

維新政綱原論

伍澄宇著

上海圖書館藏書

會	員	委	則	稅	關	海	部	政	財
處	事	辦	滬	駐					
室		書		圖					

陽明學會出版

滬324

上海图书馆藏书



A541 212 0011 0672B

財政部海關稅則委員會
駐滬辦事處
圖書室

陳序

維新政綱，乃維新政府之十大政綱，縣政訓練所必修之課目也。去秋九月，內政部勅辦縣政訓練所，開學有日，奉聘知友平一先生，主講維新政綱，本世界法律政治經濟教育哲學之通識，闡明十大政綱之原理，與其實施之程序，簡賅博約，精到貫通，於以見維新政府之施政方針，劃然轉進于東亞協調之時代，確然適合于今日中國一般之國情，師友傳習，奉爲通說，旨哉旨哉，先生之立言偉矣。是爲序。

中華民國二十八年二月陳羣

維新政綱原論

江 序

三權分立。爲晚近法治國家普通之政制。亦爲吾國適合國情之唯一政制。往者蔣政府以黨治國。流弊百出。舉世病之。

維新政府肇建。樹立政綱。其開章第一揭櫫。實行三權鼎立之憲政制度。取消一黨專政。國是於是乎定。民情於是乎慰。顧政綱詞簡意賅。欲其闡明旨趣。掇拾精華。發爲文章。播於四遠。尙有賴於法律學者及政治學者。伍先生平一。早歲負笈美日。精通於法律政治之學。民十五時曾與余共任上海法科大學講席。於今十三年矣。維新政府成立。伍先生充任立法院委員。余以內政部民政司長兼任縣政訓練所教務長。因將課程內維新政府政綱一科。敦約伍先生講述。冀有所發揮。以餉學者。伍先生本熱心於教育者。又以與余夙契。遂慨然允爲担任。計自去年九月

開課。迄本年二月。第一期學員畢業。凡六個月。所授講義。蔚然成帙。將付剞劂。囑爲之序。余觀其搜集之富。徵引之詳。文筆之曲而能達。咸斐然可觀。爰弁數語而遠之。

中華民國二十八年二月江海颿序於新都

廖 序

在昔盛世。明良喜起。對廷射天人之策。伏闕陳治亂之書。此固風雲之會。治化修明。上以道揆。而下亦得以法守耳。吾以爲立政之要。無古今中外。必適於民族歷史之觀。風氣隆殺之別。與厚生利用之圖。窮變通久之道。庶幾典章法度。禮樂兵刑。乃可燦然而大備。是以秦頒律令。先徵博士。漢制朝儀。胥賴諸生。溯觀三五隆軌。唐虞典謨。商周訓誥。以反周官周禮之垂。與國多士多方之紀。振興邦教。蔚起人文。詎非制作之美。文物聲明。久稱盛於中華哉。夫我事衍移。一治一亂。無百年不敝之法。卽無泥古昧今之治。五百年名世挺生，新民有作。徵諸往史。檢冊昭輝。是亦文明進化之階段而已。吾友 伍君澄宇。學期經世。志切濟時。邁龍門之游跡。雄曼倩之辯言。治道本於經術。漢匡衡遜其縱橫。論語以致承平。宋趙普無其淹博。管仲魚鹽之富國。史遷平準以均民。所著維新政綱原論一書。依平日之政見。作科學之教程。內分十有二章。曰緒論。曰體制。曰弭亂。曰交隣。曰保民。曰興業。曰厚生。曰植材。曰度支。曰治理。曰肅政。曰結論。洵所謂通才碩學。明體達用。立言則

不刊之論。持義皆致治之方。較之三閭行吟。僅憂讒譖。長沙太息。惟歎驕佚者。有不大相逕庭者乎。雖然。仲尼之說有云。殷於夏禮。周於殷禮。其間損益。百世可知。則今日世界列國。三權分立。由君主立憲。進而爲民主立憲。法治國家。罔弗隨世界潮流。時勢傾向。因時以制宜。經權而并用。此各國憲典政書。所爲汗牛馬而充棟梁矣。伍氏政綱原。又採近世諸家學說。治中外政治名言於一鑪。而執兩用中。精純而緞練之也。吾故曰。伍氏者。歷史法學派也。於比較。則法蘭西之孟德斯鳩。於沿革。則德意志之薩威尼。於分析。則英吉利之奧斯丁。於註釋。則義大利之伊聶流。此所以政綱之要義。謂之爲追蹤羅馬法意。而以今世政要爲之裝點。無不可耳。我

維新政府統治區宇。地大民衆。富有菁華。而山川圖志。政教規編。久經灰劫。締造方新。類略焉而靡詳。獨伍氏之書。成編初始。斯真立治之津梁。導民之符券也。是爲序。

民國二十八年二月廖廉能謹

自序

戊寅秋。予膺內政部縣政訓練所維新政府政綱之講席。當時匆匆抵京。行篋蕭條。所爲講述。隨想隨授。不覺縷縷。多至十餘萬言。自覺淺陋。無意出版。嗣以所方續辦第二屆之訓練。因乃略加整理。朋儕中僉以政綱中實施方案。堪爲政府之宣傳與借鏡。促予彙刊。以是付梓。今爲創刊之日。不可無言以白予志焉。竊念民國建元以來。政治大本。仍未確定。則人之譏我無組織者。豈無故哉。繼自今。願政府與國民幸雪斯恥。而孜孜以求之。吾人旣標示政綱。則當力謀實施。其庶幾乎。職是之故。予于執筆構思。亦懸兩大原則焉。一以應于現代進化之潮流。二以合於國情實際之生活。毋鶩遠而尙理想。毋艱深而忘實用。期待政綱之實施。計凡爲綱者十。而爲目者百。舉凡外交內政財政綏靖實業教育司法諸部。皆負其責。雖論國家大政。尙有軍政交通司法監獄諸要端。未爲載入。然政綱性質。有時代性。際此政府諸公。建治之始。苟能由斯邁進。人民了解政綱之意義。共同努力。維新到治之隆。安見不期年而實現。斯則是書刊發之徵旨。用以與國人共勗者也。是爲序。

維新政綱原論

中華民國二十八年二月十五日伍澄宇于金陵旅次

維新政綱原論目錄

(一名維新政府政綱之理論與實施)

伍澄宇著

第一章 緒論.....一

第二章 體制.....一一

政綱一 實行三權鼎立之憲政制度取消一黨專政

第一節 三權鼎立之原理

第二節 憲政制度之組織及其新趨勢

行政權之組織 立法權之組織 司法權之組織

(甲) 公民票決制之運用

(乙) 職業代表制之復興

(丙) 比例代表制之傾向

(丁) 社會思想之發達

目錄

一

維新政綱原論

二

第三節 取消一黨專政之意義

- 一黨專政與民權政治相反也~~~~~一黨專政與自由主義衝突也~~~~~
- 一黨專政有消滅議會政治之實現也~~~~~一黨專政有削弱人民國家之觀念也

第三章 弭亂

四一

政綱二 切實防剿共產使赤化不致危及東亞以定國本而消亂源

共產黨入中國之歷史

- 從文化方面研究之反共論~~~~~從政治方面研究之反共論~~~~~從經濟方面研究之反共論~~~~~
- 從國際方面研究之反共論

第四章 交隣

五五

政綱三 外交以平等爲原則以不喪權爲主旨促進中日敦睦鞏固東亞和平並順應世

界現勢確保締約各國之永遠睦誼

第一節 以平等外交之原則回復喪失之主權

屬於法權範圍者~~~~~屬於政治範圍者~~~~~屬於經濟範圍者

第二節 以促進中日之敦睦鞏固東亞之和平

從歷史上觀察~~~~~從種族上觀察~~~~~從文化上觀察~~~~~從國防

上觀察~~~~~從經濟上觀察~~~~~從國際上觀察

第三節 以順應世界之現勢確保各國之邦交

中日親善後遠東局勢之預測~~~~~吾人順應局勢須有之準備

第五章 保民 八五

政綱四 各省災區難民宜速遣還鄉復其故業並在非戰區域設立保安組織剿匪清鄉

保民者所以厚羣生也~~~~~保民者所以裕賦源也~~~~~保民者所以確政本也

~~~~~保民者所以彰國信也

## 第六章 興業……………九三

政綱五 救濟失業開發資源工業之振興農產物之改善在國家指導之下得吸收國外資本並與友邦經濟力謀提攜

### 第一節 救濟政策

關於農民失業之救濟……………關於工人失業之救濟……………關於商賈失業之救濟

### 第二節 開源政策

(甲) 工業之振興 指導手工業之改造……………維持家庭工業之生活  
~~~~~ 大工業之發展……………社會政策之實施

(乙) 農產物之改善 健全農務行政之組織……………籌劃農業金融之準備
~~~~~ 研究農村教育之促進也……………農產物改善之實施

### 第三節 吸收外資與經濟提攜

# 第七章 厚生……………一二一

政綱六 扶助已成之工商企業及金融組織使其穩固發達增加國富

第一節 如何以扶助工商企業之穩固

採用保護關稅制度……………實行獎勵工商企業……………統制貿易之實施

……………合作事業之提倡

第二節 如何以扶助金融組織之穩固

組織國家銀行確立中央聯合準備庫……………實行外匯統制推廣國外金融

事業……………提倡票據貼現為增助貨幣之功能……………整理錢莊當店為救

濟貧民之經濟

# 第八章 植材……………一四五

政綱七 本中國固有之道德文化吸收世界之科學知識以養成理智精粹體力強健之

國民從前之矯激教育怪誕學說皆須根本廓清

- 一、何者爲中國固有之道德文化
- 二、東西洋倫理道德相異者爲何
- 三、精神與物質偏重之弊病如何
- 四、精神與物質相互之關係如何

## 第九章 度支

.....一七一

政綱八 財政謀收支適合以減輕人民負擔節省冗費以增進全國福利從前不急之建設苛細之捐稅凡爲民害者悉罷除之

### (甲) 確定財政收入之方案

- 一、劃分國地財政樹立整理權責
- 二、整理外債計劃確定清理年期
- 三、改良賦稅制度杜絕征收流弊
- 四、發行生產公債藉謀收支適合

### (乙) 嚴密財務支出之管理



- 一、健全會計之監督
- 二、厲行現計之分權
- 三、規定預算之編製
- 四、確定決算之報告

## 第十章 治理

二〇一

政綱九 人才登進使學者得充分效力國家言論公開使國人得隨時批評政治

### 第一節 人才登進之章制

(甲) 吾國歷代取士之章制

- 一、唐虞三代之取士章制
  - 二、兩漢之取士章制
  - 三、魏晉南北朝之取士章制
  - 四、隋唐至明清之取士章制
  - 五、隋代之科舉
  - 六、唐代之科舉
  - 七、五代之科舉
  - 八、宋代之科舉
  - 九、遼金元之科舉
  - 十、明清之科舉
  - 十一、民國以來之取士章制
- (乙) 英美考試制度之概要
- (丙) 考試制度之原理及其方案

一、考試制度爲明學術之效用 二、考試制度爲杜政黨之私事

三、考試制度爲免官吏之植私 四、考試制度爲絕仕途之奔競

一、考試權之獨立問題 二、考試時之規程問題

三、考試中之免試問題 四、考試後之登用問題

第二節 言論公開之法度

(甲) 如何之公開批評爲合於法度

(乙) 合於法度之批評政治應如何爲保護之方

第十一章 肅政

二六一

政綱十 嚴懲官吏貪污厲行考績黜陟裁併駢枝機關以肅吏治

第一節 嚴懲官吏貪污

一、官吏貪污之原因及杜絕方法 貪污原於社會經濟墮落所驅使者

~~~~~貪污原於社會道德衰微所釀成者~~~~~貪污原於政治制度

之未改善者……貪污原於官吏法規之未完備者

二、懲治貪污之法律……彈劾法……罷免制……刑法瀆職罪中

之修正……官吏治罪補充條例

第二節 厲行考績黜陟

一、中外考績章制之概要

二、考績制度之原理 考績制足以鼓勵人材也……考績制足以杜絕

私黨也……考績制足以澄清吏治也……考績制足以增加政率

也

三、考績法各問題之研究 關於考績機關問題……關於考績獎懲問

題

第十二章 結論……………三〇三

附錄日本近衛首相之東亞新秩序宣言

汪精衛先生和平通電

維新政綱原論

維新政綱原論

伍澄宇著

第一章 緒論

維新政綱原論者，闡明維新政府政綱之理論與實施而作也。是以於討論政綱之前，關於維新政府之誕生，不能略而不言；茲以其誕生事實論之，皆知本諸事實爲中日戰爭之結果，創立新政權以救濟羣黎，撫慰百兆，復興戰區工商業爲其原因。然此僅其形式耳，而非實質的原因。詳而考之，原因之中有原因焉；實質之中，又有實質焉。方蔣氏之在乙丑廣州一役，勾結赤俄，師出長江，以迄北伐，完成國民黨一二人以黨專政，垂十四年。政治腐敗，逾於清代，開國忠良，咸皆裹足，稍有異言，輒遭逮捕。建國大法，任令摧殘，革命同志，絕不努力，失睦隣邦，蘊釀禍國。今溯維新政府誕生之往事，卽爲中日戰爭之原因。今約言之如次：

基於國外原因者，有遠因近因之別，所謂遠因者：——

(一) 俄人不得志於西方，而圖東侵爲遠東戰禍之主因——考俄自亞歷山大帝在歐洲方面，屢思圖逞伸勢力於小亞細亞以出地中海，而屢見阻於西方各國，此在歐洲史由維也納會議，以迄柏林會議，中間六十餘年之事實，歐陸各邦政治家的鈎心鬥角，無非阻俄人之南下。是以俄不得志於西方，由十九世紀後，決志於東侵。滿韓問題因是而起，成爲今日遠東戰禍蘊釀之遠因矣。

(二) 日本國防策略，對滿韓爲其門戶不容他人鼾睡——自俄肆力東侵，因愛琿條約及一八五八年北京條約，先後獲得滿洲黑龍江以北，大興安嶺以南的廣大區域，及烏蘇里河以東九十萬三千方里，更因酬俄干涉還遼之關係，結喀西尼密約，而成中東鐵道。俄逕由赤塔至海參威間交通可以直接，俄人東侵南下之志已成。滿韓地處日本隔一衣帶水，日本爲其國防未雨之計，遂因俄之東侵，先後發生甲子中日戰爭及日俄戰爭之事實，歷數十年如一日，迄今仍未稍懈也。

(三) 日本人口繁殖，與經濟關係，發生殖民政策之影響——近代戰爭，多由經濟發生；而發生原因，多因人口增加，資源分配不均，國家受此影響，日本爲甚。計

日本國土，面積僅一四七、六五七方里，其地多山少平原，而多沙石，耕地不過佔全國面積百分之一五、五，約二三、〇〇〇方里。故耕地實佔全面積五分之一，資源缺乏，人口密度極向甚速，在一八七二年日本人口不過三三、〇〇〇、〇〇〇人，至一九三二年增至六二、九三八、二〇〇人，照此計算，則增加速度，六十年而二倍。在此情形，一國受人口增加之壓迫，經濟當然發生突變狀態，謀國者應設法補救。日本此種人口過剩，爲謀出路，有謂步英後塵，向工業化方面發展。殊不知兩國狀況各有不同，英之殖民地遍於世界，固勿論也。而專論驅使人民盡量向工業化，必需有基本的原料。英國煤與鐵均不必仰給於外邦，日本欲求本國供給，絕不可能。是以日本非拓殖民地於世界，恐無以保其生存。故因移民政策之驅使，向外發展，自不能免於戰爭者也。

以上爲由於國外之遠因者；至基於國外近因者亦有三：

(一) 日本軍人執政所主張政策之關係——吾人稍留心國際歷程，莫不知日本在「一九一八」以迄現在，實可謂軍人執政時代。軍人多奉田中之奏章爲金科玉律，而其得以成功，大抵亦爲上所述之遠因，乃得以造成此種時勢需要之政府，惜我國外交毫無睦隣方法而

已。

(二) 日德意同盟防共軸心結合之影響——世界現在國際政治集團，略分三種：一爲民主集團，英法等國屬之；二爲赤色帝國主義集團，俄國屬之；三爲法西斯主義集團，德意等國屬之。在俄未行新經濟政策前，民主集團防共甚烈，且絕國交。迨後俄知宣傳赤化於各國不利，難取得國際同情，乃稍易方針，第三國際之赤化，不藉政治力之推動，仍宣於各國。故法西斯集團益固其壁壘，日本爲維持東方文化，及其國防策略，正好與德意結合。就日本外交史觀之，亦必待英日同盟，始乃與俄宣戰。足見謀國深慮週密，是以有日德意三國軍事同盟，牽制英俄於歐陸，而遠東戰端雖啓，方無顧慮也。

(三) 英國侵略中國貨幣權破壞九國公約之反響——關於此，予引錄本年予與友論國聯會議書，內載提倡國際的信義一段如次：「夫聯盟之約，固明明標義維持光明平允榮譽之邦交。又曰，彼此待遇，維持公道，華盛頓會議決案，亦載明對於中國不得營謀特別權利，及有害友邦之舉動。九國公約第一條第一項第三款載明，各國當自行抑制，勿利用中國之情形，以求獲得足以減損友邦區域或市民之權利之特別權利或特典，並勿容許有害友邦

安甯之行爲。此皆載諸盟約，昭示於世界者。乃各國自簽約後，對於遠東競逐權利，陰謀愚弄，爾詐我虞，鉤心鬥角，所謂光明之邦交，不得細特別權利，有害友邦，勿利用中國情形，害友邦之安甯，均一皆置諸腦後。卽如遠東今日戰禍，世人多目日本爲戎首，然破壞盟約，弁髦信義，豈自日本始；揆其禍端，實肇自英國之壟斷中國金融。於羅斯來華，利用中國無識之政治當局，將貨幣權侵略獨占。試問此種國內現金盡輸於英倫，是否爲特別權利？是否爲無損於各友邦？則其爲違反遠東均等之權利，釀成今日戰禍，實無可辭者。（下略）

日本因羅斯福來華詭計告成，事前日公使有吉明未爲報告，致受訓誡，旋乃免職。可見此事，激動日本朝野之重要，爲此戰禍導火線之最著者也。

基於國內亦有遠因近因者述之如次：

（一）清季失政，召滿韓滅亡，釀成日俄衝突之關係——清政之失，莫甚外交，失地之廣，亦莫甚於邊陲，愛瑯條約，北京條約，中俄密約，均爲不費一兵一卒一彈一砲，而入於俄之版圖。更自俄德法干涉日本還遼結果，雖遼東半島收回，而直接種了惡因。以後有德佔膠州灣，俄佔旅大，法租廣州灣，英租威海衛，日劃福建爲勢力範圍，不幸之

事，連續而來。迄後庚子事變，日俄戰爭，歐洲大戰，以致數十年來莫解的滿洲問題，均與中俄密約有直接間接關係。直到現在如張鼓峯事件，亦糊塗賬之一。故滿韓問題，清季外交失當，遂釀後來國際種種糾紛，今日遠東戰禍，乃作一總清算也。

(二)北洋系與國民黨互鬥，釀成中國改民主後，毫無進步——倘使清室失政，改民主後，能全國一心一德，滌除秕政，補牢未晚。乃建國逾年，即罹癸丑黨禍；洪憲帝政，解散國會，賄選竊權，縱觀民國二十七年來之歷史，由民國元年至民國十六年以前，可為北洋系與國民黨互鬥之時代。民國十六年以後迄今，可為國民黨一黨專政之時代。在十六年以前，又正為民國初建，朝氣勃勃，且中經歐洲大戰，正可謂國家閑暇，大修內政。乃北洋系與國民黨互鬥，致令政治毫無進步，今日戰禍亦由於此也。

(三)國民黨一黨專政，致使人才棄野，遂復返於官僚政治化——由民國十六年為國民黨專政時期，然所謂黨治，亦僅為形式耳。實則黨中一二私人，假黨名以禍國，而黨中碩耆秀俊，多未與焉。職是之故，黨中人才尚且裹足，其他國內人才，均被排擠。即有進而與之，亦惟供其驅使，同流合污，例如忽而容共，忽而清共，忽而甯漢分家，忽

而西南獨立，無主義之可言，惟分贓之是圖。蔣孔宋輩貯金外邦，數在五億以上，成爲官僚政治，遂種此次戰禍，所由來者非一日也。

以上爲基於國內遠因者；所謂基於國內之近因者亦有三：

(一)國民政府之國策，既不尋求與國爲盟，又不與隣邦謀親睦，方略——國家外交，必有一定之國策，況中國在此國際風雲緊急之秋，尋求與國，明察各邦隱情，謀利害互助策略，以吾國地位，非無出路可言。乃茫茫四顧，無人與善，遂使在國際中，處於孤立，遂使人人得而侮之，亦戰禍之起因也。

(二)國民政府之國防，毫無準備，平時禁壓輿論，臨時無從領導民衆——國防秘密，雖不盡使民知，然斷未有如蔣政府措施，可以爲國者。在未戰之前，尙逮捕主戰份子。平時又竭力宣傳如何準備，使人民墮入五里霧中，忽由西安而回，明知毫無準備，亦將國家爲個人犧牲，跡其行事，何以領導民衆？此爲最近戰禍原因之一也。

(三)國民政府忽爲聯共，有危東方民族之安全——既剿共於數年，耗費萬萬以上，忽乃爲聯共，無異對於世界防共之日德意三國公然宣戰。日本之防共，且增加有

國防關係，民族生存，其因此而起於一戰，亦自衛之途，又爲最近戰禍原因之一也。

上所論述，吾人明乎維新政府誕生，則吾人鑒往知來，謀復興民族，以達維新政府因誕生所期之目的。語曰：爲政不在多言。然創制重典，不可不以昭示天下，故有其宣言焉；有其政綱焉；其宣言與政綱，卽維新政府與父老之約法也。今錄宣言如下：

近年百政腐敗，羣小盈廷，不諳外交，但矜優語，不教民而使作戰，無軍備而恃空言，不啻以民命爲犧牲，以國家爲孤注；遂致神州塗炭，京邑邱墟，萬灶無烟，四民失業。當國者喪師愈衆，報捷愈頻，失地愈多，搜括愈甚，未聞舉一事以省愆，出一言以罪己。焦土政策，等於自戕，容納共產，儼同召寇。是中國有史以來，惟一之惡政府，其居心行事，蓋桀紂所不肯爲，閻獸所不忍出者也。現雖偷安巴蜀，潛伏荆湘，但以竊號自娛，已失統御之力。同人等激於義憤。急起救亡，除舊布新，與民更始，爰於本月二十八日，在南京重建中華民國維新政府，其惟一使命，則在使領土主權，復現戰前狀態，與隣邦樽俎折衝，歸於敦睦；務使國人免鋒鏑之苦，同種無箕豆之爭，本吾國舊有道德，確立東亞之和平，更與歐美列邦保持聯絡。至維新政府之成立，係根據蘇浙等省

之事實，原爲暫時性質，與臨時政府初無對立之心。向來中央所管事項之不可分析者，仍由臨時政府會商辦理，一俟津浦隴海兩路恢復交通，即與臨時政府合併。蓋同人等雅不願國內有對峙之兩政府也。至於恢復秩序，撫輯流亡，安定農村，復興商業，皆目前最急之務，謹當結合羣力，逐一進行，俾我父子弟諸姑伯姊各安常業，漸復生機，爲人民減少一分兵災，即爲國家多留一分元氣。譬之醫病，急則治標，病既除，徐圖培補。不敢空談治理，高語富強，以欺我困苦顛連九死一生之民衆也。明知荆榛徧地，烽燧彌天，復舊國於灰燼之餘，撫窮黎於傷殘之後，成功不易，著手尤難，惟有各盡知能，完成使命，天視民視，矢志不渝，用特宣言，敢告有衆！

中華民國二十七年三月二十八日

今本諸宣言，維新政府產生，當日組織士夫，純本復國救民意義。如曰：維新政府之成立，係根據蘇浙等省之事實。又曰：原爲暫時性質，與臨時政府初無對立之心。（略）一俟津浦隴海兩路恢復交通，即與臨時政府合併，尤見謀國家政治之統一，完全是一種復國運動，而非有割據私圖。而世或弗明以產生於日軍佔領區域，輒爲詬病。豈知建國創制，原無一

定，是非公論，祇待後世。揆諸美人獨立，借助法邦。最近西國革命，求援意德。古今先例，亦有可援。茲就宣言分析言之，其內政外交之目的可得言之：

內政目的

「務使國人免鋒鏑之苦，同種無箕豆之爭。」

「恢復秩序，撫輯流亡，安定農村，復興商業。」

「為人民減少一分兵災，即為國家多留一分元氣。」

外交目的

「惟一使命，則在使領土主權，復現戰前狀態，與隣邦折衝樽俎，歸於敦睦。」

「本吾國舊有道德，確立東亞之和平，更與歐美列邦保持聯絡。」

第二章 體制

政綱一 實行三權鼎立之憲政制度取消一黨專政

第一節 三權鼎立之原理

三權鼎立者，即立法、行政、司法三權分立，互相衡制，使法律有效，為達法治國之目的。考三權分立學說，早發生於亞里士多德，而成於孟德斯鳩，亞氏所分的三權，為議事權，行政權，司法權，將宣戰、議和、締約、制定法律、宣告死刑、沒收財產、會計檢查諸大問題，統歸議事權，其餘行政權司法權大致與現代無甚差別。後來又有英國洛克著的政府論，極力倡導分權，認國家之創法權，與執法權，付託在一個人，自然不願遵從有拘束自己的法律勢力，必至為個人利益，制定法律。他說的分權是立法權執行權和外交權，把司法權附在執行權內，承認立法為最高的權力，以國家的外交權極為重要，使之獨立。故學者認洛氏主張為二權論，而非三權論；但因政府論的原理，為孟氏三權分立論之淵源。孟氏除根據洛氏的立法、行政（予認外交權名義上雖分割於行政，而實質實分割於立法行政兩部也）。二

權外，加入司法權，並說明分立理由，卽三權互相衡制說，孟氏分權論，本以英國政制爲背景，考其實質，是否與當時英國政治相符，今不暇論。惟自孟氏學說出世，各國憲法咸取法之。茲將其法意一書，所載理論錄后：

爲一國之君相師尹，議法令於朝堂而頒之於其國，或爲永建，或爲暫立，不足者補之，不便者更之，凡此皆立法權之行也。其於隣國也，決戰媾，聯外交，而於國中，奠治安，鞏牖戶，則行政之權在耳。他若攘寇賊，懲奸宄，明國民之畛畔，而杜私家之爭者，又刑法之權用也。今謂第一爲憲權，第二爲政權，第三爲刑權。

所謂國羣自由者，合衆庶之心太平而成者，人人自顧其身家，其勢皆安如磐石，則國羣自由立矣。故欲得國羣自由者，其立國之法度，必使民不爲非，於天下之人，皆可以無畏。

故其國憲政二權，合而歸諸一君，或統之以一曹之官長者，其國羣之自由失矣。蓋君不盡聖，吏不皆賢，彼既總二權而握之矣，將有立煩苛之法令，而以威力行之，是固民之所甚畏也。有如是之畏者，不得謂之有自由也。

又其國之刑權，不與憲政二權分立，而與其一合者，則其國爲無自由也。蓋使刑權而與憲權合，是斷絕直者卽爲議法令之人，如是則是非無定，而民之性命財產足以危矣。又使刑權與政權合，是行法令者卽爲審是非之人，如是則刑獄者可濫其淫威，而獄之鍛鍊周內者衆矣。故曰無自由也。

極之而三權者合，既誡其法令，又主其施行，又審其所行者與法令之離合，是憲政刑三權者聚而集於一人一衆之身，是一人一衆者無論爲貴族爲平民，其治皆眞專制，雖有粟且不得食，國羣自由云乎哉？

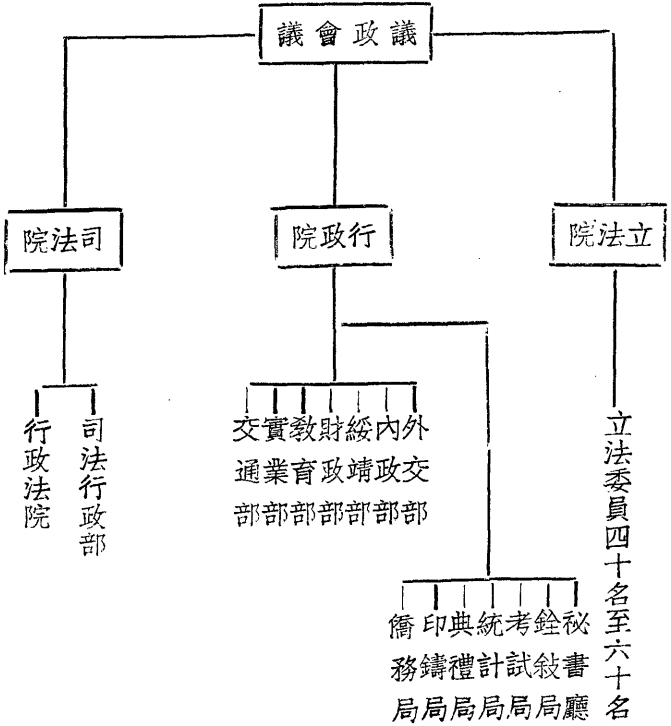
上爲孟氏三權分立的原理。當時孟氏係根據五國憲法所主張。但至十九世紀後，學說因制度進步而變遷，從事實證明英國的憲政，未盡如孟氏所言。例如英國的國會衆議院有彈劾權，上議院有審判權，此是國會可兼司法權。又如英國的國會以多數黨組織內閣，議院的委員會審查內閣行政案，幾有無限大權，完全是使立法與行政打成一片，卽世稱爲議會政治，故三權分立的原理，可認爲一種相對論，而非絕對論。維新政府所取法者爲何，此則爲吾人所極欲討論者也。

第二節 憲政制度之組織及其新趨勢

維新政府採三權鼎立之憲政制度，故在二十七年三月二十八日成立首都公布製定之組織大綱十條，第一條「中華民國維新政府以左列三院組織之：（一）行政院（二）立法院（三）司法院，」今將組織大綱以系統明之：

維新政府組織系統表

第二章 體制



(一) 行政權之組織

依右表行政權之組織，參照大綱第三條至第五條計開一廳六局，而第四條第二項載明部之設置，得因政務繁簡情形，裁併增減，是行政因事務之增加，得爲伸縮。然此爲行政事務問題，若夫行政權，在各國多以行政首領爲一國最高機關代表對外，如君主立憲國的內閣，民主立憲國的總統。今大綱中於三權機關之外，在大綱組織法第六條設置議政委員會，超在三權機關之上，則行政權與立法權司法權純粹的對立，可謂爲純粹的三權分立之政制。如是則行政權一方受大綱第七條所賦立法院法律上職權之支配，一方受議政委員會所限制及監督也。是憲政制度中民主的總統所具兩種資格，一爲行政首長，二爲國家元首，今大綱乃將兩種資格一則給與行政院院長，二則給與議政委員會。凡屬於國家元首的資格，如統率海陸空軍宣戰媾和締約大赦特赦減刑復權等，凡國家元首基於憲法特權的，均非行政權內所得行使。是行政權之性質，實偏於執行機關方面的作用。此研究維新政府組織大綱所當注意者也。

(二) 立法權之組織

依照維新政府組織大綱第七條所賦於立法院之權限，關於法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案，其權與國會同。如是則議政委員會之會議僅能爲

一次覆決之權。如覆決仍如前議，議政委員會，不得再有所異。蓋如是，所以胎造憲政制度之雛形；但於此有應研究者，國會有對行政官提出之彈劾權，及不信任投票權，而大綱未有所載，此在國民政府五權分立，彈劾權歸於監察院，而此乃三權政制，既不歸於立法院，應屬於何項機關？此甚有討論之必要。在愚個人意見，彈劾權若完全歸於立法院，在此一院制度之下，究以何為裁判之機關，亦甚難得平衡理論。愚見若立法院如有彈劾權，僅為提起手續，而裁判機關，屬於議政委員會，或司法院，亦一辦法。說者有疑及議政委員之本身，一旦受彈劾時，則立法院長司法院長亦有裁判，理論似有矛盾。殊不知彈劾案係對失政而言，非對議政會議。而議政會議儘可如君主立憲之元首，處於無責任地位，其屬於被彈劾者，亦可迴避也。

(三)司法權之組織

關於司法院，現在維新政府尙未組織成立。而根據組織大綱第九條可別為三種任務：一為司法院，直接掌理全國最高審判之機關；二為設置司法行政部管理及監督各級法院之行政事項；三為設置行政法院，掌理行政裁判事項。此外尙有應規定於司法職權者，如官吏懲戒委員會在大綱未為載明；但第九條第二項既明示司法院組織法另

定之，是未有所限制，將來當可補正之，否則，此項職務屬於何項機關，亦一亟待研究者也。

上述三權，各置院長副院長為全院之統率，而三院之上所置之議政會議，一如國民政府之國民會議。此種純粹三權分立之憲政制度，實可謂貫徹孟氏三權分立論為組織之基本，所憾則議政會議之組織，吾人未得其詳。若能使議政會議之組織得一健全的系統的理論的，而為此三權鼎立制之憲政，亦足在政治史上開一新紀元。然維新政府誕生僅六閱月，憲政制度隨漸而長，已如上述。後此誘掖長成，責在吾儕，故不得不略述憲政新趨勢。考憲政制度，其原理為實現民主主義之代議政治。演進迄今，關於政府職掌分權之衡制，與夫中央與地方分權集權之爭論，無甚特殊傾向。所為各國重視者，乃在憲政制度中之民權運用。二十年來，着着進步，略述於次：

(甲)公民票決制度運用

此公民票決制，為創制權與複決權所演成，導人民參政之軌道。昔惟運用于瑞士與美國之各市，對於政府應立如何法律，或表示何項法律之不適用，由若干人民之署名提出，經若干人民之投票可否決，而為創制法律或複決議會所議事件

。寢假，美國之市長，亦有因投票之方法，而免除市長之職者。自歐戰後，各國憲政，大爲革新運動，咸趨於如何杜絕代議制之弱點，與夫因戰爭慘劫，謀政治民主票決之趨勢。公民票決制，遂成爲新憲法之大問題。實言之，代議制爲間接民主政治，暴露弱點甚多。例如議員違反民意之議決，政黨選舉之操縱，寢至演爲少數人之政治，與民主政治相去日遠。故此種公民票決之直接民主政治應運產生。從前僅行於瑞士小邦與美國市制內者，今爲各國所採用，規定于憲法之內。現略引德國憲法爲例如下：

(一) 聯邦議會票決法律後，在其公佈之前，若聯邦總統認爲須交民衆投票者，得於一月之內提交民衆投票。(德憲第七三條第一項)

(二) 聯邦參議院否決聯邦議會之法律案，再提交聯邦議會從新取決。若聯邦參議院與聯邦議會仍意見互異，聯邦總統得於三個月內將此案交民衆投票。若聯邦總統不行使此權，則此法律案認爲消滅。若聯邦參議院所否決之法律案聯邦議會又以三分之二之多數反對否決者，(即維持原案)則聯邦總統三個月以內可將其法律案照聯邦議會所票決者公布，或提交民衆投票。(德憲第七四條第三項)

(三) 聯邦議會議員以三分之一之議員對於法律案請求延期公布者，如有二十分之一選民認為須交民衆投票者，即提交民衆投票。(德憲第七三條第二項)

(四) 有選民十分之一(約四百萬人)提出某項法律案者，如經聯邦議會認可而未加以修改，可免投票，否則須交民衆投票決定之。(德憲第七一二條第三項)

(五) 憲法得用立法手續修正之。但聯邦議會決定修正憲法之案，須有法定人數三分之二出席，及出席人數三分之二贊成，始為有效。聯邦參議院對於修正憲法案，須有三分之二多數投票，始能決定，若因人民請求將修正憲法案交民衆投票時，亦須有多數選民之贊成。(德憲第七六條第一項)

(六) 聯邦議會贊成修正憲法案而聯邦參議院反對之者，倘於兩星期內聯邦參議院請求提交民衆票決，聯邦總統即不得公布此案。(德憲第七六條第二項)

(七) 聯邦總統於未滿任以前，因聯邦議會之請求，經民衆投票，得使聯邦總統解職。若民衆投票結果否決聯邦議會之請求此投票等於新選舉，則聯邦議會因而解散。(德

憲第四三條第二項)

(八) 租稅法，預算案及俸給法，聯邦總統得交民衆投票決定之。(德憲第七三條第四項)

上述爲德國憲法中公民票決制運用之規定，爲歐戰後新憲法一種趨勢。他如立陶宛憲法第一〇三條，萊多尼亞憲法第七十二條至八十條，愛沙尼亞憲法自第二十九條至三十四條，自八十七條至八十九條，奧大利憲法第四十一條四十三條四十四條，愛爾蘭憲法第四十七條第四十八條第五十條，均有公民票決制之規定，足見直接民主政治有代從前之代議民主政治之勢，爲研究憲法者亟宜注意。予之見解：一、須明公民票決在憲法上之精神。二、憲法上如何規定，始收運用之功。此二者有不可略者。所謂精神之義有數端：一、公民票決制之直接立法，能使議院與人民的意思調和，人民所欲解決之問題，不因此盡歸責於議院立法之不當，彼此調和，免有怨懟之輿論。二、由公民票決制，可以測驗人民對於議院信仰之程度。政府施政，得有民意之標準，而鹵莽滅裂或萎靡不振之政治，因以革除，向民治前途邁進。三、公民票決制，對於違法濫職得爲直接投票，使議員與行政者均有所顧忌，則盧梭咒罵代議制，謂選舉後無自由無民權可以祛除。四、代議制每憑籍選舉取得人民代表後，時利用多數黨之專政以壓倒少數黨。由公民票決，則可以喚起少數黨同情，多數黨忌憚，免政黨水火

之見，而收政黨運用之精神。五、議會政治，為政治道德進步高深之國家運用之而收效，故世界獨推英國，足以步武者實鮮。由公民票決之途徑，一方面可以制裁議會之專橫，一方面可以不跑到解散議會之步驟，亦足以穩固議會政治之信仰。六、代議政治之樞紐，全在選舉之運動。今規定若干重要問題必待於公民票決，則政黨之不法運動可以減除，競爭的劇烈，亦可以漸消。此公民票決制於政黨方面，選舉方面的原來精神，可以進展。以上是予研究所得的感想。但此制運用之功，予意有兩點須注意：一、是此制不可輕於濫用也。因人民既以立法之權委託於代議士，代議士是來自民間，依照委任代表在私法上祇有他的被委任人行為違反受委任的意思，即行為與委任人反對時，委任人有權撤銷之。吾人既以民主政治在立法行政司法三權分別在制度上由選舉手續委任，于政治應具一種信仰，被委任人方違所委任之目的。一旦此制濫用，不獨政府的事權不能運用，而政治的重心大受影響，紊亂之機，由此肇造。更有一層，選舉事繁，勞民傷財，西國政家，時有論及。若每事票決，民逐於政，社會經濟，必受變動，此亦為人民所厭惡而不樂於投票。誠以民本在生，有礙其生養之事，勢非所宜，則政治為生養之功未見，而為生養之害先形！則民之票決不能得其精神，又必演為

直接民主之疲弊。故曰此制不可輕于濫用也。二、是此制注意在于監督也。民主政治既有選舉爲產生之途徑，則政府受民委託，其政治措施，當一皆本於人民之意志。至何者爲民意多數所表示？受委託之議會，應有所研究。若必待於票決，則議會等同虛設，又何必多此機關。予意票決制乃用于監督性質，無論立法行政司法必有其重大之違法失職，或重大糾紛時，非出于投票無從救濟者，始用爲制裁爲判斷。例如除憲法外，法律案則限于某種事實，因政府機關之爭執，始乃用之，原無需乎事先之投票。人民欲某種法律，可以請願行之。必立法者有反於民意之請願，始乃用之，亦無需乎自動票決某項法律交政府執行，有侵於立法權之嫌。至於政治案更應爲嚴密之限制，不能盡由票決者。蓋人民非盡爲研究政治者，是以瑞士美國實行直接立法之創始者，而財政議案，從未訴諸票決，因人民的智識難免按他本身的價值去判斷國事，必至票決反對賦稅。卽如愛沙尼亞憲法第三十四條規定預算公債創設租稅之法律，宣戰媾和宣布戒嚴及解嚴動員及停止動員國際條約等，概不得爲公民票決目的之範圍。蓋此種軍事外交關係國家命脉，已有專家在議會代民斟酌利害，各國均不許票決。德憲亦無規定，祇于預算案，租稅法，俸給法賦總統特權，應否票決，而此種規定，亦非絕對，必

爲票決。故曰此制注意在於監督也。

(乙)職業代表制之復興

此種制度，並非新創，歐洲中古時代，即有貴族、教

主、平民三種代表。現在英國上院尚有遺留。又如奧國往日下院由大地主商會都市鄉村普通人民五種代表組織之，其中大地主商會純爲職業的代表，不過爲代表者當時染有階級思想，絕無職業意義。現各國復興的職業制，理論上亦有兩種：一爲法國的社會主義，主張議會完全職業代表制；一爲英國基爾特(Guild)社會主義者，主張用職業代表制外，兼採地域制。

至職業代表制，到近代而復興。其原因由於社會生活變遷。從前社會生活，多限於土地區域，無論農業，工商業，均於土地區域內發生關係。迨至近代交通日密，城市生活經濟複雜，職業團體發達，社會生活附麗於團體，同職業之人，與同地域不同職業之人較密切，而從前普通代表制，名爲代表某地方人民，嫌覺空泛。若職業中人，自爲其職業之代表，總算比較實現被代表者之意志。柯爾(G. Deole)曾言：每一種職業，必抱有一種特殊目的。職業代表制，雖不能脫離用代表的方法，但他所代表的，就是此最明顯而又確定的一個特殊目的。尚有一個理論，爲職業代表制。堅其壁壘者，地域的選舉團，是臨時集合的，選舉畢了，即已

解散。被選者之代表出席議會，所議事項，非在選舉時可以預知，則遇重大問題，何能召集選民，徵求意見？若職業代表產生於職業團體，隨時可以徵詢選民之意見，而職業團體，亦可隨時給代表以意見。如是，斯乃為真實代表，無普通代表制虛偽代表之病。盧梭謂：「英國人民祇在選舉議員時，有民權，選舉議員告畢，即變為奴隸。」蓋其原因，為選民與代表，絕無聯絡。如是，職業代表制，可以補救。雖然，職業代表制之缺點，為世批評者亦不少。如謂易引起議會內階級紛爭也，易流於保守性質，阻礙社會進化也。即麥克法森 (Macpherson) 之言曰：「如果工人在初起工業時代，就有統治權力，必要為工人利益來止機器」等語。以愚見論之，殊難充於理論。職業代表，非盡為工團，且教育進化，一團體選其為代表，總比較為明理之人，立身於議會，當然於國家社會個人兼顧利害，階級衝突，未必盡由於此。但職業代表制，現在倡導雖熾，而實行者未為普遍。若如法國工團主義者之主張，更為絕無。茲有足述者：(一)為蘇俄式之職業代表制，因蘇維埃之名詞，實即職業團體自治的意思。在一九〇七年，蘇維埃係一個罷工委員會，當時會要求政府立憲。其採用之職業代表，限於勞働兵士及農民，為俄憲所規定；(二)為意大利式之職業代表制。意大利係由法西斯黨專

政，但他的下院議員由三種行為產生，曰特定團體，（即職業團體）曰最高評議會，（法西斯黨之最高評議會）曰選民認可該指定之候選員。而上院議員五分之一為軍人，五分之一為高級官員，五分之一為地主，五分之一為工業家與銀行家，五分之一為大學教授與法西斯學者；（三）德國式之職業代表制，係照一九一九年新憲法第一六五條第三項規定，「區經濟會議組織，及中央經濟會議的組織，應令全國各重要職業團體，均有選出代表的權利。」一九二〇年五月暫行中央經濟會議組織中，規定中央經濟會議，由三百二十六名代表組織而成。代表名額，係按照就十個團體，分配如下：（一）農林業六十八名；（二）工業六十八名；（三）商業銀行業保險業四十四名；（四）手工業三十六名；（五）交通業三十四名；（六）市場貿易業漁業六名；（七）消費團體三十名；（八）官吏及自由職業十六名；（九）德意志各聯邦十二名；（十）德意志共和國十二名，此為德國現行之職業代表制。其特殊之點，一是使職業中勞資代表相等，參加政府的代表，以調劑之，二是代表名額的分配，不以職業團體中人數為標準，係以職業團體種類為標準，三是代表的職務，專對於經濟立法，置在中央經濟會議中，行其職權，普通議會，未為採用，四是於採用職業代表外，同時採用區

域代表制於普通議會，(四)英國式之職業代表制，根據馬里奧 Movriotti 的近代國家的機關一書所載，現在英國下院正式承認之職業代表，惟大學代表。從別方研究，不見有正式承認職業代表；但職業代表的觀念已深入於議會。現在勞働組合，或屋主組合，在下院發言時，並不以地方的代表資格發言，多以職業的或經濟的代表資格發言，地方區域，往往與產業區域相合。凡大鐵道的中心，必鐵路工會的職員為議會代表，大礦業的中心，必為礦山勞働團體職員為議會代表。此等職員被選，原是各勞働團體代表自然的變化，分地方選舉區域為候選人，故職業代表的原則，實際上英國議會已運用了。可見英人政治，向重實際，不必形式上求之，而英國柯爾派的社會主義，竭力提倡，亦有多少影響。他說：「國家應設兩種議會，一政治議會，一經濟議會。政治議會，以政治為問題。經濟議會，以經濟為問題。前者是消費者代表機關，後者是生產者代表機關云。」柯爾此種議論，恐不獨英國之職業代表有受其恩惠，德國之經濟會議，想係淵源於此也。以上為職業代表制復興現象，究竟此種制度，在憲政應如德國或英國及其他蘇俄意大利的。吾國本固有國情，當別求運用，要不能忽視了此種制度，方合近代憲政新趨勢。

(丙)比例代表制之傾向

憲政制度的精神，係以全民政治為歸宿，從前選舉方法，多數選民壓倒少數選民的利益，所以法國議員彭諾迪 (M. Charles. Benoit) 曾言：法國的法律，很難說是代表多數人民的意志，英國密爾 (G. Smith) 代議政體有說：真正平等的民治政體，各黨各派，皆應該按照他們的人數選出代表，多數選民，應該有多數代表，少數選民，亦應有少數代表，以人做比例，少數者應與多數者同得到相當的代表，否則便不是平等的政治，因憲政制度，有此種現象，故有比例代表制之傾向。考比例代表制，有選舉方法，多至三百餘種，向以海爾制 (Hare system) 及名單投票制 (List system) 為最通行。今若一詳敘，須讓於比例選舉論，譬而言之，區域中有十萬選民，代表額十名，競爭選舉的有三派，甲黨得票六萬張，乙黨得票三萬張，丙黨得票一萬張，以多數競選，則十名代表，盡為甲黨所得，即係以六萬人民，治四萬人民，六萬人民有權論政，四萬人民無權論政；但照比例代表制，以比例選舉方法，甲黨得代表六名，乙黨得代表三名，丙黨得代表一名，各黨當選代表數目，與選票相合，如是選民均有代表論政，議會即為全民的縮形，人民方面有多少不同的意志，對於一個國家與社會重要問題，議會的議決均有隨時代表為表現之機會，但行

此種制度，有應研究者：（一）卽先將代表名額分配於選民數目，實言之，卽若干選民，得選代表一名；（二）不限定在一選舉區內投票，卽散在各選舉區中，將選民分投票數合計起來；（三）候選人不限於由政黨指名規定選舉人署名若干，卽得推荐；（四）投票人於第一候選人外，得加選第二第三以下候選人，大概照此，庶免時人所責難比例代表制的弊病。如謂比例代表制，太損選民的獨立自由，有受政黨壟斷之嫌，謂行比例代表制，使少數黨競爭，釀政黨分裂之象，謂比例代表制側重部分利益，輕視全國利益之勢。凡此種論調，均對於比例代表制評擊，然近代憲政趨勢，已不是採用與否問題，祇爲如何補救盡善而已。如英國向係採用多數代表制，而一九一八年新選舉法，除規定各大學選舉區採用比例制外，並規定政府得派委員樞區試行之。他如愛爾蘭自由邦，及各殖民地，多有次第採用。至法國意大利瑞士亦已實行，比利時且於承認政黨提出候選人外，又承認投票者得自由選擇各名單中候選人，故比例代表制，可爲憲政制度之一大改革也。

（丁）社會思想之發達

從前憲政制度的立法，是多從個人主義本位爲出發點，

故人權自由論，感極一時。近代認個人由社會而生存，因此社會主義的政治思想，日益發達

。凡在個人主義派的理論，對於政府權力主張縮小，對於國家權力多不信任。個人主義者，信任自己，社會主義，信任社會，其不同原因，由於從前國家政權操在一階級，人民對於統治者多生畏懼仇嫉觀念，凡行政方面干涉，概認為侵犯自由。現在國家政權，人民得而參與，從前的畏懼仇嫉之心，可以消滅。是從前國家的意思，為少數人意思，少數人意思而干涉多數人意思，當然發生不信任的結果，此為個人主義之主張，不能認為無理。雖然，少數人的意見，總要為多數人犧牲。關於此點，個人主義與社會主義，根本固是相同，其趨於相異者，對於國家政府權力之監督與改造觀念上，有消極積極之判，因此社會主義派之政治思想，在憲制上有如次之結果：（一）人民權利之擴張，從前民權運動，僅為政治的權利，現進於經濟的權利為經濟平等之要求，所謂經濟的權利，其重要者，如勞動權，生存權，全勞動收益權，普遍世界呼籲規定於憲法中。所云勞動權，即國家應為個人謀勞動機會，人民失業，應為救助；生存權，即對於無能力勞工者應為救助；全勞動收益權，即勞動者全部收入應歸於勞動者，不能由他人坐收剩餘價值。此三者，除全勞動收益權為蘇俄憲制外，而德國憲法（一九一九）第一六三條之規定；德意志人民，以使其精神的肉體的能力，適用於公共福利

