

政治学报 / 国立清华大学政治学会 · 一 V. 1. no. 1

(民国20年[1931]1月) ~ [?] · 一北平: 编者, 民

国20年[1931] ~ [?].

: 附表; 26cm.

半年刊 · 一有部分英文内容

\*

\*

\*

本刊共摄制1卷, 16毫米, 缩率1:20, 原件藏北京图书馆, 北京图书馆摄制, 母片藏全国图书馆文献缩微复制中心(北京), 原件有破损.

本刊片卷摄制目录:

V. 1. no. 1

(1931. 1)

1932. 6

379

577

胡漢民題

# 政學報

第一卷 第一期

民國二十一年一月



國立北平圖書館

清華政治學會贈

清華政治學會出版

國立清華大學

北平

# 清華政治學報

第一卷 第一期

民國二十年一月

創刊辭

徐雄飛

## 論著

中國國籍法研究·····	曾特·····一
英國之員吏制度·····	錢端升講·····一七
明宣德年間之中日外交·····	爽庵譯述·····二五
從國際方面觀察國家主權·····	趙奉生·····三七
拉斯基與羅素之政治多元說·····	邵循正譯·····五〇
弔民伐罪與民權思想·····	稽文甫·····六二
中國政治思想史探討芻議·····	張馥荪·····六八
新國際法論·····	田保生譯·····八三
革命時期的言論自由·····	趙康節·····九三

拍拉圖的教育觀念和法律觀念…………… 鄒文海…………… 一〇〇

物理與政治新論…………… 邵循正譯…………… 一〇七

市行政之要素…………… 沈觀準…………… 一一三

東歐各國地方政府大綱…………… 王肇徵譯…………… 一一八

城市政府之預算制度…………… 尙傳道…………… 一二七

### 書評

吳之椿——

拉斯基著：近代國家內的自由(H. J. Laski: Liberty in the Modern State)…………… 一四二

張奚若——

J. W. Allen: A History of Political Thought in the Sixteenth Century…………… 一四四

Kingsley Martin: French Liberal Thought in the Eighteenth Century…………… 一四五

錢端升——

Sir Almeric Fitzroy: The History of the Privy Council…………… 一四七

E. R. Turner: The Cabinet Council of England in the Seventeenth and Eighteenth

Centuries, 1622—1784…………… 一四九

Leonard le Marchant Minty: Constitutional Laws of the British Empire..... 151

浦薛鳳一

賴斯基著：服從之危險 (H. J. Laski: The Dangers of Obedience)..... 152

孟祿著：無形之政府 (W. B. Munro: The Invisible Government)..... 154

蔣廷黻一

The Haley: The World Crisis of 1914—1918, an interpretation, being The Rhodes

Memorial Lectures delivered in 1929..... 155

矢野仁一著：近世支那外交史 ..... 157

王化成一

A. S. Hershey: Essentials of International Public Law and Organization..... 158

Quincy Wright: Mandates Under the League of Nations..... 159

• Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht..... 159

(Journal of Foreign Public Law and International Law)

E. D. Dickinson: Cases and Readings on Law of Nations..... 159

M. O. Hudson: Cases on International Law..... 159

陳岱孫一

W. T. Foster and Catchings: Money..... 一六〇

W. T. Foster and Catchings; Profits..... 一六〇

W. T. Foster and Catchings: the Road to Plenty..... 一六一

何基鴻一

William E. Hoeking: Man and State..... 一六五

James W. Garner: American Foreign Policies..... 一六六

編後記..... 一七一

附錄

國立清華大學政治學會章程..... 一七二

民國十九年至二十年度本會職員名單..... 一七二

## 創刊辭

本刊創始的宗旨，係建立在一個假定的基礎上面，即是供給本會會員檢討智識的場所，寄託心得的園地。同時更希望和國內各大學研究政治的青年，站在學術立場，得有資以勉勵和商量的機會。

畧檢卷頭目錄，就可以見到，本刊並不具有某種想像的目標，更不敢預計負有何等時代的使命。

幾年來，在中國革命的高潮過程之中，青年所表現於外者，除了慷慨激昂的唇舌宣傳，更有痛快淋漓的筆墨文章。一般生活的途徑，刻刻被圍於緊張的空氣之中；社會的行爲，處處充滿着刺激的感覺。本刊性質，似不足以繼承此等潮流。

宇宙間須有動的思想，來鞭策時代的前進，同時要有一種靜的智識，作退一步的參攷。本刊今後的方針，仍望以討論靜體問題爲範圍。

徐雄飛 民國二十年一月







# 中國國籍法研究

曾特



## 一、引言

國民爲國家之基本；國籍法所以定本國人民之國籍及其得喪效力者也。近今文明各國之國籍法，有規定於憲法者，有規定於民法之首者，又有規定於特別法者。我國即以特別法規定者也。蓋國籍法爲公法之一，若規定於民法之首不免混亂公私法之性質；若定諸憲法，又未免使根本大法過於冗長，故以之爲特別法實最適當。國籍法既爲區別內外國人之標準，則其重要可知。舉凡國民皆應知悉，而行政外交司法等人員尤不可不深知。在國際公法與國際私法二者之中，國籍問題皆佔重要位置，而在國際私法爲尤要。蓋適用當事人之本國法時，必先知當事人之國籍而後有所準據。凡爲外交官司法官者，除應熟悉本國國籍法外，對於各國私法及其國籍法，亦須有相當認識也。本文僅就教室內與師長同學討論

所及，將我國現行國籍法加以研究批評，間又攷之舊時國籍法以明沿革，參之外國國籍法，以資比較，此本文內容之大概也。

## 二、中國國籍法沿革概要（一）

中國現行國籍法，與日本大同小異，溯流尋源，亦有可得而言者。清季光宣之際，即着手編訂國籍法條文，又譯法人所著各國入籍法異同攷萬餘言，及日人立作太郎所著比較歸化法萬五千餘言，以資參考。其時京師法律學堂有商法及國際私法教習日本法學博士志田金甲太郎，兼任法律顧問，擬具制定國籍法意見書千餘言。其所條陳，有采用者，有未采用者。節述大要如左：

### 條陳經采用者

（一）中國國籍法，應使於憲法及民法以外成一特別法。

(二) 應采三大原則：

(甲) 不生無國籍人，

(乙) 不生複籍人，

(丙) 許國籍之任意變更。

(三) 但對上述三原則有重要例外二：

(甲) 應設法維持中國之特有家庭制度，

(乙) 應設法維持中國國家必須採取之政策。

(四) 關於國籍之生來取得，中國應采血統主義為原則，出生地主義為例外。

(五) 本於領土割讓之傳來取得，非國籍法所宜定，應以憲法及割讓條約為根據，而解釋之。

(六) 其他各節亦與日本略同。

條陳未經採用者

(一) 關於外國人歸化中國者，應視人種語文之同異，以定其限制條件之寬嚴。

(二) 應規定絕對之喪失國籍。(即剝奪國籍以懲儆中國人之賣國行為。)

民國元年國籍法，係沿襲前清宣統元年頒布之國籍條例，試與日本國籍法逐條比較，殆什九相同。其稍加更改者，為

第二條刪養子一款，第四條及第十二條刪年齡限制，第十條刪本國法字樣，第十一條期限加倍展長，第十六條期限則縮短之。然至民國三年修改時，則又依照日本法一一改復，幾同鈔本，行之頗久。直至民國十八年，國府重加修正，公布施行，雖文字之損益無多，而主義之變更頗烈。當於後列各節之內具體論之。

### 三、固有國籍

固有國籍或稱生來之國籍，乃因人之出生而取得之國籍也。人之出生有二重關係焉，即其對父母之關係與對出生地之關係是也。通常子之出生地，即為父母之本國，在此情形之下，其子取得其父母之國籍，可不待言。但當茲交通日繁之時，往往有甲國國民僑居乙國而生子者。在此情形之下，子之國籍問題，(即應采血統關係抑出生地關係而定其國籍之問題)生焉。古代以親子關係為重一切皆從血統主義(*Jus sanguinis*)為主，人之國籍，亦以血統定之；即不問子之出生地為何，皆取得其父母之國籍是也。希臘羅馬及我國皆守此主義。迄歐洲中世紀時，封建制度大盛，一切法律關係皆以土地為主。不問其父母之國籍為何，其子皆取得出生地之國籍，是為出生地主義。*(Jus soli)*然近代思想注重個

人，一切皆以人爲中心；國民之思想習慣風俗性情等，又多依血統之關係受自父母家庭之中；且交通便利，人類之遷徙實頻，若依出生地主義，似難實行。故除人口稀少，欲利用移民之國家外，采血統主義者，實居多數。然若全采血統主義，則往往有無國籍之弊；故又多以出生地主義爲例外，以補血統主義之不足。今日各國現行主義，約有四種，分舉於下：

(一) 專采血統主義者。——即不問出生地之在外国或本國，皆以父母之國籍爲定，如德意志，奧大利，匈牙利，那威，瑞士等國是也。

(二) 以血統主義爲原則，出生地主義爲補則者。——如我國，日本，法蘭西，比利時，荷蘭，丹麥，瑞典，意大利，西班牙，土耳其等國是也。

(三) 專采出生地主義者。——即不問其父母之國籍爲何，在內國所生之子，皆取得出生地之國籍，如南美各國是也。

(四) 采折衷主義者。——即兼采出生地主義與血統主義者，如英，美，葡諸國是也。

我國所采主義，乃最新之主義也。其原則爲各人皆應有一唯一之國籍。此所以避免雙重國籍（積極抵觸）及無國籍

（消極抵觸）之弊也。依我國國籍法規定，生來取得華籍者共有四種：（2）

(一) 「生時父爲中國人者。」——此血統主義也，爲我國固有國籍取得之原則。依此款規定，父母皆爲中國國民者無論矣，即祇父爲中國國民或取得中國國籍者，其子亦當然爲中國國民也。

(二) 「生於父死後其父死時爲中國人者。」——此亦血統主義也，其出生雖在父之死後，但其父死時既爲中國人，則依血統主義，其子出生後亦當然爲中國國民。

(三) 「父無可考或無國籍其母爲中國人者。」——此采母之血統主義，蓋欲避免消極抵觸之弊也。依此款規定，凡私生子或無國籍者之子，只娶其母爲中國籍，則無論其生於何地，皆認爲中國國民。此等規定，未免失於廣汎。以利益言，此等私生子即使生於中國地，對於中國亦無甚大用，反重社會之累也，況其生於外國者乎？查香港，澳門，上海等處，有專供外國兵丁水手冶游之娼寮，此種娼妓道德觀念既極薄弱，而所生子女，又種色混雜，與中國實無多大關係；若生於外

國，則遠離中國，與中國之關係更淺；設生於采出生地主義之國家，且將發生雙重國籍之弊矣。今予此等遺傳惡劣，缺乏中國國家思想之人以中國國籍，是不啻予彼等以取巧之機會也。故對此等人，實無予以國籍之必要。依民國元年國籍法及民國三年修正國籍法，此款皆冠有「生於中國地」字樣，以限制之；似較高明。(3)

(四)「生於中國地父母均無可考或均無國籍者。」——此為出生地主義，用以補血統主義之不足，使無國籍之消極抵觸者也。或謂現在中國不必設此款，蓋此等棄兒或無國籍者之兒，於中國無大益處，反足以增加社會之負擔，當此民窮財盡之時，不應多增國家之負擔也。但以國際關係，人道主義及避免消極抵觸之原則而言，我國似應賦予中國國籍。況此等棄兒之已生於中國則其父母，多屬中國人。今賦中國國籍，既與血統主義相合，且與國際一般之立法例不相背馳。(4)即使此子為外國色種，將來經其父或母認知之後，仍可喪失中國國籍也。(5)

#### 四、國籍之取得

國籍之取得 (Acquisition of Nationality) 又稱為傳來之國籍取得；所謂國籍之取得者，乃因出生之事實，已取得一國之國籍，復因出生後原因而取得他國國籍之謂也。此等取得，乃因國籍之變更而發生，其原因有三：

- (一) 親族法上之原因，或稱為依法律規定之國籍取得。
- (二) 歸化，或稱為依個人自由意思之國籍取得。
- (三) 土地割讓之結果，或稱為依國際法上之原因之國籍取得。

上列三原因除土地割讓之結果屬於條約問題外，對親族法上之原因與歸化二者，當分別述之。依親族法之原因而取得國籍者，我國法定為四種，(6)今依次論之。

(一)「為中國人妻者，但依其本國法保留國籍者不在此限。」——此款但書，乃新法立法主義最大之變遷。以前二法皆采夫婦同一國籍主義，(7)即凡為中國人妻者，不問其本國法律如何規定，皆當然取得中國國籍。今現行國籍法一改而為夫婦可不同國籍主義，其主義之變遷最大，而其影響亦最廣也。查現采此主義者為南美諸國及蘇俄，我國立法似受其影響也。(8)攷立法者之理由，大概在避免國籍之

抵觸，並根據國民黨第二次代表大會議決案男女平等之原則，而予女子以有獨立之國籍，不因婚姻而喪其本籍也。就此點言，我國立法精神，已由國家主義而趨於世界主義矣。但就其影響言，亦不無可議。一家之中，國籍各異，其不便之處，夫人皆知，故各國立法，多采妻與夫同國籍主義。依條約言，外人在我國，無內地雜居權，今夫婦國籍不同，妻可否隨夫雜居內地，一疑問也。且我國法權尚未收回，若外國女子爲中國人之妻，而不當然取得中國國籍，則多予機會使外人得享有治外法權於中國家庭之間矣。此就一般之影響而言也，此外關於本法其他各條規定亦有不大大一貫之處，下文當再論之。

(二)「父爲中國人經其父認知者。」——認知爲取得國籍之原因，各國皆採用之。我國法設定此款，與血統主義之精神正相吻合。但關於此等私生子之國籍，各國立法有依出生地主義而取得出生國之國籍者，有依母之血統主義取得母之國籍者，又有依其父之認知而取得新國籍者；於是同一私生子，遂有三國國籍之弊矣。故對於私生子之認知，各國皆加以限制。日本國法對外國籍人之私生子因認知而取得日本國籍者，規定須具左列四條件：(9)

- 一、私生子須從其本國法未成年者；
- 二、非爲外人之妻者；
- 三、父母之中先認知者當爲日本人；
- 四、父母同時認知時父當爲日本人。

我國二舊法對此亦有上列一二兩款之限制。(10)按諸認知爲國籍喪失之原因之規定，外國人認知其在中國之私生子，其被認知之子，亦須具此二條件，則新法刪之，似不妥矣。此實有背「不生複籍人」之原則也。

(三)「父無可考，或未認知，母爲中國人，經其母認知者。」——此款之規定，與固有國籍之規定第三款實同，其批評詳見上文，此處從略。但各國對認知之立法主義各異，有規定私生子皆取得其母之國籍，不因其父之認知而生若何之影響者，如德，奧，匈，瑞典等國是。又有規定私生子之認知，不拘時之前後，而以父之認知爲重，而取得父之國籍者，如意大利。西班牙，荷蘭等國是。照我國法律之規定，經其外籍父認知後，仍可失去中國國籍也。(11)

(四)「爲中國人之養子者。」——養子之在歐西各國，祇有繼承財產之關係，在家族中並無地位，故各國無以之爲取得國籍之原因者。攷以養子爲取得國籍之原因者，首創於

日本國籍法。日本之採此法，乃為維持日本之家族制度之必要而設者也。在日本親族法上，養子之地位頗高，養子入養家取得嫡子之身分與權利。惟慮緣組為國籍取得之原因難免流弊，故有明治三十一年之特別法令，加以限制。其文如下：

- (12)
- 一、日本人以外國人為養子或入夫，須經內務大臣許可。
  - 二、外國人非具備左列條件，內務大臣不得給以前條之許可：

- (一) 一年以上繼續在日本有住所或居所者；
- (二) 品行端正者。

查養子在我國家地位甚低，現行律有效部分關於養子身分載稱「義男女婿，為所後之親喜悅者，聽其相為依倚，並得酌給財產。……其收養三歲以下小兒，仍依法律即從其姓；但不得以無子遂立為嗣。……」即歷來判例亦復如是。日本因無嗣子制度，故養子之身分高。我國因有嗣子制度，故養子之身分低。二者乃名同實異者也。我國民元國籍法不採養子為取得國籍之原因，所見良是。迨民國三年修改國籍法時，立法者不察，貿然鈔入。此次重行修正復照樣保留，實我國國籍法最大之缺點也。今且略言其流弊。夫一國之內，

除公權例不許外人享有外，私權之不許外人享有者亦屬不少，如我國之內地雜居權，貿易權，買賣土地權，漁業礦業等權，皆不許外人享有或限制外人享有者也。今有此數之規定，則一切外人，觀視上述各權者，皆得隨便擇認一中國人為養父，不論其人年歲之老幼，品行之良莠，對中國之態度如何，皆可未經歸化手續，不受政府限制，立即取得中華國籍，享受一切非中國人不能享受之權利矣。及至夙願既酬，又可立即脫離養關係，而仍保留中國國籍，享受一切權利此亦為法所不禁，如此立法豈不貽笑大方！其他一切關於歸化之限制，皆將形同虛設。由是觀之，此款實應立即刪去，庶可以杜奸計而保護國權也。

(四) 歸化——此外尚有一取得國籍之原因即歸化是。歸化云者乃既有外國國籍之人，本自己之意思，請求歸化，國家依特別之行政處分，許以中華國籍之謂也。關於歸化之條件效力等，於次章詳之。

#### 五，歸化

##### 甲，歸化之條件

各國對於外人之歸化，皆設一定之條件而許可之，此等條件，乃推定其歸化後能為內國之良好國民，能盡國民之責

任者，然後允其來歸。關於此等條件，各國國籍法互有差異，我國現行法規定外大歸化之條件四款。(13)

(一)「繼續五年以上在中國有住所者」。——此款規定住所年限，蓋在中國非有一定住所，并有若干年之逗留，其對於中國之關係必淺，對於中國之認識必少；如此則不能為中國國民，而盡其國民之責任矣。各國立法大抵相同，英日之規定均為五年，而英國對之則略有增益。

(二)「年滿二十歲以上，依中國法及其本國法為有能力者」。——依一般之原則，凡法律行為須行為人具有行為能力然後有效。歸化雖為公法上之行為，然必出於自願，惟有行為能力者始得為自由有效之意思表示，依照中國國籍法，歸化者須依中國法與其本國法皆有行為能力者然後可。故凡依中國法或其本國法為未成年，或雖成年而受禁治產者，皆不能歸化。

(三)「品行端正者」。——此款之規定，殆不必說明。苟品行不端，對於中國之秩序必有妨害，不許其歸化，自不待言。抑尤有當注意者，即要求歸化人，若曾當眾詆毀中國侮辱華人者，亦當認為品行不端，不應予以中國國籍。

(四)「有相當之財產或藝能足以自立者」。——此款

之規定用意亦極明顯，若許不能營獨立之生活者歸化，則徒增國家社會之負擔，於國家社會全無實益，不許其歸化，乃理所當然。

除上述四條件外，凡歸化者尚須得內政部之許可，(14)蓋為慎重起見也。各國立法例皆如此，日本除上述四條與我國相同外，尚有「歸化者應為無國籍或因取得日本國籍而失其國籍者」之規定。我國舊法亦有此款。(15)關於此點，立法家之意見頗不一致。其主張設此款者原所以減少國籍之抵觸也。但若各國對其國民之歸化者，任意刁難，不予出籍之許可；因此與中國有特別關係之外國人，苟其本國不予許可，將永不能取得中國國籍矣。按之人民本得任意變更國籍之原則未免背馳，然則現行法刪去此款似亦無不可也。此外各國對於歸化之條件尚多，如英國之以識英國語文及有在國久住之意思等為條件，(16)美之不許黃人歸化等是也。後者思想狹隘，雖謂為保護本國人之利益，然最易引起種族間之敵視，與國際之紛爭。我國對於歸化之條件主寬容，且對於任何色種人皆一體待遇，可謂允符於「天下為公」之大同主義也。以上乃對於通常外人歸化之必要條件，此外我國舊法有「妻非隨同其夫不得歸化」(17)之規定。此乃採「夫婦同

「一國籍」主義之當然結果，今新法主義既改，故此條自無存在之必要。

除普通條件外，關於外國人之與本國有特別關係者，各國立法皆予以特別之便利，使易於取得本國國籍。我國立法亦有此等規定。

(一) 雖未經繼續五年以上之居留亦得歸化者。——此等場合共有四：(18)

- 一，父或母曾為中國人者，
- 二，妻曾為中國人者，
- 三，生於中國地者，
- 四，曾在中國有居所繼續十年以上者。

此等人與中國之關係較通常外國人必較深，故特予以住所時期之利便，使易於歸化中國。前列三者須繼續三年以上在中國有居所方得歸化。第三款之人若其父或母亦生於中國者則可以不需三年。有第四款資格者亦然。此數款之規定，與日本法無異。其中有應增益者，即我國舊法與日本法皆采夫婦同籍主義，今新法采夫婦可不同籍主義，而對於「夫曾為中國人者」及「夫或妻現為中國人者」俱無予以利便之規定。查夫曾為中國人與妻曾為中國人，實同一性質，今對「妻

曾為中國人者」則予以便利，而對「夫曾為中國人者」則全無規定，似於理不當。又夫或妻現為中國人者，較諸「妻曾為中國人者」，其關係實較重，而現法并無明文規定，予以便利，此更不可解也。關於此等場合，吾人雖可用加重解釋（*fortiori interpretation*）而認其當然可以予以便利，但公法解釋應從嚴密，似當有明文詳細規定也。且此等場合較此條各款之場合其關係尤重，尤應另設一條，予夫或妻現為中國人者歸化時，對於住所年限之特別便利。凡此種種，不明不備之處似皆因新法主義既變，而立法者不察其影響其他條款未為相當修正之過也。

(二) 「父或母為中國人者。」——新國籍法第五條規定：「外國人現於中國有住所，其父或母為中國人者，雖不具備「繼續五年以上在本國有住所」，「年滿二十歲以上依中國法及其本國法為有能力」，及「有相當之財產或藝能足以自立」等條件，亦得歸化。換言之，即如現在於中國有住所，則只須品行端正，即可許予歸化。其立法理由甚明。查上節所論「夫或妻現為中國人者」之場合，其密切與此正同，似應予以同等之便利也。

(三) 無條件許其歸化者——新國籍法第六條謂「外國



人有殊勳於中國者，雖不具備第三條第二項各款條件，亦得歸化。此等歸化各國皆有，歐洲各國稱之爲大歸化。其目的蓋欲使於本國有功勞之外國人，同爲本國之國民也。我國國籍法規定內政部予以許可時，尙須經國民政府之核准。蓋慎重其事也。

#### 乙：歸化之效力

歸化之效力不溯既往。只自效力發生時起，對於將來繼續生效。至其效力自何時發生，則各國立法頗不一致。有自歸化人對歸化國爲矢志之宣誓時起；有自對其本國拋棄服從義務之宣誓時起；有自登錄戶籍時起；有自歸化之前可公布於官報時起；各行其便，殊無深論之必要。(19)我國舊國籍法載「歸化須於政府公報公布之，」但對於何時生效，則並無規定，祇言「歸化非公布不得對抗善意之第三人」(20)。由此觀之，歸化在未公布以前已有效力矣。今新法規定「歸化須於法國民政府公報公布之，自公布之日起發生效力」，較諸舊法，確切多矣。(21)

歸化之效力可分二點說明之，即關於歸化人之妻子之效力，及歸化人及隨同歸化人之效力是也。

(一)我國國籍法第八條規定「歸化人之妻，及依其本

國法未成年之子，隨同取得中華民國國籍，但妻或未成年之子其本國法有反對之規定者不在此限」。依此條之規定，則妻因夫之歸化而隨同取得中國國籍，但其本國法有相反之規定時，仍不取得中國國籍。如此則南美諸國人歸化中國時，其妻皆不能取得中國國籍矣。此等規定與日本同，但日本對於此等不取得日本國籍之妻，可以計其無條件歸化日本(22)，而我國則全無規定也。按諸立法精神，日本法對此點實較我法爲周密妥善矣。關於子之效力，我國法亦僅限於未成年者，及依其本國法無相反之規定者，給予華籍。此亦與日本法同。關於此點，英，法，美，意等國，並許此等未成年之子，於成年後得依其自由之意思，選擇其父母之舊國籍。此種選擇權之付與，蓋謂在未成年之子無行為能力時其父母當然可以代理其行爲，但有行為能力時，則當予以選擇之權。因國籍問題乃一重要問題，其父母僅能代理於彼未成年時，不能於其既成年後復爲之代表也。然我國既許人民自由出籍，則此等親定之有無，無關重要也。此外各國立法有歸化者之效力不及妻子者，有及於妻子而無如我法之付以但書者。此處不詳論矣。

(二)歸化效力之第二點即關於歸化人及隨同歸化人權

利義務是也。關於義務方面，凡歸化人均與本國國民同，此無庸贅述者。而於權利方面，則各國皆加以限制；蓋有數種國家之重要職位及地方事業，皆非與本國有長久之淵源，具有最忠實之愛國心者，不堪勝任。初歸化者具此忠誠與否，在不可知之列，故從公益上之必要，特設限制也。我國國籍尚法規定「依第二條之規定（即國籍取得之各原因）取得中華民國國籍者，及隨同歸化人，取得中華民國國籍之妻及子，不得任左列各項公職」：（23）

一、國民政府委員，各院院長，各部部长，及委員會委員長；

二、立法院立法委員及監察院監察委員；

三、全權大使，公使，

四、海陸軍將官；

五、各省區政府委員；

六、各特別市市長；

七、各級地方自治職員。

但前項限制，依第六條規定歸化者（即因有殊勳而歸化者）自取得國籍日起，滿五年後，其他自取得國籍日起滿十年後，內政部得呈請國民政府解除之。在外國甚至有終身不得

任大總統議官等職者，以無關本文要旨，故未遑詳論焉。（24）

#### 六、國籍之喪失

關於自由出籍一節，乃近代個人主義發達後之結果也。古時有被國家剝奪國籍而放逐於外國者，却無任意脫籍之由也。自近世交通日繁，各國均取開放主義；若南美洲，且獎勵外人入境，以謀本國之開發；不問其喪失本國國籍與否，若於本國居留有相當時期，皆予以自國之國籍。同時個人主義日益發達，出籍之自由與其他之自由，俱暫為各國所認許矣。其不予臣民以此種自由者，只一九一七年以前之帝俄而已。今則世界列國，莫不承認國民有脫籍自由矣。

#### 甲、國籍喪失之原因

據我國國籍法之規定，中華民國喪失國籍之原因有二，茲分述於下：（25）

（一）婚姻——我國舊法規定「為外人妻取得其夫之國籍者」喪失中華民國籍。此采夫婦同一國籍主義者也，其以取得夫之國籍為條件者，蓋有時中國女子有嫁與無國籍之人者，或其夫之國籍法不以其婚姻關係而予以該國國籍者。為避免消極抵觸起見，故有此規定。較諸英日之當然喪失國籍者，似較周密也。今新法采夫婦可不同國籍主義，故一凡為外

國人妻」非「自請脫離國籍，經內政部許可者，」仍不失中華國籍也。此其喪失國籍之手續，與自願歸化外國者殆無以異，所以異者無「年滿二十歲以上」之限制耳。因女子一屆十六歲便達結婚年齡，且一經結婚便有行為能力也。

(二) 認知——凡私生子或棄兒之取得中華國籍者，若其「父為外國人經其父認知者」或「父無可考或未認知母為外國人經其母認知者」，我國國籍法皆認其為喪失中華國籍。蓋此等人之取得中華國籍，本屬例外，乃依母之血統主義，或出生地主義，認其為中國人也。今經其父或母認知後，自應許其喪失國籍。且我國地大人眾，國貧民眾，對於私生子或棄兒之取得中華國籍者，只增政府社會之累而已。況第一條第二款之規定又失之太寬，更應有此規定以補救之也。但於此有二限制焉，「即依認知而喪失者，須一依中國法未成年或非中國人之妻為限」是也。蓋若依中國法為既成年，則其本人有行為能力，應尊重其意思之自由，關於其本人之國籍，自不應依其父或母之認知而令其喪失也。至於已為中國人之妻者，依為中國人妻可取得中國籍之根據，而其原籍又屬中國籍，且依新民法一經結婚便有行為能力，則不許其因父或母之認知而喪失華籍，亦甚合理也。

(三) 自願喪籍——自願喪籍，即依本人之意思，得政府之許可，而歸化他國之謂也。依我國國籍法「自願取得外國國籍者。經內政部之許可，得喪失中華民國國籍；但以年滿二十歲以上，依中國法有行為能力者為限」(26)。因此，若非出自個人本意，而外國法強予以國籍者，皆不喪失中國國籍也。此外尚有種種喪籍之限制，下節當再論之。

於此有應討論者，則養子離緣後，應否喪失中華民國籍是也。按國籍法第一條第四款規定，凡為中國人之養子者，皆取得中華國籍。此款乃抄自日本國籍法，前已言及，於其流弊所及亦已論之。今我國新國籍法，於此等養子離緣後，又無明文令其喪失中華民國籍，實立法上一大缺憾。日本法規定養子關係消滅時，即喪失日本國籍，而我國法乃無此規定，誠不可解者也。

此外更有一喪失國籍之原因，為各國所共認，而我國新法不采者，則「無中國政府許可為外國官吏或軍人，受中國政府辭職之命令仍不從者」(27)是也。我國舊法皆有此規定，世界各國亦多採用，不過異其條件而已。此種規定，蓋為顧全國際公法上，局外中立之義務者也。設甲國與乙國戰，我國國民有助甲國攻乙國者，在國際間，我國不無助甲

國之嫌疑。故若政府令其退職，而仍不退時，即認其當然喪失本國國籍也。惟中國人服官外國者事實上其屬罕聞，故認爲尚無規定之必要歟。

我國初訂國籍法時，日人志田鉀太郎之意見書，有絕對喪失中國國籍以警中國臣民爲賣國之舉之語。此實與上述情形不同，其議論殊屬笨拙。蓋既有賣國行爲，復剝奪其國籍，使其獲得外國國籍，則中國政府將不能要求引渡，加以刑罰，其結果直使賣國法外而已！志田身爲中國法律顧問居然有此論調可謂奇矣！（28）

#### 乙、喪籍之限制

關於出籍之國民，普通除成年有能力之限制外，尚有盡服兵役之限制。現今各國不論其實行徵兵主義抑募兵主義，大抵皆有此規定也。蓋若不如此，則凡欲免兵役義務者，將盡歸化外國矣。我國雖無徵兵之制，然對於此點，亦加以限制，故國籍法第十二條謂對於「願服兵役年齡，未免除服兵役義務，尚未服兵役者」，及「現服兵役者」，內政部皆不得爲喪失國籍之許可，又「現任中國文武官職者」，不論男女，非先辭職後，亦不得請求喪籍。此蓋爲保存國家體統與官制起見也。且外國人無爲官吏之資格（29），若現任官而可以出

本國國籍，則不啻認許外人爲本國官吏矣。此兩點之規定，與各國相同。此外尚有因訴訟上之關係，不許喪籍者，日本法無此規定，而我國新舊法俱有之，其條文如下：有左列各款情事之一者，雖合於第十條與第十一條之規定，仍不喪失國籍：（30）

- 一、爲刑事嫌疑人或被告人；
- 二、受刑之宣告執行未終結者；
- 三、爲民事被告人；
- 四、受強制執行未終結者；
- 五、受破產之宣告未復權者；
- 六、有歸納租稅或受帶納租稅處分未終結者。

以上之限制，其用意甚明；若非有此限制，則一切有以上纏葛之人，皆可以出籍取巧矣。故非上述情形終畢後，不論其因婚姻認知或歸化，雖有喪籍之原因，亦不許其喪籍也。

#### 丙、喪籍之效力

我國國籍法關於喪籍之效力，只規定「喪失國籍者喪失非中國人不能享有之權利」（31）所謂非中國人不能享有之權利其種類甚多，除一般公權外，私權之不許外人享受者尚多，今列舉於下：

- 一、土地所有權之限制；
- 二、船舶所有權之限制；
- 三、通商權之限制；
- 四、鑛業權之限制；
- 五、漁業權之限制；
- 六、訴訟補助之限制；
- 七、起訴保證之限制；

上列各權，外人完全不能享受，或只可享受一部分。如土地所有權漁業權等，外人絕對不能享有者；如鑛業權外人非與中國人合夥不能享有，且其資本額不得超過相當數目，此外人只可享受一部分者也。

「喪失國籍人在喪失國籍前已享有前項權利者，若喪失國籍後一年以內不讓與中國人時，其權利歸屬於國庫。」蓋喪籍人本應於其喪籍時喪失一切外人不能享有之權利。如一切公權與內地雜居權等，皆應立即喪失者也。然其權利有關於財產者，若不予以猶豫期間，使得自由處分其財產，則不免有不公允之處。故特許其於一年內，轉賣與內國人。民元舊法只限於三月內許其轉讓，民三改爲一年，新法沿之。

此外各國立法均有對於喪籍人之妻子之效力，此乃歸化

及於妻子之效力之反面也。我國舊法亦有「喪失國籍人之妻及未成年子若隨同取得外國國籍時喪失中華民國國籍」(32)之規定。今新國籍法采妻子不隨從喪失國籍主義，此亦新舊法不同之點也。此等主義與夫婦可不同籍主義精神一致。

#### 七、國籍之回復

本國國民已喪失國籍之後，本不應予以利便，許其易於回復本國國籍，此英國所采主義也。凡英國臣民一經喪失英籍者即視同外國人，欲再取得英籍時，仍與其他外人欲歸化英籍者同其條件。但除英國外，各國皆許此等既喪失本國國籍之人，依輕易手續回復舊籍。蓋彼等雖曾一度喪失本國國籍。而與本國之關係究比其他外人爲密切也。依我國法喪失國籍之原因有三，而回復國籍之原因則二。因由認知而喪失國籍者，不能回復也。

#### 甲、國籍回復之原因

(一) 婚姻——中國女子因爲外國人之妻而呈請出籍者，於「婚姻關係消滅後，經內政部之許可，得回復中華民國國籍。」(33)此等女子之喪失中華國籍，乃因婚姻之故，請求出籍者也。故其欲回復國籍時，必先解消其婚姻；所謂婚姻之解消乃夫死或與夫離婚之謂也。關於離婚一層，須先視其婚姻是

否成立。苟如歐洲所行夫婦別居之制度，則其婚姻關係仍未消滅也。婚姻既消滅後，仍須得內政部之許可，如內政部認為不應許其回復國籍，則仍不能回復也。日本國籍法於此點尚有須在日本有住所之限，似較制我國為嚴。夫日本女子之喪失國籍，有時並非出於本意，因日本國籍法規定為外人妻當於取得其夫之國籍其喪失日本籍，無須得內務大臣之許可也。今我國采須經內政部之許可方得脫去中國國籍，是則中國女子之因婚姻而喪失華籍者，皆本其自由之意思，與歸化外國無異焉，故對於回復國籍之條件自應稍緩，今之規定以太寬矣。

(二) 歸化——固有中華國籍之人民，因歸化外國而喪籍者，於其欲回復華籍時，其條件較因婚姻而喪失國籍者稍嚴。因婚姻而喪國籍者，於婚姻關係消滅後，經內政部之許可，即得恢復國籍。但因歸化外國而喪失華籍者，則須「於中國有住所，」「品行端正，」「有財產或藝能足以自立者，」然後可經內政部之許可，而復得中國國籍。(31)此其限制實，與外人之歸化中國相差不遠也。此等規定，僅適合於固有中國國籍之人，若因歸化及隨同歸化而取得中國國籍者，則於其歸化外國後，仍須依其他外國人歸化條件，然後可再

取得中國國籍。換言之，即須重新歸化。

#### 乙國籍回復之效力

(一) 及於妻子之效力——回復國籍人之「妻及依其本國法未成年之子，隨同取得中華民國國籍；但妻或未成年之子其本國法有反對之規定者不在此限」此等效力，與歸化及於妻子之效力同，上文已論之矣。

(二) 對於本身之效力——回復國籍之人，即回復其為中華民國之資格。一切公私權利，當然能同等享受。但我國法對於此等回復國籍之人，設以任公職之限制。回復國籍人，自回復國籍日起，三年以內不得任歸化人所不得任之重要公職(36)。我國法所以有此等限制者，蓋以此等公職極關重要，故加以時間上之限制也。

綜而言之，我國國籍法立法上之技術缺點頗多，所論列各點特其顯而易見者耳。至於所采主義之當否，應待專家詳細討論也。

#### 註釋

(1) 見修定法律館所印之說帖。此節用郭閱時教授所節錄者。

- (2) 新國籍法第二條
- (3) 民元及民三國籍法第一條第三款
- (4) 一九三〇年四月海牙國籍法會議第十四條
- (5) 新國籍法第十條第二款
- (6) 全上第二條
- (7) 舊法第二條第一款。此主義與英日同。參看 Dicey: *Conflicts of Law*, ch. III. *British Nationality and Status of aliens*, Rule 27 及日本國籍法第五條一款。
- (8) *Soviet Union Year Book*, 1929, P.41
- (9) 日本國籍法第六條
- (10) 舊國籍法第三條
- (11) 新國籍法第十二條
- (12) 見日本現行法令輯覽第二卷十四輯頁四〇〇
- (13) 新國籍法第三條第二項
- (14) 同上第一項
- (15) 見日本國籍法，參看李譯出田三良國際私法頁六五；及我國舊法第四條第二項第五款
- (16) Dicey: ch. 3, Rule 28
- (17) 舊國籍法第五條
- (18) 新法第四條
- (19) 參看山田頁六九及修訂法律印國際法輯要頁十九至二十
- (20) 舊法第九條
- (21) 新法第七條
- (22) 日本國籍法第十四條
- (23) 新法第九條
- (24) 國籍法輯要頁二十一至二十二
- (25) 新法第十條
- (26) 新法十一條
- (27) 舊法第十三條五款
- (28) 參看國籍法輯要末二頁
- (29) 此僅就通常而言若鹽務署海關官吏有以外國人充之者則依條約也。此外有爲顧問教官者，非因其權利而任之者，乃政府因特別需要而用之者也。
- (31) 新法十三條
- (32) 全上十四條
- (34) 舊法十五條
- (33) 新法十五條

- (34) 全上十六條
- (35) 全上十七條
- (36) 全上十八條

本文倉猝草成，曾經郭閱疇教授改正者甚多，作者特

在此處申謝。至于文字之粗劣與及論斷之錯誤則作者當負全責。作者誌。

一九三〇，十二，十一日于清華園





## 英國之員吏制度

錢端升講  
潘如澍記

今天我所要講的題目是英國的員吏制度，員吏制度在英文爲 Civil Service，一般的學者及政論家大都譯作吏治制度，文官制度或公務員制等等名目，我個人覺得以這些名稱來代替英文之 Civil Service，似乎有點不妥當，因爲「吏治」這個名詞易和「官治」或「官僚政治」相混，對於我們心理上發生一種不正確的影響，文官制度這個名詞也不很妥，在民國初年，我們也曾有過文官考試，但中國之所謂文官和英國之所謂 Civil Servants 不甚一致，英國之所謂 Civil Servants，是泛指一切英國政府的辦事人員而言，上自達官顯宦，下至胥吏走本，均包括在內的，統以文官稱之，似也不甚妥當，公務員的名目，要比較得相宜，而且爲現行法令上所採用的，但我仍覺得不甚愜意，故我今晚改以「員吏」二字當英文 Civil Servants。今天演講的性質和所許的時間，我初本不甚

明瞭，但當此國人正注意於孫中山先生的五權憲法，而尤注意於較新奇的監察考試兩權之時，一個先進國家的用人及考試，料亦爲在座諸位所感有興趣的。現今國民政府有考試院之設立，一方面固然要採用中國固有的科舉制度，但同樣也非參照外國任用員吏之制度不可，而在各國之制度中，據我個人的觀察，要以英國之員吏制度爲最有成績，同時也是一種最值得我們效法的一種制度。

### 英國員吏制度之沿革

英國員吏制度之所以有今日，雖非一朝一夕之故，但亦不是有很長的歷史的。英國在一八五五年以前的吏治也和現在的中國差不了許多，那時也是到處任用私人，根本就無所謂資格與標準，而政府中各種員吏也大都行政長官之親戚故舊，而當時東印度公司之用人政策，尤爲時論所不滿，所以到了

八一五三年，國會繼續頒東印度公司之「特許狀」時，就規定了一種競爭的攷試制度，凡以後派赴印度服務之人員，必須攷試合格後，方得派遣，同時又組織委員會擬定一詳細的具體計劃，實行攷試制度，後來這批經過攷試而派赴印度服務之人員，成績斐然可觀，同年英國之改良吏治委員會有鑑於此，亦向英國政府建議，主張採用賢能制度，以爲國家之用人行政應以能力爲標準，有相當的能力，便配做相當的官吏，並規定政府任用官吏，事前必須經過一番攷試，同時又有分類之原則，將政府中學做例行公事及需要腦力之人員分開，而各有其特殊之制度，政府於取錄此兩項不同之人員時，亦採用各別攷試之法，一八五五年英國之樞密院即下令採納是項建議，從那時起，即有一部份員吏由私人任用制度變爲公開攷試制度，但在一八五五年，英之樞密院不過採納改良吏治委員會建議中之一部，以爲一種試驗的性質，至全部採用則爲一八七〇年之事，換言之，即在一八五五年，英國雖有實行公開攷試之員吏制度，但範圍不甚廣闊，直至一八七〇年此項制度，才有新發展，由此以後，英國之員吏制度日益完備，援引分職，日益減少，加以近幾十年來英國政府當局不斷的努力，才有今日之成績，故攷試制度在英國現在雖已盛行，但究本推

源，則不能不以一八五三年東印度公司之公開攷試爲嚆矢也。

## II 英國員吏制度的內容

英國員吏制度的內容，大體上可分三方面來說：一爲員吏取錄與任用之標準，其次爲取錄後員吏升降獎懲之辦法，再次爲員吏退職後之情形及待遇——例如是否要給他養老金等問題，茲分述之：

### 甲、員吏取錄與任用之標準：

A 管理之機關：管理英國員吏制之取錄機關，爲員吏委員會團（Civil Service Commission），此委員會由委員三人組織之，其職專司公務員之分級與取錄，此三委員中有一人爲委員長，他的重要職務即如何把攷試員吏之資格與各學校畢業學生之程度相銜接，第二席委員兼充典試長，凡關於攷試本身之一切事務，均由之負責處理，而第三席委員爲委員會之秘書。此委員會之重要工作有兩種：一爲法令之執行，因爲英國政府對於員吏制度的立法，並沒有一個整齊的法律或命令，散見於各項命令或法典，委員會之主要職務，即在執行此令，項法令，二爲攷試員吏及舉辦員吏登記，如某某攷試及第或審查合格等是。此兩種責任均極重要。同時我們要明瞭英國員吏之資格及其所處之地位，則我們又不得不進一步去推

究英國員吏之分級。

B. 員吏之分級：英國員吏之分級，的確是一件很值得我們注意的事。但在未述等級以前，我們不可不先述英國員吏之總數及其分配之比例，在世界各國中英國可說是員吏數目比較得少的國家，英國全國員吏之總數，在一九二七年度，尚不到三十萬人（但此項數目不包括工人在內），法國之員吏總數約五百萬，德國之員吏總數近六百萬，幾佔全人口百分之十以上，固然德法國之鉅數，乃指包括工役及地方政府之員吏在內，然而英數之微小仍是十分顯然的。此三十萬之數雖不包括政府工役，却包括郵電職工在內，除掉十七八萬的郵差，電報生，郵務生等等以外，只剩下十一萬左右的員吏而已，而在所餘之一萬數目中，大多數並非正式的員吏，內中有三萬左右是技術人員及視察等，他們之任用都無須經過考試，其餘多是臨時雇用的書記以及各公署之門房信差等，如果將這一些再掃數除去，大約只有四五萬人是正式的員吏，此項總數不到兩三萬人之正式員吏，約言之：可分爲五級：（一）行政級：此爲高級長官握有指導行政之責任者；（二）執行級：其地位較行政級稍遜，其責任在專司執行，並且用不到多少判斷力；（三）書記級：爲一種助理祕書的

性質，較普通的書記爲高，（四）抄寫級：專司文件之抄寫事宜，爲一種司書之性質；（五）速記打字級，專司速記及打字等事宜，此級多由婦女充任。此五級員吏之分配比例，最近因無人調查，難得確數，但據一九二三年之統計，則第一級之人員約一千六百，第二級之人員約六千左右，第三級之人員約五萬，至第四級之人員則爲一萬左右，第五級之人員尚難得確數。以上所述之五級，是根據英國一九二二年的分法，英國之員吏制度自一八七〇年到一九二二年的三十年中間，雖然名詞上不免時有變遷，而級際間亦有時參差，不齊，但在大體上是無甚出人，所以大致說來，這五項分類是不會錯的。所謂行政級是英國員吏爲之最高級，其錄取和任用的標準完全是用公開考試的辦法，而報考之年齡則限爲二十二至二十四歲，此種年齡之限制在英國非常嚴格，因爲在二十二歲至二十四歲年齡適當于英國立大學畢業生，因爲他們不願非大學畢業生也參與此項考試，所以地規定標準年齡，同時他們所要考的課程也和大學的課程相銜接，而此項第一級人員其出身多半是要經過考試，但亦有少數除第二級升擢而上者，不過由第二級升入第一級的數目很少，照一八九四至一九一四年之統計，第一級員吏之缺位中只有百分之十三

、五是由第二級升擢而上的，換言之，即內中有百分之八十六、五是經過攷試的。行政級之官更爲英國員吏中之最高級，約等於中國政府各部之參事司長科長之類，其年俸自二百鎊起至千鎊以上。第二級爲執行級，專司執行日常事務，普通均由第三級人員升任，但亦有由攷試出身者，其攷試年齡限于十八歲至十九歲，此項年齡適與英國中等學校畢業生之程度相適合，英國中等學校之程度和大陸國家中等學校之程度相若，比美之中學爲高，中等學校之畢業生可投攷第二級，但第二級之本身又有普通級與學習級之分，此級之員吏恰和中國政府之各科科員及幫辦相稱，其職員雖專在辦理例行公事，但畢竟是要用幾分腦力的，學習級之薪俸自百鎊起至百三或四百鎊爲止，普通級年俸爲四五百鎊左右，（女子之最高數爲三百及四百，男子爲四百及五百）。第三級爲書記職，不過英國人之所謂書記與中國人之所謂書記不同，英人之所謂書記，其地位較中國之書記爲高；在中國之所謂書記，其地位是很低下的，在英國却不然，英人之所謂書記，雖然不能和中國之高級科員相比，但其地位却和中國政府之三等科員或事務員之類相稱，名雖爲書記而實係科員，此第三級員吏之產生多半是用攷試制度，但間亦有自第四級升上者

