

新 政 治

中國國民黨中央政治學校學生刊物

第五期



目 錄

- 怎樣行使監察權……………王國斌
- 邊地問題之重要……………宋大儒
- 新親屬分類與親屬稱謂之從新估定……………徐知林
- 中國地方行政制度之過去現在及將來……………徐志明
- 中國都市住宅問題之研究……………麥啓霖
- 戰後通貨的膨脹與穩定……………加塞爾著
吳芳譯
- 西漢四大政治思想家……………張豁然
- 盧梭之國家觀及其批評……………張嘉儀

中華民國二十二年一月一日

△新政治（中國國民黨中央政治學校學生雜誌）簡章

一、本誌定名為新政治，於每月一號發行。

二、本誌為中央政治學校學生研究學術的發表意見之機關；其宗旨在闡揚三民主義，研究各種社會科學及各國政治經濟制度。

三、本誌設「新政治雜誌委員會」，以作蒐集及增改文稿之機關，於必要時由委員長召集開會，其組織如次：

（1）委員長一人，由編譯部主任兼任，關於本刊一切事務之運行，有指揮監督之權。

（2）委員十人，內分二種：其一由編譯部主任，於編譯中，指定二名；對於投稿有取捨增改之權。其二由各系主任，於每系學生中，指定二名（共八名）負蒐集文稿之責任。

四、本誌每年發行十卷（八九兩月停刊），每卷字數以四萬字為限，全部由學生供給。

五、對於學生投稿，酌致獎金，每千字半元至三元。

六、投寄之稿如係翻譯，須將原文一併交下。

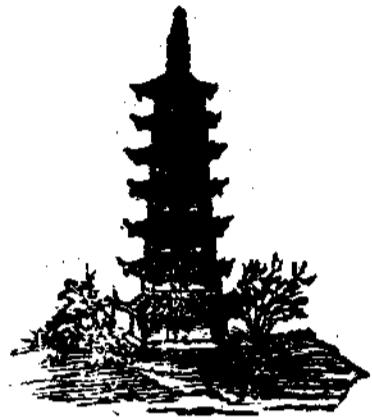
七、投寄之稿，無論登載與否，原稿概不退還。但有預先申明者，不在此限。

八、投稿可交各委員或寄編譯部內新政治雜誌委員會。

新政治第一卷第五期目錄

- 怎樣行使監察權……………王國斌
- 邊地問題之重要……………宋大儒
- 新親屬分類與親屬稱謂之從新估定……………徐知林
- 中國地方行政制度之過去現在及將來……………徐志明
- 中國都市住宅問題之研究……………麥啓霖
- 戰後通貨的膨脹與穩定……………加塞爾著
吳芳譯
- 西漢四大政治思想家……………張豁然
- 盧梭之國家觀其及批評……………張慕儀





怎樣行使監察權

王國斌

一 引言

當監察院未正式成立之時，舉國上下，無不希望監察院從速成立，以圖整頓官規，肅正紀綱。當時無論為中央政府負責任人員，或在野的希望政治清明的人士，皆以為欲中國現在政治有辦法，非趕快成立監察院，把全國的貪官污吏作個掃除不可。因此，一時對於監察院應速成立的言論，滿布於報章雜誌，鼓吹的空氣，極為濃厚。及至監察院成立以後，一舉人因需要監察院從速成立的慾望，已經滿足，所以對於監察院方面，已聽不到再有甚麼言論，一若監察院既經成立，所有關於監察方面的問題，皆可沒有似的。其實當此監察制度初次試行之時，困難的問題，

並不在監察院的成立，而在監察院成立之後，監察權究竟如何行使。倘此問題，不能正確解決，則監察院不僅不能負起澄清吏治的責任，且反能引起政治上許多的糾紛。試觀最近過去的事實，即可得其大概：當監察院將要成立的時候，監察院的當局，曾有一種言論，謂監察權的行使，不僅在事後的監察，且有事前的監察。此所謂事後監察，當然是指彈劾權而言，與其他各國議會對行政主管人員犯罪或違法所行使的彈劾權略相當，所謂事前監察，當然是指裁可政策而言，與責任內閣制國家的議會所行使的不信任投票權相當。此種言論，是否正確，當然尙成問題。所以未過數日，立法院當局，即有一種反對的言論，謂監察院祇有彈劾官吏違法或失職的權，沒有監察政府政策的權，

這是中央政府負責人員對監察權理論上一個很大的爭論。及此次約法問題發生，據云監察委員中曾有人欲對反對約法的人，提起彈劾，如此，則現在的監察人員，不僅要把彈劾權適用到監督政策和彈劾政府官吏方面，並且要適用到監察黨的內部問題和黨的負責人員方面。蓋本來這大約法的爭論，是中央常會範圍以內的事，還未交到政府範圍以內，如果監察委員提起彈劾，豈不是監察權已經侵入黨的內部？假使那次彈劾案實現，在黨和政治方面，豈能免很大的糾紛？此外，據報紙所載，監察院的當局，以官吏懲戒委員會不屬監察院而屬司法院，認為對於監察權的行使，甚為不便，擬將國民政府組織法設法修改，使官吏懲戒委員會隸屬監察院，以便監察權的行使。不僅如此，還有人主張將行政法院，亦改隸監察院，使監察權得有力量，得以充實。果如此，則司法與監察的權限，恐又難免引起許多爭議。凡此所說的種種問題，我以為皆是由於監察人員不明白監察權究竟應當怎樣行使所致。倘所有監察人員，對於監察權皆知究竟應當如何行使，則以上所說的種種問題，絕不致發生。所以現在對於如何行使監察

權的問題，實在是急需研究的。

但欲知監察權究竟應當如何行使，則對於監察權的性質及範圍，非首先明白不可，故本文第一要討論的，就是監察權的性質及範圍的問題。監察權性質及範圍既確定後，則再要討論的，就是監察權授與的問題。我們知道在政治作用中，權力的來源，與權力的行使，有莫大的關係，譬如假使現在各國議會的議員，不由人民選舉，皆由政府任命，則在責任內閣制的國家，議會的不信任案投票權，斷沒有行使的機會，在總統制的國家，制衡作用的效果，必致失却一部，故權力的來源，與權力的行使，關係極大，我們要研究監察權如何行使，對於監察權的授與或來源，當然要加以詳細的研究，故本文第二要討論的，就是監察權授與的問題。監察權的來源既正，則再要討論的，就是監察委員人選的標準。監察權的來源，如果不得其常，則其弊在監察權不使行使，監察委員人選的標準，如果太低，或不適當，則其弊在監察權不能行使，換句話說，就是不能稱職。不使行使與不能行使或不能稱職，其結果皆是使監察權不能如理想所實現。故本文第三要討論的，就

是監察委員人選標準的問題。此外還有一個問題，就是監察委員的保障和制裁。我們知道要良好的監察委員，能夠長久在職，則對監察委員的保障，不能不有完密的辦法，這是維護行使監察權的方法。但倘監察委員本身失職或違法時，則又不能不有所制裁，這是控制監察權不得行使和又不得濫於行使的方法。凡此，皆是研究監察權應當怎樣行使所應顧及的地方，所以本文第四要討論的，就是監察委員保障和制裁的問題。這四種問題，對於監察權的行使，關係極為重大，而又甚為複雜，不易明瞭，所以本文特別提出討論，其他如彈劾案應當怎樣提出，審查彈劾案應依何種規則，以及調查彈劾的證據，應當如何進行等，皆是關於手續問題，已多有法規為之規定，甚易了解，故本文一概略而不論。茲僅將所提出的四種問題，一一順次討論於下：

一一 監察權的性質及範圍

監察權的獨立行使，現在祇有我國有此制度，其他各國，向無先例，所以欲明監察權的性質及範圍，尙找不出

世界學者的理論，可以做我們的參考，現在僅以作者的研究所得，分別略加討論：

(一) 監察權的性質：欲明監察權性質如何，可於下列三點見之：

(1) 監察權是消極的，不是積極的：監察權的作用，依其結果性質言，完全是消極的，而不是積極的。就我國歷代御史言，許多朝代，御史除彈劾權外，雖兼握行政司法等權，但考之史籍，各代御史初時的重要任務，大抵皆以察舉非法為限，其所以握有行政司法等權者，皆因有彈劾大權，而後逐漸僭越得到的，並不是原來御史的職權，就有行政司法等，所以中國從前御史彈劾權的作用，自始即限於察舉官吏違法，其他如訪問民間疾苦，荐舉才能，或斷獄捕盜等，不是使之暫時附帶行使，就是因日久僭越而行使，皆不是分內應有的職權。所以我們可以斷定中國從前的彈劾權，完全是消極的作用，而不是積極的作用。有的朝代，雖有給事中的官職，掌理封駁詔書，似乎很像監督政策的積極行為，但此種任務，除清代外，各代皆有獨立機關專門官員掌理，不由御史兼管，所以不能據此即謂

御史有積極作用的權力。就國民政府組織法規定言，監察權的內容，僅有彈劾和審計兩種，此所謂彈劾，當然是指察舉官吏違法或失職而言，完全是消極作用。所謂審計，表面上雖含有財政的事前監督和事後監督兩種，但實際上此所謂事前監督，不過在支付之時，審核其是否為預算中所規定的款項而已，與行使預算權，對財政作積極的監督，完全不同，故審計仍完全是消極的財政監督，不是積極的監督。再就其他各國制度言，可算世界所有國家議會的彈劾權，皆是限於官吏違法或犯罪，方可行使，否則絕對不能對官吏提起彈劾，如英如美，如法如德，無不如此。從此我們可以知道，無論從中國古代御史彈劾權言，或從中國現行法律規定言，或從外國現行制度言，監察權作用的性質，的確是消極的，不是積極的。

(2) 監察權是治官的，不是治事的；監察權的行使，以人為直接標的，而不以事為直接標的，這是監察權很大的一個特性，與其他權力，皆不相同。譬如彈劾權的行使，無論在中國從前的御史制度，或在現行的監察制度，或在世界其他各國議會的彈劾制度，皆是彈劾作官的人，而

未聞有彈劾官員所掌的事。誠然，作官的人，所以被彈劾，皆是因其做了違法或犯罪的事，但此違法或犯罪的事，僅為彈劾的原因，而非彈劾的標的，彈劾直接的標的，還是在作官的人。又譬如審計權的行使，表面看來，似屬是管理事務的，但實際上，這種事務的管理，乃是審計權行使的手段，並不是其目的，牠的目的，還是在考查作官的人，在財政方面，是否有舞弊或違背法定預算的情事，因欲考核這種情事，所以才有審計的事務，倘不做這些審計事務，則官吏是否吞公或違法，即無從知悉，所以不得不有審計以為發現或防止貪污官吏的方法。此可知審計最後的目的，還是在治人，而在治事。由此，我們可以知道，監察權的確是治官的權力，與其他治事的權力，如行政權等，迥不相同，行使監察權的官員，的確是治官的官，與其他治事的官員，如行政官等，又迥不相同。

(3) 監察權是政權所有者耳目的作用：我國自來對於御史的觀念，皆以其為君主耳目之司，這的確不錯。因為在君主政治時代，君主一方面任命行政等官員，以掌理全國應有的事務，一方面因恐行政等官員，不忠其職，有債

政事，所以又須有其他官員，以助君主自身對行政等官員監督的不足，因此，御史制度，即應之而生，故在君政時代，御史的任務，完全是在做君主的耳目，與其他行政等官員任務的性質，迥不相同。現在的監察權，我以為仍具此種性質，不過不是君主的耳目作用，而是其他人的耳目作用罷了。此所謂其他人，雖因時代而有所不同，但為政權所有者，確無二致。從前專制時代，政權在君，所以御史為人君耳目，不啻就是為政權者的耳目，現在訓政時期，政權在中國國民黨，行使監察權的人員，當然就是國民黨在政治方面的耳目，將來到憲政時期，政權歸民，則行使監察權的人員，當然就是人民在政治方面的耳目，所以統括的講，皆可說是政權者的耳目。這種性質，是監察權特有的，其他權力，皆沒有此種性質。譬如行政權，立法權，和考試權等，皆是以積極為社會謀幸福為目的的，司法權的性質，雖大部分亦屬消極，但絕非做政權者的耳目，獨監察權，是政權者惟恐行使其他權力人員，違法作惡，不能實現國家生活的目的，故設監察人員以司監督之責。所以監察權為政權者耳目作用的性質，的確是與其他權

力性質不同的地方。

由上三點看來，可知監察權的性質，完全是消極的，這種消極的作用，與司法權消極的作用，又不相同，因為司法的主要任務，多為管理一般人民的糾紛或違法，雖有時也以人為其權力行使的直接標的，但與監察權以作官的人為其行使直接的標的，迥不相同。且司法權消極的性質，絕不是政權者耳目的作用，與監察權唯一以做政權者耳目作用的性質，又迥不相同。所以監察權的性質，不僅是消極的，與行政，立法，和考試等積極性質的權力有別，且與消極性質的司法權，亦有區別，這是應該認識清楚的。

(二)監察權的範圍：監察權的範圍，極為廣大，舉凡國家官吏所在之處，皆為監察權得以行使所及之處，但此乃就其外形而言，若就其權力本質言，則其範圍，亦有一定限界，並非漫無限制。此所謂一定限界，就是指其與其他權力分界而言，如果把牠與其他治權和政權的分界，研究清楚後，則牠的範圍，自然就可明白。茲分述如下：

(1)與其他治權的分界：監察權本身，即為治權之一

，其所行使的範圍，與其他治權，皆有關係，其間的分界，極難析，所以不得不分別說明之。

(A)與行政權的分界：監察權與行政權的分界，最難劃清的地方，即在監察權與行政系統中的行政監督權一點。譬如有一個下級行政官員，對於財政方面，有舞弊情事，依理，監察機關和上級行政機關，皆有管轄之權。在監察機關方面，固可認作貪污案件，提起彈劾，移付懲戒，但在行政機關方面，亦可認作貪污案件，與以撤職或查辦的處分，此種設例，事實上很多，倘沒有適當劃分的辦法，則其流弊甚衆。如將其完全劃歸監察機關管理，則行政機關即卸去許多責任，對於行政監督，因有倚賴之心，易致落於疏忽，行政效能，必因之減低。而且監察機關究非下級行政機關直接的上級機關，雖有調查案卷文書之權，但對於許多行政情形，皆不如上級行政機關熟悉，因之辦理此等案件，即難免發生困難。如將其完全仍由上級行政機關辦理，則下級行政機關所有貪贓枉法之事，上級行政機關皆可據為自辦，監察機關所得行使的權力，幾等於無，至多不過在上級行政機關監督不到之處，稍微行使其權力

，如此，監察權直等行政權的附屬品，焉能為五權中獨立的一權？所以監察權與行政監督權的分界，非確實劃清不可。依我的假想，欲劃清此二者的界限，約有兩種辦法：第一，監察機關祇監察最高行政機關，所有下級行政機關官員的一切行為，其監督責任，皆由上級行政機關擔負，如下級行政機關官員，有貪污違法等事，上級行政機關失察時，則監察機關一方面對貪污違法官吏本身，提起彈劾懲戒，同時一方面對其上級行政機關主管人員，亦提起彈劾懲戒，以明其失監督之責。如此，即有兩種好處：第一行政系統中的行政監督，可以因此嚴密。如中央行政機關，嚴厲監督省行政機關，省行政機關，嚴厲監督縣行政機關，縣行政機關，又嚴厲監督區行政機關等，一級監督一級，絕無疏忽之處。第二，監察權的運用，可以因此簡便，並且能收宏效。因為監察權表面上雖祇行於上級行政機關，但實際上因上級行政機關恐有失察之過而嚴密其行政監督關係，其效力則直達下級行政機關，故甚簡便而有效。因此，現代世界其他各國，除美國聯邦議會衆議院的彈劾權，得對聯邦政府所有官吏皆能行使外，其餘國家，皆

採此制，議會彈劾權行使的範圍，皆祇及於中央行政機關主管官員，而不及於下級行政官員，如德如法，莫不如此。不過這種辦法，有一個很大的缺點，就是上級行政機關對下級行政機關的監督，雖很嚴密，但以人不能無常誤的關係，一定有些地方，不能完全監督得到，倘因此而受彈劾懲戒，豈非不近情理？所以依我的意見，還是應當用以下所要說的第二個辦法。這個辦法，有一個預定的原則，就是凡屬行政效能方面的事情，則皆歸行政系統中的行政監督，凡屬貪污違法等方面的事情，則皆歸監察機關監督。有此原則，則上面所舉的財政舞弊案件，一望就可知其應屬監察機關管轄，毫無疑難問題，至如有關於行政效能低微，官員不能稱職方面的事情，則一望也可知其屬行政機關行政監督範圍以內，監察機關即不能過問。不過行政機關對於監察機關所未發現的貪污或違法的事情，如果知悉，則可轉監察機關辦理，以補監察機關監督的不及，但絕不能由行政機關本身處理。反之，監察機關對於行政機關所未監督得到的行政效能低微的事情，如果察覺，則亦可轉行政機關辦理，以補行政機關監督的不及，但亦絕不

能由監察機關本身處理。且上級行政機關對下級行政機關官員，認為不能稱職時，則可逕免其職，不必轉監察機關彈劾懲戒確定後，再為免職。但如下級行政機關官員因貪污或違法而受彈劾時，則在懲戒未確定以前，上級行政機關除有監察機關通知其預先免職或其他處分情形外，絕不應先予以免職或其他處分。這皆是兩者權限劃分的地方，不可稍微混淆。這種辦法，約有兩種好處：一，就效能方面講，因上級行政機關，祇單純的監督行政效能，固易於從事，能收宏效，監察機關祇單純的監督貪污違法等事，亦易於從事，能收宏效，故如此劃分行政監察權限，兩者皆可較好的效果。二，就責任方面講，上級行政機關所監督的事件，與監察機關所監督的事件，劃分極其清楚，互相不容推諉，責任極為明瞭。所以監察權與行政權的限界，果能如此劃分，則二者間的糾紛，自然可以泯滅，監察權在行政方面的行使，自然可以順利。

(B)與立法權的分界：在現代世界其他國家的政治制度中，監察權的行使，皆由行使立法權的機關兼掌，所以我國現在的監察權，如以其他國家政治制度言，差不多是

從立法權劃分出來的。兩者的分界，似甚清楚，但也有討論的餘地，茲分兩點述之：第一先從財政監督方面說：各國現行制度，財政監督的方法，不外兩種，一為預算成立的監督，一為預算施行的監督。預算成立的監督權，完全在代表民意機關的議會，預算施行的監督權，關於審計技能方面的事務，多屬行政機關，關於最後通過審計的權，或解除行政機關財政責任的權，則仍在議會。這種制度，有一個很大的好處，就是議會對於財政有始終一貫的監督權，但也有一個很大的壞處，就是審計的報告，非有專門智識的人，不易知其是否有弊，而議員往往多是不具這種專門智識的人，因此，議會雖有審計最後決定權，但往往皆是奉行故事，沒有不通過的。如此，倘行政機關的審計本身，還有舞弊地方，則何容易察覺？我國現在以預算成立或制定的監督權，屬之立法院，以預算施行的監督權或審計權，屬之監察院，兩者在財政監督方面的分界，即在於此，其優劣正與其他各國制度相反。所有怕行政機關在審計方面舞弊的壞處，在我國因審計歸監察院，獨立行使職權，確可減除。但制定預算的監督機關，與施行預

算的監督機關，不得銜接，甚為不好。所以我以為審計權雖歸監察院，但決算仍應轉立法院通過，以救監督不相銜接之弊。第二，再從彈劾權方面言：凡在現代其他國家議會的彈劾權，在我國皆應屬監察院，這是很明白的，不過有一點很易誤會，應該特別提出說明，就是立法院對於各院部會有一種詢問權，這是立法院對於其他各院部會執行法律很有效力的一種監督權，表面看來，似乎也可屬監察院，其實這種權力的行使，已經帶有監督政策的性質，其控制各院部會的力量甚大，如去年的中日關稅協定，立法院一方面根據有批准條約權，一方面根據此詢問權，對外交部長提起詢問，倘當時立法院堅不批准此約，則外交部長祇好與日本改定條約，否則沒有辦法。所以這種詢問權，可算是一個半責問權，與責任內閣制國家議會的責問權，固然不同，但與其他國家議會的普通詢問權，如立法院組織法第十七條規定，得請行政院各部部长及各委員會委員長，列席立法院各委員會說明的情形，又不一樣。故此種權力，祇可屬立法院，不能屬監察院，這也是兩者權限劃分的所在處，不可混淆。監察人員對這兩點，果能認識

清楚，則監察權的行使，與立法權方面，自然可以沒有糾紛。

(C) 與司法權的分界：監察權與司法權的界限，究竟應當怎樣劃分，是很難確定的。依我國現行法的規定，彈劾權是屬監察機關，審判彈劾權或確定懲戒權，是屬司法機關，兩者的界限，已很明白。但有許多人認爲此種制度不好，應把懲戒權改歸監察院，並且還有許多人主張把司法院中的行政法院，亦應改歸監察院，此種主張，我認爲很欠妥當，試略論之，第一，先說彈劾權與懲戒權是否應當皆屬監察院：現在主張改官吏懲戒委員會隸屬監察院的人，其理由大約不外兩種：一，懲戒權如不由監察機關行使，則監察機關對於違法或失職的官吏，所得行使的權力，僅及於彈劾而已，這種彈劾是否能達到最後懲戒目的，其權仍在司法機關的官吏懲戒委員會，監察機關不能絲毫有所左右，因此監察權不免太落空虛。二，懲戒權如不屬監察機關，則彈劾即或能達最後懲戒目的，時間上亦未免過於遲緩，不能如懲戒權由監察機關行使，來得敏捷。這兩種理由，我以爲皆祇想到如何使監察權便於行使一方面

，而未想到監察權的流弊一方面。如果把懲戒權改歸監察機關，則監察機關雖一方面能彈劾，一方面又能審判，使監察權不致空虛，但假使監察機關對某種彈劾案，根本就彈劾錯誤，不能有懲戒處分，而在官吏懲戒委員會隸屬監察機關情形之下，則因種種牽連關係，必多半認彈劾正確，而確定懲戒，這豈不是一個很大的流弊？而且所謂懲戒權不屬監察機關，則監察權即空虛，這個理由的本身，即不能成立，何以？因爲假如謂監察機關祇有彈劾權，沒有審判彈劾權，即謂監察權空虛，則立法院祇有制訂法律權，沒有執行法律權，豈不也是空虛？推至考試院祇有考取人的權，沒有直接任用人的權，行政院和司法院祇有執行立法院所制訂的法律權，沒有自身立法自身執行的權，豈不皆是空虛？所以謂監察院無直接確定懲戒官吏權，則監察權即空虛的理由，是不正確的。此外，如果謂懲戒權不屬監察機關，則時間上即不免遲緩，我以爲也不能成爲理由，因爲懲戒權屬司法機關與屬監察機關，時間上的差異，不過就是由監察機關移轉到司法機關所需的時間，這種時間，至多不過數日，不見得如何遲緩。其他如調查證

據，或傳證人，以及通知被彈劾人答辯等類，無論官吏懲戒委員會屬監察機關或屬司法機關，還不是一樣？屬監察機關果能省去這些手續，以求敏捷？所以謂懲戒權不屬監察機關，時間上即遲緩的理由，也是不正確的。因此我們還是認監察院祇能有彈劾權，不能有審判彈劾權，以免發生流弊。徵之現代其他各國制度，彈劾權與審判彈劾權，莫不分屬兩種機關。譬如美國的彈劾權在衆議院，審判彈劾權，則在參議院，法國也是這樣，德國的彈劾權亦在衆議院，而審判彈劾權，則在最高法院，其他不問任何國家，彈劾權與審判彈劾權，沒有屬於同一機關的例子，其原因皆是爲防止不正流弊的。所以我國現在制度，把彈劾權屬監察機關，懲戒權屬司法機關，在理論上，在經驗上，都很有根據，應當就此進行下去。第二，再說行政法院是否應當隸屬監察院：現在有許多人主張把行政法院改隸於監察院，我以爲此種主張更屬錯誤。因爲行政法院的職權，依現在許多國家的制度，完全是制裁行政的，凡行政機關有不當的或違法的行政行爲，對方的官吏或人民，皆可至行法院提起行政訴訟，以求裁判。這種行政裁判權的性質，

與監察權很不相同，監察權無論就彈劾權言，或就審計權言，可謂皆是採干涉主義的，祇要有可彈劾的地方，或審計的帳目，行使監察權的人員，皆可自動的行使其權力，不必待人告發，然後方可進行彈劾或審計，至於行政裁判權，則不如此，可謂完全是採放任主義的，有人告發，則爲之審理，無人告發，則即採不理的態度，故兩者性質，大有差異，所以我以爲不僅行政法院不應屬監察院，即行政訴訟的案件，監察人員亦不必提起。按之我國現在法律和監察院組織法，監察院的職權，祇有彈劾審計兩種，而彈劾案祇有移付官吏懲戒委員會的規定，並未有可以移付行政法院的規定，可知現在法律的精神，監察人員是沒有提起行政訴訟的權。再考其他各國的制度，凡行政法系的國家，議會所提出的彈劾案，皆多由另外一種法庭審理，沒有一國是由行政法院審理的，也沒有一國行使監察權的機關，有提起行政訴訟案權的。而且行政訴訟的當事人，直接爲人民對官吏，或下級官吏對上級官吏，絕不能再有第三者做當事人，彈劾案件的當事人，直接爲監察委員對

官吏，人民始終對此案件不發生關係。倘彈劾案可以移付行政法院，或監察委員可以提起行政訴訟，則人民豈不是又要做彈劾案的當事人？監察委員豈不是又要做行政訴訟當事人嗎？所以監察委員絕沒有提起行政訴訟權，監察院也沒有設行政法院的必要。這種主張，與人民利益，毫無妨害，因為行政法院如果成立，則人民或官吏對行政機關或上級官吏的行政行為，如認為有違法或不當的情形時，他們以利害切身的關係，定能自動的直接向行政法院提起行政訴訟，無需監察委員為之提起移付，所以監察院絕不應有得提起行政訴訟或裁判行政訴訟的權，行政法院仍應屬司法院，不應屬監察院。不過有一點，很易起人疑惑，就是彈劾權對於違法的行政行為，固可行使，而行政訴訟權對於違法的行政行為，亦可行使，究竟何種的違法行政行為，應歸彈劾，何種應歸行政訴訟，豈非很難區別？依我的意見，這兩者是各行其道，並沒有相妨礙的地方。因為彈劾最後的目的，是在確定是否懲戒，而行政訴訟最後的目的，則在確定是否取消或停止違法的行政行為，和確定是否賠償等，官吏懲戒委員會能確定是否懲戒，不能確

定是否取消或停止違法的行政行為，更不能確定是否賠償，行政法院祇能確定是否取消或停止違法的行政行為，和是否賠償，不能確定是否懲戒，故官吏因違法而受彈劾懲戒，人民或下級官吏對之仍可提起行政訴訟，以求取消或停止違法的行政行為，並得請求賠償，反之，官吏違法的行政行為，雖受行政法院審判確定，監察委員認為有彈劾必要時，仍得提起彈劾，移付懲戒，兩者權力的行使，毫無衝突或妨礙之處。故此點亦不足打破監察機關應無提起和審判行政訴訟案權的主張。凡此種種，皆是監察權與司法權的界限，重要劃分的地方，果監察權能按此行使，則與司法權的糾紛，自然可以沒有。

(D)與考試權的分界：監察權與考試權的關係，非常簡單，所以兩者的分界，亦甚易於清楚。但有兩點，尚需稍加討論：第一，考試院舉行各種考試時，監察院有監督考試之權。此種監察，究以辦理考試人員為對象？抑以受試人為對象？很有討論餘地。如以受試人為對象，則考試的監督權，即在監察院，考試院可以不過問，受試人如有

舞弊等事，監察機關即可直接處理，其責任亦應由監察機關獨負，如以辦理考試人員為對象，則考試的監督權，仍在考試院，監察院則僅對整個的考試，加以監督，如受試人有舞弊情事，祇考試機關可以直接處理，監察機關不能處理，其責任亦應由考試機關獨負。解釋如果不同，則結果大有差異，關係亦甚重要，不可不明辨之。依考試法第十條規定，「舉行考試時，由監察院派員監試。」由法文表面看來，好似考試院僅有籌辦考試的職務或責任，監試的職務或責任，完全在監察院，其實不然。因為此所謂監試，依理論上講，應以辦理考試人員為對象，而不是以受試人為對象，換句話說，就是對考試院所舉行的考試是否有舞弊情事的監察，而不是對受試人在試卷方面是否有舞弊情事的監察。為什麼如此解釋？因為，監察受試人有無舞弊情事，這是考試行為本身應有的事情，倘對此不能嚴密監督，致考試失却公正，則在辦理考試人員方面，即為失職。監察院在考試時的監試，應該是指監察考試院或辦理考試人員是否有失職或違法等情事，監察人員雖亦在考場巡視，監察受試人是否有舞弊情事，但此巡視，乃是考查

考試人員是否有失職或違法情事的一種手段，而不是以考查受試人是否有舞弊情事為目的的。所以監察權與考試權的分界，僅就監試一點言，則監察受試人的權或任務，是屬考試院，監察辦理考試人員的權或任務，是屬監察院，這是應當注意的，不可稍有混淆，以致責任不清。第二，考試院有考核官吏是否合格權。依考試院組織法第十五條規定，「考試院對於各公務員之任用，除法律另有規定外，如查有不合法定資格時，得不經懲戒程序，逕請免任。」表面看來，此權也可屬之監察院，其實這是考試權維持獨立的最有效力的一種法律根據，也是考試權本身的事，倘此權規定屬監察院，不屬考試院，則未經考試之人，考試院本身無權禁止任用，考試即沒有意義，考試權即難以維持其獨立的地位。所以此權規定屬考試院，不屬監察院，的確很合理，監察權不可絲毫侵及，這也是監察權與考試權分界應當注意的一點。

(2)與政權的分界：政權與治權的劃分，是中山先生生在民權方面一大發明，是藥救現代民主政治唯一的尚法，負行使治權責任的人，應當恪守治權的範圍，以實現此

偉大的理想。監察權爲治權之一，與政權者對於行使治權的人所應有的監督權，往往易於混淆，難以分辨，故欲監察權的行使，能確守其分，不僭越政權，則監察權與政權的分界，不可不預先劃清。否則，監察權的範圍，如侵及政權，則不僅監察權行使失當，政權與治權分開理想的試驗，亦必內之而不能得到完滿的結果。茲姑舉最要兩點述之，以明二者的界限：

