

政衡

# 政 衡

第一卷 第四期

## 要 目

歷次憲法關於外交權之規定

朱建民

司法行政部之隸屬問題

張遠謀

歐美各國外交部之組織觀

周子亞

美國白銀政策與中國

張若阮

上海租界對上海市政之影響

高紫星

農村現狀之分析

徐志明

辦理蘇省農業倉庫之回憶

高成書

鹽務掌故錄

景學鑄

商務最近出版兩本政府會計(書評)

蔡如海

憲法草案初稿(專載)



民國二十三年四月十五日出版

# 儀器文具

售發局書和共

- ▲打字機器
- ▲測量器具
- ▲墨水墨汁
- ▲信封信箋
- ▲騰寫器具
- ▲繪圖儀器
- ▲西式簿記
- ▲大小石印
- ▲打字臘紙
- ▲晒圖臘紙
- ▲漿糊膠水
- ▲書包綫夾
- ▲臘紙鋼板
- ▲美術用品
- ▲五彩油墨
- ▲印刷機器

## 自來水筆

本局經售，華脫門，康克林，派克，愛克林各種自來水筆，價廉物美其中推華脫門筆，最能經久耐用，諸君購用最為合算。

▲發行書籍儀器文具印刷材料

▲承接地圖雜誌表冊簿據印件

### 音樂用品 體育器具

雙鳳引風琴式樣美觀經久耐用 ● 高等步號馬號發音宏亮 ● 紫銅號白銅號精巧美觀最合童子軍之用大小銅鼓木邊銅邊俱備  
中西足球，籃球隊球，壘球球棍，球拍球網，高等絨球，鐵球鐵餅，各種運動用品售價低廉

都共和書局電話二二八一零號  
太平路南  
花牌樓北

## 國貨油印用品之鼻祖

蠟 紙 大 王

### 飛虎商標

飛虎牌。臘 紙，  
多印不糊。

飛虎牌。鋼 板，

書寫容易。

飛虎牌。油 墨，

細膩勻淨。

飛虎牌。油印器，

耐用平準。

際此全國提倡國貨，

售價特別便宜，

以副愛國諸君之雅意。

南京太平路共和書局

電話二二八一〇



政衡月刊 第一卷第四期

要目

歷次憲法關於外交權之規定

朱建民

司法行政部之隸屬問題

張遠謀

歐美各國外交部之組織觀

周子亞

美國白銀政策與中國

張若阮

上海租界對上海市政之影響

高紫星

農村現狀之分析(二)

徐志明

辦理蘇省農業倉庫之回憶

高成書

鹽務掌故錄

景學鑄

商務最近出版兩本政府會計(書評)

蔡如海

憲法草案初稿(專載)

# 朝報

(色特大六有具)

合乎現代化犀利如匕首之

- (一) 評論警闢 言人之所不敢言
- (二) 新聞敏捷 佔各報之最先着
- (三) 副刊生動 集名作家於一堂
- (四) 體材精短 便利閱讀與收藏
- (五) 印刷顯明 全國現代所希有
- (六) 定價低廉 合乎一般之購買

## 定報價目

每月七角二分  
 三月二元  
 半年三元六角  
 全年六元八角

外埠函定請隨函先付報費郵票代銀十足照用

▶ 口街新路山中京南址地 ◀

(三九六二二部輯編) (八八四二二部業務話電)

(〇〇六二號掛報電)



## 歷次憲法關於外交權之規定

朱建民

列國憲法關於外交權之規定，類皆以遣使宣戰媾和及締約三者爲首要。吾人今觀最近立法院公布之中華民國憲法初稿第七章第一節，第七十二條，第三節第九十條及第四節第九十五條之條文，因而連想到以往及現在根本大法關於外交權之規定。往事不忘，來者之師，以往習慣如何，每每可以影響將來制度之實行，誦讀之餘，因草斯文。惟吾人之分吾國制度爲過去與現在二期者，非僅完全根據一時間先後觀念，且以表示兩期外交監督制度之根本不同耳。過去吾國所行之政制制度，爲歐美之民治主義；有總統，有國會，有內閣；故此時憲法上外交權之規定，係鈔襲歐美制度。現在政制制度，取法於蘇聯，故本期外交權之規定，則仿效蘇聯。

### 第一節 過去憲法上外交權之規定

#### 一、使節權

所謂使節權，即接受外國使節與對外國遣派使節之謂。（註一）接受外國使節之權，自以屬諸行政元首爲宜；依照國際慣例，凡甲國向乙國遣派使節之時，甲國例將充任使差之人選，預徵乙國之同意，（註二）而乙國苟無重大原故，照例予以同意，以故行政元首之接受使節權，亦徒擁虛名，不過一種外交儀節。遣派使節之權，列國憲法有完全界諸行政元首而不令其他機關干預者，如英法德日諸國。其原因以爲外交使節，有時須商諸駐劄國，若經議會同意，則束縛馳驟，未易得人，而國交之間，難期圓滿。有元首於遣派使節之時，尙須將充任使差之人，提出於

參議院徵求同意者，如美國。（註三）其用意以為使差人選之良否，足以影響國家之榮譽與利益。吾國前在專制時代，任命文武官員，乃皇帝之特權，使節之遣派，自無庸他機關之干預。光緒三十四年夏曆八月上諭我可公布之憲法大綱第七條規定：「派遣使臣與認受使臣」，為「君上大權」之一，「國交之事，由君上親裁，不付議院議決」。辛亥十月十三日公布之中華民國臨時政府組織大綱第五條：「臨時大總統得參議院之同意，有派遣外交專使之權」。第十條第二款：「承認第五條事件」為參議院職權之一。至於接受外國使節如何，則未有明文，解釋上，當然屬諸臨時大總統。民國元年三月十一日公布之中華民國臨時約法第三十七條，承認元首有「代表全國接受外國之大使公使」之權，而第三十四條則謂：「任命……外交大使，須得參議院之同意」。同時第十九條第五款承認第三十四條事項為參議院職權之一。民國三年五月一日公布之中華民國約法第二十四條規定：「大總統接受外國大使公使」。第二十一條第二款：「大總統任免文武職官」，外交大使公使自包括在內。按此規定不加以任何限制者，

其來源亦有可述：當時袁世凱氣餒萬丈，因不堪臨時約法之束縛，於民國二年十月十二日向國會提出增修臨時約法草案，（註四）此修正草案內容除其他事項不計外，袁氏要求總統任免國務員外交大使以及一切文武職官之權，不徵求參議院之同意。其修正理由，略謂：國務員同意權，不容於內閣制之國，惟大總統制之美國始有此規定。然美國參議院絕無不同意之事實，既成一種慣習，已是名存實亡。採此規之弊有二：一、國會既有彈劾權於後，自不必有同意權於先。二、國中上流人物，為保持名譽，多不願投身政界，蓋一經國會不同意，於其人之身分不無稍損。若夫外交大使之須國會同意，其弊亦與國務員同；况外交使節，時有須商諸駐在國者，若經議院同意，則束縛馳驟，不易得人，國交之間，難期圓滿。且事實上亦有不可能之窒礙，尤莫如國會閉會以後，召集臨時議會，動需數月，豈能使政府及使節無人，懸缺以待同意云云。三年三月十八日約法會議開會，袁氏提出增修臨時約法大綱七項，其第二項為任命外交大使公使無庸經參議院之同意，中華民國約法之規定，即依照此項修正大綱也。（註五）

民國十二年十月十日公布之中華民國憲法係採取內閣制，（註六）關於遣派使節無明文規定，僅第八十一條：「大總統任免文武官吏」，解釋上外交使節之任免，自包括在內，在法律不復受國會同意之限制矣。

由是以觀，我國外交大使公使之遣派，就歷史上言之，實採取兩種制度：憲法大綱，民五約法，民十二憲法，採取一般制度，以遣派使節之權，完全畀諸行政元首；而辛亥組織大綱民元約法則採取美制，元首於遣派使節之時，須將充任使差之人選，提出於議院，而徵求其同意。

## 二、締約權

鄭康成曰：「約者束也」。條約是國與國間之契約，以縛束當事者之行為者也。其締結必須經過外交手續，以是條約之締結，總不能不由行政機關參預。惟列國行政機關之締結條約，尚須得代議機關之同意。立法機關對於行政機關締約權監督寬嚴，各有不同，其程度一觀憲法上之規定如何，總括之不外三制：一曰，美制，二曰法制，三曰英制。美制行政機關締結任何條約，依憲法俱須徵求議會同意。（註七）法制行政機關締結特種條約，依憲法須

徵求議會同意。（註八）英制行政機關締結任何條約，依憲法俱不必徵求議會同意。（註九）此三制者，吾國憲法史上均曾採用之。

### 其一、行政機關締結任何條約均須徵得議會同意

宣統三年夏曆九月十三日公布之十九信條第十二條：「國際條約，非經國會之議決，不得締結；但宣戰媾和不在國會開會期內，由國會追認之」。是宣戰媾和若在國會期內，亦須經國會之議決。辛亥組織大綱第四條：「臨時大總統得參議院之同意，有……締結條約之權」。第十條規定議決第四條事項，為參議院職權之一。第十一條並謂關於此項事件非有參議員三分之二之同意，不得議決。是一切條約之締結不分性質，按照法律，均須得參議院之同意。民國元年臨時約法第三十五條：「臨時大總統經參議院之同意，……締結條約」。第十九條第五款「承認第三十五條事項，為參議院職權之一」，亦同此旨。

凡此規定，均表示採取美制。然中國之行此制，除辛亥組織大綱而外，並不若美國憲法之嚴重，何以言之？依照美國憲法第二章第二條，總統締結任何條約，須得參議

院出席議員三分之二之同意，而上述各條文僅謂須得參議院之同意，並未設三分之二之限制也。

採斯制之國家，亦率以行政機關人員，當條約談判之任，並以行政元首行使最後批准之權，但在批准前，須先得議會之同意。以議會之同意，為條約發生效力之條件。

(註十)蓋條約之爲物，關係重大，輕易締結，萬一不妥，遺憾無窮，非經議會中一院之多數同意，實不足以昭慎重。若民國四年五月二十五日二十一條中日協定之締結，依照民元臨時約法第三十五條須經參議院之同意，未完成批准條約之要素，在國際法上不發生拘束力，祇此一點，亦得宣告無效。民國十二年一月國會議員劉彥張樹森等於衆議院提出民四中日協約無效案如左：

「按國際法，締結條約雙方，皆有認識對手國憲法上批准條約之義務。中華民國臨時約法規定大總統締結條約，須經國會之同意與承認。該二十一條中日協約在國會解散時間爲日本威迫所締結，始終未得國會之同意與承認，即未完成我國批准條約之要素。此種要素既未完成，則該條約即未成立，當然不能有效

，應由國會議決，咨請政府宣告無效。」

此案經參衆兩院一致通過，旋由國會咨請政府查照辦理。外交總長黃郛於三月十一日准國會議決案，對日本政府提出照會：「聲明所有民國四年五月二十五日締結之中日條約及換文，除已經解決及經貴國政府聲明放棄各項外，應即全部廢棄。……」(註十一)

其二、行政機關締結特種條約須徵求議會同意

民國三年約法第二十五條：「大總統締結條約；但變更領土或增加人民負擔之條款，須經立法院之同意」。立法院此項表決，依第三十一條第二款之規定，以出席議員過半數行之。是此條所予中國議會對行政機關締約權之監督，不如法國一八七五年七月憲法第八條所予法國議會對行政機關締結條約監督權之嚴：以其所謂特種條約，僅指變更領土或增加人民負擔之條款，而法國憲法第八條除此二者之外，尚有媾和條約，通商條約及關係法僑身分財產之條約也。足以亡國滅種之條約，斷不以「變更領土或增加人民負擔」二者爲限，如二十一條款，何曾變更領土？又何曾增加人民負擔？然中華民國之元氣，即爲此不變國領



士不增加人民負擔之中日協定所斷送，憲法之制定，可不慎歟。

民國十二年中華民國憲法第八十五條規定：「大總統締結條約；但媾和及關係立法事項之條約，非經國會同意，不生效力」。關於此點王世杰先生有下列說明：

「此項規定，表面上雖徵似上述之英制，實則仍是法制。蓋在英制之下，行政機關所締之一切條約，在國際法上尚屬有效，不過關涉立法事項之條約，非得議會協贊，實際上不能執行耳。依十二年憲法之規定，則未經國會協助之特種條約，（和約及關係立法事項之條約）將不獨實際上不能在國內執行，即在國際法上，亦將不生拘束力。」（註十二）

其非屬於媾和及關係立法事項之條約，自無須經國會之同意。

十二年憲法設此但書之理由，在該憲法二讀時期，起草委員汪彭年有左列之說明：渠以爲一切條約以得國會同意爲原則，

「但外交貴敏活，且祕密，有當時不能宣洩，且

有刻不容緩者，因此又不能不開一例外。彼時有主張將某條約須先經國會同意，某條約可以由大總統締結，一一列舉之者。嗣以列舉甚難，現僅提出和約及關係立法事項之條約之二種，蓋媾和條約，多關於國家之土地，及主權，且關於人民之經濟，是爲最關重要者，因條約爲國外法，國內法不能拘束之，然決不可與國內法相牴觸；牴觸之，則不能有效，因將此項之立法權，歸之國會；此本條但書之所由規定也。」（註十三）

在本制之下，凡非列舉之條約，完全脫離議會之監督。條約之談判及批准俱屬諸行政機關，惟對於特種條約之締結，談判與批准之間，尚有一徵求議會同意與承認之程序。

其三、行政機關締結任何條約俱不必徵求議會同意

行此制者，泰半屬諸君權甚重國家，如日本憲法第十條承認天皇獨立的宣戰媾和及締結條約是也。即在英國亦復如是，英皇得不經議會同意得締結一切條約，甚至變更國家領土之條約，英皇亦得獨立締結。惟英人對於條約

，向來僅認爲一種國際協約，而不視爲國法之一部，以是行政機關所締結之條約，在國際法上儘管有拘束本國之義務，而在國內法上却不一定有拘束法庭及人民之效力。凡條約規定如涉及議會立法權限以內事項，非得議會以法律容認該項規定，則該項規定實際上即不能執行。

光緒三十四年憲法大綱第七條承認訂立條約爲君上大權之一，「國交之事由君上親裁，不赴議院議決」。中華民國約法起草之際，袁世凱於增修約法草案中要求締結條約，純屬大總統之權，不受任何機關之限制；大體上均被接受，加以兩種特種條約之限制，構成三年之制度。是中國自有憲法，取此制者，僅憲法大綱耳，惟憲法大綱之目的，只爲制憲之準則，在正式憲法頒布以前，殊無任何效力也。

人類苦于戰爭之禍，鑒於官僚外交與秘密外交之危險，相率主張公開外交與民衆外交。所謂公開的民衆的外交，即人民或其代表，對於締約宣戰諸事得以參與之意。上述第三制所以不行於中國者，蓋亦受此思潮之影響。非特中國如此，即多數國家亦如此。戰後歐洲新造國家憲法，

羣授議會以參與締約之權，一九一九年德國魏瑪憲法並承認議會得於閉會期內，設立外交委員會以監督政府之外交。一九二〇年瑞士會以批准國聯盟約，預付全國選民投票表決。英國行此制所以無慮者，其久成之憲法習慣，與傳統之外交政策，均與有力。且英政府之締約，雖無憲法上之限制，而於條約內容涉及議會立法事項之時，政府亦常於條約批准之後，要求議會協贊，有時且於批准前，要求議會同意。或取一更慎重之手續，即在條約內加一條款，聲明該約之生效，以得議會之同意或經議會通過執行之法案爲條件。一九一九年對德和約，一九二四年對土條約提出於衆議院時，Lloyd George 與 Ponsonby 之重要聲明可資左證。Lloyd George 之言曰：

「……一切條約，除一二特例外，無要求議會批准之必要，因爲批准條約是皇帝特權。此次和約因爲約中，關於實行各項，有得議會批准之必要，故照例提出議會……。」（註十四）

Ponsonby 之言曰：

「……從來慣例，一切條約，除關於財政者外，

政府在批准前提出於議會，不是憲法上的義務。以原則論，政府在條約批准前，不能正式公布；但工黨鑒於年來政策，想以一切條約，於批准前，先交議會審查，必要時，且加以討論。……故政府以爲以後一切條約在調印後三週內，提出於議會，然後批准公布……。」（註十五）

此英國憲政上之一大改革也。

### 三、宣戰媾和

列國憲法關於宣戰媾和之規定，一如締結條約，有以完全授諸行政元首者（如英日），有令行政元首於宣戰前預徵議會同意者（如美法）。如行政機關能獨立對外宣戰，則議會只能間接節制其宣戰權，即僅能拒絕通過戰費與對政府投不信任票等手段以牽制行政機關。英儒 Todd 論英國國王之宣戰媾和權曰：

「憲法以宣戰媾和大權，委諸皇帝，皇帝視國民之名譽及利益所要求，斟酌而行其權。然此權與其他大權相同，不能不就閣臣之勸言及責任而行使；蓋戰爭如不當，其結果不免受議會之彈劾而負其責，是憲

法對於宣戰媾和，事前雖不要求議會之形式的同意，但因戰爭而要求軍費人物徵發以及監督海陸軍等，若議會無權過問，殊不足以示限制也。」（註十六）

惟消極的拒絕戰費，能否防止行政機關之濫用其權，實屬疑問。以行政機關不難造成戰爭空氣，誘國家於戰爭，且戰爭一開，關係國家生死存亡，議會雖欲利用其消極的限制，亦不可得也。試舉一例，一八八六年三月十九日 Lichat 以下列議案提出于英下院：

「本院承認政府無議會同意對外宣戰或締結使國民負大責任之條約或擴張領土，均非正當良好之手段。」其說明曰：

「吾英人常自詡爲世界上自治之國民，但對於支配自己命運之政策，毫無發言權，此則舉專制之國民而不如也。政府增加徵許課稅，如未得議會同意，必舉國譁然，斥爲違憲；此吾人之自治也。然對於支配國民之外交問題，政府利用國民名義，或招致國家於爭戰，或犧牲人民之生命財產，一切由戰爭而起之責任，永遠拘束吾人，何嘗得議會之同意？而悍然爲之

，是誠吾人所大惑不解者也」。(註十七)

以是晚近諸國憲法，類皆對行政機關之宣戰媾和權，加以須得議會同意之限制。

吾國過去憲法史上，承認宣戰媾和逕由行政機關行使無須得議會之同意者，蓋有二次：一曰憲法大綱，一曰民三約法。憲法大綱第七條承認宣戰媾和爲「君上大權」之一，由「君上親裁」，不付議院議決，係採取日本制度。

中華民國約法第二十二條云：「大總統宣戰媾和」。民國二年袁世凱提出於參議院之增修約法草案將臨時約法「臨時大總統經參議院之同意，得宣戰媾和」，修正爲「大總統宣戰媾和」。其理由據謂爲：「決籌之期，間不容髮，亦宜歸於總統，庶於發展國力，折衝國際，有莫大之利益」。(註十八)此民三制度之來源。

除此以外，迭次憲法關於宣戰媾和均採美制。第十九條信條第十二條明定：「國際條約」，非經國會之決議不得締結；但宣戰媾和不在國會開會期內，由國會追認之」。

若在國會開會期內，按照法律，自應預徵國會之同意也。辛亥年中華民國臨時政府組織大綱第四條：「臨時大總統得

參議院之同意，有宣戰媾和……之權」。第十條第一款

議決第四條事項，爲參議院職權之一。民元臨時約法第三十五條：「臨時大總統經參議院之同意，得宣戰媾和」，亦同出一轍，第十九條第五款之規定與辛亥大綱同。然所謂得議會之同意，而宣戰者，只能適用於本國爲首作戰之場合，如遇他國首先宣戰，或不公然宣戰而遞向本國攻擊時，行政機關爲執行正當防衛之手段，應得不經議會同意，而以武力抵抗之，此點亦有經憲法以明文規定者，即無明文之規定，而在解釋上勢不能不承認行政機關保有此種緊急處置之權。民十二年中華民國憲法第八十四條：「大總統經國會之同意，得宣戰；但防禦外國攻擊時，得於宣戰後請求追認」。第八十五條：「大總統締結條約；但媾和及關係立法事項之條約，非經國會同意，不生效力」。關於此二點之立法上理由，起草委員汪彭年於二讀會時有下列之說明：

「此二條在臨時約法上係合爲一條，今分爲兩條，因爲一係對內之關係，一係對外之事實，性質有別，所以限制之分量不同。……關於宣戰之限制特嚴

，因宣戰係最危險之事，各國憲法均加限制，求慎重也。臨時約法僅有須經國會同意之原則，不設一種例外，苟萬一臨時防禦外國之攻擊，亦須經國會之同意，而後可，則防禦已有不及，已經開戰，始有防禦，其勢迫不及待，所以不能不有但書以設一例外之規定。然原則又不能打消例外，而例外祇可以承認原則，於是乃有請求國會追認之規定，以斬乎原則。……：」（註十九）

雖然此種國會監督行政機關宣戰媾和之例外的規定，若依吾人前述之解釋，以及諸國之慣例，縱告闕如，亦無傷也。

又所謂國會同意者，即參眾兩院同意之謂，蓋國會之議決，依第五十八條以兩院之一致成之也。

以上專就法律條文而言者也。其與事實出入之處甚多。按諸列國憲法外交權之發動，其最重要之監督機關，莫若國會。國會有力量，而後此種規定，始有作用，否則徒

擁虛名耳。中國迭次憲法所予國會以監督外交行政之權，本身雖類似列國通例，而實際上不啻有天壤之別。即國會之自身，尙時遭非法解散，焉望其行使法律上之權能？民國元年一月二十八日參議院成立。及臨時約法頒布，於二年四月七日宣佈解散。四月八日國會成立，至十一月四日袁氏下令撤銷國民黨議員，一時被迫繳議員證書徽章者，凡四百三十八人。三年一月十日復並殘留議員而遣散之，國會遂完全解散。直至五年八月國會乃有第一次之復活。民國六年六月十二日國會二次遭解散，十一年八月一日國會第二次復活，至十三年十一月二十四日臨時執政府組織令而消滅。統計國會存在期間少，而解散期間多；即在存在期內，亦以種種關係，如利誘，如威迫，致不克行使其憲法上之職權，此一故也。

以言法律本身，憲法大綱出自上諭，在正式憲法頒布前，固無任何效力。十九信條自頒布至清帝遜位（十二月二十五——民元二月十二日）爲時甚漸，滿清見武昌起義，用以收拾人心之工具耳。辛亥臨時政府組織大綱，至臨時約法頒布而失效，臨時約法頒布之後，袁氏當政，殊無

遵守之誠意，民二民三先後提出修正案兩次，每次均以國會對於外交權之監督為攻擊目標之一。其御用機關，為迎合其意志，而制定民三約法。民十二曹氏之「賄選憲法」為十三年段氏臨時執政府組織令所推翻，即在憲法存續之時，條文亦未及施行，統係具文。

至於風氣，則歷年軍閥橫暴，決非一紙憲法所能制裁。議員政客，節操日墮，互相狼狽。罔知責任所在；雖有條文，誰其遵守？雖有國會，何用監督？若夫民四年五月二十五日中日二十一條協約，喪權辱國，莫與倫比，袁氏醉心洪憲帝夢，不惜犧牲臨時約法，擅自調印批准，直置該約法第三十五條與第十九條第五款於不顧。民國六年對德宣戰案之提出國會（註二十），段內閣為貫徹其武力統一中國之迷夢，以對外問題，為發展個人勢力，鞏固私人地位之工具。對國會橫加威迫，先於三月十四日對德絕交，以造成事實，次於四月二十五日召集督軍會議於北京，藉以向國會示威；繼則教唆其亡命之徒，混充公民團，於五月七日圍攻國會毆打議員，雖閣員辭職，輿論譁然，而段氏終執迷不悟，一意孤行，再三咨催國會，從速決議宣戰

。十九日衆議院開會，以內閣僅餘段氏光桿一人，議決該重大案件，俟內閣改組後，再行討論。與段氏一鼻孔出氣之督軍團，連署呈大總統，解散國會。段氏去職，各省獨立，張勳進京，強迫黎總統於六月十三日非法解散國會，因而發生七月一日之復辟活劇。迨馬廠起義，共和雖得再建，而宣戰案仍未解決。段氏且不召集國會，竟於十一月召集法理上毫無根據之臨時參議院。西南護法，儼然獨立，釀成南北未有之激戰。段政府向日本借款五萬萬之多，其膠濟路中日合辦之約，與濟順高徐二路借日款建築之約，為巴黎和會山東問題失敗之毒根。（註二十一）總之政治道德落後之國家，當政者每逞一時私忿，罔顧國家前途大局，即飲鴆止渴亦所不惜。法律縱有最良好之規定，於事實亦復何益？由是吾人可知守法之精神，較諸法律本身，尤為重要也。

## 第二節 今日大法上外交權之規定

今日外交權之運用，大異於曩昔。蓋今日中國政制制度實為一黨專政，以黨治國，無代議機關之國會。舉凡一切設施，對外方針，悉由黨部本諸黨綱制定，交由外交權

關執行。外交之推進者，爲黨部；政策之決定者，爲黨部。在今日之我國，於黨有最高權力機關之全國代表大會，有主持大計之中央常會；介乎黨部與政府之間者，有施政源泉之中央政治會議，其次有國府會議，有行政院會議，其權威各與其地位稱。故外交機關之職守，乃在奉行各級會議所授予之決議，其本身所主宰者，不足以言政策。故言今日外交權之運用，除根據根本大法而外，於國民黨及其機關之地位，不能不有所致意焉。

### 一、國民黨之地位

「以黨治國」，簡言之，其含義不外「一黨治國」原則之下，以黨的力量直接的或間接的指導或推進政治之設施。其所以如此者，蓋由於國民黨之事實上的地位與法律上的根據。

以云事實上之地位，國民黨爲建國之黨，今日政權爲國民黨歷次戰爭所奪得。普通以黨治國之國家，其推進政治者，爲政府背後之政黨。政黨取得議會，利用議會之多數票類，以操縱內閣。譬如英國事實上內閣爲英國政治之重心，但在法律上內閣會議爲人所不知，法律只認英王及

樞密院有發號施令之權。其在中國職司黨與政府連鎖總樞紐而爲政治活動總源泉之中央政治會議，亦不能直接發布命令，執行職務，其決議案均交由國民政府下各主管院部會分別執行。是國民政府在作用上頗類乎英國之樞密院，中央政治會議則近於內閣會議。

以言法律上之根據，歷次公布之國府組織法可爲明證。國府組織法，國家根本大法也，組織法上之機關，自有法律上之地位。十四年七月一日中國國民政府組織法開宗明義第一條即規定：「國民政府受中國國民黨之指導監督掌理全國政務」。是國民黨之指導監督政治，在歷史上早已取得法律上之地位。十六年修正國府組織法，不但明定黨的地位，且進而提出黨的機關。其第一條云：「國民政府受中國國民黨中央執行委員會之指導及監督，掌理全國政務」。或曰此革命進展中之過去事實也，十七年十月八日公布，十九年十一月十七日第三屆中央執行委員會第四次全會修正通過之國府組織法首尾四十八條之中，並無隻字道及國民黨，國民黨之地位得無變更乎？是又不然，細析之，即識其故。若「國民政府總攬中華民國之治權」之規

定，若國府主席及委員產生方法及修改方法之缺如，在在均表示國民黨之地位。此且不論，僅以現行之訓政時期約法而言，第三十條云：「訓政時期由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行政中央統治權。中國國民黨全國代表大會閉會時，其職務由中國國民黨中央執行委員會行使之」。約法第七十二條及二十年十二月二十六日四屆一中全會修正通過之國府組織法第十條，國民政府主席委員及各院院長副院長之由中央執行委員會選任，及約法第八十五條約法解釋權之由中央執行委員會行使，均足證明黨之地位，非特係 De Facto 而且是 De Jure。

## 二、全國代表大會

中國國民黨全國代表大會，係由各省黨部，各特別市黨部，各軍師鐵路海員特別黨部，各海外總支部，所選出代表及現任中央執監委員組織之。其職權在黨內，依總章第二十七條為最高權力機關；在政治，依訓政綱領第一條及訓政時期約法第三十條於訓政時期代行國民大會職權。建國大綱第二十三條二十四條云：「全國有過半數省分，達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則

開國民大會，決定憲法而頒布之」。憲法頒布之後，中央統治權則歸國民大會行使之；即國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權；對於中央法律有創制權，有複決權」。由是以觀，則全國代表大會之地位，較諸美國國會每二年開會一次，開會之時，政府以其工作向大會報告，請求認可，一切施政大計，外交原則，統得由其決議，交由政府執行。關於實例，舉其大者：如第一次全國代表大會七項對外政策之確定。（註二十二）第三次全國代表大會濟弱扶傾政策之決議。（註二十二）悉為外交當局所奉行惟護者也。

## 三、中央執行委員會

依照總章中央執行委員會純係一黨務機關，其政治方面極重要之職權，則根據其他律規。訓政綱領第二條及訓政時期約法第三十條第二款予以在全國代表大會閉會期內，代行其職權；訓政約法第八十五條予以根本大法之修正及解釋權；國府組織法第十條予以最高官員任免權。

## 四、中央政治會議



中央政治會議爲今日最重要之機關，中央執行委員會之政治方面職權，除保留一小部分外（如國府組織法之制定修正及解釋，最高官員之選任）。餘均付託中政會行使。

中央政治會議不見於總章。溯其起源，在民國十三年，第一次全國代表大會開會後，總理深慮中央官制中少一機關，以監督政府重大國務之執行，乃親訂政治會議組織條例，設委員七人。此時政治會議尙係一非正式之顧問機關，隸於中央執行委員會。四中全會後中央政治會議一變而爲一立法機關：立法程序法第一條云：「中央政治會議得決議一切法律，由中央執行委員會交國民政府公布之」。第六條云：「中央政治會議得命法制局起草法律案，於必要時並得示以立法原則」。十七年十月訓政綱領制定之後，政治會議之權大增。訓政綱領第五條予政治會議以監督指導國民政府重大國務施行之權。十八年三月二十一日中國國民黨第三次全國代表大會通過之確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案更具體規定：「中國國民黨中央執行委員會政治會議在決定訓政大計，指導政

府上，對中國國民黨中央執行委員會負責；國民政府在實施訓政計劃與方案上，對於中國國民黨中央執行委員會政治會議負責」。

政治會議設委員若干人，由中國國民黨中央執行委員會中央監察委員會委員中推任，或地位在特任官以上，經中央執行委員會議決者，亦得充任政治會議委員。（註二十四）其日常事務，由委員中推選三人執行之，其討論及決議事項依政治會議條例第五條爲建國綱領，立法原則，施政方針，軍事大計，財政計劃，以及政務官之人選。其議決有提交國民政府及各院討論決定執行者，由各該主管長官負責辦理，由是吾人可知政治會議之外交權最重者有：

1. 決定外交方針，交主管機關分別執行。此項決議有強制性，事實上法律上外部惟有遵行，不似普通議會之決議案，行政機關尙有考慮之餘地。

2. 主管外交之外交部部長人選由政治會議議決，交國府任命。依法理言之，外長既係政治會議選任，即對政治會議負責，如政治會以其不復能負政策上之責任，可以罷

免，一任一免之間，而監督外交行政存焉。

3. 宣戰媾和案由政治會議決議，國府組織法雖規定國民政府行使宣戰媾和及締結條約之權，然國府既係對政治會議負其責任，而軍國大計，外交方針，又復由政治會議議決，則此等重大國際事件，自由政治會議議決。至於條約案在以往先提交政治會議者，其例不一而足，一經政治會議通過，即有議決該條約案職權之立法院，雖初或不滿意該約，亦祇能照政治會議議決之意見通過。如中德，中英，中法，中和，中瑞，中那，各關稅條約，即其例也。

以上各機關均係與外交有特別關係，其監督指導控制外交之進行，泰半屬於輔性性質，而不直接對外發生關係。至於國府組織法上關於外交權之規定，亦有種種。

### 五、國民政府

國民政府相當於往昔之大總統，為行政之首長，其外交權分見於訓政時期約法第六十五條，七十三條，及國民政府組織法第二條第四條，第十一條。第一條謂：「國民政府總攬中華民國之治權」。所謂總攬中華民國之治權者，即總攬行政立法司法考試監察五權；外交權係行政權之一

支，則由邏輯上推論，國民政府自掌有之，以故第四條即具體規定：「國民政府行使宣戰媾和及締結條約之權」。

第十一條又謂：「國民政府主席為中華民國之元首，對內對外代表國家」。若完全從條文上解釋，則今日國民政府之外交權，較諸昔日大總統及美國大總統尤有過之。臨時約法第三十五條云：「臨時大總統經參議院之同意，得宣戰媾和締結條約」。曹氏憲法第八十四條云：「大總統經國會之同意，得宣戰；但防禦外國攻擊時，得於宣戰後請求國會追認」。又同法第八十五條：「大總統締結條約；但媾和條約及關係立法事項之條約，非經國會同意，不生效力」。至於美國大總統，Josep-Barthelemy 雖謂彼即政府，亦即皇帝，最能轉移國運，為外交上之獨裁者，（註二十五）然憲法上所予彼之外交權，亦有限制。美憲第一條第八款云：

「The Congress shall have the power to regulate commerce with Foreign Nations.....; to declare war. He (The President) shall have the power, by and with the advice and consent of the Senate,

to make Treaties;...shall nominate and, by and with the advice and consent of the Senate, shall appoint ambassadors, other public ministers and Consuls.]

