

現代政治評論集



# 現代新文庫

全十冊定價六元

- |            |           |           |           |             |           |             |           |           |           |
|------------|-----------|-----------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-----------|-----------|
| 10 現代藝術評論集 | 9 現代婦女評論集 | 8 現代外交評論集 | 7 現代教育評論集 | 6 現代經濟財政評論集 | 5 現代政治評論集 | 4 現代社會問題評論集 | 3 現代科學評論集 | 2 現代哲學評論集 | 1 現代文藝評論集 |
| 一冊定價九角     | 一冊定價五角    | 一冊定價五角    | 一冊定價七角    | 一冊定價七角      | 一冊定價七角    | 一冊定價七角      | 一冊定價八角    | 一冊定價九角    | 一冊定價八角    |

編輯者：

范祥善

出版者：

世界書局

印刷者：

世界書局

發行者：

世界書局

~~~~~

有著作權

不准翻印

民國十九年一月出版

## 編例

一 本書搜集現代名人短篇作品，分類彙輯，計十種，每種一冊，即：

1. 文藝 2. 哲學 3. 科學 4. 社會問題 5. 政治 6. 財政與經濟 7. 教育 8.

外交 9. 婦女 10. 藝術

一 全書材料，完全以最近出版的雜誌報章為限；學說取其純正，議論求其透闢，以足供專家研究參考為率。

一 轉載雜誌報章，雖為法律所許可，但本書在每篇的首尾，更標出作者名銜及某雜誌某報等，以昭公允，而誌謝忱。

一 名人之文，有主張一致的，也有主張相反的；茲為便於研習及力避編者主觀起見，一併列入，以示公開。

一 書中所選各文，有側重理論的，也有側重方法的；有概說全體的，也有專論

部分的。編者略加整理，把理論的全體的列在前面，方法的部分的列在後面。並將類似的文題，排在一起，冀便討究。

一 全書對於文言白話，不分界限，一概收入，但標點符號，都取新式，俾便讀者。

一 雜誌報章，往往謬字百出，本書在校對時悉心改正，以期無誤。

# 目次

|            |     |      |
|------------|-----|------|
| 政治建設的根本    | 邵元冲 | 一—三  |
| 怎樣訓政怎樣建設   | 觀復  | 一—三  |
| 機器的政治觀     | 鐵岩  | 一—五  |
| 原始政治制度的研究  | 楊幼炯 | 一—九  |
| 中國人的政治能力   | 陶孟和 | 一—九  |
| 中國最近之政制問題  | 樓桐孫 | 一—四七 |
| 政治上的目的與手段  | 張奚若 | 一—五  |
| 全民政治之理論與實施 | 程碧冰 | 一—七  |
| 非舶來品的政治思想  | 王 恆 | 一—七  |

|                |     |     |
|----------------|-----|-----|
| 從武力的勝負到政治的勝負   | 盧   | 一四  |
| 民治政體的厄運        | 朱 傑 | 一二二 |
| 黨治與民治          | 華 聲 | 一一五 |
| 訓政時期地方行政制度的研究  | 黃季陸 | 一一九 |
| 地方政治問題         | 滄 波 | 一一四 |
| 平均地權的土地法       | 高一涵 | 一三一 |
| 中國租稅制度概觀       | 廣 化 | 一一八 |
| 中國歷代政治權力之變遷    | 常燕生 | 一一〇 |
| 漢初七十年間的無爲政治    | 虞爾昌 | 一一二 |
| 董仲舒的政治思想       | 周谷城 | 一一五 |
| 法家的政治哲學與此後的政治家 | 邵元冲 | 一一九 |



## 政治建設的根本

邵元冲

### ——實施建國大綱——

在此刻混亂複雜的現狀下面，我們一定要有整個的辦法來解決種種的困難，並謀政治社會基本的建設，不應該支支節節做頭痛醫頭脚痛醫脚的工夫。因此我們如果是民衆的黨，而且是遵照總理的計畫來負起建國大綱的任務，我們就應該立刻來實行總理手定的建國大綱。

建國大綱是總利用一生學力的結晶而製成的一個建國的總方案，所以關於三民主義的建設，建設實施的程序，訓政時期地方自治之訓練與實行，憲政時期五權憲法之實行等，統統有簡要的規定。我們如果認定總理的計劃非實行不可的，就應該拿建國大綱作為政治建設的總方案，一切政治建設祇有照建國大綱的辦法做去，一點



不應該增減。建國大綱就是我們政治設施的量衣尺，我們政治的組織和設施，祇有以建國大綱爲根據，建國大綱裏邊有的便是對的，沒有了便是不對的，這樣纔能將總理的精神充分的表現出來。

凡是一個政治上軌道的國家，一定有一種根本法，爲全國共守的信條，過去幾百年中各國的立憲運動和要求憲法的奮鬥，都是要免除個人或少數人無限制的政治行動，而達到全國多數人共守的法律範圍以內。所以沒有憲法國家，民衆就要求制定憲法。有憲法的國家，民衆就要求遵守憲法。有違背或破壞憲法者，人民可起來反抗或加以嚴厲之制裁。總理在民國六年所以南下護法，奮鬥多年，其任務就在擁護約法。總理素來對約法本身是不滿意的，但何以約法一發生動搖，總理就拚命去擁護他呢？就是因爲在民國憲法未完成以前，約法內容雖然不甚妥當，但終勝於完全無法，所以有護法之役。在這幾年之中，時代與環境的變遷，約法本身既然無法存在，而我們在此刻擔負着以黨治國的責任，當然有一種根本法作我們的根據，這個

根本法就是總理手定的建國大綱，我們既然做了本黨的黨員總理的信徒，決沒有任何人說建國大綱不應該實行的，尤其在此刻軍事結束，訓政方始的時候，決沒有任何人說建國大綱不應該立刻實行的。所以我們要鄭重的主張就是

在民國憲法未公布以前，建國大綱應與憲法有同等之効力。

我們現在要同志和民衆共同來主張，就是

(一) 要求中央立刻公布「在民國憲法未制定公布以前，建國大綱與憲法有同等之効力。」

(二) 要求中央將建國大綱內容的設施，立刻依次實行，而改正現在種種違反建國大綱的組織和行爲。

(三) 本黨同志和全國民衆應一致擁護建國大綱並督促實行建國大綱。

我們要繼續總理未完的責任，來建設三民主義的國家與民族，祇有實行建國方略纔是我們一條堂堂的大路。

(建國週刊)



## 怎樣訓政，怎樣建設？

觀復

「訓政」「建設」的聲浪，在半年以前久已喧騰於全國，尤其是自命爲『老資格』『穩健派』的先生們，莫不以此自負，好像他們對於這些問題有什麼研究和專長，什麼訓政實施委員會，什麼建設委員會，哄動一時，像煞有介事似的。但到了現在真正要訓政和建設了，他們的計畫是什麼？他們的成績在那裏？我們還沒有看見。不過我們現在可以看見的，就是他們許多謬誤的見解，已經使我們發生了根本的疑慮。

1. 他們以爲破壞和建設，是截然兩事，建設不必一定要破壞，所以主張破壞和建設不能同時并行。到了建設的時候，如果再作破壞的工作，那簡直就是反革命

。其實本黨之革命程序分爲三期：第一軍政時期爲破壞時期，第二訓政時期爲過渡時期，第三憲政時期爲建設完成時期；所謂過渡時期者，卽破壞與建設互用之時期。總理說『夫革命之有破壞，與革命之有建設，固相因而至，相輔而行。』又說『革命之破壞，與革命之建設，必相輔而行，猶人之兩足鳥之兩翼。』所以訓政時期，乃一方破壞一方建設的過渡時期，因爲在軍政時期所破壞者，祇可以掃除軍事上之障礙，其他如政治上社會上的障礙，——貪官污吏，土豪劣紳，及一切的舊勢力，若不用革命手段以掃除之，則舊的勢力既不能破壞，新的建設何從說起。所以破壞舊政治舊社會的制度，建設新政治新社會的制度，這是訓政時期的特質。如果在此時期，一味的侈言建設，而防止破壞，則舊污不除，新機不生，是永遠建設不成功的。

2. 他們以爲破壞的人材和建設的人材天然是不同的。在破壞時期，不妨利用革命青年，工人，農人，去破壞敵人的勢力，到了建設的時候，這些人根本上就要

不的了；所以儘量的拉攏些舊官僚，作建設的基本，來支撐局面。這和辛亥革命以後進步系的見解，是毫無區別的。所以當革命勢力高漲的時候，這些人都躲避在暗影裏，或者還在吳佩孚張作霖的政治舞台上活動，到現在都搖身一變，自命爲建設人材了。誠然，在建設時期，技術的人材，不必一定要革命黨，但革命建設的責任，的確非革命黨不能負擔。辛亥革命後，自命爲建設人才的進步系，幾乎把中華民國都斷送了，還幸賴着被人目爲祇能破壞的「亂黨」的人，才把他保存住，這便是一個明證。總理在第一次代表大會上說：「……故多數反革命派，卽以此爲口實，而攻擊革命黨謂祇有破壞能力而無建設能力，……這都是因爲我們破壞後沒有機會來建設。我們秉政時南京政府祇有三個月，到了北京政府的時候，政權都歸於反革命黨手裏，以後革命黨在政治上就沒有建設的機會。……」所以說革命黨不能建設，總理是絕對不承認的，如果祇能破壞不能建設，就不能算是革命黨，且我們更要知道，斷沒有祇能建設而不知破壞的革命黨。總理說：

『以黨建國。』又說：『應該先由黨造出一個國來。』所以建國的責任，必須革命黨方能負擔這個責任，絕不是一般新官僚，可以講什麼建設的。

3. 他們根本不明瞭革命建設的意義，他們看見革命潮流的洶湧，革命情緒的緊張，推翻政治上的舊勢力，紊亂社會上的舊秩序，他們發生恐懼了，他們發生厭倦了。在這樣的恐懼和厭倦的心理之下，便藉口建設，來恢復社會的秩序，維持社會的原狀，這是中國士大夫階級自辛亥以來迴避革命的故態。其實建設和恢復原狀是絕對不同的，建設是要推翻舊社會建設新社會，所以必須用革命的手段，先將舊勢力推翻淨盡，然後始有新的建設之可言。若祇求恢復原狀，在舊的基礎上作新的塗施，其結果祇可粉飾局面欺騙民衆，斷不能建設三民主義的國家及社會。總理說：『革命之建設者，非常之建設也，亦速成之建設也，夫建設固有所謂尋常者，即隨社會之自然，因勢而利導之，此異乎革命之建設者也。』又說：『不能行革命之建設，其效果不過以新官僚代舊官僚而已，其於國家治化之原，

生民根本之計，毫無所補，是亦以暴易暴而已。」又說：「破壞既成，則以容易安全之建設，可以多途出之，而不必由革命之手續矣，此建設事業之所以墜也。」建設而不以革命的精神和手段出之，其結果必流於「官僚政治」，這是總理早已諄諄明白訓誡我們的。

4. 他們以爲訓政和建設，是單純政府的事，用不着黨和民衆的力量。吳稚暉在他「書汪先生最近言論後」大文內，有一段妙論：「所以有最後一忠告……農工之利益，應由先知先覺，及後知後覺者，奉而予之。所謂農工之組織，即予之之機關。不當任憑政府無能，必欲促農工自向政府爭利益。所謂農工之組織，必爲爭之之機關。倘我輩不願向政府爭能，定欲爲農工組織爭利益之機關者，非但定爲共產黨利用，且立革命任何立場上，則爲需要，而立中山先生三民主義革命立場上，決不需要。若爲國民黨，而不設有能之政府，不行民生主義，而予農工以利益，猶待農工自爭之，則使中山先生之顏面，已掃地無餘矣！」吳先生的文章



，向來我是不懂，尤其是他這段最後一忠告，我們更不懂，大約他的意思，就是說國民黨是治人者，農工是被治者，國民黨的政府，一定能予農工以利益，不需農工自謀，如果主張組織民衆團體去監督政府，便是共黨的方法。在四次會議時，聽說有位中央委員反對民衆運動，他說：「運動是利用一種暗示使之搗亂，此在未克復地域則然，已隸國民政府地域，皆已入於訓政時期，祇宜訓練民衆俾努力於建設，如還要運動令其搗亂，則是導之反抗本黨政府了！」民衆運動果然是搗亂嗎？果然是一味的反抗政府嗎？這位委員的理論，大約是和吳先生的邏輯差不多，總以為訓政時期，是政府的事，人民是不能過問的，其實訓政的目的，是訓導人民，實行地方自治，若不使民衆組織起來，怎樣去訓練呢。若不使民衆實行參預政治的活動，怎麼能自治呢？且政府之爲物，如果沒有黨和民衆去監督他，一定是流於專制的，黨如果離開民衆，也一定易於腐化的，所以政府離不開黨，黨離不開民衆，必須如此，才能由黨治養成民主政治。總理在民權主義內說：

「現在講民權主義的國家，最怕是得到了一個萬能政府，人民沒有方法去節制他，最好的是得一個萬能政府，完全歸人民使用，為人民謀幸福……要怎樣才能把政府變成萬能呢？變成萬能政府要怎樣才能聽人民的話呢？」所以主張要把權與能來分開，政府要有能，人民要有權，吳稚暉只要政府有能，不要人民有權，不知是什麼道理。總理說明訓政與開明專制之區別曰：「開明專制者，即以專制為目的，而訓政者，乃以共和為目的，」若在訓政時期，即認為必須停止民衆運動，則與專制有何區別。所以我們認為訓政時期，正是要養成民主勢力，以深植民治之基礎，否則黨成了私人的工具，政府便成爲壓迫民衆的機關，何有於訓政，更何有於建設。

以上的幾種見解，根本的謬誤，就是違反革命的精神。因為訓政和建設，都是革命的事業，他們的見解，却是厭棄革命，恐懼革命，要藉口於訓政和建設來結束革命。所以我們要研究訓政和建設，首先要打破這些謬誤的觀念。

二

我們要研究訓政和建設的程序如何進行，首先要了解訓政和建設的目的，爲什麼要訓政？建設些什麼？這都是要根本解決的重大問題。「國民革命之目的，在造成獨立自由之國家，以擁護國家及民衆之利益。」簡言之，便是建立民主政治。怎樣才可以建立民主政治，首先要養成民主勢力。訓政便是養成民主勢力的唯一方法；建設便是深植民主政治的強國基礎。而其共同目標，便是實現地方自治，建國大綱第八項：「在訓政時期，政府當派曾經訓練合格之員，到各縣協助人民籌備自治：……」革命方略：「第二爲過渡時期，擬在此時期內，使行約法，建設地方自治，促進民權發達……」所以地方自治，實爲訓政時期建設的唯一工作，因爲革命，就是推翻舊日統治階級的政權；尤其是三民主義的革命，不僅是要推翻上層統治階級——軍閥，官僚，的政權，更要推翻下層統治階級——土豪劣紳的政權，這些下層統

治，乃上層統治階級之真實的基礎，不推翻這些下層統治階級的權力，則上層統治階級，雖一時有形式上之破敗，而實質並未消滅，故時常有死灰復燃之可能，因此革命的要求，需要每個鄉村裏，有一個大大的變革，使鄉村政權，從土豪劣紳及一切反革命派手裏，移轉到鄉村的平民手中，來建立民主的鄉村自治機關。這便是建設民主政治的唯一道路。但在人民政治知識政治能力幼稚的時代，欲由革命一躍而幾於民主政治，非流於暴亂，則仍爲舊勢力所利用，這是辛亥革命後給我們的教訓，而總理屢屢述及以驚惕我們的。所以必須經過訓政時期，由革命黨領導之訓練之，以養成其政治上的知識和能力，而建立地方自治之基礎。迨地方自治完成，民主勢力鞏固，而後統一的民主國家，才算有鞏固的基礎。

### 三

訓政和建設的唯一工作，是建立地方自治，已如上述。至地方自治之程序和任務

，總理在建國大綱和地方自治開始實行法，已明白規定，固不難循序而行，無庸我再爲申述。我所提出促起同志注意者，就是照目下的政治狀況，地方自治果可以遵照總理的著述推行無阻嗎？果可以實現總理所說的地方自治的精神嗎？如果僅僅由內政部規定幾種自治章程，去奉行故事，這樣的地方自治，是袁世凱段祺瑞當國時代，我們屢屢聽見并且看見的。所以我們所要的地方自治，是要以革命的精神，來建立地方自治，決不是政府派幾個委員就可以訓政，添幾個衙門就算是建設。這樣的訓政和建設，是與我們總理孫中山先生的主義無關的。

我們如果要實行訓政和建設，造成地方自治的基礎，至少要先注意下列的幾項事件：

1. 健全縣以下的黨部組織：黨爲領導民衆的樞紐，如果地方黨部的組織不健全，則民衆沒有中心，地方自治便無從着手。訓政，表面上雖是政府的事，實際上是黨的事。所以必須黨部有了力量，才能訓練民衆，領導民衆，養成他的自治能

力，才能推翻舊勢力建設新勢力。否則僅憑政府的力量，亦不過是官樣文章，決不能實行，甚至為城市或鄉村的舊日統治階級所利用，藉自治的名義，來做壓迫平民的一個法律上的保障。

2. 普遍發展下級農民協會及其他民衆團體：訓政的目的，是要促進民權，與專制之壓迫民權及防止民權不同，他不同的特徵，就是一則扶助民衆團體之發展，一則壓迫民衆團體之活動。所以我們欲建立地方自治的基礎，當首先注意於農民的解放，因為中國是農業社會，若不把農民解放出來，將鄉村政權付之農民，中國革命是永不會成功的。所以發展下級農民團體之組織，并使他在本黨指導之下，為組織自治機關的中心，這實在是地方自治中最普遍最切要的工作。其他如工會商會學生會等民衆團體，自然也當在可能的範圍內組織起來；因為這些民衆團體，都是民主勢力之所寄托，若這些民衆團體不普遍的組織起來，則民主勢力何從養成？民主政治是永遠不能實現的。

3. 養成人民的自治思想和知識：總理在地方自治開始實行法中說：「故其地之能否試辦，則全視該地人民之思想知識以爲斷，若自治鼓吹已成熟，自治之思想已普遍，則就下列之六事試辦之，俟收成效後，陸續推及其他。」這是明白告訴我們，試行自治之條件，以該地人民的知識思想爲準，所以在試行自治之前，要努力於宣傳和訓練的工作，以養成人民自治的思想和知識。如果不注意及此，而按例施行，一定是毫無效果的。今天閱報載內政部規定訓政時期行政綱領，竟將施政程序預定爲三期，每期一年，并分配三期的工作計劃。不知中國各省各縣，經濟，文化的程度相差甚遠，有試辦一年，即可收効者，或有三年以後尙不見得能試辦者，所以總理主張以人民之程度爲準，先擇若干縣試辦之，俟收成效後，陸續推及其他。照內政部的計畫，真和前清的九年預備立憲表一樣整齊，若借以「粉飾太平」「鋪張王業」，未嘗不可，但總理的地方自治精神完全失掉矣。

4. 訓練籌備自治的人材：建國大綱第八項說：「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。」自治本是人民自身的事，而在訓政時期，政府當派人協助，以盡訓導的責任。但此項人選，亟為重要，所以要「訓練考試合格。」什麼樣是合格，就是一定要明白黨義，和有自治技術的人材。這樣的人材，自然要經過相當的訓練，決不是新舊官僚可以濫竽充數的。因為政府要派員協助人民籌備自治，一定他的知識和能力，可以使人民信仰，然後才能得到訓政的益處。所以這樣人材的訓練，也一定要預先準備的。

以上數端，皆試辦地方自治的基本條件，如果此數條件不備，則地方自治一定有名無實，而所謂訓政建設者，徒成具文而已。

（前進）





## 機器的政治觀

鐵 岩

在產業革命之前，一切製造都是手工業，以人的力量來發動，所以手力大的，或是敏捷的人，超乎其類，為大家所稱贊。產業革命之後，人們知道使用物力，由蒸汽而水力而煤汽而電力。一個人的能力有限，但他使用物力的力量可以無限。這個時代有個特徵，就是有了發動機，不怕機器不動，大家都得以全副的精力去求改良製造的機器，使機器全部中大小各部都能銜接。輪子的齒數，不要多一個，或是少一個，鐵板面不要有凸凹，而且還須時常擦油，不要使機器的活動停滯。至於人呢？凡是懂得機器的原理和運用，都可以來做機匠，或做工人。這是產業革命所以發生極大的社會變化的總因。這種物理和變化，我看在國民革命也是相同的。

我國在歷史上政治的動力，大都是借用一個人的力量，所以說「江山是打出來的。」劉邦李世民朱洪武為一朝的高祖太宗，起初都是草野英雄，打了幾次勝仗，把

一切反對派壓服下去；其他的文武官員，都是從龍之臣。他們的隆盛時代，至多不過幾十年，正因為他們的動力不過是兩隻手兩隻腳，他們的政治活動力畢竟是有限，範圍也狹隘，沒有甚麼勢力可以浸入人的心脾，可以垂之長遠。當時有政治思想的人們，雖有的想建立一個政治機器，但是他們政治發動力的壽命和力量有限，也沒有具體的設計，至於要想改進政治的運用，更是說不到了。

這次中華民國的國民革命與從前大不相同，他的動力是甚麼呢？自然，我們要以總理的人格思想和努力做核心，國民黨的黨綱黨義做源泉滾滾的動力，國民政府做製造的機器。在現在實行國民革命的初期，於是有兩大問題，一個是黨既為發動力的機關，如何改進，使他的勢力日益加大，貫注到民間。一個是國民政府這個執行機關，如何能運用靈活，能求最大效益的大量生產，使黨的精神實現出來。司發動的機關倒比較單簡，司製造的機關最為繁複，有各種不同的形式。

除中國俄國之外，世界各國的政治界中，都有幾個政黨的存在。政府到底引用何

黨的動力，要看該黨動力的勢力如何。我國從前沒有何種動力，以致政治失掉重心，成了揚子江駕小舟幾乎翻覆的局勢。現在却有了黨了。要使黨的全部活動力貫輸到政府裏去，所以要提高黨權，使他高於一切。不過所謂黨權高於一切，也並不是黨的地位比一切都高，却是要使黨的組織綿密發達，能多生力量，免除他種壞勢力來侵犯。也並不是司黨機的人的地位增高，却是因為他們對於黨的動力的原理和運用有特別的智識，有長時間的經驗，須得他們出來指導。

在目前全國還沒有統一，軍政時期還正在緊急的時候，只能在軍閥肅清了的幾省施行訓政。政府的各種設施，當然不能完密週到。因為在軍政時期，一大部分聰明才力，都須用在軍事方面；而且國家財力有限，很難拿訓政時期應當做的事情在軍政時期辦理。但是我們在這個時候雖然不能希望政府有完密的設施，而政府方面却不能不有一種訓政開始的準備。至於訓政實施的先後緩急之應當如何，當黨國重任的人們自不可不拿一番鑒別的能力，下個判斷。不過「爲政不在多言，願力行何如

耳」雖然是兩句老生常談，是很值得大家注意的。

現在的人民有兩種懷疑。第一是對於政府和黨的懷疑。習故蹈常，是人的慣性。現在黨國的組織，與從前不同，若是拿歐美各國政黨與政府的關係在決定我們政治的運用，未免有刻舟求劍之謂，而忘記了我國今日所處的地位和環境了。這是應向政論家解釋的。此外尚有一般的懷疑，就是從前社會各種事業，都比較有次序。自政府遷甯後，金融急緊，產業疲滯，社會事業，大都減色，於是從前對於國民革命前途抱無窮希望者，也不免因失望而漸漸地悲觀起來了。不知國民革命的最終目的，固在政治之改造，但他的最初手段，是求民族之解放；所以在帝國主義和軍閥的勢力未能剷除以前，我們就希望造一個完固的政治機器，來運用一切，究不免把國民革命的事業看得太容易了。

第二，對担任黨國重任的人們的懷疑。以為在南京政府時代，是一班人負責，寧漢合作後，另是一班人負責。他們的目光，都朝着幾個人，而把政府這個機器忽

視了。從前有十二分熱誠替黨國負重任的幾位領袖，翩然下野，自然是黨國莫大的損失，但是我常覺得中國人有一種傳統的心理，把人看得太重，把制度或機器看得太輕。須知這國民黨的政治機器並不因幾個司機人的變更，而失其存在。只要新來司機的人也抱着愛黨的精神去做事，使黨國這部政治機器，運用自如，又何必抱着彼此的界線呢。

(現代評論)



## 原始政治制度的研究

楊幼炯

一

原始政治制度的起原，歷來學者的主張各不相同，有的說政治制度，是由上帝創造的。這話自屬無稽。又有一般人以爲政治制度是一種自然現象，人民到了一定時間，自然而然的想到施行一種制度規則，限制人民的自由，這種理論，也總免不了主觀的偏見。

本來人種在本能上，是要求生存的，而生存底的目的，在本能上是在得到幸福，人類要達到生存底目的和使這生存能夠得到幸福起見，就發生了一定的生產方法。有了一定的生產方法，人與人間就發生了一種生產關係。於是由社會生活形態底表現，就是社會底經濟制度；由政治生活形態所表現的，就有政治法律諸制度。這便



是一切社會制度的起原。

人類社會組織之歷史的進化，完全是由於生產方法的變更而進化的，在空間上雖各民族以環境所演的機會不同，進化的遲速，不能一致，而在時間上，進化的歷程，常是次第不爽的。因之我們要研究古代政治制度的起原，都不能單憑主觀的推論來探求一切。我們要拿客觀的環境與事實，來作研究的基礎，這樣纔能探求到原始政治制度的真相。所以在研究原始政治制度之先，應該注意下列三事。

(一)人類在一定時間與一定地域以內，都有他們的生產相互的關係，所謂社會生活狀態，就是由此種關係而產生。

(二)所謂制度是對準一個確定時期的社會需要，因而每個時代都有其特殊的制度，以適合於一定時間內的風俗習慣。

(三)人類進化的原理，是就正規的進化程序而言，我們應依據這種程序，以探究社會制度與政治制度起原的關係。

古代最初政治制度，據許多學者研究的結果，是基於兩性結合的關係；也就是說：一切社會和政治的組織，大都由於初民的血統決定的。至於血統觀念何以能決定政治制度，自然由於客觀環境的需要與主觀生殖的要求。人類在原始最初時代，不過是些軟弱無能的動物，周圍晦蒙否塞的自然界，無處不給以種種困難，而環境的毒蛇猛獸，也無時不與人類以恐怖；這時人類為圖生存起見，便需要一種聯合的勢力與共同的行動，來填補其孤立而無防禦的缺憾。這種聯合的勢力與共同的行動，便是羣的發生，而兩性的結合，實為羣的起點。當他們尋求異性做配偶的時候，已經是他們社會心發達的最初形式。其次，生殖是人類生存的要件，人類為自己永續 (self-perpetuation) 的生存競爭，為人類發達中之特徵，所以人類都有養育子孫的本能。兩性結合的結果，不能不有子女，人類為養育其新生的子女起見，於是逐漸

延長了兩性生活的時期，而家族的雛形，因以成立。所以兩性因上述兩種的要求，範圍於一種經濟集團以後，因生產的關係，使社會秩序愈益凝固於血統關係之下，於是家族和兩性的組織，成爲原始制度發展的基礎。

血統在一切野蠻民族和半開化民族的社會秩序中佔主要的位置。據巴浩芬 (Bartholomew) 和莫根 (Levi H. Morgan) 探求的結果，人類社會最初是從母親的統系，以母族爲正宗，財產及權力都由婦女相傳襲，成功母系 (maternal) 的血統。據巴浩芬說：在母系時代，不但是血統是從母系，就是在社會上和政治上的大權，也歸婦女掌管，所以人類最初的時代，有純粹的『母權政治』 (matriarchy)，後來因爲各種財富不斷的增加，逐漸使母系制發生動搖；一方面因男子在家族中的地位，逐漸比女子重要，他方面男子又發生傳其財產於自己兒子的思想，於是由母系的血統轉移到父系的血統，由真正母的地位，而代以父的地位。男子在家族中取得統治權，婦女即成爲男子的奴隸，全家族的組織，都隸屬於父權統治之下。

有了上述的血統來源，於是各野蠻民族中，漸有『氏族』gens, or clans 的組織。比如海洋洲夏威夷羣島的土人，在一個血統家族中，以兩性為區別，分男女為八個集團，更按照代配為四個階級。第一個階級是家族中一切祖父與祖母輩。他們之間，可以互為夫婦。第二個階級是祖父祖母的兒女，即一切父母輩，可以互相配合。第三個階級就是父母輩的兒女，第四個階級是父母輩的孫輩。在這種配合的形式中，階級的界限是十分森嚴的。兄弟姊妹因同階級及年齡相等的原故，可以互為夫婦，可是大輩與小輩的婚姻，是絕對禁止的，所以這種配合，實含有嚴格的確定的義務。而所謂父母兒女兄弟姊妹等名稱，實為各民族社會組織的總體中主要的部分，因之這種家族組織，成為基於血統關係的氏族制度最初的形式。

### 三

所謂『氏族』是古代希臘羅馬用來指明由種族滋乳的血族團體，所以氏族是一種

同宗的血統結合，在母系制的氏族中，夫婦契約是暫時的。丈夫是來自他族，在血統關係上，所生的子女是屬於母系，以母為氏族正宗的，而男子仍舊是屬於他原來的種族。這種氏族的形式，在古代流行很廣。至於父系制的氏族底發生由於夫婦關係，漸臻久遠，於是父母子女共同組成一個家族，而以父為正宗。這樣由一個家族，可以繁衍而為許多新的家族。氏族的範圍，因之擴大了。我們可以說母系的氏族是原始最初的形式，而父系的氏族則是後來的形式。比如伊羅葛的印第安族是氏族最初的形式，而希臘羅馬就是後來轉變的形式。

伊羅葛的印第安人的氏族中，其人民可以自選他們的首領。這個首領有兩種：一是平時的，稱為沙相 (Sachem)，一是戰時的酋長 (chief)。他們在族內是維持社會秩序，戰時發號司令，人民可以隨時廢棄或撤換的，其職務是世襲的，婚姻制度，規定極嚴，族內不許互通婚姻。族內財產，只能遺傳於族內的人。氏族有保護人民及判斷一切是非的責任，在宗教方面，族內有公共墳場，而沙相及酋長有執行各

種宗教典禮的義務。氏族會議爲族內最高機關，由全族成年男女所組成，處理族內一切事務。

莫根氏所述印第安人的氏族內容如此，而希臘羅馬也有同性質的氏族組織。不過希臘氏族有三點與印第安族不同的地方；第一，是子孫以父系爲正宗；第二，女繼承人或孤女可以在族內結婚；第三，每個氏族有個亞康（Archon），這個職任往往是世襲的。莫根氏以爲這種相異之點，是因爲希臘已進化到印第安族前面的原故。希臘社會組織既逐漸進化，脫離了野蠻時代羣體婚姻的形步，母系家族發生動搖，而代以父系家族，這是希臘人第一種的轉變。其次私產制度，隨父系制度發生，爲保持父系家族內的財產計，打破了從前族內不許結婚的習慣，而使族內少年女子（繼承女或孤女）也得結婚，這是第二種轉變。這種轉變，就是希臘社會組織進化的開端。

到羅馬的氏族，除父權外，都與印第安人完全相同，父權在羅馬氏族中，也和

希臘氏族中一樣的盛行。兒子爲財產的承繼者，沒有兒子的，只有男系近親可以承繼。因財富的增加和一夫一妻制度的確定，使羅馬氏族逐漸有採用新法律新規條的趨勢。羅馬初期的時代，由十個氏族組成一個宗族，宗族的首長，由宗族選舉；氏族的族長 (Principes) 由氏族選舉。所以羅馬與希臘同爲文明初啓時代進步的氏族形式，而氏族仍是他們政治組織的基礎。

除了上面三種氏族之外，莫根曾引了蘇格蘭，愛爾蘭，日爾曼諸民族的氏族組織，以證明古代各民族中氏族的組織有一種共同的來源和發展，他方面又可以說明這種發展的趨勢是基於他們物質環境的需求與主觀思想的形成。

#### 四

宗教 (Phratry) 是原始的氏族分裂孳乳而成。每個宗族大概包括兩個或兩個以上的氏族，在母系家族形式裏面，以母氏爲一族的正宗，她也就是氏族的創始者，族

內既不能結婚，必須與外族結婚，子女不能屬於男子自己，而保留在妻的氏族之中。遞代相傳，都是以女性為主。後來每個氏族又分裂成兩個或兩個以上的姊妹氏族 (sister-gens) ，再又發生女氏族 (daughter-gens) ，於是由幾個女氏族而成爲宗族，所以宗族是原始較爲擴大的社會組織。