(A) 政策監督與非政策監督：依我國現行法律，政策的監督權，是屬行使政權的中央執行委員會中的政治會議，非政策的監督權，如官吏失職或違法等情的彈劾權，方屬監察院，是兩者的界限，已劃分清楚，不應有任何異議。乃近來竟有人欲把政策的監督權，劃歸監察院，以成其所謂事前的監督，這實在非不妥之論。蓋政策的監督，關係國家政治甚巨，必須由政權機關行使方可，倘將此權付託於少數監察委員，則決難負此重任，不免有隕越之餘。故爲求國家政策穩當起見，非將此權由政權機關直接行使不可。其他國家政府與議會遇有政策爭執不能解決時，往往令人民作最後決定者，其用意亦即在此。但有人謂監察

院對失職的官吏，既得提起彈劾，則何能謂監察院無監督政策之權？吾意不然。蓋所謂失職，有的學者，雖指包含政策而言，但在我國現行法律上的用語，此所謂失職，絕非指政策方面而言，試舉一例，即可明白。按監察委員保障法第五條規定：「監察委員非有左列情事之一者，不得以失職論。」

一，受人指使，因而提出證據不真確之彈劾案者。

二，受公務員之餽遺供應有據者。

三，在中央或該監察區內之公務員，有應受彈劾顯著之事實，經人民舉發，而故意不與彈劾者。」

觀此，可知現行法所謂失職，不外三種情形：(a) 舞弊，(b) 受賄，(c) 徇私。所謂「受人指使」，當然是屬舞弊行爲，所謂「餽遺供應」，當然是屬賄賂行爲，所謂「故意不與彈劾」，當然不出私人情誼關係，總括言之，皆可謂犯公罪的行爲，此法如此，其他法當然也是這樣。故吾謂彈劾法第一條所規定「監察委員對於公務員違法或失職之行爲，應提出彈劾案於監察院。」的「失職」二字，是指官吏觸犯公罪而言，並非指政策方面有所錯誤而言

• 所以我以為政策的監督權，祇應屬政權機關，非政策的監督權——官吏違法或失職的彈劾權，方可屬監察機關。必如此，監察權的行使，方可免僭權的行為，其他治權，方可與之成均衡的狀態。否則，如政策的監督權，亦歸監察院，則其他治權，恐難免不受其重大牽制而有所犧牲，其他國家立法專橫的情形，恐在我國難免不變為監察機關專橫的情形，這不可不注意到。

(B) 能的監督與非能的監督：治權重在有能，這也是中山先生在民權方面很重要的一个主張。監督政府是否有能的權，當然應屬行使政權的機關，而不能屬行使治權的監察機關。何以？因為能的標準，很難確定，惟有行使政權的人，方可決定，政府的成績雖低，但如政權者認為滿意，則即為有能，反之，政府的成績雖高，但如政權者尚不以為滿足，則即為無能，有能則政權者當然維持或擁護原有的政府，無能則政權者當然改組或推翻原有的政府，而代之以新政府，此種取去的標準，祇好讓政權者自身決定，不能由其他人代為決定。倘使監察機關，有能的監督權，則政權者認為有能的治權者，在監察人員，或許認為無能，提起彈劾，主張改組，反之，在政權者認為無能

的治權者，在監察人員，或許認為有能，不該提起彈劾，不主張改組，如此，政局豈不是弄得很多？所以我以為監察機關不能有能的監督權，祇能有非能的監督權——官吏違法或失職的彈劾權。但或有人謂。所謂失職、彈劾權，當然可以包含官吏無能，監察人員可以對之提起彈劾的意思，此論甚為不對。因為我們上面已說過，所謂失職，是狹義的，是指犯公罪而言，不稱職、官吏、監察人員不能提起彈劾。然則無能的官吏，究竟用什麼辦法？我以為這毫不成問題，在國家整個的政治方面，則有能無能的責任，應該由負行使治權完全責任的人負，這方面的監督權，當然應該並可以由政權機關行使，在中央以下的政治方面講，則有能無能的責任，應該由各部分負責任人員負擔，這方面的監督權，當然應該由各該級別的治權機關行使，所以對於整個政治的能的監督權，祇可屬之政權機關，不能屬監察機關，這也監察權與政權的分界，不可不注意到的一點。

照以上所說，監察權實質上的範圍，很為狹小。其所以一定要如此者，一方面固以我國現行法律如此，不得不然，一方面亦以監察權原為消極性質，祇要能滿足實際的要求——能夠使其他治權者不致作惡，即可，不必漫然擴張其範圍，以多妨害其他治權的行使。世界上任何事件，消極的制裁，皆以愈少愈好。政治方面，亦應如此。所以我以為監察權的範圍，能縮小至如何程度，即應縮小至如何程度，以求止乎至當。

(未完)



邊地問題之重要

宋大儒

愛和平是中華民族的特性，根據歷史，異族若不來侵擾，很少與他們計長較短，一味欺壓。換言之，異族騷擾到萬不得已的程度時，我國才加以被動的抵抗和驅逐。我們知道，比如殷以前的葷粥，周時的獯豸，漢時的匈奴，因為他們無故侵邊，中國纔出兵討伐。又如東晉時的五胡，北宋時的女真，因為他們來分裂中國，搶奪中國，所以才合中國人來肅清他。再如蒙古滿清，因為他併吞中國，不平等待遇漢人，所以要團結起來圖光復。到了中英鴉片戰爭以後，帝國主義勢力乘間源源而入，我國多數國民既宥於不問政治不知政治之積弊，同時在滿清「寧贈友邦不給家奴」愚暴政策下面，使得整個國家滿目糊塗，演成風雨飄搖朝夕有傾陷危險的局勢。時至今日，龐大的國際帝國主義者在中國已經造成成功很鞏固的基礎，且逐漸實施其

狡計，得隴望蜀似的絲毫不讓步，舉凡政治上，經濟上，文化上的侵略時時刻刻在那裏陰謀着。尤其英俄日三個國家以挺以刀如虎狼似的奔逐而來，日俄之經營滿蒙，英俄之鷹取西藏，其他新疆，山東，福建，雲南等地亦同樣在帝國主義者慾念之中。彼赤白帝國主義其奢望一日不遂，野心一日不死，倘我國邊疆盡失，吾人試閉目懸想未來的憂患，必至驚惶失措給吾人以極深刻之反省。

慣用權術的帝國主義者亦常倡言「和平」「親善」「信義」……種種呼聲，可是，這同不堪入耳噪人的雜樂一般，假面具既經揭破，雖三尺之童亦將嗤之以鼻。一九一八年世界大慘劇終演，不幸威爾遜氏民族自決的主張亦無由貫徹。他姑勿論，試檢閱帝國主義者在中國的暴行，可以肯定說，百分之百都是惡意的欲使中國永受其宰割，中華

民族永遠不能抬頭。假如帝國主義間沒有利害的衝突，或者出於勉強的協以謀我，吾恐中華數千年聲名文物之邦已淪於滅國的境地了。所以在現在這個時期，正是我國的生死關頭，中華民族被剝削將近百年的大轉機。中國救國運動在中國國民黨總理孫中山先生四十餘年領導奮鬥中，已爲中華民族開闢出一條生路，彼亡國之民，在暴力高壓下欲努力而不得，吾人今日可得掙扎而對自己切身的痛苦若熟視無睹，當較亡國奴爲更可悲矣。吾人固願帝國主義者放棄在華一切特權，彼此互惠互尊；願事實上非國人自覺自強無濟於事，不平等條約不廢除，帝國主義不推翻，我國國家，民族所受束縛不能稍減，世界弱小民族亦長陷深淵而無可救拔。中山先生之民族主義就是抵抗帝國主義之唯一武器，必民族主義實現後帝國主義所加於我國的羈絆始可解除，此有賴於國人振作，團結以自求解放，確爲刻不容緩的要求。

民族主義可以促進中國之國際地位平等，其第一要義即在國內各民族團結，抵抗外來民族的侵略和壓迫，使中國民族得自由獨立於世界。帝國主義者之侵略中國，壓迫

中國，使中國民族不能自由獨立，其根源即在於賣身契之不平等條約。不平等條約內容包含問題極多，國人所習聞的啼嘶叫苦者如：(a)外國領事裁判權，(b)租借地租界及其他在中國境內的行政權，(c)關於保護外國商品及外國在中國境內經營產業之規定，(d)外人管理財政權，(e)庚子大賠款，(f)外人在中國內地任兵權及內河航行權，(g)外人在中國境內傳教及其他教育以化之實施……惟獨關於邊地問題很少注意！從來帝國主義者的策略和實際上在邊地的蹂躪，吾人當不至委於無知，就是在那侵略根源的賣身契上也明明強迫加上賦與帝國主義者種種特權的規定。固然，全部不平等條約的廢除，纔是民族解放的總解決，所以我們對於不平等條約的認識和廢除的進程中，邊地主權問題，至少是與其他問題有同樣的重要。就余所知，邊地問題之重要可以從下述三點看出與證實：

(1) 邊地與國家統治權

辛亥革命成功以後，吾國本五族共和，國內各民族一律平等的精神，合五族土地，人民，主權而創立整個集權

的中華民國。中國政府於全國土地，人民關係上有絕對的自主權亦毫不成問題。若果國境以內有外力滲入，自然主權歸於喪失乃至不能支配外力所及之地方與人民。過去事實上不可諱言，在帝國主義者積極進攻下，使得中國四境幾無一處不被染指。帝國主義者足跡所至，那塊地方的行政權，經濟權殘餘無幾，主權既已事實上受了限制，中國政府便處處掣肘起來，而那些不符實的領地確乎隨時有變色的可能。談到邊地，廣漠無垠的外蒙老早不知到何處去了，內蒙滿洲在日俄勢力圈下，強築鐵路，濫配駐軍，搶奪富源，擾亂金融，乃至殺人越貨無所不爲。我國當局應該採用什麼方法謀對付？眼見日俄在當地的勢力與日俱增，一旦有機可乘，必然絲毫不留情面而用直接了當的方法以滿足其野心。至於英國在西藏也是同樣的情形。國家主權不完整，在嚴格的國家定義下就不能稱國家。所以，邊地之主權問題，無疑的關係國家之存滅！

(2) 邊地與國防

邊地是內地的屏障，世界任何國家邊地在國防上佔很

重要的地位，否則藩籬既失，一朝有事，敵人便可以長驅直入。誠然，國防的布置是極緊要，若果把布置國防的基礎都去了，還有什麼可以計議？現在邊地悉在帝國主義者惡毒氣氛中，無怪他們敢於肆意妄爲，所恃無恐。我國尚不亟圖恢復獨立自主的地位，廢除外人在華一切特權，那麼外人藉口既得權利的保障，由抵賴而積極經營起來，邊地到了不能與中國維繫的時候，其影響直可以使得全部國家的動搖。

(3) 邊地問題與邊地人民實際上所受損失和壓迫

吾人苟一翻閱中國的外交史，更證以近時事實，顯而易見關於邊地有下述四項不忍言的痛事：

1. 日本帝國主義與滿蒙

日本自明治維新後始脫離了歐美的壓迫，國力纔漸漸雄厚起來，終而作了帝國主義的朋友，竟把她從前已所不欲的壓迫加於同文同種的中國。所謂傳統的積極大陸侵略政策，無時不想收效原滿。當歐戰方酣之際敢於向

我國提出駭人聽聞，震驚全球的二十一條。原來日本帝國主義形成以後，固不足引為奇異，所幸帝國主義在世界上的存立是多國的，同時中國國民猶有五分鐘的愛國熱，五四以後，二十一條雖遭拒絕，不克將中國吞食下咽，然僅就日本在滿蒙的暴行如像：(a)壟斷東省經濟，擾亂東省金融，(b)破壞我國自衛，(c)攫取鐵道經營權，強築吉會路，(d)制止滿蒙農工商業之發展，(e)積極向滿蒙移民，這些狡計，實已逼得滿蒙每况愈下，成就了日本帝國主義者的俎上肉！

2. 蘇俄與滿蒙新編

中俄兩大陸國接壤長至二萬餘里，所以可謂兩國的關係也是遠東問題的主要部分。我們想到中國曆史上光榮的外交，一定不會忘記一六八九年（清康熙二十八年）的中俄尼布楚和約，中國算是得了勝利。一七二七年（雍正五年）之恰克圖條約，仍是我國勝氣凌人，就關於兩國通商的限制論，中國於恰克圖互市不負條約上的義務而可以自由的停止，這不能不引為國際條約上的特殊現象。其後百餘年間兩國雖發生許多爭執，然為禍尚不顯

著。到了一八五三年俄土開戰之後，英法等國使得俄國不能在近東抬頭，所以幾激勵她重新加緊來遠東努力。結果，從愛理條約，伊犁條約……訂定之後，造就俄國在我國：(a)外蒙古之侵據，(b)中東鐵之經營，管轄，(c)邊地礦產森林航權之侵佔，(d)天山北路及伊犁之侵擾等等。截至十月革命爆發，俄皇政權悉由克倫斯基轉移於新俄社會主義蘇維埃共和國政府，在這種新的國家組織下面，我們意料中其步趨必然與舊俄異趣。果然，一九一九年及次年蘇俄兩次的對華宣言，嗣後越飛，加拉罕之來華，更一再聲明願放棄俄皇政府向中國奪取之一切侵略品，所訂之秘密條約概行作廢。這是多麼動聽，多麼冠冕堂皇！我們在當時也許贊佩新俄是我們所理想的國度？不圖滂墨未乾，蘇俄的宣言竟成了不兌現的支票！在行動上赤軍藉口肅清舊黨在沿邊大肆騷擾，並曾拘禁外蒙活佛，一九二三年復強迫訂立俄蒙條約，凡此均較舊俄厲害。一九二四年才有中俄協定，平心論之，蘇俄雖放棄了許多權利，然而她極重視的中東鐵路和外蒙古便不肯放鬆半點。觀乎中東路管理權之不平

等，外蒙赤軍之不撤退就可證明。一九二五年的中俄會議無甚結果，中俄問題迄未完全解決。國民革命軍出師北伐的初期，蘇俄在表面上很同情中國革命運動，助力亦極大。可是骨子裏有她既成的方針和預定策略，隨後便演出不少的亂子。從中國國民黨十六年清黨以還，兩國交愈趨惡劣。再看前年蘇俄在沿邊扎蘭諾爾，滿洲里……的屠殺與乎第三國際指導下的中國共產黨在湘鄂贛川粵各地的暴動，無往而不殺人盈城，殺人盈野。所以我常說現在的蘇俄比之帝俄時侵略滿蒙政策的毒辣，的確有過之無不及者，尤其是她還企圖赤化全中國！

3. 英帝國主義與西藏

英帝國主義者在中國人手裏奪去了印度緬甸意猶未足，而西藏已成爲她忘不了的目的物。清康熙以後中國在西藏有駐藏大臣之設，然除掉維持宗主權與徵取貢物而外，實際上無復主權之可言，這也是日後英國與西藏發生關係的主要原因。一八八五年中英芝罘條約准許英人得在藏探險。次年因爲中英緬甸西藏界約，英人纔口是心非認承中止入藏探險，實則英人侵藏的野心沒有一刻

停息。一八九〇年拉薩印藏條約竟將哲孟雄出讓給英國，並且在西藏開商埠，築道路，裁撤軍備……爲所欲爲。拉薩印藏條約更限制五事：(a)西藏土地無論對於何國皆不得有讓與，賣卻，租借，佔領之事，(b)西藏一切事件皆不准許外國干涉，(c)無論何國皆不許派員或委代理人，進駐藏境，(d)無論何國及外國人，皆不准以西藏收入作抵借款與西藏人，(e)不准讓與鐵路，道路，電信，鑛山及其他權利與中國以外之外國及外國人，如必須讓與之，則應以相同相抵之權利讓與英國政府。即此，在英國人眼光中的西藏不啻就是英國的西藏了。其用心之狠毒，很可以表示英國是帝國主義中極先鋒的資格。後來印藏條約清庭雖未簽字，然而在一九〇六年於故都所訂之印藏續約，可以說就是承認前約爲有效了！所以西藏的爭執，日無留息，而英人有恃無恐的直到現刻在西藏大肆活躍，藏人又爲英人所惑，常與中國政府隔膜。現在英人在西藏不但是誘惑麻醉藏民叛離中國；奪占富源操縱金蝠；拉薩駐軍未撤；復曾嗾使嘉爾小邦之厄泊爾進攻藏境。就上面所述，可知英國之於西

藏不僅是條約上的得利，實際對於西藏得了大部的支配權！

4. 法帝國主義與雲桂諸省

安南既入法帝國主義的掌握，中國與安南接壤各省就不甯靜起來。一九〇二年法國便取得貴州龍女洞及思南府各地鑛山探掘權。一九〇三年的中法條約規定，中國南部諸省法國得不割讓優先權，明白言之，就同英國人在西藏一樣，中國南部諸省的唯一侵略者應該屬於法國。自後邊境問題不時發生，都是法帝國主義勢力北進的露骨表示。

總之，略一研究邊地情形，便明瞭帝國主義侵略地不僅影響國家統治權與國防，邊地人民處於帝國主義鐵蹄下，直接感受切身的痛苦亦已登峯造極了。因為帝國主義者的經濟榨取，使邊地人民生活窘迫。因為政治及武力壓迫，邊地人民常有敢怒而不敢言的隱痛在身。因為文化上的麻醉，使得邊地人民得過且過，靜待死之到臨。這種精神上和物質上的損失，豈是可以數字代表，或言語盡述

邊地問題既然如此重要，緊迫。國人不但應該明瞭我國邊地危機四伏的情形，凡關於邊地主權的收回，對邊地同胞的援救，均為大衆分內的責任。所以我們最初步的希望，是要國人把視線注意到邊地去！

邊地問題之重要誠如上述。然則如何去對付邊地問題纔可以有補救於既往？此在手段和步驟上很值得研究，個人覺得先決的基本工作有下列三點：

(1) 全國各民族化除畛域之見集中信仰在同一信念下面

若果我們不忘整個中華民族休戚與共的關係，那邊地人民的痛苦就是我們自身的痛苦，凡屬中國國民必須一致團結，絕對不容有種族，文化等成見之存在；而且更要在同一救國主義下求進步纔不至亂其步伐。我們知道信仰是日常生活的標準，有了信仰纔有自己的使命，並且纔了解自己所負的責任。所以我抱着十二萬分的熱望，全國各族不但應締結成感情的組織，尤應進一步締結成思想的組織。以這樣組織的力量始能和帝國主義者對壘！

(2) 充實和加緊統籌，指導邊務機關的組織與工作

現在國民政府已有蒙藏委員會之設，我們過去也領教了許多計劃一類的文件。然而空談不如實踐，一個計劃決定而無從施展，其效用只等於零。以此時期而論邊務第一應先整理內部，比如：(a)移民實邊，(b)培植邊務人才，(c)普及邊地教育，(d)實施邊地地方自治，(e)完成全國鐵路幹線。這幾件事是刻不容緩最低限度應先作到的。固然，國內秩序因災匪尚未臻於安定，事實上在政府方面財力人力至感困難。却是，至少要在可能中，按步就班把上列數事在實際工作上表示出來；尤其盼望將來有一個統籌全國邊務的擴大組織成立，專責應付，解決全國邊地問題。

(3)政府與人民協力宣傳邊地實況，喚起全國人民之注意，同時堅持革命外交廢除不平等條約

前已說過，國人對於邊地問題差不多成了普遍的淡漠態度，而邊地問題之影響確又不容輕視。我們還須負起發聾振聵的工作，否則國人死不覺悟，如何可得他們到共同信念下來努力？所以邊地實況的宣傳非有有計劃而精審的辦理不可。至於外交，當然原則上革命政府是抱持革命的

外交政策，可是自己不向上，政府力量猶未十分雄厚，為外交後盾的民氣，軍備仍舊消沉窳敗，此於廢約運動的進行中必然遲緩，可以斷言！若果將來政治上有實際的建設，人民復多數覺醒起來，我們相信廢除不平等條約有如反掌折枝之易。然而在今日的局勢下外交上是絕對不能再讓步，雖不能像有力國家自動的宣布不平等條約一律無效。

上陳各點是個人認為迫不及待，為整個民族生存着想最基本的先決工作。國人既當知邊地問題的迫切和帝國主義者對邊地所施之殘暴伎倆。那麼，祇要他是中華民族的一分子就應重視邊地問題，進而力求挽回既喪的主權，一鼓作去整理內部，協力對外，而後方可建設光華燦爛，自由平等，五族同榮的新國家，亦即中國將來的出路。我們再展望國際現勢，歐陸以德法為中心的敵對形勢，風雲日亟；而美國與日本在太平洋的明爭暗鬥，隨時有牽動大局的危險。吾國革命運動雖日有進展，若果將來要應付嚴重的局面，尤非刻日充實國力不可。所以現在第一步工作在修明內政，排除他國一切特權，永久保持己國之獨立地位；而後仰承總理遺教，抑強扶弱為世界被壓迫民族求解

邊地問題之重要

八

放。邊地之主權既然是凋殘零落，我們爲恢復國權，爲應循，苟安旦夕，埋頭於內爭，見辱於敵人，中國民族有又付他日世界大混戰益覺有特別注意的必要。否則，國事因什麼可說呢！





新親屬分類與親屬稱謂之從新估定

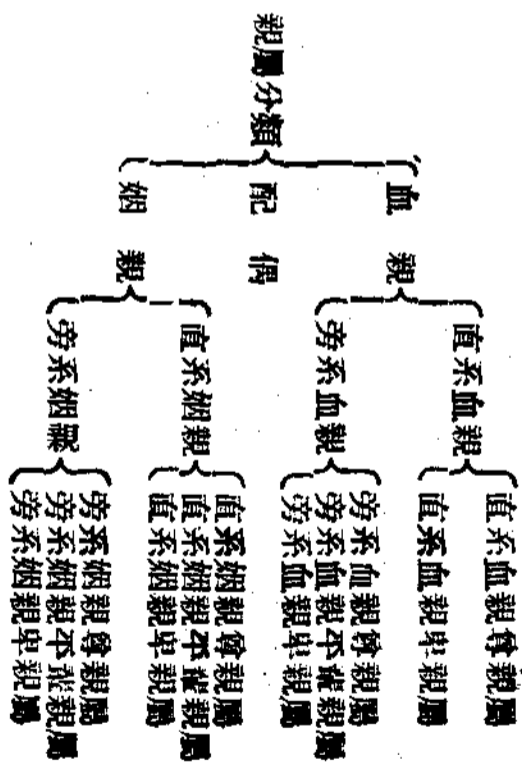
徐知林

(一) 親屬法親屬分類的原則及標準

我國現在新創立的親屬法，其分類的原則，完全着眼於男女平等原則之上。而分類的標準，則依血統及婚姻而定。因為根據血統和婚姻而分類，既合於自然法理，又合於男女平權原則，故以前的所謂宗親（父系親），外親（女系親，外親異姓，母黨及出嫁族，如姑，姊妹，女），和妻親（妻黨，即妻之本族）等名目，概不採用。

(二) 親屬法的親屬分類

欲研究親屬分類（親屬關係），可先將親屬分類作個簡表，然後一一略加說明，現在先作親屬分類簡表於次：



現在再根據上列親屬分類，依照親屬法的規定，分項說明於下：

(1) 配偶——配偶二字，男與女，均可適用，若以男子為準，則女子為配偶；若以女子為準，則男子為配偶。

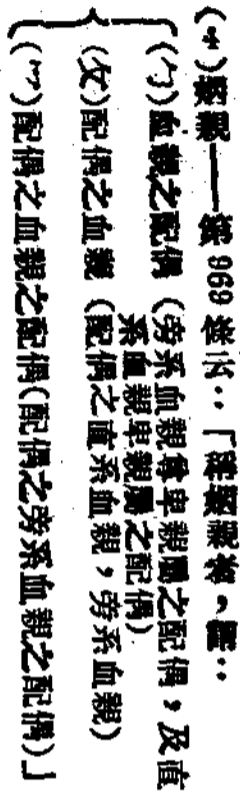
故以丈夫為標準，則妻子為其配偶，以妻子為標準，則丈夫為其配偶。故配偶一詞，包括男女兩方，而兩方都適用之名詞也。故配偶即夫婦男女也。

(2) 直系血親——親屬篇第 967 條(以下簡稱第幾條)云：「稱直系血親者，謂己身所從出，或從己身所出之血親。」所謂己身，就是自己，自己二字，男女均可適用。直系血親，又分尊親屬及卑親屬兩種。試作圖以示之：

(附第一圖)

(3) 旁系血親——第 967 條又云：「稱旁系血親者，謂非直系血親，而與己身出於同源之血親。」換言之，即非直系血親，而與己身出於同源者；或與己身出於同源之血親而非直系者。旁系血親，又分尊親屬，平輩親屬，卑親屬三種，尊親屬伯叔父是也，平輩旁系血親，如兄弟姊妹是也。平輩旁系血親，只有同父母之兄弟姊妹親等最近。旁系血親卑親屬，如姪及姪女是也。列圖於下以明示之。

：(附第二圖)



茲將三者作圖於下：(附第三圖)

(二) 親屬相互間的稱謂

關於親屬相互間的稱謂，可從兩方面研究：

(1) 中國固有及現在通用的親屬相互稱謂，

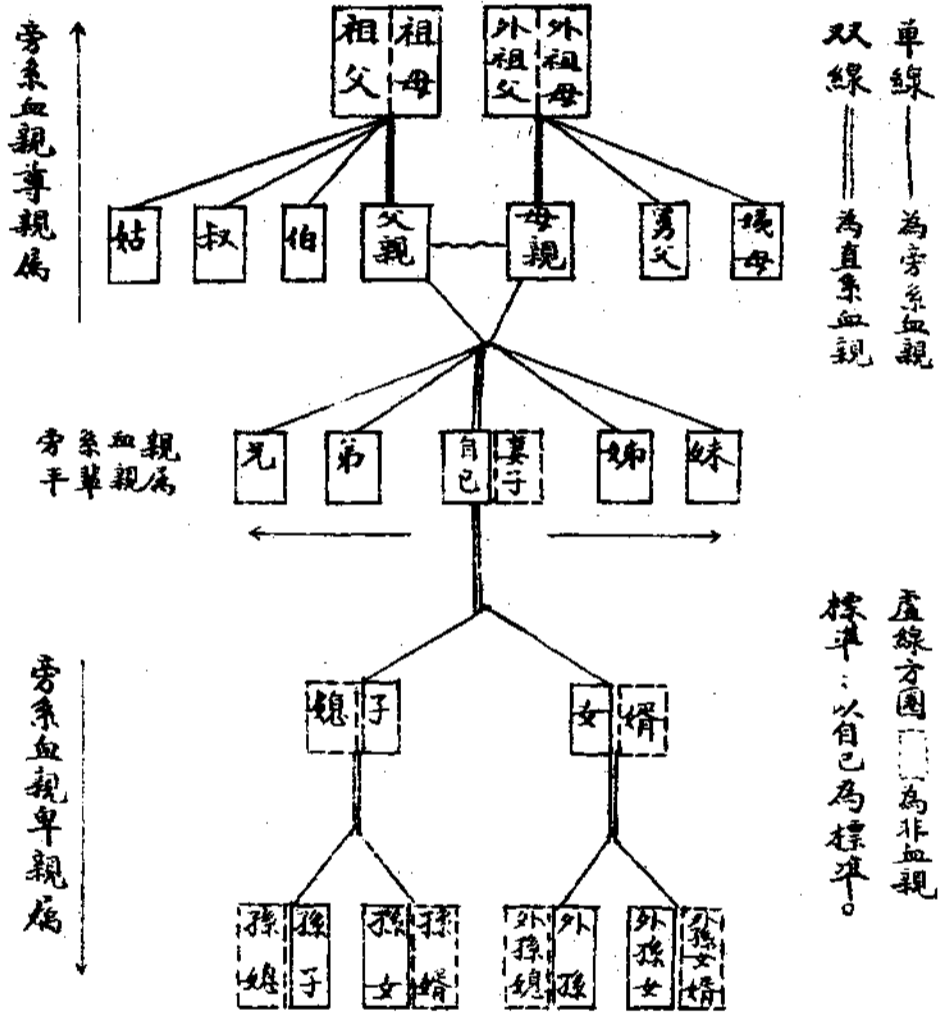
(2) 中國現有親屬相互稱謂的從親估定。現在依照上列兩點，順次研究於下：

中國固有及現在通用的親屬相互稱謂，可列表於下：

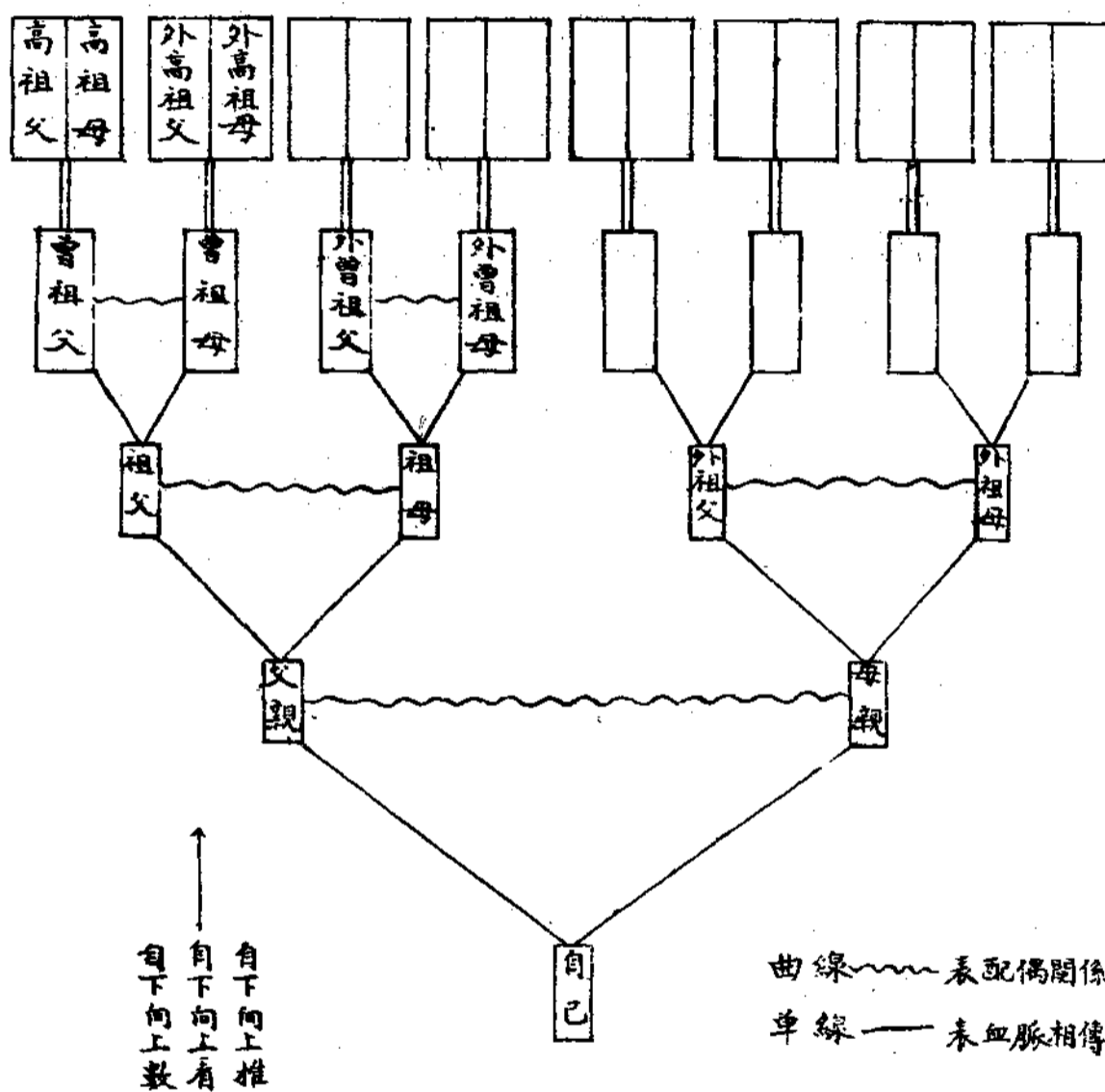
(親屬稱謂，都是相對名詞)

