

中華民國廿五年四月十七日收到

第六十號

日五十月四年五十二國民

政問週刊

次目

法律學的方法論

阮毅成

蘇蒙議定書之政治意義

崔書琴

生育節制與中國國民黨之人口政策

高信

中國新預算制度成立之根據

楊汝梅

國民大會與黨治問題

周光

政問週刊社發行

定價：每期實售洋三分預定全年五十二期連郵費壹元五角半年八角國外全年加郵費一元六角香港澳門加八角郵票十足代洋總發行所本社代售處各地各大書局

地址：南京路一〇九號 電話：二二三八八

法律學的方法論

阮毅成

關於法律學的研究，通常均注意於法律的性質，法律的淵源，與法律的適用。此三者固均屬重要，但如對於研究法律學的根本方法，未能有所了解與貫徹，則關於此三方面的探討，恐將事倍而功半。故方法的研究，實為各項研究的基礎；各項研究的有無效果，亦純視所用方法是否合宜為轉移。

向來論法律學的研究方法，均用歷史學法，分析法，比較法等名詞，因而有歷史法學派，分析法學派，比較法學派各種稱謂。但其最基本的問題，實不在於歷史，分析或比較，乃在法律學的研究方法，是否即為科學方法，或是否即為一般社會科學的研究方法。

現在的法律學，已經不再是玄學而已成為科學的一支，這是大家知道的。但所謂科學的一支，抑僅係在科學分類上，可以列入於科學之林，或則在研究方法上，也可以用科學方法，實在是值得討論的問題。曾經有許多的論者，認為科學方法的可貴，在其客觀性與精確性；所謂客觀性，即在能用客觀的標準以觀察現象；所謂精確性，即在

一不受時空的限制，二能用劃一的名詞與單位。關於這二方面，法律學似乎尙未能達到，故法律學而欲用科學方法，并非如何可能。

另有許多論者，則以為法律學雖亦為科學，但只為社會科學的一支。其研究的對象為人類的社會，與其他的社會科學，如政治學、經濟學、社會學、倫理學完全相同。且法律學的進展與變化，每隨其他社會科學而發生，故法律學本身并無特殊方法可言，所有者亦只係其他社會學的方法。

關於前一說，法律學的答覆是這樣的：科學方法的客觀性與精確性，法律學完全可以適用，因為現在的法律觀念，已經不再是前一世的主觀法，法學家本只承認惟有客觀法的存在。關於後一說，則對象相同的各科學，除去共同的研究方法外，并非不再可以各有其特殊方法。況各種社會科學，只能謂彼此間時有影響，却不能謂定係某種領導另一種進展與變化的。

故在現在的法律學領域中，法律學的研究方法，應當

是科學方法中一切可能的方法。若細申之，可有三義：

一 法律學只能用科學方法研究，過去的玄想，註釋等方法，或則純出諸假定，非為經驗所明示，或則拘泥於文字，與實證的事理不合，應悉加屏除。至昔日用玄想等方法所已建立的原則，則亦應用科學方法重加審察，定其去取。

二 法律學用科學方法研究，其程序應分為三：一、觀察事實，自必力求其精確。但在自然科學，於觀察時注重於各個事實的通性，藉求共通定律的發現，故必須利用各種器械，以為觀察估量之助。而在法律學，則觀察時須注意於每一事實的特性，必須能對每一事實的特性，獲得特有的解決途徑，方為成功，故求異而不求同，因以不一定要藉器械以為觀察之助。二、分析因果，這本為一切科學之所同。但在一般科學中，分析因果的意義，乃在見果求因，而在法律學中，則在從因推果。見果求因，故須多為假定，多為分析，多為歸納。從因求果，故須多為例外，多為綜合，多為演繹。三、批判是非，批判本為思考程

序中的最後一層，并非為哲學玄學所獨有，實亦為一切科學所應同具。但批判雖屬同具，而其目標與標準則仍可以彼此互異。政治學批判得失，歷史學批判功過，倫理學批判善惡，而法律學則批判是非。至批判的標準，因人、時、地、事而可以隨時變易，如何在變易之中，隨時加以把握，而完成批判的功用，是法律學上很重要的問題之一。

三 法律學用科學方法，以其一切可能者為限。如歸納、演繹、分析、綜合、不能專用其一種，亦不能謂在某時必須用某一種，乃須在用某種為可能時，即儘量用之。如尋常對於科學的研究，每先敘述類分事實，次限定性質，更為準量測度，次定律與原理，次建設理論，凡此皆法律學所可應用。但在應用時，亦并非須如另某一種科學，同其程度，同其分際，法律學仍須立定主體，盡其可能，以求得法律學上問題的發見，探討與解決。（附言：我曾出版週刊第一六〇號寫過一篇怎樣研究法律學？可與本文參看。）

