

20 MAY 1930

星

級

中華郵政特准掛號認爲新聞紙類

# 民

## 目 要

- 中國本位的政治和文化
- 發展南洋貿易的基本工作
- 最近歐洲局勢的觀察
- 日本岡田內閣的近狀及其前途
- 吾國大學教育中社會科學之地位
- 關於公務員考績的幾個基本問題
- 英人經營滇緬邊界之史實
- 地方政治制度改進的問題
- 我國入超抵補問題
- 國家之直接責任
- 政治組織之理論與形式(一續·完)
- 思想史上之漢代禮運篇本質與漢代社會的研究

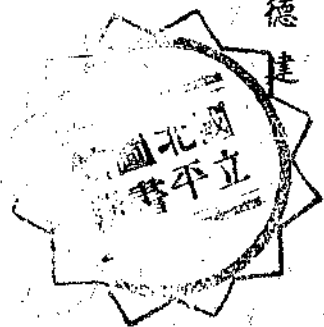
# 族

第三卷

第五期

- 陳公博
- 何炳賢
- 郭威白
- 林雲谷
- 浦薛鳳
- 何會源
- 楊體仁
- 杜光瑛
- 侯厚吉
- 楊振先
- 金德建

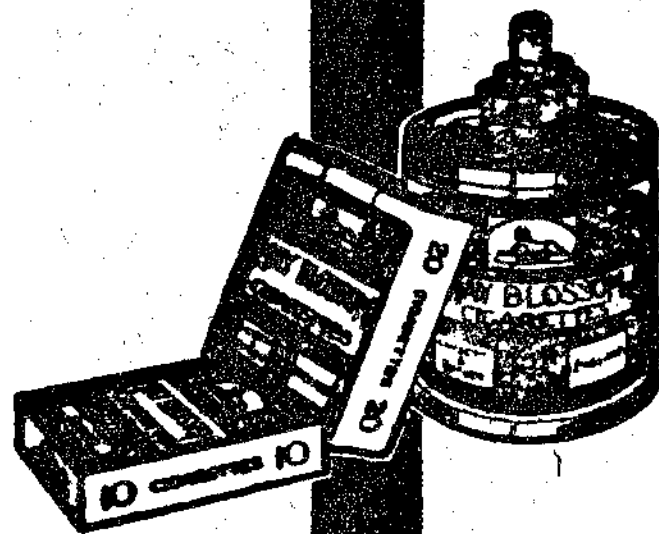
英國 G. D. H. Cole 著  
曾 特譯



專辦本烟頭  
**五華牌**

品質最高貴  
 香味最和潤

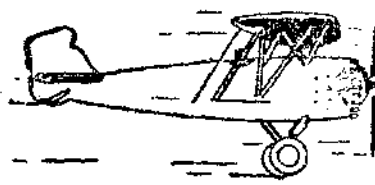
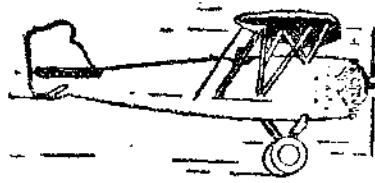
裝璜最講究  
 製法最精良



出品名著司公華白脫勃蘭



人領商標為高  
 務請認明為要



於對眾民  
券獎空航  
之有應  
識認大兩

對於國家

發展航空事業促成公路  
建設為目前當務之急

對於個人

以少數金錢認購獎券  
立致鉅富豈非大好良機



第十二期獎  
券準於民國  
廿四年七月五  
日在上海逸  
園當眾開獎

券獎設建路公空航府政民國

售券處

各大公司各銀行商店懸掛獎  
券辦事處之藍底白字標識者  
或將券款匯寄上海愛多亞路  
一八三號國民政府航空公路  
建設獎券辦事處郵寄部函購  
當由郵局雙掛號原班寄回

- 一等獎一號獨得洋五十萬元
- 二等獎兩號 各得洋十萬元
- 三等獎四號 各得洋五萬元
- 四等獎十號 各得洋一萬元
- 五等獎五十號各得洋二千元
- 其他獎額尚有五萬餘號
- 每十聯號必有一號中獎
- 獎金由財政部保證無論
- 售券多少一律十足發給

健全基礎  
自幼培植



# 勒吐精

欲於發育成人後得最好機會  
成為強壯健康之體格。須在孩  
提時有健全之基礎。

勒吐精代乳粉為良好之健  
全基礎。已有無數嬰孩。以此  
粉哺育而成。為強壯健全之  
青年男女。

因此粉所含各種原料成  
分。與健康母乳。天然嬰  
孩食品。絲毫無異。



樣品券

奉上郵票兩

角請將勒吐

精代乳粉一

樣罐及育嬰

指南一冊寄

下為荷此表

上海郵政信

箱七〇五號

英瑞煉乳公

司

姓名

住址

## 重要啓事

本誌刊行以來，向由黎明書局總代售。茲以契約期限屆滿；爰自本年五月起改由上海生活書店代理總經售事宜。訂閱事宜則仍由本社發行部辦理。嗣後本外埠各書局有意代售本誌者，統希逕與該店接洽爲荷！

民族雜誌社敬啓



# 目 錄

中國本位的政治和文化·····	陳公博	(七五)
漫 畫·····	英 超 柳 繫	
發展南洋貿易的基本工作·····	何炳賢	(七五)
最近歐洲局勢的觀察·····	郭威白	(七六)
日本岡田內閣的近狀及其前途·····	林雲谷	(七一)
吾國大學教育中社會科學之地位·····	浦薛鳳	(七九)
關於公務員考績的幾個基本問題·····	何會源	(七五)
英人經營演繹邊界之史實·····	楊體仁	(八三)
地方政治制度改進的問題·····	杜光墀	(八五)





## 廣告索引

小呂宋老美女雪茄烟廠.....	對779頁
上海棕欖公司.....	對757頁
大中華橡膠廠.....	777頁
中西大藥房.....	843頁
中國南洋兄弟烟草公司.....	930頁
先施公司.....	對895頁
同仁和行.....	770頁
永和實業公司.....	對845頁
宏興藥房.....	底封面
美商同益洋行.....	760頁
虎標永安堂.....	對813頁
英美烟公司.....	封面裏
英瑞煉乳公司.....	目錄前
航空公路建設獎券辦事處.....	目錄前
慎昌洋行西藥部.....	對版權

### 編輯後記

(九二九)

思想史上之漢代禮運篇本質與漢代社會的研究.....

金德建

(九二七)

戰後德國的土地政策.....

萬葉譯

(八九五)

政治組織之理論與形式(一續·完).....

英國 G.D.H.Cole 著  
曾特譯

(八六九)

國家之直接責任.....

楊振先

(八五九)

我國入超抵補問題.....

侯厚吉

(八四五)





## 通利書信的四大利益

### 手續簡單

只須將書籍雜誌的數量名稱連同貨款郵寄本部可免除分別函購的麻煩

### 節省郵費

無論訂購何種書籍雜誌只須一次郵費較為節省

### 辦理迅速

有專人負責故辦理迅速

### 信用鞏固

本社成立業逾二年信用卓著逾萬訂戶可為保證

年來國內出版物之衆多，如雨後春筍，數以千計。讀者即擇要定閱，亦須經過分別繕函及購買匯票之麻煩手續，且函款必須掛號，郵費損失亦屬不貲；時間之不經濟，更無論矣。是故本誌讀者常紛紛委託本社代辦，以資利便。惟本誌讀者已逾萬戶，平均每日代辦事件必數十起，勢非另立專部難期應付裕如。爰自本年日起，特設書報代辦部，以為讀書界服務。並厘定簡章如下。嗣後國人倘以代辦書報見委者，請查照代辦章程辦理可也。

第一條 本社為謀讀書界訂購書報便利起見，特設書報代辦部為讀書界竭誠服務。

第二條 代辦範圍，暫以國內一切出版物在本社所在地可以購得者為限。

第三條 委托人委託本社代辦部代辦各項出版物時，須來函書明：(一)書報名稱；(二)數量(定期刊物須註明起訖期數)；(三)著譯者；(四)出版者；(五)訂價；(六)委託人姓名及詳細地址；(七)需否掛號等項連同貨款寄費掛號費匯寄本社，本社于收到是項函件三日內辦妥付郵。

第四條 倘委辦之件業已絕版或停刊或無法購得者，均於收到委託人來件後三日內函復，決不拖延。

第五條 貨款除一元以內之畸零數可以郵票九折作價外，均須現款。邊疆省份，均照申洋合算。



# 中國本位的政治和文化

陳公博

近來許多關心中國民族前途的朋友們，提倡中國本位的文化，另外也有許多亦是關心中國民族前途的朋友們不滿意於提倡這種中國本位的文化。說句圓通的話，兩方面都有他的理解，都有他的理由，如果再圓通一點，兩方面都不是意氣之爭，都爲着中國前途打算。

因爲中國本位文化的問題，於是漸漸牽涉到政治，現在又聽到許多朋友們提倡中國本位的政治。也許這一個本位政治比本位文化的爭論比較來的遲緩些，沉寂些，然而政治和文化這兩個問題，似乎已佔據了近來知識朋友們心中的重大位置。今日又聽到孟祿博士在上海的談話，說『中國對於她的政治和文化還找不到自己，』這句話我實在不能贊同，因爲我總覺得中國的政治和文化，并非找不到自己，而是『太捨不得自己』，至於這個自己，到底值得值不得捨，又是另外一個問題了。

我們且先談談本位，爲什麼這個問題會發生？與其說是多事的朋友們故意找問題，毋寧說是遇了嚴重的難關，不能進而解決，所以退而檢討。平情而論，自清末維新論倡，熱心之士，效法外人，惟恐不速，一直至到現在，本來維新足以強國的，反似足以弱國。而且東四省丟了以後，已經不是弱國問題，而是亡國問題，物質沒有到救國的成熟時期，只好反而求之精神救國方面，這是本位問題之所以來，而文壇爭論之所由起。若再平情而論，我以爲中國始終沒有澈底的維新，『中學爲體西學爲用』的見解，從張之洞起一直還支配到

現在。我們打從農村起以至都市止，老實說並沒有找到什麼維新的痕迹，社會依舊沉寂的不動，習慣依舊呆板的不變，如果說有的話，只是鄉村內已經會用火柴，用煤油，穿外國來的紗布。而都市呢，有些多了自來水和電燈，更起了幾間洋房，外此有以異乎？無以異也。然而這些問題，是經濟的重大問題，就是我們把中國本位樹立鞏固，若一方不能生產，一方不能閉關，還是擋不住這些經濟侵略，還是壓不住這些土地損失。

我是相當贊成找出一個本位的一個人，然而我是贊成真真正正去找，不贊成模模糊糊去摸。而且更坦白的說，或者是我的錯誤，我沒有感覺到『外國本位』害過了中國，因為外國本位始終沒有搬到中國來，有之僅是一種名詞，什麼主義呵，政策呵，還不是僅僅是些名詞，何曾絲毫影響到中華的民族！

若說經濟搖動便會影響文化，文化搖動便會影響政治，那應該先從經濟去着眼，更不應平空牽扯到無甚關係的政治和文化本身。現在有一班不求甚解的人們最痛心疾首的有兩件事，一件是青年喜歡穿西裝，一件是青年輕蔑禮教，這兩件事合攏起來，似乎可以推倒中國的文化，更間接或直接搖撼中國的政治。可是我們細細考察，我們用外貨的大宗是食糧，燃料，倒不是絨呢，就單談衣服罷，外國來的紗布價值比之絨呢何止數十百倍，至於真正的外貨機器，每年搬到中國來的真是少之又少。至說到第二件事，禮教的界說本來很模糊，到了今日似乎僅有名詞而內容不可考，連努力維持禮教的熱心者，也自不能詳細的解答。道德本來隨時代而變遷，凡足以範束社會不使牠凌亂的都是一種道德力，我觀察了許多時候，總覺得社會還是有種力量，足以範束人們的行爲，不見得今日社會亂到怎樣地步。而且輕蔑禮教的先生，也非有力不行，必定其權足以使社會側目，然後其身才可以脫禮教束縛。然而這些力量非一般人們所能有，所以我體察的結果，似乎中年

如我們的應自省，而不是一般普通人們的罪過。我并非提倡穿西裝，也并非提倡輕蔑禮教，只是平心之論，而不是文過之辯。至於我們這班中年人，無論他寸步未出國門，或者是他久矣留學歐美，輾轉經過時代之輪所磨礪，政治文化已經太過本位了，又何必另外更加提倡？

以下我打算對政治和文化兩個問題分開簡單陳述一些意見：

(一)政治 我們談到實際政治，實在已是本位的政治，因為政治不能超出環境以外，更不能超出凡人以外。我們老實說，中國政治始終沒有脫掉中國的本位，如果硬說外國本位害了我們的話，那麼民元以來國會應該早繼續開下來了，憲法應該早已告成了，最低限度地方自治也應該早已樹立了。因為本位還是本位，所以這些東西，雖然經過無數痛苦嘗試，也未成功。以故今日要談本位的政治，不如還談本位的政論。

說到政論，近二十年輸入中國實在不在少數，尤其是近年擺在我們目前的，有英國的虛君制度，有法美的共和制度，有德意志的獨裁制度，有俄國的蘇維埃制度，無論整個的搬來，或斷片的輸入，都是持之有故，言之成理。恰像中國是一堆石膏，要捏他變成人便像人，捏成獸便像獸。然而中國的國情，始終還沒有吻合，其故安在？

從整個說，中國到底是封建經濟的國家，人民對於地方觀念還強，對於國家觀念還弱，這一套政論的東西，可惜都是近代產物，以這些近代東西而強令還沒有變形的古國吞食，吞是吞下了，可是存在胃內，硬不消化。吞食的東西愈多，胃內的毛病愈大，這是目前中國的一個病狀。

從零碎說，中國有牠特異的國情。其一是善於懷疑，無論怎樣好的理論，他總是不肯相信。因為懷疑之

故，所以缺了同情，所以沒有競賽。中國有句很好的哲學，就是『爲政不在多言』，這句話不止是要獎勵個人身體力行，另外還有深意，即是要做事項好不多說，說了無論怎樣好的也召人反對。其二是安於恬靜，無論什麼事，以不動爲最高的哲學，所以『一動不如一靜』是自古至今的遺訓。活動不止是多事，而且太可憎，『上者因之，其次利導之』是中國政治最高而最足服膺的信念。以故讀書貴於抱守殘闕，爲政在於不求有功，其三是力求恢宏，此所謂『爲政有本，本在有容』，『執中無方』是政治的上乘，不論正反各面，皆可以納於軌物而無間言。其四是貪圖苟安，苟安的極度，遂變成馬虎的慣習，歷史到現在，軍事馬虎，外交馬虎，其他一切內政也是馬虎，『扶得東來西又倒』雖是理學的名言，差不多形成了一切政治的疇範。

因此之故，所有政論都是對的，而也是不對的，暫時也似是對的，忽然又是不對的。甚至乎發一篇宣言，這都不算政府的方針，僅僅成爲史料的文獻，人們僅僅微笑欣賞，始終無動於中，這是中國目前政治的本位，我們如果更要去求，似乎即此已足。

(二)文化 文化是什麼？我從前也說過只是合傳統的技術和組織的行動而成。我們爲什麼去遊北平的故宮看各殿的古董？因爲這些是古代的技術，足以給示我們以文化。現在爲什麼人們要提倡四維，恢復八德？因爲這些是古代的行動，足以給示我們以文化。可是文化有一個條件，即是普遍深入於民衆，同時繼續而有生命，才能叫做民族的文化，否則只能叫做史迹，叫做殘影。我去年遊了一次南洋以後，我一方面覺得樂觀，一方面又覺得悲觀。樂觀是看見馬來各民族性情懶惰，知識渾沌，比起中國民族的性情勤勞，知識日進，深覺中國絕不會夷作人家的殖民地。悲觀是除了各大都市，華僑深居內地的多與馬來同化，無論衣服，起居

，言語，飲食，都與馬來相同，很令我懸想中國文化爲什麼帶不到南洋羣島，而且掌握不住華僑民衆。這種情況，華僑告訴我，近年已大有轉機，自從華僑的南洋教育發展以後，已經算是轉變。

回國以後，我於是有了普遍文化的動機，然而技術方面難以去找，只好專就行動方面追求。可是我研究半天，現在中國的文化，多半含有印度的色彩，最低限度也已有有些融和。所以我又感覺到，我們要提倡中國文化，到底是提倡什麼文化？又是否以中印合流的文化就算是中國文化？或者我一不是研究文化的人，二或許我夠不上談這些問題，除了作過一篇不大露骨的『我們提倡什麼的文化？』，慢慢又放下了。

我雖然不是努力，也是一個曾經思慮過中國本位文化的一個人，但可惜我確還沒有理出端緒。我雖然贊成中國本位的文化，但我確不服氣提倡純粹或合璧的印度文化。我也試過尋找中國行爲方面，在上的我僅感覺到幾個虛空的名詞，在下的我只見水滸封神支配了一切。如此本位，還是捨去，還是保存，還是改革，還是提倡，我只好讓一班知識朋友去選擇。

去年威廉馬丁由中國回到歐洲後，寫了一本書，對中國下了不少的刻酷批評——自然罵日本更甚。我不喜歡他的措詞，同時也佩服他的某一項觀察。他說『中國人不信相反的不會相容，他們可以同時接受兩個矛盾的思想，這種辦法，西方人或者以爲是滑稽，其實并不滑稽，是頂聰明的折衷法。中國人幾時都預備接受新思想，可是自己原有的也不放棄。』他又說：『中國人有三種宗教，可是三者都能兼容。三種宗教融會於人們的腦中，久而久之無法可以分別……：在歐洲的人們不是天主教徒，就是英國教徒，或是路得教徒，在中國呢，人們同時信佛教，道教，孔教。他們接受孔子的哲學和道德，同時在佛像面前燒香，更深信道

教所說的神鬼。』我雖然深惡威廉馬丁的措詞，但描寫是描寫得盡致了，我每逢想起中國本位的問題，便隨時想起威廉馬丁的說話。

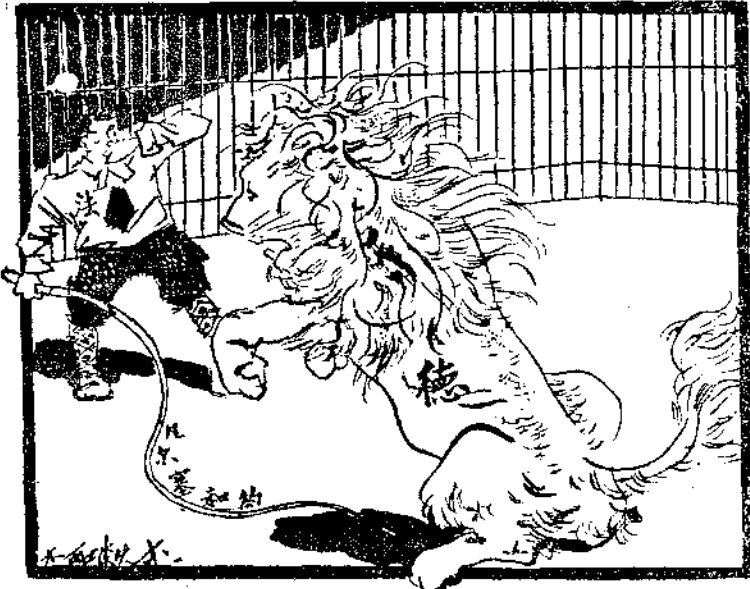
我以爲政治和文化，都是與時俱進，實在自己已經有牠的本位，祇是變遷的程度不同。在外國不會發生這個問題，因爲外國是已經強盛的原故，在中國糾然發生這個問題，因爲中國是已感衰弱的原故，我有三句不離本行的話，如果中國經濟有了相當解決，政治文化也同時不會生難題。更俏皮點說，從前各省督撫是中國政治的本位，現在雖然改了省主席，但省主席之下仍然有各廳，廳之下又有各科，這顯然是本位。而且等因奉此，等由准此，等情據此，無論怎樣改變，似乎江山可移，此例不改，這也可以算做本位。說到文化罷，北平的故宮，口外的長城，自然是中國從前的技術，但鐵道部和交通部的建築，內容儘管西化，整個何嘗不算是中國技術的本位？中國的夫唱婦隨是中國從前道德行爲的本位，現在青年男女儘管鬧戀愛，畢竟也結婚，也生孩子，也懂得教孩子們孝順父母，又何嘗脫離中國行爲的本位？

所以我說中國在政治和文化并非找不到自己，而是太捨不得自己，我們目前的需要不是去找本位，而是大家真要爭氣的改進本位。生產建設，有成功的希望，本位不但有了，而且本位也鞏固了。否則這些本位都靠不住，找到了也無用處。

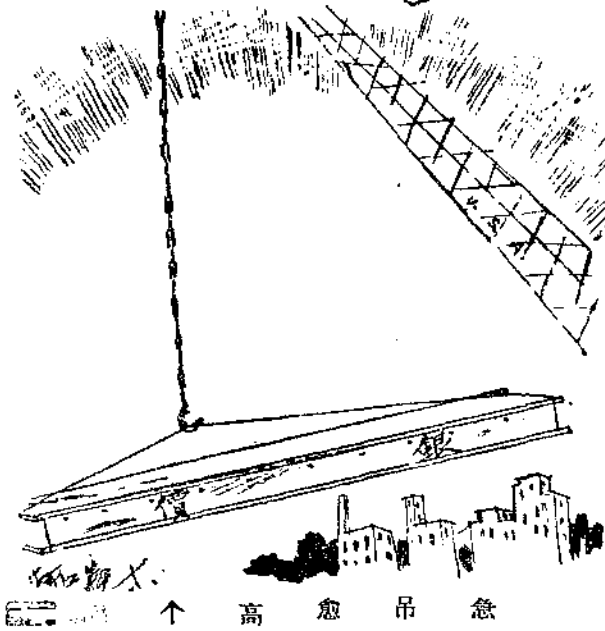
(完)

# 民族漫画

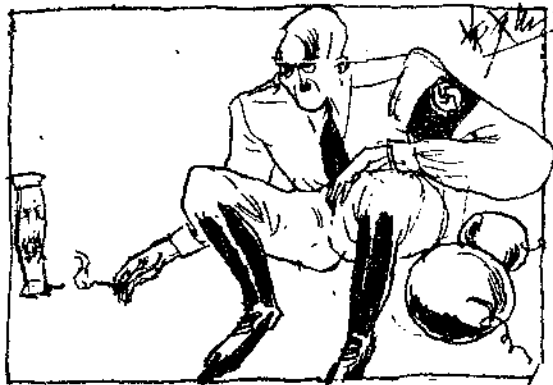
到牠的野性暴發起來的時候，這條電鞭將失去牠的效能的。



↑ 受難耳刺



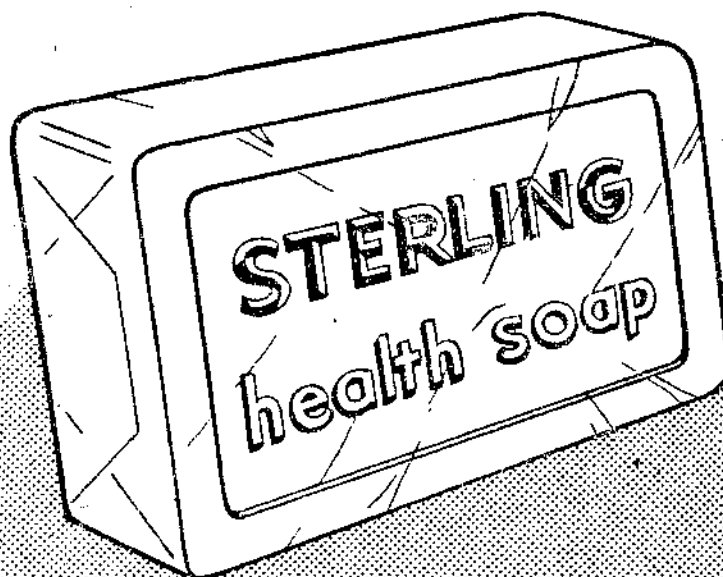
↑ 愈吊愈高



↑ 先放個爆竹試試看

↑ 大家說「且等一等吧，到底誰是先出鞘來」

# 時令藥皂



● 醫生

常用時令藥  
皂清潔消毒  
永保安甯

● 兒童

時令藥皂質  
地純正保護  
兒童嫩膚

● 汗臭

汗臭可憎如  
用時令藥皂  
其臭立除

● 沐浴

用時令藥皂  
洗浴全身清  
香而爽適

## 美商上海棕欖公司廣告

SHSI-35



# 發展南洋貿易的基本工作

何炳賢

年來國人對於發展南洋貿易的聲浪，確可算是高唱入雲。報紙的宣傳，文壇的討論，專家的研究，又可說是應有盡有，因之商業南進的空氣，一時傳播全國。這種向外發展的空氣，實在是衰頹中的我國對外貿易的良好現象。

對於發展南洋貿易，我當然也是熱烈主張的一人，不過，我對於這個問題的注意點是集中於辦法，換言之，我的興趣是專注意於怎樣才能夠發展我國對南洋的貿易。

但這裏我們先當注意的，就是我們對於南洋貿易應有一個明確的認識。我國對南洋貿易與其他各國的貿易，在表面上雖然同是對外貿易，但在實質上則有很大的區別。查我國對歐美各國貿易，其貿易的對象，是以歐美人士為主體，華僑所佔的成分極微。惟南洋方面，情形適得其反。我國對南洋貿易，其主要對象，至今仍屬於華僑。此雖沒有數字上的根據，但從我國輸往南洋的商品觀察，各

項主要商品，大都是國人習用的商品，運抵南洋之後，大多數為華僑所吸收，這很足以反映我國對南洋的貿易，其主體是對南洋華僑的貿易，而非對南洋當地人士的貿易。我國對南洋貿易的情況如此，一方面可以了然我國對南洋輸出貿易數值微小的原因，一方面可以明白國貨的市場，在南洋還有發展的餘地。怎樣去發展南洋貿易呢？我以為這個問題應分開兩方面討論。

第一對南洋的華僑貿易。我國對南洋貿易，既含有對華僑貿易的重要成分，則對於華僑貿易的推進，我們自然是應當深切的注意。據我個人的意見，華僑對於國貨，自有其習用上的需要，非萬不得已時却不易為外貨所替代，是則，華僑對於國貨，在求的方面，是比較固定的，現在的問題，是在於怎樣才能滿足其所需與增進其需要。在供應方面，主要點固在於價廉與物美，而同等重要的是供足

應求，與購買上的便利。假使供給時常中斷，購買又感不便，則貨品雖如何廉美，需求雖如何殷切，市場的基礎亦不免發生搖動的。反之，供給不竭了，購買便利了，若價既不廉，物亦不美，其影響亦適相同。所以爲求滿足華僑對於國貨的需要，非辦到價廉物美，供求相應，與購買上的便利不可。在增進需要方面，主要點是在於介紹新的商品以樹立新的需要。事實告訴我們，因爲年來國內輕工業逐漸的發展，產生了不少新的商品，而此種新商品，也都是日常生活所必需，以之介紹於僑胞，僑胞自樂於應用。可是，事實上，許多這些新的商品，僑胞多無緣看見，有時更無從聽聞，如此隔閡，從何談到需求。所以國內的廠商，應該立即急起直追，將產品介紹於僑衆之前。我相信，只有如此做法，才能樹立僑胞對於國貨新的需要，才能增進僑胞對於國貨的需求。我更深信，利用着僑胞的力量，能爲國貨闢一新的出路。

以上所說，都是粗而且淺的理論，但我胆敢的說，能夠如此做去，對華僑的貿易，總可以向上發展的。

第二對南洋的當地人士貿易。談到對南洋土人貿易，

因爲南洋一帶，多是歐美各國的屬地，所以我們首先遇到的是宗主國的競爭，對於宗主國的競爭，因爲宗主國握有政治上的勢力，自然的獲得優越的待遇，事實上競爭比較困難。其次我們遇到的是他國的競爭，對他國的競爭，表面上雖有均等的機會，但能否競爭，還要自檢本身有無競爭的力量。據我的觀察，我國的對南洋貿易，有些地方是遠不如人，有些地方實較他國爲優異。什麼是不如人之處呢？第一是運輸的便利不如人，第二是金融的靈活不如人，第三是貨品的整齊不如人。什麼是我國較他國爲優異呢？大家都知道，我國與南洋有久遠的歷史，接近的地理，這些條件，對於貿易的發展，俱有密切的關係，而尤爲重要的，是華僑的力量。查我國的僑民，散居於南洋各處，不但在各地握有經濟的權力，而且各別成爲當地的商業分配重心。我國在南洋的經濟網既已伸張，則對於商品的行銷，自較他國爲便利。我們既知道我們的弱點，亦知道我們的便利，兩相權衡，我認爲我國對於南洋的市場，仍有週旋的餘地。不過，怎樣去進行，確是值得詳細的研究。在我個人的意見，以爲同時的盡量改善我們的弱點，在短期

間恐難辦到。我不願意唱高調，但我願意促進對南洋貿易的發展。所以，國人如決心的去發展南洋貿易，我主張先要辦到最根本的兩件事：一、在南洋要作縝密的市況調查；二、在國內要有堅強的出口組織。

市況調查，是發展貿易的主要根據。有了縝密的調查，我們才可以明白南洋市場上的一般需要；才可以知道物價的漲落與需要的變遷；才可以了解何種國貨在南洋市場有推銷的可能；才可以明瞭他國競爭的情形，而知何種國貨在何種條件之下方有推銷的希望。處於現在的商戰世界，情況明瞭是最緊要的。我們明瞭貿易對方的情形，才可以供給對方的確切需要，才可以避免不利的競爭。盲目的推銷，不但不能發展貿易，反而阻碍貿易。所以我對於發展南洋貿易的意見，認定最根本的工作，是先要在南洋作縝密的市況調查。

其次，我認定凡有志於南洋貿易的廠商，須有一堅強的出口組織。我國廠商的最大弱點，是在於各自為謀，毫無聯絡互助，固無所謂一致的行動，反而互相為自殺的競爭，形成與汝偕亡的局勢。此種現象，就在國內貿易而論

，已岌岌可危，對外貿易，實在無從談起。現今的商業戰爭，需要的是嚴密的組織，周詳的計劃與集團的行動。具此種種條件，在海外的市場才有抗爭的力量，否則不堪一擊，結果是終於失敗的。所以我對於發展南洋貿易問題，認為國內的廠商，非有一堅強的出口組織不可。有了堅強的出口組織，我們才能有整個的計劃與一致的行動。此外標準商品以提高商業的信用，減輕成本以充實競爭的力量，聯合宣傳以促進商品的流通，聯合運銷以減輕營業的費用，俱非有堅強的出口組織不能辦到。所以出口組織，是發展南洋貿易的先決而且是最基本的條件。除非我國的廠商能夠團結起來，組成一個堅強的出口組織，談什麼發展南洋貿易的話，都是等於空說的。我深信，有了堅強的出口組織，我們才有競爭的力量，有了競爭的力量，我們才能在國外市場與他國爭短長。像目下散沙般的狀態，我們固難對南洋土人貿易謀發展，即對華僑貿易的基礎，也不免發生搖動的。

在南洋作縝密的市況調查，是我們發展南洋貿易事實上的根據；在國內有堅強的出口組織，是我們發展南洋貿易

易發號施令的大本營，兩者相輔而行，缺一不可。現在只要問國人是否決心的要去發展南洋貿易，若答案是正面的，我相信循着上文所指出的路線進行，必會踏上平坦的大道。我更深信，我們樹立了基礎，其他一切的困難，也會自然隨着而獲得解決的。

末了，奪取市場，猶如奪取陣地，我們要具有不折不撓與不憚犧牲的精神和決心，勇敢地不因小挫而自餒而畏縮的前進，於事才能有濟！

附註：

關於我國對南洋一帶貿易的歷史，數字統計，與貿易商品等，請參看本

刊拙著下列各文：

(題目)

- (一) 中菲貿易問題的研究
- (二) 中國與安南貿易問題的研究
- (三) 中國與暹羅貿易問題的研究
- (四) 中國與印度貿易問題的研究
- (五) 中國與英屬馬來亞貿易問題的研究
- (六) 中國與荷屬東印度貿易問題的研究

(卷期)

- 二卷四期
- 二卷五期
- 二卷六期
- 二卷七期
- 二卷九期
- 二卷十期

神速方法可得白美動人之牙齒



請即用  
固齡玉刷牙而察其  
如何迅速變為潔白  
。殊足令人奇異。  
君當見及固齡玉之  
改善牙齒外表。決  
非他物所能及。並  
可於頃刻之間。使  
齒與膜皆潔白。請  
即日起試用  
固齡玉牙膏

美商 同益洋行

中國經理

**KOLYNOS**  
DENTAL CREAM

# 最近歐洲局勢的觀察

郭威白

自德國公布重整軍備後，英法意等國羣謀對付這個新起來的局面。他們在巴黎作一度會商後，英外相西門和掌璽大臣艾登飛往柏林。柏林訪問既畢，艾登復赴莫斯科，由莫斯科歸途中，又有波蘭，捷克之行。於是英法意三國巨頭會議於斯特萊薩(Stresa)，斯特萊薩會議後，國聯行政院復集會於日內瓦。這些國際間最近發生的重要事件，都是德國宣布重整軍備的巨彈所發生的迴波。

作者曾於民族上期寫了一篇德國重整軍備的觀察，寫那篇文章的時候，剛剛在德國向世界投擲這個巨彈以後，那時法意俄德動員的傳說雖然甚囂塵上，英法意三國政府亦先後向柏林提出抗議，但各國共同的意見尙沒有具體發表。作者在前文的結論中會說，法國再出兵佔領萊茵蘭的

時代已經過去了，國聯的經濟制裁也格於事勢無法實行，德國重整軍備既成事實，勢難再使她受凡爾賽軍事條款的束縛了。這一個月來所發展的形勢也沒有比上文所說的相懸殊。西門柏林之行沒有得到什麼成功，艾登莫斯科之行也沒有得到什麼具體的實效。斯特萊薩會議是~~被目為將來歷史上最有意義的一個。只是發出了一篇三國同一意志的宣言，國聯行政院會議也只通過了一個譴責德國違背國際條約的決議案。雖然如此，但斯特萊薩會議畢竟不會失去牠的重要性。這不是因為牠的三國聯名的公共宣言，而是因為這個會議以後，國際間的陣容將重新有一個連橫合縱出現。因此我們對於這個會議不能不加以注重，而於這個會議以前的英德和英俄談話也不能不加以敘述。~~

在西門赴德以前，英法意三國於三月二十三日在巴黎舉行會議。這個會議是莫索里尼於二十日邀請英法舉行的，其用意在改正英國單獨對德行動所引起的印象，使對德陣線可以形成統一。二十三日三國代表費全日時間討論，會議後發表公報如下：

法國外長賴伐爾，英國掌璽大臣艾登，意國外交次官蘇維區本在法國外交部會晤，對於一般局勢互換意見。談話中重行申明英國閣員此次赴柏林係屬探聽消息之性質。且英德談話之範圍及目標，將悉依二月三日倫敦宣言中之規定，此層英法意三國政府係抱一致之意見。本日談話並決定一俟英國閣員訪問德國並續行訪問蘇聯波蘭捷克之後，（以上各項訪問均爲法意政府所贊同），英法意三國外長應於四月十一日在意國斯特萊薩地方舉行會議，賴伐爾，艾登，蘇維區三人對於三國政府之完全聯絡一致，殊感滿意。就這個會議的結果看起來，只是斯特萊薩會議三國先期交換意見，和對於西門訪德由法意二國加以贊同，減少英德直接談判的性質罷了。三國巴黎談話後，西門翌日即

借艾登飛往柏林。

### 三

西門赴德本決定在德國宣告重整軍備之先，但自英國國防白皮書發表後，希特勒託詞稱病至西門三月五日之約期又告展緩。三月二十三日三國巴黎談話後，西門借艾登乃於二十四日共飛往柏林，在柏林勾留三日，至二十六日始離開柏林。在此期內西門和艾登與希特勒及其他德國重要人員會談多次，歷時甚久，可見談話的內容必定複雜非常。但此次談話的結果英國所發表的公報則簡單異常，只云「此次談話之事項，以二月三日倫敦宣言中所述諸點爲根據，雙方均出於至誠之態度，以及友善之精神，故其結果，對於各要點均已完全之了解。現所確定者，兩國政府之目的俱欲以增進國際合作而保障及鞏固歐洲之和平，英德兩國對此次直接交涉之效用深用欣慰」。

這個公報不僅簡單而且空洞，雖然各報章會登載過許多詳細消息，但究竟不是正式公布，頗難置信。直至四月

九日，西門始在下院報告他和艾登在柏林談話的情形。他說希特勒會告訴他，德國不欲簽定含有互助及包括立陶宛於任何互不侵略公約中之東歐公約，尤其反對與蘇俄締結互助協定。希特勒主張與東歐問題之諸國應締結互不侵略公約，附以遇有侵略事發生彼此會商之條文。希特勒對於中歐公約雖無異議，但料於不干涉德奧關係一節必發生甚大之困難，惟德國準備於他國政府對此成立妥協時考慮此問題。希特勒並言德國須置兵三十六師，至高之兵額爲五十五萬人，連同國社黨衛兵一師及武裝警察在內。又謂德國現有他國所有之各種武器，某種武器，如他國停止製造，則德國亦不欲製造。至於海軍事件，希特勒要求德國至少須有及英國百分之三十五之噸位。至於空軍，如蘇俄之空軍不需改變則英法德三國之空軍必須均等。德國贊同所擬議締結之天空公約，德國對於軍備之限制，願力，成含有禁遏之一種協定。惟此協定須平等施於他國。希特勒又對他說，如德國長此處於較遜之地位，則不欲參加國聯之工作。德國現無殖民地，此即其遜於人之一端。彼與艾登對於希特勒與德閣員所表示關於某某數點意見，甚不謂然

最近歐洲局勢的觀察

，當談話畢，彼會向希特勒聲明在成立妥協之途中發生若大困難，實令人不勝失望云。照西門的報告看起來，柏林談話顯然是失敗了。

#### 四

柏林談話結束後，艾登於二十六日晚搭車赴莫斯科，西門則於翌晨飛回倫敦。艾登於莫斯科勾留四日，談話內容當甚複雜，且傳蘇俄有關於遠東羅加諾條約的擬議。關於英俄談話之正式公報爲『英俄兩國談話性質友善，以誠相見，足使歐洲形勢爲之澄清。兩國代表同意，就目前國際時局，務須繼續努力，以二月三日英法倫敦宣言爲基礎，而求集體安全制度之實現。蘇俄當局並申說中歐互助公約計劃，用意既非包圍任何國家，亦不欲使任何國家陷於孤立。其目的僅爲樹立平等安全制度，俾各國咸受其澤，故德國與波蘭若能參加該約則爲此問題最佳之解決辦法。英俄兩國利益並無紛歧之點，此層殊足滿意，而兩國合作實與國際和平工作至有利益』云云。四月九日西門在下院報告英俄談話經過亦與此相同。

至於英法，英捷談話，據西門在下院報告，謂艾登在華沙時，波蘭外長貝克曾向其釋明波蘭必須在俄德方面之邊界藉現有之各條約奠定安謐之狀況，並詢問任何新建議將否增進抑擾亂所已獲得之甯靜空氣。貝克與捷克外長皮尼士均希望斯特萊薩會議能進行中歐公約而使成立云云。

## 五

英國與四國分別談話結束後，斯特萊薩會議即於四月十一日開幕。參加者英法意三國，各國代表均為重要人物。英國為首相麥唐納，外相西門，法國為內閣總理佛蘭亭，外長賴伐爾，意大利為首相莫索里尼。此次會議歷三日而閉幕，閉幕後發表正式公報，公報中宣布會議所得到的結果為七項：(一)英法意三國重行申述羅加諾條約中之各項義務；(二)此次會議考察締結二月三日倫敦宣言所建議之普遍天空互助公約，德國得參加此項公約，但附有條件，即德國須以互助公約之方式與集體安全制度合作（公報中並聲明此項計劃實現後，則英法，德意，或英意間可不至訂立雙方天空公約）；(三)預定本年五月杪召集多瑙河

各國會議，以謀訂立中歐公約，(四)東歐公約已往之努力，三國會認爲應使其完成，(五)關於中歐各國重整軍備問題，僅應在區域安全組織之範圍內，由各國共同商定以解決之；(六)表示希望德國重返日內瓦，並聲明其應具之道德條件；(七)承認德國之合作於維持和平及限制軍備二事甚爲有利。公報最後一節內稱「英法意三國政策均在國聯範圍內維持集體和平爲目的，故經完全同意，凡遇單方面廢棄條約而足使歐洲和平發生危險時，則應採取各種適宜之方法以應付之。遇有此等情事，英法意三國當謀密切誠信之合作。」照這個公報看起來，除了末節共同聲明三國共同政策之原則外，其所舉之七項辦法，其中各點差不多只是把二月三日倫敦宣言各點再申述一遍。而法意認爲最重要的中歐公約與東歐公約，一則須待五月杪的多瑙河會議解決，一則只認爲應使其完成，而無完成的具體辦法。但在無可如何的情勢中，這幾種辦法都經各國認爲滿意而散會了。

## 六



斯特萊薩會議閉幕後，國聯行政院於十五日開會於日內瓦。英首相麥唐納，意首相莫索里尼和法國務總理佛蘭亭都沒有出席，這可想見此次集會並沒有斯特萊薩會議那樣重要。十七日會議對於法外長賴伐爾以英、法、意三國名義向國聯行政院提出之決議草案舉行投票，經出席會議之英、法、意、俄、波蘭、捷克、葡萄牙、西班牙、土耳其、智利、阿根廷、澳洲、墨西哥等十三國代表一致通過，惟丹麥一國放棄投票權。決議案之原文如下：

據國聯行政院之意見。

- 一、遵守一切條約義務為國際生活之根本規則，且為維護和平之重要條件。
- 二、人權之主要原則為任何國家不得其他訂約國之允許不得取銷條約中之義務，亦不能變更其條文。
- 三、一九三五年三月十六日德國通過之國防法實與此等原則相抵觸。
- 四、此種片面行動決不能獲得權利。
- 五、此種片面行動增加國際亂源之新因素，定將威脅歐洲之安甯。

六、英法兩國獲得意國之同意，曾自一九三五年二月三日以後，與德國談判謀取全歐之安甯，並根據德國積極參加國聯之原則，謀成立一普遍之裁軍。

七、德國之片面行動不僅與此計劃不符，且適值談判進行之時出之。

國聯行政院據此事實宣言。

- 一、德國未能遵守條約，實已破壞國際團體之全體所應負之義務，行政院譴責此種片面廢棄國際義務。
- 二、行政院請起草及簽字於一九三五年二月三日計劃之政府繼續此項業已開始之談判，並就國聯範圍之內求其成功，並努力成就其保安寧維和平之目的。
- 三、片面廢棄國際義務既危害國聯之存在，而國聯之使命既在維持和平，行政院爰決議此種片面廢約行動必須使各種保護各國人民安寧及歐洲和平之必要辦法施行，行政院因此委託委員會擬議國聯

維持和平國聯之辦法，並規定國聯於將來國聯會員國或非會員國片面行動攪亂和平時應採取何種特殊經濟及財政辦法。

這個決議既已通過後，國聯行政院即指派加拿大、智利、西班牙、法國、匈牙利、意大利、荷蘭、波蘭、葡萄牙、土耳其、蘇俄、南斯拉夫十三國代表組織委員會，考量計畫，俾使國聯盟約在集體安全組織中更有實力，並規定和平所賴之國際工具之遵守。行政院以工作已完，至是乃宣告休會。

## 七

自德國宣告重整軍備後，國際舞臺上的戲劇至此已掩鑼收場了。但是正場上的戲雖已閉幕，幕後的局勢則方由此而展開。今後歐洲局勢將怎樣的改變呢？我以為握此新局勢樞紐的是法國。法國是在這樣一個歧途上，就是牠要英國在羅加諾條約中所給予牠的担保呢？還是要蘇俄的軍事同盟所給予的帮助？換句話說，就是法國要拉住英國呢？還是要拉住蘇聯？

這次艾登莫斯科之行，英俄談話雖然好像會告相當成功，但英俄間的矛盾却並沒有根本解決。以一個高度資本主義國家如英國，在先天上是根本和共產主義的蘇俄立於相反的地位，他們間的利益衝突是無法調和的。英國在歐洲的地位並不像法國那樣的時時感受威脅，使牠急於非聯俄不可。就是在帝俄時代，英法協商之所以能夠成立，和後來又容許法俄同盟存在，這完全是爲着歐洲有一個強盛的德國在那裏和英國競爭海上霸權的緣故。戰後歐洲的局勢是變移了。大陸上的霸主是法國而不是德國。英法在海軍上雖然沒有什麼衝突，然戰後海軍已漸失其重要性，而由空軍代之以興，法國是歐洲空軍最強盛的國家，而現時英國也積極在那裏擴充空軍。由萊因河畔飛來的空中襲擊固然可畏，由比萊因河畔更近的英法海峽對面飛來的空中襲擊難道不更可畏麼？所以二月三日英法倫敦協定中的空軍條款也可說是防制德國，然在英國的內心裏面真的是僅防制德國麼？

因爲這種緣故，戰後的英國外交政策常常是捉摸不定，大多數的時候是抑法揚德的。爲了這種情形，英國當然

不會願意看見法俄軍事同盟成立。法俄同盟本來已經醞釀了年餘，但卒未能實現的緣故，就是法國要再三考慮，不願輕輕的失去了英國的同情。

## 八

斯特萊薩會議閉幕後，除了一張英、法、意採取共同政策的原則的空洞宣言，和國聯十三對一對德國違約的道德上譴責的決議案外，法國沒有再得到什麼。於是法俄同盟便有急轉直下之勢，但最近法俄談判忽又發生波折。這種波折並非偶然，而為法俄態度根本相異的結果。據最近宣露的法俄協定草案看起來，法國所欲和俄國締結的是國聯機構內的協定，就是類乎西歐羅加諾條約的東西。蘇俄所希望的是自動的互助公約，就是類乎戰前的軍事同盟的東西。

若照法國的方式，法俄協定是以國聯盟約為根據，在國聯範疇內求國聯制裁的應用。訂約國不能自由行動，而將決定侵略與被侵略之權委之於國聯。國聯查實誰為被侵略國後，始通告締約國援助被侵略國這方面。惟當國聯行

政院對於報告書不能一致接受時，各國始能採取自由行動之權。這種協定自然和軍事同盟異其意趣，即使成立，最多英國方面不願給予担保罷了，不會有什麼嚴重的反對。照蘇俄的方式，法俄協定應自動的互助以兩國為主動，不願聽第三團體的決議以國聯為本體。本來照協定的本身說起來，對付德國的力量自然是蘇俄方式迅捷而強有力，法國還有什麼不願意嗎？不過，法俄的軍事同盟是英國所能忍受的嗎？若是這種同盟果然成立，法國便會得了一蘇俄而失去一英國。

這種結果又豈僅失去一英國而已麼？法波本為舊盟，但因年來法國親俄的結果，已經把波蘭推入了德國的懷抱，若法俄軍事同盟成立，必定會加緊了德波的關係。還不止此，意大利和德國的利益衝突只在中歐，設法俄軍事同盟成立，意大利自然也將感覺受着威脅，莫里索尼與法國競霸歐洲大陸的雄心並不會因法意協定已經成立而中止。那時他或者會聯合英國暗中鼓勵德國的東進政策。德國自然也會利用這個時機暫時停止合併奧國的計劃，而猛力於東進政策之實現。

若是這樣歐洲的兩個集團便形成了，一方面是法國和蘇俄或者還加上小協約國，一方面是英國、意大利、德國、波蘭、奧國、匈牙利。這種局勢是法國所願意的嗎？

## 九

法俄協定現時雖遭波折，但最近的將來總會繼續下去的。若是法國對於蘇俄讓步，成立法俄軍事同盟，結果歐洲局勢便展開如上文所說的那樣。若果法國堅不讓步，那麼除非蘇俄願意依照法國主張，成立西歐或的羅加諾條約，否則雙方意見相左的結果，德俄間又不難恢復羅帕洛的精神。兩三年以前巴黎是反蘇俄的中心，那時德俄間的關係甚為親善，國際間的友敵無常，我們難道不能再看見柏林巴黎對於蘇俄又互易位置麼？

自然這種局面也不是法國之所願意的，法國著名政論家 Anohé Gerand 會說：『我們如中止和俄國談判，那末，蘇俄將再投於德國懷抱中去。然法國對於法俄的提攜，並沒有存什麼奢望，且也不像赫里歐一樣相信舊時的法俄同盟可以整個復活。我們所尋求的不過在謹慎的疇範中，

獲得可能的合作。』最後，他說『在任何談判中，所最可注意的，就是保障蘇俄確切的不把他的豐富資源和人力供給德國軍事上的用途。』這幾句話很可以代表法國對於蘇俄的真正態度。

再就蘇俄方面而言，她固然願意舊日法俄同盟的整個復活，但是因軍事同盟的成立而形成法俄與其餘歐洲大國的兩個壁壘，這種局面固然於法國不利，然於蘇俄又何嘗有利。并且她已經以和平政策的法寶敲開了各國外交之門，並已於日內瓦佔了重要的一席，自然以仍舊維持歐洲諸國間的外交關係為佳，除非勢不得已才會走回德俄舊日關係那條路上去。

若果如此，法俄協定不難依法國方式而在最近的將來宣告成立。這種局面便成爲一種集團式的安全制度，與英國的主張相合，自然爲英國所深喜。我們觀於這次英俄談話，其中心實在於東歐公約，英國會屢次聲明除了羅加諾條約所給予的義務外，英國不能再担任其他責任，更無參與任何同盟之義念。但現時對於東歐公約何以若是其熱心，這是因爲東歐公約若能成立，法俄同盟便不會再被法

國視為急切的需要，或者不再有成立的必要。所以西門柏林之行特別是艾登莫斯科和華沙之行是含有一種促進東歐公約打消法俄同盟的意念在內。

照情勢推測，英國所提倡的集體安全制度，在歐洲政局上或者是會漸漸展開的。但是此種局勢的展開也只能暫時維持現狀，即使德國被各國外交包圍而陷於孤立，暫時潛服着。然這種包圍決不能長久，慢慢列強間的矛盾又會漸漸出現，德國又可利用這個時機衝圍而出，又會使歐洲局面變成一種新的形勢，而趨於混亂，所以歐洲並不能因為包圍德國而得救。

## 十

作者在本誌上期德國重整軍備一文中曾說『將來解決的辦法大概還是出於自由談判，互相讓步之一途。恢復凡爾賽軍事條款使德國再受束縛恐怕於勢將不可能。一方面，德國既已獲得軍備平等後，對於東歐公約和東歐制度或願意作相當之讓步，重回國聯與軍縮會議亦有可能。這是比較聰明和妥善的辦法。』此次若法國能放大眼光，不為

最近歐洲局勢的觀察

偏激的舉動，不以戰勝國自居，對德再作相當之讓步，那麼法德間白利安和史特萊斯曼之精神不難復活。德法既妥協，歐洲陰霾便消失了一大半，那麼白利安所想像的歐洲合衆國或者真能成功，歐洲至少可以相安一時。但是這個時機是過去了。這是那一方面的錯誤呢。在德國方面，牠會聲明國際地位平等後，牠可以重返國聯，牠又向英法聲明萊因蘭非武裝的限制，牠並不破壞，並且希特勒曾表示願參加東歐不侵犯公約，雖然不是法國所提倡的東歐互助公約。在這種情形之下，法國若能稍加以迎合，德法長久爭持的僵局得以打開，歐洲將有一個新的局勢發展。但是自國聯行政院十三對一對德違約的道德上譴責的決議案通過後，德國重返國聯的門戶是暫時閉上了。這對於歐洲全體的妥協是一個很大的打擊，一方面也可以表示法國對於德國不妥協的態度和拒絕德國加入歐協調協的心理。在法國這種態度和心理不改變以前，德法是無法妥協的，而歐洲亦將因此而長期陷入混亂中。

史特萊薩會議後，譴責德國違約的決議案是十三對一的通過了，十三國委員會是被指派起草裁制計劃了，法俄

軍事同盟是在那裏積極進行了。但日內瓦的力量只能即此而止，難道真的將實施制裁麼？法國的力量也只能即此為止，難道真的對德宣戰麼？既然沒有一個快刀斬亂麻的辦法，那麼歐洲局勢只能隨牠漸漸的展開，但是究竟將向那方面展開呢？我以為這個樞紐是握在法國手裏。