宗族的性質，我們可以由希臘，印第安及羅馬三種形式來說，希臘宗族的性質，特別在宗教的祭祀，比如有共同的神廟與祭祀，這些是由族長 (phratriarches) 主持的。此外宗族還有懲罰戕害宗族人民的兇手，爲之復仇的義務。希臘社會中女子結婚，應由她的丈夫在宗族登記，而結婚所得的子女，也應由他們的父親在宗族與氏族同時登記。

印第安族，也有同樣的宗族組織，不過他們一部分的性質是社會的，此處又有一部分是宗教的。印第安人不許同在一個宗族內的男女結婚。但是到了後來，這種習慣漸漸拋棄了，只限於氏族以內不許結婚。各宗族間每年舉行競技，爲宗族中一件



大事。每個宗族的沙相和會長，在種族會議中，都有共同的坐位。宗族中的人，若是被別族的人謀殺，被害的氏族可以通知別的氏族，共同處理此事。氏族選舉須經姊妹氏族的批准，否則作爲無效。每個宗族有個宗教會社。印第安宗族，處處還保持原始時代的性質，所以尙無具體的政府功能 (governmental function)，而希臘則較爲進步多了。

羅馬宗族，有許多與上述兩族相似的地方，不過他在形式上是要比較更進步些，因爲政治組織隨歷史的發展，所以政府的功能在宗教中占有重要的位置。每個宗族稱爲苛勒 (Curie)，每個苛勒包括十個氏族。苛勒會議 (comitia curiata) 是由三十個苛勒組織的。每個苛勒有一個表決權，以取決一切法律的製定及高級官吏的選舉等事項，爲最高的裁判機關。

部落 (tribe) 是原始第三種政治組織。東方的部落，各有特別的名稱，並各有一個最高的機關，劃疆而治，各有其固有的領域。在部落裏面，政府的觀念，比氏族宗族要發達。在組織方面，是一種理性的判斷，所以較爲嚴密有序。

印第安部落是由幾個氏族組織而成，同一部落的人，可以隨意通婚，大家都可以通行同一的語言。美洲初次發見的時候，許多部落都是分立的。印第安族在北美是以三個自然區域爲中心點而分布的。這三個中心點，就是1. 哥倫比亞 (Columbia) 谷，2. 密執安 (Michigan) 半島及3. 朋尼蘇達湖區 (Minnesota)。在這三種自然的中心區域內，各區食物足以自給，因之在各區的人民，自成氏族，宗族及部落的組合。這種部落的特性，是：1. 每個部落有一地盤與一個特別的名稱；2. 每個部落都有特別的語言；3. 各部落有任命或罷免各氏族的酋長及沙相之權；4. 各部落都有一種宗教的信仰與祭祀；5. 部落最高權力操於酋長會議。有些部落，雖有沙相兼酋長，可是職權是特別薄弱的，所以印第安族執政的機關，是採取會議制，而無酋長的

執政官。因之酋長會議爲一族部落中主要的執政機關，爲後來立法，行政，司法三權分立之始基。

至於部落中關於政府觀念進化的趨勢，也可以分爲三個階段。1. 最初部落中最高執政機關是酋長會議，這些酋長是由各民族中選舉出來的。2. 其次則軍隊司令官與酋長在政府中立同等的地位。3. 後來部落政府，改變爲酋長會議的，領袖人民會議，及軍隊司令官三者主持。這是很顯明的表現出因以血統爲基礎的原始部落及時代，逐漸進化到以社會爲本位的政治制度來。

我們又可以拿原始希臘和羅馬的社會組織以見原始部落的發展之趨勢。希臘的部落是包括許多宗族而成的，每個部落有一定的疆土，與酋長會議，在雅典的部落中，巴士留 (Basileus) 是爲軍事的領袖。他是由人民選舉或是由人民公認的機關選舉出來的，不過他實際上是和羅馬的王 (Rex) 一樣。他的職務，在宗教上他是本部落或各部落聯合的最高代表，在政治上居何地位，到難於明白。有人說他的職務在

政治上就是王位，也未必可信，不過據亞里士多德的意見，斷定他是指揮自由人的司令，又兼裁判者和大祭司，這大概是可信的。

羅馬的部落是由十個苛勒與百個氏族組織而成。全部落中的人民都通行一樣的語言。在羅慕路 (Romulus) 以前，每個部落選舉一個執政官。他的職務是兼會長元帥及祭司的職任。他是由苛勒的人民會議選舉出來的。這大約就是後來王 (Rex) 的原形，後來的勒克斯 (Rex) 就是 C 的意思。據達克蘇貝勃 (Jurgin Superbe) 說：羅馬王政始於羅慕路，到了這時，原始的政治制度已經進化到一種以氏族，宗族，部落為基礎的軍事的民主政治了。

## 六

各部落的聯盟 (confederacy) 為原始政治組織自然演進的第二種步驟，這種聯盟的目的，多是各部落的一種攻守同盟。在北美洲曾經發見了幾個印第安族的各部落

的聯盟。比如伊羅葛的聯盟是由五個部落聯合而成；鄂大瓦 (Ojibwa) 的聯盟是三個部落；達科他 (Dakota) 聯盟是四個；而墨西哥的阿茲特 (Aztec) 聯盟，也是合三部落而成的。而伊羅葛與阿茲特兩個聯盟是很進步的形式，在軍事與地理上都有很顯著的發展。

聯盟的組織是由部落的結合，而氏族則為結合的基礎。一個部落中，若是分成幾個獨立的氏族時，因語言的相同與地域的接近，自然而然的成功一種聯盟的組織；同時與他族戰爭時也徵為聯盟的主要原因，伊羅葛聯盟，便是一個例子。伊羅葛最初便是由密士士必 (Mississippi) 嘉於嘉斯 (Cajugas) 烏龍大加斯 (Orondagas) 烏內達斯 (Onidas) 馬哈克斯 (Mahawks) 五個部落聯盟而成的。他們因為語言相同與土地相近，於是共同結合，以武力驅逐土人，而占領其土地，這種聯盟的目的，完全是積極的開拓疆土的軍事行動。大約這種聯盟的起原，是在一千四百或一千四五十年時候。這個聯盟的性質，可以歸納為幾項說明：1. 這種聯盟的結合，是以

血統爲基礎，而互相保持獨立平等的原則。2. 聯合會議由五十個沙相組織而成，爲聯盟最高的機關，處理一切議決案，最初是由各部落投票表決，所以一個記章又須經過各部落會議全體通過後始能有效。3. 聯合會議中的各沙相，同時又是相關各部落的沙相，在部落會議中有他的地位和表決權。4. 每個部落會議，雖有提議或要求召集聯合會議之權，但不能由提議者招集。5. 聯合會議是完全公開的，人民都可以發言，不過沒有表決權。6. 聯盟中沒有行政首領，只有兩個最高軍事長官，其權相等。由這幾項中，已經把四百多年以來的伊洛羅聯盟組織的大概說出。因此我們可以得到兩個概念：第一，這種聯盟是形成一種民族國家的模型。第二，在國家未發生以前，這種聯盟是一種模範的政治組織。

在歐洲方面，希臘羅馬也有這類相同的聯盟組織。希臘的雅典人，在英雄時代（Heroicage）四個部落是散居在各地，而構成四個部落的十二個宗族，也還分布在西克魯伯斯（Ceorops）的十二個城市裏面，而當時的政治組織，可以分爲議會（Boule

人民會議 (Agoru) 及軍事首領 (Basileus) 二種。英雄時代雅典的政治組織是一種軍事的民主制。希臘的各種部落，都是集合一些小羣成立的。不過在這些集合中，氏族，宗族及部落都還能保持各自的獨立。這些小羣已經居住在各城市裏的表觀，是隨畜牧農業及手工業的擴張而擴張的。在各宗族與部落分離居住的時候，每個宗族和每個部落各自管理自己的事務，無須選派代表到雅典議會和巴士留那裏去，各宗族或各部落的人，雖可自由居住，但不能參與非自己宗族或部落裏的管理或行政權，此外各自獨立的小民族之間，爲了佔領地盤與獲得戰利品的驅使，常常發生不停的戰爭。

羅馬既是由三個部落結合而成，他的最初政治組織是元老院 (Senat)，人民會議 (Comitia Curiata) 及軍事首領 (Rex) 三種，此外還有一個市長 (City magistracy)。軍事組織及各種國家的祭司，在羅馬路時代，羅馬的民主制是建立在民族基礎上的。各氏族的大多數的人民，聚集在一個城市中，同一個政府管理，同時在軍事方

而是聯合在一個軍事司令之下；這種目的完全在軍事的聯盟，而其組織則是軍事民主制，元老院是由三百個氏族會長組織而成，一切公共策略，都出自元老院，但須得人民會議的通過，始能公布執行。關於一切市長及高級長官（勒克司也在內）的任免權，也是操於元老院，所以元老院是羅馬政治組織的中心。

## 七

城市國家的發生，完全由於社會經濟的轉變，氏族的組織漸肇崩裂，已不能維持其舊有宗族的藩籬，財富與工商業突然的發達，一切生存條件已不適合於氏族組織。一方面是新的社會，發繁滋長；他方面城市與鄉村分工的結果，而有城市政府的建立。在希臘這種政治組織的變遷是導源於克來斯忒尼（Cleisthenes），他把阿提喀（Attical）分爲一百個市鎮，每市有一定的土地及名稱，市民須註冊，其財產亦須在政府登記，始能享有保護權，市民居民受自治政府的管理。這種政府純粹是民



主的而權柄是在人民手裏，每十個市鎮依地域的聯合，成功一大地方部落 (Local Tribe)，而每個的名稱都是以該處的英雄來命名的。每個部落都各有自治權，不過每部落的元老院則較其舊制有所增加。每市五人，共五百名代表，都是由人民選出來的。這種組織就是雅典城市國家的雛形；這種國家的基礎是以地域與人口為單位的，而不是以血統或家族為單位，所以這種制度在性質上已較前大異，而開近代國家的先端。

羅馬政治組織的轉變，是起於塞維阿，塔力阿 (Servius Tullius)。他對於羅馬政治組織有三大改變：1. 以私人財富為單位，分為各種階級，而不以氏族為主。2. 組織新人民會議 (Comitia Curiata)，不以氏族為基礎，而以人數為單位。3. 與希臘一樣，設立四個市鎮，每個市鎮都有一定的疆土與定名，市民也須登記財產數目，他大約是受梭倫會議 (Solon's Assembly) 的影響，依照人民的財富分為五個階級。每個階級又分成若干團，即所謂百人團 (centuriae)，不過這個人數不一定足數的。

每團只有一票選舉權。第一個階級有八團，在人民會議中就有幾票選舉權。第二個階級包括二十團，又附加工匠兩團，所以有二十二票選舉權。第三個階級，也是二十團，附加號手兩團，所以也有二十二票選舉權。第五個階級有三十團，而五階級之外又有七十騎士馬隊，而所謂第六階級多是無業游民及少有財產的人，他們可以免除徵兵及納稅的義務，所以羅馬當時社會有一九三團的組織。

至於羅馬的政治權力，已由從前的苛勒會議而轉移到新人民會議，而原有的苛勒與肯多，完全和希臘的宗族氏族一樣，漸漸消滅下去，以前的三個老部落也完全破滅。羅馬政治的轉移，也是由血統關係的社會組織，成爲以地域財產爲基礎的真正的國家的組織。這種各民族的轉變的結果，便是近代國家產生的豫兆。我們對於古代政治制度的研究，也於此告一明顯的段落。

本文倉卒脫稿，作者讀書不多，幸海內明達，有以教正爲幸！

一九二六，八，二十，於上海寄廬。

（民鐸雜誌）



## 中國人的政治能力

陶孟和

我在本刊第九十三期裏會說到政治生活的重要，中國人要想有人類的可滿意的生活，便不得不捨戰爭而取政治。我們現在便應該研究中國人到底有經營政治的能力沒有。有發展政治生活的能力沒有。況且中國要想在現在國際社會裏佔一個位置當然也要靠着他的人民的政治能力。

若按廣義來解釋政治，中國民族可以說是具有政治能力的民族。第一，中國民族極早便發達了政治的才能。假使書經不是一部偽書，至少，其中一部分不是後人的偽作，我們便可以說中國民族有記載可尋的政治事蹟早發現於紀元前的二十世紀。假使虞書（即堯典，舜典，大禹謨，皋陶謨，益稷）的五篇都是真實的歷史，我們的祖先在四千多年以前便已經建設了政府，製定了法律，規定了祭祀，成立了國家的組織。

第二，中國民族政治的發展不特極早，並且最長。我們中國四千多年的長歷史，雖然不斷的有戰爭，朝代的更迭與蠻族的侵入，但是永遠保有一個或兩個的政治的組織。春秋，戰國，南北朝，五代，誠然都是大紛擾的時期，統一的國家解紐，完全的組織分裂，但是在大體上看來，這不過是政權移轉與政權分散的現象。失去的是中央的，集權的政府而代替的乃是地方的割據的政府。政府組織的好壞，政治制度的良否姑且不論，中國人民，無論比起世界上任何民族，希臘人，羅馬人，乃至埃及人，或巴比倫人，總是有最長的政治歷史的。

第三，中國民族曾發展了極複雜的政治制度。周禮上所記的那繁複的，完備的官制，現在大家雖然都承認祇是漢朝人的附會的著作，不是實際的制度。但是我們只翻一翻各種正史中的職官志，或是歷代職官表，便可以看出我們的政治制度除了關於公衆治安，及一般的行政與司法的機關（這些都是無論如何雛形的國家都是絕不可缺少的）以外，還發展了關於教育，水利，漕運，鹽政，關稅，理藩，等特殊的

政務機關。足見我們的政治制度已經超過那種只爲維持治安而成立政府的原始的階級，進到那種用政府機關以支配自然，調劑民生，獎進文化的階級了。這些種政府機關的効率，用現在的眼光看來或者極低，但是在當時各種科學沒有發達，各種組織的技術沒有應用的時代，他們的成就已經可驚了。

第四，中國民族政治的手腕也顯出異常的發展。中國歷史裏固然包含着無數的事蹟，顯出政治的手段，政治的才能，而最特出的如史部中的戰國策，說部中的三國演義，尤能活躍的顯出中國民族的傳統的政治術略。

試觀以上所述四點，中國民族的政治能力實在是可贊美的。但是這裏所謂政治，不過是皇室，君主，或官僚專制的政治，或行政方面的事務，或合縱連橫的外交手段罷了，并非真的政治能力。若按狹義，或近代的意義來解釋政治，政治乃是一種人民合作的程序，用人民的或團體的力量，去料理大家的事務，調和大家的利益。現代的政治乃是人民間的一種協商，討論，規定，與執行。從歷史上看來，世界的

各國民族雖然也曾經發展了有組織的政府，有系統的法律的或政治的制度，但是除了古代希臘與共和時代的羅馬以外，現代的政治並未曾發達。所謂現代的政治可以說完全是近代國家的產物。人民的政治誠然早已在瑞士，荷蘭，或其他小區域裏成立，民治制度的萌芽，如代議制度，誠然早已在條頓民族中顯露，但是這種政治的大發展不能不說是在十八世紀，即法國大革命以後。到了現在，這種人民的政治已經在各文明社會裏樹立了較為鞏固的基礎，雖然與他相反的運動仍不斷的妨害他，摧殘他。中國人民對於這種政治的能力是怎樣的呢？

我們假定將來國內戰爭停止，全國一切問題都採用政治的方式來解決，中國的前途在光明方面可以向兩個途徑發展。一個途徑便是回到中國歷史上的政治的組織，由賢君，良吏，推行那爲父主義的 (pater naltic) 政策。這種政治，雖然不能說是中國人的特長，至少在幾千年的歷史上已經證明了他們會奏有相當的成績，並且歷來的政治思想也都是以爲父主義爲理想。另一個途徑便是我所說的現代的政治，人

民的政治，不是等着英雄，豪傑，或賢君，良相，乃是由人民的努力去組織好的政  
府，推行好的政策。由前一個途徑，我們只好希望聖君再世，由後一個途徑，我們  
就只靠着我們自己的奮鬥。在現在民治思潮，澎湃的時代，大概沒有人再贊成向第  
一個途徑發展的，雖然現在總有些人還以拿破崙，列甯，或穆索里尼（這還是些高  
尙其志者，已於那些只希望做劉邦，趙匡胤，朱文璋，甚而至於做袁世凱的，更不  
足道了）爲他們的理想。倘若我們中國人採用，並且不得不採用第二個途徑，即人  
民的政治，我們有經營這政治的能力嗎？

所謂政治能力不過是人民的政治經驗的結果。淺見者流雖然常將政治能力認做種  
族的特性，但是近代生物學家既然未曾發見政治的種性，心理學家又未曾發現政治  
的本能，我們似乎不應該將政治能力完全委之種族的本性，或先天的氣質。假使政  
治能力只代表人民政治的經驗，那末，像這個受慣了四千多年的專制政治而未會得  
到，又未曾想努力得到政治權利的中國民族，至少在現在是缺乏政治能力的，除非



我們人民曾有相當的準備與訓練。在過去的十五年裏，一般官僚，與政客所暴露的政治能力的缺乏本是當然之事，無足驚怪。但是過去只是過去，我們所要討論的不是現在有無政治能力的問題，乃是將來能否訓練政治能力的問題。

大凡一種制度或生活方式的存在，必然同時有可以使他存在的條件，正如同一種植物或動物的存在，必須先有適於他的生長的环境一樣。我們接着這個無可懷疑的道理推論，我們要知道中國人訓練政治能力能否成功，便須先考察可以發展政治能力的到底是那幾種條件。

現在歐美各國政治的發展我認爲靠着三個主要的條件。第一，他們的政治能力根本於他們較長的政治的歷史。民治的生活在歐洲歷史上雖然曾經過若干次的中斷，但是他實在已發端於兩千年前。後來人民的政府經過中世紀的都市政府時代，到了十八世紀以後，便如火如茶的發揚了。這個長久期間的發展不特給歐洲人民政治生活的經驗，還給他們政治生活的理想。這實在是歐洲人民從過去所得到的最寶貴的

賚賜。第二，他們的物質發展在兩方面促進他們的政治生活，一方面，物質的進步供給許多物質上的便利，輔助政治生活的進行。如現代的交通方法，印刷技術，都變成了現在政治活動必不可缺的工具。又一方面，物質的進步增進人民的財富，減輕人民的勞苦，於是人民有玩弄政治的機會與能力。以先，政治不過是貴族或地主的專享品，等到十九世紀工商業發達以後，於是工商階級，勞動階級，最近乃至農民階級都先後加入了政治大舞臺。第三，人民的知識或教育的程度。這也可以說是物質進步的結果，但是因為他的重要似乎應該承認他為近代政治發展的一個重要條件。愚民只配有愚民的政府，有知識的人民便可以修養理會政治，運用政治的能力。

以上所說三端或者將產生現代政治的條件分析的過於簡單。可是我們只就這三面看來，便知道我們要想訓練人民的政治能力，真好比在空中造樓閣了。我們的祖先所遺留給我們的，并且到如今還為現在治者階級所寶貴而不肯變更的許多專制的政

治經驗，奴隸式的心理，以及自私的，怠惰的習慣，不特不能促進，反妨止我們政治能力的發展。我們的幼稚的物質狀態如何會供給我們組織新式政府運用新式政治的便利。我們只配有中世紀式的，或者半開化的政府，因為我們缺乏科學的利器，缺乏物質的工具。人民生活程度的卑陋使一般人民的精力完全耗費在謀生送死，那裏還有餘力去理會並致力於簡單生活以上之事物。最末，一般人民的愚魯當然要供那些有武力者或有點智者的剝削，那裏還有抵抗或補救的方法與魄力。我們看了這樣的情形，便覺得訓練我們人民政治能力的機會差不多等於零。

雖然，我們竟絕望而終止我們的奮鬥嗎？我們只能安靜着等候任何政治的形式來加到我們的頭上，而自己絲毫不肯努力去實現人民合作的力量嗎？中國現在的問題不單是停戰或平和的問題，因為平和未必就是好政府的實現，平和不會自然的產生人民的政府。根本的問題，還是在如何養成人民的政治能力，造成真正的民衆勢力。倘使我們人民永遠不能養成政治能力，不能自成一種基本勢力，我們便不能不任

專制者的蹂躪，供專制者的犧牲，本來不必問那個專制者是本國人是外國人，或是做外國人傀儡的中國人。

（現代評論）



## 中國最近之政制問題

樓桐孫

### 一 題外之言

今余於未着題前，認爲有應聲明者兩事：茲篇之作，純以客觀之地位，作理論之商榷，文中或引甲言以抨乙，或假丙言以駁丁，皆無絲毫成見存於其間；誠因不引則未免以人廢言，隱名則又恐掠人之美，故輒將原著者之姓名附註於旁，以昭翔實，其人之政治主張，社會地位，概所不問。此應聲明者一也。東方約余爲元旦號撰稿，匆匆未及握管；既越期矣，而東方復來函催取，遂不願失信而勉成茲篇。故文中徵引，罅漏錯誤之處，自所難免，而余個人「集權分治」之主張，尤不過略發其端，未暇以詳細方案貢諸國人。此應聲明者二也。

### 二 何謂「政制問題」

政制問題者，關於討論一國家政治組織之制度的問題也。自廣義言之，小而行政自治，大而國體政體，無不包括在內。

吾國自「驅除韃虜」(註一)剏立共和，外國學者如精琦氏、古德諾之流，頗謂中國國情最適宜於君主立憲，而不可抄襲歐美，輕行共和。雖袁世凱之帝制自爲，實受古說之暗示，而十餘年來政局蝸蟻，國勢衰弱之種種事實，似亦足證明古等之非盡誣，是猶「強不諳水性之人，習泳深淵」(註二)其艱難危險之狀，自在常人意料之中；但「謂不諳水性之人，不當入深淵以習泳則可；若懼其溺而遂禁其近水，則終其身於不能泳而已矣」(註三)又胡可者？中國人民，數千年來，習於專制，不宜遽採極端之平民政治，致貽畫虎類狗之譏，固爲吾人所公認。若謂吾國應永戴專制之君而不可提倡民權，以漸臻於共和之治，是殆因噎廢食之說，斷爲吾人所不取。故「民主國體，本已早定」(註四)決不容任何人再有絲毫之疑問。此所謂政制問題，當然划出「國體」於論範之外。

然所謂「政制」者，「政治」之制度乎，抑「行政」之制度乎？關於此點，泰西學者，所見初不一致。即就「集治」(La centralisation)言之，有謂集治有二：曰政治集治 (La centralisation politique ou gouvernementale)；曰行政集治 (La centralisation administrative)。前者，事實上恆使法律歸於統一 (L'unité du droit ou de la loi)，而後者則使法律之執行及事務之管理歸於統一也。(註五)集治如此，分治 (La décentralisation)亦然。(註六)有謂「政治與行政之區別，絕無實際上之對象。……吾人之所願者「倍桑脫拉里薩遜」(décentralisation之音譯，即「分治」)而已。此倍桑脫拉里薩遜之為政治的抑為行政的，人儘可各以其名而名之，但求其實，字所不爭。……且行政何自而始？政治何屆而終？余料終無一人能與我以明確之界說，則曉曉於字面之爭，殊屬無謂已極。」(註七)是以本文所謂「政制」與其專指政治或行政之制度而言，毋寧包舉兩義之為愈也。

### 三 聯邦制



國體問題應劃出於本文論範之外，既如上言，故今所將與閱者諸君略加論列者，厥爲關於政體組織之部而年來國內政士互相爭持較量之種種建議也。舉要言之，可分七項，卽：

- 一、聯邦制，
- 二、聯省自治，
- 三、委員政府制，
- 四、民主集權制，
- 五、國會委員行政獨裁制，
- 六、分治合作，
- 七、集權分治

是也。請先論聯邦 (Le fédéralisme, L'Etat fédéral)。(註八甲)

聯邦制在最近世界政治之潮流中，姑無論其本質之蛻變若何，而在政制上實占有

重要之勢力，此爲稍治政治之學者所共知，固勿論矣。其在中國，自「六十年來，中央的權限一天天的縮小，地方的自覺一天天的增加；到了辛亥革命軍起，「省的獨立」遂成一件歷史的事實。當袁世凱的時代，這個現狀的意義已有人看出了，所以有民國二三四年間的「聯邦論」。」（註八乙）『蓋各省聯合之始，實有類於美利堅十三州之聯合。因其自然之勢，宜建爲聯邦國家』（註九）『竊嘗謂國本不搖，必俟地方制度之確定，其需要較制定憲法尤急。……今之地方制度，係仍前清之舊，勢在必變。識者因謂非順其自然，爲聯邦之組織，不足與圖治。』（註十）故「聯邦之說，倡始於民國初元。時，革命初成，中央集權之說，深入人心，和者蓋寡。自袁氏解散國會，蔑棄約法，帝制自爲，國內政家，乃復倡聯邦之論。以掙擊袁氏。然猶取其實而避其名，其公然揭櫫聯邦者，惟「章」秋桐先生一人而已。」（註十二）是亦谷氏所謂「……雖不必有聯邦之名，要必以聯邦組織之精神，使中央政局之變遷，不影響於地方，而後國基安固」之意也。（註十二）『厥後袁世凱帝制失敗，而民黨又

取消其聯邦之主張，他黨中亦有似此者。」（註十三）

此爲中國聯邦運動之史略。

但民黨雖已取消其聯邦之主張，而論士之戀戀不捨者尙頗不乏人。胡適之先生謂

『打倒軍閥割據的第一步，是建設在省自治上面的聯邦的統一國家。』（註十四）陳達

材先生謂『我國應立刻採用聯邦制……我們現在欲打破武人割據，只有軍權統一之

一途，而軍權統一可行的方法，只有採用聯邦制度，俾各省保留一部分之民政，而

中央收回全部之海陸軍權。』（註十五）陳茹玄先生著聯邦政治（商務印書館民國十四

年初版，）兼採美瑞德加澳諸國之長而有「理想聯邦」之建議。（註十六）吾友謝瀛洲

先生著法文中國聯邦論，亦以『採用聯邦制爲統一中國之方法』（二〇三頁。）惟張

東蓀先生在東方雜誌第二十二卷第六號聯邦論辯一文中，謂『聯邦與單一，在性質

上已沒有什麼分別，』且他『也不願再討論此類政治問題，因爲政治究竟是一件實

施的問題，若所說與所主張都不能見實行，而實際反相距漸遠，則說時安能有興味

呢？……若所言不求切於實際，便是在腦中日造一烏托邦，當然不算討論政治。可見現在中國的政治，真是無法討論了。」聯邦論在中國實際政治上之絕未見有若何影響，於此已可概知；即其理論是否圓滿？與中國國情民性是否確係適宜？亦余之所不敢妄同，因與聯治分治多有關連，俟後再論。

#### 四 聯省自治

「聯省自治，」簡稱「聯治；」又有謂應稱「聯省民主」者，蓋以『民主爲國體，聯省爲政體，民主國體，本已早定，今日聯省，乃政體之正名，以示吾國爲聯省之民主國，非單一之民主國耳。』（註十七）又有謂應稱「聯合的共和國，」以避單一聯邦之爭者。（何人所言，見於何處，一時不及查出。）其實一而已。

夫『吾國改建共和，名爲主權在民，實則主權在軍……軍閥實屬應運而生，於理於勢，無法排除，惟有尊重省之地位，共組中央，則軍閥退而聽命……。』（註十八）

此爲袁世凱帝制失敗，北洋軍閥漸起分化以後之情狀，故『至民國九年，自治潮流，奔騰澎湃，聯省之說，風靡一時。』（註十九）於是湖南首倡制憲，於十一年元旦公布施行，黔，桂，川，粵，蘇，浙，閩，贛，滇諸省紛紛響應，風馳電掣，大有一日千里之觀。是聯治運動者，蓋本與各省軍閥相因而生者也。六七年來，鼓吹聯治運動者，武人有陳炯明，唐繼堯，趙恆惕等，文人有章太炎，唐紹儀，褚輔成，熊希齡，鍾才宏，徐佛蘇，梁士詒，甘豫立等。民國十三年間，有所謂上海聯治社者，通電全國，略謂：『欲謀民國統一，首在打破蹂躪省權之勢力，而以各省爲同流共進之單位；欲謀國憲之成立，首在消滅謬託法統之國會，而以聯省會議爲根本解決之樞紐；欲得聯省自治之實際，首在卻還偽憲賦予之自治，而以人民自決爲特立獨行之主張。……』可知『聯省自治運動之目標有二：一在打破中央集權式的武力統治，故對於中央與地方之關係，主張聯邦制；一在打破各地方之武人政治，故對於各邦（省）之政治，主張人民自治。』（註二十）然則聯省自治而果成者，則中國不

將分裂乎？是蓋不然。陳國鈞先生在其聯省自治釋義（註二十二）中，明謂聯省自治之「唯一目的，在於依現時之國情，而求永久之統一，非破壞統一之成局，而縱各省之獨立也。」並提出聯省政治三大原則：一曰「在聯省政治，中央與各省，其權限同以憲法為根據；」二曰「在聯省政治之下，國家之政權雖分，國家之主權則不分；」三曰「聯省政治由聯省自行改造，非由中央組成聯省。」（註二十二）自國民黨反對聯治，發為宣言，（第一第二兩次全國代表大會宣言，均有指斥聯省自治派之語。）而地方自治與國民革命幾相敵視，實則「革命攻邪，自治培本，」（註二十三）誠有如褚慧僧先生所言●故「聯省」雖有商榷之餘地，而「自治」究為民主之基礎。必對內能治，而後對外可聯。若如湖南首行省憲，而自治徒托空言；衡諸製憲自治之初衷，可謂全然失敗。失敗之原因，一部分固由於四圍外力之壓迫；大部分則由於本省武人全無實行省憲之誠意，而徒假自治名義以維持地盤；而在他方面，人民亦無了解自治之識力及擁護省憲之決心。如此而言自治，亦是自欺欺人。省既不

能治，聯省直爲軍閥之同盟，何利於時局之解決？吾以爲今後非至各省有充分的人民的實力爲省憲後盾以擁護民治，聯治運動未可恃爲解決時局之方法也。』（見太平洋第四卷第十號松子君時局問題與民衆勢力。）此與前引張東蓀先生在聯邦論辯中之態度如出一轍，亦卽聯治運動未能奏效之主要原因也。

\*

\*

\*

\*

於此有尙須附帶論及者：聯省自治與聯邦兩詞，果異名而同實乎？抑名既不同而實亦有異乎？俞大同先生以「聯省自治制有二種意義可解釋：（一）各省以聯盟之意味互相聯結，擁護各省之自治。（二）各省自制省憲，自選長官，自立政府，先造成一自治省，然後再連合各省，共制國憲，立政府而建設一聯邦政府。故聯省自治制，也可以說是聯邦制之一種。」（註二十四）陳獨秀先生亦謂「總之，聯省自治，就是聯邦，聯邦是一種政制，政制是不限於變態的。」（註二十五）陳達才先生在前曾引及之我國的聯邦問題中，並直謂「聯邦與聯省自治，實名異而實同。」（註二十六）

胡適之先生以辛亥革命時「省的獨立，」已爲一件歷史的事實；而褚慧僧先生亦謂辛亥武昌首義，各省風從。軍事未終，各省卽自定省之根本組織。於是湖北，湖南，廣東，浙江等省，臨時約法，相繼產生，一省之自治成焉。嗣以十七省之代表，選舉中山先生爲臨時大總統；其後各省選派同數之代表組織臨時參議院，制定民國臨時約法；其於民國領土，明定爲二十二行省，內外蒙古，西藏，青海，於是聯邦之基礎定焉。』(註二十七)皆含有省卽邦，聯省卽聯邦之意。其他學者之主張，大概類此。至陳茹玄先生在其聯邦政治中則謂『在分別討論各國聯邦政治之先，學者必先明聯治普通之原則與界說。』(註二十八)似聯邦係包括於聯治範圍之內，而聯治之涵義實等於聯合 (Federation)。若謂『聯治者，反對君治實質，……同時主張自治者也。』(註二十九)則『地方自治重在城鎮鄉的自治。地方自治團體擴大到中國各省這樣的範圍，已經不是簡單的地方自治問題，乃是採用聯邦制，屬於國家組織問題了。』(註三十)若依俞大同先生第一種意義之解釋，各省以聯盟之意味，互相連結，擁護



自治，則聯治云者既非通常之自治，亦非美瑞之聯邦，而明明爲瑞士在一八四五年以前，美國在一七八七年以前之聯盟（或稱聯邦 Confederation of Etats）矣。由斯以觀，雖「聯省自治」一時曾爲政治上有力之主張，」（註三十二）而其涵義及界說，初未見有人能立一明確之觀念以供國人之研討，又何怪徐季龍先生譏聯省自治四字爲「不成學理上之名詞」哉？（註三十二）余思倡聯治之說者，其意似重在地方之自治，但因中國之省區，乃地方現成之界限，故即主張以省爲單位，然後再進而謀全國之聯合。（太平導報第二期趙厚生先生謂「必標榜不規則之聯省，先息軍閥間之爭，然後進於有規則之聯省制，以圖長治久安。」即此意也。）若因欲提倡自治而輕援辛亥「獨立」之例，以省爲邦，則民國初年，既早有聯邦論之鼓吹，又何必別立新名以淆惑人民之耳目？且當辛亥之役，各省「獨立」純係爲反抗中央而表示脫離之意，雖當然成爲歷史的事實，但各省在事實上究初無何種獨立之歷史也。即以此「獨立」二字作爲聯治之張本，亦未免稍嫌牽強。中山先生曾謂「美國之所以

富強，不是由於各邦之獨立自治，還是由於……各邦統一的結果。……中國原來是統一的，便不應該把各省再來分開。中國眼前一時不能統一，是暫時的亂象。……萬不能再有聯省的主張，爲武人割據作護符。」而論者亦多疑鼓吹聯治之人，至少有一部分「想利用聯治的旗幟，爲公開的活動，以攻擊現政府，攫取政權……」（註三十三）雖立論稍苛，似亦非盡誣蔑之說也。