- 高祖父，高祖母……………元孫，元孫女。
- 曾祖父，曾祖母……………曾孫，曾孫女。
- 祖父，祖母……………孫，孫女。孫媳，孫女婿。
- 父親，父，爺；母親，母，娘……………子，女。兒，女。
- 自己，己身，我……………配偶，丈夫或妻子。
- 兒子，女兒……………父親，母親。
- 孫子，孫女……………祖父，祖母。
- 曾孫子，曾孫女……………曾祖父，曾祖母。
- 元孫子，元孫女……………高祖父，高祖母。

旁系血親五代畧圖表



(5) 己身所從出之血親圖
(直系血親尊親屬)

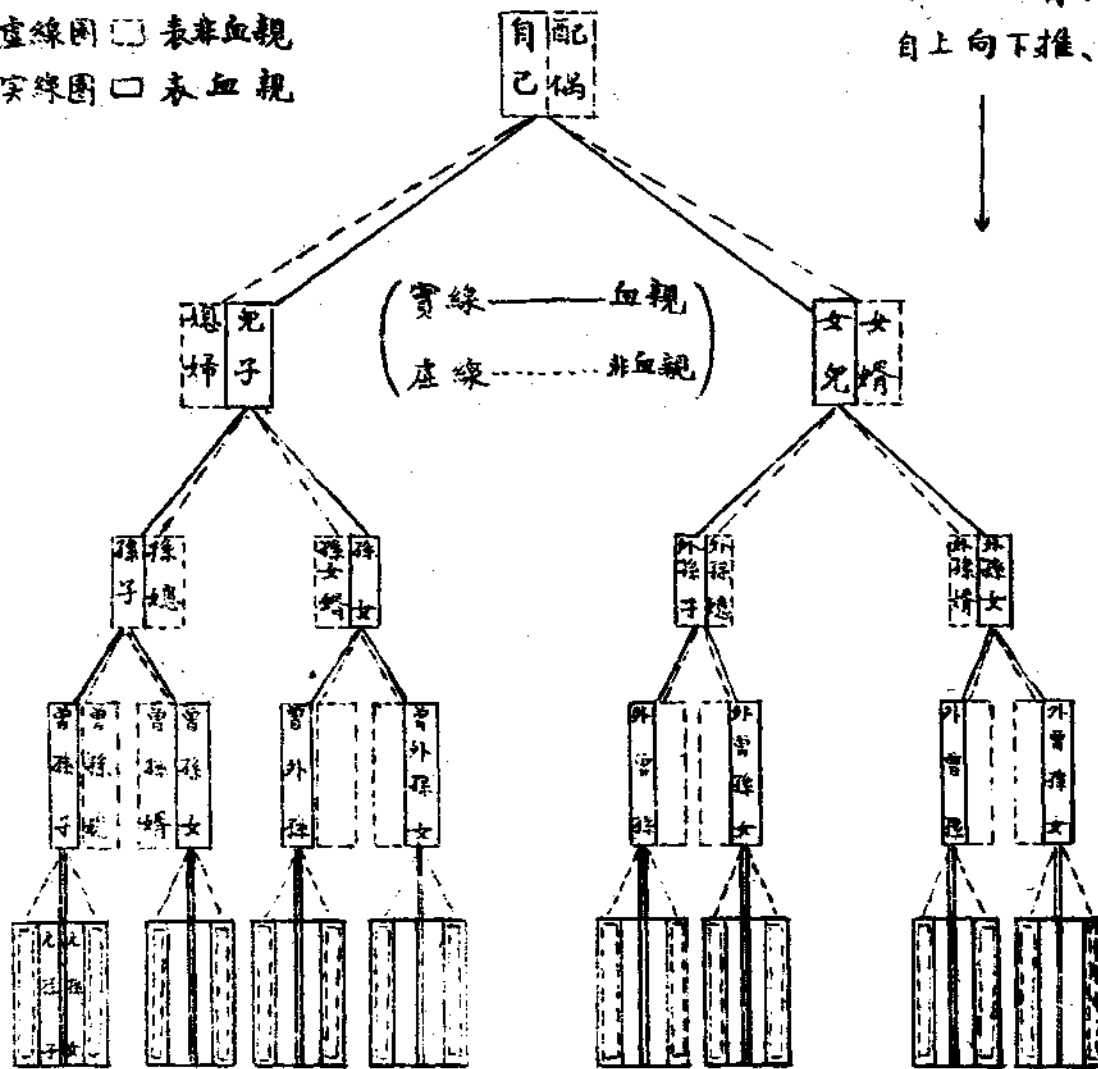


(2) 從己所出之血親圖

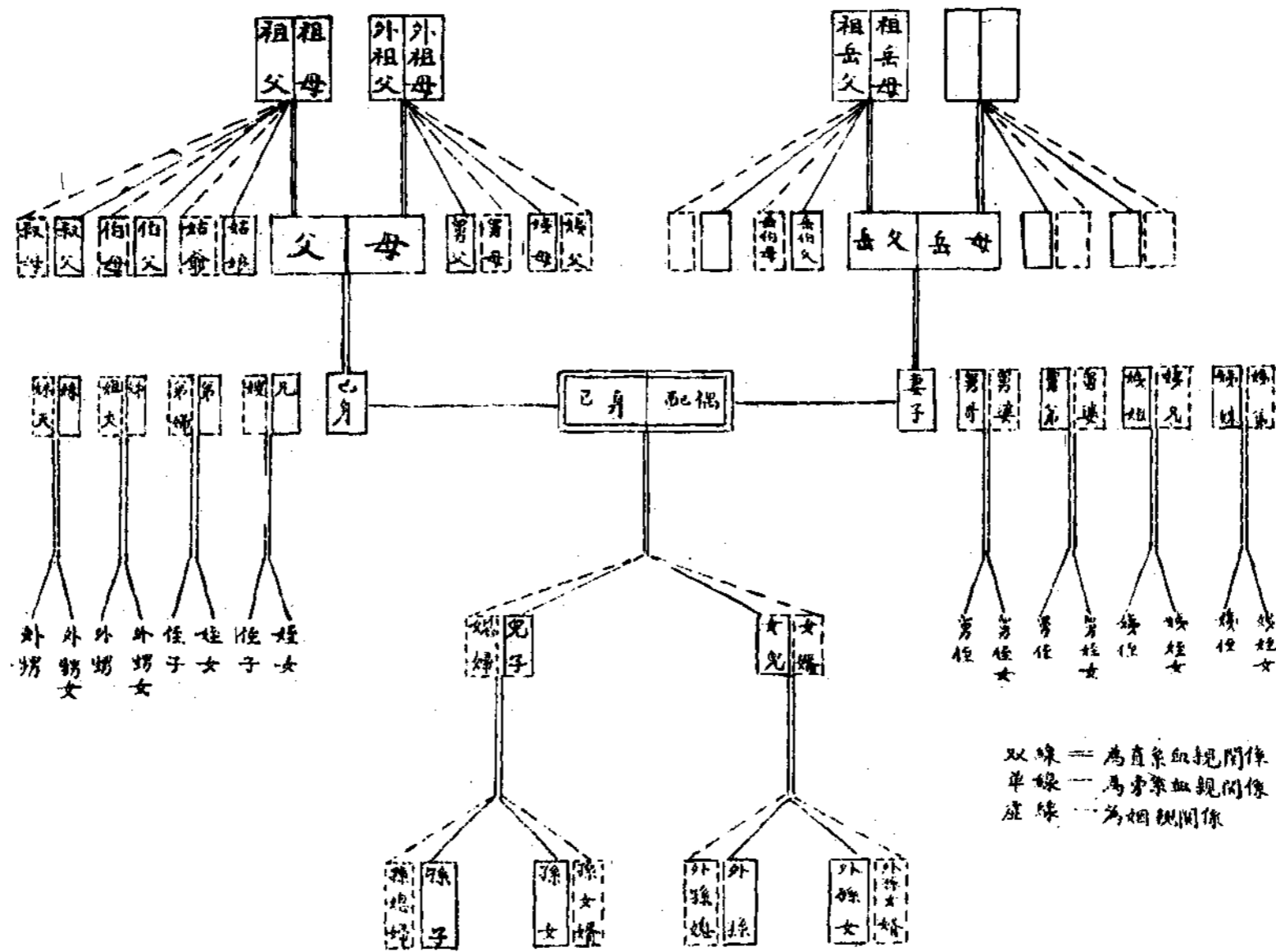
直系血親卑親屬

虛線圍□表非血親
實線圍□表血親

自上向下數
自上向下着
自上向下推



姻親圖表



伯叔高祖父母.....任元孫，姪元孫女。
 伯叔曾祖父母.....侄曾孫，姪曾孫女。
 伯叔父母.....姪子，姪女。
 堂兄，弟，姊，妹.....堂兄，弟，姊，妹。
 姑娘，姑母，姑爺.....舅侄，舅姪女，舅侄媳。
 兄，哥哥，嫂，弟，弟弟，弟婦.....兄弟。
 妯娌.....妯娌。
 姊，姐姐，姊姊.....弟，弟弟，妹，妹妹。
 妹，妹妹，老妹.....兄，哥哥，姊，姐姐。
 姐夫.....舅老，舅弟弟，舅舅。
 妹夫.....舅哥，舅兄。
 姪子，姪女，侄媳，姪女婿.....伯叔父母；伯叔岳父母。
 外甥，外甥女，外甥媳，外甥女婿.....舅父，舅爺；舅母，舅娘。
 曾外祖父母.....曾外孫，曾外孫女。
 外祖父母.....外孫，外孫女。
 舅父，舅母.....外甥，外甥女。
 姨父，姨爺，姨母，姨娘.....姨侄，姨姪女。

兒子，媳婦.....翁，姑，公公，婆婆。
 女兒，女婿.....岳父，岳母，親爺，親娘。
 孫子，孫媳.....祖父母
 孫女，孫女婿.....岳祖父母
 外孫，外孫婿.....外祖父母

(父)從新估定親屬相互間的稱謂。

或簡稱
 高祖父母
 曾祖父母
 祖父母
 孫女
 曾孫女
 甥女(姪)
 甥女(姪)
 父母
 祖父母

從新估定稱謂
 高祖父母
 曾祖父母
 祖父母
 孫女
 曾孫女
 甥女(或血女)
 血高祖父母
 血曾祖父母
 血祖父母
 血孫女
 血曾孫女
 血甥女(或血女)
 法父或姻父
 法母或姻母
 法祖或姻祖

今謂父母
 及稱祖父母
 有用高曾祖
 固所外外外
 女孫女
 女孫女
 女孫女
 女甥女
 女甥女
 女甥女
 父母
 岳父母
 祖父母
 祖父母

(四)結語

新親屬分類與親屬稱謂之從新估定

總而言之，現在新民法親屬分類，其原則在男女平等，其標準在血統與婚姻，此等分類，合於自然法與生理學上的道理。因為如此分類，則往昔內外親等稱謂，當然不適用，而宜從新估定。新估之方法，固有合用者，仍保留

之，不合用者，改稱之。試擬之對不對，則未可自定也。

此文草成後，曾送胡次威先生指正三點，

在此申明，收表致謝，
知林附識。

廿年三月十二日 於南京中央政校。政治系法律組。





中國地方行政制度之過去現在及將來

徐志明

(一) 中國地方行政制度之沿革

中民古代政體，爲神權時代，以德致瑞，以龍水等命官，其所命之官，大率爲治歷明時，不及民事。當時地方政制，純爲部落政體，無足言者。夏禹治平水土以後，分天下爲九州，而以距王畿之遠近，定爲五服之制。此種行政上之區劃，實開地方行政制度之端倪。商承夏後，九州之制仍舊，而以方伯主州政，各以其屬聽命於中央。惟行政區域，仍以國爲單位，方伯並無實權。至周武王大封功臣宗室，卽異姓諸國，分爲公侯伯子男五等之爵。故此時

各地方已由部落制度而進於封建制度。春秋時代，公侯國冢，互相併吞，以侵得之地，置邑宰以主持之，縣之名稱，卽由此脫化而來。此時，晉有縣七十餘，每縣設一縣大夫，楚稱縣公或縣主。郡之名詞，肇始於晉，因其地類內蒙古，爲游牧民族所居，征服後設郡以治之，意猶今之特別區也。其後文化日進，事務日繁，乃於郡下分設若干縣，成郡縣兩級之制。至戰國時，各大國莫不仿行此制，自分郡縣，爲國內行政區域，九州之制，至此全廢。

秦併六國，統一天下，廢封建而爲郡縣，實行中央集權。當分天下爲三十六郡，後平百粵，復得四郡，共四十

郡，每郡置守丞尉各一人，守治民，丞佐之，尉典兵，三者鼎立，與中央之制隱然相埒。郡之下爲縣，縣設令長爲親民官。劉季入關，漢室以興，封同姓爲王者九國，異姓者一國，共十國，漢所有者僅十五郡，故漢時地方制度，封建與郡縣並行。郡設太守以理民政，都尉以主兵柄。王國有丞相以理國政，內史以理民政。郡國之下爲縣，縣設令長以爲親民之官。其後諸王國或廢滅，或剪除，形成廢置。至後漢雖稍復其舊，然封建之實，殆已消滅，徒存其名而已。西晉剪滅三國，而一統宇內，分天下爲十九州，卅下有郡有國，郡國之下爲縣，地方制度，乃爲卅郡國縣之三級。州設都督刺史，總攬軍民財三政，爲地方最高行政長官，郡置太守，於諸王國則有內史，於大縣則置令，於小縣則置長，分掌各地方之政。南北朝時，仍沿晉之舊，但州郡兼設愈多，管轄區域，愈縮愈小，地方制度，破壞無餘，隋時廢郡制，而以州統縣，定爲州縣兩級之制。唐室代興，地方制度，又爲一變，分天下爲十道，初稱爲十道巡察使，按舉州縣，繼改爲按察使，其後復改爲按察採訪處置使及觀察處置使之名稱。道之下爲卅郡，卅郡之下

爲縣。卅有三百十五，而以戶口之多寡，分上中下三等，郡之長或爲太守，或爲刺史，迭有變更。縣亦以戶口多寡分爲三等，於大縣置長，於小縣置令，一仍漢魏以來之制。於地方武官制度，則有節度使，都護等官之設立。宋承唐後，因山川形勢，分天下爲十五路，路下有府，府設知府事；有卅，卅設知卅事；有軍，軍設知軍事，最下級爲縣，縣設令。故宋時地方制度，爲路，府州軍，縣三級。元以蒙古游牧之民，入主中夏，地跨兩洲，交通未便，分全領土爲四汗國，在中國境內者爲大可汗所屬。劃分爲十一區，各置一中書省，省領若干路，除北京一區外，各中書省皆冠以「行」字曰「行中書省」，以別於「中央區」也。後世簡稱之曰「行省」，更簡稱之爲「省」，合今十八省區爲十區，吾國「大省區制」卽由此肇端，省設左右丞相，平章政事，左右丞，參知政事，爲地方長官。省以下有府州路，府州路下爲縣，各設知事爲親民官，實行地方三級制度。明興卽元舊制，分天下爲十三布政使司，加南北直隸爲十五區，每區設都指揮使司一，掌軍政，隸五軍督都府；設布政使司一，掌民政財政，隸戶吏二部；設提

刑按察使一，掌法權，屬刑部。三司各直隸京師不相統屬，故區域雖大，其弊尙小。及至總督巡撫之設，軍政民政之權，盡歸於一人之手，卒成尾大不掉之怪象。布政使司以下，即爲府州，每府設知府一人，推官一人，知事一人，掌理一府之行政及司法事務。卅設知卅一人，掌一州之事務。府州之下爲縣，每縣有知事一人，縣丞主簿各一人，以掌一縣之事務。故明代之地方制度，亦爲三級。清人

入關，襲前明督撫之舊制，沿元人行省之成規，分天下爲二十二省，以總督巡撫爲地方最高行政機關。總督總理二省或三省，統轄文武大政；巡撫掌考察布政使按察使及府州縣官吏稱職與否，以舉劾而黜陟之；故一省督撫，儼同一廣土衆民，朕即國家之專制皇帝焉。省之行政區域，分爲府州廳縣，而爲其監督之官者，則有道。道爲數府所合成，大抵一省之中，約分爲三道或四道，其職掌不特爲府縣之監督，亦有兼管兵備水利及海關等事務。府設知府，州設知州，廳設同知，縣置知事，皆爲親民之官。民國初年，海內賢達，倡革省區之說，各著文以抒其卓識。而當時政府，志在集權，重中央而輕地方，故因襲前朝，粉飾

一時，而定爲省道縣三級之制。以巡按使爲省行政長官，管理全省事務，道設道尹，縣置知事，各掌道縣行政事務。民五以後，巡按使改爲省長，掌理全省國家行政及監督本省自治進行。其後廢置道制，以縣直統於省，成兩級制度，至民十五北伐軍興，未有變更。

(二) 現行地方行政制度之分析

北伐成功，全國統一，而地方政府之制度，尙未見有根本之確定，現所行者，與十餘年來之制度，貌異而實同耳，茲試略述之。

現在地方最高行政機關爲省政府，由委員七人至九人組織之，設主席委員一人，其職權有三：(1) 省政府會議時之主席；(2) 執行決議案及處置緊急事項；(3) 監督全省行政。省政府之下，設秘書處，秘書長不必由委員兼；設民政，財政，教育，建設四廳，各廳廳長，皆由委員兼任。省政府所有職權，可分國家行政與地方行政二項，屬於國家行政者有：(1) 國民政府委托辦理事項；(2) 監督地方自治；(3) 全省之警察及保安事項。屬於地方行政者

有：(1)省預算決算之編製；(2)省公產之管理；(3)省公營事業之經營；(4)省行政人員之任免；(5)地方區域之劃分。此外尚有一種極重要之職權，即省政府得制定省單行條例是也。據十九年十二月二日內政部報告，全國共計二十八省，即除原有二十二省外，增設青海，寧夏，西康，熱河，察哈爾，綏遠等六省。此省政府之大概情形也。

省之下爲縣，縣之下劃分區，鄉鎮，閭，鄰四級。自治區域。五家爲鄰，五鄰爲閭，百戶以上之村莊地方爲鄉，其不滿百戶者得聯合各村莊編爲一鄉；百戶以上之街市地方爲鎮，其不滿百戶者編入鄉。至每區則應以二十至五十鄉鎮組成之。閭鄰之執行機關爲閭長鄰長，以居民會議爲其權力機關，決議一切。鄉或鎮之執行機關爲正副鄉長或正副鎮長，議決機關爲鄉民大會或鎮民大會，在鄉鎮公所附設監察委員會，監察各該鄉鎮之財政及向鄉鎮民糾舉正副鄉長或正副鎮長違法失職等事。鄉鎮以下，實行直接民權，一切由公民直接處決；而區自治則行使半直接民權，公民僅能於區民大會中行使四權，在閉會期中，由區民代表所組織之區民代表會行使決議之權，區長奉行決

議案而爲執行機關，在區公所內復設區務會議，集合區長，區助理員及本區所屬鄉長及鎮長，磋商區自治事務之進行，以備區長之採擇。至縣政府則設縣長一人，綜理縣政，監督所屬機關及職員。縣政府之下，設公安局，財政局，建設局，教育局，掌理全縣之公安財政建設及教育等事項，各局置局長一人。縣政會議，在法律上只是縣長之諮詢機關，考其作用，約有三端：(1)秘書局長等發表其對縣政之意見，以供縣長之採擇；(2)事務之牽及二局以上者，得一共同商議之機關；(3)各局間之隔膜誤會，得藉此以謀溝通。故以縣政會議爲縣之決議機關，實爲不當；蓋縣之決議機關，乃縣參議會也。目下全國共有縣一千九百十五。最近青海省又設和平縣等六縣，已得中央之批准。

省縣之外尚有市政府亦爲地方行政區域，按現行市組織法，市有二種，第一，隸屬於行政院之市，其應具備之條件，爲下列三者之一：(1)首都，(2)人口在百萬以上者，(3)在政治上經濟上有特殊情形者。現在隸屬行政院之市，有南京，上海，北平，漢口，青島五處。第二，隸

屬於省政府之市，即省政府所在地之市，或人口在三十萬以上者，或人口在二十萬以上，其所收營業稅牌照稅土地稅每年合計占該地總收入二分之一以上者，皆隸屬於省政府，現在有杭州天津等十一處。市內自治區域之劃分及組織，與縣自治相仿，茲不贅述。

此外尚有行政區二（東省特別區，威海衛行政區），地方二（外蒙古西藏）設治局二十五，或為外交關係而設置，或為整理邊疆而設立，假以時日即可成立合法之省市縣政府也。

現行地方制度，缺點甚多，不加改革，政治決無清明之日，自治無實現之時。在省行政方面言之：第一，區域之過大。現行省區之大，為各國所罕有，河北一省大於英格蘭與威爾斯面積之和；四川一省大於日本三島；以甚小之浙江尚半倍大於比荷二國面積之和。一省領縣有多至百餘者，所以不能統治於中央，下不能專責於地方，而軍閥割據，以為理論之根據，使有制度之保障。凡此流弊，時人已言之甚詳矣。第二，省政府法律地位之不當。現在行政區域之劃分，一仍有元以來行省制度之舊，而滿清各

省督撫之地位，與京中各部尚書平行，可以指指布政使其權之大，已失去地方長官之特色，此種制度，不是地方分權制度，乃是法人所謂 *Decentralization*（舊鎮制度），現在省政府隸屬於行政院，與各部同其地位，各部與省政府來往公文用咨，故各部不能直接指揮省政府，省政府可與各部分庭抗禮，此為中國特有之現象。各國地方機關，莫不隸屬於內政部，受內政部之指揮監督。故現在省政府之法律地位，與有清陷於同一之錯誤。第三，省政府組織之欠妥。省府委員先由政治會議議決，交國務會議通過任命，是委員的產生機關，為中央政治會議，而省委負責機關為行政院各部，則各部既難於指揮，遇有違法失職等事，又無免職之權，欲求行政效率之高越，實同緣木而求魚。省政府主席，其法律地位原與各委同等，乃僚屬關係，而非從屬關係；但因其有執行省政府委員會決議案及處置緊急事項並監督全省行政之權，其地位已與省長無異，委員制也者，僅存名義而已。第四，省權之過重，現在省政府什麼事都可做，預算決算，可以自由支配並無何等監督機關；省公產可以隨意變賣，漫無節制；得制定省單行規則

，得議決關於增加或變更人民負擔事項；甚至得限制人民自由及增加人民負擔，僅須經國民政府核准而已。省權如此龐大，縣自治何從實現？

省行政如此，縣政內容又何如？按照縣組織法之規定，所有縣政府之職員，及各局局長，都由縣長分別推薦或委任，將一切權力集中於縣長手中，使事權統一，行政效率增進，原為訓政時期之必要原則；然實際上大有不然。第一，在設置四局之縣，各局長由省政府主管廳直接委任，縣長往往失掉監督指揮之權。江蘇省政府丘譽先生，對此曾有極沉痛之指責。其言曰：「縣長對局長之任用，既然不能過問，當然局長對縣長，也不受其指揮與監督。各局長以為你是廳裏派來，我也是廳裏委的，我們的上司是同胞兄弟，我們也就是兄弟行；既是兄弟，當然同等，無所謂上下，也無所謂監督與服從。於是政出多門，權限衝突此爭彼奪，爾詐我虞，簡直不成體統。省裏有什麼事；都叫各縣縣長去辦，而各縣政府只有待辦的事，沒有辦事的人，請問縣政從何處辦起？」等二，在未改組之縣，縣政府組織極其簡單，少僅四五人，多亦不過八九人。以中

國縣區之大，組織如此簡單，除辦理例行公文以外，尚有何事可為？又如區為實現地方自治之樞紐，其成績之良窳，影響於全部政治。依區自治施行法之規定，區公所應辦事項，共有二十一款之多，而區之幅員，平均在七八百方里，故區公所之組織，應有相當之規模；殊不知區公所內，區長之外，僅有區助理員一人至三人，區丁一人至二人，加以經費之拮据，匪共之擾亂，區自治又何從表現？某區長在其致友人之函中，申述得極為有趣：「我在這裏辦了四五個月的事，簡直一無所成。你想，我們區公所內，除了我以外，只有一個助理員兼雇員，一個區丁。而縣裏發下的公文，少則每日數件，多則每日十餘件。我們每天除了做呆板公文以外，幾乎沒有事可做。每月只有五十元之經費，除了生活費之外，辦公費簡直分文無着。而且連這五十塊錢有時也拿不到。至於各村的村長呢？那更妙極。他們接到了公文，讓它原封不動。有時拆開來了，祇當做包花生米用。你要跑去找他，他却抽大煙，沒有工夫相見……」從此可知區政之成績矣。

所以欲行政效率增進，地方自治發展，奠國基於穩固

，臻民治於極盛，非將現行地方制度加以整頓不可。

(三) 今後地方行政制度應取之方針

對於今後地方行政制度，第一應取之方針，厥為地方行政區域之縮小，即所謂省區縮小問題是也。蓋現在一省之大，幾同一國，有軍隊之捍衛，有操縱財政之權力，十餘年來軍閥之前仆後繼，末由鏟除者，實由於省區過大之物觀的環境，一省長官，總攬軍政用人財賦生殺予奪之權，中央無從監督，人民不敢指摘，而於地方自治，更無表現之道，故大省區實為產生軍閥之最好制度，阻礙統一及自治之最大障礙物，欲完成國家行政靈敏之活動，扶持人民自治之能力，杜絕軍閥之再起，保障全國之統一，非縮小省區不為功；此四中全會之所以有重整地方行政區域之決議，而博得全國民衆熱烈之贊助者也。

第二應取之方針，即提高縣之地位，以實現總理縣為自治單位之理想是也。建國大綱第十八條，第十四條，第十三條，第十二條，等規定，縣與中央皆發生直接關係，省僅介於縣與中央之間，而為轉承之機關，以收聯絡之實

效，故地方政治之重心，在縣而非在省，縣政府為地方政府之樞紐，省政府處於不甚重要之地位。蓋惟提高縣之地位，而後縣政不致為省方所壓制，在不違背國家法令範圍以內，得有處置一切地方行政之全權。同時，自治之進行，亦不致多受牽制，而臻於完善。故「吾夙定革命方略，以為建設之事，當始於一縣，縣與縣聯合成一國，如是則建設之基礎在於人民，非官僚所得而竊，非軍閥所得而奪。」三全大會政治報告決議案，對於重縣輕省之觀念，曾有極鮮明之表示：「於此有當鄭重指明者，即吾人今後必須矯正從前重省輕縣之傳統觀念，而易以總理重縣輕省之新觀念。總理於民權主義與建國大綱中，聚精會神，唯在直接民權，對於縣自治之實際行使。由此可知，縣自治者，實三民主義之基本組織。……今後本黨之實際工作，不特必須確立縣以下之自治制度，而尤當扶植地方人民之自治能力。蓋政治建設與經濟建設，非以地方為重，皆將無實際之成績。吾人今於經歷大亂之餘，苟一深究十餘年來軍閥展轉相因之害，即知其客觀之原因，皆坐中央與縣之權限同時過輕之弊。唯有依照總理建國大綱及第

一次全國代表大會宣言所確定之省縣權限之原則，凡省縣之國家行政，悉受中央指揮，凡地方自治與建設，悉歸各縣辦理，省只為縣自治之監督，立於中央與縣之間，以收聯絡之效；如此，方足以掃除從來省權過重之積弊，而國家之政力與財力，必能植根於原壤深厚之處，茁長其繁榮之新生命矣。

第三應取之方針，即中央與地方權限之畫分，應切實遵照總理之均權制度是也。地方政府制度，原有集權與分權兩種主義。採取中央集權主義之國家，認地方行政為中央行政之一部，地方行政長官由中央任命，使在地方上代表中央執行中央法令，同時為地方自治行政之監督。地方自治之權限，不但處處受極大之限制，而且地方自治權之本身，亦認為國家所賦與。如在法國，州長 *Préfet* 及市村長 *Maire* 皆代表中央之地方長官，握有很大之權限。地方議會名義上可以議決一切有利於地方之事務，事實上隨處受中央政府或中央代表嚴重的監督。所有市村 *Commune* 之重要行政，皆須經州長之核准，州長對於市村議會得停止行使職權，且有強制增加預算權。反之，採地方分權

主義之國家，認地方行政應由地方區域之人民，依地方之意志去自行處置；就是中央委任之事務，亦須依地方人民之希望，由地方自治團體代為執行，中央在必要時，才加以相當之監督。地方自治權，不認為國家賜予之恩典，而視為地方人民固有之權利。如在英國，一切地方行政之權力，皆操在地方議會之手。地方議會，不僅為地方之立法機關，且為地方之行政機關。中央對於地方，除行使立法監督權之外，幾無行政權監督之存在。通常在教區 *Parish* 鄉區 *Rural District* 市區 *Urban District*，皆無行政長官之設置。在市 *Borough* 雖由市議會主席兼任市長之職務，但實際上只不過一種榮譽之稱呼，並無絲毫實權。中央集權主義，其間雖有自治形式存在，但實為一種官治行政；而地方分權主義，雖為名副其實之自治行政，但在中國，恐未必適合民情。故兩者皆有其偏狹之缺點，不能作為吾人釐定中央與地方關係之準則。夫權之分配。不當以中央或地方為對象，而當以權之性質為對象。權之宜屬於中央者，屬之中央可也；權之宜屬於地方者，屬之地方可也。故總理創均權制度，以折中於集權與分權之間，取其長而

