

遵照考試院最新修正條例增訂

普通考試行政 人員考試全書

于右任

普通行政人員
財政行政人員
會計統計人員
外交行政人員
使領館人員

考試必備

甄錄試科目

國文 特
論 載

修正普通考試
應考人應考
普通考試
甄錄試
各例各
條各
應考
資格
考
格
資
考
表
目
表
表
表

第一集

三民圖書公司最新出版

◀高等考試 普通考試書籍▶

高等考試全書 (六册)	二元八角
普通考試全書 (六册)	三元六角
縣長考試全書 (上下兩函)	三元六角
高等檢定考試全書 (全十八種)	二元五角
普通檢定考試全書 (全十四種)	二元
高等普通縣長考試試題彙編	三角

◀投考升學指導叢書▶

增訂各科測驗指南	八角
中小學投考會考指導	七角
新編各科常識問答一千條(二册)	一元八角
英文考試指導	三角
黨義問答一千條(上下二册)	一元二角
三民考試問答一百條	二角
各科常識問答叢書	
甲組全套十種	一元二角
乙組全套十種	一元
新生活運動指導	二角
國語升學指導	四角

普通行政人員
財政行政人員
會計行政人員
外交行政人員
領事館人員

考試必備

普通考試行政人員考試全書

上海三民圖書公司印行



3 0527 8674 0

573-446

476

:1

修正普通考試各條例應考資格表

二	一	資格/考試類別	
有前款所列學校畢業之同等學力經檢定者	經立案之公私立高級中學或他種中等學校畢業者	行政人員	考試
同上	經立案之公私立師範學校或高級中學畢業者	教育行政人員	考試
同上	經立案之公私立高級中學或農工商業學校或甲種農工科學校畢業者	建設人員	考試
同上	經立案之公私立高級中學或他種中等學校畢業者	法院書記官	考試

五	四	三
<p>會 在 行 政 機 關 服 務 三 年 以 上 有 證 明 書 者</p>	<p>有 考 試 法 第 七 條 第 一 款 所 列 資 格 之 一 者</p>	<p>在 國 立 及 經 教 育 部 立 案 或 承 認 之 國 內 專 門 以 上 學 校 修 政 治 法 律 社 會 經 濟 學 科 一 年 以 上 畢 業 得 有 證 書 者</p>
	<p>會 任 高 級 小 學 教 育 行 政 機 關 或 在 教 育 機 關 服 務 三 年 以 上 有 證 明 書 者</p>	<p>有 考 試 法 第 七 條 第 一 款 所 列 資 格 之 一 者</p>
	<p>會 任 農 工 學 術 機 關 行 政 機 關 或 營 業 場 廠 服 務 三 年 以 上 有 證 明 書 者</p>	<p>同 上</p>
<p>會 在 司 法 機 關 服 務 三 年 以 上 有 證 明 書 者</p>	<p>有 考 試 院 第 七 條 第 一 款 所 列 資 格 之 一 者</p>	<p>在 國 立 及 經 教 育 部 立 案 或 承 認 之 國 內 專 門 以 上 學 校 修 政 治 法 律 社 會 經 濟 學 科 一 年 以 上 畢 業 得 有 證 書 者</p>

修正普通考試各條例各試科目表

甄錄試科目	試 別
一 國文及公文 二 黨義及民主主義 三 中國歷史及地理 四 憲法及公法 前法未中公法 民國約法 時期政治	考 試 行政人員
一 二 三 四	考 試 教育行政人員
一 二 三 四	考 試 建設人員
一 二 三 四	考 試 法院書記官
以上教育建設 設法院書記 官考試甄錄 試科目均與 行政人員考 試甄錄試科 目相同	備 考

試

正

必

三	二	一	(三)	四	三	二	一	(二)	五	四	三	二	一	(一)
會計學	民法概	經濟學	會計人員考	財政學	財政學	民法概	經濟學	財務行政人	經濟學	地方法規	刑法概	民法概	行政法	普通行政人

二一 教育原理及
 三 教育法
 四 視學法
 民 概

一	二	三	(三)	四	三	二	一	(二)	五	四	三	二	一	(一)
材料學	機械工程	河工學	橋樑工程	市道工程	測量學	材料學	土木學	產牧學	桑學	林學	農業	鄉村	農業	農業科

二一 民法概
 三 民事訴訟法
 四 刑罰法
 五 法院組織法

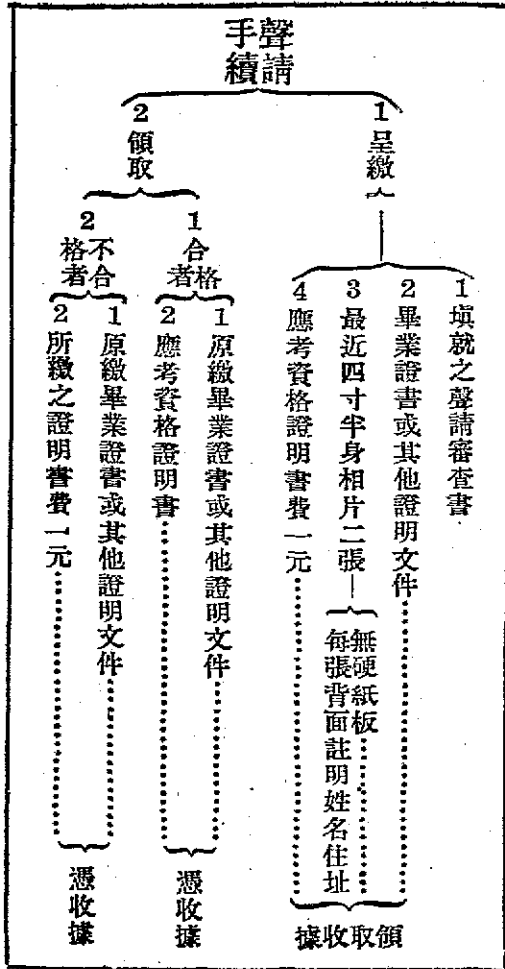
科

						(五)			(四)							
一	蘭俄	以	中	三	二	一	目	職	外	四	三	二	一	試	統	四
種	文	文	文	文	文	文	文	文	文	文	文	文	文	文	文	文
字	才	荷	德	約	要	法	館	館	館	館	館	館	館	館	館	館

二	一	礦	五	四	三	二	一	化	四	三	二	一	電	五	四	三	二
測	地	冶	工	工	分	有	無	學	話	電	電	電	電	電	工	內	蒸
量	質	工	廠	業	化	化	化	化	無	報	機	磁	氣	電	工	廠	氣
學	學	程	理	學	學	學	學	學	電	電	電	學	工	工	管	機	機
		科	科	科	科	科	科	科	電	電	電	科	程	程	理		

試 面	目	
	選 試	試
就應考人之正 試科目及其經 驗外行之政 員及領館職 員使用其語 試得用外國		爲限)
就應考人正試 之必試科目及 其經驗面試之	一社會學 二各國教育制 三教育統計	
就應考人之正 試科目及其經 驗面試之		三礦物學 四冶金學 五山金管理 以上各科任 選一科
同		
上		
	以上教育行 政人員選一 種科目任選	

應考人聲請審查應考資格程序表



第一集
甄錄試科目

國文 論文

黨義論文

經濟財政論文

政治法制司法論文

外交論文 教育論文

農林警察衛生論文

現代各科論文集目次

編例

第一輯 黨義論文

訓政時期黨義的教導與學習

以黨治國之理想與我國國情的適應

三民主義的精神

孫文學說之內容及評論

知難行易說與知易行難及知行合一兩說的比較

總理實業計劃序文

從間接民權到直接民權

地方自治開始實行之意義與縣治問題

辦黨和做官

戴季陶

楊幼桐

胡漢民

胡適

軼塵

孫科

楚卿

李念中

周佛海

第二輯 經濟和財政論文

五五

民生主義的經濟建設.....	強稼收
中國貧弱的根本原因.....	馬寅初
金匯兌本位與國際貿易之關係.....	靜如
金貴銀賤中之根本救濟.....	宇蒼
關稅自主與新稅則.....	賈士毅
新稅則之要點.....	曾
中央銀行之原則.....	陳行
改革幣制當先從整頓入手.....	號齋
鹽稅問題與國民經濟.....	浩坤
鹽政改革之目的.....	龔德柏
新舊國債之八面觀.....	泉奴
整理江蘇財政的管見.....	屈踐
第三輯 政治法制和司法論文.....	一三九
自治與約法.....	潘公展

對於國民會議的希望.....胡庶華

三民主義和法律.....吳經熊

五權憲法之法學的觀察.....梅思平

今後訓練民衆之我見.....王寵惠

市政建設問題.....鄧峙水

中國國民黨的勞工政策.....賈之

中外各國監察制度之概略.....鏡清

司法現狀及將來計畫.....魏道明

改良看守所之建議.....平午

第四輯 外交論文二〇五

中國在國際上應有之地位.....王正廷

廢約問題與外交方策.....陳濤

廢除領事裁判權之理論與實際.....冀復

收回航權與航業政策.....王伯羣

發展對外貿易的途徑.....周錫三

第五輯 教育論文.....二四五

今後國民革命進展的路線——整理教育.....劉蘆隱

關於教育行政組織之重要問題及其原理.....羅 篁

急宜振興農民教育之理由.....杜佐周

讀書運動與文化建設.....邵元冲

第六輯 農林警察和衛生論文.....二七三

發展農林事業為發展農林科學之前提.....戴季陶

造林之利益.....樵 子

我國警察的沿革.....趙志嘉

警察法與警察學及警察法學的意義和異點.....趙志嘉

衣食住行之衛生要則.....褚民誼

編 例

本編所選論文，包羅現代各科經世之作，行文既茂，實質亦豐，其中撰述各家，尤多當世知名之士，及專門鴻博之學者，披覽一過，恍讀羣書數千百卷。

本編分六輯：第一輯黨義，第二輯經濟和財政，第三輯政治法制和司法，第四輯外交，第五輯教育，第六輯農林警察和衛生。

各輯所選論文，有全篇，有節錄，其中節錄各篇，亦仍自具起訖，且爲一篇之菁華所在。間有以一節之節目代其題目者。亦沿用篇中原文，非關杜造。

文體有文言，有白話，不拘一格，而各有所長。

每篇題下，各以原作者之姓氏標之，其用簡名，或別號者，亦仍其舊，篇末並記其發表之書報名稱，藉資參考。

本編編輯倉卒，而座右書報有限，一斑之見尙希鑒正。

二〇，五，四，編者

第一輯 黨義論文

訓政時期黨務的教導與學習

現在我們的黨，已經到了訓政時期；在討伐叛逆的軍事，已經結束之後，軍事時期已過，訓政推行更急。但是軍事時期，與訓政時期，並沒有呆板的劃分；現在總是已經從軍事時期到訓政時期的了。大體就全國看來，青天白日旗插遍全國，全國都趨入於訓政時期。

訓政時期，黨站在什麼地位？我們曉得，訓政的訓字，就是教訓，也就是教育。民國的歷史，只有十幾年，一般人民，還不曉得怎麼做民國的國民？各地的自治沒有基礎；各地的產業，沒有發達；所以第一步是要教人民來做主人翁。民國的主人，本來是全國的國民；把政權交給國民，國民用不來，所以國民黨一面替代國民行政權，一面教導國民行政權，使民國成為真正的民國；為中華民國的國民，預備辦交代。國民黨是担負政治的教導，中華民國就是三民主義的國民學校，國民黨就是學校裏的教習；訓政時期即



黨，就是站在教習的地位。

各位同志，擔任黨務，所做的是什麼事？黨務的內容是什麼？大概不外組織、宣傳、訓練幾項。宣傳是官是主義；訓練是訓練人家信仰主義；組織是組織行主義的團體。所以真正的黨的工作，是教導一般國民能夠實行主義，而決不是在機關裏管文書，管會計，管庶務的雜事。這種文書，會計，庶務，決不是黨務；因為在行政機關裏，在學校機關裏，都有的。黨務最特別的任務，在組織行主義的團體；對內組織機關，對外組織團體，並且宣傳主義，訓練人家信仰主義。主義的內容有多少，我們就要看到總理的著作。我們先看孫文學說，這本書，是總理革命理論最基本的心理建設。一、二、三、四、五、六章，以專門問題來做證明，以行易知難來包括各種知識。建國方略，是計劃整備中國的建設，尤其着重在物質建設。許多同志以為民生主義沒有講完，總理講民生主義，他大體打算，要比民生主義，民權主義，多講兩講，那麼，民生主義實在缺少兩講。民生主義的道理，還沒有講完，其贊建國方略，就是民生主義的實際辦法。譬如食，衣，住，行，工業的建設，都是有關民生。民生主義的道理，已經很完備。民權初步這一本書，是用最簡單，

最明白的方式，教人家如何開會，如何集合團體。還有地方自治實施法，是地方自治最基本的方法。這幾本書，固然很簡單，而實際的道理很多。我們做工作，必須完全根據這些道理。

辦黨務在訓政時期的工作，和軍政時期的工作不同：以前只要做破壞，現在是要做人民的先生。一個整個的黨，去做人民的先生，是要靠黨員去做。這種效用的發揮，是要靠着黨員。在訓政時期中，把黨的主義時時刻刻不斷的傳佈到人民當中，把人民完全組織好，使人民完全接受主義，運用主義。在這一工作之先，或者和這一個工作同時並做的，就是訓練黨員的工作。要使每個黨員，能夠擔任宣傳，組織，訓練，每個黨員能夠為主義而宣傳，為主義而訓練，組織，民國就是民之所治的國家。民權是人民管理政治的力量，現在所以不能把民權組織起來，就因為沒有經過訓政，沒有訓練過，沒有教育過，所以我們先要把黨員訓練好。黨員能夠澈底了解主義，那麼訓政的任務方能達到。所以黨務工作一面是教人，一面是自己學習。教導人民，固然要緊，訓練黨員，也是要緊。

中國學堂裏有一種不好的習慣，先生在課堂裏摸了一個鐘頭黑板就走

掉，要是學生要問先生的道理，先生以為多事，以為不必問，此種教習，當然錯誤的。做教習，不論教什麼功課，應該和學生一同去做採集整理的功夫。一而教，一明學，所謂教學相長。訓政時期的黨，既然負教習的責任，每個黨員，要特別預備充分的能力，然後黨的能力，始能充實。人民有什麼請問的，立刻就切回答，各種的疑問或問題，都可以解決。如果我們留意到黨所處的地位，是先生的地位，黨員所處的地位，是教習的地位，那麼每個同志，應該自己增加知識，訓練自己。大家要決心做一個好的先生，好的教習，從軍政時期，過渡過來，黨員所得的知識經驗，一定很多。有些什麼共產黨，改組派，要想破壞我們的黨，迷惑我們的同志，黨員不應該看不清楚，被人搖動，而走入錯誤的路上，受許多痛苦。我們必須認清環境，使我們的黨從危險困難中走到平坦的大路上；使我們全國的國民，都走到平坦的大路上；使我們的國家民族，走到平坦的大路上。

訓政時期的黨員，是站在先生的地位，一面教導人民，一面自己訓練自己。教育家主張教學做合一，和古人所說教學相長的道理相合。說到這裏，我們再把學堂裏的情形說一說：大概各種學堂，都是從小學到中學，中學到

大學，大學以上，就沒有學校。這種求學，可以叫做「學求學」，總是鄉下人向城裏走。中國人是到東京去，到倫敦去，到華盛頓去，到巴黎去。要是真正求學問，不是這樣的。文明人要到野蠻地方去，城裏人要到鄉下去，學地質學的學生，可以到學校裏去，地質學家到山中去，到荒郊去；博物學家，也是這樣。社會學家，要到南洋去，到非洲去，到中國的蒙古去。所以初級的求學，是從小學到大學。要求真正的學問，就要從城裏到鄉下，從文明地方到野蠻地方。我們做黨的工作，也是這樣。一般的工作，是到都市上，到機關上。真正的實際工作，是要大家到鄉下去，到民間去。

學問是到處有的，我們要教導人民，必須明白人民實際的情形。人民不懂，是有不懂的原因；不明白，是有不明白的原因。我們研究這種原因，也就是我們的學問。我以前為本黨做宣傳工作，因親問總理怎樣做宣傳工作？總理說：「做宣傳工作的，好像教馬一樣；教馬的人，第一步是學馬，曉得馬的性情，把馬的習慣都懂得，於是把馬所能夠接受的來教馬。要是你所教的，沒有合馬的性情，那馬就要帶口咬你，一脚把你踢現。我們了解馬教馬的方法，來做宣傳工作，宣傳工作，才做得好」，我們根據這個道理，

來講普通的事情；譬如做農民運動的同志，假使聚集了許多農民對農民說：「各位農民諸君」，農民的不懂你開口說出「農民」二字的意義，說不定他們要把「農」字誤譯作「騰」。像這種宣傳運動，不是引起農民奇感，的是引起農民的反感。所以我們做黨務工作，最要緊的，是要了解人民，要到民間去，觀察民間實際的情形。我們不論他好不好，必須要曉得他；就是他不好的我們也要曉得他，改革他。這是做黨務工作最要緊的道理。

黨在訓政時期，就好比一個三民主義的學校，黨員分擔教練人民的責任，教練中華民國全部人民，能夠行使四權，並增加人民的智識能力，這是一個任務。同時黨員自己，要擔任這個任務，必須要下學的功夫。先就黨理著作中包括的道理，留意到民間去。自己學習，自己訓練，所謂「學然後知不足」也。各位同志，如果能這樣去努力，那麼將來的黨務，定有很大的光明在；人民定有很大的光明在。將來在革命史上，一定站在發動的地位。兄弟是站在學習的地位，來貢獻這點意思的。

以黨治國之理想與我國國情之適應

楊幼炯

本黨以黨治國的主張，若由我國國情上說起來，實是應時勢的需要而發生的。本來政黨與民治是互為因果的。有雄偉的政黨，然後纔能實現民治，而政黨又須因民治而存在。雄偉政黨的要素，是有主義，有組織，有訓練，和有多數的黨員。所以實行黨治的黨，必須是雄偉的黨，否則便沒有成功的希望。中國自辛亥革命以後，建立民國，雖然約法上規定『主權在民』，但在實際上，所謂人民代表的國會，省議會，縣議會等都久為一般劣紳所把持，成為軍閥官僚，貪官污吏的爪牙或走狗。凡是近代代議制度之弊端，我國幾於『無惡不作』；而在全國中要於本黨之外，另尋出一個有一定政治方針與建國根本大計的政黨，已是沒有。就拿英美兩黨對峙的政黨政治的原則來說，十七年以來全國中始終沒有一個可以與本黨對峙的政黨。要求多數政黨更翻秉政，已是不可能。加以中國目前急切的需要一個有歷史主義的革命集團，來領導國民革命的羣衆的勢力，因此本黨以黨治國便成為實際需要的唯一途徑。

我們試從客觀方面來觀察，中國目前的局勢，是極其混亂的。在殘餘的軍閥尚在勾結帝國主義，爲惡相濟的時候，我，假使沒有整齊的步驟和具體的計劃，又怎能解決這如亂絲般時局。中國目前所待解決的是如何去完成國民革命，與國民革命成功後，如何遵照 總理的建國大計去實行。前者還比較容易，因爲北伐進展異常迅速，殘餘軍閥的肅清，可操勝算；只是革命的建國大計之推行，卻較爲困難。中國的時局到現在已成治絲益亂，各方面的問題，又不斷的緊逼而來。在這種情形之下，我們只有依據三民主義的精神來處理一切國家的六計。

中國現在如果要建新的國家，必須以「民權」爲基礎。在軍閥統治的局勢下，一切都是以「軍權」爲本位的。中國近十餘年以來，一方面是列強帝國主義者，從政治方面經濟方面來協以謀我，把我民族做他們刀俎上面的魚肉。他方面又是國內軍閥，從武力方面剝削人民。所以本黨的三民主義就在謀人民從這兩重壓迫之下解放出來，同時以本黨的主義治理中國，求達到「保障民權」的目的。所以我們應該明瞭的就是本黨以黨治國的原則，不是限制民權，乃是保障民權。在軍閥統治之下，不獨沒有設立根本能夠保障民

樣的制度；而且連至少應享的國民權利，都剝削得乾淨。所以本黨以黨而國精義，就在以三民主義政治建設，來保障民權發揮民治，實現全民政治。

三民主義的政治組織，並不是『代議政治』，也不是『直接民治』；更不是『直接民治與間接民治的調和』，乃是根據中國政治客觀的條件與要求，依照世界政治社會經濟環境的趨勢，重新規定出來的『直接投票五權分立的民主政治』。在這種民主的政治組織中間最重要的當然是『直接投票』和『五權分立』。在理論方面，三民主義對於民權的保障，就在於糾正代議制度和三權分立制的弊害，創立『五權分立』於間接民權之外復行直接民權，使人民的自由與平等，可以得到多多的保障。而三民主義下的國民權利，更甚全人類都可以享受的，並不能為資產階級所獨有。所以在制度方面首先在『實行普通選舉制，廢除以資產階級為標準之階級選舉。』（本黨宣言對內政策之四）又以考試權來救濟選舉制度的流弊，以期民權得圓滿的實現。所以必須『厘訂各種考試制度，以救選舉制度之弊』。（對內政策之五。）其次，『確定人民有集會結社言論出版居住信仰之完全自由權。』因為近代號稱民治的國家對於人民各種自由，法規上僅有片面的規定，三民主

義對於人民自由，則為最明確規定。

我們由此可知本黨的黨治主義，在政治上並不是專斷政治上的平安；完全在保障民權。近代各民主治國家，因政治上的組織不良，對於國民應享的政治權利，加以許多的壓抑，蒙蔽，及阻礙；同時各種不應有的法律，加民衆以許多的打擊；而且根本上，憲法上的規定，就不很完全。所以我們因此知道現代各國的政治制度，對於國民的權利，並沒有什麼保障，在根本上除對於資產階級外，是完全沒有與以自由和平等的。所以三民主義對於人民的政治權利，是有具體的方法，加以保障的。一方面有五權分立的政府與直接民權的補救，可以避免代議制度的流弊；他方面主張完全的民權，使人民在政治上的自由與政治上的平等，都完全無缺，又可以沒有寡頭政治的殘暴。這是本黨以黨治國理論上的特徵之一。

其次，本黨「以黨治國」的精義，又在使各階級的人民，都能享受政治上與經濟上的權利。「資產階級的專政」固然是我們應該反對；但「無產階級的專政」，我們也不敢苟同。因為中國勞資階級的成長，還沒有達到成熟的地步。無論資產階級或無產階級，都還沒有階級的對立。中國政治上的支

配者是軍閥，不是資本階級。所以要以階級鬥爭的方式，來解決中國的經濟問題，可以說是「此路不通。」若是拋棄了目前客觀的條件，硬要主張無產階級專政，其結果徒使中國的糾紛延長。因為中國的資本階級，還沒有成熟到奪取政權的程度，無產階級也並沒有奪取政權的階級自覺，所以單憑無產階級本身的力量來統治中國，無論如何是不可能的。至於在現代資本主義制度之下，只有資產階級得到政治上和經濟上的權利，受經濟關係壓迫的無產階級，是絲毫享不到一點權利的。

所以本黨就一般的原則與中國特殊的情形，決定不採取階級鬥爭的策略，祇是領導各階級革命的民衆，組織堅強政府，再由政府以政治的力量，求於生產上發達國家資本，在分配上節制私人的資本，以漸進於私有資本制度的消滅，防止土地的壟斷，以漸進於土地國有的境地。歸結起來，就是本黨以黨治國的理想，是以三民主義一貫的方法，與革命手段，改造政治。同時更以和平的漸進的方法，謀經濟組織的改良。

但是這種經濟改良的政策，並不是拋棄了工農階級的利益，而與資本階級妥協的，乃是和平的手段，改良經濟組織，使我國勞動者由此可以獲得

「生存權」和「勞動權」，換言之，就是促進我國產業的進步，防止資本家之物與，使中國的經濟組織逐漸改良，勞動者的利益，可以有確定的保障。因為在現在的中國經濟狀態之下一般勞動者如果在政治組織和經濟組織方面，不能夠使他們有「生存的機會」和「勞動的機會」，他們根本上就不能躋於「人」的地位，更不能享有什麼權利。所以本黨首先便注意到勞動的生活。總理在建國方略中說：「人民有許多工事可為，而工資及生活程度皆可增高。工資既增多，生活必需品及安適增加，故發展本部工業之目的，乃當中國國際發展之時，使多數人民既得較高工資，又得許多生活必需品安適品而減少其生計費也。」又說：「故在吾之國際發展計劃中，提議工業發展所生之利益，其一須提還借用外資之利息，二為增加工人之工資；三為改良機器之生產，除此數者外，其餘利益，須留存以為節省各種物品及公用事業之價值。」本黨在宣言及政綱中，對於農工的「生存權」與「勞動權」的保障，更有明確的決定。在第一次全國代表大會宣言中說：

「於此須有當為農民告者：中國以農立國，而全國各階級所受痛苦，以農民為尤甚。國民黨之主張，則以農民之缺乏田地淪為佃戶者，國家

當給以土地，資其耕作。並為之整頓水利，移植荒徼以均地方，農民之缺乏資本，至於高利借貸，以負債終身者，國家為之籌設調劑機關，如農民銀行等，供其匱乏，然終農民得享人人應有之樂。又有當為工人告者，中國工人之生活，絕無保障。國民黨之主張，則以為工人之失業者，國家當為之謀救濟之道，尤當為之制定勞工法，以改良工人之生活。此外如養老之制，如育兒之制，周恤廢疾者之制，普及教育之制，有相輔而行之性質者，皆當努力以求其實現。」

根據這種宣言，本黨在政綱對內政策中，就有下列各條的確定：

「土地之稅收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆為地方政府所有，用以經營地方人民之事業，及撫育幼，養老，濟貧，救災，衛生等各種公共之需要。」

「政府當設法安置土匪遊民，使為社會有益之工作，而其達到此目的之一法，計可以租界交還中國國民所得之收入，充此用途。」

「制定勞工法，改良勞動者之生活狀況。保障勞工團體，並扶助其發展。」

我們由此可見本黨以黨治國的理想，不獨立在政治上求國民權利，得到適當的保障；而且在經濟方面，又完全以維護國民生計為職志。而以保障人民的生存權與勞動權，使人民生活得以優裕為標準。在次殖民地的我國現勢之下，只有本黨的主義，纔能挽救我民族的危險；而在國民革命成功後，尤須賴本黨以黨治國的精神，掃除一切政治上經濟上的障礙，建設一全民的新中國。所以我們堅定的相信只有本黨的三民主義，纔能適合我國的國情；而以黨治國，更是本黨引導人民，走入真正民治的重要途徑。

——中央半月刊——

三民主義的精神

胡漢民

今天我演講的題目，本來是『三民主義的精神』。但是三民主義的內容，非常廣大，從前總理在廣東，費了許多時間，才把全部主義精神講完，我們現在要在短時間內，就把主義中所含的意義，完全發揮出來，自然不是一件容易的事了，所以我現在只能講個三民主義的概念而已。我前在中央半月刊上，發表過一篇文章，題目是『三民主義的認識』，就是講三民主

義的概念的，還有許多沒有講到的地方，現在把他補充一下。

總理用他四十多年的經驗，和偉大的智力，創造出三民主義來。人都知道三民主義是民族，民權，民生三種主義，但是實際上三民主義，並不是這麼簡單的。我們先拿民族主義來講。世界各國原有許多民族主義呢，如德國也講民族主義，意大利日本，也講民族主義。但是他們的民族主義，同總理的民族主義，是大不相同的。有人以為民族主義就是國族主義，國族主義不過是求中國的自由平等罷了。又有人根據本黨第一次全國代表大會宣言，說民族主義有兩方面意義，一則中國民族自求解放，一則中國境內各民族一律平等。其實，前一個民族主義的解釋太膚淺了，就是第一次全國代表大會對民族主義的解釋，比較進一步，但是，也還不能夠包括民族主義的全部。總理的民族主義，一方面使中國自由平等，國內一切民族平等，一方面使中國民族在得到自由平等之外，還要使世界上一切的民族主義都得自由平等，就是解放了中國民族之後，還要解放世界上一切被壓迫的民族。法國，意大利，日本等國的民族主義，只知道利用國家來發展他的民族，只知道富國強兵，他們雖然反對帝國主義，但是他們自己已變成了帝國主義了。譬如

法國的赫格爾，和德國的威廉第二，只主張提高他們民族的位置，提倡他們民族的自信心，自大心，並沒有說到要解放世界上被壓迫民族的語。其他意大利，日本的民族主義，也都是這樣，所以我們要認識清楚。總理民族主義的理論是超過世界上一切所謂民族主義的。

講到民權主義，涵義很廣。近代民權制度的代議制，毛病非常之多。又如各國的憲法，也都是消極的，唯一的作用在限制政府的權限而已。他們希望很有能力的政府，同時又希望這個政府要為人民所用，所以在這個矛盾的希望中，只是有理論沒有實現理論的方河。總理的民權主義，把權和能分得非常清楚，證明權屬人民，能屬政府，無論如何萬能的政府，使用的權是在人民之手，同時把政體和治權分開，所以把從來不能解決的民權問題通通解決了。這一點發明，是超過現在世界上一切民權主義的。

現在要講到民生主義了。有人以為民生主義就是社會主義，不錯，但是要明白社會主義的種類非常多，總理的民生主義，是以民生為本位的。總理不用『社會主義』之名，而用『民生主義』這明明是指示民生主義和其他社會主義有不同地方。各種社會主義不過討論一部份民生問題的解決，

總理的民生主義是一切民生問題求解決的總匯，是包括一切社會主義的。還有一層，有人以為民生主義是緩進的，實在太錯了。總理在建國方略上說，『建國之道，首任民生』。可見民生主義並不是要等到某一個時期才能夠實行的了。民生主義實在是隨時隨地要應用的，於此我們可以知道民生主義涵義的廣闊了。總理曾說過，『民生主義就是共產主義』，許多同志都因此誤會，中國共產黨便拿這句話作他們的護身符。我們要知道，現在俄國所實行的共產主義，並不是真共產主義，不過集產主義罷了，歐洲各國還批評他是國家資本主義。像克魯泡特金的共產主義，比較才算是真正一點的共產主義呢。總理說民生主義就是共產主義，並不是指馬克斯的共產主義，這一點大家要明白的。

上面把三民主義內容說過，我們還要認清三民主義是整個的，是連環的。自來的革命運動，都不出下面三種，一民族革命，二政治革命，三社會革命。這三種革命，通通包括在三民主義之中。但是這三種革命，並不是順序產生的，是同時並進的。民族主義必須是民權主義和民生主義的民族主義，才不致變為帝國主義。民權主義必須是民族主義和民生主義的民權主

義，才不會變為虛偽的資產階級的民權主義。民生主義必須是民族主義和民權主義的民生主義，才不會變為資本主義。這個就是世界革命同時需要的。三民主義因為連環的關係，所以為世界革命唯一最高，最博大，最適合的原則。現在的時代，就可以說是需要三民主義去革命的時代。

——胡漢民最近言論集——

孫文學說之內容及評論

胡適

孫文學說全書的主旨，在於打破幾十年來「知之非艱行之維艱」的迷信，在於要人知道「行之非艱知之維艱」的新信仰。作者提出十個證據來證明這個「行易知難」的道理。十種證據是：（一）飲食，（二）用錢，（三）作文，（四）建屋，（五）造船，（六）築城，（七）開河，（八）電學，（九）化學，（十）進化。自第一到第四章，分說十件事，證明人類有許多事，行了一生一世，還不知道這裏面所以然的道理，可見行是容易的，知是不容易的。第五章總論知行，大旨說人類有三種人：一種是先知先覺的發明家，一種是後知後覺的鼓吹家，一種是最大多數懷懂懂行的實行家。原

文說：「有此三系人相需爲用，則大禹之九河可疏，而秦皇之長城能築也。乃後世之人，誤於知易行難之說，雖有先知先覺者之發明，而後知後覺者每以爲知之易而忽略之，不獨不爲之做效推行，且目之爲理想難行。於是不知不覺之羣衆，無由爲之竭力樂成矣。」這是全書的要旨。以下第六章論「能知必能行。」第七章論「不知亦能行。」第八章論「有志竟成，」舉作者在謀革命「三十年是一日」的歷史，作一個具體的先例。

孫文學說這部書，是有正當作用的書，不可把他看作僅僅有政黨作用的書。中山先生是一個實行家，凡是眞實行家，都有遠見的計劃，分開進行的程序，然後一步一步的做去。沒有計劃的政客，混了一天算一天，嘴裏說「專尚實際，不務空談，」其實算不得實行家，只可說是胡混。中山先生一生所受的最大冤枉，就是人都說他是「理想家」，不是實行家。其實沒有理想計劃的人，決不能做眞實行家。我所以稱中山先生做實行家。正因為他有胆子敢定一種理想的「建國方略」但是大多數的政客，都是胡混的，一聽見十年二十年的計劃，就蒙着耳朵逃走，說「我們是不尚空談的。」中山先生一生就吃了這個虧，不是吃他的理想的虧，是吃大家把他的理想認作空談

的虧。他的「革命方略」，一大半不曾實行，全為了這個原故。本書第六章記民國初年民黨不信任他的計劃的事，很有研究的價值。後面附陳英士寄黃克強的信，也很可供史家的參考，這部書的根本觀念，簡括說來，只有一句話：「知之則必能行之，知之則更易行之。」

中山先生又做了一種「建國方略」，是一種很遠大的計劃。(一部分見原書第七章的附錄，)他又怕全國的人，仍舊把這種計劃，看作不能實行的空談，所以他先做這一本「學說」，要人拋棄古來「知易行難」的迷信；要人知道這種計劃的籌算，雖是不容易的事，但是實行起來並不困難。

這是他著書的本意。是實行家破除阻力的正當手續，所以我說這書是有正當作用的。

他這一部書，所舉許多「行易知難」的證據，有幾種是「不知而行之」的，如飲食用錢之類；有幾種是「行而後知」的，如古時沒有化學，先有瓷器豆腐等化學品；有幾種是「知之則更易行」的，如現代化學工程學電學之類。全書最注重的是「知之不更易行」一句話。作書的意思是說：現在的科學昌明的時代，從前不能得到的參考材料，現在都可得到；從前無法計算的

種種方面，現在都可通盤籌算；從前決不能征服的困難，現在都有征服的法子。在這個時候，若能用科學的知識，定下一種切實的遠大計劃，決沒有不能實行的道理。從前不知尚且能行，現在有了正確的知識，行起來更容易了。這種學說是不限於一黨一系的，無論那一種正當的團體，都該有根據於正確知識的遠大計劃，都應該希望大家承認那種計劃是『能行』的，都應該用合法的手續，去消除大家對於這種計劃的懷疑。換句話說，無論是何種有理由有根據的計劃，必須大家有『知之則必能行之，知之則更易行之』的信心，方才有實行的希望。現在的大危險，在於有理想的實行家太少了。現在的更大危險，在於認胡混爲實行，認計劃爲無用。陸放翁說得好：『一年復一年，一日復一日，譬如東周亡，豈復須大疾？』沒有計劃的結果，必至如此！所以我說中山先生這本書，是不僅僅有黨政作用的，這是我對於這本書大旨的贊成。

書中有許多我不能贊同的地方，如第三章論中國「文字有進化，而語言轉見退步」，第五章論王陽明一段，比較的都是小節，我可以不細批評了。

知難行易說與知易行難及知行合一兩

說的比較

軼 塵

考知易行難說，是起於尙書說命中傳說，對高宗說「非知之艱，行之惟艱」語。當時傳說不過欲高宗實行其言（傳說對高宗說之言）而說出這句話，並非有從事於知難行易的研究，而作成有系統的學說。但此語出後，便漸漸地深入於一般人之腦海而成爲有力的學說者，乃因古代的人民，生活簡單，用不着什麼高深知識，只要能夠注重行爲就夠。所以這種學說的目的，是在鼓吹仁義道德的行爲，但是既說知爲易，則人便不努力求知；既說行爲難，則人又失掉進行的勇氣；結果社會上有道德的人還是很少，文化的進步也因而遲滯。所以^{（註）}總理很明白地說：「夫中國近代之積弱不振奄奄待斃者，實爲知之非艱，行之惟艱一說誤之也。此說深中於學者之心理。由學者而傳於羣衆。則以難爲易，以易爲難，遂使暮氣畏難之中國，畏其所不當畏，而不畏其所當畏，由是易者則避而遠之，而難者^{（註）}趨而近之；始則欲求^{（註）}而後行，及其知之不可得也，則惟有望洋興嘆而放去一切而已，間有不屈

不撓之士，費盡生平之力，以求得一知者，而又以行之爲尤難，則雖知之而仍不敢行之。如是，不知固不欲行，而知之又不敢行，則天下事無可爲者矣，此中國積弱衰敗之原因也。」

知易行難說既足以阻礙社會於進化，證國家於衰敗，因而後人有知行合一說的發生。此說創始於宋朝之陸象山，而完成於明朝之王陽明。陽明的見解是以爲人能夠行的必能夠知，能夠知的必能夠行，二者應相等並重不應有難易軒輊於裏間，不但沒有難易之分。並且是同時的，沒有先後的；不但沒有先後，簡直可說是一個，所以他說：「知行原是兩個字說一個工夫，這一個工夫，須着此兩個字，方說得完全無弊病。若頭腦處見得分明，見得原是一個頭腦，則雖把知行分作兩個說，畢竟將來做那一個工夫，則始或未便融會，終所謂百慮而一致矣；若頭腦見得不分明，原看做兩個了，則雖把知行合作一個說，亦恐終未有湊泊處。況有分作兩個去做，則是從頭至尾，更沒討下落處也。」

我們探討陽明這個學說，雖較知易行難說爲進步，然而還有弊病，還不能使人忠於求知而樂於行爲。因爲社會上人類的智識原有三種：（一）先知

先覺，是發明家，最難而最少；（二）後知後覺，是宣傳家，較易而較多；（三）不知不覺，是實行家，最易而最多，知行合一說之理論，既不從人類知識的差別和事實難易上做根據，徒免人必體力行，結果，大多數不知不覺的人。因不知而過事多不敢行，後知後覺的人雖肯行，但一遇挫折，畏難之心遂生，而不敢再事嘗試。因此種種，遂使國家社會上的大事業，皆廢而不舉。

總理深明知易行難與知行合一兩說不但不合真理，並且足以阻礙中國的進化，所以便運用他的偉大的學識，創出知難行易的學說來，這個學說，是確認為難行爲易的。換句話說：它是不相信天下有什麼難作到的事，作不到的是因爲不明白——知，假如能夠明白，雖移山填海的事，皆可作到。所以知難行易的學說，是鼓勵國人勇往直前地去行，百折不回地去幹，精密忠實地去求知，我們分析 總理這個學說，在縱的方面，可說是由「知之匪艱，行之惟艱」，及「知行合一」兩說的演進而來，在橫的方面，可說是接受歐美人努力求知的精神，而爲中國學術上開一新紀元。

於此，我們可將上述三種知行說拿來應用於事實而比較之，譬如說，我

們要廢除不平等條約，便先要感覺到不平等條約的害處的「知」，然後才會努力去從事廢除的行。假如不感覺到害處，那根本上已就沒有廢除的念頭，還那裏去從事廢除的運動呢？所以這非但是不行，而且是根本「不知」者。但如果對於不平等條約的害處是覺得的然若以知之非艱，行之惟艱的觀念去應付，結果，必怕帝國主義者照勢力的雄厚，自己嚇退自己，而不敢據理與爭，於事實上仍有絲毫裨益。因知而不敢行，究竟與不知相等。其所以知之而不敢行者，因存了知易行難的錯誤心理的緣故，復次，感覺到不平等的害處，便馬上去運動廢除，這是知行合一，比知易行難進步得多了。但是如果碰到帝國主義者的態度強硬，不易廢除，那末，行就受了挫折，而所謂知的。便成了儒性隱忍的苟安狀態。所以欲建樹重大的事業，單靠知行合一的心理是不行的，因為所謂知的還是病膚淺，行便缺少堅貞不拔的毅力。

反之，如果有了確信知難行易的心理，則不但對於不平等條約的害處，要有澈底的知，而且對於藉不平等條約以侵略我的帝國主義而內政外交軍事實力，以及國際間的形勢，也都要有澈底的明瞭，才能預定採取何種方案何種步驟去廢除牠。方策與步驟既經預定，然後按照計劃起而實行，則帝國主

義者無論如何不顧，如何掙扎與堅持，我敢斷言，我們一定能夠把不平等條約一刀砍斷，一脚踢翻，而達到平等自由之目的。十二年前土耳其之取消色佛耳條約，十年前暹羅之收回外人領事刺權，便是很好的例證。我們由此便可明了知難行易說的效用，與其優於知易行難及知行合一兩說之所在了。

——認識半月刊——

總理實業計劃序文

孫科

總理所著建國方略實業計劃的序文。其中的話，於對中國的經濟建設，是有很大的關係的。這篇序文，是總理在民國十年十月十日在廣州時所做的。序文頭一段說：「歐戰甫完之夕，作者始從事於研究國際共同發展中國實業，而成此六種計劃。蓋欲利用戰時宏大規模之機器，及完全組織之人工，以助長中國實業之發達，而成我國民一突飛之進步；且以助各國戰後工人問題之解決。無如各國人民，久苦戰爭，朝聞和議，夕則解志，立欲復戰前原狀，不獨戰地兵員，陸續解散，而後路工廠，亦同時休息，大勢所趨，無可如何。故雖有三教之明達政治家，欲贊成善之計畫，亦無從保留其戰

時之工業，以爲中國效勞也。我國失一速進之良機，而彼則竟陷於經濟之恐慌，至今未已，其所受痛苦，較之戰時尤甚。將來各國欲恢復其戰前經濟之原狀，尤非發展中國之富源，以補救各國之窮困不可也。然則中國富源之發展，已成爲今日世界人類之至大問題，不獨爲中國之利害而已也。惟發展之權，操之在我則存，操之在人則亡，此後中國存亡之關鍵，則在此實業發展之一事也。』因爲總理在歐戰完結之後，便研究國際共同發展中國實業的問題，覺得歐戰以後，歐美各國如果不命他們的機器和人工組織，來幫助發展中國的實業，將來世界經濟，便會不得了。自歐戰之後，一直到現在，歐美各國發展經濟恐慌，一天比一天利害，這豈不是總理先見之明麼？

我們在報上可以看到英國遠來失業的工人，已有二百多萬；素稱世界最富足的美國失業工人，也竟有五百多萬，近來將要增加到七百多萬，統計世界失業工人，竟達一千七百多萬。如果連靠他們吃飯的，家家通通計算，沒有飯吃的總有五千萬人之多了。這都是由於經濟發生恐慌，所以失業問題便不能解決。歐美各國，向來是經濟發達，竟有如許的失業人數，實在是非常可憐，這是爲了什麼道理呢？便是由於十二年前即一千九百八十年，經過歐

洲大戰之後，各國人民沒有餘力去研究。而各國的政治家，又沒有遠大的眼光，只是拿全副精神去爭奪目前的權利，和維持自己的地位。而不知大戰以後，國內的工業，既是不容易恢復未戰時的狀況，失業的工人，一定逐漸增加。政治家既沒有遠大的眼光，自然便沒有有什麼補救方法。

後來因失業工人的生活，不能解決，所以他們便想些很笨的方法來；如英國自由黨政府，便發明一個辦法，由政府負擔失業者的贍養費，每個失業的工人，都可以到失業局掛號，每星期去領幾十元的生活費。這個辦法，從一千九百十八年起，行到現在，失業的人反日見增多，而到現在還是沒有好辦法。因為自從有了政府發給生活費的辦法，一般的青年勞動者，便不願再找工作做，他們可以藉此到失業局去領生活費，可以不必作工而能生活了。所以這種領生活費的辦法，適足使人民趨於怠惰，都不願意工作。

在這裏我們會問英國的領土原是很大的，如澳洲、坎拿大、南非洲等處，都是開辦不久的地方，他們有了這廣大的領土，為什麼不把失業的工人，分發到各地去工作呢？這個原故，便是由於英國的失業工人，都是工廠的工人，而不會種田的。但是坎拿大等地方政府，所歡迎的祇是農民而不要工人，在

英國的失業者，則都不願意去作開墾工作。他們所以不願意的原故，就是因為不做事有生活費可領，所以便成了一種怠惰的習氣。而失業工人，只有日見增多，失業問題，總不能解決了。

老實來說，他們的國內失業問題，是要中國的失業問題有了辦法，才可解決的。如果中國實業發達，民生優裕，購買力既增高，他們的工廠，才有銷路，工人才有工可作，那末世界各國的經濟恐慌，也就可平定了。所以中國的問題便成了世界的問題，我們要解決了中國的問題，世界問題才有解決的希望。現在各國的情況，都是很可慮的，如果中國實業不發展，各國的經濟恐慌，恐怕沒有別的辦法可以解決。

我們再看到美國，美國是世界最富的國家，世界上的金融，都是操縱在美國之手，實佔了世界金融總樞紐的地位了。記得當美國胡佛連動總統選舉時，曾對國民演說：美國患的不是貧，美國已經是一個富裕的國家，所以沒有貧乏的問題；美國的問題，是要什麼方法來利用這種富裕，尋求最好的消遣。但是這話說過了兩年，到現在，美國的失業工人有五百多萬，近來還有人說，已經增加到七百多萬。如果沒有方法來解決，這些失業工人，永