，其應攷年齡爲十六歲至十八歲，適與英國各中等學校上半年截修業期滿者年齡相當，恰等中國之舊制中學或新制高中一二年級生之程度，但在本級關於年齡方面男女稍有差別，女子之年齡得較大於男子，因爲英國員吏制度對於性別限制一層，大部份雖已經打破，男女均得參與攷試享受同等之權利，但普通女生之年齡總要較男生爲高，近年來對於第一二級之員吏攷試，年齡一層大體上雖男女已一律，但對於第三級之員吏攷試，則仍以女子較大於男子爲原則，此級又可細分爲二級，一爲普通書記職，年俸自六十鎊至一百八十或二百五十鎊，二爲高等書記職，年俸可自三百至四百，其最多數又視男女而有別。第四級爲抄寫級或幫辦書記職，此級之事務專司抄寫文件，和中國之司書相等，其原則亦爲攷試，但亦有自第五級升任者，不過充任斯職者大部份爲女子，其應攷之法定年齡爲十六至十八，其應攷程度爲各種職業學校畢業生之性質，且工於書寫者，每週俸給自十八仙令至三十六仙令。第五級爲速記打字職，其性質與第四級相近，但附帶有雇員性質爲不固定性，此級大半由女子充任，其報酬亦不亞於第四級，而應攷者大多爲打字或速記等專科學校畢業，其應攷年歲爲十八歲至二十三歲，週薪自廿二仙令至四十六

仙令，英國員吏分級情形之大概不外於此矣。

c. 員吏之攷試：以上所述之五級，各級與各級之分際，憑什麼來決定呢？何以第一級之人員差不多有百分之八十五以上是攷試出身的，至第二級則大多由第三級員吏所陞任的呢？第一級之所以以攷試為原則，而第二級之所以以陞任為原則者，蓋因第一級與第二級，一司行政一司執行，情形相差太遠，前者多用腦力，大抵多由專家充任，而後者則以熟練為原則，無須專用腦力，至第二級與第三級間，則相距無幾，且均以熟練為原則，至第三級及第四級則又相差甚遠，故第三級又以攷試為原則。總之，英國之員吏在級際間雖有所謂陞遷，但其出身則均由攷試不經過攷試而充當吏員，此事在英國殊不多觀。那麼攷試的情形究竟又怎樣呢？英國之員吏攷試共有三種：

(一) 競爭攷試：是一種公開性質的攷試，是競爭的，有名額的限制的，狹義的攷試制度即指此而言，其試驗方法大體上之原則為筆試，但間亦有加以口試者，不過以筆試為主要，而以口試為次要，英國之下級員吏大部份均由此方法產生之。(二) 競爭談話：競爭談話：嚴格言之，並非攷試，而是一種甄別的作用，如國有醫院之醫生及法庭律師等，

大部份均用此方法產生之，因為這是一種專門技術人才，實是在不宜於競爭攷試的，而採用競爭攷試之結果往往反而難得真才，所以英國政府對於是項專門人才，不用筆試而以談話方式出之，於個別談話中，從而探測其個性與技能，以為任用之標準，並且把他們資格加以審查以定可否。(三) 荐舉：此外亦有不經過攷試而由長官荐舉或甄別者，但此項人員在英國並不甚多，只不過少數高級長官之隨從書記及其他親信人物，是由長官荐舉的，一經荐舉即得充任員吏，但因其為數無多，故在英國仍能保持員吏制度之精神。在英國競爭攷試攷度之中最值得我人之注意者，即他們所注重的，不在於專門的學問，而在於普通的知識，所以他們攷試的科目，各級間只有普通程度之深淺，而並沒有專門技術之分際，所以他們攷試的科目也只限於普通學科，而專科學科則不在攷試之例，即在第一級之員吏，投攷者雖為大學生，但其所攷試的科目，仍是一種較高等之普通知識，而專門學科不與焉；同時英國各大學之辦學宗旨，亦即在於造成紳士式之學生，所以英國之員吏攷試與別國不同，普通各國之員吏攷試，大抵攷試專門知識及技術，如有意到農礦部辦事者攷其所具農礦之知識，有志在勞工部辦事者攷其關於工業勞動方面

之知識。以專門學識之高下，以爲取舍之標準，但在英國則不然，英國一向反對此項考試制度，英國是不分部考試的，是以普通知識之高下以爲取舍之標準，俟錄取後再由英國政府分發各部任事，他們以爲只要有了普通知識便够，至於各項專門學識是不難於任事後學會的，因爲辦事上的技術是要由經驗而得，並不是單靠書本上的知識所克奏效的，所以主張報效人員之先決條件，即應具備有普通知識，至專門學識，則不妨於任事後再行學習，故考試時不分部，都俟錄取後。再分發各部任事，其優點即用此方法所產生之員吏之普通知識，較其他各國爲高，尤其是第一級人員，一方面是大學畢業生，同時又經過了一番考試——淘汰和選擇之結果，所餘者自然都爲大學畢業生中之優秀份子了。同時英國員吏制度又有一點和中國的所謂文官或縣長員試不同，即在英國凡員吏一經錄取，政府即將其分發各部任事，可補入實缺，並不像中國現時之所謂考試，考試及格是一回事，而是否能分發錄用又是一回事，錄取者不一定錄用，而任用者却不須考試，相差不啻判若天壤之別了。

#### 乙、升降與責罰：

英國之員吏是有一定的保障的，不像中國現在的員吏，

升降賞罰取決於長官之私意，且隨政局之變遷而變遷，隨長官之進退而進退，五日京兆，人人自危，英國之員吏制度實和中國實大異其趣，他一經錄取任用後，即受習慣法之保障，員吏非有重大之過失時，不得任意辭退，同時其升降賞罰，亦有一定之標準的，就大體上言，壞的方面，在英國雖有所謂降級罰薪等處分，但是很少見的，即有之，亦由普通法院處理；通常英國員吏，非有重大錯誤時，不得辭退，設或員吏一旦違犯法律，亦與普通平民同等待遇，由法院審理。英國在以前員吏之升級或加薪爲長官分內之事，長官得以一己之愛憎而定其升降，但時至今日，此風已除，員吏之晉級及加薪，均不得以長官一己之意志爲意志，且不屬於長官範圍之內，但年薪在九百鎊以上之官吏，其晉級及加薪事宜，長官仍有辦理之全權，至若年薪在九百鎊以下，則由勞資合組之委員會辦理之，長官代表資方，而員吏代表工人。自一九二〇年後，英國政府之各種員吏均有一種組織，以代表勞工團體，由官員雙方各派代表組織委員會，專司吏員晉級，加薪等事宜，員吏之應否晉級與加薪，均由此項委員會決定之，故在事實上，英國政府之高級長官，已失去其固有的掌管屬員升降之全體，而讓渡於官員合組之委員會中辦理了，設一旦政府官

員有舞弊等情事，則與普通平民同樣辦理，由內普通法院處理之。

### 丙、退職與養老金：

凡經正式錄用之員吏，在英國不得無故撤職，但亦有一定之年限，即員吏服務至年滿六十歲，即得告老，至多服務六十五歲時，無論如何均須退職，（除非有了某項特別情形而經財政部允許者，亦得延長年限），退職後，政府即給與相當津貼，名為養老金。此項養老金之設，即在救濟已往在政府服務著有勞績，而現因年老不能服務之員吏，以爲其維持生活之費用。其設立之目的，在鼓勵政府之員吏，使其專心服務。但員吏之升級加薪以及養老金之分發諸問題，均與國家之財政及編製預算有關，故均於事前由財政部統盤計劃之，而且財政部非特有處理養老金之全權，即對於各部之用人財政，亦有權干涉之，故英國財政部自一九一九年於部內特設三司，有一司專管行政各部的用人問題的。

### Ⅲ 結論

英國員吏制度之內容約如上述，實言之，英國員吏制度之所以優於他國者，即因其有下列幾種長處：（一）永久性——員吏一經任用，非有重大錯誤及有犯法行爲時，不得免

職或受其他處分，且退職時，又有養老金之發給，人人安心辦事，不致心猿意馬，遑遑求去，或五日京兆，人人自危，且養老金之存儲，一半雖由政府津貼，而另一半則出自員吏薪給，積月累歲而成，如一日他就，則養老金勢必被政府沒收，故英國員吏多願一生服務於某機關，而不願見異思遷者，亦即在此。（二）團體性：員吏和員吏之本身因爲利害相同，同時接觸的機會又多，所以公務員之團體思想發達，團結亦固，且英國員吏之晉級或加薪等問題，均得由吏員公會推舉代表以與長官磋商，故近年來英國員吏間之各項組織日益發達，其團體性亦日益堅強。（三）廉潔性：最顯著而最寶貴者，即英之員吏制度任私心除，凡事大公無私，鑽營之弊已完全免去，而賣官鬻爵等惡習，自無從發生。末了，我們更要曉得英國員吏制度中有兩個特性，而爲其他國家員吏致度之所無者，即（一）在別的國家之員吏致試，其所致的學科多半屬於一種專門的學識，但在英國則不然。（二）在別的國家員吏易流爲官僚，易和時代潮流背道而馳成爲落伍者，但在英國則因爲他們富有人文教育之故，不易流爲官僚政治。而且我國在過去科舉時代之取士，亦但取夫人文方面之造詣，而非專門的技術，此點與英制不謀而合，將來中國

的攷試制度在這一方面或者也可以有所取法吧！  
記者按：本文承錢先生親加刪改，特此鳴謝！

(完了)





## 明宣德年間之中日外交

本文研究日本對於宣德年間中日外交所抱之目的，所遇見之問題，所採取之政策，及交涉之經過情形。原文標題為足利義教之對明外交，揭載于日本外交時報第五十六卷第三號第五號。作者三浦周行爲日本京都帝大之教授。

譯者爽庵

### 一 中國復交之原因

自足利義持與明絕交後，中日兩國無外交關係者，約二十年。義持死，足利義教繼立。彼于永享四年，（即明之宣德七年西歷一四三二年），遣使至華，企圖恢復兩國之舊交。吾人欲知此次改變政策之原因，則對於下列數事，應加考慮：第一應加考慮者，即義教繼立之路徑。義持有一子名義量，去世甚早。義持死，遺命用抽籤方法，在足利氏神京

都六條八幡宮之神前，就其四弟之已出家而爲寺院之門主者中，選擇繼任將軍職務之人。抽籤結果，青蓮院門主大僧正義圓准后當籤，被迎還俗，征夷大將軍之職遂屬義教。彼以棄世之人忽得意外之拾物，在此情形之下，爲將軍者，執反動的態度，變更前任者之政策，乃常事也。即以義持而論，彼雖爲義滿之親子，然因義滿晚年鍾愛幼弟義嗣，其將軍之地位岌岌可危。故其繼任之後，思及前後情形，常對於彼父

之政策，特別對於其對明之外交政策，採反動的態度。（表面仍稱奉父之遺訓。）父子之間，尚且如此；則兄弟之間，自不待言。義持當生前拒絕定嗣，死後遺言聽之神意，故義教之立不能認為義持之本意，則義教對之自無感謝之可言。

第二應考慮者即義教之個性。彼與義持不同，頗愛逐隨乃父之先蹤。彼迎裏松重光之女尹子爲夫人，此乃仿效義滿娶裏松時光之女之佳例。義教徹底膺懲各地之不平黨，其經綸之盛頗有乃父之風。義教曾以見富士爲名，遠出至駿河；此乃其對於彼所視爲敵國之關東公方氏滿之一種示威行動。義教亦藉口觀覽富士而至駿河國府，彼在該處滯留二日，飽眺靈峰。其本意未必爲對持氏表示威嚇，然關東管領上杉憲實則以使持氏威脅爲理由，申請出發延期；則當時之關東，實認其爲有示威之目的也。

第三應考慮者爲義教因事業擴張與生活奢華所感覺之財政窮乏。永享五年四月彼在京都紅河原觀劇，對於是時公家武家之行粧表示驚奇。先是義滿時因建築永圓寺曾在北山半御堂之東演猿戲，義滿所認定之戲園客廂之繪圖尚存于永圓寺。義教取出此圖，遂據以定觀劇場之配置。（滿濟准后日記永享五年二月二十七日條）。可知即在遊樂方面，彼亦不

忘做義滿之先例也。

彼收入不敷之事，就其催促欠缺之贈禮一事觀之，亦可證明。當時慣例：每遵幕府有吉凶禍福，公家武家之來府慶弔者應獻禮單，禮單上記明若干百疋或千疋之額，同時繳納現金。在今日送禮者，無論經濟如何困難，決無僅呈禮單者。然當時彼等因收入不足之故，多不贈呈現金。故義教向各方面催促此等滯納者之繳付，如伏見宮家在永享七年正月幕府參賀時所呈節禮單上之欠缺額爲三千疋，經催促後至九年九月始漸還清。（看聞御記九月十二日條）。義教模倣北朝永德三年義滿迎請後小松天皇幸臨之嘉例，于永享九年奉迎後花園天皇。所收禮品不足應付駐蹕之費用，故向各國課臨時租稅。義教向奈良興福寺大乘院之門主課費五千疋，門主不付，義教怒，門主出京時不與接見。一乘院自其領內徵地口錢五千疋以上。（大乘院日記目錄）

義教因上述各理由遂改變義持之對明政策，擬于外交之名義下進行貿易，以緩和其財政上之窮困。

## 二 赴華船舶之派遣情形

義教初本無意于與明開始外交，永享三年（明宣德六年）中日交通之中間人琉球國王勸義教與明復交（據邊裔典所

載)，義教之意遂改變。隨即計畫進行，派僧道淵爲赴明使節。僧道淵又名瑞書記，曾任京都三十三間堂造築奉行，（看聞御記永享六年六月十九日條）。六月決定奉派船舶爲八幡丸；任赤松滿祐爲唐船奉行，當修理船舶之事務。八月義教赴兵庫親視赴明船舶之出發，並依次遊覽明石書寫山等處。（滿濟准后日記永享四年六月三日條），此亦模倣義滿之先例也。

此次赴明船舶之購裝，貨物之調集等，係採合資之形式，即武家方面有畠山細川右京大夫同讚岐守一色赤松五人，此外由義教之最高顧問醍醐三寶院僧正滿濟准后氏就三寶院門跡以下寺院之可參加者中推薦之。八幡丸所裝載之七萬疋，即由出資者十人各出七千疋收聚而成。六月五日赤松以其家臣上原二郎爲左衛門，並通知滿濟（滿濟准后日記同日條）。此外幕府照例向島津忠國求硫黃十五萬斤爲對明輸出之貨物。

赴明船舶之出資者，初爲十人，後又加入三人，共爲十三人。（大乘院寺社雜事記文明十二年十二月二十一日條）石清水八幡宮寺別當田中法印融清等因被派爲赴明船之員數，曾向滿濟表示謝意，（滿濟准后日記），奈良興福寺大乘

院亦加入四號船，（大乘院日記目錄）。據看聞御記所載，是時赴明船舶爲公方，相國寺及各諸侯之船共三隻，據大乘院寺社雜事記所載歸朝之日有船五隻。

是時赴明船舶有將軍船即公方船一隻，畠山兩細川一色赤松諸氏之湊合船即諸侯船一隻，山名氏之諸侯船一隻，及三寶院大乘院石清水八幡宮寺等湊合船一隻，相國寺船一隻，共五隻。看聞御記謂僅三隻者，蓋以其中之公方船相國寺船各諸侯之湊合船爲「本船」，而以其他諸寺院之湊合船及後追加之山名氏船爲「枝船」也。義滿時明朝，永樂要約限定船舶二隻，故若要約在此時尙爲有效，則本船三隻已違反要約矣。但據明朝史料所載，明朝責日本不守船隻之約束，宣德之初（或謂爲元年）另定新約，限船舶不得過三隻，宣德七年日本遵約來華，（吾學編四夷考上，日本；籌海圖編二倭奴朝貢事略邊裔典），又如數來貢云云。（日本考略補遺）。宣德七年即日本之永享四年，故可謂日本之本船三隻適合于要約之三隻，但關於宣德要約之成立年代有二說；一謂爲宣德元年，即日本之應承三十三年，正義持主宰幕府之時代。然對明斷交之義持似不至有此矛盾行爲。且永享四年義教贈明之書翰內有本國多亂中止朝貢之語，次年（宣德八年）

明宣宗贈義教之國書有「爾父既沒，使命不通，蓋亦有年」等語，由此觀之，自義持斷交後至永享四年之期間，中日兩國無外交關係，殆無疑問之餘地。而宣德要約之成立，決不在永享四年之前。外田明門之史料謂永享四年日本赴明船舶之隻數一如約束云者非事實也。

### 二 赴明船舶之返歸與明使之來日

義教之復交，仍爲保守的性質，故無何等積極活動。然對義滿時代之外交方針，則加以修正，以緩和國內之反感，對於義滿時代令人最不满意之外交文書之修正，尤爲注意。不幸善隣國寶記對於義教書翰中最成問題之書翰前文與年月日，獨付缺如；故義教是否對明帝稱臣？又書翰上是否載明年號？皆無由確知。然東海瑤華集載有奉大明皇帝表之全文，其前文即善隣國寶記所缺乏者，如下：

日本國臣源義教，誠恐誠惶，稽首頓首百拜謹表，臣聞云云。

表之本文與善隣國寶記所載者字句間略有不同：善隣國寶記中「萬邦悉被光賁」一句在東海瑤華集中則爲「盡蒙光賁」，其「三邊又安」則爲「三垂又安」，其「賁亦不入」則爲「苞苴不賁」，「因緣」爲「比鄰」，「願復」爲「更

復」，「是以謹使某人仰觀國光」爲「是以仰觀國光一。至于下文，東海瑤華集之表文于「謹具狀」之下，尚有下例字句：專使釋道淵齋奉以聞，臣義教稽首頓首，下情无任激切屏營之至。

宣德七年八月十日 日本國臣源義教

此與義滿時之書翰大致相同，是則義教在此方面並無刷新可言矣。善隣國寶記何故省略不載？該書所載之永享六年義教送明之書翰亦缺其前後文，此由于故意避開此問題乎？抑由于書翰之前後文有一定之模型而特省略之乎？

然義教之對明外交雖爲模倣義滿，但對此被人非難之外交文書實不願踏襲義滿之故步。據滿濟准后日記（永享六年八月二十二日條）所載：彼曾問管領細川持之謂：第二次之對明書翰（返牒）應如何之年號？管領答謂：當然用日本之年號。先是永享四年赴明之書翰用明之年號，義教似不知之；其後滿濟等見此事爲上峯所知，遂皆注意關於此事之種種議論。以此考之，永享四年之書翰中義教似會命用日本之年號，但其部下未曾遵照耳。其實就後述情形觀之，彼之初意因中間被阻不至實現者，殆常見之事也。

一切準備已畢，義教命少武滿貞及對馬島人當警衛赴明

船舶航路之責，船於八月十九日自兵庫出發，義教依例赴兵庫，遊歷須磨明石之名勝而歸。

永享六年義教因赴明船舶將歸，遂于正月十九日向滿濟諮詢，如何使赴明船舶平安歸朝，如何警固海面防禦海賊等事。義教下令上松浦，下松浦（肥田，但馬）千葉，大内，島津（奧州）伊集院（孫三郎）（其後依義滿之例省略島津）菊池等九州之沿海各諸侯當警戒海面之責。其後義教又命管領與山名防禦四國及備後之海賊，自小豆島邊出動，與一岐對馬之海賊之共同掠奪。赴明船舶出發時負責衛責任之對馬島人，此時亦在防禦之列矣。

四月二十七日公方船自壹岐至博多沖之藍島，（亦稱合島，距赤間關十八里），由名船于五月一日亦至該島，其他三隻與明船五隻則已先到赤馬關。九日船上通事明人善德實歸京，報告在明受歡迎之盛況。幕府方面頓呈活氣，並開始商議迎接明使之儀節。

上述各船于二十一日自播磨國室津出發，因遇風雨復返室津，二十二日曉達和田御崎，二十四日晨入兵庫。義教於二十一日率其夫人三條氏以下三十六人赴兵庫等候。二十五日歸京。（滿濟准后日記，看聞御記）。明之正使內官宿春

副使內使斐寬玉甫原鴻臚寺少卿潘賜行人高遷齋明之國書乘船五隻，同來日本。幕府以三條猪熊之法華寺為其住所。使臣五人乘輿，騎馬之士千二三百人，（亦稱六七百人，見看聞御記。滿濟准后日記謂內官三人外官二人，如是院年代記謂內官二人外官三人，上下共三百人。東寺執行日記謂共約五百人）。于六月五日自幕府行正式謁見之儀。使臣五人乘輿，騎馬之士六七百人，帶其裝禮物之辛價五十合，鳥尾卜籠，鸞眼三十萬貫，于馬上奏樂。沿途觀者數萬人，幕府之貴婦人等則設帳棚以觀之。（看聞御記）

#### 四 引見明使禮節之修正

義教與滿濟等討論明使之待遇問題，其要者為日本國王引見明使之儀節。據滿濟准后日記所載：彼于永享六年五月十二日開始受義教關於此事之諮詢。當時義教以義滿時謁見之儀為過禮故不可，然失之過亦不可，故徵求滿濟之意見。由此觀之，義教之不屑倣義滿，其事甚明，但義教遠觀義滿之先例，近聞善德實關於明庭優遇日使之報告，不能不對明使之待遇，加以慎重。除上述二理由外，尚有一原因，使彼雖非倣義滿之例，斷不能採決定的態度；此即財政問題是也。周鳳稱「近者大將軍為利國故竊通書信」，滿濟亦謂義

教之對明復交「爲本朝興隆之大事渡唐」云云，兩者之意義相同。如認彼等之用意在用此收益以利國家，未必有當；但無論何國主權者之財政與國家之財政同一被視，乃經濟思想幼稚時代所不免者。義教若改義滿之例，薄遇明使，傷害明使之感情，則此恢復之外交或至斷絕亦所難測；萬一國交斷則彼之目的當然不能到達。此其所以不得不審慎也。義教此時所選擇之方法，即在明使同意之程度內修正義滿時過當之儀節，並緩和國內之非難是也。滿濟對於義教之諮詢開陳其意見如次：彼以爲義滿時謁見明使之儀過于優待；然此次明朝對於日本赴明之使臣特別歡迎，對於日人數百人之待遇較前爲優，若此時待遇太薄，他日日本人渡明時亦必受明之冷遇，而以增加國家收益（本朝興隆之大事）爲目的之中日外交，將不免無結果而終。依滿濟之意，宜採折中之辦法：義滿應永九年第一次謁見明使時公卿大夫各十人衣「染裝束」排列，左大臣內大臣兩人出迎于北山殿之總門，樂人在門口奏樂，義滿衣法服平袈裟出迎于四脚門。明使頭上高捧明之國書而前進，北山殿門前滿設席桌，正殿之布置盡善盡美，正殿之前置高桌，其上安置明之國書，義滿先燒香，次三拜，然後跪讀明之國書。此次如採折中辦法，則設桌於殿內，

安置國書于其上，至于將軍之拜禮應省略之。又滿濟不贊成以仁和寺法院住寺爲明使之旅館，彼以爲明人亦以貿易爲本，若其每日自寺經過內野遠至市中，則在途中恐有遭遇盜劫之慮，（當時內野爲一不寧之地），萬一明人有罹災厄者，日本政府實難辭其責任。且明使之部下，每日購買酒肉，如寓法住寺內彼等亦感不便。此事將來自然報告明帝，明帝必以日本冷遇彼之使臣而感不快。換言之，滿濟亦希望改正義滿時代對於明使之待遇，但恐因此傷害明使及明帝之感情而終使義教復交之目的不得達到。

義教在兵庫觀明船入港後，即行歸京。五月二十八日派人至滿濟處報告明使之壯觀，並命其製定謁見之儀式。滿濟回答謂：將軍雖不妨衣小直衣（古時禮服之一），然明朝之勅使齋國書（天書）而來，吾人欸之以懇勤之禮，于道理于先例，皆無不合。故應永十六年義持謁見之儀式雖衣小直衣，但此次則宜衣直衣帶冠，公卿大夫宜衣束帶。又義滿時應永九年及十一年派公卿二人迎于總門，但此次可迎于四脚門前，樂人奏樂迎于總門。又將軍迎接明使，本可降至階下，但此次似可在堂上參會。至于幕府之裝飾方面：正宅之「出衣」，四尺屏風及廣席等，亦可省略，守門之官人亦然。

六月一日明使入京。本預定以猪熊大宮爲其旅館，但明使謂按明朝法律不能在謁見之先居住旅館，要求在正式謁見之先五日內，另定暫息之地。故于其來京之前日，改以六條法華堂爲其休息處。

二日，義教決定採用前攝政一條兼良所定明使引見之儀式，派人將此意告于滿濟並徵其意見。滿濟對此表示同意。于是管領細川持之唐船奉行赤松滿祐偕通事逕與明使開始交涉，謂此次謁見時將軍在階下對國書行禮之儀，伶人出迎于總門，引率之公卿出迎于四脚門外。明使對之提出抗議，謂先王（指義滿）出迎于總門，對于國書暨慰禮拜，此次則省略之，實出意料之外。我等回國復命時，必受處罰。如能對于國書一拜，亦可滿足；其他各點，悉從所擬云云。義教更以此事諮詢滿濟，彼謂明帝自義滿以來誤認將軍爲國王，其授與日本之印文亦用「日本國王之印」字樣；其實將軍決非國王。日本之大臣對於外國之國書燒香禮拜乃禮儀之所許可，亦無違反于日本之神意。滿濟更請義教徵詢關白（持基）前攝政（兼良）等之意見，然彼等之態度，大都軟弱。

六月五日明使至幕府正式謁見。衆諸侯在路途警衛，申刻明使至三條前，右大臣大炊御門前內大臣引率公卿出迎於

四脚門前，伶人奏樂迎于總門，公卿大夫各十二人排列于中門外之庭上。明使人中門，自南階昇內殿，正殿之東北設圓椅一座將軍之位，正殿之西設圓椅二座，其後設圓椅三座，爲明使內官三人外官二人之位。義教衣直衣（下結）坐圓椅上，明使亦坐圓椅上贈呈國書（返牒）一通，明人將裝置禮物之唐櫃五十合，鳥屋十籠，置于內殿。明使退出之後，公卿謁見義教，對于今日之盛儀致祝詞各獻餞。翌日僧俗參賀不絕。正藏主根據目錄校對禮物，有金闌，緞子，盆，香合，繪，花瓶，香爐，涼橋，日照笠，良藥等，其他未開之篋分置內殿之棚下，珍物無數，見者驚異。（看聞御記滿濟准后日記）

最成問題之義教對明國書之拜禮果如何乎？義教是日決定行二拜之禮。義教之前設高桌，明使安置國書于其上，明使立階下；義教對國書燒香二拜，立而讀之，然後坐圓椅與明使行茶禮。

試將前後儀節對照觀之，義滿時領率之公卿迎明使于總門，此次則迎之于四脚門；義滿本人迎于四脚門，而義教則否；對于國書之禮拜，義滿時燒香三拜跪讀之，義教則燒香二拜；其後之閱讀本擬省略，但因明使要求，不得已讓步立

而讀之，與義滿之跪讀比較，尙能保持日本之體面。其後舉行明式之茶禮一事，乃根據義滿應永九年之先例。至于參列之公卿大夫，義滿時各爲十人，此次各爲十二人；將軍之服裝，義持時爲小直衣，此次爲直衣，皆較前例爲厚。其致明之書翰，依然稱臣，用明之年號，與義滿時無異。

總之，義教之對明外交，自其結果觀之，其刷新義滿時代之劣點殊不徹底。最要之名分錯誤依然未改，彼之刷新外交儀式之意志，中途屢變。但其中如永享四年書翰之年號，乃外交當局違命之結果所致，彼於行見明使之儀節上，關於先例過當處所之修正有成功之點，至細節方面亦多達到目的。且宣德要約（如後文所述）較之義滿時代更能容納有利于日本之條件；如以復交之目的在財政方面，則此次外交未嘗不可視爲一大成功也。

### 五 宣德要約之成立

先是明之沿海常被日人侵擾，明廷深以爲慮；足利義滿于應永八年遣使至華，明廷大喜，歡迎之，翌年日使歸國時派使送之。明視義滿爲日本國王，使之奉明之正朔，執屬國之禮。義滿之目的在得收益，故亦棄名取實，于是年又遣使隨明來華；而明廷于日使回國時又遣使與之同行。

據明方史料吾學編籌海圖編所載明于永樂二年遣趙居任至日曉諭日本，使每十年入貢一次，每次正副使攜帶人員不得過二百人，船不得過二隻，不得攜帶兵器，若有違反即以寇盜論。此即永樂要約也。又日本所貢方物限于馬，銀，硫黃，貼扇，牛皮，鎗盔，蘇木，塗金裝綵屏風，劍，澗金文臺，描金粉匣，描金筆匣，水晶珠，抹金提銅鉢，瑪瑙。（籌海圖編倭奴朝貢事略）。後藤秀穗氏疑此記載不實。彼以此事不見于明之唯一的根本史料之皇明實錄，明成宗即位既招諭日本，則不應加以限制，且明對諸屬國之朝貢限于二年以內，何以對日本限于十年之長期？（史學雜誌第二十八編第六號後藤秀穗氏「論明史對於日明交通史之誤會」）後藤此言不無見地，但成宗遣使以登極之理由招諭日本，乃明史所記，在日本方面尙無關於此事之旁證；其是否屬實，殊爲可疑。日本當應永九年遣使赴明時，聞明之惠帝與成宗交戰，故對明之復牒共二份：一致惠帝，一致成宗。日使至明，見成宗已即位，因即捧上後者，而受特別之歡迎。夫明既表示歡迎，似不應有所制限；其實明廷對於屬國之限制，乃當然之事，其歡迎與否乃另一問題。

要約決非現代之條約，宗主國與藩屬國之間，豈能締結



對等之條約？所謂要約乃明之命令，非依締約國間之合意所製成者。日本對之只有服從而已。然服從云者，不過表面之現象，事實上並未受其限制也。

至于宣德要約之是否事實，後藤氏亦以其不見于皇明實錄而疑之。又以明方史料關於宣德要約成立之年代有二說：一謂爲宣德元年，一謂爲二年。當時日本並未派人使華，日使至華乃宣德八年事也。然宣德要約之爲事實，終不能因上述各理由而否認之。吾人熟當時情形觀之，宣德要約之成立，實情理之所宜。明宣宗希望日本之來貢，而義教則思利用此機會以謀經濟上之利益，余于前文中已詳述之矣。此時形勢，大體與義滿之時相同；惟義滿之時，明朝無積極求日本來貢之事，而義滿亦僅探試態度，不敢以爲必可成功，但義教之時，朝廷深望日本之來朝，故義教能豫測其成功，且知有改正外交儀式之餘地。果也，朝廷對於日使特加優待日本遂利用此機以求有利之條件，修改過甚之儀式，並謀得物質上之利益。當時日本所派之正使爲天龍寺僧人道淵，彼乃明之歸化者，生于中國鄞縣鹽倉橋，即日本赴明所入之港口寧波之府治。歸化後先入聖福寺，後轉入天龍寺。義教特選之爲正使者，因託其負擔修改要約之外交使命故也。（異國使

僧小傳）。其結果明廷做洪武十六年開廣州港以利西南諸國貿易之先例，于宣德八年，開寧波港，發布日本國勘合之制。（明戊子入明記）

今置日字一號至一百號勘合一百道、底薄二扇、本字一號至一百號勘合一百道、底薄二扇、內將日字號勘合并日本二號底薄二扇收留在及、將本號勘合并日字號底薄一扇、差人齎赴日本國收受、

此即日正使滯留日本時之工作。借日使赴日之明使所齎宣宗國書之日期與日本國勘合之制相同，即宣德八年六月。是時，明使另將本字號勘合一百道及日字號底薄一扇賜幕府，次年八月二十三日明國書中所謂「日本國今填本字壹號勘合壹道爲恩事宜德八年六月初十日准禮部日字壹號勘合資文該欵差內官雷春等齎捧詔命并給賜等物勘合底薄欵差逐欵收領」，即指此。

是時明廷見朝貢復舊，深爲歡喜，其國書中謂「王今嗣主國事，獨能持思孝之志，修繼述之功，所謂卓然聰明特達者也！雖古賢王何以過哉！」對於義教可謂褒獎備至矣。遣淵乘機活動之結果：一面得到寧波之開港，勘合制之發布，一面又達修改永樂要約之目的。

宣德要約中十年一貢之規定與永樂要約同；但來貢人員，在永樂要約爲二百人，新約中則爲三百人；永樂時船數限于二隻，此次則改爲三隻。此皆有利于日本之條件，自不待言。明國書內載有褒揚義教之前文：

夫有厚德者天必錫之以厚福，下繼今務德益勤弗懈，將福祿之臻，豈可量哉？

此文殆即昭示明廷對日讓步，明廷賜日本以較大利權之意歟。

## 六 明之要求

然明廷決非無條件之讓步也。據滿濟准后日記（永享六年六月十七日條）所載：明使向日本提出次列之要求：

- 第一，今後日本須取締日本之賊船；
  - 第二，日本賊船所捕之華人散居日本者，應歸還本國。
- 明廷容納日本赴華使臣之要求與以貿易上之便利，然同時又要求日本取締海賊送還被俘之華人，自明之外交上觀之，乃當然之舉措。

管領細川持之與唐船奉行赤松滿祐同謁義教，傳達明使之要求。日本賊船多屬壹岐對馬人民之行爲，此二島大概隸屬少貳之部下，故應向少貳發布命令。然義教會于去年向少

貳發布討伐令，並出兵攻之；故此時無再向少貳發令之餘地。義教命細川等徵求滿濟之意見。滿濟對此諮問之回答如下：義教既已向少貳發布討伐令且出兵攻之，此時自不便命令少貳取締其部下之行動。但對馬乃少貳部下宗家之俸地，故向對馬發布命令，未嘗不可；壹岐爲何人之俸地，尙不可知，或爲下松浦之俸地乎？若如此，則亦屬少貳之部下，故亦可直接向之發命也。

管領等聞滿濟之論，甚爲驚異。滿濟避開少貳氏而逕發命于壹岐對馬之頭主，然其宗氏下松浦兩氏，既爲少貳氏之部下，則將軍之此命，不但有欠穩當，且亦不能達到目的。管領等本知此情，但仍請義教接受滿濟之建議；蓋當時之幕府，實無他路可採也。

自管領等之態度觀之，日本之取締海賊，不能謂爲有十分之誠意。彼等因見明廷既與日本以貿易上之便宜，故不得不與之酬對；發布命令云者不過聊盡相當之手續耳。

## 七 對明之復牒

明使來日之目的既已達到，所待解決者僅明使回國前之招待與對明復牒之起草而已。

六月十九日義教在幕府招請明使。其前日彼問滿濟：明

使入時，將軍應在寢殿迎接引入會所乎？在會所迎接乎？抑僅在座位之前揖入乎？又義滿時代召請明使之禮節如何？滿濟答謂將軍不宜立于座旁待明使人時揖之使坐，至明使出時之送禮，亦不宜隨意爲之；又謂彼在義滿時所親見者，大抵爲迎送皆在階旁，但當時無記錄足供今日之參考，謹就思慮所及者略述個人之意見如上云云。

十九日明使赴幕府，申刻義教服直垂（古時禮服之一）引見之。其儀式爲先在南向之會所饗以茶點，後在北向之會所設宴。席上明人表演種種技能。陪宴之事，如義滿時之例。黃昏明使退出。（滿濟准后日記）

七月五日義教赴明使之旅館六條坊門大宮長福寺與明使會見。其前日義教曾問滿濟：車轎板輿三者之中，以乘何者爲宜？滿濟謂以乘車爲最好；否則仿義滿時乘轎之例亦可。五日義教用滿濟之說，乘車而去；衆諸侯從之。申刻半明使之旅館。明人迎之于庭，表演火曲等技，並設宴款待。義教于子刻還舍。（滿濟准后日記看開御記）

滿濟于六月二十九日得義教之同意，以五色百龍標十尚贈明使雷春，七月十九日又爲酬答明使五人之禮物起見，贈太刀一腰，扇三裏，酒壺三具，打枝一高，四紙一束，（以

上一號船）；太刀一腰，扇二裏，酒壺二具，（二號至五號船）。（滿濟准后日記）

此外尚有一重要問題，即復牒之文體是也。義教希冀改正「日本國王」之稱，但滿濟謂「王」字不足憚，蓋彼以爲將軍即執政，故爲霸王，而爲一國之主，「王」字何足忌乎？管領細川持之亦贊成之；且謂今日改正義滿時之例，無異向外國表示父親已往之錯誤云。其次關於年號之問題，管領以爲日本年號本應採用，但永享四年與明書內既用明之年號，而此次獨改用日本年號則不無可慮。又謂鹿苑院院主實山和尚建議僅歲十支而略年號，於此建議亦屬無趣。滿濟謂永享四年之國書乃絕交後第一次之書翰，日本爲表示不反明起見，改用明之年號。現時明廷亦望與日本交通，故外交儀例雖與改正似可不至誤事。然明廷是否因此認日本爲無信，則不可不注意。故滿濟主張：此次復牒仍如舊例，用明之年號，以後如遇適當時間，另用書翰說明有改正之理由；並表示日本爲神國，不能爲明之藩屬，僅以鄰國之誼與明交通耳。

根據上述意見，不改「日本國王」之稱，不用日本之年號而用明之年號，以製成復牒，交于明使。故在此方面，義教之初志未能實現，（滿濟准后日記）而明使遂可不蒙屈辱

而歸。八月十九日明使至幕府辭行，二十一日赴兵庫，預定在九月初揚帆歸國。

### 八 道淵之處分與第二次之派使至華

義教第一次派船赴明所獲之利益如何，吾人不得而知；但是時赴明使臣道淵（瑞書記），因在對明貿易方面有不正行為，而被處罰，則乃實情也。據滿濟准后日記所載：道淵任意處分將軍之硫黃二十萬斤，幕府聞彼以其中五萬斤交付山名而責問之，道淵承認但山名則否，幕府遂查封道淵之船貨，收藏于兵庫地方之庫內。據看聞御記所載：道淵在明收買貨物時，粗惡不法，以致將軍之貨物不能有預料之收益。此兩書之記事，決非矛盾：前者說明貿易資本之盜用，而後書則述盜用後所產生之結果（即收益減少）耳。

看聞御記載道淵受流刑處分，悲憤之餘，絕食而死。但後又更正之，謂道淵之死並非實事云云。彼雖三十三間堂之勸進聖，然本非淨行僧，乃富有商才之人物，似不至有自殺之事。當時赴明船隻，載外交之假面具，而進行貿易，被誘惑之事極多，道淵其殆不免爲此誘惑所乘乎。夫外交之主要目的既爲貿易之收益，而赴明使臣竟有不正行為以減少收益，則其結果之不免受瀆職之罪，乃當然之事也。

永享六年六月三寶院之滿濟，爲求籌款修造醍醐寺起見，與山名氏聯合遣船赴明。彼等請求義教，許可輸出硫黃，且謂將以小泉丸充赴明之船。義教許之，七月決定以相國寺之想中仲誓爲正使，永頊都寺爲副使。永頊爲山名氏家老山口遠江守之弟。故就此次赴明使臣觀之，三寶院與山名氏之勢力似爲優越。

九月三日明船自兵庫出發歸還本國，日本之赴明船隻隨之而去（看聞御記）。此次除小泉丸外，其他船隻不詳。惟大乘院社雜事記永享六年十一月十一日條，記大乘院所領四十八處士民蜂起爲亂之事，謂「依渡唐反錢事也」；蓋謂大乘院因籌款充赴船隻所需之經費起見，在領地課錢，士民不堪其苛征誅求，遂起暴動也。依此推之，大乘院似亦派船一隻。赴明使臣于八年七月二日歸朝，攜帶明英宗正統元年二月四日之國書與方物。此國書載入善鄰國寶記。吾人就當時明廷對日本國王及王妃贈送之禮觀之，可知明方之如何以日本派使之爲可感矣。

義教與其部下似有意在下次對明交涉時保存日本獨立國家之體面，然五年之後，義教遭受暗殺，此事遂不獲實現。



## 從國際方面觀察國家主權

趙奉生

本文承蒙奚若浦薛鳳二教授校閱一遍，指正謬誤不少，特此表示十二分的謝意。——作者

### 一

現代政治思想史上有一個主要的潮流就是對於一元的國家主權論底攻擊。這種思想底代表人物就是所謂多元主權論者。他們攻擊國家主權底出發點大體上有三種：第一是團體自治，第二是法律，第三是國際主義。在第三種出發點上，他們底態度和一般國際法學者和國際主義者差不多是一致的。本文底目的就在很簡單地討論，他們從國際方面對於國家主權底攻擊是不是對的，是不是正當的一個問題。

### 二

現在我們為討論底方便起見，分四節討論他們底學說。

第一，反國家主權論者常常要說的是國家主權和國際法

政治學報 從國際方面觀察國家主權

是不相容的；要主張國家主權底存在，便等於取消了國際法，要承認國際法底真實，便等於否認了國家主權。他們以為國際法已竟成為法律，他對於國家權力底束縛限制是與日俱增，國家已竟受了國際底法律上的限制，國家主權至少在對外一方面是不存在的了。這是一般從國際方面攻擊國家主權的人底很得意的文章。但天下事沒有這樣簡單，我們不能不根據事實看看國家是不是在國際方面已竟受了法律上的限制，反對國家主權論者底話是否可靠。現在我們為研究底便利和容易認清事實底真相起見，分三點來討論這個問題。（註一）

第一點，國家主權在事實上是不是受限制？關於這一點我們毫不猶疑地回答一個是字，因為國家權力無論大到如何地步，但在事實上總有超乎國家能力之上的事情使他不能為所欲為。或是國際間強弱懸殊，弱國在事實上只能服從強國！

這種種情形正和國家主權在國內一方面之有事實上的限制的  
情形完全相同。我們也可以拿 Dicey 用來解釋國家主權在國  
內一方面受事實上的限制的話，拿來說明國家主權在國際一  
方面受事實上的限制的情形。(註二) Garner 在他大作 *Lim-  
itations on National Sovereignty in International Relations*  
所舉出的國家對外受限制底例，如不能隨意變更政體，不能  
任意擴充領土，甚至連國內事件都不能自由處置等，這都是  
事實上的限制，決不能說是法律上的限制。(註三)不用說一  
個弱小國家自己實力太差，當然事事都要受強國底干涉，就  
是強國也難免事實上的限制。

次再就道理上看國家主權應當不應當受限制。我們從國  
際和平人類幸福上着想，國家主權總不應當過於擴大，過於無  
限制。然而說國家主權在道理上應當受限制，只不過拿國家  
當作道德團體來看時他應當受道德上的限制，而且國家在  
他尊重國家道德的時候，事實上他也許在受這種道德上的限  
制；但這決不是說國家在法律上應當受限制，更不是說國家  
在法律上的確是在受限制，前者和國家底本質相衝突，後者和  
國家實際情形不符合，這都是我們應當分別清楚的。Laski  
說：“It is enough, for the moment, to postulate the disa-

pearance of state-Sovereignty as the conditions without  
which the life of a nation is impossible to state. England ought  
not to settle what armaments she needs, the tariff she  
will erect, the immigrants she permit to enter,” “If men  
are to live in the great society, they must learn the habit  
of cooperative intercourse. They must learn to think of their  
platoon as a part of the great regiment of Mankind. They  
must grow accustomed to sinking immediate and temporary  
good for the lasting benefit which comes from peace.”

