

劉靜文編著

中國憲政的經濟基礎

正中書局印行



自序

竊嘗以爲我國憲政開展的途徑，約可分爲三個時期：第一個時期，爲自清季立憲至民國十四年左右，其制憲工作的重心，在摹擬抄襲，但尙未能充分鑑別到各國政制運用的利弊得失。第二個時期，爲自二十年至三十年左右，其重心在研討如何建立五權政制的規模體制，但尙未知充分注意到民主憲政的經濟背景，甚至仍常時有人要將憲法草案中國民經濟一章刪除者。第三個時期，爲自三十一年十二月開始，除仍繼續着研討健全的五權政制的建立之外，其重心就逐漸轉向到經濟基礎這方面來了。在這兩三年內，大家的目標，多向着這方面轉動，誠屬一種可喜的現象。惟其所發表的言論，僅能略具端倪，未成體系，既未探明歐美自由主義興起的根源，又未述及百年來社會經濟變遷的實況，而對於民生主義的首要功能，及其切實推行的行政機構，皆未作有力的發揮，不足以副時代的需要。因此不揣淺陋，而有此書之作。

民國三十四年初夏序於國立中央大學

02329

書次號碼 342.51/250-2

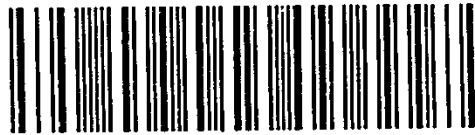
登錄號碼 甲00078

國民政府文官處

目次

自序	.....	一
第一章 自由主義的興起	.....	二
第二章 社會經濟的變遷	.....	二七
第三章 民生主義的社會生活	.....	三九
第四章 民生主義的行政機構	.....	四九

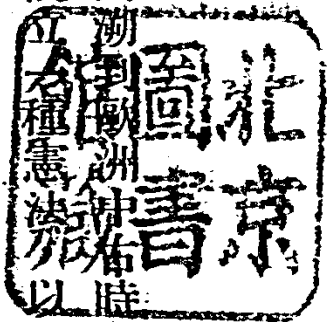
目次



3 0600 9192 7

第一章 自由主義的興起

為要瞭解自由主義 (Liberalism) 興起的社會背景，吾人應當回溯到歐洲中古時期的政治情況。斯特布司 (Stubbs) 認為，中古歐洲政治演進的目標，在設立各種憲法，以使每一階級皆有參與及控制政府之權，而國家行動，就決定在此等力量的平衡之下（引在 *Basic Economic Basis of Politics*, p. 47）。例如一二一五年的大憲章，依照亞當士 (Adams) 的意見，「並不是個人自由觀念的表露，而是基於國王及其頭等臣佃間的關係所引起的權利義務的明確陳述。」（見氏著 *Origin of the English Constitution*, Ch. 5）。所以大憲章的真實性質，乃貴族武士們將其利益寫入在國家公法上的一種文書，因以保持伊等與聞政府事務的特權。這種充分含着契約性質的封建政治，就是此後君民衝突的根芽，也就是自由主義興起的淵源。君主與臣佃，既相處於一種對立的地位之上；則不久君主就要設法毀滅貴族的地位，貴族們也要努力擴展他們的特權。近代的自由主義，就基於這種衝突，而繁榮，而成長了。因為若沒有特權階級的有效反抗，則一般人民，勢將如同奴隸般的服從在君主專制的淫威之下；若沒有專制君主的摧殘抑壓，則貴族武士們所享有的特權的範圍，無論如何擴大伸展，也決不會轉變成現今一般人民所享有的自由權利。在英國，君主雖在常時努力集中政府統治的威力，但因本土與大陸一水相隔，戰爭較少，無所藉口以儘量擴充軍備。而在貴



族方面，大貴族既占據着元老院，小貴族（及大貴族次子等人）又占據着平民院及地方政
府；貴族爵位僅由長子繼承，次子可以經營工商業；富人既不享有免稅特權，且負擔着濟
貧的費用，因以增強富有階級的威望；由於圈地法(Enclosure Act)的運用，使得十七世紀
的英國貴族，在財富上甚為繁榮。凡此種種，皆使得貴族們在君民鬥爭的歷程上，占有着
領導全體人民的優越地位。一六八八年以後的英國政治，雖則實質上是操持在貴族之手；
但是自由主義的內容，確已相當的植基深厚了。此時個人自由權利，尤其是人身自由與財
產自由，已得着安全的保障；地方行政是一種分權式的及自治式的；司法權已能獨立的運
用；英皇特權，已遭遇到嚴密的限制，且將瀕於消逝之境；一切政治實權，則逐漸集中於
議會之手。至於歐洲大陸，則正在革命之年，那裏能與英國當時的政治情況衡量輕重！在
法國，自十六七世紀以來，君主們皆在努力於中央集權的工作，一方面卯翼扶植中產階級
(Bourgeoisie)的勢力，而另一方面則逐漸削減貴族階級的實權。此時的貴族階級，生活既是
奢侈腐化；又為保持其傳統的尊嚴，不能參加工商業的經營；地方的租稅，警察及司法的
督察之權，既落入效忠於中央的督察(Intendants)之手，貴族們則被吸收集集中在巴黎，離開
他們的地方勢力根據地；他們祇享有租稅豁免的特權，但並不發揮保護國家和效勞社會的
功用，一切租稅負擔，皆落在中產階級的身上。因此，政治社會的重心，逐漸移轉到中產
階級方面，而貴族階級的勢力，乃就日趨於衰敗。迨至中產階級充分的繁榮成長之後，他

們又感覺到昔日卯翼扶植他們的君主，現已成爲他們的勢力膨脹的桎梏了。他們最初尙向君主效忠；及至發現君主的態度猶豫，且有回返到舊制（ancient régime）的傾向，於是他們就把革命的刀劍，轉對着君主舞弄了。所以一七八九年的法國大革命，就是中產階級，爲了保障和發展自身的利益，同時對於君主及貴族兩方，所掀起的政治鬥爭。十七八世紀英法兩國自由主義的發展，雖是遵循着兩種不同的途徑；但至十九世紀，英國的中產階級，又對於貴族階級，採取敵對的態度，要求將人民選舉權的範圍，一再予以擴充；而同時法國的中產階級，在貴族與僧侶的特權既經廢除之後，卻相安於他們現已獲得的政治上的優越地位及經濟的支配權了。現代歐洲自由主義的內容，或即英法兩國歷史經驗的調和混合吧。

上段乃從民權發展的物質環境，即從財產關係和契約關係等觀點，說明自由主義進展的外形基礎。但若捨卻了一種精神的因素，人們的心靈上的覺醒，則自由主義，仍不能得到牠的真實的發展。所謂自由者，就是自我意識，認識了自我的無盡價值。如若一個人，並未感到他自己是自由的；則縱有最適於自由之發展的優良條件，也是沒有效用的。惟有當一個人真能感覺他自身是自由的了，然後纔能打破束縛自由的桎梏；瞭解別人自由的重要；而以一種追求自由的熱力，傳播其意義，加強其組織，逐漸浸透到社會組織和政府制度之內，因之創造了那培養自由保障自由的世界！然則近代自由主義的精神種子，究竟如

何盤根植幹，如何抽芽吐蕊的？爲要瞭解這點，我們就不能不上溯到文藝復興(Renaissance)的時代意義。而米開安基羅(Michael Angelo)的傑作新生的亞當(Adam)，就恰足以象徵着這個時代的意義。此時的亞當，乃是裸體的，不知羞恥的，伸展出肥壯的膀子，對向着生命和光明了。這就象徵着當時歐洲的一種運動，一種大氣，一種自然的現象，一種理智的啓示；——象徵着新奇的幻影，思考的泉源，人們能力的恢復，自我意識的覺醒，及宇宙意識的覺醒！而拉布來(Rabelais)的傑作嘉幹都亞太子(Prince Gargantua)的誕生，畫一肥壯的嬰兒，在露天裏，在娛樂會的慶祝中，覺醒到他的未來的生命，口渴求乳，發出高大的聲響。這就暗示着，當時的歐洲，已經赤裸裸地誕生到一個新的時代，如飢如渴，需要充分的營養，需要豐肥的體魄，以便突破虛偽的樊籬，宗教的桎梏。美麗和歡樂，又重新表現在人們的生命中了！而浮士德(Doctor Faustus)寧願將其靈魂向魔鬼出賣，因以博得荷馬(Homer)爲他歌詠，安芬(Amphion)爲他調琴，亞歷山大(Alexander)爲他復活，而海倫(Helen)則與他結爲伉儷。這一個神奇的故事，表現出文藝復興前夕人們心靈上的悲哀惆悵。希臘人的快樂和活力，刺激了他們的虛弱的想望，迷戀的心情，內心的哀痛，且又不時震撼着那永難滿足的好奇心的慾望。於是他們悲哀，他們惆悵了！雖則是僅能從魔術上以獲得心的自由，從幻影上以滿足美的感受，但亦不惜將其靈魂毀滅。及至文藝復興的曙光，侵破了長夜的昏暗，於是一切情況就都改變了。中古期的薄霧濃雲，既已消散。近代的個人自由

的精神，就如一輪初升的旭日，照耀在大地之上。一切皆以主觀的個人，爲其出發的中心點。自然現象，乃屬於人爲的解釋：不論宇宙 (universe) 應否與心靈 (mind) 對立（指二元主義），抑或宇宙僅爲心靈所創造（指理想主義）；然真理的衡量標準，總是寄存在個人的內心，而不是得自外來的事物。宗教的威權，乃得自個人良心的贊許。國家的設立，祇因其保障個人權利而得到其存在的理由。文藝復興運動（約自一四〇〇至一六〇〇），雖不久亦漸趨消逝，然其精神所在，則猶爲近代思想的動力之源。尤其此種運動轉至北歐之後，既與宗教的因素相混合而成宗教改革 (Reformation)，乃直接領導着公民自由的鬥爭，推動着自由主義的開展矣。第一，自宗教改革運動興起之後，新教團體如加爾文派 (Calvinists) 等，在教會方面處於少數派的地位，既要反對正統的宗教階層和特殊權利，又要抵禦外來的壓力，乃不得不在其團體自身之內，尋求自助之道。因此乃有各種自治的宗教社團的興起。在此等教社之內，各分子之間，既皆處於平等的地位，則討論和批評的精神，亦因之而滋長。此等討論和批評，既可用之於宗教事務而收獲良好的效果，當可同樣推及於政府事務之上。而由於各種對立仇視的宗教團體彼此間互相衝突的結果，遂產生了近代自由主義的第一個重大的確認，即宗教信仰自由 (religious freedom) 是也。且在此等教社之內，主持宗教事務的人員，乃因其個人的才能優越，由下級推選而來，而非得自上級的任命。以此而談政治，則所謂政府，所謂權威者，祇不過是一種功能，而不是何種超越的法律命令。且在此

等教社之內，流行着一種教約觀念，認為教社的存在，乃基於教社與信徒之間的一種教約；各分子的地位是彼此平等的，教約的性質是權利義務交互的。在加爾文派的教社契約之中，已播下盧梭社約論的種子；而其對於個人權利的感認，已植下美法人權宣言的根芽了。第二，在宗教改革運動之中，新教徒們發揮一種自由思考的精神。他們將基督教聖經，重新加以自由研究和解釋，將傳統的解釋，予以一番新的估價。在個人與聖經之間，不需要解釋者作中介；在信徒與上帝之間，是不需要教皇來干預的。而在近代哲學之中，其能充分發揮自由批判的精神，以掃除經典式的傳統信條者，則為笛卡爾主義 (Cartesianism) 即唯理主義 (Rationalism) 的一派。十八世紀上中層學術界的代表人選，大體上皆可納入在笛卡爾學派之內。科學家之欲揭發自然的真象者，社會改革家之欲致力於社會系統之改造者，法學家之欲從某些一般原則以演繹一套法律系統者，以及政治家之欲以某些巧妙的立法而可以矯正過去的一切錯誤者，皆莫不欲運用笛卡爾式的推理方法，以得到其預期的目的。當時新興的中產階級，若就其思考的方式而言，統可名之曰笛卡爾式 (Cartesian) 的。因為他們既是處於中產階級的地位，其道德的發展，習慣的養成，教育的領受，皆不傾向於過度的偏激；故他們玩味於顯明易解的哲理，應用着明朗清新的文字，而以某些自證的一般的推理方式，以矯正傳統學說的謬誤。唯理主義，既為中產階級一般人士所欣賞領受，則不久牠就成為他們思想中的所有物了；而且他們還又參加着推動牠的開展和應用，因為

產生牠的理性，原是他們自己的理性啊。在這兒，就存在着自由主義的心理上的動力，即思想自由 (freedom of thought) 是也。什麼是自己的，乃是自由的，一定要是自己行動的收穫或自己的目標的自由選擇，而不是接受自傳統的權威的授予。近代的自由主義，既已建立了宗教自由與思想自由兩重堅強的堡壘，其他各種自由權利，皆可由此出發，向前衝進了。現在且先介紹人權發展史上三位代表人物，然後再繼續着自然權利的討論。

依照洛克 (John Locke, 1632—1704) 的學說，人們在自然境 (state of nature) 中，其生活是保持在一種和平的、善意的、互助的及安全的狀態之下的。在自然狀態下的初民，是受着自然法的支配。那就是說，理性的法則，訓示人們，任何人皆無權以侵害他人的生命、自由及財產（以上三種，皆屬於自然權利）。不過後來因為年代久遠，許多人對於這種理性法則，不甚明白；更因社會日益複雜，人事日益紛繁，這種理性法則，無形中被掩蔽起來；加之當時又沒有一個公認的仲裁者以判解爭端和處理罪犯；所以人民的自然權利，也感到不安全不穩固了。在自然境中，既沒有一個公認的較高者以執行自然法；則每一個人皆成爲理性法則的解釋者和執行者，偏私報復之事，當所難免，對於自身利益過分重視，對於他人利益則甚爲淡漠。紛亂與不方便 (confusion and inconveniences)，乃其自然的結果；此時自然境中的生活，與戰爭境 (state of war) 中的生活，也就難以區別了。爲要免除自然境中的紛亂與不方便，爲要保持自然權利的安全，人們乃互相結約，締造一種政治社會。

他們相約以其自然權利之一部分（即執行自然法和處理罪犯）讓諸社會（community），而冀社會得以其所取得之權力，以保障人民所保留之權利；但政治社會之權力，究以人民所轉讓之權力爲限，而不能侵犯人民所保留之基本權利（即關於生命、自由及財產等項自然權利）。政治社會中的立法權，因其基於人民的同意而組成，乃一種最高的權力，但不是一種專斷的權力；牠祇能運用人民所賦予的權力，以爲人民謀利益。因爲社約的性質，並不是將權力統括地給予，而是將其作成一種有限制的給予和列舉的給予。所以立法權不能爲所欲爲，若不得人民的同意，就不能侵犯他的自然權利。在最高的立法權的後面，就存在着人民的更高的權力，可將立法部予以撤換，如若發現立法部的行爲，是違反了人民的信託（trust），是侵犯人民的自由和財產。準此而言，社會（與政府有別）是最高的，自然權利是神聖不可侵犯的。爲甚麼呢？那就是因爲自然權利，尤其是財產權，是早已存在於政府的組成之前啊！洛克儘量擴大自然權利的範圍，認爲任何事物，祇要經過某個人以勞力變動其自然的狀態者，則牠就成爲他的財產了。對於個人的財產，政府是絲毫不能侵犯的。假使立法部或行政部的行爲，是違反了人民的信託，侵犯了人民的自然權利，而且常時的錯誤，有意的專斷，事跡昭然，使人民忍無可忍；那麼，他們就應當解散政府，起來革命了。君主與人民之間，如有重大的爭執，則人民應爲適當的仲裁者。如君主立意專斷，違反了人民的信託，則人民祇有向天申訴，那就是訴諸武力了。洛氏思想系統的中心

觀點，爲自然權利的安全保障。他對於政治社會（即國家）的起源，政治社會存在的目的，及人民革命的正當理由等項的學理發揮，皆建基在這個基本觀點之上。（摘自氏著 *(Of Civil Government, Book II.)*

