

22874 矣。況其否乎。康熙而後。迄於道光。舉爲吾國外交之強硬時代。道光而後。迄於民國紀元。舉爲吾國外交之痿縮時代。而近十年間。尤爲情見而勢絀。且由痿縮變而爲蹶蹙。不知者輒嘆爲交涉人才之缺乏。平心計之。交涉人才之缺乏。良無可諱。

第無勁強之國力以植其基礎。雖有交涉長才。藥我蹶蹙。起我痿縮。其能有益於國家之聲威。蓋亦僅矣。譬之奕者。不求制勝於局先。爲根本上之解決。而但於臨局布子。微一時之倖。庸有當乎。嗚乎。此則中華民國全體國民之所當薪膽以圖者也。

內務篇

指嚴

清室末葉。行政極爲紊亂。而內務尤甚。夫內務譬之一家有家政然。子弟行爲之當董理也。輿作出納之當審辨也。日用之程米鹽之數之必使秩然可稽也。疾病相恤。弊害相救之不宜玩忽了事也。設有驕憤現狀。勃谿細故。尤宜力求其所以然。而有術轉移之。如是始貴有治家者。一國政府之於內務。如警政。如生計。如人民戶口之調查。地方行政之區畫。以及衛生救災慈善事業等。周詳縝密。在在若家族之擴大範圍。而教育財政實業地方自治之互相關連者。事至繁曠。苟有溺職。國民罔不被其禍害。而影響及於國家本身者尤大。試查光緒辛丑回京後。以逮宣統退位前。十餘年間。地方何以不靖。盜賊何以橫行。則內務紊亂使然也。戶口散漫無稽。行政區畫。亦茫無主張。致憲政不能著手進行。則內務紊亂使然也。生活狀至卑劣。道第不可行。疫癘間作。則內務紊亂使然也。官僚句結。怙過稔惡。第知箝制輿論。封報館。禁結會。非法干涉著作權。則內務紊

亂使然也。煙毒流傳。上好是物。下必有甚。致未能實力撲滅。則內務紊亂使然也。饑民嗷嗷。不爲之所。或嘯聚劫掠。或轉死溝壑。則內務紊亂使然也。蒙藏機關缺略。理藩理而不理。兵連禍結。辱國殃民。則內務紊亂使然也。今帝政墜矣。民國成立。瞬屆一期。國會將開幕。正式政府將出現。於內部整頓。其必有幡然改觀者矣。茲分類略述十年來遞衍狀態。與夫民國交替。著手煩難。亦殷鑑之一斑也。

第一節 警察

(一)警務辦理始末。警察創辦於北京。謂之巡警軍。時民國紀元前十一年。辛丑也。次年。袁世凱奏定警務章程。著各省仿照辦理。定名巡警。然皆改練營勇及民壯爲之。不知警察教育爲何物。故非特不能盡職。或反生事。兵警交闕。屢見不鮮。職是故也。乙巳。設巡警部。飭各省辦巡警學堂。警界始稍生

色。然迄宣統之季。腹地邊省。尙多未辦者。至已辦成績。向推天津。今則上海華界。及南北各大都會。亦竭力整頓云。

(二)前清警察法規大要。警察爲內務要項。清廷以變法故。漸知注重。既設巡警部。又并入民政部。乃會同憲政編查館。詳訂法規。丁未民政部奏頒違警律十章四十五條。又頒違警律施行辦法。三十四年。定巡警廳甄別巡官長警規則。又奏定各省巡警學堂章程二十二條。按所規畫。非不綱舉目張。而成效之睹。寥寥無幾。蓋一方面事屬創始。民信未孚。籌款爲難。暫從苟簡。一方面紙上空談。鋪張條件。一遇施行。精意頓失。非獨警務然也。

(三)警務之進行。丁未。北京始辦高等巡警學堂。戊申。憲政編查館奏定直省巡警道官制細則。令各省城及府廳州縣設巡警學堂。頒章程二十二條。警務始著手進行。己酉。給各省警務學堂畢業學生出身。蓋當時朝政。無非利祿勸誘。而毫釐千里。弊害亦與之俱長。是年。御史麥某奏警察腐敗現狀。至謂敷衍塞責。所用皆不習警務之人。則實際上之退步可知。終清之世。僅京津要區。形式稍具。餘均虛糜庫帑。上官以無事爲要功。警士以植立爲考最而已。

