

今日評論

第 四 卷 第 八 期

這一週

民主的意義

我國經濟建設之制度問題

工業化與都市問題

論非常時期的工役

論非常時期管理銀行辦法

吳支藻

吳半農

劉鴻真

林良桐

伍啓元

民國二十九年八月廿五日出版

中華郵政特准掛號認爲第一類新聞紙類

這一週

英德連日展開大規模的空戰。據傳出動德機多至二千架，飛往英倫附近各區襲擊；美國六軍勇敢迎擊，似亦獲得很大戰果。歐戰演變至今，制空權之爭奪，顯然日趨激烈；德如不能在上空取勝，則其進攻之計難售。空軍是閃電戰中最有效之工具，其破壞力特強可予敵人以重創；然從整個戰局上看，徒恃精銳空軍，却未必能克敵制勝，這點將於這次歐戰中獲一證明。英國現有的陸軍，遠落於德國之後，但近來空軍的進步，雖趕不上德國，但也不容輕視。且其海軍向來比德國強大得多。此時英國的英勇空軍，與海軍配合合作，或者足以阻敵渡峽進攻，在海戰中英國是佔相當優勢的。眼前英德空戰不過是大會戰的序幕，若認德國必勝之局已定，無乃太輕視英國軍事上的實力了。

英義在英屬索馬利蘭之戰，自發動以來，爲時不及兩旬，似已進入決定階段了。義軍此次在飛機大砲協助之下，分兩路向柏培拉進攻；最初英軍予以強烈抵抗，但近日來因爲地勢於己不利，似不願死守此城，現在正擬作戰略上的撤退。其實，英國早在紅海方面，已集中大軍艦隊，準備實行海上攻勢，使侵入的義軍日趨困境。此外，在埃及方面，亦已作充分準備，防止義軍進攻當是不甚難的事。義國此次在東非冒險，謀獲小勝虛榮，俾對德有所報效，但其所付的代價實在不小，說來也很可憫！

最近外間頻傳，西班牙或將以義國在東非的勝利爲契機，參加德義陣線，與英正式作戰。此說如果屬實，地中海的形勢，對英將有不利的變化。自義國參戰以來，西班牙的態度，極爲世人所重視。義國極力拉攏西班牙，完全在其地勢上着眼，到了參戰之時，它就成了控制英海軍之助手。英屬直布羅陀，握地中海咽喉，爲英軍進出的門戶；惜其與西屬休達港，南北對岸

而立，適在西軍大砲射程內，又受西國空軍的威脅。一旦該海峽落在西國手中，英國軍艦便不能自由出入，其在地中海所恃的優勢立即發生問題，德義所以重視這個要塞，其故就是在此。我們相信西國參戰後，英海軍縱然受相當牽制，但決不至完全損失戰鬥力；因爲依現勢揣測，地中海絕不最後決戰的場所，英海軍活動的範圍，或將隨着戰局的推演，而日見其廣闊。佛郎哥政府縱然計算德義必勝，究竟於西國有何補益？明眼人即知如果德義戰勝，德國必獨霸歐洲，而西班牙也不過與歐洲其他小國同其運命而已。

日本民政黨已於十六日下午二時召開黨員大會，投票決定解散。民政黨是日本的兩大政黨之一，歷史淵源既久，忠守民主立憲的精神，更甚於政友會。自九一八事變後，軍部法西斯勢力囂張，政黨備受壓迫，投機份子紛紛向軍部獻媚，賣身投靠。法西斯走狗的東方會國民同盟等小政黨固無論矣，向以維護無產階級利益的社會大眾黨亦轉變爲國家主義政黨，力圖與軍部接近。二大政黨之一的政友會也不惜毀棄過去爲自由民主而奮鬥的悠久歷史，向軍部屈膝，最近久原正統派與中島革新派的爭向軍部獻媚，更屬無恥之尤。惟有民政黨在町田總裁的領導下，始終設法保持立憲政黨的立場，與軍部及法西斯勢力對抗，所以年來否極泰來，町田總裁一度有重掌內閣的呼聲。自歐戰德意軍大勝後，日本法西斯份子大爲活躍，投機的近衛毅然出山，從事新黨運動，旋又推翻木內內閣，夢想效法德意，實行獨裁政治。失了骨格的舊政黨如社會大眾黨，政友會中之正統派及革新派均自動宣佈解黨，參加新黨運動，民政黨中投機份子永井抑太郎等雖一再要求表明態度，町田初尚堅持維護政黨立場，不願無條件地同流合污，現在終以情勢所迫，也繼社大政友之後，宣告解黨了。明治維新以來艱苦締造的立憲政治至此名實俱亡，日

本的政治完全法西斯化了。但這種劇烈的轉變能挽救日本目前的內外危機嗎？沒有具備意德政治的實質，僅就表面及形式上東施效顰，結果恐徒增紛擾而已！

自日寇向法越當局提出無理要求後，暹羅政府亦趁火打劫，陳兵五師於暹越邊境，要求越方歸還原屬暹羅之領土。暹羅的這種要求是否有法理根據，姑置不論，但偏在日寇謀越的緊急關頭提出要求，難避供人指使之嫌。暹羅位處英緬法越之間，年來積極自保圖存，用心之苦，本頗令人欽佩。但日寇野心之大，謀人之急，惡蹟昭彰，盡人皆知，暹羅妄想聯日以圖強，何異與虎謀皮，豺豹未去，虎狼入室，殷鑒不遠，若不及早覺悟，恐將噬臍莫及。且年來一再聽日寇指揮，壓迫華僑，屢與中國為難，孤己之勢，長人之怨，更屬愚不可及。現在又供日利用，結怨法越，無論就那方面着想，決非弱國圖存之道，損人害己，徒供日寇稱快而已。再就法越方面言，法國自對德屈服後，國威雖大跌落，但又何至於弱於暹羅。怎奈法越當局自上月一經日寇脅迫，立即俯首聽命，停止對暹運輸。這種退讓不但長了日寇貪慾，現在又更進一步提出損害法國對越主權的要求，連弱小的暹羅也起而效法，陳兵威脅了。是可忍，忍不孰，法越政府當知所覺悟矣！

英國因歐局緊張，且不堪日寇之壓迫，決定撤退駐天津及上海之防軍。上海係列強在遠東權益的總根據地，所以經各國駐軍司令會議之結果，滬西英防區及西虹口區由日軍接替，公共租界中區英軍防區則由美軍接管。我們認爲這種接防辦法事實上對日本已是很大的讓步，因爲日軍不但接管了滬西區，並尚有西虹口區。按理公共租界本由英美兩租界歸併而成，英軍撤退，理應由美軍接防，而且美國係目前未捲入戰爭漩渦之嚴正中立國，接防英軍駐區最爲適宜，況公共租界中區英軍防地包括黃浦灘及沿江各碼頭爲上海最繁盛區域，列強權益之精華所在，若由日軍接防，各國咸皆惴惴不安，美軍接防，是維持門戶開放原則之最適當辦法。日寇年來籌謀掠奪津滬租界，已

非一日，所以這次日軍要求接管滬上英軍全部防區，後因各國駐軍司令之反對，始接受這種折衷辦法。但據近二日電訊所傳，日軍又將翻悔，拒絕接受，聞現此問題已由上海移至美日兩政府直接交涉，英軍防區暫由萬國商團接防。美國的遠東政策始終堅持嚴正的立場。若懼日寇威脅恐嚇，這次接防問題便不會發生，所以我們深信美國的態度決不致軟化，日寇的刁難徒然暴露貪得無厭的醜態而已。其實日寇也未嘗不知美國的決心，不過想學無賴淫賊竹槓的辦法，盡可能地再詭詐一次而已。

行政院最近明令取締奸商囤積居奇，特別注重於日用必需物品的囤積。這可以表示政府對平衡物價的決心。但我們以爲問題不在法律與命令，而在方法與執行。抗戰以來，政府對於平衡物價的法規，已經相當完備，今後的問題，似乎不在再三申令，而在怎樣使法令能够實行。我們以爲有辦法，有決心，有適當的推動機構和適當推動的人，則平衡物價不是不可能的。否則只靠法令，似乎是不够的。