第三卷第四期王翰愚「馬克維尼與近世政治思想」正誤表

想「正誤表

- 第六九三頁 上第一行「以」誤作「之」
- 第六九三頁 上第九行「古」誤作「占」
- 第六九四頁 上第二行「梟」誤作「臬」
- 第七〇二頁 上第十八行「不」誤作「石」
- 第七〇三頁 上第二行「哉」誤作「裁」
- 第七〇四頁 上第八行「法」應刪去
- 第六九五頁 上第十七行「重」誤作「道」
- 第六九六頁 上第七行「可立」誤作「而立」

# 粵東 廣豐滑石粉

註冊商標

本行創設以來已逾七十餘載專營川廣雜貨中西顏料凡屬油漆塗料如洋綠雲青泥金銀粉洋黃洋鉛粉洋銀粉等以及一切染料如紅毛藍富貴牌青連桃紅品綠淡黃藍青染圓牌元色新雙鷄及雙鷄牌紅魚燈牌金黃木蘭牌青連虎車牌品紅雙美牌不退珠象耕牌金黃及綠鑾蘇木梔子等均有存備至黃丹鉛粉牛膠銀珠廣腰瓦金銀銅錫金黃白錫金生大爐姜黃苗香檀香艾絨石黃月石黑白大川黃蠟純碱小蘇打艾片或為工藝所必需或為搽漆所攸賴故尤藥房具備而最著者如粵東廣豐滑石粉乃炒茶必需之品近更自創桐虎牌滑石粉其原料幾經嚴格剔選加工製造故其粉之細膩潔白尤勝廣豐之貨其成分并經上海商檢局化驗毫無毒質給有證書而製茶應需之嬌深漆綠白蠟等亦專為運辦以供顧客之需求再者本行以桐虎松鶴跑馬壽星為商標之貨因欲推銷牌子類皆價廉物美如六兩壽星入漆珠六兩桐虎入漆朱桐虎雲青桐虎砂綠桐虎洋綠桐虎深淡洋黃松鶴洋銀珠跑馬洋銀珠桐虎洋銀珠跑馬金粉桐虎金粉及銀粉等等名目繁多不及備載近更經理開林油漆公司所出各種油漆如蒙 惠顧各貨無不竭力效勞以副雅誼

上海民國路八十號同仁和顏料雜貨行啟

# 日本岡田內閣的近狀及其前途

林雲谷

去年十二月二十四日召集，旋即休會度歲，至今年一月二十二日正式開會的日本第六十七屆通常議會，經過了二個多月的時光，其間雖然掀起了波瀾重疊的政潮，可是到了三月二十五日定例閉幕之期，到底幸獲平安地舉行閉幕的儀式。

本屆議會的經過，如果要劃分其時期，則可以說前半是政友會的爆彈動議善後的方法爭持時期，後半是美濃部達吉的天皇爲國家最高機關的學說辯論時期。所謂爆彈動議，是指去年十二月六日第六十六屆臨時議會政友會提出的緊急動議，該黨主張政府須明白答應於一九三五年預算案中增加救濟農村的追加預算一萬八千萬元，否則拒絕審查當時政府提出的救濟全國各地災禍的預算案。當

時政友會提出這種動議，因爲一萬八千萬元的數目非小，明明是他們故意以此爲難政府，所以世人稱其爲爆彈動議。岡田內閣對於政友會的這種爆彈般的動議，雖然一方面舉行緊急閉議，以不辭解散議會要求國民公判的宣傳恫嚇政友會，他方面則由總理大臣岡田啓介出席議會，以一個後實際情形如雷必要的設施當不惜予以考慮的答辯敷衍政友會，用這種和戰並進的手段使政友會軟化，因此救災預算得以照案成立，臨時議會得以無事閉幕，然因岡田的答辯留了一個容後討論的餘地，所以通常議會於今年一月下旬正式開會之後，政友會便重提舊事，質問政府是否打算增加救濟農村的預算一萬八千萬元。政友會既有此質問，爆彈動議乃成爲本屆議會必須有以善其後的問題。而關於這個問題的善後方法，政府與政友會均傾向妥協，不過雙方在表面上又均持強硬的態度而不願隨便妥協，所以從

一月下旬至二月中旬的二十餘日中，因為這個問題尙未解決，其他議案不能討論，致議會的時間浪費不少。

迨二月中旬爆彈動議的善後問題，由政府表示願在一九三五年度預算的第二預備金項下增加一千五百萬元，以充救濟農村之用，政友會對於政府的表示則認為滿足，因而告一段落後，議會的議事進行原可恢復常態，不料貴族院議員菊池武夫突然起而攻擊同院議員美濃部的天皇爲國家最高機關的學說，並質問政府有無取締這種破壞日本國體的學說之意，接着美濃部對於菊池的攻擊加以反駁，而與菊池一黨的井上清純、井田磐楠、三寶戶敬光等又對於美濃部的反駁加以追擊，同時衆議院議員江藤源九郎、山本悌二郎、竹內友次郎等亦起而附和貴族院方面對於美濃部的攻擊，於是「天皇機關說」的問題，從二月下旬至三月下旬的一個多月中，便成爲議會的論爭中心，其他議案大多數均被擱置，議會的大部分光陰差不多因此而浪費。

因爲議會的開會時間幾乎全部浪費於爆彈動議的善後和「天皇機關說」的處置兩個問題上面，所以直到三月二十五日議會依定例的日期而閉幕的時候，政府的許多重要提

案，如關係國計民生的米穀管理、蠶繭處理、肥料統制、北洋漁業、鐵輸入稅等法案，再如關係國家治安及社會秩序的治安維持法改正案、非法結黨取締法案等，均因議會審查未竣而總崩潰。

岡田內閣固然不是一黨一派組成的政黨內閣，但在國法尙未更改立憲政制猶存的今日，關於政府預算的編成，國家法制的興革等等，仍不能不提出議會請求協贊，則其所負的政治責任，論理是與政黨內閣相同。比方本屆議會對於岡田內閣所提出的許多重要法案不予以審查通過，這是議會不信任政府的一種表示，如果是以政治責任爲重的內閣，對此縱不解散議會以徵求國民對於政府的意見，亦必出於總辭職的一途，以示政策不能行則絕不戀棧的光明態度。現在政府提出議會的重要法案已多受消極的反對而不能成立，岡田內閣却不採用解散議會的手段以對付之，所以有許多人都認爲議會閉幕後，現政府恐將只有總辭職的一條路。但在事實上，岡田內閣的弱點雖在本屆議會中暴露無遺，然其目前並無放棄政權的意思，這從其在議會閉幕後竭力進行各種補強內閣的工作而觀，即可以明瞭。



## 二

我們如要窮究岡田內閣於其弱點畢露後仍然繼續執政的理由，實不能不先明白岡田內閣的特質，然後才能夠得到比較正確的結論。去年歲末作者在一年來的日本政治（載本誌三卷一期）一文中曾說，『日本的軍財兩閥爲着對外侵略之故，不願政黨政治派及其反對派的政爭趨於劇烈，所以齋藤內閣崩潰，岡田內閣繼之而來，使熱心單獨把持政權的政黨和反政黨政治派均無從達到他們的目的。』事實上，岡田內閣的特質之一，就是目前有目前把持着軍部大權的新軍閥領袖以及財閥的政治代辦人如元老西園寺公望內大臣牧野伸顯樞密院議長一木喜德郎等特權階級爲其後台老板。岡田內閣在其後台老板的協力支持之下，自始即以安定政黨政治派及其反對派互相抗爭的政局爲唯一使命，以推行備戰與外交齊進的向外侵略政策爲主要工作，以求達日本在東亞樹立霸權而不致引起國際戰爭爲最大目的。

因爲岡田內閣自始即以安定政黨政治派及其反對派互相抗爭的政局爲唯一使命，所以從去年的臨時議會以迄今

年的通常議會，政友會屢次與政府爲難，現內閣始終不實行解散議會以保持其顏面增加其聲威。固然，關於解散議會一層，政府內部的意見極不一致，例如官僚出身的內務大臣後藤文夫是多次主張解散議會以抑壓政黨政治派的強硬論者，反之政黨出身的遞信大臣床次竹二郎、農林大臣山崎達之輔、商工大臣町田忠治等則爲與後藤的意見相左的穩健論者，因此政府雖握着解散議會的權力，這四五個月來且有不少解散議會的機會，而政府仍持容忍的態度，在議會裏始終設法與政黨政治派謀妥協。然而，政府未實行解散議會的最大原因，實在於內閣總理大臣岡田聽從元老西園寺等後台老板的意見，認到解散議會不惟不能安定政局，而且反將增加政局的紊亂。所以遠者莫論，近如本屆議會的經過，三番四次政府與政黨政治派的衝突瀕於決裂之時，均因岡田不傾向後藤等強硬派開僚的主張，而得最後轉圜的機會。甚至到了議會閉幕之期已迫，政府提出的許多法案尙未通過議會之時，現內閣終持甯可重要法案總崩潰而不忍解散衆議院的態度，決定這種態度的主動者亦是岡田本人。

議會閉幕之後，岡田絕不以政府許多重要法案不得通過議會而引責辭職，日本輿論羣譏其臉皮之厚，大可驚人，但是他仍持「笑罵由他笑罵」的主義之故，實由於環境使他不能不如是。因為在本屆議會裏，美濃部的天皇為國家最高機關的學說突然成為問題，原是反政黨政治派企圖打倒中間內閣及推翻現行政制的一種陰謀。他們認到，

(一)如將這個問題窮追到底，則因事件牽涉皇室的關係，政府除了處分美濃部以外無他道。如果是這樣，自然要惹起政府的責任，而將為岡田內閣瓦解的開端。

(二)無論處分美濃部，或用政府的權力取締天皇機關說的憲法論，到其時則最初提倡這種學說的一木喜德郎當然要引責而辭去樞密院議長的職守。

(三)本來岡田內閣瓦解之後，一木極有繼起組織中間內閣的可能。但是，如果一木為着憲法論而引責辭去現職的話，則在理論上決不能為下屆內閣的中心人物。

(四)一木如在政界失腳之後，則現任樞密院副議長平沼驥一郎當更有代替岡田組織下屆內閣可能。平沼一旦組閣，則反政黨政治派奪取政權的目的當然達到了十之八九

。他們攻擊美濃部的學說既然有莫大的陰謀，於是他們在議會內外的種種策動之下，「天皇機關說」乃迅速成為政治上的重大問題，迫得岡田不能不在議會公開聲明：「政府對此將有以善處之。」從他們這種惡性的運動而觀，可知他們在政界各方面的潛勢力殊不可輕視。反觀政黨政治派對於「天皇機關說」的論戰，不惟不敢堂堂正正為美濃部的學說聲援，鞏固立憲政治制度的基礎，甚至如山本二郎、久原房之助等政友會領袖為使有利於其個人的政治生命起見，竟附和反政黨政治派對於「天皇機關說」的攻擊，由此可知政客的政黨精神已墮落到何等程度。反政黨政治派的抬頭與政黨政治派的凋落既然正相對照，則岡田內閣如在這個時候辭職，無疑的將予反政黨政治派以一個奪取政權的機會。假使下屆內閣竟是一個反政黨政治的色彩非常濃厚的一平沼內閣的話，則除非財閥及其政治代理人西園寺等特權階級答應更改國法廢止現行政治制度，否則死守議會機能的政黨政治派必將奮起作最後的決戰，他們與反政黨政治派之間的正面衝突決難避免。如果是這樣

，則日本的政局必將發生極大的紊亂，這幾年來日本帝國主義向外發展的進行亦將受其影響。岡田內閣的後台老板對於這層當然看得非常清楚，即此岡田本人亦知之若素，所以在議會未閉幕以前，他們要岡田努力容忍，避免解散議會，及議會閉幕以後，他們要岡田勉爲其難，繼續執政，而岡田亦唯其後台老板的意旨是從。

岡田內閣提出本屆議會的重要法案，許多未能順利地通過，這固然將其弱點暴露無遺，很令其本國朝野一大部分人的失望，但是岡田內閣實有其不能埋沒的強點在。試觀政友會所主動的爆彈動議，以及反政黨政治派所策動的「天皇機關說」的論戰，均是虎頭蛇尾而終，由此可知無論政黨政治派及其反對派怎樣對現政府不滿，如何設法進行倒閣，而岡田內閣均能屹立不動。現政府的政權所以能如此穩固，除了政黨政治派及其反對派的抗爭依然勢均力敵，故爲中間內閣的現政府得乘機繼續操縱政權以外，最重要的是岡田內閣能夠無負於其唯一使命，使政界的兩大對立勢力保持東風不能壓倒西風的平靜狀態，並能利用這種政局平穩的機會而推行其主要工作，如將一九三五年度的

百分之五十用於備戰的二十一萬萬元鉅額預算通過於本屆議會，以及外交大臣廣田宏毅於非法向蘇俄購買中東鐵路如願以償之後，在本屆議會裏公然聲稱，「吾輩在任中，決不致有對外打仗的事情發生。」這種備戰與外交並進的向外侵略政策，岡田內閣均能逐步施行，大得其後台老板的歡心，所以無論其有幾多重要法案不能通過於本屆議會，無論輿論如何詬病現政府，然而只要新軍閥領袖與財閥的政治代辦人西園寺等特權階級支持現政府的態度不變，岡田內閣的政權自不動搖。

進一步來說，岡田內閣的求達日本在東亞樹立霸權而不致引起國際戰爭的最大目的，即是該國新軍閥領袖及財閥特權階級等目前所抱着的最大目的。自然新軍閥領袖中甚至於財閥的裏面也未嘗沒有如反政黨政治派的急進份子主張不顧一切即行併吞中國全境全蘇俄的西伯利亞的人，然而把持軍部及操縱內閣的大多數新軍閥及特權階級，他們均持穩健的態度，主張一方面積極備戰以保持日本強佔中國東北後的在遠東作戰的優勢，他方面運用外交以屈服中國及使歐美列強承認日本在遠東的優越地位。換句話說

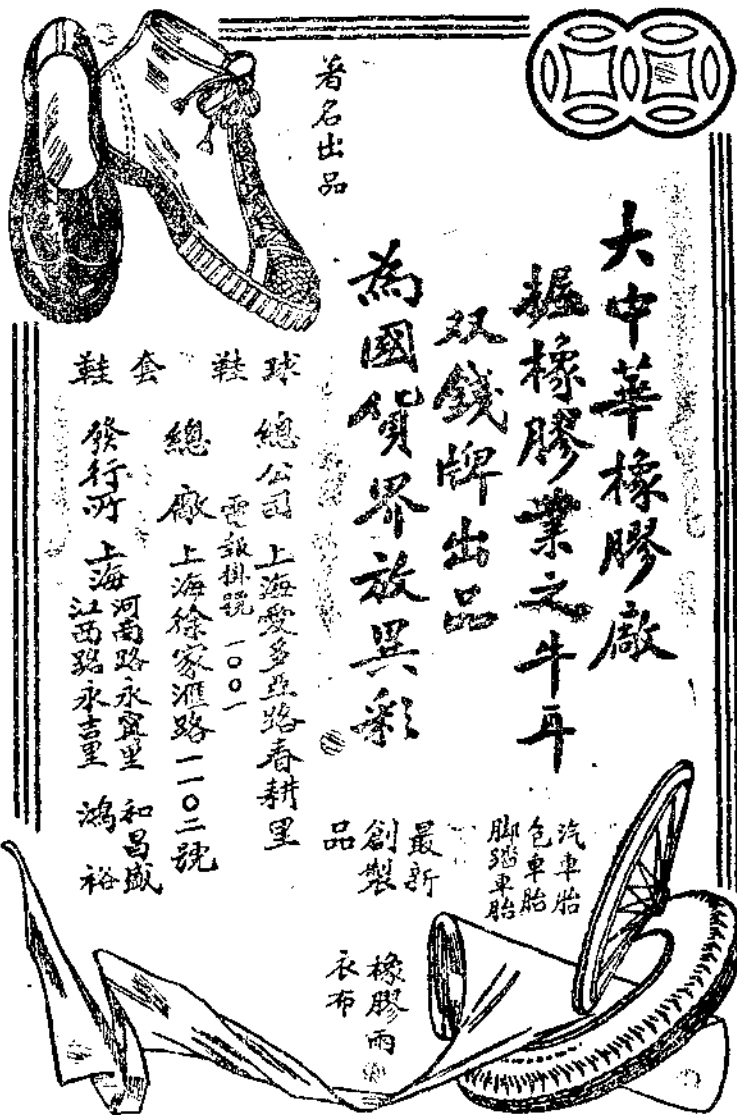
，急進派的主張是以攻勢保持日本強佔中國東北以來的優勢，依速樹立日本在東亞的霸權，穩健派的主張則以守勢保持日本強佔中國東北以來的優勢，徐圖樹立日本在東亞的霸權。自一九三三年秋齋藤內閣舉行「五相會議」以來，穩健派的主張顯然已壓倒急進派的主張，所以這兩年來日本政府，無論已倒的齋藤前內閣，抑或未倒的岡田現內閣，其主要的工作是一方面作成鉅額的預算以備戰，他方面則用全力推行「協和」為名侵略為實的外交。

現在日本的對華外交，因為企圖中日提携未成，實行經濟合作未就，顯然尙難即達其屈服中國的目的，而對英美等國外交，因為去年倫敦海縮預備會議毫無結果，關於日本在中國東北組織傀儡政府問題及日本退出國聯而不將太平洋委任統治地交還國聯問題等，今後仍成爲日本與英美等國衝突的因素，亦顯然尙難即達其愚弄歐美列強的目的。在國際現狀下，日本的侵略外交既難假「協和」之名以行，則日本的備戰政策當然不能以現有的成績而自滿足。目前日本既然時時刻刻須準備對外發生戰爭，則老成持重的穩健派除了充實國防以備萬一之外，他們今後的動向仍

將致力避免國際戰爭的發生，仍將運用外交求達屈服中國及軟化歐美列強爲最大目的。他們對外的最大目的不變，則岡田內閣的最大目的亦必不變。岡田內閣爲求達其這種目的之故，今後自當繼續其備戰與外交並進的工作，且將努力安定政黨政治派及其反對派互相抗爭的政局，庶其對外的主要工作得以逐步施行。

因爲岡田內閣所抱的對外目的未達，所做的對外工作未就，故無論政黨政治派及其反對派對其如何夾攻，而其亦不能不在夾攻中繼續努力執政，完成其未就的對外工作，求遂其未達的對外目的。岡田內閣的前路既然如此，所以議會閉幕以後，不惟無辭職的準備，抑且竭力從事補強內閣。四月中旬，岡田內閣舉行「四長老會議」，決定今後關於內閣的大政方針，均由總理大臣岡田、大藏大臣高橋、商工大臣町田及遞信大臣床次四個老成舉行「四長老會議」商量妥當而後行，以祛除過去內閣閣僚不統一的弊病，這便是補強內閣的一種工作。舍此之外，岡田內閣現在積極設置內閣審議會及內閣調查局，也是補強內閣的重要工作。因爲現政府欲藉設置這兩個機關的機會，網羅全國

的人材及盡量吸收因內閣不能收容而不滿現狀的有力人物。在現政府之意，只要全國的有為之材均能受政府的誘致而為國家効力，則積極補強內閣的目的便可達到，同時只要政黨政治派及其反對派雙方的不滿現狀的有力人物均能受政府的拉攏而與內閣合作，則消極減少內閣困難的理想亦可實現。為此之故，所以岡田內閣於議會閉幕之後，現在正用其全力進行設置這兩個機關。



著名出品

大中華橡膠廠

握橡膠業之牛耳

雙錢牌出品

為國貨界放異彩

最新創製 橡膠雨衣

汽車胎 色車胎 腳踏車胎

球鞋 總公司 上海愛多亞路春耕里 電話掛號一〇〇一

鞋套 總廠 上海徐家匯路二一〇三號

發行所 上海 河南路永寶里 和昌盛 鴻裕 江西路永吉里

日本岡田內閣的近狀及其前途

# 中華日報為

司法行政 院指登法律事件之報紙

法律廣告非經登載

中華日報不能生效

## ▲本報優點

新聞明確

編排新穎

言論公正

紀載詳實

印刷精良

## ▲副刊十二種

精采雋永 讀者交譽

## 報費

本國及日本每月大洋九角 香港澳門一元九角 歐美南洋每月三元七角 (本國郵票十足通用)

## 館址

上海河南路三〇三號  
電話 九〇八〇八號  
電報掛號 一一六〇號



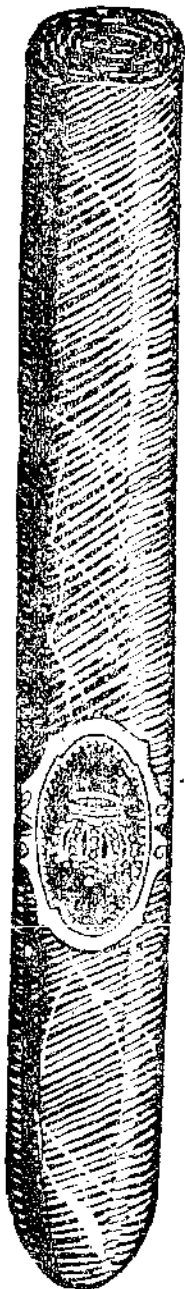
註冊商標



註冊商標



在始開廠本  
西曆一千八百八十三年



真正小呂宋老美女雪茄煙在每盒子上  
印有 "Made In Manila" 字樣及小呂宋政府  
印花請為認明

**注意假冒混售**

五十多年老牌子  
為世界上最有名上等雪茄煙

小呂宋老美女牌雪茄煙



# 吾國大學教育中社會科學之地位

浦薛鳳

在今日吾國大學教育正在漸次走上軌道前途發現曙光之際，同時似有一種顯著趨向或至少一種流行感覺：即各種社會科學遭受一般的歧視。

此處所謂社會科學是指社會學，政治學，經濟學，法律學，歷史學等。

我說『一般的歧視』，因為此種趨向——假定真是『趨向』——不獨於教育當軸之舉措中見之即求之於各種公費留學招考之門類及名額，國立研究院經費之分配與工作之計劃，及大學生選系之統計……等等亦莫不證實此點。

但我又說『似有』，因為上列公費留學，國立研究院及大學生選系諸節以及教育部近年來裁併院系，限制招生人數等等或係——我個人認為大體上確係——適應環境切合需要的健全政策與合理統制，初無有故意歧視存心輕抑之可言。

然而認為社會科學已經遭受一般的歧視的『流行感覺』之存在，吾人却不能隱諱，且亦不必隱諱。率直言之。此流行感覺恐不在教育與政府當軸之已行的設施而在未來的處置：蓋偏倚或畸形的統制即將成爲歧視。

總之，教育乃國家命脈，百年大計。大學教育尤爲整個國家教育之總樞紐。社會科學在吾國大學教育中應有何種地位值得朝野深心人之探討。

每一民族國家自有其文化歷史背景，每一時代階段各有其特殊需要。故吾人討論吾國今日大學教育中社會科學之地位不必籠統武斷隔靴搔癢以西方各國之制度成例爲標準。

復次，吾人討論此題對於自然科學與社會科學之孰輕

孰重，孰緩孰急儘可不提。蓋在現代民族國家中兩者各有其地位。譬如耳目口鼻或心臟腸胃在人身中各盡其職能，必欲推求耳目與口鼻孰爲重要，或心臟與腸胃功用若多，是無異於小兒之無意識的妄辯。

抑更有進者。所謂自然科學與社會科學各有其地位，同有其重要者，乃所以推翻提倡自然科學非輕抑社會科學不可之謬見，亦所以避免尊重社會科學等於疏忽自然科學之誤解。此非謂經費設備等之分配不應多用多寡先後之分。

在今日中國，一切純粹的與應用的自然科學（普通稱爲理，工，農，醫）之宜受特殊提倡自不待言；其理由亦至淺顯。（一）吾國自然科學向不發達；（二）吾國對於自然科學之研究向無濃厚空氣；（三）自然科學各科系設備所需之經費較大；（四）建設新中國亦需要自然科學之智識與人才。

自然科學在大學教育中之地位，研究自然科學者皆知之，即研究社會科學者大抵亦無不承認；但社會科學在大學教育中之地位，姑無論向未受在位有力者之提倡，至於今日恐在研究社會科學者本人或竟不免有感受風氣潮流之

激蕩而深自疑問者！

## 二

默察國內人士批評或懷疑社會科學之論調不外下列數層；恰當與否讀者可各自評估。

其一爲社會科學根本無有價值。持此說者詆斥社會科學祇有矛盾理論，絕少一定公律。殊不知社會學，政治學，經濟學等非無公律，特因社會生活之複雜難於發現，即使發現難使學者一致公認。何況每一民族國家各有其特殊環境故各種社會科學原理之尋求與應用格外困難。然而社會生活一日不能免則社會科學之建樹一日不容緩；其建樹愈困難，其研究愈緊要。

其二爲社會科學中往往有富於危險性的學說主張，不僅足以貽誤青年抑且搖撼國家之基礎。但此乃倒果爲因或因噎廢食之論。如果社會生活相當健全，政治局面相當安定則一切謬誤理論無所施其技。反之，大學中儘可無一門社會科學大學生仍可染危險思想蓋所謂危險思想根本不自社會科學課程中得來亦絕對不自大學以內散佈。何況防止



謬誤學說之澈底方法當在充分發展社會科學？

其三爲社會科學類多不合實用不適國情。此蓋指課本教材舉例指證往往取自西方，即介紹學說亦多圖圖吞棗不加咀嚼而言。但此種批評乃關於教材內容與精神問題，實與社會科學之地位無干；此其一。近幾年來從事於社會科學者已深自覺悟正在努力；惟學術事業最需時日斷不能如幻術把戲霎娜間改變大觀；此其二。在最近數年以前，所謂大學教育不是苟延殘喘即屬敷衍點綴，國事鼎沸，校潮雲湧，經費既不穩定，教師更無保障，……在此種境域之中而欲求任何科學之進展毋乃痴人說夢。則是一切改善實際上祇能從今日開始；此其三。

### 三

積極方面，在吾國現階段的大學教育中社會科學自有其地位與使命。

大學教育決不僅在灌輸學生若干知識給予學生若干技能並圖謀畢業生之出路職業而已。大學組織法中固明規規定大學教育之目的在研究高深學術，培養專門人材，應社

會之需要，謀文化之發展。可見大學教育云者學生之工作佔半部份教師自身之工作亦佔半部份；所謂研究高深學術所謂謀文化之發展其最後責任與主要工作當然不在大學學生而在大學教師。更可見大學教育云者自然科學有其地位社會科學亦有其地位；蓋學術，需要，文化——整個人生，兼需此兩種科學而缺一不可。

今專就此時此地指陳社會科學在大學教育中應負之使命，應有之地位。管見所及約有四端。

第一，樹立國民教育。爲『民』與爲『人』不盡相同，有時且劃然迥異。吾國數千年來教育精神專重爲『人』；迄至今日流毒未衰。故祇有官，兵，農，工，商，以及藝術家，化學家，文學家……而無『國民』。蓋『國民』之意義與責任，口頭上人人或能言其詳但根本尚未深入心坎之中，尙未化爲潛意識之一部份。故私人『人』的生活中尙有禮義廉恥，而羣衆『民』的生活中反感四維之不存。易言之，廣義的政治教育尙未成功。今欲改變此惡劣現象必自造成國民之『國民』教育切實著手。欲著手『國民』教育，必發揮社會科學——適應需要的社會科學。社會科學乃研究人羣集團

生活之制度文物，思想風尚以及政策方針。就現代環境而言，人羣集團生活必以民族國家為單位，必以團合主義為精神。故僅就大學生之訓練而言，無論其修習何科，對於若干基本社會科學應有相當認識。吾國誠然需要科學家與工程師，但尤需要為『國民』的科學家與工程師。總之，樹立國民教育或培植政治意識非謂人人應從事政治而謂人人能盡國民之責任，非謂專在大學以內轉換風氣而謂以大學作本營發揮此項精神，推廣此項覺悟，俾先由普及一般智識份子而後傳達全國民衆。

第二，發揮學術研究。吾人處於國民立場固宜有此項認識：即當作獨立民族之文旨，勿作附庸國家之學者。在內憂外患構成空前國難之今日，欲侈談學術研究或有強顏自慰大言不慚之譏。然而民族國家之由危而安由衰而盛絕非如反掌之易事。與其疾呼暴跳空言救國轉不若埋首於切實之工作以助長國家之元氣，恢復民族之自信；此無它途，端在掃除二十餘年來偷拾他人牙慧借為沽名釣譽獵取功名之具之積習而創造純正研究好學之風尚。大約社會科學之學術工作可分三端。其一為尋求原理，即無論在歷史，

法律、社會經濟或政治方面，根據古今中外之材料，覓得其基本原理，——超越時空之基本原理應能解釋任何時空之個別現象。誠能如是，社會科學本身能因而進步，吾國在國際學術界之地位自能增高。但此一部份學術研究可遇而不可求，可能而不必能。其二為整理吾國數千年來社會生活之材料。此項工作最屬切實，最有把握，而亦最合需要。目前學術界已進行於此者固不乏人，但為數極少，風氣淺薄；此茫無涯際的一片學術荒田實需大批勞工經年累代作系統的努力；開墾要廣，發掘要深。吾中華民族數千年來莊嚴燦爛之文化史中必含有莫大原則寶貴教訓。此項研究苟有相當成就則中國本位的社會科學不求而有。實則第一種貢獻（基本原理之歸納）亦必以此項整理工作為基礎。其三為忠實介紹西洋社會科學之精華。學術本身原無疆界，社會生活漸趨類同；故西洋之社會科學亦須有人了解，批評與介紹，庶幾吾國之學術獨立得早告完成。

第三，討論現實問題。一切純粹學術實際上直接間接有形無形終究與現實人生發生密切關係。大學教育中之社會科學一方面應努力學術工作再方面亦應注意現實問題之

探討。此非謂每一學者必有雙方兼顧之能力，但一部份學者勢須格外努力於社會問題之檢討，則在今日人材缺乏的中國恐亦責無旁貸。所謂現實問題尤指切實具體，亟待答案之問題；所謂討論尤指誠懇自由根據事實經驗之方案。在位官吏或囿於成見或矇於利害，對於現實問題有時反不清楚；但學術界人士亦易有偏重理論缺乏經驗之流弊；惟其雙方合作共同研究，則截長補短則習久成風大有趨向專家政治之可能。不寧惟是，大學生在此種想像教育之下必能通達國情認識時務。

第四，培養應用人才。大學社會科學各系畢業生年來似有出路困難之呼聲；因此遂有感覺社會科學不合需要者。推原其故祇有兩大可能的理由。一為各大學中社會科學課程不切實用，故所供不合所求；一為政府機關公務員之任用尚無良好制度故彘緣請托鄉黨情面仍為一般進用之階梯；而受專門教育之大學卒業生反感畢業即是失業之痛苦。平心而論，恐第二種理由為所謂出路困難之主要解釋。不懂開汽車者決無人雇作車夫；此已成爲常識。惟社會政治等職務則在一般人之心理中猶以為任何人苟能周旋應對

起稿撰文即可勝任。此一觀念不改變，與公務員任用制度一日不成立，則許多社會科學方面之大學卒業生將永感前途無路。但政治漸澄清，社會漸安定，行政效率之要求漸真切，將來所需要人材之數目或非今日夢想所及。且社會科學方面之人材不特政府機關有此需求即在學術界職業界社會各種團體中皆將有其服務機會。「十年樹木，百年樹人。」培養應用人材胥及早努力。否則教育方針徒成空言，事實上不過為「頭痛醫頭脚痛醫脚」，或「臨渴掘井」的雜亂舉措，不足以語謀國者務實慮遠之卓見。

上列四端相互牽連，教育與政府當局苟其不欲在質（不在量）的方面發展社會科學則已，如欲發展，似宜審慎周詳努力推進。

#### 四

政府或教育當軸對於在（甲）樹立國民教育，（乙）發揮學術研究，（丙）討論現實問題及（丁）培養應用人材四方面注重大學教育中之社會科學，固不可採取放任政策，但如果試行統制亦必循序漸進劃定範圍；否則過猶不及，統制

之流弊或與無為放任相等。

負責當局應取之途徑恐不外三者：即造成環境，鼓舞風尚與合理統制。

關於樹立國民教育及培養應用人材兩層，合理統制惟恐不力。關於發揮學術研究則最宜鼓舞風尚而無統制之必要與可能。若勉強指定某大學發展某種社會科學或某學院研究某項學術問題，則學術研究將成制度化，公事化，形式化：此乃不可能至少無結果之事。學術研究必須於良好環境之中自由競爭之下乃能發芽滋長開花結子，絕對不能以有目的有作用限定年月分配題目指劃地點等方法出之。關於討論現實問題，教育與政府當局首先——亦是最後——責任在造成環境：使政府或社會機關情願給予學者以便利儘量供給所需材料，同時使大學教師，時間上，精神上，興趣上確能實事求是探究具體的現實問題。例如地方政制，財政改革，土地政策，司法改善……等題儘可請大學教師作澈底研究，不必徒慕虛名聘請外籍專家担任。國內具有担任此項工作之資格者即使極少但國家究應借此機會培植專門學者。聘用外籍顧問，除非有不得已之苦衷或隱

情外，再不應奉為無足奇怪的方策。  
我深信社會科學確有其地位與使命，我更深信教育與政府當局亦必有力加提倡之一日。重質不重量；重精神不重形式；着眼長期收穫而不貪目前欲速的結果；努力於環境之造成與風尚之鼓舞而不漫言統制濫用權力：此則滿願當軸者將來提倡社會科學時切實注意。

中國合作事業的前瞻勸誤表

(文載本誌第三卷第四期五六五至五八九頁)

頁數	行	誤	正
570	6	固有興革	固有興革
570	7	衰敵之餘	衰敵之餘
570	7	又承並界	又承世界
570	8	始得開拓	始得開拓
570	9	旁探為邦	旁探各邦
570	14	各有未能	容有未能
571	5	辦法為次	辦法如次
571	12	久宜由政府	允宜由政府
571	12	辦法為次	辦法如次
573	9	酌留備公費	酌留辦公費
574	5	抒其顧慮	舒其顧慮
574	15	米之於他國	仰給於他國
576	4	類於破產	瀕於破產
576	9	實有俾益	實有裨益
576	11	不得監收	不得濫收
576	12	費物集中	貨物集中
577	1	委託各銀行	委託各銀行
578	3	美國所轉設	美國所特設
580	13	如抵押品	為抵押品
581	9	直接開接	直接間接
581	9	間於農業	關於農業

# 關於公務員考績的幾個基本問題

何會源

- |           |
|-----------|
| 一、開宗明義的要點 |
| 二、標準問題    |
| 三、程序問題    |
| 四、獎勵問題    |

## 附錄

- |                   |
|-------------------|
| 一、白勞克特氏論紐約市政府考績制度 |
| 二、芬納氏論美國中央政府考績制度  |

近代政府人事行政方面，有兩種很重要的發展趨勢：

一是事務官的選用應以考試 (Competitive examination) 爲準，一是事務官的升降應以考績 (Service Ratings; Rating of individual efficiency) 爲準。這是一般行政學者所公認的。可見考績與考試幾乎是同等重要了。美國有位人事行政專家會這樣說過：『吾人需要客觀的公正考績制度，用來保護官吏的加薪進級，使不受黨派的影响，就同需要公正的考試制度用來選擇官吏一樣。』(一)不過話雖如

此，考績的發展却是近三十年的事，所以沒有考試那樣的惹人注意；關於考績的問題，也很多沒有完全解決。

考績同考試一樣，有實體的與程序的兩面：考些什麼事項，纔能認定官吏的優劣？這是由實體方面研究之點；用什麼手續去考核纔能防止私人偏袒的作用？這是由程序

(一) "Just as an impartial rating on examinations is needed to safeguard the entrance to the public service, so an objective and impartial rating of individual efficiency is needed to safeguard the processes of advancement and promotion within the service from partisan influence"——A. W. Procter, Principles of Public Personnel Administration, P. 163, (1921).

方面研究之點；這些都是技術上的問題。如果從政策上着想，考績之所以成爲人事行政上的一種制度却在乎這幾點：

一、官吏的加薪晉級（升用除外）只限於每年度終了或其他確定時間內辦理。此外任何時期任何官吏不得加薪晉級；任何官吏不得直接或間接爲加薪進級之要求，自不待言。

二、每屆加薪晉級，應用考績方式將官吏工作之優劣等級全盤考慮之後行之。至於長官在平時發現關於屬員之功績或能力，應留作考績之參考，不得立即爲加薪進級之處分。

三、每屆考績及獎懲結果，應公佈之，雖不必仿照考試上發榜之辦法。

辦到這三點之後，考績制度纔算確立，至少在形式上要是如此。上面這三點總括起來只是一條原則，即『每年除考績時期及依考績手續外不得加薪進級』。任何考績法都應當把這條原則規定在第一條，表示這是『開宗明義』的要點。

理由是再明顯沒有了；試想長官不管考績不考績，對於屬員一樣的可以加薪晉級，這種考績有何重要？再就行政原理上着想，長官對於屬員，非在全盤考慮之後不能比較誰優誰劣。假若憑一時的觀察，冒然加薪晉級，不管他人成績是否更優，能力是否更大；這自然不能達到公平的目的。並且這平時任便加薪晉級的結果，也許預算的均衡不能維持（假若預算薪俸數目准許長官有這樣自由伸縮的餘地，這種預算決不算健全的）。至於屬員見有活動餘地因而干求親友，關說升遷，鑽營奔走，像這樣的嘍瀆不休，其爲玷壞風紀，更不待言。

這裏有應當聲明的一點：這條原則只談到加薪進級，因爲在一般人的觀念中，考績只是加薪進級的問題，不關乎降級或免職。事實上官吏考績不及格的少極了，這是中外的通病。所以有許多國家只用考績來作升用（promotion）或加薪（advancement）的根據；其他用考績來作降級或免職的根據的，亦多半只是具文，成了只獎不懲的局面。這樣看來，一個機關要想淘汰劣員，只有在考績以外的時期另想辦法。我主張長官發現職員有不稱職情事，應隨

時將他免職，不能等到考績時期再辦。職員成績略差的隨時申斥誥誡促其改進；犯重大過失的，隨時記過或降級減俸。這樣纔能收『懲一警百』的效果。這都是可以在考績以外的時期辦的，並就應當在考績以外的時期辦的。

樹立考績制度的根本原則是『每年除考績時期及依考績手續外不得加薪進級』，這在前文已經解釋過了。在考試方面也有同樣的一條原則：『任何人員非經考試及格不得任爲政府之事務官』，這是考試任官制度的根本原則及根本精神，有了牠，這考試任官制度總算確立。這二條原則自然都不是可以立刻辦到的，特別在民權不張的國家。在考績方面，事情似乎比較容易一點，考績的根本原則可以在形式上先求實現。形式上辦到之後，實質上的努力是不難辦到的。我希望提倡行政效率的或主張革新政治的注意到這一點。

## 二

所謂考績的技術問題：一是考些什麼事項纔能認定官吏的優劣，這是標準或對象問題；一是用什麼手續去考核

纔能防止私人偏袒，這是程序問題。現在先討論第一點：關於標準問題，我以為有應特別認清的一點：這就是考績與考試的對象不同，考試的對象是『才能』——即工作的可能性，而考績的對象是成績——即工作的實際結果。但是一般人對於這點沒有認清，所以覺得標準問題的解決幾乎是不可能。

大概一般人對於這個問題的回答，以爲考績的對象應有『成績』這一項，但不止『成績』這一項。此外還有什麼呢？各方的意見就不一致了。有人以爲應加『才能』『勤惰』『操行』三項，例如行政院暫行考績辦法就是如此(二)；有

(二)行政院及所屬各部會考績暫行辦法，共十條。爲後文引用便利起見，茲將內容要點列後，(1)每年六月及十二月各舉行考績一次；(2)考績標準分勤惰成績才能操行四項；(3)考核分初核與覆核兩種，初核由直接長官辦理，並得組織考績委員會辦理，報由各該機關主管長官覆核決定；(4)考核結果成績好者分別升用進級加俸記功嘉獎，成績劣者分別免職降級減俸記過申誡；(5)各部會於舉行考績後將考績經過呈報行政院及送銓叙部備案。這暫行辦法只規定大綱，所以頗有伸縮餘地。各部會關於詳細節目的規定，不盡相同，大致不外：(1)以勤惰成績才能操行四項分數綜合而以四分之三爲總平均分數；(2)總平均分數至若干分者爲某某等，得與某種待遇；(3)勤惰之考核以平日工作勤惰到遲早及有無曠職爲標準，成績之考核以平日工作之質量數量及速率效率爲標準，才能之考核以各該職務所需要之技能之大小爲標準，操行之考核以品性及行爲之優劣爲標準云。

人以為應再加上「體格」「品性」的；又有人以為「才能」一項太籠統了，應分為「技能」「學識」「經驗」……的。幾乎沒有二國的立法例是相同的，沒有二個學者的意見是一致的。銓叙部草送立法院審議的考績法草案(三)關於標準沒有規定(四)。這不是因為考績的對象只有「成績」，所以勿庸規定；而是因為在辦理考績之始，該部「對於各種公務員之性質情狀不能盡悉周知」，將來仍然要將「公務員考績之標準依其所行之職務分別以表定之」(五)。可以說大家的立場是相同的了。

因為主張考核對象不以「成績」為限，於是就發生如下的種種問題：

第一是職務不同，各種職業所需要之工作人員的才能品格也不相同，那麼各種官吏的考績標準自然也不能一律了。所以麥頁斯(Lewis Mayers)有這樣的建議：「具體說來，中央政府的職務既是那樣廣汎，那樣複雜，我們現在所需要的，自不是把嚴密製定的一種系統由上級機關強逼各方一致遵行，而是任由那般直接接觸各類職務的行政官吏自己決定適合本機關特殊需要的一種系統，這樣逐漸的

發展下去。他們應得中央主管機關的扶助，隨時予以批評與建議；他們彼此間應當合作，所遇問題相同或有關係的，各方應互相交換意見。」(六)現在我國銓叙部所採的政策就是這樣。

第二官吏的品格才能既在考核之列，就發生品格才能等抽象事項的估量問題。有位學者會這樣討論過：「人格

(三)銓叙部草擬公務員考績法，公務員考績獎勵條例，公務員考績法施行條例三種草案。各該原文及說明載銓叙部年鑑續編。內容要點為：(1)公務員考績分年考總考，年考由各該機關就各該公務員一年成績自行考核並決定獎勵後，報銓叙機關審核登記。總考由銓叙機關就各該公務員三年成績合併考核，決定獎勵，依法執行；(2)公務員考績分初級覆覈，初級由直接長官按照各該公務員平時工作情形、性行、操守、學識、才能、及體格、精神、平素好尚，切實寫明。覆核由各該機關之主管長官，斟酌初核考語，評定等第獎勵；(3)年考成績分五等，總考成績分九等。年考獎僅進級罰僅降級為止；總考則獎至升等罰至免職云云。

(四)銓叙部雖主張不定標準，但公務員考績表初級欄內，共列(1)本年工作狀況，(2)勤惰，(3)才能，(4)學識，(5)特殊技能，(6)性行，(7)體格，(8)好尚等項，由直接長官按成績狀況一一填載。這樣看來，又似乎有一定標準了。

(五)見考績法草案說明書。

(六)Lewis Mayers, The Federal Service, P. 324, (1922)



可以測量的麼？」(Is the rating of human character practicable)(七)又有位學者這樣說過：「究竟那一種品格對於某種指定工作的效率有所幫助，我們關於這個問題所知道的實在太少了！文官考試的典試委員，職業指導的專家，以及考試的主考人，在選擇其標準方面都要遇見這種困難。其結果只有採用些空泛籠統的名詞如才能如人格之類，這些名詞用在具體事件上實在是沒有什麼意義」(八)。

第三既然要考核這些抽象事項，就發生誰有資格去考核的問題。各直接長官決不都是醫生、心理學家、麻衣相士，他們如何可以正確的估計或測量？當然世界上不少獨具慧眼的政治家，能把各員品格才能的高低，一毫不差的評定。但這豈是每個直接長官所能辦到的？根斯伯雷這樣說過：「考核結果之不可靠，其主要原因並不在考核機構之不完備，而是考核人對於被考人沒有認識，或者認識了而不能把他所知的正確地精細地分析一番并報告出來。」所以他以為考核人要有一番訓練(九)。懷特教授(J. D. White)說：「給分標準，有的一律的高，有的一律的低，還有人趨向中間數，有的人以一部概括全部。」(十)即常常因為

領賞其一部分優點，以為無所不優，又因討厭一部分劣點，以為無一不劣，正如俗語所云：「情人眼裏出西施」。

第四，這樣一來，考績的辦法不得不相當複雜，但是太複雜了實行起來不方便(十一)。大概在創辦時期，直接長官或者對於考績感點興趣，但是時期久了他們的熱心就冷淡下來。在他們看來，機關的職務最重要，人事上工作是附帶的，考績報告沒有用處，沒有關係。於是馬馬虎虎地敷衍了事，於是全部考績工作一敗塗地，一塌糊塗。

這樣的研究下去，只有一種結論，如同麥頁斯所說的：「用考績的方式來機械地決定適于升用和晉級的人，這

(七) H. D. Rugg, "Is the Rating of Human Character Practicable", *Journal of Educational Psychology*, Feb., 1922.

(八) L. D. White, *Public Administration*, P. 316 (1926).

(九) Forrest A. Kingsbury, *Analyzing Ratings and Training Raters*, *Journal of Personnel Research*, Vol. 1, pp. 377-383 (1922-23)

(十) White, *Op. Cit.*, P. 165

(十一)「用在公共行政方面——或任何職業方面——的考績制度，須要簡單，這是初步的條件。太複雜的考績制度，不管他是如何合於科學，如何正確，一到考核員的手內，就變為不可通行。因為忽視了這一點，許多考績辦法不能收到完全的效果。」——Proctor, *Op. Cit.*, P. 165

件事情在理論上雖然說得很動聽，但實行起來困難太多了。幾乎多半的職務，不能依靠這方式去選出真正合宜的人來升用和晉級。」(十二)

真的是困難太多了麼？我以為不然。我覺得傳統的立法例及學說都是出發點錯了。對於「考試的對象是才能，考績的對象是成績」這一點沒有認清。在成績以外，另加上許多抽象事項來作考核的對象，弄得無論如何不能自圓其說，並且無法實行。

考核能力的具體辦法，詳本文附錄第二篇，此處不贅叙。

關於考績標準問題，我主張如下的解決辦法：

一、考績的積極對象，即給分的標準，是：

(甲)工作的質量

(乙)工作的數量

職務之為監督性質者，以所監督部分工作之質量數量為準。

工作質量數量之給分標準，應視官等官俸而異，應與其待遇比較，並與同等待遇者之質量數量比

較。

二、考績的消極對象即扣分的標準，是：

(甲)勤惰(例如遲到扣分，早退扣分，曠職扣分，請假之扣分。)

(乙)操行(例如行為不端之扣分)。

這裏包含積極消極兩面，消極方面的理由很明瞭：勤惰與操行都是官規所要求的事項，凡是官規所要求的都是官吏服務最低限度的事項，「違反官規」就算是不及格。但是「不違反官規」却只算達到水平線，即最低的限度，自不能算是優良。所以勤惰與操行二者，只能列為扣分的標準，以維持官吏服務的最低條件，但不必列為給分的標準。例如不貪不污的官吏，只算達到水平線，不必扣分也不必給分。如果以不貪不污為理由而給操行分數百分，是無異以水平線為最高點。這是無論如何說不通的！至於如何扣分，這是應當仔細計議的，只好另文討論。

現在解釋積極的標準：所謂工作的數量(Quantity of work)工作的質量(Quality of work)，實際就是「成績」。

這三者一為迅速(Speed)、一為準確(Accuracy)、一為作得是否快，一為作得是否好。官吏的優劣，只有從這兩方面去考核纔算確當。

何以說「成績」這標準比較算是確當呢？因為：

(一)成績可以代表能力 官吏的工作為什麼好？為什麼快？一定有一部分的原因是他的能力優良。所以從成績方面去考核他與從能力方面去考核他一樣，勿庸另外就能力方面與以考核。而且表現在工作上的能力，纔是國家所需要的，否則無論能力多大，政府沒有獎勵的必要。我們試想能力優良而成績惡劣的情形不外三點：一、是不肯盡力工作，例如有寫字能力的人故意寫得潦草不堪。此時，我們只就工作成績上觀察，認為他是劣的官吏，雖然他的能力十分優異。只有這種政策最能引誘官吏把他的能力貢獻給國家；二、是所用非所長，例如有良將之才者辦理文字工作。我們考核時也只就工作成績觀察，成績劣的就認他為劣，不管他的將才如何；三、是大才小就，例如有科長之才者充任錄事。假若他的字跡惡劣，也只算是劣的官吏。第二第三種情形下的能力，都是不能表現在工作上

關於公務員考績的幾個基本問題

，對於國家社會毫無貢獻，我們不能予以獎勵。自然政府應分別予以升用或調用，同時他自己也應「另找出路」。實際上這是一種變態，在考試任官制度之下是不會存在的，自然不成問題(十三)。

(二)成績不獨可以代表能力且可代表一切 一個人的成績為什麼好？為什麼快？這原因是多方面的：(1)也許他的學識特別豐富；(2)也許他的技能精巧，例如國文通順，所以承命擬稿時能善于達意而措詞得體；外國語能自由閱讀，多所進益；書法敏捷勻整，行氣連貫；(3)也許學識技能俱不充分，而經驗豐富足資應付，所謂「熟能生巧」；(4)也許僅是天資過人，記憶力理解力俱見充分，思路清楚縝密；(5)也許天資略差而勤勞過人，所以成績也能優好，所謂「勤能補拙」；(6)也許品性上有優良的地方，例如富有責任心，能與他人合作，性情謙和誠懇儉樸鎮靜；(7)也許因為體格強健所以精神飽滿，終年服務，不憚勞不生厭；以上數者的一項或數項皆能使工作努力，

(十三)「用非所學」的原因，不外分發不當與分配不當，都可以「調用」或「轉職」來救濟。

成績優良，除此數者外，也許還有其他我們想不出見不到的原因，所以我們考核成績也就是無所不考核，勿庸一一列舉出來作為考績的標準，而且事實上也無法一一列舉，因為正如那位行政學專家所說的『究竟那一種品格對於某種指定工作的效率有所幫助，我們關於這個問題所知道的實在太少了。』

(三)在成績這銜的標準下，一切不相干的事項無法混入。考績的標準何以要指定？一面是指導考核人向何處考核，一面也是限制考核人不要從不相干的方面，如政治關係親故關係去計量。只有「成績」一項最能達到這二種目的。工作成績的好壞是客觀的事實，不至於誤認，也不容許誤認。你不能找出任何藉口來獎勵無成績的人。所以從這裏着想，「成績」這樣標準最能實現正確。如果加上才能品性體格等抽象標準，情形就不同了，你儘可偏袒你所願偏袒的人；不愁無所藉口，更不愁有人來揭破你的內幕(十四)。

上面已把考績的標準的積極消極兩面都解釋過了。這種標準與紐約市政府採用的大體相同(紐約市政府考績的

積極標準，除「工作數量」「工作質量」外，尚有「性格」這一項，但所佔百分數極小)。美國人事行政專家白勞克特氏(A.W. Procter)認為紐約考績制度試行的結果最好。我現在把白氏原文譯出作為本文的附錄，此處不再贅述。

傳統的辦法為什麼把才能一類的事項列為考績的標準？關於這點的充分說明，我始終沒有看見過。

白勞克特氏對於傳統辦法似乎有點懷疑。試看他說：『估計公務員效率時，我們所最關心的是他工作結果的數量與質量，換句話說就是他的生產力。』

「才能這東西是考核員無法測量的，其實也不是測量個人成績方面的重要事項。一談到考核成績，我們直接關心的倒不是被考人的才能，而是他在某指定職務方面的實際成就」(十五)。

(十四)工作數量不完全是公務員自由決定的，其情形不外：(甲)他所擔任的部分本來清閒；(乙)長官偏愛他，不多給他工作；(丙)長官嫌他無能，不多給他工作；(丁)長官故意不多給工作，使他無成績可言。前三種情形下之公務員，自無獎勵之理由；後一種情形，是長官工作分配之不當，長官應在懲罰之列。

(十五)Procter, Op. Cit., P. 167.

