

570

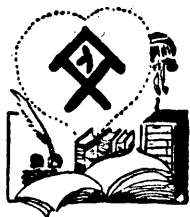
153

# 現階段的建國論

楊幼炯 著

商務印書館印行





# 滙英圖書館

登記   
書碼   
到期   
價格   
備註



楊幼炯著

現階段的建國論

商務印書館印行

上海圖書館藏書



A541 212 0010 93628

近代中國的革命建國運動，由總理所領導，以國民黨為中心，迄今已有五十年的歷史了。這五十年來的革命建國運動，在近代的中國史上構成了最精彩的一頁，而現階段的抗戰建國之大業，尤為亘古所未曾有。由整個國家在近代世界政治上的情勢看來，二十世紀的中國，是構成國際關係中最重要的一環，固早已為舉世政治家所公認；但二十世紀的中國，形成為世界政治的樞紐，尤其是安定東方的重要力量，這在以前很少人注意，而在今日國際局勢演變中，已成爲不可否認的事實了。我們回想到五十年來的建國史，正是中國民族從衰亡到復興，從黑暗到光明的一個重要時期。從清末以至今日神聖抗戰與建國的大時代，我們已經由倚賴國際均勢僅免瓜分的次殖民地的地位，達到了一個能自助、自衛、自立、自主的獨立建國的新階段，所以現階段的建國，實是中國歷史上空前轉捩的大時代之開始。我們生逢這一個建國的偉大新時代，不僅要體認過去，尤其要把握這一個時代的核心，認識當前建國的時代使命。

作者五年來感覺到當前建國的理論與方策，應遵依總理遺教作一個系統的具體的開發，給國人以新的認識，而於今後建國的方策，也應有通盤的設計。固然這一個工作很煩重，自非作者一人之力所能勝任，但是在抗戰建國已到達一個重要階段時，國內外人士對於本黨的建國使命發生很多曲解，我們爲愛護五十年來中華民國的創國史與促進今後建國大業順利進展起見，特下決心，對於當前建國的理論與方策的各方面，作一系統的論述。現階段的建國事業至爲艱難，但我們有總理所垂示的建國方略，實爲今日建國之偉大的憑藉。在今日建國的途中，我們已湧現了不少的重要問題，須待專家的設計，然而有一個最主要的前提，爲大家所忽視，這就是思想上我們的國民還不會對此時代建國的使命，體認清楚，我們國民的生活習慣，還沒有養成現代國家的國民所應具有的精神，這都由於我們對於國民精神所關的文化建設，始終沒有正確的把握時代的核心；對

於三民主義建國的理計真諦，尤未能爲大眾所了解。因此，作者五年來專力向建國的政治，經濟，法制及文化的各方面爲系統的撰述，結果完成了一「現階段的建國論」一書，以求貢獻於國內外明達人士之前。

作者在本書中注重四大問題的討論：

一、在民族建國方面，作者特別注重中國民族文化傳統之新的估價。我們這一個民族在今日正在中西文化交流，新舊文化衝突的現況下，始終沒有形成一個現時代的新文化之主潮，於是國民的思想，以及生活習慣，乃在極度矛盾之中。現在的中國，正是在西洋個人主義的文化思想與固有的家族主義的文化思想相混雜的時代，以致在今日中國的社會中發生種種矛盾的現象。有的固守着傳統的家教觀念，事事保守；有的又迷信西洋個人主義的文化，祇重個人的享樂，處處趨新。這種混雜而矛盾的现象，現在正充斥於我國今日的社會中。作者以爲此一問題應從確立中國建國的一貫的精神傳統爲入手。這就是說：我們今日的建國應明白了解其建國的政治哲學與民族文化思想的脈絡，以當前建國的時代精神與科學方法，爲重估我國哲學與文化的基準，而求建立一新時代的文化，此爲當前建國之主要的任務。

二、在政治建設方面，對於制度之創建，固不出總理民權主義的範疇，但我們對於政治理論之闡明，尤不容有所忽視。這幾年來政府講求行政效率注重實際工作，而於國民對政治思想之認識，民權習慣之養成，甚少致力，以致國內外人士至今日猶多不明瞭本黨民權主義之真諦，而在國內，人民四權的行使，亦未有學習及訓練的機會，凡此實爲今後政治建設的基本要圖。我們的建國大業固有總理遺教爲其理論的準繩，但在今日我們應根據時代的需要與時勢的推移，爲系統的闡述，以確立一政治建設之理論的體系。在吏治澄清方面，我們應視爲今後建國成敗之所繫。作者在本書中特別提出這個問題，我們希望在此建國的偉大時代中，我們的士大夫應養成一種有抱負的政治作風，這樣才是新時代建國的新氣象。

三、本書對於經濟建設方面，雖乏新的意見，祇是將民生主義的理論與政策，爲原則的說明，這是因爲今日經濟建設千頭萬緒，固非短促的篇幅所能詳論，但其首要則在期望朝野人士認識民生主義的基本原則，一切

經濟建設方針決不可違反這一個最高原則。當前我們經濟建設主要的工作，在生產機械化，而在機械化的進展中，應如何能使國防工業與民生工業齊頭並進：一方面增強國力；他方面又在解救國民經濟上之困難。至於不平等條約既經廢除以後，我們利權收回，如何復興我國一切生產事業，作者在本書中僅提出幾個主要問題，詳細的計劃，還待各項專家的設計。

四、此外，我們應該認識的，就是我們現在是在戰時，一面抗戰，一面建國，因此對於國防的建設，此刻本應加緊進行；但在此時我國政治、經濟、文化各方面，尤應與國防相配合，以構成一個戰時的新體制。作者在本書中特別強調國防政治的創建之重要。總理當年有「國防十年計劃綱領」之擬定，此一綱領實為中華民國成爲現代國家最基本的建設，我們希望政府今後能切實維持推行這一個偉大的工程，而在政治經濟建設方面應求與國防相配合。今後的十年爲國家最艱苦的時期，民族生命的存續亦期待此後十年中我們現代國家的國防設備能夠完成，而全國上下尤須集中力量爲民族生存而奮鬥。我們民族的生存實力如不能建立基礎，一切建國的計劃自無由實現。所以今後的十年建國的主要部分在國防建設，這是大家所不能否認的事實。所以作者在本書的第四篇中特別着重於國防政治，與戰時體制以及國家總動員等要義之論述，使國人體認當前建國的時代使命，而有以自助自強，以達成抗戰必勝建國必成的目的。

本書在撰述期間承陳果夫先生詳爲指正，特於卷首，敬誌謝忱。

民國三十三年六月六日 復齋楊幼輝自序於龍崗東山寄廬

# 目錄

序

## 第一編 緒論

### 第一章 當前建國的基本認識

一 現代各國立國的基本要素

二 我國天然環境與生存資源

三 物質建設與民族性的改造

### 第二章 以黨建國的歷史及其動向

一 本黨建國之史的發展

二 中國政治改造之新趨勢

三 中國經濟的蛻變與物質建設的進展

### 第三章 黨治的真義與國家建設程序

一 以黨治國之意義與特質

二 以黨治國之重要歷程

三 訓政時期的實際工作

四 憲政時期之價值與實施

## 第二編 民族建國與思想文化

### 第四章 民族建國的理論基礎

三七

三二

二八

二四

二〇

二〇

一六

一四

一一

一一

七

四

一

一 輓近民族主義思潮之蛻變.....三七

二 民族主義之理論的檢討.....四〇

三 民主主義中民族主義之特質.....四二

第五章 建國的政治哲學體系.....四六

一 新政治哲學之建立及其思想淵源.....四六

二 三民主義政治哲學的本體.....五〇

三 三民主義政治哲學中的人性論.....五四

四 三民主義的國家論與民權論的真諦.....五八

第六章 新的民族文化之建立.....六五

一 建國的新時代與新的文化政策.....六五

二 對於我國固有的思想體系之新認識.....六八

三 把握時代精神與建國的最高原則相配合.....七一

四 體認現實的需要重建科學的新文化.....七六

五 精神生活的革新與新的藝術之建設.....八〇

第三編 政治建設真詮

第七章 政治建設的理論基礎.....八五

一 近代民主政治之理論與評判.....八五

二 三民主義中民權主義的功能.....八七

三 民權主義的政治組織之特質.....八九

第八章 政治建設與制度的創建.....九二



一	民國以來中央政制之檢討	九二
二	五權憲法下中央政制之精義	九六
三	今後憲政實施與政權行使之機構	一〇〇
第九章	政治建設中的吏治改進	一〇五
一	當前吏治改進之重要	一〇五
二	澄清吏治與懲治貪污	一〇八
三	行政效率增進的方法	一一二
第四編	經濟建設途徑	
第十章	經濟建設的理論基礎	一一七
一	近代各國經濟思想之新動向	一一七
二	民生主義經濟理論的特質	一一九
三	民生主義之兩大原則	一二一
第十一章	經濟建設政策的實際	一二八
一	當前我國經濟政策的新認識	一二八
二	經濟建設中之私有資本問題	一三二
三	今後農業建設的政策	一三四
第十二章	物質建設的重要途徑	一四〇
一	經濟建設的物質基礎	一四〇
二	物質建設中鐵路交通計劃之重要	一四二
三	內河航行之收回與振興方策	一四四

第五編 國防政治與戰時體制

四 沿海貿易權與實業發展的前途.....一四八

第十三章 國防政治之創建.....一五三

一 戰時國防政治建設之重要性.....一五三

二 國防政治建設的理論重心.....一五六

三 以國防中心政治促成憲政.....一五六

四 國防憲法之特質.....一五八

五 國防與五權憲法.....一六三

六 戰時五院制度之運用.....一六三

第十四章 戰時立法之理論與實際.....一六六

一 我國戰時立法政策之基本精神.....一六六

二 我國戰時立法政策之實施及其動向.....一七〇

三 我國戰時法規整理的幾個原則.....一七二

第十五章 國家總動員與戰時體制.....一七二

一 國家總動員的基本認識.....一七六

二 人力的總動員與勞務智力人員的統制.....一七八

三 物資總動員與管制政策.....一八〇

# 現階段的建國論

## 第一編 緒論

### 第一章 當前建國的基本認識

#### 一 現代各國立國的基本要素

現在我們正臨到一個雄偉的大時代，一國民族興衰存亡轉捩的空前時代，我們要體認，掙扎，要以全民族的生命，爭取這一個大時代中的生存。我們今日之所謂「現代」是就最近之六十年而言。這六十年來的光陰，雖很短驟，但是世界與中國的變化特多，在近代史上佔最精彩的一頁，尤其是最近六年來的世界，正在空前演變之中，而我民族建國之進行，更呈現劃時代的開展。我們中國民族，擁有五千餘年歷史與文化底民族，在此六十年來的世界變局中以圖生存，已有其革命建國的深厚歷史。二十世紀的中國是構成國際關係中最重要的一環，已為舉世政治家所公認；但二十世紀的中國，成為世界政治的樞紐，這在以前很少人注意，而在今日國際局勢開展中，成為不可否認的事實了。中國的獨立自強確是對於世界是一個重大的貢獻；而中國近六十年以來的艱難締造的歷史，更是我民族最寶貴最光榮的革命建國史，迄於今日，我國在國際上地位的逐漸增強，一洗「東亞病夫」之恥，擺脫了依列強均勢而生存的局勢，積極走上自主與自衛的前路，集全民族的力量，與齊

一的心志，爲建造獨立自強的新國家而努力，這正是我民族建國史上一個新階段。我們回顧到六十年來的中國，正是在一個大的變動途中，而此時際正是創造新時代新中國的空前偉大開局的開始；我們也可以說現階段的建國時期，正是一個從衰亡到復興，從黑暗到光明的一個重要時期。在這一偉大的重要時期中，全國同胞，尤其是青年同志們，要加緊努力，切莫因循，要在這大時代中爲國家民族創造新的生命。須知現時的中國正遭遇着四千年來所未有的新局面，而整個民族的生命，更是處於存亡絕續之交。我們要在今日艱難的時會中，爲國家民族奠定強大的永久的基礎。

現在全世界都在民族爭生存的大時代，我們在現代戰爭時代中得到不少的教訓。在此十年之中，由於身所受的痛苦經驗與目所見的世界戰爭客觀的豐富事實，使我們體認出立國於今日的世界，必須有事實上足以自立的力量，有此力量，然後可以抵禦外侮克服困難，以求獨立生存，於此國際競爭的現代世界中，所以我們應及時覺悟我們當前最寶貴的要素，莫過於力量。我國地大物博民衆，這些都是國家最寶貴的力量，也是立國生存最重要的基礎。但要將這些天賦的優厚基礎，發揮起來，使成爲更偉大的力量。就當前建國的時代環境而論，物質建設實爲急務，我們試放眼以觀今日世界大戰的棋局，完全是各國國力角逐的場所。德國人民二十年來艱苦奮鬥，剛剛奠定了強大復興的基礎，幾年來又賭其國運於希特勒的野心之下，以致世界兵連禍結；而英國兩世紀以來的繁榮，儲積了雄厚的國力，其海軍與散布全世界的領土資源，人才技術，足與軸心相抗衡。美國的力量，更大於德、義、日之總和，爲安定世界的主要柱石。蘇聯近十餘年來的建設，基礎鞏固，所以能與德國鏖戰如此之久。凡此皆可以看到國力的雄厚，實不僅可以持久抗戰，而且是建國復興之本。我們今日惟有將一切人力財力集中於國家，建造一個強固的國家力量，也只有這一個強固的國家力量，才是建國的真正基礎。

現代國家的貧富，常取決於自然環境與物質文化兩種條件。所謂自然環境，就是指空氣、熱力、土地、水、泥土、濕度、草木、五金等而言；所謂物質文化若就近代情形而論，就是指各種機械、農具、建築工程、交通、武器、蒸氣機、電氣、炸藥等而言。此外人口的數量，亦成爲今日立國的重要因素。因爲民族的武力，

惟其人口的多少是賴，有雄厚的兵力，始能奠定民族自強的基础；而人口的密度，對於民族更發生兩種影響：一是密度足以決定民族之生活標準，一是民族財富之數量與分配於一民族各分子之收入數量，因人口之數量而異。荷人口增加到某種數量，則其所增加財富與收入之數量，或可超過其所應增加之比例數爲多。是以人口之增加，實足以增加全民族各分子之財富。今日世界列強中，沒有比美國更富於天惠的。美國土地廣大，自然資源豐富。人口約一萬萬三千萬，在產業上利用其天惠獨厚的自然資源，應用近代科學的成果，精銳的機械，投下豐富的資本，使農業與工業共同爲巨大的發展，成爲近世產業機構最大的典型。蘇聯是占有地球上土地的六分之一，包含有一萬萬六千萬人口的國家，近十餘年來，實行計劃經濟，對於發展牠的天然富源與促成工業化的努力，已達到成功。由於豐富而常加擴充的原料基礎之培養，蘇聯的工業，更能以嶄新的姿態出現。英國是最早實行產業革命的國家，遠在紀元後一七七〇年卽已使其國內的生產技術革新。兩世紀以來，英國是從一個主要農業國家，轉變爲一個工業的「集合場」。英國已經能使急速增加的人口，維持一種向上的生活標準。就人口密度而論，英國僅次於比利時、荷蘭，而勝過意大利與德國。其人口總數爲四千五百萬。英國人民的財富，遠出於其他各國人民之上。所以就工業發展的程度說，英國已穩坐了歐洲的第一把交椅。這全靠英帝國及其他「新」國家的農礦資源和英國的資本勞力的同時開發。因此英國不僅爲牠的本身，並且爲其他工業國家取得了日益增加的廉價原料與食物的供給，同時更積聚價值在四十萬萬鎊以上的大量海外投資。英國久已成爲世界上頭等海運國家，她的商業活動已遍於地球上各部分，因此她比較其他任何工業國更要依靠國際貿易。除煤礦外，英國並無豐富的原料的蘊藏，所以不得不從國外吸收其全部的需要。英國的生存，在平時亦如在戰時，靠着她能保證原料食物的正常輸入。在平時英國的進口貨僅受輸出國可以出口的数量與英國的償付能力的限制。但在戰時，進口不僅要視外國出口的供給和本國的償付能力，還要視實際上可以運到本國的数量爲定。所以英國主要的政策，是在保護海上的權威。在這次戰爭中，英國各自治領和各殖民地效忠祖國的呼聲，已增固英帝國的基礎。在人力方面英國各自治領有二千五百萬人可以加入作戰，各屬地還有四萬五千萬有色的人民，從事必需

原料的生產；而在物資方面，各自治領，印度，以及許多殖民地都已變成工業化的國家。加拿大現在是世界上第五位或第六位工業化的國家，印度是第八位。現在每個自治領有製造完成軍需品的能力了。在德國方面戰前的領土面積共約二十萬九千方哩。第一次大戰之後連薩爾區在內領土僅有十八萬二千方哩。此次戰爭開始時，德國人口已有九千一百萬。德國居歐洲中心，其軍隊於此次歐戰中乃佔重要的地位。德國戰時經濟原料雖較集中，不若蘇聯幅員廣大，遍散各地。兼之德國又有較優的交通網之設置，以及德國軍事機械文明方面，有經驗較豐富，設置較完善的基礎。但德國一般原料甚感缺乏。就戰時原料的供給說，德國僅有充足的煤和淡屬，其他原料，則付缺如，頗患不足。

## 二 我國天然環境與生存資源

我們回顧到我們中國有優美的環境與豐富的資源，是以力建國最寶貴的憑藉。德國經濟學者，沙赫特說：「從國防經濟的見解看來，一個民族至少要有四千萬以上的人口，至少佔有兩個際帶的土地，（由溫帶至寒帶或熱帶）方能有臻於富強的機會」。在現在世界上最大的國家，中、英、美、蘇四國中，以中國人口最多。據民國二十六年內政部就各省市彙報戶口總數統計的結果，全國人口共有四七九、〇八四、六五一。土地面積計為四六、二五〇、三二九方市里，當亞洲面積四分之一，世界面積十三分之一。世界各國除英蘇以外，沒有比我國版圖最大的。就我國的自然疆域綜合言之，我國的版圖包含有溫寒熱之三帶，（黃河流域寒冷，珠江流域炎熱，揚子江流域寒熱適中）有最高的山，有最長的河，有最廣的平原，有最多的河岸線，有最大的沙漠帶，宜於耕、宜於牧、宜於漁、宜於工、宜於商、凡地理上的要件，我中國無不有之。所以按察中國的地理而觀其文化演進之跡，實令人最感興奮。而在資源方面，有門類齊備數量鉅大的天然富源。比如與國防有關的煤、鐵、石油等在我國俱有豐富的蘊藏。據地質調查所的估計，我國全國煤的儲藏量約計有二四三、六六九兆噸。全國重要鐵礦儲藏量約計一千二百零六兆噸，雖僅佔全世界總量三十二分之一，然日本與朝鮮不過中國產量的

十二分之一而已。石油之全國儲藏量爲四千三百三十七兆桶。其他如我國之錫礦，可用爲猛烈炸彈的重要元素，爲世界主要礦產，佔世界產額百分之七〇，實際上成爲列強原料的根據地。鉛銻常同生，爲軍用工業之重要原料，我國以湖南常寧之水口山爲主要產地，儲藏量計一百五十萬噸。錳錫爲鍊鋼所必需，中國錳礦藏量分布於贛、湘、桂、粵等地共計二二、五〇〇、七八九噸。錫礦藏量分布於贛、湘、粵等地，共計九四九、四八七噸，在世界產錫國中，堪稱第一。

西南、西北各省，爲今後建國復興的根據地，有廣大而豐富的天然資源。在近百年以來我國海軍不曾建立起來，以致東南沿海各省完全在敵人勢力威脅之下，現在正是我們復興建國之時，首先要脫離海洋的侵略勢力，而向廣大的內陸發展，重建亞洲內陸的文化，在西南西北建立堅強的民族復興的雄厚基礎。在西南方面，川、康、滇、黔、湘、桂各省資源豐富，蘊藏甚多。就西南六省的自然環境來說，爲全國總面積六分之一；人口總數約爲九一、七五七、七四三人，約佔全國人口五分之一。此六省中川、康、滇、黔已成爲「發展實業計劃」中的中心地帶，尤其是今日的四川，在發展的過程，形成新中國實業和文化的中心。就農業而論，西南各省的糧食自給有餘，而茶、漆、桐油、藥材爲出口海外的大宗。礦產方面，西南各省的煤礦，據經濟部估計，以四川爲最豐富，僅次於晉、陝，居全國第三位。湖南、雲南、貴州次之。廣西最少。鐵礦儲量四川較富，估計爲一百萬噸，其他礦產之較著者有湘之錫、錳、鉛、鋅，川滇之岩鹽，滇省之錫，與黔省之汞等。湘、桂、滇、黔四省都有廣大的煤田，至於鐵礦各省都有一點。滇省所產的銅，品質精良，錫礦產額也很大，單就滇省簡舊的錫礦而論，每年可採出八、〇〇〇噸。好多年以來，中國的錫礦，在世界市場上享有專利之權。除了川、康以外其他各省，都已發現過，但大部分都是從湖南運來，據說湖南新化的錫礦至今尚蘊藏有二、〇〇〇、〇〇〇噸，每年出產總額約有一五、〇〇〇噸。其他的礦產，亦以湖南之錫最爲優良，其蘊藏量有二〇、〇〇〇噸。至於銻、鉛、錳、銀、砒、硝石、硫黃等礦，在西南各省的蘊藏總量，也是很豐富的。此外在國際貿易中西南各省出產的植物油和桐油的價值很高，中國每年出產植物油總額約有一、二五〇、〇〇〇

百磅（美磅），而美國則須購出百分之七十以上。四川的絲每年出產額可以超過三〇〇〇〇担，而以其一半運出國外，作為出口貨物。西康是中國西部最安全的地帶，森林遍地，有許多貴重的木材。西康財富以礦產居第一位，黃金岩鹽正在開採，每年價值約在二、〇〇〇、〇〇〇元以上。現在經濟部，資源委員會運用最新式的採治方法，以增加西康的黃金產量。藥材也是西康主要物產之一，每年輸出額，約在二、〇〇〇、〇〇〇元以上，而皮革，羊毛也是西康物產的大宗。那廣大的公營農場現在從事種植穀物，希望在三年以內，產米的額數由一、八七〇、〇〇〇担，增加到四、八三〇、〇〇〇担。

自抗戰軍興以來，沿海各地如上海、無錫、天津、廣州等處先後淪陷，我國在各口岸有的工業損失，有統計數字可考者，約在七成以上，但是此項工業的損失，僅限於民生工業及普通工業，至於國防工業如飛機製造廠，兵工廠等向來就很少設在沿海，所以損失較小。近數年以來，民生工業與普通工業正利用西南的人力，物力，從事發展。民間工廠之遷到西南各省者，達三百以上，其中有百餘廠家在四川，現時開工者為數至夥。紡織業紡織之入川者有十四萬錠。近年以來，川省棉花產量經政府鼓勵已逐年增加。滇省以前棉紗，疋頭入口，年值國幣二千萬，實為該省唯一最大的輸入，幾與錫的出口價值總額相抵銷。但滇省近來年棉花增產與改良種植的結果，已逐年增加。至與國防工業有關的鋼、鐵、煤礦、化學工業及水電等，利用西南各省的原料，亦日在發展之中，所以從西南所產的天然資源的供給，是源源不絕的，而各項工業在西南的建廠，更誘發了西南產業的開發，對於建國的工程，實已收到了極大的效力。

至於西北各省為我民族的種源地，亦為民族文化之發祥地。必須復興西北，國家乃能昌盛，民族始能復興。所謂「西北」，是指陝西、甘肅、寧夏、青海、綏遠、及新疆六省而言。西北為中國土地緊接着亞洲中部高頂的地區，具有中部亞洲的若干地理特質，尤其是地質與氣候帶有極度的大陸性質。人口密度較之東南各省的人口，自然是很稀疏，但物產豐富，急待開發。西北各地可墾的土地，面積很廣，計陝西有可墾的土地，在一百萬畝以上，其他則甘肅為一四、八五二、一六〇畝，青海為三二六、〇〇〇、〇〇〇畝，綏遠為二、一六



〇、〇〇〇畝，新墾爲五九四、〇〇〇、〇〇〇畝，寧夏約一萬畝，總計可供林墾畜墾或農牧者不下十萬萬畝。關中與漢中二平原以及河套區域爲最適於農耕之地區，而西北的廣大草地與山地實爲最好的畜牧場。所以渭河流域的棉花，甘、青、新、甯四省的羊毛，尤爲西北的特產。假如能夠儘量的開墾荒地，興築水利，從事農耕，兼及林牧，則西北自然資源之開發，實大有造於我民族的復興。西北毛皮每年出口之值已達百萬元以上。總理於「實業計劃」中明示西北開發後，將爲世界肉類之最大出產地，必可代阿根廷之地位而過之。況且西北礦產蘊藏尤多。西北產石油最富，從新疆北部的塔城、烏蘇、迪化等地傍天山山脈，經甘肅的敦煌、玉門、酒泉、延至陝西中部的延長、延川、膚施等縣爲我國石油的主要產地，這一地帶的石油蘊藏量佔全國蘊藏總量的大半。至於西北煤礦亦以新疆儲煤最富，全省煤田有五十五區，約二萬五千畝。綏東的薩縣、五當溝、甯夏之磴口、平羅、甘肅之皋蘭、狄道，陝西之神木、榆林一帶，皆有豐富的煤田。青海、新疆各地又富有金礦，多未開採。鹽礦則青海之青鹽，阿拉善之青鹽，綏遠之紅鹽，以及新疆阿克蘇之水晶鹽，（即冰鹽）迪化、焉著、吐魯藩之岩鹽，均質良而量最富，土法開採，未能多量發展。總之，西北有適於民族發展之豐富資源與深厚的文化歷史的傳統，以及渾厚的民族潛力，全恃今後努力的開發。我們回想到三千年來先民在西北所造成燦爛光榮的食、衣、宮室，車馬和各種農業，漁獵以及政治，軍事上的組織，在當時可誇稱爲世界第一的文明，現在祇是一片荒原，這是使我們應知所警惕的。這一千年來我民族受外力的壓迫，中原民族的南移，致使中原之美，關中之富，歸於消失。今後發展西北，不僅要復興歷史的傳統，且重建亞洲內陸的文明，爲中國民族復興的基礎。

### 三 物質建設與民族性的改造

民族性是由於同一種族，同一語言，同一文化，同一宗教，同一習慣及同一歷史的人民共同精神產生出來，但其生存必須有相當的物質基礎。據巴克(Port Barker)教授在其所著的民族性(National Character)

一書中說：民族性的發展，可分為三個階段，其始以種族、環境、人口及各種物質要素，造成一民族的性格，繼則以其民族所造成的政治，宗教及文學對於民族本身所發生的反響而自造其民族的性格，今則進於第三階段，即於社會組織及教育制度的範圍中，以自由的選擇及自由的理想，自造其民族性格。可知民族性格，不僅是「人爲的」，且在繼續不斷的創造與再造之中。民族性非於形成後永遠不變，而是隨時變更的。每一民族於其歷史的過程中，莫不更改其性格，以適應新情勢，或適應某種新目的。中國民族向來定居於自然優惠的環境中，過着安息的生活，所以民族性尙中庸而惡偏激，又因家族觀念特強，宗族主義的色彩特別濃厚，以致形成數千年富於保守的中庸文化。但自鴉片戰爭以後，中國民族受外力侵入的影響，民族的性格逐漸改變，由家族的觀念逐漸擴大到國族觀念；由保守的靜止的文化，逐漸改觀而為進取的動變的新文化。這百年來中國民族性因物質環境的改觀與生存方法的變革，而逐漸進步，以創造現代國家所需要的新的民族性。中國有古代以迄清季，完全停止於農業社會時代，歐西諸國進入農業時代遠在中國之後，近世已一躍而躋於農工商時代，我國則仍局限於農業的安定狀態之中，以故數十年來受外力的壓迫莫由發展，今後要圖自強，必須提高國家的生產技術，以躋於世界產業水準之上。現代國家的建立，必須以產業工業化為依歸。我們要從根本上改造傳統的民族性，研究科學，發展工業，由家族的觀念，擴大而以國族為共同團結的基本。我們有廣袤的幅員，有門類齊備，數量巨大的天然富源，我們要以絕大的努力實行工業化，這是使中國由貧弱到富強的最重要的工作。

我們以前曾經受到異族的壓迫，但卒能復興者，乃是因為我民族有較異族游牧生產更高度的農業文化，勝過了他們，所以侵入的異族終為我民族的文化所同化，但是到了現在，時移事異，我們的農業文化，已經不能與機器民族文化相較量，向我們進攻的敵人，已經不是畜牧的民族，而是有現代新式的機器隊伍，我們應該認清時代；現在正是機器工業發達到了高度的時代；我民族應如何迎頭趕上，這是目前最切要的問題。作者以為要使中國民族成為現代最優秀的民族，必須注重物質建設，而物質建設首先在以科學提高國民的思想。現在國家的生存鬥爭，是以科學與工業作基礎，而工業的基礎，最主要的還是科學。所謂「科學」，就是指科學知識，

科學技能及科學的思想方法而言。我們的科學落後，工業就沒有基礎。今後要追蹤歐洲，必須加速提倡科學。本來中國提倡科學的歷史，已有五十多年。清季提倡科學的目的，祇在模倣外洋，結果無多成就。其後新文化運動，雖倡行科學方法，但在科學上實際的應用，仍未能有多大的發展；以致重工業未能建立，於是我國的產業，依然徘徊於農業手工業的狀況之下。科學與工業化沒有基礎，我國的物質建設前途，還不能有多大的收穫。今後感於科學救國的重要，非加緊努力不可。大家看了這次的世界大戰，是科學與工業達到了高度的結果，我民族要救亡圖存，必須急起直追，大家從事於科學的發展，以促進產業的工業化。其次，所謂產業的工業化，是使一個民族走到現代國家生存大道必需具備的條件。工業化的目的，在使一國所有的生產事業，轉變而為新式的機械，與大規模的組織，以加大生產的效率。我國人民生產力太弱，不能利用我國得天獨厚的優美環境，以致各種產業，不能發展，而國防工業的基礎，無從建立。所以今日的急務，在實行工業化，以增大國民的生產力，使我國固有的小規模生產，由國家的經營，擴大為大規模的生產，這樣才可以發展產業，開發富源，使民族生存的物質建設，得以鞏固。

最後民族的自強，又須有齊一的心志，以為共同團結的基礎。作者認為物質建設之發展，是充實國力之源泉，而民族共同的團結又是作成國力的主要元素。民族一體不可分離的精神，尤其是國力的中堅，也是國防最不可破的一環。民族團結的基礎，是政治，經濟的統一，而國民生活的全部現代化，更為構成現代國家的基本條件。一個民族如果要想生存於現代的世界，必須把民族的力量，集中於國家，不但對外一致，即內部的政治經濟，亦須臻於統一。所以國家意志之發生，是由國民團結一致的偉力創造而成。我民族在以前生活散漫，國民意志無從集中，自抗戰以後，民族意志集中，國民團結一致，這是國家前途發展的新氣象。但我們的政治已經統一了，而經濟力量的集中更為重要。現在我們的領土資為國力的源泉者已大為縮小，我們要實行經濟及物質的集中，建立健全的經濟有機體，以為實行全面經濟統制的根據，我們的國家組織，要日求其現代化，而人民生活的調整，更須以全部現代化為歸趨。我們民族的共同團結，是以全部生活現代化為其實現的基礎。我們今

日不能再事因循，留戀舊日的傳統，我們加大新時代的戰鬥意志，以爲國族圖存的基本精神，這是我們爭取勝利不二法門，我們不能苟安自餒了，我們急起直追，以達到抗戰必勝，建國必成的目的。

## 第二章 以黨建國的歷史及其動向

### 一 本黨建國之史的發展

辛亥八月十九日（陽曆十月十日）同盟會會員以軍隊發難，首義武昌，誕生了中華民國，歲月如流，忽忽又三十二年了。我們在今天，追念總理締造民國之艱難，與諸先烈為革命犧牲之偉業，本黨同志，全國同胞，應益加淬礪奮勉，以發揚總理及諸先烈建國之偉大精神。此三十多年來的中華民國直接間接都在本黨主義孕育與創建之中。在近代中國革命建國史上，本黨已寫上了光榮的一頁。今後建國的工作，益加艱巨，則本黨所負的使命，更為重大。就近代革命建國的環境需要而論，我國四十年來政治的改革，與本黨實息相關。本黨自與中會、同盟會、中華革命黨、及改組後的中國國民黨，在組織上雖迭有變遷，但其始終一貫的主義與政策，實與近代中國的政治，有至密切之關係。換言之，國民黨勢力的消長，為中國政治改進的成功與失敗之關鍵。所以四十年來中國國民黨的革命史，實為整個中華民國的建國史。本黨四十餘年來之革命建國的運動，始終是基於民族自衛本能的發動。清季由總理所領導的政治革命運動，實以民族革命為骨幹，所謂「排滿」在談與奮民族的情感，造成民族革命前途的新趨勢。由「排滿」之民族意識，接受西方民族主義之思潮，因而痛恨封建的專制政治之腐敗，所以同盟會首先標示「驅除韃虜」「建立民國」為革命之鵠的。更明白的宣言說：「今者由平等革命以建立民國政府，敢有帝制自為者，天下共擊之」。當時與中會以至同盟會所努力者，為民族革命與民權革命之雙重工作，而我國數千年來君主獨裁之政治，竟隨對內民族革命之成功，而歸於覆滅。此種初期民主建國運動之成功，是為使中國更生為現代國家之開始。我國在清季，適當十九世紀的上半期，恰與歐洲新政治制度相接解；因西方文化之東漸，使安睡在長城內老大帝國封建宗法的政治經濟制度，開

始發生動搖，同時自鴉片戰爭以後，國際地位頹退，經甲午第一次中日戰爭一役，國運一蹶不振，因滿洲政府的專制，使人民趨向民主政治之心更切。所以清末民主運動之最初發軔，起於外來思潮的刺激，繼以外交失敗的影響，而卒由對內民族解放的要求，以達民主建國之成功。民主建國之初期，政治創建以「民主立憲」為中心，完全以歐美一般的民主主義為立場，其意義雖至簡單，僅有選舉一權，藉以表現民意，但為民主政治必然的過程。因為我國國民甫經二千餘年的專制政治，一旦轉入民主政治，不得不經一度間接民主制之過程。自民國初元以後，本十數年政治上的經濟與痛苦的教訓，則知間接民主制之流弊，遺害於民國者殊大。民國初元所頒行之「約法」上，雖規定「主權在民」但求之實際，所謂人民代表的國會、省議會、縣議會，久已成爲軍閥、官僚、貪官、污吏之爪牙，凡近代代議制所有之弊端，我國過去立法機關，幾於無一不具。所以中國政治之演進，到了民國十三年本黨改組後，轉變而成新局勢。因為受俄、土、埃及、愛爾蘭革命成功之影響，國人乃感覺十餘年來虛偽的民主代議制度，無裨於國家政治之改造。認爲國內軍閥政治一日不消滅，政治改造便無由成功。十三年以後國人更期望有歷史有主義之革命集團的本黨，繼續領導民衆，從事國民革命之進行，以企圖政治根本上之改造，實行澈底的革命建設，使政權統集於一個精密廣博的黨治之下，此 總理民國十三年改組之所由來。

但一部分挾有主觀成見的人，往往懷疑本黨的黨治，今日仍有人持此說以立言，作者願以三十年來政治之教訓，以說明本黨黨治之重要。回憶民國初元，南京臨時政府成立，各派因仿歐美共和先進國之例，紛紛組織政黨，即革命原動力之秘密結社的中國同盟會，亦公開組織，後擴大而成國民黨，於元年八月成立於北京，採兩黨對立主義，宣言中說：「一國政黨之興也，祇宜兩黨對峙，不宜小羣分立」。因是對於政見相同之政黨，取聯合主義，以期聯成一體，造成政治上之中心。此時之國民黨，其主張已不如同盟會時代，時時祇圖黨務之擴張，不求主義之貫徹；而在他方面反同盟會派則聯合各政團組織進步黨，成爲政府之與黨，當時兩大黨對峙之形勢已成。但至民國二年進步黨取媚袁世凱，使袁氏積極發展其帝制之陰謀，致中國政治陷入混亂不堪的局

而，而人民更處於水深火熱之中，本黨乃從事二次革命由「討袁」「護法」「北伐」諸役，亦祇有本黨獨能本其一貫的主義與政綱，屹然為革命運動之中心，始終奮鬥，終底於今日之成功。然回顧民國成立以來，大小政團不下數十，均無補於國政，無形消滅。這是因為中國國民革命之客觀的環境，需要有雄偉的革命政黨，用其絕對的權力，採取革命的方法，以求達到革命的目的，實現其主張。此與採用議會政制國家的政黨在議會中鬥智爭雄，以求實現其主張者大相逕庭。所以十三年改組後的國民黨，毅然以三民主義為中心，實行以黨建國，以黨治國，使我國革命建國之進行，走進一個新的歷史階段。

自民國十八年北伐完成，本黨開始訓政時期之政治建設，國民黨在政治上以國民之保母自任，其精神與目的，完全歸宿於三民主義之具體的實現。本黨訓政的真義和一黨專政及階級專政，自不可相提並論。因為一黨專政與階級專政，其精神和目的，皆以政權專於一黨或一階級為歸宿；本黨的訓政，則其精神與目的，實以政權付諸國民為歸宿。前者為專制的，而後者為民主的，其旨趣正相反。以前歐美學者亦曾有以一黨專政之流弊，質疑於總理，但一聲訓政之說，即翕然嘆服。總理所謀之遠，與所慮之周，而無可復難了。而且實事上本黨既以黨的力量，掃除革命的障礙，則當以黨的力量，造成真實的統一，更必須以黨的力量，負起訓政之全責，使全國民眾，人人有管理政治的能力，然後革命建國始有充實的生命，將來憲政始有深厚的基礎。今訓政之治又將十餘年了。在總裁領導之下的黨與政府，使中國對外逐漸成爲一個有統一意志的獨立國家，而對內復積極推進訓政，實施訓政時期的政治建設，制定憲法，促進地方自治，以謀漸進於憲政之治，而九一八之變作，外患嚴重，本黨又不得不以其全力發動空前的爭民族獨立之大運動，以求得我民族之自由生存的權利，我們將近六年來的抗戰，又展開了建國的新時期。

綜計三十年來本黨對於中華民國之創建與維護，已展開了中國空前的新局勢。這三四十年的中國政治革命史是本黨的先烈曾經以熱血頭顱所換得的光榮的建國史。今日的局勢，已迥異當年，我民族革命建國的前途，正展開了新的道路。今後抗戰建國之前途，尤待本黨同志，全國同胞，有加倍的努力。

## 二 中國政治改造之新趨勢

我們由整個國家在近代世界政治中的情形看來，我們的政治改造之進步，實有一日千里之勢。近三四十年的中國變化多，關係大，是中國歷史上的一個空前大時代。我國政治、經濟、以及社會、文化、軍事各方面，固然是受了近代世界潮流的影響，發生了根本的變化；而我國在國際上的地位，和民衆對於現代國家的意識也發生了空前的演變。這空前的時代演變，始終是基於民族自衛本能的發動，而其目的，則以建設現代國家爲其主要的歸趨。現代國家之特徵，乃在將全國組織而構成一個整體，利用科學與機器，以促進國營產業的發展，謀國家經濟的獨立，更以法律規範政府與人民的活動，建立起國家的公共秩序，且必須依據人民的意向，推進政府的設施，以增進國家的公共福利，完成整個的強有力的國家。中國自清季咸、同以後，外患日亟，辱國喪權亦無止境。總理既領導志士仁人爲救亡圖存而奮鬥，當時一部分士大夫亦起而倡維新自強運動。因是近代中國之民主政治運動，乃勃然興起，以方法言之，可分爲民主革命運動，君主立憲運動，及欽定憲法運動。後二種之運動，其主要目標，乃在「變法」。所謂「變法」僅爲一種方法，企圖由變法而自強、而禦侮、而救亡，其動機乃由外侮而起，惟此種運動僅思以清帝之威權行之，並無政治根本改造之遠謀，未能滿足一般人民政治的要求而歸失敗。反之由總理所領導的民主運動，在社會上堅樹民衆組織之基礎，把握時代之動向，卒以完成民主政治之目的。

民國成立以後，民主政治未經深刻的鍛鍊，民衆的自治能力，又未能迅速養成，以致民主建國的礎石初立，未及兩年，即發生動搖，卒啓袁世凱帝制自爲的變局。其主要的原由，有二：第一、經數千年來專制之積習，人民所受民主的政治訓練不深，驟言共和，自難鞏固。第二、政黨與民主政治，互爲因果。有雄偉的政黨，然後始能實現民治，而政黨又須因民治而存在。民國初元，本黨公開之後，組織不十分健全，以致未能形成政治的中心力量，足以促進民治，此實爲民國成立後之十五年政治未能走上軌道的最大原因。其次，在政治



制度方面，民國建立之後，舉凡歐西所行的政治制度，悉為我國所採用，而無一能有完滿的結果，此則由於忽視我國政治固有的傳習，而徒以直接做造歐西的制度，未能適合我國的國情，自難推行盡善。民元採責任內閣制的精神，但國會監督內閣之不信任案通過權，與內閣抵抗國會之解散國會權；在「臨時約法」中悉無規定，以致責任內閣制無從應用。且在國會佔多數的國民黨當時黨基不固，民衆缺乏組織，尤無民意可為後盾。其後袁世凱修改約法，積弊叢生其獨裁政治的企圖，解散國會，實行極度的中央集權之策略，其所謂總統制，不過為其獨創的集權制度，實無多大之價值。此後所謂省憲運動，聯邦主張，委員政府制，不過在中國政治史上曇花一現而已。直到民國十七年十月國民政府五院制度確立之後，中國政治漸趨穩定。依據建國大綱所規定之大程序，逐漸推進。此十餘年中政治之推進有可得而審者：（一）訓政時期約法之公布，尤為奠定國民革命成功之根基，不啻為「國民政府組織法」可視為訓政初期之基本法，而「訓政時期約法」之公布，尤為奠定國民革命成功之根基，不啻為黨法與法治間過渡的工具。此三大法典基於 總理的遺教，樹立以黨建國與以黨治國的精神。「訓政綱領」六條所規定者係由黨授與國民政府以五項治權，督率政府執行，以訓練全國國民，期逐漸推行選舉、罷免、創制、復決四權，以建立憲政時期民選政府之基礎。「國民政府組織法」係根據五權憲法之精神而制定，其最大的特點，即是確立訓政時期之五院制度。 總理雖於學理與經驗上創制五權憲法之原理，但僅能提示大綱，對於實施方面，並無具體的說明，而「國民政府組織法」對於五院的職權，規劃極為周詳。五院各別的組織，係根據職權之需要而規定適宜之制度，由各部組成五院；由五院組成國民政府，此種因時制宜之制度，實兼合議制與獨任制之所長。「訓政時期約法」為國民會議所制定，第三章容納「訓政綱領」規定依建國大綱為訓政時期之政治綱領。而「訓政時期約法」則可視為訓政時期政府與國民間共守之公約。（二）憲政之逐步推行。就本黨革命之程序言之，訓政的目的，在於憲政的完成；但憲政必待訓政為階梯，猶之訓政必經軍政為開創，非可一蹴而成。所以由訓政時期以達憲政時期的行程中，本黨責任在於培植五權憲法的基礎，而期其最後的完成。十餘年以來，國家多故，本黨訓政未能順利完成，中央應一部分人的民主要求，推前進行憲政，於二十五年公

布憲法草案，進行國民大會選舉。乃以抗戰軍興，全民族正與敵作殊死戰之時，「軍事第一」，「勝利第一」成爲國民一致的信念。全民行使政權的理想，決難在戰爭期內實現。人民要求高度的民治，更不可能。憲政的進行雖漸緩，但近年來政府健全地方機構，推行地方自治，殊爲積極，以爲憲政實施的基礎。（三）國家力量的集中。近年來中國政治之改進，有一重要的特點，即根據世界大勢與國家情勢的需要，國家權能已逐漸集中，使政府得以增加效能與建設的發展。民國成立後之十餘年中政治上分崩離析，南北對峙，統一不能，自無從形成一個完整有力的政府。民國十五年以後，國民政府亦幾經波折，卒能使內政上化險爲夷，國家的力量逐步歸於統一，形成鞏固的革命中心力量。國民對內政的認識，已有顯著的進步。國民都知道目前第一件大事，是建設真正統一的現代國家。現在已經成就的，是中央威信的確立，統一規模的建樹。抗戰以後，國民更能認識國家民族的一切，重於個人的一切，大家能够犧牲個人的意見，權利，乃至生存，來擁護國家民族的生存與其利益。全民族的利益悉集中於本黨，爲抗戰建國之進行，以爭取我民族之獨立，與主權的完整。

### 三 中國經濟的蛻變與物質的進展

近代中國的經濟，呈空前的演變。但中國經濟問題之成爲大家所注意，則在民國十四年到十五年國民革命發動以後，才算開始。雖早在滿清末季已爲少數士大夫所注意，但未能引起深刻的研究。本來近代中國經濟的演變，遠在十九世紀之末，即已開始。自西力東漸以後，在經濟領域內，起了空前未有的新變化。在海禁未開以前，中國國民經濟之完成，大都限於一地方或一區域以內，我國的產業狀況，完全建築在農業手工業的基礎之上。因地理的限制各地方尙能各自成爲一個獨立的單位。但自新式交通機關輸入以後，中國各地方既不能保持其局部經濟上的獨立，又要受新式生產方法的侵入，破壞其舊有的經濟組織。因之我國的產業狀況，就越發錯綜複雜起來。在這種錯綜複雜的產業狀況之下，我國的經濟組織，已成極劇烈的變化。舊的地方經濟，趨於崩壞，而新的經濟組織方代之而興。我們回顧近代中國經濟演進之歷史，大致可分爲五個時期來說明：

中國經濟演變的初期，起自一八四二年的鴉片戰爭，自這次歷史上空前的事變開始到一八九六年的第一次中日戰役，其間整整約五十多年，為中國固有的經濟受外力侵入開始動搖的時期。在鴉片戰爭以前，雖有了國際貿易，但內地既禁止通商，海口也只准於廣東一隅，無論輸入輸出，還須經過「公行」做中介，不得直接通商。但鴉片戰爭以後，門戶洞開，外力可以直接侵入；加以一八九五年的「馬關條約」之規定，各國在華得建立工業基礎，中國工業專有權的喪失，是為中國經濟受制於外力之始，在此時期中國本身的軍事工業雖已有雛形的發展，但中國新工業的基礎，却始終不得建立。自一九二五年以後，是外力在中國成長的時期。直到一九〇三年到一九一一年始為我國政府獎勵及收回利權的時期。而一九一二年（民國元年）到一九二一年（民國十年）為自動發展時期，自一九二一年以後始漸進於國民政府經濟建設時期。

這五個時期，僅粗舉近代中國經濟發展之大略趨勢，而其內容則可以略論如次：第一，中國之所謂「新工業」，其發展途徑，與西歐各先進國家是顯然不同。在其發生的初期，完全表現出軍事工業的性質，對於中國當時的社會經濟基礎的生產方法，並沒有發生直接的變革作用。自一八六二年到一八八一年正是軍事工業盛行時期，滿清政府在各地所創設的兵工廠，製造局等實際上不能看作是機器工業正常的發展，祇是為適合當時的軍事經營，對於民間的經濟生活，並沒有促成任何根本的改變。自一八七八年左宗棠首先創辦「甘肅織呢總局」，企圖以甘肅所產的絨毛，加工製造，以獲厚利，是為中國商營的新工業之始。因是而機器的輕工業及各種礦業，多是商辦的。但因中國自身的經濟基礎條件未具備，以致這些新興的工業，結果也多數失敗，極難發展。第二，中國機器工業的第一個發展時期，因為未具備新工業發展的條件，而遇到重大的阻礙，直到後來列強取得條約上的特權，奪取交通運輸的權利，相繼擴大其在中國經營工業的範圍，於是外人工業遂為我國近代經濟史上的新名詞，作成我國民族新工業的先驅。因為先進的工業國家在我國發展新式企業的結果，刺激了中國的民族工業，使中國經濟成為畸形的發展。中國於是變成全世界整個工業過剩生產品盡量投資的地方，由於外國資本的幫助而完成的中國工業化，祇是把外國的競爭，帶到我國的內地，反而阻礙了我國固有工業的發展。

第三，就最近三四十年我國新式工業發展的結果，雖遭受了不少的波折，而逃遭失敗，但亦曾建立了相當的基礎。比如上海製砲局，江南造船廠，江南製造局，天津製造局，馬尾船政局，四川機器廠，甘肅製造局，湖北針釘廠，廣東機器製造局等，都是以國家的力量為之倡導，而奠定國營機器工業的初步的基礎。磁州、開平、箇舊各地礦務局，漠河金礦局、大冶鐵廠、漢陽鐵廠、萍鄉煤礦公司，又開了我國新式礦冶工業的先河。而甘肅織緞局、廣東繅絲局、湖北紗布廠、上海織布局、紡織新局等實為我國新式紡織工業的篇。上海龍章造紙廠、湖北聚昌、盛昌火柴廠，開平附設洋灰廠、廣東士敏土廠、北平玻璃廠、龍華火藥廠、漢陽火藥廠之設立，可算為我國化學工業的先驅。此外我國紡紗工業在我國近代工業發展史上尤居最重要之地位。凡茲所述，我國現代工業之創設首先是由國家經營，其後雖漸變為官商合辦，或為官督商辦，或完全商辦，甚或為外人經營或中外合辦，但完全由人民獨力創辦者極少。至其對於中國經濟的影響至巨。尤其是當年設置的機械設備，更是今日我國戰時最寶貴的生產機構，成為我國新興工業擴展的基礎。

，民國成立後之十餘年中，因北京政府之失敗，新式的國營工業迄無發展，反趨衰落，而省營工業逐漸萌芽。其實國內政治，未上軌道，經濟建設實無一貫政策之可言。總理於民國成立後，為實現民生主義的經濟政策，曾經確立了的「錢幣革命」與「鐵道建設」的設施，亦迄未能實現；而在第一次大戰後，總理鑒於歐戰的教訓，科學進步的影響，以及軍需工業的重要，乃製成物質建設的總計劃，此一時期，實可謂中國新經濟政策的醞釀時期，而總理又鑒於第一次歐戰各國推行工業統一與國有後，生產力大增，與捨手工用機器的工業革命相較，其影響更深。因此主張我國應利用此次戰後宏大規模的機器，及完全組織與熟練的技工，以助長伊國實業的發達，使我國兩種工業革命同時並舉，所以此時又是中國工業化之確定時期。國民政府成立後，物質建設積極發展，我國的經濟路線，乃完全置於民生主義的政策之下，而成新的開展。其中最顯著者，就是國民政府在抗戰發生前幾年已經有一個建設基本重工業以為工業化先導的計劃，如果沒有戰事發生，則再有四五年的時間，此項計劃也許可以實現，擴大，以逐漸完成一個工業化的國家。但是此項計劃目前雖在戰爭期間，

仍在積極進行中。先是國民政府統一全國後，即着手籌備國營大工業之建設，其原則，以由國家舉辦鋼鐵、酸鹼、水電、機器、細砂、紙漿、酒精、食鹽等八種基本工業。後決定由軍政與財政兩部先行籌辦鋼鐵、細砂、機器、製造酸鹼四種，是為國營工業的始基；而建設委員會又首先辦理首都電廠、戚墅堰工廠、西京電廠等發電事業以及軍政部的電機之設立，成為我國國營電氣電機工業的開始。此外各省的省營事業也很發達。而資源委員會所經營的國營的國防工業與軍事工業相輔而行，尤多成效。自抗戰以後，我國沿海工業為敵人摧毀，損失甚大，但在大後方的西南西北，有門類齊備，數量鉅大的天然富源，這五六年中已完成了安全而有效的必要交通線，使敵人的封鎖，歸於無效；而後方的開發，不但糧食供應絕無問題，而工業原料品，大多數亦應有盡有，所以遷來後方的工廠，均能發揮其效能。中國的經濟在此更生的情況下，將加大其發展。