清華二十九年留美公費生考試已於本月十九日在重慶、昆明兩地同時舉行。此次考試名額，理工等實用科學佔十八名，經濟及歷史佔兩名，全數共二十名。在這國家正從事於生死存亡的鬥爭中，在這外匯異常難得的時，教育部還令清華選派大批留學生，是否一種聰明的舉動，實一疑問。我們以爲根本的問題，還是一個「留學取士制度」的問題。到了今日，我們應該重新考慮我們的用人標準，我們應該開始承認留學的人並不一定是有真正才力的人，而有真正能力的人不一定是留學生。比方一條狗，我們把它牽到歐美去跑一個圈子，我們還能把它變成一個人嗎？但如我們一定要維持留學制度，我們便應使家境不能自費留學的人，也有留學的機會。從這一點看來，我們對清華的招考是贊同的。不過此次名額的分配偏重理工，過於短視；考試的科目過於專門，容易僥倖。假如清華還要招考三十年度公費生的話，對這兩點似有重加考慮之必要。

民主的意義

吳文藻

世界政治，近年來分爲兩大對峙壁壘；一面是取攻勢的軸心國家，如德意日；一面是取守勢的民主國家，如英法美，從軸心國家的眼光看來，第一次歐洲大戰的結果，民主國家都成爲有的國家，他們自己却成爲無的國家，所以不得不取攻勢，從民主國家的立場看來，軸心國家代表侵略陣線，是近代文明的毀滅者；他們自身代表和平陣線，是近代文明的維護者，所以不得不取守勢。

上次歐戰時，德國宣佈他是爲發揚德國「文化」(Kultur)而戰，法國宣佈他是爲保持法國「文明」(Civilization)而戰，德國所謂「文文」，是科學技術的優越性，其本質尚「同一」，尚統一，因而趨重獨霸天下。法國所謂「文明」，係指「啓蒙」(Enlightenment)或教化而言，其本質尚「異」，尚分歧，因而偏向共存共榮，美國參戰後，政治目標，又稍更易，威爾遜總統倡言協約國是爲保衛民主政治而戰，歐戰結果，協約國得到了最後勝利，但是民主政治在世界上並未得到安全保障，而且事實演變，適得其反，歐洲大陸上，意大利法西斯政權，德意志納粹政權，先後繼起，一面與蘇俄共產政權相抗衡，一面對英法民主政權施攻擊。本來英法可以積極聯俄而抵抗德意，不幸聯俄外交失敗，民主的法國，已被獨裁的德國，打得一敗塗地。

現在法國「文明」和「教化」是被德國「文化」及「技術」所征服了。斯巴達雅典武勝文敗的事實，重演於今日；因此擁護抗戰的中國知識份子，聞之大爲震驚！有一部分人士對於民主的信仰爲之動搖，覺得獨裁已經戰勝，獨裁是最新的，最優越的政治，建國大計，舍此莫屬，而我們的看法適與相反；我們以爲世有永存的國體，而無永存的政體，惟有民主才是永存的國體；獨裁政治，就時間上論，雖是最新的東西；但以思想內容論，却是復古，開倒車，是最舊的，最腐爛的，不足爲法。

民主的詞義 「民主」一詞，本爲Democracy之譯名，亦有譯作「民本」，「民權」，或「民治」者，五四運動的時候，「德謨克拉塞」一詞，流傳甚廣，即係Democracy之音譯。西洋政治理論上，對於「德謨克拉塞」，有兩種最顯明的詮釋：一即法國革命時「自由，平等，博愛」的口號，後來

英人有以「快樂」代「博愛」者；一即美國林肯所謂「of the people, by the people, and for the people」，孫中山先生譯爲「民有民治民享」，梁任公先生譯爲「政爲民政，政以爲民，政由民出。」

「民本」的譯法，取義於古人所云：「民爲邦本，政在養民；」「民爲貴，社稷次之，君爲輕。」足見「政由民出」之意，由來已久，而人民從無參政之權，此爲「我國政治理論上最大缺點，自三民主義倡行以來，「民權主義」一詞，家喻戶曉，梁任公謂：「民權之說，中國古無有也，法家尊權而不尊民；儒家重民而不重權；道墨兩家，此問題置諸度外，故皆無稱焉。」又謂：「民權云者，人民自動以執行政權之謂。」中山先生倡論之民權，有廣狹之義：狹義即「民權初步」，講述議會規則；廣義即「民衆管理政治」，「主權寄於人民。」至其對於權能分別的比喻，主張政權治權的區別，以及溝通吾國古成「選賢與能」與西方近代「專家政治」之說，與民主的精神，尤多吻合之處，「民治」的譯名，不及「民主」通用，解釋從略。

本文所釋「民主」，除上述外，尚有下列二義：第一，單就詞義言，法西斯主義，納粹主義，和共產主義，都是主義，惟獨民主不是主義，通常沿用「民主主義」，「民主主義」，「民權主義」，或「民治主義」等等名稱，如果當作「德謨克拉塞」的譯名來看，那就很不妥當，中山先生在三民主義第一講，就已說過：「主義是一種思想，一種信仰，和一種力量。」如果一個國家尊奉一種主義，排除異說，政治主張，等於宗教信條，則結果適與民主相治相反，因爲民主政治與自由思想，是一件東西；自由是民主的神髓，是保障一切主義的條件；一切主義必賴思想而成立，民主而稱主義，實是內在矛盾；所以說民主決不能認爲一種主義，與共產主義法西斯主義。(納粹主義只是法西斯主義的一種變相，)鼎立。

第二，民主係獨裁(別譯「專政」，或譯作「狄克推多」)的對待名詞，若就政制言，不論是法西斯政權，納粹政權，或共產政權，三者之間，有一共通的特徵，即同爲獨裁是也，誠然，在口頭上，在原則上，共產主義却並不反對民主與自由；自蘇俄頒佈新憲法後，斯泰林自謂爲世界上最民主的

國家。他們以為現在的民主政治，只是有產階級的專政；所以在過渡時期，必須以無產專政取而代之，但在行動上，共產主義之禁止宗教自由，取締「危險思想」，對於異教邪說，不惜以武力干涉，其手段與法西斯主義正相同。所以我們在政治上視無產專政為獨裁政治之一種，在事實上是具有充分的理由。

最後，法西斯主義是最公開反對民主與自由的一種理論，他們努力擴張極權主義 Authoritarianism，以與自由主義相抗衡；充分發揮全能主義 Totalitarianism，以與民主政治相對立，目前德英的爭霸戰，即反映了這種全能國家與民主國家的思想戰。

民主的誤解 通常對於民主有兩種最流行的誤解：第一種誤解，以為民主政治即是多數政治 Majority rule 亦即多數統治少數，少數服從多數之謂；甚至有以民主與大眾政治或羣衆政治，混為一談者，誠然，英國蒲律斯 P. Yce 從政府體制立言，曾把民主當作民治來看，他所謂民主政治，確含有多數政治之意。但長處所謂多數政治，是指代議制下多數取決之一種辦法而言，在民主國家，一切思想之見諸實施，必先經過自由討論，而後付諸多數取決，凡自由討論，多數取決，乃議會場中人人所公守的規則。少數主張雖暫時不被採用，但此時代的少數，在另一時代，也許就變為多數，所以真正了解民主自由真諦的少數者決不會誤解「少數服從多數」的含義的。不幸現在常有一部分人士曲解多數政治的意思，以為如果支持和擁護現政府的人數衆多，便是多數政治，民主政治。這樣說來，現在德義蘇等國政府，表面上或實質上受民衆熱烈擁戴的政府，都可以稱為多數政治，民主政治了。上面已經說過，民主是獨裁的對待名詞，我們決不能使之混淆。故為民主政治下定義時，決不能簡稱為多數政治。因為在一黨專政下的多數制，絕對不容許政敵有發言權，一切相反之言論，都要受檢查與取締的。這種多數政治，當然不得名之為民主政治。

民主政治更不得名之為大眾政治 Mass rule，或羣衆政治 Crowd rule。許多人以為大眾是無知的，羣衆是盲目的，如由盲目無知的人來管理政治，決計產生不了傑出的領袖。普通人往往是忘賢妬能，所以受其擁戴者，必然是平凡人物。此種論調，考諸事實，並不盡然。英雄崇拜之心，人皆有之。此有人焉，才足動衆，德能服人，在民主制度下，決不會被埋沒的。一

般人知識能力、或屬簡單低陋；但其道德感覺，却極敏銳，本來民主之說，並不包含人民直接行使治權之意。中山先生對於政權與治權的區別——「政權為全國人民所共有，治權為全國人民公意所選託——實屬至理名言。近代政治問題，日益複雜，非一選賢與能，實行專家政治，不能解決。故民主政治絕對不能名之曰大眾政治，或羣衆政治。至民主之為民治，意為人民只在體上可以決定國家政策的一般方面而已。