(註四) Laski 不僅說國家應尊重道德，並且說國家底引動  
應當嚴格地受國際底限制，人民應當放大眼光謀全人類底利  
益；但是他底說法並不是根據事實，乃是根據道理。多元論  
者如果僅僅是在描寫他們底理想國家，那末他們底學說自然  
有不可變滅的價值；但是我們看他們底著作，彷彿是在告訴  
我們，不僅在將來國家應當受限制，即是在現在在相當程度  
上是已竟受限制的了。再則從現在國際情形來看，我們把國  
家當作道德的團體，教國家底行為完全負責道德的責任，也是  
非常難能甚至於不可能的事。(註五)

現在我們再觀察國家在法律上是否受限制，我們查得

察事實底結果使我們不能不給一個否定的回答。我們可以從下面幾點分別討論。

(A) 我們要看國家在國際方面是不是受法律上的限制，先要看一看所謂國際法是不是和國內法有同等的法律的效力。我們知道雖然有的法律基於社會的制裁，但也不能沒有強制的制裁。社會的制裁和強制的制裁，二者底束縛力量是相差很遠的。國際法不過是大家公認的國際習慣他只有社會的制裁而沒有強制的制裁；我們很牽強地叫他為法律，但是他却沒有像國內法那樣的束縛制裁底力量。我們再看就是國際聯盟除對於違約作戰者稍加制裁外，對於該約其他條約和一切國際公認的規則，一點都沒有制裁。從這幾點看來，都可證明國際法對於國家並沒有什麼法律上的限制的力量；何況國際聯盟本身不過是一種國際間的一種組織，並不是超乎國家之上的組織。退一步說，即使能夠，但對於不加入聯盟的國家，仍是毫無辦法，何況國際聯盟根本上便是帝國主義用來壓迫弱小國家的御用機關呢？國際聯盟和萬國運動會雖然組織的目的不同性質却是一樣的。

Borchard 說 "The agencies for the enforcement of international law are not necessarily courts, but other state

organs usually the executive." (註六) 但國家底行政機關頂多只能束縛國內人民底行為，決不能束縛國家底行為，這是很顯然的道理。若拿國家行政機關強制執行國際法，來限制國家底行為，豈不等於國家自己限制自己，這真是一個大大的矛盾。若說用國家行政機關來解決國際間私人底糾紛，那末對於國家與國家間的糾紛，仍是沒有辦法，不知道 Borchard 底高見如何！

Borchard 又說 "The weakness of the system... consists in the inability to compel nations to submit their disputes to a court and the physical power of states, exercised on occasion without regard to law, to constitute themselves plaintiff, judges, and sheriff in their own cause." (註六) Borchard 氏不打自招，國際間這種現象，正足以證明國際法不能束縛國家底行為，沒有一種超乎國家之上的政治力量可以強迫一切國家要服從國際法，我們看看一國之內無論人民彼此衝突，或人民與國家衝突，都要受國內法律底干涉，兩相對照，便是見國際法力量之薄弱根本不足以束縛國家。

(B) 第二，我們從國家和國際底本質來看，要想用一種法律來限制國家底行動是不是可能？我們知道國家是一

種政治組織，他底本質在國內一方面是治者階級對於被治者底統治，在國際一方面是爲本國利益對於外國底競爭。我並不是說這種現象是對的合理的，只是說這是一件不可否認的事實。我們要建設實在的 (realistic) 科學的 (Scientific) 學說，打倒玄想的 (Metaphysical) 或空想的 (Utopian) 學說，那我們便不能不就事實立論，統治階級用法律來統治被治者，對外使用國家底名義和他國極力鬥爭。近代帝國主義國家對於弱小民族那樣兇殘惡劣的侵略行爲便是好例。再看國際法雖然名義上是爲謀國際和平人類幸福的；然而一紙空文決不能維持國際和平，國際法底基礎是武力，一國武力不強便和國際法絕緣。所以韓協萬說：『故國際法之運行，非有後盾斷無效用，後盾維何，曰財力武力之獨立，效用維何，曰權利義務之平等，國不富強斯獨立危而平等滅矣，一九〇七年海牙開合會時，朝鮮王因日本伊藤統監管理其外交，干涉其內政，而長谷以大將統重兵駐漢城，一切偵察非常嚴密，是以遣派密使李俊李相駕李鐘璋三人赴海牙和會申訴日本之暴虐，求各國之援救，竟被和會拒絕，此近事也，可爲鑒戒。』(註七) 我們光看看中國自民國以來，受列強底侵略欺侮不知有多少次，國際法早被列強踏在脚下，試問國際聯盟

巴黎和會這許多東西說過一句公道話沒有？國際法底效用和限制國家的權力在那裡？現在的國際法只是爲強者底利益，只能適用於勢均力敵的國家間，強國與弱國間是無所謂國際法的。我們中國在列強底眼光中已經在國際法之外，而我們還要忘自尊大，和人家講國際法，不惟過於健忘，也太可憐了。

這樣看來，我們不能不承認：『國際法不是依據最高權力而存在之法律，而是依國際社會各分子公認 (Common consent) 之法律，如果認國內法之最高淵源是國家之組織的意志，則國際法最後之淵源是列國之一般同意 (Consensus gentium, general agreement)』(註八) 反過來說，國際法不得列國之承認同意，便失掉法律的效力。固然在通常的情形之下，一國不能不承認國際法；因爲國際法在表面上總是站在國際平等底原則上建立起來的，對於平時國家是有利無害的，各國爲事實上的需要和政治上的便利，自然會服從這種國際習慣，但一到了國家利害和國際法發生突衝時，國際法便被踏在國家底腳下了，無論站在國家底立場，或站在個人底立場，國家底最根本的目的便是自存 (Self-Preservation)，尤其是現在肉弱強食的世界，赤裸裸以武力角逐的時代中，自存，



就國家自身底立場說來，不僅是國家底最根本的目的，簡直是國家底最高底道德，在這一點我們不能不同意於 Jellinek 和 Williams 底主張，但 Nelson 反對這種主張，他以爲國家底自存和個人無干，國家滅亡個人還照樣存在，(註九)這種說法，完全是一種十分靠不住的假定。

MacIver 等人打算把國際法放在公意 (Public Opinion) 上面，以爲國際法有公意作後盾。(註十)但是公意在那裡？國際的公意能够像國內的公意那樣比較地能够影響國家底行動嗎？國際的公意常常是對的嗎？常常是公道的嗎？不公道的公意有服從底價值嗎？我想這些問題沒個法子給他一個肯定的答案。

最後我們如果不像德國學者認一切國際法對於國家底限制只是自己限制 (auto-limitation)，只好說這種限制只是道德上的或事實上的限制，而不是法律上的限制。

(註一) 王世杰先生在他底比較憲法第五十八頁以下，討論主權底限制問題時，便是用這種三分法。

(註二) Dicey 說：“As to the actual limitations on the sovereign power of Parliament—The actual exercise of authority by any sovereign whatever,

and notably the parliament is bound and controlled by two limitations. Of these one is an external, the other is an internal limitation. The external limit to the real power of a sovereign consists in the possibility of certainty that his subjects or a large number of them, will disobey or resist his laws. This limitation exists even under the most despotic monarchies, ..... The authority, that is to say, even of a despot, depends upon the readiness of his subjects or of some portion of his subject to obey his behests; and this readiness to obey might always be in reality limited, ..... The internal limit to the exercise of sovereignty arises from the nature of the sovereign power itself. Even a despot exercises his power in accordance with his character, which is itself moulded by the circumstances under which he lives, including under that head the moral feeling of the time and the society

ty to which he belongs, ...." (Law of the constitution, 8th, ed. P. P. 71-77) Dicey 並舉出不少的例來說明主權內外兩方面的限制，我想這大概也可以說明國家主權在國際方面的限制。我們可以這樣說，國家主權內部的限制也許是類似一種自己限制 (auto-limitation)。而外部的限制便可以說就是事實上的限制。

(註三) 原文見 American Political Science Review, Vol. 2 NO. 1

(註四) A Grammar of Politics, P. 55

(註五) 關於這一點 Bruce Williams 有很中肯的話，他以為國家不能當作道德的團體和個人相比，因為二者在社會中的地位 and 組織根本不同。換言之，個人在國家裡生存和 safety 都有保障，而國家在國際中却常發生生存和 safety 的問題，同時經濟底不安也是使國家不能成為積極的道德團體底原因，原文 State morality in International Relations, in American Political Science Review, Vol. 2 No. 1 讀者可參看。

(註六) Political Theory and International Law,

in Merriam, Barnes and others, History of Political Theories, Recent times. P. 129

(註七) 海協萬著現行國際法第三頁

(註八) 周鯨生著國際法大綱第四頁

(註九) Borchard 文中所引

(註十) MacIver 著 The Modern State P. P. 283-290

### 三

多元主權論者和國際主義者們攻擊國家主權第二點，就是說國家主權是世界和平人類幸福底障礙，我們要謀世界和平人類幸福，就不能不首先打倒國家主權。Laski 說：“In such an aspect the notion of an independent sovereign state is, on the international side, fatal to the wellbeing of humanity. The way, in which state should live its life in relation to other states is clearly not a matter in which that state is entitled to be the sole judge. That way lies the long avenue of disastrous warfare of which the rape of Belgium is the supreme moral result in modern times.....”(註十一)

Ward 說“Internationalism stands for the attachment of the citizen to the general interests of mankind rather than to the narrow interest of the specific groups……Narrow interest made rebels of man against the greater interests of the community of state. The doctrine of sovereignty justifies and makes absolute this attachment, and its continuance prevents the dissociations of nationality from political structures. Convictions such as these indicate some of the motives and interests which animate the internationalists in their denial of the traditional theory of State sovereignty. Their belief is that ultimately men cannot give their allegiance to an order which brushly squander their happiness.”(註十二)

從他兩入底話便顯然可見一般。論國際底立場攻擊國家主權的謬誤；第一，他們以為國際和平受國家主權底侵害，所以國家主權是世界和平之敵，從表面上看，世界上許多國家若都是獨立不受限制，那末國家便可以為所欲為，結果國際戰爭便要頻頻發生，世界和平便沒有希望了。但就事實上看並不是這

樣，國家底引為是否影響國際和平，要看國家底實力如何，和有沒有使各國不能不以武力相爭逐底動力。現在國際不安底原因就是各國強弱懸殊，同時那幾個強國又因為種種經濟的政治的民族的原因，不能不常常在武力對立的狀態中，因此隨時有戰事爆發底可能性。國家主權不過是一種法理上的概念，表示國家是一個對內統一對外獨立的政治團體，他在一國底大小強弱完全不發生關係。自然若世界各國都是大小強弱完全一樣，國家主權底學說容易助長國際間的鬥爭，但是這種勢均力敵的國家是事實上所沒有的，我們可以不必管他。即使有，國家主權也不能為國際戰爭底主因，主因是另有所在。再說國家主權有名義上即能够取消，但是現在社會組織之根本的缺陷仍舊繼續存在，那末世界和平之是否能夠實現，還是一個大大的疑問；何況從國家底本質看來，取消主權是一件不可能的事，而階級間民族間的鬥爭，又是現代社會組織所不可免的結果呢！多元主權論者希望於限制國家主權中減少國際戰爭，希望儘管希望，事實上是毫無效果的，因為我們在現在的政治組織與經濟組織之下根本就沒有方法可以限制國家權力，取消國家主權只是一種空話而已。

第二，他們把道理上當然的事實和事實上實然的事實混

爲一談。固然現在的事實不一定在將來也還繼續存在；但多少總有一點存在底可能，但是我們理想中以爲當然的事情却不是一件事實，不一定就有實現底可能性。我們怎樣能够化理想爲事實，却是一個大大的問題，我們看多元論者和國際主義者拚命攻擊國家主權，抬高國際社會底地位，但是怎樣我們可以取消國家主權，怎樣我們可以從國際鬥爭的現在走到世界大同的將來裏去，這樣重大的一個問題，他們幾乎沒有提到。世界和平是上下古今全人類所有的理想，總可以說是不成問題；所成爲問題的就是怎樣去實現這理想，不然空空洞洞的理想，和人生沒有什麼關係，到了二十世紀的今天，這般學者還來說這反對戰爭希望和平的老生常談，豈不是廢話？我們看上面引 Laski 底話，他說這個應當這樣，那個應當那樣，一方面是和事實相違反的理想，一方面又是沒法實現的空想。

反對國家主權論者還有這樣的意見：他們以爲“...the modern state is the embodiment of any essential homogeneity-racial, economic, or intellectual, and that .....patriotism is simply or traditional delusion. Under this view the real sentiments that unite and

divide men are independent of political, of geographical and national lines; the natural line of division are largely economic, professional, intellectual” (註十三) 這話實在不很妥當，第一，國家是一種政治組織，組成國家底分子常是有民族血統關係的人，而且是佔據一定的土地，我想一切國家底形成，都是這樣，我們沒有法子可以找着一個國家而不是根據於政治的民族的（廣義的）和地理的基礎之上的。固然這裡「政治的一三字若解釋爲「用政治方法的」，那末我們自然承認僅僅以政治方法來區分國家底疆域是不妥當的；但是若解釋爲「根據政治組織的」，那末我們真沒法可以想像一個不根據政治組織來區分人民而能造成的一個國家。第二，我們再反過來看，完全根據經濟的職業的和知識的分野來區分人民而造成的國家，恐怕也不是一件可能的事，頂多我們也只能承認國家底形成以政治的，民族的，和地理的分野爲區分底基礎是一件自然的事實，同時我們不要太忽視經濟的，職業的，和知識的區分這是一件合理的思想，但我們不要忘記，這和國家主權沒有關係，前邊已說過了。

(註十一) Laski: A Grammar of Politics. P.P. 65-86.

(註十二) Ward: Sovereignty, P.P. 165-166

(註十三)這是 Coker 所述反對國家主權論者底意見，見他所作 Pluralistic Theories and the Attack upon State Sovereignty, in Merriam and others: History of Political Theories, Recent Times, P.P. 98-99

#### 四

在一般反對國家主權論者以外獨樹一幟的，就是荷蘭底公法學者 Krabbe。他也反對國家主權，認國家是受國際法底限制；但他所說的國際法，並不是一般國際法學者所說的國際法，換句話說，不是根據於國家主權而來的國際法，而是根據他所謂 sense of right 的國際法，他這種新穎的學說使我們不能不多佔一點篇幅來加以討論。Krabbe 說：“Writers sometimes fail to note the contradictions in which they are involved. For example, De Louter maintains that international law is build up from below by the free will of states and also derives its sanction from this will. But if this were true, international law would immediately lose its validity

for any state which revoked its sanction to it..... In the preceding sections of this work it has been shown repeatedly that a self-supporting sovereign authority is a fiction, and that in consequence even national law cannot derive its binding force from such a source. National and international law from this point of view stand in exactly the same position. If this is so, the binding force of international law also is based upon its spiritual nature and therefore upon the fact that it is a product of men's sense of right. It rules by virtue of this nature compels men to act according to its rules, and itself stands above the will. International law is distinguished from national law not in respect to its origin and foundation, but in respect to the extent of the community to which its commands apply. And the incomplete and less perfect character of international law does not lie in the fact that it rules over "Sovereign" states and is therefore rooted in

the will of these states. It lies rather in the defective organization of the sense of right which tends to regulate the community of civilized nations. .... As a result of the increasing contact between members of all nations the operation of the sense of right which must produce this supernational organization has become more powerful and more inclusive than in earlier times. .... We have entered, therefore, upon the way which leads to the formation of Greater states. In so far as law-making by these greater communities actually takes place the legal activity of the existing states must contract. The ultimate source of legal values is transferred to those greater communities, and the present national communities lose their character as states to continue their existence with a more or less derivative autonomy.” (註十四)

Krabbe 這種學說顯然謬妄，第一，這完全是一種玄想的學說，而不是實在的學說，頂多我們只能承認理想中應當如

此，並不是事實上的確如此。所以即便反對國家主權的學者如 Borchard 也不能不說：“as a matter of fact the sense of right as a source and element of law municipal and international, like the ethical concepts in natural law, is an intangible and uncertain factor.” (註十五)但是 Borchard 又打算加以補充，他說：“If to sense of right he were to add, sense of convenience, balance of considerations of individual and general interest, he would perhaps more nearly express the operative factors in the making of law.”

(註十八)可是這樣一來，便不能夠於國家之外，找出法律底唯一的來源和根據，Krabbe 底學說經此一修正，便給推翻了。第二，因為所謂 Sense of right 只是一種極抽象的原理，是沒法可以認識的東西，因此一種法律是不是根據這種原理，也無法可以知道，怎樣可以把這抽象的原理實現於具體的法律上去，也是無法回答的疑問。第三，這種抽象的原理即使能夠實現，也是和國家底本質不相容的，前面我已說過，國家底本質對外是鬥爭的，事實上我們沒有方法可以在國家之上，加以一種限制，除非國家死滅。第四，因為這

種原理是一種不可捉摸的東西，所以如果真的當作法律底來源時，便要發生種種問題，不用說國際間找不出一個公認的 Sense of right，就是在國內也很難找出，結果我所認為是的你反對，這國所認為是的那國反對。那末如 Krabbe 所說

“A nation has no natural right to lead an independent legal life, if the legal value of the interests of the international community is not furthered by such an independent legal life, the claims of a nation to regulate its own communal life according to its own legal stand are invalid..... There must be a single standard if the law is to be the standard of a community. This can usually be attained only by allowing a majority to decide.” (註十六)

這是多麼危險的學說？試問一國爲什麼沒有獨立法律生活底權利？怎樣能判斷一國底法律生活能否增進國際利益之法律的價值？以多數決定法律底標準，豈不常是爲強國所操縱？結果強國豈不是用法律底美名來掩護地底非法的引爲？無怪蕭公權先生要說：“What a convenient argument for imperialistic nations to employ when they wish

to annex one or two smaller, weaker nations (whose legal standard are supposedly uncivilized)” to their glorious empires, not for their own selfish ends, but in the name of humanity.” (註十七)

最後我們還得要說 Krabbe 因爲沒有認清主權底法律的形態，所以不免自相矛盾。用 sense of right 來限制國家主權，自然是很好的辦法；但是也得要有一個超乎各國之上的一種國際組織，然後這種國際法才能束縛國家底引動。但是若這種國際組織僅是一種像邦聯底中央機關，而各獨立國家還依舊存在；那實際上這種國際機關和國際法和現在的差不了多少，並不能完全束縛國家。但若是一個世界國家，各獨立國家都完全消滅，那末世界之大，只有一個國家，只有一個最高權力，國際法便完全不能存在，便無所謂國家主權之國際方面的限制，我們只有能應用於全世界的國內法，結果當然無所謂多元的法律。其實 Krabbe 並不算是真正的多元論者，因爲他底法律是出於一元的 sense of right 啊！(註十八)

(註十四) Krabbe: Modern Idea of the State, P.P. 232-238

(註十五) Borchard: *Political Theory and International Law*, P. 131

(註十六) Krabbe: *Ibid*, P. 239

(註十七) Hsiao: *Political Pluralism*, P. 63

(註十八) 參看 Hsiao: *Ibid*.

## 五

此外多元論者還有些主張，我們也不能不稍加討論。他們以為在近代文明社會裏，國家實在不能包括所有那束縛個人造成種種不同的利益中心 (interest-centers) 的複雜團體底關係與義務，又不能緩和和這許多團體意志以成國家意志，因此國家不能為包羅萬象之利益代表者，不能為國際法之唯一主體。再有許多團體如勞動組合，宗教團體，美術會社等超越了國家底範圍，而成為國際的組織，這些團體底事情不惟國家不能越俎代庖，也無權加以干涉。還有，國家常是戰爭底禍首，我們不能承認國家為戰爭與和平之惟一單位，許多非政治團體常常反對戰爭，我們應當提高國內的和國際的非政治團體底地位，以防止國家底專橫；不然若仍舊承認國家為合法的戰爭機關，那末國際和平便無法維持。(註十九)這是一般多元論者共同的見解，我們看看這種說法是否正當

：第一，他們並沒有說清楚如果非政治團體是國際法底主體，那末國家是非政治團體居平等地位呢？還是居較高地位還是居較低地位？如果國家高於非政治團體，那末在事實上，恐怕這些非政治團體逃不出國家底限制與干涉，如國家底於非政治團體，或和他們平等，那我們不知道國家，至少在對外方面，底存在的意義在那裏，尤其使人懷疑的，就是怎樣實現這種理想？在現代國家之下，是否可以允許非政治團體成為國際法底主體，而且在國家之上或與國家平等？第二，一切國際的非政治團體，固然不能一國任意干涉；但這種團體不能完全離國家而獨立，總是許多國家或許多國家底人民造成的，那末在事實上，國家在他底權限所及的範圍內，總是有權力可以處理一切的。譬如，一個國際鐵路，一國可以管理該鐵路在他領土內一部分，一個國際宗教團體，國家至少可以有在他國家權力範圍內之範圍加以干涉，這是事實問題。再我們要認清的，通常主權國家決不能因為是主權國家底緣故，便獨斷一切為所欲為，所以在主權國家之內，非政治團體之受不受國家干涉，也是事實問題，和主權沒有關係。第三，就國家本質說來，戰爭是很平常的現象；尤其是在近代不良的經濟組織之下，國際戰爭幾乎是不可避免的



事情，消滅國際戰爭，總得要消滅他底發生底來源，不用正本清源的方法，只是用一種方法如提高非政治組織底地位，來限制國家底權力，糾正國家底引為，那是完全不能實現的空想，何況非政治團體提高底結果，對於世界和平也不是有利的事呢？第四，總而言之，在現代主權國家未消滅以前，那些非政治團體是無法抬頭的，國家決不會承認一切非政治團體，都可為國際法之主體，也決不會承認一切國際團體可以完全離國家而獨立。

(註十九) 參看 Hsiao: Political Pluralism, P.P. 56-77.

## 六

這篇東西到此便算完了，再說兩句將全文結束。

在近代政治學說裏，能和多元論。相對抗的，只有所謂法律學說的一派 (The Juristic Theory)。完全從法律底觀察點出發，自然不容易得着事實底真相；但是他却能認識事實底表面那一部分，有時他們研究底方法，還很能夠以事實

為根據，不逞玄想。譬如專門以法律底觀點研究國家及主權，如所謂 the Juristic Conception or Theories of the State and of Sovereignty 自然也不能認識國家和主權底真相，但他還比較地能夠認識國家和主權表現於法律的那一方面。(註二十) 至於多元論者因為一方面不能夠客觀地觀察事實，一方面不能拋棄成見來看他們底學說是不是與事實相符，儘在那兒幻想空中樓閣，結果他們既不能認識主權底本質，又不能夠懂得主權在法律上所表現的性質及其意義。

(註二十一) 關於法學的國家觀念及主權觀念請看 W. W. Willoughby: The Nature of the State, The Fundamental Concept of Public Law, 一書。

此篇倉促中脫稿，文中西文引証，都未譯成中文，真十分對不起讀者，望原諒，再作者學識淺陋，更兼囑稿過於匆忙，錯誤和遺漏之處，一定不免，望讀者不吝氣地加以指正。

一九三〇年除夕校完。



## 拉斯基與羅素之政治多元說

邵循正譯述

L. Rockow, (Contemporary Political Thought in England, pp.130-150.)

著者曾出當道德淪喪之時，世人研究倫理之學說愈力，果如此者，蓋在急逼之際，人恒思探索基本之原則也。倫理學然，政治學亦然。故近人之咨情萃神於國家學說者，實由覺悟國家功用之不完備耳。前已論國家不令人愜意數端，其備受攻擊，四面皆兵，此亦事勢所必至，試思在此久經震盪撼動時代之下，人之敢公然評定「應有之副法」(necessary institutions)與「已有之副法」(established institutions)，尙何足怪。使各種觀念必自由競爭而後遂而不受箝制，則對陳舊事物敬仰之心，自當一落千丈矣。但國家雖各方受攻，其特爲衆矢之的者，則主權說是也。

「合王意者即有法律之效力」(quod principi placuit legis habet vigorem)。此說今人驟聞之，恐殊格格不相涉，聽布丹與浩布思巧飾此說之言辭，較能入耳矣。及至盧騷

乃以此觀念施於民治國家之中，更連綴習見之形容字，以藻飾其無限制之全能勢力。鎔後則奧士丁(Austin)以法律之謹嚴加主權之身。於是托布(M. E. Mcleombes)曰：「國家權利而外，無權利，亦不能有權利；共和國之勢力而外，無勢力，亦不能有勢力。」空布氏未必習浩布思與盧騷之書，但能確然不拔以二子之說施於法國第三次共和之政略。於是人乃視國家爲一切自由一切權利之本源，其本身高於一切法律，個人與團體皆當仰其鼻息，以求自由之護符。國家所未明文規定者，亦可經「默許」准予權利。總而言之，國家一身爲權利之源，其體包含一切(The All)。此說若放眼觀之，無異平常所稱「求一體於宇宙萬千」之論，改頭換面者耳。此說至易誤人。自律師法吏輩視之，固一簡便可用之立論。而反對此說者，勢力遞增；各方面之攻擊此說者，爲數

日夥。就其大概言之，攻擊者所爲爭之立場，皆直接爲團體，僅間接（然實根本上）爲個人。觀麥特蘭（Maitland, 1850-1906）繼基克（Gierke）後，闡揚團體有「現實人格」（real personality）之法律學說：謂人類之結合，藉其固有之權利而存在，與國家無涉；此等結合，僅爲國家所承受，而非其所創立。麥特蘭之立論，實足爲各職業宗教團體所要求，設一簡便之法律上起點。再任舉一例，於白洛克（Belloc）之分配論者之國家（Distributionist state）書中，可窺見中古人之資本主義與集中主權所引起之反動。白氏係主張國家中農民有地者，所有財產由團體組織規定之。今日所謂「失信用之國家」（the discredited state），光芒所蝕，已不可拉。茲再詳述近人自保障宗教機關，個人，及同業團體之各種觀點，對於主權國家之批評。

羅者費機士（J.N. Fergus）著近代國家中之教會（Churches in the Modern State, 1913）一書，爲宗教團體，攻擊「大國家」（the Great State）；其爭點爲：一、自由國家中之自由教會。『氏雖注重爲教會爭權利，其實即爲普通一般團體爭也。氏謂「特權賜予說」（concession theory）視各種組織爲國家創生之「虛構機關」（fictitious bodies），

足以危及組合之自由。此實國家萬能主權說應用之不幸者。

如德國自一八七二年至一八八七年教會與國家之競爭（Kirchenkampf）；法國之「離異律」（Law of Separation）；英國之蘇格蘭「自由教會」案件，皆足以證明萬能國家要求干涉宗教機關時之恣肆。教會不可視爲國家所培植之人民組織；教會自有其「組合之人格」（corporate personality），其本身並非屬於國家。吾人當知若欲爲教會爭任何權利，其最低限度之要素，當視教會之是否被承認爲一社會的集合體，有本身元始之權力以自謀發展，一若人之自有心志與意志者然。『教會乃一特殊個體，具有組合之自由及自行發展之、身能力；有特殊之人格，與個人同；有天然之生命，國家僅能規定而不能創生之者，一若國家之能規定個人而未嘗創生個人外。教會似家庭，非國家之產胎；其來源宜求諸人類羣居生活之中，不宜求諸國家勢力範圍之下。教會乃真實之一「組合人」（incorporate person），能自由發展與國家本身無異，爲一極重要目的而成立，又能激動所屬人員於團體之自家心與團結力。況就其特殊之社會個體而論，教會又實先於國家而興者乎？

且上權學說，僅見及兩種個體；一即不相係屬之個人，

又其一即號稱能於一體之中集合全人類社會生活之國家。此說極謬。個人之人格非抽象者，實受無數團體所陶冶與矯揉；凡僅能藉團體而行其職責。若謂國家能表現人類所有社會性質，此種觀念，施於古希臘城市國家中，或屬無訛；但於現代生活之事實，絕不可通。『世界上所可見者，並非僅有國家與不相附着之民衆，兩方對峙；實爲龐然堆積雜處之各團體，於其中可以窺見人，家庭，社團，工會，學校，職業等等；且每團體間皆有行使之職務，與政府性質相同，括立法行政司法三方面，特其力僅及其所屬人員耳。此等團體，就其實際附屬之人民視之，處處具有自治性質，極項「都市自治團體」(municipal corporation)與省議會。』夫欲確切了解個人，只能觀其與團體之關係，然則個人自由之問題，與團體自由之問題，又安容歧視耶？「國家絕對論」爲自由之積憂；惟有承認教會及其他團體爲獨立之個體，然後可以保持自由，而免除包羅萬有之國家所發生死滯一律之象耳。

但教會之要求自身發展，亦含有相當之義務。國家爲社會人民之代表，其於教會，自宜施行其確定之職責。譬如國家可要求審視團體生活之證據，若登記冊簿及定章等。又財

產契約之範圍，團體與團體間之處置，其權力皆操於官府。國家有權制止各團體之規避普通負擔若租稅者。費氏又言曰：「教會之要求教育事業者，即要求承認其本身爲一團體，將其管轄屬員之固有權力擴充，以期社會風氣之養成；故果使「公民資格」所需之習俗文化，必先經備置與治理，則此要求，亦無可否認。」但教會宜謹記國家之爲社會團體，其中宗教派別歧雜，並非一致。故費氏曰：「使吾輩得阻絕官府之干涉婚姻，教義，禮儀及教會內部關係之情狀，；則吾輩亦不可妄想操縱國家對全體人民所施之政策。」故吾人身居國民之地位，無所藉口於基督教徒所特有之動機與理想。教會之所謂道德，僅可施於其屬員，不能盡及國中各種人民。教會會徒之資格與國家人民之資格，不容混爲一談。如議會欲變更離異各律，吾輩可勸屬徒仍守基督徒婚嫁律；然此此已矣，不得奪他人之自由，此固吾輩所爲己身力爭者也。

費機士之爲宗教團體爭權利，隱然自成一個國家概論，而其學說則極不完備。夫團體間個人間之活動既互相連屬，切如斯，則於費氏所主張者外，宜更詳加研究。柯爾(C. C. Colver)引費氏之言，頗贊許其說，但云教會乃爲心靈之團體，於職業社會之最終均不勢力中，無需參加代表，詳見下章。然教

會之心靈職責與國家之俗務職責，並無清晰區別。如羅曼，國立學校中宗教教育，國教會 (establishment)，等等問題，觸目皆是。試思有人問曰：「國家既為俗務之組織，則「國教會」直違反其目的」將何以答？又如有人倡言國立學校中之宗教教育，侵犯其公民自由；則將如何？抑如國家與教會間發生衝突，則兩姑之間，婦宜何所賴乎？英國官吏禁印度寡婦殉夫 (Suttee) 之俗，是否有當，印之頑民必以此舉為干涉其宗教團體之「本身固有權利」，無疑也。莫爾登 (Mormons) 教徒，就其宗教言，得有多夫多妻，然美國政府禁之，於理當否？而此類問題，費機士尚無答覆也。

且費氏之立論，完全根據於國家與社會之區別。但一劃定此區別，則可知教會僅為表現人類社會性各種組織中之一，即費氏亦有見及此矣。故其所為宗教團體爭之自由，自應推及他種職業團體，此其例也。但果然，則此種自由之性質與界限究何若？此新造之國家其體構又何若？而費氏所冀望之政府，將一部根據職業代議制歟，抑全部歟？「同業社會主義者」，自同業團體自決之觀點，創立一種國家學說，其於職業社會之各種可能性，已略涉獵。乃費氏書中，尙未遑及此。主張國中各團體之特權者，應負其將來破碎離析之責

。故於此當確切問曰：若輩主張欲採用何種國家？

費機士抨擊主權大抵自團體立論，拉斯基 (H. H. Jaski) 則特為個人計慮。費氏所稱之團體「本身固有權利」，拉氏移之以界個人。拉氏於其文數篇中 (主權問題 The Problem of Sovereignty, 1917; 現代國中之政權 Authority in the Modern State, 1919; 主權之基礎 Foundation of Sovereignty, 1921)，已建立新政治學說之基礎，俟其構體備就，便可成一完整國家哲學。拉氏之起點，為否認主權學說，斥國家全能之立論為空幻無稽。試思孰肯昌言，國家得干涉純粹宗教之禮儀，及家庭居處之私乎？今不必論「國家所未明文禁止者，即默承其為可」；此猶贅說。即就其相沿之勢力範圍之下，服從國家之命令，亦未確定。尤以近日，國家之舉動，更可疑問。美國之鐵路公會，南威爾士 (South Wales) 之鑛工，英國之倡婦女參政權者，皆嘗睨視「主權國家」而逼之使諾其請矣。故究其實，社會中所可見者，乃無數之團體，各自尊自王於其特區殊域。若有一特殊團體與國家，不幸發生衝突，則其所屬之人員，將改節以效順於國家乎？未可必也！故工會之熱心階級會員，將力助其同業團體，抗責本之國家；民族主義者，將死守其同族團體，抗仇敵之國家

；教會之會徒，將效力於同教團體，以抗俗務之國家。故社會之實，並非一累級之構體，上置包羅一切之國家，乃一聯合之構體，以國家與其他勢力均衡之團體，各司其責耳。

不僅此也，主權學說，實將法律上與道德上之權力，混爲一談。譬人常云，國家之生存所以求完滿生活。然此普通理想，實無重大價值；更要於是者，在察此政府或彼政府所用之方法，是否適合於其理想之目的。國家之主權，就實在事況視之，即政府之主權。故吾得觀察政府之舉動，是否合於國家目的之正義。政府已往之歷史，實不足以保持其威信。英國之加兵於美洲殖民地，德國之襲擊比利時，當耶否耶？歷史正告我曰：國家之器械，常有竊用以供階級或私人利害之私者矣。故終極之主權，應存於個人。個人與國家衝突，或其團體與國家衝突時，則聽其良心，爲之判斷。此說其將懲息無政府之論乎？然無政府猶愈於無正義。非有不得已痛苦之原因，政府必不至受反對。國家之不可能得力於庶民之信從者，更不能爲不服從者宜其情。民治之基，全恃自願參加公事之理想。公民資格，必若亞里士多德所云有「參加政府法庭各行政」之能力，而後可。

誠將以個人之明哲意志，代刀錢爲國家之基者，人民不

可不先能負責任。故即須先重視若干種之個人權利，使確有效力。權利中有可稱爲「自然之權利」(natural rights)者，但並非永久不變；僅賴經驗示其爲可貴而已。此種權利實爲人類性格生成中所固有，非受諸政府者也。近日自然法之復興，可以表明於國家鞭朴之外，當另有途徑以謀黎庶之遺。『人權法令一 (Bill of Rights) 之價值，在其於政府範圍之外，求得保障。故拉氏曰：『言論自由，維持生活之工資，充分教育，正當暇晷，及團結努力社會工作之能力，皆爲公民資格之重要條件，甚彰彰也。』多受教育試，於個人智力之訓練，極爲重要。且此又足以指示一最低經濟限度之途，使人人得免淪落之禍。政府將仍舊得保持其意志之權力，然必須得民衆之援助，使其意志堅強有效。不似此也，欲保護個人，不能不極力分散國家之權勢。就目下而論，僅有少數人能肩負頭目之重責，除眾服從之若牛羊然。故採用職業區域之團體聯合制以免政權集中，實不容緩。國中各團體皆當有充分之自由，以謀貫徹其目的。行政分權制必期於將權力散置於各中心地點能使此權力發生效力者。現代交通發達若此，必無各地隔絕不通聲氣之病。更有進者，工業必須民治化；此即假定資本家專制必須廢除。政府施行其職責時

之舉動，大受法律之限制。現代盛行國家無所負責之說，實爲其不負責行動之厲階。非用分權制度，非有均勢體構，非使工業民治化，不能逃避集權制度所生之乖戾弛滯，不能於複雜社會生活之政路中，復我自由。非如是不足以興發匹夫匹婦使與吾戮力合作，即不足以激勵思想與行爲之自然發動，而此自然發動又國家理想目的之最重要不可缺者也。

拉斯基所倡之國家說與惟心主義者恰相反。惟心主義者大抵皆先承認若干之制度，而後圖如何將個人與此等制度調劑，以不衝突。拉氏則不然，先顧個人而後謀創立若干制度最適合個人目的者。移制度之魔力，置諸個人之身。拉氏之進行方法，自有其根本之真理。制度有裨於人類幸福與否，乃其本身價值之標準。若無益於人生之幸福，則制度將何用耶？故人於學說之將以個人包括於似是而非之一體中者，總以抱懷疑態度爲是。拉氏視自由爲個人生命中最大之要素；此並非欲恢復一百年前盛行之無政府個人主義，乃啓迪將來之制度改革，使人人得有機會，享受富創造性之自由也。

拉氏著作，勢力之宏著，在其使抨擊主權之論，於現代社會思想中，佔一重要位置。在英美等國，拉氏之姓名，與攢斥主權論調，直結不解之緣，非其他作家所及。拉氏蓋謂

主權之說，即化衆爲一（*reductio ad unum*）之一例。夫萬能之國家，爲一切權利之本源而已身高於法律，此種全部理論，可謂基於極牽強附會之「一體」，此一體之能生存乃在不顧諸異，甚或抑遏諸異。由此觀之，於此社會生活紛紜紛落之中，欲保持吾自由，則急行採取聯合組織之制度，自爲當務之急矣。自然權利說，名之不振，亦由其遺遺盛衰之無常。然使不以原始本有之義調自然權利，而以拉氏所謂經驗證其爲人人性格所需者釋之，此說固極有力而無邊沁濫此之弊矣。自然權利作如是觀，直心理上之權利耳。此說之復盛行，可以見近日研究人性之影響，然此亦近人不信任國家之又一證也。

羅素(Bertrand Russell)之不滿於國家，視拉氏爲尤甚。羅素氏之態度，極近托爾斯太(Tolstoy)；其持政治學說（見一九一六年出版之社會改造原理，*Principles of social Reconstruction*，與一九二三年出版之工業文明未來觀，*Aspects of Industrial Civilization*）偏重心理學觀點。羅素以決定人類之行爲者，乃情感之衝動，而非自知之意志。人類所保持之信仰，大抵皆合乎其情感之衝動者。故人所申陳之理由者，爲沈溺於此衝動進一「準理智」(*quasi-ratio-*

目(二)之曲解耳；人之行為，考其實際，亦受其壓足此衝動之必所箝制耳。其一舉動，非以求其「本然意向」(Innate tendencies)所牽涉之目的，而僅以飽足「本然意向」之本身耳。衝動之中有兩種最爲重要：一爲「創造衝動」(creative impulse)，一爲「取有衝動」(possessive impulse)。「創造衝動」屬於文藝與知識，人所不得專有者也；「取有衝動」則現於謀所以得專有之權者。體質之物，可得而專有之，必靈之物不能也。夫「取有之衝動」專人有以爲已有；「創造之衝動」則隸新物於衆物。創造者「調諧之方治也；取有者衝突之階也。人性可矯揉政治而具；故一衝動」不可以摧殘，要在社會制度能誘導之使趨善路耳。故曰：「政治與平常日用所可通行之最高原則，乃在於提倡一切創造性，即因此以滅殺一切屬於取有之衝動與慾望。」

今觀國家，實不適合於此創造之自由。國家之精賦惟權力。「一國之成立，乃一區域人民之結合，用其統一之力，遵行政府之令」。國之基礎爲勢力與風俗，故不足以當提倡自由之鉅資。「國與財產皆「取有性」之具體，故皆違反人生，而其興也，常以爭戰。」一國之於外交，常用其權力以謀掠奪；爲其制限者，戰敗之懼耳。故其權力之效率愈大，

則國際愈呈混亂之象。民族國家，以一族或種爲本，即愛國心之所托也。愛國心者，乃一貴宗教，蓋此不具普遍性也。夫國家力謀將人民義務，規限於全人類之一隅。然吾人愛國之心，實宜以天下萬民之正義，補助其所不足。今國家命令國人殺人與受死之權力，實一大禍。其處理國內之事，既極富而凌貧；其土壤之廣大，使人無力抵抗。故於此能制國權之權力者，僅恃叛亂之憂及強有力團體有組織之反對耳。人之服從國家者，懼內亂與外憂也。故國家之地位與一公共衛生委員會」(Comité de Santé Publique)等。只有國家能用武力之權，此固不可免；然國家與法律，皆不祥之物，其用僅在於能防禦更大不祥之物耳。國家保存法律之職責雖善，然法必須變易，以合時勢需要之遷，否則僅爲延遲其生命耳；且法律之治亦當擴充之以盡括世界萬國也。

自由爲最可貴之政治理想；其意義爲創造之能力。人人皆有一特殊原則，以謀發展；此原則若受國家嚴厲紀律之挫折，則生命將接應枯澁而不振。人類任情之行為足以害及他人者，率皆此縛束個人發展之結果耳。故政治制度所當完成之最要目的，在謀使個人富創造，具毅力，有生氣而能樂其生。「當於紛紜錯異之中，求其和諧調劑，不宜以一律之型



範求模倣類似也。故一方必當尊敬己與人天賦之能力；一方滅殺對國家之迷信。一切強力，皆足以妨礙個人之生氣；特於其能滅殺強力之總量時始可採用。俟有真正之教育後，強力之用，自遞減矣。

改造制度自為謀自由之先務。工業中資本家之專制，亟宜廢除。資本主義去，則其所造成之恐怖與貪婪，隨以俱去。資本主義雖存，與創造之生活，實水火不相容。社會主義，非但為不可免之事實，亦自有其可喜之價值存焉。所宜提防者，勿於資本家損權廢權之後，繼以行政官吏之擅權耳。復活之社會中，不但財產之禍根完全去矣，即權力之禍根，亦必拔除淨盡。故均產之後，必有均利繼之。社會制度不僅宜謀及經濟之平，尤宜致意於人類「創造衝動」最高之發展。故採職業土地聯治制以求政權之分散，斯為急矣。問題之專涉及少數人民者，當聽使自決之。譬如，威爾士兒童於學校中宜否用該地語言文字？決此類問題者只有威爾士人，他人不得過問也。不同之團體，得有不同舉動，但以其不引起國內混亂無政府之象者為限。夫欲避免權集中之禍惡，非用地方分權之制不可。

上文所言，實涵工業中自治之要義。若消費者之利益，

極可用臨時特別組織代表之。國家不能代表消費者，蓋工業既集中於各區域，則此各地所派遣於政府之代表，實代表生產者也。國家就其為地域之團體觀之，其權力應加限制；以其本性，至為不善，喜戰勝略取而排斥外人。然仍宜使土地與實業資本之所有權，決定各種貨物之價格及其所需之量。更宜有威力制止任何特殊組織之行動危及全社會利益體。其權宜及於決定和議，戰爭，關稅，及外交政策；至國際問題，如人口移動，原料分配等，則由特別職業團體定之。生產者與消費者皆可用罷工方法，求遂其所請求。資本主義既除，則國家於兩國間之爭執，自無所偏袒；故於必要時，得求任仲裁之責，然後以其判令，指導公意。夫組織之原則，當使各國對於僭涉本身之種種活動，得有完全自治，至於涉及他人之種種活動，則由一中立之勢力管理之。此原則施於兩國間之事務，亦可適用。蓋於個人性格，加以激勵培植，乃正當之目的；而「少數」之組織，乃達此目的之正路。然此並非謂公意不必有；公意者，所以尊重自由，防止有力者挾經濟之勢以脅制鞭撻他人不受命之常情也。國家如欲用經濟勢力執行刑罰，則當於一法庭前，申明其理由。用最少之干涉以無妨於最大之自由，斯其旨已。

於羅素氏之說，可以見爲個人自由爭之強烈論調，此現代思潮之特徵也。羅素之視國家爲「強力」，蓋源於其根本之前提；然實大有可攻擊之餘地。使國家專以維持秩序爲職責，則稱之爲強力，尙或有當。然國家於今日，實非一趾高氣揚之選卒醫士，而漸成爲家主矣。今國家於工業，教育，衛生，皆能干涉，又獨任種種實業之經營，則視爲強力，實爲未安。羅素氏呼國家爲「外力」(external force)，與個人主義餘子觀念同；然此種觀念，乃大誤也。國家爲供應人類以一確定目的之機關。既爲全社會保護利益，則不得不有權力，以均全社會各局部之勢，而決然施行有利於全社會之種種工作。卽以使用強力而論，國家之爲一機關，亦未嘗與他人殊。試觀教會工會不有強力者乎？教會工會所用之強力，其形式或與國家所用者異，然社社更爲強烈。父母於子絕對勢力，固可謂基於強力；然若謂父道母道，盡於強權二字，可乎哉？羅素之立論，於國際關係中，最爲適用。但卽就此方面論之，國家亦未必異於其他競爭團體，不受中立勢力之箝制者；若中世紀無中央權力時，「商社」之自由競爭，是其例也。使國外有公認之國際最高權力成立，國內有經濟平等之增加，則國家之爲自由之工具，效用將更大。

羅素之論自由，其心目中所有者，乃師心之藝術家，排脫其西習風尚之自由，或天良奮發之辯論家，反對徵兵之自由。然自由惟何，大多數人視之，實一至複雜之問題。如兒童之不失學，自由也；消費者之不受污雜之食，自由也；強健者不受病疫之侵；自由也；工人之不爲資本家魚肉，自由也。但欲得此類之自由，非有大規模組織不可。一切機關團體，固當有所增益於個人之福利；然於個人與其自由之間，常有隔閡，不容不除。欲除之則不能不賴合作。國家權力之分散，固有其利；至於眉睫之急，則國家之能擔承此務，自較他機關爲優。羅素所深惡干涉個人自由之物，實卽所謂「公意」，而國家組織之對此公意，僅能負其一部之責也。試觀美國，國家並不過問宗教信仰；然「公意」於此信仰中，有極爲仇視者。故自由之大敵，乃狹隘之公意，惑於紀律一致之說，而輕視生命各部之創作力。若堅強之國家，則實可以保衛個人以抗此狹隘公意矣。且一小團體中，如一職業團體，其「公意」之仇視創造力，正不於大團體若國家者之公意，此甚明也。然則吾曹複雜生命中之所謂自由者，乃國家所必須參預之合作努力；至於創作之機遇，則當視其他因子；非國家所單獨負責者焉。

羅素攻擊「集合主義者」，斥為不知權力集中之患；羅素氏之所見，殆二十年前之集合主義也。讀者當已知衛布夫婦 (Webbs) 之注重個性，分權，公開，工人參治，以求免除權力之禍害。羅素所抨擊之集合主義，乃陳舊之一種，其為自由之敵，實無疑義。今日之進步社會主義者，亦皆確認對於一切變化與發展，宜加保護激勵。譬如羅素與衛布論之點，不在於自由是否有利，而在於宜採何種方法，以求自由也。

至羅素所持之細則，則極不完備。英之內閣，國下，貴族院，將一依今日之舊而無所改動乎？若有，則孰將起而代之？羅素固力言分權之要，然未嘗提及「土地分區制」(territorial regionalism) 之方案；力言部治之害，然未嘗論如何取專門之官吏。百工技藝組織，其特殊職責，又宜若何？兩種實業間之利害，或消費者與生產者之利害，皆互相關涉，羅素未嘗言及其談判應如何進行也。消費者之團體於各工業之管理應加以何種約束？羅素所倡工業自由職業團體組織之議，非經長時逐漸之變遷，不能實現，氏固已明知驟行變遷之困難矣。就目下而論，工業中心人能多參預，國家中職務能多分散，斯要務耳。

茲於政治多元說之論列，已頗提及耐人尋味諸問題，不

憚煩屑，再為申述如左：

(一) 此說否認主權說，以其承認一切權力皆源於國家也。前文已述費機士以「本身權利」賦團體，拉斯基以「自然權利」界個人。故國家雖有權調劑個人間或團體間衝突之權利，個人得自決定國家所求於彼之忠順，是否為應得。

(二) 此說之注點，在於個人；觀拉斯基與羅素，此趨勢甚彰明可睹。故可謂為對惟心論者之反動。戰爭久已激動人民仇視國家。今日學者於制度本身，率皆懷疑問；羣謂制度價值之惟一標準，即個人幸福也。

(三) 現代作者，不視個人之生存為抽象，而視為與其他衆人，有無數之關係，結果構成種種分立團體，以表現此複雜之關係。此其所以發現團體之經過也。更進而以國家與社會區分，否認國家之能囊括人類全社會生活；主張每團體於其勢力範圍中，皆當完全自立；國家構體有何改革，皆當留地步，使各團體得正式參預社會生活。

(四) 故鼓吹聯治制度以爲國家之體構；主張職業與土地之分權，以防權力集中，藉以保少數團體之特利。遇有問題之涉及少數特殊利益者，不論此少數之爲職業團體上或地理團體上之少數，皆當錫以充分權力，使作最後之判斷。保

留國家以爲調劑衝突利益之用，並使負其他機關所不能單獨完成之職責。國家與一特殊團體間，遇有爭執，宜用互相讓步及談判方法解決之，國家於此，其地位並非最高威勢，特「同等中之聲音」(prima inter pares)耳。

