

中國憲政的經濟基礎

正中書局印行



版權所有
翻印必究

中華民國三十五年十二月初版

中國憲政的經濟基礎

全一冊 定價國幣一元四角

(外埠酌加運費匯費)

編著者 劉 靜 文

發行人 吳 秉 常

印刷所 正 中 書 局

發行所 正 中 書 局

(2109)

校：璋

自序

竊嘗以爲我國憲政開展的途徑，約可分爲三個時期：第一個時期，爲自清季立憲至民國十四年左右，其制憲工作的重心，在摹擬抄襲，但尙未能充分鑑別到各國政制運用的利弊得失。第二個時期，爲自二十年至三十年左右，其重心在研討如何建立五權政制的規模體制，但尙未知充分注意到民主憲政的經濟背景，甚至仍常時有人要將憲法草案中國民經濟一章刪除者。第三個時期，爲自三十一年十二月開始，除仍繼續着研討健全的五權政制的建立之外，其重心就逐漸轉向到經濟基礎這方面來了。在這兩三年內，大家的目標，多向着這方面轉動，誠屬一種可喜的現象。惟其所發表的言論，僅能略具端倪，未成體系，既未探明歐美自由主義興起的根源，又未述及百年來社會經濟變遷的實況，而對於民生主義的首要功能，及其切實推行的行政機構，皆未作有~~效~~的發揮，不足以副時代的需要。因此不揣淺陋，而有此書之作。

民國三十四年初夏序於國立中央大學

目次

自序

第一章 自由主義的興起……………一

第二章 社會經濟的變遷……………二七

第三章 民生主義的社會生活……………三九

第四章 民生主義的行政機構……………四九

第一章 自由主義的興起

爲要瞭解自由主義 (Liberalism) 興起的社會背景，吾人應當回溯到歐洲中古時期的政治情況。斯特布司 (Stubbs) 認爲，中古歐洲政治演進的目標，在設立一種憲法，以使每一階級皆有參與及控制政府之權，而國家行動，就決定在此等力量的平衡之下（引在 *Basic Economic Basis of Politics*, p. 47）。例如一二一五年的大憲章，依照亞當士 (Adamson) 的意見，「並不是個人自由觀念的表露，而是基於國王及其頭等臣佃間的關係所引起的權利義務的明確陳述。」（見氏著 *Origin of the English Constitution*, Ch. 5）。所以大憲章的真實性質，乃貴族武士們將其利益寫入在國家公法上的一種文書，因以保持伊等與聞政府事務的特權。這種充分含着契約性質的封建政治，就是此後君民衝突的根芽，也就是自由主義興起的淵源。君主與臣佃，既相處於一種對立的地位之上；則不久君主就要設法毀滅貴族的地位，貴族們也要努力擴展他們的特權。近代的自由主義，就基於這種衝突，而繁榮，而成長了。因爲若沒有特權階級的有效反抗，則一般人民，勢將如同奴隸般的服從在君主專制的淫威之下；若沒有專制君主的摧殘抑壓，則貴族武士們所享有的特權的範圍，無論如何擴大伸展，也決不會轉變成現今一般人民所享有的自由權利。在英國，君主雖在常時努力集中政府統治的威力，但因本土與大陸一水相隔，戰爭較少，無所藉口以儘量擴充軍備。而在貴