第二種誤解，以為民主政治自始即是代表制度，議會制度，例如「巴力門」(Parliament)手續，「康格來」(Congress)政府。乃至民衆代表的方式。誠然，現在民主政治在大體上，仍是議會政治。按照傳統上的民主觀念，民主政治可以無須議會制度而存在。今日之議會政治，大都是有一民選的中央代表大會，在此大會中，舉行公開辯論，由多數表決，構成決定的中央政府機關。從歷史上來講，民主政治的發達，確是議會制度的發達；直到如今，還可以說，議會制度不能脫離民主政治而存在。但是我們決不能武斷的假定，輿論的自由運用，必須在議會形式中才能表達出來。大體說來，歐美民主政治乃是一種近代的發展。當議會制度發生的時候，政府問題尚為簡單；輿論單純，並不龐雜；各種專業的團體利益，尚未分歧；區域或地方代表制，在當時有意義者，現在已無意義；當時以農業為本位，人地關係甚為重要。現在一切更易，在每一民主國中，重要管制的活動，都已脫離了國會的直接支配，各種專門部會應運而生，各種統制與團體功能亦隨之而起。如果這種歷程長此繼續下去，「巴力門」與「康格來」，也許就不成其為國民生活的主要中心了。如果一自由一能夠繼續存在，民主自然仍能繼續得勢。自由輿論的潮流所推移，仍將決定誰是國家的統治者。時過境遷，在自由原理之下，則民主政治的機構必然要隨着時代而改變的。

民主的真諦 如果民主制度是隨時代而變遷，則我們是否不必追問民主的政治體制，而直捷了當的把民主當作精神看待呢？受過社會科學訓練的人，是不願作此「躲避」的。因為把民主當作精神，不但太無定論，而且有人假借的危險。因此，我們必須仍從形式或結構上來給「民主」下定義；雖然我們承認具有一種適合的精神，一套適當的態度，才能支持民主的形式，維護民主的結構。簡言之，解決問題的關鍵，即在明辨國家體制與政府體制之不同。世界上有永存的國體，而無永存的政體。民主便是這種永存的國

體。不論何時何地，民主存在與否，可以根據兩條標準來規定。這兩條標準，請如下：

(一) 民主肯定國家與社區的區別，本即國家與文化的區別，使之彰諸事實。同時民主政治，必然是實實在在的憲政法治，人民的自由及權利，在憲法上得有保障，政府無權予以廢止。

(二) 民主依賴相反的意見自由發表。在此政制之下，組織政府，決定政策，全以當時民意為向背，隨輿論而轉移，然後依照憲法手續而見諸實行。茲再分述之。

何謂社區？社區是人類社會互動的一種廣大區域，不論社區規模的大小，如一部落，一村莊，或一都市社區，甚至或為一民族社區，在此區域以內，社會業人具有一種共同生活的條件。換言之，社區是社會中一相當限定的區域，而一個國家（即政治組織）的邊界，並不一定與此區域相並而行。而國家與社區，或國家與社會的區別，則不可以不辨。為欲了解社會現實起見，為欲指導社會政策起見，我們就不能不着重這個重要區別。因為民主政治在事實上肯定了這個區別，無論它的上層結構如何脆弱，而它的基礎是堅固的建立在現實之上。亦因為全能國家在事實上否認了這個區別，所以它的基礎是建立在空虛的假定之上。強權，巧辯，或武力決不能毀滅這個區別，而使社會的大小與國家的大小相稱的。國家乃是人類在政府之下組織起來，沒有一個人類團體（便是最全能式的）肯將自己，包括他們的生活，思想，信仰，受權一切在內，完完全全屈服於政府權力支配之下，人類究竟是風俗與傳統的產兒，有道德觀念，有宗教信仰，有日常習慣，這一切都不是，亦決不能，由任何單純的權力中心來加以統制和支配的。人們生活在一個社會模型中，是有生機的，而國家組織却是嚴格的。社會模型與日常生活休戚相關；而國家是無人格性的，與人生隔離較遠。國家不是一個莊嚴的名稱，為人們所崇敬；便是一種可怕的東西，為人們所恐懼。在莊嚴或懼怕之後，只有少數人緊握着權力，他們的眼光淺短，同情有限，了解不足。國家只能做到政府所能管轄的事情，統治者——一人或少數人所能命令執行的事情。當統治者胸襟褊狹，不顧一切，強使人們以他的思想為思想，以他的評價為評價；一時社會業人受其迷惑，或被其激動，都可以擁護他這過度的要求。他可以是命運的工具，亦可以成為其人民心目中的彌賽亞（救星）！

然而他的意志只是一個人的意志，他的意志也許可以統治國家，但世上決無一人或少數人，可以明瞭或支配社會的創造力量。請一社區的全體居民，應該為此全能意志所模塑，所左右，此辭的荒謬，就等於前人所謂太陽繞着地球運行一樣。

何謂國家？國家是社會組織的一種特殊型式。國家意義或功能之所以能令人明瞭，因為它是社區所管轄的一種機關。如把國家當作社區一樣，或混作人民和民族看待，便是邏輯上的混亂。人民參加許多活動，發生許多關係，此種活動和關係，決非「政治的」可以概括。人民的意見分歧，思想不一，道德觀念不同，宗教信仰異殊，文化程度不齊。國家的政府雖然能在形式上加以壓抑，這些活動和關係雖不復存在於政治制度的國家中，却仍可存在於社會制度的社區中。譬如我們說「德意志推翻威爾遜(Coalition)共和」，意思是說人民或一部分人民推翻國家，並不是說國家推翻國家本身。如果我們細加思索，就知國家不是社區，而祇是社區的政治組織。人民的風俗也許與國家的法律發生衝突。而人民也是社區中之社會業人，不僅僅是國家的公民。他們還會因別種關係而活動。他們思想和努力，恐懼和希望，以及信仰，感情，和利益，與家庭生活，大都都超出政府的範圍以外。遇有戰爭，或重大危機，國家雖然可以強迫社區服從，要求國民暫時遺忘其他關係，其他利益；但是此種要求，總要付極大的代價。

民主政治的作用，即在憑藉憲法的形式，以建立「社區廣於，大於！國家」的原理。在許多舊式國家體制下，如在古代帝國，這區別是隱存的。日常生活的計劃，除了田賦的征收及戰爭的操辦外，人民的風俗習慣，從未受過政府的干涉。在民主之下，才將國家與社區的區別，立為政治制度的基礎。民主政治斷定國家是社區的一種組織形式；國家是為着某種目的而組織，並非為着一切目的而組織。如果意見尚須自由發表，如果政府應該視作人民的機關，以政府為主體，以人民為代表，則有些地方，國家的目的，當然要加以限制。在民主政治下，社區的文化生活，一般言之，是不受國家的直接支配。如果文化需求整齊劃一，則思想自由，均被禁止；而民主政治，亦根本不能存在，民主政治，依此瞭解，就不是一種特殊的政府體制，附着於一組特殊的歷史制度之上；而是一種政府方式，與一組態度相配合。形式體制是可以改變的；如果民主政治的創造歷程能够永存，則形式體制必然隨着

時代而改變。

世界上惟有民主可以明白地建立了國家與社會的區別，亦惟有全能國家明白地否認了區別。惟有民主國家視政府為機關，人民為主體；亦惟有全能國家相反的視人民為機關，政府為主體。

第二條規準，「輿論決定政策的憲法權利，一如上所述，是隨着第一條規準而來。國家與社會的區別，即由此而見諸實行。國家管轄屬於國家的公共利益，或人民所認爲的公共利益；反之，社區則滋養許多利益之非一切公民所共有者，而至多只是特殊團體所共有者。民主國家是一個有限制的國家，它受種種限制：它不能禁止言論自由，除非有了主張「廢止言論自由」的言論；它亦不能忘恐種種政策，取消人民集會結社的權利，干涉人民信仰宗教的自由，取締文化團體的自由活動，當然危害社區的公安與秩序者不在此限。

輿論決定政策的憲法權利，必須有一種政黨制度，始能表達出來。在民主政治下，言論是自由的，而亦是受統制的。非有組織，不能統制。非有政黨，不能組織。所以在近代國家中，不論政黨的弊害多大，罪惡多深，而政黨仍是民主政治所必需的條件。在全能國家中，一黨專政，一黨治國，嚴格言之，就不成其爲政黨。因爲一黨專政，言論被壟斷，意見不得自由構成，自由發表。這種黨治，恰恰與政黨制度相反。此外職業組織，或功能組織，亦不能成爲政黨的替代品。這種組織，或企業組合，若不是自動結合的，便是受國家統制的。如係自動結合的，工人和僱主必然各站在一邊，各依本黨的立場而活動。否則他們就因政見不同而分開，於是政黨依然發生。如係受國家統制的組織，那只是政府統制下的御用機關，好比在意大利那樣，決不能代表言論自由的機關。它們的作用，至多是使民衆轉移視線，消耗精力，由純正的政治上的爭論，轉到不關痛癢的，屬於特殊物質利益的問題上去。

