

憲政叢書

# 憲政與經濟

潘公展主編

伍啓元編著

正中書局印行

# 憲政。憲法學參考書

憲政實施前夕

公民不可不讀

中華憲法草案說明書  
 中國憲政原理  
 現代憲法問題  
 立法院編  
 劉靜文著  
 杜光墳著  
 三元五角  
 一元八角  
 二元六角

## 憲政叢書

潘公展主編

五權憲法草案精義	陳長蘅
五權憲法與各國憲法	張企泰
人民之權利義務	章潤若
全民政治與議會政治	崔書琴
權能畫分及均權政制	楊幼炯
憲政與地方自治	李宗黃
憲政與國防	徐培根
憲政與經濟	伍啟元
憲政與教育	程天放
憲政庸言	潘公展
縣各級民意機關	陳念申
中國憲政運動略史	王冠青

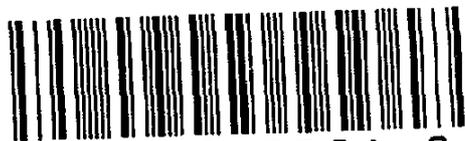
函購手續便利

簡章承索即寄

總局：重慶一中路二三四號

### 各地分支局

重慶 成都 萬縣 西陽 洛陽 蘭州 昆明 貴州 桂林 梧州 衡陽 沅陵 慈利 贛州 泰和 江南 永安



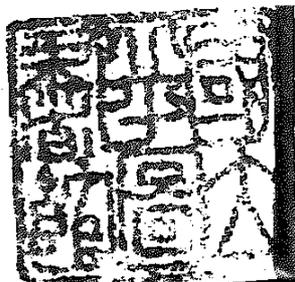
3 0600 9204 0

## 自序

民國三十二年九月中國國民黨第五屆第十一次中央執委全體會議決議於戰爭結束後一年內實施憲政，這沒有疑問地是一種極聰明和極正確的決定。近數十年來，在國父孫中山先生及其他先知先覺人士領導之下，國內有識之士，均盼望中國能夠及早開始憲政，俾國內政治有軌可循。因此任何開明分子，對於中央實施憲政的決定，都應衷誠地加以擁護。

站在中國國民黨的立場，我們也認為實施憲政是戰後應有的措施。在過去幾十年間，國民黨的歷史使命是對外求獨立和對內求統一。大體說來，經過了辛亥革命、國民革命、和這次的對日抗戰，這個使命已經完成了。如果國民黨要繼續領導中國，則它必須認清它的新使命並忠實地予以執行。就我們看來，這個新使命是實行民權主義和民生主義。憲政是實行民權主義的正當途徑，因此為着要負擔它的新的時代使命，中國國民黨必須實施憲政。

但民權主義和民生主義是不可分割的。筆者在一當代評論「第四卷第二期評論憲政運動的社評中，曾明白指出民權主義必須以民生主義為基礎。否則憲政實施的結果只會使少



數富裕階級再得一個操縱政治的機會，而不會給予人民以真正的幸福的。筆者在那一篇短評中，曾這樣地說：

「爲着使憲政能有成功的希望，……應使人人均有「不虞缺乏的自由」，俾人人  
在事實上都有參加政治的機會。沒有「不虞缺乏的自由」，則憲政本身是空洞而無意義的。因此就憲政運動來說，民生主義的推行，也有迫切的需要。」（當代評論，第四卷，第二期）

潘公展先生看了這一段話後，他來信要我將這個主張寫成一本小冊子。他認爲正在受正中書局的委託，編輯「憲政叢書」，他願意把我的小冊列入該叢書。得到潘先生的督促，結果我就寫成了這本小書。但在這裏有兩點我應該聲明的：這本書中的任何主張，都是筆者個人的主張，應該由筆者單獨負責。這套叢書共有十二冊，這十二冊都是分別獨立寫作的。因此筆者對於其他各書中的主張，當然是不負任何責任的。

筆者對戰後中國政治和經濟的主張，一方面是根據筆者對中國實際情形的觀察，一方面而是根據筆者對明日的世界秩序的看法。關於中國的實際情形，我在去年出版的「當前的物價問題」（商務版）和在寫作中的「中國經濟建設論」有詳細的說明。關於明日的世界秩序，我曾寫過三篇文章，現在都列在本書的「附錄甲」內。

一九四四年四月十二日序於昆明西南聯大

# 目次

第一章 從經濟觀點談憲政問題	………	一
——並論五五憲草第一條和第一一六條		
第二章 人民的基本權利與義務	………	一〇
——並論五五憲草第二章		
第三章 平均地權與節制資本	………	二一
——並論五五憲草第一一七至一二二條		
第四章 國營與民營	………	二五
——並論五五憲草第一二三條		
第五章 勞工政策	………	三三
——並論五五憲草第一二四至一二五條		

渝2880



581.27

908

2

## 第一章 從經濟觀點談憲政問題

——並論五五憲章第一條和第一一六條——

目前討論憲政問題的人，大都是就政治的觀點來談憲政。從政治觀點來討論憲政，當然是有必要的。但在二十世紀的今日來談憲政，則經濟的觀點更爲重要。因爲憲政能否持久，憲政能否使政治走上一定的軌道，憲政能否賜給大衆以幸福，憲政能否把「自由平等博愛」賜給大衆，其主要關鍵不在政治方面，卻在經濟方面。沒有堅固的和合理的經濟基礎，無論政治的機構多麼完備，憲法的條文多麼美滿，憲政是無法成功的。

任何一個採行民主主義的國家，絕不會是爲憲政而憲政的。人們所以主張憲政，是因爲憲政可以給予人們以重大的利益：第一、憲政是一種用和平的方式去解決政權和政策的制度。在這種制度之下，大家對政權的爭奪，大家對政見（政治主張、經濟主張、及其他主張）的歧異，都可以用投票的方式，根據選民的意志，和平地加以決定，而不必用武力的方式去決定。我們都知道用武力去決定政權和政策是一種最不經濟的辦法，因爲這種方式不只要犧牲了許多人（包括壞人和好人）的生命與幸福，它並且必然阻礙一國經濟的及文化的建設工作。如果一切的爭端都可以用和平的方式去解決，這對於一個國家是一件多

麼幸福的事？第二、根據十九世紀英國政治思想家的看法，憲政是一種合乎理智和合乎大眾利益的政治。根據邊沁(Bentham)的學說，假使每一個人在參政上只有一票，每人都是自己利益的最好判斷者，而所有的人都取得參政權（即採行普遍選舉的制度），則一切立法都必然是以大多數人的利益為依歸，都必然是合理的。如果一切的措施都能以大多數人的利益為依歸，這也是一件多麼幸福的事？第三、憲政是由人民按照他們的自由意志去決定政治的一種民治政治或民主政治。根據十八世紀西洋思想家的看法，在這種制度之下，每一個人都是自由的，每一個人都是平等的，每一個人都是自己的主人而不是別人的奴隸。如果人人都享有自由和平等，這也是一件多麼幸福的事？就筆者看來，我們可以承認這三種利益是憲政的三個主要目標，我們並且可以用能否達到這些目標做判斷憲政成敗的標準。假如大家認為這個判斷憲政成敗的標準是可以接受的話，則沒有疑問地憲政成敗的關鍵是在經濟方面。

首先，我們可以就和平決定政權和政見一點來說明經濟因素的重要。一個國家的政治問題如要用和平的方式去加以解決，只是實施憲政還是不夠的。一個實施民治制度的國家能否維持民主政治的常軌，能否始終用和平的方式去決定政權和政爭，主要須看這個國家的各大政黨對經濟制度的看法是否大體相近。如果所有大政黨對經濟制度的看法大體相似，則民治機構和政治上的和平主義可以順利推行。如果各大政黨對經濟制度的看法根本

不同，則政治上的和平主義是不會持久的，民治制度早晚必會遭受致命的打擊。試拿兩個比較極端的例：（一）假設某一個國家有一部分的人堅持實行封建主義，堅持一般人應受封建主所壓制並替封建主服役，而另一部分的人堅持企業自由和身分自由，堅持實行資本主義。在這樣一個國家中，我們實在看不出有甚麼辦法可以用憲政的形式使政爭能夠依照和平的常軌加以解決。即使這個國家實施憲政，我們也不相信執政的黨肯和平地把政權交給敵黨。假如資本黨執政，而新的大選使封建黨取得大多數，我們相信資本黨必寧願停止憲法的實施而不願和平地把政權讓給封建黨，任封建黨去取消資本主義經濟制度和回復封建制度的。（二）假設另一個國家有兩大政黨，一大政黨是資本黨，堅持資本主義的經濟制度，而另一黨是共產黨，堅持極端的共產主義。在這樣的國家中，我們更看不出有甚麼辦法可以用憲政的形式使政爭能夠依照和平的常軌加以解決。即使這個國家實施憲政，能相信執政的黨（無論是共產黨或資本黨）肯因敵黨選舉勝利而和平地把政權交給敵黨？在我們所舉的兩個極端的例中，政權的轉移不只包括政治負責人的變更，它並且包括經濟制度的根本變換，包括舊的特權的取消和新的權利的興起。如果一個人稍為知道歷史的事實，他必不會相信這種轉移是可以和平方式達到的。

在西方歷史中，用和平方式去解決政權和政爭最成功的國家是英國。爲甚英國在這方面能夠成功呢？就我們看來，原因是這樣的：在英國走上民治政治以後，直至十九世紀

末期，英國大部分的人對經濟問題大體上始終能夠保持相去不遠的意見。他們都明白地或默許地承認資本主義是英國應有的經濟制度。到了十九世紀自由主義興起以後，英國的兩大政黨——保守黨和自由黨——都不只共同承認資本主義的經濟制度，它們並且共同承認以自由貿易為中心的經濟制度。這兩大政黨雖然輪流地執政，但在整個十九世紀的過程中，這兩個政黨的政治措施根本是大同小異的。在自由黨代替保守黨去執政時，保守黨並不會感覺到威脅，保守黨是知道自由黨不會根本推翻現存的制度的；同樣地，在保守黨代替自由黨執政時，自由黨也不會感覺到它所代表的利益會受到根本的打擊。只有在這種情形之下，政治上的和平主義纔能順利地施行。如果萬一彼此對經濟制度的看法有根本的差別，如果萬一有一種政治主張有根本動搖既得的經濟利益的趨勢，則政治上的和平是很難維持下去的。甚至憲政代表國家之一的美國，當林肯總統決定取消黑奴制度時，因南方各邦的經濟利益過分遭受打擊，結果終引起了南北戰爭。對於黑奴問題，一個憲政的國家還無法靠和平的方式去解決，那麼假使一國之內有一部分人堅持資本主義而另一部分人根本要推翻資本主義，我們實在沒有理由希望這兩種不同的政見——資本主義和反資本主義——可以用和平的方式或用憲政的方式加以解決的。因為這緣故，所以在第一次世界大戰結束時，意國和德國雖然都是採行議會政治，但終因社會主義者給予現存經濟制度以過分的威脅，結果享有經濟權益的人不能不貿然放棄民治的機構，而走上法西斯主義和納粹主義的

途上。從這些歷史的經驗看來，可見一個實施民治制度的國家能否維持民主政治的常軌，能否始終用和平的方式去決定政權和政爭，主要就得看這個國家各大政黨是否對經濟制度的主張沒有根本的矛盾。從這一個觀點來看，就是民治政治最成功，英國，在二十世紀最初三十年間，因為工黨的抬頭，英國民治主義確遭遇到嚴重的危機。如果不是工黨主張相當溫和，如果不是工黨黨法在議會得到過半的議席，如果工黨領袖麥唐納不是在一九三一年世界大恐慌中捨棄了工黨並與保守黨妥協，則英國民主政治的演變是無法加以推測的。但因上述種種關係，工黨的抬頭還沒有給予英國享有經濟權益的人以過分的威脅。這樣地英國的民治政體纔能維持到這次戰爭。到了這次戰爭，戰爭本身卻引來了重大的變遷。這些變遷如能善加利用，不難給予英國的民主政治以新生命。在這次戰爭的過程中，英國經濟有兩種變遷是值得特別加以重視的：第一、由於戰爭的需要，英國走上了高度干涉主義和戰時計畫經濟的途上。在這些經濟制度之下，英國經濟變成一種受國家指導，以國家利益為前提，而不以私人盈利為前提的經濟。這些戰時措施雖有一部分會因和平的來臨而被廢止，但整個戰時干涉主義和計畫經濟必會在英國經濟留下深刻的痕跡，換句話說，無論願意與否，戰後的英國經濟必受國家的干涉甚多，盈利主義在英國經濟所占的地位必會大為減低。第二、由於戰時民衆的要求，由於戰時參加保衛祖國的人士的要求，任何政黨都不能不承認戰後應給予全體國民以自搖籃至墳墓的社會安全或物質保障。對於這一點，保

守黨和工黨的意見是完全一致的。由於上述兩種變遷，只要英國享受特權的階級能夠讓步，不太遲，只要英國工黨能夠以實現溫和的社會主義為滿足，則我們信英國保守黨和英國工黨對戰後英國所應採取的經濟制度，不是不能求得互相接近的意見的。如果戰後英國能在不破壞私產制度的條件下大規模地用干涉主義的方式去加強國家在經濟方面的控制和大規模地用社會立法等方式去使人人有一「不虞缺乏的自由」，則戰後英國兩大政黨（工黨和保守黨）便會得到共同認可的經濟制度，那麼英國就可以在新的經濟基礎上繼續用議會政治的和平方式去決定政權和政爭了。英國以外的西洋國家的問題也是一樣：這些國家能否於戰後用憲政的方式實現政治上的和平主義，其主要關鍵在這些國家能否替憲政找到一個新的經濟基礎。

其次，我們可以就立法與施政能否符合大眾利益一點說明經濟因素的重要。一個國家的政治措施如要能符合大眾的利益，只是實施普遍選舉的民治政體還是不夠的。這個國家必須採取一種以大眾為主體的經濟制度，然後施政的方針纔能符合於大眾的利益。從歷史的經驗，我們知道任何時代任何國家的政治秩序總是用來維護握有經濟權力的人的利益。例如在封建時代，主權屬於土地所有主，一切法律和習慣都是符合於地主階級的利益。又如資本主義時代，主權屬於資本所有主，一切法律和習慣都是符合於資產階級的利益。只有在民生主義或社會主義的制度下，主權纔屬於大眾，然後法律和習慣纔能符合於

大眾的利益。我們無庸諱言的，在十九世紀西洋的憲政國家中，憲政政制並不能實現邊沁所憧憬的理想，即立法與施政都用來推進大眾的利益。今後各國能否用憲政的方式實現邊沁的理想，其主要關鍵也在這些國家能否替憲政找到一個新的經濟基礎。

再其次，我們可以就自由平等來說明經濟因素的重要。一個國家如要給予所有國民以真正的平等與真正的自由，只是實施憲政還是不夠的。就十八和十九世紀西洋各國實行民治政體的經驗，過去民治政治所給予的平等只是所謂「法律上的平等」，過去民治政治所給予的自由只是「公民自由」（包括人身自由、意見自由、信仰自由等）和「企業自由」（包括財產自由、贏利自由等）。過去民治政治自開始的時候便與資本主義發生密切的關係；在資本主義財富不均的經濟制度下，平等並不是真正的平等，自由更不是真正的自由。在這裏，平等只是法律上的平等。在人類未得到經濟上（財力上）的平等和教育機會（發展天才機會）的平等以前，即使「法律的平等」也只會對富有階級有利，而不會給予人們以真正的平等的。就是法律平等本身，也因訴訟費用的鉅大和法律知識的複雜，沒有資產或沒有知識的人是無法真正享受的。同樣地，人們如果不斷地受貧窮和缺乏所威脅，則「公民自由」便變成一種沒有意義的自由。至於「財產自由」則更是一種保障資產階級的自由，對貧乏階級是毫無價值的。就我們看來，只有在實現民生主義或社會主義的國家中，人們纔有享受真正自由和真正平等的機會。因此今後各國能否用憲政的方式把自由平

等賜給人們，其主要關鍵還是在這些國家能否替憲政找到一個新的經濟基礎。

如果上面的分析是對的話，則在今日的中國來談憲政問題，我們必須特別著重經濟方面。首先，我們應該找出一種能夠為各大政黨所接受的經濟制度。目前大家所感覺憂慮的，是戰後中國會不會走上資本主義的死路？在戰爭期間，由於戰時通貨膨脹的影響，我國財富逐漸集中到極少數人的手裏，而這些富有的人也可能誘導中國走上資本主義的途上。萬一中國真的走上這條死路，則中國無論實施憲政與否，必陷入資產階級與無產階級的鬭爭，而無法用和平的方式去解決政治問題了。

但中國能否找出一種能夠為各大政黨所接受的經濟制度呢？著者的答案是肯定的。在抗戰開始時，我國各政黨曾一致地宣言擁護三民主義。根據這一點，我們相信民生主義是中國各大政黨所能接受的經濟制度。因此我們希望中國國民黨再於此時能夠鄭重宣言戰後立即實施民生主義；我們更希望中國共產黨能夠衷誠地明白宣言以實施民生主義為滿足而不作不合國情的徹底共產的要求；我們並希望其他黨派均一律對民生主義表示擁護。這樣地全國各大黨對經濟制度有了一致的看法，然後憲政纔有它的經濟基礎，然後一切政治問題纔可以用和平的方式去加以解決。

其次，實施民生主義可以使中國憲政達到十八世紀和十九世紀的西洋民治政治所不能達到的理想。簡單地說，實施民生主義以後，憲政可以使立法與施政都能符合大眾的利

益，憲政可以使中國人民得到真正的自由和真正的平等。這樣地，憲政纔能變成一種有意義的舉動。

根據上面所說，可見五五憲草第一百一十六條的規定——「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」——是正確的和必要的。正如美國的憲法事實上規定以資本主義為經濟基礎，正如蘇聯的憲法在條文上規定以社會主義為經濟基礎一樣，中國的憲法也應規定一種為各大政黨所共同接受的經濟基礎；這就是民生主義的經濟制度。但為更明白地確定採行民生主義起見，著者建議把第一一六條修正如下：「中華民國之經濟制度，以民生主義為基礎。防止資本主義制度在中國發展，平均國家財富之分配，採行平均地權節制資本等政策，保障人民生存生活之權利，及加緊實施經濟建設，為國家之經濟責任」。

同樣地，五五憲草第一條的規定——「中華民國為三民主義共和國」——也是一條應有的規定。但在這裏我們應該強調民生主義在三民主義的地位。正如三民主義創立人國父孫中山先生所指出「建設之首要在民生」，民生主義實是三民主義的核心。沒有民生主義，則民權主義（憲政）是沒有意義的。沒有民生主義和民權主義，則中國無法成爲一個現代國家，那麼民族主義結果也無法真正成功。從這個觀點來說，民生主義是否被國家所採行，不只關係憲政的前途，並且關係整個中國的命運。這是著者所敢斷言的。

## 第二章 人民的基本權利與義務

——並論五五憲章第二章——

在任何以人民為主體的國家中，國家直接地或間接地必須確定人民所應有的基本權利和基本義務。這些權利和義務的內容，將決定一國政治及經濟制度的性質。在過去，曾有人認為這些權利和義務是一些固定不變的，而且是存在於法律之外的自然權利（天賦人權）和自然義務。事實上任何權利義務都是隨着時間空間而變遷的，都是國家和社會的產物。因此在二十世紀的今日來談人民的基本權利和義務，必然是與十八世紀或十九世紀不同的。