爲道德上所負之義務；但不得妨礙人身自由」。又規定：「所有德意志人民依其經濟之勞動，皆應得與求生活資料之機會」。此卽爲勞動權者。同條又規定：「凡未與以適當勞動機會者，當給以必要生活費。」此卽生存權者。在德憲第五章全部多關於經濟生活之規定，爲近代憲政制度闢一新紀元也。（二）平等觀念之普遍，基於社會主義的理論建立之憲政，從前人民有因階級而未參與者，在近代傾向於平等方面。其理論卽以凡屬國民爲組織國家之份子，苟其中有一部份不獲參與，要不能認爲民主的憲政，因此，自歐戰後，各國新憲法皆從平等觀念，更因經濟發達至一定階程，資本主義已不能保存其爲國家局部之利益。由是發生兩個結果：第一爲工人政治之運動，除蘇俄走于極端主張工人專政外，而各國議會制度，均有社會黨工團或勞動組合之參加。其形式有爲附屬於政黨，有爲獨立之要求，工人政治，亦形成兩派，一爲主張議會主義派，一爲反議會主義派。前者爲採用社會改良政策，如英法美德意各邦是也；後者爲釀成工人獨裁政治，如蘇俄是也；第二則女子參政之普及。考女子參政，各國提倡雖數十年，然在近代憲政制度中成爲普遍的規定。其原理由於女子之智識經濟在近代進化甚速，莫不要求參政爲平等觀念所驅使，雖各國憲法間有特殊之限制，然在原則上，

均已承認此爲女子固有權利，亦爲憲政制度者不可忽也。上關於人民權利之擴張，平等觀念之普遍，爲今日憲政制度趨向於社會本位思想爲立法之梗概。其理論皆本於柏哲士 Burges

哈蒲浩斯 Hobhouse 學說。柏氏說：我們深信國家是個人自由的來源，十八世紀的革命派說

，個人自由是自然權利，如同人類生性一樣，附屬於個人，與個人所處的國家社會或政府都沒有關係，但是這種見解不能實行是顯然易見的，因爲如果國家社會或政府不定下個人自由的範圍，設定他的界限，那麼，由人自由去做這一類的事，便完全爲無政府了。近代政治的原理，是個人爲他自己極端發展計，爲他所處的社會與國家的最高幸福，應該于一定範圍之內，自由活動。這類活動，起于人類性質的普遍性，但是祇有這爲終極主權的國家，可以限制個人自由的範圍，保護他的享有，個人在此範圍內，可以創造政府，維持政府，及推翻政府的權力，來與政府相對抗，更可以用這同樣的權力，經由政府去阻止各部份的侵犯反抗。這種權力，在個人便沒有保障。終極的主權，（國家）不能受個人自由或政府權力的限制。倘若個人自由不是自國家而來，那便可以限制國家了。（見柏氏政治學及比較憲法論）。蒲浩斯說：個人的權利並不是獨立于社會之外的，乃是善良社會秩序所一定要承認的原理之一

，又曰公共幸福是包括全體社會各員的幸福在內，一個人侵害他自己的幸福，就是與別人無涉，總與公共有關云云。（蒲氏自由主義）

上述憲政制度之新趨勢，略舉其瑩瑩大者，其他如外交權之賦予立法機關，積極參與嚴格規定，以保障國權，即一方面為維持國際之和平，一方面於自由權利之保障，亦憲法新趨勢之一者。若夫無產階級獨裁憲政，法西斯獨裁憲政，于吾國現情，有無產生之必要，及有無產生之可能。于此缺之，是在學者就本國國情研究可也。

第三節 取消一黨專政之意義

取消一黨專政云者，取消國民黨之一黨專政制也。研究及此，國民黨一黨專政之經端與吾人反對一黨專政之意義，當為論述之於次：

國民黨之黨治，始於民國十四年六月建國聯軍敗退廣州，護法中斷，蔣氏受俄人鮑羅庭及加倫之指使，與廖仲愷輩甘作赤俄傀儡，襲蘇俄之政制，由黨組織政府。當時廖仲愷本欲逕稱為中華民國蘇維埃政府，後因恐遭物議，其時國民黨之辨釋非行共產，諱莫如深。故仍以國民黨名義號召，曰國民政府；然廖氏暗中爭之甚烈，効忠蘇俄，可謂至矣。後被人刺死

，或由於此。自國民政府成立於廣州後，鮑加二人，遂策動其赤化中國之方略，內煽動農工要求特權，爲階級爭鬥之準備，外排資本主義之帝國，威脇國際。故有沙基慘案罷工委員之斷絕廣州與香港交通。上海五卅慘案，亦有背景存焉。然蔣氏在粵早與江浙金融界協議，於國民革命軍師出長江，實行清共。於是師至江西，卽與鮑加二人反臉，但清共爲一事，黨治爲一事，仍本一黨專政之制，不爲開放政權，以迄國難迭起，雖有國難會議，參政會議，全屬一種諮詢方式。由此觀之，國民黨之黨治，直可認爲蘇俄所孕育。今次中日戰事發生，蔣乃醜顏復爲事俄與共黨聯合。其殆窮途末路，倒行逆施者歟。

上略述國民黨之黨治起原，評其詳，須俟異日。惟蔣氏與其一二私人輒以黨治爲孫中山之遺訓，因而國人不察，遂爲詬詆，又不可不略言之：孫中山於民國十三年年底北上，係應段祺瑞之請，明以國民會議爲解決國是，誠以護法經年，南北爭持，均以國家法統爲根本問題。此問題非國民會議解決不可，而對外有取消不平等之要求，更非藉國民會議無以竟其功也。乃因遭病京華，又以善後會議非其本意，病重而逝。遺囑固明言最近之主張開國民會議一語，可爲印證。其他在北上宣言，均無黨治之主張。（參照與越飛聯合宣言謂蘇俄制度事

實均不能引用於中國可知矣）乃黨人私俄，不惜以此誣蔑中山，國人不察事實，又從而和之，天下是非不明，莫甚於此！當國民黨實行黨治於廣州時，建國聯軍一部份同志曾在香港組織中華反共產同志會，發表宣言及通電全國。其通電略及於此。未幾，吳佩孚揭幟於漢皋，張作霖通電於北京，孫馨遠聯制於長江，均該會通電有密切之關係。詎國民黨統治下之宣傳，不惜倒置事實，竟有謂民國十三年國民黨改組大會已決定組織國民政府。誠如是言，則遺囑與北上宣言，又如何不為論載？顯見作偽心勞日拙，事實勝於雄辯，於此可見。

雖然，吾人之反對一黨專政，其意義云何？茲歸納之，有四義焉：

（一）一黨專政與民權政治相反也 民權政治為一國中多數的支配之政治，而

一黨專政乃為國中少數的政黨，獨攬政權，其餘國中之多數的國民，皆為被治者，是以絕對的少數而壓制絕對的多數，其為違反民權政治之原理，於此可見。吾最異則國民黨以黨治十餘年於茲，而一方提倡三民主義中之民權主義，而一方又自蹈於與民權主義不容之一黨專政，世人無敢議之者。蓋民權主義者，以人民權力參與政治之制度，而為有系統的有機構的一種方法也。簡言之，人民得以選舉權而委任為國家服務之官吏，如官吏有舞弊，又得以罷

免權而投票撤回之，有時人民欲行一種良法美制，又得以創制權聯名提出於立法機關。如立法機關所通過法律，爲人民所不滿意，又得以複決權行使爲人民批准之方式。此爲選舉權，罷免權，創制權，複決權之運用，是由歐美各國已有分別行之。中山三民主義之民權主義，乃集其大成。按諸中山以天下爲公，及民權主義之原理，與國民黨一黨專政，完全相反也。

(二) 一黨專政與自由主義衝突也

自由主義爲基於自由主義建設之政治，本於從前反抗專制之對待名詞。蒲徠斯 (Byee) 於其所著現代民治政體有曰，最初爭自由，爲反抗武斷的權力與不公平的法律。紀元前第六世紀，希臘人民受貴族與暴君之壓迫，違反古來習慣與正義，侵犯人民之財產或生命，故希臘人眼中自由，即指人民在法律上的平等待遇云云。可知自由與平等。是互爲因果，必要平等乃達到自由。在歐西自由學說感倡以來，雖有以國家權力與個人自由打成一片，盧梭 (Rousseau) 是也；有以國家權力與個人自由相倚相成，海格爾 (Hegel) 是也；有以權力須以保障自由爲限者，洛克 (Locke) 是也；有以自由須以不侵害他人利益爲限者，密爾 (John Stuart Mill) 是也。求皆認定個人之自由權在國家政治上享種種之平等，而一黨專政，即是以國家一部份壓力造成之政治，使人民之共

同意志不能自由，無論其造成之數額爲少數的抑爲多數的，按諸自由主義之原理相背，產生之政治，決不健全，可斷言也。

(三) 一黨專政，有消滅議會政治之實現也

國民黨主張之五權憲法，爲政

治上均衡，比三權制，更進一步者也。但未嘗反對議會政治，則議會政治之運用，必有政黨爲代表民意，雖最善爲兩大黨之互相衡制，一若物理學之向心力，離心力焉。今爲一黨專政，自不容有別黨，則政治之得失，從何裁判？既無人敢爲異黨抒發民意，政治何由進步？實言之，實即消滅議會政治而阻其實現，况國民黨在民國二十五年所報告，黨員亦僅七十餘萬人，以七十餘萬人爲治者，三萬萬九千萬餘人爲被治者，事理不平，政無由進；且七十餘萬黨人中，其優秀者幾何？參政者幾何？更無稽考。故其名曰一黨專政，實即一人之獨裁，實言之，即返於君主之政治也。

(四) 一黨專政，有削弱人民國家之觀念也

人民之於國家，所以愛護之雖

死不辭者，以國家之存亡與其生命自由財產之權利不能須臾離而已。今國家政治不使人民自由參與，則人民對於國家觀念，勢必薄弱，一黨專政，即限於黨人議政，全國之內，非黨籍

之人無機會參與政治，則國家所以要求人民負擔之義務發生莫大之影響。昔者英諺所謂不出代議士，不納租稅，本應早出現於國民黨專政之時期，而國人坐視，一任其專政獨斷，致釀成今日之國家大難，此誠中山遺訓革命尚未成功，同志仍須努力，而國人與黨人均誤解而未得其真諦者。所謂革命尚未成功者，即指其死後恐有人仍爲有如袁氏帝制，曹氏違法，假名號召，無人革命，致政治終無以進，勉後者之仍須努力於革命也。中山以天下爲公，並非謂他人專制則革命，國民黨專制不革命。所異者，全國之人，任令國民黨專政垂十二年，則謂一黨專政足以削弱人民國家之觀念，又爲事實可見矣。

政綱之第一義爲體制，其理論略盡於是。茲擬具實施方案要目於後：

(一)本於三權鼎立制度，以行政院爲行政機構，立法院爲立法機構，司法院爲司法機構。

(二)三權職務，分配於三院。司法權以獨立爲主，宜爲法律積極之保障，行政與立法兩權於衡制形式之中，寓貫通爲用之精神，制定法律，適合國情，俾政治易收實效，免除高遠不近實際之病。

(三)中央三權制之模範，推及於地方之省政府縣政府市政府。

(四)地方政治之行政司法現均由中央委任，立法則由中央指導地方選舉組織之。

(五)憲政制度之選舉法，採用職業代表制，與比例代表制，免為政黨所操縱，使憲政本於民意所建造。

(六)訓練地方自治為憲政基礎，中央限令各省縣依期辦理，並制定地方自治法及自治訓練綱領在一年內完成。

(七)宜辦憲政講習所，訓練為民選議會政治之進行。

(八)限令各省各縣完成戶籍登記，並及經濟人口職業之統計。

(九)政府為推動政綱起見，應將政綱原理與實施普及於人民，使人民了解政府為治之目的。

(十)政府應將政綱所示之任務，分別由各院部擬具分年計畫之具體方案。

維新政綱原論

第三章 弭亂

政綱二 切實防剿共產使赤化不致危及東亞以定國本而消亂

源

興利以除弊爲始，致治以消亂爲先，今日世界爲亂之源，莫過於共產赤化，我國今日之因戰而致亂之源，亦胎孕於共產赤化。試觀歐洲近年西班牙之內亂，成一歐戰之縮影，國民軍以法西斯爲背景，西政府以蘇俄爲後援，因而釀成英德意三國外交之糾紛，寢假而德有意援，復產生捷克風雲，更因捷克之割讓蘇台德，而波捷之問題又起，溯其遠源，防共軸心之結合，皆不得謂非赤化之釀禍所由來。返觀吾國國民政府，在十六年旣以清共詔示國人，乃自西安事變，蔣氏爲共黨所愚誤，以爲蘇俄可爲後援，竟以國家作孤注一擲，未嘗考慮蘇俄之內幕，正在清黨劇烈之時，謀國幼稚若此，安得不敗。其他則共產黨在江西盤踞，剿伐經年，國家糜款，致使國力不充，又何莫非共產赤化之爲禍哉。維新政府有鑒及此，認定共產赤化爲國家亂源，政綱於政制旣立之次，卽示此義，所以弭亂也。

雖然，吾人之反對共產，非泛言也，尙有其理論焉，今先略述共產黨入吾國之歷史，以次及於理論，與吾人如何爲防剿之方案也。

共產主義，本爲社會主義之一種。若以共產主義輸入中國言之，遠在中國共產黨之先，茲欲言者，爲俄國共產黨之入我國耳。當俄國列甯，乘歐戰前方兵敗之際驅逐沙皇，組織勞農政府，以無產專政號召世界，會延攬世界士子赴俄，時在丙辰，予方居東京，與留東學生總會，組織民彝雜誌社，李大釗亦卽員社之一，其時李告予以赴俄，越二年，悉李果從游於俄之莫斯科，未幾與國內新青年社陳獨秀通聲氣，故李大釗可爲共產黨之先鋒，李之爲人，政治學識，不可多得者，陳則文字鼓吹，此醞釀於六七年間事，可爲中國共產黨秘密結合時代。迄後上海大學成立，蘇俄津貼巨資，學界受其濡染日深，國民黨員亦漸有加入者，可爲共產黨向學界進攻之始，亦卽爲共產黨漸臻於公開時期。民國十年，陳炯明邀陳獨秀主粵省教育，共產主義輸入粵中，俄人曾以經濟協助中山，經一度接洽，外傳成立協定，實無其事。民國十二年，孫中山因陳炯明叛變，息影在滬，其時俄國專使越飛氏，自北京南來，走謁孫中山，作多次之談話，在滬共產黨人大形活動，由越飛氏之介，共產黨人益近中山，外間

宣傳已有孫中山願爲共產黨領袖之譏，其實爲共產黨所造謠，未幾即一九二三年一月二十六日，有孫中山越飛簽署共同宣告，即所以釋外間之疑惑，此爲共產黨入寇國民黨之初步。後滇軍楊希閔桂軍劉震寰，白馬會盟，聯合驅陳炯明，迎孫中山回粵，重組元帥府，國民黨在民國十三年改組大會，李大釗來粵參加，事前國民黨發生容共拒共兩派，爭持甚烈，廖仲愷早已加入共產黨，時任府中秘書，朝夕包圍，中山卒從其議，此爲共產黨入寇國民黨之成功時期。自國民黨改組後，孫中山爲謀法統之恢復，全國之統一，遂有北上宣言，詎抵北京，遭病而逝，遺在西南建國之軍，主以副帥唐繼堯氏承其統緒，繼續護法，時粵軍軍務，皆爲蔣介石把持，以廖仲愷爲俄顧問鮑羅庭所信任，由廖任黨代表，主行共產，爲建國聯軍各將領所反對，遂有廣州六月一役。建國軍敗，廣州國民政府，皆爲鮑羅庭所包辦，國民黨右派大受排擊，遂有西山會議，其時廣州國民政府，實共產黨所操縱。迄民國十六年，蔣氏師出長江，初則甯漢分裂，繼爲清黨實行，以至西安事變，蔣又與共產黨合作，此不獨絕未考量利害，而亦見國民黨人，全以蔣個人之意思爲意思，宜乎國民黨而淪於共產黨矣，此爲共產黨入中國之大略也。

然尚有未盡者，當共產黨加入國民黨之日，在滬會開該黨之代表大會，決議十年內放棄共產赤化之宣傳，參加國民黨，爲三民主義努力，會將決議案以文書報告中山，爲中山所示予者，而予亦會目見該黨定期刊物，有此議案登載，是以中山當時容共，全爲容納共產黨人服力於三民主義，非主張共產赤化也，此閱三民主義之講演，中山謂共產主義是民生主義的理想，民生主義是共產主義的實行，民生主義與共產主義目的相同，而哲學的基礎和實行的方法不同。又曰，馬克斯是社會病理學家，不是社會生理學家。（在予意見馬克斯的共產主義與列甯的共產主義尚有分別）吾人可以明白中山非同情今日中國共產黨之亂國，第共產黨在中國之活動，國民黨人於中山逝世後，不能糾正，反而揚之助之，不能辭其責，然反對之者，亦自國民黨人始，其在粵容共時，拒共一派，反對甚烈無論矣，而中山逝世後，乙丑廣州建國聯軍討伐宣言，可爲首揭義幟爲天下倡者，其宣言有曰，「閱牆之衅開自追隨元帥左右之一二僉壬，陽托驅逐客軍之名，陰圖共產亡國之實」。又曰，「今彼等乃不惜違背黨綱，勾引赤化之敗類，結合無業之暴民，日日宣傳無產階級之極端共產主義」。又曰，「今日胡氏私黨之竊據執行委員會，已盡背國民黨之黨綱，而變爲共產之私黨，其人均共產之人，其

政府實共產黨之政府，吾人今日興師討賊，實聯軍應盡之責任，（中略）而與共產黨宣戰也。當時建國軍敗退中堅同志，在香港復組織中華反共產同志會，發表宣言，完全對共產攻擊者，因關反共文獻，特錄之，藉明國人心理同情於反共之一斑也。

馬克斯的共產主義，在學理上雖有相當的價值，在實際上却非時代所需要，因為沒經嚴格訓練的遊離民衆，沒經平均分配的生產工作，沒經精密統計的共同消費，要企圖達到真正共產的目的，實現理想烏托的社會，不但不能解決「階級爭鬥」，反而影響公共安甯，確是理解和經驗斷然應有的結果。俄羅斯人民，爲感受皇室壓迫和歐戰犧牲的痛苦，布爾雪維克黨人，才趁勢衝動下層社會，運用殘酷手腕，把皇室陡然推翻。但因一切設施，純由一黨意志專斷，掩蔽了斯拉夫全民族的精神，又因生產消費總額，從未澈底清查，胡亂主張分散生產組織，和自然經濟分配，同時散播其主義於世界，希望打破數千年原有的政治經濟基礎，弄到全國生產停頓，國際大起恐慌，內遭人民反抗，外受列強封鎖，幾至國本動搖，民無噍類，幸而列甯心靈手敏，立刻改行新經濟政策，方才確定蘇維埃的政治生命，這便是試驗共產失敗的特徵。至於產業落伍的中國，至今沒有完成資產階級革命工

作，尙未發達到勞資截然劃分的程度，也要跟着人家高談什麼共產，更是「無病呻吟」了。

中國共產黨陳獨秀李大釗輩，爲希圖騙取蘇俄金錢，曾參加莫斯科第三國際，背着他們布爾雪維克老祖宗的招牌，回到中國，四方叫賣，足經數年之久，從沒有人光顧，恰巧民八「五四運動」，給他們一個投機影射的絕好機會，便在社會上大吹法螺起來，但終於京漢路罷工一役，發現利用工人流血，騙款發財的弱點，把西洋鏡完全戳穿了，偏是民黨敗類廖仲愷胡漢民之徒，自己專靠政治度活，一味老不長進，絕沒做過半點「到民間去」的工夫，覺着共產黨三頭六臂，決計引作腹心，從此共產份子，由他們太上老祖陳獨秀遙指揮，實行入寇民黨，成日躲在青天白日旗下，將共產毒質一絲絲分泌出來，才演成今日廣州的赤禍。

廖胡等自勾引共產份子之後，當然隨人狂叫「打倒軍閥」，「打倒資本案」，「打倒帝國主義」的口號，可是他們一面狂叫「打倒軍閥」，一面却勾結軍閥馮玉祥，大編赤衛軍工團軍，造成新軍閥蔣介石的地位。他們一面狂叫「打倒資本案」，一面却利用棍包辦

烟賭及各項苛細雜稅，近更加徵屋租捐富紳捐，和創行四四二與三三三一等新制，口口聲稱造產，步步實行掠產，我們但見廣州官市產拍賣盡淨，由西伯利亞鐵道和停泊黃埔的俄艦運輸來華的煤油，聽憑親信專賣，無形替蘇俄闢一南華貿易場，和去年試演的工商大械鬥，與西關商市的一片瓦礫場，總算是他們「打倒資本家」的偉大成績。他們一面狂叫「打倒帝國主義」，一面却甘作「赤奴」和「蘇俄順民」，公然委任俄人羅加覺夫爲軍事委員會參謀團主任，齊米諾夫爲海軍局長，特拉脫溫爲交通監，恭承加拉罕鮑羅廷和嘉倫等指揮，與石敬瑭稱臣契丹，張邦昌引金人入寇無異，到了利害關頭，內部自相火迸，還是演出廖仲愷被刺，胡漢民被囚的破天荒怪劇，凡這種種罪惡，我們也不願浪費批評，徒污紙筆，祇要他們當着全國民衆公判席前，招個誠實口供，看其如何狡賴。

我們知道要掃除武人勢力，決不是造就幾個流氓首領就能包辦，須要統一全民意志，聯合絕大勢力的團體，聽武人互相屠殺，逐個勢力破碎，然後將全國武力歸納到民衆支配之下，才可永絕武人專橫之禍。要避免經濟壓迫，也不是任何階級壟斷政權，支配生產消費，便可滿足民衆的慾望，須要全民參政，共同制憲，適合人民的需求與保證其利益，才

可預防社會革命的發生。要求民族解放和國家獨立，更不是挑起「階級爭鬥」，搆釁四鄰，同時倚賴某方外力，便可「僥倖成功」，須要全國同心同德，堅持正誼主張，共作外交後盾，先求內力充實，自然外侮潛消，才能確定國家真實的獨立地位。

共產黨主張「打破國界」「賣國求榮」，我們主張「民族自決」堅持「國家主義」。
共產黨主張「勞工專政」，我們主張「全民政治」，「實現普選」。共產黨主張「收沒民產」，我們主張「節制資本」，「保護勞工」，施行「國家社會政策」。共產黨主張「破壞人類秩序」，「挑起世界戰爭」，我們主張「防禦國際侵略」，「提倡國民外交」。我們要處處與他針鋒相對，才能征服共產的惡魔，我們要大呼反共口號，齊上衝鋒火線，才能救出被共產黨包圍和脅誘的民衆。

親愛的學生們

快快清醒過來

不要迷戀共產黨的圈套

親愛的農工們

快將鎗頭掉轉

撲滅脅誘你們的共產黨

親愛的商人們

大家武裝起來

保衛自己的生命和財產

親愛的軍人們

大家推誠提攜

奮勇去拯救危亡的中國

自維新政府標示反共之政綱，間有以此爲日本所主動，或惑爲阿日之政策，而豈知此實爲國民整個之意志，予爲澈底之討論，復闡數義而明反共之理論焉。

從文化方面研究之反共論

茲所稱文化者，吾人東方固有之文化也。以西方文化言之，其淵源由於希臘文藝之復興，而歸結於基督教爲其代表。吾人每見西方文化之物質生活，實現其征服自然之采色，而豈知造基於精神生活，由於宗教與學術思想之改進者遠且深。共產主義之在西方，主張實行階級鬥爭，無產專政，世界革命，爲其使命，與西方文化亦未盡洽，卽所倡導由富人的民主政治到貧民的民主政治，由少數壓迫多數到多數壓迫少數，由資產階級壓迫無產階級。到無產階級壓迫資產階級。揆之所倡真正自由與真正平等，亦與理論相反，故其主義演進，處處以打破現在破壞秩序爲主旨，適與東方文化以禮教立國，以和平應世，相背而馳。蓋東方文化，治有序，教有禮，修齊治平，親仁愛物，大同之治，非不講也，而有其本焉，同財之義，非不著也，而有其始焉，大抵一國之社會，必有組織之道德，爲生存之條件，吾國歷史有五千年之綿長，所以維繫人心，羣衆信賴，自有其文化之可寶貴者。我國現狀，既無俄國農奴被壓之浩慘，又乏勞資相差之懸殊，現狀縱有未盡於至

善，則改良而誘掖之，更無需乎激烈之共產，爲階級鬥爭，以破壞我東方文化之範籬也。

從政治方面研究之反共論

吾人向所主張者，爲民主憲政，以保障自由男女平等普選參政爲倡導。民國以來，未獲實施者，由於軍閥者半，由於官僚者半，更未有資本主義成一階級，足以梗政治於不進，是政權既非操於資產階級，又何共產之可言，更何階級之鬥爭，復何用於無產階級之專政，此按諸俄國當日大有不同者。蓋俄國在一九一七年前，專制爲治，貴族階級，卽爲權利階級，占全國人口百分之七，而其餘百分之九十三，皆爲勞農田奴，又無英法等國之中產階級，致政治壁壘，形成一爲壓迫者，一爲被壓迫者，以是之故，列甯一倡，勞農專政，遂乘歐戰疲敗而成功耳。吾國政治現象，與此絕對懸殊，何須乎步武共產之政治，豈無病而呻吟乎。

從經濟方面研究之反共論

共產主義，爲社會主義之一，根據馬克斯之意，謂社會主義的革命，必須在資本制度發達的國家產生，誠以資本主義之國，必經濟發達，工業革命，社會經濟狀態，形成一爲極富者，一爲極貧者，於是富者愈富，貧者愈貧，寢至中產小康之階級，無以立足，國家之經濟狀態而至此程度，其爲爆發者，勢有必至，此馬克思的

唯物論所示於吾人者。然於馬氏死後，俄國並非工業發達國家，可見其言已爲不驗。今姑如馬氏之言，以論於我國，果有如所言之經濟之條件乎，吾國今已爲資本主義發達已極之國家乎。足見絕無一與馬氏所言者相符，是我國倡共產者，不特爲予所反駁，且亦非馬氏之信徒也。復次，論吾國在經濟上謀爲發達之方，其政策更不能如共產論之排斥資本，蓋際此民生凋疲，百業俱廢，苟不獎勵投資，生產末由。故吾嘗謂扶植民生之道，外國以制限資本爲務，而我國反以獎勵資本爲勸，共產黨者反其道而行之，毋乃倒行逆施者乎。

從國際方面研究之反共論

一國之位於國際以圖自存，必求適應國際性之生存條件，俄國前以共產之故，爲各國不同情，且慮其有傳染赤化於世界，故革命告成經年，各國未與互市，當時列甯亦以共產制度，不合時代，立變爲新經濟政策，俄國今日所行者，已非昔日之共產制，乃吾國共產黨拾人唾餘之物，欲見於我國，已無證據，而國際集團者三，曰民主集團，曰法西斯集團，曰赤色帝國主義集團，而共產赤化之敵者二，以吾國應付國際圖存，已非所宜。矧吾國正當謀民族復興，國家主義，尤應力倡，而共產黨之宣言，有工人無祖國，與此大相背悖。蓋共產主義與國家主義，實絕對相反，不觀於恩格爾斯 Engels

給倍爾沛 Polbel 信之言曰：「無產階級，也是需要國家的，但並不是爲自由，其目的乃是要摧殘敵人，將來自由完成，國家也停止生存了」云云。可見今日吾國在國際生存中，絕不能採用共產制度，如採用之，是亡國之道而已，最近行政院梁鴻志院長播音演講刊於南京新報，指反共卽爲救國，理論雖未示明，而大旨若合符節，茲錄之如次。

各界同胞，我們一提到共產黨三個字，誰都曉得共產黨就是在中國近十年來，到處殺人放火的壞東西，蔣政府喪心病狂，倒行逆施，竟放棄全國民衆所要求的勤共的主張，反而勾結殺人放火的共產黨，妄動干戈。焦土抗戰，犧牲了多少人民的生命財產，消耗了多少的金錢，弄到筋疲力盡，日暮途窮，現在還是執迷不悟，大言欺世，說甚麼抗戰到底，說甚麼最後勝利，現在廣州陷落了，漢口又陷落了，這都共產黨蔣政府禍國殃民的證，誰也不能否認的事實，所以我們要實心救國，非反共反蔣不可。

共產黨和蔣政府，現在已成爲中國人民的公敵，衆叛親離，覆亡不遠，最近廣州漢口相繼陷落，以後更加上他們一種致命的打擊，那些殺人放火禍國害民的壞東西，轉眼就要同歸淘汰了，我們要堅持反共救國的信念，一致起來，從民衆本身努力，實行反共救國

的運動，在今日而言救國，應以反共爲第一義，在今日而言反共，亦以救國爲第一義，四萬萬同胞都能堅持反共的壁壘，相信中國一定可以救，一定可以復興，東亞一定可以和平完了。

政綱第二義弭亂之理論，已述於上，茲擬實施要目如左：

- (一) 擬定防共治罪條例公布之，命令各司法機關警察機關按法執行。
- (二) 實行檢查各書坊共產宣傳書籍，沒收及取締之。
- (三) 教育機關編譯各國反共產學理書籍刊行推廣，造成有反共之健全理論。
- (四) 教育機關取締各學校學生之共產宣傳。
- (五) 關於保護勞工政策，復興農村辦法之方案，應爲擬訂，免使農工爲共產黨誘惑。
- (六) 擬訂防共宣傳大綱，由地方政府積極實施。
- (七) 設立共產犯罪悔過感化院，疏通青年自新之路。
- (八) 加入德日意防共同盟。
- (九) 政府令行各縣搜集共產黨禍國證據，宣傳於人民，俾免受誘惑。

(十) 政府宜刊印蘇俄行共產失敗之經過，及列寧晚年之言論，及共產主義爲三民主義不容之學理，使青年勿受愚惑。

第四章 交隣

政綱三 外交以平等爲原則以不喪權爲主旨促進中日敦睦鞏

固東亞和平並順應世界現勢確保締約各國之永遠睦

誼

國家外交，必有其方針焉，方針之決定，要以本國之生存，與國際之環境爲其原則。此條卽維新政府所定外交方針，亦可謂爲決定之國策也，茲就其標示可分三義。

- 一、以平等外交之原則回復喪失之主權。
- 二、以促進中日之敦睦鞏固東亞之和平。
- 三、以順應世界之現勢確保各國之邦交。

決定一國之外交政策，既須擁護本國之主權，又須確保各國之睦誼，我國生存于遠東列強競逐之時代，此種策略，自非應付得宜，難以收功。就上開第一義爲先謀確定國家之地位，第二義爲尋求與國之互助，第三義爲應付國際之環境是也。

第一節 以平等外交之原則回復喪失之主權

吾國自鴉片戰爭以來因國勢日衰國家地位日替，致爲世界國際學者，譏爲半殖民地，故增進國家地位，必在外交平等，以外交必爲平等，而主權可以不喪失，誠以國家元素有三，曰土地，曰人民，曰主權，三者缺一不可爲國。倘使喪失主權而爲外交，其害即等于亡國，此按諸國家學之主權論，無論爲一元論多元論，其外交之前提，必以擁護主權爲唯一之主旨。維新政府，鑒于歷來外交，輕視主權而重視現在，不惜委曲一時，貽誤將來，故標示以不喪權爲主旨，其理論略在于斯，而其實施之方案，當然對於已喪失之主權，以平等外交恢復之也。

所謂已喪失主權者何，質言之，吾國已往種種不平等條約也，約言可分之于次。

(甲) 屬于法權範圍者

(一) 領事裁判權

領事裁判權，前經華府會議後，于一九二六年來華調查，曾作成法權調查報告書，對於吾國司法，亦認爲改良進步，而尙有未滿意者，指：一、軍人時有干涉審判，二、司法經費不充足，三、縣知事兼理司法，四、尙有數種法律未公布，仍誘以

相當程度時，始允撤廢，但此後訂約已無許領判權之載入。今計在中國有領判權，分爲一、條約未滿期仍存有領判權者，英美法荷蘭挪威巴西祕魯瑞士八國。二、條約已滿，新訂附有條件，須與華盛頓條約諸國，同時取消，爲劃一日期者，丹麥葡萄牙意大利西班牙比利時五國。三、條約已滿，未訂新約，實際仍有領判權，日本瑞典二國。以上共爲十五國，但因西班牙內亂，其領事回國，事實上已爲無領判權矣，又民國十七年七月九日國民政府，公布之中華民國與各外國舊約已廢，新約未訂前適用之臨時辦法七條，其第四條規定「在華外人應受中國法律之支配及中國法院之管轄。」一則在未訂新約之國，原無領判權，然實際上並不生效也。

(二)會審權 此卽爲從前之上海公共租界會審公廨之領事會審權，此權爲超越于領事裁判，而行使其侵害法權之一種，因領事裁判權，乃外國人不受中國法院之管轄，而歸于其本國領事裁判，卽在屬地法權之國，而行其屬人之法律也。但會審權則逕參加于中國法院，而要求陪審之權，此種會審，除上海公共租界，法租界，及漢口洋務公所，已次第收回法院而取消外，現祇存鼓浪嶼會審公堂也。

(三)領事館警察權 此乃因領判權而置設警察，時有因此而伸張其拘捕之警察權也。

(四)犯人庇護權 此權始于一八四四年中美望廈條約第二十九款，「合衆國人民間有在船上不安本份，離船逃走至內地避匿者，中國地方官即派役拿送領事等官治罪，若有中國犯法人民逃至合衆國人寓館，及商船潛匿者，中國地方官查出，即行文領事等官捉拿送回，均不得稍有庇匿。」以此觀之，似爲相互平等，但設使合衆同人在合衆國犯罪，逃匿在合衆國之中國人寓所，合衆國當地政府，要否行文于駐在該處之中國領事否，可見此實片面的不平等的矣，而與此相類者，如從前洋涇浜章程，立有對於外國服役及洋人延聘之華人，如不得領事官允准，不得拿捕，其權之伸張若此，主權喪失甚矣。

(乙)屬於政治範圍者

(一)勢力範圍劃定權 國家主權爲完整的，若有所限制，即爲主權之被侵。列強在中國劃定勢力範圍，始于一八四六年，與英所結之退還舟山條約，載明永不以舟山等島給與他國云云，夫給與不給與，爲我國之主權，豈容有所拘束，自茲以後，于是俄于滿洲，

德于山東，法于雲南，兩廣，日于福建，英于長江流域，均以是要求，不得讓與他國，爲劃定之勢力範圍迄至九國公約，以尊重中國主權獨立，暨領土與行政之完整，與此種劃定勢力。當然在國際法上，與條約上，發生重大之抵觸，以新約使舊約失効言之，當可認爲無効也。

(二) 租借地

租借地，最始爲葡萄牙之租借澳門，遠在明代嘉靖年間，此外德之租借膠澳，俄之租借旅順大連，（後因日俄戰後轉歸日本）英之租借九龍威海衛，法之租借廣州灣，以上除膠澳與威海衛收回外，現仍存在，此種租借權，皆爲九十九年期，國際法學者認此爲變相之割讓，然性質不同，一則享有割讓者，可以自由處分其領土，而此則不得轉租于第三者，二則割讓爲無限期，而此則附有期限也。

(三) 租界

我國租界，始于一八四二年南京條約，因鴉片一役，與英訂立開五口通商條約，次年復爲虎門續約內規定：「中華地方官，必須與英國理事官，各就地方民情，議定于何地方，用何房屋或基地，係准英人租賃，」以後各國在中國租界，均以此爲規定，實即各國來華貿易之區域，以文書許其僑居地，而我國並無放棄該地之行政權，且明言准許

之權在我，故予嘗擬之爲一種授權行爲。（見予著收回滬廨章程詳論及其法規）雖其演變，有自條約所生，有爲地方官議定，有與政府訂立租約，有以事實文件爲據（即天津租界以天津納稅收爲憑）其始極不一致，要皆爲各國僑居區域之後，心存叵測，領事則爲逐漸擴張職權，我國官吏，視交涉爲畏途，積重難返，遂成一種半割讓之狀態，然二十年以來，陸續收回者外，現尚存者上海公共租界，上海法國租界，天津之英法日意四國租界，廣州沙面之英法租界，煙台之公共租界，鼓浪嶼之公共租界，漢口之日法租界，廈門，杭州，蘇州，福州，沙市，重慶之六處日本租界。（其在滿洲者未列入）此外有爲非租界，但爲外人居留處，寢假而警權亦爲外人所操，如浙江之莫干山，江西之牯嶺，河北之北戴河，河南之鷄公山，先後經地方政府或公益團體收回管理矣。

（四）軍隊駐屯權

中國領土，時爲外國軍隊駐屯，亦主權損失之一，其在租借地，因完全租借，無復過問外，而在租界，本無許外國軍隊駐屯之條約，各國公然違反，而我國亦公然默認，民國外交，未一提及，亦可怪也，此種事實，滿洲問題成爲已往事實，而現在上海租界各國自由駐軍，可爲一例，其他爲條約允許者，使館界內之駐兵，北京至山海關

沿路之駐兵，現在事實已不存在，無關重要矣。

(五)軍艦停泊權

外艦訪問，須得主權國之許可，未有如吾國，任各國軍艦，長驅直入，一任自由者，此權之濫觴，係爲一八五八年之英法美天津條約也。

(六)聘用客卿權

此權既曰聘用，則聘否在我國，原與主權無關，但我國之僱用外員，有爲因通商訂約條文未加斟酌，致使爲藉口要求，如海關稅務司，爲英人所得，未幾因英德借款合同，竟聲明該借款未還清時，現行海關章程，暫不更動，該總稅務司一職，變爲非聘用性質，而爲債權監督之職務矣。未幾而法國即藉口要求郵局洋員，僱用法人矣。又有爲因債務關係，必聘用外員者，例如最著者之鹽務稽核所會辦協理，因大借款而僱用，各鐵路借款僱用外員之監督會計，此種僱用，于政治方面尙少干涉，主權雖大損害。亦影響政治也。

此外在外交檔案中，尙有鐵路附屬地之駐兵，國家門戶要塞之毀除，有線電報無線電台之外人經營，整理河道，及建造燈塔浮標之必須會商外領，（如上海濬浦局亦與外人有關係）皆爲政治上主權損失，應爲註意者也。

(丙) 屬于經濟範圍者

屬于經濟範圍，最要者從前爲各國所訂之片務協定關稅，在南京天津馬關辛丑各條約中規定，茲因一九二五年，根據華府會議，在北京開關稅特別會議之後，旋于民國十七年，我國駐美公使伍朝樞氏，因其任外交長時，卽以廢除不平等條約爲職志，乃在美與國務卿開洛克 (Kellogg) 談判，結果遂于一九二八年七月二十五日成立中美關稅條約，可爲關稅自主之起源，同年簽訂者爲德挪比意丹荷葡英瑞典法西共十二國，其約與美國無大異，因關重要，特爲錄之以供參考。

歷來中美兩國所訂立有效之條約，內所載關於中國進出口貨物之稅率存票子口稅，並船鈔等項各條款，應卽撤銷作廢，而應適用國家關稅，完全自主之原則，惟締約各國，對于上述及有關之事項，在彼此領土內享受之待遇，應與其他國家享受之待遇，毫無區別，又締約各國不論以何藉口，在本國領土內，不得向彼國人民所運輸進出口之貨物，勒收關稅，或內地稅，或何項捐款，超過本國人民或其他國人民所完納者，或有所區別。

自上述各國訂約後，我國亦將在北京特別關稅會議，各國代表承諾之七級稅則公布，爲

國定稅則，旋于一九三〇年三月，（即民國十九年）我國因金價飛漲，規定海關金單位，以補財政上不足，飭知海關辦理，同年五月六日中日關於關稅，亦為同樣協定，至十月我國又公布裁撤釐金，嗣又廢七級稅則，另定新稅則，一九三一年一月一日，即為關稅自主之完全成立。

維新政府于本年五月，由財政部長陳錦濤氏，修正關稅稅則章程四條公布，亦見關稅自主之表示，茲錄之如左

第一條 茲制定民國二十七年 中華民國進口稅則公布之，自民國二十七年六月一日施行。

第二條 對於民國二十三年，中華民國出口稅則，加以別表所開之修正，自民國二十七年六月一日施行。

第三條 原有關稅附加稅，應予停徵，但為救濟災區起見，另徵賑災附加稅，按照稅款抽百分之五。

第四條 與本令不相抵觸之原有海關各種規定，除別有命令外，仍為有效。

附則 一、對於運往滿洲國，及關東州之土貨徵出口稅。

二、對於由滿洲國及關東州輸入之貨物徵進口稅。

主權之屬於經濟範圍而損失者，以關稅問題爲最，其他尙有一、內河航行權，二、沿岸貿易權，三、口岸製造權，四、鐵路經營權，五、鑛山開採權，六、森林采伐權，七、農業土地租借權，八、內地貿易權，九、禁修並行綫路權，十、最惠國待遇條款，十一、國民待遇條款，凡此有爲條約所允許，有爲援例所要求，有爲償權之侵略，有爲借款之担保，將來應分別整理，主權乃能恢復，此略言其概耳。

第二節 以促進中日之敦睦鞏固東亞之和平

尋求與國者有二義焉：一、免國家在國際地位陷于孤立也，二、使東亞和平基礎之確定也。國民政所之失敗，其原因最大，爲頻年外交無確定之國策。豈知一國之立于國際，未有孤立而可以生存者，昔在歐戰前，德奧意之同盟，英法俄之協約，莫不謀爲聯與一致之行動，即日本之抗俄，亦待英日同盟始乃發動，今次戰爭，亦先與德意爲防共結合。中國由滿清鴉片一役以來，已破閉關自守之局，本宜謀聯與國，締同盟，杜絕列強紛爭之局，其時泱泱之大國之風，未爲外邦輕視，是不難見諸事實，詎乃遷延無定，而所以尙得保持國家之名者

，乃生存于各國均勢之局而已，非自國確有能力以樹立也。豈知均勢者一時，而均勢一旦不能保持之日，卽爲吾國危亡之兆，今維新政府獨標其義，爲促進中日敦睦，有由來也。質言之，吾人所尋求與國，足以相需相助者，爲中國與日本之合作，茲略伸其義以明之。

一、從歷史上觀察

中日兩國關係之深淺，吾人于歷史考之，益見其密切維繫焉。在吾國山海經載，南倭北倭屬燕，若事果確定，則春秋之世，實中國領土，然日本史未有載，依日本神武開國，在西歷紀元前六六〇年，而其最古之歷史，存于今者，若古事紀，乃作于紀元後七一二年，日本書紀，乃成于七二〇年，是由過去之世，溯載前代，殊難得一正確，次之吾國史記，秦始皇本紀，漢書郊祀志，一則謂二十八年，遣齊人徐市發童男女數千入海求仙，一則記秦皇甘心于神仙之道，遣徐福入海求神采藥，因逃不還等之記載，而日本現在熊野山有徐福墓碑，不得不謂信而有徵，可爲中日歷史一大鐵案，開後來兩國民族文化關係之淵源。卽日本歷史最古，曰日本書紀，曰古事紀，一爲漢文，一爲以漢文作日語音符，可如日本有史，在傳去漢字之後，而日本傳國重器曰鏡，曰劍，曰璽，爲我國周秦制也，君曰尊，臣曰命，曰大夫，曰將軍，又周秦語也，此又中國古代政制而傳入于日本者。又我

國史紀漢武帝征朝鮮，聲威遠著，東瀛各國譯通于漢者三十餘國，而日本與焉。又日本古史載百濟王遣其子阿直岐入貢，其人精通經典，天皇令皇子從之學經，阿直岐更荐中國王仁至日，獻論語十卷，千字文一卷，此可爲日本習漢學之始而有徵者。又紀應神帝四十一年，（卽中國晉永嘉四年）遣阿知使主都賀使主于吳，求織縫女，阿知都賀二人，皆漢孝靈皇帝之後，魏受禪後避亂至日，吳卽今之江蘇，及抵高麗，乃使久禮波久禮志爲鄉導，及得工女還，應神帝已崩，乃獻之大鷦鷯皇子，卽仁德帝，以上見于吾國漢書魏志，與日本書紀者，則兩國實由秦而漢，魏而南北朝，均屢代相通，但日人源光國之大日本史，青山延光之紀事本末，皆謂兩國通使，始于隋代，漢書魏志所敘事實，諉爲部落守帥，非日廷正使，是以考諸日本推古女皇時代，（隋煬帝時代）以迄清和光孝帝，終唐之世，遣使互通報聘者數十，而當時舟舶簡陋，恆羅滅頂，日本使者，頻冒萬險以赴之，以是唐代制度律令佛教經典，由中國盡量輸入，最著則如桓武帝詔讀書，一律用漢音，清和帝令用唐明皇帝御註孝經，日本之推崇漢學，可見一斑，是以元清兩代，以非漢種入據中原，日本絕少以國使往還，獨于明代復修舊好，遣使互通者數次，足見從歷史上觀察，中華之與日本其淵源甚深，則兩國民族，

稍循前代事實，當有油然而興親睦之感者，亦前代所爲詔示而不可忽者也。

二、從種族上觀察

近人陳恭祿著日本全史，載日本民族蓋自亞洲大陸來者，或謂其先居處近于西北利亞，迨後南徙朝鮮半島，乃爲上著所同化，風俗言語，相類者甚多，最後經對馬而東渡九州，其東渡也分兩時期，先至者生活狀況與阿奴相近，漸逐土而北，其後至者文化較高，生活狀況，與朝鮮南邦之人民相類，日本古墓嘗有綠玉，此類飾品，爲上古時代朝鮮之裝飾，其短刀武器相似尤甚。又載阿奴之自述其先祖也，則謂亞洲某生，有三女，幼者與情人潛渡而至島中，遂家居焉，此說確否，雖未盡信，然與來自亞洲之說昭合，要之日本民族血統，混合者多，今日立國，亦難以單純一族爲本位，卽吾國亦本于漢滿蒙回藏爲五族共和，然以史考之，朝鮮爲我國周代箕子之封地，如日本民族，一部份由朝鮮徙居，復證上述歷史徐福之求仙，歷代之通使，研究日本民族，其屬于漢族者不少。（大隈重信開國五十年史序論，謂日本民族，實由中國朝鮮馬來羣島印度諸地遷移，與原始居住蠻奴混合而成，）又徵諸兩國歷史上，而不能否認者，孫中山之民族主義有言，研究許多不相同的人種，所以能結合成種種相同民族的道理，自然不能不歸功于血統、生活、語言、宗教、和

風俗習慣五種力，此五種力是天然進化而成的云云。基于此吾人尋常所稱與日本同文同種，不僅同黃種，而在歷史上論民族，斷定確有同一血統者，由歷代輸入于日本，至于生活語言宗教風俗之相同，則從文化上觀察，更有深刻之認識，此從種族上觀察，兩國敦睦爲天然進化之途程，又敢決其必有實現之日也。

關於此，予復引錄孫中山在民族主義第一講，述及日本民族，足爲東方民族之領導者，其言曰，「用亞洲人和歐洲人比，從前以爲世界上有聰明才智的，只有白人，無論甚麼事，都被白人壟斷，我們亞洲人，因爲一時無法可以得到他們的長處，怎樣把國家變成富強，所以對於國家要富強的心思，不但中國人失望，就是亞洲各民族的人都失望，到了近來忽然興起一個日本，變成世界上頭等富強國，因爲日本能夠富強，故亞洲各國，便生出無窮的希望，覺得日本從前的國勢，也是和現在的安南緬甸一樣，現在的安南緬甸比不上日本，因爲日本人能學歐洲，所以維新之後趕上歐洲。當歐戰停止之後，列強在華賽爾討論世界和平，日本的國際地位列在五大強國之一，提起關於亞洲的事情，列強都是聽日本主持，惟日本馬首是瞻。由此便可知白人所能做的事，日本人也可以做，世界上的人種，雖然有顏色不同，但

是講到聰明才智，便不能說有甚麼分別，亞洲今日因為有了強感的日本，故世界上的白種人，不但是不敢輕視日本，並不敢輕視亞洲人，所以日本強盛之後，不但是大和民族可以享頭等民族的尊榮，就是亞洲人也可抬高國際的地位」此是孫中山生前一篇東方民族論，使其在今日，必為主張中日敦睦以鞏固亞洲黃種人之力量又可得而言之。

三、從文化上觀察

此言文化方面，包括兩國之言語、文字、宗教、風俗、生活而論之，而文化之造成與其演進，亦基于此五者為基礎，在言語論，美人皮蕩兒（Bogmendi I. Brell）于所著國際關係一書中，論民族之與語言有曰，「語言是人與人交換思想底媒介，雖有人說語言是民族性區別中之最清楚的及特徵的分辨，對於人民底民族性，統計語言是往往被用為一個視點。」此言言語與民族之關係，我國幅員廣大，而言語亦複雜萬端，但研究其發音機能，似無大異，若以其語之各異，則閩粵土語，已有數十種，日本史載桓武天皇，詔讀書一律用漢音，毋混吳音，足見吳音亦早由中國傳去，故此時長崎神戶之間，多有語言，與江浙相近，其他兩國對於一物一事之用語相同者，亦為共知，可不贅說。至論文字，日本從前原屬漢文，故最古史書，全為漢字，旁用音符者，乃後來所創作，此世稱為同文之

國，不必詳說。他若漢學東渡，兩國歷史上，各有紀載，大抵由秦漢至唐，輸入中原之學術官制典籍，不可勝記，而日本史中之盛稱大化革新，尊王倒幕，皆本唐代政制，與孔子尊王攘夷之輸入。迄後最著則王學一派，巍然盛于日本，爲日本中江藤樹倡導，風靡全國，實日本民德董染陶成之基。明末朱舜水東渡，更受日本原禮，中邦文化，盡入東瀛，此皆爲史所載，國人共知，則兩國文化，同爲漢學所孕育，又可得而言之也。至于宗教，則兩國歷史上，均以國家大典祀孔，建孔廟，講論語，天皇至尊，躬親主祭，而人民自唐傳入佛教，寺僧誦經，則兩國之濡染宗教文化，同爲佛教與孔學。而尚有足述者，日本今日軍人，得于傳統之武士道，而武士之道德觀念，史載全受佛教及儒家之影響，江戶幕府成立，武士多能讀書，孔孟朱王之學，盛行一時，孔子作春秋，褒賢貶奸，孟子養至大至剛浩然之氣，宋儒主忠君事上之義，王學重知行合一之功，皆足勵其精神，此又爲兩國宗教信仰思想之同出一源者。至論風俗生活，兩者多緣于言文宗教之相同，最著則兩國之家族制度，與西洋之個人主義相對抗，巍然爲東方文化之大特點。要而言之，兩國固有之文化，同以漢學爲出發點，而受西方文化之輸入，中國尚比日本早百餘年，十九世紀前半期，中國出版徐繼畲瀛寰志略、魏源