南京中央日報載蔣介石先生本年三月十一日在重慶行轅黨政軍聯合會紀念週演說，勉勵各員作事必須做到迅速確實地步云云。言外之意似亦主張以「迅速」與「確實」為考績標準。

對於「成績」這項標準表示懷疑的自然也有。例如懷特教授就這樣說過：「工作的數量，在監督性質的職務方面，是絕對不能計算的；在普通的一般公務員方面也是同樣的不可能。至于工作的質量，在公共行政方面很少可以從事正確估計的。」(十六)

雖然如此，好在考績只是一定範圍內各員工作成績的比較，這種比較是可能的。我現在試擬幾項實際上的辦法於後，以供參考：

- 一、每屆考績，受考人應在考績表內填明一年來工作之概況，所有經辦之重要或可以注意的事項，應一一列舉。
- 二、各機關職員應在可能範圍內，採用一種如後列的服務日記簿。其中記載務求切實，期便考核。其無事者應書「本日無事」字樣。其有事者，應將事

關於公務員考績的幾個基本問題

件內容、數量、交辦人及交辦時日一一書記，不得用「本日辦理會計事務」「本月辦理文書事務」等含混字句。

職員服務日記簿樣式

月日	事件內容及數量	何人交辦	交辦日時	備考

這是一種工作成績自動紀錄，由此可以看出：

- (一) 各員工作的數量的多少、質量的難易及迅速敏捷的程度；
- (二) 機關每一部份工作是否忙碌，工作分配是否得當。這種日記簿有這幾種用處：

(1) 隨同考績表一併呈閱，作為考績的參攷。考績結果應多少與日記相符。那些每日清閒無事的，總不至評為「工作繁重」，而那些每日忙個不休的也不至評為「成績毫無」；(2) 附屬機關長官及本機關各直接長官呈請提升屬員時，應連同該員日記簿呈核。

(十六) White, Op. Cit., P. 316.

不過這種日記簿的適用範圍尙待斟酌。例如職務為監督性質的可以不記，簡任以上的職員可以不記，所辦事件為例行的，其數量質量是確定的，也可以不記（例如管理工役的職員，登記到退的職員）。

三、政府各機關內的各部分如各科各室，應設「事件進行簿」，登記該部分各承辦事件之內容、進行經過以及經辦人員之姓名，以便查考各員承辦事件之繁簡難易，辦事是否迅速敏捷。

事件進行簿樣式

進行號數	收受		事件	進行		程序	及其		日期	完結日期	備致
	月	日		月	日		月	日			
一一二	六月	十一日	某附屬機關呈解飛機捐款	六月十一日函航	六月十一日指令	六月二十日航空建設會函送收據	六月二十日函復航空建設會送還臨時收據	六月二十日訓令	六月廿三日	廿三年六月廿五日	
一一三	六月	十二日	張雲仙請登記為律師	六月十三日批待	六月二十日批審	六月二十五日批領執照	六月四日湘建廳呈	八月七日批准發執照	月 日	月 日	廿三年八月廿七日
一一四	六月	十二日	湖南李四請發鐵區執照	六月十五日令湖	六月十五日批待	六月四日湘建廳呈	八月七日批准發執照	月 日	月 日	月 日	廿三年八月廿七日
一一五	六月	十四日	某附屬機關呈請轉呈二十三年度概算更正三點	六月十六日指令	七月四日呈復遵	七月五日呈行政院	七月十日院令轉飭更正	七月十一日訓令	七月廿四日	七月廿四日	廿三年八月廿七日

事件進行簿與服務日記簿不同，後者以日期為單位，由本人記載；而前者以事體為單位，由各科室記載。

調原卷而能立即查出某事件經過如何，已否完結，進行至何程度應否去文催復。

這簿冊除為考績參攷外；對於現時我國政府機關還有更大的功用。原來現時政府機關各科室，每辦一文即將原稿送存檔案室，所以對於承辦事件常有遺忘疏忽之虞。此項簿冊採用之後，自可不

四、各機關之人事卷宗向來依事件分類者，應改為以人為單位，即人各一卷。所有關於某人之一切文件及記錄，應併為一卷，務使考核長官對於各員在本機關服務數年以及數十年之經過，一目了然。將來辦理考績決定各員之升用晉級降級免職等

任何事項，皆應參攷此項人事卷宗，決不能僅憑短期觀察，或憑直接長官的一紙報告。

這幾種辦法能採用到何種程度，採用之後收到何種效果，尙待試驗之後纔能決定。

無論如何，測量成績總比測量才能品性等事項要容易多了。

### 三

考績技術上的另一問題是：用什麼手續去認定官吏成績的好壞？這是程序問題。討論考績程序同討論考試程序時一樣，最應注意的是減少錯誤，尤要者如防止徇私不公的情事。但比考試程序更複雜更難解決，因為考試可由另一專門機關辦理，使任用機關與被任用人員之選定不生直接關係——事實上實行考試任官制度的國家都是這樣辦。考績就不然，無論如何要由各該長官自辦，至少有權參加考績程序問題的癥結就在此。

通常的辦法是由直接長官報告，另由主管長官或覆核員或覆核委員會負責審核，所謂「初覈」「覆覈」「備案」是也

關於公務員考績的幾個基本問題

。例如行政院考績暫行辦法及考試院考績法草案都是如此。行政院的辦法是這樣的：「考核分初核與覆核兩種，初核由直接長官辦理，並得組織考績委員會，按照第三條所列標準負責考查，分別加具評語或擬定分數，報由各該機關主管長官覆核決定。初覈於必要時得抽調詢問或筆試。」「各部會於舉行考績後，應將考績經過情形呈報行政院及送銓叙部備案。」考試院的辦法是：「公務員考績分初覈覆覈，以其直接長官執行初覈，主管長官執行覆覈，但其長官僅有一級時即由該長官考核之。」「年考由各該機關依照年考績表格式自行考核，分別決定等第及罰獎後，報由銓叙部或銓叙分機關審核登記。總考由各機關長官依照總考績表格式詳細記載加具切實評語，並分別擬定等第，密封彙送銓叙部或銓叙分機關核定。」這兩種法規關於程序的條文可說是完全相同。此外兩法都有這樣一條：「初覈覆覈長官如有徇私不公情事時，應分別依法懲戒。」

這些辦法的效果怎樣？據一位熟於官場情形的某君談：「大概現時考績的直接長官多半是先有或獎或懲的目的，然後在考績表填寫總分數。最後在考績表各項標準下湊

合分數。所謂湊合，就是故意填寫參差不齊的分數，只要平均下來與總分數符合就夠了。如果需要考語，他可以在分數寫完之後，再湊幾句話。這些在他看來，都不感困難；所感困難的，是決定獎懲以及如何獎懲。他此時所注意的，多半是各受考人平時的辦事能力與辦事成績；但也有時注意各人的政治背景，各人請托關說的力量，以及親戚朋友的關係。』

大約這種情形是有的，是可能的，但不見得各機關都如此，也不是大部分如此。不過在考績制度下，這種情形如果可能，這已足使考績制度宣告破產了。至於這種情形之所以可能，一半是因為覆核不得力。但覆核怎能得力呢？負覆核責任的人多半不會直接與各該被考人接近，不能完全知道他們的情形。所以初核是否不確實，又不確實到什麼程度，他不能決定。在組織層次愈多的機關，這種困難也愈大。

要根本免除考績方面徇私不公的情事，必須在程序以外另想辦法。例如：

(一)限定考核的對象為實際工作的成績。成績是客觀

的事實。此外種種不必要的或太抽象太含混的事項不得採用，以免有所藉口。這一點在前一節內已詳細討論過了。

(二)完全以「考試任官制度」代替「推荐任官制度」；使長官與其屬員只有公的關係，沒有私的關係。到了那時他也許就沒有徇私不公的必要。

(三)慎選賢明的負責的主管長官以及直接長官。這都是程序以外的問題。

在程序以內想辦法，其結果不是因噎廢食，就是複雜難行。例如：

(一)准許受考人向覆核委員會要求閱看自己成績的報告，如有不服可向覆核委員會或另一機關申訴。法國就是採用這辦法最著名的國家。其結果怎樣呢？據研究法國人事行政的夏樸 (Walter Rice Sharp) 報告：考核人在這種情況之下，對於考績漠不關心，對於一般屬員都給很好的評語，因為他不能獨立的行使考核權(十七)。

(十七)Walter Rice Sharp, The French Civil Service, P. 257 (1931).



(二) 准許受考人對於長官的考績提起上訴，由另一獨立機關審理之。但是『多數公務員遲疑不肯提取上訴，以對抗其直接長官，這是上訴程序上最低限度的困難。這程序上最大的缺點是把行政上負責的原則根本破壞。此時行政長官變成與其屬員對抗的被告，屬員可變成勝訴人，而此後兩方仍繼續長官與屬員之關係。這是無論如何應當避免的。』(十八)

(三) 白勞克特氏建議就每科指定職員一人為考核員使負考核本科職員成績的責任，此項考核員須為無論何時不與被考核人同為進級之競爭者，至考核員的成績則以其考核工作之是否正確為斷(十九)。白氏此種建議似乎是根本不由直接長官考核，不知關於官吏的工作情形以直接長官知之最詳，他是不能代勞的。並且考核權是監督權的重要內容，如果把他的考核權取消，他還能有效的行使其監督權嗎？

我以為考績的程序問題，只好從側面想法。我主張維

持通常的辦法，即考績仍分初覈覆覈備案等程序，初覈由直接長官執行，覆覈由主管長官執行。這都維持舊例，因為不這樣辦，長官對於屬官的監督權就不能充分行使，行政效率更談不到。

只能以此為基礎再想側面彌縫的辦法，我以為可以試行的有這幾項：

(一) 改善各機關的人事紀錄，例如前節所建議的三種紀載。直接長官之初核，主管長官之覆核，以及

(十八) Mayers, Op. Cit., P. 331.

(十九) "An officer or employee who is in fairly immediate contact with the employees to be rated, and who is thoroughly familiar with the circumstances of their service, should prepare the initial ratings of individual efficiency. He is ordinarily known as the rating officer. The rating officer should be designated by the service head. It is desirable to select a rating officer who in all probability will not compete any time in a promotion examination with the employees whom he is required to rate. The degree of fairness and insight shown by the rating officer in assigning efficiency ratings should be taken in account in the determination of his own efficiency."—Procter, op. cit., P. 169.

當事人之異議，皆應以人事紀錄爲根據。換言之，在考績方面，在可能範圍內採用證據主義。這在前節已詳細談到了。

(二)在考績法規中明文規定：每屆考績，受考人不得逕自或干求親友向有權考核人員央求升遷，更不得干求政治上有力量的人出面關說，違者重懲；考核人員遇有此項央求，應即據實報告，以爲懲戒或扣分之根據。這種規定，與規定長官不得徇私不同；後者只是一種訓示，並無實行辦法，所以成了具文；前者本身定有實行辦法，受考人有所顧忌，自不敢冒然嘗試。這辦法如能生效，至少可以剷除一部份偏袒的動機。因爲考核人的偏袒，有時是碍於關說人之情面，不便堅拒。

(三)在考績法規中明文規定：各機關辦完考績後，應將考績結果對內公佈。此種規定「與規定將考績結果報告行政院或考試院備案」不同，後者沒有查核的效力，而前者將結果對內公佈，內部職員可以把考績的結果與自己平日所觀察的比較一番

。因而明瞭考績是否公平。此種輿論的制裁是道義的，但比法律的制裁還會有效。長官爲維持自己的威信起見，不得不破除情面，並且很用心思的把考績辦到至善至美，毫無痕疵。

以上建議都很平淡無奇。但是我們知道太新奇的辦法在中國也難實行，特別考績的程序是如此。

#### 四

普通所謂考績，只是檢查工作成績的好壞，問題在怎樣纔算好的成績，用什麼手續去認定成績。至於認定之後如何獎懲，這是另一問題。關於這一點，前面已大略說過；現在僅就考績與升用晉級加薪的問題——這是獎懲問題的要點——談一談。

前文曾經說過：考績制度的根本精神是除考績時期及依考績外不得加薪進級，這並不是說考績是進級的惟一根據，更不是升用的惟一根據。正相反，加薪進級升用的根據，除考績外有時應參用年資 (Seniority)，有時應參用考試 (Competitive or Pass examinations)，更有時應由

長官主觀決定 (Official discretion)、總能無弊。懷特教授說得好：「年資、考績、考試、長官主觀決定四項，都可做升用晉級的根據，但沒有一項是可以單獨地普遍地適用的。這四者之二三項，依照政治及行政的環境，候選者之性格及人數，官職的性質，混合起來，或可得到最滿意的結果。適當的混合辦法，一定要由各該長官自己來解決。」(二十)

行政院考績暫行辦法及銓叙部考績法草案，對於這點的解決辦法都不妥當。前者規定考績可以獎至升用進級；後者規定年考獎至進級為止，總考則獎至升等。

我們主張如下的更正辦法：

- 一、考績獎至記功為止，共分五級，即：(一)記功；(二)嘉獎；(三)不予獎懲；(四)申誡；(五)記過。每一機關記功嘉獎人數，各有一最高百分數之限制；每機關內之各部分亦然。
- 二、凡記功滿若干次者進一級。記功與記過，嘉獎與申誡，互相抵銷，又每嘉獎若干次等於記功一次，每不予獎懲若干次等於嘉獎一次，每申誡若干

次等於記過一次，合併計算結果，記功滿一定次數者，亦得進一級。皆以達到各該官等最高級為止。

三、已達最高級之官吏，依前條計算方式，記功滿若干次者得參加升等或升用考試，但所升之等以委任薦任為限，至簡任級之官吏應由主管長官自由選任之。

行政院及銓叙部規定的辦法，使考績與升官(官級之升降)發財(薪俸之增減)直接發生關係，所以一般官吏把考績看同賭博一樣，存抱一種僥倖的心理，並認為這是利害得失的惟一關頭，而紛紛在請托疏通上用功夫。這規定在實行時，問題很多。例如：

- 一、加俸進級者的人數如何限制總能不超過財政負擔的能力？聽說去年下半年中央各部會之所以暫停考績，就是因有這個問題。
- 二、每次考績都是優等的官吏，是否每次都加俸或進級？而每次考績都是中等的，是否永不加俸或進級？

三、還有人情上的顧慮：例如成績平常的某甲，收入甚微而家庭負擔甚重。成績較優的某乙，俸給收入超過需要。此時是否僅將後者加薪進級而任前者向隅？（現時官場多有將前者分數提高使超過後者或與後者相等，以求解決前者之經濟困難的。）

前述更正辦法，可以完全解決這些問題。這更正的辦法有幾點很重要的：第一、是在加薪進級方面，考績要以年資補助之。在官吏之加薪進級方面，年資何以與成績同等重要？大概在中常情形之下，工作愈久的其工作的能力（技能學識經驗等）愈大，工作的效率也隨之增加。這是就公的方面說，年資可做加薪進級的根據。同時服務愈久的，其父母日就衰老，子女教育費的需要日益增加，他的負擔也隨之加重。這是就私的方面說年資可做加薪進級的根據。所以工作性質齊一，工作人員程度整齊的機關，如郵局、海關、鐵路，以及其他技術學術機關，在原則上多以年資為加薪進級的根據（廿一）。至於工作性質複雜的行政機關，在外國多以年資為進級之根據，而以成績輔之。我國

仕途雜亂，如果採年資主義，是無異給這般濫竽充數者以最低限度的關於加薪進級的保證。所以我們主張年資只用來補成績之所不及，即依各人成績之優劣，每隔若干年加薪進級一次。

第二、在任用方面，考績並應以考試或長官之主觀意志補助之。因為任用要有相當學識與才氣，僅靠經驗是不夠的。而學識大小的認定，則以考試方式為較客觀。並且升用的位置有限，不得不以考試限之。至於簡任級的官吏所須才具更大，不是考績與考試所能測量的，只有聽由主

(11+) White, op. cit., p. 320.

(廿一)我國郵局郵務員晉級期間：(一)一等及二等各級郵務員，特別優良者過十八個月後晉一級，優良者過二十一個月晉一級，中常者過二十四個月後晉一級。(二)三等各級郵務員，特別優良者過十五個月後晉一級，優良者過十八個月後晉一級，中常者過二十一個月後晉一級。(三)四等一級郵務員過十五個月後晉一級，四等二級過十五個月晉一級，四等三級過十二個月後晉一級。

我國海關人員，以二年晉一級為原則。

鹽務稽核所員薪率計分二十四級。自第一級至第四級人員，如辦事得力成績卓著經總會特別選拔，得每三年晉一級。自第五級至第十八級人員，均於本等內每二年晉一級。自十九級至二十四級，均於本等內每一年晉一級。凡服務得力人員，除第一級至第四級外，屆時即可晉級；惟須俟有缺出方得晉等。

管長官之主觀認定(廿二)。

第三、是考績只是一定範圍內工作成績的比較。這與考試任官制度方面之探比較主義(文官考試錄取者以較好的爲限，並非滿六十分者一律錄取)一樣。所以每一機關內記功嘉獎者，人數各有一最高百分數之限制，每機關之各部分亦然。這樣纔可保持預算的平衡，並可免除一機關各部分互相競爭(例如直接長官希望本科或本司多有幾位職員加俸進級，所以給分時特別從寬)的劣習。這比較主義是行政院暫行辦法及銓叙部草案所未規定的，其不合於實用甚爲明顯。

第四、這辦法將官吏工作的成績一點一滴地加起來，湊成加薪進級的資格。這可使考績的結果近於實情，因爲既要合併計算，那末，每位官吏勢必經過數次的考核，也許經過數人的考核。即或其間不免偏袒情事，但不會每次都如此。

考績與加薪進級及升用的關係問題，也就是考績的結果給與資格抑給與實惠的問題。在考試任官制度上也有這樣一個問題，考試的結果是官職的給與呢？抑是資格的給

與？我們認爲兩方面的答案都只產生資格。

如上所述考績、年資、考試、及長官之決定，四者應混合採用，分別作加薪進級或升用的根據。這樣一來，考績在人事行政上的地位總算恰如其分，沒有無理的輕視，也沒有過分的濫用。

(廿二)「考績只是紀錄目前所任工作之效率，並不能指出是否有任其他工作之資格。所以他在這一職務上所表現的效率，未必一定可以證明他可以担任其他需要另一種才能的職務。這在位置愈高的方面，這種顧慮愈形必要。因爲高級位置所需要的資格，更多是人格上或技術上的。」——W. F. Willoughby, *Principles of Public Administration*, P. 311 (1927)

## 附錄

下面二篇附錄：一是白勞克特氏(Arthur W. Procter)論紐約市政府考績制度，譯自 *Principles of Public Personnel Administration*, pp. 162—168 (1921)。二是芬納氏(Herman Finer)論美國中央政府考績制度，譯自 *Theory and Practice of Modern Government*, Vol II, pp. 1359—1372 (1931)。前者可爲考核成績(即以工作之數量質量爲考績主要標準)之榜樣，後者可爲考核才

能(即以學識經驗交際等為考績主要標準)之榜樣。這二篇文章都是研究考績者值得細心一讀的。

## 一 白勞克特氏論紐約市政府考績制度

要想制定一種考績辦法，第一步應分析效率的意義。如果組成效率的各種事項可以找出並且可以測量，各人效率的準確計算就算有了基礎。

這組成個人效率的事項，因職業的種類而異。我們很難找出效率事項是各種職業所完全共同的，而且在各職業方面是同樣需要的。要想解決這困難——至少部分的解決——我們應依職務的種類，對於各種事項與以不同的加重。

用在公共行政方面——或任何職業方面——的考績制度，須要簡單，這是初步的條件。太複雜的考績制度，不管牠是如何合於科學，如何正確，一到考核員的手內，就變為不可通行。因為忽視了這一點，許多考績辦法不能收到完全的效果。

近來公共行政方面採用考績辦法最有成效的，大概要

推紐約市政府文官考試委員會(Municipal Civil Service Commission of New York City)的紐約市考績辦法。該辦法適用於市政府各局考試任用的公務員每年三次，但警察與救火隊除外。這辦法規定三件積極的效率事項：(一)工作數量，(二)工作質量，(三)性格。此外還有二件消極的效率事項：(一)遲到與曠職，(二)行為不端。

工作數量(Quantity of Work)包括：『工作成就的分量、速率、勤勉；如係監督性質或半監督性質的職務，則以所監督部分之數量為準。』工作質量(Quality of Work)包括：『美滿、正確、有系統、能創造、機智、有辦法、能改良工作的技術與組織；如係監督或半監督性質的職務，則為決斷力、力量、得體、設計與組織以及指揮屬員的才幹；如係與民衆接觸的工作或為被保護人或被監視人接觸的職務，則為應付能力、謙虛以及其他人格事項可以影響工作結果之質量的。』人格(Personality)包括：『興致、忠心、感化力。』

記分辦法以百分為滿分。工作數量最多可到四十四分，工作質量最多也可到四十四分，人格最多十二分。這記

分辦法適用於任何服務方面，並不因職務性質而有所差異。標準程度 (Standard) 在數量質量各為三十五分，在人格為十分，所以一位標準的公務員的總分為八十。這種標準據稱為『任何工作的平常成績』，代表多數人的工作成績。委員會規定在平常情形之下，每一機關公務員人數百分之六十應當列為標準程度，百分之三十五應在標準以上，百分之五應在標準以下。凡在標準以上或以下的，須附充分的關於工作實情的說明。

無故遲到與曠職 (Unexcused lateness and absence) 與行為不端 (Misconduct) 都是扣分的事項。至扣分方法可由考核員酌量辦理。無故遲到或曠職一次，得扣一分至十分。每一特定之行爲不端至少扣一分；其至多之數由各局自定。依照法規，扣分『應視公務員工作性質及過失在違犯時之嚴重性而定，應注意其所及于各部訓練與效率的影響。』

紐約市政府這辦法，比其他試行的辦法更符合公務員考績所需要的各條例。牠的優點是比較的簡單，所以運用不感困難。牠把公務員分爲標準的，高於標準的，低於標

準的三類，並規定每類人數之百分數，這樣便樹立個人效率互相比較的基礎了。牠把成績化爲數目，這樣便易於比較了。最重要的，是牠所用爲基礎的效率事項的分析比較合理。牠知道估計公務員效率時我們所關心的是他工作結果的數量與質量，換言之即其生產力。牠沒有用那些不一定的重要的事項或雖重要而不能用客觀方式計算的事項來說明效率，普通的考績辦法，每每犯了這錯誤：例如芝加哥文官考試委員會一九一四年訂的辦法以才能 (ability) 活動 (activity) 經濟 (economy) 與可靠 (reliability) 四者爲主要事項，波提蘭文官考試委員會一九一四年訂的辦法以才能效力 (effectiveness) 性格 (personality) 三者爲主要事項。才能這東西是考核員無法測量的，其實也不是測量個人成績方面的重要事項。一談到測量成績，我們所直接關心的倒不是他的才能，而是他在特定位置方面的實際成就。紐約考績辦法認清了這一點，把工作數量與質量列爲效率的主要事項。不過紐約這辦法也有缺點：牠缺乏考績辦法方面應有的伸縮性，竟不分職務的性質一律適用那加重方式。其實這三種積極事項之任何一種，在此一職務上是

很重要的，但在彼一職務上未必也是很重。例如人格這一項在執行官方面，一定比辦例行事件的書記方面來得重要。波提蘭文官考試委員會認清這原則，其考績辦法規定依職務性質而定各事項的加重方式，這樣可以更適應各種職務的特性。但是應用這原則時也要小心，否則會變為太複雜而難于實行。

## 二 芬納氏論美國中央政府考績制度

普通觀念總以為公務員是終身職。其實法律並不是這樣規定的，法律規定他們工作不力或逾期的應即免職或退休。不過話雖如此，在平常時期——沒有大變動的時期——公務員差不多都是終身職，並繼之以養老金。這種制度的原因是什麼？有的原因是偶然的，例如國王錫封的遺跡，對於分職制的過分防止。還有更近代重要的原因，如長官的怕麻煩不肯調換，公務員及其團體的強迫（這同在私人企業方面一樣），公務員早年教育自己適於公務的標準並參加文官考試，政府機關的願望得到好的工作而藉口保障公

務員的位置及其他工作條件。此外還有一個很重要的原因，就是公務員的工作效率難以計量。大凡不能計量的只好馬虎一點以免引起誤會或被指摘為不公與偏袒。近來因為公共職務重要性的日益明顯，又因為任官技術的改良，每種官職都有不容許職員久於其位及其任用條件過於固定的趨勢，這是可注意的。

追求效率的結果，已經引起排斥公職方面所固執的穩定與自動升級 (Automatic advancement) 的趨勢，但這也要看效率能否計算而定。沒有一個國家在這方面的進展超過美國的，至少在理論上。美國的辦法似乎迂腐 (Pedantic) 或誇大 (Pretensions) 一點，但這已足表示不少的進步。有兩種情形使得美國在這方面的進展超過他國：其一，美國聯邦政府（以及各邦政府）所處的環境是種極端個人主義的 (Individualistic) 與貪得的 (acquisitive)，在這環境內缺少傳統，富有朝氣與進取心。政府不得不要受環境的影響，其團體與個人的工作之估量一定不能與福特汽車公司或芝加哥牧畜場的方式相差很遠。效率與加薪進級，玩疲與降級免職，都是不可分的。其二，美國人一向對於



「人事問題」(Personnel problems)富有興趣，有所謂泰羅主義(Taylorism)科學管理(Scientific management)與「人類工程」(human engineering)。除以上兩種影響(個人的貪得的性格與對科學管理的熱心)以外，尚有一種原因，那就是政府人事管理的無效率。這在歐戰以前久已激起一強烈的持久的改革運動。

一九一三年以後，注意已移到效率增加問題上。文官考試委員會(Civil Service Commission)內特設一效率科(Division of Efficiency)。其職權為「研究行政院各部及各獨立機關對於在人事行政上的需要，並研究統計及其他工作之重複地方……」。一九一六年，在文官考試委員會之外，另設一行政效率局(Bureau Efficiency)，其職權之一是辦理一九一二年法律，即在公共行政方面採用某種「成績記分」。該法(第四節)規定：

「文官考試委員會，經大總統批准後得創立考績辦法，用于首都各行政部之分類文官(Classified ser vice)方面。此項辦法須根據各部及各獨立機關之檔卷而定，每年考績次數之距離以能保存事實真相者為最

好。此項辦法須規定公務員進級(promotion)最低度的成績分數；並規定不及某種分數者必須降級(demotion)，又不及某種分數者必須免職(dismissal)。』

一直到一九二〇年為止，實際的研究結果並未得到。是年更正文官分類委員會(Relassification Commission)成立。這委員會纔提出一種公共行政歷史上空前的傑作來。該會的職權是研究文官薪俸之分級，並報告『如何將文官等類再劃分一番，將官吏薪俸再更正一番，終能將性質相同之官吏的薪俸辦到公平與統一的地步……』

委員會對於職權採廣義的解釋，以為有三個問題應加研究：(a)進級升用問題，(b)成績與升用(由此級到彼級，由此等到彼等)的關係，(c)文官的分類。

關於(a)(b)兩項，委員會覺得：

『關於官等官俸的升降，並設有統一的辦法。官吏薪俸的增加由行政官吏辦理，官吏的升用也多不是由于內部考試(non-competitive examinations)。成績好的，並不一定可以得到適當的酬報，這點使士氣(morale)頹喪，並使全部工作的效率減低。』

『因為沒有一種中央機關來管理官等官俸的增進事宜，所以無從統一選擇升進人員的辦法。有的機關採用考試方式，又有的由長官任意探討後自由選擇。此時一切問題係於長官的力量公正與判斷。』

要想維持各種文官待遇的公平，維持各行政機關的士氣與效率，最先決的問題是各種文官的等類要劃分得精確。分劃精確之後，加俸進級的問題纔能解決，這也是英國法國共有的經驗。

(譯者按：中間關於文官分類的討論自一三六一頁末段至一三六六頁

首二段末譯。)

委員會建議一種統一考績辦法，用為職位升降薪俸增減的根據。建議書內有這樣幾句話：

『要想公務員有公平的待遇，政府有適當的收穫，各員成績的測量是絕對必要的。本來政府拿出相當高的代價，無非與其他方面競求有效的服務。如果實際上不能保證有效的服務，政府所出的代價是說不過去的。』

『本委員會以為這種保證是辦不到的，除非樹立

成績記分制度。詳細辦法不能完全一律，因為各機關各類工作的需要不同。很顯然的，沒有一種單獨的辦法可以適用於全體公務的。並且當這考績制度正在試驗的時期，應有相當的伸縮餘地以試驗各種系統在不問甚至於相同的工作方面的效用。不過為求劃一起見，並為使各機關互相交換經驗起見，某種中央機關的監督是必要的。文官考試委員會應有充分的職權來樹立考績制度，並規定其施行辦法；該委員會在進行時自然也應與各部謀充分的合作。關於各員工作的實際考核應當由各機關的行政人員辦理，但考核結果應送文官考試委員會審查與批准。』

一九二三年職位分類法(The Classification Act)草案規定設立職務分類委員會(Personnel Classification Board)，辦理：(1)分類，及(2)審查並修正統一考績制度以規定成績的等級的分別(a)加薪，(b)不與獎懲，(c)降級，(d)減薪。各公務員由各部長官依照計劃考核『各等各級公務員的考績，應由委員會代表及該部公務員公開檢閱，其條件由委員會咨詢各部長官意見後決定之。』

職位分位委員會以歲計局(Bureau of Budget)局長，文官考試委員會代表，及行政效率局(Bureau of Efficiency)局長組織之。本草案經上議院(Senate)略與修改，即將分類的工作取消，並將考績計劃交由行政效率局辦理。

(譯者按：行政效率局已於一九三二年裁撤，所遺職務交由文官考試

委員會及歲計局辦理。)

我們現在看看這考績計劃(請參看附表)，這計畫十分巧妙，很可表現一種對於官吏能力數目測量的渴望以及此種希望所可實現的程度。

關於這表的說明可看「致各部及各獨立機關的通告」(General Circular to Heads of Departments and Independent Establishments)。即對於每位官吏，每隔六個月用特製的表格名叫「考績表」(Graphic Rating Scale)的報告一次。表內列舉各種服務事項(Service elements)——平常共十五項，但可把「體格」(Physical Ability)加為第十六項，用於保管職務(Custodial Service)方面。由這些服務事項內選擇數項作為考績的標準。書記級行政級的項數從四到十，多半是五項或六項，確實數目要看職

務的性質而定。公務員的任何一級在執行職務時，都有各不相同的服務事項。並且這服務事項中有的特別重要。所以不但服務事項有選擇的必要，各項依其重要性，用百分法分別「比分」(Weighting)也有必要。至於那些事項是必要的並如何加重，只有靠實際經驗去決定。

為什麼只用十五項？人類職業與職權的差異極大，服務事項很可分得更詳細一點。答案是這樣的：分析到某處程度總要停止，因為分得太細了，就不免辦法複雜，難以明瞭，無從管理。並且分得愈細，各部的選擇範圍愈廣，各方工作人員成績的比較也更困難。不過不分析也不行，因為在私人企業方面還有自由定價與自由得利(The principle of free price-making and free profit-making)原則，可為消費者對於生產者的成績記分。在公務方面就不能適用這原則了，要想管理效率就要分別估量效率所包含的各種成分。通告會這樣說過：

『為求簡單起見，有些服務事項——當然其中不無與工作效率有關的——沒有列在考績表內。當考慮事項的選擇時，務必嚴格遵照這原則：考核事項僅以

圓滿的工作所顯然需要者爲限。』

致績表所列服務事項，我們不能一一詳列，茲將各項之要點列後：(1)正確(accuracy)；(2)可靠(dependability)；(3)工作方面的清潔與整齊(neatness and orderliness of work)；(4)工作的速度(speed with which work is accomplished)；(5)勤、罷勉，努力工作並請求工作(industry, diligence, energy and application to duties)；(6)關於工作的學識(knowledge of work)；(7)判斷力，常識，能利用經驗(judgement, common sense, wish to profit by experience)；(8)得大家的信任與尊崇，謙和與善於應付，節制情感，得體(success in winning confidence and respect through his personality, courtesy and tact, control of emotions, poise)；(9)合作，願意給新觀念與新辦法以相當的試驗，服從指示(cooperativeness, readiness to give new ideas and methods a fair trial; obedience to the management)；(10)創造力，多辦法，發明力(initiative, resourcefulness, inventiveness)；(11)對於工作的執行力(execution of work,

not of people)；(12)組織才幹，善於分配工作，工作計畫(ability to organize, ability to delegate authority, to plan work)；(13)領袖才幹(能使屬員合作，決斷力，節制自己，善於應付，勇敢，對人公平) Leadership (ability to get co-operation of subordinates, decisiveness self-control, tact, courage, fairness in dealing with others)；(14)用指示辦法發達智能引起野心的方法啓發並改進屬員(success in improving and developing employees by informing them, developing talent, arousing ambition)；(15)工作數量(quantity of works)限用於工作結果之有精確的完密的紀錄時)這樣看來，美國成績表所列事項，有五點與英國致績表相同。這是很有趣的心理及工作的特質的分析。

譯者按：英國致績表所列致核事項爲： Knowledge of branch and of department, personality and force of character, judgement, power of taking responsibility, initiative, accuracy, address and tact, power of supervising staff, zeal, official

conduct.

攷核員(Rating officers)可由說明書(Notes to the Table of Service Elements and Weights for Classes, Personnel Classification Board, Form No. 12)知道某種職務某等某級公務員之攷核事項。例如一個社會服務監督員需要：

	分數
可靠	30
工作之清潔與整齊	8
勤，匪勉，等等。	22
學識	14
判斷力	10
得人信任	8
合作	8
	100

一個小的書記，例如財務行政方面——非監督性質的——書記級行政員所需要的是：

	分數
正確	40
速率	30
勤勉	20
關知工作之知識	10
	100

關於公務員考績的幾個基本問題

每事項附有一尺(Scale)，上刻度數從一百度即高最

點到六十度實即零點。這是一支平放寒暑表。分數在一百度以上的，無論何人必須升用；如在六十度以下就要降級或免職。茲舉兩例說明之：一位收稅員特別需要第八號服務事項即「得大家的信任與尊崇；謙和與善於應付；節制情感；得體。」攷核員將這尺從頭到尾估量一番，一百度的地方是「動人」，九十度是「非常受人歡迎」，八十度是「得人歡心」，八十度以下驟然落了十五度到六十五度是「弱」，最後到五十五度是「可憎」，被攷人到這地步就算定了，從此與官場隔絕。我們再看第十三服務事項：領袖才幹。這尺上標明「極有能有力的領袖」(Most capable and forceful leader possible)「很有能很有力的領袖」(Very capable and forceful leader)「能作領袖」(Capable leader)「不能得人信任」(Fails to Command confidence)「與屬員不睦」(Antagonizes subordinates)

各部的攷核員就行政效率局或文官分類委員會所指定之服務事項予以審核。他們應先看看「各該官俸所應有之工作標準。」攷核完畢後另由各該部的攷核員(Reviewing

Officers)將各科考核員之攷核加以比較，凡標準之反常者一律改正。然後統交覆核委員會(Board of Review)此會由部內高級職員組成。該會找出各項服務事項所占之百分數，用加重數乘之，再求一加重後之平均數，至二位小數點為止。覆核委員會看過各項「建議」，自知如何處理各科的記分。該「建議」希望他們把各科的記分加以修正，務使最後記分的結果使一位可以敷衍的工作人員的分數在八十至八十四之間。經過該會審核，成績記分便算最後的了。報告是依照分數次序寫成的。

某種分數之公務員可以領某一級的薪俸，這在另一特備的表格上載明。例如專門第三級(Professional Services, Grade 3)成績與薪俸的對照表為：

分 數	薪 俸
六五——六九	三,〇〇〇
七〇——七四	三,一〇〇
七五——七九	三,二〇〇
八〇——八四	三,三〇〇
八五——八九	三,四〇〇
九〇——九四	三,五〇〇
九五——一〇〇	三,六〇〇

得分的公務員按等級加俸；成績在規定標準以下的減俸。至於不合格的公務員，即在六十五分以下的，不能再留在原來的等級。他應改派工作，使其薪俸與其能力相稱；所得薪俸亦不得超過該級公務員成績在八十分者所領數額。假若沒有相當的低級位置可資遞補，只得以工作不力的理由將他免職。

以上是美國中央政府考績辦法的大概。我敘述這辦法，並不是因為要稱讚或指摘牠的結果，而是因為這很可表明現代國家所必須採用的一種辦法，假若這國家希望同私人企業一樣的嚴格控制其工作人員的效率。國家是種儀器，極大而且極複雜，必須工作，但又沒有富有熱心及朝氣的人員來工作，所以不得想法控制以增進效率。假若每一文錢都要計較，每一文錢都要收到最大的收穫，美國那樣的辦法是不可少的。我們知道公職方面的普通缺點是安穩。牠沒有貿易上漲落的危險，沒有那決定事業成敗的千變萬化的環境及人生的幻覺。一般工作人員的薪俸及其他待遇，並不因其對於消費者之貢獻而有變動。他們的契約建立最可靠最穩定的基礎上，那就是國家的權力，人民所

分		類	
職	務	種	類
官	等	官	級

# 考 績 表

考績用表第八號

非監督性質..... (勾去一項)  
監督性質.....

姓 名..... 主管行政部.....

(局) (司) (科) (股)

服 務 事 項

注意： 只就左邊方格內有記號的各服務事項予以考核

本欄請勿填寫

<input type="checkbox"/>	1 正確；沒有錯誤；能看出錯誤。	極正確。 很小心。 小心校對費時不多。 疏忽。校對費許多時間。 工作幾乎無價值。
<input type="checkbox"/>	2 在執行指定的工作上可靠；遵守指示；工作的每部分都正確。	極可靠。 很可靠。 可靠。 不一定可靠。 不可靠。
<input type="checkbox"/>	3 工作方面的清潔與整齊。	極清潔極整齊。 很清潔很整齊。 清潔整齊。 無次序。 邋邋。
<input type="checkbox"/>	4 工作的速度或速率；在指定時間內工作的數量；很快的辦完相當困難的工作。	極快。 很快。 快。 慢。 遲鈍。
<input type="checkbox"/>	5 勤；勤勉；按時到退；努力工作並請求工作；集中精力于手頭工作的程度。	極勤。 很勤。 勤。 不留意工作。 懶惰。
<input type="checkbox"/>	6 學識；有關職務的知識；所專方面的專門知識。	無所不知。 十分明白。 明白。 不很明白。 知識缺乏。
<input type="checkbox"/>	7 判斷力；能握着要點並提出正確的結論；能利用經驗；能分別輕重；常識。	辦事如神。 判斷極佳。 有判斷。 判斷欠佳。 忽略並誤解事實。
<input type="checkbox"/>	8 得大家的信任與尊崇；謙和與善於應付；節制情感；得體。	助人。 非常受人歡迎。 得人歡迎。 弱。 可憎。
<input type="checkbox"/>	9 合作；能與人共事並替人效勞；願意給新觀念與新辦法以相當的試驗。願意觀察並附和處務方面的政策。	極合作。 很合作。 合作。 難以應付。 阻撓。
<input type="checkbox"/>	10 創造力；辦法很多；能用新的改良方法作事並對於所任職務想出改進辦法而得到勝利；建設的頭腦。	極能創造。 辦法很多。 上進。 少建議。 需要詳細的指示。
<input type="checkbox"/>	11 執行力；對於難事或難題能支持到底。	在極短時間內把指定工作辦完。 很快的把指定工作辦完。 在相當時間內辦完。 辦得很慢或不能辦完。 費時很多收效很少。
<input type="checkbox"/>	12 組織才幹；能把本科本司或本部的工作組織完善由于工作分配之得法並由于有把握；能計畫完成程序表上的事項。	極有力。 在困難情形下很有力。 在平常情形下很有力。 缺乏設計力。 不得力。
<input type="checkbox"/>	13 領袖才幹；能使屬員合作並能使其成為忠心的有力的工作單位；決斷力；能力；節制自己；善于應付；勇敢；對人公平。	極有能有力的領袖。 很有能有力的領袖。 能作領袖。 不能得人信任。 與屬員不睦。
<input type="checkbox"/>	14 用指示辦法發達智能引起野心的方法啟發並改進屬員；善于詢導；能把事件解釋得很清楚很完密。	啟發屬員到可能的最大的成就。 啟發使成為很有力的屬員。 能訓練出合格的屬員。 不會啟發屬員。 使屬員頹喪並指示錯誤。
<input type="checkbox"/>	15 工作數量 (限用于工作結果之有精確的完密的紀錄者)	成就極多。 成就很多。 有成就。 成就不多。 幾乎沒有成就。

大體看來，這個人對於工作的態度與行為你以為可以滿意麼..... (用「是」或「否」回答)

考 核 人..... (姓名) (日期)

覆 核 人..... (姓名) (日期)

總分.....  
最後的總分.....

# 行為報告

(你如果關於被考人行爲與態度的回答是個「否」字請在下面把你認爲不滿意的地方詳加說明)

(考核員署名)

## 考核員注意事項

- 一、考核員所領考核表，須爲標題業經填寫並服務事項業經用×記號在左邊方格記明者。考核員應考核業經記明之事項，並以此爲限。
- 二、考核員依照考績表上邊左角所記之官吏等級，將考績表分類，並記明每類之官等。每類依官級大小排列次序，以最小者在先。
- 三、考核員在考核之先，須明瞭業經標記各服務事項之真義。每服務事項只有號數並無標題，其目的在使考核員之注意及于每個事項定義之全體而非其一字或一詞。考核員應採用各定義之字面意義，不得出入。
- 四、考核員考核各員時，應先熟思各該官俸所應有之工作標準。凡工作相同而薪俸各異者，對於領受較低薪俸人員之考核應特別從嚴，但第一至第五號服務事項不在此限。
- 五、第二號服務事項與被考人之「誠實」或「純粹」無關，乃所以補第一號事項之所不及。
- 六、考核員確實認爲被考人之程度可以尺上某處之度數代表無誤者，應在該處加如下之記號∟，此項記號並非必須置于各形容詞之上，可置于任何二形容詞之間。
- 七、此項記號須先用鉛筆輕輕標記，待各表標記完畢後，考核員應將各表標記細心爲等與等及級與級之比較。前此所爲鉛筆記號得任意更動，最後決定之記號須用黑色墨水爲之。
- 八、此項記號係指各該員在三月十五日或九月十五日以前六個月內之成績而言。凡到任不滿九十日者，各該員姓名之後應註「不滿九十日」字樣。
- 九、本表末端列有關於行爲及態度之問題一項，考核員應填「是」字或「否」字。如填「否」字時，並應在上面空白部分予以說明。考核員對於行爲及態度之不滿意，非在相當之服務事項欄內不得使其考核受影響。
- 十、考核員考核完畢後，須簽名並記明日期，再彙交覆核員。

## 覆核員注意事項

- 一、覆核員應將所管轄各考核員所爲之考核記號細心比較，加以改正，以求各考核記號之相當統一與正確無誤。所爲之改正，不以每個人考核記號爲限，得將某考核員所爲之各表記號爲一般之提高或降低。
- 二、覆核員之改正應以紅色墨水作如下之記號∟表示之，但考核員所爲之記號，仍應保存不得擦去。
- 三、覆核員覆核完畢，應在各表上簽名並記明日期，然後彙交各該覆核委員會。



要的秩序，如果不是特種的服務。這是國家向人民徵稅——薪俸的來源——的理由。

但是普通人的性格是這樣的：假若沒有變動的可能。沒有一陣一陣地新慾望，沒有估計的標準，沒有危險、恐怖與獎懲的變動，他每每安於現狀不求上進，他的習慣以及生活方式只求與確定的薪俸及地位相稱。而世人對於文官制度最普遍的指摘是其無靈魂的狀態 (Soulless condition)，甚至富有朝氣的新進份子遲早會變成這樣狀態。病根所在就是缺乏刺激。精神與肉體沒有充分伸張，沒有活氣。這種狀態，在公務人員看來，在公職的秩序與規則上看來，是可自慰的；這樣可以將例行公事辦到圓滑的地步。但在社會看來，這種狀態每每是種損失。本來安定的職務與有規則的升進也是人生職業上所不可少的，雖然有時說得太過一點。但這種情形常使一般人的企業心降到最低，不知不覺的鬆懈起來。英國美國考績辦法都是想恢復變動、希望、貪得心、因以激其努力。將來國家的職務愈社會服務化，這問題也愈嚴重。前面所敘的美國考績計畫很可表示對於公務員可下判斷的——形容詞的不是數目的程度。成績記分辦法會日益普遍，即在現時我們英國國會也會經要求政府：用便于比較各行政部每單位耗費的

關於公務員考績的幾個基本問題

方式，報告計算與決算。所以國會必須控制至少要明瞭考績機械——考績覆核委員會及其他，如果牠願意繼續控制行政的話。

無論美國這種試驗的結果如何，這至少是件勇敢的精明的嘗試。他們說：人性是可以這樣分析，這樣分成度數，並記錄下來，這是管理人性的實際辦法。對於這些話，我們可以依照我們英國人的乖戾性格予以冷笑。但是比這更奇怪的事情早已有過，——例如我們非經過文官考試不能做公務員。此後隨着社會形式及政府活動的變更，這樣奇怪的事情還多着呢！

一九三五：四，一九南京。

## 婦女旬刊

六年創始

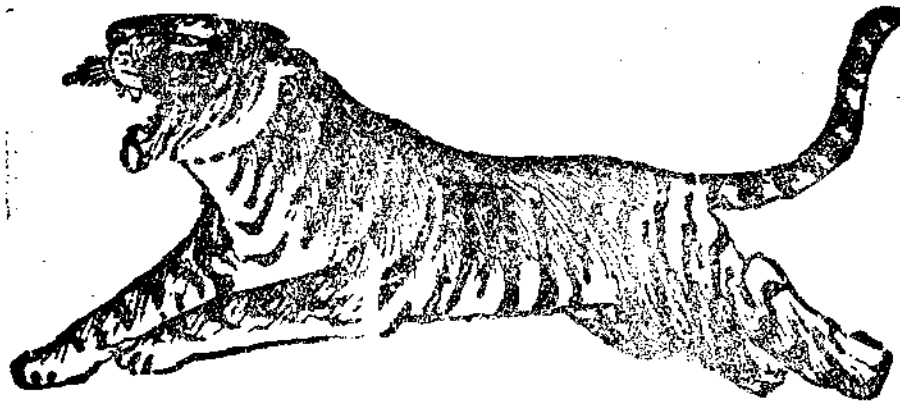
▲提倡家庭教育

▲發展女子技能

每期大洋五分

全年連郵二元

上海福州路生活書店代理



標



虎

# 萬金油

標虎

永安堂滬行

電話 九三一五九

地址 甯波路五九五號

萬藥之王

萬病可治

萬家生佛

萬眾同尊

頭昏肚脹

腸痛肚痛

外搽內服

應驗如神

# 英人經營滇緬邊界之史實

楊體仁

讀了日本的田中奏摺以後，我們才可以明瞭東北問題

的真諦。同理，欲談西南邊疆問題的實況，也不能夠單憑推測而下斷語。別人圖謀我們費盡若干心血，而我們只不過就事實的表現來揣度人家的動機，即使所猜想的幸而得中，也不過表示給人以膚淺庸愚，何況猜想而陷於錯誤，豈不給人以笑柄？國內關心西南邊疆問題的人近來已因情勢的逼迫而日見增加，但多憑藉中國所有的史籍作為參攷資料，立言根據，忽而見形勢急迫，幾有西南各省行將淪陷之慨，忽而又聽說歐人的殖民地問題複雜，已得者尙患失之，決無拓展領土的野心，又欣然自慰，情緒遂由緊張而弛緩，由弛緩而幻滅，終於漠視了問題發生的癥結。

本文的目的，在敘述一點主動者對於問題本身的意識，故擇選在東方工作的英人所說的話以說明事實的真象。大部份以引用原文為主，非至不得已時不下註解，以免誤

解他們的本意。

## 一 所謂『開發』的動機——商路

要替歐洲人的向外發展史做一篇史論是狠不容易的工作，各人的意見也有唯心唯物或心物二元的各種成見而同。我認為演繹式的推理，往往帶有膚淺隔膜不切實際的危險，故對於歐洲人所謂『開發』(Exploration)的動機，最好不要下註解的引用當事人自己所說的話來說明。以下略舉幾段所謂『開發者』說過的富有意義的話。

一八六九年有英人名 Cooper 者遊中國歸抵印度之首都加爾各達，將他的遊歷日記交印度政府，作為決定政策的參考，於是印度政府之外交部將其日記印行出版，名為『由中國到印度之遊記——湖北高原。』這本書在英帝國的向外發展史上是一部重要的文件，因為它是政府出版品

，外面不易購到，倫敦圖書館中藏有是書。

本書的內容是日記體裁的遊記。其重要性可由那一篇序言裏面播露無遺。由此可以略略知道近世紀以來西南邊疆所以時時發生事故，實有很重要的背景存在。且讓我翻譯幾段序文。（序文為印度政府外交部次長 *Official in Charge* Under Secretary Charles Girdlestone 所作。）

『Cooper 先生經十月之遊歷在巴塘及維西遇阻乃由打箭爐回漢口再到上海。』

『上海商會（指英人商會）對於 Cooper 先生遊歷發生興趣。請他特別注意四川省之商路，並對於前途作一估計。從前歐洲商人頗有開闢由八莫到大理的商路之意，但又希望商務可由四川發展順揚子江入口轉西康雲南邊境之野人地帶，將貨物攜帶到伊落瓦底河流域。關於八莫到大理的商路已由印度政府組織考察團進行。商人們因為有這樣的勢力，又因為恐怕兩條路同時開通有利益衝突的原故，對於實際情況急欲明瞭。依 Cooper 先生的觀察，八莫與大理間商路開通之後，雲南人必以土產與仰光入口之紡織品交易。但這樣的交易並不影響於

四川的生易。假使中國政府可以被誘而允許開重慶為自由商埠，則以重慶為中國西部商業中心的地位，再加上水陸交通的發達，農產品及許多礦產富源均可以從附近擷取。在夔府城附近數里內的一個地方，揚子江的航行可以通行無阻。在離漢口的距離內有不少急湍狹流。但 Cooper 先生以為用小汽船未始不可將行程減到十二天左右。至於由漢口到下游通海口的交通，則美國人之勢力已頗暢行。與此相較如商人欲將貨物運入伊落瓦底河流域，則陸路的交通還是很長的途程。即使從八莫到騰越或直至到大理的鐵道造成，仍舊有不少路才能由陸路達大江上游。況且以在印度的許多壓制的工作還須要做，以卡夷及野人的慾望又如此簡單，以雲南內部的叛亂尚未止息（指杜文秀之亂），誰又能預料太平江上何日始能建築鐵道。綜上種種原因，Cooper 先生以為英國在中國之商人與英國在印度商人中間不必在這兩條路的規劃上互相猜忌，因為前途的寶藏還豐富着呢。』

『Cooper 先生又以為即使薩地亞(Sadaya 在印度與西藏之間，已通鐵道至加爾各達)與巴塘(為西康重鎮)

間之交通成立，四川對英國貨的需要亦並不大，其影響所及不過使中國之苦力或被引誘而移入境內而已。」

『惟 Cooper 先生銳利之眼光則在於西藏的商務，目前該地的商務情況（據 Cooper 先生口頭上告訴我的）大致每年西藏向四川購入團茶約六百萬磅而以金、銀、羊、羊毛、皮、毛、以及藥材相交換。這項專利的買賣很大。北京政府不惜每年津貼拉薩，昌都，巴塘，里塘等地喇嘛以期能得保護。這道關口就是 Cooper 先生所要設法擊破的。惟他建議最好的方法是以大英政府積極干涉以達到目的（按若印度茶在西藏代替了華茶便是這項慾望的滿足。）』

由上面的一段話，我們可以看出西康商路的重要性。一面連通入莫大理鐵路以控制雲南，一面打通四川以與揚子江上的英國利益取得連絡。同時又可以壟斷西藏政治經濟。與 Cooper 先生的話相印證的還有一段是一位英國在印度的武官沙氏比亞氏所寫（見 J. W. Shakespear 所著『安薩密史及東北邊疆』一書，一九一四出版）

『一八六九年 Cooper 先生想要開一條路，以便由

印度到中國賣印度的茶，希望由巴塘經 Bina（按或即中國書籍所稱『里麻』土司所在地）到安薩密。但只到達巴塘便被西藏當局所扣留，經過許多困難，被遣送回上海。』

『次年，Cooper 先生又想從度印方面入手。在加爾各達的總商會開會的時候討論下列的幾條路徑。首先便討論由八莫到大理。繼又討論由八莫至迪布魯岡（Dibrugarh 按在印度北部）到加爾各達。關於後者會提議測量 Hukong Valley 的工程。但是 Cooper 先生却主張走米士米 Mishmi 那條路，總商會贊同之，給他六千盧比進行工作』（按通過 Mishmi 以後即達 Rima 而通巴塘，經營西康之策略殆發端於此。）

『由西藏開闢商路是認為不可能的事。原因在當地喇嘛獨占茶葉，而且已經有他們現成的路通布丹及哲孟雄。而東方又有打箭爐一條路』

『Cooper 先生由 Brahmaputra 河流域出發到 Brahmakund 聖地。由一土人頭目（Ikanti Chief）領路到達 Larkong 山，發現西藏與安薩密中間最好的分界。