二五，四，十一，在法官訓練所講。

蘇蒙議定書之政治意義

崔書琴

一

上月十二日，蘇聯和外蒙簽訂了一個互助議定書。這個消息傳出之後，中日兩國都很深切的注意。我外交部曾於本月七日向蘇聯提出抗議，以爲蘇聯擅與外蒙簽訂議定書，顯係侵犯中國主權並違反一九二四年之中蘇協定。輿論界也都對蘇聯表示不滿或「惋惜」，而否認蘇蒙議定書的效力。蘇聯於收到我國抗議的次日，即送致正式的答覆，對侵犯中國主權一點極力辯飾。我國復於十一日提出第二次抗議，駁斥蘇聯的答覆。在我國未提抗議以前，日總領事須磨曾謁張外長，表示日本對蘇蒙簽訂議定書事十分關切，張外長當即告以如調查屬實，必爲適當之處置。因此蘇聯的報紙就說我國提出抗議，係受日本的壓迫。日本

誠然注意我國的態度，但我們決不承認我國的抗議是出於日本的勸告。有不少日人，希望中蘇的爭執擴大，中蘇的關係惡化。他們並且期待中國能將此次爭執聲訴於國聯。我們必須聲明，中國有自己的立場，決不勞日本來亂出主意。

我國向蘇聯提出的抗議，實具有充分的理由。第一、蘇聯從來就承認外蒙爲我國的一部分，並負有「尊重在該領土內中國之主權」的義務（民十三中蘇協定第五條）。遇有蘇聯違背此種義務時，我國皆曾抗議並主張我國的主權。一九二六年蘇德訂立條約規定德僑在蒙古得享最惠國待遇，北京政府即以其侵犯我國領土主權，而向兩關係國政府抗議。第二、蘇聯既承認外蒙爲我國的一部份，自不得擅與外蒙訂立含有軍事同盟性質的條約。自我國視之，外蒙並無締結條約的資格。任何國家若欲與外蒙發生條約關係，也必須得我國的同意。蘇蒙互助議定書之簽訂，有背中蘇協定，實爲毫無疑義。

二

我國向蘇聯提出抗議，固然具有充分的理由，同時我們研究這個問題，也不可不注意現實。何以呢？

第一是因爲我國和外蒙的關係，多年來實際上已藕斷絲連。外蒙住滿清本是我國的藩屬。自清末至民十三，外蒙一因不滿意北京政府的待遇，二因受帝俄及蘇聯的鼓惑

，曾發動過三次革命，最後的一次成立了現在的「蒙古人
民共和國」。我國始終未承認這個組織，但也未曾以實力
消滅它的存在。最近十二年來，無論是北京政府或國民政
府，都和外蒙沒有什麼正式的來往。外蒙當局固否認我
國的宗主權，而我中央在外蒙實在好久已不行使權力。我
們在那裏沒有中央的軍隊駐紮；那裏的官吏也非由我中央
任命。這並不是說，我國對於外蒙的主權因未行使而喪失
，祇是說平時不去行使，一旦主張起來，決不會對外蒙發
生實際的效果。

第二是因為法理的爭論並不容易動搖蘇蒙事實上的關
係。現在承認外蒙獨立的，祇有蘇聯一國。蘇聯雖未正式
以外蒙為其支邦之一，但外蒙受其控制的程度頗深，則為
毫無疑問的事實。外蒙政府共產的色彩十分濃厚。它任用
了不少的蘇聯顧問，但一切行政官吏則皆仍由蒙人充任。
蒙古的軍隊並不受蘇聯軍官的指揮，他們的職權祇限於訓
練。（參閱 Owen Lattimore, "on the Wickedness of
Being Nomads," Asia, Oct. 1935）。因為蘇聯對外蒙並
不明白的露示優越感，同時又表現出她的援助並非出於惡
意，所以外蒙當局對她頗為信任。加以庫倫莫斯科間的交
通較庫倫北平間的交通便利，自然外蒙會感覺蘇蒙關係較

