓者二。謹縷晰陳之。

所謂變通者何？則除大學、軍校外，一體改爲通學，及就一校多分班次，不必紛紛建設是也。日本非通學者，只師範及海陸軍校，內惟軍校優待學生甚至，師範則僅不收學費而已。今我內外各學堂，待學生過於優異，食於茲，廢於茲，衣服褲帽，一切文具，無不取給於茲。財力幾何，勢難持久，因其費用

浩繁，名額不能不加限制，於是得入校者，千人中不及一人，教育普及將何日乎？今若全行改爲通學，酌收學費，則就已成校舍，已集的款，可增廣名額至百倍之多。是從前學堂只可容千人之一，今則可容十人之一，因利乘便，計無善此。此急宜變通之一說也。

日本學堂名目雖殊，實則一校中有分至十餘班者，因免食宿，堂內祇須多構講室，多聘教員，並無別項勞擾，故可多分班次。今若變通，第一策則學堂已有之自修室，皆可改爲講堂，已有職員、夫役薪水，皆可酌改爲添聘教員薪水，然後就中分普通班、專門班、高等班、中學班、小學班、日班、夜班，而專門班中又分理化、算術、語言、國文、法律、警察、輿地各班。是一校可集數十校之成，卽一舉可得數十種人才之用，我國家亦何憚而不爲。此急宜變通之又一說也。

所謂整頓者何？則按立憲宗旨頒行教科書，及按科舉成法鼓勵畢業生是也。日本戰勝強俄，由於國人齊心，究厥由來，不能不歸功教育。蓋該國無人不學，卽無人不知世界競爭大勢，與本國危險隱情，故政府一宣戰，踴躍赴敵有人，輸金助餉有人，甚且齊聲唱軍歌，慷慨以就死地有人。今我國臣民未入學堂無論矣，卽學界中人，亦罕知世界競爭爲何事，故不務抵制外人，而專反對政府。甚或忿忿一逞，同室兵戈，甘授外人以漁人之利。此中原因複雜，實由無一定宗旨之教科書誤之。夫教科書中可標宗旨者，爲經史、國文、法律、警察、輿地各門，日本之教經史詞章，統就我國羣籍，擷其精要，分類編輯，按學堂程度高低，以定義例深淺，大都教忠孝廉節等事爲多，統名之曰漢學。彼都哲人所謂智育、體育，多法泰西，德育一事，仍不出支那學說範圍是也。今若仿其良法，將經史百家，刪煩節要，定爲教科書，輸入國人腦中，不特保存國粹，並可作爲篤實忠愛之氣。外國史事，多可取法，然坊間編本，專道新奇，流弊甚大。今著其所長，尤宜揭其所短，法國屢次革命，而元氣傷損實多，美國名爲共和，而政黨

交爭亦劇，庶幾豔說歐化者，亦知有所顧忌。國文可納於經史中，輿地則指陳列國競爭趨勢所在。法律爲普通應修科，今學生行檢，動爲世詬病，皆由未受法律教育之故。警察爲收治外法權第一要事，非洞悉世界全體，深懷獨立思想，不能稱其職守，故非教育不爲功。以上各科講義，其編纂宗旨，總須抱定朝廷立憲主義，切實指陳，方不令學者厭其專制，笑其腐敗，而懷欣欣向化之意。如此逐漸薰陶，國人猶不願團體愛國家，獨私圖急公益，有是理乎？今學部設立已四年矣，紛紛議津貼，爭保案，而於教科一事，竟無一定成書，頒行中外，無怪各教員人自爲書，家自爲說，多以偏激之詞，紊亂耳目，隱釀大局無窮之害。此急宜整頓之一說也。

科舉之弊，近人詳言之矣，而其中亦有至善之處，則公平是也。今學堂學生，近城鎮者入之，僻遠不與，有勢力者入之，寒微不與。今日之學生，卽異日之官吏，同是編氓，誰甘廢棄，倘能改爲通學，則收納既多，擱隅自少。惟畢業考試，不能不嚴定法規，不特糊名局試，宜照科舉舊章，並須嚴重關防，明定私通罪律。尋常考試，可由監督教員酌定，一至畢業，全由學臣主持，學臣亦必於署內奏派專門職員，分司校閱，如試驗優劣與平日成績大相懸殊，必加監督教員以徇徇之罪。如此綜核名實，真才自出，學生亦知感激，爭自濯磨，以待朝廷使用，不似連年各學堂畢業，獎勵雖優，成材無幾，徒令天下視名器爲不足輕重，而生玩視學務之心。此急宜整頓之又一說也。

以上四端，除編定教科書外，皆不勞而理，一轉移而可坐收美果之事，並非言之甚易行之甚難。伏乞大人俯賜察核，斟酌可否，奏請飭學臣實行，毋得故見自封，踵謬不悟，務必斟酌盡善乃止。其於人才消長，大局安危，關係匪淺。舉人久抱愚忱，莫由自効，幸值明詔煌煌，芻蕘下採，是用不揣庸昧，披瀝上陳。如蒙察納雅言，尙有憲政要義數端，謹當退掃閒軒，繕寫呈上，用備朝廷採擇，藉以盡國民一分

之義務，舉人不勝激切屏營之至。謹稟。

湖南試用道李頤請召留日學生回籍學習以除隱患呈

光緒三十三年七月二十八日（軍原）

再，東洋留學生合官費自費共有一萬數千人，近因皖省徐錫麟之案，羣起而議東洋學生之去留，或謂概行撤回，免染惡習，或謂習染既深，不可回華，此兩議皆非也。十室之邑，必有忠信，衆至萬餘人，豈皆爲匪。其中必有確然自守，不肯同流合污者。其次則長厚之性，或易爲邪說所動。此兩等必居十之七八。至甘心爲非者，不過十之一二。若概爲拒絕，固非愛民如子之心，然漫無處置，又非中養不中之意，且久留外洋，謀生無路，異說愈滋，其患何堪設想。惟有速召回華，令歸各省各府原籍，數以分而見少，又令各省將每年籌解出洋學費，專爲各府設立補習中學之學堂，遴委中學深通之士主教，察畢業之遲早，定程度之高卑，分班教習。三年後由各府考試，拔其尤貢於省，由提學使考取，仍分別錄用，則在學生報國有日，在朝廷弭患無形，裨益實深矣。

是否有當，理合附片具陳呈請代奏，伏乞皇太后、皇上聖鑒。臣謹奏。

翰林院編修陳驥爲學堂急宜擇要舉辦力除弊端呈

光緒三十三年七月二十八日（軍原）

具呈翰林院編修陳驥遭抱家人馬福，爲學堂關係大局，急宜擇要興辦，力除弊端，以挽危局，謹將見聞所及與身歷情形，詳陳利弊，恭請代奏事。

竊維國家之建立，繫於人心，人心之轉移，繫於學說。近者各省學堂林立，又復遣派學生留學外洋，以資教習之用，由學界交通，沆瀣一氣，雖人心之微不可知，而學說所播，氣習所見，囂張陰險，與年遞增，積之既久，其弊何可勝言。然當此百度維新，朝廷方以興學爲自強根本，斷不能因噎廢食，有停罷學堂之舉。況關於富強大政，尙有不能不急爲設立者，如軍政中之槍砲、火藥、飛機等事，實業中之農藝、工業、礦務、水利、鐵路等類，皆爲中國之要需，非有學堂認真研究，斷無與列強並立之具。卽如槍砲，中國非無製造廠也，然邯鄲學步，終遜於人，或有改作，則又非徒無益，如砲之半圓來福線，改爲方槽，則彈與堂（膛）不能密合，以致藥然氣洩，反不如原式者尙能及遠，此皆不學妄作之過。若立有學堂，則先製圖畫，以明其用，次製木樣，以考其利弊。又以鋼鉄化學，研窮剛柔堅韌之性，以槍砲機器學，曲盡機括捷巧之妙，更以測算學、彈路學，以考其速率轉數，與命中及遠之力。如是則學術既明，更彙取各國槍砲，比較優劣，棄短從長，於以自成新式，以頡頏於外人，固非甚難能也。

今者講求陸軍，練兵有學，而製器無學，證之各國不無缺憾。卽日本民俗尙武，足以勝人，然非有造兵學堂，製利器以資其用，欲徒以義勇血肉之軀，與敵軍槍砲爭勝，亦恐無此戰勝之能力。古人云：器械不利，以其卒予敵。蓋兵以利器爲衛，古今中外皆同。此宜立專門槍砲學堂，以補陸軍之缺者一也。

又如火藥一門，中國所製昔有黑火藥、栗色藥、藥粉、藥粒、藥餅等類，今則無烟藥、棉花藥、白炸藥等，大略外國所通用者，我亦略備。然此外爲各國所有，而中國所未見者，尙不知凡幾，如上海四明公所之爭，始知有無聲火藥，中東之役，始知有不滅之火彈。及日、俄之戰，日人又新造猛烈炸藥，伏地雷以轟敵兵，其義勇之士，至不憚負彈衝敵，甘以一身易敵數十命，此外人所挾爲戰勝之具，我不研求火

藥化學。固不知其門徑也。今者惟有設立火藥學堂，專以化學之法研求製造火藥之事，如糖火藥、小粉火藥、血炭火藥，與夫油密炸藥、銀炸藥、礮砂炸藥及毒烟藥等類，選擇苦心孤詣之人，照法試驗，雖洋人不肯教我，我亦未始不能有成。惟此事關重大，亦應照外國禁制之令，不許窺探，嚴禁漏洩，實習數年，必有效可觀。此宜立專門火藥學堂，以備陸軍之用者二也。

又如飛機之隊，不惟中國陸軍所無，即日本亦尚未備，而考之西報，證之英文叢書，則各國研求飛機，已二十餘年，並能往還空中十數里。惟法國氣球隊所製為最善，十年以前已能迎風往還，一日七次，皆無危險。近擬特立一隊，以為陸軍之輔助，其機能載人與炸彈，迎風飛航七十里，進退自如，毫不費力，用以拋炸彈擊敵營，足以自操勝算。此事前為公法所禁，今則各國復議，遂致禁用者少，而贊成者多，恐此事將來所在必行，我不可不早為籌備也。法國飛機之製，大略上有圓筒平臥之氣球，以為騰空之用，下綴皮艇以為載人與炸彈及機件之用，艇有螺翼為旋轉推行之用，後有立舵為左右進退之用。其氣球以油綢為體，其機件以鋁金為骨，皆取其質輕體堅，能御風而不墜，惟機件之巧，秘不示人，而鍊鋁金，工又非易。此飛機一事，宜延請教習，專立學堂，以濟陸軍之力者三也。

以上各種學堂，皆與陸軍相維持，為中國自強之要舉。然就內政思之，患貧更有甚於患弱者，則以中國人民多於各國，以不學無術之衆，與各國並立，一切利權焉得不為外人所奪。今以中國之農、工、商，養全國之人口，其力已虞不給，而又加以攤還洋債，歲略二千萬，攤還賠款，歲略三千萬，更加以洋關貿易，歲虧一萬二三千萬，綜計各項歲漏一萬七八千萬兩，而興辦新政一切雜捐、複稅尚不在內。小民之脂膏幾何，年年剝削，有加無已，而來源又日蹙一日，則富者貧，貧者盜，事有必至。設有匪黨鼓惑，則人心瓦解，徧地伏戎，後患何堪設想。此安民養民為今日弭患之急務，而京外各省創立實業學

堂，不可不認真考課，以求其確有成效者也。

然以今日之學規，今日之士習，欲興實業以養萬民，恐成效卒不可期，而弊害先肇於有象，此職環顧大局，日切杞憂，所爲縷陳顛末，以冀挽回補救於萬一也。京都爲首善之區，四方觀聽所屬，莫不取以爲則。光緒三十年由農工商部奏立高等實業學堂，並蒙奏派職充該堂教務長，是年六月招考，九月開學，年假前考試諸生尙稱安靖。及至二十一年正月，卽行聚衆滋事，倡首者十餘人，而四川之賀昌運爲最，當卽斥革，餘則記過示懲。而少年聚處，易動難靜，自此氣漸驕，心漸肆，已非初到學堂之象。其中立品勤學者，不過數人，下此謹飭之士，冀得出身，尙知守分，而好事者流，素日既不勤學，臨考則鈔襲傳遞，亂號槍替，百弊咸備。其尤者挾制教習，訂題目於考前，爭分數於考後，逮數人得計，遂羣相效尤，久則羣請優加分數，教習、管理員並代言之，以分數加多，爲學堂之光榮。究之但求粉飾於外，不論學問之實際。此徒驚虛名，其成效難期者一也。

況學必積久乃能有悟，今之學堂暑假、年假去七十五日，假前假後四次停課略去四十日，一切例假、禮假去四十餘日，兩次期考各去十餘日，兩次運動會各去十餘日，兼之各種歡迎會、追悼會及一切雜會，與本身之病假、事假等類，略去二三十日。綜一年曠廢不下二百三四十日，實在功課不過一百二十三日，較昔私塾讀書之日，尙不及半。而悠悠作輟，欲舉重要繁難之學，求有真知實能，可以興辦實事，天下有如此易獲者乎？此日限太少，其成效難期者二也。

子弟讀書，家塾有父兄之督責，師長之教訓，故能壹心向學，日有進益。今到學堂，則宗旨皆反，以教習爲僱工，以管理員爲奴僕，起初學生尙不敢公然出口，自管理員、教習以此自認圖沽文明之譽，而學生乃愈放肆而不守規矩。於是一切習爲自由之說，萬不復受約束，及至上堂受課，虛心靜聽者，固不

乏人，而嬉笑謾語，與昏睡無聞者，十有六七，逮課畢，則相率出門，逸游晏樂。此際聽之不可，規之不從，而叩其所學，則茫然不知。此不受約束，其成效難期者三也。

惟職身任教務，責無旁貸，不能不獨任勞怨而力矯弊端，蓋誠恐功課敷衍，考試舞弊，以之欺飾耳目，博取出身則有餘，而欲其確有藝能，抵制外洋則不足，此欲興實業不能不從教務著手以求成效者也。乃敷衍成爲習慣，舞弊視爲固然，一人認真，衆情嫉忌。此習尙圓通，難期成效者四也。

然以今日之氣習，但使成效難期，尙無大害，自各省交通，沾染風氣，動以聚衆反抗，結黨立會爲得計。卽如實業學堂，今年自正月開學至五月，未經期考，自應遵照奏定章程，於暑假前考試，乃諸生徒顧私誼，竟欲不考，以便敗人之私，遂託辭天氣炎熱，有礙衛生，來請免考，因與酌擬每日卯時入考，已刻散場，該生等以既無礙衛生，初皆遵諾。至五月初一日，諸生惑於異說，仍來堅請免考，而事在應考，再三未允，該生退後，卽糾衆罷課，自此連日聚衆於禮堂，登台演說，誹謗鬩亂，並逼令監督撤去考試之諭，以至暑假亦竟不考，而卽散學。此糾衆滋事，先以罷課，次以罷考，囂張之氣，百倍於前之情形也。聚衆之初，同學有不願與聞者，倡首諸人，威逼萬端，且更勒令入會，其勢洶動，不可嚮止，部中諸人乃令職暫歸以聽辦法。至五月初八日，會中首領印布會章，名曰研究會，而其實有報告員、糾察員、幹事員、書記員等，一堂之內，嚴防密探，儼成敵國。且會規之嚴，不知何所取法，而能劫制同學，皆令無敢自脫，則其悖橫可知。此結黨立會陰險難測，伏患於學界之情形也。

計其種種謬戾，皆顯犯學堂之禁令，若不確切查明，分別懲創，恐各處效尤，又加甚焉，履霜堅冰，患必不止於此者。近者如雲南學生一堂滋事，而省城四五學堂，結聯同黨，助以暴動。遠者如高麗甲午以前，學黨聚衆，肆爲反抗，遂召強鄰干涉之兵，而其國乃因以有今日。誰生厲階，竟爲虎俛，前車

不遠，言之足爲寒心。況我今值貧弱之秋，惟冀實業振興，延生機於一綫，而皮毛粉飾，成效何來，兼之強鄰伏莽，環偈於前，若任學生糾衆反抗結黨會以爲之倡，則一時姑息，後患何窮。輾轉籌思，惟有敬請欽派大臣，嚴定學制，凡功課一年不及二百四十日，與專科畢業無製造成績可見者，均不得給予出身。考試舞弊者，參照科場條例，凡教員、管理員，與監試諸人及考生，一體嚴懲治罪，庶期功課務實，將來得有成效。至有敢糾衆罷考，結立黨會，反抗肆亂者，照現在雲南懲辦之法，一律辦理。雖一時獲罪學生，稍冒不韙之名，而防患未然，遏亂萌於將動，於大局不無裨益。

愚昧之見，是否有當，惟有據實上陳，伏乞代奏，不勝迫切悚惶之至。

舉人慕壽祺爲學說紛出宗教不明請飭尊孔以立憲政基礎呈

光緒三十三年七月二十八日（軍原）

甘肅涇州鎮原縣舉人慕壽祺，爲學說紛出，宗教不明，士氣因以浮囂，可否請旨飭下直省學臣，務期實尊孔子，以正全國之人心，以立行憲之基礎，恭懇代奏，仰祈聖鑒事。

竊維立憲政體，各國互異，中國自派員考察政治以還，早注意於立憲，近復明詔宣布次第舉行，富強不難立致，而要非可以徒法行也。伏讀五月二十八日上諭：凡有實知所以預備之方施行之序者，准各條舉以聞。仰見聖懷謙沖，邇言是察。謹就管見所及，簡切敷陳，恭呈代奏，用備採擇。

查世界立憲各國，所以上下同心，共圖治理者，殆由教育普及，養成道德國民，有以去其偏私之見，化其囂張之氣，故人人知愛國家，各盡義務。方今實行預備，綸音疊沛，內外臣工，宜從本原處求之。如第曰結團體、倡平權、設議員、開國會、定公法、重鄉官，而於宗教所在，或未能極力振興，是猶塞源而欲

流長，斧根而求枝茂，其勢不可得也。中國所稱爲儒教之宗，與天地同不朽，與日月合其明，集羣聖而爲一大聖教，一世以至於萬世，雖運會時有變遷，而其道以愈晦而愈顯於天下者，至矣，其惟孔子乎。今觀論語一書，大義炳然，如布帛菽粟之不可一日或無，不可一人或廢，其曰弟子入則孝，汎愛衆，教術也，而治術寓焉。蓋自古未有孝於親而不忠於其君者，亦未有愛及衆人而不知愛其國者，人知忠君愛國，斯可以奉行憲法矣。且其刪定詩書，所言關雎、麟趾之精意，二帝、三王治天下之大經大法，皆足爲立憲準繩。特自變法以來，士子標新領異，一意講求科學，視尼山著述，幾成具文，甚至有議廢四書五經者。將使幾千年道統所傳，億萬姓風化所關，廿餘省學堂所造就，舉無所恃以爲之本，竊爲國家憂之。

我朝崇儒重道，二百餘年，得人之盛，駕漢、唐而上，近年變通學校，聖訓煌煌，其大綱則在於崇正學，明人倫，去冬升先師爲大祀，盛典崇隆，尤爲歷代所未有。今之爲學生者，向皆讀聖賢書，而行憲之始，又將取材於學堂，宜如何黽勉從事，以仰副皇上柄用儒術之至意。乃何以植黨營私，干名犯分，與夫荒經蔑古之流，猶未斂迹於天下，則以朝廷有推尊孔子之實，而學堂終乏願學孔子之徒也。夫正學一日不興，則邪說一日不息，邪說一日不息，則人倫或將至於淪棄。時勢如此，人心如此，斯文一線，流弊百出，膺教育之責者，不聞竭力補救，爲吾道壯干城，雖民智不無開通，文明漸以發達，終非正本清源之計也。昔者禹抑洪水，周公驅猛獸，至今猶稱頌其功，豈知洪水猛獸不除，害僅及乎人身，孔子之道不著，患直中乎人心，人心不古，恐世道之變，甚於洪水猛獸，其禍將不可勝言。可否諭令直省大吏以及各提學使，亟宜維持名教，培養風俗，無論何等學堂，必使恪遵夫法言法行，俟根柢既厚，而又通達時務，以蔚爲有用之材，非魯論所謂溫故而知新耶。草野多一經術湛深之士，國家即得一心地純正之臣，於政界

固大有裨益。且自中外交通，天將使孔子之教遍行於地球，吾國果善爲提倡，不特免忘祖之譏，而異族同文之盛，或得於斯時親見之歟。

舉人邊鄙下士，見聞孤陋，何敢妄瀆宸聰，惟是當今之世，時局危，民生蹙，師道廢，異說橫，非教以忠孝諸大端，則人心益囂然其不靖，將憲法所謂地方自治，或藉以爲倡亂之資，故宣明聖道，實爲本原中第一要領，其取徑似迂，其收效無窮。頃者學部考覈品行，川督請修禮教，鄂督保存國粹，豫撫設尊經學堂，乘此風氣之轉移，逐漸推廣，務使尊孔子者力求實際，不似向日之陽奉陰違。庶幾學術純則任事有餘，宗教明則真才日出，得半部論語，亦足以治天下，而一切風潮，可以盡息，憲政基礎，亦於是乎立矣。

芻蕘末議，是否有當，恭呈代奏，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹呈。

給事中李灼華奏學堂難恃擬請兼行科舉摺

光緒三十三年八月十一日、（軍原）

給事中臣李灼華跪奏，爲學堂難恃，擬請兼行科舉，以濟學堂之窮，而繫學生之望，用扶利害，以定從違，恭摺仰祈聖鑒事。

竊自興辦學堂六七年矣，科舉本言三科遞減，主廢者刻不容緩，遽請停罷，而今日學生之功效，爲何如乎。說者謂科舉之誤，誤於文章，以其所學非所用也。不知學堂之學，亦係空談名理，並非見諸施行。且應試而爲文，必洞達古今治亂之源流，研究中外異同之義理，則爲文始可言工。是以蘇軾刑賞忠厚之至論，閱者許爲名臣，范仲淹若金在銘賦，識者料其助業，衡文得人，則文章得人矣。又況文以載