以上所述，為過去三十多年來民國的政治、經濟演進之大略輪廓。作者在今天所以搦管追述此三十多年來革命建國之動向，其用意乃在以客觀的歷史的事實，以見今後中國政治經濟的革命，必須遵循 總理所指示的方針，逐步推進，以達到抗戰必勝，建國必成的目的。

### 第三章 黨治的真義與國家建設程序

#### 一 以黨治國之意義與特質

三民主義的國家建設，是以「以黨建國」與「以黨治國」為其最高原則，所以國民黨的黨治，實負有「建國」與「治國」的兩大任務。本來政黨與民治，互為因果。有雄偉的政黨，然後始能實現民治，而政黨又須因民治而存在。雄偉政黨的要素，必須有主義，有組織，有訓練，並有多數的黨員。所以實行促進民治的政黨必須為雄偉的政黨，否則便無成功的希望。中國國民黨就其性質言之，實是一種革命的政黨，與普通的政黨有別。普通所謂政黨的形式，祇是在國家權力之下，獲得相當的政權，憑藉現行法律上的選舉方法，以求實現其主張。而革命的政黨則異是，用其絕對的權力，採取革命方法，以求達到革命的目的，實現其主張。所以國民黨在國民革命成功以後，主張以一黨的力量，用非常手段，創造中華民國的施政方針與根本組織，此與英國的自由黨、保守黨、美國的民主黨、共和黨，採用議會政策，在議會中鬥智爭雄，以求實現其主張者大相逕庭。近代所謂黨治，不外兩種形式：一是多黨制，一是一黨制。多黨制是與代議的民主制相關連。英國是政黨政治的首要國家。所謂責任內閣制，實際也可以稱為黨治政府。內閣閣員之任命，係從當時操縱下議院的政黨中選出，一方面為行政大吏，他方面又為立法領袖，並為執政黨的主腦。在下議院的大多數的議員實行立法，監督行政，並盡力擁護現內閣。這種大多數的議員，實即黨的自身。而與現內閣及國會中大多數對立者，即為反對黨，領導其黨機關的羣衆，俟民意有變動，執政黨一旦失去下議院的信任時，他一黨即取而代之。兩黨勢力之消長，即為更番秉政之機運。但自一九二二年以後，保守黨執政，其反對方面有國民自由黨、獨立自由黨、勞動黨三黨。後來兩自由黨雖復合而為一，而勞動黨依然獨立，自是以後英國兩黨對峙之局為之打破。第二次世

界大戰發生後，英國在邱吉爾內閣時代，已由各黨聯合組織政府，兩黨的機能，已漸因時局之艱鉅，團結爲一了。至於美國的政黨是堅守着傳統的兩黨對峙的局面，但近十年以來，兩黨的抗爭，已非主義的鬥爭，雙方都僅是爲競爭而競爭，已非主義或政見上的衝突。自羅斯福三次連任總統以後，民主與共和黨的分野，勢將難以存在。這是就過去英、美的多黨政治的趨勢立論。至說到多黨制的弊端，更值得我們注意。今日全世界都在戰爭的時代，英美現存的多黨政治，已到了不能應付世界的危局，<sup>以</sup>顯已到了新陳代謝的地步。當戰端已開之後，向來的政黨政治，既不合於應變，於是流弊叢生。法國往事，可爲例證。當第一次大戰之初，法國各政黨雖能化除黨見，共同組織內閣，但是後來（一九一五年）議會又恢復干涉行政部的故態，使政府應付戰爭的方案，往往要受議會立法部的延宕。法國議會中預算委員會的權力很大，每於政府所提出的預算案，任意刪削，使國防預算，不能順利進行。此次戰爭發生之後，法國政治的運用，更是每况愈下。法國的內閣，本來就因爲政黨的多變，時常如走馬燈般的更迭，同時內閣責任分裂，遠不如英國內閣的運用靈活，而政黨的傾軋更甚，卒致潰敗，可爲寒心。英國因有戰時內閣的組織，已經有一個權力集中的政治機關，可以調整政府各部門的工作，但在戰爭發生之前，英國政府的國防措施，極爲欠缺。這也是因爲政府的擴軍計劃，常易召致反對黨及其輿論的攻擊，不易順利進行，非至戰機迫切，政府的擴軍計劃，很難有機會進行。可是戰機已起，再行擴軍，軍備已經落後，即使設法補救，亦已處於被動的有利的地位了。凡此爲英法多黨政治之弊害。在美國方面，總統雖能利用政黨的機能，將衆院完全操縱，但關於參院，因其爲立法程序中的辯論終結（*Closure*）之等於虛設，政黨的運用，完全失其效力。即令總統能操縱了衆院，仍應付不了參院的反對，何況有時兩院皆與總統處於敵對的地位。往往有英明果斷的總統，因爲國會中反對黨的掣肘，而不能發展其懷抱。一九一八年威爾遜總統雖在國會中發表了有名的十四原則，作爲當時大戰停戰議和的基礎，卒因反對黨（共和黨）在衆院中佔多數，而參院中共和民主兩黨人數相等，終致否決，威爾遜所提議之停戰基本理想未得實現，後來就連凡爾賽和約亦爲參院所否決，使威爾遜偉大的懷抱，無由展布，論者惜之。

因爲多黨制之衰落，於是而有一黨制之盛行。所謂一黨專政的制度，肇始於蘇聯的布爾什維克。布黨解釋一黨專政制，謂爲一種過渡時期的制度。蘇聯無產階級專政的制度之出現，實爲第一次世界大戰所引起的世界政治一個最大的變化。其特色在一黨獨攬政權，排除所有其他的黨派，並遏阻新政黨的組織；而國家的意志即以該黨爲代表，因此國與黨中間的關係，並無截然的分別。黨的機關，不復處於尋常一種團體的地位，而在舊式政治機關之外，自成一種新的政治機關，黨乃與國合而爲一。黨的組織，變成國家組織中所有的部分。布爾什維克派至少在原則上，仍自附於民主政治的理想主義，其行政機關，在組織法上，亦具有相當民主政治的形式。在一九三六年十二月所頒布的「蘇聯新憲法」中對於選舉制度已將公開提名制改爲祕密投票制，並且關於選舉權的規定，也很普遍，不但工人與農民平等，就連以前的富農、貴族及反社會主義的分子，也一樣有選舉權。蘇聯具有投票資格的公民，共計九千一百萬人，其約六千萬人爲農民，三千萬人爲市民，以前農民的選舉權本受限制，現在却已將這種限制廢除，這可見蘇聯最近黨治之民主主義的傾向。至於第二種形式的一黨專政制，即是法西斯的獨裁。法西斯黨的生成和發展，都靠武力和強制來推進。法西斯黨專政，是以權力爲其背景，黨的一貫或根本的方針，就在廢棄近代民主政治的立場，而貫徹其由上而下的軍隊式的組織，以完成法西斯獨裁政治。黨的首領擁有絕對的獨裁權力，以此爲中心，而構成法西斯黨底命令機關。在法西斯黨所支配的國家機構內，政府的職能，以「行政至上」主義爲中心，實際上法西斯黨便成爲強力結合的政治原動力。至德國的納粹黨，實即以希特勒爲中心的政治活動。希特勒個人底行動和納粹黨的發展，有密切不可分離的關係。希特勒就是黨的組織之重心。他的言論，就是黨的言論，他的思想就是黨的思想。所以德意的「一黨專政」，實際是寡頭政治，也可稱爲「黨的領袖獨裁」。自莫索里尼下台之後，此種寡頭的獨裁政治，已成崩潰之局。

由上述近代政黨政治之趨向與利弊看來，三民主義的黨治，其涵義與出發點，以及其終極目的，都完全與他們各異其趣。第一、本黨的黨治，決不能與英美等多黨制相混，這一層總理在第一次全國代表大會的開會辭中曾經明白的說：「現在中國不能做效英、美兩國的政黨政治。因爲本黨的黨治之精義，完全在糾正多黨制的



弊端。多黨制的缺點，主要的在其所附麗的代議制，不適於全民政治的環境。而爲少數資產階級所專有，適成爲壓迫平民的工具，若國民黨之民權主義，則爲一般平民所共有，非少數者所得而私也」。其次，本黨的黨治，分國家建設的程序爲三：即軍政、訓政、及憲政三時期，亦大大有別於英、美所行的政黨政治。本黨的建國治國，悉以三民主義爲大經，則凡爲中華民國的國民者，必須受「四權的訓練」，「完畢其國民的義務」，並須「奮行革命之主義」，（三民主義）始能享有選舉等直接民權之運用，這就是本黨「革命民權」之所在。而大異於英、美政治所根據的「天賦人權」。是則在本黨黨治之下，不能有與三民主義對立的黨團存在，這是與英、美政黨政治最大的分別，因爲三民主義既爲建國治國之大經大法，凡爲國民有信仰與服從的義務，這是革命建國最高的原則。要求民族的生存，必須以三民主義爲共守的信條，以達成建國治國的最終目的。

其次，三民主義的黨治，又大異於蘇聯之無產階級專政及法西斯的寡頭政治；第一、三民主義的黨治，是建築在真實的全民政治基礎之上的。蘇聯的黨治之理論，認社會生存關係爲階級對立的關係，遂以階級爲政治建設的基礎。本黨的黨治的原則，以全民爲政治建設的中心，既不偏重個人的自由忽視社會全體的利益，尤不能分化社會以任何階級爲單位。所以在政黨黨治最高原則之下，政治建設之基本，在適應整個社會的生存關係，並非僅僅爲社會中之某個人或部分或階級，而主張其政治上絕對的權利，這是本黨黨治最重要的特質。第二、本黨的黨治，其終極的目的，以實現民權爲旨趣，又與德、意之獨裁大異。三民主義中的民權主義，是要實現「民有」「民治」「民享」的政治。據 總理的政治說：「這個「民有」「民治」「民享」的意思，就是國家是人民所共有，政治是人民所共管，利益是人民所共享」。本黨的黨治就以實現這種理想的民主政治爲極則。國家建設之程序，爲軍政，訓政及憲政三時期。近代英、美之建國，雖有長期施行憲政之歷史，獨裁國家則軍事時期爲長久宰制人民的時期，獨無訓政時期的一個階段，以爲訓練人民的時期，這尤爲本黨黨治之一大特徵。

## 二 以黨治國之重要歷程

本黨的「黨治」，實負有兩大責任。軍政時期是本黨專負建國責任的時期，訓政時期是本黨兼負建國與治國兩種責任的時期，到了憲政時期，本黨已把建國的責任交給人民負擔，本黨僅專負治國的責任。這三大程序，各有其重大的意義與功能，是不容忽視的。懷疑本黨黨治是暫時的人，他們最大的誤解，在於把建國與治國混為一談。他們心目中的治國。只是建國時期中的工作，並不在治國範圍以內。其實，總理在建國大綱中，把建國與治國的步驟，分得非常明瞭，我們尤不能置。總理的理論而不顧。總理在本黨第一次全國代表大會開會詞中說：

「我從前見得中國太紛亂，民智太幼稚，國民沒有正確的政治思想，所以便主張以黨治國，但到今天想想，我覺得這句話，還是太早。此刻的國家還是大亂，社會還是退步，所以現在革命黨的责任，還是要先建國」。又說：

「今日民國的國基，還沒有鞏固，我們必須另做一番功夫，把國家再造一次……到了全國人民的心理都被本黨統一了，本黨自然可以統一全國，實行三民主義，建設一個駕乎歐美之上的真民國……本黨便可以黨治國」。

總理把建國與治國的兩大途徑，說得十分明顯，我們看了當然不致再有所懷疑了。在建國大綱裏，總理對於建國與治國的進行的步驟更為具體的規制。革命必先有破壞，然後繼之以建設。所以建國之第一時期，就是軍政時期，在軍政時期是在用兵力以掃除國內的障礙，集中各階級的勢力，而統屬於黨，實行國民革命，以推翻軍閥的統治，為建設新國家的準備。所以軍政時期，可以說是完全注全力在破壞方面，也就是從事建國事業的開端。等到軍政時期推翻軍閥統治之後，隨之就走入了建設時期。

建設的步驟有二：一是過渡的建設，二是完成的建設。前者稱為訓政時期，後者稱為憲政時期。軍政時期

完畢以後，便是訓政的開始，訓政時期是把建國與治國兩種計劃並行兼施的。因為在破壞時期結束之後，反革命的勢力，未完全消滅，難免不乘勢復活，企圖破壞。所以為徹底肅清反革命的勢力，鞏固革命的政權起見，必須在軍政與憲政之間有一過渡的訓政時期；同時處於軍閥統治下的人民，完全生息於極端的壓迫生活之中，一切自由既全被剝削；決無學習運用政權的機會；所以在訓政時期又必須訓練人民學習運用政權的方法。總理說：

『由軍政時期一蹴而至憲政時期，絕不予革命政府以訓練人民之時間，又絕不予人民以養成自治能力之時期，於是第一流弊，在舊污未由蕩滌，新治無由進行。第二流弊，在粉飾舊污，以為新治。第三流弊，由發揚舊污，壓抑新治。更端言之，即第一、民治不能實現，第二、假民治之名，行專制之實，第三則并民治之名而去之也。此所謂事有必至，理有固然也。（註一）』

從 總理的遺言，可見訓政時期的重要，訓政又須以縣自治為基礎。所以 總理又說：

『軍政時期及訓政時期，所最先注意者，在以縣為自治單位。蓋必如是；然後民權始有所託，主權在民之規定，始不致成為空文也。今於此忽之，其流弊遂不可勝言。第一以縣為自治單位，所以移官治於民治也，今既不行，則中央及省，仍保其官治狀態，專制舊習，何由打破。第二、事之最切於人民者，莫如一縣以內之事，縣自治尙未經訓練，對於中央及省，何怪其茫昧不知津涯。第三、人口清查，戶籍釐定，皆縣自治最先之務，此事既辦，然後可以言選舉。今先後顛倒，則所謂選舉，適為劣紳土豪之求官捷徑，無怪選舉舞弊，在在皆是。第四、人民有縣自治以為憑藉，則進而參與國事，可以綽綽然有餘裕，與分子構成團體之學理，乃不相違。苟不如是，則人民失其參與國事之根據，無怪國事操縱於武人及官僚之手。』總理對於訓政實施的方案，既如此審慎周詳，而憲政的基礎，因此臻於鞏固，本黨以黨治國的理想方可開始進行。

憲政時期是本黨建設完成之最後的步驟，也就是本黨以黨治國的正式開始實行的時期。建國大綱第十六條

說：『凡一省全數之縣皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表會得選舉省長……』又二十三條說：『全國有過半省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲政而頒布之』。這就是說訓政已經完成之後，建國事業，因此告終，而治國計劃開始進行。在憲政開始時，幾件最重要的事：第一是憲法。因爲憲政時代主要的是憲法，也就是本黨的主義和政綱一律成爲法制化，而爲以黨治國最高威權之所託。第二是召集國民大會。國民大會召集之後，本黨始以政權授之於人民，由人民來監督黨治，所以建國大綱第二十四條又明白規定說：

『憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官吏，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權。』

所謂選舉、創制、複決、罷免四權，統稱爲政權。所以國民大會所行使的乃是政權。而在黨治之下的政府，所持的乃是治權。『國民大會的職權，既是專司憲法之修改，及制裁公僕之失職』。（註三）據此則在國民大會召集之後，乃是由人民代表進而監督黨治了。

民國十年 總理在第一次北閱宣言裏面說：『在戰勝之後，以革命政府之權力，掃蕩反革命之惡勢力，使人民得解放而謀自治。』而建國大綱中更明白的說：『在軍政時期，一切制度悉隸於軍政之下，而政府一面用兵力以掃除國內障礙，一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一』。所以在本黨建國的三大程序上，軍政時期實爲非常的時期。總理說得好：『蓋不經軍政時期，則反革命之勢力無由掃蕩，而革命之主義亦無由宣傳於羣衆，以得其同情與信仰』。

本來凡是一種革命，都是推翻現存的秩序而建立新的秩序，所以不能不運用武力，因此革命必須包含着大部分的犧牲與暫時的損失。在軍政之後實行訓政，確是最重要的——個時期。總理把建設分爲兩個步驟。訓政是建設的過渡；而憲政才是建設的完成。因爲在大破壞之後，反革命還沒有完全消滅，一切理想，仍不能充分實現，所以應當有一個過渡的辦法，來作建設完成的預備。因爲在一個區域軍事告終以後，必須開始從事訓政

的工作，若是破壞之後，不立刻從清理和建設方面着手，則一切已經破壞了的舊制度和舊勢力，仍時時有一死灰復燃」的可能。而且在革命進行上，必須把舊勢力舊制度推翻後，創立一種新制度新勢力，來促進革命目的實現。若是在破壞之後，仍不能有新的建設，容忍着舊制度舊勢力的存在，則革命最終的目的，又怎能達到！辛亥革命之後，本黨同志忽視了 總理的主義，不能遵照 總理的建國方略去實行，結果釀成袁世凱的帝制自爲；和北洋軍閥的爲禍民國。所以 總理特慎重的詔示我們，他說：『由軍政時期，一蹴而至憲政時期，絕不予革命政府以訓練人民之時間，又絕不予人民以養成自治能力之時間，於是第一流弊，在舊污未由洗滌，新治無由進行。第二流弊，在粉飾舊污，以爲新治。第三流弊，在發揚舊污，壓抑新治。更端言之，即第一民治不能實現，第二爲假民治之名，行專制之實，第三則並民治之名而去之也。此所謂事有必至，理有固然也』。因此之故， 總理在建國大綱第七條中，更明白的規定：『凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日』。

訓政時期不僅在本黨黨治程序上是一個過渡時期，而且在我國政治建設上更是一個重要的階段。軍政與訓政都是本黨建國時期兩個重要歷程，在此兩個階段中，國家的一切權力，皆應集中於本黨，由本黨發施。在建國時期主要的任務，在創造三民主義的新國家，必須以黨作爲鞏固國家統一的新基礎，更以黨的力量創造民族充實的新生命，所以訓政時期之責任最爲重要，在軍政時期，本黨既以黨的力量，掃除革命的障礙，則當以黨的力量，造成國家真實的統一，且必以黨的力量負起訓政之全責，促進全國民衆，使人人有管理政事的能力，然後國家的統一始有充實的生命，將來憲政始有深厚的基礎。所以訓政時期本黨是以政治上的保母自任，乃一部分不明本黨訓政精義的人，往往認本黨的訓政爲專政。殊不知所謂階級獨裁與一黨專政，其精神與目的，皆以政權始終專於一階級或一黨爲歸宿；本黨的訓政，則其精神與目的，實以政權付諸國民爲最終目的。前者爲專制的；而後者爲民主的，其趣旨與歸宿實相反。從前歐美學者曾以一黨專制的流弊，質疑於 總理，但一聞訓政之說，則皆歎服 總理所謀之遠與所慮之周，無可復難了。民國二十四年哈佛大學政治學教授霍爾康（Hol-

combe)，來我國講學氏對於本黨的訓政有精確的說明，最可以代表西洋政治學者的見解。氏以爲 總理規定建國之程序爲三，而在軍政時期以後，憲政時期以前，有一個訓政時期乃極合中國的需要，在這個時期中，可以養成許多政治上的習慣，累積着許多關於國家基本制度的先例，成爲新中國的憲法，結果是行得通的，適合於國情的。霍氏的話，很能道出本黨訓政的精義來。

### 三 訓政時期中的實際工作

本黨訓政的目的，是要能盡政治上保姆的職責。但要能盡保姆的職責，又必須求保姆本身的健全，換言之，在訓政時期的黨與政府必須能樹立健全的組織。黨必求其有完固的重心，政府必求其有適宜的組織。就權與能之關係言，黨爲訓政的發動者，須有發動訓政的全權。政府爲訓政之執行者，必須有執行訓政之全責。就訓政時期中黨與政府二者與人民的關係言，則黨的目的，在以政權逐步授諸全國之民衆；而政府的目的，在於逐步受國民全體直接的指揮與監督，這三方面的關係之確立，爲訓政時期政治建設之準繩。在過去十五年中，本黨在訓政時期的政治制度，固已奠定初步的基礎。第一、「訓政綱領」於民國十七年十月三日經中央常會通過，可視爲訓政時期根本大法之一部，此與英、美各國政黨之黨綱完全不同。全六二六條，主要的任務，即在規定人民與黨及政府的關係，而爲訓政時期治權行使之根本法律。由黨授與國民政府以五項治權，督率政府執行，以訓練全國國民，期逐漸推行選舉、罷免、創制、複決四種政權，以樹立憲政時期民選政府之基礎。第二、「國民政府組織法」亦係於民國十七年經中央政治會議通過，可視爲訓政時期中一種成文的剛性憲法。近代所謂憲法，乃是規定一國政府之組織及其國權作用的大原則。此次初次頒布的「國民政府組織法」在以前既無習慣可以遵循，完全以一種文書的方式規定，而且黨既是訓政時期的最高權力機關，修改之權又歸之於中央政治會議，故可稱爲訓政時期最初的根本法。此項組織法既係根據五權憲法的精神而制定，其最大的特點，即在確定訓政時期的五院制度。第三「訓政時期約法」係經民國二十一年召集國民會議所制定，可謂爲奠定國民革命成

功之初基，既經政府與國民間的一種公約，實不啻爲黨治與法治間過渡的工具。「約法」第三章爲訓政綱領，規定依建國大綱爲訓政時期之政治綱領，由「國民黨全國代表大會，代表國民大會行使中央統治權」。國民黨代表大會閉會時，其職權由中央執行委員會行使，此爲「約法」全部精神之所寄託，以確立黨治的基礎。

訓政時期最重要的，就是訓練人民運用政權的能力，本黨的政治，是以民權主義爲基礎的。總理在建國大綱第三條裏面說：「其次爲民權，故對於人民之政治之知識能力，政府當訓導之，以行使其選舉權，行使其罷免權，行使其創制權，行使其複決權」。在軍閥統治之下，人民固然沒有絲毫享受民權的機會；就是在軍政時代，人民也無學習政治的可能，只有訓政時期，才是訓練人民學習政治的大好機會。我們若要實現真正的民治，便應該首先養成人民運用政權的能力。因爲人民如果大多數沒有運用政權的能力，便不能實行民治，監督政府，直接間接爲助長政府官吏爲害的主要原因。

本黨既是勵行民權的政治，使政治成爲人民的政治和由人民的政治。那麼，我們就應該使人民有參與政權的機會。總理在建國大綱中規定在訓政時期中的政府，應訓導人民行使選舉、罷官、創制及複決四權。就是因爲人民必須具有這四個政權，才是實行真正民治的基礎，比如我們拿選舉權來說，所謂選舉權乃是立憲國家的國民用以爲與開國事參與政治的權能；也就是國民爲擁護其國家之公的利益，對國家履行一種公的職務之表現。可知選舉在民主國中，其意義十分重要。但是我國國民因向來缺乏政治的能力，所以對於選舉權始終放棄，任人越俎濫用而不知顧，其結果遂使官僚政客以至素不容於鄉黨的土豪劣紳，都得朋比勾結，以金錢包辦選舉，一旦竊得政權，便擅作威福，以加害於全國人民。

由此可以看到民衆政治能力的薄弱，爲造成腐敗政治的根由。因爲民衆政治能力缺乏，使政治本身所具有的權力，爲野心家所侵佔，用爲剷除異己激動政潮的工具。如果國民具有充分的政治能力，便能收回這種權力。所以十三年總理發布國民政府建國大綱宣言中，就已很詳明的說：

「夫革命之目的，在於實行三民主義，而三民主義之實行，必有其方法與步驟。三民主義能影響於人民，

俾人民蒙其福與否，端在其實行之方法與步驟如何……不經訓政時期，則大多數之人民，久經束縛，雖驟被解放，初不了解其活動與其活動之方式，非墨守其放棄責任之故智，即為人利用陷於反革命而不自知……今後之革命，當廣續辛亥未完之緒，而力矯其失。即今後之革命，不但當用力於破壞，尤當用力於建設，且當規定其不可踰越之程序。爰本此意，制定國民政府建國大綱二十五條，以為今後革命之典型，務教導人民從事革命建設之進行，先以縣為自治之單位。於一縣之內努力於除舊布新以深植人民權利之基本，然後擴而充之以及於省，始是則所謂自治始為真正人民之自治，異於偽託自治之名以行其割據之實者，而地方自治已成，則國家組織始臻完密，人民亦可本其地方之訓練，以與開國政矣。夫革命為非常之破壞，故不可無非常之建設以繼之，積十三年之經驗，當知所謂權利，與人民幸福，當務其實，不當徒襲其名，倘能依建國大綱以行，則軍政時代已能肅清反側，訓政時代已能扶植民治，雖無憲政之名，而人民所得的權利及幸福，已非藉憲法而行專制者所可同日而語」。

總理這篇宣言，把訓政時期的重大意義，已經說得非常詳明。所謂「訓政時代，已能扶植民治，雖無憲政之名，而人民所得權利及幸福已非藉憲法而行專制者所可同日而語」，可見訓政的重要，並不亞於憲政，如果沒有訓政時代，便無從扶植民治，雖有憲政之名，人民還是無從得到權利與幸福。

訓政時期地方自治之推行，尤為主要之工作。在訓政時期本黨之重要任務為「協助人民籌備自治」，「對於人民的政治知識能力，政府當訓導之」。可知地方自治之推行，全在訓政時期奠立民權之根本。總理主張以三千縣的民權，為建國的基礎，而此三千縣的民權，又全靠縣自治的完成。建國大綱第八條至第十八條，具有詳細的規定，主要的內容，是：（一）在訓政時期，政府當派會經訓練考試合格的人員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路，修築成功，四權使用之訓練，完畢其國民之義務；實行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，始成為完全自治之縣。（二）一完全自治之縣，其人民有直接選舉官員之權，有直接罷免官



員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。(三)凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。總理更在「地方自治開始實行法」中詳列清戶口，立機關，定地價，修道路，墾荒地，設學校等項與建國大綱互相發明，對於訓政時期地方自治之推行辦法，可謂已臻完備，而以「教養兼施」「保民理民」爲主旨。所以總理所指示的地方自治之推行，特別注意政治組織與經濟組織之同時改進。而其完成則以人民能自動運用政權爲目的。因此，訓政時期一切政治的設施，在給與人民以參政的機會，而地方政府便是訓政實施的基本。訓政時期的地方行政，要處處使人民有直接參加政治的可能，各級地方政府的設立，就在使各地方的人民有參與本地方政治事務的權利。以達到地方自治的目的。所以總理認定「地方自治制爲建設之基石」。至直接民權的實施，必先以縣爲單位。總理所以以縣爲地方自治的單位，就在養成人民有直接行使民權的能力。總理在「地方自治開始實行法」開端就說：「地方自治的範圍，當以一縣爲充分的區域。如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里的田野者，亦可爲試辦區域，其志向當以實行民權，民生民主義爲目的，故其他之能否試辦，則全視該地人民之思想智識以爲斷」。所以總理以訓政實施的計劃，完全建築在地方自治上面，而其實行的方法，以訓練人民養成地方自治能力爲入手的步驟。總理對於此層更有很精詳的說明。總理說：「欲行此制，先定規模。首立地方自治學校，各縣皆選人入學。一二年學成後，歸爲地方任事。次定自治制度，一、調查人口，二、清理地畝，三、平治道路，四、廣興學校，而其他諸政治次第行。至自治已有成績，乃可行直接民權之制矣。今日則由先知先覺者，負牖啓之責任，以此新法爲基礎，而教導其人民，內省良知，實無不可對人之處，卽稍用嚴厲手段，亦如伊尹之廢太甲耳。國人習性多以章程爲辦事，章程定而萬事畢，以是事多不舉，他日制定憲法，萬不可仍蹈比轍。英國無成文憲法，然有實行之精神，吾人如不能實行，則憲法猶廢紙耳。欲實行則必先辦自治，自治者民國之礎也，礎固則國固，國固則子子孫孫同享福利」。由總理這篇講辭中，可知地方自治在訓政時期之重要，而對於地方自治之實際運用，更得一精徹的認識。

## 四 憲政時期之價值與實施

建國大綱所規定之憲政時期，爲本黨黨治之完成時期，其價值至爲寶貴。本黨之所謂「憲政」乃以完滿實現「民有」「民治」「民享」的新中國爲目的，所以本黨的憲政自有特殊的意義之所在。第一、本黨之憲政時期，是有步驟，有方法，在一定程序之下，逐漸推進以躋於憲政之治。本黨第一次全國代表大會宣言中對於當時北方立憲派加以抨擊，歷述憲法之實施，必須民衆有組織，憲法的運用有方法，而又要能有勇氣，真爲憲法而奮鬥，很能說明祇重憲法，不重憲政實際的弊端。宣言中說：「此派之擬議，以爲今日中國之大患，在於無法，苟能藉憲法以謀統一，則分崩離析之局，庶可收拾；曾不思憲法之所以能有力，全恃民衆之擁護。假使祇有白紙黑字之憲法，決不能保證民權，俾不受軍閥之摧殘。……故推行憲法之先決問題，首在民衆之能擁護憲法與否，舍本求末，無有是處。不特此也，民衆果無組織，雖有憲法，卽民衆自身亦不能運用之，縱無軍閥之摧殘，其爲具文自若也。故立憲派祇知要求憲法，而絕不顧及將何以擁護憲法，何以運用憲法，卽可知其無組織，無勇氣，無方法，而真爲憲法而奮鬥。憲法之成立，唯在列強及軍閥之勢力傾覆之後耳」。所以本黨的憲政，是要建立民權運用的真實基礎。實行憲政，就是建立一種擁護人民自由平等的強大的法律力量之開始，就是完成革命目的的革命工作。歐美憲政的發展，往往以國民之自奮爲原動力，國氣流血奮鬥，前仆後繼，經長期的抗爭，始獲得制憲的權力。本黨四十餘年的奮鬥的革命史，完全在實現「民有」「民治」「民享」的憲政新中國，所以憲政之實行，是本黨建國工作的完畢，治國工作的開始。第二、本黨在憲政時期就是以建國的規模，策訓政的效能，使人民自身確實有運用政權的能力。所以由訓政到憲政，在建國大綱中明定有實施的步驟，而其主要的就是一縣的地方自治之完成，與國民必須誓行三民主義而完舉其國民應盡之義務，始能享有運用政權的權力，這就是本黨「革命民權」之主旨。本黨第一次全國代表大會宣言中，所謂「民國之民權，惟民國之國民乃能享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國。詳言之，則凡真正反對帝國主義之個

人及團體，均得享有一切自由及權利；而凡賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥者無論其為團體或個人，皆不得享有此等自由及權利」。可知憲政之實現，以運用民權為旨歸，但欲求實現真正的民權，求人民在政治上地位的平等與自由起見，必須肅清平等自由的障礙，限制「賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥」的個人或團體，得享受政治上的權利，使他們不能繼續參加政治的活動，再有憑藉政權，以破壞革命的危險。所以要使憲政的真實的理想臻於實現，達到真正的全民政治，祇有實行「革命民權」才是必要的步驟。第三、本黨的憲政開始，就是三民主義的五權憲法之實現。總理每言三民主義必與五權憲法並舉，此二者的關係，至為重要。我們可以說三民主義乃救國的宗旨，五權憲法是建國的制度。若拿 總理的用語來說，即三民主義乃五權憲法的目的，五權憲法乃三民主義的實行。不經由五權憲法的制度，則三民主義即無由而整個的實現。訓政時期在於培植五權憲法的基礎，而憲政時期乃是五權憲法的完成。凡是一種憲法的產生，條文還在其次，主要的在有一種習慣與歷史作根據。訓政時期中人民已經養成了的政治習慣與建國的種種先例到了憲政時期，便為制憲的真實基礎。所以建國大綱第二十五條：「憲法草案，當本於建國大綱，及訓政，憲政兩時期之成績，由立法院擬定，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行」。這就是憲法的制定，必根據成例的重要說明。總理雖於學理與經驗上創制五權憲法的原理，但僅能提示大綱，對於實施方面，並無具體的說明。所以今後憲法之制定，當本於國民政府在訓政時期施行五院制度之成規而有以完成。民國二十六年五月十八日由國民政府明令公佈的中華民國憲法草案，幾經修改，將為實行憲政的根本大法。

憲政時期之完滿的實現，乃在國民能真正的運用四個政權以為衡，但根據建國大綱的規定，如勸制、複決、罷免以及選舉之運用，行於縣而不行於國。即是說：四個政權的運用，必須以縣為單位，務求在各地方完全發揮直接民權的特點。因為直接民權的運用，必須在人口不甚多，幅員不甚廣大的地方行政區域以內，始能顯其功能，若要使直接民權適用於幅員遼闊的全國政治區域，由數千萬或數萬萬的人民舉行投票，以決定官吏之去留與法律之存廢，實不可能。所以 總理以縣為實施民權的單位。總理對於此層，尤有精詳的說明：

『今假定民權以縣爲單位，吾國並不止二千縣。如蒙藏亦能漸進則至少可有三千縣，三千縣之民權，猶三千塊之石礎。礎堅則十層之崇樓，不難建立。建屋不能猝就，建政亦然。當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之，竭五十年之力，爲民國築此三千之石礎，必可有成。彼時更可發揮特殊之能力，令此三千縣者各舉一代表。此代表完全爲國民代表，卽用以開國民大會，得選舉大總統，其對於中央之立法，亦得行使其修正之權，卽爲全國之直接民權，而以國民教育發達之故，每縣各得有國民軍。於是國本立，國防固，而民權制度亦大定矣。』所以 總理主張以縣爲實施民權的起點。國民大會第九條更有關於選舉、罷免、創制、複決四權的運用，在各縣由人民直接行使的規定。縣的職權範圍愈廣，則人民直接行使政權的機會必愈多，憲政的施行，始有充滿的結果。

最後請再進一步觀察由訓政時期到憲政時期應取的途徑。總理在建國大綱中規定由訓政時期到憲政時期的步驟，就是：『凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督。至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。』這是 總理認定縣爲訓政實施的單位，由一縣而至一省全數之縣，皆達完則自治者，卽爲一省憲政時期的開始。等到『全國有過半數省分達到憲政開始時期，卽全國之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒布之』。由此可知國民大會成立的時候，就是訓政時期宣告終止的時期。所以國民大會就是訓政與憲政兩時期之間的連鎖。依照建國大綱的規定，國民大會應由各縣選出的代表組織而成。這個機關的職權，據 總理在孫文學說第六章中說是『專司憲法之修改及制裁公僕之失職，人民對於本縣之政治，當有「普通選舉之權」，「創制之權」，「複決之權」，「罷官之權」，而對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則託附於國民大會之代表以行之』。建國大綱第二十四條上更明白規定：『憲法頒布之後，中央統治權則歸之於國民大會行使之。卽國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權』。這樣看來，國民大會不僅不和英、美各國的國會相同，而一般人混國民大會與國民會議爲一機關的人，更是大誤。我們應該知道建國大綱中的「國民大會」與 總理遺囑

中的「國民會議」其性質完全不同。前者是憲政時期中國家常設的一種最高機關，而後者則僅是代替軍政時期武力革命的一種臨時策略。在時間上與性質上都是全不相同的。此外國民大會又可以作為政權轉移的樞紐。在國民大會未召集以前，政權是由本黨的權力機關來掌握的。國民大會既召集以後，政權便由人民的代表集團來管理。所以建國大綱上說：「依憲法行全國大選舉，國民政府則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府」。所以本黨政治建設完成之最後的階段，是在國民大會召集之後，以政權授之於人民，由人民監督政府，永久奉行本黨的主義，以實現憲政之治。

此  
页  
空  
白

## 第二編 民族建國與思想文化

### 第四章 民族建國的理論基礎

#### 一 輓近民族主義思潮之蛻變

自十九世紀以來，整個的世界是在創造與再建之中，而百年以來的世界政治經濟的變動，有意無意間，都是以民族問題為中心。所以民族建國成為十九世紀以來最顯著的成果，作為近世各國建國史的開篇。本來自十九世紀以來，所謂民族主義，就是愛國種心的發展，即是把自己的民族，當作是同血統的一個心理的習慣，以這一個同種心對待自己的民族，愛而且忠，就是民族主義的心理。民族主義在十八世紀以前祇是一種潛意識的情感，直到一七七二年波蘭被瓜分的時候，始認為政治上的事態。在美國革命時所發佈的獨立宣言中，已經認定每個民族在世界上的各國中應享有獨立的平等的地位，這種地位是自然法自然賦與他們的。而最露骨的主張自己的民族在文化上軍事上經濟上都佔優勢的民族思想，實發源於法蘭西革命與拿破崙戰爭的時代。在英國這種思想早就有了的，不過一直到一八一五年和一八四八年之間，纔普遍及於全國，成為盎格魯撒克遜民族的第二天性。這種民族思想的發達，在歐洲正與汽機的發明和工業主義的發展同時，這實非偶然的。因為自工業革命以後，各國不獨在工業上起了變化，而在經濟上軍事上都有劇烈的影響。各國的政治家所計劃的，不是原料的取得，便是新市場的開闢，不是海軍根據地的佔領，便是民族生存需要品的保護；在外交上列強所鬥爭的並不簡單是領土的侵略，乃是經濟的權利之損失，而且國與國之間的衝突，不是僅僅決之於統治者私人的利害，

乃是決之於民族與民族間的經濟利害。所以工業革命的影響，固然是直接及於工業本身的變化，而對於各國民族主義的勃興，更有密切的因緣。

法國革命是民族主義思想發展的前路，為民族意識形成的開端。法國革命最初本是民權革命，使人民自己是國家政權的主體。但所謂人民並不僅是指個人而言，乃是說人民的集合體，自有個性，而非各個人的個性之總和。這種主權的見解，使人自覺的承認民族的觀念，因之確立了民族意識為國家成立的基礎。當歐洲各國聯合起來，抵抗拿破崙的時候，法蘭西全民族都起來幫助拿破崙，因為他們要擁護他們流血所得的自由，拿破崙就利用當時的民族思想，凡是他的軍力所及的地方，他都叫各民族起來推翻他們的專制帝王，他的宣言，他的使臣，目的都是想鼓動歐洲各民族反抗他們的貴族和地主，藉以滅殺各國聯合抗法的實力。當時被拿破崙鼓動而與法國聯盟的，果然有不少的國家，拿氏竟收了漁人之利。不過一方面拿氏的勝利，雖給法國以偉大光榮的遺產，加緊了他們的民族情緒；在他方面他的戰績足以激起戰敗民族的民族意識和情緒，所以拿破崙之顛覆，實為他自己所激成的勢力所致。拿氏敗亡之後，歐洲各民族集團的情感，反較的親摯；同詩民族主義的價值又為各國的詩人、文士所宣揚。（如英國的渥至渥斯（Worthworth），德國的阿安德，意大利的孟西尼（Mancini），法國的社內等）他們激起民衆的思想，使他們表現其民族意識，至此各國人民的忠愛不復以他們的君主為對象，而以他們的民衆為對象。民族思想發展的第二個階段，發動於一八四八年。這一年有幾國的民族解放運動走上革命的路上去。本來自拿破崙失敗之後，奧、德、英、俄等國開維也納會議，在會議席上政治家如梅特涅（Metternick）輩，都是一般和當時的時代精神相背馳的人；他們有兩種思想：（1）政治上要恢復拿破崙戰前那種歐洲的均勢，保障固有的疆土，維持現狀；（2）在收束戰事上戰勝國即當時的強大的國家，要依自己的利益為標準，分配戰利品，但是為保持各強國間的均勢計，強國間不可分贓太多，以免互相攻擊，而於弱小國家，則須互相防止其民族革命思想之發生。這種思想表面上似乎可以解決糾紛的，但是有兩個大缺點：（一）利益祇是歸少數強國得了，弱小民族的權利和希望都不管。（二）就是少數強國也還不能互



相滿足。他們都隨時另謀祕密的結合，戰時相同的利害，到了和議成功後，利害的棋局又變換了，那裏能照和約上的條文來維持現狀。英國就是頭一個國家，向海外發展最猛烈的。海外商業利益，與殖民地起了變遷，那死文字印成的條約關係，就不能不破裂。同時這次拿破議既然不能滿足一般新興的民族思想的要求；由怨毒而爆發一八四八年和一八四九年的革命，而近世所公認的民族自由原則，實爲當時革命的根據。各弱小民族國家的民衆的民族思想已有發展的趨勢，而其自然的趨向，便是企圖建立獨立主權的民族國家。在當時的德國、意大利、波希米亞、及波蘭各國羣衆運動，實爲民族主義和自由主義所激發，企圖建立獨立的民族國家。雖然當時的革命，不幸遭受阻礙，不能成功；但是這回民族情緒的表現，已足爲將來努力的基礎，意大利與德意志各民族之終底於成，即是拜受他們之賜。

民族思想發展的第三個階段，那所謂最進步的階段，就是以中歐各國的民族運動爲起點。但是我們要曉得中歐各國的統一運動，表面上雖是少數政治家的力量，實際上則是各民族的願望；而且經濟的勢力，迫之使然，任何外力的干涉，都不能阻止的。德意志的統一是以普魯士一個小王國引導之力量，其基礎，則是從一八二八年到一八三二年所完成的德意志關稅同盟（The German Customs Union），這是普魯士從一八一八年起所極力主張的。到後來一八五一年復重新恢復一八一五年的德意志聯邦，直到一八七一年普、法戰爭勝利後，統一全德意志民族，建立德意志帝國。至於意大利的統一，是以撒丁尼亞（Sardinia）王國爲起點，而加以意大利三傑的努力所造成的。一八六〇年撒丁尼亞既與姆丁那（Mondona）泊麻（Bama）及杜斯根利（Juss-Cary）三國聯合之後，復由加里波底將軍推到那泊爾士（Naples）王國由人民公決於一八六〇年與撒丁尼亞合，遂於一八六一年宣布意大利統一成功。

德、意而外，美、日兩國的統一運動與民族運動，也是值得我們注意的。美國初離英國獨立的時候，不過是偏處大西洋岸的一個小國，人口不滿三百萬。平常以爲美國人種複雜，但要曉得最初的美國民族，是盎格魯撒克遜人種佔大多數，後來土地擴大，又有文字和思想的統一性，做民族的維繫力，所以美國簡直沒有種族

的和宗教的衝突發生。但是美國的聯邦政府，本來是由獨一的國家聯合而成的，又因南北經濟生活的不同，引起奴隸制度的存廢問題，終於南北四年的戰爭，故美國也曾經過內部不統一的時期。自一八六五年南北戰爭告終後，美人的民族結合精神已成爲牢不可破的天性，而政治上各州權力一天減少一天，中央權力一天集中一天，現在直是一個最強固的民族國家。日本原是一個閉關自守的島國。自從一八五四年以後，美、英、法、俄先後與日本結了通商條約。日本便漸漸認識了民族主義之重要。一八六八年的明治維新，就是這種思想釀成的。一方面覺得封建制度的經濟組織與政治組織，都是不能保持日本民族的生存的。同時要發達日本民族的經濟生活，必須先改造政治。一八六八年的維新後，曾有一次復古的反動發生，因而引起內亂，但是維新派卒佔勝利，一八七一年封建制度便永遠廢除。但是到了今天，日本的民族主義，已轉變而爲軍國的侵略主義了。

蘇聯的革命建國之成功，是以民族問題爲其原動力之一。季諾維夫（G. Zinoviev）曾經這樣說過：「民族問題正當的解決，是革命成功解決的百分之五十」。這就是說：民族問題不能得到適當的解決，蘇聯的革命建國，還是沒有完滿的結果。民族問題在蘇聯，原是一個極複雜的問題。蘇聯共產黨看到蘇聯的革命，如果不以「民族自決」爲基礎，是難得成功的，所以他們對於「民族問題」非常重視。一九〇三年俄國社會民主黨第二次大會中，即因民族問題引起一場大辯論。一九一三年俄國共產黨中央執行委員會會議決定：「關於被俄皇專制壓迫的民族之要求自決權，即分離和組織獨立國家之權，社會民主黨應無條件的與以贊助」。等到一九一七年俄國列寧一派受各弱小民族的同情與贊助，使十一月革命成功，共產黨由在野的政黨一躍而執全蘇的政權，鑒於臨時政府對於應付民族問題之失策，與各民族歷年反抗大俄羅斯民族心理之不易消滅，蘇聯政府成立之初，即發佈俄羅斯民族權利宣言，卒以建立蘇維埃社會主義共和國聯邦。

## 二 民族主義之理論的檢討

近代民族主義思想之產生，既是由於拿破崙武力壓迫下反抗與覺醒的結果成爲各國政治上唯一的政策。當

時拿破崙抱侵略主義，謀統一全世界，各國的政治家恐自己的國家，根本上從此顛覆，民族性從此消失，於是提倡這種主義不遺餘力，人民亦受此主義的激蕩願爲國犧牲。各國學者更於演說或著作中發揮民族主義的學說。其中最著名的在德國方面費希特（Fichte）著有告日耳曼民族書（Reden an die deutsche Nation 1807）、沙維格里著有近代羅馬法學之體系（System des heutigen Römischen Rechts 1840-49）、達爾曼（Dahlmann）著有政治學（Die Politik 1835）、伯倫智利（Bluntschli）著有國家論（Lehre Von Modernen Staat）。意大利方面馬志尼著有少年意大利宣言。匈牙利方面，則有時諱肯（Szecheny）與柯蘇治、波西米亞方面帕拉基（Palacky）著有波西米亞民族史。法國方面呂南（Renan）著有何謂民族（A' nest-ce qu'une nation? 1882）。愛爾蘭方面則有奧康納（O'Connell），美國方面牟福德（Muford）著有民族論（The nation 1870）、萊伯爾著有民族主義與國際主義的政治科學叢談（Fragments of Political Science on Nationalism and Internationalism 1868）這些可以說是近代民族主義的重要文獻。

上敘各學者中費希特的民族主義觀念，是似民族的語言同一爲中心的。他以為民族的團結是以語言爲範型的。德國的語言的同一，是德國民族優於其他語言複雜的民族，而沙維格里則認定同一的法律是民族內部調協的顯示。另外有些學者則以民族的物質環境爲立場而堅持民族應與地理的單位相合。一個民族必須要領有使牠成爲經濟獨立的領土，這種觀念對於近代政治思想，極關重要，由歷史學進化論及心理學立場的民族主義論，就不大注意人種與地理的勢力，而認定情感與意志爲民族的要素。呂南極力主張民族要素應是共同的休戚，人民集合的生活以及遺傳的文化之意識。但這種種的民族主義論者，對於近代的民族思想之進展，各有其相當的影響，但發表民族主義最有系統的文書，還要推馬志尼的少年意大利宣言。

少年意大利宣言中所表現民族主義的特質，就是在創造一民族的完全國家的獨立主權的政府。當時意大利受外力的壓迫，極不能堪。馬志尼倡民族主義，在求得意大利民族的獨立與自由，所以他在宣言中第一句話，就是「要非我族類的奧國人走路」。這就是說奧國人非意大利人，意大利不要他們，真正的意大利各小邦應當

聯合起來成爲一個國家，在一政府之下，求我民族的獨立。自然在他這種主張，原是爲救濟他的本國民族起見，但是他對於各國的影響很大。各國爲防止自己的地盤與勢力範圍不爲他民族侵害起見，也都揭起民族主義。於是各國高唱大民族主義，眼光不出於本國，其結果便引起國家與國家間的嫉妬與仇視，戰爭因之綿延不斷，使歐洲近三百年來的政局，都受這種主義的影響而生波動。

民族主義在理論上當然有他的特色：第一、民族主義是革命的，無論在那一個場合，民族主義始終是以反抗異族之強力的壓迫爲前提；而求改造本國環境，以爭得發展民族特性之自由。希臘的自由戰爭與意大利的統一運動，就是這種精神充分的表現。第二、民族主義又是民主的。民族主義不僅要推翻以一民族支配他民族的封建局面，且須以人民爲主體，實現民主主義的政治。十九世紀歐洲各國的民主主義的民權運動，一時竟同民族主義的民族運動，成爲不可分解的因緣，而法國的革命便是這條路上的先鋒。第三、民族主義又是統一的，民族主義將人民統一於一種個體之下，享受共同的政治生活。所以意大利的統一，與德意志聯邦之造成，即是合語言、風俗、文化相同的國民，爲同一的國家組織，以充分發揚其民族之特性。所以十九世紀的初期，民族主義思想完全是革命的，民主的。各民族外抗異族壓迫與內謀國家改造的熱情，直凌駕主持正統的聖神同盟而上之。但是民族主義的思想，到了十九世紀的後期，變成了侵略的。民族主義的運用，是由政治的支配，而非由民衆所操持。同時國家爲擴充他們的自然疆域，更伸展他們的勢力與文化於低等民族，民族主義至此已帶有侵略的帝國主義之根性，更激起世界政治經濟的國際衝突。

### 三 三民主義中民族主義之特質

我們因此知道近百年以來，民族主義的原則，無疑的曾爲世界各國野心的政治家所誤解和濫用。尼采(Nietzsche)甚至稱民族主義爲十九世紀的病症。在他的著作中鄙視和抨擊歐洲，尤其是他本國(德國)的民族主義之掙掙始終是一貫的。近年來德、意法西斯主義者俱有所謂民族主義的綱領，但是這種綱領並不是民族國家創

生期中民族主義之再生，而是現代帝國主義的反映。所以法西斯的民族論早已不着重於民族自決，而以侵略他人爲務。所以近代民族主義的理論，儘管複雜，但在百年來的民族主義發展史上顯然有兩大路線：一是重心在於爭取政治的自由，另一在於脫解外來的統治，實現獨立自主。所以一個民族在實行政治統一之時，必須先和外力抗爭，或是先事解除異族的壓迫，以中國近六十年民族革命建國的歷史而言，卽是一個最好的例證。中國的革命建國運動，無論何時，都是基於民族自衛本能之發動。第一時期對內的民族革命爲骨幹的民主建國運動既經四十餘年而始完成，今則走入第二時期企求民族獨立自強的建國之大道。我們三民主義者認爲民族主義的信念，不僅在爭取我民族的獨立自強，更當擴充到爭取全世界的獨立自由。第一，我們三民主義者認定人類社會的生存關係發達，各種交通技術的進步，是建築在人類互相依賴的關係之上的。各民族的互相團結，顯然有世界大同的趨勢。但因爲現代政治團體的區分，經濟利益的衝突，種族間的仇視，在在都是世界大同的障礙，而所以造成今日世界紛擾之局者，由於民族主義潛伏着帝國主義的根基的原故。過去民族主義對於一國內的弱小民族的生活關係，顯然有兩種相反的見地：卽弱小派要求自治與自決的聲浪很高，這派認爲本民族集團的意志，應決定他們自己的政治地位；而強大派則主張積極用種種政治手段，以企圖其國內的弱小民族受其支配，以促成同化與統一。這兩種相反的意見，是使近百年來民族問題不能得到適當解決的大原因。我們站在三民主義的立場，要正告我們今日屬於強大派的盟友國家，要認清過去的歷史復轍不可再蹈。在這次反侵略戰爭勝利之後，要重視弱小民族的自決原則；同時要使全世界的民族，在自決自主的原則上，達成政治、經濟平等的地位。我們希望大西洋憲章不再如威爾遜的十四要點，成爲不兌現的支票，這就是三民主義對於新世界之創造第一個理想原則。第二，三民主義的民族主義，雖以世界大同爲理想，但自有其逐步實現的方法。近代世界主義的派別，非常複雜，我們試綜合各派的主張，不外是：（一）以無種界、無國界、無戰爭、無階級衝突的世界爲最高的理想；（二）主張各部分的民族都有民主自治的組織；（三）在各民族的民主自治之上，非有一種世界的政治總組織不可。無論他們組織的方式如何，但其共同理想，總是和三民主義的理想相同。所不同的