中蒙關係密切。這種種情形，都不是空談主權所能變更
的。

我們與其注意法理，還莫如冷靜的研究蘇蒙簽訂互助
議定書的意義及其影響。

三

蘇蒙簽訂互助議定書的目的不在對中國，這是很明顯
的。我國對外蒙及蘇聯均無用兵的意思，也沒有對他們用
兵的可能，他們自然不是為了防備我國而成立互助的約束
。即就法律解釋，縱然容許這個議定書發生效力，它對於
我國也不能通用。蘇聯既聲明「議定書之簽訂與議定書內
各條款，均無絲毫損害中國主權之處」，又聲明此議定書
並不損害一九二四年中蘇協定之效力，並特「重行確證上
述協定」，就是表示蘇聯雖與外蒙簽訂互助議定書，亦仍
承認外蒙為中國領土之一部分。那麼即令中國出兵外蒙，
蘇聯亦不得出來干涉，因為這是中國內部的問題，決不能
視為第三國的攻擊或威脅。

四

從遠東的國際政治觀察，蘇蒙議定書的根本意義，是

在確定日蘇勢力範圍之劃分。九一八以前，日本視南滿內蒙，蘇聯視北滿外蒙，爲各自的勢力範圍。九一八以後，蘇聯讓渡中東路，放棄了她在北滿的利益，但堅守她在外蒙的地位。這一次蘇聯與外蒙簽訂互助議定書，不過是告訴日本她已退讓到最後限度。往好處說是她希望日本承認「滿」蒙的界線是日蘇勢力範圍的新界線。

蘇蒙議定書可以發生兩種完全不同的影響：一種是傾向和平的，一種是傾向戰爭的。

一、傾向和平的影響 據一部分歐美人士的觀察，日俄關係雖屢傳緊張，而最後雙方也許會以瓜分中國的領土來結束兩國間的衝突。這種觀察如果正確，則蘇蒙議定書的簽訂正是日蘇和好的機會。一方面蘇聯可以承認爲國屬於日本，並担任永不干涉，而另一方面日本可以承認外蒙屬於蘇聯，許她自由行動。可是這種觀察並不近乎事實。

日本決不會滿意日蘇勢力範圍的劃分，因她認爲滿洲及內蒙已入於自己的掌握，無待於蘇聯之承認。再說，分割中國領土，也不能消弭將來日俄戰爭的根本原因。日本想進取外蒙，以及蘇聯要保持外蒙，實有軍事上的理由。所以蘇蒙議定書大概不會發生傾向和平的影響。

二、傾向戰爭的影響 使日本感覺非與蘇聯一戰不可

的根本原因，是她以蘇聯的東海濱省爲日本安全的最大威脅。日本各重要城市距離這個地方很近，以近代飛行術的進步，很容易受蘇聯軍用飛機的轟炸。因此，日本以爲必須取得東海濱省，始能得到安全。日俄若發生戰爭，外蒙就成了很衝要的地帶。有許多軍事家觀察，日本由外蒙進攻蘇聯較由滿洲進攻，尤易取得勝利。他們並且說，日俄戰爭的勝負，恐將決於貝加爾湖附近。這是日本想進取外蒙與蘇聯要保持外蒙軍事上的理由。現在蘇蒙簽訂互助議定書，足以證明蘇聯對於外蒙之重視。這不啻蘇聯向日本表示，外蒙是她的國防線，如果日本侵犯外蒙的領土，她必出而援助。日本對蘇蒙議定書自然發生反感，而加緊對俄的軍事準備。

五

蘇蒙議定書傾向戰爭的影響雖然很大，但日俄戰爭在最近並不致於爆發，因爲雙方尚未準備好，而尤以日本爲甚。在日俄戰爭未發生以前，雙方當然都注意我國的態度。僞國與外蒙都是我國的領土，我們都願收回，所以我國處境十分困難。中立雖是一個穩健的政策，但事實上決不可能。將來我國恐終於被逼捲入漩渦。我們希望敵友的取

舍，能決於我們自己。取舍的標準，現在當然言之過早，但決不能離開「兩害之間，取其輕，兩利之間，取其重」的原則。現在選擇友敵的時期尚早，不過在這個時期未到以前，我們必須努力於下列的工作：

(1) 實現真正的精神團結

生育節制與中國國民黨之人口政策

高信

中國人是「貧」、是「愚」、是「弱」、再沒有那個人敢加以否認了，但是「貧」、「愚」、「弱」的原因，究在那裏呢？都是紛紜其說，還沒有一個定論。中國大多數的人口學者，都是根據這個原因于中國人口過多；加以前幾年地質學家翁文灝先生，在獨立評論發表一篇「中國人口分佈與土地利用」一文（註一）更足以使中國的新馬爾薩斯主義者多一個理論的根據，所以接着陳長衡先生去年八月十八日就在中央日報發表一篇文章，名曰「中國之土地與人口問題之初步比較及國民經濟建設之政策商榷」。自此兩篇文章發表了以後，好像中國人的命運，是很可悲的，前途如黑漆一般：人口既多，可耕的土地又不足；除了把男的生殖器割斷，或將女的生殖器用海棉塞住以外，就沒有其他的辦法了！這種悲觀的論調，已為中國一班學者，