國府組織法並未要求國民政府執行此項外交權時，須得其他機關之同意；根本大法既無限制，則非較大於有此項限制者之權而何？此非至當之論也：第一，組織法雖予立法院以議決宣戰案構和案條約案之權，但今日立法院非一民選議會，而由國家官吏組成，與普通國會之性質，不可同日而語。況立法院在官制上，又隸屬於國民政府之下，上級機關行使職權，依法理自無庸得下級機關同意之必要。第二，規定國府外交權之條文，雖今昔一律，而國府之性質，則今昔不同。二十年十二月二十六日第四屆一中全會第三次會議通過修正國府組織法上之國民政府與前此組織法上之國民政府有重要之區別，即今日一切行政大權，均付託於行政院，依甯粵合作時雙方同意之政治改革方案，行政院負普通議會政治國家責任內閣之責。行政院在施政方針上，非對立法院亦非對國民政府乃對中央政治會

議負其責任。既欲使行政院造成一責任內閣，則應予以大權。而國府之外交權遂成具文。故組織法第十一條即云：「國民政府主席不負責實際政治責任」。第十三條云：「國民政府所有命令處分，以及關於軍事動員之命令，由國民政府主席署名行之，但須經關係院長部長副署，始生效力」。準是，則國府非經行政院院長外交部部長之副署，由行政院院長外交部部長負責，即不能宣戰構和批准條約矣。雖則一切條約案，依舊由國民政府批准，然一切條約案一經外交部締訂，行政院會議通過，立法院會議議決，國民政府未有不照案批准者，故就實質以言，今日國民政府外交權，除對外代表國家等等之榮譽權而外，則無可言，而此項榮譽權之行使，亦僅奉行故事耳。

## 六、行政院

行政院類似昔之國務院，其地位極為重要：在法律上為國民政府最高行政機關，（註二十六）在事實上負責實際政治責任，為外交部之「直轄上司」。外交部部長為行政院院長之僚屬，受其監督指揮，故行政院對於外交之監督，較諸國民政府有力多矣。

第一，外交部直接受行政院命令之指揮，行政院可以命令外交部行爲，或不行爲。查行政院各部部长之人選，由行政院院長提請國民政府主席依法任免之，（註二十七）外交部部長自無例外也。

第二，外交部外交上設施進行，事先須呈准行政院，行政院有權否決之，遇必要時，並得示以進行之方策。

行政院有行政院會議，行政院會議之外交權，見於國府組織法第二十四條第四款，提出於立法院之宣戰媾和案條約案及其他重要國際事項，應經行政院會議議決。宣戰媾和條約關係國家對外方針，不得不慎重將事，故須由行政院提出，立法院議決，國府批准，方始成立。所謂宣戰之戰，係指攻擊戰爭，至若防禦戰爭，則應當別論。

## 七、立法院

立法院非民選之國會，故其外交權，除依國府組織法第二十七條有議決宣戰案媾和案及其他重要國際事件之職權外，別無可述，因立法院既非國會，則普通國會對外交權之控制，如不信任投票權，派使同意權等，均非立法院所有。

立法院既不能討論外交方針，又不能以其議決左右行政院或外交部之行動，其職權僅限於宣戰媾和條約案之審查，故事實上言之，今日立法院對於外交控制力量甚薄。行政院對中央政治會議負責，立法院不能迫其去職也。即法律上所予立法院有議決宣戰媾和條約案之權，亦屬有若無：宣戰媾和關係軍國大計，除由中政會議決外，國府以下各級機關，均無權爲之，固無論矣。即條約案之議決權，亦往往被輕視。外交部或行政院可於條約締結之後，先提出中央政治會議，一經政治會議議決，交由國府發交立法院，立法院非照案議決，無他辦法，試以實例證之：如十七年八月十七日中德關稅條約，十七年十二月二十日中英關稅條約，十七年十二月二十二日中法關稅條約，十七年十二月九日中和關稅條約，十七年十二月二十日中瑞關稅條約，十七年十一月十二日中那關稅條約，締結之後，先經中央政治會議議決，國府批准，方送立法院。十八年一月二十四日立法院呈報議決文中有云：

「……案准中央執行委員會政治會議暨鈞府文官處先後函送中德、中英、中法、中和、中瑞、中那各

關稅條約，交本院追認一案，當經本院於本月十九日第七次會議議決，付法制外交經濟財政委員會審查，準即日下午四時完畢。據該委員會會同報告審查結果，認為該項條約既經中央政治會議議決，復經鈞府批准，已無修正之餘地，應照案通過，並附帶聲明三事。提交同日會議議決，照審查報告結果，依國民政府組織法第二十五條規定，通過中德、中英、中法、中瑞、中那關稅條約。……（註二十八）其附呈申明書謂：

「依國民政府組織法第二十五條之規定，本院有議決條約案之職權，非僅負追認之責。國民政府組織法係經政治會議議決，是此項職權，實為政治會議所授予，所以期黨治與法治，有健全一致之進步也。茲為尊重立法精神，政府威信起見，除依法通過中德、中英、中法、中瑞、中那關稅條約外，併附帶聲明三事：……一，本院依據國民政府組織法第二十五條之規定，請由鈞府咨中央政治會議嗣後關於外交條約案，概照法律程序，交院議決。（餘留）」（註二十九）

關於條約案之應交立法院議決一事，其爭執最烈者，厥為十九年五月六日中日關稅協定。自立法院言，不但基於國府組織法有議決條約案之權，如條約案未經其議決而公布成立者，且有提出質詢之責。十八年六月十七日第三屆中央執行委員會第二次全體會議通過之政權行使之規律案第一條謂：

「一切法律案（包括條例案及組織法案在內）及有關人民負擔之財政案與有關國權之條約案，或其他國際協定案等，屬於立法範圍者，非經立法院議決，不得成立；如未經立法院議決而公布施行者，立法院有提出質詢之責。其公布施行之機關，以越權論；立法院不提出質詢者，以廢職論。」

十九年五月十日立法院第八十八次會議，立法委員衛挺生王用賓劉克儻陳長衡馬寅初邵元冲等正式提議中日關稅協定第五條規定「本協定應自簽訂之日後第十日起發生效力」，有違背國民政府組織法第二十五條第二項之規定。應照治權行使規律提出質詢，當經外交部次長李錦繪列席陳明，報載中日關稅協定第五條文字與原文相同，

行議決：

(一) 應請行政院迅將中日關係協定一案送院討論；

(二) 於本月十二日上午九時開第八十九次會議，討論

中日關係協定案並請外交部部長列席。

五月十二日第開八十九次會議，由外交部部長王正廷

列席陳述意見，當經議決交委員會審查，準於十二日下午  
審查完畢，於十三日上午開第九十次會議，提出討論，認

：「該協定第五條係指呈奉國府批准後其效力發生之期間，  
雖用語過於省略，尚無違礙，稅率各點，在相當期間內，  
亦屬可行，應予通過。惟對於第五條用語應鄭重聲明，  
此後不得有同樣之疏忽，以杜流弊」。(註三十)一場風  
波，始告結束。

## 八、監察院

監察院依國民政府組織法第四十六條，為國民政府最  
高監察機關，依法行使彈劾之職權。故外交當局如有違法  
失職之處，監察院自得提出彈劾。且必用法律之權  
行使規律案第四條：「在監察院成立以後，一切公務人員  
之彈劾權，皆屬於監察院。凡對於公務人員過失之舉發

，應呈由監察院處理，非監察院及其所屬不得受理。其不

經監察院而公然攻訐公務人員或受理此項攻訐者，以褫權

論；監察院不提出質詢者，以廢職論。」外交當局之措

施，監察院認為失職應受處分，提出彈劾者，其例甚多。

二十二年九月二十一日監察院呈請國府據監察委員鄭燦生

提案彈劾外交部部長王正廷承認馬來亞政府取締中國國民

黨馬來亞支部，背黨辱國，肆行欺罔，應將被彈劾人交付

懲戒。同時又據監察委員高友唐提案彈劾外交部部長王正

廷巧於趨奉，喪權辱國，呈請先行看管，依法偵查，嚴行

究辦。二十年九月十八日東省事件發生，外交部部長王正

廷既無準備於前，復失職於後，監察委員李夢庚提案，彈

劾王正廷，貽誤外交，喪失國土，監察院九月二十八日呈

國府云：

「查外交部部長王正廷，自長外交以來，素無方針

，又乏設備。世界各大友邦如美法德等國公使，虛懸至

數月之久，向疏聯絡，以釀成日本一部分殘暴軍閥毫

無顧忌。於九月十八日用數師團兵力，同時佔領東三

省之瀋陽營口長春各大要埠，焚掠燒殺，慘不可言。

當此外交緊迫之時，外交當局，宜如何詳核事實，慎重抗議，以昭是非，乃王外長於第一次提出抗議文內，竟有因日軍與華軍衝突，發生不幸事件等語，如此不顧其像，冒然措詞，實屬失職已極。且事前日人種種軍事設備及布置，宜之各報，並未聞王正廷有所表示，使友邦共知，竟一味敷衍，致喪權辱國如此重大，若不撤職查辦，速任賢能，其何以整紀綱而救危亡？……」（註三十一）

十月十五日文官處通知監察院謂王正廷經已免職。王氏之免職，不能遽認為監察院彈劾之結果，然監察院對於外交當局之外交措施，有權提出究彈，要無疑義。

監察院彈劾外交當局案件，轟動一時者，厥為二十一年五月二十一日提勸行政院院長汪兆銘對於上海停戰協定不交立權院議決，遽行簽字一案。按公務員懲戒法第三章第十條第一款被彈劾人為國民政府委員者，送中央黨部監察委員會，監察院呈中監會提勸行政院院長文：

「查二十年十二月三十日修正國民政府組織法第二十七條，立法院為國民政府最高立法機關，立法院有

議決法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案，及其他重要國際事項之職權等因，早經公布施行。此次上海停戰協定已經行政院外交部批准，與日本簽字，未聞提交立法院議決。在行政院所藉口者，以此次淞滬之變，乃自衛，非宣戰也；停戰，非媾和也；協定，乃暫時辦法，非條約性質，無須經過立法院議決之手續，可以自由處置。不知組織法第二十七條之規定，有及其他重要國際事項，語意明顯，包括甚廣。淞滬之變，不得不曰重大也。對方為日本，不得曰非國際事項也。不交立法院議決，遽行簽字，違法之否，百喙莫辭。區區之愚，以為行政院獨裁專擅，關係尚小，開此惡例，將來對外隨意協定，危險實大。使不嚴予懲處，有所炯戒，則以後關於國家主權疆土，有此成案可援，皆斷送此協定二字之下。……應請將行政院院長汪兆銘交付懲戒，以免效尤，而崇法治……」（註三十二）

此案經中監會第七次臨時常會議決：「查上海停戰協定係中央政治會議第二十九次臨時會議決議，此項協定既

非媾和條約，應准外交部所擬辦理，交行政院辦理完竣，再由行政院向立法院報告在案。此案既經中央政治會議議決，所請懲戒行政院院長汪兆銘一節，應無庸議。由此可知中監會之所以不受理此案者，不過因為淞滬停戰協定已經中央政治會議議決准外交部辦理，辦理以後，再由行政院向立法院報告，並非否認立法院有議決宣戰案媾和案及其他重要國際事項之權，亦非否認外交當局苟忽略國府組織法第二十七條所定之手續，監察院有彈劾之權也。

由上述各節以觀，吾人可知今日外交之監督大權，在於以黨治國之中國國民黨，代行其職權者，則為一切政治重心之中央政治會議。國民政府以下五院，除司法考試兩院外，行政院立於指揮地位，立法院立於牽制地位，監察院立於彈劾地位，當外交之衝的外交部，實處於種種監督牽制究彈之下，而本身不足以言政策，如有設施，須得上述諸機關之允諾也。

註一 Positive and negative Legation Right

註二 Satow: A Guide to Diplomatic Practice, P.

125—131 Pan-American Convention of Feb.

20, 1928, Art. 8

註三 美國憲法第一條第八款

註四 吳宗慈中華民國憲法史前編第三章第二十二節第

四十一頁至四十五頁

註五 王世杰比較憲法第七〇五—六頁

註六 見第七十一條第九十五條第六十二條第八十九條

註七 美國憲法第二章第二條，總統締結任何條約須得

參議院出席議員三分之二之同意，此項要求在美國引起不少風波：第一總統任期與議員任期相去太遠，總統任期四年，參議員六年，每二年改選三分之一，一九一六年威爾遜當選時，係民主黨全盛時代，至一九一八年議員改選之時而共和黨大盛。第二美國政黨情形與他國不同，即政府黨對政府外交政策，亦未必完力援助，凡爾賽和約表決時，贊成者共和黨二十八人，民主黨二十一；反對者，共和黨十二人，民主黨二十三人。

註八 法國憲法第八條第一款，大總統談判及批准條約



，限於國家之利益與安全，須速報告議會，其列舉之特種條約非經議會通過不生效力者有：1. 媾和條約 2. 通商航海條約 3. 關於國家財政負擔條約 4. 關於公權私權條約 5. 關於法國僑民身分財產條約。

註九 按英國多年慣例，締約權在英皇，議會事前不得過問。並參看 Bagehot: English Constitution.

Pref. XLVII, XLIX.

註十 依一般國際法學者意見，條約之批准，如依常事國憲法，須徵求議會同意者，未完成此憲法所定手續而締訂之，則該約在國際法上，不具有拘束力。參看 Oppenheim, International Law, 1920, Vol. I, P. 658.

註十一 劉彥近三十年中國外交史第十九章，及外交部出版白皮書第二十六號中日問題之真相第九十三頁。

註十二 王世杰前書第五四四頁。

註十三 吳宗慈前書前編第四章第一一七至一一八頁。

註十四 信夫淳平外政監督與外交機關一二七頁。

註十五 前書一二八頁。

註十六 Food: Government in England, P. 361.

註十七 信夫淳平前書一二二頁。

註十八 吳宗慈前書第三章第四十四頁。

註十九 吳宗慈前書第四章第一一七——一一八頁。

註二十 袁氏失敗後，黎元洪氏於民國五年六月七日依二年大總統選舉法被選為大總統。六月二十九日下令，申明臨時約法有效，依該法第三十五條，大總統得衆議院之同意，得宣戰媾和，對德宣戰案之提出於衆議院，根據在此。

註二十一 參看劉彥中國外交史下卷第二十三頁。

註二十二 此七項政策有基本原則三：一、從前中國與列強間所有之不平等條約，必須取消重訂雙方平等互尊主權之條約，二、以後中國與外國所訂條約，務須以不損害雙方主權為原則，三、中國所借外債，必須以中國政治上經濟上不受損害為標準，而重行整理之。

註三五 該議決案云：「吾人對於弱小民族，必須維持；

對於列強，必須抵抗；而用固有之道德和平基礎，以統一世界成大同之治，依此濟弱扶傾之精神，本黨之根本外交政策之原則，應確定從民族平等之基礎上，謀世界永久之和平。……」

註三六 政治會議條例第二條。

註三七 Barthélemy: *Democratie et Politique* *Etrang-*

*ère*, p. 141.

註三八 國民政府組織法第二十九條。

註三九 組織法第二十一條第二款。

註四〇 立法專刊第一輯第八一頁。

註四一 立法專刊第一輯同頁。

註四二 前書第三輯第二〇九頁，立法院院長胡漢民呈報

關於議決中日關稅協定文。

註四三 監察院公報第七期第十二期合刊本第一七七至一

八六頁。

註四四 監察院公報第十三期第十四期合刊本第四九—

五二頁。



## 司法行政部之隸屬問題

張運謀

立法院憲法起草委員會新近非正式頒布之中華民國憲法草案初稿，第七章五節一〇六條規定：

「司法院掌理司法行政，並監督司法審判。」

斯即將現行制度屬諸行政院之司法行政部，移而屬諸司法院者也。呂復君在大公報所發表之憲草批評，對於此點，曾有表示不滿之批評，其言曰：

「近世所謂司法獨立，乃審判獨立之意，非謂關於司法之事，一切獨立也。故除審判而外，如改正制度，修改法典，增減法院，以及其他關於司法政策，往往關係國家全部政事，必須同謀協議，方能並進。

憲政國家，皆列國家司法行政長官於閣員之中，正爲此耳。原草以司法行政亦移之司法院，未敢謂爲至當

」（見三月十五日大公報）

中央政治學校教授阮毅成先生，亦復作如斯之主張，

其主要理由略謂：

「我以為司法行政部之隸屬問題的中心，不在建國大綱的文字方面，而在五權憲法的司法權，其含義究係爲何。若謂五權憲法係由三權進步而來，則五權憲法之司法權，固與三權憲法之司法權，并無範圍大小之分。而三權憲法之司法權或司法獨立，乃專指司法審判獨立，并非使司法行政脫離內閣」（見阮著法

治論集三頁）

此段，蓋據夫總理遺教五權憲法演講中所謂：「司法人員就是裁判官」一語演繹而來。其次，阮先生復謂：

「除去遺教，便應當視調政時期的成績。在調政時期中，司法行政屬於司法院，及屬於行政院，均已加試驗。成績如何，昭昭在人耳目，無待再述」（見

阮著前書一三頁）

阮呂兩先生不贊成此種背於列國現實政治制度之重大改革，主張司法行政事務，仍應屬諸行政院職權之內，即司法行政部仍應隸屬於行政院，其理由有如上述。我人不敢，竊以為憲草內容誠不免有矛盾衝突苟簡不徹底諸弊端，如南北各報之所指陳，而關於此點之改革，似不無相當見地，用敢略申愚見，藉資商榷焉。

（一）原夫孟德斯鳩之創權力分立說，而必置重於立法，行政，司法之分立者，言其背景，則為英國一七一五年以後，華普爾（Walpole）為總理大臣時現實制度之反映；而其目的，則在使三權相互控制與均衡（Check and Balance）。然據英儒戴雪（Dicey）氏之攷察，當時華普爾實假保守黨（Whigs）之勢力，操縱議會，已具內閣制之雛形，孟氏之觀察，初非無誤；而世之所謂受孟氏學說影響最大之美國憲法，其形式上已漸脫三權分立說之窠臼

，久為不爭之事實。孟氏之說在近代政治思想上之演變，姑置勿論，而孟氏之前後，又有 Locke, Rousseau, Blackstone 等人倡立法與行政之縱貫的二權論，Austin 則又根本否認此種區別，謂為毫無意義。學說上之演變，原無定論。故今日而言五權憲法，自可不必因襲三權憲法之圖套，而批評憲法草案者，亦大可不必戴上列國之類似三權分立的憲法之顏色眼鏡。關於此點，總理曼再申述：

「五權憲法是兄弟獨自創造出來的。」

「五權憲法的根據，老實說起來，就是我研究各國憲法，獨自思想出來的」（見五權憲法演說詞）

故阮先生第一段之論證，因三權憲法之司法權，乃專指司法獨立而言，遂謂五權憲法下之司法院，不必有司法行政職權，理論上之根據，似欠強固，此其一。

（二）其次，阮先生觀感前此短期間司法行政部屬諸司法院，與屬諸行政院者，先後成績懸殊，遂進而斷定司法行政部應即仍隸屬於行政院，我人以為前此司法行政部之政績，所以先後懸殊者，與其謂為因隸屬於不同「院」之結果，毋寧謂為人的關係之所致。溯自十七年十月十八

日國府組織法修正，實行五院制，以司法院為最高司法機關，下設司法行政署，司法審判署，行政審判署，警官懲戒委員會四機關（時最高法院尚係獨立的），同年十一月十七日國府公布修正司治院組織法，將最高法院移屬於司法院，而廢司法審判署，官吏懲戒委員會則仍其舊，餘兩署改為司法行政部與行政法院。至二十年十二月二十日修正國府組織法始以司法行政部改隸行政院，司法院只設「最高法院，行政法院及公務員懲戒委員會」（全法第三十七條）。在十七年至二十年間，司法行政部主持人員腐敗情形，及其紊亂司法體系之糟糕現象，亦正「昭昭在人耳目」也。我人批評制度之良窳，似不可專就短期間之現象，加以論斷，而人的問題，與制度本身，尤不可牽連一起。夫然，則自本黨執政掌政權以來六七年內之現象，國勢陷危，民生痛苦，皆遠甚於前，執此而即謂本黨主義本身有缺點，烏乎可？此其二。

（三）近世所謂司法獨立，乃審判獨立之意，即法院法官之審判，應不受行政，立法或其他機關的干涉之謂，誠如呂君所言，初非要求關於司法之事，一切獨立也。此

點，在憲草一一三條亦已有規定。但法院之事務，初不限於審判，各級法院之司法行政事務，固均須由各該級法院長官綜理（法院組織法第十一，十八，二十三條參照），而若干非訟事件（全法第十條參照），例如不動產登記（民法七五八），遺囑執行人之指定（民法一二一一），限定繼承與拋棄繼承呈報之處置（民法一一五六，一一七四）等，亦須受理，如此，則法院之職務，已不免涉及單純的行政事務。又法院組織法第二十六條以下規定，各級法院有檢察機關之配置，檢察官之職責，乃代表國家為原告，檢舉罪犯，實施偵查，提起公訴，實行公訴，協助自訴，担当自訴，指揮刑事裁判之執行及其他法令所定職務之執行（法院組織法二八），凡此亦皆非純粹的司法事務。言夫檢察官之性質，亦具有司法行政官之性質，何以又許其配置在法院中者乎？凡此種種，皆足證明所謂法院云者，在法律上事實上皆已非復理論上之單純的司法權行使之機關。司法院為國民政府行使司法權之最高機關（憲草一

○四），司法行政事務，有何不可綜理乎？若謂本於權力分立上之見地，司法院既為行使司法權

之最高機關，所有司法行政事務，應使之統轄於行政院。然則，考試院乃行使考試權之最高機關（憲草一一五），立法院乃行使立法權之最高機關（憲草九二），監察院乃行使監察權之最高機關（憲草一二〇），何以各該院之行政事務，則仍屬諸各該院，而不須另設機關，使屬諸行政院？以此方彼，其理則一。

且也，呂君所舉修改法典，增減法院二端，皆屬立法院之職權（憲法九五，法院法七）；而司法制度，司法政策之更變，既均「關係國家全部政事」，為鄭重其事起見，自須由立法院通過，然後執行。凡此，若須向立法院建議者，則無論由行政院或司法院為之，均無不可（憲草九七參照）。故呂氏之所云，不足為司法行政部應屬行政院之理由，初固不必以為「憲政國家，皆列國家司法行政長官於閣員之中」，而即謂我國亦應效顰者也，此其三。

（四）倘如阮呂二先生之主張，即維持現行制度，司法行政部隸屬行政院。則最高法院之監督權歸司法院，而其他各下級法院之監督權歸行政院，截然兩分，上級與下級不相聯絡。準此，則司法行政部向高等以下各級法院行

文時用令，而司法院暨最高法院向高等以下各級法院行文時，以非直轄機關，理論上須用公函。函之與令，似乎只是形式上之區別，不知因司法院對於高等以下各級法院，以無從屬之關係，則其遇有須行委託或指示各該下級法院應行注意或辦理之事項，例如關於職務上之事項，或司法人員有廢弛職務，侵越權限，或行止不檢等情節，應行加以糾正者，倘逕行函知下級法院，則事實上每難達其預期之目的；若先行函達司法行政部，再行令知時，重重轉折，所費時日必多，效力上勢必大減。如此，在司法行政之監督上，形成畸形怪狀，如同法院組織法第八十七條之規定，殊有礙於司法事務之改良與發展也。謝瀾洲著五權憲法論，亦主張司法行政部應劃歸司法院，其理由之一謂：「使司法行政與司法審判兩種機關，隸屬同一最高長官之下，則二者關係更為密切，關於監督權之行使，及一切改革計劃之實施，較三權憲法下之國家，以司法行政事宜歸屬於行政部之範疇者，實際上更為便利，乃一種進步之現象」。實不無見地，未可忽視者也。

綜上所云，我人以為無論在理論上或實際上，司法行

# 新 青 海 第 二 卷

## 第 四 期 要 目

新青論壇 新生活運動與民族復興 開發東北的新機	論著 改進青海農林牧事業研究(續) 籌辦青海鄉村教育研究 青海女子教育的出路 小學教育宗旨及目標之研究 英兵侵滇邊班洪礦產事件 消費合作論	調查 青海全省面積及田地調查 新疆概况 青海全省回族教育概况	文藝 血與淚
風宇	董滿榮 青發科 宋積璣 宇民 辭風光		友墨

總社代售處  
發行所  
新南大  
青京大  
海平洋  
社外門  
莊曉外

分售處  
上海  
濟南  
成都  
武昌  
北平  
東興  
青島  
中山  
中正  
局書

政部與其屬諸行政院，毋庸劃歸司法部，較有實益。總院下列舉之各部，亦不見有司法部，皆非無因；而憲草第  
理在建國大綱第二十條列舉行政院應設各部，為數有八，一〇六條之規定，所以逕行改革現行制度，亦實不無相當  
而不及司法部，五權憲法演詞中之「治國機關」表，行政之意義者也。



## 歐美各國外交部之組織觀

周子亞

### (一) 引言

關於我國外交部之組織，前於拙著「我國外交部之法律地位及其組織觀」中，已述其概況矣。夫一國之行政機關的組織，若僅自其本身觀察之，則無由知其優劣之點，勢難進而論其應加改革之處，必需與各國之制度比較，始得悉其瑕疵所在。此作者之所以欲於本文中以各國外部之組織為討論之專題也。

