

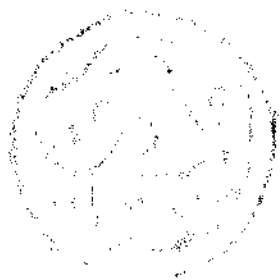
480

中華民國二十八年五月十八日

文化建設

月刊

五月號

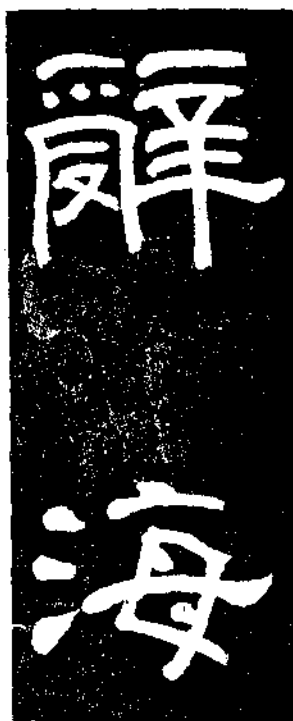


特輯
憲法與政制問題討論
五月的紀念日(徵文發表)

第二卷
第八期

國立北平圖書館藏

中國空前之大辭書



本書編校人員凡百數十人，曁時二十年，其優點如下：

- 一、**選辭謹嚴** 搜集舊辭新辭五十萬條，去浮就實，精選十萬餘條，俾切一般實用。
- 二、**解注簡要** 所有各家注疏，搜羅殆遍，折衷歸納，翻檢易明。
- 三、**引書忠實** 引用各書，均核對原本，並加注篇名，以便學者稽考。
- 四、**標點顯明** 全部加新式標點符號，句讀確定，意義顯明。
- 五、**資料宏富** 全書分訂兩巨冊，共三千餘頁，都八百萬字。附錄共有八種，均切合實用。

主編者

徐元誥 舒新城 沈頤 張相

搜集材料從事者凡百數十人，不備列

預約辦法

冊數	版式	用紙	約及定價	郵費	預約期	出書期
分甲、乙、丙、丁四種 各分訂二冊	甲、乙種十六開大本高八寸二分寬五寸八分(市尺) 丙、丁種三十二開縮本高五寸八分寬四寸(市尺)	甲、丙兩種用聖書紙印 乙、丁兩種用上等道林紙印	甲種定價二十四元 乙種定價二十元 丙種定價十二元 丁種定價七元 在六月底以前預約照定價六折 在九月底以前預約照定價七折	甲、乙兩種每部各八角 丙、丁兩種每部各六角	本年九月底截止	本年十二月底出上冊 明年六月底出下冊

印有樣張·承索即贈

中華書局編印

善本古書 萬卷一櫥

四部叢刊初編所取版本皆經再三考證、擇善而從、縮本用膠版影印、善本真相、依然保存、字蹟清朗、復便誦讀、宋刊本孟子業已提前出書、可見一斑、全書卷數近萬、前印線裝本多至二千餘冊、今縮印精裝本僅訂百冊、平裝亦不過四百冊、裝入書櫥、佔地才寬三尺、無論書齋客室、隨地可以陳設、縮本預約價為便於普及起見、極度低廉、較線裝本售價不及五分之一、另定分期交款辦法、每月祇須付國幣十五元或二十元、更覺輕而易舉、預約展期於五月底截止、惠訂務請從速、

商務印書館謹啓



預約展期於五月底截止
目錄樣本函索即寄
宋刊本孟子函索附郵五角



文化建設

第二卷 第八期

民國二十五年五月十日出版

卷首畫報

中國建築展覽(六幅)

粵漢鐵路工程(一二幅)

教育文化消息拾零(五幅)

文化月旦

自由與秩序(孟真)

學潮與教師(文夫)

醫生的墮落(持中)

非常時期的財政(素民)

—— 憲法問題討論 ——

由最近憲法的趨勢討論五權憲法

司法審查制與中美兩國憲法問題

憲法草案上之緊急命令權問題

論行政權與立法權的消長

薩孟武(七)

陶百川(六)

儲玉坤(三)

莊心在(完)





五月的紀念日

(徵文發表)

五月懷感

明毓(五)

五三追憶

陳振聲(三)

另一「五卅」

楊驥(四)

五卅回憶

徐青樹(七)

非常時期的中國財政問題

漆琪生(六)

外蒙問題的過去與現在

張迪虛(七)

北國的春天

鵬寧(八)

△塞上散記(斷續)

意奧匈三國會議與中歐政局

許性初(九)

集錦錄

新聞記者國際政局座談會

「The Editor & Publisher」(五)

德國見聞記

Louis Fischer(九)

俄國往何處去

Ethel Mannin(十)





作為大和魂的日本軍隊.....“New York Times Magazine”(108)

我國地方政制的改進及其展望.....黃哲真(一二)

英美文官制度與中國.....俞受祉(二三)

意蘇兩國的政治制度.....薩師燭(二四)

中美經濟談話中之中國經濟.....張素民(二五)

△最近華北走私真相

內外大事記.....張迪虛(二五)

一 蘇蒙協定成立以後

二 萊茵問題在僵持中

三 意阿戰局急轉直下

四 風靡一世的廢約設防運動

五 孟羅主義的擴大

△意阿戰爭日誌

專 載

立法院通過中華民國憲法草案.....(二六)

立法院通過國民大會組織法.....(二六)

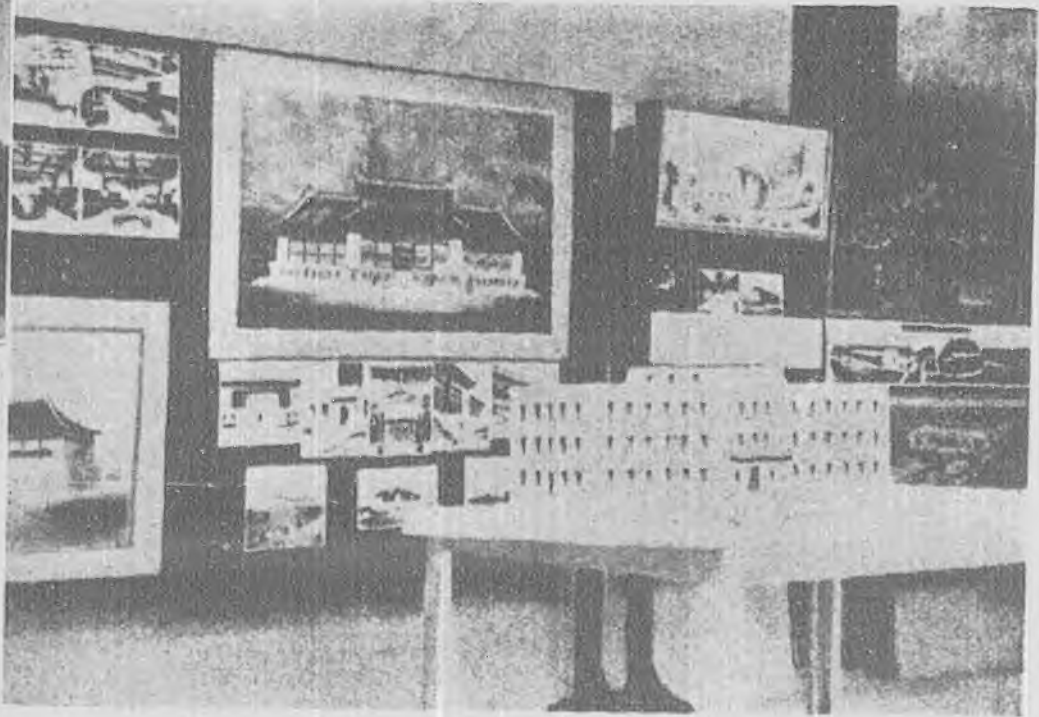


中國建築展覽

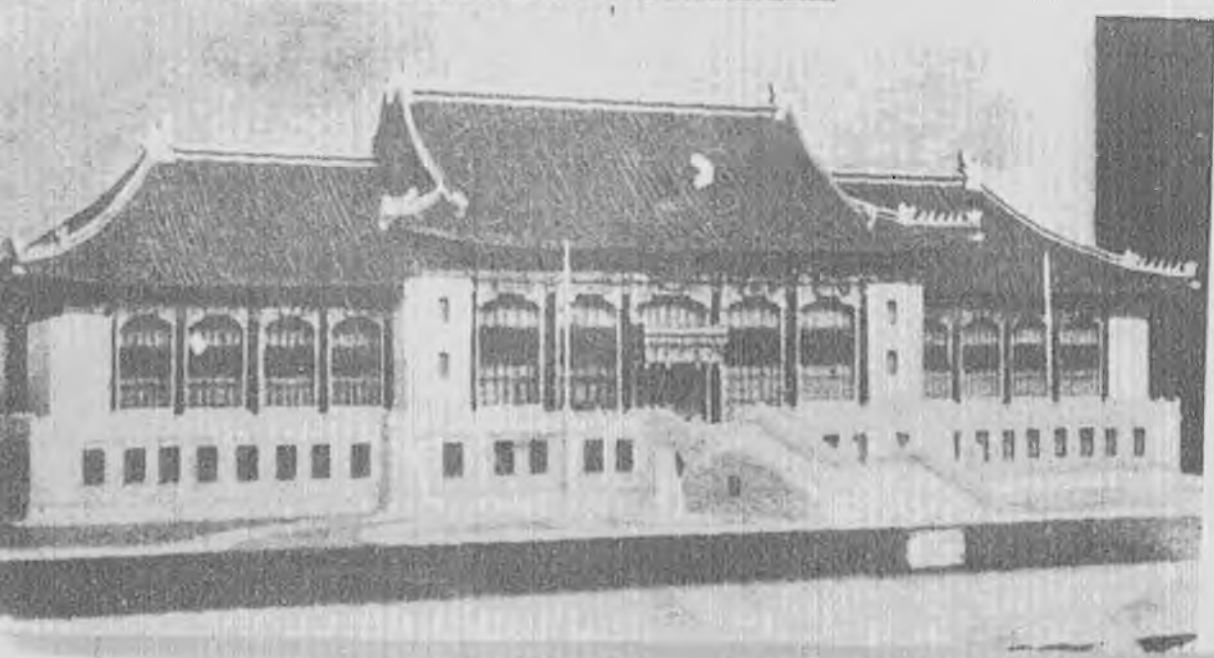
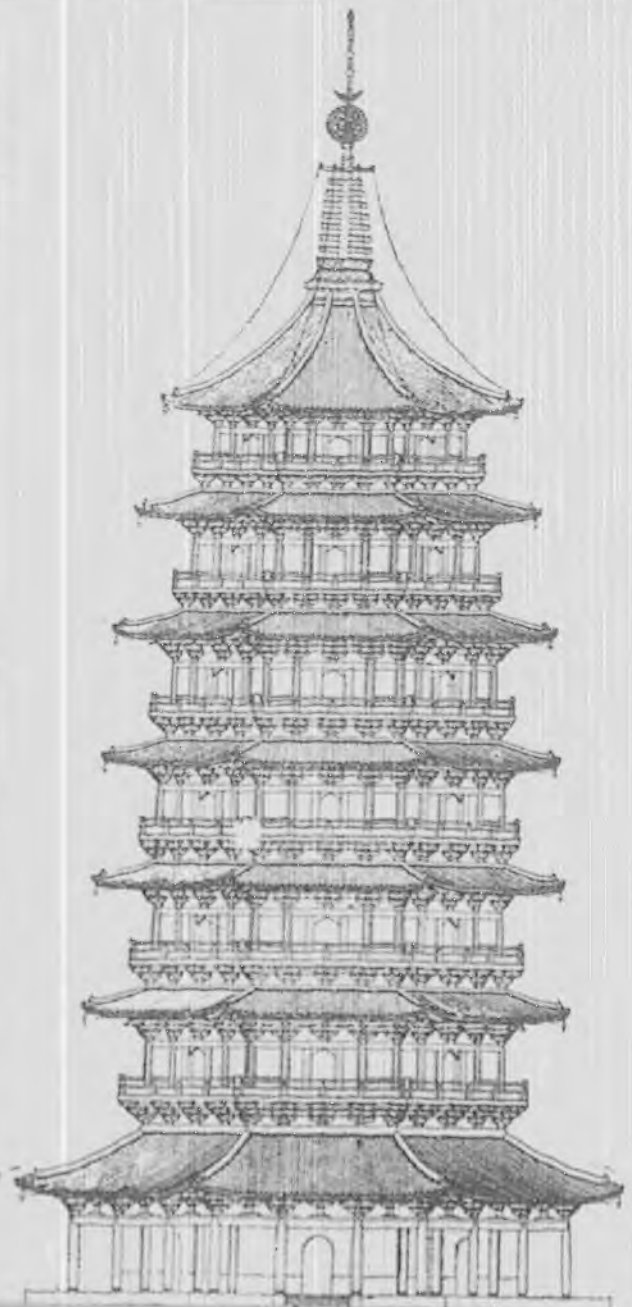
中國建築展覽會於四月十二日在上海市中心開幕陳列關於中國建築之資料一千數百餘件分爲五部(一)模型之部(二)圖樣之部(三)書籍之部(四)攝影之部(五)材料之部(六)工具之部前四部陳列在市博物館後二部陳列在航空協會展覽會延續八天總計參觀人數達四五萬人



中國建築展覽籌備委員全體照



- ◎ 杭州六和塔復原狀計畫
 - ◎ 上海市圖書館模型
 - ◎ 上海市政府大廈模型
 - (左上) 河北薊縣獨樂寺觀音閣模型
 - ◎ 北平祈年殿模型
- (以上均爲建築展覽會中陳列品)



粵漢鐵路工程

粵漢鐵路全長一〇九六公里南段由廣州至韶州二二三公里及北段由徐家棚至株州四一七公里均通車已久唯株州至韶州四五六公里停頓多年廿二年鐵道部為完成該段工程起見特聘鐵道專家凌鴻勛氏主其事自該年七月大舉開工至現在止工程幾已全部竣事預定五月底可先行通車雙十節在衡州正式舉行通車典禮株韶段沿綫風景絕佳古跡甚夥堪稱鐵道公園云



株韶段全綫最長之大拱橋「新岩下橋」工程狀況
 新岩下橋工之又一影
 工程局長兼總工程師凌鴻勛氏在衡州車站大門前



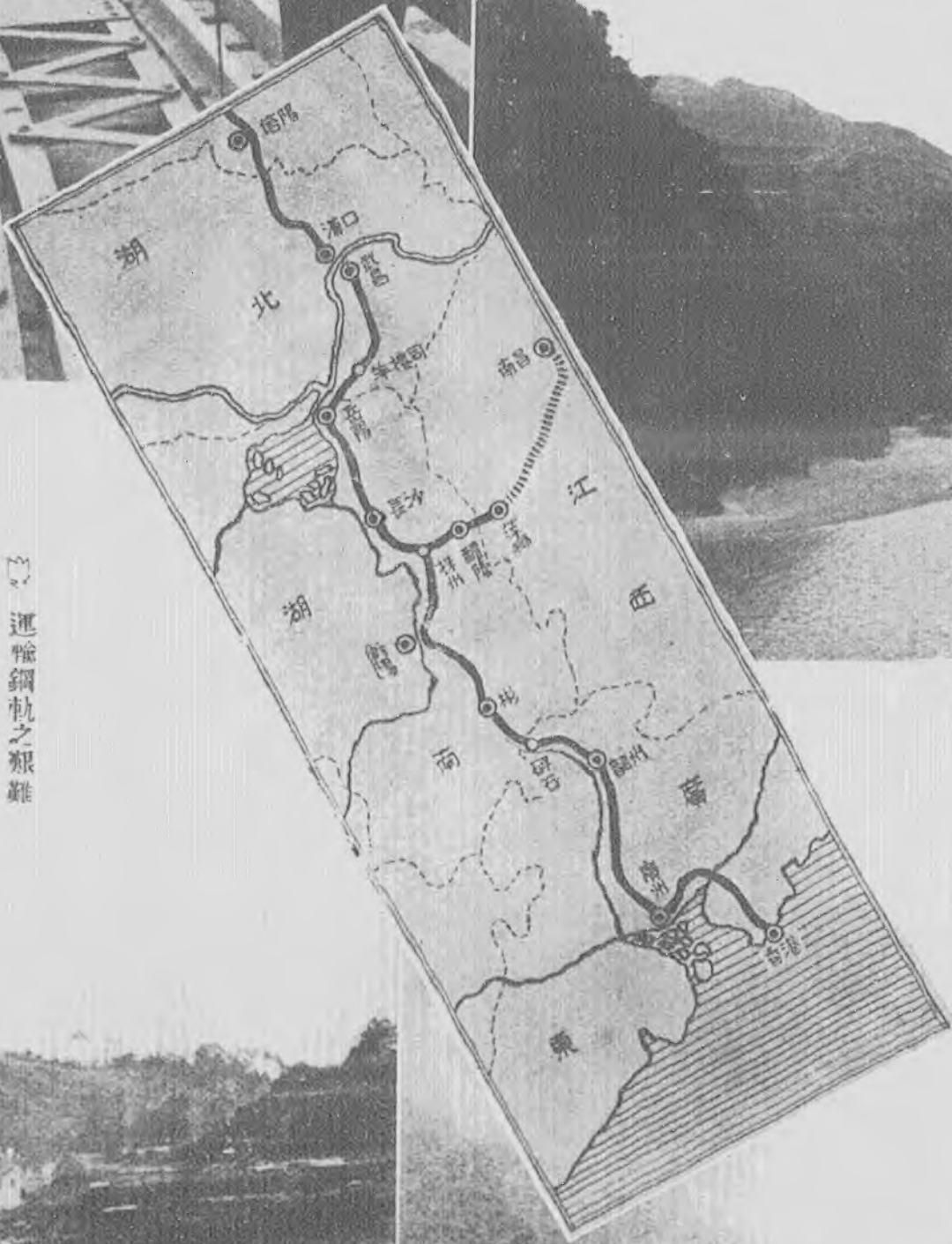
全綫橋墩最高之章水大鋼橋墩高五十八公尺
 (右下角)大致竣工之粵湘交界點之省界隧道
 大致完成之燕塘拱橋及隧道



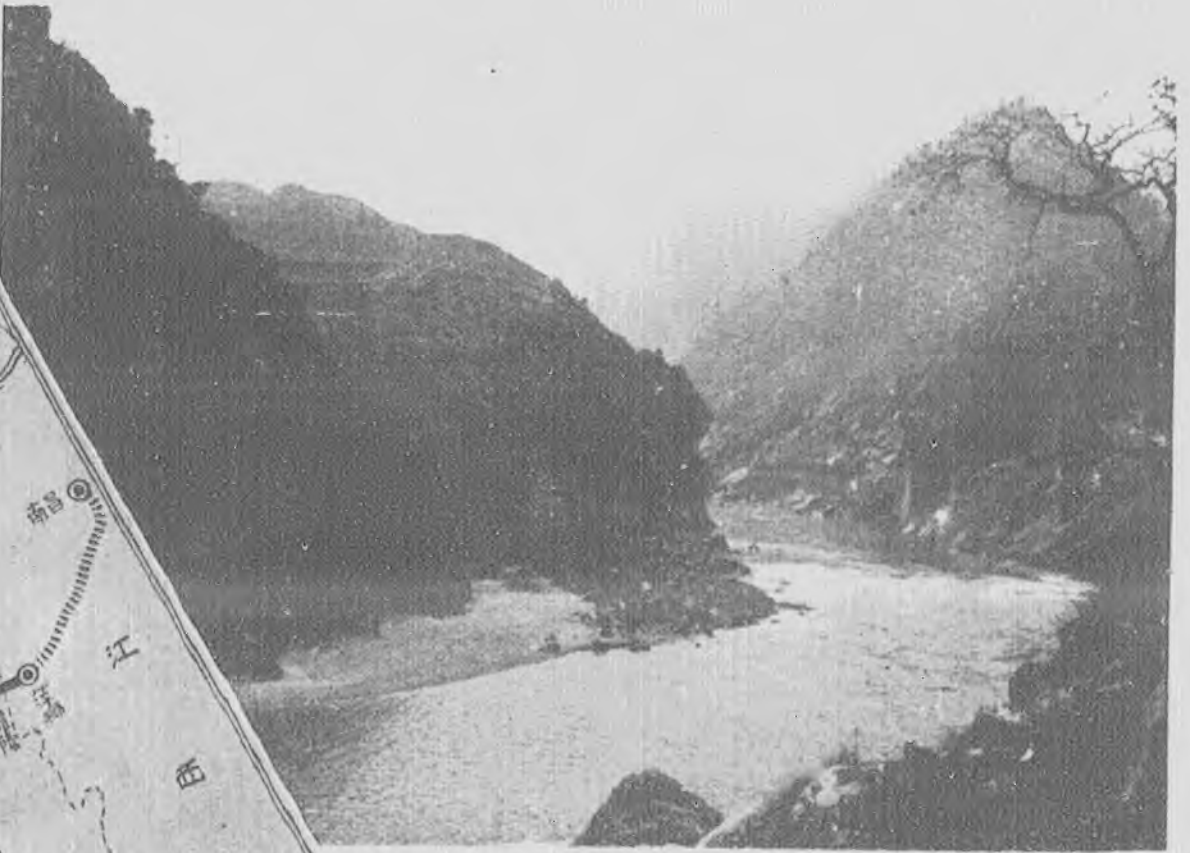
汭河大鋼橋進行鋪軌工作



鋪軌工作之一個緊張場面



運輸鋼軌之艱難



樂昌至坪石之間路線沿武水而上
河流湍急水聲潺潺勢甚雄偉

坪石之奇峯石鷹嶺



教育文化 消息拾零



上海市各界於兒童節在市中心體育場舉行盛大慶祝典禮到兒童萬餘人情況之盛為歷屆兒童節所未有



中央博物院首次理事會議在教部開會中坐者為理事長蔡子民氏

上海市各團體以今年為中委蔡子民氏七十壽辰特發起創設子民美育研究院藉資紀念圖為該院籌備會首次會議之影



江西兒童年實施委員會主辦之兒童衣食住行展覽會開幕禮

上海交通大學舉行立校四十周年祝典



明代傳奇之總結集·汲古閣後之最善本

斷句

精校

六十種曲

書式 上等連史紙印成高

市尺六寸闊四寸裝

六十册分儲六布函

定價 全部三十六元

郵費 國內普通省區及日
本朝鮮一元五角其
他各地照郵章遞加

全書出版

暫售特價

欲購名著

最後機會

即日起至五月底止

特價祇售二十二元

期滿不展 郵費照加

樣張備索

- 〔子集〕雙珠記 尋親記 東郭記 金雀記 焚香記
- 〔丑集〕刺鮫記 霞箋記 精忠記 浣紗記 琵琶記
- 〔寅集〕南西廂 幽閨記 明珠記 下營記 紅拂記
- 〔卯集〕還魂記 紫釵記 邯鄲夢 南柯夢 北西廂
- 〔辰集〕春燕記 琴心記 玉鏡記 懷香記 綵毫記
- 〔巳集〕泗水記 鸞鏡記 玉合記 金蓮記 四喜記
- 〔午集〕三元記 投梭記 鳴鳳記 飛丸記 紅梨記
- 〔未集〕八義記 西樓記 牡丹亭 繡襦記 青衫記
- 〔申集〕錦箋記 蕉帕記 紫簫記 水滸記 玉玦記
- 〔酉集〕灌園記 種玉記 雙烈記 獅吼記 義俠記
- 〔戌集〕千金記 殺狗記 玉環記 龍膏記 贈書記
- 〔亥集〕曇花記 白兔記 香齋記 四賢記 節俠記

開明書店

上海南京路北京平廣州漢口長沙

F146

本社特設書報代辦部

替外埠讀者服務
總快、便利、可靠

本社為外埠讀者便利起見，凡欲向滬上各書局購買書籍及雜誌，只須開明：(一)作者姓名、(二)書籍名稱、(三)何處出版、(四)定價若干。並將所需書款匯交上海辣斐德路五百號文化建設月刊社書報代辦部，本社於接信後即將托辦之書配齊由郵寄奉，異常迅速。讀者足不出戶，即能於最短期內，得到所欲購置之書籍，實非快事！



(寄款方法) 購寄郵局匯票或由銀行匯款。郵局不通匯處，得以郵票代用。

(郵費) 郵費歸本社負擔。惟欲掛號者，須另附掛號費八分。

文化建設月刊社

謹啓

W(14)-25:



刊月

本訂合售發

做刊第一卷第一期至十二期之合訂本，每三期合訂一集，共四集。每集售價一元，四集合購優待九折，郵費在外。第一次出書，因冊數不多，轉瞬售罄，茲因購者需要，每集再訂五十本應銷，價格及優待辦法照舊。又第二卷第一期至三期之合訂本及四期至六期之合訂本，均已出書，書內並附有索引，查閱非常便利。凡欲購合訂本者，請直接匯款至上海辣斐德路五百號文化建設月刊發行部，因合訂本為數不多，未託各書局代售也。

文化建設月刊社啓

附有索引 檢查便利
裝訂精緻 定價低廉
存書無多 欲購從速

第一集	自第一卷第一期至第一卷第四期
第二集	自第一卷第五期至第一卷第九期
第三集	自第一卷第十期至第一卷第十四期
第四集	自第一卷第十五期至第一卷第十九期
第五集	自第二卷第一期至第二卷第四期
第六集	自第二卷第五期至第二卷第九期

本社
每月徵文

六月徵文題：

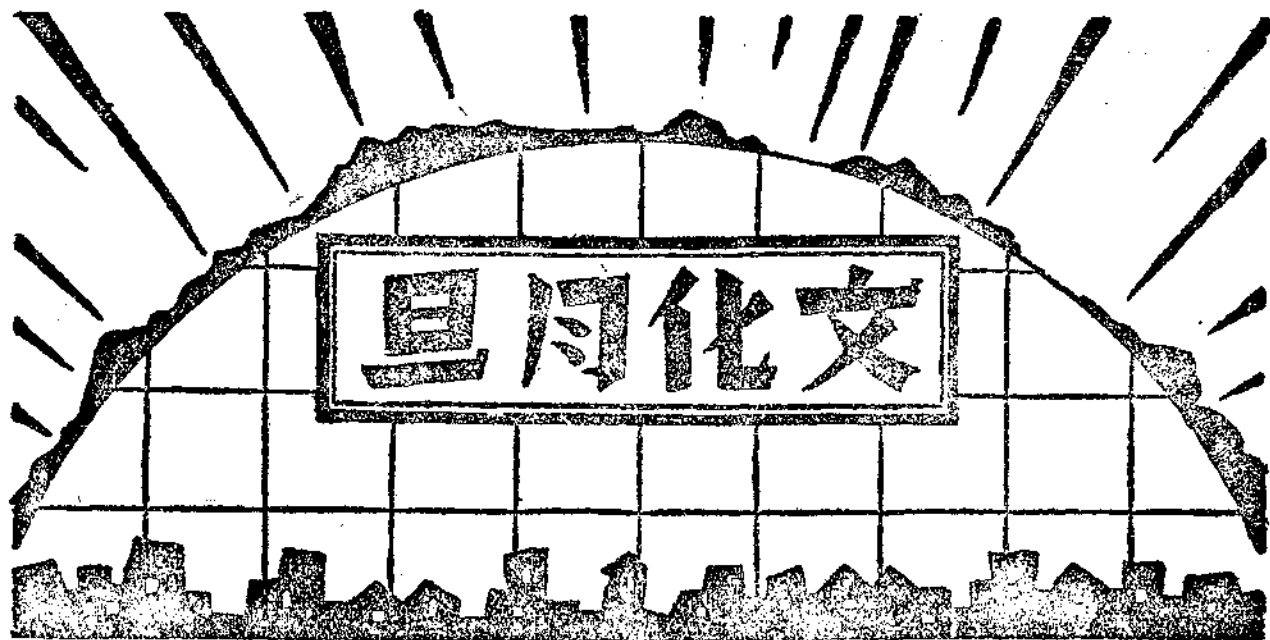
不合理的學校教育

就目前學校教育之不合理而矛盾處，直率地揭露其黑幕並指示其應有之改革。
文長以二三千字為限，截止之期在五月廿五日。

七月徵文題：

暑假期的工作計劃

在漫長的暑假中，如何讀書自修，如何從事社會活動，期無負此兩月的暑假而有所收穫。
文長以二三千字為限如截止之期在六月廿五日。



自由與秩序

孟 眞

『自由』誰都知道是可寶貴的。凡是生物，無論動植，倘若失其自由，那就要感到束縛。『鸞飛魚躍』的生活所以可羨，就因為是自由的，所以纔是活潑潑地的。植物如盆栽之類，究竟是一種斲喪生機的病態美。為人們所豢養的動物，如犬貓鳥雀之類，若捕而與之以食，牠也必心所不願而欲掙脫以去。由此可知自由的意義實與生命的發展同樣，倘若沒有自由，我們的生命是要受到損害的。

但是任何事物，有其利亦必有其弊。在人類社會，決沒有毫無弊害，只有利益的東西。自由也如這樣，這便是說自由必須有其界限，始能免於弊害。自由的界限是什麼呢？便是『秩序』的觀念。人既不能單獨存在，而必須在社會組織之內為其一員，他就得服從此社會組織的秩序，不能有完全無礙的自由。申言之，人只有在此社會組織的秩序中，乃能保有相當限度的自由。自由決不是野蠻無法律時代的事物，自由是有秩序的社會之所產。在混亂而無法律秩序的時代，自由是很難有其存在的。因為自由非有秩序法律的保障，牠決不能與暴力相抗，所以自由若一旦失其法律秩序的範圍，那末勢將只有暴力的自由。這是禽獸動物的世界，而不是我們人類的社會。

在人類社會，自由是與秩序相對的。社會愈文明，自由的界限愈明，即社會秩序對於自由的規定最為清楚。所以我們觀察歷史，可以看出凡是紀綱失序，社會混亂的時候，人們好像毫無束縛，最為自由，其實却是最危險而不自由。倘其不然，在社會安定秩序井然的時候，人們雖似感到束縛，也是以此故乃有規矩可循，保持相當的自由。而人類社會的進步，就全恃此有秩序的安定，於是人們始得自由發展其所長，使社會更

進於文明之域。由此，可知自由必須受社會秩序的制限，倘若一旦超越了這個規定，那末在少數人固然十分自由，而在大多數人可就要受到損害，形成社會的不安與混亂了。

在古代社會，主人雖有自由，奴隸却是無有；到了封建社會，除君主貴族外，人民無所謂自由；迨乎今日，資產階級雖可主張自由主義，而勞動民衆則惟有飢餓的自由；因此之故，社會始終不能臻於安定。這種現象的造成，他們知道是由於舊的社會秩序失其制限的作用，故當每一時代發生變革之時，大多數人爲了獲得所要求的自由，就必須努力於新的社會秩序的創造。而在新舊交嬗混亂萬分的過渡期間，他們是只有不惜其一切的犧牲，乃能使新社會秩序的創造臻於完成。一九一七年的俄國，因爲受盡了君主貴族、地主、資本家的榨取，所以乘了戰爭的機會，遂起而要求自由，他們爲了新社會秩序的創造，於是把一切權力都交付於獨裁者而聽其所命。一九二二年的意大利也是如此，當時因資本家與勞工兩方相爭不下，社會混亂不安，故爲了新社會秩序的建立，遂有慕沙里尼的登台。

總之，在社會混亂不安，形勢緊急萬分，當生命存在亦發生危險的時候，只有彼此團結，共同成一新的社會組織，乃能克服危機。即在這時候，我們必須爲了團體的組織，犧牲個人的自由。因爲新的秩序若能由此建立，我們的自由自可得到，否則，因團體的結成

尚無望新的社會秩序自無由建立，不僅我們的自由無着，恐運生命的存在亦難保有。故當國難嚴重社會混亂如今日的中國者，我們爲救亡圖存計，在自由與秩序間，殊不能不有所抉擇也。

學潮與教師

文夫

曾經有人說過學校風潮的消長，決定於校長、教師及學生的三角關係；即凡校長與教師一致者，學生失敗；教師與學生一致者，校長失敗；學生與校長一致者，則教師失敗。但是普通的學潮，多爲學生與學校當局的對立，故所謂教師者，實居於舉足輕重的地位，掌握着學潮消長的關鍵。不過因爲教師在一方面，與學校當局有聘任關係，若取反當局的態度，那末下學期的契約就不免要發生問題，且今日的教師，又大抵與當局有私人關係，故除非常的情形以外，殊很少有與學生一致而反對學校當局者。同時，在他方面，今日的教師，說也可憐，學校不能有強固的保障，平時全賴仰學生的鼻息以敷衍，此種情形，一般未有學生信仰的教師尤甚，故爲的生活所關，普通教師，倘非與學校當局有特別關係，俱不願與學生取對立的態度。因此，我們但見每次風潮，一般教師都立於超然的地位，坐視學校當局與學生間對立關係之惡化，似與之毫不相關者。

在今日的學校，教師爲求自保飯碗，而取此種中立而實騎牆的態度，藉以兩不得罪，我們以爲乃情理中事，殊不敢有不情之評。

蓋學校當局平時既視學生如匪賊，巡警衛士，防之惟恐不嚴，所謂文教之府者竟可化為武裝區域，又何怪學生之不心存反感！我們除慨嘆斯文掃地，教育破產以外，夫復何言！然而可怪者，風潮的性質，非關學校當局的地位問題，即非如年來學潮之僅限於校內而具有政治的社會的意義，如近頃為救國問題所發生者，一般教師的態度竟亦超然事外，以三者自居！今日負學校行政之責者，或視學校如衙門，為安插私人之地，或視學校如商舖，為營利的機關，他們之不能對學生有何等指導，我們是不屑加以斥責，但是稱為神聖的教師，應當與一般衙門胥吏、店員夥計有所不同罷。

對於今日的教師，記者覺得這是無論如何不能寬恕的，平時既不能對學生盡啓迪指導之責，以致青年學子，一旦以熱情的衝動，爆發而為風潮，事後又大似與己無關，超然事外，忍令風潮擴大，影響社會的治安，這實是有負厥責！

記者以為當此非常時期，教師以其舉足重輕的地位，及與學生朝夕相處的親密的關係，尤當利用可能的消弭學潮的力量，防患於未然。故如政治情勢的介紹，實際問題的解剖，社會常識的灌輸，俱不當以無關教課，置之不問，反之，正因為國家當非常時期，尤賴教師能與學生以正當的指導。記者之意，這一點倘能辦到，那末如今日所高唱的所謂「國難教育」，也可說就盡在於此了。而以此故，像今日的所謂「國難教育」，只知在課程上作改弦更張之

舉，而不知改變教師消極旁觀的心理，使之參加青年的集團，為積極的活動，我敢說一定於事無補！

雖然，負學校行政之責者，既或視學校如衙門，或以學校為商舖，又何怪教師之以學校為噉飯地乎？吾於教師們又何尤所可痛心者，國家作育人材的機關，乃敗壞至此耳！

醫生的墮落

持 中

醫之一事，在我國向來是曾被稱為「仁心」「仁術」，然而自營利主義興，醫完全成爲一種職業，目的所在，惟求獲利，於是所謂仁心仁術者乃一變而爲「忍心」「忍術」了。

如在上海，儘有許多醫生，爲的獲得多金，不惜手段百出；或與藥房相鈎結，於藥方紙上寫着應到某某藥房配藥的字樣，而於中取得佣金；或竟自己配藥，藥價當然比藥房更貴；或則不給藥方與病人，使不得向藥房求藥；或則巧立名目，故意打針，增加病人負擔；或更於診治之間，稽延時日，不惜延長病人痛苦，以爲自己增加收入地步。凡此俱爲忍心忍術之一端。

記者嘗臥病醫院，病人心理，在求靜眠，然而爲之醫生者，西裝革履，步聲震耳，其於病人將有何種影響，勿顧也；又如所謂看護婦者，類皆塗脂抹粉，濃裝豔服，高跟鞋的聲音震動屋宇。此雖小節，亦可見現今醫生之違卹病人痛苦矣。

記者亦嘗延醫出診，晨起登門奉邀，照出診時間，下午二時起，應該至遲三四時當可到，然而竟待至黃昏天黑時，訊之則診病忙也；然醫固非有赫赫名，為表示其診務忙碌，乃不惜延遲時間，而病人之痛苦如何，病家之焦急如何，勿顧也。

至如利用報紙廣告，名流介紹，自吹自捧，欲以宣傳之術，誘惑病人，則豈止有傷「醫德」，誠所謂「說真方，賣假藥」矣。近頃以來，又有利用報紙，混出醫藥刊物者，連篇累牘，盡是白濁梅毒，則不特有害病人，而流毒社會，其禍有不可勝言者。

以上所述，雖多為西醫，但可不能說中醫賢於西醫，只是因為中醫作弊的方法沒有如西醫之多而已。既然同是以營利為目的的職業，其忍心與忍術，大概還是不相上下的罷。蓋「仁」的心理既已消滅，又無服務公衆的觀念以代慈善之心，於是遂不論中醫西醫，只餘一追求金錢的目的了。

在中國舊戲中，醫生例由丑角扮演，而在歐美小說中，對於醫生，大抵都用譏諷的語調；是可知醫生之墮落，由來者久，蓋非始自今日矣。

非常時期的財政

素 民

月來非常時期的財政一問題，頗為國人所注意。馬寅初先生認舉辦所得稅為解決非常時期財政問題的方法。一唱百和，彷彿

這個問題是可以這樣簡單的解決了。所得稅是直接稅之一種，我國應舉辦之，固無疑義。我在十餘年前所寫的大學畢業論文中，曾極力提倡過。因為依粗淺的財政學理，直接稅是優於間接稅，而直接稅中又以累進的所得稅和遺產稅較公道，足以幫助社會財富分配的平均。

雖然，舉辦所得稅是一件事；解決非常時期財政，又是一件事。以我國經濟之落後，人民所得的微小，而謂所得稅可以解決我國非常時期的財政，未免太忽略了事實。我國人民薪俸之較大者，當推簡任以上的官吏和鹽務海關郵政等機關的高級職員，其次當推簡任以上的官吏、新式大商業機關的高級職員、大學教授等。此外的收入，視乎簡任以上的官吏之上的，只有大地主、大企業家、大商人及少數自由職業者（如名律師名醫生之類）。其餘中等階級如中小學教員與工廠商店的職員，則其所得已微。至佔最大多數之農民與工人，則其所得僅足免於飢寒。一入非常時期，官吏和大學教授的薪俸立將停發，而大企業家、大商人與少數收入較多的自由職業者，其收入也將受戰爭的影響而減少。而且他們大都住在通商口岸，若此等口岸不便堅守時，則此數種階級的所得稅，就無從徵收。於是所恃者，只有內地之少數大地主及內地之極少數的大企業家與大商人。徒恃這些人的所得稅，為數也無多，何況他們的收入，在非常時期，也將大減呢？

照這樣講來，所得稅在我國的非常時期，是等於畫餅充飢。然則我國非常時期的財政怎樣辦呢？據我的意見，只有「勒派」(Rationing) (財力與人力之一法。即有貨物者，勒派其出貨物；有錢財者，勒派其出錢財；有人力者，勒派其出人力。一到此時，當然事由政府統制。而統制最嚴的，當推糧食和其他飲食品的消費，及可供軍需之用的物品之使用。這個勒派的辦法，不但是各國在戰時所常用，而且是我國歷年內戰緊張時各地方所經驗過的，所以并不新奇。不過我國以前的內戰，只限於一隅，從沒有同時及於全國，故勒派并非系統的，大規模的。今後的非常時期，範圍自徧全國，勒派也當然及於全國，就非有系統的大規模的實行不可。

非常時期的勒派政策，是完全出於事實的要求，不是一個理論問題。若要窮究其必要之理由，則可以「稀少」二字答覆。任何國家一到戰時，因為貿易的停頓和一般生產的減少，立形物品的缺乏（即稀少），故不得不由政府統制和勒派。其因果關係是：因戰爭而發生物產的稀少，因物產的稀少而發生統制和勒派。

至於紙幣政策，理論上固無贊成之餘地。然這也不是純粹理論問題，須視事實之如何轉變。德國戰時的紙幣政策，無非事實之所逼。參加歐戰之歐洲各國，幾無不轉入紙幣政策的旋渦，也不是出乎各國之本心。在那個時期，他們不是沒有高明的經濟學家，然而事實的要求，不是空理所能抵抗！

總之，非常時期的財政，沒有固定之簡單原則。即西洋「戰時財政學」的書籍，也不過是把歐戰時各國的財政實際，分類敘述而已。如有好的簡單原則可循，則意大利的財政，就不至於因東非的戰爭而弄得現在那樣糟；日本的財政，也不至於因侵佔滿洲而弄得常出問題。就我國言，依過去的內戰經驗與目前的經濟狀況，恐不免出於勒派之一途。其他的辦法，恐怕須臨時方能決定。如有款可借，當然要借款；內債可銷，當然要加發內債。通貨是否需要膨脹，也不是目前所能預言。惟戰事未發生之前，通貨絕不應膨脹，這是一個當然的原則。

四月二十一日



名	稱	期	次	出	版	者
尖兵雜誌	三卷三期	武昌尖兵雜誌社				
民族先鋒	第二期	上海民族先鋒社				
教育生活	三卷九期	廣州教育生活雜誌社				
大夏週報	十二卷三十四期	上海大夏大學				
警團學校校刊	第三十八期	廣東省會警察家屬學校				
濬川	創刊號	廣州濬川學會				
突囑	三卷三期	南京曉莊突囑月刊社				
福建學院月刊	二卷六期	福建學院出版委員會				
崑崙	第一期	西寧崑崙編輯社				
中華圖書館協會會報	十一卷四期	北平中華圖書館協會				
西北新聞	第一號	西安西北新聞社				
軍言	十二卷五期	廣州市廣西學會				
滬農	四卷一期	上海市農會				
經濟統計月誌	三卷二期	上海中國經濟統計研究所				
現實	三卷六期合刊	南京中國現實社				
商職月刊	二卷二期	天津公立商科職校				
合作月刊	八卷四期	南京中國合作學社				
學生生活	五卷七期	南京學生生活社				
新建設	三卷十一期	太原新建設社				
咪咪集	三卷一期	上海元昌廣告公司				
西北嚮導	第一三期	西安西北嚮導社				
僑務月報	三月號	南京僑務月報社				

蒙古前途	第三十二期合刊	南京曉莊蒙古前途月刊社				
長城月刊	三卷十期	上海長城書局				
中國工業	五卷二期	日本中國牛頓社				
政問週刊	第十四十六期	南京政問週刊社				
金城銀行營業報告		上海金城銀行				
勞動生活	第三期合刊	山西新運促進會				
宇宙	六卷十號	南京中國天文學會				
政治旬刊	第十五十七期合刊	西安政治旬刊社				
康健雜誌	四卷三期	上海康健雜誌社				
鄉村建設	五卷十四期	鄒平鄉村建設研究院				
現代民衆	二卷八期	湖北省立實驗民衆館				
勵志	四卷十三十五期	南京勵志社				
國語週刊合訂本	第八册	教育部國語推行委員會				
民間半月刊	二卷二十三期	北平民間社				
江漢思潮	四卷四期	武漢江漢思潮社				
農業週報	五卷五七期	南京農業週報社				
國防論壇	五卷八期	上海國防論壇社				
安徽教育輔導旬刊	第三十二三期	安徽省教育廳				
基礎教育	第五期	山東省教育廳				
民鳴	二卷三十六三十八期	上海民鳴週刊社				
燕京大學園報	第八十八期	北平燕京大學				
廣東合作	三卷五期合刊	廣東省合作事業委員會				
明日醫藥	第六期	北平明日醫藥雜誌社				
經濟旬刊	六卷八九期	江西省政府秘書處				
新農村	第二十六期	太原農村教育改進社				
路向	二卷七期	武昌路向社				
現代青年	三卷一期	北平現代青年社				
空軍	第一七三一期	寬橋中央航空學校				
警察月刊	三卷十二期	上海市公安局				
貿易旬刊	第七十六八期	上海中國國際貿易協會				
東洋	第四號	日本東洋協會				
食貨半月刊	三卷九期	上海新生命書局				
中國紅十字會月刊	第十期	上海中國紅十字會				
醫藥評論	八卷四期	上海醫藥評論社				
羣力	第九十一期	上海羣力刊社				
國專月刊	三卷三號	無錫國專專修學校				
民生週刊	第十三十五號	南京民生週刊社				
新青海	四卷三期	南京曉莊新青海社				
反省月刊	第十七八期合刊	安徽反省院				
行政院縣政討論紀錄		南京行政院				
道路月刊	五十卷一號	中華全國道路建設協會				
現代評壇	第十四期	北平現代評壇社				
大原社會問題研究所雜誌	三卷四號	大阪大原社會問題研究所				
國論	第十期	上海國論月刊社				
光華半月刊	四卷七期	上海光華大學				
航空	三卷四期	中國航空協會				
新人週刊	二卷三十二三十三期	上海新人週刊社				
水產經濟月刊	五卷一期	上海市漁業指導所				
國訊旬刊	第一二五七期	上海國訊旬刊社				
學風	第二期	國立中央圖書館				
長途	第一期	京滬蘇民營長途汽車公司				

(續見六〇頁)

由最近憲法的趨勢討論五權憲法

薩孟武

一 在五權中最重要的的是行政權與立法權的關係

孟德斯鳩說：「在三權中，司法權的獨立不成問題。」不錯，同樣在五權中，司法權的獨立也不成問題。因為司法權為管理審判的權，與別種權力很少衝突的機會，縱令完全獨立，也不至妨害國家政務的施行，並且尚可以保障人民的權利。不過像吾國現在法制那樣，司法院可以管理司法行政（參看立法院起草的第二次憲法草案第七十六條），形勢就不同了。何以呢？司法行政就其性質說，本來是行政的一部分，行政與預算有關，預算費乎統一，而負編制預算的權的則為行政院（參看草案第六十條）。倘使司法行政為司法權的一部分，可以獨立於行政權之外，則司法院（司法行政部）對於司法行政，當然可以自由決定，因之，關於司法行政費也可以自由決定了。這個時候，司法行政費另外編成一種預算應，這不但破壞預算的統一主義，並且司法行政費的來源既然也同其他行政費一樣，須依靠於國家的稅收，勢亦不能不要求財政部（行政院）的同意。反之，司法

行政費若視為總預算的一部分，則編制預算的行政院當然可以財政關係，由司法行政費的增減，而干涉司法行政了。這樣，司法行政在名義上雖屬於司法權之下，而在實際上則祇是行政權的私生子。三權分立的國家均把司法行政視為行政權的一部分，是有相當理由的。

考試權的獨立也不成問題。因為考試權為掌理考選事宜的權。在三權分立的國家，雖然沒有考試院專管考選事宜，但是臨時也組織一個文官考選委員會，而文官考選委員會執行職權之時，也是不受行政權的干涉，而有相當的獨立。在三權分立之下，考試權的獨立不會發生糾紛，那末在五權分立之下，考試權的獨立，當然也不會發生糾紛。不過吾國的考試權不但管理考選，且又管理銓敘（參看草案第八十三條），即管理全國公務員的銓定資格，審查成績及升降轉調獎卹等事。在五權分立的國家，雖然沒有一個統一的銓敘部，但是他們的銓敘也有相當的獨立。例如關於法官的銓敘，則置法官最高會議以司之，關於軍人的銓敘，則置最高軍事會議以司之，其他一切文官，亦按照文官的性質，各置一個機關管理

銓敘事宜。這種分權主義的制度是有理由的。因為只惟司法界的人纔配銓定法官的資格，審查法官的成績，才會知道誰人應該升官，誰人應該降級。現在乃置一個統一的銓敘部，管理全國的人事行政，試問銓敘部有這個能力麼？亦只能以各方的報告為資料，進行其銓敘事宜而已。既以各方的報告為資料，進行其銓敘事宜，則何不痛痛快快的依照先進國的法制，採用分權主義？

監察權的獨立也不成問題。吾國監察院管理彈劾與審計。審計之『應』獨立及其『能』獨立，我們只看各國審計院的組織，就可知道。至於彈劾權，則為議會對於官吏的違法行為，有起訴的權。彈劾權祇是起訴權，所以彈劾之後，必有審判。原來彈劾制度乃發祥於英國，而在英國，彈劾權——起訴權屬於下議院，審判權則屬於上議院。在古代英國，凡官吏有犯罪行為之時，起訴權屬於各縣的陪審員（Grand Jury）而下議院則為各縣的代表所組織，因此之故，後來下議院遂以陪審員的資格，有彈劾官吏的權。上議院在英國本來是個最高審判機關，所以彈劾制度發生之後，上議院也取得了審判權。要之，下議院所以有彈劾權，上議院所以有審判權，乃由於歷史關係，并不是依據學理而發生的。既然不是依據學理，則吾國把彈劾權獨立於立法權之外，當然也沒有不可的事。

（照外國法制，彈劾權雖均屬於下議院，而審判權則未必屬於上議院，如在德國，屬於另設的國事法院，在比利時，屬於最高法院。）

更進一步觀之，英國的彈劾制

度雖然開始於一三七六年愛德華第三時代，然自一八〇五年下議院彈劾 Lord Merville 之後，迄今一百餘年，却未曾行使過一次，其他各國的彈劾權也等於虛設。因為自責任政治發達之後，各國對於高級官吏已由事後懲罰改為事前預防。它們在事前，已有各種方法預防官吏的違法，不必再於事後，懲罰他們。彈劾權之不重要也可以表示彈劾權之無妨獨立。

不過我們對於彈劾制應注意的有三點：（一）被彈的人，在法德兩國，限於總統及國務員，在美國雖然沒有限制，但普通官吏有違法行為之時，可用普通刑事手續，起訴於普通法院，不必再煩議會彈劾與審判，所以在實際上，被彈劾的人亦只限於總統國務員與法官。像吾國那樣，以巍巍在上的監察院而竟彈劾到小小縣長及醫院外科主任，這是濫用監察權的。（二）被彈劾的行為，在法國，關於總統，限於叛逆行為，關於國務員則限於職務上的犯罪（*crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions*）；在德國，不論關於總統或國務員，均限於違憲或違法的行為，若據德國學者如 Finger, Poetzsch 等的解釋，所謂違憲或違法的行為，也同法國樣，限於職務上違憲或違法的行為。因為普通犯罪行為，應服從普通刑事訴訟手續，由普通法院告發與審判。普通法院若不告發或審判，則可彈劾法院的法官。美國雖然沒有這種限制，任何官吏若有叛逆收賄或其他大罪小罪（*high crimes and*

misdemeanours) 之時，均得彈劾。但按之實際，美國也會知道保全彈劾權的尊嚴，并未曾亂來彈劾。何況美國憲法乃制定於一七九〇年，當時憲法思想尚甚幼稚，本來不足為訓呢。(三)審判的結果，起碼免職，如在德國，最多只能免職，最少亦必須免職。在法國，免職之外，尚可剝奪公權，有時且可加以種種刑事上的制裁。在美國，免職之外，可以剝奪公權，若有餘罪，則由普通法院決定之。像吾國那樣，因為醫院外科主任「草菅人命」，提起彈劾，結果只記大過一次，是不足為訓的。

上述三種權力固然可以獨立，至於立法權與行政權則不然了。這兩個權力本來有微妙的關係，而今日國家行政又須假藉立法之力，倘使担任行政的人與議決法律的人，各自獨立，不相連絡，結果一定引起雙方的鬥爭，終則行政機關不能執行自己認為正當的事，而有負行政之名，立法機關得為不負責任的議決，而不舉立法之實。因此之故，怎樣調和這兩個權力，怎樣連結這兩個權力，就成為近代憲法的中心問題。現在試分項說明如次：

在這裏要附帶說明的，今日立法院除了立法權之外，尚有財政同意權。這是不甚合理的。原來國家的財政行為，在收入方面，常用租稅的形式，奪取一部分人民的財產（看其徵收那一種租稅），在支出方面，常表現為人件費與物件費，增加一部人民的財產（看其用於那一個方面），就是不論收入或支出，對於人民都是有關係的。財政

行為既與人民有密切關係，當然非徵求國民同意，即議會同意不可。更進一步視之，國家要作種種活動，須有經費，政府每年行政費則詳細規定於預算之內，所以預算雖然登載政府行政的經費，其實乃是登載政府行政的內容。議會有議決預算的權，無異於議會有審查政府行政的權。換句話說，預算須徵求議會同意，無異於政府行政須徵求國民同意，而保障民意政治的實現。由此可知議會對於國家財政所以有同意權，並不是因為議會是立法機關，乃是因為議會是代表民意的機關。因之，立法機關若不是代表民意的機關，則不宜有財政同意權。各國上議院關於財政法案的權限所以均遜於下議院者，就因為下議院是代表全國人民的機關，上議院祇是代表一部分人民的機關。吾國現在的立法院不是代表人民的機關，是誰都知道的。而在訓政時期之內，行政非以民意為標準（因為人民尙是阿斗），而須依據黨義黨綱，也是誰都知道的。立法院不是黨的機關，也不是代表人民的機關，所以就法理說，它不應該有財政同意權。財政同意權應屬於全國代表大會、中央執行委員會、常務委員會或政治委員會任何機關之一。

二 由權力分立到權力合併

在三權中，司法權的獨立不成問題，已如上述。因此，所謂權力合併，非指一切權力的合併（蘇俄例外），乃指立法權與行政權的合

併。

權力分立，在制度上，萌芽於希臘時代，在學說上，萌芽於亞里士多德，經 Polybius (210—127 B. C.) 與洛克，而大成於孟德斯鳩。孟德斯鳩提倡三權分立，是考察英法兩國制度而發見出來的。在孟德斯鳩時代，英國已有三種獨立的機關，議會專管立法，法院專管司法，內閣專管行政。不過在英國，議會不但有制定法律的權，且有解釋法律的權，法院祇能依照議會的解釋，適用各種法律。所以英國的司法在形式上，甚似附屬於立法之下。洛克不能主張司法權的獨立，這也許是原因之一。反之，在法國，自中央集權的國家成立以來，一切權力均集中於君主一身。但是法國却有一種特殊的司法制度，就是法國的最高法院 (Parlement de Paris) 不但管理各種審判，同時尚有很大的權力：凡君主發布的法令有否與現行國法牴觸，最高法院有審查的權。審查的結果，認為無牴觸時，又須在法院登記，而後才生效力。倘使法院以政府發布的法令有反於現行國法，則可提出抗議，而拒絕登記。孟德斯鳩受了英法兩國制度的暗示，遂提倡三權分立的制度。但是縱是孟德斯鳩也知道立法權與行政權是不能完全獨立的，因此，他又主張立法部雖然不能干涉行政部的行政，但是立法部若發見行政部有不正當的行為，可以向行政部問責，即由下議院彈劾，由上議院審判。行政部雖然不能干涉立法部的立法，即不能提出議案或參加討論，

但是行政部若發見立法部所制定的法律有不妥當的地方，也可以拒絕執行，即有否認權 (veto power)。總而言之，孟德斯鳩一方面使立法權與行政權各自獨立，他方又使立法權與行政權互相牽制。現行美國憲法就是依據這個原理而作成的。

社會愈進步，政治問題愈複雜，單純的牽制制度已經不能適應時代的要求，代之而發生的則為內閣制。在內閣制之下，立法行政兩權不是於各自獨立之下，互相牽制；而是於合併為一之下，互相對抗。議會有組閣之力，又有倒閣之力，內閣成為議會的行政委員會。但是內閣并不必盲從議會的指揮，內閣有解散議會的權，由此而與議會對抗，使議會不敢非理妄動。在這種制度之下，內閣與議會能夠和諧，則內閣提出的法案容易通過於議會，而行政也順利進行。內閣與議會不能和諧，也有一種解決方法：不是內閣自己辭職，便是內閣解散議會，所以行政權與立法權不會因意見衝突而致弄成僵局。這是英國內閣制的精神，而自十九世紀中葉以後，各國憲法無不採用內閣制，由此可知近代憲法因察於實際的社會情況，已趨於權力的合併，不趨於權力的分立。美國憲法祇是十八世紀的殘物而已。

但是縱在美國，也由於時勢的要求，總統有時不能不干涉立法的事務。美國編製預算的權本來屬於議會，而自一九二一年之後，總統由於同年六月十日的 Budget and Accounting Act

就取得了預算編製權。此外總統若因行政上的必要，而希望議會制定某種法律之時，尚可由總統府起草法案，而命其本黨議員提出。有時且用書面（President's message）要求議會作某種事件的立法。凡此種種，皆以濟權力分立之窮，而於無形之中，吸取內閣制的精神，使立法行政二權互相合併。由此可知真正的權力分立，在今日已經漸被淘汰，要是吾國尚模倣美國憲法條文，使立法行政兩權各自獨立，那末在民國十四年以前，誤中國的為法國式的內閣制，在民國二十五年以後，將誤中國的將為美國式的總統制了。

三 由兩院制到一院制

行政權與立法權雖然合併，但是議會若分做兩院，而兩院的職權又復平等，則由兩院的衝突，勢必引起立法權本身的內亂，延而害及國家政治的施行。——本項文字乃是說明國民大會與立法院若均有制定法律的權，則行政院須受兩個機關的牽制，而致害及國家政務的進行。但是依據憲法草案規定，立法院為中央政府行使立法權之最高機關（草案第六十二條及第六十三條），而國民大會則有創制法律與複決法律的權（第三十二條）。因此之故，行政院提出一個法案於立法院，雖然得到立法院的可決，但是尚須預防國民大會利用其複決權，而加以否決。立法院通過一種草案，行政

院雖然可以拒絕（草案第七十條），但是尚須預防國民大會利用其創制權，而通過同一的法案。在兩院制之下，第一問題固然隨時可以發生（因為法案非得到兩院通過，不能成立），而第二問題則發生的機會差不多沒有。因為在兩院制之下，法案須經兩院通過，才得以成立，所以政府反對的法案在一院不通過之後，根本就不會成立，反之，國民大會既有創制權，而且又不必嚴守「一事不再議」的原則（Vote acquies），則立法院不通過的法案，國民大會當然尚可以提出。所以中國的兩院制乃是最極端的兩院制。

現在試來敘述各國議會制度由兩院制變為一院制的情形。議會的兩院制乃發源於英國，而英國兩院的職權本來是平等的，因之，議會制度由英國而傳播於歐美各國之時，各國也模倣英國，設立了職權平等的兩院。但是英國自一九一一年通過議會法（Parliament Act）之後，就限制了上議院的權限，其要點可分兩種：第一下議院通過的金錢法案（Money Bill）於閉會一個月內，提交上議院，上議院於一個月內，若不照原案通過，則除下議院別有規定之外，下議院可逕以該法案呈請國王核准，而公布之為法律。第二，凡經下議院三次會議（不論是否開屆議會）連續通過的公共法案（Public Bill）（即除了金錢法案與延長議會在期為五年以上的法案之外，其他一切法案），於閉會一個月前，提交上議院，上議院仍不同意，這個時候，除了下議院別有規定之外，下議院得逕以該法

案呈請國王核准，而公布之為法律。這樣一來，英國上議院對於金錢法案，就沒有否決權，而對於其他法案，亦只有兩年間的停止權 (suspensive veto) 了。自是而後，各國又模倣英國法制，限制上議院的權限，或不許上議院有提案權，或使上議院否決的法案再交還下議院覆議。要之，今日各國憲法，差不多除了美法兩國之外，上議院的職權均遠遜於下議院。甚者且把兩院制改為變相的一院制，德奧兩國就是其例。

德國威瑪憲法對於議會的組織，雖然除了 Reichstag (試譯為下議院) 之外尚設一個 Reichsrat (試譯為上議院)，但上議院的權限比之下議院，相差甚遠。因為在德國，只惟政府及下議院才有法律提案權，而法案議決權又屬於下議院。上議院在立法方面只有下列四種權限。

一、間接提案權——上議院可委託政府，將上議院的法案當做政府的法案，提出於下議院。這個時候，政府若不贊成上議院的法案，亦須把上議院的法案及政府的反對意見，一同提交下議院。

二、同意權——政府要提出法案於下議院，須先提出上議院，要求其同意。但是這個同意并不是絕對的必要條件，因為上議院不同意之時，政府亦得提出，不過須把上議院的反對意見，報告下議院而已。

三、抗議權——下議院通過的法案在未公布以前，上議院可

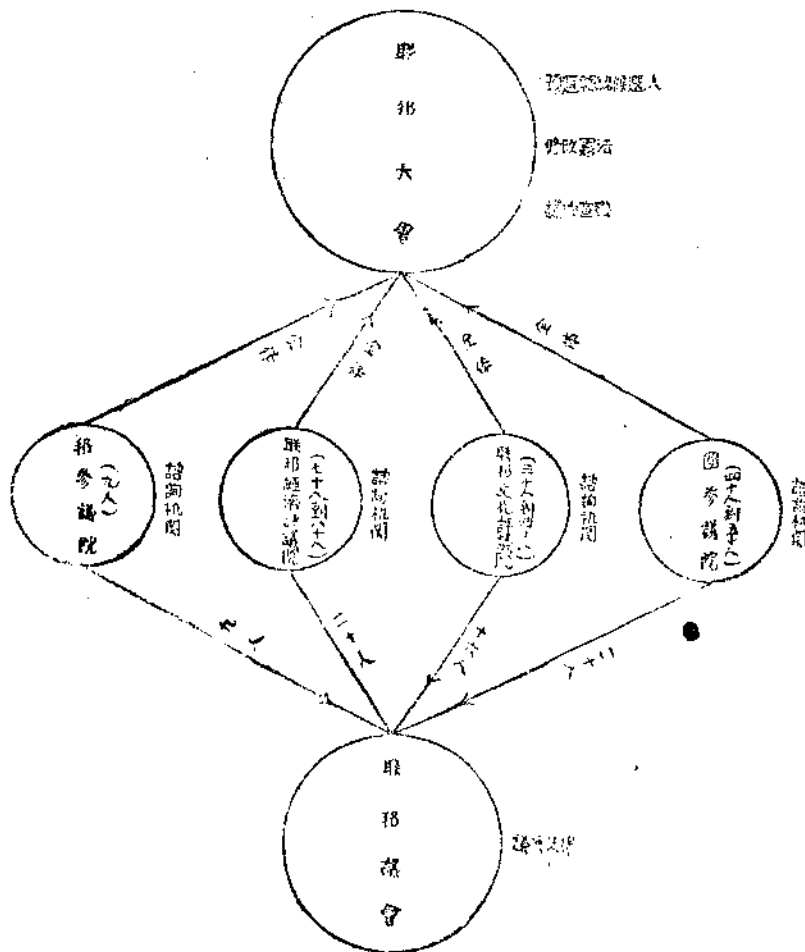
以提出抗議。上議院提出抗議之時，大總統須將該法案退回下議院覆議。這個時候，下議院若承諾上議院的要求，該法案當然不會成立。反之，下議院若不承諾上議院的要求，則可發生兩種結果：其一、下議院若仍以出席員過半數的同意，維持原案，則除大總統於三個月內，將該法案交付公民複決之外，該法案不能成立。其二、下議院若以出席員三分之二以上的同意，維持原案，則除大總統於三個月內將該法案交付公民複決之外，該法案可以成立。由此可知上議院的抗議并不能使法案根本不成立，只能使法案不容易成立。

四、公民複決請求權——下議院議決了憲法修正案，上議院若不同意，可於二星期內，要求大總統將憲法修正案交付公民複決。

由此可知德國上議院的權限實在有限得很。最大的權限只能消極的使法案不容易成立，絕對不能積極的通過一個法案，以牽制下議院及政府的行政。

現在奧國的議會制度尤接近於一院制。奧國自革命以後，其議會制度已經變更三次。一九一九年憲法及一九二九年憲法雖然採用兩院制，但是上議院 (在一九一九年憲法，稱為 Landerrat，在一九二九年憲法，稱為 Landers-und-Ständerat) 的權限差不多與德國的上議院一樣，就是沒有提案權，而只能經由政府提出法案於下議

院沒有議決權，而只能於八星期內，經由政府向下議院提出抗議。抗議時，法案退回下議院覆議。但是下議院若有過半數議員的出席，出席員過半數的同意（通常為三分之一以上的出席，出席員過半數的同意）法案亦得成立。一九三四年奧國又修改憲法，而採用一種特別的一院制。現在先用圖表示如次，而後再加以說明：



據上表所示，立法機關分做諮詢機關 (Vorberatende Organe) 與議決機關 (Bescheidende Organe)。諮詢機關分做

四部，第一為國參議院 (Staatsrat) 由總統任命參議員組織之，人數為四十人以上，五十人以下，任期十年。第二為聯邦文化評議院 (Bundeskulturrat) 由各種文化團體的代表組織之，人數為三十人以上，四十人以下，任期六年。第三為聯邦經濟評議院 (Bundswirtschaftsrat) 由各種職業團體的代表組織之，人數為七十人以上，八十人以下，任期六年。第四為邦參議院 (Länderparlament) 由國內一市 (Wien) 八邦的邦長市長或其代理人組織之，人數九人，各以本職的任期為邦參議院議員的任期。這四種諮詢機關一方各選派代表；即國參議院互選代表二十人，聯邦文化評議院互選代表十六人，聯邦經濟評議院互選代表二十人，邦參議院代表九人，共同組織聯邦議會 (Bundesversammlung)。他方又以其全部議員組織聯邦大會 (Bundesversammlung)。凡政府提出法案之時（只惟政府才有提案權），須按照法案的性質，先交付各諮詢機關，限定一定期間，使其從事審查，即聯邦文化評議院可由文化的立場，審查含有文化性質的法案，聯邦經濟評議院可由經濟的立場，審查含有經濟性質的法案，而國參議院可審查一切法案是否與國家主權及人民幸福的要求相一致，邦參議院可審查一切法案是否不妨害各邦的利益。各諮詢機關在限定期間之內若不審查，或已審查完竣，政府可將法案提交聯邦議會表決。這個時候，各諮詢機

關若有反對意見可派代表一人到聯邦議會說明，反對意見而聯邦議會對於法案，非通過，即否決，絕對不許修正。否決之時，政府又得解散聯邦文化評議院及聯邦經濟評議院，以觀民意的向背。至於聯會大會的職權則不在於制定實質意義的法律，而在於修改憲法，議決宣戰及預選總統候選人，所以它的權限不會與聯邦議會發生衝突。

總而言之，由兩院制改爲一院制，乃是現今各國立法的趨勢。像中國政制那樣，一方有國民大會，他方有立法院，而兩者又均有制定法律的權，其足以減低行政機關的効率，理之至明。但是依照孫中山先生遺教，立法院既是立法機關，我們當然不能剝奪立法院的立法權，國民大會既是行使「政權」的機關，我們也無法剝奪其創制權與複決權，怎樣可以挽救變相的兩院制的缺點，實是五權憲法中的最大問題。

四 由立法權優越到行政權優越

太平時代，行政需要慎重，因爲不慎重，不能以保護民權。怎樣使行政能夠慎重，只有使立法權支配行政權。

非常時代，行政需要敏捷，因爲不敏捷，不能以保護國權。怎樣使行政能夠敏捷，只有使行政權支配立法權。

在議會政治失去信用的現代，一方社會問題日益複雜，他方

國際關係日益險惡，像議會政治那樣，慢慢討論，慢慢表決，即所謂 *Government by discussion* 當然不能適應時代的要求。因此之故，現今各國均制限立法機關的權限，而提高行政機關的權限，茲試分類述之如次。

一、在事實上立法權已歸屬於政府——議會有制定法律的權，這是各國共通的制度，但是除了美國只認議會有提案權之外，其他各國政府不但因爲有了提案權，而得參加議會的立法活動，并且按之實際，每年議會所通過的法案，大多數均係政府所提出，至於議員提出的法案則很少有通過的希望，所以立法權在事實上，已由議會而歸屬於政府，議會不過將政府提出的法案，一字不改的，加以表決而已。Lowell 說：『在今日英國，立法權實屬於內閣，議會只能給與忠告或同意而已。』(L. Lowell: *The Government of England*, 1909 I. P. 326) 而 Sidney Low 亦說：『法律由議會制定，祇是一種 legal formula，而爲欺人之語。制定法律的權實屬於內閣，我們在下議院內，只能看見多數議員與以熱烈贊成，少數議員加以激烈反對而已。……除了坐在議長前面的二十餘人議員(指大臣)之外，其他議員在立法上的權能，實與一介平民毫無區別。他們雖然能夠批評，能夠反對，能夠忠告，但是結果實與一般文人能夠用其筆舌，勸誘國民者，完全相同，并不會發生較大的効力。……要之，制定法律的權在現在已屬於內閣的

少數領袖。』(Sidney Low: The Government of England, 1904 p.)