舍其短。一國之政治對於全體人民利害有直接關係者非用集權方法由國家直接處理，必難收統一之效；反之，凡與全體人民無直接關係，純粹為地方性質之事務，則必適用分權之原則，由各地方政府自行處理。如此，中央政府利用地方機關，執行中央法律；同時各地方政府代表人民，推行地方自治。各地方政府代中央執行職務時，確有受中

央政府直接監督之必要，但遇有執行純粹地方事務時，則儘可由地方自治，中央不能加以嚴厲之監督。中央與地方之間，兩得其平，過去弊端，可望完全消滅。據報載約法初稿中，中央與地方之權限採均權制度，已有明文而為概括之規定，此誠國人之所樂聞，於國政前途有莫大之影響者也。





中國都市居住問題研究

麥啓霖

居住問題之發生及與人生之關係——都市發達與居住狀況之變動——近今各大都市對於建造住宅之限制——各國住居政策概略——我國都市目前住宅之概況——總理對於建造住宅之計畫——改革都市住宅之根本方策

一·居住問題之發生及與人生之關係

居住問題是民生問題的一面，與人民之生存有密切的關係，在人類生存需要的次第中，飲食，衣服，居住，

行旅之需要，無論何處，皆占着第一位置。屬此四種所謂生存需要之支出，總計占全部收入百分之七〇至百分之八五，可見人類生活之一切因子，當以衣，食，住，行為重要。總理在建國大綱會規定：「建設之首要在民生，故

對於全國人民之食衣住行四大需要，政府當與人民協力，共謀農業之發展，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計畫之各式房舍，以樂民居；修治道路運河，以利民行。」我們遵奉總理遺教從事建設，當注重民生問題的解決，求民生社會之實現，一方面共謀全國民衆之共同需要，滿足人類之生存慾望；一方面當設法解除目前一般民衆生活上的痛苦。凡負建設責任的人們，當怎樣的注重民生四大需要之滿足！此四種需要，據生理方面的觀察，是屬相互的牽制，似應有整個的設計，而求這四種需要的滿足；然而，「飲食」「衣服」與「行旅」問題，乃生產，分配，原料供給諸問題，與農工商各種產業之關係，實在不能分離，極爲複雜，絕非在短速的時期或某特定地域所能解決，必待全國民衆與政府合作，繼續不斷地努力於生產事業，發展國民經濟力，方能收獲相當的效果。可是，關於「居住問題」，雖非單純，而與「衣食行問題」之複雜相較，實不可同日而語。然居住問題與人民生活關係之重要，亦不亞於衣食行問題，甚或過之，所以引起居住需要滿足方法的研究，致使我們有一特別之居住問題，在

多數國家之公共討論中，占一特別地位。

人類的需要，隨着社會進行而異，由單簡而趨於複雜，由廉樸質而趨於華美。古昔之居住問題，無非是對於自在環境的一種調適作用，以抗拒外界風雨霜雪的侵凌；而在現代之居住問題，絕非這樣的單純，除了抗拒風雨避寒暑外，尚有住宅建築之形式，家用之設備，家具之佈置，與住宅數量的分配問題，以維持生活的充分安適。所以近今各國，無不有住宅政策之決定，但在討論這些問題之前，關於住宅問題本身的特性，先加以說明，那末，住宅之重要及與人生之關係，更可明悉。

第一，凡在貧困的地方，無論何處，其因貧困所表現的形式，表面上最能引起我們的注意者，首爲居住困難之形式。蓋因人類生存需要中，以居住需要爲最大彈性，在經濟不充裕的人們，常於居住需要，力求節省，所以住宅問題爲中等階級以下之生活問題，亦爲勞動問題中之一部份，由國民經濟及社會方面觀之，實有重大的意義。

第二，人自出生以來，離不開了住宅，白晝之大部居住其中，黑夜寢宿其中，人生在住宅內消耗的時間，約占

全部三分之二以上，所以房屋之大小，優劣，與式樣，對於人類之健康，及其身體上與精神上能力狀態，有重大之關係。即人類的種種性質，亦受居住狀況之影響，這在英國雖沒有精密的統計，但按之歐美，則對於此項統計，常有見及。柏林市在十數年前，曾有一統計謂住宅中僅有一室者爲七三，〇〇〇人，二室者三八二，〇〇〇人，三室者四二二，〇〇〇人，四室以上者三九八，〇〇〇人，此四階級中每年死亡之數，以千人爲比例，則一室者爲一六三人，二室者爲二二人，三室者七人，四室以上者五室人，可見住宅與死亡率有密切關係。

第三，社會現象和重要社會問題，與居住狀況，也有深切的關係，家庭生活之親密，男女道德之狀況，父母子女之關係，和秩序思想之發達，均以人類居住狀況而轉移。

由上述，可見居住問題在人類生活之重要，誠如一八八四年英國平市住宅委員會調查結果的報告所云：「罪惡，飲酒，不健康，死亡率高，無一非由惡劣住宅所造成。」住宅問題既是這樣的重要，則對這個問題之解決，

不能不有相當方法，力求普及，使大多數的人民得有安適的住宅。

二、都市發達與居住狀況之變動

近世文明進步，都市亦隨之發達，道路交通，貿易供求，皆萃集中於都市，都市的人口，常爲急速的增加。在往昔之都市，人口最多不過一二十萬，現在通都大邑，人口多至數百萬。例如紐約人口五百九十餘萬，倫敦人口七百七十餘萬，東京人口二百二十九萬，大阪人口二百三十萬。因之，都市的市政規模，事業經營，遠過於往昔，都市人民之居住狀況，亦因都是發達而變動，結果，產生都市之居住問題，都市愈發達，其居住問題亦愈爲複雜，所以近代都市之居住問題，特別重要，實無疑義的了。

當十九世紀的中葉，各國城市，都市有急速的發展；其表徵約可分爲二，一爲人口的增加，一爲工商產業的特別發達，這兩者即爲都市居住狀況變動的原動力，現分別略述之。

甲、人口的增加

人口增加，為都市發達的必然現象，人口之集中於都市，亦有政治，經濟，文化的關係。在政治方面，如中央或地方政府之所在地，政府官吏人員之集中處，人口即因之繁庶，例如南京市自定為國都後，一年之間人口即增一倍半，原有市民二十萬，現達五十餘萬；在文化經濟方面，亦可使各方人民仰慕而至。最顯著的表現，是美國南北戰爭，德國與法國戰爭以後，各市人口有大的擴充率，在下列幾個統計表，自可證明。

第一表 各國城市人口之膨漲趨勢

國別	一七九五 年以後	城市人口佔全國人口之百分率	一八四〇 年以後	城市人口佔全國人口之百分率	一八九〇 年以後	城市人口佔全國人口百分率
荷蘭	一七九五	二九，五	一八四九	二九，二	一八八九	三三，五
美國	一八〇〇	三，八	一八五〇	一二，〇	一八九〇	二七，六
奧大利	一八〇〇	四，三七	一八四三	五，八	一八九〇	一五，〇
英國	一八〇一	二一，三	一八五一	三九，四五	一八九一	六一，七三
蘇格蘭	一八〇一	一七，〇	一八五一	三二，二	一八九一	四九，九
法國	一八〇一	九，五	一八五〇	一四，四	一八九一	二五，九
丹麥	一八〇一	一〇，九	一八四〇	一六，六	一八九〇	二三，六

澳洲	一八九一	以前無統計			一八九一	三三,二
日本	一八九〇	以前無統計			一八九〇	一三,一
意大利	一八八一	以前無統計			一八八一	二〇,六
加拿大	一八五一	以前無統計	一八五一	八,五	一八九八	一七,一
瑞士	一八二二	四,三	一八五〇	七,三	一八八八	一六,五
西班牙	一八二〇	一四,〇	一八五七	一六,二	一八八七	二九,六
普魯士	一八一六	七,二五	一八四九	一〇,六三	一八九〇	三〇,〇
比利時	一八一〇	一三,五	一八四六	二〇,八	一八九〇	三四,八

第二表 美國一九〇〇年至一九一〇之城市人口增加狀況

城鄉等級	1910城鄉之數		全人口在：——		增加率	
	1910	1900	1910	1900	人口數	百分數
美國全國(殖民地除外)	91,972,966	75,994,675	91,972,966	75,994,675	15,977,691	21%

中國城市人口之增長

表

一九一〇年之城市	2,405市	49,699,888	31,609,645	11,013,788	34.8%
城市人口之：——					
1,000,000或以上者	3	8,501,174	6,429,474	2,071,700	32.2%
500,000至1,000,000	5	3,010,667	2,501,226	509,441	20.4%
250,000至500,000	11	3,949,839	2,932,040	1,017,709	34.7%
100,000至250,000	31	4,840,459	34,621,849	1,419,609	41.5%
50,000至100,000	59	4,178,915	2,948,511	1,230,404	41.7%
25,000至50,000	120	4,062,763	3,027,007	1,034,753	34.2%
10,000至25,000	374	5,609,208	4,153,442	1,455,766	35%
5,000至10,000	629	4,364,708	3,191,278	1,170,425	36.6%
2,500至5,000	1173	4,105,646	3,000,818	1,104,838	36.8%

總野之人民	49,348,888	44,384,930	4,963,958	11.2%
-------	------------	------------	-----------	-------

第三表 德國柏林市在一八七五年至一九〇五年每年居民所增加數目。

年 代	增加人數	年 代	增加人數	年 代	增加人數
一八七五年	三一,九四七	一八七六年	三三,一六三	一八七七年	二六,五一三
一八七八年	三〇,五一一	一八七九年	三四,三五六	一八八〇年	三四,七六七
一八八一年	三四,七二〇	一八八二年	三七,六四六	一八八三年	三六,五一一
一八八四年	三八,九六一	一八八五年	四三,九八八	一八八六年	四七,五五五
一八八七年	五二,七四九	一八八八年	五七,八〇三	一八八九年	五六,七〇九
一八九〇年	四九,八三五	一八九一年	二八,一〇二	一八九二年	一五,八六〇
一八九三年	一八,五一七	一八九四年	一五,〇八〇	一八九五年	二二,八五〇
一八九六年	四二,九三一	一八九七年	三四,五四三	一八九八年	四六,八一三

一八九九年	四三,〇〇六	一九〇〇年	四二,三五七	一九〇一年	一〇,四二九
一九〇二年	二一,四五六	一九〇三年	三五,四五二	一九〇四年	四三,二八四
一九〇五年	五四,五六七				

由表看來，都市人口，均日增不已，此種事實，人人
都認爲自然的趨勢。人口既一天一天的增加，住宅的需要
亦日多，必致求過於供與增加都市居住的密度；而都市面
積却是有限，以有限之面積，居無限的人口，結果，居住
狀況發生變動。

乙、工商產業之特別發達

都市之地位，多位於海口要港，水陸通衢之衝，爲貨
物輸入輸出的必經地方，便於工商各業的發展，故都市區
域常爲工商業的中心，資本集中之地。但工商充分發達之
結果，往往形成勞資階級之分立，工商業爲少數產業家所

操縱，勞動者佔市民之大多數，而勞動者之生活困難，對
於居住費用不得不極節省；一方面因工商業發達之結果，
都市地價高漲，房租亦因之高昂，貧民勞動者固無力負擔
，即中等階級亦感痛苦。在這種情形之下，都市之居住狀
况，不得不發生變動。

都市居住狀況，因人口增加和工商業發展而變動，然
變動的途徑，最顯著的表現：一爲高層房屋數之增加，一
爲居住密度之增進。德國大都市歷年之住宅統計，到處皆
可發見高層房屋之增加，下表爲各大都市住宅總數中，其
每千住宅之位於三層以上的房屋數量。

都 市	年 別	高層房屋數	年 別	高層房屋數
柏 林 (Berlin)	一八六一年	一八六・〇	一九〇〇年	四〇二・四

蒲勒斯屈 (Breitlan)	一八七五年	二六八·〇	一九〇五年	四一〇·六
得勒斯敦 (Dresden)	一八八〇年	三五六·〇	一九〇〇年	三七二·二
主爾里茲 (Cornitz)	一八八五年	二二〇·九	一九〇〇年	二八九·四
漢 堡 (Hamburg)	一八七五年	一六〇·二	一九〇〇年	二〇〇·三
哈羅微爾 (Hanover)	一八九〇年	二〇三·八	一九〇〇年	二六二·六
主里奚斯柏格 (Königsberg)	一八六四年	四〇·〇	一九〇〇年	一九五·二
古萊普取溪 (Alt-Leipzig)	一八八〇年	三三九·六	一九〇〇年	三七四·一
新萊普溪 (Neu-Leipzig)	一八九〇年	二五〇·二	一九〇〇年	二八九·一
馬得波希 (Magdeburg)	一八八六年	一六二·〇	一九〇〇年	二〇九·〇

至居住密度之增進，灼特博士 (Dr. B. Schöke) 在德國都市統計表有詳細的研究，據其研究之結果，則在一平方公里引其人口密度之總計如下表：

都 市	自一八七一年至一九〇〇年	自一八七一年至一九〇〇年
	在都市固有之範圍中者	在都市併合之部分者

		一八七二年	一九〇〇年	一八七二年	一九〇〇年
亞 興 (Aachen)	二四·三	三七·六	一·一八	二三·六	
柏 林 (Berlin)	一三九·五	三一四·九	二·八一	五七·九	
蒲 勒 門 (Bremen)	四八·二	七三·九	七·二七	四二·九	
蒲 勒 斯 羅 (Breslau)	六八·五	一三七·〇	四·三五	七一·九	
卡 色 爾 (Cassel)	二六·二	五四·二	七·九〇	二六·八	
邁 門 里 施 (Obernitz)	五六·二	一二〇·〇	六·九一	二八·一	
主 恩 (Cöln, Ph.)	一六七·八	三二五·四	三·九二	一二·五	
黨 取 溪 (Danzig)	五一·〇	九一·六	二·三五	六·二七	
得 勒 斯 敦 (Dresden)	五九·〇	一〇九·六	四·〇三	五一·四	
耶 日 伯 爾 (Elberfeld)	二五·一	五三·七	六·九八	一四·五	

佛蘭夫特 (Frankfurt)	一三·一	三〇·五	九·五八	三一·二
哈雷 (Halle a. S.)	二一·八	五五·三	三·九二	一四·一
漢堡 (Hamburg)	四七·四	一一〇·五	一·一八	三·七六
哈羅微爾 (Hanover)	三五·五	八六·七	三·一三	一四·五
登日	二一·〇	七〇·一	一·三一	三·五七
萊普取溪	六一·五	二〇·四	一三·六	六六·六
馬得波希	二四·八	四五·九	一四·一	三四·三
曼爾海門	一六·六	五〇·四	一·五九	四·九九
敏興	四七·八	一二·五	二·七五	二〇·二
兩爾伯格	七三·七	一八七·一	二·五九	一一·三
波森	六一·二	七九·五	二·三五	一八·〇

據市政專家調查所得的報告，謂柏林市發達後，約有二百萬以上的貧民，其中十五萬人住於地下室；又美國紐約市，貧民窟極多，多為五層或六層長方形三長屋，每層十六室，均極難取光，空氣不足之暗室，居住于貧民窟的人數達三十五萬。這樣看來，都市居住狀況，確因都市發達而變動，還且都市發達之速率，與居住狀況的變動成正比例。即都市愈發達或發達速率增大，而居住狀況的變動亦隨之大，因此，在都市發展的過程當中，更不可不注意其居住問題。

三、近今各國大都市對於建造住宅之限制

都市之發達，除變動居住狀況外，且促進市政之進步。美國市政學家孟羅氏(Munro)曾云：「近代經濟，發生變化，人民多由鄉村而移入都市。國民經濟愈發達，都市人口愈衆，市政亦愈進步。市政亦進步，始有以應多量人口之增進，都市繁榮，始有以應國民經濟之發展。」是都市發達，為市政進步之基礎，而市政的進步，結果，對於住宅的建造，必加以限制，使增進社會公衆利益，而為人

民謀衛生及保安存。

關於住宅建造，各國多有一定的標準，制定法律，以謀強制的保護，以英國為首倡，她最初的住宅法規為一八四八年之公衆衛生法，後一八五一年有同宿房屋法，一八七五年有房屋拆毀法，一八九〇年有勞動階級住宅法，但這些法規，只對於單方面的限制，沒有統一的制度，至一九〇九年制定都市建築法，及一九一九年之房屋法，始有完整的系統。德國柏林在一八八七年制定建築法規，其他如法，意，荷，比諸國都市，無不相率頒布住宅建造法規，美國最近亦實行房屋建築之監督。但按各國各大都市建造房屋的標準，不外規定下列數項：

第一，關於建築材料的規定

建築之實行與材料，須堅固耐久，但依平屋與高屋而稍不同；并應以層數而定牆壁之強度，與出入口的數量。

第二，關於建築式樣的規定

(A) 建築高度之限制 房屋建築的高度，亦有相當的限制，高出雲霄的房屋建築，雖在美國的都市中是常有的；但房屋高度過大，空氣及日光不充足，在衛生上有許多

妨害，直接影響于居住者的健康。所以各國都市，除了美國幾個地方以外，對於房屋建築高度，規定不得超過街道之寬度。茲將各國大都市房屋建築的高度規定，列表如下：

(甲) 歐洲的都市中房屋建築高度的規定

都市名稱 最高限度(以呎為單位)

倫敦市(London) 八〇

巴黎市(Paris) 六五

柏林市(Berlin) 七一

愛爾登市(Arlone) 七二

漢堡市(Hamburg) 七八

羅馬市(Roma) 七八

(乙) 美洲的都市中房屋建築高度的規定

都市名稱 最高限度(以呎為單位)

波士頓市(Boston) 一二五

芝加哥市(Chicago) 二六〇

克利夫蘭(Cleveland) 二五〇

阿海河市(Ohio) 二五〇

新愛蘭市(New Orland) 一六〇

查爾斯登市(Charlton) 一二五

白梯莫爾市(Baltimore) 一七〇

(B) 建築設計之限制 須注意衛生上之之要求。如

1. 窗戶須多，其面積須占全房面積之七分一。

2. 光線須充足，取光與射光適宜。

3. 空氣須流通。

4. 每房室有一定之寬度

第三，關於建築面積的規定

房屋之建築，須留適宜之空地，空地之比例，依房屋

之大小而定，普通須保留建築面積三分之一為空地。

第四，關於房屋內部設置的規定

(A) 每房室之設置，須依其用途而不同為原則。

(B) 須有消防的設備

(C) 須有須有排水及排去污物之設備。

第五，關於人數居住的規定

每一個成年人，須有四立方步的空氣容量，以限制住宅內之人數過於濃密，致有礙於身體之發育。

以上此種規定，不但對於房屋建造，內部設置有嚴格的限制，就是居住人數的多寡，也受同樣的限制；並且在建築着手進行之前，須先呈圖案於該地市政府審查，經其核准後，方能開始建築。例如，英國一九一九年之房屋法，已明白規定：「凡在二萬人口以上之都市，建築住宅，須先經政府核准。」由此而看，對於建造住宅之種種限制，實為現代都市的一種必然趨趨。

四、各國居住政策概略

居住問題在今日既為一種重要問題，所以世界各國，對於此種問題，莫不有其整個的居住政策。一方面限制住宅不良的建築，與惡劣住宅的取締；他方面則獎勵私人建築，或自行直接建造。因為建造住宅既有種種限制，必增多

種種費用，許多較為貧苦的人，更無力建造或居住，往往因經濟問題影響住宅問題更難解決。為救濟這種流弊，不得不採取獎勵私人建築，與自行建造住宅之策略。現將幾個重要國家最近的居住政策，分別加以簡單的說明。

第一，英國之居住政策

歐戰以前，英國對於居住問題，已極為重視。在一八九三年即有房屋之設計，規定屬於自治或地方團體建築事業範圍以內者，有左列四項。

1. 不能擔負普通房租之最貧者住宅之建築。
2. 以救濟不良住宅為目的之小住宅的建築。
3. 普通居民住宅的建築。
4. 勞動者合宿所，獨身者寄宿所的建築。

根據這種規定，在一八九三年至一九一二年，在這二十年間，所有的建築增加數，其情況如下。

年 別	住 宅 數	室 數	住 居 者
一八九三年	五六	八七	四九八
一八九五年	三五六	八七一	二，〇六六

一八九八年	一，二六三	三，二六一	六，八二八
一九〇三年	三，八八一	九，五二二	一九，四二八
一九〇八年	七，八八〇	二一，〇八五	四四，〇六〇
一九一二年	一一，一八〇	二六，四六四	五三，四八七
總計	二四，五六六	六一，二九〇	一二六，三六七

至歐戰以後，其政策更爲積極，有下列兩項。

(A) 獎勵私人團體建築大規模的房屋，使供給一般人居住。此種私人團體如建築基爾特及公用社，是帶有慈善性質的，所取之租金甚微，以建造費之多少爲比例，約取全部建造費之百分五，其基金來源，由慈善家或實業家之捐助，遇必要時，亦可向政府借相當款項，政府往往免除其房屋稅，以示獎勵。

(B) 政府自行建造平民住宅。在一九一九年之房屋法，更明顯的規定：

1. 地方政府應建造房屋，適合人民之需要。

2. 地方政府不實行時，由中央監督促進之。

3. 但中央政府准予供給財政。

此法施行以後，經過了很短速的時間，已有很大的成績，在一九二〇年建造設計中之房屋數爲一六一，八三七造，決定建造之數爲四〇，二九二造，開始建造之數爲一三，三五五造，建築已完成之房屋數爲一，二三九所。到一九二一年，此項之數量更大有增加，在設計中之房屋數爲五七，四六七造，決定建造之數爲一五五，五九九造，開始建築之數爲九四，一九七造，建築已完成數爲二五，八七八造。到一九二三年，更具體的規定：

1. 地方政府所建造之房屋，中央政府津貼每造六金磅。
2. 地方政府改造惡劣之房屋，中央津貼其全費之百分之十。

3. 私人團體所建造之房屋，中央給以相當津貼。

這可見英國政府的居住政策，乃直接或間接的為人民建造房屋，謀居住問題之解決。

第二，德國之居住政策

在歐洲各國中，德國為社會主義色彩最濃厚的國家，所以她的住宅問題，對於工人的住宅特別注意，亦解決得最為徹底。其居住政策的特點：

(A) 獎勵建築組合

德國的建築組合，頗為發達，在一八九〇年時，其數僅為三十八個，尚比一八七五年之數目為少，但在一八九〇年以後，多數地方，增設建築組合，至一八九五年時，建築組合之數目，已增至一二四個，一九〇〇年更增至三二二個。迄至一九〇八年一月一日已經登記的特別居住組合及建築組合，共為四七七個，共有社員一，四〇一，一

七八人。而建築組合特別擴張的原因，不能不說是政府獎勵的結果，獎勵的辦法，政府對於建築組合，往往在適宜條件之下，供給或借與大部份之經濟，促成其發達。一九〇四年末，全部保險機關，對於建築勞工住宅所放出之貸款，整有一二三，〇〇〇，〇〇〇馬克；一八九五年至一九〇五年普魯士為改良國有營業之勞工及國家下級官吏之居住狀況，所放出之款項，共為七四，〇〇〇，〇〇〇馬克；一九〇二年至一九〇四年中央政府為同一目的所費之全額，達二〇，〇〇〇，〇〇〇馬克，此種借款，年限約五十年以上，所取之利息甚微。此外尚有下列四項的獎勵辦法。

甲·政府對於建築組合所建造之住宅免稅十年或十五年。

乙·政府為其造路及種種設備。

丙·政府常為建築組合之股東，以示提倡。

丁·政府在可能範圍內以土地廉價轉賣或借給與建築組合。

(B) 地方政府直接建造房屋，以最低廉的價格，租給

與一般的人民居住。

這種由政府直接建造的住宅，初時只限於政府機關人員，或勞工們所居住，而現在已擴充到一般的民衆了。

第三，法國之居住政策

法國政府對於居住問題，雖沒有英德兩國這樣注重，而絕非不聞不問，近年來所施行的居住政策，已有頗優良的效果。

(A) 私人團體的建造房屋機關

在私人方面所組織的建造房屋機關，有慈善基金，純粹由慈善家捐助以來，建造房屋以後，租與貧民居住，租金有一定之限制，次為股份建築公司，乃含有一種慈善性質，非專以管利為目的，其所取之股本利息，規定不得超過股本百分之四至五。復次，為建築合作社，此種合作社在法國頗為發達。關於私人團體所建築的房屋，政府為獎勵計，許其免除房屋稅十年或十二年。

(B) 公共的建造房屋機關

法國大都市之地方政府，多有公共建造房屋機關的組織，由政府津貼或借與相當款項來建造。一九二一年里昂

市政府補助建築機關的費用達五，〇五〇，〇〇〇法郎。

一九一三年巴黎市政府曾捐助五〇〇，〇〇〇法郎，給人民建造房屋；戰以後，巴黎市府更開始和人民直接建造住宅，一九二三年建造完成的，已有一，六一二所。

第四，比國之居住政策

比國在歐戰以前，政府對於人民住宅的建造，雖已有相當的獎勵，但是，因為這次歐洲戰爭的關係，住宅方面受了不少的損害。到了戰後，政府謀積極補救，由國會下院通過以經濟力資助各種建築組合或房屋社，其資助的辦法：

甲·借款與建築組合或房屋社，僅取利率百分之二。

乙·補助款項與建築組合或房屋社，是屬捐助性質。

此外，政府本身有時為房屋社或建築組合股東之一。

在一九二二年的調查，房屋社有一七六處，股票達一四五，七五一，八五〇法郎，其股票額的分配如下表：

中央政府	一五·五%
省政府	三九·八七%
地方政府	一六·六%

上三項合計 七一·九七%
 公共團體 四·八五%
 業主 一〇·一四%
 私人 一二·九九%
 其他 〇·〇五%
 上四項合計 二八·〇三%

由表，房屋社之股票，大部份為政府的，可見房屋社建造住宅大部份的款項亦來自政府。

房屋社之組織有股東會，政府在股東會議時雖有代表參與，而實際負責者仍是私人，這點是比國特異的地方。比國由一九二一年至一九二三年中，所建造的住宅，已有二二，八三九所，其分配如下：

年 別	所建造之房屋數	備 註
一九二二年	七五三九所	內四二七四所為單家式 三二六五所為聯家式
一九二三年	一〇三〇〇所	
一九二三年	五〇〇〇所	另建造中有七〇〇〇所

在這三年中，政府為建造房屋所借出的及補助費，達

一，七五〇，〇〇〇，〇〇〇法郎，這可證明比國對於住宅問題之方針與政策，是如何的重視了。

第五，意大利之居住政策

意大利關於住宅方面的略，在歐戰前，已決定借貸與人民建造住宅，數額可借到全部建築費之百分七五，利率僅取百分之三。五至四。五而已。一九一九年後，政府之居住政策，更為具體，總合有左列三項。

(甲) 借款

(乙) 補助建築費或租金。

(丙) 禁止房屋租金之增加，但私人所受之損失，由政府給以相當的賠償。

據一九二二年調查的報告，關於借款之數額有二，五〇〇，〇〇〇，〇〇〇拉瓦（拉瓦 Lira 乃意大利錢幣），約合四七二，〇〇〇，〇〇〇金元，而補助數額為七三，一〇〇，〇〇〇拉瓦，約合一四，一〇〇，三〇〇金元。此外意大利之房屋建造機關，也有建築合作社，建築社，全國建築聯合會，及地方政府所組織的房屋社等等。

第六，荷蘭之居住政策

荷蘭雖是一個很小的國家，但政府對於住宅方面却有很好的政策，並且最努力施行，而收獲很優美的效果，所以人民生活，最爲愉快。其房屋政策，有許多的地方，爲各國所不及，現把其特點，列舉于後，以供參考。

甲·許多國家，對於私人建造房屋之限制，只施行於各大都市；而在荷蘭，大都市固然施行，小都市甚至鄉村亦施行，最爲普通，爲歐洲各國所不及。

乙·對於私人團體之建造住宅，政府用借款方法獎勵之，這點本和各國沒有什麼不同；可是，荷政府所借出之數額，可達建築費之全部，這不能不說是她的特點。

丙·私人團體或建築組合，得向郵政儲金局借款，以作建造大規模住宅之用。

丁·人民遇有特殊情形（例如火災等），而重住宅者，政府得補助其相當的費用，或借貸而免除其利息。

戊·除補助建造費外，尚有補助私人房屋的租金。

荷蘭政府在一九二二年關於補助租金的支出費，有三三三，一〇〇金元，借貸數目有二六七，二八五，八二二金圓。住宅方面的建造數目，在一九一五年至一九二一年六年間，完成的房屋達一七四，〇〇〇造，其中由政府資助的有一二九，〇四二造。荷蘭的人口和面積，均比各國爲小，而住宅完成的數目有這麼大，可見她的政策施行，已有極大的成績，很好的效果。

等七，美國之居住政策

美國向爲自由主義的國家，不干涉的態度爲政府一切政策的出發點。對於住宅政策，自然根據于放任主義，居住問題之在美國，視爲私人的問題，與國家社會沒有多大的關係，所以在法律上與論上絕對不容許政府直接或間接補助相當的經費；假如政府對於住宅方面所用去的費用，全國人民就視爲違反了「公費須用於公共用途」的原則，必受法律上與論上的制裁，這點與歐洲各國有明顯的區別。但是，政府對於人民之住宅，也明悉其問題之重要，非絕對的不過問，其所取的住宅政策，不外有左列二項：

甲·監督與取締私人住宅的建築。

乙·發展交通以便利及擴大住宅的區域。

此種政策，偏重于消極方面，當然不及歐洲各國積極政策的優良；然在生活較為安適的美國，總不發生什麼問題，且在許多實業家慈善家以私人的資格建造住宅，供給勞動界居住，是屬慈善的性質，這使貧苦階級者增益不少。