但 Cooper 先生達到這裏以後又不能前進了。原因是又碰着西藏官吏加以阻止，於是只好回頭了。」

『在一八八五年有一位 Needham 先生，是政府的人，也去探了一次，但也只達 Rima 而止』。

『一八九五年 Prince H. D'Orleans 氏由法屬安南之東京經大理直入 Rima 與薩地亞 (Sadya) 而達安薩密 (據原圖指會渡怒江，毒龍河，恩梅開江而到 Rima)。』

『後來在 Rima 一地被允許而經過的只有一位先生，就是 Captain Bailey，是商業代表，曾駐西藏之 Gyantze (按或即甘孜)，時在一九一一年，經過許多麻煩乃到達巴塘，路經 Rima 而轉回印度』。

一九一一年以後繼續探訪西康商路的有 Kingdom Ward 先生，歷時二十餘載，其事蹟詳後『開發』的工作一節。

在一八八六年英國皇家地理學會開會，有 Holt S. Hallett 氏提出論文名為「關於連絡印度，暹羅與中國之鐵道考察報告」(見 Proceedings of the Royal Geographical Society, Vol. 8, P. 1—20, 1886) 有云……

『在過去三十年中我們商業先進的努力，無論在東方或在國內，連同我們在印度最精明的執政者的目的，都不外想開發及擴張我們對中國西南部的商業。許多計劃都從安南的北方設法擬順江由水道入滇。這自然是由於地理知識的不充分，現刻我們已感到此種計劃之不能了。』

第一計劃是出於最先進的開發者 Captain Spreye 氏擬順怒江而上以思茅為終點，與我們選擇的終點相同，但照政府所得的情報始知怒江不惟不能通航，而且兩岸絕壁懸岩，使開鐵道之望亦絕。

第二次的計劃是倡於英國在緬的官吏如 Colonel Sladen 及 General MacMahon 兩人均住瓦城，兩人的意思都以為鐵路非通英屬之緬甸與暹羅屬 Shan States 不可，其結果便有 Sladen 與 Browne 二氏之遊歷，雖彼等才幹卓越而終於失敗，不曾達到目的地——中國

第三次的計劃擬沿瀾滄江而上。後來法國的 Doudart de Lagrée 和 Garnier 兩人發現此江不能通航，遂作罷論。

第四次的計劃擬沿紅河經 Tonquin 直上。這一條路無疑的是對於法國頗為有利，因而遂使 Tonquin 調查隊費盡不少心力。這條河不宜於通航，沿江都係岩石沙岸，水流又急，航行實無辦法。除小船在四噸以下可通航自十一月至三月外，餘均不可能。法國人乃取消其沿瀾滄成紅河通航之望。不惟如此即沿河建鐵道之意亦認為不可能而取消（按滇越鐵路至一八九八年始由法國要求建築，至一九一三年始完工）。

過去四年中 Mr. Colquhoun 與我都想計劃一條鐵路貫通中國與印度，以便發展我們的商業。由前人探險的敘述中我們都知道印度到仰光的鐵道除以很大的成本外不易修築，但仰光至八莫之鐵路則易修，第一步當然要併吞上緬甸，延長仰光與 Toungoo 間之鐵道至瓦城，而後完成 Brahmaputra Valley 的全印鐵道系統。在伊落瓦底河之東的區域為西藏高原，中隔有瀾滄江，怒江，及金沙江之險，所以由上緬至滇西之路須越重山峻嶺。緯度 27° 以南山高達一二、〇〇〇尺。行旅頗為不便。故至大理府之路，無人敢建議修築鐵路。

就以八莫一路而言，Mr. Colquhoun 與我估計的結果覺得八莫雖不過距大理府二五〇英里的直線距離，而一條鐵路連絡二地須繞行六〇〇英里，且坡度為每英里一〇〇尺，在通印度與中國的諸鐵路計劃中，此實為最愚蠢的一個。在這條路上高出海面八千尺至九千尺的橋梁涵洞必需修築，並且還有其他不少較小的工程。因此這條路的費用至少四倍於我們建議的這一條。

由暹羅的 Kiang Hsen 到江洪 (Kiang Hang) 造鐵橋，河面寬一六二〇尺。再過五〇英里即到思茅。此路經過之地人民多勤苦耐勞。

據現有探險報告所知，更無有其他較有更便宜之鐵路可通暹羅的 Shan States 及中國，現刻對於此問題之學者無有不承認要建鐵道非走這個方向不可。

當皇家學會開會的時候曾邀請暹羅駐英公使旁聽，講畢後暹羅公使起而讚揚此項工作。『

在建議中的許多商路之中有一條很不大引人注意的便是由香港入廣東而廣西而雲南的那一條。英國駐 Yungch'on 領事 E. C. Wilson 氏於一九一七年在入滇調查鴉片以後

，發表意見以二〇，〇〇〇金鎊修濬西江以通南寧接婆西，並謂婆西以上修鐵道並不十分困難。但謂此路不一定即時見利，其利益爲期尙遠。婆西到昆明可走開化或廣南或貴州興義。這與現在進行的汽車公路差不多里一樣的路線。

一九三二年 Kingdom Ward 先生，在他二十餘年苦幹回英退休之餘，終結其所得的結論如下（見所著『東方之織機』）：

他說貫通中亞的路線，其可能者有下列幾條：

(1) 中央亞細亞一條路長五六千英里而經過多沙漠地帶，人烟稀少，殊不合算。

(2) 北安薩密通西藏要越喜瑪拉亞山，工程困難。

(3) 由 Brahmaputra 河到揚子江長三五〇英里，經過無人烟而又多山。山高往往過二五，〇〇〇尺。此路在印度止於 Dibrugarh 可通航行，亦可由火車自加爾各達三日可到。在中國方面水路可通四川叙府及於揚子江之漢口。由 Dibrugarh 到叙府，鳥飛直線六〇〇英里，此爲最短之線；但其缺點在不經過緬甸境內。與其如此，不若從下

安薩密着手，就舊有通商大道中擇出可行之路。兼之若由空中去想法，一兩千里長度不算一回事，最不容易克服的是幾千尺的高山。（按由緬甸北境新佔領之江心坡設航空站通川藏爲易舉之事。Ward 先生在別處曾提到雲南騰越如發展航空與邊疆問題大有關係的話，但同時他又量定中國人做不出什麼事來。）

(4) 本人主張的路（據說其長度約等於由紐約 New York 到康賽斯城 Kansas City 或倫敦 London 到尼布爾 Naple）

由 Chittagong（在印度的海岸，已成鐵路 Assam-

Bengal Railway 通到北緬）到八莫（途經梅立開江及恩梅

開江流域，江心坡爲必經之地）約 三五〇英里

由八莫到大理 二〇〇英里

由大理到昆明 一七五英里

由昆明到叙府 二七五英里

總共 一〇〇〇英里

此路的優點（甲）直達海口 Chittagong（乙）連通印度與緬甸（丙）經過地人口密度甚高（丁）經過比較富庶之區



(戊)無高過千尺之山。

此路與現有海路比較由上海到加爾各達四五〇〇英里，加上重慶到上海一三五〇英里總需五八五〇英里，若此路修通由加爾各達到重慶只需一〇〇〇英里。

又上述 Wilton 計劃由香港到昆明七九四英里加上昆明到八莫五〇〇英里。滇越鐵路共長五三六英里，但河口到昆明一段不過二九六英里。

最後 Ward 先生鑑於日本之取得滿洲，乃爲其帝國計劃下述之迷夢：

「以對銷被日本太陽光所熔化去了的南揚子江商務，英國必需開發此後門之路實毫無疑義。印度之在英國手中是一種最好的機會。如此則南亞細亞將重新擺佈以日本霸太平洋，大英霸印度洋而讓俄羅斯霸 *Merv*」。

## 二 所謂「開發」的工作——傳教，遊歷探險，軍事佔領土地。

我們中國民族，對於帝國主義者的軍事強佔領土已備受威嚇，一聽到洋人用兵，不惟素來橫強霸惡的軍閥駭得

英人經營緬緬邊界之史實

面無人色，即學者志士亦認爲無法應付。可見這軍事佔領的「開發」工作，是很深刻的被認識了。但對於傳教的工作則尚有人出來大聲辯護說基督教與帝國主義是不能兩立的東西。不幸得狠，歐洲人向外發展的歷史却步步與基督教成立不可分離的關係，且莫說非洲南洋殖民的經驗，單是回首西顧看看緬緬邊界基督教成爲中英民族鬭爭中對中國民族絕對不利的武器。這很可以證明這般人的話非僞即巫，不是愚蠢受騙，便是有心作惡。再說遊歷探險，有時他們雖假「學術研究」的美名，而實際則幹偵探侵略的勾當。

本節中只希望多敘述一點事實，理論上有值得申辯的地方暫且不提。

中國的西南邊疆是交通極其不地方的地方。不像海口可以用大砲隨時威脅。而此等地帶又是有文化的中國人居住，並不像非洲一像容易的被掠奪。而且即使征服非洲亦須先禮後兵或先兵後禮的以教會誘之於先而以教會麻醉人心以便治理之於後。何況經營這樣有歷史而又有整個政治組織的中國邊疆，不有教會在那裏作長期互通消息的機關，不有探險遊歷，那裏知道實行予取予求的策略。在過去

一個世紀之中，所謂『開發』雲南的傳教師與遊歷者探險者成爲相依爲命的幾個侵略的動力。在這幾位著名遊歷者如 Cooper 及 Ward 諸氏的日記中，我們可以知道凡在內地遊歷的時候一切互通消息，預備快馬，備辦飲食，收買通司，轉換貨幣，接近土人，探聽機要，訪問風俗等等都由傳教師代辦。一個泊生的西洋人跑到內地，一見着有傳教師，同是白人(他們常稱 White Brothers)自然的是互相幫助，決不爲怪。至於平常這些教師的工作究竟有何意義呢？關於雲南西南境內有永偉里父子傳教的作用，已有中文書籍紀之甚詳。其中值得注意的如組織土人受其指揮，干涉訴事，致使抗糧抗稅之事，屢有所聞，又其組織以一地爲中心，於每一村派一撒拉(即傳教師)前往久住，名爲傳教儼然是行政系統模樣。又作者最近在倫敦遇四川傳教師饒和美氏，晤談之下，口稱滇邊粟粟怒子土人教徒爲『我們的人』(Our Men)。據中文書載前次中甸土人作亂有洋人在內指揮，雖不免言之過甚，但事屬可能，危害民族，莫此爲甚。試看英國侵略木邦屬地的歷史均以基督教爲教育之入手。又看北緬之苦夏民族及擺夷人(Shans)均易

受基督教之傳染，而歡迎英人統治者亦以此種民族爲最。現緬甸的軍事警察均爲當地土人。前邊沙士比亞氏於所著『安薩密史及東北邊疆』一書中稱苦夏人所編成之軍隊對於英帝國之邊疆問題頗有貢獻云云。

有人固然可以替基督教辯護說，永偉里父子是美國人與英帝國政府無關。他們不直接受英帝國政府的指揮固是事實。但英帝國政府歡迎他們的工作，佔在民族利益的立場上說話，我們不能不反對。試看英帝國政府所受美國教會幫助而統治緬甸的事實，不能不令人不寒而慄。其事實如下。

緬甸有一民族 Karens 人口佔緬甸人口百分之二十，文化不及緬人(Burmese)。一九二一年的統計：(據 O. B. Purser 著 'Burma')

在緬甸基督徒共有

二五七、一〇六人

中有 Karen 人

一七八、二二五人

緬人

一四、六一一人

緬人何以不肯信基督教？一則因爲他們文化較高，二則他們對於佛教信仰很深，不願放棄。於是美國傳教師便竭力收羅 Karens 人。因其生活地位低微素受制於緬人，

民族性又復胆小懦弱，於是最易受基督教麻醉，其結果在政治上使緬甸獨立受一大打擊。緬人要求自主，Karens 的領袖 Dr. San C. Po 在倫敦發言歡迎英國統治。緬人不願與印度憲法分離以期與印度同時獨立，而 Karens 人則大倡分離運動，作者曾在旅途中遇見一位 Karens 的小領袖，剛剛由美國遊歷回來，他是基督教會送的留美學生，學神學的，我問他一些緬甸的事情，他對我說『緬人與 Karens 人素來仇恨最深，如英政府退出緬甸，緬人必壓迫 Karens 而使緬甸內部分成數塊。』

這便是基督教的效用！

歐人假學術探討或旅行遊歷之名，而陰懷探訪虛實作武力先驅之心，這本來有狼明瞭的事實。但要序述西南邊疆問題中遊歷探險的歷史而擬在其中尋求一個系統出來，這是一件不容易的工作。一則遊歷的人在近兩三百年來絡繹不絕，就希望在統計上找一個數目字也不可，何況要一一舉名並研究其工作之結果更是無法着手。二則有許多時候事涉秘密，當事人就不會將他的工作發表，更不容易從旁憶測。不過在極端困難之中也有很好的材料可供我們

略微得到一個觀念。這材料便是英國皇家地理學會出版的地理學雜誌 Royal Geographical Journal。自十九世紀以來皇家地理學會對於英帝國向外發展的歷史上有極大的貢獻，不惟在非洲殖民地的侵略，礦產的開發，頗盡先驅之責，就在東方西藏的經營，江心坡、片馬的佔領也頗出力。將過去三四十年的此項雜誌上所登載的關於地理學方面的探險論文翻閱以後，又參考各作家的其他專書著作，我們可以尋出一點梗概，可以表明西南邊防問題緊迫的由來。

大概自一二七二年馬哥孛羅氏遊雲南後，隨着西方人殖民的發展，中國的西南便不能例外的爲人所注視。十八十九兩世紀裏，英、法、德三國所派的探險隊不下數十起，私人遊歷尤多。但緬甸亡了，安南亡了，而雲南未亡，其中必有原因。據作者看來，下面兩個理由大概至少是算主要原因，一則雲南山川阻隔，不易通過。這於上一節 Cooper 先生及 Hallett 先生的話中大可以看得出。二則雲南內部的漢人不易管理。近二十年來英政府之轉移目標於西藏及其打通西康計劃上的努力，可見後項理由尤其可信

。在他們想，西藏人，播夷人，濮曼人，卡瓦人至少是比漢人容易對付些。至於對付了此等民族以後是否還要收拾漢人，這一層英國人不會說出來，讓我們自己想想罷。

英藏關係的歷史可略述如下。在歐戰以前對於西藏方面的探險頗感困難，屢次被阻，不得其門而入，不惟政治工作不易施行，純粹學術上的研究，如喜瑪拉亞山的考察都有阻礙。上節 Cooper 先生已經把西藏商路之不易着手而指西康通川一道的理由講得很清楚。但自趙爾豐入藏，達賴逃印以後西藏親英派乃大佔優勢。及達賴回藏感英人厚待，親英色彩更濃厚，不惟進行種種印藏間政治上的諒解，同時又延用英人訓練軍隊。據說藏軍總指揮 Tsarong Shaya (即前數月英報稱已被藏當局挖目刑殺) 便是英國人的利用得最起勁的一個，惟因歐戰中途發生，英人工作停頓。及歐戰一停，工作又形緊張。一九二三年英國派人替達賴架設電話，同時更得達賴之允許探險喜瑪拉亞山。駐藏代表 Charles Bell 氏即是中間主要人物。此後關於西藏方面地理上的調查前後有 Gregory, Perira, Tiechman 及 Ward 諸氏。通過西境藏內均得到不少的方便，較之戰前

有天淵之別。自從西康與西藏各路線測量清楚之後，英方對邊地侵略乃更形積極，上年達賴逝世以後漢藏感情將由政治宗教的調協而得恢復，自中央派黃慕松入藏後，英方亦於去年六月派前駐藏代表 Charles Bell 重新入藏。據 Bell 氏對人稱，他的目的是進西藏學藏文，但一方面又說係為西藏政府所聘請，矛盾可笑，其結局尙不能知也。

十九世紀以來，英方致力於中國西南邊疆者，除西藏方面的政治工作外，以打通西康一事為最顯著，是亦即所謂滇緬北段未定界的許多糾紛之所由起。

按自一八六九年 Cooper 倡議由西康築路通中國後，本人即努力於此方向的探險，經過困難多而目的不會達到。但後起者進行繼續不斷。據上述沙氏書中即舉有一八八五年之 Needham, 一八九五年之 Prince H. d'Orleans 及一九一一年之 Captain Bailey 等都是抱着同樣的目的。又據一九一四年的皇家地理雜誌的記載則謂「一八九〇年有 Captain Elliot 曾到梅立開江與恩梅開江間之地帶，達 Nsenlam 渡之西而止」(按此行之紀載有 Elliot 本人的報告在一八九二年皇家地理學會的年會會刊上發表)。又謂

一八八九年 Mr. Litton, Mr. Liveson 與 Captain Lakin 到達片馬附近之中國邊界。一八八七年 Lieut. Pottinger and Lawrence 沿恩梅開江而上，不到 Amekh, 遇 Nainyaws (黑浪粟人) 被迫而由 Laking River 東向進土人住地。但此後有十餘年之久不見有十分顯著的動靜，到一九一〇年以後英人又始大為興奮，其中原因有下面的一段話頗堪注意(據沙氏著「安薩密史」末章「東北邊疆及軍事警察勢力」)

『研究過去的歷史既盡，可知英人到此地之原因及土人生活情形。茲更進而討論將來之大勢。吾人已開發北印度之 Abors 族，並知開發之主要原因在鑑於中國民族之自覺及其武器的現代化。此項新情勢的發展已足引起歐人的注意。第一件事即爲——一九〇八年中國人在西藏之活動。(按即指趙爾豐入藏事)。而西藏的東南邊境情況不明，而其國界又與印緬之 Abor 及 Mishmi 族接近。我國自一九〇四—一九〇五之西藏調查後，實際已將西藏之統治權授與中國人，其結果使中國之兵力佔有全藏而達到我國境與我直接統治的哲孟雄邊疆接觸，又在

Phari Chumbi 流域佈防軍事。按 Chumbi 流域曾爲我軍事佔領。迨藏方允賠款然後我始將軍隊撤回。一九一一年中國之統治西藏，勢力衰微，原因在東南境土人之反抗，中國增厚兵力，充運輸軍隊到達藏布江。此事與英國開發 Abor 同在一九一一—一二間。同時據有 Mishima 之中國人又派遣代表與土人交涉。此項勢力在 Mishima 山之東。(按或即指宣統二年中國派阿墩子彈壓委員夏洪調查求江一事)。此外中國人又有其他發展，最顯著者則在怒江與伊落瓦地江分水嶺一帶(一九一〇—一一)，(按或指民國初年李根源氏之規劃)。此時我國派軍事警察入片馬以資保護。於是我國之幅員乃展至他裏。地在密支那以東六十英里，並在恩梅開江以東之 awchangs 江之上游。其後在一九一三年中國人之活動是以擾亂土人之安甯乃設兵站於片馬，而邊疆之道路亦開通該處。在片馬東數里有商路通騰越。片馬地高出水面八〇〇尺，我將以一百枝來福鎗在兩個英國軍官指揮下守之。地爲粟粟尤子所雜居，其中尤子一族爲我英官所看重，我英官已奉命訓練尤子爲戰爭材料以防邊土。開

中國亦混充尤子於滇軍中。』

『事實上中國人之對於擴張領土權於我境已成爲政治家不移之方針，在一穩固政府之下而急速現代化的中國將使此問題重新發生。因此近來對邊疆問題的興趣已由印度之西北轉移於印度之東北，而各方面之勢力又集中於此大區域以內。許多組織亦已成功以達到開發之目的，安薩密北部之成功及密支那以上之進展爲均爲顯著之事實。恩梅開江與梅立開江中間之區域舊時少有人知。

而伊落瓦底河與怒江間經調查隊之搜查入抵 *Kanti L. ong* (即坎底區域)。於此區域內之發展頗生效力。此時緬甸之邊疆遂測量到北緯  $28^{\circ} 20'$ 。在伊落瓦底河與怒江間之工作已與 *M. Scott* 及 *Captain Bailey* 之測量伊落瓦底相接近(一九一——一三)。實際上此區域不過包括  $10^{\circ}$  之地域。所以吾人可於此時將邊線確定到  $28^{\circ} 45'$  即有伊落瓦底河之極北源流，恩梅開江(極東之江)亦已溯流而上，其支流毒龍河及駱駝江 *Naw Tamai* 均已測量到  $28^{\circ} 20' 20''$  及  $28^{\circ} 15'$  於是吾人對於伊落瓦底河之知識方才俱備』

*Captain Bailey* 氏續 *Cooper* 未就之功於一九一一年達到走通西康抵印度的目的，於是志者乃先後做測量的工作，首先便從恩梅開江入手與軍事佔領片馬同時進行探險毒龍河。

英人探險毒龍河有一段很動人的歷史。見一九一三年九月十八日 *Captain Waterfield* 在 *Simla* 的演說，敘述他與 *Captain Pritchard* 在毒龍河的遭遇(*Pritchard* 亦有日記述此行的經過)。

『一九一二年十月十三日由安薩密 *Sadiva* 出發經過高山，歷不少困難，中途糧食不足，不得已抵回坎底。一九一三年正月又第二次出發。三月由 *Saiyadam Depot* 而達毒龍河，其地水流急湍，高山積雪，行旅困難。在 *Pang* 地方村人搗亂，將惟一的草橋撤去以爲阻礙。我等乃擬渡河而建 *Dokong* (*Captain Bailey* 路上所見對岸爲 *Nebi Faktai* 即毒龍河最末的一村)。但氣候甚不佳，且聞對岸之村落居怒江與 *Rima* 路中者，均爲中國人所燒毀，故恐 *Dokong* 亦不存在矣。回到 *Pang* 時，*Pritchard* 乃墜入毒龍河而死。該隊既無法渡河乃

計劃由坎底回去，但水又大，不好走，乃回密支那。」

關於 Pritchard 的墜河英人往往提到，據說他想達到 Rima 一地不惜以生命去拚，擬游泳達彼岸，不幸敵不住水流的力量中途墜死。其後有 Captain Barnard 在中亞季刊上說，後來在維西廳由土人撈來白種人頭一個即是 Pritchard 的首級。幸而這個人是自己墜死的，要是被中國人打死恐怕又不免作為軍事佔領土地的藉口了。

據 Ward 的敘述 Captain Barnard 本人也是努力此項工作的主要人物，在一九一二及一九一三年領導兩調查隊開發坎底一由梅立開江上溯到坎底，一由恩梅開江上溯到小求江附近 (Ahkyong)。同時中國方面夏洪的調查隊及後起者也達到該地，惟 Ward 先生說中國的調查員，不敢深進中途退却。

又據其他書籍記載一九二一—二四有政治調查團到 Lohit Valley，一九一四年有政府官吏及邊防軍官的調查工作，又一九一四有 Mr. F. P. M. O'Callaghan 會由 Sadiya 跨過 Rima 經 Bailey 氏從前經過的路。

在歐戰前的工作，除上述外當以 Kingdom Ward 氏

在一九一四年的工作為最著，但他的成績直到戰後才更顯著。就是一九一四的調查結果亦於一九二一始發表出來。名為 *In the Farthest Burma*。該書頗有歷史價值。現在就以 Ward 氏的工作為過渡來敘述歐戰前後的英人對於上項目的繼續追求。至於一九一四—一九二〇年間因歐戰而工作停頓當然不必詳細解釋。

Kingdom Ward 是以生物學家著稱的。一九一一年到了雲南，探險瀾滄江流域，採集生物標本。因為本人會說幾句中國話，又有旅行中國內地的經驗，遂為英方的印度政府所器重。一九一四年乃進行恩梅開江的探險，據一九二一年發表的 *In Farthest Burma* 一書所載，本人的工作即與英政府經營片馬，他夏的目標完全一致，本人的使命便是充先鋒，探虛實。一九一四年的目的顯然是想從毒龍河渡江找 Rima 而達西康，但此行目的並未達到，大概是鑑於 Pritchard 的墮河而胆寒了罷。

一九二二年 Ward 先生乃想法子從中國方面過來打通西康商路。此次係由緬甸之腊戍出發，經過雲南的南部，經蒙化，大理到麗江。在麗江附近千方百計的探聽中國邊

防虛實，駐麗江有數月之久，乃由菴蒲桶渡毒龍江回到坎底。此行一則找不到Rima，二則並未與毒龍江下游打通，因此算是不曾達到目的。關於這次旅行的紀載，在一九二四年有一書名『由中國到坎底』出版。全書曝露侵略者的野心，對於中國民族侮辱備至。即如到菴蒲桶的時候，他遇着古宗人，就施行其煽動的手段。他說古宗人聽見他是英國人就大叫道，「你是英國人嗎？回坎底去叫英國人過來啊！支那人壓迫我們！」接着又說坎底統治的成功，使這地土人羨慕大英帝國的光榮。

一九二五年Ward先生放棄了探毒龍河的計劃，出發藏邊，擬由西藏方面過來，在怒江與伊洛瓦底河之間找一條分水嶺，大概想連絡高黎貢山強作中英劃界，但此行並無結果不過將北緬與安薩密間的地形又多弄熟了一些而已。

一九二六到一九二八年之間Ward先生得學術團體及私人的資助，在梅立開江與恩梅開江之間探險了兩次，隨行有新進之H. M. Chutterbuck氏作伴。一九三〇年Ward回倫敦報告此行結果云「探險此區域的原因在欲開發該地（按即指江心坡而言。）因西藏方面仍不利進行，故不能

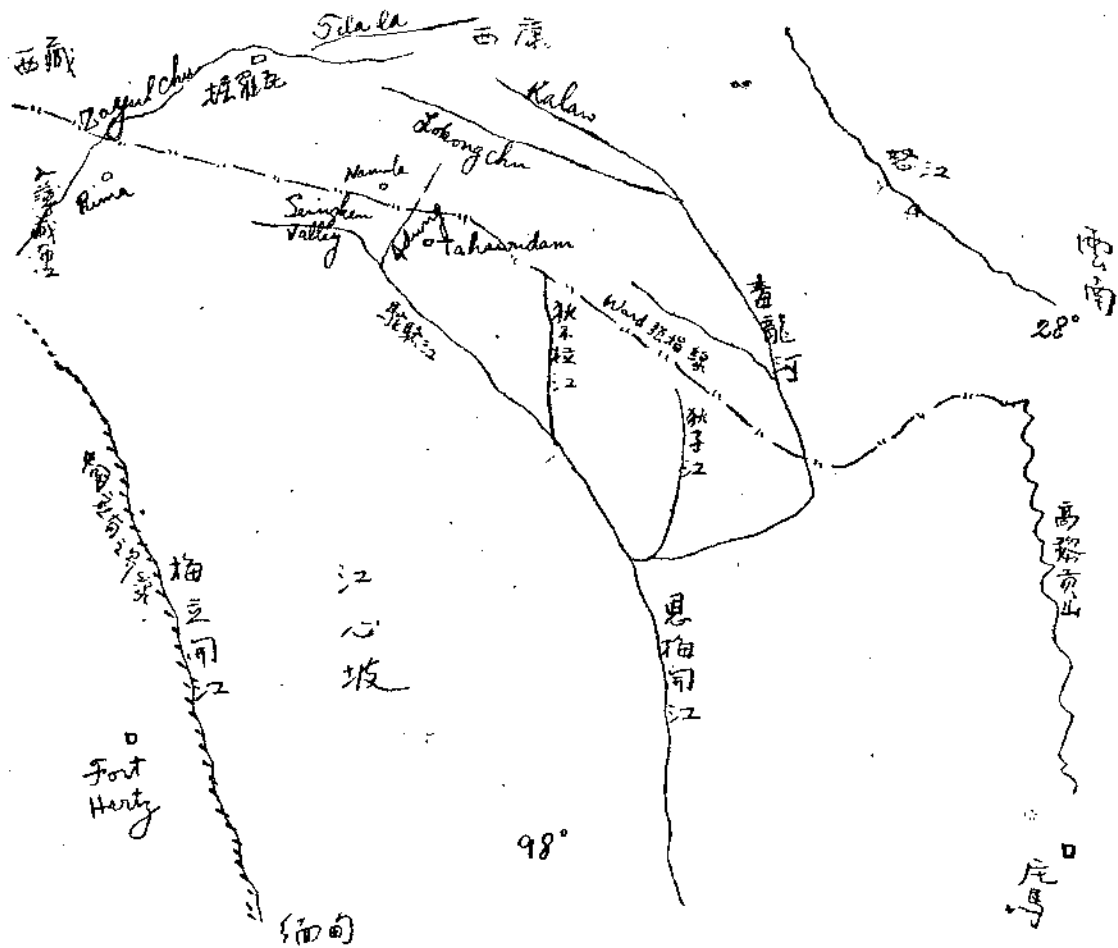
不從南方入手，否則若從北方當較易着手也。」由他的報告中我們知道江心坡地帶的廣大，由密支那到坎底之重鎮Hert Fort約行十四日，路長二一四英里，再到Seingken Valley 共需二十五日。

據云一九二六年係探險Seingken Valley，其行程係沿駝駱江直上，通狄不拉關即達Rima。一九二八年係探險Lohit River沿Delei亦可達Rima。由此可見此後由毒龍江打通西康一計劃已不再過問，專着眼在駝駱江以西進行。惟Ward先生均未找到Rima一地究在何處，原因何在？則並未說出。又自稱此行困難頗多而發現中途多重山峻嶺，高達萬尺以上。

但Ward先生尙未死心。一九三一年又繼續其伊落瓦底河上游的工作，一九三二年在皇家學會報告時有云「此行目的之第二項為尋求由駝駱江上游通過北境以連西藏之商路。」但在一九三二年出版的『東方之織機』一書中則不再談西康或西藏的商路，而歸結仍以入莫至大理入四川一條為最合算云云。其中奧妙頗耐人尋味也。

一九三二年Ward報告標題為『緬甸與西藏之交界』，





這表示英對於北段未定界的欲望，有值得詳細研究的必要。茲繪其略圖如下。

據上圖則毒龍河上游已被放棄經營，其理由據 Ward 說是「北段不易找天然界線，而居住者又為藏人。且一年有六個月不能通行，故若劃入國界以內殊不安全。」

又云「起初印政府擬劃界以 Seingken Valley 為止，故舊地圖不復繪至該地以上，但一九三〇年乃改變計劃，仍保留 Adung Valley，雖其地遠難治，但為使藏人南下即可在該處就解決。於緬甸一方可免多事，因此決定仍要 Adung 一帶之地。」

查 Adung 以北沿江多怒子居住，Tahawndam 乃藏人所居。

由 Ward 這篇報告上看來，英方之強橫無理不盡人情。界線要怎樣定一以他們的便利為前提，不顧是非真理，且本文以「西藏與緬甸劃界」為名，將中國方面的交涉一句不提，一方面隱然否認了中國對西藏的宗主權，一方面又以武力侵佔片馬江心坡為與雲南劃界的解決。

照道理說密支那以上色括坎底，江心坡，他夏，片馬

各地，舊屬我國，證據極多，雖經英人強佔後竭力搗毀證據，而我們手中可以拿得出來的仍舊不少。Ward 先生儘管申言該區域舊時爲人所不知(Unknown)或無人治理(Unad ministered)，以便回倫敦邀功，騙取金字徽章，但中國是有歷史的民族，中國民族的開發雲南西藏始自漢時，證據確立，事實上無可否認。現在且不說中國歷史上的紀載(因爲已有專門著作)，且看英國自己的紀載：

Royal Geographical Society Proceedings, 1892, P. 162. Reports of Lieutenant Elliott, Assistant Commissioner, 1892, Compiled by J.F. Walker.

"The expedition was formed at Senbo, about 40 miles above Bhamo, and commenced its march on the 24<sup>th</sup>, December, 1890, and on the 31<sup>st</sup>, December reached Myithyina, which place is the headquarters of a Kayangs, and the highest point on the right bank of the Irawadi to which our direct administration extends. Being the highest Shan Village on the bank of the river, it was formerly the limit of

the old Burmese rule; and there is a fair road thence westwards to Mogauing, via the Nanti valley, much used by the Chinese traders to the jade and amber mines and the forests producing rubber, which is largely extracted for foreign export"

這便是好證據，英政府對於密支那以北的領土沒有發言權。

民國十八年五月雲南旅京同鄉會提出要求第二點(見尹明德著中英界務交涉史)謂五色線原議應根本推翻，將江心坡野人山包括在內，此議決無過當之處。英方所倡議的分水嶺之說實非完美。所謂天然界限不止於分水嶺一項，以江河爲天然界者其例至多，如賴因河之界於法德兩國，及美國與墨西哥亦以江爲界。凡江水不易航行者均適於做國界。因可免航權上之爭端，如此則梅立開江實爲最好之國界。其北可接西瑪拉亞山及薄藏布江。現中央已派專員調查詳細情形將來更可明瞭。

以上 Ward 一個人的努力對於英政府的貢獻已經不少，此外從西藏方面探險喜瑪拉亞山的爲數更多。一九一八

年的A. M. Kellas, 一九一九——二〇的E. H. M. Cox及Farner, 一九二二年J. W. Gregory 與C. J. Gregory, 一九二二年的Teichman, 一九二三年D'Arcy Weatherbe 一九二二年Dr. McGoern 所組織的British Buddhist Mission, 一九二六年的J. P. Mills, 都對於上述區域出了相當的力。

此外關於南段未定界內探險遊歷的事實比較的少。該處所爭者實際上就是班洪附近的礦產，關於礦產調查，英方所做的工作當然很多，但都是不輕於發表的。只有人種方面James George Scott (即與劉萬勝劃界的司可德)所著Burma & Beyond 一書對於卡瓦人略有記載，與中文書籍所述者同，無注意之必要。

下面我們便要說到軍事佔領土地部份了。第一當以述片馬問題為先，次及於坎底區域(Kanti Long)，然後說江心坡及班洪問題。

在一九二一年Ward先生發表“*In Farthest Burma*”一書表示當時英人之氣概猖狂，原書第十三頁寫英人入片馬，驅逐了一個教書先生，旋即佔有其地，有下面的話：

『英印官兵已驅逐此項鄉村之老學究，但印度政府胆怯無知，還不敢與中國交涉。』

若非Hertz氏的英武則我Siela的英官且為雲南方面的漢官所恐嚇。』

『多麼快意啊！這兵隊由緬甸發來，已經兩月，小心着恐怕中途要遇抵抗，沈着向片馬推進。而只聽到一些謠言說中國要打仗，實際這項謠言究係出之於一位謹慎的中國教書先生之口而流傳。到臨時這個支那人却毫不慌張的等了半個鐘才出來見面。』

『得哪』，我們的O. G. 對他『說你得離開此地，即刻』。』

『我覺得不勝榮幸之至』，這老人說，一面鞠躬如的，也就像平常的支那人們所做的一樣，於是捲着被蓋，跨過片馬關回中國去矣。』

『於是片馬乃入於大英之手，後撤兵一次，但又重新佔領，乃建砲台。』

當時中國對此事如何應付呢？據尹明德君的中英界務交涉史上說：

『時滇督李經羲，極爲憤懣，內外滇人紛紛呼籲，至爲激昂，並在雲南諮議局組織保安會，要求英人撤兵。李督復派陸軍講武堂總辦李根源於是年冬密往查勘，相機辦理。李喬裝土人，親歷小江流域，電呈李督辦法三項：上策進兵驅逐，願負全責，中策兩國派遣大員，勘定界務，我惟持定外部原定恩梅開江藍色界線爲據，不能退讓一步；下策由外部要求先退兵，後勘界。李督卒用下策，報由北京政府使駐英公使劉玉麟與英外務部交涉，英國外務部以本非佔領，斷無撤兵之理由，嚴辭拒絕。李督復電請自與英人劃界，英人均不承認。』

試問當年如李督採用上策，交李根源用兵驅逐，則當時英方之準備如何，請看 Ward 先生在他的書上第四十八頁說：

『讀者別以爲我們在片馬的砲台是水門汀造的。不對，這地方用不着那樣的砲台。這個砲台的建築不過是石頭堆成或木板上加些機軸，聊以避子彈的射擊罷了。』

在第一百零三頁 Ward 先敘生述他有一天晚上與

砲台守衛的英官同宿在那砲台裏，有狂風暴雨。Ward 先生嘆息說：

『我常常想如果那些雲南的高級漢官覺得我們取了片馬而有些不安於心，使他們居這地方六個月，他們一定要說「替天行道，把這鬼地方拿回來罷」。』

英人取片馬這樣容易，可見其經營坎底當更是容易了，因爲坎底地方在片馬以西數十日的行程。Ward 先生在同書第二百七十七頁說：

『一九一四年正月坎底乃永遠歸英政府佔領，並由英人直接治理，Hertz 先生以功封 O. S. I. 並爲該地最適宜的長官，駐在 Putao. 一九一八年建砲台乃取名 Hertz Fort.』

同時 Ward 又說了以下極端侮辱中國人的話：

『現在這個區域，他們已經把牠喪失了，他們不會再來找麻煩了，搶劫邊疆已成爲無利可圖了，自今以後他們將和和平平的過來賣他們的布，棉花，鹽給本地的土人，比從前還要和平了。』

讀到這裏我們只覺得『將無韓岳敢言兵』一語不惟很沉

痛的描守了東北事件，而且很適當的可以用在這裏。

第二百七十八頁以後，Ward先生以問答式的口吻敘述英國佔領坎底的必要，大意說爲永久的計劃，坎底非由英國先行佔領不可，否則中國即要佔領之。中國佔領之後其危險在五十年之後，其關係與西藏問題及緬甸英人之勢力甚密切。第一中國必以坎底爲侵略西藏之初步，第二坎底之形勢關係重要，雖則從中國方面來坎底交通不易，但一經中國佔領，中國人自行開路，顯然的可以由小求江出發。坎底尚可容十倍於現在的人口，由Hills砲台到密支那三路並無多少之工程上之困難，在一九二一年此路早已完成。如讓中國人經營此項交通則將使英國領土緬甸及安薩密受威脅。第三坎底的野人可受中國的利用，反抗英國統治。最好應付的方法當以英人的勢力隔於中國人與野人之間，以斷絕其擾亂之路。第四爲通商的關鍵。如中國佔領坎底，則英人從前夢想欲通西南接安薩密，坎底而入北緬之路，將成絕望。

『在中國後面近三百英里之內無一尺之鐵路，即人行路亦只夏天可通，照此情形，中國軍隊絕不能集中，

而急速的軍事行動爲不可能，則雖暫時可以佔領坎底不久亦將自滅。

中國在一九一四以後不繼續經營坎底是他們的錯誤，但他們的中央政府素來對於各省引起外交事件都常擺置不管。這樣固然暫時省事，惟恐將來還有更難堪的遭遇。

由此看來，要排除中國人的勢力還有比用武力保障片馬以東的邊線並以武力佔領坎底一個策略更好的嗎？

此後英國政府的努力便是收服坎底東南，片馬以西的各種民族，江心坡的土人不過是一部份。對江心坡問題英國的書籍都說他們在解放當地的奴隸，並且認爲是英內部的事，不再談到與中國的交涉了。Captain Barnard在亞季刊上還說中國青年的要求江心坡歸中國是胡說八道。總之在他們的心目中，只有武力而外便沒有說話的餘地。南段未定界的爭端，在中國是已經鬧得很厲害了，但在英國的重要報紙上簡直沒有一句關切要的話。有時也有傳說但都不過在印度緬甸工作的那班人所造的一些謠言。

例如一九三四六月廿九日倫敦泰晤士報載仰光電「中國非正規軍隊攻擊英方最近新設之軍事站兩個。此項非規軍已被英兵擊退，死傷九十人，而英方只傷一人。又英兵已佔劉陳線 Luchin 附近云。」實際上那裏有軍隊，不過是卡瓦人反抗運動而已。

我們明瞭過去的歷史，自容易了解他們目前行動的步驟。照目前的形勢，北段的困難比南的多，如不充分從武力準備，而只想用交涉爭回失土恐怕在事實上是容易的。而且印度與西藏之間，緬甸與西康之間，緬甸與雲南之間，山水的險阻，人種的複雜難治，天然的給中國西南邊境一種屏障，現英國發展交通，收服土人已一步步逼近我們，這又豈是空言所能補救？

### 三 所謂『開發者』的真面目

帝國主義者侵害中國西南邊疆的事實，既如上述。現在且讓我們看看這般主動的人物——傳教師，學者，探險家，官吏——所謂的『開發者』Explorers，究係何許的人物。表面上他們來到東方，都帶得有一副假面具，往往

可以蒙混無知，而事實上的表現却不時把假面具撥開，甚至於人性也有時不存在了。

英人到東方後給中國以兩大禮物，一是鴉片烟，一是基督教。中國曾為拒絕鴉片抗爭而失敗，却不曾拒絕基督教其實兩者都要不得。

來東方工作的白種人，與在其本國的人比較起來，不惟對於東方人懷具不同的心理與態度，甚至於理性也喪失了，所謂紳士氣派 Gentleman like Manner 更是少有保持着的。在滇緬邊境做事的英人，多半對於中國歷史毫無常識，中國經營土人有千餘年之歷史，而他們口口聲聲都說土人非中國人，向來不受過任何人治理。如果他們不認識中國歷史也還有可原諒的地方，但有時雖認識而故意抹殺，一方面回英國去欺騙其本國人說他們深入不毛，建樹多大的功勳，並說江心坡一帶地方外方的人跡不到，他們是首先進去的文明人，而一方面到處輒搜毀中國治理的遺蹟，把中國所委土司長官的印信文據逼出來燒了。這樣不忠實的態度實在駭人。其中偶爾有對中國歷史稍具常識說幾句公道話的便為這般人所不齒。例如 Sir John Jordan 氏

有一次在皇家地理學會與 Charles Bell 辯論，指出中國與西藏的關係遠在西漢以前，認 Bell 氏抹殺事實為不公。查 Jordan 係英使館中文祕書對中國學術頗有研究，但這樣的人畢竟很少。像 Kingdom Ward 那種人却是極其普通的。Ward 掛着生物學家的招牌，實際上幹的事是印度政府的偵探使命。一九二一年七月他對人家說怒江以西的動植物不見之於怒江以東，尤其以印度的象在瀾滄江以東更是沒有，所以他認定怒山便是中英最高的分水嶺。但是同年十一月便有一位 G. C. Rigby 舉出例子來說他在思茅見着大象幾隻。這樣看來 Ward 先生的金字徽章，雖然還是永遠的發光，但生物學家那個頭銜或不免有些暗淡了，作者對於 Ward 先生尤其覺得不解的是，他的人性，變得非常特殊，實非東方人所能了解，一方面他告訴人家說他某天在雲南境內到一個中國人家裏，那人對他很好，幫助他，厚待他，把家裏最好的茶泡給他吃，但一方面對那人却罵為支那人，描寫他的可笑。說支那人都是不可靠的。憑人情來說如果我們東方人在英國受了老太婆們招待茶點，雖其用心或不善，但也還存感激之心，決不會掉轉頭便公開

罵人的何況中國的鄉愚，知識尙不足認識 Ward 先生是替印度政府派來當偵探的，他的受厚待，適足以表示東方人的忠厚，而 Ward 先生則只因為是支那人便以為應該受罵了。

讓我再談談那位 Cooper 先生。他既懷抱有打通西康的大志，於是不辭辛苦，由上海到了西康的巴塘，為漢官所阻，心上好不高興，在他的日記裏說中國的官廳要給他一個姨太太消遣，他說『我們國裏沒有這樣的規矩』。據我看當時雖有庸愚的中國官廳，決不會有這種舉動。送一個姨太太給洋人在中國並無此項規矩。顯然是想造些事實出來，多罵中國人一頓便多舒了一口氣而已。而令人驚奇不過的是 Cooper 先生的日記上有一段說『五月廿六日，我經過 Taso 嶺（在巴塘附近）的時候，有一個關口，我已經取了一個名給牠叫 Winchester 以紀念我的朋友 Mr. Winchester 他是帝國駐上海的領事，他今早來看我。』幸而在 Cooper 先生過世後七十餘年西康還是中國的西康，Cooper 先生的 Winchester 關名還不至像上海租界裏『極思非而路』那樣使中國人講不通的街名，流傳於口，恐怕

也是 Cooper 先生料不到的。

再看看官吏們如何？這裏我只舉一段韻閑就夠了。據張家寶先生在他的遺著『滇緬北段未定界境內之現狀』一文（見陳玉科輯『雲南邊地問題研究』）（上册第八十七頁）中說。

『溫斗』（按為道地英國官名）每到求江上下，及羅門卡河之一帶，凡抵宿站，除附近頭目傳候外，青年女子（未嫁人者）多聞風趨至，齊誨「溫斗」。「溫斗」於此時，飭役遍地撒以料珠，使全體女子爭相檢拾，「溫斗」則立在旁而觀之，擇其姿色之佳者數人，入內侍奉，通夜不歸，任意姦淫，次早各得重資而去，在「溫斗」故視為常事，而各地土人亦不以為辱，奇哉！」

又譚其箕著『民國十九年蠻變會案記』（見雲南邊地問題研究上册第四百九十二頁）裏描寫駐騰越英領懷雅特的人品如下：

『記得督辦因有某一件案子要他們賠款，他拿出一個母錢給督辦，督辦說「我只值一母錢嗎？」他說「我連一個母錢也不值」。又如我和迤北道精異應復詢一案，他也滲雜的說一些，最後我切實聲明，他說「我吃過酒，說些什麼我記不得了，我說的不算話。」』

總之，所謂『開發者』的真面目，實在是很可怕和可厭啊！

站在國民立場的

# 中國日報

內容豐富 銷路廣大

副刊有隨園、中天、挺進、國際述評、婦女家庭、國術體育與軍事、史地專刊、科學週刊、經濟週刊、圖書週刊。

報費——每月六角，郵費一角五分。

社址：南京明瓦廊五十五號  
電話：二二六九五

## 中國社會

第一卷第四期要目

本位文化與經濟建設	章澥	本位文化運動的動向	羅敦偉	本位文化建設的動向	何炳松	本位文化建設的基礎	孫曉鳳	本位文化建設的基礎	孫曉鳳	本位文化建設的基礎	孫曉鳳	本位文化建設的基礎	孫曉鳳
中國文化運動的動向	羅敦偉	本位文化建設的動向	何炳松	本位文化建設的基礎	孫曉鳳	本位文化建設的基礎	孫曉鳳	本位文化建設的基礎	孫曉鳳	本位文化建設的基礎	孫曉鳳	本位文化建設的基礎	孫曉鳳
本位文化建設的動向	何炳松	本位文化建設的基礎	孫曉鳳	本位文化建設的基礎	孫曉鳳	本位文化建設的基礎	孫曉鳳	本位文化建設的基礎	孫曉鳳	本位文化建設的基礎	孫曉鳳	本位文化建設的基礎	孫曉鳳

中國社會問題研究會主編  
中正書局發行



# 地方政治制度改進的問題

杜光墀

近年以來政府及學者居然注意到了政治制度問題，而他們對地方政治制度改進的要求，叫的尤其是清脆而響亮。什麼省政府組織上是採用省長或是採用委員制啦，什麼省政府合署辦公啦，什麼縣長地位之提高，權限之擴大啦，以及什麼設置行政監察專員，以切實督促縣政之改革啦等等地方政治制度之改進，都成了目前國內政治上當務之急的問題了。以上這些問題看來雖似千頭萬緒，關係的方面很多，但約而言之，改革的方面不過只是：（一）省政府，（二）縣政府及（三）設置行政專員以減輕省府重責，而收切實推動縣政改革之效的三種問題。在此三種問題之中除了省政府改革，關係重大，侯待專篇討論外，今謹就理論與事實討論縣政府及行政專員二種問題。

上下數千年，縱橫幾萬里，古今中外政治學者的學說雖多，但歸根究底，政治最終的目的，總是脫不了人民的

教養，人類之所以貴乎有國家政治也就是在於國家之教民和養人民。而國家政府之與教養人民關係最密切而直接者，莫若地方政府中最低級的政府。國家之內，政府雖有中央地方若干級的政府，各級政府之中雖有若干千公務人員，但是這一些政府與公務人員之中，除了最低級的政府和其公務人員外，其他各級政府及他的公務人員類皆職司治「官」治「人」，而不是直接治「民」，直接「親」「民」。「親」「民」之官少，而治「官」之官多，不只是不能怎麼直接的促盡教養的責任，反而加多政治上多少轉折的手續，而減少行政效率。所以先賢顧亭林先生說：「治人之官多則亂，治事之官多則治。」且是地方政治為全國政治之基礎。全國政治之修明端賴地方政府之發達。地方政府發達了，全國政治自然易於修明。地方政治發達而全國政治不修明者未之有也。所以孫中山先生在建國大綱中明定縣為自

治單位。民國五年在尙賢堂演講時，又痛言縣爲建國礎石之理。她說：

今假定民權以縣爲單位，吾國今不只二千縣，如蒙藏亦能漸進，則至少可爲三千縣。三千縣之民權，猶之三千塊礎石，堅則五十層之崇樓不難建立。……

中山先生之以縣爲建國之礎石，及顧亭林先生之以治事——治民——之官多則治，都是注意低級的縣政府的意思。如果縣政發達，不只是一種求治的方法，而且也是發達民權促進地方自治的不二法門。所以在政治上看，關係於國家治亂，生民利病最密切者，真是莫若親民的縣政府了。

縣政雖是古今賢者多少人共同討論的問題，但是縣政府之腐敗簡陋至今還是通國普遍的現象。以言制度，名義上雖是由縣令改而爲縣知事，由縣知事又改而爲縣長，但是這種名目上的改革並不是制度的確定。自秦廢封建置郡縣後，至今兩千多年的工夫，倒底還沒有確定縣的制度。在以前專制時代，關於縣政方面，有縣令，而沒有縣的制度，縣令有法律的根據，而其幕客胥吏都是法律上一不見「經傳」的人物。以一方牧民的重責交由縣令一人負責，固

非得宜，而縣令之任用幕客胥吏隨便魚肉百姓更爲失策，所以在專制時代，低級的縣政之黑暗腐敗大概都是由於縣的制度之不善。民國以後縣政方面之廢去了「師爺」制度而改設幾科，並以地方之需要添設勸學所勸業所以及財政管理處，雖是一種裁去不合法的組織而設置合法的機關的表示，但是以經費之拮据，終沒有收到什麼改革縣政的實效。且是一縣之責任極重，而負責之人員不多，若以之與省政府或中央政府兩方面比較之，則尤嫌人少。所以中央政府及省政府方面人多事少，而縣政府則事多人少。人多事少者則不免要造成疊床架屋種種重複的機關。事多人少者則形成了百廢不舉的狀態。成立重複的機關固不是設官分職的本意，而各地百廢不舉更爲縣政之大病。而所以致此之由，泰半由於縣的制度之不善。縣政制度不善爲害之大一至於此。甚矣，縣的制度之不可不改善也。以言縣長，則更難乎其爲縣長矣。縣長的責任極重大，但是他的地位不高，權限不大，任期又不久，不足以盡其重大的責任。昔日所謂父母官百里侯，一方人民親民之官，關係至大，宜如何提高其地位，加大其權限，確定並久於其任期，才能

使其盡到他的責任啊。但是返觀近年來縣長之地位權限與任期情形實不足以言使縣長負責做事。論地位，一縣之長應如何重視，然待遇之少者僅二百元，而多者也不過三百元，以一縣之大，縣事之重，而這樣薄待其負責者真是世界上所罕見的事，所以有才幹的並且以正當收入爲目的的人，都不肯任縣長了，而肯任縣長的大約都是些庸庸無能之輩，或者居心狡狴別有希冀的人了，這類人如何能担得起那種重大的擔子呢？就責任論，縣長親理數十萬人民之事，而其地位與待遇尚不及省政府的一個科長。責任重，而權位低，無怪近人謂縣長爲有責而無權也。論到縣長之任期，縣長之不能久其任，已成了中國政治史上鐵一般的事實了。在以前專制時代候補縣專在候補，實任縣令自難久於其任，而到了最今縣長之任期不只能久，而反來更不久了。近年以來，人浮於事，社會事業尙未發達，失業人們羣集政界，政界之地位有限，而失業的人數日多，以有限的位置，自不足以供無數失業者之爭逐，所以縣長及其他公務人員，便難久於其任了。其中尤以縣長之調換，最爲頻仍，今日調省，明日委用，弄得縣長真成了五日京

地方政治制度改進的問題

兆，席不暇暖了。縣長任期如此之短促，他對於縣事還不熟習，那能進而實行什麼久遠的計劃。所以好的是因循敷衍，以維持其地位，下焉者則將藉此『寸金』時光，以達到其發財的目的。其弊害之烈真如王荊公之所說的：

在位者數徙，則不得久於其官，故上不能狃習而知其事，下不肯服馴而安其教，賢者則其功不可以以及於成，不肖者則其罪不可以至於著，若夫迎新將故之勞，緣絕簿書之弊，固其害之小者，不足以悉數也。……