③ 這種情形不是英國才有，其他各國無不一樣。從前議會可用立法權以牽制政府，現在政府在事實上既然取得了立法權，則內閣雖由議會產生，而內閣的行政權可以支配議會的立法權，則爲很明瞭的事。

二、在法律上只許政府有提案權——法案若只許政府提出，則議會的立法權更見制限。因爲此時只有政府需要的法案否決於議會，沒有政府反對的法案通過於議會。換句話說，議會只能消極的否決政府需要的法案，以牽制政府，不能積極的通過政府反對的法案，以壓迫政府。上述奧國的議會制度就可以視爲一例。

三、政府由議會的授權法而取得了立法權——議會授權政府，允許政府有制定法律的權，其方法可以分做兩種：一是局部的授權，就是允許政府，在一定期間之內，對於某種事項，得用命令，以代替法律，例如一九三五年六月八日法國議會通過了全權法案，允許內閣在同年十二月三十一日以前，對於貨幣跌價問題，得用命令形式，採取各項措施，以取締投機，保護法郎。二是整個的授權，就是允許政府，在一定期間之內，對於一切事項，得代替議會制定任何法律，例如一九三三年三月二十四日德國議會通過了一種法律(Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich)，允許希得拉政府，於一九三七年四月一日以前，用最簡單的手

續制定一切法律(包括預算案在內)，經與憲法牴觸，亦爲有效。這樣一來，議會就退居於伴食的地位，而行政機關且兼有立法權了。不過德國尚採用公民投票的制度，一切重要問題，政府亦常交付公民表決(如奧國墜死後，希得拉以內閣總理兼行總統的職權，而改稱爲 Reichspräsident，是經過公民投票表決的)，而公民亦有創制及複決的權，所以在德國，立法權雖然成爲政府的權，即所謂『治權』，然而國民尚保留創制權與複決權，即所謂『政權』，以監督政府的行政。

四、議員由政府任命或由政府審查資格而使政權機關變成爲治權機關——如上所言，奧國聯邦議會議員人數共六十五人，其中由政府任命的有二十人(國會議員由政府任命)，由各邦委派的共九人，其直接代表人民的不過三十六人。在三十六人之中，當然不會全部均是政府的反對黨，所以政府在聯邦議會內，常占多數，而使政府提出的法案容易通過(提案權只屬於政府)，萬一不能通過，政府尚得解散推選三十六人的聯邦文化評議院及聯邦經濟評議院。由此可知今日奧國議會已經不是代表人民的機關(即政權機關)，而是一半代表政府，一半代表人民的治權與政權的聯合機關了。但是奧國不認國民有創制權及自動的複決權，所以在奧國，政府專政的色彩比較德國，實在更爲濃厚。又如意國，現在雖然尚有議會，爲行使立法權的機關，但是議員候選人名單，既然須由『法西斯蒂大會議』(Gran Consiglio del Fascismo)圈

定及指，派那末議會成爲法西斯蒂政府的御用機關，即由「政權」機關變成「治權」機關，也是無庸稍疑的事。

要之，在從前，立法權是優越的；在現在，行政權是優越的。行政機關不但可以操縱立法機關，甚者立法機關且變成行政機關之一，即所謂「治權」機關者是。這種變遷乃是時勢所要求，我們絕對不能加以是非善惡的批評。

五 結 論

五權憲法的目的在使人民有「權」而政府有「能」。孫中山先生恐怕議會搗亂，政府失去能力，故把彈劾權獨立於議會之外。但是議會搗亂，并不是利用彈劾權，而是利用不信任投票權。而議會不信任政府，則有兩種方法，一是明示的不信任，即通過不信任議決案，迫使政府辭職，二是暗示的不信任，即通過政府反對的重要法案，或否決政府需要的重要法案尤其是預算案，使政府不能安居其位。所以要防止議會搗亂，不但要剝奪議會的彈劾權，且要剝奪議會的不信任投票權；不但須使議會不能用明示的方法表示不信任，且須使議會不能用暗示的方法表示不信任。但是要使議會不能用暗示的方法表示不信任，又只有把立法權改造爲治權。治權是屬於政府的，不是屬於人民的。立法權既爲治權之一，那末立法機關當然不是代表人民的機關，而是政府的機關了。立

法機關怎樣才會變成政府的機關，惟一的方法，只有學奧國那樣，立法院的委員由政府任命。不然，雖然剝奪了立法院的彈劾權，雖然不許立法院通過不信任議決案，但是立法院既有立法權，當然尚可利用暗示的方法，來與政府搗亂。這樣一來，立法院那裏能夠專管立法。何況尚有一個國民大會，有各種監督政府的權力。一方立法院可用不信任的暗示方法，以牽制政府，他方國民大會又得利用罷免創制複決三權，以反抗政府。政府在兩重壓迫之下，那裏能夠有「能」。孫中山先生在民權主義第五講中，曾說明其主張五權憲法的理由如次：

「現在講民權的國家，最可怕的是得了一個萬能政府，人民沒有方法去節制他；最好的是得一個萬能政府，完全歸人民使用，爲人民謀幸福……但所怕所欲都是在一個萬能政府。第一說是人民怕不能管理萬能政府；第二說是爲人民謀幸福的萬能政府。要怎樣才能夠把政府成爲萬能呢？變成了萬能政府，要怎麼樣才聽人民的話呢？」

「各國自實行了民權以後，政府的能力便行退化。這個理由就是人民恐怕政府有了能力，人民不能管理，所以人民總是防範政府，不許政府有能力，不許政府是萬能。所以實行民治的國家，對於這個問題，便應該想方法去解決。想解決這個問題，人民對於政府的態度，就應該要改變。」

「民權發達了以後，人民便有反抗政府的態度，無論如何良善，均不滿意。如果持這種態度，長此以往，不想辦法來改變，政治上是很難望進步的。現在世界上要改變人民對於政府的態度究竟是用甚麼方法呢……我想到了一個解決的

方法，我的解決方法是世界上學理中第一次的發明。就是『權』與『能』要分別的道理。

『中國』現在雖然推翻帝制……但是人民的心目中還有專制的觀念，還怕有皇帝一樣的政府來專制。因為再怕有皇帝一樣的政府來專制，想要打破他，所以生出反對政府的觀念，表示反對政府的態度。所以現在人民反抗政府的態度，還是由於從前崇拜皇帝的心理反動生出來的。換句話說，人民對於政府的態度，就是由於從前崇拜皇帝的心理一變而為排斥政府的心理。從前崇拜政府的心理，固然是不對，現在排斥政府的心理，也是不對的。

即據中山先生之意，『在民權發達的國家，多數的政府都是弄到無能的，民權不發達的國家，政府多是有能的。』何以在民權發達的國家，政府會弄到無能呢？因為立法機關可用各種方法，干涉政府的行政。要使立法機關不能干涉政府的行政，只有把立法權改為政府的治權，即把立法機關改為政府的機關。立法機關既為政府的機關，政府若是不良的政府，當然可以擅定法律，壓迫民權，因此，又設立了國民大會，行使罷免創制複決等權，以監督政府。這是五權憲法的特質。要是立法機關同各國國會一樣，由人民選

舉代表組織之，那末，五權憲法祇是模倣美國憲法，不過把三權改為五權，何足稱為『世界上學理中第一次的發明？』至罷免創制複決等權，則早已實行於瑞士及美國各邦，本來不能視為中山先生所首創，更不足稱為『世界上學理中第一次的發明。』中山先生所發明的，實是一方將立法權視為治權，使政府有『能』，他方又設立國民大會，行使罷免創制複決等權，使人民有『權』。換句話說，一方政府成為『萬能政府』，能夠為人民謀幸福，他方人民又得節制政府，防範政府。這個政制本為中山先生所發明，到了最近，又為各國所採用。我們外觀世界大勢，內察社會環境，當能知道只有採用這個政制，中國才有辦法。要是一知半解的，模倣美國憲法，於三權之外，再加上兩權的獨立，那末，就會如前所言，民國十四年以前，誤中國為法國式的內閣制，民國二十五年以後，將誤中國為美國式的總統制！（立法院的憲法草案完全模倣美國憲法，我們若看司法院有解聘憲法的權（第一百四十七條），就可知道。其實縱在美國，已經有人反對各邦的判決撤銷（Recall of Judicial Decision）運動，最近英人蕭伯納的熱嘲冷罵，都是一種證據。關於這個問題，當另草一文，詳細批評，茲不多贅。）

四月一日南京

司法審查制與中美兩國的憲法問題

陶百川

一九三三年三月四日，美國第三十二屆總統羅斯福，在不景氣狂潮的泛濫之中，入主白宮，開始推行他的劃時代的「新政」(New Deal)。他的兩個主要的法案，一個是救濟實業的，叫做國家實業復興法(National Industrial Recovery Act，簡稱 N. I. R. A.，或復興法)，還有一個是救濟農業的，叫做農業整理法(Agricultural Adjustment Act，簡稱 A. A. A.，或農整法)。復興法頒佈於一九三三年六月十六日，該法授權總統得核准各業公會所訂的「公平競爭」的業規。此項業規，各業必須簽訂，內容規定縮短工作時間，確定最低工資。自總統核准之後，所屬會員俱應遵守；以後並不得再有不公平和破壞性質的競爭；所有童工和超過必需的生產，也當一律廢止。農整法頒佈於一九三三年五月十二日，該法目的在提高農產物的價格，而其手段則為對農產物徵稅，如麥每蒲式耳(bushel)徵稅三角，棉花每磅徵稅四分二厘。為防止高價所誘起的過度的生產，藉以維持徵稅方法所提高的市價，該法規定政府得經農人的同意，限制其農產物的生產量；而以徵稅所得的金錢，補償其損失。

這兩個法規施行的結果，農村和市場果然逐漸安定。在復興法之下，全國有三千五百零七家工廠，都訂了業規；這在資本家或者不大滿意，而工人則一致頌揚。在農整法之下，三年以來，政府給予農人的補償費，共計十一萬二千七百萬元之多，農人們自然皆大歡喜。但是霹靂一聲，復興法於一九三五年五月二十七日，農整法於一九三六年一月六日，先後為最高法院判決牴觸憲法而失其法律的效力。最高法院的理由，關於復興法者，是說該法第三條授權總統頒行業規而不予以充分的限制，是誤以立法權授予行政元首，自與憲法牴觸；關於農整法者，是說聯邦政府依照憲法，無權統制農人的生產，這是侵犯了「各州所保留」的權利，自與憲法牴觸。

復興法違憲的判決宣告後，資本家額手稱慶，而勞動界則大不滿意；農整法違憲的判決宣告後，西南部的農民莫不大失所望，而政府因為失卻大宗的稅源，自然也很焦慮。一般不滿意於最高法院這兩個判決的，很自然的聯想到最高法院的職權和修改憲法的問題。他們大家疑問着：(一)最高法院究竟是否有權將國會

通過和總統公布的法律宣告無效(二)這個所謂「司法審查制」(Judicial Review)在事實上有無需要(三)法官判決法令違憲時的法定人數應從二分之一改為三分之二或四分之三以上麼(四)在承認司法審查權的原則之下，國會應有什麼自行救濟的辦法？——這是美國現在關於司法審查制的憲法問題。

我們因為美國的經驗，回頭看看中國的情形，覺得對於這個司法審查制，似乎也有注意研究的必要，尤其是在議訂憲法的現在。我們要問：(一)中國需要這個制度麼？(二)現在憲法草案有無關於這個制度的規定？內容完備麼？(三)假使以為是需要的，那末在運用方面應該採取什麼流弊較少的辦法？——這是中國現在應有的關於司法審查制的憲法問題。

為求澈底明瞭這個很少有人注意的制度，我們得先做一番學理的研究。

一 司法審查的涵義

何謂司法審查制？以最先創立這個制度的美國做標準，那我可以說：司法審查制是美國保障憲法的一種辦法；在此制度之下，美國法院在審理控案時有權審查與該案有關係的法令是否抵觸憲法，並將抵觸憲法的法令不予適用，從而使其喪失法律的效力而當然的消滅。

對於這條簡單的定義，我覺得有三點應加說明：

第一，依照美國的制度，美國普通法院都有司法審查權，不過最後決定之權，操在各州的最高法院或聯邦的最高法院；聯邦的最高法院，對於聯邦政府和州政府的抵觸聯邦憲法的法令，有最後審查決定之權，但若州政府的法令僅抵觸州憲法而不抵觸聯邦憲法，則其最後決定之權不在聯邦的最高法院，而在各該州的最高法院。(註一)舉一個例：紐約州曾經頒佈一件法律，限制麵包公司工人的工作時間為每星期六十小時或每天十小時。這在資方認為政府侵犯他們的自由，控之於紐約州最高法院，奉判該法並不抵觸憲法；原告不服，再以抵觸聯邦憲法為理由而上訴於聯邦的最高法院，奉判該法抵觸聯邦憲法即無效，原告終於勝訴。

第二，我們要注意「在審理控案時」六字。原來美國法院祇有審理控案適用法律的時候，可以審查與該案有關係的法令，從而決定其違憲不違憲。反之，它們不得就與該案無關係的法令，行使司法審查權。這可說是「告訴乃論」。一七九三年，華盛頓總統在辦理美法交涉的時候，曾有一次列舉二十九個問題，請求最高法院解答，後者表示法院沒有解答問題的義務，婉辭拒絕。但是在有五六州的最高法院，基於州長的請求，應該表示某法是否違憲的意見；在有三州的最高法院，基於州長或州議會的請求，應該表示某法是否違憲的意見。(註二)

第三，美國法院並不直接廢止違憲的法令，它祇是不予適用，並說明其抵觸憲法的理由。在此判決確定之後，一切「軍民人等」俱得受它的拘束，行政機關自然不能再把該法繼續執行。所以我在定義中說：『從而使其喪失法律的效力而當然的消滅。』這一點在事實上雖無甚出入，因為法院宣告某法違憲時，事實上就是廢止該法令，然在理論上則廢止法令乃是立法機關和行政機關的職權，不是司法機關所可越俎代庖，所以華倫（Warren）在他名著國會憲法與最高法院一書中特別提明，以為法院辯護，說明法院並沒有如一般反對司法審查者說是司法權侵犯了立法權和行政權。（註三）

此外，美國法院行使司法審查權的時候，須受下列四種限制：（一）一件法令抵觸憲法之處，應該是在理智方面毫無疑義時，法院才可宣告其違憲。但是這裏所謂「毫無疑義」不是指全體法官而言，是指二分之一的法官而言；因為最高法院有時祇有五位法官的同意，就下某法違憲的宣告。（二）一件法律，若祇有一部份抵觸憲法，法院除將其抵觸部份宣告無效外，其餘部份應准繼續有效，除非彼此有密切的關係——去了一部份其餘即不能成立。（三）法院不得受理純粹政治性質的案件；例如最高法院曾經拒絕審查『再造法』（Reconstruction Act），理由是說該法完全是政治性質的法令，並未涉及人民的或財產的權利。（四）法院不得

因法令之不良或要不得而將其宣告無效。然有許多人批評法院說有一部份被它宣告無效的法令，祇是因為不配法官的胃口，實際上並不抵觸憲法。（註四）

又，在本節中，我們應該說明美國司法審查制的起源。原來美國憲法中並無隻字提到司法審查制。直到一八〇三年，這個制度才由最高法院首席推事馬沙爾（Marshall）在不知不覺中建立起來。（註五）

事實是這樣的。一八〇〇年秋季，美國第二任總統約翰亞當，選舉失敗，他決定修改法院組織法，增加法官，安插黨員。他陸續委任了六十七位法官，最後一張委任狀，委任馬爾堡（Marbury）為哥倫比亞區法官的，直到他退任的最後一夜，方才簽好，但當夜已不及發出。等到第二天早晨，新總統麥斐孫就來接收，他知照國務卿馬得生（Madison）把那張委任狀留中不發，一面進行修改法院組織法，減少法官的名額。馬爾堡乃狀請最高法院依據一七八九年的司法法，簽發『命令狀』（Mandamus），責令國務卿即發那張委任狀。當時最高法院首席法官馬沙爾，以為一七八九年的司法法第十三條授權最高法院得對政府高級官吏發命令狀，實係國會任意擴大憲法賦予法院的權限，顯然抵觸憲法，隨將該第十三條宣告違憲。美國的司法審查制就這樣輕易的建立起來了。

馬沙爾等何以這樣大胆的審查聯邦政府的法令，並判決其

無效。他有他的理由。他以為（一）聯邦憲法是美國最高的法律。（二）國會所訂的法律如與憲法牴觸，當然不能有效。（三）在兩種法律衝突的時候，法院應該決定適用那一種法律。這是法院的責任。（四）現在有一種法律與憲法相牴觸，法院在責任上當然不能適用那個牴觸憲法的法律。（五）假使法院不顧憲法的尊嚴，照常適用那與憲法牴觸的法律，那末憲法的基礎就將根本動搖，而憲法所賦予人民的權利也就一概失去保障了。

從此以後，聯邦政府的法律，給聯邦最高法院判決無效的，約有五十餘件，各州法律給聯邦最高法院判決無效的，約有三百餘件，而州的法律給州的最高法院判決無效的，不下一千數百件。上文所說的復興法和農整法，就是這個司法審查制的犧牲品。

（註一）Beard: American Government and Politics, p.86.

（註二）(1) Crawford: Readings in American Government, pp.267—268.

(2) Johnson: Government in the United States p.408.

（註三）Warren: Congress Constitution and the Supreme Court pp.62—61.

（註四）Johnson: Government in the United States p.397.

（註五）Munro: The Government of the United States p.

406.

二 美國的四大爭點

一百三十三年來，美國最高法院雖然繼續不斷的行使司法審查權，但在國會、政府、政黨、社會，從開始到現在，到處都有反對的聲浪，時常提出修改的辦法。然而擁護這個制度的，也隨時隨地都有其人。他們雙方爭論的焦點，就是上文列舉的四點，茲再羅列於下：

- （一）司法審查制在法律上有根據麼？
- （二）司法審查制在事實上有需要麼？
- （三）法官判決法令違憲時的法定人數，應從二分之一改為三分之二或四分之三以上麼？
- （四）在承認司法審查制的原則下，國會應有什麼自行救濟的辦法？

關於第一點，司法審查制在法律上有根據麼？

反對方面以為是毫無根據的。他們以為（一）聯邦憲法並無隻字規定司法審查制；最高法院審查聯邦政府的法令，根本是一種僭越的行爲。（二）在一七八七年批准憲法以前，美國曾有四州的最高法院判決州政府的法律違憲，然而極爲人民所不滿，難得的最高法官甚且因而落選。在一七八七年的憲法會議中，確有幾個

代表提議司法審查制，然而先後四次，結果都沒有通過。於此可見批准憲法的代表，自始就反對司法審查制，所以憲法上也無『司法審查』的字樣。(註一)

擁護方面則以為(一)憲法所以沒有明文規定司法審查制，乃是因為憲法對於司法權並未為列舉的規定，而將法院的一切職權，連司法審查權在內，包括於『司法權』之中而完全授之於法院。憲法誠然以列舉法規定法院的管轄權，但管轄權與司法權截然不同，而一般人則常把它們混為一談；須知司法權是包括法院有了管轄權以後的一切的司法職權。假使人們因為憲法並未明文規定司法審查權而否認其存在，那他們便可否認法院一切的職權了，因為憲法對於法院其他的職權也無明文列舉規定。這豈不是一個可笑的結論！所以擁護司法審查制的人，以為理智的解釋憲法的結果，應該承認法院確有司法審查權，絕對不是一種僭越的行為。(二)而且仔細研究一七八七年憲法會議的經過情形，他們確認批准憲法的代表，除了一部份毫無主張而且不常到會的代表，大部份贊成司法審查制，不過因為會議席上始終沒有提出要不要司法審查制的議案，所以他們沒有投票表決的機會。(註二)至於上文所說的『確有幾個代表提議司法審查制，然而先後四次，結果都沒有通過』云云，據華倫等都說是一種誤解。因為他們說，當時提出四次的議案，不是關於司法審查制，而是一種

法院與總統聯合行使的『否認權』(Veto)即在國會通過法律案請求總統公布施行時，總統得與法院聯合行使否認權，將該法律案交還國會復議。這個提案，顯然不能認為關於司法審查制的提案。至於司法審查制的議案，始終沒有上過當時的議程。(註三)

其次：司法審查制在事實上有需要麼？

反對方面以為沒有需要。他們以為美國有人民代表的國會，它應該像英國的國會，有權制定法律，解釋法律，廢止法律。國會在議訂法律時自當謹慎將事，使其不抵觸憲法，但是法律一經依法公布施行，就當有拘束一切的力量。最高法院是什麼東西？它的官祇有九人，縱使個個精通法律，然而見聞究屬有限。而且他們的任期是終身的，在位愈久，年齡愈大，思想就愈易落伍，結果往往不能與社會環境相適應，因此常常反對比較前進的法律案；例如解放黑奴，徵收所得稅，厘訂最低工資等法律案，都曾為最高法院判決違憲，宣告無效。而且，反對方面說，最高法院的法官，是總統徵得參院同意所委任，而不是人民所選舉的，他們的權力何得超過總統和國會！以一國元首的總統，對於國會通過的法律案，也祇有一次否認權，若經國會三分之二重行通過時，他還得依法執行，法院何物，怎得許其將國會通過和總統公布的法律宣告無效！林肯總統曾說：最高法院這樣的將一二個人提出控訴的法令宣告無效，使其影響普及於整個國家和社會，而整個國家和社會竟沒有救

濟的辦法，那是將整個國會和政府使受支配於九個法官，而不受支配於全體國民！這是要得的麼？

但是在擁護方面說來，似乎也振振有辭。他們以為憲法是全國民意的結晶，是國家的法律的法律。國會是什麼東西？它祇是人民的代表，而不是人民的全體。人民代表的意思，不得抵觸人民全體的意思。國會立法抵觸憲法時，國家自須有另一機關來保障憲法。國會不宜有此職權，因為它不宜有權裁判自己的行為。司法審查制就是因着這種需要而產生的。正因為法官的任期是終身的，正因為法官不是民選的，所以他們可以超然於政爭之外，而能比較的獨立行使其職權。而且他們進一步說：法院並不能阻止前進的立法，它祇能使前進的立法暫不施行。如果那個前進的法律真為民意之所歸，政府儘可依法修改憲法，使其不與憲法相抵觸。法院這種行為，在另一方面看，可使民衆對於那個前進的法律多有一次考慮的機會，於國家社會或非完全無益。蒙羅（Munro）教授說得好：一般不滿意於法院的人，與其怪法院，怪司法審查制，不如怪憲法本身，較為公道；因為使某法無效的，不是法院，而是憲法。

（註四）羅斯福總統在最高法院判決復與法違憲時，曾說：「美國

法院之特決，其嚴重殆無有過於此者。四十八州應否有各各不同之法以管理國家之經濟及社會生活，抑或應由中央政府統制之，此乃國人現應決定之一事。此問題當由國民投票表決。其時期不

一定在今年，但在四五年內亦許有之也。」羅斯福這裏所謂「投票表決」云云，他們以為不是要國民表決要不要司法審查制，而是要國民表決聯邦政府應否有權統制實業。

再次：法官在判決法令違憲時的法定人數，應從二分之一改為三分之二或四分之三以上麼？

這在反對者是退一步的辦法。據本年二月十四日紐約時報載：本屆國會已有七個提案，建議增設法官判決法令違憲時的法定人數，有的主張須超過三分之二，有的主張須有四分之三，有的主張須得全體一致。這些提案，現都交付司法委員會審查。我們翻一翻美國的憲法史，知道從一八三三年起，這種提案業已有過十次；最後一次是由波拉所提，曾經鬧動一時。他們的理由是說：國家的法令不宜輕易宣告無效。這種案件，不比一二個人打官司，其結果可以影響國民全體，所以應該特別慎重。最使他們不滿意的，就是最高法院法官常以五對四宣告一件法令的死刑。以參眾兩院五百三十一位人民代表議決的法律而可由法院以一票之多數宣告無效，這在情理上殊覺說不過去。所以他們譏諷着說：這不是法院的裁判，而是一位法官的裁判。

在擁護方面，華倫辯着說：以五對四宣告法令無效，歷史上殊不多見。至於「一位法官的裁判」，蒙羅辯着說，根本不通。在五對四的議決案中，某一位法官固然舉足輕重，然而假使沒有其他四

位抱着相同的見解，他簡直毫不發生作用。因為五去一固不能通過，然而五去四又何嘗能通過！在兩人競選議員時，甲得一萬票，乙得九千九百九十九票，我們是否應說甲是『一票的議員』？若說增加法定人數可得公平的結果，華倫又說，實際上有時適得其反。舉一個例：某一下級法院有一次宣告某法無效，甲方敗訴，上訴於最高法院。假使最高法院有六位法官說該法違憲，主張維持下級法院的裁判，而其他三位法官說該法並不違憲，反對下級法院的裁判；假使法律規定最高法院須有超過全體法官三分之二，即七人以上之同意，方許判決法令無效，則雖有六人主張維持下級法院的裁判，而結果則以三人之少數推翻下級法院的裁判，而使甲方轉敗為勝。在此場合，下級法院將作何感想？轉勝為敗的乙方又將作何感想？這真不是法院的裁判，而是三個法官的裁判了。

最後，讓我們研究另一補救的方案，即在承認司法審查制的原則下，國會應有什麼自救的辦法？

反對方面於是提出另一個方案，主張以法律規定國會在最高法院判決某法違憲後得將該法重行討論，若有三分之二出席議員同意維持原案時，法院應將該案判決自行撤消，而該法仍繼續有效。這個方案的立足點，是在民選的國會應該有權維護依法制定的法律。總統對於法律有『否認權』，然祇以一次為限；法院支配法律的權，也祇能限於一次。法院的判決如果說得有理，國會

自然樂於接受；反之，法院的判決如果基於私人的成見，實際上並沒有什麼憲法上的理由，則國會自當加以駁正。他們徵引最高法院裁判時不能全體一致的弱點，證明五六個法官說是違憲的判決，儘有討論的餘地和必要。

於此，擁護方面的人說這是叫國會裁判自己的行為，不獨事實上難得其平，而以國會重行通過一次，就可不理法院的判決，而使違憲的法律也變成不違憲，這不獨是無理得可笑，而且是變相的否認司法審查權，取消司法審查制。結果則在縱的方面，權力集中於中央，違反聯邦制度的精神；在橫的方面，權力集中於國會，違反三權分立的原則。這在擁護司法審查制的人，認為是大可痛心的。華倫曾說：每一個美國人民，對此必須慎重考慮。——考慮他是否願意授予國會以這樣無限制的、無法控制的、最後決定的大權，使國會得自己判斷它自己的行為有無違法，有無越權。這樣考慮的結果，華倫說，他一定相信個人的和各州的權利，在法院裏比在國會裏可以多得保障。因為國會是可以為政治的、黨派的、地域的、階級的利益所左右的；議員們為了要再度當選，不能不使議決案配合若干有力份子或支配階級的胃口。至於法官，則不作政治的競選，不愁位置的動搖，不必仰承立法和行政當局的意旨，他們可以比較獨立自主的行使其職權。（註五）所以華倫他們深信美國多數人民一定擁護現行的司法審查制。

此外，另有一部份國會議員建議採取事前審查制，以代替現在的事後審查制。他們主張總統或國會無論何時得以某法是否符合憲法，咨請最高法院答復，最高法院必須書面表示意見。其中有一位議員，主張國會於通過法律送請總統公布時，同時送請最高法院於六十日內表示該法是否違憲。這個事前審查制如經採用，現行的事後審查制當然廢止。他們以為美國已有十二州施行這種事前審查制，聯邦政府為什麼不採取這個制度，免得國會政府和社會老是在愁雲迷霧中，顧慮着現行法令是否違憲，而政府和人民，以後也不必化去大量的時間和金錢，去到法院打什麼違憲不違憲的官司了。（註六）

這個事前審查制，雖在一七八七年美國憲法會議爭辯很久而卒未通過，然在最近却還沒有聽到反對的聲浪，似乎不失為一個折中的辦法。但是美國如要採行這個制度，必須修改憲法，這個手續就很煩雜。美國過去一百四十餘年中，曾有三千五百餘起修改憲法的提案，而得國會通過和各州四分之三的批准的，前後祇有二十二起。而且國會對於總統的『否認』，可以三分之二的再通過而置之不理；他日國會對於法院的反對的意見，是否也將以三分之二的再通過而置之不理？如果這樣，則國會對於自己的行為成爲最後的裁判者，這在擁護現行司法審查制的人，一定以爲足以形成國會的專橫，很不適於聯邦國的國情。

「不在現在，也許在將來。」這是華盛頓現在流行着的一種思想。美國衆院一位議員譏諷着說：「我們應該告訴人們對於憲法問題的見解。我們應該立法不使美國捲入戰爭的漩渦。我們應該有些救濟貧困的計畫。我們應該設法保障人民的自由。但是不在現在。現在是個選舉年。過了選舉，或者可做。但是不在現在。」（註七）的確，司法審查問題雖很重要，但在總統和議員們看來，似乎還不及選舉的重要。因爲今年是選舉年，而修改憲法或者會影響他們的選舉，所以司法審查問題，年內或者不會變成修改憲法的問題；但恐如皮特（Beard）所說，它將永遠成爲美國爭論不決的焦點。

（註一）Beard: The Supreme Court and the Constitution,

pp. 12—13.

（註二）同前節註三 pp. 41—74.

（註三）同本節註一 pp. 15—67.

（註四）同前節註五 p. 530.

（註五）同前節註三 pp. 179—205.

（註六）The 74th Congressional Record p. 10739.

（註七）The Nation, Mar. 11, 1936, p. 305.

三 各國的現行法例

爲公平的估定司法審查制的價值，我們應該進一步研究其他各國關於這個制度的現行法例。

先說拉丁美洲。

『近水樓台先得月，向陽花木易成蔭』一點不錯，拉丁美洲各國的憲法，很多受美國制度的影響。所以阿根廷、智利、玻利維亞、哥倫比亞、哥斯達黎加、古巴、海地、墨西哥、開都拉斯、委內瑞拉等國，都施行着大同小異的司法審查制。其中智利的憲法，規定充分的採用美國的司法審查制；該國所有中央或地方政府的法令，都受該國最高法院審查和裁判。（註一）

次說英國。

英國與美國相反，法院不得審查政府的法律，反之，法律即使明明違憲，法院也得很忠實的依法執行。英國國會的立法行爲，祇受所謂『民意』的指導，不受任何法院的牽制。英國雖有一個地位很高的樞密院司法委員會，然它祇能受理英國屬地關於法律的上訴案件，它祇可審查英國屬地的法律。但是英國屬地的制度就很不同了。加拿大、澳大利亞、南非聯邦、愛爾蘭自由邦，等都有相當的司法審查制。她們政府的法律，不獨受英國樞密院司法委員會的審查，而且也受國內最高法院的審查。（註二）

法國的制度如何？這是很值得研究的。

法國像英國，她的國會是最高的權力機關。它所制定的法律，

有拘束一切法院的力量。在一七九〇年以前，法院曾經行使大規模的司法審查權，拒絕適用政府的法令。這給當時的革命政府一個很惡劣的印象，所以在一七九〇年，國會立法禁止法院審查政府的法令。這個法律的第一次試驗，是在一八三三年，那時國會通過一個『新聞法』，顯然抵觸憲法第六十九條。當時一個著名的律師，代表當事人控之於最高法院，請求宣判該法無效。他說：國會假使可以制定抵觸憲法的法律，那法國將等於沒有憲法。但是法院終於判決不受理。它說：法院沒有審查法律的權利，反之，它負有適用法律的義務。然而在一九〇〇年，贊成司法審查制者，却大有其人。著名的法學家狄驥，最初反對，而後來也贊成了。他說：在司法審查制之下，法院並不干涉立法權之行使。因爲法官拒絕適用違憲的法律，那是最高法律賦予的職權，不是他們自己議決的效力。強迫法官適用一件實際上不成爲法律的所謂法律，無異是強迫法官違背憲法，而使法院成爲國會的附屬機關，違反三權分立的原則。他以爲從三權分立的觀點上去解釋法國的憲法，司法審查權已包括於司法權之內；所以他確信在不久的將來，法國的最高法院也要審查政府的法律。（註三）至於政府的命令，法國法院早已獲得審查權：普通法院有權拒絕適用違法的命令，行政法院有權宣告前項命令無效。

德奧兩國，與美國同爲聯邦制度的國家，她們應該都有司法

審查制吧？

不錯。奧國是有司法審查制的。奧國憲法第一百四十四條規定：奧國有一個憲法法庭，基於內閣的請求，有權決定聯邦政府法令之是否違憲。但是憲法法庭如遇審理控案發現有關係的法令違憲時，雖無內閣的請求，也得宣告該法無效。憲法法庭的判決如送達內閣總理時，內閣總理即須把它公布。除非憲法法庭另定有時期，（然亦不得超過六十日）該項裁判應自公布日起發生效力，而被宣告違憲的法令也即同時無效。奧國這個辦法，與美國制度不同的地方，是在前者包括司法顧問制，——即行政當局可將某法是否違憲的問題請求憲法法庭以書面裁判，而後者則最高法院必須就控案裁判某法之是否違憲。另一不同之點：奧國憲法禁止普通法院審查法律，而美國則下級法院也有權拒絕適用違憲的法律。

但是德國就有一些不同了。在帝國政府時代（一八七一年至一九一九年），德國法院有權審查法律在形式上是否合法（formal validity），即法院有權審查法律是否依照憲法所規定的程序制定和公布，但是法院無權審查法律在實質上是否合法（material validity），即法院無權審查法律的內容有無抵觸憲法或其他較高的法律。但是各邦的法令如果抵觸帝國憲法或帝國其他法律，則帝國政府的最高法院有權把它宣告無效。至於違

法的命令，則大家承認法院有權拒絕適用；但是普魯士邦的憲法則併此也在憲法上明文否認。鼎革以後，德國新憲法規定聯邦政府的法律優於各邦的法律。如果中央與地方的意見不同時，雙方都可依法請求在來比錫的最高法院為之裁判。經此項判決確定後，其被宣告違憲的法律，即當廢止，而且其效力普及於各邦。至於最高法院是否有權審查聯邦政府的法律，則憲法並無明文規定，各方面的主張也很不一致。普魯士邦新憲法規定該邦最高法院有權裁判關於邦憲法的法律爭執，（第八十七條）但這條規定不能認為法院有權將邦政府的法律宣告無效。（註四）

歐洲尚有兩個聯邦國——蘇聯和瑞士。蘇聯各邦的法院，都附設一位檢察官，他有一個附帶的職權，就是研究行政機關的法令是否合法。在中央政府，蘇聯的最高法院得因中央執行委員會的諮詢，貢獻關於各邦法律是否違憲的意見；但是中央執行委員會不受法院前項意見的拘束。（註五）至於瑞士，聯邦法院有權審查各邦的法律，但是無權顧問聯邦政府的法律。瑞士中央政府因為採取委員制，國會有很大的實權，它是聯邦憲法的解釋者。但是它的法律，人民依法享受複決權；這是瑞士憲政的特色。據說瑞士在制訂憲法的時候，曾經組織一個專門委員會，研究司法審查制，結果沒有採用美國的制度。這也是很可注意的。（註六）

此外，捷克、羅馬尼亞、葡萄牙、希臘、挪威等國，都有相當的司法

審查制。而意大利、波蘭、日本、西班牙、瑞典等國，都沒有司法審查制。

(註七)

在這裏，我很想做一個結論，但覺得很難下筆。我所能說者：(一)現在採行司法審查制的國家，似乎比較的多，尤其是在聯邦國家；(二)但這不能說明司法審查制本身的是非利害；(三)因為一個制度的建立，都有其特殊的背景，世界上沒有一個制度是『放諸四海而皆準，俟諸百世而不惑』的。

(註一) James: The Constitutional System of Brazil p.

105.

(註二) Crawford: Readings in American Government pp.

270--272.

(註三) Garner: Political Science and Government pp. 731

—736.

(註四) 同本節註三 pp. 769—770.

(註五) Ogg: European Governments and Politics p. 881.

(註六) 同本節註二 p. 269.

(註七) 同本節註二 pp. 268—275.

四 中國制度的檢討

現在輪到討論中國的司法審查問題了。我們試把上文列舉

的三點來研究：

(一) 中國需要司法審查制麼？

(二) 現在憲法草案有關於這個制度的條文麼？內容完備麼？

(三) 假使以為是需要的，那末在運用方面應該採取什麼流弊較少的辦法？

關於第一點，我以為中國是需要司法審查制的理由很簡單。因為一個有憲法的國家，當然有若干隨着憲法而生的問題和爭議；而這些問題和爭議，當然要有一個解答和裁判的機關。試看我國憲草第二章，其中規定人民有十三種權利，然每種權利憲草規定都可依法加以限制；不過『限制人民自由或權利之法律，以保障國家安全，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者為限。』(憲草第二十五條)這裏所謂『保障國家安全』所謂『避免緊急危難』所謂『維持社會秩序』所謂『增進公共利益』字句籠統，範圍廣泛，很易引起爭議。譬如將來中央政府制定一個『新聞檢查法』，限制人民出版和言論的自由。這在政府以為是『維持社會秩序』『所必要』，並不牴觸憲法，而在人民或以為不是『維持社會秩序』『所必要』，『明明牴觸憲法』——這樣豈不發生關於憲法的爭議麼？誰來解決這個爭議呢？總統和行政院是不宜於有這種職權的；因為集執行之權和解釋法律之權於一人，他要如何執行，便可如何解釋，一定會發生很多的流弊。立法院是制定那個法律的機關，若是賦予裁判這種爭議的職權，那它自然的

會說那個法律並不牴觸憲法，這也是很要不得的。結果自然祇有將此職權賦予司法院或最高法院了。

於此，有人或者要問：爲什麼不讓國民大會去解決？則我可以答復說：第一，國民大會是一個行使政權（選舉、罷免、創制、複決等四權）的機關，不應越俎代謀治權方面的工作。這個很重要的原則，我以爲將來國民大會應該很自愛自重的遵守。假使因爲國民大會是人民的代表機關，而事事讓它干預，那我以爲危險實不堪設想。（關於此點，我擬另撰一文，假定題曰爲「我對國民大會的顧慮及其補救的意見。」）

第二，關於憲法的解釋及其爭議，是隨時可以發生，而且是「懸案以待」，不可拖延的，若讓兩年開會一次的國民大會去解決，很足以延誤訟獄的審判，阻礙庶政的進行。第三，而且國民大會人數二千，發言盈庭，很不適宜於推敲精微的法理。第四，尤其重要的，國民大會的代表，在原則上，大多帶着濃厚的政治色彩，又易偏於感情用事，「不入於楊，則入於墨；入者主之，出者奴之」，故不若以解釋憲法和解決法律點之爭議的職權賦予另一比較獨立自主的機關——最合這個理想的法院，或者較易獲得充分的考慮和公正的解決。

關於第二點——中國憲草有無關於司法審查制的條文？我說是有的；可是辭意不大明顯，而辦法也沒有提及。修正憲草第一百四十六條規定：「法律與憲法牴觸者無效。命令與憲法或法律

牴觸者無效。」這是說憲法的效力優於其他法律和命令，而法律的效力又優於命令。又第一百四十七條規定：「憲法之解釋，由司法院爲之。」這是確定解釋憲法之權不屬於國民大會或立法院，而屬於司法院。但是我不禁要問：

第一，司法院設有司法行政部、最高法院、行政法院和公務員懲戒委員會。所謂由司法院解釋憲法，是由司法院本院解釋？抑交最高法院或交統一解釋法令委員會議抑或另行組織解釋憲法委員會？

第二，憲法固由司法院解釋，然法律之是否牴觸憲法，應否有效，以及命令之是否牴觸憲法或法律，應否有效，是否亦由司法院「解釋」？如亦由司法院「解釋」（這裏「解釋」二字實含有「審查」和「裁判」的意義），則其解釋是否有拘束立法機關、行政機關，甚至國民大會的效力？換言之，司法院審查決定以爲違憲的法令，是否如美國制度之即失法律的效力？抑或如蘇聯制度之尙有待於其他機關之複核，而司法機關的解釋僅供該機關的參考？

第三，關於法令之是否違憲，何人可以請求司法院解釋？立法或行政機關可以請求麼？人民可以請求麼？是否亦如美國制度之必須就一特定的事實，用訴訟的手續，提出控案，方可請求解釋麼？試以上文所舉的「新聞檢查法」爲例：人民應用何種程序請求撤銷？向立法院或行政院提出請求，而由該院咨請司法院解釋決定？

應？人民可以直接請求司法院宣告其違憲？人民可以如美國制度之就一有關係的案件向所在地法院請求宣告其違憲而由該法院呈請司法院解釋核辦麼？

第四，司法院解釋憲法如果採取合議制，則其開會和議決時的法定人數，應該如何規定？是否採取單純的多數制？又該院開會討論時，是否准許當事人或由當事人委托律師列席辯護？

於此，我們就轉入第三個問題了，——假使司法審查制是需要的，那末在運用方面應該採取什麼流弊較少的辦法？我覺得解決這個問題的最簡單的方法，就是把上面的四個疑問研究一番而提出研究的結論；這個研究的結論，就是我理想中的司法審查制。

關於第一個疑問，我主張採取奧國制度的精神，由司法院另行組織一個解釋憲法委員會，（或逕名為「憲法法庭」）以司法院院長、最高法院院長、行政法院院長，以及最高法院民刑各庭庭長為當然委員，（人數約計十九人）；另由司法院院長會同最高法院院長於最高法院推事中遴選法學滿深者五人，加入委員會為委員，並以司法院院長為委員長。

關於第二個疑問，我以為法律之是否違憲和命令之是否違憲，也應由前項解釋憲法委員會審查。法令經該會審查如以為違憲或違法，應即由司法院院長咨請總統於六十日內將該法令依

法修正或廢止。但總統或立法院以為該項審查決定尚有疑義或未妥善時，得請司法院院長召集解釋憲法委員會會議，重行審查。但如經該會超過五分之四委員之出席及出席委員超過五分之四之同意，維持原議時，總統應於六十日內將該法令依法修正或廢止之。此項決議，我以為同時應有拘束國民大會的效力；憲草對此並無規定，然因國民大會的職權是有限制的，照憲草第三十二條的規定，國民大會顯然沒有推翻司法院解釋（實際也是判決之一種）的權力。（至於該條所謂「複決法律」，我以為是指複決立法院的法律案，不得解釋作為複決司法院的判決案和解釋案。）

關於第三個疑問，我主張也採取奧國制度的精神，總統和各院，乃至一般與有直接的利害關係的人民，都可請求司法院審查某項法令是否違憲或違法，惟人民有直接利害關係的人民，提起前項請求時，應如美國制度之就一個實際的案件，採用訴訟的方式（此項方式由政府另定之）。至於普通法院，在此制度之下，當然沒有審查法令的職權。

關於第四個疑問，我主張單純的解釋憲法的疑義時，應有解釋憲法委員會委員三分之二以上之出席及出席委員三分之二以上之同意。若在審查法令而裁定其違憲或違法時，則須有超過四分之三委員之出席及出席委員超過四分之三之同意。在審查

法令而裁定其不違憲或不違法時，其法定人數應與解釋憲法時同（即三分之二）。對於前項憲法之解釋案，司法院長認為尙有疑義交付該會重行解釋時，其法定人數應與裁定法令違憲或違法時同（即四分之三）。至於總統或立法院對於司法院的裁定法令違憲或違法有所不滿而請求重行考慮時，其法定人數在上文業已規定（即超過五分之四），茲不贅述。又，司法院將來如須變更前項憲法之解釋案或判決案時，其法定人數亦應有五分之四。爲求案情和法理之澈底明瞭起見，該會在審查法令是否違憲或違法時，得准當事人或其代理人到會陳述意見；司法院並得請有關係的政府機關派員到會說明一切。

以上四個疑問的答案，是我對於中國的司法審查制的意見。其重要之點，我以為應該訂入憲法。爲此，我謹建議修改憲草第一

百四十七條如下：

（一）原文：

「憲法之解釋由司法院爲之。」

（二）作者試擬的修正文：

「憲法之解釋與法律是否牴觸憲法以及命令是否牴觸法律之審查，由司法院依據解釋憲法委員會之議決案爲之。」

「前項委員會之組織，以法律定之。」

「對於司法院宣告法律違憲或命令違法之裁定，總統或立法院得咨請複議，但以一次爲限。」

民國二十五年三月十六日於美國哈佛大學圖書館

憲法草案上之緊急命令權問題

儲玉坤

一 引言

誠如美國外交政策協會會長蒲愛爾(R. L. Buell)在其著作歐洲新政府(New Governments in Europe)一書中所說：『經濟恐慌使政治的衝突尖銳化，並使各階級漸漸不願以和平方法解決其爭端。緊急狀態要求迅速而堅決的行動，而民主政治適得其反。國會辯論，在平時雖然動聽，但在危機迫切需要有效的行動時，就變成危險的障礙物了。』論者都以為獨裁政治是快的政治，只有這種快的政治，才足以應付非常的急變。自歐戰後獨裁政治的風起雲湧，也是由於戰後經濟社會的巨變，使許多國家都陷於危機四伏的境地，於是紛紛放棄民主政治，而實行獨裁政治，最顯著的例，如德意奧的法西斯政體。

我國古代不論在理論上或實際上，都只有開明的君主政治，而沒有過民主政治。並且憲政運動的開端，在一八四一年鴉片戰爭之後。原來民主政治，要待到資本主義發展了之後，方能夠產生，而中國社會一直停留在封建的農業社會，直到中國的門戶為

帝國主義者打開之後，西洋的廉價商品源源而來，破壞了我國的經濟組織，農村破產，社會動搖，於是乃產生了變法圖強的憲政運動。在清季末年的憲政運動，一味模仿日本的憲法，企圖以憲政的幌子來維持清朝的政權，憲法大綱與十九信條，都是為環境所迫，草草抄襲了外國的憲法來緩和國內人民反對的空氣，因此憲法不合於中國的國情，所謂憲政竟成爲徒托空言。自革命成功建立中華民國之後，一直到十四年憲法草案公佈之日止，其間所制定的法規，如臨時政府組織大綱(民國元年前一年公布，元年一月二日修正) 中華民國臨時約法(民國元年三月十一日公布) 中華民國國會組織法(民國元年八月十日公布) 大總統選舉法(民國二年十月五日公布) 中華民國憲法草案(天壇憲法草案民國二年十月三十一日在起草委員會三讀通過) 中華民國約法(民國三年五月一日公布) 參議院組織法(民國三年五月二十四日公布) 修正國會組織法(民國七年二月十二日公布) 中華民國憲法草案(民國八年八月十二日憲法起草委員會議決) 中華民國憲法(附選憲法民國十二年十月十日公布) 以及十四年中華民國憲法草案等，一方面因爲制憲者未能顧及中國的國情及時代的需要，

只知模仿外國的憲法，在中央政府組織方面，一直徘徊於內閣制與總統制之間；在地方制度方面，也常由單一國變為聯邦國，又由聯邦國變為單一國。在他方面，自民國成立十四年以來，一直在內戰的紛爭之中，制憲工作，往往半途而廢，正式宣布為憲法的，只有十二年的中華民國憲法，而又為曹錕以金錢收買議員，草創制定公布。所以這十四年的立憲運動，可以說是完全失敗的。至民國十三年中國國民黨改組，一直到統一中國開始訓政為止，其間也先後公布施行的法規，有中華民國國民政府組織法（十四年七月一日公布，十六年三月三十日武漢政府修正公布）、中華民國國民政府組織法（十七年十月三日公布）、中華民國訓政時期約法（民國二十年五月十二日國民會議制定，六月一日國府公布）、中華民國國民政府組織法（民國二十六年六月十五日公布，二十年十二月二十六日修正）。在此時期正為中國國民黨專政時期，由軍政而訓政，政權與治權均集中於政府，由政府指導人民行使政權，而逐漸樹立起憲政的基礎。但自九一八事件發生後，各方面要求結束訓政，制定憲法以行憲政，二十一年十二月第四屆三中全會在南京開會，決定於民國二十四年三月召開國民大會，決議憲法，大會閉幕宣言也說：『國民黨責任為訓政完成之後，實行憲法，以歸政權於民。』（見第四屆第三次全體會議紀錄）同時立法院乃開始起草憲法的工作，至二十三年九月十三日完成中華民國憲法第一次草案，在立法院通過了三讀會。至二十四年十

一月十二日總理誕辰紀念日第五次全國代表大會在陵前開會，大會討論憲法問題，議決兩項：（一）宣布憲法草案及召集國民大會之日期，由大會授權於第五屆中央執行委員會決定之。（二）憲法草案由大會接受之，但應由第五屆執行委員會，根據大會通過之重要憲法各提案修正之。（申報民國二十四年十一月二十二日）五屆一中全會旋即開會議決，於二十五年五月五日宣布憲法草案，十一月十二日召開國民大會制定憲法。（參閱拙著中國憲政史及最近憲法草案的精神載於中山文化教育館季刊三卷一期）

中國古代既未有過民主政治，晚近憲政運動又歸泡影，所以中國人民不僅缺乏民主的訓練與經驗，而且沒有一部合於國情合於時代需要的憲法，而欲一躍而為完全民主的國家，不論在理論上或實際上，都是不可能的。雖經國民黨幾年的訓政，而大體上尚未完成訓政的任務。職是之故，在憲法上不得不以緊急命令權授與大總統，以為實行獨裁政治的張本。而且中國在事實上已處於非常時期，不用說在政治上，我國已成為敵人的囊中物，在任何時候都有亡國之虞，單就在經濟上，我國遭遇到如此嚴重的國難，也是岌岌不可終日。誠如立法院長孫科氏四月十九日在滬發表談話說：『授權總統以發布緊急命令權，歐美各國均有例可援，我國內憂外患，如此嚴重，遇緊急時，若照正常規定，須召開國民大會，待大會決議，再定應付，則已事過境遷，故須授權總統，遇緊急事，則

由總統相機處置。事後再循正常程序，提請國民大會追認。」

誠然，總統兼有緊急命令權，要影響及個人自由的保障，但是別的國家的人民都願意放棄其自由，以換取經濟的安定，要求或強迫政府實行獨裁政治。這是現代世界政治一般的新趨向，何況我已處於危急存亡的關頭，薩孟武氏在其非常時期之政治組織中說：『國家亡了之後，民權也必隨之而消滅；國家不亡，則非常時期經過了之後，民權必有伸張的機會。我們應該爲了國權，暫時犧牲民權，不應該爲了民權，而致永久失去國權。』

二 各國憲法中的緊急命令權

共和時代的羅馬，每遇到國家發生內亂或外患的時候，任命一個獨裁官(The Dictator)代替執政官(The Consuls) 乘有政治上的全權，以便自由發揮其敏捷的手腕，從速恢復社會秩序，而保全國家的獨立與統一。到了近代的民主國，也常在國家危急的時候，允許政府發佈緊急命令(Notrecht) 代替法律，最顯著的莫過於德、奧、波蘭、日本。前將其立法例分述如下：

第一是德國，在歐洲大戰後，憲法尚未制定以前，就是在國民會議(Nationalversammlung)的時代，即由一九一九年的授權法(Ermächtigungsgesetze, The Enabling Act of 1919)允許政府對於由戰時經濟過渡爲平時經濟的辦法，有發布一切命令

之權 (Vorverordnungen) 至威瑪憲法(Weimar Constitution 1919) 制定時，便把緊急命令權正式規定在憲法之中。

「聯邦大總統於德意志聯邦內之公共安寧及秩序，視爲有被擾亂或危害時，爲回復公共安寧及秩序起見，得取必要之處置，必要時更得使用兵力，以求達對此目的。聯邦大總統得隨時將本憲法第一百十四條(人身自由) 第一百十五條(居住自由) 第一百十七條(書信秘密自由) 第一百十八條(出版自由) 第一百二十三條(集會自由) 第一百二十四條(結社自由) 及第一百五十三條(所有權不可侵犯) 各條所規定之基本權利之全部或一部停止之。」(威瑪憲法第四十八條第二項)

究起草憲法者增加此條款的作用，在當時的德國，於大戰失敗精疲力盡之後，社會經濟陷於破產的境地，而共產黨乘機活動，德國的基礎岌岌不可終日，於是乃有緊急命令權的規定入憲法之中，授權與總統，以防變於萬一。起初很少用到，可是到了一九二九年的秋天，德國受了連年償付賠款的影響，以致現金源源外流，國家銀行幾瀕於破產，布呂寧(Bruning)內閣也天天在風雨飄搖之中，幸而憲法第四十八條有緊急命令權的規定，布呂寧便毅然援用緊急命令權，命令停止一切匯兌，於是德國的經濟組織始免於崩潰，同時布呂寧內閣也因此而轉危爲安了。一般學者都以爲德國的走上獨裁之路，不是由於希得拉開始，而在布呂寧組閣時代，獨裁的雛型已經完全具備了。德國學者曾發表過一種緊急

命令與法律的百分比：

年 代	緊急命令%	法律%
一九三〇	五	九五
一九三一	四二	三五
一九三二	五九	五

至國社黨運動成功，希得拉取得政權後，對於緊急命令權尙不滿足，便進一步要求議會將其立法權全部讓給政府來行使。所以在一九三三年三月五日選出的新議會於同月二十一日在波次但 (Postdam) 的守衛教會 (Garrison Church) 舉行莊嚴的開幕典禮時，希得拉即有提出授權法之意，至三月二十三日開第二次會議，在希得拉總理致辭，約略報告內閣的政策之後，授權法便以四四一票對九四票通過於議會。授權法的正式名稱爲剷除國民與政府的艱難之法律，內容要點如下：

(1) 國家法律除了按照憲法所規定的手續而制定之外，可由政府制定之，憲法第八十五條及第八十七條的財政立法所規定的立法，政府亦得制定之。

(2) 政府制定之法律，若非以下議院及上議院爲對象，無妨與憲法相抵觸，但不得傷及總統的權利。

(3) 政府的法律，由內閣制定之，而公布於政府公報之上，這種法律除有特殊規定之外，自公佈之翌日始，發生效力。憲法第六十八條到七十七條的立法手續，不適用於政府制定的法律。

(4) 與立法事項有關係的條約，不必徵求議會的同意，政府可制定施行條約所必需的一切法規。

(5) 本法律於公布之日發生效力，於一九三七年四月一日無效，但現政府變更時亦無效。

授權法與緊急命令，論其性質雖有不同之點，但其作用則一，在非常時期，政府秉有大權，實行獨裁，以便安然渡過難關。

次之是奧大利新憲法，這是在基督教社會黨 (Christlichsozialer Partei) 領袖陶爾夫斯 (Engelbert Dollfuss) 統治下制定的憲法，究其制憲的動機，也無非想建立一個威權國家 (Authoritarian State)，最顯著的地方，便是關於緊急命令權的規定，比較一八六七年奧大利憲法第十四條所規定的勅令權尤爲廣泛。依奧大利新憲法第十篇行政緊急命令權的規定，將行政緊急命令權分爲聯邦政府緊急命令權 (Notrecht des Bundesgouvernements) 與聯邦大總統緊急命令權 (Notrecht des Bundespräsidenten)。前者係指內閣頒佈暫時變更法律的命令之權，如要行使此權，須有下述的條件：(一) 維持公共安寧及秩序；(二) 保持人民的重要經濟利益或聯邦國家之財政利益，尤其確保聯邦之預算；(三) 聯邦議會認爲有緊急處置的必要；(四) 因欲應付事變而不能立得聯邦議會的決議。惟在此種場合，聯邦政府行使緊急命令權，應自行負責，並受着以下幾種的限制：(1) 不得違反

或變更憲法(2)不得乘機將已被聯邦議會拒絕的法律案使之發生效力(3)應將緊急命令從速咨報聯邦議會，而聯邦議會如有過半數議員之出席，三分之二以上多數的要求廢止緊急命令時，聯邦政府應立將該命令廢止之；(4)緊急命令最遲於發佈三年後，應失去其效力。(以上見奧大利新憲法第一百四十七條)而後者指聯邦大總統發布暫時變更法律的命令之權而言，其運用方式、效果及範圍，均與聯邦政府緊急命令權略有不同。當國家或其一部分受直接危險之威脅時本應依照本法第一百四十七條第一項規定之方法(聯邦政府緊急命令權)立即發布一種處置，以預防此項危險之必要；但因情形急迫，不及期待聯邦議會決議，及聯邦政府依照緊急權而採取必要之處置，則聯邦大總統依據聯邦政府之建議辦法，自己負責發布一種暫時變更法律之命令，這便是聯邦大總統之緊急命令權。這種命令不僅可以修改憲法，(但以不變動全部憲法及更易國體為原則)而且在任何邦議會無法維持其預算或秩序的時候，又能代替邦議會施行一切必要的處置。聯邦政府為應付戰爭或經濟恐慌起見，也可借了大總統緊急命令權去改組聯邦立法上諮詢機關或各邦市議會，並在必要時得延長這些機關的原來任期的一半。(以上均見奧大利新憲法第一百四十八條)

奧國在戰後因為政局的惶惑不安與經濟的情勢惡劣，在一

九二九年修改憲法時，就增加緊急命令權的條款，以應環境的需要，却不料其緊急命令權的廣泛，竟超過於一九一九年的威瑪憲法第四十八條所規定的總統緊急命令權。

最後在憲法上有緊急命令權的規定的，尚有波蘭與日本等。波蘭新憲法是在其民族英雄比而蘇斯基將軍(General Pilsudski)領導之下修憲運動的收穫，而新憲法之通過，在比氏逝世之後，對於總統的緊急命令與戒嚴，同時並存。依照第五十五條的規定：大總統遇緊急情形，得頒發緊急命令，但有下列之例外：(1)本憲法之修改；(2)參眾兩院之選舉法的修改；(3)預算案的制定；(4)課訂國稅及創立專利制度；(5)幣制變動；(6)發行公債；(7)處分或抵押價值在十萬波幣以上之國產業。緊急命令之效力，與普通法律同。(第五十七條)而對於戒嚴之規定如：國家如發生內亂外患，或為廣大的叛逆陰謀，危害國家之組織與秩序，或危害人民之安全時，內閣得大總統之許可，在全國或在發生危害之地方，頒發緊急戒嚴之命令。緊急戒嚴命令之公佈，使政府有權停止一切自由，並使政府得行使依照緊急戒嚴法律所規定特權。(見第七十八條)大總統防衛國家，使用兵力時，應以命令在國境內或在一區域內，公布宣戰之時期。在宣戰時期，政府得行使戒嚴法上所規定之權力，及戰時法上所規定特殊權力。(第七十九條)

日本憲法則有第八條之規定：『天皇為保持公共之安全或

避免公共之災厄，因緊急之必要，在帝國議會閉會期內，發布可代法律之勅令。』

其實法國法律中的戒嚴 (Siege) 英國採取赦免 (Indemnity) 的方法，都與緊急命令權僅有程度上的差別。英國法中尚有騷擾法 (The Riot Act) 與緊急權限法 (The Emergency Powers Act)。至於美國確守三權分立的學說，不許國會把立法權委於政府，美國不許行政機關發布緊急命令，自不待言；但是在南北戰爭的時候，總統林肯藉辭於戒嚴令的宣布，而停止了憲法上人身保護狀令之行使，直到戰爭終了而後已；一九一七年美國加入協約國而捲入歐戰的漩渦，威爾遜總統的各種緊急處分，也停止了人民權利章大部份的效力；一九三三年羅斯福總統上台後，所行新政的一切處置，比之威爾遜遜有過而無不及。

三 中國憲法史上的緊急命令權問題

上面已經說過，行政機關乘有緊急命令權，固然有流於獨裁政治的弊端，而使個人自由失却憲法上的保障。不過迷戀個人自由的夢，到了今日已為現實所打破，歐美各國的人民都為了經濟上的安定，願意放棄個人的自由。我們固然不相信德國的許多公法學者，如耶律芮克 (Jellinek) 梅葉 (Otto Mayer) 諸人的主張，以為行政元首的得以頒布緊急命令，純屬當然之事，行政元首

之乘有緊急命令權，就是國家的一種自衛權 (Staatsnotrecht) 與私人的正當防衛權完全相似。但是我們相信保持經濟的安定重於個人的自由，國權優過於民權。在非常緊急的時候，為挽回經濟的安定，或渡過國家的急難，願意犧牲自由放棄民權。所以在歐美各國，都有緊急命令權及其相似的戒嚴，同時在中國，自民國立憲運動以來，緊急命令權常成為憲草上爭論不決的問題。

民國元年三月十一日公布之中華民國臨時約法第三十六條，規定臨時大總統得依法律宣告戒嚴。戒嚴的宣告及其結果，當然隨戒嚴法而定，議會便於民國元年十二月制定戒嚴法，分戒嚴狀態為兩類，依照法國的戒嚴法，一為真實的戒嚴狀態 (Etat de Siege reel)，就是接戰地域之戒嚴。二為虛擬的戒嚴狀態 (Etat de Siege fictif)，就是警備地域的戒嚴。與法制不同的地方，在於戒嚴宣告權，在法原則上屬於議會，而我國則屬諸行政元首。民國二年十月三十一日在天壇憲法起草委員會通過三讀會的中華民國憲法草案，始將緊急命令權規定於憲法之中：大總統為維持公共治安，防禦非常災患，時機緊急，不能召集國會時，經國會委員會之議決，得以國務員連帶責任，發布與法律有同等效力之教令。(第六十五條) 這個教令，就是德奧波日的緊急命令。民國三年五月一日公布的中華民國約法第二十條規定：『大總統於維持公安或防禦非常災害，事機緊急，不能召集立法院時，經參政院之同意，

得發布與法律有同等效力之教令；但須於次期立法院開會之始，請求追認；前項教令立法院否認時，嗣後即失其效力。至三年六月六日袁世凱事敗身死之後，大總統由副總統黎元洪繼任，先於六月二十九日下令召集國會，至八月一日，國會在京師開會，即決定組織憲法會議，繼續制憲工作，以民二年天壇憲法草案為討論的基礎，討論至緊急命令權問題時，有許多議員表示反對，以此種規定不但可使行政侵犯立法，危險殊甚，並且大總統既有逕自宣戰（草案第六十九條）宣告戒嚴（草案第七十一條）及財政緊急處分（草案第一百零四條）等權，則此種規定實無必要；何況大總統發布緊急命令，須得國會委員會同意，現國會委員會既不存在，則此種規定更宜取消。討論的結果，因原案不能得到出席議員四分之三以上的贊成，卒被刪除。不過至民國七年九月一日徐世昌為大總統後，又合組憲法起草委員會，另行起草憲法，至八年八月十二日議決中華民國憲法草案，依照第五十三條的規定：「大總統為維持公共治安，防禦非常災患，時機緊急，不及召集國會時，得以國務員連帶責任，發布與法律有同等效力之教令。前項教令，須於次期國會開會後七月內，請求追認，國會否認時，即失其效力。」又恢復了緊急命令權。至民國十二年公布的賄選憲法，則又將緊急命令權刪除，總統僅有宣告戒嚴的權。但是十四年十二月十一日在國憲起草委員會通過三讀會的中華民國憲法草案，又將緊急命令權恢復，依

照第六十七條的規定：「大總統為維持公安，防禦非常災變，於眾議院不能開會期內，經眾議院常任委員會之同意，得發布與法律有同等效力之教令。」

四 結 論

由上所述：一則以我國人民缺乏民主政治的訓練與經驗，不得不在憲法中規定一可為實行獨斷政治的張本；二則我國已處於危急存亡的非常時期，外患日亟，幾有不可終日之勢，社會經濟亦將陷於總崩潰之境地，是故不得不為國權而犧牲民權，以緊急命令權授與總統，得集中大權，實行獨裁，以期安然渡過此空前的難關。再則看到各國立法例的趨向，在憲法中都有緊急命令權的規定，歐洲各國的人民願意為經濟的安定，而放棄其個人之自由，難道我國就不能為了民族的生存，而稍犧牲民權的享受？這是為今日情勢所迫使然者，所以我的結論，為事實的需要，憲法草案中應授總統以緊急命令權，因為我國現處於危急存亡的非常時期，行政需要敏捷，否則便不能保護國權。我們應該為了國權，暫時犧牲民權。而不應該為了民權，以致永久失去國權。

論行政權與立法權的消長

莊心在

在絕對國警察國時代，行政權立法權與他種權力同集中於國家元首，由元首一人行使。元首視國家為私產，視政事如家事，其所謂行政，往往隨意妄行，與人民之權利常相抵觸，民主革命憲政運動之起，便在對元首之行政權加以制限束縛。蓋專政之結果造成必然而不正確的政治觀念，即視國家與人民相對立，視行政權與人民之權利為矛盾。當時政治學者亦未嘗不苦心孤詣，謀所以制限行政權之行使，即以人民之代表組成議會操立法權，藉予行政權以制限，再濟之以司法權之獨立，即政治學上所謂三權分立的制衡原理也。

美國獨立革命，法國大革命以還的各國憲法，大致都不脫此種三權分立制衡原理的精神。立法機關對於行政機關的關係，在行政權行使之先決定行政權運用之範圍，行政部份的組織，責任的分配設計的方案等等；在行政權行使當時，盡監督之責；在行政權行使事後，如果有出乎立法制限的範圍或違背立法的規定，則出諸糾彈撤銷解散以為補救。至於在立法權限制下的行政權之作用與範圍，各國憲法的規定，約有三種：（一）以行政權純為執行

法律之權力，沒有自由活動之餘地；（二）以行政權不單是機械的從屬於立法權，於某範圍有其獨立活動之區域；（三）折中兩者之間，以行政權為與立法權獨立之權力，其內容則僅在法律之執行。這三種行政權方式的規定，各有其學理上的根據。

第一種為盧梭所主張。按盧氏之意，人類意思行為因二要素而成：一為無形的要素，即決定其行為之意思作用；二為外形的要素，即就既決定之意思實現於外部之作用。國家之意思行為亦然，決定國家意思之作用為立法權，實現其意思於外部之作用為行政權。立法權之意思曰共同意思，意思為不可分不可讓之物，其性質非他人所能代表，故立法權唯國民全體始得行使之；反之行政權為實現共同意思之權力，常為特殊意思之作用，非主權者之國民全體所可行使，必須另有常設之行政機關即政府以行使之。但組織政府行為，純為雇傭性質，國民隨時得將政府權力加以限制，或將所賦與之權力收回剝奪之。故盧梭所理想之行政權，非外形上與立法權對立，祇為執行法律之機械的權力。申言之，其行政權作用，僅為具體場合適用法律之各個行政處分，(Acts Part-

fiucilier Decret) 無論在積極或消極的方面,皆受法律之限制,沒有自由活動的餘地,從之依行政權不得發布命令,緊急命令及獨立命令,固不待言,即委任命令也不得發布。(Contrat Social Liv. 2. et 3.)