就是實行的方法。世界主義無論那一派，其實行方法，總是毫無系統，祇是人類一種最高的理想而已。漠視實際政治的動力，缺乏實在的根據。人類生活本來有連帶關係，而人類為謀生活之維持發達起見，尤有互助的必要。所以世界主義必須謀人類各個體的發達，以民族國家為基礎，相互平等結合，以增進人類共同的利益。這是實行世界主義必要的原則。近二十年來英、法所提倡的集體安全主義也是一種世界主義，但因為缺乏共同以實力維持正義的決心同歸於失敗了。現在已經證明一種國際秩序的建立，應該有一個基本要素，即有組織的愛好和平的國家，在根本實力上應該強於以戰爭為遂行國策之工具的野心國家。換言之，就是愛好和平國家之總力量，必須超過於欲以戰爭完成其命運的侵略國之武力。所謂戰以止戰，就是要一切國家共同擔保使用其實力，以防範并抵抗任何武力的侵略，使不得損壞他國主權的獨立和領土的完整。我國發動抗戰之初，即已明白宣示我們的抗戰，一方面在維護本國的獨立與民族獨立的存在，他方面又在盡力擁護全世界的和平與正義，並保衛太平洋上各民族的自由，而認世界和平之不可分割。距太平洋戰爭爆發前三年，本黨臨時全國代表大會已下此宏願，期與世界上侵略國家，共同維持世界的和平與正義，還是根據三民主義一貫的民族主義之理想而來，以為世界大同之初步。第三，三民主義中的民族主義，其主要理論的基礎，在爭取民族的生存。本來民族爭生存，是社會進化必然的現象。我們覺得民族的形成，乃是長期的歷史發展的產物。當人類生存於簡單的政治組織與狹小的社會經濟範圍以內的時候，政治問題中便無民族問題產生。在交通沒有發達以前，民族間的生產力，戰鬥力及組織力幾無一不是受大洋、大海、大山、大河及大沙漠等地勢關係所支配。其後社會經濟的演進，由簡單進於複雜，因經濟的競爭，便引起外交政策的變遷，殖民地的擴張，便促起民族間的戰爭。所以民族可以說是資本主義的產物，資本主義發展的過程，同時就是民族發展的過程，而其原動力，乃在社會的爭生存。所以總理民族主義是根源於社會爭生存的這一個心理論來的。總理以為人類要求維持生存，必須分向各方面去努力，其結果便形成民族的，政治的及經濟的種種關係，由這種種關係的推移，而社會便常有不斷的進化。在現代政治團體相競爭的世界裏，祇有各民族的政治團體，是最重要的。為維持一個民族的生存與發展

起見，惟有求民族有「自保」與「自強」的機會。一個民族不僅在消極方面有竭力防衛的自由，而且在積極方面，有絕對的「自衛的權利」。所以爲要求民族獨立的運動，實是民族圖生存的正當行爲。總理的民族主義便是以民族爭生存爲主要的要點論的骨幹。

三民主義中的民族主義有三種要素：第一、中國民族自求解放。第二、國內各民族一律平等。第三、一切被壓迫民族的解放。這三大要素，尤以第一第二兩種爲最重要，而以民族自決爲其總原則。第一要素乃在決定對於帝國主義的政策；第二要素是決定國內民族的政策；第三要素是決定對於一切殖民地的政策。在對於帝國主義的政策方面；三民主義建國實有確定民族自由的基本原則之必要，而以民族之擁護與民族之培養爲其主要的方策。近代各國以主權爲獨立國家一重要之屬性，在國際關係上，純爲獨立的，不受任何片面的條約所束縛，國際義務所強制，已爲舉世公法學者所承認；因爲國家的主權，爲一切法律出發的淵源，且爲一切權利義務規定之創造者，已不能限制，亦不能授取，實具有不可分、不可讓、不可滅的特質。若有所分割或限制，使主權之外，更有主權，已損失了民族的獨立，這種民族主權的特性，已完全超於國際關係之上，主權國除雙方訂立尊重主權條約，以維持彼此互利益外，決不受任何國際上法律的限制。所以三民主義的民族建國之基本精神，首在注重整個民族的維護。其次關於國內民族問題之解決，以平等爲原則。建國大綱第四條所載，主張用教育的方法，養成弱小民族有一律平等的能力，而所謂「自決」和「自治」就是實地施行一種平等的政策。所以民族主義的主要精神，除了民族主權的維護之外，尚須注重民族的培養，使整個的民族能力，達到平等爲目的。

## 第五章 建國的政治哲學體系

### 一 新政治哲學之建立及其思想淵源

現在正是一個空前的建國大時代，我們在精神上需要確立一個最高的建國思想之體系，以爲我民族自主精神與獨立傳統建樹的基礎。因爲一個國家的政治建設，可以在許多的活動上表現出來，並且運用多方面的形式，但要使政治建設的成功，必須賴有一種人民的公共信仰。所以政治公共信仰之建立，實爲政治建設臻於鞏固的主要條件。我們由近代各國革命建國的史例，可以見到一種政治主張，在其末經實行，未經革命而得到承認的時候，固然祇是一種政治上的理想，但是這種理想一經革命獲得實行以後，就變成了建國的天經地義。比如英國一三二五年保障英國自由權利的「大憲章」，在沒有公佈以前，祇不過是人民中間一派的政治主張，一種對於政治上的要求而已；但是既經「大憲章」成立以後，一直到現在成爲英國憲政的經典。美國在一七七六年獨立戰爭時所發布的「獨立宣言」，更是奠定了百年以來北美十三洲民主政治的礎石，這原是當年一部分學者的理想，一變而爲美國建國的大經。今日英、美兩國的人民對於他們的偉大的民主政治精神的傳統，發生了無上的信念，愛護珍惜，無所不至。我們中國近六十餘年來的革命建國運動，始終是在三民主義的孕育與成長之中，亦惟有三民主義才是現代中國建國的中心信仰。中華民國的國之由來，實卽三民主義的產物，凡屬中華民國的國民，飲水思源，自亦不能不認爲全國人民的公共信仰。

本來三民主義是在中國現代歷史創造過程中所產生的新政治哲學，其目的在設中建國民族力求永久生存之最高意識。政治哲學本爲時代環境的產物，而爲一時代政治事件與問題所形成的理論。隨時代的演進與政治制度的變遷，遂有各時代政治哲學的產生。三民主義的政治哲學是 總理洞察世界政治潮流的趨向，與承繼中國



固有思想的精神，更以六十年來中國革命環境所體驗創造而成爲今日建國新時代的政治哲學。我們研究 總理的政治哲學首要的認識，就是 總理的學說，是一種科學的真知，是一種大時代中建國的指導原理。我們絕不能從事玄學上的解釋，而使 總理的政治學說蒙上一種形而上學的色彩，玄之又玄，使大家不能認識三民主義政治理論的真精神。本來對於一種哲學的研究，有兩種看法：一種主張哲學與科學一樣，都須根據理性來解決它的問題。所以哲學的方法，在原則上應與科學的方法無異。哲學的方法與科學的方法都必合乎理智，這一派我們可稱之爲理智派。他一種主張，是持相反的意見，認定哲學的方法，與科學的方法完全不同，哲學問題之解決，不能專憑理智的作用，而須藉着一種「神而明之」的所謂直觀的力量，所以我們可稱之爲直覺派。照這派的見解，哲學的方法，根本是非理智的，哲學與藝術相近，而與科學相反。我們以爲照直覺派的理論，是沒有方法可以測驗哲學的真偽，哲學必成爲一種因人而異的東西，因爲各人的癖性和成見的不同，我們決不能有一種真確而可以爲大家所公認的哲學。 總理思想一貫的中心點在「力行」，認定的知識，僅能從生活中得來，行的真義就是生活上的一種表現。換句話說：知與行都是生活上所需要的。不能實行的知識，固然不是真知識，就是沒有實行的機會，也難有真知識。所以 總理政治思想之構成，純是以「知難行易」學說爲思想的基礎。 總理自己曾經說過：「三民主義是以事實爲根據。三主義民用來解決問題的方法「不是一種玄妙理想，不是一種空洞學問，是一種事實。……我們要拿事實做材料，才能夠定出方法」。（註一）因此我們研究 總理的政治哲學先得應用科學的方法，不可徒憑直覺，要用客觀的歷史的真實，對於 總理的政治哲學爲科學的闡明。

其次，凡是一種政治哲學乃是由於社會生活的影響，歷史學說的關係，以及思想家的人物與個性三個原因所形成。所以真正配稱爲科學的政治學說，一定要受國情、遺制、風俗、習慣、禮法的影響。 總理的三民主義是一種科學的政治學說，自有其歷史的淵源。 總理曾自述說：「余之謀中國革命，其所持主義有因襲我國固有之思想者，有規撫歐洲之學說事蹟者，有吾所獨見而創獲者」。（註二）但 總理的政治哲學則以繼承我

國固有的儒家思想的部分爲多。我國歷來學術思想向以研究人類現世生活之理法爲中心。所以人生哲學與政治思想獨著。儒家的政治哲學，乃由其基本的倫理觀念產生出來，其本根實導源於我民族倫理與政治結合的傳統而來。我國自始就是政治與倫理相結合，倫理常爲政治的原動力。所以儒家學說對於我民族性的影響特大。儒家學說肇始於堯、舜而大成於孔子。堯、舜、禹、湯、文、武、周公、孔子歷來稱爲道統相傳。總理曾自述其政治哲學的淵源，是中國固有的思想道統，總理說：『中國有一個道統，堯、舜、禹、湯、文、武、周公、孔子相繼不絕，我的思想基礎，就是這個道統；我的革命，就是繼承這個正統思想，來發揚光大。』（註三）這種思想道統一脈相傳亘二千五百年，其所以能延綿不絕者，是由于脫胎我民族重實踐之民族性而來。儒家學說，可以說是中國民族精神的說明者。我們若是說孔子學說支配了二千年的學術思想，還不如說中國自初的強固的民族意識，產生了中國的民族文化。因此，儒家思想與中國民族文化之盛衰，消長實相因而而成的。儒家思想的銷沉，腐蝕，使中國民族文化頹廢而無生氣；到了近代我民族文化更遭遇了重大的危機。總理革命的政治哲學：一方面重整儒家思想的道統，他方面更吸收西方文化，給儒家學說以新生活力，揚棄了儒學的僵化部分，而擷取其精華。三民主義的民族主義，其主旨在恢復我國固有的道德。這種固有的道德，就是大學、禮記、及孝經中所論述而演成系統完整之倫理的政治哲學，所以儒家的政治哲學，可以「教」「養」兩字概括之。必須有健全的人民，然後才能有健全的政治。中庸所謂：『人道敏政』（註四）者，就是說人類賦有政治的天性，有人始有政治。言政治必須養成多數人的政治道德，政治能力以及政治習慣。因此總理認定民族主義實施的基本，是在振起民族精神，而以恢復我國固有的道德爲入手，這深合乎我國儒家倫理的政治哲學之精義。三民主義的民權主義，雖在補救西方民主政治的流弊，但其精神仍是繼承我國古代的民本政治思想。中國在唐、虞、夏、商時代，政治思想一方面是天治主義，他方面是民本主義。書經所謂：『天聰明自我民聰明；天明畏，自我民明威。』（註五）『天視自我民視；天聽自我民聽。』（註六）『天畏棗忱，民情大可見。』（註七）『民之所欲，天必從之。』（註八）凡此皆可以看出國家之最高意志在「天」，而天之意志，



## 二 三民主義政治哲學的本體

三民主義的政治哲學，雖是擷取西方學說的精華，繼承我國固有的思想道統，但其學說的本體，就是以整個歷史進化的過程爲出發點的。本來全歷史的本質之創造，可以作爲概括人類無數活動之根據。三民主義的政治哲學即是根據 總理一貫的綜合的宇宙觀與歷史觀而產生的。自來社會歷史發展的重心與方式問題，各派學者的意見不同，因之，在政治哲學方面乃成相異的趨向。黑格爾一派的唯心論者，以及後來的黑格爾派，他們的政治概念，實爲今日法西斯主義與組合國家論的源泉。這派認定歷史發展的動力，是觀念和精神，觀念支配世界，這一個信念，是關於歷史的一般前提。社會是由一種逐漸演變的過程而開展的，這種過程就在促成社會達到一個更高的統一的階段。所以國家之所由完成，就是這種歷史過程最終的目的。國家的先成立的，因爲「國家的觀念」即是這種整個 程之原理的說明。所以在邏輯上必須先有國家，而後有實際的歷史運動，但是現階段的國家并不是全部歷史進化的最完善的表現。黑格爾派的政治哲學的貢獻，即在主張歷史是作爲政治理論的基礎。他們認定宇宙是動的，不是靜的。反對康德派那種根據適於一種特殊時間，與空間的世界上的事實，而是根據於時空世界之外的「觀念」之自然的演變。所以黑格爾派的政治哲學祇是從一種特別的觀念上研究歷史，以爲歷史是觀念之自我的發展。黑氏把觀念看得太重，殊不知外界的實在，也可以反映出來影響到觀念，而且黑氏把「觀念」學說應用到他當時的絕對國家觀的要求；在理論上也是進退失據。

反之，唯物的歷史觀派，就是把黑格爾的歷史觀倒轉過來，以爲人類在一定的經濟關係，或社會經濟基礎上面，造成了一定的歷史。馬克思在資本論關於歷史的幾章中及「共產黨宣言」裏闡明這種原理的時候，是運用黑格爾的辯證法。馬克思也是和黑格爾一樣，認定社會的進化，是由兩種相反力量的衝突而促成的。從那兩種相反的力量之衝突中，產生出一種異於那兩種力量的新東西，因而有正必有反(Thesis meets its antithesis)然後纔能產生出一種較高的綜合(Synthesis)，這是黑格爾的辯證法，而爲馬克思所採用的。但在理論上黑

格爾認爲這種衝突的力量，主要的是觀念；馬克思則認爲是由於生產力發展所產生出來的階級，並且這些階級在政治與經濟上都代表着相異的思想，系統，與制度，所以馬克思一派的學者認定在政治學上探求政治權利之絕對原則是不可能的。因爲權利這個東西，不是絕對的，而是常常變動的。我們以爲馬克思派偏重物質生產力爲政治制度變革的造因，這種理論不合於社會進化的事實。在社會的歷史進化中，物質的生產力僅爲一串因果關係裏面比較重要的一種因素，而非支配人類社會組織一切的重心。我們不要專注意生產關係與生產力的衝突，還應當注意到生產關係與生產力的諧和。因爲後一種形態才是歷史進化的常態，前一種形態不過是過渡時期中的一種變態。人類社會全部歷史的進化，其主要的出發點是在「求生意志」。總理的政治哲學乃至全部思想，就是以人類求生存而努力之歷史發展動因爲其理論重心，這一個基本概念，實爲新的綜合哲學系統建立之基礎。

總理的政治哲學，不是一種特殊的超歷史的哲學，而是以客觀的事實之進化爲基礎。總理的「生之哲學」是一種綜合性的哲學，既不是唯心，也不是唯物，更不是心物二元的，而是以「心物本合爲一」的「生」之概念，爲其理論重心。總理所謂「生」，乃是「心物本合爲一」的渾然實體而言。我們要想把攝到外界自然的真實，必須從「心物本合爲一」的那個渾然實體看去，不然我們的觀察就難免有支離破碎的結果。因爲整個的宇宙現象乃是「物質與精神兩者合而爲一」的渾然實體底現象。總理以爲中國學者之所謂有體有用，乃是可以用來說明物質與精神。所謂「體」就是物質；所謂「用」就是精神。比如人身體上的五官百骸都是體，是屬於物質；而其所以能言語動作者即爲用，這是由於人的精神爲之也。二者相輔，不可分離。若猝然喪失精神，則官骸雖具，不能言語，不能動作。因爲用既失而體亦成爲死物了。（註十一）可見「生」是體用渾然合一、而不可分離的實體，這種生之體與生之用渾然合一的宇宙現象，就是生命現象。總理所謂「生」爲宇宙的重心，就是說：宇宙的現象，不外精神與物質，而生是統攝心和物的。「生」之本體的一方面的現象稱爲物；他方面的現象可謂之爲心。生命是宇宙的總表象，而物與心不過生之兩種形相。所以總理底生之宇宙觀，就

是認定宇宙一切皆有生命，而全部的宇宙現象，即是宇宙的生命現象。整個的宇宙，就是一個生命的結構。所以生命的終始，實在就是萬有的終始；同時生命的終始，也就是人類歷史的終始。所以 總理的歷史觀歸結到「民生是歷史的重心。」我們由于研究 總理底生之哲學，可以得到一個基本的道理就是：從一元的生命，演出無限的萬有。其理至精奧，茲分別申論之：第一、總理的哲學出發點，在以生命為一個大前提，後來的一切，都是從這一個大前提推演出來。誠如易經所謂「天地之大德曰生。」又曰：「有天地然後萬物生焉。」總理根據這一貫的原理，「究天人之際，通古今之變，」創造一個博大的無所不包的宇宙進化的律例。本來儒家的宇宙觀，是一種自然的動變的宇宙觀。論語所謂：「逝者如斯夫，不舍晝夜。」就是對於大自然的活動性所得到的的一種認識，也就是把整個的宇宙，視為在活動中常常流轉的一種過程。動的宇宙，才是活的宇宙；動的社會，才是活的社會。所以 總理把所有宇宙間的事事物物的演進，加以具體的觀察，而劃分進化的歷史為三大時期，即：（一）物質進化時期，（二）物種進化時期，（三）人類進化時期。（註十二） 總理統括宇宙全部的進化，而認定宇宙間一切現象的變化，雖形態萬殊，但各有其生命則一，有生命則必有其生之意向，亦即是維護其生命於既在，發展其生命於將來。每一個物體的單位，其一切活動直接間接都是向這一個「生」的目的進行，擴而充之，整個宇宙，亦莫不是向着這一個「生」的目的而演進。所以在我們認識中生命是無始無終的，具有一種綿延性。如果這種綿延性一朝毀滅下去，那就等於宇宙的毀滅。生元的變動所以能夠繼續不斷，生命的發展，所以能夠延續永久，根本上就因為有這種綿延性存在的原故。所以就時間說，生命不滅，實際上就是生命的綿延性的一種表現；而在空間的觀點上，生命還有一種開展性的表現。所謂放之則萬物發育，卷之則生命機能，這種生命所具有的一種偉大作用。誠所謂「始元於一本，終分爲萬象」者是也。第二、總理既是以博大的無所不包的世界進化定律為樞紐，而進化又是以爭生存為中心。人類社會所產生的各種紛爭的現象，都是由於這一個人類爭生存進化定律的結果。據 總理的觀察，各種進化的現象與事實，都是由人類爭生存這一個進化定律分演而出的。人類因為要生存，所以分演出人與獸爭，民族同民族爭，國與國爭，更有人民與君

主爭，勞動者與資本家爭的種種現象和事實。這種種現象和事實，總理更把人類社會進化中爭生存的歷史，分爲人同獸爭，人同天爭，及人同人爭三個時期，而歸結到「自有歷史以來，都是人同人爭。」（註十三）至於人同人爭的全部歷史中，更分爲種種的鬥爭。總理以爲：「第一個時期，是人同獸爭，不是用權，是用氣力。第二個時期是人和天爭，是用神權。第三個時期是人同人爭，國同國爭，這個民族和那個民族爭，是用君權。到了現在的第四時期，國內相爭，人同君主相爭。在這個時代之中，可以說是善人同惡人爭，公理同強權爭。到這時代民權漸漸發達，所以叫做民權時代。」（註十四）可見人同人爭的中間，又分爲國際與國內兩方面。在國際方面有民族與民族之爭，國與國之爭，殖民地與帝國主義之爭；在國內則有君權與神權之爭，君權與貴族之爭，勞動階級與資本階級之爭，這種種的鬥爭，都祇能算作人與人爭全部歷史中的一部分，而且在時間和空間上，并無顯明的階段，這是總理進化論特到之處。因爲一般主張進化論的學者，嘗受時間和空間的限制，硬把這種種紛爭，分爲若干階段，總理認爲這種區分是不正確的，而總括的以「世界自有歷史以來，都是人同人爭」的話，來說明各種鬥爭的聯屬性。第三、總理歷史進化論的中心，就是：「古今一切人類之所以要努力，就是因爲要求生存。人類因爲要有不間斷的生存，所以社會才有不停止的進化。所以社會進化的定律，是人類求生存，人類求生存，才是社會進化的原因。」（註十五）但是爭生存的事實，又嘗發生解決生存方法之不當。我們姑就人與人爭的事實來說，其中有民族與民族之爭，國與國之爭，君權與神權之爭，這種種事實，或片斷的發生，或間斷的發生，或各別的發生，或混合的發生，但大都由於解決生存方法之不當而起。因爲人類非至國際地位平等，政治地位平等，及經濟地位平等，不能有平等的繼續生存與向上生存。所以往往前代認爲可以解決生存的方法，至時移境遷，流弊仍然發生。若是沒有進一步的解決生存的方法，則生存競爭的慘劇終不能免。所以總理對於解決生存的方法，是主張以互助來代替競爭的，以謀人類平等爲原則。總理在孫文學說進化篇中對於此層尤有痛切的申說。總理以爲「人類之進化原則，與物種之進化原則不同；物種以競爭爲原則，人類則以互助爲原則。社會國家者，互助之體也。道德仁義者，互助之用也。人類順此原則則昌，

不願此原則則亡。此原則之於人類，當已數十萬年矣。然而人類今日猶未能盡守此原則者，則以人種本從物種而來，其入第三時期之進化爲時尚淺，則一切物種遺傳之性，尙未能悉行化除也。然而人類自人文明之後，則天性所趨，已莫之爲而爲，莫之致而致，尙於互助之原則，以求達人類進化之目的矣。」所以總理關於進化最終的目的，乃在互助。所謂物競天擇，祇是已過去的階段，而將來的階段，則是使人類由互助之途，走入大同的世界去。因此我們知道總理求生存的哲理，在於互助，而不在于互競。近代生存進化的哲學，本分互助與互競兩種。克魯泡特金主互助之說，他認定在動物各種族中，雖有鬥爭的現象，但在同一種族，或同一社會中，仍是實行互助。達爾文主互競之說，認定生物進化的原因，實係繼續自己生存之相互爭鬥的結果。總理則以爲達爾文互競之說，祇可應用於物種進化時代，而互助則爲達到人類，進化目的之原則。因爲人類要能守互助的原則，然後人類生存的方法，才可以得到圓滿的解決。可知總理的政治哲學之最終之最終目的，乃在實現大同之治，而爲三民主義一貫的理想。

### 三 三民主義政治哲學中的人性論

人性論在一個政治思想家的哲學系統上佔有很重要的地位。各派政治哲學關於國家原始，政治體制的見解，常受其自己的人性觀之影響。三民主義的目的，既在剷除人類互相仇害的種種不平等的現象，而使人類在平等的基礎上，實現大同的理想，其本身自有一種倫理的價值；而且三民主義的政治哲學又是以我民族的固有思想爲依據，我民族在世界各民族中向來被稱爲「倫理的」民族，所以我國倫理思想，非常發達。古代的政治，大都與倫理相結合，成爲以倫理爲中心的政治思想之體系。歷來學者的人性觀，不外性善說與性惡說之兩途。本來性善說與性惡說之爭，其本質雖屬於社會學上的問題，但其影響於政治哲學較社會學爲尤大。大抵因性善說與性惡說觀點的不同，而其政治統治的方法，也截然異致。主張性惡說者認人類之性質是私慾的。荀子所謂：「人之性惡；其善者僞也。」（註十二）此派重視人類之鬥爭本能，所以提倡法治的專制主義，其法則尙檢制壓



眼爲多。主張性善說者，認人類之性質是愛他的，重視人類之協力本能，而主張人人皆能平等自立，即孟子的仁政論。性善說本爲儒家思想的中心柱石，性善、性惡爲先期儒家之重要爭論，而結果則全折入於性善說之一途，孟子思想，即爲儒家「性善」的倫理思想之代表；而荀子則主外施性惡，應以嚴肅規範爲修身身之準繩，其學說蜕化而法家的政治哲學。孟子的性善說用之於政治，以仁爲本，推仁而爲政，以匡時救世，是即仁政也。性善、性惡之說在西洋政治思想上，亦顯然成對峙之局。柏拉圖（Plato）的國家論，即由其性惡說而來。柏拉圖的理想國即其思想之結晶，認人類之性質爲私慾，所以主張「哲學家的專制政治」與知識階級的貴族主義。亞里斯多德（Aristotle）則主性善說，認人須爲社會的動物，不用強制力，自然即可有造成社會的傾向，在友愛的觀念上，建設國家。政治的理想，在求多數人的平等，使自由的市民能參與政治，所以主張民主政治。亞里斯多德這種非權力的國家論，完全是由於認人類性善的觀念而來，亞氏深信國家的成立，決不用多大的權力。迨至十七世紀時代英國學者浩布思（Hobbes）與洛克（Locke）的政治哲學，又成了一個對照。浩布思認人類的性質是私慾的，即非社會的。因此浩氏所描寫的自然世界，是人人互相戰爭的狀態，爲滿足個人的嗜慾，彼此戰爭，人人都感受不安和不幸的痛苦，人人欲想脫離這種戰爭不息的自然世界，祇有互定契約，把自己的主權讓給一個人或一個團體，由這種一致結合而成的團體，便是國家。所以浩氏主張絕對的主權論，認定人類的天性是私慾的，非有絕對的權力去制服，便沒有和平的希望。反之洛克的政治哲學，以性善說爲基礎，認定自然世界是受自然法則支配的世界，決不如浩布思所理想的戰爭世界，而是個和平互助合理的世界。所以洛氏的契約說，認定契約的成立，由於人人同意契約的目的，在於保障生命的自由和財產。契約成立以後，祇把自然法和懲罰侵害自然法者的權力付託在國家的手中。所以洛氏的國家論不是主權者的國家，不能超出於契約限制之外。由契約而來的統制權，並不是絕對的。所以洛氏主張革命。此外馬克維里（Niccolo Machiavelli）的霸道政治，以人性實惡爲出發點，爾腓特烈大帝（Frederich The Great）的開明專制論，則以性惡說爲依據。盧梭（Rousseau）的國家觀是根據性善說而主張極端民主政治，黑格爾的國家論則以性惡說爲出

發點，而主張絕對的權力。我們可以總括的說，政治哲學的人性論不外性惡與性善兩種。主張性惡者必贊成絕對權利論；主張性善說者必傾向民主政治。前者偏重人類的利己心以重視人類的鬥爭本能；後者多是利他的，重視人類的協力本能。

總理的政治哲學中之人極論，認定人性是進化的，其性質是從惡到善，從極惡到至善。從獸性（物種進化時期）產生人性（人類進化時期）到神性（即止於至善）。以達到善性時期，所以由進化的變動之立場，總理是以性善說為前提，而以利他的倫理為旨歸。總理的國家論又是建築在儒家的王道主義之上，而與商子韓非子的刑名法術不同。總理以為「民族是天然力造成的國家是用武力造成的。」所以「一個團體由於王道自然力結合而成的是民族；由於霸道結合而成的便是國家。」（註十六）這裏所謂「王道」是合於自然的；所謂「霸道」是武力強制的。總理這種見解，要算非常透澈的了。本來結合兩個以上的民族來組織國家，一定是要用武力征服的。所以 總理的國家觀，反對用霸道，而主張順乎民族的自然，絲毫不加勉強。凡是以自己民族的權力，壓倒他民族的權力，以自己民族的生存壓倒他民族的生存，這都是根源於個人自利主義中支配慾之擴大。所以 總理為糾正這種個人自利主義的弊害，而以其倫理的政治思想置於利他主義之上。認定利己心完全不能使社會發展與文明進步。因為利己的人祇顧一己的利益，不顧他人的利益，反而有害。至於重於利他的人，處處以博愛為前提，完全是以全社會的利益與幸福，為努力的對象。關於這兩種倫理思想的區別，總理曾加以分析說：「重於利己者，出於害人亦所不惜；此種思想發達，則聰明才力之人，專用彼之才能，去奪取人家的利益，漸而積成專制之階級，生出政治上之不平等等……重於利人者，每每至於犧牲自己，亦樂為之，此種思想發達，則聰明才力之人，專用彼之才能以謀他人之幸福，漸而積成博愛之宗教，慈善之專業。」（註十七）由 總理的話，可知社會的發達與文明的進步，完全是由於利他主義代替利己主義的結果。換言之，文明進步是從利他主義漸漸擴張勝利己主義才能得到的。比如為社會犧牲自己，為將來犧牲現在，就是利他主義制勝利己發達的好例。所以利他主義一方面在防止各個人損害他人的利益，他方面又要求擴充其兼愛。所以社會組織

的擴大與它本能的進步，是並行的；而社會的進步，又大都以倫爲目的，因之我們可以肯定的說：利他的倫理，可以促進社會發達與文明發達，實有兩個大原因：（一）倫理是以社會的福利爲前提，要求個人有獻身社會的精神，而各時代最大多數最大幸福的原則，常附麗於倫理。（二）文明進步與社會組織大小有密切的關係；而社會組織的大小，不僅在生殖力的厚薄，而在有結合與配置適宜的能力。欲求社會各部份結合與配合適宜，則當求利他主義的擴張。所以我們可以說今後的趨勢——個人與社會關係，國家與世界的關係——是從個人本位到社會本位，從利己主義到利他主義，社會的進步，就是向利他的倫理進行的。

因此 總理的利他倫理之特色，可分爲兩層來說：第一、在以政治經濟的改進爲起點。我們知道三民主義是重在實行的，而實行又是以 總理利他倫理思想爲基礎。近代倫理思想中難有「利他主義」(Altruism)一派，但是他們的目的，多是抽象，而其論點，尤爲分歧。比如孔德(August Comte)的利他主義認定社會的改良和進步，是以道德的發展爲基礎，而其道德的標準，祇知以他人的幸福與利益爲主，並未顧及到人類生存的環境。這種思想的立腳點，完全是一種，空泛的玄學的見解，不能與 總理思想相提並論。因爲 總理的利他倫理思想，是着重維護人類之生存爲目的。所以三民主義可以說是 總理利他的倫理思想之具體的表現。這與孔德的「人道教」的理想完全不同。此外在近代「功利論」(Utilitarianism)的哲學中，雖有「公衆樂利」(Universalistic hedonism)的理論，所謂「最大多數的最大幸福」(The greatest happiness of the greatest number)是人類行爲的標準與目的，這雖是與 總理的主張相同，但這種所謂「最大多數的最大幸福」的意義，是要用「分量」(Quantitative)與「質量」(Qualitative)來比較的。 總理的倫理思想則與此不同，他是以人類的行爲能適合大多數的利益爲道德的標準。總括的說： 總理的利他的倫理思想是處處以全人類的利益爲前提，以政治經濟的改造爲入手的方法，以人類能得到平等獨立生存於世界爲最終的目的。

第二、 總理的利他的倫理思想第二個特色，就是以服務律(Law of service)代競爭律(Law of struggle)。人類社會中所以有互相殘害的現象，完全由於「生存競爭」的結果。因爲有了這種競爭的原動力，於是人類社

會中便有種種不平等的事實產生。在達爾文一輩進化論的學者便認定這是自然淘汰必有之趨勢，他們認定祇有強壯的或優秀的纔能生存，他們這種解釋過於機械論。要知道人類社會之生存競爭實有異於生物界之生存競爭。比如在現代資本制度之下，私有財產之承襲與賦稅之強迫的徵收，人們有時因為所憑藉的機會好，或所處的地位比別人好，能夠在經濟上成了功。但我們老實說，這種人何嘗是成功，祇是憑藉不良的社會制度，便有此不平等的現象。人類今日互相殘殺的現象日多，便是這種競爭律作的崇結果。其實人類非有協助便不能生存。誠如赫胥黎（Huxley）所謂：『人類社會總要想法子，使衆人都能生存；能生存的人越多越好。』我們可以補充的說，人類不僅在使人人都能生存，還要使人人都得有良善的生活。比如一個國家要想生存，必定要有完善的制度，忠誠的國民，而且還要國民有最大的犧牲精神。所以總理拿服務律代替競爭律，就在使人類社會能夠大家想法子去扶植軟弱的人，叫一個團體的人，都成為健全的分分子。所以以服務代競爭的本意，就在不以奪取為目的，而以服務為目的。若使人類以奪取為目的，便祇顧到個人的利益，不是以人羣的幸福為前提，所以是利己心的表現。這種利己心在事實上就釀成人類許多不平的痛苦。總理特用利他的倫理思想，糾正這種錯誤，而以服務律為實驗利他倫理之基礎。因為人人若能以服務社會為宗旨，則必以大衆幸福為前提。所以總理稱這種服務心為新道德。

#### 四、三民主義的國家論與民權論的真諦

三民主義的國家論又是根據總理的政治哲學中之人性論而來。本來國家的現象，因時而有變遷，以致歷來學者對於國家的觀點，亦相沿而各異。近代國家觀念發生以前，神權的國家觀，造成了君主的絕對權力，其間祇有命令與服從，別無其他性質的可言。近代國家觀念發生以後，歐洲自十七世紀迄十八世紀，由於神權學說的消滅，封建制度的瓦解，於是而有統一的國家觀念產生，其理論凝固於國家主權與個人自然權利的兩個主要理論之上。直到十九世紀以後，因經濟的變動，舊日的國家學說已不適用，國家的活動增加，於是而有公務

的國家論隨之而起，總理的國家觀，既是基於服務的人性論與今日公務的國家論若合符節。法國法學者狄驥（Leon Duguit）的公法革新論，就在認定國家祇是一種公共職務的表現。狄氏以為歷來國家與人民的關係是不平等的，一造是主宰者，一造是命令的，他一造的是順服的。歷來法家有兩種傳統的觀念，一方面承認國家是人格化的，有神聖不可侵犯的主權；一方面承認個人有一種所謂天賦的人權，而各國法制都是根據這種觀念來制定的。因此狄氏肯定：國家沒有命令的主權，祇有為人民的公務。總理的權能分開的學說，就是對於現代公法革新的思想上一個新貢獻。自來公法學者認為解決政治問題的方法，不外兩種：一種是主張授人民以權，而強其所不能；一種是用其所不能，而強奪其權，但這都不是解決的正當方法。總理折衷於兩者之間，把國家的政治大權分為兩個：一是政權，操在人民手裏；一是治權，操於政府的機關。使人民不必有處理政務的能力，而可以享有國民主權的實權。因此，行政效率與國民自由兩者可以兼籌並顧，而國家的政府作用，在能力，不在權力。以前在封建制度之下，政府是被認為治人的統制者，國家的權力，成為執政者的權利。執政者憑藉這種權力，以統治人民，其動機是利己的。但在今日政府僅是替人民治事的事務機關。在這種專務機關之中，所需要的是有能的專家，不是治人的控治者。所以近代政治生活演進的特色，就是政府的職務，大生變化，治人的權力，日漸減少，治事的職務日漸增多。政府的職務增多以後，專家的需要，更為迫切。因為近代民主政治的理想，既是以人民為國家的主權者，政府的各種政策，都應由人民全體來決定，各種重要事務，也都要取決於人民全體的公意；但在實際上政府的職務增加，全體人民既不能全有技術智識，又不能全受技術的訓練，自難於處理政府的事務，這樣便不得不委之於有才能的專家。所以在以治人為中心的時代，政府最大的問題，簡直是一個權力問題。政府中的官吏，是應如何的應用其權力，以治理人民；而在民主政治下的政府官吏，不過是人民所雇用的事務員，則政府的中心問題，就是如何可以得到有才能的官吏，來代替人民推進政治。所以三民主義的國家中心觀念，是以服務的觀念，代替了權力觀念，而以利他為其動機的。

其次，三民主義的國家觀，其最終的理想是大同之治。其推行大同的理想，即是大學中所謂三綱領，八條

目。所謂三綱領，就是「明德，親民，止於至善。」八條目就是「格物，致知，誠意，正心，修身，齊家，治國，平天下。」三綱領之用意，在我爲「明德」，在人爲「親民」。兩者如兼而有之，則「止於至善」了。因爲欲實現治國平天下的理想，各人當先以修身爲第一要諦。然修身又必先正其精神，正精神的方法，則在致知格物的修鍊工夫上。所以治國平天下的政治道德與治身的個人道德，都須由致知格物的智識修養而出發。大學所謂：「物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣」。格物致知在探求宇宙萬物的本末；而「事有終始」者，即人事的終始，也就是誠意，正心，治平之始，而其最終的目的，則爲治國平天下。所以大學說明此意，就是：「物格而後致，致知而後意誠，意誠而後心正，心正而後身修，身修而後家齊，家齊而後國治，國治而後天下平」。總括言之，總理的大同理想，是以儒家這種思想體系爲之骨幹。其理論一方面以意、心、身、家、國、天下爲格致之體，是所致之物；一方面以誠、正、修、齊、治、平爲格致之用，是所致之知。依修、齊、治、平之相互關係有三種，即：（一）個人對家，及家對個人。個人對國，國對個人。個人對世界，世界對個人。（二）家對國，國對家，家對世界，世界對家。（三）國對世界，世界對國。凡此三重連帶責任，可謂爲儒家的「社會連帶主義」，亦爲三民主義的國家論精義之所在。

總理主張國家建設之首要在民生。所謂「民生」，據總理自己的解釋：「民生就是人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命」。（註十八）這裏所謂生活，生存，生計，生命雖其觀點各不相同，要皆不出乎「生」的過程以內。但我們應明瞭的就是民生根本上，就不是以個人的生存爲限，而是把衆人的生存作爲整個的對象。因爲總理所以特別提出「人民」「社會」「國民」及「羣衆」幾個名詞，指示給我們，可知用意在於說明總理國家建設的對象，是衆人的生存。他說：「民生就是政治的中心，就是經濟的中心，和種種歷史活動的中心，好像天空以內的重心一樣」。（註十九）可知全部的國民，整個的社會，全體國民，以及一般的羣衆，在人類社會政治與歷史上居於原動地位，而他們的生活，生存，生計，和生命才是人類社會政治與歷史上最偉大的原動力。所以總理的民生學說，是根據這種「民生」的概念，其對象是由個人擴充到衆人的

身上。因此 總理對於「民」的觀念，則限於有團體有組織的衆人，對於「權」的觀念，則必言「民權」，而不泛言「人權」。因爲民與民權，都是因社會的生活，民族的生存，與國家的存在而確立，所以個人若是離開社會，便無權利義務之可言。因爲各個人對於社會的目的相同，個人因社會而存在，所以大家才能互相認識權利義務之存在，社會亦始承認對於個人權利義務的保障。是知社會生活與社會生存，實法律產生的源泉。法律之所以承認個人生命財產之安全，寄託在個人的身上。所以三民主義的權利義務新觀念，根本上是從認定社會生活，民族生存與國家存在之關係而生的。無社會，無國家，無民族，則一切法律可以不需要，亦自無權利義務之可言。三民主義的民權論，就是建築在這種權利義務的新觀念之上的。

本來近代所謂「民權」，就是各國人民所要求的對象，而以達到人民政治上的平等爲目的。近代民權的形式，各有其理論的基礎。創造民權政府的原動力，有一部分是在於事實，有一部分是在於思想。這兩個原動力常是取一致的行動。歐洲自十四世紀以後，以前的宗教的神學的見解，已失勢力，大部分的學者已認定國家之存在，非基於神意，乃基於人類自然之性質，即主張人類意思（即契約）爲國家成立之直接原因，神雖爲宇宙之主體，但神僅爲間接原因之作用。嗣後，學者以宗教爲基礎，說明國家者愈少，而對抗漸次強盛之君主勢力，以契約說爲基礎，主張人民爲主權的主權學說倡著愈盛，因之而有近代各派的民權學說。自十七、十八世紀以來一般學者都認定人類生來就應該享有一種權利，他們以爲生命、自由、財產等權利，都是天然生存的固有權利，這種固有權，是先國家而有的，是人類與生俱生的權利。所以這種天賦人權的學說中的個人自由或人權，與其他的權利不同。因爲其他的權利（例如參政權）是有了國家以後才產生的，完全是國家法律所賦與的權利，亦即國家法律所能變更的權利；至如個人自由或人權，無論列入憲法與否，任何造法機關，在法律上都沒有變更的權利。但是這種天賦人權說理論上有許多空疏。第一、天賦人權說既脫胎於契約說，認定人類有自然的權利，此種自然權利的意義，既謂爲在未成立國家時即有了的，但這種論斷，過於玄想，不能爲事實上的證明。第二、天賦人權說的學者既認定人類的權利，是與生俱生的，是先國家而有的。但若就近代意義說，祇

有個人在國權保障下，纔有權利的可言。否則以這個人的自然權利，可以侵犯別個人的自然權利，結果一切自由權必會根本取消。

總理的民權論是根據他的政治哲學一貫的思想系統來的。總理對於「民權」的解釋，就是：「政就是衆人的事，治就是管理。管理衆人的事，便是政治。管理衆人之事的力量，便是政權。今以人民管理政治，便叫着民權」。(註二〇)這樣說來，所謂民權就是以人民管理政治的力量。但人類社會組織之演進，是以一時代人類求生存方法之變更爲轉移，同時管理政治的力量，也隨之而異。人類進化的第一個時期，是人同獸爭的時代，國家無從生存，權的觀念，也無從發生。第二個時期，是人同天爭的時代，神權政治形成，才產生神權的觀念。第三個時期是人同人爭的時代，君權代替了神權，產生了君權神授的政治哲學。第四時期，就是近代的民權時代，前一時期，是人民與君主爭，需要天賦人權說作爲鼓吹人民反抗君主主的武器。後一時期是革命與反革命之爭，需要革命民權說來保障革命的政權。所以 總理的革命民權論，確是適合革命的新時代的要求，實爲社會生存進化的極則，而以適應人類生存的目的爲基礎。本來一切社會現象，都是人類生存的狀態，一切社會的關係，都是人類生存的關係。社會生活既是不斷的進化，生存的狀態，也不斷的推移，維持生存的條件，既生變更，則要求生存的方式，也不得不轉換，然其生存方式之轉換，實大有關於政治意識之確定。所以政權的管理與運用，是隨各時代生存方式之不同，而有變遷。三民主義的民權論，是以適應社會的生存關係爲其基本原则，其目的則在謀整個政治問題之解決，並非僅爲社會中之某個人或某部分或某一階段，主張其絕對權，使整個社會益陷於不可收拾的地步。以前天賦人權的學說，完全是個人主義的產物。總理則認爲在今日革命的新時代中，個人是沒有所謂離開社會的自由和權利的。個人的地位是因社會承認其爲一分子而來，他的權利義務，都是因爲社會的承認才能存在，否則便無權利義務的可言。實際近代所謂國民的權利，祇是憲法上所賦予的權利。一方面在法律上可以依制憲者的意志而變更；他方面又可以以憲法設爲種種的限制，並非賦予一切人類以種種的權利。而且國民的自由，又絕不是自然的自由，乃是由法律保障起來的自由。依據近代國法學家的



見解，國家是自由唯一的淵源。因為自由必須以國家爲之限界，國家可以設定權利義務，並由他執行權利義務。國家既是國民自由的產母，所以無政府不但不能建立絕對的自由，而且還要根本破壞自由，在他方面個人不過社會的一分子，個人並非自然存在的，乃是與社會俱存的。一切個人的衝突，熱情思想，行爲以及所謂權利，都是依存於社會的。所以對於個人權利與以最後之決定者，不是個人的本身，而是社會的安危。社會固不必盡須承認個人的請求權利，反而個人請求權利的時候，必當顧及社會的安危。根據這兩種意義，對於革命民權之限制反革命者的權利，尤有充分的理由。所以三民主義的民權論爲求實現真正的民權，使人民在政治上地位的平等與自由起見，必須肅清平等自由的障礙，限制「賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥」的個人或團體得享受政治上的權利，使他們不能繼續參加政治的活動，再憑藉政權破壞革命。所以「革命民權」與「天賦人權」最大的分別，就是前者在革命的民衆，有享受民權的機會，決不輕授這種民權於反革命的人。後者則無限界的主張人類一律享有平等的權利，容易爲反革命者所利用，反足以破壞革命，阻礙民主政治之發展。所以要使革命的理想臻於實現，要到真正的全民政治，祇有實行「革命民權」，才是必要的步驟。

註一：民生主義第二講

註二：中國之革命第一節

註三：見 總裁：三民主義之體系及其實程序

註四：哀公問第十九章

註五：臬陶謨

註六：秦誓逸文孟子引

註七：康誥

註八：秦逸文左襄三十一引

註九：梁惠王下

註十：盡心下

註十一：見 總理「軍人精神教育」講演

註十二：見 孫文學說第四章

註十三：民權主義第一講

註十四：同上

註十五：民生主義第一講

註十六：荀子；性惡篇

註十七：民族主義第一講

註十八：民生主義第一講

註十九：民生主義第一講

註二十：民權主義第一講

註二十一：民權主義第一講

## 第六章 新的民族文化之建立

### 一、建國的新時代與新的文化政策

我們今日欣逢國家到達了一個真正能夠自助、自衛、自立、自主的新時代，從近百年來的大殖民地的地位，一躍而為統一的獨立的堂堂大國，在長時間艱苦奮鬥中的我國國民，到了今年的歲朝，自然衷心的感覺到無上的歡愉。然而回首此一百年來中國民族所遭遇的厄運，我們的國家在憂患重重中度過悠久而艱苦的歲月，我們國民在內外禍患交侵，生活困苦，恥辱相尋中生活，所賴以維繫民族命脈者，始終是靠着數千年來歷史文化所深植於民族心理中而成的偉大自衛之本能。這一個偉大的民族自衛本能之發動，是中國由衰亡到復興，由黑暗到光明的一個重要因素。我們中國得天獨厚、地大、物博，人衆是能在敵國外患中獨立自強，爭取勝利的基礎，而數千年來我民族所賦有的強烈的民族精神，更爲建國不可悔的精神元素。中國自有史以來雖經三千年來的變遷，幾許民族的盛衰消長，然我民族的建國，依然延綿至數千年之久，這完全是由於通古今各時代猶有一貫的中華民族文化之存在。我們今天應葆愛此種民族文化的精神傳統，並發揚而光大之，以求適合今日新時代建國的需要。近百年來的中國文化是在一個空前的變化程途中，到了現在我們須得明確的把握當前建國的時代精神，建立一個正確的文化系統，以爲今後建國的思想重心。因此，在當前建國新時代開展之際，我們希望全國學人共同討論，在最近的將來能有一個適時的文化政策之產生。

說到文化政策，其含義作者先須加以詮釋。今日所謂文化政策，乃是在建國的進程中，國衆應在文化建設方面確定一貫的中心政策，以領導國民思想，發揚民族精神。這是國家的百年大計，也是當前建國最緊要的工作。我們知道一個國家的存在，必有其存在的根性，這種所謂根性，就是本民族情志以所鑄的政教、風俗、典

章、文物、語言、文字種種。此種民族存在的根性，即爲一民族文化之所由表現。我們在討論文化政策之前，首要在確定文化的內涵及其與民族建國的關係。「文化」一辭的解釋，歷來學者各不相同；但歷史學者及人類學者解釋「文化」之意義，差不多一致解作「生活樣法」(Life Mode)其意即謂「營生活於地球上的人類，分成幾個人種及幾個人羣，各以相異的樣式而營求生活」(註一)所以文化就是人類生存的生活樣法，而求所以適應其環境的產物。但「文化」與「文明」，因各國的用語不同，意義亦殊。如德人重視「文化」(Culture)英美學者重視「文明」(Civilization)，結果「文化」與「文明」遂被認爲兩個極不相同的概念，前者認「文化」爲精神的文化概念(即宗教、哲學、科學、藝術等知識生活)；後者認「文明」爲社會的文化概念(即政治、法律、經濟、教育等社會生活)。實則文化與文明代表人類生活之兩方面的表現，從我國的文字來說，所謂文化與文明實一事物之兩名，文化乃包括有此兩大部份。我國舊有「文化」一辭，出自易經。易賁卦象傳：「文明以止，人文也……觀乎人文以化成天下」，我國文化的譯辭，蓋本於此。孔穎達「易正義」說：「觀乎人文以化成天下，言聖人觀察人文，則詩、書、禮、樂之謂，當教化天下，天下成其禮俗。」所以我國舊說之所謂文化，乃指詩、書、禮、樂、人倫之倫序與其成爲禮俗者而言。顧文化之涵義甚廣，不僅限於詩、書、禮、樂之制度，與人倫之倫序等，實包羅民族生活的各方面，誠如清人彭申甫所謂：「大而言之，則國家之禮樂制度，小而言之，即一身之車服，一家之宮室。」(註二)其範圍既廣，非一端一節所能盡。所以文化之內容，乃包涵人類生活的各方面：(一)就精神生活方面言之，人類爲調適自然環境計，對自然界所生的信仰(宗教)，或對自然現象所爲的解釋(哲學、科學)與欣賞(藝術)，固在文化範圍之內；而在(二)物質生活方面言之，如飲食、起居種種享受，乃爲人類利用自然，以創造適應於人類社會生存之制作(如衣服、房屋、舟車、橋梁、機械、器具等是)也是文化的表現；(三)再就社會生活方面言之，人類社會中，人與人間的關係(如家族、朋友、社會、國家、世界)，因對於社會環境的調適，而產生人類共同的行爲與規則，以求維持社會的共同生活(如語言、社會組織、倫理、習慣、政治制度及經濟關係等是)，也都是文化。準此以言，文化

的範圍既廣，我們平日所接觸的事務，除自然界的實物外，幾無一不列入文化的範圍，因之文化對於人類的生  
活至為重要。但就文化的產生而論，民族實為文化的創造與支持者，各種文化莫不以民族為其範疇，一民族為  
文化的創造，其目的乃在適應環境以求滿足其生存，所以文化實為民族生存的產品；而各方面的文化即為民族  
特質所表現的結果，以為民族生活實現的資料。因此作者以為文化的涵義雖極廣泛，但須有一民族文化之建立  
基本原則，此一原則實即為各方面文化建設之理論的歸趨，也就是作者本章所要討論的文化政策。

其次，我們要認定今日談文化建設，必須以民族爭生存為前提。一個民族的生存，其目的在求整個種族生  
命的延續，所以民族生命的延續，在文化進化史上極為重要。一民族為欲繁衍生命，保障生存，發展生計而表  
現的一切行為，因時代環境的遞嬗變遷而呈現各種相異的形式，與進化不同的方法。所以文化應受歷史的限  
制，即時間的限制；而歷史的發展，也就是文化的發現。因為就 總理民生史觀的解釋；宇宙之間，萬物各  
殊，雖其性質不同，但有一共同的現象，就是生命的現象；萬物既在大生命支配之下，以求各遂其生，則生生  
不已，不能無變。具體的說，宇宙萬象，既在生生不已的變動不居的現象之中，則由動而變的文化，才是有生  
命的文化，也才是進化的文化。所以凡是由動而變的文化，才能有發展有進步。本來常態的文化，是動的，因  
時代的變動，而有各時代的文化。人類爭生存的方法，既因時代的進化而各有不同，則文化的形態，也必隨時  
代而有變化，所以沒有恆久不變的文化。作者以為一個民族的文化，要能夠發揚光大，其間必定經過多次的文  
化接觸與刺激。歐洲中世紀的文化，束縛個性，致無從發展，直到文藝復興以後，思想自由運動始打破傳統的  
宗教與政治上的束縛，發揮個性的自由，於是歐洲文化的進步，乃有一日千里之勢。我國周秦時代的文化，並  
不下於希臘文化者，乃是由於般的文化，影響到周的文化，而周的文化，又復影響到秦的文化；因般周兩文化  
的接觸，乃產生燦爛的新文化。可見文化的發揚與光大，全在與外界接觸及內部環境的變化而誘致其發展。我  
國近代文化之啓蒙，始於西方文化的東漸。自鴉片戰爭以來，百年之間東西文化的接觸，使中國文化成新舊並  
存的現象。近七十年以來我們的學者，對於文化的革新，固已有了若千的努力。但於迄今日中國文化，雖有動