孟德斯鳩 (*Montesquieu, 1689—1755*) 在 1748 年刊行其傑作法意 (*L'Esprit des Loix*) 一書，主張個人自由，應基於政府機關間的分權而得到保障。氏認爲權力總是好傾向於濫用的；在任何憲法之內，若不能使得各個權力之間互相箝制，則所謂個人自由，仍將得不着一種安全的保障。而當時的英國憲法，則爲氏所認爲是一部運用分權原則最完滿的憲法。孟氏的分權學說，乃大體上仿自洛克而加以擴充修改的。如孟氏一開始討論三權分立的時侯，就恰與洛克所用的名詞一樣，即立法權、外交權（依據國際法的行政權）及行政權（依據民法的行政權）。但孟氏緊接着就以行政權代替了洛克的外交權，以司法權代替了行政權。如此，一套籠罩了近代政府分權的一般原則，乃第一次出現了。現在從其法意中最著名的一章 (*Book XI, Ch. 6*)，摘譯其名言如次：「當立法權與行政權聯合在同一的個人或團體的時候，個人自由就沒有了，因爲人們將恐懼着，這個同一的君主或元老院，必將制定專制的法律，而以一種專制的方式將其執行了。……假使司法權是不與立法權及行政權分開，個人自由就沒有了。若將其與立法權相聯合，則人民的生命和自由，必將受到武斷的宰治，因爲法官就將成爲立法者。若將其與行政權相聯合，則法官就會與專制者的橫

暴，行動一致。若令同一的個人或團體，無論是貴族的或是平民的，可以同時運用這三種權力，即制定法律權，執行公共決議權，及審理個別案件權，則一切事情就都完了。」上述孟氏的學說，旋即成爲十八世紀末年法國大革命時代的政治原則，且亦流行於其他大陸國家；尤其在歐洲十九世紀中期，此說最爲流行。不過法國一八七五年的憲法，事實上已採行內閣制，故未宣示採行分權原則。在英國，布勒斯頓 (Blackstone) 雖曾在理論上表示擁護此種原則；但在內閣制的政府機構之內，此種原則，是頗難充分運用的。祇有在美國的總統制政府機構之內，此種原則，乃被充分的採用。分權學說之所以盛行於十八世紀末年直至十九世紀中期者，因爲牠是與那個時期的政治學說——個人主義——和經濟學說——放任主義——互相配合着的。個人主義與放任主義，皆是以中產階級的形成，爲其社會背景。新興的中產階級，爲要達到他們在政治上有充分的活動機會，所以主張個人在國家範圍內，應有充分的自由權利；國家的職權，應降至最低限度。而分權學說的主要目標，也在儘量擴大個人自由的範圍；認定政府是一種不得已而設的罪惡之物，人們應努力防止其作惡的機會，雖因此而增加公帑浪費及行政效率弛緩，亦所不惜。簡言之，當時人民對於政府所持的態度，是一種消極的不信任的。因爲人民不信任他們的政府，所以就於不知不覺之間，信奉了分權學說；甚至如美國，採行了分權的制度。他們仍不以此爲滿足，且又更進一步，一再的擴大了人民選舉權的範圍。且又更進一步，一再的加強了選民的總選複

決權的威力。迨至選民對於政府的控制力量，已是十分的堅強而有效了；於是他們對於政府的態度，也就逐漸由消極的而轉為積極的，由不信任的而轉為信任的了。

盧梭 (Jean Jacques Rousseau, 1712—1778) 的自然境，乃一種實質上一切平等的狀態 (a state of substantial equality)，其時人類知識簡陋，自謀生存，是一種獨立的自足的快樂的生活。最初個人體力，尚能勉強應付自然。嗣後人口日增，社會日繁；由於土地與氣候的差異，乃有各種不同的發明；家庭與私有財產，亦逐漸形成；社會組織發生；而昔日的平等狀態，乃逐漸消逝了。加之貧富、戰爭、殘殺等弊，所以人們不得不放棄其原來之自由，相率組織一個政治社會。這不是回返到自然的秩序，而是進入到另一種不平等的生活方式。在這不平等的社會組織之中，人間的不平，不減往昔。然而社會與政府，雖可痛恨，卻是必要的。於是盧氏乃以其社約說，解釋他們的存在理由了。盧氏之寫社約論 (Social Contract) 一書，其動機在為第三階級革命建立一種哲理的基礎。其所注重者，不在事實的推證，而在道理的闡明，在道理上指出政治社會組成的正確方法與必備條件。例如他說：「人是生而自由的，但現則無處不在桎梏之中。許多的個人皆相信他自己是人家的主人，然而他乃是一個較他們為更大的奴隸。這種轉變是怎樣來的？我不知道。如何能使牠成為合法的？我相信我能解決這個問題。」(社約論第一編第一章) 依照盧氏，在這樣的一個社約裏，每個組成分子皆將其一切權利，完全付予社會全體。每人既將其自身完全付予，則大家的條件是

相等的；大家的條件既是相等，則自無任何個人要想侵害他人。簡言之，每人將其自身付予全體，結果等於付予無人。如此，個人的身體與財產，得因社會的全部力量而得保障；但個人仍是服從他自己，仍與以前一樣的自由。爲要確保這種社約的確切有效，任何人如拒絕服從公意，則他將被社會全體強迫着服從，強迫他得到自由。因爲大家締結社約的目的，在求得各人自由權利的更爲安全的保障。而公意不會錯誤，總是傾向着公共利益的增進。爲什麼呢？因公意 (Volonté générale) 與衆意 (一切意, Volonté de tous) 有別。前者僅屬於公共利益，而後者則爲各種私利及各別意志之總和。故公意 (即主權) 無錯誤，不能轉讓，不能分割。至於各個人在公意中所占的成分，則不分賢愚貴賤，純以人頭計算，在一萬人組成的國家中各人所占者爲萬分之一，在十萬人組成的國家中爲十萬分之一，人口愈多，成分愈少。一個國家中的立法權，僅能由人民直接運用之；行政權的寄存者，並不是人民的主人，而是人民的官吏，可被人民隨意任命或罷免。立法權是政治社會中決定行爲的意志，行政權是執行此種意志的力量。當人民依法集會爲主權團體之時，行政權即停止運用；此時微賤的公民，就與首席執政之爲神聖不可侵犯一樣，因爲被代表者既已出現，就不再需要代表者了。^多自布丹、浩布士之後，主權論已成爲擁護君主專制的理論，故深富民主思想的洛克與孟德斯鳩，對此皆略而不談。而盧梭獨能運用浩布士的方法，以發揮洛克的內容，誠機巧善辯的天才者。自盧氏之後，人民主權的觀念，乃得一澈底的發揮。且在其主權的

運用方面，主張國土愈小人口愈少，則主權的表現愈充分有力；強調直接民權而否認代議政府；故氏的政治學說，乃一種極端的政治平等主義，仍為現代平民政治的推進力量。

關於自然權利 (natural rights) 的理論，既不是首創自盧梭，也不是首創自洛克，更不是首創自美法革命，而是首創自英國清教徒的革命時代（根據 Riche: Natural Rights, Ch.1）。這個學說，實際上就是新教徒對於傳統權威革命反抗的一種自然結果，也就是新教徒訴諸個人的理性和良心的判斷的理論根據。所以自然權利說 (the theory of natural rights or just-naturalism)，又可名之為一種法律上的新教主義 (legal Protestantism)。一七八九年法國革命時代的人權宣言 (Declaration Des Droits de L'Homme et du Citoyen，以後冠諸一七九一年九月的憲法之上)，曾以莊嚴的語句，宣布若干天賦的不可讓棄的神聖的人權 (les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme)。如其第一條規定，關於他們的權利享受，人們是天生且繼續着自由平等的。其第二條規定，一切政治組織的目的，在保障天賦的非時效性的人權之安全，而這些權利，就是自由、財產、安全及對於侵犯的抵抗。因此人家每於不知不覺之間，認定人權宣言，是法國大革命時代的產物。其實法國革命，是深受了美國革命的影響的（見拙著中國憲政原理第一章第一節）。在美國，一七七六年的獨立宣言曾宣稱：一切人們都是生而平等的，造物者賦予他們以若干不可讓棄的權利，而在這些權利之中，就是生命、自由及快樂的追求。後來的美國聯邦憲法，其重心在規定各邦與聯邦政府間的權

限畫分；而對於傑弗生所要求的權利宣言，未能給與適當的地位（一七九一年的十項修正案，即是爲了補償這種缺陷而設的）。但在各邦憲法中間，類皆設立權利宣言的專章。如一七七六年菲基尼亞邦 (Virginia) 的權利宣言中宣稱：一切人天然都是同等的自由和獨立，且享有若干與生俱來的權利之爲他們所不能因其締結某種社約而將其子孫所應享的予以剝奪讓棄者；那就是，生命及自由的享樂權，連同着獲取和保有財產，及追求和取得快樂與安全的方法。美國獨立宣言起草人傑弗生，曾從洛克書中，得着不少的啓發與指示，甚至抄襲其精闢的語句（試將洛克的政府論第二卷第九十五節及第二百二十五節與美國獨立宣言作一比較即知）。至於盧梭的學說，凡與洛克不同之處，在獨立宣言中皆不能發現。所以美國革命，是深受到洛克的學說所影響的。然而尋根究底，自然權利的理論，仍是首創自清教徒的革命時代。以上略述自然權利的淵源所自；至於這種學說在當時所發生的作用，則第一在攻擊中古以來的特權，第二在對抗新起的君主集權的國家。一個城市、一個法人或一種社會階層，皆可從歷史上或不可記憶的習慣上，宣稱其應享有某些權利。但是這些習慣上的權利 (customary rights)，僅是一些特殊的權利 (privileged rights) 而已。特權的享有者，並不是以人的地位而享有之，而僅是依照着他生活在某特定的歷史情況之下而享有的。至於自然權利，則與此相反，將特權完全否定了，而訴諸那種原始的不可讓棄的特權，即可爲一切人們以人的地位而享有的各種權利也。再就個人與國家的關係而言，個人

所享有的各種權利，是在國家組成之前而獨立存在的，國家祇能承認牠們，而不能產生牠們。而且個人是先國家而存在的，第一是個人，其次是個人與個人之間的關係，其次纔是政治組織；所以國家不能摧殘壓迫牠的產生者，而祇能作為調和增進個人權利的一種工具。所以自然權利說，乃完全以個人為其向外開展的中心點，隨着環境與經驗，逐次擴大個人自由權利的範圍。最初從個人的獨立人格的基要部分着手，爭取個人的良心自由權 (freedom of conscience, 包括宗教自由及思想自由)。以後再加添上每位個人與其他個人關係間的各種自由權——人身自由、財產自由、遷移自由、意見自由、經濟的自由權及法律上的平等權等等。而財產權尤居於首要的地位；因為如若捨卻了牠，則其他形式上的獨立自由之權，皆成空幻矣。不但在美國革命時代的權利宣言之中，將財產權列在首要的地位；就是在法國，也是一樣的。一七九一年憲法所載一七八九年的人權宣言第十七條，規定財產權為神聖不可侵犯。一七九三年憲法人權宣言第十六條及一七九五年憲法人權宣言第五條皆規定個人有自由享用和處理其財物、利潤及工作與技能的收益之權。從此可知，法國革命時代的左右各派人士，皆一致同意於財產權的安全保障。從此可知，法國革命，是深受美國革命的影響的；人權學說，不過是中產階級御用之以推翻特權階級的理論工具。

關於自然權利說的批評：第一，此說既將個人的地位提高，使其與國家對立，甚至超

越在國家之上，則有助長革命情緒的危險。因為人們總是認為國家僅是爲着要保障個人的私有權利而存在的；人民乃國家的絕對的主人，可以隨時變換他們的政府組織。庶不知近代國家的有機體的發展，已包孕着個人自由的因素在內，已是建基在自然權利說之上，是不能與昔日的專制國家，相提並論的。第二，在洛克的學說之中，財產權是不應受到國家權力之侵犯的；後來法國的重農學派（Physiocrats），亦謂財產權之絕對的畫列在國家權力的範圍之外，乃最大福利的惟一條件；後來在美法革命的權利宣言之中，財產權皆被列在首要的地位。然則財產權是否一種神聖不可侵犯的自然權利呢？祇有近代的國家，乃是隨着規範私有財產的理論和制度而興起的。在這以前，當教會仍在統治人們生活的時候，個人是不能任意自由處理其財產。就是在近代國家之內，財產的安全，財產的尊嚴，乃至財產的神聖不可侵犯，皆是得自法律的允許，法律的保障的。假定我們就完全承認洛克的話，認為任何事物，祇要經過某個人以勞力變動其自然的狀態者，則牠就成爲他的財產。但若社會中其他的個人，皆不願負擔着不侵犯的義務，那麼，他對於某種事物的首次取得，祇不過是一種臨時的占有，而不是一種合法的財產。必也依照國家法律，社會中其他的個人，對於他的財產，皆負擔着不能侵犯的義務，而後他纔可以安然享有其財產權。第三，關於人權保障一層，祇有在美國，人民的各種自由權利，是由憲法條文予以較爲尊嚴而安全的規定（其修正案第一條至第十條，統名之曰權利宣言）。例如修正案第五條中，

有一項規定：「任何私有財產，若未付給以適當的賠償，即不能收歸公用。」這就限制着政府方面的優勢權力範圍 (eminent domain) 的運用。在政府方面或公用事業方面，如須收購私人財產的時候，必須付給適當的賠償。其賠償方式，通常由於雙方的協議決定；若不能如此決定，則須將此案提交法庭而由陪審官決定其賠償的數目。在同條中另一項規定：「任何人的生命、自由、或財產，若未經由合法程序，將不被剝奪。」所謂合法程序 (the process of law) 者，簡言之，就是要遵守着某些司法形式和慣例之被公認為構成一種公平的司法程序的基要因素者。這是對於政府權力運用的第二重限制。不過近年以來，由於政府事權的擴充增長，在聯邦議會的制定法中，一再擴大總統與行政各部命令權的範圍，且又設立若干可以享有接受訴願，發布命令，成立裁定之權的準司法機關；而聯邦最高法院的憲法解釋權的運用，亦祇得逐漸放寬其尺度；因之而人民財產權的享用，也就受到影響了。在法國，一七八九年的人權宣言，雖曾宣布人權為天賦的不可讓棄的及神聖的；但即在該宣言中，又同時規定，此等權利的享用可由法律以限制之（如第四、第十一及第十七等條）。而在法國憲法之中，既無一種獨立的解釋憲法和保障憲法的司法權之存在，則議會的制定法，就可以隨時限制或削減人民的自由權了。何況立法內容，大體上皆是由行政命令加以補充的。祇要不遭遇到行政法院 (Conseil d'État) 以越權 (Excès de pouvoir) 為理由而宣布其為無效，則行政命令，即與制定法具有同等的效力。可見法國的人權，是可以同時

受到議會制定法和政府命令權之限制的。在英國，議會的制定法，向來是可以限制人民的自由權利的。雖則普通法的整個系統，是建基在個人權利的安全保障之上；雖則「英國憲法的一般原則，乃司法判決由決定私人權利的個別案件所累積而成的結果」；但議會畢竟是法律的主權者，對於牠的立法意旨，法庭祇有絕對的服從。即在自然權利說極盛的時代，布勒斯頓 (Blackstone) 雖曾宣稱私有財產為不可侵犯；但他卻同時承認，財產的獲得和轉移，乃得自社會的允可而發生效力 (Commentaries, Book I, pp. 131—139)。何況到了十九世紀，英國的立法意見，就可以畫為三個時期：(一) 多利主義 (Toryism) 時期 (一八〇〇—一八三〇)；(二) 邊沁主義或個人主義 (Benthamism or Individualism) 時期 (一八二五—一八七〇)；(三) 集產主義 (Collectivism) 時期 (一八六五—)。第一個時期是布勒斯頓式的樂觀的保守主義時期；第二個時期是邊沁派的法律改革時期；到了第三個時期，目標就轉向到社會經濟的改造了 (參見 Dicey: Law and Opinion in England, Lectures 4—8)。一講到集產主義，自然就包涵着國家干涉的意義在內。在集產主義時期之內，無論就國家保護觀念的擴大而言，就契約自由的限制而言，就工人集體行動的允可而言，抑或就社會利益的均等化而言 (見戴色氏同書第八講)，皆在在指示着國家干涉範圍的逐漸擴大和個人自由範圍的日趨縮小。而由於委任立法權和行政司法權的新近發展 (見中國憲政原理第四章第一節英國部分所論)，則在法律的主權者中央議會之外，中央或地方政府機關，皆可依據法令