海國圖志，傳入日本，爲日本藉以窺見外邦的鴻篇，距今三四十年前，我國譯出的萬國公法，富國策，地理全志，古今萬國綱鑑錄等書，也還是日本維新思想的源泉，（見金兆梓著近代中國文化鳥瞰）此在日本近代著名學者文學博士中山久四郎，在其所著日本維新前後所受近世中國之諸影響文中，感稱政法、物產、工藝、衣食、住、及風俗武藝兵事等，胥受中國廣泛深刻的影響，當時資爲日本維新思想源泉之西籍，皆大半自中國間接輸入，可見日本文化，不獨東方文化由中國輸入，而西方文化，亦自中國間接輸入之明證。雖然現在日本何以如此猛進，而中國何以如此落後，此最值得吾人之研究者，以予考之，約有數端，一、日本國土，位居海洋，浸受歐西文化，易遍全國，政府與人民，上下一致，感受外侮激刺，奮發圖存，易于進展，我國領土，十倍日本，百年以來，不求改制分治之改革，徒慕統一集治之美名，（予非今日言之。在民元以前。因駁康有爲以墨亂股鑒反對革命論，已著爲聯邦治國論，並見予所著之國體精理一書中，）此其一也。二、我國受西方壓力，可爲在西歷一八四二年鴉片一役之南京條約始，而日本乃在一八五八年，美國 波理（Commodore Perry）爲使，威逼訂約，日本當時喪失權利亦甚，如現在中國之不平等條約皆有之，史載當時日本之

受威脅者，有受中國鴉片戰爭失敗之影響，可見中日兩國，對西方有共同利害。然日本因天皇萬世一系，君民一心，爲歷史傳統所養成，而我國其時正爲滿洲政府，以少數民族治大多數民族，復因清帝不能毅然勵行憲政，使人民感覺政治與國家之關係，故受外力壓迫，雖早十餘年，仍無進展，此其二也。三、凡海洋民族，富於冒險進取性，大陸民族，富於苟安保守性，此在吾國，可以區分，如閩粵江浙之民族，其進取自與陝甘秦晉者大有不同，因此民族性既不能一致，而治者又乏于運用。更自民國成立以來，因此而南北黨派分爭，置外侮于不顧，則西方文化輸入者，亦僅沿海閩粵江浙諸省，受其濡染，而川陝甘等省之感受外力者甚淺，焉有一致行動可言，此所以與日本相異，又爲地理上之民族性所限，此其三也。以上可爲從地理上歷史上民族上三方面研究，而歸結則予認爲政制分治，乃有補救之功，否則百年興國，萬年計畫，均無成效之日，然由此以觀，足見兩國文化相同相異之點，則爲敦睦又屬當然之事也。

四、從國防上觀察

此即從地理上觀察，論兩國之國防綫，係有共同利害之點，

以中國國土廣漠，四圍均有強隣，可以隨時窺伺蠶食，如英于沿海與西藏，法于華南與桂邊

，俄于蒙古與新疆，一旦中國覆亡，日本在東亞，當然受各強之威脅，是中國不自謀國防鞏固，無異間接有危亡日本之可能。故日本嘗藉此認滿蒙爲其國家國防之生命綫，在東亞有特殊之地位，卽近人徐逸樵于所著中日邦交文中，所言最近二三十年，歐美各國，對中國已打消攘奪主權領土的野心，當然不是因中國已強，不能藐視，而是因日本國勢雄厚，從旁監視的峻嚴云云。故論者每以日本之戰勝俄國，爲亞洲民族鞏固其地位，見于孫中山在日本神戶演講之大亞洲主義論之，有曰：「從日本戰勝俄國之日起，亞洲全部民族，便想打破歐洲，使發生運動的獨立，所以埃及有獨立的運動，波斯土耳其有獨立的運動，阿富汗阿拉伯有獨立的運動，印度人也從此生出獨立的運動，所以日本戰勝俄國的結果，便生出亞洲民族獨立的大希望，這種希望，從發生之日起，一直到今日，不過二十年，埃及的獨立，便成了事實，土耳其的完全獨立，也成了事實，波斯阿富汗和阿拉伯的獨立，也成了事實，就是最近印度的獨立運動，也是天天發達，這種獨立的事實，便是亞洲民族思想，在最近進步的表示，這種進步的思想發達到了極點，然後亞洲全部的民族，才可聯絡起來，然後亞洲全部民族的獨立運動，才可以成功。近來在亞洲西部的各民族，彼此都有很親密的交際，很誠懇的感情

，他們都可以聯絡起來，在亞洲東部最大的民族，是中國與日本，中國同日本又是這種運動的原動力，這種原動力發生了結果之後，我們中國人，此刻不知道，你們日本人此刻也是不知道，所以中國同日本現在還沒有大聯絡，將來潮流所趨，我們在亞洲東方的各民族，也是一定要聯絡的，東西兩方民族之所以發生這種潮流，要實現這種事實的原故，就是要恢復我們亞洲從前的地位云云。此點孫中山從整個亞洲方面而言，而中國與日本又同在東部，倘使中國不振，日本固受其害，若使中國國勢進步，而國防上不與日本妥協，則東亞自相殘殺，一方面防西力之東侵，一方面防隣國之加害，豈爲力之所能及，即能及之，亦非謀國者所爲百年大計。故國防上觀察，以中國之陸軍，日本之海軍，表裏相濟，而國防經費，兩國亦可以節省，此從國防上觀察，兩國有非敦睦，無以立國之勢也。

五、從經濟上觀察

此即近年兩國人士所倡中日經濟提攜之理論也。大體上言之

，中國爲農業國，日本爲工業國，在天然性有互爲提攜之必要。從中國之寶藏未開而言，若由國人投資開發，往往裹足，則實業計畫，于中國主權無損，獎勵外資，已爲國人所同情，如是謀于歐美，又焉若謀于隣近之友邦，此中國方面而言經濟，有需要提攜者。至于日本，

其關係更爲密切，因日本耕地有限，寶藏已發，且繼續擴張軍備之中，在在使經濟墮入恐慌之可能，而日本產業，大體仍在粗工業和輕工業階級，欲由粗工業發展到精工業，從輕工業發展到重工業，（生產用具工業，尤非有豐富之資源，廣大之販路不可，故需要中國經濟提攜，以生貨原料輸入，製造熟貨成品輸出，方能維持其固有之經濟力量，此種見解，彼國人士，論之極多亦認爲中日親善根本之理論。故日本在去年三月八日，佐藤外相向國會闡明對華外交政策，謂應以尊重領土主權互惠平等爲原則，以調整兩國國交，同時我國方面，亦爲同樣聲明，于是中日兩國之親善聲浪，喧囂一時，日本乘此時機，復派遣經濟使節來華，努力斡旋中日經濟之提攜，遂有日本經濟使節兒玉謙次等來華，惜爲時數月，而蘆溝橋事發。但當時使節亦知經濟提攜，非先使中日兩國國民感情恢復不可，故在其國內會發表聲明，略謂國民感情之融和，是爲先決條件，切望早日脫離不愉快之狀態，力謀兩國關係之明朗，同時善爲引導，俾向友誼之方面前進，實屬當前之急務，至于具體問題，即待來日討論，亦不爲遲云云。要而言之，兩國經濟提攜，係有一共同需要，然此所謂共同需要者，必謀兩國訂立平等互惠之經濟同盟乃成其功，此爲從經濟上觀察，有促進中日敦睦之勢也。

六、從國際上觀察

此即從外交方面，以吾國在國際地位觀察，有與日本敦睦邦交之必要。溯吾國外交往事，與國際關係，雖世界列強，均各有政治經濟之侵略，而最密切之關係，國際上以日英俄三國爲著，以往事考之，若非俄人東侵，結愛璉天津北京諸條約，致滿洲將捲入于俄人掌握中，則滿蒙門戶，未爲洞開，而日本國防，未生絕大之威脅，不有俄德法干涉還遼，及兩次中俄密約，而日英同盟，尙未成立，則東亞和平罪魁，實胎孕于俄人之東侵，可爲確論。至于吾國，與英在國際往事，一迫于鴉片戰爭，而結南京條約，一迫于英法聯軍，而訂天津條約，皆所以使吾國處于次殖民地，而橫遭蹂躪，以後吾國之受領事裁判權，協定稅率，內河開放，最惠國條約等之禍，皆由于此，則謂英國在國際上爲最敵之邦，誠非過論。次而論于日本，其對我國，爲政治經濟之壓迫，均在英俄之後，固以國際慣例，而因英俄爲屬之階，而因我國力不振，又不謀兩國提攜之方，更以前此政府，不明日本在東亞之立場，致釀成兩國國交之僵局，是以吾國處于國際地位言外交者，決爲日英俄三國，英俄往事，能否達平等之敦睦，已如上述，則共同利害者，實惟日本。國民黨人若本孫中山遺教所示之大亞細亞主義，于統一之後，積極策動國民，力圖友善，焉有今日兩國生靈塗

炭之禍。乃蔣氏本人，徬徨無定，一惟宋子文迷離倘恍親英之政策是務，而又絕無具體方案，致使日受口惠而實不至之國聯援助，豈知立國外交，皆各本其國際地位之利害，而決定方針，天下斷未有從井救人者。况日本已先結德意爲友，國聯既非同盟，各國更無援助義務，誰願執言相繩，以自陷于漩渦，謀國弗明國際環境，焉得不敗，故吾人鑒往知來，從天然的人爲的歷史的之國際觀，當以敦睦中日邦交，爲確定之國策也。

上述關於中日國交，亟宜敦睦，已詳論之，然此爲中日親善之理論耳，而實施則須如何方案，此正待吾人所亟宜研究者，否則雖有極當之理論，而無見于事實，等于空論而已。略而言之，中日國交之僵局，其造成之者，責任在兩國當局分任，亦非中國政府之一方，更非日本政府之一方，而兩國國民亦共同負擔之也。茲爲補救方策，兩國由政府與政府之提攜，本不難事，然爲打開僵局，安定東亞，鞏固和平，予之私議，一、宜使中日兩國國民，感共存共榮之利害，認識日本方面之真意，爲國防協定，經濟提攜，而協定與提攜，又非爲一方之利益，實國家環境所驅使，同時亦認識中國方面之真意，爲主權獨立，政治自由，而獨立與自由，亦非僅爲中國之利益，認定中國之利害，卽爲日本之利害，此種理解，深入于兩國

國民，始竟其功。不然，徒使中國人明白，而日本人不明白，亦不能奏功。然如何可以使兩國國民明白斯旨，一、須一方面固須由兩國當局之文化宣傳，而一方面亦須由兩國政府確有事實，足以使兩國國民起信仰，此其一也。二、吾既言兩國政府，須確有事實，然後喚起國民信仰，則吾國與日本，即宜速訂國防協定，經濟提攜方案，而一方日本之于吾國，同時先倡廢除種種不平等條約，佔領區域訂立交還條約，兩國同時宣言于世界，以鞏固東亞和平為任務，此其二也。此兩國實施方案辦到，則中日敦睦，由東亞和平之鞏固，而世界和平，將亦以是賴之也，語曰，言論為事實之母，予言當否，是在力行而已。

第三節 以順應世界之現勢確保各國之邦交

上節所言，為對日親善之外交政策，此則為對世界敦睦之外交政策也。閉嘗論之，吾國自有外交以來，絕無外交政策，因是近十年來，一遇中日發生糾紛，惟國聯是賴，倚賴國聯，固不足以言外交，更不足以言政策，誠以國聯非國家，本身尚無力以行其集體之議決案，更何力以援助會員國之所求，國民政府時代，其錯認一至于此，朝野無人，可為浩嘆。今吾人本于實現，謀國家在外交上生存，與日本敦睦，說者或疑若盡于此，可以安枕無慮，豈知

今後遠東局勢，將爲一大轉變，並非僅爲中日親善，即可盡外交之能事，須審度世界現勢，與日本合作共同應付，則國際前途，未易安穩也。雖然，所謂現勢者，非固定不變，則順應者，要有其一貫之政策，要有一定之步驟，茲略述：一、中日親善後遠東局勢之預測，二、吾人順應局勢須有之準備焉。

一、中日親善後遠東局勢之預測

近代對世界問題，其解決之者有二途：一

爲國際帝國主義，一爲國際和平主義，前者因資本主義與帝國主義相結合，爲發展必有之現象，後者爲社會主義世界主義和平主義所提倡。今次遠東戰爭結束之後，國際對遠東局勢變化，其爲實現國際帝國主義乎，抑爲實現國際和平主義乎，其關鍵又全視中日兩國之是否爲澈底親善，爲確定變化之方向，蓋中國在遠東局勢，與國際關係之國爲四國，即日英美俄，其他德法意雖與遠東有多少之關係，而無舉足輕重之患，英美對遠東政策，向以開放門戶，保全中國領土主權爲號召，所謂開放門戶者，即不許別國在中國獨占權利，門戶開放，爲國際市場之競爭，以保護其資本主義之發展，若有一國而獨占權利，尤其是侵佔領土，使中國主權損失，則愈易使國際發生劇變之戰爭，而遠東局勢，必至爲第二次大戰之導火綫。至若

俄國，自革命後，對遠東大陸，採侵略主義，不在領土而在文化，迨史太林清黨後，稍易其政策，謀國際親善，倘英美不發生劇變之主張，俄亦斷難單獨行動，縱其對日爲有史以來之惡感，而中日合作，決無多大之變化，故吾認爲日本之消滅蔣政府易，而求遠東局勢，安定和平，非簡單之問題，必也日本實踐其無領土之野心，中國之主權完整，中日邦交，本於主權完整產生之外交，而日本向中國所獲之利益，乃爲主權完整之政府，代表國民而爲互惠平等之締結，斯而後國際不得以獨占爲藉口，而有所異議，如是則中日爲文化合作，經濟提攜，英美之門戶開放政策，亦無違反，俄人更不敢有所異動，此予管見所及，一方固須日本當局措施之得當，而一方亦須吾國新中國之建設者，以主權完整，政治自由，謀中日親善，斯則遠東國際進入和平階段，可爲預測之兆也。

二、吾人順應局勢須有之準備

上所云云，是中日兩國澈底合作，爲應順局勢

者，然而國際帝國主義者，因經濟力的發展，各個利害，時起衝突，其原因各爲經濟的侵略，所要求的條件，一爲廣大殖民地與購買力的市場，二爲重要海口與交通門戶，此兩條件達不到，然後堆銷過剩之商品，與獲取廉價之原料。但世界之殖民地與市場，及重要海口，勢難

分配，則彼此發展至於極度，必趨於破裂，吾國爲世界各國經濟競爭之市場，任何國家，均有直接間接之利害關係，不同非洲之阿比西尼亞，縱爲意大利併吞，僅與英國發生關係，與吾國之有各國互競情形不同，是以日本友邦，多明此旨，決無滅亡中國之野心，以自釀東亞禍亂也，而其所爲攻擊者，乃推翻蔣政權而已，故予不患日本之滅亡吾國，而患國際帝國主義者之侵略遠東，發生糾紛，吾人應付局勢，若絕無準備，從此寢至滅亡耳。何則，使吾人果爲中日澈底親善，固稍釋吾之顧慮，然國際帝國主義者，對於吾國，一則恐中日提攜，懼吾國之政治經濟日進，有妨於帝國主義之發展，而起壓迫民族觀念。二則因中日提攜，而經濟的競爭，反受日本所影響，致利益衝突，而生妒嫉觀念。有一於此，一旦合而謀我，吾人將若何應付之，此則爲中日兩國共同對外，亟謀一貫之政策，爲不可輕忽者。且予之爲此言，又非空爲預測、正在予此稿未畢，即見上海新申報，著斥黃禍謬論，載有日前巴黎晚報，著論稱日本宣言消滅歐美在亞洲之勢力，如歐美各國傾向屈服，則不但爲莫大恥辱，且在物質上將蒙受嚴重損失，而印度阿拉伯，勢將發動排白種統治，以武力復國，而紐約日報，更用危詞，稱日人之亞洲門羅主義，目的係在驅逐白種勢力，以達獨立亞洲之局面，假使日人

征服中國，憑藉亞洲之無量寶藏，實行其征服世界之幻想，則歐美各國，想難避免於黃禍云云。其言即以亞洲民族之復興，即爲黃禍，無意中即認定世界爲歐美民族之世界，其缺乏人類平等觀念，今不暇論。然由此足見予謂國際帝國主義，發生一爲壓迫民族觀念，一爲嫉嫉觀念，有由必然之事實，吾人待其事實之來，始謀應付，曷若未待局勢之變化，而謀應付準備之方案，此予研究國際關係方面，日本方面已爲親善，不成問題外，其爲吾人所顧慮者，英美俄三國也，此三國中美對吾國爲首倡門戶開放者，自國交上言，可爲敦睦久著之邦，而近年以來因經濟的發展，處處與英爲利害衝突，且位在太平洋，爲中日美三國天然共同互助之鄰邦，若由中日兩國與之締結合作，則一方足以分化國際集體之敵性，而美之資本，亦可爲中日所運用，收開放門戶之目的。一方亦由此以消弭美日歷年國民間之惡感，而美人對人類平等觀念甚深，當亦同情，此爲予所私議者，然而國際風雲，頃刻萬變，中日非速爲根本之圖，遠東局勢變化之來，誠有應付不及之慨，願當局善爲謀之而已。

上所闡述，遠東局勢之預測，與吾人應付之準備，略言於此，質言之，遠東局勢應付得當，即爲應付世界現勢，能應付世界現勢，而後可以確保締約各國之永遠睦誼。不然，締約

各國從前之不平等條約，不隨現勢合於吾人之生存，而吾人亦與安之，此豈順應現勢者之意義，故必也確立國家之地位，尋求與國之互助，隨圖與締約各國謀平等互惠敦睦，斯成爲維新政府之外交國策也。

上爲理論，略盡於斯，茲擬實施要目如左。

(一) 維新政府之外交部，應本於政綱對外之交隣國策宣言，使締約各國，明瞭維新政府之外交，藉圖國際之親善。

(二) 外交部應聘任條約及法律專家，組織條約修訂委員會，研究辦理回復喪失之主權。

(三) 外交部應設置國際宣傳局，或在部內組織國際宣傳委員會，專任向國際宣傳本政府之外交意見，及爲外交之情報任務。

(四) 外交部專任搜集不平等條約種種事實，如租界畸形之政治，領事裁判權之與中外通商有害，均應調查彙報，藉作外交之資料。

(五) 關稅雖已自主，應進一步爲收回海關行政權，外交部應隨時設法進展此項任務。

(六) 政府與人民爲中日敦睦起見，宜分途組織兩國文化合作經濟合作種種團體，以圖促進東亞之和平。

(七) 兩國宜合作，發起東方民族大同盟，確立東方國際會議實現東方和平之方案。

(八) 兩國政府，爲謀根本上中日親善，須各於本國教育之教科書載入東亞和平之宣傳，及中日親善之原理。

(九) 政府應注重國民外交，對內採輿論一貫之外交政策，對外聯絡各國在野名流爲外交後援。

(十) 中日兩國政府，宜確立對於遠東外交，採共同一致之策，以應付最有關係之各國穩固東外交之地位。

第五章 保民

政綱四 各省災區難民宜速遣還鄉復其故業並在非戰區域設

立保安組織剿匪清鄉

政綱之首在體制，體制立而弭亂爲先，必弭亂而後可固國際之信仰，故交隣之道尙焉，保民之政施焉，此綱有程序者也。夫國以民爲本，本固邦甯，昔人言之，是故古今中外，未有無民之國，可以立者，亦未有無國之民，可以存者，欲其立也，存也，在此戰禍之餘，災黎充斥，如何以安撫之，如何以復興之，此爲救災政治，保衛羣生，必使閭閻相安，而後百治可以舉也。

此條意義所示，卽國之本在民，民之本在業，業之本在安。不然，民有災而弗救，鄉有匪而弗勦，民旣不保，國於何有，政於何治，高談憲政，亦空論耳。是在今日保民之政實施，可爲憲政之始基，茲略述其理如次。

(一)保民者所以厚羣生也 孟子有言，民爲貴，社稷次之，可見先民而後國，

古有明訓，誠以世有無國之民，未有無民之國。蔣氏焦土棄民，本末倒置，致使國未亡而民先逝，肆政者際此災區難民，流離顛沛，莫不思還其鄉，復其業，若不爲之設法疏通，則老弱者轉於溝壑，少壯者散於四方，迫而爲盜，吾人之職責，實有未盡。夫如是，民既無以爲生，憲政何以立焉，此厚羣生之意義也。

(二)保民者所以裕賦源也 國家賦稅之於民，必民有其業，樂其生，而後國家之賦稅可以徵收，故一方爲難民之救災，而一方實即關係國家之賦源。苟不然者，民既無業以生財，質言之，國民經濟已陷於崩潰，國家經濟，無從實施，憲政更無由確立，此裕賦源之意義也。

(三)保民者所以確政本也 語曰，政之所興在順民，政之所廢在逆民，憲政者，民意之政治也，吾人既倡憲政之制，而憲政之治弗舉，何以示信義於兆衆，爲政治之大本，維新政府之始基，即以恢復秩序，撫輯流亡，宣言天下，故此條實踐行程序之第一義，而爲政本之確立，此確政本之意義也。

(四)保民者所以彰國信也 國家信譽之升降，在於國民向背爲比例差，昔人所

謂得乎民即得天下，吾人苟能盡保民之責，使民之歸之如水就下，則今日所詆爲國際未承認之事，絕不生何等問題，寢假而成爲事實，政府國信已彰，無待於求承認與不承認，此彰國信之意也。

此條政綱，爲維新政府產生於危慮多難之災區，行仁政以保民之道，無甚高深理論，祇研究民本在業，業本在安八字，則欲民之還鄉復業，必先爲保安組織剿匪清鄉之政，故內政部於本年五月，即擬清鄉區內各縣編查保甲戶口暫行條例，爲保甲之制，以安閭閻，爲綏靖之治以清匪患，以次而內政部又頒各地方救濟院規則，爲救濟戰後流亡教養無自救能力之男女老幼殘廢人，並收容意志薄弱致而墮落失業遊民，及保護貧民健康，扶助貧民生計，該院計分（一）養老所，（二）孤兒所，（三）託兒所，（四）教養所，（五）習勤所，（六）難民，（七）育嬰所，（八）殘廢所，（九）施醫所，（十）貸本所，（十一）賑濟所，（十二）救災所，此種救濟院，在各省區各特別市各道尹各縣市各自治會設立之，其救濟意義，亦所以爲民保安也。

雖然，保民之政雖多，而匪患之治，不得其要，終無由施，故須探匪之源，斷其源而其

流乃止。誠以今日之匪患，與昔有異，治得其道，而功乃奏，不然，徒勦之撫之無益也。近見立法院溫院長宗堯之播音演講治匪之道，見於報載，語極精闢，可爲治匪者南針，特錄於次：

華北華中，到處皆匪，將撫之耶，匪則不可撫，強撫之必貽地方之害，民則以抗日爲志，撫之且必不受；將勦之而恃友邦之軍耶，我有匪不能自勦，勞友邦爲可恥，匪之出沒無常，友軍且疲於奔命，兵至而匪去，設波及無辜之人，又以增人民對友邦之怨，然則友軍不可恃矣。將以中國軍勦之耶，中國現已無軍，臨時招募，既爲時間所不許，且所招募之兵，非兇悍成性之匪，卽受抗日宣傳之民，匪固不可招，招良民而授之以鎗，誰能保其必持以剿匪，而不持以達其抗日之目的耶。中國兵無可招，是中國又無剿匪之具矣。然則匪將不剿而聽其妨害治安耶，是宜察其源，得病之源，而後乃有治病之方矣，眞匪之習爲匪久矣，前之所以不敢爲匪者，以無名義爲假借，不得發揮其爲匪之本能耳，今則抗日之宣傳，深入乎良民，匪乃從而利用之，良民不知匪之假借名義也，誤認匪亦愛國，始也良民倡而匪和之，繼則匪爲主動，良民反居被動，眞匪爲少數，而良民反爲多數，是病之源

也。既得病源，治之法惟有先解散多數之良民，少數之匪，無人附和，不待剽而自散。解散良民之法，惟先解其抗日之誤，使其瞭然抗日乃蔣介石之宣傳，日本確爲代我去殃民之蔣，並無滅亡中國之心，始知日當感而不當怨，移其心而親日，自不復附匪而抗日。解散良民之法如此，解散之責，則在最爲民所尊仰之政府領袖，最爲民所接近之縣知事，而在帶兵之將校，官吏對人民發言，必求人民之能信，必先求人民之無疑，今上自政府，下至縣知事，無不各有其現在之地位，且皆各有其過去之資格，又各據有發言之權，乃或隱忍而不能言，或言之而人民多不肯信。如宗堯者，自信七十二歲之年，退有饘粥之資，進無求於世，自國民黨攫取中國以來，閉門既十二年矣，此次之出當大難，實感友邦不亡中國之仁，內哀人民顛沛流離之苦，衆人不察，不輕笑之爲傀儡，則重斥之爲漢奸，偶不得已，而有所發言，皆妄相疑爲有所受，推原其故，半由蔣介石宣傳之爲害，半由我亦不能盡言隱衷，謂中國非中國之中國，官吏非中國之官吏，既負友邦佔領而復交還之仁，然既佔領而復交還，安能復望中國爲完全中國之中國，官吏能完全行使其職權，事理不能兩全，事實遂成現狀，舍事實而別爲理論以求其信，民雖愚，固未易愚之也，將去其疑以定

亂，勢不能不修改事實，使負責發言之官吏，可仰首伸眉以告人民曰，中國確完全爲中國人之中國，官吏確完全爲中國之官吏，凡吾所訓戒指導，皆發於自己之良心，且皆爲救國之大計，人民不可妄疑，違者且必懲罰，官吏能侃侃而談，事實又可爲證佐，人民知國之尙存，官之愛我，自當棄蔣介石造謠之宣傳，轉而聽官吏親切之領導，匪知民不爲利用，亦必革面而爲民，得有本，則匪不待剽而自絕，不得其本，則匪將愈剽而愈多矣。

或曰，日本犧牲無數之生命財力，乃舉所佔領中國之地，悉還之中國，而無所取償，無所參預，豈情理之所許乎？是則於別篇既論矣。蔣介石猶子弟，中國人皆其父兄也，父兄不能約束子弟，乃使得罪隣居，固宜負相當之責。日本但列舉所願取償之物，所願參預之事，條列而明定其範圍，苟非中國人所不堪，卽爲中國人所樂受，且所受者非代蔣介石受連坐之罪，乃對日本還我土地主權，盡相當酬報之禮，日本取之不爲苛，中國人受之不爲辱，國內明達，早明此理，所謂恐怖者，則日本不言所取償爲其物，不言所參預爲某事，深知日本者，固知日本在求中日真正之親善，精神之合作，所願取償者，乃欲開發整個中國，以興兩國之富，不在獨佔一二事之特殊利益也，所欲參預者，乃欲代中國整個計畫

，以圖兩國之強，不欲參預一二事，以侵中國之權也。不深知日本，則誤以爲一無所取償，乃無所不要，一無所參預，乃無所不管，遂以爲名交還，而實慘於佔領，蔣介石又從而煽動之，不惟中國人民受其煽動，雖第三國人亦不能不受其煽動，不惟匪勢由此而熾，國際之糾紛亦由是複雜而不易解矣，不惟剿匪當求其本，對中國一切亦有本焉；惟當使之信，不當使之疑耳。不能佔領而全交還之，信也，不能交還而全佔領之亦信也，不能不佔領，而又不能全佔領，不能不交還，而又不能全交還，此中國人之所以懷疑。蔣介石因利用而肆其煽惑。此疑不去，不惟官吏無以勸導人民，匪患無肅清之日，學校之教習，雖知日之不當抗，亦無以解學生之疑，而使其親日，家庭之父兄，雖知日之不當抗，亦無以解子弟之疑，而使其親日，今日多一懷疑不解之人，將來即多一附匪抗日之人，是今日之剿未完，將來之剿復起，地方永不得治安，尙何經濟建設之可談耶。

關於此條實施要目略爲擬之如次

(一) 擬訂災區難民登記條規，伊職業鄉居有所調查，以資統計。

(二) 厲行保甲制度，戶口清查。

(三) 恢復各縣各鄉保衛團制度，以輔助清鄉剿匪。

(四) 各縣鎮鄉村生產消費狀況，限由地方政府調查報告，擬具復興計畫，俾難民還鄉復業。

(五) 擬訂鄉鎮農耕保護規條，使還鄉復業者不生阻梗。

(六) 救濟農村兒童失學，設立義務學校，減輕還鄉復業者之負擔。

(七) 設立救濟院為災區難民之教養事業，慈善事業。

(八) 確定賑濟災區基金之籌募辦理。

(九) 頒行捐募賑濟之勸獎條例。

(十) 厲行派員調查還鄉復業之統計，以驗實施救災之考績。

第六章 興業

政綱五 救濟失業開發資源工業之振興農產物之改善在國家指導之下得吸收國外資本並與友邦經濟力謀提攜

論語記載子適衛，冉有僕，子曰，庶矣哉，冉有曰，庶矣，又何加焉，曰，富之。此其義即前條保民而後，此條乃爲標示興業之政綱也。茲就全條分析言之，要旨爲二，曰救濟失業，曰開發資源，而開發資源者分二階段，一關於工業之振興，農產物之改善，二關於振興與改善，而需要外資，又分二小段，甲、依照國家指導下個人得吸國外之資本，以共同經營之，乙、國家爲人民興業，由國家與友邦經濟提攜，以共同經營之，茲分別論之於次。

第一節 救濟政策

救濟失業云者，即救濟政策之謂，從前論者認國家之施政，幾以保持國家秩序，社會安甯，人民各自享國家之保障，而治者之義務已盡，然自歐戰以後，各邦憲法，多有以人民之勞動權，生存權，規定于憲法，治者並非使民安居樂業，即爲已了，尤要如何以使民如何

生存，爲政府必要之義務。且考東西各邦，救貧制度，向有成規，英國之救貧組織，是以中央官廳集中的救貧制度，而地方官廳執行之者，德國之救貧組織，採用院內救助主義，相對時的院外救助主義，美國之救貧組織，分公的救貧事業，與私的救貧事業，各州政府統理而運用之，足見救濟事業，爲政府一部分之職務。雖然，當此災難兵燹之餘，農村破產，工商荒業，其救濟如何，此亟待於研究者，略言於後。

(一) 關於農民失業之救濟

吾國人口，農民佔百分之七十至七十五，（現代中國人口問題根據唐雷 Prof. Towneg 及劉大鈞氏）故農民生活，基礎之安定，卽爲一國政治安定之根本問題。矧此次戰禍所災，四鄉爲墟，農民老弱者，半填溝壑，壯者相率避難於通商都市，苟不爲之疏解，使其歸還故鄉，復興農村，則田園荒蕪，曷由生產，是以救濟農民失業，可爲今日一種國家之大政，縱因政府財政未爲確定，而此項救濟經費，要不能不勉力籌措，卽未能於農政大有發揮其效率，而關於農民如何使其復業，於復業如何設爲保障，免其田賦，更其佃約，老死逃難者之田，應如何使隣佃者之耕益，農民復業之種種利便，如肥料之贈給，耕牛之租賃，農具之協助，水利之合作，農品使其輸出，貸本勸其經營，此數端者

，由政府擬具方案，責令地方政府，切實執行，斯而後失業者當可相率歸農也。

(二)關於工人失業之救濟

工人約佔人口百分之十左右，可略分機械業工人，

手工業工人，血汗工人，其救濟方法，各有不同，機械工人多集於都市，其餘則都市與鄉村均有之，都市之受戰禍者，工廠多已破壞，救濟此項機械業之工人，若欲一時恢復，殊不易，際此秩序未復，誰允投資，大興工廠，此其道則惟望於政府，以統制經濟之法經營之，是以論述至此，須讓在開發資源中爲工業振興，無從談到單純的失業救濟，其他手工業與血汗工人，隨農村之復興，可爲救濟之資助，如鄉村之織布蒸酒榨糖，與農品之人力運輸，此外則於都市設立貸款利濟所，工業合作社，皆應由政府指導使失業有所救濟也。

(三)關於商賈失業之救濟

予對於救濟失業，首言農業方面，亦以注重農民失

業，如能有所救濟，則工商可以隨之復興也。商賈失業原因，半由間接於農荒所影響，半由直接於戰禍所損失，欲救濟其失業，講求農業復興生產發達之外，應使商人歸其經營之都市，須如何使人口集中，如何使經濟集中，減輕其營業稅，遞免其屋租捐，或爲娛樂之吸引，或爲展覽之獎勵，便商之政，不妨力行，待都市振興以求補償，此其大要也。

第二節 開源政策

上述救濟政策，爲對農工商失業之治標方法而已，若爲治本的興業，自非對於工業之如何振興，農產物之如何改善不爲功，此二者又卽爲生產方面之經濟政策，與救濟分別言之曰開源政策也。

(甲)工業之振興 所謂工業之振興者，工業的經濟政策也。以吾國經濟落後，產業幼稚，國家若保守現狀之工業，不謀大工業之振興，無論如何樽節，如何維持，此種國民經濟現象，決無生存於國際經濟競爭之場，但專謀大工業之發展，拋棄現在固有之手工業與家庭工業，恐力有不能，勢非所利，故決定吾國之工業政策，惟有一、指導手工業之改造，二、維持家庭工業之生活，三、大工業之發展，四、社會政策之實施。

一、指導手工業之改造

溯十八世紀末，機械發明，工業生產，應用機械力，不獨生產增加，而亦于工品節費，結果所受之影響爲手工業者失業，因此學者有機械食勞動之言，穆勒 Mico 謂美術工業之外，其他手工業漸爲機械工業所滅亡，謀國民經濟者可分兩種見解，一派則力主資本集中，爲機械工業之發展，使手工業者漸歸于機械工業方面，其不能

者，別爲擇業之生活，或歸於農村營生，是注重機械工業之進展者。又一派則以排斥機械工業，擁護手工業之經濟獨立，謂資本集中之機械工業，其利益多爲資本家所榨取，無論矣，而機械發達，失業日增，殊非一般福利。是二派皆不免流于偏重而弗審機械工業之潮流，有非人力所能排斥，故予認內審國家社會之經濟狀態，外察國際貿易之競爭潮流，于吾國現有手工業，占國民工業界之大多數，產業幼稚，而機械工業之發展，專賴個人之經營，政治未進，不易收效，則手工業之維持，亟待講求，雖然，吾人既一方不能捨大工業而注重手工業，則對手工業之維持，須以政府之力爲之指導其改造，改造之途，略而言之，一爲關於選業方面，一爲關於組織方面，所謂選業而改造之者，吾人應審機械爲工業之不能壓止，手工業之不能與敵，則凡屬于機械工業之未發展，或難於發展，且有絕對爲手工業獨立技能者，須爲獎勵之提倡之，卽例如手藝工，美術工，修繕工，機械工業中之補助手工，鄉村中之紡績工，政府應爲調查之研究之，指導其改善與發展，至所謂組織而改造者，手工業界多非科學方面人才，欲其如何管理，如何組合，謀互助精神，應由地方政府或營業者，爲之指導，如關於信用組合，以救其小資本，購買組合，以能由廉價購原料，減少生產原費，販賣組合，

以使比較有利條件的市情狀況，出賣其工業品。於此選業與組織兩方面注意指導，則手工業方面之經濟，自然活躍，此工業振興之適應於現狀應為急辦者也。

二、維持家庭工業之生活

以工業之合理化言之，原無維持家庭工業之必要，

因家庭工業者，係一種手工業進於工場工業過渡中之經營，倘使機械發達，工場工業儘可發展，不必對家庭工業予以維持。雖然，以吾國現狀論，工場工業未能大擴，家庭工業之提倡與維持，亦係一種經濟組織之要求，蓋家庭工業之組織，其優點亦不少，一、如為工場工業，一旦生產品不能推銷，虧損甚大，而家庭工業可以由小而大，伸縮自由。二、家庭工業，非為家族之組合，即為同情的結合，有如商人之合夥管理之人，即為投資者，對於出品務求優美。三、家庭工業管理較易，無勞動罷工糾紛。四、家庭工業之時間，因組合的基本與生產之利益，多為利害與共，得以自由規定。五、家庭工業發達，不啻一工藝職業學校，由父子之傳授。六、工場工業集男女於一處，良莠不齊，於吾國風俗道德，亦生影響，而家庭工業可以免之。此家庭工業優點，亦即按諸吾國今日社會經濟狀態，而不能不為維持者，其維持之道，就其本身有存在理由，提倡之保護之，由政府指導其為同業之組合，免因競爭有所

虧損，獎勵其出品，以展覽爲勸業方法，助其銷路，在此大工業未振興，此種工業，無論都市與鄉村，均有適應要求之事勢，此亦振興工業初步之一法也。

(三) 大工業之發展

此卽工場工業機械工業之發展也，際此國際經濟競爭劇烈潮流，使其國苟無大工業之發達，固不能顯其經濟的文明，而寔至不能以立國，是以大工業之發展，於國民經濟與國家經濟，均有重大之關係，質言之，卽大工業發達，於國內使多數勞動者，可以各有職業，資本企業者因以獲較穩之利潤，而於國外則輸出銳進，輸入遏止，使國家之對外貿易市場，占優越地位，故各國政府，對大工業之政策，時有爲種種獎勵方法，如一、減輕或免除其出品之稅捐，以使生產品易於推銷。二、由外國輸入機械與原料，其爲本國大工業所購運者，特准免其入口稅，三、大工場之設置，有特許其依徵收土地公用法而優待之。四、關於大工場建築材料，而予以種種之利便。予以爲吾國於上列四者之外，因經濟之衰落，政府扶植大工業，尤非採用貸款及統制，無由邁進，蓋大工業之資本，若不能週轉活動，經營困難，則定以貸款津貼，而於其推銷又可由政府爲統制，使經營者信賴政府，方易爲也，雖然，於此吾人又不可不注意者，卽一、對於經營大工業者，注意其人才是否爲

合理化，其出品是否爲獨占的與普遍的，以定扶植之方法。二、對於外國企業家，在國內爲大工業之經營，雖足以救濟勞工之失業，而與國內企業家競爭，應爲法律規定，免受其壓倒，此按諸吾國情應爲考慮者也。

四、社會政策之實施

吾人既主張大工業振興，已如上述，然往往因是之故，企業集中，社會經濟發生兩種結果，爲吾人須爲補救者，卽一、資本主義發達，謀利潤增高，因而壟斷市場，演成託勒斯之獨占利益。二、資本主義的經濟組織，既以謀利潤增高，鞏固其私有財產，因而壓迫勞動者，時有同盟罷工之結合，而此二者每互爲因果，蓋勞動者不能離社會而生活，資產階級因企業集中，行其託勒斯，勞動者每日所入，往往不能償其房租，與朝夕之溫飽，由此社會經濟組織，發生搖動，是以吾人於大工業振興之中，則對於託勒斯應爲法律預防，同時宜採社會政策以實施。社會政策者，折衷十九世紀中葉以後資本主義與社會主義對抗而產生者，因產業發達，原賴資本力與勞動力結合而成，而資本家往往圖其利潤，獨占利益，忘却勞動者之福利，於是謀爲解決者，有兩大傾向，一、主張根本推翻現代經濟社會，而另爲澈底之組織，社會主義也。二、主張維持現代經濟社會，而以國家政府

之力，改造勞資間之組合，社會政策也。此兩種主張，各有其獨到之理論，要以該國之經濟社會狀況，及資本主義發達至何種程度而定其標準，其主張根本推翻者，理論甚為澈底，然對於此私有財產制度推翻後，產業究能發達否，如不發達，其於國家社會，固受絕大之影響，而於勞動者，能達其福利，定其生活乎，縱謂勞動者因而犧牲，至何時及何條件，而始獲其代價，此吾人驗諸俄國革命之過程，而於其新經濟政策之實施，而知其故也。一九二一年三月十五日，列甯列舉其行政之成績，曾宣言曰：「如任何共產黨員，承認於三年之內，可復造小農場之經濟根據者，其言實屬謬妄，吾儕習於戰時之狂熱，雖在平時對於經濟之關係，亦復施以軍事之方法，致溢出政治理論之範圍，殆無庸為諱者，試觀農民狀態，漸趨惡化，農民對勞動者之關係，漸令俄國之內政發生搖動，農民經濟已瀕危機，食糧政策，誠有不能維持之勢」。又同年十月二十六日為大革命之四週年紀念，列甯更切實言之曰：「吾人以為欲激發人民之熱忱，故先有大體之政策，次有軍事之政策，再次有經濟之政策，吾人深信以徵發之方法，分配必要之食糧於工廠，必能達到共產主義之生產，及分配的理想，但證以過去之經驗，始發見吾人之誤謬，所有人民之產業，應樹立於個人利益之上，計劃須為社會

的，而責任則不可不爲個人的，國家資本主義者，達社會主義之一種方法也」。此足見共產主義試驗之過程，予所以述於此者，蓋釋迷共產主義者之感，而堅吾之社會政策之主張，即主張於大工業振興之際，而同時爲社會政策之實施，略而舉之，即工場保護法，勞動保險法，利潤分配制，自與大工業之振興，同時進行，亦所以示吾人對於勞工之政策，蓋工場保護法，在各國規定範圍，即一、勞動時間最長限度。二、工資支付之保障。三、勞動契約之合理化。四、保護工人之設備。五、勞工教育之感化。六、休息時間之規定。七、童工勞動限制及保護。八、婦女勞動限制及保護。至勞動保險法，乃使勞動者及其家族，免去因勞動者之勞動力過種種喪失，或減少時，因而勞動者與其家族受有經濟損失，而爲保險方法以救濟之，其種類即疾病災厄老廢遺族失業五種保險是也，至利潤分配制，乃使勞動者於確定工資之外，而參加於企業家所得的利潤，而以法律規定，不能任大工業企業家之自由，此種制度，在原理上又可使勞動者於其勞動業務，感覺大工業之興衰，於其有切身之利害，在吾國商店，及大工廠，均已行之，惜未以法律定之而已，如以法律規定施行，信無阻其實效也。

(乙)農產物之改善

所謂農產物之改善者，農業的經濟政策之一部份也。吾國全

部經濟，幾完全建築在農業方面，故農產品之消長，即國民經濟盛衰所關。雖然，欲改善農產物，又非爲整個農業政策之計劃不爲功，蓋吾國以農立國，夫人而知，是以近十年來，主張挽救中國危亡，咸大聲疾呼，爲農村復興運動，爲農村教育促進，即國民黨之對內政策，亦規定一、嚴定田賦地稅之法定額，禁止一切額外徵收，如厘金等類，一切除絕之。二、清查戶口，整理耕地，調正糧食之產銷，以謀民食之均足。三、改良農村組織，增進農人生活。四、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，由土地估價呈報政府，國家就價徵稅，並於必要時得依報價收買之。而於第一二兩次代表大會之宣言與決議，均有言及農民生產占百分之九十，黨之政策，首須着眼於農民本身之利益，政府之行動，亦須根據於農民利益，而謀其解放，農民苟得解放，即爲三民主義之實現云云。可是祇言而不行，國民黨執政以來，如所標政綱之關於縣自治與徵兵制，亦無一實行，考試制度，年耗巨費，設一考試院於中央，各省絕不舉行，即舉行亦是試而不用，故上述對於農民解放，亦祇爲空言，用之以騙民衆，致使農村破產，日甚一日，吾人今爲刷新之治，自非徒有其言，無異聽國民黨之故技矣，以予所見，歷年有識之士，倡導農村問題，不爲不多，而

與國民黨所主張，亦無甚大異，要皆標示甚高，而未有澈底的系統的整個的之計劃。故予今對農產物之改善，其前提不得不述予之整個農業政策之整理，略說其概，如一。健全農務行政之組織。二、籌劃農業金融之準備。三、研究農村教育之促進。四、農產物改善之實施，

一、健全農務行政之組織

研究發展農政，要不能如國民黨標示整理田賦，規

劃土地等，即為可以盡其能事，蓋農業方面之振興，屬於生產者，如一、復興荒田之方法，二、種品及栽種之改良。三、收穫及農具之革新。四、灌水排水之設置。五、肥料及土壤之研究。六、國營林場牧場之籌劃。七、農產品副業之擴充。八、土地等級之調查。九、墾植荒地之獎勵。十、耕穫期間之講求。屬於保護者。一、農品運銷之便利。二、佃農制度之改革。三、益虫害蟲之指導。四、保林防旱之實施。五、限制農產入口之競爭。六、清丈田地厘定稅率。七、農具良種免稅輸入。八、農產物輸出之檢查。九、農業展覽之鼓勵。十、農村衛生之設備，其他農村教育問題，農村經濟問題，公共合作問題，科學補助問題，皆關農政要端欲一一實施，自非設置獨立負責機關，不能見於實行，吾國農政，民元曾設農林專部，民十七年亦有農礦部之設置，然此皆側重於上級機關，而關於各省各縣各鄉之設置種種農

政輔助機關，未爲講求實行，是以上述所言生產與保護之種種要端，徒成爲十餘年來學者之提倡，故今日欲爲改革，既認定解決農政，即解決中國之經濟，解決中國之經濟，即解決中國之政治，縱於中央未能設爲專部，而亦應提高農政機關之地位。在實業部特設農政署，中分設各司，（或改爲處）仿照美國農部之組織，爲總務，林務，土壤，畜牧，昆蟲，氣象，化驗，植物，生物，經濟，十司，下設各科，聘用農業專門人才，而各省則畫農區若干，逕設視察員若干，於縣於鄉，分區設置農村試驗場，凡關於科學上，如肥料種品土壤之研究，以供給農民之需要，設農村管理局，辦理一切生產及保護事項，關於試驗場與管理局之組織，均由中央指派委員，直接辦理，使農務行政之組織健全，而各區委員，均以重薪聘用專門人才担任之，視察員任務，受署之指揮，爲監督委員視察報告，此其大綱也，語其詳當俟異日，惟予因見於農村復興，提倡多年，未有實效者，蓋絕未爲行政上之負責機關，特擬所見如斯，此健全農務行政之意義也。

二、籌劃農業金融之準備

農業既占生產重要位置，爲國家與人民兩方面之利益，應積極整理，首要充實農業金融之準備，此種生產事業，又爲民生要政，當將此項預算

，加入國家預算案內，亦屬理之當然，各國關於農業金融之實施，均有一定制度，首創者爲德國，在十八世紀中，葉洛費生Caeslfeion創設之農民合作銀行，其成績傳布世界，及後一九二四年，德之中央農業銀行，其經營尤巨，除自身資金，一爲外國借款，計截至一九二八年，該行共向美國借款達一萬三千一百萬美金，一爲發行不動產證券，發行額得等於資金六倍，其主要業務，爲貸款政府指定之土地抵押信用機關，與經營農民個人信用之機關，此外德國尚有土地抵押信用協會，土地信用銀行，土地改良銀行，地租銀行，普魯士中央合作銀行，農村中央銀行，農村信用合作社，皆爲農業金融之機構者。其他在法國之農業合作銀行，照一九三三年統計有六千一百六十二家。在美國則有農地貸款合作社，邦土地銀行，聯邦農地放款局，聯邦中期信用銀行有十二家，在美國則施行農業貸款律，農業貸款信用合作社，政府特設救濟農業金融委員會。在意大利之土地信用銀行，受經濟部之監督，發展農地生產，又有農村合作銀行二千二百餘家。在日本之勸業銀行，農工銀行，信用合作社聯合會。以上皆由政府與人民積極強化農業金融之組織。免除農民受高利借款之困苦，蓋農業金融機構之組織，與商業金融，稍有不同，一、農民之借貸期限，長短不能確定。二、農民有時爲短

零星之借貸。三、農民之借貸利息甚薄。四、農民信用不若商人之易於調查。五、農業金融，以經營長期放款為主，不免使資金陷於呆滯。六、農民放款無商業上之投機性，營利者多不樂爲，各國未有專爲農業金融機關前，農民不得已皆爲商業銀行以高率利息吸收，致農業難以發展，此觀吾國每一鄉鎮城市，均有典當營業，占重要之位置，可知其概，是以吾國舊式農業金融機關，約言之，則爲典當，其利率往往超過普通利率，又因典當利重，有時無物出典，則人民以情感信用，結合組織，所謂合會制，有類於信用合作制度，而其利息時在二分以上，普通所稱之搖會，青苗會，其在浙西者有七星會，七賢會，八仙會，五虎會等皆是，他若無物可典，合會不成，向借現金，其受高利貸款之名目，有爲「九出十歸外加三」「孤老錢」「印子錢」「複利債」「借青苗穀」「借穀債」「聽長不聽短」「十元五計」，計其平均率在百分之五十以上，甚至至百分之一百以上者，可見農民困苦狀況，然此爲其舊式的農業金融組織之封建制度耳，近十年來，國民政府高唱農村復興，對於上述之典當與高利貸，不爲取締辦法，雖農民銀行設立後，分設於江浙二省之後，推廣於豫鄂皖贛等省，對於農業金融，稍加注意，而放款利率，由一分至一分五厘，未免違反農業金融爲救濟農村之原

則，惟其注目於農業金融，近年頗有足述，一、二十三年六月公布之儲蓄銀行法中第八條，有儲蓄銀行或銀行之經營儲蓄等務者，應以儲蓄存款總額至少五分之一，為農村合作社質押放款，及農產物質押放款之規定，二、二十四年五月制定農倉法，使經營農倉業者，有一定法律之遵循，但未有一如德國中央農業銀行性質之組織，為各地農業金融機關之中樞，故須竭力提倡各商業銀行，兼營農村放款事業，要不免陷於商業銀行放款性質，專圖利率之高超，即農民銀行亦有此弊病，（余霖所著江南農村衰落的一個索引，內稱今年農民新華兩銀行之抵押放款，幾全以地主為其對象，此後離鄉地主，將假手於農民銀行及鄉村地主，而向農民銀行間接剝削，所謂農民銀行不過使放款愈有組織，債權愈有保障之高利貸集團，而此後鄉村地主之任務，亦不過剝削農民以充實都市高利貸者之無底錢囊而已云云）茲予為歸納上述事實，而論吾人對於農業金融準備之意見。