而少變，依舊在停滯的狀態之中。現在正臨到二千年來中國歷史轉換的空前偉大的動變時代，而我們的文化又正在錯綜複雜的變化過程中，我們應如何通古今文化的特徵，加以保存而發揚光大之，並進一步企求在東西文化交流中產生一個民族文化之新統一體，則有待於今後有一個正確的合於當前時代需要的新文化政策之建立。

## 二 對於我國固有的思想體系之新認識

當前新的文化政策之建設，首先要對於我國固有的思想體系，加以新的認識。我國固有的文化思想自三代以下，即已自成一個系統，其特徵是帶有極強固的民族意識。由於這種悠久而強固的民族意識，才產生了數千年來的文化思想之體系，而儒家的學說便是這種民族意識的說明者。我們若是說孔子的學說支配了我國二千多年來的文化，還不如說我國自初的民族意識產生出我國數千年來的文化。我們現在所要研究的，就是凝固於中國數千年來的文化之中的民族意識是什麼？這就是中國固有的道德。本來所謂道德是軌範個人的行為，擴而充之，可以軌範民族的精神。我們如果懂得一個民族的固有的德性，便能對於那個民族澈底了解。東方民族所以有東方民族的樣法，西方民族所以有西方民族的樣法，也無非由於兩大民族的道德性的不同。中國民族固有的倫理思想，大抵以儒家為正宗。因為儒家的思想，向來就是以研究人類現世生活之理法為中心，所以對於民族的影響獨大。我國自始就是政治與倫理相結合的，因之倫理常為政治的原動力。所謂「天下之本在國，國之本在家」這完全着重於家族的倫理。儒家學術思想之全部，皆以倫理為出發點，其影響所及，我民族固有的精神幾全凝結於倫理。儒家文化的根本思想，在仁、孝、詩、禮，而主要的精神乃着重在「仁」。關於「仁」的解釋，墨家與儒家不同，但其終極的理想是一個完滿的世界，則是相同的。墨象主兼愛，其意即謂：「愛己與愛人同」。愛自己之親，如愛他人之親，其間絕無親疏之別。所以孟子說：「墨子兼愛；摩頂放踵利天下為之」。可見墨子全部的精神在「兼相愛」，所以他理想中「兼相愛」的社會，就是「視人之室若其室，誰竊？視人之身若己身，誰賊？視人之家若其家，誰亂？視人之國若己國，誰攻？」（註三）至如儒家所謂仁愛則有

等差的。仁愛之心必須以吾身爲中心，然後由親而疏，由漸及遠。誠如孟子所謂：「仁者以其所愛，及其所不愛」，而其最終的理想，就是企圖使人人能擴大其仁愛之心，以至於極量，完成所謂大同之世，這是儒家與墨家根本不同之點。我民族對於仁愛的思想，非常發達，而儒家思想又全以仁爲中心。孔子的仁，是概括一切的生活，但一切生活又須從孝的唯一觀念引申而去。所以孔子的倫理思想是由「孝」擴大到「忠」、由「忠」達到圓滿地位的「仁」的世界。儒家所謂「忠」、「孝」原認爲是人類結合的根本要素。孔子的本意以「孝」爲倫理實驗的初步，想由直接的血統關係，推廣到間接的血統關係，更逐漸而普及人類全體。所以我們可以說，「孝」與「仁」的因果關係，就是倫理與政治的因果關係。孔子謀孝與仁的結合，即是謀倫理與政治的結合。應用人類的天性，以擴大團結的精神。因爲人類莫不親愛其父母，因愛父母而尊父母所從出的祖先；又因祖先而敬及代表祖先的宗子，卒以宗子的關係而聯絡全族。孝的觀念就是由這樣生出來，而爲我國固有倫理之主要元素。所以「孝經」上說：「孝、德之本，教之所由生也」。至於忠就是「盡己」的意思；但忠是孝的範圍之擴大，所以必須以孝爲基礎。因爲要能做過孝的工夫的人，才知道血統關係的重要，才肯爲人類努力。恕的工夫則在「推己及人」。「中庸」所謂：「忠恕違道不遠」。孟子說：「疆恕而行，求仁莫近焉」。可見忠恕與仁的關係之密切，所以孔子的根本思想是仁，也就是思想，這就是所謂「一貫之道」。孔子的思想一面主張本血統關係去組織社會，倡忠，孝的倫理；一而又主張以詩、禮、樂，作爲調劑社會的方法，必須把詩和禮的工夫都做到了，纔能達到仁的境地。因爲情意的生活，有了圓滿的發展，自然心氣和平，可以達到快樂的境地，快樂的境地，便是仁的境地。所以孔子說：「興於詩，立於禮，成於樂。」調劑社會的方法，詩是第一步工夫，禮是第二步工夫，樂是最後的步驟。孟子說：「仁之實，事親是也；義之實從兄是也；智之實，知斯三者弗去是也；禮之實，節文斯二者是也；樂之實，樂斯二者；樂則生矣，生則惡可已也，惡可已，則不知足之，蹈之，手之，舞之。」（註四）這一段話發揮樂的意思，最爲詳盡。因爲事親是孝，從兄是弟，孝弟爲仁之本，所謂樂斯二者實際上祇是樂仁，可見樂之實是仁，而仁之實是事親，即是孝，孝之實是思親即是生，這

是人類的源泉，也是樂的完滿境地。所以孔子的禮樂也是極其重要的德目。但必本於仁。若不本着仁心去行禮樂，則禮樂亦無所用。

作者略述儒家倫理思想的綱目：以見中國固有的道德，是根源於孔門的學說，二千餘年來中國民族思想之方向，就是這樣疑結而成爲中國民族固有的生活範疇。我們在今天對於這種影響民族文化至深且鉅的思想體系，應加以新的估價。本來儒家的思想，對於中國文化的最大貢獻，在造成社會的諧和，養成二千餘年以來中國民族的中庸天性。儒家學說肇始于堯舜而大成于孔子。堯、舜、禹、湯、文、武、周公、孔子歷來稱爲道統相傳。論語紀堯傳位於舜，命以「允執厥中」。這種所謂執中，就是禮記中庸篇所說：「舜好察邇言，執其兩端，用其中於民」。尙書說舜以由樂的官司教育，命他教子弟要「真而溫，寬而栗，剛而無虐，簡而無傲」，所以說中庸是過不及的反對，例如怯懦與粗暴之間的勇，吝嗇與奢侈之間的儉，是謂中庸之德。中庸觀念乃孔子所已有，（註五）中庸一書是子思傳述祖訓，以誠爲中心概念。中庸以人之本性是誠，萬物的本性也是誠，推而至於宇宙全體，亦無往而非誠。所謂「唯天下至誠，爲能盡其性；能盡其性，則能盡人之性；能盡人之性，則能盡物之性；能盡物之性，則可以贊天地之化育；可以贊天地之化育，則可以與天地參矣。」這種贊化育參天地的思想，是誠達到了至高的境界。誠的工夫如果做得十分充實，那就可以聯宇宙與人生爲一體了，因此我們所謂中庸之道，便是中與和。中是說性，和是說情。「中」的德，是天成的，能保持「未發之中」，「庸」的德，是人爲的，能保持「中節之和」。前者出於生知安行的，後者是由困學勉強而行的。但庸的德，是擇善而固執的德，所以庸的德，重於中的德，這是由於儒家着重人事當於着重自然的根本立場而來。我們覺得中國民族的中庸天性是由於定居於自然優惠而安息的生活，所以民族性尚中庸而惡偏激，因之中國數千年來的文化，都是與自然和解與同類和解的文化。這種文化的優點，就是愛和平，重人道，以人類爲其對象。誠意、正心、修身、齊家、治國、平天下這六個綱目，是表示中國的文化學術思想是走向世界大同的理想方面，沒有偏於國家的狹隘主義，而且中國文化又有調和物質生活與精神生活的作用。中國人生觀念的價值標準，既重在



中庸之德，則對於物質生活與精神生活均無偏於一隅之弊。這種中庸主義尤其是中國民族性的表現。其由來既久，在文化思想方面是以意欲自爲調和，持中爲其根本的精神的，但是這種文化的缺點，就是：

(一) 習於消極妥協，不能積極進取，不適於宇宙進化的理法；

(二) 雖有世界思想而無國家觀念，過於偏重家族的本位。

就第一點說，我們認爲中國固有文化到了今日應重鑿儒家思想的道統，吸收西方的科學文化，給儒家學術以新生活力，揚棄了儒學的僵化部分而擷取其精華。我們以爲一個民族文化的發展，一方面是新陳代謝，以延續民族的新生命；他方面又要向上發展，使文化在自新的作用中，不斷進化。如果一個民族的文化，不從動中以求進化，則民族生命所生的新陳代謝的機能，就要失掉，向上發展的衝動，也會歸於湮滅，而一個民族自保自衛的能力，根本上就無從實現。中國歷來學者保守性強，對於自己固有的文化，常固執而不易改變，以致歷久而不因外族之來，有所變革。其實儒家思想並不是主張不變的。中國一部易經即是以繼續不斷的創造進化爲立論的張本，孔子贊嘆「逝者如斯，不舍晝夜」的流水，完全是以不舍晝夜的流水，來象徵自強不息的人生。所以時代是前進的，文化也不是一成不變的。總理對於我國固有文化的基本態度，就是主張保存好的部分，不好的部分要揚棄，而且要現代化。就第二點說，我們今日所需要的文化，在如何可以維持我民族的生存。過去我國文化過於偏重家族本位，今後文化建設政策的重心，應該放在整個民族的生存上面。在現在國際團體相鬥爭的世界裏，祇有各民族的國家組織最爲重要。人類的社會生活，久已由家族、部落、民族而進入於國族組織的階段。國家生活形成了人類社會最重要的單位。在共同生活與集團鬥爭的目的之下，必須把整個民族，統一在國家理想的範疇之內。一切文化思想皆須以國家民族的生存爲前提。道德的標準也必須建設在國家的基礎之上，如此方能免於自然淘汰而釀成亡國滅種的慘劇。中國民族的構成，在血統上已經將歷史上各個種族混合而爲一個國族，更以長久共同生活的精神傳統爲基礎，而形成今日中華國族的文化。但是我國過去文化思想的傾向，趨重家族主義和宗族主義，缺乏國族的觀念。換句話說，過去中國人的團結力，祇及於宗族而止，還未能

擴大到國族。這種家族本位主義支配了二千多年的中國文化思想，而以儒家爲之代表。戰國時代老莊一派的道家，是站在絕對的個人主義的立場與儒墨理論上的鬥爭。魏晉六朝時代又有何晏、王弼、劉伶、王衍、一派清談的玄學家，鼓吹個人主義的生活與理想，但卒以家族主義在中國文化思想上的根深蒂固，仍舊駕個人主義而上之。所以中國全部的思想史，雖是道家的個人主義與儒家的家族主義相論證；但家族主義始終是中國思想的原動力。這種家族的傳統主義壓抑個性，不能自由發展，文化乃歷久停滯而不前。直到「五四」運動前後，西歐個人主義的潮流在中國盛行一時，於是中國固有的家族主義的傳統，逐漸發生動搖，因之造成了今日個人主義的文化思想與固有的家族主義思想互相混雜的時代，以致在今日中國的社會中發生種種混雜的現象。有的固守着傳統家族觀念，事事保守；有的又迷信西洋文化，祇重個人的享樂，事事趨新，這種矛盾的現象，現在正充斥於我國今日的社會中，我們應及時加以糾正。作者以爲中國固有的家族觀念的弊病在保守；而新式的個人主義又太盲從，此二者都是國族觀念所缺乏的原故。總理在民族主義的講演中力言我國家主義的弊害，主張擴大到國族主義，同時對於個人主義，也加以反對。總理講「民生」不以個人的生存爲限，乃是把衆人的生存，作爲整個的對象看待。總理的民生史觀是以社會的衆人的生存爲重心，因爲從社會學的觀點看來：所謂個人，所謂個人的生存，完全是毫無意義的說法。個人既不能離開社會而生存，家族也不能離開國族而存在，這是自然的道理。所以我們今日的文化政策，以國族的生存爲重心，一方面要擴大家族的觀念，到國族的團結；他方面又要糾正那偏於個人自由的見解，一切個人的思想，道德都要置重在「國家至上」「民族至上」的信念之上。

### 三 把握時代精神與建國的最高原則相配合

我們今日建國的主要目的，在建設一個「民有」「民治」「民享」的現代新國家。我國目前已經與民主國家共同肩荷着重建世界和平的大任務，則今後我國的政治，經濟各方面應企求變成一個「現代國家」。所謂現

代國家，就是我們國家的建盤設施，必須採用合理的科學的方法，使政治機構，經濟建設，及社會組織等都與當前建國的時代精神相配合，而成爲一個統一體。我們今日的文化政策，就要能把握時代潮流，以振作民衆的精神，改良生活習慣，使之能養成爲現代國家所需要的現代國民。我國國民過去有兩種心理最不適宜於做一個健全的現代國民：一是苟安心理，二是自餒心理，這兩種心理是使我國不能造成一個現代國家的大原因。我們中國開始有「現代化」的趨向遠在清之季世。同治年間一部分明達的士大夫，主張吸收西洋文化，從事於現代國家的建設，如要求立憲，設立現代式的各種工業與製造業，但因國人囿於舊習，苟安無爲，致中國現代化的問題，雖萌芽在七十年以前，遲至今日始逐漸有實施的可能，這未始不是國人苟安心理的作梗，有以致之。我們今天要求走上現代國家的道路，首先要剷除這種苟安的心理，使全國國民積極振作，由維持現狀的祈求，一變而爲開始拓發展的願望。至於自餒的心理，尤爲阻礙國家進步的大病根。國人常震懾於現代文明的進步，往往失掉民族的自信心，使我國固有的民族自強的精神，漸次萎靡下去。我們既生而爲現代國家的國民，爲了民族的生存，應當激發勇毅的自強的精神，藉現代爭生存的戰鬥之洗禮，使衰頹的民族精神復興起來。

總理積數十年的經驗，認定心理建設爲一切建設的根本。本來心理是行爲的基礎，要改革行爲，必須從心理入手；但心理乃由情，知、志，所組合而成，行爲就是情，知、志相互統屬的作用之表現。所以要使行爲得到範疇，就須得把知識和情感，與志願聯合爲一致，成爲一個整個的心理，然後才能得到整個的行爲。辛亥革命所以能得到成功，就是這種整個行爲的結果。當時全國國民因爲具有民族熱烈的情感，信仰「總理的主義，抱有犧牲的志願，所以才能萬象一心的從事民族革命，剷除滿清的專制，這是很顯明的證明。因此我們知道心理建設，對於今後文化建設的各方面是何等的重要。凡一切存於外者，都不足以爲革命建國的阻礙，而存在於內心者，則易爲革命建設之大敵。兵書所謂「攻心爲上」。我國昔日亦有「得其民者，得其心也；失其民者，失其心也」的話。總理在「心理建設中，反覆以「行易知難」訓迪國人，就要在革命建國的進程中，奠建精神的基礎。一個時代的文化建設，必須以陶冶國民的智力，性格，組織力，以促成一個民族努力實現某種共同的心理

想爲前提。所以每一時代都須有偉大的思想家創造一時代的偉大思想範疇，以維繫和支配每一時代的人心，使由內心的致進而爲政治上的統一。惟有內心的真忱的團結，才是一切建設的基礎。當前建國最高原則的三民主義，是總理參酌世界和中國的情形而成的結晶。它的意義是把從古到今，從今到永遠的將來之民族的生命，結合在由中及外的人類全體的生活上，其目的適在建設應於全體人類的永久生存之中國民族的最高生存意識。我們今日應該從社會文化的分工合作的意義上，及各方面生活的體驗來發揚光大，以建立全國國民的精神的互信，以爲建國的基礎。三民主義所要建設的現代國家，其主要的精神有二：即科學的精神與法治的精神是已。

科學的精神是構成現代國家的主要特徵之一。我國國民思想上的大病在籠統，就是在各種事業方面，也莫不患在無系統。因爲籠統而無系統，所以社會秩序處處都是混亂的現象，這都根源於國人缺乏科學訓練的原故，因此總理便教我們去求科學上的知來救濟這種錮習。他說：「歐洲之所以駕乎我們中國之上的，不是政治哲學，完全是物質文明……我們現在要學歐洲，是要學中國沒有的東西，不是政治哲學。」（註五）總理主張我們應該去學歐洲的物質文明，這就是所謂科學的知識；而總理的行易知難學說的基礎，也就是建立在科學的精神與科學的方法之上的。所謂科學的知，就是指科學的精神與科學的方法而言。自亞里斯多德以至培根，加里呢，霍布斯，一直到牛頓的「地心引力」，拉伯拉斯的「天體力學」與「世界系統論」，費希特的「科學原理」，孔德的實驗哲學等等科學家各應用科學的原理，物質的證據以及系統的解釋，於是科學求知的方法，逐漸周密。自十九世紀以後，科學上發見的新知日廣，科學求知的方法，乃愈出愈多。在這樣科學達發的現代世界中，如果不竭力以求知，又如何能適應四周的環境，又怎能與世界的民族並駕齊驅。所以總理的學說特別注重於探求科學上的知，科學上精究的知，才能貫徹於行爲方面與建設方面。因爲近代的科學與專門技術是促格一個國家文化進步與精神向上的工具。我們中國提倡科學將近有七十年的歷史，然而我們的科學與專門技術，仍舊是無多大的進展。推源其故，就在提提科學的人，祇重皮毛，不務實際；提倡科學，而不求其適合國家民族的需要，所以沒有完滿的結果。我們從這次戰爭看起來，科學實爲一個民族的生存的主要武器，這

次的戰爭已經把科學利用達到了高度。我們的科學落後，今後應如何的加速努力，迎頭趕上，實在需要切切實實的來一個偉大的促進科學知能的文化大運動。

所謂法治的精神，就是現代國家所以異於中世國家或古代國家的特點。現代國家所以建基於法治之上者，其主旨在以法律規定政府和人民活動的範圍，以建立國家的公共秩序；同時依據人民的意向，推行政府的設施，以增加國家的公共福利。因此行政效率特別為現代國家所重視。人治法治的爭訟，是我國歷來政治理論糾纏未決的問題。其實要使政治走上軌道，非勵行法治不可。作者以為法治與人治是相互而相成的，要改善政治制度需治法；要增進政治的效能需治人。我國政治自漢以來，歷朝治政，總帶黃老之術的趨向。誠如晉筭叢所謂「一省宜不如省事，省事不如清心」。顧炎武且稱為探源之論，此種「無為而治」的政風，是使中國政治不易進步的大原因。三民主義的建國的基本原則，就是將民有、民治、民享的偉大淵的精神，融洽於法治之內，而付諸實施，使一般人民能夠獲得美滿的生存，並達到進化的目的。所以三民主義所表現的大公無私的民主精神，是全體人民所當遵守的一種法紀。總理以為「政治裏面有兩個潮流：一個是自由的潮流，一個是維持秩序的潮流」。要調和這兩種力量的對立，使其遵照一定的法理，而趨於正軌，這便是現代國家所需要法治的一個有力理由。因此 總理說：「憲法就是一個大機器，就是調和自由與統治的機器」。（註六）本來一個時代的法治，是一個民族社會文化的活動，關係於整個社會秩序的安定。誠如柯拉（Kohler）所說：「法律，一方面可以促進文化，他方面又可以保護文化」。（註七）所以法治之推行不僅可以便政治走上現代國家的路上去，且為促進文明進步的基礎。三民主義的立法，可以說是為謀解決整個民族，民權及民生問題而立法，其法治的根本精神，既迥異於我國固有的法律思想，尤與歐美法律觀念不同。就我國方面來說：歷代制禮立法，完全是立於家族制度的基礎之上；公法與私法常易相混，私法每納於公法之中，而三民主義的法治原則，則以保障民族精神，發揮民權思想，與愈求民生幸福為中心；不獨嚴於公法與私法之辨，且將法的基礎，置於全民族之上。在他方面三民主義的法治，又與歐美的法治思想有別。近代歐美法治基礎，俱以個人為本位，根本上認個人為

法律的對象，雖至二十世紀之初，法治趨向轉變，法律現象已由個人移至社會；然多數仍因襲舊日以個人為社會單位的舊觀念，認天賦人權為立法的基礎；縱使蘇聯的新憲法，已將社會為單位的觀念，代替了個人為單位的思想，但又誤認社會生存的關係為階級對立的關係，俱與三民主義的法治精神，不相吻合。三民主義的立法，是以整個社會為單位，認定社會的生存關係，是連帶關係。既不偏重於個人的自由，忽視社會全體的利益，尤不能分化社會以任何階級為單位。所以三民主義的法治，實為社會生存的極則，而以適應於民族生存與國民幸福的目的為基礎的。

#### 四 體認現實的需要重建科學的新文化

「建設之首要在民生」此為總理所垂示，於以見今日物質的文化建設之重要。歷來文化思想之變革與其物質的建設有相因而生的關係。民族文化之形成與表現雖有精神與物質兩大基礎，但二者常互相混淆，而不易加以明白的劃分。換句話說，民族文化之物質的基礎，不可與形成民族文化的人類思想與人類的精神力最截然劃分。我國自古代以迄近今的文化猶未能脫離農業社會的形態。這種農業社會形態所形成的文化，所經歷的時間特別長久，但在今日現代文的戰爭世界中，我們的農業文化，已不能應付此當前的巨大的變局。要在這現時的世界上，把握千載難逢的機會，成爲一個強大的新中國，必須高度的利用科學，以征服自然，推進機器工業，使國家的生產技術，提高到世界水準之上。所以我們在物質建設方面，必須徹底做到工業的現代化，然後我們的軍事國防才有雄厚的基礎。我們中國向來是以農立國，就自然條件而論，在工業發展的程序中，農業居於首要的地位。但是今日我們所需要的農業，已不是從前的農業單純的再生產，而是要把農業機械化，現代化，造成現代擴大的再生產，才能適應我國今日的需要。換言之，要使貧而弱的中國，達成自給自衛的目的，必須農工並重，不可偏廢，而尤須注重農業工業化，這就是說：把工業化或機械化的生產方法，適用到農業的經營。美國的富強，由於農業與工業的共同發展，固然是我們的好榜樣；而蘇聯的農業短期內就可以工業化，更增加我

們的勇氣。我國產業狀況，既不如美國，而資力技術更是落後；就如蘇聯，因人口過密，耕地過少，農業可以在短期內勉強實行工業化。我國則因地廣人稀，全國人口大多數是農民，其次是手工業者，在短期內如果實行機械化，必須須加國民生產的能力，使我國固有的小規模生產，由國家的經營擴大而為大規模的生產，這樣才能使國家建設，人民生活，完成現代化的地步。

隨着產業的現代化，在我國今後新的文化政策之樹立，必須適合此一時代的需要。我們的文化思想到了現在，應有巨大的改變，不能再以農業的文化來應付艱巨的局面。我們的學者，每日自許說：過去我國雖曾受異族的侵略，但終為我們的文化所同化？殊不知這是由於過去中國的農業生產高於當時侵入的異族之畜牧生產，因此我們高度的農業文明勝過了他們。但是今日向我們侵略的敵人，已經不是畜牧的民族，而是現代機器發展到了高度的民族，則我們長期抗戰爭取民族生存的基本條件，仍是現代的機器文明。我們今日的文化建設決不可忽視科學工業在當前的重要性，要提高國人對於科學工業之認識。我們應當將一切人力財力集中於國家，由政府依照遠大的目標，整個的計劃，與一貫的政策，加速發展工業，以國防為中心，積極建設重工業，以為鞏固現代國防工業的基礎。因為重工業是一切製造工業之母，為加強國防力量並推近工業化起見，惟有發展重工業才是根本辦法。現代是機械生產的極盛時代，過去數十年中，科學的創造力，是異乎尋常的發展；此等科學的創造力，極度適用於機械生產，而使機械生產發生了極大的威力。但是隨着這種現代機械文明而產生的個人主義，資本主義的思想，成為近世文化思想之指導原理，為一般經濟生產的準繩。此種個人主義，資本主義為基礎的經濟活動，推進了近世社會大規模生產的發達與物生產能力的急激增加。所以此種思想當時雖有其充分存在的價值，而在今日已暴露不少的弱點，引起社會生活的不調和。我們今日主張建立機械的文明，當然不會走個人主義資本主義的舊路，我們是以三民主義為最高原則。三民主義是以民生主義為中心，在其理論的基礎上，自始即在避免個人主義資本主義的流弊。民生主義是以產業國營為發展國家資本的主要途徑，企圖以產業的利潤歸國家公有，用為建設並增進人民幸福的事業，可以矯正分配不均的現象，並可以滅殺大資本家利用財富租

礙政治及文化的改進。所以我們今後新文化之建設，其目的在增進與擁護社會全體物資如精神的福祉，而實現一種新經濟組織的新社會意識。

我們今日新的文化是以利用厚生爲前提，而以達民有、民治、民享之理想爲目的。此一理想實與中國固有的傳統思想相融合。儒家以堯舜之治爲理想，以文、武、周公的政治爲標的。因欲布善政於當時，使萬民皆享鼓腹擊壤之樂，這正是三代以來政治文教的傳統，而爲總理民生哲學的文化思想創建之所由來。一個民族文化創造，其目的乃在適應環境，以求滿足其生存。所以文化就是人類爲維持自己的生存，而創造的一種生活樣法；同時人類是有慾望的，對於現狀每感不足，常希望得到更舒服的生活，因此又產生了新文化。所以一部文化史，可以說是人類努力求生存而求發展的記載；也可以說是人類努力求生存以征服環境的歷史。所以我們對於文化的考察，應從民族求生存的環境需要着眼，不然是捨本求末。我們今日在此大時代中要創造一種科學的新文化，就在求適應我民族當前的環境需要爲前提。現在正是一個偉大的新時代，當前的急務是在建設一個堅強的國防。我們如果沒有充實的國防力量，則勝利以後的建國工作，自必遭受種種的阻礙；而國防建設的基礎，首要的是重工業；重工業的基礎是科學。我們今後的新文化建設，應以國防爲中心，而以科學的發展爲基礎。科學在我國歷史上有過很光榮的地位，我們的祖先也曾創造過燦爛的文明；但因為缺乏系統的發展，不能與時代相配合，以致中斷了我們文化的光榮。我們此刻要迎頭趕上西方的科學文明，此後的新文化之建設，必須要高度的征服自然，使國家的生產技術，能夠提高到世界水準之上，這樣才能建設一等強國；而我們的國民要能成爲一等強國的國民，必須其生產技術科學水準能與這一個新時代相適應。因此我們虔誠的希望今後有一個新時代科學的新文化產生，以達到建國必成的目的。

我們的文化雖然希望達到科學化工業化高度的水準，但我們因爲有着偉大的傳統的理想支配，決不會再走上資本主義帝國主義的舊路。我們數千年來有其一脈相傳的王道文化之理想，延續我們萬古常新的民族生命，所以儘管我們的工業技術達到了高度，我們也決不會走到霸道的文化歧途上去。總理在民生主義講演中說：



「三民主義是以養民爲目的，有了這種養民爲目的的好主義，從前不好的資本制度便可以打破」。所謂養民就是以人民爲主體而發展產業，求全體人民生活的進步，使一切經濟上的活動與建設，務求於全體人民有利益，因之可以免除資產階級壟斷產業發展與操縱全國政治的弊害。所以三民主義發展產業的程序，就是由全國人民運用直接民權，與間接民權去管理政府，更由人民所管理的政府去管理大規模的產業。既有政府代表人民去管理和經營，所以發展產業的目的，當然在求全體人民的生活向上，不在滿足資產階級的慾望。因此三民主義所要建設的文化，決不是資本主義的文化。

其次，三民主義的文化建設是趨向「孔子所希望的大同世界」。我們當前的文化建設，有了這樣的傳統的理理想支配着，自然不會轉變爲帝國主義的文化，本來儒家思想的最高理想，就是民生充裕的「仁」的世界，這個世界就是所謂大同世界。這種固有的大同理想，對於今後三民主義的文化建設的影響很大。總理平生所服膺的就是這種「天下爲公」的大同理想。總理嘗在民生主義中發揮這種大同理想的内容說：「吾人生存惡濁世界，欲打破此舊世界，剷除一切煩惱，以求新世界之出現，必須有高尙理想以爲之先。在我國數千年前孔子有言：『大道之行也，天下爲公』。如此則人不獨親其親，不獨子其子，是謂大同世界；即所謂天下爲公要使老者有所養，壯者有所用，幼者有所教。孔子之理想世界，真能實現，然後不見可欲則民不爭，甲兵亦可不用矣」。由此可見今後文化建設之理想，是對於大同世界之企望，使人民得享有一切社會上的福利，民胞物與，實現大同之治。

## 五 精神生活的革新與新的藝術之建設

最後，作者要指陳的就是我們的文化建設達到了現代科學化之時，我們國民的精神生活，應該有一番新的改進。民新性是可以隨文化的進步而改變的。中國民族一向是博大深厚，富有遠大理想的民族；但是近百年來由於西方個人主義的輸入，中國人的生活，日常總是在極度矛盾的境况之下。近年來因物價的高漲，生活的艱

苦，使大家於營求衣食之餘對人生理想的追求缺乏勇氣，結果在此大時代中，國民的新人生觀無從建立，而代表這一個大時代的新藝術也自然無從產生出來，這是一個極關重要的問題。作者以為在今日我們文化建設進程中，一個偉大時代的新藝術的需要，更為迫切。藝術是一個民族的精神生活豐富的具體表現，無論詩歌、小說、音樂、戲劇乃至繪畫、雕刻無一不是在發揚一個時代的民族精神。儘管學者對於藝術的觀點不同，但藝術與生活有至密切的關係，則大家的見解是一致的。我們今日要求新的藝術之建立，則我民族精神生活之革新，實為首要。我們中國人的人生觀一向以固定的道德觀念，家族觀念為範疇，而精神的見解，反無從發揮。自歐風東漸，西方功利思想浸入中國的生活，於是中國社會生活發生極度矛盾的見解。守舊與趨新在七十年來的中國人的生活中兩相並存，而保守主義與個人享樂主義交雜於社會思想中，遂使中國人的生活不能有一個正確的時代理解。作者以為中國人的精神生活與藝術之創造在當前應有三種基本的認識：

一、對於中國民族固有的生活樣法，應加以正確的把握。儒家的思想是形成中國人生觀的範疇，但須體認儒家新精神之所在。孔子對於人生理想的追求，是一個完滿的仁的世界，我們在前面已經說過。孔子一方面叫人家覺悟：一方面主張自己奮鬥，這種精神生活完全是現實的，是帶有道德修養而又富於藝術的生活。這種儒家的人生觀是活潑而有生氣的決不能與一般庸謹退縮的腐儒相提並論，儒家所賦有的剛貞尚義特立獨行的修養與保衛宗邦慷慨任俠的精神，實為中國民族精神之瑰寶，而樂與禮更為儒家建設崇高的精神生活之基本。儒行篇所謂「儒有委之貨財，淹之以樂好，見利不虧其義。劫之以衆，沮之以兵，見死不更其守。」「儒有忠信以為甲冑，禮義以為干櫓，戴仁而行，抱義而處，雖有暴政，不更其取。」「身可危也，而志不可奪也。雖危，起居竟信其志，猶將不忘百姓之病也。」此種皎然的氣節正是我民族性精華之所在，也就是儒家思想與人格之提示。至於樂與禮是使社會生活與個人修養得到和諧與合理的境地。程伊川說：「禮只是一個序，樂只是一個和，只此兩字含著多少義理。」這裏所謂和與序正是樂與禮的基本功用。我們的精神生活必須時常保持內心的和諧，社會的發展也必須保持相安和睦，而尤須有一個秩序條理，以完成美滿的健全的個人與社會。所以我們對於儒

家關於精神修養與人生理想之真義明瞭之後，就要給予我們當空前混雜無序，平淺而缺乏豐富理想的生活，加以糾正。我們要根據儒家的真精神與我民族良好的精神傳統，在現階段中建造一個新時代的新人生觀。我們的新人生觀要崇尚氣節，要有逢勃的熱情。不隨世浮沉，遇事取巧；要一掃中國人的憂鬱氣習，而注意情、意、志的諧和生活之發達。我們要恢宏青年中國於向上精神，要追求人生遠大的理想，歷史所賦予我們這一代的神聖責任，我們要慷慨而勇毅去擔當，這種精神便是建國新時代的新精神，也就是中國民族傳統的新精神新理想之發展。

二、我們既要針對着中國固有的精神傳統之新估價，而企求建立一個新中國的新人生觀；還要進一步給百一年以來中國人的受西方物質文明之刺激而產生新的拜金主義，加以總檢討。我們無可否認的，就是要建設一個工業化的現代國家，對於西方的科學文明，及由此科學文明而產生的積極的人生觀，我們是十分贊同，而且認為必要的。但可惜我們一部分的智識階級五十年來過於誤解了西方物質文明的真實性，我們祇以為崇拜物質，迷戀享樂是西方文明之長，殊不知這正是西方文明的缺點，也正是社會主義詩人嘉朋特(Edward Carpenter)所詛咒的近代科學文明的缺憾。嘉朋特以為近代科學的缺點有二：其一、近代科學專從理智方面研究自然，而置感情生活於不問；其二、近代科學總想發見一個不變的，永遠的並且純理智的「宇宙表想」，而不顧到這種計劃之萬萬不可能。本來在機械主義下的資本的科學文明是太不講情感，太缺乏人間性；成為拜金主義的科學，這種科學文明為中國的中階級接受之後，便成為祇知享受，不事生產，造成一種浮華囂悅的拜金主義的人生觀。我們對於此種自私的個人主義的人生觀，當痛下攻擊，而對於西方物質文明下的人生觀應給予正確的詮釋。作者以為科學的文明重理智，比較可以客觀的觀察事物演進之理法，而不致為主觀的情感所誤，這點比較容易洞澈人生之真際，而產生一種積極的人生觀，但過於看重物質，而不能把握住生活本身的情意生活，而且對人羣幸福若過於漠視則科學便成為機械主義下的死科學，仍不能產生我們所理想的真實人生。所以科學的人生觀我們應該竭力提倡，但情意志的精神理想也不可以忽視。因此我們儘管提倡工業化的社會生活，但我們

固有的精神傳統不容放棄。我們今日所需要的完滿的個人，是一方面有科學的技能，他方面尤須有生活的修養。我們所理想的社會，是生產發達有健全的組織；同時社會分子間的情、意、志須有優美而和諧的生活。

三、我們今日所提倡的理想的人生，應該是非個人主義的人生。個人主義的人生觀，早已過去了。個人主義徒然自縛於個人直接的環境之內，便不能擴張個人及於全體，就不會發現人生的意義與價值。我們要發現人生的意義與價值，便須把社會與個人的關係很密切的看待。一個人自幼而長，要靠家庭與學校的教養，及一切物質的幫助與社會的扶持，人既不能一刻離開社會，決沒有個人的實際利害之可言。近代個人主義人生觀發展的結果，祇知爲物質的營求，充滿了黃金崇拜的心理，致成一種「世紀末」(Ende Siecla)的悲哀，一般人的生活，隨物質文明的發展，形成一種機械的生活，肉感的生活，不安定的生活。種種社會病態者，由是而起。我們今天要加緊發展物質文明，但由物質文明而產生的個人主義的人生觀之錯誤，應竭力防止。近年來國人已染上了這些西方生活的皮毛，但應趕緊覺悟。我們是一個理想豐富而又有道德素養的民族，先民尚義慕仁的風尚，迄今猶存。我們要有爲社會犧牲自己爲將來犧牲現在的精神。我們以爲文明的進步與社會組織的大小有密切關係，而社會組織的大小，不僅在生殖力的厚薄，而在有結合與配置適宜的能力。欲求社會各部分結合與配置適宜，則當求社會中每一分子有獻身爲社會的機會。因此我們希望我們國民能看清時代，注意道德的修養。人人有爲國家遠大的前途着想，以寬宏博濶的心懷，建立遠大的人生理想，勿爲眼前的私利，而自行阻止個人遠大的前途，尤勿以當前生計的窘迫，而頹廢了個人的心志，須知要爭取光明的未來，祇在目前一時一刻的盡最後的努力。

末了，我們更虔誠的希望有藝術天才與藝術修養的朋友們，迎此光明的偉大時代。在此空前的大時代中，要產偉大的藝術作品，必須在新時代的生活體驗與環境鍛鍊之中去追求。今日正是學術思想一大轉捩的時代，我們的藝術必須有生命有民族熱情而爲時代的反映，過去世界的藝人，由於時代的苦悶，雖有不少的成就，但這些成就多半是消極的。我們今日則需要偉大的積極的新時代之啓示底新藝術，作爲民族精神復興的明燈。

藝術可以吸取民族精神生活的精髓；促進民族精神的擴大，我們今日要求的新藝術就是這種注活水於固有民族精神的傳統，而為新時代新生活之啓示，我們的藝人，不應該拘守形式，要當有雄偉奔放的神情，以潛淵博大心胸，為我民族的新藝術之創造而努力。我們知道十五世紀中葉的歐洲文藝復興，就是由於一輩學者流亡之際，研究古籍，使希臘哲學重光，使歐洲的思想與科學得以煥然一新。即在我國每當國家危難之時，知識階級常能以氣節文章，挽救一時的人心。所以在此偉大的時代，我們盼望全國藝人能積極領導青年為建國的新藝術之創造而努力！

註一：參看Clark Wissler: *Man and Culture* P. P. 1-2

註二：引自彭氏編「易經傳義解注辨正」

註三：兼愛上

註四：見離婁

註五：見論語雍也

註六：民族主義第四講

註七：見五權憲法講演

註八：見 *Moderne Rechts Probleme*

此  
页  
空  
白

### 第三編 政治建設真詮

#### 第七章 政治建設的理論基礎

##### 一 近代民主政治之理論與批評

近代世界的歷史，大部分是革命建國的歷史。近代革命建國之肇興，起於十七世紀英國的民權建設，實為代表自由主義與民主主義典型國家建立的開端，繼之而有一七七六年美國的獨立運動與一八三〇年的法國大革命，都是受此時代精神的影響，因是民主主義的潮流奔赴於全世界，成為百年以來世界各國建國的思想淵源，作成一種時代的思潮，而為世界政治經濟轉變的造因。第一次世界大戰的結果，是自由主義的民主主義，戰勝了軍國主義的民族主義，於是代表專制主義的三個王朝——德國的霍亨佐蘭王朝，奧、匈的哈布斯波格王朝，俄國的尼古拉王朝——都覆滅了。一時民主政體的建立，如戰後春筍，戰後新興諸國的憲法，莫不揭發「主權在民」的旗幟，以為建國之大經，紛紛採行英、法的政制，雖各國建國的內情不同，但與大戰的勝利相關。上次的世界大戰，可以說是民主主義與專制的軍國主義的鬥爭。德、奧既敗之後，民主主義與自治主義遂隨戰勝的英、法、美、比諸國而抬頭，盛極一時。所以自歐戰後之一九一九年至一九二三年間為民主主義最盛之時期。

英、美各國所行的民主制度，乃長期革命建國的歷史演進之成果。英國的民權建國之運動，既開始於一二一五年，中間經過不少的奮鬥，直到十七世紀之末，始得奠定立憲的民主政體。所以立憲政治實以英國為首倡。法國的革命，經過一七八九年到一八七五年的民主鬥爭，卒使民主革命的原則，實施於政治制度之上，建立以

議會政治爲主的政府組織，而其成文憲法主義，實爲民主國家之典範。美國的獨立運動，先後經過八年的血戰（一七七五——一七八三年）方底成功，創造以「分權」與「制衡」兩大原則的民主政治。此三大典型的民主國家，因其建國之艱巨，人民對於民主政治之傳習，發生無上之信念，愛護珍惜，無所不至。以至時日既久，對這歷史的產物，不問其制度所產生的利弊如何，都不願有所更張。因之民主政治在長期和平之後，逐漸暴露種種的弱點。

本來近代所謂民主主義（Democracy）是主張一切國家構成分子，都是獨立自由的。所謂一切人民，都應有參與團體的意思之構成權利，換言之，各人都有參與政治的機會。本黨的民權主義雖是主張政權應該屬於人民全體，但與普通一般所謂民主主義有別，成爲民主主義政治中一種最進步最完全的形式。近代民主政治，大都不外「直接民主制」與「間接民主制」。所謂直接民主制，就者主權者爲人民全體，以全國人民直移去行使立法、行政、司法各種權能。這種制度在以前希臘的城市國家與近代瑞典及美洲的幾邦中很見通行，盧梭（Rousseau）爲主張直接民主制最熱烈的人。他以爲「主權是人民的總意集合體，除此集合體以外，他人不能代表。因爲權力雖可轉移，而意志不可轉移。一人的意思，雖或於特種事項，偶然與人民之總意相同，然而誰能保證其永久相同？在本質上，私人之意思，近於偏好，國民之總意，趨於公平，私人之意思，有時或不能與總意相同。所以主權若只能對於他人已發表的意思，加以贊同，而斷不能附和他人尙未發表的意思。」（見氏所著 Social Contract Part II Chapter III）盧氏這種意見，在解釋主權的本質，證明代議制的虛偽，想以立法的權限，付之於全國人民直接成的國民大會。國民大會除行使立法的權限以外，並且有指揮，監督，或廢置行政部的權能。但是由全國人民構成的國民大會，又恐沒有良好的結果，而直接政府的範圍，既僅限於立法權，其進行又必感到十分的困難。所以羅耳米（Lolme）說：「以國民直接行使立法權，而欲得到良好的結果，實在是做夢。大多數的人民，終日爲生活忙迫，那有安閒的時間，來作立法的事業；即使他們得有餘暇。而大部分又缺乏知識，當然不能判別法律。天之生材有限；立法事業至繁，國民中能勝任的，僅一小部分，所



以人民以立法權委之於少數能幹的議員，就好像病家信賴醫生，訴訟人信賴律師一樣」。可見人數衆多的國民大會處理行政瑣務，不獨民衆的知識不能勝任；而於時間及組織上都發生許多難題。

至於間接民主制，就是人民祇有主權的虛名，而以政府的作用，完全委之於其他的機關，自己毫無參與的權力。現在世界大多數的國家還是採用這種制度。英、美、法三國人民參政的機關，都靠議會，參政行為都靠選舉代議士或官吏。英國所謂大憲章(Magna Charta)等在法理上是積極的限制君權；而不是積極的保障君權。所以英國一切法律，沒有得國王認可，便不能成立；議會也由國王召集，由國務總理直至各級官吏，更都由國王任命、法院也由國王名義行體裁判權。這種政治，完全是君主主義，夠不上稱為民治。法國議會最初僅是一種諮詢機關，代表國內特殊階級，後來勢力極大，實際上不過是階級作用的擴張，並不以立法機關為運用民權純粹根據地。美國創立三權分立的憲法，議會成立是根據憲法上的立法職權。但在實際上立法的職權，徒成畸形的發展；而且三權憲法實行的結果，有時各部權力在法律上或政治上可以過於膨脹。因之凡百政務，都政府委員協定，立法部的代表會議，僅是形式上的通過而已。可見間接民主制，雖國家主權在名義上屬於國民全體，然而國民却以政府的作用，完全委之於立法、司法、行政三種機關。這三種機關都是由人民間接或直接產生，但國家大事非經他們允許，則不能執行。所以實際上這種機關一旦產生後，其權力無限，而其所作為，可以任意違反民意；人民亦無可如何，因之間接民主制較之直接民主制之弊端尤多。

## 二 三民主義中民權主義的功能

本黨的民權主義，一方面排斥間接民主制之虛偽；他方面又認定直接民主制之難見諸實行。所以民權主義在救濟代議制度之弊病，而具有直接民主制之實際，成為現代政治中最優良的一種政治方略。間接民主制的缺點，在在法律上的空條文，來實行虛偽的假民權主義，使人民完全受政府或代議士威權所支配，不能充分發展民意。真正的民權主義決不能在代議制中表現出來。歐美國家的人民，為補救代議制的弊端起見，除了有選舉

權之外，更有罷免、創制、複決三種民權，若能把這三種民權組織完備，也足以濟代議制度之窮。現代代議制度在歐美各國，已失去其往日之價值，發生無窮的弊端。只有 總理所採用的半直接民主制的民權主義，始能改進代議政治。人民有了充分的民權，政府的能力雖大，亦不能為害於人民。因為在這種情形之下，政府的能力，祇是為善的能力，而不是為惡的能力。換句話說，就是政府祇有辦事的能力，而去留動作之權，仍在於人民本身。所以 總理說得好：「政府如果是好，我們四萬萬人便把他當諸葛亮，把國家的全權，都交給他們。如果政府是不好的，我們四萬萬人可以實行皇帝的職權，罷免他們，收回國家的大權。」可見人民操有政府去留之權，就可以免除近代代議制度各種弊端。

三民主義中的民權主義雖然主張以直接主制做基礎，但直接民主制實際上又有許多困難之點。我們若依盧梭的主張，以立法的權限，付之於全國人民構成的國民大會，但是由全國公民構成的國民大會，能否制定良好的法律，還是一個大問題。若要件件法律都要人民全體親手去訂，在事實上已不可能。所以 總理在民權主義中對於直接動議制定各種法律，就有複決與創制兩種方式來補救，有了這兩個權，不獨可以防止政府制定不良的法律，並可以使政府不能不制定良善的法律。我們若把複決權比作甲冑，則創制權就是槍劍。人民可以利用複決權以抗拒違背民意的法律，同時人民又可以利用創制權另闢途徑，使自己的意思成為法律。又就其效果言，政府的立法部好像是馬；複決權好像是馬口所銜的勒鐵，足以勒馬使之止步。創制權是馬鞭，足以策馬使之速行。總複決權與創制權是直接運用民權主義的方式。至於行使直接民主制的國家，在美洲幾邦中，因為採用直接選舉，又有所謂選舉權，更因為要直接限制官吏的專橫，復有所謂罷免權。不過其中難免沒有流弊，於是總理又主張考試的制度，作為選舉制度的補救。一方面可以避免像美國對於一切事務人員都用選舉方法的麻煩；他方面又有獨立的強勁權，審查吏治的優劣，監督職官在職務上的行為，使罷免權的作用，臻於至善。

由此可知民權主義的功能，在補救間接民主制與直接民主的流弊，使人民不必有處理政務的能力，而可以享有國民主權的實權，這完全是由於 總理分開權能的效果。一般政治學者認為解決政治問題的方法，不外兩

種：一種是主張授人民以權強其所不能，一種是用其所不能，而暗奪其權，但這都不是解決的正當方法。總理折中於兩者之間，把國家的政治大權，分爲兩個：一是政權，操在人民手裏；一是治權，操於政府的機關。所以民權主義的基礎，是建築在權能的區別上面的。這種權能分開的主張，是總理在現代政治史上最大的貢獻。他自己對於權能分開的解釋，就是：

「歐美學者現在祇研究到人民對於政府的態度對不對，應成要改變。但是用什麼方法來改變，他們還沒有想到。我現在把這個方法已經發明了，這個方法是要把權與能分開。講到國家的政治，根本上要人民有權；至於管理政府的人，便要付之於有能的專家。」（見民權主義）

所以在這種權能分開的政治下，人民雖以政府的作用委於其所選出的代表；同時在一定情形之下，仍保留直接參預的權利。一方面可以利用選舉權，使人民能選出優委的人材，組織政府。他方面又能給人民以罷免權，創制權及複決權，使政府不能不服從國民的意志。

### 三 民權主義的政治組織之特質

就政治組織方面來說：民權主義的政治組織之特質，又有異於直接民主政治與間接民主政治。近代民主政治組織，常根據於人民主權方法的不同，而有「直接民主」的政治組織與「間接民主」的政治組織兩種。所謂「直接民主」的政治組織，就是人民已決定組織民主的政府後，他們可以行使其主權。而直接民主的政府，就是人民自身爲行使立法權及行政權的一個直接機關。政府的各種政策，都是人民全體來決定，各種重要事務，也都取決於人民全體公意。所有各種官吏，都是由人民全體來選舉，並且要受人民全體的節制和監督。但是實際上全體人民既缺乏敏捷的判斷能力，很難於對付全政府中所有的種種複雜和困難的事實。而且關於政府事務，須有專門的技術，但全體人民，既不能全有技術智識，又不能全受技術的教育，自然很難於處理政府的事務。所以這種制度，雖是很好的政治組織，但僅是一種理想的政府而已。至於近代各國最通行的，就是間接民主

制，或稱爲代議制度。(Parliamentarism) 這種制度即以由人民中選出來而定期改選的議會，爲人民的代表，使它爲發表民意的總機關，這個制度實爲近代立憲制度(Constitutionalism)的中心思想。要從代議制實現民意，第一須使議會有一種組織，在事實上可以盡量代表民意；第二必須使議會有決定國家政策的實權。但欲使議會能盡量代表民意，必須選舉出來的代表，是真正能代表民意，而不爲任何特殊勢力所左右。可是實際上代議政治到了現在，已暴露了許多的弱點，蒲來士(Bryce)曾提出代議政體的三大弊害。就是：(一)人民對於政治之冷淡，(二)議員過於利己，(三)黨派的操縱過於利害。其中以第一項的弊害爲最大。因爲民主政治，本是爲人民建設的，他的背後完全以人民爲基礎。如果人民大眾對於政治毫不關心，或是全然沒有運用政治的能力，民主政治便會完全破產。所以間接民主的政治組織，也不是我們所認爲優良的政治制度。

本來直接民主的政治組織，因爲近代國家幅員遼闊，人民衆多，加以人民的利益不同，政治能力又缺乏，以致近代很少有採用直接民主的政治組織，祇有希臘時代的「城市國家」(City State)，瑞士的幾個小州，美國新英倫幾邦，曾採用過這種直接民主政治制度。不過在這幾個地方，祇有地方政府，採用這樣的制度。並且在美國新英倫各州和瑞士各州近來有拋棄此種直接的民主政治，而採用間接的民主政治之傾向。近代政治生活的特質，既在增加政府的職務，但若政府的職務增加後，直接民主政府的制度，就難於適用了。至於代議制度到了現在，也成了弊端百出，難於挽救。自十九世紀末以來，反對代議政府制度的趨勢，在各國漸顯著，人民對於代議制的感想，也起了很大的變化，美國是最先對於議會制度表示不滿的國家。美國各州的憲法，起初雖都採用議會中心主義，使議會有國家之至上的權力。但迄於今日，憲法上的變化，漸次傾向於限制議會權能。雖更於其所應有的權能內以一部分歸之於政府，然各州對於憲法的修改，已採用憲法複決制(Referendum Constitutionae)後來更採用立法的複決制(Referendum Rejisfial)。此外更有於議會之外，另設「產業會議」，以爲協商和議決經濟上的問題的機關之制度。以前德國「威瑪憲法」就是這樣的規定，凡此種種，都可以見到議會的勢力，於事實已就衰減，足以動搖代議制度的基礎，使間接的民主政府制度，已成彷徨不安的狀態。

