

联邦十不可论（一名省制余议）^{*}

（1916）

自返国以来，颇有以联邦之制相质者，而鄙人三年前尝草省制条议一书，以为省之自治权不可不定，而联邦之说，万不适于中国，今将原书修订行世，更于联邦制之可否稍述鄙意，即此文也，国会将定宪法，若此文者，可备参考于万一，余之荣幸，何以加之！

人群相聚而成国，有国斯有政。政之种类，自其主之者为君为民，而有君主、民主之别；自国之有无宪法，而有立宪、专制之别；自其政权操于一政府或与各地方政府共之，而有一统与联邦之别。同是国也，而政则大异，政虽异，而不害其为国者，要有以各适其适而已。吾国既民主矣，世岂有民主而不立宪者？是故君主、民主之利害，专制、立宪之得失，在今日已不成问题，其最为论政家所注意而将为国会中一大争点者，其在一统与联邦乎？一载以还，国中政客学子愤中央政府之暴戾，转而求政治基础于地方，乃盛创联邦之说。有谓吾国省之性质，本为联邦，行联邦者，将此事实表现于法文已耳。有谓中国地方辽阔，非行联邦无以收因地制宜之效。有谓以今之中央政府集权愈甚，流弊滋多，联邦者所以分中央之权，使其不得孤行己意也。其说非不甚辩，然而事未若是易也。世界列国于一制度之更张，经数十年而后定者，吾国以时会所迫，往往能收功于年月之间，于是，论政之士，每视改制为无足重轻，常好为奇论以耸人听。盖自有民主之说，不及十年，而中华民国成，视法之民主经七八十年而后定者，其劳逸相去为何如耶？自有立宪之说，不数年，而钦定民定宪法之条文已屡见，视英之立宪数百年而

^{*} 原载《大中华》第2卷第9期（1916年9月20日），今据《张君勱开国前后言论集》（155～173页）。

后成，日之立宪亦二三十年而后定者，其劳逸相去又何如耶？然考诸实际民主之名故在矣，而国中众庶之真舆论安在？宪法之名固在矣，而一切行政合于法治者几何？即此民主与立宪二大端，今后虽竭四五十年之力，尚恐不能臻于名实相符之境，而奈何更以联邦之说附益之耶！

所谓联邦者众矣，美、德、瑞士等先有邦而后成国，南美诸国则先立国而同时造邦，此异在邦国二者成立之先后。美、瑞之各州，其在上院中投票权悉居平等，惟德之普鲁士之投票权、元首权、兵权，独以一邦优异于他邦，此异在组织之平等不平等。德、瑞等其政权之分配，于中央为列举的，于地方为总括的，至加拿大则地方为列举的，中央为总括的，此异在权限画分之法。德之各邦中王国之王为世袭，自由市长为民选，美之州长出于选举，加拿大之省长出于任命，此异在长官之发生。即此数大端论之，其差别既若此，其他细端末节，虽更仆数之有不能尽，然其间有一事焉，为各联邦国所同具者，则各州各有宪法是矣。（银国宪法第五款第一百零六款，澳洲联邦宪法第一百零六款，巴西联邦宪法第六十三款，加拿大宪法第六十四款，墨西哥宪法第一百零九款，瑞士联邦宪法第三款及增补规定第三款，至美、德两国宪法中，虽无此等规定，然可于言外得之。）如瑞士、如澳洲，则以明文规定；如德、如美，则可于宪法之言外求之。吾国今后而为联邦，其将以此许之各省否乎？诚许之也，则各省是否有定此组织法之能，而不至陷全国于混乱？如其否也，联邦之实，安从而举？夫瑞士之各区，美之各省，其祖若宗，传授子孙以多少政治经验，乃有此若干条之省宪法。有此宪法矣，而州民之政治智识，又能日增月盛，相引弥长，内有以举一州之州政，外有以守宪法之条文。吾国则何有乎？遇有贤长官，则据一省之大，振臂一呼，全国响应，黎总统元洪之于武昌，蔡督军锷之于云南是也，则陈树藩陈宦仅以一纸空文，而两省独立从而取消矣。此无他，省权向不在省民，省民亦无自握省权之能。夫以如是之省民，即有省宪法，吾不知谁为保证，而不至为豪暴所利用所蹂躏。思之惟思之，惟有股票而已。此联邦说之所以不可行者一也。