一、組織農業金融籌募委員會，計畫成立中央農業銀行，專為農村放款，農品運銷兩種任務，其基金由國內募公債者半，向國外以生產借款者半，資金至少三千萬元。

二、農村借款，分為短期中期長期，如德國規定長期為五十六年，日本為五十年，法國

爲七十五年，俄國爲五十年，若在我國，雖不能以若此長期，亦須酌中規定長期爲二十年，中期爲五年，短期爲六個月至兩年。

三、農業長期放款，既審核生產之穩固，又有長時間之性質，應計算利息短少，鼓勵農民復興農村之勇進，且規定爲分年攤償辦法。

四、農民借款，應審查性質，以准許長期短期，如購置土地，購買農具機器，購買肥料，改良土地耕地，整理荒地，開墾農林牧場，應爲長期者，至於發給工資，完納賦稅，家庭消費子女教育等，應爲中期短期者。

五、長期放款利率，不超過六厘，短期放款利率，不超過一分二厘。

六、由政府建造農業倉庫，附屬於銀行主管之，爲備農產物堆棧，使農業銀行同時經營商業上之運銷業務，以補助農村人民商業智識之未備，而一方面該倉庫亦爲農產物農具之抵押儲藏機關。

七、由農民組織信用合作社，與農業銀行聯絡，使農民之無物抵押借款者，由社員以信用担保，鞏固銀行放款之業務，利便農民之生產。

八、從前由地方公款項下撥付辦理之農民借貸所，或有以商人經營小本辦理之農民借貸營業，由農業銀行調查而補助之，俾成銀行推廣之任務。

九、中央農業銀行，於各農區設立之分行，同時爲籌募基金，於放款內，增搭銀行股本，使農民與銀行發生關係。

十、提倡農民儲蓄，農業保險，農民教育儲蓄諸事業，在農民銀行辦理之。

三、研究農村教育之促進

吾人欲爲農民解放，單純的經濟解決，並不是可以

達其目的，因農民心理富於保守，慣於傳統，絕少研究改造，是以日本河田嗣郎博士，在他著的農民心理和時代思潮一文中言，「因爲農業是年年由同一的物中，產生同一的物來，他的技術和經營，又都是以乃祖乃父所傳來的爲本旨，所以從事農業的人，都不能不有偏重傳統的特性，輕視了傳統，就不能做所謂農業的業務，依了傳統的習慣做去，才能獲得業的成績，因此做農民的對於一切新的試驗，卽新種子新作物新機械新技術等，普通總是非常冷淡，而且懷着一種反感，這是業務上的習慣，自然而然的化成一種性情，使一般農民富有保守性了，這種保守性往往進一步而變爲冥頑固陋」。又德國經濟學者柯拉阿圖(Orlardon)亦

說：「農民階級，常常爲一國中最保守的要素，他常常頑固，執着舊的，擁護舊的，他確認財產的重要意義，且富於愛國心，對於都市中特有的革命思潮，他是天然的反對者」。從以上東西學者所評論，自知農民的心理，雖受剝削困苦，而乏革新勇氣，欲解決農業的經濟政策，若不輔以教育，恐農政實施，未易收效，故予以爲農產物改善之前，先謀健全農務行政，充實農業金融之外，即以農村教育爲基礎，蓋亦事有本末，知所先後，至農村教育之促進，其首先在於教育經費，自不待言，然其要點，尙不僅此，一、須知農村教育與一般的普通教育，實有不同，係爲一種特殊的之生產教育，利用農村之環境，傳統之職業，以適應其生活需要之技能，爲教育之目的，故在農村設教，當以社會即學校，生活即教育是也。二、基於此原理，吾人之促進農村教育，當爲隨時隨地，研究其需要之適應爲務，卽如種棉之地，宜授棉種之栽植，與棉之功用及改良，他如於種桑農田，則設蠶業專門學校，於森林牧場，則設林牧教育是也，蓋如是啓發興味，使其知學之所用，與用之所利，其保守性始隨而改造，吾人所爲農業興國之計，斯有希望也。

四、農產物改善之實施

農產物之主要者，爲米、麥、茶、棉、絲、糖、煙草

而我國向以茶絲棉爲出口大宗，茲以其改善有關國家經濟，略論於次。

(甲)茶產，本爲吾國在國際貿易占優越地位，在一八八八年以前，每年輸出額，達二百萬担以上，由一八八九年，起，即開國際貿易的衰落期間，即由一百八十七萬餘担以降至六十九萬四千餘担，(計至一九三〇年)是在四十年中，相差三分之二，由世界茶產輸出貿易第一位，降至第三位，其原因雖受印度爪哇日本茶業發達，及國際匯兌變動之影響，其要仍在我國之不圖改善，爲衰落之主因。農學家所論注重生產物方面之改善，約有數點，一、施肥之不充分，因中國人植茶，迷信茶樹施肥料有害，茶之香味，往往不用肥料，遂致茶園之地方衰耗，茶樹之發育不充分，茶葉收量減少，茶葉品質惡劣。二、表土之沖去，中國之茶園多爲傾斜地，關於雨水之排除，多不設溝渠，故耕耘之後，土壤疏鬆，一經雨水，表土即被沖去，遂使茶園之地薄弱。三、剪伐不得時，查印度錫蘭茶樹成長後三年或五年，必行一次剪伐，以旺盛樹勢，強壯發育，使茶葉濃綠深厚柔軟而富光澤，中國植茶者，認剪伐有使茶葉收量減少，不知剪伐後，茶樹發表更速。四、製造之不潔，查中國茶戶製造，多不衛生，曝於日光，踐踏以足，致運向外國，一經檢驗，發生惡劣印象。五、不用機器改善生產，

查印度錫蘭之栽培製造，均以新機器增加生產力，降低生產費，並使產物品質優良，我國仍保舊法。六、生產組織太狹，中國茶業，向爲農家副業，資本稀少，茶園狹小，製造販賣，不能統一改良，能力薄弱，不合於大規模生產之科學化。

(乙)絲產，屬於農業上蠶桑與工業上繅絲，向爲吾國輸出一大宗，以桑飼蠶，成繭繅絲，號曰生絲，實我國有史以來最先之生產事業，故從前當然出產額冠於各國，但現在產絲之國，遍於世界，在亞洲之日本，暹羅印度土耳其，在歐洲之法國，意國，英國，西班牙，奧大利，匈牙利，瑞士，捷克，南斯拉夫，羅馬尼亞，保加利亞，希臘，在美洲之美國，智利巴西，阿根廷，在北部亞非利加洲之托利勃利久尼斯，然此中以日本中國意國法國占全世界產額百分之九十五以上，依照一九三五年時事年鑑所統計，日本百分之七七·五，中國占百分之一〇·九，意大利占百分之七·九，法國占百分之〇·二。其他各國共占百分之三·五，足見吾國蠶絲產額，係居世界第二位，然以日本往昔，與現在比較。不能不驚其邁進之速，可爲吾人今日取法者，考一八七五年我國輸出爲七四·一八三担日本輸出爲一一·八一〇担，計至民國十四年，我國輸出，僅爲一二七·九八二担，而日本輸出，增爲四〇八七九担

，是其增加速率達三十七倍之額，可見其輸出額，從前僅及我國百分之十六，而五十年後，反超出我們三倍以上，計至今日，竟超至六倍之多，足見吾人若能從事積極改善，生絲產額，大足在世界市場競爭，以吾國農商，統計在一九三三年，全國養蠶戶數，約在三百萬戶以上每戶六人，亦達二千萬人，而繅絲織綢等工人，尙不在內，每年蠶絲產額，約值二萬萬元，可見蠶絲，在國民經濟上之重要，其改善不可一日緩，查我國生絲產地，東南爲江浙，福建，廣東，北部爲山東，河北，中部爲安徽，湖南，四川，其中尤以江浙兩省最著，次爲廣東，四川，如爲改善，應爲組織絲產研究會，聘用專家計畫，以改良蠶種製售，力謀蠶農經濟活動，桑樹種植之改良，收繭之統制，繅絲之研究，皆重要者也。

(丙)棉產，查衣類原料爲絲毛麻棉四者，惟絲毛之價昂，麻之產量不高，故以棉爲衣類原料之大宗，各國產棉，以美國，印度，中國，埃及及爲生產額最高之國家，據一九三五年時事年鑑，世界產額，美國百分之五八·三，印度百分之一七·五，中國百分之一·〇三，埃及百分之四·二，其他各國百分之九·七。又據國民政府中央棉業統計會估計，謂民國二十一年棉產額八百一十萬餘担，民國廿二年，爲九百七十七萬四千餘担，民國二十三年爲一千一百

一十七萬二千餘担，植棉面積，在二十二年爲四千零四十五萬畝，二十三年爲四千四百八十八萬餘畝，但我國用棉與棉花外銷，卽輸入輸出，比對仍以輸入在輸出二倍以上，該統計報告，謂每年棉花一項之輸入，在三萬萬元左右，復依海關報告，民國十八十九二十之三年，平均每年由海外輸入棉織物棉花及棉紗的價值，卽爲二萬八千一百七十七萬餘海關兩，在二十二年，爲一萬六千九百四十萬零六千六百一十九海關兩，在二十三年爲一萬二千六百一十七萬七千五百九十五關兩，卽此足見漏卮之大，是吾人苟能改善棉產，不求外銷，而挽回漏卮之損失，於國民經濟補助匪淺，至論如何改善，則以提倡增產爲一大問題，故增加棉田，改良種子，革新技術，皆關要端，而進行方法，最善先爲調查應種棉田，令知當地長官，切實勸導，更爲社會鼓勵，法令之獎勵，限令報告成績，以驗效率也。

以上略言茶絲棉三項，爲輸出農產，以謀國際市場之競進者，他如吾國米產小麥，均爲大宗出產，然尙不足以供國內消費，每年由外國輸入者甚巨，應亟圖增加生產額，應爲研究改善者，又有屬吾國必需之農產物，如甘蔗甜菜之製糖，樹皮梁桿之造紙，（據一九三三年統計每年消費六千六百萬元除本國生產總額二千五百六十萬元外其餘四千二百五十萬元皆外

國輸入)桐油，煙草均爲國內外之大銷市場，若能分別增加產額，國家之漏卮可止，國民之生計日裕。要而言之，一、關於原有茶絲棉大宗之農產物，急謀改善，與外國同類產物之競爭，其原非大宗產量，應爲推廣者，如桐油煙草，近年輸出亦屬不少，(據申報年鑑我國每年產煙草達二百餘萬公担又查每年中國桐油輸入美國者約占吾國桐油出口總額百分之七十)此爲增加輸出者。二、關於米麥糖紙之產額，以科學新法，積極改善，一方面遏止輸入之增進，而一方面亦可增加輸出，則農產物改善實施後，國家與人民經濟，兩受其利，由農業之進展，必使工業隨之振興也。

第三節 吸收外資與經濟提攜

此言吸收外資與經濟提攜者，卽對振興工業，改善農產，於國家經濟能補助之時，由個人之吸收外資，須受國家之指導。不然，因經濟政策之故，而損失國家主權，例如任個人之自由吸收外資，則土地可以出賣，鑛山可以斷送，有危國家主權，且亦於國民生計，無所保障，故爲指導之法律，限制而保護之，使吸收外資者，得於經濟充裕，達開發資源之目的，而外資之輸入，亦予以相當之保護，使不因投資而有虧損，若夫個人之於大工業大農場，

其經濟能功，於吸收外資，亦有困難，則經國家審查其經營方案，與友邦爲經濟提攜，以振興之改善之，此政綱之意義也。

雖然，如何吸收，如何提攜，又不可不研究焉。予意外資吸收，分爲兩途，其一卽由個人經營之公司或大工廠大農場，向外募債，分期攤償，債權者除受利息之外，而有優先之運銷權，或先買權，或訂爲償還本金外，以後利潤給付利益若干，又或以借人之機器，作爲償款分期交付物價。其二經營之公司或大工廠大農場，與外人合資，但法律限制外股不得超過百分之五十，並受中國法律之裁判，無論如何，不能變爲外國法人，以使外資輸入有益無害，此吸收之大旨也。至經濟提攜，全爲國家與國家間之任務，由我國與友邦訂立提攜方案，其方案約言之，亦有數點，一、由我國之國家銀行向友邦借入大款，由銀行放款於人民爲農工商之事業。二、友邦於放款時，利息宜輕，由我國許以技術人才之聘任，機械之供給，市場之輸銷，均友邦爲優先權。三、大規模之工業與農植，如由國家經營，得許友邦之派員監核財政，或組織委員會管理及規畫，但委員人數不得多於我國委員名額。四、經濟提攜如爲全部整個計畫，須兩國合組經濟委員會辦理。五、關於兩國生產，各在國外市場，宜互爲調

劑，避免無益之競爭。六、關於兩國生產品之缺乏與過量，應謀密切聯合之研究，收互相補助之效果。七、實行關稅互惠協定，謀兩國經濟平等之利益。八、兩國匯兌，務使平衡，免雙方受國外匯兌之損失。

上述予對經濟提攜之要旨，語其詳，須俟異日，然誠能本此要旨辦到，則兩國之國家經濟與國民經濟，自然進展，我國開發資源之政策，得以實現，茲復述本章實施要目於次。

(一) 應由內政實業兩部，會同起草對農工商失業之具體方案。

(二) 舉行家庭工業展覽會，農產品展覽會。

(三) 實業部為健全農務行政，於各縣設立農村管理局，辦理利便農民生計及生產事宜。

(四) 政府擬訂大工業發展之統制法規。

(五) 仿照各國農業銀行制度，籌設農業銀行。

(六) 設置茶絲棉之指導機關，及訂由政府統制對外貿易之具體方案。

(七) 設立茶絲棉之研究改進會，延攬專門技術人才，備政府各機關諮詢，及便人民之

講求生產事業。

(八) 教育部起草農村教育方案，督令各縣實行。

(九) 提倡信用組合，販賣組合，以利手工業之生活。

(十) 政府訂定外資生產法規，以公平方法，保護權益，免損國家主權。

維新政綱原論

第七章 厚生

政綱六 扶助已成之工商企業及金融組織使其穩固發達增加

國富

吾人於興業之政，已爲實施，同時更爲厚生之講求，蓋興業所以爲民安其業而樂其生，由是厚其生而增加國富，卽由國民經濟之途程，而使國家經濟之發達，此本章之意義也。雖然，在此戰禍兵燹之餘，農村破壞，都市凋落，若欲擴展經濟之建設，按諸事實，恐有未能，故政綱所示，以時間空間爲本位，祇就已成之工商企業，及金融組織，使其穩固，其未成者則讓於相當之時期適合之環境，隨圖進展，蓋無取於空談高遠之見，而求切近實際之圖，是以如何爲扶助之方，如何爲穩固之策，不能不就環境所許可於吾人者，略爲論述。至於企業經營，何者宜爲國營，何者宜爲私營，金融政策，如何可以統制，如何可以發達，皆非今日討論之範圍矣。

第一節 如何以扶助工商企業之穩固

從來以國家之力扶助工商企業者，曰經濟政策，今就經濟政策中而為今日可以實施，以達扶助穩固之目的，約有數端。

一、採用保護關稅制度

一國工商企業之經營，若為對內貿易，研究其生產消費分配之適當，政府除為整理金融，直接間接之扶助外，其最關重要者，乃對外貿易問題，此對外貿易問題，可分為自由貿易政策與保護貿易政策，而保護貿易政策，即採用保護關稅制度，以保護企業在貿易上進展，溯自歐戰之後，自由政策，幾成過去陳跡，今日各國，雖未皆絕對採用保護政策，而總帶有保護之色彩，如英為自由貿易之國家，而亦漸次為保護政策，至言自由貿易政策云者，並非輸入稅，概行豁免，質言之，即係不以保護本國產業為目的而徵稅，係以國家財政收入為徵收之目的，故又可謂財政的關稅政策，而保護關稅，亦可謂為經濟的關稅政策，所謂經濟，並非不顧及國家之財政，正由此發達工商對外之貿易，增加國家財政之收入也。吾國在關稅未自主之前，國貨無論對內對外貿易，均受國內市場國外市場之打擊，其原因多由於受不平等條約束縛，不能為關稅自主，以保護本國工商企業，自關稅自主後，理當行其自主之國定稅率，除與友邦訂立協定最惠稅率，互相平等貿易外，當

分別提高關稅輸入壁壘，免使外貨充斥國內，並爲一，何者爲我國缺乏之必需品，何者爲我國工業農業之原料，在國內無法貸代者，酌量稅率，免國內消費者生產者之負擔。二，何者爲外國之傾銷品，及何者爲奢侈品，與非必需品，應增加稅量，以節國民資金之外流，而增加國家之收入。三，何者爲外貨輸入，與國貨相競，宜隨時調劑，以關稅保護國貨之穩固。四，關於對方國家停止金本位，壓低匯兌行市，實行匯兌探併時，如何應付輸入，實行限額制，以保護產業。凡此皆在保護關稅制度中可以運用，爲工商企業之扶助者，應爲注意也。

二、實行獎勵工商企業

查關稅自主，卽頒新稅則，改用金爲徵收單位，雖未能盡保護貿易，而稅收因匯兌虧損稍減，但各國之爲經濟侵略，一轉其策略，卽咸集其資力於在華設廠製造，此在民國二十年五月五日國民會議，所以有制止外人在華設立工廠之提案，當時會議之報告，謂自二十年一月關稅自主之後，由二月至五月，外商增設工廠，多至六百所左右，（蔣氏演說）足見吾人若僅爲關稅壁壘，以制外貨輸入，有不可能，若如會議之提案，以制止外人在華設廠乎，此又爲商約所限制，然此不爲補救，則關稅自主，其利益等於零而已，因外人設廠，在中國造貨，在中國推銷，不受關稅之限制，其利一，中國人工低

廉，又在中國境內購買原料，更免輸出稅則，生產費甚廉，其利二，中國工廠在租界者，不受工廠檢查權之干涉，利用華工之耐勞，延長工作時間，甚乃採用二十二小時至二十四小時之兩交代制，出產量巨大，其利三，又以金貴銀賤之影響，有利於金本位資本之輸入，銀本位貨物之輸出，其利四，故吾人不於此設法救濟，比較關稅自主前之經濟侵略為尤烈，而於我國工商企業，勢必崩潰無餘，故在數年前，予曾擬為獎勵國貨條例之意旨，今即作為獎勵工商企業之辦法，其大旨一，規定一國之重工業，由國家經營，獎勵人民投資，其已成之工商企業，屬於重工業者，由國家訂一辦法合辦，或收歸國營。二，以法律規定生產消費之平衡，其已有華商設置之同類工廠，在外商未設之前者，不准再設，以限制外商之設廠。三，加重出廠稅所得稅營業稅，明示內外工商平等，使無所藉詞。四，對於本國工商企業之出品，實行以前條出廠稅所得稅營業稅為獎勵基金。五，於本國工商企業之輸出，實行原料輸入稅的返還稅，製造返還稅，國內消費稅的返還稅。六，外商設廠，須向中國政府註冊，及以通商口岸為限。（因條約亦限於通商口岸也）七，違反註冊條例及在內地設廠者，不受法律保護及禁錮內地。八，內外工廠平等，均須受工廠法之限制，此其大要也，至在今日圖獎勵

工商企業之發展，此外尙應準備基金，調查何者爲已成企業，而爲國家應扶助者，補助其經營，爲刻不容緩之圖也。

三、統制貿易之實施

通常所言統制貿易者，多爲對外貿易，卽國際貿易而言，而吾於此則主張整個貿易，須由國家統制，以盡扶助穩固之能事。質言之，卽統制經濟政策，其原因，一，吾國工商企業之經營人才，甚爲幼稚，苟無統制之合理化科學化，雖付以諾大資本，徒爲試驗場而已。二，我國外貨充斥市內，在國內市場，幾若在國外市場之競爭，使無統制方法，集中對外，必爲外商資本主義所戰勝。三，則關於國外市場，我國工商人士，尙少注意發展，對外貿易，祇憑通商口岸之買辦，以個人利益本位，致損失行市利益不少。四，從國家的經濟政策言之，因資本主義的自由競爭，其結果使市場及生產，由少數資本家企業家所支配，遂不顧社會與國家有無利益，惟利是圖，致國際間發生一方購買力缺乏，一方生產過剩，所以釀成世界經濟恐慌。有此四個原因，我國之工商企業，如爲澈底的扶助，惟爲統制經濟，實行統制貿易，其方案甚多，其要旨一，卽由國家設一貿易統制局，將工商企業之貨品，國內需要若干，國外市場，何處暢銷，作一個精密的統計，敏捷的調查

，完全是代工商企業任經理之責。二，企業家之經營買賣，定貨銷貨，先向統制局取得批准，統制局接到此項請求，當然爲之精密計算，使於輸出輸入有利。三，由政府之統制貿易，自然考量本國貨品之暢銷，禁遏輸入商之再爲運銷，如此外貨充斥與奢侈品，均可逐漸節省，而於國民經濟，大有補助。四，我國對外貿易，各自爲謀，無國際貿易網之組織，統制局成立，關於推銷貨物，在各國都市，派員推銷，關於商情報告，由當地領署負責，隨時電報，並秘密調查市場，宣傳貨品。以上四者，其大綱也，要之統制國際貿易，已爲今日國際市場競爭之不二法門，而現在各國所行者，有爲輸入統制者：分一，禁止輸入制，如對於某種貨品輸入，足以妨本國生產或消費，絕對禁止之，一九三〇年英國爲保護本國顏料，一九三一年奧國爲保護本國糖類，皆禁止輸入。二，輸入許可制，即視國內需要物品，經政府之許可，方准輸入，一九三〇年，捷克對於食料品及製造品，一九三一年，法國對於窒素肥料，皆經政府許可給證，始能輸入。三、輸入限額制，係用法令限制某種貨品之量或值，在一定時期內輸入，法國於一九三一年八月以來，對於農產品及製造品，次第適用此制，至一九三二年七月，貨品已有一千餘種，其限額每三月變更一次，其他荷蘭土耳其英國丹麥德國

，均曾用此以統制輸入，此關於輸入統制者。而輸出統制，又別爲一、禁止輸出制，此爲消極的對於某種貨品，因其輸出有妨害本國之食料或原料，故以法令禁止輸出，以保護國民生計，或因國家需要該項貨品而因輸出有害，亦得禁止。二，輸出獎勵制，此卽爲發展對外貿易之積極的途徑，例如南美於一九三一年十月以後，徵收百分之五之進口稅，以抵充輸出獎勵金，同年又增加奶油輸出獎勵金。此外則於統制方法，有爲貿易國營，卽上述私人貿易，由統制局許可，又有爲物物交換，係因避免匯率變更之損失，及貿易不平衡之入超是也。至於各國之採用何種統制方案，不能確定，皆視國際市場與本國情形而決定，以日本論之，一九三一年施行各業統制之結果，一九三四年較一九三三年，全國商辦工廠產額上增達百分之一九，三，其間雖有國防工業擴展之成份，及禁金出口政策之效果，而其最大部份實在統制之收效。查其統制方法周密，半由商人自願共同管理，而政府於必要時以法律維持統制之精神，其管理統制之最高機關，卽各業自行組織之同業公會，同業公會在產業統制之範圍，其具體如一，統制產額，二，物價協定及聯合銷費，三，物質協定，四，推銷地域之分配，五，限制產量能力及分配銷量，六，營業規則及其他同類事項。此爲日本國內之同業公會，基

於國家立場整個團體，謀國家之發展者。我國工商業，向有行會爲單位之組織，苟能由統制局指導，使之仿而行之，未加入公會者，令其加入，使公會爲會員貿易服務，統制局任監督指導與設計之責任，同業公會任調查統計報告之責任，亦事半功倍，如此行之，工商漸覺此種組織，完全於社會國家及個人，均有利益，則工商企業之因統制而扶助，更易進展也。

但吾於此尙有附帶討論者，吾人主張之統制經濟，以對外貿易，而尙有要點，卽匯兌統制，國營航業，海上保險，必三者相輔收效乃著，匯兌統制，讓於金融組織言之。而屬於國營航業，最爲國際貿易利器，此次因戰禍結果，招商局已成過去之陳跡，且招商局之航輪，亦僅及於海而不出於洋，予之計議，政府爲與友邦日本經濟提攜，宜訂一航運協定，在我國之貨出口，概由日本航輪輸運，則友邦得優先之利益，吾國貿易，卽有對外之航運，且減輕運費，使兩國經濟，得使利益平衡，其或以此有惹起各國之干涉乎，在條約上吾國對外航運權，向無喪失，則與何國訂立，便利本國工商企業之輸運，當然有自由權，若謂此爲惹起各國注目，於日本之獨占權利，而由我國政府向日本訂租商輪，更爲簡單辦法也，至於既有一定之航輪，則海上保險，每年損失甚巨，我國向未經營者，茲亦可以由國家創一保險公司經

營之，免使工商皆向外商投保損失權利也。

四、合作事業之提倡

合作事業，指合作社之組織而言，此種合作社，其起原

於國中之中小階級，為消費行其生產，或分配，藉以排除專為利潤生產之經濟組織，而集合共同需要之消費者結合。在現代經濟社會中，生產非必以消費之目的而行其生產，是以有效需要的預測為基礎而生產，所謂有效需要者，指在一定價格上，兼具購買意思與購買力者之需要，因無購買力者必要消費量，即不成為現代生產的目的，而現代生產自身，原無目的，不過以之為獲利潤之一種方法而已。倘在一定價格，而乏消費的可能，彼即為維持一定價格，實行減少生產或居奇，因此生產者利益與消費者利益即不一致，合作社之組織，即為謀生產者與消費者之利益歸於一致之一種經濟生活的方式，即以多數消費者團結，實行專為消費者而設之生產機關，由是消費者，同時即為生產者，合作社之生產，復以其所獲利潤分配於社員，此外活動的形式及目的，與企業的生產無異，誠為現代經濟社會打出一條新路，而使一般中小階級，得達經濟生活之目的。查此種合作事業，近年我國，亦已提倡，以予意見，際此戰禍之餘，工商大企業之存者有限，農村人民逃避租界，工商失業，大企業之經營，恐

非另闢途徑，而專望人民之立即舉辦，皆存社會恐慌之象，必難有成，惟此爲集合消費者爲其消費而生產之合作事業，較易進行，所謂扶助已成之工商企業之意義，本諸實行方案可得言者，一，政府應設一合作指導所，調查每一區域之消費與生產，作一報告及整理方案。二，依照合作方案，指導各零售商店之聯合，或召集消費者之獨立組織。三，合作事業發達，從前之商人居間所得利益，盡量歸於消費者。則由此爲信用放款之合作，卽可以進於企業之組織。四，政府應辦一合作銀行，資本有限，而使合作社參加之，使人民與政府益爲接近，實施合作更易爲力。五，日本產業組合法，分爲生產購買販賣信用四種合作，而消費合作卽屬於購買合作之中，今爲提倡，宜以消費合作入手，俾消費者易知合作之利益。六，關於合作事業指導之訓練，應由政府於各地方行政區域，設訓練所養成指導人員。七，政府應訂合作法令，及爲合作教育之書籍，積極編譯，期普及一般民衆。八，由工商業之合作，而農村合作，進而與工商企業之合作相連繫，則工商企業，亦不難隨圖擴大。九，江浙生產，以茶絲爲大宗，誠能以合作之機構組織生產與消費之合作，其利益實非淺鮮。十，在此交通秩序未盡恢復之狀況，若爲企業進展，尤以此種合作爲應運產生之驕兒，因合作組織皆基於社員

組合，有經濟的保甲制也。上略舉其要，足見合作事業之提倡，有扶助於已成之工商企業也。

上所列為扶助工商企業之意見，略為四端，其他關於戰事未結，運輸如何使其便利，生產如何使其信仰，均關要圖。惟政綱所標示者，為已成之企業，而在此次兵禍之餘，恐工商企業之已成者，亦多為犧牲，無已，則所謂已成者，毋甯謂為原有的較為得當，以維新政府之江浙皖三省範圍言之，原有之工商企業，最大者為蠶絲茶棉紗，又次則為米麥桐油，屬於礦者江浙皖之煤皖之鐵金，於海上則為漁鹽之利，此皆原有之生產企業，苟能於上述扶助方策，而為發展與貿易，輸出輸入之適於合理化，則穩固發達，期年而見也。

第二節 如何以扶助金融組織之穩固

工商企業之如何發展，前述扶助方策矣，而主要關鍵，仍在金融組織之健全與偉大，是以一國之國民經濟安危，及國家財政盈絀，全在金融組織之良否為等差，茲討論其如何扶助使之穩固，從整個策略上立論，有如次要端。

一、組織國家銀行，確立中央聯合準備庫 中國金融事業之紊亂，如貨幣

之不劃一，銀行法之未實施，使外國銀行在中國經濟界勢力日長一日，此屬過去的失策，無可諱言，自中央銀行於十七年十一月一日成立，始有正式之國家銀行，同時以中國及交通兩銀行爲特種銀行，中國銀行特許爲國際匯兌銀行，交通銀行特許爲發展全國實業銀行，以迄二十一年，又與各行組織聯合準備庫，以次實行廢兩改元，成立票據交易所，並頒佈新銀行法，及儲蓄銀行法，同時又成立幣制研究會，中央銀行方面，又將四千萬元資本，擴增至一萬萬元，並於二十四年一月一日設立國庫局，當錢價暴騰，會頒令取締匯兌，及標金上的投機，並規定標金等結價，以後須根據中央銀行的掛牌，及開金市價計算，又將證券交易所實行合併到金業交易所方面，以符合一地不設二個同性質的交易所之原則，並於增徵銀出口稅之時，決定徵收平衡稅，由此又成立上海平市委員會，各大銀行合出一萬萬元，以爲平匯的基金，凡此可爲數年來金融事業方面之一大進步，但其缺點之處，從整個國家立論，亦未見其益，如一，其財部整理金融之一切設施，皆注重於政府方面之利益，而未計及於國民經濟之計畫。二，卽如交通銀行，改爲特許發展實業，而空有其名，中國銀行名爲國際匯兌銀行，而數年以來，未在國外設立支行。三，國家銀行，應以發展國營之經濟爲出發點，而中央

銀行設立，專爲國家財政之機構，銀行總裁，亦爲財部兼任，不能離財務行政而獨立，發展其國家經濟事業，亦缺憾之一也。四，中央銀行本有監督各銀行之設施，而頻年以來，農村破產，工商失業，金融界坐視不救，而惟投資都市之地產投機，與其他一切無生產之事業，未爲法令使之入於正軌。五，原來金融資本之積極作用，本爲集中以操縱各大企業，促成產業組織的社會化，使政府對於產業易爲有效的統治，進而謀分配消費的平均，我國在上海各銀行，吸收存戶之款甚巨，民二十年，僅上海銀行公會會員銀行之存款，即達一十八萬萬另九百三十五萬元，而查民國十六年之存戶存款，不過總額七萬萬九千七百七十七萬元，五年之間，存款增至十萬萬元以上，其存於外商銀行未計，苟銀行能利用此項游資，扶助工商企業，其發展何可限量，乃政府利用其投機心理，於銀行投機地產未已，復以證券買賣爲銀行之一大營業，而不於證券買賣之外，促其投資於生產，以發揮國民經濟事業，至爲可嘆，故予謂其側重於政府方面利益者此也。六，我國從前金融組織，以銀號錢莊及典押店爲封建時代之產物，其資本當然不及銀行，然因此種組織，由鄉村以至都市，其普遍甚廣，因而於平民金融之流通，亦有絕大關係，政府應爲整理，使之適合於平民經濟生活，以中央銀行之資

力，大可有爲，乃數年未見及此，可見目光所及，絕無注意平民福利。以上所言六端，是國民政府時代的遺憾，亦即爲今日補救謀金融組織健全之借鏡，今日所解決之前提，即爲中央聯合準備銀行，如何使之產生與確立耳，管見所及，一，應由政府在庫內，或借款，或募公債，或在關稅存款提撥成立中央國家銀行，發行鈔票，然後聯合所有銀行組織一聯備庫。二，即日公布銀行制度，發行鈔票權爲國家銀行特權。三，所有中央中國交通，及其他銀行之鈔票，限於三個月內，向中央國家銀行兌換新鈔票，所收各銀行之鈔票，歸入聯合準備庫。四，以前國民政府財部經營之銀行，及國家與私人合營之銀行，均派人接收，分別承受管理清算。五，中央銀行所存英美兩國之準備基金，應刻日交涉收回。六，恢復中央造幣廠，鑄造新幣，將銅仙收回另鑄較小輕使之一分銅仙，及鑄造銀幣。七，國家銀行輔助全國農工商各業發展，設置經濟計畫委員會，審查補助其發展，或逕由銀行經營。八，政府對於礦山鐵路水電大企業，交付經濟計畫委員會設計經營，以生產所得，充實銀行之基金，及備政府之借用。九，國家銀行執行聯合準備共同任務，監督各銀行之業務，使其分任生產，救濟農村之事業，並爲銀行之銀行，責任防止各銀行投機，與其他爲銀行法所不許之營業。十，

國家稅收，概由國家銀行爲代收機關，或由國家銀行指定之銀行代收，以歸劃一，增強國家銀行之信用。其他應爲國家銀行經營任務，不勝枚舉，茲述其一二耳，要之由國家銀行成立而後，可以確立中央聯合準備庫，由中央聯合準備庫，加強國家銀行之力量也。惟於此有須研究者，政府如何以籌劃二千萬之基金，爲國家銀行之發動力，如其無之，則中央中國交通三行接收之後，而以政治的強制力進行之，亦一方法，蓋國民政府已不存在，從前國民政府之財產，當然爲現在政權所享有，必如是而中央等銀行，始有整理之希望也。

二、實行外匯統制推廣國外金融事業

此事本非卽日可以舉行，然有國家銀行，自不能不有此準備，亦與國家銀行，應運而生之產物，誠以外匯統制，爲銀行事業，尤其是在吾國爲一重要之任務，因吾國爲國際市場競爭最烈之區域，而我國又爲產業落後，各資本主義國家挾其經濟侵略，外貨傾銷，無可遏止，勢必至現金盡流於外邦。於此外匯統制有兩個意義，一，貿易統制，而外匯亦統制，有相輔而行，相需爲用之理，蓋貿易統制，乃關於商品進出之管理，外匯統制，乃關於貨幣進出之管理，吾國貨幣之對外匯，由政府於一定範圍內，自定伸縮，如輸入爲奢侈品，高其匯價，其輸入爲必需品，抑抵匯價，是政府籍

銀行統制之力，可以操縱金融而亦免輸入洋貨之傾銷。二，同時實行外匯統制，防止國內現金向外逃避，更以吾國爲銀本位制，常因銀價的變動，引起匯兌上的變動，使本國金融市場，爲之動搖，則爲安定本國金融市場起見，對於外匯又有統制之必要。惟關於外匯統制，其困難之處亦甚多，一則國人每賴外商銀行爲保障，在租界內不能爲統制外商之輸入貿易，國內現金，仍不免外流。二則進口外貨，多由洋行承辦，有外輪爲之輸運，有外商爲之保險，更有外國銀行爲融通資金。三，則縱使吾國在國內，於外匯嚴爲統制，而祇在中國有銀行管理，在國外未有中國銀行設立，爲彼此內外相應之匯兌，利權損失不少。四，則領事裁判權未取消，無法使外國銀行，受本國法律之限制，故雖竭力統制，收效仍少，例如二十三年美國購買白銀政策實施，我國曾發表限制外匯，旋又有徵收白銀出口稅，然白銀仍不斷的外流，且公開的祕密逃到外國軍艦保護出口。雖然，吾人並不能因有此種困難，而放棄外匯統制，予認爲進行辦法，一，宜由政府設立國際匯兌管理局，集合銀行界商界諸團體，共同組合，凡購買外國匯票或電匯，必向管理局請求核准，然後向銀行購買，而銀行亦須憑管理局通告，始乃發賣，違者科罰。二，國人之向外商銀行購買外匯，雖不能禁止，但得由同業公會

任取締之調查，如向外輸入某項貨品，其匯兌經過，總可稽核，並令辦貨者須向同業公會報告，違者懲之。三，關於妨害外匯統制，訂立法規，使中外商人，平等遵守，如有違反，即削減其貿易上信用。四，凡營進出口商，劃一賬冊，實行會計監督，隨時可以檢查其遵守外匯統制之法規。五，查華僑在國外，約計一千萬人，每年以所獲匯返國內，民國二十一年，計數達三萬二千餘萬元，民國二十二年約減三分之一，仍有二萬萬元，足抵償入超三分之一，若能海外分設銀行，承辦此項匯兌，與國內本國銀行交通，挽回利權匪淺，而於外匯統制，亦一大補助也。六，吾國頻年入超，無論如何補救，決難達於出超地位，求能出入相等，已屬幸事，華僑匯款，既為國家抵補入超一大宗，除保護華僑亟力研究外，應以國外設立銀行，扶助華僑，發展海外之金融事業，安知不由三萬萬元而加倍耶，吾知海外華僑，在當地各有其工商企業，缺乏資金與外人競爭，賴此金融政策之實施，行將一年匯款，決可數倍於往昔也。

三、提倡票據貼現為增助貨幣之功能

上述國家銀行，既增厚其金融力量，而信用亦隨之穩固，則除外匯統制，為國家銀行重要業務外，因金融政策之必要，為居於

領袖銀行地位，即爲銀行之銀行，當營業據貼現之重貼現業，以統制市場，而增助貨幣之功能，所謂票據貼現者，無異增加在市場上有信用之貨幣，例如顧客以未到期之票據，持向銀行調用現款，銀行依其票面所書之金額，除扣由貼現日起至到期日爲止之利息，而將餘額之現款，交與顧客，顧客雖得現款，而票據既未到期，銀行因能知該票據之信用穩固，遂以貼現票據之所有權，輾轉於金融市場，而在期前得以運用流通，此豈不是市場上增加一種流通有信用之貨幣。蓋貨幣最終之目的，原非金銀，乃爲由此可換得需要之物品，蓋金銀爲世界上之貨幣，然飢不可以爲食，寒不可以爲衣，不過爲交換之信用證券，苟有方法，使市場上信用此爲可以交換，即貨幣力量也。日人牧野輝智所著金融論載，謂倫敦之所以成爲世界的金融中心，而占優越的地位，實基於兩種原因，一爲票據認付業的發達，一爲票據貼現市場之完備云云，所謂票據認付業，係英國之票據認付商店，憑其個人或銀行之信用，爲票據上之担保，而使之流用於市場。此處在我國如何以發揮運用，另一問題，而票據貼現，倫敦市場中有所謂貼現商店，即以票據交換現款爲營業，近年我國會爲票據交換所之事業，此次戰事起後，上海市場，經已歷行，而國家銀行，苟能統轄各銀行辦理之，其效力等於貨幣，而

信用反較爲增加，各國對此種直接貼現業務，由普通銀行經營而重貼現，由國家銀行主持之，其優點約而言之，一，票據本身期限較短，通常亦僅三個月，持票貼現時，常在出票後若干日，銀行持票以運用其資金，無慮資金之呆滯。二，各國對於票據，均有法律規定之保障，而票面金額，又非與其他證券價格之漲落。三，普通銀行於承受顧客之貼現票據後，遇不要時，可持票向國家銀行重行貼現，此重貼現者，即將未到期之票據，向國家銀行重行貼現也。予鑒於今日戰後市場貨幣準備金，將來必生影響，若事先能由此運用票據，則市場信用，亦可穩固，確爲救濟市場金融之唯一路綫，然事先又非政府與人民合力提倡不可，且現在上海貼現市場，由錢莊參加在內，自宜由政府加以密切之調查，始達金融組織穩固之目的也。

四、整理錢莊當店爲救濟平民之經濟

本條政綱，既以扶助已成之金融組織，而使之穩固，則除現已有之銀行外，關於社會普遍，在都市多爲錢莊銀號，在鄉村多爲當店，此種舊式的金融組織，一般人似認爲可不必研究，爲新式的金融組織產生，則舊式的自然淘汰。惟予則深爲不取，蓋縱欲爲淘汰，亦不能任其自生自滅，應有改善誘掖之方，矧

此種金融組織有普遍性與習慣性，於今日戰禍之餘，似有研究整理扶助之必要，使爲在普遍中任救濟平民經濟之責，今分別言之，例如錢莊之在都市及各鄉村，其組織純採信用爲營業機構，與新式之銀行，多憑物押款者，稍有不同，故往年國民政府頒佈銀行法後，各地錢業公會，曾呈請以銀行法不適用於錢莊，請另行錢莊法，其最要之點，則謂錢莊注重信用放款，各業資金賴以周轉，如使遵守銀行法規定，各地工商業將有衰落之可慮云云。後爲國民政府立法院所否決，關於此錢莊法應否另訂，今未暇討論。然法律係由事實所產生，苟此種事實確有關係於社會國民經濟，或爲一時不能更易，而因勢利導，反足爲達社會國民之福利，自不能拘泥於向來無錢莊法。以予所見，銀行之在中國尙未發達，而賴錢莊銀號爲之週轉，誠爲不可多得之功，而銀行爲營業，本亦有信用放款，但審查信用耳目之週不及錢莊，無可諱言，則更有賴於錢莊而爲銀行信用放款之保障，又因錢莊之普遍，而關係一般工商與平民之經濟上，以信用援助，確比新式之銀行，其用較宏，乃國民政府財部對於各地錢業公會，請另訂錢莊法意見，有謂目前銀行與工商業關係淺薄，原因固多，而錢莊信用放款，實爲重要障礙，按錢莊放款，不特不需抵押，且不惜多方遷就，商人取資有所，且貪圖簡便，自舍

銀行而就錢莊，因之銀行重要業務之抵押放款押匯票據貼現等，遂無由發達，銀行亦無由與工商業接近，苟法律不許信用放款，經營工商業者，仍可照章向銀行錢莊通融，雖手續有不同，而資金決無竭蹶云云。其言實未合於理論，所云有錢莊之信用放款，反使銀行無由與工商業接近，反見錢莊之優點，此即予所以認爲在今日宜加以整理，使之爲人民經濟上之救助。一，宜由政府調查各地錢莊組織及習慣，加以有系統的整理。二，准由錢業商將意見盡量貢獻，須由政府如何扶助，使之組織健全與穩固。三，政府審核錢業與銀行，如何區分，有無另訂錢莊法之必要。四，政府應規定一種法規，限制其有高利貸營業，及如何加強其信用，爲社會經濟助力，此其大要也。至於當店在都市設置，尙非重要。因其與平民經濟上之助力，以設置在鄉村者尤見其效力，近年農村復興，高唱入雲，始有銀行向農村放款之事，以前農民之經濟奇絀者，往往以犂鋤就近向當店押款週轉，故鄉村之當店，一若都市之銀行，自此次戰事，鄉間的當店及營業者，當然逃走一空，苟不設法使之恢復，除由銀行錢莊到鄉村放款外，農村復興，必多障礙，然銀行錢莊，在此戰事未爲結束之時，恐未易使之放心經營，故鄉村市鎮之當店，其資本較小，或使之就近爲信用放款，於鄉村平民經濟，有所扶助

。約而言之，一，當地縣政府，調查鄉鎮中從前當店營業者使其回鄉，復開當店，其尚有資本，可以獨立，如缺乏資本者，准其向縣政府小借款，訂立償還抵補辦法。二，當店以信用放款，取具當地公正保人或物品之抵押。此於鄉村最小之金融組織，應謀為扶助之方，因其有普遍性不可不注意也。

上述為扶助金融組織，就其最大最要之國家銀行，與夫最小最普遍的之錢莊當店，約略論之，其他關於貨幣本位之確定，公債之整理，準備金之如何收回或抵補，與其他之金融政策，俟諸異日，此為本於最近重要四端，亦可認為原有者，應急連謀解決之金融組織也。

本條之實施大要如次

- (一) 政府應由財政外交兩部，會同起草保護關稅計劃，以備進行修訂關稅法規。
- (二) 實業部起草工商企業獎勵規條，以發展國民經濟。
- (三) 政府實行保護本國工商業，應即實施返還稅之辦法。
- (四) 政府應規定實業部附設國際貿易局，扶助工商業之發展。
- (五) 擬訂同業公會統制方案，指導商人進行實施。

- (六) 政府與友邦訂立航運協定，及海上保險，以謀對外貿易之安全。
- (七) 提倡合作事業，指導組織扶助已成之工商企業。
- (八) 組織國家銀行，確立中央聯合準備庫之方案。
- (九) 政府聯合銀行界商界諸團體組織國際匯兌管理局。
- (十) 政府通令各地市鎮，扶助錢莊當舖復業，救濟平民經濟。

維新政綱原論

第八章 植材

政綱七 本中國固有之道德文化吸收世界之科學知識以養成

理智精粹體力強健之國民從前之矯激教育怪誕學說
皆須根本廓清

語曰，十年樹木，百年樹人，此言國家植材之不易也。我國自清末廢科舉興學校，迄今將四十年矣，國家無義務教育之規定，人民無生產教育之講求，較諸日本明治維新三十年而富強天下，真判若霄壤。且日本於西方文化，採自歐美，而東方文化，尙爲我國所輸入，若在吾國、祇本固有之文化發揚光大，採西方文化以損益之，本有事半功倍之途程，乃證諸事實，反較日本落後，其原究何在？無他，是在教育政策之不講，遂使扶得東來西又倒，新學興而國粹亡，思想感而道德衰，偏重歐化，詬詆國學，崇尚自由，反倡仇孝，泥守舊章，力闢新智，牴牾水火，學行盡泯，謀國者，不求補偏救弊之功，反爲眩新躐等之圖，教育與社會脫離關係，學校徒爲形式工具，學制雖嚴，反礙生產，大學畢業，盡爲失業，棄固有之

舊道德，造形式之新生活，國家教育，凋疲極矣，此條標示國家植材，本中國固有之道德，吸收世界之科學智識者，爲政府決定之教育政策，蓋鑒於過去教育，不失於偏激，卽失於怪誕，對東西文化，各有所偏，此爲調和用中，因病下藥之方針，質言之，卽精神文明本於吾國固有之道德文化，物質文明，則吸收世界之科學智識，合一爐而治之。復以身心鍛鍊，基於體力之強健，意志之堅定，尤賴魄力之雄偉，故曰養成理智精粹體力強健之國民，所謂矯激教育，如偏私激進之異說，怪誕學說，如共產仇孝之邪言，皆根本廢清，以定教育之方針也。

雖然，精神文明，曷爲以固有之道德文化爲本，物質文明，曷爲以世界科學智識爲務，於此不能不有以闡明之。

關於此點引用孫中山先生演講大亞洲主義之講詞中，言之極爲透闢，其言曰。

專就最近幾百年的文化講，歐洲的物質文明極發達，我們東洋的這種文明不進步，從表面的觀瞻比較起來，歐洲自然好於亞洲，但是從根本上解剖起來，歐洲近百年，是甚麼文化呢？是科學的文化，是注重功利的文化，這種文化，應用到人類社會，只見物質文

明，只有飛機炸彈，只有洋槍大砲，專是一種武力的文化。歐洲人近有專用這種武力的文化，來壓迫我們亞洲，所以我們亞洲，便不能進步，這種專用武力壓迫人的文化，用我們中國的古話說，就是行霸道，所以歐洲的文化，是霸道的文化，但是我們東洋，向來輕視霸道的文化，還有一種文化，好過霸道的文化，這種文化的本質，是仁義道德，用這種仁義道德的文化，是感化人，不是壓迫人，是要人懷德，不是要人畏威，這種要人懷德的文化，我們中國的古語，就是行王道，所以亞洲的文化，就是王道的文化，自歐洲的物質文明發達霸道大行之後，世界各國的道德，便天天退步，就是亞洲也有好幾個國家的道德，也是很退步，近來歐美學者，稍爲留心，東洋文化，也漸漸知道，東洋的物質文明，雖然不如西方，但是東洋的道德，便比西方高得多。

我們現在講大亞洲主義，研究到這個地步，就是文化問題，就是東方文化和西方文化的比較，和衝突問題，東方的文化是王道，西方的文化是霸道，講王道是主張仁義道德，講霸道，是主張功利強權，講仁義道德，是由正義公理來感化人，講功利強權，是用洋槍大砲來壓迫人，受了感化的人，就是上國衰了幾百年，還是不能忘記，還像尼泊爾至

今是甘心情願，要拜中國爲上邦，受了壓迫的人，就是上國當時很強盛，還是時時想脫離，像英國征服了埃及，滅了印度，就是英國極強盛，埃及和印度，還是時時刻刻要脫離英國，時時刻刻做獨立運動，不過處於英國大武力壓制之下，所以一時不能成功，假若英國一時衰弱了，埃及和印度不要等到五年，他們馬上就要推翻英國政府，來恢復自己的獨立。諸君聽到這裏，當然可知道東西文化的優劣，我們現在處於這個新世界，要造成我們的大亞洲主義，應該用甚麼做基礎呢，就應該用我們固有的文化做基礎，要講道德，說仁義，仁義道德，就是我們大亞洲主義的好基礎，我們有了這種好基礎，另外還要學歐洲的科學，振興工業，改良武器，不過我們振興工業，改良武器來學歐洲，並不是學歐洲來消滅別的國家，壓迫別的民族的，我們是學來自衛的。

所以現在世界文化的潮流，就是在英國美國，有少數人提倡仁義道德，至於在其他各野蠻之邦，也是有這種提倡，由此可見西方之功利強權的文化，便要服從東方之仁義道德文化，這便是霸道要服從王道，這便是世界的文化，日趨於光明，（略）你們日本民族文化，既得到歐美的霸道文化，又有亞洲王道文化的本質，從今以後，對於世界文化的前途

，究竟是做西方霸道的鷹犬，或是做東方王道的干城，就是汝們日本國民去詳審慎擇。上述孫中山先生之講詞，對於本中國固有之道德文化，吸收世界之科學智識，其義明瞭惟其講詞係以東方文化，在世界上之地位而言，此乃本之為教育政策，吾人須有研究者，一何者為中國固有之道德文化。二，東西洋倫理道德相差者為何。三，精神與物質偏重之弊病如何。四，精神與物質相互之關係如何。在此闡明，方知本政綱確立之價值也。

一、何者為中國固有之道德文化

所謂文化者，近來研究其定義，亦頗複雜，有以文化即生活者，其涵義頗廣，類多認之，有以知識信仰，藝術思想道德等精神生活的全體，是心能創出來的事業，要而言之，文化是人類生存的要求，受自然環境的影響，本于社會的歷史的創造，及發揚而成為人類之生命力，至于道德文化，指道德一部份，我國有五千餘年之歷史，當然有其固有道德文化之生命力，始乃綿互至今，為東西學者所承認，故以文化過程考之，三代秦漢隋唐相傳演進之禮教政制，儒道墨法及漢唐宋諸子之學術思潮，蔚然大備，凡今日歐美精神文明與物質文明，在我國先代，均有發見，惜以君主為治，重道輕藝，精神文明與物質文明，不能並駕，一受西