道，言爲心聲，天有四時，而以風雲日月爲文，地有五行，而以山川草木爲文，人有七情，而以忠孝節義爲文。行不可見，於文見之，三場合校，其人之能事畢矣。自衡文者模糊影響，於是空虛抄襲之士，儼倖成名，然國家取士，只期拔十得五，鄉、會兩榜能得如曾、胡、左、李者一人，削平大難裕如也。竊謂科舉之文字，不能誤有用之人才，有用之才，如錐處囊中，脫穎而出，其經濟學問，每充裕於隱居求志之時，科舉文章，特進身之借徑耳。逮其得志於當時，如曾國藩、李鴻章諸臣，一時藝學、譯學，無不絡繹奔赴以供大才之用，是以國家宜求用人之才，不宜求用於人之才。項羽所謂一人敵不足學，學萬人敵。柳宗元梓人傳言梓人之牀，不能自理，而國家有大工作，皆惟梓人之命是聽。孔子言可大受不可小知。孟子言何尊梓匠輪輿，而輕爲仁義。意殆類此。今學堂之所造不過一身一家之用，一材一藝之能，一手一足之效，何足任天下事哉。

抑所謂學堂之學，仍係非所用。何也？天下之要，內而各部之事治，外而州縣之事治，則天下太平矣。若洋文科學，微論其僅襲皮毛，習之不精也，卽精矣，施之部院則隔閡，行之州縣則整柄，是不必人人皆從事於此。況科學等書，精於中文者，可一望而通曉，且外國方術，概竊取我國聖賢緒餘，如周禮、管、墨、孫、吳諸書，皆其所取法也。我則放棄之，彼則修明之耳。且今之學堂豈真學哉，擊一富貴利達之心而來也，次則鄙夷朝政，次則煽惑國民，次則勾結匪黨，蓋三五少年，中文未精，血氣未定，以挾制官吏陵辱師長爲文明，以君臣平等父子不親爲文明，以詆毀聖賢廢棄禮法爲文明，以干預政權犧牲〔性〕命爲文明。前者議停科舉專辦學堂之時，二十九年春，臣曾具摺言學費支絀，學生囂張，難以經久。奉旨交政務處知道。臣當時大爲人言所譏，初不料流弊所積，有爲臣言所倖中者。當時興學伊始，而疆臣如張之洞、袁世凱、端方等，主持尤力，明知臣說之不能行，乃三、四年間，糜款鉅萬，精疲力

竭，不獨養癰成患有如是者。去歲張之洞電覆王大臣書，今歲開辦存古學堂奏牘，於學生則深惡痛絕，不遺餘力，其追悔詬病，情見乎詞，是當日臣摺爲張之洞所不悅者，今且自言之而自悼之矣。曩者戊戌之亂，張之洞作勸學篇以解之，今者學界之闕，張之洞立存古學堂以挽之，二者謂爲張之洞悔過書可也。獨是一誤再誤，天下事能鑄幾大錯哉。前者留學生至，各督撫頂而戴之，如獲拱璧，其品學之優劣不計也。今則留學生至，掩耳疾走，深閉固拒，如遘蛇蝎。前之提倡何其力，今之畏懼何其嚴，前何其懇，今何其怯，既可怪亦可悲矣。

然則學生既不敢用，又不敢見，人才何自奮興，學生何所歸宿，將愈亂矣。計惟有兼行科舉，以濟學堂之窮，以繫學生之望。本年舉貢考職，留學生來應試者，尙不乏人，若復行科舉，請將中式名額，學堂另居一冊，如旗生、官生、算學生之類，以壓其心。將來出洋游學，惟甲榜准行，庶賢俊多而邪慝少也。唐之黃巢，明之牛金星，皆以不第之故，釀亂構禍，天下糜爛。前聞舉貢生監，以考試既停無所希冀，詩書廢棄，失業者多，大半流入會黨。同治年間，大學士曾國藩收復金陵，次日卽奏請開科，庚子之亂，大學士李鴻章議和，爲停科地方年限事，再四磋商，二臣之心如出一轍。我朝入關，立行科舉，收拾人心，一時先代名宿，嘔嘔嚮風，無端而廢之，非惟失望，亦且不祥。矧學堂勞而無獲，除官費不計外，每入一人，歲需百餘金，中國寒士居多，有力入學者，率皆大族富商，而寒畯子弟，轉歎向隅，是明期教育之普及，而竟至學殖之就荒。若科舉則家自爲塾，人自爲課，官款不糜一文，人才自能入彀，風潮不作，忠義奮發，其孰勞孰逸，孰得孰失，孰優孰絀，不待辨而自明矣。

近聞各省學堂經費匱乏，無米何炊，力不能支，勢將坐廢。提學紛紛請款，而官力、民力羅掘俱窮，郡縣因學捐滋事，時有所聞。羽士緇流，田廬籍沒，禍流方外，呼訴無門，竭全國之精華，成現形之惡

果，此誠可長太息也。

抑臣更有進者，政治之隆替，原不係科舉之廢興，但取士多方，惟科舉尚無擾累，讀書種子，藉科舉稍可綿延，此誠不容默而息也。相應請旨飭下憲政館王大臣會議，可否科舉、學堂並行不悖，以挽士習而遏亂源。謹繕摺具陳，伏祈皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

給事中李灼華奏請變通學堂規制復行歲科兩試片

光緒三十三年八月十一日（軍原）

再，擬請變通學堂，復行歲科兩試，以期持久，而免流弊。世有財殫力瘁，困不可支，而弊且層出者，其今日學堂乎。夫造就人才，莫若學堂，乃行之數年，風潮疊起，變故橫生。目無君父者，十居四五焉，倡言革命者，十居三四焉，其餘輕躁浮動，泛駕跌躄，非聖侮賢，反道敗德者，不可勝數。易曰：不能退，不能遂，无攸利。此之謂矣。然則學堂將不辦已乎，則前功盡棄，終辦已乎，則無米何炊，不僅徒勞而無功，為患將愈大也。計惟有變通之法，在京師既設大學堂，各省會既設中學堂、高等學堂，請仍其舊。府、廳、州、縣學堂，本係敷衍，能存則存之，不能則悉數改為實業學堂，如農商、製造、路礦等門，或附以武備，愈多愈妙。前此之學堂，財產性命，付之東流而毫無裨益，後此之學堂，工藝切實，斷無暴動而且可富強，得失判然矣。省會高等學堂專取府、廳、州、縣之學有根柢，品行端方，年力壯盛者，令各屬官紳保薦送省肄業，每屬或三五人，或十數人，每人須令出費百金，本人費絀，則公款輔之，多送則多費，聽各屬惟力是視。計每屬送學生數名，籌費似尚不難，而較之自立學堂，綽有餘裕矣。且此項學生，須曾經考取入庠者，方准入學，能入庠則必中學精通，稍知倫理，是歲科兩試，不可不復也明矣。倘如

現在學堂辦法，不出二十年，則中國無一通才，幾同草昧，家不識高曾之姓字，人不詳朝代之名稱，五經四書束之高閣。左氏傳云：不殖將落，奚啻過之。此變通學堂，宜復行歲科兩試，以爲讀書基礎，是
不可再緩者也。擬請飭下憲政館王大臣一併會議施行。

是否有當，謹附片具陳，伏祈聖鑒。謹奏。

內閣中書張嘉謀條陳學務及巡警應行事宜呈

光緒三十三年八月十八日（軍原）

具呈內閣中書張嘉謀，爲條陳學務、巡警應行事宜，呈懇代奏事。

竊職恭讀上年七月十三日上諭，以廣興教育普設巡警爲立憲預備。嗣復迭頒諭旨，剴切詳明。仰見宵旰圖治，軫念民生之至意，感戴莫名。而外省奉行新政，多未見有起色者，固由民智不開，抑亦所以督率而提倡之者，猶未盡善也。夫強國以學校爲始基，興學以師範爲先務，夫人而知之矣。往者未變法時，州縣歲試率數千人，今一州縣或立一校，學生三四十人，鄉曲數十里間，往往無學，是名爲興學，幾同廢之。職嘗代理視學，親見紳董，勸以多立鄉學，大率以籌款之難，立案之難爲言，而師資缺乏，異地同情。官立各校亦多腐敗。推其所由，蓋學務雖定有處分，督撫率視爲緩圖，善辦不聞得獎，敷衍無礙升階，勤惰之分，賞罰之所不及，誰肯爲此難於見功而易於見過之事乎？加以學年延長，教科絕少善本，學生入堂一切費用視昔倍蓰，管理教授多不得法，富者或不願入，貧者力又不逮，長此不圖，殊屬可慮。嘗考日本初變法時，尙未有中等學校，校舍用具，諸多簡略，惟注重師範，分劃學區，多設公立小學，令出必行，故能數年之間，通國皆學。我國學務萌芽，宜以明治初年爲法。擬請飭下部臣，通籌強迫

教育章程，先期頒布，逐漸施行，並及早勒令各府州縣迅設師範學堂，務備完全、簡易兩階，增實業爲必修科目，兼得援優級例，分設選科，寒士專修一類或數類者，皆准予試。官立各學，務令完善，足爲模範。學區既定，每區限設公立小學若干所，款由官紳籌派，即以官立公立學校多少善否，爲官吏功過。私立之校，既無官款補助，但能粗具規模，即予立案。學童現既未能一律七齡入學，似宜酌減兩等小學爲七年畢業，并減暑假爲二十日以防荒嬉。易經深奧，可移入中學校講授，以禮記爲高等小學正科，或復乾隆前分經之法，裁併歷史、地理於國文課內，以免兒童記憶之繁。中學以上，似宜嚴定畢業升學之試，寬予專修與試之條，以便寒賤，尤須速定各科圖籍，師生服章，至女學應用課本，亦宜慎編速頒。現在官制既未盡改，一切責在守令，應責督撫照部頒學務處分，嚴定考成，每計吏時必列爲專條，申誠藩臬，勿侵學司權限，學司不職，亦予嚴譴，庶幾風行雨化，普及可望。此學務之必宜改良者也。

巡警之設，本以保衛治安，所以不能普設者，亦豈不曰經費難籌乎？竊以爲今既改練陸軍，則內地營鎮職掌與巡警同，似宜即改歸民政部管理，舊有管田及一切款項，宜令逐條清查，概爲巡警之費。州縣練勇小隊，歲糜不貲，款所由出，率自民間，名目詭多，稽考爲難，宜調查確數，劃歸歲支。若市鎮守望，則量稅奢侈物品以益之，道路巡丁，宜以道旁列樹歸其保護，而享其利益。州縣清查戶口，例有印照之費，可以其費爲清理戶籍之資，田宅典賣有雜項例費，即以其費爲清理田畝之需。凡類此無名之款，本係中飽，但能嚴禁苛擾，□當樂輸，蓋民情憚於更始，樂於因仍，其擔任經費，亦易於間接，難於直接。若果警官明練，實心任事，有保甲團練之益，無胥吏差役之弊，人人以爲切己之利，則經費亦易集矣。惟警察爲專門之學，外省郡縣急宜設校以爲預備，巡警局長尤須擇人。此警務之必宜統籌者也。

抑職更有進者，爲政不在多言，人存則其政舉，方今強鄰環伺，時局日艱，水旱天災，近又屢告，眞所謂危急存亡之秋也。九重憂勞於上，百爾搶攘於下，內政外交，卒無善策，則救時乏才，亦莫甚於此時矣。加以浮薄之子，猖狂自恣，戈操同室，盜弄潢池。職每思此，中夜不寐。竊以爲國家大器，安危在其所置，今雖憂患頻仍，然苟國是早定，布置井然，任官惟賢，蠲除忌諱，內安外睦，豈遂無望。譬彼乘舟，但使頭舵方針不誤，雖遇風波，終達彼岸。何則？同舟坐客，勢不得不謀共濟也。否則阽危在即，斷斷黨爭，則蜀洛未決，而宋都淪，東林方競，而明社屋矣。職每誦漢史，至黃巾徧野始除黨錮之禁，未嘗不咎漢廷不善用士，而深惜其覺悟之不早，及還觀我聖祖仁皇帝知人之明，用人之恕，卒以削平大難，宏啓版宇，又未嘗不歎大聖人之自有眞，與我國家所以有道之長也。職愚以爲今所處之世，蓋難於康熙時，則一切用人，尤當以聖祖爲法。當康熙時，以鳴禮之貴，而卒直張伯行，以戴名世之獄，而方苞供奉內廷，李光地指薦名世，而曾不以爲黨，聖量淵涵，薄海同欽。今海外遊士，腹地學子，感時憤事，誠不無過當之言，然略迹原心，未始非愛國之忱所激而出。每觀其絕命遺書，惓惓國是，不自量其操術之疎，而欲以一死振刷國恥，其志亦可哀矣。雖其間良莠不齊，時見敗類，然要不當因一二以例千百。乃道路流聞，近有大吏摺奏，欲盡撤遊學不遣，卽學已有成，其擢用亦加限制，甚或謾信恫喝之詞，欲以黨爲名，盡羅而置之死地，抑亦過矣。竊以爲今之用人，但當問其才其學與某職果稱與否，貴賤親疏不必計也。今之聽言，但當閱其所陳與政稍有裨益，皆宜導之使言，言之使盡，其人若何不必問也。詔示中外，懸爲定準，其有以黨爲辭者概勿聽，遠師先聖不以人廢言之訓，近法聖祖兼聽并蓄之心，延攬英賢，共圖治理。舉所謂學務巡警與其他應行事宜切實舉行，國何患不強，政何患不理，嗟我友邦，其有不賓且服歟？

職一介儒生，略有見聞，撫時感事，日抱杞憂，用敢據其一得之愚，披瀝上陳，伏祈代奏。嘉謀謹呈。

整頓學務諭

光緒三十三年十一月二十一日（軍諭）

朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，國家興賢育才，采取前代學制及東西各國成法創設各等學堂，節經諭令學務大臣等詳擬章程，奏經覈定，降旨頒行。獎勵之途甚優，董戒之法亦甚備。如不准干預國家政治及離經畔道、聯盟糾衆、立會演說等事，均經懸爲厲禁，原期海內人士束身規矩，造就成材，所以勗望之者甚厚。乃比年以來，士習頗見澆漓，每每不能專心力學，勉造通儒，動思踰越範圍，干預外事。或侮辱官師，或抗違教令，悖棄聖教，擅改課程，變易衣冠，武斷鄉里，甚至本省大吏拒而不納，國家要政任意要求，動輒捏寫學堂全體空名電達樞部，不考事理，肆口詆譭，以致無知愚民隨聲附和，奸徒游匪藉端煽惑，大爲世道人心之害。不獨中國前史本朝法制無此學風，卽各國學堂亦無此等惡習。士爲四民之首，士風如此，則民俗之敝隨之，治理將不可問。欲挽頹風，非大加整飭不可。著學部通行京外有關學務各衙門，將學堂管理禁令，定章廣爲刊布，嚴切申明，並將考覈、勸戒辦法，前章有未備者，補行增訂，責令實力奉行。順天府尹各省督撫及提學使，皆有教士之責，乃往往任其徇越，違道干譽，貌似姑息見好，實則戕賊人才。卽如近來京外各學堂，糾衆生事，發電妄言者，紛紛皆是。然亦有數省學堂從不出位妄爲者。是教法之善否，卽爲士習之優劣所由判，確有明徵。嗣後該府尹、督撫、提學使，務須於各學堂監督、提調、堂長、監學、教員等，慎選器使，督飭妥辦。

總之，以聖教爲宗，以藝能爲輔，以禮法爲範圍，以明倫愛國爲實效，若其始敢爲離經畔道之論，其究必終爲犯上作亂之人。蓋藝能不優，可以補習，智識不廣，可以觀摩，惟此根本一差，則無從挽救，故不率教必予屏除，以免敗羣之累，違法律必加懲儆，以防履霜之漸。並著學部隨時選派視學官，分往各處認真考察，如有廢棄讀經講學功課荒棄國文不習而教員不問者，品行不端不安本分而管理員不加懲革者，不惟學生立即屏斥懲罰，其教員、管理員一併重處，決不姑寬。儻該府尹、督撫、提學使等，仍敢漫不經心，視學務士習爲緩圖，一味徇情畏事，以致育才之舉，轉爲曠亂之階，除查明該學堂教員、管理員嚴懲外，恐該府尹、督撫、提學使及管學之將軍、都統等，均不能當此重咎也。其各懷遵奉行，俾令各學堂敦品勵學，化行俗美，賢才衆多，以副朝廷造士安民之至意。此旨即著管學各衙門暨大小各學堂，一體恭錄一通，懸挂堂上，凡各學堂畢業生文憑，均將此旨刊錄於前，俾昭法守。欽此。

御史徐定超奏請進講時添講憲法並將欽定憲法講義發交地方官研究各學堂加課摺

光緒三十四年四月初五日（軍原）

協理京畿道監察御史徐定超跪奏，爲補救時艱，憲政爲亟，擬請進講時添講憲法，以示實行而風海內，恭摺仰祈聖鑒事。

竊自前年預備立憲之詔既頒，薄海臣民，歡忻鼓舞，嗣是改官制，修法律，簡派大臣出洋考查，凡所以裨益憲政者，業已次第舉辦矣。然臣細察京外人心，憲政一事，信者固多，疑者亦復不少。信者鑒於各國立憲之治安，疑者狃於中國古法所未有，不知各國憲制學說紛歧，亦不免有支離之處。至於君主立憲，實我中國固有之成法，不過前無立憲名目。其所謂天皇神聖不可侵犯者，即中國自古相傳尊君

親上之本意。其所謂內閣擔責任者，即周漢重任三公，明代尊相重內閣之制。其所謂議院擔義務，有議事之權而無干涉行政之權者，即中國謀及卿士，謀及大夫，謀及庶人之制。我朝有大事交大學士各部院會議，並飭各督撫體察輿情覆奏，亦即此意，非別有異義也。

今朝廷業已事事預備，明定期限，示海內以必行，應請於進講之時，添講君主立憲法制，經皇太后、皇上睿覽之後，即飭憲政館頒發各督撫、將軍，責令大小屬官，切實研究，並令各省提學司，即將御定憲法講義，發交中學以上各學堂，按時加課，俾人人曉然於朝廷銳意立憲與憲法並非難行之意。如蒙俞允，擬請飭進講大臣孫家鼐等添編講義進呈御定，再發憲政館通行各省，庶足以示實行而樹風聲。

所有擬請添講憲法緣由，是否有當，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

福州將軍樸壽等奏辦理福州駐防蒙小學堂及研究所情形摺

光緒三十四年七月二十三日（硃摺）

奴才樸壽、勝恩跪奏，為福州駐防擬設蒙小學堂及研究所，恭摺具陳，仰祈聖鑒事。

竊本月十一日准學部咨開：軍機處鈔交御史仲壽奏請飭八旗都統及各省駐防創設研究所一片，奉旨：該衙門知道。欽此。欽遵。到部。相應鈔錄原奏咨行，希即查照奏定學堂章程，並參酌地方情形，通籌辦法，欽遵辦理等因。查福州駐防，生齒日繁，生計日窘，失學日甚，積弱日深，不特兵丁之教育素未講求，即官員之學問，亦強半淺陋，誠如原奏所云，若不速籌辦法，其何以爲慎重根本之至計。奴才抵任以來，目覩情形，通籌全局，欲整頓旗務，當以興學練兵爲第一義，現在正擬設法整頓，適准來咨，與所擬辦法大致相同，自應切實奉行，以副朝廷振興八旗化弱爲強之至意。福州駐防原有學堂計三所：一

爲學兵營，一爲八旗中學堂，一爲八旗公立兩等學堂。學兵營係練軍隨營學堂，未便改併。中學堂係前將軍崇善奏明將龍光、清文兩書院，清、漢、官三學改設，其中缺點尙多，學生程度，亦參差不一。兩等學堂係八旗私立學堂，規模雖具，經費無多，其程度亦祇合初等小學，均宜亟籌改良進步。

竊維教育之宗旨，在尙實不在蹈虛，教育之效果，在精神不在形式，旗丁資質雖好，程度尙低，實未容躐等求益。奴才參酌地方情形，中學堂合格學生無多，校舍尙爲寬敞，擬先附設高等小學堂，令八旗子弟程度相當者，一律就學。兩等學堂，擬改爲初等小學堂，津貼經費，增廣學級，添聘教員，令八旗子弟年齡相當者，一律就學，俟將來高等小學畢業之後，再行擴充中學。現在中學堂學生，其合格者仍應按中學堂程度教授，其二三班僅課蒙小學者，應各歸初等小學堂，高等小學堂肄業，以昭劃一。水師旗營，距省較遠，丁口亦繁，應飭籌設高等、初等小學各一所，期於教育普及。惟八旗子弟入學者，往往復入學兵營，以圖補食練餉。查服從教育之年齡，本無充當兵役之義務，且轉學退學，尤足阻學堂進步。旗丁有籍可稽，宜實行強迫教育，凡幼童已及學年不入學者，罪其父兄，其隨意退學轉學者，一併責其父兄，於學務庶有神益。學堂課程，查奏定章程，蒙小學堂均皆重在中文，旗丁讀書識字者少，國文一門，尤宜加意注重。至體操一科，柔輦體操，既益兒童衛生，兵式體操，足立軍隊基礎，旗丁皆隸軍籍，更宜一體練習，振此日尙武之精神，卽以備他日軍人之資格。學堂應用儀器、書籍，原有學堂均未購置，亟應擇其必不可少者，分別購齊，以資教授而期完備。至研究所，原爲造就旗員而設，亟應遵照籌辦。擬將奴才署西舊設之海關衙門，改爲研究所，購置中外應用書籍，關於軍學、政治、教育各門者，分別部居，派員經理，詳定章程，酌示獎勵，飭協佐以下各員，逐日入所各認專門悉心研究，隨時由奴才親往討論，按月各呈簡記，以徵心得，藉免不學之譏，而收作人之效。