且一州之内，所以能独有宪法者，以其地位本为主权的也。何谓主权的？凡宪法上所与之权限，由各州独自行使，非他人所得而干与。譬诸教育焉警察焉，均为一州内自主行政，不待他人督责而自办，既办矣，不受他人考核而事以毕，此则联邦之所以为联邦，而与行政区域之性质绝不相同者也。今后吾国而行此制，则省民与省议会之威信，能否

驱策一省官吏，而为一省官吏者，又能否鞠躬尽瘁，不待吾语而自举一省之政，诸公而曰能也，则吾复何言，如其否也，吾不知联邦之制，将安所赖以托命焉。且以国民之智识如美，而其州议会之营私舞弊，为世所共见共闻，各州州民以不信任议会之故，乃于宪法中设为种种规定以防止之，夫此亦曰美之州民耳，岂所望于吾之蚩蚩者氓？此联邦说之所以不可行者二也。

英儒蒲来士之言曰：北美合众国之中央政府，犹大屋也，邦政府则小屋也，大小屋同在一地，而内容各别，犹之众屋已具，其上更以大屋笼罩之而已。吾以谓邦为国基固已，而邦之下则有城镇乡，惟城镇乡早具自治之基，故邦易以建设于其上，亦惟以邦久享独立之实，故国易以构成于其上，今日合众国各邦乃至城镇乡三者，各有其行政系统，而无层层相制之苦者，其原因岂不在是耶？吾国今日城镇乡县乃至一省之自治事业，其为有基础耶否耶，如曰有也，则直自欺以欺庸众，复何足与言；如曰无也，吾不知将何所凭借，以为建筑联邦之基。然而诸君必曰南美联邦若银国（第五款）若巴西（第六十款），其宪法中何尝无自治纲要之规定，吾国仿此以行可矣，吾以为此乃今后发达之方，而不足以胜吾有无之说，盖诚有此基，则联邦不待法文而自生，如无此基，虽有法文又安用之？此联邦说之所以不可行者三也。

凡此三不可，已足以将联邦制适于中国之说，自根本推翻，何也？省宪法之自定也，主权的地位也，自治制之巩固也，乃联邦制之本源也，此而不具，则其他制度，无一事可以讨论，今为学理上之研究，且考其他相关系之制度，则省长发生问题为至重至要矣。凡民主联邦国中，如美之州长，南美各联邦之州长，大抵出于民选者也；加拿大与澳洲，英之自治殖民地，其邦长省长由总督任命。然美之各州，行三权分立制，其州长为行政首领，故行政权在州长之手；加拿大省长之下，有政党内阁，故行政权之总理之手。吾国今后之省长，方今士大夫相聚而谈者，必曰民选，盖认此为巩固省权之不二法门也。顾以仆所见，此制诚行，其流弊不可胜言，所选人才拘于方隅，贤者无以自效，不才者盘踞要津，其与本地关系非伊朝夕，束缚于乡里乡口之情谊，受制于奔走投票者之要求，其能以超然局外之精神，专论事之是非，而一无顾忌者鲜矣。且以省对外，则有省界，以省对内，则有府县界，朋党比周，相与竞胜，因逐鹿之故，置省政为后图，例以省议会议长之难选，则省长可以想见。呜呼！以一总统选举之故，全国上下魂梦为劳，若更益以二

十二省之省长，则全国可以终年捣乱，而遑论政治之进行乎？是故不联邦而省长民选，既不可矣，联邦而省长民选，尤不可也。此联邦说之所以不可行者四也。

省长之制而法美也，则省议会为最高机关，省长不得解散，又不得命令停会；法加拿大制也，则省长之下有政党内阁，总理对议会而负责任。斯二制皆善制也，然皆非吾国所能行。盖如美之制，州会之专擅极矣，然其议案独可以见于施行而无窒碍者，则宪法中于一事件之通过，限以人数，限以时日，制限之严，为寻常所罕见，而州民习惯，常厌恶省会，于省长之能否认识议会议案者，拥护不遗余力，此省长之所以能自保，而议会之所以不敢专横也。如加之制，省长拱手受成，而总理独揽大权，省下必有健全之政党，而政党又有组织内阁之能力如英国民族者，而后可以有成。若夫吾国乎，委大权于省会矣，则省会所议，是否可以见诸施行，不可知也；省长又是否甘心俯首听命，相安无事，不可知也。苟委大权于政党矣，则政党何在，而能立内阁之政党又安在，如是不论为美制为加制，终见其为断横绝港而已，当斯时也，中央政府以号令全国之名义，出而干涉，则联邦之谓何。此联邦说之所以不可行者五也。