第二種行政權的方式,根源於洛克(Locke)史太爾(Stahl)及斯坦因(Stein)等的學說。洛克的學說,約為兩要點:一,以立法權為有最高性,行政權僅在立法權監督下於法規範圍內而活動;二,他方面行政權在實質上亦有其獨立性,除執行法律外,並得補充法律欠缺,及於法律下為自由獨立行為,以達國家各種目的。洛氏因受亞里斯多德破里比烏斯(Polibus)及天泊爾(Temple)等的影響,已將國權剖為立法、執行及外交三權,立法權的行使,於固之目的範圍內不受任何權力之限制,執行權外交權亦非單純執行法律之權力,因變化複雜之將來現象,決非法律所能豫為詳密規定也,其權力運用之際,如有臨時緊急必要,須為機宜措置,行政機關所有此種自由活種之權力,即謂為大權。(Prerogative)依洛氏之意,大權作用除與議會活動有關者外,包含法律批准權,赦免權榮典權,任免官吏權,宣戰搆和權,及條約締結權等各種,此等權力苟在法規範圍內,其發動不須法律上特別根據。至於命令權,洛氏未之詳論,祇於執行命令之外,亦認有獨立命令及或種緊急命令而已。(Two Treatises on Civil Government Ch.

XIII) 此洛氏缺而未詳部分,至十九世紀德國憲法學者出而始詳加論及,史太爾氏足為代表。據其主張,行政權之作用,得別為二:一,執行法律之作用;二,於法律範圍內維持共同利益及安寧秩序之作用。前之作用為法律所積極限制,除發布執行法律之命令外,不得自由活動;後之作用則僅受法律之消極的限制,苟與法律不相牴觸,為遂行國家一般目的,有廣泛活動之自由。但不問何者,行政權的作用,常以提案,批准及命令三種形式表現,就中命令一種與法律不同,不以普遍繼續的事項為內容,但因時因地,就必須隨機措置之具體事項而為特殊的規定,從而命令以其本質論,係屬於行政作用,不須經議會之通過。(Die Philosophie des Recht, 3A1870, S. 193-4.) 惟上述史氏之論述乃就德意志諸國憲法中之命令權而言,其一般抽象之研究,尙待於斯坦因之行政權論(Die Vollziehen de Gewalt 1868)始告完成。斯氏以立法權為國家之意思作用,其本身純為內部的現象,不過有見諸行為之可能性而已,欲將此內面現象之意思行於外部,則須特別之權力,而為利用此權力,則須獨立之意思,行政權即係此種意思之組織,而所謂行政,即依此意思之活動,而適用法律之作用耳。行政作用專以命令形式表現,命令有三種之別:一,執行命令,即對特定法律詳定其執行上必要事項之一般規定;二,獨立命令,即就法規未先占事項,於法規範圍內,制定為法律代用之一般規定;三,緊急命令,即

有緊急必要時，制定廢止或變更法律之一般規定。以上三種命令，乃行政權必然所有作用，不問憲法上有何明文規定，各國政府莫不當然有之。

至第三種行政權之方式，爲孟德斯鳩所主張，孟氏之說，在其所著法意第十一篇中主張行政立法司法三權各自獨立，並互相牽制，以防權力濫用，然其主張權力分立，非在內容上各自獨立，乃由各獨立之機關行使而已。故孟氏雖一面主張行政權有獨立必要，而以其實際上不過同爲執行一般意思之權力，並未言其內容上亦有獨立必要。從而孟氏雖亦認有大權作用，而對命令權僅視作同爲執行法律之權力，簡言之，卽爲執行命令權；此外有特別情事時停止法律或補充法律之作用，則根本否認其存在。

這三種方式的共同目標，無非是在確定行政權在立法權方面應受如何的限制與束縛，在憲法的實際上看法國革命時代三種憲法其中關於行政權的規定，卽深受盧梭思想的陶冶。一七九一年九月三日的憲法，法國雖形體爲君主，而實質則爲共和，其所揭人權宣言第三條，卽有「凡主權在實質上屬於國民，無論任何團體或個人，不得行使出自國民之權力」的規定。該憲法雖於第三章第四章第一條規定國王爲行政權主體，以行政首長之地位有保持公共安寧秩序及保護國民權利之職責，而實際上，其所賦有之權力極爲微弱，同章第十六條規定不問效力久暫，不得制定

任何法律；祇爲執行法律，於法規範圍內得發必要之布告，如斯緊急命令固無待言，卽委任命令及補充命令亦不得發佈。又國王在憲法上雖有官吏之任免權，而其範圍爲所限定，且廢止或變更官署，非得議會通過，國王不得任意爲之，國王雖有崇典授與權而崇典之種類及被授與人之資格，亦爲法律所制定，國王雖得對外代表國家，而宣戰媾和以及締結條約，概須得到議會同意，國王雖得統率軍隊，而軍隊之組織維持，每年爲議會之法律所限定，卽軍人之服務規程，以及獎懲昇降等規定，亦屬立法事項，國王不得以命令定之。要之此一七九一年之憲法以「國民所欲，國王行之」爲根本主義，正如盧梭所謂法律爲國家最高之共同意思，行政權不過爲其執行之權力。

次之一七九三年六月二十四日之共和憲法，其所定行政權力，尤爲弱小。在此憲法之下，行政院不得發布任何規章命令，祇得以布告或法律名義，將議會所制定之一般規定適用於各個場合而已。該憲法第六五條，行政院之職責在國家行政之指揮監督，行政院之作用，以議會所制定之法律或命令之執行爲範圍。至一七九三年十二月四日之革命政府組織法則立法權幾已將行政權吸收在內，其第二章第一條選定議會爲政府活動之唯一的源泉，法律上立法部之議會，同時則行政機關之中樞。蓋以當時革命思想，以王權專政爲永久之罪惡而自由平等爲政治上之至上主義，

此種限制行政權之規定，即爲思想之反映。故法國革命後的幾次憲法，實足以爲行政權限制的代型。此外英國自一八六八年榮譽革命以後，國王權力大受限制，英憲且以「非法律所委任事項，行政部不得執行之」爲標語。美國憲法在制定者之意，亦以大總統權力所及，專以政治作用即所謂自由活動之範圍爲限，從而憲法中所規定之大總統權限，亦不外爲政治上作用，其第三章第三節，雖有「大總統監視法律之執行」的明文，而此規定亦非與大總統以命令權或其他特殊行政權。故美國總統所有之命令權，僅以行政首長當然得發之行政命令爲止，除法律之授權外，規章命令殊不得發布之。惟大總統爲海陸軍大元帥，於戰時狀態或進戰時狀態發生時，得行使廣泛之警察權，從之有廣泛之命令權，但此僅以非常時期爲限，在通常法律狀態，其命令權仍不能軼出於執行命令或委任命令之範圍耳。

立法權對行政權之作用與範圍嚴加限制束縛，祇是王權專政的反動，祇是民治革命中的成果。因爲嫉首痛心於君王專政，於是對行政權的運用，便深懷顧忌，窮思極慮，在在設法以爲防弭。然而在事實上便發生了三種困難：第一人事日繁，而法律之條文，貴乎簡要，欲求包賅淨盡決不可能；第二，當政局不安定之時，行政機關憑其法律上原有的權力，往往不足以應付時變，如奉公守法，勢必坐視社會秩序之糜爛；第三社會進化，分業愈精，立法機關之職

務，往往談及許多專門問題，非有特殊之知識或經驗，不能與以詳細之規定。因此種種事實上之壓迫，爲增進行政上效力及維持公共社會秩序起見，對於原有分權之理論與以變通，而行政機關遂漸漸享有若干分所謂補充立法或副立法 (Subordinate Legislation, Legislation Secondaire) 之權，行政的立法遂成爲新近學術上習見的名詞。

歐戰時，列國以政治局勢之陞沉不安，國家職務之日以繁複等等原因，行政機關之權力，日有擴大之勢，此可就行政的立法之增多足以徵之。

戰後各國之容許命令立法權，揆諸事實殊有必要，因法律較爲剛性，不能時時隨意修改，內容亦難博賅無遺，勢非假此以謀補救，是以立法機關之制定法律，大多只能確定原則，至於實施方面之具體問題，儘可委諸命令 (依行政命令所成之規則，在一般國家的官文書中，概不名之曰「法」或「法律」而畀以其他名稱，例如法國有 *Decrets* *Lois* 之稱，在英國有 *Regulations* *Rules*, *Provisional Orders* 等等名稱) 補充，法律本身是一個骨架，至於骨架以外的皮膚肌肉，將一概任諸行政命令之補充。例如在英國十九世紀中葉以後，委任立法即已逐漸擴張，安倫 (A. C. Allen) 氏在其所著 *Law in The Making* (1927 p. 301-311) 一書內曾說，命令立法在英國已經成爲一般的立法方式，不

但如此，英國行政機關所頒佈的立法命令，有些是依法須于頒佈前致送議會得其承認，(Provisional orders) 但自一九〇二年至一九二四年據馬立奧脫 (Sir John Marriott) 之統計，英政府提出議會之此種命令共達一二〇六種，被否決者只十四種，被撤回者只十二種，(見其所著 *The Mechanism of the Modern State* vol. I, p. 522) 足見委任立法不但範圍擴充，即法定承諾之手續，也十九成爲具文了。

在美國一九一七年至一九一八年間，總統威爾遜利用戰時狀態，曾向議會突然取得異常擴大之命令立法權，及戰事告終，委任立法增多之勢，非特並不稍減，抑且更見增多。

至歐洲大陸諸國如法國等，行政機關除得依法律明定委任而頒發「委任命令」外，其執行法律時，並得對於法律未及明白詳盡規定之點，逕以命令爲之補充，這種不依法律委任而由行政機關自行頒發之補充命令，即前所謂執行命令，法國行政機關所以能頒佈這種命令，據法國學者之解釋，就因爲法國一八七五年二月二十五日憲法第三條承認「法國總統有監督及保證法律的執行」之權，及歐戰以後，法國議會因事實上之壓迫，對於經濟或財政事實上之壓迫，尤往往以極廣泛之補充立法權授諸行政機關。(參看 *Esmelin: Droit Constitutionnel* Se edit(1927)

I p. p. 112—113)

若德奧日本諸國，遇非常事變且保有頒發緊急命令 (Notverordnung) 之權，德國自一九一九年一月德憲頒佈之日起，至一九二五年正月止，緊急命令又有二百三十五件之多，(據 *Postreich* 氏之統計) 而且據德威瑪憲法第四十八條之規定，承認總統得於緊急時期頒佈緊急命令，其緊急命令不但可以變更法律，且得變更憲法。奧國亦以經濟情勢惡劣，一九二九年修正憲文第十八條第三項，規定聯邦總統可以臨時命令變更法令。日本憲法亦有明文承認，第八條中有「天皇爲保公共之安全與避免公共之災害，事關緊要於議會閉會時，得發布代法律之勅令，」等語。所謂勅令既有與法律相同之效力，自可變更及停止現行法律。

小國如立陶宛憲法規定內閣可於議會閉會期中頒佈緊急命令。一九二六年修改後之波蘭憲法第四十四條規定總統在議會閉會期間爲國家利益起見，於不違背憲法第三、四、五、八、四十九(第二款)五十五、五十九諸條範圍以內，得就國家立法事項，發佈有效力之命令。

戰後行政權之作用及範圍，雖以事實上的必要而擴充，但立法的限制依然存在。原則上列國既公認法律之效用高於命令，命令之拘束力又以不違反法律爲限，因命令之得定法規，本爲立法權之例外，故非行政機關的當然權限，而必限於一定範圍，就是所謂命令權之界限，積極方面須依憲法及法律授權之事項而得規

定。消極方面憲法上所保留於立法權之事項及與法律相抵觸之事項不得加以規定。足見行政命令雖具有立法上之效力，但往往賦有諸種限制，不使超越法律而上之，而行政權之範圍及作用，依然未脫立法權之駕御。

邇年以來各國外脅於國際關係之日形緊張，內遭經濟恐慌之巨浪侵襲，而待於國家的權力隨時管理統制，行政的機能既日趨於專門繁複，事實上之需要強大擴充亦日見迫切，相對的代議政治則不免呈遲滯庸弱之弊而為政論家所譏棄。再則政治觀念之變遷，已從權力的關係轉化為治事的關係，人民對於政府權力之行使，已一變其畏忌之消極心理，而為熱望其掌有大權偉力足以應付時機利民福國的積極心理。在放任主義 (Laissez Faire) 盛行的時代，一般人士皆認政治的組織為阻害個人自由權利的一個壞東西，這原是十分不得已才允許其存在的，所以他們以為國家的機能應該縮小到維持秩序與安寧，而行政所統的領域，也被削減到最狹小的範圍。但自社會的經濟的政治問題日以繁雜專門，漸使從前的放任主義再不能繼續，為全體利益而活動的社會思想，遂代昔日的個人主義而進入了一個新時代，他們認為國家的機能不單是消極的執行維持治安的職務而已，而且還應該積極的促進全國經濟的福利，國家的責任加重，行政機能自然激增而愈益被人重視。循至獨裁政治成為一時風尚。

蘇俄大革命告成，推倒沙皇政治而成立無產階級專政的國家，於立法行政司法權力分立之說，已根本否認。誠如馬克斯惠爾 (Bertram W. Maxwell) 在其所著蘇維埃俄國一書中第八章所說：『俄國共黨人士，以為在蘇維埃國家中，立法機關與行政機關，兩者之間毫無顯著的區別，即其他各個不同的機關，於立法行政兩項，亦各自有其適宜之處，且其適宜之處，類多交互參雜，要非可以畫分界限，而至各不相混。』查蘇俄國內公法，嘗假定其原理，謂法規之創立與執行，原屬不可分離，又謂立法之事本與政府之行政有聯帶關係，故任何一種立法機關所定之條例，與行政機關所發之命令，兩者之間實不能作何區別，即如在資本主義各國之中，亦未嘗不然。因此在蘇聯聯邦憲法中，立法行政司法諸權併而為一。依規定蘇聯共和國之最高權力機關為全盟蘇維埃代表大會，閉會期間以全盟中央執行委員會為最高立法司法及行政機關，當中央執行委員會閉會期間，所有一切最高之立法行政大權，屬於中央常務委員會。而實際上國政之處理，則在於人民委員會。人民委員會由中央執行委員會中推出，並對其負責，其職權相當西歐各國之內閣，但保有更大的權力。依據蘇聯憲法規定為執掌俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國一般政務的勞農政府頒行法規發佈政令指令並執行行政務底正確和迅速計，採取必要的一切措施。不過含有重要的政治意義的一切決議及決定，都要提

出全俄中央執行委員會得其審查和批准。由此可見在蘇俄政制上實在找不出立法與行政權力分歧的痕跡，權力統一制即爲蘇俄政制的特徵，各級蘇維埃均並有立法與行政之權，自己制定法律，隨即由自己執行，用不得枉廢許多麻煩手續。至於司法權自更包涵於行政權之內，蘇聯最高法院附屬於中央執行委員會，而且中央執行委員會還擁有取銷其判決的權利。

意大利自一九二二年十月二十八日法西斯黨進攻羅馬以後，慕沙利尼即掌握了政權，至十一月中旬議會兩院竟決議授與慕氏政府以獨裁之權，其決議內容如下：

「關於釐定租稅法，制限國家機關，任免官吏，興辦實業，節省經費事項，現政府可於一九二三年十二月三十一日以前，自由施行必要的處置，處置方法即有法律效力，但基於此項授與權力所採取的措施，須於一九二四年三月中旬向議會報告。」

繼此以後，一九二五年十二月二十四日之第二二六三號法律規定着關於內閣總理的權限地位。內閣總理由皇帝任命，新任總理的任命令由自己副署。依此規定，可以說廢棄了原有的責任內閣制，採取總理對君主單獨責任制了，結果也就等於保障內閣總理的無責任。又規定內閣閣員由總理呈請皇帝任命，對皇帝與總理負責。閣員人數及職務的分配由總理決定。總理得自兼一部及一部以上的行政事務，參眾兩院的議事日程，必須經內閣總理

的許可方能討論。凡經兩院否決的議案，得由內閣總理將原案咨請兩院，於否決後之三個月內，作第二次的表決，第二次表決時，只投票而無討論。無論何人，對內閣總理的生命人格或自由如有危害的行爲，即應判處由十年至二十年的徒刑。假使危害的行爲達到成功，即應判處死刑。無論何人，對內閣總理如有侮慢的言論或行爲，即應判處由六個月至三十個月的徒刑，或罰金由五〇〇至三〇〇〇里爾。自上項法律施行後，內閣總理的地位即取得法律的根據，自一九二五年後，在內閣總理的頭上，又加上「政府首腦」(Head of the Government) 一個名稱，對議會是獨立的，對於閣員已不是同等中的老大，而是長官與僚屬的關係了。一九二六年一月三十一日之第一百號法律上規定着政府有權頒布有法律效力的命令。行政部的閣員，也不必爲議會的議員，意大利的行政部，完全是超議會制。至於原爲立法機關的議會的地位，在慕沙利尼執政以後，簡直等於贅疣。慕氏在一九二六年三月二十六日法西斯七週年慶祝會席上，曾說：「敬告外國當權者的諸君，如果諸君要想繼續生存，便要廢止饒舌的議會制度，把所有的權力集中於行政部。」照慕沙利尼的意思，議會即使不廢止，也該把牠的地位降下，單成爲行政部的諮詢機關，和奉議會爲一尊，把行政部屈就於議會之下造成議會政府制，剛是相反。行政部較立法部處於優越的地位，是法西斯主義的行動主義當然的發展。因爲法西

斯主義主張與其費時間於討論，不如重實行，與其把重心置於以討論爲事的議會，不如置於執行國務的行政機關。當駐意美國大使查爾德（Child）氏會見慕沙利尼請教法西斯蒂的大綱是什麼時，他的答語便是：『現在的政治綱領是行動，不是談論，也不是理論。』（W. Y. Elliott: The Pragmatic Revolt in Politics p. 321）

德國走上獨裁的路，一般論者都以為並不是由希特勒開始。日形尖銳化的經濟恐慌，和國際地位的危殆，使一時炳耀煊赫的威瑪憲法和民主政治失其控御的力量而必然的歸於衰頹，獨裁的雛型不待希特勒，在布魯寧（Brüning）組閣時代已完成了。最好的證明是大總統根據威瑪憲法第四十八條發布緊急命令的增加。德國學者曾發表過一種緊急命令與法律的百分比，在一九三〇年代緊急命令對法律的百分比是五對九五，一九三一是一四二對三五，一九三二年是五九對九了，所以布魯寧內閣可說是一直靠着緊急命令權實行他的政策的。及至一九三三年二月三日希特勒組閣成功取得政權以後，第一步就利用修正憲法的手續，（國會議員三分之二的出席，出席議員三分之二的贊成，憲法修正案便可成立。）把議會的立法權全部讓給政府來行使，一九三三年二月二十三日議會通過一種「授權法」把議會的立法權整個的讓與政府，授權法的內容：

第一條 國家法律除了按照憲法所規定的手續而制定之外可由政府制

定之，憲法第八十五條及第八十七條的財政立法所規定的立法，政府亦得制定之。

第二條 政府制定之法律，若非以下議院及上議院爲對象，無妨與憲法相抵觸，但不得傷及總統之權利。

第三條 政府的法律由內閣制定之，而公佈於政府公報之上，這種法律除有特別規定之處，自公佈之翌日始，發生效力，憲法第六十八條到第七十七條的立法手續不適用於政府制定的法律。

第四條 與立法事項有關係的條約，不必徵求議會同意政府可制定施行條約所必要的一切法規。

第五條 本法律於公布之日發生效力，於一九三七年四月一日無效，但現政府變更時亦無效。

這是希特勒獨裁權力的來源，也就是德國獨裁政治的根本大法，這根本法也是由議會根據了憲法上的手續制定的，所以希特勒的獨裁，是一種委任式的獨裁（Commissary Dictatorship），由此德國的行政機關，便享有很大的立法權，立法手續異常簡單，內閣一經議決公布出來便成了有永久効力的法律，所以希特勒政府，簡直和蘇俄政制一樣將立法權與行政權合而爲一了，議會制度雖然在形式上還存在，實質上長期休息的狀態和根本推翻也是相去微幾的了。

此外南斯拉夫、波蘭、土耳其和波斯，都曾革命的行動，建立了權威無比的政府，西班牙也曾一度跟着這樣做，這裏用不到一

一論及。所可注意的，行政權的極度膨大，並不止限於獨裁政制的國家，就是號稱民主的議會政府的國家，也有這樣的需要和事實，減縮立法機關的權力，加強行政機關的權力。所不同的並沒有依恃武力或革命手段，也沒有武裝人民的進攻，沒有逮捕或監禁反對者，沒有壓制言論自由與出版自由，而是由照尋常方式選舉的立法機關，授與尋常組織的行政機關以新的權力。關於這一點，代表英美正統派自由主義者的自由黨領袖薩繆爾（Sir Hubert Samuel）曾經予以辯解，以為「這不是民主政治的侵權，而是民主的手續的一部，這不是衰敗的標記，這是力量的符號，人民知道民主國的政府，必須有效率而又能代表民意，機器必須轉動；在非尋常的時代，非常的行動是必要的，所以應該授與政府以非常的權力。」（見所著民主政治還能存在嗎？刊於英國The Contemporary Review 一九三四年二月號）實在如蘇俄和意大利的獨裁也是有他的憲法法律的根據，而德國希特勒的獨裁也是根由于議會的委任授權，所以薩氏的話，適足以在正面上說明現代行政權擴大強化的必要罷了。

近代民主政治的典型，當推英國政制，韋明斯德寺旁的巴里門人們尊為世界議會之母，所以英國政治的動向，是最值得注意的。在英國政治的歷史中，最初國王是擁有最高權力的，在十七世紀之前，國王的大部份權力，又為議會所剝奪了，在一七〇一年議

會通過了王位繼承法（Act of Settlement）國王的存在也要受立法的限制，那時政權落到議會手裏，形成了英國憲法上的議會至尊（Sovereignty of Parliament）的習慣，議會的權力無限制，立法權都操在議會的手中。在一八三二年後，議會中上院的勢力漸漸消滅，大權落到下院的手裏，在一九一一年下院通過了議會法（Parliament Act）上院僅有的財政否決權也被剝奪了，立法權雖然兩院平等，但因內閣對下院負責，所以立法權不能不偏於下院，而且上院又缺乏選民為後盾，事實上不能不對下院退讓，在一九二三年後，且有上院議員不得任首相的憲法慣例創立。但下院的權力，近來又被內閣剝奪了；現在英國的內閣是全政治機構的樞軸，內閣的地位實際遠在議會之上。所以論者又謂英國的政治是內閣獨裁，不過英國的內閣中，首相的權力高於一切，近年來首相且負外交上的責任，所以內閣獨裁，實際上便是首相獨裁，現在內閣在國內具有無上的特權，國王的解散議會權也多由內閣執行，假如有重大的事變發生，在憲法慣例中，下院且應賦與內閣以特權，如緊急處分權力法令（The Emergency Powers Act）等。這種情形在一九三一年麥克唐納全國協力政府以後，益見顯著。一九三二年的輸入稅法是財政部在採納顧問會議的建議之後制定頒布的，一九三一年的非常輸入稅法是商務部取得財政部的同意而制定的，這種行政機關決定關稅政策的例子，除英

國之外，實難舉出其他國家已有先例。再如一九三一年的國民經濟法，擴大了內閣各部大臣的權力，使他們得以必要時變更或停止現行有關係經濟事件的契約上或法令上的義務，這麼一來，國會裏也就減少了許多劇烈的辯論。例如，一九三四年，英國國民內閣的空軍擴充計劃，上下院都不敢與以積極的反對，而防止煽亂法也已在議會通過了。這更是內閣獨裁的明證。當防止煽亂法提出議會的時候，雖然全國大部份的民衆表示反對，但不能阻止下院通過，足見所謂議會，早已成爲內閣政策的形式上的核准者了。

美國政府的權力一向是遵守着立法司法行政三權的分立主義，但近年以來，行政權力的擴大，幾乎擱置了權力分立制衡的傳統原理，這個在一九二九年胡佛總統時代所召集的專家研究報告書中，已經有如下的論斷：

「大體說來，政府的範圍已經擴大，權力已增加，本來政府的職務究竟應當如何，各方意見並不一致，有的人限制政府的活動於保護人民的最低限度而不願意超出管理與規律的範圍，別的人都以爲政府是一個有力的機關，可以在許多不同的方面，爲人類服務，不管這些爭論如何，政府的活動是大大的增加了，這類的擴張，很多由於各種行政委員會（Administrative Board）他們是隨時增設的除了戰時設立的幾個以外，多數並沒有被取消，行政方面這樣的擴張，或然的是行政首長與行政部權力增加的原因。最明顯的例證，是行政首長權限的增加，強有力的行政委員會之興起，各級行政權力的趨向集中，效能運動

（Efficiency movement）之使服務職業化，用人行政的應用現代方法，以及全國行政人員組織之發達等。行政首長在聯邦政府和邦政府中，都增加了權力，否決權的增加，委任權的擴大，向人民陳訴（Popular appeal）的便利，以及行政職務的發達，都在趨向於提高行政首長的職位。在我們國家發軔時所創設的這個幾乎萬能的立法權力，逐漸地一面消喪於法庭，一面消喪於行政部，這個趨勢，在近年更算空前的加速了。」（報告書名Recent Social Trends 由 Wesley C. Mitchell, William F. Ogburn 等主撰，於一九三二年，在 McGraw Hill Book Company 出版）

而這種趨勢至一九三三年羅斯福上台之後益見加速，羅斯福政府爲應付經濟大恐慌銀行休假的風潮和厲行產業復興新政策從國會中獲得獨裁的大權，平時無論那一院的委員會都沒有通過可能性的種種法案，在這時期內議會是全部接受了。在一九三三年三月九日開幕至六月十六日閉幕的一百天議會裏通過了種種法案，作爲產業復興新經濟政策以及羅斯福總統獨裁權的基礎。其中重要的是：

一 制定銀行法（The Banking Act）擴大了聯邦政府對於銀行的監督權限；

一 依經費節約法給與大總統一種權能，當地認爲必要時，得在軍人恩給項內節減十億萬元；

一 農業調整法（Agricultural Adjustment Act）及附加法案。

正憲給與大總統以通貨膨脹的權限規定依大總統的裁斷，得把美金元含金的純量減至一半，又在必要時大總統得依 Open Market Operation 以增加聯邦準備信用三十億美元發行財政部庫券三十億美元決定銀與金之比率，無限制地鑄造銀貨幣，接受戰時債務至二億美元的純銀等等。

一、國家產業恢復法 (The National Industrial Recovery Act)

本法又有公共事業法的附加，於此大總統獲得產業上獨裁統制的種種大權。

這些非常的法案通過，可說是已把美國政府放在戰時的狀態，一方面可使吾們相信危機產生獨裁這句話，另一方面更可以明白行政權的強大擴充，在現代國家確是有事實上的必要了。一位日本作家，曾經譏嘲羅斯福新產業政策的輕率而缺少思考，他說：『當時，那重要的法律是如何輕易地通過，有一議員的話可以證明；他說：『在某種場合也有這種例子：法律未印刷之前，不經過議會裏各政黨之手或提案人也不明白那內容寫些什麼，而這法案便算由議會通過，議會在當時祇把它製成橡皮版辦一辦照行政長官即大總統的意志所必要的法律手續便算了事。』』(清澤列美國新產業政策之全貌，外交時報第六十八卷第五號) 這話雖未必可信，但事實上總無從掩飾的美國立法機關對行政機關的屈服，已然是完全失去了三權分立制衡的傳統精神了。

法國可說是民主堡壘的唯一堅守者，憲法起草者法利(Jules Ferry)在一八七二所說的『法國需要一個弱政府，防止有

人仿效前此皇帝的冒險拙舉』這句話深印在酷愛自由的法國人民心裏。可是最近的情形卻有些不同了，經濟上外交上的重大問題壓迫着法國政治的轉向，對於號稱人類在地球上最有力的法國立法機關，漸漸發生有力的懷疑，『讓我們將法國由國會專制下解放出來的呼聲，也漸漸高亢。一九三四年杜美格總理改革政制的動運修改憲法的建議，便是這種趨勢具體的表現，而企圖削減議會的權威，而加增內閣對於議會駕馭的能力。杜美格曾經在巴黎騷動前幾天著文題為『法國有六百個獨裁者』(指議員)便在引起『如果一個政府他的生命時常在動搖中一個隨便漂亮的演說，即可將他推翻，他如何能夠應付當前嚴重的時代』這個問題，他的建議中最重要的一點便在恢復內閣解散議會之權，藉以提高行政機關的地位，加強內閣總理的權力藉以增進政府的健全穩固和行政的效率，這個建議雖然被傳統的反對獨裁的理由所否決，杜美格且因以下台，但法國人民對強有力議會的迷信終究是動搖了，行政機關的權力不無事實上的增進，而且政制改革的運動，且因而有更強烈的醞釀。

由上文所述我們很可以踪跡行政權變遷的大概，現代政府的任務，正如赫頓教授(Prof. A. R. Hatton)所說『已由消極的防止的方向，進而為活動的積極的和建設的工作，行政是公共事務的執行，人民福利的維護創設機關，做事不能無權，故行政機關

的權力多強大一分，便足使公共事務多一分成效，因此我們對於行政權也該一改舊觀，在不侵凌于犯人民自由權利的範圍以內，該唯恐其未能強大，而於政治改進中，也該首先着重行政機構，是否足以改革落伍的社會推行整個的計劃以應付緊張的局勢。在昔梁任公之論憲法之三大精神，嘗謂『是故並世諸立憲國，當其革改伊始，人民之從事者，莫不以防閑政府為唯一之職志，政府之與國會恆相互側目而視，迨其稍進，則必漸作協恭和衷之計，更進而至於閣會合一，則並世憲政之極軌矣。』然國家各有精靈之憲法，則可以阻人民使不得遵此向上之路，夫人民易為能遵此向

上之路，由於自覺者半，由於國家導掖者亦半，行國家導掖之天職者厥惟政府，國家而有精靈之憲法，則或政府不盡此天職而莫之能監察也，或政府雖欲盡此天職而末由自展也，（坐此不能得強固之政府，）吾願他日制憲者，當常念國會之設，實藉以為求得善強政府之一手段，政府譬則發動機關會譬則制動機，有發而無制，固不可也，緣制而不能發，尤不可也。』（乙丑重編飲冰室文集第三集第四十七卷）就立法機關適度的節制之下，盡力擴大行政的權力，真可說是深得乎政理之言了。

中國經濟研究會主編
中國經濟月刊
 第四卷 第四期

所得稅之理論與實際.....	蔣方正
中國施行遺產稅的商榷.....	高德超
從土地法令來考察中國土地問題.....	汪疑今
日東京慘變及二次通貨膨脹的前景.....	胡明
蘇聯計劃經濟中食品工業的過去及其前途.....	葆煦譯
土地收入漸減律批判.....	李立中譯
社會勞動價值論.....	余精一
減低平價之理論.....	王克生譯
唐宋時代莊園之檢討.....	李仲奇譯
『今古奇觀』上之經濟資料.....	張偉三譯

上海愛而近路二六二號

新生命書局發行

五月的紀念日

五月懷感

明毓

五月，這艷陽天氣的暮春季節。

* * *

提起五月，我們有一腔無限的痛心史。

還在那九月的新傷沒有替代舊創以前，五月是中國一個不祥的月份。我還記着在小學唸書的時候，五月的假日，比任何時都多；然而度過那些休業的紀念日子，却是那末陰鬱慘淡！

早年時期的孩童心是簡單的。能躲過一天的坐硬板凳，少看那老師冷肅的面臉，而解放到學校圍牆外面暢快一番，放假紀念一律是歡迎的，縱使就像在愁慘雲團中籠罩下的五月。那時候，我們日曆翻得挺熟：那幾張全面紅字的（星期天除外）我們

不知令人感慨何從！

* * *

不比那編印曆表的人知道的差些。還記得最特別的『五月卅日』那頁，全版竟是天昏地暗的一片黑！白紙底托出滿盤陰森森的黑字，正如縞素上面纏着的烏紗使人起酸心的感覺。孩童時代幼弱的細小心靈，似乎早刻上了一層戒抑的斑影了。

老師對我們解釋過五月是怎麼一個使我們不能忘記掉的日子。我們聽得了那『提攜』（用現在的口調說）我們的著名條件，我們也明白了向弱者逞兇的那槍桿的毒狠。我們的國民教育雖不是鼓勵起去當國際強盜的野心，但也不是教對國際強盜放棄抵禦自衛的意識。時到現在，回想從前，聽聽近來『修改教科書』的消息，真

從在小學時起，記得參加過不少反抗民族敵寇的運動。那當中，搜查『劣貨』最覺得痛快；一批一批當着大眾焚燬。熊熊的火光，映照出搜查的勝利和旁觀者快意的微笑。幹這些勇敢作爲的都是大孩子們，我們年紀小的，一壁跟一壁心裏十分欽羨那英雄氣概！那時正在革命高潮澎湃和內外惡勢力鬥爭的時期，而在『革命策源地』的廣東，所有一切的反抗情緒也特別激昂高漲。

我們的槍彈夠不上人家的銳利。可是我們能把得住那最低度的經濟防綫。我們有自由不買仇貨。曾經有一時期，我們稱仇貨爲劣貨，而說抵制劣貨。事實確乎也劣：樣子漂亮而經不了一下手腳。可是我們現在要『經濟合作』了。『經濟合作』的真諦，乾脆就是說你的資財送我腰包裏裝；不是這樣，那是破壞『提攜』的局面呢！

我們也還有一道思想的防線，那時候。

我們可以教同胞認識侵略者的猙獰嘴臉，可以教同胞思想我們是站在怎樣生死線上的民族。那就是說：我們還有喚起自己意識的自由。無數次的街頭演講，我們的口舌雖慷慨陳辭，抨擊惡魔的兇殘；無限量的宣傳印刷物，我們的筆墨曾書寫過強暴之和我們是如何的勢不兩立。然而現在的情形可跟從前變了，『邦交敦睦』之下，這些構成了危害國民情感的條件。你不見：外來鐵腕的影罩下，我們的言論界轉入了長時期的沉寂？你說你是愛國，人家却要指你仇視他人的國，妨害邦交啊！

今天國家的局勢，從各方面應該是比较以前更靠近搏鬥的生存路途了。橫暴力的襲壓，竭盡了所有的毒辣企圖戕絕我們的生機。弱者受侵凌，這世界本是司空見慣；然而受得恥辱連半句也不敢出聲，這真是『斯可忍孰不可忍！』老聽人家說：民氣銷沉了，幾乎一片綿繡河山要被淪於萬劫不復。

然而我們似乎只好悲嘆命運。人家怎末的宰割，我們還得承顏強作歡笑！鐵手逼迫下喉嚨哼不出聲不止，還該點首認賊作朋友：這是『親善』啊！

國是日非，景象有如一年不若一年，五月差不多可以給人們忘記掉了。前時一般人熟記的是『五月』，現在一般人知道的却是『九月』或者是『一月』了。舊日的悲痛印象，淡薄得幾乎消逝了去。新遭了刀剝，從前針刺的疤痕是容易被遺忘的了！

容忍的度量，幾年來我們似乎增厚了這麼一着的修養。自然，從一方面說這是麻木性加深的表徵也未始不可。從作小學生起到現在十幾年間的經歷，我儘大膽的可以有這條結論。剛在僅寫得出自家的名姓時，我跟着人羣高呼過『打倒帝國主義』。中學時代曾作過許多演講，做過許多文章，而且表演過許多和敵人爭鬥死生的故事。那時期還沒有『國難』這個名詞。雖則國

家也日處於風雨飄搖，但危險遠不及於今日的嚴重深刻；可是全國的感覺都非常地銳利。任何激刺，很快地馬上會引起反應。那時的青年運動、羣衆運動真風起雲湧，大都因外而起，五月也就是那最悲壯激昂的一個月份。然而現在凡事都靜穆得多了，安平得多了。這，與其說是由於內在的原因，還不如說是由於外力的造成啊！

想想過去，看看現在，望望將來，不知道說些什麼好。寫得太悲觀了，徒然滅了自家志氣；寫的太樂觀了，事實今日的情形又不能不使你感覺慄懼。眼看國家的危難，比前時險惡不知若干倍，但相反地一切却比從前沉寂。沉寂？不是吧，希望它該是『沉着』。

五月，不知我們能不能造出一個『光榮』來洗盡這段，乃至於全部的『恥辱』？

五 三 追 憶

陳振聲

三日早晨，聽見幾聲稀疏的槍聲，我們沒有放在意下，不過這兩天的空氣的確顯得有些異樣。

城裏城外，雖再看不見凶橫的魯軍的影子；但是三大馬路上却有不少武裝齊備的敵兵在警戒的逡巡，好幾處還佈着電網和沙袋，彷彿有一種大事變就快要臨頭。昨天，敵兵第六師團又從青島開來六百多名，這古老的濟南城，容下這許多人幹什麼？其實有點令人不解！

事情來得有些異樣，在前天便有點顯出來：前天，革命軍底定濟南的一天，緯二路一家中國餅乾廠裏，飢民宋光占爲拾食地上餅乾被敵兵刺死，說是「搶其商店」。同時上午，濟南日報館門口又無故刺死革命軍人十人，緯二路口鎗殺行走市民一人。黃昏，同路上復有市民李清海爲敵兵刺殺。就像昨天，也有同類的事情發生，并且

還捉去了不少北伐軍貼標語的宣傳員，都不知下落，或許也被刺殺了吧？他們揮舞着光亮的刺刀，原好像是和兒童舞着竹刀一般的遊戲，中國人便做他們刀鎗遊戲的對象。他們可以毫無理由的在別國的領土內殺人！近兩天來，總共無辜被殺的同胞已不下三十人之多。

現在，槍聲又漸漸的緊起來，說不定又是他們在那裏殺人了。我們相顧驚惶，因爲各地槍聲跟着都響起來，而且越響越猛了。街上的人均畏縮的跑散，不過幾分鐘，平日熱鬧的街上顯得這麼淒清，慘雲霎時佈滿了全城。

機槍從腥風中送來軋軋的響聲。「一定有變了！我們相對着說。血加速的奔流，心頭突突的跳動。我們把臨街的門緊閉了，祇從後門跑進來，便給我們一個噩兆。

「怎麼！獨個兒回來？如呢？」

他喘得像頭牛似的，我們幾個人都圍着他，亟盼得點消息；同時也急於要知道如在何處？他的呼吸稍爲平息之後，便憤怒的說：「敵人蓄意向我們搗亂！今天南魏家莊有幾個第四軍的宣傳員黏貼標語，他們橫加阻撓，正在兩相爭持，大隊敵兵一窩蜂似的擁上，便不問情由的開槍射擊！同時聽說警備區中又射死一兵士，全城的敵兵聽到鎗聲便紛紛的放槍響應。」

果然，我們的猜想是對了，但願它是一場惡的夢境吧。我急急的要知道如，便打斷他的話頭問：「停了一歇，他說：『因爲槍聲四起，所以一時秩序大亂，敵兵乘此機會，遂全付武裝出動，駐在牌照稅局的革命軍一營被包圍繳械了，如就是在那時爲雜亂的人潮擠散了。』」

「他們敗了仗繳械的嗎？」我問他。「沒有抵抗！」他的臉上還堆着剩餘的驚容，眼眶裏似乎有點潤濕了。

室內暫時沈默，外面的大砲發吼似的亂叫，中間還夾雜些嘈雜的哭喊聲。我們都擔心着如——我們這羣中最愛說話的小弟弟——的生命。哭是無從哭起，只是默默的向着黯淡的長空爲他默禱。

到了下午，不聽見對門那個胖女人的哭聲，沒有別的原因，他的丈夫安全的逃回來了。我們從傍門偷偷的跑到他那兒探聽。

「南仁義里與五大馬路的革命軍也先後的被他們包圍繳了械，他們一路上不停的開着機關槍，只要遇到中國人，格殺勿論！天空上飛的槍彈雨點也似的！」

「險些兒！一顆子彈從我頭髮上擦過。不嚇白，我是伏在死人堆裏爬過來的。」他一面說，一面做手勢給我看。

我們還是沒有探聽到如的消息。黃昏，他也沒回來。我們這夥旅外者濟南城裏是沒有親戚的。

「完了！完了！如啊！」我們都哭了。入晚，砲聲還沒有息。商埠那裏逃來的

朋友說：「那裏的房屋差不多完全炸燬燒完了。」

無線電台和兵工廠的火紅得蓋天。

夜裏，槍聲格外清晰。下弦月慘白的照着這血城，野犬哭也似地在遠處低嚎，我們就那樣朦朧臃腫的躺着，夢一樣的。

到拂曉，我們又得了點消息，交涉署長蔡公時昨夜被敵兵殺害了！據逃出的一个勤務名張海卿的講：蔡在未槍殺前，因爲掙

另一「五卅」

「五月您這鮮血和恥辱塗成的季節啊！」當我意識到無情的時光老人又把「多難的五月」送給我們時，我不禁這樣的慨嘆着。然而就在這無可奈何的慨嘆聲中，沉痛的「五四」「五九」……（這些應紀念的日子）卻都無聲無臭的溜過去了。（住在天津租界裏：無「大會」可開，無「祭文」可聽，無「下半旗」可看……報館既不放假，電影又不停演，昇平景象也）然

扎對抗，耳鼻均被割去，鮮血淋漓！我真不忍想像其悽慘的情形了。

* * *

是役，我們的同胞犧牲於炮火之下的達千人以上，沒有回擊一彈，我們沉着應付，看清敵人的詭計，咬着牙關忍耐，忍耐！他們的兇殘，只是更加緊了我們對於自身大計——北伐——早日完成的願望，然而歷史上却多加了一頁永不能忘的痛心的史料。

楊 驥

而壓軸的「五卅」却拍來了新的戰慄啦！雖然自己比較年青，對於十年前轟轟烈烈的「五卅慘案」，祇能從師長和父兄口中知道一點梗概；可是當報館的送報汽車，照例在早晨五點半鐘，長嘯幾聲，馳向新車站時，由夢中醒來的我，却不自禁地在腦中幻起了一幅悲壯的圖畫：彷彿在十年前的今天，有一個沉睡着像獅子樣龐大的國家，站在無邊際的太平洋岸上，突然猛烈的

喊出了百多年隱忍着的呼聲；鮮紅的熱血和斗大的頭顱，一個個一滴一滴的拋入大洋裏，隨着起伏的波浪，飄流着，澎湃着，奔騰着，怒吼着……牠整個的宣示了那個國家的生命力！

從幻想中醒過來，在洗臉和吃點心之後，到樓上看了一會兒當地的報紙，時光已經九點多了。——我應該去執行職務了。

雖然太陽已經很高很高，可是過着高度『夜生活』的租界住戶，大概還在睡鄉；十分靜寂的街上，不時飄出幾句小販的叫賣聲；勸業場的大樓，懶慵慵的矗立着，像喝醉了酒的漢子；各色年紅燈的玻璃管子，沒精打彩的在商店的各處裝璜着；電影院的誇大誘惑動人的廣告，很早就貼出來了，似乎慶祝牠今天將要『座滿』的勝利……乳白色的朝霧，已經被微風漸漸吹散了。

跳下『膠皮』，跳上『摩電』，鐘、鐘、鐘……

……日租界的中原公司似乎已經開始活

動了，華竹的門前也熱鬧起來，充滿了熙熙攘攘的盛世氣象。『滿洲國』的五色旗也隨風飄搖着！

電車一出日租界的租街，而邁入中國管轄的東馬路，街上的氣象就忽然不同了。行人非常的擁擠，多半紅漲了面皮，在忙亂的跑着；汽車也特別的多，發瘋似的疾馳；商店雖都照常營業，可是商店職員不時從玻璃窗向外探望；警察們雖然像平日一樣鎮靜，可是他們的臉相，已經足夠說明發生了什麼事了！……

電車一到官銀號停下時，混亂的景象益發加緊了。我不由的怔住了；我慢慢的端相來往行人的緊張面孔，和緊鎖着的眉頭；他們也用着互相懷疑的神氣，你看我一下，我看你一下……一種將有暴風雨襲來的預感，將我抓住了。我想：有什麼工人暴動發生了嗎？……不久之後，事實就證明了那是一個錯覺。

『喂，楊先生，早啊，到法院去嗎？』忽然

有人拍了我一下。原來是我的同業張先生，我們每天都一起在法院裏採訪新聞，所以非常的熟悉。他的面孔看來却很泰然的。

『張先生，是你，你早啊！』我一面答一面問道：『可是你知道什麼發生了？我覺得今天早晨太有些奇怪了。』

『我正想問你呢……』我們邊走邊談的向河北去。

金鋼橋下的河水依然向前飛滾，橋旁的帆船也在裝卸貨物，坐在橋的人行道旁的那個老丐婆，仍然伸着手……

『楊你看！』張先生忽然驚呼起來：『看省政府！』

一隊大約一百上下的敵人的步兵，雪亮的刺刀，筆挺的黃呢軍裝，發射出一股兇惡的殺氣。他們很自得的站在河北省政府的門前，面孔上浮着一層貓笑。也許因為時間久了，中間有些人，似乎倦了，在蹲下去休息，隨時撫摩着刺刀和大槍。

我們無言的走過了金鋼橋，從河北省

政府的門前經過。尋常人馬雜沓的省政府的院子，今天却靜悄悄的沒人行走了。祇有二個肩着笨重的大槍的警察，小心翼翼的在大門旁站着。不時用懷疑與恐怖的目光，向河岸上看那些敵人全副武裝的軍隊。在尋常，也許我們順腳到裏面去打聽打聽「消息」，然而今天，一種不祥的預感却催促着我們，屏着呼吸，頭也不敢回的匆匆的走過去了。

從省政府到法院是很近的。法院裏依然充滿了各色的人：打官司的、說項的、律師……不過他們的表情，却與尋常兩樣了。尋常那種瑣屑必爭的神氣，都被另一種突發的事態佔有了。他們都在很動神的互相報道消息、辯論、批評、預言……

一邁進新聞記者休息室的門，我們就成爲目標被大家包圍了。這一夥人，大約都是我們夙識的承法吏、庭丁、律師、打官司人……發出許多問題，似乎作爲新聞記者的我們，就有解答問題的義務似的：「敵兵爲

什麼到河北遊行？敵兵有多少人？中國兵怎麼不打？中國政府取什麼態度？某主席怎樣？某市長如何？……我漸漸眩暈起來，愧非預言者的我，怎能解答呢？他們顯然有些失望了；於是在認爲我們的答覆不滿意之後，又亂紛紛的互相談論起來：有的在報告他所看見的坦克車，怎樣在公安局門前橫行；有的在說明他所看見的敵兵怎樣侮辱警察；有的在擺頭歎息政府的胆小；有的大嚷政府已有決心再一逼就會爆發的；有的在預言將來會演進到甚麼地步；有的在討論怎樣能使他的財產安全……一個上午就在熱烘烘的休息室中盲目的辯論聲中消磨了。

從法院回到報館已經下午一點了。經過省政府的時候，已看不見敵兵了；看見的祇是垂頭喪氣的下班的職員們；金鋼橋下的黃水依然滾着；大胡同還是充滿了揣着亂跳的心的人們；許久不見的搬場汽車都裝滿了傢具向租界裏飛跑；二撇小鬍的仁

丹廣告在日租界的三層樓上微笑着；「滿洲國」的旗幟，飄擺得更起勁……每天在那裏吃飯的小館，忽然宣布暫時停止營業，因爲店主已得到很高的租金把牠租出去，作住宅了！整個的天津，整個的天津人們的心，都在雪亮的刺刀下，顫抖着顫抖着……

下午，躺在宿舍的床上，一眼瞥見牆上的月份牌，我不禁狂笑起來。五卅啊，五卅！你的英勇的精神呢？你的過去的光榮呢？你的呼聲，你的熱流，你的頭顱……我發生了一聲迷惘的歎息。

從電話裏知道事情已經和平解決了（？）一切條件我們都接受了：中央軍撤退、黨部取消……原定七月遷保的河北省政府，也在當天的晚上，把重要的文件運向新車站了。

當晚報出版在大街上叫賣時，典型大肚子的天津老板們，重新命學徒裝上一袋煙，光光的腦袋映着夕陽放光，很得意的發了一個「放心」的微笑，在暗中感謝賢明

的當局了。

夜裏，十二點從編輯部回到宿舍，想休息一下發脹的腦子。一天來的刺戟，已經預約下今天晚上可以有一個「失眠的夜」的滋味可享了！望着月份牌，一個幻想的圖畫又浮上了腦際：彷彿有一個獅子樣龐大的國家，似乎牠已沒有精力，沒有勇氣，牠祇知忍受，祇知敷衍，在忍受與敷衍的過程中，屠夫的另一條新的重的鐵鏈，慢慢的套在牠的頸上了！……

五卅回憶

無論在那一個國家，那一個民族，一年之中，總有幾個值得紀念的日子，予人民以某種新的刺激，新的興奮，使他們能夠互相鼓勵，互相鞭策，期對國家民族，會有更多多的貢獻。可是在我們國勢岌岌的中國，國慶紀念雖則也有，但國恥紀念却得加上數十倍；九一八、一二八、那些新創傷不消說，就是當前這五月，自五一、五三、五四、五五、五七、

後記

爲了紀念一個不會被紀念的國恥紀念日，所以才寫了這篇「另一五卅」。因爲在國難加緊的今日，在平津去年連「九一八」都不敢紀念；自然，這個「大家都沉默，全有些傷心」的河北事件的紀念日是無人記憶的了。好吧，朋友！當你恭聽紀念「五卅」的演說時，請你仔細想一想這個紀念日中的另一意義吧！

徐青樹

五九……以至五卅，真也使人有數不清之感。一般人把五月稱爲毒月，倒也是名實相符的哩。

在市政當局，五月也可以稱爲忙月，或者說是戒嚴月。在溫馨的南風裏，街樹的綠蔭下，紅色的和黑色的警備車，到處踞伏着，雖然初夏的風光很旖旎，却終掩不掉毒月的真面目。毒月，國家苦難的象徵啊！

五月的榴火是紅的，我們的熱血却還

比榴火熾熱。我們要復仇，我們要爲垂亡的國家民族作捨身的奮鬥。五四所遺下的反帝反封建任務，我們還得繼續努力去完成它；五三那一顆烙印，五九那一次恥辱，五卅那一條血痕，我們得牢牢記住，總有那麼一天：毒月變成了狂歡的季節，國恥變成了國慶的良辰。想到此地，我與奮極了，十一年前南京路的呼號與叫喊，赤血與熱情，彷彿一幕幕都映現在目前。

大隊的人行進着，行進着。

肩擦着肩，背推着背，踵接着踵，脚接着脚，波動着，猶如浪濤的洶湧。服飾是光怪陸離的，有破長衫，有舊西裝，有制服，有工服，有短裙，有旗袍，可沒有筆挺的大禮服，華貴的綢緞。衣著服飾表現了人的身份，人的品格，在羣衆之中，有學生，有店員，有工友，有自由職業者；他們的表情全一致：憤怒，沉着的憤怒。他們的步武全一致：堅定，勇敢的堅定，精神

飽滿的堅定。他們僅祇想告訴大家，喚醒大家：我們是這地方的主人，我們的民族有五千年光榮燦爛的歷史，我們的祖先對人類有過偉大的無窮盡的貢獻，我們不能長此受異族的宰割，做人家刀俎之上的魚肉同胞！同志！我們大家得聯合起來，反抗，爭自由，為民族的光榮而戰鬥！為國家的生存獨立而戰鬥！

可是壓迫者和被壓迫者是勢不兩立的。捕房大動員：西捕，印捕，華捕，手槍，機關槍，木棍，在熱辣辣的陽光下飛舞着，揮打着，一張張瘋狂的有血腥味的臉，儘向羣衆威逼着。羣衆的情緒更加激昂，更加高漲，衝，喊：我們是徒手，我們為生存而奮鬥，我們有示威游行的絕對的自由，因為這地方是我們的！中國人！中國人！有志氣的中國人，來加入我們一伙，不要替敵人當爪牙啊！

有些華捕躊躇着，沉思着。
大隊的羣衆還是前進，前進，不斷的前進！嚴肅的臉，憤怒的表情，堅定的步武，肩接

肩，踵接踵，如一條長河，又如一具洪爐，個人主義的小我是沒有了，大家只有一個簡明的概念：我是中國人，要救中國！

西捕頭的威嚴好像受了打擊，愈加瘋狂地咆哮着，暴叫着，他指揮着印捕華捕打撲擊！可是弱者的心坎裏總有點兒同情弱者，印捕華捕像並不十分起勁。

羣衆忍受不了恥辱，驚濤似的衝過去！
資本家的大商店拉上了鐵門。
熱辣辣的太陽照射着。

碎碎！
別別別別別……

碎碎！
別別別別別……

有人驚呼着：
別別別別別……

——開槍！開槍！
紛亂，極度的紛亂。

羣衆暫時的後退。
突然，又有人大聲叫喊着：

——好，機關槍掃射我們徒手好，大屠

殺，帝國主義的真面目露出來了，我們偏不要怕，大家衝！我們拚命！

——好，我們拚命！

——大家衝！衝過去奪下他們的手槍！
幾乎是全體的人都響應着。

碎碎！碎碎！
別別別別別……

碎碎！碎碎！
別別別別別……

……

槍聲愈加密集，羣衆湧上去，又退下。衝，瘋狂着，擁上去，倒的倒，被踐踏的被踐踏，流血的流血，子彈如雨一般的飛來，徒手的羣衆只好退下了。

五月的風溫馨地吹着，五月的太陽熱辣辣地照着。

羣衆擁上，又退下。
碎碎碎碎……

別別別別別……

西捕已失却了人性，加緊在掃射着。

似乎也有這樣一個覺悟：血肉之軀敵不過銳利的槍彈，我們憤怒加上悲哀，一隊隊分散在老開捕房的四週去，還是嚴肅的臉，堅定的步武，沉着，勇敢，誰都在盤算着後一次——

熱辣辣的太陽照着，照着。

老開捕房前一大灘一大灘殷紅的血跡！

五日卅一日是大雨。

雖然是大雨，隔夜南京路的慘案，却早已傳遍了全世界，風魔了亞細亞。每個中國人的心頭都燃點着熊熊的怒火，浮動着興奮着。

坐在斗室中，十分的難耐，我幾乎想發一次愚蠢的狠，握緊拳頭，把四週的牆壁都打得洞穿，打得精光！

心平靜了點。我想着還是去看看昨日伙伴們的血跡，那是民族的血，因為伙伴們的血是為民族而流的！

雨真大，撐了傘也沒有用，跳下電車，被疾馳過的汽車濺了一身的污水，我潛伏在胸中的憤怒又冒了出來！

商店多數已關上門，雨中的街衢顯得異樣的淒清和寂靜，捕房的門前，馬路上，都三三兩兩站着巡捕，張着貪饞的眼睛，到處探索着。沒有靈魂的人們呀！

在雨中，我找尋着伙伴們光榮的血跡，可也怪，一點兒影蹤都沒有。給雨沖洗掉了嗎？不對，雨是今朝才下的。即便雨能夠沖洗掉，總也還有着淡淡的印痕，如今連淡淡的印痕都沒有了，帝國主義者掩人耳目的狡猾啊！

在這過去的十一年中，中國又不知遭受了多少嚴重的禍患，然而因此，也使我们得了個深切的教訓。那教訓不是別的，就是中國的古話，叫『侯之門，仁義存。』用現代語解釋起來，便是『強權即公理。』你看：意大利利用毒瓦斯去征服了阿比西尼亞，而居

然說是代表歐洲文明，去開化非洲的野蠻部落。我們的東隣，把中國弄到現在這個樣子，但却要叫全世界的人都承認它是安定東亞的勢力。所以，過去我們但憑熱血的運動是失敗了的。現在的世界，是力的世界！誰的力強，誰便佔優勝。從今以後，我們得寶貴我們的熱血，埋頭苦幹，培養國力民力，等到力量與敵人相等的時候，那請你們大膽的發言罷，要求領土完整也好，恢復主權也好，一切都曾達到目的，使你滿意。德意志的復興，便是我們現成的好榜樣。假如有誰還想設法阻撓我們，那就不惜和它一戰，為了我們民族生命的綿延，國家尊嚴的保持，我們是毫不吝惜個人的生命和熱血的。

在這毒月裏面，我們固然不會有愉快的日子，但也請切勿失望。我們憑全體同胞的智力財力，以及埋藏在地下的物力，祇要萬眾一心，共赴國難，古語說得好：『多難興邦。』中華民國的前途正充滿着無限光明呢。

水產 三卷三期合刊 實業部上海漁市場
 文化與社會 二卷六期 太原文化與社會月刊
 清華週刊 四十四卷二期 北平清華大學
 永生週刊 第六八七期 上海永生週刊社
 現代中醫 三卷一期 上海現代中醫月刊社
 國際貿易情報 第六八七期 實業部國際貿易局
 經濟評論 三卷三號 漢口經濟評論社
 學藝雜誌 十五卷一號 上海中華學藝社
 汗血週刊 六卷十四十七期 上海汗血週刊社
 農學 二卷一期 國立北平大學農學院
 科學世界 五卷二期合刊 南京中華自然科學社
 復興月刊 四卷八期 上海新中國建設學會
 中法大學月刊 八卷四期 北平中法大學
 建設評論 二卷一期 武昌建設評論社
 女子月刊 四卷四期 上海女子書店
 通俗文化 三卷六期 上海通俗文化社
 農村合作 第七期 中國農村合作月報社
 教育雜誌 二十六卷四號 上海商務印書館
 獨立評論 第一九四一九六期 北平獨立評論社
 日本評論 八卷三期 南京日本研究會
 文建會山西分會月刊 二卷三期 文建會山西分會
 江蘇建設月刊 三卷四期 江蘇省建設廳
 社會經濟月報 三卷四期 上海社會經濟調查所
 工業安全 四卷一期 上海天廚味精廠
 交通職工 三卷十二期 交通部職工事務委員會
 中國新論 二卷四期 南京中國新論社
 中國建設 十三卷三期 南京中國建設協會