惟是籌款興學，事本相因，學堂經費，中學堂僅有一千四百四十兩，私立捐款尤屬零星，從前已覺不敷開支，現在改擴講堂，購置儀器、書籍及應用器具，所需已鉅。況添設學堂，推廣學級，增聘教員，一切常年經費驟增數倍，而研究所開辦經費、常年經費亦皆無著，福州駐防款項一切皆仰給司道庫關款支撥，就地無款可籌，早在聖明洞鑒之中。惟有仰懇天恩，飭下閩浙總督，隨時籌撥，得以尅期興辦，而免延誤要政。奴才受恩深重，未效涓埃，當此時事多艱，竊謂興學儲才專事宜求實際，惟有以實心行實事，身率僚屬力圖振奮，不敢愛惜銀錢，而阻止進化，尤不敢虛糜經費，而藉便私圖。庶幾辦一事，得一事之真效，設一學堂，得一學堂之實功，方足以仰酬高厚。

抑奴才更有請者，教育、練兵均屬圖強至計，撥地歸農之事，既一時未能遽辦，所有八旗子弟自以入學爲要義，而練軍額兵，似亦宜通籌善法，認真改練，以收實效，應俟陸軍部擬定各省駐防改編陸軍詳細辦法頒到後，再行切實按照籌辦。

所有福州駐防擬遵設蒙小學堂及研究所緣由，理合恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

陝甘總督升允奏甘肅遵設法政學堂酌擬辦法摺

光緒三十四年十月十八日（硃摺）

頭品頂戴·尚書銜·陝甘總督奴才升允跪奏，爲甘省遵設法政學堂，酌擬辦法，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維甘省地處邊陲，吏材素乏，始以軍需未靖，每存權宜位置之心，繼當捐例大開，徒有仕途蕪雜之弊。奴才到任，迭飭司道整頓課吏館切實月課，後又改爲法政館研習治董，本年聘用教員招考正佐各班，講求中外法政綱要，以一年爲畢業，暑假時曾經試驗，不乏可造之才，但期望雖切於速成，而規模

宜斷於盡善。矧復奉旨，預備立憲，凡在官紳皆與有責，自應力圖進步，冀獲通材。屢飭司道逐細研求，除年內暫照舊章督飭認真講習外，擬自明年爲始，遵章名曰法政學堂，另由司局酌籌用款加詳辦法，綜其大要約有四端：

一曰展學期。法政爲專門之學，自預科以至本科五年程功，東南各省大率定限三年。甘省人材消乏，且需次半係寒員，爲期過長，未免望而生阻，擬酌定爲三學期分期畢業，較舊章則少延長，按學科仍趨簡易，授受得法，其效自臻。

二曰分學科。法政種類甚繁，貫通不易，況時期短淺，尤難遽語完全。擬分爲法律、政治兩科，各自爲班，分科教授，心無二用，則易於見功，學有專門，則無難深造，將來或精裁判，或善措施，分之見各奏爾能之長，合之成相助爲理之效。

三曰招紳班。甘肅風氣不開，由於紳智錮閉，阻力橫生，矧屢准部咨，各省應設諮議局，尤須養成合格之選，擬附設紳班五十人，每縣選送一人，擇重要科目，如憲法、選舉法、戶籍法、警察法、教育行政、地方制度之類，以一年畢業，循環招致，周而復始，其願入官班者聽。庶學成而歸，勸助新政，不無裨益。

四曰優獎勵。分平時、畢業兩層，平時獎勵則酌給津貼，畢業獎勵則酌委差缺，紳班由地方官優籌位置，悉以考列最優等、優等、中等次第爲標準，以昭激勸而勵嚮學。

以上四端，雖云因地制宜，實皆惟力是視，既不敢鋪張其事，蹈有名無實之愆，亦不敢簡陋自安，忘挈領提綱之理。惟是來者日衆，勢難驟語整齊，士習漸開，或且馳心浮薄，聰明者易犯厥弛之病，愚闇者難望成就之期，則防其弊端，納於軌物，使人存忠君愛國之念，士無黜實崇華之心，仰慰慈廑，各安分

義，此尤奴才與在事司道之責，不敢不竭力維持者也。

除分咨查照外，所有遵設法政學堂酌擬辦法緣由，理合恭摺具陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

廣西巡撫張鳴岐奏請揀發粵閩等省舉貢來桂考選學習法政摺

光緒三十四年十一月二十五日（硃摺）

頭品頂戴、廣西巡撫臣張鳴岐跪奏，為法政需員，擬請援照直隸考選成案，並推廣兼收捐納人員，以廣造就而備任使，恭摺仰祈聖鑒事。

竊為政之道，首在得人，新政日多，需才愈衆，若不預儲於平日，斷難收效於臨時。桂省本年秋間，遵照部章開辦法政學堂，原為造就吏材之計。無如地方偏僻，分發來省者數本無多，需次各員，經臣三次考選，送入學堂者，先後共一百十六員，佐雜居十之七八，州縣以上僅十之二三，其中年齒已長，難期深造者，又居十之八九，大都由於強迫，勉就講習科，以期速成，其熱心嚮學肯入別科者，蓋無一焉。九年籌備迭奉明詔，我皇上御極之始，復申誥誡，凡有血氣，敢不欽遵。顧即就籌辦各級審判廳一端而論，查照法部咨行京外各級審判廳官制，每屬設一地方審判廳，廳分民、刑兩科，科各一、二庭不等，庭各推事三人。廣西六十餘廳州縣，僅地方審判推事一項，極少已需五六百人，初級審判推事、高等審判推事，尚不與焉，檢察官及典簿、主簿之屬，尚不與焉。九年以內需才如此其多，入堂人員計數如此其少，儻不趕緊設法廣為造就，轉瞬限期即屆，無才之困難，將有較無款而更甚者。

伏查邸鈔內載：光緒三十二年四月升任直隸督臣袁世凱片奏，以直隸設立法政學堂，州縣入學者

無多，請由吏、禮兩部於山東、山西、陝西、河南、安徽等省舉人中，年在四十以下者，無論科分遠近與已未註冊，咨行各該省原籍，彙齊揀發來直，考驗合格，俾入法政學堂肄業。俟畢業後，視其成績分別奏留，並照章給與獎勵，其優、拔、副貢三項就職者，一併照此辦理。欽奉硃批：該部知道。欽此。等因。今廣西乏才甚於直隸，需才之切則同，擬懇天恩飭下吏、禮兩部，擬照直隸成案，於廣東、福建、湖北、湖南、雲南、貴州六省舉人及就職之優、拔、副貢中，凡年在四十以下者，自宣統元年起按年揀發二百員來桂，考驗合格，俾入法政學堂肄業。但供食宿，不給津貼，俟畢業後，凡別科考列中等以上，講習科考列優等以上者，概請奏留補用，免繳分發留省各銀兩，並照學部定章，分別獎勵。揀發請暫以宣統五年為止，應否展限，屆時體察情形，另行具奏。儒考驗挑取，不能足額，並請推廣兼收捐納人員，無論籍隸何省，候補候選之員，年在四十以下者，均准自行投考，畢業奏留獎勵，悉照揀發人員辦理。

臣爲儲備新政人才起見，是否有當，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。
硃批：該部知道。

山西巡撫寶葵奏山西辦理法政學堂情形片

光緒三十四年十二月十五日（硃摺）

再，晉省法政學堂，原定簡易科官紳一年畢業，專門學生援照北洋法政學堂成案，分豫科、本科，各三年畢業，於光緒三十三年三月間，經前撫臣恩壽奏明開辦在案。嗣准憲政編查館於考驗外官案內，奏定各官員入法政學堂，分長期、速成兩班，長期三年，速成一年半畢業。又准學部奏明，北洋暨各省法政學堂，均應與京師法政學堂，劃一辦法各等因。又經先後飭遵所有原招之官紳簡易科，扣至本年

六月，一年學期已滿，奴才按照所授功課，分門考試，合旁聽生共畢業一百四十四人。此次續招紳班，並由考驗處咨送本省官員一班，應即照章改爲講習科一年半畢業，將來長期班仿照京師法政學堂別科辦理。至專門學生，原已開辦豫科，現又添招豫科生一班，亦擬援照京師法政學堂課程，酌量變通，並將豫科改爲二年，本科改爲三年畢業，比照高等學堂給獎，以歸一律，由藩學兩司，詳請奏咨立案前來。

竊維法政本專門之學，此時豫備立憲，一切自治行政事宜，尤待此項人才相助爲理，該堂續添官紳各班，分科教授，實目前當務之急，核其所改畢業期限，均係遵照通行章程劃一辦理，自當督飭各該員，悉心考察，認真講求，仍隨時設法擴充，以宏造就。

除分咨憲政編查館、學部查照外，理合附片具陳，伏乞聖鑒訓示。謹奏。
硃批：該衙門知道。

學部奏編輯國民必讀課本簡易識字課本情形摺

光緒三十四年十二月二十八日（《大清法規大全》教育部卷三十一葉六）

竊本年八月初一日內閣抄奉上諭：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，憲政編查館、資政院王大臣奕劻、溥倫等會奏憲法，議院、選舉各綱要，暨議院未開以前逐年應行籌備事宜一摺。將來編纂憲法及議院、選舉各法，卽以此作爲準則。至單開逐年應行籌備事宜，卽責成內外臣工依限舉辦，每屆六箇月，將籌辦成績臚列奏聞等因。欽此。謹按單開第一年臣部籌辦之事爲編輯國民必讀課本、簡易識字課本。仰見朝廷以道覺民，興學成俗之至意，欽佩莫名。

竊維編定此項課本，其宗旨在使人人皆知人倫道德及應用之知識爲主。宗旨必須純正，事理亦期

通達，要在簡而不陋，質而不俚，始爲合用。臣等受命以來，先集坊間所出各本詳加核閱，綜其大端，蓋有數弊：事多假設，不能徵實。其弊一也。雜列名詞，無復抉擇。其弊二也。方言訛語，不便通行。其弊三也。文義艱深，索解不易。其弊四也。卮言異說，惑亂人心。其弊五也。今茲編定課本，必先祛此五弊。前經派令臣部圖書局審定科各員，本此宗旨，酌擬辦法，先編凡例，各抒所見，以備採擇。旋據各員先後呈稿，臣等審籌熟計，至於再三，竊以爲簡易識字課本，所以教年長失學之愚民與寒畯之家，力不能入初等小學堂者之子弟，期於日用尋常可以應用。其文字淺深次序，大致由單字進於短句短文，所選教材，無取精深，卽就倫常日用易知易行之事物教授之，俾其卒業以後，能再入學校固善，卽無力更求深造，亦可藉以謀生，不致流於邪僻。惟是寒畯之家，肄業年限不能預定，勢難以一種識字課本限之。謹擬編爲三種：其第一種識字課本，凡道德知能之要，象數名物之繁，詳徵約取，備著於篇，約三千二百字，期以三年畢業。第二種識字課本，則於第一種課本中去其理解稍高深，事物非習見者，約減爲二千四百字，期以二年畢業。其第三種識字課本，但取日用尋常之字，目前通行之文，約之再三，定爲一千六百字，實屬無可再減，期以一年畢業。令小民自爲付度，擇其力所能至者肄習之，庶可免半途自畫之譏，漸致凡民入學之盛。此編定簡易識字課本之大略也。

至於國民必讀課本，較簡易識字尤爲重要，顧名思義，似應敬輯列聖諭旨及聖賢經傳，以示標準而資遵循。擬謹編爲二種課本：一種理解較淺，範圍較狹，徵引書史較少，其天資較高者期以一年畢業，遜者一年半畢業。一種理解較深，範圍較廣，徵引書史較博，其天資高者期以二年畢業，遜者三年畢業。其編輯之法，擬各分上下二卷：上卷慎采經傳正文，以大義顯明者爲主，兼采秦漢唐宋諸儒之說以證明之。正文之下附以按語，凡羣經大義切於修身之要者，前史名論益於涉世應事之宜者，以及諸

子文集，外國新書，於今日國家法政世界大局有相關合者，皆爲今日應用之知識，均可擇要採取，推闡發揮，以滄其智慮，拓其心胸。下卷敬輯列聖諭旨，凡有關於制度典章之大者，慎爲輯錄，仿聖諭廣訓直解之例，敬附解釋，俾易領會。蓋有聖訓及經傳大義以堅定其德性，復有解釋發明以開濬其知識，既合古人正德厚生之教，更符近世德育智育之法，庶幾鄉曲愚氓皆明於忠君報國之義，而識字較多，智識較靈，並可藉以爲謀生學藝之資矣。此編輯國民必讀之大略也。

竊維此項課本關係極重，爲人心風俗之本原，教育普及之樞紐，實不可稍緩之舉。而稽之載籍，古無其書，采諸異方，未適於用，深恐稍有疏舛，貽誤全國人民。惟坊間所編既多流弊，臣衙門各員所擬亦未能遽臻精善，用是稍稍時日，未能速成。現經臣等博訪通人，多考成式，手定體例，隨時商榷，本月內甫經商定辦法。此全國學術初基所係，臣部職任所關，不敢不再三審慎，務求妥善適用，一俟編輯成書，先在京師地方教授數月，如果易簡理得，士林稱便，再由臣部奏明，請旨頒行各省一體遵用。謹奏。

光緒三十四年十二月二十八日奉旨：依議。欽此。

學部奏擬簡易識字學塾章程摺

宣統元年十一月二十九日（《大清法規大全》教育部卷八葉一）

奏爲遵擬簡易識字學塾章程，恭摺仰祈聖鑒事。

本年閏二月臣部具奏分年籌備事宜單開頒布簡易識字學塾章程。業經憲政編查館覆核，奉旨允准在案。自應欽遵辦理。

竊惟今日教育之困難，屬於辦學者有二，屬於就學者亦有二。民瘠則經費難籌，地僻則師資缺乏。

此辦學之難也。生計操作之鮮暇，書籍用品之無資。此就學之難也。憲政編查館有鑒乎此，於立憲九年預備單內奏設簡易識字學塾，欲以輔小學教育之不及，而期以無人不學爲歸，規畫極爲周至。惟此項學塾既以簡易爲名，則一切章程必使易知易從，而後不背乎委曲變通之情。臣等公共商酌，擬請凡官立、公立、私立各項學堂經費稍裕者，皆令附設此項學塾，則期月之間，較舊設學堂之數可以驟增一倍。此外推廣設立者，並得租借祠廟及各項公所零行開辦，但經費務須極力從省，其圖書器具不必求備，但以略可敷用爲主。此項教員科學亦不必求全佳，使文理通順，略具普通知識者，即可取爲師資，庶無經費難籌教員缺乏之弊。至學生一律不收學費。其畢業年限定爲三年以下，一年以上，其授課時間定爲每日二時或二時，庶貧寒無力入學之子弟及年長失學之人，皆可節縮其操作之光陰，以從事於修業，庶無就學困難之弊。

所有此項章程頒行之後，凡地方官吏及各項學務人員，皆應通力合作，認真考核，庶學堂多一讀書之人，卽地方多一明理之人，實於憲政前途裨益非淺。茲將擬具章程謹繕清單，恭呈御覽，伏候命下遵行。

所有臣等遵擬簡易識字學塾章程，謹繕摺具陳，伏乞皇上聖鑒。謹奏。
宣統元年十一月二十九日奉旨：依議。欽此。（單從略）

內閣總理大臣奕劻等奏普及教育有關憲政特設中央教育會以利推行摺 附清單

宣統三年五月初四日（軍原）

內閣總理大臣和碩慶親王臣奕劻等跪奏，爲設立中央教育會，擬具章程，謹繕清單，恭摺具陳，仰

祈聖鑒事。

竊以教育之興廢，爲國家強弱所由繫，教育之良否，爲人民智昧所由分，東西各國莫不注重教育，合力通籌，以立強國智民之本。惟是教育理法極爲博深，教育業務又益繁重，決非一二執行教育之人所能盡其義蘊。日本曾訂有高等教育會議章程，彙集教育名家開議教育事項，上自大學，下至初等小學，均可列作議案，共同討論，文部省頗收集思廣益之效，意美法良，足資採取。

伏念先朝疊頒明詔，預備立憲，海內人士，莫不冀教育發達，以覘人民程度。自創興學堂以來，分科大學及專門高等各學，中外辦學衙門雖皆竭力籌設，然以中學畢業學生尙少，並困於教育經費，一切規畫均未能驟期完備，揆諸近日情勢，尙可徐爲籌議。惟中學以下普及教育與憲政尤爲息息相關，上年十月欽奉明諭，開設議院，縮短期限，是普及教育在今日實有迫不及待之勢。中國幅員遼廓，民生艱窘，其間土俗人情，又各自爲風氣，措辦學務，每多扞格，其普及教育之推廣、維持、教授、管理，在在均須廣集教育經驗有得人員，周諮博訪，始足以利推行而免阻礙。臣等籌思至再，惟有酌采日本高等教育會議章程變通辦理，訂定中央教育會章程十四條，招集各項學務人員，在京師設立會所，由臣部監督會議中學以下各事宜。其中難解之疑問，滯塞之情形，均可藉以溝通，取便措注，以爲臣部教育行政輔助之機關，似於學務前途，不無裨益。如蒙俞允，卽由臣等遵奉施行。

所有會奏中央教育會擬具章程緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

附清單

謹將中央教育會章程繕具清單，恭呈御覽。

第一條 學部爲關於全國教育徵集意見，奏請設立中央教育會。

第二條 中央教育會設立於京師，由學務大臣監督之。

第三條 中央教育會應議事項：一、關於中小學堂教育之主旨及關於學科程度設備管理事項，一、關於兩級師範中等以下各學堂督察事項，一、關於教科用圖書事項，一、關於兩級師範中等以下各學堂職員資格事項，一、學齡兒童就學義務及小學學費事項，一、國語調查事項，一、推廣義務教育事項，一、擔任維持學務經費事項，一、國家及地方補助學堂計畫事項，一、學堂衛生事項，一、此外學務大臣認爲必要之事得臨時提議。

第四條 會員資格及人數：一、學部丞參及各司司長、參事官、各局局長，二、學部曾派充視學人員，三、學部直轄各學堂監督，四、民政部內外廳丞及民治司司長，五、陸海軍部軍學司司長，六、京師督學局二人，七、各省學務公所議長或議紳及教育總會會長、副會長，由提學使推舉一人或二人，八、各省學務公所科長及省視學，由提學使遴派一人，九、各省兩級師範及中學堂之監督教員及兩等小學堂長，由提學使遴派二人，十、著有學識或富於教育經驗者，由學部酌派三十人。

第五條 學務大臣認有必要事項，於前條會員外，得臨時派員到會與議，惟不得加入可否之數。

第六條 中央教育會，應由學務大臣於會員中選派會長、副會長，奏明辦理。

第七條 會長有事故時，副會長代理職務，會長、副會長共有事故時，學部於會員中指定一人代理職務。

第八條 會員任期以三年爲滿，但於其職務上當爲會員者，不在此列。其因補闕而爲會員者，任期以接續前任所餘期間爲斷。

第九條 中央教育會規則，由學部詳細訂定一律遵守。

第十條 會長依會議規則，整理議場秩序及報告議決事項於學務大臣。

第十一條 中央教育會議決事項，由學務大臣酌核採擇分別施行，其有關於行政衙門者，由學部咨商辦理。

第十二條 中央教育會，每年於暑假日開會，其會期以三十日爲斷。

第十三條 中央教育會辦事官及書記各員，由學部酌派本部人員兼充。辦事官聽會長指揮，整理庶務，書記兼承辦事官辦理一切事宜。

第十四條 此項章程如有應行推廣增改之處，仍即隨時奏明辦理。

派張謇爲中央教育會會長諭

宣統三年五月二十四日（軍諭）

欽奉諭旨：學部奏中央教育會遵章開會，請派張謇充該會會長，張元濟、傅增湘充該會副會長一摺。著依議。欽此。

七 財政

暫署黑龍江巡撫程德全奏舉行新政需款浩繁請飭各省嚴禁虛耗片

光緒三十三年八月十一日（軍錄）

再，近日各省舉行新政，需款浩繁，雖竭羅掘之能，仍患度支之窘。臣竊謂今日我國辦理新政，要當注重核實，嚴禁虛糜。查日本維新之初，即苦帑項支絀，故其學堂之建築，軍械之製造，多未能精整如新，至其官中所用物品，尤多簡便質樸。然其辦事則專尚精神，其人心則專注國事，故能婦孺咸知敵愾，私黨亦急公營，國勢淳興，良有由也。

中國民心渙散，蔑公徇私，而徒藉口新政，過事鋪張，甚乃竭比戶之脂膏，供同僚之貪蝕，舍本逐末，可爲慨然。臣在江三年，邊荒艱窘，百無可籌，實負聖恩，而建治設官，學務、巡警諸端，均經略具規模，從未仰給內帑，益見積小高大，尙有軌轍可循。現當朝廷振興憲政，百度更張之際，誠恐各省有司，震於新政名目，用款仍涉恢張，可否請旨飭下各省督撫，轉飭所屬嚴禁虛耗，專責實功，其用款過多而茫無實效者罪之，如此則糜費可冀漸少，而新政尤易實行矣。

是否有當，謹附片具陳，伏乞聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十三年八月十一日奉硃批：覽。欽此。