联邦制之惟一要务，则在画分中央与各邦之权限。权限既定，中央有中央之事，外此不得滥出焉；各邦有各邦之事，外此不得滥出焉。顾双方所以能各守权限而无逾越者，则何以故？曰此则国民政治能力实为之，而非法律文字所得而强焉？为联邦者，能自理其政，斯无溺职之举，而不劳中央之干涉；为中央政府者，于其权限内之行政，在在有以满人之意，自无容各邦之越俎。如其权限以内者，既无一事不举，斯双方无失职争议之可言。然争议并非绝无，则中央宪法与各邦宪法解释问题是矣，甲谓某事依宪法所定，应属中央；乙谓某事依宪法所定，应属各州。当斯时也，两方之争议起，而势不能强甲以从乙，于是各联邦国中，有最高法院，按司法方法，以判其是非，为法官者又常能应时之要求，与以公允之解释，试问国内两大主权者之争，甘就法廷而判决，而为法官者其权威又足以持两方之平，是非法治习惯发达至极者，安克臻此？吾国则何望乎，靡论中央各省权限之不易画定也，即画定矣，而中央之不职，时在可与各省以口实，各省之不职，时在可与中央以口实，甲既不职，即不能责乙之违法，乙既不职，则不能责甲之违法，如是因不职之故，可生无数法律争议，至于莫可究诘，譬如入荆棘之场，

而欲斩尽根株，斯可得乎？况乎欲求一法院，以解决双方之争，则此机关之威信之经验，岂旦夕可得而致者？此联邦说之所以不可行者六也。

吾闻章君行严之言曰：联邦者简而诂之，凡关于全民族之事，由中央政府理之；凡事件不为共同利益所存，由各邦理之。章君本此理由，以为欲发达国家主义，莫善于采联邦制。吾谓中国之大，此省彼省间而诚有利害之不同，则应于利害之不同而图分治，岂不甚善？然吾所欲问者，各省之间，曾有语言之异如瑞士者乎？无有也，曾有两人种之对抗如加拿大者乎，无有也，曾有各省居民，如美洲发达之初，或为宗教移民或为商业移民之异乎？无有也，凡他联邦国中所谓利害不同之点，我皆无有，则今后即行分治，而定权限，其可以归诸各省之行政，夫亦曰教育警察道路工程已耳，夫亦曰内务行政已耳，此数者中各省中可以自树立者安在，其能示异于邻省者又安在？吾闻西北边远省，求一二模范小学如凤毛麟角，不可多得，遑论其他事业。夫如是，地方公共行政之基础本无，又何利害同不同之可言。创法立制，向无睹闻，行政专家，求之不易，此则今日之大患也，而统一之害安在哉？如是省长难矣，省议会难矣，法院难矣，而行政机关之腐败陋劣，正复相同。此联邦说之所以不可行者七也。

且就联邦制及于一国政治之影响观之，则其利害得失，显而易明，今世之联邦国中，除德意志帝国以一邦操纵各邦，为不平等组织外，其大部则不以武力著称于世者也，其所以致此者，非曰联邦制与军事不相容也，而采联邦制者，每以不信任中央为前提，因而于中央之军事活动，必设为种种条文以制限之。瑞士之制，其宪法中规定之文曰：（第十三款）联邦政府无设常备军之权，其所有现役军，合官与卒凡十万人，则由各州按照中央法律而编制者也。然其服兵义务为强制制，而军事教育又普及全国，故瑞士之民兵，世界称最焉。美制则中央国会有设常备军之权，而总统又自为海陆军总司令，然中央常备军之最大限，不得过十万人，一遇战事起，则由总统定应需人数，按各州人数而征调之，至于各州，则自养民兵十一万五千人。墨西哥之制，常备军由中央自行编制，至民兵，则立法之权在中央，而编练之权在各州，然平时现役军则三万余人而已（人口百三十万）。由三国之制观之，平日养兵之数，均不甚多，而各州大抵有自练民军之权，夫其所以采此制者，非人力焉，实天幸也。美之四境，外以孟罗主义为屏蔽，而无强国之与邻，故虽不厉兵秣马，而足以自存，然一遇大战事起，则征调大兵，有措手