總觀上述，世界各國的住宅政策，可分為二大派，一為取積極政策之歐洲派，一為取消極政策之美國派。歐洲派則以政府的經濟力最，直接或間接為人民造住宅，獎勵私人建築，與以法律的威力取締不良房屋為原則，如英、德、比、意、法、荷蘭諸國都是如此，雖然其所取的政策，各有其特點，但以經濟力量來助居住問題解決為目的則一。據學者調查所得的統計，一九一九年至一九二二年由政府借貸與補助所建造完成的住宅，英國為二四〇，〇〇〇造，荷蘭為一〇七，〇〇〇造，意大利為四〇，〇〇〇造，法國為二五，〇〇〇造，比利時為一七，八三九造。至美國派之住宅政策，目前雖是因為政治的關係，取放任的消極政策，但最近亦已有趨于積極方面的傾向，不久

的將來，或許由放任主義而轉移到干涉政策。

五·我國都市目前之住宅概況

我國自創辦市政以來，對於市政的設施，向沒有很好的成績，市民的生活，差不多完全是賴自己的注意，簡直與公家團體不發生關係。在民國以前，城市當局對於市內街市的路燈，以及居住房屋等等問題，沒有注意到任何一項，尤其是關於住宅的房屋，視為不重要的問題，民國成立以後，市政設施，略有進步，但居住問題仍一樣的忽略，不特沒有獎勵改良房屋的政策。就是取締惡劣的法規也沒有，房屋建造如何不良，空氣如何不充足，光線如何不適均不聞不問。迨至最近大都市始有房屋建造條例的規定，而此種條例，亦不能普及各處，只一二都市有之，在施行方面往往有許多障礙，未能徹底實施，致使我國各城市之住宅，除了寥寥無幾按新式的建築外，餘均為不合衛生的，尤以一般老百姓的住宅為最。我們細心一察，各城市內隨處發覺一般市民的住宅房屋低下，門窗缺乏，空氣既甚不充足，日光常不能見，嚴冬忍受寒冷，夏時難逃暑熱

，加以住戶擁擠，傳染病易于發生，市民們終日留居在這裏，實在很可憐憫的。

總理在實業計畫一書中，對於中國住宅之狀況，亦常有論及，曾謂：

「中國四萬萬人中，貧者仍居茅屋陋室，北方有居士穴者，而中國上等社會之居室，有類于廟宇。通商口岸除有少數居室依西式外，中國一切居室，皆可謂廟宇式。中國人建築居室，所以爲死者計過於生者計。」
「舊中國之居室，殆無一爲人類之安適及方便計。」
由此而看，更可見中國目前住宅，乃萬分惡劣，不合于人類的居住了。我們再從上海南京兩大都市的居住狀況，作大略的觀察，更可明悉。

上海在我國各都市中，算爲繁華富麗，市政設施，較有急速的進步，而對於市民之居住問題，仍一樣的沒有解

決。上海市民除了極少數有新式的高樓大廈爲起居之所外

，其最大多數的普通市民是住鴿籠式的房屋，一戶之內，往往五六家合住，而他們所費的房租，大約已佔了每月收入十分之一或二；較爲貧苦的市民們連鴿籠式的瓦房都住不起，只好住草棚的棚戶。據該市公安局民國十七年的棚戶調查表，正戶凡二四；二二六，附戶一，四二九。人口男六一，一九七人，女五二，三一八人，總計爲二五，六五五戶，一一三，五一五人。我們試想，上海全市人口祇有二，七〇〇，〇〇〇人，而此項棚戶竟達一一三，五一五人，已佔全數百分之四，況且大多數所住的鴿籠式房屋，也不能在居住方面過着安適的生活。

南京自定爲國都後，各業發展，日進無疆，人口方面逐年增加，數年間由三十萬人口增至幾達六十萬，按統計所得，列表於下，

第一表 自民國元年至二十年南京戶口之增進狀況

年別	人口數量	年別	人口數量
民元年	二六九,〇〇〇	民十一年	三八〇,九〇〇

民十年	民九年	民八年	民七年	民六年	民五年	民四年	民三年	民二年
三九二,一〇〇	三九二,一〇〇	三九二,一〇〇	三七六,二九一	三七七,五四〇	三七八,二〇〇	三六八,八〇〇	三七七,一二〇	二六九,〇〇〇
民二十年	民十九年	民十八年	民十七年	民十六年	民十五年	民十四年	民十三年	民十二年
五八一,一五六	五七〇,〇七二	五二四,九六九	四九七,五〇〇	三六〇,五〇〇	三九五,九〇〇	三九五,九〇〇	三九五,五〇〇	四〇一,一〇〇

第二表 本年一月份南京戶口之現况

局別	戶口數目	人	數
第一局	九,六二二	五〇,八四五	

第二局	九，六一六	五三，八四三
第三局	七，一四四	四一，三五〇
第四局	七，五五〇	四二，六五八
第五局	一二，五四六	六六，五九八
第六局	一三，四〇五	六八，二六七
第七局	一一，八一二	五四，八六四
第八局	一〇，八七九	五二，四九五
第九局	八，三〇二	四四，一四八
第十局	四，七七三	二七，〇八四
第十一局	二，七七六	五七，六七四
第十二局	五，四八三	二二，三三〇

總計

一一三，九〇八

五八一，一五六

(民國二十年三月九日中央日報)

由表，近年南京市的人口，有過份的增加，住宅數量自然是求過於供，房屋租價因之猛漲突飛，較之民國十五年租價，少者超過二三倍，多者超過十餘倍，惡劣的住宅如陋室半椽，普通租價月約八九元，大廈之間租價月約二十餘元，加以押租一項，照月租約加二三倍或至十倍，惡劣住宅尚如此，較新式的房屋便可想而知了。至農民及一般老百姓們，他們的居住狀況，更為惡劣，多數以草棚為住宅，這種草棚為數甚多，隨處觸目皆是，據首都警察廳的調查所得，棚戶有二七，一〇九戶，人口數為一〇九，六七三人，佔全市人口百分之二十，此種草棚裏的生活，空氣光線既不充足，甚至拒風雨避寒暑的作用，也不能維持，那有安適之可言？

中國工商業中心的上海，政治中心的南京，市民居住狀況尚這樣的惡劣，其他各處自可想而知；且我國各地連年災情奇重，人命的傷害，財產的損失，至可驚懼。據南

京賑務處的統計，全國被災區域計有二十一省，一千一百三十餘縣，被災人民有五千七百三十餘萬人，其詳如下表：

災區	災民數目	備註
山西八十五縣	六，〇一七，八九七人	
甘肅六十五縣	二，四四〇，八四〇人	
陝西八十五縣	五，三五五，二六四人	尚有長安七縣未列入
綏遠十七縣	一，四五八，八一九人	
河南一二縣	四，〇一一，六六六人	
山東八十三縣	五，〇〇〇，〇〇〇人	
察哈爾十六縣	三，〇六八，四三二人	
河北七十一縣	六，〇〇〇，〇〇〇人	

廣東五十九縣一市	一，二七一，八〇七人	尚有十一縣未計
廣西五十一縣一市	三，一六一，一三五八人	
安徽四十一縣	五，四二一，八八二人	
湖北六十二縣	九，一九七，二八五人	
湖南五十一縣	災民未詳	
浙江三十三縣一市	七，〇〇〇，〇〇〇人	
江西六十九縣	災民未詳	
熱河十五縣	災民未詳	
雲南五十三縣	三，四四四，二五七人	
四川五十一縣	災民未詳	
福建三十一縣	被災家數約一〇六，三七〇餘家	

貴州三十八縣	災民未詳
江蘇四縣	災民未詳

(十八年十月十八日中央日報)

災區如此之大，災民如此之多，他們生命尙不能保障，對於居住安適問題，那有顧及；然在災情過去以後，則曾受災害之五千七百三十餘萬人在居住方面，必發生重大的問題。由此看來，我國人民的居住狀況，無論繁榮的大都市與各地的小城市，都是惡劣得很，由居住所發生的問題，不特房屋數量之不足，建築式樣之不良，且發生經濟的問題，所以在目前謀都市居住問題的解決，實爲當今的務急。

六·總理對於建造住宅之計畫

居住問題既爲民生四大需要之一，與人生有重大的關係，那末，中國住宅之惡劣狀況，實有改造的必要。這點總理在他的遺教中，已明白的給示我們，且已確定建造住

宅的具體計畫。他在民生主義會云：

「我們要解決民生問題，不但是要把這衣食住行四種需要弄到很便宜；並且要全國的人民都能夠享受，所以我們要實行三民主義來造成一個新世界，就是大家對於這四種需要，都不可短少，一定要國家來担負這種責任，如果國家把這四種需要供給不足，無論何人，都可以向國家要求。」

在實業計畫中又云：

「爲居室工業計畫，必須謀及全中國之居室，或謂爲四萬萬人建屋，乃不可能，吾亦認此事過巨，但中國若棄其最近三十年愚蒙之古說，及無用之習慣，而適用近世文明，如予國際發展計畫之所引導，則改建一切居室，以合於近世安適方便之式，乃勢所必至。」

「就中國之居室工業論，屋主乃有四萬萬人，未來五十年中，至少需要新居室者有五千萬人，每年造屋一百萬間，乃普通所需要也。」

由是而觀，總理對於住宅問題，注重「生產」「分配」與「式樣」問題，至建造住宅之責任是在國家或地方

自治團體，使人人有安適的住宅。政府不但是謀住宅的建築，尚須謀房屋中之家具製造與裝置，其具體計畫，分爲四類。

甲·建築材料之生產與運輸

建築房屋的材料，無論生產與運輸，須受政府的監督，使材料不致缺乏或過剩，而與需要成正比例，以節省經費。

乙·居室之建築

一切公私屋宇，由公款建築，目的不在謀利，而應公用，房屋建築之方式，約分有二：

(一)一家獨居式

(二)多家同居式

前者內分八房間，十房間，及十二房間各種；後者可分爲十家百家，甚至千家同居的，每家內約有四房間至六房間。

丙·家具之製造

一切家具，改用新式，而此種新式家具，爲求經費的節省，與分配的便利，須根本製造。

丁·家用物之供給

所謂家用物乃水，光，燃料，電話等物，各都市須有此種家用物之供給，以圖國人的安適與便利。

上述的幾點，是總理對於建造房屋的主要計畫，至此種計畫之如何實施，實施的步驟怎樣？政府建造了房屋以後，究竟是租與人民或賣與人民？抑或無條件而供給人民居住？此種種問題，總理沒有述及，這是我們應當研究而確定的地方。

七·改革都市住宅之根本方策

我們欲求都市住宅問題之解決，須先有良善的住宅政策，故住宅政策的確定，無論在事實上與理論上言之，在我國實爲當今之務急，我們對於改革都市住宅政策的確定，當然是以總理的計畫爲根據，但除此以外，對於歐洲各國的住宅政策，亦不可不注意，以作爲參考，擇其精華者採取之；一方面參照我國的社會環境，與人民目前的需要，以樂民居。

關於我國都市住宅應有的政策，以鄙見所及，茲擬大

綱，討論如次。

(一)消極方面

甲·住宅建築式樣的改善。

按我國各地一般的住宅狀況，如上所述，建築式樣極為惡劣。此種式樣惡劣的住宅，有首先改革之必要，改革住宅建築式樣的辦法，列舉於左。

(A)由中央或地方政府根據目前情形，制定良善之房屋建造條例。規定標準，使以後之新建築務須注意衛生上之要求，而受下列之限制。

1. 空氣須流通。
2. 光線須充足。
3. 每房室有一定之寬度。
4. 房屋內部須有排水及排去污物之設備

(B)凡新建造房屋，須先呈圖案，由市政府工務局審查核准後，才許着手建築，以取締不良的建造。

(C)以賦稅辦法獎勵良好房屋，取締劣房屋。世界各國，最先用此種方法，為德國之弗蘭克萊梯市，此法乃該市市長 Lutz Adikeas 氏所發明。即將市內中

處，不同地點之宅地，規定不同之稅率；對於房屋之收稅，亦依各處房屋建築法，與其用處之不同，定其不同之稅率。

(D)以教育方法宣傳於市民，使其對於惡劣住宅的弊害，與住宅建築式樣問題，有深切的認識，而自動的改造。

乙·限制房屋租金之增加

近年我國各大城市，人口日有增加，對於房屋之需要自然隨之增加，因之，房屋租價常有急速過份的增進，凡屬房屋所有之人，莫不坐享厚利，一般以投機為業的人們，更操縱其間，使一般的房客在微小的收入當中負擔極昂貴之房租；同時又得不着安適的房屋居住，這不啻將終年勤勞所得，轉而貢獻于資產階級的房主手裏，于民生主義之目的，似相刺謬，故對於房屋之租金，實有限制之必要。

限制租金過份增加的辦法，宜由各市府按其情況從速訂立取締房租單行條例，限制過額之房租，使市民減少目前經濟壓迫的痛苦；按房屋之大小，式樣，地位分為若干

等級，而定其租價之高低，凡舊式惡劣之房屋，取絕對嚴格主義，不許其租價增加，并在相當範圍內着其改造。

(二)積極方面

甲·獎勵私人建造新式房屋

都市住宅因人口的增加，往往求過于供，欲使其供求均衡，勢必增加住宅數量，故對於私人建造住宅之獎勵，不可不注意。至獎勵的辦法，應有下列各點

(A)各都市之市政府確定各該市的整個建設計劃與方針，將路線與住宅區域確定，使多數企業家放心投資，建造新式房屋。

(B)對於都市內適中之空曠土地，用重稅方法限制私人投資操縱；但已建造房屋之地，則減輕其租稅，或免去房屋稅若干年。查歐洲有許多都市，已實行房屋免稅曠地加稅的辦法，以防止棄置土地。

(C)提倡組織建築組合，如建築合作社，公用社，山屋建造社，或帶有慈善性質之住宅建築股份有限公司，市府加以保護，監督與指導。

(D)凡建築組合之大規模建造住宅時，政府酌量情形

，給以相當的津貼或補助，或供給以相當款項，但須絕對受政府指揮為條件。

(E)由市政府設立住宅圖案設計民衆顧問處，以指導私人建築住宅之設計。

乙·直接建造大規模之平民住宅

新式房屋之建造，在事實上所需之經費較多，一般市民對於此項經費之担負，必發生莫大困難，所以住居問題實為經濟問題。在大貧小貧之中國民衆，收入既微，怎能負擔高貴之居住費用？且生活費用，年來日趨昂貴，在整個民生問題未能完全解決以前，不能不建築大規模之平民住宅，使一般市民於其經濟能力所能及的範圍內，得適宜之住宅，這種重大責任，亦當由市政府負之。

市府自行建造住宅之辦法，先組織住宅建築委員會，以統率建造一切事宜。建築之方式，可分一家獨居式與多家同居式；建造完畢以後，即以最低廉的租金，租給與市民居住，至極為貧苦或有特種情形之人，得免除其租金。但市府直接建造住宅，關於經費問題，若全數由市府支出，實屬不可能的事情，故其經濟來源應由：

(A)發行市債。

(B)由中央酌量津貼相當費用。

此種辦法，頗為良善，在歐洲各國，早已實行。

丙·住宅家用物之供給與家具之分配

此為解決居住問題最終的目的，但家用物之供給與家具之分配的實行，須在前項辦法實施完善以後。

以上所舉，消極方面的居住政策，乃根據我國都市目前居住方面的病態而救濟的，這可說是解決居住問題過渡時期的治標政策；至積極方面的政策，才是解決居住問題之根本方策，達民生主義之光明大道。但是，在施行此種改革都市住宅方策之前，對於下列三點，應有相當的注意。

(1)施行社會調查

一種政策的確定，須注意的乃切實根據人民之狀態與需要，經濟的背景及社會情形，故在政策確定之前，不可不先有精確的社會調查。所謂社會調查，即人口狀態與地勢情況的調查。

(2)確定土地政策

土地問題不能解決，居住政策即不能徹底實現，彼此

有連帶相互的關係，所以解決居住問題，必須有整個的土地政策。這點在德國政府早已見到，德國各城市之土地百分之五十至六十為市府所有。德國解決居住問題有很好的成績，其重要原因亦基於此。

(3)解決交通問題

都市居住問題與各地相互間交通之便利與否，有密切之關係，交通若不便，則人民必集中於一處居住，房屋必求過於供，故求住宅問題之解決，不可不先發展都市之交通。

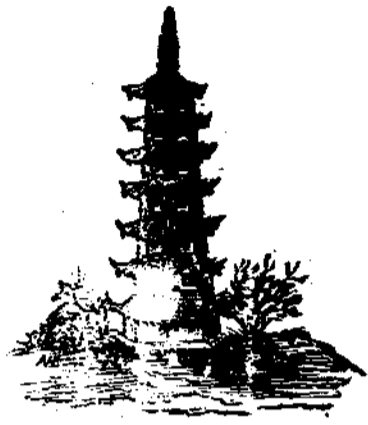
總上所述之都市住宅的根本改革方策，僅就個人之所見而略陳之，深望讀者加以指導。

二十年三月十七日草完於中央政治學校。

本文參考書籍：

1. W. B. Munro: Municipal Government and Administration. Vol. II, P. 282—305
2. T. B. Pohlen: 都市居住問題(中文譯本)
3. 楊哲明: 現代市政通論 一至一四六頁
4. 董修甲: 市行政學綱要 第十章
5. 馬欽冰: 都市政策論 第一二八至一四五頁
6. 董修甲: 市政新論 第一章
7. J. J. Clarke: The Housing Problem (London 1930)





戰後通貨的膨脹與穩定

加塞爾著
吳芳譯

是篇係加塞爾 (Giles Cassel) 教授在哥倫比亞大學及芝加哥大學之一篇演講。吾人固知加氏，乃主張購買力平價學說者。氏在此演講中，對於戰時，戰後，通貨之膨脹與穩定，以及購買力平價學說之原理與應用，解說甚為透切，而復扼要。故譯出以供諸同學之參考。

譯者附誌：

世界大戰，在貨幣史上，是一個絕大變動的時期。從這時期，我們可以得着很豐富的，而且為以前所沒有的事實，和經驗，來做我們研究貨幣原理的資料。以後的學者，會來研究我們這時候的幣制改革；他們要驚訝我們貨幣政策的謬誤；而且他們必定喜歡研究這種謬誤政策的結果，以及最近已經證明有恢復常態可能的方法。所以很明顯

的，這是我們的責任，應當努力去研究這時候各國通貨變遷的情形。不過要想完成這種責任，我們須得創造一種廣博的貨幣學說，要能包括一切我們親眼所看到的大變動。這不單是學理上的問題，就是一般實業家，銀行家，以及決定貨幣政策的領袖們，也都需要這種一貫明了的學說，而後才能深切的了解他們切身的問題；而後才能辯護他們的判斷。所以各國不管是純理的，或實際的經濟學者，都應當共同合作，去建設一種貨幣制度，使將來世界的經濟發展，能有一個鞏固的基礎。

這次貴校請我來演講，在我覺得十分榮幸。剛才我已經把戰後貨幣問題的重要，大略講了一下。所以現在我要和諸位討論的問題，就是戰後通貨的穩定。在未討論之先

，我們要先分析一下以前通貨膨脹的情形。我想這樣比較要好些，就是先祇觀察一種通貨，而後再研究各種通貨，因膨脹與穩定而發生的相互關係。

在大戰以前的貨幣史上，已經記載着許多通貨膨脹的現象。可是當時人民，把這種教訓，完全忘記了。他們不知道支付手段的過分增加，會影響通貨的價值；反而以為中央銀行的現金準備，對於幣價的穩定，有一種神祕的力量；因此就儘量吸收市面上的流通鑄幣，而藏諸中央銀行的金庫，以增加現金準備的數量。但是現在這種方法，已經證明不能保持現金準備與鈔票之間，有一種適當的比率。所以當局祇得減少鈔票的發行額，在可能範圍以內，儘量用支票的形式，來代替鈔票做支付的手段。有些國家，甚至完全倚賴這種變更支付手段的方法；並且認為這是一種唯一的愛國義務，全國人民，應當共同負起維持的責任。

現在關於幣制的一般思想，都不能解說事實的真相，要把這種思想，糾正過來，乃是一件很困難的事情。這一定要經過若干年之後，才能使得一般人民，了解支付手

段的供給額，是決定幣價的真正要素；以及支付手段的過分增加，會引起幣價的跌落。現代學者，也許以為這種思想，已經很明了，用不着再加說明。不過這種觀念，是很危險，因為這很容易使我們，忘掉膨脹時候的教訓；並且會阻礙我們去下結論，可是這個結論，却對於貨幣性質的概念，很有關係，如果我們不能覺悟以前重大的錯誤，我們便永遠不能從膚淺謬誤的思想之中，解放出來。而以前的一切錯誤，也不過是這些謬誤思想的結果罷了。

根據現在的情形，我們可以知道，戰前所流行的金本位概念，對於這種謬誤思想，應負很大責任。因為戰時，以及戰後幾年的貨幣政策，就是根據這種概念而發生的。但是金本位和紙幣本位，並沒有什麼特殊的差別。祇有認識了這一點之後，我們才能夠領略，各國因貨幣處置不當而發生悲慘現象的教訓。維持幣價的方法，在紙幣本位，完全是在支付手段的節制。不過金本位節制支付手段，乃是要想保持通貨與金塊之間，有一定的比價，這就是金本位的唯一特點。如果這一點，能夠真正了解，那就可以知道金本位通貨的膨脹，同紙幣本位是一樣的情形。支付手

段的供給，如果沒有嚴格的限制，任何東西，即使像現金準備，都不能保障幣價的穩定。

通貨的價值，是由支付手段的供給額來決定。如果以這種基本概念，做出發點，我們就可以用簡單的方式，來表示通貨膨脹的一般原理。膨脹的意義，就是支付手段的增加。至於用什麼形式來增加，那是沒有什麼關係。在大戰的時候，有些國家是濫發鈔票。有些國家，是舉行公債，同時徵收重稅。但是公債的購買者，和納稅者，都是要用銀行的信用票據，來交付的。因此銀行，就過分的擴張她的信用票據。這種結果，同發行鈔票，並沒有什麼兩樣。所以社會一般的購買力，是增加了。但是出售貨物，卻沒有同樣的增加。結果，物價自然要高漲。這種高漲，一直要到購買力和貨物平衡的時候，才會停止。

物價的高漲，究竟要到怎樣一個程度，我們是不能預料的。但是舊派貨幣數量學說，却想預料物價高漲的程度。所以他們的失敗，乃是當然的結果。中央銀行發行鈔票的時候，一定有一部份鈔票，要流回銀行。所以我們祇能知道：貿易額如果沒有變化，那末購買力增加，物價就

高漲。因為物價高漲，社會上就需要大量的支付手段。因此有一部份新增加的通貨，能夠在社會上流通。支付手段的供給，和物的大小，是有一定的比例。如果中央銀行發行鈔票，增加購買力，而提高物價，那末支付手段的需要，就將比例的增加。經過長時期的考察，我們可以知道：支付手段的供給額，是繼續不斷的增加；同時一般物價，也跟着比例的增加。但是我們不能夠說：這兩個運動，誰是因，誰是果。兩個都是一般購買力繼續增加的結果。不過支付手段的供給，和物價之間，始終保持着相當的比例。這種解說，是一個重大的進步，可以證明貨幣數量學說，是有不可磨滅的價值。關於這一點，我們應該感謝大戰所給與我們的經驗。

貨幣數量學說，承認貨幣的流通速度，能夠變更貨幣數量和物價的關係。有時甚至於以為這有數字上的價值，這未免有點過分。我們從通貨膨脹的經驗，就可以知道：流通速度，在膨脹遲緩的時候，並不見得十分重要；不過在膨脹劇烈，而貨幣購買力，不時減少的時候，貨幣的流通，却非常迅速。

當通貨剛才膨脹的時候，一般人以為物價的高漲，祇是暫時的現象，並不是貨幣單位的跌落；祇要商業情形，能夠恢復常態，貨幣單位，就可以恢復原來的價值。他們又以為通貨自己有力，去抵制膨脹的影響。這種概念，能使人相信：通貨的跌落，是有一定的最低限度；而且不久，就要恢復原來的幣價。但是過去的經驗告訴我們，這是一種錯誤的概念。比如德國通貨的膨脹，就是一個很好的教訓，可以證明通貨的價值，完全是在被動的地位。祇要一般購買力增加，幣價就會跌落。舊馬克的消滅，就是一個通貨膨脹的警鐘。

大戰終了之後，通貨繼續在那裏膨脹，直到一九二〇年，才達最高峯。一般人到這時候，才知道停止膨脹的重要。可是他們，始終認為戰前幣價，是一個標準的價值。因此主張：一方面，停止通貨的膨脹；同時，又用緊縮的方法，去恢復原來的幣價。這種思想，雖然在事實上，不能實行。但是却能妨害正確思想的產生，甚而能夠，阻礙我們去停止通貨的膨脹。而且在事實上，有許多國家，雖然說要恢復原來的幣價，可是仍舊在那裏膨脹通貨。

有人主張：現在唯一的政策，祇有穩定現實的幣價。因為要增加通貨的價值，祇在幣價和原來現金平價，相差極小的時候，才有可能。所以現在，是不能恢復以前的幣價。不過各國輿論，起初對於這種主張，却抱着極端反對的態度。又有人以為，緊縮通貨，危險很大，祇能逐漸進行。所以要經過很長的時期，才可以完成。這種思想的錯誤，可以用經驗來證明。我們知道通貨的購買力，如果繼續增加，就要產生不良的結果。所以即使這種政策，已經正式宣布，可是要想逐步去實行，仍舊是不可能的。因為投機者，終是希望通貨的價值，能夠增加；有時甚至設法去提高幣價，而使政府，失去控制的權力。這在國際間的影響很大，所以我們須先分析各國對於通貨的評價，而後才能研究這種情形的真相。

一九二二年國際經濟會議，*International Economic Conference* 在熱那亞 *Genoa* 舉行。因專家委員的提議，而議決贊成直接穩定通貨的現實價值。這種決議，自然是很平和。但是仍舊不免有人反對。像法國領導的拉丁國家，鄭重申明：他們絕對不承受跌價的通貨，唯有努力，去恢

復從前的現金平價。但是以後結果怎樣呢？雖然經過了好多年，通貨仍舊在那裏，繼續不斷的膨脹。非但有關係的國家，就是整個的世界，也都感受着幣價不穩定的痛苦。

當時有人極力反對通貨穩定的政策。這很值得我們的注意。簡單的說，他們以為這種穩定，祇有理論上的價值。在事實上，是不能實行。在他們的眼光中，唯一辦法，祇有恢復通貨以前的現金平價，而後才有實際的價值。這種主張。我們應當反對。同時我們可以藉此，來發揮貨幣的基本原理。前面我已經講過：金本位和紙幣本位，並沒有什麼特殊的差別。紙幣本位，是用有系統的節制支付手段底供給的方法，來保持她和現金的一定比價。這種節制，能使通貨和現金的購買力，互相一致。最簡單的情形，如同現金對於物品的購買力，沒有變化的時候，祇要節制通貨的供給，就可以保持通貨的購買力，不發生變化。但是這同穩定紙幣價值的方法，完全一樣。如果幣價提高之後，還能夠穩定，那末現實的幣價，就容易穩定。如果通貨，一定要限于現金，而造成金本位，那末現實的金價，一定要比戰前高度的現金平價，容易穩定，這在任何情形

之下，都不會增加什麼特殊的困難。不過國家要想把幣價壓低之後，再去穩定，那麼比恢復以前的金本位，還要困難。這一點同上面所講的，是完全不同，應該要注意。

還有一點，關於穩定現實幣價的政策，要詳細說明一下。我們通常是用批發物價指數，來測量貨幣的購買力。從這一點看來，似乎通貨的穩定，就是物價指數的穩定。實則，此外還有別種價格，尤其是工資和生活費，應當顧到。在通貨繼續膨脹的國家，原來這些價格之間的平衡關係，大都破壞無餘。因此在通貨沒有真正穩定之前，必定要先恢復這種平衡的關係。所以要想穩定通貨，必定要對于工資和生活費，有同樣的注意。而且在選擇幣價，為穩定標準的時候，應當在可能範圍以內，極力避免這種平衡關係的破壞。

這種觀察，在提高幣價，或恢復舊金平價的時候，是十分重要。緊縮通貨的第一個影響，就是批發物價的下降，但是工資和生活費，却仍舊很高。所以在這種情形，要想固定幣價，在一定的現金平價上面，必定要擾亂全國的經濟生活。一直要到工資生活費，和批發物價，有一定平

衡關係的時候，才能恢復原來的秩序。

反轉來，如果通貨積極膨脹，批發物價就要相對的高于工資和生活費。所以要想幣價能夠穩定，必定先要經濟生活，有一種真正的平衡才行。同時這種穩定，終要使得批發物價，有相當的減少。

如果環境艱難，新通貨的價值，自然不能和其他各種價格相一致。比較起來，終要低一點。這是因為我們不能確實知道，幣價究竟應該穩定在什麼平價。所以這樣，反而比較安全。不過無論怎樣，這終要比那些，因提高幣價而妨害穩定的辦法，要好些。如果我們規定的幣價太低，而實際上，通貨對於物品的購買力太高的時候，那就要用膨脹方法，來壓低她的購買力。這種膨脹，祇要有節制，並不會發生什麼特殊困難。不過就是這樣，有時也會擾亂全國的經濟生活。所以在實施的時候，應當十分注意。關於幣價的規定太低，奧國是一個最明顯的事實。在奧國，應當提高物價，去壓低通貨的購買力。比利時在恢復金本位的時候，也有這種同樣的情形。至於最近德國的情形，很值得我們的注意。從德國的物價指數看來，新馬克所規

定的現金平價，似乎比她實際的購買力，要低些。所以德國，應當提高物價，使與其他金本位國的物價相一致。德國在一九二七年，實行增加物品的價格。同時德國就產生一種興盛的氣象。在實行的時候，當局也曾費過一翻的苦心焦慮，唯恐物價的增加，超出一定的限制。因為物價指數，並不能完全表示真正的幣價，所以我們應當對於德國馬克的最近變動，加以相當的注意。

戰後通貨的穩定，是一個很好的教訓。這時候的各種經驗，很值得經濟學者的研究，各國通貨穩定的情形，很是複雜。我們可以把她們，分做兩大類：第一，是拿現在通貨的價值，（即因以前的膨脹，而跌落的幣價。）做穩定的標準。第二，是用緊縮手段，提高通貨的價值，而後再去穩定。此外還可以增加第三類，這最好是拿德國的情形，來說明。德國因為通貨過分膨脹，舊馬克就完全廢除，而另外創設一種新馬克。第一類，我們可以拿芬蘭來做代表，芬蘭因為戰爭，和革命的關係，幣價大為跌落，祇有原來幣價的一小部份。一直到一九二四年，政府方才停止通貨的膨脹，而通貨方才有一個穩定的價值。當時她就拿