一國行政機關之組織，每與其本國之情勢，有密切之關係焉，外交機關之組織亦復若是。英之外交部注意海外組織（如海外貿易科殖民科）由於其貿易之關係使然也。德之外交部，多設經濟機關（賠款委員會經濟局）由於其戰後之需要為此也。他如法之著重國際聯盟，（法國外部專設「國際聯盟」科，意之傾向「海外文化」，意國外部

專設意大利海外文化司，在在均與其國情及對外之關係，有因果之聯鎖。此吾人在分析各國外部組織之時所不能不預先明白亦不能不引以為他日整理我國外交部之殷鑒也。本節所擬敘述之各國外交部組織，共計英美德法意五國，茲次第述及於後。

#### (一) 英國之外務部

英國外交在十七世紀之末，仍由君主獨攬，無專設外交部之必要，自安娜王后薨，外交政務與其他政務，自君主而移至首相，尚無外交專部，惟南方部與北方部之成立已久。南方部掌理內務，兼愛爾蘭美國法國西班牙意大利土耳其等國事務，此外各國事務，由北方部管轄。直至一七八二年南方部改為內務部，掌理內務兼愛爾蘭並屬地事務，北方部改為外交部，此為英國外交設立專部之始，距



今亦僅一百四十七年耳。外交部第一任部長為福克司，其時外部組織甚為簡單，部長以下次長二人，僉事十一人，此外體寫錄事不在正式部員之列。即在十九世紀初，叶克甫為外交部長時，組織亦簡，部長以下次長二人。（一八

二七年增為三人。）總務長一人，高級僉事十二人，次級僉事七人，此外部員可以敘述者，即為圖書員，皮藏圖書檔案，於一八一二年改圖書員地位與外部僉事相埒，凡各科往來文件，經二年以後交圖書員編纂成案，極便檢查。現在之英外部將圖書自成一科，並有極完備之圖書館（已刊有目錄）。此外有外交專差，因當時交通未便，傳遞外交文書，賴於專差，於一八二二年時專差共有三十八員。

外交事務由簡而繁，外部組織亦逐漸擴張，據一八六一年外交委員會報告云，在一八二八年外部發文計五千件，於一八五四年增為四萬九千件，其時外交部人員亦漸增加，部長之下，次長二人，在一八五八年增設助理次長一人，此下則為總務長，掌理會計出納，次者高級僉事八員，分掌八科有如我國官制之司長。八科者除領館事務科，奴隸事務科之外，關於商務政務，按照地域分為六科，一

為中歐列強及丹麥；二為近東；三為俄希臘瑞典意大利諸國；四為法國瑞士西印度；五為和蘭西班牙葡萄牙及南美諸國；六為北美中國日本，此外尚有圖書科皮藏圖書檔案暨條約科。

自一八八一年格來維爾為部長時，添設助理僉事，專管例行文件，一八八九年增添打字員，於是高級部員可免抄寫之苦矣。在一八八一年外部之組織稍有變更，除圖書科，總務科，商務科，條約科，一如舊貫在依照地域分割各科，並增設東方科，西方與美國科，至一九〇〇年增設遠東科，與非洲科，以上為英外部組織之沿革，茲將英外部之現在組織再略述之。

部長以下，議會長一人，常任次長一人，幫辦次長一人，助理次長四人，參事十二人，一等秘書十八人，二等三等秘書二十八人，以上為英外部高級部員，按照一九二四年外交服務章程，凡外交官考試及格者，即任為三等秘書，見習二年，期滿合格，外部長官給予常任證書，凡三等秘書五年期滿，（見習期間計算在內）可以充任二等秘書，凡升任一等秘書者，則視有無缺額暨宜否升任為斷。

凡升任參事者，於上述資格之外，又須該員適宜該項參事，與否為斷。該項高級部員外部外館資格相等，共計一百十八人，外部分科如下：

(一) 不以地域分割各科

除法律事項及國聯事項有專員處理外，分為下列各科：

- (1) 新聞科——管理外國報紙電報無線電等項；
- (2) 條約科——管理條約勅令，全權證書，領事委任文憑，國書，領事許可證書，國王信札，國內外勳章，外交特權，禮儀座次，國籍入籍，保護等問題及引渡，領事公約，護照，英民登記，婚姻，捕獲法庭，海牙公約，海牙法庭，領水和會等項；
- (3) 護照科——頒發護照並簽證等項；
- (4) 總務科——管理預算，審核賬目，外交任命，外交郵差，發放薪俸，外交贍養金等項；
- (5) 領務科——駐外使領通訊並處理領務事件；
- (6) 圖書科——保存來往文書秘密文件，條約法規，預備關於經過事實國際案件，條約問題，節略，保管地圖雜誌參攷書籍，答覆關於外國代表詢問英國法律事項；附屬(一)圖書股搜集保管並整理各項圖書；(二)藍皮書股編印藍皮書及他項書籍；

(三) 登記股登記整理編索引並保存各項文書。

(二) 以地域分割各科

關於政務商務，依照地域分科者凡七：(1) 美國與非洲科——管理北美南美中美利比亞運酒並奴隸貿易事項；(2) 中歐科——管理德國意大利奧國匈國捷克南斯拉夫羅馬尼亞布加利亞希臘事項；(3) 埃及科——管理埃及及蘇丹阿比西尼亞曲里波里事項；(4) 遠東科——管理中國日本暹羅並毒藥運輸事項；(5) 北方科——管理蘇俄芬蘭瑞典挪威丹麥波蘭愛斯多尼西拉脫維西立多尼亞阿富汗事項；(6) 西方科——管理法國西班牙葡萄牙比國和蘭盧森堡瑞士摩洛哥新黑波里事項。自一九二四年後，高級僉事，次級僉事，隨員等名稱，改為一二三等秘書，現在英外部常務方面之官階為常任次長，幫辦次長，助理次長，參事，一、二、三等秘書，科長，科員，其職務大概參事任科長，等於我國外部之司長，秘書任科員，以上為高級部員，在外部者六十三人，至於次級部員，如書記員打字員等一併計算，共有五百餘人。

英之外部組織詳情，已如上述，其組織之完備，及工

作之有效，為全球外部之冠，此亦由於其歷史之背景使然也。

## (二) 美國國務院之組織

英之外部組織已如上述，可謂內閣制之代表，茲當進而論美之外部組織，可以認為總統制之代表。

今日美利堅外交部之組織，脫胎於一七七五年十一月二十九日在費爾多非亞城舉行之全美會議所設立之秘密通訊委員會。一七七七年四月十七日改為外交事務委員會。一七八一年全美會議又復開幕，設立外交部之計劃，乃開始討論。經根據一七八八年八月十四日美議會之報告，此計劃於是年即行通過，當月下旬國務院成立，外交部雛形乃告完成。

美國第一任外交部長，(即國務卿)為利芬頓氏，當時組織不甚完備，人員亦殊寥落，至一七八九年七月二十七日議會通過改組國務院法案，正式易名為「外交部」。但一部分人士，反對另設內務部，主張將「外交」「內務」二部合併，經大多數之同意，卒於一七八九年九月十五日，通過改組法案。將「外務」「內務」二部合併為

一，統名之「國務院」，自此以後，美國外交部始形完備，直至今日未曾稍改。

美之國務卿，等於他國外交部部長，雖自政治上觀察，其地位百倍過之，但從外交方面言之，則二者頗稱相埒。國務卿之外交方面的職務，即在代表美國總統行使對外交涉，管理海外僑民，蓋美國總統事務繁雜，若欲躬親外交事務，勢有難能之處。故事實上美總統之外交職權均由其國務卿代之也。

美國國務院之組織，最初僅有一國務卿及二書記，嗣後國力發展，事務繁雜，組織逐漸擴充，人員遂亦增加，由司而科，由科而股，日積月累，數經更易。至於今日已成全球外部中最大組織矣。

一八五三年議會通過設立一副國務卿，一八六六年通過設立一二級次卿，一八七四年又通過設立一三級次卿，最初副國務卿之設立，原為代行國務卿缺席時之一切事務，一九〇九年改二三等次卿為參事，其地位等於原設之副卿，而其重要亦與相等，是年領館指導司成立，未幾參事名義又復取消，而副國務卿名義，正式成立矣。

自大戰以後，美國外部組織，曾經若干次變易，二級及三級次卿取消，副國務卿正式設立，領事職務指導科取消。一九二四年七月一日設國務卿四，前領事指導科科長亦任命爲副國務卿之一，占副國務卿之首席者爲首席副卿，協助政府外交政策之決定，外國代表之接受，並代表國務卿爲私人事件在國務卿缺席時，爲代行國務卿，至於在首席副卿缺席，則由次席副卿代行國務卿之職權。國務卿以外，則有（一）「參事廳」研究市政及國際法上諸問題，處理美國人民控告外國政府以及外國人民控告美國政府之各項事件，並授理關於國際引渡之事件，保護美國人民在外之法律上的地位與利益，並職掌仲裁條約之解釋，條約之起草；（二）「人員考選委員會」，其職掌如下：外務人員成績之考核，升遷之決定，使館參事之提出，以及公使等級之改易，根據時勢需要，向國務卿提議各種關於人員方面之改革；（三）「總書記室」，其職掌乃在監督各家書記，以及其他雇員，購置部內所需材料，監督新雇工程以及發給部內通行證，諸凡部內總務均由總書記室担任之。

關於政務事項分爲下列數科：（1）遠東事務科——凡關於中國日本暹羅以及歐洲諸國在遠東諸殖民地及俄屬西伯利亞之外交與領事及政治與商業事務，均受該科監督之。（2）拉丁美洲科——凡關於阿琴丁波立惟亞巴西智利哥倫比亞古巴以及中南美諸國之外交與領事及政治與商業事務均受該科之監督。（3）西歐事務科——凡關於奧大利比利士大不列顛丹麥法蘭西德意志匈牙利意大利立比西亞那威葡萄牙西班牙瑞典瑞士等國之外交領事及政治經濟事務，均由該科管理及監督。（4）近東事務科——凡關於阿比西尼亞阿富汗阿爾白尼亞阿爾米尼亞阿才白瀾波加利亞埃及希臘等國之外交與領事及政治與經濟之事務，均爲其管轄之範圍。（5）墨西哥事務科——凡涉及美利堅與墨西哥之外交與領事及政治與經濟之各種事務，均爲其管轄範圍。（6）東歐事務科——凡關於蘇俄波蘭愛梭尼亞立陶宛萊多尼亞諸國之外交與領事及政治與經濟之事務，均爲其管轄之範圍。

各科分類均如上述，除此以外，尚有各局及其他委員會之組織焉，茲略舉於後：

- (1) 經濟顧問局——對於經濟政策問題，對國務院貢獻意見，提出計劃與其他各部會之經濟機關相互聯絡起草商約，並決定對外之商業方針。
- (2) 護照管理科——職掌護照之發給與檢驗，並管理國內各處發行護照之機關。（紐約芝加哥舊金山新烏林及西特爾）
- (3) 通行證發行局——職掌外國人民之進口，檢查美國領事所發給之通行證。
- (4) 出版科——凡關於美國外交部之一切出版事宜均由該科管轄
- (5) 政治與經濟訪問科——凡關於政治經濟社會地理之一切情報，均由該科受理處置。
- (6) 情報科——凡關於外交部與新聞界之一切關係均由該科承辦。
- (7) 凡關於總務事項，均由該科承辦。
- (8) 檔案及登記室——掌管部內檔案登記新舊文件並接收電報及一切通訊事宜。
- (9) 會計局——職掌支出之分配，用途之考核。

美國外交部之組織，已略如上述，其組織之完備，固不待多言，以地理上之不同，而為嚴密之分類，並以經濟上之需要，有涉及經濟之若干機關的設立，但其缺點，亦在於太富彈性，過分廣泛，有時將內政與外交不分，以致組織模稜，職責難一，故近年來，美國學者，又有改組國務院之建議，主張改革名義，將外交獨立成爲一部，庶幾國際關係與國內關係，能判然分明，不致含混兩可。

### (三) 法國外交部之組織

法國外交部在國際間地位之重要，不讓於英國外交部，其組織之外表，亦并無何等特殊之點，惟部長內閣在外交部中頗占重要地位，其中人員大部分均屬外交專家，由部長個人選任，對部長個人負責，故並非一審議機關，實部長之個人機關也。部長對此輩人員，既有任免之權，即可防其專擅之弊，惟效果並不甚大，因彼輩即令被部長免職，一旦部長去職以後，又可重入外交部，恢復其外交職務上之地位，故彼輩在短期任內，對於部長個人任免之制度，並不十分表示反對，同時一般法國人對此種防制官僚政治之作用，亦認爲滿意也。

秘書長之地位極為重要，凡外來文書電報均須先經該處審核，分配於五司，五司者直隸於政務商務處之下，按法國外交利益而區分者也。其名稱如下：

(一) 歐洲司——處理關於歐洲各國之事件。

(二) 亞洲及海洋洲司——處理關於亞洲各國及列強在遠東殖民地之事件，如斐律濱印度荷屬東印度等即澳大利亞紐西蘭太平洋各島，亦包括在內。

(三) 非洲及近東司——處理關於突尼斯摩洛哥各國在非殖民地以及埃及亞比西尼亞來比利亞土耳其敘利亞巴爾斯丁伊拉克阿拉伯等之政治商務財政事件。

(四) 美洲司——處理關於南北美各國及歐洲各國在美洲殖民地之事件。

(五) 國聯司——處理關於國際聯合會之事件，因法國在國聯之活躍，此司所負政治使命極為重要。

在政務商務處之下尚有三司，掌理有普遍國際性質之事件；

(一) 商業司——處理各國商務關係。

(二) 國外文化事業司——處理國外文化事業。

(三) 外僑司——處理關係在法外國人及各種國際組織之事件。

此外，尚有處長秘書室，譯電室，法律局，行政局，檔案編管局，衡平裁判所等。

各司司長，常以有二等公使資格或總領事資格之人充任，間亦以有一等公使資格之人充之，其人或業已有公使經驗，或曾在部內或海外服務多年，已升至大使館參贊地位，而於受任司長之際，提升至二等公使資格者，如此人選，大抵已有二十年之服務經驗。

凡文電到部，不僅分配於主管之司，其他各司亦常分抄一份，例如上海法國總領事來電，報告中國某種重要時局，自應交亞洲司辦理，該司司長，以專家之幫助，將來電所陳加以研究決定一可能辦法，呈交政務商務處長，同時商業司，國聯司，法律局，或歐洲司，美洲司均分抄送一份，各該司司長亦藉其專家之幫助，或以法國政治商務利益為立場，或以與國聯之關係為立場，或以與歐美各國之關係為立場，各作成一備忘錄，擬定可能之辦法。呈送政務商務處長。該處長常以有一等公使資格之人充之，其

外交經驗大抵在二十五年以上，彼之手中，亦有來電之一份，已將該局問題略加研究，及收到各司長報告後，乃從各種觀點作成一詳悉完備之備忘錄，呈送總秘書長。

總秘書長之地位適與英國之常任次長地位相當，通常以有大使資格之人充任，其外交經驗在四十年左右，總秘書長權勢極重，故外交部長多願缺此一席。普恩加寶即是一例。終其任末嘗設總秘書長也。然外交部整個之責任，與部長自身之責任，因此失其聯繫，故普恩加寶裁去總秘書長之結果，無非將總秘書長之權大部分移諸政務商務處長而已。白里安因國際政治智識極充分，自覺對於總秘書長一職，頗能善為利用之。

如上所舉上海總領事來電之例，於電報收到時，部長及總秘書長手中均已各有一份，彼等或以論及應付之方法，或在政策上已有所決定。如遇極端緊急迫情形，則不待其下屬之報告，送到隨即頒發訓令處置之。如情形並非如此急迫，則經總秘書詳加研究後，擬具意見，再呈送部長。

故在法國外交部，一如在英國外交部，凡有計及將來之外交行動，必交由兼多有經驗有訓練有能力之外交人才

詳加審查，擬具意見，然後呈送於部長，部長審閱後復交參事重加研究，始決最後辦法，由部長提出於內閣會議，經如此多重周慎考慮所決定之辦法，本已極屬完備，惟內閣中黨見紛歧，對於重大問題，仍可加以變更，一般較小問題，則多從外交部之決定耳。

#### (四)德國外交部之組織

德國外交部之組織，實質上亦與英法外交部相類似，其主要不同之點，或起緣於德國人周到綿密之傳習性。故其司科之劃分，特為詳盡，而互相關聯之處，亦較英法外交部為多。

德國外交部分設八要司；其中五個司之職掌，均注重關係外交政策之事件，其劃分方法，似稍嫌不合邏輯，例如近東各國，劃歸英美司，斐律濱與芬蘭同隸屬於一司之下，均使吾人引為奇異。此種奇異劃分之理由，蓋遷就各司長之個人經驗，司長一旦易人，劃分亦隨之而有變易，目前之劃分情形，分為五個主要司：

(一)歐洲司——掌理關於歐洲大陸諸國之事件，但俄國波蘭瑞典挪威及波羅的海沿岸諸國除外。

(二) 英美司——除掌理關於英國及南北美諸國之事件外，並兼掌關於亞比西尼亞阿富汗英屬自治領英屬殖民地來比利亞波斯土耳其及美國各殖民地之事件，但斐律濱不在內。

(三) 第三司——掌理不屬以上兩司之各國事件，包括俄國波蘭波羅的海沿岸諸國，亞洲諸國及斐律濱。

(四) 國外文化事業司——掌理關於在外德國僑民之事件，並注意德國文化在國外之發展，德國在國外學校之狀況，以及德國藝術影片等在國外之情形。

(五) 經濟司——除掌理一般經濟事件及商務條約外，並兼掌賠款問題。

除以上五司外，尚有「情報司」，「參事司」及行政司，共為八司。每司分設六科至八科，例如英美司分設下列七科：

(1) 第一科——分掌關於美國墨西哥古巴海地來比利亞諸國之事件；

(2) 第二科——分掌關於本司各國賠償要求事件；

(3) 第三科——分掌關於英國及其自治領殖民地之事

件；

(4) 第四科——分掌關於中南美各國之事件；

(5) 第五科——分掌關於關東各國之事件；（包括土耳其埃及阿富汗印度）

(6) 第六科——專注意屬於本司範圍內各國原料出產運銷狀況；

(7) 第七科——本科職掌性質極為特殊，專在收集證據加以分析，以明歐戰禍首之誰屬。

第一第三第四第五各科均分為政治及經濟二股。

此種組織之作用，可仍就前例說明之，如德國駐上海領事電告中國某種重要時局之發展，此項電報除分配於主管科外，凡有關係之各司科及部長秘書長，均各分抄一份，其主管科應為第三司中之中國科，該科收到此項電報後，先從政治上之觀點，加以研究，然後交與經濟股，再從工商業之觀點加以研究，始呈送於科長。科長人選，按各科學性質之重要程度，通常均以富有經驗充足一等或二等公使之任之，其外交及行政之經驗，約在二十年以上。經科長研究後，擬具意見，再呈送司長。



司長之經驗閱歷就一般言之，在法國外部政務商務處長及英國外部幫辦次長之上，其資格地位高於一等公使，司長接到科長意見後，再擬具辦法呈送於秘書長。

秘書長之地位，適與法外部總秘書長及英外部常任次長之地位相當，其尊嚴與重要亦一如之，堪當其選者，必須具有大使之資格，秘書長所擬意見之為部長所重視，亦如英國之常任次長。

在德國外交部組織中，似缺防制官僚專擅之作用，在帝國時代官僚政治之現象，極為流行。自共和建立以後，部長權力大有增加，足以對輿論負責，故暫時尚無要求防止官僚專擅之事也。

### (五) 意大利外交部之組織

法西斯黨統制意大利以來，雖有種種制度之創設，而外交部之組織，仍不脫一般流行之形式，其組織之輪廓類似德國之外交部，凡屬於政治性質之事件，悉集中於二個主要司：一曰歐洲及近東司；一曰四A司；四A司之職掌範圍，包括美亞非澳四洲。此外尚有四司，專掌意大利在國外之文化事業：一曰「意僑司」；一曰「意大利國外學

校司」，此兩司之性質，適與法德之國外文化司相同，惟因意大利僑民在國外甚多，分佈甚廣，故有特設一司之需要，國外文化司專掌意大利在各國文化事業之發展。

每司分設若干科，分掌一國或若干國之事件，此外尚有法律局，國聯局，經濟調和局，隸於次長之下。

科長之地位資格，不若德法之高崇，有十五年外交或行政經驗者已足當其選，處務程序亦與他國相似，凡一問題應先由科長本其自身之學識，及該科專家之意見，擬具辦法，然後呈送司長，司長之經驗閱歷約在二十年左右，其地位相當於英國之幫辦次長，法國之政務商務處長，及德國之司長，而資格經驗則在其下。

意大利外交部與他國相較，實無第一等之外交專門人才，次長地位處英國常任次長與政務次長之間，而與政務次長尤為接近，其處理行政上之事務，較英國政務次長為多，然於左右政策之勢力又不如也。現任次長之一舉一動，均係遵慕索理尼之命令而行，故意之外交部不啻慕索理尼一手所操縱而已。

### (六) 結 論

關於歐美重要國家之外部組織，詳情已略如上述，除引言中所謂其組織每以本國之特別情形而有不同外，仍有數點，為其共同之處，茲結述如後：

1. 政務與常務嚴格分清——攷各國外外部之組織，政務與常務分晰甚清，形式上雖有一定之系統，實質上及辦事手續上極不相混。

2. 情報事務大多皆不公開，如法之情報司屬於總秘書，德之情報司屬於祕書長，意之情報處屬於外交次長，美之情報司屬於幫辦次長，是皆明例。

3. 注重海外組織，如英之海外貿易司，殖民司，美之外務科，法之外僑司，國外文化司，德之國外文化司，意之國外文化司，國外學校司，其於外部中之地位均甚重

要。

4. 檔案書記大多集中一處，如英之檔案室，美之總書記室，意之總務處，法之檔案編管局，皆屬文書集中傾向之表現也。

5. 以「地理之環境」及「事務之性質」為分司分科之原則，如英之遠東司近東司美洲司中歐司，意之歐洲司及四A司屬於前者，德之經濟司商約科賠款科，法之國聯司商業司，屬於後者，要之各國皆以其本國之需要而定組織之不同也。

以上五點，皆為歐美外部組織之原則，大可供我國異日之參攷，故於本文之末錄之以示國人。



## 美國白銀政策與中國

張若阮

### 一、導言

現代最富庶之國家，西半球之美也；最貧窮之國家，東半球之我也。當此交通經濟發達，國際關係密切之秋，極貧極富之兩國家，雖分處於東西，渺渺重洋，烟波萬里，而其利害關係，實不亞於貧富兩階級之同居一室，息息相通。往者，銀價暴落，美有借銀十萬萬蓋斯於中國之議，舉國惶惶，深以銀賤為害，借銀之舉，是非莫定。邇近美國政府購買白銀，提高銀價，國內政財各界，又惶惶若大禍之將至也，議論朋興，莫知所措。茲姑不揣譴陋，縷述管見，以與國人一商榷焉。

### 二、白銀政策與銀價

白銀政策者何？簡言之，提高銀價是已。惟其提高銀價，非自然的單純事實，有其深遠之背景與嚴密之步驟也。

。至於所謂銀價者，則依各國貨幣本位之差異而不同。當各國未放棄金本位前，所謂銀價，是指白銀以金計算之價值。而我國之對外匯價，亦隨其價格在相當之範圍內共同上下。迨各國放棄金本位以後，所謂銀價，乃指白銀以紙幣計算之價格，例如一九三一年九月二十一日英國放棄金本位以後，倫敦銀價，即指白銀以紙幣計算之價值，我國對外匯價，亦隨此價格在相當之範圍內共同上下也。

### 三、白銀政策之背景

數年前，各國經濟繁榮，達於極點，在美國之現象，尤為顯著，當時乃有一盛行之名字，曰「新時代」(New Era)。意謂當時經濟狀況，已達於一新時代，自是以後，惟向黃金大道前進，決不至於再回戰前經濟循環之痛苦。詎知一九二九年紐約證券價格大跌以後，一切物價，節節

下降，或以不獲恐慌之真因而轉復，或以此為臨時現象，不至有重大之影響，同時有人倡言物價下落，實以銀價跌落為主要原因之一。一九三〇年初，紐約著名銀行家拉蒙(Thomas W. Lamont)云：「世界經濟恐慌之主要原因，為黃金之缺乏與銀價之低落。胡佛總統亦云：『中國與印度之購買力，既視銀價而定，至今大受打擊矣。』此種論調，在恐慌發軔之一二年內，屢見不鮮。厥後，對於恐慌原因，經相當之研究，此種論調，漸形消滅。然而白銀派及在遠東商務有關係者，以其利害關切，堅持宿議，牢不可破。日昨福聲求氏解釋購買白銀案稱：『此案能担保美國之永久興盛與安甯也。』又謂：『一九二八及一九二九年印度銀行之白銀傾銷，致造白銀貶價及銀礦開發過度之結果。世界不景氣，即種因於此。……倘美國方面對於白銀問題，及時採取相當之行動，則彼定能排除一切不景氣之現象，」其明證也。

昔倡提高銀價說者，雖堅決且熱烈，然而當權者為共和黨之胡佛總統，因為共和黨與銀礦商之關係甚淺，不甚注意，卒未實現。洎乎民主黨之羅斯福氏登台，因為民主

黨中代表西南銀礦商之人物甚多，其與銀礦商之關係，非常密切。彼倡提高銀價之徒，得此機會，活動益烈，冀得政府之協助以遂其大慾。羅斯福以民主黨與銀礦商之歷史深長，情難違忤，彼輩主張，自然採納。故其決定所謂「熟慮過的通貨膨脹政策」之際，即預定以提高銀價為其步驟之一；上年五月美國國會所通過之貨幣獨裁權法，遂有所謂「採用金銀複本位制」之規定。是美國之白銀政策，有深遠之背景，非偶然之舉也。

#### 四、白銀政策之演進

羅斯福自就職以來，迄今一載，所謂「通貨膨脹政策」，按部就班，節節進行，其與提高銀價問題，息息相關，實為白銀政策之逐步實行。析而言之，約有三個步驟：

(一) 停止金本位制：羅斯福氏就職之秋，適值美國產業恐慌達於新下降線，發生全國銀行提款風潮，乃斷然採停止金本位制，禁止現金出口，膨脹鈔幣；使其鈔幣跌價，貨物漲價。銀為百物之一，其價值亦隨之而漲。是以停止金本位制，以為提高銀價之初步也。

(二) 美金貶價：美金貶價，學術語上稱為「美金

平價之減低。」惟美金之減價，非由於美國貨幣之市價低落，而為有意識的將其本位貨幣所含之金量減少，故名「貶價。」今年一月十五日，羅斯福提美金貶價案於衆議院，旋以三六〇對四〇票大多數通過，將其本位貨幣之黃金寶量，減去十分之四零；即美金一元之寶量，減為五角九分〇四，白銀對美金之市價，受此影響，高漲十分之四〇，是其提高銀價之又一步也。

(三) 收購白銀：去年倫敦世界經濟會議中，美與用銀國中印西產銀國澳坎墨秘等簽定白銀協定，規定：「美政府於協定存在之時，不得出售白銀；並自一九三四年起，四年之中，每年應整批購買或由市面次第收回各該國（澳坎美墨秘）政府承認所購入或收回之三千五百萬盎司之中共同保存其一部。」其購入或收回，所以減少銀價之漲落也。逮至去年十二月二十一日，羅氏發布聲明，將於四年內，每年照每盎司美金六角四分半之價格，收買國內百銀至少二四，四二一，四一〇盎司。是計畫也，非但其收買額超過協定之數，且價格約高出市價三分之一，（按現行市價每盎司值美金四角七分，）於是舉世譁然，無不

震駭！本月十日美國衆議院幣制委員會核准收買鉅額白銀案二：一許政府照市價收買白銀十三萬萬盎司，一許財政部照市價提高百分之二十五收購運至美國償付美國出口農產品價值之白銀。由第一案觀之，其收買之銀額，較前更鉅，收購既鉅，則價格必隨而增漲；由第二案觀之，其提高之價格，專為購買海外用銀國白銀之誘力也。

上述三項，就其事以言之，第一項為此次經濟恐慌發生以來，各國救濟金融共有之現象；後二者為美國獨有之步驟。就其術以言之，前兩者為放烟幕以襲擊之術；第三項為張旗鼓以攻伐之法，亦即提高銀價最澈底而最劇烈之步驟。是美國之白銀政策，事有不同，術有變化，而使銀價非自然的騰漲則一也。

### 五、白銀政策之目的

美政府以種種方法，殫精竭慮，提高銀價，終而大量購買，其作用果何在？茲分析以言之，蓋具有下述五種主要目的：

1. 膨脹通貨：購存鉅額白銀，對於貨幣上之作用有二：白銀準備金愈多，發行兌換券可愈增，一也；增鑄具

有輔幣性質之銀幣，不啻兌換券之變相增加，二也。因此，兌換券增，通貨膨脹，物價隨而增高，得以恢復景氣。

2. 減低匯率：銀價愈高，美金與白銀之比值愈近，則美金對用銀國之匯率愈低，美國商品，易於向用銀國傾銷；且無異於增加武器，在用銀國擊敗其他競爭。

3. 增加信用：集存鉅額白銀，則對世界不產銀國如日本及法國，可增加其信用，而益增其國際金融上及政治上之地位。

4. 增加財政收入：美政府出高價購銀，對於市價，似乎虧本。然以之鑄輔幣，每盎司能鑄造一元二角九分；以輔幣在法律上之價值，與本位幣無異，故雖以高價購白銀，其獲利實加倍。