(2) 剿清共匪

(3) 團結內蒙王公

(4) 充實國防的設備

此外最迫切的問題是華北，我們祇希望政府決定一個根本政策。

尤其是人口學者，所普遍承認！此次山額夫人來華，對於這個問題，重行引起大家的注意，在本刊首先見有柯教授象峯先生之「中國人口問題與生育節制」、繼有張博士不介先生之「中國應實行生育節制乎」兩文發表，這兩篇文章的意見，適可相反：在柯先生，則認為中國的人口已經是過多，應行加以生育節制；而張先生則認為中國人口並未過多，要質的改造是可以的，但不必一定要量的減少。作者贊成後者，而不同意于前者；因為我也認為中國現在的人口，並未有過多，何以見得呢？我最近依照參謀本部的陸地測量局所計算所得之中國土地，共有一六、七六〇、三三七、〇〇〇市畝，我們繁殖指數就以百分之二十五計，則應當有可耕的土地四、一九〇、〇八四、二五〇市畝，又據美國農部貝克 O. E. Baker 氏之估計，中國可耕地

有七萬萬英畝，合市畝四十五萬萬五千萬畝；故我此項估計，當不至過高。中國的人口。有人說是三萬萬，有人說是四萬萬，而又有入說是四萬萬七千萬，我們就假設中國的人口，爲四萬萬七千萬，這樣的來算——以總人口來除耕地面積，每人應攤得耕地爲九畝弱，比諸英國，每人平均攤得耕地二、〇畝，日本每人攤得耕地一、六畝，德國每人攤得耕地五、二畝，尙有過之無不及。現在有許多入動輒引用許多先進國每戶所有耕地之多，而說中國每戶所有耕地之少爲可悲可慮；並以此種數字爲中國人口過多之證明！這種見解，可以說是祇有見到問題之一面。中國的農民，他所耕地的畝數，都不若英、美、德、法等國，我是絕對承認的。但是我們要明白，他們每個農民所有的耕地比我們多，並不是他們的土地比我們多，更不是他們每人所有的耕地平均都比我們多；而是因爲他們從事農業者的成分少，而我們從事于農業的人多，他們的人口與土地調劑得平均，我們的人口與土地沒有均勻的調劑罷了。我們試看英國的農民，祇佔全國人口的七、五%，德國的農民，祇佔全國人口的三〇%，美國的農民祇佔全國人口的二六%，法國的農民祇佔全國的人口四一%，比國的農民祇佔全國人口的一九%。（註二）假設我們的工商業發達，

使農民的成分減少，則每農戶所耕種的畝數，當然也會增加，這是不成問題的，現在中國所有的耕地，祇佔全國面積百分之七、六五，如果把其餘未開墾的百分之一七、三五，（假設墾殖指數百分之二十五）如都能開墾起來，則共有耕地四十萬萬餘畝；又再假設將農民的成分續漸減低到四〇%，如是，以四十一萬萬九千餘萬畝的土地，而以一萬萬八千八百萬農民來平分之，則每個農民，至少可得到耕地二十一畝，以五口之家算，則每個農戶可得一〇五畝。況且事實上，中國如果切實利用起來，可耕的土地，尙不祇此數；人口即隨時而增，而墾殖指數亦必隨時而增，我們看見德國年有增加，它的耕地在一九一三年時爲一四、六四二、〇〇〇海格（Hectares）而在一九三三年則增而爲二〇、四七八、〇〇〇海格，世界各先進國之墾殖指數都是年有增加，可知人類愈進步，耕殖指數愈高，這是自然而必然的。人爲萬物之靈，他既然受天賦以此種聰明才智，遂憑其腦力與體力，不斷向前和自然奮鬥；從前所認爲不可耕者，現在已可耕了，（如低窪之地，在自然經濟時代以爲不可耕種而現在都成爲最肥沃之地）從前不可用者，現在已可用了，（譬如石礦所藏的加黑（Kali）以前誰都不知道它有用，但現在却認它爲最好的肥料足以幫助農