族方面，大貴族既占據着元老院，小貴族（及大貴族次子等人）又占據着平民院及地方政府；貴族爵位僅由長子繼承，次子可以經營工商業；富人既不享有免稅特權，且負擔着濟貧的費用，因以增強富有階級的威望；由於圈地法（Enclosure Act）的運用，使得十七八世紀的英國貴族，在財富上甚為繁榮。凡此種種，皆使得貴族們在君民鬥爭的歷程上，占有着領導全體人民的優越地位。一六八八年以後的英國政治，雖則實質上是操持在貴族之手；但是自由主義的內容，確已相當的植基深厚了。此時個人自由權利，尤其是人身自由與財產自由，已得着安全的保障；地方行政是一種分權式的及自治式的；司法權已能獨立的運用；英皇特權，已遭遇到嚴密的限制，且將瀕於消逝之境；一切政治實權，則逐漸集中於議會之手。至於歐洲大陸，則正在革命之年，那裏能與英國當時的政治情況衡量輕重！在法國，自十六七世紀以來，君主們皆在努力於中央集權的工作，一方面卯翼扶植中產階級（Bourgeoisie）的勢力，而另一方面則逐漸削減貴族階級的實權。此時的貴族階級，生活既是奢侈腐化；又為保持其傳統的尊嚴，不能參加工商業的經營；地方的租稅，警察及司法的督察之權，既落入效忠於中央的督察（Intendants）之手，貴族們則被吸集中在巴黎，離開他們的地方勢力根據地；他們祇享有租稅豁免的特權，但並不發揮保護國家和效勞社會的功用，一切租稅負擔，皆落在中產階級的身上。因此，政治社會的重心，逐漸移轉到中產階級方面，而貴族階級的勢力，乃就日趨於衰敗。迨至中產階級充分的繁榮成長之後，他

們又感覺到昔日卵翼扶植他們的君主，現已成為他們的勢力膨脹的桎梏了。他們最初尙向君主效忠；及至發現君主的態度猶豫，且有回返到舊制（ancient regime）的傾向，於是他們就把革命的刀劍，轉對着君主舞弄了。所以一七八九年的法國大革命，就是中產階級，爲了保障和發展自身的利益，同時對於君主及貴族兩方，所掀起的政治鬥爭。十七八世紀英法兩國自由主義的發展，雖是遵循着兩種不同的途徑；但至十九世紀，英國的中產階級，又對於貴族階級，採取敵對的態度，要求將人民選舉權的範圍，一再予以擴充；而同時法國的中產階級，在貴族與僧侶的特權既經廢除之後，卻相安於他們現已獲得的政治上的優越地位及經濟的支配權了。現代歐洲自由主義的內容，或即英法兩國歷史經驗的調和混合吧。

上段乃從民權發展的物質環境，即從財產關係和契約關係等觀點，說明自由主義進展的外形基礎。但若捨卻了一種精神的因素，人們的心靈上的覺醒，則自由主義，仍不能得到牠的真實的發展。所謂自由者，就是自我意識，認識了自我的無盡價值。如若一個人，並未感到自己是自由的；則縱有最適於自由之發展的優良條件，也是沒有效用的。惟有當一個人真能感覺他自身是自由的了，然後纔能打破束縛自由的桎梏；瞭解別人自由的重要；而以一種追求自由的熱力，傳播其意義，加強其組織，逐漸浸透到社會組織和政府制度之內，因之創造了那培養自由保障自由的世界！然則近代自由主義的精神種子，究竟如

何盤根植幹，如何抽芽吐蕊的？爲要瞭解這點，我們就不能不上溯到文藝復興（Renaissance）的時代意義。而米開安基羅（Michael Angelo）的傑作新生的亞當（Adam），就恰足以象徵着這個時代的意義。此時的亞當，乃是裸體的，不知羞恥的，伸展出肥壯的膀子，對向着生命和光明了。這就象徵着當時歐洲的一種運動，一種大氣，一種自然的現象，一種理智的啓示；——象徵着新奇的幻影，思考的泉源，人們能力的恢復，自我意識的覺醒，及宇宙意識的覺醒！而拉布來（Rabelais）的傑作嘉幹都亞太子（Prince Gargantua）的誕生，畫一肥壯的嬰兒，在露天裏，在娛樂會的慶祝中，覺醒到他的未來的生命，口渴求乳，發出高大的聲響。這就暗示着，當時的歐洲，已經赤裸裸地誕生到一個新的時代，如飢如渴，需要充分的營養，需要豐肥的體魄，以便突破虛偽的樊籬，宗教的桎梏。美麗和歡樂，又重新表現在人們的生命中了！而浮士德（Doctor Faustus）寧願將其靈魂向魔鬼出賣，因以博得荷馬（Homer）爲他歌詠，安芬（Amphion）爲他調琴，亞歷山大（Alexander）爲他復活，而海倫（Helen）則與他結爲伉儷。這一個神奇的故事，表現出文藝復興前夕人們心靈上的悲哀惆悵。希臘人的快樂和活力，刺激了他們的虛弱的想望，迷戀的心情，內心的哀痛，且又不時震撼着那永難滿足的好奇心的慾望。於是他們悲哀，他們惆悵了！雖則是僅能從魔術上以獲得心的自由，從幻影上以滿足美的感受，但亦不惜將其靈魂毀滅。及至文藝復興的曙光，侵破了長夜的昏暗，於是一切情況就都改變了。中古期的薄霧濃雲，既已消散。近代的個人自由