多尼克普之立論，其所歸結之國家學說，頗可採納。此說所暗示之主權觀念，於事兒多無用而不切，間或引起危險。主權之說，不論其來自一元之玄學，抑奧士丁之法律學，悉爲噫氣吹絮，不足藉以解決目下問題也。然若費機士所倡團體間之「混合人格」或「現實人格」，僅可於玄學中領悟其意旨。此類詞語所根據之心理學，率爲今人所不信任。且使用現實方法治此說，則所謂「本身權利」者，不論其屬團體，抑屬個人，皆大可疑慮。權利效力之由來，非自抽象之玄學，實由公共生活之要需。狗偷鼠竊者之組織，不得有「本身權利」以生存也；工會不得有「本身權利」以罷工也；教會不得有「本身權利」以施行多夫妻之制也。是故社會乃「各團體之貫鍊，此類團體中有互相符合者，有完全歧異者；可統稱之爲蟬聯綴屬之諸團體，或同出一中心，或幅員相侵蝕，犬牙錯處。」此金斯伯(Ginsberg)博士之言也。迄至今日，未聞有何計劃，可以代國家爲社會之管理權力云。

故結論得兩點焉：一則謀團體與地方生活最高之發展；二則使國家保持其調劑均衡之權力，以爲社會之代表。夫所以主張各團體之最高自由者，以必藉團體，個人乃生存而發展，又以其能爲少數者之保障。吾曹理想中國家之結構，其團體所有之正式發表意見機關，較今爲多。然團體之自由，亦若個人之自由，不得越社會生活之利益界限一步。自非有意延納無政府主義，則國家必受權力依全體之利益，行其調劑職務。此實謂全體之利益，應居於一切之上；非謂國家與團體，必有不可免之衝突，蓋二者之目的，皆在發展個人之自由，即「繼續創作之能力」(capacity of continuous initiative)。故不當視國家爲一「萬有全體」(altogetherness)，而當視之爲一聯治之組織，社會之社會(communitas communitatum)。一團體，一教會，一工會所施於其徒衆之勢力，與國家所用者，無以異也。勢力無他，其究皆恃人之承受耳。如國家用強力以制止某團體之主張，此種行爲實係萬不得已，不當以虛幻之國家本身主權說釋之，而當以此團體之主張不合於全社會之利益釋之也。國家之所主張不能漫無所取制，自昔已然，今未嘗改。一切主張皆當經競爭鹿逐，以自立其效用。然個人遇國家與其團體衝突，在決定其所服

從之先，當慎也。只有國家能防其社會中分析離散之勢力也。



## 弔民伐罪與民權思想

文甫

中國歷史上曾有過民權思想麼？沒有的。中國歷史上只有「無君」思想，與「弔民伐罪」思想，而沒有民權思想。

「無君」思想是從古代隱者及老莊一系演下來的，後世如抱朴子諸鮑篇所述最爲顯著。「弔民伐罪」思想是從孟子一系演下來的，後世如晉人所作的偽秦誓，黃梨洲明夷待訪錄及唐甄潛書中許多文章，都極力發揮此旨。這兩種思想都類乎民權思想，即清末民權運動者亦常引此爲宣傳資料。其實嚴格說來，這都算不得民權思想，民權思想只能產生於一定的歷史條件之下，並不是無論何時何地都能有的。「無君」一層，本篇不講，現在只說一說弔民伐罪。

弔民伐罪的口號，首先提出而喊得最響亮者，自然要推孟子。他最好稱述湯放桀武王伐紂的故事，他說：

賊仁者謂之賊，賊義者謂之殘。殘賊之人，謂之一夫。

聞誅一夫紂矣，未聞弑君也。

君不行仁義而暴虐百姓，就不成其爲君，就該去掉。湯武所誅者是「獨夫」，是「誅其君而弔其民」。而並不算「弑君」。孟子對於暴君，深惡痛絕，他說：

暴其民甚，則身弑國亡；不甚，則身危國削；名之曰幽厲，雖孝子慈孫，百世不能改也。

他又痛罵那班助君爲惡的道：

今之事君者曰，「我能爲君辟土地，充府庫」。今之所謂良臣，古之所謂民賊也。君不鄉道，不志於仁，而求富之，是富桀也。「我能爲君約與國，戰必克」。今之所謂良臣，古之所謂民賊也。君不鄉道，不志於仁，而求爲之強戰，是輔桀也。

君變爲「獨夫」，臣變爲「民賊」，「弔民伐罪」的大義，

居然壓倒了君主的神聖。孟子這些地方，口誅筆伐，真說得痛快絕倫。他的確是替民衆呼籲，他對於民衆的確重視。他很明顯的說：

民爲貴，社稷次之，君爲輕。……得乎丘民爲天子。把民衆地位抬得這樣高。他又說：

取之而燕民悅，則取之……取之而燕民不悅，則勿取……。

左右皆曰賢，未可也；諸大夫皆曰賢，未可也；國人皆曰賢，然後察之，見賢焉，當後用之。……國人皆曰不可，然後察之，見不可焉，然後去之。……國人皆曰可殺，然後察之，見可殺焉，然後殺之。

處處尊重民意。照民意行事，爲民衆所擁戴，你就是君；違反民意，爲民衆所厭惡，你的君位就該失掉，放之，伐之，均無不可。這可謂民衆高於一切，還不是民權思想麼？這裏我們須要注意：孟子雖然極力替民衆呼籲，雖然極力反對暴君，但他畢竟是個貴族思想家，畢竟是個等級社會擁護者，他終於不肯把政權交給民衆。他主張：

勞心者治人，勞力者治於人；治於人者食大，治人者食於人。

無君子莫治野人，無野人莫養君子。

「君子」，「野人」；「勞心者」，「勞力者」；截然兩個等級。他不相信民衆有參與政權的能力，他以爲民衆只配在生產上下點氣力，政治是「君子」們的專門事業，「野人」是不配過問的。這不是和左傳上所說，「君子勤禮，小人盡力」，一樣的自調麼？世界上那有這樣的民權政治？孟子的理想社會，仍是天子，諸侯，大夫，士，庶人，賓塔式的封建組織。他的政治哲學，仍是修身，齊家，治國，平天下，倫理與政治混在一氣的宗法思想。他只反對暴君，而並沒有根本反對君權。他反對專制獨裁，而並不反對貴族政治。他主張「世祿」，主張「不得罪於巨室」。他稱君主爲「人牧」，而比民衆爲牛羊。君主無論怎樣仁愛百姓，終不過如牧人之愛其牛羊而已。所以孟子制裁暴君替民衆呼籲則有之，民權思想恐怕還說不上。

僞古文尚書泰誓篇記武王伐紂誓師之辭，於「弔民伐罪」的意思大有發揮，比孟子所說更爲峻厲。中間歷數紂王的罪狀，絕像一篇討賊檄文。最痛快的是：

古人有言曰，「撫我則后，虐我則仇」。獨夫受，洪維作威，乃汝世仇。

這樣的大放厥辭，不留餘地，旗幟何等鮮明，真算是反對暴君的有力文字。篇中也有些尊重民意的話，如：

天矜於民，民之所欲，天必從之。

天視自我民視，天聽自我民聽。

極力體貼民意，民心即是天心，把民衆抬得總算不低了。然則秦誓篇果含有民權思想麼？完全沒有那回事。天視民視，天聽民聽，不過是古代「聖君」傳下來的愛民格言。愛民，體恤民隱，自然是做「聖君」的必需條件；但若說到「民權」，却超出這個條件以外了。試看秦誓篇劈頭就說：

惟天地萬物父母，惟人萬物之靈。亶聰明，作元后，元后作民父母。

又說：

天佑下民，作之君，作之師，惟其克相上帝，寵綏四方……

君代表上天來作民之父母，有這樣的民權思想麼？君無論仁暴，而君只是君。仁到「民之父母」，暴到「獨夫」「民賊」，都跑不出君權以外。在秦誓中我們只看見「仁君」討伐「暴君」，並看不見半點民權思想。

我們再看黃梨洲與唐甄。他們都是明末清初的人。當時

反抗暴君的思想極盛，連那部荒誕妖妄的封神演義，也高唱起「弔民伐罪」的大義，「君不正，臣投外國」，不知道講了多少遍。在這樣潮流中產出黃唐諸子，實在不是偶然的事。他們真有些大膽的議論，其精采處直超過孟子，與民權思想更爲接近。現在先看唐甄的潛書。他說：

自秦以來，凡爲帝王者皆賊也。……三代以後，有天下之善者莫如漢。然高帝屠城陽，屠潁陽；光武帝屠城三百。使我而事高帝，當其屠城陽之時，必痛哭而去之矣；使我而事光武帝，當其屠一城之始，必痛哭而去之矣；吾不忍爲之臣也。（案語）

大將殺人，非大將殺之，天子實殺之；偏將殺人，非偏將殺之，天子實殺之；卒伍殺人，非卒伍殺之，天子實殺之；官吏殺人，非官吏殺之，天子實殺之。殺人者衆手，實天子爲之右手。天下既定，非攻非戰，百姓死於兵與因而死者十五六。暴骨未收，哭聲未絕，目眇未乾；於是乃服竟冕，乘法駕，坐前殿，受朝賀，高宮室，廣苑囿，以賞其妻妾，以肥其子孫，彼誠何心而忍享之！若上帝使我治殺人之獄，我則有以處之矣。匹夫無故而殺人，以其一身抵一人之死斯足矣。有天下



者無故而殺人，雖百其身，不足以抵其殺一人之罪。  
(全上)

悲哉！周秦以後，君將豪傑，皆鼓刀之屠人；父老婦子，皆其羊豕也！處平世無事之時，刑獄凍餓，多不得舉命。當用兵革命之時，積屍如山，血流成河，千里無人烟，四海少戶口。豈不悲哉！豈不悲哉！（止殺）

把周秦以後的君主，不管什麼漢祖唐宗，一齊罵倒。他看民命比什麼都重要，你就是君，就是天，我也不能從你殺人。他的政治的最高原則，只是個「全此不忍之心」（止殺）他還有一段最痛快的話：

封疆民固之，府庫民充之，朝廷民尊之，官職民養之；奈何見政不見民也。堯曰：「四海困窮，天祿永終」。每誦斯言，心墮體戰。爲民上者，奈何忽之？昔者，明之亡也，人皆曰：「外內交關，國無良將，強有良將，忌不能用，安得不亡」。比其亡之勢也，非其亡之根也。當是之時，兵燹政虐，重以天災，民無所逃命，羣盜得資之以爲亂。馬世奇曰：「治獄賊易，治亂賊難，蓋人心畏獄而附亂也。非附亂也，苦兵也。一苦於編額昌之兵，再苦於宗一鶴之兵，又苦於左良玉之兵。行者

居者，皆不得保其身命。賊知人心所苦，所至輒以勦

兵安民爲辭。愚民被惑，望風降附。而賊又散財賑饑以結其心，遂趨賊如歸，人忘忠義。其實賊何能，破州縣以從賊者衆也。施邦耀曰：「今日盜寇所至，百姓非降則逃，良由貪吏失民心也。得一良吏，勝得一良將；去一貪吏，勝斬一賊帥」。二子之言，見亂本矣。當是之時，天下之大，萬民之衆，恒患無兵。京師之守，以一卒而當數陣。李自成雖嘗敗散，數十萬之衆，旬日立致。是故陝民之謠有之曰：「挨肩膊，等闖王，闖上來，三年不上糧」。民之歸之也如是。蓋四海困窮之時，君爲讎敵，賊爲父母矣。四海困窮，未有不亡者。（明鑒）

他寫明末亂亡情形，真是深切著明。「君爲讎敵，賊爲父母」，帝王有時還不如一流寇。這些話比孟子說的更爲激烈。但是我們因此可以說唐甄有民權思想麼？恐怕靠不住。因爲他無論怎樣痛數君主的罪惡，怎樣替民衆呼籲，却總沒有想到把政權交給民衆。他所希望的仍是王政，而不是民權政治。

最後來講黃梨洲。他的明夷待訪錄是清末民權運動者最好的宣傳資料。從現在看來，他的確有些卓絕的見解，比上

而所舉的更爲進步。他說：

古者以天下爲主，君爲客，凡君之所舉世而經營者，爲天下也；今也以君爲主，天下爲客，凡天下之無地而得安寧者，爲君也。是以其未得之也，屠毒天下之肝腦，離散天下之子女，以博我一人之產業，曾不慘然，曰：「我固爲子孫創業也；其既得之也，敲剝天下之骨髓，離散天下之子女，以奉我一人之淫樂，視爲當然，曰：「此我產業之花息也。然則爲天下之大害者，君而已矣。向使無君，人各得自私自利也，各得自利也。嗚呼！豈設君之道固如是乎？」（原君）

君民主客之說，前人沒有他說得這樣鮮明。他又說：

君臣之名，從天下而有之者也。吾無天下之責，則吾在君爲路人；出而仕於君也，不以天下爲事，則君之僕妾也，以天下爲事，則君之師友也。夫然謂之臣，其名累變，夫父子固不可變者也。（原臣）

天下之治亂，不在一姓之興亡，而在萬民之憂樂。是故桀紂之亡，乃所以爲治也；秦政蒙古之興，乃所以爲亂也；晉宋齊梁之亡，無與於治亂者也。爲臣者，輕視斯民之水火，即能輔君而興，從君而亡，其於臣道，固未

嘗不肯也。（全上）

他認定君和臣是共辦天下之事的，臣不是君的家奴。父子之名不可變，而君臣之名可變。這已經是把公與私，國與家，分別清楚。至「路人」之說，更是大胆，直把「率土之濱，莫非王臣」的鐵則，輕輕推倒。他又說：

天之生斯民也，以教養託之於君。授田之法廢，民買田而自養，猶賦稅以擾之；學校之法廢，民蚩蚩而失教，猶勢利以誘之，是亦不仁之甚。而以其空名誘之，曰君父，君父，則吾誰欺！（學校）

直詆君父爲空名，這不是敵人造反麼？大抵梨洲的見解格外透澈，如其所說，君主應根本廢掉。但他終於是一問未達，脫不了三代王政的夢想。他主張加重宰相的職權，而造成一種虛君制（參考實相篇）；又主張以學校監督行政（參考學校篇）。這都是他的苦心孤詣，欲以濟君主專制之窮。但民權政治，他終究是想不到呵。

如上所述，孟子，僞秦誓，黃梨洲，唐甄，都很能替民衆呼籲，都極力發揮弔民伐罪的大義，然而終不能走上民權思想的道路者，實由於社會條件的限制。我們須要知道，近代歐洲民權思想之所以發達，實隨其工商業之發達而來。近

代民權思想，乃是應乎近代工商業者——第二等級——的需要而出現的。舊日的中國，長期停留於半自然經濟，小商品經濟的社會中，人民大都過着簡單的散漫的農業生活。他們只希望有聖明天子，並沒有意思去自己支配政權。他們有時候受不住壓迫了，則發而為無組織的羣衆暴動。暴動幸而成

功，則舊朝變而為新朝，却不是君權變而為民權。中國歷史上，只有「弔民伐罪」的「義兵」，而沒有真正的平民革命；只能產生幾個孟子與黃梨洲，而產生不出盧梭。把黃梨洲看作盧梭，把弔民伐罪思想看作民權思想，那是一種歷史的錯誤。



## 中國政治思想史探討芻議

張馥菽

(一) 甚麼是中國政治思想史？

(二) 中國政治思想史「難產」問題。

A. 「難產」之情形。

B. 「難產」之原因。

(三) 向研究中國政治思想史者供獻幾點意見：

A. 依照時代背景，中國政治思想史顯然應劃分三個階段，分別探討。

甲自春秋迄漢初（約當西曆紀元前七〇〇年至一

四〇年）應劃為第一階段。

乙自漢初迄清末（約當紀元前一四〇年至十九世

紀上半期）應劃為第二階段。

丙自清末迄民國（約當十九世紀下半期至二十世

紀初葉）應劃為第三階段。

B 應充分運用西洋政治思想中十大問題作為探討線

線。

甲，借重他山之理由。

乙，十大問題之縷述。

丙，結論。

(一) 甚麼是中國政治思想史？

在回答這個問題的時候，必先說明甚麼是政治思想，簡單說，凡是以「國家」或「政治社會」為「對象」而具有系統的見解和主張，都是政治思想。人類的需要和慾望，天生便比其他動物複雜，除了飽食暖衣傳種之外，更希望得到最高的良善幸福。要達到這個目的，便須組織社會。在各種社會之中，又以國家或政治社會為最高。因為她的目的在謀求公共福利，不像別的社會祇替一部分人打算，同時她有強制

權，對於一切侵害公共福利或阻止其發展的團體或個人，可加以懲戒，拘捕，殺戮。這些都是其他社會不能作的。所以希臘哲人亞里斯多德在他的名著政治學第一篇第一章便說：「國家或政治社會，是一切社會中最高無上的，是包括一切社會在內的，他的目的便在這最高的良善幸福」。用高一涵譯語國家或政治社會對於人類的關係既是這樣密切，便難怪人類常把她當作思想的對象，你在發表見解，我在宣佈主張，或為舊制度創受理論上的根據，或批評舊制度為不合理而主張改革，甚至激勇舊制度重新想出一個「烏托邦」。祇要他們能夠自己不跟自己矛盾，他們的見解主張就是一種政治思想。

明白甚麼是政治思想，便不難明白甚麼是中國政治思想史，原來宇宙之間並沒有一個總括的政治思想（Universal Political Thought），祇有特殊的某時代某民族某個人的政治思想（Partical Political Thought），每一個思想系統，都有她的特殊精神，特殊面目。中國幾千年以來，孤立亞東，自成天地，當然有她自己的特殊的政治思想。就是到十九世紀下半期西洋文化「武裝險人」之後，中國人也沒有完全接受西洋的政治思想。所以我們可以下一個定義說：「必紀述自古迄今中華民族或其中之個人關於國家或政治社會有系

統有條理的新見解新主張，並能指出各派別的來蹤去路的書籍，才是中國政治思想史」。

## （二）中國政治思想史「難產」問題

### A. 難產之情形

根據定義，凡稱中國政治思想史，應該在形式方面是敘述自古及今中華民族或其中之個人關於國家或政治社會有系統條理的新見解新主張，在實質方面又能夠指出各派別的來蹤去路。假若這兩個要件沒有全做到，便不能叫做中國政治思想史。要用這個標準去看，世界之上，截至現在止，還沒有一本書配叫做中國政治思想史！

我說這話，並不是故作驚人之論，實際情形的確是這個樣子。在稀薄的中國學術空氣裏邊，固然沒有這樣一部著作出世，便在日法德英瑞意各國文字中，也還沒有一部完全與我們定義相合的中國政治思想史。我看過幾本美國教授所寫的書，名子儘管叫做 Chinese Political Thought，內容單在形式上也沒有做得齊全，因為他們並不述及先秦以後，這樣豈不是等於說中國自先秦以來數千年間，根本就沒有政治思想嗎？這簡直是一種侮辱！最怪的是梁任公先生，他本來立憲要寫一部中國政治思想史，却偏要蹈外國學者的習氣，寫到

先秦便停筆不前。結果成爲先秦政治思想史。古人云「行百里者半九十」，任公這部書實在還不到一半的工作，說不上「功虧一簣」呢！他在該書序文中說：

「啓超治中國政治思想，蓋在二十年前。於所爲新民叢報國風報等，常作斷片的發表。雖大致無以甚異於今日之所懷，然坦疏偏宕，恒所弗免。今春承北京法政專門學校之召，得先秦政治思想，四次而畢，略賡前緒而已。秋冬間，講席移秣陵爲東南大學及法政專門講此本。講義且講且編，起十月二十三日，訖十二月二十日，凡兩閱月成。初題爲中國政治思想史，分序論前論本論後論之四部，其後論則自漢迄今也。中途櫻小極，讀者謂心臟病初起，既有徵矣，宜輟講且省思慮，不則將增劇而難治。自念斯講既已始業，終不能戛然遽止使君子失望，卒勉勉成之。幸病尚不增，能將本論之部稍講完竣，其後論只得俟諸異日矣。因所仍至先秦而止，故改題今名一。（按此序作於民十一年十二月二十八日）

我們在看這一段話的時候，心裏跳動得特別利害。忽而驚喜，忽而疑懼，終而失望！任公頭腦清楚，淹通國故，恐怕在近代中國學界中，祇有他才配寫空前的中國政治思想史，誰知又因病不果呢？按任公逝世於民國十七年，從民十一

到民十七共有六年工夫，不知道他病好了之後，爲甚麼不完成其書？也許是他見舉世滔滔，知音杳然，終於鼓不起「繼續努力」的勇氣，資志而沒吧？任公死後，在消沉的學術界中，我們還沒有聽見有第二個人出來抱決心完成這部空前的大作，好壞連一篇討論中國政治思想史的文字也沒有，這樣地沉悶下去，「難產」問題何日解決呢！

外國學者關於中國政治思想史的著述，作者看過的有下列兩書：

(1) 美國維爾日納大學 (University of Virginia) 哲學教授拔特 (William S. A. Pott)。所著的中國政治哲學 (Chinese political philosophy) 該書出版於一九二五年。

(2) 美國依塔大學 (University of Utah) 政治學教授湯慕思 (E. D. Thomas) 所著中國政治思想史 (Chinese Political Thought)。出版於一九二七年。

以上兩書，前者見解深刻，後者徵引寬博，可惜說來說去，總不出先秦的範圍。雖然我們對於他們應該表示欽佩，「難產」的問題，却仍須自己想法解決。

#### B. 難產之原因

據我個人管見，中國政治思想史「難產」的原因，大要

不外三種：

(1) 兼得中西兼通之學者——此處所謂「西學」乃指晚近成立之社會科學而言，所謂中學除一般人所謂「國故」而外，一切我先民遺留的文獻材料都包括在內。不通西學便不會有新眼光，新方法。不通中學便沒法運用文獻材料，失却治史之大本。

(2) 有關係的各種學術史不發達——要了解某時代的政治思想，須明白其時代中之「社會背景」。所謂「社會背景」者，即該時代中各種學術和政治經濟的狀態。要寫一部比較不壞的中國政治思想史，自然要參考與政治思想有關係的各種學術史。可是事實上怎樣呢？我們有一部好的中國通史嗎？有一部好的經濟發達史嗎？有一部財政史嗎？有一部不殘缺的哲學史嗎？這樣可以一直地問下去，總歸可以得到一個反面的答覆。一個人的精神時間有限，孤掌難鳴，無怪乎有志者之望洋興歎了！

(3) 中國「政治」思想常為其「倫理」思想所掩蓋——前邊說過，政治思想乃是以「國家」為對象而具有系統的意見和主張。若果國家的觀念，基本上就不大清楚，那裏會有清楚的政治思想呢？國家觀念在歐洲的中世紀時也許還不如中國

清楚。自從文藝復興「民族國家」興起之後，才有正確的國家觀念發生。他們以為一個國家，第一須有為共同目的而結合的羣衆，第二此羣衆須佔有一定之疆域，第三須不受外來勢力干涉，第四須有一主權機關或主權者以表現並執行公意。歸結起來，國家可說是「向內團結，向外對抗」的一羣人民。中國因為是三面環山，一面臨海，中間恰又為一大平原的緣故，在近代航海術尚未發達之前，獨自別成天地，對內固然不反對團結，對外確無主張對抗之必要。結果正如梁任公先生所說：「謂中國人不好組織國家也可，謂其不能組織國家也可」。因為中國古今思想家都集中精力研究「全人類」現世生活之理法，絕少以「國家」為思想的對象，政治思想乃被倫理思想所掩蓋所遮沒。假若你要研究中國政治思想，你就不能不像研究柏拉圖的政治思想一般，要使用分析的方法，在倫理的思想中抽出政治思想來。說起來好像容易，幹起來才知道難，這恐怕是研究中國政治思想史的人特別少的最大原因吧？

(三) 向研究中國政治思想史者供獻幾點意見：

古人云：「不飛則已，一飛冲天，不鳴則已，一鳴驚人」。又云：「大器晚成」。作者謹以至誠，在此為一切有志

研究中國政治思想史者默誦這兩句古語，希望他們能够運用聰明的頭腦，沉毅的精神，繼續已經起始的工作，終於得到驚人的成功！

作者復不揣愚陋，願將對本題的一得之見，供獻給各位同志。假如你們覺得本來就不值一說，可以一笑置之，假如你們發現我有根本不妥的地方，便請不吝珠玉，加以教正，以便臨岸之馬早日勒回。曷勝感激！我所要供獻的意見，就是下列四點：

A. 依照時代背景，似應劃分中國政治思想史為三個階段。

歐洲的歷史，普通書上常分為三個階段。即上古，中古，近世是。上古包括希臘羅馬；由羅馬滅亡起一直到文藝復興為中古；由文藝復興起直至現在為近世。還有幾位新進歷史家，主張把近世再分成四個階段，即從文藝復興到科學發生為「早近世」，從科學發生到工業革命為「中近世」，從工業革命到世界大戰為「晚近世」，世界大戰之後，另產生了一個新的局面，現在正在開展着，他們叫作「新近世」。一部整個的歷史，分來分去，無非為的是研究上利便起見。我們研究中國政治思想史，應該怎樣地劃分階段，自然是一

個很重要的當頭問題。我自己留心這個問題，找了好幾種參考，覺得若是依照時代背景之狀態為標準，中國政治思想史應該有三個階段：即

甲，第一階段，自春秋迄漢初約當西曆紀元前七百年至一四〇年。

乙，第二階段自漢初迄清末，約當西曆紀元前一四〇年至十九世紀前半期。

丙，第三階段，自清末至民國，約為十九世紀後半期至二十世紀初葉。

這樣粗枝大葉的劃分，也可以沒有多大的道理，不過我覺得很可以帮助我们將中國政治思想的時代背景，理出一個頭緒來。每一個階段各有特殊的政治制度，經濟制度，社會組織，學術狀態。茲分述如下：

「自春秋迄漢初，在中國歷史中，為一大解放之時代」；馮友蘭教授在所著中國哲學史初稿中說，「於其時政治制度，社會組織，及經濟制度，皆有根本的改變。蓋上古為貴族政治，諸國有為周室所封者，有為本來固有者，國中之卿大夫亦皆公族，皆世其官，所謂庶人皆不能參與政權，左傳昭七年謂：「天有十日，人有十等，下所以事上，上所以共



神也。故王臣公，公臣大夫，大夫臣士，士臣皂，皂臣輿，輿臣隸，隸臣僚，僚臣僕，僕有臺，馬有圉，牛有牧，以待百事」。古代政治上為貴族世官世祿之制，故社會組織上亦應有此種階級也。貴族政治之破壞，使上古之政治及社會制度起根本的變化。……：貴族政治之崩壞，實當時大勢之所趨，此在春秋之時已見其端，故寧戚以飯牛而得仕於齊，百里奚以奴隸而仕於秦，此庶人之升為官者也，詩有黎侯之賦式微，左傳謂：「樂，却，脊，原，狐，續，慶，伯降為皂隸（昭八年），孔子本宋之貴族，而「而為貧而仕」，「嘗為委吏矣」，「曾為乘田矣」，此貴族之降而為民者也。如是階級制度，遂漸消滅，至漢高遂以匹夫而為天子，此政治制度社會組織之根本的變動也。」（十五、十六。）

以上是第一階段內「政治上的解放」，就是將貴族世官世祿的制度打破，農奴開始參與政權。我們知道政治解放是建築在「經濟解放」之上，當時的經濟變動情形是怎樣呢？馮先生在同書中說：

「與貴族政治相連帶之經濟制度，即所謂井田制度。……蓋在上古封建制度下，天子諸侯，及卿大夫，在政治上及經濟上皆為人民之主。例如周以土地封其子弟及諸侯，即使其

子弟為其地之君主兼地主也。諸侯再以其地分與其子弟，其子弟再分與庶人耕種之。庶人不能自有土地，故只能為其政治的經濟的主人作農奴而已。……：史謂商鞅「壞井田，開阡陌，……：于制遂滅，俄差無度，庶人之富者累巨萬」。

（漢書食貨志）此農奴解放後「民」之能崛起佔勢力而為大地主者也。其次商人階級亦乘時而佔勢力，漢書曰：「及周既衰，禮法墮，……：其流至乎上庶人莫不離制而棄本，凡穉之民少，商賈之民多，穀不足而貨有餘，……：於是商通，得之貨，工作無用之器，士設反道之行，以追時好而取世資，富者土木被文錦，犬馬食肉粟，……：其為編戶齊民同刊而以財力相君……：」（五帝傳）此民之崛起而為資本家者也。……：世祿井田之制壞，庶民得解放，營私產，為富豪，此上古經濟制度之一大變動也。」（第十七、十八頁）

農奴竟能變為大地主，大資本家，甚至以財力相君，這「一種」經濟的解放」是如何的大啊！除掉「政治的」一「經濟的」兩種解散，還有一種最重要的便是「知識的解放」。梁任公先生在所著先秦政治思想史上說道：

「前此貴族階級，則為知識階級，自貴族消滅後，平民之量與質同時並增，於是知識下逮普及。……：前此教育為

學官掌之，舍官府外無學問，至孔子開私人講學之風，墨子繼之，其宗旨又在「有效無類」，故智識平均發展之速率益增。」（二〇三，一四頁）我們想像當時興盛的氣象，有許多青年都不遠千里，各奔明師問學，他們的夫子大開學院之門，容量容納，有時很得意地自道：「有朋自遠方來，不亦樂乎？」。我們又可以想像那時成千的剛解放不久的農奴子弟圍繞著一位「申申如也」「天天如也」神氣十足的好好先生，質疑答辯，凝神會心，像那樣親切有味，教學相長，比今日我們灌注式的大學教育該好過多少倍？千代下我們雖不能廁身其間，但不禁「心嚮往之」了！

有了上述三種的大解放，自然能產生一個非常的時代，馮先生說「此種種大改變發動於春秋，而完成於漢之中葉。此數百年為中國社會進化之一大過渡時期。此時期中所遇環境之新，所受解放之大，除吾人現在所遇所遇者外，在中國已往歷史中，殆無可比之者。即在世界已往歷史中除近代人所遇所遇者外，亦無可比之者」。（第十九頁）我們所以將這個時代劃為第一階段者，實言之，乃因其為一非常希有之時代，政治思想收穫最豐厚之時代，在其前後各有數千年皆不堪與之比擬之故。

我們應該感戴梁先生和馮先生，他兩位已經把我們所指為第一階段的時代背景，社會情狀，研究得很清楚。最難摸捉的便是緊跟著的第二階段了！提到這一個階段便令人聯想到歐洲歷史上的「中世紀」，覺得陰風淒淒，死氣沉沉。歷來中外學者大都不高視研究這一個時代的思想，譬如外國的拔特湯慕思兩位，中國的梁啟超胡適之馮友蘭二先生，在這五個人中間，前三位都是著中國政治思想史而中止於此時代的。後兩位所寫的中國哲學史碰巧也是「書不作秦漢以下」，這真是一件值得猜索的事情！有一位甘乃光先生，偏偏也要寫一本關於「先秦」的經濟思想史，他在該書序文中却坦白地告訴我們他所以單寫「先秦」一個時期的原故說：

「何以現在祇編出先秦一個時期呢？實在來講……：漢後的思想家實不能越先秦思想家的雷池一步，漢後的經濟思想不過延先秦的餘緒罷了」。我們要注意的就是甘先生「漢後思想家實不能越先秦思想家的雷池一步」那句話，假若那句話是對的，那胡適之先生的哲學史中下卷儘可不必再寫，我們也無需再研究漢以後的政治思想史了，這倒大家省事呢！我們並不反對「下斷語」，我們反對的是下工夫研究以前所下的斷語，不知道甘先生對於漢後下工夫研究過沒有？

早先我也是同甘先生作一樣的感想，自從稍稍涉獵了一點西洋政治思想史的書籍以後，我的勇氣又重新振作了！西洋中古時代政治思想除了瑣碎支元的「神皇人皇關係論」

(The Relation between the Secular and Spiritual Sovereignty) 以外，畢竟還有 St. Thomas Aquinas, Aegilius Colonna, Pierre de Bois, Dante Alighieri, William of Ockam, Jean Gerson, Nicholas of Cues 許多人撐台柱，近代立憲政治，主權在民，社會契約的思想，都由他們開端。可見大體上「歷史總是進步的」，爲甚麼在中國便會「漢後思想家不能越先秦思想家雷池一步」呢？不過無論如何，從漢初到清末，在中國歷史上的確是一個學問思想薄收的時代，薄收的程度，常常使研究學術史思想史的人們不敢「投資」。我們假若「不惜血本」用在研究這二千年間的政治思想上邊，動手之前最好不要存過奢的希望。頂多祇能如「沙中淘金」一般，萬難像研究第一階段那樣子「得手」。

就大體上說來，自漢初迄清末，社會制度是沒有大的變動發生過：政治上因爲蠻族南侵——漢之匈奴，晉之五胡，唐之回紇，後五代之契丹，宋之金遼，元清之顛覆華夏——和軍閥混戰的原故，百姓便不得不擁護有作爲的軍事領袖做

皇帝，希望他外抗強虜，內清反側；經濟上自從封建制度打破之後，新的「生產工具」和「生產技術」一點也沒有發明，新朝定鼎以後，又往往收沒前朝顯宦田產和無主的土地辦編戶，因此幾千年來祇有小商小農沒有大資本家也沒有大地主；在其他方面又受了佛教「出世學說」的薰染合「儒家獨尊」的影響，在在足以減少自由思想的機會，在在足以造成政治思想的貧血病症。我們可以歸結起來說：政治上有專制獨裁的需要和機會，社會上因爲沒有發明新的生產工具和技術，始終保持着小農小商的規模，在學術思想方面又遭受了儒家獨尊和佛教出世理論的薰染，以上三種情形把從漢初到宣統兩千多年的中國思想界弄成一個寂死的局面，靜待著西人列東方來大出風頭。

十九世紀下半期，在中國歷史上可名之爲西洋文化「武裝輸入」時代。從一八四〇年到一九〇〇年不出六十年工夫便接着打：四次空前血戰，——即鴉片戰爭(1840—1842)英法聯軍之役(1859—1860)中日甲午之役(1894—1895)及庚子八國聯軍之役(1900)——這是代表一切甚麼意義呢？從大處著眼在中國是武裝排斥外來文化，在對方是是武裝輸入他們的文化，兩武相值必有戰爭，勝敗未定以前自然要

繼續幹下去，等到庚子失敗以後，中國才知道閉關政策維持不下去了，一向的自信心也跟着消失了，西洋文化開始源源輸入。

所謂西洋文化究竟是甚麼東西呢？簡單說來，便是政治上的「民族國家主義」，經濟上的「資本主義」，學術上的「科學精神實驗主義」，這種種主義都是文藝復興以後的產物，論根基雖不甚深，論勢力真是太大了！他們就憑藉著這種文化囊括宇內併吞八荒，順之者存（如日本是），逆之者亡（如印度是），氣焰之高，舉世無其倫者。這種文化，中國人特別不容易熟悉。我們有的是政治上的「世界國家主義」（即平天下主義），「無政府主義」（黃老），「共產主義」（儒家大同主義）和「超國家主義」（佛家的極樂世界主義），單單沒有那甚麼扮什「民族國家主義」；我們在經濟上有的「均產主義」，「反兼併主義」，單單沒有那個「資本主義」；我們在學術上有的「純粹推理主義」，「內省主義」，以為玩物足以喪志，向來就看不起甚麼「科學精神實驗主義」。在種種方面西洋文化和中國文化都是勢不兩立的死對頭。可是西洋人偏偏要武裝輸入他們的文化於中國，中國人於棄甲曳兵喘息未定之時，再也不敢

閉門不納，正如火山遇着冰山，陽電碰着陰電，一切政治制度經濟制度社會組織都加速度地開始改變，這便是我們所謂第三階段的時代背景。拿這個階段同第一階段比較，真是難兄難弟，無獨有偶；若拿來與第二階段比較，又不禁使人有「火車牛車」之感了。

我們很徵倖生在這個非常騰運的時代，立功立言立德凡有志青年都有成就的希望，現在讓我把第三階段已經蓋棺定論的政治思想家康有為孫中山二人的學說主義解剖一番，我希望這部工作可以幫助我說明第三階段的時代背景。

我們知道構成政治思想家之思想有四個因子：即（1）環境——包括時代的及地理的影響，（2）思想家自己的性情，（3）利害關係，及（4）穴派的影響，在這四個因子中間，第一第三康孫完全一致，因為他們大部生命都屬於十九世後半期，而且同是廣東海岸的一介平民。二人所不同者祇在第二和第四，那就是說康南海是一個比較受佛儒影響深切，生性又好玄想的人，孫中山是一個熟悉西洋文化真象，生性又喜歡政治活動的人。因此前者成為繼往的，承上的人物。後者成為啓下的開來的領袖。

康南海是「戊戌革命」的領袖，他的生平可參攷梁任公

所著南海康先生傳，他在政治思想上的供獻，不是介紹「君主立憲」學說，而是採集幾千年來佛儒精義，重新創設了個「烏托邦」，把十九世紀下半期以前的政治思想作一總結。祇要我們看一看南海大同書的目錄，便可以窺見幾分他的面目。該書目錄共分十部：即1，入世界觀衆苦，2，去國界合大地，3，去階級平民族，4，去種界同人類，5，去形界各獨立，6，去家界爲天民，7，去類界愛衆生，8，去產界公生業，9，去亂界治太平，10，去苦界至樂極。這簡直是把儒家的「大同理想」佛家的「極樂世界」聯合起來，另加以系統的組織，很可以代表我們酷好和平反「民族國家主義」及「資本主義」的精神。這不單是他一個人的「烏托邦」，乃是中華民族幾千年來共有的「烏托邦」，康的真獻祇是將過去散漫的理想加以系統化，作一總結來而已。

孫中山全部採納儒家「大同之世」的理想。自己並沒有另外創建一個「烏托邦」。他在政治思想上的供獻，乃是酌酌國情民需，爲我們幾千年來空想的「烏托邦」想出實現的方法。齊柏林飛船沒有兩翼便不能飛翔寰宇，我們的「烏托邦」除掉「民權主義」和「民族主義」便永遠不能實現。中國人向來不懂得「民族主義」，所以對內不能團結，對外不

能抵抗。你不團結，人家偏團結，你不抵抗，人家何侵略，看到底誰能站得住。致於「民權主義」乃是保持本民族內人人自由平等，防備野心家剝削民衆的工具。歸結起來我們可以說「大同之世」（民生主義）實現之後的世界是「目的」，「民族」「民權」二主義是「手段」。「民族主義」所以抗拒野蠻的「帝國主義」者破壞「大同之世」。「民權主義」所以打倒本民族內無恥政客，野心軍人之妨害「大同之世」之實現者。所以我想三民主義相互間的關係，不是「連環性」的。乃是腦袋和手足的關係。沒有手足，腦袋祇能想空，沒有腦袋手足也不會有力，總有動作祇是盲目蠢動而已。我說中山是十九世紀末葉廿世紀初葉開來啓下的政治思想家，自信不是諸媚國民黨，也不是爲阿好世俗，凡站在學術立場上者，諒必同意。

結論：從春秋到漢初八百年間，在中國歷史上是一個大解放時代。政治制度，經濟制度，社會組織，天天在改變着。當時人不斷地遭遇新刺激，精神非常活潑，常有關於國家的新見解新主張發表。在我們政治思想史上是一個「黃金時代」。我們名之曰第一階段。

從漢初到清末共有兩千多年，政治上需要的是軍人獨裁的專制政體，經濟上因爲沒有發明新的生產工具和技術所以

也沒有大的改變，再加上佛教「出世主義」的普及和「儒家獨尊」的流弊，很少有人把國家當作思想對象有所創獲，在我們政治思想史上的確是一個「薄收時代」，我們把這兩千年統統歸入第二階段。

從十九世紀後半到二十世紀初期六七十年，中國受西洋文化強迫輸入影響，政治制度，經濟制度，社會組織又開始大轉變起來，第二階段中沉悶的局面，一變而為新穎活動。在這幾十年中，我國出了兩位大政治思想家，一位是集過去之大成的康有為，一個是開未來之新軌的孫中山。這個時代在我們政治思想史上可以與第一階段等論齊觀。我們名之曰第三階段。

我主張把中國政治思想史劃分成以上三個階段，第一第二兩階段的時代背景比較知道的清楚，惟有從漢初到清末二千年間，因為現在還沒有好的本國史可以參考，到底是否應該把這樣長的期間劃作一個階段，實在不敢擅定。希望以後能有合理的改正。此外還要聲明的，就是我們劃分階段，無非便利研究起見。各階段間可以有相同之點，同一階段內也可以有相異之點，莊子說「自其同者而視之，萬物一體也；自其異者而觀之，胆肝楚越也。」照他的見解，我們把幾千

年的歷史不多不少地劃分作三個階段，自然是狂妄勉強。不過要是照他的見解，不但中國政治思想史不能劃分階段，其他一切史當然也不能劃分時代，這或許是歷史哲學上的問題，在這裏管不著也不必管。

B. 充分運用西洋政治思想中十大問題作為「討眼線」。

甲，借重他山之理由。

這是我要供獻給研究中國政治思想史者同一第二個意見。我的意思是說既然「人同此心，心同此理」，又同把「國家」當作思想的對象，既然東西哲人往往不謀而合地提出相同的問題，得到相近的結論，當然我們可以根據已知的西洋政治思想內容，來推求未知的中國政治思想內容。若把他們往古今來政治思想家腦際縈迴的問題，個別提出，在我們往古今來政治思想家的思想中搜索，一定可以發見性質類似的問題。譬如「國家疆域論」，在西洋有希臘人主張「市府國家」(City state)，羅馬人主張「世界帝國」(World Empire)，十八十九世紀人士主張以天然界線決定國家適當的疆域，二十世紀人夢想「世界合衆國」(World united state)的出現，在中國也有老子的「小國寡民」論，儒家的「天下一家」論。此外譬如「國家由來論」在中西政治思想中都是很重

要的問題。一樣地有「神力」「強力」諸說。這樣看來凡是西洋政治思想中的問題，中國都有具備的可能。我們若能把西洋政治思想中包括的問題，個別地在中國思想家的思想中統統搜索一番，便可以斷定所謂中國政治思想者究竟包含些甚麼問題，不包含些甚麼問題。包含時有甚麼特別性質。不包含時又有甚麼特別原因。假若這步工作做好，在研究中國某階段或某個人政治思想時，自然會成竹在胸，消極方面可以去掉眼光狹窄掛一漏萬的毛病，積極方面更不會航行大海得了南針，不難揚帆直駛，飛渡彼岸。這便是我提議充分運用西洋政治思想中十大問題作為探討眼線的理由。

#### 乙，十大問題之縷述

過去西洋政治思想中究竟包含若干個甚麼問題，要知道這個，我以為應該憑借西洋學者研究所得的結論。不必自己再去費神。因為我們時刻難忘的事情便是解決中國政治思想史「難產」問題，希望空前的著述早日呱呱出生，我們的全部精力自然應該集中於「自己的園地」，不應該「舍其田而私人之田」，何況學術上本有分工合作的原則，借重他山並不是一件不應作的事情呢。

西洋學者研究的結論又是如何？美國加利福尼亞大學教

授蓋太爾在所著政治思想史第一章 (B.G. Gettel's, History of Political Thought, ch. I. Problems of Political thought) 裏邊有一個很可欽佩的供獻，他告訴我們雖然過去各時代都有其特殊問題，每個思想家都有其特殊興趣，但是在這五花八門千頭萬緒之中，歸結起來祇有下述十大問題，就是：

- 甲，國家由來問題 (The origin of the state)
  - 乙，國家區域問題 (The Proper size of the state)
  - 丙，國家本性問題 (The nature of the state)
  - 丁，國家主權問題 (The nature of sovereignty)
  - 戊，國法由來問題 (The origin of state-law)
  - 己，國權因緣問題 (The basis of state authority)
  - 庚，國家政體問題 (The form of government)
  - 辛，國民權力問題 (The right of the people)
  - 壬，國家職務範圍問題 (The Proper scope of state activities)
  - 癸，國際關係問題 (The relation among states)
- 為便利參考起見，我對於上述十大問題末，願意在此簡單的敘述下子。

第一，國家由來問題。在歷史智識幼稚時代，此問題有三種答案：（1）神意說。——以爲國家出於上帝之創設；（2）強力說。——以爲強者征服弱者形成社會上「治者」及「被治者」兩個階級，便有國家出現；（3）契約說。——以爲國家出於個人酌利害，自動地與其他個人訂立組織國家之契。近代歷史智識提高，又有一新穎學說推翻以前三說，以爲國家係出於人類需要秩序及保障之天性，曲線演進而成。此說名爲「演化說」。

第二，國家疆域問題。希臘時候一羣思想家的意見，趨向於「市府國家」。在他們理想中，國家疆域應該同我們所謂市府同一面積。到了羅馬時代，一般思想家的意見，多主張國家的疆域該包括全部的世界。文藝復興後，「民族國家」觀念發達，便主張拿民族分佈和自然地形來決定國家的疆域。歐戰以來，「社會階級意識」漸漸壓倒「民族國家意識」，一般人都憧憬著「世界合衆國」，希望她早日降臨，對於本問題漸有恢復羅馬人舊日主張的趨勢。

第三，國家本性問題。無政府主義者對於國家強制力不認爲是有理論上的根據。他們主張將國家制度根本取消。在反對方面，也有許多理論替國家制度辯護，主「神意說」者

說國家出於神之意志，世人不該妄加無益誘毀，有的說國家是人類政治本能自然的結晶；有的說祇有服從國家的強制力才能維持最大多數人的最大幸福；主張國家強力由來說的人，更毫不虛飾地說國家的強制力，解釋爲征服階級武力的表現，被征服者雖說反對而不能；最有力的學說還是以下的一種，就是說國家組織是發展個人高尚人格必要的工具；「社會演化」歷程中最高的機關，她的強制力出於「社會中心」之竭誠擁護。

第四，國家主權問題。歐洲自中古以來政治思想中第一個重要問題，便是「國家主權問題」。起初把法律看作主權的來源，後來「朕即國家」的思想將主權者與君主個人合而爲一，造成絕對的專制政體。反對者倡主權在民說，主張祇有「法人」的國家才是主權者，人民又是國家法人的股東，結果成爲主權的所有者。他們給主權下了一個定義說，主權是一種最高的，絕對的，不可分的，不受任何限制的力量。這種觀念發達到最高程度之時，即國家組織發達到最后階段之日。現在流弊百出，正在根本動搖之中。

第五，國法由來問題。希臘古代哲人，把所謂自然律看作國家法律的淵源。他們相信宇宙間有一個「疎而不滿」的大



法在主宰一切，人類祇能憑藉理性發現這個大法，不能自己杜撰法律。文藝復興以來，民族帝國鼎盛一時，君主個人吐語爲法。迄至近代民治政體成立，國民公意變成法律的淵源，一切國家法律都由國民會議或巴力門創製或修改。