御史趙炳麟奏整理財政必先製定預算決算表以資考核摺

光緒三十三年十一月十八日（軍原）

福建道監察御史趙炳麟跪奏，為請旨製定預算決算表，整理財政，而端治本，恭摺仰祈聖鑒事。

臣考周禮冢宰以九式節財，歲終制用，立司會為計官長，司書貳之，職內職歲鈎考出入，而職幣復會其餘財焉。司裘掌皮，歲終亦會裘事財賄。可知當時上自皇室費、行政費，下至一絲一物，皆有會計，俾上下周知其數。近泰西各國歲出歲入，年終布告國人，每歲國用婦孺咸曉。我中國財政散漫無紀，外人至因財政不統一，譏我非完全整齊之帝國。英查密森著中國度支論，謂中國財政統計表，除海關稅每一年或十年報告外，各省財政從無與中央政府直接造冊公示天下者。故論各國豐齊，皆據國民納金多寡為斷，而中國則不然，試據其奏案，就各省督撫及度支大臣等，問人民所出，國庫所入，亦難自信無參差也。蓋其財政蒙蔽侵耗，紛無紀律，故通國財源通塞，未由稽考。痛哉查密氏之言乎。

臣考泰西列邦所以國人咸知國用者，在有預算以為會計之初，有決算以為會計之終，承諾之任，監財之權，悉議會擔之。故英國每年出入預算案，由國會議決，大憲章第十二條，國內收補助費，必由國會議決，後世守之愈益發達。法國自千六百十四年以後，財政紊亂，千七百八十九年開議會，始定租稅承諾權，千八百六十二年改良會計法。普國於千八百六十六年上、下院有預算議定權。日本預備立憲，明治六年公布預算，明治八年製定歲出歲入預算表，逐年改良預算科目及形式，明治十四年製定會計法，每年以敕令公布預算。明治二十二年實行立憲，將會計規定於憲法第六章，確定帝國議會之監財權。蓋東西各國之財務、行政，必許國民以兩種監察：一、期前監察，承諾次年度之預算是也，

一、期後監察，審查經過年度之決算是也。故國〔民〕知租稅爲己用，皆樂盡義務，官吏知國用有糾察，皆不敢侵蝕，所謂君民共治也。

近奉明諭預備立憲，設資政院以司預算，設審計院以掌檢查，遠符周禮，旁採列邦，用意至善。然中國財政散漫，非鉤考整齊，恐司計大臣亦難周知其成數。是資政、審計兩院終無完全確立之一日，揆諸我皇太后、皇上變通政體，發奮（憤）爲雄之意，終難符合。擬請諭令度支部選精通計學者，製定中國預算決算表，分遣員於各省調查各項租稅及一切行政經費，上自皇室，下至地方，鉤稽綜核，鉅細無遺，定自何年何月起，作爲會計年度之開始期。會計年度云者，從預算日起至決算日止，滿十二個月爲限。甲年度之款，必歸甲年度決算，乙年度之款，必歸乙年度決算，不得前後移挪，含混不清。至開始日期，各國不同，有用一月一日開始者，法、澳、比利時是也，有用四月一日開始者，英、德、俄、日本是也，有用七月一日開始者，意、美、西班牙、葡萄牙等是也。我當初定預算、決算之時，尤宜斟酌盡善，以定會計年度開始期及收支整理期間。蓋會計年度者，於收入之所從生，與支出之所以起之事實中，加以一定之界限，而收支整理期間者，即基本於此等事實之收支，所以實際收之支之之期間也。照日本法整理期間，略分三類：一、仕拂命令之發行期間，二、金庫之出納期間，三、出納事務之整理期間。凡此諸事，皆財務行政之刻不容緩者也。預算、決算既定，提綱挈領，一目了然，然後將皇室費、中央行政費、地方行政費通盤籌算，界限分明，上使官吏免蒙蔽侵耗之弊端，下使紳民知承諾租稅之義務，他日資政、審計兩院，方有完全確立之地位。臣閱日本財政歷史，明治六年以前，散漫無紀，無異我國。自井上馨極言其弊，明治納之，明詔公布預算，竭計十二年之力，至明治八年，始經製定列表，此實日本財政統一之權輿也。

臣迂陋小儒，未諳計學，何敢比井上馨之上書，然我望君圖治殷勤，實可行純王之政者也。臣願朝廷遠師先王會計之意，近採列邦理財之規，鉤考整齊，有條不紊，財政既理，一切內外庶政，皆可酌劑以得其平。臣亦知幅員廣大，頭緒紛繁，一時斷難清理，然及今而計之，或三年，或五年，終有統一之日。不然財政任其紛亂，臣恐官制、兵制雖改，而俸餉不勻，賦則、稅則議增，而商民生怨，經費無出，則教育、實業各美政，亦有理想而無事功。記曰：財用足，百事成。中外古今不易也。

臣爲整理財政起見，恭摺具陳，可否敕部核議施行，伏乞皇太后、皇上聖鑒訓示。謹奏。

度支部奏陳清理財政辦法六條摺

光緒三十四年十一月二十八日（宣統政紀卷三葉三七）

度支部奏：清理財政要義有二：曰統一，曰分明。本此二義，於分年籌辦之初，而爲臣部職權所應及，與現在急當整理者有六：外債之借還，宜歸臣部經理。在京各衙門所籌款項，宜統歸臣部管理。各省官銀號，宜由臣部隨時稽覈。各省關涉財政之事，宜隨時咨部以便考覈。直省官制未改以前，各省藩司宜由部直接考覈。造報逾限，宜實行懲處。綜此六端，雖不足盡財政奧蘊，實爲九年中分年籌辦初基所託。明知辦理之難，不敢不竭力圖維，期以必行。

度支部奏擬清理財政章程摺

光緒三十四年十二月初一日（東方雜誌第六年第一期）

奏爲遵擬清理財政章程，繕單具陳，請旨頒行，恭摺仰祈聖鑒事。

光緒三十四年八月初一日內閣奉上諭：朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，憲政編查館、資政院王大臣奕劻、溥倫等會奏，進呈憲法、議院選舉各綱要，暨議院未開以前逐年應行籌備事宜一摺。單開逐年應行籌備事宜，均係立憲國應有之政，必須秉公認真，次第推行，責成內外臣工，遵照單開各節，依限舉辦。凡各部及外省同辦事宜，部臣本有糾察外省之責，應嚴定殿最，分別奏聞。自本年起，務在第九年內，將各項籌備事宜一律辦齊，屆時即行頒布欽定辦法，並頒布召集議員之詔等因。欽此。又本年十一月初十日內閣奉上諭：本年八月初一日，大行皇帝欽奉大行太皇太后懿旨，嚴飭內外臣工，務在第九年內，將各項籌備事宜一律辦齊，屆時即行頒布欽定憲法，並頒布召集議員之詔各等諭。煌煌聖訓，薄海同欽。自朕以及大小臣工，均應恪遵前次懿旨，仍以宣統八年為限，理無反汗，期在必行。內外諸臣斷不准觀望遷延，貽誤事機等因。欽此。欽遵。恭錄到部。

臣等伏查憲政編查館、資政院會奏清單內開：第一年頒布清理財政章程，第二年調查各省歲出入總數，第三年覆查各省歲出入總數，釐定地方稅章程，試辦各省預算、決算，第四年編訂會計法，彙查全國歲出入確數，頒布地方稅章程，釐訂國家稅章程，第五年頒布國家稅章程，第六年試辦全國預算，第七年試辦全國決算，頒布會計法，第九年確定預算決算，制定明年確當預算案，預備向議院提議。前項事宜，均係臣部應行辦理，及應與京外各衙門會同辦理之件，臣等自當遵照奏定年限，次第舉辦。現當第一年籌備之期，應將清理財政章程先行妥擬頒布，臣等通盤籌畫，悉心釐訂，謹撮舉綱要，為我皇上縷晰陳之。

竊維憲政成立，以整理財政為最要，而整理財政必以確定全國預算、決算為最要。今朝廷預備立憲，特飭臣部清理財政。清理財政者，為籌備憲政之權輿，而其包涵全體，貫徹初終，必辦至編定全國

預算，乃爲就緒。惟是全國財政，款目紛繁，平日經理出入，各有所司，事權不一，則彼此諉卸，機關不靈，則內外隔閡，臣部現擬章程是以有特設專局派員監理之議。各省款項，膠轕日久，塵積山積，措手匪易，如治亂絲，必去其棼，如決潰壘，必去其腐，臣部現擬章程是以有劃分年限截清舊案之議。舊案既已截清，新章尙待釐訂，不事調查，何所依據，臣部現擬章程是以有調查出入款項之議。出入既有確數，涓滴悉屬公款，不籌經費，奚資辦公，臣部現擬章程是以有酌定外官公費之議。凡此皆爲清理財政之方法，卽爲辦理全國預算、決算之預備，而辦理全國預算、決算，亦非可以一舉而集事也。調查出入款項以後，應辦各省預算、決算，此爲憲政編查館、資政院奏定之辦法，臣部統籌全局，通權出入，京外一體，以類而推，是以現擬章程有核定京外各處預算、決算之議。國家稅、地方稅未分以前，各省諮議局先經成立，而諮議局議決預算、決算事項，不出地方用款之範圍，此爲憲政編查館咨明之權限，臣部綜核各款，研究性質，分別名目，以類相從，是以現擬章程有各省預算、決算冊畫分國家行政經費、地方行政經費之議。如此次第辦理，期以數年，則京外之舉行既習，編訂自各有成規，官吏之經歷既多，辦理亦易於蒞事，然後分之爲各省者，合之卽爲全國，一歲出入，條理井然，而全國預算之案於是立，卽清國財政之效於是乎見矣。臣等本斯用意，詳加籌度，謹酌擬章程三十三條，另繕清單，恭呈御覽。如蒙俞允，應請明降諭旨，飭下京外各衙門，一體遵照辦理。

抑臣等更有請者，爲政之道，本非徒法之可行，自強之圖，必合全國而申做。財政至今日困難極矣，臣部庫儲奇絀，用款浩繁，各省請撥之書，既窮於應付，歷年報銷之案，又苦於稽延，仰屋徬徨，徒深嗟歎，而各疆臣以新政之待興，外銷閒款之悉索，羅掘幾無餘地，騰挪亦有窮期，長此因循，伊於胡底。臣等愚以爲財政艱窘至此，與其內外相蒙，坐而待困，何如推心置腹，各出至誠，乘此百度維新，將出入

各款逐項梳櫛，澈底澄清，而財政尙有轉圜之一日。在部臣此舉，不爲搜括之謀，更無吹求之念，既往之弊，不加追咎，查出之款，仍可存留，各省既無所用其迴護，又何所用其諱匿，此則臣等區區之誠，所期與各省疆臣協力同心，以共圖匡濟者也。況清理財政爲立憲切要之圖，現在國家籌備憲政，期在必行，詔書殷切，敢不欽遵。各疆臣受國厚恩，公忠夙矢，必能懷朝廷之明訓，體臣部之苦衷，內外一心，共維大局，自此次奏頒章程之後，務當督飭所屬切實奉行。藩司爲筦理全省財政之官，責無旁貸，尤當激發忠誠，認真經理，如或陽奉陰違，有名無實，承積疲之餘，以延玩爲固常，習欺飾之風，以敷衍爲得計，時會不常，事機易逝，萬一年限已屆，而財政未見清釐，國會將開，而預算仍無確數，致於憲政前途稍有阻礙，貽誤國計，誰職其咎。臣部惟有懷遵本年八月初一日懿旨，隨時稽察，據實糾參，請旨嚴譴，以爲玩視憲政者戒。

除各省清理財政局章程另行核訂，及各局應派監理人員，臨時酌量奏派，暨分年應辦事宜再行籌議具奏外，所有遵擬清理財政章程，請旨頒行緣由，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十四年十二月初一日奉旨：著憲政編查館迅速核覆具奏。欽此。

會議政務處覆奏度支部清理財政辦法摺

光緒三十四年十二月初十日（《東方雜誌》第六年第一期）

奏爲遵旨會議，恭摺覆陳，仰祈聖鑒事。

本年十一月二十八日欽奉諭旨：度支部奏清理財政宜先明定辦法一摺，著會議政務處妥速議奏。欽此。竊維清理財政爲立憲大綱，財政不清，庶事皆無從修舉。我國家幅員廣大，財賦殷繁，理財之

權，外以責之疆吏，內以統之部臣，前人立法，不爲不周。而今昔異宜，勢難墨守，非統籌全局，掃地更張，不能除舊布新，實事求是。查該部原摺所稱統一、分明二義，洵爲握要探源之論，所擬辦法六條，亦大抵切實可行。

臣等悉心參核，竊謂統一之本，首重乎通，分明之源，莫先乎信。何以言之？度支部爲全國財政總匯之區，宜乎內而各衙門，外而各直省，所有出入款目無不周知矣。而今竟不然。各衙門經費，往往自籌自用，部中多不與聞，各直省款項，內銷則報部盡屬虛文，外銷則部中無從查考，局勢渙散，情意睽隔。此不通之弊也。各衙門款項尙屬無多，若各省之財，卽全國之財也，何可漫無統紀？然外省於財用實數，每隱匿不令部知，故部中常疑其相欺，而內不信外。而部中於外省款項，每令其據實報明，聲言決不提用，及至報出，往往食言，故外省常畏其相誑，而外不信內。此不信之弊也。由不信，故不通，因不通，彌不信，而欲統一、分明難矣。今欲內外上下相通而不相隔，相信而不相疑，必也部臣疆臣開誠布公，互相體諒，外省知內部綜核之難，而不矇以虛辭，內部知外省辦事之難，而不繩以苛例，凡事內外相商，通力合作，彼此皆專以國事爲重，均不稍存畛域，略設成心，庶幾可望財政清明，一洗歷年積習，足爲憲政之始基。該部所陳辦法六條，臣等公同商酌，擬請悉予照准。而於其中稍有未盡之處，量加變通，謹逐條擬議，爲我皇上陳之。

一、外債之借還，宜歸該部經理一節。查外債爲國家利害所繫，自應統歸度支部主持，以免紛歧，但事關交涉，不可不令外務部豫聞。應如所議。嗣後募借外債之權，專屬度支部，凡各部各省擬借外債，皆咨明度支部，由度支部出名訂借，俟議准借入之後，向度支部領取，其指抵之款，償還之期，亦由度支部合計全局，豫算核定。各該部該省如願自向外國放債之人相商者，祇准商定辦法，仍須統歸度

支部出名，立約承借，均不得徑向外國訂約借債。惟度支部仍應每案先咨明外務部，會商辦理，以昭慎重。至從前各部各省已借洋債，應如何分年歸還，均應由各該部該省核定切實辦法，報明度支部立案。各外省尤應於國家稅、地方稅未劃分之先，豫爲籌定，以備償還。第釐訂頒布地方稅、國家稅章程，在籌備事宜年限內，限於第三四五等年辦理，各省所借外債，原訂還期如有在其後者，其豫籌償還之款，何者應動國家稅，何者應動地方稅，亦須豫爲議明，以期兩不相妨。

二、在京各衙門所籌款項，宜統歸該部管理一節。查度支部有統理全國財權之責，在京各衙門所有自籌款項，自應均歸度支部管理，以昭統一。且各衙門所需經費，聽其各籌各用，則肥者有餘，瘠者不足，亦有苦樂不均之憾，但令全交部庫，再向部庫請領，未免徒多周折，應請嗣後將在京各衙門現在已籌及將來應籌之款，分別情形，或由度支部直接經收，或由各衙門自行經收，隨時報明度支部查核。其各衙門應銷款項，仍照常支撥，如經度支部查有浮支濫費之款，可咨商該衙門，切實核減。倘所進款項，實不敷應辦要公經費，由該衙門咨商度支部，認真補助，以期各衙門用款可免浮糜，而辦公亦不致竭蹶。

三、各省銀號宜由該部隨時稽核一節。查各省官立銀號所出紙票，應由公家擔其責成，自應由部稽核，以昭核實。應如所議。請旨飭下各直省督撫，所有該省現開官銀號，無論舊設新設，將開設年月及資本實數，現在發出紙票若干，豫備金若干，經理、協理何人，限六箇月逐一詳細列表送部，以憑稽考。但須聲明，此舉專爲稽查票數成本，以期核實起見，所有該銀號贏利，仍歸該省支銷，並不提撥，以免外省疑慮隱飾。郵傳部所開交通銀行，亦應一律辦理。

四、各省關涉財政之事，宜隨時咨部以便考核一節。查度支部於全國財政有考核准駁之權，各省

關涉財政之事，自應隨時咨部籌商，遵照部議施行。而歷來外省積習，皆有外銷款項，自籌自用，向不報部，且有時遇有急需，無款可籌，不得不挪用正款，無暇咨商，每即徑行動用，殊於統一、分明二義，均多未協。然疆臣身膺重寄，用人行政，在在需財，若於財政毫無特權，則庶政皆無從展布。故欲疆臣坦然不欺，於該省出入款項，逐一報明，毫無諱飾，必部臣曲爲相諒，於外省籌款之事，苟持之有故，言之成理，卽予准行，於外省用款之事，但據實開報，卽予准銷，不以憑空之理想，遙爲臆斷，不以陳年之舊例，強爲相繩，使疆臣恃之爲助我之人，不畏之爲詭我之人，自能內外一心，互相戒而不相遁。蓋疆吏皆朝廷倚任大臣，使其人可信，則於財用一端不必致疑。使其人不可信，則當劾而去之，不應疑之而仍用之也。是則外省督撫於財政出入，令其事事通知部臣，無欺無隱，原屬正辦，而必於未經核議之件，一切概不准行，則恐於突遇急需之時，或有坐失事機之慮。擬請嗣後各省關涉財政事件，除遇有非常變故外，如平時有變通成法之處，須先咨部籌商，內銷之款，未經度支部核議，概不准行，外銷之款，亦必將如何籌辦如何支用情形，據實報部，不准絲毫隱飾。部臣於外省籌商之事，必當曲體其辦事爲難情形，可准則准，不輕苛駁，仍照本年七月臣等議覆御史趙炳麟奏統一財權整理國政摺內所陳辦法，令各該督撫先將該省出入各項，通盤調查，並將何項應入國家稅，何項應入地方稅，詳擬辦法咨部，會同臣等彙擬章程，分期照辦。如慮各省外銷之款，一律核實造報，則各疆臣遇有特別議辦之事，不能措置裕如，不妨俟清理款項之後，酌留若干以備各省特別之用。惟是此節於部臣疆臣權限關係甚重，其中曲折，臣等所擬，恐尚有未盡之處，應請旨飭下各省督撫，每省遴派明於財政理法，熟於該省情形之員一二人，限三箇月內來京，赴度支部與該部堂司各官面爲籌商，按臣等所擬辦法，詳加討論，酌行釐訂，由部臣會同臣等奏明請旨，再行切實施行。

五、直省官制未改以前，各省藩司宜由部直接考核一節。查現行官制，外省財政以藩司爲總匯之區，現在各省巡警道、提學使、勸業道，皆直接民政等部，藩司事同一律，自可援照辦理。惟藩司所管財政，往往正雜寄存，互相挪移，交代領扣，膠葛不清，若每報督撫之件，皆令隨時報部，未免過煩，疊牀架屋之冊報，繕造者固不勝其苦，而二十二省之冊萃集一部，閱者條條過目，字字校對核算，亦恐難於實事求是，日久徒成具文。應請嗣後各省藩司，凡遇關涉各該省財政事宜，除稟承該管督撫辦理外，每季造具簡明大綱清冊，徑報度支部查核。度支部如查有可疑之事，儘可不時派員前赴各該省稽查。其委用徵收釐稅各項人員，亦均按季彙報度支部備查，以期內外相維，消除隔閡。

六、造報逾限，宜實行懲處一節。查各省奏銷向有定限，逾限例應議處，近來相習遲延，允宜懲儆。但各項銷冊，部中皆有一定程式，其中款目價值定自遠年，與現在情形迥不相同，而外省造報，非依此程式，必干部駁，故不能不捏造虛言，期符成格，以削足適履之謀，爲掩耳竊鐘之計。即使依限造銷，而所報全非事實，何足爲豫算、決算之憑藉乎？又冊籍過繁，而限期甚迫，果欲實辦，每易逾違，欲其恪遵定限，必須稍寬日期，乃能實行。應請將舊日報銷冊式一律掃除，廢棄不用，令各省各就該省情形，將應辦各項銷冊，按照實在用項，逐一擬具程式，先行送部，由部核准，此後奏銷，即按此程式造報。其中倘有不能不遇事變通之處，准其隨案聲明，但不准稍有虛捏。部中即據此核銷，不加苛駁，然後如該部所議，明定造報之日期，嚴加逾限之譴責，請旨飭下吏部會同度支部將奏銷限期酌量展寬，遲延處分酌量加重，庶可認真辦理，不等具文。

以上六條，掣理財之綱，而仍不掣辦事之肘，屏除舊日虛僞之習，而亦無過高難行之端，擬請旨飭令內外臣工，按照所陳各節，切實遵行，以仰副聖明理財正辭循名責實之至意。如蒙俞允，臣等即通行

各處一體遵照。

所有臣等遵議各緣由，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒。

再，此件事體繁重，是以覆奏稍遲，度支部係原奏衙門，臣載澤故未列銜，合併陳明，謹奏。

光緒三十四年十二月初十日。奉 上諭，已錄。

憲政編查館奏覆核清理財政章程酌加增訂摺

光緒三十四年十二月十五日（《東方雜誌》第六年第一期）

奏為覆核清理財政章程，酌加增訂，謹繕清單，恭摺覆陳，仰祈聖鑒事。

十二月初一日軍機處鈔交度支部奏遵擬清理財政章程摺單各一件，奉旨：著憲政編查館迅速核覆具奏。欽此。竊維憲法之精意，在使國家與民人權利義務，上下分明。而國民維繫之端，惟財政為密切，故憲政籌備之事，亦惟財政為權輿。財政不清，則計臣徒負總領財賦之名，國民終少信服政府之望，於立憲前途大有阻礙。中國財政舊制，起運存留報銷核覆，立法未嘗不詳，而時異勢殊，浸成隔閡，事例不能相應，出納不能相權，職任多歧，簿書失實，以至挪移隱飾，各種外銷之款，不可究知，沿習至今，各省財政困難極矣。然猶甘任出入之不敷，而未敢和盤托出者，恐並奪自專之費也。坐聽守令之相蒙，而不肯徑情直達者，恐轉失自有之權也。自非掃除成格，特設專司，更定新章，共昭大信，不能包舉全體，貫澈初終，財政轉機，實際係於此。