余意聯省自治一語，求諸西文，惟蒲魯東之 *Regionalisme* 頗爲相當。至聯省之「省」，既非美德獨立之邦，亦非地方自治之域，與台斯馬萊之 *Etats Provinciaux*，庶乎近之。惟聯治之定義與界說，究係如何，更望主倡斯說者有以明白宣示也。

## 五 委員制

委員制者，一多頭之行政組織也 (*Plural Executive*)。瑞士自一八四八年之聯邦憲法施行後，卽行此制，名曰聯邦委員會 (*Conseil Federal*)，以聯邦議會 (*Stand*

erath, Conseil des Etats on Conseil National)所選出之委員七人組織之，任期三年；中以一人爲委員長，任期一年，不能連任；各部事務，事實上即由各委員分擔之。此制自實行以來，頗著成效。美前總統威爾遜評瑞士之委員制有曰：『瑞士聯邦之中央行政機關，係爲合議制，合議制（即委員制）者，事權不屬於一人之君主或總統，而委之於一由若干委員所組成之團體也。此實爲瑞士聯邦組織上受各州成例影響最顯著之點。瑞士人民以委員制防止政權之集中爲未足，更令立法機關（即聯邦議會）對於行政部有矯正之權，各州與中央胥無二致，此皆根據於瑞士人民之政治思想而來也。』可知委員制之於瑞士，甚覺適宜，已有七十餘年之歷史可資佐證。

其在我國，自辛亥革命以還，倡者素鮮。民十前後，徐季龍先生始建議委員制政府於中山先生之前，中山亦頗踴躍之。嗣又有所謂救國聯合會者，遂提倡以『改造委員制政府，爲和平統一之方法。』（註三十四）一時和者頗不乏人。唐少川先生嘗謂『分權自治，爲農國特立不撓之精神。』（註三十五）而以委員制政府爲『救濟中國與提

振世界各民族發憤有爲之唯一至計。」（註三十六）徐季龍先生並斷言「委員制爲世界政治進化必由之道。蓋政制皆起於專制的獨裁制，（即極端君主專制政治；）乃進爲分權的獨裁制，（即多頭政治；）再進爲分權的合議制，（亦曰三分權立政治；）再進爲立法行政合一，及中央地方分治的合議制（即委員制政治。）……此外更未聞有善於此（委員制）者」矣。（註三十七）而吳吳山先生所著中華民國委員制政府組織大綱商榷書，都凡十四章一百二十四條，上自中央行政，下至鄉村自治，無不以委員制施之；並於第一百二十四條特定於委員制「實行初期，如有故意破壞阻撓，蓄意謀亂者，查確證據，得盡法嚴懲之，」大有與國民黨之「以黨治國，」同有神聖不可侵犯之勢、

年餘以來，國民革命勢力，自珠江流域雄飛突進，一日千里，政治方面，中央與各省皆行委員制，雖其產出之機關及方法，均與吳吳山先生所主張者顯有不同，（註三十八）而廢棄從前之獨裁制，以冀收集思廣益之效，用意本甚可嘉。但據一般人

之觀察，黨治下之委員制，似尙未能切實運用，而挂名兼職之委員太多，尤足使政務時陷於停滯。

## 六 民主集權

民主集權之說，年餘以來，時聞有道其名者。甘乃光先生近日談話，亦主張中國應探行此制，雖其內容及實施方法，未見發表，時事新報已一再爲文論之。（見該報十二月九日及十四日社評。）綜其論據，可分兩點，請爲介紹於左，而再以己意略加商榷。

（一）時事新報謂「民主集權四字連續而成名詞，實俄國創之。……所以圖大權之集中與處事之祕密而已。……集權之趨勢，最後集於一人，而後爭端以止。……俄之所謂民主集權，實帝王專制之異名耳，實少數人把持之異名耳，集權之結果，歸束於一人之獨裁，與民主二字絲毫無涉焉。列寧輩爲欺世盜名計，以民主二字冠於

集權之上，所以欺本黨黨員與世界勞動者。」故該報甚望甘君所謂民主集權制，必大異於俄國式之黨內集權與政治機關集權。

(二)或謂甘君之民主集權，係取證於廣州市政，而廣州市政又以美國之委員會制（或經理制）為師法，確有民主集權之精神寓乎其中。時事新報萬木君則謂「此亦似是而非之言也。……自市經理之責任集中言之，不能不謂為集權之一種，然與俄共產黨之所謂民主集權，絲毫無涉者也。……市長也，市議會議員也，其他職員也，……今皆去政黨之干涉，而代以市民之自由選擇，是乃公民權利之擴張而非縮減也。……美之市政制度，大抵規定於州憲法或州立法之中，市行政受州法之干涉，欲改革而不能，於是近年城市自治運動之說大倡。此所謂自治，非與官治相對待，蓋謂城市立法，聽城市自為之，不須州政府之干涉，此真分權之表示也，不得謂為集權。……豈得與俄之獨裁制相提並論哉。」故萬木君勸人勿以海外名詞動相誇耀。

總觀上述論據，憂時之殷，愛國之忱，實堪欽佩。然純就理論方面言之，民主集權與獨裁專制兩語，似不宜併爲一說。蓋專制固有異於集權；不分權亦無傷於民主。設有國焉，其權在民，但人民除地方事務自行治理外，一切中央政權悉付託於一人或數人執行之以一事權而專職責。若是者，不能不謂爲「集權」而亦不失其爲德謨克拉西也。不獨此也。卽執行中央政權之人雖爲帝王，例如一八三一年二月七日公佈之比利時憲法，雖認定主權爲全體人民所有，而願與一君主共行之，苟因此而遂謂比利時爲非德謨克拉西之國，究嫌不當。「凡同一國家內之人民全體，在法律之前，一律平等，而得以自行指揮及管理者謂之德謨克拉西政制。」（註三十九）故「在近代國家之德謨克拉西，祇能以代議之方式行之。凡一城市之自由人，羣相集合於亞柯拉（Agora按爲古希臘之大市場）以直接施行其主權，今非其時矣。……盡吾人之能事，不外務使吾人之代議士，眞確爲吾人所選舉而已。」（註四十）可知民主云者，非眞事事由人民直接自理，而不集權亦非民主之必要條件也。民主之必要條

件，毋寧謂爲平等，則蘇俄憲法第二十二條固明明有『不問人種國籍，一切公民在法律上皆爲平等』之規定也。特因第七條又有『一切權力，當完全專屬於勞農階級及其真正代表機關』之言，遂使第二十二條之規定，如同虛設，此殆與俄共產黨黨章第三節第十二條之『民主集權』互相表裏，以故造成『爲』(for)勞農專政之局面而漸漸達於『由』(by)勞農之專政。(註四十一)勞農專政是否即爲民主，即勞農階級是否可以代表全民，此當然爲另一問題，而民主之未必絕對不能集權(此所言專政，皆指絕對集權之意)，似已毫無疑義。至俄國自革命後之一切選舉，皆同虛設，此誠千真萬確之事。但茲特過渡時之變象，非法制上所明定，蓋既『爲』勞農專政，即明明言勞農尙無專政之能力，此猶吾國國民黨於實行憲政之前，特設一訓政時期以厲行黨治之意乎。若夫美市經理制之責任集中，對於州政府言之，謂爲分治則可；萬木君謂『此真爲分權之表示，』則似稍嫌牽強而有語病。其說見後。

凡右所言，非即絕對贊成民主集權之意；且甘乃光先生民主集權之內容及實施方



法尙未發表，亦無庸吾人預作揣測之論，特因作者係主集權之一人，故稍稍表明理論上之意見如此。

### 七 國會委員行政獨裁制

許仕廉先生近任東方雜誌第二十四卷第十號發表製憲與政體問題一文，內有一個新政體之建議，曰「國會委員行政獨裁制」(a government of parliamentary committee and administration dictatorship)。臚列組織大概二十一，優點二十，全文頗長，且附圖說，茲僅抉其要點數項以作論證而已。

一、中央省縣各設「政治委員」若干人；中央政治委員由衆議院於參衆兩院議員中選出；省政治委員三分之一由衆議院選派，餘由省議會從議員中推選；縣政治委員五分一由省議會選派，餘由縣議會從議員中選出。

二、中央省縣各設行政首領（大總統，省長，縣長）一人，由各該級政治委員會

聘請，向各該委員會負責；中央省縣行政方針，由各該級政治委員會議決定之。

三、各級議會之議員，由人民直接或間接公選，對於行政政策有最高權。

四、各級各設一「官吏審查委員會」，其委員由各該低一級之立法機關（省議會，縣議會，村立法機關）各派一人，有審查彈劾官吏之權。

五、設國民大會或國民代表大會，對於中央省縣立法，有複決及創制之權。

六、中央各部，省之各廳，縣之各科，各設一「顧問委員會」，以備行政官吏之諮詢。

七、參議院由各省省議會，中央政治委員會及國內法團各選派若干人組織之。

八、各村官吏，由村民公選。

卽就上舉數點觀之，許氏此制實兼採英美瑞意俄諸國憲政之菁華，以力求適合於中國之國性，而行政首領「對於全部行政及人員之進退，有獨裁全權」，以造成「半陸軍式之政治組織」之主張，尤爲有深偉之識力，一方又提倡地方自治，發展人

民之監政權能，皆與作者數年來「集權分治」之私念，（余在法時即早有此種理想，祇自問學識不充，未敢形諸筆墨，故曰私念，）暗相吻合，故亦遂於論列各種政制主張之餘，附表於篇末，以聊貢一得之愚，非敢謂與許仕廉先生之說互有發明以抨擊一切他種政論也。

## 八 分治合作

「分治合作，」此李石曾先生最近之主張也。

近自赤魔爲祟，中國國民黨之重心，頗有動搖混亂之象，憂時之士莫不切望中央全體執監會議之開成，以出黨國於斷潢絕港之境。十月二十八日南京民生日報載有周容先生提高黨權宜速開中央執監聯席會議一文，結論謂「今日之國民，莫不堅信救中國者唯國民黨；且唯統一之國民黨能救中國。故黨之統一，實爲第一要着；黨既統一矣，提高黨權，實爲第二要着；……」李石曾先生以爲「黨務同於政治，統

一固有必要，而分治亦同爲必要。若只有統一而無分治，則有專制專政之弊矣。若僅有分治，或分而不治，則有分裂散亂之弊矣。故吾（李先生自稱）恆不欲簡單以言統一或分治，而必曰「分治的統一」或「分治合作。」（註四十二）此分治合作四字連綴成詞之所由來歟。李石曾先生並爲「進一步之分析曰：分，乃分立分工之自由；治，乃修明地方之民治；合，乃合成羣體之互助；作，乃致力民生之工作。此四者，實爲國民民生之必要，缺一不可；而與赤白兩色之專政集權派皆相反者也。蓋不分，乃強權專制；不治，乃官僚壟斷；不合，乃壓迫離異；不作，乃破壞怠惰。」（註四十三）二者相較，其優劣不待龜書而後決也。因「分治合作，乃古今中外民黨中之一種思想，正與「專政集權」思想相對峙者。」（註四十四）李氏自言從事於此種思想（分治合作）之筆舌宣傳者已十有餘年，結果贊成者多而反對者少，「非贊成吾（李氏自稱）之理論，乃贊成古今中外之此種思想。其不贊成者，或不滿意或不了解此一名詞，而非反對此根本思想也。」（註四十五）李先生不遽以具體政制之方

案提貢於國人之前，而諄諄聲明此乃不過爲一種根本思想之宣播，其穩實謙和之意，雍乎有長者風。此又李先生之一種根本精神，爲吾輩後進所宜服膺不忘者。吳稚暉先生亦謂李石曾先生分治合作之『最大原則，就是勸人決不好企圖大清一色或大清一色。例如蘇俄的共產主義有何高明，中山先生的民生主義又有何欠缺，他若真是朋友，真心爲世界革命，就應配讓朋友自己去按切環境，成就他朋友的一種革命；對中國要尊重中國人的意思，對印度埃及，什麼什麼，都要採納本地人意思，這就叫做分治合作。……說到內政，……就是借他（？）現成的威望，整理一切，容易得多，這不是分贓辦法，這是順理成章，這又是李先生切望有的分合精神。所謂分，便是應教有功者治理；所謂合，就不應該子孫萬世，計畫清一色。』（註四十六）

吳先生又謂『分治合作，是精神，不是什麼政制，就是所謂公平權利上留心自己的清一色，也不許別人清一色，却不要沒了人的功能。』（註四十七）李石曾先生在其十一月三日黨之統一與提高黨權文內，並曾自引吳稚暉胡展堂兩先生之言。吳曰：『

分治合作有必要，關於分治，宜注重治字，若分而不治則不好。關於合作，總理墓在寧，故最好以寧之中央政府亦成一廟之性質。」胡曰：「分治合作即自由互助。自由與互助二者不可離。若分治而不合作，則爲分裂。分治而合作，則有益無弊。」又云：「人常好言政府之威權，實則今後之政府，只要有威信，不要有威權。」此皆可謂爲李石曾先生分治合作之朱註。其他各報及學者亦多有論及者，如時事新報，民國日報，工商新聞及鄭毓秀博士之今日治國的工具——「分治合作」，（註四十八）魏伯聰博士之分治合作與和平統一。（註四十九）前敵青年（第五期）之分治合作的討論等等。總之，以今所知，實「贊成者多而反對者少」，誠有如李先生之所言。蓋此既「不是什麼政制」而爲「公平權利上」之分配，以免「西風壓倒東風，東風壓倒西風」，而不再使「天下不太平」，此種救世愛民之苦心，誠使任何人無懷疑反對之餘地。

然余不揣冒昧，尙有不能已於言者，願掬赤誠與諸前輩先生略加商榷，幸恕僭妄

焉。

吾人以爲「分治」爲一事，「合作」又爲一事；前者固明明爲政治上之制度，而後者乃倫理上之名詞，（近來經濟學上之新制曰合作或協作主義 *La cooperation* 者，當然應作別論。）鑒於治亂得失之機，揆諸事物倫類之理，有以知紛爭之源，在於貪嫉。貪則強滅弱，衆暴寡，東西相壓，起伏無常；嫉則瓦斧鳴，黃鐘毀，功罪不明，是非乃失。公理既泯而物欲乘之，此天下之所以洶洶也。憂時之士，乃相與奔走呼號於衆曰：崇功任能，開誠合作，各本推己及人之心，勿萌壟斷把持之想，此正中山先生終身所期望「天下爲公」之局而心理建設之真諦也。「合作」之義，孰能非之？若夫認各派之實力，借現成之威望，「將黨治下現有之管轄地，分爲若干區域，若江浙區，兩湖區，兩廣區等，……所有區內一切行政事宜，概歸各該區處理，以免彼此侵略，發生爭執，」（註五十）而美其名曰：此「分治」也；此「乃和平之統一，今後之光明途徑」也。嗚呼！以此而求統一，統一誠或可得矣；但余不

解與不統一又果何以異也？假曰無異，則余又不解何以必曰此爲「分治」而無「分裂散亂之弊」也？倘貪嫉之心不除，精誠之基不立，則余又不知各區之內，何以保其必「治」，而各區之間，何以保其必「合」也？未「分」之前，既不能「治」，不能「合」，而曰：此不分之故也，既「分」之後，則必能「治」，必能「合」矣，余不知「分治合作」一語，又果含有何種偉大之神力而能轉移世運於立說之間也？且「區域」之分劃，將果以何者爲標準？即假曰分定而不爭矣，余又不知與近之軍閥，昔之封建，究有如何之區別也？是凡十餘年來反對聯邦聯省之論，殆無一不可移作反對分治之用，蓋主張聯邦聯省者，雖不聞將合作兩字標爲論題，然亦絕未聞因主張聯邦聯省而謂可不合作也！要知「中國原來是統一的，便不應該把各省再來分開，」（見前引中山先生語）何況所欲分者爲兩省以上之天然立國區域乎？中國目前之不能統一，係一時之過渡現象，決不宜再作遷就事實之主張，以水陷於分崩亂離之局。余故曰：從道德上以言誠，誠斯合矣，此縱近迂，實爲切要；若從政



治上以言分，分必治焉，此固苦心，恐難收效。或曰：分區而治，厲行黨義，順理成章，必能合作，吾子之言，未免過慮。余曰：否否，是又不然。分或不分，黨義一而已。分而行之，而能臻於治，成於合，及今而行之，亦必能治，必能合，根本上又果何貴於分哉？若不能既行於今日之不分，則他日既分，亦未必即能暢行而無礙也。由此觀之，可知分未必即治，正猶今日之不治，未必盡由於不分也。或又曰：以「中國之大，等於全歐，若全歐有一專政之政府出現，未必爲吾人所願，在中國又何獨不然？」（此本李石曾先生復汪精衛先生函中語。）故吳稚暉先生之解分治，亦引印度埃及，應聽自由以作旁證，則分縱不治，終將勝於不分之不治也。余曰：信若是，是直置身於外國而望中國之分也！吾人固不願全歐有一統一之強固政府出現，以其將益不利於吾也；苟吾人亦因而不願中國有一統一全國之強固政府，豈恐或將不利於外國乎？李吳諸先生愛國之忱，世所共仰，有以知其斷斷不作此想也。前聞英美兩國雖在倫敦協定，主張中國建設一不集權的聯邦政府；大陸字林諸

報，並曾請吾國素主聯邦之某巨公談話，認聯邦制爲救中國之唯一方法，以事鼓吹。此事想李石曾先生必非不知，而所以慨然有分治之主張者，實鑒於黨國近來之糾紛而具有不得已之苦衷也。雖然，勸各方領袖，棄嫌修好則可；設各區巨頭，分疆而治，則余終期以爲不可。余故曰：分治爲一事，合作又爲一事。然合作之精神，實視分治尤爲切要，誠以既能合作，不分亦治，若貿貿然而先分之，則治與不治，尙在不可知之數，又安保其必能合作耶？余固贊成分治之根本思想者也；惟對於李石曾先生之「分治合作」，則尙不能無疑，蓋亦「不了解此一名詞」之故耳。

### 九 集權分治

集權與分治兩語，驟觀之似甚相反而實不悖者也。

余嘗作爲幾個政治名詞進一解登於東方雜誌第二十三卷第一號，今請先述諸詞之要義於後，以明集權分治之不獨不相反，且實有相成之可能焉。

(一)單一與聯合 聯合國 (Etat federatif) 者，二個或二個以上之份子國 (Etats particuliers ou Etat-membres)，對內——就原則上言，——各保其固有之主權，法律及政府，而對外則共樹一幟之組織也。反之，其主權完全合一而不可分且亦不果分者，爲單一國 (Etat unitaire)。

(二)單一與統一 單一係對於聯合而言，爲改制之一種，已如上述。至『統一與否，純爲事實問題，與其國之取單一制抑聯邦制（聯邦係聯合之一種）無關係，』（註五十一）而爲一時之政象。康洪章先生謂『統治權的表現爲統一。』（註五十二）統治權之表現云者，蓋即政府號令能行於全國之意。『……中國自秦始皇併六國後，郡縣制度確立，即屬單層統治權，』（註五十三）單層統治權云者，即統治權完全合一之意也。至天壇憲法草案第一條『中華民國永遠爲統一民主國』之統一兩字，雖經起艸委員楊銘源說明，『當然指單一國家而言，』但以單一兩字『與統一兩字本無甚分別，』究嫌不妥。

(三) 集權與分權 將一切政權集中於一人——行政首領——或一處——中央政府——者，謂之集權 (*La concentration*)。反之，將政權之一部分 (或大或小) 分付於各直轄之中央屬吏或地方官吏者，謂之分權 (*La decancentration*)。

(四) 集治與分治 將全國政務集中於一人——皇帝或迪克推多——或一處——中央政府——者，謂之集治 (*La centralisation*)。反之，將全國政務區分性質而分屬於中央及各地方自治團體者，謂之分治 (*La decentralisation*)。

(五) 分治與分權 某事屬於中央，某事屬於省，縣，鄉，鎮，此政務之分配，乃必基於憲法或法律而定者也。至同屬於一中央政務或地方政務之內，某也有何權，某也辦某事，此政權之分配，一惟主管長官之意是從，而無法律上之保障。此其不同者一。且執行分權之屬吏，係中央或上級機關所任免，學者通稱之為「中央官吏」 (*Agent centraux*)；至執行分治之人，乃地方人民所公選，雖事實上每每兼代中央政務或竟受中央之停職處分，但法律上全與中央政府無關，學者通稱之為「分治

官吏」(Fonctionnaires decentralisés)此其不同者二。吾國向來所謂「地方官吏」(Agents locaux)如知事等，實皆爲「中央官吏」，民國初年之自治委員，乃爲分治官吏。例如法國近來政制之趨勢，先擴大各地中央官吏之權限，是爲「分權」；然後再由地方人民公選縣長，不過因事實上之關係，仍兼行一部分之中央政務，是爲「分治」。故分權恆爲分治之過程，而分治未嘗不可集權也。此其不同者三。

(六)分治與聯邦 聯邦制爲聯合國方式之一，而分治則特適宜於單一國，而亦可行於聯邦國之各邦。此其不同者一。單一國之立法權有「統一性」(L'unité de loi)，聯邦國之各邦，皆有限制的制憲權及立法權，是爲「法律紛異性」(La diversité de la loi)。惟分治國之地方團體，既無立法權，更無制憲權。此其不同者二。邦之治域，極爲固定，聯邦政府非憲法上有特別之規定，不能加以變更；邦內之政務，亦不受聯邦政府之檢查及節制。至分治國之地方自治區域及其所辦事務，中央政府皆可以法律隨時酌加變更。此其不同者三。聯邦國於同一地域之上，有兩重統治

者之存在；至單一之分治國，通國之中，祇有一重統治者，雖各地方之分治官吏，仍不失爲此等統治者之部屬，但與分權下之屬吏有別耳。此其不同者四。

(七) 集權與集治 「普天之下，莫非王土；率土之濱，莫非王臣，」以公吏爲私僕，以國政爲家事，是「集治」者，實君主專制之別名也。至「集權」則顯與「專制」不同。其說已略見於民主集權條，茲不贅。

\*

\*

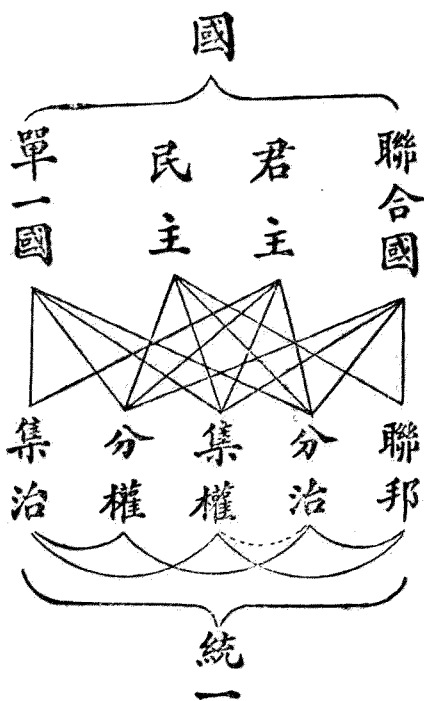
\*

\*

依上所言，可知

- (一) 單一必非聯邦，而聯邦不失統一；
- (二) 聯邦與否，與統一無關，而不統一仍不失其爲單一；
- (三) 單一儘可分治，而分治非即聯邦；
- (四) 聯邦仍可集權（至少從理論上言，）而分權非必分治；
- (五) 集治每多分權（中國歷代多如此，）而集權亦可分治。

此余之所以自忘譾陋而早有「集權分治」之理想盤旋於胸中也。茲更列表於左，以明上舉諸詞之關連：



(附註)集權與分治下之虛線，爲表明二者可以並行不悖與其他之實線同。

詞義及其相互間之關連既明，請再進而略述集權分治之意義，與海內賢明一商榷

之。

論者不察，每將集治集權混爲一說，而以集權卽爲專制，故舉國士夫，咸不樂聞集權之名，以免受提倡專制之責，正猶民國初年之咸不敢標聯邦之字，以免負破壞統一之名也。（註五十四）然而就中國之歷史民情言之，治不宜於集而權則不宜於分。申言之：以中國幅員之廣，人口之衆，各地氣候物產，水旱環境，與夫人情風俗之各不相同，若必舉凡全國之政務，強而責之於一人之身，其差能勝此重任者，古今來不數人而已；中焉者，信賢任能，重用文武股肱之臣以爲治，於不知不覺中造成極端分權，外重內輕之局；下焉者則沉迷酒色，昏庸不治事而亦不知進用賢人以爲治，遂致大權旁落，終於大亂而後已。語所謂「鞭長不及馬腹」及民國以來迭相起伏之聯邦聯治（李石曾先生之分治合作，實與聯省自治無甚分別，且較之聯治論似更爲偏重精神而輕實際，故包附於聯治之內）等說，蓋皆以集治爲其對象者也。若將全國政務，既各區別性質而分屬於中央及地方，（以省爲分治下之地方自治區



域實嫌太大，最好行中山先生之主張，以縣爲自治單位，則專制之弊既除，再從而各就其政務執行之權，集中於一統轄之機關或首領，通盤籌劃，以收指臂之功，責任既專，成效易覩，種種築室道謀，牽制延誤之現象，皆可一掃而空，此分治下之集權，誠有百利而無一害者也。張東蓀先生謂近來中國社會不發展之根本原因有二：一曰『集權的荒廢』，二曰『軍閥的橫梗』。又云：『所謂集權的荒廢，就是明明是集權制度，然而不行使其權……須知集權而在新興時代，原沒有甚麼大壞，……中國幾乎完全是集權而又復荒廢，所以社會頗受影響。』（註五十五）權而能集，豈特『沒有甚麼大壞』而已哉，且實有大利也；權而不集，豈特『社會頗受影響』而已哉，且實已陷於混亂而或將不免於滅亡也。張氏立論，雖好爲游移活動之詞，然謂中國爲集權而應集權，實有獨見之明而言人之所不敢言也。張氏於集權集治之分，亦甚明瞭，曾云：『吾人不主張集治主義，不主張一省有中央委任之長官，不主張行政有監督權，』（註五十六）其主張「集權分治」之精神，甚爲徹底，實可謂先

獲我心者矣！

陳茹玄先生嘗有「聯治集權」之主張，亦與「集權分治」暗相吻合。陳曰：「今之說聯治者，莫不以聯治要義，惟在分權，此實大誤也。夫聯治最大之功能，即在於使地方自治與中央集權兩大原則同時並用，而兩者之中，集權原則尤為重要。歷觀世界各國，其成功最著之聯治制度，莫不傾向於中央集權。其憲法每經一度之修改，中央之權必有增加，美瑞德奧，莫不皆然也。聯治之所謂分權，不過對於局部之事，（此即余所謂政務，政務之分屬於中央及地方，是為分治，陳氏謂為分權，而復以分治為聯治方式之一，此蓋於名詞上未甚注意之故也，）俾邦政府得以自治耳。若夫關於全國之政權，如海陸軍之統率指揮……等等，則固不能旁落，亦萬不可分割，必完全操諸中央政府者也。故……聯治制度固一極端的集權制度，今人乃以聯治為集權之反對名詞，因疑聯治（實即余所謂分治）足以釀成割據，不亦謬乎？」此段大文，對於「集權」兩字，實可謂極淋漓盡致之妙。至謂「單一國家，雖

曰集權，中央對於國家政權（即余所謂政務，）可取其一而盡授其九於地方也。（按即余所謂「分治。」）聯治國家雖曰分權，（實即分治，）憲法對於中央政權，可予其九於中央，而僅遺其一於地方也。」（註五十七）是直與余「集權分治」之精神，毫無二致，特陳氏稱分治為聯治而誤分治為分權耳。（陳茹玄先生對此數名詞似從未注意細別，因在其所著聯邦政治一書中，亦嘗互相代用而界說不明也。法國公法學大家何理育氏（M. Hauriou）曾謂「就原則言之：凡國皆為聯邦；凡聯邦皆為集權……集權云者，蓋謂一國之政權，盡歸諸於中央政府之手，而以國為政治外交立法司法軍事之單一體也。」（見何著憲法要論。）又曰：「聯邦政府之政務（*Les services*），殆終必集中於中央政府之手；至各邦或各郡之政務，則或集成分，似無定勢而一以各邦郡之憲法為憑。」（註五十八）觀乎此，可知邦可聯而權不可不集；權應集而治不可不分。以視一般斷斷然於集權分權，聯邦聯治之爭者，實進一層

至「分治」一語，古本有之，管子權修篇曰：「朝不合衆，鄉分治也。」蓋中國之國家，係積鄉而成，一切政治教化，皆以鄉與里爲基本單位。孔子曰：「吾觀於鄉而知王道之易也。」（鄉飲酒義。）孟子曰：「死徙無出鄉。」老子曰：「小國寡民，」亦鄉而已。周禮大司徒五州爲鄉。注：萬二千五百家，所謂鄉老，鄉飲酒，鄉村，鄉三物，鄉八刑，均於鄉治之規劃特詳且重。墨子稱「里長，里之仁人；……鄉門，鄉之仁人。……」（尚同篇）管子「分國以爲五鄉，鄉爲之師；分鄉以爲五州，州爲之長；分州以爲十里，里爲之尉；……」（立政篇）民三內務部所分之試辦自治章程，對於鄉區，亦以每縣分畫四鄉或至六鄉爲準。是可知分鄉而治，本爲中國數千年來固有之精神；特以時至今日，交通加便，民智漸開，不獨斷難復如昔日之「老死不相往來，」實有速行團結以求內相扶助而外禦侵略之必要。故中山先生以縣爲自治單位之主張，實爲通古今時勢之變，而爲吾人所完全贊同。至「省」則俟至相當時期，或竟廢去，想亦當無何種重大之不便而反有益。蓋一省之

大，憑藉甚多，最易使野心家動割據壟斷之念，致有妨礙統一之虞；而省之中央屬吏，蒙上脅下，亦於集權多所阻滯。尹文子曰：『……所貴聖人之治，不貴其獨治，貴其能與衆共治。』共治者，即分治之意也；分治之單位若爲縣而非省，則所與共者益衆而其治益可貴矣。

若夫近之明標「分治主義」者，曾一度見之於太平洋（四卷五號國憲與省自治，

）略曰：『……殘餘權保留於各省，可以爲省政府之活動多留餘地，合於近世分治主義的精神，而順於國內各省自治運動之趨勢。……』不過此之所謂「分治」，仍落於聯省自治或李石曾先生分治合作之窠臼，而非余之所謂分治也。至亡友閻一士直以聯邦國與分治國是一樣的爲標題（東方雜誌第二十卷第六號）是終未明於前舉諸詞之界說，亦非今之所謂分治。王亮疇先生在其名著憲法芻議中有云：『總之，集權分權之說，皆是也，亦皆非也。』因而遂以集權分權爲『能並行而不悖』，亦蓋以分權代表分治之意耳。又中山先生建國大綱第十七款之「分權制度」，實係指

「分治」而言。『凡事務有全國一致之性質者，畫歸中央；有因地制宜之性質者，畫歸地方，』明明爲政務之分配，而非政權之分配，其曰「地方分權」者，仍不過爲名詞上之混用耳。

\*

\*

\*

\*

此「集權分治」之說之基礎理論也。必分治而後能集權；亦必集權而後能統一。至具體之詳細方案，有非雜誌一文所能舉，且急於踐東方之約，故遂草成此篇以資塞責。

若夫李石曾先生劃分江浙，兩湖，兩廣等區之超省的分治，是直與數年前章太炎先生所謂『張雨亭之東三省，馮煥章之西北，孫馨遠之東南五省，吳子玉之長江流域』無以多異，小子不敏，竊終期期以爲不可。質諸李先生及閱者諸君以爲如何？

(註一)此爲清光緒三十一年，中山先生在東京與宋漁父黃克強擬定同盟會宣傳總口號之一。

(註二)(註三)同見陳茹玄先生聯邦政治第二〇四頁。

(註四)見汪履炎李祚輝先生合著聯省憲法草案第四頁。

(註五)見何理育公法學原論自第九八至一〇二頁。

(註六)見何理育分治論第九頁。

(註七)見台斯馬萊 (M. Ernest Damarast) 分治略論 (Des Etats Provinciaux: Essai sur la Decentralisation)，巴黎一八六八年版第九十三頁。

(註八)(甲)民國十三年冬，高一涵先生有聯邦建國論一文，為談中國聯邦問題者所不可不讀。(乙)東方雜誌第十九卷第十七號轉載努力週報胡適先生聯省自治與軍閥割據。

(註九)見谷鍾秀先生著中華民國開國史第十一章，上海泰東書局民國三年初版。

(註十)同前第一八六頁。

(註十一)汪履炎先生著聯省憲法草案原序第一頁。

(註十二)開國史第一八六頁。

(註十三)東方第十九卷憲法研究號第七頁徐季龍先生語。

(註十四)同註八。

(註十五)同註八我國的聯邦問題。

(註十六)見陳著聯邦政治二一一頁。

(註十七)汪馥炎李祚輝兩先生同著中華民國聯省憲法草案及說明書第一條「中華民國爲聯省民主國」。

。東方雜誌第十九卷憲法研究號婁協萬先生憲法宜採聯省民主制。

(註十八)徐佛蘇先生語。

(註十九)汪馥炎先生聯省憲法草案序。

(註二十)東方第十九卷憲法研究號陳啓修先生語(第三頁)。

(註二十一)(註二十二)同見東南論衡第一卷第九期。

(註二十三)浙江月報第一卷第一號第四頁。

(註二十四)見東方雜誌第二十二卷第一號第九十七頁。

(註二十五)見東方雜誌第十九卷第十七號第一三二頁。



(註二十六)見同前第一二三頁。

(註二十七)浙江月刊第一卷第一號第五頁。

(註二十八)聯邦政治第四頁。

(註二十九)浙江月刊第一卷第一號周繼潔先生語。

(註三十)東方雜誌第十九卷第十五號第一三三頁。

(註三十一)太平洋雜誌第四卷第十號前引松子君文。

(註三十二)東方雜誌第十九卷憲法研究號徐謙文第七頁。

(註三十三)東方雜誌第二十二卷第十號頌泉君時事短評。

(註三十四)見吳山先生委員制政府組織大綱序二。

(註三十五)註三十六)見吳山先生委員制政府組織大綱序一。

(註三十七)見同前序二。

(註三十八)吳之「中央行政委員會」由「中華民國委員會議」於百名委員中選出十七人組織之；「省

行政委員會」由「省民委員會說」選出之。

(註三十九)見法國莫亨立 (Camille Morel) 社會主義大辭典 (Grand Dictionnaire Socialiste) 第 11 一二頁。

(註四十)見蒲格萊 (C. Bouglé) 從社會學到社會行爲 (De la Sociologie a l'Action Sociale) 第 六一至六五頁。

(註四十一)此係法國查理季特氏於一九二三年遊俄後之評語。

(註四十二)見十一月三日南京民生報。

(註四十三)見十一月九日民生報。

(註四十四)(註四十五)見十一月十九日民生報。

(註四十六)見汪先生分共以後發言下。

(註四十七)見讀了汪先生的兩件大事?