的精神，就如一輪初升的旭日，照耀在大地之上。一切皆以主觀的個人，爲其出發的中心點。自然現象，乃屬於人爲的解釋：不論宇宙 (universe) 應否與心靈 (mind) 對立（指二元主義），抑或宇宙僅爲心靈所創造（指理想主義）；然真理的衡量標準，總是寄存在個人的內心，而不是得自外來的事物。宗教的威權，乃得自個人良心的贊許。國家的設立，祇因其保障個人權利而得到其存在的理由。文藝復興運動（約自一四〇〇至一六〇〇），雖不久亦漸趨消逝，然其精神所在，則猶爲近代思想的動力之源。尤其此種運動轉至北歐之後，既與宗教的因素相混合而成宗教改革 (Reformation)，乃直接領導着公民自由的鬥爭，推動着自由主義的開展矣。第一，自宗教改革運動興起之後，新教團體如加爾文派 (Calvinists) 等，在教會方面處於少數派的地位，既要反對正統的宗教階層和特殊權利，又要抵禦外來的壓力，乃不得不在其團體自身之內，尋求自助之道。因此乃有各種自治的宗教社團的興起。在此等教社之內，各分子之間，既皆處於平等的地位，則討論和批評的精神，亦因之而滋長。此等討論和批評，既可用之於宗教事務而收獲良好的效果，當可同樣推及於政府事務之上。而由於各種對立仇視的宗教團體彼此間互相衝突的結果，遂產生了近代自由主義的第一個重大的確認，即宗教信仰自由 (religious freedom) 是也。且在此等教社之內，主持宗教事務的人員，乃因其個人的才能優越，由下級推選而來，而非得自上級的任命。以此而談政治，則所謂政府，所謂權威者，祇不過是一種功能，而不是何種超越的法律命令。且在此

等教社之內，流行着一種教約觀念，認為教社的存在，乃基於教社與信徒之間的一種教約；各分子的地位是彼此平等的，教約的性質是權利義務交互的。在加爾文派的教社契約之中，已播下盧梭社約論的種子；而其對於個人權利的感認，已植下美法人權宣言的根芽了。第二，在宗教改革運動之中，新教徒們發揮一種自由思考的精神。他們將基督教聖經，重新加以自由研究和解釋，將傳統的解釋，予以一番新的估價。在個人與聖經之間，不需要解釋者作中介；在信徒與上帝之間，是不需要教皇來干預的。而在近代哲學之中，其能充分發揮自由批判的精神，以掃除經典式的傳統信條者，則為笛卡爾主義(Cartesianism)即唯理主義(Rationalism)的一派。十八世紀上中層學術界的代表人選，大體上皆可納入在笛卡爾學派之內。科學家之欲揭發自然的真象者，社會改革家之欲致力於社會系統之改造者，法學家之欲從某些一般原則以演繹一套法律系統者，以及政治家之欲以某些巧妙的立法而可以矯正過去的一切錯誤者，皆莫不欲運用笛卡爾式的推理方法，以得到其預期的目的。當時新興的中產階級，若就其思考的方式而言，統可名之曰笛卡爾式(Cartesian)的。因為他們既是處於中產階級的地位，其道德的發展，習慣的養成，教育的領受，皆不傾向於過度的偏激；故他們玩味於顯明易解的哲理，應用着明朗清新的文字，而以某些自證的一般的推理方式，以矯正傳統學說的謬誤。唯理主義，既為中產階級一般人士所欣賞領受，則不久牠就成為他們思想中的所有物了；而且他們還又參加着推動牠的開展和應用，因為