的授權，對於人民的自由權利，隨時予以限制。假使某市政府爲要實施某種城市計畫，而需拆毀人民的房屋或收買其所有的地產之時，那牠就不須如同往昔一樣請求議會爲牠通過一道私人法令，亦不須經由衛生部取得一道臨時命令，而祇須向衛生部呈繳一個計畫書，由該部予以批准之後，即可發生制定法所賦予的效力了。僅就上面的簡略敘述，個人自由權利範圍之日見縮小，已成爲現代國家中的共同趨勢（韋馬憲法與蘇聯憲法關於人民基本權利的規定，見下節所論）。然而仍有不少的人們，昧於現實的政治生活，眩於過去的美妙文辭，而以一種洛克式的自由精神，發揚其懸想中的人權學說，以求完成其演繹式政治理論的圓滿貫徹，或則徒供資產者的憑藉利用者，由今觀之，祇見其虛玄愚昧而已。而孟祿氏（W. B. Munro）直詆民主政治（Democracy）爲墓道政治（Necrocracy, a form of government by the graveyards.），蓋譏盲目信奉昔人之陳言者。見氏著：The Invisible Government, Ch. 1，是乃有感而發，慨乎其言之也。

而且自然權利，依照洛克與盧梭的學說，是存在於自然境之內的。但是後來因爲人口日增，社會日繁，爭奪日起，於是人們的自然權利，也就隨之而不安全而無保障了。爲要求得自然權利的安全保障，於是人們就不得不締結社約，轉入到一種政治社會。這就證明着：個人的各種自由權利，必須得到國家的承認，法律的保障，方能發生效力。任何一種權利，如須生效於法律的保障之下，那牠就不是一種自然權利，而是一種公民權（Civil

rights，或名公民自由權 (civil liberty) 了。其實在自然境中，人們並不是自由的，而僅是自然的奴隸。人們並不是生而自由的；而是藉着政治社會的保障，將其既得的浮蕩不定的事實轉變成對抗他人的權利，而後纔成爲自由的。這就是人們所以要拿自然權利來換取公民權利的真正理由；這就是十八十九兩世紀對於人權觀念所持的不同的見解，一從自然境的觀點論人權，一從政治社會的觀點論人權，不可不察。由此更進一步，若要使得個人的各種自由權利，在優足以對抗其他個人的侵犯之外，更可對抗國家的侵犯干涉，那就必須另籌防範之道，另設安全的條件，即是應由人民來管轄國家了。此卽近代參政權 (political rights，或政治自由權 political liberty) 一詞之所由來也。關於參政權的理論，孟德斯鳩是從消極方面着手，設計一種分權制衡的政府機構；而盧梭則從積極方面着手，發揮其人民主權與直接民權的學說。關於人民參政權的爭取方式，在英國是由演進的方式而取得的，在法國是由革命的方式而取得的。在我國，民國十三年中國國民黨第一次全國代表大會宣言中有謂：「國民黨之民權主義，與所謂天賦人權者殊科，而唯求所以適合於現在中國革命之需要。蓋民國之民權，唯民國之國民乃能享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國。詳言之，則凡真正反對帝國主義之個人及團體，均得享有一切自由及權利；而凡賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥者，無論其爲團體或個人，皆不得享有此等自由及權利。」此地所稱的革命民權，實卽參政權之運用法國的革命方式以取得者。不過有當加以

區別者，法國的大革命，仍假借天賦人權學說，作爲其爭取公民自由權與政治自由權的理論根據；而中國則不須假借天賦人權之說，且否認其存在的理由。蓋因十八世紀的人權學說，乃中產階級御用之以推翻特權階級的理論工具；而二十世紀的人權學說，已成爲資產階級維護其私有財產的法理上的護符了。中國今日革命，爲要消除帝國主義、資本主義以及各種傳統的封建特權的勢力，自不得不捨卻昔日法國大革命的古道，而另創革命民權之說，蓋亦時勢所使然也。

何況自然權利說的性質和內容，常時隨着時代和立場的不同，而得到其極端相反的結果。在資本家方面，他們可以憑藉着自然權利說以大肆鼓吹財產權之爲神聖不可侵犯。如Cecil曾言，不管私有財產之爲有害與否，社會是不能稍加干涉的；因爲要干涉牠就是盜竊，而盜竊就是罪惡（Cecil: Conservatism, Ch. 5）。這是資本主義者的正統見解，將財產權看得如何的神聖不可侵犯！可是在相反的一端，早在十八世紀末期，在Mably, Morelly, Brissot等人的共產主義的學說裏，即宣稱財產是盜竊（La Propriété c'est le vol），是不應爲少數人所享受所壟斷的，是應該將其充公，以便一切人們的享用，以真正發展各個人的天賦的自由權。後來無政府主義者更能徹底發揮天賦人權的理論，以攻擊現存的社會情況的不公平不合理。嘗考人權學說的根源，是爲革命者而設的一種理論工具，是建基在反抗（protest）與否定（negation）的原則之上的。

過去的中產階級的一部分，既已成爲資產階級，他們的財產權既已成爲剝削他人的特權，那麼，此種學說，與其聽由資產者、保守者、或反動者，巧爲運用，倒不如聽由左急的革命者加以運用之爲愈也。然而在政治革命的歷程之中，最好是將天賦人權之說棄置不談，以免陷入革命措施自相矛盾的困境。例如法國一七八九年的人權宣言第二條：既明定財產是天賦的非時效性的人權之一種；然則革命政府爲何又能隨意沒收貴族和僧侶的私有財產呢？無怪他們要根據革命的學理，對着革命的政府，提出抗議了。在我國，我們應將天賦人權之說，棄置不談；而努力於三民主義新國家的建設。等到三民主義的憲政時期真實到來之時，全體人民所享有的各種公民自由權與政治自由權，皆一一安全的保障在憲法條文和社會生活之內了。不過這兩類的自由權利，是應該以革命民權爲其轉渡的橋樑的。

在上面許多地方，於批評財產權時，已將洛克學說的中心觀點，一併地批評過了。至於孟德斯鳩的學說，可簡略地批評如次：第一，牠與歷史事實不合。在英國十七世紀君民爭權時期及內閣制形成的初期，對於皇權之受到議會的箝制，名之爲混合的君主政體。當時的政論家如洛克者，亦將其政論的主題，集中在君民的對立，即立法與行政二者的對立之上。而孟德斯鳩所分析的當時英國政象，就是這種立法與行政二者的對立情況，其所發揮的分權學說，乃是大體上仿自洛克而加以擴充修改的。但是當君民的爭權完全結束和

近代內閣制完全確立之後，英國政府機構間的權力關係，已經由立法與行政二者的對立關係轉變成立法控制行政的主從關係了。孟德斯鳩的法意一書，既是出版於一七四八年，為何忽略了一六八八年以來的政治實況？第二，英國人民自由權利的安全保障，並不是由於政府機構間的分權，而是由於兩黨政治的運用。在兩黨政治之下，少數黨既可盡其批評監視的功能；多數黨自然就得兢兢業業，時虞隕越，以推行其已向人民所宣布的各項政策。兩黨的政治生命，既完全操持在全體選民之手，則他們就當然不敢侵犯了人民的自由權利。這種情況，早已存在於孟德斯鳩著書之前，然而也被他忽略了。第三，英國人民自由權利的安全保障，並不是由於政府機關間的分權，而是由於法律的統治。在英國中古時代，一般普通法法學家皆主張凡是由普通法法庭所執行的普通法，乃是國家的最高法，其原則可以拘束英皇的特權。後來在十四至十六世紀之間，此說又得着議會的維護，遂建立下深厚不拔的基礎，為英國憲法中關於保障人民自由權利的一般原則。可見英國人民的自由權利，乃是基於普通法法庭對於「法律的統治」原則的維持運用，而得到其安全的保障的。總之，分權學說之所以能盛行於十八世紀末年直至十九世紀中期者，乃因在那個時期之內，人民對於政府所持的態度，是一種消極的不信任的。迨至他們對於政府的態度，已經轉變成積極的和信任的了；那麼，所謂政府機關間的分權，就不重在將立法權、行政權及司法權三者，很機械嚴密地作成一種平行式的或對立式的畫分，而重在將人民代議

機關與政府執行機關二者之間的權限，籠統概括地作成一種上下主從式的畫分，一切皆以前者對於後者授權的範圍大小而定。在英國，布勒斯頓雖曾完全信奉孟德斯鳩的學說，若干人士雖曾模糊隱約地談到所謂分權原則；但在實際政治的運用方面，則自從內閣制完全確立之後，政府機關間的權力關係，已經由立法與行政二者的對立關係，轉變成立法控制行政的主從關係了。在法國，一七九一的憲法曾有規定：「在任何社會之內，若其權利的保障不安全，權力的畫分不確定者，就沒有憲法之可言」(Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution. Declaration, Art. 16.)。此種原則，在一七九三年曾被捨棄；在一七九五年又被恢復；拿破崙時代又被捨棄；在一八一六年、一八三零年及一八四八年又被恢復；但一八七五年的憲法，事實上已採取內閣制，故未宣示採行分權原則。雖則至今法院之無權以宣判某種制定法為違憲與行政法院系統之保持，乃受分權原則的影響所致；但是法國的政治運用，乃是建立在內閣制的立法控制行政的基本原則之上的。在美國，針對着實際的政治情況，為求矯正由三權分立原則所發生的弊害（如立法與行政二者的分離對立，政治責任的混淆推諉，行政不能領導立法所發生的惡劣結果，及財務改革的困難等），佛特氏 (Ford) 與古德諾氏 (Goodnow) 曾發揮其兩權的學說。依照古德諾氏，在一切政府制度之內，皆有兩種主要的或終極的政府功能的存在，就是，國家意志的宣露及其意志的執行。在我國，關於權

能區分的理論，在中國憲政原理第四章第二節，已經討論過了。在蘇聯的一九三六年的憲法之中，對於權能區分原則的採用，亦有顯著的表露。例如其第三章規定蘇維埃社會主義共和國聯盟的國家權力最高機關。其第五章規定蘇維埃社會主義共和國聯盟的國家執行機關。其中第六十四條規定，蘇聯國家權力的最高執行機關，爲蘇聯人民委員會。第六十五條規定，蘇聯人民委員會，向蘇聯最高會議負責。最近數十年來，由於選民權力的加強及其對於政府態度的轉變，各國政治的共同趨勢，皆已或多或少的運用着權能區分的原則。而孟德斯鳩的分權學說就同天賦人權說一樣，現已不適合時代需要矣。

盧梭的人民主權與直接民權的理論，是假定祇有在國土甚小人口甚少的政治社會之中，方能運用的。所以後來西哀葉(Sicys)加以修正。謂人民主權的表現，不必且不能，經由全體人民直接在制法上表現之。他主張制憲權應由人民所選舉的特殊代表(Representants extraordinaires)在特殊代表會議中運用之(其實在他發表主張之前，美國已經運用着制憲會議這種辦法)。後來孔多賽(Condorcet)，參照美國經驗，對於此點，再加發揮。十九世紀的各國憲法，大體上皆是西哀葉式的。在第一次歐戰後的各國新憲之中，多加入直接民權的規定，是又回返向盧梭的學說矣。足證盧氏學說，至今猶爲平民政治的動力淵源。不僅如此，在盧氏的社約論中(Book I, Ch. 6, Ch. 9)，既云各個人應將其身體與財產全部所有付給國家，這又不啻是十九世紀社會主義的先導。而傅里葉(Fourier)、聖西門(Saint-Simon)、

俄因 (Owen)、拉薩爾 (Lassalle)、馬克思 (Marx)，又將民主自由的思想，從政治的參與，推向到經濟的控制矣。統觀三百年來自由主義的開展，雖已促成宗教上的自由平等及政治上的自由平等；但在經濟方面，反因其受到中產階級的憑藉利用，促成了現代攪亂世界桎梏人生的資本主義的社會組織。直至現在，人們之所獲得者，僅是一種形式的平等法律的平等 (égalité de droit)，而不是一種事實的平等經濟的平等 (égalité de fait)。簡言之，經濟的自由主義，已使政治的自由主義，大體上落空了。

第二章 社會經濟的變遷

近代資本主義的興起，雖因工業革命與工廠制度而充足成長，但其思想種子，則久已孕育於十七八世紀之內。第一，就時代思想而言，經濟的自由主義，乃近代自由主義的一個珍愛的產兒。近代主觀的個人，既以其一己為中心而體認了宇宙的現象，而擺脫了宗教的桎梏，而爭取了政治的自由；當然同時又要掌握着大量的財富，以求獨立完成其個性的發展。第二，就宗教精神而言，近代大規模的實業組織，皆富有一種自賴的、創造性的和組織性的精神；而這些精神，乃是承受自新教主義的自覺和負責的精神而來的。新教派著作家，多謂實業主義的高度發展，皆是表現在宗教改革勢力最為膨脹的國家；其在舊教國家之內，雖也有若干實業發達的區域，但牠們都是，直接間接，或多或少地，受到宗教改革勢力之影響的。在這些舊教國家之內，因其缺乏一種自賴的、創造性的和組織性的精神，其實業的發展，充其量祇能成功某種計臣理財主義 (Comeralism) 或科伯特主義 (Cobdenism)，而不能成功近代的工業革命。而唐納教授所著 "Religion and the Rise of Capitalism" 一書，目的即在闡明自文藝復興以來宗教思想與經濟發展二者間之關聯的。第三，就政治理論而言，福祿泰爾 (Voltaire) 推動着啓蒙運動 (Enlightenment)，洛克強調着個人權利是久已存在於國家之前，盧梭認定了個人是國家的原始創造者，而康德則頌揚着人們理性的優

越。加之笛卡爾派的唯理主義及風行各國的天賦人權的學說（以上各點，統見上節所論）。以上各種理論因素，其彼此間的內容，雖則不盡相同，但其共同作用，皆在降低國家的威權，擴大個人的權利。人們個性的開展，祇應受到個人理性的指導，而不應受到國家威力的阻撓，而後整個社會，乃能到達一種完善之境。所以迨至十八世紀中期，所謂絕對之善（absolute good），已經改變了牠的性質：並不是隸屬於國家的特性，而是聯繫在個人的價值之上了。第四，就經濟理論而言，重農學派（Physiocrats）主張個人選擇，較諸國家規範，為更有價值。並謂私有財產的嚴密保障，乃經濟活動的動力因素。統括此派的全部理論，可得兩個基要的觀念：（一）社會行為的自然秩序，決定了政府行動的正確範圍；（二）各個人的自由活動，將會造成了最大的社會福利。而亞丹斯密（Adam Smith）於一七七六年所刊行的原富（Wealths of Nations）一書，尤能發揮更為廣大而深厚的影響力量。氏雖與重農學派一樣，是以自然秩序（ordre naturel）與放任政策（principle of laissez faire or laissez passer）為其學說的中心觀念；雖曾撫拾不少前人的名言要義，雖曾受到了不少批評指斥，但是原富一書，仍是一部畫時代的傑作。當此書刊行問世之時，工業革命在英國剛纔開端，農工兩階級之間的衝突並不顯著；故氏之持論甚為樂觀，認為祇要聽任個人自利的動機自由地推展，將會造成社會中各種經濟力量的均衡，即社會全體的利益，乃私人利益之總和也。再者，氏雖仍然重視農業的首要地位；但他已與重農學派不同，已將經濟重心，由靜止的

社會階層 (estate) 轉向到剛在開始轉變的事業組織 (business) 了。所以他最先討論分工問題，然後繼之以交換、貨幣、價值、價格、工資、利潤及地租等項問題。亞當斯密的近代的重要性就在於此。雖則他當時所描畫的一幅鮮明豔麗的社會寫照，已因工業革命，農工的衝突，及資勞的衝突而成爲幻影，已被他的信徒們塗上了陰暗悽愁的顏色；但他這部傑作，依然永遠成爲資本主義經濟學的基本經典。