在十八世紀美法革命的時期，主要的問題是如何把人從中古的桎梏中解放出來，因此當時人民權利義務的規定，都是針對中古封建制度而發的。在封建制度約束之下，人們是生而受階級制度的支配，在法律上是不平等的。大多數的人沒有居止行動的自由，他們常常受到貴族隨意的逮捕拘禁審問或處罰，他們沒有遷移自由或選擇職業與工作的自由，他們沒有自由處分其財富的財產自由，他們沒有言論通訊集會的自由，他們沒有信教的自由。爲着要反抗這些封建的約束，爲着促使資本主義的成熟，十八世紀的思想家提出天賦

人權的學說，認為根據人類與生俱來的自然權利，人們是不應遭受封建制度的各種約束的。自他們看來，人人生而平等，人人生而具有若干自然權利，這些權利都是構成人格的要素，都是不可割讓和不可侵犯的權利。這些所謂自然的權利包括法律上平等、人身的自由、居止行動的自由、職業與工作的自由、財產權、和言論通訊集會信教自由的權利。最能代表這個時期對人民基本權利的看法的是法國一七八九年的「人權宣言」和美法憲法中關於人民權利的規定。但義務是與權利俱來的，因此到了一七九五年法國制定「第三年憲法」時，便把人民的權利與義務並列。但當時所列舉的人民義務，除尊重他人的基本權利（包括財產權）外，僅有服從法律、負擔租稅、和捍衛國家等項。

到了第一次世界大戰以後，大家對人民的基本權利與義務的看法，就有很大的變遷。第一、在理論方面，現代的思想家對權利義務的解釋與十八世紀思想家不同。現代思想家已捨棄了天賦人權和自然權利的學說，認為人民的基本權利是發展各個人人格，從而促使社會分工與進步所不可缺少的權利，同樣地，他們認為人民的基本義務是指人民對於國家所負關於發展各個人人格和社會福利的各種義務。第二、在內容方面，現代大家側重於各種經濟的和社會的權利與義務，並且對各種特殊權利義務的解釋，也有重要的變遷。這可以分開幾點來說：（一）財產權的含義，現在與十八世紀有很大的不同。在十八世紀時，大家把財產權認為是一種天賦人權；現代思想家則有一部分雖認私產制度對增加財產

及增進社會利益仍有必要，因此國家對財產權應加以承認並加以保護，但堅持財產權不是一種自然權利，財產實是財產所有者的一種「社會職務」，而另一部分認財產權沒有先天的存在理由，因此應加以限制或取消。在實行社會主義的蘇聯，當然要限止私有財產權，並在憲法上明白規定「廢除生產工具與手段私有權」。就是承認私產制度的德國和南斯拉夫，也於憲法中明白規定「財產權含有義務」，指出財產權的使用應符合於社會公共福利，並聲明私產的範圍與限制，「由法律規定之」。不但如此，現代許多憲法中都規定政府依照法律，可以強制徵收私有財產而不必徵求原主的同意。（二）現代憲法中都規定定人民有工作的權利和工作的義務。蘇聯新憲法（一九三六年十二月五日通過）中「公民的基本權利和義務」章的開始一條便規定「蘇聯公民均有工作權，即有權獲得有保障的工作和按其勞動的數量和質量而發給的薪資」（第一一八條）。德國韋瑪憲法第一六三條規定每一公民「應使用他的身心的能力，以應一般福利的需求」，這一方面指示人民有工作的義務，一方面也暗示人民有工作的權利。（三）為着使人人有發展個人人格的機會，為着使人人能有最適當的工作，人民必須有受教育的平等機會，因此現代新憲法大都規定人民有享受教育的權利，而同時也有就學的義務，德國憲法第一四三條明白提出教育乃國家的職務的原則。蘇聯新憲法第一二一條規定：「公民均有教育權，此項權利由普及強迫的小學教育，以至最高教育的免費，大學生絕對多數的受國家津貼，各校外方言講授，工廠、

國營農場、機器機曳引站、及集體農場中勞動者生產技術農業等的免費研究組織，爲之保證。〔此外差不多所有現代新憲法都規定國民有受初等教育的義務。〕（四）在蘇聯和意大利等國家中，都承認人民有休息權，用限制每日工作時間，確立每年休假薪給照發制度，和建立休息所網等辦法來保證人民的休息權。（五）在西洋各主要國家中逐漸承認人民有「生存的權利」或「物質保障權」。蘇聯憲法第一二〇條規定：「公民年老以及疾病或喪失工作能力時，均得有物質保障權。此項權利有國家出資所辦工人職員社會保險的普遍發展，勞動者醫藥的免費，及勞動者對廣大溫泉療養所網的享用爲之保證。」德國憲法第一六一條也有社會保險的規定。在英國，一九四二年發表了「社會安全委員會報告書」或「皮氏報告書」(Beveridge Report)。這個報告書主張擴大社會保險的對象與範圍，實行兒童補助制度、死亡卹金、及其他補助制度，使每人的收入不致間斷，使各家庭不致因人口增減及其他意外而陷於貧困。換言之，皮氏報告書的中心精神是承認人人自搖籃至墳墓都有生存和生活的權利。在一九四三年美國國家資源設計局(The Resources Planning Board)所完成的關於社會安全與經濟復興的總報告書中，亦有相似的建議。這個報告書並建議把人民的權利修正爲九大權利：（一）在生產年齡內，從事於有實用性與創造性的工作的權利；（二）以勞作、思想、及各種有社會價值的服務，換取足以供給生活上必需品的公平報酬的權利；（三）獲得適當的食衣住及醫藥的權利；（四）獲得安全而免除對於衰老、飢

餓、倚賴、疾病、失業、及傷害的恐怖的權；（五）生活於自由作業的秩序下，而免除不負責任的私人權力，不公平的公共權力，及不合法的獨占權利的壓迫的權；（六）信仰及言論自由的權；（七）在法律之前平等之權；（八）為勞作、智識、及公民地位而受教育之權；（九）休息、娛樂、享受生活、參加進步的文明的權。

為甚麼在二十世紀大家對人民基本權利義務的看法有這麼大的變遷？這是由於時代背景之不同。在十八世紀中，大家的主要目的在推翻封建主義，因此美法革命所提出的人民權利義務的原則，只限於解放中古對人民所加的約束。法國人權宣言及類似的文獻所提出的人民基本權利，目的都在把人從中古的或封建的桎梏中解放出來。就這個目的說，法國人權宣言是成功的。但這些宣言並沒有把生活權、生存權、工作權等人類基本權利帶給人們，結果於十九世紀的過程中，人類在進步中受着飢餓、貧困、和失業的壓迫。在飢餓、貧困、和失業壓迫下的人民，法國人權宣言所給予的權利與自由變成完全沒有意義的自由。自十九世紀後半以來，先知先覺的人都不斷地為人類生活、生存、工作、及其他經濟基本權利而奮鬥，自第一次世界大戰後，在歐洲大陸方面，不少的國家逐漸承認人民有各種基本經濟權利。到了第二次世界大戰，就是英國和美國，也認為在戰後的世界中，我們如要求得永久的和平，我們如要使人人都能安居樂業，我們如果避免十九世紀以來經濟制度的種種過失，則我們必須修正過去對人權的看法，我們必須承認人人都有生存、生活、工作

等權利。最先，羅斯福總統和邱吉爾首相在一九四一年八月十四日所發表的「大西洋憲章」中，希望戰後「使全世界所有人類悉有自由生活，無所恐懼，亦不虞缺乏之保證」。其後羅斯福總統把這些觀念包括在四大自由中，認為人人應有（一）言論自由，（二）信仰自由，（三）不虞缺乏的自由，和（四）無所恐懼的自由。羅斯福夫人亦曾提出四大平等，即法律上、經濟上、教育上，和發表上的平等。最近在本年（一九四四年）一月十一日致國會咨文中，羅斯福總統並且依照前述的國家資源設計局關於人權的建議，提出「第二次人權宣言」，把不虞缺乏的自由和經濟的平等認為是人民的基本權利。這個第二次人權宣言宣稱：「吾人應有下列權利：（一）有獲得有用的和可以獲利的職業的權利；（二）有獲得足量生活費用以供溫飽娛樂的權利；（三）每一農夫有自他的生產得到足供適當生活的收入的權利；（四）每一商人應有免受不公平競爭及免受壟斷者支配的權利；（五）每一家庭應有獲得適當居室的權利。」這個新人權宣言，無疑地是一具有歷史意義的文獻。這表示第一次人權宣言（即法國人權宣言）及以它為根據的十九世紀秩序已經過去，而新的秩序已經產生。這個人權宣言和大西洋憲章所提出的四大自由，其意義可從兩方面看：在積極方面，新的權利是被提出了。生存的權利、獲得有用和有利之職業的工作權、衣食住行的生活權、和在經濟方面得到公平待遇的權利，都被承認為人民的基本權利。在消極方面，舊的權利是被否認了或被修正了。在上面著者曾經指出，十八世紀以來所認為「神聖

不可侵犯的財產權已經被一些國家所否定，和被另一些國家所修正。同樣的，與財產權有密切關係的企業自由權，也先後被各國所否認或修正。本來在經濟史上企業自由已因十九世紀末葉經濟的變遷、第一次世界大戰的發生、蘇聯義德的制度的變革、一九三一年世界大恐慌的爆發、和第二次世界大戰的來臨而受到致命的打擊，但在法律上和在思想上，企業自由至少在英美等國始終有堅強的基礎。此次英美領導者所提出的四大自由和羅斯福總統所提出的第二次人權宣言，都沒有企業自由，這表示在英美的思想上，企業自由也將被捨棄了。企業自由是指各人可依照其本身的財產和智力去自由經營農工商等職業，自由與他人競爭，自由向所願意經營的事業投資，自由決定生產和價格，自由取利或自由虧本，自由僱用工人和解僱工人，自由決定工人工資的自由。這種自由是與不虞缺乏的自由和第二次人權宣言所標示的自由不相符合的。因此最近英國副首相亞德里和美國副總統華萊士都明白拒絕在大西洋憲章的四大自由外，再加進企業自由做「第五自由」。

在中國制憲的過程中，歷次約法憲法憲草對於人民的基本權利和義務問題都有所規定。本來各國憲法中對人民權利的條文，常常把參政權（如選舉權、被選舉權、複決權、創制權、罷免權等）也包括在內，我國歷次根本法中也有這種權利的規定。這種權利是很重要的，但因不是著者研究的範圍，所以不擬加以討論。參政權以外的人民基本權利，可以分爲消極的基本權利（即指不受國家侵犯或干涉的權利）和積極的基本權利（即指各種

受益權)。第一次人權宣言及美法革命所爭取的權利，如人身自由、居止行動自由、職業工作自由、企業自由、財產自由、言論通訊集會信教自由等，主要都是些消極的權利。二十世紀以來各國所承認的生存權、教育權、生活權、工作權、休息權、和其他相似的權利，都是些積極的權利。在國民政府成立以前，中國根本法主要是依照美法憲法的模型，只有各種消極權利，很少有涉及各種積極權利的。光緒三十四年的憲法大綱，承認「於法律範圍內」人民有（一）言論著作出版集會結社等自由，（二）人身自由，（三）財產及住宅不受侵擾的自由。民國元年的「中華民國臨時約法」，於第五條規定中國人民一律平等，於第六條規定人民得享有下列各項的自由權：「（一）人民之身體，非依法律不得逮捕、拘禁、審問、處罰。（二）人民之家宅，非依法律不得侵入或搜索。（三）人民有保有財產及營業之自由。（四）人民有言論著作刊行及集會結社之自由。（五）人民有書信秘密之自由。（六）人民有居住遷徙之自由。（七）人民有信教之自由。」民國元年以後，各種根本法或根本法草案所列的人民權利，除了明白提出選擇職業的自由外，差不多完全與民元的「臨時憲法」相同。很明顯地，這只是些美法革命時代的消極權利，是與時代的趨向不相符合的。國民政府成立後，政府一再聲明以三民主義為施政的指導原則，而根據「建國大綱」的規定，「建設之首要在民生」，很清楚地國民政府是承認人民具有民生主義所包括的各種積極的權利的。但著者以為「中華民國訓政時期約法」及五五憲草的條文，則對民生主義的人民

權利觀念的表現，尚不夠明確。訓政時期約法第六條承認國民的平等權，第八至第十九條分別承認人民有下列各種消極權利：（一）人身自由，（二）住所不受侵入的自由，（三）信仰宗教的自由，（四）通信通電秘密的自由，（五）結社集會的自由，（六）發表演論及刊行著作的自由，和（七）財產自由。關於財產自由，訓政時期約法中有如次的規定（一）「人民之財產，非依法不得查封或沒收」；（二）「人民財產所有權之行使，在不妨礙公共利益之範圍內，受法律之保障」；（三）「人民財產因公共利益之必要得依法律徵收之」；（四）「人民依法得享有遺產繼承權」。財產權之外，訓政時期約法第三十七條規定「人民得自由選擇職業及營業」，第三十八條規定「人民有締結契約之自由」，所有這些人民權利都是些消極的權利，而約法中對財產自由、企業自由、契約自由的規定，似太過接近第一次人權宣言所主張的自由，因此與現代財產權的潮流動向實已不盡相符。幸而在積極方面，約法也有些符合於民生主義的規定，因此可以略為補救「人民之權利義務」章的不足。在五憲草中，「人民之權利義務」章第八至第十七條承認如次的基本權利：（一）法律上的平等，（二）人身自由，（三）居住和遷徙的自由，（四）言論著作及出版的自由，（五）秘密通訊的自由，（六）信仰宗教的自由，（七）集會結社自由，和（八）財產自由。這八項權利都是法國革命時代所追求的權利，都是一些消極的權利。在積極權利方面，五五憲草除了規定人民受教育之機會一律平等外，在「國民經濟」章中，有如次的規定：（一）第一二四條；

「國家爲改良勞工生活，增進其生產技能，及救濟勞工失業，應實施保護勞工政策。」  
（二）第一二六條：「國家爲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。」（三）第一二七條：「人民因服兵役或公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當之救濟或撫卹。」（四）第一二八條：「老弱殘廢無力生活者，國家應予以相當之救濟。」此外在第一二〇至一二五條，並依照民生主義的原則，對財產自由及企業自由給予若干限制。沒有疑問地，這些規定都是比較過去進步。這在一九三六年擬草憲法時，或者已不失爲一種相當好的規定。但在今日來看這些條文，則實覺仍有加以修正之必要。

過去我國約法憲法憲草中對於人民基本義務的規定，也是主要依照美法革命時代的方式。餘遵守國家法律外，納租稅和服兵役是光緒三十四年的憲法大綱以至五五憲草對人民基本義務的主要規定。在這兩種義務外雖也有增加，但都不是重要的。天壇憲法第十九條及曹錕憲法第二十一條規定人民有依法受初等教育的義務。訓政時期約法第二十六條規定服工役的義務。五五憲草第二十二條，規定服工役的義務，第二十三條並規定服公務的義務。服公務和服工役的義務雖和十八十九世紀選擇工作自由的觀念不盡相符，但彼此間的衝突，不是不可以調和的。因此就整個中國制憲史看來，我國根本法（包括草案）對人民義務的規定主要是依照美法革命時代的規定的。唯一重要例外就是五五憲草第一百一十

七條，那條規定：「土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務。」但這一條的規定是不夠的。

著者對於五五憲草中第二章（即人民之權利義務章）關於參政權以外人民基本權利及關於人民基本義務的規定，願意根據民生主義及最近世界趨向，建議如次的修正：

（一）所有人民的基本權利和義務，均應列在這一章中，至於他章（如國民經濟章，如教育章）則只規定實現的具體辦法。

（二）權利是包括義務的，同時義務也包括權利的。因此在憲法中應充分表現權利與義務的連繫性。

（三）在消極權利方面，第八至第十六條所列舉的各種自由，都應加以保留。

（四）第十七條關於財產自由的規定，著者建議修正如下：「人民依法律取得之財產所有權，受法律之保障與限制。國家依法律得徵用、徵收、查封、及沒收之。財產所有權人對於所 財產負依社會公共福利充分使用之義務。」

（五）在積極權利及有關義務方面，著者建議把下列各點列入憲法：（一）人民依法律享有民生主義所包括的生存權（即獲得足量生活費用以供溫飽的權利）、休息權，及其他權利。國家應實施兒童補助制度、免費醫藥制度、社會保險制度、死亡卹金制度、及推行其他經濟政策、使人民自出生至死亡均享有物質保障。（二）人民依法律有受教育之權，人民

依法律有受國民教育之義務。(三)人民在生產年齡內依法律有使用身心能力以從事有益之工作之權，有以工作及社會價值之服務換取足供生活必需之公平報酬之權，有服工役與服公務之權利與義務。(四)人民依法律有免受不平等競爭及免受壟斷者支配的權利，人民法律有不從事壟斷、不作不公平競爭、及協助國家實施民生主義之義務。(五)在義務方面，第二十一條著者建議改爲：「人民有依法律按累進稅率納財產稅、所得稅、過分利得稅、土地增價稅、遺產稅、及依法律繳納其他租稅之義務。」又第二十二條著者建議改爲「人民有服兵役及保衛祖國之光榮義務。」(六)在義務方面，著者建議增加如次一條：「人民有遵守中華民國憲法，遵行各種法律，及尊重三民主義生活之規則之義務。」

著者以爲憲法必要作上述的修正，然後纔能符合於世界潮流的趨向，然後纔能符合五憲草第一條「中華民國爲三民主義共和國」的規定。

## 第三章 平均地權與節制資本

——並論五五憲草第一一七至一二二條——

如果我們要遵行 國父孫中山先生關於民生主義的遺教，如果我們要切實依照五五憲

草第一百十六條的規定以民生主義爲中華民國的經濟基礎，則我們必須不顧各種的阻力，克服一切的困難，實施國父所提倡的「平均地權」與「節制資本」兩大政策，並在憲法中予以明確的規定。

在五五憲草「國民經濟」章內，對平均地權和節制資本都有具體的規定。關於土地問題，五五憲草第一一七條至第一二〇條共規定四點：（一）土地的所有權——第一一七條規定「中華民國領域內之土地，屬於國民全體，其經人民依法取得所有權者，其所有權受法律之保障及限制。」又第一一八條規定「附着於土地之礦及經濟上可供公共利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。」（二）土地的使用——第一一七條第三項規定：「土地所有權人對於其所有土地，負充分使用之義務。」（三）土地增價之處理與照價抽稅照價收買——第一一七條第二項規定：「國家對於人民取得所有權之土地，按照土地所有人申報或政府估定之地價，依法徵稅或徵收之。」又第一一九條規定：「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。」（四）扶植自耕農——第一二〇條規定：「國家對於土地之分配、整理，以扶植自耕農及自使用土地人爲原則。」關於資本問題，除公私營事業問題和勞資協調問題外，五五憲草第一二一條規定：「國家對於私人之財富及私營事業，認爲有妨礙國民生計之均衡發展時，得依法節制之。」