不及之虞，以稍知美国军事者能言之焉。瑞士数百年来为永久中立国，本无外竞之心，而其国人素尚武侠，差足以自固疆圉而捍外患。至于墨西哥，则立国中美，日以争夺相杀为事，其所以至今存者，亦曰托庇于孟罗主义之下耳。乃若加拿大若澳洲，则有母国之保护，其对外之职务轻，自无须蓄养重兵。若夫吾国乎，外交之地位，视诸国何如，卧榻酣睡者，何止一二国，斯而不蓄重兵，不采极灵敏极统一之编制，吾不知将何以应付外人。易词言之，以不信中央为心，则中国军力万无应付列强之望，而国家之振作安赖乎？况乎各国非不练兵也，其练之之权则在各邦，民兵是也，今而以此民兵之制行于中国，则吾以为窃据兵柄，盘踞地方，而抵制中央者，必相望于道，既无补于国家之军实，徒以成地方之割据，此最不可不慎也。此联邦说之所以不可行者八也。

联邦国之中央财政，其税源大抵限于数者而止，至所限以外，则为各州之税权，而中央之力不及焉，譬之美之中央税源，则关税、国内物产税也，德亦如之。此种税制，其相因而至之现象有二：一、所入超于行政费，如美是也，于是两院议员百出其计，以消磨此有余之款。二、所入不及行政费，如德是也，则中央政费须仰给各邦，而中央行政大受束缚。至于加拿大，视德、美稍善矣，然世界统一国之制大抵然也，其关于中央国会之权限曰：中央为筹集岁入计，得用无论何种税法。其关于各省之权限曰：各省为筹集省内行政费，得采用直接税法。如是中央税权兼直、间二项，地方则仅及于直税。吾国之联邦政论家，其于今后联邦之税制，其计划果若何乎？如曰采德、美制也，吾不知国家大势，其许之乎？如曰采加拿大制也，则有联邦之名而无其实，又安取乎？且以方今财政衡之，善后之费达数千万元，所恃为惟一财源者，则外债而已矣。外债之结果，则损国权而已矣。如是诚为国权计，惟自少借外债始。少借外债，非将中央、地方之政费从严核减不为功，核减之法则去冒滥浮冗，其要义也，如今之同名为统一，中央尚且不能监督各省之政费，一旦施行联邦制，则各省自护之术益工，而可借口之处益甚，不特地方冒滥，无摧陷廓清之日，而中央且困于各省政费，而莫能自拔，则为祸之烈，必有不忍言者矣，不特支出然也，收入正与此同，中饱之弊，甚于前清，包办之制，奉为良策，若此百弊丛生之局，而谓可以建设联邦，非便掊克则图分裂耳。此联邦说之所以不可行者九也。

前既言，如美、如加、如南美诸邦，其外力压迫，不如吾国之甚，故虽行联邦，尚不至发生特种变象。若夫吾国乎，国权岌岌不能自保，

遑论地方。且默察机兆所趋，国家内部之单位益分，斯外人覬觐之来愈易，证之巴尔干之往事与满蒙之近史，岂不然耶？数十年来之中国固一统也，而英人要求订西藏之约，而西藏为一单位矣。自有俄蒙之约，而外蒙又为一单位矣。十余年来之满洲，虽为二十二省之一部，此其名则然耳，实则何尝非一单位耶？今以腹地一统之局，必欲从而画分十余邦，是惟恐人之不分裂我而先自分裂也。或者曰：“联邦国者，应统一者归之中央，应分治者归之各省，如是而已。与分裂乎何与？”然吾以为如今之中央，如今之各省，应统一之行政，莫如陆军，试问中央曾有定兵额指挥兵队之权乎？此其不统一之现象，昭然若揭，而其他行政亦类是而已。以若是之国而行联邦，谓非自召分裂，其谁信之？且能分权者，亦自能统一，能统一者，亦自能分权，此二者吾不皆具其所以至今以泱泱大国见称于世者，惟恃此统一之外形耳。今诸君必欲将此统一之外形而破之，且进之为联邦，外形破矣，而联邦之实亦无所附丽。此联邦说之所以不可行者十也。