22875
(四)民國警務現狀。自臨時政府成立。公布內務部官制。第七條爲警政司事務。又北京高等警察學校改良辦法。而各省都督。亦亟亟注重警務。裁巡警道。并入民政長。屬之內務司或警務司。一面制定區畫。一面於警察學校巡警教練所等。或繼續。

或增置。如直隸江蘇等省之增加巡警額。廣設教練所。又江蘇湖北四川等省。實行軍民分治。漸事整理警務。要皆草創艱難。尙有待於整齊畫一之方也。

第三節 人戶及土地

(一)調查戶口。調查戶口爲憲政著手之要舉。戊申。議定九年籌備事宜。遂由編查館與民政部奏定調查戶口章程。先是已試辦清查京城戶籍。又飭詳查丁口。推行各省。頒發表式。至是再訂章程十一章四十條頒行。以爲實行戶籍法及選舉議員之豫備。於是始革去地方官任意造冊。不詳不實之弊。然按戶詳查。事屬創始。鄉民不解用意。多有因之閩擾者。調查員每致棘手。此亦難與圖始之慣態也。宣統元年。京師暫行調查戶口規則。及各省咨行調查事宜。如直隸奉天江蘇浙江湖北等省。頗能切核。諮議局因是而選舉焉。

(二)調查產業。調查產業。有二要素。一爲規定選舉權之手續。一卽賦稅支配及地方自治經費支配之根據。實民政施行之粉本也。其範圍或即在調查戶口之內。但產業兼土地實業言。查諮議局選舉章程。其選舉資格。有以執業五千以上規定者。自治議會選舉及衆議院選舉法。有以納稅二元以上規定者。然所調查。尙多未確。己酉。民政部通飭調查各地工廠。亦其一事也。民國選舉調查。現方進行。殆宜注意及此。

(三)地方選舉法規。內務職權。以一定之界說。範圍人民者。

22876曰國籍法。而人民受此國籍法之範圍。以享有同等權利者。曰選舉法。故內務行政。於人民地方之關係。調查為起點。而選舉其中堅。前清宣統之初。頒府廳州縣地方自治章程及選舉法。

又城鎮鄉地方自治章程及選舉法。於是我國人始知言選舉。民國元年八月。公布衆議院選舉法一百二十一條。第四條言選舉資格。第五條言被選舉資格。第六七條言不得有選舉權及被選舉。停止選舉權及被選舉權等限制。凡我國民。不可不知。要之選舉為今日人民參政要件。與內務進行。有密切之關係焉。

(四)改變行政區畫。行政區畫之規定。與調查戶口及選舉法相表裏。而與警務尤有密切關係。故欲行詳密調查。正當選舉。與夫善良警察。而沿襲舊日散漫不可究詰之區畫。其無成就。可斷言也。然則行政區畫改變。誠為民政當務之急。前清光緒季年。京師行調查時。始著手改變區畫。民國成立。急急注重於此。查衆議院議員選舉法第十條云。地方行政區畫未改定前。府直隸廳州之直轄地方者及廳州。均以縣論。元年八月。又公布覆選區表。大致規定。必將來之因事故或其他窒礙而改變。正進行未已也。

(五)測量圖誌。調查戶口。僅詳人事。若天然界現象。夷險肥瘠距離遠近之數。其關於兵農商財交通等行政者至巨。舊日圖誌。既無可據。則今茲實測調查。自為要舉。前清民政部。曾於庚戌年。奏請設立圖志館。迄未興辦。民國初政。百廢待理。未暇涉及此事。竊謂測量一事。各地方及私人能力。尚易負擔。

但使公民團體。劃分一小部分。專事辦理。則將來各地方湊合。中央再加一人編製之足矣。時捷費減。願國人注意。

第四節 衛生(附)禮俗大要及衣冠制度

(一)清潔事宜。生活狀之進化。為民政實際上第一效力。而所謂生活狀進化之顯然易見者。即清潔事宜是也。如飲料、路政、家屋疾病檢查、食物果物防腐等。有為警務範圍所及者。有為地方公共團體勸懲所及者。要之於生活程度上關係至鉅也。前清於戊申年。頒定違警律第二十七二十八條。於妨害道路穢物拋棄之禁罰。至為嚴重。然內地警務廢弛。或初創苟簡者。仍聽其穢雜害羣如故。民國初政。厲行地方自治。於清潔事宜。自必力求進步矣。