五五憲草關於土地和資本的規定，沒有疑問地是比較我國過去任何憲法約法憲草的規定爲進步。在過去，憲法中是沒有明白提出平均地權和節制資本的原則的。就是在「中華民國訓政時期約法」的國民生計章內，也沒有明白確定政府對土地及資本所應採取的政策。因此在五五憲草中能夠規定採取平均地權和節制資本的政策，是一件值得稱頌的事。

但五五憲草第一一七條至一二二條的規定，還不能算是已達到最完滿的地步。這可以分開幾點來說：

(一)五五憲草對於所有權的規定，前後並不完全一致。大體說來，五五憲草是承認私有財產制度的，但同時也承認國家得依法律對財產加以徵用、徵收、徵稅、查封、或沒收。對於土地所有權，卻有兩種特殊的規定，一方面在原則上認爲「中華民國領域內之土地屬於國民全體」，一方面在使用方面規定「土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務」。此外對於附着於土地之礦及經濟上可供公眾利用之天然力，則規定屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。對於這些規定，我們感覺有幾個缺點：第一、憲法既承認土地私有，那麼就不必再就土地特別聲明「屬於國民全體」的原則。否則如欲規定「土地屬於國民全體」，即不能再賦予私人以所有權。第二、所有權人對於所有物應負充分使用的義務，應不限於土地，應推廣於其他所有物。第三、對於礦及天然力屬於國有

的規定，條文文字與內容有修正之必要。爲着要補救這些缺點，著者建議在憲法中關於所有權問題的規定，改用下列的條文：

(甲)「中華民國領域內之土地、資源、及其他物品，除規定應屬國有範圍者外，國家得以所有權賦與私人。其賦與辦法由法律規定之。」

(乙)「人民依法律取得之財產所有權，受法律之保障與限制。國家依法律得徵用、徵收、查封、及沒收之。財產所有人對於所有財產負依社會公共福利充分使用之義務。」

(丙)「天然富源如鑛及天然力等，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。但較次要之鑛，私人得依法律之規定，對國家繳納一定代價，取得一定地區一定期內之探鑛權及採鑛權。」

(二)五五憲草對於平均地權的規定，較爲詳盡。平均地權政策中土地增價歸公及扶植自耕農的原則，均已規定。但在這裏也有幾點應該加以修正的。第一、第一一七條第二項及第一一九條應合爲一條的兩項。第二、第一二〇條的規定，著者建議修正如下：「國家爲求土地分配之平均，應徵收大地主及不在地主之土地，並扶植自耕農及自行使用土地人，使其取得土地所有權。」

(三)五五憲草對於節制資本的規定(第一二二條)，過於空洞，應作較明確的規定。著者建議把第一二二條取消，由下列各條代替：

(甲)「國家對於私人財富，應利用租稅政策及其他積極措施，依法律節制之。」  
(乙)「國家對於私營事業，應按照節制資本之原則，依法律節制其資本與利潤。」  
(丙)「國家爲求土地以外財富分配之平均，得依法律徵收或徵用富戶之資產。」  
著者感覺憲法必要依照以上所建議的方向予以修正，然後我們纔可以說中華民國的  
濟制度是「以民生主義爲基礎」的。

除了平均地權和節制資本兩大原則外，爲着要實行民生主義，憲法中還要對發展公  
事業，採行開明勞工政策，實施社會立法……諸點有明確的規定。這在下幾章中將分別  
以論述。

## 第四章 國營與民營

——並論五五憲草第一二三條——

平均地權和節制資本都只是些消極的措施，在積極方面，還應該擴大國家的地權和創  
造國家的資本。換句話說，國家應一方面保留若干自然資源屬於國家所有，並應保留若干  
農工商業爲國家經營範圍。在五五憲草中，對這兩點分別在第一百一十八條和第一百二十  
三條有所規定。第一一八條規定附著於土地之鑛及經濟上可供公眾利用之天然力屬於國家

所有。這在上一章中已加以論述。第一二三條規定：「公用事業及其他有獨占性之企業，以國家公營爲原則，但因必要得特許國民私營之。國家對於前項特許之私營事業，因國防上之緊急需要，得臨時管理之，並得依法收歸公營，但應予以適當之補償。」對於這一條關於公私營事業畫分的規定，著者認爲公營範圍太小，不能符合於戰後經建的需要，因此願意就公私營事業畫分問題，作一較詳細的分析：

公私經濟活動範圍的畫分，通常有兩種極端不同的看法。一種看法認爲經濟事業應以私營爲原則，而以公營爲例外。他們認爲：國家只是個人的集合，國家只是爲個人而產生而存在，因此國家應該是一個純粹的「警察國家」，它的機能應該限於保護個人的生命財產自由和維持社會的秩序與安寧，它是不應該經營各種經濟事業，不應該「與民爭利」的。在這種觀念支配之下，除了（一）就公共利益的立場應該舉辦而私人不能舉辦、不願舉辦、或不願舉辦的事業（如若干與通貨、市場、交通等方面有關的事業及若干公用事業），（二）就政治或軍事觀點應由國家舉辦的事業（如興築具有軍略意義的運河），和（三）爲財政理由應由國家經營的事業（如鹽專賣及其他專賣）外，其他事業均應列入私營事業範圍之內。自個人主義經濟學者看來，人類的利己心是發展和維持一切經濟事業的唯一有效的推動力，而利己心只有在私營事業中，纔能得到充分的發展，所以只有私營事業纔能充分提高工作效率。至於公營事業，只因利己心沒有充分發展的機會，所以工作效率不會很

高。因此公營範圍應該縮到最小，而私營範圍應該擴至最大。

另一個看法認為經濟事業應以公營為原則，而以私營為例外。在共產主義的社會中，大家就會採取這種看法的。共產主義是把整個社會的資源或生產工具收歸公有；在這種情形下，很清楚地事業必須由國家或社會予以公營，而私人經濟活動範圍必然是十分有限的。他們以為公營事業的工作效率，不會較私營事業為低，而且可能較私營事業為高。利潤的獲取固然可以鼓勵企業者去提高工作效率，但愛國心和對增進社會福利所引起的欣慰，以及人類天賦的工作本能，如善加指導與培養，又何嘗不能成為發展及維持經濟事業的有效推動力？

在實行干涉經濟或計畫經濟的國家，公營私營事業範圍的畫分原則，通常是較接近於後一個看法。但我們應該注意，干涉經濟和計畫經濟雖然有擴大公營事業範圍的傾向，但這兩種經濟都不是一定要採取公營的方式的。例如德國在實施四年經濟計畫時，便是採取嚴密統制私營事業的方式，而不是採取國家經營的方式。至於干涉經濟，則更可以自由採用國營或民營的方式了。

著者認為中國應該走中間的路，採取公營私營事業分頭並進的原則。理由是：（一）我國經濟建設，必須歸結到節制私人資本和發達國家資本，因此必須限制私營事業和發展國營事業。假如中國經濟建設的目標僅在技術革命，則我們可以接受個人主義者的主張，允

許私人有較大的經濟活動範圍。但中國經濟建設的目標，不限於技術革命，它並且包括社會革命（即實現民生主義）。所以我們必須加重公營的成分，並對私人經濟活動加以嚴格的限制。（二）在戰後的初期，我國的政治社會環境，恐怕一時還不能具備把全國大企業完全畫歸國營的條件。爲着使戰後經濟建設迅速推進起見，只有畫分公營私營的範圍，採取公私事業分頭並進的辦法。

就著者看來，戰後我國對畫分公營私營事業範圍，應根據如次的幾個原則：

（一）凡關係經濟命脈，關係軍事國防，關係社會福利的事業，及其他在國防上或經濟上有統籌必要的事業，都應列入公營事業的範圍。

（二）凡有迫切需要，而因規模過大，設備困難，私人無法經營的事業，應列入公營事業的範圍。

（三）凡就國家或社會立場應該舉辦，而因盈虧沒有把握或沒有商業價值，私人不願舉辦的事業，均應列入公營事業的範圍。

（四）政府爲籌集或積聚國家資本，及爲增加經常財政收入，得指定若干利潤較厚的事業，列爲國家專營的事業或公私兼營的事業。

（五）政府爲增強對經濟機構控制起見，得指定在生產歷程中占有關鍵階段的若干事業（例如紡紗）列爲國家專營的事業或公私兼營的事業。

營。  
(六)政府對國際貿易(特別是出口貿易)，得指定若干商品，由國家專營或公私兼營。

(七)政府因本身或公營事業的需要，得經營進口貿易及製造業。

園。  
(八)除根據前列七項原則列入公營或公私兼營範圍的事業外，一律列入純粹私營範圍。

以上八項原則都是一種抽象的說法。具體地說，這八項原則也可以由下列各點表示出來：

(一)根據「實業計畫」，凡天然富源如煤、鐵、鑛田等，均應歸國家經營，以所獲利益歸諸國家公用。重要鑛業如石油鑛、適於煉冶金焦或煉油的豐富煤鑛、鐵鑛、銅鑛、鋅鑛、鉛鑛、鋁鑛、金鑛、錫鑛、鎳鑛、水銀、鉬鑛、鈾鑛、鈾鑛……及主管機關指定的鑛業，應全部畫歸公營。其餘各鑛，均屬國有，但私人得依鑛業法的規定，經中央政府的特許，在對國家繳納一定的代價後，取得一定地區一定鑛產的探鑛權和採鑛權。這些鑛業權的行使，應規定一定的時限(探鑛權可以定為兩年，採鑛權可以定為二十年)，並應受政府的監督與管制。

(二)政府應指定在國際市場占有特殊地位或獨占地位的特產如錫、鎳、錫、汞、桐油、大豆、茶、絲、和其他指定的特產，對它們的輸出(或且加工)過程，由國家經營。

此外國家公營事業產品的出口，也應列入國營範圍。

(三) 凡關鍵及根本工業（包括國防工業），如冶煉工業、器製造業、電器工業、汽車製造業、飛機製造業、造船業、兵工業、基本化學工業等，均應列入國營範圍。凡為工礦交通如其他事業供給動力或燃料的事業，特別是水力發電事業，都屬於關鍵及根本工業，因此應該列入國營範圍。至於其他工廠工業，政府應用列舉方式，規定私營的範圍。在這個範圍內私人得依工廠許可法的規定，舉辦工廠。

(四) 根據「實業計畫」，海港、鐵路、和運河的修築，全部應由國家經營。公路缺乏經濟價值，私人大都不願經營，而且它的性質關係交通和國防，亦不應放任私人經營。因此公路應以國營為主，但縣市區內的公路，可由地方政府負責經營。國際航運和空運，因為性質關係國防，應由國家經營。我國電信和郵政事業，向例均由國家經營，這與各國情形相符，沒有加以改變之必要。但縣市區內的電話和電報，得經交通主管部的許可，由縣市公營。此外縣市內的電車及其他地方性的交通事業，亦得經主管部的許可，由縣市公營。

(五) 大規模的水利工程，私人大都不願或不能經營。我們如要使水利工程能迅速發展，並與水力發電事業、農田灌溉計畫、和交通事業有完善的配合，非盡歸國營不可。

(六) 大規模的森林事業和墾殖事業，大都只能在邊遠區域舉辦，且大都盈利把握不大，不是私人所能或所願經營，所以應由國家公營。但地方性的森林墾殖，因規模較小，

得經中央主管機關許可後，由地方政府或私人經營。

(七)「公用事業及其他有獨占性之企業，以國家公營為原則」——這是五五憲草第一二三條的規定。「中國國民黨政綱」對內政策亦有相似的規定。其目的為保護消費者的利益及增加政府的收入。但以縣市為範圍的公用事業，得經中央主管機關的許可，由縣市經營，列入地方事業之內。

(八)專賣事業自生產、運銷、以至零售的全部過程，均以國營為原則。但必要時國家得就其中的一部分直接經營，而對其他部分允許私人經營。

(九)依工廠許可法由政府列舉歸私人經營的工廠工業，政府應選擇若干(甲)利潤特厚的，(乙)在生產歷程占有關鍵階段的，和(丙)在海外市場特有前途的，列為國家與私人兼營的範圍。這些事業一部分由國營機關經營，一部分由民營組織經營。政府對公私兼營業的公私分配定額，生產力比例額，及其他分工辦法，應就每一種事業按照實際情形，分別加以規定。著者認為為着發展國家資本起見，國家不應專辦資本過鉅而利潤沒有把握的關鍵及根本工業，和私人所不願經營的事業。對利潤有把握或在海外市場特有前途的輕工業，應列入公私兼營的範圍。

(十)為着發展國家資本，為着使中國對外貿易能迅速由被動轉變為主動，國家應從事進出口貿易。但為着促進中外貿易關係，政府不宜把進出口貿易全部畫歸國營，宜在一定

限度內允許私人從事貿易。

(十一)性質應由國家統籌辦理的事業如鈔票的發行，本位幣及輔幣的鑄造，信用的最高管理，廣播事業的經營……，應盡入國營範圍。性質應由國家參加的事業如銀行業、保險業、沿海沿江航運事業、驛運事業、印刷出版事業……，應列為公私兼營的事業。

(十二)農業和手工業的規模較小，國家只宜處於指導地位，不宜直接經營。國營及公私兼營以外的工礦業得依工廠許可法和鑛業法的規定，在一定條件之下，由私人經營。國營及公私兼營以外的國外貿易和國內商業，純粹由私人經營。小規模的水利事業，森林事業，墾殖事業和其他前面所未提及的事業，亦得由私人經營。在純粹私營範圍內的事業，政府因本身及公營事業的需要，亦得經營。

對上列各抽象的和具體的原則，如毫無變化地加以實施，事實上必會發生許多困難，很可能會使經建的期間大為延長或使經建的進度大為減低。因此著者願更進一步提出四個補充原則：

(一)為充實公營事業的力量和誘使私人資本集中於經建的途上起見，公營事業得吸收私人資本。凡官股占資本額半數以上的事業，固然應認為是公營；即使官股不足半數，但政府所派的董事會占半數以上的事業，也應認為是公營。著者主張公營事業得經主管機關的許可，發行沒有選舉董事權的優先股和發行公司債，以吸收私人資本。

(二)政府雖然應該依照事業的性質畫分公營私營的範圍，但在建設初期，這個界限在運用時應視環境的需要而略加變通。例如列入國營範圍內的關鍵事業和若干其他事業，如全部由中央自行經營，則因財力所限，進度必很遲緩。因此中央應在統籌之下，特許或委託私人（特別是外人）經辦一部分的公營事業。必要時中央可以給予這些特許或委託事業以若干年的獨占權或半獨占權，但在限期終了後，應即由政府收回公營。

(三)對重要生產如私人不能發展至政府所希望的程度時，政府應負責經營。

(四)任何私人事業，不得違反社會公共利益，或形成壟斷情勢，否則應由政府加以接辦。對工礦事業，政府應實行私人開業許可制度，私人非領有許可狀不得開辦。

著者相信上面所建議的公營私營事業的畫分辦法最能符合於我國的需要。這些建議當然不能全部列入憲法之內。但憲法內如能根據這些原則對第一二三條加以修正，則是一件極有益的事。

## 第五章 勞工政策

——並論五五憲章第二三四至一二五條——

本書第三章和第四章是側重於土地和資本的問題。在這一章中我們將討論勞工問題。

在民國十三年一月發表的中國國民黨第一次全國代表大會宣言裏，內有「中國國民黨政綱」。其中對內政策第十一條爲「制定勞工法，改良勞動者之生活狀況，保障勞工團體並扶助其發展」。這個開明的勞工政策。實係民生主義所不可缺少的一部分。我們認爲將來在憲法中亦應明白加以規定。

五五憲草對勞工政策的規定，共有兩條。第一二四條規定：「國家爲改良勞工生活，增進其生產技能，及救濟勞工失業，應實施保護勞工政策。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。」第一二五條規定：「勞資雙方應本協調互助原則，發展生產事業。」這些規定雖較我國過去若干憲法約法或憲草爲進步，但與國民黨政綱對內政策第十一條的理想，相去尚遠，因此仍有加以修正之必要。

一個國家對於勞工政策，至少在五方面應決定它的態度：（一）國家對工人的工作情形、工作時間、工場設備、工人生活（衣食住行及其他），應決定是否加以干涉，及怎樣加以干涉。（二）國家對工人的年齡與性別，應決定所願採取的政策。（三）國家對工人成立團體及用團體行動實行罷工或向資本主商訂僱傭條件，應決定採取甚麼政策。（四）國家對勞資雙方的關係，應決定是否加以干涉，及怎樣加以干涉。（五）國家對工人的失業、疾病、衰老、死亡……，應決定採取甚麼政策。在五五憲草第一二四至一二五條中，對第三個問題並沒有涉及，而對其餘的四個問題亦僅有極簡略的規定，因此是不夠的。茲分別加

以論述：

(一)對於工人的工作情形，工作時間，工場設備，工人生活等問題，五五憲草僅很空泛地提出「改良勞工生活」和「實施保護勞工政策」的原則。這兩個原則是無可非議的，但因不夠具體，結果恐怕沒有多大的用處。因此著者建議將五五憲草第一二四條第一項修正如下：「國家應制定工場鑛場條例，對工人生活，工場設備，工作情況，就保障勞工利益及保持勞工健康道德之立場詳予規定。」除了這一項外，對工作時間似應有如次的規定：「工人工作時間以每日八小時為原則，非經法律之特許不得超過之。工人在可能範圍內每年應有一定之假期，仍照常發給工資。」此外對於農業工人及手工業工人，亦應規定由國家予以保護。

(二)對工人的年齡與性別，五五憲草規定「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。」已頗完備，但對童工的年齡並未給予明確的限制，這是應該補充的一點。著者建議對這一項修正如下：「婦女兒童從事勞動者，應施以特別之保護。十五歲以下兒童之僱傭，身體狀態不宜工作之婦女僱傭，國家應予禁止。」

(三)對工人團體，聯合罷工，集體協約等問題，五五憲草的國民經濟章內並沒有加以規定。著者認為對這個問題可以作如次的規定：

(甲)「國家應保障勞工團體並扶助其發展。」

(乙)「國家得依法律承認勞工之同盟罷工權，惟在罷工權行使以前應先將爭端交付政府仲裁，仲裁失敗後始得實行罷工。」

(丙)「國家因對外戰爭或緊急事件得依法律停止勞工之罷工權。」

(丁)「國家對勞工團體與資本主所訂立之團體協約，應承認其合法性。」

(四)對勞資關係，五五憲草規定：「勞資雙方應本協調互助原則，發展生產事業。」這個問題關係重大，是應該特別加以考慮的。對這個問題我們有兩種矛盾的心理：一方面民生主義的中心精神是要保護勞動者的利益，並阻止資本主對勞動者的壓迫，因此不宜強使勞動階級迂就資產階級，但另一方面，我國正從事於大規模的經濟建設，我們是不容許因勞資的糾紛而使生產事業的進度減低的。爲着調和這種矛盾，我們建議把五五憲草第一二五條修正如下：「爲促進國民經濟之發展，在保障勞工利益之條件下，國家應使勞資合作，共同發展生產事業」。