業生產甚大。又空氣中的淡氣，現在亦可以科學辦法取之作肥料），中國現有的農地據內政部十九年祇廿一省之調查已有一、一七七、三四〇、二六一畝，在廿一省以外者還不知多少。最近土地委員會所舉行之全國土地調查，其統計所得之數，亦足驚人（註三）況有逐年增加之趨勢，中國現在所患者不是有人無地耕，而是有地無人耕；這句話驟然聽來，似覺有點使人驚奇，實在情形，的確如是。悲觀的人口學者，看見都市的黃包車夫如是之多，兵匪如是之衆，以爲是中國土地不足，人口過剩之鐵證，不知這正陷入于極大的錯誤；蓋鄉村裏的耕地儘管的多，而失業者還是失業的，這是什麼原因呢？很顯明的，這是土地制度不良，社會組織不善的結果。因爲我們要知道：農民之耕種土地，其目的無非是想以取得藉以爲養生糊口的資料，但是，因爲土地制度不良，使耕者沒有其田，須向地主佃種，而苛刻的地主，憑其佔有的權威，任意提高其租額，使生產結果，大部份爲地主所獲得，農民終歲勤苦，而不得一飽，此佃農之所以棄地而逃，寧可漂流蕩泊而不願耕種者也。地方軍閥之苛征暴斂，田賦與田賦附加，其高額甚至超過土地固有之經濟地租，使地主得不償失，不得不棄田他往。土地金融機關組織缺乏，流資集中都市，農村

雖有勞力與土地，而亦無法耕種。凡此諸因，均爲失業日多而荒地日增之基本原因，這種基本的病根不加剷除，把中國的人口減少一萬萬也沒有用的。

況從原理上來說，節制生育的理論，它的老祖宗就是馬爾薩斯(Malthus)，而馬爾薩斯的基本理論，就是食糧之增加爲數學級數，人口之增加爲幾何級數，這種理論，現在拿來騙三歲孩童也騙不過的，我記得讀美國大經濟學者亨利喬治(Henry George)之進步與貧困(Progress and Poverty)時，他對馬氏之人口論，有以下幾段滑稽的批評：

(1.)「馬爾薩斯起首就假定人口之增加，爲幾何級數，食糧之增加，爲數學級數，這種假設之謬誤，是等於說：吾人假設有小狗之重增加數磅時，小狗之尾，則兩倍其長，以此則可以假定狗尾增長之速爲幾何級數，而狗身之重爲數學級數……：據此，便可推出驚人的結論，即是說，當這一個小狗在五十五磅之時，則它的尾巴，要長至一英里！」——見原著第二編第二章。

(2.)「例如孔夫子，他的子孫，今日是在中國，而且他們都享有特殊的優待，實際上，他們是等子一

種貴族，如以馬氏之人口論，以二十五年增加一倍之論來推算，孔夫子已死後二千一百五十年算，則孔子的子孫，應該要有八五九、五五九、一九三、一〇六、七〇九、六七〇、一九八、七一〇、五二八個人了！但是事實上，中國在康熙年間的調查，孔子的後裔，男的祇有一萬一千人，或可以說是男女合計祇有二萬二千人——見原著第二編第二章第八十二頁。

(3)「我們反思我們初造人的亞當(Adam)，假設他是有算術的智識，且以數目字來記載他第一個生出來的嬰孩所生長之速度，自初生出母胎之月算起，他或者也會得到一種假定，這種假定，雖然是比馬爾所設的假定更為奇特，可是馬氏的人口學說，的確是與他的假定同樣的沒有根據，他的嬰孩生下來時，假定為十磅，經過了八個月以後，就增而為二十磅，如果亞當那時曉得以他的數學智識作根據來推算，一定推出和馬氏所見相同的驚人的結論——即是說：當嬰孩十歲時，其重如牛，常他十二歲時，其重如象，在三十歲時，其體重則為一七五、七一六、三三九、五四八噸矣——第二編第三章。

如果馬爾薩斯的人口論，是對的話，單是孔夫子

的後裔已充塞宇宙了，從此可知，凡是恐怕人口過剩的人，就是等于恐狗尾長到一英里，恐嬰孩重到一百萬萬噸一樣的荒謬！提倡節制生育的人，是等于建議將每一個初生小狗的尾，加緊捆纏，以免其大來搖動不便；將每個生下的嬰孩，用布扎住，免其大至一百萬萬磅一樣的愚笨。我們看見世界給我們的事實，現在並不是糧食不足，而是社會制度不良，分配不均。北美的麥子，南美的咖啡，他們為提高價格，拚命的要往海裏倒！難道這也是人口壓迫的結果嗎？