第六，國權因緣問題。此問題向有兩種學說：（1）國權因緣於主權者對「民」關係。（2）國權因緣於主權者對「土」關係。前說盛行於歐洲古代，歸根據此說，凡本國人民總然客居他邦，也要受本國政府統治，凡外國人民總然寄居本土也可以不受統治。後說盛行於領土觀念發達之後，從中古到現在還一直沿用。根據此說主權者認上不認人，凡在自己領土以內，不論原籍何國，都須受本國政府統治，絕對不許他國領事有裁判其本國僑民訴訟事件之權。

第七，國家政體問題。本問題在西洋政治思想中差不多和主權問題同樣重要。究竟君主貴族民主那一種政治是好是壞，真是聚訟紛紛，莫衷一是，希臘羅馬政治家創設「政體循環論」和「制衡原則」(Principle of Checks and Balances)以爲上述三種政體裏邊，各含有自促滅亡的原因，常常是此起彼伏，交相代替，不能穩定。惟有兼採各個特點，利用牠們互相牽制的力量，造成一種三不像的混合政體，才能行

之百世而不弊。有人說現在英國差不多便是這種政體。

第八，國民權力問題。這個問題可以分開兩點講：（1）甚麼樣的人可以享受民權？（2）怎樣去行使民權。關於第一點從古代到近代，在理論上事實上都是人民中一部分可以享受民權，其餘部分祇配作奴隸。亞理斯多德說「天生人便有兩種，一種人祇配作奴隸，祇配受他人統治」，中古時候也有許多思想家擁護奴隸制度，他們却另行舉出道理說「犯罪的人上帝罰他爲奴」，到了近代白種人征服了許多有色人種，有些西洋政治思想家主張劣種民族祇配作優種民族的奴隸，不配享受民權。同時反對這種理論的，主張人類自生即是自由的，平等的。應該一樣地享受民權。關於第二點即怎樣去行使民權，不外採用成文憲法，代議政治，地方自治，官吏考選各種方式。代議政治又分爲「階級代表制」，「地域代表制」，和最近「基爾特社會主義」者提倡的「職業團體代表制」三種。

第九，國家職務範圍問題。這一個問題在近代恐怕要算是第一個嚴重問題。或者因爲人類對於這個問題意見不合之故，引起第二次世界大戰，亦未可知。向來有兩種極端相反的理論，一種是曾經「當陽稱尊」的「個人主義」，一種是

前途「方興未艾」的「社會主義」。前者主張將國家職務範圍減至最小限度，將人民的自由擴張至最高限度。後者主張恰和前者相反。便是制止自由競爭，限制人民自由，充分擴張國家職務範圍。

第十，國際關係問題。古代人對於異國視若仇讎，絕沒有想到應該有「交隣國之道」，絕沒有想到國際間互相有權義存在。在這一種情形之下當然不會有國際公理。等到文明進步，交通頻繁的近代，才有所謂「國際主義」出現，變成政治思想中一個很重要的問題。不斷地有新穎的見解發表。最近聯合世界各國成爲一個「世界合衆國」的聲浪高唱入雲，國際關係或許不久就有一個新開展的。

### 丙，結論

除掉上述十個問題，西洋政治思想中恐怕沒有別的重大問題。我們誠然不敢武斷說以上的分類法是十分合乎邏輯，不過的確對於研究這門學問的人有許多助益，這是我們非常感激蓋泰爾教授的原因。我想假如我們有能力去精密搜索中國政治思想史一切有關史料，一定可以發見中國政治思想中究竟包含些甚麼問題，不包含些甚麼問題，若能充分運用西洋的十大問題作爲探討眼線，進行一定能够更有秩序更有效力，也許可以得可意外的收穫。

(完)



## 新國際法論

(Le Nouveau Droit International)

田保生譯

國際法體系在最近三世紀中逐漸建立，此固可視為現代文明最高表現及最重要工作之一，然就其在國際生活中之任務言之，則不能不謂為稍含掩飾之性質，其所以致此者蓋有數因：第一，國際法之發展視國際關係為落後，第二，在國際法體系之本身含有缺陷，苟吾人以其發展與一現代國家之國內法之發展相比，則不能不驚其發展之遲鈍，又不足以適應新穎及恒處於變動中之國際生活狀況。而國內法則不然，其自身時變更以求適應一切地方及國家社會之需要。最近有一英國法官對於英國習慣法之言亦可同樣正確的用於國際法。其言曰：「習慣法應適應新或不同之環境，否則即廢弛其職務，失去其尊嚴及生氣，在一進步之社會中，亦應有進步之習慣法。」在過去之百年中，國際社會有深刻之轉變，其原因泰半由於工業發展，新交通及運輸方法之進步與發明，世

界各地人民間關係增進益形密切，因而引起互相依恃與利益團結之意識之發生，漠視國界及距離之障礙，凡此種事實皆為人所共知者。因此種之轉變，以前屬於地方或國家之關係，今則因其性質及重要而成為國際的關係，自國際社會中之共同利益言之，此種關係應在國際法保護之下受其支配及領導，然在實際上則此種關係之大部分或受不充分之支配，或竟完全不問。就此點而論，國際法之進步視國際關係之發展為落後，亦不能不隨各個國家國內法而擴張，此事實有許多原因，茲略舉數端：（一）國家主義誇大的意識，此意識時時阻礙表現於法律，組織或合作之形式下之國際主義之進步，（二）國家絕對主權之法律學說 *La théorie légale de la Souveraineté absolue de la Nation* 與各國之不願國際法於擴大範圍之中限制其主權，此固為必然之事，（三）國

家平等學說 *La théorie de l'égalité des Etats* 及其對於國際組織，國際立法之影響，（四）缺少領略國際社會之利益及優點之能力。（五）國際立法之事實上的困難，即難得到各國皆能接受之規定。

余以爲此外又有一種環境足以解釋國際法中最重要之平時關係部分進步較少之原因。在戰前，國際法學家及政治家之從事發展國際法者偏重於建立以規定戰時行爲爲目的之國際法體系，而極端忽略平時法。在大戰前爲制定國際法及樹立一般和平而召集之會議其多數之工作僅限於制定關於戰事行爲之法律。在第二次海牙和平會議之三宣言及十三公約中，關於平時國家間之關係者僅有二公約，其他則爲設立法律，使戰爭依之可以成爲合法的，例如俘虜之待遇，捕獲品及財產之毀壞等等。英儒 Sir John Fisher William 會謂：「吾人豈能擁護置以制定節制不利於文明之行爲爲目的之法律與組織管理各國間文明關係之法律置於同等地位之國際法？」氏更謂：「國際法之目的非以仲裁者之地位援助在一難分鬥者與觀者之兇狠爭鬥中之薄弱者。」其言誠然。

國際法是否應包含規定戰時行爲之習慣法，及若包含之，此種法律之實在的效用是否值得其建立及採用所耗之精力

？此亦爲一問題，法學家頗多主張不應包括此種習慣法，以爲戰爭與法律乃屬互相矛盾之概念，戰爭爲法律之反面，欲使戰爭合法化之法律已失法律之尊嚴與特性，且從事節制戰爭亦屬徒然無功，蓋當交戰之時，交戰國將蔑視悖乎其軍事利益之法律。此種趨於極端之意見余不能完全附從，但置所謂戰時法與節制平時國家間關係之法於同一地位則余不能不引爲憾事，無識者混二者爲一，若有人於戰時破壞戰時法，則在不知分別二者之論者眼中國際法整個的體系已失其威信，余敢相信負有國際法將來發展之責者將於樹立以取消代替戰爭爲目的之國際法體系益加注意及努力，若然處理國際齟齬之和平方法始可有進步，而各國亦將允以和平解決其爭端而不事戰爭，贊成此種意見者頗衆，可由許多証明以見之。

國際法之不能追隨國際關係之發展並進，因而不能適應新形勢之需要，其原因茲不再論。今研究舊國際法之缺點：

（一）舊國際法之範圍過狹，此點在上文已述及，因余於上文已屢述之原因，昔日包含獨立，鮮互倚恃及無衆多共同利益之國家之世界在今日已成一龐大及重要之有機體，已樹立一種極複雜錯綜之關係系統。各國互相倚恃，又有

許多共同利益，此種利益之保護必須有共同組織，密切合作及一切國家所服從之法律之助。此種之利益及關係固有許多已成爲協定立法 *Législation Conventionele* 之目標，或受一般承認之國際法習例所節制。然在國際關係中仍有一大區域不受習慣國際法或協定國際法之節制，此可謂爲國際關係中之大黑暗部分，而應納於國際法之範圍內者也。屬此部分之問題如公共衛生，犯罪，引渡，兩重納稅 *Double Imposition*，國籍，國家責任，干涉權等等今皆在國家之完全管轄內而以國內法規定之，此種問題乃關係全體國際社會而應納於國際法之下者，將來此方面之國際法應發展。

(二) 又有另一種之利益及關係，雖由國際法規定，然亦引起各種關於法律之需要或正確保護之意見，此亦成爲國際法體系缺點之一。但此種缺點不祇見於國際法，國內法同時亦有之。惟在國內法則有永久法庭以解釋法律，確定其意義以補此缺陷。在最近國際法庭設立以前，國家無永久國際法庭可以呈訴其因於一種對國際法法規不同之解釋而起之紛爭，因此每一國家自行決定其應遵之法律，此乃產生一種嚴重之阻碍，不特影響及於和平之維持，即國際法之發展亦爲其所阻止。常任國際法庭之設立於此不幸情形稍有所改進，然

其管轄之權既屬隨意的，各國又無必以其因國際法之解釋而生之爭端求法庭判決之義務，於是法庭在國際法之發展中僅有次要的任務。接受法庭強制管轄任意條款者有三十國，依此條款各國必須以其關於國際法問題之紛爭訴於常任國際法庭，此爲一極實地的進步。今可預言一切大小國家，均終將接受此條款。及此日國際法可謂告一大成功。

(三) 舊國際法又有一現仍存在之缺點，即缺少產生新法，取消現行法之機關。就此方面言之，國際法之發展亦視國內法之發展爲落後。在每一國家中，立法機關爲憲法所規定主要機關之一，而在國際社會中則迄無具有同樣權力之機關，新法既時需規定，於是特別召集之會議，以參加之各國外交代表根據其政府之訓令組織之，其議決經一切國家之批准始能發生效力。在此情形之下，新法之產生甚難，其結果又常爲敷衍及不足應用，有人希望一八九九及一九〇七舉行於海牙之和平會議改爲類似世界國會之會議，按時召集，視情形之需要而規定國際新法或修改舊法，然未成功。

吾人希望國聯理事會終將成爲有立法會議性質之組織。在實際上，國聯已行使一種重要的立法任務，大會或其他特

別召集之會議制定之公約及五十，有多數已經全體或幾屬全體之國家之批准，在今日國聯為國際法最重要之來源，在歷史之過程中，對於國際法貢獻之巨未有甚於自其成立以來者。

此外對於國際法體系又有一種批評：有人以其缺少強有力之制裁力 *Sanction*，以執行其法規，此為國際法與國內法最重要異點之一。國家為實行國內法起見，設有行政機關及司法機關以制止及懲罰違犯法律者，於是可以使人民因懲罰之痛苦而遵守法律。然於國際法之法規則無類似之機關以執行之，因此有人謂在未有適當方法使國家遵守國際法一如國內法之能使人民服從之前，國際法不過為國際禮貌或國際道德而已。

余對於此種意見不能贊同，其原因有數端，余亦不信現在國際法無制裁力：（一）作此種評語不知係屬遺忘或不知在實際上國際法固有制裁力，且不弱於國內法之制裁力。例如報復權 *Le Pouvoir de représailles*，絕交 *La cessation de tous rapports*，和平禁船出口 *L'embargo pacifique*，封鎖 *Le blocus* 及最後手段之戰爭，凡受損害威脅之國家，或遇他國成違從國際法法規行事之國家皆可採用此諸種補

救方法，若受損害威脅之國為強國則就普通言之用之當可成功，此常止禁一國之蔑視違犯法規。

最後，輿論亦有強有力。此為國內法最有效之制裁力，在事實上，許多文明社會公民之不敢作姦犯科因畏懼輿論指摘實甚於刑罰。文明國不少服從輿論之勢力者，愈文明之國家愈敏於感覺他人之評論，而不敢貿然背棄文明社會所立之行為準則。

美國法學家 *Edith Root* 對於促進美國人民尊重國際法之功最大，*Root* 嘗謂：「國內法及國際法在其使人服從之力量方面言之。二者之差別實質上固不若表面上所表現者，國際法亦有制裁力，其可靠及效力與保證服從國內法者相同。」其言頗有理，此種制裁力余在上文述及，乃生於文明國家遵從一般意識所立定之國際行為規則之希望，及 *Thomas Jefferson* 所謂：「對於人道意見之尊重」之思想，與文明人民之不願獲得違犯此種法規之輿論指摘，在和平幸福之時，此種制裁力常足以使人服從法律，唯於戰爭緊張之際則有時表現薄弱，*John Bassett Moore* 云：「現在國際法有與國內法相似之服從。」又言：「以國際法至少在平時更受遵從或非誇大之言，」預言國際法將來發展之方法，與吾

人將益覺其用處及更願服之並非誇張，以前人所不服從之國內法法規而今日之人更加服從之，其情形固亦相同。

余非主張國際法不需更強有力之制裁力，尤其是在戰爭時各國為違犯妨碍其軍事行動自由之法規之思想所引誘，時有違犯法規之事發生。余之意適反是，吾人應希望得到適當之制裁力，其力量若執行國內法者，發展國際法之方法將因此種制裁力而發生。此點亦即負有國際法將來發展之責者最重要之工作。國聯盟約中有數條即係關於此點，是為一大進步而增加現有之制裁力，然此不過一起點，一經驗而已。不幸者為美國未能加入國聯，又未為禁止其國民與一違反國聯盟約之國家通商以減削國聯之經濟制裁力之保證，而此種制裁力即使用之亦未必恒能奏效，惟開洛格非戰公約若得一切國家之批准則確將有實行國聯盟約之制裁力之效力，違反國聯盟約者幾同時亦必違反非戰公約，美國當不能以自身不屬國聯而坐視不顧此種之侵犯，任其國民，使國聯所用以處置違反盟約同時又破壞非戰公約之國之經濟抵制 *boycottage économique* 或其他方法歸於無效，美國當關心一切締約國之是否遵守盟約。吾人因此可以大胆的預言，即令美國不與國聯合作以消除侵略破壞約信者，至少亦將不許其國民以

戰爭所必需之金錢，軍火及貨品供給此輩，以妨懲罰之執行。

現在國際法體系又有一缺點每為人所道及者，即其對於屬國家團體之各個國家之國內法無優越之地位，國際法仍然係國際的 *International* 而非超國的 *Super ou Supranational*。依各國之法律學說，國內立法，尤其是具有國會議案之形式之立法——歐洲一般大陸國家此學說亦應於行政法令及條例——對於國際法法規仍有優越權，國內法庭及行政機關受各國國內法之約束，即令國內法之規定違背國際法亦當應用執行之。總之，首應服從國內法，若國內法與國際法衝突則國內法之義務居國際法之先。茲應注意者為此不過法律學說而已。若國內法庭及行政機關為其國內法規所約束而應使之發生效力，即令與國際法衝突亦須如此，此學說不許一國立相反之法律，惟各國之國際義務非以其國內法決定而以國際法定之，此為一確立之原則，任何國家不能藉口國內法以辯正其違犯國際法法規或原則之行為。國家固可定此種法律而使其法庭及行政機關執行之，惟不能使他國承認其效力或尊重之，國際義務主義即限制國家在此方面之權力。

美國常言一國參加國家團體應矢守國際法法規，違犯者不得居於文明國家之列，其他國家亦懷有同樣態度。在此情形之下，吾人將或疑國內法對國際法有優越權，但當吾人一方面謂一國有立與國際法相反之法律及使其法庭及行政機關執行之權，而同時又云一切國家皆將使此國負此種法律所產生之損害，有此國為文明國家團體之一部及享受國際法之權利，則此種優越權已減至極微矣。

學者有不承認此種法律學說並以處理各國間相互關係之習慣業已確定，而謂國際法今日在實際上已居於各國國內法之上及國內法受國際法之約束。持此意見之著名法學家有 Politis, Kunz, Kelsen, Veldrass, Krabbe, Kohler, Kaufman, Nelson, Von Bar, Le Fur.

在國際聯盟創立之前，學者頗多以為國際社會已轉入於一種聯邦之形式，用協約及組織而結合成為一共同一致思想之政治團體，有規定團體中各個國家之義務及權利之法律，此種法律之成立不必得各個之同意，不過為參加聯邦之結果。若撇開法律學說而研究國際生活中之真正事實與國家活動之方式則吾人可得許多傾向於此種主張之證明。

上之所述為舊國際法之數特點及弱點，有仍屬存在者，

有嚴重如故，亦有更形嚴重者。國際法現處於變換之過程中，有幾種缺點將於發展中消失澀滅，其他亦將減輕其重要，與國內法中之情形相同。

依余見之，國際法應有如下之發展：

(一) 國際法之領域應擴充而包括現在未受適當節制之國際關係之廣大的範圍，此或為最重要之事，一般所謂法典編纂 Codification 工作即指此，而實際上則此固為一立法工作。在歐美此種編纂運動刻在進行之中，此為人所皆知。全美法學家委員會嘗訂立國際公法及國際私法法典之方案，一九二八在哈瓦那舉行之第六次全美大會已採納上述委員會方案中之十二件又參請全美二十一共和國政府批准之。在歐洲方面則國聯發起任命一專家委員會，規定國際法問題單，在國際聯盟之意見，以此單中之問題編為法典之期已屆成熟，換言之，即此種問題為易於用國際協約規定解決者。此委員會經考慮研究之後，決定祇建議下述三問題以備編纂為法典，此三問題為國籍，國家責任及領海擴張。一九二八九月之國聯大會通過委員會之報告，決定在一九三〇年內召集國際會議，從事此三問題之法典編纂，故工作已縮為三問題而易於着手。若此會議成功，並其規定得一切國家之批准則法



典之編纂當不止於此，爲進步之努力。國際法典之編纂與國內法法典相比則極爲困難，僅能緩慢逐漸行之，全部工作不能一蹴而就，一般法學家咸以法典編纂宜自數問題着手，徵求各方之意見，若此第一步成功則漸次及於其他需要規定之問題。

國際法又可用其他一種方法發展其領域，是即用締結關於國際利益之多方面條約之方法。自大戰以來，用此方法而對於國際法之貢獻實甚多，現在已經締結之國際條約關於勞工問題者二十三，轉運交通者七，此外又有關於婦女待遇，鴉片貿易，淫刑，商業仲裁，海港國際制度，電力輸送，關稅手續，航空，水力發展等之條約。其中有已經幾乎一切國家之批准，此誠爲國際法在其向未踏入之區域中之最大發展，吾人敢預言國際法將繼續進步以迄其範圍包括全部國際關係，此種成功將於各國間之關係有更巨之影響，今國際法之系統猶付缺如，異日有之可以減少紛爭之起因，同時又促進將來國之紛爭之和平解決，在昔無明白之法律以規定國際法庭或國際仲裁，各國因之不願以其爭端訴之國際法庭或仲裁，在此情形之下，法庭不得不自定其法律及反對各當事國所定立法律，Elihu Root 謂國際法庭缺少一種適用的法律系統

，此足阻國際紛爭法之司法制裁系統之發展，其言誠屬有理。制定法庭能施用法律之需要因國際法庭之成立而益亟。又有紛爭之國家罕有以其紛爭訴之法庭，請求裁決者。總之，法庭之設立與制定其可施用法律系統爲二亟需之事而應同時并進者也。

(二)當國際法之發展，即新法之創設時，應泯除發生於現行法之爭端。此種意見之紛異，尤其關於習慣法，爲舊國際法主要缺點之一。嘗產生激烈之衝突，間有爲危險者，故消除此種異見與制定新法同其需要。

(三)在將來國際法中，平時法當較所謂戰時法有較高及較重要之地位。新國際法將專以處理國家間之和平關係爲目標，其中有紛爭之司法制裁方法，用正義與公道替代強力使戰時法需要漸少而終趨於消滅。

有人詬病現在國際法體系以其即不以戰爭爲合法，亦以之爲一可容許之方法，及戰爭可用以補救國際錯誤。又依一論者之言，現行國際法於力謀節制戰爭及承認由征服而得之領土之爲有效合法中承認戰爭。此種評論殊不公允。苟國際法承認戰爭，則此承認乃因無其他方法可以代之，蓋各國習于戰爭，一日無其他解決紛爭之方法，則國際法一日不能不

顧及戰爭，猶之一國法律不能顧及社會犯罪之存在。承認戰爭爲一事實而謀節制之庶得盡力減少其痛苦固非承認或以之爲合法制度。若國際法對戰爭有一種態度，至少對於侵略的戰爭，則此態度當爲非戰，認之爲國際重罪。故國際法認戰爭爲一種救濟國際錯誤之方法其責不在國際法，容許戰爭及從事戰爭以謀償其損失之世界人民責任其咎。

國際法未曾分別爲正當理由之戰爭及爲不正當理由之戰爭，此爲可攻擊之一點，Grotius 及其他國際法之創始者曾樹立此種分別，但在現今所承認應用之國際法體系中此種觀念並未有多大進步。從事於不正當戰爭之交戰國在其與中立國之關係與從事正當戰爭之交戰國所享之權利實同，是即言，就中立國觀之，二交戰國之理由爲同樣的正當，固顯然爲事之不可能者。故應謀使新國際法分別兩種戰爭及求得一種標準可用以決定孰是孰非，國際聯盟的對於爲擁護盟約及違反盟約之二種戰爭曾加以分別，認前者爲正當，後者爲不正當。在此二種情形中，約章分別二交戰國之權利。非戰公約對於自衛戰爭及侵略戰爭又加以分別，此爲一大進步。此種分別將來當然成爲國際法一確立的原則。各國又應尋求一種可以分別自衛戰爭及侵略戰爭之標準。吾人當期此種辦法不久即可

完成實現。

(四) 吾人希望在新國際法中又有一種改良：即當產生一種關於違反國際法之中立新觀念，尤其是關於交戰國之戰時違反，如侵犯領土是也。在舊國際法中關於此點有一學說：若一國違反法律，僅直接被害者有對付侵害者之權，其他國家不能過問。此與其他國家無關，且亦不承認他國可以對違反法律抗議，然此種學說乃民法之學說，認侵權爲對於被害者之一種損失而許其訴諸法庭或其他機關以要求賠償，但刑法則不然法律，認法律之違反——如盜竊——爲對於一國每一公民之侵犯，國家應對於犯者提起訴訟及懲罰之，即或被侵害者寬宥之亦應懲罰。依刑法之學說，被侵害之權利亦即全國公民之權利，若侵犯權之，則不祇侵犯一人之權利，乃對全國公民之侵犯。國際法之學說亦應如此，若如此則須承認任何國家不僅對國際法之違反有抗議之權，且可採用適當之方法以維持被違反之法律，Root 謂當之國發生紛爭時，就衝突中所涉及之權利言之，其他國家當不能過問，然不能真不過問是否遵守或違反法律。在戰時對於爲保護國際社會每一份子而立之一國際法規之違反之前，任何國家不能保持其冷靜或中立之態度，威爾遜總統嘗言從此當一侵犯之

國家擾亂世界和平之時，任何國皆不能再持中立，又云：「當世界和平及人民自由被危害時，中立不可能，亦不願其再有。在此情形之下，中立已告消滅。」

奧儒 Jamnasson 曾述中立國對從事不正當戰爭之國之權利。中立國盡力爲二有衝突之國解決爭端，若有不聽其解決者則將以擾亂和平者視之。其從事戰爭認爲不正當，而其對方爲正當，此認爲侵犯之國將對中立國及其國民所致之損失之責任。中立國不參加戰爭，但將許其人民援助認爲有正當理由之國家，供給食物及金錢，而不許其助侵略國。一九一九瑞士聯邦有理由的聲稱自大戰終了以後，僅有關係一切國家之戰爭仍存在，其餘則皆消滅。

吾人敢信新國際法將承認此種對於侵犯者之新態度。國際聯盟第十六條已規定：「國際聯盟會員如有不願本約而從事戰爭者，則據此事實應即視爲對於所有聯盟其他會員有戰爭行爲，其他會員担任立即與之斷絕各種商業上或財政上之關係。」在此情形之下，不干涉或中立之義務消滅而代以對抗侵犯國之行動之義務。

余以爲現在阻止國際法發展之舊學說及習慣之逐漸廢棄或修改可以促進國際法之進步。國家平等說及國家絕對主權

說等皆屬之。國家平等說不過一法律學說，常被誤用，但有國家擁護之，且張大其解釋，有數會議爲尊重此說而拒以促進國際法，發展其範圍爲目的之重要方案。平等原則則當表示一切國家在法律前平等，受同樣之保護時始爲公允合理。此爲國內法中之意義，吾人何嘗不能在國際會議中得到一種辦法依國家社會中之各大小國家之重要而分配其應担任務部分，此可由各種不同之原素勢力而定之，如人口，土地，富源，文明，文化發展之程度等。若此種辦法能實現則可使平等原則之廢棄，蓋此原則有碍國際法之發展及真有力之國際社會之組織。

此外國際法之發展尚有一更大之障礙，即主權學說是也。此學說與國家以絕對的，無限制的，合法的權力。國家可以隨意行事祇受其自定限制之約束，國家可以隨心所欲而宣戰，可以自己隨意定其國際行爲之法規及國際義務。在此形式之下，主權說即爲國際法優越權說之反面。若行之則將入於國際無秩序之狀態。此學說之荒謬及其悖乎國際生活實況之程序茲無舉述之必要，國家常用此學說以掩護其國際法規所判爲不道德或可懲罰的行爲或政治態度。主權觀念就政治學及憲法之概念言之實爲正確，即國家對於在其領土內之人

物除數例外之優越權。若以其爲表示一國對於他國可行使一種絕對及無限制之自由，則明爲一種不可信及危險之主張。余已述此學說違背現在節制國際關係之原則。不宜於一用己得承認及一般遵守之國際法系統以治理之國家社會。因此原因，主權學說應剔出於國際法原則之外或加改造。吾人論此學說應附以必需之限制，如當適合各國在互相關係中之真正往來之方式。

總結上述，在來日國際法之滲入國際關係將益愈深，其普通效用亦因此增加，成爲文明更大之發展途徑。國際法中將有法規及原則，國際法庭之判決須以此爲根據。如此各國亦將更願訴諸法庭以解決其爭端，此種方法維持一般和平，各國益遵守國際法之命令，此種命令有更有力量之制裁力執行。

之。國際法中關於平時國家關係較多，戰爭行爲較少，對於從事正常及不正當戰爭之國家之權利將有清楚的分別。國家之違反法律將認爲對一切國家之權利之侵犯。

至於國際法發展之方法則對於國家義務較偏重於國家權利，一般利益重於特殊利益，集合責任重於各個責任，國際主權重於國家主權，國家之互恃與合作重於獨立。總之，將來管理國家間關係之法律其國際的性質愈趨減少，超國的性質愈多。如此，國際法對於國內法將有世界承認的優越權，國內法庭應服從之而應用其法規，棄去其國內法中一切相反之規定。此種成功將爲現代文明最大的凱旋。

(本文譯自Revue Générale de Droit International.  
著者 J. W. Garner)



## 革命時期的言論自由

趙康節

一切的言論，不是表示個人的企望，就是說明環境對他的刺激。所以在革命時期中，最先變化，而且最易變化的東西，就是言論。

在革命尚未發生之時，窘迫的環境及其他種種衝動，都先由言論中表示出來。到革命將起之時及已起之後，言論自由，定無限制之可言。開會呵，示威呵，遊行呵，請願呵，不一而足，報紙呵，小冊子呵，布告宣言，傳單呵，到處都是；批評呵，傳聞呵，宣傳呵有孔必入，無所不至。一切機關，宗教，聚會，財產，道德無一非在打倒之列。革命的理論如平等呵正義呵社會主義呵，因之而迅速的傳播給民衆。

革命的第二期是限制的時期。言論之受限制也定在其他種種活動受限制之先，當權的政府，無論赤白，總想法將人民的口塞住。許多的報紙，定被查封，出版自由，定受限制

；言論自由定被廢止，集會在禁止之列，宣傳是受罵的行為。如偶有冒犯，不入羅網，即上斷頭台。這時期的革命理論是「限制和秩序」(Restraint and order)。

以上所言，就是革命時期言論變化的綱要。除此過程外，還有別種過程可言(一)革命時期定發生許多新詞語來表示許多新經驗，(二)每一時期，有風尚的辭語，也有禁止的辭語。第一時期所風尚的辭語，常是第二期所厭惡的；(三)每一期也有新的革命理論，第一期的定是第二期所厭惡的。(四)當權者的言論定得宣騰，失敗者的言論，當受限制。

假如讀者不信，請舉各國革命歷史來說明。

先就紀元前一六〇〇——二〇〇〇年的埃及革命言，在非革命之時，寡言是一種道德，在死人之書 Book of the Dead

中，「不說無用之話」是神所贊許的習慣。但在革命時期根據 J'ouvet 的記載，這種道德已完全沒滅。言論解放。數年之中，咆哮之聲，不絕於耳。他又在他的埃及革命的悲哀編年錄中記道：「女奴們的言論，也已不柔和了；他們在女主人們談話時，已很不喜悅」。

在羅馬共和國，從 Gracchi 時起的幾年革命中，言論也大放弛。集會變成了一種永久的狀態。平民參加這種集會的頗多。以言論為職業的演說家也就隨之而產生。政治的活動完全在演說台上；自由，平等，過激主義，社會主義的理論都漸次出現。在時時發生的鎮靜期中，許多很嚴厲的限制又加在行動上。但長期一過之後，嘈雜的街市群衆，就再好沒有的時間來集會。煽動羣衆主義，變成了一種職業。暴徒們是永遠在演說台的。宣傳資料非常多。「只有貧民可以代表貧民，及實行無產階級獨裁」的口號，在那時已經喊着了。

許多標語也發現了。「取消一切的限制呵！」元老，貴族富人，財產，家族，古神等在一邊，平民，廢止債務者，分配土地者等在一邊，呼聲涵湧了全國，正如狂泉一般，到處都是充滿了社會主義的及破壞的觀念。但一至壓迫時期

，如在 Sulla 的時候，不許言論自由的恐怖，壓服了全國；而自由發表意思的，簡直沒有了。

在希臘紀元前六七世紀中所發生的革命——如在 Athens, Miletus, Mythy Lene, Mehar, Syracuse, in Carcyra, in 412 in Samos, in 370 in Argos 及 Agris, Creomines, II, Nabis 等所領導的革命，言論也發生同樣的變化。爲一讀 Thy. Phucydides 關於 Corcyra 革命的寫述，即可証明上言不錯。他說「無結束的，橫野的暴亂之先後，都有言論的暴亂，這種言論的暴亂，在革命退潮的時候，就已受限制了。」

在一三八一年英國農民叛亂時，也發生同樣的情形。叛亂之後就有 Wycliffe 的教訓及有他的門徒的 the "Mission of Piers Ploughman, John Ball 及 the Lollards 的宣傳。Lollards 所下的種子如小樹一般，漸漸長成，散滿了全國。這種言論，把財產，教會的教義，有產階級及政府的基礎掘就了墳墓。但一至叛亂削平之後，平時的壓制，又開始了。

按十五世紀的波西米亞的革命，也發一樣的情形。在革命之前有 Hussitism 的宣傳，攻擊天主教的基礎，反對對教皇及一切教會制度的服從。此種宣傳之後，又繼以許多別

的關於社會仰的批評，及反對；在 Hussite 戰爭期中就引起了財產的沒收等等。而在革命之後期，在 Elnka 及 Prikon 等戰後，言論在質上，在量上都受了限制了。

十六世紀荷蘭革命，也有同樣的事情發生。在限制的時期，如發言論，即遭慘刑。但限制一疏之後叛亂就發生了。

十七世紀的英國革命何嘗不是這樣？在革命之先，上層階級對於 Charles I 政策之不滿，已由不出席法庭及言論自由中表現出來。這種情形前此是沒有的。在下層階級更厲害了。言論開放的呼聲增高，在一六三六年有許多小冊子出現。

無論在議會中或街市上都隨便發表言論。批評日厲，言論自由，思想自由及極端的教訓，日益增加。極端獨立黨，反對貴族政治，專權，要求權利的平等及財產之分配，引起了強烈的反對。自由思想的人就很喜歡此種論調，想把革命領到極端。而且在下層階級中騷亂已經開始。以前未曾聽過的改革之要求，到處都提出來了。過激主義，平等，共產主義，共和主義的理論一時甚囂塵上。集會的集會，小冊子橫流。反對一切法律，反對當時的宗教制度。人民心理中只有「打倒」二字。一六五四克林威爾在議會的演說詞也是同此一調。但到革命第二期起始，克林威爾變成了獨裁者，言論就大

受限制，Lithorn 被補了，其他許多寫小冊子的不服從者，甚至於議員，也被補了。什麼言論自由，出版自由，無一不受壓迫。只有四個城鎮，享有印刷的權利。很嚴厲的檢查制度成立，一切雜誌刊物如未得政府的允許，就不能出版。印刷所要納保證金。不但作家時被殺頭或處刑，就是購買者也常常受罰金。集會是禁止的。戲園也關門了。每家的家長，有不許其子女及奴隸日夜外出的責任。一言以蔽之，實行極端限制而已。結果人人服從，人人閉口。社會入於靜態了。後來雖然仍有小冊子攻擊克林威爾。但在克林威爾未死之前，言論的限制仍然繼續存在。

在法國大革命時，上層階級的言論，首先開放。在革命之前，有百科全書派，盧梭，佛爾太耳，及別的人大宣傳理性主義，大同主義，Geometrisms, 共和主義，無神論，人權說，及關於迷信的批評。到革命一起，放言的狂潮，異常洶湧。集會毫無限制，集會的次數多得可以驚人。俱樂部，小冊子，新聞紙都出現了。甲古班俱樂部 Jacobin Clubs 在一七九一年之初共計二二七個。在三個月之後就增至三四五個，而在國民會議 National assembly 之末期，就到了四〇六個了。言論的開放，在革命的教訓裏，在人權宣言裏，在新聞紙裏

，在演說詞裏及舞台上，我們都可以察覺。以前的一切限制，如政府，國王暴君，貴族，教會，宗教及家族等，都在被批評和嘲笑之列。革命性的戲劇，及時歌，日益增加。一方面稱頌自由，共和及平等，而他方面就刺激人民的興奮的感情，使人民在教會，權力，家族，財產等壓迫之下圖解放。所有的歌本如 *Modern Equality*，*The Tenth of August*，*Buizol*，*The King of Calvadas*，*The Republic*，*Widow*，*The Guillotine of Lone*，*The Last Judgment of Tings*，*Charles XI*，*The Husband Cocfessor*，*Another Parson*，*The Marriage of J. J. Rousseau*，*The Storming of The Bastille*，*Friendship and Fraternity* 等等都是異口同聲的謳歌上說的主旨。在這些劇本中，充滿了標語口號如「廢除一切縛束」，「打倒暴君，教士貴族」等。詩歌自「*arr cellaise*」一詩起，一直到 *Lagarpe*，*marcus Chenet* 等人的詩，內容也和劇本一樣。

報紙上也充滿了這種新觀念：如 *narats* 所辦的 *L'Ami du Peuple* 及 *Père Duchesne* 更不待言。他們的言論，非常強硬，正如瘋狂一般。在 *narat* 的文章裏“*Scoundrels*”

(無賴)“*Villians* (劣徒)“*Devils*”(鬼魔)等字，屢見不一見。「打倒」取消」的呼聲，更是不可避免的了。要求弑殺，更是普遍了事情。*mahelet* 認定單是 *narat* 一個所要求要殺的人，已有二七〇，〇〇〇人了。*Père Duchesne* 報不斷的要求取消一切限制。言論的暴亂，在任何方面都有限制。而且言語文字的本義，也各有變更。許多新名詞發生了。舊的也會變了，如預算，俱樂部，運動，憲法，民族，革命的，*Lanterner Septembriser*，*en latine*，*regicide and san - Calotte* 等字都有牠們的特別意義了。新笑話也發生了(如“*to poke ones head out of the window*”，*to sneeze in a sac*。是表示上斷頭台的)。有些字如“*you*”及“*monsieur*”已經不准用了。同時有些字如“*tu*”“*Citoyen*”又強迫要用了。一言以蔽之，言語文字，也發生革命了。

在甲古班黨獨裁之初，單方面的限制，就開始。大凡反甲古班黨的言論，都在嚴禁之列。“*Pamela*”“*The Friend of Law*”“*Figaro's marriage*”等劇，甚至於 *muliere* 的戲劇，除非有所刪改外，就不能排演。演說戲院及報紙的監察制度，隨即成立。在 *March* 月後，甲古班黨所加的限制



雖略疏，而言論仍不自由，在執政政府 Dictaire 之下，這種限制，更加加緊，範圍也更擴大，（特別在大暴亂如 Ferridore，之亂之後）。俱樂部，新聞紙都關門了。允許制度 Permit-System 實行，保證金，罰金，及拘捕也發生。戲園亦在管轄之下。拿破侖上台後，此種辦法，更加嚴厲，人民的言論思想的自由，幾乎完全取消了。

在一八四八年的法國革命，我們也可以看見同樣的景況。在中初起之時，集會的多了，俱樂部增加，至七〇〇個。每人腦裏所想到的，口裏都完全說出來。每人都要達到他的希望，實現他主張，牆上貼滿了標語，每日都有新報紙出現，如 Le Pere Duchêne, La Commune de Paris, Le triump du Peuple, La Vaix des Clubs, La Voix de l'Ennemi, La Peuple, Li Ami du Peuple 等等。

紀念會，遊行，示威運動異常多。在俱樂部中，無產階級當權。報紙互相攻擊，聲色甚厲。全體人民，似乎已入瘋狂狀態了。恐赫的示威運動，每天都有。報紙總是大放厥詞，挑撥叛亂和內戰。「取消一切限制」「恢復一切自由」是當時不可免的呼聲。

在六月二十三至二十五的叛亂之後，嚴厲的限制，由

Canaline 起首實行。許多新聞紙關門，二四〇〇〇佛郎的保證金制度，被採用。壓迫日厲，許多集會和俱樂部也封閉了。此時民衆的要求是秩序。隨後雖然又疏些，但在一八四九年六月十三日後，路易拿破侖消滅一切宣傳。一八五〇年五月的法律，對言論加了極嚴的限制。出版所學校，教會，都在嚴督之下，新聞紙和俱樂部已經被封閉了。

在一八四八年的德國革命，以上所說的情形，又重演一遍。在一八四八年的春夏二季，柏林每日都有新布告和新集會，俱樂部及新報紙正為雨後春筍一般的，日漸加多。意見自由及結社自由可說已經完全實現了。政府雖然屢次想法限制這種自由，但在相當時期政府也不得不忍受一下。復秩序實非易易。同年三月在奧國尚無反政府的出版物及至革命一起，新出版物就一時驟增，大部報紙都帶有革命性質。前此無色彩的雜誌，變成了極左的政治的宣傳物。政治性質的報紙在維也納共有二二〇種之多。許多報用粗魯不雅的文字。在一八四八年之末，柏林發生新的限制。在十一月十二日，一切俱樂部及其他組織，都被解散，宣傳民治的報紙，也被查封，街上的標語，完全被兵士撕去了。軍事的獨裁實行，搜查，拘禁，及許多限制的動作，就隨之出現了。

在一八七一年的法國革命，何嘗又不是這樣呢？在一八六八年議會中的反對派增加，出版物的胆子也大了。出版的限制一天軟弱似一天。Rochefort的fa lanterne 得到非常的成功了。一八六九的言論非常激烈甚至引起Deledange的反對。在Sedan之戰後，言論更開放，「廢君」的要求，已普遍化了。出版集會和發布告的自由，全無限制。不停止的示威運動出現。各方的極端主義發生後就有公社的運動 Commune。但 Commune 也起始去限制言論。一切反 Commune 的出版物，都在禁止之列。Fissararis 公開的宣布「凡反 Commune 的一切刊物，都非禁止不可。至 Commune 倒後，凡反鐵耳 anti-Fishes 的報紙，又都受限制。至大屠殺之後，一切的報紙都在督察之下了。

一九〇五——一九一七——一九二四年的俄國革命都重演了上說的趣劇。在一九一六，言論早已在議會中開放（爲 Milukoff, Kerensky, Tshkeidse, Shulzkin 等是演說即可爲證）私人會議及街市上出版界的言論，也隨之開放。一九一七年二月底，將至之時，言論更開放了。二月二十七日發生了大騷動。任何地方，任何時間都在開會。報紙的論調，也忽然變了。甚至 Novoje Vremja 的論調

，也已變動。在一二星期之內，就有許多報紙出現，一個比一個激烈。城牆都貼滿了標語紙張，宣言，標語等的費用忽然增加幾倍。在一天之內，皇家的言論爲共和的言論所代替了。

在臨時政府的第一次宣言中，所有的自由都被承認了。此後就發生兵士的紀律上的解放，他們可以刺殺軍官，可以不服從命令，可以停止戰爭。市民可以捉捕殺戮警士。情形日比日壞。實行六小時至八小時工作廢止重工作的呼聲，爲狂泉一般，的噴出來。農民接到引誘他們搶奪地主的土地屋房的宣言。人人都唱無限制的自由之歌。有時雖有停止的呼聲，而事實上言論仍積極開放。「打倒資本主義小資產階級的高調，隨即可以聽到了。人民都要求一切東西社會化，由資產階級及家族的成見中解放出來。宗教被認爲人民之鴉片，臨時政府的份子，被認爲賣國賊。蘇維埃變爲調和者，不得已來想試法限制「革命的尖銳化。」但結果一切言論的限制，都被打倒。人們要想說什麼就說什麼，有絕對的言論自由。詩歌劇戲小說也都有革命的性質。根本的原動就是「打倒」及「自由萬歲」二觀念。及至布爾希維克黨上台，在十月革命的前幾個星期，該黨尚不能管轄言論。但在一九一八年限制即開始。非共產主義的報紙都被查封。非共產主義的社

會，都被解散。緝拿搜查及第一次的殺戮，馬上就出現。這種限制雖然是一方的，但其性質則極大。如有人抗議，就被下獄及鞭打。如有人發反蘇維埃的傳單，就被殺頭；如有人開不許開的會一定受窘迫。

在一九一八年之末，什麼都靜下來了。人民除了共產黨外，都不敢再做聲了。全國人的舌頭，除了共產黨的外好像都被割去了。如警察機關不允許，一切非共產主義的政論，報紙，書籍都不許出版。請客單如未得官廳的許可，就不能發出。就人民二三成群在暗處私語，也不是常見的事情。名詞都已猛烈的改變。許多新字，新名詞如“Sorodaf”，“Narkom”，“Tsheke”，“Narobras”，“Sonrnarhos”，“Samko-mpomorde”，“Tovarithsh”，“Kombed”都出現了。許多以前的名詞如“Gentlen”，“Sir”等，禁止通用了。有許多字句如“*To the Wall*”，“*To Spend*”，“*to liquidate*”，（鎗斃）“*Bourshnika*”，（水鐵火爐）“*Seaudrel-mobil*”，（摩托

車）等等都有他們的新意義了。一言以蔽之，在別國革命所演的戲，在此又重演一遍了。

在一九二一年的下半年一九二二年的上半年，新經濟政策（*N.E.P.*）開始實行，限制稍疏。人漸漸有發言的可能。反對之論也漸漸起來。雜誌也有一二種出現，帶有反政府之性質的書籍，也可以出版，還能暢銷。以前常聽見的一同志「*Tovarithsh*」一字此時已不受歡迎了。公衆的胆子，已稍微大了一點。但至一九二二年秋夏之交，這些雜誌都被查封了，發怨言的人有的被捕了，有的充軍了，有的鎗斃了。俄國從此又入於靜態，人民只敢私語，一直到現在也還是這樣。全人口百分之九十九。五的言論受限制，聰明的統治者向人民說道「言語是白銀，而寂靜是黃金」。而他們自己又無所不言。

讀者！現在中國正當革命時期，言論的實況如何？



## 柏來圖的教育觀念和法律觀念

鄒文海

兩年以前，我曾做了一篇關於 Plato's 'More' 大小天國政治思想比較的論文，當時似乎確抱有一種什麼遠大目的，現在想起這樣的誇大狂來，不禁發笑，一個人

研究一種東西而想把所得的結果發表時，竟不必戴怎樣的大帽子，我們很可以因偶然的興趣而研究一種學問，也可以因偶然的興趣而發表一篇文章，Plato 的共和國 'Republie' 雖則已是陳舊而又陳舊的東西了，我對他發生興趣時，不妨拿出來研究或討論，如研究或討論而有所得，亦不妨拿出來發表，人家說是翻陳賬也好，明日黃花也好，反正對我什麼方面都不發生關係。作者附註

從前的政治思想家，往往都推重教育，Plato 的共和國，固然有人稱之謂教育的原理；而 Rousseau 在他的論叢 Discourses 及社會契約論 Social Contract 中，也未嘗不

極力頌揚教育偉大的力量即如近代的 Bryce 等，亦莫不以教育為改進民主國家唯一的工具。難道教育和政治，真有不可解的關係麼？

大凡稱到政治思想家，就不能不討論一個國家的政治制度；因為祇有這種制度，能夠達到人類理想的目的。但僅僅有制度，就能達到目的麼？制度是死的，好比沒有加進力的機器，老停着一點不會發生什麼作用，汽機要蒸氣去激動才有動作，政治制度也一定要人力去運用才會發生效力。更進一層說，已有很好的制度，也有人力去運用這種很好的制度的國家，他們的目的，就能達到麼？那亦不然，我們還得看運用這種制度的是怎樣一種人，以習於專制的人去運用民主制度，一定不會有多大成功。他的理由，Rousseau 在論叢 II 集 Second Discourse 裏面已為我們詳細解釋，不必再費

唇舌討論。

因為運用政治制度的是人，而人的智愚賢不肖，又足以影響制度的本身，所以人的問題，居然也成爲政治問題中重要的問題，我們寧願有不良的制度，但不願有愚蠢的人民。有不良的制度，還可修改補救；但有愚蠢的人民時，就是有好的制度也不能好好利用。

簡單的說，思想家對於人的問題有兩種不同的見解，一部分人以爲人的智愚賢不肖有遺傳性的，我們就化了九牛二虎之力，也不能使一箇愚人變爲聰明，這種人就主張優生學以改良人種。一部分人以爲人雖有智愚賢不肖的分別，但都是受外界影響的結果，因之愚者可以受好的教養而變爲智者，智者也可以受不好的教養而變爲愚者。這種人大多注意教育，希望以教育得到他們的理想人。這兩派的紛爭，到現在還沒有停止，但其起點，則遠在二千年以前呢。

Plato 絕對主張人的智愚賢不肖是有遺傳性的。人有金質銀質銅質三種分別，金質人的子孫，大多是金質的；銀質的子孫，大多也是銀質的；其次可以類推。因爲人性是遺傳的，優生乃是極要研究的問題，由是他共妻的主張發生。

但在共和國中，僅僅注意優生問題，人的問題就完全解

決麼？那沒有這樣容易。優生問題，僅僅使人類不退化，智者不致變蠢，蠢者不致變得更蠢而已。致於說智識方面的增進，還有待於教育的幫助。一種政治制度，並不是凡是智者都能運用的。運用政治制度的不僅僅是智者，而是熟悉這種政治制度的智者。這簡加上的條件，非教育不能造就。因爲這樣，教育問題就不得不惹人注意了。

Plato 以爲教育，不過是使一箇人的靈魂走進最容易長得美滿的境界中去的一種工具。這種教育，完全是指廣義的教育而言，社會中的制度，政治界的現象，舉凡人類的風俗習慣，法律制度，都包括在內，固不僅指狹義的學校教育而已也，這種教育的目的，在積極使人類理智發達，以達到他能够充分運用政治制度的目的，和他共產制度之僅僅在消滅妨碍理智發達的壞環境者。絕然不同。註

註：Plato 的共產，其目的在節制私慾，而不在分配私產，在鍛鍊治國階級，而不在剷除治國階級經濟的暴力。他希望治國的一意治國，不要分心去管理個人的私產。總之，Plato 的目的，在造成一種環境，不能產生自私心的環境。他所用的方法是消極的，僅僅注意於哲君怎樣可以不自私，而沒有注

意到哲君怎樣可以大公無私。

Plato 的所以有這種教育哲學，完全根據他的正義觀念來的，各人能盡力做到他才能所能及的職務，他們已做到正義的地步了。治國階級能盡智慧以謀政治制度的完美，護國階級能勇敢地守衛城市，生產階級能不偷閒地做工，這箇國家，就是合乎正義的國家。但要各人盡其所長，那非給他們良好的訓練不可，這種思想，不僅爲 Plato 一人所獨有，即當時全希臘的人民，都具這思想的。<sup>註2</sup>

### (一)現在我們先說 Plato 狹義的教育方法

Plato 狹義的教育方法，大部分以以斯巴達爲模範，而也於許多地方是抄襲雅典的，當時的雅典，並不主張公共教育。有錢的人請幾箇家庭教師教育他們的子弟，所教授的東西，大多偏於藝術辯論術許多崇尚自由精神的東西，Barker 說：雅典的教育，細細的分，也有三箇時期，第一期爲初等教育；第二期爲中等教育；第三期爲軍事訓練。第三期教育約須三年——大部分人自十八歲始至二十一歲止。這一期的教育，由國家負責施行。斯巴達的教育制度完全和雅典不同，那裏行的是絕對的軍國民教育，小孩七歲離開他們的父母，進公共學校受嚴厲的軍事訓練。

<sup>註2</sup> 教育爲一種社會方法，用以使人民知所以完成某種社會需要者。固不僅柏拉圖云然，即當時之大多數雅典人，亦莫不云然也。Ernest Barker:

Greek Political Theory, Plato and His Predecessors, Ch. 9.