5. 維護銀礦商之利益：去年八月二十三日八國白銀協定，美以產銀國之資格，須逐年購入或收回相當銀額，以維護銀者之利益。今之購銀政策，所以實行該項協定，實為維護銀礦商之利益。

## 六、白銀政策給與中國之影響

銀漲後，銀價與金價之比差縮小，用銀國與用金國之

經濟往來，影響必巨。我國為世界上唯一之用銀國，則於美國實行白銀政策之影響，想必比較任何一國為多。茲就推想所及，分利弊兩端以述之：

### 甲、銀價提高之弊害

1. 國際貿易：銀漲後，我國對於國際貿易之損失有

二：

a. 輸入增加：進口貨以外匯下落，其貨物之銀幣價格，勢必減低。輸入貨量，因而劇增。

b. 輸出減少：出口貨於銀漲之後，折以金幣計算之價格，必較昔日為高。價格高則銷售不易，輸出貨量，勢將日就衰微。

2. 關稅收入：我國中央財政收入項下，數額最鉅而與金銀比價有關係者，厥為關稅。查今年度概算中，該項稅收，計有三五四，六五六，八八〇元，約佔全部稅收百分之五十有二。概依金單位征收。設令銀價騰漲，則其折合之銀幣額，勢必驟減；況出口之貨量減少，出口稅將隨之而減收乎？

3. 農村經濟：近數年來，歐美各國盛行農業機械化

之結果，農產物量，大為增加，供給國內消費，用之不盡，於是挾其過剩產品，傾銷我國，遂漸形成近年穀賤傷農之現象。銀價提高以後，外糧價格，折成銀幣，更形低廉，侵入國內，必更猖獗；糧食外輸，殆成絕望，穀賤傷農，將益深刻。况銀價由人為之提高，可至一倍二倍，無有止境，且其速度甚快，則外國農產物以銀計算之價格，亦將捷跌不止，雖由海關課以進口稅，無由遏止其輸入矣。輸出物品，絲茶兩項，當銀價未提高以前，海外市场，早為日印等所攘奪，銀價高漲後，勢必祇見若輩之高視闊步，稱霸全球，我國絲茶，將無越雷池一步之希望。農村經濟，豈不更陷於困難乎？

4. 工業競爭：我國工業，方在萌芽時期，技術幼稚，資本薄弱，難與外國資本雄厚技術熟練者相抗衡，事甚顯著。如紡織業等，近受外商壓迫，早有不能維持之勢，減工停廠，比比皆是，今正由政府設法統制，以謀起死回生。若再挾其貨幣利器而來，價廉物美，事更顯著。外貨充斥，壓倒國產，我國新興之幼稚工業，豈有不被其摧殘者哉？

5. 金融市場：銀價騰漲後，銀元對於用金國之貨物購買力，既相對提高，輸入激增，國產製品，受其排擠，廠商難以維持，則銀行放款，不易收回。同時，失業人數增多，存款一項，勢必提多存少。循其結果，必至放款不能收回，提款難以應付，金融事業，可危孰甚！

外商運貨來華，多由外國銀行匯款，華商銀行國外匯兌，勢必日趨清淡。且海外之銀價提高，中外銀價之差甚巨，國內現銀，勢必源源流出，以博兩地相差之利。現銀流出過多，庫存空虛，必感籌碼之缺乏，金融市場上之信用組織，將必感重大之困難。

我國銀行辦理國外匯兌，在各國多存有金幣存款或金幣債券，為數匪鈔。購進此項存款及證券時，銀價尚低，今若提高銀價，是為一轉移間而受莫大之損失也。

6. 華僑所得：我國對外貿易之入超，動於數萬萬計，全賴數千萬僑胞，置身海外，為人作嫁，節衣縮食，集腋成裘，匯入巨資，略事彌補。年來經濟恐慌，農村破產，而閩粵諸省之得不受影響者，亦賴華僑之匯款也。設若銀價騰漲，華僑以同樣之金幣，匯入國內，折合銀幣，數

額大減，影響之巨，豈可言喻？

7. 銀價復跌：一國幣值，以安定為第一要義。若有驟漲驟跌之事，工商業因物價驟漲而勃興者，將因驟跌而倒閉，經營事業，等於投機，物力人力，浪費極巨，銀價提高以後，永不再跌，則我國之受害，止於一次，然美國之白銀政策，由於民主黨之顧全西南諸邦銀礦商之利益而決。倘將來共和黨復登台，推翻現行政策，將所收之白銀，盡行出售，則銀價必一落千丈，困我益甚，况生銀之產量甚鉅，一旦停止購買，即有銀額過多，日趨於賤落之勢乎？

8. 商賈存貨：販賣商賈，以販售製成品為營業，欲適應市場之需求，必有適度之存貨，銀漲以後，此種存貨，因一般之物價驟落，減價出售，勢必虧蝕而遭損失。

#### 乙、銀價提高之利益。

1. 建設事業：利用外資，實行建設，為吾國迎頭趕上之不二法門，總理所昭示者，既詳且盡。但當銀賤金貴之時，借外債以舉辦，易無益而有損。如借金幣一千萬元，以築鐵路，年息四厘，年需利金十萬金幣，而鐵路之

收入，概依銀幣計算，假定每年盈餘一百五十萬元，以銀幣四元合金幣一元，則以全部盈餘付息，尚不足敷，不僅債務國所不願，亦為債權國所不敢投資。反之，銀價提高以後，此項盈餘，除付息外，尚有以償其本，債權國以担保確實，而樂於投資，我可以乘機而興辦建設事業矣。

2. 改革幣制：貨幣之主要任務有二：對內維持物價之安定，對外維持匯價之平衡。現代世界各國，均已採用金本位制，惟我國尚猶行銀本位。世界銀市之漲落靡定，我國之幣值亦隨而貴賤無常，一漲一落，均足影響工商業之盛衰，與夫國民經濟之消長。我國既無控制世界銀價之能力，在在須受其漲落之羈絆，所謂「安定」「平衡」，均無由達，實難永久用銀，立於獨立被支配之地位。且世界均已用金，則我國將來之本位，捨用金外，別無他途，無論為金本位金塊本位虛金本位，必須籌相當之黃金，方可以言改革。銀價高漲，籌集較易，苟能乘機採用金本位制，脫離銀價漲落之束縛，釜底抽薪，計之得也。關於此點，或疑實行白銀協定，將失其改革之機會，然今立法院之通過白銀協定批准案，附帶保留條件，得免其拘束矣。



3. 消費購買：各國輸入於我國之貨物，其為民衆生活必需品者頗夥，銀價提高，其反面即物價下降，而民衆之薪給收入，必不即隨物價之比例而減少。故消費者，得以較少代價，易較多之物品，減輕負擔，良非淺鮮。

4. 財政收支：國外輸入貨量，以銀漲而激增，進口稅必隨之而增，且稅率尙可以擇要加重。故稅收之總額，必因此而增加。至於財政支出，今年度概算中，計有外債一四三，七七六，〇〇〇元，使領費七，六七〇，二八九元，留學費七九九，九二〇元，概以金幣計算，則於銀價騰漲之時，折合銀幣額必減少，雖然，此項收支，雖有利於國庫，然猶不能彌補前述關稅之損失也。

5. 工業成本：銀價高漲，工業上購外國原料及機械等，得享便宜。申言之，購進外國原料機械，價值低廉，工業上之固定資本與流動資本，俱可節省，則產品之成本較輕，可以增加競爭上之力量。惟我國之工業幼稚，若謂於是而能發達，愚者之妄想也。

6. 商賈販賣：銀漲後，一般物價，普遍下落，進貨成本，較為低廉，售貨價格，隨之照減，昔之為平民所不

敢問津者，亦得嘗鼎一臠。於是貨銷較旺，營業大增，而日常開支，因物價低廉，反可縮減，商賈營業，可以較為順利，惟是外貨充斥，所謂順利也者，亦不過為外貨忠實推銷員之細微酬報耳。况受前述種種弊害，人民生計，日益陷於貧困，物價雖廉，將必無力購買，則商業之繁榮，亦屬夕陽之反照耳。

### 七、我國應有之對策

美國白銀政策之於中國，利乎弊乎，如上所述，頗難為整個之確切答復。惟銀價之高低，我國全處於被動之地位，無法操縱，則於探討利弊之餘，熟籌應付之策，洵屬當今之急務也。茲分治標治本兩端述之：

#### 甲、治標方策

1. 管理現銀：現銀外流，我國防止之法有二：(a) 明令禁銀出口，(b) 重徵現銀出口稅，使運銀者無利可圖。惟於實行之際，殊有困難。

a. 美國提高銀價後，中美銀價，已見差額，設再禁銀出口，其差額必更大。蓋我國貿易入超甚巨，平時華商購買美匯，如其匯價甚貴，可運現銀出口，以

資抵償，則美匯不至過貴。若禁銀出口，則匯價之漲勢，無以遏止。金幣匯價漲，即我銀幣匯價跌，亦即銀價更跌，中美銀價之差額更大，私運現銀出口者更有利可圖，易能禁止。况我國受不平等條約之束縛，外匯時往來於各口岸，原有不能杜絕偷運之嫌隙乎。

b. 重徵現銀出口稅，稅率當與中外銀價之差相若，但當銀價繼續漲之際，中外銀價之差，日新月異，徵收稅章，勢難隨之更迭，外商銀行縱或遵章繳稅，仍可盡量運出，暫存香港等處，以俟差額更大機會，再行運美，以賺餘利。

c. 外商銀行不必運出生銀，可將其庫存者，賣與美國政府，封存庫中，視為美政府之國外寄存金，而我國以領事裁判權未取消，此項寄存金，無權使用，其作用與運出無異。

由此觀之，禁銀出口，重徵銀稅，其效用極有限，若謀澈底辦法，應仿美國購金政策，由政府頒法令，定價收買，並檢點各銀行現存銀數，實行管理，統制匯兌，以防漫無限制無益的流出國外。

2. 穩定銀價或幣價：白銀協定之目的，一在減少

銀價之漲落，美政府購買白銀，促進其價格之暴漲，實為違背該協定之宗旨，我政府應提出嚴重抗議，並通牒其他協定當事國，一致督促美政府之注意，遵守該項協定，減少銀價漲落，使趨穩定。設令美政府冥頑不靈，一意孤行，則於銀價暴漲之際，我政府宜急頒法令，規定幣價，使其安定，而維物價，俾人民於生活企業及金融等，感受其利。

3. 實行保護關稅：(一) 增加入口稅：近來輸入貨物，農產品每佔大量。銀漲時應課以重稅，以防其奪取土產之銷路，此外，凡非必需之舶來品或與國貨競爭品，均應增加進口稅，以減少其侵略戰鬥力。(二) 重徵傾銷稅：銀漲期間，外商易將其過剩之物品，作變相之傾銷，我宜重徵傾銷稅以限制之。但有利於我國建設之機器等，則免徵焉。(三) 減免輸出稅。我國輸出貨物，如絲茶等，雖屬大宗，然在國際間之競爭力甚薄弱，應減免其捐稅。若以銀價騰貴有妨礙其售銷時，更宜酌予(四) 津貼，務使其在國外富有戰鬥之實力，而日臻於暢銷。

4. 統制國際貿易：仿照蘇俄辦法，統制貿易，使國際借貸無過度之差額。

## 乙、治本方策

1. 厲行節約：發展國民經濟，首須增進國民購買力，而增進國民購買力，實以生產建設開發富源為基礎。然建設之資本，不能專求之於國外，當自本身節約浪費，使之資本化也。今我國各機關，組織極紊，浪費極多，若予切實整理，縮小範圍，裁汰冗員，提高效率，厲行預算，每年當可以省萬萬元之開支，人民方面，一般習慣，競尚奢侈，每一應酬，動擲巨金。今若刻苦節儉，淬勵勤勉，每年積蓄之金，豈僅萬萬元哉？以此節約之資，移作建設之用，何患建設之無資歟。

2. 促進生產：建設事業，條理萬端，貧敵之我國，似無一不迫急者，但就發展國民經濟而言，當以促進生產為最要。至於進行途徑，則有：（一）復興農村：我國農業，比以災患迭乘，產物減少，近兩年之輸入貨物，竟以米麥等農產品佔多數，農村破產，至堪憂慮！今宜急予救濟，投資農鄉，除農害，興農利，俾早回復繁榮之境。（二）開發交通：交通發達，運輸容易，彼有此無，調劑可以得宜，物價自趨安定。生產事業，遂得隨而發展。是以交通事業，實為一切經濟建設之母，宜速開發。（三）獎勵實業：銀價騰貴，向國外購機械原料，得享便宜，應乘

機以興辦各種切要之工業。

3. 國貨運動：服用國貨，既可以塞漏卮，且能增國貨之銷路，實為間接促進生產與建設。我國輸入品中，其有國產可代用者甚夥。苟舉國一心，厲行國貨運動，人人以用外國貨為莫大恥辱，各機關團體及學校，一律組織服用國貨監查會，督促其團體之份子，服用國貨，切實推行，使外貨無立足之地，則雖銀貴物賤，何患之有？

## 八、結論

總之，美國白銀政策實行以後，影響於中國之方面甚多，關係甚大，應付之策，亦不可以膠執一道，但有一基本之目標，應當設法保存中國現在必需之白銀數量。無論世界銀價漲跌，中國市率與國際市率有相當差度，足以發生白銀流出或流入之事實時，政府即應予適合機宜之處分。如何能適機宜，如何能有效率。其斟酌研究決定之權，務宜付之一極少數完全中國專家組織之委員會，擇一公正而富有學識經驗與資望者為委員長，三數人為委員，平時專門考察此事，認為有必要時，隨即提出方案，政府立予施行。如此，較之平日毫無準備，臨時張惶失措者為得計矣。



## 上海租界對上海市政之影響

高紫星

上海市租界計分爲二：一爲公共租界，一爲法租界。

二者接壤毗連，橫互中央，華市因之隔斷，交通爲之阻梗。因其地處要衝，交通便利，設備安全，故繁榮滋長，蒸蒸日上。當吾人來上海之前，未有不羨慕上海之繁華；既來上海之後，亦未有不歎上海非中國人之上海也！外人利用上海租界，擅自妄爲，開設賭場，庇護盜匪，擴張區域，攫取權利，是故上海市政府之施政方針，在在受其牽制，今將其影響，略述於後，以作收回租界之進一解：

### (一) 侵佔市行政之權限

查外人因通商而要求居住，因居住而要求租地，復因租地而紛紛設立廣大之機關，舉凡租地區域內之一切權利，無論其屬於吾國私人或政府所有，皆行無端強佔，乘機

竊取。其他不論，僅就越界築路，工廠檢查觀之，即可知其梗概。該市租界之設立，根源於鴉片戰爭，開五口通商，訂立條約之結果。但條約之上，只准許其居住，以營合法商業，並無外人日後有擴張區域範圍之說。而外人竟乘前清太平天國紊亂之時，開築道路，名爲便輸軍運，實爲侵佔主權。一八七六年，西人霍格修之築極司非而路，實爲越界築路，侵佔主權，妨礙行政之濫觴。自此以後，陸續興築，進展未已，當時官廳昏聩，莫之聞問，至今日，越界築路，已達三十餘路之多。在閘北方面之長度，雖僅六，四九九公尺，然滬西方面，則爲數可驚，計共築路長度，爲一三，七八六，二三七公尺，占地約二，四六〇方里。滬杭綫之環繞，蘇州河之西迤，中山路之橫貫，儼成工

商中心。據唐報告書所載：越界築路之面積，在閘北區者，爲一，七〇〇畝，在西區者，爲四五，八四〇畝，合計有四七，五四〇畝之多。較之租界三萬三千五百零三畝之面積，實大一倍有奇。如此廣袤之土地權，悉爲侵佔，因之該市政府，執行行政事項，動多糾紛，蓋以此土地面積之上，所有行政之權限：如編訂門牌，執行警權，徵收稅款等，悉被阻礙不能行使。證之今日北四川路越界築路區行政管轄權之無法解決，即可知其對市行政政策影響之大也！再就工廠檢查言之，工廠檢查明載吾國工廠檢查法之內，工廠檢查法之施行全國，乃爲吾國勞工行政之整個系統，在一市範圍之內，自不容特區獨異，以割裂我整個行政系統也。奈自我國工廠法頒佈以來，租界當局多方阻撓，企圖奪取工廠檢查權。此種行爲，殊屬不合，不特破壞吾國勞工政策之實施，抑且侵犯吾國行政之主權，因此之故，上海市政府，據理力爭，嚴詞交涉，迄今仍無結果，而上海工廠之檢查，因以擱置。查國家對於住居本國領域內之人民，有至高無上唯一不可分之主權，此爲構成獨立國家之最高原則。我國爲謀產業經濟之安全發展計，

乃有工廠檢查之成議，此爲吾國對於特定人民之一種主權，今上海市租界之領土權，仍屬我國，住居其內之人民，當然與居住租界外之人民，同有服從國家憲旨之義務，斷不容租界當局，伸其巨大之掌，推出租界內人民於國家權力圈之外。且法律既爲國家強制人民行爲之規定，法律之構成，必以國家爲前提，法律之執行，必以國家爲主體，蓋以法律之觀念，不能離開國家之觀念而獨立也。租界當局，企圖將工廠檢查法之執行權，奪歸己有，是中國制定法律，而法律之執行權，由他人攫之以去，使中國之法律脫離國家而獨立，天下本無是理也。卽就事實而論，上海之工廠檢查事務，由市政府單獨主持，則能秉承中央最高之意旨，參照該市工業之實際情形，統籌全局，擬定實施計劃，庶幾脈絡一貫，而成效可期。若以一市之工廠檢查，劃歸二種機關辦理，則事權既不統一，步驟難期一致，各工廠遵守法令，有機會不均之弊，檢查員行使職務，有互受牽制之苦，於法於理，均宜由我上海市政府行使檢查之權，而租界竟以自行修改之洋涇浜章程，出而反對。攫取檢查權限，無法無理，至於極矣！

僅持此二者，即可知租界特區橫亘之與上海市政之影響矣。至於工商業之監督，公用事業之取締，手續稍繁，責令略嚴，各營業人即相率以去，因之上海市政府，對於各項市行政之政策，緩和者多，而急進者絕少。因循瞻顧，改進不速，故效力不彰也。

### (二) 對於上海市治安之影響

「租界為萬惡淵藪之地！」一語，為吾國人人共認之事實。蓋該市因有公共租界法租界之故，治權三分，鼎足而立。勢力區域之分割，行政政策之確定，各不相同。因政策相左之故，則我市政府所屬禁之烟賭，而租界特為惟一之利源；我市政府所緝捕之共黨盜匪，而租界奉為無上之嘉賓；我之所好，租界惡之；我之所惡，租界好之。凡有足以墮我之德性，戕我之生命，擾亂我治安，阻撓我行政者，租界當局，無不苦心孤詣，經營培植，務使於中國主權之下，領土之內，造成多處之地獄，萬惡之叢林，以盡量宣洩並發揮我民族之劣性與弱點，使漸陷於萬劫不復之勢而不自知。是故該市盜匪充斥，幫會盛興，白晝行劫，傍晚架人，肇禍行凶，多窩藏租界，而吾市政府，因治權未

及，搜查無門，匪勢因之益張，治安不堪聞問。此僅就一市而言，其害尚小，若以全國論之，大而至於軍閥官吏，國家罪人，小而至於土匪盜賊，作奸犯科，無不匯聚一爐，蠢蠢思動，故我國歷年來之內戰，多由租界助其成，良可慨也！

### (三) 影響市政之發展

今日之上海市，幅員固不在小，但考其實際，則所謂繁盛之區者，不過租界地耳！一入華界，雖與租界接壤處，稍改舊觀，而較遠之區，猶不脫昔時農村社會之狀態，此種畸形之發展，實為該市市政最大之病象，而阻礙該市市政發展之重要原因，約有數端：

1. 租界橫亘於該市之中央，以致滬南與閘北之一切設備，如水電之類，莫不割而為二，財力人工，均不經濟，而尤感困難者，則為南北市交通之聯絡。
2. 租界當局，歷年越界築路，（計自前清同治二十七年起，至民國十五年止，滬北滬西，兩處長度，已達一百七十餘里，滬西圍築面積，達三萬七千餘畝，實較今日之公共租界尤大！），牽制本市之市政

施設，使發展上發生障礙。

3. 京滬、滬杭兩路之總站，既接近租界，而船舶由吳淞入口，亦循黃浦而上，止於租界之濱，吳淞江又橫貫租界之中央，水陸交通，實為助長租界發展之工具。

4. 租界當局，對於人民經營工商，限制較寬，而市政府對於事業經營之業主，不能約束過嚴，否則，即徒入租界。市民已爭趨租界，租界於焉繁興，而華市則蕭條冷落，遂形落伍矣！

5. 一個城市同時有三個市政機關，缺乏統一之政策與計劃。

#### (四) 上海市之新運動

上海市之市政，受租界特區之惡影響，行政橫遭阻撓，治安不堪維持，已有如前述，故市政不能發榮滋長，以與租界並駕齊驅也。租界既一時無力收回，而同時又不能與之競爭發展，且反因之受其阻力，為國際信譽計，為繁榮都市計，為限制租界計，均當另起爐灶，別尋出路，於是大上海市之新運動，遂應運而生。惟大上海市之新計劃

，乃以市中心區域計劃，為完成大上海運動之初步，故對於上海市中心計劃完成後之影響，不能不加以相當之研究也。

竊按該市政府成立以來，瞬已七載，此七載之中，因事實之需要，所有工作，大都集中舊市區之整理。但改造舊市區，用費至鉅，而收效甚遲。以該市現在之人口論，各種事業之發展狀況論，及為實現大上海之主張論，均有從速確定全市建設計劃之必要，俾各種事業得以順序進行，盡量發展。在此目前之上海局面下，惟有選定地價低廉易於發展而不受租界影響之地帶，集中財力，建設一切事業。惟欲規定此項計劃，尤須將該市未來行政區域所在，首先確定。行政區域，應設於適中地點，庶可控制全市。就該市全體觀之，將來行政區，當在江灣一帶，已無疑義，惟其地點，究應設在何處，似不能不加以相當研究。查江灣鎮附近，已有相當市面，地價頗昂，且距浦較遠，在淞滬鐵道未改道以前，障礙太多，並不適宜；若過於向吳淞方面推進，則離租界及目前之市區，又未免太遠，交通一時甚感不便；倘退至引翔一帶，則地價甚貴，與

租界又未免失之過近，俱不相宜。故該市中心之地點，設在淞滬路以東，浦江以西之間，良有以也。今詳述其性質之重要，以察見其影響之一般。

該處地勢適中，四週有寶山城，故家莊，大場，真如，閘北，租界，及浦東等地環拱。隱然有控制全市之勢，劃為市中心區域，可謂名實相符。此其一。

吳淞江相隔僅十餘公里，該處介於其間，將來向南北兩方，逐漸推進，聯接兩地，打成一片，樞紐全市之形勢，可期早日實現，此其二。

該處地勢平坦，村落稀少，可收平地建設之功，無改造舊市市區之煩，費用省而收效易。此其三。

該地東鄰黃浦江，南近租界，水陸交通，均極便利。即在新商港，鐵路，未建設以前，亦可期有相當之發展。此其四。

大上海運動初步之重要，已如上述，惟與該市新運動之完成，有密切之關係者，則為全市水陸交通之改良問題。查大上海市新運動之產生，乃以租界阻止發展為背景，

故該運動宜以發展該市，淘汰租界為進行之目標。今觀大上海市運動中之交通計劃，即可知其梗概矣。

夫都市之發達，端賴運輸之靈便，而市中心區域之形成，又以接近港塢鐵路為前提。該市現有黃浦江沿租界及其附近一帶碼頭之地位與設備，年來漸不敷用，故吳淞開港，勢在必行。查吳淞引翔一帶江水較深，確適於建築大規模商港之用。而對岸浦江一帶，加以疏濬，亦堪資擴充之需。將來此項計劃實現，則海洋及長江輪船，紛集於此，市中心區域，近在咫尺，將首先庇其利益，而繁榮。如此，則租界水上交通之優勢剝奪，自然日就衰敗矣。又目前內地水道運輸，大都取道吳淞江，將來市中心北移，蘊藻浜勢必起而為代，或可在相當地方，開鑿運河，使與吳淞江連絡一氣，故將來蘇浙兩省，與該市間水上運輸，亦以吳淞一帶為樞紐，足以致租界之漸衰，而促進市中心區域之發達。至於鐵路之移站，則其影響於租界者更劇。試觀京滬滬杭甬兩路之總站，均接近租界，而作繁榮租界之工具，實無利於該市之發展。其最足以妨礙全市之進步者約有二端：一曰軌面與道路等，皆橫貫市內，致道路交



通，輒受梗阻，至今開北方面，市面凋落，無振興之餘地，半即由此；二曰與水道碼頭，毫無聯絡，致運輸效率，無由增進。故為市中心區域及鐵路本身發展計，為打擊租界區域之發展計，現有兩鐵路，均有相當改進之必要。故該市新運動中之建設莫如總站，改設路線，貫串水陸，拆除舊綫，奪取優勢，實可以轉移上海商業繁華之租界中心。蓋以租界濱黃浦之優勢，今奪至吳淞，而沿火車之北站，移至真如，行旅匯集，工商以興，此定論也。如以該市政府，對於租界，加以嚴格之限制，不使其再有擴張或發展之機會，則華市之繁榮，指日可待！誠如所言，則租界發展無望，外人亦可稍灰積極經營之野心，而增加收回租界之可能性。惟此種運動，僅為消極之抵抗作用，欲言積極，舍收回租界，別無他道。特其方式如何，頗值吾人研究，今就篇末，略陳管見如下：

查租界之形成，實為不平等條約之賜予，故今日論收回租界問題，自與廢除不平等條約，呼吸相關，但帝國主義者，對華之侵略，與其在華所享之特權，有條約之根據者固多，而非法攫奪者，亦屬不少。如上海租界之越界築

路，與其界內一切外人權力之擴張，是其明證者也。故實行收回租界，固可為廢除不平等條約之有力先聲，而單求不平等條約之廢除，猶恐未能完成收回租界之實效。是收回租界運動，既應包括於廢除不平等條約之中，亦可單獨進行於廢除不平等條約之外，徵諸往例，殆無庸疑，此吾人所應注意者一也。

即單就收回租界而言，界內各種權利，一方固由於外人侵佔，他方即出於我國地方官吏之放任。由於前者，則以強弱勢殊，所迫使然。由於後者，則以官吏因循泄沓，顛預從政之結果。值此收回租界聲浪高漲之際，我國政府，應對於上海各國租界之現狀，迅作詳確之調查，分門別類，詳加考核，尋其條約缺乏根據之點，力策回復我國權力之方。責成上海市政府，依照規定之程序，逐步推行，務使租界之性質，僅供外人居留，而非永久之佔領也。夫然後，再從而謀根本之取締，化其整者為零，化其難者為易，且因前後一貫，分頭進行之關係，列強之在我國享受條約之特權者，亦可不致同時感受同樣之脅迫，致促成聯合之戰綫。此吾人所應注意者二也。

稽往昔上海之若干租界中，多由於外人之侵佔，而我國予以事實之默認而成。則現有多處地方，如越界築路地段，我政府斷不可因循苟且，仍事放任。何則？若一形成租界之事實後，再謀回復，難乎其難。即其本為租界而因環境關係，尙未經外人之經營，或稍有經營，而未臻繁盛者，我國政府，亦應於就近地方，用種種方法，積極建設，以事限制。務使租界特區，不惟不能發展，抑且將成廢物，如是，則進而收回，自易為力。對於已繁盛之租界，我上海市政府亦應從事於大規模之創造，以包圍之，如中山路之建造，大上海計劃之初步實現，則租界縱未收回，亦終可歸於吾人掌握之中。內政外交，一舉而兩得焉，此應注意者三也。

方今世界交通，脈絡暢達，國際之通商，種族之互助，已成人類不可掩滅之事實。吾人一方，對於國權之收回

，固須努力奮鬥，蓋能撤銷帝國主義者在華享受一切非法之特權；他方亦宜遵循總理遺囑，倡導世界民族之平等，外人在內地自由居住，與外人土地使用權等問題，我國政府，一俟外人放棄在華一切特權後，尤應參酌現代國家之成規，與夫國內特殊之情勢，早日訂立法規，一致施行。同時更應注意地方秩序，保護外僑生命財產，使在我國法律之下，與我國人民，享受同樣之安全保障。此皆與收回租界，有表裏之關係，不問外人之藉口與譁蔑如何，我自應速完成之責任。此應注意者四也。

綜上以觀，上海租界，儼如該市之癰患，流毒所至，百病叢生。脈絡之流轉不靈，則人生之全體自弱，以其弱也，而其他各部殘餘僅存之鮮血，亦遂愈易為毒菌所侵蝕，積之既多且久，潰決之勢，愈亟亟不可終日。而生命能不危殆乎？願我政府速圖之！



## 農村現狀之分析(二)

徐志明

### 第四、疲弱的體魄

鄉村的風景優美，空氣清新，生息其間，身心兩獲裨益。故鄉人類多體強力壯，以與都市住民相較不啻有霄壤之別。是以「田園制」之倡議，「鄉村都市」之計劃，成爲市政專家之中心理想，絞盡腦汁以求其實現；蓋皆欲藉自然之優美，以補都市之缺陷者也。惟我國目下之鄉村男女，不盡合乎此種趨勢，其體質之疲弱，縱不能謂爲更甚於都市住民，然實無若何強過市民之處。老者幼者無論矣，卽年壯青年，亦多肌黃骨瘦，憔悴萬分，駝背灣腰，蓬頭散髮，絕少強毅氣概，英俊儀容，求其不咳不病者，一村中蓋不獲半數焉。鄉民佔全人口之絕對多數，民族生命之源泉，國家社會之根基，皆惟此龐大之鄉民是賴，今其體弱至此，國家前途，誠有不堪設想者矣。