產生牠的理性，原是他們自己的理性啊。在這兒，就存在着自由主義的心理上的動力，即思想自由 (freedom of thought) 是也。什麼是自己的，乃是自由的，一定要是自己行動的收穫或自己的目標的自由選擇，而不是接受自傳統的權威的授予。近代的自由主義，既已建立了宗教自由與思想自由兩重堅強的堡壘，其他各種自由權利，皆可由此出發，向前衝進了。現在且先介紹人權發展史上三位代表人物，然後再繼續着自然權利的討論。

依照洛克 (John Locke, 1632—1704) 的學說，人們在自然境 (state of nature) 中，其生活是保持在一種和平的、善意的、互助的及安全的狀態之下的。在自然狀態下的初民，是受着自然法的支配。那就是說，理性的法則，訓示人們，任何人皆無權以侵害他人的生命、自由及財產（以上三種，皆屬於自然權利）。不過後來因為年代久遠，許多人對於這種理性法則，不甚明白；更因社會日益複雜，人事日益紛繁，這種理性法則，無形中被掩蔽起來；加之當時又沒有一個公認的仲裁者以判解爭端和處理罪犯；所以人民的自然權利，也感到不安全不穩固了。在自然境中，既沒有一個公認的較高者以執行自然法；則每一個人皆成為理性法則的解釋者和執行者，偏私報復之事，當所難免，對於自身利益過分重視，對於他人利益則甚為淡漠。紛亂與不方便 (confusion and inconveniences)，乃其自然的結果；此時自然境中的生活，與戰爭境 (state of war) 中的生活，也就難以區別了。為要免除自然境中的紛亂與不方便，為要保持自然權利的安全，人們乃互相結約，締造一種政治社會。

他們相約以其自然權利之一部分（即執行自然法和處理罪犯）讓諸社會（community），而冀社會得以其所取得之權力，以保障人民所保留之權利；但政治社會之權力，究以人民所轉讓之權力爲限，而不能侵犯人民所保留之基本權利（即關於生命、自由及財產等項自然權利）。政治社會中的立法權，因其基於人民的同意而組成，乃一種最高的權力，但不是一種專斷的權力；牠祇能運用人民所賦予的權力，以爲人民謀利益。因爲社約的性質，並不是將權力統括地給予，而是將其作成一種有限制的給予和列舉的給予。所以立法權不能爲所欲爲，若不得人民的同意，就不能侵犯他的自然權利。在最高的立法權的後面，就存在着人民的更高的權力，可將立法部予以撤換，如若發現立法部的行爲，是違反了人民的信託（trust），是侵犯人民的自由和財產。準此而言，社會（與政府有別）是最高的，自然權利是神聖不可侵犯的。爲甚麼呢？那就是因爲自然權利，尤其是財產權，是早已存在於政府的組成之前啊！洛克儘量擴大自然權利的範圍，認爲任何事物，祇要經過某個人以勞力變動其自然的狀態者，則牠就成爲他的財產了。對於個人的財產，政府是絲毫不能侵犯的。假使立法部或行政部的行爲，是違反了人民的信託，侵犯了人民的自然權利，而且常時的錯誤，有意的專斷，事跡昭然，使人民忍無可忍；那麼，他們就應當解散政府，起來革命了。君主與人民之間，如有重大的爭執，則人民應爲適當的仲裁者。如君主立意專斷，違反了人民的信託，則人民祇有向天申訴，那就是訴諸武力了。洛氏思想系統的中心

觀點，爲自然權利的安全保障。他對於政治社會（即國家）的起源，政治社會存在的目的，及人民革命的正當理由等項的學理發揮，皆建基在這個基本觀點之上。（摘自氏著 *(Of Civil Government, Book II.)*）

