

憲
法
與
經
濟

中華民國三十四年十一月第一版

憲政與經濟

全一冊 定價國幣一元五角

(外埠酌加運費匯費)

版權所有
翻印必究

主編者	潘公展
編著者	伍啓元
發行人	吳秉常
印刷所	正中書局
發行所	正中書局

校對：棟
：向

(18)

洪·瀨

自序

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

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

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

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

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

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

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

一九四四年四月十二日序於昆明西南聯大

目次

第一章	從經濟觀點談憲政問題	………	一
——	並論五五憲草第一條和第一二六條		
第二章	人民的基本權利與義務	………	一〇
——	並論五五憲草第二章		
第三章	平均地權與節制資本	………	二一
——	並論五五憲草第一一七至一二二條		
第四章	國營與民營	………	二五
——	並論五五憲草第一二三條		
第五章	勞工政策	………	三三
——	並論五五憲草第一二四至一二五條		

第六章 社會立法

並論五五憲草第一二七至一二八條

第七章 生產政策與貿易政策

——並論五五憲章第一二二條和第一二六條

第八章 財政政策

——並論五五憲草第一二九至一三〇條

第九章 結論

並對五五憲章第二章和第六章作總檢討

附錄甲 明日的世界秩序……

一、世界秩序的過去與將來

二、大西洋憲章與戰後世界秩序

三、全體主義與個體主義：

附錄乙 訓政時期約法及五五憲草的經濟條款

101

三十一

四五

四七

六六

七六

七六

八三

九四

第一章 從經濟觀點談憲政問題

——並論五五憲章第一條和第一一六條——

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

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

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

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

不同，則政治上的和平主義是不會持久的，民治制度早晚必會遭受致命的打擊。試舉兩個比較極端的例：（一）假設某一個國家有一部分的人堅持實行封建主義，堅持一般人應受封建主所壓制並替封建主服役，而另一部分的人堅持企業自由和身分自由，堅持實行資本主義。在這樣一個國家中，我們實在看不出有甚麼辦法可以用憲政的形式使政爭能夠依照和平的常軌加以解決。即使這個國家實施憲政，我們也不相信執政的黨肯和平地把政權交給敵黨。假如資本黨執政，而新的大選使封建黨取得大多數，我們相信資本黨必寧願停止憲法的實施而不願和平地把政權讓給封建黨，任封建黨去取消資本主義經濟制度和回復封建制度的。（二）假設另一個國家有兩大政黨，一大政黨是資本黨，堅持資本主義的經濟制度，而另一黨是共產黨，堅持極端的共產主義。在這樣的國家中，我們更看不出有甚麼辦法可以用憲政的形式使政爭能夠依照和平的常軌加以解決。即使這個國家實施憲政，能相信執政的黨（無論是共產黨或資本黨）肯因敵黨選舉勝利而和平地把政權交給敵黨？在我們所舉的兩個極端的例中，政權的轉移不只包括政治負責人的變更，它並且包括經濟制度的根本變換，包括舊的特權的取消和新的權利的興起。如果一個人稍為知道歷史的事實，他必不會相信這種轉移是可以和平方式達到的。

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

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

途上。從這些歷史的經驗看來，可見一個實施民治制度的國家能否維持民主政治的常軌，能否始終用和平的方式去決定政權和政爭，主要就得看這個國家各大政黨是否對經濟制度的主張沒有根本的矛盾。從這一個觀點來看，就是民治政治最成功的英國，在二十世紀最初的三十年間，因為工黨的抬頭，英國民治主義確遭遇嚴重的危機。如果不是工黨主張相當溫和，如果不是工黨無法在議會得到過半的議席，如果工黨領袖麥唐納不是在一九三一年世界大恐慌中捨棄了工黨並與保守黨妥協，則英國民主政治的演變是無法加以推測的。但因上述種種關係，工黨的抬頭還沒有給予英國享有經濟權益的人以過分的威脅。這樣地英國的民治政體纔能維持到這次戰爭。到了這次戰爭，戰爭本身卻引來了重大的變遷。這些變遷如能善加利用，不難給予英國的民主政治以新生命。在這次戰爭的過程中，英國經濟有兩種變遷是值得特別加以重視的：第一、由於戰爭的需要，英國走上了高度干涉主義和戰時計畫經濟的途上。在這些經濟制度之下，英國經濟變成一種受國家指導，以國家利益為前提，而不以私人盈利為前提的經濟。這些戰時措施雖有一部分會因和平的來臨而被廢止，但整個戰時干涉主義和計畫經濟必會在英國經濟留下深刻的痕跡。換句話說，無論願意與否，戰後的英國經濟必受國家的干涉甚多，盈利主義在英國經濟漸失的地位必會大為減低。第二、由於戰時民衆的要求，由於戰時參加保衛祖國的人士的要求，任何政黨都不能不承認戰後應給予全體國民以自搖籃至墳墓的社會安全或物質保障。對於這點之保

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

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

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

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

等賜給人們，其主要關鍵還是在這些國家能否替憲政找到一個新的經濟基礎。

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

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

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

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

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

同樣地，五五憲草第一條的規定——「中華民國爲三民主義共和國」——也是一條應有的規定。但在這裏我們應該強調民生主義在三民主義的地位。正如三民主義創立人國父孫中山先生所指出「建設之首要在民生」，民生主義實是三民主義的核心。沒有民生主義，則民權主義（憲政）是沒有意義的。沒有民生主義和民權主義，則中國無法成爲一個現代國家，那麼民族主義結果也無法真正成功。從這個觀點來說，民生主義是否被國家所採行，不只關係憲政的前途，並且關係整個中國的命運。這是著者所敢斷言的。

第二章 人民的基本權利與義務

——並論五五憲章第二章——

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

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

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

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