(註四十八)見法大週刊第一期。

(註四十九)見十一月二十五日民生報。

(註五十)見十一月二十日時事新報李石曾先生談話。

(註五十一)見太平導報第一一年第二期太平民國十四年來內亂之原因第九頁。

(註五十二)(註五十三)同見高一涵先生聯邦建國論內所引留美學生之製憲庸議。

(註五十四)谷鍾秀先生謂「雖不必有聯邦之名，要必以聯邦組織之精神使政局安定。」(開國史)張

東蓀先生「以爲聯邦之害，不在聯邦之實而在聯邦之名」(中華雜誌七號)國會議員籍忠寅謂「現今一

般人對於各省自制省憲一層所懷疑者，祇不放心「聯邦」二字耳。」呂復謂「至民國六年之時，則又諱

言聯邦，有主張聯邦者，聞者亦談虎色變，以爲破壞統一。」羅家衡亦謂事實上雖謂「省是一邦，亦無

不可；但名義上不必認定爲邦。如認定爲邦，則……於國家前途未免發生問題。」(同見憲法會議錄)

(註五十五)見東方雜誌二十週年紀念號張東蓀先生中國政制問題A一七頁。

(註五十六)見高一涵先生聯邦建國論內所引。

(註五十七)見東南論衡第一卷第八期第七頁及太平導報第一一年第二期第十六頁聯治之集權原則。

(註五十八)何者分治論第九頁。

民國十六年，十二月，二十日，上海。

(東方雜誌)



## 政治上的目的與手段

張奚若

人是一個極不容易了解的動物。有人說他性善，有人說他性惡；有人說他富於理性，有人說他根本上受本能，感情，偏見，及私利所支配，理性的力量即有也甚微。他有時好像非常的慈悲，有時又好像非常的殘忍；有時當真能為擁護真理而死，有時又完全為私利作奴隸。有的人頗能顧慮到將來，有的人又只能看見目前；有的人作事完全以社會的安甯人羣的幸福為前提，有的人却永遠以自己的權位個人的利益為動機為歸宿。

政治是一個極不容易懂得的東西。表面上，自盤古到現在，從來沒有一個政府或政治家或政客以害國殃民相號召；他們說他們的政策是為福國利民的。但是在事實上結果往往與所標榜者相反。亞里士多德說國家的存在是為發展一個人羣的最高尚的生活；盧騷說政府的作為是為謀全民的平等利益。這兩位哲學家在人類政治史上

的勢力和影響當然不能算小。但是到了數十年前，頭腦古怪的馬克斯偏在那裏大吹大擂的嚷着講甚麼唯物史觀，階級鬥爭，贏餘價值一套新理論。迨至一二十年來，又有許多自稱實在派的法學家在那裏鼓吹國家就是政府，政府就是官吏；除過官吏，無所謂政府，除過政府，無所謂國家一類的新學說。從前玄想派的籠統觀念被這些實在派的革命家分析得一文不值。但是這些革命家的新學說新理論，雖然大體上許多地方是很對的，不幸又不含有絕對真理。政治這樣東西，在理論和事實上，竟然這樣不容易明瞭。

人既是一個極不容易了解的動物，政治又是一件極不容易懂得的事體，以不容易了解的人作不容易懂得的事，無怪乎結果，在一般人看起來，是十九莫明其妙。此種現象在一般政治教育較高的社會上已經是不易改變，在今日一切教育很低的中國差不多等於無可救藥。然而天下沒有絕對沒有辦法的事，也不應有絕對沒有辦法的事。我們處在今日社會擾攘，政象糾紛的中國，無論爲救國救黨救己，無論爲在朝

在野，無論爲治人人治，都應有一種判斷政治善惡的方法。以下所言，便是此種方法的最要數點。

(一) 目的 一個人，除非是白癡，作事總有他的目的，或者應有他的目的。一個政府，除非是昏暴，作事也有他的目的，至少應該有他的目的。寬泛點說，政府的功用是爲謀人民的幸福和國家的安甯。不過這個定義太下得寬泛，在實際上幾乎毫無價值。比較具體點說，一個政府的職務是維持社會的秩序，抵禦外來的侵犯，保護人民的自由，促進經濟的平等或廢除貧富的階級。若更進一步，說到我們現在的國民政府，他的責任，用一二年來人人所習聞習見的成語來說，是內而打倒軍閥，外而打倒帝國主義。取締資本家，改良勞工待遇，增進社會生產。更是具體而又具體的主張。至於三民主義，五權憲法，那更不待言了。不過不幸這些主義，這些主張，一言以蔽之，這些目的，是不會自己實現的。他們須靠政府，官吏，人民去實現他們。政府，官吏，人民，怎樣會實現他們的主義，達到他們的目的？當然有



待於方法。因為如此，所以一個政府不但要有正大的目的，還要有適當的方法，才能引起人民的信賴。單有抽象的目的而無具體的方法，便等於無目的。

(二) 方法 要達某種目的的方法或者不止一種，或者只有一種。「爲目的不擇方法」一句話在哲學上可爭訟的餘地很多，在政治上流弊也不少。但是這個大問題我們在這裏不欲討論。我們在實際政治上最小限度的要求是：在可能範圍之內，一種方法總要沒有流弊，或流弊極小，並且還要有能達到他的目的的把握。有目的而無方法固然是不對，有方法而非好方法，而不能達到目的，而含有極大的流弊，也不對。方法的好不好，第一要看他能否達到目的，第二要看他有無流弊，或流弊的大小。

(三) 效果 目的是出發點，方法是道程，效果乃其終極，乃其歸宿。目的譬若根株，方法猶如枝葉，效果乃是果實。我們最後所要的是果實，不是根株或枝葉。目的的正確，在未實現之前，只是假定的；實現之後，始爲實在的。假定的對不對

完全看他的實在效果如何。最後的效果若不良，開頭的假定有甚麼用處？

歸結一句話，我們判斷一個政府的好壞，批評一個政策的良否，第一要看他的目的正不正，第二要看他的方法適不適，第三還要看他的效果好不好。一個政府對於人民有要求服從擁護的權利，但是這個權利是相對的，不是絕對的，是有條件的，不是無條件的。這個條件就是：一個政策須很有實在的好效果。單靠空洞的，假設的，無實效的目的和用意絕對不夠的。出於本心的服從和積極的擁護須用具體的成績和實在的效果繼續換來，不是僅僅發表幾條大政方針或宣言所可長久取得的。

（現代評論）



## 全民政治之理論與實施

程碧冰

中國國民黨是領導中國國民革命的一個政黨，國民革命是各階級的聯合戰線，所以中國國民黨就是爲各階級謀利益而革命的一個政黨，因此，中國國民黨在政治方面所主張的是：全民政治。

但是，全民政治是國民革命的最終目的，是要待憲政時期才能夠實行的，所以，我們對於一班曲解全民政治和懷疑全民政治的人們，是有糾正和解釋的必要！

就全民政治的本身而言，當然是農工商學都有參加政治的權利，但，我前面已經講過，「全民政治是國民革命的最終目的」，在實施前，是必須經過一種過程，才能達到全民政治的目的。換句話說，是必須經過軍政的破壞時期和訓政的預備時期，才能在憲政時期實施真正的全民政治。

國民革命不是全民革命，國民革命是和全民革命的性質完全不相同的，固然！國

民革命是各階級來參加求解放的一種運動，並不袒護某一階級或敵視某一階級；然而所謂各階級，是指被壓迫的各階級而言，凡賣國國民以效忠於帝國主義及軍閥者，當然是在被革命之列，他們——無論個人或團體，都沒有參加政治活動之權利。所以國民革命和全民革命是完全不相同的。其實，國民革命和全民革命性質不相同，還有一個簡單的明顯的事例：我們知道，所謂革命是當然有一個革命營壘，和一個反革命的營壘，所謂革命的營壘，是被壓迫的農工商學兵各階級，反革命的營壘，是帝國主義，軍閥，買辦階級，土豪劣紳，貪官污吏……等，從這一點來觀察，是除了帝國主義非中國人外，餘如軍閥，買辦階級，土豪劣紳，貪官污吏等，都是中國人，他們都可以在所謂「全民革命」之旗幟下來鑽營，這樣，全民革命，亦僅等於排外運動，或者說，打倒帝國主義，然而，不將帝國主義的內奸除去，帝國主義怎樣可以打倒？所以「全民革命」四個字本身就發生問題，既謂「全民」，又何所謂「革命」？若將革命的營壘分開，又何所謂「全民」？這是全民革命本身的矛盾。

盾，國民革命是完全不相同的，他是將革命和反革命的營壘劃開，他完全不能與反革命派妥協。所以，全民政治只有待將反革命派打倒而且剷除的時候，然後才能實施，這是所必經過的一種過程，並不是國民黨故意延遲；更不能因此而說全民政治是一張不兌現的支票。

將這個問題解釋明白了。還有一部份神經過敏的人，他們以為全民政治有趨於近代民主政治之流弊的危險，說這話的人，他們也是不懂得「全民政治」的理論的，國民黨三民主義中的民權主義，是將權與能劃分得很清楚的，權：是在普遍的民衆掌握中，能：是普遍民衆僱用僕役所執行的一種職務，僕役不好，民衆可以拿出主人的資格來辭歇（罷免權）的；僕役如果好，主人當然給他一種執行事務職權，比方一個大家庭，這家庭中的田地以及一切不動產的主權，當然是屬諸於這家庭的主人的，但是關於收租以及處置一切不動產的事務，他們儘可僱用僕役來辦理，如果這僕役發現舞弊情形，當然主人是要停職查辦的，這樣，除非那主人甘自放棄

他的主權，僕役是決不能舞弊的。那末，又有什麼趨於近代民主政治之流弊的危險？而且——國民黨三民主義中的民權主義，是有民生主義做他的保障的，民生主義是用全進的方法，「平均地權」節制資本」的策略來作經濟的改革，一步一步的走向建設三民主義非資本主義的國家的路上去。所以人民間貧富當然也要漸漸均等，亦根本沒有趨於現代民主政治之流弊的危險。再，退一萬步言，貧富的懸殊還沒有消滅，但，國民黨的政綱明明白白地這樣規定：『實行普通選舉，廢除以資產為標準之階級選舉。』，這樣，第三階級縱長袖善舞，也不能一手包攬政治大權，所以也沒有趨於現代民主政治之流弊的危險之可能。因此，這派所持的理由，當然也不能存在。

綜上所述，我們可以得到兩個結論：一，全民政治不是與反革命派妥協的全民政治，全民政治尤其要經過一種過程——到憲政時期方才能實現；二，全民政治是普遍的全民政治？（其實普遍二字，也不能成立）。全民政治尤其要隨經濟改革而能

真正完成。以上是關於全民政治理論方面的，關於全民政治的實施問題，我亦以管見所及，寫在下面。

全民政治的實施是要採取一種步驟的，關於這種步驟，就是黨的專政，所以，總理規定三個時期：一、軍政時期；二、訓政時期；三、憲政時期。軍政時期是破壞時期，是用武力剷除全民政治的障礙物——反革命派；訓政時期，是過渡時期，是用革命的威權來鎮壓一切反革命派，同時還訓練民衆予以參加政治之機會，以鞏固革命的政權；憲政時期，建設時期，這時才是實現全民政治的時期，是完成時期。所以全民政治在這時才能享受。——這三個時期，便是實現全民政治的步驟。然而，實施方面，除了時間上的三時期以外，他在具體方案上，我們亦須注意的：總理說：『軍政時期及訓政時期，所最先注意者，在以縣爲自治單位。蓋必如是，然後民權有所託始，主權在民之規定，始不至成爲空文也！今於此忽之，其流弊不可勝言，第一，以縣爲自治單位，所以移官治於民治也！今既不行，則中央及省，仍保



其官治狀態，專制舊習，何由打破？第二，事之最切於人民者，莫如一縣以內之事，縣自治尙未經訓練，對於中央及省，何怪其茫昧不知津涯？第三，人口清查，戶籍釐定，皆縣自治最先之務，此事既辦，然後可以言選舉，今先後顛倒，則所謂選舉，適爲劣紳土豪之求官捷徑，無怪選舉舞弊，所在皆是。第四，人民有縣自治以爲憑藉，則進而參與國事，可以綽綽然有餘裕，與分子構成團體之學理，乃不相違，苟不如是，則人民失其參與國事之根據，無怪國事操縱於武人及官僚之手！」這幾句話，很能指出「全民政治」之實施方針，我也用不着多說。然而，縣爲封建勢力所佔據之區，土豪劣紳，多憑藉縣政府的力量來魚肉人民，所以我們講全民政治，要依總理的「縣爲自治單位，所以移官治於民治。」的那種計劃去實施，只有黨的專政，猛烈地向封建勢力去進攻，去揭破一切黑暗的政治，推翻一切舊禮教，散播新的思想的種子，才能夠達到憲政時期，完成全民政治！

其後，作者更要說明的，在憲政時期未達到，全民政治未實施前，只有服從黨的

政綱「關於中央及地方之權限，採均權主義，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，不偏於中央集權制，或地方分權制。」的所謂因地制宜之性質，不能採取姑息一時的分治合作，或不顧事實之集權專政。要有集權專政的精神，分治合作的事實。最後，所謂全民政治，當然是沒有性的區別的，「於法律上，經濟上，教育上，社會上，確認男女平等之原則，助進女權之發展。」這也是國民黨政綱所規定的，誰也不能否認，但，縣為封建勢力所佔據之區，那裏舊禮教還在吃人，我很希望忠實的國民黨員，努力革命的同志，以及不甘受舊禮教縛束的姊妹們，大家努力起來，對舊禮教及封建勢力下總攻擊，剷除全民政治之障礙，促成全民政治之完成！

(民國日報)



## 非舶來品的政治思想

王 恆

作者近讀蔣總司令「謹告國民黨黨員同志書」，他說，他的政治思想，是繼承中山先生的政治思想，不是「舶來品」。

我們如果贊同這樣「非舶來品」的政治思想，第一要將這種政治思想，比較舶來品的政治思想，問他有甚麼特殊的價值。第二要分析各大民族的政治思想，證明我們非舶來品的政治思想，特殊的價值在那裏。

讀羅素博士所著「中國之問題」一書，其第一章，敘述中國文化，與西方文化起源之不同，並且說西洋人應取中國文化，以補西洋文化之不足。此種大哲學家所下之判斷，當然可以作我們理論的標準。所以我以為所謂非舶來品之政治思想之具有特殊之價值，當然不成問題。因為這種價值，不是主觀的，而是客觀的。

至於分析我們非舶來品之政治思想，是如何的內容；換句話說，就是與舶來品的

政治思想，不同之點在那裏？談到此處，我不能不將全世界各大民族的政治思想的大要，綜合起來，比較一比較。

一，是西方列強及日本之政治思想，概括起來，可以說是「功利主義」的思想。此種思想之來源，由於十九世紀的個人主義，科學主義，實利主義，綜合連貫起來。就是運用科學，以企圖物質上的實利。再依據實利，以發展個人。（或一部分人）而其反動，則釀成布爾什維克的過激主義。所以過激主義，在形式上，與功利主義雖有原動與反動之殊；而精神上，實具後先一貫之原理。

二，是印度哲學，與其偉人甘地之思想。吾人可以爲之新造一名詞，名曰「反功利主義」。列強主張發展個人，甘地則主張個人絕對爲社會犧牲。列強充分的應用科學，甘地則不用西醫不用機器。列強注重物質利益，甘地則主張精神抵抗。

三，至於中國傳來之政治思想，則曰「不以利爲利，以義爲利也。」義者宜也。其標準，則爲「中庸」之道，卽中（去聲）於實用之意。又曰「君子而時中」。故孔

子之聖爲「時」。老實說，卽中國傳來之政治思想，不狃於物質的功利主義，亦不陷於虛懸無薄的反功利主義。爲國主政，是先富後教。在世爲人，要重義疎財。在結論上，是不屑屑於功利主義，亦不盡反乎功利主義。在事實上，是個人與社會並重，物質與精神並重，並能使社會發展時，使科學的生活，與美的生活，有平流共進互相調和之可能。是爲吾中華民族傳來的，非舶來品的政治思想。

此種思想，成於孔孟時代。自五胡亂華以來，爲北方野蠻民族所蹂躪，中原人士，相率南渡，受溫暖之氣候，與豐腴之物質所軟化，使黃老之思想復興，屏入非功利主義之印度思想，遂成一種消極的個人主義。而國民之政治思想，遂以墮落。海通以來，紈袴當局，惑於西方之物質文明，下焉者，侈於消費，而怠於生產。上焉者，惑於西方之功利主義，而亡其自強不息之時的道德。捉襟肘見，當之輒靡。政治上，遂墮落於官不愛民，賣國求榮之封建末流，不能自拔。是爲現代之軍閥政治。此種罪惡之起源，不起於傳來的中國政治思想之不良。乃由於中國民族之忘其

本來的政治思想，而墮落於偽的「功利主義」或偽的「反功利主義」之罪惡所應得的不良之結果。

中山先生的三民主義，其內容要旨，實由中國傳來孔孟之哲學而來。其結晶體，即「博愛爲仁」。其重要之手段，即振起中華民族獨立自存之能力。能力之最重要者，即民族的政治道德的復興，（民族主義）採用歐美之民治思想，（民權主義）與科學的物質上之應用，以補其不足。（民生主義之方法）其所以迥異乎帝國主義之要點，即爲「非功利主義」，而爲一種漸進的高尙的社會主義，即所謂大同主義。茲將大同主義之內容，照錄如左：

『大道之行也，天下爲公。選賢與能，講信修睦；故人不獨親其親，不獨子其子。使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者，皆有所養。男有分，女有歸，貨惡其棄於地也，必不藏之於己，力惡其不出於身也，不必爲己，是謀閉而不興，盜竊亂賊而不作，故外戶而不閉，是謂大同。』

讀者注意，所謂大同主義，就是純正的社會主義。乃中國傳來之政治思想最高之目的。其行爲是積極的發展國民之仁德，使能者，智者，強者，幫助不能者，愚者，弱者，由一部以及於全體。是即吾人所謂非功利主義。

反過來，帝國主義之政治思想則不然。能者恃其能而傲人之不能。智者欺愚，強者凌弱，既無惻隱之心，只求物質之娛樂，不解精神之痛苦，是爲功利主義之末流。武力相勝，詐譎相尙，以至發生今日無法解決之社會問題，而猶不自反省，反以弱小民族，爲其尾閥，供其犧牲。

物極必反，遂發生兩種反應。其一爲消極抵抗，即印度思想之擡頭，功利主義者，已無法征服之。其二爲積極抵抗，即法之「散其卡里」，與美之「哀大布留，打布留」……以功利反抗功利，至布爾什維克，而登峯造極。其流毒中國，則爲中國共產黨。中國共產黨，實以極端的個人主義，物質主義，實利主義，加以祕密的嚴格的組織，以造成朝菌蟪蛄之新團體，以逞其個人的物質慾，或權勢慾。其特質



上，實暴露一種極端的功利主義之色彩。西人謂爲過激主義，可謂是名副其實。

過激主義，導源於西方之功利主義。依歷史與事實之轉化，遂形成今日中國共產黨之一般心理。無論其所實現之具體行爲，爲善爲惡，雖不一致，而總不脫離一個共通點。此派心理，任何圖謀與希望，總有一種「等不得」「來不及」的意味。乘此中國內亂之環境，乃大爲發揮。所以盡量利用社會之弱點，到處形成烏合之集團，將人間一切罪惡，盡情暴露。今國民黨同志既大覺悟，知道改造中國偉大之社會，非一蹴可幾之事。則應明瞭消滅過激主義，非專用消極的清黨的手段所能辦到。惟積極的振起傳來之道德，乃有希望。即努力復興「中庸」的道德，「時中」的道德，「自強不息」的道德，「先難後獲」的道德，而過激主義，自無從發生。

中國的社會主義施行之方法，與西方的社會主義施行之方法，其最具體的殊異之點，即中國的方法之過程，是要社會上智能階級，本其良心，勿爲利己的工作，而爲救濟多數下層階級的工作。依「富」的方法，謀多數人物質之利益。依「教」的

方法，謀多數人精神之利益。故程序爲庶而後富，富而後教。西方社會主義之方法則不然。使多數下層階級，各自爲自己之利益而奮鬥。其甚者，雖破壞秩序，亦所不辭。考西方人民心理，所以不同於中國之原因，其一由於西方之中流階級，重視個人物質主義，所以中流過富，下層階級過貧，其卒乃惹起反動。其二由於心理一般之急進，重視個人，而忘却個人立身之必要的環境；重視目前之慾望，而不解永久之快樂；重視物質，而忘却精神界之滿足。中國社會，一般社會思想，本無此病，病之所在，只在一部分政治當局之腐敗。然而因爲少數之新興的激進派，不能忍耐，不惜與過激思想爲緣，而引鬼入室，以至激成今日悲慘之事實。然社會無此需要，一朝潰敗，如急風暴雨之驟過，而青天白日，依然在上，使中山主義，與古來先王先聖之道德，依然照臨吾人之身。純正的國民黨同志，盍興乎來。

十六，五，十八，於六軍政治部。

（中央半月刊）



## 從武力的勝負到政治的勝負

涵廬

南軍與北軍如同光明之與黑暗，絕對不能並存，這是人人承認的。可是自開戰以來，酣戰的空氣之中，時時有和平的聲浪微微的震動。其實，孫傳芳如果是醉心和平，早已就不必將重兵集中贛境；蔣介石如果是醉心和平，早已就不必樹起北伐的旗幟。故目下和平的呼聲雖然甚高，充其量不過是一般顧問諮議，爲他主人預先設下一個收場的步驟，使他主人在萬不得已的時候，得一轉環的餘地罷了。小百姓如果癡心妄想，以爲和平當真可以實現，那就真正是雙料的傻瓜。故目下無論何方，皆不必顧念和平耽誤了作戰的計畫，懈怠了作戰的勇氣。如果少事姑息，那便是養癰貽患，延長戰爭的時期了。

各方軍事首領到現在應該認清楚了得到最後勝利的途徑。少微有點政治常識的人，總應該知道：最後的勝利決不在軍事，祇在民政。佔領地盤，爲的是試驗政治，

故佔領地盤是方法，絕不是目的。如果人家所佔領的地方之內，盜賊蟻起；我所佔領的地方之內，夜不閉戶，道不拾遺。人家所管轄的區域之內，祇問軍政，不理民事；我所管轄的區域之內，軍政得到統一，民政公諸人民。人家所組織的政府，橫征暴斂，無所不爲；我所組織的政府，弊絕風清，刑輕政簡。人家的政府，無法律，無計畫；我的政府，有詳細的籌畫，有大政的方針。這樣一來，人民方面有個比較，何去何從，不難立刻決定。既有維持治安的相當的兵力，又得人心的幫助，自然可以長治久安。這乃是得到最後勝利的必然的方法。若祇用武力決勝負，就是倏倖戰勝，也祇是一時的征服，絕不是永久的統一；祇算是第二次第三次戰爭的開場，絕不能使戰爭從此結束。

奉方軍事當局，對於中央政局仍然堅守從前不干涉的政策，表示一種退讓的態度，自然也有相當的理由。但是這祇是消極的辦法，絕不是積極的辦法。張作霖如果要借中央作個政治的試驗場，就應該以辦理奉天（今稱遼寧）民政的方法，來辦

理中央的民政；以約束關外軍隊的方法，來約束關內的軍隊。一方面可以免去北京（今稱北平）無政府的狀況，一方面又可以表現自己政治的能力。不貪權，不戀位，固然是軍閥的美德；但是如果祇知道避去貪權戀位的小嫌，而放棄政治上的大責，那就是輕重倒置了。張作霖如果採取前年段祺瑞入京的態度，毅然決然的入關，以全副精力來辦理中央政治，以將來成績的優劣，卜全國民心的向背，倒不失政治家的態度。如果真能有所建樹，以自己的主張來壓倒中山先生的三民主義五權憲法，才能算是最後的勝利。這樣一來，既可以矯正歷年以來恃武力決勝負的弊病，又可開從今以後以政治決勝負的風氣。政治家下野乃是政黨政治下的常事，比那軍事家因戰敗而下野的當然不同。我不懂當代的軍閥為什麼不採取這種光明正大的態度，為什麼不遵循立憲政治的常軌，偏要意氣用事，在戰場上決雌雄，而不在政治場上決雌雄呢！

吳佩孚用武力同蔣介石決勝負，惹起退守河南的結果；孫傳芳仍不悟，仍用武力

同蔣介石決勝負，又惹起浙江的風雲。以力制力，必有一傷，此力雖倒，他力又起，將永無安甯統一之期。故我深願各大軍閥丟開用武力決勝負的老把戲，換個用政治決勝負的新花樣。

(現代評論)

## 民政治體的厄運

朱 俠

### 一 導言

現在的民政治體已非大戰前的民政治體了。大戰前的民政治體，盛行東西各國，無論有色人種無色人種，無論文明社會半開化社會，莫不爭先恐後，以建設民政治體爲急務。所謂「德謨克拉西」風行全球，凡是它所到之處，別種形式的政體，莫不先後傾覆，不能與之對抗。於是意國也有了 Chamber of Deputies (一八六一)；軍國主義的德國，也有了 Reichstag (一八六七)；最專制的俄國，也有了 Duma (一九〇五)；即是萬世一系列的君主國如日本，東亞老大帝國如中國，也採用了代議制度的形式。一般美國式的或法國式的議會，如雨後春筍，生長不已。民政治體睥睨一世，似乎已成爲定局了。但是現在呢？民政治體的極盛時期似乎已成過去，各



種形式的獨裁政府代興，而「一黨治國」的現象又復繼起。南歐，中歐，東歐許多國家，民治政體相繼傾覆；而中國與俄國的國會也先後消滅。同時英法等民治先進國家，民治政體也不十分穩固。於是竟有人提出問題，「德謨克拉西」是否還能繼續存在？這個問題雖不能即時答覆，但民治政體之衰落，卻是不可否認的事實了。

## 二 獨裁政體的興起

大戰影響最深的一個結果是：對於民治政體的一種挑戰 (challenge to Democracy)。民治政體既被非難，於是種種形式的獨裁政治代興。擁護民治政體的人，認為是退化的現象，是反動派得勢的表現；而反對的人，卻以為是由民治政體進向別種政體的一種過渡，以為擁護民治政體的人，不思民治政體之不適於潮流，經不住時代的風波，因而傾覆；卻反要逆時代的趨勢，恢復民治政體，那纔是時勢的反動。關於後一種論調，我們以後再說；現在先述一述前一派的論調。

意大利前首相法朗西士可尼蒂 (Francesco Nitti)，是意國民治黨的首領，他反對法西斯黨，反對任何形式的獨裁政治。他論獨裁政治 (Government by Dictators)，在引了大戰許多不良之結果以後，說：

但是最嚴重的事情是：雖然我們對威廉第二作戰，對德國帝國主義作戰，並肯定戰爭的理由，爲的是德國方面代表強權且否認自由；但是現在呢？有許多爲自由之名而戰爭的民族，卻反失去了自己一切的自由！

戰前歐洲只有一個專制君主國——俄羅斯。但就是俄羅斯，也不敢公然宣布她絕對的專制；在一切官廳公布的文件上，常用「立憲君主國」的名詞。而就是俄皇自己的權力，也常受法律，習慣，和宗教的限制。

所以大戰以前，歐洲是沒有實在的獨裁政治的。那中古的現象——一個將軍或一個政治上的投機家，篡奪國政，成立一種政府，違反國家憲法，違反一切自由與法律——只間或散見在中美或南美一些不進步的國家。

可是現在，歐洲是同時有了「紅色」與「白色」的獨裁政治，也有了殘暴的迭克推多，也有了滑稽樂劇式的迭克推多，如意大利與西班牙。……「白色」的獨裁政治始起於匈牙利，一個海軍大將操縱國政；繼起於意大利，發動於從前的一個共產黨人；又繼起於西班牙，於希臘（現在已經推翻獨裁政治，）於波蘭；還有些小國，如立陶宛，這都是由於有些武人專政。保加利亞與羅馬尼亞，也有了嚴酷的且常有罪戾的迭克推多；而比薩拉比亞地方之畏慄羅馬尼亞迭克推多，甚且是對現代文明的一種污辱。……

讀此，可見獨裁政體興起的情狀。Kenworthy論民治政體的將來，觀察現代各國的政治情形，也說：

……俄羅斯從來沒有機會，可以在順利情形之下，試驗民治政體。……推翻了俄皇的專制，卻又繼起了蘇維埃的專制。在意大利，法西斯黨表面上愈來愈強硬。西班牙希臘土耳其匈牙利芬蘭，都還在獨裁政府之下；或只有一二個新近纔把它

推翻。在法國，民治政體也受了挑戰。在葡萄牙，民治政體也癱瘓着。甚至於在英國，民治政體都不十分安全，這可以從戰後種種事件看得出來。

於是一般通行的意見，以為只有盎格羅薩遜人及和他們血緣相近的種族是適於民治政體（K氏所謂民治政體，是指自由選舉的議會政府（Government by freely elected Parliaments）；而斯拉夫人與南拉丁人取獨裁政治，且當受其統治，不願受民治政體的支配。……

由上引二氏之文，可見東歐與南歐獨裁政體之如何盛行。只有西北一隅——斯幹狄那維亞半島，英，德，法；——民治政體還比較的穩固。這是歐洲的情形，我們再轉眼到歐洲以外，到東方，尤其是到中國。

### 三 威爾士心目中之國民黨

上文是說，獨裁政體的盛行，是民治政體的一個勁敵。但是轉眼到東方，我們又

發現了一個勁敵——這個勁敵，比獨裁政體尤其重要，威爾士甚且以爲是政治史上的新紀元，和民治政體比較起來，有如哺乳類動物之於爬蟲類動物的關係。我們先把他的理論介紹一下。

二十年前，威爾士 (G. H. Wells) 發表一篇著述，稱爲新烏托邦 (A Modern Utopia)；在裏邊，他假設一切行政立法的職務，統由一個團體獨專的執行。這團體，他稱之爲 Council，無論何人，都可以加入，只要經過一定的公允的試驗，嚴格的服從規則，和認真的負責。這種組織通行全世界。在那裏，無所謂英雄，無所謂領袖，無所謂代議士；沒有議會，也沒有選舉。誰要是有勇氣，有任事之才，便可以辦理公共事務；但是那些投機家，和獵官者流，卻是沒有地位的。——這是威爾士理想的制度。他發表在二十年前，猶認爲是烏托邦；但是誰知在現在卻居然逐漸成爲事實了呢；

假設他的新烏托邦在現在發表，必有人以爲他是從觀察俄國的共產黨或中國的國

民黨，甚或至於從意國的法西黨得來。但是據他自己說，他卻是從觀察新交通的工  
具得來——印刷，電話，無線電等等，可以便利討論的方法，使消息敏捷，容易把  
各種意見彙集在幾個中心。他以為由此種種關係，政治上已開一新紀元，已由這一  
階段進向別一階段了。

近來威爾士又發表一篇論文，說中國將要產生別種形式的政府。他說「觀念」和  
「口號」可以產生一種絕大的勢力，無論偉人的勢力，無論團體的利益，都不足與  
之對抗。這種大家崇拜的主義可以維持下去，徐徐地擴充和發展。他說這是新俄國  
與新中國過去幾年的現象，這種現象孵化出一種新的政府，它的組織和性質，統和  
以前的政府不同，宛如哺乳類動物之由爬蟲類動物演進出來的一樣。

中國與俄國，從前都會試行過民治政體。但是在這兩大政治區域以內，可以說都  
是失敗。中國的參衆兩院，俄國的 *Duma*，乃至於意國的 *Chamber of Deputies*，都  
是沒有成效，不是完全消滅，便是名存實亡，失去了代議政治的實質了。同時他方

面，一黨專政的政治代興，而「黨治」(Party Government)的名詞，與從前代議政體下「幾黨分治」(Government by Parties)的名詞，遂產生區別。今日所謂「黨治」，是一黨專政的政府，並沒有第二黨可以對立；而從前代議政治下的黨治，卻行之於兩大黨或許多政黨並存的時候，如從前英國之自由黨與保守黨；美國之民主黨與共和黨；法國的許多小政黨，便是顯例。所以這「一黨專政」的黨治，和「幾黨分治」的黨治，是須得區別的。

這種一黨專政的現象，雖經許多敏銳的觀察家，認為是政治上新開闢的世界；但是一般社會還少注意及此。威爾士說：

……當滿清退位，中國改成民國，情形變得十分紛擾和離亂的時候，我們西方人用我們古舊的觀念，希望中國有一個偉人出現，或者零外創建朝代，或者恢復而維持固有的朝代。這正如我們希望有拿破崙在俄國出現一樣。……但是沒有這樣的「英雄」，出現在俄國，也沒有出現在中國；這是表示一個新的時期的開始

。：在這兩個地大物博的國家所發現的，是一種更值得留意的東西，一種歷史上新的事物，一種惹起我們最奮激的注意的現象——這就是有效率的政府，操有完全軍事上的統率力，抱有一種一致的徐徐進行的政策，由一個有組織的團體去執行。這便是中國的國民黨，就它是「有組織的團體」一點來說，和俄國的共產黨相平行——就是那個操縱半議會制的蘇聯的共產黨，統一全俄，制止那樣危險性的投機家如 *Zinoviev*，防守它的邊界，扼制不斷的外來的攻擊，一直支持了九年之久。

我們假使再不算認識這種新的統治政府方法的重要，幾乎已經支配着地球上兩個最大的政治區域，我們誠也是太愚頑了。我們現在有兩個由有組織的團體支配的政府，既不是立憲君主政體，不是迭克推多治下的獨裁政體，又不是美國式的或法國式的代議政治的民治政體：一個是在俄國；又有一個支配着中國的一大半……

於是我們在獨裁政體而外，又得到一種新的政體——一黨專政的政體，不取獨裁



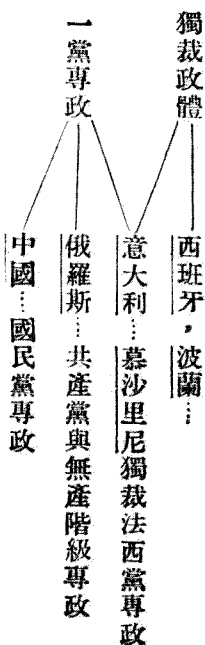
政體的形式，不取代議政體的形式，而取合議的制度，在黨的指導之下，全國各階級一致合作（Co-operation of all classes）。這是中國國民黨和意國法西斯黨（莫索里尼首相獨裁），與俄國共產黨（無產階級專政 Dictatorship of Proletariat）不同的地方。

#### 四 現代政體的新分類

現在我們可以彙觀現代世界上的各種政體了。民治政體是最舊的政體，與新發生的獨裁政體，一黨專政的政體，不相統屬。「個人的獨裁」為最幼稚，一黨專政而黨的首領獨裁次之，一黨專政而取合議制又次之。獨有俄羅斯的政體，難以位置。說他是獨裁政體，然而他又與法西斯黨不同；說他是合議制，然而他是無產階級專政，又與國民黨不同。有人以「團體的獨裁」稱之，但是「團體」而「獨裁」似乎不免含有語病。因此，本文以「無產階級專政」稱之，而「獨裁」二字取狹義的解釋

，例表如左：

現代政體新分類表



民治政體

英，美，法，德：

有人以意大利與俄羅斯同是行獨裁制；但是嚴格的說來，獨裁制應該是個人的獨裁纔是；不然，便不成其爲「獨」了。所以“*Dictatorship of Proletariat*”，與其譯作無產階級獨裁，不如譯作無產階級專政。這猶如君主政治（*Autocracy*）之於貴族政治（*Aristocracy*），雖然同是專制，但是究竟數目有別。所以本表不把俄國列入獨裁政體之下，而列入一黨專政之下，較爲妥帖些。

## 五 民治政體的將來

我們現在要談到民治政體的將來。問題是：「民治政體是否還可以繼續存在」？答復分「可」與「否」兩種。先述肯定的方面。

肯定的方面，可以 J. M. Kenworthy 爲代表。他的議論的大致是：「民治政體須依「和平」與「安全」而存在；而緊急與紊亂卻引起獨裁政治。」

他說，所謂民治政體，是指自由選舉的議會政治。議會政治 (Parliamentary Government) 是歐洲的一種特別制度，由歐洲人移植到美洲，到自治殖民地。一度採行了之後，議會政治在戰前是無敵於世界。大戰影響最深的一個結果是，對於民治政體的一種挑戰，和繼民治政體而起的種種獨裁政治。當一九一四年大戰開始，格雷氏聽見德意志軍隊橫過法國邊境的時候，對他的一個朋友說：『全歐洲的燈都被撲滅了，恐怕終我們之世，無復再燃的希望。』格雷氏所謂「燈」，當然是指人民

自由，和自由選舉的自治政府。幸而格雷氏還在世，事情並不如他所料的那樣悲觀。有些燈還明亮的點着，有些是黯淡，有些個至今還是滅着。

K氏繼之以各國政治的考察。他以為大戰積極方面之所得，只有德意志民治政體的興起。從民治之點看來，德國是今日歐洲燈光最明的一盞。日耳曼民族知道專制政體之終不能使他們避免慘敗，於是轉而心向民治政體。這新經覺悟的民治精神，戰退了一切獨裁與復辟的陰謀，戰退了一切「左」或「右」兩方的獨裁政府；保皇黨人（Junkers）與共產黨人，也先後被戰敗。K氏說，這是大戰積極方面惟一之所得。

意國法西黨自身並不能獨立，實在靠着大多數人的擁護。且就是法西政府的勢力，也逐漸虧損。中產以上階級，昔日贊成法西黨的，今日卻轉而厭惡法西主義。意大利工人也開始懷疑政府。一個富有的意大利人說：『我們當時歡迎法西黨，就如房子着火的時候歡迎救火的人一樣。火救滅了，我們並不願意救火的人常住在屋

子裏。』法西黨現在有一派有勢力的右派，老成人都擁護他們，漸漸地運動議會政治之復活，以避免永久的專制。

在法國，民治政體雖經大戰和侵入的危險，還是延存着。大戰以後，又經過總統與上院之爭，經過急轉直下的時局變動，還經過最危急的財政恐慌，——但是民治政體還是依舊存在。民治政體的優點，便在他有彈力，可以因緩急而爲伸縮。