孟德斯鳩 (Montesquieu, 1689—1755) 在 1748 年刊行其傑作法意 (*L'Esprit des Loix*) 一書，主張個人自由，應基於政府機關間的分權而得到保障。氏認爲權力總是好傾向於濫用的；在任何憲法之內，若不能使得各個權力之間互相箝制，則所謂個人自由，仍將得不着一種安全的保障。而當時的英國憲法，則爲氏所認爲是一部運用分權原則最完滿的憲法。孟氏的分權學說，乃大體上仿自洛克而加以擴充修改的。如孟氏一開始討論三權分立的時侯，就恰與洛克所用的名詞一樣，即立法權、外交權（依據國際法的行政權）及行政權（依據民法的行政權）。但孟氏緊接着就以行政權代替了洛克的外交權，以司法權代替了行政權。如此，一套籠罩了近代政府分權的一般原則，乃第一次出現了。現在從其法意中最著名的一章 (*Book XI, Ch. 6*)，摘譯其名言如次：「當立法權與行政權聯合在同一的個人或團體的時候，個人自由就沒有了，因爲人們將恐懼着，這個同一的君主或元老院，必將制定專制的法律，而以一種專制的方式將其執行了。……假使司法權是不與立法權及行政權分開，個人自由就沒有了。若將其與立法權相聯合，則人民的生命和自由，必將受到武斷的宰治，因爲法官就將成爲立法者。若將其與行政權相聯合，則法官就會與專制者的橫

暴，行動一致。若令同一的個人或團體，無論是貴族的或是平民的，可以同時運用這三種權力，即制定法律權，執行公共決議權，及審理個別案件權，則一切事情就都完了。」上述孟氏的學說，旋即成爲十八世紀末年法國大革命時代的政治原則，且亦流行於其他大陸國家；尤其在歐洲十九世紀中期，此說最爲流行。不過法國一八七五年的憲法，事實上已採行內閣制，故未宣示採行分權原則。在英國，布勒斯頓(Blackstone)雖曾在理論上表示擁護此種原則；但在內閣制的政府機構之內，此種原則，是頗難充分運用的。祇有在美國的總統制政府機構之內，此種原則，乃被充分的採用。分權學說之所以盛行於十八世紀末年直至十九世紀中期者，因爲牠是與那個時期的政治學說——個人主義——和經濟學說——放任主義——互相配合着的。個人主義與放任主義，皆是以中產階級的形成，爲其社會背景。新興的中產階級，爲要達到他們在政治上有充分的活動機會，所以主張個人在國家範圍內，應有充分的自由權利；國家的職權，應降至最低限度。而分權學說的主要目標，也在儘量擴大個人自由的範圍；認定政府是一種不得已而設的罪惡之物，人們應努力防止其作惡的機會，雖因此而增加公帑浪費及行政效率弛緩，亦所不惜。簡言之，當時人民對於政府所持的態度，是一種消極的不信任的。因爲人民不信任他們的政府，所以就於不知不覺之間，信奉了分權學說；甚至如美國，採行了分權的制度。他們仍不以此爲滿足，且又更進一步，一再的擴大了人民選舉權的範圍。且又更進一步，一再的加強了選民的總選複

決權的威力。迨至選民對於政府的控制力量，已是十分的堅強而有效了；於是他們對於政府的態度，也就逐漸由消極的而轉爲積極的，由不信任的而轉爲信任的了。

盧梭 (Jean Jacques Rousseau, 1712—1778) 的自然境，乃一種實質上一切平等的狀態 (a state of substantial equality)。其時人類知識簡陋，自謀生存，是一種獨立的自足的快樂的生活。最初個人體力，尙能勉強應付自然。嗣後人口日增，社會日繁；由於土地與氣候的差異，乃有各種不同的發明；家庭與私有財產，亦逐漸形成；社會組織發生；而昔日的平等狀態，乃逐漸消逝了。加之貧富、戰爭、殘殺等弊，所以人們不得不放棄其原來之自由，相率組織一個政治社會。這不是回返到自然的秩序，而是進入到另一種不平等的生活方式。在這不平等的社會組織之中，人間的不平，不減往昔。然而社會與政府，雖可痛恨，卻是必要的。於是盧氏乃以其社約說，解釋他們的存在理由了。盧氏之寫社約論 (Social Contract) 一書，其動機在爲第三階級革命建立一種哲理的基礎。其所注重者，不在事實的推證，而在道理的闡明，在道理上指出政治社會組成的正確方法與必備條件。例如他說：「人是生而自由的，但現則無處不在桎梏之中。許多的個人皆相信他自己是人家的主人，然而他乃是一個較他們爲更大的奴隸。這種轉變是怎樣來的？我不知道。如何能使牠成爲合法的？我相信我能解決這個問題。」(社約論第一編第一章) 依照盧氏，在這樣的一個社約裏，每個組成分子皆將其一切權利，完全付予社會全體。每人既將其自身完全付予，則大家的條件是