大體說來，歷史上自有充分理由來證明一個國家習慣於兩黨制者，較之習慣於多黨制者，其民主政治的基礎更爲鞏固。在多黨制下，某一政黨如能左右危機下的勢力均衡，或利用民衆激情，或宣佈救國救民的方案，得到擁護，可以攫取政權。反之，在兩黨制下，當此之時，如有一黨，爲競爭政權，而壓迫敵黨，必致激發民衆的公憤。所以當兩大政黨作政治鬥爭的時候，每黨都須適應環境而隨時改變，使第三黨不易產生，那時民主政治最爲穩固。

這亦是世人所以主張強化兩黨制而不使分裂爲多黨制的一種重要理由。避免分裂最有效的一種方法，便是表面上公允而無害的比例代表原理。在好多例子中，特別是威馬共和一例，不幸這原理竟成了民主政治失敗的一個因素。上述兩條規準，供給了充分理由，以使民主政治與它種國家體制，辨別清楚。凡在這些原理流行的地方，其政治制度就民主的。除了民主政治以外，沒有別的政治制度，是建立在這些原則之上的。獨裁政治也許會建立在多數意志之上，但少數意志在此制下，絕對沒有公開表達的機會。所以決不能根據擁護政府人數的多少，而決定國家之爲民主政治或獨裁政治。而且擁護納粹政府或蘇維埃政府的國民的人數，較之美國之贊成華盛頓現行政當局者有更多的可能。

民主的廣義 如前所述，民主不僅是一種政體與國體，或一種社會組織與控制；推而廣之，民主亦代表一種文化體系，一種人生態度，廣義的民主社會與民主文化，具有兩種基本條件：一是物質的，客觀的條件；一是主觀的，精神的條件，經濟秩序代表客觀的條件，人生觀代表主觀的條件，必須兩種條件俱備，民主制度與民主精神，才能互相維繫，保持長久的存在。

先說民主政治與經濟秩序的關係，在我們看來，民主政治與資本主義，並無必然的關係，正如蘇俄那樣，可以採取民主的政治理想，而拒絕資本主義的經濟制度，中國國民黨的民生政策，如能真正實行，使人民得到經濟自由，則民主政治自由，自可得到確切的保障，我們以爲最適當於民主政治的經濟秩序，必須注意兩個原則：第一，民主政治與社會階級可以同時並存；第二，民主政治與計劃經濟是相成的。

共產主義者以爲民主政治與階級區別，二者勢不兩立；經濟不平等的現象一日存在，民主政治即一日無意義，這是由於誤解平等之義所致。依據現代差別生物學與心理學所研究的結果，我們知道人類天賦是不平等的，所謂平等之說，應指人爲平等而言，其真義始能明瞭，中山先生對於不平等假平等與真平等三者之分別，解釋最而恰當，具有近代科學的根據，我們以爲人爲平等，至多只能做到選舉權平等，法律上平等，一切機會平等；而機會平等，尤爲民主政治的關鍵，至於社會地位，則無法使之平等；因之，社會階級，本無從使之消滅，實際上在民主國家中，某種階級制度，常與民主制度

同時並存，人類既有靈貴才智平庸愚劣的分別，在民主社會中，惟有使之各得其所，各安其位，大家「各盡所能——各取所值」。我說「各取所值」，而不說「各取所需」，即在表示真正的民主社會，不容貧富懸殊太甚，而某程度的經濟不平等，在事實上是無可避免的。目前資本主義國家，有一種可怕的經濟不平等，即是失業現象，民主政治必須設法解除，否則足以危害民主自身的安全，誠然，失業問題，在獨裁國家，大體已得解決；不幸在民主國家，反倒成爲嚴重問題，這裏最可以看出計劃經濟是民主政治所必需的條件。

民主國中反對共產主義者以爲欲保存民主政治，必須毀滅社會主義，而計劃經濟，出自蘇俄，所以計劃經濟與民主政治二者是不相容的，這是因噎廢食之論，我們以爲實明的經濟設計與統制，乃是補救民主政治下資本主義制度流弊的惟一藥劑，用之則存，捨之則亡，計劃經濟，純粹是一個技術問題，與民主獨裁之爭論，絕無關係，獨裁國家可用以解決經濟問題，民主國家亦可用以解決經濟問題，當經濟不景氣的時候——資本主義制度下的人力，物力，財力，一概棄而不用；很顯然的證明了經濟機械的週轉不靈，貨幣信用制度與生產制度之間，未能調劑配合得宜，這是民主國家的嚴重問題，只要認清此問題的解決，與民主政治非但不衝突，而且是相成的，則現有經濟智力，足可解決問題而有餘，這解決不但無害於民主政治，而且是它最需要的保障。

末了，略論民主政治與人生觀的關係，民主與獨裁，不但是代表兩種社會政治制度，亦代表了兩種根本相反的人生觀，民主是一種希望哲學，樂觀主義；獨裁是一種失望哲學，悲觀主義，民主的人生觀，相信人有人人的價值，有獨立的人格，因而尊重他人的人格，同時亦期望他人尊重他一人的人格，自法國革命人權宣言以來，個人人格的尊嚴性，已成爲西方民主文化的磐石，惟在獨裁的人生觀，才否認此種基本理論，他們相信人性本惡，人是富

有掠奪性的動物；他們不信人生可以臻於至善之境，人類可以完成至善之我；在人與人之間，戰爭虐待，必不可免，弱肉強食，勢所必能，他們以爲「社會進步」，是民主國家知識份子的一種幻覺；「最大多數的最大幸福說」，是民主國家腐化墮落的主要原因，在優勝劣敗的世界中，個人快樂，無足輕重，力的政治，高於一切；人是倡行霸道伸張國權的工具和手段，由此見解，可知其埋沒個性，達於極點，幾百年來人類所爭得的個人自由及權利，爲之一掃而空！

目前民主政治正遭遇着空前的危機，我們對於民主的優點與弱點，應該認識清楚，而後知所適從，民主生活方式最顯著的優點，是使人了解人間可有各種觀點的不同；相信真理須由智識合作而發現；欣賞他人獨立思想的價值，因而抱持容忍的態度，至其最大的弱點，則爲使人由消極容忍而變爲調和妥協，戰前英法對德義的綏靖政策，是最好的例子，須知容忍及尊重他人的主張，並不妨礙我們決心維護貫徹自己的主張；愛好正義與和平，並不敢勵我們對於他人所取不容忍的態度，而仍持不抵抗的態度；準備自我批評，並不要我們失却了自信心；承認反對者的權利，並不要我們失却了道德上的勇氣，而不敢與那否認自由原理之人而戰。

無疑的，中國今日的處境，較之民主國的處境，遠爲困苦，爲國家存亡計，不得不選擇外交路線；而民族前途計，不得不慎選內政方向，但如欲求長治文安之道，實舍民主政治莫屬，而欲實行民主政治，必使青年養成一種積極的民主的人生觀，有了民主生活的習慣，才有實現民主政治的可能。因此，三年來抗戰的經驗，已使我們承認此次抗戰意義的深長；中日兩國代表兩種民族文化，兩種人生態度，一面是民主，一面是獨裁。我們不但是爲了保衛國家民族的生存而戰，而亦是爲了肯定「民主對抗獨裁的路線」而戰，我們深信最後勝利必屬於民主，所以最後勝利亦必屬於我們。

我國經濟建設之制度問題

吳半農

我國經濟建設須以三民主義中的民生主義爲最高原則。這差不多是目前國內各黨各派所公認的國策。但民生主義的本質到底怎樣，則直到現在還是議論紛紛，莫衷一是。有人說民生主義是「一種社會主義」（祝世康「從經濟原理解釋民生主義」，時事類編，第四十，四十一期；毛起鵠「從人類學觀點推論中國經濟建設」，中央週刊，第一卷第十二期重慶版）。有人說「民生主義就是社會主義，但却與歐美一般的社會主義不同」。它是「藉着合目的意識的經濟政策——國營實業節制資本，平均地權——而和平地實現」（粟寄滄「略論民生主義的經濟政策」，青年中國季刊，創刊號）。有的說：「民生主義仿效資本主義社會的大規模組織與最高度的生產力，發展農業工業，但無資本主義社會之弊害」（簡貫三「民生主義的法則與理想」，中央週刊，第一卷第二十期，重慶版）。有的說：「民生主義的經濟建設，是與資本主義類似方法而不同目的，同時又與社會主義相同目的而異其手段」（范苑聲「民生主義的經濟建設之世界性」，中央週刊，第一卷第二十五期，重慶版）。有的說：「三民主義的經濟制度，有時代性的，和環境的適應性的；在大貧與小貧的社會階段中，解決民生的辦法是發展生產，而用節制資本——再加上平均地權——的辦法，以防制資本主義的發生，但並非社會主義或共產主義。到了生產發展進入「大家平均，沒有貧富」，同時人人認爲勞動乃倫理問題，而非功利問題的社會階段中，三民主義的經濟制度，就是社會主義或共產主義的經濟制度」（陳希豪「三民主義戰時經濟政策」，中央週刊，第一卷第十八期，重慶版）。有的說民生主義經濟建設的途徑「不妨稱爲「國家資本主義」或「國家社會主義」（曹立瀛「戰後經濟政策總綱領芻議」，國是公論，第三十一期）。有人認爲民生主義的公式應該是（這里「十」就是統一的過程）：