(五)關於工人失業，疾病，衰老，死亡等問題，著者認爲應廣泛地用社會立法的方式予以解決。這個問題在下一章中將專加討論。

## 第六章 社會立法

——並論五五憲章第一二七條至一二八條——

在第二章討論人民的基本權利時，著者主張應該把「不虞缺乏的自由」賜給人民，並主張承認人民依法律享有民主主義所包括的生存權、生活權、和工作權。爲着要保證這些人民的基本權利與自由，國家應廣泛地完成各種社會立法，並應在憲法中明白對社會立法有所規定。

在五五憲章中，與社會立法有關的規定共有第一二四條、第一二七條、和第一二八條。在第一二四條提出保護勞工政策時，僅簡單地規定：「救濟勞工失業」幾個字。第一二七條規定：「人民因服役工役或公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當救濟或撫卹。」第一二八條規定：「老弱殘廢無力生活者，國家應予以適當之救濟。」這三條的規定，實在是十分不夠的，因爲它們不只無法趕上蘇聯憲法的規定，就是與英美最近的趨向比較，也覺望塵莫及。

爲着要理解社會立法的世界動向，我們最好簡單地敘述英國最近在這方面的措施。在第二次世界大戰發生後，英國當局因英國人民在極艱苦狀態中爲祖國而犧牲，曾鄭重地向

英國國民保證在不遠的將來將採取必要的措置，擴大社會保險及社會立法的範圍，使人民於戰後能夠在社會經濟方面得到安全，能夠享受「不虞缺乏的自由」。

本來在英美等資本主義國家中，人民只享有所謂身分的自由，法律上的平等，和互相作經濟競爭的權利。在十八、十九世紀中，經濟學者和一般人們叫這些身分自由和互相作經濟競爭權利做「經濟自由」。他們以為在這種自由中，每個人的經濟收入是他本人的努力的結果。如果有人失業或貧乏，那就只有由他個人或他的階級自行負責。這種觀念到了十九世紀後半馬克斯社會主義興起以後，就開始被人提出攻擊。第一次世界大戰發生後，蘇聯的社會主義共和國成立和德國的國家社會主義抬頭，無論這兩種主義在其他方面有甚麼缺點，它們在經濟方面否定了十八、十九世紀的「經濟自由」，承認人類應有生存的權利和享受一種「社會安全」。在過去的數十年間，人們逐漸承認真正的經濟自由，應該是指「不虞缺乏」的自由（Freedom from Want），而不是指自由競爭的自由。但在資本主義國家如英國或美國，這種觀念的改變還是很遲慢的。

在第二次世界大戰的過程中，英美等國家纔明白確認國家對人民的生存和工作應負很大的責任。首先，在大西洋憲章中所提出的八項原則中，其中第六項是「待納粹之專制宣告最終之毀滅後，希望可以重建民主政府，使各國俱能在其疆土以內安居樂業，並使全世界所有人類悉有自由生活，無所恐懼，亦不虞缺乏之保證」。在羅斯福總統所提出的四大

自由中，第三項自由就是「不虞缺乏的自由」。從這些重要宣言和演講，我們可見英美的政治家思想方面，已不再承認十八世紀所標榜的身分自由和財產自由爲人類最理想的自由，而且進一步承認今日理想的自由應包括在經濟方面生存和生活的自由，不爲物資缺乏所困擾的自由。這種思想在具體方面的表現，就是英國「皮氏委員會」(Everidge Committee)或「社會安全委員會」(Social Security Committee)的組織。這個委員會的目的，在研究如何利用原有的（但片斷和零碎的）社會保險等方法，作更廣泛的和有系統的運用，來給予人們以生存和生活的自由，使所有從事於作戰的人在戰後都能得到「社會安全」。皮氏委員會於一九四二年底產生了有名的「皮氏報告書」。皮氏報告書發表以後，不但替社會立法史創立了一個新紀元，而且使資本主義國家的經濟制度走進一個新階段。一九四三年三月初，安德生(Sir John Anderson)代表英國政府向英國議會提出社會安全問題的討論時，至少在原則上接受了皮氏報告書所提出的要點，並至少接受皮氏報告書具體建議的百分之七十。約在差不多的時間，美國也進行研究同一問題。此問題在美國乃由「資源設計局」負責主持。該局亦已將社會安全問題完成報告書，並送國會審查。這在本書第二章中已經提及。

究竟皮氏報告書的內容是怎樣呢？爲甚麼在同盟國間大家一致承認皮氏委員會報告書的發表，無疑地使資本主義經濟走進一個新階段呢？首先，在理論方面，皮氏否定了貧窮

是一種無可避免之現象的理論。皮氏指出：現代經濟狀況下，社會的資源是足以供給人類的使用，「缺乏」(Scarcity)是不必有和不應有的。自他看來，過去所以有些人貧窮和缺乏，完全是因為人類並未盡力去防止它。根據皮氏報告書，解決貧乏問題應遵循兩條途徑：(一)使每一個人的收入都不致間斷，(二)使各人的收入能依照家庭狀況而得到較合理的調整。關於(一)，皮氏報告書建議三點：(甲)把現行社會保險(特別是失業保險)的對象擴大，將現在受不到社會保險的人都包括在內，務使人人都受到社會保險的恩惠；(乙)把現行社會保險的範圍擴大，使它包括現行辦法所不包括的危險；(丙)把保險額提高，使社會保險對於得不着收入的人能夠有真正的補助(但同時不高至使人們自願失業的高度)。關於(二)，皮氏報告書建議兒童補助制度，建議每家自第二個兒女起即得到補助。具體地說，皮氏報告書所建議的社會保險，共包括失業保險、生產傷害保險、局部及全部殘廢保險、退職年金(養老年金)、結婚獎助金、育兒補助、寡婦補助、監護人補助制度、依附者補助制度、兒童補助制度、及死亡卹金等。這些保險的全部如加以實行，確可以使每人的收入不致間斷，同時使各家庭不致因人口增減及其他意外而陷於貧困。對於這四計畫所需要的款項，皮氏報告書與過去社會保險一樣，主要是遵循「納費的原則」(Contributory Principle)，大部分是由受益者所付的保費——即自受益者或一般國民的小額儲蓄——而來，所以國庫的負擔是不如想像那麼大。皮氏委員會建議他們所提出的方案

應於今年（一九四四年）七月一日付諸實施。我們認為皮氏報告書所以重要，主要還在它代表一種觀念的變遷，而不在它的具體建議。自我們看來，社會立法能否真正地創立一個新紀元，社會立法能否使英美經濟制度發生一種具有革命性的改進，就要看人們對社會立法的觀念已否有了根本的變遷。如果人們還是認社會保險等等都是一種現代化的救濟工作，則即使接受了皮氏報告書的全部具體建議，人們還是停留於十九世紀的經濟觀念，社會立法並不能說是已創立了新紀元。但如人們能夠接受皮氏報告書的精神，把觀念根本改變過來，承認生存和生活是人類的根本權利，認為皮氏建議的實施是社會和國家應有的責任，認為必要使一切的人都能不虞缺乏纔合乎社會正義，則資本主義經濟纔真正走進一個新階段。

著者個人對英美行政當局，是十分盼望他們能夠接受皮氏建議的精神，接受皮氏報告書所根據的理論。因為這不只代表這兩大民主國本身的經濟進步，而且會使戰後世界秩序的建立比較便利。我們都知道現在反侵略的國家中，蘇聯的政治經濟制度是與英美有極大的差別的。著者個人常說要使戰後中、英、美、蘇四大國家能夠精誠合作，則在蘇聯應該「民主主義化」，英美應該「社會主義化」，而中國應該實行三民主義。英美要社會主義化，則採取社會立法的道路是一種比較易於實現的方法。如果英美現在進行中的社會立法能夠迅速見諸實行，則英美便在經濟制度中與蘇聯較為接近：這對於戰後英美對蘇關係必

有很大幫助的。其實不只英美應該如此，中國實行三民主義，也應在社會立法方面趕上世界的潮流。

在中國，本來是沒有甚麼重要社會立法的。過去中國因為家族關係比較深，貧乏的人常常可以得到富有親屬的資助；但近年來這種資助也因社會的變質而大為減少。在目前狀態之下，貧乏問題在中國是很嚴重的。根據三民主義的學說，國家對人民的生活是有很大的責任。在一個三民主義國家中，人民無疑地應享有生存的權利和不虞缺乏的自由。但直至今日為止，大家的注意力還在民族的生存，所以對民生主義的實施，目前尚沒有作很大的努力。中國政府對社會保險的注意，是到二十九年（一九四〇年）十一月社會部改隸行政院纔開始的。行政院成立社會部後，社會部之內即設有社會福利司，該司第一科負責社會保險的規畫、倡導、與實施等事項，第二科負責勞工福利——包括勞工失業及傷害之救濟撫卹——事項，第三科負責殘廢疾病老弱貧民游民的救濟事項，第六科負責兒童福利——包括孤苦殘廢兒童的收容教養——事項。三十年（一九四一年）六月社會部公布「中央社會保險局籌備委員會組織章程」。三十一年（一九四二年）十月社會部召開第一次社會行政會議，對推進兒童福利與勞工福利也相當重視，同時並決議推行社會保險與職業介紹。該會議通過限期實施社會保險並擬定原則及辦法。關於社會保險和勞工福利，社會部已擬有草案。根據所擬定的「社會保險法原則草案」，社會保險以「保障國民之經濟生活

增進社會福利實行民生主義爲宗旨」，其種類包括健康保險（疾病負傷死亡及生育之保險），傷害保險（關於業務上之疾病負傷及死亡之保險），老廢保險（爲養老年令及殘廢年金付給之保險），及失業保險（爲失業補助及家屬補助付給之保險）四種保險。社會部並按社會保險的種類制定健康保險法草案等單行法草案。根據這些法規，社會保險將採強制的原則。例如健康保險法草案第二章便規定凡受僱人（包括公務員學徒及從事家內工業者）而每年收入在一定金額以下者皆爲強制被保險人。社會保險所需的款項，主要以保費收入爲主，但得由國庫加以補助。至於保險基金，「社會保險法原則」規定應列入每年預算，由國庫支付之。其次，勞工福利，社會部亦擬有勞工福利基金法草案，由雇主負擔勞工福利的大部分經費。關於社會保險及勞工福利的法案，均在立法過程中。如果現在所草擬關於社會保險及勞工福利的計畫均能完成立法手續並且付諸實施，則中國在社會立法方面雖然還是趕不上皮氏報告書的建議，但已可與現在英國情形相去不遠。不過事實上政府對於社會立法只能「根據國民經濟及產業發展情形與國家財政狀況擇要舉辦，逐漸推行，並得分區分期施行之」。因此我們雖然可以說社會部的成立是中國社會立法的開始，但中國要真正推行社會保險及勞工兒童福利，恐怕要在戰爭結束以後。不過在今日我們應即作兩種準備：（一）在觀念方面，我國應依照民生主義的精神，承認每一國民都有生存和生活的權利，而政府有維持國民生活的責任。（二）在具體方面，現在應即擬訂適合於國

情的法規，便在戰後即能大規模地推行社會立法，以保障所有國民的社會安全，使人人都能享有「不虞缺乏的自由」。

在憲法方面，關於社會立法亦應明白加以規定。五五憲章第一二七條和第一二八條，在觀念上把社會立法看為一種救濟的工作，在範圍上僅包括因公殘廢死亡及老弱無力的人，都是十分陳舊的思想。著者認為本着民生主義的精神，這兩條應該取消（「適當救濟」等字句更應特別刪去），而應代以下列的規定：

（甲）「國家應實施兒童補助制度、免費醫藥制度、健康保險、傷害殘廢保險、失業保險、養老年金、死亡卹金等制度、及推行其他經濟政策，使人民自出生至死亡均享有物質之保障或生存生活之保障。」

（乙）「人民因服役工役公務或因從事有貢獻於國家社會之工作而致殘廢或死亡者，國家應特別予以撫卹。」

在憲法中規定這兩條的主張，可能會遭遇許多反對的。反對的人會說中國的國民收入有限，是無法支持因這兩條而引起的支出的。他們會說這些社會立法只有富國纔能實行，貧國如中國是不能實行的。著者的意見剛剛相反。在富有的國家中。因國民收入相當高，十分貧苦的人比較少，因此實施社會立法與否，關係倒還較少。在貧乏的國家中，大多數的人都在飢餓水準上過活，因此社會立法更有迫切的需要的。在貧國中，特別是在社會分

配畸形發展和貧富趨於懸殊的貧國中，大多數人的貧乏必然會引起社會的不安和政治的混亂。如果沒有社會立法去減輕貧乏給大多數人的痛苦，則中國歷史上所謂「一治一亂」的現象是無法避免，而且一定會亂日多而治日少，將沒有實施憲政的成效可說的。

## 第七章 生產政策與貿易政策

——並論五五憲草第一二二條和第一二六條——

如果一個國家要把國民經濟的基本政策都包括在憲法的條文上，則有兩類的政策是必須加以規定的。一類是關於分配的政策，所有權、生產、資本、勞工、國營民營、社會立法等問題，都屬於這一類；一類是關於生產的政策，工業、鑛業、農業、商業（包括對外貿易）等問題，都屬於這一類。

在五五憲草中，對這兩類政策都有規定，但對生產及貿易政策則規定得十分簡略。除了在財政的條款中提出在國境內一切貨物自由流通的原則外，這一類的條文只有第一二二條和第一二六條。第一二二條規定：「國家對於國民生產事業及對外貿易，應獎勵指導及保護之。」第一二六條規定：「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。國家對於農產品之種類、數量、及分

配，得調節之。

若者認爲五五憲章對於生產的規定似乎過於空洞和缺乏內容，並沒有指示生產政策應有的方向，所以必須加以修正。在憲法中，當然不能對所有生產問題都詳細規定，但主要的原則，是應該明白表示出來的。第一、憲法中應明白規定中國經濟應採有計畫的干涉主義，根據一定的經濟計畫而利用干涉主義的工具，從事經濟建設。第二、憲法中應明白表示中國應努力從事工業化的工作，使國防與民生均能得有健全的經濟基礎。第三、憲法中應明白表示我國農業的發展，必須與工業配合起來，而不宜有所偏重，致引起失衡的現狀發生。第四、五五憲章第一三〇條關於國內貨物自由流通的規定，應在貿易條款內加以規定。第五、憲法中對於對外貿易應在促進國際經濟合作的條件下予以鼓勵。第六、國家對商品的交易及商品的價格，得予以干涉或管制。根據這幾點，並參照抗戰期間我們的經驗，著者建議將五五憲章第一二二條和第一二六條刪去，而代以下列各條：

(甲)「國家應根據一定經濟計畫，用合理管制之方式，促進工礦建設、交通建設，及其他生產建設，以加強國防與民生之物質基礎。」

(乙)「國家應改良農業技術，發展水利事業，改善農村生活，充裕農村經濟，以增加農民之福利，促進農業之發展，及保持農工發展之均衡。」

(丙)「中華民國領域內，一切貨物應准許自由流通，非依法律不得禁阻。」

(丁)「國家對商品之交易方式與交換價格，得因社會公共利益，依法律管制之。」  
(戊)「國家之對外貿易政策與對外經濟政策，應以促進國際經濟合作、鼓勵出口貿易、及便利國際資本流動為原則。」

## 第八章 財政政策

——並論五五憲章第一二九至一三〇條——

一個國家的財政制度和財政政策，是隨着它的經濟制度和經濟政策而轉移的。在資本主義下，有資本主義的財政制度；在共產主義下，有共產主義的財政制度。我們如要樹立起一種民生主義的經濟制度，則我們必須同時樹立起一種民生主義的財政制度。

在封建時代和君權時代，只有君主和封建主的私人財政，而沒有現代意義的公共財政的。現代意義的公共財政，是民主政治的產物。在實行憲政的國家中，國家的一切收支由人民的代表加以決定，國家的一切財政由人民的代表予以監督。這樣地財政纔不再是君主或封建主的財政，纔變成以國家為主體的「公共財政」。

在西洋各國開始走進公共財政的階段時，正是經濟放任主義和個人自由主義抬頭的時期。在放任自由的口號支配下，財政的理論和政策有如次各特點：

第一、在財政支出方面，自由主義經濟學者（以亞丹斯密和李嘉圖為代表）認為應該把支出減至最低的限度。就他們看來，國家的主要任務只在（一）防禦外國的強暴與侵凌，和（二）維持國內的秩序與法律，因此財政支出主要只應限於國防費和司法費。在亞丹斯密的「原富」中，除了國防和司法外，我們還找出國家的第三種任務，即特殊的公共事業。他說：「國家的第三種義務，就是創建並維持公共設施及土木工事。對於一個大社會，它們當然是有頗大的利益的。但就其性質而言，設由個人或少數人辦理，則收支不符，所以不能期望個人或少數人維持創建。」因此應該由國家經營。這些特殊的公共事業，亞丹斯密認為主要包括促進商業和促進教育兩部分。在表面上看來，承認國家可以從事若干特殊的公共事業似不很重要，但事實上這無形中已承認了國家的活動可以超出國防和司法之外。後來到了十九世紀中葉穆勒的手裏，自由主義經濟學者所承認這些活動的範圍，更為廣泛。但就整個自由主義的財政體系而言，國防費和司法費以外的支出究竟是例外的支出。無論是財政上的主要支出（國防費和司法費），或財政上的例外支出（特殊公共事業的創建費與維持費），自由主義經濟學者都認為應該減至最少，因此倡導「節約」或「緊縮」的原則。

自由主義經濟學者對支出的另一個看法是把政府的支出看為是一種消費。李嘉圖曾經強調政府的行為是沒有甚麼生產的效果，是一種純粹的消費。如果政府支出就經濟的觀點

來看只是一種消費，那麼更應該遵守「節約」或「緊縮」的原則了。

第二、在租稅收入方面，自由主義經濟學者一致地主張租稅的目的應以財政收入爲限，而不應用來作推行經濟政策的工具。本來在任何期間，租稅都可以有雙重的任務：租稅一方面是政府財政收入的主要來源，而另一方面也是政府實施經濟政策的一種工具。自由主義經濟學者因主張對經濟採取放任政策，所以反對把租稅用來作保護主義或其他政策的工具。因此他們倡導「純粹財政租稅」的主張。

在純粹財政租稅的主張下，亞丹斯密提出他有名的賦稅四大原則，即平等、明確、便利、和經濟四原則。明確、便利、和經濟的原則都很顯明的是財務行政的問題，因此是符合於純粹財政租稅的主張的。就是「平等」的原則，也沒有離開純粹財政的觀點。關於平等原則，亞丹斯密這樣說：「一國國民，各須在可能範圍內按照比例於各自的資力，即按照比例於各自在國家保護下享得的收入，提供國賦，維持政府。一國各個人須……按照各自……所受利益的比例，提供……費用。所謂賦稅的平等不平等，就看對於這種原則的尊重或輕忽。」（「原富」第五篇，第二章，第二節）這裏所謂平等，是指按受益多少而賦稅多少的平等，是純粹從財政觀點所提出的平等，是與推行一定經濟政策無關的。