斯巴達對於這種軍事教育，實在是很頑要的。他們沒有燦爛的文化，國家的尊榮，全恃戰勝敵國以保全；他們沒有成文憲法，國家的秩序，全恃絕對的服從性以維持，斯巴達施行嚴厲的軍國民教育以後，一方面固然達到他們的目的，但另一方面，又受到意外的損失，斯巴達狹意教育的缺點是很顯著的，他祇培植出有匹夫之勇的粗人，Plato 對於這種缺點是很清楚的。從箇人的立場上，他崇拜雅典其自精神培植完全人格的教育；從國家的立場上，他又贊成斯巴達那種嚴峻而能養成勇敢和服從性的教育。

Plato 的教育制度，分兩箇時期，第一時期是教青年和軍人的，在這箇時期中，完全利用人類感情去鍛鍊出卓然的人格，第二時期是教育成年人的。受這種教育的都有希望做治國的哲君，第一期教育和雅典的初等教育相仿，所授功課，有體育和音樂兩種。所謂體育，醫術也包括在內；因爲那

時的體育的教師，大多能行醫的，這種風氣，到有些和中國的藝術家能治傷相彷彿，音樂包括的更多。她幾等於現代的所謂藝術。雅典教授小孩的功課，本來有三種——體育，文藝，和音樂，他不過把文藝和音樂併而為一，其餘差不多全是直抄的。

第二時期的教育大概從二十歲開始，這時期的課程，有算學和宇宙學。這時期教育的目的，完全在發展個人的智識，不像第一時期之僅僅在養成各人的社交能力和團結性而已。Plato爲什麼這樣看重算術呢？那大約和當時的歷史是有關係的，算學在古希臘有特別的發展，耶穌誕生前六世紀初葉，Thales 首先發明幾何原理，以後 Hipparchus 發明三角，至 Plato 時期，算學益發有驚人的進步，立體幾何，亦在這箇時期加進幾何學中去了。Plato 爲這種偉大的科學，發見所炫惑，自然而然的崇拜算學了。有人說 Plato 受 Pythagoras 的影響，所以他特別注重算學，這也是沒有理由的。

學習算學和研究宇宙，大約得化個十年功夫，這就是說讀完這兩門功課，一個人已近三十歲了。但 Plato 並不希望這種人就出去治國平天下。他希望他們再讀上五年的辯證學

。這樣一來，一個人已到了三十五歲了。三十五歲以後，這輩飽學之士才從學校裏放出去爲官作宰。可是從三十五歲到五十歲，他們雖是在做官，還得時時受試驗，考考他們的學問到底够了沒有。五十歲以後那幾個治績素著的學者，就是 Plato 所時時紀念的哲君。

(二)次之，最談 Plato 所談的廣義的教育哲學。

我在上面已經說過：廣義的教育包括極廣。舉凡人類的風俗習慣法律制度，都可以說是廣義的教育。本爲因範圍關係，祇略述他對法律的觀念。其他如共產制度共妻制度，雖都有教育的目的，因篇幅關係，不及敘述。

Plato 對法律的觀念，是因年齡而變更的。當他寫共和國的時候，正當年壯，最富有革命的精神，他非但要向當時的哲人派挑戰，而且也要和當時的社會制度挑戰。共產制度等制度在此時他主張的最激烈。對法的觀念，也有絕對的度。法無論如何是呆板的东西，最容易變更的彈性法，也要經過了不少年代的經驗，才可以稍爲更動。像野馬一樣，Plato 的心理，怎能忍耐這許多麻煩呢？所以他乾脆宣布法律是無用的。假使一國的國民都是健全的，法可以說是不必要的。假使一國的國民都是不健全的，那末法律又是沒有用的。法

律既是不必要或沒有用的，那又何必斤斤於成立法，章以穩穩天下的人民呢？治天下的是人類，是人類中的哲君，決不是什麼法律可以安天下人的心，平天下人的亂的。天下雖是擾擾，但一旦哲君登了王位，那許多鬥爭，就像瀑布灌入了大湖，以前的怒潮，不其然可然的平靜下來了。哲君用教育的方法，去洗除人類污濁的思想，卑劣的行爲；他決不以粗暴的手段，去強迫人民做什麼事，或不做什麼事。

奇怪的很，在壯年時不信法律的大思想家，到他寫法律篇的時候，竟會認承法律的效用。註<sup>3</sup>而且又費了很多的紙張，去討論什麼是罪的和什麼是沒有罪的使人減少興趣的問題。這當然是受到極大的打擊而後發出的反響。在 *Plato* 著具和國和法律篇兩部書的中間，也曾三次遊歷 *Sicily*。第一次遇 *Dionysius I*，他和她討論哲君治國的問題，但結果是被賣爲奴。註<sup>4</sup>第二次遇 *Dionysius II* 幼君，也不能受他的教訓，不久就送他回雅典。第三次他到 *Sicily* 營救 *Dion* 的妻子。但是 *Dionysius II*，又沒有聽他的話。他三次遠行的目的，有二次是在喧傳他的政治哲學。但結果，都失敗了。由是他知道哲君是難得登王位的。要等哲君來解救人民的痛苦，恐怕世界上早已連人類都沒有了。他乃不得不看

重法律。以法律去束縛暴君的行動，也以法律去改正人類的錯誤。活動的人心，惟有呆板的法律，是他們的教師。

他說：法律有兩個特點——指示德的所在，和強制的執行。法而不能指示善德，法的意義就完全失掉，法而不能強制執行，那法的效用又完全失掉。法的範圍是很廣的，因為他指示個人生活中的善德。奢慾的干涉；人和人，人和物關係的規定，都是法行應當顧及的。

註<sup>3</sup> *Richie* 教授說：Plato 一生思想，雖不可以說沒有改變。但亦不能說有很大改變。在共和國不承認有法律，而法律篇中也未免認承有法律。惟第一等國家難於實現，乃不得不退一步而尋第二等國家。這第二等國家的有法律，是不得意的，並不是他理想中的制度。我以為 *Richie* 教授的話未免牽強，第二等國家的有法律固然是不得意的，但他此時的尊重法律，和以前的輕視法律，總是一個很大的變遷。

註<sup>4</sup> *Field* 教授 *M. Plato* 爲 *Aegnio* 商人所賣之事，亦許是真的，但謂 *Dionysius* 與其事，恐多失實，因爲在最近發現 *Plato* 的書信中，並沒有提到這件事，(*Field, Plato and His Contemporaries*)



但現在發現 Plato 的信仰的可靠性有多少？要是這許多信不能證實真的，那我們寧可相信通俗的見解。

Plato 的法律，就是一種道德。法律觀念和道德觀念在他是沒有分得很清的。在法典裏面，包含許多道德的哲學。法律既是道德，又何必國家的強制執行？嚴格的說，道德並不是裁判人民的工具，而是人民公共信仰的一種行為原則，不藉國家之力以實行，而是以社會的輿論為後盾的。法律既是道德而又須加以國家強制的執行，到底有什麼道理呢？Plato 所謂法律須有強制執行，並不是說法含有嚴厲性的，一觸犯他生命就發生了危險；人民因怕殘酷的刑罰，才不敢為非作歹。他以為法律的執行，完全如醫師的施行醫術，凡是生病的人，沒有一個不歡迎的。犯人的犯罪，並不出於自願，乃因靈魂有了腐爛的地方。人是具有理智的動物，他平日的行為，決不致違乎法律。一旦靈魂腐蝕，罪惡的念頭戰勝了理智，由是這個人的舉動失了常態。他到處為社會所不容。國家為自己的利益，責無旁貸的要把這種病人醫好。這個醫治方法，就是法律的執行了。法律的執行，在國家固然是應盡的職務，在犯罪者正是他日夜所祈禱所希冀的東西。人類依據法律行事是極快樂的，換句話說，違乎法律行事是

極痛苦的，一個人在痛苦的境遇裏，沒有不希望得教的。而犯罪人的得救，則全恃法律的執行。所以國家的執行法律，正如教育關的施布教育，有誰怨他冷酷無情呢？

在法律篇中，Plato 對於法律，可以說尊敬至於極點了。政府的行動，要為法律所束縛。法律，決不是少數人或一階級人特殊權利的保障。他在初成立的時候，成可以稍為變動。但正式施行以後，就永不能改變了。以絕端贊成人治的政治思想家，會採納這樣硬性的法律，真是出於我們後人意料之外的。

總之，Plato 晚年所頌揚的法律。是一國中最高無上的規則。他的目的，在於去除人類劣點，以達到理想中的善德。他的性質是剛硬的。一經訂定，並不能改變。

## (二) 尾聲

以前做戲曲的往往喜歡有尾聲這個調調兒，我也就借牠聲來結束本篇罷。Plato 的教育和法律，實在是一而二而一的東西。牠們的目的，都在培養一般有用的人民。Plato 的法律觀念，並沒有 Cicero 的那樣嚴峻可怕，他和慈祥的老教師一樣，志在指點迷途，而不在于範圍人類的行為。自然，嚴峻的法律，也有牠自己的好處。有人以為法律根本不適

是規矩而已。然而以教育爲目的的法律，總比好聞血腥的  
法律強些。

有人很奇怪爲什麼少年時這樣反對法的，到老年來會這

樣崇拜法。但他們知道 Plato 的法律就是教育以後，不必驚  
訝了。Plato 並沒有改變他根本的觀念，不過所採取的教育  
方法略有變動而已。



## 物理與政治新論

M. B. Munro 原著  
邵循正 譯

(Physics and Politics - An Old Analogy Revised)  
(原文見美國政治學評論 (American Political Science Review) 第二十二卷第一號)

(一)

五十五年前，柏札德 (Walter Bagehot) 著物理與政治一書。(Physics and Politics) 驚動一時。書首第一章，先叙十九世紀後葉，物理學識，出乎意料之極大收穫，並言其書之用意，在乎闡明此等新知識，對於人言政治思想之關係。書中指示自然科學進步之途徑，可以修改時人對於國家與政府之觀念。氏之完成其說，極作者之能事矣。

迄今為時僅五十餘稔，而柏氏當時所謂新物理學，已陳腐不堪，其基本假定，完全推翻無遺。前者「物量不滅」，「物力不毀」之定律，大經更動。即三十年前，原子尚被公

認為世界構體中終極不可復分之單位，十九世紀科學家所創各種關乎宇宙構造之定律，原則，均以此為根據。原子雖迄未可見，其存在已視為不成問題，其性質亦斷定為可知。

今日則迥異於此矣！宇宙仍為原子構成，但原子並非不可分，不可毀；其於物質，並未為終極，且隨時化為更小之「強力化」(highly-energized) 小點，即電子是也。此種無體電氣之細小單位，無頃不動，而同時為宇宙間原子之一部；若是，則天下無所謂固體，靜體，及不變之物矣。

不但此也！柏氏時物理學，大部討論，僅及大規模之現象——肉眼所可及者，今日之自然科學家，則移其法點於小規模不可見之物：雖然外表，無復過問者矣。「實量說」(Quantum Theory) 之風行，鼓吹各種準確科學之革命，即舊日物理學說中堅之吸力定律。亦失其位置。柏氏著書時，科

家均視吸力爲一力體：今則不過視爲空間之一性質而已。即空間本身亦僅相互言之，故凡物皆無絕對地位與絕對運動。實體宇宙間物，與他物皆係相對者也。

或謂實量說與相對論中，未必涉此玄晦意義。其實不然！實體世界之雜然其勢，足以震驚人類他種學識。新得之真理不能受障隔，學術不能旁枝獨進；其前也，與他學與借。靈，質，動三者，不能以文字之力，使劃然區分。故一種科學觀點之變動，或連貫之發現，於其他一切皆有影響，即不甚親切者亦然。

科學發軔於改革日用習例，而歸於使人類傾向脫化趨於社會世界。若以明淺往事証之，則天演說之成立，不僅限於生物學或全體自然科學；其使舊式思想關於國家及政府之起源，完全推翻；使歷史爲政治學之根據，使 Sir James Seely 倡「歷史無政治則無事實」之說；使政治學者視國家機關爲發長物體中之一部，若蛋白質細胞 (Protoplasmic cell) 及有生機體然，皆其功也。

是故二十世紀初年，物理學識，又大有收穫，不亞於十九世紀末葉，則吾人於前此政治科學之基礎，——政府國民關係各學說所由生者，——正宜細加審察，以觀其當否。自然

學科學已大有變動，遠自 Galileo, Newton 近至 Helmholtz, Kelvin) 之學說，皆東諸高閣，而政治學者，尙多襲襲留戀于 Locke, Monte quien, Austin, Blackstone, Brentam 輩之抽象形式主義 (Abstract Formalism)。政治科學尙斤斤於絕對威權與義務之論，主權與全民意志之舊說，法律之裁定，與論之準則，以及自由平等之男女民衆 (即社會之極末分子) 之全體行爲，悲哉！

故其爲十八世紀過于推重抽象個人所束縛也，迄今未解。政府之科學與術尙以「原子政治說」 (Atomic theory of Politics) 爲依歸：即謂健全之國民，重，量，值三者均相同：享有各種絕對不可移之權，負均等絕對義務，被以主權不分之特質。在舊式自然哲學思想影響之下，吾人繼續假定。政治科學，僅於其以終極固定之一致爲基礎時，方得成爲科學。諸凡一切言論思想中，仍爲此見所充溢，謂「世尙有玄妙之人類自由原理，爲舉凡政府設施所不得不順從者，存焉。」此種原理，以種種愚謬出之，牽掣人民思想，而爲促進社會管理之最大阻礙！

前者社會秩序簡略，未經轉近複雜不可解之物所侵入，此等公式，尙可爲有知識者所承受；若昔日試驗機器簡而少

時，各種自然科學之理論，得以立足也。今則以世界政治之試驗場，運用各種試驗，靈速莫測，而人尚欲藉力學解釋電氣動力學，此種舉動，誠為三十年前物理學家所唾棄者也！

### (一)

美國政治哲學，過分推高公民個人，視為國魂 (The Unknown Soldier) 之現身；此半屬平清教徒之傳統觀念，半肇於前人對一個人主義中自由意志之力爭。故國人常視社會管理，與個人自由，為勢不兩立。然其實當今之世，欲一者之實現，捨其他不可。蓋物體之分子，常為與其互相發生作用之分子所限制，或指揮；公民個人，亦常為與其所共處者所煽動或箝制。且此種影響，非自整個社會而來，乃出於其平居交際之中，即其直接環境——若種族，宗教，政黨，工會，團社，報章，等，等，是也。此種影響極深，使個人自由之說，於公民職分，大都空幻難解。是故今日政治科學第一問題，非矯揉社會管理以就個人利益，乃探求及維持個人所屬各團體間之均衡。

換言之，目前政治科學，宜急起追跡新物理學以求次原子之可能 (Sub-atomic Possibilities) 學者當極力考究善，惡，無善無惡，三者公民職分之大別。此實為一切政治現象

之最顯明易見者也。尤宜慎察各種制定國家原子之勢力，觀其性質與目標。於「絕對」之信仰，而當屏除。蓋「一切人民之權利與義務，政府之形體與方法，皆自相對立，其於時地，環境，亦莫不為相互」，此說實確不可拔也。若必欲筆之於不變之公式，絕不可能矣！

實體宇宙與政治團體之中，原子皆非終極，亦非不可復分。公民個人壁而開之，則為原子中心，(nucleus) 為習慣制度 (habit-system) 所創成。然文化予人之訓練，實假定人類可加過制與勸誘，使改其天然之反應！人類於思想之刺激尤易起反應 (思想者即社會宇宙之電子也)。其實公民教育之全部，(學校書報演講等) 無非以思想射擊人類中心；或幸得附著於斯，而大半則否。社會客氣，亦如實體世界；各種力之稠物，浩然充塞，四散飛動，遲速各殊；並有穿射之力，寄居彼此無常，或久處生厭，則脫然飛起。由此分析觀之，公民個人於政治團體，其重量視每人所接受智識射線而定，即與其所容納思想之數量與性質為比例也。個人於思想刺激反應之不同，即公民於政府關係不同之大因。

### (二)

於此有公民，可譬為輕氣，其輕歷一生七時期，專以尋

求一電子，其主要諸本能，常爲某一部強盛慾望所牽制：任何急進改革家，無論男女，多屬於此類，其反動派及各種黨目目死效命者亦然！若輩皆物理學所謂「被糾纏之原子」(Stippled atoms)是也。於政治科學或術業之有秩序演進，罕所貢獻。必欲竟善說，則社會秩序之固定與移動，皆爲人類費重金質所定，而無關於輿氣也。實體世界含質與力，兩者不可分；政治思想之世界，乃數目與能率(intensity)之合構，即社會各個體直接不間重新支配之產物也。力既可取量量而代之，則少數人銳敏熱烈之攻擊，自可補其數量之不足。

故言「大多數意見」(the will of the majority)者，其誤在於單純數量之計算。大多數之所以爲大多數者，較諸大多數本身，更當重視。個人於政治中之行爲與態度，皆自其所受直接影響而來。政治思想之傳布，與其來源之遠邇，頗有關係。物理學家既知電子之能飛動，曾以爲未足，乃進而求其何自來，何自去，並其去來之故。世界爲富有穿射力依附力之「思想」所主宰。選舉團體(electorate)特其所藉以表現之途徑而已。政治之根據，非法與人；乃與人法外不可稱量之物(the impenerables)。此等不可稱量之物，建設無形政府，今人常忽視之，然果欲使政治科學常與實體

接觸，則捨此莫由也。

雖然，次原子之勢力，斷定公民職分之改良者，宜如何特異而增厚其勢力，使於所望之目的，倍有影響？即今而論，此種勢力，究爲何物？吾人對此，僅有一知半解；至於其如何動作，更茫然莫測矣。四顧教育公民政策，無時或斷，以各種組織施行之；所希望者，莫非改善人民對政府之態度，尤以促進其公民義務之概念。然此種努力施行之根據，爲一極幼稚假定，即謂：一人民可僅以適切鼓動，使承受之理智而發奮愛國之理想。

今之改進全國公民職分計劃，並不知利用科學方法之專門技術，以求其於目的之當否。公民教育，所費不貲，而多不得其用。優秀人士之熱誠努力，於其目的未嘗，故徒勞而無功。

若欲舉例以明此，則如近年各種改良選舉官吏計劃，喚呼選舉者，使出投票。其無所成，不足怪也；蓋其所根據之公民義務方式，不但不合科學，而且荒謬絕倫！

政治學欲成爲科學，當先與哲學家，法學家心理學家實告脫離關係。政治學受若輩之束縛，犧牲其真理之探求者至矣！哲學家於一現象，不能解釋，則歸之於人類道德本能中

之隱晦性質。心理學家有類似之困難時，則務以其所杜撰之標準個人性格解釋之，然人類之行為與其效果，實不能以研究索居孤處之個人而得，此甚明也。夫人工學識之增加，常反於人性自身，加以限制，若此，則希望社會心理學，將來能於政治團體中人類之行動，有所解釋者，未免失之樂觀，至於約束此行動，更無論矣。

今人常謂：「政治科學，將有待乎社會心理學之發展」若此則為時常久且遠矣！科學方法之要素，在乎準確之觀察，小心之試驗，慎重之推論。社會心理學家於此數者，罕所注意，其工作常在於「形而上之空言查茫之間。」（“the sublime cloudland of the aprior”）且今社會心理學之初步，僅採用人所難喻之專門名詞，以充實科學；以若即若離之言，解釋普通政治現象，使政治家，莫知其所以！

#### （四）

Emerson曾謂「政府為人類最大之科學與職務」（“The Greatest science and service of mankind”）。然各科學中制定世人公認之原則者，政治學最無成效！自然科學中，氣候學（meteorology）最不準確，政治學視之，猶有遜色。純粹政治學，既落伍若斯，實用政治學，直不足以副其名！觀

各種嚴重問題發生，政府官吏，除師心意匠外，別無其他解決方法。政府技之不振甚矣。

故結果政府與專門術藝，愈隔愈遠。五十年來，科學應用於工業，交通，建築，進步驚人，然同時治民之術有進否？有識者皆曰：「無一。人類之管理天然界，年有進步，而治人也，滯無所長進。政府之機關愈多，轉動愈速，而選舉團體御此機關，未嘗更堅強有力也。

各種科學，進步極速，而其中最重要者，反獨遲遲不進。此極極為危險！科學為文化之基礎，而政府乃其全體之藩籬也。

每有新科學應用於工業，則生活愈形複雜，而管理愈難，蓋平民政治中政府之困難，常視人與人發生之新關係而激增。故治理一工業大城較治理人口相等之村莊，遠為繁難。Pisa 斜塔，固世界之奇觀，然荷以擬芝加哥城，其中工業技術極佳，而地方政府極腐敗不堪者，其繁簡相去，不可道里計矣！

為天下安全計，政府藝術之進步，當較應用科學為速，乃不幸事與願違，愈落愈後。若共和國（美國）之先烈可作，其必將驚喜美國物質進步之迅速，而太息政府藝術與百年

前殆無何差別也。法律之造定，租稅之收入，財賦之支出，有何重大改良？政府官吏之才幹，有何進步？目前所討論之政治問題，是否出乎聯邦論報（the Federalist）中來往書信範圍之內，不待答而自明矣！

故最急切之目標，在乎釋放政治科學，使脫其傳統基礎之形而上與法律觀念，並當慎防社會學家與社會心理學家之徒以無意義名詞，纏擾學者，於此過渡時期，亟宜轉而求諸自然科學，使於政治學定理與方法之改造，有所擬議。政治科學當與新物理學相比擬，探其判定方法，以除各種不誠實之知識，如主權之性質，全民意志，天然權，個人自由，被治之許可，多大數管治，地方自治，輿論管治，邦權，放任，箝制與均衡，人與人國與國之平等，法治非人治等。

政治科學宜棄上述之公式，而探求思想之可以施諸實在運用者；並由此更進，而以實體之真實觀察，改造本身。以擬諸新物理學，政治科學當自大規模有形態之政治機械，移其部分之注意力，轉向諸無形體而素被輕視之各勢力，為公民個人所賴以鼓動而治理者。五六十年前，新生物學使吾人屏絕政府自生之說，今之新物理學，當可使國家原子說，承認自由邦中公民之終極平等與自由者，無復立足餘地。自然科學家本身，固不能誘掖吾輩，使得真正目的與政策，以引導人類於政治之行爲；然至少亦可望政治科學家善用其客觀之態度，與其行爲研究之方法，雙管齊下，以期有達到目的之一日也！





## 市行政之要素

沈觀準

昔人有言，爲政不在多端，得其要則一切有軌可循，否則緩急無重之不辨，而錯認叢出，何能期於進展哉？矧吾國舉辦市政伊始，將來建設之成績，胥視今日之措施，故吾人欲謀市政之發展，則首以市行政之要素，爲根本切要之圖明矣。考諸歐美市政，當以德國爲最優；有模範之稱，推厥原因，則以其市行政負有三大要素一，市民協助，二，市制優良，三，專家主政，是也。茲分述如左：

(一)市民協助，市府辦理市政，所有財源，大半取之於市民，倘市民對於市府爲熱烈之協助，以言金錢則踴躍輸將，以言計畫，則參贊進行，如是則市政之發展，自必蒸蒸日上也。否則徘徊觀望，必予市政上之一大打擊，此最顯明而共喻者也。欲求市民協助之方法，略有以下數端：

(甲)提倡平民教育——市民有無協助市府之精神，當以市民之程度爲何爲斷，苟市民行受相當之教育，據有相當之智識，則對於市之選舉，市之治安，市之建設，種種方面，自有莫大之補助。在歐美各國，無論何處，皆可待市民協助之証據，即如日本，自遭劇烈地震後，都城繁華，盡成焦土，然不數年間，榮華逾昔，其驚人復興之績，實賴其市民熱烈之協助耳。返觀吾國，則民智閉塞不通，教育未能普及，故市民多不知市府爲何物，對於公共事體，亦漠不關心，某市府欲籌款以舉辦市政，或爲大規模之建設，其望於市民也，豈不如援木而求魚耶？故吾國欲獲市民協助之真精神，目前當以提倡平民教育，爲第一要義。

(乙)實行市政宣傳——我國市民，既不明市府為何物，而對於市府所辦者為何事，更無由以知之，隔閡既生，協助之精神胡由而起。是以欲喚起市民之協助，除一面提倡平民教育外，猶須一面實行市政宣傳，務期市民對於市政發生切膚之感，一心一德，群策羣力，共謀進展，而發異大光明於將來也，其宣傳工作，略有數端為下：

(A)編製市政實事報告書——此種報告，貴乎簡單確實，使市民易於了解，而深悉市行政各種事實，及其意義之所在，美國諸城市中，莫不有年報之編製，良有以也，然若編製之方法不良，內容之次序紊亂，則反令讀者如入五里雲中，易滋疑惑，是則徒耗印刷費用，而無裨於實際也，是不可不慎焉。

(B)舉行市政展覽會——在此種展覽會中，展覽方法，應將市政各項事實，及一切算計畫，造成詳細圖表，附以說明，務期使遊覽者，一閱了然，更須對於排列之方法，陳設之地位，詳加考慮，俾各項重要行政事實，予參觀者以深刻之印像，而喚起其研究之興趣，近年歐美各國，咸採用此種展覽方法

，收效卓著，此實為市政宣傳工作所不可講者也。

(C)組織市政研究會——市政研究會之組織以期集思廣益，在美國各城市中，此種研究會之組織甚多，其職務在蒐集市政各種材料，詳加研究，將其所得，編製成冊，分送市府，各局，及市民各團體，以備市府之採擇施行，更藉以引起市民對於市政之觀念。然此種研究會，有由市府設立者，因受市府之津貼，則其一切言論，有所顧忌，絕對不能完全自由，致起市民之輕視，而減低其宣傳之價值。若市民自行組織者，不受市府津貼，其言論絕對自由，必能博得市之信仰，而市府亦以該會為民衆團體，不敢加以輕視，且對於該會建議事項，亦必能充分注意，採擇施行。美國之波士頓市，有市府自設之市政委員會，雖非視同具文，然而成績不著。紐約市中，則為市民自組織之調查會，對於改良市政上，頗有裨益，收效甚大，此其明証也。

(D)藉新聞紙以宣傳市政，——新聞紙為大多數市民日讀之物，其影響於市民之思想，言語，行動者最大，倘於夙負時譽之新聞紙中，逐日將市政之要

義，及各種消息，擇要刊布，是亦引起市民對於市政注意之道也。

(二)市制優良——市制無論何種組織，苟其制度完善，則進步自易，否則平庸者，無所措手，不肖者，恣其爲惡，其前途尙可問乎？故市制之優良與否，實爲市政優劣關鍵，欲求優良之市制，略有以下數端：

(甲)權限職務之劃分——市府各局之組織，要以權限職務，妥爲規定，以免頭緒紛繁，遇事推諉，而使行政效率減低。美國今日在市委員會制之城市中，立法事宜，完全由市委員會負責，市委員會，係由市民所選舉，故對於市民負責，行政權爲諸委員所有，故對於市委員會，各負責任。在市經理城市中，市委員會，聘任市經理一人，負一切市行政之責，並對於市委員會負責，至各局之事務，凡同一性質者，應劃歸一科辦理，科有科長負責，股有股長負責，局長總其成，負全局之責，如是則責任分明，權限清楚，市政之效率自必增高矣。

(乙)行政各局設置之適宜，此項問題必須斟酌市內情形，要以事務繁簡，因地制宜，爲適當之設置。故不能

強同一致也。然行政設局之原則，無分中外異地皆然，茲擇其要者言之，凡同一性質之行政事務，應統由一局辦理，否則頭緒紊亂，市民無所適從，當局則互相牽掣，於市行政實多阻礙，若當地之事務本繁，而設局過少，則有顧此失彼，難期完善之慮矣，美國今日在採用市委員會制及市經理制之城市中，對於如何設局爲宜問題，似已解決，而在尙未改組之城市中，雖未徹底解決，然無注意改革方面矣。

(丙)行政長官任期應延長——以前美國城市中之行政長官任期，有爲一年者，或二年三年者。以任期短促之政，行政長官每不能施行其整個之計畫，致使行政支離破碎，成績不佳，又以時常改選，發生紊亂。但在今日採用市經理制城市中，則不然，因市經理無一定之任期，其在職之久暫，則視其辦事之優劣爲定，故其市政優良，迥非昔比，即今號稱市政模範之德國，其行政長官之任期，亦規定其長也。

(丁)民選吏員人數應加限制——市府輔助行政之官員，其被委任權，應操於市行政長官之手，此種辦法，表示行政長官，負完全責任，而其所委任之官員，

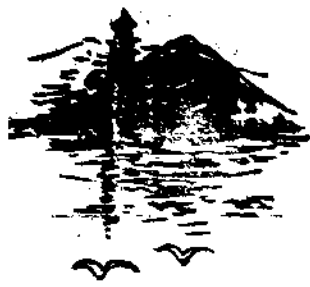
其能力才幹，亦常較諸民選者爲優；吾人試考美國市行政之經過，即了然矣。以前美國各城市中，多數輔政官員，由人民選舉，以爲不如是不足以表現自治之精神；乃此種辦法，流弊殊多，如每屆選舉之時，在選舉票上以候選人之姓名過多，市民率厭其煩瑣，不加考思，任意選舉，以致當選人員，不能勝任者有之，用非其長者有之；不特此也，市民選舉人員愈多，行政權愈不能統一，而市行政長官於執行命令時，則所生之障礙困難亦夥，此實行政最大之暗礁也。今日美國採用市經理制之城市中，其一市之政權，已完全交由市經理一人負責，市內輔政官員，完全由市經理一人委任，市民僅選舉市委員會各委員而已。市經理雖不由市民選舉，然市民有罷免市經理之權，故市經理矢勤矢慎，不敢肆無忌憚，任用私人，而爲所欲爲也。吾人以爲行政長官，應由市民選舉外，其他輔助行政官員，則概由行政長官委任或少數由市民選舉，俾市行政長官，得以任用專才，而不致受市民濫選之牽掣也，

(三)專家主政——欲謀市政發展，須得市民之協助，並須有

優良之市制，斯固然矣。然無專門人才，以主持一切，則事倍功半，此理所必至者也。蓋以晚近文明進步，社會一切事務，日益複雜，而趨於科學技術化，倘非專家主持，則方柄圓鑿鮮有不誤事機者矣。英、德、美各國辦理市政人員，均須具有相當之專門智識與經驗，更以辦理市政人員，爲常任職務。外此爲造就專門人才起見，並在國內設有市政專門學校，而普通大學內，亦有市政課程。故各市政府，用人毫無才難之歎，而市政既由此種有經驗，有專門智識之人員主持，其行政效率，又安得不增高乎？美國在今日採用市經理制城市中，市政固盡已由專家主持，即其他城市，亦悉用文官考試制度，用考試方法，甄拔各項專門人才。更規定各市服務人員，爲常任職，不依政治之變動，而爲留去。故此項專門人才，既用得其長，復安於其務，而無視同傳舍之弊。此外隨處有各種市政研究會，對於市政，悉爲縝密之探討，是則造就專門人才之機會日增，故每年所養成之市政專門人才，亦多如過江之鯽，近年來美國市政之突飛猛進，有由來矣，

以上所述市行政之三大要素，係整個辦法，無偏畸之可

能，吾國市政，當創辦之期對此三大要素務須同時並舉，努力進行，以期市政早日發展，而不可重此輕彼，有所軒輊，以致效用不彰也，關心市政者，幸加意焉，



## 東歐各國地方政府大綱

王肇徵譯

### (一) 奧大利 Austria,

奧大利共和國有五省，每省有省議會，Landesversammlung 由二十歲以上之人民普選選出。省委員會 Landesrats-Mitglieder 由每省省議會指定。

爲便利地方行政，每省分爲數政治區 Bezirkshauptmannschaften，以區委員爲最高主權者。政治區共有一百三十三個。區委員大部分之事務爲監督公共衛生事宜。鎮自己有法規者，不在監督之限。但此等事務實際之管理責任在于市，其關於此等事務之辦理，標明在根據國家立法機關所定之原則制定的省法規之中。

現在奧國共有三千九百三十三個市 Gemeinden 其中三千五百五十一個人口不到一千，僅有四個人口超過五千。

在每一市中有市議會 Gemeinderat 每五年改選一次，選

舉法與省議會同。

市長 Bürgermeister 與其代表人以及地方行政之其他長官，均非象在普魯士一樣爲職業官。市議會之常務人員，是由該議會之人，從他們自己當中選出，任期與議會年限同。各行政長官在其任期中對其本部官員之行動負責。鎮際之行政長官爲 Magistratsdirektor

地方財政制度在一九二二年有根本的改革。市爲地方用途，於國家稅目之外，得增加他稅之權，從此被取消。不動產增稅權保留，但有幾省此權只歸於省主權機關，有幾省則省與市均有。稅率最高限度各省不同，最高到百分之二百，在 Vienna, Lower Austria 與 Tyrol 最低，這幾處有物價增的地方稅。

有些省與市對於 Gebühreäquivalent (某種產業十年

納一次之稅)有權增加從百分之三十到一百。有很少幾省于賭賽稅之增加會從百分之六十增加到百分之九十。

以下是國家稅收之比例數，於一九二四年一月一日派委各市的財源之限度於此可見：——

	百分率
進款與普通盈餘稅	二十五
法人稅	二十五
啤酒，酒，與酒精稅	十五
火酒稅	八十
不動產與“Gebührenaufschlag”	四十
其他	二十

到一九二三年終，有禁止地方增加進款稅之提議，此提議後被打消，但地方對於中央財政部須負十億 Kronen 之款，其中約半數為維也納 Vienna 担負。好像作為對此之酬報一樣，地方取得大部的建築稅。這辦法似乎極不圓滿，因為對於地方有利的財源，是陷於極不穩定的狀態。

除去維也納，各市之困難，是很顯著的，就是他們的議會每個關於稅收之議決案，必須呈報省議會，省議會為本省利益計有變更之權。

維也納有特別的立足點，因為他又是市又是省。有一百

二十民選人員的市議會，市議會選舉鎮元老院 *Stadtsenat* 包含至少有十人(必須有當選為市議會會員之資格但不得為其會員)，市長，及其兩佐治人在內。佐治人及幾個官吏組成行政團體是為市行政官吏

鎮元老院除有些行政權之外，能通過關於各事之議案，只要是不明顯的為市議會或市行政官吏保留的。委任官吏及職員須按照市行政官吏之提議。市行政官吏除去為鎮元老院之執行機關外，受市長之指揮以管理警察。市長是負治安責任之主權者。於此中央組織之外，維也納分為二十一區。各區有由區中市選民選舉之三十人的行政委員會每委員之主席即其執行主腦，但完全附屬於市長。各委員會每三月至少開會一次，實行輔助市議會與市長執行他們的判決，並有權建議關於自己各區之議案於市議會或鎮元老院。每區有行政官吏以執行中央創制之制度。

### (二)捷克斯拉夫 *Czechoslovakia*

在捷克共和國五省之中，*Bohemia*, *Moravia* 與 *Silesia* 仍然存在，行政制度主要的原則仍沿用前奧大利王國的，而 *Slovakia* 與 *Ruthenia* 則帶匈牙利制度的色彩。

一九二〇年二月通過的法案，將全國分為二十一縣 *Ny*

Pos, Ruthenia 不在內，保留其獨立地域，附屬於捷克共和國，並由地方議會 Local Diet 所統治。

此法案規定二十縣，每縣平均將有六十萬人口，再分爲平均有六萬人口之區。在每縣中須有一縣委員，是政府官吏；及縣議會，人數不得少過三十五，每六年改選一次，以縣委員爲主席。縣議會於其自己人員之中，選一縣委員會，任期六年。在每區有一區委員及區委員會。雖然如此，這新制度僅是漸漸推行的。在一九二二年終僅應用於 Slovakia

Bohemia, Moravia 與 Silesia 中的市是因襲舊制度，每四年由二十一歲以上之人普選市議會。選舉人以年二十六歲在該市整住一年未間斷者方爲合格。男人有擔任職務之義務，除有充分的理由外不得接收，婦人則可拒絕。被選舉人須宣誓對捷克共和國忠誠盡職。

市議會指派市參事會，是爲執行團體，照例每星期集會一次。市長及其代表人亦由市議會指派。

直到一九一九年市有很大的權力與責任。於該年二月有法令謂高級機關或中央行政部應取回一些重要的權力，其中包含初級學校，公共安寧與公共衛生，警察，街道之修築與修理，濟貧，及公益建設，但是這法令未能確實有效。

一九二〇年法案實行的時候，市將直接受縣的管轄，每個議案須由高級官長批准。

一八六四年之法律在 Bohemia 設二百二十六區，每區有區議會，會員從十八人到三十六人，有區委員會共六人。捷克政府於一九一九年廢除這議會委員會，以區行政委員代替之，共十五人，有平均之職務，均爲中央政府所指派並對中央政府負責。區行政對幾種事是特別週到的，如水之供給，輕便火車，放債銀行，特別是大路。區委員對市亦有監督權與上訴權。一九九一年的法令特別授有理市產業之權。此外有政治區爲最便利地方行政而設。一九二三年的法律將此兩種區制混合。

市大部分收入，從國家稅的附加稅得來，進款稅不在附加之列。市亦可以從房租，住戶，廣告，無建築的地域，汽車，狗，屠華的建築與法律所規定的別種事項，徵收地方稅，但是每個徵收此種稅的提案必須由市議會所特定人數表決，必須登廣告公示於衆，必須爲上級機關承認。其他財源，包含公共事業之取費，與市產業之入款。

建立共和國以後，有幾個鎮由於與臨近之市合併增大了。最顯著的列是京都 Prague，爲一九二〇年之法案造成。



因此法案 *Prælo* 的市法人有一百個。由他們選舉二十四人組織市參事會。這參事會可以委任他所認為合宜的特種顧問。全城分爲十九道 *Arondissement* 市法人由每道選舉，爲中央參事會之顧問，並且亦有行政權。此種組織現在不大認爲滿意，謀改革之風聲時起。

### (三) 愛斯多尼亞 *Estonia*

愛斯多尼亞共和國分爲十一道，其中地方政府之領域爲鎮、鄉村、農區，地方官長由普選舉出，有權力作他們認爲利於公衆之工作，但須不在法律禁止之列。

鎮於收稅事件享有大部分的獨立權。可由市任意徵收的，法律定出一長表格的稅目，包含不動產，動產，進款，與營業各稅及貨物進出鎮的關稅。有三十種以上之稅目是如此由地方官長所執掌的，此外鎮議會，可得內務總長與財政總長之許可，立定法律所未規定之稅目。有些稅率最高限度，是法律規定的；有的須得內務與財政總長之批准。地方機關又收國家之補助金，但現在沒有永久或一定的規矩

市爲公共事業可行貸金，期限十年，利息不得超過百分之六。政府不審查賬目，市的會計只受市的審查。

內務總長監督地方機關判決事項，務使其不違法。爲鄉

村或農區之第一步監督者爲道之行政機關，每年須交報告於內務總長並受內務總長之指揮。

所有地方機關關於判決事項在四日內呈報總長，如不合法在十五日內得被駁斥。如呈報者爲規程，若被總長交回附以擬定之變革，則須爲出席的或認爲必須的人數三分之一表決始得採納。總長的駁斥由行政法院考核，以保護法律所授地方機關之自治權。

### (四) 芬蘭 *Finland*

芬蘭第一個關於城市的法律甚早，在一三五〇年，直到一七三四年都實用這法律管理市行政。現在實用的最近的法律是一八七三的與一九一七的。

農市行政由一八六五年的法律第一個規定。此後有一八九八年的與一九一七年的法律，繼續着均有修改。

爲地方行政之目的，全國分爲九郡 *Department*，再分爲村區 *rural District* 與警備區。

地方自治政府初級的區域是農市 *rural Commune*，鄉 *Village* 與城市 *Urban Commune* 或鎮 *town*。

郡長 *Prefect* 與副郡長 *Sub-prefect* 有權監督市，但副郡長執自治政府甚大的權力，包含執掌財產與從事企業。關於公

共衛生，道德，與治安之議決案必須呈報郡長批准；農市中關於期限五年以上借款之提案亦然。閣議的批准對於賣地或通行稅或商港稅之設立，或對於鎮借款期限在二年以上者為必要。其他閣員的批准，對於公共補助或初級學校之規程為必要。市議會由二十一歲之男女在兩年前已納地方稅者所選舉，可實行不確定屬於中央或別機關之任何權力。每個市議會，必須指派行政人包含市長，或主席，及小部分之顧問。

地方政府得徵收地方進款稅，其稅率無限制，但不得徵收別種不在法律規定內之稅。國家給補助金為初級或高級教育及其他之事業。在一九二四年國家補助金，在鎮經常收入的預算表上，只占百分之八，在總預算表上占百分之四，但是為農市收入百分之二十。

除去貸金之外，市之財政少有監督。審計員是地方選舉的。

任何市居民均可上告，反對市官長之判決於行政法庭。第一步管轄由行政法院，高級行政法院為第二步。

在芬蘭祇有四個鎮有四萬人以上，雖然如此，大鎮郊區之行政是個重要問題，頗為人所注意。

在一八九八年通過的法律，於某種限度之內，授郊區以

行自治之權力。面積將造成臨時市的地域，可以設備一個完整的地方組織。這樣造成特別市，總不能完全脫離他自己。其中一份子的農市，但是可以在農市實行特種權力。又規定試驗劃一在包含郊區之農市的與接郊區之鎮的地方稅之範圍。實施上這制度一點效力亦沒有。

所以，政府及各權限的立法。一八九八年法律之失敗，大部由於承認創制權為幾個冒牌的市所有，而農市則認為自己利益無幾。所以起草委員受命作一計劃，所根據的原則是此問題由國家第一個先解決，及創制權由省機關管轄。又有提議以省機關擬定地方的計劃，發表制定的規程，與領導城市化之進程。皆任為無論如何可以實行的，起初可以不顧及建造新行政區域。

雖然如此，鎮與鄰近之市歸併，是應當實行的。這曾因政府之法令生效，無須任何立法手續。一九二五年五月十九號之法案計及保全由此改變影響農市利益之有利的方法。又設定郊區市之強迫合併之可能。

直到現在，鎮因財政之關係，不願合併任何地於市，除非其已然變為市之財產者。提議新鎮之議案乃授鎮以管理發展私有土地之權，將便利此等地與城市中心之聯合。並且，

鎮將有權強迫占據土地，爲其將來擴張之用。

(五)匈牙利 Hungary

初級地方區域有五種，即：(1) Buda-Pest 特別市；(2) 城市；(3) 有法定議會之鎮，(4) 大市；(5) 小市；皆得構成行政單件。

頭兩種市有極大之自治權，受制於財政監督。其他皆多少受制於郡市在十五日內有從郡市上訴於內務總長之權。每個郡或城市之高級首領爲郡長 *Főispán* 是代表政府的。郡中的副部長 *Alispán* 與鎮中之鎮長 *Biro* 純粹是自治行政之首領。

每個郡或郡市，有郡或市委員會，其中二分之一之人員爲納重稅者，其他二分之一，每六年改資一次。由於人口之多寡委員可從四十八到六百之不同。

行政委員會是顧問團體，包含地方政府顧問，高級市官吏，與從郡或市委員會選出之十人。又有市衛生委員會，包含警官長，所有的警官，一個機械師，一個營造師，及一個藥劑師，連同一些助手，均由市委員會普通會議所指派。

城市之自治人員包含有顧問官，書記長，檢察官，與爲某種問題之警察長，以市長爲主席，是爲市委員會；及行政

委員會以外之團體。

Buda-Pest 特別市中自治人員之行政分爲兩部，每部各由顧問官領導。

其他三個初級地方區域，其組織幾與此相同，有代議會 *Representative Council* 是考核的機關；及鎮或市議會，是執行團體，包含二至四之人員以及鎮長，及鎮長代表人，書記，公共信任人與警官。在第(3)類中之鎮除此以外有一個普通或法定的議會；小市則集合爲郡，有聯合稅書

市由加幾個 *Centes* 錢於國家土地稅及其他某種稅得其收入。屬於國家的營業稅得其四分之一。鎮亦可以徵入鎮稅 *Octroi Duty* 與執照稅，又可徵任何名目之稅祇要是國家未徵收過的。

郡市直到最近，其用費出於直接屬於郡的稅及道路稅，現在指揮市與有法定議會之鎮，以取得其收入。

所有地方機關須向內務總部長呈報每年之預算，與關於土地，舉貸金，或爲公共事務以外的契約之議案，於四十日內務總長不聲明反對則議案爲有效。

舉行地方貸金，與公共事業，有有限貸金銀行之供給款項，其中大部分之股票由鎮執掌。

市與小鎮之監督第一步爲郡市，徵收市稅，管理市財政，舉行貸金，訂定不在預算上之契約。建立公共事業等等，均須先得其批准。市在十四日可因郡市之判決上訴於內務總長。

內務總長有權解散小鎮或市之代議會，並規定新選舉。如果代議會有危害國家或市的利益之行動即可解散之。在一九二四年內務總長取得解散 *Buda-Pest* 的市委員會之權。若是他反抗任何法律，或法案，拒絕執行合法的委托的計劃，即可解散之。大概這規定將適用於別個地方。

地方機關之法權有高級行政院保障之，在法律規定之範圍內，可向其控訴中央各部。

#### (六)波蘭 Poland

波蘭各部地方政府，雖然計劃與介紹很多的改革，實際上仍然沿用普屬，奧屬，俄屬時的制度。

前普屬區域，市行政在市長，市長代表人與市參事手中。市議會對於此團體的國家所委任之權能，沒有監督權。市長之委任須由中央政府批准；所有的市官吏雖然皆由市議會所委任，皆認爲國家之屬員。財政監督特別行之於新稅及貸金制度。

戰前似從前德國一樣行三級選民制度，顧問官的任期是

六年。一九一九年採用普選，顧問官的任期縮短至四年。長十二年一任。

在奧屬區域，大鎮的政府根據憲章，市的政府亦然。市議會會員任期六年，每三年改選一半。市議會會員照例是從十八到三十六，但有個特別情形多至一百零三。行政團體包含市長及其代表人，皆由市議會選舉，任期六年除去市議會解決地方稅外，幾乎有無限的權力。中央政府可解散市議會或取銷其不法行爲。

在俄屬區域，直到一九一九年沒有地方自治政府。於該年通過一臨時法案，規定用比例選舉法選舉市議會。行政團體包含市長，幾個代表人，與參事。參事的數目，爲顧問官的百分之十，並可從市議會之外選舉。

縣司法機關對於第一審有最高權力。第二審多由省長管理。因爲大鎮亦由省長直接管理。關於稅或貸金，土地之管理與建設之計劃均受監督。

波蘭的鎮聯合會，會極其注意市改革問題，曾擬定劃一的制度，蓋將設立極大的地方自治政府的計劃，與人民的參政。

在這議案之下鎮將有三種，即；(1)人口一萬以下由

縣機關管理者；(2)大鎮由 *Wojewodes* 管理者；及(3)六個最大鎮由內務總長直接管理者。市議會六年改選一次。男人及婦女年齡二十五者得投票。市議會將可從他們自己會員中選市長，代表人，及參事。他們一同成個行政團體，皆有薪金。市長的委任，須有中央的批准。行政團體將有權駁回市議會任何議決案，但此議決案，如經三分之二重表決贊成，則為有效。預算案將由中央批准。縣機關將有權解散下級之市議會，內務總長將有權解散大鎮之議會。至於六個最大鎮的議會，除非由閣議陳請總統下特別命令，不得解散。市議會這樣解散後，三月內須有新選舉。

### (七)羅馬尼亞 Romania

全羅馬尼亞地方政府之制度，為一九二五年六月十三號公布之法案所規定。

全國分為區 *Plasi* 再由區分為市——城市或農市。城市為便利行政分為區。最重要的城市，多為郡長管轄區之中心，可以市法律宣布其為市。

市議會包含選舉的人員，與當然人員，每個議會從他們自己會員當中，選舉常務委員會，以市長為執行人。市議會亦以市長為執行人。

地方機關之權力，很詳細的寫在法律上，何種是屬議會，何種是屬常務委員會的，均有明文。

因為納稅者假如他們認為冤屈，有反對議會任何判決之機會，故各議案，直到通過後十日以後始生效力。

高級機關可駁回市議會之任何議案，若是違反條例或規程，或是不利國家之安寧與秩序；並可解散市議會，或用別種懲戒。

市將直接受內務總長之監督，內務總長有高級行政議會為輔助，以行監督；其他機關第一步受郡長之監督。需要特別批准的，有售賣產業，其總數超過每年收入總數十分之一者；有交易與辦理別種事業，其總數超過每年收入總數十二分之一者；有承辦商業其開消在預算表上超過每年收入四分之一者；有關於預算之議決案，及關於公共衛生，建築，稅收或治安諸事項之議決案。

地方機關能徵收直接或間接稅，及事業之取資。所有關於徵稅額及徵稅之議案，需要內務總長及高等行政議會之批准，貸金到了超過經常收入之五分之一，則需要高等行政議會及閣議之批准。

地方機關之賬目由中央官吏審察，有權力批准與追究。

地方政府官吏實際上皆同樣的是公僕，他們的事情有法律規定之。



# 城市政府之預算制度

尙傳道

## 一、預算之定義

預算 Budget 一語，源出於英之 French, Parker, Sme

與公共收支 B ]

『預算爲國家每年出入賬目之摘要，其中包括公共經費

等字，其意爲錢囊，衣袋。在十八世紀中尙未用此語以表預算之意。如在法國共和後第十一年之議會報告中，J. B.