民生主義——社會主義——社會主義——社會主義——社會主義

這就是說，民生主義是資本主義同時又不是資本主義。它是資本主義，因爲它本質上要求資本主義在最順利的條件下成長和開展，但同時又不是資本主義，因爲他強烈地要求「避免」或「預防」資本主義，要求實現資本主義之對立物——社會主義。「民生主義建設的基本方式是革命民權下的國家資本主義」（錢俊瑞「民生主義的本質」，理論與現實，創刊號）。又有人認爲民生主義「不但否認資本制度，而且以最大關切而發展資本制度」。國家資本制度就是中山先生發展中國資本制度的最高途徑。然而民生主義「不是如一般人的觀念——「約束」於資本主義，相反地乃是一種「誰勝誰」的衝破社會主義門戶的發展領導」。「發展國家資本制度亦未可概念化而爲國家資本主義」（侯外廬「民生主義的偉大理想」，理論與現實，第一卷第二期）。此外，有的說民生主義簡直是不折不扣的資本主義；有的說他是「一種附保留的資本主義」；有的說它僅僅是一種社會政策；但同時又有人說他是共產主義，無政府主義；還有人索性說他是一種無所不包的主義。這種種不同的解釋，只能說是「仁者見仁，智者見智」；其間孰是孰非，我們在此是不打算加以評定的。

我們覺得，在決定我國經濟建設的大政方針之意義上，民生主義的具體內容之發揚要比空洞的主義之討論重要得多。我們與其做些民生主義的「分類工作」，執着腳踏實地把它的内容確定並充實起來，使其真正成爲今後經濟建設的明確路線！

民生主義的最終目的是「大同世界」或共產社會，而走向這個目的具體辦法則爲平均地權和節制資本。這二者之中，平均地權是中山先生的土地政策，性質較爲特殊，這里不擬討論。至於節制資本則有消極和積極兩方面

。消極方面是「節制私人資本」；積極方面則是「發達國家資本」。這兩大政策原係一事的兩面，二者實不可分；但從建設的意義上說，積極發展國家資本則較消極節制私人資本尤為重要。我國私有企業本來不甚發達，經過這次長期的戰爭，更已破壞殆盡；我們今天討論節制資本，與其說是為了調整現在，毋寧說是為了防患將來。中山先生所謂「惟所防者，則私人之壟斷，漸變成資本之專制，致生社會之階級，貧富之不均」者，便是這種意思預防的意思。爲要不使我國經濟的發展「再蹈歐美資本主義國家的覆轍」，對於國內私有資本自始即加以節制，固然是必要的；但最根本、最重要的辦法還是在於加緊發展國家資本以代替私人資本。只有到了國家資本在國內各種重要的經濟活動中占到了絕對統治的地位，我國的經濟才可保證不再走歐美私有資本制度的老路。這一點是非常明顯的。而且實際上，在一產業落後，經濟基礎薄弱的國家裏，如果只節制私人資本而不同時加緊發展國家資本，則其結果勢將等於阻止國民經濟的發展，這和三民主義的建國原則根本背道而馳了。這一點中山先生看得非常清楚而且十分重視；所以他一則曰「我們在中國要解決民生問題，想一勞永逸，單靠節制資本的辦法，是不足的。……因爲外國富，中國貧；外國生產過剩，中國生產不足；所以中國不單是節制私人資本。還是要發達國家資本」；再則曰「中國今日單是節制資本，仍恐不足以解決民生問題，必要加以製造國家資本方可解決之」。

這種發達國家資本或製造國家資本的政策，至少從經濟建設的意義上說，是應該當作民生主義的主要內容和中心工作看待的。我國的國民經濟能否在節制資本的原則下迅速發展起來，固然要看國家資本發展的程度和速度而定；就是我國的經濟發展能否做到「阻止私人的大資本，防備將來社會貧富不均的大毛病」，也是要看這個製造國家資本的政策能否認真推行而定的。

何謂製造國家資本呢？中山先生回答說：「就是發展國家實業是也。其計劃已詳於建國方略第二卷之物質建設，又名曰實業計劃。此皆已言製造國家資本之大要」。「實業計劃」一書中也有一段說：「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。凡夫事物之可以委託個人，或其較國家經營適宜者，應任個人爲之，由國家獎勵，而以法律保護之。……至其不能委託個人及有獨占性質者，應由國家經營之。今茲所論，後者之事屬焉」。由此可知，中山先生的製造國家資本的政策實即發展國營事業的政策；他的「實業計劃」亦即一部發展國營事業的計劃。民生主義的經濟政策如果認真實行起來，國營事業在整個的經濟發展中是要占到絕頂重要的地位的。

我國經濟建設之須以國營爲重心，不僅在節制資本的意義上說應該如此，而且從世界經濟的發展階段和國內的實際形勢來看也必需如此。資本主義發展到了目前這個階段，其所具自由競爭之特質業已消失殆盡，取而代之的是原料的獨占和市場的壟斷。這一轉變，過去還有許多學者認爲是暫時的變態現象；到了今天，連保守的經濟學界都不得不提出「不完全的競爭」(Imperfect Competition)或「壟斷性的競爭」(Monopolistic Competition)等名詞，以圖改造經濟理論了。資本主義的這一壟斷階段，馬克思主義者稱之爲帝國主義，「資本主義的最高階段」，或「垂死的資本主義」列寧語；「因爲帝國主義使資本主義矛盾的緊張程度達到極端，達到頂點，接着便是革命的開始」(斯大林語)。穩健的經濟學家雖然還不承認這些矛盾是資本主義的不治之症，但稍微開明的人已經逐漸了解，目前的恐慌決不是偶然之事，除非產業和整個經濟重新改造一次，恐慌的不斷光臨恐怕終究是不能免的(參看Harold Macmillan所著Reconstruction, 1933及The Middle Way, 1938)而且事實上，自第一次世界大戰以來，這些矛盾已使社會主義的革命在俄國獲得勝利；意德兩國因爲革命危機的逼近已先後放棄民主政治而實行了法西斯主義即在所謂民主國家自由放任主義亦已日趨沒落而漸代之以政府統制和管理了。縱觀全世界，各國的政治制度和經濟組織儘管不同，但集體經濟(Collective economy)之抬頭却是目前普遍的現象。現在歐洲正燃燒着第二次帝國主義戰爭的烽火；亞洲方面，我中華民族亦與日本帝國主義者作殊死

戰，以求國家的獨立與民族的自由。這次的世界戰爭，其結果如何，目前雖尚不能預測，但今後各國的經濟必更趨於集體化，却是可以斷言的。在這樣一個世界環境中，如果還有人醉心自由放任的陳說，主張我國仍走個人資本主義的老路，把經濟建設的重担放在國內薄弱的散漫，凋殘零落的私人資本身上，冀其自行發展，則何異痴人說夢！時至今日，我們只有把一切經濟力量集中在國家手裏，由國家依照遠大的目標，整個的計劃，和堅定的政策，加速建設，限期完成，我國的經濟才有可能跳出殖民地地位而踏上獨立自主的途徑。事實上，我國自抗戰以來，經營事業和統制機構都已有相當的基礎；而最重要的，我們今天已經有了一個強有力的統一政權。這些重要的事實都在說明，目前我國「由國家管理資本，發達資本」（中山先生語），不但必需，而且是可能的。

工業化與都市問題

中國今後經濟上的出路，無論對經濟制度政治組織主張之如何，工業化恐怕是其必然的趨向。工業化不一定專指製造工業的推廣，也並不一定忽視農業的重要性，但是其中問題總在近代機械化生產方法的廣泛應用。這種工業化如果入了軌道開始發展，必將引起許多附隨的問題；而都市問題便是其中重要者之一，因為在工業化發展的進程中，必引起人口的大量都會集中，人口的大量集中便易使都市趨于過度的膨脹；而過度膨脹了的大都市，由今後人類文化的觀點看來，究竟是否如一般所想像的人類生活的樂園，近代文明的金字塔，已成一待考慮的問題。