臣等謹就該部擬訂章程，詳加覆核，所請由部設清理財政處，各省設清理財政局，並由部派監理二員充任其事，皆為實行清理起見。其辦事方法，以列款調查為入手，以分年綜核為程功，以截清舊案為

冊除轉轄之端，以酌定公費爲杜絕瞻顧之路，以劃分國家地方經費爲清理之要領，以編定預算、決算清冊爲清理之歸宿，提綱扼要，條理井然，切實周詳，均可照辦。惟查所派各省清理財政局監理二員，與該局總會辦司道辦事權限，尙未明定。當此財政久困之後，人心積玩之餘，臣等竊以爲課功不憚其嚴，而要勿掣辦事之肘，防弊不嫌其密，而要勿失任事之心，所有各省清理財政局事宜，自應責成司道，切實籌辦。部中所派監理人員，祇在稽察督催，而非主持綜攬，所有職任，均照該部原章所定辦理，庶使職掌分明，以免譏卸牴牾之弊。況部臣原奏，本已申明此舉不爲搜括之謀，更無吹求之念，既往之弊，不加追究，查出之款，仍可存留，且且之言，原堪共信。部臣既示以真誠，疆臣更何所疑慮。從此公忠共矢，內外一心，勿貳勿猜，協同辦理，財政清明，庶幾可望。其章程各條間有界限未明詞義未晰之處，均經酌加參訂。至於造報逾限，必須特立專條，明定勸懲，方免貽誤，附增此項，共爲章程三十五條，謹繕清單，恭呈御覽。如蒙俞允，臣等卽當通行京外文武各衙門一體遵照，認真辦理。

再，此案財政頭緒紛繁，章程關係緊要，臣等悉心覆核，不敢不慎重將事，是以覆奏稍遲，合併聲明。所有覆核清理財政章程緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十四年十二月十五日奉旨：著仍交度支部詳慎妥酌，再行具奏。單併發。欽此。

度支部奏妥酌清理財政章程繕單呈覽摺 附清單

光緒三十四年十二月二十日（《東方雜誌》第六年第一期）

奏爲遵旨妥酌清理財政章程，繕單覆陳，恭摺仰祈聖鑒事。

光緒三十四年十二月十五日軍機大臣欽奉諭旨：憲政編查館奏議覆度支部奏清理財政一摺，著

仍交度支部詳慎妥酌，再行具奏。單併發。欽此。欽遵由軍機處抄交到部。臣等竊維集思廣益，籌議不厭求詳，救弊補偏，折衷必歸至當。清理財政爲立憲切要之圖，事體極爲重大，臣部前擬章程三十三條，現經憲政編查館增訂二條，復奉諭旨，交臣部詳慎妥酌，再行具奏。仰見朝廷重視財政審慎周詳之至意。

臣等謹就該館核覆章程，悉心研究，逐一推求，其增益條文及斟酌字句之處，均視臣部原議，益加周密，自屬妥善可行。至原奏所稱，各省清理財政局事宜，應責成司道切實籌辦，部派監理人員，祇在稽察督催一節。係爲明定權限，各專責成起見。查前次所奏章程內稱，臣部清理財政處、各省清理財政局，所有辦事章程另行詳訂。自應由臣部查照此次章程第三十四條，再行妥擬，俾資遵守。方今財政艱難，內外交困，非推誠相與，則積弊無由廓清，非實力奉行，則預算無由確定。事關憲政，惟賴各疆臣督率所屬，共矢公忠，顧全大局。藩司爲理財之官，其責任尤無旁貸。臣部有綜核之責，卽稽察不可不嚴。以上情形，臣部業於前奏邊擬清理財政章程摺內，披瀝詳陳，早在聖明洞鑒之中。現在清理章程亟待頒布，謹將臣部原擬及憲政編查館增訂共三十五條，另繕清單，恭呈御覽。如蒙俞允，應請明降諭旨，飭下京外各衙門一體遵照，切實辦理。

所有臣部遵旨妥酌清理財政章程緣由，理合恭摺覆陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十四年十二月二十日奉上諭，已錄。

度支部清理財政章程

第一章 總綱

第一條 清理財政，以截清舊案，編訂新章，調查出入確數，爲全國預算、決算之預備。

第二章 清理財政之職任

第二條 臣部設立清理財政處，各省設立清理財政局，專辦清理財政事宜。

第三條 臣部清理財政處，由臣部選派司員分科辦理。其職任如左：一、開列各省出入各項條款，發交各省清理財政局，分別調查，一、綜核京外光緒三十四年分出入款項詳細報告冊，並宣統元年以後各季報告冊，一、摘錄各項說明書，分門別類，編成總冊，一、會同各司稽核京外各處預算報告冊、決算報告冊，一、彙錄京外各處預算報告冊、決算報告冊，編成總冊，一、核定各項清理財政章程。

第四條 各省清理財政局設總辦一員，以藩司或度支司充之，會辦無定員，以運司、關鹽糧等道及現辦財政局所之候補道員充之，設監理官二員，由臣部派員充之。其職任如左：一、造送該省光緒三十四年分出入款項詳細報告冊，及宣統元年以後各季報告冊，一、造送該省各年預算報告冊、決算報告冊，一、調查該省財政沿革利弊，分別門類，編成詳細說明書，送部查核，一、擬訂該省各項收支章程，及各項票式簿式送部。

第三章 劃分新舊案之界限

第五條 各省出入款項，截至光緒三十三年年底止，概作為舊案。各省舊案歷年未經報部者，分年開列清單，併案銷結。

第六條 各省出入款項，自宣統三年起作為新案。前項新案，遵照本章程第十四條第二十三條辦理。

第七條 各省出入款項，自光緒三十四年至宣統二年底止，作為現行案。前項現行案，除由清理財政局將光緒三十四年分調查報告，宣統元年二年分按季報告外，仍由該管司道詳請督撫，將全年

出入款項，分別造冊報銷。（憲政編查館增訂）

第四章 調查財政之方法

第八條 各省入款，如田賦、漕糧、鹽課、茶課、關稅、雜稅、釐捐、受協等項，出款如廉俸、軍餉、製造、工程、教育、巡警、京餉各款、洋款、雜支等項，統由臣部撮舉綱要，開列條款，發交各省清理財政局，將光緒三十四年分各項收支存儲銀糧確數，按款調查，編造詳細報告冊，並盈虧比較表，限至宣統元年底，呈由督撫陸續咨送到部。

第九條 各省清理財政局如有應行調查事件，得派局員至各衙門局所，調查出入各款，及一切規費。遇有抗延欺飾者，經該員呈報到局，由局查實，稟請督撫參處，並報臣部查核。如所派之員，有需索扶同弊混情事，由該局稟請督撫參處。

第十條 清理財政局應將該省財政，利如何興，弊如何除，何項向爲正款，何項向爲雜款，何項向係報部，何項向未報部，將來劃分稅項時，何項應屬國家稅，何項應屬地方稅，分別性質，酌擬辦法，編訂詳細說明書，送部候核。前項說明書，限至宣統二年六月底，陸續咨送到部。

第十一條 自宣統二年起，各省文武大小衙門局所，應將出入各款，按月編訂報告冊，送清理財政局，由局彙編全省報告總冊，按季呈由督撫咨部。上季報告冊，限於下季到部。其清理財政局未成立以前，出入各款，一律造冊補報。

第十二條 在京各衙門所管出入各款，屬於光緒三十四年者，應編造詳細報告冊，並附說明書，限至宣統元年底，陸續咨送到部。

第十三條 在京各衙門所管出入各款，屬於宣統元年、二年者，應按季編訂報告冊，咨送到部。

第五章 預備全國預算之事

第十四條 各省文武大小衙門局所，自宣統二年起，預算次年出入款項，編造清冊，於二月內送清理財政局，由局彙編全省預算報告冊，呈由督撫於五月內咨送到部。各省預算報告冊內，應將出款何項應屬國家行政經費，何項應屬地方行政經費，劃分爲二，候部核定。前項之國家行政經費，係指廉俸軍餉解京各款，以及洋款協餉等項。地方行政經費，係指教育警察實業等項。

第十五條 各項歲入，當國家稅、地方稅未分以前，諮議局不得議減現行稅率，其於地方行政經費範圍內，視爲應增新稅時，得呈請督撫核定，奏咨辦理。

第十六條 各省款項，出入比較，若有盈餘，概列入次年入款之預算報告冊。

第十七條 各省款項若有不足，於每年編訂預算報告冊時，由各該督撫商同臣部，設法籌措。

第十八條 在京各衙門自宣統二年起，應將該衙門次年出入各款，編訂預算報告冊，於五月內送部。

第十九條 臣部直接所管之出入款項，應自宣統二年起，編訂次年預算冊，奏明辦理。

第二十條 臣部自宣統二年起，逐年將京外各處送到預算報告冊，詳細核定，奏請施行。前項預算報告冊，限於文冊到部兩箇月內核定。各省預算報告冊內款項，屬於地方行政經費者，由臣部奏交督撫，送諮議局議決，並將預算全冊送供參。

第二十一條 京外各署出入各款，自宣統三年正月初一日起，一律遵照預算冊辦理。凡屬出款項下，不得於定額外開支別項經費，亦不得彼此挪用。

第二十二條 遇有臨時特別重要支款，未經列入預算冊，或已列預算冊，而收不足數不敷所出者，

由該督撫會商臣部，隨時奏明，酌量籌撥。

第六章 預備全國決算之事

第二十三條 各省文武大小衙門局所，自宣統四年起，查明上年出入款項，編造清冊，於三月內送大理財政局，由局彙編全省決算報告冊，呈由督撫於六月內咨送到部。各省決算報告冊內，應將出款項下國家行政經費、地方行政經費，分別編列。

第二十四條 在京各衙門自宣統四年起，應將該衙門上年出入各款，編定決算報告冊，於六月內送部。

第二十五條 臣部直接所管之出入款項，應自宣統四年起，編定上年決算冊，奏明銷結。

第二十六條 臣部自宣統四年起，逐年將京外各處送到決算報告冊，核定奏銷。前項決算報告冊，限於文冊到部兩箇月內核定。凡向由京師主管各衙門核銷之款，由各省另造專冊，送各該衙門查核，該衙門於文冊收到一箇月內核定，知照臣部，彙總奏銷。各省決算報告冊屬於地方行政經費者，由臣部奏交督撫，送諮議局議決，並決算全冊送供參考。

第七章 酌定外官公費

第二十七條 在官俸章程未經奏定之先，除督撫公費業由會議政務處議籌外，其餘文武大小各署及局所等處，應由清理財政局調查各處情形，一面稟承督撫及臣部，酌定公費，一面提出各款項規費，除津貼各署公費外，概歸入正項收款。

第八章 附則

第二十八條 全國財政，自宣統元年，起，至宣統五年全國預算案成立日止，一律照本章程辦理。

第二十九條 本章程各項報告冊，應分別門類，每類細別爲款，每款細別爲項，每項細別爲目，不得籠統含混。

第三十條 本章程所定造報到部期限，如有任意逾限，以致預算、決算無從預備，貽誤憲政者，該管藩司或度支使，由度支部據實奏參，請旨辦理。本章程所定造報到局期限，如有任意逾限者，由清理財政局稟請督撫，將該管官員分別撤去差任。（憲政編查館增訂）

第三十一條 雲南、貴州、廣西、四川、甘肅、新疆六省，每年預算報告冊，得展限至六月十五日以前到部，決算報告冊，得展限至七月十五日以前到部。

第三十二條 熱河、察哈爾、綏遠城、歸化城各處都統將軍副都統所管收支各款，應編光緒三十四年分詳細報告冊，並盈虧比較表，及自宣統元年起各季報告冊，又自宣統二年起應編次年之預算報告冊，自四年起應編上年之決算報告冊，均由該處自行辦理，按照各省定限，咨送到部。

第三十三條 烏里雅蘇臺、科布多、阿爾泰、伊犁、塔爾巴哈臺、西寧、西藏、庫倫各處將軍大臣所管收支各款，應編光緒三十四年分詳細報告冊，並盈虧比較表，限於宣統元年年底咨送到部。又自宣統二年起應編次年之預算報告冊，自四年起應編上年之決算報告冊，均由該處自行辦理，按照甘肅、新疆等省展緩限期，一律咨送到部。其自宣統元年起，每季應編報告冊，仍行照限報部。

第三十四條 臣部清理財政處、各省清理財政局所有辦事章程，另行詳訂。

第三十五條 本章程如有應行變通之處，由臣部隨時奏明辦理。

度支部奏妥議清理財政辦法摺

光緒三十四年十二月二十五日（《東方雜誌》第六年第一期）

奏爲遵旨妥議清理財政辦法，恭摺覆陳，仰祈聖鑒事。

光緒三十四年十二月初十日內閣奉上諭：前據度支部奏清理財政宜先明定辦法一摺，當經飭交會議具奏。茲據覆奏，朕詳加披覽，與度支部原奏大致相符，更有補原奏所不足之處。全國財政攸關，不厭詳求，著將原奏、覆奏各摺件，一併再交度支部妥慎斟酌，另行具奏。欽此。欽遵由內閣鈔出到部。仰見我皇上慎重財政，睿慮周詳，莫名欽感。

竊維理財爲庶政根本，故憲政籌備卽以清理財政爲初基。度支當財用匯歸，則清理章程自以統一財權爲先務。臣部前奉明詔，頒布清理財政章程，深慮權限未明，卽章程亦成虛設，故先舉其大者數端，以便於從事清理，於是臣等有明定辦法六條之奏，蓋爲遵旨清理財政起見，並非於內外臣工強相執難也。此次會議政務處覆奏，大致以各省辦事之艱難，疑臣部操持之過急，既違統一之議，仍多遷就之詞。臣等一再推求，亦知積重之弊，勢難驟返，願以迫於事會，責無旁貸，現奉諭旨，令臣部妥慎斟酌，另行具奏，自應逐款詳議，期臻妥善。敬爲我皇上縷晰陳之。

一、覆奏稱募借外債，統歸度支部主持，咨明外務部，會商辦理。又稱各部各省如願自向外國放債之人相商者，准商定辦法，仍歸度支部出名，立約承借一節。查整理國債，自係臣部專責，外債關乎交涉，自應咨明外務部，以昭妥慎。外債流弊，言之疚心，去年六月間，臣部已有豫爲裁制之奏。此次臣等原奏，慎重外債，固深慮事權紛歧，漸開侵軼之路，亦欲使豫算適合，不誤清償之期，而用意實在於不

使輕易募借。倘無論應否舉債，准由各部各省自向放債之人商定辦法，由臣部出名承借，是放任仍舊，而中央財政益滋其患也。請嗣後各部各省，必不得已，募借外債，應先經臣部核准，由臣部會同外務部奏明，再由臣部出名訂借，交該部該省領用，各部各省不得逕向外國訂借。如此，則該債指抵之款，償還之期，自應由臣部合計全局，豫算核定。其從前各部各省已借洋債，應如何分年歸還，均令各部各省於國家稅、地方稅未劃分以前，籌定切實辦法，報部立案。至國家稅、地方稅劃分以後，如何分別動用，亦應豫爲議明，以免屆期膠轕。

二、覆奏稱在京各衙門款項，分別經收，隨時報明度支部。其應銷款項，照常支撥，如浮收濫費，可咨商該衙門，切實核減，概令解交部庫，再向部庫請領，徒多周折一節。伏查雍正年間設立會考府，察核各部院動支錢糧，以國初費用之簡，而立法之嚴，尙且如是。近日在京各衙門款項，乃自收自用，臣部無從過問。前年內閣學士吳郁生奏請明定養廉統籌畫一辦法，近日御史謝遠涵奏官祿不均請一財權而除積弊各摺片，皆以各部自私財用爲言，臣等實引以爲疚。現當籌備憲政，財政統計又爲臣部專責，若中央財政任成分割之形，殊非憲政國庫獨立之法。且臣部既司國庫，則盈虛酌劑，具有權宜，若仍令各衙門自爲收支，則肥瘠不均，邊論制用，覆奏謂徒費周折，是仍多遷就之意。應請嗣後在京各衙門，將現在已籌及將來應籌之款，分別情形，或由臣部直接經收，或由各衙門經收，統由部庫收發。各衙門應銷款項，暫仍照常支撥，將來隨時損益，如實有不敷，再由臣部核定，奏明撥補，以資辦公。

三、覆奏稱各省官銀號所出紙票，應由公家擔其責成，自應由部稽核，但須聲明，此舉專爲稽查票數成本起見，所有盈利，仍歸該省支銷，並不提撥一節。查各省官銀號發出紙票，其濫惡實過於日本明治初年之藩札，稅政日深，隱憂滋大，聞湖北、江蘇等省爲數尤鉅。近外人以事關商務，曾照會此等紙

票是否國家擔認。各省既向不咨報，無從知其底蘊，實屬難於答覆。近日各商埠銀根奇緊，危險迭出，滔滔之勢，爲害何堪設想。各疆臣既濬此利源，自當擔此責任，籌本金，保信用，必已夙有權衡。而臣等私憂過計，作此未雨之綢繆，蓋懼其害，非冀其利也。覆奏謂由公家擔其責成，且沾沾以盈利爲言，均未深明此中弊害。應請旨飭下各省督撫，所有現開官銀號，無論舊設新設，將開設年月及資本實數，現在發出紙票若干，預備金若干，經理、協理何人，限六箇月逐一詳細列表送部，以憑稽考而期核實。郵傳部交通銀行，亦一律辦理。

四、覆奏稱各省關涉財政事件，除非常變故外，遇變通成法，須先咨部籌商，並分別內銷、外銷，咨部辦理，俟清理款項後，酌留若干以備特別之用一節。查各國制定預算，一切經費均須照預算案支出，而預算冊內，有第一預備金以備預算內不足之用，第二預備金以備預算外事故之用，此外設有軍事及其他災害鉅需，非普通預備金足以濟事者，則更有追加預算之法。臣部此次奏定清理財政章程第十四條內開，自宣統二年起，逐年將京外各處送到預算報告冊，詳細核定，奏請施行。又第二十二條內開，遇有臨時特別重要支款，未經列入預算冊，或已列預算冊，而收不足額，不敷所出，由該省督撫會商臣部，隨時奏明，酌量籌撥。是各省試辦預算以後，凡款項皆入預算，自不能仍沿外銷之名。預算本可追加，自無妨酌留特別之款。此次臣等原奏，係爲清理財政，令各省將向來外銷款項，據實報部，以便確知全國歲入歲出總數，爲劃分國家稅、地方稅地步，應請旨飭下各省督撫，將該省出入款項，無論向爲報部，向爲外銷，照臣部議覆御史趙炳麟奏請定立預算、決算，及會議政務處議覆該御史奏統一財權整理國政摺內所陳辦法，通盤調查，據實報部，不准絲毫隱飾。至各省關涉財政事宜，自非軍務災賑迫不及待者，均應照臣等原奏所稱，未經臣部核議，概不准行。至所稱每省遴派一二員，限三箇月來京，赴度

支部面爲籌商一節。原爲劃清款項起見，現在清理財政章程甫經奏定，一切款項無從劃分，應俟財政清理就緒後，再由各省派員赴部籌商。

五、覆奏稱藩司歸部考核，所管財政，每季造冊報查一節。查臣部奏定清理財政章程第十一條內開，自宣統元年起，各省文武大小衙門局所，應將出入各款按月編訂報告冊，送清理財政局，由局彙編全省報告總冊，按季呈由督撫咨部。各省清理財政局，係以藩司爲總辦，是藩司既爲該省總辦財政之官，卽兼任清理財政之責，所管款項，按月由司報局，按季由局報部。藩司按月報告，固不至以繕造爲勞，而臣部按季綜核，亦不至以閱算爲難，應卽遵照章程辦理。且查外省官員向准直揭部科，藩司爲臣部行政之官，更應聲息相通，以收指臂相聯之效，嗣後遇有開涉財政稍爲重大事件，除隨時詳報該管督撫外，仍應一面徑報臣部，以重考核。

六、覆奏稱各省造報另定冊式，並展寬限期，加重處分一節。查各省造送預算決算報告冊應定期限，臣部業於清理財政章程內分別奏定，並聲明所定期限，如有任意逾限，以致預算、決算無從預備貽誤憲政者，該藩司或度支使，由臣部據實奏參等語，應卽遵照章程辦理。至預算、決算報告各冊，與從前報銷舊案不同，自應另訂冊式，臣部現擬逐一釐訂，交清理財政局遵式填送。至逾限處分宜如何加重之處，應由臣部會同吏部斟酌擬訂，另行具奏。其宣統二年以前，預算案未經成立，一切報銷期限處分，仍遵照舊例，切實辦理。

以上六條，或爲臣等原奏所未議及，或與臣等用意稍有不符，均逐款詳陳，以期合於統一、分明之義。至覆奏內稱，統一之本，首重乎通，分明之源，莫先乎信。自係扼要之論。惟謂部中於外省款項，每令其據實報明，聲言決不提用，及至報出，往往食言，故外省常畏其相誑等語。各省外銷款項，固非