這是沒有地方安排的；可見美國現在也是沒有辦法。聽說美國紐約芝加哥等城，有些沒有飯吃的人，常常故意去做犯法的事，如擊破商店玻璃窗之類，有意違背警章，使警察看見了捉了去坐牢。因為到了牢裏，可以有飯吃，有暖氣，種種設備，比在外面挨餓受凍好得多了。但是一個大城市，失業總有幾十萬人，又那有這許多文明的監牢來容納他們呢？由此可見美國上下都是不得了，這個民生問題還是不能解決。

回顧我們總理九年以前在建國方略物質建設的序文上，就把這個問題說得很清楚了。他主張利用攻戰時宏大規模之機器，及完全組織之人工，以助長中國實業之發達，而促進我國民一突飛之進步，且可以助各國的戰後工人問題之解決。這種眼光，何等遠大銳利。我們如今憑種種事實來證明，更可以見得總理的遺教，真是天經地義，一字不能刪，一字不能改的啊！

可是英國人和美國人都是很聰明，他們也已經逐漸覺悟到這國際共同發展中國實業問題的重要了。先說英國，他們本是以商立國，英國貨物運銷到外國，是很多的，尤其是中國。從前英國貨到中國來，佔各國貨物入口第一位；現在是居第三位，佔中國入口貨物不到百分之十。因此英國便恐慌起

來；但是沒有方法可想，所以近來便組織一個經濟考察團，到中國來考察。我們要曉得，他們名雖為考察，實際上是在求中國能夠多銷英國貨，使英國的工人，能夠有工作做罷了。再說到美國，他們却另有一種辦法，這個辦法與英國稍有不同。據報上說：美國參議院的議員，組織一個中美貿易問題研究會，研究美國近來的貨物，不能夠暢銷的原因。研究的結果，明白了是因為近來金貴銀賤之故，中國通用貨幣是銀，銀價一賤，購買力便衰退了。於是他們便主張將他們無用的生銀，借給中國，使中國人民能夠發達實業，增加消費的力量，而美國經濟的恐慌，便可解決。他們的意思，根本還是要靠中國。近來在外報上看見美國外交委員會委員長波拉氏演說，他說：美國現在因為經濟起恐慌，失業問題不能解決，現在唯一的希望，就只有推廣市場，美國的市場有兩個大地力，一個是蘇俄，一個是中國。但是蘇俄方面，現在他們有一個五年經濟建設計劃，這個計劃一成功，便絕不會再為外國的市場；所以美國的唯一希望，便是中國。但是中國現在正是民窮財盡，有什麼方法去吸收外國的出產呢？又有什麼力量去維外國的經濟社會呢？現在只有一個方法，這就是總理的實業計劃——利用外資來發展中國的實業。中國

的實業發展，世界各國的經濟恐慌，也就可以解決了。

當總理說這些話時，正當歐戰之後，各國都沒有注意到這一層。各國人民，也更是沒有明瞭總理的遠大計劃，所以坐失良機，轉瞬已將十年。現在這個機會，還是存在着的；世界經濟恐慌，還是和從前一樣不能解決。他們要利用中國力量的地方，還是很多呢！以前歐美人民，沒有懂得中國與外國的關係，現在他們都看得到了。他們要想解決經濟恐慌問題，只有扶助中國實現的總理的實業計劃，舍此是沒有出路的。所以總理的實業計劃，到了相當的時期，一定可以實行，我們再不要以為這是空想啊！

不過，我們中國要利用這個機會，來發展本國實業，却還有一個重要的問題，是我們要注意的；就是總理在序文上說的：「惟發展之權，操之在我則存，操之在人則亡」。我們要利用外資來發展中國的實業，自於天經地義，但是用什麼方法去利用，那便要恪守總理這句遺教了。如果權操在我，便可發展到很大，如果權操在外人，中國就會亡國，這是一個很明白的道理。利用外資發展實業的計劃，其主要原則，也便在這裏。可是我們要用什麼方法，才可以權操在我呢？這便是要解決的中國治外法權問題；如果我們不能

夠取消這個治外法權，而所有的外國工商業，都在租界裏面，為中國法律所不及，一旦發生糾葛，他們便要拿着治外法權作護符，造成帝國資本主義。我們不特無益，反受其害的，這還是就中國面來講的話。其實治外法權問題，便是外國有眼光的人，也有覺悟錢要主張取消的。為什麼他們也主張取消呢？因為他們有了這個領事裁判權，失掉了中國人民的感情，更不能和中國人好好的來做買賣，中外間的貿易，于是不能發達，他們的損失，也是很多的。由此更可見總理的計劃，實在是兩利為利之道了。

——中央月刊

從間接民權到直接民權

楚 卿

大凡一個社會制度，本無所謂絕對的好壞，其適合於當時環境的需要，就是一個好的制度，不適合於環境的需要，就不是好的制度。譬如現在我們所攻擊的資本制度，就因其流弊叢生，不合於時代要求的緣故；然一考資本制度發生之淵源，在當時亦有其時代之價值，近代物質文明之突飛猛晉，工商業發展之迅速，資本制度亦莫不貢獻其一部份之勞績，故制度本身之好壞

當以其時代的需要為標準。議會制度乃民權初步發展時代人民參與政府之唯一形式，當時議會的性質，雖僅是國王的諮詢機關，然而就是這種僅有形式的諮詢機關，已使當時專制政體下，君主不能不有所忌憚，而稍自警惕。英國歷朝君主與國會權力之爭，經過數百年而卒為國會所克服，約翰第五之大憲章，克林威爾之共和政治，以及一六八八年之名譽革命，皆是過去民權發展的經過。查議會制度之起源，本由於國王之召集，議會發生，莫早於美國，英王之召集議會，乃由於財政困難，故召集貴族教師市民代表，以謀財政問題之解決當時議會職權僅為國王之課稅同意權，厥後經歷次奮鬥，始逐漸獲得立法權，及言論自由權等，故自十五世紀以後，為徵稅而設的議會，逐漸變成為立法而設的議會，為納租稅而出的代表，逐漸變成為監督行政而出的代表，為担負義務的議會，一變而為主張權利和保障權利的議會，議會遂成爲人民一切權利的護符，而議會制度，亦因以確立。蓋當時人民欲參與國家政治，以暴力推翻君主外，唯有選舉代表出席議會之一途，在昔議會雖非權力機關，然人民公意，多由此機關而發表，自後英法革命，因人民知識淺薄，不能直接參與政治，皆選出代表參與國事，而議會權力逐漸推

大，遂能控制政府。但近數十年來，民權潮流，日益澎湃，議會本身，亦發生種種缺點，歐美人民，對於議會政體向來之信任態度，一變而為懷疑態度，議會政治之命運，亦由人民之懷疑而日趨於衰落，當中國辛亥革命之時，一班黨人，都以為改革中央國政治，惟有倣效歐美，蓋當時均以歐美政治之形式，為世界民主政治唯一最良之形式，此皆由於觀察不精，而為其食言從所誤。在歐美所行之政治制度，得有良好的成績者，不必能適合於中國，而況議會政治，在歐美行之百數十年，流弊百出，人家方欲改良之不暇？而我輩欲仿之，豈非大誤而特誤，故中山先生說：「中國幾千年以來，社會上的民情風土習慣，和歐美的大不相同，中國的社會，既然是和歐美的不同，所以管理社會政治，自然也 and 歐美不同，不能完全倣效歐美，照樣去做，像倣效歐美的機器一樣。」由此看來，議會政治，已失其往日之價值固不能倣效，即不然，仍受歐美人民之擁護，然因國情各異，也不見得能適合於中國。

近代議會職權，各國均有不同，美國為三權憲法，即議會與行政部司法部對抗，議會對於行政司法兩部，僅能加以監督而不能加以裁制，總統對於

國家大政方針，祇要得議會之同意即可執行，對於議會，絲毫不負任何責任，英國表面上為三權分立，而實際上則為議會獨裁，英王雖為政治之元首，而大權則繫於內閣，內閣之產生，由國王任命議會中多數黨首領組織之，內閣之去留，以議會之信任與否決定之，故內閣政策，處處須受議會牽制，表面上行政部雖為獨立機關，而實際上則不過為議會之附庸。至於上議院，尚有兼任司法職務，下議院彈劾官吏，須經上議院之裁判，故英倫政治，實為一權憲法，議會權力，超過於其他一切。以上僅英美二國議會情形而言，普通各國議會主要職權，約分五種：

- (1) 制定憲法或修改憲法
- (2) 選舉行政首領
- (3) 表示公意
- (4) 立法
- (5) 監督政府

以上所述五種職權，有的已非今日各國議會最主要之職權，有的或因議會制度本身所發生之流弊，而不能充分行使，制定憲法或修改憲法，多數國

家尙由議會行使，然已引起一般人民之爭議，憲法爲國家組織之根本大法，規定政府與人民之權利義務，是憲法制定或修改，應由人民參加，議員雖爲人民代表，然因選舉時金錢之運動，熱烈之宣傳，人民每因一時朦朧，誤選代表，而願將國家根本大法，付於此輩之手，豈不遺誤？而且憲法爲國家最重要之大法，爲全國人民所應遵從，全國人民皆應有參加制定或修改之機會，卽爲事實所不許，亦應多選代表，徵求民意，中山先生關於制定憲法或修改憲法之權，曾於國民大會，卽此意，關於選舉行政元首的職務，各自治國總統，有的由人民間接選舉，有的由特別選舉會選舉，有的由立法部選舉，是立法部雖可選舉行政元首，而行政元首之選舉，非立法部唯一職權，而且自歐戰以後，新立國家元首，大都均由人民選舉了。至於議會爲發表公意監督政府實行主張，則又不盡然，在昔君主政府之下，議會却爲人民發表公意機關，到現在民主政治，發表公意機關，如報紙法團，在在均具！則又不僅限於議會，議會天職，卻爲監督政府與立法，然有不肖議員，往往與政府勾結，自失其監督之權，否則或因政見不同，政黨敵視，不論行政部政策之當否，祇顧一人一黨之利益，不惜吹毛求疵，以求快意。日本議會，因黨

爭而起衝突，甚至於流血，貽笑社會，是亦不良制度之所致，至於立法，更非普通議員所能臻於完美。近代事業日繁，社會情形愈趨複雜，而立法事業，亦趨於繁雜，非有專家，決難勝任。普通議員，均非專家而欲做專門的立法事業，更難收效果。近來各國有法制局之設立，羅致專門人材，從事起草法案，以補救政客立法之流弊，即是由凡人政治轉移到專家政治之初步。綜計上述數端，議會職權日見縮減，人民對於議會態度，亦如昔日之重視，而議會本身亦時暴露其弱點，引起社會人士之輕視，政黨為議會政治之中心，政黨之基礎，有代表社會上某種階級之利益，祇謂其階級幸福，而忘却社會互切之原理，已足為全民政治之障礙；而況今日各國政黨之分裂與軋轢，尤易引起一般人厭惡之心理。蒲萊士 James Bryce 說：「饒有政治興趣的旅行家，如果要訪問各國立法部如何運用，一般老年人必定異口同聲的給你悲觀的回答，他們的談天，多說，議會的言論，比他們幼年時代格外惡劣，優秀的人物，不喜歡入議會，議事既不完整報告，又沒有什麼趣味，做議員的在社會上也沒有什麼名氣，因為這些原故，所以不甚尊敬議會。」這一段話，大概可以表明歐美現代人對於議會制度的感情。

大總統會制度是與民治潮流的發展適成其反比例，民治愈發達的國家，議會職權亦日見其縮減，近日工商業之發展，民智之開通，人民政權之運用，昔日委托其代表者，今已逐漸收回，所謂間接民主政體，已不適於今日人民之需要，漸有直接民主政體之傾向。歐戰後，政體改變之國家，憲法規定人民直接參與政治之機會較前亦愈多，即其明證。中山先生之五權憲法，立法院僅負立法之權，制憲則付之全國國民大會，彈劾權審核權則付之於監察院，以而國民大會為全國最高之機關是亦鑒於歐美會議政體之不良，國家大事恐為政黨政客所壟斷，故將全國最高權，付於全國國民大會，不獨對於法律有創制，複決，諸權，具有隨時罷免行政首領之權，今日民治發展，直接民主，固為吾人理想之政體，然因實行之困難為事實所不許，惟有中山先生之權能分民主制，最為適合，是不特可以補救政體之窮，且為人民參與政治的最好政治形式。

地方自治開始實行法之意義與縣治問題 陳念中

一 地方自治開始實行法之意義

地方自治開始實行法有言曰：『惟民國人民，當為自計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基』。地方自治當從何處入手？曰縣自治，故建國大綱第十八條曰：『縣為自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。』今者縮小省區問題，已成爲中央之決議案，以臆測之將來之省，不過爲承上啓下與夫地方之監督機關，其地位與職權將日形縮小，而縣之事業範圍必日益擴大，且以全縣之民氣扶持之，以全縣之土地財力培養之，使每縣成一小模型之民主國，合全國二千餘縣健全之小民主國，而成全國健全之民主國，故曰：『縣為自治之單位，』其意義之深長可見矣。世人嘗謂普之勝法，歸功於數十百萬之學生軍，我國將來之民主國，苟能稱雄於世界，亦無不可以歸功於今日建立健全之縣治，如謂不信，請再看地方自治開始實行法之結論曰：『總而論之，此所建議之自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織，近日文明各國政府職務，已漸由政治兼及於經濟矣』總理惟

恐國人之不察而深究之焉，故又取警惕之語以告我人治國之道曰：『宜取諸乎上，順應世界之潮流，採擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全國人民之幸福』遺訓在耳，吾人將以何種決心赴之乎？

何謂『自治團體』，不止為一政治組織，亦並為一經濟組織。『地方自治開始實行法中，規定地方自治團體之志向曰：『當以實行民權民生主義為目的。』實行民權主義，當有政治組織，故曰『房口既清之後，便可從事於自治自治機關，凡成年之男女，悉有選舉權，創制權，複決權，複官權，而地方自治草創之始，當先施行選舉權，由人民選舉職員，以組織立法機關並執行機關。』兩種機關既立之後，然後方進謀各種事業之發展，人民經濟問題之解決。實行民生主義，當有經濟組織，故地方機關組織之後，當設立多少專局，而其首要在糧食管理局，量地方之人口，儲備至少足供一年之糧食，地方之農產，必先供足地方之食，然後乃准售之外地，故糧食一類，當由地方公局買賣，地方餘糧，則由公局轉運，售賣於外，其溢利歸諸地方公有，以辦公益。其餘衣，住，行，三種需要之生產製造機關，悉富歸地方之支配，逐漸設局管理。地方經濟組織之意義不止此也，除食，表，住，行，

四者之外，地方人民對於自治團體之義務，『每人每年尙須盡一月或二月之勞力，其不願出勞力者，當納同等之代價於公家。所謂此種人民義務之勞力者，當首先用之於修築道路，其次則擴而充之，凡長於農事者，爲公家墾荒，長於織造者，爲公家織布，長於建築者，爲公家造屋，』如是則自治區內事業，必不愁經費支絀，而與無米爲炊之歎矣，蓋自治區之人民，『各有雙手，若肯各盡其長，則萬事具備矣。』地方經濟組織之意義，非但地方人民應盡義務之勞力而止，且地方土地之增益。亦應歸地方公用之需，故定地價之言曰『地價由地主自定，以地價之百分抽一，爲地方自治之經費，公家收買土地，悉照此價，土地之買賣，亦由公家經手，而所增之價，悉歸於地方團體之公有。』此外如農，工，交易，銀行，保險等合作事業，亦爲地方經濟組織中重要之事業。綜合上述各端，可知地方經濟組織之意義，至少包含下列各種：

- 一 人民食，衣，住，行，四種需要之公營
- 二 人民義務勞力之供給
- 三 土地定價與其增益之歸公

四 農工商合作事業之興辦

以如是政治經濟之目光所造成之地方自治團體，加之以設學校，以促進人民政治上之智識，與經濟上之智識，與經濟上之能力無怪乎總理作驚人語曰：『合一縣百數十萬人，或數鄉村一二萬人民，而為一政治及經濟性質之合作團體，其地方之發達進步，必有出乎意料之外者』也。

二 縣治問題

地方自治團體之性質，既已規定為一政治及經濟性質之合作團體，則完全自治之縣之實現，不難懸的以求。在訓政時期之縣治，可於建國大綱八至十四條規定之，知其綱要，地方自治開始實行法中，求其細目，以此二者，以繩吾國今日之縣組織法及區與鄉鎮，自治施行法三種地方自治基本法律之內容，其大有不愜於吾人之心意者在也。

遵照地方自治開始實行法中之規定，則地方試辦之事業及其次序，共有七種：（一）清戶口，（二）立機關，（三）定地價，（四）修道路，（五）墾荒地，（六）設學校，（七）辦合作（第七種包括農工商之合作事業，為廣續前六種續辦之事）。建國大綱第八條，則更增加政治方面之工

作，規定完成縣自治之程序曰：『在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治。其程度以全縣人口調查清楚（清戶口），全縣土地測量完竣（定地價），全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功（修道路），而其人民曾受四權使用之訓練（為設學校中一部分之工作），而完畢其國民之義務（義務之勞力包括在內），誓行革命之主義者（公民之宣誓登記包括在內），得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律（立機關），始成爲一完全自治之縣』（括符內皆作者加註）。

。今細讀二種地方根本法，脫離上列兩種遺教之精神太遠，殊堪引爲憾事。且總理手訂大綱，既有軌範可尋，立法時更宜詳詢各省實情，庶不失草擬地方必要之條件，今既遠離遺教之精神，又不博訪各地之實況，縣組織法之窒礙難行，無怪乎內政會議各省之代表皆有請求修正之提案也。吾人若不於此時，共同研究改善地方組織之根本大法，則總理畢生努力所創造之中華民國，勢難得深厚之基礎，而所謂欲鑄鑄四萬萬如一般散沙之同胞，爲一堅強鞏固之團體社會與國家，亦將難於實現矣。中央政府組織之完密與

否，爲吾人所易見易聞，但地方制度之健全與否，往往爲吾人視聽所不及，然而國家最後之力量，出乎斯在乎斯存乎斯，言念及此，吾人又安可不注意地方組織制度之問題乎？故略述縣自治問題數端於後，以引起國民之注意焉。

縣自治問題爲一整個問題，在過渡時期所謂訓政時期之縣自治問題，可分爲兩大綱，（一）縣之組織，須求其健全與完密。並須適合於自治團體之兩種性質。其細目可分爲三：（1）區域之分畫，須求其合理；（2）縣政府之組織，須求其適用；（3）縣政府之官吏，須求其得人。（二）縣之職能，須求其平均的發展，不可割裂，亦不可偏廢。其細目可分爲二：（1）縣之事業，須注重於民生問題之解決；（2）縣之自治，須求民權主義之實現。茲就兩綱五目，再分述於次。

（1）何謂區域之畫分，須求其合理？今日縣組織法之區畫，分全縣爲區鄉（或鎮）間鄰四種階級，此種方法，在表面上觀之。似乎整齊畫一，在實際上視之則繁複瑣碎，架牀疊屋。此無他，目前縣區域之組織，全屬機械式之畫分，得自社會之靜態，僅爲政治上之便利而設。殊不知社會非一無機關之組織，乃一不斷的進化的有機之組織，故畫分區域，除由靜方面，爲政

治目標之分區而外，尙須由社會動態方面，爲經濟目標之分區，如是方不致政治上之統治發生困難，而社會上之進化因此停頓。何以言社會之動態，須爲畫區之標準？蓋縣社會之進化，皆有其動力在，其最要者莫過於經濟力，所謂經濟組織，不過此力之外示而已。故在縣社會中，散居野者爲戶爲鄉，鄰戶交錯，商賈往來，則集而爲鄉爲村，鄉村之心則在鎮在市。市鎮處經濟優勝之地位，故常爲鄉村動力之中心。今欲組織散漫之民衆，使各就其固有之地位，我爲具有兩種性質之自治團體，則莫若因勢利導之一法曰：縣以下，以鎮爲鄉之中心，以縣城廂爲各鎮之中心，集閭鄰以成鄉，集鄉以成鎮。在北方素來慣用村之名詞，則仍可以村代鎮之名稱。如其則縣區域之組成，各依其原來之形勢，在政治組織上，以鎮以維繫各鄉，勢甚集中，在經濟組織上，則各鄉之圍繞於鎮，如衆星之拱北辰，然後集各鎮而受指使於縣城廂手臂之感既靈，經濟之化亦易，與今日機械式呆板式之畫區方法，致使各省咸感不便者，不亦相去甚遠哉？至於每縣鎮之數目，則可由各省自定，不必於法律中規定，而免削足就履之譏也。

(2) 何謂縣政府之組織須求其適用？今日縣政府之組織，分設公安，

財政，建設，教育，衛生，土地，社會及糧食管理八機關，前四種爲常設機關，後四種機關，在必要時方可設立，故縣政府組織之常例，僅設公安，財政，建設，教育四局，以此四局之名稱，以察其所辦事業之內容，則可知縣政府之職能，除維持其生存外（指公安與財政），僅辦建設與教育二端而已，以此與總理手訂自治團體應辦之事業相比擬，則未免相差太遠矣。且今日名爲四局，尙有政局爲科者，其已設局者，又因局之局面不能過小，糜費財力，無補於事，所謂縣政府組織之不適用，其意義卽在於此。欲校正此弊，莫若政局爲科，使科之數目略爲增多，而各科之範圍，可大可小，以應各地方之需要。各科以政目字爲名稱，且以自治團體應辦之事業，爲各縣常設之科，其他各科有增設之必要時，得由各省核定，以適應各地方之實況。其常設之科有六：（一）第一科（總務）司文書，會計，人事，選舉，統計等事項，（二）第二科（公安）司戶口，警衛，衛生等事項，（三）第三科（土地）司測量，定價，登記，財務等事項，（四）第四科（工務）司徵工築路，墾荒等事項，（五）第五科（農務）司穀倉，平價，運銷，合作等事項，（六）第六科（教育）司學校及四權訓練等事項。各科人員之資格由中

央規定，但其人數可由各省自定。如農工教育各科科長，必須由農工技士及師範學校出身之人充任以期，實事求是之效。此外並須設法政學校一人政府行事之合法，以提倡法治之精神。縣政府之組織，苟能如是設置，則總理所提倡之政治與經濟性質之自治團體，其庶有實現之期日矣。

(B) 何謂縣政府之官吏須得人？縣政府之組織及各科之專門人才既如上述，但總其成者，惟縣長是賴。縣長為親民之官，其責任之繁重，及其選拔得當之艱難，國人已深知之。中央前經決定任用縣長之數項原則，可知此問題已得相當之注意。吾人所欲言者，以為縣長任用之資格須嚴，訓練之時期須久，縣長之待遇須厚，其職權須大，而其賞罰之方法須明，就此五事以施之，則縣長督促各科以辦理地方自治事務之成效，必較今日為可觀也，資格須嚴，故縣長致試，必須用複級考試，訓練期久，故縣長之實授任用，必須經過見習與署理之兩時期。既經任用之後，則厚其待遇，大其職權，使能安心任事，得所施展，故縣長之叙級，可許以簡任之寵遇，其久任而老練任事者，雖拔之為一首之民政長官，亦毫不為過；其職權之範圍，可使之統攬全局，非有違法失職之確鑿憑證，不得無故任免。既厚待之，則當責以事

功，賞罰不可姑息，然後良吏漸而惡吏遁跡矣。尤有進者，凡一國之政治方針，常足以左右用人之標準，如德法崇尚法治，故其縣長多由法律出身，美之崇尚實業，故其市經理頗多由工程師及工商管理家充任，然則今後欲建立政治與經濟性質之縣自治，則其縣長可多由法政或經濟學人才充任，固可以預知矣。一縣之行政，縣長與科長皆為首領人物，不宜輕易更換，故科長中之久任而老練任事者，大可升任為縣長，俾能領導一縣之政治，且以鞏固縣官吏任事之決心，此亦保障官吏之一法也。其次則目前推進縣自治之人員，除縣長外，當推籌備自治之人員。此項人員之任務性質，與一般縣官吏微有不同，其職位，係為訓政過渡時期之特殊情形而設，則似偏重於訓練人民行使四權方面，同時指導人民與辦各種應辦之事業，俾縣自治得以早日完成。按此項『曾經訓練考試合格之員』，似宜由省政府分派，每縣二三人，有分赴各縣，巡迴指導之責。俾各縣之自治事業，與中央之訓政方針相符合，然而以目前之縣組織法規定之不善，則未遑訓政工作之完成與夫自有指導之進行，將有莫大之阻礙矣。

(4) 何謂縣之職能須求其平均的發展？今日人民對於縣自治之義意，

尙未明了，非以爲縣自治爲公文式之公安，財政，建設，教育四端，而忘其所以爲經濟組織中之民生需要之解決，卽以爲自治卽爲社會公益及慈善等事業（江蘇文化爲全國冠，尙有此種誤會，其他可想而知）故吾人當特提縣之職能問題，俾民衆一讀其詞，卽明了縣之事業與縣之自治本爲一體，初無軒輊。凡民主國家必當自治，此以政治言之也，凡民主國家必有事業，此以目的言之也。不過在訓政過渡時期，民權尙未發達，而事業單獨進行，人民遂誤認自治爲無足重輕，殊不知現在訓練人民行使政權者，所以待將來歸政於民，事業與自治合而爲一之預備也。爲今之計必當事業與自治，雙方並進，人民之訓練不可稍緩，而事業之舉辦，尤須力從前官樣式的偏重一邊之弊，以發展民生之事業，故曰縣之事業須注重於民生問題之解決。縣之自治須求民權主義之實現，不可割裂，亦不可偏廢也。欲求民生事業之發展，則首須改組縣區域，使合於社會進化之原則，次須改組縣政府，使宜於進行自治團體兩種性質之事業，欲民權主義之實現，則首須強迫成人補習教育，以應目前之急需，並訓練民衆行使四權之方法，由小及大，由近及遠，雙方並進，則不久必有異途同歸之一日矣。抑尤有進者，現行鄉鎮自治職員選舉及

罷免法，雖已頒佈，但尙未明令施行，此項法規將來如欲推行盡利，尙須加以極大之宣傳，此急宜進行者一。區自治施行法及鄉鎮自治施行法，規定區鄉鎮公所應辦事項，有二十一款之多，攷其實際，事近繁瑣，空而無當，似非訓政時期之所宜，以應急須修正，注重遺教中列舉之各事，其餘事業則聽由各省自定訓政時期應辦事業之實施程序表，以便分期舉辦，使各省各縣知有緩急先後必辦可辦之次序，而不致一把亂絲，不知從何理起也。今不此之圖而反把總理教囑之民生事業置之腦後，而不顧問，豈不惑乎。

總而論之，各人既平心靜氣論列今日之縣治問題，須遵照總理遺教，根據地方自治開始實行法及建國大綱，努力行使，以求各縣民生事業之舉辦，縣民政權之行使，俾各縣可以早日完成爲自治之縣，建立民國萬年有道之基，乃求之今日三種地方自治之基本法律而皆不可待，此縣組織法之所以不能不急予修正之理由甚明顯也。願欲修正縣組織法，則於縣之組織與縣之職能兩問題，不能不予以詳盡之考慮，此所以作者不揣冒昧，以一管之見，貢獻於國民之前者也。

辦黨和做官

周佛海

辦黨和做官，不是兩樣互相衝突的事，乃是兩件互相輔助的事。本黨主張『以黨治國』，因為要『治國』，所以不得不有人做官；因為要『以黨治國』，所以不得不有人辦黨。

辦黨和做官，既然是互相輔助的兩件事，所以辦黨的人和做官的人，感情既應融洽，行爲更該互助；而且辦黨的人，應該懂得政治，做官的人，更應該懂得黨義。

不幸事實却不能完全與此相合。我們看見辦黨的人，往往只是在黨言黨，而忘却以黨治國四字中的國字；我們尤其多看見做官的人，只是在官言官，而忘却以黨治國四字之中的黨字。在心理上，這兩種人往往互相輕視，辦黨的人以做官的人爲腐化，做官的人以辦黨的人爲搗亂；在知識上，這兩種人彼此尤其隔膜，辦黨的人，不知道政治的運用，做官的人，更不知道黨義的內容。這種普通常見的現象，實在是黨治國的一大障礙！

我們要曉得：本黨的目的，在爲民衆解除痛苦，在爲民衆增進利益，但

是民衆的痛苦，却要藉政治而解除，民衆的利益，更要藉政治而增進。總而言之，本黨的目的，要藉政治而實現。如果只是在黨言黨，不懂政治，無論黨的組織，怎樣嚴密，黨的主義，怎樣闡明，對於民衆的實際生活，却沒有絲毫影響。所以辦黨的人，一定要懂得政治，才能使『黨義政治化』。

我們更曉得：國民政府之下的政治，是要受本黨的指揮，以黨義為依歸的，換句話說，就是國民政府之下的政治，在實現中國國民黨的黨義。如果只是在官言官，不懂黨義，無論行政的組織，怎樣整齊，行政的技術，怎樣高明，對於黨的主義，却不能絲毫實現，所以做官的人，一定要懂得黨義，才能使『政治黨義化』。

黨義的政治化，政治的黨義化，是我們努力的目標，是民衆希望的果實。辦黨的人，要打破在黨言黨的因襲；做官的人，要剷除在官言官的惡習，黨才有望，國才有救。

第二輯 經濟和財務論文

民生主義的經濟建設

強稼政

民生主義是中山先生全生學行的總結晶，是近代文化思想上或經濟思想上的一个大貢獻。

照中山先生自己底解釋，「民生就是人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命。」（參見民生主義第一講）故民生主義便是解決一切人類底人生問題的主義，是研究一切人類底生活如何可以使之綿延不墮，一切人類底生存如何可以使之發展孕育，一切人類底生計如何可以使之豐裕美滿，一切人類底生命如何可以使之滋長蕃殖的法則。換言之，民生主義就是研究如何可以使大地衆生一個個不至凍餒窮困，如何可以使大地衆生一個個都能安享福樂的道理，歸根，民生主義是由兩個要素組成的——一個是「人」一個是「生」。民生主義所指的人，他底對象不僅是一個人兩個人，一小

部分少數的人，乃是全通會，全國家甚至全世界全人類的人，民生主義所指的生，物底對象不但是人類生理方面的生，即人類底心理和品行等所呈現出來的生活狀態之生，也都概括在內。

二

中山先生對於解決中國底經濟問題有一個極重要的基點應得另章申論：

中山先生認定民生為歷史底重心。因此，他竭力抨擊馬克斯以物質為歷史底重心之學說；並引述美國學者威廉氏（Marice William）底說話，指出「馬克思以物質為歷史的重心，是不對的。社會問題才是歷史的重心。而社會問題中又以生存為重心，才合理。」（參見民生主義第一講）

本來，物質是死的，是無生命的。人是活的，是有生命的。故祇有生活的人，才能用死的物質。死的物質，決不能用活的人。物質只是工具，不是目的。人生才是目的，而不是工具。人生雖非物質不足以達到目的，但物質究竟不過是達到人生底目的的一種工具。

一部人類文明史；簡言之，即是一部人生演進史。欲望屬於人生底內部。物質屬於人生底外部。欲望是人生底原動力，物質是人生底滿足物。故

丟開了人生，欲望即失所依着，而物質更無由施其作用。於此可知，說人生以外的物質是人類進化底根源，正如說人生以內的欲望是人類進化底根源，等樣的陷入各執一方的謬誤——因為撇去了坐鎮在中心的「人生」不談，都不過是支節之論罷了。

人類底心理方面，起了生活生存計或生命的欲望後，對外界所欲望的物質便起了要求。藏之內是欲望，形之外是行為。結果如屬成功，則所欲求之物質便羅置於前，以滿足人類底生活，生存，生計或生命的欲望。一個欲望既經一度達到，一度養成，則難揮之而去，久而久之，遂組成習慣。習慣，在個人便形成個人生活史，在社會便形成社會生活史。習慣養成後，固難遽為變易，但客觀的環境或主觀的欲望掀起了變易的傾向，必然的原来的習慣也會如影隨形地改換其面目。變易的條件就人類底生活生存計或生命上另生了某種的新欲望。於是另尋新物質，以滿足其欲求。滿足後，便養成另一新習慣。新習慣在個人形成新的個人生活史，在社會形成新的社會生活史。總之，歷史的變遷，完全是基於「人生」的變遷。物質是果，不是因。人生是因，不是果。人生是主，不是輔。物質是輔，不是主。物質變遷雖足

影響到歷史，但物質之所以有變遷，却是因為「人生」變遷了的緣故。所以中山先生叮嚀地說道：「民生為社會進化的重心。社會進化又為歷史的重心，歸結到歷史的重心是民生不是物質。」（參見民生主義第一講）

近代英國有一位革命的經濟學專家羅詩經氏（John Ruskin）在生前痛罵一班歐美各工業先進國的專講堆砌物質不顧民生死活的時流經濟學說為「喪盡心靈祇剩骨頭」的老古董。他有「真正的財富就是生命。」「沒有生命沒有財富。」「憑着最高的目標發展民生。」等等……名言。這却可作中山先生底經濟思想之絕妙註脚。

三

民生主義的經濟建設，抽象言之，可得下列的三大原則：

（A）民生主義的經濟建設，是社會上大多數的經濟利益相調和

本來社會的發展，是全賴社會中的各個組成分子能互助互倚，養成諧和的境地。若是社會中的各個組成分子互相衝突，互相殺戮，則社會底安甯和健全也難於希冀得到，何況社會之發展和榮長呢？——那簡直是做夢罷！所以中山先生在民生主義演講詞裏面，反覆詳盡地痛說馬克斯底「階級戰爭

「說的不是。中山先生最後的論斷是：『社會之所以有進化，是由於社會上大多數的經濟利益相調和，不是由於社會上大多數的經濟利益有所突。社會上大多數的經濟利益相調和，就是為大多數謀利益。大多數有利益，社會才有進步。』中山先生接着又說道：『社會上大多數的經濟利益之所以要調和的原因，就是因為要解決人類的生存問題。古今一切人類之所以要努力，就是因為要求生存。人類因為要有不間斷的生存所以社會才有不停止的進化。』（以上二節分見民生主義第一講）可見社會上有衝突，不是社會底常態，却是社會底病態。當家給戶足之時，誰也是安分守己地過活，決不會挺而走險作下種種不法的事情來。出這類亂子時，大概是多數的人無飯吃，無錢用；而少數人却在那裏大吃，大用。這種社會底病理現象，我們有時未始不可以，如同生理上的病理現象一樣，用猛性的藥劑攻治之，而促進其健康。但是，我們斷然不可以胡說，欲求身體之健康，非先害病，非先害病而攻之以藥石不可。因此，我們認定：社會上已有了貧富不均的大毛病，而借「階級戰爭」之劑治療牠是對的，是合理的；而我們決不敢妄信，社會底健康，是非先害貧富不均之病，得進「階級戰爭」之劑，是舍此末由的事！故

中山先生一再剴切地說道：「……社會進化的定律是人類求生存。人類求生存才是社會進化的原因。階級戰爭不是社會進化的原因。階級戰爭是社會進化的時候所發生的一種病症。這種病症的原因是人類不能生存。因為人類不能生存，所以這種病症的結果便起戰爭。」因之，中山先生便毅然決然地斷定：「馬克思認定階級戰爭才是社會進化的原因，這便是倒果為因。……顛倒因果，本源不清。」「馬克思研究社會問題所有的心得，祇見到社會進化的毛病，沒有見到社會進化的原理。所以馬克思祇可說是一個社會病理家，不能說是一個社會生理家。」（以上三節分見民生主義第一講）

（B）民生主義的經濟建設，是生產與消費融和發展

一般經濟學家——自正統派以迄今日之自命科學的經濟學家——所談的經濟學，大都側重於生產，而忽視消費。——如何堆砌物質，擴充財富的數量。至於他們所堆砌出來的物質和財富，與我們消費者底人生，關係如何，這是他們所不遑計及的了。他們底生產是為交換而生產（Production for Exchange）為某私人或某階級謀利潤而生產；絕不是為消費而生產（Production for consumption）為全社會或全人類謀福利而生產。簡言之，他

們底生產是資本主義的生產，並不是民生主義的生產。其目的不是在養民，是在賺錢。首先觀察那種貨品銷行最廣，需要最大，獲利最厚，然後被動地確定他們生產貨品底種類和分量。只要對生產者有利益，即犧牲了民衆底利益，——甚至戕殘了民衆底生命，他們也是視若無睹，仍是妄作妄爲的。……所以糧食在本國沒有高價的時候，便運到外國去賣，要賺多錢。因爲私人要賺多錢，便是本國有飢荒，人民沒有糧食，要餓死很多人，那些資本家也是不去理會。」（參見民生主義第二講）他們絲毫不知道，生產本由消費而來。消費乃生產之目的，生產祇是達到這種目的的一種手段而已。權衡重，前後立辨，姑無待贅爲辭費。說例以言之：農夫種植五穀，是供人們吃的。工廠製造貨品，是供人們用的。如果沒有人們吃五穀，農夫怎樣會種植五穀呢？如果沒有人們用貨品，工廠怎麼會製貨品呢？故生產當基消費而推進，要看社會欲望甚麼，才生產甚麼，目的應養民。絕不可默察社會能夠購買甚麼，便生產甚麼，目的祇在利己。不幸，歐美各工業先進國却犯了這個大毛病，結果，生產雖豐富，財富雖庶餘，而多數的民衆仍是「樂處終身苦，凶年不免於死亡，」窮途潦倒哩，——生產與消費不能融和發展。

中山先生發揮這層道理有獨到的高見。他說：「……在私人資本制度之下，種種生產的方法，都是向住一個目標來進行。這種目標是甚麼呢？就是賺錢。……專以賺錢為目標，民生問題便不能完全解決。……如果實行民生主義，便要生產……的目標不是在賺錢，要給養人民。……以養民為目標，不以賺錢為目標。……所以民生主義和資本主義根本上不同的地方：就是資本主義是以賺錢為目的，民生主義是以養民為目的」（參見民生主義第三講）

要達到上述的目的，必得一方面使生產量與消費量有融洽的發展，生產技術與消費技術有齊等的進步，他方面又要生產與消費之間藉分配方法來調劑。茲依次詳細闡明之如下：

a 生產量與消費量融洽發展

中山先生說：「我們要達到這個——養民的——目的，便要把每年生產有餘的糧食都儲蓄起來，不但是今年的糧食很足，就是明年後年的糧食都是很足。等三年之後的糧食都是很充足，然後才可以運到外國去賣。如果在三年之後還是不大充足，便不准運出外國去賣。」（參見民生主義第三講）這

是說明生產量必須與消費相量融洽，相齊等；並且更進一步說明預防明年後年的生產量設有不足，不能與消費量相殺時，所以必須先時儲蓄，積有餘糧等等……的未雨綢繆的話。不過有一點應得注意：這地中山先生所說的「餘糧」，與歐美各國底工廠裏所產的「剩貨」，性質上是大相逕庭的。雖則剩餘的事實相同，但一則剩餘之後，或囤積居奇，或操縱布價，處處爲自己私利方面着眼，——吮吸旁人底膏血。一則剩餘之後，或低售廉賣，或資送佈施，處處爲人類公益方面打算，——增進人們底幸福。

b 生產技術與消費技術相提並進

自工業革命之後，生產技術一天一天地進步，而消費技術則停滯而不前。馴致生產者取巧不已，而消費者吃虧無窮。中山先生獨見及此，所以一方面他竭力主張要用國家底雄厚資本經營大規模的社會企業，發展精妙的生產技術；他方面却又顧及到消費者——民衆——本身底消費技術問題；不但消費者——民衆——可獲得適當的需用品以供消費，並且還提倡灌輸人民以消費合作的智識，組織種種消費合作的團體和會社，令大眾都能運用最經濟的方法，獲得日常的需要品。

c. 生產與消費之間藉分配方法來調劑

再，民主主義的經濟建設，須顧及分配方面。因為要使生產與消費相融洽而發展，非借重分配方法不可。歐美底經濟學者大都專講生產而少談分配。他們少談配的緣故，就是因為他們不講消費的緣故。這是歐美各國底病根之所在。中山先生底經濟建設則不然，他講生產是為消費而講的。所以中山先生於生產與消費之間，再注意到分配。中山先生說：「我們要完全解決民生問題，不但是要解決生產的問題，就是分配的問題也是要同時注意的。……我們所注意的分配方法，目標不是在賺錢，是要供給大家公衆來使用。」（參見民生主義第三講）

C 民生主義的經濟建設，是增進國民底財富

民生主義者所講的富，是為「民生」而言富，與一般經濟學家所講的富，意義大不相同。一般經濟學家所講的富，不是為「民生」而言富，是為「財富」而言富。在這種為「財富」而言富的舊骨董的經濟學說之下，至少要發生下面所說的三個大毛病：

(一) 堆高了許多與民生毫無關係，——甚至有害民生的財富。鴉片，

毒酒不過是短促民生的工具，洋鎗，巨炮簡直是淫戮民生的器械了！

(二) 堆高了國家底財富，而沒有堆高國民的財富。例如美國國富高堆至七六二·三五六·〇〇〇·〇〇〇美金之巨額，可稱雄於世界各國財富之林了。然而這筆款子，百分之六十是擁握在寥寥無幾的資本家底手掌中，——其人數祇占全體人口百分之二罷了！所以事實上，美國大部分的民衆仍是水深火熱，流離顛沛，國民底財富那裏有增高！

(三) 財富底對象和觀念太偏狹，太淺陋。歐美各國底經濟學者言富，祇限於金錢，及於物質。只想有堂皇的洋房住，有漂亮的汽車坐，達到此目的，就萬事皆休了！至於洋房是如何榨剝來的，汽車是如何敲劫來的，他們便不聞不問，逸出他們底經濟學研究範圍之內了！

而中山先生言富則大不然，言富的目的，置富的標準和求富的方法都有獨到之處，特殊之點，另闢蹊徑，凜然勝衆萬倍。——寫至此，反觀前述，

已嘍囉了不少，理智告訴我，似乎不必再以蕪詞浪佔篇幅。故僅就三點約略地給以說明如下：

a 言富的目的——以提高全民的物質和精神的生括爲言富的目的

(一) 民生主義的富，是言「全民」的富。

這話再可分三層來講：

這是資本主義與民生主義根本上不相同的地方。資本主義者言富，祇爲某私人或某階級底私利着想。結果，只是少數資本家坐享清福，優遊幸歲。民生主義者言富，乃爲全社會或全民衆底公益打算，結果，四萬萬同胞大家都能安居樂業，豐衣足食。所以凡是有益於全民的富，才配稱民生主義的富。

(二) 民生主義的富，是言物質和精神相融洽的富。

人底生活所以迥異於禽獸底生活，淺言之：即在禽獸底生活完全倚靠物質，而人底生活，除倚靠物質外還須倚靠精神。——附註：這地所說的「精神」二字，不是扶乩坐禪的精神生活，只是道義性情上的精神生活。恐招誤解，故另釋如上，——所以物質和精神都是人們養生之素，二者缺一，便是偏而不全，半身不遂。咱們中國底思想，向來是側重精神，而藐視物質的。

這種「半肢枯」的思想病態，在閉關時代好的便添製許多「四盲龜面」和「靜坐悞道」的名士隱者來，壞的便釀成許多「妖言惑衆」和「毀體戕身」的僧道尼姑來，以致有了四千多年的悠久歷史，四萬萬餘的繁庶人口，三百餘萬方里的肥沃土地的國家，至今仍百事不如人，事事退人後，國勢式微，地位旁落，屈居「次殖民地」的悲境，任人宰割，任人侮弄，絲毫反抗力也沒有：可痛可憐到如此，——專講物質而不講精神，所以迄於今日，他們底國家雖然財富饒多，物質庶繁，而精神却瀕於死亡之絕境。過與不及，這都是民生之病，人類求生之大障礙。中山先生看透了這一層，所以他講足食之道，講實業計劃，口口聲聲離不了物質，求食衣住行育樂整個的完滿解決，以治我國物質貧困之病，以救人們物質垂亡之災。同時，他復講博愛之道，講精神教育，口口聲聲離不了仁義道德，以救我國「半肢枯」的精神病態，以補人們忽視精神的缺憾。使物質與精神相融洽而並進，國家所有的財富涓滴皆是福國利民的至寶。這是民生主義的經濟建設之一大特點。

(三) 民生主義的富，是言「民生」的富。

簡言之，民生主義的富是言與人類生存有關的富。如鴉片，毒酒，短促民生的富，如洋鎗，巨炮，淫戮民生的富，皆是資本主義的富，不的民生主義的富。民生主義的富，是有益於民生的，是福國利民的，是大家佔恩澤的富。——廣義的富。絕不是有害民生的，有利於特定人們的，一個特殊階級享清福的富。——狹義的富。此理，在上面已再三申說，故不另為詳論。

總之，這種帶有區間性的言富，絕不是個人憑着求利之心經營工商業所可達到目的的、必也，一如中山先生所說：以國年底資本，據服務的原則來發展大規模的社會企業，大公無私，才可使所得財富都是福國利民的至寶，人民底生活因之提高，抵於美妙之境地。

b 置富的標準——以消費為置富的標準

民生主義底置富標準，是以消費為主而以生產為輔。一般經濟學家倒果為因，——以生產為主，以消費為輔。終至「利令智昏，」忘却了原來生產底目的。——為消費而生產的目的。結果：