在具體方面，國家應該徵收甚麼種類的稅呢？關於這個問題，李嘉圖提出「對所得徵課而不對資本徵課」的原則。李嘉圖說：「賦稅的付納，或出自一國資本，或出自一國收

入。……政府增加賦稅增加消費的結果，若能在人民方面增加生產，縮減消費，這種賦稅就將出自收入。國家資本，可不致減少。若不能在人民方面增加生產，縮減消費，賦稅必須出自資本。換言之，為生產而消費的基金，不免受害。按照比例於一國資本的減少，生產額亦必減少。人民方面政府方面如果同樣繼續不生產的消費，常年再生產又不絕銳減，則國家方面人民方面的資源，都將以加速度而趨於枯竭，以致釀成窮困災殃。……政府的賦稅政策，……切不可使賦稅終須出自資本。——（經濟學及賦稅之原理，第八章）因此自由主義經濟學者看來，任何侵蝕資本的租稅必須避免，而對國民收入課稅則是合理的。

但對國民收入怎樣去課稅呢？在這方面自由主義者的答案是不一致並且矛盾甚多的。但有一點我們可以確說的，即無論在理論的分析我們是否可以從自由主義經濟體系中找出反對間接稅和贊成直接稅的理論根據，至少在政策方面自由主義者絕不是擁護直接稅的人。例如自由主義的典型代言人李嘉圖便對於直接稅系統的資本稅和財產稅，表示極力的反對。

在實際政治上，自由主義經濟主張者也是傾向於間接稅和反對直接稅的。這個傾向在十九世紀中葉英國財政的措施中充分表示出來。約在一八四六至一八五三年間，英國因實施自由貿易政策和財政改革，結果減免了許多關稅和間接稅。這些租稅減少了，怎樣去增加政府所需的收入便變成了嚴重的問題。當時（一八五三年）財政大臣狄士雷里（R. Disraeli）

主張「應當從間接稅回復到直接稅來」。但這個主張立刻受到議會內外的攻擊，而結果狄氏不能不辭去財政大臣的職位。繼狄氏而長財政的是格蘭斯頓（Gladstone），格氏是一位十足的自由主義經濟論的執行者。在他一八五三年提出預算案時，他除了忠實地施行自由貿易的政策外，在預算案中提出了（一）減縮財政支出和（二）逐漸減免所得稅兩種主張。在這一位自由主義者的手中，所得稅不但不被增加，並且要逐年減少，並盼望加以廢止。甚至十九世紀後期，即在一八七四年的時候，格氏還以完全廢除所得稅為他的大選政綱！從這些地方，我們可以看出自由主義經濟論是怎樣地反對直接稅或反對由富裕階級負擔的租稅了。

第三、對於收支的關係，自由主義經濟學者是以收支相抵為美德的。自由主義經濟學者如亞丹斯密或李嘉圖，對「公債」都是不贊同的。李嘉圖並且認為一國的政府若是募集公債，便是取去了該國的生產資本，因此是一件不利的事。

但在實際財政上，實施自由主義經濟的國家（如英國），公債卻在增加着。就馬克思主義經濟學者看來，公債是資產階級蓄積資本方法之一，持有公債的人可以不勞而獲地收取利息或壟斷資本的利益，因此是資產階級所歡迎的東西。而且他們看來，公債增加了財政支出，從而增加了賦稅之必要，「因此近世的賦稅制度，便成了國債制度之必要的補充。」

自從十九世紀末葉或二十世紀初期以來，由於干涉主義和社會主義的抬頭，結果經濟制度和財政政策都起了重大的變遷。這些變遷在財政方面有如次的特點：

第一、是支出的膨脹。近半世紀（或至少是近三十年）中，國家的職務範圍有很顯著的擴大，而跟着職務的擴大財政支出也日漸膨脹。由於推行社會各種政策，財政支出有一部分並且用來救濟貧乏、失業、及其他社會的病態現象。無論在思想上或在事實上國家的任務都遠超過國防和司法的範圍，同時財政的支出也絕不限於國防費和司法費。

當代對支出的另外兩個變遷也可以在這裏加以敘述：（一）節約支出不再是財政上的美德。在許多時間（特別是在經濟恐慌的期間），財政上的基本原則是「增加財政支出」，不少的國家是用增加財政支出的辦法去增加人民的購買能力的。（二）政府支出不再被看為是一種純粹的消費。大家承認政府的職務也是必要的，並且常常會直接增加國民生產的。

第二、在租稅收入方面，當代無論在理論方面或在實踐方面都承認租稅有雙重的任務：即租稅不只是財政收入的工具，它並且應該用來作推行經濟政策的工具。在近半世紀中，不只關稅是被採做保護主義的工具，而且內國租稅也成爲各種經濟政策的工具。租稅的主要原則，已不再是亞丹斯密或自由主義者的純粹財政原則，而強使富裕階級負擔重稅已逐漸成爲當代租稅的主要指導原則。在這個新原則指導之下，租稅日漸走上了（一）側重直接利稅，（二）採用累進率制度，和（三）對不勞而獲的利得（unearned income）及過分利

得特別重稅的途上。

第三、對於收支的關係，當代財政家不再承認財政收支相抵是無可非議的美德。他們雖然一致地承認過度的通貨膨脹是財政上的無可寬恕的罪惡，但他們也都承認赤字財政有時是必要的並且是有益的。

戰後中國對財政問題所應採取的政策如何，主要須看中國所要採行的經濟制度而定。假如我們都承認戰後中國經濟是以民生主義為基礎，則著者以為我們的財政政策應有如次的特點：

(一) 在財政支出方面，應對經濟建設的支出、保障人民生存權生活權教育權工作權等支出、和其他民生主義施行所必要的支出，充分予以增加。

(二) 在租稅方面，應利用租稅去實施平均地權、節制資本、改善財富分配的畸形發展等經濟政策。

(三) 國家應利用租稅去促進生產和促進貿易。

(四) 國家應擴大國營事業的範圍，應創造國家的資本，並應從國營事業和國有財產去得到鉅額的收入。

(五) 國家應利用租稅和公債，去籌集經濟建設所需的鉅額資本，去作國家資本的初步來源。

(六)國家應規定人民有依法律按累進稅率繳納財產稅、所得稅、過分利得稅、土地增價稅、遺產稅、及依法律繳納其他租稅的義務。

除了民生主義所包括的上述六個原則外，著者認為戰後中國財政政策還應包括如次的兩點。

(七)財政應以統一為原則，一切財政都應由中央加以控制，地方政府不能分割。

(八)財政的收支，應由人民或他們的代表依照民主制度的方式加以決定。

從第八點出發，我們就該進一步討論憲法與財政的問題了。這個問題共包括兩部分：第一部分是憲法中應否有財政的條款？第二是如有財政條款則應有甚麼規定？在未解答這個問題之先，我們最好先看過去我國憲法中對這些問題的辦法是怎樣的。

在中國制憲史中，歷次的憲法約法憲草都有一些財政的條款，但這些條款的内容卻有很大的變遷。據著者的分析，只有一條的内容是在所有憲法約法憲草中都相同的，這就是規定人民有納稅的義務。除了這一條外，其他條款的變遷是很大的。

在光緒三十四年清廷所頒發的「憲法大綱」中，除規定臣民有納稅的義務外，似暗示議會有決議財政收支的權限，但同時規定「君上」在議會閉會時，遇有緊急之事，得……以詔令籌措必需之財用；惟至次年會期，須交議會協議。」(一)「皇室經費應由君上制定常額，自國庫提支，議院不得置議。」(二)「臣民現完之賦稅，非經新法律更改，悉仍照

籌輸納。」這表示皇室仍保留有很大的財政權。宣統三年九月公布的「十九信條」，其中第十四條規定「本年度之預算，未經國會議決，不得適用前年度預算；又預算案內規定之歲出，預算案所無者，不得爲非常財政之處分」；第十五條規定「皇室經費之制定及增減，依國會之決議」。這些規定比較能夠符合於憲政的精神。

辛亥革命以後，民國元年一月二日修正的「中華民國臨時政府組織大綱」和三月十一日公布的「中華民國臨時約法」，因爲是臨時性質，除規定議決臨時政府之預算、決算、稅法、公債、幣制等項屬參議院的職權外，並沒有甚麼重要的財政條款。民國二年的天壇憲草，民國三年的袁氏約法，和民國十二年的曹錕憲法，對財政的規定較詳。在袁氏約法中，除第十一條規定「人民依法律所定，有納稅之義務」和第三十一條規定議決預算和公債等事件屬於立法院之職權外，第八章並有一以「會計」爲章名的專章，對財政問題有如次的規定：

「第五十條 新課租稅及變更稅率，以法律定之。

現行租稅，未經法律變更者，仍舊徵收。

「第五十一條 國家歲出歲入，每年度依立法院所議決之預算行之。

「第五十二條 因特別事件，得於預算內預定年限，設繼續費。

「第五十三條 爲備預算不足或於預算以外之支出，須於預算內設預備費。

「第五十四條 左列各項支出，非經大總統之同意，不得廢除或裁減之：

一、法律上屬於國家之義務者；

二、法律上之規定所必需者；

三、履行條約所必需者；

四、陸海軍編制所必需者。

「第五十五條

爲國際戰爭或勘定內亂及其他非常事變，不能召集立法院時，大總統經參政院之同意，得爲財政緊急處分；但須於次期立法院開會之始，請求追認。

「第五十六條

預算不成立時，執行前年度預算；會計年度既開始，預算未議定時亦同。

「第五十七條

國家歲出歲入之決算，每年經審計院審定後，由大總統提出報告書於立法院，請求承諾。

「第五十八條

審計院之編制，由約法會議議決之。」

這一章的規定完全是財政上的技術問題，其最重要的特點是總統和行政方面的權力相當膨大。袁氏約法還有一點應該注意，即這個約法對中央財政與地方財政的關係，並沒有規定。本來在辛亥革命以前，中國從來的財政是以國家與地方不盡分爲原則，所有財政支出都由國家負統收統支的責任。至少從原則上說，在辛亥革命以前，只有中央財政而沒有獨

立的地方財政。清代的財政，就是一個絕對中央集權的財政。所有關稅、鹽稅、田賦、契稅及其他財政收入均在原則上為國家收入，所有省縣的地方支出均在原則上為國家的支出。民國成立以後，在袁氏當政的時候，中央財政與地方財政乃開始畫分；中央主要稅收為關稅、鹽稅等稅收；地方主要稅收為田賦、契稅、釐金及酒糖茶油等消費稅。但對中央地方財政畫分的原則規定在憲法之內，是從自民國十二年十月十日公布的「中華民國憲法」（即曹錕憲法）開始。在這個憲法中，財政的規定是頗多的。除了第十九條規定人民有納稅的義務外，於第五章及第十二章中規定國省地方財政的畫分原則，並以第十一章為「會計章」。根據第五章各條的規定，曹錕憲法對中央地方財政畫分問題，共規定五點：第一、（一）關稅、鹽稅、印花稅、煙酒稅、其他消費稅、及全國稅率應行畫一之租稅，（二）國債，（三）專賣及特許，（四）國有財產，（五）郵政、電報、及航空，（六）國有鐵道及國道，和（七）幣制及國立銀行，均「由國家立法並執行之」。至於公用徵收及其他若干事項，則「由國家立法並執行，或令地方執行之」。第二、（一）田賦、契稅及其他省稅，（二）省債，（三）省財產之經營處分，（四）省銀行等，均「由省立法並執行，或令縣執行之」。第三、「國家對於各省課稅之種類及其徵收方法，為免左列諸弊，或因維持公共利益之必要時，得以法律限制之：（一）妨礙國家收入或通商，（二）二重課稅，（三）對於公共道路或其他交通設施之利用，課以過重或妨礙交通之規費，（四）各省及各地方間，因保護其產物，

對於輸入商品，爲不利益之課稅；（五）各省及各地地方間，物品通過之課稅。」（第二十七條）。第四、國家與地方的歲收，得依下列兩原則互相補助：（一）「國家預算不敷，或因財政緊急處分，經國會議決，得比較各省歲收額數，用累進法分配其負擔」（第二十九條）。（二）「財力不足或遇非常事變之地方，經國會議決，得由國庫補助之」（第三十條）。第五、因國防、外交、司法、及其他屬於國家的事項由國家立法並執行，所以很自然地軍費、外交費、司法費等等，都屬國家的支出。曹錕憲法在第十二章中，對縣財政有下列四種規定：第一、「省稅與縣稅之畫分，由省議會議決之」（第一二九條）。第二、「縣於負擔省稅總額內，有保留權，但不得逾總額十分之四」。第三、「縣有財產及自治經費，省政府不得處分之」。第四、「縣因天災事變或自治經費不足時，得請求省務院，經省議會議決，由省庫補助之」（以上第一二八條）。此外第十一章（會計專章）中，則有如次的規定：

「第一〇九條 新課租稅及變更稅率，以法律定之。

「第一一〇條 募集國債及締結增加國庫負擔之契約，須經國會議定。

「第一一一條 凡直接有關國民負擔之財政案，衆議院有先議權。

「第一一二條 國家歲出歲入，每年由政府編成預算案，於國會開會後五日內，先

提出於衆議院。

參議院對於衆議院議決之預算案，修正或否決時，須求衆議院之同意。如不同意，原議決案即成爲預算。

「第一一三條 政府因特別事業，得於預算內預定年限，設繼續費。

「第一一四條 政府爲備預算不足或預算所未及，得於預算案內設預備費。預備費之支出，須於次會期請求衆議院追認。

「第一一五條 左列各款支出，非經政府同意，國會不得廢除或削減之：

一、法律上屬於國家之義務者；

二、履行條約所必需者；

三、法律之規定所必需者；

四、繼續費。

「第一一六條 國會對於預算案，不得爲歲出之增加。

「第一一七條 會計年度開始，預算未成立時，政府每月依前年度預算十二分之一施行。

「第一一八條 爲對外防禦戰爭或戡定內亂及救濟非常災變，時機緊急，不能牒集國會時，政府得爲財政緊急處分，但須於次期國會後七日內，請求衆議院追認。

「第一一九條 國家歲出之支付命令須先經審計院之核准。

「第一二〇條 國家歲出之決算案，每年經審計院審定，由政府報告於國會。

衆議院對於決算案或追認案否認時國務員應負其責。

「第一二一條 審計院之組織及審計員之資格，以法律定之。

審計員在任中，非依法律不得減俸、停職或轉職。

審計員之懲戒處分，以法律定之。

「第一二二條 審計院之院長由參議院選舉之。

審計院院長關於決算報告，得於兩院列席及發言。

「第一二三條 國會議定之預算及追認案，大總統應於送達後公布之。」

這裏的規定與袁氏憲法會計章的規定大同小異，也只是些財政上的技術問題。就整個北京政府時代的憲法中的財政條文而言，我們可以說大體上是屬於自由主義經濟的時代的。

國民革命前後，約法憲草中雖然沒有會計專章，同時財政的規定雖然較前簡略，但財政條款的性質卻有很大的變遷。在民國十三年一月訂定的「中國國民黨政綱」中，對內政策第三條規定有下列幾項：

「土地之稅收、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，用以經營地方人民之事業，及應育幼、養老、濟貧、救災、衛生等各種

一、縣政府及地方自治團體，所獲純利，應按戶口平均之。

一、各縣政府，應以縣歲入百分之幾為國家之收入，其限度不得少於百分之十，不得超過於百分之五十。

又對內政策第八條規定：

一、嚴定田賦地稅之法定額，禁止一切額外徵收，如釐金等類當一切廢絕之。

此外對內政策第十三條規定：「增高教育經費，並保障其獨立」，第十四條規定徵收地

價稅，都是關於財政的規定。在民國十三年四月訂定的「國民政府建國大綱」也有相似的

規定。一建國大綱「第十條規定徵收地價稅，與「政綱」對內政策第十四條的規定相同；

一建國大綱「第十一條至第十三條三條的規定，與前引「政綱」對內政策第三條的三項完

全相同。就這些規定而言，我們感覺到「政綱」所提出的財政政策至少有三個特點：（一）

租稅已不再是一種純粹的財政租稅，租稅已經用來作推行經濟政策（土地政策）的工具。

（二）財政的支出包括範圍甚廣，如育幼、養老、濟貧、救災、衛生、教育等都給予顯著的

地位。這些支出都是些積極的支出，而不是自由主義者所提出的國防費或司法費等消極的

支出。（三）各項規定都特別偏重於地方財政而似乎忽略了中央財政。就我們現在看來，這

三種特點的前兩個是應該給予更廣泛的運用，而後一個特點則因時代進步已不適合於目前的環境，應該加以修正。

國民政府成立以後，歷次國民政府組織法中，對財政的規定只有行政院向立法院提出預算案和立法院有議決預算案的職權兩點。在民國二十年六月公布的「中華民國訓政時期約法」中，財政條款規定較詳，共包括四個要點：（一）第二十五條規定「人民依法律有納稅之義務」。（二）第七十條規定「國家之歲入，歲出，由國民政府編定預算，決算公布之」。（三）對於財政支出，從民生計章（第四章）和國民教育章（特別是第五十二條）我們知道歲出的範圍必然是很廣泛的。（四）第六十一條規定「中央與地方課稅之畫分，以法律定之」。第六十二條更進一步作如次的規定：

「中央對於各地方課稅，為免除左列各款之弊害，以法律限制之：一、妨礙社會公共利益；二、妨礙中央收入之來源；三、複稅；四、妨礙交通；五、為一地方之利益對於他地方貨物之輸入為不公平之課稅；六、各地方之物品通過稅。」

此外第六十三條並規定專賣、專利、和特許權屬於中央。這些規定無論就財政支出或就租稅收入來說，都趕不上「國民黨政綱」或「建國大綱」的規定。但對中央財政與地方財政的關係，都已能避免偏重地方財政的毛病。

民國二十六年五月五日公布的「中蘇民國憲法草案」（即五五憲草）對財政的規定也

不十分完備。這個憲章的財政條款共有六個特點：（一）對於財政支出，從國民經濟章（第六章）和教育章（第七章）可以知道五五憲章是允許範圍相當廣泛的財政支出的。第一三七條對教育經費有如下的規定：

「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。貧瘠省區之教育經費，由國庫補助之。」

這也是值得加以注意的一條規定。（二）對於租稅收入，五五憲章除第二十一條規定「人民有依法律納稅之義務」外，在第一一七條及第一一九條規定利用租稅去實施土地政策，並在第一三〇條第三項規定「各級政府不得於國內徵收貨物通過稅」。（三）國家預算案不是由國民代表大會決定，而是由行政院提出（第六十一條），由立法院議決（第六十四條）。（四）五五憲章第一二九條第一項規定如下：

「左列各款事項，在中央應經立法院之議決，其依法律得以省區或縣市單行規定為之者，應經各該法定機關之議決：

- 一、稅賦、捐費、罰金、罰鍰，或其他有強制性收入之設定及其徵收率之變更；
- 二、募集公債、處分公有財產，或締結增加分庫負擔之契約；
- 三、公營、專賣、獨占，或其他有營利性事業之設定或取銷；

四、專賣、獨占或其他特權之授予或取消。」

(五)五五憲草對中央地方財政劃分問題，並沒有明白規定。上引第一二九條表示除中央財政外尚有省級及縣市級的財政。但省級與縣市級財政的範圍，除第一二九條第二項和第一三〇條第三項外並沒有規定。第一二九條第二項規定「省區及縣市政府非經法律特許，不得募集外債或直接利用外資」。第一三〇條第三項規定「關稅爲中央稅收，應於貨物出入國境時徵收之，以一次爲限」。六五五憲草並沒有會計章。