——王荊公上仁宗皇帝言事書

縣長地位之不高，權限之不大，任期之不久，固不足以言完成縣長的責任，而縣長人選之不善更担当不了縣長的責任。縣長人選往往不善而近年尤甚，自民國以後，政治迄未入正軌。政府之破格用人，致啓社會之倖進，而縣長一途尤多倖進，此種事實陳公博先生及傅孟真先生前已痛切言之。縣長人選既濫，怎能望其負責親民，更怎能望其使衆信服！不能負此責任，又不能使人信服，怎麼能怪人輕視縣長哩！以言財政，縣財政更是一篇糊塗賬，目前國內

各縣怕沒有一縣真正有預算的，一縣每年支出多少，收入多少，那有一定的標準。譬如說在現時中國的各縣，田賦一項乃是最大宗的收入，但是：第一縣內『可耕之地究竟有多少，沒有統計；第二附加之稅多於正供幾倍或至幾十倍，是表明賦稅還未有確定；第三，有田未必有稅，納稅的未必有田，所有權還未確定，負擔賦稅的準確數目當然有很大的出入。』這是收入的情形。至於支出方面，縣財政也是一樣的沒有標準沒有根據。在現時軍事時期，各縣地方還不平靜，軍隊之調動，乃是家常便飯。譬如說軍隊今天開拔，明天調防，後天或許又有其他軍隊由此過境。軍隊駐防固須要糧草的供給，軍隊之過境亦要有飲食晏會的招待。糧草的供給如何籌備？飲食晏會如何開支？這都是縣財政上無根據的額外開支。不甯唯是，縣財政之紊亂的程度還有甚於此者，譬如在軍事未定區域，『省的財政當局每以縣爲籌款機關，今日一電要縣立刻匯解一萬，明日一電要縣立刻匯解五千，本年錢糧不敷開支，更要預徵明年後年的賦稅。……』這是陳公博先生痛言前幾年縣財政紊亂情形的一段言論，近年以來，國內政治情形雖較進

步，怕是還有這種事實。徵收情形之紊亂一至於此，怎麼能談縣財政問題。此外，再就縣長個人薪俸問題而論，也很發現這種紊亂情形。按照法定標準，縣長每月薪俸，小縣爲二百元，中縣爲二百五十元，大縣爲三百元。縣政府公費亦少。以其薪俸之微薄，已不足以使其廉潔自好，而其縣府公費之少，更不夠他開支之用。所以發生了提成提獎的辦法。細考提成提獎實類商人包辦性質。此法一行，縣長之經徵稅收，全以其提成提獎爲標準，如其有成可提有獎可提者，則自是努力經徵。如其無補於他個人的提成提獎，則雖與國家政府怎麼有利，他也不盡力徵收。馴至於國家正式經徵，竟成了商人營利事業。昔日羅馬時代行之而破壞了他的財政行政。我國行之也養成了政治上貪污的惡習。貽害之大至於此極。提成提獎的辦法究竟如何？今試以山東各縣情形而論，稅契提成百分之八，烟酒提成百分之三，牙稅提成百分之三，油稅提成百分之三，屠宰稅提成百分之五，牲畜稅提成百分之五，丁漕徵解費留支百分之三，此百分之三的徵解費除十分之六承包於徵收人員外，十分之四爲解費，屬於縣長之收入，亦類似提成。

對於各種稅收，如辦理迅速，徵收逾額時，則於提成之外又有提獎。似此縣長正薪之外又有提成，正薪嫌少而提成頗多，提成提獎又無什麼定額，縣長究竟斯項收得多少，亦難確定。就此而論，又足以證明縣財政上紊亂情形的一斑了。

縣之重要也如彼，而縣政之腐敗也如此，以這樣腐敗縣政府，怎麼能担得起治理一縣的責任？所以近年以來，政府學者都注意到了地方政制問題，而共謀所以改進之道。惟茲事體大，議論紛紛，主張還不一致。譬如說內政會議通過的改進縣政的方針上規定著：（一）釐定地方行政系統，確立縣之地位；（二）充實縣政府之組織提高縣長職權；（三）劃分省縣界綫；（四）確定縣財政系統，實行預算決算制度；（五）設立縣政實驗區及縣政研究院；（六）舉行縣長總登記；（七）增加縣政府經費，提高縣行政人員待遇；（八）整理縣行政區域，增設新縣治；（九）積極籌設縣參議會；（十）提高縣政視察地位，明定考績標準。南昌行營擬定縣府裁局設科辦法中提議改進縣政的要見如下：（一）集中權責；（二）充實組織；（三）建教合一；（四）警衛連繫；

（五）稅收統征。綜合以上兩處擬定改革縣政的各條，或以統籌全國的關係，所定的方案略嫌籠統而空洞，或以注意治本的關係，所提的計劃失之繁瑣而破碎。若以具體扼要兩點而論，內政會議和南昌行營兩方擬定改革縣政的方案，還都不如日前山東政府所通過的第一行政區改革縣政方案呢，見二月十六日北平晨報——。魯省通過的改進方案，雖是寥寥幾條，但均極中肯。而尤以其第一條縣政府改併五科為三科；第二條核實編定預算；第三條縣長及其他公務員之升叙以升級加俸不調缺為原則；第四條提高縣長職權，為最中要害，最能對症下藥。譬如說過去縣長之位不高，權限不大，魯案即規定『提高縣長職權』，並詳定『縣長以下公務員由縣長遴選合格人員，呈請考委』，查過去縣長地位之所以不高，權限之所以不大，概由於他無任免其縣政府公務員之權。

公務各員多出於省府各廳之委派，不受縣長直接管轄。尾大不掉，指揮不靈，縣長平時精力與時間泰半用之於周旋應付同僚之上，所以諸事停滯，行政效率大減。如照此改革，縣中公務員既改由縣長遴選請委，則任免之權即

轉而操於縣長之手，而縣長亦使可藉此集中權限，督責僚屬，共同推動縣政了。過去縣長不能久於其任，所以魯案即明定『升級加俸不調缺的原則』，縣長之所以不能久於其任，全由於調動頻仍。倘能由此實行升級加俸而不調缺之原則，不唯可以鼓舞縣長諸公努力職守，並且還可以確定其任期了。『查現行升叙之法，皆是由三等升任二等缺，由二等缺升任一等缺，致使官吏視官銜為傳舍，不肯安心任事。』這樣改革，即可打破過去調動之頻仍，而使其久於其任了。再如縣中財政之紊亂類多達於極點，既無預算之可言，又沒有收支的標準，濫收濫支，致生貪污之弊，所以魯案中明定提高縣長待遇，而取消提成提獎的辦法。提成提獎辦法之流弊已如前言，與其容許縣長借提成提獎以取償而致起貧污之弊，何如乾脆的取消提成提獎的辦法，直接了當的提高縣長及其公務員的待遇之為愈也。魯省改革案這麼提高縣長及其他公務員之待遇，在形式上或者可以說是一種經費的加多，但按之實際則不只不加多支出，怕是每年還可以為老百姓省出若干膏脂呢，茲舉該省原案所提出的實例如下：

曹縣縣政府收入支出比較

甲、收入部份

- (一)省經費 一萬八千七百四十四元(依據二十二年度財政廳公佈之省地方預算)
- (二)縣經費 一萬八千二百八十元(即三四五科之經費依據廿三年度財政廳公佈之縣地方預算)
- (三)賦稅提成 六千九百四十六元(依據廿二年度財政廳公佈省稅收入預算數推算但此項收入向不列入預算)
- (四)丁漕串票 約一千五百元(每戶每季照章收銅元三枚，以十四萬戶計每年約收如上數但此項收入向不列入預算)

以上四項共計收入四萬五千四百七十元

乙、支出部份

- (一)俸給 二萬八千九百八十元(較現行預算計縣長每月增俸一百五十元秘書每月增俸二十元科長每月增俸十至卅元即政警勤務餉項亦

各增加)

(二)辦公費 四千八百元(本項各目節較現行預算亦各有增加以期敷用)

(三)冬季爐炭及政警服裝等費 六百七十二元(本項費用在現行預算中有未經列入者有雖經列入而不敷用者茲增列如上數)

(四)經徵處經費 五千四百八十二元(徵收人員之俸給及辦公等費向無預算茲增列如上數)

以上四項共計支出三萬九千九百卅四元

丙、剩餘部份

(一)收支相抵後剩餘五千五百三十六元

過去縣政之所以不善，固然是由於縣本身的制度和人選之不善，而另一方面也是因為監督縣政的制度之不良。不欲改進縣政則已，如要改進縣政，除了改進縣政本身以外，還得改革監督縣政的制度。過去監督縣政的制度如何不善以及如何改進？請先言過去監督縣政的制度之不善，以前在專制時代，中國行政區域之劃分，在縣以上之省和府都是監督縣的機關，民國成立以後，廢府而設道，則監

督縣政者，還是省與道二級政府。當時監督縣政者名為省及府或道，但實際上府道只司承上啓下，而實權都是操之於省府。自廢去道制，地方行政區域確定為二級制以後，則監督縣者，名實都是省府了。以省政府而欲切實監督，諸多困難。譬如說省府分廳而治，各廳都能頒發命令，幾應頒發命令，縣政府除感覺應接不暇之苦以外，亦且無所適從。所以南昌行營集會工作報告書中說：『縣政府最感痛苦的事情，就是上級機關彼此重複矛盾的通令太多，朝令夕改，細如牛毛的規章太多，限令填報的表冊也太多，還有一件互有關聯的事，這個廳令叫這樣辦，那個廳令又叫那樣辦，很像各說各的，彼此都不接頭，弄得——縣長——無所適從。』痛哉斯言！如不速予改善，怎麼能談縣政問題！再其次就是省區過為遼闊，對各縣事實上不能詳察週知的流弊。我國省區之大，世界無比。試以德法意三國之省區和我國省區面積相比較，他們最大的省區，尚不如我國最小的省區面積之大。他們三國省區究竟多麼大？茲試以他們最大的省區域和我國內地十八行省依面積之大小次第比列以便參照(單位為方英里)：

中國省名面積	德國省名	面積	法國省名	面積	意國省名	面積
四川 二八,五三三	卜蘭登堡	一五,〇七一	吉耶第	四,一四〇	加萊利	三,五六六
雲南 一四,六七四	東普士	一五,〇六一	蘭德士	三,〇四〇	陸麻	三,二五八
甘肅 二五,八三三	漢納香	一四,八九七	刀昂尼	三,五五〇	沙沙利	二,〇三三
河北 一五,八三〇	包毛蘭亞	一,九六六	亞維耶	三,六五五	孔紐	二,八七〇
廣東 一〇〇,〇〇〇	下西萊西亞	一〇,三六七	柯斯	三,六六七	包三諾	二,八三三
湖南 八三,三九八	薩克森	九,七五九	聖羅爾	三,三三〇	紐俄羅	二,八六六
山西 八一,八六六	萊茵	九,四三三	伊賽	三,一六六	尤單	二,五九九
廣西 七七,三〇〇	西費利亞	七,八〇四	麻恩	三,一六七	福吉亞	二,六三三
陝西 七五,二五〇	黑森納少	六,四七二	蒲杜木	三,〇九〇	高三沙	二,五五八
湖北 七二,二四八	忠萊塞史坦	五,八九九	皮利牛斯	二,九七七	土耶頭	二,五五〇
江西 六九,四四六	上西萊西亞	三,七五〇	庸尼	二,八九三	皮留吉亞	二,四四五
河南 六七,九五四	邊省	二,九六六	安內	二,八六六	巴利	一,九八〇
貴州 六七,三二六	柏林	三,一三一	亞利	二,八六六	亞利山德利亞	一,九八〇
山東 五五,九四四			齊爾	二,八一九	亞卜利	一,九四四
安徽 五〇,八二六			門羅爾	二,八二一	坡拉莫	一,九七〇
福建 四六,三三三			阿爾波斯	二,六九七	沙拉諾	一,九六八
江蘇 四六,六〇〇			茵德	二,六四四	俄斯他	一,八七〇
浙江 三六,六〇〇			羅萊	二,六三九	不利西亞	一,八三三

中國省區如何大以及德法意三國省區如何小，從上列比較表就可以看得清楚了，以法意最大之省區，僅及中國最小省區面積十分之一。普魯士的卜蘭登堡乃昔日普魯士的前身，其面積才剛及浙江省面積的半數。他們三國省區

小，我們的省區大，這還不為奇，更奇怪的是他們省小倒分成了州縣市等等許多級地方政府，而以我們省區之大，反只有縣一級地方政府。還有一件是他們交通便利，而分區細密，我們交通不便反而區劃廣大，那麼就難怪他們三國行政上之轉相貫屬而收指臂之効。我們行政上以省統縣之感覺「鞭長莫及」的痛苦了。以省直接統縣既感「鞭長莫及」之苦，又有政令紛歧無所適從之難，所以不欲改善監督縣的省制問題則已，如欲圖改善則只好一方實行省府各廳合署辦法，以一事權，而便指揮下級政府，一方又須在省縣之間設置一種中級的行政區域以聯絡省縣的關係而代省監督縣政之推行。對於改善監督縣的制度一點言之，省府合署辦公固然關係甚大，而設置行政專員區所關尤大。近年來南北各省之所以紛紛增設行政專員就是為此。不過業已設置的行政專員，或則直接隸屬於行營，而破壞了省府行政系統，或則行政專員權限過小而不能切實監督縣政之進行。所以為改善監督縣的制度問題，除了增設行政專員區域以外，並應確定行政專員之法律的地位和明定行政專員對於省政府及縣政府的權限與責任。魯省改革



案倘能推行無阻，不只是可以改進縣政，還可以同時確定行政專員的地位和權限呢。此外作者尚有兩點意見希作此類實際工作的人加以注意：第一件就是不要只圖充實地方政府的組織，提高地方政府的權限，而忽略了推行自治的預備，若是忽略了這一點，那便是忽略了改進地方行政的目的了。在目前的中國，充實組織，提高權限，雖是改進地方行政的重要步驟，但是改進地方政府的目的，還在組織人民，訓練人民——以實行地方自治。捨此不圖，而只斤斤於權限地位之爭，那未免見太短見了。第二件就是不要只講「制度」的善不善，而不談身負執行責任「人」的好不好，傅孟真先生之所謂與其歸罪於制度，勿寧歸罪於人選之論，固然是偏，設若作實際工作者只注意制度而不注意人選，也是一樣的偏。如果只改制度而不注意人選，在現行的制度以下固然好不了，在加權的制度以下，也是同樣的不好。所以孟子說：「徒善不足以爲政，徒法不足以自行」。

廿四年二月廿七日作於青島。

明星花露水



越陳越香

上海四馬路 中西大藥房發行

試瓶售洋一角

潔品瑩光膚則一滴入水浴

# 疾敵



主治各症

流行性感冒、百日咳  
流行性肺炎、肺膿瘍  
咯血咯血、久咳肺癆  
其他一切呼吸器病等

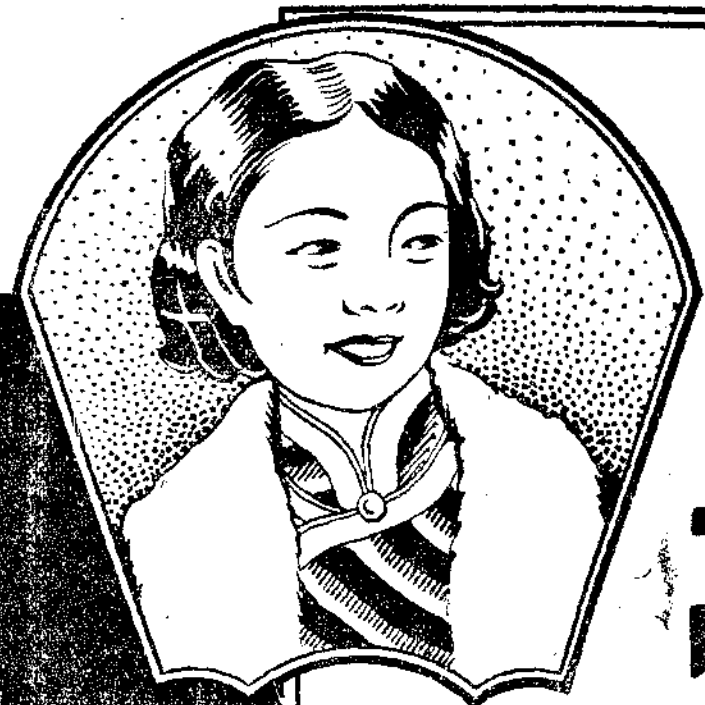


上海中西大藥房出品

# 月裡嫦娥牌

# 牙膏到處都行銷

質料最可靠



昔稱美婦人一笑傾城。再笑傾國。推崇可謂備至。其所以能傾城傾國者。必其齒光潤如珠。晶瑩似玉。始能博人之羨慕。當今科學昌明。欲享此項榮譽。並非難事。祇須用月裡嫦娥牌牙膏擦牙。即可笑口常開。堪與前人媲美矣。

月裡嫦娥牌牙膏。不傷牙磁。而能將污黃之齒轉為潔白。使恰如珠玉之光潤晶瑩。且入口芬香爽適。久留齒頰。尤足耐人尋味。

永和實業公司出品

發行所 上海老北門民珠街  
門市部 江西路五馬路南首



# 我國入超抵補問題

侯厚吉

## 一 我國入超的概況

長期入超，是我國對外貿易的一個特徵。自有海關報告以來，我國對外貿易，累年入超。出超年份共不過六年。自一八七七年始，便只有入超，而無出超。計一八六八——一九三四年間，入超七、二一八、三八四、四九一兩，出超則不過二四、八二七、七六八兩，兩抵共淨入超七、一九三、五五六、七二三兩，平均每年入超一〇七、三六六、五一七兩。而且入超的數額，有長期增漲的趨勢。在一八九五年以前，我國入超數額最多也不過三千餘萬兩，一八九六年即增到七千餘萬兩，一九〇二年以後，更常在一萬萬兩以上。一九一四——一九一九年大戰期間，各國對華貿易下落甚巨，而我國也利用時機發展出口貿易，所以當時入超數目，曾一度減少到一千六

百萬兩。可是大戰一告終結，歐美商品捲土東來，于是我國入超額一九二〇年又激增到二萬二千萬兩之鉅。此後我國入超額，增減互見。到一九三〇及一九三一兩年，因為金價高漲及世界商業衰落的原因，入超額復大有增加。金價漲，所以進口物價上升；世界商業衰落，則出口物價下跌。而物量方面，則進口物量因為進口商品多屬必需品，所以進口物價雖增而入口物量却不能有鉅量的減退，結果進口物值乃有增加。同樣出口物價雖跌，但國外的需要不能成比例的增加，而同時我國本身的生產又未能有充分的發展，其結果，物值必須減少。這兩年中我國貿易入超之所以大增，便是由于這種入口物值增加和出口物值減少的結果。一九三二年進口物價已停止上漲，而且反有減退。進口物值已較上年為減，可是因為出口物價較進口物價減落更甚同時又因為下半年東北各關已無報告，出口上

自不能不發生極大的減退(因東北素為出超埠之故)，所以出口物值之減落，更甚于進口，因之入超乃較一九三一年又有增加，計達五千五百餘萬關兩之歷年最高紀錄。可是自一九三三年開始，進口物價因銀價的上漲及各國貨幣的貶值而繼續下跌進口物量亦因我國購買力的疲弱及新稅則之實行等而有減無增，其結果進口物值逐步衰落。而出口方面則出口物價雖亦因海外市場之不景氣而逐步衰落，但出口物量則尚無減退。出口物值減退，尚不若入口物值減落之甚，因此，入超額乃有減退計一九三三年入超額四七〇、九四九千關兩，較一九三二年減少百分之一五，一九三四年計三一七、二一六千關兩，較一九三三年又減少百分之三三。茲將歷年我國入超列表于下：

年 代	出超(十)或入超(一)
一九六八	(一) 一、四五五、五二九
一九六九	(一) 六、九六九、二九六
一九七〇	(一) 八、三九八、四〇二
一九七一	(一) 三、二四九、九一六
一九七二	(十) 七、九七一、〇七六
一九七三	(十) 二、八一四、〇六八
一九七四	(十) 二、三五二、〇〇四

一九七五	(十) 一、一〇九、六八二
一九七六	(十) 一〇、五八〇、九三八
一九七七	(一) 五、七八八、八七四
一九七八	(一) 三、六三一、八四八
一九七九	(一) 九、九四六、一六二
一九八〇	(一) 一、四〇九、八六五
一九八一	(一) 二〇、四五七、九〇三
一九八二	(一) 一〇、三七八、三八二
一九八三	(一) 三、三七〇、〇〇九
一九八四	(一) 五、六一三、〇七八
一九八五	(一) 二三、一九四、三〇七
一九八六	(一) 一〇、二七二、七五五
一九八七	(一) 一六、四〇三、四六一
一九八八	(一) 三二、三八一、八二六
一九八九	(一) 一三、九三六、五二三
一九九〇	(一) 三九、九四九、〇〇一
一九九一	(一) 三三、〇五六、〇一四
一九九二	(一) 三二、五一七、六七三
一九九三	(一) 三四、七三〇、五〇八
一九九四	(一) 三三、九九八、三八九
一九九五	(一) 二八、四〇三、五〇四
一九九六	(一) 七一、五〇八、五七三
一九九七	(一) 三九、三二七、二六七
一九九八	(一) 五〇、五四二、一八五
一九九九	(一) 六八、九六三、六二四

一九〇〇	(一) 五二,〇七三,六七〇
一九〇一	(一) 九八,六四六,一六一
一九〇二	(一) 一〇一,一八二,三二一
一九〇三	(一) 一一二,三八六,六六六
一九〇四	(一) 一〇四,五七三,九二五
一九〇五	(一) 二一九,二一二,五九四
一九〇六	(一) 一七三,八一三,三四二
一九〇七	(一) 二五二,〇二〇,六七二
一九〇八	(一) 一七一,八四五,〇七五
一九〇九	(一) 七九,一六五,二五三
一九一〇	(一) 八二,一三一,五六六
一九一一	(一) 九四,一六五,七七七
一九一二	(一) 一〇二,五七六,六二八
一九一三	(一) 一六六,八五七,〇一一
一九一四	(一) 二二一,〇一四,七五三
一九一五	(一) 三五,六一四,五五五
一九一六	(一) 三四,六〇九,六二九
一九一七	(一) 八六,五八七,一四四
一九一八	(一) 六九,〇一〇,〇五一
一九一九	(一) 一六,一八八,二七〇
一九二〇	(一) 二二〇,六一八,九三〇
一九二一	(一) 三〇四,八六六,九〇二
一九二二	(一) 二九〇,一五七,七一一
一九二三	(一) 一七〇,四八五,四七一
一九二四	(一) 二四六,四二六,二〇九

我國入超抵補問題

一九二五	(一) 一七一,五一二,〇〇七
一九二六	(一) 二五九,九二六,四八二
一九二七	(一) 九四,三一,九六二
一九二八	(一) 二〇四,六一四,二八三
一九二九	(一) 二五〇,〇九一,五〇三
一九三〇	(一) 四一四,九一二,一四八
一九三一	(一) 五二四,〇一三,六六九
一九三二	(一) 五五六,六〇五,二四〇
一九三三	(一) 四七〇,九四九,四二一
一九三四	(一) 三一七,三六二,六〇九

由上看來，最近兩年我國入超額雖有減少，可是爲數却仍不下三四萬萬兩，或五六萬萬元。這種數額就實數上而觀察，不爲不鉅。我們可以與世界其他入超國家比較。據國際聯盟的報告，一九三三年世界各國中，入超國計有英國、法國、和蘭、中國、日本、奧國、比利時、丹麥、西班牙、葡萄牙、希拉、意大利、那威、瑞典、瑞士等國，其餘則多半爲出超國家。在這些入超國中，入超數額以英國爲最鉅，達八六〇,〇〇〇,〇〇〇千美金。其次爲法國，計三九三,〇〇〇,〇〇〇美金，再次爲和蘭，計一九五,〇〇〇,〇〇〇美金。中國則處于第四位，計

一五〇、八五七、〇〇〇美金。此外則為瑞士、意大利、葡萄牙、奧大利等。就入超與出口額的比例而論，則我國處于第二的地位，僅次于葡萄牙。一九三三年葡萄牙入超與出口額比例為一八七。即入超額超過出口總值百分之八七。我國的比例為一二〇，即入超額超過出口總值百分之二〇。其餘各國，則入超都不及出口總值。由此可見我國入超額與出口額比較起來，實為非常之鉅額。

可是若依人口計算，每一國民所擔負的入超額，則我國每人所擔負的入超額，又實為微小。據我們計算，一九三三年世界各入超國中，每一國民所占入超額最鉅者為瑞士，計達三四·二六美金。其次為和蘭，計二三·八二美金。再次為英國，計達一八·五二美金。至于我國，則每人不過負擔〇·三三美金而已。除日本每人所負擔入超額較中國更小以外，其餘各入超國，都較中國為大，由此看來，我國每一國民所負擔的入超額，實在不能算多。所以現在我國的入超問題，決不是入超實數的太大的問題，而且人民的負擔能力太低，即此小額的入超額也不堪負擔的問題。

一九三三年世界各入超國入超情形表

國名	入口(千美金)	出口(千美金)	入超(千美金)	每人所占入超額(美金)	入超與出口比例
中國	二七五,九六六	一三三,一一九	一四二,八四七	〇·三三	二二〇·五七
日本	三六〇,〇〇〇	三六六,〇〇〇	一四,〇〇〇	〇·二二	三·八二
英國	二,〇七三,〇〇〇	一,二二五,〇〇〇	八四八,〇〇〇	一·五三	七〇·八九
比國	四二一,〇〇〇	三五一,〇〇〇	一〇〇,〇〇〇	二·四三	五·二二
法國	一,二七〇,〇〇〇	七四〇,〇〇〇	五三〇,〇〇〇	九·五九	四〇·三六
奧國	二六〇,〇〇〇	六六〇,〇〇〇	四〇〇,〇〇〇	六·三三	四八·八三
和蘭	四八七,〇〇〇	三三三,〇〇〇	一五四,〇〇〇	三·八二	六六·七六
意國	三三〇,〇〇〇	三三三,〇〇〇	七〇,〇〇〇	一·五九	二二·八一
瑞士	二九〇,〇〇〇	一五八,〇〇〇	一三二,〇〇〇	三·二六	八九·二四
丹麥	一八一,〇〇〇	一七一,〇〇〇	一〇〇,〇〇〇	三·七七	五·八四
西班牙	一六一,〇〇〇	二九〇,〇〇〇	一三三,〇〇〇	一·三三	二四·八〇
葡萄牙	六九〇,〇〇〇	三四〇,〇〇〇	三五〇,〇〇〇	六·三三	一八七·〇〇
那威	一〇〇,〇〇〇	九三,〇〇〇	六,〇〇〇	六·三三	一九·五九
瑞典	一八〇,〇〇〇	一五五,〇〇〇	二五,〇〇〇	〇·四八	一·六一
希拉	四八,〇〇〇	三〇,〇〇〇	一八,〇〇〇	二·七四	六〇·〇〇

計(一)上表單位美金均為「萬」美金。  
 (二)上表每人所占入超額乃根據國際聯盟所發表之一九三二年底各國人口估計數而折算成者。

## 二 我國入超的抵補方法

中國歷年對外貿易巨額入超之如何抵補，實為一極重

要的問題。關於這個問題的討論者頗多。例如一九〇三年摩斯 (Morse) 的估計，一九〇九年海關稅務司加馬斯 (Chalmers) 之估計，一八六四——一九一三年瓦格蘭氏 (Wagel) 的估計，一九一三——一九二四年奈耳生 (Nelson) 之估計，一九二五，一九二六年商業週報 (Capital and Trade) 之估計，一八七一——一九二一，一九〇二——一九一三，一九一四——一九三〇年及一九二八，一九二九及一九三〇年雷麥氏 (Reber) 之估計，一九三一年日本土屋計左右氏之估計，一九三三年及一九三四年中國銀行的估計，及一九三三年商業金融週報的估計等。其中以雷麥氏的推算較為有系統和精密。

歸納起來，我國歷來抵補入超的方法，不外下列十三種：

- (一) 現貨移出
- (二) 私運出口
- (三) 出口貨物估值過低
- (四) 外人在華商業投資
- (五) 外債

我國入超抵補問題

(六) 華僑匯款

(七) 國境貿易出超額

(八) 各國對華文化慈善事業費

(九) 各國船隻停泊及修理費

(十) 外國兵船及駐軍用費

(十一) 各國使領館用費

(十二) 外國旅行家費用

(十三) 華人所有外國證券之利益

在上列十三種之中，現貨移出，私運出口，出口貨物估值過低，及國境貿易出超額各項，都是屬於有形貿易。其餘各項則為無形收入。茲分別論述之：

(一) 出口貨物估值過低 出口貨物價格估值太低，本來是國際間通常的現象。如一九二九——一九三三年間，世界八十四國平均的進口貿易總額為二〇、七二五萬美金，出口貿易總額為一九、一三六萬美金。兩者之間有一、五八九百萬美金之差額。換言之，即世界各國平均發生百分之八·三之出口估值過低。我國出口價格，向來較時價特低。據雷麥氏估計，一九〇二——一九一三年平均

及一九一四——一九三〇年平均出口價值低報均為百分之五。一九二九及一九三〇年出口價值低報則為百分之七。五及百分之十。耿愛德氏估計一九三三年出口價值低報為百分之八以上。中國銀行估計，一九三三年出口價值低報為百分之十，一九三四年為百分之一五。日人士屋計左右氏則估計一九三一年我國出口價值低報達百分之二十。據我們的推算，我國出口價值低報之數一定不少，因為：（一）我國進口貨物估價用金，出口用銀，近年銀價大跌，出口估價，受金銀比價的變動很大。（二）我國出口徵稅大多用從量稅，根據從量稅的申請價格，在原則上雖照時價，但事實上則多半還是墨守數十年以前的市價為標準。據一九三一年三月宋子文氏的立法院報告不過合當時市價三分之一。最近幾年我國出口物價雖有慘落，但較之數十年前，仍有增無減。（三）我國出口稅率較進口稅為低，而且出口貨中，有許多因獎勵而減稅或免稅者。對於這些貨物，所謂估價，不過徒有其名，關員是不很注意的。因為有這幾點原因，我們以為我國出口價值低報，近年大約應當在百分之一〇到十五之間。

（二）私運出口 說到私運，商品以私運進口多；貴金屬以私運出口多。例如鴉片軍械等，都是我國向來私運進口最多的商品，自一九三三年增加進口稅率以後，其他各種商品，私運進口者也不在少數。據中國銀行的估計，一九三三年私運進口貨值約一三四、六〇〇、〇〇〇元，即當進口貨值百分之十。一九三四年私運進口約當進口貨值百分之十五，即值一五四、五〇〇、〇〇〇元。至于私運出口的商品，因為我國出口稅不重的原故，為數大約不多。但是私運金銀出口，却為數不少。自一九三〇年五月我國禁金出口以來，當銀價大跌之際，上海金業交易所的生存市比較外國市場為低，于是金貨私運出口大增。據士屋計左右氏的估計，一九三一年我國生金私運出口約一二六、五〇〇、〇〇〇元。據中國銀行估計，一九三三年生金私運出口約一二〇、〇〇〇、〇〇〇元，一九三四年生金私運出口約六〇、〇〇〇、〇〇〇元。自一九三四年海外銀價大漲，我國現銀外流，政府于是年十月十五日征收白銀出口稅以後，生銀私運出口，為數也頗不少，據中國銀行估計，一九三四年我國生銀私運出口約二〇、〇〇〇



、〇〇〇元。

(三)現貨移出 現貨移出，是抵補貿易入超最簡便的方法。照通常理論，一國商品貿易入超，如果沒有相當的無形收入以為彌補的時候，便只有輸出現貨以為抵償。我國商品貿易為長期鉅額入超，而金銀移動也多半是入超。這一部份是因為當時的差額還有不少無形收入以為抵補；一部份則因為這時的銀價下跌，外人運現出口，反不如再投資于中國之有利。所以近幾年中我國商品貿易鉅額入超，而同時現貨流動也能維持鉅額的入超。不過這種入超之中，其中必有一部份為暫欠的性質，將延至以後各年，再作正式的償付。所以到一九三二年，現貨即不能不由入超一轉而為出超。一九三四年更受海外銀市大漲的刺激，出超達三萬萬九千萬之鉅。

(四)國境貿易出超額 以前我國邊境陸路貿易，多半是處于出超的地位。可是現在是否仍有出超，却是一個很大的疑問。例如我國新疆對俄貿易，在一九三〇年以前，每年多半出超二三百萬盧布，自一九三一年以後，則一轉而入超三四百萬盧布。又如我國外蒙對蘇俄貿易，在一九

二九年以前，也都是出超。可是一九三〇年以後，即轉為入超。一九三二年更入超兩千萬盧布之多。新疆與外蒙古對外貿易幾為蘇俄所獨占，所以兩地對俄的貿易，實可以代表兩地全體貿易的情形。此外雲南的邊境貿易，也是入超的現象。所以據我們的推測，現在我國的國境貿易，大致已是由出超轉為入超的。

以上所述四點，都屬於有形貿易方面。茲歸納起來，列一近年我國有形貿易表(單位千元)：

	一九三三	一九三四
商品入口額	一、四八〇、二〇〇	一、一八四、二〇〇
據關冊所載	一、三四五、六〇〇	一、〇二九、七〇〇
私運入口	一三四、六〇〇	一五四、五〇〇
商品出口額	六七三、〇〇〇	六一五、五〇〇
據關冊所載	六一一、八〇〇	五三五、二〇〇
出口貨值低報	六一、二〇〇	八〇、三〇〇
商品淨入超	八〇七、二〇〇	五六八、七〇〇
金銀出超額	二〇三、六〇〇	三九一、四〇〇
報關出口	八三、六〇〇	三一、四〇〇
私運出口	一一〇、〇〇〇	八〇、〇〇〇
有形貿易淨入超額	六〇三、六〇〇	一七七、三〇〇

上表係根據中國銀行估計製成。其中應當注意的，便

是在一九三三年我國有形貿易淨入超額約達六萬萬元，其中除一部份以無形收入為抵補外，一部份當有暫欠的性質而留到來年為正式的償付。一九三四年我國商品入超不過減少二三八、五〇〇千元，而有形貿易淨入超額則減少四二六、三〇〇千元。金銀出超占商品入超額的百分比達六八之多，由此可見，一九三四年我國的商品入超，大部是用現貨抵付。以現貨輸出為抵補方法，當然是一種不得已的辦法。現貨流出太多，結果不僅金融市場難免發生恐慌，國民經濟亦必將發生破綻。所以今後的問題，實在為如何設法減少入超或如何其以他方法代替以硬貨抵補入超的問題。

以下我們再來分別看看我國各項無形收入的情形。

(五)華僑匯款 華僑匯款是我國對外無形收入中最重要之一項目，據雷麥氏的統計，一九〇二——一九一三年平均每年華僑匯款為一萬萬五千萬萬元，約當我國商品入超額百分之七九。換言之，便是華僑匯款一項足以抵補我國商品入超額百分之七九之多。一九一三——一九三〇年平均為二萬萬元，約當商品入超額百分之七三。自一九二

八到一九三〇年，華僑匯款實數有增，可是占入超額的百分比則有減退。由此可見這幾年華僑匯款的增加，實在不能與入超的增加，保持相等的比例。雷麥氏的估計至一九三〇至為止。至于最近幾年的華僑匯款，據土屋計左右氏的估計，一九三一年為三萬萬六千萬萬元。據中國銀行的估計，一九三三年為二萬萬元，一九三四年的二萬萬五千萬元。各年度的估計來源不同，當然不能以之作比較的觀察，可是有一點我們敢說的，便是最近幾年因為海外經濟不景氣，華僑匯款已有減少的趨勢。茲將近年華僑匯款的估計及其對於商品入超的百分比列表如下：

年份	華僑匯款(千元)	占商品入超%	估計來源
一九〇二——一九一三	150,000	79.7	雷麥氏
一九一四——一九二〇	100,000	73.5	雷麥氏
一九二一	150,000	81.9	雷麥氏
一九二二	120,000	74.0	雷麥氏
一九二三	126,000	70.8	雷麥氏
一九二四	139,000	73.7	土屋計左右氏
一九二五	100,000	77.2	中國銀行估計
一九二六	100,000	77.2	中國銀行估計
一九二七	800,000	58.5	另一估計
一九二八	250,000	50.5	中國銀行估計

按華僑匯款的增減，第一要看海外市況(特別是南洋)

的盛衰，如果各地方市况景氣，則匯回款項必較多，否則必少。例如近年南洋的橡皮糖錫各業衰微，所以匯款也極為不振。第二要看南洋各地政府對於華僑的限制如何。第三要看銀價行市如何。蓋華僑匯回者為金，匯回的金換算為銀，如銀價愈跌，則其數也愈大。例如一九三一年以前銀價大跌，而華僑匯款也最多。

近年南洋經濟不景氣，現在還未能恢復，各國政府排斥華僑也方興未艾，加以華僑在商務上受日本的激烈競爭，據我們推測，在最近的將來，華僑匯款恐怕是很難有鉅額的增進的。

(六) 外人在華商業投資 外人在華投資，素為我國抵補入超的一種重要工具。在銀價下落的時期中，大有增加的可能。因為銀價下跌，則每一單位的外幣可以換得較多的銀幣。投資于中國，似乎較為合算。同時各國在華原有投資所獲得的利益，因為銀價下落，匯回本國顯然不利，也不如復投資于中國。所以在這個時期中，各國對華投資乃有相當的增加。不過最近幾年以來，因為世界經濟不景氣及我國商務蕭條的原故，外商盈餘大見遜色，而外商對

我國的商業新投資也大為減退。外人在華新投資已不能成為我國抵補入超的一重要項目。因此論者乃有獎勵外資輸人以免硬貨流出的提議。考外國資金與信用的取得，一有賴于外國輸出資本的能力，二則有賴于中國本身的信用。現在世界經濟漸有恢復，而我國政治又大致安定，政府復銳意于建設事業。據我們的推測，外人投資，最近將來也許有增加的可能。茲將一九三〇年以前雷麥氏對於我國外人商業投資的估計，一九三一年土屋計左右氏的估計，及一九三三——一九三四兩年中國銀行的估計，列表於次以資參攷：

一九〇二——一九一三平均	五二、八〇〇
一九一四——一九三〇平均	七三、六〇〇
一九二八	九六、〇〇〇
一九二九	一七〇、〇〇〇
一九三〇	二〇二、〇〇〇
一九三一	四三、六〇〇
一九三三	三〇、〇〇〇
一九三四(包括美棉麥借款及中國在外投資收入)	八〇、〇〇〇

(七) 外債 在以前外債，也是我國抵補入超的一種重

要收入。可是國民政府成立以來，我國政府絕少舉借外債。所以現在外債已不是我國的重要無形收入。反之，每年却需付出鉅額的政府債務本利。據雷麥氏的估計，一九〇

二——一九一三年平均我國付出政府債務為八九、二〇〇千元，而收入的政府債務則為六一、〇〇〇千元，兩抵淨支出為二八、二〇〇千元。一九一四——三〇年平均政府債務支出為七〇、九〇〇千元，而收入則為二三、八〇〇千元，兩抵淨支出增至四七、一〇〇千元。一九二八，一九二九及一九三〇年只有政府債務支出而無政府債務收入。計一九二八年為六三、〇〇〇千元，一九二九年為七九、一〇〇千元，一九三〇年為一一一、四〇〇千元。一九三一年據土屋計左右氏估計，付出外債本息為一三五、一二五千元。一九三三年據中國銀行估計為九三、〇〇〇千元，一九三四年據中行估計為一一二、六〇〇千元。由此可見外債一項，實已成爲我國鉅額無形支出了。

(八)各國對華文化及慈善事業費 據雷麥氏的估計，一九二八年爲二五、〇〇〇千元，一九二九年爲三〇、〇〇〇千元，一九三〇年爲四〇、〇〇〇千元。據土屋計左

右氏的估計，一九三一年爲七八、五〇〇千元。據中國銀行估計，一九三三年爲五〇、〇〇〇千元，據商業金融報的推算，一九三三年爲六〇、〇〇〇千元。

(九)駐華海陸軍費用 據雷麥氏估計，一九二八年爲一三九、七〇〇千元，一九二九年爲一二四、〇〇〇千元，一九三〇年爲一〇〇、〇〇〇千元。據土屋計左右氏之估計，一九三一年爲六五、四〇〇千元。據中行估計，一九三三年爲一〇〇、〇〇〇千元。

(十)外國船隻在華費用 據土屋計左右氏估計，一九三一年爲四三、六〇〇千元。據中行估計一九三三年爲二五、〇〇〇千元。

(十一)外國在華使領館等費 據雷麥氏估計，一九二八年爲三〇、〇〇〇千元，一九二九年爲三二、〇〇〇千元，一九三〇年爲三八、〇〇〇千元。據土屋計左右氏估計，一九三一年爲三九、二〇〇千元。據中行估計一九三三年爲三〇、〇〇〇千元。

(十二)外人在華游歷費 據雷麥氏估計，一九二八及一九二九年爲三〇、〇〇〇千元，一九三〇年爲四〇、〇

○○千元。據士屋計左右氏估計，一九三一年為三四、九○○千元。據中行估計一九三三年為一〇、〇〇〇千元。

(十三)華商所有外國發行證券之利益 據中國銀行估計，一九三三年為五、〇〇〇千元，數目很少。

總括起來，我國商品貿易入超的抵補方法，雖然很多，可是其中有些有日趨減少之勢，有些則有不健全的性質。例如無形收入中之最大宗的華僑匯款，近年已顯然減少。外債則自國民政府成立以來，只有鉅額本息支出，絕少外債收入。外人在華投資，在經濟不景氣的時期，又有日趨減少的趨勢。其他所謂小項目（例如外人在華海陸軍費、日使領館費、游歷費、文化慈善費等）我國雖處出超的地位，可是性質多不健全，或代表外人在華政治勢力的伸張，或代表在華文化勢力之伸張，以之為長期抵補入超的工具，實在不很妥當。由此看來，我國無形收入，既未能與商品貿易入超同比例的增加，其結果便惟有輸出硬貨以資抵補。我國自一九二九年發生鉅額入超以來，當時雖未發生鉅額硬貨外流的現象，可是資金集中上海，已不啻為現貨外流的第一步。外商銀行存底激增，更無異于現貨輸

出。所以一到一九三四年，各方面的破綻無法彌補，又加以受海外銀市大漲的刺激，于是我國現貨乃不能不如黃河之決口滔滔外流了。

### 三 救濟鉅額入超方法

因為我國入超問題的日趨嚴重，所以如何彌補我國鉅額入超，現在已成爲一個很重要的問題。學者對於這個問題的議論很多。其比較引人注意者約有：

第一，統制匯兌 統制匯兌的方式很多，其中最重要者為限制匯兌。即對於進口商人需要的外匯，須先向政府請發許可證，然後可向銀行購買外匯，奢侈品及消耗品的進口，政府可拒絕發給許可證。出口匯票則須集中于中央銀行，換得政府的出口許可證，然後才能輸出。這種辦法可以分別商品性質而加以限制，當然很好。可是在現在的中國，却有一個根本的困難，便是洋商勢力的存在。考我國對外貿易大部操之于洋商，如果某種貨物政府不許賣給外匯，進口商盡可向洋商銀行買進政府無如之何。而且要實行匯兌統制，首先要有一強有力的中央銀行。但目前國

家財力，似乎還辦不到。至于有人主張中央銀行與洋商銀行合作，實現統制匯兌，這種辦法，不僅很難實行，而且也很危險。因為中央銀行與洋商銀行代表根本不同的利益，是很少合作的可能的。

除限制匯兌以外，統制匯兌的方法還有封存帳項(Blocked account)及匯兌清算(Exchange clearing system)等，這些辦法，在中國更難實行。本文不贅(讀者欲知其詳，可參閱 Paul Minzig 著 Exchange Control 一書)及社會經濟月報第一卷十一及十一兩期金國寶先生兩文)

第二，定額分配制度(Import Quota) 所謂定額分配制度乃一國在一定時期以內，對進口貨物的數量，予以限定。同時根據過去的進口數量，定一適當比例分配于通商各國，藉以限制以後進口貨物數量的增加，或逐年減少進口貨物的數量。這種辦法，其目的在補關稅限制之不足。法國行之，最為有效。可是我國若倣行起來，第一遇到的便是外交問題。第二遇到的便是因限制輸入以致關稅減少而發生的財政問題。第三遇到的便是技術問題。考輸入定額分配制度的實施，其先決問題，即需決定定量的標準

，某種商品我國生產量多少消費量多少，都應當有精確估計，可是在統計極端缺乏的中國，這些材料，是無法取得的。法國之所以實行定額分配制度，乃是因為其稅率百分之七十，為商約所束縛，非到期不能改訂，已失去自由提高關稅之可能。所以不能不從限制數量方面，以限制輸入貿易。我國關稅率，現在還是很低，關稅政策仍有充分利用的餘地。固不必另行採取定額分配制度，以自討麻煩。

第三，制止匯兌傾銷稅此法為朱僕先生所主張。他以為對外貿易入超，是英美日厲行匯價傾銷的結果。所以惟有實行制止匯價傾銷數。其辦法便是：「某國貨幣的匯價跌落，則對該國貨稅的進口稅應比例的增加。其增高的程度，即視其匯價跌落的程度為標準。所以匯價愈跌，附加稅愈高，以制止傾銷。」這種辦法，當然有相當的理由。可是若以之為減少我國入超的根本辦法，則恐怕事實隔理想太遠。因為我國入超的根本原因，并不在匯兌傾銷，而在生活資料之不足與輸出貿易的衰落，朱先生假定對外貿易入超是英美日厲行匯價傾銷的結果。請問在英日美放

棄金本位制實行貶低幣值以前，我國數十年的長期入超作

何解釋？入超根本原因，既不在於各國匯兌傾銷，那麼所謂制止匯價傾銷稅當然也不是根本辦法了。其次，我認爲不分商品性質，而一味對於某國商品課以附加稅，似乎不能稱爲妥當。今日我國的入口，業已大爲減退。有許多必需品，已減到絕對必要的程度，普遍課以附加稅，恐不足以阻止外貨的流入，且反足以加重自己的負擔。又有許多生產用必需品，例如機械及原料等我們不僅不宜限制其輸入，且應利用外匯跌價的機會獎勵其廉價輸入。朱君雖然會提出對於這些必需品用減低關稅的辦法，而對於匯價傾銷稅却仍然維持。可是我們須知道，匯價是常常變動的，因此匯兌傾銷稅也應當常常變動的。進口商人在匯價變動之外，還要担受變動不定的匯價傾銷稅的風險。這種情況是否不免阻礙貿易的發展，實在大可考慮。此外，實行匯兌傾銷稅，必須對各國差別待遇，在有最惠國待遇的我國，外交上的難關，是否能夠打破，也大有疑問。我們儘管高唱着應當不因外交阻力而自餒的高調，可是事實畢竟還是事實。而且匯兌傾銷稅實行後的代價，是否值得，也是要

顧慮的。

總之，所謂匯兌傾銷稅不過是許多辦法中之一種，決不是一種靈丹妙藥。他至多只有一種有限的消極的功用，而沒有根本減少入超的功能。所以在功效上，牠實在遠不如統制匯兌，定額分配制度等。如果我們要冒許多困難而去實行，似乎並非上策。

除上述幾種以外，如禁止某項商品的輸入，某項商品輸入特許制度以及物物交換 (barter) 等等，雖然在實行上不免有些困難，可是還比較近於實際可行；我們不妨斟酌情形分別採用。

由上看來，可見上述的各種解決入超問題的辦法，都有相當的理由，同時也有許多困難，然則今後我們解決巨額入超問題究竟應當採取何種途徑呢？我個人的意見，以爲我們應當注意的至少有三點：

第一，現在一般人的注意力，似乎過度集中于限制輸入，而對於獎勵輸出却未能加以同等的注意。殊不知限制輸入不過是消極的行爲。輸入貿易的萎縮不一定是健全的現象。而獎勵輸出，出才是積極的減少入超的方法。所以我

認為應當特殊注意于輸出獎勵方面。

第二，在限制輸入方面，我認為應當充分利用關稅政策，對於性質不同的商品，加以合理的調整。換言之，即減少消費品的輸入，增加生產品的輸入。

第三，在增加無形收入方面，我認為應當注意的：

(一)吸引外資，投于生產方面。(二)鼓勵海外華僑投資于祖國。(三)注重我國名勝的國外宣傳，吸引外國游客。

以上各點，都是比較容易做到的。我認為如能切實實施，必有相當的功効。至少他具有幾點異于其他方法的優點：

點：

(一)因為都是我國內政，外交上的阻力比較小。

(二)注重點在增加輸出及無形收入，而在限制輸入貿易數額，所以不致發生財政問題。

(三)注重根本減少入超的方法。其結果不但可以發展輸出貿易，而且可以提高國家的整個經濟水平。其功効雖然遲緩一點，但其性質却是永遠的。

### 半月評論

四月十六日出版

第一卷 第六期 目錄

中國財政經濟上兩大問題

英法協定的背景

行政院應否獨立設置乎

送石迎馬

德國政府重整軍備宣言全文

定價 每册大洋四分半年大洋四角八分全年九角六分

總發行處 半月評論社

南京 門東水佐營康樂里一號

持平

袁道豐

吳紱微

鹵 厂

李景泌譯

### 勞工月刊

第四卷 第三期 目錄

國際勞工局副局長莫力特氏視察日本報告書(續完)

工資制度的研究

成都市的人力車夫

總理遺教中之勞工問題

國內勞工界(一·一六——二·一五)

國際勞工消息

勞工統計二則

定價 每册大洋二角半年六册一元一角全年十二册二元

(郵資在內)

發行處 勞工月刊社

南京秣陵路二百零二號

澤吾譯

趙殿九

詠 裳

吳汝濱

衆評編

世 編



# 國家之直接責任

楊振先

國家有責任麼？依原則言，國家祇負國際上的責任，對於國內實無責任可言。因為國家在國內法上為一不能為非的法人，為全體人民的最高政治機關，為主權的代表者，又為造法者，故對於人民縱有錯誤或損害行為，彼可以造法者的資格，限制自己的責任，甚或更變法律，廢棄約規，以消滅其錯誤行為。至若在國際上，國家在其管轄領土內所發生的一切行動，均不能逃其責任，因為國家在國際法上受國際法的權利義務所約束，尤其對於享有被保護權利的外僑。如國家對於外僑一旦有損害行為，苟不能證明其為合理行動，或為無可避免的災害，或已施以相當注意，抑或為國家執行正當行為所引起的附帶錯誤時，即構成溺職之罪而須負其責任。非然者，國際間的安全與秩序即不能維持，而使國際社會日陷於紛亂狀態。此時受害者之國，得援引自救原則 Principle of Selfhelp 自尋解

決。其解決方法，或為外交抗議會同磋商，或為好意周旋付諸公斷，或由他國調停，或交付海牙公斷法院與常設國際法院，或採報仇手段與報復，或採和平封鎖與扣留船隻，最後或選採取干涉手段及訴諸干戈，均無不可，務祈達到對方履行其義務為止。

國家在國際上負責一事，在最早時代並未成立，當時只有個人或團體負責，因為那時候的外人都被認為化外民族，事實上無異等于叛徒，不能享有個人權利。迨以後政治生活的意識日漸發達，外僑的地位稍為改變。例如在第六世紀間，沙歷佛浪 *Salic Franks*，里頗連 *Ripuarrians*，滲馬威安 *Chamavians* 諸民族中，規定凡殺害僑居或經過之外人，均須負個人的責任。其後逐漸進展，由皇家保護 *Royal Protection* 的原則，遂創始的發現於蘭個 *Langobardians* 民族。

在英倫方面，關於外僑權利的觀念發生甚早。個人負責之事常由皇家機關保護，被害之外人亦復如此。在大陸方面，團體負責之事，發展殊無一定秩序。西班牙則因收入羅馬法較早，對於個人負責觀念堅持甚久。巴哇利亞 Bavaria 及布論斯威 Brunswick 諸邦，素來維持團體負責之法律，其餘德法諸國，多維持舊有的部落法 Tribal Law，然即此一端，亦不如英國的發達。其原因實由於兩國政治制度的差異及在大陸方面常受外戰所影響之故。

在十六七世紀中，負責兩字逐漸引起不少公法學者的注意研究，如古羅夏史 Grolius 僕反到夫 Pufendorf 及瓦特爾 Vattel 諸人均其著者。不過此時負責兩字亦未離開國內法的範圍，例如古羅夏史說：凡士卒及水手不受命令而致損傷其朋友，不能由國王負責，證諸英法兩國，凡非自己之錯誤，不能為萬國公法之一部，其糾紛應由內國法裁決之（註一）。至十八世紀末，負責兩字已逐漸轉變為國際的觀念，一國僑民概被認為享有相當的權利及特權而要求施以保護。此時學者亦認外僑之受損害不是由地方法律所能解決，而應由國際公法原則解決之，於是負責兩字遂

由私法上的意義而一變為公法上的概念。準是以觀，國家在國際上實行負責之事實始於十八世紀，其為一種較新的觀念蓋可無疑。

依上所述，國家在國際上必須負責已成爲無可否認的事實，但一個國家在其管轄領土內所發生的種種損害行爲，內有許多實不能歸咎於政府，若猶一一令政府負之，依情與理殊有未合。譬如兩國私人締結借款契約，後因一方毀約，受害一方即請其政府出而負責代爲索還，此種事實與政府無涉，決無令其代爲負責之理。又如某外人因旅行內地被人暗殺，而欲強迫所在地政府賠償損失，亦爲不合理之事。因此國際公法遂將國家所負的責任，分爲直接的與間接的兩種。凡一種行爲係出自國家的機關者，則其所發生的一切損害國家應直接負之，此之謂直接責任。因爲此種行爲係國家自己意志的表示，已是自己的意志，當然由自己負責。如一種行爲係出自國家機關以外的私人行爲，如無國家命令或委任之公務員的行爲，駐在境內之外

註一 Quoted by Julius Goebel, *The International Responsibility*

of States, Am. J. of Int. L., Vol. 8, 1914.