在上述的四種理論因素之外，在工業革命 (Industrial Revolution) 期中（在英國，爲由一七七〇年至一八二五年；在歐洲大陸及美洲爲自一八一五年而降），又加進機器發明與工廠制度兩個新的分子；而實業資本主義 (Industrial Capitalism，此與過去的 Commercial Capitalism 及近年的 Finance Capitalism 有別) 乃因之應運而生。爲何在商業資本主義時代，財富未被少數人所壟斷；而獨於工業革命之後，財富就轉入到極少數人之手呢？這是因爲有機器發明而後有工廠的建立；工廠制度 (factory system) 一旦出現，則資本與勞工兩個階級，乃隨之而產生；而昔日行會制 (guild system) 下的生產關係，至此乃蕩然無存。其在昔日，生產數量，常受地方消費所需之限制；資本甚小，勞工分散各處且多爲專門的技藝；老板、長工與學徒之間，各有相互的權利義務，並無階級的區分；國家雖給與行會以生產專賣之權，但此等生產產品須能通過法定的標準而不致有損於消費者的利益。今工廠制度一旦興起之後，機器代替了專門的技藝；資本大量地增加，勞工由四處向工廠集中，老板與長

工的關係從此破壞；地方消費所需，既不能銷納大量的生產，於是乃追求廣大的市場並擴大中間商人的功用；國家祇應採取放任政策，而不能稍加干涉於其間。此時中產階級中一部分人，形成了資產階級；而勞工階級則可統名之曰無產階級 (Proletariat)。自從工廠制度興起之後，人間慘痛，乃紛至沓來：擅長專藝的長工，已失去其昔日大師父的地位，永斷其再為老闆的希望，而淪為無情機器的奴隸；且即此苟延性命的工資，亦並無永久安全的保障，而不為勞工失業所打斷。織布工人，不復再享其昔日田園之樂，再觀其幼子的笑容，而但喪神於機器的軋格勃合的聲音之間矣。昔日的獨立自耕農 (The "Yeomen")，今亦離開鄉村，而來終日困頓於機聲之下，睡眠於暗室之中，工作過勞，空氣污濁，紅潤的光彩，一向呈露於兩頰之間者，今則不復存在。又如某女縫工的生活，雖在一八六三那年，其每度平均工作時間，均在十六小時以上，在忙季則超過三十小時以上，伊曾在倫敦一家最高貴的縫衣店中，為貴族夫人製華麗的舞衣，一直工作二十六小時未歇，卒因室內女工擁擠（斗室中容三十人），臥房空氣閉塞，遂致心力衰竭，悄然萎謝。又如童工的生活，雖在一八六〇那年，九歲十歲的兒童，在早晨兩點、三點、四點，即被從污穢的臥榻上拉起，強迫着工作到夜間十點、十一點、十二點方能休息；其四肢日漸萎弱，形體日見消損，面色慘白，神如木石，可怕的形態，令人不敢涉想（以上二例，見 B. Russell: *Roads to Freedom*, Ch. 1）。而在布朗寧夫人 (Mrs. Browning) 詠兒童的悲啼詩中，直謂人不如花，人不如

鳥，生人不如死人，其言亦何悲也！工業革命所帶來的人間的悲慘現象，隨處可作詩人哀吟，文豪諷刺，及革命者藉以攻擊現狀的資料。然而這種現象，究竟誰爲爲之，孰令致之？曰：三百年來自由主義的開展，造成了宗教上的自由平等與政治上的自由平等；且此等自由平等，爲人們所共享，人人所能享，尚不失自由主義的真諦。但當自由主義的貪婪慾望，一旦得在財富方面無盡開展，而世上的財富有限，非人人所能同享者；於是機器製造了資本與勞工兩個階級，金錢製造了人間不同的生命而同時毀滅了人們的優美高尚的心靈。近代的自由主義，祇因其在物質方面的盲目追求，終致毀滅了牠自己的靈魂！這令人不禁聯想到浮士德的深沉意味；令人不禁掀起了無盡的悲愁感歎！

早在一七九四年，巴黎的激烈派領袖名巴伯夫(Babouin)者，卽曾宣稱：捨卻了財富的均等或經濟機會的均等，而徒高談政治的平等或社會的平等，乃庸人自擾之事。伊雖於一七九七年被政府處以死刑而未有成就，但卽此足以證明，社會革命的根源，早已種因於法國大革命之內。工業革命之後，資本家既可利用經濟定律以解釋貧困現象，並利用人權學說以發揮財產權之爲神聖不可侵犯。但社會主義者又從社會全體利益方面着手，研討各種消弭社會罪惡的方案。俄因(Robert Owen, 1771—1858)根據其在紐蘭那克(New Lanark) 辦理工廠的成績，主張紐蘭那克式的社會團體，應該布遍了世界各地，而聯合組成一個偉大的世界共和國。每一社會團體，應該包容一千二百人，共營農場及工廠的生活，共居於一個大的

建築之內，共享工作所產生的利潤。俄因的理想，雖毫無所成，但他對於後來的合作運動及工會運動，卻有其開始倡導的功績。其在法國，傅里葉 (François Marie Fourier, 1772—1837)，設計一種類似俄因的方案，主張獨立的實業社團 (Phalanxes) 的建立，由一千八百人組成，其工作所得，將以十二分之五給勞工，十二分之四給資本，十二分之三給才能。俄因、聖西門及傅里葉等人的思想，因其含有慈善家悲憐平民的情緒，且又懸想於其理想的社會之實現，可統名之曰烏託邦的社會主義者 (Utopian socialists)。他們反對階級鬥爭，又不主張奪取國家的機構，以消滅資本階級的統治。這在現今的社會主義者觀之，當然是烏託邦的。而馬克思主義，則被認為是科學的社會主義 (Scientific Socialism)。因為針對着亞丹斯密及里嘉圖等人為中產階級所製造的一部經濟理論，馬克思 (Karl Heinrich Marx, 1818—1883) 則以剩餘價值 (surplus value) 作中心論點，為無產階級革命製造一部體大思精的理論系統。而且他強調國家的統治功能，強調階級鬥爭的重要性。理論與行動俱備，所以被認作是科學的。關於馬克思學說的分析 and 批評，已詳於拙著中國憲政原理第二章第二節中，茲不重述。後來修正派社會主義者，對於馬克思的學說，皆是或多或少地持有一種批評的態度。如德國的伯恩斯坦 (Bernstein) 即批評其剩餘價值說為不正確；且否認勞工情況之為日趨於惡劣，和資本主義之將必然地自趨於崩潰。在法國，秀藹 (Jaures) 的意見，亦與此大致相同。在英國，菲濱社 (Fabian Society) 乃由蕭伯訥 (Bernard Shaw)、韋布 (Webb) 及瓦拉士

(Graham Wallas) 等社會黨人組織而成，於一八八九年刊行其菲濱論文集 (Fabian Essays)；且由蕭伯訥撰著第一篇論文，以揭發該社的經濟理論。該文首先探討地租的起源，是由於土地之有肥瘠，占領之有先後。因土地之有肥瘠，而地租乃有高下之分。無產階級，則因其來得太遲了，或者他們的祖先沒有留下遺產給他們，所以就無從剝削他人的勞力，而祇得將自己的勞力當作商品出賣，以換得一種苟延性命的工資。這種工資的出售，在農業上和工業上，皆是一樣的。在資本主義社會裏，私人的錢財 (treas) 雖曾大量地增加，但國家的財富 (wealth) 卻不見增加，甚且日漸縮減，而社會中的貧困與慘痛卻總是有增無已。因為極少數人的奢侈浪費，消耗了無量數的財力和人力啊！一位紐約太太，曾令人訂製一個銀鑲的花梨木的棺材，外面裹以淡紅色的花緞，以掩埋她那死掉的狗兒。而同時人家飢寒赤足的兒童，則正在行走於結冰的溝渠之內。國家的大量財富，雖可消耗於無聊的奢侈物品之上；但若無力以保養大批可愛的兒童，則她總不能算是一個富足的國家吧！充其量，她的財富，僅是大批珍珠、寶石、舞裳、獵馬的蓄積，而不是人民的衣、食、住、行各項生活必需品的充盈享用啊！資產階級，可以儘量地剝削，儘量地享用，甚至儘量地發揮其貪邪、放蕩、浮華、瘋狂的慾望。而無產階級，則祇能被迫出賣其勞力以換取苟延性命的工資，永久沉淪於卑污、苟賤、酗酒、謀殺的罪惡境域之內。為要永遠消除這種不公平不合理的社會現象，則社會主義的最基本的經濟條件，乃土地權應為公眾所有，即地價的增

益，應為公眾所有，而用以增進公眾的福利。後來韋布夫婦，於一九二〇年，根據其數十年研究的心得，寫成大不列顛社會主義共和國憲法論 (A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain) 一書，於批評資本主義的弊害之後，接着就主張人們的利益和意志非祇一種，所以不能由一種社會組織予以表證，而應該由三種民主組織予以表證。第一，生產者的民主組織 (Democracies of Producers)，表證着各種職業內生產者的經濟利益、生活情況以及職業技能的增進。第二，消費者的民主組織 (Democracies of Consumers)，表證着消費者對於貨品及業務的數量充盈且代價低廉所最感關切的利益。第三，生產者與消費者，皆同為社會全體的一分子，故社會全體福利的增進，仍為他們所最感關切的；於是公民的民主組織 (Democracies of Citizens)，就表證着他們在這方面的利益了。在公民的民主組織之內，他們的利益，又可分別由兩方面觀察。在一方面，他們要控制政府，使其善為發揮國防、外交、治安及司法等項功能。在另一方面，他們又關切於公眾經濟生活的管理，國家歲收的公平分配，國家富源的保管利用，優良文化的保持推進，以及民族健康、國民教育、文學和美術、科學的發明與研究等項。韋布氏所稱的生產者的民主組織，是依據着工會運動而設計的；其消費者的民主組織，是依據着合作運動而設計的；而其公民的民主組織，則是依據着中央政府及地方政府而設計的。而在其中央政府的設計方案之中，又將中央議會下院現有的權力與職能（上院將被取銷），分屬於兩個對立的中央議會，一名政治

議會 (Political Parliament) 一名社會議會 (Social Parliament)。以上略述韋布氏主張的梗概，至對於此種設計的批評，見於拙著議會政治之衰頹及其改革方案，載在政治季刊三卷一期，不贅於此。韋氏夫婦研究社會制度，歷三十年，既瞭然於民治社會中人性之所表現於各方面者，然後對於政治制度，始作具體的提案，以調整生產者民治社會與消費者民治社會間的關係，及其與政治國家的關係。故氏之著作，精深切實，豈但爲非濱派理論的中堅，抑亦英國社會主義運動之指針也。

在英國，非濱社的集產主義的理論，既已促進了社會主義運動和勞工運動的開展；而在國家的立法及行政的趨勢上，則自一八六五年以來，也是轉向到集產主義的社會經濟的改造。因爲在工業革命的諸種結果之中，其第一個直接影響到國家管制範圍之擴展者，就是人口集中與城市興起的現象；隨之而衛生行政與警察行政，乃屬迫切的需要。在衛生行政之中，最初祇注意到疾病的檢查、治療和傳染病的隔離等事；但不久就擴展到住宅規範、城市計畫、工作時間的縮短和工作場所的改良了。最近六七十年來，社會事業的擴充增長，國家管制範圍的逐漸擴大，真有一日千里之勢。例如有所謂公共教育、公共衛生、瘋人看管及照料心智衰弱者等事務；有所謂城市計畫、自來水的供給、老年人與寡婦的養金、勞工交易所及社會保險等事務；更有督察地方政府及統制公路、運輸、電力、船塢、港口等事務。凡此種種，皆受中央政府的統制或逕由其自行經營之。此外尚有多種私人企

業，則令其經營於中央政府規章之下，以顧全生產者與消費者雙方的利益。雖則如此，這與非濱派集產主義者的理想和政策，距離仍甚遼遠。因爲大規模的企業，如鐵道礦山之類，尙未收歸國營；地權尙未平均，而地方政府、工會及合作社，皆尙未能充分發揮其社會經濟的功能也。在戰後各國的新憲之中，類多擴大國家的社會經濟的功能。如德國韋馬憲法第二章，規定人民的基本權利與義務。此章共分五節，尤其經濟生活一節，最爲重要。依照此節之所規定：「經濟生活的組織，必須恰合於正義的原則，終致人人皆被保證於一種適當的生活標準」（第一五一條）。私有財產的享受，是一種權利，也是一種義務。財產的安全，將由憲法予以保障；財產的徵收，須是爲的公共福利，且須基於法律的規定。私營經濟事業之適合於社會所有之用者，依照法律規定，收買爲公有。蘇聯的一九三六年憲法第十章，曾規定關於人身（第一二七條）及住宅（第一二八條）的保障；規定祇要是與勞工的利益相適應且爲增強社會主義組織，蘇聯的公民，得享有言論、出版、宗教信仰、集會、組織社團及遊行示威等項自由權（一二四至一二六條）；規定蘇聯公民的工作權（一一八條）、休息和消遣權（一一九條）、年老疾病或殘廢者的生存權（一二〇條）及受到教育權（一二一條）。在蘇聯憲法第一章中，除承認自耕農的小規模私有農場及居家工作者的私有企業的存在（第九條）之外，其第四條規定：社會主義的經濟組織及社會主義式的生產工具之爲社會所有，組成了蘇維埃社會主義共和國聯盟的經濟基礎。其

第五條規定：在蘇聯，社會所有的財產，或則採取國家財產的方式，或則採取合作農場及集體農場的方式。依照第十二條：在蘇聯，社會主義所實現的原則，是：（一）不工作者不能得食；（二）各盡所能，各取其工作所值。在我國，中華民國憲法草案（二十五年五月公布），除規定人民的身體、財產、居住、遷移、言論、出版、祕密通訊、信仰宗教、集會結社及受到教育等項自由權外，在國民經濟章中，曾將民生主義的經濟組織，規定在國家的基本典章之內。依照該章之所規定：中華民國之經濟制度，應以民生主義為基礎，以謀國民生計之均足；土地所有權人對於其所有土地，負充分使用之義務；土地價值，非因施以勞力資本而增加者，應以徵收土地增值稅方法，收歸人民公共享受；國家對於土地之分配整理，以扶植自耕農及自行使用土地人為原則；國家對於私人之財富及私營事業，認為有妨害國民生計之均衡發展時，得依法節制之；公共事業及其他有獨占性之企業，以國家公營為原則；國家為改良勞工生活，增進其生產技能及救濟勞工失業，應實施保護勞工政策；國家為謀農業之發展及農民之福利，應充裕農村經濟，改善農村生活，並以科學方法，提高農民耕作效能；婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，施以特別之保護；老弱殘廢無力生活者，國家應予以適當之救濟。

近代自由主義的畸形發展，實現了極少數人的自由，而桎梏了最大多數人的自由；建立了極少數人的經濟特權，而剝削了最大數人的工作權利，甚至危害了他們的生存權利。

但在相反的對方，百年來的趨勢，無論就理論或實際而言，皆是指向着集產主義或者共產主義的開展推進，換言之，皆是指向着私有財產之「否定的否定」。在我國，民生主義的實現，為憲政運用之必要的成功條件。因為法治、民主、公民教育及社會道德等項，皆是生長繁榮於一種豐裕的和諧的健全的社會之內的，其詳在本書第三節再為討論。其次，祇有了民生主義的優美理想及經濟政策，而缺乏了一部生動有力的行政機構，也是沒有效用的。個人堅決相信：行政機構的健全與否，可以決定了國家建設的前途和命運！因此我們應該設計一種方案，希望牠對於當前行政的改進，及國家建設的前途，能以有所裨益，其詳見本書第四節所論。

第三章 民生主義的社會生活

上面曾論到民生主義的實現，爲憲政運用之必要的成功條件。因爲民生主義的一個目標，在人民財富的分配均勻；而財富若得分配均勻，則在國家之內，自不會形成各種經濟利害不同的集團。沒有許多根本上利害不同的集團之存在，自亦不會有對立仇視勢如冰炭的黨派之存在。沒有勢不相容的黨或派之存在，則一切政爭活動，自必遵循着國家大法所規定的軌轍而行，而不必以武力爲後盾。惟有照這樣，憲政機構，方可保持着平穩靈活的運用。這種意見，側重在政治之經濟的基礎，並不是個人所持的一種偏見，而是融合了各大思想家的學說所爲的一種結論。近人不必徵引，現在且看亞里斯多德(Aristotle)所著政治論(Politics)之中所載的意見。論及一般國家的最優良組織及一般人民的最優良生活，他說：「現在，在一切國家之內，皆有三種分子的存在：第一個階級是最富的，另一個階級是最貧的，而第三個則是一個中間的。適度與中間，既被認爲是最好的，所以那顯然是最好將財富適當地占有；因爲在那種生活情況之下，人們最願意聽從理性。……凡屬保有過多的財物、實力、財富及朋友等項的人們，既不願且不能，服從在威權之下。……在另一方面，凡屬最貧之人，在相反的極端，又太貶損墮落了。所以第一個階級，不能服從而祇能專橫地統治；而另一個階級，又不懂如何發號施令，而祇能如同奴隸樣地受人統