著者認爲五五憲草對於財政的規定，一方面過於簡略，一方面不能適合於戰後的實際要求，必須加以補充和修正。應該補充和修正的方向，共有下列各點：

(一)根據民生主義的理論，國家的職務範圍甚廣，國家的經濟責任很重，因此財政支出必須配合國家的職務與經濟責任。因此憲法上須明白規定財政支出應促使民生主義實現並完成國家經濟責任。

(二)租稅應利用來作實現民生主義的工具，並應側重直接稅。憲法中最好應作如次的規定：「國家應按累進率徵收由富裕階級負擔之直接稅，並對不勞而獲之利得及過分利得課以重稅。」

(三)憲法中應對防止通貨膨脹有所規定，因通貨膨脹乃一種最不公平的籌措政費的辦法。著者以爲對於防止通貨膨脹的方式，可作如下的規定：「鈔票發行應由立法院決定其最高額，

非經立法院之議決不得變更或超過之。」

(四) 籌募公債和利用外資是應該允許的，但應由中央政府辦理，並應經立法院的通過。

(五) 五五憲草第二十一條應修正如下：「人民有依法稅按累進稅率繳納財產稅、所得稅、過分利得稅、土地增價稅、遺產稅、及依法繳納其他租稅之義務。」

(六) 對中央地方財政畫分問題，在抗戰過程中有很大的變遷，即財政收支由中央統籌，取消省級財政，但允許縣市自治財政的存在。我們認為這個變更是十分適合於時代的需要的。著者並且主張在憲法中作如次的規定：「財政收支由中央統籌統支，各省區不得有獨立之財政。」至於縣市財政，則可作如次的規定：

「縣市得因地方自治之需要，依法律有地方財政收支。」

地方財政收入以附加稅及國庫補助為限，其他收入一律盡歸國庫。」

(七) 對於五五憲草第一二九條第一項著者建議修正如下：「下列各款事項均由國家立法並執行之：一、國家財政支出；二、稅賦、捐費、罰金、罰鍰、或其他有強制性收入之設定及其徵收率之變更；三、募集公債、利用外資、或締結增加公庫負擔之契約；四、處分公有財產；五、公營、專賣、獨占、或其他有營利性事業之設定或取銷；六、專賣、獨占、或其他特權之授予或取銷；七、幣制及國家銀行。」

(八)對於會計，特別是關於預算制度，如在憲法中不詳加規定，至少應由法律加以規定。但最好是在憲法規定。

最後，讓我們討論憲法中應否對財政政策加以規定的問題。著者認為爲着確定國家經濟制度和財政政策的方向，我們應在憲法中有財政條款。在中國，因立法院機關並非由人民直接選舉的立法委員組成，而是由國民代表大會所選出的立法委員組成，因此對主要財政政策，更應在稅法中予以規定。

## 第九章 結論

——並對五五憲章第一章和第六章作總檢討——

根據上面的分析，我們可以得到四個結論：

第一、憲政能否持久，憲政能否使政治走上一定的軌道，憲政能否賜給大眾以幸福（即使政治措施能符合於大眾的利益），憲政能否把「自由平等博愛」賜給大眾，其主要關鍵在憲政是否有堅固的和合理的經濟基礎。就著者看來，我們如要使我國憲政有這麼的一個基礎，必須忠實地採行民生主義。

第二、以民生主義爲基礎的憲法，必須在人民權利義務章內加進生存權、生活權、受

教育權、工作權、及其他符合於民生主義的權利義務。

第三、以民生主義為基礎的憲法，必須在國民經濟章內提出平均地權、節制資本、保障勞工、採行社會立法、促進經濟建設、及其他有關的政策。

第四、五五憲草的規定雖較過去的約法憲法憲草多有進步，但仍與實際的需要相去甚遠。大概因為這憲草係通過於八年以前，而時代已大有變遷進步，為追上時代實際的要求計，在經濟方面的條文實有加以修改之必要。根據上列三個結論所舉的原則，著者對於五五憲草第二章中除參政權外的權利義務條款和第六章中國民經濟各條款，願意建議修正如下：

## 第二章 人民之權利義務

一、中華民國人民在法律上一律平等。

二、人民有身體之自由，非依法律不得逮捕、拘禁、審問、或處罰。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，其執行機關應即將逮捕拘禁原因告知本人及其親屬，並至遲於二十四小時內移送於該管法院審問；本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向執行機關提審。

法院對於前項聲請不得拒絕，執行機關對於法院之提審，亦不得拒絕。

一、人民除現役軍人外，不受軍事裁判。

一、人民有居住之自由，其居住處所非依法律不得侵入、搜索、或封鎖。

一、人民有遷徙之自由，非依法律不得限制之。

一、人民依法律有信仰之自由。

一、人民依法律有言論、著作、出版及其他發表意見之自由。

一、人民依法律有秘密通訊之自由。

一、人民依法律有集會結社之自由。

一、人民依法律享有民生主義所包括之生存權（即獲得足量生活費用以供衣食住及醫

藥之權利）及其他權利。

一、人民依法律有受教育之權，人民依法律有受國民教育之義務。

一、人民依法律有使用身心能力以從事有益之工作之權，有以工作及有社會價值之服

務換取公平報酬之權，人民依法律有服兵役與服公務之義務。

一、人民依法律有免受不公正競爭之權，免受壟斷者支配，及免受不負責私人權利壓迫之

權，人民依法律有不從事壟斷、不作不公正競爭，及協助國家實施民生主義之義

務。

一、人民有依法律之累進稅率繳納財產稅、所得稅、過分利得稅、土地增價稅、遺產

稅、及依法律繳納其他租稅之義務。

一、人民有服兵役及保衛祖國之光榮義務。

一、人民有遵守中華民國憲法，遵行各種法律，及遵重三民主義生活之規則之義務。  
一、人民之其他自由及權利，不妨礙社會秩序公共利益者，均受憲法之保障，非法律不得限制之。

一、凡限制人民自由或權利之法律，以保障國家安全、避免緊急危難、維持社會秩序、或增進公共利益所必要者為限。

一、凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律懲戒外，應負刑事及民事責任；被害人民，就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。  
(此外對人民之參政權，請願訴願訴訟權，應考權等，應另有規定)。

## 第六章 國民經濟

一、中華民國之經濟制度，以民生主義為基礎。防止資本主義制度在中國發展、平均國家財富之分配、採行平均地權節制資本等政策、保障人民生存生活之權利、及加緊實施經濟建設、為國家之經濟責任。

一、中華民國領域內之土地、資源、及其他物品，除規定應屬國有範圍者外，國家得

以所有權賦與私人。其賦與辦法由法律規定之。

人民依法律取得之財產所有權，受法律之保障與限制。國家依法律得徵用、徵收、查封、及沒收之。

財產所有權人對於所有財產負依社會公共福利充分使用之義務。

一、天然富源如鑛及天然力等，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。較次要之鑛，私人得依法律之規定，對國家繳納一定代價，取得一定地區一定期內之探鑛權及採鑛權。

一、國家對於人民取得所有權之土地，按照土地所有權人申報或政府估定之地價，依法律徵稅或徵收之。  
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。

一、國家為求土地分配之平均，應徵收大地主及不在地主之土地，並扶植自耕農及自行使用土地人，使其取得土地所有權。

一、凡關係經濟命脈、關係軍事國防、關係社會福利之事業，及其他在國防上或在經濟上有統籌必要之事業應由國家公營。

國家為增強對經濟機構之控制，得指定若干在生產歷程中占有關鍵地位或重要地

位之事業，列爲國家專營事業或公私兼營事業。

國家爲籌集或精聚國家資本，及爲增加經常財政收入，得指定若干利潤特厚之事業，列爲國家專營事業或公私兼營事業。

一、列入國營範圍之事業，得特許或委託私人經營。

國家對於前項特許或委託私人經營之事業，因國防之緊急需要，得臨時管理之，並得依法收歸公營，但予以適當之補償。

一、除列入國營及公私兼營範圍之事業外，其他事業一律列入私營範圍。

前項專營事業如不能發展至國家所希望之程度時，國家得負責經營。

一、國家對於各人財富，應利用租稅政策及其他積極措施，依法律節制之。

國家對於私營事業，應按照節制資本之原則，依法律節制其資本與利潤。

國家爲求土地以外財富分配之平均，得依法徵收或徵用富戶之資產。

一、國家應改善人口之品質，並應以增加人口數量爲人口政策之最終目的。

一、國家應實施保護勞工政策。

國家應制定工場曠場條例，對工人生活、工場設備、工作情況，就保障勞工利益及保持勞工健康道德之立場詳予規定。

國家對農業工人及手工業工人，亦應施以保護。

一、工人工作時間，以每日八小時為原則，非經法律之特許不得超過之。

工人在可能範圍內每年應有一定之假期，仍照常發給工資。

一、婦女兒童從事勞動者，應施以特別之保護。

國家應廢止十五歲以下之兒童之僱傭，及廢止身體狀態不宜從事勞動工作之婦女之僱傭。

一、國家應保障勞工團體並扶助其發展。

國家對勞工團體與資本主所訂立之團體協約，應承認其合法性。

一、為促進國民經濟之發展，在保障勞工利益之條件下，國家應促使勞資合作，共同發展生產事業。

在勞工利益遭受威脅時，勞工有單獨或集體罷工之權。惟在罷工權行使以前應先將爭端交付政府仲裁，仲裁失敗後始得實行罷工。

國家因對外戰爭或緊急事件，得依法律停止勞工之罷工權。

資本主非經政府之許可，不得停閉工廠。

一、國家應實施兒童補助制度、免費醫藥制度、健康保險、傷害殘廢保險、失業保險、養老年金、死亡卹金等制度，及推行其他經濟政策，使人民自出生至死亡均享有物質之保障或生存生活之保障。

一、人民因服兵役工役公務或因從事有貢獻於國家社會之工作而致殘廢死亡者，國家應特別予以撫卹。

一、國家應根據一定經濟計畫，用合理管制之方式，促進工礦建設、交通建設、及其他生產建設，以加強國防與民生之物質基礎。

一、國家應改良農業技術，發展水利事業，改善農村生活，充裕農村經濟，以增加農民之福利，並促進農業之發展，及保持農工發展之均衡。

一、中華民國領域內，其一切貨物應許自由流通，非依法律不得禁阻。

一、國家對商品之交易方式與交換價格，得因社會公共利益，依法管制之。

一、國家之對外貿易政策，應以促進國際經濟合作、鼓勵出口貿易、及便利國際資金流動為原則。

一、國家應利用財政支出，增加稅收入，及其他財政措施以促使民生主義實現，完成國家經濟責任，並促進生產與貿易。

一、國家應按累進率徵收由富裕階級負擔之直接稅，並對不勞而獲之利得及過分利得課以重稅。

一、財政收支由中央統籌撥支，各省區不得有獨立之財政。

一、左列各款事項，由國家立法並執行之：

(一) 國家財政支出；

(二) 稅賦、捐費、罰金、罰鍰、或其他有強制性收入之認定及其徵收率之變更；

(三) 募集公債、利用外資、或締結增加公庫負擔之契約；

(四) 處分公有財產；

(五) 公營、專賣、獨占、或其他有營利性事業之設定或取銷；

(六) 專賣、獨占、或其他特權之授予或取銷；

(七) 幣制及國家銀行。

一、縣市得因地方自治之需要，依法律有地方財政收支。

地方財政收入以附加稅及國庫補助為限，其他收入一律解歸國庫。

一、地方政府得依法律之規定，經中央主管部之許可，經營地方性之森林、墾殖、道路、及公用事業。

一、鑄幣權屬於國家。

發行鈔票權屬於國家。

鈔票發行應由立法院決定其最高額，非經立法院之議決不得變更或超過之。

我們相信如果我國能真正地推行憲政，在開始實施憲政時即同時實施民生主義，在憲

法內規定上列的四十七條（人民權利義務十九條，國民經濟二十八條）並忠實地予以執行，則在不久的將來，我國政治必能走上正常的和平的軌道，政治的措施必能以大多數人的利益為依歸，全體國民必能享受真正的自由與平等。這樣地，中國纔能真正成爲一個頭等的一富強康樂之國，這樣地，中國纔能真正成爲一個三民主義的新中國，也纔能負擔起她的歷史使命。

## 附錄甲 明日的世界秩序

### 一 世界秩序的過去與將來

第二次世界大戰剛在歐洲爆發時，筆者曾在一篇文章中指出第二次世界大戰是有它的歷史意義的。筆者當時會這樣說：一九三九年的戰爭就一方面說是一九一四年的戰爭的連續，但就另一方面說也可以說與一九一四年的戰爭不同。一九一四的戰爭只代表舊的時代的消逝，而一九三九年的戰爭將代表新的時代的來臨。假使一九一四和一九三九同是黑暗的話，則一九一四是黃昏以後的黑暗，一九三九應該是黎明以前的黑暗，目前中國經過了六年的抗戰，歐洲經過了四年的戰爭，我們已經可以隱約地看見一線的曙光。在這黎明快到的今日，我們應該怎樣去準備光明的來臨？我們應該怎樣去準備建樹明日的漸秩序呢？

首先，我們必須有一個新的認識：我們應該明白十九世紀的制度已經永遠成為過去，十九世紀的文化已經被一九一四年的戰爭所毀滅，因此在建樹明日的秩序時我們不能再留

總十九世紀的理想，我們不能再依據十九世紀的意識。在十九世紀中，西洋文化有五個特點：第一、十九世紀西洋文化是一種科學的文明，一種機械的文明。無論在思想方面，在行為方面，在生產方面，在交通方面，或在社會方面，一切都受科學的影響，一切都受科學的支配。科學的進展改進了人類對宇宙的看法，改變了善惡的觀念，變更了社會的習慣，產生了以機械為中心的新的技術。經過了十八和十九世紀的技術進步與發明，大規模的商品生產和大規模的貨物運輸變成一種普遍的現象。大規模的商品生產增進了人類的交通，大規模的貨物運輸縮短了人類的距離。這就一方面增加了人類彼此的關連，一方面加強了科學和機械對人類的影響。第二、十九世紀西洋文化是一種資本主義的文明。從物質的觀點說，資本主義是一種大量使用資本和大量增加生產的制度（在十九世紀中，資本的積聚和生產的增加是超過任何時代的）。從社會關係和經濟結構的觀點說，資本主義是一種商品經濟，價格經濟，自由競爭經濟，私產制度的經濟，或由具有生產手段的人指揮依契約而工作的自由勞動者的經濟。從精神的觀點說，資本主義是一種以企業精神為中心的制度，在這種制度下，企業精神支配了一切，這種精神不安靜地不停息地對權力追求，對利潤經營，對財富增殖，並且繼續地影響到地球的任何一角。第三、十九世紀西洋文化是一種德謨克拉西的文明。在德謨克拉西制度之下，人們至少在法律上享有一「自由」和「平等」。中古時代一般人所受到的身分約束和中古時代貴族與農奴的階級制度，都因德

謨克拉斯制度的樹立而得到解放。解放以後，除了財富分配以外，人人都是「生而平等」的；除了受到法律和物質的限制外，人人都具有自由的。每一個公民都可以有參與政治和選舉代表去管理政治的權利。第四、十九世紀西洋文化是一種以民族國家為中心的文化。在思想土，一方面有每一民族應組成一個國家的主張，一方面有民族國家是最高無上的單位的見解。在事實上，民族國家主義是十九世紀的主要潮流之一。這些民族國家在對內方面統一了國家，在對外方面樹立起權力；無論在對內或對外方面都有重大的影響。第五、十九世紀西洋文化在國際間是一種帝國主義的文化。帝國主義把西洋文化由西方傳播到各落後的地方來，並用政治的、軍事的、或經濟的方式去樹立起一種「母國」從「殖民地」的關係。結果使整個世界都受到西洋文化的影響。這個以科學（機械）、資本主義、德謨克拉斯、民族國家、帝國主義為特徵的十九世紀制度，因一九一四至一九一八的大戰而遭受致命的打擊。

如果人類的思維能跟得上事實的發展，如果主持第一次世界大戰和主持過去二十年政治的人物能夠了解舊的時代已經過去，新的時代必須誕生，則或者我們可以避免這次的大戰。但不幸第一次大戰的流行口號是「反歸戰前的狀態」。甚至具有豐富理想力的大政治家威爾遜總統所提出的「十四原則」也沒有逃出十九世紀文化的範圍。科學的權威除了若干學者外從沒有人加以反抗。資本主義雖然有蘇聯的革命，還始終在西方有不可侵犯的權

威。德謨克拉西制度，更成爲上戰爭的作戰口號。民族國家主義更因威爾遜的「民族自決論」而得到新的發展。至於帝國主義，卻因巴黎和會裏英法日等國政治家的措施而沒有消滅。

反歸一九一四以前狀態的政策雖然在世界政治舞台上占有上風，但自一九一四年以後，事實的發展卻大部分是與十九世紀制度背道而馳的。科學的進步和技術的發展使人類無法消費他們所產生的物品，使人類無法適應不斷的變遷，結果產生了不斷的經濟恐慌和國際矛盾。科學的進步和技術的發明是可寶貴的，但一九一四年戰爭所促進的技術進步卻使資本主義和民族國家主義發生了極大的困難。對於資本主義它引來了恐慌和不景氣。這種恐慌現象卻給予一切反資本主義的勢力，如蘇維埃主義，法西斯主義，納粹主義，日本軍國主義……以生長和繁榮的機會。這些反資本主義的主張者，都反對德謨克拉西主義，因爲他們認爲德謨克拉西政治制度下，只有財產所有者才有控制政治的能力。因此反資本主義勢力抬頭的國家，獨裁主義或行政權力提高的制度代替了十九世紀式的德謨克拉西制度。此外由於政治機構的複雜化和分工化，由於常務官地位的加重及由於許多其他因素，甚至在英美等國，行政權力也有提高的趨向。至於民族國家主義，則由於技術（特別是交通技術）的發展，人類活動的規模擴大，人類彼此間的距離縮小，結果以民族爲單位組成的國家有許多已經感覺過於細小而不適宜於成立一個「權力國家」或一個「經

濟單位」。在這種情形下，民族國家主義——一種在十九世紀是極進步的主義——有時反成爲進步的阻礙。至於帝國主義則一方面因殖民地國家民族自覺運動的抬頭，一方面因德意等不滿意國家的威脅，也產生風雨飄搖的景氣。尤其是在一九三一年以後，十九世紀制度沒有一處不遭受到打擊。由於這些打擊和政治經濟制度的種種矛盾，結果就引起了這次世界戰爭。

在這次戰爭中同盟國必可得到最終的勝利，這是毫無疑問的。但同盟國能否於贏得戰爭之後再贏得一長期的和平，則要看今日的政治指導者能否認清時代的趨向，明白十九世紀的舊秩序必須捨棄，理解新的秩序必須重建，並且能進一步根據這種新的認識去建立明日的新秩序。