(一) 生產雖多，不能應消費者底需求。如寶玉，鑽石之類。

(二) 生產雖多，不能供消費之用。如鴉片，毒酒之類。

(三) 生產雖多，反加窒礙消費。如巨炮，大艦之類。

(四) 生產雖多，而生產的價值不能與消費的價值相均衡。換言之，消費方面所得的利息 (Profit) 不能與生產方面所出的血本 (Human Cost) 相銷。資家唯求自己的價廉物美，而不顧勞動者底死活，常以極微薄的工資——仰不足事父母，俯不足以畜妻子的工資——給與從事實際生產的勞動者，不顧勞動者底「血本」如何。

這都是專講生產不講消費以生產為主以消費為輔的個人資本主義之下的應有現象，而且也就是他們的莫大罪惡。為救濟這種弊害起見，只有以消費為置富的標準，以供給人民與食衣住行育樂的生存必需品為主要目的，才不致釀成生產過剩或民不聊生的上述種種弊害。所以 中山先生說：「我們要解決民生問題，並不是要解決安適問題，也不是要解決奢侈問題，祇要解決需要問題。——就是要全國四萬萬人都可以得衣食的需要，要四萬萬人都足衣食。」(參見民生主義第四講)

。求富的方法——以國家底力量和法律底權威為求富的工具

中山先生主張社會化的干涉主義。憑國家底力量和法律底權威去「平

均」地權和「節制」資本，使私人不致垂涎分外之利欲，互相軋轢，衝突，惹起殘酷的嚴重的經濟鬥爭，把將來的中國也弄成如今日歐美各工業國一樣，貧富階級壁壘森森地對峙，時時發生相互間的齟齬，社會底安寧和秩序常在風雨飄搖，不可知之危境。所以 中山先生說：「要解決民生問題，一定要發達資本，振興實業。……如果不用國家的力量來經營，任由中國私人或者外國商人來經營：將來的結果，也不過是私人的資本發達，也要生出貧富階級的不平均。」（參見民生主義第二講）

再 中山先生觀察我國底經濟情況，還是伏處產業落伍的地位。「中國人大家都是貧，並沒有大的特殊階級，祇有一般普通的貧。中國人所謂貧富不均，不過在貧的階級之中，分出大貧與小貧。其實中國的頂大資本家和外國資本家比較，不過是一個小貧，其他的窮人都可說是大貧。」（參見民生主義第二講）故中國底經濟建設，最先的要着是在增進中國底生產能力；同時預防由生產能力發達後而生的社會貧富大不均之病象。以生產問題為主，要問題而後及於分配問題，絕不似經濟已是過量發展的歐美各工業先進國，以分配問題為主要問題而後及於生產問題。中山先生說得好：「中國不能

和外國比，單行節制資本是不足的，——因為外國富，中國貧，外國生產過剩，中國生產不足。所以中國不單是節制私人資本，還要「達國家資本。」（參見民生主義第二講）這是 中山先生對經濟建設的又一鞭辟入裏之論。

——復旦大學商學期刊——

中國貧弱的根本原因

馬寅初

中國之貧弱，是國家經濟中之重要問題。孔子曰：「君子喻於義，小人喻於利。」我今日來講貧弱，就要講利。蓋在今日的世界，不講功利，不能明貧弱真相，然則余得毋為小人乎。要知孔子所云，以「喻義」與「喻利」而形容其人之為君子與小人者，乃就倫理方面而言，並非就經濟方面而言。經濟所講者。乃以功利為中心，故孔子非經濟學者。吾人試觀其畢生之所祖述比擬者，非堯舜禹湯，即文武周公，未免尊古太過，信古太深，結果一意墨守成法，不期有所進取，以經濟學言之，孔子畢生所提倡者，。只是靜態的社會，而非動態的社會，後世受其影響，遞及今日，而有此日就貧弱，公私不齊之現象，良可嘆也。我國古代，除孔氏之學說外，復有其他各種靜止的

學說，如重農輕商等類，喧騰於世，人民習聞已久，日深濡染，性質益傾保守，社會亦因以愈靜，毫無蓬蓬勃物之氣象矣。余于此姑舉幾個實例，來證明古代之若何重農輕商，試觀晁錯所云：『明君貴五穀而賤金錢』。又觀農政全書曰：『宅不毛者，有里布；田不耕者，出屋粟；民無職業者，出夫家之征。及乃其死也，不畜者，祭無牲；不耕者，祭無盛；不樹者，無槨；不蠶者，不帛；不績者，不衰。』人民以不耕之故，除出屋粟而外，於死時，祭也無盛，葬也無槨，此即一面表示薄視不耕者，而一面則隱寓獎農之深意。又傳有之曰：『聖人使天下之人，莫不衣其衣，而食其食，親其親而長其長，然其教之者，莫先於士；養之者，莫重於農；士之本在學，農之本在耕。是故士爲上，農次之，工商爲下。本末輕重，昭然可見之』此尤爲古代執政者重農輕商之鐵證，而無待乎余之贅釋也。再觀孟子曰：『古之爲市者，以其所有，易其所無，有司者治之耳。有賤丈夫焉，必求壟斷而登之，左右望而罔市利，人皆以爲賤，故從而征之。征商，自此賤丈夫始矣。』稱商人而曰賤丈夫，其輕視商人爲何如耶？不但輕視之，且從而征以金錢，亟思有以抑制之，一若恐商也增多，將爲社會禍者。以號稱明哲之聖人如孟

子，猶有輕視商人之心，而況當時之其餘者乎？孟子又曰：「一簞食，一豆羹，得之則生，勿得則死。」其意亦在誘人知覓食之艱難，而轉注精力於從事耕種也。復次，再觀魏暭所云：「貧生於不足，不足生於農。」換言之，即社會生產之事，盡在乎農，工商不與焉。農事不振為國家貧弱惟一的原因，其重視農業也為何如。總之：吾人於此，可以聯想到中國人素來是僅注意於保守舊事業，而不注意於進取改善的方法。重言之，即只注意於靜的社會，而并不注意於動的社會，一般人都注意到堯舜禹湯文武之過去事業，而不注意到現在生活的改善，只要夠吃夠穿，不致於死，就可知足，對於人生幸福之應如何享受，則淡焉漠焉，置之不聞不問，因而中國人好靜不好動，只知保守，不知進取，所以隨時所謀所謀所作之事，均是向消極方面，非向積極方面者（關於生產事業）因其作事，（指生產事）之傾向於消極方面，故歷年雖久，而終無若何發展也。

以學說的提倡政府的獎勵，務農遂成為中國立國之根本，與其謂民為邦本，毋寧謂農為邦本。二千年來，如出一轍。農之重要如此，則農民之佔四萬萬人口百分之八九十者亦固其所。農以守舊聞，各國皆然，於中國尤甚。

故欲使中國一變而為動態的社會，非從農民方面人手不可。然欲使中國農民冒險進取，誠為至難之事，原因甚多，略舉一二如左：

(一) 中國人均以為衣食仰給於天，受天然之壓迫，為中國貧弱根本原因之一。茲試舉從來迷信衣食仰給於天之論調以證明致貧的原因。試觀淮南子曰：「聖人不恥財之賤也，愧道之不行也，不憂命之長短，而憂百姓之窮。是故禹治水，以身解於陽肝之河；湯有苦旱，以身禱於桑林之野。」再觀管子曰：「天以時為權，地以財為權，人以力為權，君以令為權。失天之權，則入地之權亡矣。」又諺有之曰：「聽天吃飯。」孝經曰：「用天之時，用地之利，謹身節用，以養父母。」凡此諸例，皆為中國人受天然之壓迫和支配，毫無抵抗能力之鐵證。若遇年旱便束手無策，惟有從事禁屠，齋戒沐浴，甚至上而皇帝長官，作露天之長跪祈禱，盼天降以沛然大雨，若祈禱不靈，便一面懷畏懼之心，（怕鬼敬神）一面則求精神之安慰，（樂天安命知足安貧）結果惟有自安「命運」，不思征服天然殘酷之方法，以圖補救。而終於無聲無息，完全屈服於天然壓迫之下而不能自拔，是誠可憐亦可笑也。

(二) 中國古今於平時對於凶年之預防，不遺餘力。以荒政言，在周則

有荒政十二法，李惲有平糶之粟，在隋則有義倉之設，在北宋則有玉安石之青苗法，在南宋則有朱子之社會法。遞及今日，而有常年倉之準備。凡此皆注意在貯蓄，以預防天災與接濟民食之不足也。再舉禮記王制篇所載：『國無九年之蓄曰不足，無六年之蓄曰急，無三年之蓄曰國非其國也。』尤足徵古代視荒政為國家的要政，從未敢忽視者也。雖然，國家之從事貯蓄，善則善矣，所惜者貯蓄而專為防凶年，乃屬於靜態的，消極的，遠不若外人之貯蓄。為欲增加生產能力，而屬於動態的積極的。

歐洲大戰時，交戰國亦有積倉之設，但在平時，則並無所謂積倉也。蓋因鐵路之多，有如蛛絲馬跡，交通便利，運輸敏捷，此處若有不足之患，彼處立可運物救濟，所以國家對於凶年，無待乎預防的荒政。因此如英國得以盡量的資本來創辦實業，建設工廠，使生產量日益加多，國民日趨富裕，故英國以所有資本，作流動的積極的運用，以增加生產的事業，又何患乎不常遇之凶年。又如美國二十年前的農民，只希望一個人有一所房子，但現在其希望已變了，各個農人所亟亟於想有者，為運用便利的汽車。據說，美國勞歲祺里斯地方，以人數平均而論，每二人半之中，可有一輛汽車，美國何為

而有者此之現象，因國內工廠林立工業發達，個人生產量增加，購買能力亦因以增加故也。美人因有汽車之便，一方面可以自由往來旅行，於工作之暇，（實行八小時工作制度）得享遊山玩水之樂，一方面若遇溽暑，則可適他處納涼。反觀我國則何如乎？我國除大軍閥大官僚能有少許汽車外，惟有二三資本家得有之。以全國人口論，恐一千人之中，亦不得有一人，此無他，我國個人生產能力太小故也。中國人是受天然之支配，外國人則竭力設法以支配天然。中國人遇旱，惟有作無裨於實際的禱告，外國人遇旱，則竭盡人事之力，以避免災害，不作求神祈雨捕風捉影之事。又如山與海，在中國人視之，即以為天然的障礙，無法利用，於是即以山海為天然的界限，終感跋涉維艱之苦。但自外國人觀之則不然，彼等懷抱人力勝天定之念，進而研究利科學方法，遇山則掘洞，遇水則設地下軌道，務使所謂種種天然的障礙消除，使吾人不復再感跋山涉水之勞。仰高觀止，望洋興嘆，此外國人能征服天然之鐵證，而為迷信素深，保守性素重之中國人所不及也。在昔世人均以天氣酷熱為不可御，但據學者研究之結果，苟吾人能培植森林，不但能弭酷熱之苦，且能免水災於無形。吾人且能用科學的方法來製冰，以作

避暑之用，是卽所謂人力勝天定之確證而毫無疑義者也。我國黃河流域橫過數省，宜乎灌溉便利，物產豐收矣。乃以堤岸不修之故，時有橫流淹沒田園之患，是固河之地勢使然，但能設法利導，則裨益於我國農業，實非淺鮮。倘用充分之資本，導淮疏河，則水汛時，有所歸宿，更何能橫流於平地之上，而爲近河居民之患哉。以號稱世界大流之埃及尼羅河而論，該河昔日之爲患，比我國黃河，實有過之而無不及者，有水卽汎，無水卽旱，該河之於埃及，不徒無益而且有損。及英人據有埃及後，卽多造鐵閘，當水勢大漲之時，卽導入低窪之地，以鐵閘閉其口，及水少之時，卽將低地內所儲之水放出，於是向日尼羅河水之爲患，至此不獨不爲患，且爲埃及人民利用矣。中國若能仿英人治尼羅河之精神，治理黃河，雖治法與埃及或有不同，而河之可治則一。則黃河流域，當不如昔日之爲患也。

又中國人平日對於害禾苗之蝗蟲，只有長嘆短嘆，並無若何辦法以撲滅之。於是蝗蟲日益增加，由甲地而乙地，復由乙地而丙地，使各地禾苗之生長絕望。外人之對於蝗蟲則不然。初用手撒藥以殺。繼而感覺所播及範圍不廣，蝗蟲猶有幸免之虞，於是更進而用飛機撒藥，藥之所及範圍極廣，須臾

達數百里之廣，蝗蟲無復有幸免之虞，而禍根告絕矣。我國以農立國，農比既多，能獨無避免蝗蟲爲患之善法，殊非長久之計，吾人總須想出一安全之科學保障方法，以補農民之不逮也。我國長江一帶，號稱產米之區，而每年由安南暹羅印度輸入之米量，竟達六千萬兩之多，良堪浩嘆。據我國農商部調查，我國所有荒地，竟有八億四千萬畝之多，若能設法耕種此不生產之荒地，庶能挽回資本之外溢也。再就工業方面而論，吾人所用之紙，在我國二千年前已有發明，但自古至今，只囿於用舊方法製造，不思改良，致至今還是只能造普通紙而已。如今日之製書洋紙鈔票股票紙以及各種新聞紙，均仰給於外國，每年自外國輸入中國之木箱，竟值二千八百萬元之多，又如絲本爲我國昔日之大工業，第以不肯改良，遂致比較後進國家猶且不及。以日本論，日本每年產絲有十億元之多，而中國則瞠乎其後，只有一億五千萬元。是皆由於中國人未注意於動態的社會死守成法使然也。中國有許多人均謂中國人是注重精神文明，外國人是注重物質文明，我以為無物質文明，決不會有精神文明，蓋無物質文明，精神文明無所麗附也。當我幼年讀書時代，亦曾照過青油燈，繼而因有洋油，遂改良用洋油燈，後復有電燈，精神上就感

燈更爲光亮便利，故物質文明與精神文明相輔而行，不可須臾離者也。而原有之青油，並非拋棄於地而不用，乃運輸出口，廣銷於外洋，獲利倍蓰，是以洋油與電燈換青油，於中國有百利而無一害，一面得光亮之電燈，使精神舒適，一面以青油售善價，使國富增多，精神物質，得能兩全，豈非至快之事。但有許多人仍目電燈爲物質文明的產物，耗費太大，不願意安置電燈，但一問他們爲何不點電燈，則答以他們的購買力太小，購買力之所以小，又因其生產的能力太小，並非彼輩根本上不能享受物質文明，亦非雅不欲享有物質文明種種之便利也。方今世界各國交通便利，各國相互間工商業之競爭日無已時，我國亟宜振興生產事業，由靜態的社會，一變而爲動態的社會，以應世界潮流之趨勢，庶可挽貧弱於萬一。但欲達到此目的，非征服天然的殘酷不可；而爲征服天然的殘酷，非用科學的方法不可。若一味死守成法，始終不能出靜態的社會。

金匯兌本位與國際貿易之關係

靜 如

關稅障壁逐步增高，殆已成爲歐戰後世界各國經濟狀態之特色，歐洲諸國當然亦莫能外。此種事實曾爲彼世界著稱之「銀行界宣言」之基礎。該宣言書發表於一九二六年，言論之結晶爲「恢復世界商業及信用制度最善之道，莫過於打破經濟的界限，建立經濟的自由」。即欲復歸於繁榮之世界，此種異乎尋常之關稅障壁，實爲最有害之舉動。

歐洲商品之對美輸出方，常爲美國關稅障壁所阻，蓋美國之意，與其多買歐洲商品，不如多放出一筆債款，故美國可否減低歐洲貨物稅，已成爲今日最大難題之一。

美國方面之意見，以美國之關稅，所以維持國內勞工較高之生活程度者，唯其生活程度較高，而後歐洲之輸入能力始能增大，故亦決非不利於歐洲之行爲。若美國之關稅率低下，則無異使歐洲輸入能力低下云云。按歐洲勞工生活程度，確較美國爲低；但此項推論，若從純美國的立場見之，雖不能謂出乎論理之外，但如從其裏面觀察，則亦不免有所忽也。

歐洲因生活標準較低，事實上缺乏由各國——尤其是美國之輸入能力，若一方面使其對於美國之債務逐漸增加，他方面又有美國關稅障礙而不能增加對美國的輸出，則無論何時，歐洲之生活標準亦無增高之可能。美國之主張無異犧牲歐洲生活程度之向上，以維持美國之高度生活標準，結局不外以歐洲之輸入能力為維持美國輸入能力之代價耳。

因為美國關稅牆壁之難越，歐洲輸出大受阻折，而生活程度亦不能增進換言之，即美國之關稅，係一種人爲的方法，使歐洲生活標準停止進步，同時美國本國之生活程度，則因此而得遂行其人爲的保護政策。第此種政策亦未必能繼續施行。美國關稅必逐漸向妥協之點下降。蓋歐洲各國欠負美債，若達於其極時，則美國商品之輸入，亦必被阻；而且大債權者與大債務者之間，常須利害一致，債權者不敢逕行使債務者不利。特此種境界，尙非今日所可希冀耳。

在歐洲方面，關稅之低下，較美國尤為困難。因為各國關稅極高，故無不希望早日恢復自由貿易。否則在輸入方面之防遏，結果即為輸出之禁止。如此之保護政策，不但不能擴充外國貿易，而且外國貿易轉為人爲方法而縮

少，何況歐洲今方憧憬於貿易之進展。若始終與此種保護政策相偕，其為不當也明甚。但一切經濟學者在原則上雖一致主張關稅不可儘量增高，而在實行方法上，關於關稅之低減程度如何，則莫衷一是。

關稅改革雖屬必要，但欲期其根本的急激的變革，一時亦不能。一九二七年春，日內瓦會議，僅為踏入此種大道之第一步。然而一九二六年秋，銀行界宣言書中所謂現在歐洲難局之最後責任，在於新興國家及其關稅障壁，此言亦不甚得當。

戰後新興國家因其經濟基礎極為薄弱，若以其所採之保護政策，持與在戰前即已存立舊強國之保護政策相提並論，未免近於苛酷。新興國之保護政策，並非戰後經濟難局之原因，寧為難局之結果也，新興國雖提高關稅，但在歐洲貿易上，其所寄與，並未較戰前其母國之貿易額為下也。今試以德國輸出之數字，引證如下。（單位百萬馬克）

	一九二三年	一九二六年	增或減	增減率
英國	一、四三八·二	一、一七七·四	減二六〇·八	減一八·一%
比國	五五二·〇	三四〇·九	減二一〇·一	減三八·一%

義國 三九四·七 四一六·二 增 二一·五 增 五·四%
 法國 七八九·九 二六九·四 減五二〇·五 減六九·九%
 葡萄牙 五二·一 六〇·七 增 八·六 增一六·五%
 合計 三,二二五·九 二,二六四·六 減九六一·三 減二九·八%
 德國對其交戰之歐洲五國之輸出額，在一九二六年時。較一九二三年尙少二九·八%。若連同抵償賠款之物品數量而統計，大體亦不過與戰前相平，試更觀下列數字：（單位百萬馬克）

在一九一三年德國對歐俄及亞俄之輸出額

八八〇·二

在一九二六年德國對現在之蘇俄之輸出額

二六四·七

一九二六年德國對戰前隸屬俄國之領土戰後成爲新興國家之輸出額

(一) 愛司托尼亞 二六三

(二) 里薩尼亞 二八七

(三) 拉特蘭德 六一·五

(四) 比薩拉比亞 一七一

戰前隸屬俄帝國之波蘭 一〇七·五

小計

一九二六年德國對俄總輸出額

二四一·五

五〇六·二

比戰前減少

五七四〇

由以上數字以觀，從俄國分立之新奧國家，其人口總計不及歐俄一成六分六厘。而在一九二六年中所消納之德國貨物，特與俄國較，僅少百分之八·七耳。由此可證德國輸入由俄國分立之新奧國家之貨物，並未較戰前減少。而東部及南部歐洲市場，在德國輸出貿易上占如何重要位置，可以哈戴爾博士之言為證。氏謂在戰後通貨膨脹時代，德國輸出貿易五分之一，全恃東歐諸國，東歐諸國在德國輸出貿易上，其重要尤甚於北歐南美及非澳兩洲也。

故謂歐洲之陷於經濟困難，係因巨大的政治單位破壞，新奧國政意提高關稅，不僅為無根之批評，且足以貽誤於來者。歐洲貿易之不能急速恢復，實種因於俄國之崩壞。決不能歸罪於新奧國家，新國家人口雖少，而消納德國之貨物尚較多。假使以俄國偌大之人口，其消費德國貨物能與新國家成正比例，則一九二六年德國輸出數額，即可增加四倍。不僅此也，新奧國家因

存立於舊俄帝國領土之上，所有由俄國及西北利亞之貿易路，均被剝奪。又因繼承奧匈之後，致由西部歐洲而來之進口貿易，在某程度上感受壓迫，而在東部之出口貿易，亦同樣感受限制之苦。

新興國家內所受戰事損失雖未恢復，而在其成立之第一年，其輸出能力雖至薄弱。但已大量吸收建設資料，因在增加輸出以前已感有恢復國內農業之必要也。故第一年之外國貿易係處於逆勢，自不待論。然而以既無現金又無外國匯票可作準備之新興國家，如何能使貿易差額縮至最小限度乎，此實各該國所最處心竭慮者也。

新興國家大致均為未有金準備以前，即開始外國貿易，而可以替代現金之外國匯票，亦不存在。又以其國內通貨極不安定，純為紙幣世界，向外借款，當然不能成功。盡外國資本，非在通貨安定外國匯兌價格不致低落之環境下，不易流入也。美國大規模對歐投資，即在歐洲貨幣恐慌後數年始也。

既無大宗現金，又無外國匯票作準備，更不能與外國設定信用借款，如是使新興國如何補償其貿易差額乎？對於入超，既無付現之能力，則除取締進口而外無他道。因為超過支付現金能力以上之入超額，必促成國內通貨下

落，通貨下落，則進口必在某程度上感受限制，其效驗尤非關稅可比。在故新與國家之立場，其努力之目標，無論為求得外國信用之援助，或為謀其通貨之安定，事實上均不能不實行保護政策也。

更就歐洲舊國而論，因對美戰債問題而採行保護政策，亦恰與新與國家因缺乏金準備及俄國市場崩壞之故而採用保護政策相同。而戰債問題，又與德國之賠款問題相聯。賠款因德國之支付能力問題及各債權國受取物品程度問題未既確定，致其總額亦未能決定。（據最近此項總額因楊格計劃之通過業已決定但德國國民是否甘心仍是一大問題）在賠款總額及其支付力未經切實解決以前，對美戰債問題，恐亦無整理之望。此問題近已尖銳化，但遲早賠款與戰債終不免以近似之數為基礎而從事清算，故賠款之輕減與戰債之輕減，亦有連帶關係。此種輕減若不以同樣步調前進，則歐美之間，難免發生混亂。

此項步調若不合一，戰債與賠款問題，仍照現狀而繼續維持，則前途之危險亦極大。因能否以合式外國匯票支付，又為造成各方面不安空氣之中心，而與戰債與賠款有關係之各國，亦必因此而益堅守保護政策，故懷疑於

金之能否支付，及恐懼於貿易差額之不足，兩者實為同一問題之表裏也。

以上各節，茲可以作一綜括，即現在各國保護政策之成因，不外下列各點：

(一) 美國為保護其勞動者較高之生活程度。

(二) 歐洲——以戰前所有舊國家為限——則為賠款與戰債問題未決。

(三) 戰後新興國家則因戰後之建設，蘇俄之崩壞及缺乏充分金準備與外國匯兌資金，在國際關係上，借款資格又遲而未復。

檢閱保護政策之起因以後，無論何人均感覺自由貿易有復活之必要，今日歐洲各國，雖急切希望貿易之進展，但以各國盛行保護政策故，未能遂行，然而與自由貿易復活連帶而起者，又有一重要問題，即金匯兌本位果為促進自由貿易者乎，抑為妨礙自由貿易者乎。

在世界大戰以前，自由貿易係以金之自由運動及國際借款之自由為基礎。即當時國際間對於金或資本之自由運動，未嘗設置任何妨礙，然而現今則不然，(一九二八年)各國對於金之輸出，皆為法律所禁，資本之出入，亦不能純任自由，嚴格言之，金之能自由流動者，惟有美國，其他各國非以

法律禁止，即以行政的手腕，對於金之輸出有所限制，此種狀態一日不除，自由貿易之復活恐終不可期也。

國際間外國匯兌之移動，不必移動價值之實體，又國際匯兌之結果，可以便各國物價平準之差額縮小，并有統一國物價之效力，但自金之流通不能自由之情形逐年增加以後，外國匯兌準備金之集積，不能集於一所，隨時遊行於各市場間，致使國內物價安定之行程，較前複雜，擴而充之致國際間物價平準之統一，亦益為困難，在此種形態下物價之變動，至富於敏感及偶發性，一年之中，其變動極為頻繁，而關稅政策，即因此惡化，因各國鑒於物價變動之不定，為預防其外國貿易差額之處於逆勢起見，不得不如此也。

各國中央銀行對於金及外國匯兌準備之集中，亦為預防貿易順逆之一因，流通市場上，既無現金可供前線之準備金，則中央銀行之感覺，加倍敏銳，亦固其所，對外應收款項之不足額，立即反映於中央銀行之準備金，而此項變化，又因中央銀行定期發表之貸借對照表（強制發表的）常為一般民衆所流覽，故準備金集中之所，亦即公衆注目之所也，若其變動甚大，縱為

一時的現象，終不免引起公衆之憂慮，蓋國民心理每以中央銀行準備金之不足，（縱爲一時的）認爲對外貿易差額不足之表示而懸念之也。

戰前通貨安定，對外借款可以自由進行時，外國貿易之統計報告，不若今日之爲人重視。然而情勢變化，保護政策日佔優勢，一般輿論，咸有推重關稅政策以保障外國貿易均衡之勢。故中央銀行之貸借對照表及對外貿易差額，一有不足現象發露時，極易引起國民心理上之恐怖，故各國內閣咸以此列爲政治的意義之一。而付以甚深之考慮焉。

因此之故，外國貿易問題所與於政治上之影響，速而且強，遠非由物價低落所生之影響可比，尤以當外國匯兌準備金之集中常有由一國向他國之浮動性質，物價決定之行程愈爲複雜時爲甚，對外應付款項較多之國家，因恐其外國匯兌資金流出，乃提高金利，結果使外國之短期資金急激而且過量的流入，物價之低落，因此制止，或延遲其低落之期。縱然物價仍不免於低落，但在其未落以前，已以政治的理由，與給的督促而謀對付之方案，當此之時，所謂經濟學者之意見，常不遑顧及。

在歐洲各國保護政策之起落，完全繫於中央銀行準備金題狀態及其國之

金支付能力如何而定，並非因保護內地產業而起。國內產業之保護，僅為維護現金及外國匯兌資金之副產耳。金匯兌本位之作用如此，則在通商自由的立場而論，與其謂為援助，無寧謂為妨害矣。

以上所論，縱不能謂全部妥當，但至少有一事可以確信無疑。即世界之金若能實行自由流動，則一般商業之自由運動必易實現，換言之。即最重要的商品——金——若不實行自由流動，則較金為不重要之其他商品，當然不能期其可以自由流動。（或以金之自由貿易不實行可以維持並發展汽車之自由貿易，此實一大錯覺）由於金之自由流動而引起其他商品之自由流動，乃極安全之道而亦不於繁榮之大道也。（若以其他商品開自由貿易之先路而打動金之自由流通是為逆勢而且不甚穩當之行程）

各國中央銀行應努力謀國境關稅之抵減，舉世已不乏建議之人；然而終不若建議使中央銀行召集國際會議，謀金之自由流通，撤廢一切法律的障礙，較為有益。而且從自由主義的精神之發露而論，國際金會議亦較國際關稅問題之協議為更有效也。

金貴銀賤中之根本救濟

宇蒼

自去歲終之金價，與新年初之金價最高數相比，差數達九十兩弱。而金銀比價，竟以銀百元僅得金壹兩，相差七十餘倍。銀之在今日，可謂賤矣。談者且謂自今以往，銀當再跌，金必再漲，前途所屆，尙不知見何等局面，殊足令人寒心者也。惟金銀比價，據統計學者之調查，在十九世紀中銀價常保持每昂斯值英金五十便士至六十便士之間，至二十世紀之始，跌至每昂斯約值三十便士。歐戰時銀價暴漲，金價暴縮，係因特殊原因，不得以常理論。歐戰告終後，逐漸回復原狀。至一千九百廿四年，落至三十三便士又百分之九十一，一千九百二十六年，落至二十八便士又百分之七十一，乃在去年（一千九百三十年）由二十一便士餘跌至十四便士半。以我國銀兩計，由四百五十二兩許漲至六百七十一兩，一年間竟漲二百二十兩之鉅，而新年不至十日，竟又漲至七百四十八兩。果謂此種現象出於自然趨勢，則必為去年一年中金產額減而銀產額大增之故。然據美國韓第與哈曼公司發表之銀市報告，估計去年銀產為二萬四千三百七十萬昂斯，比前年約少一千七百萬昂

斯，是銀之產額可證其並不大增，則金驟貴驟賤，非為自然律所支配，可無疑義。

依上所述，證明銀價之跌，不關於產額之多寡，彰彰明甚。而所以有此種大漲跌者，其必為人為所造成，殆無疑義。於是羣謂英法買金貨，與印度改用金本位，出售餘銀為兩大原因。夫二原因皆出於人為，然則金銀之比價，可由人為之方使之懸殊，何不可用人為之方使之接近，直捷改換之方法，則印度不售銀，英法不收金，即足以使金價暫停高漲，更進而印度購銀，英法售金，則金價立可復至一千九百廿八九年之狀況。然此則各國利害不同，未必有因我國用銀故而垂其憐惜也。於是又有人謂若干國家更鑄銀輔幣，工業上漸增益銀用途，然後銀價或可不至再跌。但此須國際合作，方可成功，單獨努力，決難見效。我中國銀行行長貝祖詒氏在美之演說，謂各國經濟凋弊，歸咎於各國之用金本位，而希望多用銀為輔幣，此種言論，雖利於我國，第未必能邀各國之垂盼也。吾人處此經濟萬難之中，求不如自救。自救之如何？

一曰，整頓幣制，使銀幣常保持其一定之價格，不隨銀兩為轉移，絕對

不用銀兩制，庶銀貨與銀幣截然分離，此為第一要義。

二曰，減少入超，使我國國際匯兌上漸趨於平，則不論外國用何種本位，與我國富無所增損也。減少入超之法，一在少用外貨，俾進口貨減退；一在增加生產，使出口貨增進。此為第二要義。

竊以國人處此金潮澎湃之時欲避免全國經濟之崩潰，恐舍此無他法矣。

——錢業月報——

關稅自主與新稅則

賈士毅

吾國自與列邦協定關稅以來，國家財政，國民經濟，俱蒙莫大損害。迨夫晚近，國人漸知關稅自主之不容緩，思有以解其束縛，復我自由，奔走呼號，舉國一致，其間蓋經幾許曲折，始由國民政府與各國重訂新約，同時製定稅則，公布施行，以符自主之原則，而獲初步之成功。吾人驗以往之艱難，憶將來之責任，於稅則主之經過，與新稅則之內容，洵有研究之價值，用是甄叙大凡，以資攷證，度亦關心茲事者所樂許也。

關稅自主運動之經過

運十年來，國以鑒於國際平等之原則，盛倡廢除不平等條約之說。而關稅協定束縛稅權，洋貨暢銷，土貨停滯，全國工商業界，遂羣起要求政府解除關稅協定條款。六年（西歷一九一七年）十二月二十五日，政府頒行國定關稅條例，以無約各國之貨物，適用國定稅率，有約各國之貨物，仍從條約之協定爲主旨。是項條例頒行以後，適中國對德參戰，俄國未久又起內亂，朝野人士，咸以前項國定稅率可從德與諸國之貨物入手，逕總稅務司藉詞海關記賬困難，如呆實行，德與貨物，亦將假借他國商人名義運入，仍不能達增稅之目的，事遂中止。孰知各國海關行二種稅制之時，凡於進口貨物均設製產源地證明書，以明貨物之來源，而定稅則之高下，中國未能仿行，坐失機會，是可嘆也！

關是以後，國民主張關稅自主之說益盛。偶過國際會議，即要求政府於國際會議席上，無一次不要求關稅自主，列國代表亦感於中國國民期望之切，漸有解除片面協定之傾向。茲依次分述如左：

（甲）巴黎和會 八年（西歷一九一九年）秋，巴黎和會開議，中國代表提出『希望條件』，內於關稅方主張恢復自由權。略謂：中國所望於和平會議

之同意者，爲兩年後廢止現行稅則，此兩年內中國亦願與各國磋商，就各國所最注意之貨品，按照下列條件另訂新稅則：

(一) 凡優待之處，必須彼此交換。

(二) 必須有區別，奢侈品課稅最重，日用品次之，原料又次之。

(三) 日用品之稅率，不得輕於百分一二·五，以補一九〇二年至一九〇三年商約所訂廢止釐金之短收。

(四) 新條約中所指定期限，期限屆滿時，中國不特可自由改訂貨物之價目，並可改訂稅率。中國以廢止厘金爲交換條件，以冀除去商務之障礙，爲一勞永逸之計。

中國並無施行保護稅則或苛斂之意，不過以現行稅則不得其平，不符學理，不合時宜，不敷需要，故要求修訂之而已。

右之議案提出後，和會會場以前項問題，不能認爲在和平會議權限以內，俟萬國聯合會行政部能行使職權時，請其注意爲詞，由是中國代表所提之關稅自由權議案，又歸泡影矣。

(乙) 華盛頓會議。十年(西歷一九二一年)十一月華盛頓會議，國人期望

關稅自主，益為迫切。中國代表於遠東委員會根據商務實業機會均等之原則，遂有左之提議：

(一)現行值百抽五之進口稅，應即時增加至切實值百抽一二·五。

(二)中國准於一九二四年一月一日裁厘。各國亦於同日允將一九〇二年中英條約，及一九〇三年中美中日條約所載進出口附加稅實行征收，並允對於奢侈品於切實值百抽一二·五進口稅以外，另征附加稅，亦於同日實行。至條約規定之其他各節，中國與各國按照前述各約之條文，仍舊履行。

(三)自此次協定後五年以內，再以條約商訂新關稅制度，對於進口各物以值百抽二五之最高稅率為度，在此最高限度之內，中國可自由自定稅則。此新稅制實施之期，應至下列第五節所載時期屆滿為止。

(四)現在適用於陸路輸入或輸出各貨物之減收關稅制度，應即廢除。

(五)凡中國與各國規定此等關稅子口稅及其他稅項所訂條約之文，自此協定簽字後，屆滿十年，應即廢止。

(六)中國自願聲明對於海關行政之現行制度，並無根本之變更，亦無以

業經抵押外債之關稅收入，移作他用之意。

右項提議，經中國關稅分股委員會會議數次，卒本英代表所擬草案議決大綱，而遠東委員會遂於十一年（西歷一九二二年）二月六日，訂立九國間關於中國關稅稅則之條約。

按其約文，對於中國關稅之改進，係分三步，第一步，即修正進口貨價切實值百抽五；第二步擬定過渡辦法，進口貨普通品增二·五附稅，奢侈品最高得再增二·五之率；第三步，實行英美日三國新約，進口貨增至值百抽一二·五。原係逐步加稅之方法，惟中國國民心理，久醉國際平等之說，微論第一步修正貨價辦法，固不足博國民之一顧，即第二辦法，普通稅率合計，僅值百之七·五，奢侈品稅率，合計最高之數亦僅值百之十，尚不及光緒二十八年及二十九年中英中美中日各新約加稅之率，夫以二十年前舊約，久未履行，迨至二十年後，商訂稅率。反較舊約為減少，其違背國民之公意尤甚。再就第二步辦法言之，進口貨增至值百抽一二·五。在二十年前國民固已滿意，今則時易勢變，此種值百抽一二·五之均一稅制。核與關稅原理，仍屬相背，徒同條約精神，重在開放中國門戶，以供列國坐收機會均等之利

而已！

(丙)關稅特別會議。十四年(西歷一九二五年)冬，中國召集列邦代表在東京，開關稅特別會議。國民痛於關稅自主歷次要求無效，遂以商約係經濟條約之一種，締約國之一方，本有自由解除契約之權，要求政府即時修正國定關稅條例，公佈實施。政府遂修正原案，公布關稅定率條例及菸酒進口稅條例。

公布後之二日，適值關稅特別會議開幕之際，中國代表即提出左列關稅自主之案，辦法如左。

(一)與議各國向中國政府正式聲明尊重關稅自主，並承認解除現行條約中關於關稅之一切束縛。

(二)中國政府允將裁廢厘金與國定關稅定率條例同時實行，但至遲不過民國十八年一月一日。

(三)在未實行國定關稅定率條例以前，中國海關稅則，照現行之值百抽五外，普通品加徵值百抽五之臨時附加稅，甲種奢侈品(即菸酒)加徵值百抽三十之臨時附加稅，乙種奢侈品加徵值百抽二十之臨時

附加稅。

(四)前項臨時附加稅，應自條約簽字之日起三個月後，即行開始徵收。

(五)關於前四項問題，應於條約簽字之日起，立即發生效力。

右列提議，並將關稅定率條例及菸酒進口稅條例，同時作為附件，一併提交。是案提出後，各國對於中國關稅自主原則，大體承認。唯於實行問題，各國互有異詞，而日美兩國。猶有具體之表示。日本代表提出辦法七條，美國代表提出十條，自表面觀之，均承認我國有完全關稅自主之原則，而內中隱藏利刃，不啻將自主延至於無期限實行。

旋英國復提修正案，名為融和中美二提之意見，實則仍寓袒護日本提案之精神。觀其目前辦法，主張進口稅於普通品加值百抽二·五附稅，奢侈品加值百抽五附稅，亦可窺見其用心矣。至第七節保證不抽不規則之內地稅，第八節支配各項之用途，第九節限制貨物徵稅之方法，第十三節代表會議之組織及目的，隨在均與國家行政權完整之原則背道而馳，殆係泐襲英國舊時之外交方略，故不惜與中國人民之公意相背也。

同年十一月十九日。關稅特別會議第二委員會開議，各代表儼然於關稅

自主爲獨立國家應有之權，依據國際平等之原則，遂有承認中國關稅自主案之議決。原文云：

「本會議各國代表議決採用下列所擬關於關稅自主一案，以便連同以後協訂其他各項事件，加入本會議所簽訂之約。

各締約國（中國在外）茲承認中國享受關稅自主之權利，允許解除各該國與中國現行各項條約中所包含之關稅束縛，並允許中國酌定關稅定率條例，於一千九百二十九年一月一日發生效力。」

同時中國代表並有左之宣言：

「中華民國政府聲明裁撤釐金與中國關稅定率條例，須同時施行，並聲明於民國十八年一月一日（即一九二九年一月一日）須將裁厘切實辦竣。」

右項各國代表承認中國關稅自主之議決，與夫中國代表聲明厘金之裁撤，均定民國十八年一月一日爲實際之期，實開中國關稅之新紀元。八十年來所受片面協定之束縛，至此乃有一線之曙光，誠爲至幸。乃會議未竟，戰禍已開，列邦藉詞中國內亂，未有負責。府之前，不能廢續會議，以致前次會議各國決定之承認中國關稅自主，與夫中國所自動聲明之裁撤厘金兩案，

亦隨戰禍而搖移靡定，迄無由見諸事實矣。

之 關稅自主實行之情形

國民政府定都金陵，首採自動關稅自主之方針。詳言之，即不經與各國協商廢約手續，自動宣布實施國定稅率是也。當時設立關稅自主委員會，以司籌備之責，並擬訂國定關稅暫行條例，進口洋貨奢侈品目表，其辦法先從蘇浙皖閩粵桂六省實行，逐漸推及全國，經中央政治會議第一零八次會議議決，自十六年八月一日起實行。嗣以手續過繁，經關稅自主委員會議決，展至九月一日實行。此次毅然宣布關稅自主，一洗舊時事事先與國際協商，聽命外人之積習，誠為我國關稅史上之新紀元。爰將條例列左：

國定進口關稅暫行條例

第一條 外國貨品運進本國通商各口岸時，按照本暫行條例徵稅。

第二條 前條貨品，除按照現行稅則值百抽五外，另行徵稅如下：

普通品 值百抽七·五。

甲種奢侈品 值百抽十五。

乙種奢侈品 值百抽二十五。

丙種奢侈品 值百抽五十七·五。

現行進口稅則規定從量徵稅者，即從量徵收；規定從價徵稅者，即從價徵收。

第三條 自本暫行條例施行之日起，其現行之進口貨二五附加稅，及奢侈品附加稅廢止之。

第四條 第二條所稱甲乙丙三種奢侈品，其品目表另定之。

第五條 應納進口稅之貨品，除甲乙丙三種奢侈品外，皆為普通品。

第六條 進口違禁品免稅品及特准免稅品，暫照現行章程辦理。

第七條 本暫行條例之規定，於陸路邊境各關適用之。

第八條 本暫行條例於民國十六年九月一日施行。

上列條例及稅表公布後，適因軍事驟起，交通梗塞，遂致關稅自主之案，未能按期實行，良可慨也！

十七年夏，國府以統一告成，對於國際交涉，改採協商各國廢止舊約之方針。七月二十五日簽訂中美新約，第一條內載。

『歷來中美兩國所訂立有效之條約內，所載關於在中國進出口貨物之稅

率存票子口稅並船鈔等項之各條款，應即撤銷作廢，而適用國家關稅完全自主之原則。」

是為廢除協定關稅之先聲。未久中德，中挪，中比，中義，中丹，中葡，各約。相繼簽訂，其立約之精神，與美約相類。十二月二十日復與英國訂定中英關稅條約，其第一條內載：

「茲約定為兩締約國現行條約內所有限制中國任意訂定關稅稅則權之各條款，一律取消，適用關稅自主之原則。」

是為完成關稅自主之第二步。未幾，中瑞，中法，中西各約，廣續簽訂。其適用關稅完全自主之原則，與英約亦屬相類。凡向與我國訂立通商條約者，今已簽約；其與我國通商甚繁而尚未締約者。僅日俄兩國而已。然中俄解決懸案大綱協定第十三條，已有關稅稅則採取平等互惠主義之規定，日本近為我國關稅自主。雖未締約。亦另有換文承認。於是經千磨百折之交涉，而關稅自主，始得完成矣。

新稅則內容之研究

邇年以還，各國新約既已承認我國有關稅完全自主之權，在我國本可即

時宣布國定稅率，惟因列邦之間，新約尚未訂齊，而國定稅則，復須參酌國內外貿易情形，故十七年十二月七日，國府先頒海關進口稅則，定於十八年二月一日實行，以一年為有效期間。是項稅則，係綜合舊時正稅稅率，（指向來值百抽五之正稅而言）美英日七級附稅稅率，（指關稅特別會議美英日專門委員所提七級附加稅稅率表而言）與夫捲菸煤油新增之二·五附稅；化散為整，合為新定之稅率。而以自動的方式公布之稅則。既不曰國定稅則亦曰附加稅率，而混括言之曰海關進口稅則，乃協定關稅釐進而為國定關稅之過渡階梯也。

舊時海關進口正稅稅率之為值百抽五無論矣。所謂美英日七級附稅稅率之歷史何在？

按附稅之稅率，在華會關稅條約所規定者，普通品為百分之二·五即正稅之半，奢侈品最高為百分之五，與正稅等，約計收入為三千萬元。迨特別會議開幕，我國以財政整理之必要，舉如抵補厘金，建設事業，中央政費，及整理國債等項，需款甚鉅，所增二·五附稅之數，於事無濟，勢非將約中原定之附加稅率增高，使年收能增加至一億元以上，不敷分配。故毅然提案

修正稅率，普通品百分之五，乙種奢侈品百分之二十，甲種奢侈品百分之三十，照民國十二年海關報告進口貨價估計，約年可增加一萬四千萬元。征求列國同意，各國以此項稅率太高，未肯贊同。旋經一再磋商，將附加稅率改為七級。最高稅率為二七·五，最低為二·五。各國又以為未妥。英日專門委員。又提出修正案，將最高附加稅改為二二·五，最低仍為二·五，亦分為七級，故又之曰美英日七級附加稅率。茲列表於後：

中國及美英日專門委員所提七級附加稅率表

類 別	附 加 稅		一 九 二 四 年 之 進 口 貨		收		入	
	中國所提	美英修正	中國所提	美英修正	中國所提	美英修正	中國所提	美英修正
甲 類	值百率 27.5	值百率 22.5	\$ 4,068	\$ 52.89	\$ 12.55	\$ 11.901		

乙類	22.5	17.5	47,417	73.15	10,298	1,677
丙類	17.5	12.5	119,673	(2,402	50,912	7,870
丁類	12.5	10.5	168,157	(8,647	19,779	6,833
戊類	7.5	7.5	278,045	335,386	10,877	35,146
己類	5.0	1.0	469,881	230,569	28,194	14,078
庚類	2.5	2.5	184,272	42,876	4,623	10,596
總數			1,301,779	1,301,777	112,432	90,073
百分之平均約數					8.64	7.91

本屆新頒之進口稅則，係合舊時正稅稅率及美英日七級附稅稅率而成，例如：本色粗布，舊時正稅，為值百抽五，美英日七級附稅稅率表，列在庚類，為值百抽二·五，故新稅率為值百抽七·五。又如：漂白或織花之