(二)醫院及防疫。生活程度高。則治病防疫。事益周密。清季政務紊亂。驗疫檢查之權。往往畀之外人。雖癸卯以後。天津大沽口、江蘇吳淞口等。設有驗疫機關。而外人主政。受累不一。庚戌之冬。百斯篤疫病傳播於東三省及京都。於是迫於外人要求。特設萬國防疫大會。醫士如林。文書如織。用款至巨萬。始克撲滅。時則國人亦知防疫機關之不可缺。有起而組織臨時醫院者。然舍商埠如上海等處外。亦甚寥寥。尙有待於推廣也。

(附)禮俗大要及衣冠制度。禮俗為生活程度上一種模範。含祠祭迷信不足論外。其婚喪等及衣冠制度。皆當注意。前清季年。

凡開通市場。婚禮已有改變。但或純用歐化。亦頗失宜。喪葬儀節。猶病繁瑣。有待改良之處甚多。此亦民國新社會之責任也。髮辮之去。誠為改革後快人心事。紀元八月。參議院議定衣冠制度。(甲)大禮帽大禮服。(乙)常禮帽常禮服甲種。(丙)常禮帽常禮服乙種。(此項蓋係參用舊式。以便習慣者)而原料概當用本國織物。蓋於因時制宜。與世界大同之中。仍寓提倡國貨之意焉。

第五節 救恤賑濟及慈善事業

(一)秦晉直大賑及江北水災。賑給乃為一時補救生活計。實非根本政策。如精究農林以弭水旱。疏濬水利以備涇潦。皆賑濟後之根本計畫也。清廷政務。因循敷衍。未暇為此。十餘年中。災荒屢告。往年。秦晉大饑。順直繼之。乃廣開實官捐。皆廉其價格。以名器假人。名為賑捐。實則傷財滋弊耳。逮乙巳年。淮徐大災。嗣後各省災荒屢告。幾於無歲無之。雖屬天殃。正由不良政府無根本計畫故也。

(二)各省荒賑。自江北大災後。湖南常德等府縣大水。江蘇浙江及安徽之無為州。又黑龍江湖北廣東西。俱以水災告。前清政府。曾撥庫銀救賑。然官辦虛糜。實惠鮮及。尚不如各大商埠等處。商民自結籌賑會團體。較為核實也。

(三)善堂及清節保嬰堂等。善堂及清節保嬰堂等。為地方上一種救濟機關。前清季世。久因經理人把持侵漁。所辦事項。大

半敷衍失實。苟加以清查。或辦貧民教育。或立醫院。或移款補助學校。此實不可不整理者也。

(四)貧民習藝所。前清警部於丙午奏辦習藝所章程二十三章。先設於京師。及宣統初。會通飭各省開辦貧民習藝所。又於天津漢口等處。辦罪犯習藝所。頗著成效。今民國省長通令。亦多注重貧民生計。鄙意習藝所非特省會繁盛之地。剗當偏設。即一鄉一邑。亦無不當速辦也。

第六節 著作出版之禁制

(一)定報律及封報館。專制政體與言論機關。立於對待之地位。絕然不相容也。前清民政部於丁未嚴定報律。由憲政編查館核奏頒。律凡四十五條。後民政部又修正報律。變本加厲。中有云違犯報律。與刑事犯無異。然所謂報律。仍政府少數人之意思規定云爾。承旨之吏。致輒以封禁報館為技能。或藉口擾亂治安。或託言阻礙外交。或竟以外人出面干涉。迫壓既甚。言論自由掃地。又民政部飭各省警道。凡開設報館。須申部存案。意在杜絕黨人。無如民意率不可遏。革命鼓吹。實言論界之功為多。

(二)禁止革命書報與禁售排滿書。迫壓言論。首在絕其反對之有力者。故當時禁革命書報與排滿書為最嚴。光緒二十七八年間。鄒容以革命軍。章炳麟以檄書。先後為上海官吏。嗾領事署捕禁。蘇報及俄事警聞民呼民吁報等。均藉外力封禁。然迫

22878 壓愈甚。反動力愈強。川壅而潰。傾覆立見。民國共和。言論開放。願以五族平等。特恐排滿書籍尙留。有傷感情。遂於元年五月通令。亦從而禁售焉。

(二)結社集會律。世界各國。俱倡合羣。獨專制國則忌合羣。蓋恐抵抗力大。則壓力難施故也。清季風氣漸開。各地方志士。多有結社集會之舉。或評論政治。或舉辦公益。政府以爲大不便。丁未。民政部及憲政編查館會奏結社集會律三十五條。己酉。通咨各省查察結社集會。其意並與報律同。而社會團結之力。實未嘗因之稍減也。