凡此十不可者，考之中外之事实，穷其因果之相生，得失之数，不待试而后知。诚以一试为快，心必陷政局于纷扰。语有之，牵一发，动全身。一发且然，况各省之大乎？呜呼！爱国君子，奈何不深长思之？

当今学者如章行严、张东荪、丁佛言辈，皆言联邦制之健者也。辨主权所在之义，明邦国先后之殊，征引拉庞德耶律氏之学说，博考德、美、南美诸国之宪章，其言信美矣。然吾以为诸君以阿好之故，乃自忘其立言之蔽。大抵各国之政制，上焉者积以岁月，有自然进化之妙，如英之宪政，美、瑞之联邦是也。其次焉者虽制度取法他邦，然人为之力甚至，如日、普之由专制而立宪是也。其下焉者则以形势所迫，粉饰以法文，如南美之共和联邦国是也。章君之论曰：“组织联邦，邦不必先于国。”又曰：“实行联邦，不必革命，所需者舆论之力而已。”夫世界之大，何奇不有，欲概以一例相绳，势本不可。盖近世联邦国之中，邦先国而成者固不乏，国先邦而立者，又未尝绝无。故以美、瑞之例，破中国不适联邦之说，则论者且得以南美之例折之。夫折之可矣，然而先邦而后国者，其治常一成而不易，先国而后邦者，常颠倒错乱，历数十年而后定。此何也？一有基础而一否也。诸君之主倡联邦，岂不曰将以定国。今焉见夫先邦而后国之美、瑞、加、澳、南非等，其定若彼。先国后邦之墨、银等，其不定若是。诸君虽能树不必先邦之说，而无以证不先邦者之必定，则立言虽辩，而于实际究何裨哉？且世界凡称国者，

必有其国之本。斯本焉不可易且不许易者也，不可云者，国情有所不能也；不许云者，法律命令悬为厉禁也。盖一国国体，既有历史之昭垂，民心之向往，其不可之数，亦既大明，犹以为未足，则于触犯国体之论，必禁之使不行，凡以为国本计而已。如章君之说，舆论之力一至，一统可变为联邦。充类言之，则天下无不可易之政制，其末流则为无国本，即美之共和国，其政府诚许人大倡君主政体之论，又安见美之舆论不舍共和而群趋于君主。若日之大权政治，其当局诚许大倡共和之论，又安见日之舆论，不舍天皇而群趋于共和。然而两国国民独不为是，且其当局不许为之者，则国本之为物不可常动，一动而后必至东扶西倒，数十年而不立，其重之也若此。而章君乃以为舆论一到，无事不成。是盖章君不知国本之当重，且不知舆论所应施之分际也。丁君尝举省之八大特色，谓省为自有人格，可为国家建设之地盘。夫中央之不能尽举大小之事，而必以地方为基者，势为之也。不独联邦国然也，即统一国亦无不然。然而同为地方，而联邦与地方区域异；同为分权，而联邦与自治权异。其异安在？曰一则权之由来在己，一则权之由来在人。惟其在己，故中央不得而顾问，而立法、行政之异随之；惟其在人，故中央可施以监督，而立法、行政之异亦随之。如是吾侪之所以反对联邦者，非反对以地方为地盘也，亦以联邦制之影响所及，初不仅地盘问题已也。且省制之行垂五百载，遽言易置，诚非易事。然如丁君言，谓其有自觉的认识有地方人格，则吾以为省焉者，一种行政之区域耳。与近世社会学上之所谓自觉公法上之所谓人格何涉哉？何以明之？自觉云者，必集公民之意志，而以团体之形式，于政治上、法律上有所表现；反是者，虽有贤长官，本一省之范围，以号令一方，而不得冒自觉，与人格之名。辛亥武昌之起义，则黎总统与其他同志之所为耳。虽欲勉强归功于湖北公民，而湖北公民不任受焉。此次西南独立，则蔡督军与其他同志之所为耳。虽欲勉强归功于各省公民，而各省公民又不在任受焉。

吾为此言，凡以见一省之大，其政治作用，全在其为领袖者之一二人，而地方之公民不与焉。其领袖而善也，斯其所表现者善；其领袖而不善也，斯其所表现者不善。湖北得一黎氏，云南得一蔡氏，而湖北、云南乃为自觉乃为有人格。四川得一陈宦，山西得一陈树藩，而两省之自觉与人格，乃至忽有忽无忽起忽灭。且以辛亥之湖北与今日较，何其自觉、人格之相去若是耶？以辛亥之南京与今日较，何其人格、自觉之