中國的寶藏沒有開發過，我們的前途，是無限量的，目前的「貧」「愚」「弱」，可以說完全是社會的組織不良所致，假設照現在這樣去努力，把政治弄上了軌道，使人能盡其才，地能盡其利，中國雖增至八萬萬人，亦不以為多。總理孫中山先生，早有見及中國人口退步之危險，故在民族主義裏，大聲疾呼，說吾國已受列強之人口壓迫。他說：

「……若照美國公使(按即 Rockhill)的調查，則已減少四分之一，就說是現在還是四萬萬，以此類推，則一百年以後，仍是四萬萬……到一百年後，如果我們的人口不增加，他們的人口增加很多，他們使用多數來

征服少數，一定要併吞中國，到了那個時候，中國不但是失去主權要亡國，中國人並且要被他們民族所消化，還要滅種。又說：

「中國現在的新青年，也有被馬爾薩斯學說所傳染，主張減少人口，殊不知法國已經知道了減少人口的痛苦，現在施行新政策，是倡增加人口，保存民族，想法國的民族和世界上的民族，永久並存。」

這是很顯明的，想一個民族永久與世界民族並存，對於人口之繁殖，是很重要的。中國國民黨的人口政策，雖沒有明確的規定，但是很顯明的要根據中山先生此種原則來定，是不主張節制生育的；凡是提倡節制生育的人，就是等於主張消滅民族本身的力量的人，與國民黨的人口政策，根本違背。孫中山先生，恐中國人口減退，確實為我們後人提出一個警告，我們後來的人，應如何挽回此種後退的趨勢，才是辦法，乃近年以來，尤其像陳長蘅先生一類的人口學者，極力提倡所謂人口節制。惟恐人口之不減少！甚至連孫先生的學說亦強為曲解；他在三民主義與人口政策一書裏說：

「……關於中國人口增加的快慢，我們首先注意「四萬萬人」這個數目，並不是前清乾隆時候的調查

，中山先生或因「登壇之後，隨意發言，無暇參考」遂致偶有遺忘，亦未可知。……」（原書五十五頁）

陳先生實直接不承認孫先生所說的人口數目乾脆得多了，何必說他是隨意發言！這種解釋，是很危險的，如果陳先生這種曲解是合理，則國家主義者，可以說民族主義本是國家主義，不過他登壇之後，偶有遺忘；共產主義又可以說，民生主義本來是共產主義，不過他登壇之後偶有遺忘。照陳先生的意見，以為中國絕不覺人口之不足，且深信中國人口總在四萬萬七千萬以上，我沒有精確的統計，可資參考，證實這個數目之不對，但是我對這個數目，根本就點懷疑，因為我們去年舉行全國土地調查工作，在調查之先，是根據這個數目，來發出各省的調查表格，但是結果：除了江、浙、魯、湘這四省外，其餘如豫、贛、鄂、皖……等省，有的將調查表格用不到三分之一，有幾縣祇用了一半，問他們為什麼少了這麼多表格，他們不約而同的說：根本就沒有這麼多戶口，這是對於上述數字，懷疑的第一點。其次：前年我回到我的家鄉——廣東——，適巧我的哥哥做鄉長，我把他調查的戶口冊來看一下，他連我，我的孩子，我的內人都填在內，還有我幾位在美國加拿大做生意的堂兄弟，也填到戶口冊調查冊

裏去，而我和我的家人在南京的警察廳也算進去，即是說，一個人就變作兩個算，南京的一百萬人裏有個高信，而廣東的三千萬人裏，也有個高信。可以說不但我家鄉如是，我所知道廣東調查戶口都如是，即是華僑這幾百萬人，都在廣東這三千三百萬之內，而現在所有估計的數字，都把它相加，這豈不是大錯特錯！這是我對於這個數字第二點懷疑。

總之；不論人口增加也好，減少也好，這種不值得討論，所值得討論的，就是應否增加問題，而我的結論，就是：中國的「貧」「愚」「弱」是因社會組織不良，地利不關，人口與土地不調勻的結果，也可以說：這種貧弱是

中國新預算制度成立之根據

楊汝梅

預算制度之內容，大別為編製、議決、公布、執行四項。其中編製議決兩項，尤關重要，往往隨政治之進化潮流，而有所變更。吾國現行預算制度，以編製預算之職責，屬諸國民政府主計處。將核定概算之權，提歸中央政治委員會。主計處依據中央核定之歲計概數，編成總預算案，呈請國民政府，交行政院，提出立法院核議。立法院議決後，呈請國民政府公布，由各主管機關分別執行。就此