這個幣價，來創造一種新的現金平價。幣價既然不會提高，通貨自然沒有減少。因此芬蘭就沒有發生經濟的恐慌；也沒有發生什麼變化。人民仍舊使用原來的通貨。同時政府又用法律，來保護這種通貨的新比價。所以我們選擇這種平價的目標，要絕對避免一切已經穩定的購買力，再發生變動。從芬蘭幣制改革的成功，以及她在實行時候，絕對沒有一點經濟混亂的事實看來，就可以證明穩定政策的重要。比利時通貨最後的穩定，和芬蘭有同樣的價值。她的成功，更可以證明芬蘭所應用的穩定原理。

瑞典在歐洲，首先恢復通貨原來的現金平價。因為以前幣價跌落過多，所以在恢復原價的時候，要緊縮通貨的數量。不過瑞典，並不是用緩和的方法，去延長緊縮的過程。所以一般物價，在短時期跌落了一大半。結果當然要發生劇烈的經濟恐慌；損害一般人民的幸福；增加銀行的困難；甚至還要破壞國內的工業。這個事實，很值得我們的注意。因為一般人終以為瑞典恢復原來的幣價，沒有受着什麼困難，而可以證明這種政策的價值。不過從他方面觀察，瑞典的確因犧牲，而獲得很大的效果。國內經濟生

活，從此就建築在一個新的基礎上面。所以後來幾年，瑞典的經濟發展很快。

丹麥和挪威的緊縮通貨，是逐漸進行的。所以他們經過很長的時間，才恢復原來的現金平價。我們從他們的經驗，就可以知道：這種政策，是沒有實際上的價值。如果國際投資者，預料舊金本位有恢復的希望，他們就要吸收通貨；政府當局，因此就不能控制一切經濟的發展，而祇有促進通貨的緊縮，使通貨的購買力，能和她國際的價值相一致。這樣，通貨固然恢復了原來的現金平價，但是國內經濟生活，却受着很大的影響。人民的損失，非常重大。而且失業問題，變成了社會不安的重要因素。這要經過很長時間，才能恢復各種價格的平衡關係；才能把國內經濟生活，安放在一個可靠的基礎上面。因為幣制的混亂，就產生了各種社會的，經濟的謬誤思想，祇是想用淺近的方法，去避免經濟的自然律。歐洲各國，因此所受的損失，很為重大。所以他們，都感覺到幣制的混亂，和缺乏一種正確一貫的貨幣政策。

英美是同時舉行大緊縮政策。英鎊的購買力，提高得

和原來的現金平價，相差不多。但是物價，却因此跌落了百分之幾。所以一般人，認為通貨的緊縮，是一種罪惡。

極力反對恢復原來的金本位，甚至反對英鎊與現金之間，有任何明確的關係。這種反對論的首領，是開尼思 *Keynes*。他所辯護的理由，自然是很充足。不過我們知道，貨幣問題，必定要在最短期內，有一個徹底的解決。但是這祇有直接恢復原來的現金平價，才能做到。如果金本位能夠恢復，國際貿易，就可因之發展。所以這對於英國，是很有益。英國在一九二五年四月，就恢復金本位制。各國通貨的穩定，也都受着英國的影響，所以英國，雖然因實行緊縮政策，而受有損失，但是英國，却因國際貿易的恢復，而獲得很大的利益，可以抵補她的一切損失。

法蘭西和意大利，雖然極力希望（並不是妄想）恢復原來的幣價，但是他們，却沒有阻止通貨跌落的力量。所以雖然經過了長時期的努力，仍舊不能恢復循常的狀態。所以意大利，最後祇得放棄這種政策，而把她的通貨，穩定在一個新的平價上面。不過就是這樣，意大利的經濟發展，已經受着很大障礙。大多數國家，既然都恢復了金本位

制，法國對於這個重大問題的解決，自然不能再有所遲延了。

大戰以後，恢復拉丁貨幣同盟 *Latin Monetary Union* 的空氣，十分濃厚。至少也以爲，流通法郎的國家，應當在穩定政策之下，共同合作。這種謬誤的概念，能夠影響各關係國家的貨幣政策。比利時是第一個認識，貨幣問題倚靠外國的危險。所以比利時，早就穩定通貨的價值，而有充分時間，去恢復她原來的經濟狀態。

現在，我們可以站在國際的立場上，來觀察這個貨幣問題。假定本國通貨，沒有變化，外國通貨，如果膨脹，這就是說，她的國內購買力，如果減少的時候，她的價格，就要按她國內購買力所減少的程度，而跌落。比如外國物價，增加一倍，而外幣的購買力，減少一半，那末我們對於這種通貨，就祇願意出一半的代價。如果新匯兌率，能夠按照這個原則去規定，國際貿易，就能恢復以前的狀態。祇要通貨不再膨脹，新的經濟平衡，就能在這個基礎上，產生出來。而且這種平衡，能和以前一樣的穩定。反轉來，如果外國通貨沒有變化，我們自己的通貨，

反而膨脹，那末外國幣價，增加到和國內物價高漲程度相等的時候，就要發生一種新的平衡關係。從這兩點看來，我們可以得到一個結論，就是兩國通貨都膨脹的時候，會產生一種新匯兌。這種匯兌率，是等於舊匯兌率，與兩國膨脹比率，相乘之積。這可以舉例來說明。假定戰前物價指數為一百，如果英國物價，增加到一百五〇而法國增加到六百，那末英鎊的匯價，用法郎的價格來計算，就要比戰前增加四倍。

這種計算匯兌率的方法，就是我在十年前所講的購買力平價學說。

購買力平價學說，在通貨膨脹的時候，的確能夠表示通貨的真正價值。一切通貨，都是拿她們的國內購買力，做穩定的標準。祇要通貨不再膨脹，幣價就會穩定；國際貿易的一般狀態，也不會發生變化。所以購買力平價學說，能夠測量通貨，在膨脹時候，的相對價值。我們知道，實際的匯兌率，時常有劇烈的變化，如果沒有購買力平價的學說，那就不能算出通貨的真正價值。不過一般人認為，國際匯兌所以發生變動，是由於國際貿易的受着大戰的

阻礙；祇要和平能夠實現，戰前的匯兌率，就有恢復的希望。這種思想，我們祇要一看購買力平價學說，就可以知道他們的根本錯誤。固然購買力平價學說在最初是受着人家激烈的反對，但是後來，却逐漸博得人家的同情。因為通貨繼續膨脹，把各種通貨的相對價值，完全破壞。大家到這時候，才不得不承認，購買力平價學說，是決定幣價的唯一標準。現在各國的通貨，和國際貿易，都已經很穩固。同時匯兌率的規定，也是根據購買力平價學說。所以大家都承認這是唯一的真理；任何人都應當了解；並且以為這是很明顯，用不着多化時間，來詳細解說。這種觀念的變更，沒有什麼奇怪。這是一定的，祇有真理，才能得着最後的勝利。不過購買力平價學說，我們仍舊應當十分注意。如果以為這是一種不解自明的真理，那就完全錯誤了。購買力平價學說的根本觀念，我在前面，已經講過了。這固然是一個不可磨滅的真理，但是我們要知道，這是根據幾種假定而來的。因為這種假定，沒有能夠完全具備，所以實際匯價，同我們所講的購買力平價，多少是有一點上下。購買力平價學說是有兩個假定：

第一，通貨的國內購買力，如果因澎漲，或緊縮，而繼續發生變動，就要影響她的國外匯價，如果通貨繼續澎漲，我們就可以預料，通貨的國內價值，在最近的將來，會跌落下去。幣價既然有跌落的趨勢，國外匯價，就不得不打一個相當的折扣。在這種情形的時候，通貨的國外匯價，和當時的購買力平價，就有很大的差額。這就是所謂幣價的「評低」。同樣，如果通貨繼續緊縮，國內購買力有增加的希望，那末幣價就會「評高」。比如戰後國際投資者預料通貨的緊縮，會增加她的國內購買力。他們對於某種通貨，就不惜傾其所有，作孤注一擲。所以我們在計算現在匯價的時候，對於未來購買力的增加，不能不有相當的注意。

第二，國際貿易的情形，（這是我們學說的出發點）如果和戰前迥不相同，那末實際匯價和購買力平價，就要有相當的差額。例如外貨一旦禁止進口，外幣的需要就減少。因此外幣的評價，就不得不低於她的購買力平價。所以外貨輸入，如果發生阻礙，外國幣價，就要評低。同樣，國貨輸出，如果發生障礙，外國幣價，就會評高。總之，

國際貿易，如果受着干涉，購買力平價和實際匯價，就要發生差別。在理論上講，關稅的變更，也會產生購買力平價的差別。不過這種影響，似乎可以減少到最低限度。例如美國一九二二年的新稅率，保護色彩很濃厚，但是金元的匯價，並沒有發生什麼顯着的影響。

在購買力平價學說剛產生的時候，就預料到上面的各種差別。所謂幣價的評高，或評低，祇有在購買力平價學說裏面，才能找着真正的意義。否則這種名詞，根本就沒意思。

所謂評高，乃是評價高于購買力平價。假如沒有購買力平價學說的概念，我們決不能夠了解她的意義；更沒有評高的餘地。關於這點，很值得我們的研究。因為研究之後，我們可以明了經濟理論的根本基礎。在澎漲的時候，實際匯價，時常和購買力平價發生差別。有時甚至相差很多。有些人雖然自命為有科學的頭腦，可是他們對於經濟原理，並沒有深切的了解。他們看到理論和事實的不一致，就貿然斷定，這是一種錯誤的學說。這種批評的不能成立，我想我已經講得很多。不過為說明經濟原理的研究方法

起見，不妨再說幾句。我們知道經濟的變動乃是各種原因的結果。所以經濟原理，應當解說各個原因所發生的影響。因為要這樣，所以第一必須抽出一個可以代表變動的主要因素，來作單獨的研究。至於理論和實際，所以發生差別，乃是由于其他因素的作用。不過主要因素的選擇，各有各的標準。而不相同。所以這種研究方法，當然不免有些武斷。廣義的說，經濟技術，應當包括判斷的能力，要在各種因素之中，能夠斷定誰是主要的因素。我們選擇主要因素的時候，應當有一個標準，就是這種因素，要有永久性，要能夠時常發生作用。至於其他臨時性的，或在理論上，可以假定沒有的因素，祇能放在次要的地位。

根據這個原則，我們可以下一個結論：國內購買力，乃是匯價變動的主要因素。至於其他因素，尤其是上面所講的那些因素，並不十分重要。因為他們祇能發生暫時的作用，所以無論怎樣，沒有討論的必要。如果通貨一旦穩定，國際貿易能恢復戰前的狀態，（無論如何，這是可能的，）那末評高，評低的原因，就再不會有存在的餘地。根據這種情形，這很明顯，我們必須承認購買力平價，是

定匯價的主要因素。至於其他因素，祇能使得購買力平價，和實際匯價發生差別。他們的差別，即使比戰前還趨利害，也沒有什麼重大關係。如果沒有購買力平價學說，我們就沒有測量他們差別的標準；更不能明了發生差別的原因；各種因素和匯價變動的關係，仍舊不會明了。

世界幣制的重新穩定，就可以證明，我們對於國際匯兌的分析，沒有錯誤。這是很明顯的事實，當幣價穩定的時候，實際匯價和購買力平價，會完全一致。這可以用各種經驗來證明。所以購買力平價，是決定匯價唯一重要的因素，而其他因素，祇能發生暫時的影响。

各種國際匯兌的理論，必定要根據購買力平價學說，而後才能正確。即使兩國都是金本位國家，他們的匯價，仍舊要和購買力平價相一致。因為兩國通貨的購買力，要和現金的購買力相一致。所以購買力平價，終是和兩國通貨的現金比價，相差不多。要想保持一國通貨和他國金幣之間，有一定的比價，那就祇有節制通貨的購買力。否則任何現金準備，都不能保證通貨的祇兌平價。

當幣價已經穩定，而國際貿易沒有劇烈變化的時候，

購買力平價和實際匯價，就不會發生重大，或永久的差別。固然國際匯價，時常因供求關係，而發生波動。不過這種波動，是很微小。如果實際匯價和購買力平價，相差很遠，那末一方面，在這個國家，會增加輸出，而減少輸入；同時在對方國家，會發生一種相反的狀況。結果匯價仍舊恢復原來的平衡，而與購買力平價相一致。由於上面的觀察，我們就可以知道，供求關係並不是決定匯價的標準。無論如何，供求關係，祇能影響資本在國際間的流動。

在第二集演講裏面，我就要討論這個問題。

有人以為購買力平價的估定，祇能根據幾種國際貿易物品的物價指數。這乃是一種誤解。決沒有那一類物品，

能夠絕對的輸出。祇要匯價有一點變動，就能增減輸出的物品。這個購買力平價學說的重心，就是在通貨的國內價值。（即國內購買力）這種價值，祇有一切可售物品的物價指數，才能測量她和實際匯價的差類。

我在上面所講的購買力平價學說，乃是以國際貿易，沒有變化為前提。這是屬於國際貿易理論的範圍。我們現在自然沒有討論的必要。不過這個問題，很有意義。實際上，購買力平價學說，就是整個國際貿易理論的出發點。如果我們能夠按照購買力平價學說來解說，那麼對於國際貿易的理論，就會得到一種更深切的了解。

★

★

★



西漢四大政治思想家

張豁然

賈誼

一 時代背景

初漢之政治情形，據淮南所載，謂天子在上位，持以道德，輔以仁義，近者獻其智，遠者懷其德，拱揖指麾，而四海賓服，春夏秋冬，獻其貢職，可見是時政治人和，隆於五帝，蓋自周衰以還，諸侯力爭，干戈攘擾數百年，秦雖統一，而殺伐愈前，得不償失，不旋踵又羣雄割據，楚漢爭逐，天下益復騷然，漢興以還，內憂外患，終高惠之世，亦無甯日，文帝立而務與民休息，太平景象，數百

年所未覩，比較而言，當可稱為盛世，然此不過就社會情形之表幕而言耳，言其內幕，則千瘡百孔，隱患正多，就國家之根本組織而言，則法令制度，一仍秦制，未加創改，不合於時代要求，因而行政上常發生困難，雖不少覺悟者主張另立漢法，而蕭曹以下，皆宗黃老，事因襲而憚創制，因此，政府權力之分割，則中央權少而諸侯權大，法令不能通行，政府常承動搖局勢，而平民社會，又因金融紊亂，生產不振，外交上之匈奴歲費，生產品外溢，凡此經濟政治問題，在在足以致國家之死命，而一般臣僚，方

嘔贊聖化，粉飾太平，良可概也！

二 賈誼略述

基於以上背景，故賈誼主張四大政策以濟世，（一）重訂法制（二）中央集權（三）重農抑商（四）尊王攘夷，政策雖四，而行之之道則一，蓋法制一定，則中央集權制可行，政府鞏固，內亂永息，又新法頒布，則護農政策可行，金融整理，生產增加，自然國富兵強，乘此富強，對內則王尊，對外則夷攘，故賈誼之政見，乃基於當時之國際地位，行政局勢，社會情形，而為對症發藥，統籌全局之大計劃，惜乎漢文乃守成之君，畏難苟安，誤於知易行難，視其說為理想太高，而絳灌東陽馮敬之屬，一般舊僚，又妒才忌士，利用文帝庸惰弱點，譽賈誼為少年好事而無成，以致皇皇偉大之政策，見歿於世，雖其策見行於漢武，然時賈生已怨骨朽盡矣。

賈誼，洛陽人，號賈生，年十八，以誦詩屬文聞郡中，文帝初立，徵見賢士，因吳廷尉之薦，召為博士，時年二十餘，年最少，每詔令議下，諸老先生未能言，賈生盡為之對，人人各如其意，諸生於是乃以賈生為能，孝文帝

悅之，一歲中遷至太中大夫，賈生以為遇明主，乃士君子報命之時，乃草正朔服色法度官名禮樂，悉更秦法，雖觸及權貴不顧也，然以此而謫為長沙王太傅，旋遷梁懷王太傅，數年憂憤而卒，時年方三十三也！

三 權勢論

文帝初立，諸侯擁兵擅財，專橫跋扈，其對中央關係，不過虛相委蛇，以待時機，文帝以中央力薄，屈相容忍，而諸王勢日以雄，權日以重，其將叛中央而獨立，乃必然之勢，不可倖免者。因

「諸王勢足以專制，力足以行逆，令冠處女，勿謂無敢？」

是諸王之將叛，乃權勢使然，故天下之權勢，不可輕易假人，當是時，如能統一財政，編遣各軍，則諸侯

「勢不足以專制，力不足以行逆，雖生夏育，有仇讎之怨，猶之無傷也。」

今諸侯與中央權勢之比，已成本輕末重之像。

「尾大者不掉，本細末大，弛必至於心，」

豈不可憂？故人主於斯時，不能再行仁義恩厚，以事

姑息，而應毅然決然，採取權勢法制，以宰割處分。蓋

「仁義恩厚，人主之芒刃也，權勢法制，人主之斤斧也。」

割雞雖不用牛刀，而搏大牛則非大刀闊斧不可，因小惠而遺大謀，非其計也，際此之時。

「欲天下之治安，天子之無憂，莫若衆建諸侯而少其力。」

若此，則中央權力提高，諸侯封建勢力摧毀。

「海內之勢，如身之使臂，臂之使指，莫不從制，諸侯之君，敢自殺不敢反，……不敢有異心，輻輳并進，而歸命天子。」

四 法制論

當時法制之混亂，有如此者。

「天子之言曰令，甲令乙令是也，諸侯之言曰令，令儀令言是也，天子卑號皆稱陛下，諸侯卑號皆稱陛下，天子車曰乘輿，諸侯車曰乘輿，乘輿等也，然則所謂主者安居，臣者安在？所恃以別貴賤，明尊卑者，等級勢力，衣服名號也，君臣同倫，異道同服，則上烏能不眩

其下？」

名號之僭越，常繼以事實之僭越，其來也漸，杜微防漸，則名號不可以假人，正如權勢之不可以假人也，當時，君臣名號上之混亂既如此，實為引起諸侯野心之媒介，若制度一定，則名號各殊，諸侯之野心自熄，因其憚於名號之不同，更不敢為事實之僭越也，其言曰：

「至服之道，取至適至和以予民，至美至神進之帝，奇服衣章，以等上下而差貴賤，是以高下異則名號異，則禮寵異，則秩祿異，則冠履異，則衣帶異，則環佩異，則車馬異，則妻妾異，則澤厚異，則宮室異，則床席異，則器皿異，則飲食異，則祭禮異，則死喪異，……等級既設，各處其檢，人循其度，擅退則讓，上僭則誅，建法以習之，設官以牧之，是以天下見其服而知貴賤，……卑賤已著，上下已分，則人倫法矣，於是主之與臣，日之與星……下不凌等則上位尊，君不踰級則上位安，謹守倫紀則亂無由生。」

地制不定，則諸侯可以任意擴充，故地制亦如權勢名號之不可假借，地制不定，常引起諸侯之野心，故政在割

地定制，使君，諸侯，臣民，之私有地，各有限度，正如民生主義之平均地權焉。

「帝制一定，則君道還明而臣心還正，法立而不犯，令行而不逆。」

諸侯既有法制以爲制裁，則雖臥赤子於天子之位，亦不畏諸侯之叛逆，法制萬能，有如此者，且法令不但明定各階級之權限已也，且有明定人民標準行爲之功用焉，法制定，上而中央與諸侯間之紛爭息，下而庶民與庶民間之衝突消。

「邪人務而日起，姦詐繁而不可止，罪人積下衆多而時已，君臣相冒，上下無辨，此生於無制度也，今去淫侈之俗，行節儉之術，使車輿有度，衣服器械，各有制度，制度已定，故君臣絕尤而上下分明矣，擅退則讓，上僭則誅。」

法制既如彼重要，則漢興以還，二十年，豈無法制？「漢法非立也，漢令非行也。」

漢非無法令，不過不能行耳，法而不行，等於無法，因法非天立而爲人制以濟時宜，失其時宜則弗行而僵壞，

故必另創新法以代之。

「立君臣、等上下，使父子有禮，六親有紀，此非天之所爲，人之所設也，夫人之所設，弗爲不立，不植則信，不循則壞。」

五 尊禮

禮與法二者，在諸子思想中，判爲二物，實則二而一者也，蓋法有廣狹二義，古所謂法，大抵限於狹義之消極法，則不稱之法而稱禮，但此觀念，至秦漢已不甚明顯，法中已含有積極成份，賈誼法之觀念，如上節所述者，不能謂爲單指消極法而言，則所謂禮者，似又與法相混，如所謂主主臣臣禮也，但此亦即君臣法，二者究有何別？蓋所謂法與禮者，實爲一物，就其條文而言則爲法，就其精神而言則爲禮，賈誼既重法，故對於助法推行之內在精神——禮，——推崇備至，甚亦贊之爲萬能，

「道德仁義，非禮不成，教訓正俗，非禮不備，分爭辨訟，非禮不決，君臣上下父子兄弟，非禮不定，宦學仕師，非禮不親，班朝治軍，蒞官行法，非禮威嚴不行，禘祠祭祀，供給鬼神，非禮不誠不莊，：禮者所以固

國家，定社稷，使君無失其民者也，主主臣臣，禮之正也，……禮者，臣下所以承其上也，……禮者，所以恤下也，……禮者自行之義，養民之道也，……人行其禮，則天下安而萬理得矣。

六 民定說

楊朱主命定，墨翟明天志，儒家謂死生有命富貴在天，可見古昔社會，天定命定之神權思想，極爲普遍，智識階級之思想如是，平民之迷信可知，賈誼乃毅然非之，打破天定命定之迷信，而代之以民定，其言曰：

「災與禍也，非粹在天也，必在士民也。」

民既可定禍福，則國，君，吏三者，皆應以民爲本，而聽命於民，三者之能立，民本之也，三者之有威，民命之也，三者之有功，民定之也，三者之有力，民予之也，故一民定說而演出四民主義，即民本，民命，民功，民力是也，此說正與總理之民族民權民生，林肯之民有民治民享，先後煥發，所異者，後二者爲人民主動之性質，而前者則爲人民被動之性質而已，此乃時代之文化程度關係，固不能謂先民愚而今人智也，在昔日神權君權極盛之時代

，能發生此卓越之思想，非天才者奚克臻此？

「聞之於政也，民無不爲本也，國以爲本，君以爲本，吏以爲本，故國以民爲安危，君以民爲威侮，吏以民爲貴賤，此之謂民無不爲本也，聞之於政也，民無不爲命也，國以爲命，君以爲命，吏以爲命，故國以民爲存亡，君以民爲盲明，吏以民爲賢不肖，此之謂民無不爲命也，聞之於政也，民無不爲功也，故國以爲功，君以爲功，吏以爲功，國以民爲興壞，君以民爲強弱，吏以民爲能不能，此之謂民無不爲功也，聞之於政也，民無不爲力也，故國以爲力，君以爲力，吏以爲力，故夫戰之勝也，民欲勝之，功之得也，民欲得之，守之存也，民欲存之，故率士而守，而民不欲存，則莫能以存矣，故率民而攻，民不欲得，則不能得矣，率民而戰，民不欲勝，則莫能勝矣。」

民意可以決定一切，民權可謂高矣，然仍須強有力之政府，以行政事，民者不過後方之監督，君吏行之得也，則擁戴之，否則以違反民意而罷斥，

「夫民者惟君者有之，爲人臣者助君理之，故夫爲人

臣者，以富樂民爲功，以貧苦民爲罪，故君以知賢爲明，吏以愛民爲忠。」

民雖爲君吏之本，却不與君吏之權衝突，因君吏之所欲者富貴也，所以使之富貴者民也，是君吏不過民人之僱僕而已。

「君子之貴也，士民貴之，故謂之貴也，君子之富也，士民樂之，故謂之富也，故君子之貴也，與民以福，故士民貴之，君子之富也，與民以財，故士民樂之，故君子之富貴也。」

民定說之民，非散沙式之個人，而爲有組織有團結之衆人，故多力而不可敵，非至愚者，烏出於叛民之道哉？

「民者萬世之本也，不可欺，凡居在上位者，簡士苦民，是謂愚，敬士愛民，是謂智，夫智者，士民謂之也，故夫民者，大族也，民不可不畏也，故夫民者，多力而不可敵也。」

若是，則爲君吏諸侯者，當爲民求幸福，否則爲政者犯不負責之罪。

「民之不善也，吏之不善也，君之過也，……故夫

諸侯者，士民皆愛之，其國必興矣，士民皆苦之，則國必亡矣，故夫士民者，國家之所樹，而諸侯之本也，不可輕也。」

七 重農抑商

國之大計，在乎民生，而農爲民食之源，故應重農，否則衣食不足，雖有國必亡。

「王者之法，民三年耕而餘一年之食，九年而餘三年之食，三十年而民有十年之蓄。」

「王者之法，國無九年之蓄謂之不足，無六年之蓄謂之急，無三年蓄曰國非其國也。」

商人惟利是圖，不顧廉恥，故重商則民俗偷薄，社會腐化，此正與羅馬帝國衰敗時之情形相同，重商而貧富不均，富者驕侈，貧者絕粒。

「今世以侈靡相競，而上無制度，棄禮義，捐廉醜，日甚月異而歲不同，逐利乎否耳，虛非順行也，今其甚者，到大父矣，賤大母矣，蹠姬矣，刺兄矣，盜者慮探柱下之金，撥寢戶之簾，擡兩廊之器，白晝大都之中，剽吏而奪之金，矯僞者出幾拾萬石粟。」

農爲民本，其所生產，乃人民之必需品也，商爲民末，其所生產，乃安適與奢侈品也，重商抑農，則民棄農而趨商，必需品不足而蓄積少，重農抑商，則商人轉而歸農，民食足而天下平。

「夫奇巧末技，商販游食之民，形佚樂而心懸愆，志苟得而行淫侈，則用不足而蓄積少矣，：今毆民而歸之農，皆著於本，則天下各食其力，末技游食之民，轉而緣兩畝，則民安性勸業，而無懸愆之心，苟得之志。」

八 經濟觀念

昔人爲政，常重視政治問題，而輕忽經濟問題，其結果，常因經濟而影響政治，卒至天下騷然，不可收拾，必經數十年殺伐，人口銳減，方慶苟安，此中國政局一治一亂之循環，在歷史上數見不鮮者也，賈誼生當二千年前，獨能著眼於經濟情形，可謂眼光如炬矣，蓋漢初海外通商已盛，富商大賈，力敵王侯，農人受其壓迫，有日趨減削之勢，加以金融紊亂，釀成社會之不安，農人更紛紛離散，賈誼視此，因倡重農抑商說，從事經濟問題之探討，其經濟上之發明，實爲人類史上之大貢獻，其說如下：

A 經濟問題之獨立性

經濟問題，乃有其獨立性，而非政治問題中之一部份也，故解決經濟問題，必從經驗方面，入手探討，知其徵結所在而改善之，苟用政治力量以干涉，猶緣木而求魚也。

「世民用錢，縣異而郡不同，或用輕錢，百加若干，或用重錢，平均不受，法錢不立，吏急而一之乎，則大煩苛，而民不任，且力不能而勢不可施，縱而弗苛乎，則郡縣異而市肆不同，小大異同，錢文大亂。夫苟非其術，則何籌而可哉？」

B 惡幣驅逐良幣

惡幣驅逐良幣，乃葛雷姆所發明，稱爲葛雷姆斯定律者也。乃不意在二千年前之中國，早有此同樣之發明焉。

「農事不爲而採銅日蕃，釋其耨，冶鎔爐炭，姦錢日繁，正錢日亡，善人憤而爲奸邪，愿民陷而之刑僇，賂罪繁積，吏民且日門矣。」

C 錢幣供求說

錢幣多則物價昂，錢幣少則物價落，錢幣之價值，如

他貨物然，以供求之多寡而定，此乃約翰生之錢幣供求價值說也。賈誼之說，正與此相同，謂人民私鑄則貨幣日多而物價昂，政府不得不禁，禁後則錢幣日少而物價低落，鑄錢之利大而民又不可禁。

「國之患此，吏議必曰禁錢，禁之不得其術，其傷必大，何以圍之，今禁鑄錢，錢必還重，四錢之粟，必還二錢耳，盜鑄錢如雲而起，則棄市之罪，又不足以禁矣，奸不勝而法數潰」

D 管理錢幣法

集中銅於中央，視社會之供求需要，而定鑄或銷，物價之低落，乃錢幣過少也，則鑄錢，物價之高漲也，乃錢幣過多，則又銷錢為銅，如此則物價常平，金融安定矣，此法正同於今日中央銀行之任務焉，不料，此科學管理錢幣法，賈誼早已言之，且銅一集中，國家挾銅之積，以與商人競爭，則國日以富，由此擴張軍備，以禦匈奴，外侮不難平定，此說又正與總理之錢幣革命同一意義焉。

「上收銅勿令布下，則民不鑄錢，駭罪不積一。銅不布下，則偽錢不繁，民不相疑二。銅不布下，則不得採

銅，不得鑄錢，則民反耕田矣三。銅不布下，畢歸於上，上挾銅積，以御輕重，錢輕則以術斂之，錢重則以術散之，則錢必制，貨物必平矣四。挾銅之積，以鑄兵器，以假貴臣，小大多少，各有制度，以別貴賤，以差上下，則等級明矣五。挾銅之積，以臨萬貨，以調盈虛，以收倍蓰，則官必富而末民困矣六。挾銅之積，制吾棄財，以與匈奴逐爭其民，則敵必壞矣，此謂之七福。」

九 政府論

昔人常以國與君混為一談，朕即國家一語，即可見中外思想之一斑。賈誼於斯二者，劃分甚明，謂國以民為本，君以民為本，吏以民為本，四者判然各殊。

國家有永久性，政府可推翻而國家無滅亡，乃今政治學者之論也，賈誼亦同斯意，謂政府及官吏有變更，而國家及人民則永存不變。

「王者有易政而無易國，有易吏而無易民。」

其於國家權力，則異常重視，採屬地主義，以權力政府為正義。

「古之正義，東西南北，苟舟車之所連，人跡之所至

，莫不率服，而後云天子，……今稱號甚美，而實不出長城。」

權力政府既爲正義，則夷狄侵大，勢成倒植，政府無權力以攘之，則失其正義，國雖存而民氣已死矣，故國民應以尊王攘夷爲天職焉。

「天子者，天下之首也，何也？上也，蠻夷者，天下之尾也，何也？下也，蠻夷徵令，是主上之操也，天子歲貢，乃臣下之禮也，足反居上，首顛居下，是倒植之勢也，天下之勢倒植矣，莫之能理猶爲國有人乎？德可遠施，威可遠加，舟車所至，可使如志，而特捫然數百里而威令不行，可爲流涕者此也。」