相去若是耶？更有奇者，则一省之内，而两种现象杂然并陈，广东一隅之地，而有岑西林与龙济光。则丁君之所谓自觉与人格者，将以肇庆之岑为代表耶？抑以广州之龙为代表耶？山东一省之内，而有张怀芝、居正。则丁君之所谓自觉与人格者，以潍县之居正为代表耶？抑以济南之张怀芝为代表耶？如是吾见夫各省之地域上，但有个人之活动而已。而团体安在哉？既无团体，则丁君之所谓自觉，所谓人格又安有成立之根据？然而联邦制能舍公民而别求基础乎？能舍公民团体之意志而别求基础乎？如曰各省军人之所为，可以冒公民之名也，吾复何言！如曰不能也，则丁君之所举八大特色，亦只丁君之所谓特色而已，而于以省为国家之固有基础之说，未见其有合也。张君则持联邦论尤力矣，其联邦立国论中，数中国采用联邦之利凡七：一曰合于历史上之趋势。盖谓中国素以分权立国，故当采用联邦。吾谓分权自分权，联邦自联邦。明如张君，岂不能辨？且吾国数千年以放任为治，应统一之行政，中央从不能自举，此足以证其为治之散漫，曷足以为联邦之基？二曰明乎政力向背之理。谓国家有离心、向心二力，中央政府则向心力之用也，地方政府则离心力之用也。吾以为调和此二者之法，有宪法上之个人自由，有地方自治，初不必联邦而后能致之也。三曰联邦能得真统一。盖于民情复杂之国中，以法律保障其纷异状况，而中央政府之职掌，惟限于全国一律之事。斯真统一以致，考世界各联邦国中，如瑞，如美，其文化言语，诚有差异，而吾无之，安用联邦为？其所以省与省或省与中央不相容者，初不在风俗人情之异，而别有在焉。四曰启发人民之自治力。吾谓世界各联邦国之成，则因自治团体发达之果，乃由邦而成国耳。苟自治而不发达也，即其国不足为联邦之证，安有联邦之制而可为发达自治之用哉？五曰能维系刚性宪法。谓将来宪法，全赖各省为担保。吾以为今后宪政能否长保，视国会之运用如何。运用而善，初不赖各省而自保。运用而不善，恐推翻之者，即在各省而不在其他。袁氏停止国会之日，代表各省势力之参议院，岂不巍然尚存。然其效力视美之元老院、德之联邦院何如哉？此其故可得而思矣。六曰得控制与平衡之道。今之宪法中如司法独立如同意权等，为控制平衡计者，甚周且至，已无待于联邦。七曰矫正民主政治之弊。吾国今日尚未达于多数专制之日，不可细论。即此七者言之，盖张君以近世各国所行之立宪制、自治制、三权分立制、民权保障制所同具之制，而概以归之联邦，乃若联邦之利，足凌驾一切而上之。抑知此七者其根底自有所在，而不在联邦。反言之，