市布，舊時正稅，爲值百抽五，美英日七級附稅稅率表，列在己類，爲值百抽五，故新稅率爲值百抽一〇。又如人造絲兼雜貨品，舊時正稅，爲值百抽五，美英日七級附稅稅率表，列入戊類，爲值百抽七·五，故新稅率爲值百抽一·五，又如人造絲兼舊時正稅爲值百抽五，美英日七級附稅稅率表列入丙類，爲值百抽一·五，故新稅率爲值百抽一七·五，又如：餅乾、蘆筍，舊時正稅，值百抽五，美英日七級附稅稅率表列入乙類，爲值百抽一七·五，故新稅率爲值百抽二二·五，又如燕窩、鼻烟、肉桂，舊時正稅爲值百抽五，美英日七級附稅稅率表列在甲類，爲值百抽二二·五，故新稅率爲值百抽二七·五，因是新類之進口稅則，大部份均照舊時正稅稅率。及美英日七級附稅稅率合併而成。所不同者，僅捲菸及煤油二項，實因捲菸煤油二項，早行特種消費稅，是以於正稅及內地附稅合成值百抽七·五之外，再抽特種消費稅稅率，爲新稅則之稅率。詳言之，捲菸一項，於正附稅值百抽七·五外，再加抽值百抽三二·五之特稅。煤油一項，亦於正附稅抽值百抽七·五外，再加抽每箱一元之特稅是也。是則本屆新類之進口稅則係綜合近年歷史而成。咸以事實爲主，故又可名之曰事實上稅之則。惟現行稅則，雖

係沿襲歷史，根據事實而成，然較諸舊時稅則，已多進步。就稅率言，舊時稅率，係值百抽五之單一稅制，而現行稅則，乃按物品之性質，而定稅率之高下，此其一，就期限言，舊時稅則改訂之期為十年，而現行稅則僅以一年為限，此其二，就國權言，舊時稅則係與各國協定，而現行稅則，雖屬根據成案，究係以自動形式所公佈之稅則，此其三。以上各點，皆現行稅則優於舊時稅則之處也。

結 論

如前所述，吾國關稅自主之運動，由來已久，何以前此巴黎會議，華盛頓會議，以及關稅特別會議，均無結果，必至今日，始得收壇坫折衝之效？豈不以革命之後，民氣方新，國機漸轉，外人亦遂稍稍改易視聽，而易於就範歟？由此可知增進國際地位，仍在自強，而全部不平條約之廢除，猶待艱難之奮鬥。至現行稅則以一年為期，將來從事修改，益求完善，以竟關稅自主之全功，當局自必計慮及之。若夫今後將如何運用關稅政策，外迎世界之潮流，內應本邦之需要。以斡財政之充裕與經濟之發展，則有望於全國學者之共同研究也。

新稅則之要點

管

新稅則已於一月一日開始行矣。方其未經頒布以前，工商界多方刺探，未得要領；即其實施日期，亦復言人人殊。而東鄰各報，則早已有詳細之記載，若考應增幾何，若考應稅幾何，媿媿言來，頭頭是道，同時日商遂得齊事準備，從容應付，於此可見日人經營我國市場之處心積慮，事事占人先着，滋足懼也。

新稅則之主要目的，一方固為增加稅收，一方亦着眼於保護國內實業，故若機器五金材料之用於生產者，其課稅恆輕，而製造品為我國所不可缺，而反為國內目下不能仿造者如之。他若人造絲之足以摧殘我絲綢銷途，棉織物之足以影響我國紡織業之發展，與乎烟酒之徒供消耗，其課稅均奇重，輕重之間，固經過一番斟酌者也。

欲以新稅則與舊稅則比較，頗形不易，良以舊者係以海關銀計算，而新者則以金單位為標準。金單位者，即等于美金一九·七二六五辨士，或美金四角，或日金〇·八〇二五圓，或法郎一〇·一八四個者是也。惟雙方均按

價值征稅者，則比較自無困難耳。

就廣義言，新稅則對於從價品之增加，自百分之二·五起，多寡不等，亦有較舊稅則增加至一倍者。大批疋頭，均係按量征稅，其從價者，試舉其新舊稅則如下，以資比較。（舊者用括弧示之）

闊四十一吋以上之漂布及色丁

一〇 % (七·五)

雜色羅緞

一二·五 % (一〇)

棉絨布

一二·五 % (一〇)

然就別一方面言，各種衣料之稅率，均見大增，計列入麻布項下者，自百分之二·五增至百分之三〇。列入棉布項下者，自百分之二·五增至百分之二五。列入毛織物項下者，自百分之二·五增至百分之三五。列入絲織品項下者，從百分之二·五，增至百分之五〇。

機器一項，其稅率多係從價計算，計農業器具及飛機等，僅按價值征百分之五。電力機及發動機等，僅為百分之七·五。打字機及自動銷售機，則為百分之一五。倘若摩托車一類，貨車公共汽車，及營業汽車等，均為百分之

一五。而普通汽車及機器腳踏車等，則爲百分之三〇。而舊稅則前者爲二二·五，後者爲二二·五。火柴一物，年來國產者備受外貨之壓迫幾瀕破產，故新稅則對於進口火柴，征稅甚重，計爲從價百分之四〇，較舊稅率百分之七·五，增至五倍以上。此蓋着眼於保護本國火柴業。初非僅僅爲增加稅收計也。

皮毛一項，亦由從價百分之二二·五增至百分之四〇，紙類新舊稅則幾盡相同，無所變更，以其與文化事業有密切關係，一時不容再增也。他若列入免稅之各種商品，此次亦無重要變更，例如洋米，洋麥，麵粉，金塊，銀塊，銀幣，金幣，印刷之書籍圖表雜誌新聞紙等，皆在免稅之列。而軍火鴉片及其他毒物等，向例不准進口者，此次亦重申前禁焉。

進口之飲食品顏料等，新稅則增加量頗巨，然以大部分之飲料，均係從量征稅，故新舊稅率，不易比較。十二夸爾一箱之威士忌酒，今後須納稅一三金單位，約合英金二十一先令之譜，其整批威士忌酒從價征稅者，當爲百分之五〇。此率適用於一切進口洋酒，初不僅威士忌酒爲然也。

至於草一項，凡進口裝聽之菸草及各種吸烟用具，今後均從價征百分之

五〇。紙烟則每千枝自低級者征一，三金單位起，迄於最貴者征一，金單位止，共增加之巨。頗足驚人。他若可巧格力及珈琲等。新稅則均爲從價百分之三〇。罐頭食物則從價百分之一〇至三〇不等。

雜項欄內，如首飾一類，須納從價百分之五〇之新稅。惟時計則製造華美者，減征百分之四〇，銀製者征百分之三〇，其他征百分之一五。

要之，新稅則實行以後，其影響于今後之國計民生者實至重且大，明年今日，當必有相當之成績，昭示吾人也。

——錢業月報——

中央銀行之原則

陳行

吾國經濟困難，世人歸咎於戰事頻仍，不知戰事頻仍，其導因未必不在於經濟之困窮，二者之間遞相爲因，遞相爲果；故憂時之士，多以提倡實業，發展經濟，爲吾國之要圖。然實業之振興，固在於金融之調劑，而金融之調劑，必賴乎銀制度之完善，銀行制度之完善，尤必賴乎中央銀行之克盡厥職。吾國中央銀行，成立於上海已及半載，條例章程，早經制定，必須

如何，而後始能發揮其效能，貢獻於國家社會，當為國人所共同注意者也。他山之石，可以攻錯，爰述英蘭銀行監理官哈佛君在維多利亞經濟學社演說之中央銀行原則十三條，以供研究，哈佛君服務英蘭銀行，垂四十年，積多年之經驗，而又攷證最新式之中央銀行條例章程，如匈亞利，及南美諸國者，以其研究所得，發為言論，其價值可知矣。讀哈氏之原則，則知中央銀行之資本，或撥自國庫，或集自銀行，或出自私人，均無關於宏旨。若中央銀行，果能照此原則，盡量施行，則良好之效果，自能操之左券也。哈氏所述中央銀行原則，簡譯如下：

- 一 中央銀行，應有發行紙幣專權。
- 二 中央銀行之業務及方針，應完全獨立，不受政府之干預，及政治之影響。
- 三 中央銀行應有特權，辦理其本國政府，所有關於銀行業務之全部。
- 四 中央銀行，為全國各商業銀行之銀行，故各銀行賬款往來，應以中央銀行為總匯。
- 五 關於普通銀行業務，中央銀行，不應與商業銀行競爭。

- 六 中央銀行，對於社會，應有服務精神，在相當條件之下，使社會獲得適當之銀行功用。
- 七 中央銀行不應以給息而吸收存款。
- 八 中央銀行，應公布貼現率，以備各項票據之貼現，並應按期將銀行內容，印製表單公布於世。
- 九 中央銀行之資產，應屬於最流動性質。
- 十 中央銀行，所承受及簽發之票據，應以即期為限。
- 十一 中央銀行，不應以本身牟利為宗旨，辦理普通匯兌業務。
- 十二 中央銀行，不得直接經營商業，或投資於商業營業，及其他事業。
- 十三 中央銀行不得在國外設立支行，但可設立辦事處。

——錢業月報——

改革幣制當先從整頓入手

璧 齋

我國經濟上目前最大問題為金貴銀賤。其所以成爲問題者，則以我國對

外貿易，恆在入超之地位，金貨則輸出之金貨必多，而影響於國家及人民之財政也。易言之，仍不外幣制問題，因各國用金本位，而我國用銀本位故也。但一言及幣制，以我國目前現狀，誠有左右為難之苦，殊難得一最有效之策，以自度此驚濤駭浪之時期。斯令人可為長嘆息者也。

夫世之經濟學者，每以實行金本位制，為足解除種種困難，第不知行金本位之第一前提，為有金貨。試問在此金價高漲之時，政府以何種能力購買金貨，設無力購置金貨即金本位制亦等於畫餅充飢耳。吾嘗謂吾國不於歐洲大戰時改革幣制，已錯過良機，至目今實非改金本位之時矣。果其實行，則

- (一) 促銀價之下跌金價之上漲。

- (二) 使紊亂不堪之中國幣制，更增一層紊亂。

- (三) 提倡百貨價格，使人民生活程度益感不安。

故愚見所及，改金本位制，非目前之需要，而當亟者，實在現行幣制之整理。查我國現行幣制之弊害，今舉其犖犖大者，有如下列：

- (一) 銀兩行使制。

- (二) 硬本幣之雜亂與鑄造之不統一。

(三) 硬輔幣之雜亂與鑄造之不統一。

(四) 本幣輔幣之無法定價格。

(五) 紙幣之繁雜與發行之不統一。

今對外貿易之最爲受虧者爲銀兩制、而使國幣無一定之法價者亦爲銀兩制，以生銀作貨幣，早已絕跡於市場，而我國尙保留此種不適用於現代商業之制度，果何爲者？願我金融業本前年秦潤卿氏廢兩改元之提案，自動籌議廢兩改元之辦法，毋待政府之命令，以表示人民的努力。蓋自銀兩廢除以後，而本幣之價格可得一定，幣價不隨銀貨之價格上下，常保持一定之比例，則我國雖用銀，其受虧決不至如現在之甚。日前友人以英國金元至金鎊兌現，每元僅得十九元，而至金匯兌店兌換，每元可得銀幣二十一元。查金元成色，原不十足，故金號作金貨論，其價低，而兌匯店作貨幣論，故其價較高。外貨幣有法定價格，能使不十足之金幣其價超出於十足之貨。然則我國銀幣，若不隨生銀爲比例，而有獨立價格，則亦可使其價格高於銀貨，可斷言也。果能羣策羣力，不狃故常，廢除銀兩，使國幣有法定價格，則上足以輔政府整頓幣制之功業，下足以安定社會人民之生計，其亦足爲我

金融界之一頁光榮史也，何不急起圖之！

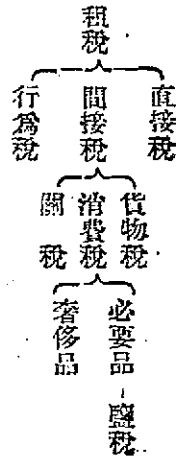
至前例（二）（三）（五）之統一硬幣與紙幣，則有待於政府之掃盪軍閥餘習，收全國各省之軍權政權悉歸之中央，然後厲行幣制條例。凡不依條例而鑄造或發行者，悉繩以法，庶統一之名克副其實，俾全國有一律之硬幣及紙幣，而又有法定之價格。斯時也，再審金銀之比價，以謀改革幣制，而順應世界潮流，則事半功倍矣。

——錢業月報——

鹽稅問題與國民經濟

浩 坤

鹽為民食之必需，亦吾國出產之大宗，與國民生計有密切關係在焉。余感於鹽稅之不當，致鹽價之騰騰，久思有所紀述，故草此稿，從經濟原則，以討論鹽稅問題，附陳管見，大雅君子有以教之。鹽稅為支出稅之一，租稅中屬於國家公經濟收入之一種，民國二年財政部規劃為國家稅，按其性質，析其系統如下：



觀此可知鹽稅為消費必需稅。夫為人民生活之必需品者，考諸各國，多有輕稅，或竟免稅者。而吾國則反是，且為收入之大宗，揆諸租稅原則，似為不當。按亞丹斯密司 Adam Smith 富國論所提倡之租稅原則，貴止平等，國民當各盡其能力，負擔政府之費用，可根據其在經濟地位上所得之多寡，定其負擔能力之強弱。若其能力祇能維持其生活費用時，當無負擔租稅之必要，則宜豁免之。以鹽稅論，為間接之對物稅，無論貧富，對於食鹽，均不可缺，並不富人食多，而貧寒食少，所以如此課稅，無異於平均之人頭稅，Capitation taxes 此種制度，在古代或有行之，而于社會進化之今日。人民負擔程度不齊之中國，似無存在之餘地矣。然而考諸實際，果何如耶？鹽稅之重，而食鹽之劣，有相當之高價，而無精良原鹽，其價之貴，無異於

糖，貧民生活，將何以堪，斯情此景，良為二十世紀吾國所獨占，民衆有如旱之困苦，嗷嗷呼號，乃以國是未定，庫藏奇絀，明知非計，而不能革。但中國之需鹽分量，等于西洋八之需糖，不可不求質量之精純，力圖稅率之減輕，而為實施民生主義之步趨。謹陳鹽稅之兩宜改革者臆列如下：

(1) 剔除一切附稅 各區鹽斤附捐，竟有超過正稅之上者。如江西鹽稅附捐，每担竟有六元之巨。按國內各區稅則之正稅至高不過四元而祇祇六角者，如四川等省是也。附稅太重，違反租稅原理，甚屬不當，不可不統令加以限制，於是鹽本減低，鹽價較廉矣。

(2) 須就產地由官徵收 此制若能通行，則食鹽輸運全國，可無區引之別，以自由競爭之結果，則物美而價廉，且小為稅源也。

(3) 改良贖賣方式 吾國食鹽因稅收之關係，其購買之方式 各有殊異，其弊亦由此滋生。按歷來食鹽商與販者固亦 之，而大都為官運官賣，故欲鹽價之低廉，則須破除官賣性質，而採用官督商賣之法。

(4) 取消緝私營制度 緝私制度之設，欲制止私售販也，官督同

賣制度，每須維私，凡鹽督官，節省緝私費用，則鹽價亦得略平矣。

此四端，有關鹽價至鉅，而稅收亦得旺增，所謂行之而不傷稅源，此也，對方人民得較廉之鹽，又得精純之質料，亦覺彼善於此，且有吏中德除而鹽值自低矣。

——錢業月報——

鹽政改革之目的

龔桐柏

中國弊政之害民者，鹽政與釐金併稱，而其爲害之鉅，則鹽政又遠在釐金之上，然釐金之害，幾於人人知之；又有外交上裁釐加稅之成約，故舉國人士莫不思設法廢除之，卒以輿論之力，裁釐竟告成功，而較釐金更爲惡劣之鹽政，不特一般人不知其內容，即號稱有識之士，亦多知其然而不知其所其然，此無他，鹽與鹽商，以其大利所止，不肯舉其內容告人，以自絕其利源，而大多數受鹽貴之痛苦者，則爲無識貧民，其嗟嘆之聲，決不能達於士大夫之耳。故鹽政雖較釐金爲惡，而不能爲國人所知者，即緣有此。即偶有一二識者，深知鹽政之應改革，然仍不能敵鹽商之金力，與鹽官之權

力，所謀終不能遂，如熊希齡者，對於鹽政之弊，知之悉矣，民國二三年間，身任閣揆，輔之以鹽政一家之張謇，且挾善後借款之以鹽稅爲擔保，宜若有所作爲也，然終難希齡內閣，對於鹽政不能爲絲毫之改革，此無他，鹽商之財力通天，阻礙百出，終以促熊希齡內閣之早倒。自此以後，鹽政遂無改革之望，人民受鹽政之巨害，而國家並未得絲毫之利益。在使少數鹽官與鹽商，坐佔厚利耳。國民政府成立後，仍襲舊制，不稱改革，雖稅收稍見增加，不過係各省軍閥借故加征苛捐惡稅所致，非因制度之改有，而增加稅款也，今者釐金弊政已以極大決心而裁撤矣，政府爲人民謀幸福之誠意，已爲國人所並見共諒，此時而謀改革鹽政，或有實現之可能，謹將國利而同時民福之改革計畫，開陳於左，若因此而見改革之實行，則不特黨國之利，亦全國人民之大幸也。

(一) 爲增加國庫收入也。在昔東三省鹽稅，不過百餘萬耳，而鹽政之腐敗，亦與國內等，然自翟文選任鹽運使後，極力改革，首創就場徵稅之制，(東三省向無引岸，故不須革除)廉潔自持，以率其下，卒致弊絕風清，而爲鹽官者，除應得稅薪水外，幾絲毫不能作弊，故私鹽絕跡，賄賂不行，

而鹽稅亦隨之陡增，十八年度銷鹽之數，增至四百五十三萬七千二百八十六擔，較之六年規定每年應銷額三百三十萬擔，增加一百二十餘萬担之鉅，十八年度各省銷鹽數，十九不足額定數，即略有增加，為數亦甚微。鹽稅增至二千四百二十二萬一千五百二十三元，然此外尚有日本鹽，俄國私鹽之輸入，使能完全禁絕外國私鹽，則東三省銷鹽之數，可達九百萬擔。夫東三省人口，據去年調查，不足三千一百萬，（遼寧一千六百萬，吉林九百萬，黑龍江六百萬弱。此種統計，雖不敢謂為絕對精確，然較可靠）以之與湖南人口三千〇〇一萬餘較（去年調查，民九據郵政調查，湖南人口二千八百萬，彼時東三省只二千二百萬，現又經過十年，三千萬之數，當去實數不遠。）相差不過百萬，而湖南十八年度銷額，只達一百三十二萬六千二百〇七担耳。夫湖南人口與東三省約略相等，而其銷鹽額，只達四分之一略強，豈湖南人民，有因分之三淡食耶，然此為生理上絕不能之事，其所以如此者，則湖南私鹽充斥，鹽官鹽商勾結舞弊，而東三省則除外國私鹽外，中國私鹽絕跡，鹽官舞弊可歸之所致也，今就東三省銷鹽額與人口比較，每人每年食鹽約十斤弱，證以荷蘭人之十七斤，德國人之十四斤，

法國八十三斤，意大利八十一斤，以中國菜食之民，較之歐洲食肉之民，其食鹽較多（肉類中已含有鹽分）則十五斤之數，殊不為多，今假定每人每年食鹽十五斤，中國總人口為四萬五千萬（前年國際聯盟世界人口調查處估計，中國人口為四萬五千萬，今年內政部統計為四萬七千六百餘萬，茲假定為四萬五千萬，決不致多）中國每年銷鹽，應達六千七百五十萬擔，即再假定每人每年食鹽十二斤每年，銷鹽亦應達五千四百萬擔。茲再假每年銷鹽為五千萬擔，每擔收稅三元，每年總收入為一萬五千萬元，較之收入最多之十八年度一萬三千二百九十五萬二千七百〇六元，尚多一千七百餘萬元，在中央財政困難時期，多收此鉅款，於黨國不無小補，而況所收入者，決不止一萬 千萬元，若辦理得法，中飽杜絕，則每年收入二萬萬元，絕非難事，再加以鹽務行政費之減少，（現在行政費為二千三百餘萬，將來改革制度，裁撤各省鹽務機關，至多不能過八百萬元，）是每年收入，較之現在第一收入額，可多八千萬元，以之充中央各機關之全年行政費，尚有盈餘，是於中央財政大有裨益，故為增加國庫收入起見，實有改革現在鹽政之必要也。

(二) 爲減輕人民負擔也。現鹽稅，輕重不一，浙江極小，部分，有輕至二角至六角者，然此爲特例，大概皆在三元左右，而最重者則莫過淮南四岸，卽皖、贛、鄂、湘四省是也。西岸（卽江西）鹽稅，最重時達十三元〇五分，（場稅三元，岸稅一元五角五分，軍事費一元五角，整理江西金融庫券基金捐三元五角，教育基金捐三元五角）湘岸十二元五角〇五釐。（場稅三元，岸稅一元五角，軍費一元五角，教育稅八角，慈善稅四分，貼運費四角〇五釐，路股一角，附加五元〇二分，商本撥還一角四分，）其後雖稍酌減，然亦在十元以上，鄂皖兩岸，亦多。十元以上，因此人民買鹽一斤，率多在二角以上，荷遇兵事，或其他原因，交通有阻，則官商狼狽爲奸，故意居奇，一元一斤殆司空見慣。德柏原籍湘西，在昔承平時代之常食數百文一斤之鹽，合當時價銀約銀四五錢，民十以後，四五角一斤，卽爲最賤價，而貴時則二三元，甚至國家徵恤人民之善政，率爲不肖鹽官鹽商發財之機會，如十八年後，定湘西爲極邊，或次邊，減收附捐三元或二元五角，然此種國家恩惠，人民不特絲毫未受，反受其大害，蓋因極邊減稅，而鹽官鹽商知人民非食鹽不可，無鹽時必回腹岸各局政掛，（卽將腹岸之鹽，由人民出

費運動，改掛極邊，於是互相勾結，對於極邊各局，不送放鹽斤，俟極邊民向長沙各局請求改掛時，除收腹岸之附加捐外（即可賺得極邊之附加捐）並可運動費數元，（其運動費由局長以至鹽天缺一不可）即或為維持門面計，對湘西各局偶而放鹽，然因鹽少，人民非出鉅額運動費，不能買得鹽斤。由此觀之，中國各種善政，苟行之不得其人，無不為厲民之階，聞湘岸推運局某，任局長一年半而私財已達數百萬元，鹽官之利，豈區區釐金局長所能望其項背耶！人民每人每年食鹽十斤，平均至少需五元，五元之數在吾輩服官者觀之，殊不為多，然在貧民，則一年血汗之資也；（湘省僱壯年男子一人，供飯食，每年工價約四十千文，合洋八元之譜，老弱不能達半數）夫以一壯夫終年所得，僅足供一人之食鹽，豈非世界最虐之人頭稅乎，湘省如此，鄂贛皖各省恐亦不能特異，試問人民何辜，必須以其終年血汗所得之資，盡供貪污無恥之鹽官鹽商之誅求乎！虐政如此，而欲其不挺而走險，其可得乎？誠能改革鹽政，每擔只收國稅三元，一切附稅概行免除，國家既未受損失，（說已見前）則鹽一担，除三元國稅外加成本一元左右，運費一元五角左右，再加二成之利，至多亦不能逾八元，人民即每年食鹽十五

斤亦不一元一角之譜。較之五元，相隔懸殊，人民固利，而國稅亦可因多銷鹽而增收。一舉兩得，孰與徒利極少數官商，促其人格上之墮落，為黨國多造廢民乎！故為減輕人民之負擔起見，亦有改革鹽政之必要也。

——鹽政改革計畫書——

新舊內債之八面觀

泉 奴

國家應緊急支付，發行公債，俟國稅收入，以圖清償。故公債者，乃國家大信所繫，金融命脈之所託，實有最高之作用，非至萬不得已時，國對於到期還本之債票，不敢絲毫遲延，而自失信用於國人，以杜繼續發行之途徑，縱至愚之財政當局，決不出此。我國所發行之公債，經民十整理之後，漸趨正軌，給息亦厚。及國府建都南京，軍政費用浩大，故近三年中，所發公債獨多，利息優良，擔保穩確，誠市利之捷徑，投資之良途焉。爰分述公債之種類如下：

(一) 舊內債之部

舊內債而無確實擔保者，茲不贅述，即就整理案內之各債言之，計分兩

種：即整理公債七釐債票，與整理公債六釐債票是也。即此之外，如七年六釐長期公債，亦有極好之信用。惜還本期限太長，不為時人所歡迎，然以其基金穩固，如銀行兌換券準備金。海關儲蓄及養老基金等，恆購用之。茲將其情形列表如下：

名 稱	擔 保	每年還本期	年付息期
整理七釐公債	舊關餘	八月十日	三九月底
整理六釐公債	舊關餘	十一月十日	六月十二日
七年長期六釐公債	德奧賠款	六月十二日	六月十二月底

(二) 新內債之部

新內債名目繁多，自十六年五月起至十八年止，先後發行之公債庫券計有十二種之多。茲分載於後：

名 稱	發 行 額 用 途	擔 保 利 息
江海關二五 附稅國庫券	三〇,〇〇〇,〇〇〇 臨時軍需	新增關稅 月息七釐

續發江海關二 附稅國庫券	四〇,〇〇〇,〇〇〇	充軍需及 短期借款	新增關稅	月息八釐
捲菸稅國庫券	一六,〇〇〇,〇〇〇	軍政費	捲菸統稅	月息八釐
續發捲菸稅 國庫券	二四,〇〇〇,〇〇〇	補充預算	捲菸統稅	月息八釐
軍需公債	一〇,〇〇〇,〇〇〇	軍需	印花稅	週息八釐
善後短期公債	四〇,〇〇〇,〇〇〇	軍政善後費	新關稅	週息八釐
津海關二五 附稅國庫券	九,〇〇〇,〇〇〇	臨時軍政費	津關新稅	月息八釐
金融短期公債	三〇,〇〇〇,〇〇〇	建設金融事 業即中央金	關稅內停 付德國賠 款餘額	年息八釐
金融長期公債	四〇,〇〇〇,〇〇〇	整理漢中央 中交三行停 兌鈔票	舊關餘	週息一釐半
賑災公債	一〇,〇〇〇,〇〇〇	賑款	新增關稅	週年息八釐

裁兵公債	五〇,〇〇〇,〇〇〇	裁兵	新增關稅	年息八厘
關稅庫券	四〇,〇〇〇,〇〇〇	軍需	新增關稅	月息七厘
			餘	

(註) 以上未還債額十八年六月底止計算。

各國國債之比較

各國自歐戰後，債額大增，人民負擔甚重，較諸我國，實有霄壤之別。茲臚列於下，以資比較：

國別	國債總額	每人平均負擔數	辨價換算銀元數
英國	七,五七,五〇,〇〇〇(鎊)	一六五,七(鎊)	一八二二,七
法國	四〇,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇(法郎)	二,五三六,五(法郎)	一〇二三,〇
德國	七,八〇,〇〇,〇〇〇(馬克)	一二四,〇(馬克)	六七,一
美國	一七,三三,一二五,〇〇〇(金元)	一四九,四(金元)	三三六,六
中國	二,二七,七〇,〇〇〇(銀元)	五,〇	五,〇

(右表根據 五九一號銀行週報)

依據右表所載，則列強國民之負債額，英法人民，每人均在千元以上，美人尚須三百餘元，而我國每人所負擔僅五元，則相差之鉅，良驚人。又據萬國國債局之調查，日本人民個人應負國債約六百餘元之譜，是則吾人以近年國府發行公債之多，常驚疑債價之不能維持，望而却走之態，似為不當。況國內蘊藏之厚，一經整理，年增三五萬萬之收入，亦非難事。非特債務足以維持，且此區區之數，實不足為國累也。

新內債各種利息與市價之折算

新內債發行多而時間迫，國人如無餘數資可投，勢必減低債票價值以求售。於是遂生票面利息，及市價利息兩種。但以各債之市價利息，換算實利，有按月一分者，有按月九釐者。若以累進計算，新發各債，其利自一分三四釐以至二分左右不等，約述於下。

公債名稱	票面息	市價	市價利息	累進計息
新發江海關二五附稅國庫券	月息八釐	八五	月息一分弱	年約一分八釐四毫
新發捲煙稅國庫券	月息八釐	八〇	月息一分	年約二分二釐八七五

善後短期公債

週息八釐

七五

週息一分〇七毫

年約一分七釐

金融長期公債

週息二釐半

二六

週息九釐二毫

尚未抽發

關餘公債

月息七釐

七五

週息一分一釐強

年約一分八釐強

他如七年長期，整六公債等，計抽籤給息平均均在一分以上之利息。故我國債票利息之厚，任何國家之國債不能相提並論，誠計贏之絕好機會也。但國民軍初定中原，政治未濟安戢，政潮起伏靡常，公債往往隨政局而生絕大風波，投資者受相當之危險，欲避免此等危難之波，有用套利套籤等方法者，則投資者所負之風險較輕，而得相當之利息，對方且足以調劑金融之鬆緩，得使市場之需要與供給兩得其平，亦經營公債之一種門法也。

金融界與公擔之關係

發行銀行，以國債債票為保證準備之一種，實為公債之正式投資者，間接即為人民之投資於國債。自十三年中國銀行總管理處，決定以領券制度推廣鈔票，於是無發行權之行莊，亦得享受發行鈔票之利益，而發行銀行厚集行莊於財賦之下，為其外撥。萬一兌換券有不如意時，得從容應付，而各行

以發行兌換券而得分利，亦宜負相當兌換之責任。故鈔票推行愈廣，發行愈增，而公債之用途愈大，債價愈昂。民十四五年間，整理案。公債市債均在九十元以上，可以證明之。但領券行莊既以一部份之換券券購公債，（或用地產道契未必相同）以爲票據準備，而公債市價，常受政局影響，以致低落，其危險亦正同。故有時用套利方法，以爲保障。此民十五年公債市價曾降至三十餘元，而行莊所受之影響較微，不可不歸功於是也。惟莊行之套利，與票號不同，蓋行莊之套利恆在市利底微，而銀根鬆緩時。於是投資於公債，以取得一時之利息，無異放短期借款與政府耳。若票號則專以套利爲目的，其取息亦較高，非身入其境者，不能爲也。

——錢業月報——

按本稿於十八年發表，所以其間表格中，如編遺及二十年關稅等公債不列。

整理江蘇財政的管見

屈 夔

江蘇氣候溫和，沃野千里，財富之來源既裕，而政府之行政經費，反日

感拮据，不亦大可怪耶？今者消弭土匪，振興教育，努力建設種種迫切問題，皆置於吾人眼前。而此等問題之設施，非大量之經費莫辦，故財政之整理，又爲此迫切問題中最迫切者。姑就管見所及，分述如左。

(A) 關於田賦者

理由 田賦爲政府收入之大宗，而因緣舊制，積弊殊深。若不亟謀改革，則不獨全省財政無一整理，而憔悴呻吟垂斃之小民，更無由獲得其解放。今請述其流弊之大者：

(一) 蘇省由洪楊亂後，各縣鱗冊盡行失散，民間戶糧既乏憑籍，於是田賦征收，乃不得不借重於莊書。因莊書有其世襲之冊，戶糧僅收俱詳冊中，各縣雖有所謂田賦清理，但按其戶名，悉皆百數十年前之舊戶，除莊書外，無人知其子孫爲誰何也。試思滄海桑田，大地之變遷無已，倘無可據之底冊，則征收時既多遺漏，自必予征收者以舞弊之機。此田賦紊亂之最大原因也。

(二) 田賦徵收向由徵收主任包辦，縣長每藉口行政費之補助，於徵收費內提去若干，於是影響所及，致徵收人員之生活，更形困難因，困難而小民

愈剝削，尤爲必然之結果。

(三)吾國度量衡制，向不統一，田畝因弓尺之差異，而積標準，絕不可靠，故人民之納糧，每失其公允之原則。

(四)因襲舊例，未能以田地之肥瘠爲標準，而定稅率之輕重，故亦失公允狀態。

(五)掌握一縣公法團之紳士，漫無限制地增加各項附加稅，人民負擔，日益加重。

(六)因幣制不統一，銀價時有漲跌，徵收田賦之人員，每藉此盤剝銀水，爲害小民。

(七)田制本身紊亂，名目繁多，不僅全省耕田多少，無從知之，即公田一項，恐亦未必有精確之統計，其影響於田賦之收入亦不少。

辦法 (一)測量土地，爲救濟田賦地稅紊亂之根本辦法，已毫無疑義。然由全省舉辦，則窮年累月，浩繁之經費，實無從籌措，故不如嚴分各縣土地局，於某限定期間內務必將全縣土地測量完竣，其成功之速籌款之易，當較全省負責爲易。且於建國大綱第八條規定以全縣土地測量完竣爲自

治縣必具條件之旨尤爲密合。

- (二) 按照田土之肥瘠，嚴定田賦地稅之法定額，呈經中央核准執行。
- (三) 呈請中央從速頒布土地法，土地使用法，土地稅收法公地價稅法。
- (四) 嚴厲取締各縣之各種田賦附加稅，並積極根據建國大綱第十一條規定，督促各縣開發天然富源，以爲全縣一切公共事業之經費。
- (五) 從新頒布田賦地稅收徵，規定田賦徵收處法定經費，嚴厲禁絕田賦地稅徵收之包辦制。
- (六) 劃定田賦地稅收入之一部分爲縣政府之經費，嚴禁縣長額外扣留。
- (七) 積極獎勵人民投資，開墾荒地，並規定新墾田地，在若干年內免除田賦地稅，以示鼓勵。

(B) 關於稅務者

理由 在中央明令全國實行裁厘後之今朝，一般人民，尤其是商民所受厘金上之「處處設卡」「節節留難」「層層剝削」之痛苦，固已剷除盡淨。然爲一省財政收入計，除田賦地稅房捐外，勢必厲行營業稅及特種消費稅，以資彌補，吾人痛定思痛，於此更應回想以往不良稅制之病民及使財政紊亂

之情形，而有以救正之！不良之稅制惟何？一言以蔽之曰：包辦制度是已。考包辦制有所謂商包者，又有所謂用「解比較」之形式，而實際等於官包者，其流弊：（一）收入超過包額，則盈餘之稅款，完全飽承包者之私囊。（二）收入不及包額，或等於包額，則承包者勢必更肆其壓榨盤剝之伎倆而償於小民。（三）在包辦制度之下，一切下級徵員丁類皆承包者之私人。此輩既乏稅務學識，又缺公正廉節之操守，弱小細民，經彼輩如狼似虎之層層剝削，其痛苦更不堪言。（四）更有某稅在一人承包之下，而又分無數分包者，或集合多數股份以承包者，種種畸形辦法，幾無異將國之正當稅收視同商品之販賣。

辦法（一）澈底廢除一切稅收之包辦制。

（二）嚴定審計法規。

（三）嚴訂稅務人員懲獎條例，通令全省人民隨時得檢舉貪污舞弊之稅務官吏，無論實際結果如何，不予反坐。

（四）稅務人員應仿效郵務海關電局之登記辦法，非有過犯，不得任意更動。

（C）關於財務行政者

理由 過去財政之紊亂，其原因有三：（一）省，縣，地方財產界限未明白劃分。收支混淆。

（二）縣署會計簿籍，從無一定格式，審查既屬不易，交代尤感困難，且從來惡習，一遇移交，前任往往將繳解收支簿據一律擱去，後任查考，必須調查卷宗，過費時日，猜恐不能悉其底蘊。

（三）各機關從未有精詳之決算預算，匪獨民衆無由施其監察，即上級機關亦未能作精秘之審核，而定財政之統計。

辦法（一）劃定省縣地方之歲收，各不相侵，以建立有秩序之收支。

（二）厲行決算之審計，明白公布，以示大公。

（三）各級機關一律改用新「官廳簿記」。

（四）至少每年派員視察各縣財政一次。

（五）厲行貪污懲戒條例。

（六）創辦財政訓練班嚴格限制財政人員之資格。



第二輯 政治法制和司法論文

自治與約法

潘公展

諸位，兄弟今天演講題目，是叫自治與約法，要記在訓政時期的約法和自治有甚麼關係這一點，在這短時間稍為說明一下。在未說明以前，先把從前中華民國已有的約法和中國國民黨總理從前所主張的約法，究竟是什麼一回事，大略說一說。我們知道，約法在中華民國是有過的，即民國元年的臨時約法。在二次革命以後，袁世凱預備做皇帝，就解散國會，毀棄約法，此時本黨總綱將國民黨改組為中華革命黨，預備再為主義而奮鬥，為民國而奮鬥，在西南聯絡，反對袁世凱稱帝，袁世凱到底失敗。這次革命戰事，可以說名是護國，也可以說是護法。護法的義，就是維護約法。袁氏死後，由黎元洪擔任大總統，下令召集國會，遵守約法；但不久民國六年張勳陰謀復辟，又逼他解散國會。那時有伍廷芳先生等到南方來，追隨總理，在廣東召集非常國會，從事護法運動。後來北方吳佩孚倒戈，黎元洪再召集民六國

會，賄選曹錕爲總統，並在十二年十月十日頒布憲法，即我們所稱的「曹錕憲法」其中彎彎曲曲轉很多。我爲甚麼要報告這一段的歷史呢？就是要使得諸位明白，約法憲法在中華民國的歷史上已經都有過內，但約法憲法是否有效，全靠人民有沒有守法的人。假使沒有守法的人，雖有約法憲法，皆是紙上文章，是不生效力的。所以我們希望大家在法律範圍之內做事，不能夠認爲有了法律，一切事情都好了。有了這種觀念，恐防依然難免從前的錯誤，所以把已往歷史簡略報告一下。

現在中央要開國民會議時，訂定約法，我們當然希望有約法。同時要希望有守法的人；如果無守法的人，就要蹈已往的覆轍。現在中國國民黨，國民政府已決心要立約法，而總理一向也是主張法治民治的人，在人家破壞約法時，就想來談法，二次革命雖然失敗，還要再繼續努力以冀達到最後之勝利。茲將國民黨迭次對於約法的主張講一講：

第一次全國代表大會，乃總理在世時親自召集的，大會宣言，即大會之結晶。考第一次全國代表大會宣言，批評當時的救國主張有四派：第一爲立憲派。這一派就是主張只要有了憲法即能救中國，故宣言中有一段，「……

：民元以來，嘗有約法矣；然專制餘孽，軍閥官僚，借竊擅權，無惡不作：……」，這是指曹錕走狗一派，還有「……此輩一日不去，憲法一日不生效力……」，等語，這是說曹錕等軍閥官僚借憲法以借竊職位，殊不知有憲法而無守法的人，憲法也是沒有用的。所以第一次全國代表大會宣言，說明立憲派主張不能救國家的。第二是聯省自治派，這一派在民國八九年可稱盛極一時，他們主張是中國太大，不如一省一省的自治起來。可是第一次全國代表大會宣言指這一派的主張，不是真真救國家，不過少數軍閥，想借此名目來割據地盤而已。此派主張人物，即陳炯明唐繼堯趙恆惕等，本黨總理非反對自治，蓋自治必須國家真正統一，然後才能談到自治；訓政時期，就是要從地方自治做起，必須人民有自治能力，約法憲法始得保障。訓政時期，就是實行地方自治時期，自然要在革命軍底定之後。

說到這一點，本黨自十五年北伐以後，到二十年，北伐本應早已完成；無如十七年十八年十九年軍閥相繼搗亂，建設無由進展，此四五年来，中央努力於討伐叛逆的工作，一直到去年閻馮反動大集團形成，此為本黨與反動派最後之戰，雖未達革命最後目的。然國民革命亦有相當的勝利，其環境當

與從前不同。此時國民黨如再不講約法，不做地方自治的工作，不努力設訓政建設，是則國民黨變了騙人了。在軍政時期，是用軍法，到國民軍統一全國之後，就是訓政時期，軍法自不適用，訓政時期是要講法律，當然是需要約法的，中央幾位同志，要在召集國民會議時，討論約法，這種約法，即訓政時期的約法，亦訓政時期舉國上下所應共同遵守的約法。第一次全國代表大會宣言，指立憲派是騙人的，聯省自治派也是騙人的，國民黨因鑒於從前人的錯誤，故主張經過軍政時期之後，到了訓政時期才有約法？建國大綱，雖寥寥廿五條，但對軍政訓政憲政三時期的工作，規定已很明白；凡各省祇要在國民政府勢力所及之地，即為訓政開始之時。再看同盟會（一九〇五）宣言，還在民國之前，宣言內四綱之外，即有三期，一，軍法之治（即軍政時期），二，約法之治（訓政時期），三，憲法之治（憲政時期），可知劃分軍政訓政憲政三時期，在同盟會時代，早已決定。再看孫文學說第六章，內有一段，『……規定革命進行時期為二，第一為軍政時期，第二訓政時期，第三憲政時期，……』底下還有解釋：『……第一為破壞時期，擬在此時期內，施行軍法，以革命軍擔任打破滿清之專制，掃除官僚之腐敗，改革』

風俗之惡習，解脫奴婢之不平，洗淨鴉片之流毒，破滅風水之迷信，廢除釐卡之阻礙等事，「軍政時期之工作，是以軍力掃除官僚軍閥，以及洗淨鴉片流毒釐卡等事，但鴉片至今日，還不能肅清。假使在軍政時期把種鴉片者，販鴉片者，吃鴉片者，用軍法治之，到此時就可沒有鴉片了；但這種工作，在軍政時期不及去做，到現在訓政時期，要做這種工作，就比較難了一點。又如裁釐亦是軍政時期工作的，到民國二十年一月一日，才把全國釐金裁掉，這都是在軍政時期沒有顧到做軍政時期的工作的緣故。第二爲過渡時期，過渡的意義，是破壞時期，到建設時期的中間，謂之過渡時期，底下還有說明，「……擬在此期內施行約法，（非現行者，）建設地方自治，促進民權發達，以一縣爲自治單位，縣之下再分爲鄉村區域，……」這一段有「非現行者」四字，他的意義，是指所謂約法，非當時的臨時約法，可見本黨總理的主張，始終是一貫的，是在訓政時期中要有一種建設地方自治促進民權發達的約法。建國大綱，雖寥寥數條，然精神却重在地方自治，至於訓政時期的開始，在建國大綱第七條，已很明白規定，是「凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日」。譬如國民黨到浙江後，再中浙

浙江江蘇，是則浙江軍事已算底定，即爲訓政開始之期。建國大綱第九，十，十一，十二，十三，十四，等條，都是注重於地方自治，地方自治所辦的工作，例如調查戶口，測量土地，整理警務，改良衛生，擴充教育，以及修築道路等等，辦理時間暫定爲三年。假使三年內，將上列各事辦好，則人民即可選舉縣長；若不到三年，而能將以上各事辦妥，則縣長亦可由人民選舉。如一省內每縣都已能如此，即爲憲政時期，省長亦就可由人民選舉，總理所主張的自治，是由下級做起，不是像曹錕陳炯明等掛起憲法或自治招牌，來做他們的工具，如果全國有過半數的省分，省長皆由人民選舉，完成地方自治，此時即可召集國民大會，（與現在要召集的國民會議性質不同），決定憲法之日，即爲憲政告成，那時國民政府，完全是一個民選的政府；可見訓政時期的約法，就是大家在訓政時期內共同遵守的法律，同憲法性質是各別的。看建國大綱第念二條：「憲法草案，當本建國大綱及訓政兩時期的成績；由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行」。可知憲法是要參照兩時期的成績，由立法院草訂，到開國民大會時，付會表決而頒布期，所以約法同憲法根本不相同。

本黨 總理是特別注意到在訓政時期要努力於地方自治，所以對於地方自治所辦的工作，在地方自治開始實行法上，如清戶口，立機關，定地價，修道路，墾荒地，設學校，規定得很詳細。今後制定約法，一定要把這種精神灌輸進去，然後不落空虛。訓政時期，國民黨是要使人民能受應用四權的訓練，開國民會議，是政府同人民合作的機會；所謂「約……」二字的意義，就是人民與政府的公約。換句話說，就是大家共同的契約。假使約法規定是一百條，這一百條契約，大家是要共同遵守的。定約法就是要把 總理全部遺教，歸納起來，斟酌時勢的需要，遵守訓政的綱領，齊齊整整寫幾條條文使大家在訓政時期共同遵守，這約法無論是黨員非黨員，政府及人民，都要遵守的。定約法的意義在中央紀念週上蔣主席和戴季陶委員都說得很明白。是為求國家永久和平統一與建設而定約法，故約法如果不注重地方自治的培養與完成，統一與建設的目的是不能達到。約法如果只注意到總統與內閣制一院制的規定，而忽略了建國大綱上所規定在訓政時期工作的範圍；換言之，忽略了地方自治，則今後的約法或將等於民元的約法，而非 總理所希望的約法了。

若有人要問，既有總理遺教，爲甚麼還要再訂約法？其實訂約法是爲人民容易明瞭。總理遺教，便於共同遵守起見，故訂約法，一方面不能違背總理遺教，一方面還要訓練一般國民澈上澈下來遵守約法。如果有了法而沒有守法的人還是無用的，要有守法的人就要培養地方自治的人才。