在一個工業一向未發達的國家，若它的工業生產事業驟然增加，而國家沒有事先整頓的計劃聽其自然發展，則這些生產事業除了少數必須就近原料外，即必然地皆集中到都市。這種集中不僅是人類喜集居的本能，也不僅因都市本身積聚的誘力，實係有其經濟上必然的理由。因為（一）一種工業

說到這裏，也許有人要問，這樣「由國家管理資本，發達資本」而建設起來的新中國將是怎樣一個社會呢？我們可以簡單明瞭而具體地回答說，將是國家資本制度。這種國家資本制度不必而且不應抽象化或概念化為國家資本主義，因為民生主義的國家資本政策是以預防資本主義和實現社會主義為鵠的，只要民生主義能夠徹底實行，不使政權落在少數特權階級之手，它可以和平地過渡到社會主義的社會的。但同時這個國家資本制度不必也不能抽象化或概念化為國家社會主義或社會主義，因為民生主義的國家資本政策是在我國舊有的私有財產之基礎上施行的，它雖有利於過渡到社會主義的社會之可能性，但卻沒有這種轉變之必然性。從國家資本制度到社會主義的社會，中間必須經過許許多多的困難和奮鬥。然而，那畢竟是將來的問題。我們目前還是要為實現民生主義的國家資本制度而努力的。

劉鴻萬

的發生，多係因市場上已經有了這種需要，或有產生這種需要的可能；而都市就是最就近的大市場，產品在當地推銷的可能性，自較在偏僻分散區域者大。（二）即使製品非為本地之消費，而主要係須更運外行銷者，亦因都市為交通之中心，運銷的路綫和機構較多，運銷較便，生產機構置於都市自較有利。（三）都市的這種交通集中的便利，使各處的原料易於集集，因此生產亦易維持與擴大。（四）都市人口較多，工人的招募較易，使事業易于創設。（五）都市因各種事業集中，一般補助的事業，如倉庫修理工廠等亦較多，使生產事業易于創設和發展。（六）都市同時為金融之中心，資本的募集，資金的運用和保存皆較便利。（七）生產事業設立於都市，可享受種種都市設備的便利，如道路溝渠燈光燃料以及消防設備之利用等等。（八）都市為各種用品集中的地域，生產與消費的常用品供給便利。（九）在後進的國家中，都市的治安往往較偏僻的區域安全，使生產事業易於保障。

因爲以上種種的原因，所以初期的工業生產事業自然地集中到都市之內或其附近。隨着這些生產事業的集中，其他商業公務文化娛樂等事業也必附隨地增加，于是都市中各種生產與消費的人口即亦集中膨脹。若這種都市是新創設或較小的都市，則達到大都市的限度尙須時日，因之問題亦尙小。如果是舊有已相當大的都市，則這都市即將繼續膨脹，而這種過度膨脹了的大都市的利弊，便是我們現在所想討論的問題。

大都市有其很大的優點。(一)由經濟的觀點看時，各種生產事業以及直接間接與生產事業相關聯的事業之設置於大都會，選擇或更換勞工與事務人員之可能性較在小都市者大，事業進行受勞工缺乏之阻礙者較小。且大都會易吸收全國的優秀專門人材，使事業經營能產生較高之效能。復因各事業間的競爭劇烈，消息靈通，容易促進事業本身之進步。此外一般人之集居于大都市，就業和擇業的機會亦較多。人口與事業集中之大都市同時亦需要集中之大市場，此種集中大市場之存在利於事業之專門化與大規模化。更因大都市中人口之需要習慣變化迅速數量巨大，易刺激新發明製成之產生。若一國之工商業在世界佔重要地位時，大都市之存在，較便對外經營。(二)由文化的觀點看時，大都市易創設大規模之文化機關如學校圖書館，易發展大規模之文化事業如報紙無線電廣播亦易集中全國文化界之人才，使文化較速發展。同時大都市中之人口，常佔全國人口之重大部份，此種大之人口既密集于一區，文化之傳播自較迅速，因之亦易提高全國之文化水準。(三)就人民之氣質看時，大都市中事業與文化既集中，人民之知識水準自亦較高；對外接觸靈敏，人民之感覺亦較靈敏，國家民族之意識亦較易發達。

不過大都市的劣點，今日也成了明顯的事實。(一)過于膨脹之大都市，都市面積和住宅的擴張，照例不如都市人口增加之迅速，于是平均每人之生活空間亦愈縮愈小。更因近代分配制度之不平，除少數富有者外，都市人口十之八九係生活于擁擠過度之區域。其結果乃使大都市之死亡率及肺病等

疾患，皆較其他健康衛生設備較遜之較小都市爲高。(二)大都市因工資地價之昂貴，租稅負擔之增加，生產成本已較在較小都市者增高；而復因工人與下級工作人員生活條件之惡劣，工作效能亦較小都市者減低。(三)大都市因所含人口過多，份子複雜，故社會最易發生易普遍，亦易隱蔽。更因大都會中日常生活變幻劇烈，人與人間的關係疏薄，以致大都市之人心往往浮于游滑輕佻。(四)在近代大都市中，因交通之擁擠房屋之過大，多生不少之浪費，如電力燃料時間上之損失等等。

都市之集中自商業資本發達以來，本已有此傾向；但是近代龐大都市之成立，其基本原因實在蒸汽動力應用之發達。因爲工廠生產應用蒸汽動力，生產範圍即易擴大，而其擴大又必須就其原來的廠址，工業生產組織最初的創設既又必須在都市附近，所以引起了上述人口的大量都市集中。這個傾向更因近年大都市在國際工商業上所佔地位的重要性之增加而加厲。不過在今日電力與內燃交通機關發達的時代，不但工業生產組織不必皆集中於都市或其附近，不必就煩地地址擴充；而且各種大都市之優點，較小都市亦可具有，大都市之缺點則可避免。因爲在這種時代交通必異常發達，工人之移動甚易，可使較大規模工業生產事業的創設，遷就其他生產或運銷或國防等其他條件，而不必定須接近人口集中的都市。電話，電報，無線電，航空等通訊方法的發達，可使人與人之接觸不因距離而受阻，是以事業之經營，不必集中于一地亦能有效管理。如以電力爲動力，則工廠之擴充自亦不必如蒸汽時代之必須遷就原廠址。更因此種交通通訊之便利，使人口不必集中于一地亦可構性質相同之大市場，亦易獲得各種物品之供給。至若文化之傳播，亦不再因距離而發重大差異。

所以會爲非大都市莫備之種種優點，在今日既可由較小都市達到，而大都市之缺點，又非較小都市之所能生，則中國今後的都市建設，似有了明顯的指針。中國今日的經濟狀況，蒸汽時代尙不能謂已經達到，自更不敢期對更進一時代的問題能有所創見。但是「後來居上」，如果我們自己有計劃，

則：們的落後未始不是爲我們節省了一段曲徑。本來都市的大小是一個相對的觀念，即使我們能依慣例而定一個人爲標準，如認人口百萬以上爲大都市，百萬以下爲中小都市；這個標準也須依一國疆域的大小，人口的密度，經濟發展的階段，都市的對外地位，以及都市內部設備的良窳而有伸縮。尤其是中國大都市一向不多，人口又過度分散於農村影響農村生活程度的低下，須積極吸入都市以便改善；而且工商業太不發達，更須利用都市的發展以促進其發展。所以中國所謂的大都市，限度應當寬些，只須都市本身設備完善，區劃得宜，一二百萬人的都市似不能視爲過大。但是如果傾向更大的膨脹時，即使因經濟的發展或政治上的需要，對一二都市不得不稍容讓外，必須加以限制。想達到這種限制目的的自然方法，就是實行都市分散化的政策。因此都市如果分散，則較小的都市數目可以增多，人口自然不致集中於少數的都市。

都市的分散化，不僅爲防止大都市的發生，爲顧及中國的特殊環境，也有實行的必要。因爲（一）中國的地域過於廣大，若人口過度集中於少數之大都市，則全國之經濟、文化將發生顯著的差異，防礙全國平衡的發展。如近年沿海各都市所在的區域和內地各城區間，這個差別的傾向即很顯著。（二）由國防的觀點今後都市之不定過於集中，已成今後都市建設原則之一。這一點在中國尤屬必要，因爲中國今後之國力在相當期間內恐只能側重防守，于是一邊作戰，國內即有變成戰場的可能；若將政治經濟文化人口集中於少數之都市，則全國的命脈有易被摧毀的危險。此次中日戰爭中，中國之工商業若非主要集於上海而係分散於內地各都市，則此次抗戰亦不致忍受當前如許痛苦。法國若非以巴黎爲全國政治經濟文化之唯一中心，在此次歐戰中失敗亦不致如此之速。