態。

綜上所述，近代所謂民主政治制度，其中都有許多缺點，總理為救濟這種種的缺點起見，特自創建一種三民主義的政主政治制度；這種制度的特點，就是主張「直接投票」「五權分立」的民主政治。不過這種制度，雖是採用直接民主制度中的「直接民權」，但是我們決不能說三民主義的民主政治，就是「直接民主政治」。因為三民主義的政治組織，雖是建築在「直接民主制度」的基礎上，但祇採取直接投票制度中的直接民權。至於五權分立制，又完全在救濟間接民主制的弊端。間接民主制最大的困難，就是政府或議會的專橫，不能有所限制或彈劾。總理為糾正這種缺點起見，獨主張監察院獨立，而操彈劾的專權。所以建國大綱中，就規定：「以五院制為中央政府。一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院，……各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之，而監察院人員失職，由國民大會自行彈劾，而罷黜之」。所以在間接民主制度之下，便有創制、複決、罷免、及選舉權，以充分的求民權的發展。這種「直接投票」與「五權分立」的民主制度，也是本黨政治建設的基本原則之一。

## 第八章 政治建設與制度的創建

### 一 民國以來中央政制之檢討

自民國肇造迄國民政府成立之前，其間十餘年中，中央政治制度，大半模仿歐美所行之制度，但多忽視我國政治固有之傳習，缺乏一貫的立國精神，未能適合我國的國情，故難推行盡善。民國成立之初，制定「中華民國臨時政府組織大綱」實為中華民國憲法之權輿，大體精神採用美國制度，其主要者如（一）採用總統制，國務院不設總理，各部長直接對元首負責，受元首之任免，此與美國所行之總統制，若合符節；（二）臨時大總統有統率海陸軍，任免國務員及外交專使及締結國際條約，參議院議決事件之命令復議等，均與美憲關於總統權限之規定相同；（三）大總統之選舉，由各省代表投票，每省只限於一票權。此亦與美國革命時代十三州代表大會相同。其產生之方法，與十三州代表相似，且每省不論代表人數之多寡，悉以二票為限，尤與美國同盟會議之「州」為單位者相似。但其內容對於國民的基本權利與義務，既無規定，在政治制度方面既襲用美制，於運用上缺乏民主的精神。其後「臨時約法」則採內閣制。當任民國成立之初，各省聯合之始，實有類於美國十三州之聯合，所以需要建立類似聯邦的國立，採用美國的總統制。自臨時政府成立後，感於南北統一的必要，宜建為單一國家，如法國的集權政府，而採法國式的總統制，以責任內閣為其主幹，「臨時約法」時代的中央政制採責任內閣制，政權集中於內閣，總統高拱無為，苟遇缺出，由國務院代理。當時的中央政制，雖具有責任內閣制的精神，但國會監督內閣的不信任案通過濫與內閣解放國會的解散國會權，「臨時約法」均無所規定，使責任內閣制無從應用，且造法諸人誤將彈劾權與投不信任票權相混，尤為不當。此外「臨時約法」對於省制未加規定，使中央政府的關係，迄無明白的規定。所以在民國初期的中央制度，不外總統制與內閣制之

交互迭變。本黨當時在國會中占絕對的多數，故主採責任內閣制以制袁世凱之專橫，袁氏欲集權於一人，力主總統制，但因責任內閣制未能體用與其方式之不完備，民意基礎之不牢固，卒無從發揮內閣制的精神，至所謂「新約法」時期之總統制，將總統權大肆擴張，立法權及行政監督權極力縮小，採取美國，日本及歐洲大陸各國憲法中最偏重行政權的條文，再由袁氏命令其御用的立法機關，別出心裁，獨自創作的集權制度，實行「一人政治」主義。在「新約法」中行政權既特別擴大，立法權僅爲大總統之附屬品，實即爲袁氏帝制自爲的階梯，所以我們用不着加以批評了。

此外於總統制與責任內閣制之外，另有數種新的制度之試用：（一）民國十三年段祺瑞時代的「中華民國臨時政府制」以臨時執政總攬臨時政府軍民政務，統率海陸軍，并對外代表國家；至處理國務，仍設國務員，其命令及關於國務的文書，由國務員副署，國務員則仍如舊制分外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農商、交通各部，國務會議由臨時執政召集。據此則臨時政府不設監督機關，其國務會議實具有以前總統，內閣，國會三機關的權力，可操縱一切國務，所以當時有人比之於蘇俄的委員制。（二）民國十四年根據本黨中央執行委員會議決的「中華民國國民政府組織法」最初成立的國民政府制度是採行政會議制。國民政府以委員若干人組織之，并於委員中推定一人爲主席。日常政務則由委員中推定常務委員五人處理。至公布法令及其他關於國務之文書，由主席及主管部部長署名，其不屬於各部者，由常務委員多數署名，以國民政府名義行之。國務由委員會執行之，委員會議出席委員不足半數時，由常務委員行之。這是本黨在軍政時期推行國務所採行的行政會議制度，與蘇聯的人民委員制的精神相當。（三）在過去中國政治制度上，曾經曇花一現的聯省自治，其創始乃在民國九年，當時倡言聯邦制者，每以聯邦與自治混爲一談，以聯邦爲自治的手段，而自治即聯邦的目的。「聯省自治」名詞的構成，卽此種思想的結晶。聯省自治的進程序：第一步各省脫離中央，實行自治。第二步自治各省，共同聯合組織聯省政府。聯省自治的理想，大致可分爲二，卽：（一）由各省自行制定憲法，（或稱省自治法）依照省憲目組省政府，統治本省。（二）由各省選派代表，組織聯省會議，制定一

種聯省憲法，完成國家統一；而其終極目的，則在確定中國全部組織爲聯邦制。但省憲運動之內幕的派別與作用，可謂複雜達於極點，雖曾勃興於一時，但不久即歸消滅。

過去中國的政治制度，在民國成立後的十餘年中，主要的以採用美國的總統制與英、法的內閣制，時間較久，對於國人的印象最深。其實無論總統制或內閣制，其實行均不適於我國的環境。第一、無論行總統制與內閣制，必須有雄厚的民意組織爲之基礎，而我國因人民對於政治訓練素養不深，所以民衆組織迄未能健全，自無充分的民意表現。過去的立法的代議機關，如民國初元的臨時參議院組成分子多數爲都督府指派或舊諮議局代表，僅有少數由於民選者。至第一屆國會之召集，探限制選權制。衆議院議員的初選與復選俱採用大選舉制。初選以縣爲選舉區，各以所轄地方爲境界，復選則合若干初選區爲選舉區。而參議院議員的選舉，大致仿效美國一九一三年前之選舉法，亦爲一種間接選舉制，而以地方議會爲選舉團體；而在我國的省縣議會多不健全，分子又極複雜，以致國會未能有充分的民意爲之後盾，致袁世凱有毀法亂紀之行爲，仍祇有出於武力革命之一途，未能從事代議制的民權之運用。第二、政黨組織，除本黨外，多無一定之主張，不能形成健全的政黨政治之運用。民國成立後，因民主政治的推行，促成政黨的發展，而新政黨的產生，亦如雨後春筍，忽忽林立。民元南京臨時政府成立，各派因倣歐、美共和先進國之例，紛紛組織政黨，即革命原動力之秘密政黨之中國同盟會，亦於此時公開組織，後蛻變而與「統一共和黨」「國民共進會」「共和實進會」「國民公黨」合併爲國民黨，於元年八月成立，採兩黨對立主義，故其宣言中主張：「一國政黨之興也，祇宜兩黨對峙，不宜小羣分立」。因是對於政見相同的各小黨，聯合主義，以期聯成一體，造成政治上的中心。此時的國民黨，其主張已不如同盟會時代，當時祇圖黨勢的擴張，不求主義的貫徹，甚至將以前的政綱，如國家社會主義，土地國有，男女平權等主張亦加拋棄。在他方面反同盟會的諮議局派（即預備立憲公會）聯合各政團，合統一黨，共和黨，民主黨等組進步黨，成爲政府的與黨。故在國會開會初期，兩大黨對峙的形勢已成，彼時有民權黨（指國民黨）與國權黨（指進步黨）之稱。其時袁世凱當國，尚者的用意在於袁氏以總統之名，而取其內閣之實，



後者則接近袁氏。所以此兩黨無論從歷史的關係說，從利害說，從平日的態度說，均不能一致，其成爲兩黨對立的局勢，固爲自然演進的趨勢。以故自元年北京參議院開會，至國會成立的期間，爲國民黨與共和黨的對峙。正式國會成立後，又爲國民與進步兩黨的對立。但因國民黨與共和黨或進步黨諸大黨中除中心分子外，均包含有多數的遊離分子，遂因環境的變遷，而生種種的分合。自民國二年七月二次革命失敗後，袁氏就任正式大總統，積極發展其獨裁政治的企圖，首先設法消滅爲國民黨所佔據的國會，并奪回國民黨議員的當選證書，及徽章，國會隨即解散。國民黨既因袁忌而停止活動，而進步黨又爲獻媚於袁，不得不銷聲匿跡，且當時政黨爲議員所獨占，各黨中均無非議員的黨員，國會停開，國民黨解散，中國政黨便入於消滅的時期。此後自民國五年國會復活至民國十二年北伐之前夕止，此時期中爲小黨分立時期，亦即爲中國政黨最腐敗變黨爲朋的時期，其間各種形形色色的小派，或明或暗，活動於政海者不知多少，但大半以金錢勢力相結合，無一定的主張，結果給國人以最壞的印象，僅有中國國民黨繼續發展。所以實行民治，必須有雄偉的政黨，中國過去的政黨，除國民黨外，大多無固定的組織，無一貫的主張，未能形成一有力的政黨政治，則內閣制與總統制，均無從運用，而發揮此兩種制度之優點。所以此兩大制度在中國政治史上並無多成績可言。

至此兩大制度的本身來說，在英、美等國家，亦曾發生種種的缺點。以言責任內閣制，因議會政制的衰頹，而發生流弊。在此種制度之下，一切政治上的鬥爭，都集中在議會，如預算的確立，法律的議決，都須得經過議會，如果議會對內閣不信任，經過了大多數的贊成，內閣的命運就宣告終絕，所以有人把這種以議會作中心的制度，稱爲議會獨裁制。此種議會的獨裁，常因議員才智之不稱，過度專橫使政務陷於停滯。因爲議會中的政黨權力龐大，使內閣受其牽制時時求保存權位，排解衝突，自難望其有一貫政策的施行與強毅態度的保持，內閣地位因之脆弱，而行政陷於停頓，國家威信隨之動搖。若是議會中的黨派愈多，則黨爭愈烈。政府的地位，亦愈不穩。比如法國的內閣，由於政黨的多變，時常如走馬燈的更迭，而內閣責任分裂，政黨的傾軋又甚，致政務無由展布，國家卒致潰敗，可爲寒心。英國內閣的運用雖然靈活，但政策的推進，亦常受議會的阻

礙。在此次大戰發生之前，英國政府的國防措施，極為欠缺，這是因為政府的擴軍計劃，常易召致議會中的反對黨及社會輿論的攻擊，不易順利進行，非至戰機迫切，政府的擴軍計劃很難有機會推行。可是戰機已起，再行擴軍，軍備已經落後，即使設法補救，亦已處於被動的地位。凡此皆為議會內閣制的缺點。至於在美國的總統制之下，行政機關與立法機關相互保持獨立的地位。雙方自命代表人民的意見，總統既不能解散國會，國會亦不能罷免總統，憲法的規定，既無彈性，但因背後黨見的不同，遇有總統與國會相持不下的時候，又不能就憲法而求解決，以致時常遇到僵局，一事不能處理，而且參議院除去極有力的立法權之外，憲法特許給與相當的行政權。其結果凡是英明果斷的行政首長，往往為國會所掣肘，不能發展其懷抱。一九一八年威爾遜總統，雖在國會發表其有名的十四原則，作成上次大戰停戰議和的基礎，但因反對黨（共和黨）在眾議院中占多數，而參議院中共和，民主兩黨人數相等，卒致否決，威爾遜所提議的停戰基本理想未得實現，後來就連凡爾賽和約亦為參議院所否決，使威爾遜的偉大懷抱，未能發展，論者惜之。羅斯福今日的地位，雖較威爾遜當年為強固，但關於修改中立法問題及國防預算在國會中牽延甚久，卒以第二次世界大戰再起，國際情勢緊張，始得通過。所以美國總統制亦有其缺點。綜合言之，此兩大制度在今日艱巨之時代，實有改進之必要，而在我國民衆政治訓練未完成，民權運用無基礎，自無採行此兩種制度之必要。

## 二 五權憲法下中央政制之精義

五權憲法為實施民權主義的基礎，與我國政治制度之創建有很大的關係。今後我們要創建一種新的政治制度，固然要以建國大綱為模型，而五院制度之真詮，尤須為我們所認識。五權的政治組織，是實行民治的一個根本辦法。總理一方面認清了中國歷來政治腐敗的癥結，他方面又探明了歐、美議會政治的缺點，深感到要想建設一個健全的中華民國，非用五權憲法來作政制創建的理論基礎不可。所以總理之創制五權的政治組織，乃是在現代政治上最偉大的革新，不僅是集「權力分立」說的所長，且是以我國古代的成規，補其缺憾，成功

一種很健全的政治制度。本來權力分立說 (Separation of power) 是起於美國及法國革命的時代。當時的政治家，都認定三權分立為確保人民的自由之最有效的政治制度。英國學者洛克 (J. Locke) 首先主張立法權與行政權分立；而孟德斯鳩 (Montesquieu) 更完成「三權分立」的學說。他把國家的權力之一切作用，分為立法、行政、司法三種。他以為：「於各國裏面，有三種權力，就是 (1) 立法權，(2) 屬於國際法事件之執行法，及 (3) 屬於國內法之執行權。依第一種權力，制定廢止或變更一時的或永久的法律，依第二種權力，媾和，作戰，派遣使節，接待使節，保全安寧，防禦攻擊。依第三種權力，處罰犯罪，裁判各人之間的爭訟。第三種權力，可稱為司法權；第二種權力，可稱為行政權」。孟氏所主張之三種權力，須分屬於不同的機關，其理由就是因為「政治上的自由，雖於限制的政府之外，不能存在，但即使限制的政府。政治的自由，也不一定存在。若治者濫用其權力，則自由不能存在。徵之古代的經驗，凡有權力的人，都有濫用權力的傾向，其濫用的程度，直至達到其界限仍不止，此事誰也不能否認，雖然道德，亦尚有限制的必要。所以要想權力不被濫用，除將權力分配，使權力限制權力之外，沒有法子」。他更進而說明三種權力應該分立的必要說：「若同一人或同一的會議，想為專橫的執行，所以就制定專橫的法律。司法權若不與立法院及行政院分離，則自由也不能存在。若他與立法權相併合，則對於人民的生命及自由權，變為攔斷。為甚麼呢？因為裁判官同時為立法者，若使他屬於行政權，則裁判官有壓制者的力量。若同一的人，同一的諸侯，或人民的會議，併行此三種權利，即有制定法律之權，有行政公共決定之權，有處罰罪人，裁判人民的爭訟之權，則一切自由完全消滅。孟德斯鳩這種三權分立說，對於近代政治發生很大的影響。法國革命時代的憲法，既着重於分權的原理；而美國的聯邦憲法和各邦的憲法，也都一致採用分權的原則。但是這種學說到了十九世紀以後，歐洲大陸的憲政運動，多採用內閣制和委員制，拋棄三權分立的原則；同時這種學說更因事實上的證明，發生許多謬點：第一立法部兼掌監察權的失當。美國及其他立憲國家，雖大致都有監察權的存在，但為仍為立法機關所專有，他們通例以違反憲法違反法律為限。倘有因政府濫用職權，或不盡職，受賄及其他職務上的犯罪，統通由議會行監察

權。本來政府是對於人民負責的，如果犯了以上的事件，自然有彈劾的必要，但議會祇是立法機關，其權限為憲法所規定，若議會而兼有監察權，其結果必致於濫用權力，使有能的政府，也不能保持其地位，政府的一切措施，都不能順利進行；而且議會中的份子，良莠不濟，難免沒有以監察權為工具，愛金錢的運動，有時與政府結合；以遂其私圖，於是議員日處於政治的漩渦中，完全消失了他們監察的威信。所以監察權不獨立，使國家的權力，不能應用，便沒有強固的政府產生。第二，行政部兼操考試權，其結果關於各種官吏的選任，不是由民選的方法，便是由政府長官的任命。若是關於許多官吏的任用，都採民選的方法，這是決不可能的。因為人民並不是個個都智識充足，難免不受政黨的利用，很難選出有才能的人來，近代國家大政仍是採用政府任命的方法，這中間的流弊很大。行政長官可以不經考試，任用私人，或形式上用考試方法，而行政部操考試的實權，仍不能免除任用私人的弊端。所以考試權必須獨立，使專門人才，不致受各種委用，而於國家大計的進行，才有裨益。

五權憲法下的中央制度，就在救濟三權分立主義的缺點，而以五權分立為其理論的基礎。總理曾經這樣解釋說：「我們現在要集中外的精華，防止一切流弊，便要採用外國的行政權，立法權，司法權，加入中國考試權和監察權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府。像這樣的政府，纔是世界上最完全，最良善的政府」。這種所謂「五權分立」的意義，第一、是指職務上的分立，就是立法、行政、司法、考試、監察各院間，當執行其職務時，不受其他各院之指揮或命令。第二、是地位上的分立，五院職員之在職權不受他院權力之侵犯。所以五院制度的特點；一方面賦與五院以獨立的權能，他方面又使五院發生互相牽制，互相調和的作用，適與美國政治制度所根據的「制與衡」(Check and balance)的原則。其次，總理關於政治制度之創建，不僅提高五種治權，並且認為四種政權亦須付之實施，而政權與治權尤有須明白的劃分。這種權能劃分的意義，就在於使政府得有立法、行政、司法、考試、監察的治權，人民得以其選舉、罷免、創制、複決等政權來監督政府，這種權能劃分的作用，是作成三民主義的政治制度的基本原則。總理對於此節曾有詳細的解釋說：

「五權是對於政府的權，就他的作用說，就是機器權。一個極大的機器發生了極大的馬力，要這端機器所做的工夫，很有成績，便要把它分成五個做工的門徑。民權就是人民用來直接管理這架大馬力機器之權。所以四個民權，就可以說是機器上的四個節制。有了這四個節制，便可管理那架機器的動靜政府替人民做事要有五個權，就是要有五種工作，要分成五個門徑去做工。人民管理政府的動靜，要有四個權，就是要有四個節制，要分成四方面來管理政府。政府有了這樣的能力，有了這些做工的門徑，才可以發生無限的威力，才是萬能的政府。人民有了這樣大的權力，有了這樣多的節制，便不怕政府到了萬能，沒有力量去管理，政府的一動一靜，人民隨時都可以指揮的。」（民權主義第六講）。

我們看了 總理這樣不厭求詳的說明，可知「權」「能」劃分的主義，可以增加人民的權力，使人民能直接監督政府不必有處理政務的能力，而可以享有國民主權的實行，這實是對於現代政治制度一種良好的救濟辦法。這種權能分開的主張，就政治學的原理來說：所謂「權」，就是全民政治，以三民主義中的民權主義為旨歸；所謂「能」就是集權政府，以五種憲法為準繩。五種憲法的精義，不僅在此五個治權，應與分開，而更在如何運用此五種治權，藉使整個政府，達到萬能的程度。所以五種憲法的中央政府，應該是一個民主集權的政府。這種所謂民主集權的政府，就是說在政府方面應具有「很大的力量」，而形成「萬能的政府」；可是這種萬能的政府，又須「完全歸人民使用」，而向代表人民的國民大會負責。所以按照 總理的意旨，政府既是受人民的「制扣」（五種憲法講詞）「節制」或「管理」（民權主義第六講）牠所享受的權力，即是很自然的不應再受限制。所以政府的官吏，在「有本領、忠心為國做事」的條件下，他們的行動是不應受「限制」的。（民權主義第五講）這種不受限制而萬能的政府，即普通所謂「集權政府」。但這種集權政府的原则，是「歸人民使用」「為人民謀幸福」的，這不僅與自由主義的，民主政府有別，且與集權主義的獨裁政治更是絕不相同的。

## 三 今後憲政實施與政權行使之機構

憲政時期的中央政制，其重心在國民大會。據建國大綱第二十五條規定：「憲法頒佈之日，即爲憲政告成之時；而全國國民則依憲法行全國大選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國之大功告成」。「孫文學說」第六章說：「憲法制定之後，由各縣選舉總統，以組織行政院，選代議士以組織立法院」。又說：「人民……對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則付託國民大會代表行之」，凡此種種規定，都可以見到中央官員是由人民選舉產生，而國民大會便是中央政權行使的最高機關。所以建國大綱第二十四條規定：「國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權；對於中央法律有創制權，有複決權」。國民大會在憲政時期不僅有選舉或罷免中央官員及創制或複決法律之權，且有彈劾中央官員及修改憲法之權。關於此層總理在「孫文學說」第六章中曾經這樣說過：「五院皆對國民大會負責，各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之，而監察人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。國民大會專司憲法之修改，及制裁公僕之失職」。因此根據總理遺教所規定，國民大會的職權可分爲四項：（一）修改憲法，（二）懲戒中央官員，（三）選舉中央官員，（四）創制或複決法律。就（一）項說：在五權憲法之體制下，政權與治權既有明確的劃分，立法院爲治權機關，自不宜有修改憲法之權，而修改憲法之權當然由國民大會行使。就（二）項說，國民大會對於中央官員得提出彈劾及罷免之權，各院人員失職由監察院向國民大會提出彈劾，監察院人員失職，則由國民大會直接彈劾。因爲照建國大綱的規定：總統、副總統及立法、考試各院人員，均爲對國民大會負責的人，地位重要，應由國民大會課其責任，此項彈劾案成立後，應向國民大會提出，由國民大會爲罷免與否之決議。至監察院人員失職，由國民大會直接彈劾之。就（三）項說：建國大綱第二十四條之規定，國民大會對中央官員有選舉權而「孫文學說」第六章又明明說行政院總統及立法院官員，由人民投票選舉，其餘司法、考試及監察三院院長由總統委任，這樣說起來，國民大會已無選舉中央官員之權；因之，成爲不易解決的問題。其實總理草

定建國大綱在民國十三年四月，而發表「孫文學說」在十二年一月，現在研究五權制度，應以建國大綱爲準，而參照「孫文學說」的意旨而決定。建國大綱第二十四條及第二十五條所謂國民大會及人民均得選舉中央官員者，自然是說的兩者對於中央官員各有一部份的選舉權，但兩者應由人民直接選舉，何者應由國民大會選舉，則可以參照「孫文學說」所說的，總統應由人民直接選舉。其餘司法、監察、考試三院院長，照「孫文學說」由總統委任的，似可根據建國大綱所載國民的選舉權改由國民大會選舉。至於立法院的人員，「孫文學說」主張代議士由人民選舉，但人民既已直接選舉國民大會代表，組織代表機關，則所謂代議士的立法委員，似可不必和從前的立法機關一樣，再由人民投票選舉。就（四）項說，國民大會既是全國國民的代表機關，則對於法律，當然有創制權與複決之權。

關於國民大會的職權，據民國二十六年五月十八日國民政府明令公布的「中華民國憲法草案」（以下簡稱「憲法草案」）第三十二條，有相當的規定。據該條所定國民大會的職權，共有六項，即：（一）選舉總統、副總統、立法院院長、副院長、監察院院長、副院長、立法委員、監察委員，（二）罷免總統、立法委員、考試、監察各院院長、副院長、立法委員、監察委員，（三）創制法律，（四）複決法律，（五）修改憲法，（六）憲法上賦予之其他職權。本條規定總統之選舉，亦列爲國民大會職權者其理由（一）根據總理在「自治制度爲建國之礎石」講演說：「令此三千縣者，各舉一代表，此代表完全爲國民代表，即用以開國民大會，得選舉大總統」。及建國大綱第二十四條明定：「國民大會對於中央政府官員有選舉權」。是總統亦包括在內。（二）總理遺教雖亦曾有總統由人民直接選舉的話，但以我國幅員廣大，人口衆多，而國民對於政權的行使，尙無充分的經驗，如總統由國民選舉，困難必多，不易得適當的人選。（三）國民大會國民有罷免代表之權，與國會不同，且國民代表人數，亦遠較國會議員爲多。威迫利誘，殊非易易，若使負選舉總統之責，尙不致蹈以前國會的覆轍。至於行使政院院長，副院長不由國民大會罷免，而由總統任免者，因爲在五權憲法機構中，總統爲行政首長，行政院院長，副院長，均向總統負責的原故。又司法、考試兩院院長，副院長不由

國民大會選舉，而由國民大會罷免者，因該兩院院長，副院長由總統任命，易得專門學識的適當人選；但不由總統撤免，而仍對國民大會負責，所以保持其獨立的地位。關於立法委員的選舉，總理雖亦有由人民直接選舉的話，但本條規定仍由國民大會選舉者，其理由與關於總統的選舉相似。至監察院院長及監察委員，依建國大綱第二十四條之規定，應由國民大會選舉。此外關於總統，副總統，立法，監察兩院院長，副院長及委員，既由國民大會選舉，自應由其罷免。

其次，關於國民大會的組織，茲進而加以論述。首先應研究者，即國民大會，與國民代表大會的區別，國民大會與國民代表大會，絕非一物。時論以國民大會視同國民代表大會，實非總理的原意。建國大綱所規定的國民大會，根本與總理其他講演及論文所稱的國民大會不同，並非人民的代表機關，而係人民的總投票，也就是行使諸種核定權的機關。建國大綱完成較晚，又係硬條的條文與具體的設計，所以論五權制度中的國民大會應以建國大綱為標準。建國大綱全文除第二十三，二十四兩條規定「國民大會」以外，另於第十四，及第十六兩條，更有「國民代表會」的規定。前者為決定憲法及行使四權的機關；後者為參與中央政事及選舉各省省長的機關。名稱職權既各不相同；性質自屬全異。國民大會之行使政權為各縣分區投票，與國民代表會之得開會討論者根本不同。本來人民的政權，關於一縣的，便可以由全縣人民直接行使；關於一省的，自應由全省各縣人民委託省民代表大會行使，至人民對於中央，要想直接來行使其政權，事實上自不可能，當然非委託國民大會來行使不可，因此國民大會是代表全國人民行使政權的機關。至其組織，遵照總理其「中華民國建設之基礎」一文中所云：「國民大會由每縣國民舉一代表組織之」。同時又在五權憲法講演中的治國機關圖，註明國民大會代表，每縣一人：「孫文學說」第六章也說明各縣皆得選舉代表一人，組織國民大會。所以根據總理的主張，國民大會代表的產生，以全國各縣選舉代表一人為原則。這是因為國民大會的作用，是要以選民中一部分的優秀分子（即代表）來代替選民行使政權。一方面保證人民的意志得到忠實的代表；他方面又在避免人民直接行使政權的弊端和困難。所以國民大會本身雖是由一般國民選舉出來的，但它却不是代議或間接



民主的機關。我們更明白的說，國民大會在中政制中的地位，等於歐美國家的選舉團 (Electorate) 而兼有  
一般憲法會議 (Constitutional Conventions) 的制憲權和修改憲法權，選舉委員會 (Electoral College) 的  
選舉權，以及上議院或最高法院的彈劾 (Impeachment) 權。我們拿國民大會與歐美的選舉團比較，只覺得  
國民大會比歐美的選舉權的份子更應有組織，更應有權力，簡單的說更應能發揮民權的作用，而為國家主權的  
寄託者。因此國民大會代表的選舉方法，是值得我們研討的。總理雖規定國民大會的代表，全國以縣為單  
位，每縣選舉一人，這是以國民大會的選舉權普遍的發展為原則，但地域廣大和人口衆多的縣份，當然可以增  
加到一人以上。因為人民的選舉權，是應該使之居於平等的地位。無論何國的選舉，其被選舉的人數，大概都  
依人口的比例而為平等的分配。如以一縣人口數倍於他縣，也祇能同樣的選派代表一人，這未免有違權利平等  
的精神。總理每縣一人的主張，其主旨在規定每縣至少要有一人的標準，決不是限制人口特別過多的縣份，  
也祇能選出代表一人。可知國民大會的代表除每縣應該選舉一人外，如有人口超過若干數目以上時卻無妨再增  
派一名。憲法草案第二十七條的規定，確已貫注了這種立法精神。該條規定國民大會以下述的三項區域選出的  
國民大會代表組織之：第一、「每縣市及其同等區域各選出代表一人，但其人口逾三十萬者，每增加五十萬人，  
增選代表一人。縣市同等區域，以法律定之」。這一項就是遵照總理每一自治單位的縣選出一人，無階級職  
業等區別的原則。市之自治，應準用關於縣之規定。所以縣與市並舉，其他經法律規定與縣市同等的區域，亦  
應適用同一的規定。又因我國人口密度的分布，參差不齊，各縣市的人口，往往相差過鉅，所以但成規定可以  
依其人數增加定額增選代表，以資補充。第二、「蒙古、西藏選出代表，其名額以法律定之」。第三「僑居國  
外之國民選出代表，其名額以法律定之」。第二、第三兩項則因蒙古西藏及僑居國外的國民，情形特殊，其名  
額俱不便於憲法中為固定的規定，應另以法律定之。憲法草案第三十條除規定國民代表任期六年，第二項更有  
「國民代表違法或失職時，原選舉區得依法律罷免之」，這深合直接民權的精神，而可以救濟間接民權的弊  
端。因為多數行間接民權的代議制度的國家的人民代表，一經當選，縱有違法失業，原選舉區的人民無法將其

撤回。總理深以爲病，曾在「中華民國建設之基礎」一文中痛切的說：「政治主權在於人民，或直接以行使之，或間接以行使之。其在間接行使之時，爲人民之代表者，或受人民之委任者，只盡其能，不竊其權，予奪之自由，仍在人民。……非若今日人民惟恃選舉權以與據國家機關者抗，彼據國家機關者，其始藉人民選舉以獲此資格，其繼則悍然違反人民之意思以行事，而人民亦莫之如何。此今日政治現象所可爲痛心疾首者。必如吾之說，乃得救此失也」。這就是國民大會的性質所以與各國國會不同的地方。國民大會的作用，正唯其既不是純粹的直接民主機關，又不是純粹的代議機關，而乃是介於二者之間的一個機構，國民隨時可以把不能稱職的代表撤回到原選舉區去，是選民仍保有最後的監督權，這又是具有直接民權的長處，而又可以救濟間接民權的缺點。所以國民大會的基本作用，是折衷於直接民權與間接民權之間的，爲一種切合於中國政治實際的優良制度。

## 第九章 政治建設中的吏治改進

### 一 當前吏治改進之重要

今日政治建設既有總理手訂之成規，可資遵循，復有十餘年來本黨訓政之成績，可為改進之依據，然而有一重要的因素，不能為我們所忽視，即吏治不能徹底改進，政治不能修明，則一切建設均無從推進。十餘年以來中央與地方各種政治體制，大體已經具備，但吏治之改進，仍嫌遲緩，收效不宏。吏治改進之主要目的，在使「人盡其才」，「才盡其用」，而在職的人員，更須其能「各盡其才」，「各稱其職」，這樣便可以使政府的效率增進。今日各方都以建立人事行政制度相號召，但作者以為今日談人事行政，不在「東施效顰」的專以模倣歐西的文官制度為風尚，也不在多多添設新的人事機關，而主要的工作是在充實考試院與監察院的職能。考試監察兩院的目的，都在建立廉潔而有能的政府，可是十餘年來這兩院的工作，始終未能順利進行，推源其故，仍是在吏治沒有脫離人事關係的牽連。人事關係在我國政治上，向來佔重要的地位。吏治上一切不良的現象，都是由於人事之不善而生。歷來的政治傳統，受了家族主義的影響，政府用人多注重私人關係，不以資格，學問與才能為登庸人才的標準，所以政治不能清明。近年以來國家關於政府組織法及一切考銓有關的法規，已粗具人事行政之法的規模，但推行尚無成效，法治的精神仍嫌不夠，人情與法律有時還是混淆不清。以言登庸人才，應切實推行考銓制度，但自國府於民國二十二年頒布考試法以後，對於各種人員的考試，舉行業已十餘年，照理各機關應該已很普遍的任用考試及格人員，但事實上，歷次考試及格人員能夠得到依法任用的，為數仍是極少。就任用與銓敘而說，公務員任用法，對於各級公務員任用資格之規定，法文未始不詳明，但各機關人員進退，出於長官的喜怒的毛病仍不能免。近年來，事務官隨長官進退的風氣雖已略減，但登庸人

才，仍多失之公平。至於公務員考績方法，亦未能切實實施，未能完全做到陞黜有序的地步。而貪污之風，爲我國政治上歷來最壞的傳習，迄今尙未完全肅清，使監察院的彈劾權，尙未臻於極致。這些都是吏治改進上最切要的問題，須待今後政府加緊的努力。

當前吏治的革新，首要在由人治進於法治。「人治」，「法治」的爭訟，是我國歷來政治理論糾纏未決的問題。其實要使政治走上軌道，非勵行法治不可。我們以爲法治與人治是相互而相成的。要改善政治的制度，需治法；要增強政治的效能，需治人。中國數千年來的政治理想，主張「人治」的勢力，總比主張「法治」的勢力來得大。儒家論政，開口閉口皆非薄申韓，斥法治爲「慘酷寡恩」，人治思想雖在春秋戰國以至秦政統一時代，曾經一度受過法治思想的極度打擊，但自漢武帝選賢良文學之士，董仲舒賢良對策後，人治思想又復抬頭，而法治思想因以中衰。直至今日，重人治而輕法治的傾向，仍然存在。因之，在人事登庸上，仍是以行政首長之意旨爲從違。近年以來政府在人事行政上，已稍具法治規模，則政府今後政治建設主要的任務，在充分提倡守法，行法，其責任既在文武官吏。所以一切人員的進退，應撇開人事，專以法律爲準繩。登庸人才要以法，政府人員之昇遷黜降，也要以法，要養成守法的習慣，然後人事行政制度才能堅實的樹立起來。現代民主國家，儘管政府一再改組，而行政絕不受絲毫影響，就因爲文官制度有了法律保障的原故。在吏治制度很完善的國家，行政機關任用的人，都經過公開考試，選真才而錄用，所以公務員所取得的資格，是合法的資格。至於我國實行考試制度已經有了十餘年的歷史，現任和在職的官吏，並不是一體經過考試手續的。我們今後應切實實行「依法取用」的考選制度，然後始能達到「人盡其才」「才盡其用」的目的。

其次，公務人員任期的保障與待遇平允，爲增進行政效率的必要條件。近年以來國民政府所頒布的公務人員的保障辦法。可謂已經有了相當的規定，但事實上公務員的進退，大多由於長官的喜怒，法令上的保障，無異等於空文。在現行人事行政制度之下，事務官務須專業化，職業化，政府所定保障公務員的法令規章，務須嚴格執行，使事務官均能安心服務，不存「五日京兆」之心。本來事務官任期之保障。爲增加辦事效率之先決

問題。英美各國對於事務官之任期均有保障。事務官經正式任用後，無過不得免職，即有過失，亦須經法定手續，不得逕由主管長官任意撤免。國民政府曾於民國十七年、二十年、二十三年、以至二十九年先後通令，明白規定事務官不隨任務官進退，其甄別合格者不得免職，法令雖有保障公務員的明令，但政府迄未澈底實施。所以制定公務員保障法規，實為切要。至於公務員待遇，應求平允，不僅可以安定其生活，使之保持清廉，亦以振奮其服務的精神。增加行政效率，所以在厘訂俸給的時候，必須合乎兩種最重要的標準：一須能維持其生活，二須依職務之繁簡難易。我們應持此兩大標準，以衡量一般公務員的待遇問題。現行文官系統分特、簡、薦、委四級，薪俸最高者數百元，最低者數十元，其間差距甚大，近年來政府改善公務員的待遇，迭經明定辦法，惟須使俸額最低級的待遇，能夠維持生活，而且職位任務有難易，責任有輕重，俸給之分配，尤須以此為標準。

關於考試方面，應以考試院為推行人事行政之總機關，應充實其職權，健全其機構。過去考試制度的缺點。主要的是考試與任用，未能配合。考試院雖有公務員之任命的否認權（考試院組織法第十五條），但因政治上人事上之種種原因，迄未實行。現在全國公務員的總數，當在七十萬人左右，而隔年一次舉行高等考試及每年一次各省市舉行普通考試，這兩種錄取者僅在百人左右，即此少數錄取人員，分發各機關之後，亦少有盡力供職的機會。至銜俸考績、獎卹、懲撤諸事，各機關或自為政，或延不舉行，尤視考試法規為弁髦，此於政治效能之推進與吏治之清明，阻礙殊大。今後應使考試任用，銜俸、考績、獎卹、懲撤各權，統屬之於考試院，嚴格推行人事管理，不可稍事假借。以前考試院因各省未設分機關之故，致所有普通考試，檢定考試，以及各省公務員之銜敘，悉委諸各省市政府辦理，而各省市政府因其本身的職務，亦少有認真推行者，甚且藉詞需要不著，或經費浩大，而多方延宕，致普通考試多推行不力。而在銜敘方面，以省政府當局負銜敘該管公務員之任，合任用與審查者於一身，尤難有公平的结果。所以各地方的考試與銜敘事項，應由考試院別立機關，以專責成，而完成考銜行政的整個系統。

除上述人事行政各項事權之改進外，對於監察院之強化問題，亦值得我們討論的，現制監察院的權力，監察機構也不統一。現有的監察委員人數有限，若與全國官吏的數目比較起來，不知少幾千萬倍。以這有限的耳目來考察無限的官吏，事實上自難收效。而且監察院僅管彈劾，不司審判，以致關於彈劾案件，常易拖延不決。今後應於現制之缺點，大加改進，力求彈劾與懲戒權，兩相聯繫，以糾正彈劾案拖延不決的弊端。監察院既負有監督全國各院部會各地方政府的人事行政責任，又必須對於中國的吏制有通盤考查的計劃。要整頓中國的冗員及貪污政治，監察院應有整個考察或管理人事行政的新機關。目前的監察機構必須加強，然後對全盤考察吏治的計劃，始能收到預期的效果。

最後，要實行人事行政的新制度，以導政治於清明，對於現行政治機構的調整，亦為必要。我們要求建立一現代國家，關於政府的職務，應有科學的處理，現行政治機構，多性質重複或機宜相同，以致各機關職掌，很多混雜不明，對於行政效率滯阻很多。所以澄清政治，必須劃清各機關的職掌，為合理而切實調整。對於性質重雜之駢枝機關，或戰事影響不能工作的機關，宜於裁併，以求行政單位的減少而權責分明。至近來年所盛行的兼差之風，尤為減低行政效率。這種風氣盛行，行政效率，自無從增進。作者以為兼差之風不澈底取締任何人事行政制度都無從建立。

## 二 澄清吏治與懲治貪污

貪污是吏治澄清的大障礙，貪官污吏是國家人民的蠹虫，非加以懲治，政治決難走上軌道，我國吏治上關於貪污舞弊的事，真是「史不絕書」，貪污之風，由來已久，清嘉慶時陶澍奏稱吏治八弊，備言貪污舞弊之惡况，此八弊即是：（一）勒接交代，（二）多攤捐款，（三）預備賞號，（四）添辦供給；（五）壓荐幕友，友，（六）濫送長隨，（七）委員需索，（八）提省羈留。今日之所謂「貪污」，據「懲治貪污暫行條例」之規定，凡是軍人，公務員，或辦理公益事務的人員，有下述甲種或乙種貪污行為各項規定之一者，均為貪污，

不論其貪污行爲既遂，未遂，預備或陰謀。(一)甲種貪污行爲：(1)剋扣軍餉，(2)建築軍工或購辦軍用品從中舞弊；(3)盜賣軍用品，(4)藉勢或藉端勒索勒強佔或強募財物；(5)以軍用舟車，航空機，馬匹，獸，裝運違禁或漏稅物品，(9)意在圖利，擾亂金融，或違背法令，收募稅捐公債及擅提或截留公款。(二)乙種貪污行爲(1)除了軍餉以外，剋扣職物應行發給之物，(2)除了建築軍工或購辦軍需品以外，對於主管或監督之事務，直接或間接圖利，(3)盜賣，或侵佔竊取公有財物，或社會公益團體的財物，(4)收募捐項，徵用土地，民佚，財物，從中舞弊。此外在違法濫職罪中關於公務員要求賄賂，期約賄賂，或接受賄賂，都是十足的貪污行爲。我們相信政治建設要做到清明的境地，唯一的條件，必須建立廉潔的紀綱，使貪污的痕跡，無存留的餘地。國民政府成立以來，自始以建設廉潔政府爲旨歸三令五申，均以剷除政治積弊，增進政府效能爲主要的目標。二十五年三月十日之政府通令，至爲明確，原令對貪污行爲，更有顯明的指出即：(一)侵吞公款，(二)侵佔公務，(三)濫用公物，(四)虛糜公款，(五)偽造報銷，(六)買賣物品及經手銀錢，收受回扣，(七)浮報物價，(八)兼職兼薪或津貼，(九)乾薪，(十)以公款生息歸入私囊，及其他陋規等項。這十項貪污行爲是各級官吏所常犯的。各機關掌管庶務會計的人員，關於通令所指的第一項到第七項，多是司空見慣的事實，抗戰建國綱領第十六條規定：「嚴懲貪官污吏，並沒收其財產，」在現行各種特別刑事法令中，如「違反兵役法治罪暫行條例」，「軍事徵用法」，「防空法」，「禁煙治罪暫行條例」，「禁毒治罪暫行條例」，等均有依其性質而嚴懲貪污的明文。所以我們以爲懲治貪污必須嚴格的遵守法紀，不尙空文。比如前述行政院二十五年三月之通令發出後，各級政府機關，都以求發現貪污情事呈報，但實際上果真弊絕風清，仍是疑題。作者以爲貪污之懲治，應切實從調查與檢舉，彈劾等工作入手，尤須增強監察院的職權。抗戰期間關於貪污的檢舉，國民政府曾於二十六年十二月七日公佈施行的「非常時期監察委員分赴各省市工作準則」等法規的規定，則監察委員和監察使對於貪官污吏可以爲權宜機應置，不必再循平時的舊軌。

近年政府對於貪污懲治的辦法，可謂已有相當的規定，但成效並不多見，而貪污之事仍時有所聞，其中大

半由於官場的積習未除，其弊有可得而言者：第一，政治的風尚不良，這雖是由未已久，但今日的政治中仍存有不少的過去遺毒。誠知洪北江所說：「以模稜為曉事，以獻媚為良圖，以鑽營為進身之階，以苟且為服官之計，由此道者，無不各得其所欲而去，以是衣鉢相承牽結而不可解」。今日各級政府官吏中。有不少犯有模稜，軟弱，或退縮的毛病，而鑽營苟且更成牢結不可解的官更習氣。今日官吏中雖有敬事盡職之人，欲從私生活的齊飭來建樹風範，終以政治風尚的低靡，無由表現，懷志不伸，可勝浩嘆，而敷衍、頹廢、苟且、偷惰之習，則依然成風，致使士風無由振作，權利之心盛，而貪污之事更層出不窮。第二、是官官相衛，相見成風，今日政治的大病，在大家互相隱惡，互相護衛，不以為怪，誠如范文正公所謂：「吏有姦而不敢發，民有豪猾而不敢制」。比如二十五年行政院通令各級政府檢舉貪污而全國各級機關的呈報，都說全無貪污情事，豈真無貪污，是大家互相護衛而不發，這種官官相衛之除，貪污永遠不能絕跡。第三、官吏私生活的浮華，亦為貪污的大原因。宋何文定公說：「准儉足以養廉，蓋費廣則用窘盼盼然每懷不足，則所守必不固」。這就是說，貪污多由於奢侈的原因。近兩年來都市人民安於佚樂，而官吏更豪華成習。政府雖力戒奢侈，提倡新生活，而官吏多陽奉陰違，尤其大吏之奢華在抗戰時期亦不稍減，所以奢侈貪污遂互有因果關係。第四、各機關用人行政遂仍未能遵循人事行政的正軌，各機關的長官，仍保有其特權，以致任用私人彙緣依附種種劣跡，遂為導引貪污之原。

以上所舉貪污的原因，僅就其大而顯者言之，至各種暗中花樣，筆難罄述。作者以為今日政治建設首要要在政治必須達到有效的清明性，從根本上肅清貪污，而其首要的工作，建立政治清明的風尚，作為澄清吏治，根絕貪污的中心力量，我們覺得貪污雖是歷來官吏的陋習，但相沿日久，根深蒂固，要求祛除，非以集團的力量，來建樹清明的政治風尚不可。我國歷來士為最重。每一個時代必有一個時代風尚，而由士所造成，政治便是這種士風對於公共事務所表現的姿態。清明政治，是源於優良的士風而優良之士，又是由於多數修己篤行，砥礪廉隅的有名或無名士的風所培成，這種士風往往為改良一個時代的政治之基本動力。今日我國政治風尚低靡，清明的政治風尚，未曾養成，且距理想的境域還遠，而奢靡營利的惡習，尚未斂跡，所以貪污未能與政治



絕緣。今上應使從政的人，知道自重自持，修飭行檢，樹立風規，蔚或一時清明的政治風尚，用民間的輿論力量，來檢舉貪污。在外國人民與政府機關都有檢舉貪官污吏的勇氣，因之法律有嚴格制裁的力量。中國情形因官官相衛，使民衆不敢告發，社會輿論失其力量，雖貪污的事實極其普遍但很難公開發現，以致一般人視貪污爲當然。而敬事盡職的人，反被視爲迂闊，這樣的政治風氣，如何能使貪污剷除。所以政府不應專從具文上着手，而應尊敬以廉隅自矢的人。尤其對於舉發貪官污吏的事，應准盡量公開揭發喚起輿論的制裁，以振作政治清明的風尚，過去監察院發覺貪污事件，不能充分發表事實，以致未能引起社會輿論的制裁。作者以爲凡是監察委員，關於懲治貪污的案件，應於監察院以充分發表之權。因爲懲治貪污不僅賴監察的彈劾，尤靠公衆輿論的制裁。我們應該把貪污的案件，公開給社會，任人批評。被彈劾者果真羞影無慚，則案情自有大白之日；若真有其事，亦是給社會以一種警戒。

其次關於懲治貪污案件之法的規定。據懲治貪污暫行條例所定犯有各種貪污行爲任何一種時，依其貪污行爲之爲既遂，未遂，預備或陰謀，處罰稍有不同。可分全刑與從刑兩種來說：在主刑方面（1）犯甲種貪污行爲而既遂此處死刑，無期徒刑，或十年以上有期徒刑（懲治貪污暫行條例第二條）如僅未遂狀態，依其未遂之爲障礙未遂，中止未遂，或不能犯，而處罰稍有出入；障礙未遂，和既遂的處罰一樣，或得減輕處罰；中止未遂或不能犯，當然應該減輕或免除其刑（懲治貪污暫行條例第四條刑法第二十六條第二十七條）預備或陰謀犯處二年以上七年以下有期徒刑（懲治貪污暫行條例第五條前段）。、2）犯乙種貪污行爲而既遂者，處無期徒刑或五年以上有期徒刑（懲治貪污暫行條例第三條）如僅未遂狀態，依其未遂之爲障礙未遂中止或不能犯而處罰亦不同，障礙未遂和既遂犯的處罰一樣，也得減輕處罰；中止未遂和不能犯，當然應該減輕或免除其刑（懲治貪污暫行條例第四條，刑法第二十六條，第二十七條）預備或陰謀犯處一年以上有期徒刑（懲治貪污暫行條例第五條後段）。從刑方面，犯貪污罪者無論甲種貪污行爲或乙種貪污行爲，爲所得之贓款贓物，除屬於公有者應追繳外，應依其情形分別予以沒收或發還受害人。贓款贓物之全部或一部無法追繳或不能沒收時，追繳其價

類經追繳而無力繳納，沒收其財產抵償，但其財產價值不及應追繳之價額時，應酌留其家屬必需之生活費（懲治貪污暫行條例第六條）至褫奪公權自應依照刑法第三十七條爲之。關於貪污的審判，據懲治貪污條例之規定貪污案件，一律歸軍法審判。凡犯懲治貪污暫行條例各罪者由有軍法職權的機關審判，此項所謂軍法職權的機關，除軍法機關以外，其他非正式軍法機關，祇須有軍法職權者，例如縣長兼理軍法案件的縣政府，也包括在內，凡貪污案件所以一律歸軍法審判者，是在程序上可凡迅速結案，以免有司法審判的延緩，這是政府想以嚴刑峻法根絕貪污的用意之所在。

此外在政治方面除獎勵廉潔之外，更須於公務員的俸給方面，力加調整，使公務員俸給之所得，可以維持其生活。昔宋太祖有言：「吏員猥雜，難以求治，俸祿鮮薄，難以清廉，與其冗員而重費，不若省官而益俸」。這話很切要。今日要根絕貪污，必須俸祿可以養廉，而士公務員的救濟、保障、擢升，都須切實做到。近年來在抗戰期間政府在艱巨的環境中，一再改善公務員的生活，公務員也當然要體諒政府的用心，然而仍有不少的公務機關人員，急功近利欺瞞長官，專以粉飾敷衍，應付功令。作者以爲此後對於此類不肖的公務人員，祇有切實執行懲治貪污暫行條例，不再使此項條例成爲具文，必須合政治清明的風尚與嚴刑峻法懲治，然後貪污始有與政治絕緣之一日。

### 三 行政效率增進的方法

吏治改進之兩大途徑：一爲懲治貪污，以求吏治之澄清，一爲行政效率的講求，尤有關於政治建設之推進。近代政府職能增加，政治的重心，已由「政」而轉移到「治」。政府中所處理的問題已經不是權力所運用，而是效能的增加。以前所注意的是政府活動的動機與趨勢，現在所注意的是政府活動的成績與結果。尤其是戰時的政府，主要的特徵，就在效率的增進，近年以來我國各方面都注重討論行政效率問題，一般人的意見，都注意到公務員的考核，實際上公務員的考績，祇能說提度行政效率的方法之一種，却不會把握着這個

問題的核心。我國行政效率之所以沒有顯著的發展，其中原因很多、第一是中國官吏勤敏廉潔的政風，未曾使一向以「無爲」爲做官的作風加以改變，中國政治自漢以來，歷朝治政，總帶黃老之術的趨向。誠如晉荀勗所謂省官不如省事，省事不如清心。顧炎武且稱爲探源之論，此種「無爲而治」的政風迄今未改，大家抱定，「多一事不如少一事」的宗旨，以是官吏大半是「閑」「悶」。如稍爲有心做事積極的人，必爲長官所不喜。曾國藩從前在「應詔陳言疏」中所描述的清秀官吏毛病說：「京官之辦事通病有二：曰敷衍。曰顧愒。退縮者，同官互推，不肯任怨，動輒請旨，不肯任咎也。瑣屑者，利析鏽不顧大體，察及秋毫，不見與新是也。敷衍者裝點門面，但計目前，剝骨補瘡，不問明日是也。顧愒者，外表完全，而中已潰爛，事糞粉飾，而語無歸宿是也。有此四者，習俗相沿，但求苟安無過，將來一有艱巨，國家必有乏才之患」。然而今日一般官吏辦事，又還不是與此相類，而敷衍與苟安，尤爲今日公務員的風尚。此種壞的風氣不除，如何能談行政效率。第二，是政府機構近年更迭頻繁，當更迭之際，往往不甚注意其職掌。已有其他既成的機關管轄，往往職務重復，推行不易，甚有其他機構在戰時無事可做，空空的擺在一旁，而在另一方面又有許多機關，於原機關之外，又產生許多新組織，因之機關日漸膨脹，而職掌更多重復，對於行政效率之推進，更多阻礙，在人的方面，因爲兼差盛行，一個人的才具有限，而且要受時間與精力的限制，職重事繁，結果一事不能辦好而政務反因之停滯。今日之兼差風氣實於國家政務的推進有害而無一利。第三，關於公務員之考績事項，在上章我已略述其梗概，但近十年來各機關長官對於考績的進行，仍不十分認真。鼎多對於低級公務員課督較嚴，對於高級或中級人員則較鬆懈，我們認爲這是不公平的。低級公務員以生活所迫，雖無可如何，但事事祇有敷衍，而高級和中級人員而反放鬆自恣，此種現象，在後方各機關中比比皆是。如此延續下去，各機關的考績將成具文，行政效率自無從談起。