——認識半月刊——

對於國民會議的希望

胡庶華

國民會議的工作，在齊一國民的意志，以謀中國的一統和建設，對內解決全國民生問題，對外打破列強政治經濟的侵略，而維持國民與政府的信仰和信用，必須制定約法以爲訓政時期的國憲，約法一經制定，政府和人民共同遵守，國家既經統一，則全國共享和平的福利。惟建設一項千頭萬緒，費時需款，既非一蹴所能及，亦非一日所能成，若非規定步驟，計日成功，則雖日日談建設，而建設的成績渺不可得，即以實業計劃而論，總理曾假八十年修成十萬英里的鐵道，造成一千萬噸的船舶，以今日的環境與需要來說，最低限度，亦當限定十五年完成實業計劃。（另有提案）

而完成的方法，則有左列各要點：

(一)軍隊工人化，倡議裁兵，已經說得很久，而實際障礙很多，最困難的即是兵士被裁失業，流為土匪更足為害社會，今以每月有餉士兵，使之工作半日，(工作時解除武裝)如修路，治河開墾，造林等等，則實業計畫的經費，每年可省一萬萬。(二十年預算全年軍費二萬萬二千八百萬元)

(二)工人軍隊化，保護勞工，乃本黨政策，然在今日經濟落後的中國，非用現代大量生產的方法，不足以解除全國人民的痛苦，應採用蘇俄工人軍隊化政策，增加生產的效率。

(三)農業工程化，吾國號稱以農立國，而每年農產進口不下三萬五千萬元；原因在墨守成法，缺乏新式工程，既不能解除天災，復不能改良農產，又不能化農產物為工業品，今後惟有提倡工程化的農業，以求自足自給。

(四)工業電氣化，蒸汽機關，在工業上漸成過去的發動機，即或有之，亦將為間接的運動力，(如蒸汽鍋輪之發電)近世電力用途日益發展，在吾國汽油柴油未能自給以前，應盡量發展電氣事業，務使一切工業皆能電

氣化，同時公用電氣亦應價格低廉以減輕社會的負擔。

(五) 產業合理化，近來各國提倡產業合理化，以訓練工業金融的衰落，他們在私人資本過剩生產過剩而又缺乏銷場的時候，所收的效果當然是偏枯的，我國產業落後，銷場又鉅，一切實業，急應用合理的方法去發展和管理，突飛猛進，急起直追，纔能增加生產的效率，抵制外貨的輸入，且建國方略規定各項大實業由國家經營，而私人資本當然受了節制。

至於教育建設，尤其重要，列舉於左：

(一) 小學普遍化，欲完成地方自治，必須人人都能寫信，看報，投票，故義務教育的實施期限，必須確定，(另有提案)尤應注重勞動工作及生產作業，一方使其不離開固有的鄉村生活。一方使其充足生產能力，並應恢復固有的道德，和培養三民主義的信仰。

(二) 中學職業化，最近統計大約平均十五個中學生，祇有一人入大學，其餘皆無力升學，故現在的中學應注重職業，如附設職業科及鄉村師範科之類，並獎勵天才，凡天資聰穎學行優良的清寒學生，政府當予以津貼，使其升學。

(三) 大學學術化：大學教育注重高深的學術，造成專門人才，並獎勵研究，以促進吾國在國際學術界的地位，大學畢業生的出路，政府應竭力籌畫，用其所學。如實業、義務教育、實業計畫開發邊疆等等，應儘先錄用大學畢業生。

(四) 提倡體育，吾國人素稱文弱，以視他國民族的強健，望塵莫及，今後宜提倡普遍的體育，而不專事激烈的運動，衛生常識，應當特別注重，軍事訓練，宜由政府發給槍械，切實操演，務使高中以上的畢業生有辦理民團的能力。

(五) 確定教育經費，教育經費不能完全獨立亦必須有切實的保障，公立學校無論如何當按照預算準時發款，不得拖欠，而私立學校的優良者，政府當予補助。

(六) 優給教職員俸薪，現在教職員待遇，不僅中小學太薄，即大學亦不若官吏的優厚，以致兼課的很多，甚至中途改就他業而學校有請不到教員的恐慌，自應優給各級教職員的俸薪，使能養廉，并制定年功加俸，予以職務上的保障。總之實業與教育，乃建設三民主義的國家之基礎，不過政治不

上軌道，一切建設均無實現的可能，目前政治方面，有幾件事必須辦到：

(一) 勦匪安民，現在國內第一急務就是勦匪，若不能將匪肅清，一切建設事業均無法舉辦，但勦匪全恃兵力，恐不易肅清，因為流為土匪的民衆，大多數實為生計所迫，目前應籌撥鉅款，不僅為消極的施賑，且當積極的興辦生產事業，使流離失所者復得安居樂業，如是收復一城一鄉，即可得一城一鄉的民衆幫助，不致再為匪徒所號召，則肅清亦正易易。

(二) 軍民分治，現任軍職不得兼省政府主席，雖經列入省政府組織法，然除江浙兩外，無一省不由軍人兼治，改革的辦法，惟有將全國軍隊駐防的地點，畫為若干軍區（另有提案）軍區長官，不治民政，除訓練軍隊外並指揮軍隊修路治河屯墾或在工廠礦山工作，軍餉由中央發給，不得就地籌餉。

(三) 省區縮小，將全國畫為七八十省。（或就原有道治）縮小省長威權，提高縣長職權，充實人民自治能力，地方治安由民團及警察負責，務使軍隊為國防之用。

(四) 改良幣制，鑄幣革命，為總理所首倡，目前金貴銀賤，建設方

面，益覺難於着手，非有徹底改良辦法，則全恃發行公債之財政萬萬不能持久，今宜借用外債若干萬萬元，為改行金本位制之用，對外貿易用金，對內則實行錢幣革命方法，發行紙幣，設立公倉以貨換幣，實施實業計畫時，凡國材料的購買與夫工資的付給，均用法定紙幣。（另有提案）

（五）嚴厲禁煙，中華民族最可恥的事，莫若鴉片烟至今不能禁絕，這完全由於種烟苗辦特稅以為地方上絕大的財源所造成，四川，雲南，廣西，貴州，安徽，陝西，甘肅，等省，種烟者日多，種田者日少，若不嚴行禁止，不僅亡國，且將滅種，應限定若干年完全禁種禁吸，以拯衰弱而全國際榮譽，（另有提案）

（六）注重效率，行政機關，宜用科學管理，以其合理化，務使人浮於事，或用非所長，以及拖延敷衍苟且塞責諸弊，一概剷除，宜因事求才不因人設官，而排除浪費，尤為當今急務，深願實業計畫實施之後，人人皆有發展學的機會，而實業計畫，亦得有突飛猛進的成績。

（七）砥礪廉隅，近來世風澆薄，廉恥道喪，以投機取巧為智，以叛變搗亂為勇，所以社會阢陘不安，貪污不能絕跡，一切事業，雖循環舉辦，亦

得不到相當成績，此後應嚴懲貪污，砥礪廉隅，使全國國民崇尚氣節與廉恥，政治才能修明，建設纔能發展。

吾人欲求國際地位平等，當首求身體與其他民族平等，於積極提倡體育、並限期禁絕烟苗與煙土，欲求政治地位平等，當先求知識與其他民族平等，故積極提倡教育，並限期完成義務教育，欲求經濟平等，當先求生活與其他民族平等，故積極提倡衣食住行的工業，並限期完成實業計畫，近聞約法草案內已加入教育及國民生計二章，以適應環境與時勢的需要，我們當大家努力，促其實現，然後國民革命乃有成功的希望。

——新聞報——

三民主義和法律

吳經熊

(甲) 法律和民族

先講民族。法律對於民族的貢獻。大致有三點：(一) 法律應儘量發揚民族精神。世界上各個民族有牠們的特性。有的特性是不行，應該竭力改革；有的特性是優越的，應該竭力保守勿失；並且竭力培植，務使牠們開花

結果，弄得萬紫千紅蔚為大觀。中國人的劣性，固然不一而足，現在不在話下，但是優良的特性亦復不少，大有奇貨可居的地步。中山先生說的好：『近來歐洲化東漸，他們的政治經濟科學都傳到中國來了，中國人聽到歐洲的政治學理多數是照本抄謄，全不知道改變！』這就是說我們民族的特性千萬不可湮沒做人家的文化上的奴隸。講到這裏，諸位一定要發問，究竟什麼是我們民族的最好的特性呢？我的答案便是：『中和之道』。中就是不偏的意思；我們民族不喜歡走極端的，不容易變成過激的。和就是不高興爭訟的意思；我們相信和衷共濟，訟則終凶。所以專門打官司的人，我們名之『訟棍』。孔子說：『聽訟吾猶人也，必也使無訟乎！』這句話可以代表歷來做官的人的理想。讓我引證一樁故事，來證明這人生觀：

『後周蘇瓊除清河太守，有普明兄弟爭田，牽累至百人。瓊諭之曰：天下難得者兄弟，易求者田地，假令得田地，失兄弟心如何！因而下淚。諸證莫不灑泣。普明兄弟叩頭乞外更思。分異十年，遂還同住。』（見祥荆古鑑卷上第四十五頁）

在中國法律史上，這種至誠開導的例子不可勝計。即就現在的法律而

論，也常有中和之道的表現。比方新近立法院頒佈民事調解法規定民事初級案件和人事，如婚姻等類，都要經過調解，不得即行訴訟。各法院都設有民事調解處；法官用他們的苦口婆心諄諄善誘。

還有新民法當中，往往有折中辦法的規定。最有趣味的，是第一百二十四條第二項：『出生之月日無從確定時推定其為七月一日出生。知其出生之月而不知出生之日者推定其為該月十五日出生。』

這條法律是立法院所創設的，不是從別國抄襲得來的。這豈不是民族神神的產品嗎？

(二) 法律為取銷領事裁判權及廢除不平等條約的有力工具。中山先生革命第一件大目的，就是要躋我民族於國際平等的地位；取銷領事裁判權，廢除不平等條約，是完成主義最緊要的工作，且於遺囑中諄諄交代，尤須於最短期間促其實現。可是現在照我國的國勢而論，尙無以強權來抵抗強權的力量，祇藉國際公法的運用，主張正義公道以自衛，據理力爭而求達到取消領事裁判權及廢除不平等條約目的。這是法律對於民族主義第二點貢獻。

(三) 法律可以改良民族。我國素稱文弱之邦，故中華才子，類皆多病

多愁。其最大原因，即緣婚姻不能自由。父母之命，媒妁之言，是天經地義的；婚姻能否稱心如意，自己毫無做主，全賴運氣而定。於是才子不能配佳人。女子方面亦然，自古紅顏多薄命，巧婦常伴拙夫眠，以一素不相識之人，而強使成爲夫婦，於是鬱鬱不樂，家庭間絕無樂趣可言。以這樣的環境精神，如何會產生活潑強壯的小孩來？反觀歷來有許多英雄豪傑大人物，類多野合的結晶品。民族強弱與婚姻自由與否，其關係之大，於此可見。所以現在新親屬法第九七二條規定『婚約應由男女當事人自由訂定』，第九七五條且規定『婚約不得請求強迫履行』，就是要使戀愛自由，結婚自由，夫妻愉快，可以產生活潑伶俐而且強健的小國民，使民族得以漸漸地轉弱爲強，再如鴉片和花柳病爲害民族很大，法律不是醫學，天然不能規定戒烟的方法，也不能療治花柳病。但是法律可以用處罰的方法強迫人民戒烟，也可以對於生花柳病的人的種種行爲加以相當的制裁，例如准許對方解除婚約及離婚，以免除及減少花柳病的傳染害其民族。這是法律對於民族主義第一點貢獻。

(乙) 法律和民權主義

民權主義對於法律有直接的關係。現在限於時間，祇能把主要之點討
一下。

泰西各國在十八九世紀的時候，盛行個人主義，主張個人的權利是「天賦的，所以也是絕對的。其結果弄到各人祇知行使他自己的權利，不管他人的痛癢，更不管社會的利益，於是醞釀成一個互相競爭的局面。在國內則紛紜；在國際則戰爭時有，未了演歐戰的大慘劇！中山先生的民權主義和個人主義化的權利觀念，是迥然不同的。民權主義的出發點是社會，不是個人。照中山先生的意思，權利是社會寄托在個人身上的，社會是產生權利的源泉，個人離開社會即無權利可言。社會既能授予權利，在必要時也能剝奪權利，至少也能限制權利的範圍。所以民權主義是主張一切權利是相對的，並非絕對的。

我們如要明白民權主義和個人主義不同的地方，先須將泰西各國十九世紀的法律思想源源本本研究一下。

十九世紀當中，最能代表個人主義的思想家要算英儒邊沁了。他的學說建於兩大柱石的上面：第一，立法的目標在乎為大多數謀最大幸福。在表面

上看，好像這個主張可稱為公益主義，適和個人主義背道而馳的。對於這個問題有二層說明：邊沁氏所謂最多，仍由各個人集合而成，非指民族全體而言：是一個無機體，不是一個有機體。這是第一層。第二層，所謂最大幸福非有一定客觀標準，仍以各個人主觀上審定。這一層就引導我們到第二個柱石：就是各個人對他自己的幸福，是個最好的評判員。所謂人家事體頭上過，自己事體穿心過。所以立法者當儘量除去各個人的自由行為的障礙和限制，祇要他的自由不致妨害人家所有相同的自由。在理論上觀察，邊沁的學說是以上述第一個原則為體，而以第二個原則為用；然在實際上，則，二個原則影響最大，實在有些喧賓奪主的了！所以他的信徒斯賓塞爾氏就說立法的最要難則是放任政策，不是『最多數的最大幸福』。

放任政策是主張關於社會生活——尤其是經濟的活動——任憑各個人自己作主，非但他人不得無故干涉，即政府也不應輕易地阻礙，國家的職司是消極的，不是積極的。放任政策以企業自由和契約自由為牠的口號；主張法律對於人民經濟生活不但不應加以干涉，而且對於個人因企業及契約而得到的一切利益，法律應盡量地保障牠們。在法律上，各人有自動的權利，而沒有

助人的義務：優勝劣敗，巧者生存，拙者淘汰，視為當然之事，其結果是富者愈富，貧者愈貧，演成一個個人資本主義的國家。如此，從個人主義轉到放任政策，再由放任政策演成資本主義，此中蛛絲馬跡，不難一一覆按了。

現在再將個人主義對於法律影響研究一番。歸納起來，不外下列幾點：

(1) 訂約自由 在個人主義者眼光當中，各人具有自由意志，而自由意志是法律所頂要尊重的一件物事；並且他們相信契約是當事人自由意志的結晶，所以一切契約，祇要不為法律所明禁的，都應認為有效。至其內容是否公道，可以一概不問。他們的邏輯是：各成年人是有自由意志的，自由意志是神聖不可侵犯的，契約是自由意志的產物，所以契約是神聖不可侵犯的。前十幾年的時候，美國聯邦及各邦的立法機關，通過幾條勞工法規，限制工作時間，（有的是八小時，有的十小時，有的十二小時，不能一一縷述，）並規定最低限度之工資。後來資方向聯邦及各邦法院對於該項法規提出詰問，主張此種法律侵犯憲法所授予的自由訂約之權，因為工作時間的長短和工資的多寡應由當事人自己定奪，僱主固然有自由意志，工人也有自由意志，工作和工資本來是買賣性質的，假使工人方面嫌工作時間太長，工

資太薄，儘可不訂契約，合則留，不合則去，兩言可決，問題甚屬簡單；工人又不是國家的被保護人，何勞國家替他們越俎代謀，反致侵犯他們天賦的自由意志？當時法院都認贊方主張為有理，上述法規以違背憲法宣告無效。美聯邦最高法院在 *Lochner vs. New York* 那件案子，也是這樣判決。祇有一位霍姆氏推事提出異議，略謂憲法是活的東西，絕對不能將一個時代的政治經濟思想認為憲法的唯一真銜，況且第十四次修正案中所稱自由二字，並未把斯賓塞爾氏的全部個人主義的社會學訂進在內！況且各時代有各時代的需要，所以學說也因之而變，不可泥古不化，以致阻礙社會之進化。霍姆氏的主張實在是最近法律趨勢（即法律社會化運動）的先聲，現在已漸漸地佔優勝了。另有一位法學家曾經很痛快地宣稱：被經濟壓迫的人實「飢不擇食，寒不擇衣」的情境，所謂自由意志恐怕虛有其表罷了。

(三) 民事責任問題 一身做事一身當，是個人主義者之口頭禪，所以除非自己有錯，不應負民事上責任。有錯就有責任，沒有錯就沒有責任；這個原則為十九世紀時歐美各國法家所公認為天經地義，顛撲不破的。雖然實際上也有少許非因過失而發生責任的法律現象，但是十九世紀的法學家

對於這種案件，總要穿鑿附會地把個錯字硬套上去，才算能盡邏輯能事，其實未免有些方柄圓鑿的了！二十世紀泰西法學家衆口一詞地都主張民事上原有兩種責任：其一爲有過失的責任，其二爲無過失的責任。前者不在本文討論範圍之內，現在專就後者稍爲解說。表面看來似乎自己沒有什麼過失，而法律叫我負責，實在是一件很冤枉的事情。但是我們如果仔細研究起來，在這種情形之下，民法確有規定雖無過失仍應負責之必要。比方在工廠裏工作的工人，往往有因不可歸責任於何人的事情，受至重大的傷害，或簡直犧牲性命。在工業發達的國家，這種不幸的事情，統計起來，日必數千百起。十九世紀的法律大都認爲這些不測的遭遇，不過是工人自己的運氣不好，不能歸責於僱主，所以僱主沒有賠償的義務。但近來立法趨勢，已漸漸地改變過來了，即就美國而論，各邦和聯邦的立法機關多通過「工人賠償法規」。起初法院方面還是很固執地宣稱這套法律其結果等於無故剝奪人民的財產權，所以違背憲法，應認爲無效，後來這個時代精神漸漸地浸入推事們的腦海當中，那種法規已成一個普遍的現象了。現在泰西法學家都以爲僱主誠然沒有過失，但工人不測的厄傷，既爲現代社會上不可避免的損害，這筆

損害與其全部歸到工人和其窮苦家屬的身上，還不如由僱主負擔，因為經濟能力究竟要算僱主充分一些。這種辦法，在十九世紀法家眼光看起來，恐怕是明明敲竹槓了！敲竹槓也罷，不是敲竹槓也罷，現代法家總認為這個辦法是很公道很妥當的。

(3) 所有權的性質、在個人主義者的眼光中，所有權是絕對沒有限制的。我對於我所有的東西可以自由享受，自由處分，自由處置，社會絕對不能予以干涉。泰西有一個拉丁文的法律格言說：『土地所有權的範圍是上至天空，下至地心。』如此說來，所有權簡直是上至天堂，下至地獄，實在是佛法無邊的了。蘇東坡赤壁賦內說：『夫天地之間，物各有主，苟非吾之所有，雖一毫而莫取，惟江上之清風，與山間之明月，耳得之而為聲，目遇之而成色，取之無禁，用之不竭，是造物者之無盡藏也，而吾與子之所共適。』但就上述格言嚴格解釋起來，連江上清風和山間明月都是在個人所有權範圍之內的了。這天然是不可能的；而且在實際上個人主義的法學家也並沒有這樣主張。但是個人主義的精神，實在可以用上述法律格言來代表。現在風氣已漸漸地轉過來了。比方我們新民法七百七十三條規定：『土地所有權，除

法令有限例外，於其行使有利益之範圍內及於土地之上下，如他人之干涉無礙其所有權之行使者，不得排除之。」這條法律是從瑞士法典抄襲來的；但是頗能代表現代的「社會化」和「相對化」的法律思想。

據上開三點而觀，可見中山先生的民權主義和泰西法家新的法律哲學適相吻合。民權主義對於我國新法制的關係可見一斑了。

(丙) 法律和民生

法律和民族民權間的關係，已如上述；現在要討論法律和民生的關係。但是這個問題非常複雜，現在限於時間祇能提出一點來和諸君研究，就是法律與貫徹社會公道。何謂社會公道？就是：個人有供獻於社會的，社會也應儘量地報酬他，決不可使他勞而無獲。反而言之，凡是對於社會生活沒有什麼功勞的人，社會決不可使他無功受祿。在不公平的社會裏，有一部份人毫不工作，既不用心，又不用力，倒享盡世界的快樂；還有一部份人終日奔走忙碌，為社會做生產或其他有益工作，倒不免於凍餓！前者謂之徼倖，後者謂之委曲。前者太過，後者不及，均非中道。我還記得唐朝詩人[○]香山有一首五古題曰「觀刈麥詩」，頗富於公道的感覺。現在我要讀給諸君聽聽：

田家少閒月，五月人倍忙。夜來南風起，小麥覆隴黃；婦姑荷簞食，童稚携壺漿；相隨耨田去，丁壯在南岡。足蒸暑土氣，背灼炎天光；力盡不知熱，但惜夏日長，復有貧婦人，抱子在其傍，右手秉遺穗，左臂懸弊筐，聽其相顧言，聞者爲悲傷，家田輸稅盡，拾此充飢腸。今我何功德，曾不事農桑，吏祿三百石，歲宴有餘糧，念此私自愧，盡日不能忘。

兄弟的意思以爲一切小本經紀和靠着汗血過活的人，國家非但不應徵稅，並且應該積極地幫助他們。對於靠人家的工作發財的人，國家應奉行中山先生所說「直接徵稅」的方法。中山先生是主張「用累進稅率多徵資本家的所得稅和遺產稅。」他又接着說：「行這種稅法，就可以令國家的財源都是直接由資本家而來。資本家的入息極多，國家直接徵稅，所謂多取之而不爲虐。從前的舊稅法，祇是錢糧和關稅兩種。行那種稅法，就是國家的財源完全取之於一般貧民，資本家對於國家，只享權利，毫不盡義務，那是很不公平的。」（見民生主義第一講）兄弟對於中山先生所主張的遺產稅尤其贊同。從前東漢時疏廣說：「賢而多財，則損其知；愚而多財，則益其過。」

現在一般執袴子弟，憑藉祖宗遺下的造孽錢，終日狂嫖濫賭，享盡安樂；另一方面無產階級者，終日勞動，尙不能得一飽。一則不勞而獲，一則勞而不獲；天下不公平事，甯有過此？所以最公平的辦法就是國家將遺產稅的收入撥作全國人民義務教育費用，使得個個人有受教育的機會，並且使得個個人也感覺到受教育的必要。

五權憲法之法學的觀察

梅思平

五權憲法，本來不爲法學家所了解。中山先生自己也說：他和一個日本法學博士談了三個月的五權憲法，這位博士才懂得一點；又和一個中國法學家談了兩個星期，他才懂得，後來這位學者再去讀三年書，又把五權憲法，得不懂了。可見五權憲法的理論，自然與現代法學，有格不相入之處。這實弄在是五權憲法宣傳上的一個障礙。

照純粹法學的眼光看去，五權憲法，非但沒有法學上偉大的價值，並且處處和法學原理相衝突。現在可把重要的幾點，拿來說一說：

(1) 權力分立制之不適合於立法潮流 權力分立 (Separation of po-

(Watts)之說，本倡自英人洛克(J. Locke)，後經孟德斯鳩的闡揚，才成今日「三權分立」的名論。孟氏的學說是根據當時英國的政制。但是他的觀察已經是不精確了。孟氏到英去考察政治，是在十八世紀的中葉。這時候英國內閣制的雛形，已經逐漸成立，立法行政兩部分的權力，已經有逐漸合併的趨勢。孟氏看不出這種政制的潛變，還說英國三權分立；真可謂是明日黃花之談了。孟氏著論之後，美洲制憲的元老，就第一次拿來應用，所以美國憲法的全副精神，就是一個三權分立的原則。後來美國各邦的憲法以及中南美各獨立國的憲法，也都仿效美國，採用三權分立的制度。但是十九世紀中葉以後，歐洲大陸上制憲的運動，都是不向三權分立的路上了。這時期中所成立的，有法蘭西，德意志，意大利諸大國的憲法：所採用的都是英國式的內閣制，並不是美國式的三權對抗制。至於英屬各自治殖民地的憲法都是摹仿母國，那更不必說了。就是歐戰以後，如德意志，波蘭，南斯拉夫等國的新憲法，也都是採用內閣制。蘇俄的委員制，也是和內閣制同一原則。可見最近世界立法的趨勢，是趨於權力之合併，不趨於權力之分立。美國的憲法，真是魯殿靈光，巍然獨存了。並且美國這一百多年來，憲法之實際的進

用，也已經把憲法條文的意義改變了許多。例如立法的事項，本是議會的專權，但事勢所趨，大總統有時不得不干涉立法的事務。美國大總統除行使憲法所賦予的「否認權」(Veto power)以外，時常本其行政上的經驗，覺得某種事件確有立法之需要的時候，於是召集其同黨的參議員或眾議員到總統府作非正式的面談，請他們用某種意旨到國會中去提案。有時候大總統簡直用書面要求國會作某項事件的立法；這叫做「總統陳請書」(President's message)。並且最近習慣，大總統更時常到國會去演講。以溝通行政立法兩方的意見。凡此種種，都所以濟三權分立之窮，而於無形之中吸取內閣制之精神。可見三權憲法在今日已有被淘汰之危險。何況三權之外更加上兩權之獨立；其與世界立法潮流相背馳，乃可想而知了。

(2) 權力數目增加之無意義 於普通立法，行政，司法三權之外，加上考試，監察兩權，而成「五」權；這種學說在法學上也並不見得有重大之意義和價值，也算不上是什麼新發明。因為政府權力到底有幾個，這幾個到底是什麼權力；學者之間是向來沒有一定的學說。洛克的權力分立說是把政府權力分作「立法」(Legislative)「行政」(Executive)「外交」(Fe-

Derivative)。孟德斯鳩的權力分立說是把政府的權力分作「立法」(Legislative)「外交」(Executive)「司法」(Judicial)。美國制憲的元老，才分成現在家喻戶曉的「立法」「行政」「司法」。洛克的分法，可說是併「司法」於「行政」；孟德斯鳩簡直把普通的「行政」漏掉了；制憲元老可說是併「外交」於「行政」，也可說是把「外交」分隸於「立法」和「行政」，因為美國的外交權是參議院和大總統共握的。並且洛克所謂權力分立，究竟是三權分立或是兩權分立，也說得不明白；因為他所注意的，是「立法」和「行政」的分立，至於「行政」和「外交」的關係，他却認為是不能絕對分離的。所以同為權力分立說，所主張的究竟為幾權分立，已經是不一致。就是同為主張三權分立的，所說「三權」的內容，也彼此互異。所以「三權」之與「非三權」，在法學上並沒有什麼重大的意義。由「三權分立」減而為「兩權分立」，或由「三權分立」增而為「四權分立」，「五權分立」；在法學上都算不了什麼新發明。並且政府權力如果分割起來，很可以無限制的増加。例如「教育權」，「財政權」，「外交權」，「軍事權」等等，如要他獨立，也未始是不合理的事。三權既可擴充為五權，將來五權

也可擴充而爲七權八權九權。所以權力分立之數字的爭論，在法學上沒有甚麼意義。『三』種憲法之改爲『五』種憲法，雖然沒有什麼大錯誤，但是也不見得有什麼價值。

(3) 監察權獨立之不當 監察權的獨立，本是笑話。權力分立制的意思，原是使各個權力互相監督，互相制衡。西洋學者每以政府各機關如果能夠互相監視，人民的自由便因此可以保障。這個叫做『裁制與均衡』(Check and balance)的原則；羅馬學者西細羅(Osiero)在千餘年前本已發明。洛克和孟德斯鳩的權力分立說也就是用這個原則作根據。他兩人都是主張有限制的君主政治的，生怕政府一部分的權力過於擴張，有流爲專制的危險，所以創爲三權分立論，要使各局分的權力互相對抗，互相監督，而人民的自由便可不受侵犯。美國制憲元老也深明此旨。所以美國憲法上，監察權是分屬於立法行政，司法三部分的。國會的彈劾權是監督其他兩部分的，是不必說了。就是大總統和法院也都操有監察權之一部分。大總統對於違法的法官可以免職懲戒；這是行政權對於司法權的監察。大總統對於國會的議決案，如果認爲違背憲法，或於人民福利有重大之妨礙時，可以行使他的『否認權』

「將原案退還國會，請其複議。英國學者蒲傑司 (Byro) 說，美國大總統的『否認權』，全國人民委託大總統去監視他們的代表的。可見美國政府的組織，非但大總統要受國會的監督，國會也要受大總統的監督。至於法院對於立法行政兩方面所行使的監察權，也是極顯明的。行政官吏的違法犯職，要受法院的審判，乃是當然的。就是國會及各邦立法院所議決的法律，大理院也有權可以審判其為『合憲』(Constitutional) 或『違憲』(Unconstitutional, oral)。無論何種法律，如被大理院宣告為『違憲』之後，即歸無效。可見大理院對於立法方面所操之監察權較之大總統之否認權尤為厲害，所以三權分立的國家，政府之各部分，彼此都操有監察權。至於說監察權僅存在於國會，乃是通俗的見解，並非法制的真相。總之，三權分立之精神即在乎三權之互相監察。現在如果於三權之外另立監察，乃直是畫蛇添足，並且與權力分立的本意根本相背馳了。

以上各點法學的觀察，很可以使五權憲法的信仰根本搖動。但是法學的觀察，可說是五權憲法之皮毛的觀察。五權憲法的價值，並不在乎『三權』之增加為『五權』。也不在乎監察權之獨立，更不在乎權力分立制之本身。

所以這些地方，無論被人攻擊得如何不能立足，但於五權憲法的根本精神，無所減損。五權憲法的精神，完全在於考試權之一點。但是考試權的價值，也並不在乎考試權之獨立，乃在乎考試制度之本身。

——新生命——

今後訓練民衆之我見

王寵惠

中華民國成立已歷過十九年之險阻艱難，此十九年間工作大部分是與舊勢力奮鬥，掃除革命之障礙。現在軍事既已告終，非力圖建設無以適應國民生存。其目的與方針以保障民族精神，發達民權思想，增進民生幸福為中心；則建設事業自以此主義為依據，而澈底表現此主義在於民衆之能力。所謂訓政者，換言之，即訓練民衆能力也。此種工作始於宣傳，繼以實行，當此訓政伊始，負此宣傳使命以向民衆推進者，報章與有責焉。

所以訓練民衆能力之出發點，以普及民衆教育，促成地方自治，扶助國民經濟為當務之急，此三者有連環關係，非同時並舉却無單獨之可能性，亦非具此三要素，其能力亦不完全。故欲訓練民衆能力，既以三者為出發點

而訓練此三者使其澈底表現，必有一種奮鬥之精神，然後能力始能充實。

日本於明治維新之際，亦曾以普及教育，促進地方自治，扶助國民經濟為標榜，迄今成效已經顯著，可見上列各事業乃訓練民衆之利器，故特揭此普及民衆教育，促成地方自治，扶助國民經濟以爲訓練民衆能力之初步。亦即民族民權民生之實施之起點。此訓練民衆能力較之軍政時期尤覺重要，甚望從事新聞事業者，負起使命，努力宣傳，以協助建設之進行，實現民有民治民享國家。此余於二十年元旦特貢其愚，願與同志同胞共致力於建設事業之完成。

——民國日報——

市政建設問題

鄧時冰

吾人欲談市政宜先從市制研究入手，隨後討論設計並財政問題，今講分市制，設計，財政，三項說明之。

市制 現代歐美各國所行市制分三種（一）市長制，（二）市委員制，（三）市經理制，三者中以市長制爲最古，歐洲各國及美國大多數都市，至今仍沿用之，其他兩種市制，乃新近試用，且祇限於美國一國，我國舉辦市

政以廣州爲嚆矢，按廣州市制，爲市委員制之變相，美國委員制，市長係由市民選舉。當時廣州當局深恐廣州市民，一時無有市政經驗及興趣，故該市暫行條例，不採用選舉制，市長由省長（今則爲省政務委員會）委任，惟以五年爲限，五年後體察情形，再行修正，財政公安公用工務衛生教育六局局長，由市長呈請委任，故廣州市制，依市政條例所規定，其組織大概分爲三部，（一）市行政委員會以市長及各局局長組織之，爲一市行政立法之總機關，（二）市參事會爲代表市民輔助監察市行政委員會之機關，（三）市審計處爲辦理市審計之機關。三個獨立部之上，以省政府爲監督機關，此殆參酌美國市委員制而變通之者也。

中國正在研究，尙未實行者，爲市經理制，所謂市經理制者，係將市政府變爲公司組織，市民猶股東也，市民選出代表組成委員會，猶公司之董事會也，再由市委員會委任一個總經理，一切市政，均由其一手經理，對於市委員會（即董事會）負責。此種制度，最初實行者爲美國紐約市，迄一九一八年，美國都市改用經理制者，已有九一處之多，有幾處成績頗佳，實施此制而得良好成績者，人口俱不多，大概此種制度適宜於人口不多之都市，

中國各地舉辦市政，採用經理制，似頗相宜，以責任專一，收效迅速也。

設計 凡舉辦市政最重要者，為都市設計，何謂都市設計，凡在計畫新城市之建造，與舊城市之改良，在動手建造新都市或改良舊都市以前，對於市內之房屋街道溝渠水管電線公園學校碼頭工廠電車等之如何建造，如何分配，預先通盤籌算，並立一個計劃，如造屋時，先繪圖樣以便動工後依照圖樣逐步進行，方免悞事，其設計之內容，（一）關於都市公用設施之設計，如市內電車電話自來水公共汽車等之設備屬之，（二）關於都市公共娛樂之設計如體育場游泳池游藝場劇場電影場公園等，開闢與建築屬之，（三）關於馬路與房屋段落之設計，如馬路之曲直長短及房屋面積大小之各種計畫屬之，（四）關於公私房屋之設計，凡房屋之分區配置等屬之，（五）關於衛生公共之設計，凡各種公共衛生之設施及消防設備等屬之。

在設計之前，宜先解決者，即調查與測量問題，凡欲決定新都市之計畫，對於舊有街道房屋水利交通及其他社會狀況財政經濟狀況，皆須詳細調查，且對於全市地形及公私土地面積，尤宜詳加測量，製成極精確的地圖，方可為設計時之考案，所以調查與測量，又為都市設計之基本工作，關於調

查之工作，如（一）全市之戶口（二）物價（三）勞動狀況（四）市的一計職業與教育（五）市民之婚嫁生死疾病（六）進出口貨（七）工廠商店（八）土地（九）交通機關與公共機關（十）犯罪率等，均是，此外如市慈善事業，宗教信仰，市屬財政等，均有詳細調查之必要。關於測量工程，宜設一測量委員會，測量全市地圖及經界圖兩種，地圖上宜載明高低線，使全市地形，有所表現，除地形圖以外，市內一切公私土地面積，均應加丈量，載入所謂經界圖之內。經界圖與地形圖，於市政設計有同等之重要，故市政進行之程序，可分為三期：

第一期 調查全市財產社會經濟實況並測量全市地圖及經界圖，一面斟酌實地情形，分別拆卸城牆，疏濬河湖，開闢馬路，改正市區，計畫電車及公共汽車路線，並頒布含有取締及改良之建築章程，以資市民遵守，此項時期，假定為一年或二年。

第二期 根據地圖考證世界各國都市設計標準，為建設新市，立一計畫草案，以與國內外學者相商榷，或以該項地圖，公諸當世，懸賞投標，或聘請世界有名城市工程家，代為設計均無不可，此項時期，假定為六個月。

第三期 計畫既確定，即應竭全力促實其現，凡舉辦市政，非短時期所能畢事，既立一種偉大計畫，無論五十年或一百年，均須照此進行，不必改絃更張，以免多所損失，故此項時期，久暫不能預定，以全部計畫實現為止。

財政 最初舉辦市政，財政一層，必感困難，在開初一年半載以內，至少須籌一二百萬元現款，而市政府每月所支出之行政費，最多不宜過總支出百分之二十，其他百分之八十，宜用於建設一途，以起初之行政言，公用局可改設土地局，公安衛生教育各行政，雖有精密計畫，然非財莫舉。尤宜先從工務土地二局入手，在原則上，自應請求政府補助，不應增加雜稅，以惹市民厭惡，如政府艱於籌款，則清查市公產，如土地房屋等，為公產中之最重要者，房屋中公所公會祠堂寺宇等均是，土地俟調查測量後，歸土地局辦理，就其可以收歸市有者，估價若干，或照價變賣一部分，或劃為市，基本財產，作發行市公債之抵押品，同時設立市銀行以資周轉，其辦法宜向國家銀行籌借七八十萬，作為資本，不必發行鈔票，即以國家銀行之鈔票，作為市銀行之鈔票，此後市財政所有收入，即由市銀行代為保管，蓋市銀行一

且設立，即可與其他各埠金融機關往來，市財政自呈活潑之氣象，縱市財政有困難時，亦可賴以周轉，以維市政進行，自不至有停滯之弊矣。再進一步，則舉辦地稅及土地增價稅，此層與拆卸城牆開闢馬路，有連帶關係，城牆拆下磚塊，變價可得大宗收入。固不待言，又拆城後，除公家地皮酌留建築之用以外，亦可得大宗收入。地稅有二種，（一）原地稅，按地或徵百分之一，（二）土地增價稅，因馬路開闢後土地價自必增漲，故另抽增價稅，蓋土地增價，乃受全市各種事業發達之賜，其利益不能由地主獨享，故對於其增價額，尤應特別抽稅，作為市政之一大財源，此舉一行，不啻市政有辦法，即先總理民生主義，亦得實現一半也，依廣州建設市政之經驗，當初要拆城時，亦困於經費，後乃變賣八旗產業，共得八十餘萬，足敷拆城經費，旋又將建築電車路權，賣與商人，得一百六十萬，而財政乃達於優待之域矣，其經常收入當廣州市政廳初成立時，所收市稅僅房租每年為六十萬，花烟捐十餘萬，車捐牌捐十餘萬，其他數萬而已，第一年略舉整頓，乃得二百萬，至第二年收支相抵，尚存一百餘萬，現在廣州市收入每年約七百餘萬，其收入所以增加之原因，全在舉辦地稅及土地增加稅也。

更有說者，都市發達以後，都市之財政，隨而膨脹，又當然之結果，即如紐約市一九二七年度之預算，其歲出竟達四億一千九百六十七萬七千七百四十一美金元之巨額，豈非可驚之事實乎。此固不失為世界都市第一龐大之預算。然何以紐約市需此鉅大之經費，則不可不一言之，蓋該市除所支給舊募市債及借款利息應備相當之鉅額以外，尚有永久改良費，亦所需不貲，例如高速度鐵道費，街路改良費，學校建築費等，每年大約支付一億九千萬美金元，若就普通行政費言，則教育費為九千萬，警察費為四千一百萬，衛生及保健費為三千一百萬，道路掃除費為二千一百萬，公園費為五百萬，圖書館博物館費為四百萬美金元，（以上根據一九二六年度決算）此誠 投資建設世界第一提市之概，暫措不論。惟考察紐約市之財政狀況，最足使吾人羨慕者，即其歲入方面是也，查一九二六年度紐約市之歲入總額，已達四億九千七百五十萬美金元，其大部分，有三億五千二十九萬二千美金元係對於不動產所賦課之租稅收入，若從此點以與我國都市之財源相比較，最足為吾人所宜注意者也。如上所述紐約市財政之膨脹固不待論，其不動產課稅之收入，幾占歲入總額百分之八十有奇，此固可考知紐約市政基礎之堅強，亦可

爲今日辦市政者，財源獨立之參證也。

申報

中國國民黨的勞工政策

貫之

國民黨的勞工政策，不僅以民生主義的學理爲依歸，同時，還以中國的社會事實爲根據，所以此種勞工政策，一方面具有一般進步的勞工政策底普遍性，他方面還有其特殊性。關於這一點，我們只須研究國民黨民國十三年改組以後，關於勞工政策之逐漸具體化的事實，就可以知道。茲爲表示其歷史的演進起見，分三期敘述於後：

第一期（第一次全國代表大會至第二次全國代表大會）：在這個時期中，關於工人的政綱，第一次全國代表大會（民國十三年一月）曾簡單規定如左：

制定勞工法，改良勞動者之生活狀況，保障勞工團體，並扶助其發展。

從這條政綱中，可以看出國民黨關於勞工策之實施，是分作兩方的：一是關於如何改良勞動者之生活狀況；二是關於如何保障勞工的團體。關於保

障勞工團體方面，總理於十三年十一月在廣州公布工會條例時，包括了以下諸要點：（一）承認工會與雇主立於對等之地位。（二）承認工會以言論出版及辦理教育之自由。（三）承認工會對雇主有締結團體契約之權。（四）承認工會對於與雇主爭執事件發生時，有要求雇主開聯席仲裁之權，並得請求主管行政官應派員調查及仲裁。（五）承認工會之罷工權。（六）承認工會對雇主方面有參與規定工作時間及改良工作狀況與工場衛生之權。（七）行政官應對於非公用事業（指一切有關於日用交通如電燈，電話，煤氣，自來水，電車，鐵道，航船等而言）之雇主或工人間衝突，祇任調查及仲裁，不執行強制判決，以養成勞工會自動之能力。（八）予公會以公有財產之保障。（九）特別聲明對於刑律及違警律中所禁止之聚眾集會等條文，不得適用於工會法，以免法院警廳之比附，而妨礙工會之進行。

第二期（第一次全國代表大會至第三次全國代表大會）：在這個時期中，關於工人的政綱，在第二次全國代表大會（民國十一年一月）關於工人運動決議案內，規定了關於改良工人狀況之具體事件；（一）制定勞動法。（二）主張八小時工作制，禁止十小時以上的工作。（三）最低工資之制

定。(四)保障童工女工。禁止十四歲以下之兒童工作，并規定學徒制，女工在生育期內，應休息六十日，並照給工資。(五)改良工場衛生，設置勞動保險。(六)在法律上，工人有集會，結社，言論，出版，罷工之絕對自由。(七)主張不以資產及知識為限制之普通選舉。(八)厲行工人教育，補助工人文化機關之設置。(九)切實贊助工人生產的消費的合作事業。(十)取消包工制。(十一)例假休息，照給工資。

第三期(第三次全國代表大會以後)：這個時期，國民黨的勞工政策，已由概括的綱領而變為具體的法規了。而且因為時期的轉變——由軍政時期過渡到訓政時期，為適合實際的需要起見，原有的或加修改，或加補充，更適於實施了。茲分別敘述之：

(甲)關於改良勞動者之生活狀況方面 關於這方面，在國民政府民國十八年十二月三十日公佈之工廠法中，有如左之具體的規定：

(一)關於童工女工：(第二章) (1)凡未滿十四歲之男女，工廠不得雇用為工廠工人。十二歲以上，未滿十四歲之男女，在本法公布前已於工廠工作者，本法施行時，得由主管署核准，寬其年限。(第五條)(2)

男女工人在十四歲以上，未滿十六歲者爲童工，童工祇准從事輕便工作。（第六條）（3）童工及女工不得從事左列各種工作：（第七條）一，處理有爆發性，引火性或有毒質之物品。二，有塵埃粉末或有毒氣體散布場所之工作。三，運轉中機或動力傳導裝置，危險部分之掃除，上油，檢查，修理，及上卸皮帶，繩索等事。四，高壓電線之銜接。五，已溶礦物或礦滓之處理。六，鍋爐之燒火。七，其他有害風紀或有危險性之工作。

（二）關於工作時間：（第三章）（1）工人每日實在工作時間以八小時爲原則。如因地方情形或工作性質，有必須延長工作時間者。得定至十小時。（第八條）（2）凡工廠採用晝夜輪班制者，所有工人班次，至少每星期更換一次。（第九條）（3）除第八條之規定外，因天災，事變，季節之關係，仍得延長工作時間。但每日總工作時間，不得超過十二小時，其延長之時間，每月不得超過三十六小時。（第十條）（4）童工每日之工作時間，不得超過八小時。（十一條）（5）童工不得在午後七時至翌晨六時之時間內工作。（第十二條）（6）女工不得在午後十時至翌晨六時之時間內工作。（第十三條）

(三)關於休息及休假：(第四章) (1)凡工人繼續之工作至五小時，應有半小時之休息。(第十四條) (2)凡工人每七日中應有一日之休息，作為例假。(第十五條) (3)凡政府法令所規定應放假之紀念日，均應給假休息。(第十六條) (4)凡工人在廠繼續工作满一定期間者，應有特別休假，其休假期如左：(第十七條) 一，在廠中工作一年以上未滿三年者，每年七日。二，在廠工作三年以上未滿五年者每年十日。三，在廠工作五年以上未滿十年者，每年十四日。四，在廠工作十年以上者，其特別休假期，每年加給一日其總數不得超過三十日。(5)凡依照第十五條至第十七條所定之休息日及休假期內，工資照給，如工人不願特別休假期者，應加給該假期內之工資。(第十八條) (6)關於軍用公用之工作，主管官署認為必要者，得停止工人休假。(第十九條)

(四)關於工資：(第五章) (1)工人最低工資率之規定，應以各廠所在地之工人生活狀況為標準。(第二十條) (2)工廠對於工人，應以當地通用貨幣為工資之給付。(第二十一條) (3)工資之給付，應有定期，至少每月發給二次，論件計算工資者，亦同。(第二十二條) (4)依第十

條第十九條之規定，延長工作時，其工資照平日每小時工資額加給三分之一至三分之二。（第二十三條）（5）男女作同等之工作而其效相同者，應給同等之工資。（第二十四條）（6）工廠對於工人不得預扣工資，為違約金或賠償之用。（第二十五條）