所以即使爲促進中國今後經濟之發達須發展都市，也當採取分散化的政策。都市分散化的實行，有兩個途徑須同時進行。一個是新都市的創設。中國今後既須積極的工業化，則新建的多數工業生產組織如不就近舊都市，即必造成新都市。既欲預防舊都市過度膨脹之危險，即當儘先選擇接近交通路線或原料動力、人口尚疏的地點，如縣鎮，爲出發點，在這種地點新興的事業集中，則不致在短時期內膨脹過大的都市。如政府有有效的管理和發展的計劃，在將來也不致形成過大的都市。一個是舊都市的限制。如果新

興的工業必須就近已有的大都市設立時，則當儘量不使這種新事業直接混入舊市區，而使其在舊都市的附近創成衛星式的小都市。如此既可利用舊都市既有的方便，又可避免它將來過度的膨脹。這種分散式都市之建設趁我國工業化尚未大量開始的時期，實現比較容易，因爲中國既有的大都市數目比較尙少，而必須利用舊都市的便利之事業，多係私人興辦的小規模事業，對這些事業如果有適宜的分配與統制的方法，不致影響到都市的過度膨脹。易使都市膨脹的多是大規模的事業，這些事業今後恐皆將由國家或大資本經營，只須交通有辦法，很易配置到人口較疏的地點。近年美國許多一向在東部大都市中發達起來的大規模工業，逐漸遷移到人工地價較廉的南部中部的傾向，便是一個極好的先例。

中國今後的都市既當爲防止其過度膨脹而分散化，但是這也都市的內部，亦必須有合乎將來社會需要，提高住民福利的計劃；不應再如中國以前都市，聽其自然亂雜無章的發展。關於都市本身的建設，通常有三種主義：（一）美觀主義，（二）實用主義，（三）美觀與實用兼顧主義。美觀主義是欲使都市除爲生活居住交通等必需的安適設備外尚能自身體現一種日美的外觀，以便都市人士除其生活享受而外，尚能欣賞都市本身的美。這種都市以巴黎爲代表。實用主義的原則是欲使都市儘量適于都市實際生活的便利，如良好的衛生設備，交通便利之街道，容納多人的住宅等。這種都市以英國爲創始。美國的都市繼之。自然這兩種主義，並非在相排斥；重美觀者必須顧及其合實用，重實用者也必具相當的美觀。俱由近代都市發達的經驗和研究的結果，已知今後的都市實當美觀與實用併重，不宜偏重其一方。這種主義的都市以德國的近代都市爲起源，而刻下其他各國的意見也都傾向于此。

中國今後都市建設方針，已如所云固不敢期其能有新創見，但是至少當採用他人試驗已竣的善案，所以第三種的美觀實用兼顧主義，似爲應當遵循的途徑。這種計劃的實行，對新創設的都市雖屬較易，而對既有都市之改造，則不能不顧及既存的環境；更因中國人民之生活習慣與西方者頗相庭徑，他人的計劃自不能原封照抄。尤其中國富的積蓄向極貧乏，在工業化的初期，政府以及社會的資本與富力必須用于鞏固國家基本需要的事業，對都市的建設也決不致有豐富而資力投下。而且在這個時期，電力和內燃交通工具的普遍應用決不可能；所以在較短時期內，都市的建設亦不能期其能盡善美

。但是都市的建設是否永久性的事情，雖非一二次即能達理想，而開始建設時即必須有顧及將來的需要與發展傾向的計劃。所以此時一面當儘管不辭其勞，創設為市民基本生活福利的設施，如電燈，下水，衛生設備，公園等

論非常時期的工役

林良桐

勞作自由原為現代各國的通則，一九三〇年第十四次國際勞工大會所通過的強迫勞動公約，即以逐漸廢止強迫勞動為目的。然國家或因經濟建設，或因國防需要，為全體國民的福利安全計，仍不妨有強迫之舉，此我國訓政時期約法第二十六條之所明定，亦強迫勞動公約第二條之所承認。按民國二十五年中央通過的國民工役法原則，會將工役分為服役與徵工兩種：在服役者居所五公里以內為服役，以無給養為原則；在服役者居所五公里以外為徵工，酌發給養或工資。此二者雖有工作地點與居所距離遠近的差異，其不應即徵者的願意與否，其同為強迫勞役則無二致。民國二十六年七月國府公布國民工役法分平常時期的工役與非常時期的工役，平常時期的工役，以公共事業為限，即（一）自衛工事，（二）築路工事，（三）水利工事，（四）造林工事。非常時期的工役，則以非常時期的自衛工事，水火災蟲災地震及其他重大災難的防衛及救護為限。平常時期的工役，關於服役的日數，徵工役的時期，工役主辦的機關，服役人民的編制，均受法律的限制，對於避免民力的濫用及各種流弊，頗能注意；但非常時期的工役，則不受這些立法的限制，完全委託於行政官署。但行政官署能秉公辦理，固能收重大的成效；若負責人員上下其手，則民怨叢生，其妨礙於抗戰前途亦非淺鮮。

徵工制度在我國原有悠久的歷史。古代租稅制度中，有粟米之征，布帛之征，力役之征；沿至唐代稱為租庸調。這所謂力役之征與所謂庸，就是古代的徵工制。徵工制成效的卓著者如長城如運河，到了現在我們仍可利用仍得瞻仰；然而同時也是我國歷史上虐政暴政的表徵。這是制度的不良呢？還是辦理的不善呢？當民國二十三年我最高軍事當局用此久遭廢置的徵工制的時候，誠以天災流行強鄰壓境，知非實施經濟建設與國防建設不足以圖存，故其着重點在於經濟與國防；但除此以外徵工制復可引起若干的副作用。第一，政府利用徵工制，舉辦鉅大的工程，藉以增多工人就業的機會，是

等；一當富為將來的發展打下基礎，如地域之分區，房屋街道格式之規定，瓦斯暖氣等公用設備條件之造成等等。

國民工役含有一種失業救濟的作用。蔣委員長於民國二十四年三月令各省市注重每年征工辦法的電中有云：「每年征工可使『無告貸之窮民，不受無故濟施，而得征工半價，以免求乞；是乃地方政治救民之第一步。』抗戰以後，難民流離失所，精神體格日就萎疲，而此種作用尤見重要。第二，徵工的召集分配及遣還，事項係參照徵兵原則辦理，是國民工役含有一種軍事教育的作用。吳鐵城氏在粵省府紀念週說明國民工役的意義時，亦稱德意蘇各國征工的收效卓著，係仿照軍隊組織得來。第三，蔣委員長二十四年八月九日的成都通電有言：「提倡徵工，破除人民怠惰自私之積習，獎勵服務互助之德性，」是國民工役含有勤勞習慣養成的作用。總之，國民工役可以奠定經濟的基礎，可以充實國防的需要，同時復有發生救濟與教育種種的作用，則徵工制度目前在中國不但有極端的重要，且亦為完善的制度。

我國自工役制度實施以後，成績大有可觀。水利方面，如長江水利工程，導淮工程，黃河水利工程，以及四川雲南的水利工程，其所徵用人工動輒數十萬，其所成就絕不在於開闢運河之下。公路方面，如中蘇公路，滇緬公路，以及西北西南各省的公路，在國防上的重要亦不較古代的長城為遜色。但這些偉大的工程在民衆的心目中，會不會也像長城與運河一樣，也變成暴政虐政的表徵呢？這是抗戰前途決定的要素，民心可用而民怨亦可畏，我們在這國家民族存亡絕續的嚴關前不可漠然視之。抗戰軍興以後，辦理工役的機關對於辦理的情形多不肯宣布，而報章的記載亦付厥如，但我們以戰前的情形為例，亦不免寒心，尚望政府與社會留意及之。我們須知道每次徵工動輒數十萬人，影響所及不下千萬人。

國民工役原以普通服役為原則，尤其非常時期的工役多不發給養，應以普通實施方能持平。普通服役應先振起國民精神，使國民知道保衛鄉衛國的大義與大恥，中央會令國民黨黨員率先服役以為之倡，叙昆公路以壯丁服役免

服兵役爲鼓勵，而雲南省出徵軍人家屬特准免服地方工役，皆所以求持平之道，以弭民怨。但事實上黨員會否率先服役，這要問黨員諸君，而紳士或有錢有勢者多不願服工則爲普遍的現象，於是國民工役變爲貧民工役。