所以今天不談行政效率則已，要談行政效率，首先在革除政治上無爲而治的敷衍苟安的壞風氣，國家在生死存亡的決鬥之時，我們前方將士，浴血抗戰，而後方公務機關的人員，毫無積極振作的風氣，這不僅是一個政務推進的問題，而且是國家興衰存亡所關，我們萬不可以忽視。我們以爲黃老之術在中國傳統的政治心理上

是一劑太毒藥，我們今日裏求建立現代國家，這種與時代潮流相違反的思想，應加剷除而積極從事近代政務的科學管理。今日的政府的職務更其擴大。以前國家的功能僅爲對外禦侮和對內維持秩序之時，政府每日所應做的事務，是非常簡單而易舉；但在今日，政府不僅在任何環境任何時期內要替人民解除國家最大的危難，而且因社會事業的日益增長，政府又須求滿足人民生活上的最大的需要。所以今日政府的官吏，在行政上的技術方面，尙需建築在科學的基礎之上，我們今日的公務員，對於行政事業的處理，全賴專門技術與科學智識，而政務的推行，又全在科學精神。自工業革命以來，科學管理運動風行一時，因工商業之經營上所獲得的成績與效率，遂愾現代政治家，引用於行政事務方面，於是乃有人事行政管理的技術產生。近年來此項運動已漸被採用於我國政府各方面，但成效不著，其根本的原因，就在中國官吏缺乏振作做事的精神。今當國家推行總動員運動之時，希望各機關應切實振作，不可仍保持苟安敷衍舊習。否則，不獨行政效率無由推進，而且政治不能修明。

中央現在注意推行行政三聯制，這於行政效率的增進，是很必要的。同時爲強化戰時行政機構，又設立中央設計局及黨政工作考核委員會兩機關，意義在發揮戰時政治效能。中央設計局爲政府最高設計機關，主持全國政府經濟建設之設計與審核；後者則重在黨政機關工作、經費、人事之考核。兩機關保持密切之聯繫，以糾正設計，執行，考核分立之弊端，而樹立行政三聯制的基礎。此兩機關係屬新創，爲近年來加強中央機構最大的收穫。惟現時政府機構，不僅工作需要加強，且須加以調整。政府各部門的工作，宜力避重復與衝突，尤要在確定每一機構的職掌，充實各級官吏的職權使其避免重復或衝突，必如此而後始能繩之以考核。抗戰軍興以後，中央爲發揮戰時政府行政效率起見，曾爲種種機構的調整，其主要的原則，不外：（一）裁併性質重復或機宜相同的駢枝機關，或受戰事影響，不能工作的機關，以求行政單位的減少及經濟的掙節。（二）在劃清行政與軍事機關的權限，並釐訂隸屬之系統。迭次調整之程度，雖屬最低限度的性質，但調整頗合理，爲全國輿論所稱頌。但政治機構的改革，爲國家大事，非僅技術補苴所能奏效，必須有一種劃然的體制，確定每一個機關的職掌，使各類公務員有一定的事務可做，然後繩之以考核，若職掌不清，根本無事可做，則考核自無從做

起。所以在調整政府機構的時候，同時并須注重到工作的調整與計劃。

所謂行政三聯制，就是指設計、執行、與考核三種機能而言。設計在今日計劃政治盛行的時代，極為重要。過去我國行政長官，雖有時也有一年或數年的施政計劃，但大都為官樣文章，不一定能見之實行；在三聯制度之下的設計工作是與執行考核相聯繫的。現在政府已規定一種三年計劃大綱，則各機關的首長，就必須根據三年計劃大綱所定政府工作的範圍與方針，在其所統屬的機關範圍之內，就其職能所屬，擬定整個的計劃；然後依照這種計劃去執行，并考核其執行的效果。所以三聯制下的計劃，是能執行的計劃，有充實內容的行政計劃，不是一種官樣文章。但在這裏作者希望中央在設計機構方面力求統一，現存的各種設計機關應一律加以改造。或撤銷，以期收統一的設計之效，其次執行，是屬於行政機關的責任，在三聯制之下，要達成任務，必須按着設計的方案，腳踏實地去推行。但執行制度與組織上必須有適當之改革，使之合理化。所以今日我國行政機構之改造，應以增進行政效率為主要條件，而其原則不外：（一）各機關的執掌應明白規定，以免發生人事的牽掣與摩擦。如近年來經濟部，農林部，及社會部，三機關的職掌，頗多衝突，其職掌亦少有明白之劃分，權責不專，行政效能，大受影響。（二）凡性質及種類相同的事務，應完全集中於一個機關單位，凡性質種類不相同的事務，須分配於若干行政機關單位，以免重複與衝突。（三）凡無多作用的聯技機關，應予以裁撤或合併，凡腐敗無能的人員應加以淘汰，而在物與財方面應加以節省，（四）對於原有機構應力求充實，尤當培養與督促舊人員，使能担当新責任，並須考選新的人員以增加工作的能力。最後關於考核方面應與設計機關取得聯繫，以使洞悉設計方案的內容，並須熟悉黨務、政治、軍事進行的動態，便綜覈名實，去考驗各項執行機關工作的成果，切實實施獨立的與綜合的考核。現時戰時行政三聯制，已逐漸成為具體化，希望今後戰時行政效率，可以迅速增進，而歷來政治上的一些不良積習也可剷除，則政治建設的至高理想，更可完滿實現。

此  
页  
空  
白

## 第四編 經濟建設途徑

### 第十章 經濟建設的理論基礎

#### 一、近代各國經濟思想之新動向

近時世界經濟思潮之蛻變雖呈日新月異之觀，但其主要的歸趨乃在應付經濟的困難。近十餘年來，各國在備戰時期中所有的經濟措施與政策，率趨向於計劃經濟與統制經濟之一途。蘇聯所推行的「計劃經濟」(Planwirtschaft)，是在世界經濟思潮中，投下的一塊千鈞巨石，給予世界各國的經濟現勢，以一種重大的刺激與影響。我們可以說，今日世界經濟的現勢，雖可以分爲非計劃經濟與計劃經濟兩大潮流，但其影響所及，大都偏重於計劃的統制經濟政策。

法西斯的統制經濟是受了蘇聯的計劃經濟的影響，而近年來美國產業復甦的經濟運動，也未始不是這種經濟政策的反映。蘇聯所行的計劃經濟，是一種全體的統一的管理經濟，即一切經濟的權能，都是置於中央集權的統一機關之下；其預定計劃，在使社會全體組成員，都能享其平等的物質幸福。因此蘇聯的經濟學者都認爲非計劃經濟的私有資本制度，其生產及分配全爲個人利益及天然經濟力所左右，實不如計劃的社會經濟制度的優良。所以社會主義的計劃經濟政策，即在使生產的基本因素及通盤計劃集中於國家之手，足以避免傳統的商業循環及私有資本制度中所常有的經濟衰落及停滯的現象。同時蘇聯的經濟制度在生產方面亦別開生面，另尋社會主義的生產方法，以增加生產的效率並設置繁複的統制機關，以監視計劃的實施。蘇聯爲要實現其社會主義的理想，非推行計劃經濟制度，不足以控制整個社會的經濟生活，以爲實現社會主義的生產手段。法西斯意大利的經濟統制與蘇聯的計劃經濟有幾地方是不同的。意大利的國民經濟活動，是以勞資雙方的組合爲基礎，而

組成階級協調的組織，即所謂「組合經濟」(Gemeinwirtschaft)，所以意大利的統制經濟政策是與以否定資產階級為基礎及無產階級獨裁為方法的蘇聯經濟政策不相同的。我們若把蘇聯的經濟政策稱之為社會主義的「經濟統制」，則意大利的經濟政策可以稱之為國民主義，乃至國家資本主義的「經濟統制」。二者的不同，是由於二國民國民經濟生活的背景不同及二國政治的思想不同；但二者的形態，却是有相通之點的。意大利國民經濟的活動是以組合的活動為基礎的。所以意大利經濟統制機關的組合組織，是拿「新提凱」(Sincato)，雇主及被雇者所構成之職業的組合為細胞的。因之意大利的經濟政策一方面以組合經濟為國民生活的基本，防止資本家與勞動者之間的衝突，而努力於生產力的增加，他方面又以政府強大的意志，對全部國民的經濟生活，加以干涉，並綜合的加以統制，放棄了自由放任的原則，而代之以保護干涉的體制。可是在一九三五年以前，即意、阿戰事爆發聯盟國實施經濟制裁以前，所謂意大利的統制經濟，祇不過做到了保護與干涉產業的地步。但自一九三五年以後，意大利的經濟組織就完全是戰時經濟處置了的。德國方面在前數年即已推行國防經濟的政策，將經濟編入戰爭準備之內，舉凡國民經濟的修正，原料的補充，各種貯藏品的保存，戰時人力的動員，均認為屬於經濟動員的範圍，因之對於自由移轉商品分配，價格及工資的形成等，俱受國家權力的干涉。德國此種統制經濟的目的雖在戰爭的準備，但其方法頗受蘇聯計劃經濟之影響。蘇、意、德三國所行的經濟政策，其主要之點，在以其同志志為基礎，施行經濟的綜合統制，企求糾正過去個人主義的放任經濟之弊端。本來近代經濟機構的思想背景，是個人主義，在原則上是依據自由放任的規律而運營其經濟生活，對於社會成員的經濟活動，不負何等責任。其結果是：因個人的與階級的利害衝突而發生軋轢，引起了社會與經濟的不安。因之經濟統制的思想流行，企圖改革個人主義的經濟政策，而以國家權力為主動，對於生產與消費，以及一切部門的經濟活動，施行總括的經濟統制。

但是此種經濟潮流之新動向，並不限於上述的幾個獨裁政治的國家，英、美等民主國家的經濟政策，亦有改弦更張之勢。英國對其資本主義經濟機構的危機，已感到深切的感覺到，對於如何挽救與彌補這個危機，近十



年以來，一般經濟學者已有不少的主張。比如霍勃孫(J. A. Hobson)就認為英國的現在經濟生活不振的根本原因，是對於經濟生活缺乏意識的統制。依據他的意見，現代的經濟是以個人的追求私利為背景，而決定物價的高低，因之經濟所得與財產分配，在社會中便不平等，並且使生產與消費之間得不到調和，結果是發生了失業，貧窮與浪費。柯爾(G. D. H. Cole)則在其所著「今後十年間英國的社會與經濟政策」及「英國工商業之過去與未來」兩書中，於詳細說明現在資本主義經濟機構的缺點，及英國產業之頹廢以外，力言要打開今日已走到窮途的經濟生活，必須實行總括的「經濟制度」，並提出了具體的方案。政府方面雖未明白地接收他們的主張，但實際上有許多經濟部門早已採取了統制的政策。在美國方面，羅斯福總統的新政(New Deal)目的在於經濟的復興。他施行工業，農業，及金融的統制政策，以圖補救生產過剩，失業人數加多，及金融機關停頓的種種病象，而消除了經濟恐慌。他的政策是：在工業方面，採取同業的公共約束，施行統制的手段，在農業方面，則由農業調整機構，施行棉業，烟業等生產事業的限制，從農業貿易方面把供給減少，求需要增多；更於金融方面施行新貨幣政策。所以在今日的世界中，無論資本主義的英美，共產主義的蘇俄，或法西斯主義的德意，在施行統制經濟代替自由競爭這一點上，是相同的。目下各國為應付戰時的經濟需要更不得不傾向於計劃的統制經濟政策。

## 二 民生主義經濟理論的特質

三民主義是以民生主義為中心；而民生主義經濟政策之理論，其肇始遠在一九〇五年，其完成亦在二十年前。我們衡以今日經濟思潮之新動向，仍相吻合，此無他，實由於 總理的先知先覺，能洞悉中國與世界經濟的危機，而對症下藥。民生主義經濟政策雖與今日各國所行的計劃統制經濟政策，若合符節，但自有其特殊之點：第一是民生主義的經濟政策，在其理論的基礎上，自始即在避免資本主義的自由經濟的流弊。資本主義的弊害 總理很早就看出來的了。 總理曾經在民生主義的講演中說：『在私人資本制度之下，種種生產方

法，都是向一個目標來進行，這種目標是什麼呢？就是賺錢……專以賺錢為目標，民生問題不能解決……如果實行民生主義，便要把生產的目標，不在賺錢，要在給養人民……所以民生主義和資本主義根本上不同的地方，就是資本主義以賺錢為目標。本來資本主義的生產，是沒有什麼社會的統制與計劃的；生產者各依其信心的最能獲得利潤而且最能打擊競爭對手的計算而經營其生產，因之他們的生產便呈現一種無政府的状态，僅靠自由競爭的作用，以調和供給與需要，而行貨物的交易。至於生產與消費之一致，在資本主義經濟組織之下，絕對是不可能的事；民生主義的經濟政策，在實現生產與消費融和發展的經濟原則，這個原則裏面至少有三個重要的條件：（一）是生產量要和消費量相融和。總工會拿糧食生產作例子說：『我們要達到這個目的，便要把每年有餘的糧食，都儲蓄起來，不但是今年的糧食很足，就是明年後年的糧食都要很足，等到二年之後的糧食充足，才可以運到外國出賣。這是說明生產量必與消費量相等，並且進一步說明預防明年後年的生產量之不足，不能讓將來的消費量相等，所以有餘糧的理由。（二）是生產技術與消費技術要有相等的進化。自工業革命以後，生產的技術，一天一天的進步，而消費的技術則停滯不進。所以一方面要用國家大資本，從事大規模的生產，他方面又須顧到民生根本問題中的消費，要使人民不但有生產品，可供消費，還要有發展人民消費的技術，使大家知道運用什麼最經濟的方法，可以得到那些所需要的物品，所以同時必須講消費合作。（三）是生產和消費的融洽，要借重於分配方法。歐美經濟學者，多專講生產，而不講分配。他們不講分配的原故，是因為他們不講消費，這是歐美各工業國的病根之所在。所以 總理說：『我們要完全解決民生問題，不但是要解決生產的問題，就是分配問題，也要同時注意的』。

第二是民生主義的經濟政策，自始即是一種計劃經濟。總理在第一次歐戰甫告結束之後，即有計劃經濟實施方案之偉大的創製，這就是 總理集數十年研究，所手訂的「實業計劃」一書（即物質建設計劃），而可視為世界倡行計劃經濟的嚆矢。總理發布「實業計劃」在一九一九年十月。其時，蘇聯尚在軍事共產主義經濟時期；即列寧所手擬的而為蘇聯所公認為「五年計劃」先驅的「電氣化綱領」，(Electrification Program)

亦後於實業計劃一年（一九二〇年）由此更可見總理之先知先覺，而足以說明民生主義的經濟政策之以計劃經濟與統制經濟爲骨幹，已先於世界任何國家。總理這種物質建設計劃是依照民生主義經濟政策的方向，而以全國的人口、土地，及生產消費的能力作標準，製成物質建設的總規劃。總理這種物質建設的目的，在滿足人民的衣、食、住、行四種生活需要而企圖建設一個由國家計劃，組織，管理的重要生產機關，實現「人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流」的理想。所以民生主義的計劃經濟，就是以這種「物質建設計劃」爲具體的方針。現在計劃經濟與統制經濟雖已成了風行一時的經濟制度，但因各國的國際環境和國內的狀況不同，故其統制的程度和內容亦各異。我國經濟環境與蘇聯、美、意、德各國不同。各國無論是何種計劃經濟也好，或統制經濟也好，都在實行自給、自足、和自衛的政策。蘇聯對於本國不需要的貨品，可以用命令絕對嚴禁進口；其他各國亦莫不對於不需要的貨物，以加重稅率的辦法減少其入口。至於我們中國，則近百年來門戶洞開，等於貿易自由，所以今後的經濟政策，宜根據三民主義的原則，對於國外的貨品，尤須限制其輸入。所以民生主義的計劃經濟政策之實施，應分兩路進行，即個人企業。在第一期發展實業進行中，（一）應以個人企業爲主，由國家盡力保護私人的企業，求發展本國的資本，以謀對抗外來資本的勢力。（二）國家經營。在第二期中就應進一步把一切產業收爲國營，以求發達，國家資本，使生產事爲大規模的進行。

### 三 民生主義之兩大原則

三民主義的經濟建設是根據兩個重要原則：一是平均地權，一是節制資本。總理說：「國民黨對於民生主義，定了兩個辦法，第一個是平均地權，第二個是節制資本，只要照這兩個辦法，便可以解決中國的民生問題」。所以民生主義的精神，就在採取平均地權與節制資本兩種具體的辦法，用和平的漸進的手段，以解決我國的民生問題。一方面平均地權，防止私人對於土地的壟斷，企圖漸進於土地國有的狀態；他方面節制資本，以漸進於私有財產制度的消滅。由此可知三民主義經濟政策的運用，便是以民生主義兩大原則爲基礎的。本來

土地是自然存在的東西，有一定的限度，決不能爲少數人所獨占私有，用以居奇獲利，當爲社會所公有；並且土地是一切資本的基礎，土地分配若待其平，則人民貧富不至懸絕，否則地權若不平均，則分配不公，必爲大資本家所兼併壟斷，釀成社會革命的慘劇；要免除這種慘劇，只有把地價增加之值，歸於社會，這樣才不致使人民貧富懸殊。總理在社會主義演講中，解釋十分透徹。總理說：『土地價值之增加，咸知受進化之影響。試問社會之進化，果彼地主之力乎？若非地主之力，則隨社會之進化而增加之地價，應歸社會公有，庶合於社會經濟之真理，倘不收爲社會公用，而歸土地私有，則將來地主必爲大資本家，三十年後又將釀成歐洲革命流血之慘劇，故今日之主張社會主義，實爲子孫造樂計也』。此外總理於民國十二年對北大政治考察團的談話，關於平均地權的原理，更可加以具體的說明。總理說：『地權怎樣才會平均呢？土地是我們人民的天然惠物（Natural Gift），無論何人，都應當有一份享受的權利，不能由一人或少數人獨占壟斷的，社會上的經濟不平等，大半由於土地「土地私有」——狹義的財產私有——而來。因爲其他貨物漲價，尙有相當的勞力的原因，或變其性質，或變其形狀，或變其位置，無論農工商，他的貨物加價，均非偶然而生的。至土地之漲價，毫無勞力的原因在其中。只是偶然的運氣罷了。例如都市中的房地、鐵路、馬路旁的地方，完全因人口集中和交通便利的原故，驟然增高地價，有土地房產的人，自然是坐視其利，不勞而獲的。如廣州長堤地方有二十七萬一畝地的地方；上海大馬路黃浦灘也有十多萬兩一畝的地方，將來發達，像這飛騰的地價，豈知不於民生有百害而無一利嗎？』在總理這短短的談話中，已經把平均地權必要的理由，闡明盡致的了。可是平均地權實是行使三民主義經濟政策最要的前提，也是調劑社會經濟，防止貧富懸殊的必要方略。所以平均地權的目的，在以上土地還之社會，使人各得均其權利。歐美各國學者對於土地有具體的主張的，要算美國學者亨利喬治（Henry George）的單稅制，他這種制度是經濟改良的一種計劃。依他的意見，認定土地是與空氣一樣，享有同一的權利。現在社會貧富懸隔，所以這樣利害的是由於土地私有制；因此必須廢除土地私有制，實行土地單稅法。所以土地單稅法，就是把一切租稅完全廢除，而單存地稅，逐漸增加其稅率，以至和地租全部相等。

這樣地租就全部爲國家所有，地稅如果不超地租的全部以上，便不能奪取地主因土地改變應得的利益，因而就不能影響於土地之改良。於是當歸個人的（如地主改良土地）歸於個人，當歸社會的（如自然生出的價值）歸於社會。從此地丁頓增，卽以之償付國家經費全部，還有餘裕。而地稅以外的租稅，都可以不要。國民的負擔便能免除，因而實業可以振興，社會的幸福也可以增進。這是單稅法的大概。

總理的平均地權，雖有時不免受單稅制的影響，但有些地方未能盡同。總理是取單稅法的特長而去其缺點，創爲有系統的平均地權論。本來單稅制的主旨，重在一個單 (Single) 字，而總理則主張還收別的租稅，因爲單稅不足以供全國的政費，並且地稅過重，仍不免有害於貧民。比如所得及遺產各稅不能轉嫁者，及爲保護本國產業發達的各種關稅，仍有徵收的必要，總理於一九二二年六月對西人 John Brailsford 的一段談話，很可以看出總理與單稅制不同的地方。總理說：「我現仍信，地價稅原理，我與正統單稅制不同的，就是仍注重其他租稅以增加國家收入。現在國家情形太複雜，所以單稅制原理，狹義的應用，已不能實行，並不是不公平，我所贊同的計劃，卽徵收現在地價稅，並宣言將來土地上的不勞增益，當屬於國家，我許地主自行估價，但國家有隨時依原估價目收買的權利」。

至於平均地權的實施方法，可以分爲規定地價及徵收地價的兩種。今試將總理關於施行具體的辦法，分述如左：

(1) 按地價抽稅法——就是按担稅者能力的大小，而定稅額的多寡，如納稅者適如其量，沒有畸重畸輕的弊病，這是很合租稅正確及公平的原則。這種法則的內容。總理在社會主義講演中，說得很是詳細。總理說：「我國今日而言社會主義，主張土地公有，則規定地價及徵收地價稅之二法實爲社會主義之政策，卽調查地主所有之土地，使定其價，自由呈報國家按其地價徵收地價什一之稅。地主報價欲昂，則納稅不得不重。納稅欲輕，則報價不得不賤。兩者相權，遂不得不出於平。國家據其地價一一載在戶籍，所報之價，卽爲規定之價。此後地價之增加，成爲公家所有，私人不得享其利，地主雖欲壟斷，亦無詞可藉」。此外總理又在英

文本中國之第二步 (China's Next Step) 中說：『尙有一點，我們須十分注意，即當新政府已成立，所有一切地契，必須更改，這是革命後所不能免的。倘若我們想實行社會革命，而得最大的效果，則當稍變地契的形式。我國地契，素以面積多少計，其中祇分上中下三等而已。但將來地契稅，須以地價之高下而定，不能定於面積之多少。且地價比率和中下三級的比例，相差很遠。南京地價和上海堤岸的地價，我雖未詳細知悉，倘若想評論兩地之價值，而用舊法，必不能得公平的結果。地價稅依地價而定者，則必甚爲妥當。地價高則納稅多，地價低則納稅少。地價高之地，常在繁盛商場，地主必富有，故可負重稅而不爲苛，地價低的常在鄉間，遠隔商埠，地多爲窮民所有，他們所負之稅宜輕』。

(2) 定地價稅法——平均地權實在以後，增加的地價，即社會所有。由國家制度定地價法，徵收地價所得。都市所在和鐵路運河所經過，經濟上有重大價值的地方，則由國家依議土地徵收法收歸國有或地方公有，其他土地係以原始地價及賤價購得者，即由國家重新測量估價，以昭平允。總理關於這層解釋詳盡。總理說：『我們底民生主義，是有辦法的，其辦法爲何？即一定地價』，按關於地價一層，前英國辦此事有定地價的衙門，又有不服所定地價的控訴衙，此爲英國規定地價大體辦法，中國可以不必倣行。中國怕與訟怕到衙門，倘定一地價而要兩度到衙門，必覺得不堪其擾，這大家不願意的。兄弟的辦法，極簡單而又極公平，即令人民自由報價，政府則律以兩種條件。其一按所報的地價照值百抽一而收稅，其二則照價收買，此可使他們不敢隱瞞公家，不致以多報寡，或以寡報多，其法至善。何以不敢以多報寡？譬如人民將自己所有之地報價後，公家就隨時可以照價收買其地，想講稅的，反要受報價的虧損。彼以少報多者，以爲其計甚得。設公家不收買，則又須照其所報之價納稅，報價多納稅亦重，以希冀收買而少報多一方面，可以勿慮。但是報少價的雖可減輕稅銀，但果公家照價收買其地，彼必虧本，此希冀減稅而以多報少一方面，可以勿慮。所以那些地主想來想去，報多報少，皆有危險，結果不如報一折中的實價爲愈。如此辦法公家不甚費力，可以坐收稅銀，而在地主方面，亦甚有利，法之至善，無愈於此』。平均地權的具體辦法，又在本黨政綱第十四項中，有專條規

定：『由國家規定土地法，土地使用法，土地徵收法及地價稅法，私人所有土地，由地主估價呈報政府，國家就徵收稅，並於必要時，得依報價收買並徵收之』。這樣的辦法可以使土地增價的利益，不致歸地主不勞而得。國家可以利用這宗款項，做普及教育，擴充交通，改良市政，增進人民幸福等經費，這便是社會發達的利益，還之於社會，人民不致再受房租地租的苛索及因地價高而直接漸加重負擔，使土地的權利，為國民平均享受。

其次，節制資本有兩大要義：一是節制私人資本，使地主不勞而得的利益，不歸私人，而歸公家。使掠奪的機會減少，資本主義的遺毒，不致發見於我國。二是以國家自為大資本家，用集產的方法，把一切交通機關，基本工業，以及原動力的供給，大規模的生產，視能力之所能及，都由國家經營，給國民經濟以至深至大的刺激，使民業可蓬勃興起。本來近代資本主義的成立，是由於工業革命之後，實業集中，在私有財產的原則上面，少數有產階級的人，一方面負責設計組織管理的全責；他方面又操分配的全權，而其結果則享受最大限度的報酬，一切實業的運用，又都在自由競爭與工銀制度兩個原則之下，種種社會病態，都由此發生出來，所謂民治民有民享的政治原則，只能適用於極少數的有產階級。因之，由經濟生活上的不平等，而引起政治上不平等的現象。我國因幅員很大，交通不便，一切富源，尙未開闢；加以生產技術幼稚，所以日久停滯於手工農業的經濟狀況之下，還沒有很大的資本主義發生，祇不過受帝國主義經濟的壓迫，阻礙我民族一切生產事業的發展。所以我們今日一方面應竭力遏止資本主義的成長；同時尤必以國家的力量，經營一切生產事業，所以總理說：『資本問題，是今天世界上最大的問題，也是最難解決的問題，凡是資本發達的國家，業已沒有辦法。中國幸而資本尙未發達，我們應該未雨綢繆，趕緊設法，免得再蹈覆轍。對於這個問題的解決，兄弟主張借用外資從事生利的事業，像開闢市場興辦工廠，建築鐵路，修治運河，開發礦產。那些大生利的事業，都歸公有，把各種新事業的利益，都歸之公家』。

節制資本的方法，既是節制私人資本與發達國家資本兩種。所謂節制私人資本，就是限制私人資本操縱國

民的生計，而防止資本主義的流毒。因為資本的增加，即是社會財富的增加，若如果使這種增加的財富，操縱於私人之手，則社會反受其害。所以私人資本的發達，可以破壞大多數人的福利。所以 總理說：『外國因為大資本是歸私人所有，便受資本的害，大多數人民都是很痛苦』。又說：『今日共和告成，措施自由，產業勃興，蓋可預卜；然不可不防一種流弊，則資本將從此以出是也。故一面以圖國家富強。一面當防資本家壟斷之流弊』。由此可知節制私人資本就是先是預防的方法。

總理認定現在外國所通行的『所得稅』制度，是節制私人資本的一種好辦法。這種所得稅是直接稅。用累進率，多徵資本家的所得稅與遺產稅。使資本愈多的，納稅愈多，到後來大資本全化為公有，私人不致於再壟斷社會經濟，而資本主義的罪惡，便可以完全消滅。不過單是收所得稅還是不能解決民生問題。所以 總理又主張獨占事業（Monopoly）公有，可以防止資本家的壟斷、專橫、剝削、腐敗等弊害，獨占事業私營，在美國更為顯然。據美國依利教授說：『獨占事業之公有，於自由發達亦有裨益……私立之大公司甚至有攻擊大學以箝制經濟學及政治學之口者，前曾有煤氣公司之職員，威嚇某大學經濟學教授，關於煤氣問題，猶繼續運動不已，則將遞奪其教授之位置』私人獨占事業之公司，竟有能力干涉他人的言論自由，思想自由，可見其勢力之兇橫。美國獨占事業所有者妨害政治及人民的地方，尤不勝枚舉。他們利用財富，極力避免政府的干涉，或親入政界，或賄買議員，政界中許多腐敗的現象，大都由獨占事業者的橫暴所造成。他們既有政界的勢力，要想把所有的獨占事業，一概收回是做不到的，除非經過社會革命。 總理能看到這層，先事預防，訂為成文的政綱，實應時事的要求。

但是民生主義單從節制私人資本，還是消極的方法；尤須在極積方面，發達國家的資本，所以 總理說：『要解決民生問題，一定要發達資本，振興實業。這種實業，如果不用國家的力量來經營，任由中國私人，或者外國人來經營，將來的結果，也不過是私人的資本發達，也要生出大富階級的不平均。中國本來沒有大資本家，如果由國家管理資本，發達資本所得的利益，歸人民大家所有。照這樣的辦法，和資本家不相衝突是很容



易做到的』。這是「總理指示我們關於發達資本的途徑。但是發達國家資本，主要的是振興實業。總理對於這層，也有很具體的辦法。總理說：『要解決民生問題，一定要發達資本，振興實業。振興實業的方法很多：第一是交通事業，像鐵路、運河，都要興大規模的建築。第二是礦產，中國礦產極豐富，貨藏於地，實在可惜，一定要開關的。第三是工業，中國的工業非趕快振興不可。中國工人雖多，但沒有機器，不能和外國競爭，全國所用的貨物，都是靠外國製造輸運而來，所以利權總是外溢，我們要挽回這種利權，便要趕快用國家的力量，來振興工業，用機器來生產，全國工人都有工作，到全國工人都有工做，都能夠用機器生產，那便是很大的新財源』。

## 第十一章 經濟建設政策的實際

### 一 當前我國經濟政策的認識

近代各國經濟政策之產生，各因謀解決其自國的經濟問題而起。各國的經濟狀態既不相同，所以各國的經濟政策，也未能一致。自抗戰以來中央經濟政策，始終採取漸進的統制主義，這是完全適合於總理民生主義的經濟政策。民生主義經濟政策最重大之特徵有二：一、推行計劃經濟，企求生產與消費之策籌並顧，使二經常保持平衡；二、實施統計經濟，以產業國營爲主要的原則。近十年以來，因世界經濟衰落，經濟制度的不健全，而人力物力消耗過甚，乃有「經濟設計」的應運而生，企求以統籌全局的合理方法，調節經濟。所以蘇聯的設計制度與五年計劃，最爲世人所稱道。蘇聯大部分的經濟生活，實依照政府所擬定的全國發展計劃逐步推進。照此計劃國家各部門的經濟；無論工商，銀行，內外貿易等均受國家的控制。所以蘇聯經濟設計的要義與經濟生活各基礎部門所受國家統制的程度，直成一正比例。所以蘇聯除了極少數的私營農場以外，差不多全部的經濟活動，都是由國家經營，而從生產到消費止，也全是由國家計劃委員會事先計劃，德國方面，在四年計劃之下，最重要的生產與消耗部門，也都是由政府統制，其計劃的範圍雖不蘇自羅的廣，但較之其他任何國家的計劃，都要擴大。我國情形雖除了少數的幾個國營企業以外，差不多全部的經濟活動，都是由私人經營。抗戰以來政府對於國營實業的努力，雖極趨積極，但僅限於國防的急需，有統籌或統制的必要者，而於民營事業，政府復加以協助。所以今日我國的經濟設計的範圍，不在操縱全部的經濟活動，而在以政治的力量，加強全國經濟建設的發展，使主要的經濟活動，能向國防經濟方面邁進。總理當年所手訂的物價建設計劃，實爲國防建設的經濟基礎，也就是依照民生主義的方面，把全國的人口，土地及生產，消費的能力作標準，製成物

實建設的總計劃。總理這種動員建設當最大目的，就在滿足人民食、衣、住、行四個生活要求的前提條件，而企圖建設，由國家計劃、組織、管理的重要機關。近年以來政府積極推行經濟設計的制度，所遲疑不決的問題，是今後經濟建設的途徑，究竟以民生爲前提呢？還是以國防爲前提？或是民生與國防同時並進。根據總理遺教，民生主義經濟的目的，就在「人民的生活社會的生存，國民的生計，羣衆的生命」，這就是說：民生主義的經濟政策是以全國國民的生活、生存、生計和生命爲對象，而求爲適當解決。因此民生主義的經濟，是以全部的國民，整個的社會，全體的國民，一般的羣衆爲其範圍，而以他們的牛活、生存、生計和生命爲國家經濟政策發動的原動力。所以在我國今日的經濟政策應是民生經濟與國防經濟並重。我們今日的經濟計劃，應根據民生與國防的需要，以達到自衛自足的目的，從輕工業的起點，順序計劃及於重工業，在實施方面，則更以重工業先於輕工業。這一個產業發達的程序問題，是值得我們研討的，也是民生主義的計劃經濟中心論點之所在。

本來目前要發展產業，當先以我國經濟狀況爲基本。我國歷來國民經濟生活之完成，大都限於一地方或一區域。這就說：自生產以至消費，都是限於一地方的經濟區域以內。所以我國國民生計狀況，依然徘徊於手工工業與機械工業互爲推移之過渡的時代。交通便利的地方，已經進化到新式生產技術時代，而交通蔽塞的地方，又大半仍停滯於農業手工業時代，甚至有保持原始狀態的。自抗戰以來，我國沿海各地新式工業類多遭摧毀，但近年來民間工廠受政府的協助，大多遷來西南各省，因此誘發了西南產業的發展，各地方局部經濟上的獨立，已不能保持，而原始的農業生產方式，亦須加以改造。所以目前要發展產業，首先要以生產技術問題爲核心，中國以農立國，以自然條件而論，至產業發展的程序中，當然農業是居於重要的地位，但是今日我們所需要的農業，已不是從前的農業單純而在生產，而是要把農業機械化，現代化，造成現代擴大再生產，才能適應今日的需要。換言之：要使貧而弱的中國達成自給自衛的目的，必須農工並重，不可偏廢，而尤須農業工業化（Industrialization of Agriculture）這就是說：把工業化爲機械化的生產方法適用到農業的

營。美國的富強，由於農業與工業共同發展，固然是我們的好榜樣，而蘇聯的農業在短期內就可以工業化，更是增加我們的勇氣，總理在當年所訂的實業計劃中，依照產業進化的階段，對於實業的發展，分爲兩個時期：第一時期爲產業革命時期，第二時期爲產業革命時期，第一個時期是發展實業的預備時期，第二個時期，始爲發展實業的完成時期。所謂產業革命(Industrial Revolution)就是卡爾斯比爾德(Charlton Beard)所謂：『指過去約一百五十年之間，由於那根本變化了生活資源的一切生產和分配方法，革新了社會的一切經濟機能的發明發見所引起的變革說的』。自從最初英國發生產業革命以後，世界各國都先後發生產業革命。這種產業革命最大的特徵，就是手工工業生產逐漸崩潰，大規模的機器生產，逐漸發達。但是我國的產業狀況，既不如美國而奮力技術更是落後，就是蘇聯因人口過密，耕地過少，農業可以在短期內勉強實行工業化。我國則因地廣人稀，全國人口大多數是農民，其次便是手工業者。在短期內如果實行機械化，必須增加國民生產的能力，使我固有的小規模生產，由國家經營擴大爲大規模的生產，加大工廠吸收工人的能量，使因生產機械化而失業的農民及手工業者轉變成爲機械的勞動者。固然生產機械化的結果：一方面因增加效能，減少工作的人數，更容易增加手工業的失業者。比如新式機器紡織廠，用一百工人；而舊式紡織廠，就要遣散幾千人。又如一所大鋼鐵廠的成立，可以使幾萬鐵匠改行，但在他方面機械又可以增加用人的機會，非用機械不能開發的礦山，因爲了機械，開礦的人才能得到職業礦山一開又發生搬運與製造的必要。間接可以吸收多量的工人。若是在偏僻區域因交通的不便，荒地不能開墾，礦產不能開，工廠也無從設立。就是一塊富饒的地方，也不能給人以作事的機會；等到火車一通，諸事舉辦，這都是因爲有了機械，可以添加用人的機會。所以因機械而增加勞力效能，由效能加大而擠出來的剩餘勞動力，復因勞動機會的增加，而得到工作時，則失業的數目，可以逐漸減低。因此我們以爲在機械方法，未能盡量用於農業的時候，必須以工業的機械化爲前提。

至於發展工業，必須以取得民族的獨立爲首要條件，所以當前的經濟建設，應以國防爲中心。既以國防建設爲前提，又必須積極建設重工業，國民要集中力量，早日奠定重工業的基礎。因爲重工業，是一切製造工業

之母，爲加強國防力量，並推進工業化，改善人民的生活，惟有發展重工業才是根本的辦法。但在推行重工業的時候，在在需要鉅額的資本，所以必須以實行總理所主張的發達國家資本爲入手。在抗戰建國的今日，政府除積極擴充并培養國家資本外，對於總理產業國營的原則，亦當逐漸實施。近年以來對於產業國營，政府的政策是相當積極，其主旨，據經濟部翁部長的說明：『重在推動與領導全國的人力財力，在一定的方針下，去努力開發內地。在這種統率之下，實在努力的當然須靠各界的勇往直前，盡瘁心力。這樣共同努力之中，政府機關也擔任一部經濟事業，其用意乃是爲國造產，而非與民爭利』。至年來政府舉辦的事業都以下列的原則爲範圍：（一）國防的急需應當特別經營的，（二）有統籌或統制之必要的，（三）規模宏大，設備艱巨，非尋常財力所能舉辦的，（四）爲國防民生所亟需而盈虧無甚把握的，（五）爲民營工業供給動力或燃料的。政府所辦的事業既以上述的範圍爲限，當然祇能限於最必要的幾種，但在如此政策之下，如何決定建設的各種企業中那幾種應當由國家經營，那幾種應當由人民經營，具體的決定，當然要有通盤的計劃。所以過去關於國營實業的政策，並不十分明確。首先我們應認識經濟時代，今日的時代，是抗戰建國最緊要的時代，凡一切經濟建設，應以國防爲中心。總理民生主義的經濟政策，與實業計劃，當前正是加緊實行的好機會，我們以前祇須要求人民食衣的均足，並不注意國防，但到了今天，遭受敵人侵略，有淪爲奴隸的危險，所以我們應當人人節衣縮食，努力求國家生產的發展，惟有將一切的人力財力，集中於國家，由國家依照遠大的目標，整個的計劃，與一貫的政策，加速建設，限期完成。因此作者以爲前年中全會所通過的「確立戰時經濟體系」的決議案最應爲我們所稱頌。基本綱領十項所列不僅爲切合當前抗戰建國的實際需要；而且實施總理民生主義的經濟政策，其要點如下，第一、確立戰時經濟體系的方針，與軍事第一與經濟國防爲基本信念。第二、決定統一步驟，限定最短期間充實並調整各級經濟機構。第三、經濟機構，均依軍事部勒與科學管理，統一指揮，分層負責，以達成軍令式之迅速切實化。第三、對於人民經濟活動，從生產過程以迄最後消費，應作有體系之計劃統制，並逐漸加強，使能全盤控制，以配合軍事的應用。第四、對於金融、貿易、運輸、生產等關鍵事業，

以擴大國營，聯合民營，加強聯繫等手段，使成整個經濟抗戰集體。第五、對於人民生活最低需要，由政府統籌，平定物價，並以公營合作方式分配之。同時發動民衆厲行節約，并逐漸養成集體生活之習慣。凡此要點所列舉者實爲目前所急切之要圖，且深合民生主義經濟政策的原理。民生主義的國防經濟政策，首先就在主張以國家的力量，直接管理生產，並以產業國營爲原則。總理以爲要發展我國產業當由政府總其成，庶足以補爲「有生氣的經濟政策」。所以在 總理的著述中，一再強調中國欲發展實業，必須用國家的力量，直接管理及經營實業，把一切大規模的產業，移爲國家所有，並盡力謀生產力的發展，更以發展所得的利益，作爲公共之用，這樣可以免除私人壟斷的弊害。其次，民生主義經濟政策的特徵，不僅在實業的國營，而且要企圖生產與消費的兼籌並顧，使兩者保持平衡。因此政府對於生產與消費之間應加以有計劃的調節與合理的統制。所以在目前要加強國防經濟的力量，一個統籌全局的經濟計劃是十分必要的。最近八中全會所通過的戰時三年建設計劃大綱，其重心在經濟。這一個大綱是企求在最近三年以內調整後方人民經濟生活，迅速補充前方的需要，這可以說是根據民生主義的經濟政策，製成了初步的國防經濟建設方案。至如何使這大綱的要點，根據現階段的情況，造成各種實際的實施方案，則有待關係各方的精密的設計。

## 二 經濟建設中之私有資本問題

近代各國經濟制度，關於私有資本的政策，各有不同，在蘇聯的計劃經濟總體之下，任何小企業都不脫離體面而存在，所以一切資本，都是國家的，私有資本已失其存在。反之，法西斯國家所行的經濟統制，則承認有財產，和個人經濟活動之存在；他們所行的生產統制，也並不把生產手段，收歸國有，我們民生主義的計劃經濟採取節制資本的辦法。本來近代資本主義的成立，是由於工業革命之後，實業在私有財產制度之下自然發展的結果。少數有產階級一方面負設計，組織及管理的全責，另一方面又操分配的全權，故能享受最大限度的報酬；而一切費用又都受自由競爭與工銀制度兩個原則的支配，種種社會病態，都由此發生出來。中國因幅員廣

大，交通阻滯，一切富源尙未開闢，加以生產幼稚，久停滯於手工工業與農業的經濟狀況之下，所以我國今日實行計劃經濟既不能如蘇聯盡收私有資本用之於國家要辦的事業，也不能像美、德、意諸國就原的部門，僅僅加以重行劃分，乃以是「發展」和「節制」資本爲其基礎。具體言之，節制資本之真義，不是在節制資本的本身，因爲資本是生產要素之一，生產力與資本數量成爲正比例；換言之，資本越充足，生產力越雄厚；生產雄厚，則人生所需的物質就可以隨着增加，而人類的幸福，也因之增進。所以節制資本不是在節制資本本身的增加與充足，而是節制資本的私有，用以緩和並消滅資本私有的弊害。因此民生主義的節制資本之精義，有消極與積極兩種：在消極方面節制私人資本，當施行統制經濟，在積極方面發展國家資本，實施計劃經濟。就前者說來，設法公平分配，使地不勞而得的利益，不歸私人，而歸公家，則掠奪的機曾減少，而資本主義的遺毒，不致發現於我國。就後者來說：是以國家自爲大資本家，用集產的方法，把一切交通機關，基本工業，以及原動力的供給，大規模的生產，都由國家經營，使產業在計劃經濟之下，可以蓬勃興起。這是民生主義節制資本的政策之偉大的作用。

但是發展國家資本，比節制私人資本更爲重要。因爲我國素患貧，欲救此弊，首先在積極的發展國家資本，來從生產的增加，而其主要方策，則在產業國營，產業國營的利益有二：第一、生產的主要目的，既在滿足國人的需要，產業國營，便能按市場需要之程度，而爲相應的適當的生產，免除私人經濟之種種無謂的消耗。第二、以社會的經濟，還諸社會，這就是說：以產業的利潤歸國家公有，用爲建設及增進人民幸福的事業，可以矯正分配不均的趨勢，並可以減殺大資本家利用財富，阻礙政治及文化的改進。本來近代各國自產革命以來，資本主義勃興，一切生產機關，悉歸社會中最少數的人以掌握，大多數的人生活苦況，愈趨愈下，所以產業國營就可以矯正這種分配不均的弊害。

本黨產業國營是以一切生產機關歸國家所有爲根本條件，而以一切產業歸國家經營爲基本原則。本黨目前要把一切產業，悉收爲國營，在財政上既有所不能，事實上更有所不可，而且我國目前產業界幼稚不堪，若不

先從發展國家資本入手，更難實現產業國營的理想。所以目前發達國家資本，以為實行產業國營的前提。

在本黨的宣言及黨綱中，關於產業國營，更有下列的規定：「凡本國人及外國人之企業，或有獨占之性質，或規模過大。為私人之力所不能辦者，如銀行、鐵路、航路之屬，由國家經營管理之，使私人資本制不能操縱國計民生，此則節資本之要旨也。」宣言——「建設之首要在民生，故對於人民之衣食住行四大需要，政府當與人民協力共謀農業之發展，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計劃之各式房舍，以樂民居；修治鐵路運河，以利民行」。——總綱之二。

「企業之有獨占的性質者及私人所不能舉辦者為鐵路，航路等，當由國家經營之。」——政綱之十五。

上述各條中第一項是宣言中說明產業國營之宏旨；第二項包括「民衣」「民食」「民居」「民行」四大類，幾乎把產業全部，都置於國家「協力」經營之下。第三項特別注意有獨占性質之企業，這就可以免除私人獨占企業之弊害。

### 三 今後農業建設的政策

民生的主義的農業政策，主要的在改善農業生產。建國大綱第二條即規定：「建設之首要在民生，故對於全國人民之衣食住行四大需要，政府當與人民，協力共謀農業之發展，以足民食。」——總理以發展農業為建設之首務，這是因為農業的發展與國富的增加，產業的發達，都有很重要的關係。因為農業是國富的基礎，為國家根本之事業，就農業財產之價值而論，所有土地房屋牲畜農具及機械的價值，比礦產品漁產品鐵路銀行港灣以及其他商品之價值獨多，我國十八省之財富僅就土地與牲畜兩項合計之，已佔財富總數百分之八十以上，可見我國農業位置之重要。我國農業雖不能算如何發達，但有數千年的歷史，數萬萬的農民已經是有了一點基礎，若是我們竭力以求農的發展，企圖與世界各國的農業相角逐，同時謀與各國的工業變換利益，發達我國一切的生產業，使我國農民問題得到根本上的解決。所以發達我國農業是解決我國農民問題的基本原則，總



理在民生主義的演講中，對於這一基本的原則，有詳細的說明，我們若綜合 總理對於農業發展的主張，則知 總理是有一定行程計劃的。要發達我國舊有的農業，非從根本上改良農業的生產不可。因為我們要發達農業的目的，是在使能率加增，生產量加增，以為發達一切生產事業的張本。所以 總理農業發展計劃的中心點，就在利用科學的方法，以謀我農業之改良。總理在物質建設第五計劃中說：『中國十八省之土地，現無以養四萬萬人。如將廢地耕種，且將已耕之地依近世及科學方法改良，則此同面積之土地，可使其出產更多，故儘有發達之餘地』。而民生主義的演講中， 總理更規定增加農業生產的方法為七種，第一種即為機械問題。總理以為：『中國幾千年來耕田是人工，沒有用過機器。如果用機器來耕田，生產上至少可以多加一倍，費用減輕十倍或百倍。向來用人工生產，可以養四萬萬人，若是機器生產，便可養八萬萬人。所以我們對於糧食生產的方法。若用機器來代人工，則中國現在有許多荒地不能耕種，因地勢太高，沒有水灌溉，用機器抽水，把低地的水抽到高地田，高地有水灌溉，便可以開闢來耕種，已開闢的地田，因為沒有旱災，更可以加多生產，那些向來不能耕種的荒地，既是都能够耕種，糧食的生產自然大大增加了。』機器可以增加產業的效率，在 總理這簡單的說明裏面，已經很明瞭。我國農民耕種全用人力，以致生產非常遲緩。若與各大農業國比較，相差很遠。世界農民效率最大的是美國，美國因應用新式機器的結果，美國農民一人的生產力。可以當德國農民兩人半，當意國人民六人半，至於當我國農民十餘人，這是利用機器的效果。而且在他方面農民的生產業力加大，則所獲的農產物也自必加多，而農民的生活，也必很豐裕，使破滅已久的我國農村經濟，得以恢復舊觀，這是很顯然的。

在民生主義講演中， 總理所規定的加增農業生產的方法，除機器問題之外，還有肥料問題，換種問題，除害問題，製造問題，運送問題及防災問題。這些問題對於增加農業生產都有很重大的關係。比如肥料問題。我國向來所用肥料，都是人與動物的糞料，和各種腐壞的植物，沒有用過化學肥料的。近年來化學肥料輸入雖漸多，但大都為國外輸入，（如智利硝產於智利之類）。成本既高，賣價亦貴，普通人民自用不起，而且長此依

賴外人原料之接濟，農業尤難維持，所以總理認定：『要增加農業生產，便要用肥料，要用肥料，我們便要研究科學，用化學的方法來製造肥料，製造肥料的原料，中國到處都有。』總理復由製造肥料又歸結到應用機器上去。就是說：『對於農業生產，要能改良人工，利用機器，更用電力來製造肥料，農業生產自然可以增加。』至於換種，除物害，也是總理認為重要的。所謂換種的方法，就是在一塊地方，今年種這種植物。明年改種別種植物，或者同是一樣的植物，在今年是種廣東的種子，明年種湖南的種子，後年便種四川的種子。這種交換方法的好處，就是土壤可以交換休息，生產便可以增加。總理主張除物害，是『要用國家的大力量，做效美國的辦法，來消除虫害，然後全國農業的災害，才可以減少，全國的生產才可以增加』。此外還有製造問題，運送問題及防天災問題，總理都主張用新式科學的方法來改良，尤其運送與天災，對於農業的影響很大。現在我國最大的困難問題，是運輸。因為運輸不便，我國產物不能互相調劑，而反乞憐於外國糧食之人口，這種損失是很大的。所以總理對於這種問題，非常注意。總理以為『要解決運輸糧食的問題，第一是運河，第二是鐵路，第三是車路，第四是挑夫，要把這四個方法做到圓滿的解決，我們四萬萬人才有很便宜的飯吃』。這當然是不錯的。近年以來我國天災流行，差不多各省都有。總理對於防天災一層更有很周到的方略。總理以為我國近年來水災與旱災之加多，是由於沒有科學的設備，所以主張『防止水災與旱災的根本方法，都是要造森林，要造全國大規模的森林。至於水旱兩災的治標方法，都是要用機器抽水，和建築高堤深河道，這種治標與治本兩個方法。能夠完全做到，水旱天災可以免，那麼糧食之生產便不致有損失之患了。』

我們由上述總理七種關係增加農業生產方法，可知發達農業是總理認為最急切的工作。但在他方面的總理的農業政策是採保護主義的。總理以為我國農業不發達的原因有：一是農業無進步；二是受外國經濟的壓迫。總理為救濟第一個原因起見，所以主張改良農業，增加生產。而第二原因的救濟。總理是主張農業的保護政策。本來我國農業產物之衰減，大部分的原因，是受外國的壓迫。總理說：『我曾說外國用經濟勢力來壓迫中國，每年掠奪中國的利權，現在有十二萬萬元，就是中國因為受外國經濟的壓迫，每年要損失十二

萬萬元。中國把十二萬萬元，是用甚麼方法貢獻到外國呢？是不是把這十二萬萬元的金錢運送到外國去呢？這十二萬萬元的損失，不是完全用金錢，有一部分是糧食。中國糧食供給本國已經不足，爲什麼還有糧食運送到外國呢？就是由於受外國經濟的壓迫，因爲受了外國經濟的壓迫，沒有金錢送到外國，所以寧可以自己餓死。還要把糧食送到外國去呢？」