僑的行爲，以及私人團體及政府官吏以私人資格之行爲等，苟有損害事件發生，國家祇能間接負其責任，因爲此種行爲並非國家自身的行爲，且無自己的意志，故其所發生的損害並非國家錯誤之直接結果，當然無直接負責之理。

凡國家犯着直接負責之損害行爲，在國際法上謂之犯溺職之罪 *International Delinquency* 或簡稱過失。詳言之，卽國家元首政府機關以及受政府命令及委任之官吏違犯國際義務，致損害他國利權之行爲，概謂之國際溺職。此種溺職不是犯罪。因溺職國係主權者，不能如普通罪犯可受懲治，僅能強令負擔賠償責任而已。又國際溺職不能與違反國際法罪犯 *Crimes against the Law of Nations* 及國際罪犯 *International Crimes* 相混淆，前者像私人反對外國之行爲而受本國刑法明白規定爲罪犯者，如罪案嚴重，犯罪人所屬國卽須負間接責任。後者如海盜及販賣奴隸業者，均得謂之國際罪犯。任何國家對之均有拘捕及懲治之權，罪犯所屬國雖不對之負擔何種責任，但却有制止及拿捕之義務。又國際溺職不可與戰時罪犯 *War Crimes* 及非友誼的行爲 *Discourteous and Friendlyacts* 相混雜

，前者係軍隊中份子偵探及私人侵犯戰時法規之行爲，而後者僅係一種不違法及非溺職之行爲，但易招致對方的報復。

國際溺職行爲或應由國家直接負責之損害行爲，在國際社會中祇有主權國半主權國及部分主權國始有資格承擔，因爲彼等在國際上賦有權利及負有義務之故。假若半主權國及部分主權國係立于被保護國的地位而不能與宗主國平等時，卽不能爲溺職行爲之主體，彼之一切行爲及對外關係完全由保護國代爲負責。至於構成聯邦國家的份子，如美國之各邦及瑞士之各郡均不能構成溺職行爲，因爲彼等之國際關係完全爲聯邦政府所吸去。例如美國紐約州對于法國發生一種損害行爲，依嚴格意義言之，僅爲國際性的損害行爲而不能稱爲國際溺職，美國此時僅能爲間接的負責。

國際溺職行爲已係以國家爲主體，則所謂國家者不過無數機關組成之總稱耳。這些機關約可分爲立法行政及司法三類，其一切行爲卽代表國家之一切行爲，茲分別討論如次：(甲)立法機關的行爲。立法部是國家主要的機關，

在行代議制的國家，立法部在全國的政治生命中尤佔重要的位置，一切行爲國家須對之直接負責。在內國法上言之，除國家法律及憲法規定以外，初不能因議會之行爲而反對政府，但在國際關係上，如有破壞國際義務時，則國家

法律不能爲之辯護。故議會之行動，如通過行政訓令及其他法規條例等，如有侵犯外人權利時，則外國政府得代其受害僑民要求賠償。倘遇議會的行動係直接侵犯國際公法，則國家對之應負之責任更爲明顯。此時受害國得採用周旋或示威手段以制止對方議會之行動。例如依一八五六年巴黎宣言云，封鎖必須有效，今若有一國議會宣布紙上封鎖 Paper blockade 某叛變團體之港口，則利益受害之國家可提出抗議，因其爲侵犯國際公法故。但若一國在其管轄境地內斷絕一切交通，則爲一種警察權的行使，不能謂爲侵犯國際公法。又一國議會通過律令，將素由外人經營之事業收歸爲國家獨占，亦足引起國際要求。例如一八三八年西西黎 Sicily 政府將硫磺礦收爲國家專營事業，即引起列國的反對而要求負國際責任。又如一九一二年烏略鬼 Uruguay 政府設立國家專營人壽保險法律，英法等國

即以侵害其僑民固有權利之理由立予抗議。總之一國的議會如有損傷他國情事之發生，姑無論其內部處置如何困難（如行三權分立制之國家是），然對受損害之國家必須負責則無疑義。

(乙)行政機關的行爲。一國行政機關的行爲可分爲元首、政府官員、外交官、海陸空軍官員、公務人員以及士卒等之諸種行爲，茲分別論之如次：凡元首及政府官吏因執行公務而致損害外僑或違犯國際義務及條約等，均構成國際瀆職行爲，國家須負直接責任。但若元首及政府官吏係以私人資格之行動而損害他國或他國人民時，則國家僅負間接責任，因此等行爲非由國家命令或委任之故，故得與私人的行爲同樣看待。但元首與政府官員有一很大區別，即前者在國際法上享有治外法權，而後者無之；即有之亦係國際上的一種寬典，不能視作法律上的特權。因此兩者雖發生同一性質的私人行爲，但國家對之所負的責任則截然不同。即元首私人在外國有侵害他國人民之生命財產情事，該國的司法機關不能強之負責，惟有要求其國家負責。如元首不願自動付賠償金，其國亦應代爲償付。至

若政府官員則無此等特權。易言之，如有損害他國人民的生命財產時，仍須受所在國法權的管轄。

外交官及海陸空軍官員等，因其在國際法上均享有治外法權之故，不論其損害行爲是否純屬私人，抑係職務以內的行動，均須由國家完全負責。因爲受害國的法院，既無法由司法手序達到補救的辦法，只好向加害人所屬國要求負責賠償。加害人所屬國應即向受害國表示歉意，繼之以賠償損失，甚或懲治或罷免負責人員。至若此等人員的行爲，係受上峯命令或受政府委任而發生者，則構成國際溺職之罪，國家須負直接責任，再不能懲治個人。至此有一點吾人須注意者，究竟外交官及海陸空軍官員之何種行爲始得謂之損害行爲，此點吾人實有分析之必要。阿肥亨 Oppenheim 氏曾列舉五項法案以說明此點(註二)。

(一)一八八七年九月二十六日，一德國哨兵在德法交界地穢聖苛 Vexin-court 殺害一法人，法政府認爲巡哨至法境有損領土尊嚴，要求賠償，德政府立即表示歉意並付五萬法郎與死者家屬，惟並未懲治哨兵，因其誤聽上官訓令之故。

(二)一九〇五年十一月二十六日，一德艦人員海斯孟 Hasmann 在巴西意大爪乎 Itajapy 口岸失蹤，艦長乃派人上岸覓訪。次晚，覓訪人侵入數宅，強令居民會同搜索，終未獲得。翌晨，海氏自返，巴西政府認此種行動有傷領土尊嚴，提出抗議，後卒由德政府道歉並處罰該艦司令官。

(三)一九〇四年十月廿一日，日俄啓戰，俄國駐波羅的海艦隊，一日因霧誤認英國漁舟爲日魚雷艇，開砲轟擊，斃二人，傷無數。英國提出賠償道歉及懲免要求，俄國答以自衛起見，不得不阻止日魚雷艇接近，故無處罰艦長等條件之理。後由雙方同意提交國際調查委員會解決，結果委員會(由英俄美法奧各一人組織而成)調查事實，日魚雷艇並無在波海出入，認俄國自衛理由爲不充分，遂判決罰款六萬五千鎊以恤死者，事遂寢。

(四)一九一一年七月十五日，時西班牙佔領摩洛哥之阿克沙 Alcazar，有法國領事代表與其僕人某日由 *Oran el Arba* 至其地，及抵城門，爲西班牙哨卒所止，并令解

除武裝始准進城，法領不允，遂被解至西班牙之司令部。已至，司令官知係法領，遂以誤會一語釋其回館。法國以法領在摩洛哥享有治外法權，不受拘禁，提出抗議。結果西政府向法國道歉，並責該司令官向法領表示歉意。

(五)一九一五年十二月，美國商船在地中海被奧國潛艇攻擊，美國提出抗議，結果潛艇司令官受罰，並由奧國負賠償損失責任。

以上五種案件，均足構成國家之濫職行為而須直接負責者。至若海陸空軍官員及其他行政長官，如係行使合法行動，外僑倘受損害，則無責任之可負。蓋外僑之入他國領土，即有遵奉該國法律之義務，外僑所屬國不能要求施以外人之法律優於本國人民。所以一國為自衛起見，得以自由限制外僑入口或驅逐出境，或採其他緊急行動，如有損害，不得認為濫職行為，國家概不負責。

政府之公務人員或低級行政官吏之一切行動，如係在其職權範圍以內者，如發生侵害行為，國家當然負直接責任。然此亦僅指國際法而言耳，若依國內法觀之，美國及拉丁美洲諸國對於公務人員的侵害行為，國家概不負責，

僅由受害人向之起訴而已。若法德諸國，則嘗認公務人員的行為為政府的行為而代為負責。此層已關涉到私法上的問題，吾人姑不置論，要之公務員之行動，足使國家代為負責，自不能超出職務上的權限，否則即係越權，政府得不受其拘束。故依一般原則言，公務員之枉法暴虐等行動，苟非受上官命令，不能認為國家行為。然一旦政府加以追認，則立即轉為國家之直接責任。至若誤解訓令而致發生侵害行為，如係無意的，則國家仍須負責。此外如政府拒絕制止錯誤行動，不予調查侵害行為，不詳查案件事由，不予受害人在法庭起訴之方便，赦免加害罪犯，或不予拘捕或處罰罪犯等，國家亦須直接負責。

軍隊之士卒為構成國家武力之一部，如其行動係受長官之命令或執行國家之公務，則認為國家機關之一，而須由國家直接負責。但若其行動係出自與公務無關之私人意志，則雖由于戰爭行動發生之結果，如劫掠焚燒等，國家亦不負責。此時受害人只有向加害人要求賠償，如欲仍令其國家出面負責，則必須證明是項行為係出自長官之命令，或由長官未曾採取預防方法所致之過失，或未處罰明犯

，或在高級軍官前而犯之者，始可達到。此外士卒之侵害行為係出自軍事必需或為戰爭必然之損害，國家可不負責。但若攫取私人財產以充軍需而未獲上官命令者，國家仍須負責。同樣，軍隊之毀損行動係由于司令官忽略所致者，國家亦須負責。故一八八五年美國國務卿胚耶 Bayard曾明白解釋：『正式入伍之士卒，不能以其行動未受上官之命令而解除國家對此行為所負之責任(註三)。』

(丙)司法機關的行為。司法官所犯的損害行為，如係由于私人生活所致者，其處罰原則與上述無異，即由國家負間接責任。但若其行為係由于行使職務而然者，則當認為國家機關之行為而由國家直接負責。此外法庭之違反正義行為，以及誤解法律，故意延宕，不公平之判決，及不合適當法律程序等等，國家負有採用適當方法以制限之之責任。但若法官之腐敗行為以及濫用職權等，受害人只有向法官起訴，國家不負其責。美國國務卿馬西 Marey嘗言曰：法庭的錯誤及越權，僅能由法官個人負責而不能由國家負責(註四)，但證諸實例，常不如是。例如哥斯打漁船案 Costa Rica Packet 即其著者。一八九一年十一月二日

澳洲捕鯨魚船之船主加益類 Carpenter 於三年前在荷國領水內犯盜竊罪，為荷屬東印度 Dutch East Indies 之法院下令逮捕。後查其犯罪地點不在荷國領水以內，乃在公海之上，故於全年全月二十八日將之釋放。於是英國為該船主要求損害賠償，荷國以法院逮捕之命令完全依照本國法律，拒絕英國要求。後經數年文書交涉，兩國允由公斷手序解決，公請俄國彼得堡馬丁史教授 Professor de Martens 為公斷員，於一八九七年正式解決。結果荷蘭賠償哥斯打船主水手及船隻所有人之損失。

法院的判決如有侵犯條約及國際公法等，國家亦須負直接責任。如一國之司法制度與近代文明法律之標準相適合，縱其制度有可疵議，然若同一適用於內外人，如有損害，國家亦不負責任。此外受害人苟受低級法官判決不公允之處罰，如仍有上訴之機關，應即上訴，否則國家不負其責。

註三 Mr. Bayard to Mr. Buck, Oct. 27, 1885, Foreign Relations, 1885, 625.

註四 Moore's Digest 第六冊，第七四八頁。

近世紀以來，因憲政政體的發展，國家所負的國際責任常益形複雜，例如行三權分立制之美國即其著者。美國因行三權分立制，行政立法與司法三機關，彼此獨立，各不干涉，故司法官之判決，縱有失當之處，政府亦無法過問，又美國為聯邦制，中央與地方各有一定的權限範圍，中央與地方的司法制度又各不相同。同時地方政府在國際上又無國際人格，即有侵害行為亦不負國際責任。因此種種憲法上的限制，遂引起國家責任的複雜問題。一八九一年牛阿冷 New Orleans 發生騷動，意人受害甚重，意使曾提出抗議，美國以憲法所限無權干涉為詞以卸其責。又如一八八五年華人在 Rock Springs 者被暴衆殺傷，美國國務卿亦以全樣理由答復中國。兩種案件，美國卸責理由均不健全，因國際法上不認一國憲法之限制，可以脫免國際的責任。一九〇六年美國舊金山 San Francisco 教育廳下令禁止日本僑民子弟與美國兒童同讀一校，日本要求聯邦政府將此項劃分命令取消，美政府立即接受日本之要求，使加利佛尼亞州 California 撤消前項命令。觀此足證美國對於前二案所持之理由為不充分矣。吾師海西 Hershey

對於此案（日童分校案）另具有特殊的見解，惟此種見解多少帶有為種族辯護之成見，吾人殊未敢贊同。其言曰：『應須注意者，一國並無給予外僑享有民權 Civil Right 及私權與使外僑與自國人民立于平等地位之義務。任何權利及特權（不論教育經濟或宗教性質者）而為外僑所享者類皆根據條約或相互原則，或為一種恩惠之給予。』

以上三種機關的行為，若分析之，有受國家命令或委任而行者，有代表國家之意志而行者，有代表國家之主權而行者，亦有執行國家之職務而行者，其一切舉動雖僅由代表人為之，而其意思則實本于國家，故國家應負直接責任。負直接責任之結果（指國家犯侵害之行為時），輕則道歉、處罰加害人（如罰金、扣薪、工役或降職停職及革職等）及否認加害人之行為，重則謝罪、賠償、向國旗行敬禮或至割地不等。假若受害國拒絕履行，被害者得採取相當手段，強令負責。例如在平時時，可用扣留船隻和平封鎖及報復等手段以為強令負責之工具。如在戰時，可使用種種非法舉動及擄掠對方人物以為質。

國家之直接責任，大體一如上述，現在尚有一點須在



本篇末敘述者，即國家對於國民行動應負之責任問題。吾人第一應須認清，國民的行動完全屬於個人，並無國家命令，亦無國家職務之所寄，故此種責任完全與本篇所述者相反，即間接的責任是也。國家對於國民所負的間接責任

，依原則言，應有下列種種：（一）供給行政立法及司法各種機關以保護外僑生命財產之不受人民損害。簡言之，即保護外僑之安全。所謂供給行政立法及司法各種機關，並非指要有極效率及組織極良密的政府而言，此不過指有適當之警察及法院等可以相當的保障外人之權利而已。要知世縱有政治組織極完善之國家，亦不能完全担保外人無受侵害之事。吾人所須盡者，乃以同等之保護同等之解救方法及同等之公平施予國民及外人而已。總之國家對於外僑所負之責任，要以其實際保護能力為標準，不能強其所不能；（二）執行相當注意 *Due Diligence*。所謂相當注意者，即以施諸自國人民之保護，同樣的施諸外僑，及一切民刑法不能因種族宗教性別而區別適用之謂；（三）被害之外僑，必先從事司法的解救，不能立刻採用外交調處。但此種原則不能適用於下列情形：如顯然的違法正義（註五），

侵犯條約及國際公法、司法機關的不完備、對外僑故意的區別、大不合公平原則及文化欠全之國家等是；（四）切實執行法律，以防阻鎮壓或處罰犯罪者。但無法抑阻之私人侵害行為，國家仍不負責任。

依方式言，國家對於國民所負的責任約有兩種：第一國民加損害於外國人時，第二國民加損害於外國政府時。關於第一種，如國民放火焚燒外僑屋舍及入外僑屋舍盜竊等事是。此項案件祇可請求法庭處理犯人，不能要求國家負責。蓋外人與國民在法律上受均等的保護，外人所受之保護不能優越於國民。故外人被損害，只須自訴於法院以求解救，亦猶國民被損害時，訴之法院以求解救無異。但若國民加害於外人係受政府默認，或國家不施防禦之術，

註五 違反正義 *Denial of Justice* 常為國際要求之基本原因，約含兩義：在

廣義方面言，凡國家之立法行政及司法諸機關之武斷或錯誤行為，均得稱為違反正義。此外如拒絕外人在法律上應受之保護，及侵犯國內法及國際法之原則，以及違背條約與公平上之普通原則等，亦得稱為違反正義。在狹義方面言，一切司法機關之錯誤行為，如故意延宕，不公平之判決，立意區別違反法律適當程序 *Due Process of Law* 之原則，侵犯執行司法之權利，以及濫用司法手續等，即屬此義。

如一九〇〇年拳匪之亂，則國家須負其責。關於第二種如國民侵佔他國領土，對外國政府陰圖不軌，侵犯外交官之特權，及誹謗外國元首等事是。此項案件，國家應即依法處罰犯罪人並向被害人表示歉意。否則即轉為國家之侵害行為而由國家直接負責。一八六四年有表同情於南方邦聯派 South Confederate States 之小團體在加拿大境內准備進攻美國，至一八七一年美國向英國要求賠償，英國拒絕。後由委員會判決英國無須負責，因此項計劃係出于秘密之故(註六)。一八六六年因范甯 Fenians 攻擊加拿大及牛布論斯威 New Brunswick，英國強求美國負責。一九一六年美國亦強求墨西哥之事實政府對於威拉 Francisco Villa 首領會率領股匪侵佔美國領土之事負責(註七)。又美國南北戰爭之際，英國未曾阻止建造船隻以供南方邦聯派之用，卒為美國要求賠償損失(註八)。此類事件，在國家戰爭時最為常見，然在平時則不多觀。

註六 Moore's Arbitrations 第四冊，第四〇五頁。

註七 American Journal of Int. L. 第十三冊(一九一九年)第五五七頁。

註八 Fenwick, International Law 第五六四頁。

### 中國建設月刊第十一卷第三期 安徽省建設專號——目錄預告

- 安徽之公路
- 安徽公路車務概況
- 皖南各公路之興築與其經濟發展之前途
- 皖省廿二年江淮防汛之回潮
- 皖省接修江淮幹堤之經過
- 安慶市政建設概況
- 蕪湖市政建設概況
- 安徽短波無線電台設立之經過及其現狀
- 安徽長途電話網之分布
- 安徽官營民營電燈廠之概況
- 安徽省農業機關之過去與現在
- 安徽之林業機關

### 中國經濟

第三卷第四期要目

- 從日本對外貿易上觀察所謂中日經濟提攜
- 中國農業區域之研究(上)
- 中國地租本質與減租問題
- 中國租佃關係變遷中的幾個現象
- 現階段意大利的經濟危機與經濟政策
- 美國農業問題與農村經濟
- 戰後——恐慌前主要帝國主義國家的貨幣政策
- 集團經濟理論之檢討
- 渤海與中國奴隸社會
- 孟子經濟思想之新探討
- 國內經濟情報(二三月份)
- 南京中山路保泰街口六零四號
- 中國經濟研究會主編發行
- 本誌預定全年二元半年一元一角另售每册大洋二角

每國國外 每月大洋一角四分  
 每國內外 每月大洋二角四分  
 全年大洋二元四分  
 半年大洋一元二角四分  
 零售每份大洋四分  
 郵費在內  
 發行所：中國建設月刊社  
 地址：南京都郵街

# 政治組織之理論與形式 (一續·完) 英國 C. D. H. Cole 著 特譯

## 十一 黑格兒與馬克斯

此際，在歐洲大陸上，政治思想已向很不同的路線發展了。當歐洲在革命戰爭以後平靜下來時，思想界有支配力的學派一時變成黑格兒派——黑格兒 (Hegel) 從康德 (Kant)，而康德又從盧梭處發展出來的。因反對功利派對放任主義和私人制力之歌頌，黑格兒派的學說乃贊美國家之權力和權威，囑人不要單在自己的私人關係中但更基本地要在並且由其對國家生活的貢獻中圖謀實現他自己。在黑格兒，國家確是一個神祕的存在——它本身就是一個目的，無論何時造成它的各別的個人都須依其能力而貢獻給它，並且在它之中他們自己將實現生活中的至善。

這個形而上的國家論與柏克在其反對法國革命的激烈演說中所倡說的意見有顯著的類似，因為二者皆以個人之

權利附屬于國家本身之幸福為至善，二者皆被一個——從國家不絕的傳習中發見人類價值之最高化身的——歷史態度所深浸。它並且有傾于獨裁專制的顯明的趨勢，因為它著重國家底統一且同時倡說一個服從法；它又有傾向貴族政治的顯明趨勢，因為它寧着重各人為國家服務的能力之不平而不言人類的需要之平等。它並且欣然趨于依國家之權力而判斷國家之美德，且因此而歌頌戰爭和帝國，認為是達到國家之自我實現的方法。並且，尤其重要的是，視國家為人類的功業和價值之最高的形式，它不以對全世界人類的友愛的熱望為然，而讓國與國交攻正如在浩布思底想像的自然狀態裏人與人交攻一樣。

關於黑格兒派的國家見解給予十九世紀德意志之形成的精神的印象，大家已寫得過多了，所以這裏不需再注重這點。在我們認為重要者乃是從德國的黑格兒主義，倒轉

過來而適用於一個很不同的目的，產生了後來向普魯士主義及同時向維多利亞朝的英國之溫和的議會民主政治挑戰的新觀念。馬克斯派的社會主義從黑格兒底教訓裏取得大部份外形，雖未取其內容。在黑格兒，進步是在于「觀念(Idea)」底逐漸的實現，物質的東西和環境不過其反影而已。這個程序在每個階段都是一個衝突，在這個衝突中有支配力的觀念遇着了它的敵對，它的矛盾，至到後來從這個爭鬥中產生了一個新舊之融和，造成一個綜合(Synthesis)，一個二者混和的更高觀念，而這個觀念又注定了將被同樣的衝突程序所產生的觀念代替。

馬克斯采了這個進化的概念而把它顛倒過來。在他，有決定力的因子並不是「觀念」，而是社會底物質設備；這種物質設備是永遠在決定着新的生產方法和社會及經濟的新措置，這些措置又是圖謀促進它們的發展的。這個學說就是唯物史觀(The Materialist Conception of History)即使「生產力(Powers of Production)」，在它們不停的發展中，為改變社會裏的社會機構和階級關係底真正的原因素。當這些「生產力」——人類可任意使用的物質富源和

人類利用這些富源底智識——由一階段發展到另一階段時，各種不同的經濟組織方式是必需的；跟着這些方式是社會階級底不同的配置和權力底不同的分配。在一個時期，主要的權力是屬於大地主；並且社會也是依他們的需要而構造的。繼以工商業的發展，使這些地主底傳統的權威歸于無用；在適當的時期中工業階級之上層——雇主們——在他們打破了舊統治階級底阻撓以後，被邀請去共享它的權威了，而一個基于二者底融和的新統治階級乃即此產生。但是，為開發生產的富源供社會使用起見，工業資本家不得不集合工人于工廠裏而置他們于一個共同的生產訓練之下。這難免給了這些工人勢力和機會以組織起來反抗他們的主人；換言之，它創造了現代勞工運動及其向資本家的利益和僭越，作日漸增大的挑戰。依照馬克斯，到末了，因不能不予這個屈服的階級以組織和抗議底權利，這個階級是注定了會推翻資本階級及資本主義這個經濟制度的。馬克斯認定，它會這樣做的，因為它比它所代替的那個階級較為適合于充分利用在人類掌握中的方在發展的生產力。但因無產階級底勝利，我們將不再有任何被剝削的屈服階

級了；並且因無階級的社會之產生，剝削也將終止，以階級統治階級的政府也將遜位于爲大衆利益而管理社會富源的社會行政。

這兒當然不是清算馬克斯底經濟理論的地方。這裏關涉我們的乃是他對這些理論的政治上的反應這個概念。但是我們很難把二者分開，因爲在馬克斯主義者政治不是一個獨立的科學，祇是經濟原因在政治範圍內之反影底研究而已。國家不是一個基于整個社會底任何真正的團結的自存的現實，祇是一個從存在于經濟範圍中的階級關係而來的發射物。它祇是一個「爲管理整個統治階級底事務而設的執行委員會。」因此，祇要資本主義繼續存在，馬克斯主義者即認爲不能有真正的民主政治，不論選舉權給怎樣廣大地普及；因爲在屈服于龐大的經濟不平等之下的人中談平等的政治權利，是毫無意義的。十九世紀所懷抱的民治概念就這樣給一揮手而掃去了；真正的民治之要求乃是基于一個取消經濟不平等和階級剝削的要求之上的。

這個理論在政治實行範圍中有很有力的反響；蓋其意謂，因國家是有支配力的經濟階級底反影，所以每個基于

轉變中的生產方式而握權的新階級必須依它自己的意象而重造國家。按照馬克斯。工人們不僅僅要奪取現存的國家及爲他們自己的目的而用之，並且要毀滅它和它所代表的階級而重建一個新的制度以代之。馬克斯信徒至此爲止是一致的；但關於這個新制度之性質和所以成就這個更替的方法，在他們之中是有很大的差異的。德國正統派的和他許多國家的社會民主黨人取一種見解，共產主義者又另取一種見解——這兩派思想皆主張他們所擁護者是唯一真正的馬克斯見解。等到我們討論二十世紀之學說和衝突那一個階段時，再討論這個問題當比較方便；其理由是在我們的今日那共產主義和社會民主主義間的分野才富有戲劇味地成熟呢。

馬克斯的學說，早于一八四八革命年，在他與昂格斯(Eugels)在那一年發表的著名的共產黨宣言(Communist Manifesto)裏清楚地述了個概略了。但是社會主義，或共產主義，在那個時期。其力尚不足以爲歐洲的鬪爭之中心論點。雖然各種社會主義同時在法國和德國顯現于一八四八年運動中，那年主要的衝突母寧是基于建立議會民

主制或取得民族統一和獨立的企圖，而不是基于工人階級推翻資本主義之任何要求的。法國建立了一個中產階級的共和國，這共和國很快就給拿破崙三世底中產階級的帝國主義取而代了之。在德國法蘭克福大會。(the Frankfurt Assembly)作了一個企圖馬上成就民族統一及立憲民治的失敗的嘗試。在英國則改進黨主義(Chartism)已于不列顛的新統治階級底自信的議會政治之前閃爍而消逝了。社會主義為時代之中心的時候尚未成熟；馬克斯主義者還得等待它的機會。共產黨宣言之影響在後來的兩個運動裏才顯現出來。這兩個運動即是一八六四年第一國際(the First International)建立以後的社會民主主義(Social Democracy)之興起，及一九一七年俄國革命以後的共產主義之產生。

此際，在一八四八年革命削平以後，歐洲為她自己定了一個異樣的程途。在政治理論底領域裏，達爾文主義(Darwinism)，因灌注一個社會有機體概念于思想家，產生了一個很深的影響。各別的作家從達爾文的觀念中獲得不同的結論。有些，如斯賓塞(Herbert Spencer)之流，

著重生存競爭之因素，並且把一個社會觀念建于進化的意象之上，認為社會是永遠競爭之舞台，在其中，最適合者將得到生存，如果自然勢力是得到放任的話。這個學說發展成最純粹和最淺薄的個人主義，並且把它自己與「放任主義」經濟派聯盟起來以反對國家權力和干涉之一切擴展。但是，在別一方面，著作家如赫胥黎(Huxley)輩則視它(達爾文的觀念)為統制及替代生存競爭的社會福音，使社會不是一個莽林而是一個整齊的花園；而克魯泡特金(Prince Kropotkin)在其互助論(Mutual Aid)裏則又企圖從人類中及禽獸中的生物學上的合作之需要引伸出共產主義來。別的作家抓住社會為有機體這個概念則又用以要求國家對於社會各部份作調和的統制，如人的腦筋調和及統制他的整個身體一樣。結果，後兩個概念是比較有影響的；科學底發達實已趨于加強對社會生活之調和的統制運動了。但在後期的維多利亞時代，生物的類比在個人主義者和社會主義者兩方面的論辯中都一樣給過度簡單化和過度著重了，至到有批評頭腦的人都厭惡類比方法，而開始在現實社會制度底分類和比較中，或在對人類的精神

底結構和工作之科學的研究這些企圖中，為社會底研究尋求新的基礎。

## 十二 人類學與心理學

這兩個方法中之第一個，在十九世紀後期，從人類學之發達，和從對於過去及現在的原始民族之社會制度之更深入的研究，得到了有力的援軍。斯賓塞底門徒在這個範圍中底工作，詹姆士夫雷則(Sir James Frazer)，衛斯特馬克教授(Professor Westermarck)，浩布號斯(L. T. Hobhouse)及一羣美洲及歐陸的學者——例如，羅斯教授(Professor Ross)——底工作給了原始民族底精神和社會組織以無限新光明並且將從事理論的政治學者從十八與十九世紀較早的學派底純理主義引到一個較為實在的方法以觀察進化的和原始的民族底實際制度和行為。這些新影響底潮流很容易——如在李佛士博士(Dr. Rivers)底工作中——與由方在發達的心理學底研究引出來的同類趨勢底材料相混合。威廉詹姆士(William James)底工作供給一大堆材料預備和等候着給應用於社會界；麥都哥爾教授

(Professor McDougall)和窩雷斯教授(Professor Graham Wallas)，在他們的很不同的途徑中，把握住這個材料而應用之以創造社會心理學這個新學科。厥後在這個新世紀之始，弗來得教授(Professor Freud)底工作亦開始在政治理論底形式和內容上留名。

這個政治底心理學上的基礎底解釋，有好些不同的方式。有些作家，如麥都哥爾，全力專注於人們的社會本能底研究和分類，寧討論人為社會的動物這個問題，而不討論實際的政治制度和社會制度——即人在其中表現他的社會本能和慾望的那些制度。別的作家，如窩雷斯教授，則寧從制度的目的着手，並且從一個現實的觀點以研究議會，委員會及會社底實在的工作，用個別的心理學底證據——往往由心理學家不大清楚地陳述出來的——以為社會本身底心理學底理論作基礎。

不論從那一個角度看，所有這些新的研究方法——人類學的和心理學的皆然——底積極的效果是使人們格外懷疑：社會問題之答案之含有不考慮時間或空間而定下任何普遍地正當的社會制度底方式之意者，及政治問題底任何

純然唯理的研究。這並不是說人類學家和心理學家大率都從事宣揚非理性主意之利益。沒有這回事的！他們之中有些——例如，窩雷斯教授——仍然是篤信的唯理主義者因為他們在人類的理智對統制社會生活之供獻中看到了文明進歩底主要的特徵和人類底將來的首要希望。可是他們雖可以依然信任理智，然而新的影響已引導他們以一個格外不很唯理的精神而看社會現在和已往的方式底實際的運行，並且至少也給人的非理性的成份留下更多的餘裕認為是任何可能的社會之運行所必需的要素。他們的整個論點成爲，一方面極端地與葛德文的殊異，另一方面亦極端地與邊沁，甚至與約翰彌爾或格林(T. H. Green)的不同。他們於是承認許多人類的社會行動在任何社會之下都是，而且一定寧是本能的而不是理智的，並且承認社會的和政治的組織底方式及計劃必須依其對人類的本能和感情的關係，而不依純然演繹的理智底見解，來評價。

### 十三 政治多元論

有幾派思想深受了空中樓閣的新觀念底影響，比這個

前進得更爲遙遠了。本世紀開始的十年是以一個反叛爲特徵的，這個反叛在理論和實際上都是一樣是反對純議會民主政治底過度簡單化的概念的。這個叛變，在某別種學問裏和在似乎密切地與心理學家及人類學家底新教旨相適合的某實際運動中，得到形式和內容。在德國基耳克(Gierke)和英國麥特蘭(F. W. Maitland)手裏的，中世的研究之復活幫助了人們著重中世社會裏的公共機關和會社底重要和自然，這些機關和會社表現了社會精神底一大部份，但它的存在和它們的權威則決非賴國家底創造的命令而來的這樣，國家被視爲不是社會整個組織的生活的代表而是許多社會的公共機關及會社中之一個，這些公共機關和會社每個都各按其程度具體地表現了社會底總生活中的某部份或某要素。斯賓塞的「人」與「國家」間的直接和單純的對立這樣在一個新的社會見解中給超過了和塗銷了一半；這種新見解是認社會爲表現于社會的公共機關和關係底一個複雜的集合體的，在這裏面國家也許是居首位但祇是一同輩中的首位(Primus inter pares)。政治多元論成爲流行的了，並且向着政治義務底舊式的一元概念和君主與子民間



的舊式的簡單的對比挑戰。

這些新見解正當某種自由會社有力地反抗那主權國家底假想的絕對權威時開始漸得勢力，並不是偶然的事。在反對大規模的資本的合併之興起這一點，美洲和歐洲都覺到通過法律來反對「托辣斯(Trusts)」實較易于執行這些法律，並且覺到小羣有勢力的財政家所指揮的資本底大集合，實際上，在公共政策和人類生活上握有一個大權威，使普通的立法程序沒法阻止。加之，集團生產和大規模資本主義亦方產生同樣巨大和同樣有勢力的勞工合併。職工協會——維多利亞朝代的法學家已願視為不過是國家所容許的創造物，祇具有國家法律所願意給與的那麼一點權利的——已出而主張它們為獨立的權力，在要求着為它們的會員而行動和甚至不願國家的禁阻而罷工的這種權利了。

在一九一四年戰爭前幾年，勞工不穩底波浪衝掃了所有工業化的世界。在法意的工團主義(Syndicalism)，在美國的工業組合主義(Industrial Unionism)，和在大不列顛的基爾特社會主義(Guild Socialism)，都是與議會民主政治底傳統的概念為敵的新勞工精神底化身。德國，

給「黑格兒的帝國主義(Hegelian Imperialism)」和馬克思主義底社會民主的解釋平分，確似乎很少給這些新觀念接觸過；但是在別的地方這些觀念，在一九一四年，却很有力地訴諸青年了。不管它們在別的事情上的很大的差異，這些新理論和政策悉皆代表了一個概念，這個概念是企圖把一種舒適的社會底新生活不是置于一個議會制的國家之上，而是置於各種會社底自然的生活之上的，這些會社是根本上經濟的和建築在職業或工作底觀念之上以為社會裏創造的活力底歷程的。一個職業的民主政治底新概念，以一個參差不齊的社會的機構為後盾，遂向議會制的民治底「一人一票」這個概念挑戰。

這些運動，在別的範圍內，得到了響應和並行者。國教信徒(Churchmen)，在斐吉士(J. N. Figgis)底影響之下，反抗國教(Church Establishment)底伊拉斯他士主義(Erastianism)按即宗教當受國家支配說或國家全能主義，並企圖在社會生活中予宗教以一個公認的地位，獨立於國家生活之外而與國家生活平行，以使宗教復活。自由的國教信徒，如奧爾察博士(Dr. Orchard)，乃開始

循同樣的主義而思考了；崇新者和教王全權論者（Ultra-montanes）也一樣受這新觀念影響。戰前幾年，各處都富有計劃以重組社會生活，其根據不是在於「一人一票」乃是在於承認社會為一個各種特殊的職業底互相關係的集體，其中每個職業皆需要一個它自己底特殊的和自治的組織的。

在經濟範圍內，法國佐治所勒爾（Georges Sorel）底思想利用這個見解創立一種激烈行動派的（Activist）按即為贊助更強烈的行動的人（社會生活哲學。並指斥認公民權僅僅是選舉權的這個舊概念為根本上被動的和非創造的；並且以自動的公民權底名義，勸請人們要在而且藉一羣職業的會社而實現他們自己，在這些會社裏他們才能成就積極的貢獻，寧著重行動之自然和人格之自由表現，而不著重依單純的智力的計劃的對社會生活底任何理智化的安排。且主張：人之受理智的理由激勵而行動者少，為感情的申訴或對團結底及自我表現底本能的申訴所煽動而行動者多——這些申訴即是已造成為「社會的想像物（Social Myths）」，如工團主義者的想像物「總罷工（General Strike）」，

ke) 一樣的。

要誇張理論——如法國所勒爾底和大不列顛基爾特社會主義者底理論——對於民衆直接的影響，當然是很容易的。以理論而言，工團主義及基爾特社會主義皆從沒有伸展到一個比較狹小的範圍之外。但是這些思想派別確做了在普通人們心裏很不自覺地和很不分明地過去了的思想底解釋者。因議會政治之結果，現在已有普遍的醒覺和有一種憑藉特種職業會社底方式及憑藉某種「直接行動」以達政治的及經濟的目的的方興趨勢了。

#### 十四 戰爭與革命

大戰降臨歐洲的時候，這些新觀念是仍在被形成和被造成為積極行動底理論及方法底基礎這一個階段中，暫時它間斷了思想底程序兼經濟範圍內的積極行動的趨勢。但是實際的戰時經驗，雖無限地增加了各國底權力和活動及暫時使它們成為整個民族的力量底焦點，同時却也增援了我們在上面所敘述的實在論者的見解。因為這些國家，為動員它們幾種國家的富源起見，覺得它們必須，在實行

上，召致一羣職業會社底意見和援助，及在各種程度之內與這些團體合夥，或利用它們爲實行國家政策的中價。一方面商人和製造家底會社，另一方面職工協會，都循例被咨詢和被登錄爲國家服務，而存于各國的反戰爭運動則祇能在政治或經濟方面藉組織它們自身爲反抗及騷動底自由會社然後得到力量和表現。大戰之後，在國家盡力迅速着手剝去自己所增的戰時職務，而提倡回復「戰前現狀」(Stat. us quo antebellum)之時，因此而離開了在國家之內的積極的行政職務的會社，却較戰前更強有力和更希望分潤權威了。在事實上，是不能真正恢復原狀的，因爲大戰已急激地改變了世界底政治的和經濟的形勢，和改變了組成這世界的各種政治會社及經濟單位底真實的機構。

並且戰爭已成了革命的信號。在德國黑格兒式的帝國已在失敗中崩落了，留下德國人民降伏于戰勝者之下兼對應代舊社會而興的新社會底形式發生疑懼和分裂。如果暫時所採的形式是在社會民主黨最初指導之下的議會民主制，這不是因這些東西真的博得德國人民底效忠，却是大半因爲沒有別的可用了。黑格兒式的帝國之崩倒，在德國民

族底政治自覺中留下一個大空隙；自從一九一八年以來，德國政治已反射出這個自覺底渾沌了。迄一九三一年，對于德國政府問題之解決，依然沒有接近。

因爲根據了一個更替的 (alternative) 按即在二者擇一的兩方法中德國擇其一個俄國則擇了其另一個) 統治方法底清晰的概念，比德國革命更爲偉大和更爲有影響的，是一九一七年底俄羅斯革命。俄國的半開化的君主專制之摧倒，最初確是繼以一個，在它許多特徵上，都非不像德國愛柏爾德 (Ebert) 及晒得曼 (Scheidemann) 政府一樣的，政府底統治——或失治。但盧馮夫 (Luvov) 及克倫斯基 (Kerensky) 底穿插是很短的，在俄國帝制 (Czardom) 瓦解底幾個月內，布爾什維克黨 (Bolshevik party) 在列寧 (Lenin) 引導之下已奪得政權和于世界一切國家發出一七八九年以後最有力的挑戰了。

## 十五 共產主義

爲使我們明瞭在俄羅斯所發生的事及其堅忍不拔和日漸增長的影響起見，我們必須回到先前所述關於馬克斯底

學說。蓋俄羅斯的布爾什維克主義，或共產主義，乃不過以二十世紀之環境及觀念重新解釋的馬克斯主義而已。我們已知，在馬克斯之後，雖其信徒對於其經濟學說之基礎依然廣泛地同意，但對其實際上及政治上的涵義則大相逕庭了。德國的社會民主黨及許多其他依德國模型而設立的政黨——包括俄羅斯的少數黨(Mensheviks)——皆着手創設議會制的社會主義政黨，並且在機會到來時用這些政黨以鼓吹及推進某種社會改革，企圖逐漸征服國家及由連續的立法手段，一點一點地，變換社會底團體生活底性質，以逐步變易資本主義為社會主義。反之，布爾什維克黨人則提出一個極為不同的——在我看來是正確得多的——馬克斯的學說底解釋。他們主張，資本主義的國家不能夠被征服而為社會主義之用。它是一定要被打倒的；然後勝利的工人們，或他們在這場奮戰中的領袖們將于革命之翌日創造一個完全不同種類和不同精神的，圖以供他們完全不同的目的，新國家以代替之。

可是，這個新國家，無論如何，是不能自為社會主義或共產主義的。在共產主義者底心中，共產主義的國家觀

是一個名辭的矛盾；因為，在他們，國家一詞兼指一階級壓迫他階級的工具，而共產主義完全實現時則階級對階級的壓迫必將絕跡，因為那時將不再有任何階級了。在共產主義之下，它的信徒們說，將有一個行政機關而不是一個國家。

但在成功推翻資本主義的國家後一個時期，共產主義者告訴我們，一定要有一個極端異樣的國家。因為社會不能由資本主義直接轉到社會主義。一定要有一個過渡時期，在這時期中勝利的無產階級者首先集中它的權力，保護它自己而抵禦反革命之突擊和完成滅絕那已被奪取的舊統治階級，或將其併合于它自身之內；然後使它自己熟習于新的無階級的生活方式，及為它自己建立，為無階級的社會底自由的運行所必需的，各種社會習慣和組織形式。這個時期是叫做「無產階級獨裁」——一個引自馬克斯本人的著作中的名詞——時節，這個時期共產主義者認為是俄羅斯，在革命十四年後，仍然痛苦地渡着的。

這個獨裁觀念在共產主義底理論中是一個鑰匙。關於他們所企望的新社會的理想，共產主義者不一定全然異于

別的社會主義者，即企望完成社會主義以爲社會進化之第二期的社會主義者。他們的異點是方法之異而非最後目標之異。他們相信：舊社會與新社會之間的裂縫一定是鮮明而絕對的，新社會必須直接建于新置的基礎上和在一個慎重地爲人們底心智而預備的新環境中，並且這新社會之建設必須由一個爲無產階級的利益而行動的，握有幾乎無限制的權威，且預定在社會主義的建設工作已確實地成功之時立即「衰落」的國家來辦理。在資本主義之沒落與社會主義之建立之間是有一個過渡時期的，在這個時期中，無產階級一定要爲「獨裁者」，以一個它自己特設的國家爲工具。

可是，一個階級不能直接或親自獨裁，它固可以代替舊理論裏的「主權人民」，以它的有組織的意志力站在幕後及支持政府。但它自身不能成爲政府甚至不能直接任命之或告以所要做的。是以在無產階級與實際執行的政府間，一定要有一個居間的團體，一個無產階級意志底有組織的集合表現。依照共產主義者，這是共產黨底職務；是有意分任這工作和分擔這新統治階級底責任的，一切有階級意

識的無產者都可以參加的。

從這個觀念產出當代俄羅斯的複制政府。無產階級在那裏是給代表了兩次的——在鄉區蘇維埃以至整個蘇聯 (U. S. S. R.) 底全國蘇維埃大會 (the national Soviet Congress) 這個制度裏爲了一個主權階級，而在無產階級底精華所屬的共產黨裏則又爲了一個統治的階級。

在這個措置之下，辯論及決定主要的政策問題者實爲共產黨，而蘇維埃大會，雖形式上握有最高立法權，實不過爲一個廣播該黨已經立下了的政策于全蘇聯的工具罷了。我們應注意，大會並不是，如西歐與美洲底議會，一個多少有固定的開會期的團體，而是一個衆代表底臨時的集會，在會期與會期之間由一個常務委員會 (Praesidium) 按卽主席團，共九人) 代表之，行政機關，人民委員會 (Council of People's Commissaries)，及共產黨政治委員會 (the Political Committee of Communist Party) 與這個常務委員會是保有密切和不絕的接觸的。

蘇維埃憲法和蘇聯政府之實際的方法都一樣直接與議會民主政治底基本的假定相反。選舉權在俄羅斯確是很廣

地普及了；但這是階級選舉權，凡屬於「榨取」階級的，包括私人營業者和庫拉克斯(Kulaks 即富農)，都是除外的。它的原則不是「一人一票」，但可說是「一工一票」(One Worker, one vote)。並且，共產主義的制度又拋棄了秘密投票法，這秘密投票法在議會制國家裏是已經被認為廣選的選舉權底必需的補充的。地方蘇維埃是由公開選舉法選出來並且也用同一方法以選舉它們的代表出席區和全國的蘇維埃及大會的；往往這是說：官方的共產黨的候選人名單是以全體(en bloc)和毫無反對而被選的。我們必須明白，其目的並不是在反射個人的意見，乃是在取得階級利益和階級立場底充分的代表。是以，共產黨支配了選舉，並且，代表是側重城市工人，以免他們給俄羅斯底廣大的農民所壓倒的；這種衡量在實行上又增加了黨對選舉人的影響。

這樣我們在蘇聯有一個直白地黨的國家建在階級基礎之上，但它並不是被視為一個完成的社會主義的社會底統治工具，而是逐漸達到這樣一個社會底工具。那些企圖逐漸消滅私人營業者和富農的手段，農業社會主義化運動，

和極度工業化底五年計劃，都是被視為到達社會主義制度的大道上的階段；這個制度，一旦成就了和鞏固了時，將不再需要「階級國家」之存在，因為它必將終止階級之存在。可是這裏却需要一句慎重底話。在共產主義者，俄羅斯革命是，而且仍然是，世界革命——沒有它共產主義的勝利是不能鞏固和安全的——底斷片之一部，而不是一個獨立的民族運動，企圖達到在俄羅斯創設一個社會主義的社會的。「階級國家」在俄羅斯將繼續被需要，祇要俄國以外的資本主義之存在仍以反革命之危險對抗蘇聯，或在世界上任何地方仍有一部份無產階級尚待解放。這樣，在俄羅斯，國家之消滅是延期到無限的將來了；蘇聯與外面的資本主義世界底一切和平關係不過是階級戰爭中的休戰，而這個階級戰爭又祇能在一個對於社會主義能保障安全的世界中才終止。

但是，在蘇聯之內，共產黨已經在努力建立經濟的行政機關，這在相當時期中將成爲自動的，不需要政治的管束的。管理國家工業的「托辣斯」(Trusts)，設計的委員會(Commissions)和指導及調和國家經濟生活的統制的參事

會(Councils)、職工協會(Trade Unions)及在行政系統上有一個公認的地位的合作社(Co-operative Societies)都是真正的社會統制機關，是預定當政治的政府給經濟的行政取而代之時代替「階級國家」及無產階級專政並且較之更為經久存在的。

這樣一個廣闊的大綱就是蘇維埃制度，暨其由鄉村及工廠蘇維埃堆至中央大會(Central Congress)的蘇維埃底階段組織，暨與其平行的共產黨支部，委員會及大會底階段組織，暨其五年計劃及其第三個負它的實施責任的經濟團體底階段組織，以及，最後，暨其認人類底力量可以用強迫的訴諸羣衆的方法煽起使之為繼續的行動和服役的這一個熱烈的信心。因為請求無產階級對於新制度方面發生自覺的意志和熱情，勸告人們為新社會底團結而工作和苦戰，創造一個社會在平等手段的基礎上包含着自動的公民以代僅僅選舉的公民這一個企圖較諸枯燥的新俄底憲法機構更是共產主義底主要特色。五年計劃，暨其以減低眼前生活程度的代價而促進工業化的努力，加諸俄羅斯人民，特別是城市的工人，以過度的辛勞，這種辛勞，如果沒有信

仰在後面，顯然是不能忍受的。五年計劃和全部蘇維埃組織如果能成功，則全在無產階級的信仰真的，如共產主義者所深信，能夠移動大山。雖然很難得到確鑿的消息——然而這個五年計劃至到目下似乎是仍在成功。

## 十六 法西斯主義

以俄羅斯的共產主義與另一個方在向當代歐洲議會政治挑戰的政治組織之新形式相比較，是很自然的。意大利的法西斯主義，在方法上言，有幾種特色與俄羅斯的相同——其尤為重要者是：它則主張公民權底功用是自動而不是被動的；它的企圖摒絕敵對份子和學說參與國家底管理，甚至摒絕其有任何有效的表現工具；它的希望在國家旗幟之下調和自由會社底一切活動形式和社會生活底一切重要形式；以及它的決心不論政治制度底名義上的性質怎樣，都給法西斯黨以決定政策的支配地位。法西斯主義和共產主義底方法是在許多方面密切地相似；但他們擺在他們面前的目的則當然極端不相同了。

因為他們是根據兩個極端相殊而且互相衝突的概念。

在浸淫于馬克斯主義中的共產主義者，基本的現實就是階級底現實，新社會之基礎一定要建築在階級之上。但在法西斯主義則基本的現實乃是「族國」(The Nation)——「族國的觀念」(National Idea)，而政治底目的則是使族國偉大和找尋一個能表現整個的族國的生活的政治組織。馬克斯與馬志尼底意見在一八六四年設立國際工人聯合會(International Working Men's Association)——「第一國際」(First International)——時彼此衝突，而族國主義與馬克斯派的社會主義底意見在今世亦是彼此相遠。但現在的衝突是比較激烈的，因為族國主義在意大利和歐洲大多數民族看來已不再是因戰勝外國的壓迫者然後可以取得的，乃是在形式上早已掌有了的東西，但仍需使之充實和保障之以抗拒國際主義和社會主義底突擊。

意大利的法西斯主義，由過去的社會主義者慕索里尼所創造，產生于戰後意大利底混亂的黨派爭鬥中。議會政府在那裏是永遠軟弱而飄搖的；對抗着戰時和戰後社會主義底方興的影響它已變為實際上無力的了。差不多真的，意大利已是全無政府，和沒有一個人有權力或有意志來創

製或執行法律了。社會主義者，在他們方面，是方足以使政府癱瘓，但尚不足以把它拿到手裏；因為他們在南部農業區祇有很小的根據，並且恐怕他們在北方奪取政權祇會引起一個延長的並且損害極大的內戰，在這內戰之過程中他們將很容易給外國的封鎖而致飢困到投降。因此，他們猶豫，一方面拒絕運用舊有制度，另一方面，雖然表同情于俄羅斯，又不敢建立新的制度。如在德法一樣，沒有偉大的社會主義的領袖起來領導他們的政策，而他們乃一籌莫展地掙扎着。政府方面，在一個更壞的情形之下，亦在掙扎，以致因議會政治之失敗，兼以對社會主義方面的信仰之喪失，引起了一個普遍的厭棄。一時，似乎這個情形將導端司徒爾索(Don Sturzo)底進步的天主教黨(Catholic Party)——教皇黨(Popolari)——于成功；但是這個黨，因缺少了一個顯明的政策或缺少了工人階級的擁護這一個足夠廣大的基礎，故亦陷于無能之境。前途已廓清給法西斯主義了，各色不滿意的份子——由極左底工團主義者至極右底好戰的和軍國主義的族國主義者——皆開始仰賴之。