（五）關於工人福利：（第七章）（1）工廠對於童工及學徒，應使受補習教育，并負擔其費用之全部。其補習教育之時間，每星期至少須有十小時。對於其他失學工人，亦當酌量補助其教育。前項補習教育之時間，須在工資時間以外。（第三十六條）（2）女工分娩前後，應停止工作，共八星期，工資照給。（第三十七條）（3）工廠在可能範圍內，應協助工人舉辦工人儲蓄及合作社等事宜。（第三十八條）（4）工廠在可能範圍內，應提倡工人正當娛樂。（第三十九條）（5）工廠每營業年度終結時，如有盈餘，除提股息公積金外，對於全年工作並無過失之工人，應給以獎金或分配盈餘。（第四十條）

（六）關於工廠安全與衛生設備：（第八章）（1）工廠應為左列之完全設備：（第四十一條）一，工人身體上之安全設備。二，工廠建築上之

安全設備。三，機器裝置之安全設備。四，工廠預防火災，水患等之安全設備。(2) 工廠應為左列之衛生設備：(第四十二條) 一，空氣流通之設備。二，飲料清潔之設備。三，盥洗所及廁所之設備。四，光線之設備。五，防衛毒質之設備。(3) 工廠對於工人，應為預防災變之訓練。(第四十二條) (4) 主管官署，如查得工廠之安全或衛生設備有完善時，得限期令其改善，於必要時，并得停止其一部之使用。(第四十四條)

(七) 關於工人津貼及撫卹：(第九章) (1) 在勞動保險法施行前工人因執行職務而致傷病或死亡者，工廠應給其醫藥補助費及撫恤費，其補助及撫恤之標準如左。但工廠資本在萬圓以下者，得呈請主管官署核減其給與數目。(第四十五條) 一，對於因傷病暫時不能工作之人，除担任其醫藥費外，每日給以平均工資三分之二之津貼，如經過六個月尙未痊愈，其每日津貼得減至平均工資二分之一。但以一年為限。二，對因於傷病或殘廢之工人，永久失其全部或一部工作能力者給以殘廢津貼，其津貼以廢部分之輕重為標準。但至多不得超過三年之平均工資，至少不得低於一年平均工資。三，對於死亡之工人，除給予五十圓之喪葬費外，應給與其遺族撫卹費

三百圓，及二年之平均工資。(2)工人遇有婚喪大故，急需用款時，得向工廠請求預支一個月以內之工資，或發還儲金之全部或一部。(第四十七條)

(八)關於學徒：(第十一章) (1)未滿十四歲之男女，不得爲學徒。(第五十七條) (2)學徒之習藝時間，準用本法第三章之規定。(第五十八條) (3)學徒除見習外，不得從事本法第七條所列各種工作。(第五十九條) (4)學徒對於工廠之職業傳授人，有服從，忠實，勤勉之義務。(第六十條) (5)學徒於習藝期間之膳宿衛藥費，均由工廠負擔之，並於每月酌給相當之零用。(第六十一條) (6)工廠所收學徒人數過多，對於學徒之傳授無充分之機會時，主管官署得令其減少學徒之一部，並限定其以後招收學徒之最高額。(第六十四條) (7)工廠對於學徒，在其學習期內，須使職業傳授人盡力傳授學徒契約上所定職業上之技術。(第六十五條)

(乙)關於保障勞工團體方面 關於這方面，國民政府於十八年十月二十一日公布之工會法中，亦有如左之具體的規定：

(一)關於工會之設立：(第一節) (1)凡同一產業或同一職業之男女工人，以增進知識技能，發達生產，維持改善勞動條件及生活爲目的，

集合十六歲以上，現在從事業務之產業工人，人數在五人以上時，得適用本法組織工會。（第一條）（2）工會之主管監督機關，為其所在地之省市縣政府。（第四條）（3）發起組織工會，須依第一條所規定人等之連署，推代表八，至九人，提出立案請求書，並附其章程及代表履歷各二份，向主管官署呈請立案。（第五條）（4）在同一區域內之同一產業工人或同一職業工人，祇得設立一個工會。（第六條）

（二）關於工會之任務：（1）工會之職務如左：（第十條）一，團體協約之締結，修改或廢止。但非經主管官署之認可，不生效力。二，會員之職業介紹，及職業介紹所之設備。三，貯蓄機關，勞動保險，醫院，診治所及託兒所之舉辦。四，生產，消費，購買，信用，住宅等各種合作社之組織。五，職業教育及其他勞工教育之舉辦。六，圖書館及書報社之設置。七，出版物之印行。八，會員懇親會，俱樂部及其他各項娛樂之設備。九，工會或會員間糾紛事件之調處。十，勞資間糾紛事件之調處。十一，關於勞動法規之規定改廢事項，得陳述其意見於行政機關，法院，及立法機關，並答復行政機關，法院，及立法機關之查詢。十二，調查人家

庭生計，經濟狀況及其就業失業，並編製勞工統計。

(三)關於工會之監督：(第三節) (1)工人祇得加入於同一產業或同一職業之工會，(第十九條) (2)工會不得強迫工人加入及阻止其退會。工會不得拒絕法律章程上認為合格之工人入會，亦不得許法律章程上認為不合格之工人入會。工會不得妨害未入會工人之工作。(第二十條) (3)工會對於會員所處之罰款，不得超過其三日之工資。工會非有正當理由，及得會員三分之二以上之同意，不得將其會員除名。(第二十一條) (4)勞資間之糾紛，非經過調解仲裁程序後，於會員大會以無記名投票得全體會員三分之二以上之同意，不得宣言罷工。工會於罷工時，不得妨害公共秩序之安甯，及加危害於僱主或他人之生命財產。工會不得要求超過標準工業之加薪，而宣言罷工。第三條所列舉各事業工人組織之工會(按即國家行政，交通，軍事，軍事工業，國營產業，教育事業，公用事業各機關之職員及雇員，新組織之工會)不得宣言罷工。(第二十三條) (5)工會，工會職員或會員，不得有左列各款行為：(第二十七條) 一，封鎖商店或工廠 二，擅取或毀損商店工廠之貨物器具。三，逮捕或毆擊工人與僱主。四，限制僱主雇

用其介紹之工人。五，集會或巡行時攜帶武器。六，對於工人之勒索。七，命令會員怠工。八，擅行抽收佣金或捐項。

(四)關於工會之保護：(第四節) (1)僱主或其代理人，不得因工人爲工會會員或職員，而拒絕雇用，或解雇及其他不利益之待遇。(第三十一條)僱主或其代理人，對於工人不得以不理工會職務，不入工會或退會爲雇用條件。(第三十二條) (2)僱主或其他代理人，在勞資糾紛之調解仲裁期間內，不得解雇工人。(第三十三條) (3)工會免課所得稅，營業稅，及登記稅。(第三十四條) (4)工會於其債務人破產時，對其財產有要求優先清償之權。(第三十五條) (5)工會所有之下列各項財產不得沒收：(第二十六條)一，會所，學校，圖書館，書報社，俱樂部，醫院，診所，託兒所，生產消費住宅購買等合作社之動產及不動產。二，工會基金，勞動保險金。

——光明之路——

中外各國監察制度之概略

鏡清

(一)中國古時之監察制度 中國之監察制度發生最早，演進遞嬗，在

唐代已極完備；降至明清，發達至於極點，其孕育時間，不下三千年餘，世代相承，或沿或革，為敘述之便利，中國歷代之監察制可分四個時代：由三代到秦漢為萌芽時代，由漢到隋為演進時代；唐宋及元為膨脹時代；下至明清為極盛時代。按照上列時期，爰將歷代監察制度之沿革簡述于后：

萌芽時代 本期包括夏商周秦東西漢六代。在秦以前史中，已有御史名稱，然多職掌記事，戰國獻書常有大王御史之稱銜；及秦趙涇池之會，亦由御史作書，淳于髡有：「御史在前執法在後」之說，且周禮天官載「小宰之職掌建邦之職宮刑，以治王宮之政令凡宮之糾禁。」小宰即後世之御史中丞也。又周禮春官載「御史掌邦國都鄙及萬民之治令」。由上觀之，小宰及御史在當時實為司憲之官，秦代而還，御史的職權由史官一變而為察官；史官的權力正筆正在直書，一字褒貶，榮辱加焉。論其效果不發生於事前，推其極端僅在威嚇後世之亂臣賊子而已。秦制太簡，觀章後卿山堂考集載有：「秦置御史大夫以貳於相」，及漢書百官公卿表載有「監御史秦官掌監郡」，又杜佑通載有「初秦以御史監理諸羣謂之監察史」，雖其職權規定無書可考，其有察舉非法的職權，亦可想而知。漢代亦有御史大夫之設，其職掌在承風

化，真法度，執法以監臨百官，然自漢成帝初年，御史中丞出居外台，始專糾察之職。西漢而後，御史出巡之事日見其多，實爲後世巡漕巡察之濫觴。

演進時代 這個時代，乃從漢而後，直至隋末，其間代有興革，魏改御史大夫爲司空，中丞爲官正，又置治書侍御史治書執法，及御史各差各有專職，舉其效者，不外掌奏劾察，非法掌度，支運掌考，課督軍糧等事。其後復分統侍御史，謂其職位已漸尊崇，晉多變魏制而稍爲變更，設御史中丞爲台主，與司隸分督百僚糾行職內事；復有治書侍御史，黃沙治書侍御史，殿中侍御史，禁防御史，檢校御史，監收御史及督運御史等名目，由是御史大夫一廢，而中丞之威望日以加矣！六朝之梁中丞，一官權職，更爲重要，論勅之職集於一身，故百官有犯罪而發覺者，便坐中丞以失察之罪。隋代御史台廢中丞，抬高治書侍御史的職位，又廢入直禁中之制，由是御史專屬於外台，傾向之重要，實爲後代之基礎。

膨脹時代 本期由唐至元，監察制度發達極速，據通典載：唐貞觀初「以法理天下尤重憲官，故御史復爲雄要」。考御史台設御史大夫，掌邦國刑憲典章之政令，以肅正朝列，又置中丞，以貳大夫掌糾百官罪惡，臺下復於

三院：一曰臺院侍御史，掌糾舉百僚推鞠訟獄之職屬焉；二曰殿院中侍御史，掌殿廷供奉之儀式屬焉；三曰察院監察御史，掌分察百僚巡按州縣判視刑獄，肅整朝儀諸職屬焉。而十道分巡六部分。察其組織之周備，在唐代固為重要之發展，復創分巡分察之新紀元；且唐代御史可以風聞彈事，風聞傳說未明真相之疑難行為，總可以為彈劾的根據。監察官員之責任保障，可稱周到。至於彈劾不用都察院的名稱，祇用御史個人名義。監察官獨立保障，尤為古今中外之所罕見也。監察各官在五代時，一仍唐舊。及至宋朝，御史祇為兼官，且兼言事，開後世台諫合一之先河。其後雖以中丞代行御史大夫督察之職權，然北宋之末，御史和諫官之權限又為明白劃分，不侵越；元制多襲遼金，考其特點在增高侍御史品位，使成爲內官，其分巡設立御史台，「統制各道憲司而總諸內召」，其制度之特殊，尤為前代之所無。

極盛時代 本期包括明兩朝，其監察組織在表面上固然有多少變更之點，按之實際，其監察組織之精密，權限之擴大，可謂達於極點，故稱本期為極盛時代。明代改御史台爲都察院，御史大夫改爲都御史，中丞改爲副都御史，又增置僉都御史，其後監察御史之多，竟增至一百餘人，為從古所未

有。監察御史地位之獨立，非但不受御史大夫之節制，甚至行使職權，亦不用都察院署銜，監察權實與軍政權相對峙，宛如孟德斯鳩之三權分立。又設巡按御史，其人選多出自新進之士，下巡州縣，聲勢之隆，震盪全國。清設合併台諫，其後六科亦歸入都察院，都察院設左右都御史，各有左右副都御史，分掌察覈官常，整飭綱紀。其下復設六科，給事中掌傳達諭旨，稽考庶政各事。並設十五道，監察御史專掌劾官邪，條陳治道，科道又分巡倉，巡漕，巡察，巡城等等，其所有推限規定，至為詳盡。總其要綱，不外建議政事權，監察官吏權，彈劾官吏權，審判冤獄權，會審要案權，審計財政權，監糾禮儀權。其都察院的監察權，非但無中央官廳與地方官吏之界限，且無直轄官廳與非直轄官廳之區別，於是監察集權制，至清代益彰明較著矣。

(二) 世界各國監察制度之大概 近代歐美各國都將監督行政機關及司法機關，職權節諸議會，採用以人民監督官吏的方法，此種監督職權中，有詢問權，質問權，建議權，調查權，不信任投票權。其最顯著者，則為彈劾權。倘議會對於總統或國務員的犯罪，得向彈劾審判機關提起訴訟，查此種制度發源於英，後入於歐美各邦，其制度之分歧，各國不同。茲將重要各國

之彈劾制度簡述於後：

① 第一 英國彈劾制 英國彈劾制度已發源於一三七六年，最初被彈劾者爲拉廷芮和來菲爾。當斯透爾王朝之時，在一六二一年以後，議會漸佔勢力，彈劾權變爲、議院攻擊政府有力之武器。自一八〇五年而後，彈劾權漸歸不用，論及英國彈劾制度之特性，並不彈劾爲單純之官吏懲戒處分，且進而爲刑事裁判，其最終制裁，則在刑罰。其彈劾權在下議院，而審判權則歸之於上議院。

第二 美國彈劾制度 美仿英制，然其性質與英制互相懸殊，而美國對於被彈劾者所加之制裁，僅予以剝奪官職和喪失官吏能力之制裁，並不加以刑罰。彈劾之範圍亦甚擴大，凡對於大總統副總統及一切官吏皆能行使，而其對事適用範圍祇限於官吏之犯罪行爲，不適用於失職行爲也。

第三 法國彈劾制度 法國自一七九一年憲法公佈而後，即採用彈劾制度；現行憲法第十二條第二項，亦有一「國務員因職務上的犯罪得受衆議院的告發和參議院的裁判」之規定，其職務上的犯罪所課制，往往爲刑罰，至於彈劾總統，規定以褫奪罪爲限。

第四 德國的彈劾制度。德國自新憲法頒佈後，其第五十九條亦有「總統總理及國務員有違反憲法或法律的行爲，議會得向國事裁判所提起公訴」之規定。普魯士新憲法第九十八條有：「國務員有違反憲法或法律的行爲，邦議會得向政治裁判所提起公訴」之規定。綜上所觀，德國之彈劾權屬於議會。審判權則屬於國事裁判所。普國之「劾權與德之規定同而審判權則屬於政治裁判所。關於被彈劾者之制裁，輕則免官重則亦不過喪失參政權而已。

第五 奧國彈劾制度。奧國彈劾權屬於議會，正與德普同；而審判則屬於憲法裁判所，其憲法第一百四十二條有：「對總統及一切行政官吏違反憲法的行爲，得由議會向憲法裁判所提起公訴」之規定。

第六 蘇俄的彈劾制度。蘇俄在一九二三年之新憲法第七章，全俄聯盟最高法院第四十三條第五項，規定全俄聯盟的最高法庭有審查聯盟，高級官吏在執行職務期間之犯法案件。又第四十八條，有全俄最高法庭，高級會議，及特別司法會議之規定。若關於全俄中央執行委員會及全俄人民委員理事會個人彈劾的案件，全俄最高法院得接受審查。細釋法意，則蘇俄之監察權合併於司法權之內矣。

(三)五權憲法上監察制度之討論 自 總理五權憲法一出，孟德斯鳩三權憲法之價值遂一落千丈。孟氏以謂三權集中於一種機關，往往流於專制及獨裁的結果，人民底自由生命財產，都是有危險。孟氏用以權制權的方法，以救濟政府越權的弊端，但是亦具有缺點，一在行政部兼考試權之不當；二在立法部兼彈劾之不當。而五權憲法都能救濟上述之弊端，所以 總理說：「我們現在要集中外的精華，防止一切流弊，便要採用外國的行政權，司法權，立法權加入中國的考試權和彈劾權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府。像這樣的政府，才是世界上最完全，最良善的政府。」在從前歷史上，中國的考試和監察兩權都是獨立，不過行政司法立法三權均集中於君主之手，政治結果，終不免於專制矣。

自從 總理將監察權從立法權分立，國府成立在訓政時期，就試行五權分立的政治。五院先後成立，前月四中全會又選黨國先進于右任為監察院長，是不獨有能力的政府可以實現，就是廉潔政府也不難名稱其實矣！

在監察院積極籌備之頃，組織方面自有法律規定，深望主持籌備者，採我國歷代御史監察之精神，尤於分巡分察保障監察委員獨立檢舉諸端，三致

畫焉。務使監察權之運用，不致掣肘。至於監委人選問題，應就黨員中負清望而有學識者選拔之，否則飭整吏治之聲愈高，而貪污之專愈。層出不窮，近復有不經之士，主監委產出由各省推選說，是不獨與現行國府組織法及監察院組織法背道而馳，且與五權憲法根本原理相牴觸，此論果行，監察權之破壞，將誰尸其咎歟？

——民國日報——

司法院現狀及將來計畫

魏道明

改良司法，為吾國近時之要政，自國民政府奠都南京以來，迄今三年。此三年中，政府對於法律之修訂，及司法之改善，恆積極進行，不遺餘力。上年十一月，復設立司法院，與行政立法考試監察等四院並峙，實行五權分治，以充分表現司法獨立之精神。今者全國上下，一致決心，期於十九年一月廢止領事裁判權，而於最近三年我國司法方面之進步如何，實為中外人士所願聞，爰將我國司法之現狀及其將來之計畫，分法律法院監獄三部，述其概要如左：

(一) 新頒法律 國民政府自十六年以來，即着手於各種重要法典之編

訂，首先公布者爲刑法，其次如民法訴訟法商法等，亦均陸續公布，茲按其公布年月之先後列表如下：（一）刑法：十七年三月十日公布，同年九月一日施行。（二）刑法施行條例，十七年六月九日公布。（三）著作權法：十七年五月十四日公布。（四）著作權法施行細則：十七年五月十四日公布。（五）違警罰法：十七年七月二十一日公布。（六）刑事訴訟法：十七年七月二十八日公布，同年九月一日施行。（七）刑事訴訟法施行條例：十七年七月二十八日公布。（八）國籍法：十八年二月五日公布，（九）國籍法施行條例：十八年二月五日公布。（十）民法總則：十八年五月二十三日公布，同年十月十日施行。（十一）民法總則施行法：十八年九月二十四日公布。（十二）禁煙法：十八年七月二十五日公布。（十三）陸海空軍刑法：十八年九月二十五日公布。（十四）交易所法：十八年十月三日公布。（十五）票據法：十八年十月三十日公布。（十六）民法債權編：十八年十一月二十二日公布。（十七）民法物權編：十八年十一月三十日公布。以上各種法典，均依照立法手續制定公布，現在政府最近之計劃，在頒布各項商事法律，除票據法交易所公司法海商法保險法已公布外，正在着手草訂破

產法，此外民事訴訟法，修正法院組織法，民法親族繼承編等，亦均在陸續草，不日即可次第公布。

(二) 法院 各級法院之擴充，亦為三年來政府所銳意進行，未嘗稍懈者。除在首都設立最高法院外，每省均有高等法院一所，並於各法院或分院之內，酌置首席檢察一員，檢察官若干員，行使檢察職權，即熱河綏遠察哈爾三特別區，改省之後，原設之審判處，亦已改組為高等法院，其新設之甯夏青海兩省，亦先後成立高等法院，而全國地方法院，尤在財力可能範圍之內，力事增設，並於各縣設置縣法院，專受理第一審案件。現在全國新式法院，計有最高法院一所，高等法院二十八所，高等法院分院三十二所，地方法院一百〇六所，地方法院分院及縣法院二百〇七所，共計三百七十四所，較之民國十五年時法院之數目，幾增至二倍。茲列一比較表於後：

法院名稱	即一九二六年 民國十五年數目	現在數目	增加數目
最高法院	一	一	
高等法院	二三	二八	五

高等法院分院	二六	三二	六
地方法院	六六	一〇六	四〇
地方法院分院及縣法院	二二	二〇七	一八四
共 計	一三九	三七四	二三五

至於將來全國遍設新式法院之計劃，則擬以六年為期，斟酌緩急，次第籌設。第一步廢止縣政府兼理司法制度，於第一第二兩年內設立組織較簡之縣法院一千三百六十七所，同時於舊時府治州治及人口較多之縣各設地方法院，務使最短期間新式司法機關完全成立。自第三年起逐漸將已設之縣法院擴充改組為地方法院，至第六年一律改組完畢。於是全國各縣之地方法院完全成立，高等法院則各省業已設立，惟西康一省，尚待籌設。然以吾國幅員之廣上訴案件之繁，每省僅有高等法院分院一所。全國僅有最高法院一所，勢難兼顧，預定於各省舊道治所在各增設高等法院一所，並於相當地點增設最高法院分院數所，以便利人民上訴，此外對於法院之組織，在修正法院編制法草案中，尙定有改革之計劃；一俟法院組織法議決公布，即可實行

(三) 監獄 政府對於監獄之改善，亦極注意。除由司法行政部隨時派

員分赴各省切實調查指導改善外，並頒布各種法規，以資整飭。其關於管理者，則有監獄規則，看守所暫行規則。其關於處務者，則有監獄處務規則，監獄教誨師教師醫士劑藥士處務規則，其關於俸給者。則有監所職員官俸暫行條例等。而全國新式監獄，亦努力擴充。現在各省成立之新監，計江蘇，山西各五所，遼寧十四所。山東陝西各六所，河北安徽浙江甘肅各四所，吉林河南江西湖北各三所，福建貴州廣西察哈爾東省特別區各二所，黑龍江雲南四川綏遠寧夏各一所，共計七十九所。查民國十五年，全國新監共計六十三所，兩相比較，現已增加十六所，此其大略也。至於新式監獄，將來之擴充計劃，亦定為分年籌設。按照各省交通情形，以若干縣為一區。每區設一所至五所，以收容人犯之多寡，分為甲乙丙丁四級。甲收容一千人，乙收容七百人，丙收容五百人，丁收容三百人。預定全國共應增設二百十五所，並擬於普通監獄之外，酌設少年監，專收二十五歲以下之初犯；設累犯監，專收惡性較深，須嚴行隔離之犯；設外役監，於邊省以內監犯之經過相當刑期而形狀善良宜於農事於輪邊墾殖，至收容未決犯之看守所，則隨地方法院之增加而附設之，務期六年以後。新式監獄及看守所與新式法院同時能普及於

全國。

以上所述，關於法律，法院，監獄三部份之現在狀況及將來計劃，不過舉其犖犖大者，此外關於法官之訓練，已於首都設立法官訓練所，在南京北平廣州等處，考試學員一百八十名，聘請有學識經驗之法官，從事訓練，法官俸給，亦已於十七年四月一律增加，法官之任用，則在司法行政部設立法官甄拔委員會。凡所以促成司法進步固無日不在努力進行政中，總之：重要法典大部均，頒布，全國重要城埠，現均已設有新式法院及新式監獄，以後計劃必能如期進行，以達到全部實現之目的。

——中央日報——

改良看守所之建議

平 午

看守所之設，不過以防止民刑事被告人之逃亡為目的耳，不能謂凡被看守者悉為負民事上責任或刑事上犯罪之人也。蓋於判決之結果，民事上被看守之被告未必悉受敗訴之判決，而刑事上被看守之被告，亦常多受無罪之宣告。對於此種未受敗訴判決及宣告無罪之被告仍係社會上之善良分子，無端

被累，甚屬可憫。故近日各國學者方倡國家賠償損失之論，所以平其冤抑也。若對於被告而收入看守所者便一律以犯人目之，殊有損其身分地位，每致為社會所輕視，豈法律保護善良人民之道哉。且在民事上即屬敗訴，亦不過應負債務上之責任耳，初非犯罪者可比，尤當予以不失其身分之待遇，以免其脫亡範圍為已足。試觀今之所謂看守所者，實不啻為監獄之變相，對待看守所之人，亦如對待犯人無異，故被收入看守所者，不論是否被受冤抑，無怪一般人民皆以其身入囹圄而輕視之矣。事之不平，莫此若也。茲就鄙見所及，於其設備與待遇為改良之建議，其事之是否有先例可求，所不顧焉。

- (一)名稱 竊以被告收入看守所，其目的雖在防止逃亡，而其主要目的乃在候審，不過恐其不能如期到庭，故予以看守所，為顧全被告人之體面起見，不如改稱候審所，被收入者稱為候審人，較為適當，候審即留此以待審訊之義也。如此則一般人民知其與監獄有別，遂不致誤解。
- (二)設備 候審所之設備，應仿照旅館式樣，分為特等及普通兩種，特等室內應照旅館陳列，每日另收房金若干，其無力支付房金者，則令入

居普通室，膳食亦可分等收費，其由候審人之家屬自送膳食者，則任其自由不加限制。又除刑事部分外，凡屬民事部分，應於居室劃分兩間，中隔以鐵欄，候審人居內室，其外間為會客室，候審人之親友家屬均得隨時入外間與之會晤談話，不加時間之限制。刑事部分之認為與外間之交接與案情無妨礙者亦如之。

(三) 待遇 對於入所之候審人，應與未入所之候審人受同等待遇，除不許自由出入外，一切均當視為旅客，於其起居飲食仍不令失其平日之狀態。若所中吏役有虐待之行爲時，應預設相當之制裁，隨時由檢察官入內查看，以保候審人之安寧。

三 井 物 産

三 井

第四輯 外交論文

中國在國際上應有之地位

王正廷

凡國家在國際上應有其相當之地位，而此地位之獲得，則必賴乎一國之國信與實力，此為研究國際政治者所公認也。我國幅員若是廣，人口若是多，而文化又若是其悠久，宜其為世界上一等強國矣。然按諸實際，則相去甚遠，此受不平等條約之束縛，實為其主因耳。總理知其然也，故特以廢除不平等條約詔示吾人。吾人受命亦既數年於茲矣。然而收效未能如願實現者，其故何哉？蓋條約者雙方實力之結晶也，吾國今日之實力既尙未足與列強並駕齊驅，而國內反動頻起，又不能即示友邦以統一鞏固之事實。則進行廢約，諸多困難，亦在臚中。然吾人却不敢以此自餒。故二年以來。關稅既完全自主，收回法權租界與租借地等，亦正在進行以期逐步完成。惟今吾人所恃者。乃在信義。蓋自國民政府奠都南京，即宣告友邦願以合理合法手續廢除舊約，重訂新約。三年以來，政策一貫。即此一端，已足表示吾人在國

際間遊王道重信義，而友邦間亦深明此意，故紛遣使節，蒞京呈遞國書，衣冠濟濟，中外騰歡。迨此次討逆軍興，國氛多事，而外人之信任吾國民政府未嘗稍衰。可見吾國實力雖未充，而政府之信用則已大著矣。吾人若能本此精神，猛省不已，一面完成統一，鞏固中央。則外崇國信，內增實力，而國際間應有地位之取得，庶計日可待也。

——中報——

廢約問題與外交方策

陳 壽

總理所詔示我們的，是廢除不平等條約，取消不平等條約，並沒有說修約或改約。在總理全部遺教裏，畢生精神裏，始終找不出一點修改的意味，在第一次全國代表大會宣言對外政策第一條規定說：

「一切不平等條約，如外人租借地，領事裁判權，外人管理當稅權，以及外人在中國境內行使一切政治上的權力，侵害中國主權者，皆當取消，重訂雙方平等互惠之條約。」

在第三條又說：

『中國與列強所訂其他條約，有損中國之利益者，須重新審定，務以不害雙方主權為原則。』

『取消』和『重新審定』，當然不是就原約來修改，從以上所舉兩條中，就可證明。

其次，在總理對神戶各團體歡迎演會談話上也說：

『在國內對於革命的障礙，都被我們消滅完了，我們在國內沒有革命的障礙，為甚麼還說不能成功，還不能達到圓滿目的呢？因為還有國外的障礙，沒有打破，這種國外的障礙，便是中國從前和外國所訂立的不平等條約。……若是日本真有誠意來和中國親善，便先要幫助中國廢除不平等條約，爭回主人的地位，讓中國人得到自由身分，中國才可以同日本來親善。』

所以廢除一切不平等條約，重新審定以不害雙方主權為原則的條約，才是中國國民黨對外的主張，才是中華民族爭自由平等的唯一出路，至於那些已經滿期的商約，是當然廢除，根本已不成問題，那末，這次日本的不接受我方廢止滿期舊約的通牒，就堪注意了。據他片面的頑強的理由是：在廢約

以前，不應採用臨時辦法，應當在六月前就通知，當未訂新約以先，舊約還是繼續有效，可是這是指什麼環境而言？過去軍閥統治，完全不能代表中國民衆，現在是國民革命第一步告成之時，在這新變化新生命狀態之下，依據國際公法也有立即廢止舊約，另訂新約的規定，何況土耳其阿富汗早有成例在先呢？日本帝國主義不過想藉此爲要挾間接解決他慘淡經營的滿蒙積極政策，維持他在華的特殊利益，簡直是故意凌辱我們，因此我們外交的方策，應當貫徹底廢除一切不平等條約的主張，從險惡叢生的包圍中，另闢一條達到目的的新途徑。

日本也明知在目前外交現狀中，很容易變成孤勢，所以他一方遲延着發表廢約的聲驟，另一方面，却竭力拉攏英法公使，同趨一致的步驟，想聯合帝國主義的陣線，作最後的抵抗，而英法各國，就是最表示與我親善的美國，他們心目中何嘗願意廢約，在他們外交當局政治領袖所發表的言論裏，對於廢約固然贊成，但是有他們的限度，他們所贊成的是修改不是廢除；是以適合經濟現勢和保持既得利權爲原則，並不是以不害雙方主權爲原則，最近的將來，這些事實豈更顯露出。

誰都承認國民革命是代表民衆的革命，是爲民衆利益而奮鬥，當然革命的外交，民衆的外交，才適合現在處於次殖民地地位的中國。在總理遺教裏已付給我一個指南針，祇要我們接着方向走去就是，我們要明白現在國際形勢，資本主義國家，還是在利害關係下密切聯絡，積極謀經濟勢力的發展，毫不肯放鬆他侵略的手段，那末我們打倒帝國主義的政策，怎能代以乞憐敷衍的政策？

帝國主義既是如此，再說國際聯盟是怎樣！他不過是帝國主義的大團結欺侮弱小民族的假面具，掛着「替天行道」的金字幌子，却在忠義堂裏爭交椅，從這個組織誕生以後，方才戰後的新世界，似乎獲得了和平的啟星，其實，在他組織上已顯然造成列強的集中勢力。英法意日美五大國爲行政院永久會員（後因美國既不同意於盟約，未加入聯盟會。）其餘額定永久會員六人係由代表大會每屆改選。權限都操在永久會員之手，其他會員不過作個點綴。四年前英國的經濟受德國紊亂狀態的波動得太厲害，才竭力謀西歐經濟元氣的早日恢復，希望德法從報復主義的恐怖狀態變爲安全，就主持開洛加拿會議，協定了所謂道斯計劃，並且准德國加入了聯盟。希望能任利益條

件下，作暫時的協詞。這一個鮮明的例子，已儘足告訴我們國際聯盟究竟是一回什麼事了。雖然在條文定了公理和正義，實際上，依然不能代表正義來解決國際間的糾紛，凡爾賽和會，英法都以德國為贖物，英國的政策是推翻德國的領海權和工商業的發展，法國的意思是要阻止德國的軍備，並使他地理上永不能重整旗鼓，結果都實現了他們的主張，洛加拿會議協定的道斯計劃，無非是將賠款國際化，達到共管德國財政的地步。還有英國在歐戰後不許埃及印度的獨立，用武力來制止，這些，國際聯盟不但置之不問，卻是直接間接造成這種結果，顯出他是懦弱無用。就是最近濟南慘案的事件，他又何會有什麼好感表示，橫豎自己伙伴的強梁勾當，正好大家分贖市恩，管他作甚，所以從國際聯盟過去和現在的事實講，實在值不我們歌功頌德！可是最近顏惠慶在半月前竟以駐英公使名義致電國際聯盟，主張濟案由國際第三者資格組織調查團；實行調查，以明真相而彰責任的消息，真是使人詫怪！過去五卅慘案交涉的失敗，就會忘記嗎？那時英日帝國主義者陰謀操縱北平公使團所倡的司法重查，顯然把悲壯熱烈的民氣，無形中消沉下去，這是帝國主義者廷宕巧妙法，結果，除上海的領事裁判權收回之外，其餘的要求，

毫無圓滿解決，還不是不了了之，回想都是痛心！最好再請帝國主義勢力的集團來調查什麼真相，自陷於交涉的失敗？這種違背中國國民革命宗旨的組織，我們配派代表去參加嗎？

那末，現在某帝國主義者既然靠不住，國際聯盟也是靠不住，我們的外交政策究竟應該怎樣，這真是當前一個嚴重的問題，真截了當的說，我們假如願意放棄國民革命的使命則已，否則就非打倒帝國主義不可，我們假如願意不求中國之自由平等則已，否則就非廢除不平等條約不可，我們確定了這個大問題，我們的外交政策，就非靠自己不可，非靠民衆不可，用民衆一致的力量做後盾，以民衆的要求為要求，去向帝國主義交涉，才是目前需要的外交。最近蔣介石氏通電說：日本假如不接受廢約，我們當和他厲行經濟絕交，這是何等悲壯！固然現在帝國主義根深蒂固發榮滋長的令節，很難以克勝他們的勢力，不過，不要忘記現在是革命的時代，現在是危機轉變的一霎那，不努力去幹，帝國主義者祇有發展的可能，要怕難，那又何必犧牲性命財富來打倒軍閥呢？犧牲個人，值得什麼？我們要為民衆着想，要為民族着想，從列強的環攻中奮鬥到死，總比這樣苟延殘喘的活着好得多，何況帝國

主義者政治的經濟的壓迫，層層加緊。遲早還是要我們的命！所以總結一句，在這貫徹廢除不平等條約主張和解決濟案的緊要關頭，我們急切需要的是革命的外交，民衆的外交。可是怎樣才是革命的外交，民衆的外交，那就是要政府透視目前國際間的新局面，以民衆的力量爲後盾，澈底的廢除一切不平等條約，不是敷衍的修改不平等條約，那傳統式的秘密外交，已成爲歷史博物館的陳列品，決不能適應於現在革命的時代！

——江蘇黨聲——

廢除領事裁判權之理論與實際

冀復

一 緒言

國于近代，各有其獨立之主權；凡于本國領土之內，得以其法律統治一切人民；占領所有土地，排斥他國之侵略；以行政權治理所有土地，合此三者爲領土主權，(Territorial Sovereignty)即國家對外應有之權利也。領土主權之義，始自葛老秀斯(Grothius)，至近世而大昌，凡所謂文明國家，莫不承認之，因是而國際平等之關係建立；國際權利義務均等之現象產

生，其此原則，文明國家決不能以不平等者要求他國，亦不可以己所不欲者施之于人。然于二十世紀之今日，所謂世界之文明國猶不肯毅然取消在華之不平等條約，尤其最惡毒之領事裁判權，豈非不可理解之怪事。夫領事裁判權爲破壞中國領土法權最顯著之物，使中國法權受消極之限制與積極之損害，不特司法制度爲之紊亂，卽整個主權，亦爲所侵蝕，世界有識之士，不分中外，莫不大聲疾呼，期其絕滅，以洗滌近代國際關係之污點。獨少數關係國，猶借詞延緩，不肯毅然取消，仍欲繼續保持此不正當之權利，中國國民黨政綱素以廢除不平等條約爲對外之政策，領事裁判權尤爲操縱中國變亂之根源。邇者政府于肅清國內叛逆之際，積極從事法權交涉之進行，前年十二月十八日，政府明令撤廢領事裁判權，去年正月一日，復經外部正式發表宣言，迄今一年有餘，各國政府對之始終吝于一諾，或仍造作種種口實，藉詞推諉，希苟延此不當之特權，及至最近我國政府鑒于過去之和平譚判，各國皆無接受之誠意，因決于本年五月五日國民會議開會以前，如無圓滿解決，當取斷然之手段，實施去年所公布之臨時辦法。各國於此，態度不一，然皆基於各自之利益，或爲照例之譚判，或亦強硬之拒絕。英使首來南京，

荷使，挪使等繼之，與我外交當局，作切實之談判，美國則直接與我伍公使交涉，聞大體上略已接近。據最近消息，法權交涉集中於英美法三國，唯日本態度，至為曖昧，由上以觀，可知撤廢領事裁判權，于最短期或能實現，會有少數國狡滑頑固，然遁辭強辯，決不能不為我國民革命空氣所屈服。唯是當法權交涉緊張之進程中，凡我國民，對政府主張應有熱烈之擁護，與積極之贊同，庶幾造成偉大莊嚴之運動，表示本國上下一致之要求，使帝國主義為之胆寒。然而一考事實，則大不如此，不特國人沉默若無所聞，即智識份子亦少言論之鼓吹，一若法權交涉政府為之已是，不須國人之表示者，此實為使關係國取強硬態度之因，須知五月五日之期至迫，不容再緩，國人若猶沉默無所表示，敢謂法權交涉，決無圓滿之勝利。本文之作，即欲于斯時提起國民之注意，如能因此而羣策羣力，發為偉大之運動，則匪特國家之福，亦國民本身之利也。

吾人對二者有明白之認識。故吾人今日所欲廢除者為領事裁判權，而非廢除他國外交官或元首在中國享有之治外法權也。

二 中國領事裁判權之來源

中國領事裁判權起源于鴉片烟戰爭，（一八三九年至一八四二年）在一八四二年江寧條約中，并未提及承認領事裁判權，但于一八四三年之五日通商，與英國通商章程中，已有片面領事裁判權之承認。（見國際條約 *Opium Trade* 第三十卷第三九八頁中國在巴黎和會中提出的待解決之問題附錄一，第三十五頁；一八五九年八月二十六日的條約中第一類所廢除者一八四三年十月八日商務附約第三類）此種權宜之規定，遂滿足外人不受中國法律之管轄，惟受其本國法律制裁之期望，同時減少滿清政府管理外人的麻煩！

自此以後，其他締約國悉步英國之後塵，先後獲得同等之均等權利，至今享有領事裁判權者共十六國：即美國，英國，法國，日本，比利時，巴西，葡萄牙，西班牙，意大利，墨西哥，荷蘭，挪威，秘魯，丹麥，瑞典，與瑞士，（見中國法權委員會報告附錄一，治權國及重要條約款第一百十三至一百十四頁）。

茲將享有領事裁判權國家之人數公司列表如下：（見一九二五年海關報告中國的外國貿易二一九頁）

在華享有領事裁判權國之人數與公司

國 別	人 數	公 司	人 數 百 分 比 例
美 國	九, 八四四	四八二	三, 八
英 國	一五, 二四七	七一八	六, 〇
日 本	二二八, 三五一	四, 七〇八	八七, 四
葡 萄 牙	三, 七三九	一七四	一, 四
荷 蘭	六四九	三五	
法 國	二, 五七六	一七六	一, 二
巴 西	一	〇	
丹 麥	六二六	四五	
意 大 利	七八六	四六	
墨 西 哥	一二	一	
秘 威	五七五	一六	
秘 魯	〇	〇	
比 利 時	五九四	二五	
			共 一, 六

西班牙	二二六	一六一
瑞典	四八九	六
瑞士	四九二	二五
總計	二五四,〇〇六人	六一,四七三公司
在華不享有領事裁判權之外人與公司		
奧國	一三九	八
捷克斯拉維克	一五六	六
芬蘭	二	〇
德國	三,〇五〇	五一八
俄國	七九,七八五	九三二
其他	四八	六
總計	八三,二三五人	一,二七〇公司

上表曾爲一九二五年之統計，不免已失時代性，然因近無統計，以資參考，祇得據此以窺一般。

三 中國廢除領事裁判權運動之經過

中國對於廢除領事裁判權之運動，不始於今日，特今日入於劇烈之時期而已。一八九六年，中日戰後，當此之時，中國疆野日觀國勢衰微，強鄰虎視，咸一致覺悟非改善司法制度，不足以使各國放棄領事裁判權之特殊權利，故自一九〇四年以還，即有修訂法律委員會，從事于修訂法律，至一九一〇年，將法院編制重新組織，對於推事與檢察官之學問經驗，皆極注意，此外如採取律師辨護制，改良監獄待遇，以及明文保障司法官之審判獨立等項，足徵中國司法制度，漸趨良好之途，此為中國廢除領事裁判權最初之準備。

一九一九年巴黎和會開會時，中國以為撤廢領事裁判權之時機已到，中國代表向大會提出廢除領事裁判權之要求，當時并指出領事裁判權之各點，報告中國司法改良之成績，然而各國未與贊同，中國代表之要求，竟被擱置不問。

一九二一年華盛頓會議時，中國提出撤銷領事裁判權問題，中國代表述如下之意見：

「……當中國許與領事裁判權時，僅有五埠開為通商口岸，即外人

可以居留之地，今則通商口岸已有五十餘處之多，中國自行開闢者亦在五十以上，是居住中國領土內之外人，不受中國法權管轄者日見其多，此種非常情形，已成爲中國行政所遇之棘手問題，今日中國領土與行政上之完整，如應不加侵犯，此事急應力求解決。」

然其結果，不過使中國司法制度，以及現行領事裁判制度一併交與各國組織之國際司法調查委員會，調查審議。（*Senate document* 見議院文件九十八頁，一九二一年十二月十日第四次全體會議），撤廢領事裁判權之要求，仍然不能得各國之俯允！

爲實行華僑顧問會議之決議起見，討論中國領事裁判權的國際司法委員會，於一九二六年一月十二日會於北京，到會十三國代表，——美，比，英，法，丹，意，日，荷，挪，葡，西，瑞典，中國，——同年九月二十六日，該委員會發表聯合報告書，內容包括四大部份：（內務部政府印刷局出版一九二六年九月十六日中國法權國際委員會報告書）第一段述委員會對中國法權現行習慣之議案；第二段討論中國之法律，以及中國司法狀況及監獄制度；第三段說明中國司法行政；第四段包括完全對中國之建議。大概而

論，此報告書公然指摘中國廢除法權之缺點，以爲中國能辦到委員會所建議者，斯時關係各國當放棄在華之領事裁判權。此種無理的要挾，干涉中國內政，無以復加了。該委員會對中國法律及司法之批評極多，且引爲不能取消領事裁判權之借口，此姑於下章詳論之。

國民政府定都南京後，因連年從事於內亂之蕩平，及國家統一工作，致未及早進行廢約之運動，民國十八年十二月政府始明令取消領事裁判權，十九年一月外交部正式發表宣言，然各國尤以狡詐手段相對付，我政府遂於最近宣言在本年五月五日前，如仍無圓滿解決，則當取革命手段，自動廢除領事裁判權，至此廢除領事裁判權運動，遂入於劇烈之時期。當此之時，英使藍普森首先南下，與政府作進一步之協商，美國對我伍公使表示相當之諒解，其餘如荷蘭挪威丹麥諸國皆表示接受之誠意，唯日法二國，仍欲繼續保留此不當之利益，綜此以觀，是法權運動已達最後階級，前途展望大有光明，然而能否如政府所預期，國民所宿望，尙有待於政府之革命外交，與國民之強硬後盾也。

四 廢除領事裁判權之事實根據

從事實上觀察，領事裁判權之弊害，為中外有識者所共見，我國公法學者周鯨生氏，曾發表「領事裁判權」一文，指摘其弊害：

「從中國方面看來，領事裁判權第一個害處，就是侵害吾國之主權，此項裁判制度之本身，原來與近世屬地主義的法權觀念絕對不能相容；強以施行於國內，即即是主權的損失，而不能容忍的」。『同一領土上種種法庭并立，紊亂司法系統，發生許多法律上煩雜問題，令人莫知所從，是領事裁判權第二個害處』。『第三是領事本身為行政官吏，法律的精神薄弱，而政治觀念較強，裁判時總不免有偏袒本國人民之傾向，其結果使中國受不平等之影響』。『第四是外國人民獨立於我國法權之外，不受一般法庭管轄；可以引起其輕視之念，傷我國司法制度之尊』。『外國在中國境內惹起之刑事案件，有時須送至數千里遠的領事辦理，犯人押送，既費手續，案中必要之證人證據很難辦到，這是以五個害處』。『第六中國人不懂外國法律及訴訟情形，遇有與外人交易涉訟須在外國領事法庭控告，不免以情形隔闕之故，居於不利之地位，動輒吃

「廣」。

美國學者韋羅貝 W. W. Willoughby 於其「外人在中國之權利」(Foreign Rights Interests in China) 中，亦曾指出領事裁判權之弊害有七：

1. 領事裁判權之存在，足以損害中國之主權與尊嚴。
2. 固爲如此，足以誘發華人排斥外人之感情。
3. 領事制度一日不能廢除，卽族華外人一日不能雜居內地，享有完全貿易與自由居住。
4. 在領事裁判制度之下，各國在華設立之外國法庭極多，實爲中外同感不便之處。
5. 各國設立外國法庭之後，引用之法律各各不同，結果徒使訴訟紛繁，各國僑民悉蒙不利。
6. 由於外國法庭所引用之法律，實際上不能應付需要者甚大，卽當刑事案件發生之時，每感無法律以審判之苦。
7. 此種於外國法庭所引用之法律，性質極不一致，且非中國自有之