風東漸，而精神文明亦受衰微之影響。閉嘗論之，東方文化，以中國爲中心，中國文化，由周秦至漢唐而大備，而周秦漢唐文化，又以儒學爲中心，而儒學文化，卽以道德文化爲結晶，故言道德文化於我國，質言之，儒學之禮教，及歷代儒家發揚光大之學說，皆足爲範人進德之綱紀，而其要皆淵源於儒家師祖孔子之學，茲引申孔學，卽可見一斑矣。如大學之格物致知，誠意正心，修身齊家，治國平天下，論語載所惡於上，勿以使下，所惡於下，勿以事上，又曰己身不正，雖令不從，此儒家道德，以人本爲起點，其對己者也。如論語載己欲立，而立人，己欲達，而達人，又曰己所不欲，勿施於人，又曰四海之內皆兄弟，孟子言親親而仁民，仁民而愛物，此儒家道德推己及人，爲對社會對人類之觀念也。如孔子曰政者正也，子率以正，孰敢不正，又曰能以禮讓爲國乎何有，不能以禮讓爲國，如禮何，又曰，道之以政，齊之以刑，民免而無恥，道之以德，齊之以禮，有恥且格，此儒家以禮治國，以德化民，爲對國家觀念也。其他如五倫，（君臣父子兄弟夫婦朋友）五常，（仁義禮智信）三綱，（君臣父子夫婦）四維，（禮義廉恥）八德，（孝弟忠信禮義廉恥）皆儒家範籬人心，導以立身對人報國之道德，而其教育主旨，如曰弟子入則孝，出則弟，謹而信，汎愛衆，而親

仁，行有餘力，則以學文，尤見先德行而後文藝，苟人盡能如弟子一章，今日所謂對於社會，對國家之服務，亦不外是，此爲吾國固有之道德文化，演進迄今而未盡衰者。雖然，有此美德而國家文化，曷至於是，考其原因，雖曰爲西方物質文明所掩蔽，而亦吾人絕少發揚光大之努力而已。

二、東西洋倫理道德相異者爲何

一國之道德文化，有一國之倫理思想爲之創造與進化，其道德文化之深淺與效能，全視其倫理思想之發達，與其標準之確立，東西文化之精神與物質，各趨異途，其大原因全在倫理思想之出發點大異，因而道德文化各有不同。東方倫理，以家族主義爲出發點，西方倫理，以個人主義爲出發點，家族本位之倫理，以孝爲中心，故曰百行以孝爲先，又曰求忠臣於孝子之門，又曰大孝者，天下之大經，夫孝置之而塞於天地，衡之而衡於四海，（大戴禮記）孝經曰，孝，德之本，教之所由生也。又云，五刑之屬三千，而罪莫大於不孝，此爲由修己以至治人，認天下國家之本在家，家之本在身，由一己以推於天下，故云自天子以至庶人，一是皆以修身爲本，君子不出家而成教於國，易之家人掛云，女正位乎內，男正位乎外，

男女正，天地之大義也，又云家道正而天下平，凡此足見倫理思想，以孝爲中心，蓄之於內則在明明德，正心誠意，致知格物，爲個人的修養，發揚於外，在親民修身齊家治國平天下，爲社會的服務，大學之道，卽以是而止於至善，言盡天性之極，毫無私欲於間，故孝之爲天性所賦，倫理思想，本於先天之性理而成，率性行之，卽爲道，認道德爲人生的應爲之行爲，此參照中庸開卷，卽云天命之謂性，率性之謂道，修道之謂教，可得當然之解釋，自子思認率性爲道之論據，卽開孟荀性善性惡之辯爭，迄至漢有淮南子齊俗訓云，乘舟而惑者，不知東西，見斗極則寤矣，夫性亦人之斗極，認人性卽道，而性者爲人類行爲之標準，有唐一代韓愈原性論，又區別性與情，以爲性生時已有性，則接於物而後生仁義禮智信，爲具於性者，卽性之所以爲性，喜怒哀懼愛惡欲，爲情之性質，卽情之所以爲情，而其原道論，復申其義曰，博愛之謂仁，行而宜之之謂義，由是而之之謂道，足於已無待於外之謂德，則又見道德之本在仁義，仁義之本在性生時已有，宋代朱子則分人性爲本然氣質二種，以本然性爲道心，氣質性爲人心，道心絕對至善，然易爲情慾所蔽，故曰人心惟危，此認道德觀念出於先天，而不道德者，乃由於物欲所蔽者，降及有明，陽明良知之說，認心爲天理卽性爲

善蔽，此善性而生，不善者爲物欲，其爲先天良心論性善論，更無待論，故以心爲理，爲良知，以有識別善惡之能力，知則必行，有所行，必有所知，爲知行合一論。凡此皆本於性善爲先天倫理上之道德觀念，此東方倫理思想，爲家族本位，其基礎爲孝的，爲性的，爲先天的，爲仁義的，爲應爲的，皆發源於上述之要旨。而西方倫理思想，則以個人本位，其基礎爲利的，爲欲的，爲後天的，爲功利的，爲不得不爲的，是以東方倫理，有尊卑，有名分，守禮教，守宗法，尊長敬老，孝親事上，爲傳統之觀念。而西方倫理，既以個人爲本位，故事事物物，皆以權利爲起點，無權利卽無道德之義務，自國家社會以至其家庭父子之間，一是皆以法律爲本，是以骨肉如父子，長則離家分居，情愛如夫婦，合亦分財各別，霍布士有言，道德不可憑各人之本心以自定，何以故，以人之本心殊途而不能同歸，故若人人率其本心而各自由焉，是亂天下之道也，故何者爲善，何者爲惡，要當據法律以爲斷，能守法者爲善，否則爲惡。又馬克斯於其唯物史觀，標示其公例，謂凡屬於人間意識的東西，都隨人的生產關係，隨其社會的關係，隨其社會的存在一齊變化，又曰，物質的生活之生產方法，決定社會的政治的及精神的一切生活過程，不是人的意決定人的生活，倒是人的社會生活，

決定人的意識。此略舉其一二而已，他如席其維克 Sidgwick 之直覺的功利主義，伯辣德來 Bradley 之自我實現主義，斯賓塞 Spencer 之進化主義，赫胥黎 Huxley 之人道勝天主教，翁德 Wundt 之文化主義，克魯拍金 Kropothin 之互助主義，其倫理學之出發點，皆從功利方面立論，縱有所創造的學說，絕非以功利爲本位，而亦必以自我實現，做全體的模樣，推論到自己與全體的關係，其關係要不外爲達其慾望目的幸福，故西方倫理，總是本於社會自然界的現象，指示人的行爲，必如何然後達到利的欲的之欲望，純爲後天的思想。是以東方倫理，乃示人以本於先天之性，一貫相傳，家族主義，發揚孝道，其行爲乃認道德爲應爲之義務，西方倫理，乃示人以社會現象之生活，本於個人主義之生存，其行爲乃認道德爲不得不爲之義務，因其一爲先天性，一爲後天性，其用乃一爲固定不易之理，一爲時代生活之勢，一爲固質，一爲流質，一爲內出，一爲外入，一爲偏於精神生活，一爲偏於物質生活，兩者比較，各有長短優劣，是又在吾人如何運用以發揚光大而已。

三、精神與物質偏重之弊病如何

上述關於東西倫理觀念出發點不同，故道德文化亦異，而其比較優劣，則一爲偏重精神

生活，一爲偏重物質生活。以吾國言之，現代倫理思想，固以忘却傳來的儒家孝的性的之道德，而因舊的破壞，新的未生，社會現象，紊亂不堪，道德失了方針，精神生活，更不必言。但從原有的倫理思想論之，道德根本基於理性，家族制度，苟能窮理發揚光大，則修齊治平，正未可限量，而窮理爲非一般人所易知，更受歐風鼓盪，主教育者不爲持舵定針，以是之故，理性衰微，物欲浸蔽，遂使古人嘉言懿行，等於具文，而道德文化，陷於固守，不與時代共進化，淺者將疑吾國倫理，不適應於現代，豈知皆未本固有之道德文化，爲發揚之功，故無進取，重保守，沉滯麻木，萎靡弗振，民族失奮發之氣，國家懼亂弱之象，以是愈趨物質，而羣生愈疲，說者謂吾國自開關以來，不講求物質生活，致受帝國主義所侵略，而予則謂物質生活之前提，猶在精神生活之講求，吾國今日可謂崇尚物質而已，於生活方面絕未有所研求。若夫精神與物質，各有偏重，皆非治羣之功，卽觀西方近世紀之偏重物質生活，可爲吾人之借鏡，以西方哲學史考之，希臘哲學，從智識方面研究宇宙最高原理，及人類精神作用，其闡發之道德觀念，與吾國亦頗相類似，然祇爲學者研究，而不能普及，迨羅馬之末，基督教改革，認人類智能，爲不足恃，道德觀念之標準善惡判斷，一皆決之於精神，因

是卽爲史紀希伯來思想，每與希臘思想相反，迨文藝復興希臘思想與基督教，幾成對峙，足占社會大勢力，此爲西方精神生活極盛時代，至十九世紀，科學發達，物質主權猛進，更以達爾文之生存競爭論，叔本華之意志論，結果乃爲強權主義精力主義，擴而爲軍國主義，帝國主義，乃認戰爭爲合理的之戰爭萬能主義，說之謂歐戰淵源，實基於尼采學說，以是宗教本位之希伯來思想，固受其破壞，道德本位之希臘思想，亦擯棄無餘，西方現代之道德觀念，爲權力本位，認強權卽公理，弱者劣者之受侵略，不責強者之憑凌，而責弱者之不謀自存之道，因以釀成戰爭慘禍，茲更引梁啓超氏歐游心影錄數段，卽見西方道德文化之破產，其言曰。

大凡一個人，若使有個安心立命所在，雖然，外界種種困苦，也容易抵抗過去，近來歐洲人，卻把這件沒有了，爲什麼沒有了呢？最大的原因，就是過信科學萬能，原來歐洲近世的文明有三個來原，第一是封建制度，第二是希臘哲學，第三是耶穌教，封建制度規定各人和社會的關係，形成一種道德的條件和習慣，哲學是從智的方面研究宇宙最高原理，及人類精神作用，求出個至善的道德標準，宗教是從情的意的兩方面，給人類一

個「超世界」的信仰，那現世的道德自然也跟着得個標準，十八世紀前的歐洲，就是靠這個過活。自法國大革命後，封建制度，完全崩壞，古來道德的條件和習慣，大半不適用於。歐洲人的內部生活，漸漸動搖了，社會組織變更，原是歷史上常態。生活就跟着他慢慢蛻變，本來沒有什麼難處。但這百年來的變更却與前不同，因科學發達結果，產業組織，從根底翻新起來，變既太驟，其力又太猛，其範圍又太廣，他們要把他的內部生活湊上來，和外部生活相應，却處處措手不及。

近代人因科學發達，生出工業革命，外部生活變遷急劇。內部生活隨而動搖，還是很容易看得出的。內部生活可以憑宗教哲學等等力量，離去了外部生活依然存立，近代人却怎樣呢？科學昌明以後，第一個致命傷的，就是宗教，人類本從下等動物脫化而來，那裏有什麼有上帝創造，還配說人爲萬物之靈嗎？宇宙一切現象，不過物質和他的運動，那裏有什麼靈魂，更那裏有什麼天國？講到哲學，從前康德和黑格爾時代，在思想界，儼然有一種權威，像是一統天下。自科學漸昌，這派唯心論的哲學，便四分五裂，後來岡狄的實證哲學，和達爾文的種源論，同年出版，舊哲學更是根本動搖。老實說一句，

哲學家簡直是投降到科學家旗下了。

質而言之，就是弱肉強食，近年來甚麼軍國，甚麼富閥，都是從這條路產生出來。這回大戰爭，便是一個報應。諸君又須知我們若是終久立在這種唯物的機械的人生觀上頭，豈獨軍閥富閥的專橫可憎可恨，就是工團的同盟抵抗，乃至社會革命，還不同是一種強權作用，不過從前強權在一般少數人手裏，往後的強權，移在這一般多數人手裏罷了。當時謳歌科學萬能的人，滿望着科學成功，黃金世界，指日出現。如今功總算成了，一百年物質的進步，比從前三千年所得，還加幾倍，我們人類不惟沒有得着幸福，倒反帶來許多災難，好像沙漠中失路的旅人，這望見個大黑影，拚命往前趕，以為可以靠他嚮導，那知趕上幾程，影子却不見了。因此無限悽惶失望。影子是誰就是這位科學先生。歐洲人做了一場科學萬能的大夢。到如今却叫起科學破產來，這便是最近思潮變遷一個大關鍵了。

近代的歐洲新思想和舊思想矛盾不消說了。就專以新思想而論，因為解放的結果，種種思想同時從各方面迸發出來，都帶幾分矛盾性，如個人主義和社會主義矛盾，社會主義

和國家主義又矛盾，從本原上說來，自由平等兩大主義，總算得近代思潮總綱領了，却是絕對的自由，和絕對的平等，便是大大一個矛盾，分析起來，哲學上唯物和唯心的矛盾，社會上競存和博愛的矛盾，政治上放任和干涉的矛盾，生計上自由和保護的矛盾，種種學說，都是言之有故，持之成理，從兩極端分頭發展，愈發展得速，愈衝突得愈劇，消滅是消滅不了，調和是調和來，種種懷疑，種種失望，都是爲此，他們有句話叫做世紀末。這句話意味，從狹義解釋，就像近除夕大小帳務逼着，要清算，却是頭緒紛繁，不知從何算起，從廣義解釋，就是世界末日，文明滅絕的時候，快到了，我們自到歐洲以來，這種悲觀的論調，著實聽得洋洋盈耳，記得一位美國有名的新聞記者賽蒙氏，和我閑談，（他做的戰史公認爲第一部的）他問我，「你回到中國幹什麼事，是否要把西洋文明帶些回去，我說「這個當然」，他嘆一口氣說，「唉，可憐西洋文明，已經破產了」，我問他，「你回到美國却幹什麼」，他說「我回去就關起大門，老等等你們把中國文明輸進來救我們」，我初聽見這種話，還當他有心奚落我，後來到處聽慣了，纔知道他們許多先覺之士，着實懷抱無限憂危。總覺得他們那些物質文明，是製造社

會險象的種子，倒不如這世外桃源的中國，還有辦法，這就歐洲人多數心理一班了。

上所以將梁氏之文錄出，可以窺見西方側重物質文明之弊病，而見吾人於吸收世界科學知識之先，須本吾國固有道德文化，爲教育政策，方不陷於文化矛盾之狀態，蓋必精神文明與物質文明，同時並進，而於東西倫理之道德觀念，取長補短，始成理智精粹之學，爲有用之材也。

四、精神與物質相互之關係如何

尋常論之，認物質文明，有補助於精神文明，爲人所習見。卽以鐵道電線等科學日進，而人文日益發達，世界各國之接觸愈繁，而互相交換之情感，日趨日近，物質有助於精神文明，此乃爲當然之結果。但精神文明之有助於物質文明之進步，往往爲世人所不見，此其理予取證於斯賓塞氏 Spencer之言羣學，以倫敦泰晤士報瓦爾特所製印機爲喻羣理進化。謂該機每小時能印一萬六千番，敷墨斷紙，摺疊出入，一切皆機所自爲，所須人力甚寡，卽爲羣中之一果。乃曰，自吾學觀之，彼所知者卽機言機已耳，卽較他人深造，亦不過識瓦爾特製爲此機之艱苦層折，用意切密，構造勤劬，所積思累試，卒成是機者，至矣盡矣。顧獨

謂是機爲羣之一果，問何不出於餘洲他國，獨見於吾英。則向所謂知此機者，乃眞不足道，而所不知者，致無窮也，（略）夫是機所用之紙，乃連卷成軸，伸之至數十里不絕者也，使無此紙，其機又無用，而所以爲是紙，與所以製是紙之機，非一蹴可致者也，故前數者，皆所待之材與器耳，而是材是器，豈無待而遂有歟。凡所以爲鐵，凡所以爲煤，凡所以爲工業，凡所以爲人巧，必具必周，且特數其形下者耳。若其形上，則工欺材譎，不能爲微至之業，力窳智劣，不足與要妙之功，是以哲匠碩師，非隨地可生，凡國能有者也，其通微之智，其不苟之良，凡名機利器所待以成者，皆資甚深之教化，甚隆之治功，與夫甚安之國勢，甚休之民生，而後見於其羣，否雖竭慮盡氣，求之必不可得。此興業於南非野蠻之鄉，開物於東亞淺化之國者所共悉。故此區區一機也，於科學則必有形數焉，必有質力焉，非四者所造皆至深，則其物不出，而印報之機，又非徒鬥巧銜奇而已。民歲出數十百萬金資以立事，又非徒以觀美也，一時八刻之間，必求數萬番報紙立出，以待布者，亦由讀報之人衆耳，晨餐甫畢，卽求知國事天下事之何如，卽此心習，夫豈五洲之人所同具者。然則卽此一機，明於羣理者，足以覘人國於至深，嗚乎，豈徒然哉，是故以瓦爾特印機爲羣中之一果，則極所由來

之致，脫腕難書，必經數千年云天演化，野蠻任情苟簡之習，而轉爲憂深慮遠自由望進之風，其政其教其學，不獨爲僂野者之所不圖，實且爲篤故嗜常者之所無見，夫豈心能甚簡，慮機甚淺者所能達也哉。（上本嚴譯羣學肄言）

上爲斯賓塞氏本瓦爾特印機爲喻，可知其國如爲淺化鄙陋之民，亦無此機之製作，科學發達之邦，必在於政教進化之治，而政教進化之功，必賴民族道德甚深，始收其效，物質之明，有資於精神文明，其相互關係，豈淺鮮哉。

由上觀之，本條政綱規定，本吾國固有之道德文化，吸收世界之科學知識，爲教育政策，其價值可以概見。閱梁啓超氏歐遊之印象，更足見西方物質文明偏重之弊病。而此政綱規定，不獨爲一國所應爾，實示世界教育之模範，雖然，淺者或疑吾國此次戰禍結果，飛機之不多也，大砲之未習也，失敗在於物質，而不在於精神，噫其然豈其然乎，黨政府執政十二年有奇矣，古人所云十年生聚，十年教訓，爲期非不當也。而曷爲若是以喪師，若是以失地，無他，有無德之人民，消極以養成無德之政府，於是今日市井交易之徒，冠冕登場，明日卽建華廈，蓄私妾，貪污彰聞，不以爲怪，考試院，監察院，皆空有其名，藉騙民衆，不聞

用一士，是由考試而來，不聞劾一官，是自監察而撤，豈物質之失敗哉，實吾國固有道德文化絕未顧及也。

吾國政治不進，在於民德，予非今日而言矣。昔在辛亥，予每念君主廢而爲民主，中間過渡，非竭力提倡民德不可，曾以是致書民立報遜初論之，是以癸丑居檀，曾致書孫公中山主張三民主義，而加入民德主義，當時曾載入予之革命言行錄，爲湖北熊君尙父於民國五年四月與予之中華民國憲法勸議合刊，在東京出版，茲錄之如次，以供學者之研究。

癸丑之役，予自美得中山先生電，率飛行家譚根氏回國效力，旋獲國內失敗之訊，予遂居檀香山，以經過情形，函達孫公，旋得孫公覆函，大意以袁氏帝制野心，吾人不得不留於海外，並言民族民權兩主義已達，吾人宜致力於民生問題。至美洲致公堂籌餉局之軍餉，於革命成功，未能籌還，命予爲解釋之云云。予得函後，致書孫公，論列民族民權兩主義，吾人絕未達到成功，因吾人所認民族主義，非推倒滿清爲已足，必內之使吾中華之五族共和國結，外之使吾國五大民族之立國，已確立於大地，而不受其他強國侮辱，與各民族平等。（孫認民族主義已達，可於總理全集手草中華革命黨章，不列民族主義足證之也），至民權主

義，則更未具雛形，現在徒有共和之名，而無共和之實。上焉者以專制官僚執政，無異於前清。下焉者，則人民智識多未諳參政之意義，故吾人爲進行民權主義，必先去專制之惡政，培民智以參政，方能完吾人義務，若夫民生則爲吾輩所抱之終極目的，然非民族民權達到，無由邁進。但吾之意，尙有未盡，則吾因世界民權政治之腐敗，與乎民族國性之疲弱，及民生主義之實施，自非於人民道德，培養有素，難期收效。故吾每念君主之治，主於威，民主之治主於德，最憾則爲威去而德未進，中間過渡，末由善其後焉。是以予近日發爲四民主義之理論，卽加入民德主義，欲就商於當世賢者，今略就鄙見，關於民德主義與民族民權民生，其連鎖有不可斷者理由如次。

(一) 民德與民族之關係

吾黨所標之民族主義，淵源於明末受滿族之屠戮我漢族，爲謀復國運動，因而排滿，後因吾國疆土，滿蒙回藏諸族，均生於斯，食於斯，聚國族於斯，爲謀政治團結，達國家生存，倡爲五族共和，則今日吾人所主張之民族主義，與排滿論較爲廣義。故民族主義者，實卽由家族伸張以愛家族之觀念，而愛漢族，以愛漢族之觀念，而愛五族，其愛之出發點，質言之，謀國家之生存也。故吾人民族主義，實與國家主義，

無多分別，所異者，國家主義是否爲單純一民族之國家，而吾人注重於五大民族團結，乃能達國家生存，斯則不能不標民族之義而已。職是之故，則民族主義之演進，苟無民德爲之陶冶，從民族對外言之，其民族強者，必至膨漲，逾越生存權之必要，舍正義以侵略他人之國家，縱暴怒以廢滅異種之民族。其民族弱者，必失奮鬥防衛生存之範籬，寢至倚賴爲生，苟且圖存。吾人從其近而小者，社會國家之起原，與夫家族主義之見於我國，往往有因姓族而屠殺，可見一斑。故民有其德焉，若者爲民族生存權所伸張，若者爲民族生存權所限制。對外毋汜濫爲排外復仇之結果，對內指導國內民族之團結，以謀樹立自由平等之國家，發揮吾國固有之道德，如忠孝節義仁愛和平禮義廉恥，吾國先賢之嘉言懿之，以適應民族生存於環境。此在吾國歷代之精神，有其固有民德，與西方各國偏重物質生活，大有不同。而今日所異者，則五族團結立國之義，非盡量陶冶，曷收其功，更充而至於對外，則民德之於民族也，人人自愛其民族，同時亦尊重他人之自愛其民族，已立立人，始爲完全之民族主義，故曰民德與民族有密切關係也。

(二) 民德與民權之關係

當夫武漢軍興，會貽書遼初，論共和根本上之關鍵有

曰，君治主於威，民治主於德，苟非然者，國雖有法，徒滋紛擾，吾國既排君治而去其威，欲達民治，非進德不可，誠以君治時代，法立有凜然不可犯之君臨乎其上，有威以維持法之中心，雖其民未皆進於德，而有憚乎其威，有不得不遵之之勢。若夫民治，人人皆平等，人人皆自由，誰復敢以威加之，於是以威爲維持法之中心已失，不得不易以德，各憑其良知良能，爲維法之大本，斯而後法之中心不墜，民治斯乃日進云云。吾黨民權主義，乃應世界政治思潮，推倒五千年之君主制，而易爲民主制。則民權主義，質言之民選代議之政治，而運以選舉罷免創制複決四個參政權，成立五權憲法之治權也。夫如是必一國之內，參政者知守法之可貴，從而運用四權，不受富貴所淫，貧賤所移，威武所屈，以法爲代君之威臨其民，而後四權不因賄而釀成富人政治。至治理者方面，亦知法之可畏，明乎國家法律爲生存權之要件，不能有苟且沒德逾越之行，然後治理進而國族立於大地，故曰民德與民權有密切關係。

(三) 民德與民生之關係

吾人所標之民生主義，因鑒於世界富豪政治，而釀成社會革命，爲免將來之流血，謀根本改造一國之經濟組織，以達民族民權兩主義之實現也。

至其進行綱要，曰平均地權也，曰節制資本也，曰廢除遺產也。苟無民德以植其礎，吾國實未達到貧富懸殊之階級，必將疑爲國家與民爭利，甚乃因是而懈愛國之心，故必爲德以育之，明乎經濟平等之原理，認識羣生互助之必要，闡發吾國先聖所詔示禮運大同一章之義，有曰，「大道之行，天下爲公，選賢與能，講信修睦，故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者，皆有所養，男有分，女有歸，貨惡其棄於地也，不藏於己，力惡其不出於身也，不必爲己，是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作，故外戶而不閉，是謂大同」。斯則又何嘗不先今日歐西社會主義家，而在數千年已有闡發，故吾人之啓發國民，不必盡取資於歐西社會革命之理論，而以此陶成民德，遵奉先聖之嘉言，斯而後對於平均地權，節制資本，廢除遺產，爲實施之務，乃獲其順利，故曰民德與民生有密切之關係。

以上爲闡明民德主義與民族民權民生，其關係已如此，則民德主義，已得其綱領，至於如何以實現，則非於異日詳論不爲功。要而言之，三民主義之實現，若舍民德、望其成功，尤之輔車前後四輪而缺一者，未知先生以爲然否，居槽無事，不覺述之縷縷，芻蕘之獻，當

否錫我南針，幸甚幸甚。

上述本政綱之要旨，適與予在二十五年前提倡民德主義，其意義正同，而予所云三民主義之實現，若舍民德而望其成功，尤之輔車前後四輪而缺一者，今日黨政府之結果，不幸爲予言中矣。是以吾人對於此政綱之重要主旨，其可忽乎，茲爲教育之實施，促使本政綱實現，略述其要目如次。

(一) 政府應通令各省學校教育，以本政綱標示講室。

(二) 政府於教育部宜特設東方文化研究會，編訂提倡東方固有道德之書籍，爲學校之教材。

(三) 政府設立通儒博學館，延攬中西積學士林入館，注重中國典籍科學化，融會東西文化，成一中國學術獨立系統。

(四) 政府提倡孝行，訂爲褒獎專條，通令各地長官，宣示人民訪有孝行，應卽舉報示獎。(因共產主義與孝行最衝突，吾人防共最要在此也)。

(五) 教育部起草學校會考規程，並會考獎勵法規。(對於教育人員無論教員及教育行

政人員均連帶負責獎勵懲處及之)

(六) 教育部重訂大學中學小學之法規。

(七) 政府應注重職業教育，分別鄉鎮城市，設立職業學校及設立半日學校，以便利工商之年長者。

(八) 政府對於教育制度，宜確定文實分系，縮短普通學科年期。(例如規定國民教育為義務教育進至中學即分文實科及甲種職業專科以求實用)

(九) 政府延聘通儒，將中國固有道德為主，西方道德為輔，編訂中國經學新讀本，恢復小學讀經制度。

(十) 改善中國家族制度，於民法親屬內修訂。

維新政綱原論

第九章 度支

政綱八 財政謀收支適合以減輕人民負擔節省冗費以增進全國福利從前不急之建設苛細之捐稅凡爲人民言者悉
罷除之

談財政者，必曰開源與節流也。然在此鋒鏑灰燼，哀鴻遍野，固無流之可節，更難言源之卽開，是所以昭示信於國人者，正如宣言不敢空談治理，高語富強，以欺我困苦顛連，九死一生之民衆。故財政上如整理鹽稅，田賦，公債等重要問題，雖爲財政政策必要之進行，而一時未易談到，祇先謀收支適合，期無濫取暴征，示天下以大信，斯爲政之本也。

此綱以收支適合，爲財政實施之原則，而條件有三：卽一、節省冗費。二、罷不急之建設。三、除苛細之捐稅。

何言節省冗費也，本來維新政府初建，原未有如何冗費，惟鑒於歷來政治組織之機構，人員與機關極多，而負責推動，反不見行政上之效率，故先以此爲倡導。例如黨政府之行政

，在中央國府，置多額之委員，而皆不管理政務機關。行政院劃分外交，內政，財政，軍政，海軍，參謀，實業，交通，鐵道，教育共十部；而又有僑務委員，建設委員，經濟委員，軍事參議院，軍事委員會，財政整理委員會，內外債務整理委員會，主計處與其他航空署，兵工署，衛生署，此種機關原有因其性質，而併入各部，而各部之中又可合併，如海軍參謀，可以併入軍政；鐵道可以併入交通，是其例也。予尙憶黨政府於某次，開中央全會報載有石瑛提案，請縮小軍政組織，以免虛糜國帑，謂「五院制度原期於憲政時代實現，目下爲時尚早，兼之財政十分困難，似可裁撤，但行政與立法，事實上或有保留的必要，擬將司法，考試，監察三院，立時決定裁撤，以符革新政治與民更始之意。海陸軍部，當令併爲軍政軍，鐵道交通無分別存在之理由，其餘衛生署兵工署可縮小爲司，而各省政府可將廳廢除，改爲省公署之組織，在於省公署內分設行政，財政，建設，教育四科，以所節省之行政經費，一部分彌補預算虧空，一部分爲推廣建設與教育之用云云。」石氏此項提案，參以予上述各會署，可以併歸各部，則一年行政經費節省一半，焉用每年入不敷出，以公債爲抵補之慮，况裁併聯枝機關，縮短行政組織，以重祿待士，其行政機構較爲健全，而負責分明，較易收

指臂之效率，故維新政府行政院之組織僅爲外交，內政，財政，綏靖，教育，實業，交通七部，此殆鑒於黨政之太糜國帑，駢枝機關，故爲緊縮政策，以節省冗費也。

何言罷不急之建設也，當黨政府未失敗時，人每讚嘆其都市建設之進步，予輒譏其皮毛不急之務，在此軍費債務，國民負擔與國交緊急時期，認建設原則有二：一爲生產之建設；一爲國防之建設，舍此二者均非急務。例如黨政府之於南京，一鐵道部糜費數百萬，中山陵道路糜款二百餘萬，其他各官署之建造，既非謀合署辦公，以節省時間利便之經濟，更無各建堂皇大廈之必要，而黨政府之建設，無一合於政治原理可見一斑，維新政府誠之，則今日爲吾人認爲不急之務，自當罷除。雖然何者爲在此烽火之餘，急於建設者，此則在第四政綱保民之政，第五政綱興業之政，第六政綱厚生之政，第七政綱植材之政，已詳言之，可不再述也。

何言除苛細之捐稅也，所謂苛細之捐稅，乃維新政府以前，地方上種種雜捐雜稅，此項捐稅名目，有由從前積弊重征，習以爲例者；有由地方士紳，假教育慈善之名，附加正稅征收者；又有以地方公安爲補助團警徵收者，大抵不在田畝內，附帶徵收，則在稅契內征收，

往往有附加之外。另爲征收而比正稅負擔更重。此每爲中央政府所不知，故黨政府頻年亦以廢除苛捐雜稅，宣示國人，而所受賜者甚淺，卽如二十三年黨政府財政部通令，其認爲苛捐雜稅者六；一、妨害社會公共利益；二、妨害中央收入之來源；三、複稅；四、妨害交通；五、爲一地方之利益，對於他地方貨物之輸入，爲不公平課稅；六、各地方物品通過稅。惟黨政府功令迭頒，究乏執行實力，是以吾人爲謀補救，宜規定苛細捐稅標準，一、財政上標準，凡收入無多而用途不正當者；二、經濟上標準，凡妨害生產，或阻滯交通者；三、行政上標準，凡手續繁重，或徵收費過鉅者；四、負擔上標準，凡負擔不公平，或重複征稅者，由財政最高機關先通令執行，次則派員調查，並訂爲徵處法令，如是方不成爲具文，則政綱所言除民害者，庶有實現之日也。

以上爲謀收支適合之條件，乃從消極方面勿爲濫收濫支之弊病，雖然國家財政，非量收爲支，乃量出而入，爲財政學上歲出論之一大原則，其原理國家與個人不同，個人經濟以量入爲出，有餘則爲個人之積蓄，國家財政之支出，乃取之於民，必有支出項目之預算，而後爲征收之限額，如所餘過巨，自係無項目無預算之征收，有損於民，故財政原理，以國家收

支適合爲原則，換言之，經常歲入必以之充經常歲出，臨時歲入必以之充臨時歲出，在相當範圍之內，亦有以經常費充臨時費者，但預算上決不便收支相抵後，尚有餘剩或不足，此收支適合之原理也。然事實果能如預算之所期否，從發生剩餘方面原因有三：一、因估計歲入時，留安全率過多；二、因意外之原因，致有不用之經費；三、因整理財政勵行節減是也。此關於收支不適合而發生剩餘金，此項剩餘金用以經營新事業，用以廢除惡稅均無重大之研究，而最關係者，爲收支相抵不足也，此不足又分爲預算內之不足，及預算外之不足。預算內不足之原因三：一、因稅收延期，政府不能於預定之時期收入；二、收入雖能依期，而支出超過預定額；三、租稅收入不一，如上年度收入較少，下年收入較多，至預算外不足，其原因有二，一、經常歲出之膨脹，二、臨時歲出之激增。以上關於預算內之不足，可以國庫或短期借債救濟之，而預算外之不足救濟，經常歲出之膨脹，非爲增稅不可，而救濟臨時稅出之激增，自以舉行公債爲得計，此一定之財政政策也。

雖然以今日現狀，謀收支適合，一方面減輕人民負擔，而一方面須保持收支適合，又非貿然而可以達者，必一方面確定財政收入之方案，一方面實行預決算是也。茲分別略言於

次：

甲、確定財政收入之方案

一、劃分國地財政，樹立整理權責

財政上劃分國家收入與地方收入之標準

者，所以樹立發展財政之權責，而由此始收稅源之效率。通常劃分之標準，以凡具有全國一
致之性質屬於大宗收入者，列為國稅。具有因地制宜，或為一地方特殊收入者，列為地方稅
而黨政府於十七年，亦曾為劃分之公布規定國稅為：一、鹽稅；二、海關稅及內地稅；三
、常關稅；四、菸酒稅；五、捲菸稅；六、煤油稅；七、釐金及一切類似釐金之通過稅；八
、郵包稅；九、印花稅；十、交易所稅；十一、公司及商標註冊；十二、沿海漁業稅；十三
、國有財產收入；十四、國有營業收入；十五、中央行政收入。至地方稅：一、田賦；二、
契稅；三、牙稅；四、當稅；五、屠宰稅；六、內地漁業稅；七、船捐；八、房捐；九、地
方財產收入；十、地方營業收入；十一、地方行政收入；十二、其他屬於地方性質之現有收
入，同時並規定，將來新收入之劃分，以所得稅，遺產稅歸國家收入；以營業稅，市地稅，
所得稅之附加稅歸地方收入，此係當時未曾裁厘，及關稅未自主，故尚有常關稅厘金等名目

，而菸酒捲菸未合爲統稅，故現在可認爲劃分者國稅最大者爲關鹽統三稅並印花稅，菸酒費稅，釐稅（不知民國十七年何以未列此稅也。）郵包稅，交易所稅，公司及商標註冊稅，沿海漁業，至地方收入，除照上述十七年所公布外，自當擴大營業稅，將牙稅，當稅，屠宰稅附入，一如統稅制度較爲得當。然此爲稅制問題，要而論之，研究劃分之原則，一、稅源屬於全國一致之性質者，以屬於中央爲原則，而屬於地方爲例外；二、稅源爲大宗之收入，而須地方整理較爲便宜者，歸於地方征收，而以餘額解歸中央；三、地方財政，以不妨中央稅收及爲地方興革，經中央認可得爲增加新稅，以發展地方之自治。以上黨政府所劃分，核與上開原則無大相違，例如田賦，各省土地優劣不同，經界極待整理，歸於地方，使其感覺改良土地與地方有切身之利害，勢必至於增加收入。如沿海漁業稅與內地漁業稅之分劃意義亦同。雖然吾人曷爲急於國地財政之劃分，蓋治理之功，非一人一機關可以奏功，是以中央須定劃分之綱領，而設官分職，各司其整理之權責，屬於國家者，如何整理，屬於地方者如何發展，究應由中央於劃分之後，以整理方案指示地方辦理，抑應由地方造具整理方案，呈奉中央核示，更或由中央開一財政會議以謀如何劃分，如何整理，此爲實行政綱必有之程序，

而後可達收支適合之目的。際此地方禍亂之餘，中央財政，務求縮短，地方財政務求復興，然欲復興地方，非徒托空言，亦須中央財政充裕無從入手。欲求充裕中央財政，又非從地方財政整理不可。故在此政府革創時代，似宜由中央劃分國地財政，以整理方案，督促地方實施爲第一期，待秩序恢復再開全國財政會議，提出國地財政整理方案爲第二期，而整理權責，宜迅訂法規，以確立基礎，始於收支適合可期而待也。

二、整理外債，計劃確定清理年期

吾國外債，可分賠款及借款言之。屬於

賠款者，卽庚子賠款根據辛丑和約而成，實卽不平等條約之一種，以廢除不平等條約言之，早在消滅之列。查該賠款總額爲關平銀四萬五千萬兩，應受賠款爲英、俄、德、法、美、日、意、比、荷、西、奧大利、瑞典、挪威、至匈牙利賠款附於奧，葡萄牙賠款附於英、俄、占百分之二十八以上，德占百分之二十以上，法占百分之十五以上，英占百分之十一以上，日美均各占百分之七以上，意占百分之五以上，比占百分之一以上，其餘各國不及百分之一。此種賠款，如果外交稍有方略，早在消滅，一、賠款並非現金借入之債，係一種賠償性質，無論法律上是基於故意或過失，乃係以對象之滿清負其責任，雖民國成立時，吾人曾宣言

履行，但係指合理合法而言；二、近年德國對於歐戰賠款，倡言以楊格計劃延長至五十九年，令尚未出世之德人負擔，不合於理，因而不付，是賠款不付在國際有先例可援，庚子迄今三十八年，爲期甚長，以德爲例主張廢棄，亦有理由；三、查原賠款額爲關平銀四萬五千萬兩，而結至民國二十二年六月底止，尙欠國幣十萬零七百九十三萬一千九百九十六元，（根據新中華一卷十七期）以本息計算此項賠款，既非借債，何息可言，亦不合理，此外債中屬於賠款原可廢棄，所幸此項賠款德奧部份，因歐戰結果而消滅外，美、俄、英、法、荷、比、意等國賠款餘額，亦均經各國次第退還，交由中外合組之各種委員會支配應用，（如中美委員會，中俄特別委員會，中英庚款董事會，中比委員會，中意委員會，中荷委員會等；）似此國庫對此負擔甚爲輕微，然此項退還之賠款，皆有協定用途，在財政部之債務費項下，仍列爲歲出，在關稅收入項下撥付，吾人整理縱不能根本消滅，亦宜廢除利息計算，以求迅結，此整理賠款計劃也。

至屬於借款之外債，據二十四年中國經濟年鑑所載如次：

（甲）關稅擔保之外債（截至民國二十三年六月底止）

| 名稱 | 幣別 | 原借額 | 償還額 | 結欠額 | 合國幣數 |
|-------|----|------------|------------|------------|-------------|
| 英德續借款 | 英金 | 15,000,000 | 9,926,875 | 6,073,125 | 97,136,000 |
| 善後借款 | 英金 | 15,000,000 | 3,094,040 | 2,905,960 | 350,495,360 |
| 小計 | 英金 | 41,000,000 | 13,020,915 | 27,979,085 | 443,631,360 |

(乙) 鹽稅擔保之外債 (截至民國二十三年六月底止)

| 名稱 | 幣別 | 原借額 | 償還額 | 結欠額 | 合國幣數 |
|--------|----|------------|------------|------------|-------------|
| 英法借款 | 英金 | 5,000,000 | 3,750,000 | 1,250,000 | 110,000,000 |
| 克利斯浦借款 | 英金 | 5,000,000 | 518,893 | 4,481,107 | 71,697,722 |
| 小計 | 英金 | 10,000,000 | 4,268,893 | 5,731,107 | 181,697,722 |
| 總計 | 英金 | 51,000,000 | 17,289,808 | 33,710,192 | 555,329,072 |

(附註) 折合國幣數，係按每磅十六元計算。()

上表為計至民國二十三年六月底。計欠外債為國幣五三九,三三一,〇七二元，核與民

國二二年十二月底欠外債爲五五三、五八五、〇五六元，則每半年度償還一四、二五三、九八四元，由民國二十三年六月底以後迄去年戰事之前八個半年度爲已償還一一四、〇三一、八七二、是黨政府至開戰時，結欠應爲四二四、二九九、二〇〇元，倘黨政府由二十三年六月以後對外未舉新債，則此外債不過爲四萬二千四百二十九萬餘元，爲數甚微，以吾國關稅每年三萬六千六百餘萬，鹽稅每年七萬七千三百餘萬元，整理合法，倍其收入，亦不難事，則區區外債一次償本不難事，無如當此鋒鏑之餘，此兩年收入決爲大減，故外債整理應即與各友邦將關鹽兩項收入，暫移爲國家銀行基金伸長清償年期，俾得籍銀行金融之力，發展農村經濟，此爲外債整理計劃之刻不容緩者也。（至於內債整理更非於銀行成立不能進行，故於此略之。）

三、改良賦稅制度，杜絕征收流弊

改良賦稅制度，本有兩個目的，一爲增

加稅源收入，二爲杜絕征收流弊，以前一個目的言之。從吾國各種賦稅現行制度觀察，殆無一不從新整理不爲功，卽如關稅，關於稅率之應斟酌國際市場，隨時變易，鹽稅關於運輸統制種種改革，田賦關於各地征收方法不合科學化，皆在在有研究改良之必要，恐非在本編所

能盡其萬一，故予於此欲言者，指後一個目的而言，蓋以在此戰後經濟發展未盛之時期，不能希望有大量收入，而征收區域散漫，行政系統未獲健全，故若能注意於流弊，已足爲收支相應，其他稅制之根本改革，另爲專書論之。

如何以使稅制改良，而免征收流弊，一則從稅之本體上改造，一則從稅之行政上嚴密，所謂稅之本體上者，卽如吾國現行之關稅，係以內外國之通過取名關稅，其實一種內外國境之通過稅，而所徵者之種類，無論消費稅奢侈稅，均附麗於關稅征收之，近年統稅乃卽集菸酒，棉紗，火柴，水泥等而統一征收，以免征收費之節省，意義相同。近人研究稅制有兩種變化，一爲分別化，一爲合併化，其主分別化者，以社會上，經濟上，政治上之情形變化對於某種應征新稅，或因戰事對某方面加重稅則，或特別征收不能一律，如此易於自由伸縮，並使人民負擔，有易於不知不覺中，盡其義務者；而主合併化者，因一國稅源之發展，往往初爲臨時稅，繼變爲經常稅，或於征稅附加數額超過原來征收之額，故爲綜合整理，使性質相同，或征收手續相同，併合爲一稅，例如上述之統稅，及予前言應將牙稅，當稅屠宰稅併爲營業稅是也。以上予以杜絕流弊，取合併化，優於分別化。今試論合併化稅制之理論，如

次一、稅捐名目繁多，易使人民發生一種認為濫征之惡念，綜合各種同性質或因征收利便併合爲一，而惡念可以消弭。二、併合征收則機關人員均可節省，一年節省財務行政費甚巨。三、征收機關太多，而監督稽核不易着手，則流弊叢生，無從知悉，此爲併合易於監督。四、如分別化之方法征收，財務行政人員必多，而經費大，經費大即官俸薄，即是啓作弊之門，若重祿厚俸，人縱不畏法之可威，而慮職之將奪。故爲改革稅制，從稅制本體上有兩個要義：一是從各種稅爲合併化；二是逐漸施行直接稅，如所得稅遺產稅，因直接稅之流弊較少也。至所謂從稅之行政上者，即將改良稅制之進行，於國地財政劃分後有兩事應爲注意者，一爲財政之行政各級機關，應將征收概算調查報告，及陳報征收方法如何可免流弊，如何可以達征收之目的；二爲速訂會計法，以監督各級征收機關，而杜絕征收之流弊是也。

四、發行生產公債，藉謀收支適合

近代財政學者，恆認收支適合論中應討論者，僅爲不足問題，而解決不足問題之方法，卽爲公債，是以認公債論亦名收支適合論，換言之，收支適合論中，除討論公債外，別無其他方法可言，以公債論名收支適合論，卽爲名實相符故予於上述救濟臨時歲之出激增，自以舉行公債爲得計，乃一定之財政政策，

但於此有應研究者，國家之發行公債，其屬於歲入乎，抑為歲出乎，從其募集之時，為一種臨時大宗之收入，質言之，謂為預支之收入，若從其付利還本之時，又為一種臨時大宗之支出，質言之，即為事後之填補支出，故公債之作用，既為收入又為支出，而結果乃達收支適合之目的，此言收支適合，公債之用不能略也。

尚有說明者，公債有廣狹二義。廣義者，如國庫券，信託金，保管金，郵政儲金，暫時借及公債券均包括之。而狹義者，專指公債券言之，茲所論者為狹義者，故成立要件有二，一人民對於國家財政之信用，二金融市場之存在，此要件不能缺一，否則公債不能成立，必使國家政府組織健全，行政有效，信用乃著，人民始信公債，又必使金融市場，如銀行證券交易所完備，然後承受公債與流通公債，舉行公債之先須注意於此也。

此言生產公債者何，蓋黨政府歷年舉債多為不生產者，以致內債達二十萬萬三千萬元。

（見文匯報十二月九日財政部發言稱特附錄於后）國民對於公債久不信仰，而其募集乃得進行者，憑銀行界之維持而已，是以今日發行公債，非示以償還担保之信用不可，予之私議公債之發行，一方面因為謀國家財政之收支適合，而公債吸收之游資，用於生產一方面，亦

爲減輕人民負擔，例如吸收游資，經營國家企業，就原有江浙之茶絲，以政府統制經濟之政策行之，則所獲利潤足補國家收入，而人民租稅，其屬於貧民負擔，可以減免。又如田賦整理，經濟界苟能切實舉行同時復興農村，將見田賦收入加倍，而農村經濟發達，國家收入必增，故以此名目，發行茶絲公債，整理田賦公債，以茶絲公債爲中央收支，以整理田賦公債爲地方收入，使之各負其生產與徵收之責任，人民因明白生產之實在，公債信用不患不固也。

吾人鑒於黨政府，在南北統一告成，因籌撥中央銀行資本及中國交通兩銀行官股，於十七年十月以德國退還賠款爲担保，發行十七年金融短期公債三千萬元，又因武漢施行現金集中政策以後，漢口中央中國交通三銀行，鈔票流通停頓，亟須整理，同時以關稅餘款爲基金，發行十七年金融長期公債四千五百萬元，此爲黨政府之往事，現在關稅餘款儘可提爲發行公債之基金，各友邦當不能有所反對，而用此發行公債生產，猶爲國民之所同情，未知當局以爲如何乎？

（附錄）民國二十七年十二月九日上濟文匯報載，路透社重慶電，財政部發言人，述及

中國之財政地位，謂日本目前之國債照正式匯率計之，約多於中國三倍，中日戰爭之前中國之國債約及四十五萬萬元，合英金二萬七千三百萬磅，其中約百分之六十爲內債，總數四分之三歸財政部司管，餘爲鐵路借款。（中略）財政部司管之債務，在民國二十六年七月一日共約二十九萬萬四千萬元，其中外債占九萬一千萬元，等於全部百分之三十一，包括庚子賠款在內，內債約佔百分之六十九，計爲二十萬萬三千萬元，就有特殊担保品之主要三項觀之，二十五萬萬元，乃以海關收入爲抵，三萬二千五百萬元乃以鹽課爲抵，一萬二千萬元乃以統稅爲抵。民國二十七年，此項債務，外債方面，全年須付一萬零四百萬元，內債方面，須償付一萬五千八百萬元，前鐵道部與交通部所負之債務，即爲在財政部以外者，約九萬萬元，此項債務民國二十八年到期者，約五萬萬元，戰後發行之債券計有民國二十六年，民國自由公債一萬萬元，桂省公債一千七百萬萬元，民國二十七年鐵路債券一萬五千萬佛郎，民國二十七年海關金單位金債券一萬萬元，折合美金五千萬元，英金一千萬磅，民國二十七年國防公債三千萬元，指數共約十五萬萬元，至於日本在同一時期內發行之債務，據所得之情報，共約日金七十萬萬元，中日兩國

目前之債務相比較，中國共約六十萬萬元，日本共約日金一百八十萬萬元，以此數字爲基礎，中國人民每人僅負債十三元，日本人民每人約負債日金二百六十元，故日本人民每人負債之數，已增約日金百元，而中國每人僅增三元云。

乙、嚴密財務支出之管理

一、健全會計之監督 會計監督，又名財政監督，凡屬立憲國家，對於國家會計必訂立會計法規，嚴密訂定，且有以之爲憲法之一部份者。誠以國家財政整理有條不紊，始令人民信仰，通常監督機關分爲三種，曰立法監督機關爲議會，其職權制訂財政法規，議決預決算案。曰行政監督機關爲財政部，其職權監督財務行政，及依預算案核實收支。曰司法監督機關爲審計院，通常獨立於內閣國會之外，依據法令執行其財政上之司法職權。至監督之方法，又有所謂事前監督，與事後監督，前者爲議決預算，及支付命令未到國庫前，須經審計官之核准也；後者爲議決決算，及收支事竣後，政府執行財務是否合法，由審計院審查判決是否，與預算法令相符也。立憲國家對於三者，均爲分立機關，訂定法規各本其監督之權責，由中央以至地方各級政府，實施其監督職務，始達財政上收支適合之效果，苟有一機

關機失其活動，則財政方案必至徒託空言，此三機關所以又名爲會計機關，以其均爲計政之關，茲將三種監督機關各國不同者，略言於後。

(一) 爲歐陸式的

即指歐洲大陸各國，普通採用者，由財政部長根據各部經費概算書，及收入計算書，彙編整理造具預算案，提出於國會，國會得爲增減之議決，其收入須由徵收機關徵收，存入國家銀行，支出須由財政部長，依照會計手續發一支付通知書於國庫照付，支出後在一會計年，由財政部與國庫編造總決算報告於審計院，或會計法庭，審計院，或會計法庭，審查完畢將審查案連同總決算，送交大總統轉送國會議決之。

(二) 爲英國式的

此乃由財政部長，編製預算案，提交內閣會議通過後，再由財政部長，以內閣名義提出於國會，國會對於預算案限於得爲減削，而不得增加，其收入，則由徵收關以存於英倫銀行，支出則由財政部長，依照預算案送經費請求書於審計長，經其核准後，再由財政部發支付命令於會計長，在每會計年度，會計長將簿據送交審計長審查，由審計長審查完竣，造成決算，報告送交國會，經國會審計委員會審查，提交國會爲最後決之。