治。」又如我國尹文子中有云：「凡人富則不羨爵祿，貧則不畏刑罰。不羨爵祿者，自足於己也；不畏刑罰者，不賴存身也。二者爲國之所甚，而不知防之之術，故令不行而禁不止。若使令不行而禁不止，則無以爲治，是人君虛臨其國，徒君其民，危亂可立而待矣。今使由爵祿而後富，則人必爭盡力於其君矣。由刑罰而後貧，則人咸畏罪而從善矣。」上面的兩段引文，一則證明了財富分配與政府制度的密切關係；二則證明了極富與極貧兩個階級，是政治生活不安定的基本原因。雖則國民財富的均勻分配，尙不是民生主義的最高理想；然而爲了民生主義的初步實現，爲了憲政機構的平穩運用，我們的首要之圖，就在努力造成國民經濟生活的平等、均足和舒適。因爲惟有在這種社會裏，政治生活，方能保持着永久的安定。並且惟有在政治生活安定的社會裏，人民方知注意社會秩序的維持，方知尊法守法的重要，方能養成尊法守法的精神和習慣，方肯願意擔受損害而不企圖推翻破壞國家的基本組織與基本國策。而憲法的最高性與尊嚴性，也由此而得到了一種確切的保證。所以說，均勻舒適的經濟生活，是法治精神的物質基礎，也即是憲政運用的物質基礎。

其次，就民主政治的有效運用而言，也可證明出民生主義是民權主義的物質基礎。第一，在理論上，政府的統治權力，應該得自受治者的同意；人民有權以控制政府，且得參加於其實際的運用；這是大家所公認的民主政治的基本原則。但一考諸實際，如若千萬人

的生命和行動，皆是操持在社會中極少數人的手裏；他們的惟一的自由選擇，就是或則甘心挨餓，或則盲目地服從其主人的命令和意欲；終日爲生活所迫，工作所勞，精神萎頓，興趣索然；加之資本家的宣傳和報紙，可以製造出他們應該保有的公共意見；專門複雜的政府機構與機巧隱晦的金融系統，又迷惑淆亂了他們的簡單幼稚的理解能力；照這樣，他們如何能靈巧有效地運用其參政權呢？須知有金錢就有權力，受教育就有智慧，資產階級可以雙管齊下，而無產階級則一無所有，這也可想像到在資本主義極度發達的社會裏，民主政治的實際運用的真相爲何如了。第二，民主政治的又一個基本原則，就是在一個民治的社會裏，自由討論的精神，應該充分地表現出來。所謂基於討論的政府 (government by discussion)，就是說，執政者要能以勸說的方式，使得受治者同意於他們的統治；且要能容忍少數人的意見。然而這不過是一個虛懸的理想而已。實際上，民主政治的運用，在經濟的平等尙未充分實現之前，祇不過是鬥爭、妥協、欺瞞、幻覺、壓迫、屈服等因素的交流匯合而已。假使當真的大家可以共坐一堂，各逞所見；那麼，各有各的至善，各有各的正義，各有各的上帝，無產階級的天賦人權就與資產階級的天賦人權極端相反了。必也在經濟方面，大家都是處於平等獨立的地位，少數人無從憑藉着某種優勢或特權以把持操縱現行的政府機構，而彼此間又是利益調和思想一致；這樣，基於討論的政府，方可充分地實現了。第三，民主政治，就是一種多數人統治的政治。這是因爲各人皆自認其主張爲正確

無訛，皆不願甘心屈服，又沒有一種客觀的衡量標準，一致的同意又不能獲得，又難以決定究竟聽任那一些少數人來統治；所以祇得由大多數人來決定一切了。然而某一批有組織的少數人，若是因為宗教、種族、政治信仰或經濟利害的關係，不願甘心屈服，固執成見，伺機而動，那他們就要隨時反抗了。誰都知道，近代國家的統治機構，是被資產階級把握着了；他們所以能長期把握着統治權者，不過是欺瞞幻覺的結果而已（見中國憲政原理第一章第三節、第二章第一節以及散在其他各處的意見）。假如人們都甘願永遠受治於這種方式的多數人的統治，那在各國之內，就不會發生社會主義的宣傳和運動了。尤其從經濟方面着眼，在一個國家之內，必也人民彼此間的經濟利益相調和，其他的意見差異自然甚為微末，然後多數人的統治方能勝任有效，而少數人也不會伺機反抗，或鼓吹革命了。第四，且最後一層，民主政治的有效運用，須基於人民的高度的公民訓練。換言之，公民教育是民主政治的成功要件。古今中外的大思想家，率多注意到教育與政治的關係，今專就近代的民主健將而論，在盧梭的社約論裏，雖然說主權者不能為非；但他同時卻也承認，人民的判斷，有時是會成為不智的。他在此雖未加以充分的發揮，但卻有一種含義，就是，要使主權者成為明智的，則教育乃屬必要了。至於孟德斯鳩，則更為強調教育的重要性。因為任何一種政府體制，皆需要人性的熱情將其推動。君主如有錯誤，人民尚可另尋救濟之道；人民如若錯誤，則國家就犧牲了，因為這是一般的錯誤。所以在民主政

治之下，就需要用教育力量來培養人民的道德。這種道德，可被界說為對於法律的愛護和對於國家的愛護。談到教育的重要性，就不禁聯想到我國傳統的政治格言：「富而後教」，「衣食足而知禮節，倉廩實而知榮辱」。這就仍舊歸結到民生主義的重要性了。

教育的重要性既如以上所論，然而竟有人主張，要從憲法草案之中，將其第七章（教育）完全刪掉。這是因為他們不瞭解憲法乃其當前社會之精神的與物質的產物，常時隨着時空關係，而改變其性質和內容的。豈但不應將其刪除，且應加以詳明的規定。良以理想者，制度之花；沒有優美的理想，是不能產生和運用優良的制度的。再則人治精神，是法治制度的靈魂和血肉；沒有一種健全靈活的人治精神，是不能調和運用一副呆板機械的法治制度的。如何能在全體國民之中，培養成功一種優美高尚的政治理想和一種健全靈活的人治精神？這無疑地是須依賴着教育的功用了。所以憲法草案第一三二條規定：中華民國人民，受教育之機會，一律平等。其第一三四條規定：六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其第一三五條規定：已逾學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費。對於這幾條規定，我們是無從訾議的。即就其第一三七條而言，亦仍然有其充足的存在理由。該條規定：教育經費之最低限度，在中央為其預算總額百分之十五；在省區及縣市，為其預算總額百分之三十；其依法律獨立之教育基金，並予以保障。雖說關於教育經費的數量，可由一般的法律予以規定。但是祇要我們特別重視教育的首要功

用，而在國家的基本六法之中，予以一種最低限度的規定；在此限度以上，中央及地方，仍各有其充分的伸縮之自由；這尙不能算是過於瑣細，過於呆板。惟該草案對於中等教育及高等教育，未能作成一種明朗完滿的規定。如其第一三六條規定：國立大學及國立專科學校之設立，應注重地區之需要，以維持各地區人民享受高等教育之機會均等，而促進全國文化之平衡發展。又其第一三八條（五）規定：國家對於學生舉行俱優無力升學者，予以獎勵或補助。照此推論，草案中所擬定的教育制度，仍未能充分貫徹了教育機會一律平等的基本原則；仍會使得富家子弟，得以優游逸樂於公立學校之內，而貧寒子弟，則翹首跂足於公費的補助；人間的不平，依然存在；才能與智慧，仍將受到大量的消損。個人對此，竊期以爲不可！在三民主義的共和國裏，在民生主義的社會組織之中，根本上就不容許遺產和錢財，可以差別了人們的教育機會，可以黯淡了兒童們心靈上光明綺麗的遠景！何況中山先生曾說：「凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利。學費、書籍、以及學童之衣食，當由公家供給。學校之等級，由幼稚園，而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已」（見地方自治開始實行法）。即此可以證明，所謂教育機會均等者，不應僅限於基本教育的機會均等，而應使每個兒童，不受任何身分、地位、錢財、遺產的限制，共立於相等的水平線上，各依其個別的才能智慧，以充分享受國家所賦予生命發展的均等機會。如若一般平民，祇能享受基本教育的機會均等，這就不啻爲資產者製造

一批有效能的勞苦羣衆；爲平民政治中的寡頭政治，製造一批便於欺瞞愚弄的投票工具而已。惟有全國優秀的兒童，皆能儘量發展其個別的聰明才智，皆能將其整個的生命，獻給到國家公務的施行和人類文化的推進；而後在這廣大肥美的河山之上，方可遍開着鮮明爛熳的花朵，流溢着芬芳馥郁的源泉。在三民主義共和國裏，我們需要萬能的政府，以爲人民謀求最大的樂利，所以就特別需要賢人政治與專家政治。然而所謂賢人與專家，祇應從全體兒童之中，培養選擇出來，而不應爲資產者所包辦偽造。卽令國家的財力有限，且全體人民，也沒有統受中等教育或高等教育的迫切需要；然而選擇的標準，祇應建立在國家考試權的運用之上，而不應建立在私人財產權的優越地位之上的。在迷戀於資本主義社會組織的人們看來，若要充分貫徹教育機會均等的原則，也許會遭遇到種種的困難。但在三民主義者看來，祇須努力實施民生主義的經濟政策，自會解除了國家教育政策上的各種難題。因此我們應該清晰地認識：民生主義的實現，是三民主義教育制度成功的基礎條件。

最後，論到民生主義與社會道德的關係，且先從社會病態說起。老子曰：「大道廢，有仁義；智慧出，有大僞；六親不和，有孝慈；國家昏亂，有忠臣。」又說：「民之饑，以其上食稅之多，是以饑；民之難治，以其上之有爲，是以難治；民之輕死，以其求生之厚，是以輕死。」又說：「天下多忌諱，而民彌貧；民多利器，國家滋昏；人多伎巧，奇

物滋起；法令滋彰，盜賊多有。」綜合以上所引老子之言，已將病態社會中人民的飢寒貧乏，狡黠者的貪婪追逐，官吏們的橫徵暴斂，以及執政者的濫施威令等惡劣情況，完全描畫出來了。在這種病態的社會裏面，所謂仁義，所謂孝慈，所謂忠臣者，充其量不過是個人的道德行爲的畸形發展；而整個社會，則依然沉淪墮落在混濁罪惡的情況之下的。爲甚麼在人類社會之中，會常時發生這種病態的情況？其根本原因，就是因爲人們的社會制度與社會生活，皆已失去了倫理的目標，不能發揮其應有的功用。因此，政府和法令，就成爲統治者的專制工具；錢財和交易，就成爲資產者侵蝕人民的武器了。尤其在近代資本主義社會組織之下，由於經濟與倫理二者間的脫節，致使國家的財富，不能成爲國民福利的資源，反而成爲社會罪惡的根芽了。在資本主義社會裏，金錢製造了一切！牠製造了個人的生命；極少數幸運的兒童，命運即替他安排了溫和美麗的看護小姐的照料，奶油乳酪的滋養，名師碩儒的指點，選民的稱讚，政黨的提名，政府的授勳和褒獎；下焉者亦可以其豐肥的軀體，蠢笨的心靈，剝削了千百人的勞力生產，浪費了國家的有用錢財，以發揮其貪邪放蕩的獸性慾望；而生在無產家庭的兒童，縱令其不爲疾病與貧困所犧牲；亦祇得終身被迫出賣其勞力，因以換取那苟延性命的工資。牠製造了國民的意見（其詳見中國憲政原理第二章第一節所論）。牠製造了社會的風尚；榮譽市長之年須捐贈巨萬的財款，高貴夫人之慨捐醫院病房的設備，紳士們的服裝宴會，政客們對於選舉區的籠絡施惠；這些都

會受到社會之推崇稱讚的，然而這些都是金錢換來的光榮，非一般平民所能享受者。總之，在資本主義社會之內，個人的道德，都是虛偽的道德；社會道德，從未能建立下深厚的基礎；而社會罪惡，卻是充滿着社會生活的各方面。然而人性畢竟與獸性不同；物質的生存情況，雖可決定了大多數人的思想行爲，但卻不能決定了極少數人的思想行爲，且更會激成了他們的真正的道德行爲。社會罪惡的分量愈是加重，則少數人的道德行爲愈會日趨於畸形的發展，愈使人不禁虔誠地崇敬讚歎，同時也愈使人不禁牽動了無盡的悲愁。我們寧願生長在一個富強康樂的國家之內，何必要等到國家昏亂，再來崇敬那死難的忠臣？寧願眼看着大家都是豐衣足食，何必要等到餓殍載道，再來稱讚那「不食嗟來」的乞丐？寧願努力實現一種「使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜、寡、孤獨、廢疾者皆有所養」的理想社會，何必要永久沉淪於充滿着社會罪惡的資本主義社會之內，而來盲目欣羨那金錢換來的虛偽道德的光榮？因此我們可以堅定了一個信念：社會道德的發展，是須依賴着一種健康和諧的社會生活；而這種健康社會的養成，則應以民生主義爲基礎，以謀國民生計之均足，而後施以禮樂教化，以促進社會秩序與社會和諧的充分發展，因以實現了最高尚的道德生活。這種社會改造的最高原則及其實施程序，乃完全根據正統的儒家思想而來（參見中國憲政原理第二章第三節）。於此可見我國傳統文化之爲平坦而切實，與夫三民主義理想之如此高尚優美與深受國民信奉者，其來有自。至於老子的思想，則在揭

發社會病態及詛咒社會罪惡之外，並無若何建設性的改造方案；祇不過消極的主張「見素抱樸，少私寡欲」而已。荀子雖也主張：「師法之化，禮義之道」，然而既認定了人之性惡，且貪婪自利與財物爭奪，是社會中必有的現象，那倒不如採用法家的慘覈少恩的法治了。總之，道家思想的對象，是一個病態社會的詛咒（及無政府社會的想望）；法家思想的對象，是一個病態社會的治理；而儒家思想的對象，則是一個健康社會的養成（參見前書第二章第三節）。現當吾人邁力以求民生主義社會組織的充分實現之際，在思想淵源與文化傳統方面，一切應以正統的儒家思想為本。

第四章 民生主義的行政機構

「建設之首要在民生」，單從這樣一個簡明而含着深遠意味的語句上，已可深深地領會到：在三民主義國家建設的途徑上，民生主義的實現，——在其初步時期，民生主義經濟政策的徹底實施——是應當占據着一個首要的地位，而需要竭盡全國上下的才智思慮，金錢勞力，以共謀這個理想國家始基的奠立。然則民生主義的國家功能，其內容究竟如何呢？國民黨政綱對內政策第十四條云：「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，國家就價徵稅，並於必要時，得依報價收買之。」民生主義第二講說：「中國不單是節制私人資本，還是要發達國家資本，……：中國統一以後，要解決民生問題，一定要發達資本，振興實業。振興實業的方法很多，第一是交通事業，像鐵路、運河，都要行大規模的建築。第二是鑛產，中國鑛產，極其豐富，貨藏於地，實在可惜，一定要開發的。第三是工業，中國的工業，非要趕快振興不可。」在實業計畫中有云：「中國實業之開發，應分兩路進行：（一）個人企業。（二）國家經營是也。凡夫事物之可以委諸個人，或其較國家經營為適宜者，應任個人為之，由國家獎勵，而以法律保護之。至其不能委諸個人及有獨占性質者，應由國家經營之。」由以上幾段引文中，可以看到在實行民生主義的國家裏，要平均地權，就要「照價收稅」，