此種險狀之構成，由於先天之不足與後天之摧殘。所謂先天不足，卽爲早婚制度之結果。鄉人有一種極普遍之心理，卽兒女在二十歲以內，必須爲之完婚，以了其爲父母之職責，萬一經濟力量薄弱，不克如願以償，在己則引爲莫大恥辱，在人亦以窮措大相視，男的卽不易求得「淑女」，女的亦不易配上「佳婿」。鄉間更有一種極流行之現象，卽男女配合，女的大半長過男子，超過歲數動輒四五歲乃至八九歲。合此心理與現象，故結婚之一般年齡，均在男十六而女二十。以發育未完備之幼童，令與發育健全之異性結合，其本身所受之影響固無論矣，其所生養之兒女，縱能長大成入，其體質亦必較生父爲尤弱，如此代代相傳，則今日此種病象之形成，乃極自然之結果耳。至所謂後天之摧殘，則有下述諸端：

一、營養不足 鄉民困於經濟，食物類多粗劣不堪，滋補物品，固不易常得，即脂肪油類，亦少有進口，而生計之驅迫，又不能不為過度的勞動，滋補少而消耗多，身體自然日陷衰弱，而百病叢生，因貧而病，因病而弱，貧病交加，體質益形不支。

二、不愛清潔 吾人試一步入鄉村，則牛溲馬勃，隨處皆是，污水爛泥，途為之塞，碎瓦雜草，糞坑灰鋪，佈滿各家門前，小兒便溺，雞犬屎，誠如星羅棋布，為僻徑小巷爭光不少，農村環境之雜亂污穢，有非筆墨所能形容者矣。入其室，則鷄鴨同居，貓狗共食，廚房廁所不分，豬舍臥房相連，飯菜任令蚊蠅蟻集，碗筷稍去粗垢即止，鄉人家庭之醜態，亦非言語所可形容。視其人：齒黃髮垢，衣發光，而面黝黑，一般婦女，更是「跌足若操鏡，蓬首似承筐，鸞篋遠鬢髮，鴉衣露胸膛，一身翡翠塗，兩眼珊瑚鑲」！此稱生活，實與畜類無異，生長如此環境中，即銅筋鐵骨，亦將為其鏽爛，况先天不足者乎？

三、沾染惡習 鄉民所沾染之不良嗜好，種類雖多，其中最足傷害身體者，莫若鴉片紅丸及其他麻醉毒品。中

國農民之吸食是項毒品者，其數與日俱增，毒品之浸淫鄉村，有如水銀瀉地無孔不入，一經成癮，面皮枯黃，四肢無力，及至中毒深重，體枯如乾柴，不復具人形。曾記在蘭谿縣政府任職時，某次捕獲年甫三十之紅丸犯一名，令其挾負二十餘斤之小箱一只，未及半里，即見其氣喘汗流，倒坐在地，不復能起立，毒品摧殘身體之甚；從可概見。故煙毒若不能於短期內肅清，則外人亡我，奚用飛機大炮，只此一味「白麵散」即可滅我種族而有餘。

四、缺乏娛樂 農民一年四季，老是日出而作，日入而息，春耕夏耘，秋收冬藏，單調枯燥，絕無正常娛樂，以資調劑。其閑暇時之唯一消遣方法，非抽煙即賭博，抽煙賭博，固屬有礙於身心，無異慢性之自殺者也。

在此生存競爭優勝劣敗之二十世紀時代，欲求國家強盛，民族繁榮，國民非有強悍之體魄，剛毅之意志不可。年來國難日急，民族垂危，論者僅知痛責當政者之無能，每喜發為詬詈之憤激言論，實則中國之大患，端在國力之不充，而國力之所以未由充實，政治不良，固不失為要因之一，而國民體質過弱，不克担任重大責任，不能奮發有

爲，實爲致命之傷——以中國人民先天的柔弱，即不具與人作生存競爭之條件，不足而益之以後天的摧殘，所以形成今日全國萎靡文弱頹唐疲滯之現象，一旦與強鄰相遇，其望風披靡，乃事所必至毫無足奇者。

#### 第五、可怕的毒禍

據我個人觀察，真能亡我國滅我種者，不在帝國主義之積極侵略，而在毒品之無法肅清，國民中毒之日益深刻。外來侵略，不論其性質之爲政治抑爲經濟，亦不問其方式之爲急進或緩進，吾人終可根據實際情形設法抗禦與防阻，有時正因外患之嚴重，反可促成民族之自覺，所謂「殷憂啓聖，多難興邦」者是也。獨此煙禍，則爲根本無法救治，非至亡國滅種不止。毒品之流行最廣，歷史最久者，厥爲鴉片。鴉片所含毒質，已發現二十餘種，其中最厲害者爲嗎啡，含有百分之三至百分之十五。凡吸食鴉片之人，逐漸中了嗎啡之毒，妨害血液流轉，使全身肌肉不能充分營養，變爲軟弱，因此形容憔悴，眼睛失神，晨昏顛倒，志氣銷沉。且因常吸鴉片，神經慣受嗎啡刺激，遂成煙癮，一旦斷烟，即要發癮，若不得滿足，苦痛萬狀。血液

流轉，既受嗎啡毒質之妨害，其原有本能，因以喪失，至此欲使血液流轉，反需嗎啡刺激之力量，否則，血液流轉，更爲遲緩，身體各部，即不能保持固有之生活力，并又累及精神之不甯，因此發現眼淚鼻涕，坐立不安種種難過之狀況。長此以往，受毒日深一日，終至不可救藥，斷送生命。此吸食鴉片之情形也。代替鴉片之毒品，以紅丸爲最盛，其餘白丸黑丸金丹等次之。此種代替品之製造原料，以「高根」「士的年」「海洛因」爲主要成分。所造成之紅丸，可以吞服亦可以吸食，其毒性更甚於鴉片，一經吸食，不但難以戒除，且不出數年，即可戕害生命。蓋「高根」一物，如常吸食，即發生與嗎啡同樣之慢性中毒症狀，使消化障礙，大便祕結，夜不思眠，皮色焦黃，筋骨瘦弱，健忘，甚至對於疼痛，溫暖，香臭味道等感覺，皆漸鈍麻。就此一蹶不振，終至早死。「士的年」常吸之後，初尚能亢進五管器之感受性，不覺十分痛苦，但日久即使肌肉發僵，四肢震顫，呼吸困難，精神疲弱，無法救治而死。「海洛因」有與嗎啡相似之誘惑性，吸時似足使精神愉快，但性極傷腦，因以短促壽命。故用此種原料製造之丸子

，關係毒上加毒。吸食之後，焉能不死？是以外患之壓迫，至多奪我土地，亡我國家，而此烟禍，則不僅亡國，且能滅種。國亡而種存，尚有翻身報仇之一日，至於種滅，則一切皆無希望矣。

染成烟癮之原因：一為因病吸食。蓋患病之人，吸了鴉片，其所含之嗎啡，即能將其人之神經麻醉，遂不覺自己之病痛，實則病未除去，只不過一時麻醉，而嗎啡之毒，已入其身，以後欲不感痛苦，更需吸食鴉片麻醉，愈吸毒愈深，終至成癮而不克自拔。一為無聊消遣。大部烟民，皆屬此類，其吸食成癮，初非有意，不過借以消遣，正如一般人之學吸捲烟相似，但既成癮之後，則窮年累月，沉溺其間，不至喪身不至。一為故意誘食。富家子弟，父母恐其出外揮霍，不能守財，於是故意誘令吸食，消磨其時間，挫折其志氣，使與烟燈為伍，假烟毒以殺其兒女。尚有少數烟民或因精神疲倦，或因工作過勞，不藉正當方法以圖恢復，轉依毒物以資刺激，習慣之後，遂成烟癖而無法救治。

若就烟民品性而加分析，則可區為三大類：第一為有

產階級之烟民。其烟資之來源，取之祖父之遺產，或自經營企業之子息，在資產未消耗淨盡以前，於社會尚無若何危害，其本身對於以往之榮譽或面子，亦不願輕易拋棄，胡作胡為；但此種烟民，烟癮極大，縱令擁資巨萬，亦不敵窮年累月之抽吸，不經數年，未有不傾家蕩產，而流為丐盜或小偷者，此種事例，鄉間舉不勝舉。第二為地棍豪紳。此輩在地方握有潛勢力，凡地方公款公產，皆在其控制之下，其烟資即悉取給於此，地方人士，畏其勢力之雄厚，目觀之而未敢有所表示，所以近年以來，祀宇租息，地方公產，如森林之類，皆為彼輩挪用砍伐殆盡，向之賴以維持之地方公益事業，至此悉摧毀無餘。第三為毫無資產之流氓惡少及以勞動為生之苦力。其烟資之來源，不外偷騙與揩油，五穀豆麥，無論矣，晾晒之衣服，家中之雞鴨，稍一不防，即落彼等手中，親友每憐其寒冷瑟縮，而解衣相與，但不轉瞬即入當舖衣箱，典以購丸，此類人不僅容貌醜惡，儀態卑污，其寒酸鮮恥，誠屬無所不為，其給予治安之威脅，社會之禍害，有非口舌所能畢述。

政府對於禁煙，不論法令上與宣傳上，皆極嚴厲，上

自國府，下至地方，各行政長官，亦莫不以禁烟為第一要政，依理言之，烟毒早應肅清，然一按實際，則禁自禁，而吸自吸，種自種，販運自販運，製造自製造，非惟不見肅清，反而日益滋漫。究其原因，最主要者，計有三端：

一、法律太寬 烟民係最墮落最無恥之人，輿論制裁，不足稍動其心，拘禁罰辦，不足稍斂其迹，惟有嚴刑峻法，方足使其稍有戒心，南蠻只怕剝皮，烟犯僅畏槍決，除此之外，皆無足輕重。而現行刑法，對烟犯之課刑，極其輕縱，法官又多本其慈悲之懷，常為法外施恩之舉，故烟犯不論製造販運或吸食，最多不過罰鍰坐監，縱犯滔天大罪，亦無性命危險，出獄之後，製造販賣吸食，一仍其舊，烟政之無成績，此為最大原因，此所以地方行政官吏，咸以「放生池」譏諸法院，認法院為烟政之最大障礙也。

二、不籌善後 烟民不論資產之有無，最後無一而非亦貧之分子，不但傾家蕩產，而且鬻妻賣子，一身之外無長物。故欲禁絕，最要在能為彼輩謀善後，務使烟民斷癮後得一正當之出路，而後毒禍方可漸期減少，以至完全肅

清。而目下各地政府，則未注意及此，縱能雷厲風行，亦僅止拘罰與勒戒，戒後如何，則不過問。妻黃病弱之殘軀，既不克再從事於生產，而妻離子散亦不復有所依戀，其唯一之出路，只有重做老行，了此殘生。

三、軍隊包庇 軍閥為擴充一己之實力，往往濫行招兵，正當稅收，不敷開支，乃假種種名義，盡情剝削，其於毒物，尤視為生利之淵藪，包庇販售，司空見慣，勒令種吸，視若當然。田賦附稅中有所謂煙款捐者，其起源本為對於偷種者之罰款，泊乎近年，凡種煙省區皆成為強迫派捐之類。最初名義，種煙者罰，繼而勸民多種，按畝收捐，仍以罰名；再繼則每縣派捐，強其種植，最後不論種不種，但要錢耳，人民為應付此項派捐起見，惟有競事種植，以增收益，毒禍因而益趨深刻。

總上三因，毒物非惟不見減少，反而日多一日，迄於最近，全國用於種植罌粟之土地，不知其有凡幾，吸食毒品之人口，更不知其有凡幾，年耗於此項毒品之資產，尤其不可勝計。準是以趨，整個社會，將成黑化世界，炎炎華胄，皆有淪為黑籍君子之危機與可能，瞻念前程，誠不

覺戰慄無已也！

## 第六、混亂的治安

擾亂鄉村治安之分子，有下列數種：

一、土匪 年來以經濟之極度破產，思想之漸臻惡化，貧苦人民，不復奉命運說之支配，漸呈蠢然思動之趨勢，打家劫舍之事，洵屬尋常無足驚奇之舉，見財害命，攔路行劫，更屬司空見慣，家常便飯。帮票勒贖，初為都市所獨有，今則鄉村中亦屢屢發生。數年前，惟恐外人不  
知自家之財富，而以獲得「富翁」頭銜為莫上之光榮，今則恰恰相反，有以富翁相稱者，且將驚惶不已，惟恐大禍之臨頭矣。

二、幫會 幫會分子，什九係當地之流氓惡少，其惟一目的，厥在「敲竹槓報私仇」，有敢拂之者，動輒聚衆撕打，非至屈服不止。會集戲館，茶樓酒肆，呼喝喧嚷，橫街直撞者，盡屬此類。人口之買賣，毒品之製造推銷，皆非彼輩不為功。至聚賭抽頭，則為此類之專業，他人蓋無從染指焉。

三、赤匪 匪區治安之為赤匪所破壞，固無論矣，即

非匪區，亦常有赤匪之蹤跡。彼等利用農民之無知識，政治現狀之惡劣，餌以小利，誘以地位，挑撥離間，煽惑鼓動，機會一至，則轟然以起，縱火兇殺，無所不為，此種事件，鄉村中蓋屢見而不一見矣。

四、小偷 小偷之擾亂安甯，頗似蠶蟲之吮人血汁，驟視之無甚緊要，久而久之，禍且無窮。小偷之大部分，為中毒極深之無告煙民，此類行竊，公然為之，物主寬宏大量，或可免其再度光臨，要是認真起來，作賊懲辦，則必至惱羞成怒，纏擾無已，偶不小心，加以拳脚敲踢，或至釀成命案，自討悔氣。故物主對此輩小偷，大都視若無視，任其予取，予求，誠恐摧殘過甚，反要忍心下氣，向說好話，求其原諒！

五、難民 剿匪軍事，連年不絕，水旱兵災，紛至沓來，受災民衆，不能在原籍謀生，遂相率而就食他縣或鄰省，即所謂難民者是。本諸人道主義，衡以天下一家，凡未受災之區域民衆，對茲難民，允宜各盡力之所及，予以扶助。但難民良莠不齊，馴暴不一，以鄉間自衛能力之薄弱，每以懦弱可欺，而任意需索，不遂則不惜出以擄掠。



故鄉民見難民之將至也。相率閉門鎖戶，消極拒絕，畏之若虎，恨之刺骨，其增加鄉民之痛苦，擾亂地方之治安，較之土匪流氓，固無何軒輊也。

六、刁丐 刁丐之異於尋常乞丐者：其一體質類多壯健；其二，有其自認爲特殊之技術；其三，語言醜力，均較一般爲稍強。其行乞也，硬討強索，非達目的不去。懦弱之輩，每爲所欺，悉索以與。寡頭婦女，更苦無法應付，任其需索。卽家人衆多，家力雄厚，當時不能隨其所欲，彼亦必千方百計以圖報復。故鄉人遇此刁丐，不敢公露憎惡之意，能不激其羞怒，以免禍端，莫不小心忍氣妥爲對付也。

合此六者，地方治安，乃不堪聞問，幽適之農村，今成爲盜匪之狡窟，叢林之深處，盡屬宵小之老窠。鄉民處此環境之下，非惟不得安居而樂業，其生命財產，亦不知被戕於誰手，被擄於何時，故力能遷居者，競向城市集中，託庇於洋人勢力保護之下，以度其殘年餘月，不能搬家者，只有飽受虛驚，聽天由命而已。

維護治安之實力，一爲團隊，一爲警察。團隊出錢雇募，既無訓練，更缺責任心，敲詐勒索，濫行權威，非惟不克爲治安之保障，反足爲治安之累，民衆對之，蓋鮮好感。至於警察機關，亦鮮實際效用。蓋警察長官，類多非警界出身，對於警察行政，學識經驗，兩感缺乏，其處事也，純出於被動之應付，絕少自動之建樹，其於轄區內之治安情形，從不作確切之調查，一事之來，僅憑臆斷，至於上下之間，則鴻溝劃然，積不相能，鄉間警察長官，類多如次。一般警士，大都地方紳商所保薦，局長夾袋之私人，入所前既無訓練，入所後又悉聽其自然，其異於常人者，頭戴白圈之警帽，身穿黃色之制服而已。彼輩皆屬目不識丁之愚駘，老弱無能之廢物，而習氣甚深，作惡本領則極大，與地方土棍，呵成一氣，彼此上下其手，串通舞弊，此又爲鄉間警察之普遍病象也。至於鎗械之竄敗，服裝之污濫，則又其次焉者也。地方治安之紊亂如彼，而警衛之腐敗如此，今日之農村，豈復生息長養之所，直如針刺之坐氈耳。



# 辦理蘇省農業倉庫之回憶

高成書

## 一、引言

中國目前經濟上之最大危機，都知道是農村經濟破產。促成農村經濟破產的原因，當然非止一端；然其較屬顯著者，一為帝國主義資本的侵略，使農村經濟商業化，農村資金外流；一為國內政治之不安定，戰爭頻仍，稅賦增加，農民負擔過重，加以天災相繼，土匪盛行，益使農民欲求安於農事而不可得。而中國運輸不便，糧食供需不得調劑，穀價低落，金融集中都市，農村金融枯竭，尤為加速農村經濟破產之重大因素。在這種很嚴重的情狀之下，不但社會一般人非常重視，就是政府當局也極力在設法救濟了。但救濟農村經濟，有治本治標兩種方法，前者關係整個問題，國家非有最大決心與週密計劃，恐不易辦到。譬如發展民族資本以屏除外來資本的侵略，及修明政治，免除苛捐雜稅，振興實業，整理金融等，俱非統籌善謀，不足以言其效，且亦非短時期所能做到。因此，現時欲救濟農村，不能不擇其目前急切而能施行者，先為舉辦，以

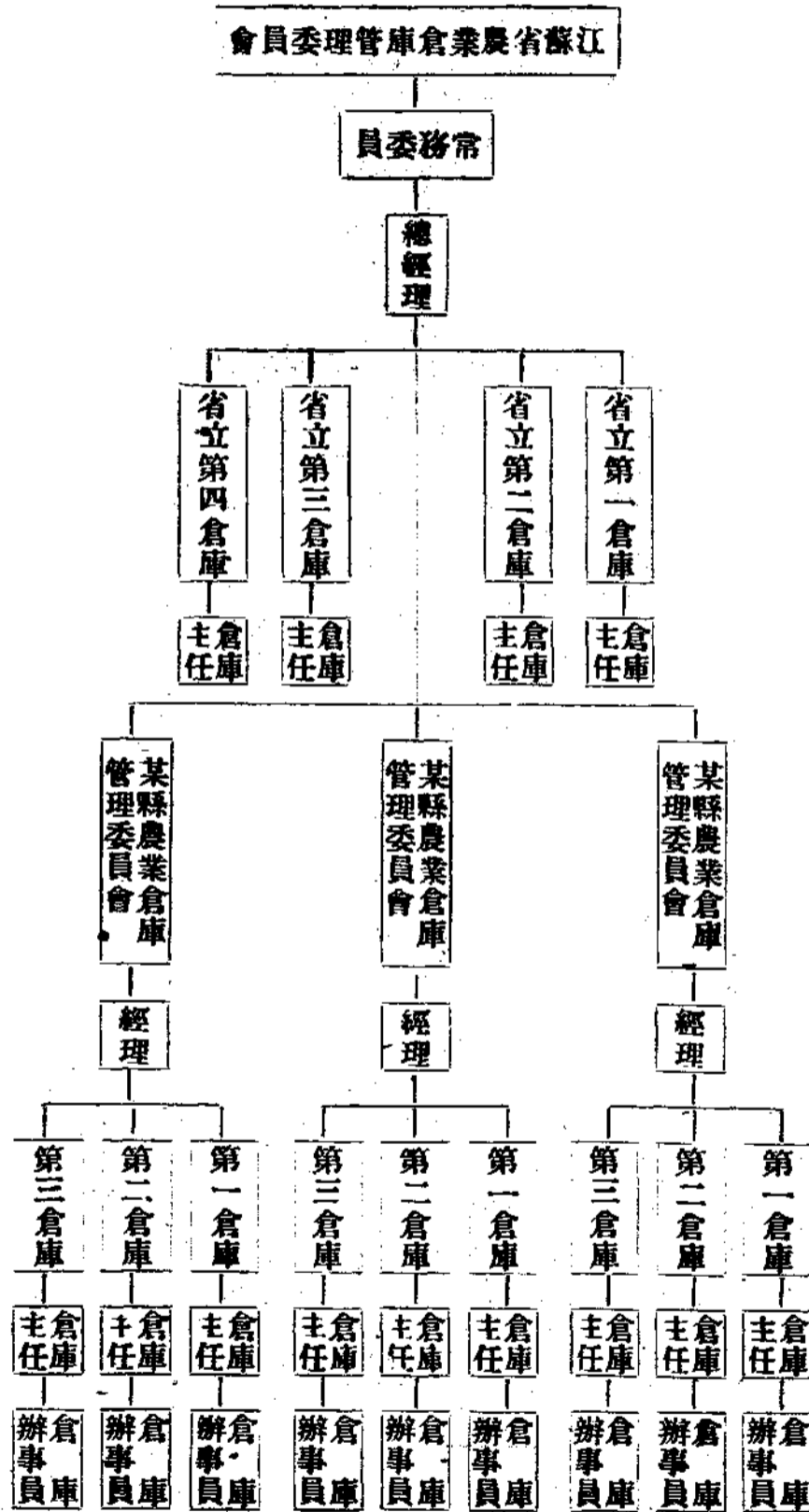
舒農困，然後再謀根本之救濟，是治標之法，亦不能不視為重要者矣。

此次陳果夫先生主政蘇省，在財政上有兩件重要的設施：一是各縣田賦之整理；一是農業倉庫之舉辦。前者不關本題，茲不具論，後者乃救濟農村之初步工作，頗值注意，且作者曾身與其事，深知其中情形，特為闡述，並盡以個人之意見，際茲「救濟農村」「恢復農村」聲中，亦未始非一重要之參考資料也。

## 二、蘇省農業倉庫之組織及任務

蘇省辦理農業倉庫之主要目的，為調節農產供需，流通農村金融。由省政府設立省農業倉庫管理委員會，負責管理及監督全省農業倉庫之責。省農業倉庫管委會之下，設縣農業倉庫管理委員會，負責辦理各縣農業倉庫之責。農業倉庫共分兩種：一為省縣農業倉庫管委會自設者，一為經省府承認者。

關於倉庫內部之組織，省農業倉庫管委會由委員七人



至九人組織之，除財建兩廳長為當然委員外，其他由省府聘任。縣農倉管委會委員人數規定五人至七人，除該縣縣長及江蘇省農民銀行江蘇銀行代表為當然委員外，其他委員由省農倉管委會聘任。省農倉管委會設常務委員三人，由省府主席指定之，互推主任委員一人。常務委員之下，

設總經理一人，辦事員若干人，秉承常務委員，辦理全省倉庫一切事務。縣農倉管委會設經理一人，由省農倉管委會就縣農倉管委會委員中委任之。各倉庫並設主任一人，辦事員一人至二人，由縣農倉管委會經理遴選呈請省農倉管委會核准任用。為求便於明瞭，更可列其組織系統如下：

省縣農倉管委會執掌之事務，為關於省或縣農業倉庫之設計，管理，監督，稽核，資金籌劃及證券流通等事。各倉庫之業務，則為辦理農民之農產品與省府收買食糧之儲藏，倉庫證券之簽發，農產之整理分級包裝與運輸，及代理銀行辦理倉庫證券質抵等事務。

各農倉儲藏之農產，以農民直接來倉儲藏及省政府收買者為限，其以營利為目的者不收。其儲藏農產，概須保險。代為儲藏之保管費及保險費，規定合計按月至多不得超過六厘。（即價值每國幣一元，至多每月收六厘）省縣倉庫之保險費及各項費用即由此項收得之保管費及保險費內開支，不足由省縣農倉管委會自籌。至省農倉管委會之經常費，則由省縣分別担任，不能在倉庫收入項內開支。

縣農倉管委會經理及省縣倉庫主任與其他經手款項或農產品之人員以及稽核人員，概須出具殷實保證，以示慎重。

### 三、倉庫證券之運用

各倉庫收受及儲藏農產，得簽發倉庫證券。此種證券

，得在蘇省流通，凡取得是項證券者，得持向省農倉管委會特約之銀行（包括分支行及代理處）抵押借款，該特約銀行對於證券有充分收受質抵之義務。證券係三聯式，中聯為存根，存發券倉庫，左聯為證券，備流通市面，抵押借款，右聯為報查，備逐日由發券銀行彙報主管委員會存查。其內容包括左列數項：

- 甲、倉庫號數及地點
- 乙、證券號數
- 丙、儲戶姓名及住址
- 丁、儲藏農產之種類及品級
- 戊、儲藏數量
- 己、農產包裝號數
- 庚、儲藏日期
- 辛、儲藏品價值之估計
- 壬、各種重要規則之摘要
- 癸、主管人員之簽字蓋章

倉庫證券發行手續，由省農倉管委會發行，由主任委員會同總經理簽字後，分發省農倉庫主任及縣農倉管委

會經理簽印轉發各縣倉庫主任。應用時，由各倉庫主任簽字，方為有效。證券之存根及收回之證券，概須由各倉庫主任保存彙齊，分別呈轉省管委會核銷。

倉庫證券得依價值七成向特約銀行押款，譬如證券載明價值一百元，則可向特約銀行押借七十元。此項證券發出後，若遇農產價格低落，或證券到期未能取贖時，則由省縣農業倉庫管委會分別會同受押銀行之代表處理，倘有虧損，由省府負擔撥補，這是對倉庫證券之信用的保證。

#### 四、辦理實況

蘇省新省府自去歲秋間成立後，即由財廳積極籌辦農業倉庫，一面向上海銀行訂借二百萬鉅款，以充農倉資金，一面擇鎮江高郵江都三縣先行設立。上海銀行承辦之倉庫放款，由江蘇省農民銀行與江蘇銀行負責辦理。三縣籌設倉庫，由財廳派員赴縣督促縣長辦理，計成立次序，鎮江以在省府所在地，辦理較速，於去歲十二月初成立，屬最先；高郵縣於本年一月初成立，屬第二，江都縣於本年一月下旬成立，為最後。各該縣儲藏之食糧，暫規定以稻豆二種為限。惟食糧儲押，宜於在穀糧新收之時，蓋彼時

穀價甚賤，農民正需資金之融通，且亦有糧可押，而此次三縣農倉成立，均在冬令，是時一般貧苦農民之糧，早已售罄，辦理抵押，實感困難，故祇得實行食糧收買，以調糧價，而達流通農村金融之目的，亦實事求是之辦法也。

此次收買之食糧，概以直接收自農民者為限。收買時由財廳派員分赴已成立倉庫各該縣負責辦理。食糧買妥後即存入收買地點所設之臨時倉庫，俟收得相當成數，再運入縣倉，其在城區收買者，則直接運入縣倉保管。收買員人數，依收買地方情形而定，分組進行，每組有廳派收買員一人，負責計及稽核之責，縣派收買員一人，負責辨別食糧品質，量秤，及批價等責，地方收買員一人，由產糧地方自治機關保舉，由縣加委，其職責與縣收買員同。收買員之責任，以食糧入倉，由倉出具倉庫證券而解除。在收買未交倉之前，關於食糧之保管，收買數量及品質之鑑定，價格之決定及款項之保管，收買員負完全責任。若食糧入倉，數量短少，品質過劣，或因其他過失致公家受有重大損失者，縣與地方收買員須負賠償責任，故實際收買員所負之責至為重大。

其次，收買食糧，概用現金，農民可將所有食糧直接送至附近收買辦事處秤量兌現。收買價格以按照該縣糧食行議定價格減去收買費用之餘價為原則，例如稻在該縣市價每石為二元四角，其中費用估計平均每石二角（包括自鄉村至城市發售止一切費用在內，如運銷費，利息，存倉費，雜支等。存倉費及利息均以二個月計），則鄉村收買標準價可規定為二元二角。然實際所行者，則直依收買地市價酌提一角至一角五分。收買之食糧，概以不需加工者為限，故各縣在未收買之先，不能不定一標準品質，作為收買時之依據，若品質過劣或過低於標準品質，則可不收。收買食糧將來出倉，其所售價格除收買費用，若有贏餘，全數作為倉庫基金，存農民銀行，如有虧損，由省府撥墊。

以上是此次江蘇省府籌辦農業倉庫之大概情形。

### 五、個人之經驗

作者自去歲十二月初至蘇省財廳工作，即担任辦理農業倉庫事宜，初在鎮江，繼在高郵，任務均為辦理食糧收買。在鎮江時，收買地點，規定二處：一在寶堰鎮，一在

辛豐鎮，由二組分別担任。作者屬辛豐一組，奉命出發至該地後，即積極籌備，一面由該鎮區公所通知並佈告各鄉鎮，一面張貼標語，廣為宣傳。該鎮在鎮江東南，距百餘里，火車河船相通，交通尚便。收買辦事處，即設該鎮河西。一切籌備妥當後，即開始實行收買。惟該地去年收成不佳，且以收買時間過晚，農民之存糧，多已售出，故所定價格雖較市面為高，仍不能鼓起收數。其次又有一種困難，即依當地習慣，農民買賣食糧，必須投行，而與糧行發生債務關係，今政府高價收糧，農民有糧雖欲售與政府，但以恐見罪於其常相往來之糧行而被迫還債，故仍投行售賣，因之政府收買處門庭冷落，閑寂無人，收買旬日，所得之數，猶不滿十石。目的未達，公帑徒耗，結果不得不中途停止。鎮江結束後，即往高郵辦理。該縣為江北重要糧市，並為稻產豐富之區，境內河流縱橫，交通甚便，往來運輸，俱用駁船。收買辦事處，即設該縣城南門外。倉庫在縣南門裏，為以前之義穀倉，規模甚大，共有二十五廠，每廠可容穀千石，共可容二萬石。倉庫院落，可用摺蔗堆積，足容五萬石。惟因連年失修，及遭駐軍之破壞