盡屬虛糜，故前年臣部議覆御史趙炳麟請定立預算、決算摺內，奏令各省將外銷款項通盤籌畫，悉數奏明，果係實在應用，即當予以劃留，續將此意開誠布公，函告各省在案。而各省至今竟不置覆，是外銷究係何款，臣部從未預知。所謂及至報出，往往食言者，果何所指，政體攸關，未便以此等虛詞爲臣部叢詭之地，揆之事實，殊有未合。又覆奏內稱，外省用款，但據實開報，即予准銷，不以憑空之理想，遙爲臆斷，不以陳年之舊例，強爲相繩，使疆臣視之爲助我之人，不畏之爲阨我之人。疆臣爲朝廷倚任大臣，其人可信，則於財政一端不必致疑等語。各省用款，歸部核銷，准駁之權，固應有在，從前例案銷冊本有定式，倘各省捏造，則稽核亦爲具文，然舍此則蕩然益無所守，年來新政繁興，本無例案可引，而臣部核銷各案，自非不符實甚，並未嘗苛以相繩。至於設官分職，本期內外相維，將來憲政成立，仍當設立審計院，即臣部會計亦在察核之列，謂爲相阨，謂爲致疑，均非中正之論。

總之與天下相見以誠，而後可無隔閡，必內外俱爲一體，而後可言事功。自財政艱難，日趨窮蹙，已極力補苴之不暇，更何論庶政之待興，長此因循，實爲非計。臣等一再遲迴，籌之至悉，固知積習既久，驟予更張，非常之原，黎民懼焉。若內外臣工，受國厚恩，當籌備憲政之始基，爲統一財權之計畫，似未便膠執成見，有內外畛域之分，自不得隱飾相蒙，仍彼此隔閡之弊。現在朝廷百度維新，特飭臣部清理財政，在臣部固應調除煩文，爲實事求是之政，各部院各督撫亦當念國計關係之重，諒臣部綜核之難，推誠布公，協力相助，俾臣等得舉其職權，而財政庶期於整理。區區愚誠，不得不行披瀝上陳，伏乞飭下京外各衙門，合力同心，共維大局，臣部幸甚，財政幸甚。

所有遵旨酌議清理財政辦法緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

光緒三十四年十二月二十五日奉旨：著依議。欽此。

御史趙炳麟奏整頓財政學務具體辦法摺

宣統元年十一月二十六日（軍錄）

掌京畿道監察御史臣趙炳麟跪奏，爲財政、學務亟須整頓，敬陳管見，請旨飭交會議政務處詳議施行，恭摺仰祈聖鑒事。

竊以朝廷敬遵先朝諭旨，頒布憲法，意在必行。惟是立憲非可以空言塞責，必財用裕如，而後行政經費不致竭蹶，又必教育廣被，而後人民知識漸進通明。二者不竭力整頓，臣不徒慮憲不能立，且慮國不能立矣。今敬陳管見於左：

財政。臣觀我國至危極迫之事，莫甚於財政，是故數年以來，請製定豫算決算表，並請統一財權。又將民生凋敝，四海困窮情形，再三瀆告。蓋以財政困乏，無論何項政事，皆屬空文，卽無敵國外患，而國已不國矣。臣之管見，以爲財政必須整頓者略有三事：一、早定幣制。夫幣制之不定，其害有四：一、外幣充斥，利權外溢；二、紙幣過多，實銀過少；三、銅元流行，上下交困；四、畛域各分，交通不便。積此四害，若不早圖，一方決裂，全局牽動，極可慮也。乃樞臣、部臣祇以一兩及七錢二分之議，相持不合，遂置幣制不定，設調查局以爲調停之計，臣之大不可解者也。夫今日議定幣制，本欲救財政之困難，若鑄一兩十足銀幣，必致虧折不可收拾。惟專用圓法確定十進位，使流行不致阻滯，庶利益克以挽回，此可一言而決，更何所用其游移耶。擬請飭令度支部臣詳覈諸家之議，速將幣制決定，限期施行，然後財政之紛亂，可得而救，不宜延緩，自陷危機。此財政之當整頓者一也。二、烟草專賣。臣觀南北各省紙烟通行，他日漏卮必較鴉片尤鉅。日本自明治三十年行烟葉專賣法，至二十七年並製造、販

賣，悉歸國家。自三十七年至四十年，銷售國內者歲入已達三千萬元。彼不過四千餘萬人口，入款已如此之鉅，以我國土地之廣，人民之多，若仿行此制，其利必增數倍。此項利益，我不設法挽回，必爲外人所奪，在彼以此致富，在我以此致貧，經濟競爭，尤不可不籌之於豫也。惟是不重課入口烟稅，官烟之銷出，不敢外烟之輸入，兩相排擠，我恐虧折，故欲行烟草專賣，必自議改稅則始。擬請飭令度支部，一面會同外務部暨商約大臣，議將稅則改增，一面派員出洋調查，分爲二種：一、法律之調查，宜往日本，以專賣法日本最詳也。二、技術之調查，宜往歐洲各國，似宜注重於埃及，烟草製造埃及最精也。我國產烟草之地所在皆是，儘能議改稅則，講求製造，行專賣法，他年海軍常年經費，卽此項已足敷用矣。此財政之當整頓者二也。三、加稅免釐，宜定期實行。臣思我國欲整頓一切財政，非更改稅則，勢難得手，欲更改稅則，必藉加稅免釐，方可與各國開議。聞美國總統塔夫脫致議院書言，中國欲廢除釐金，增加關稅，實與外國商務有益，亦爲中國增添厚利，可保財政之安平，美國極願贊成，列國聯合扶助等語。我國乘此機會，大可將入口洋貨議增徵稅，俟議定後，通盤籌算，於我有益無損，再將釐金裁去。儘此機一失，稅則永無議增之時，欲挽回漏卮，恐亦徒有理想耳。擬請飭令會議諸臣，妥籌辦法，挽回權利。此財政之當整頓者三也。

學務。臣聞各國人民最重普通教育，識字人愈多，其國風俗愈美。我國數年以來，各州縣祇立一兩等小學，經費鉅萬，竭盡一方之力，學生多者百餘人，少者數十人，此外則誦聲幾絕矣。其尤謬者，如廣西提學使學堂未能擴充，斤斤以禁止私塾爲務，幸爲撫臣張鳴岐批駁，不然使廣西直無讀書人者，提學使之力也。臣足跡所至，如湖北、湖南等省，讀書識字之人，無不銳減。若不改革，臣恐失教之民，徧滿全國，大難將未已也。擬請旨飭令會議政務處，將學堂章程詳議變通，自高等小學以下酌定若何年

齡至若何程度，限一年內責令學部將高等小學以下按年分門編定畫一課本，通行天下，使窮鄉僻壤，皆可購書。官立一兩等小學，以爲模範。有購書在家教授者聽。凡初等小學生，三年由地方官定期集驗，年齡與程度合格者，給予畢業文憑，准其陞爲高等小學。其高等小學生，四年由提學使定期集驗，年齡與程度合格者，給予畢業文憑，准其陞入中學堂。其無力入中學願改他項營業者聽。如是用款較省，教育可以普及。至於學部圖書局員，掛名不作功課者，頗不乏人，是以徒耗薪俸，課本多未編出。其編出者又多詞句不順，文理不通，凌亂複雜，徒擾人意，有誤教育，良非淺鮮。應請飭令會議政務處詳議章程，認真整頓，嚴定按人計功之法，每月每員必須編出課本若干冊，方發給薪水。不惟掛名人員應立予裁汰，即學問不優編輯不佳者，亦應酌加懲罰。各省提學使，尤必嚴定甄別章程，會同督撫辦理，務使教育普及，而後人才輩出，風俗日隆，於世道人心關係非淺。臣所謂學務之當整頓者此也。

以上兩端，在豫備立憲之時，皆當加意經營，以期無誤。不然民貧則易於爲亂，民愚亦難與圖強，欲以一紙空文，粉飾治安，恐終無濟也。

抑臣尤有請者，凡事之有無功效，全在用人之得失，凡人之能否勸懲，全在朝廷之賞罰。臣尤願陛下於用人留心加察，豈徒財政、學務之有起色哉。臣無任悚惶顛企之至。伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

試署湖北交涉使熊希齡奏爲籌擬經營皇室財產而符憲政摺

宣統二年八月二十一日（軍原）

試署湖北交涉使臣熊希齡跪奏，爲籌擬皇室經費，以理官產而符憲政，敬陳管見，恭摺仰祈聖

鑒事。

竊讀禮記，至王制天子之田方千里，百里之內以共官，千里之內以爲御者。謂凡天子之服用，蓋皆取之租稅也。釋其意義，殆與現在東西立憲各國之皇室經費相類。開嘗考之德意志皇室領地，每年收入之額可至百萬餘磅，俄羅斯皇室領地，兼有耕地及山林百二十萬方里以上，又有西伯利亞金銀礦山巨額之收入，日本皇室額定經費三百萬元之外，並有皇室御料地，而北海道之森林，亦有隸於皇室者。良由立憲政體，官府劃分，既以崇皇室之尊榮，亦以輕人民之負擔，苟皇室財產，有能經營得法，增加收入者，實爲立憲國臣民之所同慶。

我朝龍興滿洲，東三省幅員數十萬方里，林曠耕地，多屬官產，皇室之富，洵非各國所可比擬。近年以來，門戶洞開，移民漸衆，凡有牧廠官荒，均由三省督撫先後奏請放墾，幾於盡爲民有。臣自奉命監理三省財政，即注意於此類官產。近聞內務府業經奏設憲政籌備處，度支部復有提前籌定皇室經費之奏，是則根本所在，當務爲急也。然度支部之籌畫，內務府之籌備，均屬國稅內應行負擔之皇室經費，照各國憲法，皆有額定數目。而我朝立國三百餘年，皇族繁衍，仰給於我皇上者至衆，決非此額定經費之所能敷布，似應將東省皇室財產設法經營，以爲將來之籌備。

臣查東省八旗大宗田產，向分兩項：一曰紅冊地，雖屬旗人管業，照例不准典費，然因生計困難，多有贖屬民間者。二曰隨缺地及伍田地，係因官兵俸餉太薄，加給此項地租，以資贍養，遞爲交代，該地雖由民人承佃，至今尙屬官產。以上兩項，紅冊地數至千百萬畝，然近於旗人私產，無庸計及，惟官缺地及伍田地純屬官業，歷時既久，輾轉佃種，經理不善，甚有不照定章交納地租者。現查奉天全省隨缺等地，共九十七萬八千四百畝，吉林全省隨缺等地，共九十五萬八千七百二十畝。此外尙有官莊各

地，數亦不少，合之以上隨缺等地，兩省約有官地二百萬畝。臣愚以爲此類官地，授之自上，若以移作皇室財產，於名義固屬甚正。且九年立憲期內，旗制卽須變通，揆諸事實，亦復無所窒礙。

惟是官有土地之制，近世理財家多謂不便，以其區域畸零，管理非易，每有任其荒蕪，而使所收日薄者。故一時學者盛倡耕地宜歸民有，森林宜歸國有之原因雖甚複雜，而其大要不外森林須加保護，非若耕地之但事農作，爲時甚暫。若由民間管理，必致僅圖近利，任意斫伐，貽害實多。其說至爲完密，竊擬變通辦理，將以上兩省所有隨缺伍田各地，概行丈放，招民交價承領。奉省地價較貴，每畝平均定價銀十兩，丈放一百萬畝，應得銀一千萬兩。吉林省雖屬新闢，然此亦屬熟地，每畝平均定價銀五兩，丈放一百萬畝，應得銀五百萬兩。奉、吉兩省合算，已有銀一千五百萬兩，提存銀行，歲生利息，以四釐計算，年可入銀六十萬兩。現在旗制未改，除照舊給發奉省官兵地租銀十二萬一千八百八十兩，吉林省官兵地租銀二萬九千五百五十七兩，所餘尙多。一面於三省圈定未開大段森林及沿江山荒，作爲皇室財產，卽以前項歲生利息爲經營資本，設置林官、技師、警察等制，按年採用輪作法，隨伐隨栽，十年之後，所入款項源源不窮，實爲皇室可久可大之業。東省雖近強鄰，舊日條約，外人亦准領票伐木，但係指已開森林而言。其未開者，既經列爲皇室財產，按以公法，外人當重皇室之尊嚴，必不敢稍有侵犯，保全大利，以杜覬覦，莫善於此。倘蒙聖明採擇，仰祈飭下東三省總督，責成選派廉明大員，加以內務府職銜，令其切實經理，以收成效。

所有籌擬經營皇室財產各緣由，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

度支部尙書載澤等奏試辦全國預算擬暫行章程並主管預算各衙門事項摺 附清單三

宣統三年正月十四日（軍原）

經筵講官·督辦鹽政大臣·度支部尙書·貝子銜·奉恩鎮國公臣載澤謹奏，爲試辦全國預算擬暫行章程並主管預算各衙門事項，繕單具陳，仰祈聖鑒事。

竊惟憲政籌備，理財最難，國會提前，預算尤急。本年正月間，臣部以試辦宣統二年預算，酌定冊式例言，奏請飭下京外各衙門依式填註，業經臣部彙齊復覈編定歲入歲出總分各表，由內閣會議政務處交資政院覈議，照章會奏，奉旨欽遵在案。伏查上年試辦預算，事屬創始，本難遽言完備，然因清理而漸得贏虧之實，亦由練習而始知條理之疏，循是以求改良，誠惟臣部之責。臣等督率員司詳加研究，約舉辦法，其要有三：

一爲規定行政之統系。上年爲辦各省預算，故以一省爲一統系。本年爲試全國預算，當合全國爲一統系。各國歲出預算，皆以行政各部爲綱，以事爲目，唐宋會計錄分析軍民，用意略同。現擬歲入各類，均歸臣部主管，以符統一財權之義，其歲出各款，則遵照欽定行政綱目，以所列各部爲主管預算衙門。凡各省應編國家歲出表冊，皆分別事項，造送主管預算各衙門覈定編製，而仍以臣部總其成。此外在京各衙門亦做各省之例，以類相從，造送主管預算各衙門覈編。其關於皇室事務各衙門預算分冊，仍暫送臣部彙編，俟皇室經費確定後，即專歸內務府主管。如此則全國用款展卷瞭如，而支配、統計亦不致漫無憑藉。

一爲暫分國家歲入、地方歲入。中國向來入款，同爲民財，同歸國用，歷代從未區分，即漢之上計，

唐之上供、留州，但於支出時區別用途，未嘗於收入時劃分稅項。近因東西各國財政始有中央、地方之分，然稅源各別，學說互歧，界畫既未易分明，標準亦殊難確當。現既分國家、地方經費，則收入即不容令其混合，業經臣部酌擬辦法通行各省，列表繫說，送部覈定，並於預算冊內令將國家歲入、地方歲入詳究性質，暫行劃分，仍俟國家稅、地方稅章程頒布後，再行確定。

一爲正冊外另造附冊。預算原則，必以收支適合爲衡。周官九式，義主均財。蓋必驗其盈虛，而後可施其酌劑。中國現在庫儲奇絀，故經常之款，必有定衡，而新政一切要需，亦未容預爲限制。此次所擬辦法，於編製總預算案之先，將歲出與歲入酌量支配，以待內閣會議政務〔處〕協商。至新增特別重要事件，應籌之款，則另編附冊隨同正冊造送，而區分緩急，覈覆准駁，仍由主管各衙門與臣部分別辦理。蓋正冊取量入爲出主義，以保制用之均衡，附冊取量出爲入主義，以圖行政之敏活，此則立法之微意，用權之苦心，當爲內外官民所共諒者也。

要之，預算法繁事重，決非旦夕所能完成，考英、法、普等國之有預算，皆遠在百年以前，非隨憲法而起。而普國國會既開之後，猶有所謂黑預算時代，近漸精審，尙遜英、法，況普國之國有財產佔歲入之九成，英、法之法定款目，過總額之強半。現當圖始之初，原少固定之款，不難取資彼法，要貴適我國情。臣等竊本斯旨，謹酌擬試辦全國預算暫行章程二十七條，特別會計暫行章程九條，並規定主管預算各衙門事項，分繕清單恭呈御覽。伏懇飭下京外各衙門，自本年起一律遵辦，臣等仍當體察情形，隨時修改，以期完備。

所有試辦全國預算擬定暫行章程並主管預算各衙門事項緣由，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

附清單一

謹將酌擬試辦全國預算暫行章程，繕具清單，恭呈御覽。

第一條 自宣統三年起試辦全國預算，悉按照本章程辦理。

第二條 各省應編國家歲入預算報告冊、地方歲入預算報告冊並比較表送度支部，限於四月十五日以前送到。各省文武大小衙門局所，應編造國家歲入、地方歲入預算報告分冊並比較表，限於二月初十日以前送清理財政局彙總編製。

第三條 在京各衙門及所轄各處直接徵收之款，應編造預算報告冊及比較表，限於四月十五日以前送度支部。

第四條 度支部彙齊在京各衙門歲入預算表冊及各省、各邊防送到國家歲入預算表冊，覈定編製全國歲入總預算案，並將上年預算歲出總數冊咨送內閣會議政務處協議分配，奏飭各主管預算衙門，分編歲出預算報告冊。主管預算衙門如下：外務部、民政部、度支部、學部、陸軍部、海軍部、法部、農工部、郵傳部、理藩部。

第五條 各省應編國家歲出預算報告冊、地方歲出預算報告冊並比較表，按照各主管預算衙門所管事項，分別咨送各該主管預算衙門，並將全分表冊咨送度支部，統限五月十五日以前到部。各省文武大小衙門局所，應編造國家歲出、地方歲出預算報告分冊並比較表，限於三月初十日以前送清理財政局彙總編製。

第六條 在京各衙門應編造歲出預算報告分冊及比較表，按照主管預算衙門所管預算事項，限於

五月十五日以前咨送各該主管預算衙門。主管預算衙門所管事項另行規定。

第七條 各主管預算衙門應將京外送送到該管事項國家歲出預算表冊，連同本衙門及所轄各處歲出經費，按照內閣會議政務處協議分配之數，覈編所管歲出預算報告冊及比較表，限於六月底送度支部。

第八條 度支部彙齊各主管預算衙門所編歲出預算報告冊及本部所管預算報告冊，編製全國歲入歲出總預算案，奏交內閣會議政務處覈議後，送資政院議決。

第九條 主管預算衙門因新增特別重要事件，致所管預算歲出之數，不能適合於內閣會議政務處協議分配之數，另編歲出預算附冊，限於六月底送度支部一併奏交會議政務處覈議後，送資政院議決。

第十條 度支部將各省送到地方歲入歲出預算報告冊覈對後，電咨各省編製地方歲入歲出預算案，送交諮議局議決，仍將議決全數咨報度支部，並按照第五條分咨各主管預算衙門。

第十一條 各省編製地方預算案，如歲出之數逾於歲入之數，另籌本省地方歲入，經度支部認許後，得連同地方預算案提交諮議局議決。

第十二條 海關常關之歲入、歲出，應由各省清理財政局另編造預算報告冊及比較表，按限送度支部。

第十三條 凡京外一切撥款、領款、協款、解款，均系重收、重支，應另編專冊，按照額收、額解之數及近三年實收、實解之數詳細開列，並將案由逐款聲敘，隨同歲入歲出預算報告冊送度支部覈辦，各關解款、協款均照前項辦理。其解本省之款，並作為協款。各省鹽務款項除由行鹽省分自行徵收之釐捐、加價等項，應列作各該省歲入外，其由產鹽省分及鄰省代收轉解之款，各該省應各列專冊，若係產鹽省

分統收分撥者，應即作為協款。

第十四條 預算歲入、歲出，各分經常、臨時兩門，按照此次所頒詳細編訂，分類說明大概情形，其款項子目應說明經費所需之理由，註於摘要格內。

第十五條 凡預算之收入、支出有定額者，照定額預算，無定額者用推測方法以三年間平均之數為標準，其有應增之歲入、歲出，不能用推測方法者，得酌量估計並申明估計之理由。

第十六條 預算冊內出入各款，暫按照各該處原收、原支平色，折合庫平足銀，一俟新幣發行，即按照幣制例折合國幣計算，銀以兩為單位，國幣以圓為單位。

第十七條 京外衙門在宣統二年以前借用國家公債、地方公債，業經奏准有案者，如係未經足收，准將應收之數列入歲入臨時門，如應分期攤還或定期償還者，亦准將應付本利列入歲出臨時門。

第十八條 預算表冊所列款項，均應滿收滿支，不得將出入數目互相抵除。

第十九條 歲出預算遇有廉俸、公費、餉乾、役食之類，應註明員數、名數及每員名月支之數，其有採辦工程等項，應將工料價值分別註明。

第二十條 凡例應減平減成之款，應按實數估計，仍於摘要格內註明額支若干、扣減若干，以備查覈。

第二十一條 京外各衙門所辦事項須繼續一年以上者，應預定每年支出之額，並將繼續費總額註於摘要格內。

第二十二條 主管預算衙門有必須編製特別預算時，在會計法未定以前，應按照度支部所定特別會計暫行章程辦理。

第二十三條 度支部得就國家歲入情形酌設中央及各省預算，全編入總預算案。

第二十四條 京外各衙門收放本色米穀、豆草等項，應另編預算專冊及比較表，隨同正冊送度支部，並將支放本色表冊另造一分，咨送主管預算衙門。

第二十五條 預算歲入、歲出比較表暫以奏定宣統三年預算之數列為比較。

第二十六條 京外造送各種預算表冊，惟雲南、貴州、四川、廣西、甘肅、新疆六省，得較本章程第二條、第五條到部定限展緩十五日。

第二十七條 各邊防將軍、都統、大臣應編歲入預算報告冊及比較表，限於四月十五日以前送度支部，歲出預算報告冊及比較表，限於五月十五日以前送度支部及主管各預算衙門，惟庫倫、烏里雅蘇臺、科布多、阿爾泰、伊犁、塔爾巴哈臺、西寧、西藏、川滇邊務等處，得援照第二十六條限期辦理。前項歲出預算報告冊表除按照事項分別咨送各主管預算衙門外，其將軍、都統、大臣衙門行政經費及無可歸類之出款，另冊咨報理藩部覈編，撥款、協款應照第十三條辦理。