「照價收買」。要解決民生問題，就要發展交通事業，開發蘊藏的鑛產，及振興工業。私人企業，則由國家獎勵，而以法律保護，使其依政府所定的計畫發展，不使其自由競爭，如此則國家乃處於干涉與統制的地位。綜上所言，國家既要解決土地問題，又要經營大規模的國營事業，又要統制私人企業與調協資勞衝突。照這樣，以我國地方之大與人口之衆，一定要有數十百萬忠誠盡職的公務人員，與一套縝密健全的行政機構，方能勝任愉快。而民生主義國家事務的繁難複雜，於此已可見一般。再從國民經濟與教育方面觀之，國民政府建國大綱中說：「建設之首要在民生，故對於衣、食、住、行四大需要，政府當與人民協力，共謀農業之發展，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計畫之各式房舍，以樂民居；修治道路運河，以利民行。」建國大綱十一條云：「土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病與夫種種公共之需。」在地方自治開始實行法有謂：「凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利。學費、書籍以及學童之衣食，當由公家供給。學校之等級，由幼稚園，而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂、書庫、夜學，爲年長者教育知識之所。」而在國民黨政綱對內政策第十三條又云：「勵行教育普及，以全力發展兒童本位之教育，整理學校系統，增高教育經費，並保障其獨立。」由上面的引文看來，可知民生主義的國

家，不但要爲人民育幼、養老、濟貧、救災、醫病，及衣、食、住、行等項保養工作；而且還要統制所有的私人企業，經營大規模的國營事業，與夫逐漸消除人民在經濟上的不平等地位，以造成一個民有、民治、民享的理想國家。所以我們可以說，實行民生主義的國家，就是數十百萬忠直勤勞的文官服務的國家，也就是一個萬能的載重的保民育民的Leviathan！民生主義的國家功能，既是非常的繁複、浩大和專門化。然則我們究用何種方法來實施這些功能？換句話說，我們究用何種方法以實現民生主義國家的理想？這個問題的根本答案，厥在增進行政效率！關於行政效率的增進問題，即在歐美資本主義國家，由於最近數十年來國家功能範圍的繼續擴展，由於從個人主義立法到集產主義立法的趨勢轉變，現已成爲行政研究的一個基要標的。何況民生主義的國家功能，將來必是異常的繁雜、復雜，較之英美等國，當然有過之而無不及；所以我們可以說，行政效率的增進，爲完成民生主義國家任務的根本條件。捨卻了這個基要條件，其必然的現象，定會發生治事方法迂緩，官吏的無能與怠職，公帑浪費而毫無實效等弊。照這樣，即欲實施一般國家的政府事務，尙不可得；更何談民生主義國家的實現。行政效率，既爲實現民生主義國家的基本條件，然則我們究用何種方式，以確保行政效率的增進？對於這個問題，學者間的意見，並不完全相同。根據著者研究的心得，參諸國家的現實情況，認爲在我國，應特加注意如下數項：（一）政府制度，（二）行政法理學及行政法院系統，（三）公務制度，及（四）公務員

服務精神。在尙未逐一討論這四項問題之前，且先將國營事業問題及科學管理方法，各加以簡要的討論。

關於大事業國營問題的討論，英國資本主義者所持的最主要的反對理由，謂社會主義制度下國營事業的興辦，必然的會產生千百萬的公務人員；公務人員數量的繼續增長，就必然的會減滅了實業上的競爭現象；而捨卻了這種競爭的現象，整個的國家，就會停滯不進步了。因為利潤的企求，乃實業界發明與努力的原動力與興奮劑；由股東、經理、技師、工頭以至一般工人，他們所以能不斷地興奮與努力者，皆因為有甚大的利潤與分紅制度在前面引誘着。至於國營事業的目標，不在賺錢，不在多得利潤。因此對於一般公務人員，就會失掉了一種強烈的刺激力了。所以工作效率弛緩，工作無興趣，開支浪費，競爭心缺乏，創造力與發明的熱望之缺乏等弊，皆隨之而生。不僅如此，人民的代表機關，爲要確保行政負責的原則，爲要能以充分地制裁公務員的無能與不稱職，對於負責經營國有事業的行政官吏，必然的要求伊等呈繳詳細的營業記錄與統計材料，以作施行其嚴密的控制權之根據。但是此等充滿了數目字的記錄與統計，一般代表對之，如何能瞭解牠們所表示的意義？假令人民代表機關，不大理會此等材料，而聽任行政官吏去包辦一切；則此後平民政治的基本原則，豈不要逐漸地被新興的官僚政治所淹沒了！何況此等營業紀錄與統計材料的編造，又會消耗公務人員的不少時間，減低了伊等的工作興趣哩！

對於上面反對者所持的理由，我們也有我們的回答。第一，在社會主義制度下國營事業的興辦，由於工作效能的迂緩，誠然地會損害到國家經濟方面的利益，這層我們是可以坦白承認的。但是由此所生的弊害，絕不會較大於在資本主義制度下由工商業自由競爭所發生的工廠倒閉、勞工失業、生活不安定以及愚魯無用的人可擁有巨萬的資本，而優秀能幹的人無由發展其才能諸種弊害，這層也是舉世所公認的。第二，所謂行政科學與技術，大部是可以從講授與訓練中得來。現今英美等國，在此方面，均有甚大的進展。而且公務人員的創造天才，也不見得因為國營事業的舉辦，就會完全掩沒了。「力惡其不出於身也，不必為己。」，這種優美的心性，就是我們民生主義者所依賴着以打破一切困難的利器。我們要發展這種美質，使得行政者創造慾的發揚，能同樣與發明家及美術家的好奇心與創造慾之得備受人們的歎賞。第三，在整個十八世紀及十九世紀上半期，是中產階級的極盛時代。他們倡言天賦人權，一以反抗日趨沒落的特權階級，一以發揮自由權與財產權之為神聖不可侵犯。他們擁護分權學說，藉以桎梏政府機關間的權力運用，因以達到政府無能即是人民自由權充分安全的一種保證。他們又御用着刻板頑舊的司法系統；高喊着「放任政策」，「自由競爭」，及「不干涉主義」等項口號。照這樣，十八九世紀的政府功能，就限制在警察與士兵的職務之上了。可是自從十九世紀中期以來，一切情況，皆已逐漸為之改變。現今的國家，已不僅是人民的士兵和警察；且是人民的保姆、醫生、教師、

工作介紹人、社會改造者和衣食住行的規範人或供給者了。國家功能既已轉變，則政府機構，當然亦須隨之而改變其性質，以求適合時代的需要。所以在英國，近數十年來，委任立法、行政司法權、調查機構、諮詢機構、視察制度以及常務專門人才對於立法、行政雙方所表現的巨大影響等等，皆正在長足地進展着（其詳見中國憲政原理第四章第一節論英國部分所述）。在美國，過去是富裕的經濟生活（如地大、物博、資源富、租稅輕、公債負擔較少，生活標準甚高）可以容忍了不健全的政府制度。現在卻需要一部有效的政府機構，以解決國民經濟生活上的諸種難題了。總統制的未來演變如何，及其成功或失敗的關鍵所在，全以其能否適應當前的經濟難題而定。而羅斯福之企圖改造聯邦最高法院及其切實推行一九三三年的復興立法，就是美國政府性質劇急改變的具體表現。可見以前是經濟支配政治，現在卻是政治統制經濟了。何況人們的一切社會制度與社會生活，皆應以倫理為目標，而後方能各自發揮其應有的功用。今使經濟與政治脫節，政治與倫理脫節；其結果，徒使社會罪惡的根芽，反因社會制度的保障，而愈加繁榮滋長了。然而在當前的中國，仍有若干經濟學者，昧於近代政治的趨勢轉變，囿於資本主義經濟學原則的呆板運用，因而強調自由經濟為國家經濟建設的中心力量。這是因為他們不瞭解經濟與政治的關係，不瞭解經濟與倫理的關係；不知道但須建立一部健全有力的行政機構，自會解除了民生主義經濟建設過程上的各種困難（其詳見以下所論）；祇知欣賞着亞丹斯密在一

百七十年前爲中產階級所描畫的一幅鮮明豔麗的社會寫照，但忘卻了牠不久即被他的信徒們塗上了陰暗悽愁的顏色！第四，要知民生主義的國家，在其本質上，就是文官服務的國家；而文官服務的國家，就其本質而言，是須依賴着若干宗教式的信條以向前推動的。我們應該以忠勤服務的觀念，來擴大增長我們所應享受的權利之內容。我們應以社會全體的幸福，作爲我們服務時的最高目標；且應該儘量克制個人的慾望，使其不與這種最高的目標相衝突。凡屬關於我們切身利害的問題，如薪給、工作情況、休息時間等等，如有爭執，皆須依照合法的手續以求解決；同時切不可惡意的懈怠了自己應盡的職務！總之，凡屬最有利於國家的事體，就是最好的事體，我們對此就應該儘量克制一己的私利。至於如何方能養成一種堅強熱烈的文官服務的精神，在下面再作較詳的討論。第五，且最後一層，民生主義經濟政策的徹底實施，同時就解除了牠自身在這實施過程上所遭遇的各種困難。因爲由於這個崇高的理想之逐步實現，不但可以激起高級行政人員的優美熱烈的服務精神，且可激起專門技術人員及低級書記人員的服務精神，且可激起人民督促政府的正確輿論。尤其是大批技術人員，過去是恃技心驕，因財意轉，禁不住分紅、利潤及暴富機會的刺激，不甘忍受着政府的管制，不能耐心爲國家效勞，要常時轉入到民營的企業者；現則因爲政府已經嚴厲節制着私人資本，努力發展着國家資本，個人的工作出路既已無所逃於天地之間，而國家對其工作所給予的報酬又甚爲優厚，此時他們當可虛心接受政府的訓

練，誠意執行國民的願望，因以養成一種高度的愛國精神和熱烈的主義信仰，將其全副的技術才能，貢獻在全體國民的公共福利之上了。

「科學管理 (scientific management)」，因其為美國人台勒氏 (Frederick W. Taylor) 所首創，故原名台勒制 (Taylor system)，最近始改用今名。此詞的涵義，是指一套原理與應用細則之能促進更合理的更有效的實業經營而言。牠的目標所向，第一，在力求經費開支中一切浪費的減除；第二，在生產程序的標準化；第三，在技術的改良及工人與其工作的完全調協。例如單就某特定工業的經營而言，則研究、標準化、統制、調協四個基本原則，可分別應用到各種不同的場所與問題，如工場、人事、財務、一般管理及資勞關係等等。所以根據這種方法的充分運用，在實業方面，可以保持生產力量的繼續增長；而在政府事務方面，可以確證稅率的降低及公務範圍的擴展。這種方法的應用，在實業界雖可收獲甚大的效果，但在政府事務方面，則有其甚大的限度；在美國雖可充分利用，而在產業比較落後的歐洲國家，尤其在中國，則有其甚大的限度。先就歐洲國家的公共行政而論，政府所經營的生產事業，通常並不從事於一種大量標準化物品的生產，因此科學管理中收成效的標準化程序，就不能充分地利用了。再則公務員們所組織的各種協會，因恐新的技能的應用，會影響到他們的職業問題，故通常採取一種反抗敵視的態度。三則在政府所經營的事業之中，公務員的工作動機，是不大受着利潤的驅策；政府亦不以利潤的賺得，為測定事

務成功與否的標準；而工商界的競爭現象，在行政方面，其力量亦不大顯著；因此所謂技術的改進與生產程序的標準化，在公共行政方面，就沒有若何的發展機會了。再就產業落後的國家而論，由於較低的生活程度與比較不甚順利的經濟發展機會，在此等國家之內，皆不似美國之能充分地利用科學管理的方法；而須特籌救濟的方法，以解決由於新的技術與效能增進時所發生的失業現象。在此等國家之內，實業家與工人的一般心理，亦與在美國者迥然不同。在歐洲有些國家，科學管理技術的採用，仍會發生若干困難的問題；而在我們中國，雖也有人向這方面努力，但由於工商業異常落後，尙未能將牠的原理與細則稍加採用。所以就我國目前的情況而論，「科學管理」，雖也爲增進行政效能的一種方式；但牠並不重要，並不是尋求行政效率時的首要之圖。

優良的政府制度，可以確保行政效率的增進，這種意見，可以舉出幾個顯明的例子來證明。就內閣制與總統制的優劣比較而言，其有關於行政效率的增進者，在內閣制下，一則可以保證行政負責的原則；二則立法部可以充分利用行政部的實際經驗；三則可以保持一種優良的財政制度；四則可以造成一部完整而有效能的公務制度。而在總統制下，一則由於立法行政兩部的分離對立而致責任推諉；二則立法部不能充分地利用行政經驗；三則美國現行的財政制度，無論如何改善，若根本上不能修改其總統制的基本原則，是不能達到英國財政制度之理想的；四則在美國現行的三權分立的政府制度之下，是很難造成一

部完整的公務制度。關於英美公務制度的比較，在下面仍將有所論列；至於其他三點的比較，已詳論於拙著中國新憲法論第二章中。然即此已可推見政府制度的重要性了。在五權制的政府機構之內，爲要確保行政效率的增強，則第一，應將組織簡單、責任明顯、權力集中、行動迅速四個原則，通貫了全副的政府機構。第二，應該強化行政院職權的運用。第三，應該造成一部完整的立法系統；且在法規審查與編纂方面，研究設計，以期同時收獲法律的明確固定性及其因應適合性的實效。以上三點，在中國憲政原理第四章中，已作較詳的討論了。此外，有人以爲我國現時監察權的力量太薄弱，且彈劾與懲戒，不隸屬於同一的機關，主張應在這方面努力改善。又有人主張我國應仿效英美的普通法法系，將所有關於人民與官吏之間的爭訟，皆納入同一的法律與同一的法院之下，以保障人民與官吏間的平等地位。此類意見與主張，皆由不明瞭現代國家的行政真相所致。我們固然要加強監察權的力量，但同時也還要保持行政權的完整與獨立；我們固然要保障人民的自由與財產的安全，但同時也要注意，這種安全，不是從形式上與理論上，而是從實質上，取得保障的。因此，我們與其多費唇舌於監察權及普通法院的討論，倒不如多加討論行政訴訟這個問題了。

就大陸的行政法系統與英美的普通法系統的優劣比較而言，向來英美傳統的意見，都主張普通法能確保人民的自由權及其財產權之安全；而大陸的行政法系統，是另爲官吏而

設的一種法律，當然對於人民自由與財產安全，是有很大的危害性的。例如戴色氏 (A. V. Dicey) 在其所著憲法導論之中，有一章專論 *Droit Administratif*，就是代表這種傳統的意見。可是氏所闡揚的普通法之優點，經過近年來事實的證明，已不甚確切。相反地，所謂個人自由與財產安全的保障，在英美行使普通法的國家，反沒有大陸國家的可靠，因為在英美，大部分屬於行政訴訟的案件，皆由普通法法庭審理。而由於法官們專門的行政經驗之缺乏，有效的司法判例卷帙之浩繁，訴訟時間的拖延，訴訟費用的浩大，雙方律師的慫恿而無把握，政府之不為公務人員的侵權行為負責等等，英美兩國人民，現在反不如法國人民之能得安全的保障了。在法國，過去對於官吏的行為，雖有若干區別，以為決定國家負責與否的標準。但是近年來的趨勢，則將國家負責的範圍，日益擴大。簡言之，凡於施行公務時對人民發生了損害的單純事實，即可使國家負責。換句話說，祇要行政者不能證明被害者有何疏忽與懈怠時，則過失即可推定在行政人員的身上，而國家即當為其負擔賠償的責任（其詳見 Duguit: *Les Transformations du Droit Public*, Ch. 7 中所論）。照這樣，人民的生命與財產，既能得到充分的安全，國家當然也就易於推行嶄新的行政改革計畫了。在英美近數十年來，國家功能的擴充進展，政府事務的繁難艱巨，促成了由個人主義立法轉向到集產主義立法的趨勢；而行政部司法權限的擴大，也是一日千里。可是因為司法系統的陳舊殘缺，其影響於行政效率者至深且巨。往往大都市的房主協會，因要阻撓政府的嶄新