僅有十五廠可用，餘則須加修理。收買組總共一組，應派收買員二人，縣派收買員二人。收買食糧，定稻一種，並以郵斛每石市秤一百五十斤為合格，收買價格，規定較市價高一角，按品給價，農民有稻，可直運送卸碼頭，並持稻樣至辦事處登記，再由收買員覆查大樣（以竹籤

至稻船籤驗），評定價格，由雇定斛手量斛，挑夫運倉，倉庫收稻無訛，即出其臨時收條，交縣收買員依照開填支款憑單，連同倉庫臨時收條交售主持至廳派收買員處稽核無誤付款。對行販投機之防制，一面派人下鄉宣傳，俾農民週知，而免受商販之居間剝削，並規定送稻滿二十石者，須有鄉鎮長函證其確係自產，一面由縣政府出示佈告，若有投機從中漁利者，准人告發，查出嚴懲。自開始收買後，農民送稻出售者，頗為踴躍。總經一月，計共收得郵斛五千餘石，合新量衡七千餘担（市秤百斤），用款一萬八千元。

兩處辦理結果，鎮江辛豐因事實關係，未見成效而止。高郵因尚收得相當數量，並有一部資金，流入農村。地方金融，確見鬆動。同時稻因如此大批高價收買，市價確

見上漲，即以高郵收買期內情形而論，月初稻之市價平均每石三元，月後則漲至三元三角。但嗣後以舊曆年關屆臨，不能繼續收買，不然，稻之上漲，恐猶不止此數也。

## 六、感想與意見

救濟農村，從調劑糧價和流通農村金融方面着手，當然是目前急須實行之要舉，固然，我們不能說僅僅糧食的供需得到調劑，農村金融活動，農村經濟即有恢復的希望；然而我們也不能因為根本的救濟，一時不能實行，就連等而易行的治標辦法，亦棄而不問。中國現時百廢不舉，其最大原因，即為一般人好高騖遠，不重實際，其結果，高遠計劃固未達到，即其近而易行者，亦未能行，馴至言談日紛，一無所成。此種心理，若不破，國事將無可為之日！目前農村經濟險象，其最大者，都知道是穀價低落和農村資金有出無進，金融枯窘。穀價低落的原因，不是因為穀之供給增加，而是因為供需不得調劑，有的地方，穀糧堆積，找不到銷路，同時就有的地方鬧飢荒，這種情形，近年在中國曾表演過多次。設若國家實行食糧統制，將全國農產加以有計劃的分配，則此種穀價低落的現象，

必可立時停止。在一省內，若省政府行此政策，則一省食糧，就可得到調節之效。農村金融枯窘，係因中國現時金融，都市與農村相離爲二，都市資金過剩，得不到正常的出路，而鄉村農業生產，則甚感資金供給之缺乏，此種不調協現象，若不謀改革，則中國整個經濟，勢必陷於總破產之境！辦理食糧抵押及食糧收買，可使都市過剩資金，流入農村而爲正常之利用，其作用不爲不大。一縣實行，推及全省，一省實行，推及全國，洵能如是，則救濟農村之工作，必有顯著成績可見。此次蘇省舉辦農業倉庫，實此重要工作之開端也。

其次，蘇省規定辦理食糧收買，其效固可提高糧價及流通農村金融；但收買時間，祇宜於在糧食低落之時，若糧價已高，則甚難行，蓋行則將來銷售時，必多虧損，而此虧損，終竟仍不能不取之於民，於農民並無若何補益，徒增公費支出，且收買手續煩複，用費亦多，用人稍一不慎，易啓舞弊之端，實不若辦理食糧抵押之爲便。蓋食糧抵押，可使農民於穀物新收，穀價正低之時，以之向農倉抵息押款，俟將來穀物需要增加，穀價上漲時，再由農民

備價取贖，既可使農民不受稻價變動之損失，復可流通農村金融，且倉庫一次設備完善，用人可儘量減少，開支節省，實具收買之效益，而無收買之諸缺點也。

然若遇事實必要，仍可實行食糧收買；惟收買時，必須注意下列各項，始可免除種種弊端：

一爲收買應在新穀登場之時，新穀登場，穀物供給增加，穀價低落，而農民因迫於債務，需求資金甚急，不能不抑價售糧，此時政府若高價收糧，行既容易，農民又可得沾實惠，實屬至舉。若時期稍遲，則貧苦農民之糧，早已售出，被救濟者，僅中農以上之家矣。卽以此次蘇省所行之收買而論，因爲期過晚，受救濟者，祇少數中農及地主，小農貧農無與焉，此實應當注意改善者也。

二爲收買費用宜力求節省，政府辦理食糧收買，目的既爲救濟農民，則關於收買費用，須力求節省，務以不間接增加人民負擔爲要義，不然，益此損彼，何需多此一舉？近年政府舉辦任何有利人民之事業，所以不得人民之信任者，蓋均以事未辦成，徒增公共支出故耳。此次蘇省辦理利農便民之農業倉庫，對此點實應特別注意。



三爲食糧收買應普遍舉行。夫食糧收買之目的，既在調節農產供需與糧價及流通農村金融，則欲達此目的，必須各縣同時舉辦，實行大量收買，始有實效；不然，備一縣或一地方辦理，則價格必不能因收買而提高，即提高亦祇屬暫時及局部現象。五於食糧供需之調節，也必以收數過少，成效不著。因此，不實行收買則已，若行，則應各縣同時舉辦，始不致空耗財力。這是收買應普遍舉行的最大理由。

四爲行販投機應切實制止。行販素以居中剝削食糧買賣兩方爲事，今政府直接向農民收買食糧，彼等之營業必受不利之影響，從中投機漁利，實爲必然之事。防止方法，一方應由當地政府切實查禁，一方應廣爲宣傳，使農民不爲所愚。同時農民售糧在某種數量以上，須有鄉鎮長之證明，確係自產，方予收買。然鄉鎮長證明，亦不能絕保無弊，實行時，宜斟酌當地農產及運輸之情形，現定適當之證明數量，不宜過多，亦不宜過少；蓋過多則不足以防行販之混入，過少則小數亦須證明，手續既煩，弊端亦恐難免。此外，收買員對售稻者隨時慎重察別，而斷定其是

否真正農民，亦爲不可缺乏之舉。

五爲人選及制度之應審慎規定。應派收買員挾鉅款辦理收買，掌會計全責，縣派收買員察別食糧品質，批定價格，均任重職繁，非選人格健全，能力優良者担任，將無以杜絕弊端。而關於會計制度，尤應妥爲規定，務得互相牽制，互相監督之效。拙見以爲收買組除應派收買員及縣派收買員外，須再派一人，專負稽核之責，舉凡食糧之品質及所批價格是否合於規定？支出憑單之數額，是否即實際支出之數額？並是否即售主所得到之數？以及賬簿記載，是否確實？等，皆歸該員隨時審核，必如此，作弊之事，始有杜絕之希望。

六爲收買之食糧的銷售應妥定辦法。收買之食糧，至相當期間，必須出售，不然，則變爲陳糧，價格大貶，政府必虧損甚鉅。出售時間，應定爲來年五月，因彼時正農產青黃不接之際，糧食需要增加，供給缺乏，糧價高漲，出售較易，若低價出售，則更利於需要食糧最急之貧苦農民。出售價格，應較當時市價低，售賣之對象，宜限於中農以下之農民，且須切實防止商販投機，此均不可不詳爲規

定者也。

總之，農業倉庫之施利農民，應以食糧抵押為主，收買為副。現時農村利率日高，甚有至月息六、七釐者，一般農民既均窘於債累，低息押款，實為最急需之事。若抵押猶嫌不足，則可兼行收買。惟辦理此事之人選與制度及其他種種問題，不能不審為研究，妥為規定，方可得其利而免其弊也。

## 七、結論

蘇省此次籌設農業倉庫，可謂目前救濟農村之重要工

作，雖因事屬初舉，成效尙不得知；然依個人經驗所得，則該省府若誠能切實按照規定施行，並在人與制度方面，切實改善，而由數縣推行全省各縣，其成績必大有可觀！同時一方若再重訂各縣稅賦，切實減輕人民負擔，則農村經濟，不難恢復未破產以前之狀態。蘇省辦有成效，再推行於其他各省，並由治標更進於治本，如是，則中國農村經濟，或有繁榮之望歟！



# 鹽務掌故錄

景學鐸

## 清乾隆年間長蘆鹽務密參案

前清官吏納賄案，無有不敗露者，惟鹽商與鹽官之賄賂，始終無人舉發。蓋行賄者出於願意，受害者非國家即人民，無人爲之舉發也。即有一二強項御史，聞風奏參，一經鹽商金錢運動，即煙銷雲散。某筆記載乾隆朝一大參案，其神祕有足紀者。

乾隆爲前清國運最隆盛時代，亦爲鹽商勢力最膨脹時代。而長蘆鹽商，又以近水樓臺，爲全國商人領袖，內自宮禁，外至王公大臣，無不聯絡一氣，朝廷一舉一動，督撫所不知者，而鹽商無不先知。有某御史者，素以囑強著稱。一日上一密奏，舉發長蘆鹽商種種積弊，牽涉鹽政（督撫兼任）運使，並內務府及宮中奄宦時通消息等語，直

言不諱。奏章之末，有云：長蘆鹽商勢力通天，臣明知此奏，即使派大員查辦，其結果可以預言，無非以事出有因，查無實據了之；然臣明知無益，既居言責，不敢不言。

乾隆帝閱至此，大怒，當即面諭該御史，即日前往密查，不得以虛應故事塞責。向來參案，從無以原參人爲查辦大臣者，上既出此破格之舉，該御史亦出意外。照向例，查辦大員一奉旨，即不准回家，乘輿加封，不准見客，即投遞書函，亦一律禁止。某御史上奏時，並不知有出差之事，一切行裝被擄，均未預備，又不敢回家，當日投宿旅店，派僕歸家收拾行裝，及長行四人肩輿。次日黎明即起行，未出城，輜槓忽斷，輿夫跌傷甚重，不得已，借住小客棧，改換驢車，當日已不能起行。次日車始備齊，行至蘆

溝橋，驢忽倒斃，車夫亦中暑暈去，只得在橋之左近，覓一小店住宿。奉旨已三日，僅行十八里，若照此走法，非一月後不能抵津，萬一風聲洩洩，證據消滅，其將何以復命。於是機轉愁思，不能成寐。忽覺風動窗開，燭光撲滅。

似有人入內。某御史急喚隨從，燃燭起視，但見桌上插一利刃，刃下一信，封外書某大人親拆，抽視之，只一北京四恆金店之匯票，計銀六十萬兩，餘無一字。某御史一觀此匯票，知長蘆鹽商所為，如不收彼之賄賂，即當以白刃相加，明知前進萬無生理，且銀至六十萬兩，彼已布置完備，用何法可以脫此危險，亦一難事。最後得一妙法，將匯票在燭上燒去，當夜即裝病，次日命僕報宛平縣，請順天府尹代奏。上派太醫院前來看視，確係中途冒暑，由太醫用藥調治。數日後，某御史請都察院代奏：臣於某日面奉諭旨，前往天津查辦事件，因中途患病多日，現在病尚未愈，應否扶病前往，抑暫准回京就醫，俟病愈再往。乾隆帝批云：某既中途患病，准其回京就醫，毋庸前往。蓋帝之左右，亦早已布置妥貼矣。此一起秘密大參案，遂無形消滅。鹽商勢力通天，即此可見一斑。後更無人敢將

虎鬚者。始知某御史第一天橋橫斷與夫傷，第二天驢馬斃，車夫病，均係鹽商所為，俾阻其行期，得以從容布置也。迨至宮禁打通，皇帝受賄，某御史即不自請回京銷差，上亦必撤回其使命矣。

### 南巡鹽商報効

清之聖祖高宗先後亦巡江浙，駐蹕揚州之日為多。種種供應鋪張，用錢如水，當時謂之辦皇差，一切費用，多出兩淮鹽商之報効。乾隆十六年，第一次高宗南巡時，詔云：此次南幸江南，各省一切動用款項，據兩淮鹽政吉慶所奏，有淮商願捐之項，可以報銷，但當核實，不得任有司浮冒。又回京時詔云：此次兩淮商人，踴躍捐輸，急公報効，地方官一應公務，俱於此取給，可信其無絲毫擾累閭閻等語。可見迭次南巡，彼聖祖高宗彷彿專問鹽商收賄索債來也。不但此也，當乾隆廿一年二次南巡時，詔云：各處行宮之內，所有陳設玩器，或係假借應用，或以重價購買，先期多方覓置，臨時照料不及，致被遺失，甚為可惜，自後一律毋得陳設，獨於揚州之高旻寺行宮，原係淮商自行置辦，仍令其預備。又詔云：凡登臨之地，如輿行

宮不遠，無庸專構行宮，致滋糜費，惟修葺費用，一併於普福所奏商捐內動支者，仍令預備新建之處，畫圖呈覽云云。蓋高宗心理，官與民皆應體卹，鹽商過肥，不妨消削之耳。

高宗自命不凡，以為無人不知，無事不曉，獨對於鹽商神祕之財力，亦十分懷疑，窺測鹽商，似點金有術，取之不盡，用之不竭。俗傳揚州瘦西湖之小北塔，即淮南於一夜之間，出重資鳩工建成者。因高宗先游其地，覺風景頗類北方，惜少一北方之喇嘛塔點綴之。鹽商即奏曰：該處原有一塔，今日時晚，請明辰往遊可也。翌辰駕幸其地，則北塔已矗立其中矣。高宗驚詫不置。其財力之偉大，

雖高宗之聰明，亦意想不到。有皇子某，最得上愛寵，惟奢侈成性，揮金如土，嘗虞不給。一日，上斥之曰：爾如此揮霍，何以生在我家，而不投生於鹽商之家乎。其羨慕鹽商有如此者。每次南巡，淮浙鹽商報效動輒數百萬兩。回鑾之後，除恩賞報效各商職銜外，（恩賞鹽商各按其本身職銜，加頂帶一級，其原有職銜，已至三品者，着賞給奉宸苑卿銜。蓋高宗慕鹽商之富，而鄙其人，嘗云：兩淮

鹽商，皆未登仕版者，雖便虛銜，亦不令過三品以上，俾不至與鹽運使頂戴相埒耳。）另降加斤加價之諭。其第一次南巡回京時，詔云：朕省方所至，廣沛恩膏，前因兩淮商衆，踴躍急公，業已加恩優獎，更念其運綱輸課，接濟民食，恤商斯足以惠民，特再沛殊恩，著將兩淮綱鹽食鹽，於定額外，每引賞加十斤，不在原定成本之內，俾得永遠需受實惠等語。故明白報效，實與賄賂無異。且每屆南幸之前，照例先降一冠冕之諭，大意謂：上次南狩，供獻過於鋪張，此次勿再如此奢華，倘不聽朕言，不但無賞，併須嚴懲。其實此諭，不啻預告鹽商更須竭力報效之通知書也。

自乾隆十六年迄廿六年，十年之間，四次南巡，淮商醜金報效，已現疲氣，乃不得不替謀節流之詔策。詔云：揚州所建行宮，從前吉慶為鹽政時，其繕葺已覺較華，而普福任內，必求爭勝於吉慶，今聞高恆所辦，則又意在駕普福而上之，踴事增華，長此安窮。朕巡幸所至，向不累及閭閻，商人亦吾赤子，豈於百姓則恤之，而於商人則累之耶？雖伊等扞賊襄事，實皆出於至誠，亦應量

爲節制，以省糜費。至於兩淮鹽務，經費浩繁，商力不無拮据，如預提餘引一事，從前吉慶係派之通綱，而普福高

傳則擇其奮勉辦事者，以爲酬獎之地，其中卽不能允協羣情，其應作何訂立章程，著軍機大臣會同總督鹽政妥議具

奏。嗣據議定，餘引攤派衆商，節外支銀兩，酌定辦貢銀

數，酌減鹽政養廉，查察漢口厘商，綱食不得融銷，並嚴

查卡商火伏各款，奉旨依議。乾隆廿七年，又下令禁止兩

淮綱商，對於鹽政運使一切交際應酬公然餽遺之議，在高

宗之意，鹽商只能彼一人報効，其餘鹽政運使，不應再事

剝削。實則上有好者，下必甚焉，彼時兩淮鹽政衙門，每

日商人供應飯食五十兩，又幕友束修筆墨紙張並一切雜費

銀七十兩，每日共銀一百二十兩，每年共計四萬三千餘兩

。又鹽政每年例進貢品，亦係商人承辦。此尙係按年之經

常費用，見於參摺及詔書者，其他臨時秘密交際酬應各費

，尙未在此內，是項無厭之求，直接取之於鹽商，間接卽加

諸於人民，自後高宗亦深知宵擾商不擾民之誤，鹽商南巡

報効，何一非人民之脂膏，而國家人民之損失，實倍蓰於

鹽商之所出。故高宗晚年，漸悔迭次南巡，實勞民傷財，

乃切誡仁宗勿再仿效。然而當時鹽務之敗壞，鹽商之困疲，已不堪收拾矣。

相傳駐蹕揚州高旻寺時，嘗幸某巨商家。庭園之華麗

，陳設之優美，均爲高宗目所未見。花園架山之上，有石

筍四支，矗豎數丈，翠綠玲瓏，婀娜多姿，真神品也。時

往撫摸，愛不忍釋。迨末次回鑾之日，頻行時，又往觀之

，戀戀不舍。某商卽奏曰：上既愛此，物之幸也，自當貢

獻。上曰雖承割愛，而此物笨重，欲移植於北京圓明園，

大非易易耳。某商卽免冠叩首曰：商等卽使毀家，務將四

筍運抵北京，孰知是言竟成讖語。於是淮魯盧三區綱總，

議定分區任運辦法，自揚州達山東邊界，其運費由淮鹽綱

總任之，山東至直隸邊界，其運費由魯省綱總任之，直隸

至北京，由長蘆綱總任之，四筍物長體重，質脆易損，搬

運至京，時久費巨，沿途遇河造橋，至壩起卸，逢山開路

，遇屋拆造，一切拆造賠修之需，已屬不貲，遑論運費。

故四筍移植圓明園，而三區十餘家鹽商領袖，均已破產。

或謂清代鹽務敗壞，由於南巡報効，此嶙嶙四筍，實爲之

厲階云。

又據南巡游記云：兩淮商總某甲，三次接駕，精力皆竭，未幾而卒。所遺孤兒寡婦，甚為蕭條，其商總之職，遂為乙商所奪，於是甲乙兩家，遂成讎仇。高宗末次南巡，忽憶甲商，左右奏曰：已故。上意頗為哀悼。乃告甲商家，預備接駕。高宗幸其宅，由某總管挈幼主人跪迎。上游覽花園之中，有一大石，形似伏駝，玲瓏婀娜，為上迭次南幸最愛之品，蓋憶甲實念石也。此次觀摹，尤愛不忍離。某總管即跪奏曰：此石家主彌留之時，原有遺言，擬即呈貢，以報鴻恩；惟石連座，龐大無比，重逾萬鈞，運送至京，沿途誠恐擾累閭閻，正擬籌措運費，設法運送，竟而作故。遺孤甚幼，力所未逮，乙商現繼主人為商總，

則運石之責，應令其獨力任之。上即准奏。乙商任運石之後，石未出省境，已產傾家毀，不可收拾。乙商父子，卒致自經而死，以殉此石。甲商總管聞之，喜曰：奪商之仇，今日報矣！蓋石鉅而重，運輸甚難，運河七十二壩，上下起卸，所費既多，沿途拆屋開路，費更不貲。故拆人茅屋，則須賠連瓦房，往往以鹽商之故，百端需索，迄未運成。結果仍由公家及他商之力，運達北京，先置於圓明園，前數年間已移置於北平中央公園之內，則此有關紀錄之鉅石，不難一見矣。此則與前說稍有出入，究竟是一事，抑二事，姑兩存之，以俟異日之考證。



# 商務最近出版兩本政府會計

蔡如海

立信會計叢書

政府會計 六八七頁

潘序倫王澹如合編

民二二年八月出版

定價四元五角

商務印書館出版

大學叢書

中國政府會計論 七一六頁

雍家源著

民二二年十一月出版

定價五元

商務印書館出版

「中國大學不但學生所讀之書，大半仍為外國課本，即用以說明原理之例證以及教師指導學生研究之題目，亦多採自西洋」，這是前年國聯教育考察團所認大學課程的「大可驚異者」。在此潮流中，商學院法學院中所開「政府會計」——或官廳會計——自然不能例外。教授們之愛用洋貨，據說有不得已的苦衷，一則他們缺乏國內實情的認識

，僅能將在外國所學得的重述一遍，再則沒有適當的中文課本。可是那些聽講的學生，畢業之後，要是服務於國家的行政機關，豈不「學非所用，用非所學」！

好了，去年下半年商務竟接連地出了兩本關於中國政府會計的鉅著，我們現在所要討論的也就是這二本。

## 一 不約而同者三

(一)出發點相同 潘王合著(以後簡稱潘著)的引言告訴我們：

「我國官廳簿記一科佳著雖多，但因時代變遷，非失之過舊，即失之過簡，未能完全適合於近日教科及參考之用；本書之編輯，純為普通學校教科書及政府會計人員參考之用。」



雍著的自序，也說：

「泰西各國書籍上之理論，既未盡合吾國國情，而國內專書無多，所發行者又於現行法令與制度略而未詳，用於講學治事，都無是事，輒思本其所知及實地經驗所得，而有編書印行之動機。」

可知著者的編著動機，是不謀而合。他們對於國內會計專書不滿之餘，親自監製國貨，以便那沉浮於「洋」中的有志會計者的採用。在今國貨年頭，重視計政聲中，這二鉅著的出現，是很值得我們注意的。

(二) 內容豐富 近幾年來，出版界關於政府會計的書，多半詳於技術問題，忽於整個會計制度。其實既名書曰政府會計（類似的也在內），當然以預算收支決算審計等構成的會計制度為領域，簿記是其中一部份而已。潘著的引言第一義，雍著凡例第一條便是說明他們以整個政府會計為研究對象。准此，潘著的內容分總論預算收支決算審計等五篇。總論一篇又分政府會計之概念，會計年度，會計機關三章。預算一篇共六章，分述預算之意義種類編製審議執行及地方預算。收支篇分收支機關與金庫，期限

，程序，登記及交代等章。決算編計有決算之意義，種類，提出，及承認與公佈等四章。審計編有四章，詳述審計之意義及範圍，方法及其效果，審計制度，及我國現行審計制度及其特質。

雍著為總論財務行政秩序論簿記組織系統論及附論四大篇。緒論之中分為三章，於政府會計學之意義，及辦理會計事務機關與工作人員，分別加以討論。財務行政秩序論中分為六章，係分別討論預算，現計，決算，及審核各點。簿記組織系統論亦分六章，分別詳述其原理，現行制度，及由著者個人所發揮之批評與擬議各點。附論僅有討論辦理會計事務機關成立，交代，及結束各點之一章。

關於政府會計的必要知識，都是應有盡有，尤其是中央政府的。所以，以「質」而論，確是包羅萬象後來居上。以「量」而論，各有八百頁左右，洋洋數十萬言（潘著本文是三八一頁，餘為實例與附錄）。

(三) 適合教材 編著的基本原則，尤其是教科書，是層次清楚，敘述明常。這二本書的編制，都以整個政府會計的解剖為篇章的次第。從編製預算的準備，說到決算

與移交。按次敘述。講讀的時候，儼然置身政府會計機關，從事實際工作，宛如登塔，拾級而上，有序可循。而且，於每一會計程序——即每章——之下，先冠以普通原理，次述吾國現行制度，（著者更有評議）。豐富的材料，經此專理並行的調味，不覺苦澀，正合學生的脾胃，更能適合的是由講義脫胎而成的著者。明白曉暢的文字，不但使學生閱讀便利，即公務人員，也容易瞭然。

## 二 各有特點

### 甲 潘著的特點三

（一）統一會計制度實例 前年七月主計處頒布統一會計制度以來，中央及其所屬機關切實奉行的自然很多，但陽奉陰違也是改革制度中所難避免的現象。原制度固是不無可商之點，然一般辦理會計事務人員缺乏會計教育及訓練，未始不是實行不統一的阻力。他們對於新制度的原理與內容，尙未澈底了解，驟令改革，好像手工業者初入工廠，心中仍然戀念着舊技術。爲救濟這羣會計程度較低的勞動者，主計處便先後刊行實例多種。潘先生目擊實行上或不免稍有困難，便也現身說法，不惜該書五分之一的

篇幅，全照統一會計制度，編纂簿記實例，務使會計程度較低者亦易瞭解。這在推行統一會計制度上，不無小助。學生在研究時，也有相當便利。

（二）插入實習例題 「學而時習，」是應用科學的座右銘。「請看不動手，」技術不見得會純熟。官廳簿記，最需技術。潘先生認清前此會計專書「知而不行」的，非是，便在該書，除詳列登記實例外，又加入習題若干，使有志研究官廳簿記者得自行練習，也是本書「編製方法的進步。」

（三）會計法令彙集 中國的中央財政法規，年來屢有修訂，地方財政法規，更是東零西散，朝令夕改，非久於斯道者難得清楚。學生還可走向圖書館裏查詢所需材料，可是一般工作人員，確是苦了。既無機會又少時間。要是在案頭上擺着一本會計法令彙編，豈不便利也哉！本書附錄搜羅現行重要會計法令，關於總則者六，預算者四，收支者十五，決算者一，審計者四，共計三百餘頁。中央方面的差不多都在收集之列，地方財政法規僅有二則。按此編集工作，其他書籍尙未做過。可是，是否比得上主

計處編印的歲計法令彙編，那便見仁見智，作者不敢臆斷。

### 乙 雍著的特點五

(一)釋義清明 一種科學總有牠的專有術語。術語的誤解往往引起內容的晦奧，「開宗」而須「明義」道理在此。解釋明當是著書立說者的一件大事。本書每章前，有關係各名詞的解釋，著者以流利簡明的文筆，發揮它應有的涵義。凡遇頗費解釋的名詞，反覆申論，亦所不惜。例如何謂政府會計學，先說明何謂會計學，次述政府的範圍，最後方闡明政府會計學的意義。還有，不少釋義是本書特有，在其他會計專書中是找不到的。

(二)取材精緻 材料是編製的重心，殘缺陳舊是搜集材料所切忌，也是讀者所最不歡迎的。一書的新穎不新穎，出版日期有時可作指數，但較量內容與材料，更足推定誰新誰舊。書名上的「新」「最新」等字樣，每易使人上當。會計制度雖非日新月異的科學，但在中國創行之秋，確是日在進展。由出版日期看來，這本書是最新。就內容取材而論，也足證明著者取材最審慎最新穎。例如收支

程序不採已廢止的會計則例，審計部組織法採取最近修正的都是。並且有些材料，祇有這本書方有，如營業機關的會計制度，收支機關的簿記組織。材料的廣博與新穎，前幾年出版的會計專書固是望塵莫及，就是潘著也有遜色。

(三)述而且論 潘著是述而不作，純屬客觀分析現行制度；雍著於分析制度外，尚有主觀的評議。客觀分析，固可使讀者認識現況，而主觀評議，更足使認識深切化。雍先生的評議，無不參照理論根據事實，決非無病呻吟可比。他的擬議，無不是對症發藥，又非唱高調可比。遵行而有效的已有。如征收機關的簿記組織（原書五八二—三〇頁）已為財政部所屬機關收入類採用，又如收支聯合機關的簿記組織，已為江甯自治實驗縣採用。這種「告密」，本不應該，但「學術為公」，想能博得雍先生的原有罷！

(四)利用圖表 任何複雜制度，一經表列，便覺簡單。帳簿組織與機關組織圖，旁的會計書籍也可發現。但將圖表方法推廣到會計制度的零件上去，確是著者獨到之處。如解繳領撥程序，收支程序等。

(五)舉例簡當 在簿記組織方面，著者異常注意舉

例。而舉例的方法，與衆不同。流行的「會計實例」，是潘著的那一種，以時間爲經，帳項事實爲緯。按此方式，雖便於讀者自行演習，却不便查閱。雍著採用標準帳項法，以收付的方式，表示可能的帳項事實。所舉帳項有四十餘種之多，平時登記，月終結算，年終結算，都明白列舉。不但省去數字說明的麻煩，而又解決查閱的困難。

### 三 幾點貢獻

#### 甲 對於潘著的貢獻

「書中所述，無不拾陳言，摘錄法令，既少研究之章，復無心得之點」，是潘著引言中的謙辭。「能躬身於著作之林」，是讀者讀後的認識。但下列幾點，用敢提出商榷。

(一) 摘錄陳舊法令 法令應摘錄最新的，誰都承認的。有時搜集材料，偶不小心，每易以舊誤新。著者在本書，材料也有陳舊的。(一)第九十八頁解款程序及第一〇二頁支出程序，誤以已失效的財政部會計則例爲解釋依據，似應改用中央各機關經管收支款項由國庫統一處理辦法(二十二年二月通令施行)(二)第五六五頁辦理預算收支