鄧南遮(D'Annunzio)的阜姆冒險(Fiume adventu-

re)·暨其柯那羅憲法(The Constitution of Cornaro)底空想的設計和它訴諸意大利的領土回復主義(Italian irredentism)及大戰分賦的失望，帶來了一堆新的補充；而當意大利的社會主義者及職工協會主義者，已宣告了大罷工和藐視政府而佔據工廠，却又退縮而且拒絕把政府奪取到他們自己手中——這個情境之發生時，則更完成了社會主義的領袖底聲譽之喪失了。自是以後羅馬已是任何強有力的人都可取得的了；在國王投入法西斯主義以前不久，法西斯黨的開赴羅馬已登錄了權威之轉入慕索里尼手中。

法西斯主義在此時，與其說是一個理論或一個計劃，無寧說是一個行動的號召。可以用它的一憎惡(hatred)一來做它的定義，但除了它是族國主義的，它大半攜絡青年，和它寧着重行動為重要的質素多於着重思想外，很難以它的積極主張來解說它。它憎惡共產主義和各式國際主義和階級戰爭。它憎惡議會政治，斥之為意大利的無能和失敗原因。它憎惡和平主義，因為和平主義予意大利的野心範圍以限制，並且否認族國和族國主義的道德底根本的效

力。

在這個稱為薄弱的憎與愛之基礎上，法西斯主義已為它自己逐漸建立了一個包含豐富的雖然不是時時都清晰和一致的，政治理論和前途。這個理論首先是把它自身建立在以族國為根本的道德體的這個觀念之上。一切事物和人都是附屬於族國之下的，他們在族國之中和經由族國才可圖謀他們的自我實現。人們應為族國而盡責；但族國本身不負任何責任。它也許可以與別的族國有來往——和平的和友誼的以及戰爭的和敵視的；但它不承認在它本身之上有較其更高級者，並且也不承認它是附屬於它為會員之一的國際團體。它在一個差不多全是尼采的精神中尋求自我表現和擴展，所以世界的和平不能依靠任何事物以阻礙其野心。它在這一點是澈底地黑格兒主義的和形而上的。對於那些接受它的，族國就是宇宙；而政治之目的則為族國的自我實現。

這是說，對外則為帝國主義(Imperialism)，因為族國必須有一個地方來呼吸和擴展。因此，它不免極口揄揚軍人的美德和在意大利的外交家中不免常有交戰底聲調。

這不一定是說意大利想開戰，除非她能找到一個她確能戰勝的對手她是不輕易開戰的；因為法西斯主義的意大利，在她所有高調之中，仍保有好一部份實際的常識。它乃是指意大利必須時時豫期戰爭爲可能的事，並且即使她意欲保持和平之時亦必須永不置身于和平主義底地位。

「族國的觀念」則又是指內部集中統一；因爲整個社會底生活，在可能範圍內，必須羣集和組織于族國之內。特別是在一般社會之內，沒有一個行動或言論底機關是應該被寬容的，除非它願意屈服于族國的觀念和願意合作以謀其實現。這尤其包括了勞工運動之毀滅，這種勞工運動之形式是，如在別的國家一樣，已在意大利自然地形成了的；因爲工人階級，如資本主義的制度一樣，在所有已工業化的國家裏大半是取一致的形式並且根本上是「感染」了國際主義的。職工協會和社會主義黨派皆有它們的國際聯絡並且服從國際階級團結底觀念。因此，法西斯主義必須把它們根本剷除；但除非它也準備代替它們的地位，它是不能這樣做的；因爲在現代社會之中必須有爲工人階級需要的，有組織的表現工具並且，除非予這些工具以承認

和容納，它們必然將採取敵視的方式以對待那些想消滅它們的人底願望的。

所以，法西斯主義，一方面在毀滅意大利已成的勞工階級，一方面又以一個依法西斯的形象造成的新運動代替之。代替社會主義的職工協會的，應該是法西斯主義的組合，由經認可的法西斯主義擁護者指揮而且拒絕一切不懷好意者及頑抗者加入。在這些團體身上應該予以廣大的權力，包括向會員及非會員徵收款項的權。這些團體應該有專有的，公認的，與雇主舉行團體磋商底權利；它們也應該與相對的雇主協會一起集合于一「國家認許的」社團裏，以監察每個工業或全體業務。最後，在法西斯國家底結構里爲其一般的改革之一部者厥爲：這些團體應該代替往日的地域的選舉區，而充作選舉會 (Electoral Colleges)，借其他職業團體一起，以選舉新法西斯立法院底議員。逐漸，法西斯政府已把這些觀念成爲事實了。它已建立和組織了法西斯職工協會和雇主協會，以二者合成的法西斯社團 (Fascist Corporations)，法西斯職業聯合會 (Fascist Professional Associations)，及合作社，並且

賦予這些團體以特別利益及權威，——簡單地說，它已予每種自由會社以一個法西斯的基礎，使每個在其本範圍以內都成爲法西斯國家之機關，並且慎重地保證每一個都祇由法西斯黨底黨徒管理和指揮。這個制度究竟已真的博得意大利勞工階級一大部份人底效忠至于如何程度，是不容易說的；因爲，如共產主義一樣，禁絕敵對的意見之自由發表，是法西斯主義底一個根本的職務。無論如何，它目下已把持得很牢固了，並且已妨止了意大利工人與別國底有組織的勞工運動之間的有效重行接觸。

## 十七 社團國家

這種法西斯主義底觀念和政策普通是叫做「社團國家 (Corporative State)」底觀念和政策。法西斯國家是被視爲不單包括着若干個人，並且包括着依他們的各種職業而團集于一羣社團裏的個人，經由這些社團他們才與國家生活發生關係和參加國家生活。在國家本身之下，社團形成現實底第二階段，並且，在國家之下，族國底生活一定要被表現于社團之中。

這個概念，顯然與本文上述的政治多元論有許多相同之處，因爲它承認職業團體底現實，並且承認在社會底有組織的生活中，給予一個公認的地位底需要。但法西斯的觀念根本是極端與如基爾特社會主義之類的多元概念不同的；因爲法西斯主義祇求使它的社團對於民族國家 (Nation-State) 底生活爲附屬的輔助者，而民族國家又是根本上單一的和主權的。在另一方面，多元主義則否認國家有這個凌駕一切的功用，並且認自由會社爲獨立和自然的團體，可以與國家對抗又可以與國家合作，但絕不是它的創造物。基爾特社會主義和工團主義着重自由過于秩序；法西斯主義對於秩序則有黑格兒式的偏愛，並且叫世人寧在國家底自由中，而不在他們個人的或團體的資格中，實現他們的自由。

在十九世紀，族國主義普通皆以一個與某種自由主義相聯合的主義而出現，並且立即爲民族的合併及統一和爲依議會民主政治之方式的立憲政府之保障而奮鬥。但這已是一個平常的經驗了：當一個民族一度在議會制之下成功了民族的統一之後，族國主義輒會找尋一個新的政治信條

，及變為極端的保守主義底同盟，而非比較民治化的政黨底同盟。這樣，在大戰以前，德意志和意大利的民族主義皆以極端右派底政黨為代表，而法國的民族主義則在反民治的和王黨的集團裏，尤其是在摩拉(Charles Maurras)與其信徒底「法蘭西的行動(Action Française)」裏，獲得其最特殊的表現。這種趨勢在戰後已變為更加顯著，尤其是在吸收了意大利昔日的國民黨(Nationalist Party)的法西斯主義之發達和德國希特勒(Herr Hitler)與其同僚底所謂「國家社會主義(National Socialism)」。族國主義者隨處都離開議會民主政治而趨赴一種獨裁制；而在另一個極端，共產主義者，從一個主要地國際的觀點，亦已同樣堅決地向議會民主政治挑戰。十九世紀的傳習之防衛就這麼樣留給在這二極端之間的黨派和集團了——包括着渲染了自由主義的中等階級政黨和正統派的社會民主黨及工黨；而這些中間集團，在許多國家中，為防衛它們希望用諸于極為分歧的目的的政府形式起見，又被迫而加入一個使其窘困和麻痺的聯盟。凡這種聯盟都是冒實際上毫無興味底重大的危險的：而這種無興味又動輒會驅選舉

團中的躊躇份子趨于兩極端之一。議會民主政治這樣遂更為削弱了，或甚至，如德國現時一樣，被進而暫時仰助那些攻擊它的人底策略以自衛。例如，現在德國的總理（一九三一年）就被驅逼而解散國會(Reichstag)，並且被逼而以暫時的獨裁來統治，藉以保存戰後德國的政治制度免于解體之危險。在戰後的歐洲差不多唯獨大不列顛在它已成的制度上目下仍沒有遇着左黨或右黨任何一方的重大威脅；因為法西斯主義和共產主義皆至今仍沒有構成任何真實的印象在不列顛的心中。但甚至在大不列顛，對議會的信仰亦已衰微了，這種衰微是在意義深長的黨派之增加中表現出來，而不是表現于任何根深蒂固的反叛或任何對政治行動底新的制度上的基礎的要求。

## 十八 對會議政治的挑戰

十九世紀底政治理論家大部份似乎以為因選舉權底漸漸的擴展，議會的機械底漸次的完善，和新采負責的議會政府的國家之逐漸取得運用的經驗；政治機構之問題即可永久解決。不論他們怎樣忠實地擁護議會制度，很少思想

家現在會再主張那舊時這樣簡單的意見了。甚至在深信「國會主權」(Sovereignty of Parliament)者間，亦逐漸公認；由民主制選出的國會最多亦祇能夠為社會自覺底一個重要的表現；沒有一個政治理論能夠忽略國會之外的各式各樣社團的和制度的社會生活；並且最民主的議會制度也許在試驗之時就失敗，社為它欠缺推進力和沒有預備一個基礎給能循創造的發展途徑以引導社會的強有力的政府。維多利亞朝的人確是安于議會政治，一部份是因為依照他們的「放任主義」哲學，他們認為世界各國不是從國家而獲得其創造的動力，乃是從私人企業底競爭的努力而獲得其創造的動力的。國家是被視為寧如一個巡警，或最多如一個評判人，而不是一個志在有效地統制和組織全國的努力的團體。那末，即使國會真的缺少創制力和意志力，這亦似乎沒有重大的關係；因為這些性質在國家方面的任何直接活動之外都仍可以得到的。

這種對議會政治的態度之改變，大半是因為對國家應是什麼和應做什麼這一個觀念已經改變了。經濟企業底規模上的增長，所謂「經濟帝國主義」之發展，和有組織的

工人謀社會的改革及較良的財富分配方法這種壓力已很激烈地變更了現代國家在內政和外交上之正常工作。國家現在已不特被要求出來擔任大規模社會立法工作，並且在日益擴大的範圍中被請出來組織及統制社會底經濟生活了。國內外急速地改變着的環境，使經濟機關之繼續的改造成為必要；而永遠在增大着的對於海外市場或外資借款的需要，亦使國家為保護它的商民底利益起見越發擴張其干涉的範圍，並且在國際關係中把經濟與政治，不能解開地，揉搓在一起。是故，在政策及行動計劃之形式及實行上，都要求國家及政府更加活動和更為踴躍；而對昔日的議會制度底慎重的制衡方法已覺得是對迅速或斷然的行動上的一種嚴重的或畸形的拘束了。

對於當代議會制的政府之衰落，尚有第二個更為基本的的原因。在大不列顛，無論如何，當維多利亞時代，區分兩大黨的爭點雖大部分很顯明，但比較上仍是渺小的，而且這些爭點都是建立在一個關於社會普通結構彼此一致底基礎之上的。在合衆國這種區分的爭點是更不顯明而且甚至更不基本的，彼此一致之共同基礎以往同現在都是甚至

更廣大的。在這兩國裏都沒有任何顯著的政黨或集團企圖以任何遠大的方法改變社會機構，社會主義之存在不過是學說並不是政黨；並且又無別的對現存秩序的反抗。在對社會機構較少彼此一致之共同基礎的地方，如法蘭西或意大利，議會制之運行則更沒有這麼順利，而且更缺少保證了。

今日，合衆國除外，在所有主要的國家之內，環境都急激地改變了。第一，歐洲各國決沒有從大戰底變亂裏恢復過來。有些新興國家，如波蘭，猶哥斯拉夫，捷克斯拉夫，則尚未安于普通國家生活之觀念，或由經驗學得行政術。有些國家，如德國，則遭遇政治的變亂並且方在艱難辛苦之下運用一個新的政治機械，這些艱難又因外國對其事務不絕的干涉而更增大。意大利和俄羅斯，在它們數種方法中，則又已拋棄了議會政治，並且方在實驗新的政府概念和新的政治機械。法國則仍在戰爭神經病狀態中，致使很難斷定它的政治的將來；甚至大不列顛亦感到她久已存在的議會機械愈益不適宜于她日漸複雜的政治和經濟問題。並且，所有歐洲的國家，除俄國之外，（譯者按俄

國現已加入國聯，德國則已宣告退出），皆已把國聯中的國際政府這個新機械加在它們自己身上；且在它們自己的神經病態和歐洲社會整個政治經濟的基礎之不安所造成的非常困難之下，實驗這個新工具。

## 十九 社會主義對資本主義

在所有這些猶豫與實驗之下，是一個社會主義對資本主義（Socialism versus Capitalism）底大問題。幾乎每一個國家，除了北美合衆國之外，現在在它境內都有一個強有力的社會主義運動，組成一個政黨，在推翻或組成政府一事上有很大的力量。並且有一個國家，蘇聯，在機構及政策上是明確地社會主義的並且完全站在資本主義底交誼之外，以社會主義為一個實際上的制度且為一個理論上的信條這一個客觀的證據向着其它各國挑戰。誠然，別的国家底社會主義大半排斥共產主義，至從事逐漸略取政治權力和由議會途徑逐漸建立社會主義。但是，這不能變換下面的事實：階級區別，和階級立場之不同，現在已成爲歐洲諸國政治中最基本的劃分線；它們的影響已足夠永

消滅敵對的政黨中的根本假設底舊有的共通性。俄羅斯之存在，暨其五年計劃及其循社會主義重組那個廣大的國家底整個生活——農業的和工業的——的勇敢和挑戰式的企圖，非有力地反應在別的國家底政治上不可；這也是不能否認的。

我們已經知道，法西斯主義最要者是企圖使族國主義及社團國家底觀念在當代政治中為支配的符號以破廢階級差別。但是我個人不相信這個企圖終久能夠成功。它也許可以在某一國內成功，如果在現代的世界中，任何一國能夠真的離世界勢力之衝突而孤立的話。但是，社會主義既是以勞工階級為根據的一個運動，則是一個普遍于世的運動，非闖入每個國家底內政裏去不可。意大利可以用獨裁底高壓暫時避免它，但甚至意大利仍不能永久避免它，除非它能成功真的在現存經濟制度中調和資本家和勞工底權利。藉工業所有權之廣散于工人階級以繼續擴展美國的資本主義底根基，美國却可以避免它久些，然而這種政策則全靠高而且上升的工資率之保持和美國之能夠利用她巨大的生產富源而無經濟均衡之傾覆，如現方威脅她者。祇要

非社會主義的世界能給予它的工人以高漲的工資和相當穩定的職業，則它大概可以為資本主義而反抗它自己內部的社會主義者及俄羅斯對它的影響。但非社會主義的世界能否繼續保證這些利益？這些利益在今日似乎全不可靠了；而我也懷疑它們能否再成為可靠的。

若果，如我所信，這個世界是瀕于社會主義的時代的話，則將來的政治組織，大概將采什麼形式呢？二十世紀之政治論戰將轉于社會機構底更基本的問題之上，而不在選舉權之擴張，秘密投票，創制，複決及罷免權，上院底得失及權力，或君主立憲制抑共和立憲制等十九世紀的爭論問題。主要的問題將是，我們應怎樣組織一般的社會底整個經濟的和政治的生活，及一個社會底，與其他社會相關的，整個經濟的和政治的生活；而不是我們應怎樣組織政府之機械。政治與經濟將不再被視為完全分離的問題，而將表現它們自身為同一問題。

這種一致固然是法西斯主義與共產主義間的共通的根據，二者皆一樣反對舊式的區分，即議會制度至今仍認為自然的這個舊式的區分。在這改變了的情形之下，議會政

治底生存機會我看來似乎全靠它適應它自身于政治經濟之統一所呈現的新事業的力量。如果議會要繼續為主權者，它們必須尋出方法將國家底經濟生活置于它們有效的統制之下；因為這個經濟生活正急需組織——急需國家的和國際的組織計劃——倘若議會讓渡這個工作于別人手裏，在現代情形之下，必將拋棄權威之實質而祇保有其幻影——即甚至那個幻影它們也將不能久保。

但是現在存在的議會是顯然不能組織或有效地統制社會底經濟生活的。它們是太蹣跚，太不熟練，太給一大堆次要的事務所擁擠，以致不能擔承這樣一個大工作了。除非它們改良它們的方法，否則它們一定會給更有效的統制工具取而代之。

我當然不是說一個議會。甚至一個蘇維埃大會，能夠或應該直接從事各種工業及業務底枝節的統制。絕不是的。這樣的社會主義已完全不合時宜並且似乎永遠也不會復活。任何企圖調和及統制社會經濟生活的制度都一定要藉各種職業的組織而運行，這些組織在其各該範圍內必須被託以大權。政府底中央機關，即使它們祇是過得去地運行

，亦必須撇開一切枝節的事並且委託掉一切特殊的行政事務。倘若議會在什麼地方都能做到這個，並且集中它們所有的時間與精力于政策底最高的指導，則它們可以存在並且值得存在。

可是它們能夠嗎？我嚴肅地懷疑；因為我懷疑議會制的選舉方法是否的確適合于政府底新任務。議會政治祇已實行于這些地方，即議會政治已穩固地建立在政黨制度之上，給選民介紹着競選的候補者有廣大的共通點上提出名異實同的政策和目標者。議會政治所以能夠實行者，乃因為，而且祇因為，已有足夠的共通意見，使繼至的政府既不欲嘗試，甚而通常亦不想撤廢前政府之工作。但在歐洲，無論如何，將來是不能靠這個基礎的。

政府底職務是統治。如果相繼的政府費它們大半的時間于撤廢它們的前人底工作，則任何真正的政府都將成爲不可能了。並且，如果一個政黨真的奮力着手更改社會根本基礎，它必須覺得它已確能保證它能延長繼續當權，並且能抵抗敵黨之撤廢它的工作。但在議會制之下則永不能有這兩個保證之任何一個；因為二者都是顯明地否認議會



民主政治底要件的。我覺得我不能相信有任何國家確能從議會制這個方法而成功社會主義，雖然議會制的方法可以有利於提攜它至相當途程。因為社會主義包含社會基礎的激烈的改變，是不能零零碎碎地，或對抗着精巧地安排好的議會制度底制衡(Checks and balances)，而達到其目的。

那末，如果社會主義是來臨的話，我相信它一定暫時包含某種方式的獨裁，經此之後，乃來一個行政制度與蘇維埃制極其逼肖而不太像議會制的。說這句話，我並不是假定激烈的革命為不可避的手段，或俄羅斯式的共產主義為唯一的工具。各別的國家，因其大相懸殊的經濟的和社會的環境，需要從其各自的途徑中以謀它們的自救。現在不能預言那些途徑是什麼，正如現在俄羅斯或意大利的制度，在其未實現以前之不能預言一樣。共產主義固以根據馬克斯的理論而開端；雖然這個理論大部分供給了這個運動之推動力，但馬克斯主義之研究決不足使學者能夠預言俄國革命之趨勢或此後蘇維埃制之歷史法西斯主義之始，除侵略的流行族國主義之廣闊的觀念之外，幾乎完全沒有

政治組織之理論與形式

任何理論；它試圖循它的宣傳而培植它的理論，證明它自己現在所做的為正當而不是做它事前認為正當的，這也是它的弱點；因為法西斯主義也許可以證明是缺少充足的根基。但現在仍為真實的是，現存的政府制度是會生長的；它們不是依照預先想好了的款式而製成的。並且，它們能夠生長得很快也確已被證明了。

### 參考書目

在可能的篇幅以內編製一個過去，自柏拉圖和亞里士多德以迄二十世紀，論政治論的巨製底目錄，是顯然不可能的。企圖以歷史的觀點而包括整個範圍的，最好的簡短說明是 O. Delisle Burns 底 Political Ideals (Ideals Oxford, 1915) 一個較大的，有學力而不感人的著作是 W. A. Dunning 底三冊 History of Political Theories (New York, 1905) 亦有用處的是 Sir F. Pollock 底簡短的 History of the Science of Politics (London, 1890), G. P. Gooch, H. J. Laski 及 Ernest Barker 在家庭大叢學書里的 (Home University Library) (London and New

- York, 1915) 關於英國政治理論 (English Political Theory) 諸卷、及 F. J. C. Hearnshaw 編的 倫敦大學演講集 (University of London Lectures) ..
- Social and Political Ideas of some great Medieval Thinkers, ..
- Social and Political Ideas of some great Thinkers of the Renaissance and the Reformation, ..
- Social and Political Ideas of some great Thinkers of the Sixteenth and Seventeenth Centuries, ..
- Social and Political Ideas of some English Thinkers of the Augustan Age, ..
- Social and Political Ideas of some great French Thinkers of the Age of Reason, ..
- Social and Political Ideas of some representative Thinkers of the Revolutionary Era (London, 1923—1931)
- 關於政治理論的現代著述、可以注意下列各書： ..
- M. MacIver 著 Community (London and New York, 1917) 與 The Modern State (Oxford, 1926) .. H. J. Laski 著 A Grammar of Politics (London, 1925) H. Krabbe 著 The Modern Idea of the State (The Hague, 1922) .. G. D. H. Cole 著 Social Theory (London and New York, 1920) Graham Wallas 著 Human Nature in Politics (London, 1908) 及 The Great Society (London 1914) .. R. H. Tawney 著 The Acquisitive Society (London, 1921) F. Oppenheimer 著 The State (New York, 1914) .. F. Müller-Lyer 著 History of Social Development (London, 1920) .. L. T. Hobhouse 著 Social Development (London, 1924) ..
- 關於議會政治、參見 Walter Bagehot 著 The English Constitution (London, 1872) .. A. V. Dicey 著 The Law of the Constitution (London, 1885) .. Sir W. R. Anson 著 The Law and Custom of the Constitution (Oxford, 1886—1892) .. Lord Bryce 著 The American Commo-

nwealth(London, new edition, 1911) . . . F. Esmein 著  
Manuel de Droit Constitutionnel(Paris, various edi-  
tions) . . . 及 Erskine May 底古典的著作 Constitutional His-  
tory of England(London, 1861—1863) . . . 參閱 F. A.  
 Ogg 著 The Governments of Europe(New York, 1930)  
A. L. Lowell 著 Governments and Parties in Con-  
tental Europe(London and New York, 1896) . . .

關於共產主義、參看 Marx 與 Engels 著 The Commu-  
nist Manifesto (London, 1848, and many later editi-  
ons) . . . K. Marx 著 The Civil War in France(London,  
1871) 及 The Critique of Political Economy(1859 and  
various dates and places) . . . N. Lenin 著 The State and  
Revolution 及 The Proletarian State (various dates  
and places) . . . N. Bucharin 著 A. B. C. of Communism  
(London, 1922, etc.) . . . H. J. Laski 著 Communism  
(Home University Library, London and New York,  
1927) . . . A. Rothstein 著 The Soviet Constitution (Lon-

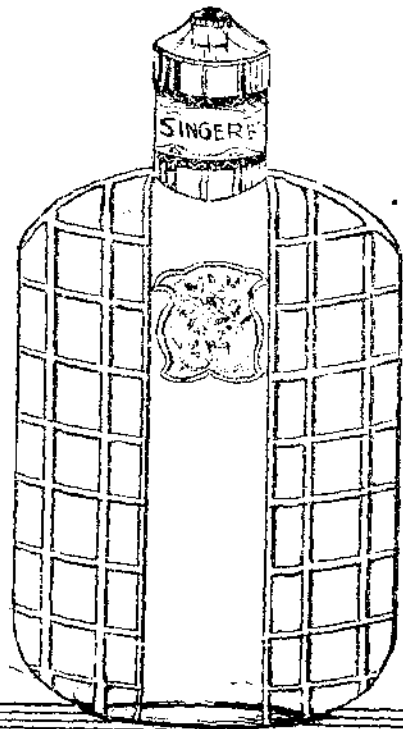
don, 1925) . . . the Year Book of the Soviet Union  
(London) . . .

關於社會主義、參看 H. W. Laidler 著 History of  
Socialist Thought (New York and London, 1927) . . .  
S. and B. Webb 著 A Constitution for the Socialist  
Commonwealth of Great Britain (London, 1920) J.  
Ramsay Mac Donald 著 Socialism, Critical and Con-  
structive(London and New York, 1921) . . . 及 Socialism  
and Government (London, 1909) . . . 及 Max Beer 著  
History of British Socialism 1 冊(London, 1920) . . .

關於法西斯主義、參看 International Centre of  
Fascist Studies 所出的 Survey of Faecism . . . L. Vill-  
ari 著 The Fascist Experiment (London, 1926) . . . G.  
Salvemini 著 The Fascist Dictatorship in Italy (Lon-  
don, 1928) . . . 及 Odon Por 著 Fascism(London, 1923) . . .  
一四四年三月總羅逝世紀念日于故都

# 可 干 里 香 可

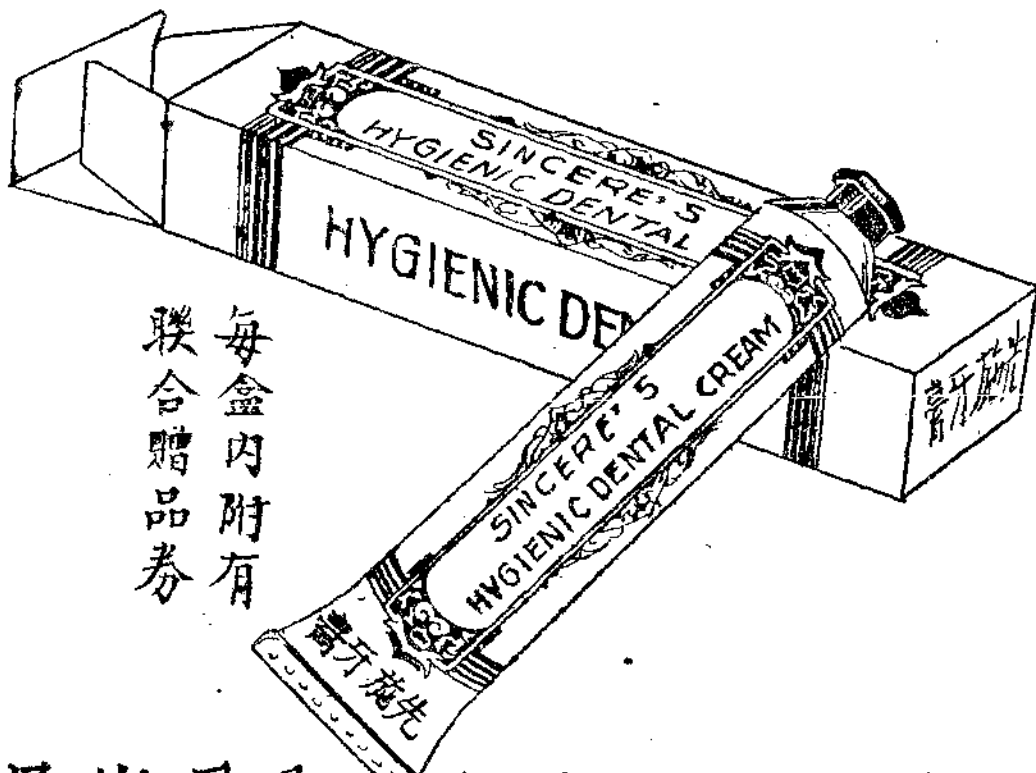
乃先施發明  
之香水也



牌子老  
貨式好

# 先 施 牙 膏

用最高貴原料



每盒內附有  
聯合贈品券

賣最公道價錢

先施化妝品有限公司出品

# 戰後德國的土地政策

萬葉譯

## 一 概論

### 一 土地政策的發展

有史以來所未有的大變亂——世界大戰，於一九一四年七月二十八日因奧地利亞匈牙利對塞魯比亞宣戰起至一九一九年六月二十八日的凡爾賽和約成立而終止。事實上，自一九一八年十一月十一日休戰條約簽字後即已停止戰鬥行爲。大戰的初期，德國以優良的戰鬥力取得優勢；迨戰事延長則發生兵力補充的困難，武器的缺乏，食糧不足等難題，尤其因美國參加戰爭及俄國革命，使德國士氣沮喪，民心動搖，戰事敗退，國內發生革命。至一九一八年十一月七日，德皇宣告退位，皇太子亦放棄皇位繼承權，於是帝制覆滅，共和國成立，依照休戰和約停止戰事，德國政府乃於凡爾賽和議上簽訂不榮譽的和約。

凡爾賽和約的結果，德國國內喪失許多的領土，茲列表如次：

讓與者	割讓地	割讓面積 平方哩	割讓地的人口 (一九一〇年度)
法國	亞爾薩斯、洛林	五、六〇七	一、八七四、〇一四
波蘭	波森、耶魯廷帕彼	一七、八一六	三、八五四、九六一
南斯拉夫	兩洲的大部分 奧拍、西列西引	一一二	四八、四四六
立陶宛	的大部分	一、〇二六	一四一、二三八
比利時	默麥爾	四〇〇	六〇、〇〇三
丹麥	歐本及馬爾美第	一、五〇二	一六六、三四八
國際聯盟	列斯威的一部分	七三九	三三〇、六三〇
國際聯盟	但澤自由市	七三八	七三三、七六四
國際聯盟	薩爾地方	七三八	七三三、七六四
合計		二七、九九〇	七、二四九、四〇四

此外，德國喪失一切的外殖民地及負擔極大的賠償義務，故大戰的結果，德國受極大的打擊以至不能再起。最切實的復興方策，當然爲復興農業，因爲領土的割讓，

喪失許多農業地，必須首先努力發展農業，使農業生產增加。其達到此目的的手段為採用進步的土地政策自在思想之中。況實際上，戰後德國的土地政策與戰前的比較，各方面均顯示長足的進步而予吾人以深切的注意。

戰後德國的土地政策特別進步的原因，除上述經濟力之復興的根本原因外，尙有其他種種理由：第一，社會民主主義佔政治上有力的地位，帝制時代的土地所有權偏重主義已有相當讓步，尤其是俄國革命及東歐諸國的土地改革，使德國增高土地制度改革的聲勢，促成土地政策的進步而無可否認；第二，世人自經歷大戰的痛楚後，深感食糧自給的必要，認定努力發展農業為國家生命的根本要點；第三，休戰條約成立後，所有兵士同時歸國，受大戰破壞的國內工商業，當然不能吸收此種兵士。於是國家設立多數殖民農場將退伍軍人安置於農村，使之從事農業經營以資生活。況國家對於從割讓於外國的領土，特別是割讓於波蘭的波森及耶魯廷帕彼兩洲陸續逃歸的德國農民，以及戰後經濟恐慌工商業破壞產生的許多失業者皆有救濟的必要，其救濟的方策唯有實行內地殖民。第四，大戰時，

死傷多數壯丁，農業勞動者極其缺乏，若仿行戰前辦法，以外國移殖國內的勞動者補充，既為政治上的理由所不許，亦不合於經濟的原則。故以退伍兵士與失業者歸農，作為勞力的補充，乃農村所最歡迎的事情。戰後土地政策的開展，大概不外上述各種理由。但各種土地政策中有於戰前便已發端，或有於戰時中用為非常政策而延續迄今者，總之不能謂為戰後方開始實行。

社會思想的變化——社會民主主義的抬頭——使土地政策發生的變化如何？參閱德國共和國憲法第一百五十五條便可明白。該項條文規定：

『土地的分配及利用，應受德國中央及各邦的監督，以防止濫用土地。且應供給一切德國人民以衛生的居住並應努力充實一切德國人民的家族，尤其是多孩童家族的居住和家政上所需要之財產。將來制定財產法時，尤應特別注意到出征軍人。』

『土地的取得，若為供給居住的需要，或為促進內地殖民及發展農業上有必要時，得徵收之。廢止貴族世襲財產制度。』

「耕種土地及利用土地，爲土地所有者對於公共所負的義務，不用勞力或資本而增加的土地價格，應利用於公共的事業。」

「一切土地的蘊藏物及經濟上能利用的一切自然力，應受德國中央及各邦的監督，如屬於私有的特權，應依法移歸公有。」

共和國憲法爲一九一九年八月十一日在魏瑪舉行的國民會議制定公佈的。所述戰後的土地政策，其中有在憲法公佈前便已實行的，如德國殖民法則和憲法同日公佈。是以德國的土地政策，不能說是根據上述憲法的規定而後始確定其進路。但如家產法和世襲財產廢止法，於憲法上早已規定原則，且根據此原則以制定實際的法令，故關於此種政策，可以說憲法是指示方針的。立法的時期在憲法頒佈前或後姑且不論；但據上述憲法條文，至少可以明白戰後社會思想的變化如何地使土地政策發生變化了。

茲列舉戰後主要的土地政策如次：

- 一、關於農林地交易的限制（農地買賣法）
- 二、貴族世襲財產制度的廢止

三、佃農法的制定（小菜園佃農法及佃農保護法）

四、內地殖民政策的促進（德國殖民法）

五、家產法

上述諸政策中，如第一項的農地買賣法爲大戰期內聯邦參議院所公佈，乃以防止農林地的兼併及細分而維持中小農場的繼續存在爲目的的法律。最初用以確保農業生產，解決食糧問題，現則演變爲統制農林地的買賣及維持公正的土地分配爲使命。第二項的貴族世襲財產制度的廢止，以取消貴族階級傳統的特權制度，打破貴族大地主的土地獨占，促進內地殖民爲目的，此可謂爲德國的土地政策的革命化。第三項的佃農法，在地主對佃農的關係上，是以保護佃農限制地主不正當的增收租金及不正當的增漲地價爲主要目的。在大戰期內由聯邦參議院的布告或命令所公布的各種佃農立法，至戰後綜合統一而成小菜園佃農法，此與戰後制定的佃農保護法兩種而成今之佃農法。第四項的德國殖民法專以充分供給必需的土地於內地殖民爲目的，且因而承認某種限度的土地收用，此爲德國內地殖民政策的一大進步。第五項的家產法，爲確認內地殖民而

設立的小農場及小菜園，得以家產的形式交付，以之企圖維持殖民農場及促進內地殖民。上述各點，都是土地政策的研究上所不能忽略的。

戰後的德國土地政策雖能列舉為五種，然按其性質分類，則可歸納為佃農法則與內地殖民法則兩種。如第一項的農地買賣法，乃限制農林地的交易，關於農林地的買賣及佃租，均須呈請行政機關核准，以防止農林地的兼併及細分，故一方為消極的內地殖民法則，一方實具有佃農法則的性質。同樣，貴族世襲財產制度的廢止，為解放貴族世襲財產的土地，得以自由買賣，顯明地具有促進內地殖民政策的性質。又貴族世襲財產制度，使多數的土地成為不能融通物，徒增大地主的勢力，妨害佃農的制度。故廢止此種制度即所以間接改革佃農制度。雖謂為內地殖民法則，同時亦屬於佃農立法的一種。又第三項的佃農法為佃農立法，第四項的德國殖民法及第五項的家產法，不待說即是內地殖民法制，故歸納德國的土地政策為佃農制度的改革和內地殖民的促進兩種，當不至於謬誤。

### 二一九一八年農地買賣法的要旨及其成績

德國政府於大戰期內即一九一八年三月十五日頒布「關於農地交易的聯邦參議院的布告」，規定凡買賣五愛庫脫(德畝)以上的農林地或租地耕種時，必須請得官廳的核准。因限制農林地交易的自由，即所以防止大地主等兼併土地及土地經紀人細分土地以持續中小農地。此種布告，大戰後仍未廢止，迄今尚有效地實行。茲述其概要如左：

一、農林地的買賣及租地的限制 凡轉讓五愛庫脫以上的農林地，或設定以收穫物的享有為目的的物權，乃至屬於租地耕種的範圍時，必須請得官廳的核准，否則此種行為作為無效；但有左列之一的法律行為的場合，不受限制(第一條第二條)：

- (一) 德國、各邦、縣市及其他公共團體的法律行為，以及公認以內地殖民、土地抵押、整理負債或建設住宅為目的的公益團體的法律行為。
- (二) 夫婦間、直系親族間至二等親的傍系親族間的法律行為。
- (三) 依照其他的法令取得政府許可的法律行為。
- (四) 規定不必經主管官廳許可的法律行為。



二、官廳對於農林地的買賣及租地爲不許可的決定的場合主管官廳爲不許可的決定時，以有左列法律行爲之一者爲限(第三條)：

(一)官廳許可其法律行爲時，認爲有損害正規的土地經營，及國民糧食生產的場合。

(二)其結果推讓農業地與不以農業爲主業者的場合。

(三)其法律行爲以不經濟的細分土地爲目的的場合。

(四)其法律行爲結果，將此農場歸併於其他農場，使之喪失其經濟的獨立性的場合。

(五)乘土地所有者的困乏，用不正當的條件以極廉的代價而爲土地推讓的場合。

關於管轄官廳作不許可的決定，或附有條件而作許可的決定的場合，當事人如不服決定時，於兩星期內提出上訴(第五條)。

三、經營資本財的處分禁止 除上述外，行政官廳對於某農地認爲有維持其普通經營的必要時，得禁止經營資本財之所有者或占有者，轉移其經營資本財的全部或一部分於他人，或離開此農地。但當事人如不服禁止，得提起

上訴(第六條)。

四、罰則 有左列情形之一者，處一年以下的徒刑及五萬馬克以下的罰金，或單獨處罰(第七條)。

(一)不得正式的許可而推讓或受讓農林地，或移轉及取得其占有權者。

(二)對於附有條件以爲許可的場合，而違反條件者。

(三)違反管轄官廳的禁止命令，將經營資本財讓給他

人而脫離其農地或受讓其農地者。  
自一九二三年十月一日起至一九二七年九月三十日止，四年內農地買賣法的成績統計如次頁。

### 三 貴族世襲財產制度的廢止

貴族世襲財產制度，乃土地及其他財產所有者(原則上以貴族爲限)決定其財產之一部爲自家的世襲財產之場合，國家應予以承認；且在法律上認爲不融通物而特別的加以保護的法制。即某家的世襲財產當依設定者所指定，按照一定的順序，每代由一繼承人承繼；在原則上，所有者不得分割移讓於他人，又不能作爲負債的擔保，同時債權者亦不得請求扣押或拍賣的處分。

種別	年	度	核准申請的件數	核准申請的總面積	農地的種類			核條件數		不核准的理由				
					100以上	30—100	20愛庫脫以下	無條件核准	附條件核准	(一)妨害秩序的經營	(二)轉讓於不主業者	(三)以不經濟的細分土地為目的	(四)妨害農場的經濟的獨立	(五)乘土地所乏而收買
	自一九三〇	至一九三三	五,七六六	一四三,八八六	四,四四一	九六〇	二,四四一	四,九三三	六二一	二〇五	二二七	四二	一〇	七
	自一九三三	至一九三六	一一,六九三	二九五,〇九六	九,〇〇四	二,一四四	五,六五五	一〇,三三三	一,二二五	三,四八	一四一	五七	七〇	一〇
	自一九三六	至一九三九	九,六六五	二二六,一六〇	七,六六五	一,五七七	四,三八	八,六六八	七二五	二,七三	一三五	三三	七四	一〇
	自一九三九	至一九四二	一五,四三三	三六三,九四六	一三,三八〇	二,三六五	六,四三三	一四,一九二	九九五	三,三三	一六八	四一	六三	六

關係農地所在縣的總面積	對上述關係農地總面積的百分比	訴上	
		無效	有效
愛庫脫 二九,三五八,八九三	〇.四九%	四三	四三
二九,〇八二,九六〇	一.〇〇	一〇	五六
二九,五六六,三三三	〇.八〇	八〇	五二
二九,三三七,五三三	一.一四	九三	六三

歐洲大陸的貴族世襲財產制度，最初發達於西班牙。在西班牙為長子繼承財產制度，其用意在於貴族們防止國王以叛逆或信奉異教等罪名沒收其所有地而設，其後傳到葡萄牙，意大利，法國，奧地利亞。匈牙利諸國，而促成各國貴族世襲財產制度的發達。德國的貴族世襲財產制度，亦受西班牙的長子繼承財產制度的影響而確立；但其起原則由來已久。德國西部地方於第十四世紀時代，貴族間的STammgüterrecht（此即貴族所有地定為一子繼承，限制其出賣及債務担保的法律）已頗發達，又德國東部的騎士領地方，則自第十六世紀起。貴族們依所謂家法的規定，禁止所有地分割出賣，以達到同樣的目的。以上述種種為基礎，遂成現在貴族世襲財產制度。

貴族世襲財產制度，以維持貴族階級防止急進思想爲目的。所以在政治上不免有擁護特權階級之非難。同時，貴族多以農地或林地爲自家的世襲財產，故於農政上，此種制度復不免有助長貴族的土地兼併，追進中小農民的沒落的非難。職是之故，歐洲大陸諸國早於十八世紀時期已計劃限制此種制度。例如法國在一七四七年的法律，即已限制貴族世襲財產的效力爲二代至四代。法國大革命的結果，在一七九二年復以法律完全廢止此種制度，其影響及於拿破崙所支配諸國，一時德意志各國亦宣布廢止。然德國於一八一五年以後，此種制度一度復活，至一八四八年革命騷亂的結果，依國民會議決議再度廢止，除厄爾薩斯、羅托立欽及奧魯丁勃伊外，其他各邦不久亦復復活，直至歐洲大戰以後。

普魯士於一八九〇年頒布地租農場法及一八九一年頒布地租農場促進法以來，普魯士全省實行有組織的內地殖民政策，政府支出不少的經費以促成中小農場的設立。而另一方面，則存續着封建土地制度遺物的貴族世襲財產制度，以助長貴族的土地兼併，結果得此失彼。成爲極端矛盾

的土地政策。尤其是一八九〇年的地租農場法，若以設定地租農場爲目的場合，經行政官廳的許可，得以其代價作爲世襲財產。在此條件下，承認世襲財產地的買賣，而開世襲財產地供內地殖民之用的途徑。要之，此不過稍稍緩和對於貴族世襲財產處分的限制，並非積極的禁止擴張世襲財產。故矛盾現象尙不能解決。

德國除普魯士外，各邦均仍有貴族世襲財產制度的存在，特別在巴葉倫，有龐大面積的土地，緊縛於世襲財產制度之下。但各邦並未實行特別大規模地內地殖民政策，故不能謂爲土地政策上的矛盾。最多的土地面積緊縛於貴族世襲財產制度之下的爲普魯士，故普魯士的世襲財產制度，特別成爲問題。以下爲普魯士的貴族世襲財產統計；但土地以外的金錢及其他動產爲世襲財產的場合，於土地政策上沒有討論的必要。茲專載世襲財產地的統計如次頁

觀察該表，可以明白普魯士的貴族世襲財產地的數目及面積，至一八五〇年代，尙不甚多。此後每年設立擴充，至一八九〇年代以後，其面積與年俱增。以一年間的平均設定而言，一八九六至一九〇一年爲一萬五千愛庫

年次	世襲財產地的數目	世襲財產地總面積	對國土總面積的百分比	對農地總面積的百分比	對林地總面積的百分比
一八五〇	五一九	一、二四九	—	—	—
一八八〇	八一七	一、七六一	五·一%	—	—
一八九五	—	二、一二三	六·一	—	—
一九〇〇	—	二、一九八	六·三	—	—
一九〇七	一、一九五	二、三〇〇	六·六	—	—
一九一〇	一、二五一	二、四〇七	六·九	—	—
一九一二	一、二七七	二、四四九	七·〇	—	—
一九一五	一、三二五	二、四八六	七·一	—	—
一九一八	一、三四八	二、五三一	七·三	五·一%	一三·九

脫，一九〇七至一九一二年則增加到二萬八千愛庫脫之多。

至貴族世襲財產地的數目，依一九一二年的狀況，在二百四十四萬九千愛庫脫總面積內，有一百十四萬即全體的百分四十六·六為林地，其餘為農地。而就各個世襲財產地的面積分析，則在一千愛庫脫以上的約占全數的九成，內五千愛庫脫以上的為九十一個，其總面積為一百十萬愛庫脫即占全體的百分二八·五，五百愛庫脫以下的為四

百十四個，其總面積為九萬三千愛庫脫，不過占全體的百分三·八%。又一萬愛庫脫以上的世襲財產地為三十八個，其總面積為七十七萬愛庫脫，即每個平均為二萬愛庫脫。世襲財產地的總數為一千二百七十七個，而所有者為一千一百六十人，故有一人而兼兩個以上的世襲財產地。因此可以知道巨大所有地之多，更可以明白此種制度為助長土地兼併之功了。茲將各大規模世襲財產地的面積總數與世襲財產地的總面積的百分比揭示如次：

世襲財產地的面積	該世襲財產地總面積對世襲財產地總面積的百分比
五〇〇愛庫脫以下	三·八%
五〇〇——一、〇〇〇	七·八
一、〇〇〇——二、〇〇〇	一六·七
二、〇〇〇——五、〇〇〇	二七·五
五、〇〇〇——以上	二八·五

觀察上表，可知普魯士約有二百五十三萬愛庫脫的農林地離開自由買賣的市場而緊縛於貴族世襲財產之下，且其面積平均每年約有一萬五千至二萬八千愛庫脫之增加。其助長大地主的土地兼併和迫使中小農場沒落的程度，與

破壞內地殖民政策的效果，已可概見。然大戰後的德國根據前述各種理由，全國施行進步的內地殖民政策，以圖農業復興，初於一九一九年一月二十九日頒布關於供給農業殖民用地的法令，復於同年八月十一日頒布德國殖民法而規定了殖民用地的強制收用以及促進其他內地殖民的事項。爲貫徹其趣旨，則不得不廢止貴族世襲財產制度。何況此種制度原以企圖維持貴族階級爲政治上的目的，故在性質上僅能存在於君主國家。今德國因革命而成立共和國，是早已喪失其存在的理由。故共和國憲法第一百五十五條明白規定廢止此種制度，各邦亦隨而制定廢止此種制度的法律。至此，封建制度的陰影始逐漸消失。

因爲德國革命以極溫和的方式而進行，故廢止貴族世襲財產制度的方法亦極溫和，即俗所謂合法性質的方式。例如普魯士以一九一九年三月十日的命令，一九二〇年六月三十日的法律及一九二〇年九月二十二日的修正法，禁止貴族世襲財產的新設及擴張；同時，規定既存的世襲財產制度得依家族會議的決定而解除，若至一九二一年四月一日止當事人仍不依照上述的方法解除，則政府得執行強

制解除，依家族會議的決定亦得解除。至一九二〇年十一月十九日遂公布強制解除令並規定強制解除的方法。據此法令，在一九二一年四月一日現在的所有者，死亡或因其他事故而喪失所有者的資格；其有繼承權的直系卑屬履行承繼之際，得爲世襲財產之解除；同時，貴族世襲財產即喪失其效力而成爲普通的財產。如繼承權的直系卑屬不存時（例如規定以男子爲有繼承世襲財產權的場合，所有者死亡時僅遺留女子），則世襲財產應依歷來的繼承順序而以男性的傍系者繼承，直至傍系者有繼承權的直系卑屬時始解除其繼承。但此時仍無直系卑屬的繼承權者的場合，則其次之繼承時作爲當然的解除。上述方法是期於二次繼承或三次繼承時解除其繼承權，故貴族世襲財產在相當期間（數十年亦未可知）尙能保持其效力，決非一舉全廢。然此種制度不久當能完全祛除。不可不謂爲德國土地政策上一大進步。至普魯士以外各邦的法令，大抵相同，茲從略。

## 二 內地殖民政策

### 一 戰後的內地殖民立法

大戰前的德國內地殖民政策，乃專應各邦的需要而單獨施行，並無通行全國的內地殖民法制。各邦之中除普魯士大規模地實行殖民政策外，其餘各邦不過僅有其形式。如第一，在梅枯甯堡·瑞甯一邦，政府以一種國有地永久佃農化的政策，促進農業勞動者的土著。自第十八世紀中期起，便設置國有地的小永久佃地。至第十九世紀中期，更努力設置一種更小的永久佃農菜園。第二，在亞丹堡一邦，政府開墾國有泥炭地以行內地殖民，自一九〇〇年年代起，即國有及私有的未耕地亦被墾用。對於殖民者給付相當的開墾補助金並免除十年內的地租，恰如以開墾佃地的形式而設置地租農場（在泥炭地殖民的場合設置六至八愛庫脫的農場，在未耕地殖民的場合，設置十至十五愛庫脫的農場），使成爲佃農及農業勞動者的土著。第三，在巴葉倫邦，政府爲促進設置農業勞動者的農地（其面積除住宅基地外，不能超過二愛庫脫）起見，於一九〇八年三

月二十四日的法律，特規定由土地整理地租銀行流通資金於鄉村，鄉村得自由使用於設置農業勞動者農地或公益團體，並得轉借於具有同種目的之個人地主。但鄉村自行設置農業勞動者農地的場合，其土地價與建築費之全部，又鄉村將其資金轉借與公益團體或個人地主之場合，皆可通融九成的資金。戰前各邦，隨意實行內地殖民政策，彼此間毫無聯絡，且有許多屬邦並未實行此種事業。至大戰後，始制定以德意志全國爲區域的殖民法，因此各邦在法律上均有實行或促成內地殖民的義務。

大戰開始後，最初制定的內地殖民法律爲一九一六年七月三日的恩給即付法。此即規定對於戰時死傷者的未亡人，有一時整付其恩給金相當於購買農地或投資於公益殖民公司之資金的一部的義務。其用意爲予購買農地者以便宜。此法後於一九一八年七月二十六日的士官恩給一時付給法而被修正。即士官亦得一時受領恩給。最後法律規定文官亦得享受同樣的特典。要之，恩給法乃供給適當的人才和資金以實行內地殖民，間接實具有促進內地殖民的性質，加以此種法律適用於全德國，故在各邦亦間接地

具有促進實行內地殖民的性質。此外，各邦並制定特別法規以獎勵戰傷者歸農。例如巴葉倫邦政府以一九一六年七月十五日的法律，規定戰傷者購置或維持五愛庫脫以下農地時，得借給百分之七五以內的農地代價的款項。然在當時，因建築費暴貴，農舍建築困難，故此法並無若何成績可言。至此，一般認定非制定全國統一的殖民法而強制執行之，實難期充分的成績。尤其是德國因大戰的結果，喪失許多領土，農業生產大量減少，為補救此缺憾，無論如何，應增設中小農場以獎勵集約的耕種且為安置退伍兵士及救濟失業起見，亦有實行大規模的內地殖民的必要。休戰條約成立以後（休戰條約於一九一八年十一月成立），革命政府於一九一九年一月二十九日制定「關於供給農業殖民用地的命令」，以此為根據，乃於一九一九年八月十一日制定現行法的德國殖民法，始有全國實行內地殖民的規定。

歷來德國實行內地殖民政策，至少有三個重大缺點：第一，實行內地殖民與否一任各邦的自由，除少數地方外，其餘均不會實行，第二，如普魯士政府支出極大的費用

，積極實行內地殖民，然關於取得供給內地殖民之土地，須專以自由契約向土地所有者購置。因此難達到充分的目的；第三，為農業勞動者設置自耕或佃耕的小農地，在農政上為使之成為土著的重要措施；然除少數地方實行外，其餘各邦均未會實行，或行之而無相當的成績。為祛除上述缺憾起見：第一，應規定各邦必須設置公益殖民機關以實行內地殖民，對於實行此種政策的地方，邦政府負援助義務；第二，應規定公益殖民機關實行內地殖民時，得優先的或強制的購置必要的土地以利其進行；第三，應規定鄉村對於其區域內的農業勞動者，負供給設立小面積的佃地的義務，以期促進農業勞動者的土著。

德國殖民法的旨趣約如上述。普魯士在戰前便有許多公益殖民公司的存在，在國家援助下進行內地殖民的各邦，本法僅賦予此等殖民公司在一定的條件下有先買或強制收用內地殖民用的土地的權利，並非變更歷來施行的內地殖民方法。即此種法律以充分供給土地於內地殖民為目的而設立其必要的規定，決非另行規定殖民的方法。依據本法，各邦均須絕對實行內地殖民，故對於未曾實行的各邦

須強制其執行一定的農業政策，是以對於各該邦農政予以重要的變化。然在此場合，各邦將依怎樣的方法實行，即依地租農場的形式或依家產制度的形式實行，全由各邦自由決定，本法並未規定一定的方法以爲強制的執行。總之，本法在使各邦實行內地殖民政策與充分供給內地殖民上所必要之土地的二點上，而補充變更歷來各邦所行的內地殖民法制而已。故本法雖有使德國的內地殖民政策發生量的（區域的及分量的）變化的效果，但決不至於使其政策的方法發生質的變化。本來量的變化，以其變化的程度如何亦能發生質的變化；但以本法量的變化頗爲微細，決不能惹起質的變化。即依本法的規定，公益殖民公司爲施行內地殖民起見；得強制收用土地，視其收用的程度如何，內地殖民當然發生質的變化。但是，本法之規定與東歐諸國的農制改革法不同，並未規定必須強制收用一定面積以上的土地，僅規定爲供應公益殖民公司的需要得強制收用某種的土地而已。實際上，應收用的土地將收用至若何程度亦不甚明白。如視德國的殖民法和東歐諸國的農制改革法爲同一性質的東西，則屬錯誤。因爲本法並無根本變更德