(三) 爲美國式的

此由財政部長，造具預算案，呈送大總統發交總統府之預算局，由局審查，送交國會，國會對於預算案可以增減通過後，卽爲成立，收入則由徵收機關徵收存於國庫，支出以財政部長之支付通知書，經審計長核准，始由國庫長照付，每會計年度，審計長審查完畢，編制決算報告，送交大總統，轉送國會通過之。

上略述各國對於財政監督制度之嚴密，足資借鏡，在此政府雖屬草創，要不能不示以模範，宜以財政部爲行政監督，訂嚴密的系統的法規，使行政上對於縱的爲各地方，對於橫的爲各部，應使受會計制度之監督，以立法院之財政委員會，爲財政上立法之監督，預算決算均經立法院之通過，而決算無論當否均提付於會計法庭宣告之，使會計法庭隸屬於司法院，以示財政預受立法行政司法三機關之參與，而符三權鼎立之精神。至平時應否設置審計院，爲財政上司法監督，及備事前監督之任務，均關重要之問題。如認爲有設立必要，則以獨立於行政立法之外，始爲合理，否則附於財政部設立審計委員會而以受立法院之財政委員監督，亦一權宜之辦法也。

二、厲行現計之分權

現計者，乃預算經過議決，而財政機關按照預算案爲支

付之現計也。吾人若能於現計制度系統分明，權限不混，事前獨立之監督，似非必要，誠以預算既經立法之決議，而不按照預算爲現計者，又有懲戒法條，則事前惟有重其職權於行政監督之機關，是以現計制度應爲注意者二。一，強化出納統一於國庫，卽所以統一國家財政之收入，無論爲獨立金庫制，或委託或存款，苟能使一國收入之機關統一，則財政上固收統一之效，而亦杜徵收廢弛之弊，故宜訂立統一出納法規，以資行政各級之遵守。二，徵收與使用之現計制度，宜爲分立。查各國對租稅徵收機關，與收款機關，兩不相混，徵收機關僅負催促人民納稅之通知，而無權直接收進稅款之權，人民將應納稅款繳付代理國庫之銀行。至各國對於使用款項，其命令支付機關，與現金支付機關分而爲二，由命支付官發給一種支票，而現金支付歸代理國庫之銀行，權限不能相混，如有舞弊容易查悉，故現計關於出納徵收，宜爲分權也。

我國從前關於徵收機關，與收款機關命令支出與現金支付，往往同一機關，決算之時無從稽核，時有上級調查弊竇，下級臨時彌補舞弊私飽，習以爲常，黨政府執政時代，關於財政上之三種會計監督，雖會在形式上訂有法規，置有機關，而絕少依期辦理，如屬於行政方

面在中央，雖似以中央銀行爲國庫收付，而中央銀行不立於財部之外，其總裁卽爲財政部長，已屬相混。至對各地方之監督，因省政府自改委員制後，財政廳長爲省政府委員之一，受省政府之指揮監督，其機關已非直隸於財政部，統屬既殊，監督職權之行使，縱有條文亦多窒礙。他若屬於立法方面之監督，雖有立法院之審議預算，規定於預算法內，而絕少依期送交預算案，立法院既不以此爲重要之任務，鮮聞對預算決算有如何之意見。屬於司法方面之監督，雖有審計部隸於監察院，並訂有審計法，而奉行不力等於具文，（且慣例乃向中全會報告，故立法院監督權甚薄，而中央全會開會時間匆促，何能審查完善。）是以黨政府之財政濫收濫支，公債募集，非經人民之同意，故國地財政劃分經年，而收入難得正確，吾人今日刷新宜強化出納，統一於國庫，並使徵收與使用之機關，各別訂爲嚴密妥善之法規，庶達收支適合之目的也。

三、規定預算之編制

預算者，政府本於一個會計年度推定之歲出歲入，在該年度所擬定之一種整個財政計劃，提經議會之議決，以實施其收支者也。以預算之作用言之，因預算之規定歲出歲入，政府乃有財政計劃之責，人民乃有財政監督之權。以預算之理

由論之有六。一，足使人民參政，滿足其慾望。二，表示政府財政之公開。三，樹立財政上秩序，謀收支適合。四，預防財務行政之錯誤，及不正當行爲。五，預爲全盤計算，免臨時分配之困難。六，預立歲計，使負財政職務者，各明責任，而預算案之編制，通常，由財政部，彙合各機關之概算，造具歲出歲入之報告書，送經議會之審查提出議會通過，始乃成立，故學者有稱爲法律者，蓋指預算案之效力，與法律相等也。

吾國人對於國家預算，向乏注重，何怪譏爲立憲程度未逮，是以政府利之，以圖私便，從前民選國會，亦少有提出認爲必要，而代表輿論之言論界，亦乏指導，故民國成立以來，歷年預算決算未能樹立，成爲健全制度。茲引李權時氏，中國經濟問題綱要所載證予所言，其曰：

政府財政公開問題，就是實施預決算制度問題，亦就是人民或其代表有權監督政府財政問題。中國自從改爲民國以來，關於財政公開的法規，雖然已經皇皇頒布，但是有預算的年度不過二三五八的四個年頭罷了，其餘十二年則連預算也沒有發表過，至於決算呢，那末更不必談起，因爲十六年中是沒有一個會計年度，是有決算案的。當權的軍閥予

取予求，他們的號令就是法律，就是預算，就是決算，因用着人民或其代表來監督財政的。至於審計，或查賬一層更不必談起了，如果國民革命能夠成功，軍閥統被打倒，人民的政府能夠實現，那末政府的財政，自然要公開的。不過我們人民的輿論，還是要不斷的監視才好，如果政府財政必定能夠澈底的公開，毫無隱蔽，那末財政自能達到井井有條的地步了。

上述李氏的中國經濟問題綱要，係在民國十六年出版，故僅記載到民國十六年以前的事實，從十六年以後的事實引用實業部二十四年出版的，中國經濟年鑑，所載者如次：

民國成立以來，辦理歲計各項法規，在北政府時代以民三會計法爲較完備，洎乎國民政府奠都南京，會通令以前法令在不抵觸現在政體之範圍以內，仍視爲有效，是以財政部歷年辦理概算，除遵照當時會計則例外，民三會計法亦得援用。至十九年度財部呈奉國府頒布十九年度試辦預算章程，然該年度仍未成立正式預算，自四中全會限期成立，主計處趕辦二十年度預算，一面遵令援用十九年度試辦預算章程，一面由主計處呈奉國府頒布補充辦法四條，並由主計處擬訂國家地方編送預算程序，及應行注意事項，暨國家

地方編送程序圖解，通行查照，以爲辦理二十年度預算之根據，是以二十年度正式預算，得以正式成立，同時主計處斟酌事實法理，擬訂預算章程，及辦理預算收支分類標準，經奉中政會核定，並奉國府於十一月二日明令公布辦理，二十一、二、三等年度，各預概算案均資依據。

縱觀上述兩個紀載，可歸納起來，一在民十六以前祇爲二、三、五、八的四個年有預算，沒有決算是預算爲一種具文的。二從民十六起，是黨政府執政，到民二十始正式成立預算，可見十六、七、八、九之四個年絕無預算。三若言決算，則是逕至民國二十年以前，完全未有報告。四該中國經濟年鑑在民二十四出版，而所紀載尙未列入民二十至二十三年之決算，可見預算決算並不依期舉行，其漠視計政尤爲顯然。

今吾人旣以收支適合，昭示國人，自宜注重計政，應爲程序如次：一、修訂預算決算章程，爲預決算法，並其他之會計法審計法均宜公布。二、速定會計年度，規定政府之預算，現計決算所規劃之一定時間。三、財政部負責辦理中央各機關及地方各級機關之概算，限期概算成立，編成預算報告書，送立法院審查。四立法院應對預算案迅速審查，使政府於來年

之收支有所根據，必於此四個程序完成，始有收支適合之效果也。

四、確定決算之報告

決算者，為政府本於預算推行之結果而為正確之報告，與預算相輔而行也。是以學者又之為預算之監督，誠以有預算而無決算，則收支出納是否合於預算，無從知悉，則預算之作用亦失其效用，故決算之作，一方為收支適合之測驗，而一方亦為財務行政效率之表現。至以決算之理由論之，一如預算之理由，且由此可以杜財務行政上之舞弊，可以增加人民對政府之信仰也。

雖然欲使決算報告之正確，固在會計現計之健全，而各國於此復為審計機關，獨立於行政之外以實施其事前事後監督者，又有設立審計機關，專為於事後監督，屬於前者已詳於上，而屬於後者即為予正所論現計制度之分權，則事前監督可以重其職權於行政監督之機關，此行政監督即財政也。與予論可為相證者，有法國現代新審計之組織。考法國審計院之職權，專管事後審計任務，而事前監督，由國會議決，委其權於財政部執行，即在內閣各部設一會計檢查官，由財長遴員呈請總統任命，以之分任各部事前監督之職務，會計檢查官之職權有二，一、為顧問職權，二、為監督職權。顧問職權不過陳述意見，採用與否一聽財長，而

監督職權甚大，此爲一九二二年公布之前監督法令，茲摘錄其要點如左：

(一) 各項法令契約，及其他決定事項，其內容有涉及支出事項者，須先送會計檢查官簽署，否則不能頒布施行。

(二) 會計檢查官，在其簽署以前應考核文件所列款項，是否在預算內，是否與法令相符，數目是否正確，有無現款足以應付此項支出。

(三) 會計檢查官，對於送請簽署之支付文件，認爲不正當者，得拒絕簽署。

(四) 各部部长，對於會計檢查官之拒絕簽署，不能滿意時，可備說明書送會計檢查官覆核，如認爲理由充足，補行簽署，否則將全案轉呈財政部長核辦。

(五) 各主管官署所發支付命令，若僅有該管部長，或其他官吏簽署，未經會計檢查官簽署者，不得准其支付。

(六) 會計檢查官，認爲不合之支付命令，於簽署旁得加注明，國庫對於檢查官附註，非有財政部長特許，不得照付。

(七) 各署長官或故意玩視法令之規定，未得會計檢查官之簽署，或財政部長之同意，

而支出預算所無之款項者，應受刑事處分，褫奪公權，並科以損害國庫之處分。

(八) 各部部长對於財政部長之批駁，在實際上得提出閣議解決，如閣議以爲可行，財政部長亦即命令會計檢查官簽署。

上述法國最近之新審計程序，頗爲計政學者稱道。而查法國在一九一三年歲出預算爲五十億六千六百萬佛郎，歲入爲五十億九千一百萬佛郎，比較盈餘二千五百萬佛郎。至一九一八年因戰事關係，歲出增至五百六十六億佛郎之巨，其審計院昔時審查五十億上下之計算，今則進而審查五百億上下之計算，其需費當可想見。國家爲節省經費，特於一九二二年修訂事前監督方法，嚴厲執行。至一九二四年歲出已減爲三百一十一億佛郎，其一九二七年度之預算案，竟能達到歲入超過歲出之成績，此故由於戰後整理財政之結果，然事前審計收效亦可見一斑。至法國何以如此規定，因其爲責任內閣制，欲使閣員負憲法上之責任，則立於閣以外之審計院，若付托以執行事前審計，勢令政治進行遲滯，故劃歸於財政部執行，以使內閣政治之機構運用靈敏也。予非謂審計院之爲事前監督絕不可採，而因本政綱已標示節省冗費，若再增加機關，似以政綱相違，故予之意見，審計院既不爲事前監督，而事後監督職

責可委諸於立法院之臨時組織審計委員會任之，而是否正確，則提出於司法院設置會計法庭判決之，如是每年度之決算，先由財政部造具，送立法院審查通過，再送司法院審核宣告，作最後之決定，當否是待計政者之研究也。

上述為財政上謀收支適合，確定財政收入之方案，為實質的，嚴密財政支出之管理為形式的，二者如車之輔輪缺一不可，以機器喻之，則前者為本體機，後者為發動機，以法律術語言之，前者為實體法，後者為程序法，後者之作用乃促前者為一貫之活動，無前者之方案，不能完成，且亦必如是則上言收支適合之目的始達，然後可以減輕人民負擔，節省冗費，罷不急之建設，除苛細之捐稅，而完成政綱所期之任務也。本政綱要目實施如次：

- (一) 政府重訂國地財政劃分法規，及分別國地財務行政之權責。
- (二) 財政部應起草外債整理計劃書，確定清理年期，詳具方案，送由立法院審核。
- (三) 財政部附設稅則委員會，起草稅制，整理計劃，並顧及財務行政之統一要點
- (四) 政府宜健全會計制度，訂立會計法為財政上事前監督之確立。
- (五) 政府應設會計法庭，隸屬於司法院，以符三權鼎立之體制。

(六) 立法院應組織審計委員會爲預算決算之審核，任財政事後監督之職務。

(七) 政府應公布審計法。

(八) 仿照法國財政部任執行事前監督制度，由財政部長遴員提出議政會議，立法會議通過，於各部設置會計審查官。

(九) 政府對於徵收與收款其機關分立，宜擬訂分立制度。

(十) 政府爲救濟金融，發行生產公債，並訂立公債法規。

維新政綱原論

第十章 治理

政綱九 人才登進使學者得充分效力國家言論公開使國人得

隨時批評政治

一國之治亂，本乎政治之得失，政治之得失，在乎人才之興衰，人才之興衰，繫乎言路之通塞，此有互爲。循環相爲，因果不易之理者，故明治理以建國，必使賢者無遺棄於野，輿論無隔闕於朝，人盡其才，士盡其言，則天下治矣。是以管仲相齊，有使三大夫之選。漢代貢賢有列侯郡守二千石之制。降及各代大臣舉賢視爲專責，或設館以儲材，或置局以採訪，此求人才登進效力國家者也。至於堯致招諫之鼓，舜樹誹謗之木，湯立司過之士，武王立誠慎之鼓，以聖哲之神鑒，窮機動徵非有毫釐之謬也。猶設廣聽之術，開嘉言之路，採及薈蕘，况布衣而位上者，可不以爲楷模也哉！此言論公開，國人得自由批評政治，由來尙矣。職是維新政府，懷黨閥之塞賢蔽言，寔至禍國，遂昭示國人，一則曰人才登進，使學者得充

分效力國家，所以求人才也；再則曰言論公開，使國人得隨時批評政治，所以開言路也。予闡其義，斯二者，乃修明政治之基礎，故標曰治理。

雖然，治理其意義也，然如何以使人才登進，如何以爲言論公開，必有其章制焉，必有其法度焉，特分論於次。

第一節 人才登進之章制

國家對於登進人才之章制，予嘗集中外史實而分之曰，養士，學校爲育才之本也，曰取士考試爲登才之始也。曰重士，考績爲任才之道也，此三者爲國家之要政，治理之大本，缺一不可以爲治也。我國三代庠序設教養士之制粲然大備，爲世界各國率先倡始，迨後人尙私學，國家取士初則詔舉賢良，繼乃科目試取，降及清代廢科舉而爲學堂，混養士取士於一途，以迄民國二十七年有學校有考試，而皆未循名核實，或養而不試，或試而不重，考試而無一定之期，任才無一定之序，章制典則紊亂極矣，更以黨治私天下，復何人才登進之可言，宜乎政治廢弛，寢乃亡我邦家，則吾人若求治理，知所憬悟，於斯三者養士，取士，重士其章制典則，宜謀完密使之大備，垂爲典模，誠急要之務也。

雖然，茲章所言人才登進，乃取士之法，以大體言之，養士之設，莫先於吾國，而莫備於泰西。取士之法，莫嚴於泰西，而莫備於吾國。今研究如何使人才登進，學者得充分效力國家，則考試制度尙矣。茲爲討論者先述吾國歷代取士之章制，次述英美考試制度之概要，以次而論考試制度之原理，及其方案。

(甲)吾國歷代取士之章制

歷代取士章制，可分五時代言之。

一 唐虞三代之取士章制

國家登進人才之制度，稽諸吾國，當以唐虞三代

大備，例如尚書堯典所載帝曰咨四岳，湯湯洪水方割，下民其咨，有能俾乂，兪曰於鯀哉，帝曰吁，方命圯族，岳異哉，試可乃已，帝曰往，欽哉九載，績用弗成云云。此卽言當時洪水滔滔，帝堯求治之人，羣臣荐鯀任之，堯以爲不可，而岳則以試用奏言，堯遂用之，九年不成，可見堯時用人先荐舉，次察品德，而考其功績，爲開後世荐舉賢良之制。又堯典載五載一巡狩，羣后四朝，敷奏以言，明試以功，車服以庸云云。此爲堯時五載一巡狩，察核吏治，復有考績之制，如堯典所載，帝曰咨汝二十有二人，欽哉，惟時亮天功，三載考績

，三考黜陟，幽明，庶績釋熙云。於此春秋繁露載，董仲舒之考功名篇，謂考績之法，考其所績也，考績黜陟，計事除廢，有功者賞。有罪者罰，則百官勸職，爭進其功。又曰，考試之法，大者緩，小者急，貴者舒，而賤者促，諸侯月試其國，州伯時試其部，四試而一考。天子歲試天下，三試而一考，前後三考而黜陟，命之曰計，凡此足見開後世取士以考試，重士以考績之制度。而稽諸周禮地官司徒曰鄉大夫以鄉三物教萬民而賓興之，一曰六德，知仁聖義忠和，二曰六行，孝友睦婣任恤，之曰六藝，禮樂射御書數，又曰及三年則大比，考其德行道藝而興賢者能者，鄉老及鄉大夫，帥其羣吏與其衆寡，以禮禮賓之，厥明鄉老及鄉大夫羣吏，獻賢能之書於王，王再拜受之登於天府，內史貳之，此謂使民與賢，出使長之，使民與能，入使治之。又禮記王制第五云，命鄉論秀士，升之司徒曰選士，司徒論選士之秀者而升之學曰俊士，升於司徒者不征於鄉，升於學者不徵於司徒，曰造士，大樂正論造士之秀者，以告於王，而升諸司馬，曰進士，論進士之賢者，以告於王，而定其論，論定然後官之，任官然後爵之，位定然後祿之。而其論鄉大夫教萬民，則曰古之教者家有塾，黨有庠，術有序，國有學，比年入學，中年考校。由此觀之，可見周代取士之制，養士於塾與庠序，然

後鄉者及地方長吏，考其德行道藝，而升諸大學，大學擇其優者以告於王，給以仕進。是以通典選舉志序有言，鄉大夫鄉老舉賢能，而賓其禮，司徒教三物，興諸學司馬辨官材以定其論，太宰廢置而持其柄，內史贊與奪而貳於中，司士掌其版而知其數，論定然後官之，任定然後爵之，位定然後祿之，擇材取士，如此之詳也，夫如是，三代以前之取士，合養士取士重士之制並行，而爲登進人才者也。

二、兩漢之取士章制

兩漢士取之制，可分爲荐舉科舉學校三種，荐舉當以西漢之漢高詔舉天下遺賢爲始，史載漢高十一年下詔曰。

蓋聞王者莫高於周文，而霸者莫高於齊桓，皆待賢人以成名，今天下賢者，豈特古之人乎，患在人主不交耳，賢士大夫，旣與我共定天下矣，而不與吾共安利之可乎，有肯從吾游者，吾能尊顯之，布告天下，使明知朕意，其有意稱明德者，御史中，執法郡守，必身勸勉，遣詣丞相府署行義及年有而不言覺免。

迨文帝十五年，又詔「諸侯王公卿郡守，舉賢良能直言極諫者，上策之，傳納以言。」此又爲賢良對策之制，開後世設科取士之淵源。西漢鼂錯公孫弘董仲舒等，皆以對策登進漢

廷者。終西漢之代，歷世人主求賢，或詔令上賢賞，蔽賢罰，（武帝元狩元年）或詔征舉獨行之士；（武帝元狩元年），或遣使行郡國，舉賢良，（昭帝始元元年）或詔舉孝弟有行義聞於鄉里者。（宣帝地命之年）其發詔舉賢之原因，有爲防止功臣外戚之專橫，有爲日食地震旱災之感召，迄至東漢光武建武六年，七年，兩下勅令公卿司隸州牧，舉賢良方正之士，而十二年詔定中二千石歲察廉吏各一人，廷尉大司農歲各二人，將兵將軍歲察廉吏各二人，監察御史司隸州牧歲舉茂材各一人，至是前此薦舉無定期，而此乃逐歲察吏察材選薦，爲舉賢定有專責之始。但因是行之二十餘年，積弊叢生，因限額限歲薦舉，遂令有司或濫薦塞責，或受權門托薦，此見於明帝章帝詔令言之（後漢書載明帝卽位詔曰令選舉不實邪佞未去權門請託殘吏放手百姓愁怨情無告訴有司明奏罪名並正舉之章帝建初元年詔曰刺史守相不明眞僞茂村孝廉以百計）是以在章帝建初八年，爲謀補救之法，詔以四科辟士，所謂四科者，一曰德行高妙，志節清白，二曰經明行修，能任博士，三曰明曉治令，足以決疑，能案章覆問，才任御史，四曰剛毅多略，遭事不惑，明足照姦，勇足決斷，才足三輔令是也。降及和帝，又以薦舉恐有不均，應按口分配，納丁鴻之言，後漢書載丁鴻傳曰。

「大郡口五六十萬，舉孝廉二人，小郡口二十萬，并有蠻夷者，亦舉二人，帝以爲不均，下公卿會議，鴻與司空劉方上言，凡口率之科，宜有階品，蠻夷錯雜，不得爲數，自今郡國率二七萬口，歲舉孝廉一人，四十萬二人，六十萬三人，八十萬四人，百萬五人，百二十萬六人，不滿二十萬二歲一人，不滿十萬三歲一人，帝從之。」

此薦舉行之，由定歲分額取士，亦爲日濫，而賢良孝廉之確爲國家碩才者，實如鳳毛麟角，且以種種流弊，舉賢徒有其名，植黨徇私市恩諸病，由此而生，順帝陽嘉元年，納左雄改制之議，考試之科舉制，乘時而興，考史冊所載，左雄上言乃曰。

「郡國孝廉，古之貢士，出則宰人，宣協風教，若其面牆，則無所施用，孔子曰四十不惑，禮稱疆士，請自今孝廉，年不滿四十，不得察舉。皆先詣公府，諸生試家法，文吏課牋奏，副之端門，練其虛實，以觀異能，以美風俗，有不承科令者，正其罪法，若有茂才異行，自可不拘年齡。」

此爲當時薦舉，多不以實，賄賂請托，利在速仕，故有限年與試文之舉，形成科舉之制，此漢代由薦舉而科舉者也。至謂兩漢取士之制，薦舉科舉之外，復有學校者，卽武帝用董

仲舒策，開取士養士二途，一爲孝廉科，一爲置博士弟子員，其置博士弟子制，分京師設太學，以博士爲師，其學生爲博士弟子，後稱太學生，京外設郡國學，以文學掾五經吏爲師，其學生取郡國子弟少年聰穎者教之，學成貢於京師，此見於西漢者。其在東漢史載光武中興，先訪儒雅四方之士雲集，京乃置十四博士，各以其法教授領於太常云云。是又見東漢襲承武帝興學之制矣，近人戴季陶氏，論漢太學制之得失，謂武帝初置博士弟子五十人，至後增置太學，由五十人而百人而千人而三萬人，其他州郡學者尙不在內，學校生徒之衆，可謂近古無比，然其人不必要皆學優入仕，唯試中高第得甲乙科者，乃得補太子舍人等職，則甲乙科外，有不入官之弟子矣，故特一補再補，多方考試，不特爲羅網遺才之意，亦兼有消納遊宦之心。吾人於此觀於東漢太學之盛，學者經藉之多，不能不嘆惜其破壞西漢成規，雖博得興教化之美名，而實造成盛遊宦之惡習，入學不加選擇，申送不加限制，教授不加考察，而徒欲以一第驗其成績，遂謂盡興學育才之能事，曷一思此三萬人者，皆血氣未定，志氣縱橫之青年，平日聚處京師，鬻舍萬間，將何何作爲，以何爲議論，一旦落第，累試果罷，年已往矣，前途茫茫，又將何歸，不私居造作語言，卽公然奔走朝貴，勢也，亦情也。故

太學生三萬餘人，大之則上千公卿，下交結諸郡生徒，更相馳驅，共爲部黨，誹謗朝廷，疑亂風俗，釀成黨錮之禍，小之則爭等高下，更相告訐，私行金貨，改定蘭臺諫書，以合私交，其作姦犯科，亂國敗政之弊，皆由學校啓之。甚矣，養士而不教，教成而不用之爲害之大也。斯豈興學校諸賢所及料哉云云。此兩漢登進人才之章制，從養士於學校，而以薦舉科舉爲登進，而代有損益者也。

三、魏晉南北朝之取士章制

此時代之取士，多仿兩漢以察舉孝秀賢良對策，爲進士之途。如魏文黃初四年，詔博舉天下雋德茂才獨行者，其與西漢詔舉獨行之士無異也，晉代特重賢良之舉，且重策試，於是太守文立舉卻謨，以對策上第，科議郎太守何會，舉阮种，因毀者言爲因緣假託，帝乃更延羣士，庭以問之，又擢爲第一，其與董仲舒對策同也。通典載宋制，凡州秀才郡孝廉，至皆策試，天子或親臨之，及公卿所舉，皆屬於吏部，敍才銓用，凡舉得失，各有賞罰，又南齊書載，武帝永明八年，詔公卿以下，各舉所知，隨才授職，進得其才，受登賢之賞，荐非其才，獲濫舉之罰，凡此與漢代武帝元朔元年，詔令上賢賞，蔽賢罰，同出一轍。餘如梁書載，王訓年十六，召見文德殿，應對爽徹，上目逆

久之，補國子生，射策高第，除祕書郎，遷太子舍人，徐勉張綰，均以射策入仕，裴邃何遜，均以對策舉秀才，陳書載宣帝詔，舉善從諫，在上之明規，進賢竭言，爲臣之令範，朕以寡德嗣守寶圖，（略）凡厥在位，各舉所知，隨才明試等語故王固陸瑜陸玠，均舉秀才，對策高第，文獻通考載，後魏州郡皆有中正掌選舉，每以季月與吏部銓擇可否，第居上下，上表敍之。隋書載北齊取士，中書策秀才，集策書考貢士，考功郎中，策廉良，皇帝常服乘輿，出坐於朝堂中楹，秀孝各以班草對云。周書紀周武帝，詔山東諸州，舉有才者上縣六人，中縣五人，下縣四人，赴行在所，共論政治得失，凡此皆見此時代之取士，仿襲兩漢舉賢對策，分配限舉之制，無稍異者。

雖然，綜核魏晉南北朝諸代，其取士襲兩漢舉賢章制之遺意矣，然其行之與漢制亦稍有出入，稽諸史乘，有可得而言者：一，爲魏有九品中正之創也。蓋兩漢鄉舉里選之職，歸之諸侯郡守，地方長官，並無專職之官，而自魏創州郡地方，置九品中正之官，專司選舉之責，由是而晉宋各代因之，考其起原，通典載魏文帝爲魏王時，三方鼎立，士流播遷，四人錯雜，詳覈無所，延康元年，吏部尚書陳羣，以天朝選用，不盡人才，乃立九品官人之法，州

皆置中正，以定其選擇，州郡之賢有識鑒者，爲之區別人物，第其高下，（按九品之制，初因後漢建安中天下興兵，衣冠士族，離於本土，欲徵源流，遽難委悉，魏氏革命，州郡縣俱置大小中正，各以本處人任諸，府公卿及臺省郎吏，有德充才感者，爲之區別，所管人物，定爲九等，其有言行修著，則升進之，或以五升四，以六升五，倘或道義虧闕則降下之，自五退六，自六退七矣，是以吏部不能審定，覈天下人才士庶，故委中正銓第等級，憑之授受，謂免乖戾。此見通典註）蓋此爲兩漢所無者，而此則爲舉賢專職，別爲專官，論其得失，在創制者固以責有專司，審察選舉，野無遺賢。而豈知日久弊生，銓才宥於門第，甚乃籍勢却持，致令選舉之士，多不以次，斑白處後，晚進居先，是以降至北魏宣武之年，詔令任賢明治，自昔通規宣風贊務，實惟多士，而中正所銓，但存門第，吏部彝倫，仍不才舉。（見後漢書卷八）迨正始元年，詔罷郡中正之制，此爲不及漢代者也。二，爲魏以後取士，偏重才智也。兩漢取士異同，西漢多賢良，東漢多孝廉，而四科辟召，尤重德行。迨魏晉諸代，對策試才，輒重文詞，明經之秀，此見於魏明帝詔令，欲將有才智文智，謀慮淵深，料遠若近，視昧而察，籌而虛運，策弗徒發，端一小心，清修密靜，乾乾不解，志尙在公者，無

限年齡，勿拘貴賤，卿校已上，各舉一人，太尉司馬宣王以相應選，可見一斑。其原因殆由魏代三國鼎立，晉宋齊梁各代紛爭，注重縱橫之士，故人主注重，而舉賢有司，亦以是迎合，終周之世，而士風不及西漢有由來也。三、爲齊有甲族後門之分也，兩漢掄才對策，絕無門第，而齊因甲族後門之不同，因而登任與試吏，分爲兩途，顯有階級制度。據通典載，齊採限年之制，鄉舉里選，不覈才德，其所進取，以官婚冒籍爲先，遂令甲族以二十登仕，後門（寒門也）以二十試吏，故有增年矯貌，以圖進者，其時士人，皆厚結姻援，奔馳造請，浸以成俗，足見取士之制，又不及兩漢者也。

以上爲魏晉南北朝取士之章制，薦舉與試策並用，爲登進人才者也。

四、隋唐至明清之取士章制

自隋唐而五代，而宋而元而明清，此數代千餘

年，曷合爲一時代而論之，蓋此數代之取士，全以科舉爲取士之方。其間如唐宋明清，雖亦置學校以養士，而要皆以之爲輔，而科舉乃爲其章制大法也。考科舉之制，雖自漢之左雄略開其端，而正式實肇基於隋，確定於唐，雖後之論者，間以其始於唐代，然隋已有進士科，不能不謂肇基於隋，此考諸夏竦議貢奏曰，「隋設進士之科，唐代特隆其選」，全唐文載趙匡舉選議曰：「國朝選舉，用隋氏之制，歲月既久，其法益訛」。又載沈既濟選舉議曰：「

自隋變選法，則雖甚愚之人，蠕蠕然能乘一勞，結一課，獲入選敘。」又曰，「前代選用，皆州郡察舉，及年代久遠，訛失滋深，至於齊隋，不勝其弊（略）是以罷州府之權，而歸於吏部，罷外選，招天下之人，聚於京師，春還秋往，烏聚雲合。」此皆言進士科始於隋，而唐沿隋制，復於舊唐書薛登士改革選舉疏，記之尤詳，其言曰，「古之取士，實異於今，自七國之季，雖雜縱橫，而漢代求才，猶徵百行，魏氏取人，尤愛放達，晉宋之後，祇重門資，有梁薦士，雅愛屬詞，陳氏簡賢，特珍賦詠，故其俗以詩酒爲重，不以修道爲務，逮至隋室，餘風尙在，開皇中，李諤論之於文帝曰，魏之三祖，更好文詞，忽人君之大道，好彫蟲之小藝，代俗以此相高，朝廷以茲推士，故文筆日煩，其政日亂，帝納李諤之策，由是下制禁斷浮詞，煬帝嗣興，又變前法，置進士等科，於是後生之徒復效倣，」此又科舉肇基於隋之一證也。不過隋於進士科外，亦有詔舉賢良，（隋文帝開皇二年）及明經科，（孔穎達傳於隋大業初舉明經高第）等。要而言之，大抵隋代取士，有賢良，有明經，有二科，有十科，有四科，有孝悌廉潔，有進士有秀才，其獲舉不出於下詔徵召及州郡薦舉兩途，而掄才標準，先德行，後文才，考試之法，則爲策問，是以楮暉之擢爲太學博士，杜正倫之舉秀才

，皆以善辯對策應選，故後之論者，謂隋進士科，當時仍爲試策，與兩漢取士之制略同，而與唐宋考試似有分別者以此也。然而唐會要載，「唐武德初，因隋舊制，以十一月起選，至春卽還」，故近人認隋已有共同考試，不得不謂科目起於隋也。茲將由隋迄清各代科舉之制，略述於次。

一、隋代之科舉 在未有科舉取士之制，欲仕者不能投牒自舉，必經郡國薦舉，方能試策，自隋科舉制士，人得以投牒於州縣矣。隋一代試士方法，可分爲學館州縣兩種，由學館考來者曰生徒，由州縣試來者曰鄉貢，每歲會於尙未尙書省，試以詩賦，合格者授官，卽爲進士，此其大略也。

二、唐代之科舉

唐循隋制，較進一步之章制，約別之爲三。

曰學館之生徒。凡京師諸學館與州縣諸學校，於每歲仲冬，選送諸生之已成業者於尙書省，而使之受試者。

曰州縣之鄉貢。凡不由學館出身，而先於州縣考試及第，則赴京師尙書省應試者。

曰天子之制舉。天子數年行一次，而詔以四方非常之士，如賢良方正，直言極諫，博通據典，達於教化，軍謀宏遠，堪任將帥，政治政術，可以理治之類，予以高爵厚祿。

凡生徒鄉貢，有秀才，明經，進士，明法，童子，優士，明字，明算，一史，三史，開元禮，道舉，史科，等科目，其考試之課目則各異，但唐代常行者，惟進士與明經二科，此外間一行之。非常例也。

三、五代之科舉制

五代考試，沿襲唐制，所異在科目之簡，帖經之重而已，蓋其時朝代屢易，人士流離，文學衰微者也。

四、宋代之科舉

仁宗以前，多沿五代舊制，科目有明經三史三傳制科等，試藝爲帖經墨義，惟進士加試詩賦，制科專試策論。仁宗以後：以墨義僅課記誦，於經典大義，茫然不知，於是神宗熙寧三年，專以策取士，時王安石欲罷科舉，專由學校取才，結果僅罷明經三傳諸科，唯留進士一科，旋又罷詩賦帖經墨義，專以大義問進士，廷臣爭之，結果分經義詞賦爲二科，由是科目試，日趨簡單。至考試類別，有殿試，省試，方法有彌封編號，

謄錄易書，保舉連坐，初考覆考等，惟於禮部試後，直接入官，不須再試於吏，此又與唐制特異者也。

五、遼金元之科舉

遼聖宗時，以詞賦法律取士，詞賦爲正科，法律爲雜科，考試別鄉試府試省試，鄉曰鄉薦，府曰府解，省曰及第，稱進士也。金則仿遼初以詞賦經義之外，復有策試律科經童之目，試詞賦經義，中選者曰進士，試律科經義中選者曰舉人。（後世舉人之名以此爲始非同唐宋爲應試人之通稱）元代太宗用耶律楚材言，開科取士，分論及經義詞賦之科，然僅行一次而罷。迨仁宗損益舊制，三歲一科，舉人以德行爲重，試藝以經術爲先，考試別鄉試會試御試之制，然元代仕進之途雜濫，例如出於宿衛勳臣之家，待以不次，捕盜者以功敘，入粟者以貲進，至工匠皆入班資，輿隸亦躋流品，諸王公主，寵以拔下，俾之保任，遠人外徼，授以長官，俾之世襲，此銓衡無一定典制，吏道雜而名器濫，科舉至元，不見其效矣。

六、明清之科舉

說者謂中國歷代以考試取士，制度嚴密，至明清而大備。因兩朝典制，無甚大異，故統而述之，

甲、取士科目

兩代均以八股取士，考八股爲文，濫觴於王安石之經義，而成於王克耘之八比一法，明太祖用之爲取士之科目。然當時所謂八股者敷衍傳註，或對或散，尙無定式。自憲宗成化後至清末，一變而爲對偶，以反正虛實淺深扇扇立格，拘束思想，泥守章句，有如優孟衣冠，全失文以載道之精神，顧景范謂秦坑儒不過四百，八股坑人，極於天下後世，語之沉痛，可爲慨嘆。是以清末廢八股而爲策論，才思之士，得以暢論時政國策，戊戌變政，維新一度，有由來也。

乙、考試程序

其制從童生至進士分四級，一曰童試，三歲二次，取者稱附生，二曰鄉試，三歲一次，中者稱舉人，三曰會試，亦三歲行一次，中者稱貢士，四曰殿試，卽會試中者，天子親策於庭，仿漢代之對策，分一二三甲，以爲名第之次，統稱進士，一等爲一甲三名，第一名曰狀元，第二名曰榜眼，第三名曰探花，皆賜進士及第，二等爲二甲，賜進士出身，三等爲三甲，賜同進士出身，天子皆授以官也。

上述爲由隋唐至明清，其取士以科舉制似也，然尙有論述者。(一)在此時代，科舉會

經數度之罷廢，如唐天寶十二年，罷天下鄉貢，舉人不由國子及州縣學者勿舉送，宋神宗時詔以三舍取士，罷州郡科舉法，徽宗崇甯三年，詔天下科場取士，悉由學校升貢，此開明清科舉制由學校進階之端也。又元順帝至元元年，詔罷科舉，至元六年詔復行之是也。(二)在此時代唐宋與明清之科舉，有特異者，則唐宋之科舉爲學校，外之科舉，而明清之科舉，必由學校考試也。考唐宋兩代，均設國子監太學於京師，而府州縣均設學以授生徒，當時科舉與學校並行之制，士人醉心速仕，每舍學校而趨科第，明清革之，其於學校也，洪武初即設國子監於南京爲明代大學之稱，令品官弟子，及人民之優秀者並充學生。後又在北京置太學，時南北兩太學生徒，達八九千人，地方儒學教官，四千二百餘人，據顧亭林謂每縣生徒三百計，約五十萬人，學風可謂盛極，而考試及任用，均有典制，清代循明舊制，少有增損，至其於科舉也，特限應試資格，鄉試限四項資格，曰國子監生，曰府州縣學生員之學成者，初止限廩生，後寬及增附，曰儒生未仕者，曰宦之未入流者，會試限由舉人及國子監生。(清代須北闈中試始應會試)此明清兩代無甚大異，特清代講學不及明代耳。(三)爲宋代行三舍法以取士也。宋代學制，原襲李唐，迨科舉不由學校，士尚奔競，人才益衰，改行三舍

，取科舉之地位代之，所謂三舍者，分學校爲上舍中舍下舍三級，核其學業成績，分公試私試，月考歲校，依次升舍，上舍最優，免發解及禮部試而待賜及第。論其待遇，則凡太學內舍行藝，與所試俱優爲上舍上等，取旨授官，一優一平爲中等，以俟殿試，俱平或一優一否爲下等，以俟省元。然此爲三舍法與科舉並行之制也，後熙甯中，詔罷科舉，取士悉由三舍法之制，歲試上舍，悉差知舉，如禮部試，此三舍法爲當時所推重。見於趙汝愚之言曰，國家右文恢儒，京師郡縣皆有學，慶歷以後，文物彬彬，中興以來，建太學於行都，行貢舉於諸郡，然奔競之風勝，而忠信之僞微，亦惟榮辱升沉，不由學校，德行道義，取決糊名，工雕篆之文，無進修之志，視庠序如傳舍，目師儒如路人，季考月書，盡成文具，今請重教官之選，假守貳之權，做舍法以育才，因大比以取士云云可見一斑。要而言之，養士以教，取士以試，試而無教，則人才枯竭，教而不試，賢佞莫辨，國家所爲取士之法，知所本矣。（四）明代創撥歷制之優異也。予每謂宋代之三舍法，有類近代考試制，明代之撥歷制，有類近代銓敘法及行政訓練學習之制度。考是制之始，在洪武五年，命國子學生，發於各有司習吏事，稱爲歷事生，分爲三類，曰正歷，曰雜歷，曰諸色辦事。各有定額，以在學年月深淺爲

撥歷先後，書則趨事於公司，夜則歸於齋舍，限滿或上選，或回國子監，仍得與科舉規定，正歷吏部四十一名，戶部五十三名，禮部十三名，大理寺二十八名，通政司五名，行人司四名，五軍都督五十名。雜歷則戶部十名，禮部十八名，兵部二十名，刑部十四名，工部八名，都察院十四名，大理寺通政司俱四名，隨御史出巡四十二名。（一年滿日上選）諸色辦事清黃一百名，寫誥四十名，續黃五十名，清卷四十名，天財庫十名，承運庫十五名，司禮監十六名，尙賢司六名，六科四十名。（有長差短差之分一年上選）至其考數，分上中下三等，上等選用，中下等歷任一年再考，再考得上等者，以上等用，中等者不拘品級，隨才任用，下等則回監讀書。此明代撥歷制，足供吾人銓敘之研究者也。（五）清代末年廢科舉以學校取士也。吾國在清末，倡維新變法，粵人康有爲梁啓超等主之，於中國學術思潮，不能謂爲無功，當時康等已言科舉宜廢，八股之毒尤甚，是以戊戌卽詔令科舉改試策論，使士子博通西學，明體達用，惜當時廷臣新舊兩黨，水火冰炭，遂釀戊戌政變，壞其事者，爲袁世凱之告密，新黨盡戮，（故予於辛亥時力言於中山謂袁之絕不可信以此）而科舉仍存至光緒三十一年七月，始詔停科舉，當時係據各省總督，聯名奏請，旋清帝諭稱，略言「三代以前，選

士皆由學校，而得人極盛，實我國興賢育才之隆軌，即東西洋各國富強之效，亦無不本於學堂。方今時局多難，儲才爲急，朝廷以近日科舉，每習空文，屢降明詔，准將鄉試會試中額分三科遞減。茲據該督等奏稱科舉不停，民間相率觀望，欲推廣學堂，必先停科舉等語。所陳不謂無見，着卽自丙午科爲始，所有鄉會試，一律停止，各省歲科考試亦卽停止。等語是清末之科舉取士，一變而爲學校取士矣。以其事考之，科舉宜廢，自不待言，但廢後學校出身，一任主教育之銜銓，中央無考試錄用之章制，養士取士，混而爲一，登用無方，人才凋零日下，比諸明代撥歷制，相去遠甚，而士林名器，非世所重，清室之亡，亦一原因吾人於此，益見養士取士，國家宜分定章制也。

五、民國以來取士章制

民國沿晚清學校制度，爲養士之方，而取士章制，比清末較詳，然厲行嚴密，反遠不及清，此其相異也。今述其概略，應分國民政府前與國民政府後兩個時期。從民國元年至民國十六年爲一時期，此期內北政府雖中經袁氏，妄思君治，及護法之變，而其間登進人才創制，頗爲繁密。約而言之，分爲一，考試分文官高等考試，與文官普通考試普通考試及格，以委任職用，先學習一年，限滿成績優良者，改爲候補。高

等考試及格，以荐任職用，先學習二年，期滿其成績優良，經甄別後，改爲候補。無論任何考試及格，學習期滿，須由國務院銓敍局註冊備案。（以上見民八年八月二十七日公布文官普通考試法文官高等考試法）而考試期，高等試每三年一次，普通試於高等試後一年行之，實亦爲三年一次也。二，甄用依照文官甄用令，（四年九月三十日教令第五十七號）則係由保荐官保荐，每保荐官以二人爲限，經特別組織之文官甄用委員會審查甄別，其委員長由國務總理兼任，副委員長由大總統特派，委員八人至十二人，由大總統於簡任文職簡派。保荐之人員以下列資格之一爲限，（一）有與簡任或荐任相當資格，而由考試出身者。（二）有與簡任或荐任相當資格，雖非考試出身，而曾任實職五年以上，確有特別政績者。（三）有荐任以上相當資格，歷辦地方行政事務八年以上成績卓著者。（四）有特別材能，通達治術，而夙著聞望者。（五）辦理國家特別事務，有異常勞績者。（六）有與委任相當資格，曾任實職十年以上，有特別政績者。至甄用方法，分文書審查詢問審查二種，其審查決定，以合議制行之，即非全體委員三分之二以上出席，不開會，非出席委員三分之二以上同意，不得決定，審查決定合格，將該員履歷事實及審查經過，就其學識經驗所宜，酌擬用途，以荐任出身，呈請大總

統核定，同時由銓敘局帶領覲見大總統，此爲甄用令所規定者。迨民國八年四月二日，文官甄用委員會，呈准釐正文官甄用辦法，對於保荐官限爲國務總理，及各部總長，各院院長，總裁，稅務處，督辦，各省督軍，各省省長，都護使，駐紮庫倫辦事大員，各特別行政區域長官，京兆尹熱河綏遠察哈爾都統等官。而保荐人員，又限於原保荐官職掌範圍應用人員，例如內務部得保民政人才，財政部得保財政人才，並規定文官甄用，每兩年舉行一次，上述考試與甄用，係爲普通登進人才之路綫。此外尚有特種之考試，如外交官領事官考試令，司法官考試令，縣知事試驗條例，縣知事甄別章程，監獄官考試規則等，皆屬取士之章制。縱核考試與甄用並行，甄用有似漢代舉賢對策之制，考試有類明清科舉取才之法，識者有認甄用係有妨於考試制度，當時會有主張廢止者（如民國八年五月安徽省長呂調元請停止文官甄用舉行考試）平情而論，甄用本屬一時權宜，爲會經從政而經驗之人保留餘地，以後登進新才，當然從考試唯一路線，較爲善制。蓋若長此甄用與考試並行，人皆趨於奔競託荐之門，將視實用考試爲畏途。且所謂資格經驗，往往稽考困難，卽謂特別材能，亦無標準，徒利便官吏荐託之風。雖其規定以國務總理爲委員長，三分之二決定，如何隆重，如何嚴密，究

難免於流弊，有阻考試制度之實施。蓋既有甄用之途可以出身，人將棄考試之門，而學校等於虛設也。則倡議停廢，不得謂無理由。不過此項考試與甄用，其章制雖立，而厲行不力，又以頻年南北紛爭，人才凋疲，官吏任用，專憑援引，徒爲形式之具文。迨民國十六年以迄中日戰爭禍變之前之一時期，爲國民政府時代，關於登進人才，在北伐尙未完成，全由黨人互相援引，固無一定之章制，亦無規定黨人之資格。迨軍事大定，縱核經過十有四年法制章則，頗爲可觀，惜皆具形式，輒因不利私圖，成爲具文，考其經過可分爲二，曰黨勳，曰甄別，曰考試。所謂以黨勳而登進者，如民國十八年公布之現任公務員甄別審查條例，第五條第六條均以對黨國有特殊勳勞，或致力革命十年以上者，爲簡任官甄別資格之一。其有勳勞或致力革命七年以上者，爲薦任官甄別資格之一。其有致力革命五年以上者，爲委任官甄別資格之一。此種規定，迨至民國二十六年之修正公務員任用法，亦曾列入在簡任荐任委任中，以會致力革命人員爲資格之一，故曰黨勳爲登進之一途。至所謂以甄別爲登進者，卽上述之公務員甄別審查條例，除黨勳之規定外，均有規定在第五條第六條第七條，分別以教育部認可之學校資格，及曾任簡任荐任委任等職若干年度，與曾經任國立大學教授，高等考試，

普通考試等，爲甄別等級。對於現在公務員經甄別後，發給合格證書，其甄別方法，由考試院之銓敘部，組織銓敘審查委員會，辦理各機關長官，以所任用公務員，送部審查，同時長官將彙送之公務員，開列成績，加以考語，分別甲乙丙丁四等，連同各項證明文件送部，此甄別登進者，卽銓敘爲任用方法也。至於考試爲登進者，依照考試法第二條，則分公職候選人任命人員，及依法應領證書之專門職業或技術人員，均應經考試定其資格，除公職候選人考試法未訂定外，大要分普通考試高等考試二種，其他則爲特種考試，如普通行政及教育財務警察衛生等行政人員，外交官領事官司法官監獄官建設人員，統計人員，會計審計人員，西醫師藥師邊區行政助產士引水人等之特種考試，均公布條例，分別設置典試委員會辦理，此考試爲登進之大要也。

吾人觀於上述民國以來之取士章制，國民政府前與國民政府後，所異者爲國民政府添入黨勳資格一也。國民政府之前，考試爲一種行政事務，而未特設常任機關如考試院二也。因設置考試院爲五權之一，章制比較爲詳備三也。然皆未能實力奉行，及未規定不依格任用人才之制裁，有如何之懲處，則爲未得考試登進人才制度之精神，二十七年來，如出一轍，並

未力謀縮短甄用之章制，而歸結於以考試一途，爲錄取之方，使仕途不至流品太雜，均不於此注意，此爲吾輩今日維新所應懲惑者，是以政綱明示使學者得充分效力國家，質言之，卽主張嚴厲實行考試，爲登進人才之方法也。

(乙)英美考試制度之概要

英美行政制度，爲世稱許，故特略舉二國考試制度於次。

甲、英國之考試制度

英在二百年前，吏治極爲腐敗，凡經選舉出力之人，每

以官職爲酬，官職不限資格，惟視任用者之喜怒爲進退升降。是以在一八五五年樞密院命令，設立考試委員會，爲英國考試制度之先聲。以後遂公布法律規定文官任用，除英皇直接任命及其有特殊能力與資格外，以有考試委員會之證明書爲任用標準。旋於一八七〇年政府採用公開競爭考試制度，而英國吏治，因考試而後任用，遂著成績矣。至此種公開競爭考試制度，其淵源乃本於東印度公司，當時需人極多，待遇甚厚，並可自營商業，獲利豐厚，其時英人競爭到印度去，公司有力股東，強荐私人充任，結果不能稱職，公司事業衰落，乃於一八五三年，廢除公司在印度用人專權，在英國成立一種考試用人之辦法，須經過多少時間的

訓練，及以考試選擇程度相當者任用，於是東印度公司，日漸發展，豈知此即爲英國今日文官任用制度之淵源也。

上述爲英考試制度之史的研究，至其制度精神的方法、兩個特點。一、考試規程，將相類的文官，彙在同一時試驗，倒如行政人員，不分專門的，二、考試科目，一如學校中所習者，測驗普通能力，普通智識，不注重應試者的專技，其所以如此者，英國官吏所分的政務官事務官，界線甚清，其任事務官者，多是遞級而升，其由考試之後，仍須經過經驗時期，考英之文官等級，經過一九一八年至一九二二年，有多次改革，其分級爲一等管理級，二等執行級，三等書記級，四等助理書記級，此將全體事務官爲同一分類等級。考試並不再由各部分類，應考之人，祇登記應某級文官之普通考試，將來服務何部，未爲決定，所以試驗科目，即以會受何等教育爲高等的抑普通的，與學校無異。因此予研究英國考試制度有兩個缺點一、是考試爲學術性質，非職務性質，致使試驗的程度，與將來所服務，不能密切關係。二、英國考試制度，對於因考試登進之官職如何保障，未爲嚴格規定，法庭方面，並不受理失職人員的告訴，惟因英國行政，所以成功，政務官常能與事務官合作，守法的習慣甚深，