Say 氏即有如下之陳述：Budget 者乃一粗鄙語，即於英蘭

的一種文件。

，亦已失其原有之意義，故吾人必須代以其他確能代表真意

之名稱，即『國家需要與財源之權衡』。『Budget 一語之

用於官方公文者始於十九世紀初葉。關於預算之定義，歷來

財政學者，政治學者皆多所論列，今略舉一二如下：——

(一) Dubois de Lestang 自預算目的之觀點上定義曰：

『預算之目的在決定每個個人對國家之聯合貢獻的總額，以

簡言之，預算即政府在一定期間內之財政方案，於政府

抵償公用之經費，並以節制統治者之用途。』

## 二、預算之目的

(二) Littré 之字典中，定義曰：

『國家之預算乃爲包括公共支出與收入之初步批准方案

府之預算，恆在國家監督之下，國家對之有修正權及強制作成權，此則城市政府預算之特點也。依上述之預算定義觀之，可知預算之目的有三：

- (一) 使市府之支出與其所得之收入處於均衡；
- (二) 使市行政各部首長對於各項行政有一全盤的計劃，各行政部分財政之需要，工作之方針，財源之籌措等，胥於預算中見之，行政官吏過度浪費之弊可免。

(三) 預算編成後，可使市民明瞭市府之工作計劃，使市民知稅捐之來源，用途，及其使用之方法。且預算之內容常能表現政府之組織及其運用之方法，故可啓示人民使其了然於公共事務之重要。

Gladstone 謂：「預算者，非僅數目字而已也；個人貧富之根原，社會階級之關係，以及國家政府之強弱，均於是繫焉！」誠哉斯言！

### 三．預算之內容

良好預算案，應具普遍性，即法國預算學者斯多 Rene Stourm 及易慈 Gezi 氏所謂之普遍律 *Regle de L'universality* (註一) 是，故預算案對於政府之各項收支，均須詳加包羅，不得有所遺漏。今將其支出與收入兩方之內容約略

述之於左：——

- (一) 支出方面之內容：城市政府之費用，條目極夥，非僅一種商業格式所可了事，亦非僅從一方面着眼所可包賅者，其篇幅必甚繁多，有列綱要者，有標詳目者，互相參證，可得其全。普通格式，約可依下列四項劃分：(一) 組織單位；(二) 支出科目；(三) 費用性質；(四) 工作或職務，今請分別解釋之：——

(註一) 見 *The Budget*; By Rene Stourm, Translated, by W. T. Mc Caleb P. P. 146

(一) 組織單位：即指市議會，市委員會，各處局，以及其他各種機關。此種以組織單位區分支出多寡，蓋使政府各部之費用，皆得有所節制，同時又可使市民及納稅者有比較權衡各部工作之機會。歐美諸較大城市並將處，局等以下之科，股等亦列入表內。此種預算格式，實較以空洞之語辭描寫官吏之職責，官吏之權限「如憲令法律等所規定者」為有興趣，有俾益。市民一觀此種簡單之表格，即可明瞭市政府之組織，誠為引起市民對於公共事務發生興趣之一良方也。其形式有如圖一：——



X 市民國十九年度各機關支出總數預算表(圖一)

機 關	十九年度 支出預算 總數	實 支 總 數		
		十六年度	十七年度	十八年度
市議會				
(a) 俸給				
(b) 其他雜費				
市長				
(a) 俸給				
(b) 雜費				
市法院				
(a) 俸給				
(b) 雜費				
教育局				
(a) 俸給				
(b) 雜費				
公用局				
(a) 俸給				
(b) 雜費				
公安局				
(a) 俸給				
(b) 雜費				
工務局				
(a) 俸給				
(b) 雜費				
其餘.....				
總數				

## (二) 支出科目

所謂支出科目者，意即購買之實在的人工或物料。普通又分兩項，(a)俸給薪津，(b)俸給以外之其他費用。

(a)俸給：編製俸給薪津預算之方法有二種：第一，先列機關，然後將該機關內之大小員吏納於其下；第二，以員吏之等級分類，而不問機關之同否。後者並列同等級之員吏，可使人明瞭俸給之等差，及各機關用人之政策。

俸給及薪水在城市支出中普通只佔百分之五十。市民於此項下，可注意市府之用人行政，暨其行政費與非行政費之關係等。

(b)俸給以外之其他費用：俸給以外之其他費用科目。須詳細規定，查南京市政府對於市屬各機關用經費規定至為嚴密，其中共分左列三十三項

- (一)俸給：凡委任以上職員之俸給，歸此科目。
- (二)薪津：凡委任以下職員之薪津，歸此科目。
- (三)工餉：凡發給長警工役之工餉，歸此科目。
- (四)馬糧：凡發給馬匹之口糧，歸此科目。
- (五)服裝費：凡警察保安隊服裝之費，歸此科目。
- (六)公費：凡局長因公宴費及一切交際費，歸此科目。

- (七)佈告費：張貼佈告所需印刷紙張工食各項之支出。
- (八)廣告費：凡刊登報章雜誌之廣告費，歸此科目。
- (九)票照：凡征收捐稅所需票照之費，歸此科目。
- (十)郵電費：凡電報郵票及關於傳遞消息之費用，歸此

科目。

- (十一)印刷費：凡印刷簿表公文各件之費用，歸此科目。
- (十二)紙筆費：凡關於辦事桌上之消耗品歸此科目。
- (十三)房租：凡辦公借用民間房屋之租金，歸此科目。
- (十四)旅費：凡因公赴外埠調查接洽支出之旅費，歸此

科目。

- (十五)出勤費：凡服務出勤所需飯食旅費，歸此科目。
- (十六)運送費：凡運送公家物品支出之費用，歸此科目。
- (十七)燈水費：凡電燈自來水煤炭各科費用，歸此科目。
- (十八)報單費：凡報單雜誌之費用，歸此科目。
- (十九)保險費：凡保房屋物品支出之火險費，歸此科目。
- (二十)犯食費：凡拘留人犯之飯食費用，歸此科目。
- (二十一)雜費：凡經常科目所不能包括之零星小費歸此科目。

- (二十二)書籍：凡購置書籍之支出歸此科目。

(二十三) 儀器：凡購置儀器之支出歸此科目。

(二十四) 文具：凡圖章墨盒算盤等文具之支出歸此科目

(二十五) 修械費：凡修理軍械儀器物件支出之費用歸此

科目。

(二十六) 獎勵金：凡員役辦事勤奮給與之獎金歸此科目

(二十七) 營繕費：凡修理粉刷房屋之費用，歸此科目，

(二十八) 器具：凡購置桌椅各項器具之支出歸此科目。

(二十九) 郵養金：凡員役因公病故支出之郵養金歸此科

目。

(三十) 醫藥金：凡員役因公致病支出之醫藥費歸此科目

(三十一) 捐款：凡慈善機關向公家募化支出之捐款歸此

科目。

(三十二) 號牌：凡房屋舟車編號所用瓷牌之製費，歸此

科目。

(三十三) 雜支：凡意外溢支，為臨時科目所不能包括者

，歸此科目。

今再舉其形式如圖二：——

### (3) 費用性質

此處所謂費用性質者，乃指(a)費用之為經常費，或

指(b)事業費而言。此種區分，可使市府當局於籌劃收入時有所參攷。如將經常及事業費之概數預定之後，即可決定本年度，除經常收入外，是否尚須籌措特種收入。下列三四兩圖，可以表明某機關費用之性質及其收入之來源。

#### (4) 工作及職務

依市政府工作及職務而劃分之預算，此種預算之目的僅在供給消息，使市民明瞭市府各項工作費用之比較，亦能表明市府在某年度內行政政策之趨向。但以普通名詞區分繁雜之工作，實覺困難；蓋普通名詞之含義至為廣泛，而解釋之者，亦未能一致，有時某一工作，可納于此一名詞之下，而同時若納于彼一名詞之下，亦未為不可。美國戶口調查局，曾依市政府之職務，盡分為下列十二項，並可供美國各城市之用。

1. 普通政府
2. 市民與財產之保護
3. 健康之保持
4. 道路事宜
5. 衛生與清潔
6. 慈善與感化
7. 教育
8. 娛樂
9. 公營事業
10. 公債——利息
11. 信託與保管
12. 雜務

今依此項劃分，擬一格式如圖五。

(二) 收入方面之內容：預算之收入方面，須將各種收入之來源及在該年度內可得之約數，列於表上。收入預算有

○ ○ 局

(此處須留充分的空白，詳述該局之權力職務等項)

支款 規定	支出科目	支出預算 總數 十九年度	實 支 總 數		
			十六年度	十七年度	十八年度
	俸給薪餉				
( 1 )	俸給				
( 2 )	薪金				
( 3 )	工餉				
	車馬費等				
	補充與物料				
( 4 )	馬糧				
( 5 )	服裝費				
( 32 )	牌號				
	辦公費				
( 6 )	公費				
	交通，運輸，旅行				
( 10 )	郵電費				
( 16 )	運送費				
( 14 )	旅費				
( 15 )	出動費				
	印刷，佈告，廣告				
( 7 )	佈告費				
( 8 )	廣告費				
( 9 )	票照				
( 11 )	印刷費				
( 18 )	報章				
	撫卹，助濟				
( 29 )	卹養金				
( 30 )	醫藥金				
( 31 )	捐款				
	獎勵				
( 26 )	獎金				
⋮	(餘依此類種……)				

(圖二)

科 目	歲 出 預 算 總 額	經 費 性 質		備 考
		經 常 門	臨 時 門	
教育局 俸給薪津 辦公費— 補充與物料 交通，運輸…… 印刷，佈告 獎勵 (除依此類推)				

(圖三)

歲 入 經 常 門		歲 入 臨 時 門		備 考
科 目	全 年 度 預 算 數	科 目	全 年 度 預 算 數	
市產租 土地稅 茶 捐 牲口捐 登記費 ………等		將所有 臨時收 入項目 列明於 此		

(圖四)

普通工作與職務	全年之預算	實 支 總 額		
	十九年度	十六年度	十七年度	十八年度
普通政府 市民與財產之保護 健康之保持 衛生與清潔 道路事宜 慈善與感化 教育 娛樂 公營事業 公債——利息 信託與保管 雜務…… (各市可依自己之 情況自由分劃)				

(圖五)

如支出預算，亦應依組織單位，工作職務，以及收入之科目，性質等等詳細分列。蓋必如是方可使納稅者與全市人民能以明瞭其本身之負擔以及其所負擔者之用途也。近代市政日趨於市民自治之市政，而非純粹官辦之市政；故非僅條例收支，以供上級官廳之審核所可了事。市府收入之來源，因各環境之不同當然各有不同惟普通則有下列各項焉！

- 一、土地稅
- 二、土地差增稅
- 三、房租
- 四、營業稅
- 五、牌照稅
- 六、碼頭稅
- 七、廣告稅
- 八、市公產收入
- 九、市營業收入，及其他各種雜稅。

#### 四、預算之程序

預算程序包括收入概算之編製，修訂；預算案之編製，認可，預算法案之通過等步驟。預算之程序雖不同，然普通可劃分為左列三種：

- (一) 行政預算：即由行政機關編製之預算。此類預算，最為合理，René Stourm 且謂惟行政機關始克編製預算。蓋因行政機關為執行預算者，依其經驗以製預算，自為最適，如將此權委諸他人，則難免足不適履之弊。
- (二) 立法預算：即預算編製權操之立法機關者。
- (三) 混合預算：預算之編製由立法行政二機關所推選

之預算委員會負責辦理。

城市政府預算之編成，各國情形不同。今略舉數國，言其梗概。

(一) 英國：在英國各城市之市政當局，不特對於預算編成上有充分之自由，即其廳中之一課，亦得特設財政分科，或財政委員會 Finance Committee，以作成預算案。此等城市之預算案，無須報告於中央政府。其須得中央政府之認可者，惟動產之買賣，與市債之募集二者而已。後者尤為重要，其監督機關為 Local Government Boards of England

(二) 法國：在法國預算案常由市長 Maire 編成。若市長不編時，則州知事 Prefect 為特別委員以編成之。所編造之預算案，概於每年五月提出市會，經過六七星期之詳細討論，然後再付表決。最後尚須經州知事之認可，始能生效。其歲入在三百萬法郎以上之大都市預算案，則須由內務總長 Minister of Interior 呈請大總統認可之。現在法國有十個大城市為如此者：即 Paris, Lyons, Marseilles, Bordeaux, Lille, Toulouse, St. Etienne, Nantes, Le Havre, Rouen, 及 Roubaix。州知事對於預算草案，不特

可以訂正收入之計算，或添加其省略之收入項目，並可以為支出項目之追加或刪少，其權力實甚大也。

(三) 德國：在德國，中央政府對於城市財政之干涉，不若法國之嚴重，是以關於財務行政即缺乏一致之辦法。今試舉普魯士而為例。普魯士之城市預算草案，先由政府行政當局起草，次經市議會之討論，然後提出於州知事 Reichs-ernstausdient。州知事對於市議會之決議案，雖得為多少之增刪，若市議會以為不適時，得訴之手中央政府法庭。

(四) 意大利：意大利之情形，與法國大致相同，對於城市財務行政監督特嚴。

(五) 美國：在美國關於城市預算之制度，各省市不同，其難一概而論，惟皆不直接受州政府之何等干涉。在許多編製方法中，歸納之可分成二種：第一為市議會編成制 Council System，第二為預算編製局制 Board of Estimate。ion Plan，市議會編成制在昔甚為普遍，先由市府各局先將次年度概算提出於市議會，市議會派定一名或數名之預算委員調查此種概算而議定之，預算案於是成立，一經市長之認可，即可實行。成立實行之預算往往與概算相差甚多，此預算案由預算委員或整個市議會負其責任。此制之弊在市會議

員，往往不望徵收稅額之減少，而求其增多；因之常有市政經費浪費之虞。故近來美國諸大城市多另設預算編製局，或與之有同等職權者以替代之。紐約之預算編製局，乃最有力之一例也。紐約預算編製局，由市長市審計長 Comptroller 稅務課長，市自治團體顧問 Corporation Counsel 及市議會議長 The President of the Council 等組成之。市長，審計長，及市議會議長皆由選舉而來，稅務課長及自治團體顧問則由市長指定。及一九〇二年該市五區區長亦列席其中焉。

關於紐約市之編製預算程序，可下列綱目說明之：

(1) 預算之編製始於六月而成於十二月杪。初步之估計書由市府各科，局長於八月一日前編就。繕清兩份，一送至預算編製局，一送至市參事會。

(2) 預算編製局接到此項估計書後，分交各組考查，詳細協議，而由局中賦稅預算委員會預備編製預算。

(3) 賦稅預算委員會所編成之預算，稱為試驗的預算『Tentative Budget』于十月份最後一星期中，將其刊印分發於納稅者，以徵求市民之意見。

(4) 編製局徵搜市民意見後，再將原草案修正，於十一月一日前決定正式之預算，於五日內送交市參事會。

(5) 在編製局通過正式提出預算時，市長即召集市參事特別會議。于市參事以二十日之攷慮討論。此時預算案又印於市政府公報之上。市參事會接受預算案後，即交與參事會中之財政委員會詳細研討，然後報告於市參事會。而付表決。市參事會對於預算之徵稅額，可使之低減，或取消賦稅之某項（但為法律所規定者，償付國家稅者，以及償付市債者皆為例外。）但絕不能使其增加。

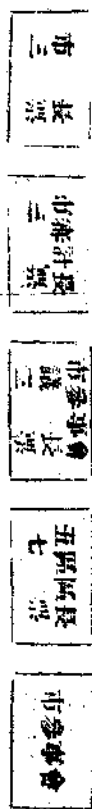
(6) 市長對於市參事會所議決之預算案有否決權 veto Power，否認預算中之某項。經市長否決後，預算復送還市參事會複議；若市參事會認市長之否決不當時，可以出席人數四分之三的投票維持原案。

(7) 最後，由市長，市審計長，市書記於二月二十五日前確認成立。其編製預算之機關，與程序可以圖六表之。

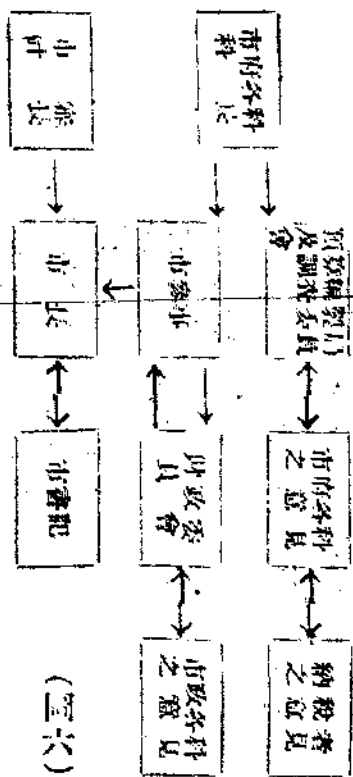
(六) 中國：在我國，依國府公布之特別市組織法規定，關於預算事項由市政會議議決（第十七條），而市政會議乃由市長，秘書長，參事，各局長所組織（第十六條），至其詳細手續，則語焉不詳，惟規定特別市之會計，依審計法由審計分院監督之云云（第三十四條）是則一以國家



### 預算機關



### 預算程序



(圖六)

之手續爲手續也。至民國十九年五月所頒佈之市組織法，對預算方法並無規定。

### 五，預算法案 The Budget Ordinance

預算法案爲預算案據以施行之法律根據，必須用立法機關表決。但爲求此項法案與整個的預算互相契合起見，則應由編製預算機關預爲編製，以備立法機關之討論。預算法案大致可分爲二類，一爲撥付法案，一爲發行公債法案。撥付法案之語句必須固定載明固定的數目，固定的用途，及固定的時期。並不必分條列舉，因有預算案之分配作其根據。

### 六，預算之監督

預算制度之價值，在於執行預算之市行政官吏，實能依照預算所規定者，誠實執行之，故預算監督實爲預算制度中萬不可缺之要件。否則預算自預算，浪費自浪費，預算實有等於無也。監督制度之重要有三：一曰支用市款之宜謹慎，二曰會計制度之須適宜，三曰財務報告之宜明瞭，請就各國現在所採用之方法，分別略述之：

(一) 支用市款之謹慎：預算案通過於市議決機關後，對於市款之領取，須由各部行政首長各開證單交由市會計長發款；惟此種證單，在會計長舉行之先，概須有另一市財務官負責審核責任者加以認可。各部行政首長，不能於所批准之撥款外，隨意發布支款命令；其隨意發布命令者，負責核責任之市官，概能拒不認可。

(三) 會計制度：欲求監督一市之預算，須有適宜之會計制度，蓋會計制度者，指市府一切收入與支出，均須詳細記錄之，以備參攷。如有適宜之會計制度，則支出是否爲預算案所規定，是否超過預算案所規定者，均易稽查明白。遇有支出與預算不符者，負責審核之責者，即可根據其所記之賬目，執行其審核之執務。會計制度，在一國內各城市如

能一致，則可收比較考核之效，美國現正在提倡劃一。惟因各城市之環境不同，經營之事業互異，法律亦多出入，劃一會計之制度，要非易事也。

(三) 財務行政報告：歐美各城市，於每會計年度之末，皆須印刷一種財務行政報告，凡一年內市府所收入之款，所支出之款，所借之債，其餘之款，入欠欠人等等皆詳載報告內。此種報告，一方面陳報於市議決機關，一方則公布使市民週知。此種報告說明一年來之財務行政，應求其簡明易曉，可使市民一目了然，使市民知市府之費用並未超過預算，其用意亦為預算之監督。但查歐美各國城市之財務報告，往往詳列數字而不加說明，市民殊不易明白解釋，此實失報告之原來目的。近十年來美國各大城市，對於市財務報告，頗有改良之處。

### 七·預算編製之時期

(一) 會計年度：城市政府之會計年度，亦有一年及二年以上制之區別。各國地方政府之會計年度，從來不甚統一，與國家會計年度尤不一致。惟近來因國家財務與城市地方財務間之關係日益複雜而密切，皆因會計年度劃一之必要，故各國對於地方間，及地方對於國家間之會計年度皆有

使之劃一之傾向。法意比荷等國之會計年度，地方與中央已趨一致。我國與日本之會計年度為一年，地方與中央皆為一致。(參攷國民政府十六年度預算編案例言。)會計年度開始日，普通皆為七月一日。我國國民政府十六年度預算編案例言書式第一條規定編製十六年度預算，應由民國十六年七月一日起至十七年六月底止。

#### (二) 美國各城市之經驗：

四月一日：政治年度 Political year (即民選官吏，市長市議員任職期間。)開始。

四月一日：預算機關將分送各項表格例言於(1)市府行政各科，局長，請其估計次年度之一切開支，(2)財務行政員，請其估計次年度之可能的收用，及於六月三十日以前現存款項之約數。

四月十五日：各科，局長等之估計書送達預算機關。

五月一日：預算機關將預算估計書印刷公布。

五月十五日：預算估計書徵求公眾之批評與論。

六月一日：預算機關將預算提案送達市會而為預算之演說。

六月二日——二十日：市會討論預算草案，通過預算法

案，財務行政政策。

七月一日；會計年度開始。

依上表觀之，編製預算之時期應以會計年度開始前三日為適宜。

#### 八，特別會計與預算之補充報告

各國地方財政，均以採用總額預算制及總預算制為原則。但近代城市之公營事業日益發達，因管理上之必要，往往施行特別會計。我國國民政府十六年度預算編案例言書式第十條規定，凡國有省有（城市可類推）營業機關，應編製特別預算其資本額及營業收入，應詳細開列，用意即在於此。

前述預算內容為良好預算必需之原素。此外比較詳細的預算，尚有下列之補充報告，此種消息之供給，雖不為預算必具之條件，但可使預算表格更為完善，而為一般市民所樂觀者也。

(1)本市人口之報告；(2)財產之估值；(3)前數年度每人平均負擔之稅率；(4)市公債之總額，及其發行之目的，利率等；(5)市建築；(6)關於輕重罪犯與訴訟案件，判決案件等之統計；及失火次數與其損失等之概括報告等；(7)關於某幾局之工作計劃及行政政策之陳述；(8)城市收

支之對照及人欠人之款項……等。

#### 九，城市預算制度之發展

論近代各國之預算制度者，多自英國始。蓋英國之預算由行政機關編製方案；而由立法機關討論修正，通過撥付法案；且行政機關執行預算案時，向選民團體或其代表直接負責，運行極為便利，抑且合乎民治精神。惟其城市地方與國家會計年度期間，現尚未能劃一，邇來行政及財政制度之改革，皆以劃一為目標。美國城市預算之歷史，雖甚短促，然其編製技術之進步，誠為可佩。攷美國城市預算之起源，由於市民與輿論之要求。市政當局者，固不歡迎預算制度也，自一九二〇年後，預算制度已普及於大小城市矣。至其編製技術之進步與其運行之優點，可得而述者，有下列數項：

(一)責任之加大；提出及執行預算皆對市民或其代表負直接責任。

(二)預算材料之豐富；紐約，芝加哥，以及西部沿海各城，其預算之編製皆長期的責成一入辦理，故得將歷年之材料保存，逐年添增。

(三)會計年曆之確定；

(四)工作計劃之預定；甚多城市將該城市五年或十

年內之工作大綱，預先擬定，並固定某項用途之經費來源。故在此數年內之預算編製自較容易。

(五)撥付法案之柔性；有伸縮之餘地。

(六)預算編製時之廣徵民意。

吾國市政，正在萌芽時代；而市自治又為訓政時代地方自治之先導，故改良市政，實為當務之急；但欲改良市政，非打倒貪污政治，建設廉潔政府不為功；而建設廉潔政府，則採用新式預算制度，又為勢所必需。是以作者不揣謏陋，略為紹介，拋磚引玉，是所企盼焉。

本文參考書

René Stourm: The Budget Translated by V. E. Mc Caleb,

Selceld Readings in Municipal Problems: By Joseph Wright,

Municipal Budget Making: By R. E. Taylor,

Budget Making: By A. E. Buck

Municipal Administration: By J. A. Fairlie

Practice of Municipal Administration: By L. D. Upton,

Upton,

全國政綱；都市財政論

天津益世報政治副刊第十四、十五二期

中國建設二卷五號市政草號

董修甲著：市行政學綱要

# 評書





## 近代國家內的自由

Liberty in the Modern State

by H. J. Taski

(Faber and Faber Ltd, London, 1930)

此書討論政治學內一個基本的問題。著者不用介紹，是大家都知道的拉斯基先生，在倫敦大學講學，也是代表政治學新的趨勢的一位先進。全書二百五十面，講演體裁，分概論，思想自由，自由與社會勢力三部份。這樣大的題目容納在這樣小的篇幅裏面，是本書的一個特點，給讀者不少的便利，使能於短時間內明瞭這個問題的理論與實際的大意。也惟有如著者這樣的力量纔做得到。茲篇之作，即欲引起人對於此書的注意。

大凡對於一種抽象問題的討論，如自由問題，其困難有兩個相關的原因。第一是各人的人生觀不同，故其出發點亦異。第二是討論的時候沒有共同的標準。所以自由問題的討論，學者聚訟千古，難有定論。這種情形應當是好現象，因為是隨着人生觀的變動而改變的。自由的討論在歐洲就大體

上說可分為三個時期。「自由與權威相反的定論為理想派側擊而破，其立論之微妙，誠為自有政治哲學史以來所未有。自希臘學者以至盧梭皆認定被治者對於治者之要求加以限制時，自由乃得產生。但自盧梭以後，特別是自黑格爾 Hegel 以後，始主張自由之精髓在合於或強迫服從信條。」（註一）這是自由問題在歷史上兩大時期的分野。到現在可以說是第三個時期，著者所討論的就是近代情形之下的自由的條件及其幾種問題，特別是自由與法律的關係。茲請先言著者的出發點。

我們的人生經驗及人生觀，人各不同，就大體上說；或則器量狹小，或則態度寬洪。狹小者趨於單一或一元的人生觀，寬洪者趨於複式或多元的人生觀。因這兩種人生觀的不同，所以發而為主張及其對於自由問題的看法也就有毫厘千里之差。多元的人生觀主張經驗是個別的，真理是多方面的

，應當盡量的容忍與鼓勵不同的主張。(註二)這是依我看來著者對於自由問題在理論上的出發點。他說：『各人的經驗既然根本是個別的，只有各人自己纔能完全了解這經驗的意義；除非本著自己對於那個意義的感覺去活動，就決不能自由。喪失自由對於自己就是經驗不被承認，就是有組織的社會使自己天然認為生活的教訓不得滿足』。(註三)已往的眼光從未充分的注意到個人間的差異，及其在政治上的意義。

寬洪的多元的人生觀，談起來極是容易；然而我們在生活上若遇着實際問題而要本此原則以求應付，就不是一件簡單的事。自由是一種關係，在政治上是政府與人民的關係，在日常生活上是人與人的關係。自由與社會是相關的名詞，沒有社會就根本上不發生自由與否的問題。著者說：『人自然不是孤立的。人與人共存，且生活於他人生活之中。因為經驗有衝突，我們在行為上就得共同遵守幾種限制免致破壞和平，所以自由不是絕對的。這種限制既是助成和平的，就大體上說是自由必要的條件，而和平又是自由繼續的條件。』(註四)自由是為個人的幸福，法律是社會的秩序，兩者應立於相成而事實上往往立於相反的地位，可以說是有史以來的懸案。其原因一部份是事實的，而一部份在理論上是受了理

想派的國家觀念的影響。這種學說使國家立於人民之外，人民之上；國家與人民各有其利益與人格，因此自由與法律的分途亦極為遙遠。要解決這種困難在理論上應當消滅這樣的鴻溝，使國家與個人的利益立於一致的地位上。由這樣的眼光看起來，『法律對於社會行為的方式所能有的決定力，大半是由於有多數人的贊助。法律的目的，對於在生活上受其原則的制裁的人，大致須本理性上的根據得其接受。不合於這個條件的法律永不會成功，其結果總是使人藐視法律』。(註五)所以這種看法，可以減少法律與自由的衝突，也是近代政治最高的目標與最困難的工作，恐怕是可即而不可達的境界。

大致說起來，經濟的情形，國內均國際間的狀況，與人民的思想及習慣，都與一國人民的自由有密切的關係，固不僅限於理論方面。至關於自由的幾個特種問題之討論，原書亦有扼要之說明，茲不復贅。

註一，原書面二二。 註二，面九三，九四。 註三，面一七六。

註四，面一七七。 註五，面一六六。

——吳之椿——



## A History of Political Thought in the Sixteenth Century

By J. W. Allen

(London: Methuen and Co. 1928. Pp. XX II, 525)

十六世紀在政治思想史上是一個很重要的世紀，因為它所討論的幾個問題都是與近代平民政治有密切關係的。它所討論的第一重要問題便是宗教容忍問題。我們知道，在歐洲政治史上，宗教自由是政治自由之母，所以這個宗教容忍問題，自研究政治自由一方看來，是含有極重大的意義的。固然，宗教容忍問題鬧得最激烈的時期是十七世紀，但是在十六世紀中這個問題已竟變得最嚴重，鬧得最熱鬧，尤其是在德國。十六世紀所討論的第二重要問題是君權神授問題。這個問題在十六世紀所以鬧得最激烈的道理是因當時各國社會最大的毛病是無秩序不統一。無秩序不統一的原因，一是由于貴族跋扈，二是由于宗教擾攘。削平貴和解決宗教糾紛的惟一辦法便是提高君權，由君主壓倒一切。但是君權過于提高之後，專制自然發生，所以十六世紀所討論的第三重要

問題便是政府契約問題。政府契約說的作用也不過是想拿民意去限制專制魔王的神授威權而已。這三問題中，第一問題可說是十六世紀式的自由問題，第二第三兩問題是十六世紀式的主權問題。

Allen 教授這本書便是討論這些問題最好，最完備，最有精采的一本書。它的內容共分四篇二十八章。第一篇題目路德主義與卡爾文主義。(Lutheranism and Calvinism) ，第二篇講英國，第三篇講法國，第四篇講意大利。凡屬對于西洋政治思想史稍經問津的人自然知道第一篇中的路德與卡爾文，第二篇中的 Thomas More 與 Richard Hooker ，第三篇中的 Bodin 與 Buchanan 及第四篇中的 Machiavelli 諸人在政治思想史上所佔地位之重要。對于本題研究較為深切的人當然亦能贊賞 the Anabaptists 之理想主義與 the



Politiques 之實用政策。至于 Jan Bockelson 之胆大敢爲（第四五頁），Raoul Spifame 之瘋得有趣（第二九六至三〇一），the Heptaplomeres 之對於任何宗教無成見（第四〇〇至四〇一頁），Ricordi Politici e Civili 作者之比 Machiavelli 更高權術（第四九五至五〇一頁），尤足處處引人入勝。

總之，本書取材豐富，窮理深奧，是一本很好的參考書。這是它的長處。當然一本書有它的長處也有它的短處。這

本書的短處雖然很少，當然也不能說是沒有。我所認爲是它的短處的地方，就是：Alien 教授有時討論一個問題的態度似乎過于 dogmatic。例如關於路德之太得矛盾（第一五至一六頁），卡爾文之絕不矛盾（第五六至六〇頁），馬卡維尼之並非非道德（第四七一至四七九頁）諸點皆使讀者發生作者未免懷有偏見之感。然而這本書在全體上既然有那樣許多特點，即有些少不妥當處亦屬不關緊要，不能因此減少它的價值。

## French Liberal Thought in the Eighteenth Century

By Kingsley Martin

(Boston: Little, Brown, and Company. Pp. XVIII, 313)

十八世紀在一切思想上是一個驚人的，神奇的，榮耀的世紀。The Age of Reason! the Age of Enlightenment! the Age of Revolutions! 我們只要看看人家送給十八世紀的這些徽號，已經可以知道它在思想史上的偉大和重要。不過這個偉大的世紀有它的中心，這個光榮的時代有它的領袖

。它的中心是法國，它的領袖是 Les philosophes。這些 philosophes 有他們特別側重的問題，有他們驚天動地的影響。他們特別側重的問題是社會與政治問題，他們驚天動地的影響便是法國大革命。Martin 這本書就是講十八世紀中法國這些 Philosophes 的社會與政治思想和他們對於大革命

的影響的一本專書。這本書有三大特點：第一，它是英文中對此問題的惟一專書；第二，它的作者站在二十世紀的立場，拿超然的态度去批評一切，推翻以前英國人（如 John Maitland 等）對此問題的偏見和誤解；第三，它的體材是將所謂「個人的」，「邏輯的」，「時代的」三個方法合而為一，同時並同，結果頗覺靈活有生氣，不像一般敘述思想的書等這樣板滯與乾枯。

本書內容共分四篇十一章。開宗明義第一章題目「法國革命之宗教性」(The Religion of the French Revolution) 實則革命的三大目的是自由，平等，博愛。這個宗教的四大教條是自由，財產，安全，及壓迫之反抗(Liberty, Property, Security and Resistance to Oppression)。這是全書的導言。全書本身共分四篇。第一篇題目「革命主義之產生」(The Emergence of the Revolutionary Creed)，敘述路易十四的專政的反響和維新主義的發展。維新家分為數派。提倡科學進化的有 Fontenelle，鼓吹宗教容忍的有 Bayle，主張民主政治的有 Fenelon，計劃經濟改革的有 Boulainvilliers, Vauban, Boisguilbert，夢想國際和平的有 Saint Pierre。總之，凡後來革命時的重要社會及政治思想在十七世紀將終

的時候都已一一成為有條理的議論。第二篇題目「革命主義與其環境」(The Creed and its Environment)，描寫(1) 路易十五及十六時代國家經濟破產及社會階級衝突怎樣輔助維新思想的膨脹及(2) 一般 philosophes 宣傳此種思想的工具和方法。本篇中當然以討論宣傳方法一章為最饒興趣。第三篇題目「革命主義之發展」(The Creed Develops)，敘述各種革命思想之理論的發展，為全書中最重要的部分。本篇包括六章——自全書第五章至第十章。第五章論述彌爾特爾如何攻擊宗教專制，如何鼓吹政治自由。第六章討論孟德斯鳩怎樣提倡模仿英國人的法治與分權，為實現及保障自由的基礎。第七章敘述 Diderot, Holbach, Helvetius 等如何鼓吹他們的功利主義，唯物主義，平民主義。革命教主盧梭的平民主權及其他革命學說是第八章的主題。Mably, Morelly, Linguet, Babeuf 諸人的經濟平等及共產思想是第九章的嚮旨。Saint Pierre, Rousseau, Kant 數家的國際和平計劃是第十章的結論。這數章中所討論的重要題目，簡單說來，是自由，平等，博愛，財產，平民政治，國際和平，也就是革命宗教的幾個重要教條。末了一篇，即第四篇，題目「革命主義之完成」(The Completion of the Revolutionary

(Creed)，只有一章，叫作進化。此章主旨是在說明以前各章中所言之革命思想尚須有一宗教信仰，然後才能由死變活，才能努力奮鬥，才能所向無敵。這個宗教信仰就是所謂進化。主張此說最有力的是 Condorcet，法國革命學說中的進化觀念與馬克斯主義中所謂 the Dialectic 有同樣的魔力，有同樣的功效。

Martin 這本書是英文中關於十八世紀時期全部法國政治

思想的最好的一本參考書。它有兩個長處：一是內容完備，二是見解新穎。同時它似乎也有一個短處，那就是它的文章，因為體材的關係，有時不免有些晦澀，于初學者或不方便。除此點外，它是一本很好的書。我希望研究歐洲政治思想史及政治史的人都去讀讀。

——張奚若——



## The History of the Privy Council By Sir Almeric Fitzroy

(London. John Murray. 1928.)

關於英國樞密院的歷史，Fitzroy 而外，有 Dicey, Percy, Baldwin 及 Turner 諸氏之書(註)，但後三者皆限於一個時期，而 Dicey 於近二世紀的經過亦幾付諸缺如；整個的簡史，Fitzroy 之書尚可算為第一部，故十分值得留心英國歷史及制度者的注意。

本書的著者，Sir Almeric Fitzroy 久任樞密院的秘書，於該院的過去及一切文件最為熟悉，凡研究樞密院歷史的學生無一不以他的贊助為可貴。Sir William Anson 三版大著 Law and Custom of the Constitution 時，其中關於樞密院的一部分皆得 Sir Almeric 之助。Percy 及 Turner

在他們的書中亦盛稱他的帮忙。現在由他自己來寫一部樞密院的全史——雖然也是簡史——實在是最相稱不過的了。

*The History of the Privy Council* 計分十五章。首三章述樞密院自中古以迄 Tudors 的發展經過。第四第五兩章述它在那時期中的內部組織，職務，及處事方法。第六章專述 Elizabeth 的樞密院。七八兩章述 Stuarts 時的經過，上章尤注意於星寶法院。第九章述樞密院之不振及內閣之代興。十至十二章以「殖民時期」為標題，側重於十八世紀樞密院處理殖民地事件地的經過。十四十五兩章述近今樞密院的活動。末一章為結論。就大體而論，本書是依時代的先後而排列的，雖然為記述明瞭起見，有時也稍微有些錯置的地方。

本書的好處即為簡賅無遺，而又有配稱的比例。本書所佔篇幅雖僅三百四十餘頁；然讀畢者對於樞密院的沿革便可有一完整的印象。此為讀關於樞密院的別一本書者所不能收之功。樞密院和皇家諮議院，和國會，及和內閣的關係實為研究英國政制者所不可不知之事，讀本書便可瞭然。樞密院在歷代所任的職務本書亦說得比別書較為準確而清晰。關於上一點 Dicey 的論文或者在本書之上，但關於後一點則萬

非 Dicey 之所望及的。

本書除了供專門學者的閱讀以外，著者似也為一般人——至少是一般的英國人——而作，故取材雖悉本於可靠的史料，而行文則務求通俗，解頤的故事亦在所不棄，且絕少註解之類，免得普通的讀者見而生厭。故從歷史的準確方面說起來，此書毫不比 Baldwin, Percy 及 Turner 三人的學術著述為遜色，而就有趣及易讀方面說起來他却遠在他們之上。欲知樞密院的詳細者，自不能不於他們及 *Acts of the Council* 中求材料，但欲僅和概略而有一基本瞭解者則本書實可與 Dicey 之書並列，論流暢精爽 Dicey 為勝，論賅括明晰則此書居上。

(註)A, V, Dicey: *The Privy Council*, (1887) ;

E, Percy: *The Privy Council under the Tudors*, (1907) ;

J, F, Baldwin: *The King's Council in England during the Middle Ages*, (1913) ;

E, R, Turner: *The Privy Council of England in the Seventeenth and Eighteenth Centuries*, two volumes, (1927-28) ;

The Cabinet Council of England in the Seventeenth  
and Eighteenth Centuries 1722—1784. Vol. I.