第二十八條 本章程未經規定事件，仍按照清理財政章程辦理。

附清單二

謹將酌擬試辦特別預算暫行章程，繕具清單，恭呈御覽。

第一條 凡內外官辦事業有固定資本及運轉資本者，得按照本章程辦理。前項固定資本指土地、房產、機械、輪船、物料、器具等項而言，運轉資本指營業資本而言。

第二條 特別會計之種類限定如左：一、印刷局，二、造紙廠，三、造幣廠，四、官銀行，五、整理貨

幣資金，六、路政經費，七、電政經費，郵傳部直轄之電報電話均包此內，其由各省官辦電話仍列入地方預算內官業收入支出中，毋庸作特別會計，八、郵政經費，文報局、軍塘、驛站附，九、船政經費，十、官辦礦務，十一、官辦墾務，十二、官辦森林，十三、官辦漁業，十四、官辦各製造工廠，十五、官辦畜牧，十六、官辦製造軍裝軍火局廠。

第三條 凡特別會計盈虧之數，由度支部酌量情形，分別編入總預算。

第四條 凡特別會計之資本金及公積金，應於冊內說明沿革及其運轉之方法。

第五條 凡特別會計固定資本，得將其物品價格估計貨幣開列，以計算其事業之盈虧。

第六條 凡特別會計有必須借入短期債款者，須報明各主管衙門及度支部覈定。

第七條 特別會計之覈定及其期限，統照此次試辦全國預算暫行章程辦理。

第八條 本章程未盡事宜，由各該主管預算衙門編定特別會計各種細則，分別辦理。

第九條 本章程自宣統三年正月，各主管衙門及各省督撫均應按照辦理。

附清單三

謹將主管預算衙門所管京外預算經費事項，繕具清單，恭呈御覽。計開：

歲入門，凡京外歲入預算統爲度支部所管。歲出門，度支部暫管預算：內務府經費、宗人府經費、中正殿念經處經費、頤和園經費、東陵承辦事務衙門經費、西陵承辦事務衙門經費、奉宸苑經費、太醫院經費、武備院經費、上駟院經費、鑾輿衛經費、御烏槍處經費、上虞備用處經費、領侍衛內大臣處經費、稽察守衛處經費、實錄館經費、崇陵工程處經費、奉天三陵衙門經費、蘇杭織造衙門經費、各省看守行宮經費、各省例貢費。以上經費均關皇室事務，在皇室經費未奏奉欽定以前，一切預算事項，應暫由

度支部承管。

外務部所管預算：本部及直轄各處經費、在外交使館經費、各省交涉使或洋務局經費、各省臨時接待贈答費。

民政部所管預算：本部及直轄各處經費、欽天監經費、京師禁煙公所經費、各省民政司、巡警道經費、各省警務公所經費、各省禁煙公所經費、各省祭祀費、各省時憲費、各省慶賀費、各省補助地方民政費、各省臨時調查戶口費、各省臨時旌賞費、各省臨時祭祀費、各省臨時補助地方民政費。

度支部所管預算：本部及直轄各處經費、軍機處經費、內閣經費、內閣會議政務處經費、資政院經費、憲政編查館經費、吏部經費、禮部經費、都察院經費、給事中衙門經費、翰林院經費、方略館經費、國史館經費、內繕書房經費、稽查欽奉上諭事件處經費、鹽政處經費、稅務處經費、崇文門稅務衙門經費、左翼稅務衙門經費、右翼稅務衙門經費、倉場衙門經費、變通旗制處經費、各省督撫衙門經費、各省藩司或度支司及財政公所經費、各省糧道衙門經費、各省巡道衙門經費、各省府廳州縣衙門經費、各省各廳州縣衙門徵收賦稅經費、各省鹽務衙門局所經費、各省鹽務官運經費、各省釐捐各局卡經費、各省調查局經費、各省官業支出。此指度支部所管不入特別會計者而言、各省清理財政局經費、國債全國預備金造幣廠經費以下均特別會計、造紙廠經費、印刷局經費、整理貨幣資金經費。

學部所管預算：本部及直轄各局館學堂經費、貴胄法政學堂經費、補助京外各學堂。此指不入國家預算之學堂而言，其已編預算各學堂，如有由部撥補之款，應由學部列入撥款專冊、各省提學司衙門經費、各省學務公所經費、各省大學堂經費、京外派遣學生留學日本五校經費、京外派遣學生留學東西洋經費。以官費爲斷，其由地方公費所派者，入地方預算、各省學官費、各省補助地方教育費。

陸軍部所管預算：本部及直轄學堂管隊近畿陸軍各鎮經費、軍諮處經費、貴胄陸軍學堂經費、步軍統領衙門經費、禁衛軍經費、武衛軍經費、滿蒙漢八旗營經費、兩翼八旗前鋒護軍營經費、圓明園護軍營經費、內火器營經費、外火器營經費、健銳營經費、善撲營經費、虎槍處經費、嚮導處經費、軍馬南北分監經費、左右兩翼牧羣經費、各省旗營經費、各省防營經費、各省陸軍經費、各省砲台經費、各省陸軍學堂經費、各省卡倫經費、各省牧廠經費、各省陸軍開辦經費、各省營房砲台臨時營繕經費、各省臨時操防經費、各省舊軍裁遣經費、各省兵差經費、各省製造軍裝軍火局廠經費特別會計。

海軍部所管預算：本部及直轄各處經費、駐紮各國人員經費、各省水師經費、各省軍艦經費、各省船塢或船廠經費、各省海軍學堂經費、各省軍艦臨時經費、各省船塢或船廠臨時經費、各省軍港臨時經費、各省臨時操防經費。

法部所管預算：本部及直轄各級審判檢察廳經費、大理院經費、修訂法律館經費、法律學堂經費、各省提法司經費、各省各級審判檢察廳經費、各省監獄及罪犯習藝所經費、各省遣流實發及解勘經費、各省司法教育經費、各省審判檢察廳開辦經費、各省監獄及罪犯習藝所開辦經費。

農工商部所管預算：本部及直轄各局所學堂經費、各省勸業道衙門經費、各省河工或海塘經費、各省官業支出此指農工商部所管不入特別會計者而言、各省補助地方實業費、各省臨時補助地方實業費、各省官辦礦務經費以下均特別會計、各省官辦墾務經費、各省官辦森林經費、各省官辦漁業經費、各省官辦製造工廠經費、各省官辦畜牧經費。

郵傳部所管預算：本部及直轄各局所學堂經費、各省補助商辦鐵路經費、郵政經費以下均特別會計、郵政經費內包括軍塘、驛站及各省文報局經費、電政經費郵傳部直轄之電話局統併入內、其各省官辦之電話局，仍列入地方預算冊。

切庫作特別會計、船政經費、路政經費。

理藩部所管預算：本部及直轄各處經費、各邊行政經費此指不屬各主管預算衙門各費而言。

度支部尙書載澤等奏維持預算實行辦法摺

宣統三年正月十四日（軍原）

經筵講官·督辦鹽政大臣·度支部尙書·貝子銜·奉恩鎮國公臣載澤等謹奏，爲陳明維持預算實行辦法，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維試辦預算，爲財政根本，預算不立，則財政紊亂，弊竇叢生，百務俱無從整理。各國通例於預算金額以外，不准濫支，於預算金額之中，不准流用，非特別重要事件，不得輕議追加，所以保出入之均衡，而力防浮冒侵挪之弊。我國預算，尙係試辦，爲難情形，誠所不免。現在籌備期限縮短，試辦宣統四年全國預算章程，本日業經另摺繕單具奏，請旨遵行。但四年之全國預算，必本於三年之各省預算，若三年之各省預算無一定標準，則四年之全國預算又將從何著手，此試辦四年全國預算不能不於三年各省預算先定實行辦法者也。臣等職掌所在，卽責任所在，再四思維，實有不能已於言者，敬爲我皇上詳切陳之。

一、各省預算冊內出入各款仍應嚴行查覈也。上年各省造送預算，臣部疊接監理官來稟，多謂於歲出則有意加多，於歲入則特從少報，此等情形各省不必盡同，而往往有所不免。現覈各省於預算前後款項文牘，已有續報實用之款尙少於預算者，在大吏或未及致詳，而所司則未容曲恕。至於田賦釐金之欺隱，賑捐雜入之含糊，則更不可究詰。擬請嗣後各省預算歲入、歲出各款，如所報不實不盡者，

准由該督撫切實查明，奏咨更正，並由臣部飭監理官嚴行查覈，以重款項。

一、各省預算款項宜通籌盈虛慎重出納也。歷來邊省因過於瘠苦，或以軍餉無出，始有協款之舉。近則各省耗濫過多，經常日絀，如江南福建等省，竟有以例支不足貸款洋行請部設法者，甚至兵餉一切積欠累累，隱患之伏，已兆於此。揆度其原，莫非前之任事者博進行之名，昧長久之慮。擬請令各省於預算外，有溢支者即由該省設法節省，不得令有不敷。又各省關動將庫款存放商號，經手員司往往見欺商儉，動致鉅虧，迨於無術支吾，則恃借款為長策，公私受害，靡有所窮。擬請嗣後各省關庫存之款，不得任聽不肖人員勾串商賈，藉端牟利，以杜流弊。

一、宣統三年預算臣部與各省商定增減之款不得翻異也。上年試辦預算，臣部因各省歲入冊內，有可議增加，歲出冊內，有可議刪減者。疊經電商各省自行認定，為數頗鉅，均於預算分冊摘要內詳切聲明，或隨後經各督撫認增認減奏咨有案，是皆各省認為能行，並非臣部強定。今則各省於前次認定之案，又多借詞翻異，試問已定預算案，案內不敷之款，尚苦無可籌挪，若再將原認者復行翻異，又將何以應付。總之，各省近年結習，以揮霍為固然，視公帑若私物，稍為限制，則百計相嘗，必令破壞，偶從寬大，則覬覦投隙，甘棄成言，非獨有礙財權，抑亦貽誤大局。擬請各省嗣後凡有將認定之款復議更改者，除臣部不准立案外，仍將該省承辦人員照玩視庫款例，奏請議處，以示懲儆。

一、嗣後各省追加之案應令先籌的款也。刻下新政繁興，在在需款，然必款歸有著，乃可漸次經營。各國中央財政官廳有指揮全國財政之權，故能酌盈劑虛，事無不舉。我國道光以前，財權操自戶部，各省不得濫請絲毫，添一費則必節一款，增一官則必裁一缺，制節謹度，無論何項，皆不敢溢於經常之開支。咸豐以後，各省用兵，大吏率多自籌，從未仰給京部，此外興辦要政，亦必先籌的款，奏請部

議，始行舉辦。近則時勢變遷，固由甲令所頒未容延緩，而鋪張虛糜之習，亦因之漸開，有擬練一鎮一協需款百數十萬而無絲毫預備者，有擬建築審判衙署及改良監獄而用至數十萬者，帑藏有限，費用無窮，京外庫儲，何以堪此。擬請嗣後各省有因要需追加預算者，皆由該省先籌的款，再行舉辦，否則臣部概從駁斥，以重度支。

以上辦法四條，係爲體察今日財政情形，以冀預算有成起見，若並此不能實行，則藩籬盡決，枝節橫生，前此一切規畫，悉成畫餅，此後清釐整頓，更復何望。財政爲國家命脈所關，預算又財政初基所肇，必京外諸臣同力同心，於應用者常存節慎，於可省者設法刪汰，使國力民力略可蘇息，則財政漸有轉機，大局自可補救。歷代開國之始，賦入少而國恆強，其後費用愈多，而國愈弱。各國徵斂雖繁，然皆不作無益害有益，此尤臣等所願與京外諸臣共勉者也。

所有陳明維持預算實行辦法各緣由，謹繕摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

度支大臣載澤等奏度支部第四年第一屆憲政籌備事宜并現在籌備情形摺

宣統三年八月二十七日（軍原）

經筵講官·度支大臣兼任鹽政大臣·貝子銜·奉恩鎮國公臣載澤等謹奏，爲陳明辦過第四年第一屆籌備事宜，并現在籌備情形，恭摺仰祈聖鑒事。

竊籌備憲政照章每屆六個月奏報一次，臣部已將第一年第二年第三年籌備事宜次第奏明。又上年十二月間准憲政編查館將奏定修正逐年籌備事宜清單咨行到部，臣部遵將應行提前趕辦事宜並加緊籌備情形，於本年二月間奏陳各在案。查憲政編查館奏定修正清單內開，臣部宣統三年籌備事宜：

一頒布會計法，係臣部會同憲政編查館同辦。一釐定國家稅、地方稅各項章程，係臣部會同憲政編查館、各省督撫同辦。一釐定皇室經費，係臣部會同內務府、憲政編查館同辦。現在憲政編查館業經裁撤，前項事宜，應即會同內閣辦理。

伏查編訂會計法，必首定會計年度。今世界各國所行會計年度之制，不外三例：曰歷年制，以正月一日始十二月底止，俄、法、奧等國行之，曰四月一日始，翌年三月底止，英、德、普、日本等國行之，曰七月一日始，以七月一日始，翌年六月底止，美、義、墨西哥等國行之。會計年度與國家預算及社會種種事業，均有密切關係，各國情形不同，年度亦異。我國創制伊始，既求無背學理，尤貴適我國情。疊經臣部電商各省督臣，旋據電覆到部，主七月者五，主四月者一，主正月者二。臣等查萃衆說，一再討論，似以七月說爲優。當經擬具說帖，詳述理由，咨送內閣覆議，一面先將會計法草案編纂完竣。一俟內閣議覆年度到部，即將所擬會計法草案咨送內閣法制院覆查，奏交資政院駁議。臣部所預爲籌備者此其一。

我國稅款，向皆指定用途，分款銷結，從前內結、外銷之別，與近今國家、地方之分，截然兩事。茲欲將國家稅、地方稅分別釐定辦理，經臣部提前於上年十二月間酌擬辦法，通行各省督撫，列表繫說，咨送覈訂。又於本年正月間，奏定試辦全國預算章程，令各省於造送預算冊內，將國家歲入、地方歲入詳究性質，暫行劃分，仍候國家稅、地方稅章程頒布後，再行確定。嗣據各督撫將各該省歲入情形，列表繫說，先後咨送到部。臣等遴派司員，按照各省送部原表，證以歷年成案，近年各省清理財政季報、年報，及宣統三、四兩年預算表冊，參以學說，逐項審查，大綱略具。除各項專法及施行細則，再飭詳細覆查，妥慎編訂外，現經酌擬釐定國家稅、地方稅章程，俟咨送內閣法制院覆查後，即行奏交資政院

覈議。臣部所預爲籌備者此其二。

至釐定皇室經費，原定籌備清單，係內務府、憲政編查館同辦，上年十二月間憲政編查館奏定修正清單，始增臣部同辦。臣部即於十二月十九日將關於皇室事務衙門歲出經費編具表冊，咨送憲政編查館查覈。本年試辦宣統四年全國預算，又經臣部奏明在皇室經費未確定以前，關於皇室事務各衙門預算，暫由臣部承管。嗣據京外衙門造具表冊送部，所列款目分劃互歧，經臣部按照原報數目，考其性質，逐款梳櫛，敬謹釐訂，繕具總冊暨比較總表，於本月十二日會同內閣具奏。奉旨：依議。欽此。欽遵各在案。除總冊、總表先經分行外，現將所編詳細比較表照繕兩份，分送內閣、內務府覆覈，應俟覆加釐定後再行會同臣部具奏請旨遵行。臣部所預爲籌備者此其三。

以上三端，憲政編查館修正清單雖均列爲宣統三年應辦事宜，經臣等通盤籌畫，先事綢繆，次第進行，勉赴程限。又查原定籌備清單，第六年試辦全國預算，而修正清單宣統四年即應確定預算，則全國預算自應提前試辦，經臣部於本年正月間，酌擬試辦全國預算章程，暨主管預算事項清單，奏奉允准。當即連同各種冊式、表式通行遵照辦理。續於五月間，先將全國歲入列表咨送內閣協議分配，一面會同各主管預算衙門，將京外送來表冊，分別核定，送交臣部彙編。臣等督飭司員，漏夜趕辦，業已編訂完竣，繕具表冊，會同內閣於本日另摺具奏，請旨交資政院覈議。此臣部籌辦第四年第一屆應行預備各事之情形也。至以後應行提前趕辦各事，仍遵照奏定修正清單加緊籌辦，隨時奏報，以期無誤憲政。

所有陳明第四年第一屆籌備事宜情形，理合恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

八 官報

御史趙炳麟請令會議政務處籌設官報局片

光緒三十二年十月三十日（軍原）

再，政務處初議本有印刷官報之說，乃至今未見舉辦。外間鈔報，如諭摺彙存、閣鈔彙編之類，大抵皆照例摺件，於朝廷立法行政本末無甚關涉。夫古人讀法懸書，一切朝章國典，恐人不知，未有畏人知之者。我朝如雍正、乾隆間鈔報，凡立法行政皆詳悉刊示，布告國人，至今可考。蓋立法行政，公諸國人，其法善也，人皆知其善而守之，於是不令而行，其法不善也，人皆知其不善而救之，於是挽回亦速。故日本官報，一切法律、命令，詳載無遺，亦先王讀法懸書意也。

近年國家行政，多尚秘密，凡論摺稍關政法者，多不發鈔，舉國之人，耳目愈閉，視聽愈惑，以致弊端百出。朝廷更一章，增一例，外人無由見之。司員奸黠者往往執人而語之曰，今日更一章矣，必若何運動，明日增一例矣，必若何通融，是雖撤胥吏之名，而仍留胥吏之害。弊一。朝廷用人行政，國人無由研究，全恃私家報紙窺見崖略，而私家報紙有聞即錄，語焉不詳，往往失立法行政之真意，甚或捏造謠言，是欲掩天下耳目，適以亂天下耳目。弊二。國家無詳善官報，於是私報雜出，秘密探事，布滿京師，以致軍機、外交及宮中舉動，皆被探出，刊登報章，是欲秘其所不必秘，而反發其所不可發。弊三。有此三弊，印刷官報已刻不容緩，況乎窒塞民知，弊更有不可勝言者耶。

現當豫備立憲之時，恭讀七月十三日懿旨，使紳民明悉國政，以爲立憲基礎。大哉聖言，萬世不易

也。擬請諭令會議政務處，參用東西各國官報體例，設印刷官報局，除軍機外交當秘密不宣外，凡一切立法行政之上諭及內外大小臣工摺件，無論議准、議駁，皆由軍機處另繕副本，交局發鈔，即中外電奏，不關軍機、外交者，一體鈔示。並請飭令從速辦理，毋得再延。國家有詳善官報，耳目開通，視聽自壹，關係誠非淺鮮。謹附片陳請，伏乞聖鑒。謹奏。

憲政編查館大臣奕劻等奏辦理政治官報酌擬章程摺 附清單

光緒三十三年三月初五日（軍原）

臣奕劻等跪奏，為辦理政治官報酌擬章程，恭摺仰祈聖鑒事。

光緒三十二年十月二十日御史趙炳麟奏，設印刷官報局一片，奉旨：考察政治館知道。欽此。查該御史奏稱，朝廷立法行政公諸國人，擬請參用東西各國官報體例，設立官報，以仰副七月十三日懿旨，使紳民明悉國政，為預備立憲基礎之意等語。竊維預備立憲之基礎，必先造成國民之資格，欲造國民之資格，必自國民皆能明悉國政始。東西各國開化較遲而進化獨速，其憲法成立乃至上下一體，氣脈相通，莫不藉官報以為行政之機關，是以風動令行，纖悉畢達。或謂英國國民人政治智識最富，故其憲法程度最高，蓋收效於官報者非淺鮮也。

中國風氣甫開，國民教育尙未普及，朝章國典，罕有講求。向行邸報，大抵例摺居多，而私家報紙又往往摭拾無當，傳聞失實，甚或放言高論，焚惑是非。欲開民智而正民心，自非辦理官報不可。前政務處曾經奏明彙取中外文牘，編纂政要一書，祇因各處鈔送寥寥，未能編輯。今學部、農工商部暨南洋、山東、陝西等處，已有官報刊行，惟僅關於一部一省之事。亟應兼綜條貫，彙集通國政治事宜，由

館派員專辦一報，以歸納衆流，啓發羣治。卽如該御史所奏，凡一切立法行政之上諭及內外臣工摺件電奏，並咨牘、章程等類，除軍機、外交秘密不宜外，所有軍機處發鈔暨各衙門隨時咨送事件，依類分門，悉心選錄，取東西各官報敏捷精確之意，先辦日報一種，一俟鈔送日多，流布浸廣，再行查照前次奏案，擇其尤要編輯月報，一體印行，以期周備。通國官民從此傳觀研究，俾皆曉然於政令條教之本，無不與民休戚相關，自然智慮開通，共識負擔國家之義，忠愛激發，咸有服從法律之心，非特憲法日以修明，而鞏固邦基要不外此。

所有開辦政治官報緣由，謹繕具章程恭呈御覽，伏乞皇太后、皇上聖鑒。謹奏。

附清單

謹擬開辦官報章程，繕具清單，恭呈御覽。

- 一、定名。本報專載國家政治文牘，由考察政治館辦理，每日發行，卽名曰政治官報。
- 二、宗旨。本報敬體上年七月十三日上諭，使紳民明悉國政預備立憲之意，凡有政治文牘無不詳慎登載，期使通國人民開通政治之智識，發達國家之思想，以成就立憲國民之資格。
- 三、辦法。本報先出日報一種，將每日發鈔咨送到館文件，依類登錄，必詳必備。如日後鈔送漸多，再行按照前政務處奏定章程，擇取精要，編輯月報一體印行，以求完善而備掌故。所有辦事人員，約分四項：一、編輯，二、校對，三、印刷，四、發行。

四、體類。分類如左：諭旨、批摺、宮門鈔第一，如有廷寄業經覆奏發鈔者，一併敬謹登錄。電報、奏咨第二。摺奏第三，登錄次序，約分外務、吏政、民政、財政、典禮、學校、軍政、法律、農工商政、郵電