分類標準，亟應依國府二十二年三月八日命令，修正支出爲十五類(三)第六八三頁審計部組織法，應抄錄二十二年四月修正文。還有，中央銀行組織條例，似應補錄，因爲它是國庫。

(二) 說明又嫌太新 將已失效的法令解釋現行制度，固是明日黃花，但以尙未施行的法令說明現行制度，也未免超時代。以現行法令爲依歸，才是教材所最需要的。因爲，讀者對於未來，固應知曉，現實尤應認清。潘先生在引言中，也曾聲明本書「以現行法令爲依據」。可是在事實上，著者却未能十二分地盡忠。例如預算一篇，幾乎全以預算法爲骨幹，預算章程竟無地位。預算法雖早在二十一年九月公布，期在必行，但在施行日期尙未命令之前，一般公務機關所奉行的仍是預算章程。所以作者看來，這篇似有修正或附加的必要。

(三) 預算制度不像英日 編製預算，英國是內閣獨任制。審議預算，日本是財部特權制。中國呢？編製預算之權不屬財政部而歸國府主計處。而預算大體的決定，權操中央政治會議。中國將來應該仿英日之例。這是吳貫因

先生在其所著中國預算與財務行政監督中的話。潘先生於「擔拾」之餘，另加「心得」，說「我國制度蓋與英日之制相似也」。其實，我國主計處既非英國內閣，中政會也非日本大藏省。因此，我國預算制度決不與英日制相似。

(四)校對者的責任(?) 義務校對本可不必。但將錯就錯，於心不安，尤其是數字的錯誤。(一)第三一頁第八行「入」誤為「出」(二)第二十頁第三行「七十二」誤為「十二」(三)第一一三頁第六行「300」誤為「800」(四)第一一三頁末行「十八」誤為「十六」(五)第一二七頁第九行「貸」誤為「借」。(六)第一二九頁倒第三行「借」誤為「貸」。(七)第一三一頁第一行「十七」誤為「十九」。(八)第一三一頁第十一行科目名之「歲」誤為「收」。(九)第一三五頁經費剩餘收方「5000」誤為「300」。(十)第一四九頁第四行「20」誤為「19」。(十一)第一六〇頁支付命令「8」誤為「8」。(十二)第三六九頁後附表第一頁收方末行「丁」機關誤為「乙」機關。

#### 乙 對於雍著的貢獻

「時經數載，稿經三易」的雍著，列入大學叢書，其於學術界上之使命，自較潘著為大。望之也深，切之也嚴

。用敢不避吹毛求疵之嫌，提出幾點要求：

(一)四點要求 (1)註明來歷 引用歐美學者的語句時可附註出處，以便讀者更窺究竟。(2)補插統一會計實例 其他簿記組織，都有標準帳項登記例，獨於統一會計制度無有。讀者雖可查閱主計處統一會計制度實例，但若於此亦能補入，豈不更為完善，更為便利。(3)添設科目 於徵收機關簿記組織中似可仿歐美之例添設「應收歲入準備」Reserve for uncollective revenue。並可另設「折扣數」，以備記載政府機關獎勵納稅人時的優待免額。於收支聯合機關中似可添設「應解繳數」與「預計解繳數」二預算科目，以備登記解繳。(4)詳細目錄應添印一張。藉使讀者單看目錄也知詳細內容。

(二)四個修正字 (1)第三一頁第三行「行政區域劃分」誤為「行政區劃」(作者依據的條文是報上發表的)(2)第七四頁第四行「財政部」應改為「財政司」(3)第三二四頁第一行「動產」應改為「數量」(4)第三一八頁第三行「財政」應改為「財產」。還有三個，讀者一看即知錯誤的，一在第一二頁「客卿」誤為「客鄉」；一在一七〇頁第九行(四)誤為(三)；一在第三二四頁第七行「填」誤為「慎」。



# 憲法草案初稿

及立法當局報告

(一) 憲法草案初稿全文

(二) 憲法草案初稿內容 (立法院院長孫科氏三月五日在國府紀念週報告)

(三) 憲法草案初稿的精神 (立法院院長孫科氏三月十二日在立法院總理逝世九週年紀念會報告)

(四) 憲法初稿之幾個要點 (立法院委員蘇松芬)

## (一) 憲法草案初稿全文

### 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人民全體。

第三條 具有中華民國之國籍者為中華民國人民。

第四條 中華民國之領土為江蘇，浙江，安徽，江西，湖北，湖南，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，寧夏，新疆及蒙古，西藏所包括之區域。中華民國領土非經國民大會議決不得變更。

得變更，行政區域及區域名稱以法律定之。

第五條 中華民國之國都定於南京。

第六條 中華民國國旗定為紅地，左上角青天白日。

### 第二章 人民之權利義務

第七條 中華民國人民無男女，種族，宗教，階級，職業之區別，在法律上一律平等。

第八條 人民有身體之自由，非依法律不得逮捕，拘禁，審問，處罰。人民因犯罪嫌疑被逮捕，拘禁者，執行機關至遲應於二十四小時內將執行原因告知其本人及其親屬，並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。

第九條 人民除現役軍人外不受軍事裁判。

第十條 人民有居住之自由，其居住處所非依法律不得侵入，搜索或封鎖。

第十一條 人民有遷徙之自由，非依法律不得停止或限制之。

第十二條 人民有集會結社之自由，非依法律不得停止或限制之。

第十三條 人民有言論著作及出版之自由，非依法律不得停止或限制。

之。

第十四條 人民有秘密通訊之自由，非依法律不得停止或限制之。

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 人民之財產非依法律不得徵收，徵收，查封或沒收。

第十七條 人民有依法請願，請願及訴訟之權。

第十八條 人民有依法選舉，罷免，創制，複決之權。

第十九條 人民有依法應考之權。

第二十條 人民有依法納稅之義務。

第二十一條 人民有依法服兵役及工役之義務。

第二十二條 人民有依法服公務之義務。

第二十三條 凡停止或限制人民自由或權利之法律，以爲社會秩序公共利益所必要者爲限。

### 第三章 國民經濟

第二十四條 國家應建立民生主義之經濟制度，改善財富之生產，分配與消費，以謀國民生活之均足。

第二十五條 中華民國領域內之土地屬於國民全體，其權人民依法取得所有權者，其所有權受法律之保障及限制，土地所有權人對於其所有土地應充分使用之義務。

第二十六條 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。

第二十七條 土地價值非因施以勞力，資本而增加者，應歸人民公共享受，前項土地價值使歸人民公共享受之方法，以徵收土地增值稅行之。

第二十八條 國家對於土地之分配整理，以扶植自耕農及自行使用土地

地人爲原則。

第二十九條 爲謀財富分配之改善，國家應採用左列之辦法：(一)按累進稅率徵收所得稅及遺產稅，(二)制定合理之遺產分配制度，以平衡勞資之經濟利益，(三)限制私人資本之借貸利息及不動產使用之租金，(四)平準糧食及其他生活必需品之價格，(五)提倡各種合作事業。

第三十條 爲改良勞工生活狀況，國家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。

第三十一條 勞資雙方應本協調互利原則，發展生產事業。

第三十二條 人民因服兵役，工役及公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當之救濟及撫卹。

第三十三條 爲發展農村經濟，政府應積極實施左列事項：(一)墾殖荒地，開發農田水利，(二)設立農業金融機關，獎勵農村合作事業，(三)實施倉儲制度，預防災荒，充裕民食，(四)發展農業教育，改善農民生活

(五)改良農村住宅，興築農村道路。

第三十四條 三民主義爲中華民國國民教育之根本原則。

第三十五條 中華民國人民受教育之機會一律平等。

第三十六條 教育應以培養高尚人格，增進生活技能，及造成健全國民爲主要目的。

第三十七條 已達學齡之兒童應一律受義務教育，未受義務教育之人應一律受成人補習教育。

第三十八條 全國公私立之教育機關一律受國家之監督，並受進行國家所定教育政策之義務。

第三十九條 國立大學及國立專科學校應注重地區之需要，以維持各

### 第四章 國民教育

第三十四條 三民主義爲中華民國國民教育之根本原則。

第三十五條 中華民國人民受教育之機會一律平等。

第三十六條 教育應以培養高尚人格，增進生活技能，及造成健全國民爲主要目的。

第三十七條 已達學齡之兒童應一律受義務教育，未受義務教育之人應一律受成人補習教育。

第三十八條 全國公私立之教育機關一律受國家之監督，並受進行國家所定教育政策之義務。

第三十九條 國立大學及國立專科學校應注重地區之需要，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。

第四十條 教育經費之最低限度，在中央應為其預算總額百分之十五，在地方應為其預算總額百分之三十，其依法獨立之教育基金並應予以保障。

第四十一條 私立學校成績優異者應予以獎勵及補助。

第四十二條 專修教育應予以獎勵及補助。

第四十三條 全國公私立學校應設置免費及獎金學額，以獎進品學俱優無力升學之學生。

第四十四條 學校教職員成績優異，久於其職者，應予以獎勵及保障。

第四十五條 研究學術有發明者，應予以獎勵及保護。

第四十六條 有關歷史，文化，藝術之古蹟，古物，應由國家保護或保存之。

### 第五章 國民大會

第四十七條 國民大會以依左列方法選出之代表組織之：(一)每縣市及其同等區域選出代表一人，縣市同等區域以法律定之，(二)蒙古，西藏人民選出之代表，其名額以法律定之，(三)僑居國外中華民國人民選出之代表，其名額以法律定之。

第四十八條 國民大會代表之選舉以普通平等直接無記名投票之方法行之。

第四十九條 中華民國人民年滿二十歲者，有依法律選舉代表權，年滿二十五歲者，有依法律被選舉代表權。

第五十條 國民大會每三年召集一次，其會期以一個月為限。

第五十一條 國民大會之職權如左：(一)選舉，罷免總統，副總統，

立法委員，監察委員，司法院院長，副院長，考試院院長，副院長及審判行政院院長，(二)創制立法原則，(三)覆決法律，(四)制定及修正憲法，(五)收受國民政府之報告，(六)受理國民政府提請解決之事項，(七)其他本憲法賦予之職權。

第五十二條 國民大會代表在會議時所為之言論及表決，對外不負責任。

第五十三條 國民大會代表除現行犯外，在會期中非經國民大會之許可，不得逮捕或廢禁之。

第五十四條 國民大會代表之職權於閉會之日終了。

第五十五條 國民大會閉會期間設國民委員會，置委員二十一人，候補委員十人，由國民大會選舉之。

第五十六條 國民委員會委員及候補委員應具左列資格：(一)年滿在四十五歲以上者，(二)對於國家有特殊勳勞，德業卓著者，(三)對於政治上或學術上有重大之貢獻者。

第五十七條 國民委員會委員不得兼任其他職務。

第五十八條 國民委員會職權如左：(一)於國民大會閉會後接續大會秘書處，並籌備下屆大會之召集，(二)轉國民政府之請求，或於監察院對於總統，副總統提出彈劾，並經委員四分之三以上之決議時，召集臨時國民大會，(三)受理監察院對於行政院，司法院，考試院各院院長，副院長及立法委員，監察委員之彈劾案，(四)受理立法院對於行政院院長之不信任案，(五)其他本憲法賦予之職權。

第五十九條 國民大會之組織及選舉，國民委員會之組織及選舉，以法律定之。



### 第六章 中央與地方之權限

第六十條 中央與地方採均權制，凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，有因地制宜之性質者劃歸地方。

第六十一條 左列事項之立法權屬於中央：(一)國籍，(二)民法，刑法，訴訟法，(三)刑法，(四)考試，(五)監察，(六)國防及軍制，(七)外交，(八)郵政，(九)地方改制，(十)警備治安，(十一)教育及文化，(十二)衛生防疫及醫藥，(十三)度量衡及其他全國應有一致規定之計算制度，(十四)財政及財政監督，(十五)幣制及國家銀行，(十六)國營獨占，專賣及其他國營經濟事業，(十七)土地制度，(十八)勞工制度，(十九)郵政，電報及其他水陸空交通或運輸事業，(二十)國家工程，水利及關係全國之建設事項，(二十一)商標，專利，特許及其他全國應有一致規定之經濟權利事項，(二十二)銀行，保險及其他金融事業，(二十三)礦業，森林及漁業，(二十四)債務，(二十五)移民及墾殖，(二十六)其他應有全國一致規定之事項。

第六十二條 凡未列舉於前條之事項，得由地方制定單行規章，或由中央規定原則，由地方制定規章，但地方之規章與中央法律抵觸者無效。

第六十三條 全國之陸海空軍，均由中央依法徵集訓練之。

第六十四條 中央與地方政府課稅之劃分，及於財政上之協助或補助方法，以法律定之。

第六十五條 中央與地方政府之歲入歲出，均應每一會計年度編造總預算及總決算一次，其編造之範圍及程序，以法律定之。

中央與地方政府公有營業預算及決算之編造，得以單行法規規定之，但其淨盈虧仍應依法編入總預算及總決算。

第六十六條 凡政府機關之財務組織，其出納，主計，審計各部分，

應各別維持其獨立。

### 第七章 中央政制

#### 第一節 國民政府

第六十七條 國民政府總攬中華民國之行政權，立法權，司法權，考試權，監察權。

第六十八條 國民政府由總統及行政院，立法院，司法院，考試院，監察院組織之。

第六十九條 總統及五院各對國民大會負其責任。

第七十條 國民政府公布法律，發布命令，由總統依法簽署，並親自主管院院長之副署行之。

第七十一條 國民政府統率陸海空軍。

第七十二條 國民政府行使宣戰，媾和及締結條約之權。

第七十三條 國民政府宣布戒嚴，解嚴。

第七十四條 國民政府行使大赦，特赦，減刑，復權之權。

第七十五條 國民政府授與榮典。

第七十六條 五院院長均得依法發布命令。

#### 第二節 總統

第七十七條 中華民國人民年滿四十五歲者，得被選舉為總統副總統。

第七十八條 總統及副總統之選舉，以法律定之。

第七十九條 總統與副總統之任期，均為六年，連選得連任一次。

第八十條 總統對外代表中華民國。

第八十一條 司法院或考試院院長，副院長，在國民大會閉會期間，均因事故去職時，由總統提擬國民委員會之同意，任命代理院長。

第八十二條 總統因故不能視事時，由副總統代行其職務，總統與副總統俱不能視事時，由行政院院長代行其職務。

第八十三條 總統應於任滿之日解職，如屆期次任總統尚未選出或選出後尚未就職，次任副總統亦不能代選時，由現任副總統暫代，現任副總統亦出缺時，由行政院院長暫代。

依前條及本條之規定，行政院院長代行總統職務時，其期限不得逾六個月。

第八十四條 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。

### 第三節 行政院

第八十五條 行政院為國民政府行使行政權之最高機關。

第八十六條 行政院設院長一人，由總統提經國民大會或國民委員會之同意任命之，行政院院長遇有左列情形之一時應行去職：(一)立法院提出不信任案，經國民委員會決議接受時，(二)監察院提出彈劾案，經國民委員會決議接受時。

第八十七條 行政院設各部各委員會，分掌行政職權。

第八十八條 行政院各部部長，各委員會委員長，均由行政院院長依法提經國民政府任命之。

第八十九條 行政院會議，由行政院院長與各部部長，各委員會委員長組織之，會議時以行政院院長為主席。

第九十條 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，大赦案，(二)提出於立法院之戒嚴案，(三)提出於立法院之宣戰案，媾和案，條約案及其他關於重要國際事項之議案，(四)各部，各委員會提請之事項，(五)各部，各委員會共同關係之事項，(六)院長交

議之其他事項。

第九十一條 行政院之組織，以法律定之。

### 第四節 立法院

第九十二條 立法院為國民政府行使立法權之最高機關。

第九十三條 立法院設院長，副院長各一人，由立法委員互選之。

第九十四條 立法院立法委員之名額不得過二百人，其任期為三年，連選得連任，前項立法委員名額之分配，應以區域，職業及品學為標準，其人選不以國民大會代表為限。

第九十五條 立法院有議決法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案及其他關於重要國際事項之權。

第九十六條 立法院對於行政院政治之設施及法律案之執行認為不當時，有提出質詢之權，立法院對於行政院質詢之答覆認為不滿意時，得經出席委員三分之二以上之決議，提出不信任案。

第九十七條 行政，司法，監察，考試各院關於其主管事項，得向立法院提出議案。

第九十八條 總統對於立法院議決案得於公布前提交復議，前項提交復議之案，立法院於復議後經出席委員三分之二以上決議維持原案時，不得再交復議。

第九十九條 立法院送請公布之議決案，國民政府應於到達後十五日內公布之。

第一百條 立法委員於院內之言論，對外不負責任。

第一〇一條 立法委員除現行犯外，非經立法院許可不得逮捕或監禁之。

第一〇二條 立法委員不得兼任其他公職或執行業務。

第一〇三條 立法委員之選舉及立法院之組織，以法律定之。

### 第五節 司法院

第一〇四條 司法院為國民政府行使司法權之最高機關。

第一〇五條 司法院設院長，副院長各一人，任期三年，連選得連任。

任。

第一〇六條 司法院掌理司法行政，並監督司法審判。

第一〇七條 司法院設最高法院及公務員懲戒委員會。

第一〇八條 最高法院院長及公務員懲戒委員會委員長，均由司法院院長依法律提請國民政府任免之。

院長依法律提請國民政府任免之。

第一〇九條 關於特赦減刑或復權事項，由司法院院長提請國民政府行之。

行之。

第一一〇條 法院依法律受理民事，刑事，行政及其他一切訴訟。

第一一一條 最高法院有統一解釋法令之權。

第一一二條 法官依法律獨立審判。

第一一三條 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，減俸。

非依法律不得停職，轉任，減俸。

第一一四條 司法院之組織，以法律定之。

### 第六節 考試院

第一一五條 考試院為國民政府行使考試權之最高機關。

第一一六條 考試院設院長，副院長各一人，任期三年，連選得連任。

任。

第一一七條 考試院設總務部，總務部部長由考試院院長依法律提請國民政府任免之。

國民政府任免之。

第一一八條 左列資格應經考試院之考試鑑定：(一)公務人員任用資

格，(二)公職候選人資格，(三)專門職業或技術人員執業資格。

第一一九條 考試院之組織，以法律定之。

### 第七節 監察院

第一二〇條 監察院為國民政府行使監察權之最高機關。

第一二一條 監察院設院長，副院長各一人，由監察委員互選之。

第一二二條 監察委員之名額不得過五十人，任期三年，連選得連任。前項監察委員名額之分配，應以區域及品學為標準，其人選不以國民大會代表為限。

會代表為限。

第一二三條 監察院設審計委員會，掌理審計及稽察事務。

第一二四條 審計委員會設審計委員五人，由監察院院長依法律提請國民政府任免之。審計委員互選一人為委員長。

國民政府任免之。審計委員互選一人為委員長。

第一二五條 審計委員會之決算報告，應經監察院全院監察委員之審查公布之。

查公布之。

第一二六條 監察委員於院內之言論，對外不負責任。

第一二七條 監察委員除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或監禁之。

第一二八條 監察委員不得兼任其他公職或執行職務。

第一二九條 監察委員之選舉，監察院之組織，及審計委員與審計官之保障，以法律定之。

第一二八條 監察委員不得兼任其他公職或執行職務。

第一二九條 監察委員之選舉，監察院之組織，及審計委員與審計官之保障，以法律定之。

之保障，以法律定之。

### 第八章 省

第一三〇條 省為中央直接管轄之行政區域。

第一三一條 省設省參議會，參議員名額每縣市一人，由人民直接選舉之，任期三年，連選得連任。

第一三二條 省參議會每半年開會一次，其會期以一個月為限，但過

必要時得召集臨時會議。

第一三三條 省參議會職權如左：(一)選舉省長，(二)審議省預算事項，(三)向立法院提議關於省之法律案，(四)議決依法律委任之單行規章事項，(五)向行政院或省長建議省政興革事項，(六)審議省長交議之事項。

第一三四條 省設省長，由省參議會就行政院所提出之候選人五人中選出一人，由國民政府任命之，任期三年。

第一三五條 軍人非解除軍職三年後不得為省長候選人。

第一三六條 省長受中央政府之指揮，執行省內之中央行政事務，監督地方自治。

第一三七條 省參議會之組織，省參議員之選舉，省長公署之組織及省長之選舉，以法律定之。

第一三八條 未劃設省之區域，其政治制度另以法律定之。

### 第九章 地方政制

#### 第一節 縣

第一三九條 縣為地方自治單位。

第一四〇條 縣自治事項如左：(一)全縣戶口之調查登記事項，(二)全縣之地政事項，(三)全縣之財政事項，(四)全縣之交通水利及其他經濟建設事項，(五)全縣之警衛治安事項，(六)全縣之教育文化事項，(七)全縣之衛生事項，(八)全縣之保養生息事項，(九)全縣公有財產之保管及整理事項，(十)全縣名勝古蹟之保存事項，(十一)其他屬於縣自治之事項。

第一四一條 縣民關於縣自治事項，依法律行使選舉，罷免，創制

，複決之權。

第一四二條 縣設縣議會，議員九人至十七人，由人民直接選舉之，任期三年，連選得連任。

第一四三條 縣議會每年開會一次，其會期以一個月為限，但遇必要時得召集臨時會議。

第一四四條 縣議會職權如左：(一)議決縣單行規章事項，(二)議決縣預算決算事項，(三)向縣政府建議縣政興革事項，(四)對於縣長之彈劾事項，(五)對於縣財政之審計事項，(六)審議縣長交議之事項。

第一四五條 縣設縣政府，置縣長一人，由縣民直接選舉之，任期三年，連選得連任，縣長候選人以經中央考試合格者為限。

第一四六條 縣長辦理縣自治，並受省長之指揮，執行中央行政事務。

第一四七條 縣長有違法或失職時，經縣議員四分之三之議決，得提出彈劾案，請縣民罷免之，前項彈劾案經縣民否決時，縣議會應即改選。

第一四八條 縣議會之組織，縣議員之選舉，縣政府之組織，及縣長之選舉，以法律定之。

#### 第二節 市

第一四九條 市為自治團體，市自治事項，除法律另有規定外，準用關於縣自治事項之規定。

第一五〇條 市民關於市自治事項，依法律行使選舉，罷免，創制，複決之權。

第一五一條 市設市議會，議員十一人至二十九人，由市民直接選舉之，任期三年，連選得連任。

第一五二條 市議會之召集及其職權，準用關於縣議會之規定。

第一五三條 市設市政府，設市長一人，由市民直接選舉之，任期三年，連選得連任，市長候選人以經中央考試合格者為限。

第一五四條 市長辦理市自治，並受監督機關之指揮，執行中央行政事務。

第一五五條 市議會之組織，市議員之選舉，市政府之組織及市長之選舉，以法律定之。

## 第十章 附則

第一五六條 凡法律與本憲法抵觸者無效。

第一五七條 本憲法之解釋由立法院擬具意見，提請國民大會決定之，在國民大會閉會期中，提請國民委員會決定之。

第一五八條 本憲法由國民大會三分之二以上代表之提議，並代表總數三分之二以上之出席，及出席代表四分之三以上之決議，不得修改之。

第一五九條 本憲法由國民大會決定並頒布之。

第一六〇條 本憲法自頒布之日施行。

## (二) 憲法草案初稿內容

總綱所定經濟教育等想不致有問題

惟政府組織希冀大家能有充分討論

國民政府於昨(五)日上午十時，在大禮堂舉行總理紀念週，到者民院，張繼，朱元鼎，王用賓，林期，陳紹寬，賀耀組，陳訓沐，秦汾，陳其采，郭王，呂超，魏瀾，暨各院部會職員五百餘人，林主席領導行禮如儀後，由孫院長報告憲法草案初稿之內容，原稿如次：

主席，各位同志，今天奉主席命，來本府做紀念週報告，想把立法院最近一年來草擬憲法草案初稿的內容，概括說明一下，憲法草案初稿，已

總在報紙上發表過，想各位同志已都看到，此次起草，「經立法院長期研究討論，內容規定，一本 總理遺教建國大綱及三民主義的精神，全部共分十章，一百六十條。前幾章是原則方面的規定，其中惟領土一條，用列舉方式特別詳細規定，比去年所發表的草稿不同，因為當時多數主張概括的規定，不用列舉方式，後經數度審議，結果大家覺得當此國難期間，尤其東北四省為暴力所佔據尚未收復，應該取列舉方式，況且全國人民已具一致的決心，對已失的領土，誓必達到收回的目的，同時世界各國，也一致表示，決不承認因武力造成的任何新局面，所以對於領土一節，決計採取列舉方式。第二章規定人民之權利與義務，對於人民應享之權利與應盡之義務，分別條舉，十分詳明，惟對於各條文，「非依法律不得停止或限制」之規定，頗有人提出異議，以為國家備制定一種限制人民自由的法律，政府便可依法限制人民的自由，但這是一種過慮，因為在本章最後一條，已有限制的規定，就是「凡停止或限制人民自由或權利之法律，以為社會秩序公共利益所必要者為限，」有了這一條條文，政府予人民權利義務的限制，也有相當的限度的。第三章是國民經濟的規定，此較重要，第一二章是根據總理民族主義的原則，民生主義的要點，要平均地權，節制資本，所以條文措詞，較第一二章格外來得具體，如地權之劃分，經濟制度之建立，完全依照民生主義之精神來規定的。第四章為國民教育章其中重要之點就是對於教育經費的確定，以前中央與地方教育經費，尚不確定，本章規定教育經費之最低限度，在中央應為其預算總額百分之十五，在地方應為其預算總額百分之三十，因為現在教育經費太低，國民教育不易發展，倘照這個規定，經費可以增加，教育事業自可漸期發展了。以上四章，都是關於原則方面的規定，為建設國家開發民生的基本綱領。第五章為國民大會章，其中對於代表之選舉，代表之名額均規定以縣或市為單

位，即每一縣市可各出代表一人，全國一千八百餘縣市，連縣鎮及海外僑民代表，可共出代表約二千人左右。其次規定國民大會每三年召集一次，供水災選舉，全國代表大會每兩年舉行一次，但事實上因中國幅員遼闊，交通不便，往往仍舊三年開會一次，因為這種大規模的集會，在區域廣大的國家，事實上不能常開，所以在國民大會閉會之後，應該有一個常設的機關，好比國務院一樣，在國會閉會期間，承辦國會種種事件。現在我們採取這種意思，在國民大會後，設國民代表會，來替代國民大會應有的種種職權。關於國民大會職權，不應列舉規定，「外間頗有人懷疑，以為國民大會不能對政府提出不信任案，這實在是錯誤的，因為總統暨五院院長，既然由國民大會選舉，那末，到了不信任時，當然也可由國民大會罷免的。還有人說：國民大會不能有立法權，這也是錯誤的，國民大會實有最高立法權，現在的立法院，不能提出立法原則，而由中央政治會議決定，交立法院辦理，將來國民大會既為全國最高職權的機關，那末，立法的最高權，自然也屬於他了。此外在本章中有應特別注意的一點，就是國民委員會的組織，這在外國並無前例可援，但在國內尚有一個相當的前例，現在國民政府有一個國府委員會，在以前國府實際行政責任時代，委員會的職權非常重大，現在國府組織法已有變更，委員會職權自亦與前稍有不同，但是還有許多問題，非提請國府委員會解決不可。現在所定的國民委員會，可以既等於國民政府的國府委員會，將來國民委員會的職權，不能來發動政治，政府的治權，仍舊由五院來行使，他只是接管國民大會閉會後一切事項，並籌備下屆大會的召集，並受理院與院間不能解決的事項，他完全處於受動的地位，不是處於自動的地位。國民委員會的職權既如此，那末，為什麼要設立這個機關呢？因為我們基於數年來的經驗，深覺五院之外，有設立一個連繫機關的必要，現在除國民政府委員會之外，還有

中央政治會議，雖然於五院之外，將來憲法頒佈，實行憲政之後，政治會議便撤消了，那末得設這個國民代表會，雖然於五院之外，來受理應解決五院所不能解決的問題。第六章為中央與地方之權限，這一章與現在所行之制度無甚出入，不必再說。第七章中央政制，與現在制度稍為不同，因為現在國家的元首，為國府主席，將來是總統，總統的權限問題，外面有兩種意見：一種是主張總統應有權，一種是主張總統不負行政責任。現在世界各國行第一種主張的，是美國，其他歐洲各國都是採第二種主張。我們五權憲法的國家，行政責任應由行政院負之，不宜使總統直接去担任，所以本章規定總統在名義上代表國家，總統之下，還是五院分立，各對國民大會負責，這種元首不兼行政首長的制度，除了美國之外，各國都是採用。君主立憲的國家，如英、意、比、民主知法、德、兩國元首，均不兼行政首長，即如蘇俄，也是不兼行政首長的。美國是統一政權的國家，採用元首兼行政首長的制度，我們如果也採那種制度，則行政院與立法院考試監察各院，有失平衡，五院獨立的精神，便要受到影響，所以把元首和行政首長分做兩個人担任，比較好些。此外各院組織，也均有其不同的地方，立法院和監察院的院長，均是由立法委員和監察委員中互選的，與司法考試兩院院長的產生方法不同，而行政院長的任免，則須由總統提擬國民大會或國民委員會之同意，又規定遇有「左列情形之一者應行去職：一、立法院提出不信任案，經國民委員會議決接受時，二、監察院提出彈劾案，經國民委員會議決接受時」，這種規定，是經過了很多的討論才決定的。本來立法院對行政院處理某項事件懷疑時，可以質詢，由行政院答復，倘立法院對行政院之答復為不滿意時，得提出不信任案，但是有時要質詢的事很多，不信任案也難免不時提出，所以大家意思，以為原有這樣一個限制，就是立法院不信任案之提出，行政院院長之去職與否，還是決定