在西班牙，里維拉 (Primo de Rivera) 將軍，還是專政，不過他的地位已經動搖了。若不是摩洛哥戰爭暫時的勝利，和國王政治上老練的手腕維護他，他怕早已支持不住了。

在希臘，潘閣拉 (Pangolas) 的獨裁政府已被推翻，議會政治又重新復活。匈牙利與芬蘭，都曾有過「左」與「右」的獨裁政府，但是現在都又重行議會政治。在芬蘭緩和的社會黨人執政；而匈牙利的緩和派社會黨人，也逐漸得勢。

在俄國，共產政府當政了十年。但是俄國雖由無產階級專政，然有一種蘇聯制度

，也是由於選舉。所以專政的期間，只是普通選舉是由上而下限制着的期間。俄國現在重大的變遷是：農人在政治上逐漸得勢。地方上「蘇維埃」的權力愈見落入農人的手中，有時農人竟可以加入中央「蘇維埃」。李甯因為要博得農人的歡心，纔採用了新經濟政策；而現在的俄政府，也竭全力注意農人的要求，並且這種趨勢還在繼續着。所以只要沒有重大變動，或沒有反革命發生，人民政府可以逐漸由下而上，由農人「民治」的勢力而逐漸成立。

在美國，在不列顛諸自治殖民地，民治政體不受什麼動搖。而英國在大戰以後，雖經大罷工的風波，議會政府是繼續存在。

大罷工結果，倒反而增加了民治政體穩固的程度。工會大多數工人，雖響應了大罷工，但並沒有推翻議會政府的意思，現在一般勞工都相信議會政府。但是英國的民治政體，也要隨機會而轉移。假設大罷工成功，一定會激起繼續不斷的悲慘的反動；且只要大罷工再延長二星期之久，都可以產生紊亂的情形，引起在同一情形之

下產生在別國的獨裁政府。

並且英國近來的大選舉，少數選民反可以選出多數議員，也與民治的原則相反。最近一次選舉，七百八十萬票選出四百十三個保守黨員；五百四十八萬七千票選出一百五十一個勞工黨員；二百萬票選出四十個自由黨員。今日政府是保守黨的政府，比其餘兩黨總數多二百二十二席；但是選民的總數卻比其餘兩黨的總數少五十萬人。假設這種選舉再出現幾次，人民對於議會政府的信心便要掃地以盡了。（前次大選舉，保守黨得極大多數，但選舉失其平，保守黨所得票數，多於工黨者不過三分之一，然其所得議席幾三倍於工黨；保守黨所得票數，多於自由黨者亦不過二倍半，而所得議席竟達十倍。故K氏有此語。）

K氏的結論是：民治政體往往依「和平」與「安全」而存在；而紊亂與暴動卻引起獨裁政治。我們考察全世界的政治制度，可以看出，當和平與秩序回復以後，民治政體必要重興。民治政體畢竟還是最合宜的制度。

否定方面的意見，可以 Charles Petrie 作代表。他批駁 K 氏的論調，以為民治政體的衰落，並非大戰直接的影響，主要是由於經濟問題之不得解決。他說，K 氏以為大戰的結果，與民治政體以第一打擊，誠是不錯；不遇我們也須注意，法西斯黨於戰後四年，纔得勢於意大利；而其餘的獨裁政府，都差不多是近年纔生的事實。

實在呢，民治政體雖經大戰，受根本的動搖，究竟還支持住了；只因爲繼起的社會改造問題發生，纔相繼傾覆。因爲那些「自由國家」，缺少強有力的政府，所以緊急時期一到，便不得不歸失敗。民治政體既不能應付非常的情形，而 K 氏以為民治政體必可再興，誠不可解。現代民治政體，是起於經濟問題還不甚重要的時候；所以一旦經濟問題緊迫了，俄羅斯與意大利便先後推翻民治政體，也並不是偶然的事實。

P 氏又從過去歷史以觀察將來。他說，西歐十五世紀是議會政治盛行的時代；但是到了十五世紀末期，議會政府相繼傾覆，恰好和今日議會政府傾覆的原因一樣——



——他缺乏有力的政府，去領導社會航過宗教改革的大風波。

宗教問題之在當時就如經濟問題之在今日一樣——都是社會中發生紛擾的原因。而今日民治政體之所以能獨全於自治殖民地者，也就是因為那些地方還沒有發生重大的勞工問題。

所以無論何國，只要政府要保持勞工與資本的平衡的時候，或如從前要保持新教與舊教平衡的時候，議會政府是完全失敗，結果別的能適應時代要求的政府，遂代之興起。

民治政體的衰落還有一個原因，卻是瓦氏所未見。這便是民治政體所受種種學理上的非難。例如麥歇 (Charles Maurras)，他反對民治政體的勢力實非常時法國保皇黨所可希冀。而法西主義與鮑爾希維主義，也都建設在同一的學理基礎上。

我們不能太反復肯定地說，民治政體的衰落，不是普通所謂「反動派」的勝利。慕索尼尼的法西黨徒，和麥歇的信徒法國青年，與其說他們開倒車，無甯說他們是

看向前去；而真真的反動，莫過於要恢復不能適應時勢的自由政府。沒有一個政府，可以違反民意而存在，而這種民意，很可以好好地表現在一個迭克推多身上，勝似表現在實際是少數而表面上代表多數的議會——這一點，也就是現在許多反對民治政體運動公共學理的基礎。

作者又繼之以批評K氏各國政治的觀察。他說意大利有大多數擁護法西斯黨，恐怕工黨裏只有他一人這樣說；而以一工黨議員明顯地贊成富有階級的意見，也足以令人新奇。里維拉將軍的地位，固不如從前；但是除少數政客而外，沒有一人在西班牙願意恢復二年前的政治狀態的。

至於俄羅斯，K氏謂俄國政府竭力注意農人的要求，不與Karlsgren教授及Wilson多年研究蘇俄情形所得的結果相一致；且市民一人的投票，視為與五個農民的投票相等的事實，亦與K氏所說相左。在美國，民治政體也許不會動搖；但是我們須得留意，美國的政權並不全在國會，卻是大半在總統的手中；而總統的地位卻並

不比從前微弱。

所以除德國而外，其餘各國的政治情形，並不與擁護民治政體的人以若何立論的基礎。

實在的情形是：民治政體要有成效，復得有一個和平的環境。民治政體已經試驗了二千多年，行於不同的地方，行於不同的社會；但是他的結果，無論在古代的希臘，無論在近代的英國，常常都是一樣：他的條件是，須沒有任何重大的經濟的或宗教的問題；假設這個條件不能滿足，民治政體即刻就要衰落。

近年來的獨裁政治不見得就會永久——至少在他目前的形式——他也許是從民治政體到新政體的一種過渡。在比較的平和和發達的時代，如戰前六十年間的情形，民治政體是再新式沒有的；但是當大風潮到了，人們便不得不要求一種強有力的政府，來替代那種「屬人民的，由人民的，為人民的」政府。（Government of the people, by the people, for the people）

## 六 結論

兩氏相同之點，都是說民治政體需要一種和平的環境。而民治政體的條件，須沒有任何重大的經濟的或宗教的問題，卻是K氏所未見。現在勞資問題正在漸漸達到高潮的時候，罷工案件之發生，有增無已。誠如P氏所說，現在的經濟問題，正如中古末期的宗教問題，都是社會發生擾亂的一種主因。則勞資問題一日不能解決，民治政體即須一日衰似一日，誠亦無庸疑慮。不過宗教問題過去了，民治政體依然可以存在；則將來經濟問題過去了，民治政體未見就不能再起。所以絕對地說民治政體可以繼續存在，固未免武斷；而說民治政體一定不能再起，卻也一樣地未免太主觀了。

不過此地我們須得留意，K氏所謂民治政體——自由選舉的議會政體——卻是歐洲的一種特殊制度，他有深長的歷史上的淵源，他有複雜的環境上的條件，並不是

可以通行全世界而無阻的。各國國民性不盡同，而社會條件亦互有差異，則議會政治是否可以行之於中國，於蘇俄，誠也是一種疑問。戰前民治政體滂礪乎一世，原也是時代的趨勢，可以說是一種偶然的現象。所以以後民治政體即使可以復興，也不過重現於歐洲幾個獨裁政府的國家，說他一定會重新風行全世界，卻恐是未必罷

○ 十六，九，二，稿。（東方雜誌）

## 黨治與民治

華 聲

現在我們中國談政治的人們，有的是醉心『民治』，他們說：民治是中華民國的基礎，中國若要實行黨治，人民的平等自由的幸福就沒有了，而他們不知道：在中國最近的將來，除黨治而外，沒有別的法子可以解決我們的政治社會問題。有的是醉心『黨治』，他們認民治爲過去的陳跡，只有黨治可以救民救國，而他們不知道：黨治的存在，正是要實現民治，黨治若不以民治爲歸宿，就喪失了黨治的價值。假若我們略略的想一想中國外國現代政治化的歷史，我們自然要相信：中國最近將來政治的途徑，只有民治主義的黨治是一條較好的道路。

民治和黨治都是西洋近代政治的產物。他們所謂民治是說人民支配的政治，是因反對專制而發生的；所謂專制自然不僅指着君主專制，其他貴族專制，少數專制，多數專制，暴民專制，總而言之，無論何種形式的專制，都是民治所不容的。所

以現在有力的政治學者都明白的說：民治不是多數政治，多數人所支配的政治不一定就是民治；民治不是羣衆政治，羣衆不能有鞏固的組織，不能有確定的意志，那末，自然更不是暴民政治；民治也不是普通所說的平等自由，羣居的人類就不能有絕對的自由，而且天生不會平等。他們說：人羣有人羣的認識，真正的民治是人類相互所認識的精神或途徑。總而言之，一國的人民因利害關係而考慮的結果，他們所要的東西，他們就去辦，這就是民治。

實行民治，實際上人民當然不能全體參加，於是才有了代議的方法。人民用投票選舉代表組織代表機關，普通謂之『國會』。從前選舉權限制很嚴，現在凡屬精神健全的成年男女都有選舉權。這代議的國會制度是實現民治的方法。國會並不是烏合之衆，是有組織有政策的政黨湊集而成的。國會之中至少有兩個政黨，政黨的勝負，以選舉的勝負爲定衡，選舉的勝負就爲『民意』贊成或反對的標準。這就謂之『政黨政治』。現代歐美文明各國實際上實現民治的方法就是兩個或兩個以上政黨支

配下的國會制度。

這種國會，從前的工作是注意并且努力從君主或貴族手中拿到財政權，打倒專制的苛斂，平均人的負擔；近年來，它極力進行社會立法——體育，衛生，居住，保護兒童婦女勞工，減少工作時間，勞工賠償，勞工保險，等等問題都在社會立法範圍之內。這幾項是人民的代表機關爲實現民治所做的事情。

這種多黨代議制度在英，美，法，德，比等國直到現在認爲是很大成功，但在俄國爲最顯著的失敗。歐戰以前，俄國的國會本來是貴族敷衍平民的機關，到一九一七年俄國革命的時候，各政黨組織不完備，當時革命功勳最大的民主社會主義派雖能組織臨時政府，而不能恢復秩序，制止暴動，結果完全失敗；布黨能以極專制的手段恢復秩序，打倒反對黨，造成一黨專政的局面，至今未改。義大利的代議制度本來比俄國的高明，但是到歐戰告終以後，國內發生許多不安的現象，各政黨彼此搗亂，不能組織鞏固的政府，維持治安，以致引起一般人民的厭惡，結果是極端



國家主義的法西黨用革命的手段，驅逐反對黨，獨掌政權，人民至今認爲滿意。俄意兩國一黨專政所以能夠維持許久的時候，它的組織高強，固然是重要原因，但是它的工作的確是能恢復秩序，向着民治的軌道上去走，并不是任意蠻幹，一味專制。這種一黨專政的黨治實等於變態的民治，在意俄國情之下，或者有實際的必要。

現在我們中國所謂黨治，就是指着意俄式的一黨專政的黨治而言。這種辦法也應時勢的需要而發生的，並不是完全倣效外國的。自民國成立以來，多黨的代表制度實際上太不成事體了！前清末年的革命所期望的是民治，所以約法開章明義第一條就載明『主權在民』。但是實際上人民的代表機關，從國會，省會，以至縣會，都爲劣紳所把持，變爲軍閥，政客，貪官污吏的爪牙或走狗。就國會而言，在袁世凱時代，國會議員就公然說他們自己不是『袁黨』，是『圓黨』；到了曹錕兩選，售買國會，差不多都成了清一色的洋圓黨，完全喪失了政黨的資格。『議員』兩個字被一般人所吐棄，到這個時候，可以說達到極點。實行民治的代議的國會制度至此

就爲過去的廢物。軍閥沒有執政的能力，只是增加紛亂，這是無待說明的事實；多數政黨準照民意，更翻秉政，又是不可能的事情。因此一黨專政就成爲實勢需要的唯一途徑。

但是一黨專政必須強健，才能有成功的希望。現在中國的問題，第一步是使著人民能夠生活，第二步是改良人民的生活。人民在不能活着的時候，自然說不到改良。所以首先必須恢復秩序——先打倒土匪，打倒軍閥，然後打倒帝國主義，然後才談到厲行社會改造，這第一步的工作卽有黨權集中的必要，俄意兩國成功的黨治就是這樣的例子。俄國極端社會主義的布黨和極端國家主義的法西黨都是黨權集中的巨頭政黨，他們起首能夠恢復秩序，現在能夠努力民治，強健的組織是主要的原因。現在中國實行黨治是將來實現民治的希望，黨權集中是實現黨治的手段。若是瞻循顧忌，不推自倒，還能解決什麼政治社會問題？更談不到民治或黨治了。

（現代評論）



## 訓政時期地方行政制度的研究

黃季陸

西洋人修房子奠基是一個典禮，中國人修房子把上樑當做一箇建築成就的典禮。由這種小小的事例而用到許多事物上面，便可尋出東西民族在實際的事物上種種不同的地方，尤其在政治制度上我們可以看出這種觀念的顯著。奠基爲甚麼在修造房屋上是很重要的工作？在西洋人的看法以爲基礎不堅固，房子便不能耐久，便易於傾倒損壞，所以他們注重在奠基，樑柱在一個建築上自然是很重要，然而基礎築得不堅，必定容易倒塌，而且樑柱一壞這箇建築的存在便不能維持了！中國的建築與西洋建築有很大差異的地方，就是中國建築注重在樑柱，而不注重奠基，所以第一個差異便不能耐久，第二個差異便是樑柱一壞，建築便不能保持其存在。西洋建築能耐久而不易崩壞的原因，就是注重在奠立堅固的基礎的緣故。

在政治建設上，我們也可根據這種觀念而判斷民主政治在西方各國比較有所成就

的所在，民主政治在我國過去失敗的原因了。民主政治的基礎是甚麼？就是有了健全的地方自治的基礎，由這個基礎的擴大使成爲很穩固的民權制度。中國民權制度尙不能實施的緣因，就是由於沒有民主政治的奠基石的地方自治制度。近二三十年來中國民權政治運動只注重在條例空想方面，而未注意到地方自治基礎的確便造成今日失敗的結果。這猶如修造房屋只重在樑柱而不重在奠基，沒有不崩壞的道理！

健全的地方自治基礎是民權政治的奠基石是一個意思；如何才能造成健全的地方自治基礎又是一個意思。一個是結果，一個是實施。現在中國所須研究的不是前者。而是後者。換句話說，就是如何才能造成健全的地方自治基礎來完成民權主義理想的問題。中國目前的政治現象，是構成國家的主體——人民——沒有具備享受和運用政治的能力。因爲沒有運用政治的能力，便不能享受政治的權利。所以目前我們的需要便是國民政治能力的養成。養成國民政治能力的途徑，就是孫中山先生建國方略規定的軍事，訓政，憲政三時期當中的訓政時期工作的實施。

我們要明白訓政時期地方行政究應採用一個甚麼制度，便不得不先明白訓政時期的意義。訓政是以實行民權，實行憲政為目的，而以訓政為達到這種目的的手段。民權是訓政的理想，訓政是民權的實行，我們明白了這一點，便得着了討論訓政時期地方行政制度的基點了。

現在各國地方自治行政制度可簡單分為兩種原則。就是：

一，立法的集權，*Legislative Concentration*

二，行政的集權，*Administrative Concentration*

何謂立法的集權？就是地方所享受的權力，由立法的議會所賦予，以成文的條款為詳盡的規定，地方政府在這種情勢之下所享受的權利限制是由議會列舉的規定，地方政府卽在這列舉的規定中活動，如果超越了規定的範圍便要受取締限制了。美國各邦的地方自治行政就是這一類。何謂行政的集權？就是地方政府的活動由國家法令為概括的規定，而把地方行政監督取締的責任付之於國家各個主管的機關，如

內政部，財政部，農商部等。法國就是實行這種行政原則的國家。立法的集權與行政的集權最大差異的地方在於前者是列舉的，詳盡的，不易伸縮的；後者是概括的，干涉的，易於伸縮的一點上。

研究地方政治的人們，對於上述兩種地方制度原則往往發生一種誤會，他們看到在列舉的地方制度之下，地方政府所享受的權利見之於條文的地方非常之多，便以為地方所享受的自治權力就非常之大。看到在行政集權制關於地方政府所享受權力是很概括的規定，在成文的條例上所見到地方政府所享受的權力非常之少，而且地方政府的活動須在統一的行政機關監督取締之下，於是便以為在這種地方行政制度之下，地方政府的行動很受拘束，所享受的地方自治權力也定很少了。而在實際的經驗上，這種判斷往往適得其反。

第一，因為在立法的集權之下地方政府所享受的權利限制是列舉的地方政府的活動，也就僅能在成文的條例範圍內行使權力，既不能增加，復不能任意伸縮。然而

在任何地方區域的情形都是各別的，地方政府權力職責而採用列舉的形式很難希望到能一一詳盡的由一個立法機關規定出來。即能為十分詳盡為列舉，但能否適應各地方情形實際的需要都是一問題了。所以在這立法集權之下地方的自治權力受議會規定條款的限制多，而得到其保障的地方甚少。

第二，各地方情形既各不相同，而各地方政府所需要的權力，也是各有不同的。有時地方發生了新的需要，便需要一種新的權力來行使，然在列舉的條文規定之下，地方政府在未獲得議會新的權力賦予之時，便惟有一依舊有限制，而不能有所自主了，此種制度既乏伸縮性。復易使地方政治不易適應新的需要環境，而流於保守的傾向了。

第三，列舉的地方權力限制既注重在以成文的條款規定地方活動的範圍，其不能將地方事務一一列舉是一問題，一一列舉後而能否適應地方情形的需要又是一問題，同時假如二者皆屬盡善盡美，然而地方獲得了議會賦予的列舉的權利限制後，能



否勤慎的執行而不致發生流弊，這的確不易判斷了。這種制度只注重在成文的規定，而未注意到行政的監督，以期地方政府能勤慎職責的執行其職務。因此之故，在立法的條款上雖能造成一良善的地方制度，但未必能實現一良善的地方政治，這是不可不考慮的。

第四，以立法的程序而確定地方的活動範圍，如果缺少了嚴厲的行政監督，其結果，善良的條文便成了虛設，這種制度在民治基礎十分發達的國家流弊尚少，而在民治基礎未固以前的國家，必弄到十分的使地方政治不易進步，不易執行其職務。行政的集權的地方制度，一面對地方權力限制為概括的規定，俾能適應各種地方不同的需要；一面對於地方的職責上，以監督取締之權付之於各行政主管機關，以督促地方政治之進行完美，既可補救立法的集權不易伸縮之短，復可使地方事務在國家不斷監督之下，而能日益完善。在地方自治權方面，在立法的，或列舉的條款規定下的地方權力，也許看來是很多；行政的或概括的規定下的地方權力，也許看

來是很少，而且國家行政的監督似乎太拘束地方的自治權了。但是成文的列舉的地方權力是固定的和不易伸縮的，地方政府的權力，只限於成文的範圍，範圍以外的權力則不易享受。而在行政的集權之下，雖說國家行政監督之權很大，但是事實上國家絕對不易對地方事務處處加以干涉。這種制度的特點在於國家對地方行政，只為消極的糾正取締，而不是對地方政府善良合理的設施，也純處於妨礙取締的地位，所以在積極方面，地方政府所享受的自治權較在列舉的形式之下為多。

從以上兩種地方行政原則的得失，我們可以綜合起來得到下列的結論：

一，立法的集權下列舉的地方制度太無伸縮性，而且不易完全適應各地方不同的需要。

二，列舉的地方權力，能規定出一成文的善良制度，而不一定能使地方政府勤慎的執行，故國家對地方行政的監督實為必需。

三，列舉的地方權力，在地方消極和積極的設施上，均是限制的，而不是增長地

方的自治權力。

四，在民治基礎已經健全的國家，國家對地方行政的監督固可不必重視，而在民治制度初創的國家，必須有嚴密的行政監督，一面是取締地方的不良設施，一面是訓練地方政府，使趨於民治制度的實際施行。

在前面已經講過孫中山先生所規定的革命方略軍事，訓政，憲政三時期，是政治建設的一種實施步驟。訓政的意義是以實行民權憲政爲目的，而以訓政爲達到這種目的的途徑。民權和憲政是訓政的理想，訓政是實行民權和憲政政治的實行。明白了訓政時期這種目的和意義，我們便可決定在訓政時期的地方行政制度應當採取甚麼原則了。

我的主張是因爲現在是訓政的時期，而不是憲政時期所以在地方自治基礎未健全以前，必須採取國家對地方嚴格的行政監督，然後才能納地方政治於正軌，完成訓政時期的工作而施行憲政。同時必須是概括的，富有彈性的。對於地方的初步設施

只能爲消極方面的監督取締，而不能以嚴格的取締行爲妨礙地方積極的設施。  
綜的括一句話，我是主張在訓政時期只能採用行政集權制的地方制度。

（建國）



## 地方政治問題

滄波

社會之組織愈複雜，地方特殊之需要愈繁頤，是以政治愈進步之國家，地方政治所占之地位愈爲重要，此近世主權一元論之所以動搖而地方政治乃寢成政治進化中一個重要之階級也。近世各國憲法，類皆有地方政府之一章，而實際政治之運行，與人民發生直接連鎖之關係者，地方政治實遠出於中央政治之上。一國之人民，或竟漠然於國權與土地之喪失，乃決不能無視乎租稅之激增，盜匪之橫行，或疾疫之蔓延，蓋人情急於其所近，而忽乎其所遠，人民政治意識果有相當之發達，其不能輕忽地方政治，乃事理所必然者矣。

地方政治之意義，既爲關切人民直接利害之政治，則稍明政治上目的與手段之差別者，必以全力增進地方政治之改善，乃爲從政者至高之信條。吾國自來政治之重心，常集於中央，舊時論政之士，國家禮樂兵刑而外，實不知有地方政治，官守可

比於人牧，凡民乃視爲牛羊，不知有路政，不知有警政，不知有公共衛生，故史書所傳，雖不乏太平郡治之記載，然語其實際，則人民所享受者，乃不如近今殖民地上一奴隸，是以人民之生活雖無強隣之侵入，外力之壓迫，亦無可期望於眞眞之福利。由是以言政治之改造，地方政治當占一重要之地位，乃爲無可置疑之事實，中山先生於其建國大綱中明定訓政時期施政之綱領，爲舉辦一縣之警衛，道路，戶口調查等，而縣爲自治之單位，尤明白規定於大綱，微旨所在，既已明示革命運動若果有完成軍事階段之一日，首先注重之點，厥爲地方政治之改善，吾人今日熟察國家當今之急務，與夫革命效果最顯著之啓示，其道乃無過於此，誠以軍事破壞結束而後，人民所期待者，爲得到較大之自由與安樂，政府所努力者，亦惟此自由與安樂境界之造成。

縣治既爲自治之單位，地方政治之出發點，當然無過於力圖縣治之完善。在人民四權訓練未達成熟之日，所謂縣治之完善，有賴於縣長與訓政人員之賢明勤慎，實

爲不易之事理。數月前吾人曾力倡好縣長之議，以爲從國家言，惟於縣治有辦法而後可談一切建設之大計，從個人言，亦惟能從小處着手者爲立大志；今者，時閱數月，各省雖有縣長考試之舉，而縣治之無起色，則絕不稍異。蘇浙爲全國繁富之區，乃最近數月間，盜匪橫行，已及於城廂，表面之治安尙不能保持，更何論其他？蘇浙之現狀已如此，其他各省更可相見，縣治問題在當前內政上占一極重要之論點，殆爲已成之事實，以吾人所見，縣長之人選，固爲解決此問題重要前提之一，然而縣制之有待修改，似不無同等之關係，百里之才，昔人所輕，俸錢五斗，那堪折腰，縣令職守之性質，不足以招攬一世之英才，自昔已然，何況世變以來，職階愈卑，所司益繁，百家奴之誚，誠未過當，牛馬走之喻，庶幾近似，爲問此種情勢不加變更，雖欲求才，才且賢者豈肯來歸？才且賢者不來，有所不爲者不來，來歸之人乃不得不半出於無所不爲之人矣。故縣治之整理，得人固甚重要，改制尤爲先務，人民四權訓練一日未達成熟，縣長之產生，一日未能出於選舉，則改制與得人，



實爲今日縣治根本之計，今日縣治之不整飭，何獨蘇省。縣長之不稱職者，又何獨若干特著之數縣？根本補救之策，是在縣制之改革，所謂縣制之改革者，乃縣長之職權，必賦與適當運用權力之自由，縣長之地位，必使有發生自尊之感覺，縣長之環境，必使不致流墮於惡濁之引誘。革命勢力今日已將整個之中央政治改弦更張，然而地方政治之狀況，仍傾陷於腐舊勢力之重圍中，實無阿諛言，故吾人所望於中央者，乃用其改造中央之力量，移植於地方政治，使今日一切枝節不滿之現狀，俱隨刀斧之斬伐而去，斯蓋造福民生之第一要義矣。

（時事新報）

## 平均地權的土地法

高一涵

### 一 平均地權的原因

中國國民黨認定：『中國尚在農業經濟時代。』就是因爲『農民生產占全生產百分之九十，其人數占全人口百分之八十，故中國之國民革命，質言之，即是農民革命。』因此又說：『吾黨爲鞏固國民革命之基礎，惟有首先解放農民；無論政治或經濟的運動，均應以農民運動爲基礎。黨之政策，首先須着眼於農民本身之利益，政府之行動，亦須根據於農民利益而謀其解放。』（第二次全國代表大會農民運動決議案。）

國民黨既然首先注重農民本身的利益，當然要研究農民本身的利益是什麼了。農業的經濟生活與畜牧的經濟生活有個最大不同之點：就是畜牧的經濟生活與土地不

發生永久附着的關係，故游牧民族往往逐水草而居，遷徙可以如意。古代把游牧民族所建設的國家，叫做「行國」，就因為這個道理。可是農業的經濟生活便不同了，他的唯一根據就是土地，沒有土地，簡直就沒有農業。故農民的最重要的問題，當然就是這個土地問題。

根據國民黨中央執行委員會農民部所頒布的農民協會章程，可稱為農民的，大概有下列五種：

- 一、自耕農，
- 二、半自耕農，
- 三、佃農，
- 四、僱農，
- 五、農村中之手工業者，及在農村中為體力勞動者。

這五種農民，除掉自耕農一種之外，大概都是沒有土地可耕，或耕別人土地的。

根據武漢中央土地委員會今年春間所發表的「中國土地的調查」列表如次：

|                 |             |
|-----------------|-------------|
| 全國農戶(地主在內)      | 五六、〇〇〇、〇〇〇  |
| 農民人口(每戶平均以六口計算) | 三三六、〇〇〇、〇〇〇 |

再把這三萬三千六百萬農民詳細分析起來，有下列的幾種：

|                  |             |
|------------------|-------------|
| 有地的農民(自一畝起以至大地主) | 一五〇、〇〇〇、〇〇〇 |
| 無地的僱農            | 三〇、〇〇〇、〇〇〇  |
| 游民兵匪等            | 二〇、〇〇〇、〇〇〇  |
| 佃農               | 一三六、〇〇〇、〇〇〇 |
| 總計               | 三三六、〇〇〇、〇〇〇 |

從這個表上看起來，有地的農民一萬五千萬，約占農民總數百分之四十五；無地

的僱農，佃農，及游民兵匪等，合計一萬八千六百萬，約占農民總數百分之五十五。有地的農民之中，也有極貧極富的差別，可再詳細分別如下：

| 有地農民的種類      | 人數     | 地畝     |
|--------------|--------|--------|
| 貧農（一畝至十畝）    | 百分之四十四 | 百分之六   |
| 中農（十畝至三十畝）   | 百分之二十四 | 百分之十三  |
| 富農（三十畝至五十畝）  | 百分之十六  | 百分之十七  |
| 小中地主（五十畝至百畝） | 百分之九   | 百分之十九  |
| 大地主（百畝以上）    | 百分之五   | 百分之四十三 |

這個表中，富農，小中地主，大地主，三項，人數雖祇共占有地農民中百分之三十，可是所有的地畝却占全國可耕的土地總數中百分之七十九。從這個地方，可以看出土地集中於少數人手中的情形。除中農對於土地的要求或不致十分的急迫之外

，至於有地而地甚少的貧農，無地的僱農，及游民兵匪等，皆一齊被排擠在無地可耕之列了。有地而地甚少的貧農，占農民人數百分之二十，無地的僱農，佃農，及游民兵匪等，占農民人數百分之五十五。照這樣說來，每一百個農民之中，總共有七十五人是必須要求土地的了。換句話說：就是三萬三千六百萬農民之中，總共有二萬五千二百多萬人非得到土地便無地可耕了。我們根據中央土地委員會這個調查表，（當然仍有不實不盡處，）可以看出兩種情形：（一）全國可耕的土地，合計有百分之七十九，集中在少數人手中；（二）全國有耕種能力的農民，合計有百分之七十五，都必須要求耕地。這就是中國國民黨所以要主張平均地權的原因。

## 二 平均地權的步驟

國民黨認定：『土地本由天賦，而以養人，「天下爲公，」不應專屬。』（革命政府對於農民運動第二次宣言）根據這個根本主張，便想推翻大地主，以爲少數地

主獨占去由於天賦不應專屬的土地，就是造成經濟組織不平等的原因。所以說：『釀成經濟組織之不均者，莫大於土地之爲少數人所操縱。』（第一次全國代表大會宣言）他認爲最好的制度是：『農民欲求土地之使用，莫善於自爲地主，而自力耕耘。』（革命政府對於農民運動第二次宣言）故國民黨的主張，就是對於『農民之缺乏田地淪爲佃戶者，國家當給以土地，資其耕作。』（第一次全國代表大會宣言）這就叫作『耕者有其田。』

由此可見國民黨目前並不主張土地國有制。他祇想推翻少數操縱土地的大地主，並不是把私人的土地所有權，變成國家的土地所有權。祇想教耕者有其田，並不是教農民在國有土地制下，通同去耕國家的田。既然想讓耕者有其田，便不是從根本上取消土地的私有權，祇不過是推翻大地主的土地獨占權。這就是中國國民黨與歐洲各派社會主義對於所有權的主張不同的地方。歐洲的工團主義，集產主義，無政府主義，目的都在廢除私有權；但是集產主義用國家公有來代替私有權，無政府主

讓用無人所有來代替私有權，——根本取消所有權——工團主義用有組織的工團共有來代替私有權。國民黨的目的：『要把社會上的財源弄到平均，』故目前既不是根本取消土地所有權，又不是把土地私有權變成國家公有權，或團體共有權。祇想把不勞而獲的大地主的土地獨占權停止，好讓自食其力的農民『自爲地主』故祇是使土地所有權平均，不是使土地所有權消滅。

各國由土地私有變成土地公共的辦法，大概不外兩種：用革命的辦法，就是全部的沒收；用和平的辦法，就是一部的徵收。國民黨目前一不採用土地國有制，二不廢除土地私有權，故他的着眼點全在這一個「均」字上。當然用不着全部沒收的辦法，祇用一部徵收的辦法了。中山先生『所主張的共產，是共將來不是共現在，』（民生主義）所以主張用和平的辦法。除掉地主不盡納稅的義務可以把他的田地拿來充公之外，大概祇用和平的逐漸徵收一個辦法。

國民黨和平的漸進的辦法，就是：『由國家規定土地法，土地使用法，土地徵收



法，及地價稅法。私人所有土地，由地主估價呈報政府，國家就價征稅，並於必要時依價收買之。」（第一次全國代表大會宣言）中山先生以為這是最妥當的辦法，他說：『地價……由地主自己去定。地主如果以多報少，他一定怕政府要照價收買，喫地價的虧。如果以少報多，他又怕政府要照價抽稅，喫重稅的虧。在利害兩方面互相比較，他一定不情願多報，也不情願少報。要定一個折中的價值，把實在的市價報告到政府。地主既是報折中的市價，那麼，政府和地主自然是兩不喫虧。』（民生主義）故國民黨的平均地權的步驟是和平的，漸進的，折中的辦法，並不用快刀斬亂麻的手段，一旦把全國的土地一律宣布為國有。

國民黨想由土地的買賣，得到調劑貧富的目的。國家買來土地做什麼？就是分給那『農民之缺乏田地淪為佃戶者，』及無地可耕者，使他們『自為地主，』『自力耕耘，』慢慢兒達到『耕者有其田』的目的。這種辦法，當然不像俄國行土地國有制的簡單，可以用一個命令辦到。關於徵收土地的立法，當然是國民黨許多建設問

題中一個極重要的建設問題。現在爲供給將來立法上的參考起見，姑且把愛爾蘭的自耕農地買收法，英國的小農地買收法，及丹麥的小農地買收法等等，立法上的目的，方法，和利害，略微敘述一下，以供將來立法的參考。

### 三 愛爾蘭的自耕農地買收法

愛爾蘭的農業狀況和農民的境遇都是很不好的，因爲不好，所以才想方設法去改革。他的改革政策，目的在造成自耕農。怎麼才能造成自耕農呢？最重要的一點，就在使農民得到買收農地的機會和便利。他的方法：是政府依土地收買法，把土地買收來，農民可用分年償還地價的方法，買去自行耕種。這就是愛爾蘭創設自耕農制的目的。

愛爾蘭在一八六九年，一八七〇年，及一八八一年，就發布有些關於土地問題的條例，但是都沒有發生很大的效果。比較重要的：是一九〇三年的新土地法，及一

### 九〇九年的改正土地法。

一九〇三年的新土地法，叫做「文頓法」，是國務總理文頓 (George Windham) 所提出來的議案。自一八六九年以後，到一八九一年，土地的條例經過許多次修改。大概買地人分年所償還的地價是百分之五，後來減少為百分之四，償還的年數先定為三十二年，後改為三十五年，最後延長到四十九年。到了一九〇三年，新土地法上所規定的償還地價年數為六十八年，每年償還利息百分之二又四分之三，(2 $\frac{3}{4}$ %) 償還本錢百分之二分之一。(1 $\frac{1}{2}$ %) 政府把土地收買金定為一億鎊，把從前土地委員會合併起來，設「所有地委員」(Estates Commissioners) 三名，為管理土地權轉移的實行機關。地主和農民中間，關於土地買賣的契約，由這個會參與；地價的高低，由這個會決定。對於賣地的地主，設下獎勵的辦法，在地價以外，還給與一成二分的獎勵金。凡是土地買賣都用現金交易，不像從前用公債券作地價。這就是一九〇三年的新土地法的特點。

依照一九〇三年新土地法所創設起來的土地委員會，乃是專管土地問題的機關。關於土地所有權轉移的程序，各地方過剩人口的處理，被逐出的農民的招回等事，都歸土地委員會管理。先規定法定的地價，凡土地的買賣都以這個法定地價做基礎，不許故意抬高。土地委員會祇做土地買賣的經手人，他在下列的三個地方，行使他管理土地轉移的職權：（一）地主與農民直接買賣的地方，（二）土地委員會向地主買地賣給農民的地方，（三）土地委員會向土地裁判所買地賣給農民的地方。在地主與農民直接買賣的地方，祇許整賣，不許零碎販賣。關於這件事的判定權，在土地委員會，賣主不得土地委員會的判定，不得領取一成二分的獎勵金。土地委員會在這個地方，如果認為有調查的必要，可以依土地的法定種類，去調查那土地價格正當不正當。

在土地委員會向地主買地賣給農民的地方，土地委員會把土地的界限，土地法的關係，土地的價格，一一調查。關於土地的價格的調查，比較在地主與農民直接買

賣的地方更能自由些。如果賣主與買主之間，先有關於價格的協定，那麼，土地委員會便可以根據他們所協定的價格，加以審定。地價審定之後，如果得地主的同意，那麼，土地委員會便可徵求農民的意見，問他願不願照審定的價格買去。如果要買土地的農民有同意的，土地委員會便同地主定約，等到登廣告兩個月後，沒有異議發生，然後才交地價，完成買賣的行爲。土地委員會對於已經買到手的土地，便有完全的處理權，可以按照國內移民的計畫，賣給農民。

在土地委員會向土地裁判所買地賣給農民的地方，就是因爲地主負債過多，把他的土地移歸「土地裁判所」(Landed Estates Court) 管理。在這個地方的一切程序，和前兩個地方大概相同。