的城市計畫之實施，常從會員與政府的訴訟案中，特別提出三數件，予以全力協助，使其能與政府反覆訴訟至二三年之久！這樣情形，如何能適應近代國家的需要！所以有若干學者，尤其是洛勃生氏(W. A. Robson)，曾大聲疾呼，主張仿效法國，建立一種行政法理學與行政法院的系統。在我國，關於行政法理學與行政法院系統的建立問題，在國內迄未博得一般人的嚴重注意，甚至仍有人主張仿效英美法系的榜樣者，這是因為他們不瞭解近代行政權擴展的趨勢，不瞭解公法性質的變遷！個人深信，民生主義國家建設的兩個基要條件，一方面在培養與訓練成功一種堅強熱烈的文官精神，以推行各項嶄新艱巨的行政計畫；而在另一方面，在建立一種完備的行政法系統，使人民的生命與財產，當公務員執行職務的時候，能以得到安全的保障，則國家自易推行此類行政計畫了。試一設想：祇要在我們剛開始實行民生主義的時候，我們就會發現大批人民與官吏間的訴訟案件，大致關於地價、稅務、鑛山、鐵路、公路、工程、農林、醫藥等項專門問題，其性質之專門化，不但使司法官對之茫然莫明其妙；就是身負推行各該類事務的行政首腦，也不能十分瞭解，而須根據專門人才的意見。因此，祇有那融合專門知識與嚴格的法律訓練的行政法院，為最能適合當前的迫切需要。然而這不是一蹴可就的，是在我們今後不斷地努力，方能造成一套完備的行政法系統；而後方能夠得上高談民生主義經濟政策的切實推行。

論到我國公務制度的改進：第一，應該嚴政務官與常務官之分。這兩類官吏的嚴格區

分與健全的公務制度的建立，二者是互為影響，且互相表裏的。尤其在最近的中國，我們要修復戰爭所遺留的創傷損毀，且要努力建設成功一個富強康樂的理想國家；那麼，行政機構的穩定，乃屬首要之圖。我們應將政務官的數目，僅限於少數政府機關的行政首長；其他大批常務行政人員，皆由考試、銓敘及養老金等項法規予以安全的保障，使其生活安定，盡忠職守；這樣，方能發揮民生主義國家的萬能載重保民育民的功效。否則如照現今的不良政象，教育部長的更換，可以牽動到小學的教師；財政部長的更換，可以波及到徵稅的員吏。所謂「一番水一番魚」，「一朝天子一朝臣」；豈但大開了公務員們的鑽營倖進之門，且又玷污了他們的心靈，奴化了他們的人格！為要加深讀者對於這個問題的認識，且將英美現行的制度，略為對照一下。在英國，所謂政務官者，是指五十多位國務員而言，內中包涵首相、閣員、各部部长、各部的議會次長（即政務次長）及政府黨糾察員等，他們都是隨着政潮的起伏而同其進退的。其餘的一切行政人員，皆是常任的官吏，保持着中立的地位，不隨政潮的起伏而進退。所謂「常任文官事務 (permanent civil service)」，在法律上雖沒有充分的保障，雖則政府對於所有文武官吏，除卻法官及總審計官之外，皆可隨時辭退；但在事實上及英國文官制度的優良慣例上，事務官一經任命之後，除因死亡、辭職、退休或因不當行為而被解職之外，即應永久在職。而財政部的常務次長（實即全部公務制度的首腦），則能協同其他各部的常務次長，以共維這副健全的公務制度於不

墜。關於其他各部常務次長的任命，應經過內閣的決定，而不是聽由當時主管各部的部長決定之。因為關於如此重要官員的任命，動輒關係國家利害至二三十年之久者，其決定任用之權，當然不能置諸外行的長官之手。所以在實際運用方面，各部常務次長的任命之權，名義上是由有此出缺的某部部長行使之，但實際上須獲得首相的同意。當然，首相總要徵詢財政部常務次長的意見。照這樣，統縮全部人事的行政專家，就可以決定，在其他各部之內，那些人應該成爲他的同僚了。在美國，自從一八三二年民主黨首領傑克生 (Andrew Jackson) 當選總統之後，爲要保障民主精神而倡「官職輪換」(rotation of office) 之說，遂致此後五十年的美國政治，完全淹沒在分贓制度 (spoils system) 的洪流巨浪之中。每屆新總統蒞任之時，所有現任官吏，皆一一離開；官吏的道德墮落，才不稱職；總統的大部時間，皆消耗於參眾兩院議員的接見；他們肩相摩踵相接，爲了本邦或本選舉區的友人，來求特惠於總統之門。這類不良的情況，雖爲一般改革家所深惡痛恨，但是總不能收獲伊等所期望的效果。最後還是因爲在一八八一年夏天，新任大總統加爾菲 (James A. Garfield) 因拒絕謀官者之需求而被殺害，全國大憤，政黨的態度也軟化了，同意於分贓制的廢除，於是乃有一八八三年潘得頓法 (Pendleton Act) 的通過。然而直至現在，凡屬憲法上規定由大總統經過參院同意而任命的官吏，議會對之，皆不願見到功績制 (merit system) 的採行，而仍舊要他們爲屬於政治任命的官吏。不但各部部长，爲政務官吏，就是常務次長

一職，也並不是一種中立的常任的官職。所謂次長 (under secretary) 及協理次長 (assistant secretary) 等官，也同部長一樣，同屬臨時性質的政務官吏。此外，各種委員會如邦際商務委員會及聯邦工商委員會的委員以及其他大批官吏，如關稅徵收員、協理檢察官及郵政局長等等，皆仍然屬於政治任命的官吏。而各司司長的地位，彼此間亦各不相同，有些是由總統經參院同意而任命的，有些是由總統自由任命的，另有些則由各部部长選擇任命的。即此簡短的敘述，已可瞭解到美國公務制度的大概情況了。在美國的公務制度之中，所謂考選、分級和考績云者，大體上皆是對於低級行政人員及技術人員而言；這如何能適合近代國家應變時的需要？無怪乎羅斯福於推行新政之時，要另求成功之道了。在歐美各國，因其立國基礎已定，祇需要公務員們切實執行政府的政策；故公務員的永久在職與中立地位兩點，被視為異常的重要。惟當一個國家的立國基礎未定或其社會情況正在劇急轉變之際，則公務員們的工作情緒，就不能十分安定，且亦難以百分之百的保持其中立地位了。即以英國而論，方納氏即曾提出警告，謂英國公務員們的中立特質，在英國政治史上，並未受過何種嚴重的試驗。在一九二六年總罷工時期，大批公務員們，就不願效力於他們本職以外的工作。此後政府政策，多會直接影響到國家的基要性質。假如我們仍舊以為老的習慣可以繼續生效於未來的多事之秋，那就是太愚蠢了 (自 Finer: *The British Civil Service*, p. 69)。在中國，我們不但要公務員們切實推行政府的政策，且要他們負起建造理想

國家的責任。換言之，我國的公務員們，應為三民主義的忠實信徒及國家建設的中堅幹部。依照三民主義的革命邏輯，在訓政時期及憲政建設的初步時期，政務官之必為三民主義的信徒，乃是無可置疑地迨及憲政建設充分完成之時，三民主義的理想國家，已經建立下深厚的基礎，更不須懷疑到政務官會來推翻破壞三民主義的基本國策了。惟有在這樣的前題之下，我們方能嚴密地畫分了政務官與常務官的區別。亦惟有在這樣的前題之下，我們方能希望常務官們發揮其中立地位的功能。

第二，應該嚴高考與普考及其他特種考試之分。現在且先略述英德美三國公務制度中關於這方面的梗概情形，然後再提出個人的建議。在英國，公務員們共分納在六類之內，其中以文書類 (clerical service) 公務人員，在政治傳統上，乃國家行政的中堅幹部，係與特業類專門、科學及技術等項人員，截然畫分為二。特業類公務人員，甚少機會提升至高級行政職位如各部常務次長及司長祕書等；此等職位，乃留供行政級青年官吏之補升者。文書類共分五級，內中又以行政級 (administrative class) 為國家行政的中心力量。此級的投考年齡，嚴格地限制在二十二歲與二十四歲之間。那就是說，每個大學畢業生，在其剛從大學畢業之時，即須立定志向，是否以常務官為其終身的職業。如不在此時決定志願，則一旦過了二十四歲，就沒有再行投考的機會。所以在英國，恰與美國相反，任何年齡的人員，在工商界奮鬥失敗者，就沒有參加文官考試的機會。照這樣，在公務員方面，就應該

早年決定以文官事務爲其終身事業的志向；而在政府方面，可以逐年得着一批活潑有力的青年官吏，使文官事務常時保持一種新陳代謝的作用。至於考試科目的哲理基礎，至今仍然建築在麥考萊報告書 (Macaulay Report, 1853) 所提示的原則之上。其中扼要的語句，有云：「我們相信，人們直至其二十一或二十二年的年齡，曾從事研讀某些與任何職業無直接關係的學科，而其效用僅在開展、興奮、豐裕其心靈者，當然一般地被認爲，在任何職業的經營上，是較優於人們之在其十八十九的年齡，專力從事於其職業上的專科研讀者。」行政級公務人員，不但享有一種優厚的薪給待遇，且又執行一種饒有價值的行政工作。他們不但負擔推行各項行政方案的責任；即政府所頒發的規章命令，甚至政府提出於議會的政府法案 (Government bills) 的內容，亦皆由伊等負責草擬。所以大批優秀的青年，願意以文官事務爲其終身的職業，以發展其爲國家服務的抱負。在德國，公務員們通常分爲高級、中級及低級三類。在升遷方面，因各級之間的限制頗嚴，若欲由低級進入中級，或由中級進入高級，均甚不易。其高級行政人員的養成，先須受有大學教育，再通過學校舉行的第一次法學考試，再經過三四年的實習，然後再參加國家舉行的最後考試。這種特別側重於高級行政人員的培養，其主旨是與英國相近的。祇有在美國，雖將公務員們分爲五類四十幾等，名目似甚詳盡，但卻沒有如同英德兩國的行政級公務人員的存在。其最爲顯著的缺點，就是美國的公務員們，大都是適宜於低級職位如書記之類，但皆沒有升任高

級官吏的才能。因為若是一個人所受的教育較為高深，較為廣泛之時，其工作必較為優良，升級必較為迅速。而大批專門人才，其學識與才能祇限於一方面者，即不能具有此種優點。所以大批書記人員，祇能一直到老擔任着書記的工作，決無升任高級職位如科長司長的才能。加之文官考試的年齡限制甚寬（約自二十歲至五十五歲），又不甚注重學歷，待遇又甚低微；所以大批學有深造、聰明活潑、有個性、有抱負的大學畢業生，皆好投身於實業界及科學界以求開展其前途，而不願參加文官考試。其願參加文官考試，至政府機關服務者，多為在其他職業中無力發展的失敗者。文官職位，對於有為青年，既少引誘的力量；一般社會，對於公務人員，亦不甚敬慕。而工商鉅子、科學家、航空師，則備受社會人士的謳歌崇拜。所以美國公務制度的最大缺點，在缺少一種活潑有力，聰明自負的行政級官吏，以作推動國家行政的主幹力量。現在，參照各國的行政經驗，針對我國的現實需要，且為加速完成民生主義的經濟建設；那麼，在我國的公務制度之中，應該嚴密作成高考與普考的畫分。基於這個基本原則，我們可以提出以下數項建議：其一，凡屬由薦任最低級至簡任一級的常務官吏，皆必須於國立大學法科畢業以後，曾經參加國家舉行的高等文官考試合格者，方能被政府銓敘任用。其報考年齡，為二十四歲（或二十二歲）至三十歲（或二十八歲）。除其他必考科目外，其應考科目，為政治學、行政學、經濟學、財政學、工商管理、法理學、憲法、民法、中國近代史（側重文化與經濟的分析）、近代歐洲

經濟發展史，約共占總分數三分之二。其實習與訓練期間，可斟酌情況而定；惟時間不宜過長，免致如德國一樣，空空消耗了青年人的活力。這批行政人員，就是我國公務制度中的「行政級」，身負推行政府政策及建造理想國家的艱巨責任者。其二，凡屬自委任一級以下的低級行政人員，皆必須於高中畢業以後，曾經參加國家舉行的普通文官考試合格者，方能被政府銓敘任用。其報考年齡，為十八歲至三十歲。通過普考的行政人員，應自委任最低級銓敘任用；將來祇能升遷至委任一級，而不能越入簡薦任的畫界之內。因為一個高中畢業的學生，從低級科員或助理員做起，縱有局部的行政經驗，而無高深的法學訓練，如何能使其得於十年八年之內，轉變成高級的行政官吏，負擔着制定規章，頒發命令，和決定行政政策的重任呢？要知我國將來的行政人員，其主要的功用，在為人民治事，而不是老在那兒敷衍搪塞的做官了。即令恐怕會因此埋沒不少年輕英俊的行政人員；但若加設一種進高考的升等考試，就可補救這個缺點了。在公務員考績法規中，可以規定每三年總考評一次，如有工作成績優良，總平均結果，名列甲等者，得晉升若干級。如有兩次總考評，皆係工作成績優良，名列甲等者，除照例晉級外，得加領原薪一個月；其有不願晉級加薪而志願參加升等考試者，得准給休假六個月，支領原薪，以資進修準備一切。各大學法科，皆須在其所在的都市，設置夜校班次，以備公務員進修之用。各公務員在其工作期間，祇能選聽一門課程，每週不得超過三小時，以免影響其工作效能。在升等

考試的總分數中，一半爲其行政經驗的測驗，另一半則爲學科考試，包括政治學、經濟學、法理學、中國近代史、近代歐洲經濟發展史。報考年齡，爲三十歲至四十五歲。凡通過這種升等考試者，就與通過高等考試一樣。而且依照三民主義的教育制度，全體國民的教育機會一律平等；那麼，凡屬聰明英俊，智力過人的青年，皆必會考進國立的大學，根本上就不會埋沒了任何有爲的人才。其三，凡屬畢業於大學文、理、工、農等科，曾服務五年以上，成績優良，經主管長官推舉者，得參加一種準高考的甄選考試。報考年齡，爲三十歲至四十歲。考試科目，爲政治學、經濟學、法理學、中國近代史及近代歐洲經濟發展史。以上爲著者所爲的建議的梗概，舉其大端，略其纖細，目的在要我國能以建立一部生動有力的高級行政幹部，藉以完成民生主義的國家建設。其人員總數，亦不過三、四千人或五六千人；並不包含着政務官吏、公職人員、學校教員及政府機關中專門科學等項人員；當然也並未包括了全國的聰明才智；不過想藉着這種設計，因以造成一批熱誠堅忍、真知力行、機警敏捷的國家建設的生力軍而已。其四，爲要實現三民主義的理想，完成民生主義的經濟建設，發揮近代國家的經濟社會的功能，更進而發揚中國文化的優良傳統以促進世界和平及人類幸福；那麼，在最近三五十年內，甚至三五百年內，在三民主義理想國家的實現途徑上，我們就需要教育訓練出三五十萬生動有力的公務人員，以組成一部勝任愉快的行政機構。如此，則教育與考試，應該取得密切的聯合；而教育部之應否設置在

考試院之內，是值得我們審慎考量的。

第三，應該嚴行政人員與技術人員之分。在民生主義的經濟建設期中，政府將任用大批專門技術人員，如技士、工程師、醫師、測量員之類。他們的薪給待遇，是與外界工商業相比照的，甚至更爲優越；而大規模的工商事業，又皆在國家的經營之下。這樣，他們當可安心於其工作了。惟如仍有若干人員，因其事業慾太強，不願終身以專門技術人員自居，要在國家行政之中，獲得一個科長、祕書、視察員的地位，甚至欲求進而獲得司長、參事、常務次長的職位，以發展其行政創造的天才者，那就必須要以通過了上述的甄選考試，而後方能得到正式的銓敘任用。我們爲甚麼對於專門技術人員，要加以如此嚴格的限制呢？那是因爲他們的專門知識與經驗，最宜解決局部的問題，而不夠統籌規畫新興的社會需要。而且我們理想中的高級行政人員，不但要能解決現有的社會問題，且要能領導着新興的行政趨勢，推動着理想國家的建設工作。他們的目標，不但要時時注視着現在，而且要時時注視着將來。所以他們第一要能瞭解國家的性質和功能，第二要能瞭解規範經濟生活的基本原則，第三要能瞭解法律的原理和運用，第四要能瞭解近代中國在文化思想上及社會生活上的劇急轉變，第五要能瞭解近代歐洲國家的社會背景。這五門基本學科，在大學法科講授時，內容應當極其高深，並使其互相聯貫；因以形成了新中國行政家所應具的基礎學問。專門技術人員，如欲享受行政家的精神快樂，就必須通過這五種基本的學