十 民權

民定論以民爲國，君，吏之本，故民權有二：一曰選舉權，二曰罷免權，官吏之任免，皆須得人民同意，正如今日之直接民權，所異者，此二權須得君主之同意，非如今日直接民權之爲絕對權也，不過，自古君主，並無故意求反民意者，則二權形式雖非絕對，實則仍爲絕對，小而管十人之什長，大而管萬民之卿相，其任其免，皆須經人

民同意，似較今之直接民權，尤爲徹底。

「故夫民者雖愚，明上選吏焉，必使民與焉，故士民譽之，則明上察之，見歸而舉之，故士民苦之，則明上察之，見非而去之，故王者取吏不妄，必使民唱，然後和之，故夫民者吏之程也，察吏於民，然後隨之，夫民至卑也，使之取吏焉，必取其愛焉，故十人愛之有歸，則十人之吏也，百人愛之有歸，則百人之吏也，千人愛之有歸，則千人之吏也，萬民愛之有歸，則萬民之吏也，萬人之吏，選卿相焉。」

吏由民選，固可爲民權保障，然君非民選者也，不幸而君侵民權，則爲興利除害，以義繼暴計，祇有採革命手段以調濟焉。

「殷放桀，武王紂紂，此天下之所同聞也，爲人臣而放其君，爲人下而弑其上，天下之至逆也，而所以有天下者，以爲天下開利除害，以義繼之也。」

十一 賈誼思想之略述

初漢思想，不脫先秦窠臼，而少所發明，賈誼當非例外，故其思想，乃合儒法於一爐而治化之，再新加上經濟

思想，以爲潤澤，榮榮皇皇，蔚然可觀，詢不世出之大思想家也，若歸納其中心思想，則不外本於儒家之正名，名不正則言不順，……則民無所措手足，實爲其立論之基本，故君臣不安，黎庶流離，匈奴入侵，諸侯跋扈，皆爲名之不正所致，名爲百政之首，名正則百業就緒，萬事可理，正名似含有萬能之神秘力焉，正名之道有二：一爲制法，一爲制禮，其法之觀念，完全根據先秦法家之遺產，而禮則整個拉借於孔門，所異者，昔人常視爲對時而不相容之禮與法，氏混之爲一，以收互助合作之效，謂法以禮而行，禮以法而備，是亦其善學古人處也，此外尚有階級觀念，乃隨正名而生，全部出自儒家，賈氏雖倡民定論，然不過追溯根本上之精神而已，至表皮上之階級架子，固與正名及禮，結不解之緣者也。

賈氏思想，除沿襲先秦外，尙有二大發明，一，即重農抑商主義，昔人雖知重農，而時商業未發達，究無以農商二者相提並較者，賈氏獨本固有之重農主義，而抑商，二，即爲經濟觀念，漢以前之經濟行爲極幼稚，故無大問題發生，漢初經濟始成爲問題，賈氏之見解，至今猶不可

漠視也。

董舒仲

春秋乃邪說暴行之時代，儒家領袖之孔子，生當其時，不被人重視，不但在言論上受各家學說之攻擊，行爲上之反動侮辱，亦時有表現，所幸孔子本知其不可爲而爲之面皮，周遊列國以終身，孔子既歿，諸徒守成有餘，除修身課徒之外，從事政治工作者寥寥，而有所表彰者更寡，戰國時孟子善辭令而孔道漸昌，然前有老氏之抗，後有楊墨之敵，孔家店固未嘗固也，漢武定一尊而罷百家，董仲舒以孔子之道，大聲急呼，儒家得建一根深蒂固之基礎，稱霸中華者二千年，董氏信中國學術史上之一要人也，然董子雖爲儒家後裔，而非諛系，不能代表儒家之普遍思想，不過儒家之一別支——異派而已。

一 君權神聖

儒家正名而重階級，董氏於此，特別著眼，以正名之始，端在君臣階級之分明，君臣分明，則本固而天下可治，故當認君權爲神聖，因君爲國之元本，政之要端，即在尊君而抑民，實則君無超人之能，君權不過偶像之迷信，

信之則政行而令舉，不信則君令不行，賞罰不足以勸，故氏之君權神聖說，乃出於不得已之苦心也。

「君人者，國之元，發言動作，萬物之樞機，……君人者，國之本也，夫爲政，其化莫大於崇本，崇本則君化若神，不崇本則君無以兼人，無以兼人，則峻刑重誅，而民不從，是所謂趨而棄之也。」

氏本其先知先覺之聰明，倡君權以愚黔首，故對於人君，推崇備至。

「君者，元也，君者，權也，君者溫也，君者羣也。」

「一國之君，猶一體之心也，隱居深宮，若心之藏於胸，至貴無與敵，若心之神無與雙也。」

是以君比人之心，儼如政治學上之國家有機體說，其推尊君爲萬能，又酷似主權一元論者之說焉。

二 天本說

君權固爲國之元本，神聖獨一，但有何根據而言？

「春秋之法，以人隨君，以君隨天，……故屈人而伸君，屈君而伸天。」

「天高其位，而下其施，……故人主者，法天之行。」

「聖人不則天地，則不能至王。」

「人之得天獨厚者，莫如受命之天子，下至公侯伯子男，海內之心，懸於天子。」

是則仿於歐洲之天賦人權說而小異，以人之權力，盡得自天而薄，君人乃得天之獨厚者，同一天賦人權也，一得之以倡平等，一得之以倡階級，信差毫釐而失千里矣。

君權天賦，固足以自豪，然若人與天無關係，則得天獨厚者，民未必奉之也？故氏謂天乃人之本，人由天而生，故天不啻人之祖先，人既尊天，則必尊天所愛之君，君權之基礎在此。

「爲生不能爲人，爲人者天也，人之爲人，本於天，天亦人之曾祖父也，此人之所以乃上賴天也。」

爲人子而不事父者，天下莫能以爲可，今爲天之子而不事天，何以異是？

三 君治

君主之所以爲萬能者，以有人民歸向之也，故其政治，乃以君爲中心。

「王者民之所往，君者不失其羣者，故能使萬民往而

得天下之羣者，無敵於天下。」

而民之所以歸君，則以君負除害責任故，是除害乃爲政之端也。

「聖人者，貴除天下之患，天下者無患，然後性可善，性可善然後清廉之化流，清廉之化流然後王道舉，禮樂興，其心在此矣。」

然君無兼人之術，已如上述，則君一人又安能盡除天下之害，故爲君者，非必事事躬親，務在識才用賢而已。

「治身者以積精爲實，治國者以積賢爲道，身以心爲本，國以君爲主，精積於體則血氣相承受，賢積於主則下相制使。上」

爲政雖在得民，而民僅爲政治之目的，而非政治之動機，君主雖亦嘗顧及民意，不過爲消極之限制，藉民意之誣聖頌德而君權愈高耳。

「民無所好，君無以權也，民無所惡，君無以畏也，無以權，無以畏，則君無以禁制也。」

王者本天之旨意，以爲政，則天國降臨，昔五帝三王之政，卽理想政治。

「五帝三王之治天下，不敢有君民之心，什一而稅，教以善，使以忠，敬長老，親親而尊尊，不奪民時，使民不過歲三日，民家給人足，無怨望忿怒之患，強弱之難，無殘賊妒惡之人，民修其德而美好，被髮啣哺，而行不慕富貴，恥惡不犯，父不哭子，兄不哭弟，毒虫不螫，猛獸不搏，抵虫不觸，故天爲之下甘露，朱草生，醴泉出，風雨時，嘉禾興，鳳凰麒麟遊於郊，囹圄空虛，畫衣裳而民不犯，四夷傳譯而服，民情至樸而不文。」

四 災異說

「王者得天獨厚，故王者之責任亦獨多，能得賢而爲民除害者，則天降之祥以慰之，否則天降災異以示警告，此君治之限制也。」

「王者人之始也，王正則元氣和順，風雨時，景星見，黃龍下，王不正則上變天，賊氣并見。」

「天下之物，有不常之變者謂之異，小者謂之災，災常先至而異乃隨之，災者，天之譴也，異者，天之威也，譴之而不至，乃畏之以威，……凡災異之本，盡生於國家之失，國家之失，乃始萌芽，而天出旱害以譴告之

，謹告之而不知變，乃見怪異以驚駭之，驚駭之尙不知
畏恐，其殃咎乃至，以此知天意之仁，而不欲陷人也，
謹按災異，以見天意，天意有欲也，有不欲也，所欲所
不欲者，人內以自省，宜有變於心，外以觀其事，宜有
驗於國，故見天意者之於災異也，畏之而不惡也，以爲
天欲振吾過，救吾失，故以此報我也。」

氏本於儒家之正名，因倡尊君，主張天本說以爲尊君
之基礎，猶以爲未足，又倡災異說以證實天本說而迷惑世
人，信可謂其心良苦其事甚愚。

五 階級論

董氏階級觀念甚深，以人隨君，以君隨天，屈民而伸
君，屈君而伸天二語，即可見其思想之一斑，氏不但重視
君吏臣民等縱的階級，對於橫的階級，亦嚴爲分割，士農
工商，享受各異，不得稍假借焉。

「君子仕則不稼，田則不漁，食時不力珍，大夫不坐
羊，士不坐犬。」

階級藉禮而益明，故尊禮，而階級之基礎，則根據於
天本說，階級之本源，乃來自天者也。

「禮者，繼天地，體陰陽，而慎主客，序尊卑貴賤大
小之位，而差內外遠近新舊之級者也。」

階級之差別相，除本於天者外，尙本於人，因人性中
本含有階級之成份，如治者不從而分割其階級，則亂常由
生，故治道即在本此性而制成階級之禮，此乃言人生而不
平等者也。

「聖者則於衆人之情，見亂之所從生，故其制人道而
差上下也。」

天有階級性，人有階級性，合此二階級性而成禮。

「正朔服色之改，受命於天，制禮作樂之異，人心之
動也，二者離而復合，所爲一也。」

君者天之子，而民者天之孫，諸侯則君之走狗，而民
之僕役也，若喻之以故事，則天者紅樓夢中之賈太君，君
者王夫人，民者寶玉，而諸侯則襲人晴雯耳。

「古之聖人，見天意之厚於人也，故南面而君天下，
必以兼利之，爲其遠者目不能見，其隱者耳不能聞，於
是千里之外，割土分民，健國立君，使爲天子視所不見
，聽所不聞，朝者，召而問之也，諸侯之爲言，猶諸侯

也。」

階級之論，雖如彼，而堯舜禪讓，湯武革命，亦不與此說衝突，因禪讓革命，乃天之任免，以假手於人，初非人之行為也。

「今父有以重予子，子不敢與他人，人心皆然，則王者亦天之子也，天以天下予堯舜，堯舜受命於天，猶子安敢以所重受於父者予他人也，天有不以與堯舜，漸奪之，故明爲子道，則堯舜之私傳天下而擅移位也，無所疑矣。……夏無道而殷伐之，殷無道而周伐之，周無道而秦伐之，秦無道而漢伐之，有道伐無道，此天理也，所從來久矣，寧能自湯武而然耶？……今桀紂令天下而不行，禁天下而不止，安在其能臣天下也！果不能臣天下，何謂湯武紂？」

六 性與仁義

儒家好言性，有主性善者，有主性惡者，有主可善可不善者，有主無善無不善者，異說紛紜，莫衷一是，氏於此獨有心得，可謂言古人所不能言，發古人之所未發，氏以善乃性之屬性，而非性之總和，善不過性之本能中之一

種，利導之則善心生，阻遏之則善心蔽，固不可以概括而言人性之爲善爲不善也，因性中有善之本能，故必需聖者以利導之。

「聖人者，貴除天下之患，天下者無患，然後性可善，性可善然後清廉之化流。」

則性固因環境轉移，性之善，善之環境所成，否則性亦可惡，其譬喻云：

「性比於禾，善比於米，米出於禾中，而禾未可全爲米也，善出性中，而性未可全爲善也，善與米，人之所繼天而成於外，非在天所爲之內也，……性如繭如卵，卵待覆而爲雛，繭待繅而爲絲，性待教而爲善，此天意也，……性苟善矣，則王者受任，尙何任也？」

仁義乃儒家之金字招牌，昔之言仁義者，常陷於錯誤，蓋仁義無一定之界說，自以爲仁者未必仁？自以爲義者未必義？誤入主觀迷途，終身不得解脫，氏獨注重仁義之客觀性，亦春秋正名之義也。

「春秋之治，人與我也，所以治人與我者，仁與義也。以仁安人，以義正我，故仁之爲言人也，義之爲言我

也，言明以別矣，……仁之法在愛人不在愛我，義之法在正我不在正人，……昔者晉靈公殺膳宰以淑飲食，彈大夫以娛其意，非不厚自愛也，然而不得為淑人者，不愛人也。……楚靈王討陳蔡之賊，齊桓公執袁濤塗之罪，非不能正人也，然而春秋弗予，不得為義者，我不正也，……君子求仁義之別，以紀人我之間，然後辨乎內外之分，而著於順逆之處也，是故內治反理以正身，據證以勸福，外治推恩以廣施，寬治以容衆。

揚雄

一 禮與法

揚子之說，出自儒家，其論性也，謂為善惡相混而成，既可為善，亦可為惡，修其善則為善人，修其惡則為惡人，為政即在修善而去惡，故禮與法尚焉，故推黃帝堯舜為極治者，以其尚禮與法也，否則雖黃帝堯舜不取，至云洪荒以上，無禮而至治者，欺人自欺之語耳。

「允治天下不待禮文與五教，則吾以黃帝堯舜為疣贅，或曰太上無法而治，法非所以為治也，曰洪荒之世，聖人惡之，是以始乎伏羲而成於堯。」

人生天地，賴禮樂以為之節文，方能與天地參贊化育，不然者非人耳，禮樂人之本也。

「或問八荒之禮，禮也樂也孰是？曰因之以中國，或曰孰為中國？曰五政之所加，七賦之所養，中之於天下者為中國，過而往者人也哉？聖人之治天下也，礙諸以禮樂，無則禽，異則貉，吾見諸子之小禮樂也，不見聖人之小禮樂也。孰有書不由筆，言不由舌，吾見天常為聖人之筆舌。」

二 法即基本

老氏以道德不足恃而有仁義，仁義不能維持而禮法生，禮法不過仁義之條文，而非開大體。故輕視之，揚子則將是說倒顛，所謂倒果為因也。謂禮法乃仁義之基本表現，亦即仁義之中心，禮法不行，則仁義不興，道德更不能成立，若禮法行，則仁義存而道理尚矣。

「或曰：孰若無禮而德？曰，禮，體也，人而無禮，焉能為德？……老子之言道德，吾有取焉耳。及提提仁義，絕滅禮學，吾無取焉耳。」

三 法即無為

老氏贊無為，無為非不為也，有禮法以為守，尚何為

哉？若無禮法，則天下大亂，雖欲無爲，不可得也。

「或問無爲，曰：奚爲哉？昔唐虞夏，襲堯之爵，行堯之道，法度彰，禮樂著，垂拱而視天下，民之阜也，無爲矣，紹桀之後，篡紂之餘，法度廢，禮樂虧，安坐而視天下民之死無爲乎？」

四 法卽法古

法固爲政之要，然法者唐虞三代之法，而非申韓之法，公孫龍之邏輯法，亦非先王之法，皆不足取。

「或問公孫龍辭數萬以爲法，法歟？曰：斷木爲禁，民革爲鞠，亦皆有法焉，不合乎先王之法者不法也。」

「或謂申韓之非法？曰：法者謂唐虞盛周之法也，如申韓！如申韓！」

「聖人以法定治，而秦以法亂者非他，卽秦法非法古人也。」

「秦之有司，負秦之法度，秦之法度，負聖人之法度，秦弘遠天地之道，而天地遠秦亦弘矣。」

所謂法古，非滯於古，乃法古人立法之意耳，至法之條文，則隨時代以變遷，擬古則不行。

「曰：以往聖人之法治將來，譬如膠柱鼓瑟，有諸？曰：有之，曰：聖君少而庸君多，如獨守仲尼之道，是漆也，曰：聖人之法，未嘗不關盛衰焉，昔者堯有天下，舉大綱，命舜禹殷周屬其子，不膠者卓矣，唐虞象刑惟明，夏后肉辟三千，不膠者卓矣，堯親九族，協和萬國，湯武桓桓，征伐四克，由是言之，不膠者遠矣，禮樂征伐，自天子所出，春秋之時，齊晉實予，不膠者卓矣。」

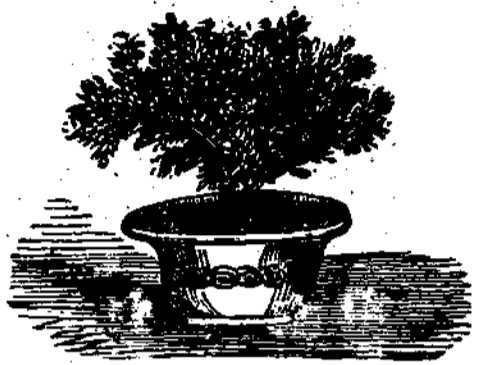
五 政卽正身

「或謂何以治國？曰：立政，曰：政之本，身也，身立則政立矣，或問爲政有幾？曰：有思有數，或問何思何數？曰：老人老，孤人孤，病者養，死者葬，男子畝，婦人桑，謂之思，汚人老，屈人孤，病者獨，死者逋，田畝荒，杆軸空之謂數，……禽獸食人之食，土木衣人之帛，穀人不足於晝，絲人不足於夜之謂惡政。」

「或問人君不可不學律令？曰：君子爲國，張其綱紀，議其教化，導之以仁則下不相賊，蒞之以廉則下不相盜，臨之以政則下不相詐，修之以禮義則下多德讓，此君子之所當學也，如有犯法，則有司獄者。」

政者正也，子帥以正，孰敢不正？實爲其政治之精神，至所謂思，卽今之社會主義也。

一九，八，一，脫稿於中央政校。



盧梭之國家觀及其批評

張慕儀

一 引論

我們倘使把政治史，經濟史，政治思想史和經濟思想史拿來對照着，比較着，予以精審的研究，縝密的考慮時；在事實方面，就可以發見歷史上社會的，政治的和經濟的制度之變化的趨勢；在思想方面，就可以觀察到歷史上社會的，政治的和經濟的思想之進展的階段，思想的進展，原於環境的變遷，有了當時的環境，才能產生當時的思想，所以思想是環境的產物，而環境決非思想的誕兒。只要我們站在客觀的立場上，本着冷靜的態度，清晰的思想，去把歷史的事實，拿來分析一下，觀察一番；自然可以得知生物之演化，完全是由於環境的變遷；人類本是生

物之一種，他的演進，他的思想，自難逃脫這個環境之選擇的和陶溶的法網；在心理學上，我們可以理會心理之變化，是因為外界環境的刺激，有了刺激才能發生反應，有了反應，才有思想的表現。由此看來，環境是思想產生的原因，而思想不過是環境刺激所反應的結果，所謂某時代之時代的精神，直不外是當時環境的反映而已，社會契約論者盧梭的國家思想，是十八世紀政治思想上的中心思想，也便是當日之時代精神的表現。我們在探討他的思想以前，對於他所處的環境，實有加以觀察之必要：

二 社會契約說倡導前之時代的背景
契約說之萌芽，遠在羅馬時代，其時有魯克雷細斯

(Lucretius Carné)其人者，即倡導是說，祇以不合時代的要求，而見擯於世；當中古之時，思想界受宗教的箝制和壓迫，事事爲其專擅，信仰則以教義爲其依歸，所以契約說在此時代，完全不能露其頭角；到了近世紀，契約說才復活起來，漸漸的進步着，發展着：荷蘭之格老秀斯（Grotius 1583—1645），斯賓挪沙（Spinoza 1632—1677），英吉利之哈布士（Hobbes 1588—1679），洛克（Locke 1632—1704），德意志之薄芬道富（Pufendorf 1689—1694），投馬西尼（Thomasius 1655—1728）。他們都是契約說的倡導者，不過他們的理論，大抵是散漫的，沒有歸於系統化。及至盧梭始有一貫的社會契約論之學說的表現，而且在政治上發生了很大的影響，至於他的學說之所以蓬蓬勃勃的興盛起來，代表了當時的時代精神的原因甚多，然要而言之，不出二端：

A，政治方面：自封建社會的政治制度和宗教上的黑暗思想打破而後；民族國家的根基，隨之奠立起來；文藝復興的光輝，燦爛的照耀於世；信教自由的呼聲，怒潮似的瀾騰宇內，其時之政治思想家如馬基雅弗利（Machiavelli）

（三）及布丹（Bodin）都是主張國家至上主義和主權絕對主義者，他們的目的在實現君權萬能主義；到了英之詹姆士第一（James I 1603—1625）及法之路易十四（Louis XIV 1643—1715）時代，而君權神授和君權萬能之說，乃達於極點，自從國家大權集中在君主一人掌握之後，他們爲着鞏固君位，享受幸福，而乃謂國家之存在，君主之設置，爲的是要達到「社會全體的福利」。國家爲達成此目的，雖犧牲了個人的生命，財產和自由等權利，都是在所不惜的，所謂假「國利民福」之名，行「自私自利」之實，正是此時代的政治上的實質。因爲有這樣的事實，所以才發生了君與民權衡之爭端。盧梭在生的時候，正當君權最盛，而民權墮地之秋，所以他所主張的國家社會契約說，是由於當時的環境——政治的壓迫——惡劣的原故。

B，經濟方面：中古封建社會的經濟構造，乃是以莊園制度爲其中心，所謂封建勢力，就寄託在這個經濟構造的上面，諸侯貴族們每年的收入，是以這個莊園的生產物爲其泉源；而農民的酬報，僅能維持其最低生活，毫無餘裕，加以封建勢力之常相衝突，費用因之浩繁，致使農民

負擔加重，生命無所保障，這種現象，實在是封建社會內部發生的矛盾，而為其崩潰的最大原因。莊園制度帶有很濃厚的「家族經濟的性質」，凡事拘於保守，鮮與外人接觸，所以交易行為，實屬罕見。這完全是一種自足自給的經濟狀態，是時，農業是他們的主要產業，工業才進到手藝的階段；當初不過是農業的附產物；後來因為都市社會的發達。而工業始得到一種獨立的地位。至於商業則幼稚極了，甚至無商業之可說，然以社會的進步，人口的增殖，政治組織的日趨複雜，而國家經費因而澎漲，昔日之王侯的收入，得以供給國家的支出，而尚有餘裕，至此已感不足了。此時若再加重農民的負擔，則必致人民於死地，否則必致人民挺而走險。當時識者有鑑於此。乃主張向外發展貿易，經營商業，攫取他處之有餘，以補該國之不足。這就是由封建社會的莊園制度，變形為資本主義制的胚胎時代，或者叫做重商主義時代，民族國家發展的第一階段，便於此時形成了。重商主義的政策及其學說，大率以擴張國家權力，發展國家經濟，充實國家金銀財寶。凡此種種，都是以鞏固中央權力，打破地方割據的現象，為其最

後的目的。他們所謂的「社會幸福」，「全體利益」，其對象并不在人民，而在保障帝王の特權，實現其君權萬能主義，厲行其干涉政策。由此看來，重商主義與君權萬能主義，乃是并行不悖而且互為因果的；重商主義是促成君權萬能主義於實現的原動力，是剝奪人民的自由，壓抑民權的利器；君權萬能主義，國家至上主義，則為實施重商政策，保護主義的無上的機關。結果致使國內金銀充斥，生產物品——必需品減少，物價因以騰貴，人民在昔日之尚可勉為生產者，而今則不可能了。這是民族國家的經濟發展之第二階段。重商主義之反動者，是重農主義派，他相信自然法，酷好自由；對於經濟發展，則主張以農業為中心，因為農業是財富的泉源；對於政治，則反國家干涉政策，而主張放任主義，因之創立了工業革命的基礎。盧梭在生之時，即處於此重商主義的極盛時期，而重農主義的萌芽時代，故其所主張之個人的自由平等，天賦人權，實與其時代的經濟的背景，有莫大之關係焉。

二、盧梭之身世及其著述

盧梭係法蘭西人，在一七一二年生於瑞士京城日內瓦

，他的父母都是法蘭西之新教徒，他的性質是很浪漫的，他的行為是放蕩不羈的，曾經在法蘭西和意大利諸國，過了多年的飄泊的生涯；後來因為思想的關係，爲法蘭西政府逐出國境，乃避居瑞士京城，但不久復爲日內瓦當局所驅逐，遂於一七六六年逃往英國，得與自由主義學派的先驅修謨相識，修謨是一個功利主義的學者，所以盧梭的功利思想，受了他的濡染不少。後來得法蘭西政府之承諾，乃歸還母國，住居巴黎，寫了懺悔錄一書，一七八八年在法蘭西之奧阿縣死去。

盧梭的著述，大體是論文體裁，計有非文明論，人類不平等起源論，社會契約論及Emile等，凡此四篇論文，都是從同樣的見地出發，以討論社會上的特殊問題者：第一在描寫自然狀態下之人類自由平等；第二在攻訐和論究社會，政治，文化及教育所以致人類自由平等於失墮的原因。他認爲人類自由平等之所以失墮，天賦權利之所以湮沒，是由於現實的社會上之人爲制度的不良，故欲求理想社會的實現，必先從革新政治設施，改良社會制度着手。他的著述在政治思想上最主要者，厥爲社會契約說。

四、盧梭的社會契約學說概要

我們要知道盧梭的國家思想之內容如何，首先就應該了解他的社會契約說的根抵之所在。他的社會契約說的思想，在形式上看來，似與格老秀斯，斯賓挪沙，哈布士，洛克，博芬道富及投馬西厄的契約說，同出一轍，初無若何之軒輊，實則不然。因爲他們一方面雖然主張着國家契約說，但是在他方面，則尙迷信宗教的教義，或則幼想着君主政治的夢影；而盧梭則斷然否認君主政治，竭力的鼓吹民主政治，而且他所主張的民主主義，還不是洛克所謂間接的代議制，而是直接的民主政治，這是盧梭的學說的特徵。然而盧梭的學說的特徵尙不止此，茲再述之如次：

A、社會契約說是以自然權爲其哲學之根抵：

本來，一般的社會契約論者，大抵都信仰自然法，而以自然權爲其學說的出發點，至其學說的歸宿點，亦在自然權。所以此點實不能謂爲係盧梭社會契約說上，所獨有之特徵。不過盧梭所主張的自然權，比較確切明顯而已。他在社會契約說一書上第一章，開宗明義說：「人生而自

由平等，但在任何地方，都在束縛之中」。這兩句說的裏面，就含有自然權的思想，是盧梭學說立論的基礎。所謂自然權係指人類天賦的權利——自由平等而言。人類的自然權之所以被蔑視，人類行動之所以不自由，完全是因為社會制度的不良，政治措施的惡劣，欲恢復此自然權，得到自由平等，自非改革社會制度，掃除政治積弊不可，這在前面已述及之了。由是可知盧梭一方面以自然權為其學說之立論的根據；而同時又以自然權為其主張革命運動之基調。

B、社會契約說是一個「假設說」：

所謂國家是靠着人民一致的，協同的意思，而始成立的論證，不過是一個想像的「假設說」而已，初無歷史的根據，事實的證明，然而有的社會契約論者，往往引用歷史的事實，以為學說的例證，而實則未免牽強附會，結果仍不能自圓其說，遺人笑柄。格老秀斯，斯賓挪沙及溥芬道富諸社會契約論者，還能避免此種偏見，而謂國家統治的合理的基礎，應於理念上求之；而洛克則反是，而常以國家契約說的觀念，證諸歷史的事實，這是他的很明的誤

謬。凡此未可捉摩的理論，要想以歷史的事實去證實牠，實在不可能的事，哥伯尼的地球運行說，牛頓的萬有引力說，以及近代愛因斯坦的相對說，在科學上似已很精確了，很有理由了，然仍不過是一個「假設說」。所幸盧梭尚未蹈洛克的覆轍，而以社會契約說為一種「假設說」，這實可謂為他的卓見。

C、社會契約論上之共同意思與特別意思說：

哈布士雖是一個社會契約論者，然而他的思想，却帶有專制主義的色彩，這是從他的唯物論上機械主義的觀念，推演出來的結果，實未足引以為奇。他認為國家固然是由君民訂立統治契約的關係而成立，但若人民將自然權一經讓渡於主權者——君主而後，其權利是絕對的不可以收回的。這樣一來，所以君主縱有背約行為，人民亦莫可如何，至於革命是他所極端反對的。因之，國家意思的運用，在形式上，似以契約的統治關係，為其單純；而於實際上，則與社會契約發生隔膜，而致無若何關係之可言。在哈布士以為國家意思，直不外是主權者，或君主的意思，并非人民的共同意思。洛克的思想，比較哈布士進步，他

認為國家的意思，應於人民的多數決上求之，換言之，大多數人民的決議，就可以代表國家意思，而少數人之議決，則不能代表國家意思。若果統治者違反多數決議，而侵及人民的權利，則人民可起而反抗。自盧梭出，始將自然人的意思與國家的意思劃分開：而謂前者的意思，是特別意思；後者的意思，為國家意思，或主權意思。盧梭認為共同意思與由特別意思綜合而成之全體意思不同，共同意思是由特別意思所共有之普通的意思，融和而成的。換言之，特別意思之過不及者除去之，相異者摒棄之，其殘餘之部分的總和，就是共同意思。茲為具體的表明盧梭所謂之共同意思的真義起見，特作簡單的方程式示之如左：

設ABC為特別意思a,b,c,d,e,f,g為特別意思的各分子則可作：

$$\begin{array}{l} A = a \quad \times b \times c \\ B = a \quad \times d \times e \\ C = a \quad \times f \times g \end{array}$$

由此式觀之，ABC三個特別意思的分子裏面，都有一個相同的分子a。我們若果把牠總和起來，即形成共同意思

了；反是，將他們的特別意思之相同的和相異的完全總和起來之時，則即變為全體的意思了。

D、社會契約說上之直接民主政治論：

盧梭之所以主張直接民主政治，反對代議制度，為的是要促成自由平等的理想社會於實現的原故。因為代議制在名義上，雖然是一個民主政治，而實則為少數所操縱，不足以表現民主政治之真正的精神。這種論調在後世的反對代議制者，往往以之為證論的根據。我們在盧梭之民主政治的思想上，可以觀察到他，並不是社會主義者，無政府主義者，更不是現代所謂之立憲自由主義者，他不過是一個自由平等論的個人主義者而已。