人為的，而不是天意的，我們祇要大家一心一德，祇要使國家不再分裂，一齊向前努力奮鬥，「糧食」與「富源」定可使我們用之不盡，取之不竭；而我們可為世界最龐大最有力之民族，否則，祇有蹈入美洲黑奴的印第安人或中國蒙古人的滅亡道路，非但要亡國，還要滅種。（完）

註一：獨立評論三，四號，二十一年六月五日及十四日；北平。

註二：統計數字根據 I. Elster 教授所編之 *Woeter buch der Volkswirtschaft* 第三百四十二頁。

註三：土地委員會之數已統計好，但未經中央核准，故數字未能發表，故此從略。

制度之內容，加以分析，與舊制度不同之要點有二：

(1) 編製預算機關，以超然地位之國民政府主計處担任。由財政部內，劃出此一部份職掌，俾財政上之其他一切重要職務；均得由財政部專責處理。

(2) 中央政治委員會核定概算，與他國責任內閣之決定概算，性質相近，而地位略異。因中央政治委員會為黨與政府連鎖機關，其職權僅在發動政治根本方案，而

執行政治方案之責，仍在國民政府也。立法院之議決預算，衡以從前國會之性質，亦微有不同。因五權憲法之立法院，仍為治權機關，而非政權機關也。

上述新預算制度之成立，吾人權衡學理，揆度事實，認為有下列三種根據。甲、世界政治之潮流。乙、財政分權之趨向。丙、吾國政治之背景。

茲分述其理由於左：

甲、世界政治之潮流。

預算為政府表示歲入歲出之一種平衡計劃，而構成一國歲入歲出之現象。又多以近代之政治潮流為背景。故預算制度；恆隨一個時代之政治信條，而有所變更。古時由封建社會，變為中央集權之國家時，因兵農分化，而國家歲出，以維持國家威力之常備軍費為最巨。充此經費之一切歲入，均為特權收入。此時代之財政，對於人民之全部經濟活動，均有干涉之權。財政不公開，一國之歲入歲出，由執掌政權者，自由支配，故在此時代，無所謂預算制度也。

預算制度，實由自由主義之政治學說所促成。自十八世紀後半以來，都市工商業逐漸發達，人民

對於政治，發生覺悟。咸認為國民之經濟活動，應絕對自由，不受政治上之干涉。而政府之財政應絕對公開。當時有不出代議士則不納租稅之要求，政治革新以後，而議決預算，遂為國會最重要職權之一。此一時代之政治信條，為自由主義。彼盧梭之民約論，亞丹斯密之自由競爭說，皆可為當時之代表學說。政府之財政政策，以不干涉人民之經濟活動為原則。國家之財政設施，與人民之經濟活動，截然劃分。一般人之政治思想，均認為國家歲出，完全歸於消費，不生產任何財物。政府之政治設施，應限於極小範圍，以保護人民之生命財產安全，為其主要職責。於是政府歲出，大受限制。政府歲入，以無害國民經濟為原則。國家自身，不可經營產業。所有從前之官產官業，逐漸售讓於人民，而政府歲入，遂以租稅為中心。此時代之政治範圍狹隘，財政事務簡單，故將籌集財源與分配用途之兩種職權，歸同一機關辦理，因而編製預算之職務，在各國均歸財政部掌理。

自由主義積極發展以後，社會一般之生產消費，

均在無政府狀態之下，盲目進行。社會之財富，集中於少數資本家。多數人民之生計及政府財政，悉受少數資本家之操縱支配，而貧富不均；階級爭鬥，或為社會莫大之隱憂。於是社會政策之財政學說，乃應時勢之需要而自然產生。此種政策，頗有緩和社會革命之功效。然此派學說，偏重分配，忽略生產。主張以財政手段，調劑社會產物之分配。對於歲入，重取直接稅，輕取間接稅。於所得稅則舍比例稅而採略進稅。對於歲出，則主張削減其他政費，而擴充社會改良費，社會救濟費。由是社會事業費，在歲出預算內，驟占巨額，而其他政費，仍為經費膨脹之趨勢所支配，無法緊縮。軍費反因列強競爭，而逐年增加，收入又因財源枯竭，而逐年短少。其結果，財政愈陷困窘，而產業衰弱，國民之生產力降低，社會之失業問題，益加嚴重。是偏重分配問題之財政政策，亦告失敗。於是統制經濟之財政理論，乃因時勢之需要，而自然產生。所謂統制經濟之財政，乃並重生產分配之政策，其表現於國家歲出預算者，除內政、外交、國防、教育、交通