事務官不因某黨執政而有所更易是以養成事務官之行政經驗，同時保障其他位，絕少有違法免去賢良官吏之事實也。

乙、美國之考試制度

考試制度，原爲杜絕官吏任用私人，及整飭仕途，免除

奔競起見，但在美國尚有一個重要原因，爲防止政黨分贓政權，以國家官職爲償其政治運動之債務，是以由總統甲富森 Jefferson 時代，（一八〇一年）卽有官職輪流與分贓制度之

惡例造成「誰勝利誰分贓」To the victor belongs the spoil 之諺。迨格蘭 Grant 總統，鑒於

事務官地位更易，有礙行政，而登進之官吏，全憑政黨援引，在一八七一年提出吏治改革案，主張採用，競爭考試制度，然卒因議會反對吏治經費，此案亦爲擱淺，直至一八八三年始，由國會制定文官服務令，設立文官考試事務署，此署直接由大總統任命委員組織之，並規定祇元首有罷免權，保障考試委員之地位，除在中央華盛頓京設置委員會，總攬全國考試行政外，而設置典試部於全國，據文官服務令所規定，各典試部設在相當地點，使應考者不必多耗旅費，又規定考試以合於實用爲主，及按照報考人之志願，分類考試，其應試及格人員，列表存記，各機關需用人員，須向文官考試事務署，請其錄送，該署接到此項文書，照例

將考試成績最優者前三人錄送，任其選擇，如送去三人，均不合之理由，應爲說明，其被選擇任用者，先試用六個月，如成績優良，始補實職，此其大要也。至考試制度精神的方法，與英國不同，約分爲甄別試，競爭試，所謂甄別試，依文官服務令，以適用於例外的位置爲限，側重經驗方面，或又爲專門技術的性質者，及由競爭試難於取錄此項人才，故爲甄別試之待遇，而競爭試有爲普遍的，即無論何人，均可按照條例登記應考，有爲限制的，即與考者須由長官指定某種人員爲限是也。

惟于此尚有研究者，英美雖同爲採用考試爲登進人才之章制，而運用制度，則各有不同，一、英國文官考試，是試驗受考者之普通能力與學識，而美國特別注重受考者之專門知識與技能，故英國對相類似文官，舉例如郵務員與海關行政人員，則合併試驗，而美國則分別試驗其職務上之技能，二、英國之受考者，祇爲報明應考某級程度之文官，而美國則任由受考者說明，願爲某類官職，如試而及格，便不得改就別種官職，三、英國對於文官保障，專憑傳統，尊重事務官地位之良習慣，法庭不受理對於失職者之告訴，而美國則設爲法律規定保障，非經過一定程序，不能任意更動事務官，此爲吾人極堪注目者也。

此外法國關於官吏之任用，亦用考試制，但無特設考試之機關，均是行政臨時的命令，由各部規定，例如司法部之法官考試，外交部之領事官考試是也。至應考者其資格皆本其所學之專門學問技能，依照政府需要投考。又查日本現行之考試制度，種類甚多，約可分爲，一、爲政府服之公務員考試，二、爲社會服務之專門職業考試，所謂公務人員考試，如資格考試，（例如高等文官普通文官教員檢定是也）任用考試，（如裁判所書記官登用森林主任特別任用）升用考試，（司法官試補實務修習考試）所謂專門職業人員考試，如律師會計醫師引水人等考試是也。至於考試機關，除高等考試委員會，由內閣就各官廳之高等官中，及大學教授任命兼職外，其餘普通考試及專門職業考試，均依其事務所管之各部辦理，與法國相同，是以日本高等考試委員會組織，比法國爲隆重，而自明治維新以來，選拔真材佐輔政治，成績斐然，吏治大進，爲法國望塵不及。然考試機關不爲特設與獨立，究不及英美，不能不謂缺憾也。

（丙）考試制度之原理及其方案

吾人觀於上述中外取士章制，而歸結當以考試制度爲登進人才最良之法制，其原理亦略

及之，茲復分述於後，以次而討論其方案焉。

一、考試制度爲明學術之效用

此卽本政綱標示之主旨，鑒於歷來行政用人，不以學優而仕，而黨國政府，特爲偏於黨治，更無學術提倡可言，倘使國家仕途，盡歸於考試以登進，則人才皆自學校養成，非由考試者，不得廁身其間，吾知學術未有不日倡明，而人才乃可以輩出，故甄用制者，僅爲一時權宜，對於現任官吏保留其地位，必限以年期，不再以此爲登進，而迫使欲仕者，必出於考試一途，國家政治乃有清明之望，於是學而致用之功乃見也。

二、考試制度爲杜政黨之私爭

此卽爲美國文官服務令之原因，吾國行民治，既不能舍選舉，而選政又不能舍政黨之活動，原夫政黨之建，爲集同一政治之主張，以進國家社會於福利，然其演進與運用，往往免不了祇向目的不擇手段，流於奔競逐私之圖，此亦人之蔽於情者深，而衷於理者淺，中外同慨，是以政黨在未獲選之前，難免以國家官職爲政治競爭酬庸之具，若國家規定事務官吏，必經考試乃能登進，而登進之後，又爲公務員保障法以確固其地位，政黨雖欲達其植黨之圖，亦必驅使黨員從事於考試以進身，而官位因保

障法之規定，不能任意更易，則政黨所圖者有限，而一方亦足規範政黨出於政治之正軌，而免於私爭，此又考試制度足以救政黨政治之缺憾也。

三、考試制度爲免官吏之植私

吏治問題，最患在於遍植私人，於是上下勾結，作弊叢生，夫人莫不好譽而惡毀，是以長官賢明，孰不自愛，而往往爲僚屬勾結，一弊發作，精明長官，其能懲一儆百，僚屬或可肅然，第人之蔽於情而庇私者有之，乏於辨而任性者有之，故惟有事務官經考試而任用也，一如美國行政機關之欲用何項人才也，則通知文官考試事務署錄送，一方免長官有負用人不當之責，同時即專注精神於行政事務之進展，而一方即杜絕官吏植私爲舞弊之機緣，吏治有條不紊，而國家社會之福利乃實現也。

四、考試制度爲絕仕途之奔競

吾國固有道德，原恥奔競仕進，是以東漢張衡李固，數舉孝廉，皆辭不就，傳爲美談，足見隋唐以前，仕進皆出於舉士，致使權門貴仕，請謁繁興，自隋興科舉取士之制，士人得以投牒自舉，然國家若不爲一定之典制，由辛亥革命以迄今日，皆各爲互相以薦引，奔競之風未泯，欲吏治進展，其可得乎。故必規定非出於考試者，無論何人所薦引，而不能自由任用，如是爲人才登進之限制，應使學者乃能盡量

効力於國家，而仕途競逐之風，可以寢息，此又考試制度而有助於民德士風者也。

上述考試制度之原理，準諸世界各邦，當無不以採用考試制度，爲國家取士之方，顧何以尙未盡爲厲行，而其原因約有數端，一則不利政黨之私圖，二則拘束官吏用人之植私，三則考試制度本身是否優良，爲一大問題，四則行政長官總有多少機要事務，非用親信之人不可，以是雖提倡考試制，卽如國民政府，亦徒有考試院空文，而事實上絕無考試制之精神存在，參照近人王世杰著比較憲法所載，謂考試制度亦不能遍及於公務員的全體，一個負責的行政長官，總有若干機密的事務有待於親信人員的處理，所以機要祕書，或私人祕書等職，勢不能經由考試，更有若干種極高級的行政員，及極專門的技術人員，亦難以考試來測驗其能力，各國法律，每規定前者可由長官自由任免，而後者則可由長官自由任用，但後者既經任用後，則其保障亦一如考試及格的公務員云云。其言亦屬各國現有實情，惟予之私擬，則此種例外，要亦爲法律規定經考試機關之存記，認爲免試，斯乃表示考試制爲登進仕版之唯一途徑，緣以管見研究，考試制之方案諸問題如次：

一、考試權之獨立問題

茲勿論國家憲法，取三權抑五權，而中國從前考試制

，本饒有獨立之精神，考諸明清以前，唐宋元之科舉考試，尙與行政權混合，迨明清兩代，各有設提督學政，專司科試，周歷各府州考試生員而等第之，不准管理行政事項，而各省行政長官，亦不得干涉提督執權，每值鄉試之年，主考官由朝廷簡派，同考官則由督撫揀選各本省科舉出身之知縣，每值會試之年，主考官由禮部開列內閣大學士學士六部尙書侍郎都察院堂官等職名題，請朝廷簡任，同考官二十員，翰林院官十二員，六科員四員，吏部司官一員禮部司官一員，兵部司官一員，禮部司官一員，兵部司官一員，戶刑工三部司官每科輪用一員，均由各該衙門推舉才望夙著，資格優深者，送內院裁定之，知貢舉一員，由禮部堂官任之，正副提調二員由禮部司官任之，監試御史四員，均由禮部開列名單，密請欽點，至廷試時則用翰林朝臣中文學之優長者，爲讀卷官，共閱對策，擬定名次，呈請天子裁奪，凡此足見當時科試之權，操之於提督學政，鄉試會試之權，操之於試官，一經榜題，雖以君相之尊，亦不得更易，是吾國歷史上之考試制，實堪爲吾人所亟宜研究，予之崇信考試制爲清季運動革命，在美洲因與孫中山先生爲討論五權憲法時，更參以美國文官考試制度，益堅予之念，惟平居深思，認考試制之精神，如非獨立，期期以爲不可，當民國二年，國內制憲議論

雲湧，時賢多擬憲法芻議，予亦擬一草案，全本五權憲法意義，可爲五權憲法最先者，內關於考試制爲第七十一條至第七十七條茲錄之於次以供研究。

第七十一條 中華民國之考試權由考試院行之。

第七十二條 考試院設院長一人，副院長一人，任期四年。

第七十三條 考試院院長副院長，由全國大學教授選舉之，前項之選舉另以法律定之。

第七十四條 凡政務官及經選舉之官吏外，皆須經考試銓敘任用之。

第七十五條 考試院有監督教育機關，及各大學考試之權。

第七十六條 各院任用官吏，未經考試銓敘者，考試院有宣示無效，咨請撤職之權。

第七十七條 考試院之組織，及考試法規以法律定之。

上爲予在二十五年前所擬議之考試制，全本獨立精神爲起草之原理，自今觀之，仍不失爲砭時之章制，當黨國制憲於民國二十四年，予曾以此詢諸立法者，曷爲不對於官吏任用之不經考試者，爲法律之制裁，而大抵認上開條文，考試權太大，實言之，實卽溺於私慾，而不利於各院部之自由任用官吏之權而已，殊不知考試制而無獨立權，全失考試制度之精神，

予認爲確立其精神，於文官考試機關，雖不盡仿五權憲法另設考試院，要而言之，如關文官考試委員會之產生，最低限度則由中央政府之特任，經國會之同意，而資格則以大學教授爲全國士子信仰者，次之則爲文官考試委員，應定爲終身任職，以保障法規定之，至由中央文官考試委員會任命以次之考試委員，亦宜嚴定資格，關於公務員任免，如受非法之免職降職應提起行政處分之救濟，經由文官考試委員會受理，咨請司法機關或行政機關，爲保障公務員之權益，皆考試權獨立中應有之規定者也。

二、考試時之規程問題

前旣言考試權宜爲獨立，則規程關於于考試人員，應爲獨立設置，當如日本分公務員考試與專門職業人員考試，而公務員中，分高等文官普通文官，考試中卽分類，曰普通、曰財務、曰會計、曰統計、曰外交、曰司法、曰警政、曰監獄、曰教育等行政人員，或學校教育人員，而特殊者如法院書記官，電訊郵政海關人員，分別注重其專門技能，爲試驗之標準同時並規定應考者，一如美國任其自行報名時指定，願爲某種官職，以資分類試驗，因欲任警署書記者，其欲任警署勤務者體格上之測驗，已有不同也。今略將考試方式言之。

甲、筆試 此為最普通者乃試驗其普通智識，達至如何程度。

乙、口試 此由主考者以疑難設問，測驗其判斷力，又以對答禮儀測驗其品性，更以歷史故事測驗其記憶力，

丙、專門試驗 卽以專門學術命題，考驗其專門學識及經驗，而此於工程技術人才尤為注意。

丁、表演試驗 此為對於技術人員為必要之試驗，例如打字員之類是也。

戊、心理試驗 此種考試以美國行之最多，其目的在測驗應試者之品性及智力，每於筆試口試後，舉行其命題方式，一如筆試口試也。

己、體格試驗 檢驗試應人員之體格為測驗其服務能力，是以美國紐約文官服務委員會，有體格檢查之標準，如下（一）職位無須十分健全體格之必要，不必注重身體康健狀況，如書記及速記等（二）職位屬於外勤應注意應試人之體格者，如調查事務等。（三）職位需要十分康健之體格，否則不能勝任者，如體育員機術工匠救火人員勤務警察。

三、考試中之免試問題

上述公務員之不能盡出於考試一途，各國均有困難之事實，卽上言之特殊技術人才，與私人親信等事實，更以考試掄才其間，或有確爲著作等身博學之士，及爲政務官多年者，故予之私議，以此爲免其試驗則可，若因是可未經考試制而出身，究非崇高考試之章制，故予之爲考試制度中應規定某種學歷資格，某種經驗資格某種人員，須向考試機關存記，審查發給一種免試證書，與應考試者一律待遇，但免試標準，宜爲嚴格限制，使考試委員，不能任意出入，例如學歷資格，如爲大學畢業出身，對於其所學，復任大學教授若干年，著作卓著，則爲尊崇積學之士，應予以免試，又如實科人才，如曾有特別之發明，而又係大學專門出身者，又如政務官，曾任過三年而必屈其考試，亦非登進人才之辦法，至於政務官爲便其親信任用之機要人員，應規定一機關不得超過若干名，由文官考試會訂定而任用，復亦須將被任用者之學歷經驗，報由文官考試委員會存記，待任用若干年，應給予免試證書，但此種人員，仍限於學歷相當，始發證書，以明學而致用之旨也。

四、考試後之登用問題

現在公務人員任用令，雖均以考試取士爲登進，卽國

民政府已草未行之憲法，亦明示公務員之任用，應經考試，而現行之二十四年修正之考試法，亦載明任命人員，應經考試定其資格，然按諸事實，公務員之經考試任用者，十不得一，國家取士章制，等於具文。予意為刷新政治，應為澈底改革，關於考試後登用問題，一、宜認定考試即為登用之途，不登用則不考試，並非以考試為確定任用資格，因資格早經學校畢業存在，（但日本考試者祇取得任用資格，無必任用或儘先任用之規定，見馬洪煥著日本銓敘制度調查報告書）而所為差異，乃任用資格，既以考試確定任用資格，應即登用。二、宜訂立登用法規，將考試等第：分別依次發給分發登用證明書，並使行政官之任用，按序補用，准由考試及格者，查有不依序補用者，請文官考試委員，函請按序登用。三、國家立法須對於不守法之制裁，應為充分注意，宜由考試機關，厲行視察各機關，任用是否遵照章制，即限令行政人員任用升調，須報告考試機關存記，視察員即據報告隨時稽核，或親赴行政官署核驗所任用之人，是否相符，有無頂替情事，並以報告人員之相片核對，必如是而後登進人員皆出於學校之途，而示考試制度之精神也。

縱上所擬，則方案中應為訂立之考試委員會組織法，考試文官保障法，公務員任用法

公務員保障法，考試規程，登用程序法規，考試委員會視察條例。夫如是乃完成人才登進，而學者得為充分效力國家也。

第二節 言論公開之法度

前節人才登進，使學者得充分效力國家，為開天下之賢路也。此節言論公開，使國人得隨時批評政治，為開天下之言路也。雖然，必有國家之法度焉。使國人與政府互相信守，苟不然者，則偶語而棄於市，防口而甚於川，徒言不足以為功，徒綱不能以自行，故貫徹本政綱之主旨，必立為法度，即一、如何之公開批評為合於法度。二、合於法度之批評政治，應如何為保護之方，始乃盡啓民議政論治，使言路得通而不蔽，維新政府於第一義，則為出版法之公布，於第二義，則為提審法之提案，茲闡述於次以論之。

甲、如何之公開批評為合於法度

人或疑政綱標示，為言論公開，國人得隨時批評政治，無法律限制之可言。豈知各國對於人民之言論自由權利，未有不載明「非依法律不得限制之」之明文，（此為各國憲法及吾國歷來制憲，均有此規定，不必詳為舉證），足見人民之言論自由，公開批評政治，必有法

律範圍，而言論自由之法律範圍，多寄於出版法，論者將致疑以有出版法，對出版之限制，而不見言論自由之精神。豈知法度之立，一方使批評政治之言論，出於正軌，一方使言論不影響於公安秩序，維新政府爲示批評政治之範圍，因有出版法之公布焉。（見政府公報第二十六號）茲述出版法所示出版品之限制範圍如次：（見出版法第四章第二十二條）

一、意圖顛覆政府，或損害中華民國利益者。

二、意圖煽惑人心而宣傳共產或相類似之主義者。

三、蔑視國家之制度，污辱政府之行爲，既明知其事實係虛僞，或附會而公然主張或揭載之者。

四、意圖破壞公共秩序者。

五、詆毀外國元首，或駐在本國之他國外交官長者。

右爲出版法載明出版品不得有前五款之記載，則所示範圍亦甚狹，以法律解釋之，則範圍以外，當然爲國人之言論自由，任意批評政治也。除上述第一款第四款第五款其規定甚易釋明外，而第二款則明白指煽惑人心而宣傳者，始合條件，若爲研究共產主義，或批評共產

主義，在學術上討論，不得認為不得登載，至第三款則注重在明知二字，是否確定，始合條件，若非明知則縱有如該款之登載，祇為錯誤，依法亦僅停止其刊行，要不得科以出版法第四十三條之懲處也。

觀此則出版品之批評政治，維新政府所示範圍甚寬，茲更引英國憲法家戴雪在所著英憲書中，有關於此問題者如次。

凡人可以恣意說話或作文，不至受法律拘束，惟至發表任何言論，（或口談或筆述或印刷）軼出法律常軌時，他或須冒犯重犯而已。至於在法律範圍內之言論，英格蘭的法律復未常明定規條，斤斤然以維持言論自由，或著作自由，為事最可異者，英國法律，對於出版事業，並不替其主張特別利益。試翻閱議案文件，學者至難尋得出版法。至其所以致此之由，實因此項法律本未常存在，若必欲求近代的法律，則於毀謗法之中所以限制的自由，（即是凡人皆有權利以自由著書及編報）者何在，我們將必能明見英吉利法律，對於議論自由的權利所抱之態度。

任何人敢以口實或文字發表言語，或公文，而此類語文復包含煽亂意向，此人即犯惡行

罪。何謂煽亂意向，分析言之，可得四端，其一立意要惹起仇恨侮辱。其二立意要激動各種怨望，使人民反對君主，或政府，或一國的憲法，或巴力門中之一院或司理直道的行政。其三立意要鼓吹大不列顛的臣民，使不依法律手段，作各種關於國家或寺院的改革運動。其四立意要促進國內各階級間之惡感，及對敵，倘若此類煽動意向，由印刷物發表，印刷人並須連帶坐罪。本來英國法律，固然允許人民發表演文，以議論政治，倘若此類言文的用意，只要指示下列各端，譬如或謂君主被引入歧途，或謂政府辦事失當，或提出政治上憲法上之缺點，將欲速成法律的補救，或指陳寺院與國家所應興改革，將欲以法律手段，求其實現，質言之，凡人關心於寺院或國家大計，欲以法律方法，求現行制度之改造，於是痛下藥石之言，指陳得失，此類批評，均被法律許可。

予之所以錄右段戴雪氏之論述者，蓋以英人政治，爲世所稱，而尙不能全任國人越出法律範圍外，爲批評政治，則出版法所示範圍，當爲國人所遵守，揆諸言論公開之旨絕無違背也。

尙有述者，出版品之範圍，已如前論。而對出版品執行手續，各國規定不同，而於言論

自由，亦有重大之關係。就各國現行此項法律，可分兩種，一為預防制，*Systeme preventif*，一為追懲制，*Systeme repressif*。而預防制，復別為事前檢查手續，事前特許手續，事前報告手續，凡在預防制度下之出版物，事前須受法律的制裁，而事後復受追懲之處分。而追懲制度下之出版物，在事前毫不受任何法律之干預，祇於出版後認為有違法律規定者，始受法律干預之追懲也。現公布之出版法，祇於新聞紙雜誌，及有關政治之傳單，或標語，而受預防制之特許手續，而新聞紙中，專以發行通訊稿，始受檢查手續，（出版法第九條第二十一條及第十二條參照）而對於書籍，或其他出版物，乃受追懲制之制裁，故限制在書籍或其他出版物，應於其末幅記，載著作人發行人之姓名住所，發行年月日，發行所，及印刷所之名稱，及所在地等，蓋所以預為認有違法時，為追懲之處分。可見言論屬於批評政治書籍者，事前並未有如何之限制，當與言論公開之原則相符。雖然，出版法之精神，亦有一遺憾，因立法之當時，其第五十二條之規定，「本章所定罰則如刑法別有規定者，從其規定，」予則認為應改為「本章所定罰則，如有未備者，適用刑法之規定，」蓋一則示特別法優於普通法，而此出版法所以立為特別法者，精神即在保護言論之自由，比刑法之規定較輕，今竟以刑法

別有規定則從刑法，此在特別法中，載明用普通法而不用本法，立法矛盾，已屬大異，復查此案在立法院，當時與著作權法同時通過，而據審查長作成審查報告理由，謂表示尊重刑法，以免兩歧，此則顯然違反世界法學上特別法優於普通法之原理，例如出版法第二十二條第一款之事實，其與刑法第一五三條相同，如按照刑法別有規定者，從其規定，則處二年以下有期徒刑拘役或一千元以下罰金，不能按照出版法第四十三條一年以下有期徒刑拘役或一千元以下之罰金，又如出版法第二十二條第五款之事實，其與刑法第一一六條第三一〇條相同，則依刑法懲處較重，而出版法特為輕罰者，均本於言論自由受法律之保護，有淵源之法理存乎其間，而不能妄為刪易者，此遺憾者一也。又查出版法在國民政府十九年所公布者，明示有本法所定各罪，不適用刑法累犯及併合論罪之規定，與起訴權逾一年而不行使者，因時效而消滅，凡此皆所以重言論自由，特為特別法以保障之，原案亦曾採用，而立法當時，竟為不合法理之更易，全失特別法之原則，與出版法之精神，此遺憾者二也。有此兩點遺憾，固與政綱言論公開，使國人隨時批評政治之主旨相違，而亦全失法律之精神，此遺憾有待於將來之修正而已。

(乙)合於法度之批評政治應如何爲保護之方

英憲法學者戴雪 Albert Venn Dicey 之言曰，「承認個人自由權的存在，並無絲毫的困難，亦無甚益處，其實在的困難，乃在於如何使其實行保障。」予於此對於本政綱所示言論公開，亦同一意義。蓋承認國人隨時批評政治，無甚困難，而困難乃在於如何實現，對批評政治者如何保障而已。故必爲保障人民自由權，乃能使達本政綱所示之目的，而自由權之保障，又以人身自由爲最要，蓋人民身體濫受侵害，生命且不得穩固，又誰肯爲批評政治之言論。予友鄭其光委員，廁身立法，卽以是爲急務，乃建提審法案，予嘉其所見遠大，亦連署，惜未能立爲通過，復爲覆審查之程序，予亦審查之一，特草理由書，用附刊於此，以明提審法之重要，（惜此案已緩辦故未提出錄此以資研究而已）蓋亦由是使人身自由有保障之法律，始達批評政治之言論自由也。

對於提審法覆審查案詳具意見理由書

(甲)關於覆審查案前之程序問題

查本案係於本院第三十七次會議，由大會通過交付審查，依法當時提議，已有合法之連

署人，復經大會認爲接受成立然後交付審查，則審查結果，如認爲有不應接受者，祇能由審查委員報告請大會公決。詎本月二十一日大會，楊委員景斌於委員提出討論本法第五條不合法之後，忽提出本案應否接受問題，其於議事程序全屬錯誤，因楊委員認爲不應接受，應在未付審案前提出意見，如欲以不接受，即認案不成立，須由楊委員另提新案有合法之連署，始合手續，當時委員會將此點再三說明，此乃普通議事規程，無可致疑，即最低限度亦須有人附議始能成立提案。當時楊委員主張，既無人附議，又無連署之新案，而代主席黃委員，亦提付大會表決，雖大會亦爲否決，而案關議事程序不得不鄭重聲明，俾明立法程序之重要，此於覆審案不能不說明者也。

(乙)關於覆審查案應研究諸問題

(一)原審查案錯謬之點

緣委員係本案之連署人，見原審查案第五條顯無理由四字刪去，而易以「不屬於法院管轄者」八字，深爲詫異，因提審法之意義與其精神，全在對於不屬法院管轄之機關，有濫權逮捕妨害人身自由一種救濟辦法，今將其刪去，全案無異撤回。如此審查，除有對本法案認

爲不成立理由外，當然重大錯誤，法律通疏一至於此，况法案既明示提審法，顧名思義，當然係向不屬法院管轄之機關有權提審而言，否則屬於法院管轄，無庸說提審，而爲開審可也，此錯誤者一。又查原法案第一條，已載「人民被法院以外之任何機關，」所謂法院以外之任何機關，當然不屬法院管轄者而言，何以原審查於此不爲刪除以符合第五條之規定，如此矛盾，審查員應負大錯誤之責任，此錯誤者二。惟查原提議人鄭委員亦審查員之一，亦有如此錯誤，此則不能不謂原法案在法律上恐有未盡明白者也。

(二) 提審法之淵源及其精神

基於上述原因，關於提審法之原理，應爲說明，考提審法，實即英憲之出庭狀制度，因英憲有此制度，其法家戴雪 A.V. DICEY 認此種權利存在於常法，Commonlaw 此得爲提審程序之由來也。我國仿之，雖民元臨時約法，明示人民之身體，非依法律不得逮捕，拘禁，審問，處罰，但如果有非法逮捕時，如何救濟，無何等規定，迨民國十二年天壇憲法加入一頁，「人民被羈押時，得依法律以保護狀請求法院，提至法庭審查其理由，」是比約法進一步已有提審法意義存於其間。至國民政府，則民十二年訓政時期約法

規定，「人民因犯罪嫌疑被逮捕，或拘禁者，其執行逮捕或拘禁之機關，至遲應於二十四小時內，移送審判機關審問，本人或他人並得依法請求於二十四小時內提審，此又比天壇憲法進一步明示提審者，且爲限期以保護人身自由，迨國民政府制憲甚囂塵上，對此點主張最力者，爲伍朝樞氏，以是於憲法未公布在民二十四年六月二十四日成立提審法公布，因施行日期以命令定之，故未實行，現在原提案卽屬此者，此爲提審法在我國經過之大略。至溯其淵源，英憲乃本於大憲章，Magna Charta公布於一二一五年其第三十九條所載意義，除非依據裁判官合法判斷外，若無法律依據，決不將任一自由人開堂審訊或將他判罪云云。惟出庭狀爲在英美法系下之常法，法院所有諸大法律命令狀之一種，至其起原始於何時，則以代遠年湮之故，史家不能考出明示其來源，當初次被用時，出庭狀本適用於私家禁錮，嗣後入軒利第七之世。（一四八五至一五〇九年）此狀乃被用，解脫王家之非法拘押，在十七世紀前半期，司徒雅王室，Stuart's濫用威權以逮捕無辜，爲擁護人身自由起見，法院乃屢用之，以反王室所爲，自此以後，出庭狀遂被珍視爲憲法上一種重要法律工具，巴力門於是在一六七六年有第一次出庭狀法案

，在一八一六年復爲第二次出庭狀法案矣。由上論述，出庭狀雖未確定爲大憲章所產生，惟以予所考諸英憲歷程，卽如軒利第七世之事實，在大憲章之後，關於英憲爲人民各種自由權利之宣言，在權利草案否認君主有自動停止法律效力權，又在權利請願書所限制王權者，其四不得施行非法逮捕及監禁，而一在一六八九年，而一在一七二八年，亦皆於大憲章之後。是出庭狀之成爲一種命令。大憲章雖未有明文，而保障人民身體自由，要不得不謂淵源大憲章。而成立法案，當以一六七九年巴力門之通過爲最著。而一八一六年第二次之通過法案，更明示及於非刑事之範圍，亦有同一之效力，此其淵源之要也。至論其運用之精神，誠有足堪爲吾人驚嘆英人法治之精神所在。予每謂英之人保護出庭狀，其賦於司法之特權，一如美國大審院以司法保障聯邦憲法之效力，其強硬性質，有同一意味者。蓋英是由王權而民憲，其間歷程有許多史實，人民自由，受王權剝奪者，故其立法與行權益爲嚴密之保障。茲引戴雪氏英憲一書所載，關於此者於下，「他要命令兩個官員，速將會被他們禁錮的一個囚人限期交出於法院，如何交出，當交出時，此人必須完好無恙。於是此狀遂得 Habeas Corpus（漢譯係帶交他的全身）之名。何

故須交出？因爲法院要根究此人所以被逮捕及拘留之緣由。於是法院遂得極好機會依據法律以平反此案。然則綜括這種處務的經過順序，可分三層，其始法院能以出庭狀提取被押獄中之囚人，其次法院要尋求此人因何被押，再次若屬無因，此人卽被釋放，最後縱使有因，此人亦不應久羈囹圄，必須依法裁判」。又曰「此狀可以送達任何人，不拘此人是平民或官吏，送達之後，受者必須遵命，否則以藐視法庭，依簡略手續治罪，或嬰重罰」。又曰「法院的威權如此運用，他一方面觀察，常足以遏制英吉利政府，作未雨之綢繆。試假設一例，設有一羣外國無政府黨人來居於英格蘭，據警察偵查所得，他們有暴亂舉動，譬如謀炸兩院，又設此項陰謀尙未暴露，因之不能取得確實證據，似此事變，若在大陸國家中，大陸政府，必設法預防，所有預防舉動，以大陸政情視之，祇是當然之事。但在英格蘭中，倘若英吉利行政長官不準備將陰謀人物交由法律處分，他們實無法足以驅逐亂黨於國外，假使竟將他們逮捕或監禁，法院以出庭狀提訊，是當時除非他們的禁錮具有法律根據，他們必可以恢復自由。倘若以便宜行事爲逮捕或放逐的理由，裁判員行將掩耳的不欲聞。至於各種申辯，有如此次逮捕，係奉閣臣命令，又如

此次禁錮，祇是一種行政處分，再如內閣總理或內政部長隨時可以宣誓書爲證。更如這種舉動，純爲公共安甯起見，不能不以非常手段解決，一切辯護，均不能見容納於法院，即使再進一步，內閣更知會法院，謂此事經過始末，純屬於國家重大政策，實爲全國安危所繫，法院仍將不理，且執行出庭狀如故。準此以談，種種解釋，均不能褫奪出庭狀所要求之人身自由。在此際，除非能在常法或制定法中尋出干涉外國人的人身自由之根據，法院對於此事，必不能坐視，勢必出而干涉。法院於此，並非好爲多事，個中自有一極明白真理在。真理爲何？卽是法院具有此項權力，復在如此方向運用，非徒以控制行政人員所有行動爲快意，實所以禁止任何法律系統，如大陸國家所稱行政者發生，原來法國中之行政法所從出，實出於兩個理論，其一爲權力的分離，其二爲行政行爲的獨立，英吉利法院此種行動，實所以在根本上剷除這兩個理論，隨之元首的（在現代則爲內閣的）裁決權力，亦幾被剝削殆盡」。由上觀之，英國出庭狀之權威，並不以司法案件爲限。質言之，無論任何機關妨害人民身體自由，均得依法爲之保護，而運用精神，卽以侵害人身自由之任何機關，一經出庭狀之請求，應卽對法院處於被告地位，而受

法院審判，遵受將拘押之人送交法院，而聽候法院之裁判。此法律平等，無得以任何地位職權，而有所異者。是英國人身自由，全得賴以保障。在此出庭狀制度演進成爲歷史上之產物。迨後各國憲章，多仿效之，而效力遠不及英。卽如一九一九年德憲第一一四條，「人身自由不受侵犯，公共機關，非依法律不得限制，或剝奪人民的人身自由，對於被拘禁的人，至遲當於拘禁的次日，將剝奪自由的理由，及下剝奪命令的機關的名稱，予以通知，並立即予以提出抗辯的機會」之規定。非不欲爲保護被逮者身體自由，然於此有注意者，一、如拘禁機關不依照規定，則被拘者從何得有救濟辦法？二、被拘者於拘禁機關違法時，又向何處提出抗辯？此兩點不謀解決，人身自由，無由保障。斯則必輔以出庭狀之提審法，乃生效力。復查國民政府在二十四年制定中華民國憲法草案第九條第二項，「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」。第三項「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」。此則與上述民十二年訓政時期約法比照而又進一

步。蓋前此無通知本人及其親屬，並規定法院對於聲請提審不得拒絕之明文，而此乃一添入，不可謂非立法進步之一班。可見憲法草案，其保護人身者，不僅爲被逮者或其親屬得聲請提審，而亦督促逮捕者自動移審矣。茲分其程序爲三。一、告知被逮者本人或其親屬。二、於二十四小時內移送法院。三、本人或他人亦得聲請提審是也。夫如是，豈非且較單純提審更爲週密乎？雖然，尙有未盡也。則於法院方面之拒絕聲請，未爲明文之補救，此則千慮之一失，宜於第三項加入，「否則聲請者得以瀆職向法院請求分別治罪」。比較週密。蓋鑒於英國出庭狀制度歷程，一六七九年以前，出庭狀未嘗不見用，但以故障尙存，雖被用而未著大效，於是此項法案，重煩巴力門兩次通過，其欲念即欲破除一切故障。故障爲何？其一，在判官方面，出庭狀應發而不發出，囚人應釋放而不釋放。其二，即在獄吏或其他人物方面，人身自由的權利，亦常被他們託詞侵害。（上述戴雪氏英憲一書所載）。則吾人立法，不可不爲殷鑒。國民政府已公布而未施行之提審法第十條，對於執行逮捕拘禁機關對其違反有懲處之規定，而於法院不依法提審，未爲載及，此則仍未得提審運用之精神，當爲吾人所亟應注意者。上述提審法之淵源

，及其精神，略見梗概，其間或未盡處，則旁參英憲事實可也。

(三)修正理由之要點

緣委員所縷述提審法之淵源，及其精神者，即爲吾人研究修正之標準，雖立法建制，各因其宜，不能仿襲，要亦明白法律淵源及其運用精神，乃得真諦。茲對原審查案，鄙見有應研究修正者，以下三點。

(子)原審查案更易原提案第五條，「顯無理由」四字之不合法，應爲規復也。此點簡直是法律上大錯特錯，參照上開所陳原審查案錯謬之點，及提審法之淵源，可知從律之意義，律之運用，當然爲對法院以外濫用職權逮捕者而爲救濟之法律。至所謂顯無理由，本付裁判官以自由裁量之權，而立法者今日不妨釋明何爲法律上理由，即已有罪證事實及現行犯或逮捕爲顯無不合法者是，此第五條應規復「顯無理由」之規定也。

(丑)原審查案對於原提案第九條有研究修正之必要也。

查原提案，即國民政府二十四年制定之原案，當時該原案第九條規定法院處理權限，似專對於刑事範圍，故認爲有犯罪嫌疑者，應移付檢察官偵查，反之，即不應逮捕拘禁者

，應即釋放是。提審範圍，未慮及行政秩序與警察秩序種種處理，致使原審查案亦不考慮，不知第一條既已明示法院以外之任何機關，其逮捕當然非僅爲刑事範圍，其間或爲行政上之罰則，警察秩序之維持，是以鄙見應爲修正如下：

第九條 法院訊問被逮捕拘禁人後，除認爲逮捕不合法，應即釋放外，應爲下列之裁決

一、屬於刑事有犯罪嫌疑者，移付刑庭偵查。

二、屬於行政處分，其逮捕合法者，移回原逮捕機關辦理，但聲請人得請求裁決審限，逾限恢復自由。

三、情形得爲交保者，准被逮人覓保候訊，通知原逮捕機關。

(關於上開修正說明)前條第一款如係處刑事事件，其屬司法，移付刑庭，受法院通常程序，不必詳說。至第二款之規定，甚關本法案之職權問題，依照上述提審法之淵源言之，英國通常法院，其威權即爲直接處理，我國應否完全仿效，此爲待決問題。緣吾國於行政訴訟，向與司法訴訟分途一也。若以司法機關，而爲行政處分，有無損於三權分立制也。又查英美的行政審判，近代已漸趨於大陸制度，於行政機關附設各種行政審判，

所異，則大陸法示有獨立之行政法院，而英美仍以普通法院爲終審機關三也。故鄙意以上開三個理由，法院對於逮捕，祇審判逮捕是否合法，而關於本案內容實體上之裁判，仍由原逮捕機關辦理。（伍朝樞氏保障人民身體自由之手續參照）至第三款規定，則無論爲屬行政上，司法上之案，如其爲屬於罰款者，則更無羈押必要，倘覓保而可以達逮捕之目的，當以交保爲當也。

（寅）原法案應增加第十一條，以制裁法院之違延也。英國出庭狀，並非至一六七九年始爲巴力門通過，而所以重煩巴力門爲兩次之議決，蓋往往受故障之阻梗，而法官不依法者，亦爲原因，已見於上述法家戴雪氏所詳述。故鄙意當增加第十一條如次：（其第十一條改爲十二條）

法院接受聲請書狀，違背第六條不爲提審程序者，其犯罪與前條同，聲請人得於一星期後，向法院提起瀆職之告訴。

（四）實施問題之討論

本法案經過審查報告，經已成立已屆討論程序，而當時主張覆審查者，並非有委員上述

修正各點，而主張理由，多係以案關重要，恐通過不能實施，再爲慎重。在委員認此，未免鯁鯁過慮，蓋法案通過，當然求諸實施爲前提。但又不能必確定實施無阻力，吾人始乃立法。卽如上述出庭狀之在英，其歷程亦非一日而可蹴，故吾人立法，先宜着眼於國家與民間之需要與否，次而研究實施問題之困難與否，若認爲時代環境，在國家社會未嘗不需要，則吾人不能漠視民間疾苦，而坐視不救。故委員認爲在此環境，更有需要之理由，假如有一人民爲友軍誤會逮捕，吾儕身在政府供職，當有授權之機關，若在人言言語不通，誤會滋多，則由提審法案而獲得救濟，則十案中而獲一二案之解決，亦宜進行，斷未有必一一有效，始乃辦理。蓋鄙意言此，又並非提審可以逕向友軍方面進行。因提審者，仍指向國內政府之機關而言，不過將來本法案之施行法，應按照現狀，規定法院得知有無辜被逮之人禁錮於友軍中，法院得咨由外交機關向友軍說明，代人民伸雪，亦吾人職務上應有之責任，而友軍得此，以免生誤會，使人民心理對友軍益敦親善。吾知友軍爲法治之文明國家，益知吾人立法於親善之途有關，當予以友義相助，立法者幸毋懷疑及此，致有違背爲人民立法之主旨。可見實施法案並不發生問題也。似此鄙

意今日應同時草擬施行法，則困難疑慮，自可消解而已。（下略）

本政綱之實施要目如次

（一）政府於現任公務員爲變通辦法，宜頒甄用條例，限以年期，期滿卽永由考試登進人才。

（二）政府於現任公務員，應分別其創始功勳等第，制訂稽勳專章，以示國家酬庸之道，令由銓敍局辦理。

（三）政府應速頒公務員保障法。

（四）政府應訂高等文官考試法，普通文官考試法，考試委員會組織法，考試規程。

（五）政府爲使考試及格人員分發任用，厲行考試制度，制定考試委員視察條例。

（六）政府應定考試登用程序法，按照合格等第錄用，不得任意倒置等第，以重考試要政。

（七）政府宜於社會與學校，積極宣傳考試制度，並提高考試登用官吏地位。

（八）政府宜訂立考試最優等第待遇條例，及授予學位制度。

(九) 政府宜公布出版法以保護言論自由。

(十) 政府宜公布提審法，以尊重人權爲言論自由之保障。

第十一章 肅政

政綱十 嚴懲官吏貪污厲行考績黜陟裁併駢枝機關以肅吏治

國家政治之進在名器，名器之用在賞罰，賞罰明則名器重，賞罰紊，則名器賤。前章所述，考試爲取士，卽登才之始，而此章則爲重士，卽任才之道。知賞罰之爲用也，而任才乃得其方。嚴懲官吏貪污者，所以爲儆罰之則。厲行考績黜陟，所以爲勸賞之功。而裁併駢枝機關，亦所以杜因人設職免貪污植黨營私，庶乎乃收整肅政紀之效果也。雖然，有其序焉，威之以法，法行則知罰之可畏，考其所績，績累則知賞之足勸，茲先述嚴懲之法，次論考績之功。其駢枝機關之宜於裁併，已於財政謀收支適合之政綱中論之，可不重述也。

第一節 嚴懲官吏貪污

一、官吏貪污之原因及杜絕方法

治本培本，治水疏源，此古之格言。吾人皆知官吏貪污，宜律嚴懲，然不爲探源治本之功，徒尙嚴刑峻法之務，何異不教而誅。武侯有言，教令爲先，誅罰爲後，其信然乎。是故

，澄清吏治，先究官吏貪污之原因，即所以謀杜絕之方，述之於次焉。

甲、貪污原於社會經濟墮落所驅使者

一、由於個人生活者 因社會經濟組織不健全，上至國家分職，下至社會分業，均非合理的生活，才智之人，遂為社會經濟環境所束縛，各存僥倖貪污以私害公之念，謀其個人生活，不顧國家社會之福利也。

二、由於畸形生活者 所謂畸形生活，乃社會上有種不耕而食，不織而衣，專以奔走官場，魚肉鄉民等等政蠹土豪，某新官之來，則逢迎諂媚，思剝削民膏民脂，以飽官吏私囊，而從中肥己，國家對於此種人物，自宜力謀肅清，吏治始有澄清之日。

三、由於政治生活者 此種係以政治集團為生活，比上述二者為害較淺，其類似者有近於政黨，係以貪污積蓄，謀其政團之活動，此在外國官吏，流於此類者，往往受政黨驅使者多，而在吾國今日尚屬少數，但不得謂為絕無。

乙、貪污原於社會道德衰微所釀成者

一、由於風尚慣習方面 昔人有言，三代下患不好名，向使人人視爲不義而富且貴，目爲社會之不道德，則貪污之人，不齒於社會，又何至如此之甚。乃社會對於貪污官吏，反榮之譽之，風尚所趨，視爲慣習，道德湮沒，人格喪盡，已無貪污之名，孰戒貪污之事。

二、由於蓄妾藏嬌方面 官吏蓄妾，爲吏治之一大病源。誠以一人之經濟有限，而聲色貨利之慾念無窮，蓄一美而未了，見有更美而豔者，又將欲蓄之，此人之私欲所蔽，而遂忘貪污之亂政，窮極奢華，以私其所寵，有必然者。黨國時代，初則民法成爲離婚之條，繼則刑法認爲通姦之罪，人或以是可以肅清此病，而豈知要人藏嬌，視爲慣習，法律等於具文，刑罰所不能及，此種病源，將來非從根本解決不可。

丙、貪污原於政治制度之未改善者

一、會計獨立制 國家爲謀財政上收支適合，必行事前監督，以杜絕各機關之濫支及浪費不可。故宜由財政部負起責任確定會計獨立，使會計官按照預算核定，有權拒絕支付命令，同時得爲檢查各機關之浮報僞賬，則貪污之本始乃稍寢。

二、徵收分立制 貪污之最者，爲征收機關。因征收同屬一機關，或同一人，小者固易紊亂賬目，大者則收而不報，各國財政機關，特爲分立，我國自宜仿行，則征稅人員貪污之技，或可稍殺也。

三、公投制度之宜改革 此言公投制度者指各機關於公用普通物品，或大幫材料，或投承建築修路，要皆爲一種支出大宗，往往以公投瞞飾人民耳目。而豈知此種作弊，每有官吏勾結商人，或在外以商人名目，居中取利，而損害國家，時有明爲正式商人投得，而官吏私加略高之票；以圖退投，剝奪商人利益，亦貪污之一大端。至購買公物則串通商人抬高價值，浮寫發票。凡此種種，將來須定立法規，一、對公投票之商人，準其在場要求開票示衆。二、購公物者，宜向別家行情查詢，開一預購價單，以杜浮濫之弊，或政府於普通用作設置合作社以經營，務使杜絕官吏染指圖利之謀，此改革之大要也。

四、官吏營商之宜禁絕 官吏營商，黨政府亦有明文禁止，然全屬具文，時見報載且以某要人爲公司發起人爲號召，甚且見諸文書自承，法律如此，而事實又如彼，正

是五光十色，令人墮入五里霧中。顧何以官吏營商，爲各國所厲禁，誠以營商爲代表資產階級活動，勢必至於籍官力而獨占利益，庇獲甲之資產，而壓倒乙之資產，而充其流弊，小民更不堪其苦，此亦貪污之一，宜訂爲制裁之法律，始有禁絕之一日也。

此外關於政治制度，爲防官吏貪污於事前者，如美國俄國均有設立秘密偵查機關，以檢舉貪污。又有官吏財產登記制度，以杜絕其奢侈浪費，設爲檢舉貪污官吏之獎勵法，以貪污之款，充賞檢舉人，而使貪污者不得逃於法網，又如官習惡例，往往籍壽籍慶，或年或節，爲彼此餽贈之消耗，尤宜懸爲法禁，斯而後可以使政治清明也。

丁、貪污原於官吏法規之未完備者

一、考試制度不澈底實行也 倘使官吏，皆由考試進身，人才雖不能盡優，而經過相當教育，非同一般販夫走卒，以官職爲市場，則貪污當然稍減。乃歷來考試自考試，而登用與否，一任上級行政官之自由，其不澈底若此，致此仕途，多爲市儈充斥

其間，吏治前途，從何澄清，此考試制度亟宜厲行者也。

二、考試制度未嚴密勸賞也 考績制度，如爲嚴密規定，則公務員之保障，有任期，有遞年增俸增級之制，有升降黜陟之度，人知法有軌，莫不存升級增俸之念，豈易肯爲貪污之行。乃黨政府十餘年來，尙無公員保障法，而官吏今日作官明日不知位之安否，心存五日京兆，遂爲預備退職預蓄之圖，以是而貪，實國家法律不完備而驅使之，此考績制未嚴密勸賞之過也。

三、監察制度實形同虛設也 黨政府監察權獨立，允宜肅清貪污官吏，乃十餘年來，毫無成績，縱有一二糾舉之案，不爲弱者，卽是事後檢舉，如劉瑞恆鄭毓秀等案，均經司法起訴，而要人緩臉，卽可無事，監察不爲彈劾。且道路皆知南京要人房屋，以監察院祕書長爲最奢，是又不獨不糾舉貪污，而自蹈於貪污之列，將來對於監察制度中，官吏刑法當爲重懲，方足以肅官邪而澄吏治也。

二、懲治貪污之法律

茲分程序法與實體法論之於次

一、彈劾法 此爲議會對於行政上之政務官，本於三權鼎立政制，應有之職權也。

不過現在維新政府之議會制度，爲一院制之立法院，則彈劾權之行使，如何，成爲一研究問題而已。非立法院無彈劾權之問題。乃彈劾權之行使問題。考諸世界各邦，有以下院爲提起彈劾案，而上院爲審判彈劾案者，英美法是也。有以下院提起，而審判權委於法院者，如德意志比利時之憲法是也。要而言之，今日所應研究者，立法機關於彈劾權之如何行使，屬於彈劾法內容問題，而非立法機關於彈劾權之有無問題。此揆諸三權鼎立之政制，彈劾權當然屬立法院，爲無可疑非，而亦爲各國先例。誠以三權鼎立政制之原理，爲三權互相衡制，以使三權機關之互爲監督，以進政治於至善之域，必由立法操彈劾之權，而政務之進否有所警戒，至行政之衡制立法，其在制法之不當，有覆議之權，其在違法之犯罪，有免職之權，不能不謂爲不鼎立也。不然，以彈劾權，而別屬於其他機關，此又爲違反政綱三權政制之原理也。說者或有議於現在立法委員，是產自任命而非民選，當無彈劾權，此則語諸謂不必規定不信任權，理論上尙可相通，而語於彈劾權，按諸各國彈劾權之淵源及實

例，殊未盡然。例如英國日本之貴族院，亦有一部份爲由世襲與任命者，則其職權不僅得爲提起彈劾，且爲審判彈劾案。（但日本名上奏權由天皇裁決）而考彈劾權之淵源，在外國則從英國發源，最初適用於一三七六年愛德華三世時代。實則以世界史考之，可謂淵源於吾國御史臺都察院之制度。吾國此種制度，規模甚備，而權亦獨立，從御史制其彈劾不用都察院之名，而用御史個人之名，足見爲保障御史獨立，用意至深。故唐代御史蕭至忠傳，「至忠爲御史，而李承嘉爲大夫，嘗讓諸御史曰，彈事有不咨大夫可乎，至忠曰，故事臺無長官，御史天子耳目也，其所請奏，當專達，若大夫許而後論，卽劾大夫者，又誰曰哉，承嘉慚。」此臺無長官之意義，卽彈劾權無關於委員之由民選與任命，足爲明證。又舊唐書載韋思謙傳，永復初歷御史大夫思謙，在憲司每見王公未嘗行拜禮，或勸之，答曰，鵬鶚鷹鷂，豈衆禽之偶，奈何設拜以狎之，且耳目之官，固當獨立也。此又見吾國御史臺之官制，操獨立權，與現代之倡三權鼎立，其意義同。是則御史何嘗不是任命，而以史事考之，唐代溫造以侍御史彈劾節度使李祐，宋代石介以諫官詩刺樞密使夏竦，類此者