科考試。

第四，且將薪給與考績兩項問題，附帶加以討論。薪給一項，乃公務制度中一個最困難而又最關重要的問題。對此問題，無論政府當局，如何時刻注意與努力改善，但充其量祇能做到生活費用的安全保障與薪俸津貼等項之常能得到一種合理的調整而已；而早年巨富的機會，則絕對沒有。這樣，有才能而自負的專門人才，當然常時離開了行政方面，而常被工商界與金融界所誘致了。這種現象，在美國最爲顯著。在法國，第一次歐戰之後，因爲公務員的待遇低微，大學畢業生多好投身實業界，以享受較爲優良舒適的生活。例如青年人之參加高等競試 (*Les Grand Concours*)，其目的不在服務於行政法院、審計法院、財務視察或外交官、領事官等類職務；而在藉此以證明其學力的優越，以便在實業界取得較高的地位。再如在一九二七年，在九十名考取的財務視察之中，即有七十四名辭職的。在同一年，百分之七十通過大學會考 (*Agregation*) 的青年官吏，同時辭職（根據 *Roche: The Public Servant in France, in Public Administration, Vol.16, No.1, Jan. 1938*）。在英國，公務員的薪給待遇，較之任職於私人工商企業機關者爲高；且薪額逐漸增加，安全穩定，無工商界競爭失敗的危險；故英制易於吸收較有能力的人才至政府服務。即此可知薪給問題的重要了。雖則公務員的工作價值，不能以金錢的標準來衡量，而應以一種強烈的文官服務的精神，來策進他們的工作效率；但國家也應盡其最大的努力，以力求公務員們物質生活的改善。在我國，

對於一般不經考試銓敘任用的公務人員及技術人員，除卻優裕的薪給津貼之外，應使其享有結婚費、子女營養費、醫療費、每年兩週旅行津貼費及撫卹費。對於高級行政人員及低級行政人員，再加以養老金的保障。行政人員之與其他人員不同者，在前者是經過考試銓敘而任用的，在法律上享有永久在職及養老金的保障。而高級行政人員，則每三年更須以三個月的時間，至各地作實地考察一次，其費用由公家供給。這個建議，是爲的要矯正英國現制的缺陷而提出的。根據方納氏的批評，英國青年大學生之對於社會情況的瞭解，乃得自教科書、講堂筆記及家庭生活；然後他們從大學畢業；然後他們通過了行政級的文官考試；然後他們進入到行政各部，在辦公室內消磨其未來的歲月。每天早晨，搭乘同一的地道車而來，每天晚間，又搭乘同一的地道車而同，欣賞着同樣的景物，逢迎着同樣的人羣，執行着同樣的工作。從辦公室的窗戶中，體認着他們的天地。他們最巧於處理紙張，但最拙於應付人事；很難有些微的真實生活的和風，吹過來稍一興奮他們的心靈。如此二十年三十年以後，則他們之與現實社會生活距離的遙遠，當不難想像而得了（摘譯自 *Finer: Theory and Practice of Modern Government, Vol. II, p. 1308*）。至於若有人懷疑到國家的歲收，恐不敷負擔着這宗龐大的開支。我們的回答是：民生主義經濟政策的實施，自會產生了牠的行政機構所需的費用；而一部生動有力的行政機構，又能確保民生主義經濟建設的充分完成。我們第一要認清了這點，然後努力去做，自會解除了國家建設途徑上所遭遇的

一切困難。迨及理想的國家，逐漸實現之時，公務員們的物質生活，將倍加優厚；工作時間，將日見減少；科學和美術，將可得着充分的欣賞。因為在一個理想的社會裏，每個人皆得充分發展其生命，且得充分滿足其精神的與物質的享受，公務員們當然也不能例外。其次，考績一項，也是公務制度中一個最困難而又最關重要的問題。而且直至現在，各國在這方面的努力，皆未能收獲一種最客觀最科學最圓滿的結果。在德國，考績事宜，乃由主管長官及人事管理官吏，根據平時考勤記錄及觀察印象而定。這種辦法，雖易發生徇情偏私之弊；但實際上則極少發生此類事件。在英國，凡屬年俸在七百鎊以上的公務員，其升遷事宜，仍由部長全權決定之。年俸在七百鎊以下公務員的升遷事宜，乃由各部升級委員會 (Departmental Promotion Boards)，參酌惠特萊調協委員會 (Whitley Councils) 及公務員組織方面的意見，根據各公務員的逐年報告表、成績紀錄表及其他有關的材料，以決定考績的結果。此種考績結果，仍須呈報部長，核准施行；且在大多數的情況下，最後決定之權，仍操在各部部長之手。在法國，爲要防止考績者的偏私武斷，所以規定被考核者有要求調閱考績報告表之權。於是考績者，或則不願招人銜恨，或則故要市惠於人，乃就採取寬大的精神，不作公平合理的處置了。美國的考績方式，最爲花樣翻新；尤其是評級圖尺考績表，內分十六個事務因素，每一因素，更分由五等品評之。這在一般人的眼光觀察，當然是一種最科學最細密的考績方法了。但在實際上，美國的考績制度，並未能發生某種

良好的效果。英國的公務考績表，雖較美國的為粗疏簡陋；但是英國公務考績時所收獲的效果，則遠非美國所可比擬。根本原因，就是在美國，缺少一種為文官制度的中心骨幹的行政級官吏，缺乏一種真誠熱烈的文官精神。論到我國的公務考績，至今尚沒有若何的成就；然而今後努力的目標，第一要能造成一批生動有力的高級行政幹部，第二要能養成一種公平正直真誠熱烈的文官服務的精神！

在任何一種生動有力的行政機構之中，皆需要一種堅強熱烈的文官精神，以作靈活運用這副機構的靈魂和血肉。假使大批低級公務人員，皆將其工作價值，當作商品般的錙銖計較，那就沒有工作效能可談了。假使大批高級行政人員，皆缺乏公忠體國的精神，不能養成一種正直真誠的心性，那麼，任何精密科學的考績制度，皆將無從運用了。在英德法三國的高級文官之中，皆已養成一種堅強熱烈的文官精神。例如法國的高等書記 (*Les Greffiers*)，因為他們的俸給的低微，生活的簡陋，常為商人們所可憐輕視。但是他們不顧外界的繁華，金錢的追逐，自營一種社團的生活，堅信他們是國家的監護者（根據前引 *Roche* 的論文）。在蘇聯，教育與文化，或者公民訓練與政治教育，是被稱為蘇聯革命的第一道戰線 (*The Third Front of the Revolution*)。前兩道戰線——軍事的與政治的——已於一九二一年完成；現在就集中精力於這第三道戰線的推進了。凡屬共產黨黨員，一定須是馬克思主義者，且須通過若干馬克思學說的考試。非共產黨黨員之擔任政府職務者，也一定

要表明他對於馬克思的學說，確有相當的瞭解（根據 Harper: Civic Training in Soviet Russia, Preface and Ch. 1）。即以自由主義、資本主義及法治精神最為繁榮的美國而論，羅斯福總統之推行一九三三年的「復興立法 (Recovery Legislation)」，並不是依賴着由公開考試所錄取的書記與技師，而是依賴着他的「智囊團 (Brain Trust)」及一批忠誠、熱烈，且富有犧牲精神的青年官吏。因為這個嶄新而艱巨的施政方案的推行，單靠那批嫻熟於專門的例行的工作人員是不夠的；而須在此之外，再加上新的血液、新的才能、新的生命！論到我們中國，為求民生主義國家建設的逐漸完成，一種強度的熱烈的宗教信仰式的文官服務的精神，較之其他國家，尤為迫切，尤為需要。因為我國產業落後，工商業方面所得的各種經驗，不足供給政府的參考採用；所以最時髦的「科學管理」，在美國，雖確為增進行政效率的重要工具，而在我國，則尚須待諸將來的進展。在歐美，工商業已有高度的發展，舉凡關於人事管理、財務控制、帳目審查、工資調協，甚至私人企業中的實業共管 (Joint Control of Industry)，皆已逐步形成了若干頗為確定的制度。政府如要實行其大事業國營的政策，祇須在立法方面，制定一批徵收、賠償及關於公務制度等類的法律；在行政方面，一則根據過去私人企業的經驗與制度以資利用，再則設計與造成一種健全而具高度效率的公務制度；在行政訴訟方面，再儘量擴大國家負責的範圍，以保障個人自由與財產安全。這些工作，在工業先進國家，已經感得很為繁難艱巨了，但他們尚有許多過去的經驗參

考，過去的制度作憑藉。至於我們中國，當我們努力推行民生主義的行政方案與經濟方案的時候，工商界的已有經驗，既不夠參考利用；人民的政治能力，尙在培養訓練之中，根本上談不到對於國家行政計畫的控制與推動；監察權的運用，應有其最大的限度；普通法院的職權，應大體上限於民刑案件的審理；而一套完備的行政法系統，直至現在，尙未開始建立，甚至尙未引起人們的注意。總之，我們經驗既沒有，制度也都未十分確立；然而我們的工作計畫，是比人家的爲艱巨，我們的理想，是比人家的爲偉大而深遠。我們究竟何途之從，以求達到我們理想中的目的地呢？對於這個問題的答案：我們第一步要建立一部生動有力的公務制度，以發揮文官服務的國家的經濟社會的功能；第二步就希望能在公務人員的心靈上、志趣上及生活理想上，培養成功一種強烈優美的文官精神。

然則文官精神的培養，究應運用那一些方法呢？第一個最基本的方法，就是努力改造成功一部健全的公務制度。原來精神可以推行制度，制度可以培養精神，兩者相助相成，不可偏廢。因此著者每每於討論制度的時候，特別提出精神；現在於討論精神的時候，又特別提出制度。在文官制度之中，與文官精神最有密切關係者，莫若薪給與升遷兩種問題。薪給問題，乃文官制度中最困難的問題之一，最能直接影響到低級公務人員的工作效率。因爲此等公務人員之投身於行政事務，其目的與投身於工商界無大差異。我們必先使伊等能得着寬裕的生活，與安全的保障；然後方可進一步的培養他們的服務精神，要他們

更加努力工作。升遷問題之能否得着合理的解決，最能影響到較高級文官的服務精神。伊等對於薪給問題，固然亦是非常注意；但若關於升遷問題的解決，能以力減主管長官的偏袒與成見，能以大體上依據各人的勞績，以作升遷的標準，則伊等自可安心工作。而後我們再希望他們養成一種熱烈的文官精神，自亦比較容易了。至於考試制度，尤為其他各種制度的起點，在上面已有所規畫，其重要性不待於此再為詞費了。其次，是學校教育，尤其是高等教育，對於文官精神的影響，至深且巨。就目前我國高等教育而論，課程的編定與講授，頗難使人滿意。然根本上適當的師資，已經異常的缺乏，更談不到課程了。為求有裨於未來文官精神的養成，在我國高等教育之中，有兩點值得注意：其一，大學法科課程的講授，應與高考所考試的科目，保持着密切的聯繫。其二，大學當局，應注意寓訓育於教學之中，所謂「博學之，審問之，慎思之，明辨之，篤行之」。祇要青年們向學的動機是純正而高尚的，再加上由多年研究而得的心性習慣，則將來到社會上服務時，自然可以做一個良好的公務人員。祇要各大學當局，在課程的講授上，能以配合得當，再能請到適當的師資，則青年們在求學時期，可於不知不覺之間，養成三種優良的心性習慣 (Habit of mind)。第一種是守法的心性習慣，第二種是治事的心性習慣，第三種是道德的心性習慣。若是一個公務人員，既有守法的精神；又有治事的習慣與興趣；又有道德的修養，以助人為樂，以哲學自慰；而將他的整個生命與心靈，貢獻到國家公務的施行。這豈

不是我們理想中一種最優美的文官精神嗎？其三，是思想訓練。在這裏，著者特地提出如何堅定公務人員對於主義的信仰，因以產生一種推行行政事務的巨大力量。吾人都知力量須基於信仰；而信仰又須基於思想。因此，我們若欲能夠充分地利用文官精神所發生的力量，那第一步就須培養他們的思想。我們必須在他們的思想上，能夠培植了深厚的基礎，則他們自然地會由此而發生了堅定的信仰，更由此而產生了巨大的力量。譬如除了主義的研讀之外，公務員們，對於孔子、孟子、柏拉圖等人的思想，如能愈加瞭解，我相信他們對於三民主義的信仰，定會愈加堅定。又如他們對於現代國家的立法實況、行政實況、工商經營實況以及各種專門事務的實況，如能愈加瞭解；我相信他們定會愈加努力於國家公務的施行，愈能按部就班地，一點一滴地，精進不懈地，任勞負重地努力工作。因此吾人可以斷言：知之不深，行之不力；知之愈深，行之愈力！然而一般公務人員，已感公務繁忙，更何暇以求豐潤他們的知識，更有何機會以求滿足他們的需要？關於公務人員的生活與工作情況，在上面已略有所論，不再重述。現在且稍一設想：國家不能為他們特設一些補習的機會嗎？各大學的法商學院，不能開設在繁鬧都市的中心地區嗎？此等法商學院，不能特設夜校班次，與日校同樣的講授高深學理嗎？其四，是文官社團與風氣。任何個人，祇要他不是具有一種特立獨行的人格和堅強的意志者，則他的思想行為，總是脫不了一般流俗的贊許與譏刺之拘束的。因此吾人主張：各級文官，尤其是高級文官，應於流

俗的生活之外，自營一種文官社團的生活，並彼此互相砥礪，養成一種守法，治事與道德的風氣。認清了自身對於國家的責任，欣賞着自身辛勞所得的優良成績！最後，是模範文官的人格感化。以上乃就公務人員的一般人性立論，所以側重在制度與生活環境的改善。其實社會的進步與推動，卻常時由於極少數人的個性與天才。就一般的社會改革而論，先由極少數人的倡導，繼之以較多數人的附和，最後乃可得到大多數人的接受。所以對於文官精神的培養方法，除就一般的人性立論之外，我們又要訴諸極少數模範文官的高貴精神了。希望他們能以身作則，使得其他同僚與較下級文官，觀摹仿效，如此相習成風，蔚然造成一時的風氣。民有民治民享國家的理想，列吾人眼前。能不能實現這種理想，全看我們能不能養成一種優美熱烈的文官精神了！我們需要全國上下，同心努力，從制度上，從教育上，從思想上，從社會生活上，從人格感化上，造成一種堅強的精神力量，以推動民生主義的行政機構，以完成三民主義國家的理想！

政治學、地方行政、憲法學

政治學

中國六大政治家

四權行使法

比較縣政府

省組織法論

縣自治法論

縣政機構之改造

新縣制之理論與實際

縣政實際問題之研究

各國地方政治制度

各國地方政治制度

各國地方政治制度

中國國民黨概史

近世西洋外交史

外交監督與外交機關

中華民國立法史

民法總則

民法親屬論

刑法與犯罪研究

陳之邁

梁啟超等

胡次威

王孟鄰

胡次威

胡次威

高亨庸

張遠謀

沈鷗等

劉迺誠

劉迺誠

樓邦彥

鄒魯

徐凌雲

周子亞

謝振民

李宜琛

趙鳳喈

余天民

公司法概論

保險法概論

中國行政法總論

國際公法

國際私法綱要

情勢變遷條款論

中華民國憲法草案說明書

中國憲政原理（增訂本）

五權憲法草案精義

五權憲法與各國憲法

人民之權利義務

全民政治與社會政治

權能劃分及均權政制

憲政與地方自治

憲政與國防

憲法與經濟

憲法與教育

縣各級民意機關

憲政叢書

梅仲協

陳願遠

林紀東

張道行

翟楚

鍾聖幾

立法院

劉靜文

陳長蘅

胡經明

章淵若

崔書琴

楊幼炯

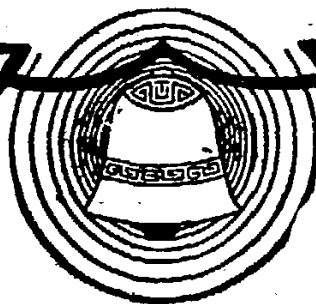
李宗黃

楊勁支

伍啟元

程天放

陳念中



版權所有
翻印必究

中華民國三十五年十二月初版

中國憲政的經濟基礎

全一冊 定價國幣一元四角

(外埠酌加運費匯費)

編著者 劉 靜 文

發行人 吳 秉 常

印刷所 正 中 書 局

發行所 正 中 書 局

(2109)

校：球

滬·本

2/1-0.15

57
721050
1



.27

1.40