明日的新秩序應該是怎樣一種秩序呢？我們可以分開科學（技術）、經濟、政治、國際關係四方面來加以論述：

第一、我們對於近一、二百年間的科學發達和技術進步，是不必——也不應——加以放棄的。在明日的世界中，我們應該更進一步去發展科學和技術，但我們不應該再受科學和技術的支配，而應反過來支配科學與技術。在這次戰爭中，技術有極驚人的發展。在物理方面，電子學的各种發明將使人類的的生活起了具有革命性的變化。在化學方面，有機化學的各种進步已經使人類可以用人工去產生——大量產生——絲、毛、橡皮、木材、石

油、……及許多基本的原料。這種原料的革命將必使生產制度發生具有革命性的變遷。至於交通技術的進步，更可以使全世界任何一角的人打成一片。對於這許多的技術進步我們不應加以限制。我們並且應該進一步加以鼓勵，務使人類能更進一步征服自然。但我們應避免十九世紀的錯誤。我們應該不使科學和技術支配人類，而應由人類去役使科學與技術。要達到這一點，我們必須改革我們的經濟制度。

第二、我們如要役使科學與技術，我們必須放棄十九世紀式的資本主義。科學家和技術家應該不再為利潤而發明，他們應該為人類的幸福而發明。人類的生產，不應再以營利為指導的原則，而將以社會福利為指導的原則。所有因維持價格水準而減低生產，阻礙技術進步，或且毀滅物資的事件，不應允許其繼續發生。集體主義的經濟將代替個體主義，有計畫的經濟將代替無計畫的經濟。經濟的目的，將不再是純粹的生產增加，而將特別着重財富的平均分配和消費的合理解決。「進步而貧乏」的現象將成為歷史的陳蹟，「進步而富足」將成為明日經濟制度的指導原則。在將來的世界中，有些國家（如蘇聯）將採取共產主義，有些國家（如中國）將採取民生主義，有些國家（如英國），則廣泛地利用直接稅制度和社會保險制度去使國內人民得到「不虞缺乏的自由」。在提出「不虞缺乏的自由」一口號的羅斯福總統的國家（美國），也必會對十九世紀式的資本主義有重要的修正。將來各國對資本主義修正的尺度有多大，我們無法預言。但我們可以說這種修正愈多

愈大，則新的秩序的前途愈是光明。

第三、在政治方面，我們應該保持「德謨克拉西」的口號，並且應該為「德謨克拉西」的實現而努力。但我們應該給予「德謨克拉西」以新的解釋。明日的德謨克拉西，將不再是一種「財閥的政治」或「資本家的政治」，它將是一種全民的政治。德謨克拉西的內容，不再把法律和身分的平等放在前頭，而應將經濟平等放在前頭。必要使人類在經濟能力上和機會上得到平等。必要使人類都能依照其天賦的才能而自由發展，必要使人人都能享索羅斯福總統所提出的四大自由，然後真的德謨克拉西纔算是實現。必要使真的德謨克拉西能實現時，世界纔能有真正的和平。

第四、在國際關係方面，國家的畫分應按照經濟上的自然連分，但在每一國家之內各民族應有充分自治的機會。但國家應該不再是最高無上的單位。國際之間，對於重要問題都應該有一國際機構來加以辦理。在政治方面，一種新的並修正的國際聯盟，或一種以同盟國為中心的聯合國委員會，必須在戰後或且戰時即迅速成立。一種集體安全的制度和國際警察的制度必須加以樹立。但最重要的是國際經濟合作。我們認為對國際間貿易問題，原料問題，糧食問題，人口移動問題，國際貨幣問題，長期資本移動問題，租借法案的延長，和戰後各戰區的救濟和復員等問題，都應分別成立國際機構或聯合國機構來加以主持。簡單地說，十九世紀國際間的無政府狀態應即停止，而應代以國際合作的新秩序。在這種

新秩序之下，帝國主義制度和殖民地制度已無存在的理由，也可逐漸加以廢除。

我們上面對戰後世界秩序所提出的意見，或者有人會說太過近於理想。但我們深信世界的潮流是走向我們所指出的路向。就整個世界說，如果戰後世界能走上我們所指出的路，則必可得到長期的或且永久的和平。但如世界的政治家不能認清潮流趨向，而有反時代的措施，則結果只有引起第三次世界大戰。就任何個別國家說，如果個別國家單獨離開世界的潮流，則必成爲一個落伍的國家，或且成爲世界和平的擾亂因素。放在我們前面的原有兩條可走的路：一條是役使科學的，分配不均而富足的，真的民主主義的，和國際合作的的路；一條是爲科學所役使的，「進步而貧乏」的，半九世紀式的民主主義的，和國家主義及帝國主義的路。前一條是和平和光明的路，後一條是死亡和黑暗的路。人類將選擇和平與光明呢？還是死亡與黑暗呢？

——三十五年十月二十三日——

## 二 大西洋憲章與戰後世界秩序

在各種改造戰後世界的政治經濟秩序的有關文獻中，最重要的是「大西洋憲章」。大西洋憲章就是美國代表羅斯福總統和大英帝國代表邱吉爾首相於一九四一年八月十四日在大西洋會議後所發表的具有歷史性的聯合宣言。這個宣言明白宣告英美兩大反侵略國家對

改造世界秩序所抱持的基本原則。同年九月二十四日，同盟國在倫敦舉行第二屆同盟國會議，派遣代表出席的國家有蘇聯、荷蘭、自由法國、比利時、希臘、南斯拉夫、波蘭、捷克、挪威、盧森堡等十國及大英帝國本國和各自自治領。當時各國代表一致通過決議擁護羅斯福邱吉爾商定之大西洋憲章中所列各原則。中國政府對羅邱宣言，也明白表示接受。太平洋大戰爆發後，各同盟國家均簽字於一九四二年一月一日的「聯合國宣言」，這個宣言明白贊同大西洋憲章所包含的宗旨與原則。其後在美國與各盟邦所簽訂的租借協定，也再度提出遵守大西洋憲章的條件。由此可見在戰後重建世界秩序時，聯合國不只在思想上會傾向於大西洋憲章所標榜的原則，而且在法理上，大西洋憲章對各聯合國實具有條約上的約束力量。因此大西洋憲章誠如上面所說，是重建明日世界秩序的最重要文獻。因此在討論戰後世界時，我們應對大西洋憲章所包含的理想——即同盟國共同接受的理想——加以檢討。

大西洋憲章對改造戰後世界秩序共提出八個原則：

- (一) 兩國不求領域或其他之擴張；
- (二) 凡未經有關民族自由意志所同意之領土改變，兩國不願其實現；
- (三) 尊重各民族自由決定其所賴以生存之政府形式之權利，各民權中此項權利，有橫遭剝奪者，兩國俱欲使其恢復原有主權與自主政府；
- (四) 力使世界各國無論大小無論勝利或潰敗，對於貿易及原料之取得，俱享受平等待

遇，兩國對各國現有之組織，亦當尊重。(五)希望組成世界各國在經濟方面之全體合作，以提高勞力標準經濟進步與社會安全。(六)待納粹之專制宣告最終之毀滅後，希望可以重建民主政府，使各國俱能在其疆土以內安居樂業，並使全世界所有人類悉有自由生活，無所恐懼，亦不虞缺乏之保證。(七)所有各民族均可在公海及大西洋自由來往，不受阻礙。(八)兩國相信全球各國，無論為實際原因或精神上之原因，必須放棄使用武力，蓋國際間倘仍有國家繼續使用陸海空軍軍備，致在邊境以外實施侵略威脅或有此可能，則和平勢難保持，兩國相信在廣泛永久之普遍安全制度未建立之前，此等國家軍備之解除，實屬必要。同時兩國當試行一切切實之措置，以減少愛好和平各民族因軍備關係所忍受之重大負擔。

在這八項要點中，前三項純是政治的原則，第四和第五兩項純是經濟的原則，而最後三項則與政治和經濟均有關係。

在政治方面，羅斯邱宣言宣告「尊重各民族自由決定其所賴以生存之政府形式之權利」，並希望「待納粹之專制宣告最終之毀滅後，可以重建民主政府，使各國俱能在其疆土以內安居樂業」。所以就其精神來說，反侵略國家主要是希望在戰後各國能採取民主主義或由民主方式所決定的政治制度。

在國際政治方面，反侵略國家的理想是受三項原則所支配，即(一)反侵略原則(二)

民族自決原則，和（三）解除軍備原則。

在經濟方面，羅邱宣言關於經濟制度的理想，只空泛地聲明尊重各國現有組織和希望將來可以「使世界所有人類悉有自由生活，無所恐懼，主亦不虞缺乏之保證」。

在國際經濟方面，則在羅邱宣言中都特別加以注意。在羅邱宣言中，關於國際經濟包括有如次的三個原則：（一）「力使各國無論大小，無論勝利或潰敗，對於貿易及原料之取得均俱享受平等待遇」；（二）「希望組成世界各國在經濟方面之全面合作，以提高勞力標準經濟進步與社會安全」；和（三）「所有各民族均可在公海及大西洋自由往來，不受阻礙」。

總觀羅邱宣言和聯合國的各種宣言協定或決議，我們可以說同盟國家的理想實帶着很深的個體主義的色彩，不過這個個體主義已和傳統的或十八十九世紀式的個體主義有些不同了。

本來個體主義是第一次世界大戰以前世界政治經濟秩序的中心點。在一九一四至一九一八的大戰以前，整個世界都受個體主義的支配，無論在政治方面或經濟方面，一切都以個人做出發點。在政治方面，個體主義最重要的表現就是「民主主義」；而在經濟方面，個體主義最重要的表現就是「資本主義」。民主主義給予各個人以政治的自由，承認每個人在法律上的平等，而資本主義則給予各個人以所謂經濟的自由，承認每個人都可以在社會上作經濟的競爭。從一個十九世紀的正統思想家看來，社會最重要的問題就在如何推進各

個成員的利益，而國家存在的理由就在保障各個人的政治自由、法律平等、和推進各個人的經濟利益。這種個體主義應用到國際秩序去，就產生了各個大小強弱不同而主權獨立的國家。這些國家彼此互不相屬，但各個國家的中心政策都在推進其各個國民的利益。

這種個體主義文化的興起與市民階級或資產階級有極密切的關係。在資產階級取得經濟指導權的社會中，資產階級為鞏固其經濟地位起見，就進一步利用民主主義的政治自由來取得政治的指導權。因此資產階級是歡迎民主主義的。同樣地，資產階級要在經濟自由制度之下，資本主義制度之下，纔有大量獲取利潤的可能，所以資產階級是歡迎資本主義和經濟自由主義的。不但如此，資產階級在取得國家的政治指導地位後，並且利用國家來向外擴張其商業的利益，使其國家成爲一個帝國主義者。於是平民主義遂與資本主義和帝國主義結合起來，成爲昨日世界政治經濟秩序的三大要點。

我們如要在今日檢討個體主義的得失，則個體主義有它的功績也有它的缺點。個體主義把「人」從中古的各種約束中解放出來，使人得到身分的自由和法律的平等，這無疑則是個體主義在政治方面的鉅大成就。在經濟方面，個體主義推動了營利主義的精神，助長了生產的進步。我們試看十八和十九世紀西洋社會在生產方面的偉大進步，我們就無法否認個體主義文化的功績。但個體主義也有其內在的弱點。首先，個體主義所給予人們的民主主義只是一種形式的民主主義，個體主義所給予人們的經濟自由只是一種贏利的自由。經

過了個體主義的解放，人的身分是自由了，但人們還是不能依照其天才而自由選擇他們的職業。試問在這資本規模日益擴大的時候，一個貧窮的人，無論他的天才怎樣好，他怎能成爲一個工業的指導者？無論在表面上民主主義所給予人們的自由多大，倘使人類不能依照其天賦的才能而自由發展，則人類不能算是有真正的自由，同樣地，民主主義所給予人們的平等也只是是一種表面的或形式的平等。在人類未得到經濟上的平等和教育機會的不等以前，人類是無法得到真平等的。沒有疑問地，在民主國家中，人人法律上是平等的，大部分的人都有參加政治的相同權利。不過如奧社不能給予各個人以財力和機會的平等，則事實上這些法律的和參政的平等只對富有階級有利，而不會給予人類以真平等的。其次，個體主義所給予人類的經濟自由只是一種贏利的自由。各個人自由贏利有時可以使國民生產大大地增加，但這不一定會使各個人都愉快地生活着。中國古哲嘗說過，「不思貧而思不均」。經濟自由主義在十八和十九世紀中，確使西洋財富大大地增加，不過經濟自由主義卻在經濟分配方面引來了「不均」的惡果，這是個體主義重大缺點之一。個體主義經濟制度的另一個重要缺點就是具有週期性的經濟恐慌的存在。經濟恐慌使整個經濟機構都發生脫節，一方面很多勞動者遭遇失業的痛苦，一方面資產階級也遭受剝削減少和虧缺增加的損失。所以每當重要經濟恐慌發生時，一方面勞動階級會對經濟制度表示不滿，一方面資產階級也不得不要求放棄經濟自由主義以挽救自身的危機。個體主義的另一重大缺

點是在國際方面。在國際方面，個體主義文化一方面產生了各種主權絕與獨立的國家，一方面促使比較強大的國家向外作帝國主義式的發展。這種趨向不斷地引來了國際戰爭。但國際戰爭本身卻對個體主義最爲不利。在戰爭時期，一軍事第一，政府爲着爭取戰事的勝利，不能不擴大政府的權力和限制國民的自由。在近百年中，每經一次戰爭，則人民的自由便多一次的限制，個體主義便多受一次的打擊。

從上所說，可見個體主義有三個缺點，即（一）常常引起國際戰爭，（二）經濟分配不平均和人類得不着真正的自由平等，和（三）具有週期性的經濟恐慌的存在。這三個缺點也同時是個體主義的致命傷。由於個體主義的第一個缺點，在一九一四年產生了第一次世界大戰。由於第二個缺點，西洋先後產生了一九一七俄國的十月革命和英法等國的勞動運動。由於第三個缺點，在一九三一年產生了世界經濟大恐慌。而一九二二意大利法西斯政權的成立和一九三三德意志納粹政權的成立，都可說是個體主義三大弱點的結果。上述這些事件都一一給予個體主義以嚴重的創傷。

一九一四年的第一次世界大戰給予個體主義以第一個致命的打擊，那次戰爭規模之大，消耗物力之多，都是空前的。各國爲着應付這些鉅大的消耗，都不能不動員所有的資源。並置全國所有經濟力量於統一計畫之下。無論願意與否，在一九一四至一九一八年間，干涉經濟逐漸代替自由經濟，集權政治逐漸代替民主政治。當時的人，以爲這只是些

當時的現象，到了和平恢復之後，則一切皆回復一九一四以前的狀態。當時英法等國負責的人，以為戰爭的目的主要是維持一九一四的世界局勢和世界秩序。如一九一四戰前前夕的一切有任何必要加以消滅的，那就是德皇威廉第二和他的皇室；如一九一四戰前狀態有加以變更的需要的，那就是限制德國的國力和作若干不很重要的疆土變更。除了威爾遜總的提出的國際聯盟的理想外，各國政治家的思想還是受十九世紀秩序所支配。大家都在希求回復十九世紀個體主義文化的一黃金時代。由一九一八至一九三〇的十餘年間，世界政治家的主要工作就在企圖如何回復十九世紀的個體主義的秩序。

這一切回復十九世紀秩序企圖都是無用的。世界已經不同了，過去的永遠成爲過去了；任何恢復舊秩序的企圖只足以擾亂世界的安寧而毫無益處的。例如英國等在經濟方面努力回復金本位和回復戰前資本主義，但結果卻追出一九二一年的世界大恐慌。又如英法兩國企圖恢復十九世紀式的民主主義，但卻產生了相反的結果；在英國法國雖然民主主義的形式是維持了，但結果民主主義的形式只助長了庸俗的政治家去誤國自誤；在德國則民主主義的議會制度幫助了希特勒抬頭，而終使民主主義的形式也隨之而消滅。但最大的錯誤，是在國際政治和國際經濟方面。在國際政治方面，一九一八至一九三〇年的負責者拒絕聽從威爾遜或韓德生的呼聲，只在形式上成立一個國際聯盟，而在實際上則仍用一努力均衡」等方式來處理國際局勢。其結果就產生了正在進行中的中日戰爭和第二次世界

## 大戰

大體說來，從一九一八至現時的二十多年間可以說是個體主義與全體主義相鬭爭的時期。雖然在英法等國有回復個體主義文化的企圖，但在大陸方面全體主義的勢力卻一天比一天膨脹。首先，一九一七俄國革命以後，俄國即在政治方面採取獨裁制度而在經濟方面採取計畫經濟。這個例於一九二二後復為意大利所接受。此後十年間俄意的政治經濟體系的勢力日漸擴大。一九三一年經濟恐慌以後，全體主義無論在政治方面或經濟方面（特別在後者）都極為膨脹。到了一九三三年希特勒上臺以後，全體主義國家的努力更大，而終引起這次戰爭。在某一個意義上說，這次戰爭也可以說是全體主義與個體主義的鬭爭。

倘使我們把這次戰爭看為是全體主義與個體主義的鬭爭，則這次站在侵略陣線的國家都是相信極端的和褊狹的全體主義的國家，而站在反侵略陣線的國家大都傾向於個體主義的。當然，在反侵略陣線中，蘇聯等國是一種全體主義的國家，不過蘇聯的全體主義並不如法西斯國家那樣極端和那樣褊狹，所以不會變成一個侵略者。極端的和褊狹的全體主義便不同。凡是實行極端全體主義的國家都從褊狹地認國家是最高的全體，因而在政治方面流於短視的國家主義和帝國主義，而在經濟方面流於狹窄的經濟國家主義，極端的全體主義者以為國家就是一切，一為個體只是為全體而生存，個人只是為國家而存在。在這種褊狹觀念指導之下，一個國家很自然地變成一個侵略者。

在這反侵略的戰爭中，我們當然希望全體主義的侵略國家失敗，同時我們將來在戰後如要維持永久的和平，也絕不能允許極端的全體主義體系存在。不過我們不能因此就主張回復十九世紀的個體主義的體系。根據已往的經驗和世界的現局，我們感覺到回復十九世紀式的個體主義世界已絕無可能。從這一點看來，現在反侵略國家帶着過深的個體主義的色彩，實是一件不能令人滿意的事。

在政治方面，反侵略國家主要是主張用民主方式去決定各國的政治制度和用民族自決的方式去決定疆界的糾紛。這些原則如加以適當的解釋，則我們認為是可以的。不過我們如果不能先給予每個人以經濟的平等和教育機會的平等，則用民主方式去決定政治制度的原則便變成沒有多大意義的舉動。同樣地，我們如果不能有一個國際的最高組織，使由民族自決方式而決定的疆界得到安全的保障，使民族自決的原則不與經濟單位擴大的事實發生衝突，則民族自決原則便變成沒有意義的了。我們在政治方面，不反對民主主義。我們並且認為民主主義所包括的基本原則——如尊重人權，主張自由平等，和標榜民族自由等——是我們所應有的原則。不過我們對人權、自由、平等、民族自決等等名詞，都應給以新的詮釋，在人權方面我們應首先着重生存權和工作權、在自由方面我們應首先着重各人有發展其天賦才能的自由，和羅邱宣言中所談及的不虞缺乏的自由，而在平等方面我們應首先着重教育機會和財富享有的平等。我們並且應該確認放任主義絕不會給予我們以這些