新中華 四卷八期 上海中華書局
 外交月報 八卷四期 北平外交月報社
 水利 十卷四期 中國水利工程學社
 現代司法 第六期 司法行政部
 民族雜誌 四卷四期 上海民族雜誌社
 交通雜誌 四卷四期 南京交通雜誌社
 數與學月刊 第十期 南京正中書局
 外交評論 六卷三期 南京外交評論社
 苗埔月刊 五卷三期 南京中央軍校
 大上海教育 二卷九期合刊 上海市教育局
 社會科學 第三期 北平清華大學
 海事月刊 九卷十期 北平海軍編譯局
 人文月刊 七卷三期 上海人文月刊社
 東方雜誌 三十三卷八期 上海商務印書館
 民國二十四年第三季第四季貿易報告 實業部國際貿易局
 工業中心 五卷三期 實業部中央工廠試驗所
 時事類編 四卷八期 南京中山文化教育館
 文學 六卷四期 上海生活書店
 報展 上海復旦大學世界報展會
 藝風 四卷四期 杭州嚶嚶書屋
 江西教育 第十五期合刊 江西省教育廳
 前途雜誌 四卷四期 漢口前途雜誌社
 國光雜誌 第十六期 長沙國光雜誌社
 科學 二十卷四期 上海中國科學社
 青年界 九卷四號 上海北新書局
 新民月刊 二卷一期 廣州明德社
 蠶種製造技術 三卷八期合刊 浙江蠶種製造技術改進會

金陵學報 五卷二期 南京金陵大學
 四川經濟月刊 五卷三期合刊 四川省銀行經濟調查所
 清華學報 十一卷二期 北平國立清華大學
 政治經濟學報 四卷三期 天津南開大學
 科學叢報 三卷十七八期 上海中國科學公司
 國際貿易導報 八卷三號 實業部國際貿易局
 浙江之茶 浙江商務管理局
 世界軍情畫報 第三期 上海世界軍情畫報社
 聯華畫報 七卷八期 上海聯華影業公司
 好男兒 第八期 上海好男兒畫報社
 長友畫報 第一一四期 上海長友圖書公司
 中華圖書雜誌 第四十一期 上海新中華圖書公司
 春色 二卷七期 上海千秋出版社
 電聲週刊 五卷十三十六期 上海電聲週刊社
 都市與農村 第十九期 青島都市與農村旬刊社
 杭州市政季刊 四卷一號 杭州市政府秘書處
 青島副報 第二十二期 青島繁榮促進會
 益世報 四月一日起 北平益世報社
 掃蕩報 四月一日起 漢口掃蕩報社
 南甯民國日報 四月一日起 南甯民國日報社
 嘉興民國日報 四月一日起 嘉興民國日報社
 曲江民國日報 四月一日起 廣東曲江民國日報社
 大同日報 四月一日起 漢口大同日報社
 新民報 四月一日起 漢口新民報社
 大江日報 四月一日起 蕪湖大江日報社
 浙東民報 四月一日起 浙江金華浙東民報社
 時代日報 四月一日起 上海時代日報社
 剡報 四月一日起 浙江剡縣剡報社

非常時期的中國財政問題

漆琪生

基於近來國難之嚴重，國際局勢之緊張，於是國中人士，無論朝野上下，皆認為目前時機非常險惡，須急謀準備，始能渡過難局。然一切準備之實現，端賴經濟資源之開闢與確定，尤其是中央政府，在此非常時期中，財政資源必須異常鞏固豐富，始能準備裕如，解救危機。月來國內學者，多注意及此，提出我國非常時之財政問題，公開討論。有主張徵收所得稅者，有主張增收土地稅與土地增值稅者，有主張征發民財者，有主張勸募捐款者，所說不一，互有短長。筆者認為此確為一急須解決而確定的問題，值得積極的共同討論，因此，且乘這問題剛剛提出的時候，亦略述所見，以供留意此問題者之參考。

現今一般討論非常時期我國財政問題的人們，多與戰時財政問題混為一談，是誠錯誤。據我的意思，認為我國當今之所謂非常時期者，應為廣義的，非僅指狹義的戰時而言。廣義的非常時期之內容，除包括戰時的軍事期間外，還含有眼前國難嚴重之緊急

時間。很顯然的，在現階段中，不僅我國所處的境遇是危機四伏，險惡非常，而且我國的一切問題，現皆喪失常態，不能以平常的眼光觀之，更不能以通常的方策以為應付，所以我稱中國現今所處的時局，即是非常時期，不一定要等到未來戰爭爆發時始得稱為非常。在我國所謂非常時期者既如此，自然對於非常時期之一切政策，亦必須從廣義方面着眼，不能單就戰時而言。我國非常時期的財政問題，亦仍如此。

因此，今日討論我國非常時期的財政問題與政策者，應從下述之三點着眼，始屬確當。（一）在現今國難緊急，經濟衰頹，財政稅收積極減少之際，必須研究新開財源，增加稅收，改善稅制之妥善方法，以解救目前財政不敷之危急；（二）必須洞悉日臻逼近的未來的民族解放戰爭，目前急須趕速調整國家預算，充實一切軍事準備之經費，減縮其他非急需的種種浪費，從新改正財政預算，另立非常時期的新財政體制，以適應當前之急需；（三）必須把握在將來戰時我國財政之困難情形，預謀防範與應付之適當方法，及戰時之財政政策，以防患未然。

在上述三端中，眼前所急應研究實施者，為第一與第二兩項，二者亦即是我國非常時期財政政策中所急需解決的首要事項，至於第三項的戰時財政問題，原係未雨綢繆，現時預定計劃，留待將來之實施，故其緊急程度較輕於前二者。吾人討論我國非常時期之財政問題，斷不能捨棄前二最緊急的問題，而專論後較緩的次要問題。此即鄙意之所以認為時下之論我國非常時期財政問題者，對於非常時期不從廣義觀察，而只專論戰時財政問題，實屬錯誤之理由。是故吾人對於中國非常時期財政問題之考察，必須分為兩個階段，一是在當前應付未來戰爭的準備階段中，財政政策，應該如何？二是在將來的戰時階段中，財政政策又應如何？試分別論之。

二

我國中央財政收入的資源，至今仍以關稅、鹽稅、統稅等正常稅收為大宗，不足時則輔以發行公債與借款。依據二十四年度財政部的財政預算而論，我國現時財政的歲收情形如下：

名 稱	數 額	百 分 率
關 稅	三四一、三六一、四〇〇	三五·六六
鹽 稅	一八四、二一九、〇四四	一九·二五
統 稅	一一三、二九八、一七七	一一·八四

菸 酒	二二、三四九、一八六	二·三四
印 花	一一、〇〇〇、〇〇〇	一·二五
所 得 稅	五、〇〇〇、〇〇〇	〇·五六
國有營業純益	四〇、二六八、八五一	四·二一
債 款	七〇、〇〇〇、〇〇〇	七·三一
其 他	一一六、八三二、三六三	一二·二一
總 收 入	九五七、一五四、〇〇六	一〇〇·〇〇

在這個預算表中，可以看出關稅的收入竟佔總收入的百分之三五·六六，鹽稅佔百分之一九·二五，統稅佔百分之一一·八四；三者合計，共佔百分之六六·七五。事實上三者所佔的比率，比這個數字還要大，因為在此預算中的許多財源，至今多未舉辦，例如所得稅的五百萬元，交易稅的一百八十萬元，與兌換券發行稅的一百六十萬元等，皆是僅列預算，而未實征，故如將此等項數除外，則關鹽統稅之比率，當必更大。此外，還有一點必須注意，借款項下，原定公債發行總數為七千萬元，但實際則超出七千萬元以上，去年財政部發行之新公債，計有金融公債一萬萬元，關稅公債一萬萬元，救災公債二千萬元，四川金融公債三千萬元，電政公債一千萬元，合計共達二萬六千萬元。其原因，一是由於內憂外患之交迫，稅收減少，不能不增發公債以資彌補；再是由於經濟恐慌之深刻，事變頻仍，亦不能不特發行公債以為救濟。由此即可概見財

政稅收不敷之一斑。

其次，再從支出方面而論，去年財政部所立之支出預算表如下：

名稱	數	百分比
軍費	三二八、〇〇〇、〇〇〇	三四·二七
債務費	二七四、八〇三、二七九	二八·七一
內債本息金	一四五、二二二、一九〇	
外債本息金	四四、五五六、〇五七	
庚子賠款	三三、九〇八、七〇六	
借款	四〇、四四二、八五二	
補助費	一〇一、九八〇、〇八九	一〇·六五
財務費	六六、〇一一、三四三	六·八九
教育文化費	三七、二二一、六二一	三·六七
其他	一二九、一四七、六七四	一三·四九
總支出	九五七、一五四、〇〇六	一〇〇·〇〇

在這支出預算表中，可見年中我國財政歲出的最多部份為軍費，佔總支出百分之三四·二七，次為債務費，佔百分之二八·七一，再次為補助費，佔百分之二〇·六五。又在其他項目中，包含建設費七百五十萬元，為數至少，尚不能適應我國經濟建設之需要。

依據上列歲入與歲出二預算表，吾人可得如下之認識，先從歲入方面來說：（一）我國歲入之主要資源，乃為稅收，而稅收之體制，則為征收間接的消費稅，此等間接的消費稅，無論關稅、鹽稅、統稅任何一種，其最後之担負者，皆為一般平民大眾；（二）此等消費稅將因平民大眾經濟狀況之貧乏化，而漸趨減少；（三）直接稅的所得稅與遺產稅，至今猶未舉辦，國家財政歲入，缺乏有力的資源；（四）歲入不足時，惟賴公債政策以為彌補；（五）由此可見我國現今財政收入之體制，頗不健全，且甚脆弱，易為意外事變所搖動，而不能適應眼前非常時的重大需要。其次再從歲出方面而論：（一）我國財政之支出，雖以軍事費為大宗，但其為數，較之現時世界任何國家龐大之軍事預算，相去至遠，尚不能充實我國當前的國防需要；（二）其次較鉅之支出，為償還借款之本息金，其數額將隨歲入不足，與公債增發和借款增多而加大；（三）各省之地方財政，多不充裕，年中尚需中央鉅額之補助費，影響中央財政至劇；（四）關於各項建設費，尤其是國民經濟建設之款項，數額至少，不能積極的從事國民經濟之救濟與建設；（五）歲出預算，多超過之傾向，而歲入則漸趨減少，出入平衡頗難。如斯情況，我國現今之財政，匪但不能應付戰時的困難局面，即在目前的緊急形勢下，籌劃維持，已感局促。

三

由此言之，我國財政問題當前所急須解決者，第一，即須急速改善財政體制，以健全稅收；第二，必須多方開闢歲收之新資源，以充裕國庫；第三，必須慎重施行公債政策，以維持國家信用；第四，必須積極修正歲出預算，擴充國防軍費，與國民經濟建設經費之數額，以謀達到建設救亡之目的；第五，必須撙節其他經費，以維持歲入與歲出之平衡。蓋我國今日財政上最急需之支出，一為國防軍事費，二為經濟建設費。國防軍事費，乃我國抗禦外侮，救亡圖存，準備將來民族戰爭，所不可稍少，而必須積極增加之經費，在最初準備階段中，非常時期之中國財政政策，其最重大之使命，即在於國防軍事費之充分籌備。至於經濟建設費，則為推行國民經濟建設運動所必需之資源，而國民經濟建設運動之必要，不獨關係經濟恐慌之解救，與國民民生計之安裕，並且還關係國家富力之發揚，與國防基礎之鞏固，其重要程度，不亞於國防軍事，故在此民族戰爭迫切的時候，經濟建設之積極推行，誠屬至要之舉，因之經濟建設費之積極增大，亦為必要之圖，準備階段的非常時期，其財政政策之第二任務，即在於此。

然擴充國防軍事費與經濟建設費之途徑，不外二端，一則增多歲收，二則減縮冗費。現試先論減縮其他冗費的問題。依照上節

所列的歲出預算表，所可減縮的經費，除軍事費與建設費二者必須增加而不能減少外，其餘如債務費縱不增加，亦難減削，因與國家財政信用關係至鉅，不能輕率減少。實際所可減削變動者，僅為補助費、財務費、政務費與其他雜費而已。補助費主要的是補助地方各省與各部門不敷之經費，故此項支出，可以由健全地方各省之收入，與節省其支出等方式節約之，藉以補充國防軍事費與經濟建設費之需要。健全地方財政收入的方法，莫善於整理田賦，而整理田賦之消極辦法，則為清丈田畝，清查漏賦，與廢除中飽，其積極的辦法，則為征收地價稅與土地增值稅。至於財務、政務與其他各費，則可由減俸裁員，與廢除冗雜等方法，節約支出，移以補充國防與建設之用。不過此種減縮冗費，以充實國防與建設費用的方法，數額較微，作用消極，不能適應當前積極之需要，是以擴充國防軍事費與經濟建設費之積極辦法，尚須於增加歲收的方式中求之。

增加財政稅收的方法，計有四種：一是新闢稅源，二是增加稅收，三是增發公債，四是通貨膨脹。關於新闢稅源的問題，現今財政當局準備開征所得稅與遺產稅，以為充實非常時期財政歲收有力之資源。目前許多經濟學者，亦倡導此說，例如馬寅初、何廉等，即曾公開發表談話，贊成政府此舉。自然，開征所得稅與遺產稅等直接稅，藉以充裕歲收和改善稅制，此乃任何人皆表贊同而無異議

者；不過，所得稅與遺產稅之征收，在我國現局勢下，困難頗多，成效亦微，果能適應我國當前非常時期財政之需要與否？實屬疑問。何以故？蓋所得稅增收之對象，為企業所得，俸給所得，與資本利益所得三種，在此三種中，企業所得之內容，因我國工商各業會計制度之不發達，營業情況，不易明晰，所得稅征收之標準，不易確定。苟採取申報法，以各企業家之報告為準，必取所得稅，自難免於以多報少之弊，喪失平準國民資財所得與公平負擔租稅之意義，於是所得稅的收入數額，亦必有限；反之，如採用估值征收與溯源征收等方法，則以知識落後，利己心重之中國企業家，必認為苛重損失，相率反對，不是減縮企業，便是資本逃避，影響更大，不能貿然施行此種方法，是以企業所得之征收，較為困難而效亦寡。次如俸給所得之征收，雖其所得財源比較顯明，易於確定征收標準，征收手續，亦較簡易，然其成效，亦惟顯著於官吏、軍士、職員、教員等公務人員，至於一般自由職業者與商店職員，所得數額不易精確調查，征收手續亦非易事，故其結果亦屬有限。再次如資本利益之所得，如欲征收儲蓄資本之利息的所得稅，其一部份存放於銀行錢莊等金融機關之資本，尚可憑藉金融機關之協助，根據其存款賬簿而徵稅，另一部份未存於銀行錢莊等金融機關而為私人放款之資本，則無從調查而徵稅；並且政府一旦開征銀行錢莊等存款利息之所得稅時，一般存款者皆必提取存款，逃避徵稅，改而從事私人放款，

或實行資本退藏，與資金外逃等行為，如是則資本利息之徵稅，勢將失敗，危害銀行等金融機關之發展。加以中國擁有鉅額資本之無數富豪，皆喜將其最大部份之資本，投資於地皮標金等投機事業，企圖獲得意外的超額利潤，像這樣的資本利益之所得，實無由征收其所得稅。所得稅之優點，在對於一般國民皆普遍的按其所得，而課以累進的稅率，使國民對於國家財政，得依其負擔能力，公平的合理的負擔租稅，然據我國今日之形勢而論，負擔能力最強之豪紳富貴，最易將其資金逃匿，所得隱避，只完納極小比率的所得稅，反之，一般平民大眾，因其資產內容，類多固定，流動資本極少，逃避頗難，致所得稅之征收，祇加重於此等國民之雙肩上，果爾，則真實的所得稅征收之意義喪失，縱或稅收之資源增加，然而稅制之不善却依然如故。我國國民平時極缺乏輸私濟公之德行，一遇國家緊急多事之時，常將其資財存送外國，置國家民族利害於不顧，是故如欲在現今國難危急之秋，藉征所得稅以濟國家之急需，吾恐徒足助長一般人之愈加存送資金於外國而已。因為這個緣故，我國之開征所得稅，眼前雖屬應辦之舉，但只能作為試辦之性質，最初亦只能實施於相當之範圍，例如新式之大工廠與大商業，則可試征企業所得稅；官吏軍士職員教員等公務人員，與公司銀行等新式商業機關職員等，則可征收俸給所得稅；銀行錢莊等存款利息，則可征收輕率之資本利益所得稅，其餘則尚非征收普遍

的所得稅之時期，且初時尚不能遽行理想的高率的累進稅率，必須經歷比較長久的時期，民智漸開，國民皆習慣於新稅制之後，始可徹底施行積極的所得稅制，我國眼前之開征所得稅，其意義不過如是。

他如遺產稅的情形亦是同樣，遺產對象如為不動產，尚易估定其資產價值，而於遺產承繼時，征收承繼人以適當之遺產稅；如為動產，則易隱匿，逃稅亦易。所以遺產稅可征之範圍，亦有一定之限度。同時以我國民智之簡陋，遺產稅之開征，必為大部份人民所反對，荷稅率過高，行之太驟，則紛擾必甚。所得稅之征收，係以都市為中心，而遺產稅，則以農村為主體。都市市民之智識較為進步，對於新稅制易於理解，而政府統制督率之力亦易達到，困難尚屬較少；但鄉村農民則守財之觀念極濃，思想頑固，政府增收新稅，彼輩將認為苛稅盤剝，不樂遵從，值此農村騷然之際，易為奸人所惑，紛釀事變，為患滋劇，決不可孟浪行之。吾意我國目前開征遺產稅，須以都市富豪為先，漸漸及於農村，庶幾緩進易行。

綜合上述，可知所得稅與遺產稅之征收，雖為我國改善稅制必行之舉，歐美諸國已行之有素，但因我國國情與歐美不同，斷不能機械的運用歐美方式而施行，必須酌量我國經濟情況與國民處境等關係，確定適當之征稅辦法，緩緩舉辦，選擇適當之地方與部門，率先試行新稅制，以為將來徹底更正稅制之準備。目前吾人

對於所得稅與遺產稅之收入，不能希望其能有鉅大之數額，至多亦不過對於窘困萬分之財政狀況，聊作一二之補助，如稱之為非常時期財政稅收之有力資源，則跡近誇大，終必無效而失望。不僅此，在將來民族戰爭期間，舉國之一切經濟活動，皆集中於軍事戰爭，因而一般企業的盈利與所得，皆必減少，官吏職員之俸給，亦必減縮至僅給少許生活費的程度，俸給與所得激減，加以此時資金逃避之傾向更必劇烈，資本投資之活動亦漸停止，資本利益所得不能實現，於是一切所得稅之征收，完全無望；而遺產稅在此時雖能勉強維持，但因人民一般收入之減少，租稅負擔能力減弱，故遺產稅之征收，當不能如平時之便易，數額自當減少。是以開征所得稅與遺產稅，如謂為現階段中補助財政收入之一辦法，尚屬可能而合理，至如謂為我國戰時財政政策之一主要辦法，則認識錯誤，必致失敗。同樣的開征盈利稅，亦是情形相似，可以試辦，而不能希望過大，更不能以之作為戰時財政收入的主要資源。

除此之外，另有一新開稅源的方法，則為舉辦地價稅與土地增值稅。現今亦有不少的人，主張舉辦地價稅與土地增值稅，以為充實非常時期財政收入之資源。查地價稅之征收，如辦理得法，可以收增加歲收與改善田賦之二大效果。往時我國財政之資源，係以田賦為正供，而現今則變為各省地方歲收之大宗。田賦之內容，正賦則以地丁、漕糧、租課為主，田賦附加則種類繁雜，隨地不同。田

賦徵稅之標準，至今延襲古來租穀與人丁之二原則，未稍更易，遂致納稅標準不合理，稅制弊端極烈。現今我國田賦弊端之最顯著者，計爲下之各項：一爲田賦與田畝之不符。許多地方，皆因政府長年未曾舉辦田畝清查之故，致發生有賦無田，有田無賦，或田多賦少，田少賦多等怪象。二爲漏賦與逃賦之衆多。由於田賦標準之不妥當，與田賦和田畝數目之不符，故易於發生漏賦與逃賦等事。三爲田賦負擔之不均。現行田賦徵收標準之由來，遠在清初三百年來，農田改良與荒蕪之變動，以及地方經濟之遷移，河流交通之改易，自然必使農田收穫數量，與農田價值，變化極大。過去之上田，現在成爲下田，現在之上田，乃爲過去之下田，因此，過去的田賦標準，自難作爲現今公平之田賦徵率，致成田賦負擔不均之現象。四爲稅吏舞弊之橫行。因爲田賦與田畝不符，以及田畝長年失查，田賦負擔不均，於是助長稅吏舞弊之風，侵吞公帑，詐索民資，無所不爲，損國殃民至甚。五爲中飽之巨大。從來宵小之徒，常乘一般鄉居農民，不諳納稅手續，恐懼稅吏勒索，從而包攬稅收，居間榨取，中飽自肥，影響田賦之收入不淺。六爲田賦之減收。由於上述各種原因，當然必使田賦歲收，益趨減少，地方經費漸形不敷，使中央年中不得不負擔龐大之補助費。基於此等理由，所以我國整理田賦，革除弊端，不獨可使地方各省之歲收增多，增進地方建設事業之發展，進而可使中央輕減補助費之負擔，間接亦可增大中央國防建設費

之預。然整理田賦最善之方策，首須改革田賦稅率之標準，而田賦稅率最善之標準，莫過於按照地價征收地租。孫中山先生力倡開征地價稅，以爲平均地權，與改良田賦最確當之辦法，卽是此故。近年國內已有若干地方，開始試辦征收地價稅，例如江蘇之江寧，浙江之紹興寧波，江西之南昌等地，試辦結果，成績頗著，田賦皆屬增收，而農民負擔反形輕減。依據我國田賦實際情形而論，只須革除積弊，善定地價，無須增大農民原有負擔之稅率，田賦收入，皆必增加。故改革田賦而征收地價稅，將來如能推廣及於全國，實足爲增加稅收之一有效方策。不過以筆者之意，改革田賦而開征地價稅，固可使地方各省歲收增加，輕減中央補助費之負擔，節約此項冗費，以充實國防建設之需，其作用尙屬消極。在可能範圍內，中央尤須進而將地方各省征收地價稅之超額收入，提征若干部份，歸作中央收入，以爲稅收增加之新資源，如此，始能發揮在目前非常時期開征地價稅以充實國防預算之積極作用。特別在戰時我國關稅統稅等收入激減的時期，中央財政之收入，更不能不轉變方針，求之於基本的田賦上面；雖然現今田賦爲地方各省之歲收資源，但屆時中央因稅收無着，自然必將重提田賦歸之國庫。是以改革田賦，征收地價稅，而將地價稅之盈餘收入，提歸中央，充實中央預算，無論從目前的準備階段言，或從將來戰時階段言，皆爲應有之舉。此外土地增值稅之開征，亦與地價稅同樣必要。惟土地增

值稅乃以都市爲主體，在未來戰爭時期中，都市的變動，必較農村尤爲劇烈，故須現時及早興辦，將來則難以恃爲戰時財政重要收入。至於土地增值稅之最大部份，應提歸中央，以充實中央之財政預算。故對於我國在此非常時期財政收入開闢新資源的問題，我主張在征收所得稅、遺產稅、盈利稅等之外，還須改革田賦，征收地價稅，而將各省地價稅之盈餘收入，與土地增值稅之最大部份，提歸中央，以爲國防與建設之一新資源。苟能如是，我國非常時期之財政問題也可說已經解決過半了。

其次關於增加稅收的問題，依據目前形勢，在現行稅制之下，頗難使之積極實現，而使我國非常時期之財政問題，得以圓滿解決。因爲增加稅收的方法，不外二種：一是增高稅率，二是發展貿易。在我國各種稅收中，稅率可以增高者，爲數有限。即以中央主要稅收之關稅統稅三項而論，關稅之權受制於外人，關稅稅率極難自由提高；鹽稅則關係民食，不能任意增加稅率；統稅則爲民族工業之發展所關，急應降低稅率以促進其發達。像這樣的情形，增高稅率，在目前固然不可，即在戰時亦將有所不能。因在戰爭期中，百業頹廢，交通梗塞，海疆封鎖，人心恐慌，關稅統稅悉皆不能遵循常規以征收，甚將完全停頓，尙何以言增加稅率？至於發展貿易問題，亦非易事，以外侮侵凌猛烈如斯之今日，以農村凋敝慘淡如斯之今日，貿易狀況，無論對內對外，維持原狀，尙有未逮，何從以謀積極發

展？近年我國稅收，已呈逐年減少之勢，尤以華北問題發生後，更形險惡。我國關稅收入第二要津之天津關，現已不歸中央範圍，致使近來以關稅爲担保之內債還本付息的資源，感受不敷，每月由一千五百萬元減至一千一百萬元，不得已而始有統一公債之發行。鹽稅之減收情形，較關稅尤爲劇烈。吾國六大食鹽產地中，遼寧與長蘆二大鹽場，現已不復歸我所有，所餘僅淮北、山東、川南、蘇浙四大區域，其影響鹽稅之減收，實屬顯著。長此下去，淮北與山東之鹽場，亦岌岌可危，我國鹽稅之前途，將隨國難之緊急而日增危殆。最後，統稅之收入，年中亦呈逐漸減少之傾向，國內市場之停滯，洋貨傾銷之激烈，自然必使民族工業發展困難，因而統稅之收入減退。現政府當局，急謀擴大統稅征收之範圍，以補不足，除原來捲烟、火柴、棉紗、麥粉、水泥等五種外，近尙開征薰烟、火酒、啤酒、洋酒等新統稅，對於稅收之增加，補益不少。將來如能再將統稅征收範圍，更事擴大，則增加稅收，庶乎有一線之希望。然專賴此途，亦難以解決我國非常時期之財政問題。因其效力微弱，不能作爲強有力之資助。並且在戰爭期中，統稅資源，亦將與關鹽二稅同樣減少，甚或斷絕。所以此等稅收，只能充作現時財政之資源，斷不能作爲戰時財政之基礎。

復次，增發公債的問題，我國現今應慎重行之，非萬不得已，不可輕率增發。政府發行公債以彌補財政的不足，原爲近世各國流

行之舉，然其限度，須以政府信用鞏固，民衆購銷公債能力充實爲極限，超越於此，則不惟不能解救財政之貧困，反而足以動搖政府信用，威脅財政基礎。我國因爲經濟落後，百業衰頹，民智簡陋之故，公債政策已達飽和之程度，民間所存推銷公債之餘力，必須謹慎維護，留待將來民族戰爭中最緊急時之需，斷不可輕易摧毀，致使屆時國民雖欲愛國承銷戰爭公債而乏其力。我國財政當局於平常時期，必須盡其可能，不事增發公債，竭力維持公債信用，以備將來之急需。財政歲入縱致不敷，必須竭力於其他方法中，尋求補助之辦法，而不可輕率於平常時候，運用此戰時財政政策之有力武器，致必需之時，反鈍弱而不堪用。

最後，通貨膨脹的問題，較之公債政策尤須謹慎。在平常經濟凋敝，通貨收縮，與財政減收時，施行通貨膨脹政策，至多尙不過刺激物價飛漲，幣值貶價而已；然在國難嚴重，政局紊亂之非常時期，如遽行此策，則將激發資金外逃，幣制崩潰，信用破產，政局惡化，爲害將不可勝言，故我國斷不能以此作爲非常時期財政之主要政策。縱在將來民族戰爭之戰時財政政策中，因不得已之緊急需要，偶爾行之，亦須特別慎重，數額固不宜濫，方法亦須巧妙，斯爲至善。

四

根據上述各端，在眼前非常時期第一階段的戰爭準備階段

中，我國財政政策所負擔着的最大使命，首爲國防軍事費之充實，次爲經濟建設費之增加，而此等經費之來源，在現今國難嚴重，經濟凋弊的時候，中央正常歲收的各種稅收，皆趨減退，不能專恃此等原有稅收，必須以種種方法，或另闢稅源，或增加稅收，或節縮冗費，或勸募輸助，以謀新預算案之成立而確定，同時這些籌措資源的方法，務求不與現行經濟組織和財政體制相抵觸，更須特別注意國民資力的培殖與維護，以備將來正式戰爭期間中，可作政府有力的資援。所以當前我國財政政策有效的具體方案，乃是下列各項：

(1) 新闢稅源——一方面開征所得稅，遺產稅與盈利稅等新稅，以爲萬一的補助，惟不可希望太大；他方面則整理田賦，舉辦地價稅與土地增價稅，充裕地方各省財政收入，減輕中央補助費的負擔，且可將地價稅與土地增價稅的增收之若干部份，提歸中央，以爲有力的新稅源。

(2) 增加稅收——在現行各稅收中，可以相當的增加稅收者，只是儘可能的增高關稅的稅率，與擴大統稅的範圍，二者如能實現，亦可以使稅收增加不少。但增高稅率，須着重高貴的奢侈品，一般的必需品，則以稅率低微爲宜。

(3) 減節冗費——盡量的減縮政務費，財務費，與補助費等的支出，在可能範圍內須實施減薪與裁員，尤其必須節減各

機關的公費支出，藉以增大軍事費與建設費的資源。

(4) 獎勵輸助——政府可以利用種種機會，直接或間接的推動一切民衆組織與團體，獎勵國民輸資幫助政府的行動，例如勸募賑款、勸募學款，以及勸募航空捐、義勇捐等。歐戰時德國曾經不斷的假借名義，定期的動員學生與婦女，公開的在街頭與農村，勸募種種愛國捐款，例如前週募飛機捐，本週募坦克車捐，來週復募軍艦捐等，收效至宏，我國不妨仿效。再者，利用民間賭勝競利的心理，多多舉辦各種賽獎，便中徵集民間資金，如航空獎券、儲蓄券獎、勸業獎金等，其效果亦不亞於直接的勸募。在此非常時期中，此等籌款方式，政府可以斷然行之。

(5) 謹慎公債的發行——目前須盡可能避免公債的增發，留待將來最緊急時之需。

(6) 強化法幣的管理——不僅在國內必須絕對維持法幣的穩定，管理現金的儲藏，平準物價的變動，並且還須保持國幣對外價值的安定，防避匯價的激變，制止資金的外逃。

(7) 革除財政積弊——例如舞弊中飽，與暗中苛索等弊端，皆是影響我國財政減收的一大毛病，必須絕對革除。

(8) 培植國民資力——今後財政當局，必須着重於國民資力的培植問題，以鞏固財政的基礎。財政上各種不便於國民，而使國民元氣有損的地方，務須廢止，尤須極力推動國民經濟

建設運動，以爲培植國民資力的基本方策。國民資力充實，則財政上種種難題，不難迎刃而解。

(9) 舉借外債——在無苛刻的條件限制下，我國亦可以舉借外債，以補稅收的不足，應付非常時的財政窮困。

至於今後戰爭階段中我國的財政政策，則與上述的情形不同，必須施行真正的戰時財政政策。在戰爭期中，我國現有的一切稅收，皆不可靠。例如關稅，因海口之被封鎖，海關被奪，關稅當然絕源。鹽稅亦是因爲濱海各地的鹽場，如長蘆、山東、淮北、江浙、閩粵等海岸，皆難免於敵艦的破壞和擾亂，鹽產激落，稅收亦歸烏有。僅存的只有川南的井鹽，還可以保全無虞，但是只有這一處的鹽稅，爲數極微，無補大局。再如統稅，仍然因爲都市的瀕於危險，工廠停閉，交通梗塞，銷路衰減，稅收亦必極度減少。就是一般學者所主張的所得稅、遺產稅、盈利稅與娛樂稅等，此時悉皆動搖，征收困難。即以先進的英國而論，歐戰期中，所得稅的收入尚減少三分之一，何況後進的我國？所以此等新稅在戰時皆成問題，不能以之作爲戰時財政收入的主要來源。加以戰時的財政支出的數量，特別鉅大，動輒以百萬千萬計，如果專靠零星散雜的所得稅、遺產稅等收入，則費時長久，不能適應緊急的需要。由於這些原故，我國在將來戰時的財政政策，斷不能以常理論。一切經濟活動皆失常態，而以應付戰爭爲對象，自然財政的資源問題，亦須以非常的手段出之。此種

非常手段，總括的說，即是下述的幾種：

(1) 中央將田賦收入，統歸中央征收，作為戰時財政的基礎稅收，與主要稅收。我國在戰時的經濟基礎只有農業，而歲收可靠者，亦只有田賦，從來我國非常時的財政稅源，皆專靠田賦，今後的戰時財政正常之資源，亦仍賴此。至於地方各省的歲出，則由中央於田賦中劃出若干，以維持其最低限度的支出，完全停止地方各省的田賦徵稅權。

(2) 關稅、鹽稅、統稅，以及所得稅、遺產稅、盈利稅與其他各種稅收，僅視為萬一的補助收入，盡可能的使之增收，但希望不可過奢。

(3) 利用必要的機會，厲行公債政策與通貨政策，以應付非常的緊急需要。吾人須知，戰時之施行公債政策與通貨政策，原非得已，無論任何國家，在戰爭不得已的緊急時期，皆難免經循此途。戰勝國在勝利之後，尚可取償於賠款，以謀救濟戰時公債政策與通貨政策之損失，惟戰敗國則一蹶不振。但此乃非常變化的結果，不能以德俄的情形比，更不能因此而絕對的公債政策與通貨政策在戰時的緊急作用。發行公債與紙幣，可

以一舉而籌得鉅額經費，應付急需。

(4) 必須將財政政策與一般的經濟統制政策，集為一體，於必要時，實行經濟的全般統制，謀資金的集中，與物資的徵發。

(5) 積極擴大勸募捐款的活動，集腋成裘，以補助國家財政。並獎勵捐款的競賽運動，與民衆的儉約運動。

(6) 可能的大規模的舉借外債，這是一切作戰國家皆不能免掉的。

(7) 將一切雜費緊縮到最低限度，官吏、職員、教員等公務人員的俸給，減縮到僅發給最低限度的生活費，以省不必要的開支，充實戰爭軍費。

上列七端，乃是我國戰時財政政策最切實而最有效的辦法，甚望當局起早準備，以防未然。至於時下所流行的幻想的理論，如馬寅初、何廉之流，以及空汎的廢話，如蕭淑宇的主張，則須清算批評，暴露其缺點，俾免將來貽禍無窮。尤望留意此問題者，共起而檢討之。

四月二十日夜完稿

外蒙問題的過去與現在

張迪虛

最近，由於日本大陸政策的急進，以及蘇聯抵禦日本西進的積極，外蒙驟然成爲世界注意的中心。但外蒙問題的發生，像其他國際問題樣，有一個很久遠的由來，這個久遠的由來，是我們所不能忽略的。本文擬根據中外史料，將外蒙成問題的經過，扼要敘述一下。因爲篇幅的限制，掛一漏萬之譏，在所不免，讀者以此爲參攷之一助可耳。

一 俄國勢力的侵入

外蒙與俄國的關係，說得遠一點，是在十三世紀初葉。那時，發祥於蒙古的大元帝國，征服亞洲全部，和歐洲的大半部，而俄國卽爲其征服地之一。後來，從十六世紀的末年開始，情勢倒轉來了：橫跨歐亞的大元帝國，早已崩潰，而俄國則國力驟盛，漸向東方發展，侵略者與被侵略者互相掉換位置了。

成吉斯汗帝國崩潰以後，駐居蒙古的民族，大別可分爲三：居南部者自爲一族，居東部及北部者，稱喀爾喀人；居西部者，稱厄魯特人。滿清崛起遼東，入主中原，南部蒙古人及喀爾喀人次第上表

稱臣，厄魯特人獨負隅，且屢興兵寇邊。當俄國人深入西伯利亞之日，正是厄魯特人與清軍相拒於漠南的時候。

但是俄國的東進政策，那時是側重在靠近太平洋的一帶區域。所以當他們踏遍西伯利亞荒原，掉頭南向的時候，就在滿洲方面，與中國發生急劇的衝突。爲了遏止俄國人的侵入滿洲，滿清至不得不以數萬的兵力與數載的抗戰，迫俄國人接受以外興安嶺爲界的條約——這便是一六八九年的尼布楚條約。至於對那毗鄰南部西伯利亞的外蒙，俄國好像並無若何異念。她冷眼傍看滿清將喀爾丹的叛變削平，將蒙古收入大清帝國的版圖。方纔慢條斯理的向清廷要求與蒙古通商。

事情是很巧的，雄圖大略的俄皇彼得，竟確在精明英幹的清帝康熙手裏。他對滿洲的領土野心既見過於尼布楚條約，而他的俄蒙通商要求，也被康熙打了一個很大的折扣。康熙雖允俄商於國境貿易，而所以限制之者甚嚴，俄方屢次要求改訂商約，清廷迄未允諾。終康熙之世，俄蒙關係毫無進展。及至雍正五年，卽西曆一七二七年，俄女皇加他隣一世遣使復申前請，清廷以其時邊境貿

易頻繁，糾紛時起，亟有劃定國界并締訂商約之必要。是年八月，遂與俄國訂布拉條約，劃定外蒙與西伯利亞之境界。同年九月，又締結恰克圖商約，規定以恰克圖以南買賣城以北一帶，為貿易地點，商人須從正道行走，倘或繞道，或有往他處貿易者，將其貨物充公。該約並規定烏帶河（在外蒙安嶺北，東流入鄂霍次克海之烏帶灣）等處為中立地帶，彼此不得佔據。

恰克圖商約是俄國伸張其勢力於外蒙的起點。然當該約訂立之時，清朝氣運方盛，主持外交之人，又尙知以國家主權為重，故雖應允俄國之請求，與之訂立貿易契約，但並沒有給俄國佔去了大便宜。嘉道以降，清運日衰，而朝廷大員，又多昏庸闇懦，不知外交為何物，狡猾的俄人，乃乘機肆其蠶食手段，滿洲與西伯利亞的舊界碑，既漸向南移，而外蒙方面，俄國勢力亦日漸滋長。一八六九年（同治八年）中俄增訂商約，規定俄蒙邊界百里內之貿易，概不徵稅，凡持有執照之俄商，得往蒙境設官或未設官之地方貿易。一八八一年（光緒七年）陸路通商章程，亦有同樣之規定。於是我國在外蒙之燧籬，蕩然無存，俄國派人調查外蒙的礦產，連絡外蒙的活佛王公，種種活動，不一而足。一八九七年，俄國在滿洲設立華俄道勝銀行，經營中東路，該銀行同時也補助一個開發蒙古礦產的公司。當此之時，俄國蓋欲以道勝銀行為東印度公司，以滿蒙為印度矣。

二 庫倫條約

時候進了二十世紀，俄國對於外蒙，也由溫和的經濟的侵略，進為積極的政治的侵略。一九〇七年的英俄協定，英國承認將外蒙劃歸俄國勢力範圍以內，這是俄國對外蒙侵略由溫和轉趨積極的第一個證據。現在我們考求俄國之改變其對蒙政策，大概是受兩件事情的刺激。一九〇四——五年的日俄之戰，將斯拉夫民族在南滿的勢力，逼退至長春以北，外蒙與東部西伯利亞一同變了俄國的第二道防線。故日本的崛起，是俄國改變對外蒙政策的一種刺激。第二種刺激比第一種更為直接而強烈，那便是我國之經營蒙古。

中國歷來的統治者對於外藩，向來不大重視，只要外藩能夠年年進貢，歲歲來朝，其他即非所問。但是滿清對於蒙古，我們可不能說他一點也不會用過心思。他老早就把內蒙古開放，獎勵漢人移殖。在一八七〇年（同治十年）及一八七〇年以後，又曾經移殖過若干漢人到外蒙古的北部靠近西伯利亞的地方，冀有以防止俄羅斯的東進政策。但是除了內蒙古因為距離較近，去的人比較的多一點外，幾次移民外蒙，都沒有什麼成績。直至日俄戰爭以後，滿清政府努力鼓勵移民滿蒙，於是漢人往外蒙者日衆。其中有從商的，有從事農墾的，但以經商的為多。

這些人都是中國的殖邊英雄，我們是應該對他們致欽佩之意的。可惜他們雖有殖邊的勇氣，却缺乏殖邊的遠識。不論我們自己的歷史或外國人所著述的歷史，都說他們到達蒙古以後，全然不顧做生意的道德，唯以盤剝重利，奪取蒙人牲畜爲事。他們顯然沒有懂得國家對他們的期望，只想搜括一批金錢，回老家去享福。

這樁事情，對於外蒙的局勢，是有很大的關係的。因爲從中國本部去的移民，既以自私自利爲目的，外蒙的人們，自統治階級的活佛王公以至被統治階級的平民，無不慄慄憂懼，擔心他們的利益，會被那些移民搶去。這使俄人的煽惑技倆，更易見效。再加那時清廷駐蒙大員，奉清廷命令，大行新政，添設衙署，加課賦稅，并於庫倫營造兵房，預備練兵。以是蒙人益懷然自危，俄人亦益加疑忌，庫倫與聖彼得堡之間，信使往還，密謀不軌。一九一一年（宣統三年）

十月十日，正當武昌首義之時，哲布尊丹巴（庫倫活佛）給了庫倫

辦事大臣衙門（清代分外蒙爲三大區，一曰喀爾喀，轄車臣汗土謝圖汗三音諾

顏札薩克圖汗四部，二曰科布多，轄杜爾伯特等七部，三曰唐努烏梁海，官制，於喀爾喀

首部——亦即外蒙首部——庫倫置辦事大臣，於三音諾顏部的烏里雅蘇台設將軍，

於科布多置參贊大臣）一個通告，說外蒙將脫離中國而獨立，其理由

爲：『內地各省，既皆相繼獨立，脫離滿洲，蒙古爲保護土地宗教起見，亦應宣布獨立，以期美全。』已而活佛果自立爲『大蒙古國』的皇帝，逐走庫倫辦事大臣三多。第二年（民國元年）又派蒙兵聯

同俄國派來的援兵，進攻烏里雅蘇台科布多兩處之滿清官員及軍隊，滿清官員及軍隊狼狽遁歸，外蒙乃完全入獨立狀態。

俄國既以實力援助外蒙獨立，乃乘機與外蒙訂立條約，以鞏固俄國在外蒙之勢力，這便是一九一二年（民國元年）十一月三日的庫倫條約。其內容大概，爲俄國承認蒙古政府，並允援助其拒絕華軍開入蒙境，及華人在蒙境殖民，而蒙古則允許以多種特權，畀予俄國。這些特權，係訂在條約的附件商務專條中，詳細項目茲不列舉，總之藉着這章程，俄國已把外蒙的全部經濟權，攫取到手。俄國開始於十九世紀末葉之對外蒙侵略，至此，已達到極高峯了。

當外蒙發生巨變之時，我國的全部注意力，正爲本部的事情所吸引，對於外蒙事變，極不關心，即或知之，事實上只能任其自然推移。及至清室顛覆，民國成立，本部秩序漸定，南京新政府，乃對外蒙發出一個檄文，通知清室已亡，五族共和，意思是勸外蒙重復來歸。但是庫倫方面，却以實行徵收華貨入口稅一舉，作爲對於該檄文的答覆。其後北京政府又數電庫倫活佛，勸取銷獨立，但活佛則以『獨立業經佈告中外，起滅何能自由心欲如此，請即商諸隣邦』數語報之。同時我國對俄國的抗議，亦未有效果。北京政府逼不得已，乃從俄國的提議，由外長陸徵祥與俄國駐華公使互商折衷辦法。兩方交涉了一載有餘，我方內部則發生一次重大爭執（陸徵祥與俄使議定之條款，爲參議院所否決，陸氏憤而辭職，由孫寶琦

繼) 繼於民國二年(一九一三年)十一月成立一中俄聲明文件, 規定俄國承認中國在外蒙之宗主權, 而中國則承認外蒙之自治權, 放棄在外蒙駐兵殖民之權利。翌年八月, 根據文件中的『關於中俄在外蒙之利益, 應另行商訂』的規定, 我國派遣代表, 與俄蒙代表會議於恰克圖。至四年六月, 成立中俄蒙協約, 亦名恰克圖條約, 凡二十二條。約中規定中國俄國承認外蒙自治, 承認外蒙自治政府有辦理一切內政, 并與各外國訂立關於工商事宜的國際條約之專權, 外蒙則承認中國宗主權, 中國得派大員駐庫倫, 其衛隊不得過二百名, 又得派佐理專員駐烏里雅蘇台及科布多等處, 每處衛隊不得過五十名, 庫倫大員及各地佐理專員之職務, 爲監視外蒙自治政府, 使不犯中國宗主權, 至於一九一二年十一月三日庫倫條約的附件商務專條, 則由三方共同承認其繼續有效。由是可知, 中國除了空洞的宗主權以及派遣幾個職司保護空洞的宗主權的代表外, 毫無所得, 而俄國混水摸魚手段所獲的既得權利, 則由我國一一予以承認。在事實上, 這條約倒給與一九一二年的俄蒙庫倫條約以一層堅固的保障了。

三 『蒙古共和國』

俄國的布爾什維革命, 曾給予我國以規復外蒙的絕好機會, 且我國亦非不知利用此機會, 徒以所託非人, 致外蒙得而復失, 說

起來是很可痛心的。

布爾什維革命發生於一九一七年, 即民國六年。翌年三月間, 庫倫當局以過激黨勢力, 逐日東漸, 蒙古內部惶惶不安, 致電北京政府, 求派大軍赴蒙, 以資鎮懾。蓋蒙人向分兩派, 一派親俄, 一派傾向中國, 辛亥革命, 中國內部紊亂, 外蒙親俄派之主張得勢, 乃有獨立之舉, 此時俄國內部擾攘不寧, 外蒙親俄派失勢, 乃復想起中國, 其勢然也。自是以後, 外蒙乞援之電, 如雪片飛來。北京政府乃於民國八年(一九一九年)六月特派徐樹錚爲西北籌邊使, 統率由參戰軍改編之邊防軍, 往外蒙進行殖邊事宜。

徐樹錚如今是蓋棺論定了, 他爲人如何, 不在本文範圍以內, 不欲深論, 但其在外蒙的措施, 確乎替中國製造一個禍根。因爲他在外蒙的行爲, 與其說是在安撫人心, 毋寧說是在『爲叢敵寇』。他對活佛王公, 百般威脅, 又捕囚與蒙人有相當感情的庫倫都護使陳毅, 凶橫鳴張, 不可一世, 結果遂把蒙人傾向中國之念, 頓時一掃而光, 爲外蒙之二次獨立, 種下一顆種子。

但機會究竟太好, 所以我國那時在北疆的收穫, 至可使本部人聞訊起舞。外蒙是取銷自主了, 那曾經一度連宗主權也屬於俄國的唐努烏梁海 (唐努烏梁海在一九一二年脫離中國獨立, 一九一四年, 又宣佈將宗主權讓與俄國, 其後幾經交涉, 俄國始允將宗主權交還中國, 以駐烏里雅蘇台佐理專員兼管唐努烏梁海事務) 也收復了, 還有那呼倫貝爾特別區

(呼倫貝爾本爲東蒙之一部，遜清未葉，將其劃入黑龍江省，民國四年恰克圖條約成立以後，我國復應俄國要求，承認該地爲特別區，許其自治) 也取銷了支離破碎的外蒙，至是竟金甌無缺，全部廢返了。

然而到了第二年，國人對外蒙的注意力，就又爲內戰所吸引。徐樹錚的邊防軍，不去防邊，却用來防吳佩孚，結果還是不免被吳佩孚所擊散。當國人興高彩烈的在鑑賞這一場偉大的內戰時，外蒙也在準備重演一九一一年的歷史了。

民國九年(一九二〇年)冬，著名白黨謝米諾夫的部將恩琴，因爲不敵紅軍的進攻，率領敗兵，由西伯利亞逃入外蒙，企圖進攻庫倫。繼徐樹錚爲西北籌邊使之陳毅，一面令徐樹錚時代派駐外蒙的些許軍隊(補其祥一旅及高在田一團)嚴密防備，一面飛電中央告急。中央派張景惠爲援蒙總司令，往保庫倫，詎料張氏逍遙京津，按兵不動，翌年二月，恩琴遂厚集兵力，擊破裕旅高團，攻入庫倫，陳毅僅以身免。在恩琴劫持之下，外蒙又復脫離中國而獨立。

自從恩琴佔據庫倫，外蒙遂成爲赤白勢力的戰場。恩琴背後受日本主持，他的攻入庫倫，便是由日本供給軍火，如果他有一點統治的才能，也許還可維持於一時。無如他兇狠暴戾，摧殘蒙人，無所不至，蒙人恨之刺骨。外蒙的有志青年，乃組織國民黨，招集軍隊，建立蒙古國臨時政府，與恩琴所建立的專制政府相對峙。旋即借蘇維埃俄國的軍隊，進取庫倫，將恩琴捉獲槍斃，肅清白俄餘黨，

平定外蒙全境。時爲民國十年(一九二一年)七月，距恩琴攻入庫倫，僅五閱月耳。

先是外蒙國民黨於三月間在俄蒙邊境的賣買城開全體代表大會，議決廢除王公喇嘛等封建制度，實現社會主義綱領。及至掃滅白黨，於十一月間成立「蒙古共和國」，卻仍戴哲布尊丹巴爲名義上的領袖。直至一九二四年(民國十三年)五月，活佛逝世，國民黨支配下的政府這纔因利乘便，不再指定別的繼承人，使外蒙的政制，愈具革命的形式。同年十一月，國民黨大會製定「蒙古共和國」的憲法，規定政治的最高實權屬於大國民會議，閉會期由中央執行委員會行使，政府即轉屬於最高執行機關；在政府以下的行政組織，有「汗」、「旗」、「索木」、「亞巴爾」，而以「亞巴爾」爲政治機構的細胞。在黨大會閉幕後，又發表權利宣言，規定一切權利均屬於勞動人民，取消王公喇嘛之特權，並認土地、財源、森林及河流等爲國有。這些，顯然都是以蘇維埃憲法爲範本的。

如像帝俄控制下的「大蒙古國」一樣，蘇聯控制下的「蒙古共和國」，也與牠的保護者訂結密約，將外蒙的利權全部出送。這密約是以民國十二年(一九二三年)二月，在莫斯科訂立的，其內容，充滿了一九一二年的庫倫條約的氣味。而第九條「許蘇俄軍隊長駐外蒙，協助蒙人保全領土，以禦中國」那樣的露骨規定，倒是庫倫條約所拿不出的。

但是同年三月，我國與蘇聯的復交談判（按中俄國交於民國九年中斷）在北京開始了。當此之時，蘇聯爲博得我國好感，閉口取銷不平等，閉口援助弱小民族，然而對於外蒙問題，就不爽氣起來，因此王正廷與加拉罕磋商了一年，一直到民國十三年三月十四日，始訂立中俄協定十五條。待王加擬好條件之後，忽然又發生一點小波折，改由外長顧維鈞親與加拉罕交涉文字上之修改，荏苒至五月卅一日，條約始正式告成，內容與王加所擬，殊無出入，是爲一九二四年的中俄協定，現在單將其中關於外蒙的四五兩條錄下：

（四）蘇聯聲明前俄帝國政府與第三者所訂立之一切條約協定等項，有妨中國主權及利益者，概爲無效。

（五）蘇聯政府承認外蒙爲完全中華民國之一部分，及尊重在該領土內中國之主權。

蘇聯政府聲明一俟有關撤退蘇聯駐外蒙軍隊之問題（即撤退兵期限及彼此邊界安寧辦法）在本協定簽字後一個月內所定會議中商定，即將蘇聯一切軍隊由外蒙盡數撤退。

說話是很好聽的，然而撤兵一事，却遷延到民國十四年三月方纔實行，而且蘇聯之撤退外蒙駐軍，完全因爲『外蒙共和國』基礎已固，無需蘇聯武力保護之故，並非真有愛於中國在外蒙之主權。以此之故，在一九一五年的恰克圖條約以後，我國猶能派遣代表

率領少數衛隊，往駐外蒙，而在一九二四年的中俄協定以後，我國政府代表就不能越漠北一步了。

末了還有一件事要說，就是那唐努烏梁海，也於一九二一年獨立，嗣成立『多瓦共和國』，頒布以蘇維埃憲法爲藍本的憲法，并與蘇俄訂結友好協定。因了歷史上和地理上的關係，牠比『蒙古共和國』更與蘇俄接近了。

四 日俄相遇在外蒙

一九三一年（民國二十年）九月十八夜瀋陽的砲聲，震驚在酣夢中的中國，震驚在恐慌深淵中的世界資本主義列強，此外，牠更其震驚社會主義國家的蘇聯。自從那夜晚起，蘇聯就清晰地感到她的遠東領地以及在她控制下的『外蒙共和國』不久就要變成她在東方的第一道防綫了。

其實，日本奪取蒙古的野心，在她戰敗俄國，伸足於滿洲大陸之時，即已有其表現。締結於一九〇七年并在一九〇九年加以補充的日俄條約，除劃分日俄在滿洲的勢力範圍外，對於兩國在蒙古的勢力範圍，亦有規定。一九一二年，外蒙脫離中國獨立，東京政府曾用極謙恭的語調，請聖彼得堡勿忘一九〇七年及一九〇九年之條約，並請詳細確定，俄國所謂『蒙古』這個名詞，其含義究竟如何。爲討好日本起見，俄國是年與日本將那個條約又補充了

一次，使其包含這樣的規定：俄國不干涉日本在內蒙的活動，日本不干涉俄國在外蒙的活動，其勢力範圍界綫，以經綫一百十八爲準。那時，日俄兩國是客客氣氣的分割蒙古的。

歐戰對於日本的向外發展，給與極大的推動。在這其時，日本對於蒙古的野心，顯然是更明白的表現；最好的證據，便是在二十一條中，並沒有忽略蒙古，而那有名的田中奏摺，又於是時開始洩漏於外，田中奏摺的內容，至今猶是一個啞謎，局外人莫有能曉，然而牠主張日本欲遂行大陸政策，必須以併吞滿蒙爲前提這一點，大概是無疑的。

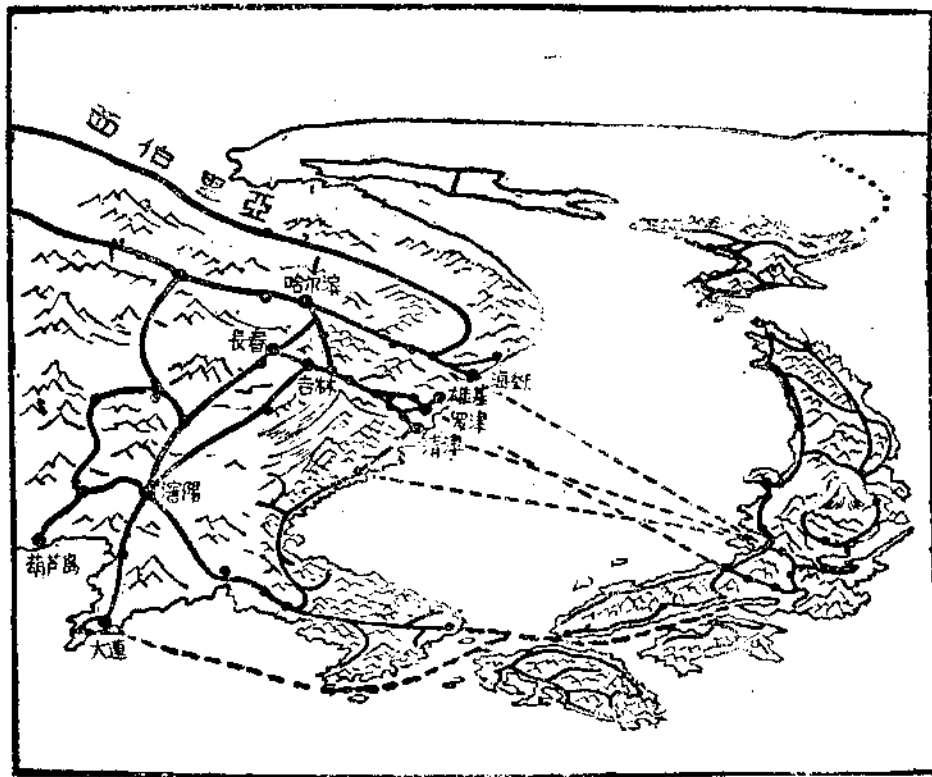
又來了一個好機會。俄國的布爾什維革命，使日本做了東半球的討赤十字軍總帥，她一面從西伯利亞進兵，圖實現其策馬烏拉嶺的夢想，一面則在外蒙大肆活動，以期一舉而奠定大陸政策之基礎。日本是時在外蒙的活動手段，可分爲好幾種，一種是逼迫中國允許日本有在外蒙活動的權利，一種是煽惑蒙人反對中國，還有一種是利用白黨擾亂外蒙秩序。第一種手段的證據，便是民國七年的中日軍事協定，其中有『日本軍隊一部得由庫倫進兵貝加爾湖』的規定。第二種：徐樹錚征蒙凱旋以後，日本對外蒙的王公喇嘛大施其蠱惑與籠絡手段，挑起他們對中國的惡感，外蒙的二次獨立，日本的陰謀可說也是一個重要因素。第三種：日本暗助恩琴攻陷庫倫，建立了一個壽命僅數月的庫倫政府，這件事，前

面一節已有述及了。

日本此類陰謀，自從外蒙境內秩序漸定，則改在內蒙及毗鄰外蒙東部的一帶區域繼續進行。自從一九一四年（民國三年）以來，中國對於內蒙，十分重視，將內蒙的各盟旗，改組爲特別區，——熱河、察哈爾、綏遠——後來則又將其列入普通行省，其目的即在遏阻日本的煽動陰謀。但中國防範雖嚴，而內蒙却在日本蠱惑之下，不斷的發生獨立風潮。如果不是健忘的人，他定會記得九一八事變的幾個月前，內蒙是曾經發生過一次很凶猛的獨立運動的。蘇聯方面曾證明這運動的大本營，是在日本關東租借地大連。又如一九二八年（民國十七年）貝爾虎（在黑龍江的呼倫區內）蒙古人發生叛變，反對中國政府，當時日本方面說這事同蘇聯有關係，而蘇聯方面，則明白的揭穿這一事變，完全出自日本的鼓動。

但在九一八事變以前，日本奪取蒙古的圖謀到底是不很順手的，是循着曲綫進行的。此後，日本的滿蒙政策纔依照直綫猛進。事情確乎是意外的快。九一八事變後僅半年有餘，日本已先後擊破義勇軍主力，席捲北滿，建起了傀儡國家，正式與蘇聯接壤。再隔半年，日本又攻陷熱河，打通『滿洲國』侵內蒙的孔道。一九三四年，日本利用邊境事件，迫蘇聯出讓中東路，將蘇聯在滿洲僅有的一點經濟勢力，亦驅出滿洲。一九三五年初頭，日本以察東事件發動奪取內蒙與華北的戰爭，以哈爾哈廟事件發動奪取外蒙

的鬥爭。同年秋季，藉着意阿事件的機會，日本從中國取去了華北某幾省的支配權，繼又武力佔據察北數縣，把握自內蒙進攻外蒙



圖示日本與俄國及我東省之交通，虛線者為海道，實線者為鐵路。

的交通樞紐——張庫大道，使外蒙頓時陷於日本的弧形包圍中。自九一八事變以來，到現在不過五週年，即自日俄戰爭以來，至今亦不過三十週年，但情勢的迅速的進展，竟使日俄兩國，在外蒙的邊界上會面了。

五 蘇蒙協定

展開亞洲地圖，我們可以看的很明白：日本若能奪得庫倫，從那裏衝出去，截斷西伯利亞鐵道，她便可以不須擔憂那駐屯在黑龍江以北的二十萬蘇聯大軍和六百架蘇聯飛機。而奪取庫倫，則有兩條路線，一條是從蒙偽邊境的貝爾湖，沿克魯倫河，向西直進，一條是從察哈爾沿張庫大道向西北進。現在日本在這兩條路線上的活動，如前節所述，都已開始，而且在後面一條路線上，以強佔（如強佔察東與察北）與煽惑（如煽惑傾心我中央政府的內蒙各盟領袖，使其傾心『滿洲國』）手段的兼施，日本似乎不久就要成功的樣子。在此緊要的關頭，蘇聯遂給與日本以一個非常顯明而且確切的答覆。

這個答覆便是今年三月十二日在庫倫簽訂的蘇蒙互助協定。根據該協定，外蒙如遇別國侵襲，蘇聯的紅軍將立即出而援助。這明明白白的是一個俄蒙軍事同盟條約。這個同盟條約的對象是日本，牠的用意係在阻止日本的西進，也都很明顯，可以不必深論。在這裏，我們且來檢視一下蘇聯的強硬態度的由來。

俄國的遠東政策，自從彼得大帝時起，以至目前的蘇維埃政府止，無時不受其國力與歐洲局勢尤其是後者的影響。在彼得大帝時代，雖屢次表示將於太平洋岸建一都護府，然當時俄國方在

用心對付北歐的瑞典，無暇東顧，故滿清遂能以尼布楚條約，遏阻俄國的南下。其後經過二百餘年，到了尼古拉第二時代，國內承平日久，歐洲亦安靜無事，俄國覺得經營遠東之時機已至，結果遂引起日俄戰爭。

自從在日俄戰爭中見敗於日本，俄國的遠東政策，便十分審慎起來。一九一一年外蒙脫離中國獨立，俄國一部分政治家曾以為時機不容坐失，俄國應立即出兵佔據外蒙，然而另一部分政治家例如外相沙善諾夫，則以佔據外蒙，非俄國國力所能負擔，且巴爾幹半島的不靖，頗使俄國懷抱憂慮。因此俄國終於拒絕外蒙代表絕對援助的請求，而使外蒙繼續為緩衝地帶。（一九一一年初，蒙古

王公派一代表團赴俄彼得堡，請求俄國贊助外蒙獨立，願以承認俄國保護為交換條件，並請求軍事上與財政上之援助。但俄國外部却對該代表團指陳與中國完全脫離政治關係之危險，勸其與北京政府覓一妥協之道，又對於蒙代表之軍事財政援助要求，亦表示未能全部應允。事見俄人郭索維茲著從威吉思汗到蘇維埃共和國書中，郭氏曾任俄國駐華公使，其後又在庫倫條約中之俄方代表，見聞甚廣，其言似屬可信。）

故帝俄時代的遠東政策，其根本方針是「俄國應為歐洲的強國，而不應為東方的強國」（沙善諾夫語，亦見前揭郭索維茲書中）。蘇維埃政府成立，推翻了帝俄時代的一切制度，同時也推翻帝俄時代的遠東政策。斯大林不僅口頭說要使俄國成為亞洲國家，而且他的行動，也依照這方針前進。他把俄國的工業區域，逐漸從靠近俄

國西境的地帶，移至烏拉嶺附近，及烏拉嶺的東邊。

古語說：無巧不成書，我們可以說：無巧不成國際關係。在一九三一年九一八事變爆發之時，蘇聯的第一次五年計劃，也將近完成，而第一次五年計劃的結果，顯示斯太林的要使俄國成為亞洲國家的理想，是有實現的絕大可能。為了要掃除那阻止「亞洲國家政策」的實現的障礙，蘇聯遂於進行第二次五年計劃之時，并以絕大的努力，充實遠東的防務。先後就黑龍江以北，烏蘇里江以東一帶，配駐重兵，建築堅固的防禦工程。此外又建立遠東航空網，興築新鐵道，改良舊鐵道，以利便東西兩部的軍事聯絡。由於蘇聯建設能力的偉大，這些工事都加速度的向完成的目标邁進着。

在這其時，又展開了蘇聯的外交活動。自從一九三三年冬季以來，李維諾夫的和平外交，先後博得資本主義列強對於蘇聯的諒解，美國與蘇聯的復交使蘇聯防衛遠東邊疆的計劃，受了極大的鼓勵。而一九三四年九月蘇聯的加入國聯，又使社會主義國家免去了西境的威脅。一九三五年，事情發展得更快了。由斯大林與艾登在莫斯科的會晤，向來以西方討赤總帥自居的英國，竟亦有與蘇聯釋嫌言好之勢。已而法蘇協定，蘇捷協定相繼成立。蘇聯至是，已可不須擔憂德國與波蘭的進攻，而以全力——至少是大部分的力量——來對付東方了。