法律，故當華人控告外人之時，華人往往以不明外國訴訟之手續而停訴，此種損失，唯華人受之。

綜觀二氏所論，其意略謂，領事裁判之存在，不特使中國人感受痛苦，即外國僑民亦無所利，是則領事裁判權之廢除，悉享有此權者，亦無理由否認之，徵之往事，如土耳其，暹羅，日本諸國，先後撤消領事裁判權，有例可沿，中國何讓焉。

茲再從反對者所引為借口之事實而言，更足證明撤廢領事裁判權有確實之根據，一九二六年九月十六日中國法權國際委員會報告書，指出中國尚無廢除領事裁判之資格，及今觀之，正足證明中國有廢除領事裁判權之十足資格也。該委員會以為：

第一中國法律沒有憲法上的採用與頒布根據。自民國成立以來，中國已宣布三種憲法，即臨時約法一九一四年憲法草案與一九二三年之憲法，此三者彼此不相承認，後者則為一九二四年十月至十一月之臨時政府所推翻，此後中國即無發生效力之憲法，因此中國之法律未得憲法之批准，祇以總統之訓令與司法部之行政條例為轉移，從法律眼光看

來，此種法律，似若藉法庭之法律而實施的章程，可由其創造人——總統與司法部——隨時變更或取消。（國際委員會報告書第三十二頁）

第二縣知事公堂太不能令人滿意。在清朝縣知事一人兼有行政立法司法三種職權，民國成立雖添新制法庭約一百五十處之多，然縣知事公堂，仍為第一審重要之地方法庭，其數在一千八百處以上，（國際委員會報告書第六十八頁）照中國法律，凡未設立新制法庭或司法機關之處，該地縣知事即有辦理全縣民刑各案之全權，從其中表現出非法治的現象。

第三警察條例與警察法庭亦不能使人滿意。在某種情形下可以無須經過臨時審訊，而當場拘逮案內之人，且可以判決三十日至六十日的拘押，侵越司法機關之職權。

第四軍事當局與軍事法庭之權過大。平民觸犯陸海軍法令者，須受其裁判；平民如欲控告軍人，必須向陸海軍法庭起訴，如此將平民置於軍法之內，軍人超越於民法範圍之外，使軍法權力增大，人民權力被剝奪，至於戒嚴期中，人民生命財產更無所保障。

以上是國際司法委員會對於中國不應取消領事裁判權之理由，而證明領事裁判權尚有存在之必要。自然，足為中國努力之參考，然而以現任情形而論，此種借口，已根本不能存在。

關於第一點，中國過去法律誠缺之憲法之根據，亦為中國自引為缺陷者，然自革命勢力掃蕩一切積污後，新政府成立，嚴整之組織法產生，國民政府為各國承認為代表中國主權之機關——在法理上——自此而後，法律制定之權，統屬於法院，再經國民政府之公布而施行，其憲法上之根據，與完備的手續敢謂不讓於世界各國，且立法成績之偉大，亦恐非世界任何國家所能企及，蓋數年之間，不特重要法典先後制定，且其內容之完善進步，為各國公法學者所稱道。茲將我國已有之重要法典列表如下：

法典名稱

公布日期

或通過日期

刑法

十七年三月三十一日

刑事訴訟法

十七年七月二十八日

國籍法

十八年二月五日

民法總則

十八年五月二十三日

民法債編

十八年十一月二十二日

民法物權編

十八年十一月三十日

民法親屬編

十九年十二月二十六日

民法繼承編

同上

民事訴訟法

公司法

十八年十二月廿六日

海商法票據法

十八年十二月三十日

土地法

十九年六月三十日

其他如法院編制法，監獄管理法，正在制定中。夫外僑與中國最有關係之法律，莫如民法刑法，現在皆有良好法典之制定，借口者復有何說？

關於第二點，縣知事公堂本爲亡清遺物，近殆絕跡，現在新制法院之設置，已逼於政府統治所能及之處，（雖無統計可據）高等法院亦因時地之需要而設置，至於現在之縣長，純爲地方行政官吏，其職權有縣組織法爲之規定，縣組織法十八年六月五日公布，決無侵越司法權之虞。

關於第三點，警察權力過大，僅爲國民政府以前之現象，而非現在之事

國民政府第九十六次國務會議

實，五院成立以後，司法與警察之界限劃清，各有法律爲之準繩，無互相侵越之弊，警察權之行使，以一定之法規爲標準。鮮有危害人民權利之事情，且已放棄領事裁判權之德俄奧諸國僑民，實際上并未受中國警察權之束縛，（該報告書第八十三頁）各國如步德奧俄諸國之後塵，當可享同等之權利。

關於第四點，中國過去內戰極多，人民時有不安之感，然而此種非常事件，何國叢有，法俄革命時代，外僑生命財產之安全，較此爲何如乎？且中國過去受軍法之裁制者，祇限於與軍事政治有關之一部人民，外僑不爲危害中國軍事政治之行動，又何懼焉。邇者，在國民政府之下，軍隊只爲防國護民之工具，而不能非以侵害人民之權利，至於戒嚴期中，各有其戒嚴法，大陸不同於英美，中國亦自有其特質，何容過問耶。

尤有進者，中國政府除於上述努力而外，復於各地設置新式監獄，訓練司法人材，且於國民會議中制定約法，爲人民生命財產更切實之確保，事實昭然，舉世共見，列邦如就有所借口者，曷再言之。

五 廢除領事裁判權在在國際公法上之根據

領事裁判權由於不平等條約 Capitulations 而來，條約而有不平等之素

質，即足爲取消之理由，然關係國爲保持其由不平等條約所得之利益，遂主張條約神聖，以爲單方不能消除，不知中國廢除領事裁判權，不持有實際的理由，只有國際法上之根據。

第一根據國際公法上「情勢變遷原則」*Rebus Sic Stantibus, Vital Change of Circumstances* 中國得單獨廢除領事裁判權。關於情勢變遷原則，國產公法學者 Oppenheim 解釋至爲明白。

『……every treaty implies a condition that if by an unforeseen change of circumstances, an obligation stipulated in the treaty should impair existence or vital development of any of the parties, it should have a right to demand to be released from the obligation concerned』任何條約必基於一定之條件，設此條件因不能預知之情勢變遷，致使條約之內容足以危害當事國，在任何一方之生存或發展者，當事國之一方應有權解除其所負條約上之義務（Oppenheim: *International Law*, Vol. 1, pp. 745-758）。

其次白倫智是 Bluntschli 亦曰：「閱時既久，條約或成公具文，或時勢迥異，以致萬無可遵之理，則遵守之責自卸。」一與國有名國際法學者；耶利列克論條約之消滅，亦以情形變遷原則為消滅條約之原因；日人中村氏國際公法論，引伸其說，（中村論午國際公法論一三五頁）與美人馬丁氏深贊伯倫智理之所見無異。因此吾人以此原則，廢除裁判權，實為國際公法上當然之理。蓋領事裁判權條約之訂立，不外由於中國法律不良，司法制度異於西歐，以外人貿易之地甚少（限於五口）諸條件，時至今日，可謂時異勢遷，情形完全不同，以言中國法律，則優良進步之法與先後產生；以言司法制度，則取歐美之所長，以資改良；以言商埠，則由五口而至於百所以上。是則領事裁判權條約所賴以存在之條件，根本消失，徒成爲中國生存及中國發達之障礙物，中國依據文明國家所公認之國際公法，絕對有軍獨廢除之權，徵諸往事，不乏先例。如一八五四年普魯士以丹麥未遵所約，并情勢變遷，遂宣言退約，此其一；如一八七〇年俄國亦以情勢變遷原則，宣言廢除一八五六

年立關黑海之條款，又其一。日本明治二十五年，以情形變遷原則，宣言廢除日葡間領事裁判權，亦何嘗非此之例。是則中國單獨宣言廢除領事裁判

權，實其正當之權利也。

第二根據國際聯盟規約第十九條 *Covenant of the League of Nations Article 19*，中國有廢除裁判權條約之權利。該條曰：

『The assembly may from time to time advise the reconsideration by members of the league of treaties which have become inapplicable and the consideration of international conditions whose continuance might endanger the peace of the world』代表會得隨時出告各聯盟國，對於不適用之條約，及一國際形情之繼續，足以危害世界和平重加考慮。

領事裁判權條約，是不適用於二十世紀的條約，如任長此繼續，不特侵蝕中國主權而已，且足危害世界和平，去年伍朝樞公使出席國聯會議，提出此條，以求大會之執行，當時雖得德意諸國之同情，然因法國及其諸小協商國暗中反對，該提案遂不得大會之通過。各國雖蔑視國際公法，反而愈增我國取消領事裁判權之法理上的根據，條約神聖之說，實不攻而自破。

六 必如何而後可以廢除事裁判權

領事裁判權，在事實上法理上皆無存在之根據。而我國廢除領事裁判權不特有事實上的理由，且有國際公法上之理由。故時至今日，雖享有此權之國家，亦不能再有任何之藉口，祇於事實上取狡猾之行動而已。現在荷挪諸國，雖有誠意之接受，英美兩國亦有放棄此權之可能，然而口惠如斯，實利何在？且聞雙方主要之點，猶未接近，至於日法，一則為不理不聞之態度，一則有拒絕之表示，是則法權交涉之前途似可樂觀，而又未可樂觀也！夫各國之所以如是，不外為擁護其各自之利益，蓋中國之害，即他國之利，領事裁判權一日不去，則各國僑民之居於中國者，可以永遠生活於中國法律之外，恣意掠奪橫行，而不懼國家權力之裁判。現在各國之態度，有應者，有不應者，其應者有所利，而不應者有所挾，未可謂有友善之誠意。英美二國，因與我貿易往還甚巨，知吾國上下亟欲去茲惡毒，又知一旦惡毒既去之後，隔閡已除，英美人民，可以雜居內地，可以自由貿易，是所失者小，而所獲者巨，故兩國首先與我國談判。若日本者，其對我國所吸吮者，所剝削者，半恃領事裁判權為不正當之護符，一旦領事裁判權撤消，則彼所恃以巧取豪奪者盡去，是其所失者甚大，故寧冒犧牲正當貿易之危險，而出全力以

反對中國撤廢領事裁判權之主張也。至於法國：其於中國之貿易，恃正當貿易者半，而恃領事裁判權者以爲掠奪者，爲數亦巨，是以甯死不願放棄其領事裁判權。此日法兩國，對我政府之交涉出強硬之態度者也。由此以觀，可知法理自法理，事實自事實，各國對我之態度，大多仍不免以強權爲公理，故我國民於此，不可以爲有法律及事實之根據爲已足，必須另取其他「有效而必要之手段」，不然，五月五日之期至迫，如不聽如期到達目的，不特我國之禍根不除，而政府威信將從此損失無餘矣！凡我國民，凡我同志，其宜如何努力，以求當前之勝利乎！

吾人於此，必須全體一致，立於外交戰綫之上，作政府有力之實援；對各國爲積極之表示，使各國矚然於世界除大砲巨艦外，尙有他種武器，較大砲繼之方尤大，吾人唯持此武器方能使各國相率就範，此武器爲何？即「貿易取舍之懲罰」(Bribe)或「個別之杯葛政策」，即吾人所取之有效而必要之手段也。邇者，唐紹儀先生曾爲領事裁判權問題發表宣言，且曾以此政策相提示，蓋處於今日之我國，所能加於他國之懲罰，唯此而已，其能發生偉大之力量者，亦唯此而已。貿易上之懲罰，非爲積極排外之事，而乃消

極自衛之策，合理之報復也。吾人於今日不求達最後之目的則已，否則即應取此手段，以與帝國主義相周旋，如擔任政府單獨負此巨艱，而默焉不為之助，甚或漠然視之，則不幸而交涉失敗，國民當共負其咎。

現在，英美法日各有不同之態度矣，英使首先來京，美亦與我伍公使作可意之譚判，將或以事實表證其友善之誠意，誠如此，則我國當與彼等建立密切之經濟關係，至於日法，如仍堅持拒絕之答覆，則是彼已不欲以友善待我，我當實行此最後有效而必要之手段，庶幾發為偉大而有方之運動，迫使帝國主義者接受我合理之要求，成敗得失，悉係乎此，凡我國人，其興起乎！

——光明之路——

收回航權與航業政策

王 羣

數十年來，我國交通事業無不受帝國主義之侵略，其中蒙害最烈者，厥維航業，我國以不平等條約之故，內河及沿海航權，喪失殆盡，可為痛心，加以我國航商資本薄弱，以前政府既乏航業政策，又不知維護之方，因循放

任，致航業毫無發展，現在全國商輪尚不及六十萬噸，不特與英美德比擬，墮乎其後；即與日本郵船會社相較，亦且服屨莫及。嘗謂航業盛衰，於交通商務國民經濟，所關至重，現值建設肇始，振興航業，實為當務之急，竊以為今後發展辦法，可分對外對內兩種，即收回航權及勵行航業政策是也。

航權為一國航運之主權，國際通例，大別為沿海貿易及內河航行二項，按諸各國條約先例，均許外輪由外國商港載貨，直達本國商港，如外輪在本國沿海貿易，則在禁止之列，至內河航行，以全在本國領土以內，更難有准許外國船舶者。我國自不平等條約締結以後，沿海內河航權全部喪失無餘，致形成今日之局。收回航權，現已為舉國一致之主張。惟究應採取何項方策，始不致再蹈覆轍，則不可不詳加研究。考收回辦法，約有互惠特許及整個收回各端，我國航業幼稚決無餘力在他人境內角逐，無可諱言，故所謂互惠主義，我國徒負虛名，實則仍係片面之義務，與未修條約無異。特許主義，係片面之義務與，未修條約無異。特許主義，係在一定年限內，仍准外船繼續營業，由政府徵收稅款，以為特許之報酬，此項辦法，既與本黨政策

抵觸，且不徹底，厥弊甚多，三者之中，自以整個收回為最善。然若收回航權之後，本國無輪船以補充，勢必致航運阻滯，而影響及於交通經費。是故努力收回航權之時，應即積極振興本國航業以植其基礎，此實國營航業之先決條件。目下政府財力有限，一時尙未能悉數經營，則商辦航業，在政府監督指揮之下，實宜予以相當之保護，以促航業之發展，若高談理論，不顧事實，徒以收回民營事業為得計，勢必拂逆民情，為世詬病，恐非本黨國營事業之本意也。其次，航業政策，分消極與積極二種，前者係對於外國船舶，設法限制，使不能與本國船舶競爭，專以消極方法圖本國航業之發展；後者則根據國際平等之原則，對於船舶國籍，不分畛域，專就本國船舶，加以保護及獎勵。近因國際交通之進展，及海運自由之競爭，消極政策，已漸廢止，除沿海貿易與國家領土主權有關，咸保留於本國人民外，大都由對外限制之消極政策，變為對內之積極政策；而積極政策，又可分間接直接二種。我國航業，久受外輪之壓迫，欲圖振興，一方固應從速收回航權，而同時對於積極航業政策，亦應分途并進。舉凡統一航政；編訂法規；培養人才；獎勵航業；補助造船；修濬水道；設立航業金融機關；擴充水陸聯運；取締

外人引水人，咸爲今日應行之政策。自應視經濟之盈絀，分別緩急，積極實施，庶航業基礎日臻鞏固，海外航運得漸發展。

溯自交通部成立，對於航政，無日不在籌劃興革之中，於收回航權，則取整個收回主義，曾與關係各部詳密討論，於補充外輪辦法，亦擬有具體方案；惟以現在我國航政當局一部分由海關代辦，事權不一，各項法規，亦不完備，殊爲發展航業之障礙。年來船舶登記法，業經政府公布，其他關於航業法規十數種，亦已先後草就，不久即可頒行。至海關代辦航政，亦準備次第接收；將在滬漢津粵各地設立航政局，以專責成。揚子江水道測量工作亦將完竣，淞漢一段及金水支流，並擬具施工計畫，亦不久即可興工。他如獎勵航業造船，推廣航線，收回引水權等事，咸在積極籌備之中。尤望國人協力同心，贊助政府，俾航權得以收回，航業日見發展，則福利所及固不僅交通運輸已也！

——民國日報——

發展對外貿易的途徑

周錫三

所謂發展對外貿易，當然是對鼓勵出口貨而言，入口貨是不需我們來鼓

國的，它已經發展到很高的地步了。

中國的對外貿易，在中世紀前已頗發達。在佛教未流入中土時，已有非尼（Phoenician）人，繼之以羅馬大食（即波斯舊名Persia）突厥猶太等國。現在中國的回族與猶太人，皆當時來中國貿易者底遺裔。當時中國人之往國外貿易的，也是甚多。所以有甚麼羅利市等名詞見於小說筆記中。民十三我在馬來半島旅行時，處處都覺得中國人到這地很久了，總在一千多年前。單就馬來人所好穿的綾子來考查考查，便明白這種綾子現在尚有一二家機坊能織造呢。他們底出品，供南洋銷路者。近日亦被日本人縉子奪去生意不少。

到了清朝厲行海禁，中國的對外貿易，就漸漸衰落了。這歐洲列國中興，工業發達，歐人便航海來華，始而威嚇，繼而用武。中國國他們不過，不得已遂與他們通商。是時自地中海東向至安南各國，都衰落了，中國人一因海禁之嚴，二因歐洲路遠，不易跋涉，裹足不前，於是對外貿易，一變而為單方面的。

現在誰都知道中國的對外貿易，完全在外國人握持中，說起來很像中國

人沒志氣的，其實是大勢使然罷了。若要挽救，須要從根本上做起才合的。說到這層，又是困難的很。何以呢？我試把三件事來證明一下：

第一，屬於經濟的

甲、外國人購買中國的貨物，以金幣為本位，他們底理由，說是中國用銀，銀是貨物，價值時漲時跌的，影響他們底成本；故在中國之外商，購辦貨物，多根據於匯票行市呀。裝貨時提款，均以外幣為本位，匯票售與銀行，合成銀數，銀行收進了，便又將匯票之金幣，售與營進口業的商人，利益共有兩重。且在各國經濟市場中，折現率總在五釐之間，法定利息多不得逾八釐。在華外國銀行，因避免違法的懲罰，遂將利息併在匯率一起計算。所謂三十日期六日期三個月期，即以此故。

乙、外國商人向在華商人購買中國底貨物，訂妥之後，即由銀行開一押匯 (Letter of credit) 信與代辦商，待裝貨後，將提單交銀行，便能取款。但押匯中每有所謂准先提用者，(packing accommodation) 其有利於在華商人，不言可喻了。

丙、在外國經濟界中有一種營業，名曰同意商 (accepting house)。

他們多是出身商界，而富於資本的人，凡商人需要款項，先出一空頭票（accommodation bill），由同意商在票後加簽一同意字樣（assent），便能市面流通了。期限自十日至六個月。同意商所取佣金謹按千取一。二五（即每萬元取十二元五角），利率在六七釐之間。此種辦法且適用於對外貿易呀。英國經濟市場，最盛行此類同意事業的。日本人近年亦有採用的，美國則名之爲商票（Trade Bill）限於國內行用。在一千九百十八年前，尙未見這類商票，中國雖有幾家銀行，號稱經營對外業務，然要皆不過略做些匯兌罷了，若言對外貿易則未也。

第二，屬於運輸的

不多幾時，日本郵船會社宣布航行歐洲的貨船，加走非洲獨拉高亞灣（De tagoa pad）一線，日本人便興高彩烈，而中國人則多不明其故。中國底海外航業，民元間，尙有人發展。自歐戰結束後，則絕無所聞，中國郵船公司與嶺南船公司的失敗，早在有識者底意料中，因爲美國加拿大澳洲及其他各地，不但已有的中國人底商業，已是衰微，并且他們禁止中國人入境呀。現在中國底海外航業，祇有和豐輪船公司的幾條小船，與冬分往來南洋各

港間的若干帆船罷了。本來中國底航業歷史的久遠，不亞於日本，但是人家底經營，是很用心的。中國呢，則不然。腐敗官僚與奸狡市儈，互相利用，遂至一百年後，亦僅得一個不死不活的招商局。人們若要替他想想法子。改良局中的董事，辦事人們便招搖流氓，冒充股東，大出打手，致弄到今日這步田地，真令人痛哭呵！中國無海外航業，依靠他人，不但是利權外溢，並且時時受他人底挾制。我還記得民國八年，市面大起之時，各國海外航業，均先進本國人搭轍，這是一個大教訓呵。

第三，屬於人材的

對外貿易不是像那做國內買賣的，有了資本，便能夠動手拉發財拉，前幾年中國底商人覺悟起來，要辦對外貿易。他們對於經理的人選，隨便僱了些美國留學生，便算了事。因此到後來便大吃其虧。要知到做對外貿易買賣的人，須要能了解匯兌行市；明瞭國外市情及其利弊，且對於包裝及輸運，與乎銀行手續等事，有實際的經驗，方能着手。初從學校裏出來的，是不行的。故德國人底商業教育，最為完備。自中世紀漢沙里（Hansa League）成立後，凡投身商界的，不論是否大學畢業，均須補習若干年，方得担任重要

位置，頗似中國舊式商店的生學意，所不同的，就是一個已經有了教育，一個便略識千字文罷了。中國人辦事，不論做官與做買賣，人選問題，百之九九，都是以一個私字為解決本位。你若無人力，任你知識如何，能力如何，經驗如何，你總是不能得人家信任的。外國人辦對外貿易，有數百年之經驗，有很完備的商業教育，中國人如何是他的對手呢！

有了以上三種理由，中國的對外貿易，怎樣會不在外人握持中！所以中國在這種事業上，祇配做買辦做式老夫做採運商罷。我以為中國若要發展對外貿易，現在能夠辦到的，就是以下幾件事：

(一) 保護華僑 中國底出口貨，十之七八是原料品，供給他人工場之用。其他之二三成，雖是半製就品及製就品，但製就品中，九九是銷與華僑的。因他們習慣用中國貨，非中國貨不能合他們的胃口。現在世界各國，無一處不取締華僑，甚至日本人亦效尤，加拿大美國呢，且假衛生名義，禁止中國食品，華僑日少，中國輸出的製就品日少了。

(二) 遣派商務調查員 各國公使館及領事署，都有商務調查員 (commercial attaché)。他們的工作，是調查所在地的商務情形，尤注重本國

貨物的流銷，及競爭的對方程度。中國與世界通商，已百年了，迄未曾有遣派商務調查員的事，所以中國貨流銷外國的情形絕少人明瞭。我以為遣派商務調查員，是一件很重要的事，但必須選擇有商業教育及經驗的人，才能勝任。若借此安置三幾位私人，不但虛糜公帑，且容易弄出笑話。就中國目下對外貿易情形來觀察，商務調查員的工作，須對本國貨的流銷情形與乎競爭程度等動手才對。應時時將個中情形，交由工商部印成報告書，分送有關的商人，令他們不致被在中國底外商欺瞞。我很記得有幾次某種貨在外國市場，已表現不很大的需要，惟中國的探運商未得消息，仍歸拖出去，結果就都損失不貲了。當時若有商務調查員的報告，至小的程度，亦不至蒙受大損失也。

(二) 設立檢查貨物所 各國底商埠，都設有檢查貨物所 (Public cargo surveyor)。凡出口貨物經它檢查之後，領有證單，於裝出後便不致發生不對樣的爭執。中國各商埠，皆有外國人充當檢查貨物的，但因他們是私設的，所給的證單，每字不能作為最後證據，致發生爭執。香港的檢查貨物員，是英政府承認的，故香港的出口貨，領有他的證單，便可保無不對樣的

爭執了。此事影響甚大。我試把一事來證明：雜糧產地，是在北方及長江一帶，但很多雜糧先裝至香港，然後再輸出各國；日本是不產花生與核桃的嗎？何以這兩種貨物，從日本出口不少呢？就是這原因了。

(四) 設立化驗室 中國出口貨很多要化驗的。中國各大通商口岸，都有外國人設立化驗室，專營這種業務的。但他們是沒有政府的承認，故他們底證書的效力，不能澈底。況且尙有很多貨物，中國無化驗之處，往往令商人吃虧不少。我祇就天津毛毯一物來談談，便見一般了。這種毛毯，從前是用土顏料來著色，是不退的，後來生意大了，毯廠每每參用洋顏料，就是退色之弊。毛毯的銷路，是美國，美國人採辦毛毯，於貨到後，用一種化學手續，將毯洗過，毛色便變成海虎絨一樣。但是參用洋顏料的貨，他的顏色，便完全洗去了，承辦的商人，就要吃虧。

(五) 設立仲裁所 我從前做這個對外貿易買賣之時，覺得英國人很老到，這時候，我且有代表在倫敦直接與用戶往來的，遇着貨色有不對樣的爭論時，雙方向交易所請求仲裁，結果都很公平。若在美國，則雙方須預先在契約上聲明，此種辦法，始有效。而且在美國商人中，猶太人頗不少。每到

市面跌落時，他們便弄出很多理由來毀約。不但要你損失，還且向你要求賠償。我這句話，很多美國留學生，是不贊成的。但曾經滄海的與乎現在做美國生意的，一定公認我底話是真實不欺。中國方面，有了仲裁所，外國商人便不能任所欲爲，即中國底商人，亦不能任所欲爲了。

總之，發展對外貿易，須要漸漸辦起來，以中國底情形，更要用些時候，用些心思的呀。

第五輯 教育論文

今後國民革命進展的路綫——整理教育 劉廬園

一個新國家的基礎，除法制經濟兩種建設而外，最後還在教育。中國民族必恃三民主義的建設而復興，已無可疑，而三民主義之必須成爲全部的**教育方針**，亦已無可非議，但是現在的教育，事實上是否適合於我們的標準，則無人敢作肯定的答案。眼前一個最奇異的現象，就是無論什麼學校，都把三民主義等設爲黨義一科，與其他一切科目等量齊觀，以爲即此遂成爲世俗所謂黨化教育。殊不知三民主義一經變爲黨義科目，即黨義亦變爲新約全書，而所謂黨化學校者，亦即變爲教會學堂。以教會學堂過去所得的效果，來推測所謂黨化教育的將來，則我們亦可斷定它的效果，必甚有限。可憐。這樣推行其所謂黨化教育，真不知糟蹋人到什麼地步！即此一例，可知現在事實上三民主義與全部教育已被人分了家，即勉強敷衍它進了學校，亦不遇供奉在聖經的教室裏，爲若干學生得便宜學分的工具而已。舍此而外，

三民主義的自然科學是沒有的，三民主義的社會科學也是沒有的，那裏還尋出着三民主義的教育呢？因為三民主義既被擱在教育的門外，於是青年人求知的欲望，無可滿足，便只有任潔白的心地，給各種破碎混雜的思想去佔領。長此下去，三民主義的文化，現在是決沒有萌芽苗長的田園，將來豈尚有繼續担負三民主義的國家使命的國民麼？即使退一步而考察現在教育的本身究竟是什麼內容呢？就科目上看去，似乎凡是自然科學，社會科學都應有盡有，——當然，其中亦有不應有的，應有的，應有的，倒反沒有，不可一概而論——但是究其內容，都是模倣外國，而非完全針對中國自身需要所設的科目，更無由中國本身的歷史和事實或實際現象研究出來的科學。不論心理學也好，經濟學也好，任舉一科，都是直接販賣幾本外國教科書，或從外國教本抄譯而來的講義，雖然學術是不可有國界，但是中國本身所有的一切實際現象，在課本子內完全沒有地位，完全不入系統研究的範圍，這不能不說內容太空虛了吧！因為中國的科學貧乏空虛到如此，於是青年人求知的欲望又無從滿足，便只有勉強擁護些國貨在腦袋裏，一旦出了學校門，投身到社會去做事，一個個都發見了他腦袋裏的外國貨，並不能完全切合於實際

上的應用，無怪許多人在大學畢業了出來，還自怨自艾地說是失學的青年。所以現在的教育，三民主義的教育本已說不上，連「中國教育」四字，也不能名副其實，還有什麼可說？可是唯其如此，所以益發感覺到教育整理有急切的必要。

試現在中國的需要上說，為一般農村子弟而設者，有鄉村教育；為增進國民生活而設者，有職業教育，及成年補習教育；為培植文化而設者，有普通的中等教育，和高等教育；為養成師資而設者，有師範教育；為陶冶一般人的羣體生活而設者，有社會教育，但在每種教育當中，有無一個共同遵守的確定的教育政策呢？沒有的。同是一類的學校，集合兩個以上的主辦人來問他們辦學的方針，便要發見幾種相反的答案，甚或章程上標明的主要宗旨，與事實上教育的功課互相違背的，亦往往而有。這不過是就教育上主要的幾種命誤和缺陷而言，已覺有急切整理和補救的必要。總而言之，現在根本上就沒有樹立三民主義的教育，而且幾乎沒有適應國家和社會真實需要教育。中國民族的教育政策是什麼？有了政策，實行了沒有，事實上教育是什麼一種情狀？這都是值得注意的問題。假使不從這種問題中確定出

一個具體的教育計劃來，切實施行，任從今日教育的現象流轉下去，則教育界交相不滿的危機，不堪設想。現已是國家可着手於教育整理的時候，千百年的大計乃至一民主義的社會永久生存，都在此時從教育上植深厚的根基。

以上一點，是今後國民革命進展必經的路線。必須推行法律制度，則社會的新秩序可以由家庭以至各種社會團體的組織中確立起來，而國家的構造亦可由地方自治，以至中央政府的組織中確立起來，而國家的構造，亦可由地方自治以至中央政府的組織中完成起來。必須實行經濟建設，然目前則人民生計問題可以解決，而新社會的經濟組織與生命，亦可隨之而發展，同時必須注重於教育之整理，使中國民族建設國家社會所需要的各種人才之智識與技能，得以隨時代之需要而增進。革命必須從人革起，一直革到社會國家的組織和生活都完全改進了，才算成功。如果革命需要的內容是在於建設則以教育去建設人心，以經濟去建設物質的生活，以法律制度去建設政治的和社會的生命，無疑的是國民革命向前繼續進展的大道。但這種種實際的重大工作，便不能像以前軍事時期之可以偏勞革命的軍人，而是要全國國民不問其地位，能力如何，都來分担，一致努力的。今日是民國二十年的開始

，亦即是此種實際重大工作的開始，希望全國同志及國民，從今日起，大家在國民革命的進程中努力造出一個建設的新紀元來。

——民國日報——

關於教育行政組織之重要問題及其原理 羅 篋

一 各種教育行政制概觀

現在歐美行政制度，可大別為兩派：其一所謂大陸派，注意中央集權，組織嚴密，標準劃一，政令出自中央，全國一致遵循。此派可以法國為代表。其他為英美派，取地方分權，組織標準，均不似大陸之整齊劃一，惟行政精神，重人治而不重法治，俾地方有自由試驗之機會，此兩派不同之特質也。但在此兩派中，各國制度，仍不盡同，就其重要者有下述數種：（一）有不設中央教育行政機關，以省（或同等之行政區域）為教育行政之最高機關者：例如美國聯邦政府，無教育部之設，內政部之教育司（Bureau of Education）除對於阿拉斯加（Alaska）屬地學校有管理權外，無干涉地方教育之權，其重要職責，幾完全專司教育上調查統計而已。在美國教育權屬於

各邦 (States) 各邦可自行支配其教育。各邦均設有教育局，惟其教育職權，仍多委託於各地方教育機關也。(二) 有中央設最高教育行政機關，但非集權者；例如英國中央設教育部，(Board of Education) 管理英格蘭及威爾斯之教育行政，但其任務限於教育上之監督與獎進而已，並非直接負責組織之責。至一九一八年費薛案成立後，教部之權雖更形擴張，然私立之大學及中學不受國庫補助者，教部仍無從干涉之。其權力視德法之教育而相差遠甚。英人富自由之精神，教育事業多由地方及私人自動推進。故該國之地方教育行政權，操於各地方教育委員會之手。其地方行政區域之大單位為郡及郡市，(County and County-Borough) 前者多為村鎮之區，後者多為都市之區。郡或都市設有教育委員會，綜理一切教育行政事務(大學除外)但郡區中如有一萬人以上之市，(Borough) 或二萬人以上之鎮，(Urban District) 則該市鎮之初級教育，由本鎮另組教育委員會管理之，至初級以上之學校，仍屬於郡區教育委員會。(三) 有於聯邦國憲法中確定全國教育方針，但教育之實際設施，仍以各邦政府為最高機關者；例如德國之新憲法，明白規定全國教育所應具之共同目標，惟各邦之教育行政權頗為獨

立。各邦之教育行政制亦大同小異，大率皆採中央集權。歐戰以前，一切教育設施，悉受中央支配。近來各地方學校漸有自主之權，矯正昔時專制之弊。德國戰後之改革精神，影響於教育行政至鉅。即以普魯士而論，昔日之中央教育行政，歸教育宗教部掌理。歐戰後教育與宗教分離，教育宗教部乃改為科學美術及教育部。(Ministerium für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung) 此外與全國教育行政之改進有關者，有中央教育院 (Zentralinstitut für Erziehung und Unterricht) 該院立於一九一四年，為獨立機關，不屬於普魯士教育部。其性質頗似歐國之內部教育局，教育報告，宣傳，及召集會議等事，對於德國戰後教育上之改革，貢獻甚多。至地方教育行政機關，在普魯士屬十三省各有教育委員會 (Provinzialschul Kollegium) 之設，委員會主席由省長兼任，但實權在副主席及委員之手。該會管理關於中等教育及小學教育事務。小學教員之訓練向由該會主管，今則改歸教育部掌理矣。省之下分縣，(Regierung) 縣設教育局，管理本縣初等教育。為便於視察起見，每縣分為市區 (Stadtkreise) 及鄉區 (Landkreise) 每區置視學員一人。(四) 有完全集權中央，教育行政機關統率全國

教育系統，支配一切教育設施：例如法國教育行政，以中央集權著稱。全國教育權悉集中於中央政府之教育部。(Mini^{ster} des Instructions Publiques) 各級公立學校，皆直接或間接由教育部統轄。因教育總長能任免各大學區長，(Recteurs) 且有組織嚴密之視學機關為總長之代表，視察各級教育，故教育能督促各地方教育機關，實施一切政策也。法國之地方教育行政單位為大學區。每大學區轄二四省 (Departements) 或八九省不等。全國凡十七大學區。大學校長即為一區教育行政長官。每區設區視學官若干人，視察區內各中小學校。大學區之下由各省，縣，(Arrondissements) 區，(Cantons) 及市區，(Communes) 分負教育之責。全國有一貫之系統，整個之制度，此法國教育行政制度之特質也。日本，及意大利諸國亦採此制度。日本之文部省及意大利之教育部之權限，頗與法之教部相似。

二 中央集權制與地方分權制

由上所述可知各國教育行政制度，有偏重集權者，有傾向分權者，應此兩制，互有利弊，就各國之經驗及其改進之趨勢可知矣。主張集權制之重要理由，約有下列數端：

1. 能確定全國劃一的最低教育標準，使全國教育平均發展。
 2. 能實現教育機會教育之原則。
 3. 能增進教育行政上之效率。
 4. 能聯合各種教育學術機關，以改進教育事業。
 5. 能破除地方畛域之見，以免教育事業操縱於地方少數人之手。究其缺點，亦在所難免。茲分述如下：
1. 中央施行劃一之政策，不能適應各地方之特殊需要。
 2. 全國編員遼闊，交通梗阻，政權集於中央，必不足以提挈全國教育之進行。
 3. 實行嚴格之集權制，使各地方無自由伸縮之餘地，以阻礙其自進改動之機會。
 4. 違反地方自治精神，地方人民無參與教育事業之機會。
- 在他方面，地方之分權亦自有其特點，試舉數端，論列於次：
1. 能使教育設施，適應地方之需要。
 2. 利於教育上之自由試驗。

3. 助長人民對於教育之興趣。

4. 利用國人愛護桑梓之觀念，鼓勵各地方競求教育上之進步。

5. 使教育超然於政治漩渦之外，而得平穩進展。

然分權制亦非毫無流弊。其重要缺點，可略言如下：

1. 專注一地方之設施，忽於國家全體之利。

2. 行政缺乏統一，羣情渙散，則精神一貫之教育無由實施。

3. 易啓地方紳士把持教育事業之弊。

4. 偏僻之區，就地取材，難得多數有學問經驗之專門人才辦理教育。

總言之，集權制與分權制，各有其優點，亦各有其劣點。不過分集權與

極端分權之弊病，就大陸與英美教育行政上已往之經驗觀之，已昭示吾人矣

◎現時各國，深感其教育行政制度，或則缺乏統一，或則過分集中，一或不變，窒礙難行。故皆急急於設法補救，以便推行盡利焉。

三 調和中央集權與地方分權

試觀各國教育行政改進之趨勢，皆欲就其固有制度之流弊，使歸於「允執厥中」之一途。我國方議改善教育行政制，首當設法避免極端集權或分權

之害。竊以教育爲立國之本，況我國現正實施三民主義之教育，自有集權之必要，由國家負教育責任，統籌辦理，易收實效。惟地方亦應有相當權限，以留伸餘地。易言之，當權衡集權與分權兩制之利害，知所取舍，酌量變通，務實現兩制之特長，同時必須避免其流弊。即就一切教育事權之性質，有應集權於中央者，統歸於中央，有應由地方分別辦理者，須由地方以充分之自由。卽爲「總理主張之均權制度。國民政府建國大綱第十七條云：「憲政開始時期。中央與省之權限，採均權制度。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權。」此種制度可兼集權與分權之所長，而補救其所不足。教育行政制度似應準此而規定之也。

四 中央教育權與地方教育權劃分之原則

前論中央與地方之行政範圍，應取均權制度。願教育事業漸趨複雜，何者歸於中央，何者委諸地方，往往不易釐訂清楚，妥爲分配，結果，必至主管兩歧，責無專屬，難免行政上有抵觸紛糾之弊。中央與地方職責之劃分，實爲一重要問題。茲就學理與事實上立論，試舉重要原則數端如下：

1. 凡地方不能舉辦之教育事業，由中央辦理之。
2. 凡地方應辦理而未會辦理之教育事業，應由中央督促之。
3. 凡地方已辦理之教育事業，未能適合全國最低限度之標準者，應由中央監督提高其標準。
4. 凡地方能辦理，而能適合全國最低限度之標準者，應由地方自主，而中央不必干涉之。
5. 凡由地方辦理之教育事業，因地方能力所限，不能適合全國最低限度之標準者，由中央補助之。
6. 凡有益於教育改進之設施，若與全國教育政策不相牴觸者，則地方可自由興辦，中央不應阻之。

五 教育行政機關之獨立問題

關於教育機關之者當討論者，為教育行政在整個行政系統內之地位問題。在現今世界各國，大多數以教育行政為全部行政系統之一部分，不另設獨立之教育行政機關。昔日法蘭西以法國大學院院長（*Grand maître de l'université de France*）綜理全國教育及學術事宜，超然於普通行政組織

之外，現已設中央教育部，以教育總長爲閣員之一。可知各國趨勢，均不欲以教育行政成一獨立系統矣。就學理上言之，主張教育行政系統獨立之重要理由有二：（一）教育行政與其他行政性質不同，如軍政、警察、交通、衛生等項，均爲履行國家任務之一特殊方面，但教育則爲國家之根本任務，當有獨立之行政組織。（二）語云百年樹人，教育之功效，殊非於短期間所能表現；至他種行政則收效較易。以教育列於普通行政範圍之內，往往急圖近功，而忽於根本計劃。故教育行政有獨立組織之必要。自他方面觀之，教育組織獨立，流弊亦多。教育行政自成一系統，結果恐趨於片面發展，不能適應各方面之需要。且與其他行政機關之關係，每易引起紛糾，此其弊端之最著者。照現制中央設教育部爲最高教育行政機關，隸屬於國民政府行政院之下。且國民政府建國大綱已明示在憲政開始時期，中央政府當完成，設立五院以試行五權之治。以教育部列入行政院各部之一。故將來之教育行政制，可仍以行政院之教育部，爲全國最高教育行政機關。

六 教育行政機關內部權限之劃分

按教育行政機關內部事權之劃分，所根據之原則有二：（一）邏輯的；

如高等，中等，初等各項教育分別設專職管理；（二）經濟的：即不依邏輯的區分，視各項事務之繁簡，平均分配由各司掌理。各國中央教育行政機關之組織，多以高等，中等，及初等教育並列，如法國教育部分設高等教育司，中等教育司，初等教育司，及教育經費司，英德等國亦如之。職業教育，在各國有不歸普通教育行政機關管轄者。（如德國及法國大部分之職業學校）師範教育在德法等國均併入初等教育範圍。現時國家教育部分總務，高等教育，普通教育，社會教育，及豪藏教育五司，從學理方面及各國通例觀之，以高等教育與普通教育相對立，實不若劃分高初中三項教育之為愈。試述其理由如下：（一）在名義上，普通教育似別於職業或專門教育而言，但現時教育部之普通教育司，掌理關於職業教育之事項，為其一部分職權。（二）中小兩級學校之關係，固極密接；但自他方面觀之，中學與大學間之關係，亦屬深切。小學為供給義務教育之所；中學及大學回為實施有選擇性教育之機關。至小學與中學比較，其程度及性質，迥不相侔。（三）無論何國之教育事業，以屬於中小學校者為多。併為一司，任務繁重，以視他司處之職責，分配稍欠平衡。（四）普通教育之範圍，包括職業教育及師範

教育，在教育理論上言，未見適當。竊以為教育部應設總長司，高等教育司，中等教育司，初等教育司，社會教育司，蒙藏教育司，及編審處。高等教育司掌理一切關於大學教育及專門教育事項。中等教育司除掌理關於中學事項外，凡一切中等程度之職業學校及師範學校等，均屬其管轄範圍。至於小學教育及幼稚教育等事項，則歸初等教育司處理。似此組織辦法，就學校系統方面觀之，較為妥善。

七 教育審議機關之性質——教育參議會與教育董事會

各國之教育審議機關，可區為兩進：有審議機關之地位在執行機關以上者：如美國之州教育董事會，(State Board Education) 及市教育董事會，為一州或一市之最高教育行政機關，其執行機關之長官，(州或市教育監督) 由董事會所選任，並受該會之監督。其他有審議機關為執行人員之諮詢機關者：如法國中央有最高教育參議會，(Conseil Supérieur de l'Instruction Publique) 為教育部之諮詢機關；各學區有大學區參議會，(Général Académique) 為大學區長之諮詢機關；各州有教育參議會，(Conseil départemental de l'Instruction Publique) 為州教育當局之顧問機關。

前大學院設大學委員會爲大學院之最高立法機關。其議決事項交由大學院執行之。(依大學院大學委員會條例第一條及第十條之規定)依前第四中山大學之組織，設有評議會爲該大學區之立法機關。可知評議會對於大學之關係，與大學委員會對於大學院之關係相同。比較法國之相類機關，權限更大。現教育部所設之大學委員會，其權力遠不及於昔日，已成爲一種諮議機關而已。各省教育廳尙無此種機關之設置，惟各省有已成立縣教育委員會者，其實權在教育局長之上，頗似英國之董事會。美國式之教育董事會與法國式之教育參議會各有利弊。茲分述於下：

美國式教育董事會之優點：

1. 縣市教育董事多由人民直接選舉，故教育董事會爲本行政區域之民意機關。冊董事雖多由冊長委任，或由冊行政官兼任，但此等官吏皆由人民選舉者，仍可間接代表人民。
2. 使民衆參加教育行政，可以培養民衆對教育之興趣與信仰。
3. 在教育政策上能體察地方民衆之需要。
4. 監督行政人員，推進各項教育事業。

但美國式之董事會亦有其弊端。約言之如下：

1. 董事往往為富商及大實業家。其勢力每足以轉移教育方針，專謀一方之利益。

2. 董事會權限過大，教育監督易受其牽制，妨礙行政效率。

3. 董事會位於執行機關之上，每不能尊重教育專家（教育監督）之意見。

法國式教育參議會之特點略述如下：

1. 參議會之份子，代表各教育學術機關，皆為教育專家，足以表現專業精神。

2. 羅致專家，計劃一切教育事項，可收集思廣益之效。

其缺點有下述二端：

1. 法國最高教育參議會之會員，大半屬於教育部之高級職員，各教育或學術機關之代表，及大學教授之代表，中小學校教職員選出之代表，尚居少數，更無民選之代表，殊缺乏民治精神。

2. 參議會之職權，不足以限制行政人員之專擅。

八 教育行政區與普通行政區

各國教育行政區之劃分，有與普通行政區域同其範圍者，有與普通行政區域不同範圍者。屬於前者，例如俄國各級普通行政機關，同時即為各該區域之教育之主管機關；日本之四十三縣三府為普通行政區，一面即為教育行政單位，此外世界多數國家皆如是。取後之劃分法者，例如意大利之普通行政區，分省七十五，而教育行政區僅分為十九區；法國普通行政區分為八十九州，劃分全國為十七大學區，是為教育行政區域；美國之市區與學區（School district）亦多不同疆界。

民國十七年我國亦有大學區之劃分，以為地方教育行政區域，依十七年十二月十一日公佈之修正大學區組織例規定：「全國依各地之教育經費，及交通狀況，定為若干大學區。……」似為採行法意制度，但中央大學區與江蘇省同一區域，第三中山大學於改稱浙江大學，似仍與普通行政區之範圍相同。現大學區早已廢止，蘇浙等省之教育廳，業經恢復，教育廳為省政府之一部分，其行政區劃，當與省界毫無分別矣。