我們讀了總理這一段話，真覺十分寒心，外力的經濟侵略，既掠奪了我們的糧食，而於農民的副產物，如絲、茶、大豆等又都被外來的貨物，奪去了銷路。所以在這種危險狀況之下，我們爲圖我國民族的生存與農業的發展起見，當勵行保護關稅的政策，近代各先進國家咸認農產品的關稅政策，是獨立國家經濟上最重要的問題，所以謂保護關稅，是以保護本國的農工業爲目的，而着重於保存及發展國內之富源，各國所行之關稅政策，就是採用「保護稅法」，這種保護稅法的作用，總理在民生主義的演講中，解釋至爲明瞭。總理說：「至於歐美平等的獨立國家，彼此的關稅，都是自由，都沒有條約的束縛，各國政府都有可以自由加稅。這種加稅的變更，是看本國和外國的經濟狀態來定稅率的高下。如果外國有很多貨物運進來，侵奪本國的貨物，馬上可以加極重的稅來限制外國貨，就是保護本國國貨，這種稅法，就叫着「保護稅法」。譬如中國有貨運到日本，日本對於中國貨物，最少也要抽值百分之三十的稅，他們本國的貨物，便不抽稅。所以日本貨物原來成本是一百元的，因爲不納稅仍是一百元。日本貨物如果賣一百二十元，便有二十元的利。中國貨運到日本去，若賣了一百二十元，便喪失十元的血本，由此日本便可以抵制中國貨。可以保本護國貨。這種保護本國貨的發達，抵制外國貨物的進口，是各國相同的經濟政策」。

我們由總理這種詳明的解說，可知保護關稅實爲近代國家最主要的農業政策。美國爲世界最大的農業國，近年以來特別趨重於保護關稅政策。一九二一年五月美國國會通過之「緊急法案」(Emergency act)，與一九二二年九月美國總統批准之「孚德尼法案」(Fordney act)，均含有保護關稅的意味。在此兩種法案中，美國政府很嚴厲的規定，加重農產物的進口稅，以保護本國的農業。譬如在緊急法案中，規定輸入的麥，

每石課進口稅美金三角五分，牛羊課百分之三十從價稅，向類牛油牛奶番薯油每噸課稅二分，生棉每磅二分，羊毛之未洗者一角五分，洗淨羊毛三角，揩刷潔淨之羊毛四角，又加重棉織物及毛織物之稅率，以質抵補；而孚德尼法案並將美國全部稅制，概行修改，應稅物品，加增甚多，共分一千六百九十類，課稅之物既多，稅率尤重。自此種保護關稅法案實行後，除少數製造所不可少的原料以外，其他貨物之輸入，將完全停止。說到英國向來是以自由貿易關於世界。但自歐戰以後，英國政府所頒稅法，亦皆趨重於保護政策。如此一九二一年英國所頒佈的「恢復原狀案」(Reparations Recovery Act)及「保護實業案」(Safe Guarding of Industries Act)兩種法案，保護色彩，更為濃厚。據恢復原狀案所規定，德國貨物之輸入英國者，財政部得命稅務司按估計之物價，徵收從價稅，以百分之十為限。又保護實業案共分二段，第一段保護本國重要的實業，第二段則阻止他國在英暢銷貨物。除飲料食物及由各屬地輸入之物外，其他進口貨物，苟在英出售之價，低於英國所製同樣貨物之價，應由商部交檢查會(Committee of Inquiry)調查，苟證明確實，並經下議院表決同意後，即命稅務司除徵收普通進口稅外，加課三分之一從價稅，惟此項輸入之低價貨物，必在英國可以完全製造，且在英製造，所費不至過多，然後加重關稅。這樣可以看出英國保護關稅政策之一斑。至於法國自一八九二年起，採用保護關稅政策，規定最高稅率與最低稅率兩種。至一九一〇年始行修改，擴張最高稅率與最低稅率相差之範圍，並將稅率概行加重。歐戰發生以後，稅率尚無多大變更。直到一九一九年六月，徵收附加稅之從價稅。因為戰後物價奇昂，從量稅之收入，不及從價稅收入之多，特採用此制。以符戰前保護關稅之制度。且因市場的變遷與物價之難於估算，所以又增加漲價加稅的制度(System of Coefficient Increase)，此種制度就是在物價漲時，加重關稅的稅率。其加重關稅的範圍，最初係由百分之一，一加至百分之三，等到奢侈品輸入之禁止取銷以後，奢侈品之稅率可以加至百分之七，一〇應稅物品除動物菜蔬相礦而外，其餘輸入之物，一律適用此次稅法增價加稅之制，而法國保護關稅之用意，可謂至周且詳了。

綜上所述，各國採取保護關稅政策的原因，大半在保護本國的農工業，以抵制他國的競爭。因為保護關稅

的重心點，在於加重輸入品的稅額，增重其負擔，使輸入之物可以減少，本國農工業得以振興。所以各國的關稅政策大抵對於進口稅加重，出口稅減輕，所以是帶有保護本國農工業生產物的意思。至於我國的稅則却全以此相反。我國進口稅向來不問爲競爭品，奢侈品，或需要品，一律以從價百分之五爲根據。而我國出口的貨物，反到處滿到重稅，我國向例農業品，除米麥高粱蕎麥等禁止出口外，其他皆稅出口稅；並且農業貨物之運輸，又要徵收厘金，逢關徵拒，遇卡完厘，以致增加農民的負擔，阻礙農產品的移轉自由，層層剝削，任意橫徵，農民痛苦不堪。而在進口貨方面，重要的農產物或原料，反徵稅極微。因之外國農業之輸入額反爲加多我國向來是以農業爲立國的基本，現在不但我國的原料品不能充分輸出，反每年猶須輸入二三成左右，這完全是受過去關稅不能自主的影響。所以總理在民生主義的演講中，更沉痛的說：「外國拿條約來束縛海關厘金，海關和厘金對於外國貨不能隨便加稅，對於中國土貨可以任意加稅，好像廣東的海關，不是中國管理，是外國人管理。我們對於外國貨物，便不能自由加稅。中國貨物經過海關，都由外國人任意抽稅，通過各關卡，更要拿許多次數厘金。外國貨物拿過一次稅之後，便通行無阻，這就是中外貨物的稅率不平均。」

因此總理主張「從政治上來着手，打破一切不平等條約，收回外人管理的海關，我們才可以自由加稅實行保護政策」。現在我國與英美各國訂給平等互惠之新約，過去一切不平等條約完全取消。今後我國關稅自主，可以從容的企圖農業的發展了。

## 第十二章 物質建設的重要途徑

### 一 經濟建設的物質基礎

本黨的使命，是以建設三民主義的新中國爲目的。但是三民主義的經濟建設，又必有其物質的基礎。因爲物質的條件，不能完備，任何政治制度，都無由產生。我國數十年以來，受列強經濟的侵略，產業落後，人民生活，憔悴不堪，人民的基本要件，所謂衣、食、住、行四樣，絲毫不能得到滿足。終日徬徨於生活艱難的苦況之下，救死不遑，又能爲衣食以外之營求，所以目前民生問題，若不能得到適當的解決，則所謂民族的獨立，既不能得到保障；而民權的發展，也不能順利進行，但是民生問題的解決，必須以物質爲基礎。我國目前民生問題最大的癥結。根本在人民的生活，不能得到相當的物質底滿足，我國的產業既是幼稚不堪，所生產的貨物，自然不敷國民的分配，因之大多數的人民，幾乎連最低劣的物質需要，都不能得到滿足，這是很普遍的事實。物質原爲人類生存的根本，若是物質的慾望，不能得到一定程度的滿足，自然不能顧及到精神上的文物制度。所以三民主義的建設，應以解決民生問題爲前提；而民生問題的解決，又須以物質建設爲基礎。

本來一個國家的貧富，常取決於環境與人力的兩種條件，所謂環境就是指土質、礦產、森林、氣候、及地勢等而言；所謂人力，就是人民利用其環境的能力，這兩種條件是互相爲用的。若是在環境方面僅有膏腴的土地，豐富的礦產，叢盛的森林，適宜的氣候與優良的地勢；而在人力方面，不能有利利用環境的能力，自不能成爲很富的國家。因爲天然的環境雖好，若是人力萎靡，不能開發，依然等於無用。反之，環境不良，而人力充足，還可以向外發展，開拓新地。比如英國的環境不很好，但英國人民能向外謀發展，所以英國的富力得以增進。我國本有優美的環境，所謂「得天獨厚」，但是我國人民的生產力太弱，不能利用優美的環境，以致國家

難苦，達於極點。我們假使要謀解決今日的經濟問題，祇以增大國民的生產力，把不生產而祇消耗的人，都變為生產者，使生之者衆，這樣才可以發展實業，開發富源，我國的民生問題，始能得到完滿的解決。

總理所手訂的物質建設計劃，乃積數十年之研究而成的專門著作，為三民主義建設之物質的基礎，也就是依照民生主義的方向，把全國的人口，土地，及生產消費的能力作為標準，製成物質建設的總規劃。總理這種物質建設的大目的，在滿足人民衣食住行四個生活要求的前提條件，而企圖建設由國家計劃，組織，管理的重慶生產機關，使「人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流」的理想，得到實現。所以總理製定這種計劃的用意：第一在吸用國際資本，以發展我國的實業。總理在實業計劃書中說：「美國之實業大王駱基化羅曰：『發展實業之要素有四：曰勞力也，資本也，經營之才能也，主顧之社會也。』我中國地大物博與美國，而吾國農業之富，礦產之豐，比之美國，有過之無不及，彼實業大王所舉之發展四要素，勞力之人工，我即四倍於美國。主顧之社會，我亦四倍於美國。我國所欠缺者，資本也，才能也。倘得此兩要素，則我之實業發達，不特可與美國並駕，且當四倍於美國也。」所以總理利用主張外國資本，以發展我國實業。但是借用外資，必須在平等互惠不損主權的範圍以內。因為在產業落後的我國，要經營各種產業，實為財政上所不能。我國的財政，無論中央或地方，向來都是貧窮不堪，而在革命之後，一切更須巨額的資本，在現在我國經濟困難的情況之下，如果不借用外資，是不可能。而且各國產業革命，除英國外，無一不是借用外資來促成的。所以物質建設的第一個原則，就是在平等互惠的條件之內，吸用外資，發展實業。

其次 總理的物質建設計劃，在完成我國的產業革命，使產業成為社會化。所謂產業社會化，就是由小規模的生產，進而為大規模的生產，而且主要的在利用歐美的機械，增大生產的力量，使我國生產的速率加大。所以 總理說：「吾國既具有天然之富源，無量之工人，極大之市場；倘能藉此時會，而利用歐美戰後之機關與人才，則數年之後，吾國實業之發達，必能並駕歐美矣。」

但是產業機器化之結果，必定是生力增加，使資本集中，這樣更容易釀成資本主義的弊害，所以 總理物

質建設的第二個原則，就在防止由生產能力發達而生的種種弊害。目前物質建設重要的前提，是增加我國生產的能力，使我國小規模的生產，能够發達成爲大規模的生產。但是生產能力發達的過程中，資本的集中，必至發生私人資本的弊害。所以 總理以產業國營爲物質建設的基本原則，在中國實業當如何發展的結論中說：「惟所防者，則私人之壟斷，漸變成資本之專制，致生社會之階級，貧富之不均耳。防之道爲何，則凡天然之富源，爲煤鐵水力礦油等；及社會之恩惠，如城市之土地，交通之要點等，與夫一切壟斷之事業，悉當國家經營。所獲利益，歸之國家公用。如是則凡現存之種種苛捐雜稅，概當免除；而實業陸續發達，收益日多，則教育養老救災治病及夫改良社會勵進文明，皆由實業發達之利益舉辦，以國家實業所獲之利，歸之國民所享，庶不致再蹈歐美今日之覆轍，甫經實業發達，即孕育於社會也。此即吾黨所主張民生主義之實業政策也。」

產業國營，就是想用漸進的方法，把一切大規模的產業，移爲國家所有，並盡力謀生產力的發展，更以發展所得的利益，作爲公共之用，這樣便可以免除私人壟斷的弊害。由此可知 總理的物質建設的計劃，其目的在造成一完全爲民所有，爲民所治，爲民所享的新社會，以確立三民主義建設之物質的基礎。

## 二 物質建設中鐵路交通計劃之重要

交通是國家經濟的命脈，爲實業發達的基礎，與國家的關係，非常密切，我國處於經濟落後中的地位，所需要交通之發展更爲深切。本來交通對於生產事業的發展，有很大的關係，我國歷來生產事業，因交通不甚發達之故，受天然條件的支配，不能有大规模的發展，以致我國的生產事業，日久仍停滯於家庭農業手工業自足的經濟制度下面，無論世界如何進化，無論進化的程度，如何懸殊，都不能發生任何影響，所以我國的實業便無由提倡，若是我國的交通，得以發展，打破地理的限制，則生產的組織，可以擴大；而交通的能率，也自然的能够逐漸增加起來。而且因交通的發達，可以喚起資本的需要，對於資本的供求，影響很大；以前我國僅局限於內國經濟，若交通機關得以改善，且可以擴張及世界經濟，則一切富源之開發，更易進行。所以目前我國交



通的改進，實爲物質建設的基礎。總理發展交通計劃之第一步，在修築鐵道。總理以前曾對民主報的記者說：『苟無鐵道，轉運無術，而工商皆廢，復何實業之可圖。故交通爲實業之母，鐵路爲交通之母。』因爲鐵道可以使生產事業爲大規模的發展，大規模的生產。必須有消納生產的市場，而大規模市場的產生，就全在交通的發達與運輸的方便，鐵道便具有這兩種的功能。近代資本主義先進國莫不視鐵道爲一國經濟的中心。各國鐵道的分佈狀如蛛網，所以他們生產事業所需之市場的範圍，遂愈形擴大，其結果生產貨物遂得多量的輸入；所需原料又得多量的輸出，因之，生產資本得極端的膨脹，而資本主義遂得爲高度的發展。

我國目前要求發達生產事業，非從修築和整理鐵道不可。我國以前創辦鐵路，本無一定的計劃。因外交失敗，祇能爲枝枝節節的應付。今日應甲國的要求，則築一線於東；明日應乙國的要求，則築一線於西。外人之要求自辦或借款承辦的鐵路，或根據於條約，或外交文書的訂定，或出於脅誘，或出於我國政府假築路籌款，僅有築路之名而無築路之實。我們目前已認定鐵路的修築爲物質建設的基礎。就應該根據總理物質建設的計劃大綱而從事具體的實行，總理在建國大綱物質建設中，關於鐵路分佈之擬議，其計劃至爲詳盡。在國際共同發展實業計劃書緒論中，擬定全國鐵路爲十萬英里。分爲（一）中央鐵路系統，（二）東南鐵路系統，（三）東北鐵路系統，（四）擴張西北鐵路系統，（五）高原鐵路系統，（六）創立機關車客貨車製造廠等六種。在物質建設之第四計劃中，總理關於全國鐵路之設計，可謂至周且密，但在實行此種鐵路計劃之前，必須目前先將我國已成的鐵路，加以整理。我國舊有的鐵路，直接間接都是與外國有關係。因爲我國歷來所建設的鐵路，不是歸外國直接管理，就是歸他們監督，欲於我國求純粹與外國無關係的鐵路，已經很少；加之，關於鐵路條約的締結，在各國不過是一種經濟上的合意行爲，而在我國則無一不帶有政治上之色彩。列強不但因借款而企圖取得我國鐵路干涉權及其他經濟特權，攫取我國鐵路所有的經營，以致我國鐵路的關係，紊亂不堪。所以第一在從事我國鐵路舊有鐵路的整理，使鐵路的管理權，歸於統一，這樣才能無害於全部鐵路的大計劃。

總理鐵路計劃的原則有二：其一在將全國鐵路各種幹支線，爲全部計劃。我們只要看看總理訂的「全

「國鐵路計劃圖」，就可以知道 總理鐵路計劃的周密。粵漢及川漢兩鐵路爲目前計議建築中之最要幹線，已儘先建築，其餘各線當依照 總理擬訂的計劃，逐步使之完成，其二則爲借用外資，以爲興築鐵路之費用。本來利用外資，發發我國的富源爲 總理物質建設基本的原則。我國目前是富有地處人工，獨缺乏資本，所以如果我們能夠利用外資，以發展本國的生產事業，對於我們有很大的利益。但是過去我國關於鐵路借款之喪權失利，是足以爲我們借鏡的。所以 總理主張借用外資，興建鐵路的原則，就是：『吾人更有不能不預爲戒告者，卽往日盛宣懷鐵路國有之覆轍，不可復蹈也。當時外國銀行家，不顧中國的民意，以爲但與中國政府商妥，卽無事不可爲，及後乃始悔其以賄成之契約，終受阻於人民也。假使外國銀行，先遵正當之途，得中國人民之信仰，然後與政府訂契約，則事易行，豈復有留滯之憂；然則於「國際計劃，吾人不可不重視民意」。

我們由此可知 總理主張借用外資，是以民意爲基礎；換言之，就是以所借用的外資純粹用於興建鐵路，不作爲他種費用。與外國所訂借款契約，絕對屏除政治色彩，純爲一種經濟的借款。將來由政府擬定統系的計劃，籌措一定的償還基金，分期償還，務使列強在我國所獨占的經濟利權，一舉而還之於我國國民，這樣就是利用外資，可以發達我國利權的最大原因。

### 三 內河航行之收回與振興方策

交通計劃中鐵路建設之重要，已略如上述。現在且說航業的發展問題。我國海岸線極長，國內可以航行的河道又多，若是我們能够發達河海航業，不特便利東西南北的交通，且可以鞏固國防。我國航業的失敗，一方面由於國人不明瞭航業之重要；他方面又因列強的侵略和壓迫，以我國一切航業利益，都受外國條約的束縛，不能有所發展。以我國優美的地域；其航業之幼稚，實可痛心。列強利用內河航行權，限制我國航業之發展，因爲列強過去在我國航業擴張的結果，由通商口岸而漸侵蝕及非通商口岸，於是外國輪船可以到處航行無阻；在另一方面，航行內河的外國船，轉運貨物到各地，我國對之不能特別徵稅。至於沿岸貿易稅，在理我國不受外

人何等的限制。假使我國以前，能夠施行保護的手段，對於外輪裝運的土貨，務必盡爲我國輪船裝運，也未始不是促進我國航業發展的一個法子。可是以前我國當局既不注重，而且公然願放棄；以致後來我感受條約的束縛，對於此項權利，又無施行保護方法的餘地，從此我們遂不能任意對裝載土貨運往別處的外國船，估以重稅，以致過去我國船隻與外國船隻，純粹站在同等的地位，不能受政府同等的保護機會；而在外船，則與此不同了，他們一方面既由其政府與以特別保護之權，已比我國船隻，佔有優勝地位，而在他方面他們過去以受有條約上的保護，不能由我國任意施以劣於我國船隻的差別待遇，於是他們所取水腳運費，都非常便利。我國運輸上又遭了一大失敗。

總之，我國航業的專有權與保護政策，過去都因列強施以侵略壓迫，使中國一切航業利益，都受外國條條束縛，不能有所發展；中國航業因之完全成爲國際化。其傷心慘目，無有逾於此者。今欲發展我國航業首當以收回已失航行權。列強在我國內河及領海的航權，完全出於一時的脅迫，有損我國的主權。考我國內河航行權的喪失，是始於光緒二十四年列強強迫我國訂定內港航行規定。第一條就說：『中國內港俟後均準在口岸註冊之華洋各項輪船，任便按後列之章程，往來專作內港貿易』。由是我國爲外輪航行區域通商口岸自不待言，就是一切內河航業，也因此規定而開放，不過這種還可以說是自己一種規定，往來還有自由變更的權利；等到光緒二十九年日本與我國締結一種通商行船續約後，我國全國的航路，已由條約明文，許與日本。其中第三條有『中國允許能走內港之日本各項輪船……往來報明之內港地方貿易』。由是各國都援利益均霑的口實，向我國要求得到這些權利，我國航業權因之喪失。

考中外條約准外人在我國享有沿海航行權，始於一八四二年（道光二十二年）之中英南京條約第二條，此條明英國以五口（廣州、福州、廈門、寧波、上海）通商，即允許英國船隻能自由航行於上述五口之間，是爲我國沿海航行專有權喪失之始，其後一八五八年（咸豐八年）中英天津條約第十九條規定：『長江一帶各口，英國船隻，俱可通商。則英國船隻可由海口駛入長江，至於漢口，此爲我國內河航行專有權喪失之開

端。更依據該約第十一條所規定，我國沿海航行權，已由五口而喪失至於十口之多，即牛莊、登州、台灣、潮州、瓊洲等。其後由於外人在我國之航業擴張結果，其航線遂由通商口岸而漸侵蝕及於非通商口岸。茲分兩類言之：其一為寄港地，一八七六年（光緒二年）中英煙台條約規定：「英船得在大通、安慶、湖口、武穴、陸溪口、沙市等處暫泊，上下客商貨物。中英續議緬甸條約附件：「並將江門、甘穴灘、肇慶府、及德慶州城作為暫行停泊上下客商貨物之口」。一九零二年（光緒二十八年）中英續議通商行船條約第十條：「茲將廣東省城之吉、羅定口、都城作為航行停泊上下客商貨物」。以上所舉各約規定之地方，俱非通商口岸，而外船隻，居然行駛。其二為旅客上下地，據一八九八年（光緒二十四年）修改長江通商章程第二條規定，凡非通商口岸，均不得私自起下貨物，惟搭客暨隨帶行李，準於往常搭客之處上下，其地點如湖北之黃子崗、黃州、興河口、新堤、江蘇、通州之盧涇港，秦興縣之天興橋及江陰、宜興等處。又中英續議通商行船條約第十條後半段，亦與此同一規定，其地點則為廣東之容奇、馬寧、九江、古勞、永安、後瀝、祿步、悅城、陸都、封州等處。日本則以一八九六年（光緒二十二年）中日馬關條約向我獲得宜昌、重慶、上海、蘇州、杭州、聞之內河航行權。一八九八年（光緒二十四年）我國因受各國之壓迫，乃自動發布內地水陸航業章程（Regulation for Steam Navigation inland）其第一條規定：「中國內港，俟後均準在口岸註冊之華洋各項輪船，任便按後列之章程，往來專作內港貿易」。至是外輪航行區域，更益加廣。而一九零三年（光緒二十九年）日本與我締結通商行船續約後，全國航路更由日本所侵占，各國獲利益均密之口實，向我要求享有此項權利，我國內河航行權，已全喪失無遺矣。

計先後應用條約或援最惠國條款取得內河航行權之國家，凡十有八國。其中以條約明文規定者，有英、法、美、丹麥、荷蘭、西班牙、意大利、奧、德、日本、墨西哥、瑞典共十二國。以最惠國條款取得者，有俄、祕魯、巴西、比利時、葡萄牙、瑞典共六國。而上次大戰之後，德奧已喪失其昔在我國之地位，蘇聯在原則上，亦已承認放棄在我國之特權。

去年國慶美、英宣布放棄在華特權，其他若干盟邦，亦多對我作同樣表示，平等新約即將開始商訂，百年來一切不平等條約所加於我之束縛，從此解除，則今後在平等基礎上另締新約。過去不平等條約所牽涉之特權甚多，茲就內河航行權而論，則今後與列強進行商訂新約，對於與新中國交通及工業有至大關係之此兩大權益，應保留爲我國國所專有不再許外人在我國沿海及內河有任何之特權。

考內河航行權，依國際通例，原爲獨立國家之國民所固有之權利，各國對於內河沿岸之航行及貿易權，向以基於領土主權應視爲一國國民所獨立權利；決不容他國有所覬覦。故關於此項權益之重視與保護，雖時代有變遷，而歸一國所獨占，仍無所變更。遽如英國一六一五年至一八四九年之航海條例，一七八三年至一八二零年之美國航海條例，一八八八年之德國航海條例，均維持久遠，未有改變。此類條例之主旨，皆在嚴禁外國船隻在本國沿岸或內河貿易。而國與國間以條例規定各保留沿海貿易權者，此例亦多。如一八六五年法國與瑞典挪威條約第四條，一八六六年英國與哥倫比亞條約第九條，一八六八年英國與奧匈條約第二條，一八七四年法俄條約第十條，一八八一年法葡條約第二十三條，一八八二年英法條約第八條，一八八四年法與奧匈條約第八條，一八八六年法國與墨西哥條約第十九條，一八八九年英埃條約第九條，一九零五年英國與羅馬尼亞條約第十條，在我國過去與外國條約中，亦有關於沿海貿易規定爲最惠國待遇，而以相互爲條件者。如一八八九年（光緒二十五年）中墨北京條約，第十一條規定：「兩國商船准在彼此現在或將來開准通商各口與外洋貿易，但不准在一國之內各口岸，往來載物貿易，蓋於本國本之地，往返各口岸運貨，乃本國子民獨有之利也。如此國將此例施於別國，則彼國商民，自應一律均霑，但須安立互相酬報專條，方可照行」。我國政府成立以來，對於與他國訂約時，對此兩種權利，復須加以明文之規定：「彼此締約國，各保留此項權利於國民」，如中國波蘭條約第十四條，中國捷克條約第十五條，皆本此旨而爲之規定。此一原則，實爲今後與英美各盟國締結平等新約時之近代各國，對於本國航業，採積極保護政策，國家爲保護自己航業之優勢，對於外國船舶加以嚴切之限制，尤禁止外國船舶在本國沿岸或內河貿易。在此種政策之下，其應行實施之原則有三：（一）聯

行航業保護主義——國家除以種種法令限制外國船舶入口，對外國船舶之入口，一律課稅，而對本國航業或給以航路補助金，或給以造船補足金，或免除其造船所用輸入材料之關稅等。(二)不可採用航業競爭主義，如過去我國招商與英怡和太古及日之謂公司競爭，蓋我國航業基礎不固，易招致重大之損失。(三)在航業保護主義之下，應積極從事內部航業公司之整頓另由國家頒布新法律，對於公司之組織，資本業務，應加嚴密之管制。

對於收回航業自主權之後，一切水運計劃，國家應為通盤之籌劃，而對內發展水利問題，亦至切要。總建國方略中六大實業計劃，與水利有關者，幾佔其半，其著重沿河開港，而沿河尤為重要。國人皆知黃河、長江、淮河、運河之宜疏濬。但十餘年來水利機關徒有其名，並有實行開鑿之大計劃。我國水利範圍甚廣。若能因導得宜，為利無盡。比如長江數千里，若能利用長江之水利，不僅運輸得宜，且可從事灌溉，墾殖，便航利農，為利至溥。假能更進一步實現總理開港計劃，則我國水利事業，足以驚傳各國，居世界之首位，於物價建設之將來影響尤大。

當前收回內河航行權之準備，就是在內河航行權收回後，首要在船舶之增建。我國過去船舶與外船比較，從隻數論，僅為百分之四五，從噸數論，僅為百分之三五，抗戰之前，我國輪船約有六十萬噸，其中海輪與江船各居其半，但此類船舶，在戰爭中，已損毀三分之二。今後應積極作增建船隻之通盤計劃，以便將來戰爭結束，沿江沿海之外船引退後，急需應用。其次大量航海人才之養成，與造船同等重要，今後造船之專門技術學校之增設尤為急要。此外對於國營招商局，應切實加以整理。該局成立於一八六七年，七十年來國家幾許慘淡經營，始得確立礎基。今後應以國營業為原則，則該局之重加組織，已不可或緩。對於私人經營之公司，應大加淘汰，凡內容腐敗者須由國家對此類私營公司，加以嚴密之管制或取締。

#### 四 沿海貿易權與實業發展的前途

我國沿海貿易權之喪失，雖肇端於中英南京條約，但各約中祇有通商條款，對於沿海貿易，尚無具體規定。一八四四年（道光二十四年）中美望廈條約及中法黃浦條約始有明白文字之規定。如中美望廈條約第三條規定：「合衆國人民之船隻，在五口者裝載貨物，互相往來，俱聽其便」。中法黃浦條約第二條規定：「所有佛蘭西船在五口貿易往來，均聽其便。英國於中英最初各約中，如中英南京條約及虎門續約關於沿海貿易權，尚無明白之規定，一八五八年中英天津條約第四十七條，亦無具體之規定，惟此時英國商民，已可依據上述中英條約第五十四條取得最惠國待遇，實際上已與美、法兩國享有同等之權利。一九零二年（光緒二十八年）中英商約所附續議內港行輪修改章程第八條，更加以明白之規定：「此項輪船（由稅務司報明並經商務大臣會同該省督府批准者）准在口岸內行駛，或由通商此口至通商彼口，或由口岸至內地，并由該內地處駛回口岸，並准報海關，在沿途此次所經貿易各埠上下客貨，但非奉中國政府允准，不得由內地甲處至乙處」。此條約所規定，英船可以在各口岸往來貿易，而口岸與內地間亦得互相往來貿易，此外以條約明文取得沿海貿易權者，尚有丹麥、荷蘭、比利時、西班牙、意大利、日本、瑞典、連同美、英、法三國共計十一國。而以最惠國條款取得在我國貿易權者，計有俄、德、祕魯、巴西、葡萄牙、瑞士六國。上次大戰之後，德、奧已喪失在我國之特權，俄亦默認放棄一切有損我國主權之條約與協定，則沿海貿易權，亦早在承認放棄之列。

在沿海貿易權收回之後，應以國家力量，保育民族工業之發展，而以保護關稅制度為中心。換言之，即以徵稅的手段，阻止或防止外國貨物之輸入，藉以促進本國貨物之發達。在我國關稅完全自主，始能保障本國生產事業之獨立發展，使外貨進口減少，甚至絕跡於我國市場；同時在積極方面，又須將一切產業收為國營，以求發達國家資本，使生產事業為大規模之進行。我國幅員廣大，交通阻滯，一切富源尚未開闢，加以生產幼稚，久停滯於手工業與農經濟狀況之下，因此我國今後經濟政策，既不能如蘇聯盡收私人資本用之於國家所舉辦之事業，亦未能若美、德、意、諸國之就原有各部門，重加劃分；而須分為兩大路向進行，即在消極方面，節制私人資本，當施行統制經濟；在積極方面尤應發達國家資本，實施計劃經濟，前者，在設法公平分配，使

地主不勞而得之利益，不歸私人，而歸公家；後者，則以國家自爲大資本家，用集產方法，將一切交通機關，基本工業，以及原動力之供給，大規模之生產，悉由國家經營，使生產在計劃經濟之下，可以蓬勃興起。

至於發展工業，既以取得民族工業之獨立爲前提，則今後經濟建設，首應以國防爲中心，尤以集中國家力量，早日奠定重工業之基礎。良以重工業爲一切製造工業之母，爲加強國防力量，並推進工業化，改善人民生活，亦惟有發展重工業，始爲根本辦法，自抗戰以來，我國沿海各地新式工業，損失約在七成以上，但近年民間工廠受政府之協助，大多遷來西南各省，因此誘發西南產業之發展，各地局部經濟獨立，已不能維持，而原始農業生產方式，亦須加以改進，我國向以農立國，就自然條件而論，在產業發展之程序中，農業固居於重要之地位，但今日所需要之農業，已非昔日農業之單純而在生產；而須實行農業機械化，現代化，造成現代擴大再生產，以適應今後新時代經濟復興之需要。

沿海貿易權收回，外籍工廠撤退之後，我國民族工業，應如何計劃代替；此一問題，關係至爲重要。考抗戰之前，我國主要工業，其有統計數字可尋者，在百分之七十以上，集中於沿海各省。此雖爲過去工商業發達過程中必要之結果，但以全國七成以上之財富，置於門戶洞開之地，實爲最大之失策。今後對於復興工業之主要問題，首在擇定適宜之地區，作爲工業之中心。其選擇之標準注重原料之獲得，鄰近市場，動力便利，工資低廉，及投資踴躍等六種要素，而關於工業性質，尤須視國防之需要爲前提。第一、國防工業如造酸廠、飛機製造廠、兵工廠、炸藥廠等，絕對不可設在沿海地方。第二、與民生有關之工業而爲國防之輔助者，如灰窯廠、帳米廠、紡織廠等，固不宜設置於沿海各口岸，而應分設於內地。第三、普通工業，如捲菸、造紙、鹽皂、琺瑯等廠，則應就原料產地，動力來源，以爲設廠之標準。比如捲菸業取給於河南之許昌、鄭州、山東之濰縣，及安徽北部各地，則捲菸工廠應設於此等區域，棉紗取給於陝西、河南等地，則應爲紡織工業之中心；廣東之中山沙灣產糖，應設置糖廠；北方各省產小麥，均爲麵粉工廠之憑藉。

以上設廠區域，關係國家經濟建設，生產發展之前途至巨。政府應於此時加全盤之設計。近年來我政府推



行計劃經濟不遺餘力；此事尤爲實施計劃經濟之重要課題。至於資本之籌募，外資之利用，應須權衡國力，爲  
整個之計劃。

此  
页  
空  
白

# 第 編 國防政治與戰時體制

## 第十三章 國防政治之創建

### 一 戰時國防政治建設之重要性

在我們所處的歷史的現階段之中，實爲一國防的時代。舉世各國無論交戰國，或非交戰國，一切國家的設施，無不以國防爲中心。在全世界民族爭取生存的今日大時代中，戰爭已視爲常態，所謂和平，亦僅爲備戰時期，政治經濟鬥爭的時期。在我國今日正與強敵作殊死戰的時候，在此一整個的歷史階段中，全民族惟一的出路，祇有在抗戰建國的進程中，以爭取最後的勝利。現在全世界各民主國家，都在這時代戰爭的洪流裏，各自爭取民族的生存。這一個戰爭的大時代，無論將來的歸結如何，必然的會促起全世界政治，經濟及國際關係的改進。我們試一披讀世界史，則每一次大戰爭之後，必是人類解放與民族建國的大好時機。在歐洲羅馬帝國之後，就有英、法、西、葡、俄等民族國家的興起。拿破崙戰爭之後，又出現德、意兩民族的統一運動。上次大戰之後，又新興了不少的國家，而蘇維埃聯邦之創建，實爲上次大戰最顯著的成果。由整個國家在近代世界政治中的情勢看來，中國的革命建國運動，自始至終是在爭取民族的生存。所以我們的建國，無論何時都是基於民族自衛本能的發動。我們應該明白了解我們中國今日是在戰鬥之時，是在一個爭民族生存的戰爭時代。在今日抗戰建國進程中，其神聖的任務，實爲四千餘年歷史所未曾有，亦爲空前難得的建國新機運。在當前建國的嚴重階段中，我們既須一方面與強敵作殊死戰；他方面又須肩荷着歷史的時代使命，從艱巨的國運中，建造

新國家，此種偉大的意義，實關係整個民族的生存，在此一大時代中，我們應體認其神聖的使命。

總理在民國十年曾有起草「國防綱領」的擬議，全部綱領的總目共六十二條，此項綱領本為總理在起草完成建國方略以後所預定之著作目錄，我們現在雖未能窺見總理關於國防計劃整個的內容，但在此項綱領的目錄中，足以仰見總理對於國防計劃，體大思精，其內容實包括多方面而言。國防綱領之內容涉及內政、外交、精神、物質任何方面，而目錄第五項有：「制定永遠國防政策與永遠以國防軍備充實建設為立國之政策」；第六項：「國防與憲法」，第八項：「國防與三民主義，五權憲法，外交政策，中央政府與地方政府之關係」等等。總理更於此項綱領目錄之後，加以按語云：「余鑒察世界大勢及本國國情，而中國欲為世界一大強國，及免重受各國兵力侵略，則須努力實行擴張軍備建設也。若國民與政府，一心一德實行之，則中國富強如反掌之易也」。根據總理遺教，可知國家建設方案，乃以國防為中心，而軍備之建設，在整個國防計劃中更屬重要。本黨在前年（民國二十七年）召集之臨時代表大會決議規定：「國家一切建設，須以軍事為中心」。即係根據總理此一原則，而加以具體之決定。總裁亦曾有「建國必先建軍」的指示。在前年參政會致詞中，更詳細的指示，說：

「總之，今天不能戰鬥，就一定滅亡，沒有國防，就沒有國家；沒有國防，就不能保障民族的生存，更不能保障民權與民生。三民主義的根本精神是鞏固國防安全，以保障國民福利。我們一切政策，一切設施，都要以國防為中心；一切利害，一切是非，要根據國防來判斷。我們軍隊，必須成為高度國防的武力；我們的政治，必須成為動員國防力量的總機構；我們的經濟，必須是培養國防力量最大的根源；我們的同胞，也必須是個個具有戰鬥知能決心為國效命，並恪守國家法令的國民；一切文化教育事業亦必須適合國防的需要，成為國防的一部分」。

總裁這種劃切的指示中，我們已深切認識今日國防政治建設之重要性，而況國家總動員法頒佈實施之後，我們的政治建設，尤應以達成動員國防力量的總機構為前提。

## 二 國防政治建設的理論重心

總理在國防綱領第八項所擬定之項目是：「國防與三民主義，五權憲法，外交政策，中央政府，地方政府之關係」。這種關係，總理雖未有所指示，但我們根據總理全部思想，約可得幾點關於國防政治建設的理論重心：第一、三民主義國防政治之建設，基於民族主義的國家至上與民族至上的理論。國家是人類發展進步上所不可或缺的東西，人類祇有在有秩序有組織的國家範圍內纔能達到完全獨立平等的地步。這種民族主義的國家觀念，在歐洲自十九世紀以來即已作成政治思潮中的中心勢力。希臘當年首先以此種主義脫離土耳其的羈絆而獨立；接着又有比利時的獨立與德意志的統一，這些都是民族主義所表現的事實，而近世各國的政治組織與法律制度，又無不是以這種主義為之楷模的。總理在三民主義中一再強調民族主義是整個政治結構的礎石，政治建設的歸趨，注重民族主義的維護；而在政治理論上，認定國家是國民自由的產母，個人不過是國家的一分子，一切個人的衝動、熱情、思想、行為、以及所謂權利，都是依存於國家的。所以對於國民個人權利與以最後之決定者，不是國民個人的本身，而是國家民族的安危。國家固不必盡須承認個人的請求權利，反之個人請求權利的時候，必當顧及國家民族的安危。所以三民主義的政治建設，主張限制個人無限制的自由，而以民族主義為依歸。第二、三民主義的國防政治之建設，依據總理所獨創的權能學說，在造成一個萬能政府。近代政治生活的滿進，政府的職務，逐漸增加，政府中各種複雜和困難的事實，必須有專門技術與智識，始能處理，政府中各種事務，若非有專門技術與智識的人，必難有敏捷判斷的能力。近十餘年以來，世界大勢所趨，政治制度的動向，大抵以政治集權為中心，雖其集權的形式不必一致，然實質上則有一共同之點，即有權者必有能，而有能者必以行動顯示其效率。總理的民權主義之主要論旨，即重在「人民有權，政府有能」，萬能之政府，祇須受人民的監督，但不可遇事干涉。人民選舉總統組織政府之際，同時無異於通過了一種授權法，使總統在其任期之內，總攬一切治權，自由決定政策，人民不得掣肘。今後國防政治之創建，應根據總理權能學

說，以造成萬能的政府。現代戰爭之真實性，既為政策與政略之繼續，戰爭實可謂為政略之一種手段，政略即為決定戰爭性質與戰爭規模之主要元素，所以戰爭始終與政治相表裏。在抗戰建國的進程中政府必須遵照一定的合理方式和原則，以達成事權集中與責任劃一之成果。第三、三民主義國防政治之實施，訓練人民有自衛與自助的力量。總理在民權主義中說：『人類如能够生存，就須有兩件最大的事：第一件是保，第二件是養；……保就是自衛，無論是個人或團體或國家要有自衛的能力，養就是覓食』。本來一個民族為要求達到生存的目的，必須有賴於保與養兩個重要條件，前者是民衆自衛能力與自治能力的養成；後者則為生存的技術，以至生存關係所由決定。我國今日抗戰的勝負，不僅取於兵力，尤取決於民力。民力的發展與民權的增進，是互為因果的。所以組織民衆為發展民力的必要工作，也即是增進民權的必要條件，而組織民衆與訓練民衆的目的，實在養成民衆自衛能力與自治能力，所以必須軍事與政治並重。至於養的方面是屬於經濟部分。經濟民生是決定戰爭勝負的樞紐，要使貧而弱的我國產業，達到自給自衛的目的，又必須實現民生主義國防經濟政策，成為國防政治建設之中心工作。

### 三 以國防中心政治促成憲政

綜合上述國防政治建設的理論重心，足以見今日抗戰建國之推進，應以三民主義的國防建設為前提。總理規定國家建設之程序為軍政、訓政、及憲政三時期。憲政必以訓政為階梯，而訓政最主要的工作，是縣自治的完成，使大多數人民能了解三民主義，實行四種政權以確立民國的基礎。惟十餘年來，國家多故，政府雖迭次加緊推進地方自治，着手籌備憲政，但因內外環境險惡，事變迭生，以致歲月蹉跎，而訓政迄未能順利完成；中央雖應國民民主的要求，提早推行憲政，但事實上困難很多。抗戰軍興以後，此種困難，更屬顯明。但訓政時期不可再行展緩；憲政又未能及時完成，此時又適當國家正在加緊抗戰之時，一切以國防為重。因此作者以為在當前我們不必開訓政何日結束，憲政何日施行，而是要確立以國防為中心的政治，換言之，我們應該正名

循實，將最近的政治定爲「國防時期」，根據總理十年國防計劃之遺意，以及當前抗戰建國的環境，釐定國防時期的政治制度；一方面在充實國防，推行「抗戰建國綱領」，他方面確實完成訓政時期的實施方案，以爲憲政完滿實現的準備。作者以爲今日抗戰已成持久之局，一切問題，須待我們以嚴肅而大公的態度，作深切的研討，非有長治久安的政策，不足以應付此空前的時代；若僅枝節補苴，尤難收政治與軍事配合的實效。至於此一國防時期的規定，實際上並無背於總理的遺教：第一、總理的國防計劃，是一個偉大的十年計劃。據「國防綱領」總目第十六項所定：「完成十年國防重要建設計劃一覽表」再參照全部總目的目錄，更可以知道總理的國防計劃的內容，要在十年之內，在物質的國防建設上要完成工業、農業、鑛業、商業、交通等事業。在軍備的建設上，要完成海軍、空軍、陸軍的發展，軍艦飛機，各種新式槍砲，戰車及科學儀器，機器，兵器的建造，軍港，要塞，炮台，航空港的建設，各種兵工廠的擴充，各國最近兵器的購置和仿製。在人才的建設上，要完成訓練國防基本人員三千萬，國防物質工程技術人員一千萬。總理所計劃中的大規模國防建設，是預定以十年的努力來完成的；在這十年國防建設期間，一切內政、外交、精神與物質各方面，依照總理的綱目所列，完全以國防爲中心，所以作者主張在此戰時樹立一個國防時期，完全是遵依總理遺意，且正適合當前需要以逐步實現總理當年的偉大計劃。第二、現時我國所處的時代，真是一個空前的大時代。誠如本黨臨時全國代表大會宣言所稱：「今日之艱難，其嚴重爲中國四千餘年歷史上所未曾有。今日之抗戰，其偉大之意義，神聖之任務，亦爲中國四千餘年歷史所未曾有」。這兩句話很可說明今日抗戰建國時代之偉大，而其艱難險惡的情勢，亦爲我們所不容忽視。時至今日，我國正與強敵作殊死鬥之時，在此一整個的歷史現階段中，全民族唯一的出路，祇有從政權與軍權統一之下，以爭取最後的勝利，而全民族一體不可分離的精神，實爲國防最不可破的一環。總理當年對於這種意見，亦曾有所啓示。總理在十年國防綱領總目之後，有幾句按語說：「予鑒察世界大勢及本國國情，而中國欲爲世界第一等大強國及免重受各國兵力侵略，則須努力實行擴張軍備建設，若國民與政府一心一德，則中國富強如反掌之易也」。總理所指示「國民與政府一心一德」實

爲今日國防建設最重要的基礎。作者所以主張中央樹立一國防時期就在希望國民與政府一心一德以共趨於國防建設之一途。在國防的總目標之下，要求人民發揚向心力，鞏固國家的中心力量。過去事實證明，沒有一個全國共同的總目標，民族自衛的本能必致潛伏不彰。自抗戰以後，中國全民衆已因對外抗戰而凝固成爲統一的意志，發揮自衛的本能，更因此而造成一時代的戰鬥精神與紀律。我們希望這種全民族統一的意志，自衛的本能，與夫戰鬥精神與紀律，不止在今日抗戰之時爲絕對的需要，且須繼續保存並發揮這種意志、本能、與精神紀律，以建立永久國防，以達成抗戰建國的最終目的，則今後的十年，實應爲中國近代史上最寶貴的國防時代。第三、近年以來當此次世界大戰爆發之前夕，各國莫不以全國總動員的方式，應付戰時，或準備戰時的新事變。於是乃有計劃經濟，計劃政治的新設施。蘇聯五年計劃，可以說是一個整套的國防計劃，而其逐步推行之成效大著。但是 總理創製「實業計劃」及擬定「國防綱領」都在列寧擬定電汽鋼領之前年，然而蘇聯經軍事共產時代之後，積極推行五年計劃，其政治設施法律制度亦隨其國防計劃而逐漸開展。我們 總理的實業計劃（實即國防計劃）迄今猶未能見之實施，我們看到蘇聯今日抗戰之勇毅艱苦，及其全國民衆團結之堅強，又莫不歸功爲其十餘年來埋頭建設，專注國防之努力。我們今日若還不及時奮起，全國上下其趨於國防建設，則在此民族存亡絕續之交，恐將終無自存之道。 總裁在國民參政會第二屆第一次大會中致辭，有幾句話最足爲我們所警惕。 總裁說：「我們必須正視世界森嚴的現實，並接受抗戰中痛苦的教訓，以建設絕對安全之國防爲第一目標。歐戰證明惟有能戰鬥能勝利之國家，始能保存其獨立存在，否則必被征服而爲奴隸」。又說：「所以在今天，惟有適於戰鬥的政治，始爲新時代的政治。能夠自衛，始能保障民治，不能戰鬥，即無民治可言」。因此，在國防時期的政治是戰鬥的政治，國防時期中的政府亦即是發動全國動員力量的總機構。

#### 四 國防憲法之特質

憲法爲國家的根本大法，所以確立國家的基礎，規定個人、社會、國家間的相互關係。憲法的趨勢，可因



時代而變更，因之憲法的製定，各時代亦相沿而不同。近代憲法之思潮：一方面是民族自決主義之盛行，上次世界大戰之前，各國新憲法多帶有民族主義的色彩；他方面又是社會主義思想之發皇，社會主義的法律新觀念，首在所有權的限制與勞動者的保護，而大部分是以經濟立法為中心思想。時至今日，各國當民族危急存亡之秋，因環境的需要，往往修改根本大法，以變革政府的組織；近年以來，此例最多。德意日侵略國家之寡頭的，軍閥的獨裁政治無論矣；即在蘇聯，亦隨其五年計劃之進展，而修改其憲法，改建政治制度，以適應其國防經濟建設之實際的需要。美國近年以來亦多授權於大總統對國家重大問題為非常的處置，足見今日各國根本大法的傾向，多趨重於戰時的體制，而以「國防第一」為其立法精神之所在。所以今日之所謂「國防憲法」，實為應付民族危亡的一種基本綱領，以團結全體民衆，對外求民族的獨立生存之一種法律共信。因之國防憲法與過去以個人主義思想為基礎的憲法很多不同。

今日國防憲法之特質：第一、國防憲法的立法原則，應以民族的獨立生存為基本信念，國民個人的權利，須在國家民族之安危前提下而受限制。十八世紀以來的憲法，是個人主義的結晶品，憲法的內容，注重國民個人的自由權利之維護，即使以國家的權利，也不能侵奪。到了十九世紀之後，各國因時代的推移，環境的侵逼，不得不以民族自決主義為立法的最高準繩，國家要求國民為救亡圖存而努力。於是上承大戰後各國新憲法，實際上多帶有國防憲法之實質。迄於今日，即以民權發達的英國而論，亦不得不修改其若干民主憲政的傳習，變假而以國防為中心。當一九一四年大戰開始之際，英國國會即迅速通過「國土防衛法」，授政府以相機處斷，發布命令之大權，人民的自由與財產安全，向之視為神聖不可侵犯者，在戰時多被剝奪。而此次戰爭發動之初，國會亦復通過「緊急權力法」，授權國王為應變而限制個人自由與權力的行使。這種緊急防衛法可視為戰時的國防憲法，而其主要的特質，就是在國家至上的原則下限制個人的自由與權利，以達到爭取民族生存的總目標。第二、國防憲法之特質，其內容在：確定領土的完整與統一。在憲法內必須明定國家領土的範圍。近世各國憲法對於國土有探不規定主義者，亦有探規定主義者，而其規定的方式又分列舉的與概括的兩種。國防憲法必須

探國土規定主義，以引起人民發生尊重領土與維護主權的信念，且示國家保全領土的決心。我國歷次制定約法及憲法，大部採取概括主義，於我國各省及特別區名稱，均未在憲法中加以規定，不但領土的範圍，不甚明晰，且因而啓敵寇藉詞觀之漸。二十六年五月國府明令宣布的中華民國憲法草案特探期舉主義，將各地區逐一訂明於憲法之中，可使國人銘念國土的被佔，以堅定其收復的決心，用意至當。第三、國防憲法之政治機構，必採集權制，作成戰時的體制。此處之所謂集權與獨裁制的集權不同。獨裁制的集權，乃廢憲政的原則，永遠停止憲政的運用；而民主集權制則是在國家遇到緊急危難的時候，政府依國防法之所規定，由人民授權政府，充實戰時政府的權力，使得爲便利靈活的運用，以增進政治的效率，等到救國的戰爭任務終了之時，政府的集權，即告完結。英國的戰時內閣，在戰爭繼續期間總攬行政大權，推進戰爭任務，國會自動停止運用許多足以牽制政府的權力，從主動控制行政當局中的地位，一變而爲被動與輔助行政當局中的地位。美國羅斯福自一九三三年在經濟變局中就任大總統之後，即要救「戰時權力」，及至所召集的特別國會開會後更通過了若干「准許式」的法案。此種法案唯一的特點，即在隨總統意旨，定奪施行與否，而且此種法案在擬定的極廣泛之範圍中自由處理，此種立法原則上的變動，足以窺見美國應付當前的危局，不得不傾向于戰時的政制。至於上次大戰之後，各國新憲法多有關於「緊急命令權」之規定，也可以說是各國政府行政集權之動向。第四、關於國防經濟建設與國防工業物資之管理，以及人力動員，兵役實施等等，尤爲國防憲法制定時所必須規定的事項。以言國防經濟建設，爲戰爭勝利之主要關鍵。現時世界政治，無論以何種理論爲出發點，皆必趨於國防經濟體系之建立，放棄了一切陳腐不合時代的經濟觀念，而代之以軍事第一與經濟國防化的基本信念。蘇聯既以計劃經濟理生產爲建國的基礎；而正統派的英、美，正面對着生死存亡鬥爭之時，亦不得不加強管制產業，支配人民生活；尤其美國，成爲民主國家大工廠之後，通過「國防法案」，對全國生產加以部勒，更爲顯著的事實，至發動人力與物資，增大國防工業生產，爲當前各國加緊全國總動員之重要工作，尤須有一個根本大法，加以具體規定，以增強國防的實力。此外國防教育與青年訓練爲一個國防國家所不能忽視者。亦須於憲法中加以明確的