自然，「外蒙共和國」的經濟能力與軍事能力，也是蘇聯的

一粒壯胆丸。自從外蒙政府在蘇聯指導下推行像五年計畫那樣的計畫以來，外蒙的各項生產部門，都呈飛躍的進步。在一九三五年，十六萬五千家的農牧戶數中，已有九萬二千戶加入集體農莊，開始大規模之生產。全蒙家畜頭數，由一九三〇年之八百萬頭，激增至一九三三年之一千一百五十萬頭，更增至一九三四年之二千二百五十萬頭。在工業方面，除對手工業加以改造外，並積極創辦大工業，發展輕工業，如製革、金屬製品、煉瓦、電廠等，都在開始建立。此外，礦業的發展，亦有顯著的進步，如在庫倫與恰克圖之間，共有產金地二十一處，現已開掘十五個地段。由於農畜業與工業礦業迅速發展的結果，使外蒙的對外貿易總額，由一九二九年之一

〇四六萬元增至一九三三年之四一三九萬元。講到軍備：外蒙男子年在十八歲以上，四十五歲以下，均有當兵的義務，其正規軍爲十萬人。軍器都由蘇聯供給，甚爲精銳，凡飛機、大炮、裝甲自動車等優秀設備，應有盡有。士兵由蘇聯籍顧問担任訓練，并設政治部，以養成士兵之政治知識。由上可知外蒙的經濟和軍隊，均很可一戰。

從無論那點說，蘇聯在外蒙問題上沒有不對日強硬的道理。所以，由蘇蒙協定，我們可以看出東亞的危機，是已經到了最後的關頭。蘇聯是決定不再容忍日本的西進政策了，她以外蒙的邊境爲日本西進的限界，過此限界，她就要不惜與日本一戰。只要日本的滿蒙政策再循直綫進行，東亞的大戰是立刻可以爆發的。

日本對蘇聯的挑釁，據中外許多政論家的觀察，以爲只是日

本用來掩飾對華侵略的煙幕。從最近日本政界發出的「北守南攻」的口號，以及日本在華北華南一帶的活動看起來，這種觀察是有理由的。但日本法西斯領袖荒木有言：「無論那一種敵人，要抵抗日本帝國的擴張，我們得消滅牠。」這樣看來，日本對俄行動，豈永遠只限於爲對華侵略的煙幕。現在的日本，對於她將來的戰爭對象，似還在迷離惝忽之中，她現在還不能確定將來是與英國或美國在太平洋上作戰，抑是與蘇聯在蒙古高原及西伯利亞平原上作戰。但是從目前的情勢推斷起來，日俄戰爭的可能性大於日英或日美戰爭的可能性啊！

不管日本的對俄行動將引起東亞大戰，抑或僅爲對華侵略的煙幕，受損害最大的總是我們中國。旁的且不要講，只就蘇蒙協定成立後的情勢，就夠使我們爲難。我們對蘇的第一次抗議，只換得了蘇聯的一紙狡辯，第二次抗議去後，則至今猶未得覆。看起來外蒙很有同中東路一樣，連宗主權的空洞名義也給取消的可能。同時，受着蘇蒙協定的刺激，日本正在迫我華北當局訂什麼「防共協定」。這協定如果成立，其對我國的意義，是不堪設想的。

歷史是復演的。三十年前，日俄爲爭奪滿洲，以滿洲爲戰場，舉行惡戰。現在，他們爲爭奪蒙古，又要以蒙古爲戰爭舞台了。唯一的不同，是三十年前的日俄戰爭，我們猶可據遼河西岸，觀顏中立，而在將來的日俄戰爭中，則恐怕連這點自由也要給剝奪了。

北國的春天

執 寧

華北農民生活素描之一

我們北方人真像不會再有春天，恰如

我們不會再有自由一樣。天氣已到舊曆三月，這該是暮春時節，我們閉眼一想那『雜花生樹，羣鶯亂飛』的江南；玄武湖邊該有幾多王孫公子，龍華塔下該有若干裙屐連翩，真好似一個不可企及的夢境。我們這兒雪花還在飛着，爐火也沒有停止，樹上不見嫩黃的枝條，艸上顯不出迷人的新綠，日歷儘管一天天扯下，天氣却不見有何改易，雖說是春寒，我也總有點疑心是『天道反常』了。

周作人先生說得好，北平無所謂春天，只好說他是冬天的尾或夏日的頭。蓋北方氣候極無一定，今天已經暖得可以衣袂，但

你得預防明天下雪！綏遠一帶有一個歌謠，

頗能道出此種變化無常的現象：『早穿棉，午穿紗，抱了火爐，階西瓜！』你看，我們現在

就還沒有撤去爐子，也許有的人還在穿皮袄，——其實呢，即在炎夏，塞外的人（尤其是婦人）也常常上身穿了粗白布褂子，而

下面則是臃腫的棉褲。因此，假如你要想踏青以及皮墩尼墩什麼的，在這裏只好打消

興致；就讓忽然這一天天氣晴了，你也莫喜歡，在晴天的午後或次日，一定要刮一場不

可開交的風，有人說：『春風風人，』我真要向他表示抗議，因我們一遇春風，除了睜不開

眼睛和嘴裏裝滿了砂礫以外，只好坐在屋

子裏聽那『虎虎』和『殺豬』也似叫的噪音而已。

在北平，隨着天氣的溫暖，街上騰起不

堪忍受的烟塵，除去清晨以外，天安門前的列道樹以及紫丁香什麼的，老是蒙着一層黃澄澄的土色。打太極拳的先生們的確活躍多了，他們脫下穿了一冬的皮袍，渾身『短打』，在中山公園前門繞那『龍爪槐樹』

旋圈子，不知道的人非以為他在犯神經病不可。太廟後身那些提籠架鳥的悠閒者更其悠閒了，消滅了冬日嘯出白霧的緊張勁兒，而嘴邊掛上一枝『大粉包』，陪伴他們的是高古的灰色皇城，穿着過時衣服的青年女郎在不得已的狀況下吊嗓子。（俗人練習嗓音，曰吊嗓子，必於清晨擇空曠地方行之，先農壇，各城門外的護城畔皆此輩蒼萃之區。）

但這有什麼意思？看不見綠的樹，不花二十枚門票也看不見游游的流水，天空是鉛色的，地皮是灰色的，積了一冬的垃圾和穢水都隨着『陽氣』而上升，衝衝裏開始讓你呃逆了，不易調攝的溫度開始讓你鬧長期的傷風了，唉，這就是『都市的春！』徐

志摩先生在你所知道的康橋一文中，有幾句話說得頂有意思：

「住慣城市的人不易知道季節的變遷，看見

葉子掉知道是秋，看見葉子綠知道是春；天冷了裝

爐子，天熱了拆爐子；脫下棉袍，換上夾袍，脫下來袍，

換上單袍，不過如此罷了。天上星斗的消息，地下泥

土裏的消息，空中風吹的消息，都不關我們的事。忙

着哪，這樣那樣事情多着，誰耐煩管星斗的移轉，花

草的消長，風雲的變幻？同時我們抱怨我們的生活，

苦痛，煩悶，拘束，煩燥，誰肯承認做人是快樂，誰不多

少問咀咒人生？」

我回憶我在北平過了幾年，簡直連葉落是秋，葉綠是春好像也不會領略過，大率還先是冷氣和熱氣直接刺激到皮膚因而感到季節的變化成分居多。可是，這話也太過些，不是一到春天就有賣菜人推了車子賣「稱斤菠菜」嗎？你看那碧油油顏色，也怪可愛，但你若一想這不過由城外入辛辛苦苦種好再推到城裏來賣時，你會更不自在些！鄉村果然是綠色的，坐火車出西直門

或彰儀門西便門都可以看見廣大的菜園，嬌黃的菜花，拉了水車走個不停的瘦驢，唻

這鄉村的綠色，只裝點了都市的街頭，飽滿

了肉食者的腸胃。作為風景欣賞，固亦極端

poetic，作為民生問題來研究，您却只感到

比冬天更大的陰鬱了！

雖則如此說，鄉村的一切到底是比較

健全的，我想這種質樸有力的生活一旦不

破壞，則中國的命脈還算一天沒斷絕。我生

長鄉村二十年，近來度了四五年都市生涯，

到如今又回到鄉村的懷抱，使我感到無上

的親切與依戀，若環境允許我，則我永遠與

這些老農老圃作伴，也未嘗不是幸福的事。

這倒也不是實行什麼到民間去的口號，只

不過覺得這個生活還醇真有味罷了。我願

在此，說說農人到底怎樣渡他們的春天，假

使你正在憧憬着「林肯賽飛」的汽車以

及西便門外跑馬場之類，則我奉勸您還是

不讀我的文字為佳！

二

上過小學的都知道自然教科書裏講

春天插秧，這於北方的孩子們真是說夢一

般渺茫。黃河以北的人們，有幾個看見過稻

秧？什麼「秧針出水，排列成行」的話，當我

在小學時讀了只把他當唱歌般唱過而已。

這足見中國教科書與實際生活相去之遠，

不知要到什麼時候我們自己才編出一種

適合北方孩子讀的自然教科書來，叫他們

先把每天遇見的事物明白了之後再推到

不會看見過的東西；我想，那些以牟利為目

的的大書局是不會想到這一層的，編課程

標準的人更不會顧慮及此，可是，而今這種

改課本的工作却被殷汝耕作了！我覺得這

種在文化工作上南北不能相顧的現象，真

是國家統一的致命傷！

南人食米，北人食麵，故麥子成了北方

極重要的農產品。山東、河南、河北均是產麥

極豐的區域。普通麵粉，均自小麥磨出。小麥，

我們北方通稱他爲秋麥，因爲要在秋天播種，隔了一冬，翌年夏天才成熟的原故。秋天

米穀收穫已畢，只要有沾足的秋雨，家家都要忙着種麥。冷寞的秋之原野中，點綴着許多牛馬犁鋤，農人們把種子深深撒在成壟的土中，就可以盼望第二年豐足的收穫了。

莊稼人的春天，要從正月初一算起，初一以後給「長工」們一頓酒肉吃，名叫「犒勞」，吃了犒勞，就可等候通知上工，有的在正月二十日以後便上工，有的也許延至二月初，全看地裏「活計」的忙否。趁着地還沒有「反漿」（水汗土鬆也）就得把糞送好，一種笨重的大車，套上兩三頭騾子或牛馬，（用馬的較少，騾爲北方農戶最重要牲畜）

「大把使」搖起鞭子，把積存一冬的肥料（人糞、畜糞、草灰之類）陸續送到每塊地的邊上。清明節前後，麥苗已竟高三四寸，迎着東風在太陽光下搖擺，楊樹和柳樹都長了綠褐色的花穗，這時北地剛有一點春意。女孩子們也許把柳條折下，作成簪珥般的

飾物，插在鬢髮上，唱着——

「清明不戴柳，

死了變黃狗！」

先不用說「紙灰化做白蝴蝶，淚血染成紅杜鵑」那些綺麗的詩句，我們只看這些無邪的鄉下女兒的春裝，就已心中不勝感觸了。給祖宗燒過了紙錢，地裏分外忙起來，起先是把堆好的肥料再攤開，約每十步遠近放置一小堆，所以這時地面上好像堆起無數墳墓。至遲在穀雨以前就要下種。穀雨這兩個字也和芒種驚蟄一樣，用得真是妙不可言。因你一見了這個滿含詩意的字面，一定會浮起「滑滑新泥耕春雨」的印象來。北方的田，大都是「間作」的，間作者，即麥田與秋禾相間種植，前後成熟之意。譬如兩壟麥中間，也許夾種一壟高粱，或玉蜀黍和穀什麼的，其式如下：



這種種法，無非使作物間歇成長，土地可以終年不閒。但必須在種麥之先，預算好某地種某種作物，因爲留下空壟的寬窄大小，是很有關係的。穀類可以密些，高粱和玉蜀黍就非寬鬆點不可，因牠每棵占的面積很大也。種時，先用犁犁起一條溝，深度約在一尺左右，這種犁，我們故鄉都管他叫「岔子」，是一個等腰三角形的鐵刃，裝在兩旁有扶手的木架上，騾或馬在前面曳引，人在後面扶持，如果牲畜不馴順，還得有一個人，在前面牽了纜繩，那扶犁的很要一點手段，因爲要將這條溝弄得又正又直，深度又適宜，是很不容易的啊！犁後面跟隨了播種人，這播種更是一種極難的技巧，第一，他得有一把子力氣，能夠整日的在臂彎上提一隻盛十幾斤種子的柳條筐，第二，他得有把握把種子撒得一樣勻整，不要過多，也不可太少——太多了，苗長不起來；太少了，收穫要吃虧。所以播種人大約都是「積數十年經驗」的老農，苗兒出來以後，大家一定

有一番批評，『你看××撒的種多漂亮，多勻淨！』播種者聽了這話，真好像吃了一劑清涼散。一個著名的播種人，常常二三十里以內的人都聞名的。

種已播好，後面就跟着一種小型的碌碡來碾軋，往往用馱子拖着，走起來吱吱嘍嘍響個不停；碌碡前面，有個成九十度角的木板，恰好可以將土掩上，隨後再一軋，就成功了。

但是，我却忘記了施肥了，請你不要忙，等我再補說一下吧！那些肥料不是已竟分送到田裏了嗎，就在撒種之後軋好以前，有人用簸箕將糞盛起，輕輕撒在種子上面，這也要注意勻整。尤其是每堆肥料相距都有一定，你得設法叫這一堆剛撒完，就接上那一堆才行。但這却比撒種容易多了，故多半由青年農夫担任。肥料的分量也不是一致的，要看種類而定。最好的自然是人糞，其次是畜糞與沙土的混合物。還有那豆餅麻餅和榨取花生油以後的渣滓，都是上好肥料，

這種東西，大約用量最微。我們鄉下，因為睡在土坑上，土坑總是二三年就得拆易，這種坑土亦極佳肥料之一，蓋因燒火時烟氣凝結於上，與草灰有同等効力之故。近來則有『卜內門公司』的肥田粉，到處都貼了廣告，幾乎與『仁丹』並駕齊驅，鄉下人用的也很多。我想這種漏卮，一定也不在少數。鄉下人只知道將牛羊豬狗各種骨頭廉價出售，却不知道這就是肥田粉的主要原料呢！

種子已經下了，最好是老天多給一場雨，那麼出得一定頂『齊』。各色各樣的作物在幼年時代的狀態都差不多，沒有幾年在田中的經驗，很難辨清玉蜀黍和高粱的幼苗，或者穀和黍的幼苗。古人譏評不辨菽麥爲人中之蠶，殊不知若由幼苗辨別菽麥實在也是頂大的學問與經驗！嫩苗出好了，那種蓬蓬勃勃的氣象，真惹人喜歡。等到長成二三寸上下，就要薅（去拔也）苗了；何謂薅苗？除去不健全與過密的幼苗，以便作物成長也。這種工作，是頂累的，因為苗既幼小，勢

必至蹲踞地上始能工作。年齡稍長的人，受不住這整天匍匐而行的罪，因此薅苗都由幼年小工來做。各種作物苗的留法極不一定，有的要排成三角形，有的就排成行列式，若一個小孩能薅苗薅得頂好，他將來定會成爲頂有希望的農夫。

第一次薅苗過去，有的還有二次三次；玉蜀黍，就常常如此。但也有根本不須薅除的，如『稔子』（北方旱田所種之稻）芝蔴是還有許多作物，根本不能與麥田間作，那就得在種秋麥時預留空地，通稱白地，最普通的，就是『花生』『瓜』『棉花』『甘藷』（俗稱白薯）『馬鈴薯』（薯外最多，土人稱『山藥蛋』）各種花生是頂費工的東西，種植之前，須先雇人剝去皮殼，選取最大最實的種子，種了之後，又得頃刻不離人看守，因為烏鴉往往將已埋入土中的花生米銜走，故必時時加以驅逐。我幼年時也曾做過這種工作，搨了一枝火藥槍，躺在一望無際的田野上，不管有沒有烏鴉，也許一高興就放一槍玩玩，或者丟

下花生不管，却跑到河岸上打野鴨子去，那也不是什麼希罕事！大約花生宜種在沙壤，而甘藷則適於山地。甘藷那東西更討厭，只

要天一下雨，苗秧下面就要生根，故天氣一晴，立刻得用木桿把他挑起從這一壟搭到那一壟去，來一個大翻身，如果一偷懶，勢必致長許多小塊根，而不能成大塊頭的地下莖了。種棉花的手續比花生甘藷尤繁，我簡直有些說不來；河北省保定以南大名以北是著名產棉區，天津報紙上所常說的『西河花』就指這一帶所產的棉花。因為棉產極豐，故高陽蠡縣等區有許多小規模的內地紡織工場，每年產額甚大，行銷華北各埠，也頗為洋貨之敵。冀東各縣只有平谷縣是產棉區，西河花大都是美棉，產量多而纖維不堅實，『平谷花』則係中國種子，俗稱『小子兒棉花』。這種棉花價格較高，但纖維確極堅韌，故在北平等地很受歡迎。近來日方在平東大量收買棉花，甚至破爛棉絮也肯出大價，並在通縣設立棉業試驗場，教當地

農民以種植之法，我想，這恐怕除去輕工業的需要以外，還有其他目的吧？

『昔聞東陵瓜，近在青門外，連軫踰阡陌，子母相拘帶。』兒童未解供畊織，也傍桑陰學種瓜。種瓜真成了隱士生涯，不免為人艷羨。其實種瓜也並不是什麼舒服事，從暮春下種起，摘尖，拿蔓，定棵……不知要費多少事，到麥熟以後，才有瓜可賣。北地的瓜，分爲兩大類，一類是西瓜，一類是『香瓜』，香瓜亦稱甜瓜，形小味甘，不若西瓜之多汁，種子極小，不能炒了吃。種瓜是頂費心的，也如種花生一樣，因為這東西是生吃的，所以時時遭受損失，種瓜人必得在瓜田一隅，建一臨時住室，從瓜的成熟期起，至瓜實已盡止，無論晝夜，都得棲止其中，俗稱這種小房子曰『瓜舖』。瓜舖的環境頂有意思，四面

幼年時頂歡喜隨了祖父到瓜舖上去，就因為不特可以儘量吃各種瓜，而且還有人給捉叫哥哥玩。可惜目下鄉間土匪猖獗，常常拿瓜舖當綁票勒贖的大本營，於是只得裹足。在往日偷瓜本來算不了什麼，我鄉有一句俗諺說：

『偷瓜不算賊』

得勿勿，捕也着捺頓打也。

都是綠森森的禾稼，有時叫哥哥金鐘兒之類徹夜鳴個不停，暑天臥在那用木板搭成的床舖上，受微風的吹拂，看夕陽冉冉落下，聽買瓜人爭論價格，都是頂有詩意的事。我

可見鄉人對此種罪犯之觀念。但現在也與以先大不相同了，偷瓜人甚至拿了盒子砲，駕着騾車，公然到田裏摘取，滿載而去，這簡直成了搶瓜，民生多艱，於此也可窺其一二了！

鄉下人日子過得真不容易，春天東挪西借的弄了點種子，還得仗老天施恩，否則從三月就早起，一直到五月，那隻見幾棵枯黃的麥苗在田裏掙扎，至於穀類，恐怕早已嗚呼哀哉了！有人說『春雨貴如油』，這也並不誇大。北方的河流大都水勢湍急，舟楫之利都很少，灌溉是鄉下人夢也夢不到

的。雖則像察哈爾和綏遠一些地方有時得到洋河與黃河的溝渠之利，但究竟是一小部分。鄉下人只曉得『指佛吃飯，賴佛穿衣』。於是除聽命運的宰割以外，真是一籌莫展。所以我說農民除了肉體的疲憊以外，還要加上精神的擔負，這是多麼苛酷的待遇啊！

三

生活過於呆滯了，農民也有他們的消遣與享樂。正月是頂閒散的時候，就有各式各樣的賭博，和各種賽會：——高躑會（即秧歌）小車會，大頭和尚度柳翠，鹽兒會，龍燈會，跑旱船，少林拳……樣子多得，不過賽會要每家攤錢，近日人們自顧不暇，那有這種開心，所以也就很凋零了。春種已過，又到了各市鎮廟會的日子，這自然就是社戲，不過社的形式早已不存，而完全變成活人享樂的機會。你如讀過魯迅先生的社戲，就可以知道農民們怎樣着了迷一般的去看戲。在南方，聽戲多是坐了船去，在北方則代之

以車。社戲的時期大約是一個鎮市一樣，設法不使他雷同，譬如A鎮三月二十二日是樂王廟會，B鎮四月十五就是天齊廟會，這樣不特愛看戲的農民可以輪流往觀，一處不放空過，就是趕廟會的小商人也可以由此到彼，逐他的蠅頭微利了。

社戲日子到了，工人們要放一天工，且要吃一頓較講究的飯，有的還給些零用錢，謂之『逛廟錢』。逛廟就是看戲。鄉下人到了城鎮，其目的不在聽或看戲，要緊的就是『逛』。逛即遊玩之意，因他們所需的並不像生活在大都市的人們一樣，看慣了車馬水龍電燈霓虹管，又想到什麼西山八大處，頤和園之類地方去吸新鮮空氣，他們過田野生活過膩了，需要熱鬧一下！所以你如到了鄉間的廟會，你將駭怪那麼人山人海，鬻雜，這種『野台子』玩意，如何能聽？殊不知鄉人所注意者初不在作派唱工，而是某個攤頭賣的洋布頂好看，某個飯棚子餛飩餅頂好吃，於是在自己飽了老饕之後，必得要

給自己的『山妻』買回一些過了時的首飾，大紅大綠的花布，若有小孩子呢，隨了父親去逛廟是不成問題的，即使不然，也要給他們買點心愛的物事回去。至於戲呢，前些年風行秦腔，保定一帶，還有昆弋班子（但這東西根本太貴族，故目下已日趨沒落，除一般雅人韻士，殆已無人能夠欣賞了。）近年因皮簧的極度發展，也漸漸流入鄉村，而最近則奉天一帶的『落力子』（俗名蹦蹦兒）鄉間極為盛行。（即白玉霜一派所唱之戲）此種靡靡之音，誨淫誨盜，實無教育上的價值，只以詞句鄙俚，做戲的人又處處迎合觀衆的低級趣味，於是遂大大風行起來。考此種戲的起源，大約原是一種民歌，亦如鳳陽花鼓之類，故其聲調反覆如一，並無變化，而內容也多涉男女狎嫖之辭。早年我們鄉下都狠看不起這東西，普通稱皮簧或秦腔為『大戲』，即隱然以此為『小戲』也，唱不起大戲，才湊合一臺（鄉人稱演戲一次曰一臺，因須築臺而演也）。蹦蹦兒近日則通都大邑也羣

趨如鶩，北平專以演這種戲爲業的三慶園，門票售至三四角，而且場場滿座，則白玉霜在上海大紅特紅，豈非無因乎？明之亡國，上下競於淫邪，若明武宗等，都常在宮中自己扮戲，以致人心日趨頹靡，而五代後唐莊宗更爲伶官所弑，清之西太后，只知聽戲作樂，這全是亡國之君所特有的現象；古人所謂國家將亡必有妖孽，實際上這話乃倒因爲果的說法，我以爲只因出了妖孽國家才會滅亡，若此刻民間的落子戲，以及大都市的探戈，卡爾斯登，豈不就是妖孽嗎？

此外還有一種通行於冀東一帶的民間娛樂就是『溧州影戲』但他的演期多

半在夏日夜間，春天則很少。其演法，係於夜

間張燈，刻紙爲傀儡，由提線人舞弄之，另外有人演唱說白，幾與戲同，特多演長篇說部，故更能吸引觀衆；顧頡剛先生在文學三卷

一期曾有過很詳細的考證，可參看，恕我在這兒不多嘴了。（今春熊佛西先生在定縣

農村試演取消舞台的真正農民劇，成績極好，這種辦法，大有提倡必要，不知一般民衆

教育家，亦曾注意否？）

美妙的春天一過，日子漸漸拖長了，太陽漸漸可怕了，放翁詩云：『起蠶初放食，新

麥早磨鏹』原來匆忙的麥秋又來了！故我的敘述也就停止。

文化建設第二卷七期劉世仁先生的

『華北經濟之現狀及其危機』一文說，華北農產（廿三年度）小麥佔全國總產額百分

之二十六，棉花佔全國總產額百分之十四，二強，大麥及雜糧佔全國總產額百分之十

四，豆類佔全國總產額百分之二十，胡麻佔全國總產額百分之四十四，花生佔全國總

產額百分之四十三，我們看了這龐大的數字，再想想這九千萬忍苦負重的農民，徜徉

在西山或龍華道上的貴介公子們，你們忍心將這些寶藏昏昏憤憤地斷送了麼？

四月十七日狂風中寫完

『塞上散記』截誤

仲雲先生塞上散記第六頁第一欄所印之『小麥』實係『莜』音油麥之誤。莜字不見經傳，土人寫法如此耳。蓋即植物學所稱的『燕麥』(Oat)也。因字形與莜近，故誤。小麥即磨麵粉所用的原料，與此迥然兩種。此本無關宏旨，爲傳信計，故向台端陳之。北地仍寒，狂風如吼，大無生趣，南中聞見，敢請時時見教爲盼。此祝撰祺！

弟 熱寧頓首四月十日

意奧匈三國會議與中歐政局

許性初

一 三國會議的動機與背景

在對非軍事異常緊張的時期中，意大利召集奧匈兩國在羅馬舉行「三國會議」，以她本身而言，固然是有相當的苦衷，欲以此會議作一解決的地步，而在歐洲政局，特別是中歐方面的國際關係上說，也是值得相當重視的。

近幾個月來，意大利在外交上的處境，可以說是陷於苦悶徬徨的道路上，這不但是各國的報紙雜誌上有這種說法，就是意大利國內的輿論，也有這種感想的流露。因為自從對阿開戰以來，軍事上雖然迭有勝利，而在精神上與經濟上的苦痛，雖然意政府發言人的嘴上不肯表示，却是暗中忍受了無法聲張。日內瓦的和平殿堂雖然向來不甚有力，這次對於意大利却下了「侵略國」的判決書，接着又有會員國一致對意實施經濟制裁的舉動，意大利本來很窮困，財政經濟上的危機至此更形嚴重，這種事實的造成，一般人都說是意大利外交不善運用的結果，而因為各方面不斷地有這類公開的指摘，意政府也無形中有了相同的感覺。

同時，自東非戰事發生以來，意大利在歐洲政局，特別是中歐國際關係上地位的逐漸低落，也差不多是大家共同的感想。依照慕沙里尼的理想，是希望將意大利造成中歐盟主的地位，所以他一面願意武裝維持奧國的中立。（註一）以阻止希得拉的南侵，使德奧合併的事實不能發現，一面竭力結歡匈牙利，聯絡阿爾巴尼亞，並向南斯拉夫示好，以維持其在多腦河的政治經濟勢力及亞德里亞海的霸權。這個方針的運用，是收到相當成功的，尤其是一九三四年三月，意奧匈三國羅馬協定簽訂成立以後，差不多結成了一條堅固的陣線，上次國聯討論對意經濟制裁時，匈奧兩國即聲明不能參加。（註二）阿爾巴尼亞亦與匈奧採取同一的步驟。（註三）雖然不能打消經濟制裁的整個計劃，而意大利因有此數國作為緩衝，加上其他非會員國間的繼續貿易關係，至少可以稍伸其氣，而不致受經濟制裁的致命打擊。但是在本年一二月間，國際情勢有了相當的變動，法國因為「法俄協定」的簽訂，無形中增加力量，很想在意大利有事東非無暇西顧的機緣中，伸手來把持中歐的政局，繼續以前多腦河聯盟計劃的進行，所以趁各國首要

人物送英皇出殯歸來的時機，在巴黎大作其「分別談話」與副揆史泰恩堡親王亦爲其所籠絡的重要人物，（註四）一時紛傳赫布斯塔王室復辟有將實現之說，雖然這終是一種謠傳，而事實上決無如是容易，但是法國在中歐勢力的伸張，對於意大利是異常不利的，因爲意大利霸據中歐的政策，固將因法國的活動而成爲夢想，即其在多腦河的政治經濟勢力，亦將因受法國操縱包圍的結果，而趨於黯澹沒落，這在慕沙里尼是異常憂慮的。

再則，德國此次宣布廢除羅加諾條約，將軍隊開入非武裝的萊茵區域，雖然是在三月七日發動，而事前德意兩國間的彼此接洽頻繁，不能說一點沒有影響，意大利在德國沒有發動以前，恐怕早已預先得有相當的諒解。（註五）意大利一面希望德國有這一番驚人的舉動，使英法忙於應付萊茵區域的事件，而將東非戰爭置於第二位，同時更可因德國的舉動，使英法，特別是法國，感覺到獲取意大利援助的需要，既可重行增高其已被打落的國際地位，又可藉此爲取消經濟制裁的要挾，所以在這點方面說，意大利是異常歡迎德國的發動的；但是在另一方面着想，德國的聲勢增長以後，難保其不作德奧合併的舊夢，如果德國實現「第三帝國」的計劃，則意大利又將遭遇另一更可怕的勁敵，即其北部邊境及亞得里亞海一帶，亦必將有極嚴重的威脅，這又是意大利所朝夕不安的一件大事，而不能不急起設法以謀解決的。

所以這次意大利召集羅馬三國會談，其主要的原由，可以說就是基於上述的國際外交背景，我們試作歸納，可以析爲三點：

- 1 在外交上謀一新出路，以打破幾個月來的孤立地位。
- 2 推開法國外交勢力的運用，鞏固其中歐盟主地位。
- 3 團結奧匈兩國，結成更堅強的陣綫，以免德國的南侵，而減除國境安全的威脅。

二 兩年來三國關係的回顧

自一九三四年三月的羅馬協定簽訂以來，到這次一九三六年三月羅馬三國會談，適滿二年。意大利在三月召集會議的意思，以時期而言，完全含有紀念的意味。

在未敘述會議情形以前，先將這過去二年來意奧匈三國的關係作一個回顧，也許不是完全沒有意義的。茲先說經濟關係。

一九三四年三月的羅馬協定簽訂以後，意大利與奧匈兩國的貿易，均有伸展，尤以意對匈爲甚。因爲意大利對於此兩國的貨物輸意，如奧國的木材及工業品，如匈牙利的食米及獸類等均予特殊的關稅，並特許此兩國自由使用阜姆（Fiume）及脫里埃斯脫（Trieste）兩大商港，脫里埃斯脫原爲戰前奧國在亞得里亞海的出口大港，自戰後割歸意大利後，簡直沒有一個出口的海道，意大利知道奧國有這個苦悶，故特許奧國使用此兩大港，以轉

其歡心，而奧國也因之得利不少。奧匈兩國對於意大利輸往各該國的貨物，亦予以互惠性的特殊關稅，（註六）試將一九三三年與一九三四年的意奧貿易與意匈貿易作一數字的比較，（註七）便知三國間經濟關係的密切：

一、意對奧貿易

一九三三年	一九三四年	增減額
進口 1,560,000里拉	1,720,000里拉	增 160,000里拉
出口 1,320,000里拉	1,390,000里拉	減 70,000里拉

一九三四年意由奧進口的貨物，比一九三三年增加一千二百九十萬里拉，反之向奧輸出的貨物，則減少九百萬里拉，這在奧地利方面是很得益的。

二、意對匈貿易

一九三三年	一九三四年	增減額
進口 2,200,000里拉	2,500,000里拉	增 300,000里拉
出口 2,400,000里拉	2,000,000里拉	增 400,000里拉

意匈貿易無論在進口或出口方面，一九三四年均較一九三三年增加，尤以意大利輸至匈牙利的貨物為最，差不多要增加到一倍左右。因為貿易關係的伸張，銀行金融方面的流通也增加，匈牙利有一家意匈銀行，（Banca Ungaro-Italiana S.A.）去年我在匈京布達佩斯的時候，曾和該行重要人物談過幾次話，據說

近年來的意匈經濟關係的密切和伸展，有許多為以前所未及料。

再以文化關係來說，過去二年中，匈人來意求學的增加很多，單就意國白露集的國際大學言，（註八）一九三三年度祇四十八人，一九三四年度就增加到七十六人，一九三五年度共有一〇七人，佔全校總數六五五人之六分之一左右，（註九）而為各國學生數目之冠。大學語言科中級班原有英法德文三組，以便學生在繙譯作文時的選擇，而因匈人學生特多之故，又另設匈牙利文組，可見對於匈人的重視。同時兩國間交換大學教授，互贈獎學金，國際大學的匈籍學生一概免費等，皆使兩國文化關係益趨密切。至於奧國學生，以國際大學而言，一九三三年祇九人，一九三四年便有二十二，一九三五年更增加到二十六人，（註十）其餘情形都與匈相仿。此外三國間人民的來往遊覽，國家火車的特予減價，三國旅行社的特組團體招待其他兩國人士的參觀遊覽，事實更多。

至於政治外交方面，三國的時相接洽與彼此友好合作之處，其最大者如（1）上次國聯討論對意經濟制裁時，奧匈兩國代表的聲明不參加，（2）一九三四年冬，意相墨索里尼贈匈牙利飛機十餘架，（3）意公主瑪麗有嫁與奧國沃都大公的擬議，雖尚未成事實，亦因對目下奧政府示好之故等等。

三 威尼斯宮二次會議的始末

這次羅馬三國會是在慕沙里尼本人辦公所在的威尼斯宮 (Palazzo Venezia) 舉行的。

三國代表團方面，主持及參與會議內幕的重要人物如下：

一、意大利

首相兼外交部長墨沙里尼

外交次長蘇維樞 (On. Savich)

外交部秘書長(註十一)阿羅西 (Sig. Aloisi)

外交部條約司長冷齋納 (Sig. Lanzara)

二、奧地利

總領事士尼格 (Dr. Schuschniger)

外交部長魏德格 (Barone Berger Waldenege)

國務院國際政治處長洪暴司脫 (Herr Hornbostel)

三、匈牙利

首相貝博斯 (Gen. Guemboes)

外交部長加尼亞 (De Kanya)

國務院情報處長米開茲 (Mikeez)

奧匈兩國代表團於三月二十日下午六時抵羅馬，同來者除上述人物之私人秘書外，並有意駐奧匈兩國的公使。慕氏並親到車站歡迎，車站內外並有法西斯黨軍及黨員組成的羣衆。

因這次會議性質，除簽訂協定外，還有團結聯歡的意義，且因

在原則上，事前多已有所接洽，會議中不過一種正式手續，將最重要的事項作一個秘密的協商，所以正式會議不過兩次，第一次在三月二十一日的下午三時至四時半，第二次在三月二十三日的下午，接着就簽訂了所謂『補充羅馬協定』共三件。(註十二)

四、公開協定及秘密決議內容

三國會的內容，可分公開協定與秘密決議兩部份。

一、公開協定全文(註十三)

第一件——意大利首相奧大利總理，匈牙利首相於一九三六年三月二十三日重行集議於羅馬，對於三國間因維持歐洲和平及經濟繁榮而彼此友好合作之結果，認為異常滿意。茲特以各國本身之願望鄭重決定，關於一九三四年三月十七日羅馬協定所規定之政治、經濟與文化合作關係，決以彼此信任之態度予以繼續，而為發展三國之任何方面利益暨應付歐洲局勢可能的發展起見，三國決結成一集團，並創立一常設機關，時作商議，以實現上述之目標。

第二件——根據本協定第一件之建議，三國特重行決定，此後有關多瑙河之重大政治問題，三國間之任何一國，非得其他二國同意，決不與三國外任何國家談判洽商。(三國乃指一九三四年三月十七日羅馬協定中簽字之三國)此外關於三國與其他多瑙河流域國家之經濟關係發展，三國間亦同意，非得其他二國同意，無論以往已有特殊諒解與否，一國亦不能與三國以外國家協議。

第三件——本協定第一件所述之常設機關，由三國外交部長組織之。此項常設機關分定期會議與不定期會議二種，定期會議日期另行規定，不定期會議

則由三國認為有必要時召集之。本協定分書、意、文、德、匈、奧三種，如有爭議時，以意文作為正本——一九三六年三月二十三日訂於羅馬。

二、秘密決議內容

除上述公開協定外，這次會議中據說還有幾項秘密決議。

1. 關於協定有效時間，暫定為三年，到時再看情勢如何，重行決定繼續與否。
2. 對於奧國的領土獨立及主權完整，三國決以一致的態度予以絕對維持，至必要時即用武力亦在所不惜。
3. 三國間採取密切的軍事合作，結成軍事同盟，以對抗侵犯三國利益的任何國家。
4. 三國間財政經濟結成同盟，遇有困難，彼此各出全力援助。
5. 設法以三國為中心，活動締結多瑙河保安公約或中歐保安公約。

以上幾項決議，除第一項規定此次新協定有效期間外，其餘都有極重要的意義。但因內容秘密之故，外間不易得其真相，而本文所敘述的幾項，也是根據非正式的談話及在此各國新聞界友人談吐間所述及的，自然不能說是完全真確，不過以此供研究參考的材料而已。此外，本新協定，以意文為正本，雖然過去也有此種慣例，究足以表露意大利的雄心，或亦為可注意的一點。

五 今後中歐政局前途的瞻望

本屆羅馬三國會議的結果，就公開的協定來說，已經將意奧

匈三國結成一條堅固的陣綫，對於她所希望的三點動機，可以說都已經達到圓滿的目的。倘然外間所傳的秘密決議也是確實的話，則三國間不獨維持其普通國家間的特殊友好關係而已，且更進一步，簡直有併為三國一體或一個國家的趨向，這在慕沙里尼方面或許有這種夢想，然而事實上恐怕極難實現，因為（一）德國必設法極力阻撓；（二）法國亦不願意，必使南斯拉夫等從中破壞；（三）英國也不讓歐陸上有這麼一個新政象出現。這是指國際環境而言，至於三國本身，歷史不同，種族複雜（註十四）文化的異趣，並有及其他種種障礙的因素，這種猜想，未免太過想象了。

不過單就協定的本身而言，已經替意大利造成了一個很優越的地位，這是無論如何，總得承認的，所以在協定簽訂以來，意大利報紙對於協定一致認為「最美滿的文件」(Un documento benissimo) 而對於慕沙里尼的頌揚功德，更是滿紙皆是（註十五）。但是最重要的，恐怕不在這次協定的本身，而要看意大利對於這個優越地位如何運用？以中歐國際關係的如是複雜，意大利如果不作意外夢想的舉動，或可勉強維持其今日的勢力，萬一不然，妄作亂動，則在在均有趨於顛覆的危險，對非戰事已經有了首次的教訓，嚴重的事實或許尚在後面呢。

至於法德兩國，則因目前忙於萊茵區域問題的爭執，或無餘暇來顧及中歐的發展，但是歐洲的國際糾紛，原來是整個的，有時

候看起來是一件局部或較小的事情，其實都與全局有關，牽連拖拉，到某個時候便併起來作個總解決，所以法德等對於中歐的發展實際上仍然是異常關切的。這一次意大利得能恢復其中歐盟主地位，有人說是得力於德國的萊茵進軍，自然不能說他完全沒有道理，這便是一個最近顯然的例子。普通一般都揣測，意奧匈協定的簽訂，乃是意德奧匈波蘭五國結成一個壁壘的先聲，在他們的目標上，便是預備對付由法俄小協約等所結成的另一壁壘，這話或許有相當理由，不過說兩個壁壘已經有如此顯然的形成，則亦未免言之過早，何況意大利人的態度素來有點滑頭，上次歐洲大戰時不是有過事實了嗎？

究竟這一次羅馬新協定的簽訂，足以增加安定中歐政局的力量呢，還是造成醞釀未來中歐嚴重糾紛的種子呢？據記者揣測，後者所佔的成分或許要多些。

三月三十一日晚羅馬

(註一)意大利除政府要人迭有此項表示外，其國內具有權威的國際政治研究學會亦有比較具體的著作出版，如 L'Italia E I Problemi Internazionali, Istituto Per Gli Studi Di Politica Internazionale, Milano.

(註二)見國際聯盟月報 Vol. XV, No. 10.

(註三)同上

(註四)見二月六日巴黎時報 (Le Temps)

(註五)見三月八日倫敦每日郵報 (Daily Mail)

(註六)意大利輸至奧國的貨物，其最主要者計有

酒	三二，九五四箱 (Fusti)
檸檬	一〇一，二三二昆打 (Quint.)
棉	一五三，五一九打
人造絲	七三七，四五二啓羅
汽車	一四九部

(註七)據意財部報告及 Calendario Atlante de Agostini, 1936

(註八)國際大學原名為 Regia Università Italiana Per Stranieri, Perugia. 以前為暑期大學性質，現則全年開班，成為一常設之國際大學，其中研究以意之歷史、文學、哲學、藝術等為中心，並特設意語言科，分高級中級初級三班。各國學生肄業於此者，一九三五年共六百五十五人，計有六十國籍左右。記者去年夏季因羅馬皇家大學暑假之故，亦在該校研讀意歷史文學等三月，該校位於山中，極宜求學，而夏季涼爽異常，尤為學子稱便。

(註九)凡該校出版之 La Vita dell' Università e Dati Statistici dell' Anno 1935 XIII-XIV. R. U. P. S. Perugia.

(註十)同上

(註十一) Aloisi 為 Il Capo del Gabinetto del Ministero dei Affari Esteri, 我國外交部中無此官名，因其所司職務為助理部長次長總理部內一切重要事務，故譯之為秘書長，亦可稱之為機要司司長，惟倘不及「秘書長」之稱較為切於事實。此人與我國感情頗佳，且極受墨沙里尼氏信任。故中意外交事項之經於彼手者甚多。

(註十二)協定簽字者僅三國政府首領而已，至於參加簽字典禮者，除奧匈兩國外長及意外次蘇維樞外，尚有三國代表團人物，及意駐奧匈兩國公使暨奧匈駐意公使等，共有二十餘人之多。

(註十三)見三月二十五日意大利中央機關報 Messaggero

(註十四)意為拉丁民族，奧為條頓民族，匈則又為亞洲黃種與白種之合種。

(註十五)見三月二十四日至三十日意大利各報。

集錦錄

新聞記者國際政局座談會

“The Editor and Publisher”

最近有八位著名的新聞記者在某處舉行國際政局座談會，參加的都是歐美新聞界的權威。席間議論橫生，各人均有發言，而其所見亦有可供研究國際政治的人作參攷之一助者，爰為譯寄如次：

參加座談會的八位記者是：

- 一、杜蘭得 (Walter Duranty) —— 紐約時報駐莫斯科通訊員。
- 二、恩脫 (Frazier Hunt) —— 歐洲的名記者，常與英皇愛德華八世一起旅行。
- 三、史太林格司 (Laurence Stallings) —— 最近才從阿比西尼亞歸來的新聞記者，同時是狐狸公司新聞影片的編輯。
- 四、以色列 (Josef Israels) —— 紐約時報駐阿比西尼亞通訊員，同時為阿王的顧問。
- 五、黑克司 (Wilson Hicks) —— 美國聯合社圖畫編輯，最近曾在歐洲各國京都旅行。
- 六、加登朋 (H. V. Kalthorn) —— 無線電新聞專家。
- 七、約翰遜 (Albin Johnson) —— 日內瓦極著名的新聞記者。
- 八、潑友 (Marlen. E. Pew) —— “The Editor and Publisher” 的編輯，最近才從二萬九千英里的世界旅行歸來，是座談會的主持者。

在午餐完畢以後，有人說起：『各位的

意見，以為英國在新皇愛德華八世登極以後，對於世界和平會有什麼進展，他對於本國的政治設施又將如何？』

恩脫：——照我想起來，英國目前有個主要的問題亟須解決。第一個，當然就是地中海問題，英國必須在適當方式之下，使慕沙里尼能在阿比西尼亞事件上保留相當的榮譽，但無論如何，決不能斷絕到巴達維亞的海路，這是英國在新皇統治之下第一件要應付的事情。第二個問題是考慮已有相當長久時間的問題，就是英國喜歡東歐方面的德意志呢，還是漸漸在生長權威，將來或有極有權威的蘇聯？我不相信英國對此已經有了確實的決定，大概她要在各種個別的事件分頭進行，她決不願意德國或蘇聯中任何一個具有很大的權威。我自己本人有一個新奇的，不可解釋的信仰，以為喬治五世的逝世使愛德華八世就任新皇，可以使英國與歐洲各國的友誼關係更為進展，也許可以替歐洲方面謀幾道新路。

因為愛德華八世本人對於歐洲和世界局勢，都有很深刻的了解，他也比較地知道世界各國政治首領，他自己又是很有毅力能幹的人。

激友——你想愛德華八世會做歷史上最自由公開的皇帝嗎？

恩脫——我想他一定會做成英國下層階級的皇帝。歐洲大戰曾經教訓了他。他在十八歲時參加戰爭，到二十二歲方離開，當時雖是年青，但他在前線看見了許多關於戰爭的真情，對於這可怕的戲劇有了深刻觀察，所以他對於英國大多數下層階級與許多「被遺忘的人們」的福利，非常關切，而英國的人民，最下層的勞動階級與失業工人等，都有一種神妙的感覺，以為這個人真是他們的朋友，他一定可以做一個比以前許多皇帝更好的皇帝……

有人問——資本主義的許多國家，對於由蘇俄所鼓動的布爾什維克主義，其廣

播的程度與財政上援助的活躍，都在害怕，究竟蘇聯軍事上的設備與力量如何？

杜蘭得——這是很顯明的事實，蘇聯可以說具有世界各國最大的和平時代軍事設備。他們最近曾宣布，他們已經有一百三十萬軍士……我不知道他們在如何開墾他們的園地，那是一個極大的園地，而且開墾是很不容易的，不過我或者可以說，他們仍然是比較落後的，我不知道他們如何去建立權威，設法去造成一個世界的國家？

蘇維埃的宣傳自然很危險。他們發現了一個異常特殊的境地，這是在其他各處所沒有的，如果那是革命的情態，那麼是另外一部歷史。但要是求完全實現，應該是力量的問題，我至今還不知道……我不知道在建立了很大的軍事武器以後，是不是可以使他們更優美的開墾那園地，或者他們可以說，『好吧，讓我們來實現他！』

約翰遜——你對於蒙古的局勢，意見如何？你以為蘇聯會和日本因此而起大衝突嗎？

突嗎，假使他們碰在一起的時候？

杜蘭得——我想是不會立刻發生的。蘇聯並不心急，他們尚在建造力量。在時期尚早的階段，他們可以運用時間；假使歐洲的其他人民分裂成碎片時，他們可以收拾這碎片，所以他們還可以等候着你們看吧，蘇聯決不會心急的。我想這是世界最大的國家，以面積言，或以人口言。在我的意見，她是在最智慧的政府領導之下。

有人問——在什麼條件之下才比較可能地解決阿比西尼亞的糾紛呢？

依色列——我知道阿比西尼亞的外交部是有一個解決戰爭的方式的，這個計劃是由外交部長的兒子所起草的，他是一個很有教育的青年。他起草以後，至少在原則上已經為阿皇所同意，同時也為柯爾遜（Everett Colson）所贊成。（柯爾遜是美國籍，阿政府的顧問，是被阿比西尼亞所信任的人。）根據那個計劃，阿比西尼亞可以

和意大利作若干領土之交換。但請各位注意，阿皇是要得到他人民的回答的……阿比西尼亞也願意接受國際委員會的調查和勸告，或甚至代為執行政府的一部分權力。但決不坐送給國際委員會，或接受一個未來的計劃，由某一公司或勢力範圍辦法去殖民地化，更不願給意大利什麼特殊的權益……

有人問——德國如何希得拉會維持多久呢？

加登朋——希得拉是一個根本軟弱的人，一個感情主義者，他沒有勇氣毅力，是一個平常的人物。他的能力範圍很狹，他如欲實現某項政策，或合作發展某項政策，必須倚賴於像沙哈特那樣的人。（按沙為德意志銀行總裁，德國經濟界的權威）沙哈特是一個了不得的人物，他在主持德國的經濟和金融，他做了許多超等的事業。所以一個經濟實業很強有力的德國，却在一個軟弱的領袖領導之下，照我想，希得拉確並沒有什麼意

思要和法國鬧糾紛。我很相信他在過去二年内和幾個新聞記者講的話，是很有誠意的，他確預備和法國商議合作。德國的軍隊並沒有意思和蘇聯作侵略式的戰爭，至少在二年或三年內是不會的。我以為大家都想在德國是已經預備未來世界大戰，憂慮未免有點太過分了。還有，大家不要忽視，德國已經有了一次可怕的經驗，他上次的失敗是爲了缺少朋友。所以我不相信希得拉就會行動，除非是他有了力量，同時找到了朋友。現在他兩者都沒有，我決不相信戰爭將在最近爆發。國家社會黨和希得拉已經把陸軍部所要求的都給了，也許將來有一個時候這兩種份子會起衝突。到那時候，照我想起來，希得拉會和戈倍爾（按戈現在德宣傳部長，國社黨中主要份子）等握手分別，費立克（按費爲現任德內政部長）及其他國社黨中若干人物會跑到陸軍部方面去，到那時你會看到德國開始回到常態去。

以色列——在德國的未來計劃中，關於恢復殖民地的問題佔什麼地位呢？

加登朋——大部分的人都已經讀過希得拉著的我的奮鬥，在該書中可以看出他爲德國領土問題的意見，他是完全東向的政策。羅森保（按羅氏爲國社黨外交政策委員會主席）也很清楚的告訴過我。

有人問——國際聯盟如何「制裁」真是和平工具嗎？

約翰遜——我不想替國際聯盟辯護，除非在一個特別觀念之下。國聯本身的權威，價值與榮譽，乃是西門、霍爾、拉伐爾或艾登或其他人所建立的。照我想，英國是在利用國際聯盟，因爲很幸運的，英國的利益目下正與國聯的利益相符合，假如英國的利益是在另一面時，你決不看見英國會如是站在國聯的後面，爲了阿比西尼亞而和意大利相對抗了。這是對於這幕影戲，眼光比較遠些的看法。但如果一個國家的利益與

國聯的利益相符合時，我贊成那個國家去擁護國聯利益以保持他國家的利益。現在事實上成了如此，可以說也是國聯的好幸。國聯也與其他的組織一樣。關於制裁問題，我以為目下已經夠了，如果要進一步流血的話，必須英法俄三國聯合行動才行，但我不相信這是必需的。我想非洲的黑人小孩已經沒有問題，六個月的雨季，或者會使意大利困難些。我想如果美國能在國聯組織之內，德國或者可以回到日內瓦，日本也可以重返國聯，那麼蘇聯、英國和其他列強在世界上的處置，或者可以比目下他們所做的更為好些。

有人問：——遠東如何特別是在日本、中國和菲律賓怎樣？

潑友——日本最大的問題是因為她要抵抗布爾什維克主義，她在『滿洲國』及中國華北的種種行動，真正的理由似乎是爲了『自衛』，所以要建立新勢力來抵

抗蘇聯。

（按此爲日本對歐美宣傳，潑友亦以此爲詞，深爲可惜）無疑的，日本人口是太膨脹了，

但是他們並沒有移居許多人到滿洲去，反之，高麗人却大批的到日本去，以最低的工資來爭奪工作。……日本的簡單事實，照我想，第一她是懼怕蘇聯，因爲蘇聯可以利用鄰近的根據地對她主要口岸實施航空襲擊，而日本如欲對蘇聯主要口岸作襲擊時，必須經過一個大陸，布爾什維克主義當然是每個日本人所反對的。日本這個國家差不多全部投效在資本主義之內，任何地方都是大量的生產，低廉的工資，不可再低的貨價，一切都用了上帝和國家的名義而行，上帝即是他們的天皇。我很滿意的聽見新聞界人物和我說，天皇雖然是至高無上不可觸犯的，但實際上他的思想很近代化，他是很開明的。……日本的海陸軍雖對中國實施大量的侵略行動，但我想日本的人民也許天皇也這樣，認爲對美國戰爭是一件可怕的悲劇，他們和美國的友誼和合作可

以說是誠意的。我在中國所看見的，這個國家實是在嚴重的日本侵略壓迫之下，周圍是陰黯的無希望的勢力，在中國人則自己以爲遵照古代的法，他們可以有力最忍受一切人類的損失，而在最後可以把任何侵略者驅逐出去。

杜蘭得——你相信德國和日本會討論共同抵抗布爾什維克主義嗎？

潑友——你到任何地方都可以聽見這種說法，這也就是任何人對你的答復。杜蘭得——好吧，年青的聰明的美國人、英國人、德國人及其他國人都把他們自己放進泥和血積堆的壕溝裏去，這是你們各位都知道得比我清楚；如果你們能把這點對任何人說的話，那麼什麼事情都可以說了。

文中……均依據原文，惟六號字註係譯者加。

——許性初寄自倫敦三月八日

德國見聞記

Louis Fischer

這次我至柏林，在一九二一年十二月第一次游蹤之後，到現在是幾乎十四年了。

自一九二一年以來，我每年到德國，有時連續住了幾個月，有時幾個星期。可是即在通貨膨脹，民衆受苦最深的時期，也沒有見到那樣的悲觀。德國的各階級都承認他們的悲觀論，覺得不是無理的。他們以爲由意志所造成的樂觀論，倘若一遇到今日那樣的現實，是會立即消滅的。他們現在都深陷在陰鬱的長園中，一點也沒有改進的希望。而官方的報告又如實地激成這情況。例如宣傳部長戈培爾在新年的播音中說：『政府與國民，去年都有他們的困難，且在將來也要有。』他更講到『困苦、艱難、與犧牲。』對於此希得拉的心腹的演講，據與我同聽的幾個德人的批評，說就是『犧牲於戰神的祭壇。』總之，在每個德人家裏的桌上是坐着一個無形的饕餮者，他吞噬着所有的牛

油、雞蛋、肉類，比誰都來得迅速。他頭戴着鐵盔，他的一張嘴，便是巨砲的口。

近年以來，有許多柏林的街道是換了名字了。例如馬太教堂街現在改作國旗的名稱。所以即是舊住在那裏的人，他的記憶雖比路徑更熟，也會莫名其妙。我會問路於一個賣橡皮汽球的小販，他說：『不知道，現在是什麼都變了。』他的語氣，使我更進而與之談話。他在從前是一個威定區的人，當時因爲這是柏林的無產者區域，所以會叫作『赤色威定。』二年來的失業，使他不得不移居鄉間。因爲他是一個小販，所以沒有領失業津貼的資格，也不能得到工作。『並且像我那樣年歲的人，工作也是不會有的。』他說。他年四十有六。他這一代的人們是什麼都不能做，已只有『閉着他們的眼睛』等死了。『事情只有一天天的更壞下去。』他已什麼都無希望。他的兒子只有

希望去戰爭，才能得到生活。前一星期，他曾在獄中關了四天。『我因爲對鄰人訴說牛油油的缺乏，給一個十六歲的希得拉少女團員聽見了，幸而我帶有證明文件，所以他們放了我出來。』這裏，我攙着問道：『這樣看來，你不是一個共產黨或社會民主黨人了？』

『唔，』他說，『藏在心中的，是不必寫在紙上或面上的啊！』我立着與他談了十五分鐘。當顧客前來問他以汽球的價格時，他輒高興地說：『希得拉萬歲！』(Heil Hitler)

(在德國今日，此已成爲相見時之寒暄語，等於『你好』之類。譯者) 而在他背心的鈕扣洞上，我還見到挂着一個卍字。

有個住在牛克倫工人區域的老友，據他所說，工人階級的情況如這樣：他們常懷疑希得拉的政權，可是一旦失業能有相當減少，他們雖然心中不快，也就和緩多了。現在，失業又增多起來了。冬季的施濟金既是不足，並且也太無理而無定數。油脂的缺乏不僅是見問題的本身，並且也表示政府正

當着嚴重的難關。『因爲牛油、脂肪、肉類等的輸入倘若增多，那末原料的輸入就得減少，而工作也就得縮減。倘其不然，只輸入原料，那末我們就要感到脂油的缺乏。耶誕節前的數星期，脂油簡直一點也沒有，於是工人入廠只好帶了乾的夾臘腸麵包當正餐。而臘腸的質地既劣，價錢又貴。工人是更苦了。』他更告訴我這樣一個故事：數星期前，在牛克倫出現了一張標語，上面寫着『德國共產黨仍舊存在。』於是有國社黨人在下面招牌板上寫道：『星期五夜間請到某某大堂，明白討論，我們担保你安全回家。』第二天早晨，就有共產黨的回答寫着：『不必討論，我們已進了衝鋒隊了。』原來有許多急進分子，爲的恐怕受罰，他們都進了衝鋒隊或法西斯的組織以爲保護。以後，有個外國的外交人員，也告訴我這個牛克倫區域的故事。並且，他還講到一則傳遍於柏林咖啡館及交際社會的趣聞：在法西斯黨人中享有『自由主義者』的名譽的戈林

將軍，有一次到一個工廠中去。他把工人召集了來，要求彼此作一番坦白直率的談話。他希望他們能明白的說：『我答應你們，就是說了出來，決不會有什麼事。』他以後問他們的政治信仰。他對一個髮已灰白的工頭問道：『請告訴我你的立場。』回答是：『許多年來我是一個共產黨。』你還依舊是個共產黨嗎？『是的。』在這工廠中共產黨人很多嗎？『戈林這樣的問。』『唔，只有百分之三十。』其餘的是些什麼呢？『大概百分之五十是社會民主黨人。』有一個工人攪着說：『那末還有百分之二十呢？』戈林興匆匆的問：『他們是基督教社會黨。』這樣說來，國民社會黨人到那裏去了呢？『戈林有點惶惑似地問：『我們都是國社黨員啊。』有幾個工人微笑着對他這樣的說。這種爲了避免『保護監禁』或者更甚的藉保護色以自保的方法，現在是非常普遍，遂使希得拉的黨人趨於複雜，已不能計算到底有多少是真正的信徒了。

有個信奉新教的德國婦人對我說道，她把女孩從國立學校送到天主教的學校去了。牠的女孩，今年十五歲。在舊日的學校中，其所教的便是『她不久將爲國社黨的母親，』應該知道她對於國家的責任。』十五六歲的小孩，現在是反猶太人的 *Sturm*，雜誌的經常讀者，在這刊物中，常極微細的描寫雅利安種的婦女受猶太人『民族的凌辱』的穢褻故事。因爲這種情形以及其他許多原因，所以不少做父母的把兒女轉送到天主教區的學校中去。並且，在一個天主教的學校中，曾收留了四十名猶太人的男女學生，待遇得很好。特地爲了他們增設希伯來文的課程。大概凡是有知識的德國人，都反對當局對猶太人的政策。『猶太人的不良，決不如戈培爾與羅森保所言之甚。』所以儘有國社黨的兒童，有時甚至自動地保護猶太小孩從學校回家，使得免於傷害。

在德人中，據我所見，好像都對現今的

政權心懷不滿，要想說幾句壞話，以盡其推翻之力。一月一日，我在菩提樹街一家高等的布列斯拖旅館中吃飯。『喂，』我對待者的說道：『昨天除夕，生意怎樣？』『很好，』他的回答。『也許不比去年好罷，』我說。『不，比去年更好。』他說。『那末一定是外國客人來的很多了？』我隨意的問。『不，』他回答。『這樣的價錢，有幾個外國人能夠化得起呢！我們的客人，有的是實業家，但是大多數還賴黨的官員。』現在，關於國社黨官員所居的富麗的別墅，汽車以及豪華的生活，流傳着許多的故事。像戈林（普魯士總理兼航空部長）戈培爾（宣傳部長）雷（Dr. Robert Ley）（國社黨組織部長）大萊（Dr. Walter Darré）（農業部長）羅森保（國社黨宣傳部長）等，現在是無數笑料與諷刺的對象。真的，從現政權的立場言，最不好的一點，便是公眾對於國社黨人的譏笑態度。只有對於希得拉，他們是表示尊敬的。其他的人，無論大的小的，都沒有有一點精神上的勢力。尤其是一般

知識階級因為政府的政策使其國家與德國的文化，在國外為人所訕笑，覺得甚為憤慨。有個假裝作希得拉的信徒而幸保無事的自由主義的作家，曾對我說道：『國社黨人自以為是歐洲文明的保衛，所以防止布爾什維主義的侵入。我不相信一般外國人也會作如此想。文明應該先在國內開始纔是呢。』在德國，有許多人對於藝術與文化之被摧殘，感到難堪。許多德人排斥戲劇與電影，由我所見到的一片名叫“Henker, Krauen, und Soldaten”（絞刑手，婦女及兵士）而言，覺得這是有其理由的。在他們，只有歌劇是例外。戈林曾經取得了兩個柏林的歌劇院，使免於戈培爾的干涉。對於優良的藝術家，他給與很高的薪金，並且保留猶太人，像普魯士國立劇院的導演，勃來希，他是個猶太人，實很受一般人的歡迎。而像這種國社黨彼此間的競爭，是甚為普通的。如戈林之對戈培爾，漢斯丹希（Dr. Ernst Hanfstaengl）（國社黨的外務部長）明白的說

反對戈培爾，及黑衛軍（S. S.）（係 Schutz Staffel 之略）與羅森保間之不平等。

一天，我與某柏林日報的主要編輯，同坐在滿座的咖啡館中。那個編輯的職務是撰述擁護國社黨的評論，但當他與我談話時，他在情感上却是根本反對國社黨的。他說許多德國報紙的銷路，連他自己的在內，都大跌特跌。只有 Voelkische Beobachter 是例外，因為是黨規定必須閱讀的，還有 Frankfurter Zeitung 為的使德國報紙至少有一種能在外國保有一點信用，所以尚有相當批評的自由。他告訴我，以國社黨的一些軼聞，講到了許多故事。在這裏，我要重述一則。一個荷蘭的小孩立在荷境上，一個德國小孩則立在德境上。『喂，』荷蘭小孩說，『我們有牛油。』『唔，』德國小孩的返答，『但是我們有元首（Fuehrer）希得拉。』『唔，』荷蘭小孩說，『我們有牛油，我們有凱撒，不久還要元首。』但是這個想像中的荷蘭小孩也未免太理想了。

整個漫長的晚間，德國的知識分子們把一般情況及他們的生活，都告訴給我。他們講到工人，政府官吏及衝鋒隊對法西斯主義的反感，又如農人們，對於國社黨的法令、物價統制及其他制限條例，也都表示不滿。『這樣說來，究竟那一種人是擁護現政權的呢？』我問。『沒有一人，』這是他們一致的意見。他們說三年以來，國民社會主義雖曾為數百萬羣衆的運動，但是現在已失其大衆的擁護了，因此之故，乃不能舉行總選舉。國社黨真正的信徒，大概只有那些武裝而有紀律的黑衛隊與國社黨的警衛團——他們都是漂亮而強壯的人物。

但如知識分子，工人以及其他我所遇到的，可無一不對國社黨表示反感，他們接着多是這樣的說：『不要想到將來了，政權是很安定的，在這後面有槍砲和集中營在呢。』因此，反國民社會主義的敵意是到處存在的，不過潛伏着沒有力量罷了。現政權的強處是在敵人勢力的分散，是在牠擁有

巨大的武力，並且希得拉對於許多德人，似還有一種強大而神祕的支配力。現政權的弱點是明白的表現在事實上，他只實行了兩件一九三三年以前的誓約，其一是肅清

俄 國 往 何 處

有許多同志向我問及最近蘇俄之行的大概的印象是怎樣。爲了作答，我把牠縮小在這短短的篇幅中。至於要有適當的答案，那就可以寫一本書，我正在着手哩。

我和一個能說俄語的友人，帶了一紙有領事印簽的護照，旅行了七千里。講到這一張護照，很不易得，因爲有了牠，便可和俄國公民一般，偷賣盧布，自由旅行，無須嚮導了。我們從莫斯科下經烏克蘭，以至基輔，卡科夫，直達頓河下游之羅斯托夫，而深入於高加索。又由黑海邊的海濱宴遊地索基至高加索山脉中之諾爾契克，經喬治亞之軍用大道，至第佛利斯，航空以至巴庫。在這裏，我們雖沒得到許可，却渡過裏海。因爲除了

猶太人，還有一件是建造巨大的軍備，可是這件事，由一般德人的意見，實有引起世界大戰的危險。

——陳雲老譯

去

Ethel Mannin

俄屬土耳其斯坦人英人若非有非常特別的情形，是不許飛渡的。

我們直趨土耳其斯坦，自克拉斯諾羅斯克到塔什干，止於撒馬爾罕，再乘五日半的火車回到莫斯科。關於我怎麼能避免偵查和驅逐，以及這一次旅行途中所見的新奇事情，這裏沒有篇幅來細述，我所以把經過的地方指出來，只是表明我有一種微薄的需求去認識真實的俄國。這一種需求，許多人是認爲莫斯科爲根據的；拿這種見解來批評俄國，和以倫敦來判定英國，是同樣的荒謬。