至劃分教育行政區或以普通行政區為教育上之分區，兩種制度，各有特

點。茲分別論，以便比較研究。

教育區制之特點：

1. 教育行政不受其他部分行政之牽掣。
 2. 依據本教育區之社會情況，人民生活，及文化需要，決定本區教育設施之方針。
 3. 使教育趨於專業化。
 4. 使教育經費獨立。
- 然以普通行政區為教育行政區，亦自有其理由：
1. 行政上之經濟，特別對於下級機關，須顧慮此點。
 2. 教育行政與普通行政之關係，殊為密切。有通盤籌劃之必要。

——建國月刊——

急宜振興農民教育之理由

杜佐周

中國外受列強之壓迫，內受軍閥之剝削，其受苦最深而處境最可憐愍者，莫如農民。彼輩辛勞終年，忙碌一生，上不足以奉養父母，下不足以撫

育子女；雖受苦如此之深，然尙不知其受苦之原因，誠堪浩嘆！推原其故，實由困於經濟之拮据，無機會以接受教育耳。現欲爲農民謀利益求解放，從事於抵抗列強與軍閥及其他一切不利於農民之特殊階級，必須從教育入手，使其認識敵人，努力向前奮鬥。此欲謀農民之自衛奮鬥，解除痛苦，不得不急事振興農氏教育者一也。

提高農民之政權與改良農民之經濟，固是目下中國最重要之問題。但必須視農民教育之程度如何，而後施行相當之策略，始能收到良好之結果。倘使農民仍無機會得受教育，半知半解，則即欲提高其政權，改良其經濟，亦必發生種種困難。此非謂必須先提倡農民教育，而後可致力於政治及經濟之改進。但此三者必當同時並進，互相協助，始易貫徹解放農民之目的。在政治與經濟之改革過程中，惟有有教育的與有訓練的農民自去奮鬥，始可免除幼稚行爲之危險，而得到完滿之成績。此爲促進政治及經濟改良計，不得不急事振興農氏教育者二也。

民以食爲主；無食則無以爲生。欲求社會進步，工業發達，第一，必須使一國之農產品足供全國人民生活之所需；第二，必須有充分盈餘，足供製

造之原料。惟如是，庶幾平時可無飢寒之慮；而遇有戰事，亦不至為敵人所困。我國既以農立國，農業自為大多數人民之職業。農民佔全國人口百分之八十以上，為數大約三萬二千餘萬；但一旦不幸遇有凶年，則直接受其禍者，即屬此大多數之農民，其關係重大如此，可以想見。但我國數千年以來因循相習，未事改良。農民既無機會受普通教育，安能得有系統的農業訓練？故我國之農業不特無科學的意義，且缺乏系統的方法。雖逢豐熟之年，民食尚慮不足；一遇饑饉，則飢寒載道，死亡枕籍矣。此非我國土地不足以活全國人民；不過因農業不講水利不與種植不得方法而已。故不注重農業則已；若欲注重農業，必當注重農業的科學，提倡農民教育。如是，庶幾動植物之種類可以改良；動植物之蟲病可以防治；種植之肥料可以製造；農比之水利可以振興；農業之工具可以改進。如是，庶幾農業品可以增加；人民之衣食可以不慮缺乏；工業之原料可以無慮不足。此為全國民生計，不得不急事振興農民教育者三也。

中國尚在農業經濟時代，農民生產佔全國生產百分之九十。國家收入，取之於農民者，居其大半。凡事須得其平，義務與權利宜相衡並重。農民納

稅，歲以數千萬計，義務不可謂不重。但若政府只知取之不竭，不思歸其少數金錢以謀農民教育之振興，期得農業之改良，使農民得稍享受其所應享受之權利，則對於農民爲不情，對於國家爲不智。因農民之知識落後，農業必不能改良，如是，農事必將衰落不振，農民必將失業逃亡。政府將賑恤之不能，何能再事收徵？再者，政府既欲爲農民謀解除痛苦，爲農民謀改良生活；根本貫徹此種主張，亦非振興農民教育不可。知識開明，不特爲改良生活之惟一條件，且自身亦爲解放之一種。今擬歸農民繳納稅額之一部，爲振興農民教育之經費，實情理之所應爲。此爲政府方面的道德計，不得不急事振興農民教育者也。

社會進步，各業均當有良好之組織。一方可增加工作之效率；一方可以促進互助之精神。且同時可以提高生活之標準，及保障利益之安全。農民之組織，亦實不能容緩。現西洋各國之農業組合，非常發達，卽以此故。農民利益愈豐，則進取心愈大，而產品與產額亦愈增高。反之，若農民獲利愈薄，則進取心愈薄，則進取心愈弱，結果或將放棄本業而他營。如是小則影響於一鄉或一縣，大則影響於一省或全國。欲救此弊，農民必須分別組織。

關於農業資本方面，須組織農民借貸組合；關於減輕成本方面，須組織各種農民購買組合；關於出售產品方面，須組織各種農民販賣組合。如是，資本之借貸，可甚便利，而利息亦可減輕。同時成本可以減少，售價可以加高。涓滴所得，可以歸之農民自身，不至受他人居中把持。但欲實行此種組織，非農民受充分教育，實地研究與練習不可。此為增進及保障農民之利益計，不得不急事振興農民教育者五也。

——教育雜誌——

讀書運動與文化建設

邵元冲

總理畢生最大的努力，在政治上固然要用三民主義的方法謀整個民族的獨立解放與物質文明的進步。而在精神上又努力于東方文化的復興。因為總理承認東方文化是王道的文化，其本質就是仁義道德，西方的文化是霸道的文化，其表現則為侵略壓迫，所以我們東方的民族，——特別是中國的民族，應該深深地致力于東方文化的復興。祇有我們將東方的文化復興以後纔能確立東方民族的基礎，並且弼化除西方文化獷悍壓迫的戾氣，這樣纔可以造成世界的真平和。這個責任就在本黨的肩上，這個使命是本黨的文化建

設。

文化建設的基礎當然是教育，從縱的方面，我們應努力于專門學術的提高，從橫的方面，我們而努力于平民教育的普及，所以第一次代表大會宣言政綱中對內政策第十三條即為「勵行教育普及，以全力發展兒童本位之教育，整理學制系統，增高教育經費，並保障其獨立」。地方自治開始實行法上也說：「學校著文明進化之泉源也，必學校立而後地方自治乃能進步，故于衣食住行四種人生需要之外，首當注重于學校也。」由此可見總理對於文化的建設是何等的注重。

在過去共產黨活動的時代，煽動青年來反對學校，來反對教育，來反對智識，我們都感覺到很大的危險，所以時時將總理的注意求知和革命之必須有高深的學問，鄭重地提出來，來矯正一般瘋狂的人心。雖然，我們同時感覺的痛苦，就是在軍政時期，軍需浩繁，各地方財政的支出大都供給于軍費，將教育經費減縮到最小限度，甚至于積欠很久，不但不能發展擴充，連維持也很不容易，但我們還可以自己安慰自己，說這不過在軍事時期變態的現象。現在軍事已經告一段落了，連裁兵的工作也在相當進行了，但各地方

教育還依然停頓，教育經費還依然沒有辦法，我們又何以自解？我們消極的不能整與教育，結果有什麼兩樣呢？

尤其是最近北平九校的讀書運動，預備即日在天安門集會，向北平政治分會，衛戍司令部，市政府作大規模之請願。同時又看到北平政治分會十二日給國民政府和大學院的電文內稱：「九校開學時期，學生發起讀書運動，奔走呼號，本分會無辭可答，萬餘諸生無所歸宿彷徨歧路，使本分會不得不用職權，臨時處理，雖本分會不負責任，而問心實覺難安，懇府院妥籌辦法，俾得開學。……」我們看了這種情況，又將作何感想。我們應該記得以段瑞張作霖那樣摧殘教育，但北平九校還能夠相當的開學和上課，現在國民政府統治之下的北平，反而使九校開學無期，不但北平政治分會問心實覺難安，我們一班同志看了這種情況，又安得不爲之通身愧汗。而且我們因爲反對共產黨那種打倒智識的謬誤，纔鄭重主張「讀書不忘救國，救國不忘讀書」，現在學生救國的工夫已經做了多少，而要想讀書，反而無書可讀了。這樣，不是學生不要讀書或不讀書，乃是求讀書而不得。不是黨政當局勸勉學生讀書，乃是學生想讀書而不能，以致不得不發起讀書運動來要求讀

書。這種情況，不但不足以服段祺瑞之心，不足以瞑張作霖之目，而且國內國外戴赤色眼鏡的人們，也用着輕蔑侮慢的態度，在那裏拍掌歡笑，笑我們的太不行吧？

北平九校不過還是一個特別嚴重的情形，其實許多地方類似的情形正復不少，我們怎麼能看做一個輕微的問題呢？我以為在本黨統治之下的區域，第一步至少要維持住教育的原狀，無論行政經費如何竭蹶。甚至借款或行政機關職員減薪，也要將教育的原狀維持，原有的學校一定要依時開學，依時授課，而對於北平的九校，國民政府和大學院就要立刻籌款維持。不然，以軍閥統治下的北平，學生還祇是做到罷課和不要讀書。而在國民政府統治之下的北平，學生竟是求讀書而不得，這不但是笑話，簡直是恥辱！

我們一方面要維持原有的教育狀況，一方面還要切實的發展教育事業，其要點：

- 一，實行教育經費的獨立，
- 二，普及平民教育職業教育，和補習教育。
- 三，提倡專門學術及獎勵學術上的發明和著作，

四，教育的三民主義化， 五，中華民族的教育化，

我們一定要有教育經費的獨立，纔能有確定的教育計畫，而從事發展，一定要將平民教育職業教育補習教育能夠普及，纔能將民衆的智識普遍的發展，而造成平民政治的真基礎。一定要來提倡和獎勵專門學術，纔能求學術的提高，而謀精神和物質文化的發展。一定要使教育成爲三民主義化，纔不至于走到資本主義國家主義或反動思想的教育。一定要使整個的中華民族成爲教育化，纔可以發揚中國固有的王道文化，人人都得着受教育的機會，纔能造成三民主義的中華民族，纔能完成我們文化建設的使命。

讀書運動是要我們來提倡的，不應該讓學生來請求的。文化建設是我們黨的使命，必須完成的。教育爲求人類德性智能的發展與完成，文化是用教育的方法以求社會多數人德性智能的進步，文化建設就是要完成這種任務，這種任務就是我們的責任。

第六輯 農林警察和衛生論文

發展農林事業爲發展農林科學之前驅

戴季陶

我們要使應用科學與農業科學發達，須從兩方面着手：

(一) 基本教育的發達：要基本教育辦得好，要中學教育辦理完善，否則專科學校雖想辦理完善亦無法做起。所以假使我們要把大學專科辦好，必須先努力辦理中學教育，爲大學專科之基礎。我覺得中學教育不上軌道，不單是大學專科缺乏基礎，就是中華民國生存與亡也有莫大關係，莫大危險，所以第一步要整頓中學的基本科學教育。

(二) 社會的需要：我們常常可以聽到許多人批評說：『如果中國之工業教育發達，工業也可隨之發達，農業教育發達，農業也可隨之發達』，但是證之事實，科學發達以及科學之程序，咸非如是。據過去各種科學發達之程序言，其發達皆由於各種專業之發達而產生，所以我說：『工業發達之後，工業教育才能發達，才能上進；農業發達之後，農業教育才能發達，才能上進』，這是科學進行的次序，無可諱言。

或者有人問：「究竟先有供給而後才發生需要呢？還是有了需要才有供給呢？」要答覆這個問題可以舉許多例來證明。近幾年來上海有許多有名的專科學校，牠們發達的原因，實基於上海各界需要此項人才，譬如上海著名同濟醫科大學，考查牠發達的程序及所以成名的原因，就是上海各界需要西醫，信仰西醫，所以同濟大學畢業的學生，有出路，可以在上海行醫賺錢，因此求學者多，而學校也從此發達。再有如江蘇辦的農科，關於棉種研究上，有不少貢獻，事實上也有不少成績，這是因為江蘇對於棉種改良的幾年以前，受外國紗花之壓迫，市場上中國棉花又少又不好，自己覺得非急起直追從新改良不可，並且在新種種植以後，所得結果較前優美又可多賺金錢，惟其賺錢，所以一博十，十博百，棉種改良漸漸普及，農科學校既有指導農業之責任，不得不盡力研究，以符民望。這是可以證明先有需要，然後努力設法供給，同濟醫科之發達，江蘇農科之進步，皆基於事業發展之需要。還有浙江工專，辦得較別處有成績，其所以如是，亦因鄰省之上海、蘇、工業區，杭州本地也是工業區，需要工業人才較多，學校為適合環境計，供給需要計，不得不力求自進，所以才有如此成績。廣州工業專門學校之失敗，由於廣州無

多大工廠而無需要此項人才。總括上列幾個舉例，即可得一結論：就是要應用科學發達。專門學問進步，須有二條件：（一）先要基本科學進步，專門學問才能進步，才能發達。（二）社會有需要及整個事業發達後，專門學問才能漸謀發展。

我認定了此二條件是謀學術進步的唯一方略，所以我們人打算對於農科之發展亦須依此條例進行。現在先將中大農科情形報告一下：本系中大農場祇有三千畝，加以去年新擴充的田地，共計在萬畝左右，至於由學校管理的林地，尙未知確數，大概是有三四十方里的山地。我們既然有偌大農場，應該利用此農場來發展農科學識：所以決定在最短時期擴充改良農場林地，以謀農業之進步。譬如我們要牧畜學之進步；應該與辦牧場來實驗各種方法，如此不單使畜牧學有進步，而且還可賺錢。若使我們養澳洲大利的羊種，試驗結果所以評其成績之優劣賺錢之多寡，然後再謀如何普及。因為有成績有益之事業，人民無不樂從，所以祇要有成績有益，謀普及實是易事。此外如用好牛種，則牛油牛乳及其他副產品，都有用處，利益更多。因此我們想先接把各種牧場興辦，一方面本身可以生利，一方面易謀普及，事業普

及發展了，教習們自然不能不研究，不能不求進步；因為你要指揮事業，領導社會，非此不可。否則不但本身關係之事業不能發展，并須受社會反對之批評。再就醫科論，那是最明顯的，我們應以醫科附設之醫院為目標，來表現醫科的成績。但欲醫科及醫院之設備完善，殊非易事。譬如細菌科非有幾百萬不行，現在我們沒有這種力量來興辦，祇好先用幾萬元的小款來做起，其他如病理學科，生理學科，亦須巨款。這些基本科學的獨立，都不是容易的，在目前呢，我們學校辦得好不好，畢業生辦事能力行不能力行，社會人民是時時注意的。現在醫科之醫院，農科之農場，皆學校成績的表現場所，譬如病人進醫院醫得好病，醫院才是完備，學校方可算得好。這是一般社會人民的觀念是如此，社會人民往往就事實來批評各種事業。他們批評大學也是如此，如果大學附設之醫院農場有成績，他們不單信仰醫院農場，同時自然而然信仰科學，事業之外，還應該注意所畢業之學生辦事之能力及成績。社會人民對於學校的觀念好，學生才有出路，學校才算有成績有貢獻。

現在聽說內政部要禁止舊歷本，這是不容易的，實因社會人民還是信仰舊歷本，所以我們要取銷舊歷本，一定先澈底普及新歷的智識，使人民有相

當認信仰，則舊歷本可不禁止而自滅。所以我覺得一個學校不能得社會人民之信仰，這學校沒有生命；學生也沒有出路，要學校辦得完備；科學教育普及，首先要所設的事業能夠得到人民之信仰方可。尤其是在中國科學未發達，人民頭腦落伍的時期，把科學教育附設事業，建設起來，方能得人民之信仰，引起人民之奮興。這雖是我個人的感想，就是全國人民恐亦有此意。譬如學校農科之發達與整個社會之信仰，整個社會之需要，有莫大之關係。現在有二種問題：「究竟是學問進步後，事業才能發達是對的呢？還是事業發達後，學問才能進步是對的呢？」這個問題如同我們說笑話究竟是雞生蛋呢？還是蛋生雞呢，這固然是要弄得說不清。但是根據歷史事實，我們可以有許多例子證明，現在我們天天在那裏想謀中國發達，就是先要中國學問進步，但是要學問進步，第一步就是要事業先發達，最明顯表示的就是醫科農科，要醫科農科發展，先要醫院農場辦好。不過有人要說：「現在中國因為教育不發達而缺乏人才，那裏還有人來辦哩醫院農場？」我可以簡單的回答。在中國科學教育未發達之先，不妨借材異地。廣東中大醫科從前年收回以後，又經共產黨之搗亂，到去年才把學校整頓好。我們覺得人才缺乏，所以請德

國學者來做醫科主任，醫院亦請德國人爲院長。考查過去二年之成績，較美人管理的情形有過之尙無不及。在中國學術事業未有根據以前，不但學術方面可以借才異地，就是行政事務亦可以借才異地，譬如翰林行政之技士以手等。自然如果本國有這種人才的，不必多此一舉，在缺乏時只有借才異地，才可以使事業發達，各國對於新事業，都是如此的；日本更是一個最顯明例子，我以爲至少先要從事業方面着想，一俟事業有多少進步之後，得到社會之信仰，然後我們的學術方可隨之而進步。譬如杭州的機械之進步，也可以證明，當清末民初的時候，意大利緞子在中國盛行，後來杭州鐵機緞出產後，意大利緞子在中國竟至於絕跡，那末杭州鐵機緞是怎樣發達興旺，就是有一二個人看見意大利緞子之林，也設法造一二鐵機緞，結果固然是賺錢，以至以前用土法織緞的統統改造鐵機來製造，所以杭州緞子這樣的興旺，湖州織緞之發達，也不過一家『金麗生』製造有成盛能賺錢，所以大家跟着走：到現在竟有一萬多機子。由此可知我們要學問進步，宜須事業發達，要事業發達，先要表示其成績使人民信仰，由信仰而跟着走，孫先生所說，不知也能行，就是這個道理，這是我在廣州二年對於發展學問的一點感

想。

現在我想在廣州中大，先將自己的農場林場專力從事發展苗圃，就是其他醫工各科，本身也要有成績有利益表現出來，才能講得到謀發展。根據這個道理，所以大家應注意這次江蘇農政會議的結果。我想這次農政會議，至少要使社會無論什麼人，都要鼓舞起來改良農業。或者還有人要說先從學問着手，但是現在我們不問從事於學問也好，從事於農業也好，總之我們自己先有若干成績表現出來，為人民之榜樣才是。

近來我有一件事特別注意，是什麼事呢？我在那裏計劃，想劃南京城市附近百里或二百里為造林區，專設一個造林局。將來計劃完稿後，即當提出中央討論。我的意思想這一百里地作為中央造林區，我們自己有苗圃用新法造林。如是三年，五年，十年之後，南京之森林可觀，將來影響一定很大。我希望在此次農政會議之後各位回去要特別注意到，如何使學問發達了，事業進步，使人民得更大之效果，較多之利益。我想造林較多，就是利益較有效果。人說造林的效果慢，但使我們正因為造林效果慢所以我們更要先種。照現在中國情形論，人口比較稠密的江浙，每縣至少有幾多荒山野地，若使

我們能夠善用其荒山野地，費一百萬資本來造林，在二十年後，以二十倍計算可值二千萬，這樣的利益，還能說不厚嗎？將來人民對於利益認識之後，必各奮興從事造林，如同杭州暨機緞之盛一樣，希望這次會議開幕之後各位集中力量去宣傳造林，自己實行造林，這是兄弟對於各位的一點貢獻。

本來民間造林是一件不容易作的事，因為不能在二年以內見功效。譬如鄉間種稻青蠶，在幾個月中間，即可見效果生利益，造林決沒有如是快，但是如我們再不努力於造林，恐怕統統要由日本歐戰供給，這樣國家那裏有上進之望。所以我們現在須亟亟於注意農林事業。設或有人疑問，即使大家願意造林，在金融上恐怕很難有辦法，這是不然的，我們調查造林發達地方的金融非常發達。像四川的峨嵋縣地方人民很注意造林。至於森林之好歹暫時不必說，只要看峨嵋縣的森林，金融如何就可曉得，譬如有人預備一百畝地，幾百幾千的資本來培養樹苗，如果在第二第三年不願管理，或因別種原因，而需要錢時，彼可加上二三分利息去脫售，收買者若使過了三四年，又不願繼續管理，亦可照樣加利脫售，如是森林十年有十年之價值，念年有念年之價值，因此金融也沒有什麼週轉不便的地方，因為森林有了價值，所以

林地契約亦可抵借金錢，不過在人民未認識造林利益之前，去宣傳造林實屬不易，祇好我們自己先來實行，作一個提倡，剛才進來的時候，在門口看見一個標語說：『森林可以救水災，可以防旱災，』當然森林的利益不祇此二項，然而我們可以知道森林的利益，實在是說不盡的。

造林除了各種利益外，就是與人種更有多少關係。譬如在南京市面上，因為缺乏樹木，以致社會似乎太枯燥，人民生活上覺得無趣。在比燥枯無趣之城市謀生活；這豈能延年益壽嗎？這不但與我們自己有關係，就是子子孫孫要受不少影響。倘若南京樹林茂林，南京市民或者還有些蓬勃之氣。我們現在拿滬寧鐵路地方論，至無錫常州蘇州一帶比較其地要有生氣，生氣那裏來的？不過就是多些樹木，所以要滬寧一帶之荒山變為青山，就是要從養苗造林作起。

今年我們在廣朔有籌畫造林區之計劃，所有關於造林條例辦法已經作了很多預備，後來因為李主席與吳弟到北邊來，以致沒有進行，否則廣東造林局早經成立了。這種計劃，是為改良農業促進造林的第一步，最後希望各位集中力量作出點成績來，指導江蘇民衆跟着各位一起走那造林的大道，如

是江蘇在五年十年之後，所有的荒山，統統變成青山，這種工作可以使民生問題得到解決，更可以幫助學問之進步。以上拉拉雜雜的話，算是兄弟貢獻給各位的。

——中央半月刊——

造林之利益

樵子

一 造林可以防止天災

一，預防水災 平常人以爲築堤濬河，即爲防備水患之根本方法，不知治河乃預防水患之一種治標方法，治本方法，全須仰賴於造林植樹。因爲造林之後，林木可以防止水勢之傾瀉，水流速率必較荒山塘土爲緩，因爲林木繁盛之地，雨水下注，則滲入土中，曲折盤旋，絕不能即刻消失，必須數十日始流出於溪澗之中，供吾人飲食灌溉，運輸之用。且林中之敗葉腐枝，亦能吸收多量水分，雨水不致驟然流失沖洗地面土壤，釀成崩山決堤之水患，亦爲害於農作物及人畜，故造林實爲一種預防水災的根本辦法。

二，預防旱災 造林不特可以預防水災，並且可以預防旱災，因林木根部深入土中，在土中縱橫生長，能使固結之土壤變爲疏松，地面雨水因此得

滲入土中，積藏多量之水分，成爲極大之泉源。而且凡林木茂密之地，取粟堆積，苔蘚叢生，亦可吸收多量水分，由表土或樹葉徐徐蒸發，蒸氣上升，凝結爲雲，降之爲雨。故多林之地雨量充足，異於尋常。吾國年來旱災頻仍，損失至大，乃森林缺乏之過。

三，防止風災 凡林木密生之處，因有枝葉爲之遮蓋，夏季陽光不直接透射；並且陽光射入，木葉蒸發之水蒸氣，足以抵抗日光之熱度，能使風氣降低，變爲涼爽。不特此也，若嚴寒之季，屋之前後如栽有松竹之屬，且可以禦寒風；多風之地。颶風常能捲砂石高飛空際，人畜過之常爲所傷，農作物過之則損失更大，若有森林，則此種禍害盡可免却。所以外人於農場及房屋營風之處，有防風林之設，栽植枝葉茂密之樹五六行，長成後雖暴風頻來而農作物及房屋均可安全無恙。

二 造林可以增進生產

一，利用荒地 肥沃之地可以栽植農作物，人之所知也；至於礮瘠之地，則人多賤視而廢棄之，不知林不需肥較少，礮瘠之地亦能生長，如細甸合款，金合款等豈科植物，不特不消費土中養分，而且能吸收空氣中之氮氣，

使成爲土中之重要肥料；故礮瘠之地造林，兼有改良土壤之功效，即其他不若吸收氧氣爲肥料之苗木，凋落後，枝葉遺留於地面，一經腐化即爲肥料，使土中有機質增加，土質由礮瘠變而爲沃壤矣。查我國荒地無省無之，而以西北邊疆各省區爲最多。現在政府實行訓政，首重建設，裁兵節餉，開墾荒地，如能按各地之氣候土質，從事造林，或先行造林，良其土質，待土質改良之後，再栽植農作物，則生產可以從此增加，地可以盡其利矣。

二，保護土壤 森林何以能保護土壤。因林場可藉地上之敗葉腐枝，苔蘚，蔓根等作用，有涵蓄雨水，凝結土壤之功，即逢暴風驟雨，而表土亦不致直接受風雨之吹散及衝洗。且土中如遇有適度之水分，亦可使土壤中養分易於溶解，以供植物之吸收。如此林木不特可以保護表土不致於崩決失散，而土壤中所含肥料水分，亦得因而保存，並益顯其功效。

三，生長木材 造林可以預防水災及旱災。前面業已述及：但造林之利尚不止此，木材成長後，可供燃料建築及製造各種用具。又可切片蒸氣及乾溜法。以製木醋木精，醋酸等化學藥品；此外如樹脂，樹脂，漆料，染料等又爲林業的副產物，由此觀之，吾人造林待木材長大伐而售之，可供農業

及工業上各種需用，農民既可增加收益，復可減少外國木材之輸入，獲益誠非淺鮮，

四，便利畜牧 吾人試遊於荒地，其中雖有草木之生長，亦不過些少灌木及不能飼畜之草料，而且因無林木之保護，表土易為風雨所蝕，減少其作土的成分，由瘠土而變為更瘠，以至草木不能生長，吾人如能於荒地造林，則林場自有嫩草昆蟲之產生，放牧其間，既有牧草為牛羊之飼料；如在林場養鷄復有幼虫為鷄鵝食餌。牧草叢生之處，牛羊鷄鵝食息於其間，上有林木以護烈日禦寒風，於家畜衛生上亦甚有益，如此則家畜極易碩大蕃孳，農民之獲利無窮！

三 森林可以改良環境

一，點綴風景 春夏之間，百花盛開，山隙水涯，紅白相間，而嫩芽初放，紅白之間，復加以蒼翠之色，吾人遊歷其間，極目美景，樂何如之？且凡有茂林修竹之處，鳥雀昆蟲畢集其間；好鳥枝頭，歌聲悅耳，蜂蝶紛飛，賞心快意，莫過於此！而各種珍禽異獸無不棲息於深山窮谷之中，吾人若于暇日獵狩其間，亦為一大快事。河畔溪岸，多植柘柳之處，則除防止水患之

外，且可點綴風景，因柵柳可以避烈日而禦寒風，所以魚類亦必羣棲於樹蔭之下，吾人乘舟經過，羣魚奮躍，水花四濺，大可供吾儕之娛樂！吾人平日遊於公園之中，如無林木爲之點綴，必覺蕭條無趣。然則林木可爲一種點綴風景之良好資料，可無疑義矣。

二，裨益衛生 森林可以調節氣候，前已言及。吾人每在夏天，遊於林間，則覺清風徐來，毫不炎熱。季冬則樹木之枝葉，有防止地面空氣熱量之散，及冷風之闖入，人居其間，自覺溫暖暢適，可以證明森林有調和氣候之功效？空氣不潔，寒暖不時，蓋人皆知有害衛生；如果吾人處於屋之前後及街道之兩旁，植以果樹或林木，則林木既可調和氣溫，復可清新空氣，其有益衛生，概可想見。更有進者。樹木呼吸適與人相反，有吐養吸炭之功能，使空氣中之炭氣減少，養氣增加；此種空氣對人體之呼吸，甚爲相宜。所以醫生療治精神肺病，及身體衰弱等症，常令病人遠離都市，移居林間，病人得此多量養氣充足之空氣。可使血液格外新鮮，循環格外迅速，消化亦因之而容易，疾病消除，身體自可強健。苟無疾病者，每日能遊覽其中一二次，則空氣清新，景物宜人，懸息其間，煩悶之氣自然冰消雪釋，精神

上或有無上之愉快！況林間泉水澄清而無雜質，吾人飲之，于衛生上又其為有益，因此種種關係，所以住於鄉村之民，其身體比較市民為健康，而年壽亦較市民為久長，良有以也。我國各省時有瘟疫之流行者，推其原因蓋氣候寒暖之不調。空氣惡濁，飲料不潔之所致也。若吾人能積極造林，則種種病害均可免除。森林與衛生之關係不亦大哉！

——民國日報造林特刊——

我國警察的沿革

趙志嘉

我國開化最早，設官分職。各理其事，警察的職務，發源很古，周的司隸司稽，漢的執金吾，就是當時的警察制度。歷代因革，雖有不同，而用以維持秩序保護治安的機關，總是存在的。前清首都的步軍統領衙門，各省綠營等，均是辦理保安事務的，不過始終沒有警察的名目，前清庚子拳匪變亂以後，始知以前的辦法，確有改良的必要，北平纔有所謂工巡總局。但是有應注意的，就是工巡總局，雖祇設監督管理其事，另外尚有特派大臣，兼管工巡局的事宜，這是因為創辦的時候，恐有滯礙難行的地方，所以用此借重

的辦法，也就可見創辦的難處了。光緒三十一年改設巡警部，所辦的事務，專屬警政一方面的事項，部內共分警政，警法，警保，警學，警務五司。其下就北平內外城原有的工巡總局二處，改爲內城巡警總廳，外城巡警總廳，分別總理北平一切的警察事務。並將內外城原有的工巡分局，改爲分廳，內城五處，外城四處，分廳以下始再分區。總廳以內，各分總務，警務，衛生三處。（當時另有預審廳，所以司法的事務不多，祇有刑事股，附在警務處內，）光緒三十二年，巡警部改爲民政部，內設民治，警政，疆理，警繕，衛生五司，這纔有內務行政的規模。並將內外城巡警總廳的分廳，酌量歸併，內城改爲三分廳，外城改爲二分廳，總廳內分總務，行政，司法，衛生四處。宣統元年，將分廳裁撤，改定內城十二區，外城十區。民國成立，民政部改爲內務部，二年將內外兩廳，合組爲京師警察廳，添設消防警察二處，連舊有的總務，行政，司法，衛生四處，共爲六處。下分二十區，內城併爲十區，外城仍舊十區。外有保安，偵緝，消防，馬巡各隊，及教養局，貧民院，瘋人院，濟良所，婦女習藝工廠，禁閉室，醫院，這就是以前創辦警察，及舊都辦理警察的情形。至各省在前清末先後置巡警道，創辦各省的警

察，各省的情形，雖有不同，大約均祇籌辦省會及重要地方的警察，其他各地，多尙未辦。惟天津爲北方重鎮，又是商埠，警察辦理的情形，較之北平，實未多讓。（所以現在講到警察，總以北平天津兩處，比較上略有成績，不過北平對於警察教育，很是注意，就是巡警十分之八，均是曾經畢業的，成績也就格外踴躍。）民國成立，各省巡警道裁撤，在省會及重要城市，設警察廳，（初時有名警察局的）並於商埠設警察局，縣設警察所。民國四年，又在各省設立警務處，總理全省的警務，這是以前各省的辦理警察的經過。此次革命成功，將警務處取銷，以民政廳兼管全省警察事務，中央的內務部，改爲內政部，各縣置公安局，並以人口爲標準，首都及人口逾百萬的定爲特別市，人口逾二十萬的，定爲普通市，特別市的地方，市長直隸中央，下置公安局，稱爲特別市公安局。普通市的地方，市長直隸中央，下置公安局，稱爲市公安局，特別市及市的公安局，下設區所，縣公安局下設分局，支局。不過此種組織，是新改革的，全國尙未一律，警察局，警察所的舊名稱，也未完全革去，然而將來總當一致的。又特別市政府的地方，已設衛生局，公用局，社會局，警察執掌的事務，又有不同，這是此次革命以

來警察的經過。

我國辦理警察由全國警察的經過，略如上述，而由全國警察進行上觀察，則可分爲下列五個時期：

(一)創辦警察時期 就是由庚子拳匪變後，到巡警部成立以前，在此時期，一切均是草創，所有組織也均是枝枝節節，不成局面，然事係初創，學識經驗俱無，事實上阻力又多，所有辦法，雖不完全，但是提倡警察的意義，實是由此而起的。

(二)趨重警察時期 由巡警部成立起，至民國成立止，在此時期之初，既以巡警名部，號召的力量很大，一面重用學子，籌備學校，一時頗興盛的希望，就是現在警察根基，也有許多是造因於此的。不過以前官僚做事，過於顧慮，牽掣乃多，遇事無須乎慎重的，也要再三審慎，反成爲迂緩的大弊病，所以根基雖具，而進步仍是不多，然而關於章制上的改革，計劃，已經比較進步。

(三)發育警察時期 由民國成立起，至民五止，在此時期，民國初建，對於以前因循的惡習，均有極大的覺悟，所以警察事務，也是很有希望，

並且因為當局，知道警察是各種政務的根本，警察事務完備，然後各種政務，方易進行，所以當時有一句普通話，叫做「警察治國」，對於警察的組織，應有的法令，既已力求進步，對於警察人才，也很注意，凡無警察學識經驗的，無論如何，不能担任警察事務，雖不能說是用當其才，而任用上，尙屬十分慎重，中央及各省的警察事務，均有相當的進步，這又是不能以人而廢的。

(四)破壞警察時期 民五以後，國家多故，雖有時尙能統一，而軍閥騷擾的情形，已經增長增高，警察機關，幾成彼輩的禁樹，所有警察官長，不是軍人，就是政客，既無經驗，更無學識，此輩既不知警察為何事，所以弊端日多，精神日下，對於有學識經驗的人，更是極力排擠。在此時期，警察不但毫無進步，就是以前的些小的成績，也破壞了許多，學者多謂此為警察破壞時期，實是有所據而言，絕非過甚其詞的，

(五)振興警察時期 此次革命成功，革除積習，大為振作，各種政務，均已分頭整理，而警察事務，更是政務進行上不可少的輔助，所以各省均各積極進行。內政部成立以後，對於全國警務，亦極力籌劃，在訓政時期

施政綱領草案，所定關於警政的計劃，共分三項；(1)劃一全國警察編制，並確定其經費。(2)統一警官察警之任用，及訓練。(3)整頓特務警察。一面並擬召集內政會議，討論進展的計劃，(蘇皖浙閩贛五省先行召集)這都是均對於警察上極力求其進步的意思。果能用當其才，循序進行，警察自能振興，各種政務自然可以進步，而國家也就有強盛的希望了。

——警察概論——

警察法與警察學及警察法學的意義和異點 趙志嘉

(一)警察法 就是維持公安當秩序預防危險的行政法規，在公法部類，行政法規上，占內務行政一部分，如警察機關的組織，警察權限的分劃，警察限制人民的範圍，人民服從警察的限度，均當有法以定其標準，而後警察作用，纔有根據，人民舉動，方有標準，這就是警察法。但是警察的事務，所包很廣，社會的狀況，千奇百異，警察法不是像他種法律，有一定的法典，都是單行法。況且固定的警察法，斷不能包括無

這，仍必有法律所認許，而合於各地情形的單行章程，所以普通所謂警察法，每稱為警察法令，內容包括最廣，所以研究也很難。

(二)警察學 警察學是因於時，因於地，而不同的，一時有一時的情形，各地有各地的狀況，所以必有警察學，研究警察制度，及一切設置，推論其得失利弊，而謀適當的辦法，以促實際的進步，研究此種學問的。就是警察學。因為所注意的，多是計劃上的問題，所以屬於政策的較多，如各國警察制度，有取干涉主義的，有取放任主義的，凡是此類的問題，關係重大，均應外察各國的趨向、內審己國的實情，根據中外的學者議論，核諸本國的政治方針，妥為斟酌，詳細審定，然後方有適宜的辦法，這都是警察學應研究的事項。

(三)警察法學 警察法學，與警察法固然不同，就是與警察學，也是不同。警察的計劃，既由富於警察學知識的，詳為研究，妥為核定，然後徒法不行，必須根據所定計劃，制定警察法令，以便施行。但於制定法令的責任，也是很難的一件事，必須周密毫無遺漏，又無疑義，而後適用上方能裕如，這是研究警察法學的人的責任。普通制法的責任，當然是立

法機關，但是所謂警察法，並不是專指警察法律而言，警察命令，及法律所認許的警察章程，也當包括在內，所以警察法學的研究，需要上也是很多，並且也是很重要的。

警察法，與警察學，及警察法學的意義，已如上述，茲再比較其異點如下：

(一)實質上的異點 警察法，是形式上的法規，警察學，警察法學，是理論上的學問，不過警察法學是法規的研究，意在闡明法規的實質，及其作用的精。警察學是政策的研究，意在討論計劃的得失。

(二)時間上的異點 警察法，以現在的為準，求其適用。警察學，是不限於現在的，對於過去的既注意比較，更須顧及將來的制定。至警察學，對於現在及過去的情形，固當審核，而主目的，實在改革現行的制度，而注意將來的適台。

(三)效力上的異點 警察法既經公布以後，牠的條文，無論何人，均須遵守的義務。警察法學的理论則否，其關於警察學者，更是如此。因為理論上主張，採取與否，政府自有主權，在未採用以前，當然是無拘束效

力的。

(四)用處上的異點 警察法是應遵守的條文，警察法學，是法規的助力，警察學是審定警察政策的助力。

(五)範圍上的異點 警察法，規定職務上的標準，範圍狹。警察法學，是推求法規的得失，而求制法的進步，範圍廣。警察學，是在推論政策的得失，求將來的改革，範圍更廣。

警察法，與警察法學，及警察學的異點，雖如上述，而其關係，則甚密切。不過對於警察法的人才易，果能對於固有的學理，現行的法令，加以研究，已足畢事。至警察法學的人才，則比較略難，因法律的改良，必須熟習中外的法規，而對於制法的經驗，尤不可少，這是警察法學者應注意的。至警察學的人才，比較上更難，因為計劃上的研究，必須富有學識經驗，瞭然中外警察制度，明晰各地的實際情形，然後方能計劃。但是此種問題，尚易解決，而最難的，就是一國有一國的情形，一地有一地的狀況，警察的進展，是隨社會而進步的，社會過於幼稚，警察絕不能越級進展，必須因勢利導，循循善誘，舊有的辦法，也不是立時所能完全剷除的，與其作表

面文章，實際上不能通行，或者就是通行，而不能持久，何若腳踏實地，妥為計劃，促令由相當的進步，而達於美滿的地域。所以弊固當除，而必須知其弊的由來，杜絕防微，然後纔能確有進步，流弊也就自能剷除，這是警察學者最應注意的，也就是改革警察者最應注意的。

——警察概論——

衣食住行之衛生要則

褚民誼

衛生有公共與個人之別。欲求公共衛生之良好，端賴衛生行政之完善，衛生設備之週全，固夫人所知。然衛生行政完善矣，設備全矣，而個人衛生，漫不講求，則雖有良好之行政與法令，亦等於具文而已。是故一方固須衛生行政之完善，而一方又非加意貫輸民衆以衛生上之常識不可，使國民皆能具有衛生之常識，則於行政之推行，自較順利，數年之後，吾國衛生必有良好的成績，東方老大病夫之諺，可以一洗無餘。

衣食住行，為個人一生幸福之所在，亦即個人衛生之起點，故欲講求個人衛生，必自衣食住行始。當此國弱民貧之秋，欲求生活之舒裕，有時或為

經濟所不許，而講求個人衛生，則無需乎經濟充裕，但能勤勞而清潔，則衛生之要旨已備，吾人不必徒尙高論但擇其平易易行者，分別述之如下：

(一)衣 衣之衛生，要略凡四，一曰潔淨，二曰通風，三曰舒適，四曰輕暖。今人之衣，大都注重美觀，於其外衣，必力求華麗，而對內之清潔與否不問也。不知衣以蔽體，所以保持健康，雖愛美觀念，人所同具，然要當以保持健康為主體，勤事洗滌，使污垢盡去，則雖粗布之服，亦不失其為雅潔，否則懶於洗滌，垢污日積，疾病叢生，失去着衣之本旨矣。空氣之於衛生，隨在皆有關係，即衣服亦以通風為佳。據學者研究所得，空氣衛生，關於皮膚之重要，幾與肺臟相等，故真健康者，其皮膚必與空氣相通，故內衣以輕鬆有孔者為最佳，而欲使空氣自由達及皮膚，即外衣亦不宜過緊，以鬆柔軟為宜，蓋使空氣常與皮膚相通，足以促進肌肉之功用，增益身心之健康。

凡腰巾頸帶，以及冠履等，皆不宜過於緊硬，過於緊硬，則經束之處，易於受傷，過小則妨礙頭部血液之流通，履過高則失去足部自然之形態，今之際硬巾帶，高根革履，皆有礙於衛生，不可不知。吾人衣着，貴在適體，

奚必徒尙形式，而自害其健康哉。晚近風俗澆薄，競尙浮華，一衣之值，動耗數千百金，雖有少數自好之士，布衣自甘不尙華麗，而社會無識之士，必從而非笑薄視之，雖有自好之士，限於社會習俗，亦惟孱然從風，以是邇來之品，充斥市廛，花樣繁多，供不應求，漏卮日甚，國難無已。今欲救此弊，惟有提倡着布織品，服布製之中山裝，但求清潔舒適，不必考究華麗，以挽此頹風，自服中山裝，既可表示平民化尤足以表示民族尙武之精神。

(二)食 人身亦猶機器，食物譬之燃料，機器運轉，非燃料不行，人身動作，則全賴食物之供給，然人生可食之物至夥，有精粗之不同，有無滋養與有滋養之別，是在人之善於選擇，而多食則有害腸胃，少食又不足營養，故食時又貴適量，而有一定之分量，茲分述之如下：按人生營養所不可缺者，爲維他命，(生活質) 究落丁(蛋白質) 脂肪，糖類，麥富於維他命，麥米之外皮，所含尤夥，且他菓蔬亦有之。故食米不如食麥，食麵包不如食粗麵包如人體中缺乏維他命，則齒流血，脚濕氣之疾生矣。究落丁在肉類與菓蔬中皆有之，惟質量之多寡不同，脂肪惟肉類有之，但不宜多食，多食則於胃肝腎，皆有害，不惟難得其營養，反有害於健康，蓋肉類多化尿

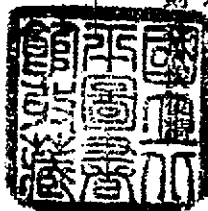
酸，易於腐敗，且缺乏石灰質，而蔬菜則富於鐵質，茲二者皆人身所不可缺者。故食肉不如茹素，而蔬食身體必較壯健，思想必較清新，食肉者鄙，未能遠謀，糖類亦名炭輕，足以促進血液之循環，而發生熱力之重要份，故醫學家謂為身體上之燃料，用以增進體溫，亦為食品中重要之份子。我國出產之大豆，及其製造品，如豆漿，豆腐皆富於滋養料，甚有益於人身，所謂價廉物美，無逾於此，每晨食豆腐漿一甌，其功用與牛乳相埒，飲水較之食物，尤為重要，吾人一日不食猶可，一日不飲則不可，而水中所含細菌至夥，飲生水為致疾之重要原因，然水之不清潔者，即不甚沸之水，亦宜致疾，今之內地猶依賴於水井，不知水井混濁者多，吾人今日雖為經濟所限，不能遍設自來水管，然當多築自流井，以代替之，以關于民生者甚重不可不亟圖之！

(三)住 居室之要件凡二：一曰，空氣流通，二曰，光線充足，吾人數日不食猶可苟延生存，片刻無空氣，即不能保全生命，故住室之第一要件，即如何使空氣流通，無他，惟有多開窗牖，使空氣得以涼爽，滋潤，新鮮，而室之前後或上下，各開一窗，一以出濁氣，一以入清氣，如是則循環

往復，盡其妙用。日光之與人生關係亦至重要，蓋細菌隨處皆有，獨日光直射之下，不能生存，今居室空氣雖流通，而日光不能入內，於衛生仍無裨益，必須並需並顧，務使窗戶向陽光線充足而後可。

(四)行。關於行之範圍有二：其一公共之道路，其一私人之住宅，公共道路，非私人之力所能及，私人住宅，則個人衛生之所係，人人有應盡之責。吾人雖足不出戶，而在戶內，不能不行動，故宜力求清潔而完備，如私人園囿之設，多置花卉，多植樹木，可以陶冶性情，而散步其間，尤足以心曠神怡。至於公共道路，以路政失修，窳敗已極，今雖有國道，省道，縣道，修築之建議，奈財政枯竭，建設不易，他日次第築成，吾人行之幸福，始可達到。關於行之衛生，惟在於道路清潔與整齊，兩旁植有木樹，使人行經其間，無講極不平之憾，無烈日飛塵之虞，徜徉徘徊樂而不疲，令人憚於跋涉，出必乘車，不知欲求體育之發達，惟在運動，而行路實為最有益於身體之全身運動。且吾人治事終日，倦怠之餘，苟能逍遙散步，則精神，強健身心也。

——星期評論





446



九
日