航路政十門，除軍機、外交秘密不宣外，凡由軍機處發鈔，暨內外各衙門具奏事件，隨時錄送到館，以備登載。以下各類文牘仿此。如咨劄、章程等件漏未咨送者，並由館隨時咨取，以期詳備。咨劄第四。法制章程第五，如改定官制、軍制、民法、刑法、商律、礦律及部章、省章一切規條，均歸此類。條約、合同第六，如訂定頒行條約、契約，及聘訂東西各國教習、工師、技師等員合同文件，均歸此類。報告、示諭第七，如統計報告及各部示諭、各省督撫衙門緊要告示等件，均歸此類。外事第八，如繙譯路透電報、泰晤士報及東西各國緊要新聞，及在外使臣、領事報告等件，均歸此類。廣告第九，如官辦銀行、錢局、工藝陳列各所、鐵路、礦務各公司，及經農工商部註冊各實業，均准送館代登廣告，酌照東西各國官報廣告辦法辦理。雜錄第十，如各學堂、公所訓詞演說，及已經採錄之各條陳，或見於各官報之緊要調查記事等件，均歸此類。以上十類，每日有則錄登，不必具備，凡私家論說及風聞不實之事，一概不錄。

五、發行。本報爲開通政治起見，無論官民皆當購閱，以擴見聞。除京內各部院暨各省督撫衙門，由館分別送寄外，其餘京師購閱者，由館設立派報處，照價發行，外省司道府廳州縣及各局所學堂等處，均由館酌按省分大小，配定數目，發交郵局寄各督撫衙門，分派購閱。所有報價，應俟開辦後酌定知照辦理。

湖南試用道李頤陳言安內攘外非整頓報館不可呈

光緒三十三年七月二十八日（軍原）

再，各國報館皆主尊崇本邦，中國之報則反是，除官報外，專在指摘攻擊，以遂其忌刻之私，近且以要挾爲利藪，賄以重金，立可改毀爲譽，賈否混淆，是非顛倒，莫此爲甚。況諭旨肆意譏評，大臣任情

誣毀，毫無忌憚之存，誠自古所罕觀。譬如士夫居家，日聽子弟之詈罵父兄，而猶望家道之盛，臣未見其可也。且啓奸民輕視朝廷之心而亂階伏，長鄰邦覬覦土地之志而氣餒張。邇來亂黨猖獗，交涉煩難，類多因此。

今欲安內禦外，非整頓報館不可。令各省皆設官報，即可開通民智，查核由官，自無違悖。至各省商埠報館造冊呈部，只許停歇，不許增添，速與各國公使議明，報館雖在租界，行銷實在內地，應歸地方官查核，不准再挂洋旗。如有不法記載，即行封禁，更禁止各省行銷，並治以應得之罪。如禁烟大政，尙肯互商，報館細情，豈難如約，況主張排外，鄰誼有傷，謠報亂謀，商情大損，亦爲外人所不利耶。論語云：天下有道則庶人不議。又云：惡居下流，而訕上者。誠本此以示禁令，則國體尊崇，保全實大矣。是否有當，理合附片具陳呈請代奏，伏乞皇太后、皇上聖鑒。臣謹奏。

譯學館學生錢文選請創設諮議報專論憲政並擬開辦大綱呈 附清單

光緒三十三年八月初八日（軍原）

譯學館甲級學生錢文選謹呈，爲應詔陳言，謹擬由官創設諮議報，並開辦大綱，呈請代奏事。

竊生恭譯五月二十八日上諭：立憲之道全在上下同心，內外一氣，去私秉公，共圖治理，亟應博訪周諮，集思廣益，凡有實知預備之方施行之序者，準各條舉以聞。官民在京呈由都察院衙門，在外呈由各地方大吏選錄代表，以便省覽，而資採擇等因。欽此。仰見朝廷欲行憲法勤求芻言之至意。惟辦一事必有綱領，前奉明詔，既以庶政公諸輿論爲實行憲政之預備，則輿論一端，卽爲百事之綱領。而輿論之若何敷施，若何翕受，若何別擇，必有特別靈使機關，方可以通上下爲一心，聯朝野爲一氣。顧揆之中

國現在情勢，其難約有數端：鄉里下情不敢逕達於大吏。其難一。卽能達矣，而大吏政務殷繁，或未暇遽爲之上達。其難二。此省未能知彼省之情形，京官不能悉外間之時勢，同議一事，必致互歧。其難三。削牘繕呈，匍匐拱候，儀節繁重，事苟得已，誰肯爲此。其難四。動達天聽，程式嚴重，逞臆陳說，懼有干冒。其難五。有此五難，是徒有輿論之虛名而不得輿論之實益也。

竊以爲維今之計，苟欲免此五難，則非立諮議報其道無由。今日朝廷欲博訪周諮，必令其知無不言，言無不盡，以收集思廣益之效。惟創設諮議報，合海內言論以爲衡，取全國是非以爲斷，既有擇精語詳之益，復無顧此失彼之虞，在建言者既樂於敷陳，在納言者亦易於甄核。擬請於京師設立中央諮議報，各省設立分省諮議報，專論憲政有關係之事件，例同官報。在京官民有事建白者，則隨時可以直抒所見，上之於中央諮議報。在省會官民有事建白者，則隨時書寫片紙，上之於省會諮議報。在外府廳州縣紳民有事建白者，卽由郵局或信局投遞省會諮議報，均隨時登報宣布，俾人共見共聞。一面慎加選擇，寄送中央諮議報登報宣布，再取其切實可行者彙集進呈。如此方與大權統於朝廷，庶政公諸輿論之諭旨相合，機關靈便無善於此者。說者謂現在風氣已開，各處報館林立，其言關於國政者亦日見其多，似不必多此一舉。不知各報非專爲研究憲政而設，不專則難於精詳，亦難於溥徧，不如專設者之特別提倡，足以鼓舞人心。況諮議報只有建言之權而無強行之力，僅使其爲輿論之代表，資政府之採擇，尤與各國立法、行政不相渾合之旨爲近，與英國初設議院會議事件先宣布報紙，俾國民研究，同一用意。惟辦事人員須參用官紳，以副官民建言之實。如此則下情既可以上達，上德亦可以下宣，言者無候門拜道違式觸忌之虞，聽者有執兩用中集思廣益之美。習而久之，卽爲各國議院、國會之先聲，而較之議院、國會似爲輕而易舉，掃二千年之陋習，造億萬載之宏基，此我四萬萬蒼黎所馨香禱祀以求

者也。

生在譯學館肄習有年，仰荷國家涵育薰陶，至優極渥，竊本管窺之見，敬抒獻曝之忱，非不知憲政事繁，急宜並舉，而覬覦以諮議報爲請者，祇以輿論爲憲政之基礎，而諮議報又爲輿論之機關，以此舉爲之綱領，則其餘事宜皆可利用此機關以從容展布之也。

生爲開言路達下情起見，不揣冒昧，謹將請立諮議報緣由，並酌擬開辦大綱十條，一併附陳，伏乞大人俯賜甄核，據呈代表。謹呈。

附清單

謹將條擬諮議報辦法大綱，繕具清單，恭呈御覽。

一、宗旨。以研究憲政，廣開言路，上下同心，內外一氣爲宗旨。

一、報名。在京師曰中央諮議報，在省會曰分省諮議報。

一、報址。在京師附設於都察院衙門，在省會附設於督撫衙門。

一、報員。中央諮議報報員以都御史、副都御史爲監督，御史爲報員，再由各省紳民各公舉紳士一員襄理報事。各省諮議報報員以督撫爲監督，司道爲報員，各府廳州縣紳民再各公舉紳士一員襄理省

會報事，以符官民合議之義，各省諮議報報員須造冊咨送中央諮議報存記，以備查考。

一、報規。本館以開言路爲宗旨，惟關於國家之要政及憲法之宏綱，乃一一而備載，不得旁及瑣事，以淆觀聽。

一、經費。諮議報開辦經費及常年經費，所費無多，各省諮議報經費由各省自籌，中央諮議報由度

支部籌撥。此報發行後，每省每府廳州縣可攤派若干，以期家喻戶曉，俾人人得知憲政之精義，預爲立憲之國民，以後銷路日廣，經費充裕，自不待籌矣。

一、出版。分省諮議報旬日出報一本，寄送京師中央諮議報，中央諮議報去其重複，選其精當，每月出報一本。除進呈外，並彙寄各省諮議報，由各省諮議報再分寄各府廳州縣，每屬至少每月以五十分爲率，各屬並附設閱報、演說各所，以期周知而開風氣。

一、報資。本報在開言路，不在射利，報資格外從廉，價目臨時再行酌定。

一、獎勵。本報建設之初，未免人懷觀望，必有獎勵之方，使人樂於從事。如所言已蒙採納見諸實行者，擬請比照保薦得人獎敘荐主之例，優加獎勵，俾人皆加意研究，於憲政必多裨益。

一、選錄。茲當博採羣議之際，官民所上條陳未能悉中窾要，暫宜從寬選錄登報。凡任選錄之任者，當體廣開言路之義，不可師心自用，失之太苛，以阻敢言之氣。以後上下交通，民智益進，則輿論必多可採，方可稍從嚴密，言者益進而擇者亦精，久久漸成爲至精至當之論，則甄核尤易，收效亦宏。至選錄門類，宜各有專責，方不至互相推諉，選錄員關係最重，當別定賞罰章程，以示懲勸。

以上各條，僅呈大概，如蒙奏准通行，一切詳細章程，自應由開辦者隨時隨地斟酌規定，以期周密而臻完善，合併聲明。

福建布政使尙其亨請於京師及各大通商口岸設立報館片

光緒三十三年八月十二日（軍原）

再，戰爭權力，往往有至文柔之物乃具絕大力量者，言論是也。西國各報館開通民智，主持公

道，皆有名譽能文章者主其事，泰晤士其最著者。國際交涉，勢力有不相敵者，每運用報館評議以左右之。戰國之時，蘇、張遊說能以唇舌息天下，報館其流亞也。近者日本之對高麗，可謂無理極矣，而各國報館且稱道之，知其事者蓋有十餘萬運動費之力，各國寄機關於報館者其事甚多，日、韓其一事耳。

夫今日時局一仁智俱窮之時局也，仁智既窮，則權術以濟之，此一定之勢也。奴才至愚，擬請寬籌帑項，於京師、上海、南京、漢口、香港等口岸，開設中西文大報館，選忠義之士有聲望能文章者當之，不必立官報名目，以便作局外公論。凡國際交涉有不平者，則發公論以詆之。有反對政府之論說起，則持正論以制之。國家有難言之隱，則出傍議以表彰之。平時多採各種學問，著爲論說，以開民智，示忠君愛國之道，以作民忠義之氣。言論既正，則取重中外，一切不平舉動，污雜邪說，皆足制之，權力不敵則爭之以言論，此古今戰國競爭制勝之妙用爲今日所不可少者。

奴才愚忠昧見，是否可當，謹附片密陳，伏乞皇太后、皇上聖鑒。

憲政編查館大臣奕劻等奏辦理政治官報情形並出版日期片

光緒三十三年九月十六日（軍原）

再，臣館附設政治官報，歷將辦理情形，奏陳聖鑒。

該報擬自本月二十日起，按日出版發行。查東西各國通例，凡經官報掲載者，人民於法律上，即可據爲準則。中國仿辦伊始，登錄文牘，關係重要，臣等謹當督飭官報局員，遵照奏定章程，依類編輯，敬慎將事。至於各署鈔送文書，以及該報發行事務，均爲輔助久遠成立之基，尤當處處靈通，庶有合於敏速精確之指，並經妥訂規條，通行辦理。其他項官商各報，仍准一體行銷，惟與此項同式之報，自應停

止刊發，以一觀聽。

所有政治官報出報日期，理合附片陳明，伏乞聖鑒。謹奏。

黑龍江巡撫周樹模奏創辦黑龍江官報情形摺

宣統二年四月（《政治官報》）

奏爲江省創辦官報，以爲公布機關，恭摺仰祈聖鑒事。

竊維籌備憲政之道，貴通上下之情，然必先有組織於中，權媒介於兩方者爲之傳達於其間，其氣脈乃能一貫，則報章尙已。惟近來新聞各紙，往往傳聞異詞，披拾無常，甚或別有宗旨，熒惑是非，是以東西各國頒行法令，皆藉官報以公布之，與中國月朔讀法，象魏懸書之舊制，用意隱若合符。江省僻處邊荒，民風樸塞，教育甫有萌芽，政治素少研究，當此修明憲法，規制日新，苟非刊行官報，何以爲甄採政聞，疏滄民智之準繩。爰仿館部各省所辦官報體例，參酌本省情形，手訂規章，名爲黑龍江官報，派選曉時務人員專司編輯，凡諭旨、奏章，暨一切籌備憲政之文牘，經營邊務之法規，苟非事關慎密，靡不甄選綱要，分門採錄。先辦旬報一種，一俟傳布遼廣，再行編印日報，以期敏速。議論求其純正，事實取夫詳明。分行省外各署局所及紳商學界。凡載入報中批牘，勿論已否另文行知，一併作爲定案，並咨送京部外省，以備考究邊事之資。所需開辦暨常年額支經費，均飭由民政司於正款項下撥用，將來報費收入盈絀，統行歸官，以清款項。已於宣統元年十二月設局，本年正月出報，數月以來，發行漸多。但冀羣情觀感，曉然於官府政治之設施，無不與民生休戚相關，庶幾發摠忠純，共任負擔義務之責，開明智識，各有服從法律之心，實於憲政前途不無襄助。

所有創辦黑龍江官報緣由，除將章程分咨查照外，理合會同東三省總督臣錫良恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒。謹奏。

宣統二年五月初一日奉硃批：該衙門知道。欽此。

內閣總理大臣奕劻等奏請將政治官報改爲內閣官報酌擬條例摺 附清單

宣統三年閏六月二十五日（軍原）

內閣總理大臣和碩慶親王臣奕劻等跪奏，爲改設內閣官報以爲公布法律命令機關，酌擬條例，繕具清單，恭候欽定施行事。

竊查東西各國均以官報爲宣布法令之用，凡中央政府之規章條教，一經擬定，卽宣付官報刊登，酌量遠近程途，分別到達期限，以官報遞到之次日或數日爲實行之期，法令卽生效力，整齊迅捷，與吾國古昔讀法懸書之舉，同爲意美而法良。而其編輯、發行由內閣主之，蓋以其地爲發號施令之總樞，卽有宣化承流之職任，責專任重，所以謀統一而杜紛歧。我國向來諭旨、章奏及各部通行文件，由京師達於外省，由長官達於庶僚，不知幾何日月，幾經轉折，而其效力僅及於少數之官廳。至於承學之士，受治之民，隔閡茫昧，有如秦越，欲其率循觀感，人人有國家觀念，具法律精神，不可得也。

邇來既奉明詔，實行憲政，先立內閣以爲集合政權之基，凡法制之變更，規章之釐定，以及條文法理之解釋，文書傳布倍於曩日。若猶用通咨之例，非特觀聽有限，不能收法治之成效，卽下級官廳，亦且因文移遲滯，無以資因應而赴事功。臣等再四籌商，擬將內閣印鑄局接收之政治官報，改爲內閣官報，卽請先將明發諭旨及各部院章奏、咨劄，例須備文通行京外各衙門一體遵照者，量爲變通，以爲公布法

律命令之程式。凡欽奉明發諭旨，敬謹登載官報，宣示中外一體欽遵，官報到達之日，即作爲奉旨日期。各衙門奏准事件，例應通行者，奉旨後恭錄諭旨鈔粘原奏，蓋用堂印，片送內閣印鑄局，刊登官報。其通行咨節等件，一並用印片徑送該局刊登，均即以此傳布。內閣例應通行之件，亦即照此辦理。自後京外各衙門應即以官報所刊布者爲依據，毋庸另文通行。至各衙門對於一部一省，並非通行事件，或雖應通行而事關秘密者，仍令各以文書傳達，以示區別。每日官報登載例應通行之章奏、咨節、篇幅字體，特加區分，以期明顯。各部各省接到官報之日，即爲文書遞到之期，應舉行者即舉行，應遵守者即遵守。似此辦理，庶幾國家政令一經頒布，而遠近上下可以周知，下令如流水之源，效應如桴鼓之捷，而楮墨之費，吏胥之煩，藏匿喪失，延宕欺朦之弊，均不禁自絕。其餘內外緊要奏咨及示諭、條約等項，亦均依類附載，供官府之引證，學人之研求。惟目前交通尚未盡便，到達日期，不能一律迅速，擬暫照已設郵政處所及驛遞辦法，酌定遞到各省省城及將軍、都統、辦事大臣駐紮地方日期，以資考核。餘俱由該省布政司或度支司，分別遠近，逐日寄發。此擬改辦內閣官報大概情形也。

除飭印鑄局擬定編輯體例及妥訂發行章程，由臣等核定遵行外，謹擬內閣官報條例十二條，繕具清單，恭呈御覽。伏候欽定施行。

抑臣等更有請者，此次印鑄局接收政治官報，查悉各省應解報費，按期解到者固多，而歷年積欠尙有九萬餘元之譜，已由內閣電催速解。惟外省州縣各官零星欠解實少，司庫收集後，或有挪移，並間有一二省報紙遞到之時，書吏抗匿不發，以至各官不能如期領閱，甚且有需索領費之弊。此後改設內閣官報爲公布法律命令機關，代從前通行文書之用，實與重要公文無異，應飭各督撫責成各該司，按照條例章程，妥爲分布，不得如前玩愒。各省領報之數，暫照現在數目給發，不敷之處，准予增加。每年每分

仍收回工紙費銀幣八圓。從前欠解政治官報費，即交印鑄局接收，以爲擴充內閣官報之用，限令各省於八月以前一律解清。自內閣官報發行之日起，仍令照章預繳半年報費，不得延欠，庶幾此項要政，可以維持於不敝。

所有改設內閣官報以爲公布法律命令機關，酌擬條例緣由，謹恭摺具陳，伏乞皇上聖鑒訓示。謹奏。

附清單

謹擬內閣官報條例十二條，繕具清單，恭呈御覽。

第一條 內閣官報爲公布法律命令之機關，凡諭旨、章奏及頒行全國之法令，統由內閣官報刊布。

第二條 凡京師各衙門通行京外文書，均由內閣官報刊布，各衙門毋庸再以文書布告。其各衙門單行文件，並非通行及未便公布者，仍應自用文書傳達。

第三條 凡法令除專條別定施行期限外，京師以刊登內閣官報之日起，各行省以內閣官報遞到之日起，即生一體遵守之效力。其各行省先期接有官報印電者，不在此限。

第四條 凡未經內閣官報刊布之章程、摺奏，有在商辦報章登載者，不得援據。

第五條 各部院衙門，均須指派專任報告員，將例應通行之章奏、咨劄，逐件檢校，蓋用堂印，片送內閣印鑄局，刊登官報。其非通行之章奏、咨劄，而應行刊布者，得並送內閣印鑄局依次刊布。各衙門專任報告員，得隨時與內閣印鑄局辦理官報人員商訂刊登事宜。

第六條 各省布政司衙門，應於所屬科員，特派一員經理寄送內閣官報及收集報費事宜，並將該員銜名，申報內閣，年終彙總考成，有延誤者，照違誤公文例懲處。其無布政司省分，由該省督撫飭令度支司派員辦理。

第七條 各省應解內閣官報費，仍照從前政治官報派定之數，由該布政司或度支司，預將半年報費先期墊匯，以重官本。各該司仍自行向本省閱報各官廳，按數分收歸繳司庫。

第八條、內閣官報既為代達公文之用，凡逐日寄送各省官署之官報，應於封面蓋用印鑄局印信，交大清郵政局遞寄，准免郵費。郵政局凡接有內閣印鑄局印信之官報包封，即為免郵費之憑證。

第九條 內閣官報遞送之法，凡遞到各省省城之督撫及布政司或度支司衙門，暨各將軍、都統、辦事大臣駐紮地方，應暫照郵政章程及驛遞章程，酌定日限於下：奉天省城七日 直隸天津、保定四日 吉林省城十二日 黑龍江省城十四日 山東省城五日 山西省城五日 河南省城六日 湖北省城七日 湖南省城十五日 江西省城十六日 安徽省城十四日 江蘇江寧省城十四日 江蘇蘇州省城十五日 浙江省城十六日 福建省城十八日 廣東省城二十日 廣西省城二十六日 四川省城五十日 陝西省城三十日 甘肅省城五十五日 新疆省城九十日 雲南省城六十日 貴州省城五十日 興京副都統十二日 察哈爾都統五日

熱河都統十二日 荆州將軍十五日 綏遠城將軍十六日 伊犁將軍一百二十日 烏里雅蘇臺將軍及參贊大臣七十五日 貴州副都統十二日 密雲副都統六日 京口副都統十五日 涼州副都統六十五日 山海關副都統五日 歸化城副都統十六日 乍浦副都統十八日 守護東陵大臣七日 守護西陵大臣七日 馬蘭鎮總兵七日 泰寧鎮總兵三日 庫倫辦事大臣四十五日 駐藏辦事大臣一百六十五日 西寧辦事大臣七十日 科布多參贊大臣九十日 塔爾巴哈臺參贊大臣一百四十日 川滇邊務大臣一百零五日。

第十條 各省督撫應將自省城至各屬之官報到達日限，分別配定列表，咨報內閣備案查覈。

第十一條 京外大小官署，均有購讀內閣官報之義務。

第十二條 本條例自內閣官報發刊之日實行。

改設內閣官報以爲公布法律命令機關諭

宣統三年閏六月二十五日（軍諭）

欽奉諭旨：內閣奏改設內閣官報以爲公布法律命令機關，酌擬條例，繕單呈覽一摺。著依議。欽此。

清末籌備立憲檔案史料

第二編 八 官報

一〇七四