由我大概的印象，蘇俄確有一種進步的地方。建築，建築，無間斷地，在各處，遠僻如

沙漠，荒蕪如草原，都有建築遍地都是一排一排的新建的工人公寓，而且仍在建築中。闊別了一年的工夫，建築進步之迅速與擴展，使莫斯科變得教人不認識了。現在牠已是非常的現代化，半摩天樓裏的美國式的城市了。大的店舖，充滿了各種奢侈品，不只是香水、花飾、玩具、豐富的食品如糕餅、巧克力等也有了，人民的服裝，也比一年前考究許多。

這樣的進步，很普遍於俄國。在烏克蘭、高加索、喬治亞、亞美尼亞、土耳其斯坦各地，都是新造的公寓，工人休息所與療病院、戲院、學校、大學、店舖、旅館等。總之，講到應付妨礙國家進步的一切有形的困難，蘇維埃聯邦，是不可思議地成功，且是不容否認的，雖然在整個俄國中，仍有生活困難的百姓，但已不足以改移這非常明顯的事實了。

可是這使我們吃驚，蘇維埃聯邦的生活情形既然有這樣的改進，何以斯太林的故鄉第佛利斯的居民還居住在地窖中，沒

有窗戶，泥土的地；有些還住在形容不出的茅舍裏，好似在巴庫的油田上。而行人過處，乞丐踵接，在夜間，還看到人們露宿着。即如莫斯科近郊，也有一種可憐的印象，例如街上的羣衆，大抵都現着貧乏之狀。

但是聯邦城內的各地人民，却都確說：「事情正在一天天的改善，」他們以為解決生活困苦的答案便是日夕不息的認真去建築，在重建莫斯科之計劃下，要把每個人的居室地位擴大至一倍。

俄國現在還不是理想中的國家，她是仍舊在力求改進中。在各方面，都使我們相信她是竭其能力，趕快實踐生活改進的諾言的。國內食品很富，不再逐日定糧，他們的目的，不在提高工價，而在減低生活；這幾年生活費是減低了。

如果說蘇俄現在還不是烏托邦，這個批評是不公正，不真實，不適當的。她在那一種環境下而有那許多的收穫，實是可異的。可是最適當的批評和最使人失望的是什

麼呢？那就是她距離達到無產階級的社會尙遠，所謂平等仍未成功。比方有一個委員，他的家眷已住在莫斯科的公寓裏，可是他還可該有一座可愛而弘麗的消夏別墅，而在這別墅的短距離內，一般國家農場的工人却是四人住一陋室，這是什麼理由呢？我們會參觀過一個可怕的房間，裏面只有狹窄的鐵床和一張椅子，却住着夫婦倆和兩個孩子。那個委員，也是一家四口，却住在寬敞的房子，有僕人供應，並各種的慰安。

還有更多的事實可以做比方。從倫敦到列寧格勒的旅行船，是只有一等的，二三等的乘客，可以自由地在甲板或長椅上遊息。可是裏海裏的船，却有着絕大的不同。有一次我和友人在一排人中，候着買票，等了整天，也沒有用，只得坐四等。這一次，據說是大批的委員老爺，都搶着坐頭等。而所謂四等者，是只許你上船而已，你只能沒有遮蔽的躺在甲板或船頭。我們躺在拋錨的鐵鍊邊整整兩日夜，到處都是人，沒有一寸的空

隙。那有遮蓋的頭等甲板，這時牽着，因為頭等的乘客，都蹲臥室內。你也許會這樣想，我們這一班被迫臥在甲板上的人，至少可以容許到這有遮蔽的地方去罷。

你也許會這樣想，在社會主義的國家，她的代表、委員、紅軍將官在輪船或在火車中，他們得到優越的位置是偶然的罷。他們只是和常人一樣買票而不是享有特權的罷。但一而再，再而三，我們如俄國公民般旅行着，在火車上也是沒有好位置，聽說又是給委員們及紅軍將官佔去了。還有一次，我得到一個好座位，但到最後一分鐘，仍讓給了別人。這一晚我便不能旅行。

我在莫斯科認識的一個工程師，月入二千盧布，他和家眷住在一間有着四個房間的公寓裏。還有一個朋友，也是工程師，月入二百盧布，他和家眷住在公寓裏的一間陋室，另外還有三對夫婦，也住在這一間公寓裏，他們公僱的僕人，是睡在廚房裏的地板上。照這種情形，我恐怕一般薪給優厚的

工人和一般特權階級中的專家、作家、藝術家等的勢力，若不加制止，將日漸興盛起來。

有價值的工人，姑認其得有厚酬，但權利與工資，仍不平等。以我之見，這種情形和社會主義的理想各盡其力，各取所需者是太相懸殊了。一個精巧的技師和一個偉大的藝人之於社會，較一個拙笨的勞工和清道夫是高貴多多，所以他應有更高的報酬。但他們的家眷，為什麼都得住着舒適的房

作爲大和魂的日本軍隊

一幅寫實的圖畫：總選舉日，日本人悠然地跑進投票場所，在選舉票上面，寫下那曾經送過他一圓到五圓的洋錢，或者曾經請他喝過一瓶啤酒，又或者曾經請他坐過一回汽車的人的名字。

又一幅寫實畫：二十歲的日本青年，腰下圍着一條狹短的羅布，站在軍醫官面前，給稱過體重，量過身材，聽過內部，然後被送

子？那一班拙笨的工人，其家眷爲什麼都要擠着住在一間陋室裏？工人的家眷，也是人類，生活的需求，和精巧的技師家眷是同樣的。所以愈是增高作業者的報酬，愈是違背馬克斯的規條：『各取所需』。

所以不要談及蘇聯的武備和外交政策，只須把上面的情形，考慮一下，我們對於今日之俄國，殊不能不視爲很大的謎，心頭急切的懷疑着——俄國往何處去呢？

——少平譯

“New York Times Magazine”

到軍營，編入那象徵威嚴和團結的國軍；在那里，他將被家養着，教育着，訓練着，直至他能夠以從軍爲榮，以捨身報國爲樂。

看了這兩幅圖畫，你大概可以明白日本人民信任軍隊信任到那麼田地的道理吧。

日本的軍隊，是過去四年日本歷史的寫作者。日本的陸軍創造了『滿洲國』日

本的海軍則撕碎華盛頓條約。對於這兩件事情，日本全體人民報以春雷一般的采聲，日本全體輿論界報以歌功頌德的文字。我們不能說六千萬的日本人都抱同樣的態度，然而我們可以說，從來沒有一個日本對軍隊的行動口頭的或筆頭的作過反對論調的批評。

日本軍隊的勢力是鐵一般的現實環境所造成，我們若站在我們美國人的政治道德的立場去討論這一事情，實太無謂。我們只要知道：日本軍隊的勢力，第一得力於人民的信任，——這種信任心，是軍隊小心地培養起來的；第二得力於軍隊對國家的忠誠，——這種忠誠，也就是人民所具有的；第三，則得力於憲法中的規定。

日本的憲法，以特異的規定，鞏固海陸軍的政治勢力。利用這種規定，海陸軍可以推翻他們所不喜的政府，或阻礙其成立。四十五年以來，他們顯明地利用此種規定，僅有兩次，但軍人以政府爲傀儡，政府仰軍人

若帝天，這種情形，却很普通，幾乎可說每一個政府都是這樣。

說起前面那種規定，其實十分簡單，天皇所頒布的一條法令說：陸軍大臣須由陸軍中將充任，海軍大臣須由海軍中將充任（中將以上當然也有資格）。但是這簡單

的規定，已使軍人勢力足以支配政府，因爲政府的成立，照章須有軍人參加，所以軍人若不允參加，政府即不能成立，無論陸軍或海軍，苟其最高幹部對政府不滿，即可授意陸相或海相退出政府，而使政府瓦解。

舉兩個例子吧。一九一二年的時候，西園寺首相拒絕軍部增設常備軍兩師的要求，上原陸相立即辭職，拆了西園寺內閣的台。數年以前，清浦子爵拒絕海軍方面所提出的龐大的造艦預算，他的內閣就流產了。

政府的政策倘與海陸軍的政策牴觸，就得與海陸軍討價還價，求出一個妥協的辦法，纔可維持下去，否則，政府未有不倒。政

府新陳代謝，閣員與政策完全變了樣，但海陸軍當局則仍可蟬聯。這是因爲政府的政策雖有變動，但對於海陸軍的政策，並不能影響其毫末。以此之故，日本的陸相，是「軍隊駐政府的代表」，不是政府統制軍隊的工具。統制軍隊的權柄，操於三巨頭手中，這三巨頭，只消對天皇負責，政府是無如他何的。（按此三巨頭，一爲陸相，一爲教育總監，一爲參謀總長，參看後面便知）

日本的憲法係出自開通的官僚的筆，他們在起草憲法的時候，就有意把軍人與政治分開，以杜軍人干政的門路。可惜結果並沒成功，只有將財政權納於議會掌握這一點，總算給軍人以相當的束縛。但是從日本去年最大國內事件美濃部達吉一案看來，日本軍人顯然連這點束縛也決意加以打破了。

原來美濃部教授曾著書立說，謂天皇只是國家的一個機關。到了去年，他遂以侮辱天皇罪被控，他的著作禁止發行，此外並

由政府屢次頒發布告，維持天皇掌握統治全權之舊說。現在，日本的政治機構，業已這樣確定着：日本的最高統治權屬於天皇，由天皇委託參謀本部行使之。這所謂最高統治權，包括海陸軍數量的決定權。至於政府，則職司籌措軍政經費，並決定籌措經費的方法。牠可自由決定用那一種方法弄錢，覺得發公債的辦法好則發公債，覺得加稅的辦法好則加稅，不受任何束縛。

* * *

日本軍隊既在政治上和憲法上都有其根深蒂固的地位，再加他們還常有很好的機會和激昂的民氣供其利用，所以他們要貫徹他們的政策，愈有得心應手之樂。日本軍隊左右政府的能力，是尋常一般政治團體所不能望其項背的，只有那力能操縱政府的強大的法西斯黨（例如意大利的法西斯黨）差可與之比擬。日本到現在還沒有正式法西斯黨產生，這並不是日本不能產生法西斯黨，却是因為日本軍隊業已

法西斯化，不用更組織正式的法西斯黨；法西斯主義的兩個基本思想，即民族論與極權論，早已存在於日本軍隊中了。

前面說過，民衆信仰是日本軍隊藉以獲得崇高地位的另一原素。民衆爲什麼這樣信仰軍隊呢？因爲軍隊已替他們創造一個新的社會地位。自從日本實行徵兵制度以來，平民都有執干戈捍衛國家的權利，而在舊時的日本，是只有武士階級才配捍衛國家，才配統治國家的。

當徵兵制度初行，一個無階級的軍隊成立起來的時候，守舊的分子大不爲然，說爛鐵不能成利器，農工商人也不能成精兵。然而四年以後薩滿事變發生，質樸誠訥的平民竟打败了氣概不可一世的武士，用血和肉洗去了人們心中平民不及武士的舊觀念。於是新式軍隊也就成爲日本的寵兒了。

照國家法令，凡年在二十歲以上四十歲以下的公民，不管他的社會地位怎樣，都

得列身軍役。這個法令，便是日本軍隊組織的基礎。在實行兵役制度的最初數年，日本會聘請法國人擔任指導訓練，後來又改請德國人做教練官。德國式的尚武精神，給與日本的新式軍隊以深刻的印象。日本軍隊的國家觀念，也就漸漸的普魯士化。所謂「基本原則」，據民族主義者和軍事學家的意見，謂係日本帝國獨有的財產，不過這種財產的精神，顯然是與德國思想家的國家崇拜的觀念相彷彿的。

實行徵兵制的日本，並不是個個人都須當兵。日本全國遍佈着徵兵的網，但因為每個年度，適合於服役的青年，人數比國家所需要的數額要多一倍，因此有半數的人可以免徵。徵兵試驗是每一青年生活史上所必有的事情。這好比少年時期與青年時期的分界綫。每個國民過完了少年時期，就得服從國家的命令，站到軍醫官面前去受體格檢查。

去年有六十四萬一千九百六十九名

二十歲青年報名受檢驗。檢驗的結果，十八萬五千四百三十二名最適於服兵役，列入第一等，二十萬八千二百五十四名成績稍次，但亦適於服兵役，列入第二等，二十萬六千八百十名僅適於充後備軍而不適於充現役軍，列入第三等，四萬零八百二十二名充後備軍亦不適宜，列入第四等。餘下的六百五十一名，則展期至第二年舉行檢驗。

列入第一等和第二等的三十九萬三千六百八十六名青年，便是此後兩年日本現役兵的來源。日本每年大約只需要十一萬名新兵去代替那退伍的士兵，所以這將近四十萬的青年，大部分是不會立刻編入現役。他們便被編入預備隊，等候後命。被編入軍隊的先後，是用圖籤方法決定。國家設有保險制度，撥款津貼服役者的父母，作為兩年（此為現役兵服務期限）中拋棄職業的損失費。

日本軍隊分編十七師團。每師團平時

人數約為一萬。講一句籠統話，日本若遇戰事，在動員令頒發後不多幾星期，可以有一百萬精壯上戰場，並且能夠維持甚至增多那個數目，一直到軍事上或經濟上的條件不容許再戰為止。

說起日本的空軍，目前已經有軍用飛機約一千架，而且正在急激擴充。軍事的最高指揮權屬於三巨頭——陸相，參謀總長，教育總監。陸相是軍隊與政府間的聯絡人。他管的是人事方面的事情，但根據那經過天皇裁可的三巨頭議定，凡碰到重要的任免，他必須事先徵求其他兩巨頭的同意。

陸相製造軍隊，教育總監訓練軍隊，參謀總長則使用軍隊。三人都有權直接向天皇帷幄上奏。這種特權，表示他們三人在其自己所轄的範圍以內，他們的決定便是最後的決定。但是像宣戰那樣的重大事情，却必須先與其他機關商量並且徵得同意。

在這行政的三巨頭之上，又有職司參贊的軍事參議院，由仍屬現役軍人但已卸

除固定職務的陸軍大將（自然也有海軍大將）組成。他們對天皇供獻軍事上的意見，以備採擇，並指導軍事行政機關的聯絡事宜。

日本軍隊的組織和設備，和其他各國的現代軍隊完全一樣。編制、武器、戰術、操練，以及士兵的制服，都和別國的軍隊相同。如果叫我們美國的軍官來參觀日本軍隊的操演，他將除了口令以外，沒有懂不着的事情。日本軍隊和他國軍隊唯一的異點，在於日本民族道德上和智力上的特徵。你若留心日本人訓練軍隊的方法，很可以看出日本民族的一些特別性質。

日本的軍隊訓練，最有力而且最被注重的原素，是感情。因其如此，所以軍人受罰的事情少到幾乎沒有。在日本的軍隊里，並無所謂『小過失』。士兵的沒有雜去鬍子的下巴，長官熟視若無睹，甚至像吃酒，只要不鬧出事情，也從來不會被視為犯規。別國

的軍隊常有糾察官從士兵的行列前走過，用老鷹眼睛觀察每一個士兵紐扣有沒有擦亮，皮帶有沒有束正，日本的軍隊裏並無此事。

長官與士兵的關係很好。長官極肯關心士兵的幸福，士兵對於長官也深信不疑。此種在軍隊中培養起來的信任心，在退伍歸田以後，也繼續保持着。例如，一個農村想興辦一樁水利事業，那裏的農民總喜歡與附近駐軍的長官商議，而不願和當地的官僚和政客商議。

* * *

軍紀的訓練是軍隊教育的一樁重要工作。這樁工作，在士兵入伍的那天起，就開始進行。莊嚴的儀式和激勵的訓詞，先在士兵心中植下一個以當天皇的兵卒為光榮的觀念。

剛纔站在磅秤上面的那個圍着腰布的青年農民，現在是要編到軍隊去了。他被他的親戚和鄉村社團的會員簇擁着，與其

他的新兵，一同進了兵營。接着，新兵、新兵的親眷朋友，大家靜聆長官的演講。長官對新兵說：當選為新兵是非常光榮的，又對新兵的親友說：請諸位不要牽掛，因為這裏的長官，將把士兵當作兄弟看待。

第二天，那團新兵圍繞着司令台，排成方陣，司令台上站着團長。國旗軍旗遊行已畢，一個使臣捧出天皇告新兵的詔書，交與團長。團長先對那紫色絲綢包着的文件行了一個最恭敬的大禮，然後啓封向新兵宣讀。宣讀完畢，又以肅穆的儀式將詔書交與保管員。然後方纔輪到他對新兵致訓詞。

授槍也是一樁很隆重的典禮。槍枝擺在操場中的桌上。新兵先徒手遊行，然後靜聆長官訓詞，大意說士兵有保持槍枝的清潔與完好的神聖責任。然後方始點名授槍。士兵聽見他們的名字被喊着，就跑到主持授槍的一個連長面前，領了槍，行了敬禮，這纔退站在原部位。

天皇詔書中所列舉的五種武德，是忠

義、服從、勇敢、誠實和節儉。此五德中，只有着末一項，即節儉，必須大略解釋一下。日本的士兵，俸給很薄，生活非簡單不可，但天皇的詔書，對於爲什麼定節儉爲武德之一，却有更明白的說明。『汝輩若不以節儉爲信條，』牠說，『必將耽於遊惰淫奢，不知振作。一部分人耽於逸樂，整個軍隊必相習成風，如此則尚武精神以及軍隊紀律，將蕩然無復存留矣。』

不但士兵很節儉，就是軍官也很能恪遵天皇的諭旨。日本軍官的一頓飯，所費僅合美金九分。講到他們的俸給，位至上將，每月可有美金二百五十元的收入，中下級軍官雖較差，但九分的飯費，究不能不說是儉省之至。原來日本的軍官，大都出身農村的中等階級，他們的境遇、地位和習慣，都與士兵相差不遠，所以與士兵同甘苦也就不是難事了。

* * *

九一八事變後日本軍隊所利用的民

族主義浪潮，我們若留心觀察，可以看出幾種主流。而此幾種主流之最可注意者，厥為

日本排斥外來思想而提倡固有的精神。六十年來，日本對西方文化，贊歎模倣，若恐不及，而現在則反注重於復活日本固有的文化了。日本人現正對其古代的藝術，發生濃厚的興趣，同時又很熱心的在進行一種工作，企圖把日本的舊文化，顯示給世界各國。

但日本的突飛猛躍的進步，無可否認的是完全由於日本民族不同尋常的把握和消化外來思想的能力。外面的世界發生一種新的思想，日本國內無不予以迅速的反應。就是現在，日本也何嘗不受外來思想的影響。譬如，西洋有些時髦的學者說，民主政體是不健全的政體，有朝氣的國家，已不層採用牠了；又說，政黨是資本家的工具，必須打倒；又說，少壯的國家，必須向國外擴展——這些思想，在近數年中的日本，是被熱烈的討論着，普遍的傳播着，因為牠們是最能獲得那貧苦愛國熱，僅僅受過粗淺的教

育的日本軍官的歡迎的。

* * *

也許因為他們厭惡自己對於新思想的敏感吧，現在的日本人，已在狂喊要恢復他們舊有的原則了。這原則，便是前面說過和德國的國家崇拜觀念相彷彿的「基本原則」。日本的軍官談話之間，必稱他們的「一切，都屬於國家，國家有權要求他們奉獻生命和全部能力。」

日本在中國的進展，顯然是機會所造成；世界其他部分受恐慌侵襲，自顧不暇，中國積弱，紊亂，不能抵抗強國的侵略，日本則國力正臻極盛，足以向外發展。這種機會，何止千載一時？但機會總得用一點手段才把握得住。日本用的是怎樣的手段呢？便是用古代神聖的命令，來潤飾現代的事業。

日本某作家曾經這樣寫道：「日本的海陸軍當局深深地相信，在萬世一系的天皇的指揮下，去實現神武天皇所提過的使命，乃是日本軍人命定的任務。」

這個出自日本開國皇帝手定而被他

的後裔加以具體化的使命，到底是怎麼說的呢？據說神武天皇從日本西南部去征服中部肥沃的平原時，曾經下過一道詔諭，其中有幾句道：「遼遠之區域，尚未沾潤帝澤，興念及此，負疚曷深。朕境之東，青山環繞，沃七千里，此乃奉行天道者所必得之地也。」

是歷史是神話還成疑問，但日本的民族主義哲學家却把牠拿來辯護現代日本的行為，說向別處宣揚「皇道」——這兩個字是常可從荒木口中聽到的，——乃是日本的神聖的職務。

日本的軍隊接受了這種哲學。同時駐中國的日本記者，又向國內的同胞熱心的宣傳着，說：帝國主義壓迫下的中國幾萬萬人民，在要求解放，日本應該趁現在履行安定東亞的神聖責任，因為她已經有履行這責任的能力。用來掩護一種固定政策的道德口號，必須與需要能力機會三者相符合，這是歷史的定例，日本是很懂得這個定例的。

下列各報
 言論公正
 消息靈通
 副刊精采
 編排新穎
 價目低廉
 刊登廣告
 效力最宏

<h1>益世報</h1>	<h1>河南 民國日報</h1>	<h1>掃蕩報</h1>	<h1>南 民國日報</h1>	<h1>浙 東 民報</h1>	<h1>江 西 民國日報</h1>
社址： 北平和平門外南新華街	社址： 開封省黨部街	社址： 漢口民生路河口街口	社址： 廣西南寧共和路七十六號	社址： 浙江金華寺前街九號	社址： 南昌毛家園一號
本市價目 每月九角五分 元五角全年十元 外埠價目 每月一元一角 元三元一角 全年十一元 半年六元	國內 每月八角五分 全年八元 歐美 每月三元七角 全年十二元六角	本埠 每月一元 半年五元 外埠 每月一元二角 全年十二元 半年六元四角	國內 每月一元三角 半年七元三角 全年十三元六角 國外郵費照加	本埠 每月五角 半年二元八角 全年五元 外埠郵費照加	每月一元 三月二元八角 半年五元四角 全年十元 外埠每月 另加郵費二角 國外 一元五角

我國地方政制的改進及其展望

黃哲真

我國地方行政制度，自國民政府成立以來，即照建國大綱的規定，採用省縣兩級制。可是，現行省縣組織法頒布雖已多年，形式上均經組織完成；但實際上辦事還有許多困難。地方政制為整個政治制度的基礎，所以地方政制的改善，乃目下我國政治組織上一個最嚴重的問題。年來中央當局對於地方政制的改革，曾有相當的注意和努力，如前年內政部兩次的召開內政會議，和去年南昌行營的舉行十省高級行政人員集會，莫不竭其精力，博採周諮，研究所以改進之道，而令飭各省實行：（一）省政府合署辦公；（二）設置行政督察專員；和（三）縣政府的裁局設科；與（四）分區設置等，尤為適應這種環境需求的具體規劃。而我特地把牠分別加以敘述，以供關心地方政制者的參攷和研究。

一 關於省政府合署辦公

我國現行的省制，是根據民國二十年三月二十三日國民政府所公布的修正省政府組織法。該法採委員制，但是試行的結果，集思廣益，審慎周詳的好處，沒有得到；而推諉卸責，曲折迂滯的毛

病，却一一暴露了。所以二十一年十二月石瑛等有取消省委員制改為省長制的提議，經第四屆第三次中央全體會議通過原則。而蔣委員長以訂定一種全國都可通行的省制，既非一時所可就緒，在剿匪省份事繁任重，又未便再事遲延，致失「七分政治」之作用，因於不離棄現行省政府組織法，及不牽動各省預算範圍以內，為力謀地方政務的推進，保持省府意志的統一，及增進一般行政的效率起見，特通飭剿匪區內各省實行合署辦公。使省政府變成靈活、協調、有效能的機構，以適應剿匪區域百廢待舉的環境需要。

這種合署辦公的辦法，是曾經蔣委員長和各省主席縝密考慮而後決定的。這幾年來，蔣委員長本其剿匪經驗所得，力主改革省縣制度，曾於第二次內政會議提出修改地方行政機關組織案，首言省制改革的必要。前年九月在廬山時，當電詢湖北省主席張羣對於省政府組織及行政督察專員制度的意見；後來得到張主席的答覆，關於省府組織方面，有下列幾點的主張：（一）省府各廳處於現制之下，先行合署辦公，一切文書皆以省府名義行之，各廳處主管事項，由各廳處長副署。（二）合署辦公後，各廳處上對主管

部省政府，下隸各縣，及各廳處相互間，可省去往來層轉文件之煩；人員經費亦可省其半數。(三)除保安處經費，應按軍事機關編制另議外，綜計湖北省府及四廳經臨各費，全年共約一百二十萬元，若節省半數，移作各縣縣政經費，即可使縣政經費增加二分之一。(四)此制實行，省府有意志統一之效，各縣無政令紛繁之苦，功令既行，情感易通，其效不僅在節省經費而已。蔣委員長深覺這種意見極有見地，因為後來制定合署辦公辦法的基礎。但為商討不厭求詳起見，復電張主席指示實際問題四點：一面並以本問題往復商討大意，分電豫、皖、贛、浙、蘇、陝、甘各省府共同研究，囑其簽註意見，各方頗能發揮盡致。去年三月，南昌行營舉行十省高級行政人員集會時，行營秘書長楊永泰對於現行省政府組織的改善，且提出

六大原則，七月一日行營遂根據這種原則頒佈省政府合署辦公辦法大綱十四條，呈報政治會議備案，在湖北、河南、安徽、江西、福建等剿匪省份先行實施，以為中央徹底改革地方政治的張本。

這個改革進步的地方，即在於能夠統一意志，集中力量，緊縮組織和節省經費。蓋過去制度的缺陷，及其相沿而生的弊病，有三點：

(一)就現制度本身觀察，則為頭重腳輕，基礎不固，論組織則省龐大而縣縮小，論經費則省極鉅而縣極微；治官之機關太多，而治民之機關太少，一切政令，無法執行。(二)就橫的方面觀察，各廳處駢肩而立，各成系統，各固其關，各私其用，極

即相爭，過則互讓；且一切設施，多以本廳處之立場為觀點，實缺乏抑己伸人，共維全局之精神，遂因彼此矛盾，致下級機關所適從，形成粉飾敷衍之弊病。(三)就縱的方面觀察，省府與各廳處，縣府與各局科，均各截然兩級，中央部會往往認省之廳處為其首屬機關，省之廳處認縣之局科亦然，彼此直接行文，遂使省府與縣府不克層層節制，所謂主席代表省府監督所屬執行省政，各縣長綜理縣政之規定，乃均徒託空言。(註一)

現在我們實行合署辦公，便是補救這種缺陷和醫治這種弊病的辦法。因為依照大綱的規定，各廳處都要併入省政府公署之內；其直屬省府的機關，除為推行特種要政的臨時組織外，也要分別裁併或縮小而改隸於主管廳處；一切文書，除廳令處令外，概歸省政府秘書處總收總發，由主管廳處承辦，分別副署或會同副署簽呈主席判行，以省政府名義行之，各廳處不得上下單獨行文。而事務的管理，則應依下列各項原則徹底改革：(一)各廳處及其所轄各機關的組織，暨各科組的職掌，應依現在實際的需要，重新劃定，厲行裁併，務期系統分明，權責專一，員額減少，工作緊張。(二)省府及各廳處的經費，應集中管理；但金錢或物品的會計，一時不便完全集中者，也應酌定範圍，先行集中其一部或大部。(三)省府及各廳處的文書，應採科學管理方法，務期迅速、慎密、簡便，每日每週文書的收發及承辦，尤應分類摘由列表，互送各廳處長及主席查攷；但特別機密事件，一時不宜宣布，應由主席及各主管廳處獨負

其責者，不在此限。此外，復充實秘書處的組織，除設科分掌文書會計庶務等事項外，並應延用專材，設置技術、法制、統計和公報各室，辦理設計、編審、調查、公佈各事項。這種種，都是使行政逐漸趨於合理化的途徑。而合署辦公後所有節餘的經費，應悉數撥增各縣政費；被裁人員，也應重新甄別，量其才能，分別備選縣長區長及其他縣佐治人員之用，尤為使省縣平衡發展的方法了。至於合署辦公實際表現的成績，據廣西省的報告是：合署辦公前經常費佔百分之五十五，合署後不到百分之四十五，辦公費減的更多，合署前為百分之六十四，合署後不到百分之三十六；任用人數，合署前為五百七十人，合署後為五百二十一人；而收發文件，則合署後較之合署前減少一半以上。（註二）而江西省報告其一年來實行合署辦公的經過，更為詳盡。其最著的幾點是：

（一）政令統一——合署辦公後之行政組織系統，化複雜為簡單，結分製為完整。論發布政令機關，則只有一省府之意志，豈復有二；論行文路線，則由中央以至地方，如百川匯海，皆必歸於省府，由省府以至縣府，路線只有一條，重複、矛盾、隔閡、迂滯之病，將無由而生，在此狀況之下，政令不求其統一，亦可自歸於統一。

（二）經費節省——就省府及各廳處本身豫算言之，每月僅減一萬六千零七十元，然將所有因合署辦公而被裁機關及停機減辦之經費預算數合計之，對除新增加之經費數，則每年實減十三萬二千六百二十一元，此乃有形之節省也，無形之節，尚不在內。

（三）時間經濟——合署辦公以前，實際上行文層次，由縣局經縣府專員公署、省廳而達於省府凡五級，合署辦公以後，由縣府經專員而達於省府只三級，若特別公事，可不經專員公署而直達於省府；並規定公文周轉時間，如總收發收文至交辦不得逾八小時，各廳處擬稿送判或簽呈請示不得逾十六小時，請示案件經批後擬稿送判不得逾八小時，判行後即繕發，繕寫不得逾十六小時，繕正後立即送校，校對不得逾八小時，校對後即用印，用印至送交總收發不得逾四小時，總收發封發及文檔歸檔均不得逾八小時，會稿務須隨到隨會，至遲不得逾四小時。

（四）效率增加——省府合署辦公後，第一，經費節省不少；第二，時間節省不少，而公文之處理更迅速；第三，免除不必要之重複工作，不惟節省不少勞力，並節省不少時間與金錢，故效率已證明增加。（註三）

以上所述，足見省政府實行合署辦公的價值了。但合署辦公是目前省制未改革以前的一種過渡辦法，將來還得有一種根本制度的確立。那麼，將來是要採取什麼制度好呢？委員制和省長制，這都是人們爭訟的焦點；而將來也自然脫不了這兩種的一種，在我是贊成採取省長制的。因為採取委員制，似乎是可以除去首領政治的弊害，大家推誠置腹的來為地方服務了。但其中究竟弊端很多，不但欠缺靈活，又易責任不明，形成多頭政治的惡現象。所以，蔣委員長於第二次內政會議提議修改地方行政機關組織案，便指謫省政府採用委員制的不當，他說：

（全省一切行政，乃至一切具體事實之發生，幾無一事不須經省政府委員

會之決議，不特展轉延遲，有失敏捷之效，會議頻數，徒貽廢事之譏，流弊所至，且不可勝言。蓋無論何項行政，非主管機關自不能充分明確，形式上雖須經會議，實際上仍待主管官之說明，以事素不習，積弊如林，而欲於俄頃之間，決其可否，非互相附和，以主管官之意思為從違，即藉此挾持，以議案之通過為交換，甚或急須舉辦之件，因彼此牽制，而不克施行，苦心擘畫之案，因任意增刪，而失其效用。主管廳長之取巧者，徒藉會議為分謗卸責之具，為省府主席者，反因會議而失監督之權，消極萎靡，積極爭權，光怪陸離，莫可究詰，各省政治之未能改進，此為主因。

這種批評，可謂淋漓盡致。老實說，像這種負責不清，權力不專的組織，是賢者也難以處理得當的，為應時勢的需求，自有改弦更張的必要。這裏雖然也許有人要顧慮到改制以後，省長權力益形擴大，必然造成一種包辦和獨裁的局面。但是，我們應明白，執行政務一定要果斷、統一、敏捷，有時還要秘密才好；而在這個過渡時期的中國，人治猶勝法治，沒有實力，政令是無法推行的，現在的省政府也何嘗不受實力的支配。所以，我們倒不如爽性地的徹底改制，好壞讓他整個負責，將來議會成立以後彼此互相制衡，又未必其能專制獨裁罷！

二 關於設置行政督察專員制度

行政督察專員制度的設置，無疑地是為將來縮小省區的準備，和增進地方行政的效率。因為我國地方制度，既為省縣兩級，則

各省政府直轄各縣，多的達百數十縣（如河北等省），少的也有數十縣；每省面積大的達五百餘萬方里（如新疆），少的也有數十萬方里；每省人口多的達七千餘萬（如四川），少的也有數百萬。平均一省之大，等於一國，治理不易，輿情難通，內亂頻仍，民生凋敝，自非偶然。為謀補救這種缺陷起見，前年伍朝樞因有縮小省區案的提議，經中央第三屆第四次全體會議通過，交由政治會議連同內政部所擬縮劃省區方案一併研究，計劃施行；但這種有關全國經野的大計，自未能率爾實現。於是，各省中有為適應行政機構之需要的，便於省縣之間自行設置行政督察專員一類的制度了。

這種制度的創始，是幾年前蔣委員長在江西剿匪的時候，於總部裏面設立黨政委員會，把全省劃分為若干區，每區設一黨政分會，管理若干縣份，以分會委員兼任駐在地的縣長，把黨政軍的事權集於一處，負起整理本縣及監督各縣的責任，因而樹立了今日行政督察專員制度的模型。同時，各省因剿匪關係或其他特殊情形，有事實上的需要的，也紛紛於省縣之間做做設置這一類的官制，以助省府權力之所不及。其名義有曰首席縣長的，有曰行政區監督的，有曰縣政督察專員的，有曰行政區長官者，漫無定稱；其督察區域有將全省均行劃置的，有僅將有特殊情形之地帶指定設立的；而設置的數目，各省也不相等，有少至兩區的，有多至十幾區的。內政部因制定行政督察專員暫行條例十七條，於二十一年

八月六日由行政院公布，規定省政府於離省過遠地方，因特種事件發生（如剿匪清鄉等），得指定某某等縣為特種區域，臨時設置行政督察專員，於不抵觸中央法令範圍內，輔助省政府督察該區內地方行政。實行統一編制，把以前各省所訂章則，一概廢止。但是，豫鄂皖三省剿匪總司令部因為要整飭吏治，增進行政效率，以便徹底剿匪清鄉及辦理善後起見，又於同月頒布剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例十四條，由該部依各省面積、地形、戶口、交通、經濟狀況、人民習慣，酌劃一省為若干區，各設行政督察專員公署。這兩種條例不同的地方：第一，是行政院規定的是行政督察專員的設置，要在離省會過遠的地方發生特種事件的時候，並且這種事件辦理完竣以後，就要撤廢；總部則規定行政督察專員應該全省普遍設置，且是永久存在的機關。第二，是行政院規定的是行政督察專員就本督察區內各縣縣長中指定一人兼任，仍支縣長原俸；總部則規定由該部另行委派，簡任待遇。第三，行政院規定的是對於區內各縣市的警察保衛團，行政督察專員僅得節制調遣；總部則規定專員兼任該區保安司令，得管轄指揮該區各縣的保安隊、保衛團、水陸公安警察隊及一切武裝自衛的民衆組織，並指揮駐軍辦理清鄉。後來各省籌劃設置的，都是根據總部規定的條例辦理。當時蔣委員長為貫徹這種制度創制的目的起見，還訂了七項設置條件如下：

(一) 行政督察專員，全省分區，必須普遍行之。不能謂有匪之區或邊遠之區，可設專員，無匪之區或近省之區，即可設了不顧。蓋有匪無匪，邊遠近省，其境雖殊，而吏治腐敗，民生凋敝之亟須整飭，則無二致，倘不同時並設，共謀改進，恐有匪或邊遠之區，雖能消除安寧，而無匪或近省之區，又將匪患萌動矣。

(二) 對於行政督察專員，必須隆重其體制，予以簡任之待遇，授以監督區內各縣長之大權。故其人選，決不能就區內現任縣長，任擇其一，提升加委，致為原與同官同職之縣長所輕，未由盡其監督之使命，故必精選有為有守之幹員，使之專任其責，具有儼然難犯之勢，乃易實行其監督督促之權。

(三) 專員必須兼任駐在地之縣長，彷彿如前清直隸州之知州，除自理一縣之外，兼管所屬之他縣。一面固當監督他人之優長，一面尤應本身作則，推行要政，改革盡利，以作所屬縣長之表率，藉免專事批評，不明地方實際政權之甘苦，致蹈過去道尹之覆轍。

(四) 專員除為推行要政，模範所屬以外，並在區內負有統籌兼顧之職責。例如一縣不能舉辦之事，該區專員即應督同屬縣辦理，庶幾各縣舊日畛域之見，渙散之弊，賴以化除，而聯絡同時並由專員兼任保安司令，全區軍民兩政，統歸主持，體制之重，有如前清之兵備道，事權已一，實力亦厚，而後措施運用，胥可自如，清匪安民，自然順利。

(五) 確定行政專員之管區，為單純行政區域，而非地方自治團體。行政專員所管之職務，實為一省中之民政分廳，祇係橫面之擴張，而非縱體之層疊，自與別創一級自治團體者迥不相侔，故雖屬暫行行政制，然按之省縣自治二級制，固根本

不變，即與總理建國大綱之規定，亦依然適合。

(六)總司令部負剿匪之全責，行政專員則為推行清匪安民一切設施之重要關鍵，應由總司令直接委派，兼領駐在地縣長，則由各省府加委。統系兩清，指揮咸便，乃能如網在綱，實現軍事政治並重之功。

(七)專員任用，雖不得由現任縣長兼充，然可為確有才能成績之縣長，開一異日升遷之途徑。蓋如現時縣長之上，即為省府委員，各廳廳長，中間別無晉陞之階，遂使人振振奮之氣，今後新制實行，稍閱時日，權威已立，成績已明，黜陟隨之而定，希望相繼而生，大足鼓勵各縣縣長之努力，而造成革進庶政之新機。

這種制度的實施，據行營楊秘書長在十省高級行政人員集會時報告，認為在剿匪區內施行尤有成效。『從治安、交通、吏治、財政各方面觀察，都有極顯著的進步。例如安徽一省，除邊區外，均僅駐極少數的國軍；鄂豫兩省之多數縣份，亦復如此，而地方很安靜，這便是因為有了專員兼區保安司令，整理地方團隊，確實增加了自衛力量的緣故。又如各行政督察區內，多數都修了不少的國道、省道或縣道，多架了若干的電線，各區內的縣政，貪官污吏比之往年斂跡得多；地方財政整理，亦漸上軌道，苛捐雜稅，免除不少；因之士豪劣紳所憑藉以施其剝削手段者，亦比之往年，大有畏忌，此皆為一般極顯著的事實。』(註四)我們也承認這是一種針對目前地方政制缺陷的救濟；而且分省的牽動太多，與其將來實行縮小省區，不如逕採此制，以濟其窮。原來，各省地勢錯綜，饒確懸殊，而民情

風尚，尤不能強之使同，若欲定名劃域，自非稽古證今，詳考輿圖，無由着手，這是何等困難。而經濟愈落後之省，而積愈大，交通亦愈不便，若依而積和需要論，這等省區，尤須縮小，但縮小之後，平添若干官吏，增加許多經費，豈生產落後的地方所能堪？就我最近視察甘、寧、青三省的所知，寧、夏、青海都以過去一府之力，而養一省組織，人民固已不勝負担，政治猶多因陋就簡；而甘肅本省，亦受分割影響，財政諸受影響，足見分省之不易言。要之，行政和財政是有聯繫關係的，苟為積極做事，則省區愈大，專業費愈多，作事愈方便；反之，省區愈小，行政費愈多，則愈不能做事。所以，省區實不必縮小，而省縣之間則應該要有一個承上啓下的機關，行政督察專員制度，即所以完成這種重大之使命者。不過，現行制度，我們認為仍有商榷改善的地方：

一、行政督察區，我們固然要普遍的設置，不限定於距離省會過遠的地方並且發生特種事件的時候，但應確定其為單純的行政區域，而非自治團體，只是省政橫面的展布，而非另一縱體的層疊；專員的職權，雖也有其獨立地位，但仍屬於省府機體的一部份，而對省府主席直接負責者。其地方行政的監督關係，當以整個的省政府和整個的縣政府互為對象。政務指導之重心，屬於法令及組織者，仍在省府；惟日常行政及督察工作之重心，轉移於行政督察區，專員且不必自辦任何事業，專為各縣行政的總攬，數縣共

同之事，即令各縣聯合辦理之，以確保省縣兩級的實質。

二、行政督察制度，既為聯絡省縣關係的作用，則關於縣政指揮監督之權，自應完全付諸專員。凡是他管區內的縣長等行政人員，雖為省府任命，然必予專員以考核的實權，省府對於專員考核的意見，大部份應視為黜陟的標準。其省府所訂的中心政策及各種計劃，也都應從專員達到各縣，由專員把這種政策和計劃詳細研究，按照地方情形製定推行方案，通令各縣辦理，縣之請訓，即至專員而止。不得仍如從前省廳各別的把所有政令直接推行於各縣，而對於專員則沿用分令遵照的程式，使專員的責任因之鬆懈，其對縣的指示，各縣也遂視為無足輕重，而失層級聯繫的效能。

三、在今日各省治安狀況之下，匪盜橫行，實為地方革新和社會繁榮的障礙，如果治安不能維持，則一切建設計劃，都等於紙上談兵，各縣實力單薄，自然要專員兼區保安司令，「纔能切實管理和整理地方團隊，纔能逐謀人事經理調度的統一」(註六)以靖匪氛，而圖建設；但這個保安司令部和專員公署的組織也要分開，以便將來兼與不兼活動的餘地。至如因為徒「作之君」不如能「作之師」，「除督察而外，還有統籌和領導之兩種職務」(註六)還要兼任駐在地的縣長，那就實非必要，也不可能了。

原來，行政和督察的性質不同，工於此者未必工於彼；而行政上的監督者和被監督者，尤不宜做同樣的事；況且縣政最為繁瑣

難辦，專員兼了縣長，對於督察工作，勢難兼顧得到，不免要荒廢了他的督察本職，甚至兩樣都做不好。所以德國政制專家經濟委員會顧問晏納克在他的政制建議書曾經說過：「此項專員，同時復須兼駐在地的縣長，治理一縣行政，此種辦法，竊以為未妥。蓋專員常須巡視各縣，負責督察，在出巡時，對於所兼管之縣政，必不能悉心處理，如專一致力於此，則對於他方面之督察，又必不能恪盡厥職，顧此失彼之病，終難解免，此則已有事實可指，無從否認者也。」

(註七)總之，專員既有指揮監督和統籌各縣行政的責任，同時自己又要辦理比人家更好的縣政，以「領導前進」，使「本區各縣，跟住亦步亦趨」(註八)這是多麼困難的事，萬一自己的縣政辦理不好，(縣政的好壞，多少有點環境範圍，不能說有了人力、財力和權力，便會有了成績。)那麼，專員的威信，豈非一落千丈？所以，我主張還是不兼為好，同時，相反地的希望專員雖決不可兼任縣長，然當由縣長之中擇任專員，才足以鼓勵各縣縣長的努力，而造成革進庶政的新機。

三 關於縣政府裁局設科

縣為國家最低行政機關，又是地方自治的單位，欲謀政治上徹底的改革，求地方自治的完成，先須健全縣的組織。但「現制縣組織法，縣政府僅設兩科，其下則分設公安、財政、教育、建設四局，各

局局長多由主管各廳指派，自成系統，各樹壁壘，對下則逕發命令，對上則逕報本廳；縣長高臨其上，既非自辟之橡屬，復多顧慮其背景，自無從充分行使監督指揮之權。即甲局與乙局之間，亦祇圖個別之發展，缺乏統一之意志，一縣之工作中心，殊無從確定；且各局駢立，規模擴張，更不能不分科設課，濫置職員，以張皇門面，於是地方經費每盡撥之以養此各局之冗官，尙虞不足，致各縣預算中，祇有機關費而無事業費之可言，即有賢良，何能奏績。」（註九）所以，裁

局設科，提高縣長職權，實爲整飭縣政的事實需要。第二次內政會議時，陝西、江蘇、江西、廣西各省民政廳都有裁局設科的提議；蔣委員長在其所提修改地方行政機關組織案中，也主張「縣政府爲整個機關，其依現行縣組織法所設之各局科，均爲縣政府之一部，受縣長之統一指揮，原則上並須一律合署辦公，不得以科局名義對外行文。」後經大會綜合各方意見，通過：「一、縣政府以一律設科爲原則；（二）科或局須合併於縣政府內辦公；（三）縣政府惟以縣長名義對外行文。由內政部列入修正縣組織法關於縣行政部分各要點中，呈經行政院一四一次會議修正爲：『除教育事務以設局辦理爲原則外，其餘公安、財政、建設等事務，應以設科辦理爲原則。』於是，各省以剿匪關係或其他事實上的急切需要，先後變更組織者極多。及去年十二月三十一日南昌行營以各省政府既經合署辦公，縣政府爲秉承省令的執行機關，自應府續改革，以資

連貫；否則，僅使上級無矛盾、重複等弊，而下級的牽制、推諉，依然未除，仍非根本改善之道。爲謀縣政府權力責任之集中，並充實其組織，以增進縣政效率起見，因頒布剿匪省份各縣政府裁局設科辦法大綱十一條，訓令豫、鄂、皖、贛等省政府遵照辦理，限三個月內一體實施。

這種改革的要旨：第一，在於集中權責，將縣政府下現經設置的各局一律裁撤，其職掌分別歸併於縣府中的各科管理，一切縣政設施，都由縣長總其成；縣府佐治人員，也都由縣長遴荐省府核委，使成整個的機體，以收臂指相使之效。第二，在於充實組織，實行增科添員，酌加行政經費，俾能延攬人材，共資佐治。第三，則實行教建合科，統「承辦」以發揮「教建合一」的精神。第四，則實行「警衛聯繫」，裁撤現有的公安機關及警察，寄警政於保甲之中，以構成全縣的警衛網。第五，則實行稅收統徵，以應得的經徵手續費，補助縣政經費；同時設立金庫，以爲收款、解款及保管、劃撥的機關。第六，則將縣政府裁撤各局節餘經費，移充本縣事業費及分區設署經費。綜上，可知這種制度的實行的確可收經濟、敏捷、協調（科和科的聯絡）、力量集中之效。其間雖然也有顧慮到裁局設科固有裨於縣長職權的提高，但假如碰到政治道德墮落的縣長，則愈提高職權，愈濟其惡，他儘可一手遮天，不受絲毫牽制；而碰到能力薄弱的縣長，則他雖然不會作惡，可是責任過分繁重，也不免要有差

跌的危險，認為此路不通的。但我們應該曉得，這完全是一種人的問題，討論政制，不應如此悲觀。縣長局長一樣地的有賢良也有不肖，只要我們能夠對於人選加以慎重，同時予以有效的指揮監督，便可以獲得正面的利益了。總之，「改局為科的實驗，雖然利弊互見，但大體上講，利是多於弊的。」（江寧實驗縣長梅思平的話）所以，「我的結論是，這種制度可以推行於各縣。」（關於實驗縣長胡次威的話）

不過，求制度實施之有效，必先健全其機構，並能運用靈活，然後行政效率，方可增進，事務功能，乃能有效。因此，我對於縣政府裁局設科的實施辦法，也有下列幾點的意見：第一，要合署辦公。裁局設科的意義，當不僅在縣財政的緊縮，並且在縣政府職權的直接掌握；裁局設科後，如各科辦公依舊散漫鬆懈而不集中，則行政效率，仍不易增進。所以，合署辦公是和裁局設科相提並論的，倘無特殊困難，各科都應實行合署辦公，至少關於人事的管理、文書的收發和檔案的保管，也先要求其集中統一。

第二，設科要適當。依大綱的規定，縣政府要分三科，以數字定之，除教育建設兩種事務應併一科，以期密切合作外，其他各項事務，應按實際需要妥為分配。但實際上，現在各地縣政府的組織，除福建等省係依大綱規定辦理外，其餘多有不同之處。像江甯甯甯兩實驗縣則設六科，並以民政、財政、公安、教育、建設、土地分稱；河北

各縣則設四科，除第一科掌民政、警衛、總務，第二科掌財政外，並以第三第四兩科分掌建設和教育。這樣的分科，和各科的職掌是否適當？我們應視其地方需要財政力量和事務繁簡而定，固不能一例而論；但我以為科的劃分，實不必依其某種單獨性質命名，各科仍當以數字表其次序。蓋事務有繁簡，分科僅為辦事上的便利起見，事繁則每種事務獨成一科，事簡則合數類而成一科，以免膠柱鼓瑟之弊，而收適當分配之效。其大體上，似可以分做四科：第一科掌民政和教育，即把以前縣政府的第一科和教育局合併辦理。因為第一科原來是管行政和自治的，教育與自治同為訓政時期的先務，兩者關係最為密切，為要達到「政教合一」的理想，實有合併辦理的必要。第二科掌財政和土地，即把以前縣政府的第二科和土地局合併辦理。因為財政的主要收入為田賦，整理田賦必先清查土地，兩者也有密切關係；而且將來土地測量和整理告一段落以後，例行工作即大部減少，合在財政部份辦理，也可避免浪費。第三科掌公安和保衛，即把以前的公安局和保衛團合併辦理。因為地方警察和保衛團都是以維持社會秩序及安寧為目的，性質相同，合併起來，可收「警衛連繫」之效。（雖然許多地方是歸於第一科辦理，但第一科事情太多了，而警衛和保甲尤要合併一氣，似乎以獨設一科為好。）第四科掌建設，即把以前的建設局改組。我們所以不主張教育、建設兩項事務併屬一科，便因為教育和建

設，雖同爲今日救國的先務，兩者輔車相依，關聯至切，應期教育設備和當地事業的供求相應，實現「教建合一」的理想；但事業和行政，這是應該分開兩截來講，教育人材和建設人材的學養，根本不同，工於此者未必工於彼，會辦教育的人，當然很少懂得建設，懂得建設的人，也必很少會辦教育，那裏可以勉強兼顧，有所偏失呢？

至於科以下是否應該分股？我以爲一個縣政府和中央政府省政府相比較，只是具體而微，凡是中央及省所有的機能，縣政府莫不有之，中央政府和省政府只是一個發號施令的機關，縣政府却要將這些上級政府頒布的命令一件一件的實施，所以，一個縣政府裏面實在不能不有各種人材，以適應這種煩雜繁瑣的工作；但是正因爲工作的煩雜繁瑣，而縣政府經費有限，員額不多，也就不能分工太細，以失調整之效了。

四 關於縣政府之分區設署

縣政府組織的應求健全敏活，已如上述；而縣以下的區制之重要性，也不亞於縣政府的組織。蓋我國各縣幅員，大的有三四百里，小的也有百餘里；民衆多的有五六十萬，少的也有十餘萬。在昔滿清時代，縣以下尙多設縣丞、巡檢、分司等職，勉資佐治；而現制所以治理此廣土衆民者，則僅恃一端拱縣城的縣長而已，自非另有中間組織，以爲溝通不可。所以，區的組織，實爲縣政下層的基幹，不

但爲辦理自治自衛的機關，且負推行政府法令於民衆的任務，性質完全與縣相同，不過區域較小而已，如非健全其組織，則一切上層政治，無異建築於沙灘之上，影響於整個政治設施極大。惟依現行縣組織法設置的區公所，爲純粹的地方自治團體。「組織既不健全，人選亦甚濫雜，經費則尤形短絀。地方民衆之視區長，無異昔日之團董莊頭，絕不特加尊重，於是地方士民之賢良者，多趨避，不肖者則奔競而進，結果各地區長大都爲貪污土劣所把持，行政令則不足，壓迫民衆則有餘。故縣長與民衆之間，既無居間聯繫之樞紐，自失指臂相使之效用，以致一切政令，逮縣之後，即等於具文，無法推進。訓政數年，迄未能樹立憲政之基礎，卽此之由。」（註十）

南昌行營有鑒於此，因於去年十二月三十一日頒佈劃匪省份各縣分區設署辦法大綱二十五條，並附訂甲、乙、丙三種區署編制經費表，訓令豫、鄂、贛、閩等省從事改制。凡從前區制的性質權力均予根本改造，撮其要義，約爲四端：

第一，則改正其名稱。凡舊時區公所或區辦事處一律取消，而改稱爲區署，藉以表明此爲官治的機關，絕非向日的自治組織，以矯正往昔區制的觀念，今後的地方下級自治，應在市鄉行之。

第二，擴大組織並增加經費。區長之下酌設區員、書記等職，且都給予適合鄉村生活的薪俸，俾能贍家以養廉。

第三則提高區長區員的地位，以有縣長資格者充任區長，並須迴避本籍；以有相當學識經驗者充任區員，而都加以一定期間之訓練，藉以充實其治事的能力；一面則保障其任期，確定其出路，凡區長區員之任職著有成績者，得分別以縣長、區長任用存記。

第四，則明定其職掌。所有區內保衛安甯、調查戶口、訓練民衆、指導合作、推行教育、清丈土地、實施工役、以及一切農村水利等建設工作，暨區內衛生、公安、交通、經濟、財務之一切縣政，凡與『管』、『教』、『養』、『衛』有關者，統由區長秉承縣長之命，負責推行。是以今後的區署，實成爲純粹協助縣長深入民間推行政令的機關，而等於縣政府的支部了。

這種辦法，除由行營令行各省遵照辦理外，並函行政院轉呈國民政府察核，暨分行各主管部查照。行政院准函後，當經提會通過，並令仰內政部可否將此項大綱通令各省參照辦理，詳議具覆。內政部當以該部於第二次內政會議時，也曾提出改進縣政方案，一面擬充實縣政府組織，提高縣長職權；一面擬整理各縣行政區域，力求縮小整齊，以謀行政之便利；一面擬改變區自治組織爲行政組織，以補助縣長權力之不及。迭經開具意見，送請立法院參酌採擇在案。此次行營所定各縣分區設署辦法大綱，將過去區制，徹底改善，正與該部意見不謀而合，認爲各省自可參照施行。惟以全國各縣幅員廣狹，既各自懸殊，經濟榮枯，也難期一致，斷難以同一

法令推行盡利；行營所擬分區設署辦法及其編制經費表，本係爲勸匪省份而設，如以通行全國，似宜稍事變通。因參照行營原送大綱，擬訂縣政府分區設署暫行通則十七條，呈經行政院修正頒布。這兩種規定不同的地方在：（一）行營的規定稱爲各縣分區設署；內政部則規定改稱爲縣政府分區設署，以明區爲虛級制，藉符省縣兩級制的原意。（二）行營的規定爲全縣一律分區設署；內政部則規定應酌量地方實際情形及其環境需要而設，在未設署之區，由縣長委派區辦事員督促及指導區之縣行政事務。（三）行營的規定區長必須迴避本籍；內政部則規定不必迴避。我們把他拿來比較，自然是內政部的立法富有彈性，容易予各縣因地制宜的實施；而其關於區長的迴避本籍問題，我們又覺得內政部的立法爲合理。原來，行政貴能敏捷練達，如果是用熟悉地方情形的人充任區長，不但可以減少許多敷衍塞責，搔不着癢之弊；而且使本地人能夠多負實際行政責任，也可以增進其將來的自治能力，於地方的前途是很有利益的。過去區長之不容易找到幾個真正能幹而又肯幹的人，即因爲一般品學皆優的人，看到過去政治生活的污濁，和從事下層工作的不易晉陞，於是不是自鳴清高，不肯過問，便是羣趨城市，競求顯達；現在區長既有確定的出路，爲鼓勵其前驅的努力，及儲備確有實際經驗的縣長人選起見，正應該歡迎其到鄉黨來。且事實上區署普遍成立以後，需用區長很多，區長待遇

雖稍提高，仍不過數十元的薪俸，外籍人之有資格的，仍是未肯遠道而就，又那裏可以限制迴避？

凡上所陳，都是針對時弊，使地方行政合理化的一大改革。其內容的規定，雖未必盡臻完善，然已依集中強化的原則，為整個機體的調整，無疑地這便是一條刷新地方政治的大道，只待我們的邁步前進而已。如果我們不懂得來運用，則整個的地方政治，仍舊是祇有表面而無實際，祇有形式而無內容；祇是一種敷衍搪塞的公文政治，而不是一種協調合理的現代政治。我們又何需此改革？

二十四年十二月十三日蘭州監察使署

【註一】南昌行營處理剿匪省份政治工作報告關於省政府合署辦公辦法頒布之說明。

【註二】二月八日大公報漫說「地方政制改革的途徑。」

【註三】十月一日益世報新聞。

【註四】南昌行營處理剿匪省份政治工作報告楊秘書長對於十省高級行政人員集會之工作報告總評及意見陳述。

【註五】全前。

【註六】全前。

【註七】三月二十六日大公報譯登晏納克政制建議書。

【註八】南昌行營處理剿匪省份政治工作報告楊秘書長對於十省高級行政人員集會之工作報告總評及意見陳述。

【註九】南昌行營頒布剿匪省份各縣政府裁局設科辦法大綱訓令。

【註十】南昌行營頒布剿匪省份各縣分區設署辦法大綱訓令。

英美文官制度與中國

俞受祉

一 序言

西儒有言『政府之形式，聽愚者爭辯；至善之行政，即至善之政治。』此其目的，乃欲喚起研究政治學者，放棄其以哲學為中心之態度，而以實際行政為討論之對象。蓋因十九世紀中葉以前，攻政治學者，愈注重理論，所論及者如國家之起源、目的、政府之性質、形式，皆抽象不可捉摸之事物，結果裨益實際極微。自十九世紀中葉後，許多學者，覺悟自哲學觀點以論政治，輒陷於空疏不切實際之弊。徒對玄而又玄之主權國家起源等嘵嘵不休，而真正在推進政府職務之文官，反一言不及。緣是轉而為實際行政之討探。於是昔者為人忽略之『行政效率』、『文官制度』等問題，遂復為一般人所親近把握矣。

再自邊沁、穆勒派之功利主義學說受黑格爾唯心派之攻擊後，個人主義自由主義，趨向末落之途；國家職務，從『警察』之狹隘範圍內擴大。泊社會主義潮流，磅礴澎湃，國家職務，復從消極而進入積極：如提高社會文化增加人民幸福，均包括入國家專業範

圍之中。大規模營業，概由國家代替個人而經營。國家脫離治人者之特性而轉入治事，實言之：國家已成爲管理人民公共事務之機關。各項事務，千頭萬緒，決非賢聖之君隻手所能總攬統轄，欲求政事之治理，必待數十百萬文官和衷共濟而後可。一國既需此鉅額文官，則對其技能、任用、分工、遷升、保障、管理諸事，自應加以詳密研究，庶幾整個政府之行政效率，可得增高，職是之故，文官制度在近年來，爲一般學者所樂道。

由上二因，故十九世紀中葉後，各國紛紛致力於文官制度之講求，冀從此掃除莠莠貧污分贓散漫無紀之腐敗吏治，而進入組織嚴密效率高大政治清明之境。總理夙知文官爲一國政治之實際推行者，如欲澄清吏治，非自文官着手不可，因此有設立考試院之建議，期將行政條件中『人』之問題，妥善解決。國民政府奠都南京後，即成立考試院，所以遵奉總理遺教而謀刷新政治者也。但創辦伊始，諸未就範，而陋之處，固所難免，吾人絕不應與以消極之詆毀，當積極助其發展，擴取歐美先進國家之成規，其適合我需要者改良增善之。庶吏治可臻於美輪美奐之境。不佞檢考各國文官

制度，覺英美兩國尤為完備且兩國國情多，相反之點從，而文官制度之原則，亦多相異之規定，但其歸宿則愈在求行政之科學化合理化。因此取而比擬，捨短取長，以資改良吾國文官制度之參考，不知亦有一得否？

二 文官之考試

二十世紀以來，藉『公開競試』(Competitive Examination)以任用文官已成爲世界公認之原則。雖文官才能品德，是否僅賴考試可精確判定，尙屬疑問，但舍考試外，實無其他更妥當之方法能替代之。猶之民主政治，藉選舉以表現民意，同爲無辦法中之辦法也。而經考試之文官，總尙能具備相當豐富之常識或專門技術，文理通順，勤敏謹慎，故各國循用之。英國採公開競試制，在一八五三年，乃文官制度改革先鋒考來 (Macaulay) 之功。美國採用此制，名義上雖爲伯達爾頓法案勝利之產物 (The Pendleton Act 1882.) 實際上乃倣襲英國之成法。關於公開競試，因其已爲各國所確認，故勿再深論。茲所欲述者：乃應試者之資格及考試之科目性質兩點：

一、資格問題——參與公開競試，是否需要某限度之資格一問題，英美所抱態度適相反背。各國對此問題，亦頗多爭執。在美國應試者除消極之限制外，(如行爲不端，體格虛弱，精神不振，惡劣

嗜好，拒絕宣誓) 積極之要求：只須達一定年齡，有一定住址，會受相當教育之美國公民，均可應試。英國則正相反，消極之限制，固無庸論；即積極之要求，亦極嚴格。尤其在資格年齡要求更苛。其詳視下表：

級	資格	年齡
第一級(行政級) Administrative Class	大學畢業	二十一—二十四歲
第二級(執行級) Executive Class	中學畢業	十八—十九歲
第三級(事務級) Clerical Class	中等學校上學期之程度	十六—十七歲
第四級(錄事級) Writing Assistance	各種職業學校畢業	十六—十七歲
第五級(速記打字級) Typists and Shorthand Writers	打字或速記專科	十六—十七歲

上述英國文官考試，應試者資格之限制，甚爲寬泛，幾等於無目的。在使人民均有服官之機會，不令政府職位，成爲學校畢業生之禁錮。且因無年齡之限制，故經營農工商之人，一旦改業，仍能服務政界，此種民主精神，實堪稱頌。英國則不然，必須大中學或其他職業學校畢業生，方能投考；且有志爲仕者，必須早年即確定其志，否則光陰蹉跎，此路便杜絕矣。由此可見其範圍之狹，無怪他人譏爲『貴族式』之文官制度。英國中央各部會，幾成爲牛津劍橋等大學之專利品。比較程度稍差之學校，尙不能插足，遑論其他。中國現行制度，對於應試者之資格，所取態度，實介於英美之間。考試法第三條規定考試分三種：普通考試，高等考試，及特種考試。應普通考試須中等以上學校畢業；應高等考試須大學畢業(考試法第四、五條)此

種規定，顯從英制。但考試法第四條二項及第五條三項定有『檢定考試』，乃與未在學校畢業者以方便之門。此乃採取美國精神之處也。不佞以爲中國社會貧困，教育不普及，能在中等以上學校畢業，非小康家之子女不辦，倘從英制，則政府官職，勢將爲有錢階級獨佔，就整個社會言，成爲階級之歧視；就才能言，因範圍之狹窄，不免有遺賢之弊。且總理提倡民權主義，則服官之權利，自應求其普遍化。故今後考試院應注重檢定考試。最好在全國各地，每年舉行檢定考試一次，俾有同等學力者，皆能發揮其才能，庶幾民主之精神現，而野有遺珠之憾除矣。

二、考試之科目及性質——英國文官考試，注重『普通常識』。故其考試有二特質：（一）單純，不論何部會之文官，均以同一之試題考之。（二）智能試驗，所試均日常生活之經驗，而非辦事之專門技藝。因之考試之科目，均大學中學所學之科目也。如經典、史地、數學、哲學、法學、自然科學、各國語言等。且以牛津劍橋全國最著名大學之程度爲標準，故獲僑良非易易。

美國考試，注重專門技術，而輕普通常識。以爲考試不能測量他人之創作力，機敏程度，及發明天才，僅足查察一人之是否具有某項特殊技能而已。職是之故，其文官考試，各部會均不同。考試內容，視職務而異，務求其適合實用。換言之：即注重爲『官』之技能，而忽略爲『人』之學識。考試科目，則極簡單，僅三五項，不若英國

之繁雜。

英國之『不分類常識考試』與美國之『分類技能考試』究竟孰優孰劣，殊難概括論定。茲比較其得失於后：英制之優點有（一）公務員皆大學中學畢業生，一般程度較他國爲優良。（二）以普通常識爲基礎，而後進於專門。（三）能適應環境。（四）見識廣闊，無偏狹之弊。長於判斷，能應付大事。其缺點（一）缺乏民主精神，貴族色彩濃厚。（二）近世國家職務，趨於專門化，非在事前學習訓練，難以辦理。（三）文官性皆高傲，不願屈於低位。至於美制之優點，即英之缺點；其缺點，即英之優點，故不贅述。

中國現行制度，依據考試法第六條規定：每次考試，有三程序，第一試以普通知識爲主，如國文、黨義、史地等。及格後再應第二試，以考核專門知識爲目的。（但仍偏於理論，亦可稱爲『高等普通知識』，與美國之所謂專門技能不同。）第三試爲口試。一切考試科目，根據過去三次考試而觀察，均以大中學中所授課程爲標準，故與英制同爲『普通知識』考試。其缺點前已略論不贅。嘗與各機關高級人員談話，彼等總謂『經考試而任用之文官，大多能說不能做，實際經驗技能太差。』此雖非公評，但不無理由，當加注意。不佞淺見，以爲『普通知識考試主義』仍應維持，但一方面亦當顧及所任職務，不致毫不切於實用。故凡辦理行政事宜，設計計劃，監督責任者，其考試應着重普通知識及『高等普通知識』辦

理機械性質之事宜者，則宜偏重專門技能，普通知識次之。至於技術人員，當然須格外注重技藝，無待申論。

至於口試一項，英美皆有，視為測驗品性之良法。中國亦採用。此外瑞士測驗「動能」之辦法，竊以為亦當採用，以試驗文官之注意力，記憶力，活潑敏捷程度，可補筆試之不及，此法以「心理測驗」行之。

三 文官之實習及任用

文官既經考試錄取後，自當分發任用，方符考選之本旨。但在正式任用前，往往有一「試用」時期。得查核錄取者成績是否確係優良，行為是否端謹。同時使錄取者可漸安於新環境。英國規定試用時期為四年；美國為半年，皆與考試制度有連帶關係，為長為短，頗難論斷。我國考試院任用條例所定，於實授前有「學習」「試署」兩階段，未免過繁。竊謂可併為「實習」一階程，其已有行政經驗者，試用期限得減少無行政經驗者之二分之一。試用時最好用「巡迴制」，不應固着在一機關中，在同性質之數機關內，輪流實習，俾見聞略廣，將來辦事可放膽而行，不致太為拘謹。至於實習期限，余定為二年，似於彌補考試之缺憾已足矣。

至於任用問題，在英美絲毫不感困難，一方面平時對各機關文官調查詳明；他方面中央權力統一，各機關有缺額，立可分發遞

補，各機關無敢違抗者。在中國則不然，任用最成問題。兩次高考一次普考及格之人員，至今未獲正式任用者，猶居大半。其咎當然不能歸諸考試院。蓋因封建餘孽，迄猶存在；人自為政之現象，尙未消滅，握權勢者，皆不願受中央之命，而將職位授與親戚私友。故欲解決任用問題，必須各機關各地方掌握威權者，捐棄私見，以大公為前提；中央則一秉公誠，採取有效之制裁辦法，以懲不受命者，然後可濟，其餘理論，可暫置不談。

四 文官之分級

英國文官，初亦無級別。至一八七〇年，始有簡略之二分法：第一級包括有自由裁量職權之官員，第二級則為奉行例常事務之官員。至於最近之分級，遲至一九二〇年才發明，共分五級：

一、行政級 有自由裁量事宜之權，管理指導行政，籌謀策劃，具有改良行政機關之任務，分為初級、高級兩班。

二、執行級 亦分兩班，（學習與普通）普通班職務不僅在辦理例行公事，且須有判別力，學習班之任務，則在審核次要之案件。

三、事務級 考核賬目，審查人民請願，編纂調查之結果，搜集統計資料。

四、錄事級 管卷抄寫，登請賬目。

五、速記打字級

美國文官，依據一九二三年分級法案規定，亦有五級

一、職業與科學事務級 (The Professional and Scientific Service)

二、準職業事務級 (The Subprofessional Service)

三、錄事、行政與財務事務級 (The Clerical, Administrative and

Fiscal Service)

四、保管事務級 (The Custodial Service)

五、抄寫機械工作級 (The Clerical-Mechanical Service)

英國之分類，以事務之性質為標準，與其普通常識考試有密切關係。其利在能適合國內之教育制度，而竭力避免專門考試之麻煩。美國則依政府之工作而分類，使學校教育方針，仰其鼻息與之湊合。故其優點：在各級職務，能與應試者所習相符合，而報酬與才能之間，不致相隔太遠。

中國文官，乃依任命之方式而劃分。在文官俸給條例中，可找出四級：特任、簡任、薦任、委任。言其弊，則有：(一)封建色彩，猶未盡脫，(二)一級之內，俸給懸殊，(三)薪俸多寡，不與工作之繁簡難易生密切關係，(四)簡任以上，無庸考試。緣是諸弊，一種合理簡要之分類，實為目前急需之務。分級既定，然後擢升、俸給等，有所根據矣。不佞以為中國文官分級，應採英制，一則與考試之精神，可相照合，再則因國內專門及職業學校缺乏，欲迎合現行教育制度，非採英制不可。茲擬一分類於后：

一、行政級——担任謀劃政策，管理指揮部屬，統轄一般之行政。

二、事務級——起草普通函件，例行公事。

三、錄事級——專門從事抄寫、繪卷等機械工作。

四、專技級——辦理需要專門技藝之事，此級比較偏於獨立。

五、文官之保障

一、文官之晉級問題——已任用之文官，不能使其永居低卑之位，自當考覈其勤勞才能等條件，而與以升遷之機。如此，始可獎勵其向上之心，使之益努力於公務，而無厭倦懈怠之虞。但英美兩國晉級一事，皆不普遍。英國在一九一九年前，文官欲升擢一級，殊非易事。蓋因當時各部會分級各殊，雖財部製有定程，但各部會皆自行解釋故也。至一九二〇年，文官等級，重行劃分後，晉級之機，才日增多。美國以前情況與英相類，需要專門技術之文官，由下級升擢者，實不多觀，近來晉級之情況，亦漸漸多矣。

英國對於文官之銓敘，反對用考試制。(海關職員除外)因彼等進入政府為文官時，已經嚴格考驗，故毋須再重覆行之。其擢升之辦法，因薪俸多寡而異，凡薪給在九百鎊以上者，其升遷全由部長處理，年俸在九百鎊以下之文官，則由各部會之提升委員會負責辦理；俸額低於七百鎊者，則須根據每年報告書，作為銓敘之標準，其式樣見下表：

部員每年成績報告書

(姓名).....先生每年成績報告 (Annual Report on Mr.....)