第七節 禁煙(附)禁賭

(一)清季禁煙緣起。時至今日。我國尙爲鴉片國。寧不可羞。然知其毒而欲禁之者。自道光鴉片之戰後。以至光緒初年。殆無日不在人意中。而卒弛然放任者。一曰對內因循。二曰對外畏惠。近十年來。始力求禁絕之法。其事蓋因預備憲政而發。當時據考察政治者言。知鴉片實有礙於憲政進行故也。

(二)禁煙條文及國際交涉。丙午。政務處擬定禁煙章程十條。丁未。民政部又定稽核章程二十三條。旋特設禁煙大臣。定查驗章程十條。於是政界嗜好之徒。幾難混迹。可謂嚴矣。戊申。外部與各國商定辦法。辛亥。又續訂條約。是年。梁使在海牙禁煙公會。訂約六章二十五條。外交上之手續。可謂重矣。至於調查民戶。封禁私賣。開明煙戶。限以十年禁絕。非不雷厲

風行。又禁種罌粟。限制土藥進口。通商市場。一律宣禁。亦可謂周至。然十年之限。儘足從容。政界有勢力者。或且呼吸如故。中英鴉片條約。至今未獲廢止焉。嗚呼。死灰復燃。至足懼也。

(三)民國申訂限期。民國通令。又復申訂限期。以元年年終截止。不遵法令私吸者。非特剝奪公權。且復加以刑罰。如江蘇省令。限期外吸煙者。處以四五等有期徒刑。而湖南浙江等省尤嚴。聞已有因私賣鎗斃者。然竊以耳目所及。幾於觸處皆是。非盡法懲治。曷以掃餘毒。更望國民自愛。勿輕蹈刑法也。

(附)禁賭。賭害亞於鴉片。同爲社會進化之障礙物。清廷於己酉年。曾頒嚴禁廣東賭局條例。又民政部通咨各省嚴禁又麻雀。民國共和。人人更當奮勉。所願國會正式議案。有以遏絕之也。

第八節 旗人生計

(一)化除畛域。丁未。籌備立憲事發生。迭議化除滿漢畛域辦法。設變通旗制處。江督端方。又奏定通婚均業等件。蓋以旗人向支官餉。不許自謀生計。突然開放。無以達化除畛域之目的。於是籌畫旗人生計之問題起焉。

(二)實業及居住。丙午八月。諭令各省大吏。酌量時價。購定地畝。每年按旗二十分之一。或數十分之一。授給耕種。永遠不准典賣。此卽旗人始事實業之紀念也。然實則支放官餉如故。而駐防居住。亦未嘗變更焉。

(三)皇室優待條件中之優待旗人。民國參議院議決優待清帝條例。分甲乙丙三類。(甲)類優禮清帝。既得歲額四百萬之養贍金。及暫居宮禁。承修陵寢等。(乙)類亦得襲封與私產保護。概免兵役之特別權利。而(丙)類之於旗人生計。格外體恤。暫照舊例放餉。廢去營業居住等限制。(第五六條文)且王公世襲。有撥給官產之最惠。(第三四條文)共和政府之優遇前清。可謂至矣。

第九節 蒙藏事務

(一)蒙古拓殖事件。清廷特設理藩部以理蒙藏。實則軍事外交上。加以文告往還而已。內政舉措。絕不過問。所謂理而不理也。光緒之季。因籌備憲政事。始加整頓。宣統始年。藩部咨派覆查蒙旗要政。度支部亦奏請變通招墾蒙荒。旋蒙古王公。提出屯墾事宜會議。資政院又議辦拓殖學校。蒙事始漸注意。民國初政。內部特增一次長。專理蒙藏。旋參議院否決。改設蒙藏局。隸於國務院。此注意蒙人生計之現狀也。

22879
(二)達賴喇嘛之反側。中英印藏交涉。起於十年以前。自開放亞東商埠後。俄人即遣員誘惑達賴。令親俄抗英。日俄事亟。英乘隙藉事稱兵。達賴潰敗。駐藏清臣有奏。斥其搆貳。請革去封號。時英將榮赫鵬。已與藏官直接議約於春丕。駐兵互市。蔑棄中國主權。清政府憤爭之。遂命唐紹儀往。得改藏英私約為中英協約之結果。達賴來京。復錫封號。庚戌。達賴又叛入