凡按照前三個方法而買得土地的農民，權利上有一定的限制。就是買主當分年償還地價的義務未了的時候，不得土地委員會的許可，不得把土地分割，或把土地佃給他人。就是在承繼的時候，也不許分割，如果到萬不得不分割的時候，土地委

員會得要求歸一個人承買。再如果用該地做抵押去借債，亦不得借那超過分年償還地價的數額十倍以上，並須在三個月以內登記，方認爲有效。

一九〇三年的新土地法，很想特別獎勵那出賣土地的地主，這是這個土地法的特點，可是同時也是這個土地法的致命傷。因爲獎勵金由國家擔負，土地的買賣越多，國庫的擔負越重，因此，便難永久支持下去。而且因買收土地的結果，由國庫墊出的地價，要一筆交付與地主，至於賣給農民，每年僅收回百分之二又四分之三，利息，及百分之二分之一的本錢，時期又要經過六十八年之久，當然是入不敷出了。既然要國庫擔負墊付的地價，那麼，國庫當然祇有發行公債一個辦法。所以這個土地法上規定付給地主賣價的資金，由國家令英格蘭銀行及愛爾蘭銀行發行利息二又四分之三的公債，等到三十年後，（一九三三年）國家照券面定額償還。此項公債最初祇能照八七折出賣，每百元的債券，僅能賣得八十七元。國家付出的利息，要照券面定價計算，國家收入的利息，祇照賣出的實價計算。因此，每百元的公債

，祇能收入二·三九二五利息進來，却要付二·七五利息出去，故每百元公債，利息上就要吃〇·三五七五的虧。本錢的償還也是一樣的賠累。此外關於分年償還本利，更發生遲繳或不繳等弊病。這就是買收土地最大困難的一點。

一九〇三年的新土地法，關於土地委員會的規定很有特色，至關於財政的計畫却太空疏。因此，便使財政上的困難，足以妨礙全般計畫的實施，故行到一九〇九年，便不得不再行修改了。一九〇九年的改正土地法，當然是以一九〇三年的文頓法做基礎的，所修正的地方，大概都是救濟文頓法的缺點的。最重要的修改，計有兩點：一是減少獎勵金，一是行強制買收制。

減少獎勵金乃是救濟財政上困難的一個辦法。一九〇三年的新土地法中，規定獎勵金的額數以一千二百萬鎊為限，故實行到五年以後，便不得不從一成二分降到三分。一九〇九年的改正土地法，把從前獎勵金的比例一律廢止，將地價定為極高極低兩個限度，惟對於情願以低價出賣土地的地主，才給與較多的獎勵金。地價與獎

勵金爲反比例，地價越低，獎勵金越高，地價高到一定的限度，便不給獎勵金。經過這一次修改，出賣土地的數目便立刻減少了。

關於強制買收的一點，可算是改正法最值得我們注意的地方。他的規定；就是在農民與地主對於一定的土地買賣不能成交的時候，土地委員會對於地主有致送最後通牒的權力。最後通牒上，把土地的價格定明，地主如果遵照這個價格出賣，便同自由買賣一樣看待，地主祇可以提出用現金交付地價的請求。如果地主不肯依照這個價格出賣，那麼，土地委員會便可以實行他的強制買收權。地主如果不服，得用附近有同樣的土地可以自由契約買收爲理由，向裁判委員會提起抗議，或對於買收的價格，提出異議。因此，土地委員會當決定地價的時候，又必得要顧慮到土地的實在價格，不得任意決定。這就是一九〇九年愛爾蘭改正土地法的概略。

#### 四 英國的小農地買收法



英國自中古的莊園制度 (Manorial System) 崩壞之後，到了十九世紀，土地漸漸集中，造成大農的組織，因此便有提倡自耕農制，及普及小農地制的必要。英國，施行小農地法雖然很早，但是行之最有功效，在歷史上開關一個新紀元的，要算是自一九〇八年到一九一九年的小農地法了。一八九二年的小農地法，可算是一九〇八年的小農地法的基礎，故在此處，不得不先述一述一八九二年的小農地法的大要。

一八九二年的小農地法，使地方自治團體買收土地，分割出來，改成十英畝以下的小農地，賣給農民。地方自治團體可向金融委員會去借資金，作買收土地之用。但是買收的方法，到底是採取自由契約制，或採取強制買收制呢？這是那時爭論最激烈的一個問題。可是討論的結果，竟不承認強制買收制爲可以實行，所以這個小農地法終歸失敗。

因爲這個小農地法行了十五六年，仍舊沒有好效果，所以才有自一九〇八年到一

九一九年改正的小農地法出來。這個改正的小農地法，比較上把不能實行的困難除去很多，因此便把小農地事業殖下很完備的基礎。這個改正法中，首先規定什麼是小農地？就是說：一英畝以上至五十畝以下的小耕地；如果超過五十英畝，那麼，必須在買賣的時候，或在租借的時候，為收所得稅而定的年價額，不超過五十鎊以上的小耕地，才可以叫做小農地。

怎麼造成這樣小農地呢？就是使地方自治團體，如縣會（County Council）之類，把適當的耕地買來或租來，劃成小農地，好賣給或租給自行耕種的農民。（第七條）所謂『耕種』兩個字，可作廣義的解釋，包含園藝，及飼養家畜蜜蜂等在內。為辦理小農地的事項，由縣會設下小農地及分租地的委員，這些委員，或全體為縣會的議員，或一部分為縣會的議員。要是一部分為縣會的議員，那麼，由議員充任委員的人數必須過半數。這個委員會就是為實行小農地及分租地而設，負責行上的一切權利和義務。（第五十條）

縣會爲買收小農地，不管在本縣內外，凡有適當的農地，都可以用契約的方法去買來或租來。如果不能以自由契約買來，或租來適當的農地，便可行使強制收用權。（第七條）但是凡由強制方法收來的土地，祇許租給農民，不許賣給農民。這一點是要特別注意的。

縣會在租買到土地之後，對於該農地便有管理上的全權。在該農地賣出或租出以前，可以在地上蓋房屋，或造其他建築物；如果原有的一切建築物破壞了，便可以修繕，如果土地不好，便可以改良。將來這塊土地賣出或租出的時候，得到最高的地價或租金，可以供給個人或在產業組合的團結下的各人之用。（一九一九年法第十一條及第十二條）

要買小農地的農民，必須先拿出地價五分之一以上，經縣會的認可，可以令該農地負擔地價百分之四以下的金額，作爲永久的地租。如果地價沒有付清，縣會可以使買主在五十年或六十年內，分年償還。（一九〇八年法第十一條）再如果祇把小

農地租給農民，那麼，占有這塊小農地的人，過了六年期間以後，隨時可以照時價收買。如果該地因租者改良的結果，賣價比從前的買價高，那麼，租者買的時候，便可以請求把高出的地價除去一部分。縣會如果不得到主管的最高機關的許可，不得拒絕這樣的請求。（一九一九年法第十一條）

無論是買小農地的，或是租小農地的，在二十年內，必須要服從一定的限制。什麼限制呢？就是不得到縣會的允許，不得分割，不得出賣，不得租借。對於耕地，不得作農業以外的目的使用。一塊土地上不得建築一個以上的住宅。在這地上的屋內，不得販賣麻醉性的飲料。如果所有者死亡，由他的後人承繼，也不許分割。縣會得於十二個月內，要求歸併於一個人，不然則縣會可以自行出賣。（一九〇八年法第十二條）如果要將土地作為非農業的使用，必定再經過一次買賣的手續。（一九〇八年法第十五條）

照前面所說的：縣會祇在用合意的契約買不到土地的時候，才有強制收用的權力

。但是所收來的土地，祇可租借，不得出賣。強制租借的時期，自十四年到三十五年。到了滿期的前一年以上二年以內，向地主通告，重新再定契約。（一九〇八年法第四十四條）如果地主因造屋開鑛等事，要在那強制收去的土地上修道路，從十二個月前通知，得主管部的認可，得以回復所有權。（第四十六條）在租借期間終了的時候，租借人對於土地上所施的改良成績，如菓樹及其他植物等，尚有兩年以上的收穫權。關於別的改良，得向縣會請求賠償。如果縣會曾禁止租借人關於某種改良，便沒有請求賠償的權利。（第四十七條）這是英國自一九〇八年到一九一九年關於小農地立法的概要。

## 五 丹麥的小農地買收法

丹麥是一個農業國，在農業上為歐洲各國中最有特色的國家。對於無地的農民，老早就想使他們成為自耕農的小農，各種設施，都比別的國家早些。當十八世紀下

半期，曾制定許多計畫，想把自耕的小農制建設起來，但是因為沒有多大的效果，所以一時停頓下去。直到十九世紀末期，尤其是一八八〇年，農民離村的趨勢逐漸顯明，以致各地方農業勞動者非常的缺乏，因此，便想創設自耕的小農地制，來挽回那想離村的農民。一八九九年頒布關於小農地建設的法律，經一九〇四年及一九〇九年的改正，逐漸進步。到了一九一七年及一九一九年又定下幾種新的法律，至今還在逐漸修正之中。

一九〇九年的法律，規定各府縣設立委員會，使他管理關於創設小農地的事務。這個委員會以三個委員組織之，一名由農政部任命，二名由各該地方團體或鄉村會的代表選舉。委員的任期六年，所須要的費用由國庫負擔。

凡享受這個法律所規定的利益者，必須合規定的資格。規定的資格：『男子或未婚的女子，不問他是賣長工或賣日工，（包括為他人做園藝事業在內）凡依普通的農業勞動而得到自己的生活費者，及占有或曾占有與本法所定的同一面積之農地者

，皆有受本法的利益的權利。」（第二條）但是資格雖合，不見得就有請求得到農地的權利，凡可以請求者，又必定要合下列的條件：（一）須為本國人，或得有歸化的權利者；（二）須滿二十五歲以上，但以不超過五十歲為原則；（三）須滿十八歲以後，至少須做過四年的農業勞動，藉謀自己的衣食者；（四）須由熟知本人的有信用之二人提出證明書；（五）欲得到小農地的本人，須有本法所規定的財產。此外，還要是未受過教區的公共賑濟，及未犯罪者。必須這樣，才有提出請求農地的權利。（第三條）

凡選擇小農地者，須經鄉村會，向府縣委員會的委員長提出請求書。這個請求書中，須載明小農地的概樣，面積，位置，購買價格等項，如果請求者尚沒有家宅，又必要載明建築家宅的計畫，及建築費的額數。欲得小農地的價格，必在六千五百「克羅來」以下，就是在價格特別高的地方，也不得超過八千「克羅來。」（第七條）對於金額有這樣嚴格的限制，故常常因地價變動而時時變更。

凡不能與地主用合意的契約買得土地的人，得向鄉村會提出請求書，鄉村會在這一個地方，必須盡力尋求土地，如果尋求不到適當的土地，便可把鄉村內公有的土地向官廳交涉賣給他。地價的一部分，可用分年償還的方法。（第六條）丹麥收買土地法的特點：就在鄉村會祇能從中斡旋，不能強制購買。

如果私人之間，可用合意的契約買到土地，那麼，買地者便可請求府縣委員會借貸地價。受理請求書的委員會，對於請求的人色，農地的面積，價格，及其他各條件，具備與否，一一審查，然後決定准駁。無論准與不准，皆一律通知，不准的時候，並通知所以不准的理由。（第八條）

委員會如果准如所請，請求者便有向國庫借貸地價的資格，國庫可以借給他合地價十分之九的現金，替他交付地價。（第九條）丹麥借給買主的地價金，竟多到十分之九，比較別國自然是寬大極了。別國為農民買耕地，大概是四分之一的地價，由買主自備，丹麥却祇要買主自備十分之一的地價。究竟這兩個方法，那一個好，



那一個不好，却很難說。因為借貸的金額太大，買主固然有容易得到土地的機會，可是分年償還的額數隨之增加，買主亦因而有擔負不起的憂慮。

丹麥一九〇九年的法律，本沒有多大的特色，例如府縣委員會沒有自行買收土地賣給或租給農民的權能，對於地價的決定，也沒有積極的決定權。他所管的事務，就是受那想買土地者的請求，決定借貸資金的准駁，調查地價，面積，及其他條件是否具備等事。關於買來的土地的管理狀況，有實地監督權。他的主要職務，不過這樣罷了。如果買主與賣主之間，不能成立合意的契約，買不到適當的土地，那麼，鄉村會祇能居中斡旋，不能強制執行。國庫借給小農地的資金額數太少，往往不能滿足農民的需要。這都是一九〇九年的法律的缺點。

一九一七年的法律，仍以一九〇九年的法律做基礎，沒有多大的改正。例如地價的限制，從前的規定，在地價不高的時候，不得超過六千五百「克羅來」，在地價高漲的時候，不得超過八千「克羅來」，現在改爲一萬及一萬二千「克羅來。」（

第七條）借出資金的利息，從前年三分，現在改爲年四分，分年還本的比例，從前年四分，現在改爲年五分。（第十條）關於小農地借出資金的總額，定爲從四百萬到五百萬「克羅來。」（第十一條）

一九一九年頒布的幾種法律，比較重要，計有關於出賣小教區地與賣日工的農民的法律，關於公有地出賣條件的法律，把世襲地變爲自由地的法律。

關於出賣小教區地的法律，第一條的規定：「屬於小教區的土地，他的性質及位置，如和農業相適宜，便可依本法的規定，照他的可能性的多寡，收用爲賣日工農民的耕地。祇利用這個土地去建設住宅或菜園者，亦得以同一條件收用之。」關於出賣公有地條件的法律，第一條所規定的：「公有地的土地性質及位置，得爲耕地者，可依本法所規定之條件出賣之。該地如可供蓋房屋設菜園之用，亦得以同一條件出賣。」第二條：「該地在可能的限度內，須分割出來，改作不藉他人助力而能養活一家人口的面積之小農地。」把世襲地變爲自由地的法律，也是爲達到建設小

農地的目的。把貴族所佔有的大農地變賣出來，改爲小農地，既可以除去大地主的弊害，又可以除去土地集中與土地荒廢的弊害。這就是一九一九年幾種新法律的概要。

## 六 結論

以上所述的各國——愛爾蘭英國丹麥——的自耕農地或小農地的法律，都與我國平均地權的宗旨相合，都可以作我們將來關於土地的立法的參考。故特別提出大概，以供將來立法家的採擇，我個人並未參加意見，不過略爲介紹罷了。

我個人的意見：以爲土地法中，有幾個重要問題，不能不先提出研究。（一）收買土地的資金問題，（二）收買土地的機關問題，（三）收買土地的方法問題。

（一）收買土地的資金問題 愛英丹三國土地法行了多年，沒有發生多大的效果，並且有停頓的樣子，最大的難關，就在這個收買的資金問題上邊。用無償的沒收

方法，祇消下一道命令，像蘇俄在一九一七年十月二十六日深夜之中，發布一紙「關於土地的命令」，把「地主的土地所有權，不用何等補償，盡行廢棄，」倒不發生什麼資金的問題。如果用有價的買收方法，那就不能這樣簡單了。最近日本有人調查全國的土地，照普通市價收買，計若干萬萬。即發行若干萬萬公債券，充作收買的資金。在三十年內，將佃戶從前繳納地主的地租，通同收來，作為該公債還利還本之用。預算在三十年內，可以還清。但是中國土地比日本已經多許多倍，而公債在中國的信用，又不見高。愛爾蘭因公債低落，國家尙擔負不起，終於將建設自耕農制的計畫，無形的停止，何況在財政紊亂的中國呢？就是祇收買一部分土地，財政上已經毫無把握，何況收買全國的土地呢？如果盡量的在增加收入方面設想，那麼，用國家資金買地的農民，必定感覺擔負上的痛苦，結果與佃農仍是一樣。就中國目前的現狀說，祇有救急兩個辦法：（一）減租，（二）對於大地主收累進稅。將來把這累進稅的全部，及地價稅的全都，劃分出來，作為收買土地的資金的擔

保品。似乎不必開始就發行公債去買收，把愛爾蘭那樣的失敗，重演一遍。但是百分之七十五的無地農民，又怎能久待呢？

(二) 收買土地的機關問題 收買土地與管理土地的機關，當然同各國一樣，要設立土地委員會。可是按照中國現在的情形，鄉村自治機關不會建設，農民自治的經驗完全沒有，單靠政府的力量去辦，無論貪官污吏不能絕迹，就是沒有貪官污吏，而各處土地的情況，與東佃的關係，千差萬別，統一的法令，當然不能實施。故在平均地權之先，必須養成農村自治的習慣，而調查戶口，與丈量土地等等，又必已有眉目，始可實行。若目前單設下一個土地委員會，必將一事莫辦。

(三) 收買土地的方法問題 英國的在先不採用強制買收的方法，故小農地法終歸失敗；丹麥的鄉村會對於地主，祇能盡從中斡旋之力，不能強制買收，故亦無成績可觀。故收買土地的方法，除強制外，都是空的。故愛爾蘭的土地委員會對於地主有送致最後通牒的權力，英國的縣會在農民用合意的契約買不到土地的時候，即

有強制收用的權力，都是我們將來立法所最要注意的地方。

總而言之，土地不是人造的物品，從原則上說起來，就該『不應專屬。』歐洲的經濟學者老早就承認土地公有的原則，故土地國有的理論，並不是社會主義者的發明。蘇俄的「關於土地的基本法」第二條上的規定：『今後土地不須何等——公然的或祕密的——代價，委給自己勤勞的全體人民使用。』這個規定，就是不把『本由天賦』的土地認為所有的物體，祇把他認為利用的物體。蘇俄農業法典上所規定的私人對於土地的利用權，他的效果幾乎與所有權相近。故土地的利用權乃是今後土地法上一個最重要的問題了。關於蘇俄的農業法典，當再作專篇介紹，本篇暫不細述。

中國全國版圖內，祇有百分之十五，是已經耕種的土地，東南沿海數省，每一畝地竟住至百人之多，因此地價及地租都增到最高的限度。故中國的農民對於土地的要求，已經是十二萬分的迫切了。馬爾塞斯 (Malthus) 說的好，他說：

一個人生在一切東西都被別人佔去的世界中，如果他不能從他的父親正分當然的要求到生活費，社會上再不要他的勞力，那麼，他便沒有得到一點食物的權利，他在這個世界上祇是多生的。「自然」的大宴會中，沒有他的坐位，並

且立刻要執行自然的命令，叫他走開。（人口論）

這就是土地被少數大地主佔去必然的結果。中山先生首先看到這一點，所以鄭重的提出「平均地權」的政策，要使個個耕者都能各有其田。故實行平均地權這個政策，要算是國民黨第一件要政了。

我們希望國民黨在編制勞動法之外，再設立一個委員會，專門編制農業法典。因為國民黨既認定中國今日尚在農業經濟時代；認定中國之國民革命，就是農業革命；認定農業生產占全生產百分之九十，農民人數占全人口百分之八十；並認定農民之中，有百分之七十五，無地可耕。由此看來，這農民問題，是最大多數的人民中的最大問題了。故根據平均地權之原則，來制定農業法典，實在是國民黨中比什麼

。政策都緊急的一個政策了。因為如此，所以聊作此篇，以備編制農業法典者的參考

（東方雜誌）





## 中國租稅制度概觀

廣化

中國古來的國家收入是賦役；賦是田賦的意思，即與今日的地租相當；役是力役的意思，即與後世所謂人頭稅相當。但是古代土地都歸國家公有，人民租借公有土地來耕作，因而當時的田賦，就是一種租金。及至秦，漢，土地私有制發生，始有今日所謂地租。不待說，漢以前的稅制，是不大明瞭的，然而依尚書禹貢所載，關於租稅的資料，田地早已應各等級而課稅，且由孟子所載『夏后氏五十而貢，殷人七十而助，周人百畝而徹，其實皆什一也』。看起來，是以收穫的約十分之一當作租稅而徵收了。尤其是一到漢朝，田賦之外，更有力役之征，若是不願服役，則可以錢代替，這叫做更賦（三日力役代以錢三百文）。此外又有當作人頭稅的算賦及

口賦，對於十五歲以上五十六歲以下的，每年課錢百二十文，並實行鹽，鐵及酒的專賣。降至魏，晉，南北朝時代，復加雜稅。到隋，唐，關稅收入也爲主要的財源了。因之役的內容，雖到近年，還沒有什麼大的差異；而賦則伴着後世國家經濟的膨脹，不僅包含對於田地及其他的物，人或行爲所課的一般租稅，連官業收入或私法上的收入，也包括在內。所以凡叫做租或稅的，是廣義的賦之一種；在前清時代，田賦，鹽課，茶課，烟稅，落地稅等叫做賦，課或稅的，固不待說，就是叫做租的租金，亦皆包含，並且一般手續費也沒有和租稅分化。

就歐洲諸國的財政史看起來，往古是以私經濟的收入——尤其是官有地收入——爲國家收入的中心，這就是所謂官有地 (Domänen) 制度的時代。在這個時代，公私的區別，本不明白，國家的經費，多靠國家的財產收入來支給。以後國費漸次膨脹，僅僅官有地收入是不敷支出的，乃有所謂特權 (Regalien) 收入發生，利用各種財政權，以圖收入的增加，甚至有賣官鬻爵的。如是歐洲的財政，到十七八世紀

止，都是以官有地收入及特權收入爲兩大財源；而中國則不然，如上所述，自古就是以帶有租稅的性質之收入爲主要財源，不過特權收入之賣官制度一直行到前清末年罷了。這不外是中國的經濟早已進入於貨幣經濟時代，（說是周朝就有鑄造貨幣流通），足以促進租稅制度的發達的緣故。不待說，歐洲往古不是完全沒有帶有租稅性質的收入；但那不過是對於君主的貢物，或是對於君主所有土地的代價，和中國自古已有近代意義的租稅，大異其趣。因爲中國古來雖是君主專制，却和一般的君主專制不同，常以擬制的族長主義爲基礎，所謂『君者民之父母也』，又有什麼『民爲貴，社稷次之，君爲輕』，什麼『天視自我民視，天聽自我民聽』，什麼……其重民輕君，君承天意以治民之思想，比之歐洲古代的獨裁制，實有霄壤之別！

二

中國稅制創設很早，而賦稅的種類極其簡單。唐，宋時代還是以田賦及丁稅爲主要財源，而尤以田賦爲重，一直到清末，亦不過以田賦，關稅及鹽稅三者爲主，此外雖早有雜稅，但是其收入沒有什麼重要。清朝添設之釐捐，雜捐，原屬臨時收入的性質，而雜捐更完全是地方稅，且其所行的範圍極褊狹。這是因爲中國法制的改變，本來是難於王朝的更迭，而賦稅的釐革，尤屬困難，常以租稅的輕重來卜政治的善惡，以致稅制的根據，差不多是古今一貫，沒有什麼變化的。中國的國民向來沒有受過國家的保護，租稅取之於民，而未能用之於民，國民既不能享受利益，自不願負擔租稅，所以中國的租稅多半是通過稅，或是以政府專賣制去賦課的。

惟其中國的賦稅，規定於會典及其他法典，亘久不變，稅率亦不容易增加，所以後世因戰亂或時勢的變遷，既定之歲入不能全收，縱令能夠全收，也有時不能適合國費的膨脹。於是爲補足臨時財政的窮乏起見，不得不另立名目，重新徵收，這叫做捐，上述的釐捐，雜捐，就是兩個實例。這樣的捐，本是臨時的公課，以後因襲

日久，遂與永久不變的賦稅無異，且另附種種名目，加課附加稅及手續費，以圖增收。清初悉免此等附加稅，並聲明絕對不增徵地租，當時咸謳歌一代的仁政。迨至末年，卒不能支，臨時稅附加稅繁興，其稅目之複雜，辦法之紛歧，真莫可名狀！同一田賦之中，有耗資，有串費，有隨捐，有帶徵，同一鹽稅之中，有灶課，有票課，有加課，有鹽捐，同一茶稅之中，更不僅有茶捐，茶釐，引價，紙價等各種課目，紛糾錯誤，且設規費，告費，領費，紙費，匣費，會費，腳費，車費，水腳等種種名目。徵收手續費，完全是陽避加賦之名，陰行附加增徵之實，其流弊伊於胡底！這樣把賦稅的種類一定，課稅勢必重複，比方就土地的生產物而論，地租固不待說，有時除負擔生產稅之外，復於販運的時候，課以常關稅及釐金，有些種類的貨物，更使販賣者負擔營業稅。時至今日，這些弊端絲毫也沒有改革，所以租稅的負擔很不公平。

三

大凡租稅要依其種類，性質，適宜配分，以使其適合於各般的租稅原則；而中國的租稅，種類很少，當然課稅容易重複，且多偏於一方。清朝的租稅，以田賦，關稅，鹽稅及釐捐為主，此外雜稅有茶稅，常稅，牙稅，契稅，牲畜稅，烟酒稅，礦課，漁課，釐課等；迨至末年，其種類雖更多，然而各地未能一律通行，其收入也不足道。民國成立以來，從事稅制的改良，統括許多稅目而設附加稅及其他新項目，體系稍得整理，同時並添印花稅，烟酒稅，烟酒牌照稅及烟酒公賣稅，和原有的烟酒稅同為中央直接收入的稅款，又以從來雜稅中的契稅，牙稅及礦稅為中央收入，一概禁止地方留用；可是其根本的租稅體系，還沒有特別的變更，為什麼呢？收益稅一以田賦為中樞，此外雖有烟酒牌照稅，牙稅，常稅等營業稅及家屋稅（房稅），礦稅各課目，然皆無關重要，而資本利息稅及勞動收益稅，更完全沒有施行。交通稅雖有印花稅，契稅（不動產登錄稅），註冊稅（公司，汽船，礦業等的登錄稅）等，亦不足紀，而繼承稅還沒有實行。消費稅以關鹽兩稅為大宗，貨物稅（釐

金)次之，其他雖尚有許多的課稅物體，然而除烟酒稅及烟酒公賣稅之外，差不多都是無足輕重的。所得稅於民國三年一月頒布了條例，先從官吏，議員及大商人等着手開徵；但是實際上沒有一點成績。至於財產稅，尤屬向來沒有這種課目的存在。

中國現行的稅制既如是簡單，而為租稅體系的中樞的，自然還是地租，關稅，鹽稅及貨物稅四種，其次，不過烟酒收入而已。由其收入上看起來，第一要算地租，關鹽兩稅次之，而歲入的總計約三分之二以上是間接稅，和現今許多文明國，重視直接稅的趨勢完全相反。直接稅中的地租，在經濟幼稚的時代，無論那一國，都是看做豐富的財源；但其課稅標準是不動的，稅源和課稅標準又非同一，且前者比後者小，難得應財政之緩急，變更稅率，以伸縮稅收，若是勉強增加稅率，又往往有使稅源涸竭之虞，所以國費一到很膨脹的時候，地租就漸次失其重要性。所得稅雖同為直接稅，然而所得是變動的，且有增加之傾向，稅源和課稅標準，通常又是同



一，稅率縱令增加，亦沒有收益稅那樣大的弊端發生，於順應無限增加的經費，最爲適當，因而現今文明各國都是以一般所得稅爲租稅體系的中樞了。又使租稅順應担稅能力之方法，近來以累進稅說最占勢力；因爲財貨一定量的效用，是隨貨物的數量增加而減少的，所得額一大，則其新加之一定單位的所得的效用必小，縱令由其中支出一定額，而因此所受的損失，亦漸次減少。所以由於課稅之犧牲，依被徵爲租稅之一定量的財產的輕重而異，所得愈小，則對於同一租稅單位的犧牲愈大，所得一增加，則對於一定所得額之稅額，當然不能不擴大。僅是這種適合於各人全担稅能力之累進率，除掉對於一般所得稅及一般財產稅（繼承稅亦在內）之外，是不能適用的。

中國的稅制，只偏倚於間接稅中的消費稅，直接稅不過是以缺乏時勢順應力之地租爲中心，而在收益課稅的體系中，比較重要的營業稅，又僅行於一很小部分，其租稅負擔之不公平，是勢所必至的。大凡消費稅的長處，在於其收入可隨着經濟社

會的進步，人口的增加，財富的增殖而自然增加；但是其收入依經濟社會的變動而增減無常，不僅有收入不符稅率的增加之嫌，且往往使納稅者多結托收稅官吏圖謀逃稅之機會。若是課稅物件屬於生活必需品，則吸收貧者的支出較富者的多，其結果，該消費稅的負擔，貧者較富者重，尤其是租稅依從量率而課的時候，貧者所消費的粗品的價格，比之富者所消費的精品的價格，更騰貴得多。就一點而證，中國的消費稅，無論是關稅也好，貨物稅（釐金）也姪，雖依貨物的品質而設了多少階級，然而大概都是對於所有的貨物，一律課以從量稅；累進稅可以調和貧民階級所受消費稅的過重負擔，却完全沒有施行。所以中國的稅制，更不能不說是缺乏負擔的公平。現今住在地方的富者階級，為避免內亂的危險，相率遷居都會，人口都市集中的傾向，不亞於一般文明國；可是田地變為房地，而地租又少有增加，加之家屋稅及營業稅還沒有普及，資本利息稅，所得稅，財產稅及繼承稅，還沒有施行，所以中國的租稅可以說是多半由地方小農及都會貧民負擔的。不待說，無論那一國

，於社會進步的過程，一時對於強制的負擔之配分引起變革，結局是弱者階級對於國家所提供的，多歸有力階級去自肥；但是其弊害沒有今日的中國這樣大。

如上所述，中國的租稅體系，很偏重於間接稅，欲圖調和，務須努力施行所得稅及財產稅，不過這種稅的施行，不能不要納稅義務者的協力，因為決定納稅額，要以申告——關於所得額，財產的多寡，收益的大小及其他事實的報告——為基礎的緣故。這種申告，又非國民具有公德心，稅務行政機關完備了不可，而沒有營業稅的收益課稅，在今日是很不完全的，從而中國的貨物稅又有使其營業稅化之必要，所以謀營業稅的普及，亦屬急務。但是正確決定營業的利得，決非易事，隨時隨處而不同，依事業的大小及企業家之人物如何而各異，不可以一概而證。古時的立法，徒以外形的表徵，測定收益的大小，而算定稅額，當然不能說是正確，因之想得好好的成績，就有嚴加取締及制裁之必要。總之財務行政不完備，政治不修明，國民的租稅道德不進步，則此種租稅的圓滿實施，實屬至難之事。今就中國而證，財

政組織不統一，各般制度不完全，人民視政治如蛇蝎，向政府納租稅，宛然向綁票匪繳贖身金一般，在這樣情狀之下，而欲實施普及此種租稅，更不容易。爲今之計，惟有一面力圖消費稅制度的改善，以爲過渡的辦法，而減輕小民的負擔；一面使國家組織統一，國民公德心發達，以謀稅制的根本改善，而以所得稅及財產稅爲中樞。

#### 四

中國的稅制，不僅租稅的配列不適宜，而且各租稅的實質亦很支離滅裂，就是完全沒有收益稅或消費稅的性質的也不少。比方酒稅，稅目既多，徵稅法又各地不同，有的屬於營業稅，有的屬於通過稅，也有可以叫做生產稅的，全然不能一定。尤其是釐金（貨物稅），就其實質來說，應該屬於流通稅，而其實際，有的可以叫做生產稅或通過稅的，甚至有應該列入營業稅的，真是複雜異常！這不外是政治上不

統一，各地方各自爲政的結果。又國家稅和地方稅混同，不能明白區別。這也是因爲在制度上，古來各種租稅的收入，都統括於中央，地方政府所徵收的租稅，都看做國家的收入，各省政府所支出的地方經費，也作爲國家的經費。但是各省或各縣爲辦理特別事務或地方事務，另立名目而徵收的租稅（多半是附加稅及手續費），早已看做地方收入，又好像中央和地方的收入有了區別；其實各縣知事及各捐局委員原來沒有定額的公費，官吏的辦公費及薪俸等都是取之於所徵收的租稅，所以徵收的稅金，要先以一部分供此等開支，然後按期照定額匯解於上級官廳，剩餘的化爲私有。民國以來，各縣各徵收局雖已規定薪俸及公費額，而實際仍由收入的稅金項下開支，並不由國庫發給，結局還是難免公私款項混同。非特一縣一局爲然，縣與局將各稅款解交財政廳，財政廳長就其中除去全省的費用，而以其餘解交中央，倘有不足，且求中央的補助，或乞鄰省的協濟，如是則國家收入和地方收入勢必混同，沒有能截然劃分的道理。

不待說，國家稅和地方稅的劃分，是前清末年財政改革以來的懸案。民國初年，首先劃分兩稅，釐定國家行政費和地方行政費。以財政部所管的收入爲國稅，該所管的支出爲國家行政經費，各省專管的收入爲地方稅，該專管的支出爲地方行政經費，且因國稅關係重要，欲特設國稅廳，以管理徵稅事務。民國元年十一月竟公布各省國稅廳官制草案及釐定國家地方稅章程草案，以後又加修正，劃分國稅和地方稅如左：

國家稅——田賦，鹽稅，關稅，常關稅，統捐釐金，礦稅，契稅，牙稅，當稅，牙捐（每十年所納的登記稅），當捐（同上），烟稅，酒稅，茶稅，粧稅，漁業稅；

地方稅——田賦附加稅，商稅（營業稅的一種），牲畜稅，糧米捐，土膏捐（鴉片販賣店的課稅），油捐，醬油捐，船捐，雜貨捐，店捐，房捐，戲捐，車捐，樂戶捐，茶館捐，飯館捐，肉捐，魚捐，屠捐，夫行捐，雜捐；

將來應設的國家稅——印花稅，登錄稅，繼承稅，營業稅，所得稅，出產稅，紙幣發行稅；

將來應設的地方稅——家屋稅，不課國稅的營業稅，不課國稅的消費稅，入市稅，使用物稅，使用人稅，營業稅附加稅，所得稅附加稅。

然而這種劃分以中國向來的財政組織，到底沒有實現的可能，民國三年六月財政部就將這種劃分取消，裁撤國稅廳籌備處，而租稅收入統歸各省財政廳直轄了。大凡地方財政對於國家財政的關係，依地方團體對於國家的地位而定，中國中央和地方的財政關係既如前述那樣混同，而乃絲毫不加改善，徒然劃分國稅和地方稅，其不能見諸實行，自屬當然之理，縱令能夠實行，而地方稅大概是有附加稅及營業稅性質的雜捐，徵收既屬困難，課稅範圍又比較褊狹，名目雖多，收入甚少；而在中國的財政組織上，地方分權制極其顯著，許多的國家行政經費，都歸地方支出，這種地方稅又何能適應地方財政的需要？然則地方稅究竟是以獨立稅為得策嗎？還是

以附加稅爲便利呢？對於這個問題，從來就有許多議論。附加稅的長處；在於（一）徵收費廉，可得比較大的純收入額；（二）地方團體對於國稅的查定，有密切關係，可使國稅的徵收正當而且圓滿。但是其短處亦不少：因其徵收容易，自然會使地方團體增加歲出，至少也會使其對於歲出不注意；而在國稅不完全不公正的國家，更使這種稅額增大，負擔一重，勢必促成逃稅，使地方不能徵收適當的公課；尤其是在國稅和地方稅的分界不明確的國家，一方面會使地方團體的行政當局者缺乏責任的自覺，同時他方面更易使人民關於國稅及地方稅的觀念混淆。現在英國以獨立稅爲主，法國則專依附加稅，兩國雖均表示極端，然而無論如何，單單依據一方，實難澈底，必要基於各種事情——尤其是本國的租稅制度——而適宜配合。大概在國稅以收益稅（尤其是地租，家屋稅，營業稅，或對於不動產的交通稅）爲租稅體系的中樞的時候，稅源存在於地方團體，就易明白認識，附加稅自易實行；若在以消費稅爲租稅體系的中心的中國，就難行了。中國國民的地方觀念較國家觀念厚



，政費也是由地方支出，於納稅者有直接的利益，當少逃稅之虞，況且政治本是傳統的極端地方分權制，所以應以獨立稅爲地方稅的中心。而尤以收益稅及財產稅爲宜，因爲此等稅的物體，得依地方團體的設施而享受收益或價格的增加，人民當然樂於納稅；若以此等稅爲國稅，而冀其改良或普及，實是很困難的一樁事情。

## 五

至於中國租稅的徵收方法，在表面的制度上，原與一般文明國同樣，由國家設置徵收官廳去徵收；實則只有關鹽兩稅由特殊的官廳去徵收，而在一般租稅，都是由中央政府命令下級政團按時繳納一定額的。課稅率雖各已規定於會典，而實際上租稅的徵收，差不多一任此等政團的自由，額外加徵，已屬常事，簡直可以說是一種的配賦制度(Repartitions system)。下級政團當實際徵收的時候，有責成徵收吏員去徵收的，而在釐金，且有些地方是使一個私人或特種商業團體去承辦，實在和包收

制度 (Steuer praechtungen) 無異。不待說，國家的直接徵收是最適合於分業及中央集權的原則的；但是配賦制度在財務行政上的技術幼稚，中央政府的權力薄弱的國家，也未可以厚非，有時或者是適當的。古代德國貴族的徵稅特權 (Steuerkollektionsrecht)，就是一例，這個制度當時行了很久的原因，也就是因為財務行政沒有完備，各種政治階級都各有獨立的勢力。然而這個制度與近世國家的本質不合，現在差不多是歸於消滅了。中國今後若不改造財政組織，一掃配賦制度，則中央財政往往仰給於地方，大有尾大不掉之勢，所以國稅應由國家直接徵收，遇有必要時，或兼採分擔金 (Matrikularbeiträge) 的形式亦可。

包收制度，在直接稅，是古代羅馬帝國常常採用的，近代如法，意，荷，俄，西等國也都行過，現今土耳其和埃及尚有此種制度的存在；而在間接稅，行之者更多，十八世紀普魯士及其他諸邦曾試行於烟草專賣，一八六五——一八八八年間意國也會同樣採用，至今葡萄牙，土耳其等國還在實行，此外並有法，意，西三國行之

於入市稅，德國行之於橋稅。採用這個制度，國家可不要徵收費而得純收入，且能於定時而得定額的收入，固屬不無長處；然而國家爲滿足需要，本由政治權的發動而徵收租稅，今若此，未免有使其營業化之嫌，不僅與租稅的本質相反，且國家和納稅者間的直接關係，恐怕會被藉徵收而謀利的中間者來破壞。考之史實，包收者對於納稅者大都苛刻，任意誅求，致惹人民的怨恨，俄法兩國曾飽經這種實驗。中國的租稅徵收制度極不統一，表面的制度和實際相差極遠，大概由人民徵收一般租稅時候，都是責成徵稅者徵繳，增收則獎勵有加，減收則譴責隨來，甚至要先墊巨金，徵稅者勢必額外浮收，以迎合上意，而藉謀自利，結局和包收制度一般。這是中國財政的禍根之一，釐金制度之所以久爲人民所呪詛的，這也是一個大原因。總之中國的稅制既極複雜，又欠明確，只足以誘人入罪，決不能養成納稅的觀念，幸望當局有以整理！