服務機關名稱 (Branch in which Serving)

生日 (Date of Birth)

進部日期 (Date of Entry into)

(1)公務 (Public Service)

(2)部 (Department)

(3)現居等級 (Present Grade)

(1)	普通以上 Above A- verage of Grade (2)	普通 Average of Grade (3)	普通以下 Below A- verage of Grade (4)	備考 Remarks (5)
1. 知識 (Knowledge)				
2. 人格與個性 (Personality & force of Character)				
3. 判別力 (Judgement)				
4. 責任心 (Power of Taking Responsibility)				
5. 創造力 (Initiative)				
6. 準確 (Accuracy)				
7. 精巧與機敏 (Address & Tact)				
8. 監督能力 (Power of Supervising Staff)				
8. 熱心 (Zeal)				
10. 職務上行爲 (Official Conduct)				
備註 (包括不在上述十項範圍中者) (General Remarks)				
擢升程度應入何級 (Degree of qualifications to next grade)				

以予個人意見對於上述部員之行爲與效能標準作如是之證明

簽名.....

等級.....

(證明官)

備註

(司長)(Head of Sub-Department)

美國銓敘之辦法，最重要者爲考試，與『入仕考試』(Initial Examination) 性質相似。考試之材料，以行政上必需之專門知識爲主，該項考試，只有列級之文官才得參與。除考試外，銓敘之標準，又有『任期悠久』、『工作效率』、『長官查覈』三原則。

任期悠久原則——以服務年限爲晉級之根據，服務達一定年限，便能擢升。
 工作效率原則——視工作效率之大小，作爲銓敘之標準，爲晚近新創之法。

長官查覈原則——文官升擢之權，由主管長官掌握。
 關於晉級問題，有兩點值得注意者：(一) 是否需要考試，此點英美爭論極力，各執一辭。(二) 以『勞績』抑『年限』爲標準，兩者各有利弊：以『年限』爲標準，因可避免政治干涉，老文官可按步擢升，不至爲後起者所踰越。但年青而有才能者，難於發展，因之行政效率低落，此其弊也。至於以『勞績』爲標準，勞績難於測量，

結果不免出以主觀之判斷，但於保障行政效率，則此法為有力矣。

中國現行制度，文官每年有兩度考覈，於六月、十二月行之。手續分為初覈、覆覈兩部，直接長官任初覈，主管長官管理覆覈，各機關考績完竣，呈送銓敘部審查，評定等級，分別決定獎勵，成績優良者，酌予晉級獎勵，不良者降免。竊以為晉級之標準，應酌用任期效率兩原則。考試一法，固最公允，但手續過繁，費用亦大，且與入仕考試重覆，故勿採用。考試院應命各機關對各文官每年度製一報告，做照英國之每年報告方式，分文官成績為普通、普通以下、普通以上三種，製就後呈送銓敘部，銓敘部據此確定獎懲。（限於加薪或名譽獎狀）三年一「大考績」，銓敘部彙集各文官三年成績，倘均在普通以上者，乃與以晉級獎勵，成績普通者，僅以加薪等方法獎勵之，此乃關於適用效率原則者。倘第一次「大考績」列入普通級，第二次雖仍居普通級，亦當與以晉級機會，因六年之內，能永久保持普通成績，其恆已足獎嘉，且積六年之服務經驗，擢升一級，決不至有不勝任之患，此乃酌用任期原則之辦法也。各機關考覈文官成績之權限，應屬於一委員會，不當由主管長官一人專斷。地方機關文官之銓敘，銓敘部應在各地設銓敘處辦理之，呈報中央查核。

二、文官之薪給問題——文官之薪給問題，最為繁雜，殊不易籌一妥善辦法，各國時常變更，務求其適合當時經濟情況。英國文

官之俸給，因等級之高下，而定其數額，但均有一最高及最低之限度。茲列表於后：

級別	俸額
行政級	二百鎊至五百鎊(年俸)
執行級	一百鎊至四百鎊(年俸)
事務級	高等三百至四百鎊普通六十至一百八十或二百五十鎊
錄事級	週薪十八至三十六先令
速打字級	週薪二十二至四十六先令

至一九二三年，為提高工作效率及增善文官生活起見，組織薪俸問題委員會，決定數條原則：

(一)國家難致賢才，所給薪金，雖不必過高，然在開始之時，宜稍豐厚，以後每年增加，至最高額而止。

(二)根據工作之輕重，以定薪給，不必顧慮每人之特殊情況。

(三)不論男女，其工作有同等價值者，給與同等報酬。
至於美國文官之薪給，隨生活程度而不同，常使文官之生活，不感十分窘困。故歐戰後物價騰貴，金錢之購買力低下，因文官之請求，政府即增加薪俸。雖然美國薪給，亦奉「同事同酬」之原則，但因文官分級之缺乏固定性，故有時薪給雜亂無章，低級文官，往往因任期稍長，而俸給超過薪進之高級文官甚遠；同為書記，有薪給相差至千餘元者。類此情形，於情於理，皆覺欠妥。

比較英美兩國之文官薪給，各有優點，美國以生活程度之高

下而決定薪給，固裨益文官不少，而英國之薪給，雖屬固定，但有最高最低之規定，且年有增加，亦不致使文官之生活，陷於十分艱窘之狀態。其尤善者，即新入仕途之文官，薪給便極豐厚，此乃低級文官所最歡迎者也。

中國文官俸給，依現行文官俸給條例第二條規定：特任官俸一級八百元；簡任官俸六級（最高六百元）每級相差四十元；薦任官俸共分六級（最高三百七十元）每級相差三十元；委任官俸十二級（最高二百元）前六級相差二十元，後六級相差十元。此種分級之不健全，前已論及，從而薪給之數額，亦當與以重訂。下列原則，宜加注意。

- (一) 每級應有一最低最高額，如英國之規定。
- (二) 俸給須每年增加，每級最低額，應從豐厚訂定。
- (三) 文官俸給，每月應由所服務之機關，提出幾分之幾，代為請著，有特別事故，或患病時，可提用。
- (四) 薪俸之外，應設「生活津貼」，蓋因中國地域寥廓，生活程度高下甚大，如有五十元薪俸，在內地生活，已極寬裕，在上海南京等大都市，則必不敷，此時應酌給生活津貼。

三、文官之任期問題——文官在外國常冠以「常任」兩字，明顯表示文官之任期，應為「終身職」，不當任意加以撤換。一方面固然在保障文官；同時實為整個政府之行政效率計算。倘對一

已有相當經驗之文官，無故撤換，易一生疏者繼之，效率必定減低，故世界各國之實行文官制度者，對文官之撤換，皆不願草率從事，必須三思而後行之。

英國在此點，為世界最。文官絕少因黨政或私仇而撤換者，因永久任期之觀念，已深入一般人之腦海，成為不易之原則，比各國之成憲，更有強制之力。再者，英國又為一採用內閣制之國家，內閣無一定任期，倘文官隨而進退，則國務將時刻廢弛矣。故文官永久任期之原則，在英國應絕對遵守，文官除有下述原因外，概不撤換，(一)重大過失，(二)因病不堪任職，(三)已達法定年齡。

美國文官，雖亦受永久任期之保障，但其強制力，不及英國強固。當總統四年期滿下野，新任就職，往往各部會之高級職員，隨而更換，不過就大體言，尚能使人滿意。

中國關於此點，保障最不周全。有背景之長官，往往任意撤換所屬；新任蒞事，舊任官員，總須更換一空，其尤狡黠者，甫就職時，諸未熟悉，於是囑所有官員，安心奉職，決不更易，及至略有頭緒，便與人種種難堪，迫使自動辭職，但此皆惡劣環境封建遺毒中所難能頃刻掃滅之情形，吾人決不可因而失望。本問題解決之條件，與解決文官任用問題，所舉略同，唯有全國努力，庶乎可達鵠的。其餘空論，亦暫勿談。

四、文官之年金問題——文官為國宣勞，達相當年齡，自應聽

其退休，而對其生活費用，國家應供給之，此項費用即所謂年金也。年金之設，消極方面，固在保障文官；積極方面，實用以鼓勵服務，並使老弱者退休，年輕者繼進，而行政效率，不致低落也。

美國之有退休年金，始於一八三三年，但僅祇軍人方有享受之權利。文官退職而受年金，則肇端在一八四五年，是年郵政局創設年老員吏之津貼金額。嗣後國會中常辯論關於年金之普及問題，至一九二〇年，才確立『退職年金』。文官之欲享受年金，須適合下列二條：(一)服務期間，已滿十五年。(二)須達一定年齡，普通公務員為七十歲。合於上述二條，方能享受年金，其數額之多寡，則視服務年數，及最後年俸之百分數以定之，詳視下表：

級別	服 務 年 數	佔最後年俸之百分數	年 金 數 目
一	三十年以上	百分之六十	三六〇——七二〇元
二	二十七至三十年	百分之五十四	三二四——六四八元
三	二十四至二十七年	百分之四十八	二八八——五七六元
四	二十一至二十四年	百分之四十二	二五二——五〇四元
五	十八至二十一年	百分之三十六	二一六——四三二元
六	十五至十八年	百分之三十	一八〇——三六〇元

美國之年金，一部分乃文官自身平日之積蓄；一部分則由政府撥發。

英國之年金法案於一八五九年通過，一九一九年又加修改通過。享受年金者，須具備下列條件：(一)必須考試出身，(二)任職

滿十年，(三)達六十歲，經醫生證明確係體弱者。其辦法亦以服務年限及最後年俸為根據。一八五九年之規定，任職滿十年，享每年年俸六十分之一，一九一九年，則改為八十分之一，餘類推，年限愈長，百分率愈大。

英美兩國之年金制度，大體相似。惟享受之條件，略有不同。美國之年齡及年限，均比英國限制為嚴。究竟孰優孰劣，因一國之特殊情況而異，殊難論斷。

吾國至今尚無退職年金之規定，自屬一大缺憾，希望考試院早日擬就，庶幾文官之保障，得增加一層。不佞以為規定年金條例，下列諸點，可加斟酌。

- 一、養老金（即年金）由政府及文官各擔任一半。本來世界養老金制，共有三種：(一)全由政府負擔，(二)全由文官負擔，(三)政府文官各負一部。第一種政府負擔太重，且政府常用朝三暮四之法，減少薪金，以抵補年金；第二種則文官負擔太重，惟第三法最為適中，其優點有：(一)切合實際，政府文官兩方，均無過重之感，(二)可糾正文官之過份奢侈，(三)文官可直接參與管理此制，(四)免去文官之倚賴性，養成儲蓄習慣。
- 二、應限於經過考試之文官，方能享受，藉此激勵考試，而減縮推薦人員之額數。
- 三、年齡之限制，應稍降低，因中國一般人之身體，均較英美為弱，如規定為七十歲，則能受此年金者，恐怕寥寥若晨星矣。
- 四、任職年限之限制，宜加長，藉以獎勵恆心，而除見異思遷之弊。

五年金之多寡，應依「任職年限」及「最後俸給」二要素定之。
六、應有最低額及最高額之規定。

六 管理文官之機關

英國管理文官之權，集中於財務委員會（即財政部）之文官管理處（Establishment Division）文官考選委員會，勞資仲裁法庭（The Industrial Court）全國維特利會議（Whitley Council）等，與文官有關係之機關，均受其節制。財政委員會既攬全國之財權在手，其控制一切行政機關，乃事實上必然之結果，而一九二〇年樞密院下令：「財務委員會因管理行政機關之工作，可制定規程，並得確定分級薪俸等事宜。」更與以命令之根據，管理之主要目的，當然欲發揮行政之效率，故文官管理處之職權，概括言之，有：（一）核定考選會舉行考試，辦理分發，及訂定考選規程等事宜。（二）關於俸給職位名稱文官等級之決定事項。（三）核定升擢手續，監督考績。（四）其他改善人事行政事項。至於辦理考選分發事宜之文官考選委員會，乃一超政治政黨之機關，設委員三人，向國王負責。勞資仲裁法庭，其任務在仲裁俸給津貼工作時間給假等訟案。維特利會議，則惟一之職務，在求行政效率之增高。

今進而言美國文官之管理機關，如其國家然，亦非中央集權，乃由各機關分權管轄。舉其要者，有：（一）歲計局，名義上總督行政，

（二）文官考選委員會，掌考試與銓敘，（三）行政效率促進局（Bureau of Efficiency）掌促進行政效率事宜，（四）中央公務員撫卹委員會（Employees Compensation Commission）掌卹金之保管，（五）各部會人事分機關，（六）退伍軍人管理處，（七）恩俸局（Bureau of Pensions），（八）中央工作介紹所，附於勞工部，均直隸於行政元首，各不相屬。

觀於上述英美兩國之管理文官機關，英國行政統一，管理集中，大權有所專屬；美國則散漫無紀，同等權力之機關，有十餘處之多，其不如英制，顯而易見。美國自己亦察其弊，故邇來有以歲計局統制全國文官工作之趨向，並有人事行政會議之組織，集各管理文官機關之代表，共謀文官制度之改進，現已具有成效矣。

中國管理文官之機關，有：（一）考試院，（二）司法院之公務員懲戒委員會，（三）監察院，（四）各部會專掌人事之組織。此四機關各執其權，不相統屬。其中考試院則與文官之關係，最為密切，分爲考選委員會及銓敘部兩大部份，前者專掌各種文官考試事宜；後者則掌公務員登記，成績考覈登記，公務員任免升降轉調調查，公務員資格之審查等事宜。（考試院組織法第一二二三條）對於吾國管理文官機關之不健全，不佞提出下列諸點，以供研究此題者參考：

一、管理人事行政機關，雖可衆多，但權力宜集中，除監察院外，均應受考試院節制。

二、英美之中央文官管理機關，不管地方文官事宜；吾國考試院則除管理中央文官外，又須兼顧地方文官，可預料其決不能勝任者也。故目前亟須設立『地方考銓機關』及『文官監察機關』。

三、各部會缺乏專門管理人事之組織，往往以掌文書者兼理，以致賞罰不明，工作勞逸，與俸給多寡，常常不能一致。結果效率低落，吏治腐敗，故今後各部會中，宜迅設專掌人事行政之組織，同時受考試院之節制，以除過去之弊。

四、文官懲戒委員會直屬司法院，實為不妥。因懲戒文官，為行政事項，寧能屬諸司法機關，豈非有違三權不干涉之原則乎？故竊以為懲戒委員會，應直隸考試院。

五、考試院本身既為改良全國人事之最高機關，自當竭力使之經濟有效，而今也考選委員會及銓敘部各自為政，如考選會之第一科，與銓敘部之第一科，實可採用『合署』之原則，使職事集中於考試院；再既有考選會，又設典試委員會，其重牀疊架，散漫無序，實令人難能領首稱是。

七 結語

關於英美文官制度之舉廢大端，已簡單比較如上；同時對於中國文官制度之改革，與夫應効法於英美者，亦已擇其重要者，申述於前。至於其他如獎懲、調遷、補充教育、組織、撫卹等問題，因篇幅

過長，只能留待以後另文敘之。

於茲回憶過去之二十年中，吾國因受歐美政治學說之影響，一般學者，於政府之形式，或主內閣制；或主總統制；或主委員制。於權力之分配，有擁護中央集權者；有贊成地方分權者；有主張中央地方均權者。各以所祖不同，而喋喋爭論，各不相讓，迄猶在徬徨不知所適之中。其實欲求中國之政治清明，『人』之問題，實比『制度』為重要，人之問題，能妥當解決，則任何制度，皆能運用裕如而獲成效。況世界潮流，已離『理論之政治學』，而趨向於實際行政之探討，吾國正可乘時與政治制度問題撤手，而講求行政之改善，文官制度之革新，向歐美諸國，急起直追，或猶可及。故不佞對管理文官之機關，兩希其自覺責任之重大，不顧一切，起而苦幹；而全國上下，更與以贊助，則中國之政治，可冀於理矣。

本刊合訂本，每二期合訂一冊，布面金字，實售一元，外加郵費二角，存書甚少，欲購請即向本社代辦部接洽為荷。

意蘇兩國的政治制度

薩師炯

一 小引

第一次世界大戰以後，不特國際關係進入了一個新的階段，即在各國的政治組織上，也有或突變或漸變的改革。在這些改革之中，有兩個國家的政治制度，特別值得我們的注意——尤其是在這個經濟恐慌影響於政治結構日漸顯明的時候。那兩國就是意大利和蘇聯。

稍為知道歷史的人們，都曉得意大利於一九二二年，由於墨索利尼的進兵羅馬，使往昔的君主立憲，變成了法西斯主義的獨裁；蘇聯則以一九一七年的革命，推翻沙皇政權，建立了布爾塞維克主義的階級獨裁。同時，稍為注意國際政治的人們，也不會不知道現階段的各國政治組織，大部份是在獨裁化的過程中。然而一般對於意蘇這兩個典型的獨裁制國家之政治制度，究竟是怎樣的一回事，似乎還不見得都注意到。這篇文章，就是希望它對於這個問題，能夠有一個簡要的答復。

下面，我爲了討論的便利計，將分做幾部份：第一先說明意蘇

兩國政治制度之理論的基礎；其次，則討論兩國現行的政制，最後有一個短短的結論，闡明今後的動向。至於兩國政制之社會背景，在必要時，亦隨時與以說明。

二 意蘇政制之理論的基礎

先說意大利：

一九二一年法西斯黨的宣言說：『國家並非此刻生存之人民之總數而已。亦非各政黨爲達到其私利目的之工具。反之，國家乃一有機體之生物；包含無量數世世相傳之個人。至國家中之一個人，則僅國家暫時之成分，轉瞬間即須新陳代謝。舉凡對於一民族有物質價值之需要，與有非物質價值之需要，均可由國家求得之。故國家者，一民族之物質價值與非物質價值之化合體也。……人民個人之自由，須受兩種限制。其一，爲其他個人之自由，與法律所承認之團體之自由所限制；其二，爲國家最高權力所限制。』換句話說，即法西斯黨以爲國家是一種超人民的組織，而居於人民之上者。不特此也，法西斯黨領袖墨索利尼於一九二八年三月二

日在下院的報告中，他說：『法西斯主義，不承認人民主權（Popular Sovereignty）。日常事實，均可證明人民主權並未存在。反法西斯主義宣佈主權屬於國家之信條。此處之所謂國家，係指民族在法律上所組成之政治機關。此種政治機關之需要，可於歷史上證明之。』這就是說，主權屬於政府，也就是說，政府高於一切。

舍此以外，慕索利尼在他所著的法西斯主義理論及制度一書中，又說：『法西斯主義在社會主義之後，打破一切民主政治的狂想；非但摺斥牠底學理原則，更反對牠實際的施行。法西斯主義不承認人的數目，在牠天性上能統率人類的社會；法西斯主義更不承認這個人的數目，能用了定期的一個協議方法，得以統治；法西斯主義確認人類無可挽回的不平等，牠並不能用一種像普選制度一般的機構和外表的事實，來把人類變成平等。』這是在上述國家超於人民，政府高於一切之外，主張反民主政治的人類不平等論。

如上所述，我們可以得到一個論：即，法西斯黨是以國家超人民的論調，來號召國家的利益，以求消滅或減少國內各社會層間的衝突；以政府高於一切論，來集中權力，俾能應付國內以及國際的各種糾紛；更以人類生而不平等的議論，來鎮定若于『思動』的人民。換句話說，他是以反階級學說為中心，來組織所謂全民合作的『組合國家』（Corporate State），以獨裁政治為手段，以求

應付若干實際的困難。所以，我們可以說反階級反民主的國家，即『組合國家』的根源，也就是意大利政治制度之理論基礎。

其次，我們來看蘇聯的理論是怎樣的？

相反，蘇聯和意大利可以說是處在地球的南北兩極。

蘇聯是共產黨的天下，共產黨的學說，淵源於馬克思，而發揚於列寧。由於他們的見解，以為『從來社會都是以階級對立為基礎，故有國家的必要。國家是各時代的榨取階級，為了維持其外部的生產條件，尤其是要壓迫被榨取階級，使其束縛於現存生產條件之中（例如奴隸制，農奴制，隸屬農民制，工資勞動制）而後才設置的機關。』（恩格斯著：攷度杜林格的科學的革命）換言之，即他們以為國家是一個榨取階級的工具，在社會階級消滅之日，國家即失其存在的根據。同時，他們又以為今日的資本主義社會，由於生產力和生產關係的矛盾，必然引起社會革命，而到達於理想的無階級的社會主義社會。不過在資本主義社會與社會主義社會之間，有一個革命的變革期，以補其缺。因之，有一個政治的過渡期，與之相應。這個過渡期，即為無產階級之革命的獨裁。

這樣，我們可以知道共產黨的主張，即以爲自過去乃至現在，的社會，都是階級對抗的社會，唯其如此，所以才有國家，而在未來的社會，沒有階級，從而沒有國家，不過到這個理想社會的前奏曲，則為無產階級的獨裁。換言之，共產黨承認馬克思之國家階級觀

的學說，而今日蘇聯的政制，也就是發源於此。

如上所述，意蘇兩國政制之理論基礎顯然是不同的；現在我們所以進一步來觀察由於這個不同理論所表現的政制果何若？

三 意蘇兩國的政制

『政治制度』這個名稱，如果依照廣義的解釋，所包括的範圍很大，因之，現在所討論的，只限於重要的部分，也就是說只說明可以代表兩國立國精神的部分，至於敘述的程序，則分爲政制和選舉制度兩項，因爲意蘇兩國的選舉制度，不特與衆不同，而且在各該國內，都有特殊的意義，因之有單獨提出的必要。

甲 兩國的政制

意大利自一八四八年頒佈憲法以後，成爲君主立憲的國家，採用內閣制。到了一九二二年，法西斯黨領袖墨索利尼乘國內政治經濟不大安定的機會，率領黨軍，進入羅馬，受任內閣總理，於是逐漸改組政府，才開始了意大利的獨裁政局。

在現在，意大利法律上承認之中央主要機關，爲國王、內閣、國會和法西斯黨大評議會。國王僅爲名義上的國家元首，沒有什麼實權。國王下面的行政機關，即爲內閣，在一九二二年以前，由國王物色適當人物，出來組閣，向國會負責。一九二二年十月，墨索利尼爲內閣總理後，即叫國會通過一個法案，與墨氏以改革政府全權，

並許其發布有法律効力之最終決定 (Disposition) 至一九二三年底爲止。到了一九二三年，國會又將選舉法改爲凡政黨在下院選舉時得比較多數者，可獲全體議席的三分之二；這樣，一九二四年，法西斯黨乃以比較多數的選票，獲了二院三分之二的議席

(意大利下院，每五年選舉一次。)

新國會成立後，即於一九二五年十二月廿四日，通過一個法案，改內閣總理爲『政府領袖』(Head of the Government) 由國王任免之，國王須維持此政府領袖(即墨氏)到當時擁護上台之『經濟道德與政治勢力』消滅之日爲止。同時，國會議員未得政府領袖的許可，不得提出；內閣閣員由政府領袖提請國王任命，閣員向國王和政府領袖負責，政府領袖則向國王負責，然而國王的命令必需內閣副署；這樣，內閣閣員向政府領袖負責，政府領袖在事實上，實不向任何人負責。這樣一來已將內閣制下之內閣的意義，喪失殆盡，而成了一種行政機關專政的制度。

至於意大利的國會，仍然存在，爲兩院制度。上院議員的數目，依一八四八年之憲法，可以由國王以首相(即內閣總理，現在爲政府領袖)的意見，無限制任命。因此，行政機關——內閣，可以隨時增加上院內的己黨議員，以便操縱，而上院實失其控制內閣的作用。至於下院，本來可以說是意大利的真正國會。它的組織，屢有變動。一九一九年，採用比例代表選舉制，分全國爲三十四區，平均

每區可選十五人。一九二三年國會通過慕氏黨徒亞色波 (Acebo) 氏起草之選舉法，改分全國為十五區，仍採比例代表制，不過有一個重大的變遷，即規定凡某一黨之候選人名單，得票最多，而佔選票總數四分之一以上者，便可在下院中，獨占三分之二的議席，而以其餘的三分之一，由各黨比例分配。一九二四年，法西斯黨乃以佔總票數百分之四十的比較多數，佔了三分二的議席。新國會於一九二六年通過一個法案，規定政府在行政事務範圍內，「如有緊急或必要事由時，」得以國王命令，變更現行法律或制定新法律，不過如果國會不與追認，則在兩年之後失效。由我們看來，一種法律實行了二年，其影響是如何的重大？何況國會又未必有什麼方法可以制止政府在二年之後，不再發換湯不換藥的新法令，以代替失效者？一九二八年再度修改之選舉法，與法西斯黨大評議會以圍定候選人的權力，於是下院反受操縱於黨的機關，其立法機關的意義，實已喪失（一九二八年新選舉法，下項詳述。）

另外，意大利還有一個法西斯黨大評議會 (Fascist Grand Council)，他本來只是一個黨的機關，但是在一九二八年新選舉法中，取得了圍定下院議員候選人名單的權力，而同年十二月九日所頒佈之國會法案（是年十一月十五日與十二月八日連續在上下兩院通過者），又承認這個大評議會之法律地位，於是它名實俱收，成了國家的機關。

大評議會的組成分子，一九二九年之修正法西斯黨大評議會組織法第一編第二至四條規定如次：

第二條：選軍羅馬時之四巨頭，為法西斯黨大評議會終身議員。

第三條：下列諸人，在其任職之全部時間內，為法西斯黨大評議會當然議員：

- (一) 上議院與下議院之議長；
- (二) 中央外交、內政、司法、財政、教育、農林和組合各部部长；
- (三) 意大利皇家學術院院長；
- (四) 法西斯中央黨部之書記長及副書記長二人；
- (五) 國防總軍總司令；
- (六) 國防特別法庭庭長；
- (七) 農業和工業法西斯全國總會會長，及農業和工業法西斯工團全國總會會長。

第四條：對於其他以政府人員或一九二二年後法西斯中央黨部秘書或其他有助於國家及法西斯革命者，可由政府元首之命令，任命為法西斯黨大評議會議員，其任期為三年。

在相同的公式中，可以撤銷這種任命。

其次，大評議會的權力也不小，茲舉幾種重要的如左：

- 一、圍定並指派下院議員候選人名單；
- 二、決定法西斯黨綱領、細則，及政治方針；
- 三、決定法西斯黨中央黨部書記長及副書記長，行政總書長，及中央黨部委員之任免；

四、對於國家大計的諮詢權。

這樣看來，我們可知大評議會的職權是很大的，幾乎可以說是有直接或間接駕御全國政治的動向。然而倘使我們詳細研究大評議會的構成分子，可以發見除第二條規定之終身議員外，其第三、四兩條之大評議會議員，等於由慕索利尼所任免；這樣，大評議會的權力雖大，而其構成分子，則慕氏有左右之權，大評議會的權力，實等於慕氏間接的權力，何況他且兼為大評議會的主席呢？因此，我們可以說大評議會只是一個溝通黨與政府的機關，至於實際權力，充其極，也只可說是慕氏的諮詢機關而已。

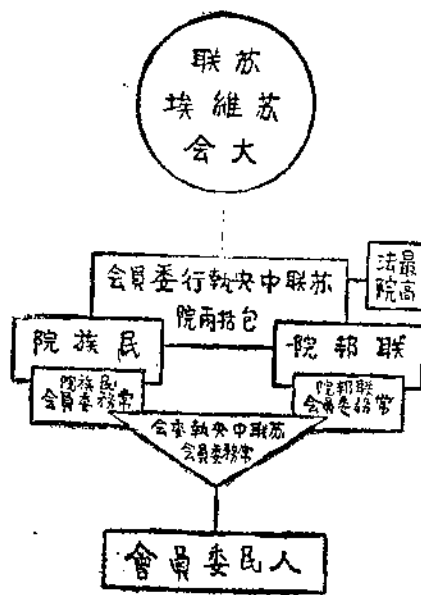
總括說來，我們可以得一結論，即意大利雖然有國王，有內閣，有國會，有大評議會，而真正的權力，則只是存在於慕氏手中。

至於蘇聯，自一九一七年革命以後，他們的政制，曾經有過多次的變動，現在的政制，則淵源於一九二二年十二月三十日蘇聯第一次蘇維埃大會通過而組織的蘇維埃社會主義共和國聯盟和一九二三年公佈的蘇聯憲法（後曾有修改，但僅為枝節部分）。

現在的蘇聯，是一個聯邦制的國家，一共包括七個共和國，即俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國；烏克蘭社會主義蘇維埃共和國；白俄羅斯社會主義蘇維埃共和國；大高加索社會主義聯邦蘇維埃共和國；土耳其克曼社會主義蘇維埃共和國；烏仔伯克社會主義蘇維埃共和國；和大吉克社會主義蘇維埃共和國。在這些共

和國之下，又有若干自治共和國和自治領域。而在上述七大共和國之中，俄羅斯共和國領土最大，人口最多，實具有左右蘇聯政治的權力。而今日蘇聯政制，也是自牠脫胎來的。

但是蘇聯的政制又若何呢？為易於了解計，繪圖如次：



蘇聯的最高權力機關為蘇聯蘇維埃大會，所謂蘇維埃者，即「會議」的意思；因之，所謂蘇聯蘇維埃大會，即由蘇聯內之各級蘇維埃，派遣代表組成的會議。蘇維埃大會每兩年開會一次，在其閉會期中，則以中央執行委員會為最高權力機關，中央執委會包括兩院，一為聯邦院，由蘇維埃大會依照蘇聯內部各共和國之人民數目，比例選出之，其比率則由蘇維埃大會決定。一為民族院，由各自治共和國選派代表五名（有兩個較小者則各僅選一人）和各自治領域選派代表一名組成之。兩院各有一個常務委員會，委員各為九人，此十八人聯同兩院聯席會議（即中央執委會）

另行選出九人，一共二十七人，再組成一個中央執行委員會常務委員會，隸於中央執委會之下。中央執委會每年開會三次，在其閉會期間，則以常委會為全國最高權力機關，另外又由中央執委會選出一人民委員會，內分若干行政部，處理日常事務，不過常委會有停止及撤銷人民委員會行動之權，所以最高機關仍為常委會。

在上述組織中，他的職權，有一個特徵，即是僅有上下相制的關係，而沒有三權或五權分立的制衡作用。自蘇維埃大會，中央執委會乃至於常委會，都兼具立法行政的大權，即司法之最高法院，亦隸屬於中央執委會，這種『不分權』制度，可以說是蘇聯政制的一個特色。同時，因為蘇維埃大會和中央執委會開會的時間太少，人數太多，而且操縱蘇聯政局之共產黨幹部人物，多集中於常委會，所以在事實上，常委會的權力甚大，而蘇維埃大會和中央執委會，殆不過一個批准的機關而已。

蘇聯的政制，大體如上。不過閱者一定會有一個疑問，即蘇聯不是共產黨的天下嗎？怎麼在上述沒有提到共產黨的專政呢？

事實是這樣的：蘇聯的確是共產黨一黨專政，然而它的專政，其方式和別的国家不同。他們是利用兩個工具：其一為選舉制度中之資格限制，關於這一點下面再說；其二為黨的組織和活動。蘇聯共產黨之黨的機關和国家機關的組織相仿，黨之最高機關為全國代表大會，其次為中央委員會，再次則有兩個機關，即組織部

和政治部。這些機關的主腦人物，均分別參加同等級之國家機關。譬如全國代表大會人物參加蘇維埃大會，以此類推，共產黨政治部的人物，殆沒有不是政府領袖者。唯其利用這種方式，有時是會感到困難，不過時到今日，已經不成問題了。

乙 兩國的選舉制度

現在我們來說兩國的選舉制度。

一九三四年，意大利曾經有修改選舉法的擬議，但是並未實行，因之現在所說明者，仍以一九二八年的選舉法——亦即現行選舉法為依歸。

依據一九二八年的選舉法，係將全國規定為一個大選舉區，選出下院議員四百名。投票前，由代表全國一切生產、職務、行業而為法律承認之十三個法西斯職業聯合會（National Confederations of Fascist Unions and Syndicates）推舉候選員八百名，法律許可之文化、教育、慈善等團體推舉二百名，共一千名，然後由法西斯黨大評議會在這一千名名單中，自由圈定四百名候選人，在必要時，並可在這一千名之外，另行指定若干人，圈定後，以這個四百人名單交選民投票；選民只可投『贊成』或『反對』的票。換言之，即只可對於全體名單，表示可否，而不能對於某一人或某部份人有何意見，更沒有補充的餘地。如果這個名單，獲得多數選民的同意，則全體當選；反之則舉行第二次選舉。第二次選舉時，一

切具有五千『有選民資格者』的會員之協會和組織，而為法律所承認者，都可以提出候選人名單，不過每一名單，不能超過下院議員總數的四分之三，即至多限為三百人。然後將這些名單交由選民投票，凡獲得多數票者，宣告當選。而以其餘之名額，由其他名單按所得選票比例分配之（議員四百人，每一名單至多為三百人，所以有餘數可分。）

選舉的程序，即如上述，不過有兩點需要補充，即提出候選人名單之職業團體和選民的資格。

在現在，有權參加第一次提名之團體，一共十三個，即：(1)農業業主聯合會，(2)農業勞工聯合會，(3)工業業主聯合會，(4)工業勞工聯合會，(5)商業業主聯合會，(6)商業雇員聯合會，(7)海空運輸業主聯合會，(8)海空運輸雇員聯合會，(9)陸運輸業主聯合會，(10)陸運輸雇員聯合會，(11)銀行業業主聯合會，(12)銀行業雇員聯合會，(13)藝術家及自由職業聯合會（去年曾修改，但在選舉時仍未實行）。另外還有文化教育慈善等團體也可以另提二百候選人。不過這些團體，政府的法律，使他們必須仰承政府的鼻息，才有法定資格，同時在意大利政府中，還有一個組部（Ministry of Cooperations）專事控制這些社團者，而法西斯黨員的活動，又甚有力，因之，意大利的職業團體，實質上僅為政府治理人民之各支部，唯其如此，選舉之結果，當然是與政

府有利的。

至意大利的選民資格，一九二八年選舉法第二條規定如次：

凡公民滿二十一歲或最遲須在五月三十一日修改選民冊時滿二十一歲，或滿二十一歲而在十八歲以上已結婚或同居而有兒女者，符合下列諸項條件之一者，皆得為選民：

(一) 依照一九二六年四月三日法律，繳納捐款或為依照同律繳納工團捐款之會社或其他法團的會員或管理人。在股份公司中則祇是記名股份已登記有一年以上者，始授予選舉權；

(二) 每年納直接稅於國家或省縣至少在一百里拉以上者，或在國家公債或省縣公債之記名名義下，對五百里拉之收入為業主或收益人在一年以上者；

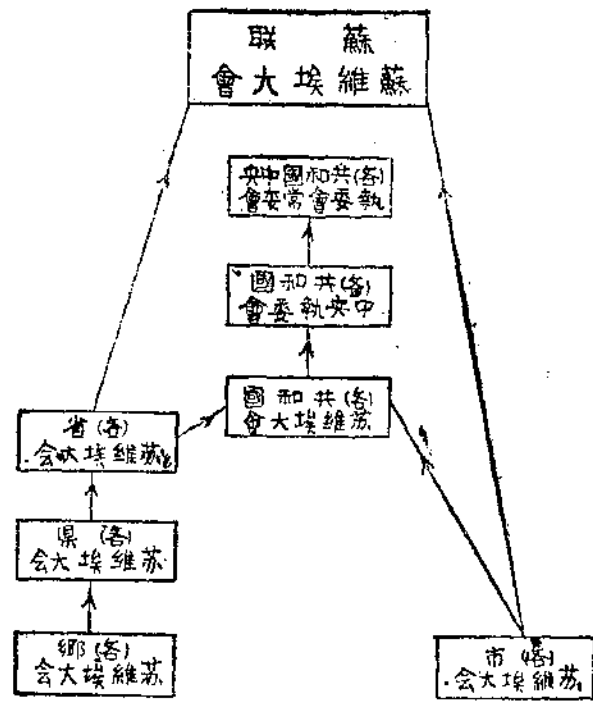
(三) 在國家省縣或其他接授國家省縣監護之法團的預算上，收受永久性實之俸給，工資，津貼，或其他薪金者；

(四) 世俗的或合法的天主教修道士，或其他為國家所准許之宗教管理人。

至於被選舉資格，除上述外，年齡則須在二十五歲以上，意大利的選民資格的限制，可以說是財產的和宗教的兩種。

現在我們來看蘇聯的選舉制度。

蘇聯中央政府各機關的產生，多半是直接或間接地淵源自蘇聯蘇維埃大會。已如前述。現在我們所說的，是蘇維埃大會的來源。茲繪一圖如次：



如以文字說明，則蘇聯蘇維埃大會係由各省蘇維埃大會以每人口十二萬五千人一個代表與各市蘇維埃以每選民二萬五千人一個代表之比率選舉之。省大會是由鄉、縣所間接派遣代表構成者，因之，省所選派的代表，是間接代表人民的；反之，市則是直接選舉。兩者所派代表的比率，也不一樣。蘇聯之所以用這種不平等方法對待市與省者，其原因由於市之選民多為工人，而省、縣、鄉則多為農民。共產黨以為農民之私有財產意識，較為濃厚。同時蘇聯剛成立的時候，農民的數目，遠過於工人，採用這種辦法，才可使工人居主要地位，而完成社會主義社會的建設。

蘇聯選民的資格，因為它是由下級蘇維埃選出，所以聯邦憲法沒有規定，現在可以蘇俄為例。

蘇俄憲法第六十八條規定：

俄羅斯共和國的公民，無論男女，宗教，民族，住所的區別，有於選舉之日，年滿十八歲以上，且有下述資格者，即有蘇維埃的選舉和被選舉權：

- (一) 從事於生產的且有益於社會的勞動，以得生活資料的人們，及使這些人們能從事勞動而自己則致力於家庭勞動的人；
- (二) 俄羅斯共和國的陸軍人；
- (三) 上述的人，目前陷於不能勞動的境遇者。

同法第六十九條又說：

屬於前條三種之一，但犯下列條件者，不得有選舉權及被選舉權：

- (一) 雇用他人勞動，以得利潤的人；
- (二) 不靠自己勞動，而恃資本、企業、田產等的收入而作生活的人；
- (三) 私營的商人、經紀人及代理人；
- (四) 各種宗教的教士及傳教者；
- (五) 帝政時代的警察、官吏、憲兵、密探及皇族；
- (六) 法律上認為犯罪精神病者；
- (七) 經法庭宣告犯罪，於一定期間之內，而剝奪其選舉權及被選舉權者。

這種的限制，當然的只許唯勞動者才有選民的權利，而亦裸地表現了勞動階級的獨裁。如果和意大利比較起來，則意大利為財產的和宗教的限制，而後由法西斯黨通過選舉機關——職業團體和大評議會而與以操縱，蘇聯則為階級資格的限制，剝削非勞動者的選民資格，再由黨的力量來領導勞動者執政。兩國的不同，在於選民資格，而其由一黨專政則又相類。

四 結 論

由於上述，我們對於兩國的政制，可以有如下的見解：

第一，意大利是在彌補乃至克服現存各社會層的裂痕之上，標榜組合國家而採用獨裁政治，所以它必須通過職業團體的鬥而反之，蘇聯也是由於現存社會層的分裂而來，不過他是公開的標榜階級獨裁，所以毫無顧忌的剝奪非勞動者的公民權。

第二，意大利的獨裁政制，仍然維持昔日的若干機關，不過再由法律與法西斯黨及其黨魁以獨裁權力，所以是法律上的獨裁；反之，蘇聯雖然建立了新政制，但是他是標榜階級獨裁，而共產黨之一黨專政的策略，則是利用法律外的力量，通過階級獨裁而到達其目的。所以可以說是法律上的階級獨裁，法律外的一黨專政。不過兩國的方式不同，黨所代表的利益亦互殊，但也有一個共同點，即黨的專政和政權的集中。

兩國政制的不同，既然如此，然而何以又有這種的不同呢？

事實是這樣的：兩國政制，我們可以說都是金融資本主義時代的產物。因為資本主義發展到了金融資本主義的階段，一方面向之各個獨立的資本家，今則由金融資本與以控制，使成爲一個統一體。而在另一面，則勞動者也因生活困難，而有共同的意識，於是這批金融資本家爲了對付資本主義內在矛盾的發展，必須有

一個以金融資本爲後盾的獨裁（也祇有金融資本才有這種力量，因爲它是統制全國經濟企業者），這是近代資本主義國家之獨裁政權乃至行政權強大化之所以成立及其能夠成立的原因。意大利的組合國家，就是這樣的一個產物。他的組合國家，是適應調和各社會層的衝突而來，他的獨裁論，是以應付近代經濟恐慌的怒潮，今日資本主義國家之行政權的澎漲，皆基於同一原因，意大利又以其特殊的情形而首先發動法西斯黨的獨裁而已。

至於蘇聯，可以說是無產者爲反抗資本主義社會而革命的產物。不過當蘇聯革命時代，農民的勢力很大，還未必可以叫做無產者革命，不過共產黨利用這個時機，謀引之入於無產者國家的建立。所以利用集團農業等方法，求農民之工人化，以達到自無產者國家到理想社會的目的。

最近，意蘇兩國都有修改政制的企圖，由我看來，政制之枝節的變動，是可能的，如其在本質上有所更張，即兩國政制之根本動向，則一個要看資本社會的經濟沉痾，法西斯黨是否有起死回生之術？一個則要看共產黨之努力，是否是真盡了消滅各種社會層區別的任务？這些問題，牽涉頗廣，他日有暇，當另文討論。

末了，我有一個聲明，這篇文章的目的，僅在說明與介紹兩國政制，若夫中國究竟有無採用這種政制的可能和必要，則必需觀察中國之特殊環境，不是這裏討論的範圍。

每 月
經 濟

中美經濟談話中之中國經濟

張素民

本月中關係中國經濟最重要而且最多的消息，是中美經濟談話一件事。所以我們回顧四月中的中國經濟，就可從中美經濟談話這件事說起。

一 中美經濟談話的意義

我國銀行界領袖陳光甫氏，這次赴美，兼領了一「財政部高等顧問」頭銜。偕同郭秉文與顧翊羣（季高）二君，於本月初間抵美京，即於七日起，與美國財政部長摩根索談話，交換貨幣政策意見。據摩根索宣稱：此項談話將繼續一星期或十日之久。據四月二十日國民新聞社華盛頓電，摩根索謂此項談話將再繼續二星期之久。是以截至四月底止，中美經濟談話，尚未告結束。然此項談話的原因、內容、與影響，可試為推論如下：

一、中美經濟談話的原因——據美國財政部長摩根索的聲明，中國代表之赴美談話，係出於美國政府的邀請。（見四月七日國民社華盛頓電）美國政府為什麼要舉行中美經濟談話？這是因為美國購銀政策的轉變。從去年十二月起，美國放棄在倫敦市場購銀

的政策，而轉向墨西哥、加拿大等產銀國政府直接購銀，并擬向中國、印度等用銀國政府直接購銀。（參看上期本誌拙著最近美國白銀政策與我國新幣制）去年十一月美國已向我國購銀五千萬翁斯，這次邀請中國代表談話，即是要繼續向我國政府大批的購銀。

二、中美經濟談話的內容——中美經濟談話的原因，既如上述，則其內容，當以購銀一事為主題，毫無疑義。美國在我國已放棄銀本位的今日而向我國政府購銀，這固然關係他自己的白銀政策，然也是藉此對中國表示一種好感。所以他必詳知我國的新貨幣政策，并藉此使華幣與美元的匯價安定起來，以增進中美間的貿易。這雖是我的推測之詞，然確是「題中應有」之義。至外電謠傳有我國恢復銀本位之說，這是無識的謠言。我國此時若恢復銀本位，不僅數月以來的白銀國有政策為多事，而且還須拿黃金或外匯向海外購銀，反成為美國政府的一個爭競購銀者。將來銀價稍貴，我們又要停止兌現，集中白銀。所以我以為我國政府既有創行新幣制之遠見與毅力，決不會存恢復舉世不要的銀本位的思想。

有人以為中美經濟談話，會使中國加入美元集團。這事雖屬可能，然我最忌用『集團』這類的名詞。論者多好用這類空泛的大名詞，然多不知其意義何在。所謂中國加入美元集團，即是保持中美匯價的相對安定。兩國間的匯價安定，彼此的貿易當然可以發展。這是所謂『集團』的惟一意義。然這與中國并無害處，不是中國因此受了『侵略』。各國在金本位的時代，都是屬於『金本位集團』，究竟誰侵略了誰呢？不過我國自行新幣制以來，是加入了『英鎊集團』，今若轉入『美元集團』，則中美兩國必得英國的諒解才行。所以我認國幣果與美元聯繫起來，則英鎊與美元也必聯繫起來。因為必如此，國幣方可與英鎊美元同時聯繫起來。這是與中、英、美三國都有利無害。不過以前英美二國常因競爭而發生貨幣上的衝突，今日是否可因同求對華貿易的發展關係而合作起來，則不易推測。為中國的幣制鞏固計，我是希望他們能合作。

三、中美經濟談話的影響——中美經濟談話正在進行的時候，謠傳不一，投機商人以為銀價將有繼續上漲的機會，遂做多頭，於是倫敦銀價從本月九日以後漲至二十便士之上，紐約銀價也於本月十八日以後，漲至四角五分之上，惟自二十七日之後又回落至四角五分之下。（參看下面最近英美銀價表）這次倫敦紐約銀價之上漲，是受着中美經濟談話的立刻的影響。將來的影響如何，就

隨談話的結果而定。若如上所述，中英美的幣價都連繫起來，則將來三國間彼此的貿易都可發展，其影響於此三國的經濟必很大。

二 金融與幣制的變動

一、外匯和標金市價的變動——月來標金市價，自本月四日迄今日（三十日）有下降的趨勢，這大概是由於倫敦銀價上漲的緣故。然變動仍極微，相差只數元而已。至外匯市價，據匯豐銀行掛牌的電匯行市，自三月二十八日至四月三十日，英匯仍為一先令二便士三七五，毫無變動。美匯日匯雖在本月九日之前，略有變動，然自本月十四日至本月底，美匯站在美金二十九元七角五分以上，日匯站在日金一〇二元三七五上，都沒有變動。是月來外匯和標金的市價，均頗安定。詳細見下頁所列之表。

二、公債市價的變動——月來公債市場頗活動。在本月初，統一公債戊丁丙三種市價雖較三月末略低，然極平穩。在本月十四之後，各種統一公債，一律上漲。交易的數額，也較前增加。沈悶許久的公債市面，已得一轉機。至本月二十二日以後，統一甲種公債，竟漲至六十七元以上，為市場以來的新高價，與票面額七折相距很近。這是我國金融狀況好轉的表徵。為厝積前期計，特將三月二十六日以來的四月期公債市價列表於後。惟本月十日至十三日為春假停市期間，故略去。

四月份標金市價及外匯表

日期	標金 收盤價格	美匯	日匯
三月二十八日	1147.0	29.8125	102.625
二十九日	—	—	—
三十日	117.0	29.8125	102.525
三十一日	115.4	29.8125	102.300
四月一日	1145.0	29.8125	102.100
二日	1146.4	29.8750	102.500
三日	1143.5	29.8750	102.375
四日	1146.0	29.8750	102.375
五日	—	—	—
六日	1144.8	29.8750	102.375
七日	1143.3	29.8125	102.100
八日	1142.0	29.8125	102.500
九日	1143.1	29.8125	102.375
十四日	1141.6	29.7500	均與九日市價相同
十五日	1139.1	均與十四日市價相同	
十六日	1142.4		
十七日	1141.8		
十八日	1145.1		
十九日	—		
二十日	1142.6		
二十一日	1142.5		
二十二日	1143.0		
二十三日	1143.5		
二十四日	1143.0		
二十五日	1142.4		
二十六日	—		
二十七日	1142.8		
二十八日	1141.9		
二十九日	1141.2		
三十日	1141.1		

四月份公債市價表 (以每日最後一盤之收盤價格為準)

日期	統一戊	統一丁	統一丙	統一乙	統一甲	長金	九六
三月二十六日	61.95	62.35	62.05	63.55	65.80	—	10.35
二十七日	三 月 期 交 割 無 市						
二十八日	61.70	61.90	61.95	63.35	65.70	60.50	10.50
二十九日	—	—	—	—	—	—	—
三十日	61.20	61.05	61.0	63.03	65.45	60.50	10.40
三十一日	61.15	61.40	61.40	62.65	65.05	—	10.45
四月一日	60.25	60.40	60.80	62.20	64.70	60.50	0.35
二日	60.75	60.75	61.20	62.80	64.40	50.10	10.45
三日	60.65	61.00	61.40	62.75	63.70	51.00	10.45
四日	60.55	61.00	61.10	62.85	64.05	50.50	10.50
五日	—	—	—	—	—	—	—

日期	四	月	三	幣	止	交	馬	幣	備	二	十	八	月	交	例
六日	60.80		61.10		61.15		62.60		65.80						10.40
七日	60.60		61.20		61.25		62.90		65.85		51.00				10.45
八日	60.10		61.15		61.50		62.80		65.70						10.40
九日	60.60		61.10		61.20		62.85		65.85						10.35
十四日	60.75		61.10		61.50		63.05		65.95						10.35
十五日	61.00		61.30		61.90		63.25		66.25		51.70				10.35
十六日	61.70		61.70		62.25		64.00		66.80		51.10				10.40
十七日	61.45		61.60		62.05		64.00		66.55						10.30
十八日	61.45		61.80		62.15		64.30		66.40		51.90				10.60
十九日	—		—		—		—		—		—				—
二十日	62.59		63.00		62.90		65.10		67.15		51.40				10.15
二十一日	62.40		62.70		62.70		64.80		66.95		51.70				10.09
二十二日	62.55		62.70		62.95		65.05		67.15		51.70				10.05
二十三日	62.80		63.30		63.45		65.25		67.20						10.05
二十四日	63.00		63.10		63.20		65.00		67.40						10.30
二十五日	—		—		—		—		—		—				—

三幣制上的變動——月來關於幣制上的消息，有下列三端：

(甲) 邊區掉換法幣展期——現銀掉換法幣期限，原定五月

三日屆滿；惟少數邊遠省份，以法幣流通無多，人民存銀多未及依

限兌換法幣。故財政部為顧及邊區人民利益起見，特研究變通辦

法，將再予展期數月。

(乙) 新鑄輔幣數額——中央造幣廠審查委員會宣佈：本年

三月新鑄輔幣，計二十分銀幣四百零九萬枚，十分銀幣二百二十

八萬枚，五分銀幣二十八萬枚，一分銅幣一千八百萬枚，半分銅幣

一千六百八十萬枚，均已出廠。

(丙) 世界銀價的上漲——中美經濟談話，發生銀價上漲的

影響，前而業已提及。惟倫敦銀價較紐約銀價變動較鉅。紐約銀價

自三月二十八日至四月十七日，始終保持着四角四分又四分之

三的價格。十八日至二十四日則漲至四角五分之上。然至四月二十七日後，又回跌至四角四分又四分之三。倫敦銀價自四月九日之後，近遠期均漲至二十便士上，然尚未達二十一便士。茲將近

月來倫敦紐約銀價列表於後。惟各星期日，及四月十日及十三日假期，均無市，故從略。

最近倫敦紐約銀價變動表

日期	倫敦銀價		紐約銀價
	近期	遠期	
三月二十八日	19%	19%	44 $\frac{3}{4}$
三十日	19%	19%	均與三月二十八日市價同
三十一日	19%	19%	
四月一日	19%	19%	
二日	20	19%	
三日	20	20	
四日	19%	19%	
六日	19%	19%	
七日	19%	19%	
八日	19%	19%	
九日	20%	20%	
十四日	20%	20%	45
十五日	20%	20%	45 $\frac{3}{4}$
十六日	20%	20%	45 $\frac{1}{2}$
十七日	20%	20%	45 $\frac{3}{4}$
十八日	20%	20%	45 $\frac{1}{8}$
二十日	20%	20%	45
二十一日	20%	20%	無市
二十二日	20%	20%	44 $\frac{3}{4}$
二十三日	20%	20%	44 $\frac{3}{4}$
二十四日	20%	20%	44 $\frac{3}{4}$
二十五日	20%	20%	44 $\frac{3}{4}$
二十六日	20%	20%	44 $\frac{3}{4}$
二十八日	20%	20%	44 $\frac{3}{4}$
二十九日	20%	20%	44 $\frac{3}{4}$
三十日	20%	20%	44 $\frac{3}{4}$

這次倫敦銀價的上漲，當然是投機者做多頭的結果，是一時的現象。所以銀價終沒有達到二十便士上。依現在的市價，國幣匯價低於倫敦銀價百分之十五或十六（前期本誌每月經濟調查幣低於倫敦銀價百分之三或四係百分之十或十一之誤，乘便更正）。故平衡稅會提高至百分之九（加上出口稅百分之七·七五即為百分之十六強）。

四、其他金融上的變動——其他金融上的變動，約有下述數端：

(甲)中國農民銀行實施五千萬農業放款。中國農民銀行前

經財政部核准，發行新鈔一萬萬元，至少撥五千萬元辦理土地抵押放款及農村放款。今定由該行各分支行擬具辦法，并指導農民合作社，使其組織健全。開該行已放出之款，約一千萬元。

(乙)銀行匯票承兌所貼現承兌匯票。銀行匯票承兌所自四月一日起，對於該所承兌之匯票，實行貼現；每日掛牌之貼現利率，均為一角二分（即九十日期匯票每千元的貼現利率），迄無變動。聞是項承兌匯票業已流通市面，各界頗樂予接受。

(丙)各業穩渡四月底期——本月為上海工商業借款四月

底期，經銀錢兩業通融，各業均得穩度。但各行莊到期之放款，收回者僅十分之二三，餘皆轉期至十月底，至於新放出之款，則為數甚少。

三 對外貿易與物價的變動

一、對外貿易的變動——據本年二月份海關進出口貿易統

計月報，淨進口額計值六三、二二九、五三二元，較本年一月份多二百餘萬元；淨出口額計值四六、三五八、二九一元，較本年一月份減一千三百餘萬元。故是月入超達一六、八七〇、六一一元。依我國現在的經濟情形，這個入超是事實上所不能免的。惟華北私運入口的事，日益加多，使真確的入超數字，不易求得。私運入口不僅有害我國的稅收，且破壞我國的整個關稅政策，擾亂各國的對華貿易。

四月期棉花棉紗小麥麵粉市價表

日期	標準棉花 (平均價格)	標準棉紗 (平均價格)	標準小麥 (收盤價格)	標準麵粉 (收盤價格)
三月二十八日	44.950	203.10	4.55	3.3875
二十九日	—	—	—	—
三十日	交割	交割	4.54	3.3925
三十一日	44.925	203.35	交割	交割
四月一日	44.725	203.15	4.55	3.3900
二日	44.500	204.60	4.51	3.38.0
三日	44.600	204.95	—	—
四日	44.750	205.15	—	—
五日	—	—	—	—
六日	44.650	204.95	4.49	3.3600
七日	44.700	204.95	—	3.3525
八日	44.950	205.60	4.54	3.3725
九日	44.600	204.25	—	3.3725
十四日	45.000	203.35	4.57	3.3925
十五日	44.675	203.15	4.50	3.3950
十六日	44.775	203.35	4.54	3.4100
十七日	44.525	204.40	4.48	3.4300
十八日	44.650	204.35	4.59	3.4375
十九日	—	—	—	—
二十日	44.750	204.40	4.53	3.4300
二十一日	44.700	203.45	4.53	3.4350
二十二日	44.450	202.60	4.57	3.4425
二十三日	44.700	202.40	4.52	3.4475
二十四日	44.700	203.65	4.55	3.4675
二十五日	—	—	4.59	3.4675
二十六日	—	—	—	—
二十七日	準備交割	—	4.58	3.4625
二十八日	—	—	4.56	3.4450
二十九日	交割	—	4.56	3.4450
三十日	—	—	交割	交割

附註：三月二十八日以後之小麥市價，悉為六月期貨市價，因市場上未做四五兩月期貨特為聲明。

政府已迭次與日方交涉，將來的結果怎樣，現在不易推測。

二、物價的上漲——本年二月份的物價指數為一〇五·四，較一月份高一·一；三月份的物價指數為一〇六·四；又較二月份高「一」點。二月份出口物價指數為九〇·二，較一月份低〇·六；三月份進口物價指數，復漲至九二·四，二月份進口物價指數為一四一·二，較一月份高〇·一；三月份進口物價指數，復低至一四〇·八。至四月份的物價指數，國定稅則委員會還未公佈出來。四月期的棉花、棉紗、小麥、麵粉等，自三月二十八日以後的市價，見前頁所列表。

四 結論

綜括說起來，本月中中美經濟談話鬧得很熱鬧，其內容自不外關係中美幣制、匯價、貿易等，而以白銀問題為中心。其結果如何，目前自非局外人所能預知。我們總希望美國願以高價購我存銀，藉以免除銀價漲落無常的風波。

近月來物價頗有上漲的趨勢，而公債亦然。惟標金和外匯則仍安定。這都是向好轉的現象。至海外銀價上漲，乃是投機者做多頭所致。若果能繼續上漲，則我國更可向世界市場售銀，不必賣諸美國。然而倫敦銀價的上漲，恐怕是不能持久的。

至於對外貿易，二月份轉為入超，這是意料中事，不必着慮。惟華北走私一層，倒要當心。

四月三十日

最近華北走私真相

五月四日字林西報天津通訊：冀東一帶私運之開端，係有大批日韓漢人非法私運銀元。此事原為日關東軍之一種「壓迫政策」，用以擾亂中國之貨幣。因私運銀元之獲利，遂推想及其他各種貨物，於是乃有大批白糖及人造絲，由大連運至熱河，再裝載運貨汽車，由武裝之韓人保護，強迫駛入長城各口。因其地適在戰區之內，所有海關人員，皆不許攜帶武器，故對之殊乏抵抗能力。

私運者之膽量，日益放大，認為直接由大連經海運，比較更可獲利。自去歲十月以來，即開始有各種船隻，出現於榆關北戴河一帶之河岸，若遇海關巡邏艦干涉，日本關東軍即提出抗議，謂係違反塘沽協定，結果，海軍巡艦只得撤退。再如私運貨物上岸之時，如有關員上前徵稅，往往遭遇韓人之痛毆。此種事情，已數見不鮮。