印度。革封號。此前清藏事之大略情形也。

(三)庫倫獨立及俄庫私約。民國開幕。公布滿蒙回藏一律平等。蒙人既贊成共和。獨外蒙之庫倫。向與俄界毗連。俄常誘惑蒙人所尊信之哲布尊丹巴。所謂活佛是也。俄於辛亥年要求清廷重訂蒙古新約。未遂。遂乘活佛之反對共和。妄言獨立。與訂立俄庫私約。且庫倫僅外蒙之一隅。活佛僅宗教上之教主。斷無與他國直接訂約之權。現正開正式交涉。據蒙人公布。倡獨立者僅活佛及庫城少數人之意思。果爾則蒙地秩序。不難速就恢復矣。

(四)藏事現狀。民國元年。達賴由印返藏。藏中秩序頗亂。川滇都督率兵征之。旋達賴致書大總統。贊成共和。遂令還復封號。取消獨立。

第十節 結論

語云。前事不忘。後事之師。清廷之於內務。徒驚其名。而實則顛倒錯亂。條理不分。是非不核。官吏方以敷衍為能事。國民亦惟放棄為自由。如警察也。則官長輒躬自違法。而市民尤蔑視警章。如戶口調查也。則主事者既以畏難求速了。而鄉居者更因迷誤生亂階。如行政區畫也。則操縱遷除者意存肥瘠。把持地方者爭論城鄉。如衛生救災慈善事業等也。則捐輸報效之說。因緣以為利。迷信欺詐之弊。糾葛而難窮。如禁煙賭也。則作法者多自蹈。奉令者務面從。其他滿蒙藏事務。名實相違。

22880 上下相蔽。莫不皆然。要之專制之朝。官民知詔令而罔知法意。其無法治。可斷言也。民國刷新。公權普及。凡百政務。不惟其名惟其實。內務整理。組成完備之國家。與夫優美之社會。

即為萬國觀聽所繫。是得為中華大共和國與否。在吾中華民國民自為之耳。望望恤恤。徒求承認於外交之空文也。不亦惑乎。

財政篇

高 勞

中國向來財政上之大弊有三。一、以某項之收入。抵某項之支出。各抵各款。破碎支離。無通盤之籌畫。二、行政機關。各籌各款。收入支出。各自直接。無提綱挈領之機關。三、中央財政與地方財政。界劃不明。隔閡殊甚。洪楊戰事以後。已紊如亂絲。經甲午庚子之大役。賠款浩大。國用殷繁。辛壬癸甲間。益紊亂不可究詰。其中厓略。可得言者。如內務府經費。由各常關及指定撥解各處直接解納。戶部無稽核之權。惟不足則取盈於部。頤和園工程經費。亦大致類是。然猶可曰。專制國政體。皇室經費。固非行政機關所能干涉也。若就行政經費言之。則甲午以前之海軍。癸卯以後之練兵。其籌集款項。每由司其事者臚列陳奏。得旨允行。不經部議。雖間有飭部覆議或籌撥者。然而權限不明。統系已紊。至各衙門經費。亦多自籌自用。徵收稽核。戶部無權。就中以外部商部郵傳部為最著。若夫各省之財政。內銷則報部盡屬虛文。外銷則部中無從查考。且同為一省之出納。機關錯雜。局署如林。藩司有總理財賦之名。而無

總給財政之實。因是種種。故當日之戶部。凡遇籌款要政。大都指令各省攤派。即或臚列條款。奏請施行。而所謂條款者。不曰酌提中飽。即曰嚴核浮收。不曰整頓某捐。即曰試辦某稅。模稜操切。上下交征。錮習相沿。積重難返。此為財政紊亂之時期。自預備立憲後。改戶部為度支部。以財政處併入。其戶部舊掌之戶籍等項。則改隸民政。於是度支部職掌稍專。遂得因籌備憲政改絃更張之機會。截清舊案。着手於財政之清釐。當時清理計畫。首在打破各抵各項。各籌各款之弊。而以釐定國家財政與地方財政為鵠。此為清理財政之時期。惟是積習已深。釐剔匪易。理者自理。紊者益紊。清理目的。終不得達。民國肇興。局勢一變。軍隊雲集。餉項驟增。入款頓絀。張皇補苴。各自為謀。中央失控馭之權。各省現紛糅之狀。然歷年積弊。一旦廓清。後此設施。較易為力。且政府之施行。與人民之監督。亦不如曩者之秘密放棄。民國之財政。其或有整齊統一之望乎。今本此劃分為預備立憲以前預備立憲以後及民國成立之