虽有联邦，而无其根底，则有利于他人者，未必其能利我也。

今姑让一步，谓此七利者，非联邦不可得，则其先决问题，即为联邦能否施行。能施行也，斯利自至。否则虽有千百利，又安用之？譬之有言于丐曰：“汝能建一大厦，则所享之福若何若何。”夫福之可羨，丐岂不知之？其奈大厦之不能建何！张君之言亦若是耳。呜呼！三君者，盖至爱国而至爱地方者也。然窃以为三君立言之方，于吾国国情，均有所未审，三君之意，以为中国广土众民，语言不一，文化各殊，统一之治，万难调和，彼是利害，吾以为同为汉种，同用汉字，方音之殊，何国蔑有，地方风俗，悉衷礼教，法令效力，本不及此，安在以大一统之故，而强同其所不同？且数千年来国家组织本不完全，中央财政，受制地方，陆军大权，授之疆吏，机关不备，界限不明，庚子以来，中央所为，巨谬极戾，地方长官，缘是坐大。时至今日，此风益张，此皆政权分裂之象，曷足与联邦相提并论。乃论者不察，以为此省自为政之局，即联邦分治之基，岂惟不解联邦真相，且将大长割据之风！权限分明之效未睹，尾大不掉之祸立至，此可以预决者也。虽然三君将有以难吾曰：“自袁氏之当国，军权掌自一尊，搜括遍及全国，统一之度，不为不高，其极也南面称帝，滇黔举义，而今而后，非行联邦，将何以扩各省之权，举抵抗之实？”本斯以谈，则诸君之所以倡联邦者，盖手段而非目的也。则吾欲问诸君者，有二事焉。第一，联邦制是否可为改良国政之手段。第二，以联邦制为手段，其弊害何若？满清末叶，纲纪堕废，忧时之士，创革命立宪之论。今命革矣，宪立矣，凡他国所用以改良国政者，若责任内阁，若议院监督，若司法独立，若预算同意，若会计检查，吾既无一不有，而国政之不良，无异畴昔，于是论者复欲于此数制之外，益以联邦之制，安知联邦制之无效，不与其他制度等乎？且凡行一制，必先有行此制之积极条件，此积极条件而不备，非特其制不行，而他弊乘之。墨西哥非共和而联邦者乎？既共和矣，则中央应举法治之实；既联邦矣，各邦应收自由发展之功。然而丧乱频仍，治平无日，此皆积极条件之不备，而惟以法律制度为治具之有以致之也。呜呼！三君皆贤者，其以移植制度为能尽治国之能事乎！

或者曰：“子之非联邦既闻命矣，然而省之不能即以现状自安，尽人而知之，所以改善之者，道将安出？”曰：“今国中关于省之主张有二：甲欲以省为联邦，乙主废省。此二者，皆立于极端者也。联邦说以极端之各省自主望各省，此非今之各省所能任，已如上述矣。废省说乃

以极端之中央统一望中央，此亦非今日之所能行者。盖近数年来政府威信，久已失坠，不独集权之论，为人所厌弃，即于统一行政如军、财二者，世犹怀疑，则举全国之省政，而授之中央，其为国人所不容，又何待论。况乎幅员之广若此，交通之阻若彼，一旦剖省而为道为县，尽收省之所有事者，由中央自举而内务部监督之，不徒耳目不能遍及，而日力又何能继？如曰监督之事实，不由中央而另设古之所谓衣，直指今之所谓巡按，则坐拥地方以抗中央者自若，不过其名稍更易耳。若是乎，兹二说者，其不适于今日彰彰明甚。仆乃本执两用中之义，求其去今制不远，而日后可以徐图改进者。惟有一法，曰仍以省为省，而确定其在国法之地位而已。”盖省之名义，定在约法，故寻常行政区域之废置分合，已不能施之各省。然而省之为一单位，虽有宪法根据，顾省长、省议会不设，则所以为单位之实，无由而显，易词言之，省之是否为公法，人即视此等机关而决也，此省之法人地位不可不定者也。省长掌一省政务，为省官吏系统之首，而不入中央范围。盖为地方自由发展计，则其所掌握，应但以一省为限，而中央事务不涉焉。盖必如是，省长不至负中央事情之责任而致动摇，而中央更不能以一时好恶之私，夺其为省长之地位，此省内行政系统之不可不定者也。（至各委任事项如何解决，详后。）省之行政，既自成一系，斯其立法不能不详为列举。盖立法者，议会之权，而行政由之而出也。自两权对抗之原则言之，凡属省内立法，其是非得失，一决于省议会，而行政官吏对之而负责任。自中央、地方关系言之，凡属省议会之权，中央不得而侵入。盖必如是，乃有以明省权之所在也，此立法权之不可不定者也。既为法人，既有法人之意思与执行机关，使省无独立财源，则省之自主之实，仍无由而举。犹之人身但有神经，而无血气，则智觉虽敏，而体力不足以辅之，犹无用也，斯省税与省财产之不可不定者也。

此四端者，乃造成公法人之必要条件，其有之也，斯团体成，机关立；其无之也，即其权限庞大无伦，要皆法外之权，而不足以语于法治。今本斯旨，草为斯案，虽尝勉求此四者之实现，顾实有不能充类至尽之苦，此何也？省制问题，初不仅省而已焉，盖即为中央、地方之权限问题也。今中国固号一统，而陆军一端，省自为政，一师一旅之争，视为寻常茶饭，中央政府惟有所听其所为，绝不敢以一言断其可否，乃至兵之驻扎，各以省为根据，虽欲勉强调遣，而威令实有不逮，此则与中央威信军区划分相依伏，而非省制之所能解决者也。关税、邮电、盐