人民以故抗不應徵者，依國民工役法第二十三條的規定，得強制執行或處以罰金。向法第二十四條則規定辦理工役人員，對於違法徵役或免役處分者的處罰。我國鄉民無知，當地軍警每不肯因勢利導，或施刑罰，或妄拘署，例如二十五年江西省九瑞公路徵工，九江縣徵至八旬老人及女性；又如導淮工程工，某保長以公報私仇，痛打李氏子，將其枷鎖送城下獄。這種情形在戰前報紙上多有登載，現在是否事實上絕跡，亦應嚴重注意。

非常時期的徵工雖可受國民共役法第四條與第十一條的限制，但倘非萬不得已，務須節省民力縮短服役期間。我國徵工的史實中，曾有徵用民工過多，致本地農業勞工缺乏，釀成災荒者；例如，二十四年八月蘇北水災時，「徐州附近各縣，徵快達二十萬人以上，晝夜進行，日無暇晷，各縣壯丁疲憊萬分，又值農忙，秋收時期，民佚均不能回家收穫，焦急萬分。」二十四年四川省剿共之際，因軍事急迫，徵工築路，耕種季候一再延誤，地

論非常時期管理銀行辦法

財政部於最近（本月七日）公佈「非常時期管理銀行暫行辦法」十條，其中最重要的規定，是限制銀行去直接或間接參加囤積居奇等活動。辦法中明白規定如次的幾點：（一）「銀行運用存款，以投資生產建設事業及聯合產銷事業爲原則。其承做抵押放款，應以各該行業正當商人爲限，押款已屆滿期請求展期者，並應考查其貨物性質，如係民生日用必需品，應即限令押款人贖取出售，不得展期，以杜囤積居奇」（第三條）。（二）「銀行不得直接經營商業或囤積貨物，並不得以代理部、貿易部，或信託部等名義，自行經營或代客買賣貨物」（第四條）。我們認爲這種規定是很切合實際需要的。

抗戰以後，各地的物價往上高漲，貨幣的原因和供求的原因雖然應該負很大的責任，但投機操縱和囤積居奇也是主要原因之一。投機操縱，囤積居奇的事情，假如沒有銀行直接或間接的推動，則絕不能發展到現有的程度。

方上因之而發生災荒。這種現象是目前萬不可重演的，因抗戰的持久，後方人心的安定，有賴於糧食的充足者至爲重大。

義務徵工，壯丁往往設法規避，應徵者每多老少殘廢之人。這種人物依法可以免役，而事實恰恰相反。彼等工作遲鈍，加以施工地帶的設備簡陋，每易釀成意外災害。據載川湘公路修築時，前後徵工約二十六萬餘人，死傷者竟達六千餘名之多，其他工程想亦不在少數。我國國民工役法無醫藥之規定，實際上施工地點亦缺乏完善的醫藥設備，故爲防止社會疾病廣爲傳播計，應嚴格維持短期服役與就近服役的原則。

最後有一點不須注意者，即家庭壯丁爲維持家計必不可少者應予免役。一人勞力的所得往往爲全家生計的所靠，既無力出金代役，又不能拋棄田園，倘必迫其服役，勢必影響全家的生活，結怨於民莫此爲甚。

上述各點，均係我國工役史實中，曾經發生而爲報章所揭載過的，亦爲抗戰期中所可能發生的。這些事實的一再發生，不但影響工役制度，洩怨於民，直接間接均足妨害抗戰的工作，望我當局與社會不可因其習而未顯而忽視之。

伍啓元

銀行是信用的媒介機構；銀行的責任，應該把存戶的存款，運用到與國家社會有益的途上。但抗戰以來的中國銀行界，似未能遵循這一個重要的原則。若干的銀行，正在動用差不多全部的存款和資金去做囤積貨物和外匯投機等活動。我們如檢查抗戰以來中國銀行界巨額利潤的來源，我們便會發現囤積貨物和外匯投機是最重要的兩種。除了直接囤積貨物外，大部份的銀行都在用放款的方式來幫助商人去囤積貨物。因此中國戰時物價的高漲，銀行界實要負相當的責任。在這民族正從事於生死存亡的鬥爭中，銀行界竟用這種方式來肥己自利，實在是中國銀行界的恥辱。我們倘使讓這種現象繼續存在，則也是中華民族的污點。現在財政部公佈的非常時期管理銀行暫行辦法，能夠重防銀行去直接或間接參加囤積居奇的活動，實在是值得贊許的。我們希望銀行界能夠切實遵守這種規定和政府能夠切實加以執行。

但現在所公佈的辦法，無論從統制物價方面說或從管理銀行方面說，似乎都還不夠。從統制物價方面說，統制物價絕不是阻止銀行界去參加囤積居奇的行為便能收效的。政府應該更進一步積極規定銀行界去直接或間接參加平價的工作。在直接方面，政府應該強制銀行以資金的若干去投資於生產事業和貸借與平價機構（如日用必需品平價購銷處）。在間接方面，銀行應該利用它們所能運用的資金去補助任何足以增加物品供給的行為。現在關於這觀點，這次公佈的辦法只在原則上認為銀行應該那樣做，但並沒有規定銀行非那樣做不可。換句話說，這個原則並不是具有強制性的。我們認為今後不只在消極方面不許銀行去增加物價問題的嚴重性，並且應該在積極方面使銀行成為平衡物價機構的一部份。在中國現狀之下，通常利用貸款者的地位去干涉生產者和商人，比用政府的地位有效得多。因此平衡物價機關如要對生產者和商人加以干涉，則直接的干涉其效力必遠不如間接經由銀行界或金融界去干涉。金融界可以對生產者和商人說：「倘使你不遵照我所說的辦法，我就不借款給你。」生產者和商人因為通常非借款不可，所以不能不就範。平衡物價的官方機關的情形便不同。它只能對生產者和商人說：「倘使你不遵照我所說的辦法，我就要處罰你。」但只專利之所在，生產者和商人是最怕處罰的。因此為着使物價統制工作能順利進行，我們主張政府應該強使銀行受物價統制機關的指揮，並且應該在管理銀行辦法中明白規定。

從管理銀行的範圍來說，這次所公佈的辦法也是不夠的。戰爭以來中國銀行界的缺點，不限於直接或間接從事於囤積貨物，並且直接或間接從事於外匯投機買賣。差不多沒有一間銀行沒有直接或間接從事於逃逸資金和囤積外匯的業務。某某等銀行的巨額利潤，就是從外匯買賣而來的。這真是一件十分痛心的事；存戶相信國幣，不肯做逃逸資金的事情，所以才把款項存在銀行，而銀行竟把這些存款去購買外匯取利，這不但有害於國家民族的利益，而且是違反存戶的本意。因此政府應該在管理銀行辦法中也明白規定禁止銀行直接或間接參加外匯投機活動。

最後，我們願意對銀行界進幾句逆耳的忠言：在這國家正從事於生死存亡的鬥爭中，銀行在抗戰中也應該盡他們所應盡的責任。中國大西方的一切

內政部雜誌登記證警字第六九〇七號
雲南圖書審查委員會審查證審字第二六二號

都待建設，中國廣大農村正需要巨額的流動資金和固定資本，因此銀行界可以活動的範圍正多得很。因此又何必一定要參加囤積貨物和外匯投機種種不利於國家民族的活動？我們盼望銀行界能够利用這次管理辦法公佈的機會而加以自省，加以自新。

本期撰者

最近最高當局規定以推行購運和平物價為本月一日起的黨政中心工作。關於購運制度，本刊上一期已有短評。但購運制度是一種強迫工役制度，所以我們特請林良桐先生就今日——即購運制度尚未施行的時候——的工役制度加以評論，關於平衡物價，本刊已常有評論。本期登出伍啓元先生評論平衡物價的金融方面的文章。林先生和伍先生都是國立西南聯合大學的教授。劉鴻萬先生是國民經濟研究所的研究員，對工業化問題很有研究。吳文藻先生和吳半農先生都為讀者所熱識的。吳文藻先生現任國立雲南大學文學院院長，吳半農先生現任中央研究院社會科學研究所研究員。孫毓棠先生的「舊詩與新詩的節奏問題」，本期稿件擁擠，將於下期登完。

今日評論 每星期出版

編輯兼發行者 今日評論社

昆明圓通街六十七號

印刷者 中央日報社

昆明華山南路

總經售 正中書局服務部

重慶中一路二一〇號

分售 全國各書局

價目 零售二角 訂閱全年八元 半年四元（香港以港幣計算）
國外訂閱全年美金五元（或折成美金五元）