在國民委員會，——國民委員會接受則去，不接受則留，——監察院提出彈劾案時亦然。又司法行政部，現雖是隸屬於行政院之下，大家也以爲應該要隸屬司法部。又考試院現有之考選委員會，大家以爲是一個臨時機關，憲法上不必規定，所以本草案不曾提及。地方單位完全是縣，如果縣之上還有省，就變成兩層，是不很好的，所以本草案規定，省爲中央直接管轄之行政區域，這在中國歷史上也是很相符的。省在從前叫做行省，意思就是中央分駐各地的機關，所以規定「省長受中央的指揮執行省內之中央行政事務，監督地方自治」。省亦有參議會，與從前之省議會不同，職權亦多限制。縣爲地方自治單位，縣議會對於縣長之任免，有最後決定權，——縣長是民選的。市之組織，除法律另有規定外，大致與縣相同。以上各種規定的初稿，已經公開發表，請大家批評，提出意見！在原則上，總綱所定國民經濟教育諸端，想不致有何問題，惟中央與地方政府組織，希望大家能有一種充分討論貢獻出來，俾將來提出立法院大會修正，制定完善的憲法草案，這是立法院起草憲法草案初稿的本意。

### (三) 憲法草案初稿的精神

立法院前(三)次舉行總理逝世九週紀念典禮，孫院長報告原詞如下：

各位同志，今天是總理逝世九週紀念，我們曉得總理在生的時候，幾十年來的奮鬥，都是努力于中國革命，以創造的精神，發明三民主義和五權憲法的學理，決定建國治國的方針，所以今天我們紀念總理，所講的話，當然是離不開總理遺教，談到總理的遺教，各位同志，當然都是很明瞭的，大槪遺教中最具體的主張，就是說國家打算長治久安，就要以五權憲法制度來建設政府，所以創立五權憲法，以爲建國治國的大本。今天兄弟想同各位談的，也不外乎這一點。最近本院憲法草案起草委員會，已經

把憲法草案初稿完成，在十幾天前，就把全文都發表了，藉此好使國人公開的評論。自從憲法草案初稿發表以後，外邊報紙上，很有許多批評的文章，我們看到這種現象，是非常的高興，因爲憲法草案初稿發表之後就能夠引起大家的注意，提起大家研究五權憲法的精神，把意見第一一的披露出來，於我們起草憲法的工作上，實在是有很大的益處，並且兄弟覺得這一次，不但要徵求外邊的意思，就是本院同人，對於憲法草案初稿研究後，如果有甚麼意見發表，也是一件很好的事情。本來這一回憲法草案初稿，乃是經過長時間的研究和考慮，並且初稿完成之後，已經印成了小冊子，分給國人，而且在報紙上也都登載了。現在經過了這十幾天的工夫，我們對於外國評批的意見，曾經審查了一下，所有不圓滿的地方，覺得將來本院大會研究再稿時，還可以充分的修正。現在兄弟想把自己所見到的，以及外邊種種批評的意見，提出幾點來，向大家研究研究：在憲法草案初稿前幾章都是關於綱領的規定，沒有什麼問題，其中最重要的部分，就是關於國家制度方面問題很多，從國民大會起地方制度止，很有許多問題研究的。現在先說關於國民大會的問題，據外國的批評，說國民大會，究竟是什麼性質呢？是否就等於國會呢？這是一個很大的疑問。關於這個問題我們覺得國民大會，不能說是完全等於國會的，我們看外國也有這個先例。即如一國革命，在軍事安定之後，因爲要建設新的國家，於是召集國民大會，接英文的名詞，是叫作 Constituent Assembly，這種會議的任務，只是決定國家根本組織，換言之，也可以說是憲法會議。現在我們的國民大會，可以說是比較有這個性質，不過外國所謂 Constituent Assembly 並不是定期常開會的，乃是開一次會就了事的，不像我們所定的國民大會，每三年就召開一次的。所以這一點，不能完全拿外國的例來印證。我們的國民大會，除了含有憲法會議的性質外，還有一種性質，就是爲國家

政權行使的最高機關，這種政權的行使，在外國普遍的例，就是每幾年行一次選舉，其選舉權，雖然把罷免權也包括在內，可是在四權之中，好像只限于有選舉權的樣子，例如美國選舉總統，每四年選舉一次，現在總統任期將屆滿，將再提出來候選，假如沒有當選新任總統就等於國會對於這個人不信任，把他罷免了，另外選舉別人來當總統的一樣，不過外國這種政權的行使，除去對人行使選舉權以外，對於其他，如創制復決等權，好像都很少行使的，只有歐洲的小國家，像瑞士國因為他的人口很少，可以行使創制復決等權，至于其他大國，如美英法等，差不多都沒有這個例的。此外還有些國家，舉行人民投票決定特殊問題，如歐戰以後，有一種好像國民大會，他們叫作 Plebiscite，使人民舉行投票，人民自決，這也是一個例。不過現在我們的國民大會，雖然採用這種方式，但是不是直接的行使，這種權是間接的由國民選舉代表，議決憲法，頒布憲法，所以可以稱之為憲法會議。同時政府的組織怎樣產生，總統以及各院院長委員的產生，差不多都是由國民大會選舉，國民大會除了上述所說的權以外，還有創制罷免復決等權，所以我們的國民大會，可以說完全是一種創作的制度，現代各國都沒有這種制度的，就是有類似這種制度的，也決不能完全相同，所以我們的國民大會，不能和外國的先例相比，因為我們這種制度，完全是一種創制的辦法，就以蘇聯來說，和我們也不一樣的，在蘇聯他們所謂全蘇聯代表大會，雖然也是由蘇聯全國各地分區選舉代表，定期開會，但是這種大會，在名義上雖然好聽，可是實際上，並沒有實權，因為蘇聯的大權，完全操之於蘇聯中央執行委員會，蘇聯代表大會，是每兩年開會一次，只是在開會的時候，由蘇聯領袖作政治報告，報告後，大家也只好舉手表示信任，並接受他的報告，此外就都不能過問了。這是蘇聯代表大會的任務，至於以後的事情怎樣辦，就完全操之于中央執行委員會

了，所以蘇聯的這種辦法，也不能作我們的例。我們的國民大會，完全是創制的一種制度，所以國人應以創制的眼光來批評，不能以外國的先例來比擬。最近上海某報紙，有一種批評，他們的意見，雖然很好，不過見解不大高明，因為他說國民大會，等于外國的議會，既然是等于議會，而何以沒有國會的那幾種權呢？國會最重要的權，是議決預算，現在我們為甚麼不把議決預算的權，給了國民大會呢？此外還有人批評，說國民大會連立法權都沒有，只能定立法原則，不能制定法律，似乎不對，關於這兩點，兄弟覺得這種批評，我們是很容易答覆的，因為預算是要每年編造一次，而國民大會，並不是每年開會一次，預算如果要經國民大會議決，那麼每一次勢必要編造兩年或三年的預算才行，現在的預算，既然是一年編造一次，則預算之議決，當然不能不由立法院代行的。至於說國民大會只有制定立法原則的權，沒有議決法律案的權，這種批評，也是很對的，因為現行制度制定立法原則的權，是操之於中央政治會議，但是我們從來沒有聽見人家批評說，怎麼中央政治會議，沒有決定法案權呢？並且我們進一步來講，現在中央，政治會議有制定立法原則權，已經是操最高立法權了，因為原則規定以後立法院制定法案時，是不能違背原則的，即如將來修正民法，或其他的法規，經國民大會定了原則以後，立法院當然要根據原則來定條文的，所以說國民大會有了定立法原則的權，已經是操最高立法權了，這是毫無疑義的。以上所說的幾點，全是關於國民大會的性質問題，應該要研究的。此外還有關於國民大會代表產生的問題，外邊也有許多的批評，說我們在憲法草案初稿裏邊規定，完全是以區域為標準，不是以人口為標準，關於這個問題，本來我們在起草的時候，也經過很詳細的討論，最初委員所擬的稿，本有一種規定主張縣人口超過若干，就可以增出代表一人，不過大家研究的結果，覺得這樣太麻煩，不便以人口作



標準，所以不同人口多少，只以區域為標準，每一個區域，選舉一個代表。不過這種辦法，還覺得很呆板的，是否妥當，將來我們還要研究，不過根據總理遺教建國大綱上的規定，是每縣選出代表一人，將來能否在這個原則之下，加一種變通的辦法，除去每縣選出一人之外，并依人口多寡比例，增加名額，或者也可以再加以研究。此外關於國民委員會的規定，也是比較重要的問題。國民委員會，是在國民大會閉會時設的一個機關，外邊的意思，對於這一點，也有些懷疑，以為國民委員會的權太大了，將來恐怕成了太上政府的樣子，對於五權之行使，恐怕影響很大。關於這一點，我們覺得恐怕過慮了，因為據我們看，國民委員會，是沒有權的，不能夠自己發動，一定要人家去問他，他才有事受理，祇有對於國民大會的召集，是有權發動，此外對於政治上的問題，都是立於被動的地位，不能自動的有何決議，所以說權太大的話，我看是不然的，不過我以為他的權，既是不大，那麼這個機關，有沒有設置的必要，實在是一個問題，因為除了有權決定召集下次國民大會以外，對於其他都沒有發動權，那麼這個機關，好像就沒有多大作用了，所以在憲法上，是否一定要規定這種設置，似乎還是一個疑問，將來也是應該要研究的。不過初稿起草人，為什麼有這種主張呢？因為根據政治上已往的習慣，一向是有國民政府委員會的組織，雖然現在的情形和從前有些不同，從前有五院院長參加每星期開會一次，現在這個組織，已經等於虛設，因為既不能每星期開會一次，而五院院長也不參加，主席又是沒有實權的，所以政治上的問題很少要由國民政府委員會決定的，將來憲法上的國民委員會，如果根據國民政府委員會來設立，那末是否有這個必要，也還是一個問題。此外還有一個原因，是取法中央政治會議的，現在政治會議的主要責任，是解決五院不能解決的問題，其他政治上的問題，好多也是要經政治會議決定的，但政治會議是

黨的機關，不是政府的機關，等到憲法頒布以後，就不能再由黨的機關來代行政權了，那末將來是否要有這種代替機關，也是應該研究的一個問題。如果說國民委員會就是政治會議的替身呢，可是沒有政治會議那麼大的權，假使要把他的權擴大等於政治會議呢，又恐怕不大妥當，因為自從實行五院制度以來，在事務上看，雖然是各有各的責任，但是發源是一貫的，所以一切重大事件，都是要經政治會議通過的，那末國民委員會，如果完全代替了政治會議，就恐怕變成太上政府了。權大了，固然有這個毛病，沒有權又等於虛設，所以國民委員會，竟有沒設置的必要，很是一個問題，將來是要仔細研究的。此外說到中央政府的組織，也有一個問題，是先要研究的，就是國民政府的名義問題，好像國民政府是訓政時期的名義，不是憲法頒布後的名義，如果憲法頒布以後，還有國民政府的名義，似乎是不對的，因為國民政府的名義，是根據建國大綱來的，好像是應國時期訓政時期所獨有的名義，不一定是憲政時期所應有的名義，因為國民政府，是根據建國大綱產生於革命軍事告終之後，擔任訓政責任的機關，可是憲政時期的性質不同了，這是一點。還有一點初稿上關於中央政治的定規，是分節的，第一節，國民政府是抽象的呢，還是具體的呢？如果是抽象的，那麼國民政府好像就是總統和五院，但是現在的國民政府，好像是具體的，不是抽象的。我們走到國民政府面前，看見國民政府四個字，好像是一個機關，一個衙門，也好像這座機關，這座衙門，就是國民政府，這一所房子就是國民政府，似乎太具體了，然而憲法怎樣規定才對呢？這也是個極大的問題。我們說到這一層，再看國民政府這一節裏邊有幾條文，完全是從約法來的，大致是國民政府統率陸海空軍，有宣戰權和媾和，大赦特赦權，授與榮典權；我們就這規定來看國民政府是抽象的，並不是說總統以外另有國民政府，或是五院以外另有國民政府，用不着說五

院對於國民政府還有什麼文書上的來往，比如總統設秘書處，不能認為總統書處，是另外什麼機關，所以國民政府的主腦，應該歸總統，並不說總統以外，國民政府還有什麼特權。關於這一點，沒有定得怎樣明確，沒有規定總統是否有執行的責任，比如關於統率軍隊問題，關係更是重大，如果規定的不明瞭，將來就恐怕發生種種誤會和爭執。什麼誤會呢？比如國民政府統率陸海空軍，如果認為是行政權之一，就應該由行政院負責，那末行政院院長，就變成陸海空軍大元帥了，這是不對的。既是這樣，就須於行政院之外，另設一個軍事委員會，統率陸海空軍，不過現在的軍事委員會，本來是一時權宜的組織，在法理上，原是不過的，若是根據國民政府組織法和約法的規定，雖然是陸海空軍由國民政府統率，可是現在的國民政府主席，是沒有權的，所以現在的陸海空軍，是於國民政府主席和行政院之外，另由一個機關來統率。將來若是也於國民政府以外，另行委託一個機關軍事委員會似的來統率陸海空軍，一定要很強硬的才說得通，所以在憲法上對於執行統率權的責任，如果沒有明白的規定，是有問題的。此外就是總統問題，關於總統的名詞，是應該先研究一下的。中國文字，所謂總統等於英文的 President，就是主席的意思，不過中國人習慣了，就叫作總統，但總統兩字，原是最清統帥兵官，好像是軍用名詞，不是國家元首的意思，將來還是深總統的名義，或是採用主席的名義，問題雖然很小，但是也很值得我們研究的。再說總統的地位和職權方面，不外兩個說法，一個是為國家元首，實際上不負責任，等於現在的主席，對外為國家之代表，就這個說法來看，完全是一國之元首，不兼行政首長。其次的說法，是同時兼任行政首長，像美國的辦法，就五權憲法來說，——就是兼任行政院長，或者不規定行政院長，就由總統兼行政責任，好像兼任內閣總理似的，這樣規定，總統就有兩重地位了。將來是否採這個

辦法，還待研究。不過兄弟個人的見解，是主張不採這種規定的。有人以為總統不兼行政首長，太沒有權了，這是誤會了不能說總統有權，政府才有權，不過在初稿裏邊，我們給總統已經規定了一種權，看者似乎是很空洞，很不重要的，就是行政院長，應由總統提經國民大會，或國民委員會之同意任免之，好像外國元首，當內閣變更的時候，可以任命總理似的。所謂當然的責任，並不重要，可是在中國看起來，這種權是很大的，總統既可以提行政院長，差不多行政院長就可以受總統的支配，雖然，名義上不負責任，可是對於行政方面，可以站在操縱的地位，使行政院長在實際上受他的支配，既是這樣，那末就不能說總統全沒有權了，不但有權，而且是很大的權。此外再說到各院我對於初稿覺得有一點懷疑，在初稿要完成的時候，有一部分同人，提出一個修正案，就是對於行政院院長去職的問題：一、立法院提出不信任案，二、監察院提出彈劾案，經國民委員會接受時，行政院院長是要去職的，尤其是第一點，立法院不應該有這種提出不信任案的權，是值得研究的，不過我以為是不應該有的，什麼緣故呢？要知道外國的國會，所以有這種權，因為政府是由國會產生的，英法等國，都是這樣，或是由議會比較信任的人出來組織政府，來源在國會，那末國會當然可以罷免他，另為改組。不過我們的五權憲法，各院是獨立行使職權的，行政院院長，不是由立法院產生的，是由總統提經國民大會或國民委員會同意產生的，而立法院也是由國民大會產生的，所以我覺得祇有國民大會可以罷免行政院院長，或者因為外邊反對的太厲害，總統也可以罷免他，另外提出一個人來。關於罷免一層，不要由立法院機關來發動，否則於五權制度，就說不過去了。至於監察院，應否有權罷免行政院院長，那是另外一個問題，不過提出彈劾案，是可以的，不然就不成其為監察院了，但提出彈劾案，是否要罷免，也是一個問題。但是比較立法院

提出不信任案的關係，就輕得多了。還有一點，關於監察院職權的行使，有一位委員主張，要探限制の規定，後來有人反對，說監察權是不能受限制的，不過有一點可取，比較也很明顯，就是監察權，究竟是甚麼權，這是應該明白規定的。現在看初稿的規定，是監察院為國民政府行使監察權之最高機關，究竟是甚麼，是監察權似乎應該規定清楚，將來應該有補充的規定才好。就是關於行政方面，現在初稿上的規定，也是既行政院，為國民政府行使行政權之最高機關，可是他的職權是怎樣，以及行政院院長的職權是怎樣，他都沒有明白規定出來，似乎這都是缺點。關於監察權的問題，我在上海過着監察院長，同他談起來，他說：總理所開明的五權憲法，關於監察制度，完全是採用中國歷史上的老辦法，不應該單單限定對人，還要對事才行，現在監察院所提出來的彈劾案，都是對人的對官的，這樣好像，把監察權縮小了，把作用減輕了。顧先生這種意見，是根據總理遺教說出來的，以後似乎應該參照歷史上的成法，把職權推廣一點，不但對人，而且要能夠對事，監察到行政上的政策問題，像這種見解，很值得一研究的。我們看普通的議會，對於立法權和監察權，是同時可以行使的，如英國國會，除了立法權以外，還有彈劾權，比如改組政府，差不多就是行使監察權的結果，或是不信任政府當局，就可以請求罷免，好像法國的公使對大議案，由議會推倒政府，這完全是行使監察權的作用，如果照這樣說起來，現在的監察院，祇能實着對人的監察責任和審判上的責任，至於對事和對政策方面，就不能說話了，那末這樣辦下去，就不能把總理的遺教充分的表現出來，因為總理的遺教，對於監察權，不但認為應該對人，而且應該對事，這一點是很重要的，我們應該研究一下，或者在憲草裏邊把監察權擴大一點，以及能不能行使不信任權，都是要加以研究的。此外是省的問題，初稿規定一章，把省確定為中央行政區域，不是地方，這

種規定，是大家贊成的，不過詳細研究起來，其中也有一點矛盾的地方，是什麼呢？可以分為兩點來說，第一點，省既然是中央行政區域，而參議會完全是省的諮詢機關，建議機關，並不是議會性質，若說他是代表機關，那末他是代表誰呢？是代表中央呢？還是代表地方呢？如果是代表中央，那末在職權上就有問題了，因為參議會是一種諮詢和建議的機關，依照法理來講，本沒有選舉省長的權，現在草案上，規定省參議會有選舉省長的權，這豈不是矛盾嗎？第二點按照建國大綱的規定，在憲政時期，應由人民選舉省長，不過將來的省，既變為中央行政區域，省長的產生，是由中央提出五個人來，然後由參議會選舉一個人，就是這樣去作，那麼參議會的性質，也還是弄不清楚，這也是應該要研究的一個問題。還有一層，也是將來要補充的，就是關於憲法的頒布施行問題，按照初稿第一百六十條的規定，是「本憲法自頒布之日施行」，這一條的規定，好像和普通法律一樣，據兄弟的理想，恐怕不能這樣的簡單，並且吳副委員長，也主張要規定過渡條文，但是過渡的條文，還沒有寫出來，或者將來另定一個憲法施行法，以定施行的步驟，這也是很有理的，我想最好是分別緩急，例如憲法全部不能同時實行，就發生時間的問題，還有地的問題，關於地方制度的規定，邊遠地方不能施行，這是地的關係，像這些時間和地的問題，是非有專法不能解決的，自應另為規定，以上這些問題，希望大家在沒有討論再稿以前，分別加以研究，如有意見，可以提到院裏來作為參考。

#### (四) 憲部初稿之幾個要點

##### 立委蘇松芬之說明

立法院孫院長自去歲負起起草憲法草案之責任後，即設立憲法草案起草委員會，負責進行，中經憲法委員會全體委員會開凡二十四次，主稿人

會議凡二十次，其他關於研究某項問題之小組會議，次數尤多，首以吳鼎昌氏之憲稿為藍本，張知本氏在申江病榻中所擬之憲稿為主要參考，其餘各方面意見，均盡量容納，竭一年之力，已將全部初稿完成，於昨日(三月一日)正式公布矣。預料各方面對此憲稿必更有熱烈之批評，松芬因曾躬身其間，參與該會工作，謹就該稿之幾個要點，為讀者一陳之。

關於第一章第一條，仍規定為「中華民國為三民主義共和國」，以標明立國所寄，實無論任何國家，在其革命發動之時，必有其中心思想，此中心思想，亦可謂為革命要求。例如美國革命時標榜「人權」，法國革命時之標榜「自由，平等，博愛」，無論其最初是否為個人之私言，及至深入人心，即成為天下之公論，這革命成功，訂定憲法，以此思想，以此主義，揭建首事，為必然之理。觀之最近蘇俄憲法，首規定為「社會主義聯邦蘇維埃共和國」，更屬無庸懷疑。我國辛亥革命之成功，任何人應承認由於孫中山先生，以其思想主義，領導黨員與民衆奮鬥之結果。尤以民國十五年國民黨統一全國，一切設施，莫不基於孫先生三民主義之思想，故孫先生不僅是國民黨之領袖，而是中華民國之領袖。三民主義，不僅是國民黨主義，而是中華民國開國的主義，以之規定於憲法首端，表示革命精神之寄託，實為應有之舉，此其要點一。

人民權利與義務之規定，為憲法上最重要之一頁。本憲稿對於此點，亦異常注意，如第八條規定人民之身體自由權，第九條規定人民除現役軍人外，不愛軍事裁判等，均非以前憲法或約法所能及其詳盡。至如廢除憲法或約法，僅規定「人民依法律有某某權」，未免有重覆普通法而輕根本法之嫌，故此大憲稿，則改為「人民有依法律……」之句。雖至一字之微，亦必斟酌盡善，此其要點二。

國民經濟一章，關於中山先生之民生主義兩項辦法，即節制資本，與

平均地權，均已包括無遺，同時更預防有過激之經濟政策，如在本章第二十四條，規定「國家應建立民生主義之經濟制度，改善財富之生產分配與消費，以謀國民生活之均足」。又第二十二條規定「勞資雙方應本協調互利原則發展生產事業」，是其明證，此其要點三。

關於國民教育一章，所值得注意者，一為第三十九條規定「國立大學及國立專科學校，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」，以補救往日之失，一為第四十條，規定「教育經費之最低限度，在中央應為其預算總額百分之十五，在地方應為其預算總額百分之三十……」比之以前舊規定為實得教育經費空濶無文，相差遠甚，豈不依昔奉命往國府主計處暨教育部調查，據二十年度歲出預算金額為八七七·四五二·二五六元，中央教育歲出預算金額，為一八·六五八·五三六元，是中央教育，僅佔中央歲出百分比率為二·一二，又二十一年度，因值國難發生，無預算可言，僅以二十年度預算為其預算，二十三年度，亦僅有十三項預算，無從估定其總額，由此推之，則中央教育，可謂微乎其微，至地方教育，因有義務教育與社會教育關係，雖與中央經費不同，但能佔地方總預算百分之三十以上者，仍不多觀，又何怪地方官運地，民衆之意圖消沈耶！本憲稿有鑒於此，特明白規定教育經費，最低限度，在中央應為總預算額百分之十五，在地方應為其總預算額百分之三十，誠屬對症發藥，此其要點四。

國民大會一章，亦為本憲稿之重要部份，關於國民大會代表之產生，每縣市均定為一人，又代表之職權，祇限於閉會之日為終了，以免於閉會後，養成無數特殊階級，同時於國民大會閉會後，設國民委員會，以代行其大部份職權，使五權憲法，得以運用靈活，此其要點五。

至於中央政制，擬仍設置國民政府，以總攬五權，由總統暨五院院長

組織之，頗與現制相同，惟將來立法監察兩院院長，由各該院委員自行選舉，司法考試兩院院長，由國民大會選舉，行政院院長，由總統提經國民大會或國民委員會之同意任命，則完全不同。總統無甚權力，而行政之權，仍操之行政院院長，但恐行政院長權力過大，流於專橫，乃有第九十六條第一項「立法院對於行政院實行之答復，認為不滿意時，得提出席委員三分二以上之決議，提出不信任案」，與第八十六條第二項，「行政院院長，遇左列情形之一時，應行去職，（一）立法院提出不信任案，經國民委員會決議接受時，（二）監察院提出彈劾案，經國民委員會決議接受時」之規定，以控制之，此其要點六。

憲委會又認為司法院在五權政制中有總攬司法全權，則司法行政，自以隸屬於司法院為宜，故有第一零六條，「司法院掌理司法行政，並監督司法審判」之規定，同時鑒於行政法院之設置，雖有法德日諸國之例可援，然在我國，尚無必須設置之理由，故主張裁撤，將行政訴訟部份，劃歸最高法院審理，又考試院管轄下之考選委員會，亦認為無獨設之必要，蓋關於考選事宜，不妨在考試院內設一司或一處以辦理之，正與立法院內之名委員會相同，否則考試院不幾等於虛設乎，此其要點七。

現行省制，為今日政治上最大弊病，幾於無人不知，蓋一方使者中央之權，一方擅奪地方（縣市）之權，形成尾大不掉之勢，其在政治現狀中，有如一橄欖形，兩端小而中部大，顯至流弊不可究詰，憲委會鑒於此，乃尋其癥結所在，由於誤認省為地方者居多，此實與總理遺教不符，蓋在總理建國大綱中，明明指示省立於中央與地方之間，以收聯絡之效，則所謂地方者，自係指縣而言，故此大憲稿，力矯其弊，於第一三零條確定「省為中央直接管轄之行政區域」，省設省長，省長受中央政府之指揮，執行省之中央行政事務，監督地方自治，並取消省政府，而易以省長公署，以糾正以往之失，此其要點八。

憲法之解釋，世界各國，本無定例，有由大理院解釋者，有由憲法法院解釋者，至我國之五權憲法，既以國民大會為最高權力機關，（在國民大會閉會後為國民委員會）則解釋憲法之權，當以國民大會或國民委員會為宜，然猶恐國民大會國民委員會不易明瞭其癥結所在，故主張先由立法院擬具意見，以資決定，此其要點九。

以上各要點，謹就顯而易見者言之，且以限於時間，暫止於此，至個人對於此次憲稿之感想，擬另為文發表，俾與海內人士一探討也。

### 編者附記

憲法草案初稿呈請立法院通過，並公開的徵求國人發表意見，俾將來修正時的參攷，使牠成爲一部完美的法典。本社同人認爲憲法乃國家的根本大法，亦爲一國立國精神所寄。固然，徒法不能以自行，要使法律發生絕對的效力，賴有賴于國民全體自覺的起來對於他們所共立共守的法律表示真誠的信仰與熱烈的擁護。有了一部完美的法典，再加上一股守法不渝的國民，那末，法律便成爲鐵的紀律，立法的目的也就可以圓滿的達到。假如徒有治法而無治人，則數千百字積成的法條，亦不過等於具文而已！過去吾國也曾公布過幾次像憲法一樣重要的大法，但是對權的軍閥和腐敗的官僚總是違法的先鋒，而一般民衆也都是渾渾噩噩，缺乏維護法律的認識，所以弄到今日尙難能說得上是個法治的國家。我們的總理深遠的感到了這一層缺憾，所以在他的建國大綱中明白的規定要達到憲政必先完成訓政，先要培養一般的國民從知法守法中養成護法的精神，因爲法律所以能保障國民的權益，是由于國民先有了維護法律的權力。人民維護法律的意志越是堅強，則法律的作用越能發揮出來。國民黨執政已有數年，軍事的成功，在黨的使命中，不過是工作的初步；訓政建設在這風雨飄搖的國難中，所專的成就，亦微乎其微；但是我們不妨把中華民國的近代史

打開來看一看，百數十年來頹敗墮落的民族心理，到了最近幾年，假如說是有了一種的生機，則可以證明三民主義的精神，實在是垂危的中國的強心劑！從目前各方面的事實證明，國難固然不見得減少，不平等條約也不見得取消了許多，然而民族自衛的意識和反抗腐敗的民氣已在一天一天的向上發展，成功了一個普遍而熱烈的要求——民族復興的要求。不久的將來，這種要求必有底于成功的可能！我們希望從這次憲法的實施得到一個強有力的證明。我們要明白結束訓政，實施憲政，是在將國民黨代理的國政，還諸開明的國民全體。這個歸政于民的根本，無疑的便是這個將要提出通過施行的憲法。本刊的讀者都可能是關心國事的國民，對於國家政治的認識，當然是深切，因此我們對於一方面要如何促憲草成爲一個盡善盡美的法典，他方面如何領導一般國民熱烈地來起維護這個法典，使牠成爲鐵的紀律，都負有沉重的使命！本期的本刊所以把憲草全文和立法當局的報告彙集起來的原因，就是要引起讀者的注意，並懇懇的請求本刊讀者盡量發表意見，賜寄本社，以便按期披露！此外則關於實際問題的討論，不論是中央大政或者是地方小事，只要充足供從事實際政治經濟社會改善工作者參攷的，本社都萬分歡迎！在這個地方所以提出這個提問的原因，是因爲本社近來所收到的稿件大多數確實是太涉空洞而不切實際的緣故！

最後還有一個附謝，就是葛廷林劉鏡洲馬先奎徐志明諸先生均將他們應得的稿費捐贈本社作爲基金，敬頌之餘，謹此誌謝！