由上所述，我們對於盧梭的社會契約論，大體可以得着一個簡切的概念了。現在更進而研究盧梭所謂自然狀態的觀念如何？盧梭的自然狀態論，是從他的人性本善的理論上出發的。哈布士及斯賓挪沙因為主張性惡說，而認為自然狀態，就是一種貪心的，殘暴的鬥爭狀態；格老秀斯及洛克則反是而主張性善說，他相自然狀態乃是一種良善的；美滿的和平狀態；人們在這種狀態之下，是自由自在

的，并無何等的拘束。盧梭也是一個性善說的指導者，然而他的論調，却不盡與洛克和格老秀斯的傾向相同，而略有出入之處。他認為人類在自然狀態下，其行動是很自由的，而其地位也是很平等的。最早發生的和最自然的社會，就是家族，家族中父子關係，在最初是一種「天然的結合」，(Natural Bond)，後來孩子們有了判斷能力而且有了獨立的可能之時，那末這種「天然的結合」，就隨之分解，所謂「父為父，子為子」，各不相干的現象，就於此時形成了，他們的地位是平等獨立的，他們的意思是自由自在的。當此之時，若果他們要保全這種結合，則惟有靠着相互自願的意思，而不能以「天然的結合」為依歸了。人類在現社會下所以受束縛，是原於社會制度的發達，社會制度是契約的結果，而非自然的產物，社會上種種合法的權威和力量，都是以契約為其存續的先決條件，人們除了受合法的權威——公正所支配外，不為任何實力所拘束；因為公正才是合法的權威，而實力并不是公正。人類社會之所以發生不平等的關係，差別的現象，其起因在於社會制度和習慣。盧梭在人類不平等起源論上叙及

人類不平等的發達趨勢有三：

A、因法律之制定及私有財產制度之發達，而發生貧富懸殊的結果：個人私有財產，本係個人天賦權利的一部分，釐訂法律以保障之，固無不可；然以是而產生分配不均的現象，致使貧者愈貧，富者愈富，貧者生活尙難維持，遑言地位的平等！此乃人類不平等發達的原因之一。

B、因國家統治組織之發達，而發生強弱關係：國家統治組織，原以社會契約為其構成的中堅，牠的一切措施，自應以共同意思為依歸；然以統治者之違背契約，濫用職權，常以暴力壓抑民衆的意思，箝制民衆的行為，所以國家的裏面，就發生了強弱關係。此乃人類不平等發達的原因之二。

C、因合法的契約之變形為暴力的壓制，而讓出主人與奴隸的關係：這一點與國家發生的強弱關係，有連帶的關係，故無詳言之必要。盧梭認為社會上的奴隸制，是一種反自然的狀態。他在社會契約論第四章奴隸論上說：「縱然一個人可以讓渡他本身，但是他却不能賣去他的子女們，因為他們是生而自由的人，他們的自由，是屬於他們的。」

本身的，除了他們而外，任何人亦無權利處置他們的自由。在他們成年——有判斷能力時期以前，爲父者在他們的家族裏面，得以規定他們的保障和幸福的條件，但不能無可挽回的，無條件的讓渡他們；因這樣的贈與，是違反自然的，目的，超越父子關係的權利」。

五、盧梭的國家思想

我們若果了解了盧梭的社會契約說的内容，和他的學說的背景，那末對於他的國家思想，是不難理會的；不過盧梭的國家思想，雖特在社會契約說中表現著，而且在人類不平等起源論中，也有相當的論述。茲爲便利讀者了解起見，特將盧梭的國家思想分別的敘述於左：

A、國家的起源及其發達的趨勢：

在社會契約說一書中，對於國家的起源和發達的趨勢，殆未論及，而於人類不平等起源論中，則比較論述得詳盡，那上面論究着：社會所以發達的原因，是由於人口的增加，最原始的，自然的社會，就是家族，家族間所發生的，不外是生殖和財產的關係。因爲各個家族間發生了「財產私有」的觀念，「爲我害他」的私慾，於是引起了社

會上種種的爭鬥，無限的糾紛。後來因爲風俗習慣，語言之相同，及外界環境的壓迫，才集合成民族。由此可知民族的集合，並不是由於法律關係所強制的結果，而是靠做生活方式，風俗習和自然環境的影響，而發生的自然團結。有了這種團結之後，人類文化才得着進步的機會，社會關係始愈趨複雜，不過社會上又因此進步和接觸的關係，而發生了衝突。各個人都知道這種衝突的結果，對於他們是有害無利的，所以爲避免此衝突，確保彼此間的和平計，而主張人們的行動，應以公正和道德爲標準，不可侵害他人的權利。但因人口衆多，往來頻繁，欲求以道德感化人心，治平社會，是萬難辦到的。當此之時，捨法律的強制外，實無其他的方策，解決社會上的糾紛，匡正人們的非法行爲。於是各個人相互自願的締結了契約的關係，確定了國家的基礎，創制了法律的規範，打破了強弱關係。盧梭本着此種見地，而反對國家的起源是由於征服的結果的主張，同時又認爲國家亦非弱者爲共同防禦之目的而形成的。他的意思以爲國家是社會契約的產物，社會契約的目的，在維護各個人的人格和財產，保障各個人的自由

和獨立的地位。因為社會契約之成立，而個人在自然狀態下的「自然的自由」(Natural Liberty)，便隨之喪失了。但是他們的「自然的自由」，雖然喪失了，却還得着一種代價。他們一經讓渡其「自然的自由」而後，便即獲得「契約的自由」(Liberty of contract)，這種自由若從國家的立場上去觀察時，又可以叫做「公民的自由」(Civil Liberty)。「公民的自由」是從倫理的和公正的觀念上出發，而以法律為其實現的準繩，初無允許個人任意放縱之意。

盧梭因為是一個唯理主義者，所以他相信社會制度，可以運用人的理性力，以改造之。由此理性力的觀點出發，而謂公民自由之外，尚有「道德的自由」(Moral Liberty)。他認為此種自由，在人類社會上佔了很重要的位置，因為這種自由能戰勝人性的衝突和冒目的本能，促進社會於進步。不過德道的自由，乃屬於哲學上的問題，盧梭僅闡明這種自由，可以促成國家，達於發達的境地而已。

B、國家的目的：上面既已將社會契約的目的，簡括敘說了，茲更進而說明國家的目的究竟何在？這是很容易的事，因為國家之成立，是以社會契約為其先決條件，所

以國家的目的，自應以社會契約的內容為依歸。盧梭把國家的目的分作兩方面：一方面在打破自然狀態下之能力的不平等；他方面在設樹一個道德的和法律的社會，以實現人類精神的平等。凡未根據道德的和法律的力量，是不能通行無阻的。一個富者雖擁有鉅富，但是，國家決不可以容許他收賣貧者的人格和身分；一個貧者縱使窮困不堪，但是，國家決不可使他變而為奴隸。由是觀之，盧梭所主張之國家的目的，實不外是「抑強扶弱」，「濟貧制富」而已。

C、國家的解體與立法權：

在盧梭的國家起源，發達及其目的之論調中，即可了解他所謂的國家，直不外是由社會的共同意思，集合而成的一個善良的團體，初無暴力強制的意味，因之我們可以說盧梭絕對不是無政府主義者，亦不是主張經濟絕對平等論的社會主義者。因為他固然主張國家應以「抑強扶弱」，「濟貧制富」為目的，但是，他却還承認私有財產制的存在，個人企業的自由，故以當時的中產階級，大抵都贊成他的主張，深信他的學說。盧梭之所以承認國家有解體的趨

勢者，是由於立法權作用之衰退和停止的原故。國家生命的中心乃是主權，而立法權則爲其心臟，行政權爲其腦髓。神經衰弱，尙不致危及性命，心臟的運動一停，則其死亡立見。故國家的立法權若果停止了她的作用，則其解體的現象，即伴之而起；反是，國家立法權作用能繼續不停，則國家的性命，即得以長久的保持下去。

D、國家的統治組織——政體：

我們在前面敘述過盧梭是反對代議制度的一個有力的人物，他所持的理論，到了後來，甚至於到了近代，還有許多人引用他。他的目的，在打破間接的民主政治，實現直接的民主政治，以達成自由平等的理想社會。從此點看來，君主政治和貴族政治之所以爲他攻訐，可以說是一種必然的傾向。不過盧梭的思想，雖然有如是的趨勢，但是他却未曾因爲主張民主政治的原故，而絕對的否認君主政治和貴族政治存在的事實。所以他在國家統治組織的論究上，認爲國家統治組織，就是社會契約之統治關係的具體的表現。然而在訂立社會契約之際，常因當時社會上各個人之不平等的關係，而致產生統治關係之不同的結果：有

的是君民統治的組織，即君主政體；有的是貴族與平民的統治組織，即貴族政體；有的是人民與人民的統治組織，即民主政體。但姑無論其契約的內容如何，統治組織的形式如何，其最初之統治者，都是由人民所選出的。盧梭認爲國家的統治組織，若果能使法律的規範與自然狀態趨於一致時，則其統治的組織，就符合至上的理想了。

E、國家統治組織的優劣：

盧梭深知最良政體的標準之難於抉擇，所以主張政體之良否，當以能否符合該國的國情及其他的特殊關係而定；他認爲民主政體適宜於小國；君主政體適宜於大國；而貴族政體則介乎其間。他論究政體的優劣，是以共同意思與特別意思相互消長之程度如何爲標準。一國之統治者人數若增，則國家的意思（共同意思）強；反之，統治者人數若減，則特別意思強，故共同意思與特別意思的強弱常成反比例。

I. 民主政體的優劣：對於一國之法律意義，了解最深刻者，莫過於立法者，是以立法者與行政者，如能合而爲一體時，則對於政權之運用，自必能得到良善的結果。但是

在實際上則不然，常因此而發生立法與行政上的流弊。所謂民主政體乃是立法者與行政者合而為一體的統治組織。人民一方面是主權者，他方面又是執行者，這一點可說是民主政體的優點，同時，又是牠的劣點。但彌補此缺陷的條件有四：其一，國家領土範圍宜小，小則國民相互間的意見可以交換了解，感情得以歸於融洽；其二，社會階級的對立與財富的分配，不宜懸殊過甚，否則易起爭鬥，而國家將因瓦解；其三，國民小民貧，故宜禁絕奢侈之風，以保社會上的均衡；其四，國民的性質宜純樸，否則政務必因之紛繁，而社會秩序，終難維繫。

9. 君主政體的優劣：一國的統治權，都在一個人的掌握中時，就叫做君主政體，其運用權力也，比較敏捷，解決糾紛也，甚形簡易，因之，可以確保政府的權威，鞏固國家的統一；至其最大的弊害，是君主的特別意思，常有壓倒共同意思，而流於專制的傾向，是以君主的利益與人民的利益，往往不能趨於一致；且因君主之死亡，常引起國家發生危機。

3. 貴族政體的優劣：貴族政體是少數掌握政權的統治

組織。貴族政體的種類有三：其一是自然的，其二是選舉的，其三是世襲的。自然的貴族政體在歷史上是罕見的，就中以選舉的貴族政體為最善，而以世襲的貴族政體為最惡。貴族政體的優點，在於能集中優秀人才，以充當政務。於此政體中，共同意思既不似民主政體下的共同意思之難於鞏固，又不像君主政體下的共同意思之易趨動搖。惟是貴族政體易陷於只顧一階級的利益，而忽視社會的幸福。

F 國家統治組織的變化：在同一國家的裏面，有兩種意思常對抗着：一個是個人的特別意，一個是國家的共同意，關於此已於前面敘說過了，不過談到國家統治組織的變化時，又不得不把牠重敘一番，因為國家的統治組織之所以發生變化，完全是由於特別意思之不絕的反抗共同意思，特別意思反抗共同意思愈努力，則國家的統治組織的變化愈厲害。一國的統治能若果違反社會契約，壓迫或蔑視被治者的權利時，其結果自必引起政體的變化，至其變化的途徑有二：

1. 緊縮 (Besserer, Contract) 由多數者的統治組織，

變形爲少數者的統治組織，即由民主政體移至貴族政體，更由貴族政體移至君主政體，這是政體變遷的自然趨勢。倘使牠逆其道而行，即由少數者的統治組織變而爲多數者的統治組織時，則可呼之爲寬縱，(Bolsk)。一般人大都以爲寬縱是政體變化的傾向，但是，這種相反的進程，是不可能的。一國政體除了她的固有的勢力，太微弱而不能保障她本身時，是絕對不能變更她的形式的。倘使政體趨於寬縱，則其權力將因之消滅，而國家亦將不復存在下去，因之，我們必須集中勢力，以維繫國家的生存。

2. 解體(Dissolution)當着國家破壞，政府濫用職權之際，都可以她以一個普通的名稱：「無政府狀態」。(Anarchy)無政府狀態就是由君主政體變形爲暴君政體，民主政體變形爲暴民專政，貴族政體變形爲寡頭政治的結果。所以國家若果發生了暴君專政，暴民政治和寡頭政治的時候，則其國的命運，就算告終了。

G 國家的主權論 盧梭在國民經濟論的當中，闡明國家的要旨有三：其一，以國民的善爲其目的，換言之，萬事應從順共同意思；其二，須計圖特別意思的調和一致；

其三，須顧慮國民的生存。國家爲達成此等的目的，而運用一種以共同意思爲基礎的概括的強制力，這種權力，叫做主權。所以主權并非弱者與強者的關係，而是團體與其員團的關係。主權的目的，在於促成團員們在法律上的平等的地位，達到一般的幸福。主權因爲是共同意思所表現的作用，所謂意思乃是不能割讓的，故主權亦不能割讓。共同意思與特別意思的傾向，常難一致，故共同意思不能委託於特別意思。主權除「不能割讓性」而外，尚有「不可分性」，意思的種類有二：一係個人的意思，即部分的意思；一係共同意思，即團體的意思。一國的主權若果脫離了團體的掌握，或與共同意思分裂而和特別意思相結合之際，則此主權已違反了牠的本質，而不能存在了，所以這種趨勢是不可能的；自古，有的學者認爲主權是可以分割的，這是由於他們把主權的作用，和主權的本身誤解爲相同的事實的原故。實則主權之爲物，是唯一的。不能分割爲二的。

一國若果在一方面欲求鞏固她的主權，而在他方面又作出一種與主權相對立的團體時，這顯係一種矛盾的現象

，對於她本身是很不利的。主權的下面發生了別種團體的意義，就是指國內發生了主權以外之共同意思的主體而言。此種團體的共同意思愈多，則國家主權的共同意思愈弱。其結果，必致共同意思分裂成特別意思。是以一國的政治黨，乃是危害國家統一的團體，於國家甚不利。主權者的意若脫離共同意思，則國家將隨之崩潰。

且、法律論與法律的分類：

盧梭在社會契約說第十五章法律論上說：『所有的公正，都是自上帝而來，上帝本身才是公正的淵源；倘使我們能直接的從那樣崇高的泉源裏去接受那種公正，那末，我們就無須乎要政府和法律了』。這樣看來，人類之所以要法律和政府，是原於人們不能直接的從上帝取得公正的原故。因為不能取得公正，所以社會的秩序，和人們的幸福，自難得着保障：『從人類的立場上來觀察事物，那末，公正律在人們的裏面是不能發生效力的，因為人們缺乏「自然的核准」(Natural sanction)；他們僅能把善的，當做惡的，把罪戾的，當做公正的看』。『於是為配合權利與義務，施行公正以達到牠的目的計，而契約與法律，乃見

必要了』。盧梭認為在自然狀態下，人們的權利義務，都是受着自然的支配；但是由自然狀態轉入公民狀態(Civil state)的時候，人們的權利義務，都是由法律決定。他對於法律意義的解釋，有下面的一段話：『當着全體人民判決全體人民的事件之際，他們只是注意他們本身；因之組成了一種不可分化的關係，即謂從任何的觀點去看全體的對象，都是同樣的，所以關於這種判決的事件，大體和他們的意思符合。我呼此判決的行動為法律』。他接着又說：『我所謂之法律的對象，常為普通的，法律所注意的是集合的臣民，是抽象的行動，而非指個人和特別的行動而言』。從這幾句話裏面，我們可以觀到盧梭所謂法律的性質了。

法律的分類：(Division of the laws)

盧梭對於法律的分類，是以國內所發生的種種關係為標準：

1. 政治法或根本法(Political laws; fundamental laws) 是規定全體與全體，或主權者對於國家的關係的法。
2. 民法(Civil laws) 是規定團體或團體的構成員與構

成相互間關係的法。這種關係從第一種的關係的立場上看來，是很小的；但自其本身看來，却是很大。因之，每個公民對於其他的公民的關係，是完全獨立的；而於國家則絕對的依賴着她。因為國家可以促成人民得到自由，所以人民不能離國家而存在。

3. 刑法(Criminal laws)規定法律與個人的關係，或處罰犯罪行為的法。

4. 風俗，習慣與論(Manners, Customs, Opinion)是創造國家真實的制度的法。這種法既沒有刻在雲石上，又有鑄在銅版上，而在公民的心地中。牠日日可以得到新的力量，當着其他的法律廢弛的時候，牠還可以使得牠們復活，給牠們以地位；牠能本着制度的精神，保障人民。

六、盧梭國家思想的影響

促成自由平等的新思想，日趨於發達的人物，固不僅盧梭；如法蘭西文壇界的福祿爾之倡導無神論，以破除當日的迷信，暴露那時王侯貴族的黑暗；孟德斯鳩之創立三權分立論，以抑制帝王專制的淫威，掃蕩政治上的一切積習；英吉利則自克林威爾擴大議會的權力，打破專制惡習

而後，人民的思想，乃向着自由大道方面，衝飛猛進的發着，如經濟學的鼻祖亞丹斯密，就是一個自由主義放任政策的主倡者，他對於工業革命，實有很大的貢獻。不過福祿特爾，孟德斯鳩和亞丹斯密對於政治上的貢獻，却不及盧梭那樣的偉大，所以我認為當時的思想界，鮮有和他能匹敵的。他所主張的自由平等主義，天賦人權的理論，在法蘭西大革命前，已瀰漫乎全歐，深深的印入一般人的腦中了；且於同時傳播到美利堅而形成美利堅提導革命，對英獨立的原動力。美利堅十三州的獨立宣言，就是以自然權說為其背景，而以自由平等為其內容。這個宣言是在一七七六年發表的，其時盧梭還未去世，我想他對於美利堅十三州的革命運動，一定是很表同情的吧！同時，也許增加了他主張自然權的勇氣罷！

自從美利堅革命成功，對英獨立而後，盧梭的思想可謂已達到一種成功的境地。於是法蘭西人民，一方面受着美利堅革命完成的刺激；他方面受着盧梭思想的陶冶。結果，法蘭西大革命，竟於一七八九年爆發了。（即盧梭死後十一年）法國人權宣言就是在這一年的十月十五日發表

的。當中有云：「人在自己的權利上，是生而自由平等的——所有政治結社的目的，都在保障人類永久的天賦的諸權利，所謂諸權利，係指自由、財產、安全及對於壓迫的抵抗而言——財產權是神聖不可侵犯的，故以何人亦不能掠奪之。但於明白的公共的必要上，得法律的承諾，而有預行正當的補償之際，不在此限」。從這篇宣言的內看來，和美洲獨立宣言同樣的以天賦人權說為背景，而期望人類自由平等之實現。實則人權宣言上所謂的「人」，并不是指全人類，或各階級的人而言。而是當時的新興階級，即中產階級。革命的担当者，是中產階級，自由職業者及一部分不富裕的貴族階級。他們所要求的是憲法的制定，是樹立以自由和理性為基礎的政府。事實上對於無產階級運動毫無關係，所謂無產階級不過是他們的利用品而已。因為當時被壓迫的階級不外是：（一）農民，是領主的苛徵誅求的對象；（二）日傭農業勞動者，他們在革命因受着饑饉，而從園田跑到都市去謀生；（三）中產階級，是帝王貴族剝削的對象。這三階級的人們都同樣的受着專制淫威暴斂橫征的痛苦，但是中產階級却比較農民和日傭勞

動者多智，而且有餘裕，所以農民和日傭勞動者不知不覺的被他們利用了。這也就釀成近代社會革命的原因，是以盧梭誠然不失為一個革命家，理想家，但是，却因他的思想之不徹底，而種下了社會的禍根。不過。一時代有一時代的特殊背景，斷不能以現時的環境，去批他的不當，故此點實未足引盧梭思想的詭病，至其思想本身的矛盾和缺陷，當於下節申述之。

七、盧梭的學說與國家思想的缺陷

盧梭的學說在自由史上的地位，和他的國家思想的影響，都是很偉大的，很顯著的。當着十八世紀的時候：在實際方面，誰都承認他是一個很熱烈的革命家；在精神方面，誰也崇拜他為自由思想界的老祖宗。他的豐功偉烈，我們是不能不敬佩的；他的精深的思想，我們是不能不瞻仰的。但是，我們却不能以此，而忘掉盧梭思想之自相矛盾的立場上，去加以批評，予以研究。契約說自十八世紀而後，乃大受一般學者的駁斥和詆毀，於是契約說的理論，不免隨之薄弱下去，而失掉了一般的信仰。有的非難契

約說爲空談，有的辱罵契約說是欺騙，有的認爲契約說無歷史之事實的根據，有的攻擊契約說上所假定之政治意識的錯誤。至於他們的批評和論究的是非得失，此處無討論之必要，茲惟本乎個人的意見，對於盧梭學說和思想矛盾處，加以研究，是否有當，祈讀者教之：

A、從哲學思想方面去批評盧梭思想

盧梭因爲受了英國哲學家休謨的功利主義思想的濡染，所以他的思想裏面，帶有不少的功利主義的成分。不過盧梭却未彰明較著的主張功利主義而已。他的哲學的根柢是自然權，就是說人生而有天賦的權利——天賦人權。他的學說和思想，都是從這種自然權觀念中，演繹而來的。我們要理會他的學說和思想，是否純正？是否合乎真理？自必先闡明自然權的本身，是否合乎真理。所謂自然權乃是人類在自然狀態下，所享受之自然的權利，在形式上看來，似有片面的真理存在着；而於實際上，則大謬不然，因爲權利是對待着義務而言，『無義務即無權利』，這是法律學家所公認的。他們主張人民在法律的範圍才有自由權利之可言，這樣看來權利觀念之發生，乃在政治團體成立

和法律規制定以後；而於自然狀態下，却無權利與義務的觀念。——在自然狀態下，人口稀疏，食物豐富，取之不竭，用之不盡，故無彼我之分，權利之別——今盧梭以爲自然權是人類固有的權利，實屬誤謬。若果準照他的論調，來推究社會現象。那末，人類在社會中的活動，在表面上，雖是自由自在的；而在實質上，則是很機械的，與物理學所謂分子運動無異。結果致使社會形成靜態的現象，而不能表現活躍的，創造的人生；這樣一來，豈不是和他主張的自由平等相矛盾嗎？和自由意志觀念相抵觸嗎？因之，盧梭所謂自然權或天賦人權，直不外是一種『假的自由平等』。孫中山先生能洞察此種錯誤，而謂民權之取得，是由革命而來，並不是天賦的。由是可知人之自由與不自由，平等致不平等，是人爲的結果，是歷史的產物。在物質方面，我們要設法使他趨於平等；在精神方面，我們要任他充分的發展。誠能如此，則社會上方不致發生貧富不均現象，引起經濟的問題；而賢者才能表現他卓越的天才，促進文化於進步。

B、從歷史事實方面去批評盧梭思想：

盧梭認為國家起源，是原於社會契約之成立。有了社會契約所規定的統治關係，才有國家組織的發生。國家既非強者與弱者的統治關係，又非暴力征服的結果，而是社會契約的產物，這是盧梭所主張的學說。他在自然狀態論中，敘說民族是家族的自然集合，國家的起源，乃在民族形成之後。此點似無錯誤，但是，他認為自民族發生而後，人類文化得着長足的進步，社會情形日趨複雜，所以相互間，不免發生爭鬥，而此爭鬥之有害無益，是他們所覺悟到的，於是為除此爭鬥狀態計，乃相互締結契約，確立統治關係，而國家予以發生。這種論調却令人難解了，而使我們發生感疑了。盧梭的此種論斷的缺陷，是由於他把政治意識的觀念弄錯了，他以為在自然態下，人類就稟賦有政治意識，所以一經發生爭鬥，就激起他們組織國家的動機。而實則不然，所謂君民統治協議，民間相互契約，乃是國家既成之後，而且達到相當發展的階段，始發生的事實。古代羅馬共和制之產生，中世紀三級會議之成立，及近代議會制度之發達，都是歷史的產物，社會進步的結果。此等制度都含有契約的性質，但非產生國家之原因

。所以有許多學者主張國家是由武力造成的，而孫中山先生亦曾論及國家是編道造成的。從此點看來與盧梭的國家觀，實大相逕庭。因為國家之成立，至少有兩個階級對立着，一個是強者階級，一個是弱者階級。前者是統治階級，而後者則為被治階級。古代希臘國家的裏面有貴族，自由民與奴隸之分，而羅馬帝國，亦有貴族，自由民與奴隸之別，當時所謂貴族自由民就是統治階級的人們，是固有民族的分子，而奴隸則係指被征服的，被統治的民族的人們而言。我們根據這種歷史的事實，就可以證明國家是由武力造成的，是一民族征服他民族的結果；而階級的分劃，則係國家必然的趨勢。於是可知國家成立的當初，并不是以保障「全體幸福」為目的，而不過代表「階級」——征服者的利益而已。至於國家變形為代表「全體幸福」，保護「人民權利」的機關的事實，乃屬人文進步的結果。斷不以此而為盧梭辯護。由此看來，盧梭認為社會契約為國家成立之基礎的理論，不免倒果為因。

我們更可本着國家是武力造成的理論，去駁斥盧梭的人類不平等起源的論證：他以為國家統治組織發達以後，

才有強弱關係之分，而實則國家之所以成立，就是因為強弱關係的原故，可見強弱關係，是國家起源的原因，而非統治組織發達的結果。國家既是征服的結果，則主人奴隸兩階級，就任國家成立之時，即發生了的事實，而非因合法的契約變形為暴力壓制，所發生的關係。是以盧梭又未免被非難為倒果為因。

0、從政治思想方面去批評盧梭思想

1、主權論與民主政治的矛盾：

誰都知道盧梭是主張自由平等的一個極端的個人主義者，所以他對於政治，竭力倡導直接民主政治，而反對間接民主政治，即代議制度。其目的在使個人意思能充分的表現，以實自由平等的理想社會，宣揚民主主義的真精神。然由實際主言之，這種個人意思之充分的表現，就是特別意思之無限的放縱。倘使盧梭的目的，果在貫徹絕對的個人主義，則此點尚無攻訐之必要。反觀盧梭說：「一方面竭力的放縱特別意思，使其自由的發展；他方面又誓死的壓抑特別意思，而圖鞏固共同意思。他所主張的主權，含有不可割和不可分的兩種性質，與布丹的主權論殆無

若何之差異、這樣一來，主權與民主政治之間，不免發生了一種矛盾。結果。盧梭所期望着的民主政治，却難免流而為「變形的專制主義」。

2、政黨危及國家論的誤謬：

盧梭因為主張絕對的主權論，而認為一國之內，只能有「唯一的共同意思」之存在，而不容有其他「團體的共同意思」，同時存在着。否則主權將因之分裂，而共同意思自不免特別意思化。政黨乃是與國家相對立着的共同意思的團體，國家的主權，常因之而日趨薄弱，甚至危及國家的生存。欲求鞏固主權，維護國家，自不容有政黨之存在。這種論證不無相當理由，然證諸事實，却不盡如是：一國政黨之所以成立，其動機在打破個人專擅和少數操縱主義，代表大多數民衆意見，實現全體的福利，初無害及國家生存的危險。他的行動和目的，是與國家相互一致的，國家的政治，全靠他推動着，這是近代君主立憲國和民主主義國的政治上的特徵。我們可以說近代國家的政治組織，就是政黨政治的組織，一國有在朝黨與在野黨之分，在朝黨常立於執行的地位，而在野黨則立於監督的地位。

一國政黨常因相互監督，而知有所警惕，斷不敢妄為，故國家政治乃得着進步，近代政治家所以力倡政黨政治者，就是因為這個原由。為此，盧梭所謂政黨危害國家生存的理論，自難成立。

3、政體的緊縮變遷之缺陷：

盧梭以為政體的變遷有二：其一是緊縮，其二是解體。茲之所論者是緊縮，盧梭認為政體的變遷，若由民主政體變而為貴族政體，更由貴族政體變而為君主政體之際，叫做緊縮的政體變遷，這種變遷，是自然的趨勢；反是，則叫做寬縱的政體變遷，寬縱則國家形將因之滅亡。其意蓋在前者可以集中勢力，以鞏固國家的統一；而後者則致國家權力薄弱，而益發不能維繫她的生存。實則一國政體之變遷，初無一定的標準，而寬縱的變遷，亦未必即致國家於危亡之境。而且在歷史上，尚不乏由君主政體而貴族政體而民主政體的變遷之例證。反之，盧梭所謂之緊縮的變遷，却少發生。此點也是使我們惑疑的地方。從前柏拉

圖認為政體的變遷，常由最善的政體變形為最惡劣的政體：哲人政治——↓榮譽政治——↓寡頭政治——↓暴民政治——↓暴君政治。這是柏拉圖所想像的政體的變遷，實際上并無此種事實，顯係一種幼想，盧梭之誤謬殆與此無異。

八、結論

統觀前面所述，我們可了解盧梭思想之所以能代表當時的時代精神，得着一般民衆的信仰：一方面是由於環境壓迫的關係；他方面是因為他的思想學說，頗能動人耳目，而對他表同情。至於他的思想學說之所以崩潰，受人攻訐，也不外二因：其一，環境的變遷和時代的轉易；其二，是思想學說本身矛盾之被人發見。於此可見代表一時代的時代精神的思想學說，并不一定合乎真理，而合乎真理的思想學說，未見能代表時代精神。

一九三〇，十二月一日脫稿於

中央政治學校圖書館



中華民國二十年五月一日出版

編輯者 中央政治學校編譯部

發行者 中央政治學校

印刷者 中央政治學校印刷所

代售處 中央政治學校消費合作社
全國各大書局

等別	地位	特等	優等	上等	普通
	全面	底封面之外面	封面底面之內面及對面正文首文之對面	首篇以外正文前後之對面	正文中正文後
	半面	四十五元	三十元	二十元	十元
	半面	二十五元	十五元	十元	五元

日本朝鮮與國內同	每月一册		全年十册	每册大洋一角
	時期	國內連郵費		
全年	半年	五元七角	國內連郵費	國外連郵費
	全年	十元四角		