一七，二，二三，脫稿於滬上旅寓

(新生命)

## 中國歷代政治權力之變遷

常燕生

凡一國政治必有其主權之所寄焉，如民主國家主權在國民，君主專制之國家主權在君，此其爲例，或以明文定之，或不以明文定之，然考其政治組織之形式，與夫所以運用之精神，則其國家之權力何在，可立知也。我國政治權力之寄託，從古至今，有三變焉。上古時代，爲封建政治，其政治之權力在於少數之貴族，君主與平民，皆無最後決定之權，此爲一時期。自秦以降，君主專制之局形成，大權操於一人，羣庶皆爲奴役，歷漢晉唐宋以迄於清，愈演愈進，蓋二千年來皆在此時期中，然細分之，則隋以前中央集權之勢猶未穩固，貴族之餘跡猶存，自隋以後，乃眞成君主一人專制之局面，是此一時期之中，又自有前後期之不同也。及清末，海禁既開，民權思想輸入，君主專制政體遂無存在之餘地，然民國以後，專制之形式雖覆，法治之精神尙未普及，獨裁與武力統一之迷夢猶盤據於大多數人之腦筋中，雖最

後之勝利終在民衆，不難預卜，然此時期固不能不承認猶在專制與民治之過渡時代也，此又爲一時期。

統此三代，劃分四期如左。

一曰貴族政治，或封建政治時代。（自上古至春秋末）

二曰貴族政治與君主專制政治之過渡時代。（自先秦至隋）

三曰君主專制政治成熟時代。（自唐至清）

四曰君主專制政治與民主政治之過渡時代。（今日）

### 一 貴族政治或封建政治之盛衰

自古初開化之國，其政治權力恆不在君，不在民，而在少數貴族之手。逮社會進化之後，此種政治，始漸衰微。我國自有史之初，即爲貴族政治。唐虞之禪讓，說者謂其時君主不過貴族之一首領，同族之中互相授受，乃其常例，非若後世敝歷天

下之難能，故不足爲怪。降至夏商，其政治之運用雖無明文，然觀書籍之所載，凡出師，用衆，遷國，授官，諸事，無不先詢之於父老，託之於宗室，其貴族勢力之未嘗減削可斷言也。周以親親立國，貴族勢力更加穩固，兄弟甥舅分封於列邦，爲諸侯國君者無論矣。王朝之內，則周召二公，世爲輔政，皆周之同姓，其餘世卿，若單、劉、饒、諸氏，皆貴族之最著者，故厲王出奔，則周召二公共和爲政，平王東遷，則晉鄭二國是輔是依，皆貴族政治之證也。其餘諸侯亦多效周制，或以同姓宗室爲輔政，如魯之三桓，鄭之七穆，或以異姓世卿爲輔政，如齊之高國，晉之六卿是也。蓋其時貴族皆父子遞傳，世守其官，有一定之采地，有相當之屬民，與君主地位相差不遠，其時之社會組織，實爲一寶塔式，尖端爲天子，其下爲諸侯，國君，其下爲卿大夫，而卿大夫之家又各有其私宰私屬，此實封建制度之極精密的組織，亦貴族政治之極圓滿的發展也。

此種制度至春秋時，因王權失墜，禮教不能束縛人心之結果，遂趨於破裂，以臣

逐君，以下陵上之事，層見疊出，而政治失其秩序與重心。降至戰國，人主務抑貴族而用布衣，處士橫議，世卿制打破，而此時代遂告終矣。

## 二 君主專制政治之初起

戰國之時，爲君主專制政治代貴族政治而興之過渡時代，首先應此時勢而卒收富強之效者，爲秦國。秦自孝公用商鞅以來，卽專以裁抑豪強，整齊風俗爲務，故六國之時，惟秦專用客卿，雖由其公族勢力自來微弱，亦秦君主不加以信任之故也。及以此統一天下之後，其君臣更曉然於君主專制之遠勝於貴族政治，更力爲剷除貴族政治之設施；廢封建，立郡縣，收地方政軍之權於中央，徙六國豪族於咸陽以滅殺其地方反抗之勢。然其時貴族之潛勢力猶甚大，壓抑愈激，反抗力亦愈甚，項羽卒以楚國貴族之舊勢力而亡秦。秦亡之後，六國紛紛自立，皆各國貴族爲之主動也。然劉項爭衡，貴族出身之項羽，卒敗於平民出身之劉邦，項羽以封六國後而亡，

漢高以銷六國封印而成功，貴族政治之大勢已去，蓋可知矣。

自是以後，漢以一姓傳國至四百年，君主一尊之基礎遂穩固，惟貴族政治之餘勢究未能完全消滅。漢初定鼎，即分封諸侯君王以爲屏衛，至七國之變而告一段落。西漢末葉，外戚勢力代之而起，東漢一代，因之不改，此種外戚政治，自隋唐以後絕少其例，而獨盛於西漢者，良以去古未遠，貴族政治之積習猶存故也。東漢一代，外戚與宦官交構，殆可視爲君主專制與貴族政治之爭鬪史，蓋宦官之所依賴者爲君主個人之勢力，而外戚則貴族之勢力也。其結果何進袁紹以外戚世家之力，卒盡殺宦官而造成諸侯割據之局，則貴族政治之不易剷除抑可知矣。西晉八王之亂，又其餘力之更顯著者也。

自五胡亂華，中原故族，多受蹂躪，貴族勢力爲之一殺；然進入中國之異族，其本族之貴族勢力，殆較諸夏爲尤大。而華夏故族，則因家數之外，又重以民族之苦痛，於是更激而爲反抗之勢，益堅其壁壘以對外人；故大朝之際，貴族政治反似有



復興之勢。北朝之望族曰范陽盧氏，蒙陽鄭氏，清河博陵二崔氏，南朝之望族曰琅琊王氏，陳國謝氏，皆峻其門閥，不與他姓通交際。甚如北朝貴族，至不與帝室通婚姻，此風至唐未滅。唐文宗至有『我家二百年天子，反不若崔盧』之歎。（見唐書杜羔傳）可見其潛勢力之大矣。惟自唐朝以後，貴族在社會上之地位雖依舊，而其政治上之地位則逐漸低降至於全無，蓋科舉制度之創立與有關係。要之，自隋以前，蓋可謂君主專制與貴族政治之爭鬪時期，而貴族政治則日趨失敗，此大勢所在，非一二人所能改變者也。

### 三 君主專制政治成熟時代

貴族政治自三代以後，即已日趨衰落，前節已言之矣。漢初裂土分封，不旋踵而皆被夷滅。外戚之專政不過假女后之私蔭，方鎮之割據又皆屬一時之變態，其與三代諸侯世守其國，貴族世柄其政者，固已殊矣。六朝之貴族雖盛，特社會上一種地

位耳，其於政治實權蓋微之至也。此種趨勢皆足爲貴族政治，已不適於時代之微。及隋煬帝創科舉之制，布衣卿相之局大成，而君主專制遂趨於成熟。唐人繼之，其制最爲便於君主。其封建也，仍有親王，郡王，國公，郡縣，開國，公，侯，伯，子，男等九等之號而無官土，其加實封者，則食其所封，分食諸郡，以租調給之。王侯不必親臨其國，惟在京師衣食租稅而已，於是貴族之勢遂全殺矣。宋代鑿藩鎮之敵，務削地方實權而集權於中央，故有宋一代有外患，有盜賊，而無貴族諸王之亂，此專制政治之極軌也。金元以異族入主中國，其宗室諸王勢力甚大，故帝位時有攘奪之事，然此屬異族特有，與中國固有習慣固無影響也。明初亦有封，且屢釀變亂，然以視漢七國，晉八王則微乎其微矣。清代亦以異族侵入，其初貴族勢力亦頗強，雍正以後務除宗室，實行集權，專制政體遂臻大成。其制元功宗親皆留京師，宗室自親王以下，至奉恩將軍列爵九等皆與以直隸及關東之田，功臣自一等公以下至恩騎尉，列爵二十六等，皆予俸，無官受世職單俸，有官受雙俸。故其貴族有

祿而無權，不得與君主相抗焉。

自唐以後，不但貴族封建之勢全殺，即宰相之權亦逐漸剝奪，寢假而國之政治惟君主一人之喜怒是定。要之君主專制之局始於秦漢，盛於唐，而大成於明清，明之宦寺，以閹豎而杖殺大臣無不如意，其所竊者，君主之威也，清之太后，以婦人而駕馭功臣無不帖服，其所憑者，君臣之義也，專制之局至此而極，專制之禍亦至此而甚矣。

#### 四 民主共和政治之開始及其將來

君主專制政治既至明清而極盛，物極必反，理有固然，故至明清之交，而反動思想遂生，黃梨洲之明夷待訪錄其最著者也。至清末歐西文化輸入，民主思想遂因而潛滋。臺灣之割於日，臺人舉唐景崧爲總統以抗敵，事雖不成，然可爲中國民主之嚆矢焉。自後民主思想與種族思想相結合，產生以推翻清朝爲目的之革命黨，戰勝

穩健之君憲黨，而中華民國遂告成立。此爲民主共和對君主專制之第一次勝利。

民國成立後，反動思想猶不能遽爾撲滅，故有袁世凱之帝制運動，張勳之復辟運動，兩次運動俱失敗之後，共和政體始保穩固，至今雖軍閥專恣，人民無力，然卒無有敢昌言恢復帝制者。且自民國十三年取銷優待條件，驅逐溥儀出宮後，復辟之機，又爲之一挫，自今已往，共和政體，其保之萬年矣乎。

雖然共和政治，雖幾於長久矣，然猶未得爲安枕也。夫共和政治之精髓在憲法，民國創立十五年，憲法至今尙未定出（曹氏憲法不爲人民所仰不足爲據），甚至碩果僅存之臨時約法亦度之高閣。人民既無參政之機會，國安得謂之民國。至於權利自由之橫被非法摧殘者更無論矣。故民國之名雖在，而民國之實尙未完成，此不得不賴人民之努力也。

繼自今已往，其足爲民主共和政治之顯患者，以吾觀之，約有數種。一曰復辟遺老，二曰強橫軍閥，三曰迷信一黨專政之共產黨，四曰與共產黨相對之棒喝團。

其中自以二三兩種刻最跋扈，第一種已成過去，第四種尙未發現。然民治政體究爲最進化之政治理想，一切反動勢力，終必自行消滅耳。

（民鐸雜誌）

## 漢初七十年間的無為政治

虞爾昌

一提起漢代的學術，就要使我們聯想到董仲舒，聯想到漢武的表章儒術，罷黜百家，聯想到那時代的經學和經學大師們。漢代儒學的真相到底是怎樣，它在中國學術史上的地位如何，我們在這裏都不必顧問。我現在只要說經學或儒學既不能包括有漢一代的思潮，也不能做那時候時代思潮的代表。武帝以前的漢初七十年間。老莊的消極和厭世思想——不是革命思想——流行的社會，其影響且及於政治。武帝以後，自戰國末年以來潛流於社會的方士迷信，因企圖長生的君主的提倡，而如火燎原，瀰漫中國；那時雖號稱大儒的董仲舒也為之心動，大倡天人感應，陰陽五行之說，並且作士龍以招雨，幾乎變成了一個道士。但漢代的方士迷信，也不是我們在這裏所要論列的。我們現在且只談漢初的老莊思潮和它在當時政治上的痕跡吧。

史記儒林傳敘說，『孝文帝本好刑名之言，及至孝景不任儒者，而竇太后又好黃

老之術，故諸博士具官待問，未有進者。『竇太后好老子書，轅固生因『家人言』一句話，便觸怒了太后，使入豕圈刺豕。趙綰王臧因推重儒術，致爲太后羅織下獄自殺。可知在那儒術還未受時主的尊信；那時受時主的尊信的，是黃老之術，而不是儒術。司馬談的論六家要指，躋道家於儒家之前，後世儒者每非笑之；而不知司馬談只是時代的產兒，非笑他的，只不過表明自己的不識時變吧了。儒林傳敘又說，『及竇太后崩，武安侯田蚡爲丞相，絀黃老刑名百家之言，而公孫弘以春秋，白衣爲天子三公，封平津侯，天下之學士靡然鄉風矣。』竇太后死於武帝六年。蓋自竇太后死後，黃老始漸失勢，儒學始漸得勢了。

嘗考漢初老莊的厭世思想流行社會的原因，約可以看到下面幾點：

(1) 老莊的消極思想適合於漢初的社會心理。春秋戰國五百年間在中國的舞台上所演的，是一幕鬥智角力的『鐵公雞』長劇。經此長時期的兵禍和口鬩的中國人民的腦經，本已呈一種厭鬥疲爭的憔悴狀態，故以現世爲苦痛，以休養安睡爲

理想的快樂況且秦的統一，以法治至上主義的刻峭，Plus 專制無限主義的酷虐，益助長這種厭世的社會心理。不久而又秦楚戰爭，項劉逐鹿，兵火流離，創劫浩深，人心益趨灰頹。所以漢初的人民，真如大病方愈，眩倦無力，無論何事皆非所願聞問，但求安眠，安眠而已，那麼，當時老莊的消極思想之活躍，自然是意料中事了。

②漢初老莊思想之流行可說是秦代法治主義的反動。秦自孝公用商鞅迄始皇用李斯，終始一貫，勵行極端法治主義。不過這裏所謂法治主義，不是『民治，民有，民享』下的法治主義，而是『君治，君有，君享』的無限專制主義下的法治主義；故其結果不是能使人民的生命財產得着保障，而是使人民的生命財產隨時隨地可以發生危險；故天地之大，『渺滄海之一粟』的人身，也無自容的空間了。老莊以爲『治大國若烹小鮮，』以清淨無爲爲政治之要歸；『小國寡民』國家的制度，社會的組織，要愈簡單愈好；政府對於一切當採取不干涉主



義，使民返於朴，歸於自然。這種政治理想，當然與秦代的煩令密法絕對相反，而與漢初的政治心理相吻合。項劉逐鹿，鹿被劉邦逐得了；於是他一方面固然當懲秦之弊，行些簡易質樸的政治；一方面也得要假仁假義，照例做些迎合民衆心理的事說些迎合民衆心理的話。他一入關便口頭上——或紙頭上，我不得而知，——宣布悉除秦苛法，（其實後來叔孫通爲他沿秦制定朝儀，他便詫歎自喜；蕭何定律，一承秦法之舊。）並且對熱誠地歡迎他的老百姓——唉！何等可憐的老百姓啊！——說，『父老苦秦法久矣，……與父老約法三章耳：殺人者死，傷人及盜抵罪。』從劉邦所做的這一番把戲中，我們也可以知道秦末人民對於秦的政治，確有一種普遍的怨毒；而老莊的簡易無爲的政治學說，又是與這種厭惡秦政的反動心理相契合的。

(3)就地理上而言，先秦的思想有南方和北方之別。老莊是屬於南方一派。戰國時南方是楚國的勢力。秦的滅亡，楚國出力最多。秦滅六國，楚最無罪。懷王爲

張儀所欺，客死於秦而不返，尤爲當時各國君主所同憤激而寄同情的。楚南公說，『楚雖三戶，亡秦必楚。』果然，山東兵起，陳勝吳廣始號大楚，繼號張楚，以楚爲揭櫫；項梁起，也立牧童楚懷王之孫心做金字招牌；項羽滅秦之後，自立爲西楚霸王。可知楚的魔力隱隱然支配當時的時代心理。況且漢高祖本是楚人，且好楚聲。照這樣看來，漢初南方厭世思想之支配人心，又是一種不能避免的趨勢了。

(4) 戰國末年以來，方士的迷信流行民間，而成爲一般人民腦經中的貯蓄物之一部；老莊之書和這種迷信有雷同之嫌疑。老子之書本已有能駭俗一處；至莊子而更神祕，更充滿着出世思想，更狂誕變幻。莊子中有許多仙人的神話，如列子御風，藐姑射仙人之類；又有『真人，』『神人，』『大浸稽天而不溺，大旱金石流，火山焦而不熱，』種種神怪的譬喻。一般人不懂得這種譬喻的真意所在，而一班方術之士更影響附會，遂弄得老莊和方士的迷信，魚目混珠，不辨

黑白。老莊的思想，經過這番這泡製，雖自然要改變其本來的面目，然却因此而傳播益廣，入人益深了。

上面所述四點漢初老莊思想流行的原因。第(1)點可說是心理的，(2)可說是政治的，(3)可說是地理的，(4)可說是社會的或宗教的。

老莊的消極思想在漢初真是一種極有勢力的社會思潮。凡是一種社會思潮都有一種極大的暗示力，能使生於其間的人，於不知不覺之中受它的浸潤轉移而不自悟。

漢初七十年間的政治顯然是受着當時老莊思潮的支配。劉邦入關，即與父老約法三章，且宣布悉除秦苛法，這誠然不過是欺人的官樣文章，然而他的要設法迎合民衆心理的用意，是彰明較著的。我現在且再引證幾段文字，以見漢初老莊思想在當時政治上的勢力吧：

黎民得離戰國之苦，君臣俱欲休息乎無爲。——蹟記呂后本紀贊。

孝惠高后時，百姓新免毒蠱，人欲長幼養老，蕭曹爲相，填以無爲，從民之欲

而不擾亂。……及孝武卽位，躬修玄默，勸趣農桑，減省租稅。而將相皆舊功臣，少文多質，懲惡亡秦之政，論議務在寬厚，恥言人之過失，化行天下，告訐之俗易。……風流篤厚，禁網疏闊；選張釋之爲廷尉，罪疑者予民，是以荆罰大省，至於斷獄四百，有刑錯之風。——漢書食貨志。

聞膠西有蓋公善治黃老言，使人厚幣請之。既見蓋公，蓋公爲言治道貴清淨而民自定，……參於是避正堂，舍蓋公焉。——史記曹相國世家。

惠帝二年，蕭何卒。參聞之，告舍人，『趣治行，吾將入相。』居無何，使者果召參。參去，屬其後相曰，『以齊獄市爲寄，慎勿擾也。』後相曰，『治無大於此者乎？』參曰。『不然。夫獄市者所以并容也；今君擾之，姦人安所容也？吾是以先之』。——同上。

參代何爲漢相國，舉事無所變更，一遵蕭何約束。擇郡國吏木訥於文辭，厚重長者，卽召除爲丞相史；吏之言文刻深，欲務聲名者，輒斥去之。日夜飲醇酒。

卿大夫以下，吏及賓客，見參不事事，來者皆欲有言。至者參輒飲以醇酒；問之，欲有所言，復飲之；醉而後去，終莫得開說，以爲常。相舍後園近吏舍。吏舍日飲歌呼，從吏惡之，無如之何。乃請參游園中，聞吏醉歌呼，從吏幸相國召按之，乃反取酒張坐飲，亦歌呼與相應和。參見人之有細過，專掩匿覆蓋之，府中無事。……參爲漢相國，出入三年，卒。……百姓歌之曰，『蕭何爲法，顛若劃一；曹參代之，守而勿失；載其清淨，民以寧一。』——同上。

孝文皇帝卽位二十三年，宮室，苑囿，車騎，服御無所增益；有不便，輒弛以利民。嘗欲作露臺，召匠計之，直百金，上曰，『百金中人十家之產也；吾奉先帝宮室，常恐羞之，何以臺爲？』身衣戈綿，所幸慎夫人衣不曳地，帷帳無文繡，以示敦朴，爲天下先。治霸陵，皆瓦器，不得以金銀銅錫爲飾，因其山，不起墳。——漢書孝文帝本紀贊。

漢初政治上的清淨爲主義，最主要的原因，如前所說，是因受時代思潮的支配的

緣故。但除此之外，還可以尋到別的重大原因：

(1) 當時的黃老家是講什麼『內聖外王』的帝王之術的，故黃老之學不但無損於帝王的尊嚴，且正是做帝王所不可不知的一種『實驗帝王學』。

(2) 同劉邦俱起的功臣，是一班『少文多質』的屠夫小吏；要想他們去研讀繁複的書籍，自然是不可能的事情；惟略閱老子五千言，或學些時髦的流行語，倒是很容易的，且既適合時代風尚，又迎合時主心理。

(3) 狡兔死，則走狗烹，是私利衝突的必然結果。人類貪縱自私的獸性，若不能設法使之改變方向，或設法把它置於全民衆最嚴厲的監視之下，則政治上的污毒是無法滌去的。歷來真命天子和開國功臣的關係，大概不是此方對彼方宣告獨立，便是彼方要僞遊雲夢，烹醢此方，高祖既定天下，凡可以疑忌的功臣，都一個個請他上斷頭臺。在這種情況之下，惟有喝酒胡塗，清淨無爲，纔能免去上斷頭臺的資格。曹參的天天飲酒歌呼，實在是一種『明哲保身』的方法。故

老莊真是當時一部分功臣的救主呢。

漢初的無爲政治的真相到底是怎樣呢？我們看過了前面的敘述之後，已經明白一二分了。漢初文景以前的政治，與其稱之爲『無爲』政治，不如再加添一個『作』字，稱之爲『無作爲』政治，來得明瞭些；或索性稱之爲『不做事』政治，『睡眠』政治……吧。無論政治上，社會上，經濟上，或外交上的問題，都用一種消極的，不干涉的，隨隨便便的，苟且求安的精神去應付。這樣，一切應有的問題，都可用一種裝聾作啞的方法。來使它變爲沒有問題。這種消極的無作爲的無爲政治，在當時可以考見的，約有下列數種事實：

(1) 減輕租稅。——漢高祖初定天下，『輕田租十五而稅一』文帝十三年，『除民之田租』到景帝三年，纔令民出半租，其間共有十三年把田租完全免除。

(2) 簡省刑罰。——蕭何定九章律，雖都遵秦舊，然實際上總算是簡省些了。文景時代，屢有減輕刑罰的舉動。

(3) 縱容外戚和同性諸侯。——一任他們跋扈驕恣，而不先事防範，終至爆發。

(4) 匈奴屢次侵犯中國，又收納中國亡人，使南下和漢室爲敵。高祖自親征被圍於白登之後，便實行婁敬的和親政策，卑辭厚禮的去待奉匈奴。惠帝高后及文景而朝皆踵行這種姑息政策，厲宗女嫁給匈奴，子女玉帛唯其所欲。

(5) 社會方面，強豪之徒侵陵窮人，毫無制裁，貧富之遠隔日甚。

這種消極的無爲的政策，高祖惠帝高后文帝景帝五代相繼，共推行了六十多年。結果，表面上雖似乎還覺平穩，內裏究竟危機四伏：

(1) 縱容外戚和同姓諸侯的結果，終至養成呂氏之禍和七國之變。

(2) 外交上採取姑息政策，以致匈奴愈張大，愈南下侵略中國。後來漢武的用兵蠻夷，一部分的原因或須追溯到此地，不能專拿『窮兵黷武』來把他一筆抹殺的。

(3) 一任富豪兼并不加裁判，以致社會呈了一種『富者連阡陌，窮者無立錫之地』



的危病狀態。

上列三項因實行無爲政治而發生的病症中，末項——造成社會上貧富的懸殊——是值得我們仔細討論的。第一，社會上的貧富階級，是自然發生的，且由來很久，不始於漢初四十年間；然自經漢初的一番放任之後，而豪暴的兼并愈烈，貧富的懸隔愈甚。（自貴族制度崩壞以後，社會上復逐漸產生貧富兩種階級。秦始皇使烏氏、倮比封君，又替巴蜀寡婦清築、女壤、清臺，富人的勢力在秦時已很雄厚了。至於貧富階級的發生，其最主要的原因，大概是由於狹義的貨幣和以這種貨幣爲媒介的商業的出現，故少數人設法壟斷貨幣，即能集中天下的富力。）

第二，歷來講歷史的人大概總盛稱文景時代的富庶的確的，漢書食貨志也寫着：

天下既定，民亡書藏，自天子不能且醇駟，而將相或乘牛車。……至武帝之初，七十年間，國家無事，非遇水旱，則人民給家足；都鄙廩庾盡滿，而富庫餘財；京師之錢纍百鉅萬，貫朽而不可較；太倉之粟陳相因，充溢露積於外，腐敗而

不可食；衆庶街巷有馬，阡陌之間成羣，乘犂牝者摺而不得會聚；守閭閻者食梁肉；爲吏者長子孫居官者以爲姓號；人人自愛而重法，先行誼而黜媿辱焉。

讀了這段文字，那時的社會似乎真是富裕極了，那時的人民似乎真是幸福極了。然而我們若回轉頭來再看看另外一二個人的話，則我們對於食貨志的話恐就要發生疑問了：

當其有者，半買而賣，亡者，取倍稱之息；於是有賣田宅，鬻子孫，以償責者矣。——晁錯語。

富者田連阡陌，貧者亡立錐之地，又顛川澤之利，管山林之饒，荒淫越制，踰侈以相高，邑有人君之尊，里有公侯之富，小民安得不困？……或耕豪民之田，見稅十五，故貧民常衣牛馬之衣，而食犬彘之食。……古井田法難卒行，宜少近古。卷限民名田，以贍不足。……去奴婢，除專殺之威。——董仲舒語。

古者什一而稅，以爲天下之中正也。今漢氏或百一而稅，可謂鮮矣。然豪強人

占田逾侈，輸其賦大半，官家之惠，優於三代豪強之暴，酷於亡秦是上惠不通，威福分於豪強也！文帝不正其本，而務除租稅，適足以資豪強也！——荀悅語。

若把晁錯董仲舒等的話和食貨志的話並看，我們就能知道：(1)食貨志所說的當只是少數人的富，只是少數王公，貴族、富豪、大賈的私富，而不是一般人民的公富。

(2)貧富的懸殊，豪暴的兼并窮人，在文景之時已很顯著，至武帝時而更趨極端。『富者連阡陌，貧者無立錐之地，』『小民常衣牛馬之衣，而食犬彘之食，』富人可以專殺奴婢，照這樣看來，食貨志所說的富，恐只不過是『庖有肥肉，廄有肥馬，民有飢色，野有餓莩，』的『率獸而食人』的富罷了。且看荀悅的話，又知當時的土

地大部分是爲富人所壟斷着，一般平民只爲富人耕作做富人的奴隸；故文帝減輕租稅，不是減輕窮人的負擔，而却是減輕富人的負擔；減輕富人的負擔，實際上反是間接的幫助富人去兼并窮人；這便是他所最痛惜的了。(3)漢代的社會原來自文景時已結下鋼疾，故那時稍關心社會，有些識見的人。都覺得危機隱伏，而土地的從新

分配，便成了一種很普遍的要求。漢代的儒者大都謳歌井田，退一步如董仲舒也說武帝以『限民名田。』這種社會革命的醞釀，到了不能把舊有的平衡再維持下去的時候，便不得不有一個王莽出來同它算一算總賬，把它革一個澈底。故王莽的改革，實有幾分『爲民請命』的性質在裏面，我們當然不能拿虛僞二字把他的一切抹殺（王莽是一個有幾重人格的人，我日後擬另文討論。）

漢初的無爲政治的真相，我們已知道了。這樣的政治到底太暗淡了，且其表面的平衡立時就要破裂的。所以有青年氣的和有遠見的人，都感到這種政治的沈悶和危險，而不免要起來反對。晁錯勸景帝削七國的土地，說，『亦削之亦反，不削亦反；削之反亟禍小，不削反遲禍大。』當時反對最激烈的，便是那個年僅二十餘歲的洛陽少年賈誼了。他的陳政事疏說：

臣竊惟事勢，可爲痛哭者一，可爲流涕者二，可爲長太息者六，若其它背理而傷道者，難徧以疏舉。進言者皆曰天下已安已治矣，臣獨以爲未也；曰安且治未

，非愚則諛，皆非事實，知治亂之體者也。夫抱火厝之積薪之下而寢其上，火未及燃，因謂之安，方今之勢何以異此？本未舛逆，首尾衝決，國制搶攘，非甚有紀，胡可爲治？陛下何不壹令臣得孰數之於前，因陳治安之策，試詳擇焉？

一班黃老家對文帝說，『天下已安已治矣。』賈生以爲這班人不是沒有見識，便是阿附主意。他們所說的『安』只是『抱火厝之積薪之下，而寢其上，火未及燃，因謂之安』的『苟安』。而不是真正的，永遠的安。這樣的『安』是極不可靠的，是一動就要破裂的。賈生是一個愛國的和有學的青年，他看了這種情形，自然要着急發憤了。

陳政事疏中言可爲痛哭流涕長太息的事情有好幾件。我現在把其中最能引起我們的注意兩件寫出來，當做本篇的餘興吧：

(1) 賈生觀察當時的時勢，以爲同姓諸侯之禍已迫在眉睫，若再一味姑息容忍，則禍必致一發而不可收拾。故他主張捨去『仁義恩厚』的姑息政策，而採取『非

斤則斧』的斷然處置。

(2)他對於政府用卑辭厚禮，子女玉帛去求和匈奴，以爲是最倒霉的，所以他的攻擊也最激烈。他說，『天下之勢方倒懸。……今匈奴嫚旃侵掠，至不敬也；爲天下患，至無已也；而漢歲致金絮采繒以奉之！夷狄徵令，是主上之操也；天子共貢，是臣下之禮也；足反居上，首顧居下，倒懸如此，莫之能解，猶爲國有人乎！……陛下何忍以帝皇之號，爲戎人諸侯！勢旣卑辱而禍不息，長此安窮！進言者率以爲是，因不可解也。亡具甚矣！臣竊料匈奴之衆，不過漢一大縣；以天下之大，困於一縣之罪，甚爲執事者羞之！陛下何不試以臣爲屬國之官，以主匈奴？行臣之計，請必係單于之頸而制其命，伏中行說而答其背，舉匈奴之衆唯上之命。』

嚇！一個二十歲的甚麼洛陽少年賈誼，出言竟如此不遜！請他快走，不要讓他在朝廷上搗亂了。

寫到這裏，忽然想起還有一個意思要說出；不說出來很難過的，於是只得再寫下去。這意思說完，本篇無論如何就算完結了。

在前面敘述中，我不是已把漢初的無為政治繪成了一幅 Black picture 嗎？但是，所謂善惡，醜美等等對待的品質觀念，原只是從比較得來，不能有一個絕對的標準的。漢初的無為政治，雖不幸被我染成了一幅黑色的圖畫，但它在中國歷史上，依舊不失為一件可寶貴的黃金色的藝術品，因為我們若一想起歷來平民的牛馬式的生活，則對於文景時代小百姓們的似乎較佳的幸運，不得不發生幾分『The good old days』的感歎啊！

讀者豈不是要發生疑問了嗎？漢初的政治既是一種無作為的政治，而同時文景之世又可說是中國歷史上的一個黃金時代，這種前後似乎不符的議論，又將何以自圓呢？且待我慢慢地說吧。甚麼是歷史？『The Story of mankind』的著者 Van Loon 說：在一個萬物平靜，陽光閃耀，遊人們的小舟快樂地蕩漾着的池塘中，忽來一個

大膽的惡童舉起磨石向池中猛擲，霎時間，池裏面的一切俱陷於驚擾狀態，有的嚷着說這惡童當如何徵戒，有的却反乘機作惡，轉轉牽引，結果，常是一陣亂撞，幾百萬人撞碎了他們的頭顱，這便是一般所稱的歷史了。亞力山大是這樣的一個大膽的惡童，凱撒是這樣的一個大膽的惡童，而歷史正充溢着這大膽的惡童。假使我們是同意於 Van Loon 的對於一般所體爲歷史的解釋的，假使我們承認我們敵國的歷史也不是例外，那麼我們豈不要想：爲甚麼我們小百姓們竟這樣不幸，當時受老莊的洗禮的只有漢初的幾位皇帝呢？爲甚麼我們中國歷史上所有的一切大小惡童，不都受了這兩位而爲主義的救主的洗禮呢？爲甚麼全人類歷史上所有的一切大小惡童，不都受了這兩大東方聖人的洗禮而好好地去睡眠休養呢？因爲當他們正在熟睡的時候，也就是我們人類最有幸的當兒啊！漢初的政治怎樣，我們現在姑且不管；但那時沒有惡童擲石，或雖有惡童而未擲石，或雖曾擲石而所擲的只是一些很小的石塊，在這幾點上，已足使創鉅痛深的後來者爲他們的前輩慶幸了；雖在孟子看來，



這也不過是『以五十步笑百步』罷了。

在 Van Loon 的說話中，還有一點是很值得我們的注意的。他不是說，當那惡童舉起磨石向池中猛擲的時候，還有一班乘機作惡的人嗎？而按照我們敵國『愚夫愚婦』們幾千年來的經驗，這班乘機作惡的人似乎比那肇事的禍首惡童更是可怕些。我們敵國的『愚夫愚婦』們幾千年來在飢餓與鞭策之下研究他們的不成文的歷史的結果，忽然歸納出了這個大原則：閻王好見，小鬼難當。

這是一個『平民化』的時代，而我們中國的所謂平民百分之九十以上就是『愚夫愚婦』，所以我現在把『愚夫愚婦』的話寫在這裏，人家總不致嫌疑我粗俗吧。

因為這句不雅馴的話，是我們的『愚夫愚婦』們積了數千年不斷的努力，從他們的不成文的歷史裏面所得到的一大歷史原則，所以我想它或者是有些科學的根底的，而特別提出來請『智夫智婦』們再考察一下，或把它絕棄，或使它變成一個成文而雅馴的法則。

且言歸正傳吧。漢初沒有惡童擲石，或雖有惡童而未擲石，或雖曾而所擲的只是  
一些很小的石塊；所以，同時就沒有漁翁擲石取利，或雖有漁翁而未取利，或雖曾  
取利而所取的利較薄，於是我們後來者也就更覺得那時代的太平無事了。

（知難）



## 董仲舒的政治思想

周谷城

一、概述 董仲舒號桂巖子，廣州人。景帝時已爲博士。武帝元光元年（西曆紀元前一三四年）以賢良對策，天子異焉，至於三冊之，以爲江都相。就此一點觀之，仲舒當時之識見，必高出尋常，已可概見。後來去位家居，朝廷有事，且使廷尉親至其家請教。其潛勢力之大，有如此者。仲舒在思想界所作之事，最關重要者，即統一思想一事。賢良對策第三曰「春秋大一統者，天地之常經，古今之通誼也。今師異道，人異論，百家殊方，指意不同。是以上亡以持一統，法制數變。下不知所守。臣愚以爲諸不在六藝之科，孔子之術者，皆絕其道，勿使並進。邪僻之說滅息，然後統紀可一，而法度可明，民知所從矣。」此議一出，果然諸不在六術之科、孔子之術者，皆絕其道，不能並進。仲舒之勢力有如此之大者，必其人有特別可取之處。劉向稱仲舒有王佐之材，雖伊呂無以加。管晏之屬，伯者之佐，殆不及也

。大約可信。今述其政治思想於次。

二、天人合一觀 仲舒哲學，以天爲根本觀念。彼以天爲一切法則之本。凡事無論出於自然或人爲，皆以天爲根據。賢良對策第三有曰「道之大原出於天。天不變，道亦不變。」此語殆爲董子哲學之出發點。道之大原既出於天，然則人與天之關係，究竟如何？彼曰「爲人者天也。……天人之曾祖父也。人之形體，化天數而成。人之血氣，化天志而行。人之德行，化天理而義，人之好惡，化天之晴暖。人之喜怒，化天之寒暑。人之受命，化天之四時。……天之副在乎人。人之情性，有由天者矣。」由此觀之，天與人殆有血統關係矣。人之形體、血氣、德行、好惡、喜怒、受命、情性等等皆出於天，與天之關係，何等密切！人既出於天，則天對於人，持善意乎？抑惡意乎？亦一當然之問題也。仲舒之意，以爲天對人祇有善意而無惡意。王道通三曰「天，仁也。天覆育萬物：既化而生之，有同又養而成之。……察天之意，無窮極之仁也。……天常以愛利爲意，以養爲事。」化生之，養成之，

愛利之，皆絕對之善意也。與父母之於子女，殆無二致！人出於天，天又愛人；然則天可以爲人之法則也，必彰彰明矣。豈獨彰明而已？仲舒殆以一切人事之變異，皆依天事之變異爲法則。天事爲樞樞，人事爲自樞樞而出之物。樞樞有變，則自彼所出之物，豈有不變之理？反之若天事無變，人事亦決不得無端生變。所謂『天不變，道亦不變。』是也。天人相與之際，仲舒討論，最爲精詳。彼以爲天所有之物，人亦有之。人所有之物，天亦有之。故二者常相應而變，絲毫不爽。天辯在人篇曰『喜怒哀之禍，哀樂之義；不獨在人，亦在於天。而春夏之陽，秋冬之陰；不獨在天，亦在於人。人無春氣，何以博愛而容衆？人無秋氣，何以立嚴而成功？人無夏氣，何以盛養而樂生？人無冬氣，何以吝死而恤喪！天無喜氣，亦何以暖而春生育？天無怒氣，亦何以情而秋殺就？天無樂氣，亦何以疎陽而夏養長？天無哀氣，亦何以激陰而冬閉藏，故曰天乃有喜怒哀樂之行，人亦有春夏秋冬夏之氣者合類之謂也。』審此，天人殆完全相通矣。總上所述，可得三義：（一）天爲人之所自出。（

二) 天以善意愛利人。(三) 天之法則卽人之法則。仲舒之天人合一觀，卽以此三者爲其根本義。其政治學說，復以天人合一觀貫穿之。

三、統治者 天生人，又愛人；其一切變動，又可爲人事之法則。然則欲平治人民。使各得其所，相安無事；以符上天生人愛人之旨，將用何法？仲舒之意，以爲欲達此旨，全靠一統治者居於天與普通人之間，爲之斡旋。蓋天不假手於此一人，則其愛人利人之旨，不能達於人間。普通人無此一人，則不能直接承天之意，而趨吉避凶。統治者果爲何物？仲舒書中所謂王所謂天子是也。其義云何？順命篇曰：「……德侔天地者，皇天右而子之，號稱天子。」郊祭篇曰：「……天子，號天之子也。」又曰：「……天子者則天之子也。以身度天。」所謂天子，蓋卽德侔天地，以身度天，且爲天所右助者也。天子既立，最大之職務有二。一曰上承天意，二曰下治人民。關於前者，多於祭祀上表示之。郊祭篇曰：「天子不可不祭天也，無異人之不可以不食父。」郊祀篇曰：「爲人子而不事父者，天下莫能以爲子。今爲天子，而不

祀天，何以異是？是故天子每至歲首，必先郊祭以享天，乃敢爲地；行子禮也。每將興著師，必先郊祭以告天，乃敢征伐；行子道也。『天子作事，必承天意。正如人之爲子，必承父意一樣。此種議論，畢肖歐洲之神權說。不過仲舒所說，哲學的基礎較穩而已。天子上承天意之外，唯一職務，卽是治理人民。人民究應如何乃能治理？仲舒之意，仍不外儒家所倡自修之旨。不過附以天意，與純粹重自修以期正己而正人之說，稍有不同而已。五行五事篇標舉貌、言、視、聽、思五事，以爲王者治民所必修。故曰『夫五事者，人之所受命於天也。而王所修而治民也。』五事究應修至何種程度，乃可以治民？仲舒則直取尚書洪範之意，以爲宜修至恭、從、明、聽、容（洪範作睿）之地步。故曰『貌曰恭。恭者敬也。言由從。從者可從。視曰明。明者知賢不肖，分明黑白也。聽曰聰。聰者能聞事而審其意也。思曰容。容者言無不容。恭作肅，從作又，明作哲，聰作謀，容作聖。何謂也？恭作肅，言王誠能內有恭敬之姿，則天下莫不肅矣。從作又，言王者言可從；明正從行，而天下治矣



，明作哲，哲者知也。王者明則賢者進，不肖者退。天下知善而勸之，知惡而恥之矣。聰作謀，謀者謀事也。王者聰，則聞事與臣下謀之；故事無失謀矣。容作聖，聖者設也。王者心寬大無不容，則聖能施設，事各得其宜也。『五事既修，可以治民矣。由此觀之，王或天子，乃一統治者。其職責在承天意以治人民。蓋天與人民間之交涉人物也。』

四、官制及分國 天下之大，人民之多，幾不可計。統治者一人，斷不能使天下平，人民安。欲平天下，安人民非設官分職不可。仲舒論設官分職，亦以天爲標準。天有春、夏、秋、冬四時。每時包括三月。此請之三起而成，（以三月成一時也）四轉而終。（以四時成一歲也）又號天之大經。王者設官，完全依照此法。官制象天篇曰『王者制官：三公九卿，二十七大夫，八十一元士；凡百二十人，而列臣備矣。』此百二十人何由而出？蓋根據天之三起四轉之法，每次選三人，共選四次，得百二十人。故曰『三人而爲一選。儀於三月而爲一時也。四選而止，儀於四時而終也。』依此法

所得官數，自天子以下依次排列，關係極爲整齊。『天子自參以三公。』(選一)三公自參以九卿。(二選每公三卿合得九卿)九卿自參以三大夫。(三選每卿大夫)大夫自參以三士。(四選每大夫三士)三人爲選者四重自三之道，以治天下。若天之四重自三之時，以終始歲也。『百官既依天之法則而備列，則天子之事簡單矣。』