爲史所載，不可勝記，有如唐武則天朝宋璟，以御史中丞，竟拒絕君主任意之調遣，（見大唐新語）載宋璟則天朝，以頻論得失，內不能容，而憚其公正，乃勅璟往揚州推按，奏曰，臣以不才叨居憲府，按州縣乃監察御史事耳，今非意差，臣不識其所由，請不奉制，無何復令幽州都督屈突仲翔，璟復奏曰，御史中丞，非軍國大事，不當出使，且仲翔所犯贓污耳，今高品有侍御史，卑品有監察御史，令勅臣，恐非陛下意，當有危臣者，請不奉制。月餘優詔令副李嶠使蜀。嶠喜召璟曰，叨奉渥恩，與公同謝。璟曰，恩制示禮數，不以禮遣璟，璟不當行謹不謝。乃上言曰，臣以憲司，位居獨坐，今隴蜀無變，不測聖意，令臣副嶠，何也？恐乖朝廷故事，請不奉制。此又見國家設官位司監察百吏，並不以任命權操君上，而可以違制紊章。則由任命之官，行劾參之權，自無位之尊卑高下，而有所歧異，蓋任命由制所賦與，而劾參亦爲制所範疇，何見出自任命之人，卽外三權而剝奪之，須知任命權與彈劾權，皆出於政府章制規定，法律上未有出於任命之人，不得行彈劾官吏，必本於民選之人，始承認有彈參之柄，任命爲行政行爲之形式，行爲完畢，卽皆隸屬於

國家爲治之法律。則糾法之憲，民選議會爲有此權，今當創制，使具雛形，豈能外之，是故，任命之時有等級，而法所賦與職責無等級。其職責是司劾參也，則勿論何人，皆得舉而劾之，非謂行任命之人，而受任命者卽無權以劾參之，蓋如是乃見法律之平等，乃見同受法的所制裁。是以任命乃法的形式，而彈劾乃法的精神，焉有重形式而忘精神，斯何以談法治之功也。

上述乃本於吾國御史制，及任命權與彈劾權，在法理上並無不能同時存在之理由。茲尙有述者，（一）吾國往日職任言官，如不糾彈，別行發覺，與被劾者同罪。（見潘來陳言疏）足見國家立制，彈劾法律，至爲重要，不必遠證歐美，旁引法條，以吾國固有制度，久已蔚爲典型，則今日創業維新，又豈能外之，揆諸政綱嚴懲貪污之義，亦有相違，此不能不補述者一也。（二）彈劾之權，所以糾官邪而正紀綱，桀紂暴夫，人人得而誅之，國有貪官，如得佐證，人人亦可本刑訴法以告發，而設彈劾之制者，所以使職有專司貪污有所憚耳，非議會以外卽無權以問，故人民尙有請願於議會以爲糾舉之權，卽吾國御史臺制時代，亦非以此爲限，是以梅福以南

昌尉而言外戚，柳伉以太常博士而論程元振，陳東以太學生而攻六賊，楊繼威以部曹而劾嚴嵩，卽此以觀，則彈劾權之於立法院，其有無更不在於任命與民選，又彰彰明矣。（三）顧吾又何以謂立法院，或議爲不必規定不信任權，理論上尙可相通也。蓋各國議會規定之彈劾權，其適用範圍，亦不一致。如美國憲法，以適用於犯罪行爲，法國憲法，以適用於與職務有關之犯罪行爲，德國憲法，以適用於違反於憲法或法律的行爲，此在條文解釋上之差異。然概括言之，皆是以適用於違法行爲爲標準。至行政上之不當行爲，各國議會常以不信任權，投不信任票以進退之。但此必爲議會內閣制，（卽責任內閣）始合運用之原理。因不採用議會的行政部，則行政部非立法部所產生，縱投不信任票，亦無進退行政部之權威，同時行政部如對立法部無解散權，則亦失於運用。因各國憲法，凡授議會以不信任權者，同時亦規定行政機關對議會得行解散權。卽立法部對行政部之失當，投不信任票時，行政部如認立法部之主張與民意相反，亦經過法律手續（由大總統或君主得上院同意解散下院也）而爲解散立法部，以訴諸民意。此所謂訴諸民意者，卽限以一定之期間，而召

集新立法部之議員，此新立法部之議員，卽由民選產生，如新立法部議員，仍依前立法部之主張，是卽人民之裁判，行政部卽不能不出於解職一途。故不信任權，謂與民選有關，在政治理論，尙可相通。質言之，卽不信任權與解散權，爲立法部與行政部互相衡制之機構也。觀此則不信任權與彈劾權，其性質與運用均有區別。析而言之，不信任權對整個行政部之失當而用之，彈劾權對行政部各個之違法而行之，不信任權之效果，爲內閣全部之退職，彈劾權之效果，爲懲罰行政官吏之違法。其誤認由於任命者不復有彈劾權，或卽錯認效果有令全體行政部政務官退職，不明彈劾權純爲對違法行爲，致有嚴重之論辯歟。雖然不信任權與彈劾權，亦有關係焉，英國於彈劾權自一八〇五年用之，迄今百餘年，而久已虛設者，其原因一則國務員之違法行爲，因有法庭獨立足爲制防，其司法權威足以控制，爲各國難以冀及。二則有不信任權，足以運用，不患不能制裁其政策之失當，此英之彈劾權所以留爲英憲法史上之具文也。但吾人於此，或將置疑於予謂不必規定不信任權者，其行政部之失當無補救之方也。此在維新政府立法院組織法，則以質問權而代之，不過質

問權無不信任權之力，此質問權實即對行政失當之監察有彈劾之性質也。(四)總結吾人對於立法院規定彈劾權者，有如次二個之原則焉。一、爲貫徹本政綱嚴懲貪污之意義也。蓋法制上之機構，對於制裁政務官之違法，與其付權於司法，不若仍規定於立法較爲嚴密，斯不反於嚴懲昭示天下之信條。此其理，則予以立法委員言之，不若取證於近人王世杰氏著比較憲法，言各國憲法對於行政元首及國務的犯罪，所以仍設有議會彈劾權者，則有兩種理由。一因行政元首及國務員的地位隆而權威高，倘純賴普通法庭，行使裁判，實際上或不免因法庭的瞻徇顧忌，而使制裁同於虛設。再因元首及國務員的違法，或犯罪行爲，往往含有政治性質，此類政治性質的違法或犯罪行爲，因其意義空泛，在解釋上法庭將極感困難云云。而予以學理上論之，制裁政治上之違法，則更非法庭所能及，又非其職責，立法機關，日常與行政機關爲政治推動，則專責之權，當然歸於立法，無可疑非者。二、爲貫徹政綱三權鼎立之體制也。依上原則言之，彈劾權應爲規定，始符嚴懲之條，則欲放棄故縱，一任高級官吏於法外乎？則與民信約之政綱，將何表見。原夫官吏犯罪也，違法

也，本亦得以法庭爲糾舉之所，而其效力恐如上述，無補實際，等於欺民而已。無已，則倡爲別立機關執彈劾之責乎，此在三權鼎立體制上，大有疑問。蓋國家政制，政綱之首，已以三權昭示，此而別立，非變大本倡四權制不能相通，予從三權體制上研究，則亟以爲不可也。上述爲予管見之原則，以規定於立法院者，然尙有研究者二點。一爲現在立法院爲一院制，由立法院提起彈劾，以何機關爲審判乎。予以爲此屬於彈劾法問題，以各國先例考之，審判權委諸普通最高法院者，比利時也。審判權委諸特權法院者，西班牙一九三一年憲法中之護憲法院是也。以理論言之，審判之權屬於司法，揆諸三權鼎立意義，尤爲貫徹，使兩權得參加制裁一權，與互相衡制之義更澈底，否則司法之權從何衡制行政？予嘗擬議，若採貫徹三權之制度，則司法院對立法院之立法有違反憲法者，有如美國最高法院宣告無效之權。（現在雖未有憲法而政綱實卽維新政府之憲法如立法院之立法有反於政綱者應論無效也）行政院對立法院之立法，有覆議權，其職務上違法犯罪者，有糾舉提送司法審判之權。至於司法院方面，有職務上違法犯罪者，行政院有糾舉權，立法院有

彈劾權，而審判由立法院彈劾者，歸行政院組特別法庭，若由行政院糾舉者，則立法院組特別法庭。如是則立法院之規定彈劾權，而審判權歸於司法院，斯真不失三權鼎立之意義也。二、爲彈劾權之適用對人對事問題。以對人言之，各國雖不甚一致，而君主國絕無適用於彈劾君主，因君主國之政治責任，多爲內閣負之，是以祇有適於大總統國務員與適用於其他官吏而已。例如德國，法國，波蘭，捷克，祇適用於大總統國務員，不適用於其他官吏，英國僅適用於國務員美國可以適用於大總統，副總統，國務員，及其他一切官吏。若吾國從前之御史制，則內自王公大臣六部，外至各省督撫道州縣，不分尊卑，不論文武，皆可彈劾，予意當以吾國之御史制，及美國式的爲宜。至對事方面，當然分失職犯罪二種，蓋失職者不當之行爲也，犯罪者，違法之行爲也。予意當以職務上之事爲範圍，因非職務上之事，爲個人本身者，則屬司法範圍之職權，立法院之彈劾權，專爲政治上之失當與違法者而行監察官吏之事權。故予認立法院之有彈劾權者，其範圍宜以官吏職務上之失當，或違法者，爲對事適用範圍。至於司法院之審判，對失當者應爲懲戒之處分，對違者

應爲治罪之裁判，此其大要也。

依上論述爲貫徹政綱所示嚴懲貪污之義，彈劾法宜速爲起草，並以彈劾權之屬於立法，因發生疑問，不覺縷縷述之，所以示明法親民之旨云爾。

二、罷免制

此爲近代民權政治創制，複決。選舉，罷免，四權運用之一。其制度

卽官吏瀆職貪污者，人民得以若干人之發起，經法律之手續，公開投票而罷免之，亦卽以法律規定若干之人民，可否票而解決之，此爲美國於運用瑞士創制權複決權之外，而加入者。予嘗擬議，吾國於各縣市民選，縱未能一時實行，而任命之官吏，果爲人民所不滿，則先行罷免制，亦足以儆官邪進於民選之精神。不過罷免制之法，須爲嚴密，限於何種條件，及以嚴密之手續出之，使狡猾者不至利用，則在自治制度中，苟能實行罷免制，以制裁貪污官吏，誠吏治澄清之良法也。

三、刑法瀆職罪中之修正

官吏貪污本在刑法瀆職罪中，多已規定，可爲治罪

之條，但向來使用，實少成案，將以是認官吏貪污瀆職者，吾國甚少乎？恐事實上非如是也。此在人民畏官觀念，未能消弭，而官官相衛之風，仍未稍衰，致使瀆職

無由舉發，而舉發又往往爲官力所蔽，是以稽考法院瀆職之案，甚少而已。其大要雖關人民法律智識淺薄，而法律不嚴密，亦使漏網，卽如刑法瀆職罪中，刑法第一二二條第二項，「對於公務員或仲裁人，關於違裁背務之行爲行求期約或交付賄賂或其他不正利益者，處三年以下有期徒刑，得併科三千元以下罰金，但自首者減輕或免除其刑，在偵查或審判中自白者，得減輕其刑」之規定。在前國民政府時代，立法院某君曾以是就詢於予，而予任律師二十年於茲矣，曾將此表示意見有三點，一宜規定自首者免除其刑，蓋或書之規定，權仍操於法官，若經因自首而逕免除之，則受賄官吏慄慄危懼，不敢胆大妄爲，恐自首者之僞爲行賄，而官邪貪污之風，可稍殺。二宜規定法院審判公務員之瀆職，而行賄者爲法院傳訊爲證人時，免除第一二二條第二項之罪，蓋必如此，官吏貪污罪證，乃能實現發見，否則凡賄賂案件必無物證，則專憑人證，而行賄之人到案，卽懼罪懲，如是行賄者，不獨不願到證，且爲種種方法以脫官吏罪證之不遑矣，故欲嚴懲官吏貪污，必對行賄者免刑，不足以懲貪污而肅官紀也。三宜規定自首者，將全部賄賂返還之，蓋卽所以獎勵發見

官吏貪污之案，否則自首者，法院既不予獎，而又得罪於受賄，誰願爲此，若有此規定，官吏之受賄，終難逃於法網，而貪污乃可絕跡，現維新政府既以嚴懲貪污官吏，昭告天下，則刑法此條之修正，是誠治本之功也。

四、官吏治罪補充條例

此云補充條例者，所以示非特別法，乃刑法所不載者

，以此爲補充治罪之條。予所以擬此者，蓋欲嚴懲貪污，必須嚴密之法規，例如刑法瀆職罪所不載，或載而未明示者，又如官吏之犯懲戒條文，往往最重爲撤職，最輕則申誡，而不加以治罪，則仍非根本之治，故如將來禁止官吏營商，禁止官吏違法勒捐，又如公投制度不依法律手續，人員升降不依考績法規，凡屬此種事實，形式上似爲官吏之不當行爲，而實質上實官吏藉爲利益之貪污行爲，例須另爲專條以補刑法所未備，則法度始有依據，而官吏知法可畏，貪污庶能絕跡也。

以上所言彈劾法，罷免制，爲嚴懲貪污之程序法。刑法瀆職罪之修正，官吏治罪補充條例，爲嚴懲貪污之實體法。苟能一一實現，斯達嚴懲貪污之目的，昔顧亭林在明代，謂治官之官多，治事之官少，予於國民政府時代，每論其治民之法多，而治

官之法少，致使民之法網密，而民無以爲生，官之法網疏，而官得以亂法貪污，其信然乎，欲嚴懲貪污者，宜知所本矣。

第二節 厲行考績黜陟

予前不云乎，重士，考績任才之道也。夫所謂重者任者，一皆本考績之準繩，信賞必罰，而士乃忠盡其職，爭自擢磨，爲國家效力。苟不然者，考試而登才矣，失諸濫賞則爵祿輕，失諸濫罰則廉恥泯，爵祿輕，廉恥泯，則爲驅策任才之具已喪，而不能爲治，此爲理勢當然之道者。是故，必爲考績黜陟之章制，銓衡升降之法度，始收重士任才之功。茲分述一、中外考績章制之概要。二、考績制度之原理。三、考績法探討之問題。

一、中外考績章制之概要

稽諸吾國，考績制度，由來最古，堯典三載考績，三考黜陟，實開其始。董仲舒考功篇載，考績之法，考其所積黜陟，計事除廢；有功者賞，有罪者罰，則爲官勸職，爭進其功。是考績黜陟，簡言之，卽考核官吏行政之效率，而計分其優劣累算，以定升降之法度也。有如唐代制度，尤詳考績，分功過爲九等，別外官與流內官，流內之內，敍以四善，一曰德義

有聞，二曰清慎明著，三曰公平可稱，四曰恪勤匪懈，（見新唐書選舉志）四善之外更有二十七最，（姑略之）依四善二十七最，分官吏爲九級，一最四善爲上上，一最三善爲上中，一最二善爲上下，無最而有二善爲中上，無最而有一善爲中中，職事粗理，善最不聞爲中下，愛憎任情，處斷乖理爲下上，背公向私，職務廢弛爲下中，居官飾詐，貪濁有狀爲下下，（見文獻通考選舉考）而流外官以行能過功爲四等，清謹勤公爲上，執事無私爲中，不勤其職爲下，貪濁有狀爲下下，於是依其等級而定獎懲，凡考中上以上，每進一等，加祿一季，中守本祿，中下以下每退一等，奪祿一季，四考皆中中者進一階，一中上考。復進一階，一上下考，進二階，計當進而參有下考者，以一中上復一中下，以上上覆二中下，上中以上，雖然上考，從上第有下下考者，解任，凡制敕不便，有執奏者，進其考。（以上均見文獻通考所載）此其大要也。有唐而後，歷代因之，雖有損益，而推重吏政，尤爲國家要務，官制首重吏治，故六部冠首，考諸明代，郭璉傳載璉爲吏部尚書，請自布政使至知府聽京官三品以上薦舉，既又請御史知縣皆聽京官五品以上薦舉，論者謂其畏怯不聽任事轉啓夤緣之漸，可見璉以前，布政等官，皆吏部銓選黜陟。又鄭辰傳載，宣德中兩京六部官缺，帝命廷臣

推方面官堪內任者，鄭辰以蹇義進，得南京工部尙書，可見六部堂官，亦吏部推用，又黃孔昭傳載，成化中選郎，黃孔昭，留心延訪人才，以冊書之，除官以才高下配地繁簡，由是銓敍平允，尙書尹敏欲推其鄉人爲巡撫，孔昭不可，其人暮夜來屈膝，孔昭益鄙之，又可見巡撫等官，亦吏部執掌，足知吏部管理銓衡吏員，量能授職，核功過以定黜陟，我國官制，崇冠首部，則考績重要，於以可見，至於歷代吏政考績，顧亭林日知錄論之尤爲精詳，茲錄於次。

漢武帝遣刺史周行郡國，省察治狀，黜陟能否，斷治寬獄，以六條問事，一條，強宗豪右，田宅踰制，以強陵弱，以衆暴寡，二條，二千石不奉詔書，倍公向私，旁詔謀利，侵漁百姓，聚斂爲奸。三條，二千石不恤疑獄，風厲殺人，怒則任刑，喜則任賞，煩擾刻暴，剝削黎元，爲百姓所疾，山崩石裂，妖祥訛言。四條，二千石選署不平，苟阿所愛，蔽賢寵頑。五條，二千石子弟，怙倚榮勢，請託所監。六條，二千石違公下比，阿附豪強，通行貨賂，割損政令。又令歲終得乘傳奏事，夫秩卑而命之尊，官小而權之重，此小大相制，內外相維之意也。（元城語錄漢元封五年初置刺史部十三州，秋分行郡

國，秩六百石，而得按二千石不法，其權最重，秩卑則其人激昂，權重則能行志。）本自秦時，遣御史出監諸郡，史記言秦始皇分天下以爲三十六郡，郡置守尉監，蓋罷侯置守之初，而已設此制矣。（漢書百官表，監御史秦官，掌監郡，漢省丞相遣史分刺州，不常置，武帝元封五年，初置部刺史，掌奉詔條察州，秩六百石，員十三人。）成帝末，翟方進何武乃言，春秋之義，用貴治賤，不以卑臨尊，刺史位下大夫，而臨二千石，輕重不相準，請罷刺史，更置州牧，秩二千石。而朱博以漢家故事，置部刺史，秩卑而賞厚，咸勸功樂進，州牧秩眞二千石，位次九卿，九卿缺以高弟補，其中材則苟自守而已，恐功效陵夷，奸軌不勝，於是罷州牧，復刺史。（後漢書劉焉傳，靈帝政化衰缺，四方兵寇，焉以刺史威輕，建議改爲牧伯，請選重臣，以居其任，從之，州任之重，自此而始。）劉昭之論，以爲刺史監糾非法，不過六條，傳車周流，匪有定鎮，秩載六百，未生陵犯之釁，成帝改牧，其萌始大。（唐載叔倫撫州刺史廳壁記云漢置十三部刺史以察舉天下非法通籍殿中，承傳奏事，居靡定處，權不牧人。）合二者之言觀之，則州牧之設，中材僅循資自全，強者至專權裂土（新唐書李景伯爲太子右庶子，與太子舍人

盧備議，今天下諸州，分隸都督，專生殺刑賞，使授非其人，則權重衅生，非強幹弱技之誼，願罷都督，留御史，以時按察，秩卑任重，以制姦宄便，繇是停都督，然後知刺史六條，爲百代不易之良法，而今之監察御史，巡按地方，爲得古人之意矣。又其善在於一年一代，夫守令之官，不可以不久也，監臨之任，不可以久也。久則情親而弊生，望輕而法玩，故一年一代之制，又漢法之所不如，而察吏安民之效，見於二百年者也。（唐李嶠請十州置御史一人，以周年爲限，使其親至屬縣，或入閭里督察姦訛，觀採風俗，此法正明代所行。）若夫倚勢作威，受賂不法，此特其人之不稱職耳。不以守令之貪殘而廢郡縣，豈以巡方之濁亂而停御史乎。至於秩止七品，與漢六百石制同，王制，天子使其大夫爲三監，監於方伯之國，國三人，金華應氏曰，方伯者，天子所任以總乎外者也，又有監以臨之，蓋方伯權重則易尊，大夫位卑則不敢肆，此大小相維，內外相統之微意也，何病其輕重不相準乎，夫不達前人立法之意，而輕議變更，未有不召亂，而生事者，吾於成哀之際，見漢治之無具矣。

唐自太宗貞觀二十年，遣大理卿孫伏伽，黃門侍郎褚遂良等，二十二人，以六條巡察四

方，黜陟官吏，帝親自臨決，牧守以下，以賢能進擢者二十人，以罪死者七人，其流罪已下，及免黜者數百人，已後頻遣使者，或名按察，或名巡撫，至元宗天寶五載正月，令禮部尚書席豫等，分道巡按天下風俗，及黜陟官吏，此則巡按之名，所繇始也。開元二十二年，置十道採訪處置使，（略）其後或請專擇守令，停採訪使，姚崇奏曰，十道採訪，猶未盡得人，天下三百餘州，縣多數倍，安得守令皆稱其職。

于文定筆塵曰，元時風憲之制，在內諸司，有不法者，行臺御史劾之，卽今在內道長，在外按臺之法也。惟所謂行臺御史者，竟厲行臺，歲以八月出巡，四月還治，及長官差遣，非絲朝命，其體輕矣。本朝御史，總屬內臺，奉命出按，一歲而更，與漢遣刺史同，唐宋以來皆不及也。（唐中宗神龍二年，遣十道巡察使，詔二週年一替韋忠謙言，御史一出，當勸搖山嶽，震懼州縣，明代多有其人。）

金史宗雄傳，自熙宗時遣使廉問吏治得失，世宗卽位，凡數歲輒一遣黜陟之，故大定之間，郡縣吏皆奉法，百姓滋殖，號爲小康，章宗卽位，置九路提刑使。（此卽今按察使。）

漢時部刺史之職，不過以六條察郡國而已，不當與守令事，故朱博爲冀州刺史，敕告吏民，欲言縣丞尉者，刺史不察，黃綬各自詣郡，鮑宣爲豫州牧，以聽訟所察過詔條，被劾，而薛宣上疏言吏多苛政，政教煩碎，大率咎在部刺史，或不循守條職，舉錯各以其意，多與郡縣事，翟方進傳，言遷朔方刺史，居官不煩苛，所察應條輒舉，自刺史之職下侵，而守令始不可爲，天下之事，猶治絲而棼之矣。

上述顧亭林日知錄之論載，吾人於往古官制部刺史之職責，專監臨百司，巡按各郡，老察吏治，計事除廢，以見考績之制，爲任至重，略見一斑。茲復述近代各國所爲公務員考績制度大要如次。

一、英國

英國任用官吏，由考試登進，前已述之。依據英政治學家威芬納 *H. H. White*

教授言，英國對於吏制組織，有三個特性，一、是財政部的監督，二、是考試委員會的考試，三、是教育的制度，後二個特性，卽予所言取士養士者，茲不復論。而以財政部爲監督全國吏員，一係基於一八七〇年樞密院令第五項，「財政部因負財政之責任，有管轄吏治之權，」一係基於一九二〇年，樞密院令「財政部可制

定規則，藉以管轄行政機關之動作，及規定永久或限時被僱用之分級薪俸，及其他種種事務。」故英國吏制，在此兩令以前，習慣雖亦多歸財政部管轄，而自此兩令之後，考試的編訂規則，亦須財政部之批准，由是而演進，財政部設立人事局，專管各部官吏，搜集關於吏治的一般經驗，編訂公務的規則，應用各種可促進吏員服務工作，及貢獻提升分級任用的意見，關於吏員保障，規定薪俸等級，任期退職，年金提升，甚為詳盡。而英國官吏，在英國一般人，皆習知為永久任期。成爲一種慣例，非有（一）自動辭職，（二）到法定退職年齡，（通常以六十歲爲退職給予退職年金如到六十五歲不退職則強迫令退）（三）重大過失，上級的官吏不能更易，而提升標準則由各部設提升委員會負責處理，此提升委員會，乃由長官與吏員共同組合，根據逐年考績的報告，其報告表，開列姓名等級名稱出生月日，服官日期，計有十種考績，一、知識，二、人格，與品性，三、決斷能力，四、責任心，五、創制能力，六、準確，七、機敏，八、監督能力，九、熱心，十、行爲，以上十門，分普通以上，普通，及普通以下，三等，然後由長官署名，記明提升程度，要

而言之，英國是採責任內閣制，內閣任期，原無一定，倘行政吏員之事務官，隨內閣而變動，則行政效率，必難預期，故英人養成此種事務官，不隨政務官變動，爲各國吏治上最優之點也。

二、法國

法國考績，是根據提升委員會所提出之晉級單，依次晉級，該提升委員會之分子，亦以一部分的部員的代表組織，晉級單，多係各部平時的記錄，其報告約分三部，第一部爲吏員的履歷資格，身體及家庭境況等，第二部爲上級官吏，對於他的評判，如教育品德行爲，各方面的優劣程度，第三部是說明有無提升之資格，及最合於何種職務，且有對此，任爲由本人自書情願担任何種職務者，至於官吏任期，不受政務官或長官更動，雖不若英國，但許吏員對於上級官之私意移調或撤職，得向參政院訴請救濟，如結果行政長官無合法的理由，須賠償被免職者相當金額，或回復其職務，此外對於吏員之權利，保障，於薪俸之外，有津貼年金二種，津貼，則因家庭經濟狀況，分別規定婦女生育，亦得特爲津貼，年金，則因到了法定年齡，（六十歲爲退職年齡六十三歲爲強迫退職年齡）或身體上欠缺，不允許再

繼續工作，或服務公職，達三十年者，均於每年給領退職年金（每年的退職年金，至少應等於最後三年的平均薪俸之半數，要是服務在三十年以上者，年金可以另加平均年薪的六分之一，外勤員吏服役逾二十五年者，加平均年薪的五十分之一，退職的員吏，如果已有三個十六歲的子女，他可以多取得年金的十分之一，四個子女以上，每多一個，就增加百分之五，退職年金，最高只能增至最後三年之平均年薪的四分之三，服務公職達四十年者，能享受此最高限度的退職年金。）

三、德國

德國對於吏員提升辦法，不及英法兩國，以考績計事為升降，而以設立吏員補習學校，灌輸更深之行政知識為提升標準，至關於吏員權利保障，如薪俸，津貼，年金，亦均有規定，與法國大同小異而已。不過有一個特點，德國吏員受憲法一二九條的保障，其任期是終身的，不經法律手續，不得限制是也。至對子女津貼，亦極為注重，據一九二七俸金法第十四條規定，吏員之二十一歲以下的子女，每一個每月得領二十馬克是也。

四、美國

美國文官考試制，為世界談吏治者所稱譽，故於考試登用之後，其所規

定吏員升調規制，至爲繁密，關於吏員考成，分別懲獎，在懲戒方面約別爲（一）加重職務上之時間，（對於曠職者長官加重其工作也）（二）警告，（三）罰款，（四）取消任期，（吏員任期久長爲固有權利）（五）停薪，（以九十天爲限）（六）降職，（七）撤職，在勸獎方面約別爲（一）確定任期久長，（二）提升考試，（祇准吏員應試升職）（三）工作效率，（四）長官批准提升，此外退職年金，施行最早在一七七六年，已有軍人退職年金的嚆矢，一八三三年陸軍部設立退職年金司，至一八四九年，又改設於內政部，南北戰爭後，年金立法：層出屢見，但文官享受年金，實始於一八四五年，迨一九二〇年，中央退職年金法通過於國會，其大要分吏員爲六級，以服務年數之長短，而定給付額之多寡，至少年數，亦爲十五年，始能享受，而退職年金之籌畫，復分兩部分，一部分爲由國庫給與者，一部分爲由吏員平時儲蓄撥付者，是以每個官吏，須按月將薪俸百分之二五，撥出儲蓄由政府管理，達到退職年齡，（法定七十歲）或撤職，死亡，政府將本息歸還，如此於吏員退職，不患生活無保障，而於政府亦減輕負擔也。

五、日本

日本對於官吏考績黜陟，其章制甚詳，應分俸給，撫卹，保障，考績，四部分言之，（一）俸給，在文官俸給制度除本俸外，有職務俸在勤俸加俸三種，此種三有視職務之加增，或出勤之職務而定，加俸則多在功績顯著者。至本俸分高等官與判任官，高等官論年計額，謂之年俸，判任官論月計俸，謂之月俸，高等官俸給，具體的列舉於高等官官等俸給令，其官等相同者，而俸給多不相同，判任官俸給抽象的規定於文武判任官級令，及判任官俸給令，官等官級相同者，俸給概同，而高等官除親任官外，又有親任官一二等為敕任官，三等至九等為奏任官，此敕任奏任中復分若干類，每類別為級，以定俸給，至判任官分官等為四等，以次亦分為級以定俸給，而俸給分等級者，即為考績進給之標準，依其規定，高等文官必在職兩年以上，判任文官必在級供職一年以上，然後進級增俸，但亦有例外，關於高等官之親任官，或別有進級之規定，或高等官七等以下者，或敕任官中內閣書記官長，及特命全權公使，辦理公使，關於判任官如支六級以下之俸，或月俸不滿七十五元者，不受限制，（二）撫卹，有現行恩給法，對於公務員及準公務員，與其遺

族，均得享受，卽至因公傷病或至若干年退職，而爲一時或一次給與，而此種規定皆所以優異待遇，故享受者必爲在職若干年爲條件，亦考績之一制度也，（三）保障，關於保障制度，有爲不必受保障規定者，如親任官大使公使內閣官長法制局長官各省政務次官參議官內務省警保長警視總監貴族院書記官長衆議院書記官長，但親任官中亦有爲受保障者，如大審院檢事總長親任判事檢事及會計檢查長等，而又有以憲法規定保障者，卽法院判事是也，其以法律規定保障者，法院檢事，行政裁判所評定官，會計檢查官，其以勅令規定保障者，陸海軍將校公立學教職員宮內官，及一般文官是也，至於保障依現行文官分限令之規定，官吏非依法令所定，或得本人同意，不能免官及轉調同等以下之官，故規定明文有下列之一，許得免官者，（一）受刑罰之宣告或懲戒處時，（二）因殘廢之疾病，或因身體或精神之衰弱致不堪担任職務時，（三）因更改官制或定員致有減減冗員時，而此種免官如何高等官須經高等文官懲戒委員會之審查，如係判任官須經普通文官懲戒委員會之審查，又規定官吏有下列之一得命休職，（一）依照懲戒令經懲戒委員會之審查者，（二）

(一)關於刑事事件之告訴或告發者，(二)因改正官制或定員而生之冗員，(三)依官廳事務處理之必要時，而此種休職如爲上開第一第二兩款者，限於懲戒委員會，或裁判所之審判中，其第三第四兩款之休職期間，高等官二年，判任官一年，期滿即當然去官，在休職期內雖不担任職務，仍給支原俸三分之一，此又爲日本所特有者，亦無非爲保障之原因也，(四)考績，其考績手續無單行法規，大致規定於增俸進級，應具年資條件，均在於官俸給令中，惟各機關每年舉行職員考績一次，辦法由各機關科局長，將應升應獎人員開列事實，加具意見，送祕書彙送長官核定行之，而審核標準，亦無一定，其所爲考績報告表，略仿英國列爲向上勤勉正確忠實協同責任智識七項，此其大略也，要而言之，日本所爲考績制甚詳，而未爲嚴密，蓋所爲俸給撫卹保障諸官規無非勉勵獎勵公務吏員成績優異，惟此中缺點者，一、關於俸給方面，高等官有年功加俸，而判任官無之，祇有四十元以內之特俸，殊失平允，而亦對於下級吏員不謀健全之治，此其一，又俸給權利被侵害時，無救濟之法規，未爲嚴密，此其二，二、關於撫卹方面，依據恩給法，文官每月須繳其俸給百

分之一於國庫，爲補助卹金，則以文武平等待遇，方合法律，而軍人特免，但恩給則爲一律，此其三，三、關於保障方面，最流弊者爲依官廳事務處理之必要時，得命休職，而爲政黨任用私人，開特別法門，致使一方事務官墜入政爭之中以保其職位，一方休職增加，而重國庫之負擔，雖其後有文官分限令改正之勅令，長官於命職員休職時須先經常設委員會之審議，以減少長官任意更動職官位置私人之弊，然此仍爲相對的而非絕對的，此其四，但日本官規之優點亦有足述者，如俸給之分等分級，甚爲週詳，使任事者存進等進級，有一定之法則，且在官有加俸之獎勵，休職有生活之保障，甚堪爲吾人之借鏡也。

二、考績制度之原理

此言考績制度之原理者，乃闡明考績制之設立，與政治關係之原理，至其制度本身，應如何爲優善之良法，其原理在考績法各問題中論之，茲論其與政治關係者約而言之有如下之原理焉。

一、考績制足以鼓勵人材也

淮南子有言「權勢者，人主之車輿，爵祿者，

人臣之轡銜也，是故人主處權勢之要，而持爵祿之柄，審緩急之度，而適取予之節，是以天下盡力而不倦，夫臣主之相與也，非有父子之厚，骨肉之親，而竭力殊死不辭其軀者何也，勢有使之然也。」斯言也，予嘗以鍼砭民國以來考績黜陟之無定章，而人存倖進，政治紊亂。蓋所謂審緩急之度，適取予之節者，即本於考績功過而權衡進退。是以考績得其法，吏員升降，有一定之度軌，有進級之希望，復爲吏員保障之待遇，卹金之救濟，則任職者循軌而進，更無奔競諂附之習，人格可以修養，任事可以專志，人才由此而出，關係匪淺，則政治清明造基於是，豈不重哉。

二·考績制足以杜絕私黨也

從來官吏貪污，多由遍植私黨，爲其爪牙。若

由考試登用，復由考績進退，則長官用人，皆守一定之法度，其考績而劣者，亦不能憑長官之庇蔭，可以安於其位，私黨無從侵入，縱有侵入，而考績監察，至爲嚴密，一旦發覺舞弊，官位喪失，永不錄用，失生活之職業，失卹金之報酬，誰願冒險。更從長官方面言之。亦受國家法律所範疇，以考績嚴密有所顧忌，而亦不作遍植私黨之圖，此杜絕私黨以進政治者也。

(三)考績制足以澄清吏治也 吏治之要，莫過於賞罰有度，進退有節。考績制即爲度也節也之規定。民國以來，政治大本，失於此者爲害至深，揆其流弊，倖進者因長官之緣引而躡等高祿，無學者因鑽營之有道，即富貴驕人，貪污者因賄賂之公行而尊官厚俸，社會習以爲常，道德於茲淪落，是以交相爲貪，長官以是而求，下屬以是而進，此予上述貪污原因，而考績制度不立，亦爲重要之一也。有志澄清吏治者，知所本矣。

(四)考績制足以增加政率也 有上述人才可鼓勵，私黨可杜絕，吏治可澄清，則人將求其職務之優勝，守法度，立殊勳，賞罰勸懲，既有節度，而行政效率，未有不因而增加者，此又理之當然者。蓋人人不分其志於奔競，用其力於職務，國家之事，視如已事。何則，職務之事進，而考績之勤勞見，勤勞見而進級增俸有一定之法則，夫人之任事，若視國家之事爲已事，未有不勇任週密精詳，圖收異功立能者，故謂由此行政效率增加，非虛言也。

三考績法各問題之研究

(甲)關於考績機關問題

考績機關，在國民政府時代，中央由考試院之銓敍部

主持之，而各省因未設銓敍分機關託由各省長官辦理。故二十四年公布公務員考績法後，同年十月三十日，國民政府訓令關於中央與地方各機關公務員考績之劃分，在銓敍分機關未成立以前，應仍照現行任用審查劃分辦法辦理，即凡（一）中央各院部會及其京外直轄機關之簡薦委任人員，（二）各省政府及其所屬廳處局之簡薦委任人員，（三）直隸行政院之市與隸屬省政府之市政府，及其所屬各處局之簡薦委任人員，（四）各級法院之簡薦委任人員，（五）各行政區管理公署所屬之簡薦委任人員，（六）各省縣長等之考績，均歸銓敍部辦理，（一）省政府各廳局所屬各縣分機關之委任人員，（二）各省行政督察專員公署及其所屬機關之委任人員，（三）各省政府及其所屬機關之委任人員，（四）各省設治局及其所屬機關之委任人員之考績，均歸各該省公務員任用委託審查委員會辦理等語。足見當時考績，全屬一種具文，試問各省地域遼廓，銓敍部耳目何能週及。且各省除省政府以下，所屬各委任官吏，為數有限，而如上開各省政府之廳處局，與隸行政院之市及各級法院

，計人員總在十餘萬，若不分別詳細考核，何以達考績之功。而依據當時考績法第三條規定，公務員考績分初覈覆覈，以其直接上級長官執行覈，再上級官執行覆覈，主管長官執行最後覆覈云云，是考績權全憑長官之操縱，於是依例敷衍填報，而長官亦依例覆核，焉有效果，故予以爲考績機關及考績權不獨立，則考績制全失其精神，而徒費國帑耳。以予研究，一、宜訂立考績辦理規章填報，雖由長官經過初核覆核，或再覆核，但一方面亦准由公務員自行填報，直接送考績機關，故填報由本人呈送一份，由長官呈送一份，以資核對。二、規定長官平時考核功過，通知吏員，以勵奮勉，此平時既有通知，在機關表冊，已有登記，臨時自無作弊，及長官與屬員有所爭執。三、考績機關將本人填報，與長官填報，如有不實時，分別懲處，定爲罰則。四、考績機關，宜設各省巡迴專員，隨時稽查各機關考績登記表冊，及接到填報表冊時，即憑赴各省調查真僞。必有上開四點之補救，而考績機關始完其成務。故考績機關亦不必設爲永久機關於各省，誠如上述顧亭林之言，監臨之任，不可以久也，久則情親而弊生，望輕而法玩。是以予主張由中央特派巡迴專員辦

理，維新政府之銓敍局，爲主持此任務之機關也。

(乙)關於考績獎懲問題

關於考績上之獎懲問題，國民政府於此亦有規定，茲將後開條文錄之，再申述予之意見也。

修正公務員考績法施行細則第六條，「公務員考績標準，依其平日工作學識操行三項，分別以分數定之，每項最高分數如左一、工作五十分，二、學識二十五分三、操行二十五分。」

又第七條「公務員考績等次，以依前條考績標準之總分數定之如左，一、年考在八十分以上爲一等，七十分以上爲二等，六十分以上爲三等，不滿六十分爲四等，不滿五十分爲五等，不滿四十分爲六等，二、總考以九十分以上爲一等，八十分以上爲二等，七十分以上爲三等，六十分以上爲四等，不滿六十分爲五等，不滿五十分爲六等，不滿四十分爲七等。」

又第八條「年考總考均以滿六十分考爲合格，但總分數在六十分以上，而工作分數不滿三十分，或學識操行分數有一不滿十五分者，仍以不合格論，應予記過。」

又第九條「公務員各項成績分數應注意左列各款情形核定之。一、對於所任職務卓著成績者。二、平日辦事勤慎敏捷者。三、對於本機關行政有特殊貢獻者。四、才力短絀，身體衰弱，不能勝任者。五、因循荒怠廢弛職務者。六、經辦事務，發生重大錯誤，或屢次發生錯誤者。七、學識淺陋，行為不檢者。

又第十條「總考分數以三次年考分數平均計算之。

又第十一條「公務員除左列情形外，非依本法及公務員考核獎懲條例之規定，不得加俸或晉級。一、考試及格，分發人員在應支數目範圍內擬予增給者。二、級高俸低人員，在准級級差範圍內，擬予增給者。三、試署人員經審查後改爲實授，擬予晉級或加俸者。四、改任其他職務，擬予晉級或加俸者，前項第四款因改任職務，而晉級或加俸者，如本年年考列一等時，僅予登記，不得再加俸或晉級。又第十四條「公務員年考列一等或總考列二等，應予晉級而無級可晉者，除原機關依法擬予待遇者外，餘暫予一等登記」。

公務員考績獎懲條例第四條，「公務員年考獎懲依左列之規定一等晉級，二等記

功，三等不予獎懲，四等記過，五等降級，六等解職。」

又第五條「公務員總考獎懲依左列之規定一等升等，二等晉級，三等記功，四等不予獎懲，五等記過，六等降級，七等解職。前項應行升等人員，具資格不合公務員任用法之規定時，得改進二級，但不得超過本職之最高級。

又第六條「年考成績特優者，經主管長官者，認為有升等之必要時，得詳敘理由，送往銓敘部核定行之。

上述為國民政府對於考績上所為獎懲之規則，其優點一、考績標準分別等次，苟銓敘較衡，出於公平，深合伸縮之決定。二、對於考試及格發人員，特為待遇，如上述此項人員在應支數目範圍內，擬予增給，亦為注重考試取才之意義。惟其缺點亦有數端，一、對於無級可晉者祇為登記，殊令成績優異者灰心，非所以鼓勵，宜為加俸以補救之，二、獎懲條例所分記功，記過，對於記功之如何獎勸，未規定若干功為若干分為升晉之標準，對記過已未有若干過則為降職或解職，且記過而不申誠，則低劣人員不知儆省而悛悔，誠非誘善勸懲之道是也。

此外爲關於考績獎懲條例，而附帶有關之法規，一爲年金法之規定，爲對任職若干年之吏員退職之勸獎。二爲加俸法，爲對任職吏員成績優異而又以其熟練於該部事務，不欲以升等晉級離去其職，妨於國家事務之補救，應詳爲分別規定。且有種專門技術人才，不能因其成績優異，因升等他去。三、爲保障法，亦與考績法關係至重，使任事吏員受法律保障，安心致志，積事累功。且保障之條，例如爲懲之方面，應經過文官懲戒委員會審查，方能解職。又所以杜絕考績人員之任意左右是也。其他尙有關於考績法規而應研究者，如考績人才之選擇，例如以普通智識人才，而考核專門人才，必發生困難。又關於考績方法，應注意官吏所任事務與環境，比分高下，方能折服，例如考核縣長之徵收田賦成績，某年某省以規定徵收若干成爲記過或免職，不知各縣環境不同，其徵收不盡由於本人不力是也。又關於考績人員應如何爲法律保障其獨立，及法律制裁其違法，均屬有研究待諸來日者也。

本政綱之實施要目如次

(一) 政府與社會應謀改善社會經濟生活。

- (二) 政府與社會應提倡社會道德之制裁。
- (三) 政府頒訂各機關公投制度，宜明定澈底公開，嚴定法規監查作弊。
- (四) 政府應頒訂官吏營商懲治條例。
- (五) 政府仿照美國俄國設立祕密偵查貪污機關。
- (六) 政府頒行官吏財產登記法。
- (七) 政府宜訂立官吏風紀條例，杜絕變名賄賂之醜聞。
- (八) 政府宜頒行檢舉貪污獎勵條例，以符嚴懲意義。
- (九) 政府應頒行彈劾法，罷免法，官吏治罪補充條例，修正刑法瀆職罪之規定，成爲嚴懲貪污之章制。
- (十) 政府宜實行考績制度，擬訂考績法，考績機關組織法，考績獎懲法，年金法，加俸法，爲完密考績之章制。

第十二章 結論

總上所論，曰體制。曰弭亂。曰交隣。曰保民。曰興業。曰厚生。曰植材。曰度支。曰治理。曰肅政。皆標其義而明其綱。若論實施分工之任，體制弭亂，政府與民相約之大本也。交隣，爲外交部職責也。保民，爲內政綏靖兩部職責也。興業，爲內政實業兩部職責也。厚生，實業部專責也。植材，教育專責也。度支，財政部職責也。治理，考試與司法之任也。肅政，則立法銓敍司法皆與關係焉。雖然，此略論職所伺守而已。欲行其政而奏其功，則由政府以至於國民，一皆以是任之，以是期之，必人人明乎政綱之原理，與研究實現之方案。羣策羣力，則言論者，事實之母。此則爲陽明之言，知者行之始，行者知之成，是爲予草此之結論，願以是自勵，並願與邦人君子共勉者。

顧予言未盡，予之論作結之日，卽民國二十七年十二月二十二日，日本近衛首相發表東亞新秩序之宣言如次宣布於世，而十二月二十九日汪精衛先生卽電響應呼籲和平，茲並錄之以作吾人鏡鑒，爲建設東亞和平之路綫焉。

日政府如在今年屢次聲明中所宣明，始終期以武力澈底，掃蕩抗日國民政府，同時願爲中國有識之士相攜，向東亞新秩序之建設邁進，今已能令人感覺，在中國各地更生之勢，在澎湃興起建設氣運，在逐漸激昂。於茲日政府宣明調整與更生新中國之關係之根本方針於內外，以期帝國真意之澈底日滿華三國，以東亞新秩序之建設爲共同之目的而相結合，共期實現善隣友好，共同防共，經濟提攜，以是中國首次擯棄從來之偏狹觀念，而一變抗日之愚，及對滿洲國拘泥之情。率直言之，即日切望中國進而與滿洲國修講完全之國交。其次於東亞之天地中不許共產黨勢力之存在。故日本依據日德義防共協定之精神，以日華防共協定之締結，爲日華調整國交上重要之條件。而鑒於中國現在之實際情形，爲得對此防共之目的之充分保障，在該協定繼續期間內，要求在特別之指定之地點，承認日軍之防共駐屯，及將內蒙地方，劃爲特殊防共區域。關於日華經濟關係，日本並非欲在中國試行經濟的獨占，又非將限制理解新東亞適應之而行動之有善義之第三國利益一類事情，向中國要求。唯始終期望能使日華之提攜與合作實現而已。卽在日華平等之原則上，中國許可帝國良民有居住及營業於中國內地之自由，而促進日華兩國國

民經濟的利益。且鑒於日華間歷史的經濟的關係，尤其在華北及內蒙地區，其資源之開發利用上，要求對日本予以積極的便宜。日本所有求於中國者之大綱，盡如上述，徵諸日本不顧一切調動大軍之真意，則日本所有要求於中國者，不在於區區之領土，亦非戰債之賠償，彰然自明之事也。日本實欲要求中國實行其為新秩序建設之分担者之職能上必需之最小限度之保障也，日本尊重中國主權，當然不吝予以考慮，甚且為完成中國獨立計，願積極考慮撤廢領事裁判權，及歸還租界。

民國二十七年二十九日汪精衛先生在河內發出通電曰，中央黨部蔣總裁暨中央執監委員諸同志均鑒，今年四月臨時全國代表大會宣言，說明此次抗戰之原因曰，「自塘沽協定以來，吾人所以忍辱負重以與日本周旋，無非欲停止軍事行動，採用和平方法，先謀北方各省之保全，再進而謀東北四省問題之合理解決，在政治上保持主權及行政之完整為最低限度，在經濟上互惠平等為合作原則」，自去歲七月蘆溝橋事變突發，中國認為此種希望不能實現，始迫而出於抗戰，頃讀日本政府本月二十二日關於調整中日邦交根本方針之闡明，第一為善隣及好，並鄭重聲明，日本對於中國無領土之要求，無賠償軍費

之要求，日本不但尊重中國主權，且將仿明治維新前例，以允許內地居住營業之自由爲條件，交還租界，廢除治外法權俾中國能完全其獨立，日本政府既有此鄭重聲明，則吾人依於和平方法，不但北方各省可以保全，卽抗戰以來淪陷各地，亦可收復，而主權及行政之獨立完整，亦得以保持，如此則吾人遵照宣言，謀東北四省問題之合理解決，實爲應有之決心與步驟，第二點爲共同防共，前此數年，日本政府屢會提議，吾人顧慮以此之故，干涉於吾國之軍事及內政，今日日本政府既已闡明當以日德義防共協定之精神，締結中日反共協定，則此種顧慮，可以消除，防共目的，在防止共產黨國際之擾亂的陰謀，對蘇邦交，不生影響，中國共產黨人既聲明願爲三民主義之實現而奮鬥，則應卽澈底拋棄其組織及宣傳，並取消其邊區政府及軍隊之特殊組織，完全遵守中華民國之法律制度，三民主義爲中華民國立國之最高原則，一切違背此最高原則之組織與宣傳，我人必自動的積極的加以制裁，以盡其維護中華民國之責任，第三點爲經濟提攜，此亦數年以來日本政府屢會提及者，吾人以政治糾紛尙未解決，則經濟提攜無從說起，今者日本政府既已鄭重闡明尊重中國之主權及行政之獨立完整，並闡明非欲在中國實行經濟上之

獨佔，亦非欲要求中國限制第三國之利益，惟欲按照中日平等之原則，以謀經濟提攜之實現，則對此主張，應在原則上予以贊同，並應本此原則，以商訂各種具體方案，以上三點，兆銘經熟慮之後，以爲國民政府應卽以此爲根據，與日本政府交換誠意，以期恢復和平，日本政府一月三日之聲明，已改變一月十六日聲明之態度，如國民政府根據以上三點爲和平之談判，則交涉途徑已開，中國抗戰之目的，在求國家之生存獨立，抗戰年餘，創痛鉅深，倘能以合於正義之和平，而結束戰事，則國家之生存獨立可保，卽抗戰目的已達，以上三點，爲和平之原則，至其條理，不可不悉心商榷，求其適當，其尤要者，日本軍隊全部由中國撤去，必須普遍而迅速，所謂防共協定期間內，在特定地點允許駐兵，至多以內蒙附近地點爲限。此爲中國主權及行政之獨立完整所關，必須如此，中國始能努力於戰後之休養，努力於現代國家之建設，中日兩國，壤地相接，善隣友好，有其自然之必要，歷年以來，所以背道而馳，不可不深求其故，而各應明瞭其責任，今後中國固應以善隣友好爲教育方針，日本尤應令其國民放棄其侵華侮華之傳統思想，而在教育上確立親華之方針，以奠定兩國永久和平之基礎，以爲吾人對於東亞幸福應

有之努力，同時吾人對於太平洋之安甯秩序，及世界之和平保障，亦必須與關係各國一
致努力以維持增進其友誼及共同利益也。謹此提議，伏盼採納 汪兆銘二十九日

上海圖書館藏書



A541 212 0011 0672B

上海圖書館藏書

中華民國二十八年二月初版

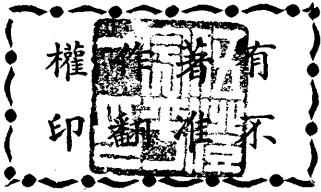
維新政綱原論一冊

定價大洋二元

著者 伍澄宇

發行者 陽明學會

通訊處南京中央飯店三〇七號



印刷者 南京中文印書館

館址 珠江路一五六號

財政部海關稅則委員會
駐滬辦事處
圖書室

滬324