國的內地殖民政策的能力。從德國農政史上觀察，雖不妨謂爲具有飛躍進步意味的劃時代的立法，但以之和現代諸國的土地政策比較研究的立場上說，本法僅在微弱的程度上，規定收用土地的可能性，毋寧說是屬於保守的土地立法較爲合於事實。

## 二 一九一九年的德國殖民法的要旨

前述一九一九年德國的殖民法有如下之規定：（一）各邦實行內地殖民必須設置公益殖民機關；（二）此等公益殖民機關爲供給內地殖民起見，有強制收用國有地、泥炭地、荒蕪地及大農場地，與優先購買一定面積以上農地的權利；（三）規定鄉村對其區域內的農業勞動者有設立供給小面積佃地的義務。此後，在一九二三年六月七日的補充法（所謂逃歸者殖民法），及一九二六年七月八日的改正法，均有相當的修正。茲述其概要如次：

一、公益殖民機關的設置 依本法的規定，各邦在能獲得殖民用地之範圍內，爲設定新農場及擴張既存農場至獨立農場的程度止，得設置公益殖民機關，並須殖民者及舊有土地所有者的代表參與監督其事業（第一條）。

獲得殖民用地之範圍內，爲設定新農場及擴張既存農場至獨立農場的程度止，得設置公益殖民機關，並須殖民者及舊有土地所有者的代表參與監督其事業（第一條）。



從前，各邦有於必要時隨意實行內地殖民，有完全不實行此種政策者，本法則改爲各邦必須設置公益殖民機關，實行內地殖民，要在德國全國內，強制實行內地殖民政策。然公益殖民機關的組織，得由各邦自由規定，並不一定須要其爲公益殖民公司。例如在俞廷堡，漢雪等小邦，由一定的行政官廳，即能決定設置本法所謂公益殖民機關，直接執行設置新農場及擴充既存農場。有許多地方，以普魯士爲例，而設置公益殖民會社，又普魯士在公益殖民公司外，其爲行政官廳的整地局亦定爲公益殖民機關。

公益殖民機關的任務，爲設置新農場及擴張既存農場，不待說即實行內地殖民。然以何種形式實行之，本法並未規定，均由各邦自由行之。即以地租農場的形式，家產交付的形式及普通農地出賣的形式，均無不可。但定期佃耕的形式，與本法一般的旨趣相反，應除爲例外。以普魯士而論，公益殖民公司仍如戰前一樣，以繼續設置地租農場爲宜。本法僅爲促進設置地租農場，對於此類公益殖民公司，予以充分獲得必要的土地的途徑而已。

## 二、公益殖民機關的土地徵收 公益殖民機關，以下

記四種方法，有獲得內地殖民所必要的土地的特權。(一)國有地收買權 國有地除教育，試驗或其他公共的及國民經濟的目的所必要的外，依現行佃農契約的終了，以不超過收益價格的價格，得出賣於公益殖民機關(第二條)。但殖民機關並無非買不可之義務，如以爲有此規定，即斷定國有地之大部分遲早將供給於內地殖民之用者，乃錯誤之極。

在某地域不能獲得必要的土地以擴張過小農場時，各邦中央官廳，必須於佃耕契約終了前，由鄰近的國有地提供其農地面積的十分之一(作爲自耕地或佃地)(第二十五條)。此種規定特爲擴張過小農場的場合而說，過小農場的擴張所須要的土地，在原則上依自由契約而取得之，如遇不可能之場合，則提供國有地。此即間接規定前述一般的國有地收買權，以設置新農場時使用爲原則。這和以後所述(一)至(四)的方法而獲得土地同樣。總之，法律極注重新農場的設置，至於擴張既存的農場，乃爲其次要的目的。

## (二)泥炭及荒蕪地收用權 公益殖民機關對於完全不

能利用或燒成地，或利用為採掘泥炭的泥炭地，以及其他  
的荒蕪地，以未曾改良狀態的收益價格，有強制收用的權  
利(第三條)。

(三)農地優先收買權 公益機關對其區域內在二十五  
愛庫脫以上的農地，如有買賣其全部或一部，(包含強制  
執行的場合)時，較其他有優先收買權者，有優先先買的  
權利。又各邦中央官廳有特別規定時，對於不滿二十五愛  
庫脫的農地亦有優先收買權。但土地所有者出賣此土地於  
公共團體，配偶者，直系親族，三等親內的傍系血族或  
二等親內的姻族的場合，不在此限(第四條，第五條，第  
六條，第十一條)。又對於一百愛庫脫以上的大農場，後  
述的土地提供組合有代公益殖民機關獲得先買權(第十四  
條。)

關於賦予公益殖民機關以農地的先買權，普魯士政府  
於一九一八年十二月二十三日的農林地先買權法，已有明  
白規定。德國殖民法不過繼續那種規定而已。依普魯士法  
，凡二十愛庫脫以上農林地的買賣，政府有先買的權利而  
且政府可將此種權利讓於公益殖民公司，使公益殖民公司

得優先收買之。因此，為內地殖民而承認農地的先買權，  
不僅促進內地殖民，且收間接防止土地經紀人過度地土地  
細分的效果。

(四)土地提供組合的大農場收用權 依一九〇七年的  
農業經營調查，在普魯士區域內，總農地面積的十分之一  
以上屬於一百愛庫脫以上的大農場(此種農場包含國有地  
農場在內，除自耕農場外包含有佃耕農場)的殖民區時，  
(殖民區乃公益殖民機關的業務區域)，此等大農場的所有  
者(除國有地的所有者，即國家外)，得組織土地提供組合  
。如遇公益殖民機關有所要求時，須從此種大農場中，以  
普通的市價，提供此等大農場(包含國有地)的農地面積的  
三分之一，或此農地面積達該區域內總農地面積十分之一  
以下的，適用於殖民之土地。若土地提供組合忽略此種義  
務，則各邦中央官廳得令公益殖民機關或農業團體，執行  
組合土地提供的義務(第十二條，第十三條)。

土地提供組合為履行土地提供義務，除以自由契約收  
買組合成員所有的大農場中適合於殖民的土地外，有依左  
列方法的取得權利：

(一) 農地先買權 土地提供組合如遇其區域內的大農

第十六條)。

場(相當於前述的條件，一百愛庫脫以上的大農場)有一部或全部買賣時，該組合有代公益殖民機關獲得優先收買的權利。然公益殖民機關自己有要求時，必須先買。又土地提供組合，得將其優先收買權讓給於公益殖民機關(第十四條)。

(二) 農地收用權 土地提供組合，於緊切必要時，有將適合殖民土地，以相當的價格，從大農場強制收用的權利。關於是否迫切需要，及賠償價額是否適當等，則由各邦中央官廳任用的委員長與土地提供組合及公益殖民機關的代表為委員所組成的委員會決定之(第十五條)。

如上所述，土地提供組合依自由契約，或行使先買權或依強制收用以取得土地而提供於公益殖民機關。本法之規定，乃決定其取得土地的程序，務須取得適當於左列的各款之一的土地。且定此種原則，於強制徵收的場合，應特別遵守。同時，在經濟的或社會的關係上成為模範的農場以及於發達農業上有重大關係的農場，以不取得為宜。故收用土地的場合，應收用適當於左列各款之一的土地(

(一) 在大戰期內不以農業為專業者所取得的農場。

(二) 在最近二十年内依多次買賣而多次變更所有者的農場，但公共團體，配偶者，或其他的近親者間的買賣除外。

(三) 經營成績特別不良的農場。

(四) 所有者無正當的理由，而自己不居住或自己不經營的農場。

(五) 屬於巨大的地主所有的農場。

(六) 從前為農民農場，在最近三十年內被大農場收買，現在成為大農場的一部分的土地，

土地提供組合提供之徵收土地，原為提供於公益殖民機關以為內地殖民用地。故土地提供組合或以公益殖民機關的要求，而先買土地，或得其同意而徵收土地。或得其同意而收用土地的場合，公益機關必須收買之並須付給實際所需各費。(第十八條)。

三、舊所有者的土地買回權 如上所述，本法對於公益殖民機關，賦予以收用泥炭地荒蕪地、及屬於大農場的

土地經由土地供提組合，間接收用的權利，這固然是促進內地殖民的規定，若公益殖民機關不將其所收用的土地，供給於實際的內地殖民而轉賣於他人時，則顯然違反本法的精神，而予土地所有者以不正當的損害。爲防止此種弊端起見，規定公益殖民機關收用土地後十年以內，須將所用的土地使用於內地殖民；若違反此辦法，則舊土地所有者於此後一年內有買回原土地的權利(第二十一條)。

四、公益殖民機關的土地買回權 公益殖民機關於設置殖民農場(即新設農場及擴張農場)的場合，殖民者(即取得殖民農場而爲其農場的所有者)將其農場的全部或一部轉讓於公共團體，配偶者，或一定的近親以外的人，或自己不居住於該農場及自己不耕種的時候，公益殖民機關有買回其全農場(如爲擴張農場的場合則不僅追加的土地即既存農場，亦併在其內)的權利(第二十條)。

上述公益殖民機關所設置的農場乃規定以永久持續爲自耕農場。此與後述關於設置農業勞動者佃地的規定爲本法關於內地殖民方法唯一的規定。在普魯士，依一八九五年的民法施行法，關於地租農場設置者，若遇地租農場取

得者將其農場轉讓於他人，或死亡，或違反設置契約的場合，得保留其農場的買回權。此買回權雖似無甚效果，然依民法施行法，買回權的保留，僅能適用於地租農場的場合，而不影響及於其他的形式——例如以普通的自耕農場而出賣的場合。故本法規定寬泛的殖民農場的買回權，在普魯士亦決不是無益的。

五、關於內地殖民用地，舊佃農及農業勞動者的處置。公益殖民機關爲內地殖民而徵收國有地大農場地，將此分割之而設置中小農場的場合，從前土地上所施的農業經營當然被破壞。而該地的佃農及農業勞動者的生活根據被剝奪而失業。若此爲內地殖民必要的政策時，則不得不忍受此種弊害。然在社會政策上，極望努力緩和此種弊害。因內地殖民政策多少有社會政策上的目的，其壓迫多數農業勞動者成爲失業羣者，乃矛盾之極，應設法避免。解決此種矛盾的方法如何，即其土地的殖民者，收容採用此等佃農及農業勞動者，並付給以新設的殖民農場爲合理。故本法對於此種問題有如次的規定：

(一)舊佃農的殘餘農場先買權 公益殖民機關徵收農

地設置殖民農場的場合，其農地的舊佃農對於分割農地時所生的殘餘農場或殘地有優先收買權（第六條）。換言之，公益殖民機關須將殘餘農場或殘餘地首先賣給舊佃農，使之自己耕種。

（二）農業勞動者的殖民權 公益殖民機關取得國有地或農場以行內地殖民的場合，對於居住該項土地的農業勞動者，及耕種該項土地二年以上的農業勞動者。須提供自耕或佃耕的農地，以行殖民。否則應付給不低於歷來勞動收入四分之三的費銀，以爲失業救濟費，其期間作爲六個月。（此種規定依一九二三年的補充法追加於德國殖民法第二十五條（A）項。）

六、關於農業勞動者的佃地的設定。有各邦官廳的命令時，鄉村對於其區域內的農場當時所雇傭的農業勞動者，須提供其區域內的農地總面積五%的土地，用佃租或其他的形式以爲自用農地（包括賣却的佃地）。爲達到此目的起見，有必要時，鄉村得官廳的核准，有強制耕佃或強制收用適當土地的權限。但必須先從勞動者的僱主方面取得必要的土地（第二十二條第二十四條）。

七、各邦法令的效力 各邦爲促進內地殖民的必要，得制定法令，但不得強制收用一百愛庫脫以下的農地所有者的農地（第二十七條）。故普魯士戰前的內地殖民法並不因有本法而妨害其效力，且有效地存在。各邦爲達到本法的目的，得自由地規定必要的殖民法。

以上爲一九一九年德國殖民法的概要，與此相關聯而須述叙者，猶有一九二三年的補充法，即所謂逃歸者殖民法。凡爾賽和約的結果，德國割讓其領土的一部分於波蘭，及其他的國家。此等割讓地的德國農民，歸返本國者甚衆。政府當應供給適當的殖民農場。特別是割讓於波蘭的波森，耶魯廷帕彼兩州的德國農民，係依一八八六年的德國民族殖民促進法，換言之，即本愛國的精神而移殖於此兩州，敗戰後，波蘭政府以復仇式的土地改革，收用農地追放農民。是以德國政府對於此種地方歸還的農民，無論如何應供給適當的農地。爲達到此目的，乃計劃臨時設置多數的殖民農場。在本法之規定，土地提供組合，爲移殖逃歸者，除已提供的土地之外，另於德國殖民法規定的範圍內，在一九二三年一年之中，須提供總計四百萬愛庫脫

的土地，以較完全的農場形式或森林地的形式。除上述各款外，尤有關於改正德國殖民法之規定。要之，本法之要點，在命令土地提供組合，臨時提供大面積的土地以爲逃歸者殖民之用。故本法雖爲一種臨時的殖民法制，然而事實上，已示戰後德國的內地殖民政策之直接目的爲如何了，此點頗有注意的價值。回憶戰前，普魯士東部國境的內地殖民政策，專以打倒波蘭人爲目的，戰後波蘭人的土地改革，則以追逐德國農民爲旨趣。現今德國戰後的殖民政策，則以移殖被波蘭人放逐而逃歸的農民爲主要的目的。故戰前戰後德國的內地殖民政策，於單純的土地政策之外，尙含有德國民族對波蘭民族的競爭逐角政策的意義，此爲任何人所能理解的。

### 三 德國殖民法的效果

依德國殖民法之規定，各邦應設置公益殖民機關，以爲實行內地殖民，同時賦予此種殖民機關以優先的及強制的取得殖民上必要土地的權利，使充分的完成其目的。因此，各邦或公認既存的公益殖民公司或新設公益殖民機關

，以獎勵實行內地殖民，或從新開始實行殖民。然依本法的規定，各邦在能取得殖民用地爲限度而負擔實行內地殖民的義務。故考察德國各區域的內地殖民總成績如何，應視其供給內地殖民的土地面積多少爲定。換言之，本法對於發展德國內地殖民政策，果有如何的效果，則應以公益殖民機關內地殖民而取得的全部土地的面積爲斷。尤其在最遠的將來，始能實現最大限度的成績。因爲實際上，資金供給受限制，適當殖民者的選擇亦受限制。再關於泥炭地的如期開墾，亦有各種困難，是以法律所示的最大限度的成績之收穫，實屬至難，恐在最近的將來屬於完全不能的事。但戰後德國的內地殖民和戰前比較，已有相當的進步，此不能不謂爲本法的效果。至於依本法的規定，果供給若干面積的土地以行內地殖民，則上述公益殖民機關有直接或間接執行的(一)國有地的收買權，(二)泥炭地及荒蕪地的強制收用權(三)二十五愛庫脫以上的農地的先買權及(四)對於一百愛庫脫以上的農場有強制收用其總面積三分之一的權利。依此四種方法，可以推算其最大限度的面積，而明瞭其總數。茲將傅列齊氏所推算的最大限度殖

民土地的面積，表示於次：

土地的種別	面積
國有地	六〇〇、〇〇〇
能開墾的泥炭地及荒地	二、〇〇〇、〇〇〇
本法施行後二十年内，依先買權的行使，而能收買二十五愛庫脫以上農地的土地	四、〇〇〇、〇〇〇
總土地提供組合從一百愛庫脫以上農地而收買的土地	一、八〇〇、〇〇〇
合計	八、四〇〇、〇〇〇

觀察上表，依先買權的行使，而能收買的二十五愛庫脫以上的土地面積，推算有四百萬愛庫脫。假定實際收買可能的最高面積為二百萬愛庫脫，則供給內地殖民的土地總面積為六百四十萬愛庫脫。假定設置平均十五愛庫脫的殖民農場，則新設置的殖民農場的數目，計有四十二萬個之多。

其次考察依上述四種方法所取得的各種土地。第一，國有地的大部分在普魯士梅枯甯堡·瑞甯次之。後述梅枯甯堡，瑞甯的國有地的殖民，乃專以設置永久佃地的形式行之。假令國有地的全部皆提供於內地殖民，而國有地依然為國有地，決不至變為私有地。况在梅枯甯堡·瑞甯既

戰後德國的土地政策

於一八二二年以來，實行國有地永久佃地化的政策，據一九二七年的調查，在國有地之內，已設置大小二十八萬個永久佃地，是以今後雖繼續設置永久佃地的政策，亦非有變更土地制度的意味。然而在普魯士恰恰相反，專以設置地租農場的形式，施行內地殖民。若今後將許多國有地從新提供為內地殖民之用，是不啻將國有地公賣給於公益殖民公司，結果將國有地變為私有地，澈底地說，有完全消滅國有地的意味。於此成為問題的，就是公賣國有地以供內地殖民之用，在土地政策上是否妥當。換言之，永久維持國有如梅枯甯堡、瑞寧的永久佃地政策，以設置永久佃地形式的內地殖民，豈非更為妥當，而有希望。尤其在農業社會化的立場上，際茲農地國有論成為有力的土地政策的時期，如勉強將國有地公賣於農民，難免不有違反時勢的反動之譏。德國戰後的土地政策的進步固不能否認，然在另一方面，有如此國有地的處分法存在，故不得不謂為有包含固執小佃農主義的反動政策。規定國有地無條件提供為內地殖民一點，在德國殖民法的效果上，不得不令人有躊躇之感。

第二，泥炭地及荒蕪地當然非全部可以開墾的土地，故實際供給內地殖民用的土地，不過其中的一部分。其面積果有幾何，固不易知道，據專家德基氏估計，包含一部分可能開墾的泥炭地及荒蕪地，計泥炭地為二百七十萬愛庫脫，荒蕪地為一百五十萬愛庫脫云云。所以以前傅列齊氏推算，實際用於內地殖民的土地為二百萬愛庫脫的估計，並非過大。至於依其他的方法而取得的土地面積，當然比此為少，僅將依先買權的行使，從二十五愛庫脫以上農地而取得的數目，同時推算為二百萬愛庫脫。可見德國的殖民法在規定泥炭地及荒蕪地的強制供給於內地殖民之點，於發展德國內地殖民上頗著效果。尤其是供給此種土地於內地殖民，同時具有開墾此種不毛土地，使之變為農地的意味，故結果德國全體的農業生產亦隨而增進。其不僅謂為土地分配政策，而具有農業生產政策的意義已極明顯。然而以此等土地供給內地殖民之用，絕對需要投下鉅大費用以資開墾，故其實際成績如何，則視政府的開墾獎勵法如何為斷；既不能隨便推測，亦不能有多大的期待。况此等可以開墾的泥炭地荒蕪地等，約有一半以上的總面

積是在普魯士的，其於普魯士各州的土地分配則如次：

州名	泥炭地類的面積
漢諾佛萊	七〇〇、〇〇〇 愛庫脫
尤斯化寧	一〇〇、〇〇〇
薩列婁池、霍斯答	八七、〇〇〇
奧斯、蒲羅伊乘	八四、〇〇〇
勃蘭田補谷	八一、五〇〇
本明	七二、〇〇〇
萊因、蒲羅引	六六、〇〇〇

第三，為依二十五愛庫脫以上農地的先買而得之土地，實際上非先有農地的買賣，則不得先買土地。究竟能收買二百萬愛庫脫以上的土地與否，則係一種偶然的事實，並不十分準確。然如上所述，對於公益殖民機關既賦有農地先買權，則於防止土地經紀人過度的土地細分上。亦有相當的結果，可知土地先買權的規定，於土地政策上想有相當的意義。

第四，為經土地提供組合從一百萬愛庫脫以上的大農場而收買的土地。關於強制收用之規定，並不能適用於一



百愛庫脫以上的大農場的全部。此等大農場所占農地面積的合計，約當在其區域內地總面積的十分之一以上。如在此種殖民區內，則僅課此等大農場所有者，以提供土地的義務。若問此種殖民區實際上存在何種地方，則以普魯士諸州爲第一，墨克寧堡·斯托列茲各邦次之。西部德意志及南部德意志地方，殆全存在。是以依此方法而能取得土地的地方僅以德國東北部爲限。依本法起草者霍爾谷氏的計算，在上述的殖民區，占一百愛庫脫以上的大農場的農地面積，總計約六百萬愛庫脫，其中約十分之九在普魯士。因此，依此方法而能得內地殖民用地者。幾完全限於普魯士，是以此種規定，頗有專爲普魯士而立法之感。現假定此等大農場占總農地面積的三分之一，悉用爲內地殖民用地，則其面積約達二百萬愛庫脫，然其大部分的土地在普魯士。其他各邦合計亦不過二十八萬餘愛庫脫而已。霍爾谷氏據此估計全體能設定二十萬至三十萬個殖民農場。從一百愛庫脫以上的大農場，收買其農地面積三分之一以爲殖民用地，此於內地殖民的目的上。本極適宜。想世人誇張本法，譽之爲農地改革法者，乃以有此種規定的緣故

。然一百愛庫脫以下的農場，則不問是否不在地主的管理農場或租放不良的農場，均放任之而不實行土地收用，此點是否妥當，尙屬疑問。故此規定於土地分配政策上是否完善，尙待研究。

總之，德國殖民法爲促進內地殖民，而規定新國有地，泥炭地，荒蕪地，大農場地等總計六百萬愛庫脫以上的土地，供給於內地殖民之用。然一細爲分析，則國有地大部分在普魯士，泥炭地及荒蕪地亦約半數在普魯士，一百愛庫脫以上大農場亦十分之九在普魯士，結果，依本法的規定，必須實行大規模的內地殖民，與被促進實行的皆爲普魯士，其他各邦不過多少有些關係而已。然此種規定，決非失當。因德國原有多數巨大農場存在，其農民離村的傾向最甚的地方爲普魯士的萊柏河以東諸地，即昔時農場領主所在地。今本法的規定，目的在打破此等地方之所謂騎士農場，而設置中小殖民農場，可謂最能適應實際之需要。故德國戰前的內地殖民政策，專爲普魯士的內地殖民政策而發達，在理論上亦屬當然。換言之，德國西南部的土地分配，一般地頗爲良好，農民農場頗多，殊無實行內

地殖民的必要。縱有之，亦不過為農業勞動者設立勞動者農地而已。例如在巴葉倫，一百愛庫脫以上大農場所占農地面積不過總農地面積的二·三%。因有上述種種關係，德國殖民法的規定，是以促進普魯士的內地殖民為主，此於實際上是極適當的。同時，若問其實際的效果如何，則以普魯士的內地殖民的發展如何為斷。以下論戰後普魯士的內地殖民政策，藉以觀察普魯士的內地殖民所受本法的影響如何，同時以為窺知德國內地殖民政策的現勢之資料。

(未完)

### 日本評論

第六卷 第三期

論中日經濟提携.....	錢亦石
英美合作與遠東.....	周伊武
英美聯合對日之前途.....	蔡可成
福建之國際關係與日本.....	孟英度
最近日暹關係之接近.....	林雲谷
英美之親日家與排日家.....	劉競譯
日本帝國主義之地理的背景.....	陳仲公

總發行所 南京太平路正中書局

定價 全年十冊 國幣三元 郵費在外  
半年五冊 一元五角 郵費在外

### 經濟旬刊要目

第四卷 第八期

生產建設與防止外貨傾銷之必要及其方策	民國二十四年二月份江西各縣糧食市價統計	民國二十三年江西各縣皮棉產量估計	民國二十三年江西各縣棉產估計	江西省振務會二十一年至二十三年放牧各縣區畜振統計	江西省振務會辦理各縣災民收容所實況統計	新喻縣經濟近狀	江西各縣民國二十四年植樹競賽辦法	植樹須知	瀘縣須知	江西省家畜防疫辦法	經濟要聞
--------------------	---------------------	------------------	----------------	--------------------------	---------------------	---------	------------------	------	------	-----------	------

編輯兼發行者 江西省政府統計室

定價 全年三十六冊 大洋一元五角  
半年十八冊 大洋八角  
零售每冊 五分

### 中央時事週報

第四卷 第十三期

英波會談與三國會談.....	記者
英俄談話中之遠東安全公約.....	丁作韶
金集閣陣容的巡禮.....	儲玉坤
日本退盟後的一個重要問題(論委任統治地之法律地位).....	邵德綱
天羽論中日經濟關係的調整.....	潤子
雲南邊疆的擺夷.....	仲廉
一週問國內外大事述要.....	德亮等
學氣.....	中央圖書館
花隨人聖會憶.....	秋岳

南京新街口中央日報社發行

# 思想史上之漢代禮運篇本質與漢代社會的研究

金德建

## 一 引言

本文可說是過去中國思想批評的嘗試之一，所論注重於歷史上學術方面底研究，過去歷史上某一時期中有了這種禮運思想，現在我們把禮運作為中國思想史的一個部份來試加以科學的分析整理（註一）。在禮運研究上約有三個問題須待解決：

一 古代思想史三大派別，就是『儒家』、『墨家』和『道家』，第一步先要確定了禮運思想在古代儒墨道三大派別之中，究竟應該相近於那一家，如是纔能追溯思想如何演變進化的系統。

二 其次時間上要確定禮運思想產生於歷史上某一分。所以中國思想史整理的工作向來大家研究過的很多，尤其是屬於先秦的部份。所以這裏從漢做起，並且禮運也是局部的材料不過於繁博。

思想史上之漢代禮運篇本質與漢代社會的研究

段的時代。由某一段的時代，纔能夠明瞭某一段時代的社會。

三 以及由什麼情狀的社會根本上總會產生出禮運那種思潮。

這樣互相關聯的三點，包括本文所研究的各項任務的範圍。不過有幾處所論或許還沒有十分的充分，見解或有未周到，很盼海內鴻博賜以指教，共相討論，如考證偶有疏忽之處，尤為歡迎糾正，俾得藉以漸漸底改進。

## 二 禮運思想與儒墨道三家的比較研究

歷來關於討論禮運思想的幾種不同的說數，總括不外有下列二種：

一 以為儒家思想——大都通認以為古代儒家哲學

中的理想社會制度。

二 以爲道家思想——像宋代黃震，清代姚際恒（註二）等就以爲是漢初崇尚黃老，禮運完全其時道家老莊以後一派的理想社會。

至於第三種的說法，認爲墨家思想的似乎還少。然而現在我們根據了思想演進的歷史系統考察起來，覺得儒家或者道家都沒有十分妥當的理由，應爲墨家思想比較上較確。這是一個假設，我們第一步的研究時，首先提出試作科學的分析證明如下。

古代墨子思想大致有下列幾個要點：

（一）兼愛 『兼愛』是整個墨子思想的重心，墨子所標舉的幾個思想綱領之中，『兼愛』好算爲一種根本觀念。禮運也同樣主張兼愛的。例如：

故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者，皆有所養。

（註二）宋陳澧說：『子遊門人所訓篇首大同小廉之說，則非夫子之言。』黃震說：

『篇首意匠，微似老子。』清姚際恒說：『此周秦間子書，老莊之徒所撰，禮

運乃其書中之篇名也。』（均見杭世駿續禮記集說引）

這種主張和儒家學說『老吾老，以及人之老；幼吾幼，以及人之幼』稍有微微之別。儒家學說中尚有『己身』、『己家』觀念存在，禮運還要破除『己身』、『己家』觀念，只有講『兼愛』的墨子總如此說法。墨子兼愛篇說：

吾不識孝子之爲親度者，亦欲人愛利其親與？意欲人之惡賊其親與？以說觀之，即欲人之愛利其親也。然即吾惡先從事即得此。若我先從事乎愛利人之親，然後人報我愛利其親乎？意欲先從事乎惡人之親，然後人報我以愛利吾親乎？即必吾先從事乎愛利人之親，然後人報我以愛利吾親也。

這種兼愛論即禮運的『不獨親其親，不獨子其子。』墨子兼愛下篇又說：

今吾將正求與天下之利而取之，以兼爲正。是以聰耳明目相與視聽乎？是以股肱畢強相爲動宰乎？而有道肆相教誨。是以老而無妻子者，有所侍養以終其壽，幼弱孤童之無父母者，有所放依以長其身。

這種兼愛論也就是禮運『使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者，皆有所養。』

(二) 尚同 墨子『尚同』主張和禮運比較更符。例如禮運說：

大道之行也，天下爲公，……是謂大同。

所謂『天下爲公』和『大同』等於墨子之尚同。

(三) 天志 墨子思想中有一部份近於宗教，例如『天志』『明鬼』等都是。禮運篇說：

是故夫禮必本於天，殺於地，列於鬼神，達於喪祭射御冠昏朝聘。

是故夫政，必本於天，殺以降命，命降於……。

故聖人參於天地，並於鬼神以治政也。

故人者，天地之心也，……故聖人作則必以天地爲本。

以天地爲本，故物可舉也

類此『本於天』的觀念，和墨子『天志』相等。

墨子思想更以天爲一切『標準』。例如天志篇說：『天之意也，上將以度天下之王公大人爲刑政也；下將以量天下之萬民爲文學出言談也。觀其行順天之意謂之善意行，反天之意，謂之不善意行。』其中『度』『量』云云都可見以

天志爲標準。禮運『禮必本於天』『政必本於天』云云的『本於天』自然也以天爲標準。禮運『故聖人作則必以天地爲本』的『作則』云云爲標準亦明。

(四) 明鬼 古代儒家思想不信鬼神，論語說：『祭如在，祭神如神在；』敬鬼神而遠之；『子不語怪力亂神。』道家思想闡明自然法則的道，對於鬼神迷信也不甚濃厚，只有墨家澈底講明鬼。禮運說：

列於鬼神。

致其敬於鬼神。

並於鬼神。

鬼神以爲徒。

鬼神以爲徒故事有守也。

山川所以償鬼神也。

事鬼神之大端也。

所以養生送死事鬼神之常也。

類此禮運中不一一細引，可見明鬼思想在禮運中也很濃厚的。

(五) 尚賢 墨子主張『尚賢』，禮運篇也相同。禮運說：

### 選賢與能。

『選賢』當然就是『尚賢』。墨子稱『尚賢』有時也稱作『選賢』，如尚同篇說：『是故選天下之賢可者，立以為天子。……又選擇天下之賢可者，置立之，以為三公。……又選擇其國之賢可者，置立之以為正長。』至於道家思想就不同了，老子是說『不尚賢，使民不爭。』儒家雖沒有像道家主張過不尚賢，但也不似墨家以為國家社會都要選擇平民組織。可見禮運『選賢與能』和墨家思想相近。

### (六)節用 墨子『節用』在禮運中的，例如：

大夫具官，祭器不假，聲樂皆具，非禮也，是謂亂國。

故禮之不同也，不豐也，不殺也，所以持情而合危也。

這些和墨子崇尚樸實儉約的宗旨相符。

(七)非攻 『非攻』也是墨子學說要點之一。禮運也同樣主『非攻』例如：

講信脩睦。

『講信脩睦』使得戰事不會發生。禮運又說

城郭溝池以為固。

墨子『非攻』說本來也偏於『防守』一方面，墨子書有備城門諸篇講防守城池。禮運又說：

冕弁兵革，藏於私家，非禮也。

私家不藏兵革，免除戰爭，其實也出發於墨子『非攻』這項主張。

從上面分析的這幾點看來，一篇禮運各項學說主張，差不多可以說就只有這樣幾點了，而整個的墨子思想體系，實在也就是包括在這樣幾個的綱領上面。由此可證禮運篇思想不會是古代儒家思想，也一定不會道家思想，必定溯源連續於古代墨家思想上的。

### 三 從墨學源流上考察禮運

上節就學說平面各點作橫的分析考察，現在再考之於縱的源流上。漢書藝文志論述墨家源流說：

墨家者流，蓋出於清廟之守，茅屋采椽，是以貴儉，養三老五更，是以兼愛，選士大射，是以上賢，宗祀嚴父，是以右鬼，順四時而行，是以非命，以

孝視天下，是以尙同，此其所長也。

根據漢志所論墨家源流上，也可見禮運篇思想淵源近於古代墨家。有下列二點可以證明：

(一)清廟之守 漢志所謂『清廟之守』大概指古代掌管郊廟之禮的官守。呂氏春秋當染篇評論墨子也同樣說：

魯惠公使宰讓請郊廟之禮於天子，桓王使史角往，惠公止之，其後在於魯，墨子學焉。

呂氏春秋和漢志均主張墨家出於清廟之守，以爲墨子曾學郊廟之禮。禮運篇是墨家思想，所以其中關於郊廟禮記載頗多。例如禮運開首便有：

昔者仲尼與於蠟賓。

『蠟』禮屬於郊廟祭禮中之一項，西周時代天子年終祭神一種禮節，詳禮記郊特牲。禮運又說：

孔子曰；嗚呼哀哉！我觀周道，幽屬傷之，吾舍魯何適矣。魯之郊禘，非禮也，周公其哀矣。杞之郊也，禹也，宋之郊也，契也，是天子之事守也。

這一段又是記孔子嘆魯『郊禮』非禮。此外禮運中關於郊禮的記載，例如：

故祭帝於郊，所以定天位也。祀社於國，所以列地

利也。祖廟，所以本仁也。山川，所以備鬼神也。

五祀，所以本事也。

故禮行於郊，而百神受職焉。禮行於社。而百貨可

極焉。禮行於祖廟，而孝慈服焉。禮行於五祀，而

正法則焉。故自郊社祖廟山川五祀，義之修而禮之藏也。

類此均可見禮運篇中之關於禮制的記載，頗着重於郊廟禮這一項。

(二)三老五更 漢書藝文志論墨家源流，還有一層可注意，就是『養三老五更，是以兼愛。』三老五更之說，在古書上很少見，除了一見於漢志外，僅再見於禮運篇。

禮運說：

故宗祝在廟，三公在朝，三老在學，……

『三老在學』就是漢志所論墨家的『養三老五更』。由此亦可見禮運主張之淵源於古代墨家。

#### 四 劉向與禮運——西漢時代的禮運

思潮

禮運篇思想是墨家理論既如前述，於是禮運篇作期大約規定在歷史上什麼一段時代，就更需要進一步再加以考察。預擬應有二種不同的假設可立：

一 時代極前——春秋時候

二 時代較遲——漢代

如果依照舊說，當作時代應是極早極前而論起來，大約和孔子子遊相並的春秋時候已經認為有了禮運那種墨學思想，那麼後來戰國初年纔勃興的墨子思想，可以說就出之於前此的禮運了，古代思想史上墨家源流原即淵源於與儒家同一之系統。然而這樣歷史演進假設似乎是不可能成立的。

禮運的墨學應該是漢代的墨學。我們看西漢劉向在其說苑至公篇有一節說：

秦始皇帝既吞天下，乃召羣臣而議曰：古有五帝禪賢，三王世繼，孰是將爲之？博士七十人未對。鮑白令之對曰：天下官則讓賢是也，天下家則世繼是也。故五帝以天下爲官，三王以天下爲家。秦始皇仰天而嘆曰：吾德出於五帝，吾將官天下，誰可使

代我後者。

說苑『官天下』『家天下』云云就是西漢時劉向一番大同小康議論。禮運大同小康分別，原來也屬於天下公與天下家區別而已。說苑『官天下』即禮運所謂『天下爲公，……是謂大同』，『家天下』即禮運所謂『天下爲家，……是爲小康』，說苑所云『天下官則讓賢』，即禮運大同之『選賢與能』；所云『天下家則世繼』，亦即禮運小康之『各親其親，各子其子，大人世及以爲禮。』（註三）

所以禮運篇思想不會產生於漢代之前。漢代確有這種禮運思潮，說苑上記有此種劃分『官天下』和『家天下』區別的大同小康論，禮運篇或者可以假定產生於西漢劉向時也未可知，這是第一點證明。

惟說苑『官天下』『家天下』記事講是秦代博士鮑白令，安知不會秦代已有此思潮，博士鮑白令大同小康論，而必定認爲漢代劉向呢？那麼，再據漢書蓋寬饒傳，饒上封事會引韓氏易傳說：

五帝官天下，三王家天下，家以傳子，官以傳賢，

（註三）參考日人武內義雄著禮運考亦會引說苑此節與禮運比較。



若四時之運，功成者去，不得其人，則不居其位。

韓氏易傳也有『官天下』和『家天下』分別，跟劉向說苑相同。韓氏易傳年代也在西漢，和劉向說苑相去時間不遠，由此可證西漢年代確乎有很普遍的禮運思潮，禮運思潮必定發生在漢代，不是在秦代。

再看劉向說苑至公篇上有論『至公』一節說：

書曰『不偏不黨，王道蕩蕩。』言至公也。古有行大公者帝堯是也。貴為天子，富有天下，得舜而傳之，不私於其子孫也。去天下若遺蹟，於天下猶然，况其細於天下乎？非帝堯，孰能行之！孔子曰：『巍巍乎！惟天為大，惟堯則之。』易曰：『無首吉』。此蓋人君之公也。夫以公與天下，其德大矣。推之於此，刑之於彼，萬性之所載，後世之所則也。彼人臣之公，治官事則不營私家，在公門則不言貨利，當公法則不阿親戚，奉公舉賢則不避仇讎，忠於事君，仁於利下，推之以恕道，行之於不黨，伊呂是也。故顯名存於今，是謂之公。

說苑所論『至公』一義，無異禮運『天下為公』。凡此可

思想史上之漢代禮運篇本質與漢代社會的研究

見劉向說苑中包含禮運思潮。禮運篇應謂估定作於西漢劉向，這也是一點證明。（註四）

所以認為秦漢以後墨學不傳，這句話並不十分準確了。墨學在秦代或許曾一度暫時中絕過，至於漢代，照現在我們這裏所證明，禮運篇中就包括有古代墨學綱領在內，漢代墨學進化發展確乎還存在西漢劉向的禮運篇裏。

## 五 漢代墨學重興之社會的原因

由古代的墨學如何會逐漸發展到漢代禮運的這一個進化步驟，需要我們再作考察。

禮運篇墨學既然時間上產生於漢代，就未必完全可以等於古代墨家思想，觀念上雖則是墨家理論，依不同的時間和社會現實基礎之下，必然有新的或相反的要素發生，禮運思想應與漢代社會情狀為合理的一致。

古代墨學非常興盛；不亞儒道二家，我們看孟子滕文公篇所說：『墨翟之言盈天下，』呂氏春秋當染篇說：『

（註四）據陳安仁著中國政治思想史大綱以說苑此節為劉向學說所主之『天下為公』

孔墨徒屬彌衆，弟子彌豐，充滿天下。」就可想見。古代如此極盛，不久秦漢後何以竟至中絕（淮南子汜論訓說：

『墨學至楚漢之際而微』。西漢史遷批評過墨子說：

夫世異時移，事業不必同，故曰：儉而難遵。

儉而難遵，似乎指出墨學衰微之原因。世異時移，事業不必同，就是秦漢後時已不同於墨子當時。可見墨學衰微，必定在社會的原因上，秦漢以後的社會和墨子戰國社會相異。歷史上秦代社會變遷最顯著的現象，就是以前戰國時尚爲自足的農業社會，在秦代商業已經逐漸萌芽，社會現狀連帶有很劇烈底變動，於是前此墨子主張『以裘褐爲衣，以跂蹻爲限，日夜不休，以自苦爲極，（莊子天下篇語）的學說，在這時候恐怕有一部份難以實行。史遷所謂『儉而難遵』，或許指此。

然而史遷一方面批評墨子却又說：

要其彊本節用，則人給家足之道也。

史遷的批評固然不能脫出史遷底意識來批評墨學，對於墨子主張還未必完全否定，墨學能在其時劉向禮運篇中一度再喚起重現，恐怕正合於史遷所謂『彊本節用，則人

給家足之道也，』也未可知。

我們試考西漢時候的社會，普遍底民生狀況是否在『人不給家不足』，是否需要『彊本節用』。茲分爲下列二點述之：

一『則人給家足之道也』，漢書食貨志說：

今農夫五口之家，其服役者，不下二人；其能耕者，不過百畝，百畝之收不過百石；春耕，夏耘，秋穫，冬藏，伐薪樵，治官府，給繇役，春不得避風塵，夏不得避暑熱，秋不得避陰雨，冬不得避寒凍，四時之間，亡日休息，又私自送往迎來，弔死問疾，養孤長幼在其中，勤苦如此，尙復被水旱之災，急政暴虐，賦斂不時，朝令而暮改，當具有者，半賈而賣，亡者取倍稱之息，於是有賣田宅，鬻子孫，以償責者矣。

其時農民耕種情形如此。漢書食貨志又說：

商賈大者積貯倍息，小者坐列販賣，操其奇贏，日游都市，乘上之急，所賣必倍，故其男不耕耘，女不蠶織，衣必文采，食必粱肉，亡農夫之苦，有任

倍之得，因其富厚交通王侯，力過吏執，以利相傾，千里遊敖，冠蓋相望，乘堅策肥，履絲曳縞，此商人所以兼井農人，農人所以流亡者也。

因爲商業已興，農產物成爲商品，造成社會失調情狀是商人兼併農人。貧富懸殊，農人流亡。食貨志記載董仲舒說武帝也同樣說：

富者田連仞佰，貧者亡立錐之地，又顯川澤之利，管山林之饒，荒淫越制，踰侈以相高，邑有人君之尊，里有公侯之富，小民安得不困。……或耕豪民之田，見稅什五，故貧民常衣牛馬之衣，而食犬彘之食。

從類此西漢社會普遍情形看起來，正合乎所謂『人不給家不足』，史遷稱墨學的效用爲『彊本節用，則人給家足之道也』，豈非指着其時這些情形而論，墨學在西漢所以能發展重興的原因，想必就在於此。

二『彊本節用』西漢時不給不足社會情形中，的確不用別種方法，而用『彊本節用』的墨學。試舉例如漢書景帝紀景帝後元二年詔曰：

雕文刻鏤，傷農事者也；錦繡纂組，害女紅者也。農事傷，則飢之本也；女紅害，則寒之原也。夫飢寒並至而能亡爲非者寡矣。朕親耕，后親桑，以奉宗廟粢盛祭服，爲天下先。

景帝時候補救時弊的方法，不本於繁文褥禮的儒家思想，而出發於彊本節用的墨學了。墨子主張是這樣的：

衣服適身體和肌膚而足矣。……錦繡文采靡曼之衣，此非云益煖之情也。（辭過）  
子墨子之所以非樂者，非以大鐘鳴鼓琴瑟笙之聲以爲不樂也；非以刻鏤華文章之色以爲不美也；非以糲麥煎炙之味以爲不甘也；非以高臺厚榭遠野之居以爲不安也。……使丈夫爲之，廢丈夫耕稼樹藝之時，使婦人爲之，廢婦人紡績織紉之事。（非樂上）

和景帝時詔書立論完全相等。可見西漢社會于儒道二家外，確需要彊本節用的墨學，墨學合乎西漢社會現實。

## 六 禮運大同小康的分別和漢代社會

不過產生在西漢這些情形中的禮運篇，亦為存在所規定，和古代墨學稍異其趨勢。譬如墨子理想只有一種尙同式社會，沒有分別過二個階段，西漢產生的禮運就劃分大同小康二種不同的社會了。現在隨便引個例子。例如禮運『小康』說：

貨力爲已。

這種主張等於墨子非樂上篇所說：

賴其力則生，不賴其力者不生。

進一步禮運『大同』說：

貨惡其棄於地也，不必藏諸已；

力惡其不出於身也。不必爲己。

這個主張和小康『貨力爲已』恰恰相反，然而也等於墨

子尙同篇所說：

有餘力以相勞，有餘財以相分。

據此可見：一，禮運這二種主張都發源連續於古代墨學上；二，禮運中二個不同主張，規劃成爲大同小康二種不同的社會。墨子中有這二個絕然相對主張，沒有像禮運那種區別；三，墨子中二個相對主張間矛盾還不甚顯明，

演進到禮運中變成完全相反了；四，所謂『力』，所謂『貨』，都可見是生產的關係。

原來墨子時社會組織還簡單，其時農業尙停留在自足自給的經濟狀態，以生產方法上看，對於這二個相對主張間確乎不發生十分顯著的相異。且因地曠人希緣故，當時人口問題只患不充足，例如孟子梁惠王章說：『寡人之民不加多，何也？』墨子辭過篇說：『欲民之衆，農業生產對象可隨人口和土地並衡發展，不會限制，於是墨子說：『賴其力則生』，每一個成員只要賴其勞力，必定可有生產，進一步也可能餘力相勞，餘財相分的自然的經濟生產集合。可見墨子理想固如是，墨子當時現實情狀大致也不例外如是。

但是這種情狀只有在戰國時代，後來繼續得不長久，西漢情形照前面我們引食貨志所記上看，已和墨子當時恰相反。有些農民賴其勞力已不能生存，貧農沒有土地。戰國年代不生的問題這時候西漢發生，因此墨學流傳亦有演變。漢代墨學發展，是因爲漢代社會原因有『人不給家不足』情狀，纔需要『彊本節用』的墨學，和以前發生墨學

的戰國年代社會全異其趨勢。所以古時墨子尚同社會論，流傳到了漢代，也要因漢代社會現實情狀而改革，在禮運中劃分成爲二個階段。先求實現墨子『賴其力則生，的貨力爲己』小康；然後纔可能有墨子『餘力相勞，餘財相分』的『力不必爲己，貨不必藏諸己』理想大同。『大同』等於墨子『尚同』『小康』是完全出發於漢代社會，『貨力爲己』就使生產關係達到『強本節用』的目的。

## 七 禮運『以立田里』和漢代社會

歷史上西漢時候大概在求『強本節用』實現禮運小康『貨力爲己』。實現的方法，禮運小康上有二句綱領：

以設制度；

以立田里。

這一個綱領論，不僅劉向禮運如此主張，其時儒家也相同。例如：

甲 董仲舒。前面我們引食貨志記董仲舒評論其時社會，他也同是主張：

古井田法雖難卒行，宜少近古，限民名田，……以

贍不足，寒并兼之路。

所謂『限民名田』和禮運『以立田里』相等，規定固定田里，限制每個平民應用有相當土地，也就是實現禮運小康所謂『貨力爲己』。

乙 荀悅。荀悅年代稍後，他的主張也同樣，他在前漢紀評論前此文帝時候情形說：

古者什一而稅，以爲天下之中正也，今漢民或百一而稅，可謂鮮矣。然豪強人占田逾侈，輸其賦大半，官家之惠，優於三代。豪強之暴，酷於亡秦。是上惠不通，威福分於豪強也。……（文帝）不正其本，而務除租稅，適足以資豪強也。

荀悅認爲其時豪強占田過多，須要田制變革，也就是禮運所謂『以立田里』

丙 王制。再據文帝時博士所作王制上，王制說：古者公田藉而不稅，市廛而不稅，關譏而不征，林麓川澤以時入而不禁，夫圭田無征，用民之力，歲不過三日，田里不粥，墓地不請。

王制『田里不粥』主田里不得買賣，和禮運『以立田里』

主張立固定的田里相等。

丁哀帝。稍後哀帝時更有具體的議名田計劃。漢書食貨志說：

哀帝即位，師丹輔政，建言……今累世承平，豪富吏民，訾數鉅萬，而貧弱愈困，蓋君子爲政，貴因循而重改作，然所以有改者，將以救急也，亦未可詳，宜略爲限。天子下其議。丞相孔光，大司馬何武奏請……國中列侯，在長安公主名田縣道及關內侯，吏民名田皆毋過三十頃。時田宅奴婢賈爲減賤，丁傳用事，董賢降貴，皆不便也。詔書且須後，遂寢不行。

議名田計劃『吏民名田皆毋過三十頃』，和董仲舒所謂『限民名田』相等，也就是禮運所謂『以立田里』，立固定的田制。

## 八 禮運思想的實現

歷史上西漢時代這種思潮產生，禮運所謂『以立田里』，到劉向之後劉歆時代果然真實現起來。不久在王莽即位

時即實行古代井田制度，名曰王田。漢書食貨志說：

漢氏減輕田租，三十而稅一，常有更賦，罷癯，咸出，而豪民侵陵，分田劫假，厥名三十，實什稅五也。富者驕而爲邪，貧者窮而爲姦，俱陷於辜，刑用不錯。今更名天下田曰王田，奴婢曰私屬，皆不得買賣，其男口不滿八，而田過一井者，分餘田與九族鄉黨。

西漢禮運思潮漸漸進化，到這時候纔實現。不但實現了禮運『以立田里』，就是禮運所謂『以設制度』一項，也有幾種新定的制度，例如『六筦』『五均』等很多，詳食貨志。

討論禮運思想暫至於此。自此時期以後東漢社會演進，又爲另一種趨勢，研究整理起來應較西漢爲複雜，而思想上哲學上亦均另呈一種豐富的現象。

★ ★ ★ ★ ★

★ ★ ★ ★ ★

# 編輯後記

編者

「全盤西化」論和「中國本位」論的爭辯，近來頗形激烈。陳公博先生的這篇「中國本位的政治和文化」是表示他自己對於這問題的見解的；讀者還可以參看陳先生在本誌第二卷第八期所發表的「提倡什麼的文化」一文。

何炳賢先生的這篇「發展南洋貿易的基本工作」是一篇很重要的文章。何先生是實際上負責任的人。在這「商業南進」高唱入雲的時候，何先生對這問題的意見和辦法，是值得僑胞和國內工商界深切注意的。

自德國廢除凡爾賽條約的軍事條款以後，歐洲的局勢已異常緊迫。郭威白先生的「最近歐洲局勢的觀察」一文，把歐洲各國國際關係的最近發展，作一極精詳的分析。據郭先生的意見，今後歐洲情勢變化的樞紐，是為法國所掌握，自是高瞻遠矚之論。

林雲谷先生對於日本的政情頗有研究。林先生

的這篇「日本岡田內閣的現狀及其前途」把岡田內閣應付日本第六十七屆議會的過程及最近補強內閣的企圖，說得極爲詳盡。

浦薛鳳先生現任國立清華大學政治思想教授，著述甚富。本誌第一卷第九期起曾刊載浦先生的「自柏拉圖至孟德斯鳩——西洋政治思想」一文。本期所載浦先生的這篇「吾國大學教育中社會科學之地位」，切中時弊，見解明確，主張正當，很希望當輔能實行浦先生的建議，使社會科學在吾國大學教育中得占牠應有的地位。

何會源先生的「關於公務員政績的幾個基本問題」一文是根據學理與我國的經驗寫成的。何先生關於政績的見解和建議可稱爲行政學上的一種貢獻，尤有裨益於朝野研究行政效率的人們。文末附錄白勞克特氏及芬納氏論著的譯述，更適於讀者參看。

「英人經營滇緬邊界的史實」一文的作者楊禮仁先生新近才由歐美經印度緬甸回到雲南。本文是用他在倫敦圖書館所搜集的史料寫成的，他所用史料多半是些絕本舊書，在滇緬劃界正要進行的時候，這篇文章更形重要。

杜光煊先生現任國立山東大學政治學教授，著述很多，武漢大學社會科學季刊和東方雜誌曾載有

杜先生的不少大作。本期所刊布的「地方政治制度改進的問題」一文，專門討論縣政的改進，主張頗切實際。

侯厚吉先生的「我國入超抵補問題」一文討論我國入超的概況，我國入超的抵補方法和救濟鉅額入超的方法。見解很正確。

楊振先先生的「國家之直接責任」一文，詳述國家在國際上所負的責任，很值得對政治法律有興趣的人們研究。

曾特先生所譯柯爾「政治組織之理論與形式」一文，本期仍繼續前期刊載。惟本期所刊載的是討論近代政治思想的，所以比前期更形精采。

「戰後德國的土地政策」一文是萬葉先生由日文譯成的，譯文明暢。可供關心農村復興的人們參攷。

自康有爲認定禮運篇是儒家思想的結晶以後禮運篇的地位就日漸增高。其實禮運篇究竟是那一家思想本是一個疑問。清人中已有認定禮運篇是道家的思想的，也有認爲是墨家的思想的。「思想史上之漢代禮運篇的本質與漢代社會的研究」一文的作者金德建先生則斷定爲墨家的思想，金先生的論證是很科學的。

高等國貨香煙

紅金龍  
買一包 送一包

永安 先施 新新 慶華 中  
國國貨公司 本發行所門沽部  
及各烟紙店均有出售

不惜重大犧牲  
志在提倡國貨

贈煙辦法以  
本埠為限



送滿一千箱為限

九

南洋兄弟烟草公司出品