相等的；大家的條件既是相等，則自無任何個人要想侵害他人。簡言之，每人將其自身付予全體，結果等於付予無人。如此，個人的身體與財產，得因社會的全部力量而得保障；但個人仍是服從他自己，仍與以前一樣的自由。爲要確保這種社約的確切有效，任何人如拒絕服從公意，則他將被社會全體強迫着服從，強迫他得到自由。因爲大家締結社約的目的，在求得各人自由權利的更爲安全的保障。而公意不會錯誤，總是傾向着公共利益的增進。爲什麼呢？因公意 (*Volonté générale*) 與衆意 (*Volonté de tous*) 有別。前者僅屬於公共利益，而後者則爲各種私利及各別意志之總和。故公意 (即主權) 無錯誤，不能轉讓，不能分割。至於各個人在公意中所占的成分，則不分賢愚貴賤，純以人頭計算，在一萬人組成的國家中各人所占者爲萬分之一，在十萬人組成的國家中爲十萬分之一，人口愈多，成分愈少。一個國家中的立法權，僅能由人民直接運用之；行政權的寄存者，並不是人民的主人，而是人民的官吏，可被人民隨意任命或罷免。立法權是政治社會中決定行爲的意志，行政權是執行此種意志的力量。當人民依法集會爲主權團體之時，行政權即停止運用；此時微賤的公民，就與首席執政之爲神聖不可侵犯一樣，因爲被代表者既已出現，就不再需要代表者了。自布丹、浩布士之後，主權論已成爲擁護君主專制的理論，故深富民主思想的洛克與孟德斯鳩，對此皆略而不談。而盧梭獨能運用浩布士的方法，以發揮洛克的内容，誠機巧善辯的天才者。自盧氏之後，人民主權的觀念，乃得一澈底的發揮。且在其主權的

運用方面，主張國土愈小人口愈少，則主權的表現愈充分有力；強調直接民權而否認代議政府；故氏的政治學說，乃一種極端的政治平等主義，仍爲現代平民政治的推進力量。

關於自然權利 (natural rights) 的理論，既不是首創自盧梭，也不是首創自洛克，更不是首創自美法革命，而是首創自英國清教徒的革命時代（根據 Ritchie: Natural Rights, Ch.1）。

這個學說，實際上就是新教徒對於傳統權威革命反抗的一種自然結果，也就是新教徒訴諸個人的理性和良心的判斷的理論根據。所以自然權利說 (the theory of natural rights or just-naturalism)，又可名之爲一種法律上的新教主義 (legal Protestantism)。一七八九年法國革命時代的人權宣言 (Declaration Des Droits de L'Homme et du Citoyen，以後冠諸一七九一年九月的憲法之上)，曾以莊嚴的語句，宣布若干天賦的不可讓棄的神聖的人權 (les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme)。如其第一條規定，關於他們的權利享受，人們是天生且繼續着自由平等的。其第二條規定，一切政治組織的目的，在保障天賦的非時效性的人權之安全，而這些權利，就是自由、財產、安全及對於侵犯的抵抗。因此人家每於不知不覺之間，認定人權宣言，是法國大革命時代的產物。其實法國革命，是深受了美國革命的影響的（見拙著中國憲政原理第一章第一節）。在美國，一七七六年的獨立宣言曾宣稱：一切人們都是生而平等的，造物者賦予他們以若干不可讓棄的權利，而在這些權利之中，就是生命、自由及快樂的追求。後來的美國聯邦憲法，其重心在規定各邦與聯邦政府間的權