By F. R. Turner

(The Johns Hopkins Press, 1930)

近二三十年來美國學者對於歐洲歷史已漸能作精深的研究，而於英吉利的憲法史尤有良好的成績。G. B. Adams 及 C. H. Mc Ilwain 的著述即英人亦推崇有加，Turner 的工作亦不容忽視。

Turner 教授於十七十八世紀的憲法史有深切的研究，而尤注重於內閣的發展。爲探討內閣的淵源及成立起見，他不得旁及當時的樞密院及其委員會，國王，大臣，國會，及行政諸部。他已於一九二七—二八年發行了兩大本關於樞密院的鉅著。現在要介紹的爲研究的主要部分——內閣；這也有兩大本，第二本將於次年出版。關於國會及國務員的著述，

據著者在本書緒言中所說，已大部完成，正待印行；關於國王的的一部分則材料亦已全集。著者的計劃可謂偉大之至，如果一律出全，則學者至少有六大本關於十七十八兩世紀憲法史的鉅著。不幸他於今夏去世，本書的第二本固然可以如期出版，但關於國會及國務員的著作是否可以早日問世，關於國王的著作是否有人能爲之繼續完成，則在不可知之列；是誠學術界的大不幸。

英吉利的內閣爲一極重要的制度，然而關於牠的歷史專著，除了若干重要的法文論文外，僅有 Blauvelt (註) 女士的一書，現被介紹的可說是第二部。Blauvelt 女士及 Turner

教授俱爲美人；這也是美人留心英國憲法史的表現之一。英人自己的著作，或僅及內閣的一部，或則難見於範圍較大的著作內，專論內閣沿革之書反而無有。

十七世紀爲樞密院的衰退時期，而十八世紀則爲內閣的生長時期；然內閣實萌芽於上一世紀。Turner 的著述自一六二二年起迄一七八四年止，自內閣的萌芽迄內閣的規模略具，地位已立止；這百六十餘年實爲內閣發展中最重要時期，而 Turner 以前却還沒有有人常加以詳細的推轂記載。

The Cabinet Council of England 上冊的內容可分爲兩部分，自第一至第八章述十七世紀國王就樞密院會員中所派的外交委員會的經過，第九至第十六章則述一七一七年以前之所謂內閣。學者向以內閣爲由樞密院分出來的一個委員會蜕化而成，而有些人則直謂由十七世紀上半葉的外交委員會脫胎得來。此說 Turner 今更與以有力的證明。他在二八八頁上說：『下幾章的目的即在說明英之內閣會議……在大體上即爲專理外交事務的那個樞密院委員會。』關於這個議論我們可以完全贊同。

上面已經說過，現所介紹之書不過是整個十七八兩世紀憲法史的一部分，規模既大，材料自亦難免龐雜。著者除了詳考官文書而外，取材於私家傳記裨史者亦極多。然而材料太多也不是毫無弊病的。內閣的經過本不是何等欠缺明瞭的歷史，縱使專著不多，然散見於英史的記載則並不缺乏。著者爲求詳盡且有別於他家起見，遂並委員及閣員的名單亦一一詳列，有時列一名單而外，更於記述中把人名重覆一道。著史和編史料不同，編史料貴在詳盡，著史則貴在抉擇精審，而瑣屑累贅之處儘可從略。關於此點，Turner 的著述，似乎失之於過求詳盡了。

據著者緒言中所說，第二冊末將有一完備的書目錄。也許我們可把這部著作看做搜集十七十八世紀關於內閣歷史材料的入門。如是此書縱沒有新奇的貢獻，至少已不失爲一個有用的指導者。

(註) Mary T. Blaauvelt: The Development of Cabinet Government in England, (1902).

# Constitutional Laws of the British Empire

By Leonard le Marchant Minty

(London, Sweet and Maxwell, 1928.)

不列顛帝國的憲法近年來極爲學者們所注意，而在國際政治上亦有極重要的關係。在國際聯盟，除了大不列顛及北愛爾蘭聯合王國外，其餘加拿大，澳大利，新西蘭，南非洲，愛爾蘭自由邦，及印度六國亦都爲會員，究竟他們是獨立的呢？還是附屬於祖國的呢？這實爲留心國際關係者所不能不知的問題。

論帝國各部分內部的組織，彼此間的關係，及祖國的關係之書要推 Keith 教授的自治地的責任政府(註)爲最有權威。但該書篇幅太繁，通常學者不易卒讀，且所述亦僅限於自治地，而於不列顛帝國的其他殖民地，概置未論。現在所介紹的書雖僅二百五十餘頁，而於全帝國各部分對內對外的憲法都有論及，故實爲便利初學的一部好書。著者本爲應試倫敦大學法學士的畢業考試者而作，但兼可供普通讀者的閱覽。

本書計共十二章：第一章論各殖民地分類的大概，第二章論英國法通行於帝國的狀況，第四章論樞密院對於各殖民地上的受理，第五章論各自治地的外交權，第六章論國王在各殖民地的代理人，第七第八章論帝國的聯邦問題及各自治地內的聯邦制度，第九章論愛爾蘭自由邦，第十章論其他的自治殖民地，第十一章論印度，末章論未能自治的各殖民地。凡帝國憲法中的犖犖大端，本書頗能一一論及。

著者爲一法律家，本書爲法律學生而作，書中的論調自然不脫法家的口氣，而取材亦多半來自法令及判案。但本書有一個好處爲一般法律教科書所沒有的。著者於釋引呆板的條文及判決語而外，常以事實解釋一切法律上的情形，故讀者即不熟習律文亦不難領悟。關於自治地在憲法上及國際公法上所處的地位，著者的立論亦極公允。著者爲法家，從法

律上看起來，他當然不能贊同有些人所持自治地已和祖國平等的主張，但在另一方面，他也不至為 Keith 教授之堅執法家成見，而有過分抬高祖國地位的傾向。簡明公允為本書的好評。

(註)A. B. Keith: Responsible Government in the

Dominion. Second Edition, Two Volumes,

(1928)。

—錢端升—



## 賴斯基著：服從之危險

(共二九三頁——一九三〇年出版)

H. J. Laski: The Dangers of Obedience,

(Harper and Brothers, N. Y. and London, 1930)

此係賴斯基最近政治著作之一；內容雖為收集其先後發表於各雜誌中之文章，範圍雖廣包教育，學術，經濟，商業，歷史，制度，然其主要對象，確為當代民治之基本問題；故其性質實為誘人研究之政治思想。全書所云，較之著者在以往作品中所發揮之學說，固無甚新穎特殊之貢獻，但文字之清淅，思想之警惕，殆有過而無不及。欲了解賴斯基之政治哲學者，未始不可以此為入手。舉凡彼之多元主權論（頁七八等）反理智觀（頁六四等）實在主義（頁六八等）職能主義（頁七二等）與夫提倡分權分治（頁八四等）注重團體生

活（第三章）蓋皆羅列於此中。

第一章論『服從之危險』最有精采。其要義在服從不可絕對且不可盲目。『國家已在事實上成一「巨靈」；千百萬之男女，對於國家之種切決定，祇因其為國家所決定，絲毫不加考慮，接受之而以為非服從不可。吾人之危險蓋在於是：將習慣上之觀念制度，逐漸認為永久真確絕對無誤之觀念制度。吾人不肯以自身作嘗試』（頁六）。茲之所謂國家，實指政府；賴斯基非不知兩詞之區別，特深信號稱國家之意志者即政府之行爲。政府之最大權力為立法；殊不知立法者，有



錯誤之可能，正與一般具有耳目口鼻手足之常人相同。法之爲法，自有其原素在，非僅僅由立法機關訂定行政機關頒佈即具有尊嚴不可侵犯之性質。（頁七，八，十五，十六。）職是之故「服從國家之惟一根據即在有時國家之用意較其對抗者之意志，在道德上實爲優越」（頁十六）。但道德上之優越問題純爲主觀見解，且恐爲經驗結果；——誰果應作評判？誰果能作預斷？著者固亦自知其結論之困難，故曰：『人將謂此乃無政府主義』（頁二一）。彼之解釋一則曰反抗之程度應與受壓之程度相稱（同頁）；再則曰人非困苦至萬不得已，必不肯輕易作有組織的反叛（頁二三）。『一切觀念，無論其如何呆笨，一切方略，無論其爲如何極端，總皆由提倡者所企求滿足的欲望之所產生。將觀念與方略處罪，並不能將欲望消滅（頁二六）。（Ideas however foolish, programs however extreme, are always born of some want which their exponents are seeking to satisfy. To penalize the ideas and the programs does not stifle the wants.）』執治權者誠當三復斯言，拳拳不釋！蓋政府本身之權威除爲滿足衆人之欲望外有何其它根據？

復次，對於私產制度，財富分配，之理論（第八及第十

兩章）堪值談「民主主義」者之思慮。私產非一種「自然權利」，生而俱有，不可侵犯，乃爲社會盡職能者之酬勞（頁二七一）。弊病不在私產制度本身而在目下流行之過度私產制度（頁二八三）。今日社會之痛苦在有政治平等而無經濟平等；無經濟平等則自由總難實現（頁二一一——二一九；二二二——二三四；二三六等）。此與德儒蓬氏在所著歐洲民治之危機（一九二五，M. J. Bonn, *The Crisis of European Democracy*）中之見解絕同（參閱民治之危機頁八六前後）。賴斯基關於調節之建議有兩大原則（頁二八〇），而其方法則顯爲政治，爲法律，爲緩進爲和平。（we must rather seek to persuade our masters that our equality is their freedom 頁二三七。）彼在所著之“Communism”一書中固早已發揮此意。

其餘如批評美國政制（第二章）不失其爲英國學者之眼光；述論盧梭與馬克維尼之政治思想（第七及第九兩章）殊少新異之見解。關於教育，學術，及大學諸方面之第三章（第四至第六）暴露西方（尤推美國）之弱點，貢獻著者之心得，頗能引起讀者之興趣。

# 孟祿著，無形之政府

(共一六四頁——一九二八年出版)

W B Muuro, *The Invisible Government*

(MacMillan, New York, 1928)

「一切政府，無論其在何地運行，均受種種無形勢力之

所支配」(頁一)此蓋為全書主旨，一語道破。評者嘗謂政治

可分觀念，制度，勢力，現象四大原素。從前政治學者往往

偏重於抽象之觀念及具體之制度；今日之趨向則轉而研究事

實方面之現象與無形而存在之勢力。易言之，靜的政治學已

進而為動的政治學。(…But how few people, even among

the well-educated, have learned, to think of the body

politic in dynamic terms! 頁四)孟祿此冊可謂為此新趨向

之絕好例證。無形之政府——即就此命名吾人可推見著者之

意義：欲明瞭任何政府之舉措決定，無論立法行政，對內對

外，不當僅求之於憲法規條，政府組織或執政人物，而尤應

求之於操縱，掌握，支配當時人物之種切勢力——自思想(第

一第二兩章)心理(第三第四兩章)以至金錢(第五章)及

地理(第六章)等等。

人祇知教會中有迷信之勢力，而不知國家中亦有其政治

上之迷信(頁二)。美國流行之觀念如「人類平等」「政府

基於被治者之同意，」「民治乃人民為政，」「法治而非人

治之政府」，「行政與立法之須分立，」「國民在法律前面

之平等」……(頁五至六)均係迷信；著者對之盡囁囁評論之

能事。「It is a very pleasing idea, this proposition

that all men and women are created free and equal

and especially alluring to those who by all the tests

of reality are inferior」(頁六)「Fifteen per cent of the

total population gave the consent of the governed for

all the rest:」(頁一〇)「What passes for public

opinion, in perhaps the majority of cases, is simply

the outcome of propaganda and counter-propaganda working upon the traditions, prejudices, aversions, or inertia of the people" (頁一四) "Laws are inanimate things. They have no notion of their own. Like clocks they go from the motion that men give them. They must be interpreted, applied and enforced by human agencies." (頁一〇) "With words we try to govern man." (頁二六) 在第二章，『主權在民之神話』中彼以通俗理論響應當代懷疑民治之呼聲。亦堪咀嚼。論其思想，初無創造性之可言，其含意多近武斷，惟文字流利，諧趣橫生，頗能激發讀者之思索。

『搖擺律』(The Law of the Pendulum) 一章(第二)似極平淡而含義恐最深長。政治學之是否爲「科學」全賴政治現象之有無定律可尋。經濟學中已有供求律，『邊際效用』律，惡幣驅逐良幣律等等，獨在政治學中求一公認而能證實者幾不可得。『循環論』之起，固遠在二千餘年前但孟祿加以修改，廣引史事，名之曰搖擺律未始非別開蹊徑。第五章擁護金錢之勢力亦係翻突文章(頁一一六，一二四等)然彼於不知不覺中流露美國資本主義之精神與見解。末章以地理上之分區解釋美國政治上之衝突歧異；學說雖舊材料多新，初讀政治學者，欲知地理與政治之相關，可以此爲參攷。

— 浦薛鳳 —



Elie Halévy: The World Crisis of 1914—1918, an interpretation, being The Rhodes Memorial Lectures delivered in 1929. (Oxford at the Clarendon Press, 1930. pp57)

本書的著者 Halévy 是一位專攻英國近代史的法國學者。因爲他的史學的高明，牛津大學前已送給他榮譽博士學位。

。去年，一九二九年，又請他到牛津去講演。這書就是他二次的講演稿。

這書篇幅不多，總共不過五十論頁。著者的主要宗旨在說明上次大戰及戰後革命發生的根源並暗示防止的方法。第一講首先指出戰爭與革命的性質頗相像。倘若一個國家的武力的，經濟的，文化的實力經過比他國較速的長進，而國際的土地分派無法更改，或一國之內的一民族發生了民族覺悟而這民族仍被迫為他民族的藩屬，那末，戰爭的發生是勢所不能免的。倘一階級在經濟及文化方面皆有大進步，而在政權方面，因為其他階級所壓制，不能隨着發展，那末，革命的發生也是勢所不能免的。舊的均勢（equilibrium），無論是國際間的或階級間的均勢，一為事實的發展所搖動，國與國，階級與階級，就不免以武力相見。在歷史上，革命與戰爭常趨於相依相伴。十八世紀末年，法國的大革命引起了國際間的大戰爭。在二十世紀的初年，國際的大戰爭引起了數國內的大革命。

說明了這一點，Hilkevitz 繼續討論戰前各國的革命趨勢。這幾頁把一段極複雜的歷史，說的又精確，又簡明。其中

尤以討論法人 Hilkevitz 的主張——軍工合作——一段為富有意義。

第二講論戰爭。著者不認資本主義為戰爭的主因。例如：關於摩洛哥，法德的資本家已成立了妥協而法國的族國主義者認為不滿意，使此妥協終歸失敗。又如：大戰發生的時候，英國大資本家不但不贊成，反而反對。戰爭的發生由於族國主義（nationalism）。自日俄戰爭以後，白人的威嚴大為搖動。中國，印度，波斯，土耳其均思利用族國主義以抗日人。在土耳其，這運動是雙面的，土人藉此以抗外，而被土人壓迫的民族亦藉之以抗土。從土耳其，這運動傳到奧匈帝國。奧太子的被刺，是族國主義的結果，也是大戰的導火線。

第三講論大戰本身。著者以為協約國的勝利一部份是族國主義的恩賜。蘇俄革命，不但未消滅，反而促進了這主義。維爾賽條約也受了此主義的支派。

這書具有博大的思想力，這是毫無疑問的。但是歷史似乎不是這麼簡單的。

## 矢野仁一：近世支那外交史（昭和五年東京弘文堂出版。九百四十六頁。）

矢野仁一先生是西京帝大的教授。近世支那外交史未出版以前，他對於近代的中國已發表了多種的著作，如：近代支那史、近代蒙古史研究，現代支那研究等。

此書以葡萄牙人來華爲起點。前二十二章敘述鴉片戰爭前的中西關係。二十三至二十八章論鴉片戰爭及其結束。二十九至三十章論道末咸初中外和平時期的衝突。三十一至四十五章論咸豐六年至十年的中外戰爭與交涉。四十六及四十七章討論幾個特別問題。四十八至五十四章論傳教事業。五十五至七十二（末章）由中俄通商論到東北邊界及西北邊界，復及緬甸及西藏諸問題。中法安南問題及中日高麗問題不在此書範圍之內。聞著者有續編出版，故最近五十年的中國外交，除緬甸西藏問題外，不及討論。

本人的日文知識有限，故對於本書的內容不敢妄加批評

。就敘事方面言，著者似有嚴正的史家態度，但稍過於死板。就史料方面言，著者中外材料參用。這一點已爲以前學者所不及。Morse及Cortier對於中國內政的了解均在矢野先生之下；其故即在矢野先生的熟識中國材料。雖然，史料似乎次料居多，原料居少。此書的撰著必在「其務始末」出版以前，故未多用中國方面的原料，尙有可原。但西洋的原料爲著者所利用者似乎不多。此書既自十六世紀起，包括幾乎四百年，其不能完全以原料爲根據始亦自然。

此書最有益於中國學者的，在前面的二十二章及末後的十八章。關於鴉片戰爭前的中西關係，國內尙無一部有價值的著作。關於中國的邊界亦少有系統的著作。此書且附有數幅地圖。關於道咸二朝的外交，此書似尙欠徹底的了解。其故在於矢野先生不明中國人對於林則徐的崇拜，及此崇拜對

於中國外交的影響。著者若了解郭嵩濤痛斥「南宋士大夫」派的外交的理由，則道咸二朝的外交不解自解了。

本人極望精通日文者能將此書譯成中文。

——蔣廷黻——



A S Hershey: Essentials of International Public Law  
and Organization (MacMillan Co. N. Y. 1927. Revised Edition.)

歐洲大戰對於國際關係之影響固不待言，而對於國際公法亦引起無限問題：如歐戰期中之戰鬥器械與方法多與往昔所用者大異，戰事告終，和平復現，為謀國際間之永久和平而有國際聯盟之產生，於世界政治上開一新紀元。因此種種，歐戰前之國際公法諸書均嫌陳腐，於是各國國際公法學者於歐戰後七八年中無不爭先恐後刪改其個人著作，以求適用於新書中之最近出版而最有參攷的價值者莫過於：

Hershey: Essentials of International Public Law of Organization 是書於一九二二年初版，一九二七年再版，內容豐富，註解特多，用為課本，固無特別優良之點，留作自修，實多裨益，蓋書中不祇註解精實，而引古證今，列舉參攷，尤為詳盡，與普通國際公法課本不同。書中有數章專述國際公法發達之歷史，國際問題和平解決之方法，國際組織，國際條約等等，皆國際公法專書中所不多詳見者也。

## Quincy Wright: Mandates Under the League of Nations

(University of Chicago Press. 1930 P. 726 # 600)

歐洲大戰後，協約諸國將土耳其，德意志所喪失之領土由國際聯盟分交三五列強代為治理，十年以來，成績如何，久為世人所注意。前清華大學國際公法教授現美國芝加哥大學政治學教授萊特先生對此問題有濃厚之興趣，有精深之研究。今將研究之結果及實地考察之所得，著成新書，公諸世人。書中詳述國際聯盟，治理國，及被治理國三者之互相關係，被治理國之主權與地位，及其人民之權利與義務等重要問題，為研究國際公法關心世界大事者所不可不讀。

## Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht

(Berlin, 1930) (Journal of Foreign Public Law and International Law)

一九二五年德國國際公法學者在柏林組織一種學會名為 *Institute für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*，專事研究各種國際法律問題，供獻極多，就其五年中之成績而論，實為其他學會所不可及。最近創辦上載各項文件，包含國際大事，國際條約，法庭判例，外交公文，等共長一千餘頁，內容豐富，為研究國際公法者最有用之參考。

## E. D. Dickinson: Cases and Readings on Law of Nations

(New York, McGraw Hill Book Co. 1929).

## M. O. Hudson: Cases on International Law

(St. Paul, West Publishing Co, 1929)

現之研究法律者大致可分兩派：第一大陸派偏重學理，第二英美派偏重判例。兩者各有利弊得失。吾人爲取長去短計，雙方均宜兼顧，故平時除研究學理而外，猶須多讀判例以補不足，不過爲數繁多，選擇費時，初學者更無從下手。米西根大學教授 Dickinson 氏與哈佛大學教授 Hudson 氏費多年心血，搜集與國際公法有關之重要判例，編輯成書，同於一九二九年出版。Dickinson 氏之書對於戰時國家之權利義務幾毫未提及，除學家意見外交公文外，登載之各國法庭判例一百九十餘件，國際法庭判例二十四件。Elliott 氏之書取材更爲宏富，對於戰時權利義務雖有所述及，然偏重仍在和平部分。書長一千五百餘頁。所登載之各國法庭判例共二百六十件，大多採自英美，其次德法，間亦有來自瑞士，南非，加拿大，埃及，日本，澳大利，比利時，墨西哥，等國。國際法庭之判例爲數亦較多，共六十餘。

—王化成—



Money: By W. T. Foster and W. Catchings,

Publications of the Pollak Foundation for Economic Research  
no. 2  
Houghton Mifflin Co, Boston, N. Y. 1923

Profits: By W. T. Foster and W. Catchings

Publications of the Pollak Foundation for Economic Research  
no. 8  
Houghton Mifflin Co, Boston, N. Y. 1925



## The Road to Plenty: By W. T. Foster W. and Catchings

Publications of the Pollak Foundation for Economic Research

Houghton Mifflin Co. Boston, N. Y. 1928

上列三書，表面上雖然像討論三個獨立問題，而其實是一部互相貫連的書，專論近代工業社會所發生的一個特殊經濟現象。

翻開近代經濟史，我們可以看到近代的經濟組織，經過八九年或十一二年的時間，必然發生一度的紛亂。紛亂的狀態，簡單起來，便是在所謂商業興盛期（Period of Business Prosperity）之後，市場漸漸覺到物品的供給，增加太快，一方面市價因物品增加不能繼續提高，另一方面則各種生產費用，反而日增不已；於是商人急謀出脫陳貨，工廠急謀限制生產，結果：物價急跌，金融緊延，物品充斥，各業停滯，工人失業，前此生氣蓬勃之生產界，頓呈蕭瑟之象，而發生所謂經濟恐慌（Economic crises）。如是者若干時，乃漸漸復原，復原後又經過了一個興盛時間，然後又入了第二個恐慌時代，如是像受某種天然定律支配似的週而復始。

上述商業循環（Business cycles）現象之為現代工業社會一種病態，是無可否認的。這三本書的目的，就是要推求病源而建議救藥的方法。因為三書出版日期，先後相去五六年，為便利讀者起見，其中互相重複地方甚多。不過從大致上說：“Money”與“Profits”專注意分析經濟恐慌的原因，而“The Road to Plenty”則討論其所建議之救濟方法。

著者以為商業循環的樞紐，是在物價。物價的漸高，為商業復原一種徵象；工廠之復工，生產之增加，工人之復業，金融之流通，市場之活動，俱依物價漸高而呈其興奮的狀態。反過來，到了商業興盛末期，恐慌的種種現象，都跟著物價跌落而來。所以商業循環的分析，必須從此入手。

在現代貨幣經濟（Money Economy）底下，物價問題，是離不開貨幣的。所以著者第一步的討論，就是貨幣。在貨幣一書“Money”，著者要證明經濟恐慌的主因，是因為生

產與消費失去均衡，消費者的購買力，不足以收納市場中之生產品，於是產生生產過剩或消費不及（Overproduction or underconsumption）的現象。以生產過剩或消費不及，來解釋恐慌，並不是著者始創的見解，在著者以前，已有不少的人主張相似的學說。不過根據所謂正統派的意見，生產過剩或消費不及，是絕對不可能的。因為市場中的供與求，表面上雖然不同，而嚴格論之，二者實為一事。甲物在市場中從其本身立言是供，而同時自乙物方面觀察是求，換句話說：甲物之供，同時為乙物之求，乙物之供亦即為甲物之求；所以在一市場中物品的供求，完全相同，生產過剩的情形，永遠不會發生的。這個意見，在承認供求為一個前提之下，是無可反難的，著者要證明恐慌的主因為生產過剩，必須先推翻這一個前提。

交換制度，是從以貨互易的制度（Barter System），演進到以貨幣為媒介的制度。後者的方便和利益，無容贅言。不過正統派死認貨幣只是交易的媒介，貨幣經濟（Money Economy）與直易經濟（Barter Economy）只是一個手續問題，根本上市場交易，還是以貨易貨的。本書著者以為這一個錯誤，實在是本問題主要的關鍵，Money Economy

與 Barter Economy 的不同，不只是一個手續問題，以貨幣為交易的媒介，在大體上雖然與交易制度以種種利便，而同時也可以阻礙物品的自由交換。在直易經濟（Barter Economy）制度底下，物品供求的發生，一定是同時同地的。正統派主張供求為一的見解，在此種情形之下，是不錯的。不過貨幣的應用，不但把這種直接交易面目完全改變，而且使供求為一這一個前提，于無形中失去他的根據。第一層，貨幣是一種遲延購買力（Suspended Purchasing Power），媒介的功用，可以遲延過一個很長的時間。甲以甲物易得貨幣後，對於利用此新購買力之時點物品地點，俱有完全自由。即此一點已經可以使物品供求為一的定律，失去效力，何況貨幣的數量，可以不問物品數量之如何，而任意變更。貨幣增漲（Inflation），可以憑空生出許多新購買力；反之，貨幣減縮（Deflation），可以憑空減却許多已有購買力，市場物品的供給，儘管不變，而物品的需求，可以因貨幣數量之變更，而大不相同。所以在貨幣經濟底下，物品的供求，不能如在直易經濟底下之必然相同，如果消費者的購買力，超過或不及于市場上的物品，生產與消費，就失去均衡，而生產不足或過剩的情形，可以發生。

著者既然在貨幣“money”一書，指明生產與消費的均衡，全看消費者的購買力能否收納市面的物品為定；於是進一步在商利“Profits”一書，證明如何在現代商利經濟 Profit Economy 組織之下，消費者在一時期中的全部收入，總是少于市面上全部物品的價值，簡單說來：消費者的購買力不足以收納市場的物品，有三個原因：

(1) 第一個原因，是在 Profits 的制度和商業儲蓄政策 (Policy of Corporate Saving) 為方面討論起見，著者假定社會上只有一個大公司，主持一切生產事業，僱用一切工人，購買一切物品，支付一切工資薪金等等。依此假定，此公司各項物品之總生產費 (Total Cost of Production of Commodities) 等于該公司付工資薪金利息及其他支出的總數。而各項工資利息等等的所得者，也就是各項物品的消費者。若第一月的生產費為 1,000,000 元，第一月生產品市價的總數為 1,200,000 元，(公司必須得利，所以市價必須超過生產費，此 1,200,000 中 1,000,000 元為本，200,000 為利。) 再假定此公司將此 1,200,000 元，于第二月全數投資于生產事業，于是在第二月開始的時候，物品總價為 1,200,000 元，而消費者的總收入 (等于生產費的總數)，只有 1,000,000

元，消費者必須將第二月收入 (1,000,000) 割出 200,000 元，加入第一月收入的全部，然後可以購買第一月全部生產品。這樣一來，將來的購買力，更為縮小，而公司儲蓄投資的政策，使生產力更為增加，將來生產品更為充斥，生產與消費，均衡分拆的裂痕，將更與日俱進。

(2) 個人儲蓄政策，是生產消費失均的第二主因。假定此大公司，將第一月生產品，憑本出買，而消費者在第一月收入中取出 200,000 元，作為儲蓄投資于公司，為擴充生產之用，其結果與上述之例相同。因為消費者第一月收入為 1,000,000 元，除去 200,000 元的儲蓄，只剩 800,000 元，不足以購買 1,000,000 元的貨物，勢必從第二月收入中，割出 200,000 元以補其不足；結果一方面將來之購買力減少，而同時公司因新得消費者 200,000 元儲蓄投資後，擴充生產，使將來的生產品，更為加多，如此一縮一盈，將來市貨充斥，是很明顯的。

(3) 生產過剩第三個原因，是貨幣的窖藏 (Hoarding of money)。窖藏貨幣，等于暫時消滅其購買力，而減少市場上物品的需求。假設物品總價為 1,200,000 元，消費者收入為 1,000,000 元，生產已有 200,000 元之過剩，若消費者再

窖藏 200,000 元，則過剩的數，一變而為 400,000 元。不過商利與儲蓄投資，俱有累積的影響（Cumulative Effect），而窖藏則無之。所以著者特別注意于商利這一個問題，而謂“unless these are offsetting factors yet to be discovered, the methods of financing increased output in the actual business world, far from automatically inducing a corresponding flow of money to consumers, actually prevent them from obtaining enough money to buy the increased output.”

如果商利是經濟恐慌的重要主因，那麼著者是否主張推翻商利制度，這又未必然。“Profits”一書一至二十章，就是預備答復這個問題，在這二十章中，著者說明商利在經濟制度下的用處，而結論謂商利自有其存在的價值，至于維持生產與消費的均衡，解脫經濟恐慌的方法，可以不必離開貨幣經濟與商利經濟而得到的。

「豐富之路」“The Road to Plenty”一書目的，是在建議一個補救生產消費不均的方案。全書完全以小說的體裁敘述。在火車中一段的談話，以商業凋敝，二人失業種種現象，引起經濟恐慌根本問題的討論。在讀慣有系統書籍者之眼

光中，書中之到處無謂糾纏，殊覺厭倦，然以通俗的效果論，則著者能以用淺顯的故事，說明一個複雜問題，引起一般讀者的興趣，也是未可厚非的。惟全書至少三分之一，是重述“Money”與“Profits”二書分析的結果，而本書主題佔地反少。其實本書要點，祇須一篇短文便可詳述無遺，用不著多費辭墨，這或是通俗一念從中作祟的結果。

根據“Money”與“Profits”二書的分析，恐慌的主因，是由于生產消費不均；而生產消費的不均，是由商利制度與儲蓄投資的不當，而以貨幣的使用為其樞紐。于是著者以為如果我們能限制貨幣的數量與流通，在商業擴充過速的時候，取減縮的政策，在商業凋敝的時候，取增漲的政策，則消費者的收入，可以與生產率相和，而過剩狀況不至于發生。

著者具體的辦法，是主張（以美國為例）組織一個聯邦委員會（Federal Board）專司其事，委會的第一任務，便是採集分析及公布各項關於生產金融消費力等等一切事實，以為健全金融政策的根據，此委員會，不但只處于顧問地位，建議意見，以備政府及商人之採擇，而且實際上管制政府的重要財政計劃，使政府的財政計劃，在商業凋敝的時期，引

起各種資本消費，而在興盛時期，加以限制。政府本來是一個最重要消費者，其支出的伸縮，除其本身所發生的影響外，尚足以左右工商業政策的進退。

政府支出，應當在凋敝時期擴充，而在興盛時期收縮，已經是近代財政學所公認的原則。如果作者的建議，祇是一個主張規定政府支出，應有長期計劃的提案，那是毫無疑義的，如果著者把他認做解決經濟恐慌唯一的方案，那却是大有商量的餘地。『Money』與『Profits』二書中的學說，雖不能得讀者完全的同意，至少我們不能不承認他的分析很縝密，見解頗能超脫前人的窠臼，不過二書所給我們的印象，好像是指明生產消費的失均，是現代貨幣經濟與商利經濟制度本身所生。我們所期望的答覆，就是如何在此種制度之下，能得到一個圓滿解決的方案，而『The Road to Plenty』

所建議的方案，祇是政府支出的制裁，與半官式的貨幣信用干涉政策。無論此種政策本身如何，這個提議，似未解決『Profits』書中所提出的根本問題。因為如果我們承認『Profit』的分析，則在商利經濟制度底下，生產品的總價，必然超過消費者的購買力。因為消費者的購買力，是等于生產總費。而生產品總價必須超過總生產費，就是貨幣信用制裁的成效，完全為著者的期望，也不過一個皮毛的補救。至于根本的問題，還是沒有解決。而況聯邦委員會的制度，貨幣制裁的政策，本身還有種種困難。這雖然是較為末節，而在實行上也是要顧慮到的。著者要想利用這一條前途莫測的路，達到「豐富」的樂園，恐怕真是小說家言罷？

——陳岱孫——



William E. Hocking, *Man and State*, 1926

此書係哈佛大學研究道德哲學的郝更教授四百六十餘頁之大著，敘述關於政治的根本的理論。概述此書的要旨於左，郝更謂政治在諸種藝術中是最是實行的，因政治所關的事項，是人類的利害，感情，所以最是困難，政治又是最理論的，政治在柏烈圖，亞里斯德以前，已是哲學的重大問題，在埃及，中國混合宗教及教育為治國的要諦。政治所以最為理論的理由是（一）政治的方策關係人類性質，不是偶然的，不能不使他根據根本的思想；（二）政治關係人民的幸福，家族生活甚大；（三）使人民了解「治國策」的目的而參與之。可以說政治是為人類集團的運命所驅使，就是因為政治，關係甚麼是幸福？認為幸福的，在多大程度就人類的現狀可能實現，等問題。

郝氏以為研究政治，需要研究人類性質的科學，就是心理學，倫理學，更需要明瞭人類在世界的地位的見解，就是形而上學，換句話說，要知道人類性質的全體，有知道人類在多大程度，是原因結果的，本能及衝突動的，或是潛在意

識，不完全的理性的動物的必要，心理學可以擴大這一方面的智識，此外更有研究對於那一種輿論的陳訴，最能動搖群眾的行動，那種誘惑能刺戟對於同志的連帶心，依賴心，對於候補人的家庭生活那種誇張或表明能刺戟感動，於取得投票有用，就公共事業預期使發生恐怖心那種有威力的示威運動最能抑壓不平者之怨怒等問題的必要，人類是有良心與理性的，所以要研究人類性質的一切真理。

郝更主張應該由研究人類的集團生活入手，進而研究政治的集團，政治的集團不是因為保持最善的經濟的生活而存在的，是因為人類以各種的集團生活為全體，對於該集團生活賦與以自覺的秩序與方向而存在的。

郝更此書第一章論事實，理論，問題。政治技術國家等根本問題，第二章論國家與其他社會集團，第三章論國家的心理基礎，第四章論集團意思，多元論主權，國家教會，暴力等問題，此書研明政治的心理機微，且其思索的過程，富有暗示，是一本頗有含著的書。

James W. Garner: *American Foreign Policies* 1928

葛納是美國伊里諾大學的政治學教授，已經有許多關於政治學及國際法的著書，此書是其近著。此書不僅歷史的敘述美國外交政策，乃是就美國傳統的及最近的國際政策，加以檢討及批評，就是把美國外交政策的諸面相加以觀察解剖，評論其功罪，剔抉其病根，而訴之於美國國民及世界。其第一章論影響於外交政策的諸原因及事實，第二章論孤立及不干涉的傳統，第三章論帝國主義及金錢外交，第四章論門羅主義的貢獻，第五章論對於國際紛爭的仲裁裁判及司法的解決的進步，美國之貢獻，第六章論與國際聯盟合作或不合作，第七章外國對於美國的觀察。著者於本書第一章，首論美國外交政策，不一定是積極的建設的有用的，有時是消極的怯弱，騎牆的政策，常受經濟的或政治的心理的或人種的某種事情或原因的影響而決定特殊問題，列舉國父的傳說，美國人的地方感情，民衆煽動，排外主義，感情主義，外來諸民族，條約締結權的組織，經濟的動機，金融的優勢，等爲主要的原因，美國建國者華盛頓，傑佛孫，等傳統的力量，在決定外交政策上佔指導的重要地位，而此傳統的力量甚不適當，傳統的根據在對於歐洲的恐怖，不信任，猜疑的以情，在此種情況之下國父輩的警告雖是賢明，今日與常時的情

形全然不同，美國的利益既非常擴大，不應徒拘泥傳統而不與他國協力以擴張增進國家的利益。

著者更指搗美人常以爲美國文化的優越，政治制度優秀歐洲諸國的領土取得是由於帝國主義，美國的領土取得僅是膨脹，美國外交政策不是利己的，美國未曾爲不正的戰爭等狂妄的感情，美人又有誇張美國的偉大，小針大棒吹噓美國對於人類福祉的貢獻的辯性，又因美人好爲井底的蛙式的自大及偏狹益使美人就對外的事項不關心。

著者更指人民由煽動的政治家侵略的報紙，所受的影響及因標語口號國民就國際關係所得的不良的先入爲主，民主國家易有的衝動的影嚮於國際平和及維持友誼有不少的障礙，舉出許多適例。

著者又謂美國民族組織的複雜的狀態常影響美國的外交政策，因爲由外國歸化的美國人對於母國的愛戀或憎惡，常擾亂美國的平和政策，尤其是因爲愛蘭人，德意志人兩種分子美國對於英國維持友誼甚受妨礙。

著者因表明美國的外交政策因條約締結權的憲法的組織受不少的影嚮，說明雖上院極少數的議員亦可違逆輿論而制御外交，除拒絕批准，保留，解釋，修正等慣例之外，更可

依立法，決議的方法干涉指揮外交政策，尤有以與訓令相等的決議拘束國際會議上本國代表的權能及活動的傾向。

又述美國外交政策亦與其他諸國的政策相同，就是外交政策因擴張對外貿易，發見本國過剩生產物的市場，使本國企業者獲得利權，投資者得金融上的機會等經濟的動機而活動，並敘述自塔弗特時代開始的金幣外交至威爾遜執政拋棄大部分。

著者最後檢討美國就物質上為世界的指導的勢力，最近所成就的優越的地位，對外通商及投資的機會，大部分有賴於歐州的繁榮，就財政的恢復，預算的平衡，貨幣的安定，產業的復活，軍備縮小，維持政治的安定等問題，美國雖欲不受歐州的影響亦不可能，主張廢棄孤立政策，超然政策，而與歐州合作。

於第二章「孤立與不干涉之傳統」，著者為以對於歐州不干涉政策之報酬，美國歷來維持禁止歐州對於美州干涉的權利，然此一人不得追二兔的政策，是否是必然的論理的，不能無疑，華盛頓和發遜馬柴遜等的傳統政策，不解為絕對的，無論如何情形，亦禁止發生同盟性質的關係，應認為僅明美國的利益得增益時，隨時可由該傳統脫離一般的原則。

美國迄今日增參加許多國際會議，每次均標榜傳統，而實際則蔑視之，傳統亦失其拘束力，因參加是等國際會議的結果，美國對於世界全體或一部的利益的增進，亦有所貢獻，於美國並無任何的不利益或危險，近時因美國拒絕與他國全力合作，一般世人及以此為脫離真的傳統。

於第三章「帝國主義及金幣外交」，著者嘲笑美人常言歐洲諸國的政策是帝國主義，美國未曾為惡事，美國領土的增加是由於買收，有意的合併，租借等事由，是膨脹或實現，其實所謂膨脹就是帝國主義，新墨西哥的合併，西班牙領土的合併，巴那馬運河地方的獲得，均是好證據，美國的外交政策決不因帝國主義的動機而左右之口頭語，非將帝國主義，一與語歷來的意義，全然相反的意義，加以界說，難為之辯護，著者更擲揄美國威爾遜休茲等對於臘丁美洲諸國即告以美國已往的獲得領土，由於不得已，今後決無再因征伐而獲得領土的事，臘丁美洲諸國也不信他們是美國感情的忠實的解釋者，就將來美國的行動決無錯誤的預言者。著者更論及美國對於臘丁美洲樹立保護權，美國對於中美及加利弗諸國的政策，想起臘丁美洲諸國一般的不信賴及恐怖，尤以最近一九二一年美國使巴那馬與之締結軍事同盟條約的行動，及一



九二六年對於尼各拉各的武力干涉使中南美諸國起極大的不快。

於第四章著者斷定門羅主義，雖亦有利他的方面，而主要目的仍在自衛，因為有此主義，於由歐洲諸國的干涉救出羸丁美洲諸國有顯著的貢獻，惟此主義漸次擴張，著者攻擊威爾遜反對羸丁美洲諸國對於歐洲資本家讓與經濟的利權，與美國毫無關係的純國內的事項加以干涉，以爲除防衛美國自身以外無承認門羅主義的理由，門羅主義至今日成爲辯護於美國的保護無關係的行動的口實，因爲金幣外交，經濟的帝國主義的促進，而利用此主義的信念普及於各國，其不平之聲，在第四回全美會議，已表現於拒絕感謝門羅主義的決議案，及得巴爾羅氏的宣言，著者更敘述對於門羅主義的大陸化，全美化，美國最近拒絕的態度，及關於加入國際聯盟及常設國際法院美國上院的態度之後，以爲門羅主義的宣言及實行，對於西半球的平和與自由，有所貢獻，惟現時已屬過去，在名譽的門羅主義名目之下，最近所行的諸政策，於美洲諸國民間的平和及友誼的貢獻甚感難於辯護，此時應鑑於對於門羅主義美國的態度使，美國與南方諸國的關係益趨惡化，應保持其固有的原則而廢棄使用其辭句。

著者於六章檢討對於仲裁裁判或其他種國際紛爭平和的處理之進步，美國於若何程度有所貢獻，於若何程度有所阻礙，痛論在長年月日之間對於美國欲依賴仲裁裁判，上院的非同情的往往且敵對的態度有若何的障礙，尤非難關於設置國際紛爭平和的處理機關的運動，上院破壞的最近的例，對於美國加入常設國際法院議決書上院所採的態度，又非難政府拒絕對於他國因爲說明保留的意義的會議，請求美國派遣代表者的提議，以爲美國的態度常與禮儀及和合的精神相違背，在仲裁裁判，國際紛爭的司法解決的方面，美國的實賤實在與美國總統或外交總長再三再四的宣言不符，與其說有進步不如說是退步，尙不及帝國主義的伊大利第六章批評美國於若何程度會與國際聯盟合作或不合作，當威爾遜維持聯盟規約歸國時，國民的大多數可贊成之，不幸成爲政爭之具，公眾的心思混亂，喪失一切的正義觀念及公平觀念，著者對於羅幾氏的態度及議論加以反駁，非難美國政客的态度是好爭的，吹毛求疵的非有益的建設的。

國際聯盟所召集的國際會議或其委員會，美國雖亦參加，而其代表是非正式的，不過有俾聽討論報告會議情形於本國政府的任務，不能加入表決，署名，所以沒有多大的功效，

關於買賣婦女分佈麻醉劑，販賣武器，公衆衛生等世界的事項，美國代表的活動，在大體上所貢獻者甚微。

第七章外國對於美國，的觀察分爲拉丁美洲諸國，加拿大，亞洲，歐洲，的四部，第一拉丁美洲諸國因美國拒絕對於門羅主義下一界說或以之爲全政策對於美國的誠意懷疑，認今日美國的門羅主義，全主義與美國的帝國主義同意義，而依美洲連帶的原則對德國宣戰或斷交的中南美諸國，因美國拒絕加入聯盟，大爲失望，對於彼等的平權與平等由國際聯盟，受較由美國更大的承認與尊敬，所以有與遠美國接近聯盟的傾向。

關於加拿大，則以對於加拿大自治領的成立，美國議會的抗爭的決議，對於阿拉斯加境界紛爭等美國的奇怪的態度，已使加拿大人大起懷疑，就加拿大在國際聯盟獨立的地位，美國上院所執的態度，上院議員伯巴氏就國際法院法官的選任，主張不與自治領以權利的提案等事件，加拿大人對之記憶尙新。

著者謂美國對於亞洲諸國的政策是慈善的人道主義，寬容的利他主義與人種的差別待遇及排斥政策的混合物，承認日本對於美國的抗議爲有理由，美國對於東洋諸國要求開放

門戶，而對於亞洲人緊閉自己的門戶，中國印度數億的人民與日本人有同樣的痛苦，將來中國對於美國的差別的立法或贊成日本的反責。

美國今日在歐戰甚不受歡迎，尤以在曾協力破敵的諸友國爲甚，協商國對大國的感情，不是厭惡，恐怖或猜疑的感情，是因爲美國在戰後對於諸國欠缺同情心失望的感情。

著者駁斥美國人士有主張依孤立或分離的合作辯護美國的政策者，謂一國或個人，不與因爲完成同一的目的而盡力的他人合作，以爲孤立分離是對於共同事業的完成最有效的貢獻的前提，微之社會生活一切經驗上的事實，不能支持，世界諸國所期望於美國者，已不是道德的援助，乃在表現於行爲的合作，美國不應徒張大其聲而無其實。

本書最注重之點，在指摘美國最近的外交政策，對於世界的要求太不關心，與國際的新思潮，世界的大勢相背逆，以銳利的論，斷對於本國的外交政策，加以無忌憚的批評，其態度實在值得尊敬。

——何基鴻——

## 編後記

幾句附帶的話：因為經濟成了問題，以致出版延期，並將篇幅縮減——有三篇較長的稿件，祇好暫為擱置。一篇為高志耘君所作的「社會法理學」，幾費時日，語多新穎；兩篇為徐維飛君編述的「一八〇一—一九三〇年間英國的內閣人員」和「一八五一—一九三〇年間英國的外交官吏」，這兩篇是根據史實的統計，以見英國的大學教育和內政外交人才的關係。

在論著項下，大都係本校政治系同學的著作和譯述，並承稽文甫，沈觀準兩位先生惠賜鴻稿，又錢端止先生的演講記錄。書評一欄，統由本校法學院教授執筆，凡二十種。

編者不才，疏陋自不待言，校對再三，錯誤仍未能免。海內賢者，諒之教之。

徐維飛 一九三二，四，十二，于濟華大樓

\*\*\*\*\*  
錄  
附  
\*\*\*\*\*

### 國立清華大學政治學會章程

民國二十年一月十六日改訂

#### 第一、定名

國立清華大學政治學會

#### 第二、宗旨

本會以研究政治學術聯絡感情，並輔助清華政治學系之發展為宗旨。

#### 第三、會員

凡清華政治學系學生，皆為本會當然會員；本系教職員為名譽會員。他系師生，對政治學有興趣者，亦得加入。

#### 第四、組織

本會設五股：(一)總務股，(二)調查股，(三)出版股，(四)研究股，(五)講演股。以五股股長組織委員會，總務股正股長缺席時，由副股長代

#### 第五、職員

本會除總務股設正股長一席，副股長二席外其餘四股每股設股長一席。

#### 第六、職權

總務股股長對內主持本會，對外代表本會，並為委員會主席，委員會決定本會重要事務，交各股執行之。

#### 第七、選舉

職員由每學期末次常會就當然會員中選舉之。

#### 第八、任期

任期半年，得連任一次。

#### 第九、會議

常會每學期始末各召集一次，委員會議，由該會主席召集之。

#### 第十、會費

各股會議，由該股股長召集之。大會由委員會主席召集之。每學期每會員應繳納會費五毛；特別用費，得由委員會臨時募集之。

#### 第十一附則

(一)會章有不妥之處，經由十人提議出席會員過半數通過，得修改之。  
(二)本會會所，暫設在清華大學三院二十一號。

### 民國十九年至二十年度本社職員名單

一七二

第 八 屆				第 七 屆			
調 查 股	演 講 股	出 版 股	研 究 股	調 查 股	演 講 股	出 版 股	研 究 股
鄭康祺	張毓鵬	劉心顯	尙傳道	宋迪夏	王化成	張奚若	浦薛鳳
			副股長 劉漢文 田保生				副股長 劉漢文 張永懋
			正股長 徐雄飛				正股長 徐雄飛

The  
Chinese Journal  
of  
Political Science

Vol. I = No.1

January, 1931

Published Semiannually By  
The Tsing Hua Political Science Association  
Tsing Hua National University  
Peiping, China

---

中華民國二十年一月

清華政治學報

第一卷 第一期

實售大洋貳角伍分

(郵費國內三分  
國外七分)

編輯者 國立清華大學政治學會

發行者 國立清華大學政治學會

印刷者 北平北京書局

代售處 國內各大書店