务，为中央直接收入，而实为外力所操纵。此外各种岁入，大抵视地方之意而多解少解，故以全国所托命之政府，而其维持之费，惟各省之鼻息是仰，此亦古今之所未闻而东西之所罕见者也。必后必由何道乃能使中央财政有自主之日，而不致为各省所挟持，此又与中央威信国税自收之制相依伏，而非省制之所得而解决者也。乃至司法事务之监督，如曰径由中央自办，则中央有无鞭长莫及之苦；如曰委任各省，则各省能否执行中央之意志，而无冲突，此又与威信行政系统相依伏，而非省制之所能解决者也。若是乎今后中央与各省之间，问题若是其多，关系若是其大，即欲解决，岂年月所能收功？况乎以种种问题互相关联之故，甲而不解决，则乙之不解决随之，乙而不解决，则丙之不解决随之，此吾所以谓今之海内领袖，以联邦或省制之说，为可以拨云雾而睹青天者，皆于今之中央、地方关系，初未尝穷其涯岸也。且即将中央直接行政与委任行政暂置而论，而仅就本案中所列为省权者言之，则应先解决者，尚有数事。中央各省行政之子目，应表而出之，一也。中央行政、省行政应各设机关，即不能事事如此，应将责任权限，略为分明，二也。中央税与省税应划定界限，三也。必此三者举，而后予之所谓省制，乃有施行之望。盖国之所以为国，地方之所以为地方，其界限确立，而后数千年似中央非中央、似地方非地方之凌乱无纪之弊习，乃能摧陷廓清也。

夫省制关系之参互错综既若是，虽曰中央不举中央之事，则地方欲举地方之事而不可得，然即以此故，谓省制可以长此不立，则又不然。中央之不职，地方不应随之而同尽，中央既已不职，为地方者尤不能不力自振作。且省权诚定，省税诚分，省之立法、行政系统成立，则其活动之影响，自不至侵入国家行政，而国家行政虽紊，要不足以妨省之发展。此愚所以于国政扰攘之日，而图省制之立者有年矣，所常引为深惧者，则极端之分权论一昌，维系各省之纽，荡然尽解，分崩之祸至，而大局之危，至不可收拾。此则流弊之生，不可不防，缘是之故，于本案中所为三致意者，省长虽属诸省吏系统，省议会得而弹劾，而任命之权，不可不操自中央。一、省长虽谓省吏，而中央得以国家行政相委任。二、省议会与省长冲突时，其解决之法听之中央。三、省参议会得审查省长提出议案，且中央得任命三人为参议员。四、中央政府于应统一之行政可以指导省议会（第二十二条）。五、省税中以可为地方税者为限，而省债之制限极严。六、凡此各端，于图自由发展之中，隐寓制

限之意，过渡之日，势不得不尔。若夫缘此而召立法不纯论理不贯之讥，则吾固逆知之矣。

抑吾闻之太史公曰：“上者因之，其次利导之，最下者与之争。”岂惟生计，政治亦若是耳。政制之为物，其能合于国俗民情者，斯其行也易，反是者虽奋勉图功而行之也常甚苦。卑士麦改造德意志为联邦者，因所固有也；美之由十三州而为联邦者，亦因所固有也。拿破仑之以法为单一国者，因所固有也；日之废藩置县者，亦因所固有也。如是世界之善为政者，类无不知因之可贵，而创始之不易。吾中国之于联邦近乎？于一统近乎？得失利害，不待识者而后知，因旧有一统之基，徐图各省之自由发展，集权之度，不必如俄、法，分权之方，大异夫德、美，参酌世界之成规，建立吾国之新制，此则方今要务也。而联邦名义之争何为哉？且中央、地方政弊所积，一言以蔽之，则凌乱而已矣。中央不自知其权限所存，或有权而莫举，各省不自知其权限所存，或有权而莫举，今诚取权之不明者明之，不举者举之，则系统自完，国本自立，而权之或分或集，姑俟国家之进化，因时损益可焉。呜呼！世人以推崇联邦政治之故，乃奉占花臣、哈米尔顿为伟人，抑知今之救时良药，固不在占氏、花〔哈〕氏，而在斯泰因、哈敦堡呼！世有其人，虽为执鞭所欣慕焉。