或謂冀東私運如此猖獗，華北之正當貿易，勢必大受其影響。此語實不足以形容其狀於萬一。實言之，華北有數種重要貿易，已完全為其所毀滅矣。私運貨物，本以白糖、人造絲、毛織品、捲烟紙為大宗，近數星期來，私貨種類，又見增加，如煤油、汽油、橡皮鞋、棉織布疋、蘋果等，已大批免稅輸入各市場云。

茲將本年四個月輸入之私貨列表於後：

白糖	三八〇、〇〇〇包（每包九十公斤）
人造絲	五〇、〇〇〇包（每包四五公斤）
捲烟紙	五〇〇、〇〇〇摺
布疋	一五、〇〇〇包
雜貨	一〇、〇〇〇箱

正當之糖業，自去歲十月以來，幾已完全停滯，各商家皆無分文之交易。此種情形，原無足異，蓋目下天津市面上之糖價，每包僅十三元，此數僅及正當市價之半數。白糖輸入之稅額，當需每包十四元之多，目下海關方面即使將糖稅減低百分之五十，亦無濟於事也。現在津市白糖堆積甚多，即私糖亦暫難再事吸收矣。

油業自上月開始，亦感到私貨之影響。四月中，由大連運至冀東之煤油二萬箱，汽油一千箱，其中約百分之八五為日本煉油廠之出品。此種私油之售價，每十介倫約較各種正當油價，減少二元。油業前途之危險，誠難預料也。

食貨半月刊 (陶希聖主編)

第三卷 第十一期 (五月一日出版)

論文

商業資本主義社會商權……………傅安華
商業資本主義與專制主義的透視……………丁道謙

參考資料

工業發達史(二)……………格拉斯著
連士升譯

研究資料

北宋社會經濟與政治(一)……………王毓銓
順治朝的逃人及投充問題……………陶希聖

編輯的話

陶希聖

第二卷 第十二期 (五月十六日出版)

理論與方法

經濟史學上的恩格斯……………李秉衡

論文

里盧考……………劉興唐
北宋社會經濟與政治(二)……………王毓銓
清末西洋醫學傳入時國人所持的態度……………全漢升

通信

通信一則……………張玉林

編輯的話

陶希聖

零售每册大洋一角 預定全年連郵二元
附贈書券一元

上海愛而近路二六二號 新生命書局發行

教 與 學 月 刊

第一卷 第十一期 要目

地理教學專號

旅行是最好的教育……………竺可楨	地理學上之三律……………張其昀	地理教學與民族觀念……………顧頌剛	地理教學的管見……………葛綏成	學生學習地理的途徑……………丁紹栢	改進大學地理教育芻議……………胡煥庸	中等學校教科上之地理科教育李貽燕	中學地理教學的目的……………黃國璋	中學地理教學目標之研究……………褚紹唐	中等教育地理教材選擇標準的商榷……………王益厓	中等地理教材的選擇與分配……………鄧啓東	小學地理之性質及其教學法……………張印堂	小學地理教學之實際……………吳鼎	地理學與其他科學之關係及其研究途徑……………馮景蘭	地方志及地方陳列館與地理教育……………楊鍾健	地理教育新論……………張惜光	歐美各國地理教育近況……………李長傳
------------------	-----------------	-------------------	-----------------	-------------------	--------------------	------------------	-------------------	---------------------	-------------------------	----------------------	----------------------	------------------	---------------------------	------------------------	----------------	--------------------

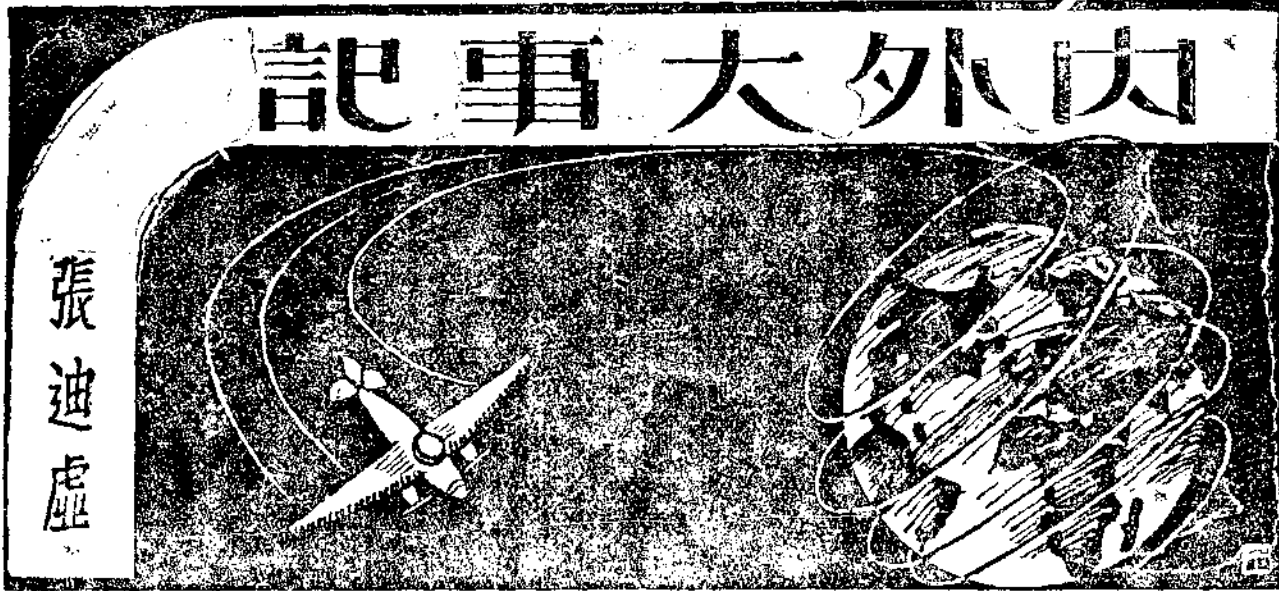
定價

每册二角
全年二元二角
郵費國內奉送
國外照價加倍

南京正中書局

內 外 大 事 記

張迪虛



一 蘇蒙協定成立以後

蘇聯與其控制下的『外蒙共和國』

在庫倫訂立互助公約，事在三月十二日，到了四月八日，蘇聯政府始將其公佈。茲根據莫斯科塔斯電，將該協定的全文轉錄如左：

蘇聯政府與蒙古人民共和國，現因兩國友誼，

自一九二一年蒙古人民共和國得紅軍之助，將與侵略蘇聯領土軍隊互相聯絡之白衛軍隊逐出蒙古領土以來，始終不渝。且因兩國俱願維持遠東和平，繼續鞏固兩國現存友好關係。故已決定將一九三四年十一月二十七日即已存在之紳士協定，正式改訂此項草約，規定以全力互相援助，以避免及防止武裝攻擊威脅，並於任何第三國攻擊蘇聯或蒙古人民共和國時，彼此援助。為此目的，乃簽訂此項草約。

第一條 蘇聯或蒙古人民共和國之領土，如受第三國家或政府之攻擊威脅，則蘇聯及蒙古人民共和國應立即共同考慮發生情形，並採用防衛及保全兩國領土所必需之各種方法。

第二條 蘇聯及蒙古人民共和國政府承認在協約國之一國受軍事攻擊時，相互予以各種援助，包括軍事在內。

第三條 蘇聯及蒙古人民共和國政府，認爲締約國中一國軍隊根據互助公約，爲完成第一條或第二條之義務起見，重駐另一締約國內，至無此必要時，應立即退出，有如一九二五年蘇聯軍隊之退出蒙古人民共和國領土，此乃不言自明。

第四條 此項草約共有兩份，一用俄文，一用蒙古文，兩份俱有同等效力。此項草約將於簽字後發生效力，於此後十年內繼續有效。

像現在流行着的其他互助協定一樣，蘇蒙協定是一個變相的軍事同盟條約，這是無庸申說的。

溯自去年一月哈爾哈爾事件以來，蒙偽間諜端時起，最近數月，衝突益亟，同時在內蒙及華北方面，日本的侵略，日進不已；日

本之欲從貝爾湖與張庫大道兩條路線進取外蒙，已很明顯。蘇聯爲保護與西伯利亞輔車相倚的外蒙，乃與之訂結軍事協定。從國際鬥爭的法則言，這是必然的結果。所以在蘇聯公佈該協定以後，世界各國，似乎並不表示若何驚異。

但是我們中國可不能這樣。因爲外蒙係我國領土的一部，這不但有歷史的根據和世界各國的一致承認，而且民國十三年五月三十一日簽訂之中俄解決懸案大綱協定第五條中，蘇聯政府亦明白承認外蒙爲完全中華民國之一部分，及尊重在該領土內中國之主權，現蘇聯擅與外蒙簽訂互助協約，顯係侵害中國主權，違反民國十三年中蘇協定。本此理由，我外部乃於調查屬實（因其時協定向未經莫斯科公佈）之後，向蘇聯政府提嚴重抗議，聲明不能承認，並不受其拘束。當此之時，一般人已預料到蘇聯必將以對付我從前關於中東路的抗議的態度，來答覆這次抗議。果然，以四月九

日到達我外部之蘇聯覆文，竟謂蘇蒙協定並未違反中俄協定，並謂一九二四年九月二十一日蘇聯政府與東三省當局所訂奉俄協定，並未引起我國政府抗議，甚至承認該協定有同等效力。統觀全文，不但詞意閃爍，而且歪曲事實（因爲奉俄協定訂立之際，北京政府曾向俄使加拉罕及莫斯科政府嚴重抗議過），因此外部於十一日提二次抗議，將蘇聯覆文中謬誤各點，逐層予以駁斥，最後鄭重申明我仍維持第一次去照之態度。據十六日莫斯科電，謂蘇聯政府已擬就對我二次抗議的覆文，但截至屬稿時止，迄未接到。從過去的事實看來，我們殊不敢相信蘇聯能在二次覆文中給予我們以圓滿的答覆。

日本對於蘇蒙協定，本可不必大驚小怪，因爲她斷不至預料不到蘇聯有這麼一着棋子。但是她到底不能不裝出極驚惶的狀態，說蘇蒙協定第一條中的字句，係公然表示蘇聯未受攻擊之前，先行政擊敵人。把

蘇蒙協定這樣一解釋，日本便有增兵「滿洲國」和擴充陸軍的口實了。四月二十七日電通東京電說：『從維持「滿洲國」內之秩序及警備「滿」蒙蘇國境之點觀之，陸軍以現在之在「滿」部隊太不充分，故爲充實在「滿」兵備起見，決由內地增派若干師團赴「滿」，但其結果必至減少內地師團，故擬在內地增設二師以資補充。……』這樣看來，可見日本武人對於蘇蒙協定，表面上故示驚惶，其實乃深喜之，因爲牠可以刺激日本的擴軍狂，催促大斷殺日期的更快到來啊！

不過日本的武人雖在準備斷殺，而東京與莫斯科間的外交談判，却也在照常進行着。蘇蒙協定之後，俄僞邊境發生了好幾次新衝突，畧得日俄兩方又互相提了好幾次抗議。但是在記者屬稿的時候，據說日俄關於設置邊境劃界委員會的談判，兩方意見已接近起來。似乎日本不至立刻進攻蘇聯，日俄關係還有若干時的小康可保。

日本爲什麼不立刻進攻蘇聯呢？因爲在華北方面，尚未佈置妥帖。以是，蘇蒙協定之後，華北便愈加多事了。四月三日，日本駐華大使有田八郎，在東京就外相職，當發表其對華政策的談話，內容略謂：「彼於過去一月間，駐任中國爲大使，與中國首腦部交換意見，於歸國途中，繞道華北入『滿洲國』，迭與日本派遺機關協議的結果，甚知實行對華政策，於保持日『滿』緊密關係上應爲之急務，乃將中『滿』兩國由赤化思想救出，安定東亞和平……因此對華政策，不必拘泥於所謂三原則，應以即於事態的方，逐漸調整國交，而將中日共同防共，先行實現……」自是以後，日本在華北的活動，都集中於所謂『共同防共』的題目，繼而肥原而爲日本軍部駐華北代表的松室孝良以及日本在華北駐屯軍參謀長永見，不時以締結『防共協定』一事，絮聒於我華北當局之前。爲了換取我方在『防共協定』上的一個簽押，日方至於表示可撤銷冀東

偽組織以爲報。

當晉陝剿匪軍事非常順手之際，日方屢以共同防共爲請，此其用意何在，不言而喻。因爲意義是這樣的重大，所以我華北當局雖屢以自力防共有餘，爲由婉却日方之請，而日方則必欲促其實現。最近，聽說有田外相將來在六十八屆議會中的外交演說，已決定以逼迫中國參加防赤集團，爲對華外交的主要骨幹，同時日本軍部代表在華北壓迫我方簽訂防共協定，也愈加猛烈。這

二 萊茵問題在僵持中

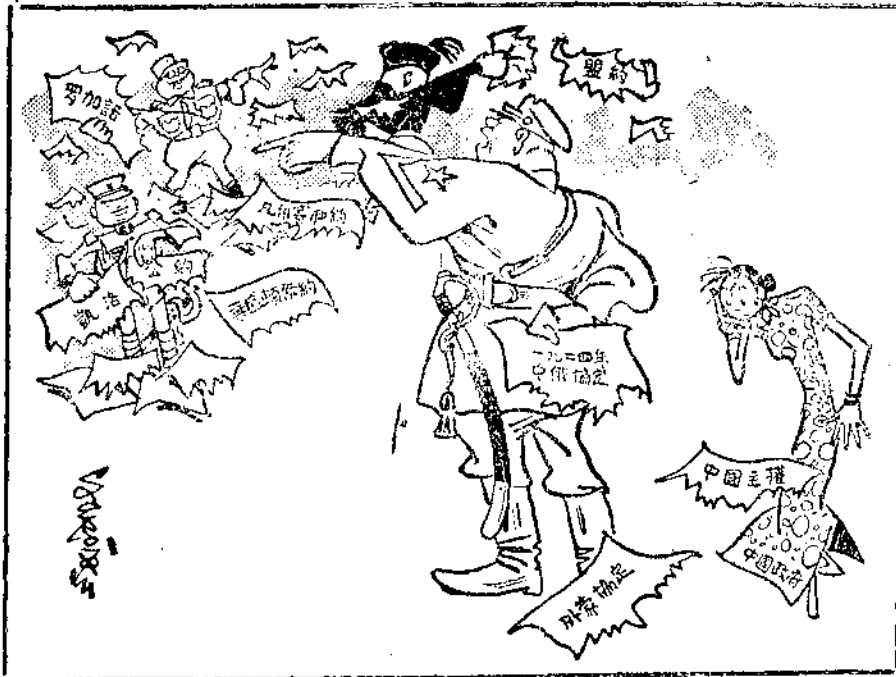
上月三十日，德國『褐色』選舉揭曉，希德拉的爆彈政策，獲得堅固的保障。翌日，希德拉專使李本德羅甫，乘坐飛機，到了倫敦，以包含下列數要點之覆文，送達英政府：（一）按之德國法理觀念，法國已首先違反凡爾賽和約條款與威爾遜所提出之十四要點，至法俄互助公約，實與羅加諾公約相牴觸；（二）德國前所提出之建議案，乃用以

個問題的急速開展，擴大駐屯軍的即將實現，以及走私漏稅的繼續盛行，都是日本謀我華北日亟之明證。而如最近日政府打銷重光葵使華之議，以最能奉承軍部意旨之天津總領事川樾茂昇任駐華大使，亦足說明今後日本的對華政策，將以華北問題爲其最重要之一環。

蘇蒙協定使日俄關係進入新階段，影響所至，我華北五省也入前此未有的緊張狀態了。

組織歐洲和平；（三）召集全歐洲會議，討論各項懸案，尤其是縮減軍備問題。至關於撤退萊茵區域駐軍一層，雖仍加以拒絕，但準備暫行維持現有員額；並提議組織國防委員會加以監視，該項委員會由英意兩國各派一人，並推舉無關係國一人組織之。此外，德國政府並希望各關係國報界勿作『敵視對方之激烈宣傳』，蓋此種宣傳，足以增

▷ 選 通 卡 際 國 ◁



◁ 蘇聯的把戲
(上海字林西報)



▷ 日本果將用此刀
切腹嗎(美報)

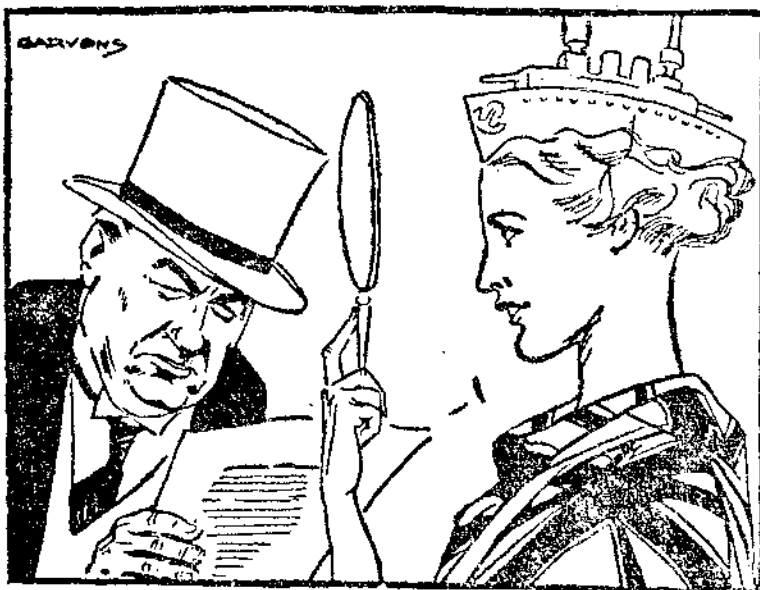


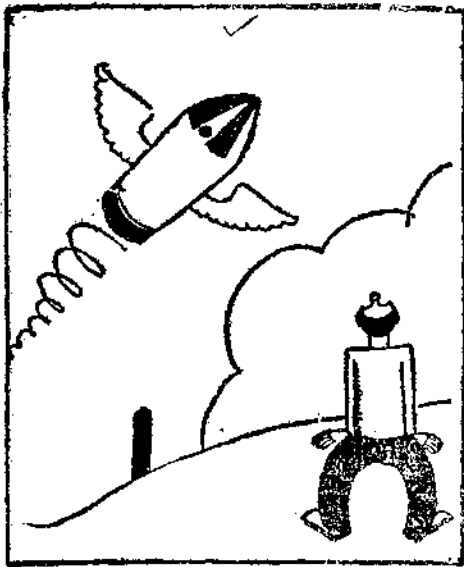
◁ 日本人民之負擔(英報)

▷ 這項附子時髦則時髦矣其如太貴何(荷報)

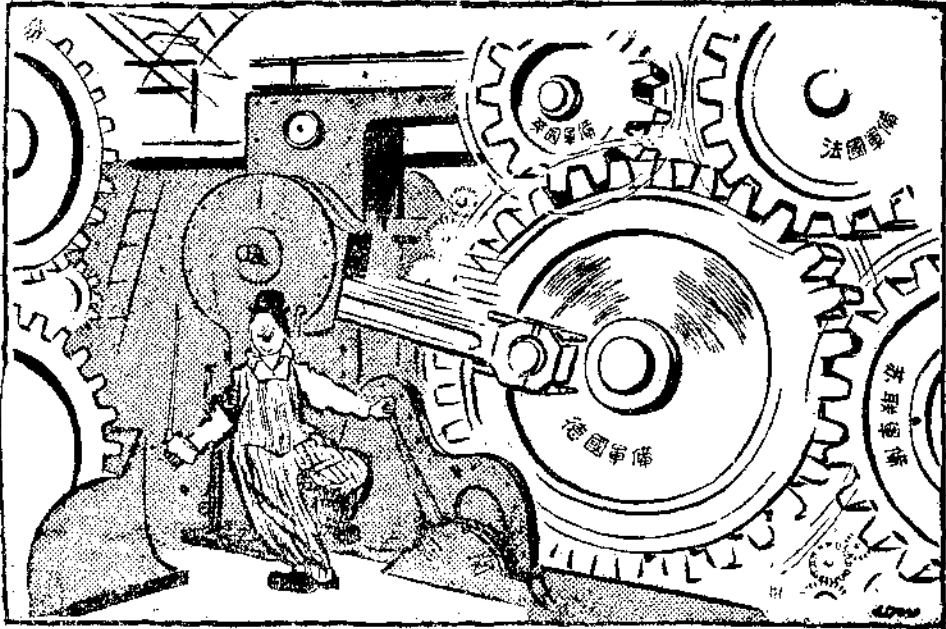


◁ 這便是東方的人主(美報)

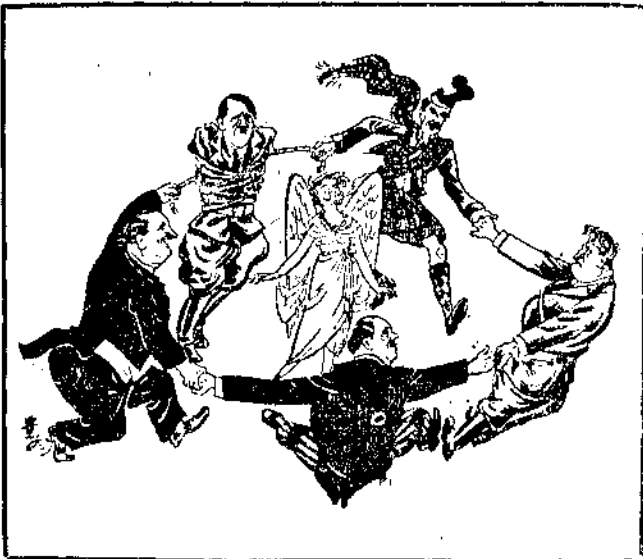




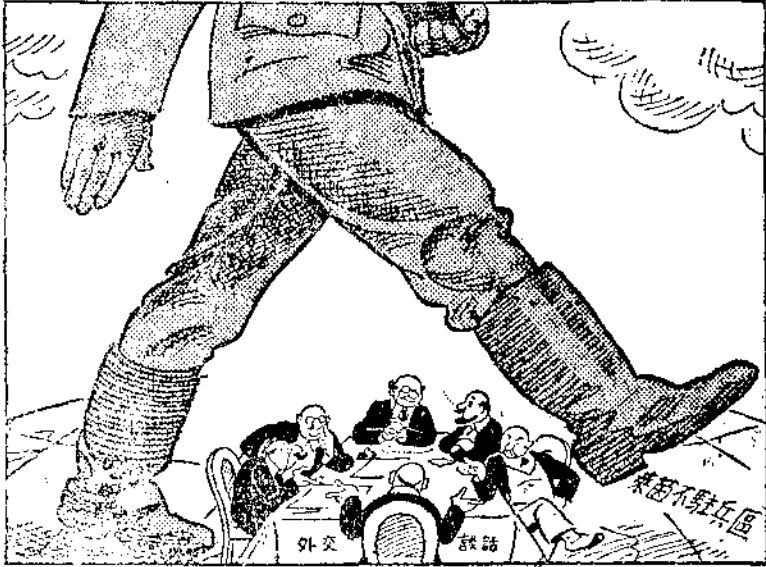
登和平鴿子(美報)



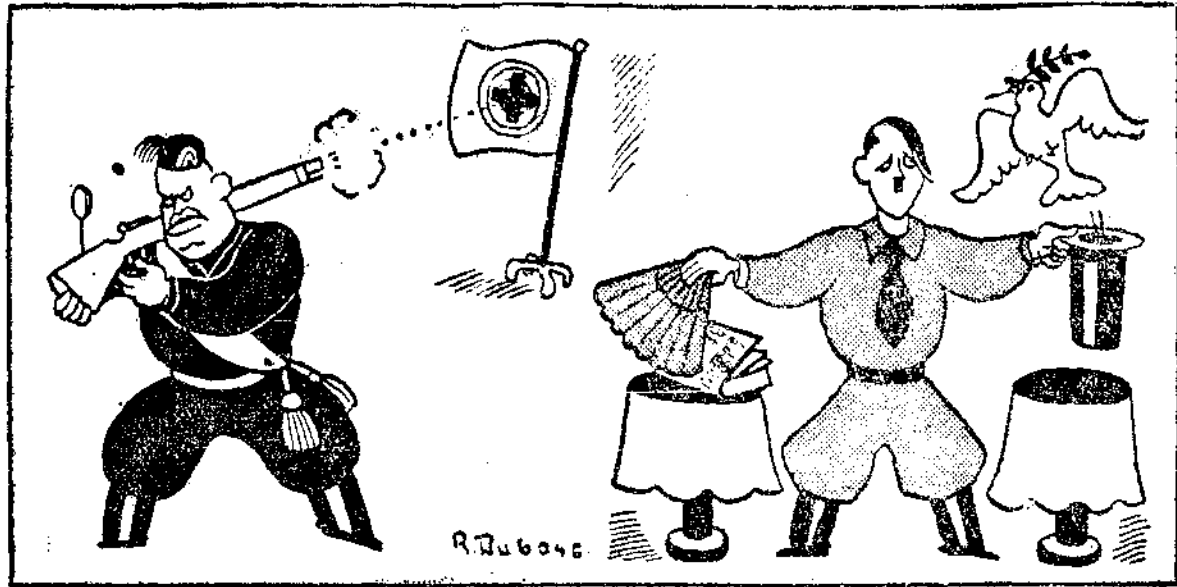
另一小鬍子的摩登時代(英報)



弗蘭亭的歐洲和平計劃(日報)



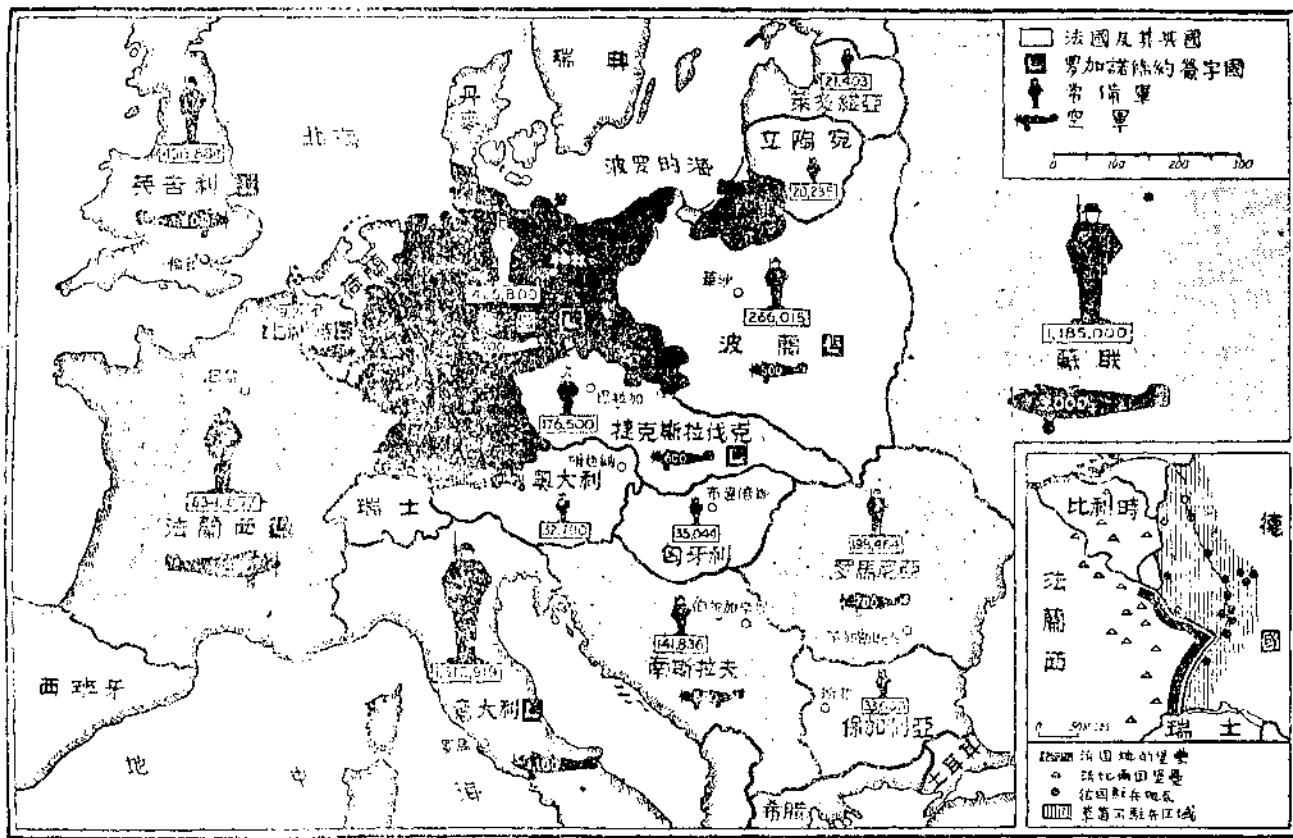
歐洲事態是這樣地進行着(英報)



歐洲的兩大藝術家(法報)

加各關係國當局之困難也。最後還提出一個建議：即由法比德三國，同時舉行公民投票，俾就各該國現行政策徵詢民意之向背。

英內閣自接到這個覆文後，即於四月一日舉行全體會議，詳細討論德國備忘錄，以及因此而與其他羅加諾簽字各國原來態度所可發生的影響。當決議致書法比兩國，聲明如調解失敗，英國願担任保障兩國安全之責，雖調解工作尚未完全失敗，但英國仍願依照羅加諾協定草案立即開始英法比三國參謀部談話，唯談話的性質，則有相當限制。艾登致法大使戈爾平的函件稱：『英法比三國參謀部，得依照羅加諾協定草案第三條，立即開始接觸，但此項接觸，未可在政治上引起何項義務，而關係各國之國防組織，亦不因此而接受何項約束，想貴國政府必具同一見解……』云云。這點，經法大使完全同意。艾登除與法國方面作此種應酬外，同時復與留在倫敦的德國專使李本德羅甫繼續交涉，要求德國不可在進



行初步談判時再在萊茵區域建造防禦工事，以和平工作的進行。可是此種要求，竟遭希德拉的拒絕。

至法國方面，自希德拉的正式覆文提出後，即由外長弗蘭亭電召駐英、德、比、意四國大使回國，商討應付對策，主張從速召開羅加諾簽字國會議。他們對於德國的覆文拒絕討論，並另提新建議。四月八日公布的法國致羅加諾各關係國及國聯的備忘錄，全文分為兩部：一為駁斥德國的覆文；二為泛歐洲的和平計劃，主張於國聯盟約範圍內組織全歐洲委員會，並指定陸空

海軍部隊歸該會指揮，監視各項條款義務之履行等。可是此大而無當的和平計劃，似並未博得各國人士的同情響應。

但法國所急主召開的羅加諾各簽字國第二次會議，則於十日在日內瓦舉行。出席者為英外相艾登及掌璽大臣海里發斯，法外長弗蘭亭及不管部閣員彭古，比總理齊爾等，意代表阿洛錫雖亦曾在座，但係以



比利時總理齊爾

觀察員資格列席。在會議之初，英法意見會傳說一

度參差，後以比總理齊爾的折衝，會議總算圓滿結束，成立妥協四點：(一)英國以為對德成立妥協之程序，此際猶未結束，對於德國和平計劃所載若干點，英國并允向該國要求說明。(二)法英比三國參謀部談話，當於十五日開始舉行。(三)羅加諾各簽字國常於下月國聯會行政院常會期內開第三

次會，但若發生意外事故，則亦可提早開會。(四)法國再度聲明，德國荷在萊茵河區域建造防禦工事，則法國對於一切可採之措置，保留自由行動之權。

根據二次會議的決定，英法比三國參謀部談話，亦如期於十五日在倫敦海軍部開始，至十六日閉幕。據說這次會議結果，已使英法比三國間成立密切的軍事聯絡。英國應允若法比兩國東部邊境遭遇侵略，立即出兵援助。以是法比兩國，均非常滿意。

但綜觀近一月來的事實，英法兩國顯未能消除隔閡，誠心合作。英國雖表示願履行羅加諾條約所載之義務，但對於德國的違約舉動，仍主從寬辦理。法國鑒於去年對付德國重整軍備問題因軟化而失敗，決定

強硬到底。以此之故，英法雖於軍事上成立了密切的聯絡，而政治上之意見，則愈益乖離。最顯明的證據，便是在第二次羅加諾簽字國會議中，英法竟須依靠比國的疏解，纔得成立妥協。而最近英國着手製造向德國徵詢意見的問題表，據說其所着重的點，乃係與自己最有關係之殖民地重分配問題，至問題正身即萊茵區不駐兵問題，反置

於第二，這也是英國與法國貌合神離的一個確證。我們知道，現階段的萊茵問題，已不是德法間的問題，而是英法間的問題，正像東非問題不是英意間問題而是英法間問題一樣。倘若英法間關係沒有進步，萊茵問題恐怕還得繼續僵持下去吧。

三 意阿戰局急轉直下

自萊茵問題的發生，到最近，東非戰爭的迅速進展，使意大利的掠奪殖民地戰及阿國的抗帝戰，有告厥終了至少告一大

段落的趨勢，茲將其經過約略述之。先是在萊茵問題發生以前不久，英法兩國以意軍既在瑪加勒大捷，已經很有面子，或可接受

停戰，乃在國聯提議復活意阿和平談判，而由十三國委員會予以通過。此後，阿國政府在國聯機構內進行談判的保留下接受決議案，意大利亦表示原則上可以接受，唯以國聯不加緊制裁為條件。既而萊茵變作，法國對意態度驟形軟化，意國在歐已無後顧之憂，乃命侵阿意軍，猛力進攻，北路進佔瑪加勒西南諸要隘，逼近阿皇在阿千奇湖附近之司令部。南路亦深入沃加丹省，飛機結隊轟炸各要隘。是時國聯十三國委員會在倫敦開會，謀意阿和平談判之進展，但意大利已無意理睬國聯，堅持議和須在停止調裁之後，十三國委員會乃在通過一個無聊的決議案之後宣告散會。四月初旬，意軍以全力擊破阿千奇湖畔之阿國禁衛軍，佔領查那湖北之阿國舊都貢達，進窺阿軍大本營所在之台西。四月九日，十三國委員會在日内瓦開會。在會議中，英國因為受國內方面之壓迫（四月六日英國下院開會，反對黨對於政府之對意軟弱，大專政擊，致艾登

窮於應付，同日倫敦電，傳鮑爾特溫將託病辭職，讓位於財長張伯倫云。）態度突轉強硬，要求召集十八國委員會，對意實施油禁。但法國則極力袒意，竟主張先取消制裁，然後停戰，並力促休會，讓意阿兩國去直接交涉。英法意見勢成對立，日内瓦紛紜無主，僅決定授權國聯行政院秘書長愛文諾探詢意阿兩國對於媾和的意見，即宣告延會。十六日，會議重開，其時意軍已攻陷台西，準備進取阿京，乃向國聯提極苛刻的停戰條件，而為阿國政府所拒絕，於是十三國委員會的調解工作，遂告失敗。意阿問題又到了行政院。

屬稿之際，國聯行政院已於聽取十三國委員會報告書之後，宣告延會至下月（五月）二十一日再行討論。至於東非戰事，

四 風靡一世的廢約設防運動

受着德國進兵萊茵區的刺激，德國的隣邦小國立即陷入軍擴的氛圍，奧匈兩國

北路意軍自台西疾進，距阿京不遠，南路意軍亦已突破阿國所築之興登堡防綫上要隘數處，直趨阿京，雖然他們沒有在羅馬建城二千六百九十年紀念日（四月二十一日）會師阿京，把阿迭斯阿比巴作為對羅馬的一份禮物，然而阿國京城之將旦夕為意軍佔領，大概是可以無疑了。

意大利的軍事勝利，已無問題，但成問題的事件當然還很多：打下阿迭斯阿比巴，是否可算已經征服阿比西尼亞呢？（聞阿皇將遷都繼續抵抗，雖勢成弩末，然其志固未可侮也）意大利的勢力擴張至查那湖，會不會重新惹起英國的強硬反對呢？慕沙里尼化了八、五六〇、〇〇〇、〇〇〇里拉征非，將怎樣取償於阿比西尼亞呢？這些，都要等將來的事實來回答了。

重整軍備了，荷國通過擴充軍備的計劃了，甚至那永久中立的歐洲樂園瑞士，也忙着

充實邊防了。

這種風氣不久便蔓延到東南歐的巴爾幹。四月十一日，土耳其政府以正式照會，送達洛桑條約簽字國，要求修正該約第十八條即關於達達尼爾海峽撤廢軍備的一項條款。照會內容略稱：達達尼爾海峽今日的地位，實使土耳其一旦遇戰爭脅迫，不能作正當的防衛，故土耳其準備早日開始談判，商妥海峽佈置的條例，俾土耳其得保障其領土，免受他國侵略。

原來在一九二三年的時候，爲終止土耳其與協約國間的戰爭狀態起見，英、法、意、日、南斯拉夫、羅馬尼亞、希臘、保加利亞、土耳其等國所締結的洛桑協定，特將分隔歐亞兩陸的一個小海劃爲不設防地帶，那個小海便是馬爾馬拉海，依照約中規定，以馬爾馬拉海爲中心，自愛琴海的達達尼爾海峽起，迄黑海的博斯福魯斯海峽止，旁及亞德里亞那堡與伊洛斯兩地，皆爲解除軍備之區域。自從該約成立以來，十餘年中，馬爾馬

拉海風景依舊，而形勢已非，這是國力已臻強盛的新土耳其所引爲痛心的。所以到了所謂危機一九三六，安哥拉政府遂以一紙通告，撤除洛桑條約所給與的軍備束縛。

土耳其的照會發出後，蘇聯首先表示贊同，這是因爲土蘇邦交素稱親睦，同時更因爲蘇聯認爲土國武裝海峽，對於近東和地中海黑海方面的和平有很大的幫助的緣故。意大利方有事於東非，暫時不置可否，不過政界人士，以爲土耳其的武裝海峽，乃是英國拉攏土耳其俾在東地中海牽制意國之一種策略。但其實則英國贊助土國要求，還不及蘇聯的明顯，她覺得牽制意大利固然要緊，但讓蘇聯的勢力通至東地中海（因爲土蘇關係密切，英國當然要抱此種恐怖），也不是玩，所以她的覆文，不着邊際，一面對土國要求表示同情，但同時又說「英國對於本問題的意見，當先與各國自治領接洽，始可表示」，無形中提了一個保留，以便將來與土國緩商交換條件。但不管怎

樣，土耳其武裝海峽，已勢在必行。四月十七日安哥拉電，傳土耳其政府已派遣軍隊開入達達尼爾與博斯福魯斯兩海峽。同時，歐電稱希臘政府，亦將步土耳其後塵，要求在萊姆諾斯、米蒂林、奇沃斯、薩摩斯四島重設軍備（按此四島亦受達達尼爾海峽公約拘束，不准設防）。歐洲的廢約設防運動真熱鬧之至了。

當此之時，在太平洋上，也泛濫着設防競爭的狂潮。華盛頓條約將於今年滿期，倫敦海軍會議又全無結果，於是太平洋上島嶼的設防和擴張軍備，便成一樁不能避免的事實。美國努力的在巴拿馬運河附近島嶼，阿留申羣島、夏威夷各島，建築要塞和海軍根據地，在菲律賓實施強制軍訓。英國晝夜兼行的趕築新加坡軍港，擴大香港空軍，最近還在馬來羣島佈置軍事，限制日本移民。日本當然不甘落後，除出在南洋委任統治各島秘密建設防禦之外，陸續在千島羣島、小笠原羣島、奄美大島、台灣、澎湖列島各

處佈置軍備。

華盛頓條約中關於太平洋不設防區域之規定，對於日本，表面上好像於日本不利，但其實是於日本很有利益的。因為在未來的西太平洋戰爭中，英美如想獲得勝利，就非在西太平洋相近的島嶼如關島菲律賓賓香港等處建有鞏固的海軍根據地不可，否則遠渡重洋，來征東亞，在戰略上說起來是最冒險不過的事。所以華府條約第十九條規定英美不在西太平洋上島嶼設防，實即表示英美放棄在西太平洋作戰的計畫。日本雖允不在千島列島等處設防，但以這個允諾換得英美的不設防的允諾，對於日本，實是有利無害，因為英美在西太平洋沒有海軍根據地，她們就沒有實力制裁日本的可能了。日本也很明白這點，所以在廢棄華盛頓條約以後，曾直接間接表示，願意同英美兩國締結太平洋政治協定，繼續太平洋島嶼不設防的規定。可是英美兩國，似已看出華盛頓條約中的破綻，對於日本的提

議，故意置之不理。這樣一來，日本自不得不汲汲遑遑於西太平洋的軍事佈置了。

華盛頓條約還沒滿期，太平洋的設防

競爭已在開始，等英美日準備就緒，這個名叫 Pacific (太平洋) 的大洋，就要掀起滔天的巨浪了。

五 孟羅主義的擴大

本年二月間，美總統羅斯福致函拉丁美洲各國元首，提議召開泛美和平大會，商議鞏固全美洲之和平組織。中南美各國，莫不紛紛表示贊成，如阿根廷，即予以美滿之答復，並允以該國京城為將來舉行大會地點。哥倫比亞、聖多明哥、危地瑪拉等且主張設立泛美洲國聯會，以實現南北美之大聯合。

度，用以保障美洲和平；(四)各關係國一致行動，對於歐洲戰事保守中立。

及至本月中旬，南北美洲已有二十一個國代表，齊集華盛頓，會商組織西半球國際聯盟初步計劃。其中美政府所提出關於新大陸的和平計劃書，其要點約分下列四項：

(一)美洲各國實行關稅休戰；(二)美洲任何國，凡有侵略行為者，其他各國即以經濟制裁手段對付之；(三)樹立常設的安全制

計劃書中的第一項，即關稅休戰一節，原為赫爾的一貫政策，所以特別重視，擬以五年為期，在此期內，各關係國不得提高關稅稅率。第四項對歐中立，係美國傳統政策，亦無待討論。可是第二第三兩項，原非美國人士所歡迎，蓋所謂安全制度，所謂經濟制裁，完全抄自日內瓦，而日內瓦的一切作品，則向被美國輿論所劇烈反對。如今以此種意見建議於未來之泛美和平大會，其意義之深遠，殊值得注意。

自世界經濟恐慌以來，歐亞各國，均嚴築關稅壁壘，以圖自保，一面復在國外爭奪市場，以傾銷本國過剩商品；資本主義的金

元美國自不免遭受嚴重打擊，不見風駛帆，改變方針，拉攏拉丁美洲諸小國，俾可在泛美洲的孟羅主義下獨佔其全美經濟利益，而擯英法意德日諸國的勢力於新大陸之外。年來羅斯福總統對中南美各小國邦交的力謀改善，如放棄古巴主權，廢除普萊德補充條款，在尼加拉瓜等國，則撤回美國駐軍；與哥倫比亞諸國，則訂定互惠關稅條約；美國與巴拿馬共和國的新約，亦簽訂在即；凡此種種，均為美國企圖擴大並鞏固孟羅主義之明證。而最近之泛美和平會議，則可說是美國此種企圖的極高峯。

此外尚有一原因。日內瓦的國聯會，早被認為僅偏及歐洲一隅之組織。九一八事件發生，國聯對日本之侵略行為，予以寬容；意阿戰事，迄今仍無制止辦法；近來德國更由廢棄凡爾賽和約而進兵萊茵，國聯同樣束手無策。蓋所謂和平殿堂，事實上已等於虛設。其對於歐洲事件，尚如此一籌莫展，其不為加入該盟約之中南美各國所滿，亦情

理中事。如墨西哥最近有準備退出日內瓦組織之訊，即其明證。而美國便在此種形勢

之下，運籌帷幄，以着手其西半球之和平組織了。
四月三十日

意阿戰爭日誌

自去年十月開戰起至最近意軍入阿京止

- 三十五年十月三日 戰爭開始，意軍越境入帝格來省，飛機進炸阿杜華。
- 六日 阿杜華陷落。
- 十日 古格賽將軍納降意軍。
- 十四日 阿克森陷落。
- 十八日 沃加丹戰線之意軍，沿希倍利河開始前進。
- 十一月七日 南方之意軍佔領戈拉哈。
- 八日 意軍佔領瑪加勒。
- 十四日 英國議會總選舉。
- 十七日 巴杜格略將軍代台波諾將軍為意軍總司令。
- 十八日 國聯實施對意制裁。
- 十二月六日 意空軍轟炸台西。
- 八日 幫爾頓代爾和平方案成立。
- 十九日 和平方案無形取消。
- 二十二日 艾登繼索爾為外相。
- 二十七日 地中海沿岸諸國決定對意共同作戰的態度。
- 三六年一月一日 南部陀羅受意軍轟炸。
- 十八日 陀羅附近之戰，阿軍大受損害。
- 十九—二十二日 阿軍擊退唐比安。
- 二十一—二十八日 瑪加勒戰事。
- 二月九日 意軍轟炸台西。
- 十六日 拉斯姆爾格泰將軍大敗。
- 二十八日 安倍阿拉齊陷落。
- 三月一日 據有唐比安之拉斯加賽與拉斯四姆二軍大敗。
- 二日 和平工作又進行。
- 六日 意軍飛機初出現於阿京上空。
- 七日 德國進軍萊茵非武裝區。
- 十二日 意南路軍開始全線總攻擊。
- 二十二—三十日 意軍轟炸奇吉格。
- 三十日 意機三十架轟炸海拉爾。
- 四月一日 意軍進據貢達。
- 四日 阿皇主力軍敗績。
- 五日 瓜爾陷落。
- 八日 十三國委員勸告兩國停戰。
- 十三日 意北軍進達查那湖。
- 十五日 台西陷落。
- 十七日 十三國委員會承認和平工作失敗。
- 二十日 國聯理事會承認和平工作失敗，希望意國反省。
- 二十一日 羅馬建都二千六百九十年紀念。
- 二十五日 意南路軍佔據薩薩巴納，攻破奧登堡防線。
- 五月一日 阿皇離去阿京，由吉布的乘英艦赴巴勒士坦。
- 五日 意軍入阿京。

專 載

立法院通過 **中華民國憲法草案**

附 立法院通過國民大會組織法

中華民國國民大會受全體國民付託遵照創立中華民國之孫先生之遺教制憲法頒行全國永矢咸遵

第一章 總綱

第一條 中華民國為三民主義共和國

第二條 中華民國之主權屬於國民全體

第三條 具有中華民國之國籍者為中華民國國民

第四條 中華民國領土為江蘇浙江安徽江西湖南湖北四川西康河北山東山西河南陝西甘肅青海福建廣東廣西雲南貴州遼寧吉林黑龍江熱河察哈爾綏遠察哈爾新疆蒙古西藏等固有之區域

中華民國領土非經國民大會議決不得變更

第五條 中華民國各民族均為中華民族之構成分子一律平等

第六條 中華民國國旗定為紅地左上角青天白日

第七條 中華民國國都定於南京

第二章 人民之權利義務

第八條 中華民國人民在法律上一律平等

第九條 人民有身體之自由非依法律不得逮捕拘禁禁錮或處罰

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

法院對於前項聲請不得拒絕執行機關對於法院

之提審亦不得拒絕

第十條 人民除現役軍人外不受軍事裁判

第十一條 人民有居住之自由其居住處所非依法律不得侵入搜索或封緘

第十二條 人民有遷徙之自由非依法律不得限制之

第十三條 人民有言論著作及出版之自由非依法律不得限制之

第十四條 人民有秘密通訊之自由非依法律不得限制之

第十五條 人民有信仰宗教之自由非依法律不得限制之

第十六條 人民有集會結社之自由非依法律不得限制之

第十七條 人民之財產非依法律不得徵用徵收

第十八條 人民有依法請願訴願及訴訟之權

第十九條 人民有依法法律選舉罷免創制複決之權

第二十條 人民有依法法律應考之義務

第二十一條 人民有依法法律納稅之義務

第二十二條 人民有依法法律服兵役及工役之義務

第二十三條 人民有依法法律服公務之義務

第二十四條 凡人民之其他自由及權利不妨害社會秩序公共利益者均受憲法之保障非依法律不得限制之

第二十五條 凡限制人民自由或權利之法律以保障國家安全避免緊急危難維持社會秩序或增進公共利益所必要者為限

第二十六條 凡公務員違法侵害人民之自由或權利者除依法律懲戒外應負刑事及民事責任被侵害人民就其所受損害並得依法向國家請求賠償

第三章 國民大會

第二十七條 國民大會以左列國民代表組織之

(一) 每縣市及其同等區域各選出代表一人但其人口逾三十萬者每增加五十萬人增選代表一人縣市同等區域以法律定之(二) 蒙古西藏選出代表其名額以法律定之(三) 僑居國外之國民選出代表其名額以法律定之

第二十八條 國民代表之選舉以普通平等直接無記名投票之方法行之

第二十九條 中華民國國民年滿二十歲者有依法選舉代表權年滿二十五歲者有依法法律被選舉代表權

第三十條 國民代表任期六年

國民代表違法或失職時原選舉區依法罷免之

第三十一條 國民大會每三年由總統召集一次會期一月必要時得延長一月

國民大會經五分二以上代表之同意得自行召集臨時國民大會

總統得召集臨時國民大會

國民大會之開會地點在中央政府所在地

第三十二條 國民大會之職權如左(一) 選舉總統副總統立法院院長副院長監察院長副院長立法委員監察委員(二) 罷免總統副總統立法司法考試監察各院院長副院長立法委員監察委員(三) 創制法律(四) 複決法律(五) 修改憲法(六) 憲法賦予之其他職

權

第三十三條 國民代表在會議時所為之言論及表決對外不負責任

第三十四條 國民代表除現行犯外在會期中非經國民大會許可不得逮捕或拘禁

第三十五條 國民大會之組織國民代表之選舉罷免及國民大會行使職權之程序以法律定之

第四章 中央政府

第一節 總統

第三十六條 總統為國家元首對外代表中華民國

第三十七條 總統統率全國陸海空軍

第三十八條 總統依法公布法律發布命令並須經關係院院長之副署

第三十九條 總統依法行使宣戰權和及締結條約之權

第四十條 總統依法宣布戒嚴解嚴

第四十一條 總統依法行使大赦特赦減刑復權之權

第四十二條 總統依法任命免文武官員

第四十三條 總統依法授與榮典

第四十四條 國家遇有緊急事變或國家經濟上有重大變故須為急遽處分時總統得經行政院會議之議決發布緊急命令為必要之處置但應於發布命令後三個月內提交立法院追認

第四十五條 總統得召集五院院長會商關於二院以上之事項及總統諮詢事項

第四十六條 總統對國民大會負其責任

第四十七條 中華民國國民年滿四十歲者得被選為總統副總統

第四十八條 總統副總統之選舉以法律定之

第四十九條 總統副總統之任期均為六年連選得連任一次

第五十條 總統應於就職日宣誓誓詞如左
「余正心誠意向國民宣誓余必遵守憲法盡忠職務增進人民福利保衛國家無負國民付託如違誓言願受國法嚴厲之制裁謹誓」

第五十一條 總統缺位時由副總統繼其任總統因故不能視事時由副總統代行其職權總統副總統均不能視事時由行政院院長代行其職權

第五十二條 總統於任滿之日解職如屆期次任總統尚未選出或選出後總統副總統均未就職時由行政院院長代行總統職權

第五十三條 行政院院長代行總統職權時其期限不得逾六個月

第五十四條 總統除犯內亂或外患罪外非經罷免或解職不受刑事上之訴究

第二節 行政院

第五十五條 行政院為中央政府行使行政權之最高機關

第五十六條 行政院設院長副院長各一人政務委員若干人由總統任命之

前項政務委員不管部會者其人數不得超過第五十八條第一項所定部會者之半數

第五十七條 行政院設各部各委員會分掌行政職權

第五十八條 行政院各部部長各委員會委員長由總統於政務委員中任命之

行政院院長副院長得兼任前項部長或委員長

第五十九條 行政院院長副院長政務委員各部部長各委員會委員長各對總統負其責任

第六十條 行政院設行政院會議由行政院院長副

院長及政務委員會組織之以行政院院長為主席

第六十一條 左列事項應經行政院會議議決(一)提出於立法院之法律案預算案(二)提於立法院之戒嚴案大赦案(三)提出於立法院之宣戰案和案條約案及其他關於重要國際事項之議案(四)各部各委員會間共同關係之事項(五)總統或行政院院長交議之事項(六)行政院副院長各政務委員各部各委員會提議之事項

第六十二條 行政院之組織以法律定之

第三節 立法院

第六十三條 立法院為中央政府行使立法權之最高機關對國民大會負其責任

第六十四條 立法院有議決法律案預算案戒嚴案大赦案宣戰案和案條約案及其他關於重要國際事項之權

第六十五條 關於立法事項立法院得向各院各部各委員會提出質詢

第六十六條 立法院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

第六十七條 立法委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表舉行預選依左列名額各提出候選人名單於國民大會選舉之其人選不以國民代表為限

(一)各省人口未滿五百萬者每省四人五百萬以上未滿一千萬者每省六人一千萬以上未滿一千五百萬者每省八人一千五百萬以上未滿二千萬者每省十人二千萬以上未滿二千五百萬者每省十二人二千五百萬以上未滿三千萬者每省十四人三千萬以上者每省十六人

(二)蒙古西藏各八人

(三)僑居國外國民八人

第六十八條 立法委員任期三年連選得連任
第六十九條 行政司法考試監察各院關於其主管事項得向立法院提出議案
第七十條 總統對於立法院之議決案得於公布或執行前提交復議

立法院對於前項提交復議之案經出席委員三分之二以上之決議維持原案時總統應即公布或執行之但對於法律案條約案得提請國民大會複決之

第七十一條 立法院送請公布之議決案總統應於該案到達後三十日內公布之

第七十二條 立法委員於院內之言論及表決對外不負責任

第七十三條 立法委員除現行犯外非經立法院許可不得逮捕或拘禁

第七十四條 立法委員不得兼任其他公職或執行業務

第七十五條 立法委員之選舉及立法院之組織以法律定之

第四節 司法院

第七十六條 司法院為中央政府行使司法權之最高機關掌理民事刑事行政訴訟之審判及司法行政

第七十七條 司法院設院長副院長各一人任期三年由總統任命之

第七十八條 關於特赦減刑復權事項由司法院院長依法提請總統行之

第七十九條 司法院有統一解釋法律命令之權

第八十條 法官依法獨立審判

第八十一條 法官非受刑罰或懲戒處分或禁治產之宣告不得免職非依法律不得停職轉任或減俸

第八十二條 司法院之組織及各級法院之組織

以法律定之

第五節 考試院

第八十三條 考試院為中央政府行使考試權之最高機關掌理考選銓敘

第八十四條 考試院設院長副院長各一人任期三年由總統任命之

第八十五條 左列資格應經考試院依法考選定之(一)公務人員任用資格(二)公務候選人資格(三)專門職業及技術人員執業資格

第八十六條 考試院之組織以法律定之

第六節 監察院

第八十七條 監察院為中央政府行使監察權之最高機關掌理彈劾懲戒審計對國民大會負責任

第八十八條 監察院為行使監察權得依法向各院各部各委員會提出質詢

第八十九條 監察院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

第九十條 監察委員由各省市縣及僑居國外國民所選出之國民代表各節選二人提請國民大會選舉之其人選不以國民代表為限

第九十一條 監察委員任期三年連選得連任

第九十二條 監察院對於中央及地方公務員違法或失職時經監察委員一人以上之提議五人以上之審查決定提出彈劾案但對於總統副總統及行政立法司法考試監察各院院長副院長之彈劾案須有監察委員十人以上之提議全體監察委員二分之一以上之審查決定始得提出

第九十三條 對於總統副總統立法司法考試監察各院院長副院長之彈劾案依前條規定成立後應向國民大會提出之在國民大會閉會期間應請國民代表

依法召集臨時大會為罷免與否之決議

第九十四條 監察委員於院內之言論及表決對外不負責任

第九十五條 監察委員除現行犯外非經監察院許可不得逮捕或拘禁

第九十六條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務

第九十七條 監察委員之選舉及監察院之組織以法律定之

第五章 地方制度

第一節 省

第九十八條 省政府執行中央法令及監督地方自治

第九十九條 省政府設省長一人任期三年由中央政府任命之

第一百條 省設省參議會參議員各額每縣市一人由各縣市議會選舉之任期三年連選得連任

第一百零一條 省政府之組織省參議會之組織職權及省參議院之選舉罷免以法律定之

第一百零二條 未經設省之區域其政治制度以法律定之

第二節 縣

第一百零三條 縣為地方自治單位

第一百零四條 凡事務有因地制宜之性質者劃為地方自治事項

第一百零五條 縣民關於縣自治事項依法行使創制複決之權對於縣長及其他縣自治人員依法行使選舉罷免之權

第一百零六條 縣設縣議會議員由縣民大會選舉之任期三年連選得連任

第一百零七條 縣單行規章與中央法律或省規章抵觸者無效

第一百零八條 縣設縣政府置縣長一人由縣民大會選舉之任期三年連選得連任

縣長候選人以經中央考試或銓定合格者為限

第一百零九條 縣長辦理縣自治並受省長之指揮執行中央及省委辦事項

第一百十條 縣議會之組織職權縣議員之選舉罷免縣政府之組織及縣長之選舉罷免以法律定之

第三節 市

第一百十一條 市之自治除本節規定外準用關於縣之規定

第一百十二條 市設市議會議員由市民大會選舉之每年改選三分之一

第一百十三條 市設市政府置市長一人由市民大會選舉之任期三年連選得連任

市長候選人以經中央考試或銓定合格者為限

第一百十四條 市長辦理市自治並受監督機關之指揮執行中央或省委辦事項

第一百十五條 市議會之組織職權市議員之選舉罷免市政府之組織及市長之選舉罷免以法律定之

第六章 國民經濟

第一百十六條 中華民國之經濟制度應以民生主義為基礎以謀國民生活之均足

第一百十七條 中華民國領域內之土地屬於國民全體其經人民依法律取得所有權者其所有權受法律之保障及限制

國家對於人民取得所有權之土地得按照土地所有權人申報或政府估定之地價依法徵收或徵收之土地所有權人對於其所有土地充分使用之義務

第一百十八條 附着於土地之礦及經濟上可供公眾利用之天然力屬於國家所有不因人民取得土地所有權而受影響

第一百十九條 土地價值非因施以勞力資本而增加者應以征收土地增價稅方法收歸人民公共享受

第一百二十條 國家對於土地之分配整理以扶植自耕農及自行使用土地人為原則

第一百二十一條 國家對於私人之財富及私營事業認為有妨礙國民生活計之均得發展時得依法限制之

第一百二十二條 國家對於國民生產事業及對外貿易應獎勵指導及保護之

第一百二十三條 公用事業及其他有獨占性之企業以國家公營為原則但必要時得許國民私營之

國家對於前項特許之私營事業因國防上之緊急需要得隨時管理之並得依法收歸公營但應予以適當之補償

第一百二十四條 國家為改良勞工生活增進其生產技能及救濟勞工失業應實施保護勞工政策

婦女兒童從事勞動者應按其年齡及身體狀態施以特別之保護

第一百二十五條 勞資雙方應本協調互助原則發展生產事業

第一百二十六條 國家為謀農業之發展及農民之福利應充實農村經濟改善農村生活並以科學方法提高農民耕作效能

國家對於農產品之種類數量及分配得調節之

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

第一百二十八條 老弱殘廢無力生活者國家應予以適當之救濟

第一百二十九條 左列各款事項在中央應設立法院之議決其法律得以省區或縣市單行規章為之者應經各該法定機關之議決(一)稅賦捐費罰金罰鍰或其他有強制性收入之設定及其征收率之變更(二)募集公債處分公有財產或締結增加公庫負擔之契約(三)公營專賣獨占或其他有營利性事業之設定或取消(四)專賣獨占或其他特權之授予或取消

省區及縣市政府非經法律特許不得募集外債或直接利用外資

第一百三十條 中華民國領域內一切貨物應許自由流通非依法律不得禁阻

關稅為中央稅收應於貨物出入國境時征收之以一次為限

各級政府不得於國內收貨物通過稅

第七章 教育

第一百三十一條 中華民國之教育宗旨在發揚民族精神培養國民道德訓練自治能力增進生活知能以造成健全國民

第一百三十二條 中華民國人民教育之機會一律平等

第一百三十三條 全國公私立之教育機關一律受國家之監督並實行國家所定教育政策之義務

第一百三十四條 六歲至十二歲之學齡兒童一律受基本教育免納學費

第一百三十五條 已逾學齡未受基本教育之人一律受補習教育免納學費

第一百三十六條 國立大學及國立專科學校之

設立應注重地區之需要以維持各地區人民享受高等教育之機會均等而促進全國文化之平衡發展

第一百三十七條 教育經費之最低限度在中央為其預算總額百分之十五在省區及縣市為其預算總額百分之三十其依法獨立之教育基金並予以保障

貧瘠省區之教育經費由國庫補助之

第一百三十八條 國家對於左列事業及人民予以獎勵或補助(一)國內私人經營之教育事業成績優良者(二)僑居國外國民之教育事業(三)於學術技術有發明者(四)從事教育成績優良久於其職者(五)學生學行俱優無力升學者

第八章 憲法之施行及修正

第一百三十九條 憲法所稱之法律謂經立法院通過總統公布之法律

第一百四十條 法律與憲法牴觸者無效

法律與憲法有無牴觸由監察院於該法律施行後六月內提請司法院解釋其詳以法律定之

第一百四十一條 命令與憲法或法律牴觸者無效

第一百四十二條 憲法之解釋由司法院為之

第一百四十三條 在全國完成地方自治之省區未達半數以上時立法委員及監察委員依左列規定選舉任命之

(一)立法委員由各省市蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表依照第六十七條所定名額各預選半數提請國民大會選舉之其餘半數由立法院院長提請總統任命之

(二)監察委員由各省市蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表依照第九十條所定名額各預選半數提請國民大會選舉之其餘半數由監察院院長提請總統任命之

第一百四十四條 在地方自治未完全之縣其縣長由中央政府任命之

前項規定於自治未完全之市準用之
第一百四十五條 促進地方自治之程序以法律定之
第一百四十六條 第一屆國民大會之職權由制定憲法之國民大會行使之
第一百四十七條 憲法非由國民大會全體代表

附 立法院通過國民大會組織法

第一條 國民大會制定憲法暨憲法所賦予之職權

第二條 國民大會以國民大會代表組織之國民大會代表選舉法另定之

第三條 中國國民黨中央執行委員中央監察委員為國民大會當然代表

第四條 左列人員得列席國民大會(一)中國國民黨候補中央執行委員候補中央監察委員(二)國民政府主席(三)國民政府委員(四)國民政府各院部會之長官(五)國民大會主席團特許之人員

第五條 國民大會由國民政府定期召集之

第六條 國民大會開會地點在國民政府所在地

第七條 國民大會代表於舉行國民大會開會式時應行宣誓其誓詞如左(口)敬以平誠代表中華民國人民接受創立中華民國之孫先生之遺教依法行使職權並遵守國民大會之紀律謹誓國民大會代表宣誓後應於誓詞簽名

第八條 國民大會代表互選三十一人組織主席團掌理左列事項(一)關於議事規則之制定及議事程序之整理進行事項(二)關於國民大會之行政事項(三)本法規定之其他事項

第九條 國民大會每次開會時由主席團推定一人為主席

第十條 國民大會代表資格審查委員會提案審查委員會必要時得設特種委員會各委員會之組織

四分之一以上提議四分之三以上之出席及出席代表三分之二以上之決議不得修改之
修改憲法之提議應由提議人於國民大會開會前一年公告之
第一百四十八條 憲法規定事項有另定實施程序之必要者以法律定之

由主席團提請大會決定之

第十一條 國民大會會期定為十月至二十日必要時得延長之

第十二條 國民大會非有過半數之出席不得開議其議決以出席者過半數之同意為之憲法之通過應有到會代表三分之二以上之出席並經出席者三分之二以上之同意為之

第十三條 國民大會會議之表決方法得由主席酌定以舉手起立或投票行之前項表決可否同數時取決於主席

第十四條 國民大會設秘書處及警衛處其組織及職務規程由國民大會主席團定之

第十五條 國民大會設秘書長一人由國民大會主席團推定之承主席團之命處理全會事務

第十六條 國民大會代表於會議時所為之言論及表決對外不負責任

第十七條 國民大會代表在會期中除現行犯外非經國民大會之許可不得逮捕或拘禁

第十八條 國民大會於會議時有違法或紊亂會場者主席得警告或制止之如不服從主席得禁止其發言其情節重大者得付懲戒

第十九條 前條懲戒由主席提出主席團指定國民大會代表組織懲戒委員會審查後提出大會決定之

第二十條 本法施行日期以命令定之