但土地廣大，人民衆多，若不分地爲治，雖有百官，仍難收太平之效。故於設官分職之外，最要之事，爲分地建國。分地建國，亦循天意而利人民之舉也。諸侯篇曰『聖人見天意之厚於人也，故南面而君天下。以兼利爲之。其遠者莫不能見。其隱者耳不能聞。於是千里之外，割地分民，而建國立君。使爲天子視所不見，聽所不聞，朝夕召而問之也。』劃分行政區域，亦政治上之要事。在仲舒思想上，亦頗佔一位置。總上觀之，設百官，建分國兩大事件，皆循天意以貫徹天意者也。

五、政治之可能 設官分職，劃地建國，既經辦妥，宜若可以爲治矣。但有問題焉。假如人民之根性，不宜於治，祇宜於亂；不安於有次序，祇安於無次序；則雖

設官分職，劃地建國，何有於治？幸而人民之根性宜於政治，故政治爲可能。人民之根性宜於政治者，因有好與惡之二大心理作用。故爲政者，最要之事，在造成人民好惡之心，同時復設爲可好可惡之物以應之。使其好惡之心，不逾可好可惡之物以外，則民可得而治矣。保位權篇曰『民無所好，君無以權也。民無所惡，君無以畏也。無以權，無以畏，則君無以禁制也。無以禁制，則比肩齊勢，而無以爲貴矣。故聖人之治國也因天地之性情孔竅之所利，以立尊卑之制，以等貴賤之差。設官府爵祿，利五味，盛五色，調五音，以誘其耳目。自令清濁昭然殊體，榮辱蹕然相蔽，以感動其心。務致民令有所好。必有所好，然後可得而勸也，故設賞以勸之。有所好，必有所惡。有所惡，然後可得而畏也。故設罰以畏之。既有所勸，又有所畏，然後可得而制。制之者，制其所好，是以勸賞而不得多也。制其所惡，是以畏罰而不可過也。所好多，則作福。所惡多，則作威，則君亡權，天下相怨。作福，則君亡德，天下相賊。故聖人之制，使民有欲，不得過節。使民敦朴，不得無欲。

無欲有欲，各得以足，而君道得矣。」此一大段議論，最爲精透。好惡之心，本極奇巧。人而無好無惡，則一切制度文爲，皆將停止。倘有好惡而不能駕馭，則人羣將永是紛亂。幸而不是如此。既非全無好惡，又非有而不能駕馭。故人類能在宇宙當中，從從容容，努力以圖前進，而不必悲觀厭世也。仲舒揭此二大心理作用，以爲政治之張本當矣。蓋無此二者政治將不可能也。

六、實際主義 凡爲治者，既已設官建國，復得可治之民。則後此之事，卽在一步一步踏實做去。所謂踏實做去者，卽作事必問效果之意。善爲政者，凡作一事，必先顧到事後之成效如何。凡發一政，必先考察於當時有實益否。有名無實之舉，概所不取。仲舒於倫理方面雖有『正其義，不謀其利；明其道，不計其功』之說（賢真對策），但於政治方面，則頗置重實效，置重功利。考功名篇有一段話，論功效之義最精透。頗可以當實際主義之稱。其說曰『考績之法，考其所積也。天道積聚衆精以爲光，聖人積聚衆善以爲功。故日月之明，非一精之光也。聖人致太平，非一

善之功也。明所從生，不可爲源。善所從出，不可爲端。量勢立權，因事制義。故聖人之爲天下興利也，其猶春氣之生草也。各因其生小大，而量其多少。其爲天下除害也，若川瀆之瀉於海也。各順其勢傾側，而制於南北。故異孔而同歸，殊時而鈞德。其趣於興利除害一也。是以興利之要，在於致之，不在於多少。除害之要，在於去之，不在於南化。考績黜陟，計事除廢。有益者謂之公，無益者謂之煩。挈名責實，不得虛言。有功者賞，有罪者罰。功盛者賞顯，罪多者罰重。不能致功，雖有賢名，不予之賞。官職不廢，雖有愚名，不加之罰。賞罰用於實，不用於名。賢愚在於實，不在於文。故是非不能混，喜怒不能傾，姦軌不能弄，萬物各得其冥；則百官勸職，爭進其功。『量勢立權，因事制義；爲天下興利，爲天下除害；挈名責實，不得虛言，無功雖賢不賞，有功雖愚不罰，賞罰用於實，不用於名；賢愚在於實，不在於文；是種議論，何等切實！』以之爲政治標準，允宜無過而有功，無害而有利也。

七、政治法則 標準既立，欲趨而赴之，必循一定之法則乃可。此法則爲何？在仲舒書中，仍不外自然或天地。仲舒以爲聖人爲治，必承天地自然之法。一切措施，概宜效法天地。如天之爲篇曰『……聖人……春修仁而求善，秋修義而求惡，冬修刑而致清，夏修德而致寬；此所以順天地，體陰陽。然而方求善之時，見惡而不釋。方求惡之時，見善亦立行。方致清之時，見大善亦立舉之。方致寬之時，見大惡亦立去之，以效天地之方生之時有殺也，方殺之時有生也。是故志意隨天地，緩急倣陰陽。然而人事之宜行者，無所鬱滯。』天容篇曰『聖人視天而行。是故其禁而審好惡喜怒之處也，欲合諸天，非其時不出寒煖清暑也。其告之以政令而化風之清微也，欲合諸天之顛倒其一而以成歲也。其羞滿末華虛，而貴敦厚忠信也，欲合諸天之默然不言而功德積成也。其不阿黨偏私，而美汎愛兼利也，欲合諸天之所以成物者，少霜而多露也。……』詳審仲舒之意，凡爲政者，一舉一動，皆必循天而行乃可。天爲唯一無二之法則。其效力比今世之憲法還大，人之施爲不能背此。是

種見解，殆其天人合一觀所演出之必然的結果也。

八、理想之治 循天之法而行，所得結果，必有可觀。仲舒的理想之治，殆卽此種結果。王道篇述五帝三皇之治曰「五帝三皇之治，天下不敢有君民之心。什一而稅，教以愛，使以忠。敬長老，親親而尊尊。不奪民時，使民不過歲三日。民家給人足，無怨望忿怒之患，無強賊疾妬之人。民修德而美好，被髮銜哺而遊。不慕富貴，恥惡不犯。父不哭子，兄不哭弟。毒蟲不螫，猛獸不搏，抵不觸蟲。故天爲之下甘露。朱草生，醴泉出，風雨時，嘉禾興，鳳凰麒麟遊於郊。囹圄空虛，晝衣裳而民不犯。四夷傳譯而朝。民情至朴而不文。」此段描寫太平景象，極爲周至。雖多妄誕之語，但仲舒所希望之治制，却是如此。

九、仲舒之經濟思想 上述各項，皆政治上之根本問題。此外尙有幾種最可注意之思想，亦不可不述。第一可述者，卽爲經濟思想。仲舒之經濟思想，仍不外孔子「不患貧而患不均之旨。」其大意在稍稍節制人欲，使毋過於放縱。貧富之差，祇

期足以區別貴賤，不使懸隔太遠。調均篇曰『孔子曰不患貧，而患不均。故有所積重，則有所空虛矣。大富則驕，大貧則憂。憂則爲盜，驕則爲暴；此衆人之情也，聖者則於衆人之情，見亂之所從生。故其制人道而差上下也，使富者足以示貴而不至於驕；貧者足以養生而不至於憂。以此爲度，而調均之；是以財不匱而上下相安，故易治也。今世棄其制度，而各從其欲。欲無所窮，而俗得自恣；其勢無極，大人病不足於上，而小民羸瘠於下。則富者愈貪利而不肯爲義；貧者日犯禁而不可得止。是世之所以難治也。』調均與不調均之差，所關如此之大，爲政者安能不特別注意？此種調均之主張，本中國儒者之陳說。仲舒儒家嫡派也；故其思想，仍不能脫此種思想之窠臼。

十、仲舒之階級思想 仲舒第二最著名之思想，卽爲階級思想，此種思想，本儒家舊物。仲舒是儒家嫡派，又以天爲道之大源。其注重階級，自不待言。爲人者天地篇曰『……唯天子受命於天；天下受命於天子；一國則受命於君。』天爲最上級



，天子次之，天下又次之。此則階級思想之現於政制者。順命篇論尊卑之稱號曰『尊者取尊號，卑者取卑號。故德侔天地者，皇天右而子之，號稱天子。其次有五等之爵以尊之，皆以國邑爲號。其無德於天地之間者，州國人民。甚者不得繫國邑，絕骨肉之屬，雖人倫之調，闔甚而已。無名姓號氏於天地之間者，至賤者也。甚尊至德，巍巍乎不可以加矣。甚卑至賤，冥冥其無下矣。』此處殆以德性爲尊卑之標準。區別尊卑，卽用稱號。天子以下，凡取得官號及國籍者，尊卑皆有次第。若並國籍而無者，則最下層之人也。仲舒以天爲道之大源，天子爲天與普通人之間的交涉人物。結果必嚴階級，重一尊。故後之儒家講統一者，無論政治或思想，皆以仲舒爲大師。

十一、結論 中國自春秋末年至於西漢，就政局看，係一由分裂而趨統一之過渡時期。在此時期，思想學術，亦復如此，亦是由分裂而趨統一。在秦之時，有呂不韋集衆家之說，以成一書；號爲雜家。實則所謂雜家者已有融會衆家之說，以統一

之勢。至於西漢，有淮南王安，亦集衆家以著書。淮南子一書，雖置重道家之說，在藝文志中雖列入道家；然其內容，則於先秦各家之說，無不採取。亦有融會衆家之說，以統一之勢。爰迄仲舒，中國思想，如政局然，已完全統一矣。當時雖間有治百家之說，自己亦稍稍有發明者；然以政府一道命令，便廓清無餘。至是仲舒乃一面擴充自古傳來之天道思想，所演成彼自己之天人合一觀念；一面襲用孔孟所倡最利於君主之道德說（參看第三章結論），融而化之，大吹大擂，敷成一種與君主專制不能分家之政治思想。此種思想，可以三語概括言之：（一）以天道爲根源，（二）以太平爲究竟，（三）聖人斡旋於其中，將天之意，致諸人間。仲舒之說，傳至今日，且猶未朽。蓋與專制改局爲緣，與農業國家爲緣，不易朽也。吾述其說較詳細者，一以西漢祇有此人差爲足述；二以此人與中國思想之關係特別重大也。

（民鐸雜誌）



## 法家的政治哲學與此後的政治家

邵元沖

一種政治的原理，每每支配着一代或幾代的政治，甚至幾百年幾千年的。如果我們看了政治的現狀，再來考察其政治的原理，或者理論的背景，我們一定可以看出其結癥之點，及其成敗得失之所在。

我們看了現在麻木不仁，不痛不癢的政治與社會，無是非，無邪正。敷衍蹣跚，委曲求全，我們實在覺得異常煩悶。我以為做人是應該光明的，做政治家尤其是應該光明的，做革命的政治家更是應該光明的。我們決不應該丟開是非，我們應該從實際上來努力。同時我們如果要認識何以有現在政治的現象，我們應該從中國的政治原理或政治哲學來注意。

中國幾千年來的政治哲學，大別之可以分爲三派；

### 一、黃老的政治哲學

## 二、儒家的政治哲學

### 三、法家的政治哲學

這三派之中，黃老的政治哲學是主張卑屈的，退讓的，柔弱的。固然，彼之所謂卑屈退讓柔弱，是「能屈能伸」，是「以退爲進」，是「以柔制剛」，決不是絕對的退屈柔弱，但是其手段的表現則爲絕端的軟性。法家的政治哲學是主張循名責實的，是主張至公至正的，是主張正名去僞的。所以絕嚴格不苟且的。其手段的表現則爲絕調的硬性。儒家則調和折衷於二者之間，沒有法家那樣剛，也沒有黃老那樣柔，所以歷代政治家多採取儒家政治哲學的門面，來表示他政治手段的溫和。但是面子上雖然如是，實際上儒家的政策也是個優柔寡斷的，所以許多政治家多採用儒家政治哲學的名，而實際上則非採用法家，就採用黃老。其氣魄稍小而圓滑的政治家，尤其利用黃老的陰柔，來造成一不痛不癢的局面，使人心陷於麻痺而無是非邪正，爲自己造成利益權勢。所以當時曾國藩看了滿清末葉的政治上那種。頹唐氣象

，曾發過許多憤慨的話。并特別鄭重地說：

「今日而言治術，則莫若綜核名實。」又說：

「物窮則變，救浮華者莫如質，積翫之後，振之以猛。」又說：

「國藩入世已深，厭聞一種寬厚論說，樸稜氣象，養成不自不黑不痛不癢之世界，誤人家國，已非一日，偶有所觸，則輪困肝膽，相與振掀一番。」〔註一〕

這都是很深刻的對於黃老派痛下針砭。同時，凡是有肝膽的政治家，無不採法家的精神而切實負責，置一切成敗毀譽於不顧，振刷精神，敢作敢為，整頓出一番氣象。雖然因為法家的手腕太嚴正的緣故，往往受人的反對排擠或攻擊，甚至於陰謀的毀壞，但是真正的政治家是不怕人家攻擊的。所以我以為在此刻這個混沌痿痺的局面，我們做革命黨人的，決不應學儒家的優柔迂疏，尤不應學黃老的陰柔圓滑，應該本法家的精神，堂堂正正，來整刷一番，以挽回現在頹喪的氣運。

中國歷史上有幾位採用法家的政治哲學的政治家，除了管仲商鞅不論外，有一位

是試驗失敗的，有三位是相當成功的。失敗的是王安石，他懷着滿腹的政治經綸。當着積弱的末季，滿心想施展一番。但因為他（一）太急進，（二）輔助他的人不得力，（三）舊派反對的力量太大，因此他雖然有絕好的政治計劃，如對於人才的「教、養、取、任。」有極好的經濟政策，如「因天下之力以生天下之財，取天下之財以供天下之費，」【註二】到底無從推行實現，就受排擠去了。

成功的三位，一位是漢宣帝，他對於吏治軍事無不認真講求，對於用人尤其不肯苟且，所以當時的政治稱爲中興。他的將相如張安世魏相丙吉趙充國，良吏如尹翁歸韓延壽，都是一時的人才，所以文治武功都有相當的成績。班固曾替他道：『孝宣之治，信賞必罰，綜核名實，政事文學法理之士咸精其能。至於技巧工匠器械，自元成間鮮能及之，亦足以知吏稱其職，民安其業也。遭值匈奴乖亂，推亡固存，信威北夷，單於慕義，稽首稱藩，功光祖宗，業垂後嗣，可謂中興侔德殷宗周宣矣。』【註三】這可見當時對他的推崇了。

還有一位是諸葛亮，他當先主崩逝以後，以新興的蜀漢，來對抗魏吳的兩大強敵，一面要備戰籌餉，一面要整頓吏治，備極辛苦艱難，但是因為他肯負責任，所以居然能整理得井井有條。陳壽雖然說他『應變將略非其所長，』但對於他的政績的批評，可算是極端恭維。陳壽的評道：『諸葛亮之爲相國也，撫百姓，示儀軌，約官職，從權制，開誠心，布公道。盡忠益時者，雖讐必賞，犯法怠慢者，雖親必罰。服罪輸情者，雖重必釋。遊辭巧飾者，雖輕必戮。善無微而不賞，惡無纖而不貶，庶事精練，物理其本。循名責實，虛僞不齒。終於邦域之內，咸畏而愛之。刑政雖峻而無怨者，以其用心平而勸戒明也。可謂識時之良才，管蕭之匹亞矣。』〔註四〕這是一段很精密的法家政治哲學的精義，也是對現在社會的一服良劑。

還有一位是明朝的張居正。他當國十餘年，選任將帥，務竭其能，指示方略，必扼其要，正名核實，濟以勤敏英斷，所以能夠內安外攘，政績卓然。其生平政治方針，在其「大本急務六事疏」中所謂：



「(一)省議論 凡事不貴無用之虛詞，務求躬行之實效。欲爲一事，須審之於初，及計慮已審，即斷而行之。如唐憲宗之討淮蔡，雖百方沮之，而不爲搖。欲用一人，須慎之於始，既得其人，則任而信之。如魏文侯之用樂羊，雖謗書盈篋，而終不爲之動。

(二)振紀綱 近年以來，綱紀不肅，猥以模稜兩可，謂之調停，以委曲遷就，謂之善處。伏望刑賞予奪，一歸公道，而不曲徇乎私情。政教號令，一斷宸衷，而勻紛更於浮議。

(三)覈名實 器必試而後知其利鈍。馬必駕而後知其駑良。今用人則不然。官不久任，事不責成，更調太繁，遷轉太驟，資格太拘，毀譽失實。願用人必考其終，授人必盡其當，嚴考課之法，審名實之歸。……【註五】

後來他十幾年中在政治上的設施，其要則大抵不外乎上面的三點。同時他關於治體的主張是：

「明興二百餘年矣。人樂於因循，事趨於苦窳。又近年以來，習俗尤靡，至使是非毀譽，紛紛無所歸究。牛驥以並駕而俱疲，工拙以混吹而莫辨，議論蠱興，實績罔效，所謂怠則張而相之之時也：故僕自受事以來，一切付之於大公，虛心鑑物，正已肅下。法所宜加，貴近不宥，才有可用，孤遠不遺。務在強公室，杜私門，省議論，覈名實：。」【註六】

這是他說明當時的政治現狀，認為非用循名核實的方法是不能救治的，這正是他眼光認定的所在，也是他手腕拿定的所在。

由上面幾個法家的政治學家來看，我們認定在一種精神萎靡，風俗倫薄，是非混淆，法令弁髦的時代，非用法家的精神，是不能救治的。尤其是現在黃老哲學之毒，深中於一斑政客和領袖之中，大家祇講私利，不講是非，蔑棄法度，越軌妄為，朝三暮四，反覆變詐，陰賊險狠，言不顧行，要想救濟，非用法家嚴正的態度及堅強的責任心，是沒有辦法的。

慎子說：『法者，所以齊天下之動，至公大定之制也。』所以家是講開誠布公的。講整齊劃一的。講正已率下的。講用人必慎，既任之後必專必信的。講分別是非的。像現在這樣不公不誠，圓稽敷衍的黃老之徒，是法家所絕對不許的。要矯正紛糾的人心，必須用陽剛之氣來潛移默化。要挽回頹喪的氣象，必須用負責任的態度來切實整理一番。政治家的成敗是不足為奇的，但是要自己有政治的主張，對於自己的主張要忠誠並切實的負責。黃老哲學之委曲求全，以退為進，計較成敗，枉道求容，這完全是為目的不擇手段的態度。做革命黨的政治家必須要有光明的態度和主張，使人人可以共見，將法家的政治哲學作為惟一的信條，這纔是中國未來的一線生機。

做革命黨的政治家，一定要在主義範圍之下，拿出辦法來，切切實實，誠誠懇懇地來負責任，肩起這副重擔百折不撓的做去。要救國救民和自救，決不應學儒家的優柔迂疏，尤不應學黃老的陰柔圓滑，應該用法家的精神，堂堂正正來整頓一番。

註一 均見曾國藩書札

註二 王安石上仁宗皇帝言事書。其「因天下之力以生天下之財，取天下之財以供天下之費」數語，實爲現在經濟學之精義，而王氏當時已能推勘無遺，其識見殊可驚也。

註三 漢書孝宣本紀

註四 三國誌蜀誌諸葛亮傳

註五 張江陵集 大本急務六事疏

註六 張江陵集 與李太僕論治體書

註七 慎子件文

(建國)



## 對於委員制的意見

高一涵

委員制的闕傳到現在已經一年有餘，不但本刊對於這個制度不會明白討論過，就我個人也從沒有對於這個制度發表過一點半點意見。現在因為北大國語演說會要辯論這個問題，要我發表一點意見，供他們的參考，姑且把我個人對於這個制度的意見略爲說一說。

我當未說委員制性質之前，先述述中國人主張委員制的理由。中國的名流學者主張委員制的章太炎，徐季龍，褚慧僧三人。太炎先生想用委員制來息中國武人的紛爭，故說：『總統祇有一位。而才望等夷者衆，其勢必出於爭』。這是太炎先生主張委員制的理由。季龍先生主張委員制的大意是：『內閣制和總統制在中國都試驗過了，都沒有好的成績，現在祇有一個委員制不會試驗過，不如姑且拿他來試一試看』。季龍先生主張委員制雖然還有其他的理由，但是這也是他許多理由中的一個

理由。慧僧先生在善後會議中提出委員制，是想把各省的督軍督辦一齊網羅到中央來，作為廢督的初步辦法。這是慧僧先生主張委員制的理由。

如果主張委員制的人祇拿這幾種理由做根據，那麼，我們祇得啞口無言，聽他們發揮『妙論』罷了。如果認為對於委員制的本身還有討論的必要，那麼，小子便要放肆，發揮我個人的『妙論』了。我以為要想採用委員制：

第一要有委任和監督這委員會的機關 關於這一點，並不必要高談學理，我門祇要『顧名思義』的問一問：『委員是什麼人委的』？那就夠了。祇有被委的機關，沒有委人的機關，時時在他們之上，來監督他們的行為，糾問他們的責任，那麼，委員制的名義和實際便完全消失了。瑞士的行政委員會是對於『聯邦議會』負責的，絕對的服從聯邦議會的議決案。所以狄卜來 (Dupriez) 說：在瑞士『各行政長官 (委員) 祇有遵奉立法部的意志，他們並且沒有選擇別種方法的餘地；他們總是好好的服從』。委員的來，必由國會選舉；委員的去，必同國會期滿一同的去。老實

一點說：就是國會把他們平日相信的人們，推舉出來，教他們去組織一個『奉命唯謹』的行政委員會，來執行國會自己的議決案。英國的白芝浩（Baggeho）說：『內閣者特一富於綴系性之委員會也』。他把內閣看作委員會，立論的根據完全就在這一點。由此可見凡能名稱其實的叫做委員制，必定有委任機關存在。中國現在的委任機關在那裏了？沒有委任的機關，祇有被委的機關，就根本上不能冒稱委員制。

第二委員會祇能做執行國會政策的機關。凡是採行委員制的國家，立法的本意祇降低行政部的地位，不是想抬高行政部的地位。瑞士的行政委員會在實際上祇要委員自己願意連任，幾乎沒有不繼續當選的，所以行政委員會在習慣上幾乎變成終身官。由此可見瑞士的政治制度是把決定政策權劃歸聯邦議會，單把執行政策的職務委託於行政委員會。因此瑞士的行政委員祇以行政經驗為當選的條件，並不是選舉他來代表某一個政黨或某一種特殊勢力的。例如在一八八八年中自由黨雖然在國



會中失掉勢力，可是在行政委員會中依然有三個委員。有時或者也照着政黨去分配委員的人數，可是祇有極不相容的政黨，却沒有互相攻擊的委員。爲什麼呢？就是因爲委員會祇做執行國會議決的機關，不是決定政策的機關，所以祇以行政的技術和經驗爲重，不以代表政黨的黨綱和政見爲重。如果中國採用委員制的本意是注意在使實力派的首領加入，隱約把這政令不出京城的北京政府地位擡高，那麼不但在事實上祇是癡人說夢，就在性質上也與委員制的精神絕不相符了。

第三委員會祇能受一個政黨的支配。上邊所說的兩點是瑞士委員制的特色，現在所說的這一點是蘇聯委員制的特色。蘇聯的「人民委員會」在事實上既不是事事聽命於全俄蘇維埃大會，又不是專門做執行政策的機關。這個人民委員會在法律上雖然居第四位——第一是全俄蘇維埃大會，第二是中央執行委員會，第三是中央執行委員會主席部——可是在實際上全俄蘇維埃大會，不常開會，行使職權的機會極少；中央執行委員會，和他的主席部也不過是一個宣傳的和示威的機關，亦不能行使

法定的職權。故俄國事實上的政治中樞就是人民委員會。他所頒布的命令事實上等於立法；他在緊急時頒布一切緊急命令不必經過中央執行委員會或主席部的准許；他又有提出一切法律案的權力。故簡單一句話；蘇聯的人民委員會乃是總握立法行政兩種職權的機關。

照這樣說來，蘇聯的委員制處處和瑞士的委員制相反，那麼，他的委員會靠在什麼機關維持統一，受什麼機關指揮命令，對於什麼機關負責呢？老實一句話，就是共產黨。蘇聯以黨治國，人民委員會的委員就是黨中首領，政黨的黨權和國家的政權都操在這個人民委員會的手中。這個人民委員會既然成爲國與黨共同一致的政治中樞，因而又成爲團結一致的堅固團體。所以共產黨如果不致破裂，人民委員會自然也絕對不會破裂；人民委員會既不會破裂，所以雖然變成決定政策的團體，也絕對不容有或不敢有衝突的意見發生。故蘇聯委員會一方面既不受國會支配，一方面又爲最高政策的決定機關，然終不致發生委員衝突的弊病，乃是這黨義維持的結果

。中國現在既沒有一黨可以獨掌政權，而各軍閥又沒有相同的主義或政見，要想行委員制，恐怕不祇難於拚『七巧板』，並且要難於『散沙』了。

我要裁誣主張委員制的名流學者們，認定他們的主張祇是爲軍閥立法，如同前代帝王爲一己的江山社稷立法一樣。要知道軍閥比你們乖得多咧，他們並不是爭總統，簡直是爭皇帝。他們豈祇想在中央爭一把交椅嗎？簡直是想把中央變成他部下大小嘍囉的聚會廳！區區鳥委員，他們那裏看得上眼！

（現代評論）

## 澄清吏治平議

謝瀛洲

中國吏治，至今日而極污濁腐敗之能事。廣州政治當局，欲一舉而澄清之，於是  
有組織兩廣監察分院之提議。然監察權之分立，已於民十四至民十六年間爲一度之  
試驗，而當時吏治之腐敗如故，苞苴之競進，賄賂之公行如故也。考此種試驗之所  
以失敗，雖泰半由於監察委員人選之不甚適宜，而當時監察機關組織之渙散，權限  
之狹小，亦當分其一小部分之責任。故欲希望監察院能表現和相當之效能，除慎重  
人選以外：

### 第一須統一監察機關之組織

監察院之組織，應分彈劾及審判兩部，以彈劾部爲起訴機關，以審判部爲受訴機  
關，不必於監察院之外另設懲吏院。蓋監察院之淵源，實在於古代之臺諫，唯往昔

臺官之彈劾官吏，須向君主爲之，故行政首長實兼爲受訴機關，被彈劾之官吏之應否懲罰，其權皆在於君主。因此，往昔之監察權，每不能表現宏偉之力量，及獨立之精神；御史之所彈劾，多是望風承旨；至對於聲勢赫奕之權貴，則常有所畏忌，默不敢言。故欲貫徹五權分立之本旨，以澄清吏治，則當以彈劾及審判兩種職權，完全屬之於監察院。根據上述之理論，則監察院之組織當分爲彈劾及審判兩部；以彈劾部司起訴之任，以審判部操受訴之權。或謂監察院祇應有彈劾權，至於審判事務，則宜另設懲吏院以處理之，此則以前所犯之錯誤，而試驗之所以失敗之一原因也。因爲以起訴受訴兩種事權，分別隸屬於兩個完全分離獨立之機關，則公牘之往來，既稽時日，而意見或生齟齬，則更足以引起糾紛。且監察院與懲吏院之職務，均屬於監察權的範圍，則名稱上自宜統一。五權憲法中，立法行政司法考試各權均由一院操之，若獨以監察權分之於監察懲吏兩院，則於五權之下，而有六院，不但毫無根據，且於總理之建國大綱亦有所舐觸矣。（參觀建國大綱第十九條）

## 第二須擴大監察院之權限

監察院之對於官吏之過失應有懲戒權；對於官吏之職務犯罪，應有科罰權；對於行政訴訟，應有裁判權。監察之應有懲戒官吏之權，固毫無疑問，但監察院能科犯罪之官吏以刑罰否？能取消或變更各官署之行政處分否？關於此種問題，則不無異議，茲分別解釋之：

(甲)監察院何以應有審判行政訴訟之權？或謂監察院設置之目的，專在於官吏犯罪，若因官吏違法而起之行政訴訟，則宜另設平政院以處理之。此實不然。行政訴訟，係因官吏違法損害人民權利而起，原欲藉此撤銷或變更違法之命令或處分，以維持國家法規，保障人民權利。故受訴機關，各國雖異其制度，而其唯一之目的，均在於糾正官吏之違法，英、美、比、諸國，委諸普通法院受理，蓋以司法權而救濟行政官吏之違法處分也；法國初則委諸行政機關裁決，迨

一八七二年以後，改歸州參事會及國參事院辦理，德制則於普通行政機關及法院外，特設一行政訴訟機關，與日仿之，是則以行政監督權，而救濟行政官吏之違法處分也。前者本諸歷史之相沿，後者則依三權分立之理論，其掌理機關雖殊，而為行政上之救濟則一。由是可見：（一）行政訴訟並非必須由所謂平政院者辦理，（二）各國制度如此之參差，皆由其憲法祇有三權，故受訴機關之指定，不出此三者之外，而處理行政訴訟機關之於行政機關或離或合，均出於一時之權宜，殊無確當不易之標準。我國前此之設立平政院，係仿自日本，亦因桎梏於三權之下，不得不如此耳。若採取五權憲法，則此問題已有解決之方法，蓋在五權憲法之下，監督官吏之權，已有專司，自不因受理行政訴訟權之何屬而發生疑問也。五權憲法中之所以設立監察院，其用意無非在於監督官吏，保障民權。官吏違法損民，如屬故意，自應受相當之制裁，即出為錯誤，亦應撤銷或變更其處分。於此，在官吏所受之處分，雖有不同，然在於監察機

關之行使監督行政權，則毫無異致。斷無於官吏故意違法，則許監察機關行使職權，對於錯誤事實，或誤用法規，則不許監察機關行使職權之理。且某種違法處分之爲出於故意，或出於錯誤，常常須於受理之後，方能分辨，卽更不宜以此標準而屬其事權於兩個不相統屬之機關。（平政院監察院）故在五權憲法之下，監察院之應有受理行政訴訟之權，固無疑義也。

（乙）監察院對於官吏之職務犯罪或以有科刑權 官吏之犯罪，均得依其性質，區別爲職務犯罪，與個人犯罪。職務犯罪，卽官吏之犯罪行爲，與其職務有相連之關係者；個人犯罪，如官吏之犯罪行爲，與其職務，不生相連之關係者。舊刑律稱官吏之職務犯罪爲公罪，如瀆職罪，濫用職權罪，私擅逮捕監禁罪是，官吏之個人犯罪，舊律稱爲私罪，如吸煙賭博姦拐等罪是。官吏之個人犯罪；當由普通法院處理之，而官吏之職務犯罪，則當然屬於監察院之職權範圍。或謂監察院對於犯罪官吏，無論有所犯何罪，祇能剝奪其現職，及將來被任爲官



吏之資格，至欲更進一步，使其受刑事上之處分，則須俟褫職之判決宣告後，再移送於普通法庭，依普通法律所定之訴訟程序裁判之。持此說之理由，不外左列之二點：

(1) 在法律上，人民之地位，一律平等；官吏亦國民之一份子，應與其他人民，受同一法律之支配，及同一審判之手續。

(2) 普通審判程序，對於不服判決之犯人，予以上控上告之機會，故第一二審之判決，若有偏頗或違背法律之點，亦可藉此以爲救濟；但監察院之審判部，乃屬於單級制之組織，其判決或有偏頗錯誤，則無補救之方法。

以上所述，雖不無片面之理由。但官吏既有特別之地位及責任，自應受特別之裁判，不能授引『法律之前，人民平等』之原則，加以非難。軍人因有特別地位及責任，故其犯罪，亦須受軍事裁判所之裁判，是可見特別裁判機關之設，非獨於審判官吏犯罪時爲然也。著慮監察機關之組織爲單級制，於判決不當時，無救濟之方，

則可採用覆審制度。被告若不服審判部第一次判決時，得於判決後一定期間內，聲請覆審。若謂監察機關之職權，祇宜限於褫奪官吏之現職，科刑之判決，須有俟於普通司法機關，則於實際上必難免矛盾之發生：

對於同一事件之判決，監察機關認定爲犯罪，而免職者，難保司法機關不認定爲無罪而免訴。兩者皆爲國家機關，而其判決又互相矛盾如此，則必致引起民衆之猜疑，各自墮其信仰，而監察權分立之效力全失矣。且對於官吏犯罪之處罰，不能全憑法律上的見解，而尤須具政治的眼光，方能斟酌輕重，處分適當，而此種任務，斷非普通法院所能及。故以褫職權與科刑權予之於監察機關，可謂權衡至當者也。

依上所陳，則監察機關統一，則無牽制之虞，監察職權集中。自勝鷹鷂之任。雖然余非敢嚴密監察機關之組織，擴大監察機關之職權，則可謂絕對收到澄清吏治之效果也。吾人更當探求吏治之所以日趨腐敗之病，原窮其病原，而後施以對症之藥方，則正本清源之道得矣。

邇來吏治之所以日趨腐敗其原因不外兩端。

第一因社會清議之消滅 社會清議實足以左右人心，往昔清議流行，正義公道之觀念，常藉此以資維繫。一般貪官污吏，雖或以工巧之手段，避免法律之處分，結果卒必難逃社會之抨擊。於是稍知自愛者，皆懼社會輿論之制裁，不敢過爲卑污之行動。民國以還，清議日漸消滅，一般思想皆以作官爲致富之當然途徑，對於廉潔自守甘於食貧者，則以愚蠢目之。社會之空氣如此，則操守稍爲不定之徒，安能不隨波逐流，枉法貪賤，以爲安富尊榮之地步？

第二因官吏地位之無保障 邇來習慣，各機關之職員，上至秘書科長，下至雇員雜役，皆隨長官爲去留。長官一去，則全體職員皆如倒樹之猢猻。然而政潮之起伏，長官之變更，亦極飄忽離奇，至無一定。於是任職人員，督存五日京兆之心，而奸巧者且乘機舞弊，以爲後來平生衣食之預備，雖至作奸犯科，亦有所不計矣。考之外國職官，本分兩種：(1)政務官；(2)事務官。政務官雖依其政策之成敗爲去留，

而事務之地位，則由鞏固之保障，非受處分，則甚少中途去職。若能仿而效之則吏治自清。蓋官吏之地位既固，則終身衣食無慮，雖欲使之枉法貪贓，必不願犯此不韙矣。故欲官吏全體，盡是善人，此必然之事也。惟立一制度，使善良者皆獲益，不法者皆蒙咎，則間果自能一致趨於善良之一途耳。

因此，在今日而言澄清吏治，必須恢復社會的清議，鞏固官吏之地位；至於慎重監察官之人選，統一監察機關之組織，擴大監察機關之職權，猶其次焉者耳。老子曰：民不畏死，奈何以死懼之；余亦謂官不畏法，奈何徒以法繩之。

(建國週刊)



## 澄清吏治之具體方案

謝瀛洲

### 一

邇來吏治之窳敗，無庸諱飾；推其所以致此之由，則兩言足以蔽之：(1)用人行政無標準，(2)在職官吏無保障。故欲救斯弊，惟有實行考試權，確立文官保障法。

### 二

實行考試權包含兩種意義：

第一當確立考試制度。若不確立各種考試制度，則關於官吏之選擇，非出於人民之選舉，則由於長官任命，而二者均非良善之方法。因為選舉與任命，均易撓雜私人之感情，或基於一時之衝動；其結果則賢者未必登庸，而不肖者或且彈冠相慶。

故欲獲取真才，舍考試外，其道末田。且世界進化至於今日，事業愈覺複雜，分工愈覺精微，而關於人材之選擇，愈須適合其專長；就現在而論，科學之分類，何祇百數，人類以有限精神，即窮畢生之力，以專研一科，尚恐未精，又安能望其博究？故長於此者，常短於彼，善於彼者，未必即善於此；假使不藉考試，又安能知其所長，而用其所長？若不能善於利用其所長，則賢能者未必能盡其職責任也。

第二考試當獨立成一權 無考試制度，其弊害既如上述，現在歐美各國，除少數決定政策之官吏，由於選舉或委任外，其餘均由銓試選任。但歐美各國之銓試機關，均隸屬於政權之下，絕無獨立之精神，致考試制度，常受政治之影響。

總理有見及此，故其主張不但在確立考試制度，而尤在使考試權之離行政權而獨立。以行政院司考績之權，以考試院司選擇之權，兩權既分，流弊自免。考試及格而後能受職，則行政院不能濫用私人，蓋彼之所私，若為庸愚，則於考試時未必見錄於考試院也。依成績之優劣而定官吏之去留升降，則考試院不能濫錄私人；蓋彼

之所私，若爲庸愚，則於考績時，未必見擯於行政院也。故考試行政兩權，實具有互相監察之效用，若合此兩權而爲一，以考試隸屬於行政院之職權下，則效用全失，而弊端立見矣，蓋在此場合，行政機關於考試時既可錄取其私人於前，於考績時自可庇護之於後也。孟德司鳩祇知立法行政司法各權互相牽制之效，而未知考試行政兩權，亦有互相牽制各自獨立之必要，此亦足見五權憲法之優於三權憲法也。

三

據上所陳，則實行考試權之足以獲取真才，固毫無疑義；然考試制度，祇能辨別各個人之學識，而未能辨別各個人之品格，則由考試及格而錄用之人員，未必遂不流於貪官污吏也。是宜確立文官保障法以救濟之。

考人類之或善或惡，或貪污是趨，或廉潔自守，均非有固定不易之理，要其趨向之決定，由於各個人之天性者，十不過一二，由於社會之環境者，十乃居其八九，而現在之政治社會，則日夕督促各種官吏，使之自進於貪污之一途者也。



造成現在政治社會之原動力維何？卽仕途之不安定是已。近日行政長官之用人行政，多以其個人之愛惡爲依歸；履新伊始，則必盡舉其機關之原任職員而罷免之，卽下至僱員雜役亦少獲倖免焉。至其所以必須採此手段之理由，則不能舉以告人，此皆不明政務官與務官之區別之過也。處於此種動搖不定之政治社會中，於是在職人員，皆懷五日京兆之心，而稍爲奸黠者，且憑藉時機，盡量圖利，預爲他日失業之生活地步。此而欲謀政治之清明，不異緣木而求魚矣。是卽余所以主張確定文官保障法之理由。文官保障包含兩種意義：

第一在職時之保障 對於行政的事務官，不得無故免職，減俸降級。免職降級減俸之處分，應由合法機關（例如監察院或文官懲戒委員會，）議定之。至在職人員之者有勞績者，應遞年敘進其等級。

第二退職之保障 凡官吏年逾六十，服務期間超過二十五年者，於退職時，應給與養老年金。養老年金，應不少於其原俸之半。

此種保障辦法，歐美各國均行之而有效，吾國若能酌量仿效之，則利害自陳於官吏之前，而使其知所決擇矣。蓋此法恍若集衆官而告誡之曰：汝若奉公守法，則汝之終身生活，將無問題；且汝之地位，亦將隨汝之年齡而增進；汝若放棄職守，貪贓枉法，則將永被屏除於仕途，率必成爲無業之流氓矣。如此，則一般官吏誰不能審其自身之利害，而知所取舍乎。故實施文官保障法後，則污濁的政治社會必將一變而爲清明的政治社會；在清明的政治社會中，雖不欲爲善，不欲廉潔自守，不可得也。爰本上述意旨，條述澄清吏治之具體方案如左：

- (一) 須於最短期內，設立考試院，舉行高等文官考試普通文官考試。
- (二) 考試院，應獨立行使其職權，不受其他機關之干涉。
- (三) 高等文官考試，應分科舉行，以錄各種專門人才。
- (四) 現在薦任以下官吏，一律改爲試用；試用期間，不得超過一年。在試用期內，不應文官考試，或考試不及格者，一律免職。

(五)於舉行第一次文官考試後，各機關不得委任或呈薦未經考試及格之人員，以符厲行考試制度之本旨。

(六)實行文官考試一年後，非經高等文官考試及格，不得任薦任官，非經普通文官考試及格，不得任委任官，以杜躐等冒進之弊。

(七)凡經考試及格之官吏，非依法不得免職或降級減俸。

(八)實行文官考試後，所有各機關事務官之任免及升降，均須經考試院之核議；考試院如發現不合法則者，得駁回之。

(九)應制定官吏告退條例，凡年滿六十，服務期間超過二十五年者，得給予以原俸半額之年金。其因職務關係致病不能任職者，得不受上述年期之限制。

(建國週刊)