規定。

## 五 國防與五權憲法

總理在國防綱領中，主張「制定永遠國防政策與永遠以國防軍備充實建設爲立國之政策」。此一詔示，即可知總理主張制定根本憲法，應永遠以國防政策爲中心。依據國防綱領其中第六項「國防與憲法」，第八項「國防與三民主義，五權憲法，外交政策，中央政府，地方政府之關係」；九、十、十一、十二、十三、十四、十五、十六各項又是關於發展國防工業，國防農業，國防礦業，國防商業，國防交通，國防教育等計劃，與大財政之整理，戰時外交政策之決定；以及第五十三項「國防與國權」皆爲國防憲法所必須明定的重大國防政策，與國家的根本大法有至密切之關係，其前提則在國防與五權憲法之關係，應加以明確的認識與研討，五權憲法爲實施三民主義的基礎，也是完成治權的重要工具。憲法的目的，在整飭自由與秩序，使個人的自由不致影響到社會的秩序，而維持社會秩序，就是運用個人的自由，使民主政治得以順利進行。所以民主政治必須有良好的憲政。五權憲法雖爲民權主義的一部分，但與我國政治制度之創建有很大的關係。總理說得好：「憲法是一部大機器，就是調和自由與統治的機器」。可知當前我國要創建一種新的國防政治制度。固然要以三民主義爲理論的基礎，而五權憲法在國防上的真意義，尤不容有所忽視。今試從民族、民權及民生三方面以觀察五權憲法在今日國防中心下的真意義：

第一、民族主義的目的，是在求中國的自由與平等，而以民族自決爲基本原則。十九世紀以來民族自決已爲政治上自求由獨立之唯一目標，而以言語、風俗、文化相同爲標的，以實行民族的自決，上次大戰之後依自決原則而聯合或建設新邦者，亦多是以其民族相同爲根基。所以一個民族的國防憲法就是組合團體的國家與其人民爲共同團結，以保障民族生存的一種規約，在民主權者的名義上由一種制憲權力和一種基礎上立法的工作。依據一種特殊的手續所成立。五權憲法既是以三民主義爲其理論的根據，所以五權憲法首應以民族主義爲

整個國防體制之理論礎石。三民主義中的民族主義有三種要素：（一）中國民族自求解放。（二）國內各民族一律平等。（三）一切被壓迫民族的解放。這三大要素中，尤以第一、第二兩種為最重要，而以民族自決為其總原則。第一要素乃在決定對是侵略的帝國主義的政策。第二要素在確立國內的民族政策。五權憲法實賦有確定民族自決的基本原則之必要，而以民族之擁護與民族之培養為其主要的政策。近代各國以主權為獨立國家一重要的屬性，在國際關係上，統為獨立的。因為國家的主權，為一切法律出發的淵源，且為一切權利義務規定之創造者，既不能限制，亦不能授取，實具有不可分，不可讓，不可滅的特質；若有所分割或限制，使主權之外，更有主權，已損失了民族的獨立。這種民族主權的特性，已完全超於國際關係之上，所以五權憲法的立法精神，必須注重整個民族主權的維護。其次關於國內的政策，以平等為原則。建國大綱第四條所載：「故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使知能自決自治」。此種所謂「扶植」，乃是用教育的方法，對國內人數較少文化較低之民族，（弱小民族一詞，總理雖曾用，但為免歧視之誤會似宜改用他詞，今以另一詞代之）。培養其有一律平等的能力，而「自決」和「自治」就是實地施行一律平等的政策。所以五權憲法的立法精神，除了民族主權的維護之外，尚須注重民族的培養，使整個民族能力達到平等為目的。

第二、就民權主義的立場來說，五權憲法的立法精神，又在人民政治地位的平等，而以實現民有民治民享的政治為歸趨，但五權憲法所確認的民權不是「天賦人權」，而是「革命民權」。這固然是由於天賦人權學說理論的空疏，而其最大的理由，就是因為「革命民權」確實是適合當前我革命國的需要。本黨第一次全國代表大會宣言中，很明白的說：「國民黨的民權主義，與所謂「天賦人權」者殊科，而唯求適合於現在中國革命之需要。蓋民國之民權，唯民國之民，乃能享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國。詳言之，則凡真正反對帝國主義之個人及團體，均得享有一切自由及權利，而賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥者，無論其為團體或個人，皆不得享有此等自由及權利」。所以這種「革命民權」的理論，完全是根據我國客觀的事實與時代的需要產生的，而以實現真正的民權為主旨。實際說起來，所謂國民權利並非漫無限制的，而且國民自

由，也絕不是自然的自由，乃是由法律保障起來的自由。依據近代國法學家的見解，國家是自由唯一的淵源，因為自由必以國家爲之限界，國家可以設定權利義務，並由他執行權利義務。所以 總理說：「個人不可過於自由，國家要得完全自由」。又說：「祇有國家自由，沒有個人自由」。由此更可知五權憲法的民權理論，乃是以國家民族的生存安全爲前提，而其建基於「革命民權」，尤適合於當前時代的需要。

第三、在經濟方面，近代各國憲法之特質，特別注重經濟建設之事項，而其趨勢，則以國家力量，控制重要生產部門，對於私產權利，大都加以限制。自蘇聯計劃經濟推行以後，各國多採用國家的立法，以推行經濟的國防政策。三民主義中的民生主義經濟政策，自始即是一種計劃經濟，總理物質建設計劃，亦即是一種國防建設計劃。依照民生主義經濟政策的方向，以全國人口、土地、及生產消費的能力作標準，製成物質建設的總計劃。在今日作戰之時，我們必須樹立國防經濟的基礎，根據國防的需要，迅速完成經濟建設的工作。民生主義的國防經濟政策，首要在以國家的力量，直接管理生產，以產業國營爲原則。在 總理著述中一再強調中國欲發展經濟，必須用國家的力量，直接管理及經營實業，把一切大規模的生產事業，移爲國有，並盡量謀生產力的發展。在未來的國防憲法中應注重國家資源之保護要軍需工業之加大發展，提高國家生產力，同時實施一切經濟活動必要管制，培養民力，安定民生，使整個國力，不斷增長，以適應國防建設。

## 六 戰時五院制度之運用

三民主義與五權憲法之關係。從國防的見地，作者已加說明：今請進而論述國防與五院制度之要旨。五權憲法爲建國之制度，不經由五權憲法之制度，則三民主義即無由整個實現。總理雖於學理上與經驗上創制五權憲法之原理，但僅及提示大綱，對於實施方面則無具體說明。自民國十八年四月國民政府正式實施五院制度以來，迄今已十四載了。此十四年中中央制度雖幾經變更，大都不出於五院制度之範疇。自抗戰軍興以來，應如何使五院機構改進以適合戰時國防之運用，已或爲中央素所注重之問題。作者茲願就五權憲法之精神，從今

日國防之見地，對中央政制爲原則上之研討。

第一、五權憲法中之中央政制，是否爲總統制，或責任內閣制，而兩者的作用，何者適於戰時之運用，實爲今日值得討論之問題。據建國大綱第二十一條之規定：「憲法未頒佈以前，各院院長皆歸總統任免」。又孫文學說第六章云：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統……總統議員選舉出後，革命政府當歸政於民選之總統」。又云：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院」。凡此皆可見總統制較能適合於戰時的體制。誠如憲法學者戴雪（V. Dicey）說：「內閣制縱有許多優點，縱能得最後勝利，而在大戰期中則雖不能說是完全崩潰，亦已暴露其弱點之所在。……祇有總統的獨立威權，乃能屢次的將總統由一個黨人的心胸，升化成爲國家的領袖」。所以戴氏一企求在憲政上發現適應戰時的體制，以使國家領袖，在戰爭期中得享有獨立的地位，及愛國無上的尊崇，爲林肯總統，所賴以與華盛頓總統大名同垂不朽，同受敬佩者。所以自上次大戰以來，各新國家的憲法，即使仍然採取內閣制的原則，但其體制却有一顯明的趨勢，給予國家元首，以更大的實權，及更爲獨立的地位。我們由國防的見地，認定今後五院制度之創建，行政制度應根據建國大綱第二十一條所規定的精神，用以貫注於未來的政府機構之內，以完成戰時行政之體制。

第二、五權憲法中的立法權，其作用專在處理立法的作用，而與他國立法機關兼有監督政府的政權者不同。所以立法院在五院中的地位，完全是政府專門立法的機關，純粹是一種屬於能的機關：一方面負起草與審查法案的責任，他方面又有議決普通法律的權力。戰時立法設法，往往事機緊迫，因之各國戰時立法，大都給與行政長首以緊急命令權，可以不經由通常立法程序，逕以命令爲緊急之處置。此在民主國家，莫不如此。比如英國在上次大戰之時，行政機關依據國會所通過之國土防衛法，享有頒發命令之特權。因此戰時立法之權，多操於政府之手，自一九一四年八月直到一九一七年終，政府處此所頒發的命令達二百零五種之多。可見凡在

戰時俱有緊急命令之頒布，但須以緊急事件爲限。依據五權分立之原則，行政機關此項緊急命令之發布，事後仍須交立法院，加以追認。至關於其他普通法律案件，自當逕交立用院審議。戰爭初期，社會事實與環境需要，俱有劇烈之變更，舊有法律多不適用，如何根據抗戰客觀環境，實施戰時立法，則爲立法院首要之職責。至司法權之行使，本着立法機關所制定之法律去應用。五院制度中的司法制度與各國之司法機關大致相同。但司法精神的獨立，爲總理在五權憲法中所詔示。戰時司法制度之主要改進，就我國現存制度言之，則爲審判程序的力求簡單迅速，而檢察制度尤須加以充實。

第三、五院制度中考試院爲人事行政的總機關，舉凡公務員考試任免、敘俸、考績、獎卹、懲撤皆屬之；而監察權之獨立存在，其用意則在擴大彈劾官吏之權，企圖積極防止官吏的犯罪。故考試院與監察院兩院對於政治之改進，所關至大，爲總理五權憲法精神之所寄。國家在戰時急切需要人事的健全與政治的廉明，用以充實政府的力量。以言考試制度在戰時的運用，在培養健全進步的公務人員爲基本要務。現當抗戰建國之時，整個國家民族的生命，常在危險顛簸中，真要想衝破當前的重要困難，更需要真實的人才以計劃，推進戰時的政治。以吏治紓國難，以吏治造中興，則考試院對於戰時政治之推進，關係很大。所以今後要健全戰時人事制度，必須充實考試院的職權，而健全其機構。至於戰時監察權之行使，尤爲目前最切要的事。古人說：「官邪足以亡國」，在抗戰進展的今日，正本清源，懲治貪污，更爲重要。現行懲治貪污的法規，業已完備，而中央更制定非常時期監察權行使暫行辦法公布，實爲針對現實的一種措施，但如何強化監察彈劾的機能，嚴格執行懲治貪污的法規，這不僅是一個制度問題，而在推行上還待監察委員與監察使諸公的加緊努力。我們要求實現一個國防中心的戰時體制之建立，政治人事之清廉，比政治的制度還更重要。作者謹於本章的結尾，對吏治改進有關的考試監察兩權之加強行使，認爲是國防政治建設之主要的基幹。

## 第十四章 戰時立法之理論與實際

### 一、我國戰時立法政策之基本精神

我國抗戰已進入了第七年，全國逐漸完成戰時體制。前年十二月，九中全會決議：「增進行政效能，厲行法治制度，以修明政治」案，爲戰時推行法治的基本原則，而最近國防最高委員會更通電全國各機關，嗣後制定法令規章，必須將立法意義，印發所屬人員編纂註釋研討，其關係更大者，并應詳加說明，宣示民衆，以期共曉；各地訓練機關，尤須注重法令規章之講習，以培養其守法行法之知能。凡此具見中央於戰時推行法治制度之宏旨，其目的在培養國人法治觀念，並充實法制本身的實體。我們深覺此事關係於抗戰建國之前途者至爲重要。作者以爲當前法治的主要作用，在使戰時國家的各種組織與活動趨於合理化，以期與軍事相配合，而爲有計劃有系統的發展達，成抗戰必勝，建國必成的任務。但是戰時的立法與平時的立法迥異，平時的立法政策，祇在如何保障社會秩序，而實現法律的安定性；在戰時，則立法原則必求與軍事相配合，遵依一定的合理方式與原則，構成真正的戰時總動員。所以戰時的立法，比起平時的立法要困難的多。在平時，我們的立法，是在一個靜態的正常的社會秩序中，從事法典的編訂，而且有各國的先例，供我們的參考。但在戰爭的緊急狀態之下，我們艱險的環境，時時在變遷中，需要應變的戰時體制，則我們戰時的立法，是在隨時演變之中，戰時社會各方面，又是在大破壞中從事建設，則戰時法律的狀態，自與平時不同；平時法律重在安定，而戰時法律則重在應變。在爭取民族生存的生死決鬥中，舊的法律狀態，因戰爭情勢的變遷，逐漸趨于改觀；而新的社會秩序，又急待建立，此種現象已超出於一個尋常法律學家的學術觀察以外；平時關於法學的素養，也不適於戰時的環境。所以我們在今日談戰時立法，首要在認識當前戰爭的環境，而有以確定一個戰時的立法政策。

我國抗戰已屆第七年，我們的戰時體制之樹立，純然採逐漸演進的方式，這是最值得稱頌的。我們的產業



尙未發展到高度，我們的社會組織向來趨重於靜態，所以我國戰時總動員的發動，不採先進工業國家急驟的實施，以逐步施行爲原則，而我國戰時立法的體制，亦是逐漸頒行，在民衆不驚不擾的漸次狀態下，完成國家的戰時體制。所以在抗戰已屆第七年的今天，我們才欣然看到國家戰時體制之樹立，各種戰時立法政策之實施，這確實適合我民族的中庸性，尤深合乎 總理所指示「我們要拿事實做材料，才能夠定出方法」的遺教。

我國戰時最高立法原則，早已決定於「抗戰建設綱領」之中。本黨臨時全國代表大會所通過之「抗戰設國綱領」在法律上實爲中華民國政權之發動，且爲國民政府法令與行政處分之根據。依據「抗戰建國綱領」第一條之規定：「確定三民主義暨 總理遺教爲一般抗戰行動及建國之最高準繩」。抗戰與建國並行，三民主義實爲抗戰建國之最高原則，則戰時立法政策之樹立，當不出三民主義及 總理遺教之範疇。本來一個時代法典的編成，以適應社會環境第一要義，而環境之適合，又在造法者之能否以一貫的立法政策與精神爲衡量，觀察社會環境與時代精神，以決定人民對於法律的需要，否則法典自法典，與人民不能有若何密切的關係。三民主義立法的根本精神，既迥異於我國往昔的法律思想，尤與歐、美的法律觀念有別。就我國方面來說：歷代制禮立法，完全建基於家族制度的基礎之上，公法與私法常易相混，私法每納於公法之中。而三民主義的立法，則以保障民族精神，發揮民權思想與企求民生幸福爲中心，不獨嚴於公法與私法之辯，且將法的基礎，置於全民族之上；而在他方面，三民主義的立法，又與歐、美的法律思想不同。近代歐、美各國立法的基礎，俱以個人爲本位，根本上認個人爲法律的對象。雖至二十世紀之初，立法趨向轉變，法律對象由個人移到社會，然多數仍因襲舊日以個人爲社會本位的舊觀念，認天賦人權爲立法的基礎。縱使蘇聯新憲法，已將社會爲本位之觀念，代替個人爲單位的思想，但又誤認社會生存關係爲階級對立的關係，俱與三民主義的立場精神，不相吻合。三民主義的立法，以整個民族爲單位，認定民族的生存關係爲連帶關係。既不能偏重於個人的自由，忽視民族的整體利益，尤不能分化社會以任何階級爲單位。所以三民主義的立法原則，實爲社會進化之極則，而以適應於民族生存之目的爲基礎。自來一切社會現象，皆爲人類生存的狀態，一切社會的關係，都是人類的生存關係。

社會生活既演進不已，則民族的生存狀態，亦繼續推移，維持生存的條件既生變更，則要求生存的方式，亦不得不爲之轉換，實大有關於法律意識的確定。所以社會立法乃隨各時代生存方法之不同，而有變遷。因之三民主義的立法，以適應民族的生存關係爲其基本原則，其目的在謀整個民族問題之解決，非僅爲社會中的個人，或部分，或階級，主張其絕對權，使整個社會益陷於不可收拾的地步。三民主義的立法之主要精神，即在以民族至上爲最高信念，以求適應我民族的生存關係。

其次，三民主義的立法精神，又是建築在權利與義務的新觀念之上，今日的法律，乃權利本位的法律，權利義務的觀念，完全爲個人主義的產物。總理認爲個人離開社會，便無自由與權利。個人的地位。乃因社會承認其爲一分子而來。個人的權利義務，由於社會的承認，方能存在，否則便無權利義務的可言。因此之故，總理對於「民」的觀念，則限於有團體有組織的衆人；對於「權」的觀念，則必言「民權」，而不泛言「人權」。因爲「民」與「民權」都是由於社會生活，民族生存，與國家存在而確立。個人若離開社會，便無權利義務的可言。本來個人對於社會的目的相同，個人因社會而存在，惟有互相認識權利義務的存在，社會始承認對於個人權利義務之保障。是知社會生活與社會生存，實法律產生的源泉。所以三民主義的權利義務所觀念，根本上乃由認定社會生活，民族生存及國家存在的關係而生，無社會，無國家，無民族，則一切法律便不能存在，亦自無權利義務之可言。此種權利義務新觀念，實爲今日戰時立法原則之所本。本黨臨時全國代表大會對此更有明白的宣示，尤可視爲規定今日戰時立法原則之主要文書。宣言說：「蓋民權主義與自由主義，固相爲因緣。然在革命已成功之國家，政治之自由，猶當存在於不妨害國體政體之範圍內。至於革命期間，則政治之統一，較政治上自由爲急，軍政、訓政實爲勢之所不容已。而對外抗戰，則雖憲政時代之國家，亦必授權政府，俾得集中人民之力量，統一人民之言論與行動，以同赴於國家至上之目的。當此之際在議會及在社會間雖然各殊之政黨，亦必相約爲政治的休戰以一人人民之心思耳目。蓋自由與統一，似相反而實相成。無自由則人民逐自發的情緒以從事於同仇敵愾。無統一則以意思之龐雜，而致行動之紛歧。抗戰力量，由之減削，有必然

者。以此之故，抗戰期間，政府對於人民之自由，必加以尊重，同時亦必加以約束，使得自由於一定限度之中。約束既定，政府人民，共同努力，見之實行，庶幾自由統一乃能兼顧。因此，戰時的立法，固然當在三民主義的原則與法令以內，保障民權，培養民權；而其主要的步驟，仍在戰時政府有緊急處分之權，俾臨危處變，有所應付。在政權與軍權統一之下，以增進政治的效能。全民行使政權之理想，既難於戰時完滿實現，則人民獻其政治上應得的權利於國家，亦為事理之當然。

三民主義的經濟立法，以民生主義的經濟政策為其基本原則。民生主義的經濟政策之特徵：一方面推行計劃經濟，企求生產與消費之兼顧並顧，使兩者經常保持平衡；他方面實施統制經濟以產業國營為主要原則。因此，三民主義的經濟立法要義：第一，在民生主義的理論基礎上，自始即在避免資本主義的自由經濟之流弊。本來資本主義的生產，是沒有什麼社會的統制與計劃的。生產者各依其所信的最能獲得利潤而且最能打擊競爭對手的計算而經營其生產，因之他們的生產便呈現一種無政府的狀態，僅藉自由競爭的作用，以調合供給與需要，而行貨物的交易。至於生產與消費之一致，在資本主義經濟組織之下，絕對不可能的事。民生主義的經濟立法即在實現生產與消費融合發展的經濟原則；這個原則裏面，至少有三個重要條件：（一）是生產量和消費量相融合，（二）是生產技術與消費技術要有相等的進化，（三）是生產和消費的融洽。第二，民生主義的經濟立法，又以計劃經濟為骨幹，其實施應分兩路進行，即個人企業與國家經營。在第一期發展實業進行中，以個人企業為主；在第二期中就進一步把一切產業收為國營，以求發達國家資本，使生產事業為大規模的進行。三民主義的戰時經濟立法原則不在操縱全部的經濟活動，而在以政治的力量，加強全國經濟建設的發展，使主要的經濟活動，能向國防經濟方面邁進。但今日在戰時所遲疑不決的問題，是今後經濟立法的途徑，究竟以民生為前提呢，還是以國防為前提呢，或是民生與國防並進。根據總理遺教，民生主義經濟的目的，就在「人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命」。這就是說：民生主義的經濟立法，是以全國國民的生活、生存、生計和生命為國家經濟政策發動的原動力。所以在今日我國戰時經濟立法是民生經濟與國防經濟並重，根

據民生與國防的需要，以達到自衛自足的目的。

## 二 我國戰時立法政策之實施及其動向

我國戰時立法政策，以「軍事第一」爲其基本原則，此在各國戰時亦莫不如此。現代戰爭的真實性，本爲政策策略之繼續，戰爭實政治之一種手段，政略即決定戰爭性質與戰爭規模之主要元素，所以戰爭與政治，法有終始相表裏。立法是法規的創造，卽是以實現國家對內的政治意圖爲目的之統制作用的表現。戰爭與立法，同爲國家的機能的表現；不過戰爭是國家對外生活面的現象；立法則是對內生活面的現象，所以兩者必須互相配合。各國戰時立法，多是以國家總動員的方式，以法規條文確定政府與人民於適應戰事需要時所必須遵守的基本規範或原則，以加強國家作戰的力量。我國戰時立法體制，採漸進主義。「抗戰建國綱領」第二十五條規定：「發動全國民眾組織農、商、學各界職業團體改善而充實之，使有錢者出錢，有力者出力，爲民族爭取生存之抗戰而動員」。是爲國民動員的基本原則。過去抗戰六年中，先後發動了全國的人力，物力，與夫各部門的動員工作，以及物質統制之進行，數年以來，進行已有成效，直到去年（三十一年）五月才綜合數年來各部門動員工作的事實與經驗，製成一整套的總動員法案，則今後戰時立法是置於一個整個的法制體系之下，從事有計劃的戰時動員。我們根據數年來中央對於戰時的設施，可以窺見我國戰時立法之大略輪廓。

我國戰時立法政策之實施，主要的是戰時經濟體系之確立。本來戰爭與立法，就其基本關係說，是以經濟爲依存的。所以戰時經濟統制，是國家總動員的樞紐。八中全會「確立戰時經濟體系案」中說：「確認當前對敵經濟鬥爭爲勝利之主要關鍵，放棄一切陳腐不合時代之經濟觀念，而代之以軍事第一，與經濟國防化之基本信念」。這已明白道出了戰時立法政策的基本概念。在「確立戰時經濟體系案」內，規定：對於人民經濟活動，從生產以迄最後消費應伴有體系的計劃統制，並逐漸加強，使能全盤控制，以配合軍事的運用。其次，對於金融、貿易、運輸、生產等關鍵事業，以擴大國營，聯合民營，加強聯繫等手段，使成爲整個經濟抗戰集體。此

外對於人民生活最低需要由政府統籌，平定物價，並以公營合作方式分配之，同時發動民衆勵行節約，並逐漸養成集體生活的習慣。近年來政府關於戰時經濟實施之重大事項，如田賦改徵實物，中央接管各省田賦，籌辦生活必需品之專賣，實施土地陳報等，即是遵依八中全會之決議而逐漸實施物資統制的政策。自國家總動員法實施後，為加強國家的統制政策，使國民整個經濟生活，組成適合戰鬥的需要。其要點有可得而言者：（一）有計劃的擴大生產，政府對於整個生產部門，須加以部勒，以配合軍事的需要在此種統制政策之下，如何決定建設的企業中，那幾種應當由人民經營，具體的加以規定，當然要有通盤的計劃。（二）財政動員為戰時動員之中心。近年來政府關於戰時的財政政策，趨向於增加稅收，舉辦各種專賣及認真推銷戰時公債；而數年來關於金融統制政策之實施，亦著成效。總動員法頒佈實施以後，政府更積極實施調整並管制資金以及對於金融業之限制。因為金融有調動物資的力量，政府要謀生產力的擴充與物資之供給，得有圓滿的結果；同時使貨幣安定，財政政策得以靈活的運用，必須對於金融業務，為周密的管制。（三）政府為增加生產，對於農地之調整，耕作力之支配，亦須加以統制。這是因為軍需糧秣與國民日用必需品無一不與農業的生產有關。所以我國經濟管制政策，以農業為實施中心。

其次，我國戰時立法政策不僅着重計劃經濟之實施，而計劃政治之推行，尤為中央所重視。總理當年製訂建國大綱與實業計劃，即已認定計劃政治與計劃經濟為建國所必取的途徑，實為世界計劃政治與計劃經濟最早的實行者，今日中央實行計劃政治與計劃經濟之所本。抗戰之前，中央執行委員會通過「四年建設計劃」，為抗戰軍事的準備；抗戰軍興以後，中央復於二十九年確定「三年政治建設計劃」的原則，此一原則，實為最近期間戰時立法之主要的根據。三年建設計劃之主要任務，在建設一個絕對安全的國防。所以一切政治，經濟的建設計劃，都要以國防為中心，文化教育及社會教育建設事業，也都須適合國防的需要，與政治經濟建設計劃相配合。因此戰時立法的原則，是以計劃政治為憑依，而以國防建設為中心任務。

此次，我國戰時立法政策的基本精神，在推行政治，使人民與官吏能充分發揮守法行法的責能。當此戰時，

一切法令，等於軍令。而戰時法令，都是基於作戰的必要，固然要求人民切實遵守，絕對擁護；同時對於各級文武官吏須使其恪守法令，尤嚴禁貪污。抗戰軍興以來，中央以峻法重典，懲治貪污，最值得重視，「抗戰建國綱領」丁項第十五條規定：「整飭綱紀，責成各級官吏，忠勇奮鬥，為國犧牲，並嚴守紀律，嚴從命令，為民衆倡導」。丁項第十六條：「嚴懲貪污官吏，並沒收其財產」。此為整飭國家綱紀，勵行廉潔政治最重要的規定。在現行各種特別刑事法令中，如「妨害兵役治罪條例」，「軍事徵用法」，「防空法」，「禁烟治罪暫行條例」，「禁毒治罪暫行條例」等均有依其性質而嚴懲貪污的明文，但一般性質的現行刑法上，從瀆職罪，侵佔罪，賭博罪等各罪的規定，關於懲治貪污的刑法看來，還不十分嚴峻，且無沒收財產的規定，不能滿足「抗戰建國綱領」中「嚴懲貪污」的要求，國府特於民國二十七年六月頒布「懲治貪污暫行條例」，對於軍人，公務員，或辦理公益事務人員，如有為該條例第二條，第三條所規定的貪污行為者，已有加重懲罰的明文，並且規定凡貪污案件一律歸軍事審判。軍事審判自然比普通司法審判，在程序上可以迅速結案，易收懲治的功効。凡此皆為使政治清明，以增進政府的效率，配合軍事的進展，以加強抗戰的力量。

### 三 我國戰時法規整理的幾個重要原則

近來各機關相率從事各有關法規之整理，這固然是目前急切的需要。因為自國家總動員法實施以後，全國已樹立戰時體制，所有一切法規必須與戰時體制相配合，而且有許多法規仍是適用抗戰以前的，不獨時間已久情勢變遷；尤不適于戰時的環境。所以當前法規的整理，是必然的；並是必要的；但是這一個整理的工作，是關係於國家體制由平時轉移到戰時的一個重要歷程，必須有一個統一的操有審核最高權的中心機構；尤須將戰時立法程序與機關職掌，有明確的劃分。作者願對於當前法規整理之進行貢獻幾點意見，這幾點意見，可以說是在法規整理的重要原則。

首先，作者以為戰時立法程序各機關應依法加以明確的認識與遵守。抗戰以來各部會往往為求便捷，逕以

幾個條文交請國防最高委員會決議。國防最高委員會雖代行中央政治委員會職權，但爲黨、政、軍三方面之綜合的決策最高機關，職責最爲繁重。若各項法律案統由國防最高委員會釐定原則，甚至整個條文亦由該會制定，不僅使五院制中的立法院形同虛設，且反使國防最高委員會因立法事務增繁而阻礙其他重要決策之推行。所以最近（去年七月十日）國民政府轉知國防最高委員會第二七九二一號公函規定：嗣後各機關制定法規，須依照「立法程序綱領」「法規制定標準法」「國防最高委員會組織大綱」及各機關之組織法等法規，切實依照辦理，不得稍有出入」。這是中央推行法治最重要的表現，而爲今日戰時立法之準繩，作者對此願加以引伸：本來一切法律之制定與頒布，須經過立法程序。二十二年中常會修正通過的「立法程序綱領」與十八年國府公佈的「法規制定標準法」是爲規定立法程序的現行有效法規；而十八年第三屆第二次中央全體會議通過的「治權行使之規律」則爲明定立法院責任和權限的主要法規。就「立法程序綱領」的規定：立法原則之規定，在抗戰之前，其權在中央政治會議；抗戰以後，政治會議職權由國防最高委員會行使。所以近六年以來各種法律，須先經國防最高委員會制定原則，再由立法院制定法律。國防最高委員會在作戰時期關於黨、政、軍一切事項雖得不依平時程序以命令爲便宜之措施。但法律案如無緊急或特殊情形者，仍應交立法院審議。而「法規制定標準法」第二條更明定下列事項爲法律案應經立法院三讀會程序之通過：（一）關於現行法律之變更，或廢止者，（二）現行法律有明文規定，應以法律規定者，（三）其他事項涉及國家各機關之組織或人民之權利義務關係，經立法院認爲有以法律規定之必要者。至「治權行使之規律」，則確定：一切法律案（包括條例及組織法案在內）及有關人民負擔之財政案與有關國權之條約案，或其他國際協定案等屬於立法範圍者，非經立法院議決不得成立。如未經立法院議決而公佈施行者，立法院有提出質詢之責，其公佈施行之機關以越權論。立法院不提出質詢者以廢職論。凡此三大法規爲平時立法程序之基本法律；而國防最高委員會組織大綱更規定有戰時立法之緊急命令權，此爲各機關制定法規時所當認識之前提。

其次，戰時法規之制定與整理，應在一貫的立法政策之下，尤須嚴定各機關的職掌。抗戰六個整年以來，

國家戰時政策已有確切之規定，則戰時法規應依據已定的政策，從新制定，或對於舊的法規依一定的原則加以整理。尤其在國家總動員體制已經樹立的今天，各種單行規章與各種管制條例，都須根據總動員法加以制定或調整；關於各項動員關係中所發生的職權劃分及工作連繫等問題，亦須有齊一的規定，而尤為重要者，即為各機關職掌，應加以明確的劃分。抗戰六年以來，中央為發揮戰時行政效率起見，曾為種種機構的調整，且有不少的收穫。但政治機構的改革，為國家大事，若僅枝節補苴，必難收政治改進之實效。所以當前法規的整理，必須從機構切實的調整與各機關職掌之嚴明劃分為入手。過去機關職掌常易相混，而事權衝突，效率必將為之大減。數年以來，此例甚多。即就近事例亦不少。比如去年七月間頒布的水利法，其第三條所稱：「本法所稱主管機關在中央為主管部會」。其所謂部會者究為何部何會，以及部會間彼此之權限如何，俱不明瞭，且已經國府公布之水利委員組織法所組織之水利委員會與現在之水利委員會亦復相混。後來經行政院決定：「水利法第三條所稱之部會係指農林部及水利委員會而言。至於職掌之劃分農田水利由農林部主管，餘均屬於水利委員會。又所謂主管會原指依水利委員會組織法所組織之委員會而言；惟此項委員會未成立前，其職權應暫由現在之水利委員會行使之」。就此一例而言，則關於法規之整理，須先從機構與職掌之調整為入手，其理甚明。

目前法規整理之工作，注重行政法規，此事自屬重要。數年以來，因抗戰建國之進展，行政事務逐年加多。行政機關往往又因舉辦新政，所頒法規尚未經過合法的機關或合法的程序加以釐定。現在我們建國規模粗具，法治之推進已為中央所倡行，則各項行政法規須加以合理的程序之調整，自為切要。在戰爭期間行政機關為敏捷的應付戰爭需要，臨時頒行法律或與法律有同等效力的條例、規章、命令等，自為事理之所當然，各國在戰時亦復如此。比如一九一四年大戰發生後的英國內閣，三年之間，根據議會所通過的「國土防禦法」所頒布的規章命令，共達二百零五件之多，其間自難免不有濫用職權之處。我國過去以命令立法之風頗盛。此刻我們以為在整理行政法規之時，作者有兩點要特別提出：第一、依據「治權行使之規律」所規定，凡足以變更人民之權利義務關係及有關國家機關之組織者，應依合法的程序，由法律規定。政府在戰時對於人民權利義務特別



重視。行政院在去年七月初旬曾通過「保障人民財產所有權」案，并在原文內兩度提出「法治」，實有重大價值。對於「地方每因舉辦新政，或藉口公益對於人民私有財產，輒任意與以處分，其有徵用或徵收之必要者，亦不依法定程序辦理」。力加糾正，這是政府尊重「法治」最重要的表示。所以今後屬於變更人民權利義務關係一般事項及足以影響人民權利義務而有關政府機關組織事項，統須經過立法程序，制為法律規章。第二、因應付戰事的需要；立法機關得定原則授權行政機關以命令補充，這不僅為適合於戰時的需要；而且有若干種法律，由有關的行政機關本其實際經驗，提出法律草案，較為適宜。近年來立法院訂立法律，經由有關執行機關提出法律草案，立法院儘量接納其意見，而加以審議，即其端緒。作者以為在戰時立法機關於特定的立法原則之內，給予執行機關以若干「委任立法」權，較之一任執行機關以命令立法者實利多而弊少。因為立法機關在某種特定的立法基本原則之內，委任執行機關立法，仍採有以立法原則控制之效能，而在戰時行政事務之推進上便利尤多。現在國家總動員法案業經實施，關於各種動員的軍行法規及各項管制條例，須待授權執行機關根據總動員法加以制定，以完成戰時立法之體制。

## 第十五章 國家總動員與戰時體制

### 一 國家總動員的基本認識

國家總動員法案業經國府明令於三十一年五月五日全部實施，此後全國已完成戰時體制，舉凡各部門的動員工作，無論已經實行，或正待實行的，統通置於一個整個的法制體系之下。我們國家抗戰已屆六年，曾經先後發動了全國的人力、物力，而各部門的動員工作，與物資統制的進行，亦已行之數年，雖未達到完善的地步，但已獲到不少的經驗。今綜合數年來各部門動員工作的事實與經驗，制成一整套的總動員法案，則今以動員工作，在統一的法制體系之下實施收效必宏。作者對於當前國家此一重要法案之實施，與戰時體制之樹立，願就所知根據過去已經實施之經驗與現行國家總動員法加以參證向國人有所申述。

國家在戰時要求全國人民為保衛國族的生存而犧牲奮鬥，貢獻其所有人力、物力、財力，以應抗戰的需要，這是每一個國民所應盡的神聖義務。現代戰爭的勝負，恆決定於人力、財力、軍力，全賴有源源不斷的補充與準備。所以現代的戰爭，不僅是兵力戰，同時也是人力戰，物力戰。因此，國家總動員，也不僅是軍事動員，而且是全體國民的經濟的和精神的動員。至國家總動員的作用與目標，誠如總裁提示者：欲「使每個國民皆能盡其對戰鬥之任務，每一物質咸能發揮其對於戰爭之效用，必須集全國民任何一人一物，悉加以嚴格組織與合理運用，使成爲一堅強之戰鬥體系，以保持戰力之雄宏，貫徹戰爭的勝利」。所以國家總動員的主要目的，就在集結全國的人力、物力，加以組織與運用，由平時狀態變爲戰時狀態，使成爲堅強的戰鬥體系。近十餘年以來，各國當世界大戰之前夕，莫不以總動員的方式，作戰爭的準備。美國總動員在一九二〇年國防法改正時，即着手計劃，而以產業動員計劃爲中心。蘇聯則將國家全部機構，向總動員準備之方向推進，第一、第二、及第三次五年計劃。事實上均加入產業動員計劃，向高度國家國防之途以邁進，而行最徹底的總動員制

度。我國以產業落後，工業又未能完全達到機械化的地步，所以我國今日之推進總動員工作與產業已經達到機械化的美、蘇諸國不同；而在思想體系上，我國是抗戰與建國並行，三民主義實為指導抗戰建國的最高原則，今日我國實施的國家總動員法即以此一最高原則為立法的根據的，所以與帶有侵略主義意味的德、意、日的總動員的目的，全異其趣，總裁對於此層有最懇切的指示：「我們這一次實施國家總動員法，論到立法的内容，和世界各國戰時所頒行的，沒有多大的差異，但是我們有一個特點，我們總動員法的頒布和實施，不祇是國家的執行，而且是民意的表現」。又說：「在另一方面說，因為我們戰爭是發於自衛的必要和正義的自覺，所以在軸心侵略者，是壓榨他的人民，而作他侵略政策的犧牲；但在我們中國則是一般民意要求國家權力的正當發動，來實行戰時體制，保衛民族的生存」。可知我們今日發動全國動員之工作，完全適應國民的意向，根據本國的情形與基於自衛的必要，而直到抗戰已屆五年，始有這次總動員的實施。

我國自抗戰以來，關於全國總動員的制定，本不自今日始。民國二十六年八月抗戰軍興之初，立法院曾就軍事委員會資源委員會所擬定之「總動員法案」加以修正通過，但因種種關係，此次法案迄未公佈施行。惟在近年以來，在精神與物質方面，業經開始了全國性的總動員，比如國民精神總動員委員會，新生活運動委員會及經濟會議等的工作，都是總動員工作的一部分，這次總動員法就是綜合的將過去的已經實行的，或是實行而沒有澈底的，或是尚未實行而必須實行的事項，一一用法律條文加以規定，以期加強實行，力求澈底。不過此次頒布實施的總動員法並未包括精神動員與軍事動員在內。說者謂：精神動員屬於道德的範疇，不在法的範圍之內；軍事動員則推行已有成案，亦不必包括在內。所以這次的法案內容，單純注重民事動員，而以人力物力之發動為其對象。據九中全會決議之「加強國家總動員實施綱領」中所定，國家總動員以達到下列的要求為旨歸，就是：（一）士兵之糧秣械彈供應無缺，（二）土地之使用，得盡其利，（三）人力之補充繼續不斷，（四）全國人民之生活能維持健康之水準。根據此四大目的，國家總動員法（以下簡稱總動員法）第二條及第三條所定之物資與業務，為列舉的規定，而以人力動員物資動員、及金融動員為主要的對象。我國尚在農業生

產狀況之下，所以總動員法第十二條規定：「政府於必要時得對耕地之分配，耕作力之支配，及地主與佃農之關係加以規定，並限期墾殖荒地」。則頗帶有農業國家的色彩，與現在各國動員的對象，又有所不同。

## 二 人力的總動員與勞務智力人員的統制

國家總動員，在人力的總動員方面，首要在兵役，其次為勞動工人，技術人員，以及一般知識分子的動員。在抗戰期間，建國以建軍為首務，則需要大規模新銳的兵力，實為軍事動員的基本工作。總動員法第九條聲明人的動員「在不妨兵役法之範圍內」。這就是說：兵員的動員，另根據兵役法，而不根據國家總動員法。所以在總動員法中的人力動員，實際上，主要的還是勞務的動員與勞務的統制。總動員法中第九條、第十條、第十一條、第十二條、第十三條、第十四條，各條是關於發動人力與勞務管制的規定，其主要之點就是：（一）政府於必要時在不妨礙兵役法的範圍內，得使人民及其他團體從事於協助政府或公共團體所辦理之總動員業務。（二）政府得徵用人民從事於國家總動員業務時，應按其年齡、性別、體質、學識、技能、經驗及其原有之職業等為適當之支配。（三）政府於必要時，得對從業者之就職、退職、受雇、解雇、及其薪俸、工資加以限制或調整。（四）政府於必要時得對機關、團體、公司、行號之員工及私人雇用工役之數額加以限制。（五）政府必要時得命令人民向主管機關報告其所雇用或受用之人之職務與能力，並得施以檢查。（六）政府於必要時得以命令預防或解決勞動糾紛，並得對於封鎖工廠、罷工、怠工、及其他足以妨礙生產之行為，嚴行禁止。在這六項中，對於人力動員與勞務管制，已經是相當的嚴格與周密，但根據總動員法而來的人力動員的各種單行規章與各項勞動管制業例，是需要相當細密而切合實際的方案。我們希望總動員會議對此應調查實際情狀接受各方面的意見，加以深切的研討，制成完善的法規。

以言人力動員方面，我國人力充足，但須有適當的工作分配，所以在人力的動員之先，必須舉行國民登記。此在總動員法第十條已有明白的規定，即政府在徵用人民從事國家總動員工作之時，應按其年齡、性別、

體質、學識、技能、經驗及其原有之職業爲適當之支配。此項國民登記手續，固極繁瑣，登記事項，尤須詳盡，而不必要之項目，無妨從簡，但個人之年齡、技能、經練極爲重要。關於勞動力的動員與管制，既經注意於國民職業能力的檢查與登記，而對於人的雇用、解雇、與工資等事亦須加以管制。我國以前卽已獨行戰時強制勞役制度。依訓政時期約法第二十六條，人民依法律有服工役之義務，而國民工役法更規定，凡服國民公役之人，除免役者外，國家爲經濟建設，及救災防患之必要，得於平時，或非常時期，徵工役，人民無故對於工役抗不應徵者，得由鄉鎮區長報由縣市政府強制執行，或處以每日三元以下之罰金。復依軍事征用法之規定，陸海空軍於戰時發生或未發生時，爲軍事上緊急之需要，得徵用勞力，除規定免徵人員外，凡年滿二十歲，未逾四十五歲，身體健全之男子，均得徵用之；對於勞力應徵人，而拒絕或怠於應徵者，處一月以下之罰金。凡此皆爲過去行之已久的徵工制度。我國在平時勞力頗多剩餘，抗戰以後，雖徵用勞力甚多，但浪費勞力者亦不少。近年來鄉村勞動者多向城市湧進，而城市中各機關不必要需用的勞動力特別增加，（尤其各機關銀行雇用所謂驕奢實爲浪費勞動力最顯著之一例）使鄉村生產的勞動力逐年減少，而產業工人因戰事而至後方者，又多棄工就商，此類現象應加調整。根據總動員法第十二條，對於機關、團體、公司、行號之員工、及私人雇用工役之數額，應加以嚴格之限制；而各業主對於從業者之雇入、解雇都必須與其經營事業的性質，生產擴充計劃，需要勞動力的程度，同時報告政府，得到政府的允許之後，才能雇入或解雇。所以關於勞動力的動員與管制，既經注意於國民職業能力的檢查與登記，而對於工人的雇用、解雇、與工資，自須加以適當的管制。自抗戰以來，勞資糾紛的事件，已不多見，但工資標準的波動很大，須待政府加以調整。至於技術人員的任用及此項人才的養成，政府尤須加以統制。關於技術人才養成的學校畢業者，政府應爲適當的支配。在智力動員方面，以充實基層動員的地方自治工作爲前提。政府應制定法令規定會受中等以上教育之國民，應於一定期內回縣服務，擔任推行地方自治中之管、教、養、衛各部門的工作。抗戰以來有一個畸形的現象，凡是通都大邑，充斥了大批智識青年，作許多不十分必要的工作，而在縣以下各地區，則人才非常缺乏，各種重要的基層工作，反無人擔任。抗戰以來，一切動員工作，集中地方，事繁任重，但因缺乏人才，事事不易推進，尤其

自新縣制推行以後，地方人才的需用更亟。作者認此事實爲動員工作之基本。政府今後對智識分子，應加以管制，尤其對於中等以上學校畢業的學生之就業，應予以切實之指導與管理。現在大、中學校的學生，受國家之養育，畢業後應爲國家擔任地方動員工作，亦爲事理之當然，萬不可如過去之任其自由就業，使基層動員工作無由推進，對於國家全部的高員，難收宏大的效果，這是在最近期間教育當局應切實注意的一件事。

### 三、物資總動員與管制政策

總動員法中最主要的工作，是物力總動員；而物力總動員的規定，有總動員物資及總動員業務兩個對象。根據總動員法第三條之規定，「國家總動員物資」的範圍，非常廣泛，包括：（一）兵器彈藥等軍用器材，（二）糧食飼料及被服器材，（三）藥品醫藥器材及其他衛生材料，（四）船舶車馬等運輸器材，（五）土木建築器材，（六）電料與燃料，（七）通訊器材，（八）上述各項器材在生產、修理、支配、供給及保存上所需要的原料與機器，及（九）其他經政府臨時指定之物資，又依同法第八條的規定，「民生日用品」亦包括在「總動員物資」之內，在交易、價格、數量方面亦須受政府的管制。可知總動員法所規定的動員物資，內容極廣，幾無所不包。分析言之，首要在軍需物品之徵用。抗戰以來，政府對於軍需物品之徵用，極爲慎重。依軍事徵用法之規定，陸海空軍於軍事發生，或未發生時，爲軍事上緊急之需要，得徵用軍需物品，並將徵用之必需物品分爲十類。總動員法對於物資之徵發，則極概括的規定，第五條：政府「得對國家總動員物資徵購或徵購其一部或全部」。第二十四條：政府「得對人民之土地、住宅或其他建築物徵用或改造之」。但政府對於物資之徵發仍採十分的審慎態度，所以每條之上均有「本法實施後，政府得於必要時」字樣，則明明宣示，政府非十分必要，不徵用國民物資。苟無必要，力求避免。其次擴大生產，並調節物資。我國產業落後，必須用國家的力量，增加戰時生產。所以總動員法對於管理資源，調節生產，以及強制生產皆有所規定。總動員法第七條規定：政府「得對於總動員物資」之生產、販賣、使用、修理、儲藏、消費、遷移或轉讓，加以指導，管

理、節制、或禁止一。又「前項指導、管理、節制、或禁止，必要時得適用於國家總動員物資以外之民生日用品」。其目的在使物資能有合理的生產，適當的使用與儲備，不使有浪費或資敵的弊害，而能達到擴大生產的效果。同法第十九條規定「得獎勵、限制、或禁止某種貨物之出口或進口，並得增徵或減免進出口稅」。物資總動員的中心，不但要擴充戰時生產力，而且要促進非軍需品的輸出，以保持軍需品的輸入能力。如以前查禁敵貨條例及禁運資敵物品條例，與目前情勢已不適合，此後應准進口貨物已不以敵友為取捨標準，凡軍需品及日用必需品，不論來自何國，或國內何地均應一律准予進口。至出口物品，亦應從新調整。凡此皆應由政府有統籌的全權。此外第二十一條規定政府得使用人民之新發明專利品或獨有的方法圖案。第二十五條，政府得命令經營總動員物資者擬訂關於本業內之總動員計劃。第二十六條，政府得命令生產者舉行必要之試驗與研究。第二十七條，規定關於同業公會或其他職業團體之組織。凡此又都為政府在充實物資生產，以發揮生產效能。我國總動員的主要作用，在實施物資統制政策。國家在戰時，一切要求必須適於戰時，對於物資非加以有效的統制不可。八中全會決議的「確立戰時經濟體系案」，就一再強調的說：「要建立健全之經濟有機體，以為實行全面經濟統制之據點」。今總動員法所規定的總動員業務，是完全屬於廣義的經濟問題，分開來說，就是統制分配、統制價格、統制貿易、統制金融、統制運輸等項。在八中全會決議之「確立戰時經濟體系案」內規定：對於人民經濟活動，從生產過程以迄最後消費，應作有體系之計劃統制，並逐漸加強，使能全盤控制，以配合軍事的運用。其次對於金融、貿易、運輸、生產等關鍵事業，以擴大國營，聯合民營，加強聯繫等手段，使成整調經濟抗戰集體。此外對於人民生活最低需要由政府統籌，平定物價，并以公營合作方式分配之；同時發動民衆厲行節約，并逐漸養成集體生活之習慣。近年來政府關於動員工作之三大事項，如田賦改徵實物，中央接管各省田賦，籌辦生活必需品專賣，實施土地陳報等事項，即是遵依八中全會之決議而逐漸實施物資統制的政策。此次實施的總動員法即為加強國家的統制政策，使國民整個經濟生活，組成適合戰鬥的需要。其要點有可得而言者，即：

(一) 有計劃的擴大生產，據總動員法第二十七條規定：政府得命令生產或修理者停止或改變原有企業，從事指定物資之生產或修理。第七條政府對於物資之生產，得節制或禁止。戰時擴大生產為國家總動員之主要目的，但必須政府有通盤的籌劃。否則不急要的加以生產，而急迫需要的反而缺乏，則於戰時，殊不相宜。所以政府對於整個生產部門，須加以部勒，以配合軍事的需要。在此種統制政府之下，如何決定建設的各種企業中，那幾種應當由國家經營，那幾種應當人民經營，具體的加以規定，當然要有通盤的計劃。政府過去關於國營實業的政策，並不十分明確。今後在國家總動員之下，人人應照國家遠大的目標，整個的計劃，與一貫的政策，集中一切物力、財力，努力求國家生產的發展。

(二) 財政動員與金融統制，財政動員為戰時經濟動員之中心。近年來政府關於戰時的財政政策，趨向於增加稅收，舉辦各種專賣及認真推銷戰時公債，而數年以來關於金融統制政策之實施亦卓著成效。總動員法中關於金融統制的規定有三條，即第十六條，政府得對貨幣流通與匯兌之區域及人民債權之行使，債務之履行，加以限制。第十七條，政府得對銀行、信託公司、保險公司、及其他行號資金之運用加以管制。第十八條，政府得對銀行、公司、工廠及其他團體行號之設立，合併，增加資本，變更目的，募集債款，分配紅利，履行債務及其資金運用，加以限制。凡此皆為政府調整並管制資金，限制金融業之實施。因為金融有調動物資的力量，政府要謀生產力的擴充與物資的供給，得有圓滿的效果；同時使貨幣安定，財政政策得以靈活的運用，不得不對於金融業務，為周密的管制。

(三) 土地之調整與農產物之統制，政府為增加生產，對於農地之調整，耕作力之支配，在我國總動員法中亦居於重要之地位。所以總動員法第十五條規定：「政府於必要時得對耕地之分配，耕作力之支配，及地主與佃農之關係加以厘定，并限期墾殖荒地」。作者在前面已經說過，我國以農立國，所以我們的總動員工作，應特別着重在農業的生產力上面。第十五條的規定，完全顯示我國總動員的特色。機械已經發達的國家，對於總動員法之實施，着重在產業的總動員，而我國的加大生產則以擴展農業上的生產為入手；而軍需糧秣與國民



日用必需品又無一不是與農業的生產有關，所以農業的總動員與土地使用之管制，應為總動員工作實施的中心。而第六條及第八條關於民生日用品的交易、價格、數量、管制，以及國家總動員物資的生產，販賣或輸入者之應接受政府命其儲存該項物資之一定數量，並在一定期內，非呈准主管機關不得自由處分。這都是以農產物為主要的對象，而以達到「足食」的目的為前提的。

上海图书馆藏书



A541 212 0010 9362B

中華民國三十四年六月重慶初版  
中華民國三十五年六月上海初版

(\*3179 滬報紙)

# 現階段的建國論一冊

定價國幣叁元陸角

印刷地點外另加運費

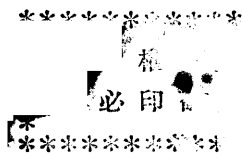
著者 楊幼炯

發行人 李宣巖

上海河南路

印刷所 商務印書館

發行所 各地商務印書館



重慶市圖書雜誌審查處  
查證圖字第〇八一三號



中華民國卅五年九月拾三日收到