權利、這些自由、和這些平等。只有在一個有妥善計畫的全體，只有在一個中央機構指導之下，這些權利、這些自由、和這些平等纔有實現的可能。而且這個全體並不能止於國家。在這牽一絲而動全局的世界中，一個國家是無法單獨享受和平的愉快生活。只有在一個強有力的國際組織，一個具有超國家權力的國際機構指導之下，然後世界人類纔能真正享受自由平等的生活。

反侵略國家的理想，還有另一個缺點，就是忽視經濟制度問題的重要性。當然，在反侵略陣線中，我們今日如要找出一個為所有國家所共同接受的經濟制度，似尚不可能。但我們應該覺悟到如經濟問題一天得不到一合理的解決，則民主主義和世界和平都無法實現。因此諱疾忌醫，並不是一種解決的辦法。我們感覺到反侵略國家中如不能認清今日已到了經濟制度應有根本改革的時期，如不能在經濟方面尋得一種改革的方案，則這次戰爭雖然勝利，世界和平還是無法取得。但羅邱宣言能提及「不虞缺乏」四個字，則是一件值得稱許的事。

在國際經濟方面，反侵略國家所提出的各項原則，我們也是認為可以接受的。不過這些原則如要得到實現，必要先在經濟方面也成立一個國際機構，負責籌畫和調整國際間的供需。

總之，我們認為戰後如要建立一個和平的世界，則非對國際與國內的政治經濟機構都

加以根本的改造不可。已往國際間的無政府狀態或個體主義狀態應予廢除，代替的辦法就是成立一個強有力的國際聯盟和世界經濟中央機構。在國內方面，我們首先應該求得經濟的平等，然後在經濟平等的基礎上樹立起真正的民主主義。有了這些根本的改革，然後羅邱宣言所提出的各項原則纔有實現的可能，否則捨本逐末，不但反侵略國所提出的原則無法實現，而暴力政治和國際戰爭必將無限制地重演下去呢！

上面是從理論方面說明了改造戰後世界所應遵循的途徑，但事實上的演變也終必迫使人類走上我們所指出的路向。從上面的敘述，我們可見舊的時代已經結束，我們已經無法反歸個體主義的文化。同時極端的全體主義代表暴力主義和侵略主義，也不是世界大眾所能容忍的。在這個環境中，很自然地將來世界的文化是一種界乎二者之間的文化。在我們的前面，將有一種以世界為整體的全體主義的文化，一種不忽略個體之生命和個性的全體主義的文化。

總之，昨日的世界是一個個體主義的世界，今日的世界是一個個體主義與全體主義相鬭爭的世界，明日的世界將係一個新全體主義的世界。

——三十年八月初稿三十一年六月修正——

### 三 全體主義與個體主義

人類對宇宙間的現象，通常有兩種不同的看法。有些人以為我們如要理解宇宙間的一切，我們應從宇宙的整體着手。自他們看來，全體或整體先個體或部分而存在，沒有全體便沒有個體，沒有整體便沒有部分。有些人以為我們如要對宇宙的性質得到精細的分析，我們應先把宇宙的本質分割到極限、分割到不可再分的單位，然後再從這些最簡單的單位來說明宇宙間的一切現象。自他們看來，個體先全體而存在，全體只是個體的集合，離開了個體便無所謂全體。

這個思想的分別應用到人文界的現象便產生了人文科學上全體主義與個體主義的對立。這個對立無論在社會學、在經濟學、在政治學、或在其他人文科學方面，都或多或少地存在着。在西洋，從希臘的伊壁鳩魯等思想家，到近代的正統學派思想家，都是個體主義者。他們以為個人先於社會；他們相信只要理解個人，便能理解社會。因此他們只注重於個人怎樣生活的問題，而忽視整個社會的問題。自十八世紀以來，整個西洋文化和整個西洋人文科學思想，都是受這種思潮所支配。近代民主主義的政治，就是一種個體主義的政治；近代德謨克拉西的政治思想，就是一種個體主義的政治思想。近代的法律——特別是民法——就是一種以個體為中心的法律；而在近代占取正統的位置的法律思想，就是一種以個體為中心的法律思想。在經濟方面，資本主義的經濟制度，無疑地是一種個體主義的經濟。資本主義的中心精神——受「營利主義」所支配的企業者的精神——無疑地是一

種發展個體的精神。至於經濟思想則在近一、二百年占取正統地位的思想——從「原富」的作亞丹斯密到現在的倫敦學派——都是一種個體主義的思想。

全體主義在西洋思想發展史中，所占的地位絕不在個體主義之下。首先，我們可以把全體主義和柏拉圖的名字聯繫起來。自柏拉圖看來，祇有在社會裏面，祇有在國家裏面，祇有做社會之一分子，祇有做一個公民、個人的生活纔能夠臻於至善。他並且以為只有全體才是實在，以為國家就是一切，而個體只是為着全體而生存，個人只是為着國家而存在。因此他否認各個分子有其獨自的生命。這種全體主義的思想就是古代社會的正統思想。在中古時代，思想徘徊於個體主義與全體主義之間，而「共同團體」的觀念最為發達。在中古時代已經過去，而工業資本主義還沒有樹立起來以前，思想又轉入全體主義的階段。在政治思想方面，那時有國家主義；在經濟思想方面，那時有重商主義。這些思想都是全體主義的思想。其後資本主義發達，個體主義纔逐漸代替全體主義而成為思想的主流，但自上次歐戰以後，全體主義的地位一天比一天重要。到了今日，則全體主義已逐漸取得與個體主義並立的地位。

全體主義與個體主義的分野，無論在理論方面或在政策方面都很重要。首先，因為全體主義和個體主義的不同，研究的方法有很大的差異。倘使我們相信全體主義，則我們在分析人文界的現象時，應從社會和國家入手；倘使我們相信個體主義，則我們在分析人文

界的現象時，應從個人入手。從社會和國家入手的人文科學，其內容必與從個人入手的有很大的差別。

其次，因為對個體和全體之關係的看法不同，思想家對各種人文科學彼此間的關係也有不同的看法。例如個體主義的政治學者通常只着重於主權、政治制度、和其他政治問題的分析，而很少企圖把政治學與其他人文科學打成一片。又如個體主義的經濟學者通常只注重於「經濟人」的活動，而很少感覺到經濟學是不能與其他人文科學完全分離的。全體主義者的看法便不同，以為各種人文科學都有極密切的關連。應作綜合的研究。我們可以舉全體主義的經濟思想家為例。全體主義的經濟思想家——從柏拉圖到德國的師班(Spann)——都不但以整個經濟做他們研究的出發點，並且以為經濟本身又只是一個較高的全體的局部。這個較高的全體就是社會全體或國家。因此經濟學研究應該與社會學、政治學、和其他人文科學發生密切的關係。

在政策方面，全體主義和個體主義也是處於對立的地位。例如在政治政策方面，全體主義者趨向於國家主義、法西斯主義、或國家社會主義，而個體主義者，則趨向於世界主義、民主主義、和平主義。又如在經濟政策方面，全體主義者傾向於計畫經濟、干涉主義、和社會主義，而個體主義者則傾向於放任經濟和資本主義。在某一個意義上說，現在歐洲進行着的大規模戰爭可以說是全體主義與個體主義的戰爭。

倘使儒家的思想能夠代表中國傳統的思想，則中國傳統的思想既不是一種純粹的全體主義，也不是一種純粹的個體主義。在這裏，正如在其他方面一樣，中國的思想是一種中庸的思想。或者更準確一點說，中國人對全體和個體的問題，並沒有特別加以注意；不過就儒家思想的精神來說，則我們可以說儒家的思想或中國傳統的思想是傾向於折衷的看法。

近年來環境的推移應該使中國人對全體和個體的關係給予較大的注意。在思想方面，我們雖然很少看見有人直接討論全體和個體的關係，但我們可以隨時發見各種全體主義和個體主義的局部論爭。例如在政治思想方面，從五四時代的提倡德謨克拉西，中間經過人權論戰，到最近關於民主與獨裁的爭辯，都可以說是個體主義和全體主義的論爭。在政策方面，我們今後應該創立一個個體主義的國家還是一個全體主義的國家，實是每個人所應思索的問題。

筆者個人對全體和個體的看法，是傾向於全體主義。我們深信社會整體具有其獨自的生命，至於各個分子都包含在社會整體的生命之內。因此在分析人文界的現象時，我們在次序上應先從社會着手，然後再從社會轉到個人。我們深信「人是社會的動物」，因此不理解社會便無法理解個人。同時在分析人文界的現象時，我們應該明白人文現象的複雜性和連繫性，因此人文科學各部門應作綜合的研究。

這種看法應用到具體的理論便是各種以社會整體爲中心的學說。例如在法律學方面我們傾向於「特權說」，以爲各個人的權利是由國家所賦與的，換句話說，我們否認「天賦人權的學說」，否認有所謂「自然權利」或「天賦權利」的存在。又如在經濟學方面，我們傾向於干涉主義，以爲經濟的機構非加以人爲的干涉是不會符合於社會整體的利益的。換句話說，我們否認個人利益即等於全體利益的看法，我們否認自由競爭的社會是最理想的經濟組織。

但筆者並不是一個極端的全體主義者。在這一點，我們的看法與亞里士多德相同。我們雖然確認社會全體具有獨自的生命，但我們並不否認各個分子的個性。我們以爲社會的各個分子，也各具有其獨自的生命，不過各個分子的生命都包含在社會全體的更高生命之內。至於那些極端的全體主義——以爲國家就是一切，以爲個體只是爲着全體而生存，個人只是爲國家而存在的學說——則我們不但不敢贊同，並且是極端反對的。

甚麼是人文界的最高全體？通常全體主義者——特別是極端的全體主義者——以爲國家就是這個最高的全體，因此在政治方面流於短視的國家主義和帝國主義，而在經濟方面流於狹窄的經濟國家主義。這種看法是一種不合邏輯的看法，國家也只是世界的一部分，世界纔是人文界的最高全體。我們以爲全體主義者的目光應該擴大一點，從各個的國家移到整個的世界。

全體主義和個體主義的分野，不但有關學術研究的方法和理論，並且對人類文化的前途，也有極密切的關係。正如上文所說，現在世界進行着的大規模戰爭，在某一個意義上，可以說是全體主義與個體主義的戰爭。沒有疑問地，這個戰爭的結果對人類文化的前途必有巨大的影響。雖然我們現在無法預言戰爭的結果，但我們相信在這次戰爭終了之後十九世紀式的個體主義文化必隨這次戰爭而告終。不過這並不是說相信極端全體主義的國家會得到勝利。短視的政治國家主義和經濟國家主義都是人類文化的擾亂因素；自長期間來說，它們都必會失敗的。但代替這些狹窄的國家主義而興起的將不是個體主義的文化。無論願意與否，個體主義的文化將在戰爭的過程中逐漸沒落，我們是無法反歸十九世紀的文化與秩序的。在我們前面的，將為一種以世界為整體的全體主義的文化，一種不忽略個體之生命和個性的全體主義的文化。這種新的文化和秩序雖然不是在戰後可以立刻創立起來，但人類已經開始向這條路走去，則是毫無疑問的。

——二十九年十二月三十一日——

## 附錄乙 訓政時期約法及五五憲草的經濟條款

### 一 中華民國訓政時期約法

民國二十年五月十二日國民會議制定六月一日國民政府公布

#### 第四章 國民生計

第三十三條 爲發展國民生計，國家對於人民生產事業，應予以獎勵及保護。

第三十四條 爲發展農村經濟，改善農民生活，增進佃農福利，國家應積極實施左列事項：

- 一、墾殖全國荒地，開發農田水利；
  - 二、設立農業金融機關，獎勵農村合作事業；
  - 三、實施倉儲制度，預防災荒，充裕民食；
  - 四、發展農業教育，注重科事實驗，厲行農業推廣，增加農業生產；
  - 五、獎勵地方興築農村道路，便利物產運輸。
- 第三十五條 國家應興辦油煤金鐵鑛業，並對於民營鑛業予以獎勵及保證。

第三十六條 國家應創制國營航業，並對於民營航業予以獎勵及保護。

第三十七條 人民得自由選擇職業及營業，但有妨礙公共利益者，國家得以法律限制或禁止之。

第三十八條 人民有締結契約之自由，在不妨礙公共利益及善良風化範圍內，受法律之保障。

第三十九條 人民為改良經濟生活，及促進勞資互助，得依法組織職業團體。

第四十條 勞資雙方應本協調互利原則，發展生產事業。

第四十一條 為改良勞工生活狀況，國家應實施保護勞工法規。

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。

第四十二條 為預防及救濟因傷病廢老而不能勞動之農民工人等，國家應施行勞動保險制度。

第四十三條 為謀國民經濟之發展，國家應提倡各種合作事業。

第四十四條 人民生活必需品之產銷及價格，國家得調正或限制之。

第四十五條 借貸之重利及不動產使用之重租，應以法律禁止之。

第四十六條 現役軍人因服務而至殘廢者，國家應施以相當之救濟。

二 中華民國憲法草案民國二十五年五月二日立法院通過五月五日國民政府宣布

第八章 國民經濟

第一百二十六條 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。

第一百二十七條 中華民國領域內之土地，屬於國民全體，其經人民依法律取得所有權者，其所有權受法律之保障及限制。

國家對於人民取得所有權之土地，得按照土地所有權申報或政府估定之地價，依法徵稅或徵收之，

土地所有權人，對於其所有土地負充分使用之義務。

第一百二十八條 附着於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。

第一百二十九條 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。

第一百二十條 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。

第一百二十一條 國家對於私人之財富及私營事業，認為有妨礙國民生計之均衡發展時，得依法節制之。

第一百二十二條 國家對於國民生產事業及對外貿易，應獎勵指導及保護之。

第一百二十三條 公用事業及其他有獨占性之企業，以國民公營爲原則，但因必要得特許國民私營之。

國家對於前項特許之私營事業，因國防上之緊急需要，得臨時管理之，並得依法收歸公營，但應予以適當之補償。

第一百二十四條 國家爲改良勞工生活，增進其生產技能，及救濟勞工失業，應實施保護勞工政策。

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。

第一百二十五條 勞資雙方應本協調互助原則，發展生產事業。

第一百二十六條 國家爲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。

國家對於農產品之種類數量及分配，得調節之。

第一百二十七條 人民因服兵役工役或公務，而致殘廢或死亡者，國家應予以適當之救濟或撫卹。

第一百二十八條 老弱殘廢無力生活者，國家應予以相當之救濟。

第一百二十九條 左列各款事項，在中央應經立法院之議決，其依法律得以省區或縣市單

行規章爲之者，應經法定機關之議決：

一、稅賦、捐費、罰金、罰鍰、或其他有強制性收入之決定，及其徵收率之變更；

二、募集公債，處分公有財產，或締結增加公庫負擔之契約；

三、公營、專賣、獨占，或其他有營利性事業之設定或取銷；

四、專賣、獨占、或其他特權之授予或取銷。

省區及縣市政府，非經法律特許，不得募集外債，或直接利用外資。

### 第一百三十條

中華民國領域內，一切貨物應許自由流通，非依法律不得禁阻。關稅爲中央稅收，應於貨物出入國境時徵收之，以一次爲限。

各級政府不得於國內徵收貨物通過稅。

對於貨物之一切稅捐，其徵收權屬於中央政府，非依法律不得爲之。

# 新縣制。地方自治參考書

函購手續便利·簡章承索即寄

完 成 地 方 自 治

縣政機構之改造

高亨庸編著

定價三元

新縣制之理論與實際

張運謀編著

定價五元

地方行政論

黃倫編著

定價三元五角

縣各級民意機關(增訂本)

陳念中編著

印刷中

憲政與地方自治

李宗黃編著

定價一元五角

縣各級組織綱要與談

李宗黃編著

定價一元六角

總理地方自治清教

行政院縣政計畫委員會主編

定價五角

總裁地方自治言論

行政院縣政計畫委員會主編

定價二元二角

總裁地方自治言論續編

行政院縣政計畫委員會主編

定價一元三角

縣財政問題

朱博能編著

定價三元六角

比縣縣政府

王孟鄴編著

定價二元

各國地方政治制度

劉運誠編著

定價四元一角

一 英吉利篇

劉運誠編著

定價一元

二 法蘭西篇

劉運誠編著

定價二元六角

三 美利堅篇

張金鑑編著

再版中

美國之市政府

張金鑑編著

再版中

美國之市行政

張金鑑編著

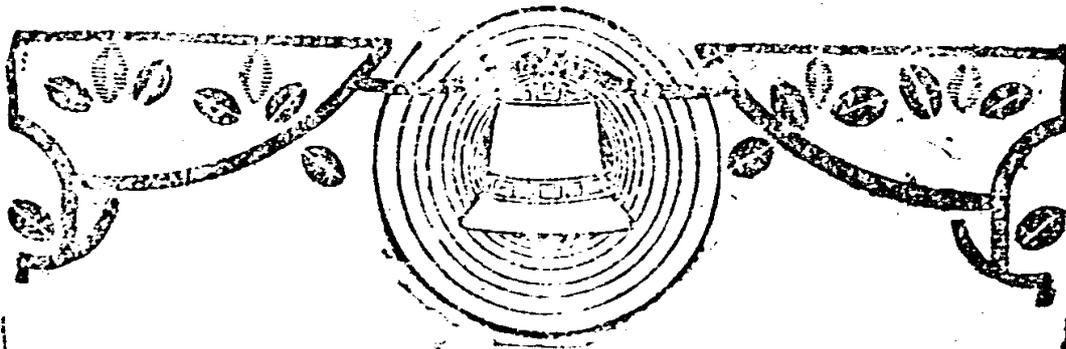
再版中

促 進 憲 政 實 施

總局：重慶中一路三二四號

各地分支局

重慶 成都 內江 萬縣 西寧 洛陽 蘭州 昆明 貴陽 桂林 梧州 曲江 衡陽 沅陵 恩施 泰州 江南 永平 安山



版權所有  
翻印必究

中華民國三十三年六月初版

憲政與經濟

全一册 定價國幣一元五角

(外埠附加運費隨費)

發 行 所	印 刷 所	發 行 人	編 著 者	主 編 者
正 中 書 局	正 中 書 局	高 明 強	伍 啓 元	潘 公 展

(1879)

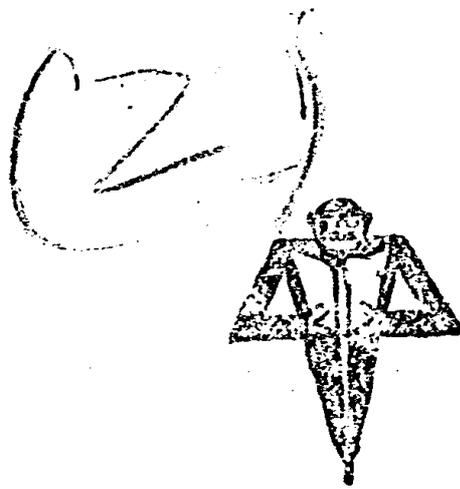
校蓋  
：向  
線

11/9/33  
該局呈繳

國海權務調查總局編印第五七號詳報

1-131

大



58/27

Handwritten scribbles or marks, possibly initials or a signature.

熟料紙本

1.50