、衛生、救貧等支出外，屬於統制企業之投資經費，增加甚巨。其表現於歲入預算者，除普通租稅收入外，而各種公有事業之收入，漸占多數。國家財政，對於社會經濟有統制指導之責任。財政機關之職責，在政治上並占重要地位。不僅整理租稅，整理國債，及統制金融貨幣之關係，並較以前為複雜。而對於各種生產事業之財政統制，亦有賴於財政部之擘畫。從整個政治觀察，財政地位，已立於其他政治之上。苟非將舊有之政治機構，酌予改造，則政治上職權之分配，無法平衡。於是財政分權之理論，因之產生。而原歸財政部掌理之預算職務，乃首先特設機關辦理。藉而平衡政治上之職權。法國於一九二五年創設預算部。義大利曾於財政部外，創設國庫部。美國自一九二一年六月以後，以編審預算之權，提歸大總統。由預算局專任其事務。吾國特設主計處，直隸於國民政府。凡此皆為迎合世界之政治潮流，而產生之新財政制度。

乙、財政分權之趨向

前此各國財政制度，有一共同之錯誤，即財政

部兼有籌集財源及分配用途之兩重責任是也。夫籌集財源，本為財政部之專責，如整理租稅，整理公債，統一貨幣；統一金庫出納，調劑金融匯兌等職務，均應歸財政部專掌，不宜另設駢枝機關，分割財政部權限，致令辦事掣肘。籌集財源之權限統一，則容易獲得巨額收入，用以滿足人民公共之需要。至於分配財政用途，以達到政治上之目的為標準。具有分配權者，含有左右政治之威力。須屬之政治上之最高機關，始能統籌全局公平分配。在此私有財產權時代，財之力量，足以支配一切。一國之資本案，對於其他階級之經濟生活，隱具操縱支配之力。富有資力之銀行，恆能支配社會之產業，並進而操縱政府之財政。財政部掌理國庫出納，其職權在無形中已重於其他機關。若再兼分配用途之權，則一切政治有為此一機關操縱把持之危險。且一機關之能力有限，使担任過多之事務，則不免顧此失彼，放棄其應負之職責。試觀我國過去之政治事實，財政當局常因支配款項，引起各方面之責難。致財政當局，以全副精神，消耗於敷衍周旋之中，不暇

為整理財源之根本計劃。此非主管人員之咎，實制度不良之咎也。故近代財政之新趨向，多主張將籌集財源及分配用途之兩種財政職權，分屬於兩種機關，各別執行，以盡政治上分工合作之妙用。現代各國政府之會計收支，均劃分為命令系統，及出納系統之兩種程序，早已認為一定不易之原則。準此推論，可知財政上分配用途與籌集財源之兩種主要職權，更不應併於一機關之內，混合辦理也。或謂英國預算制度之產生最早，英國預算，至今尚由財政部編製，似不必另設編製機關。然英國監視國庫金之權責，不屬於財政部，而屬於審計長官。（亦稱管庫審計長，代表國會，監督國庫金。）財政部欲支出國庫金，須先編概算，送經審計長官核定，通知英蘭銀行或愛蘭銀行後始能支出國庫金。就此點觀察，英國財政部之職權，實不如他國財政部職權之完全。且英國財政部為委員制，其第一委員係國務總理兼任，故其地位職權，與他國之財政部差異甚多。英國財政部之職權注重於財務監督，不注重於執行普通財務行政。財政部對於各部之會計事務，

具有監督之權限，然各部長官皆為政務官，以處理政務為其專責。各部之會計事務，由各部之會計長負責辦理。而財政部對於各部之會計長有直接指揮監督之權。質言之，英國財政部之性質，實可稱為主計部，與他國財政部之性質不同。吾人認為財政分權，乃世界政治之新趨向，不能因英國之特殊情形，致疑於財政分權之不必要也。

(附註一)因英國之國庫金，在審計長官監視之下，財政部不能直接支出國庫金，故財政部不妨有編製預算之全權。

(附註二)日本帝國大學教授土方博士，對其本國之預算制度，亦有批評曰，「我國財政部（日本稱為大藏省）為各部中之一部，一面可租稅徵收及其他行政事務，同時立於各部之上，有查定各部預算之權。在統制經濟必要之今日，此種制度，是否適當，大是疑問。」

丙、吾國政治之背景

吾國現行五權政治，所有政治機關之組織，與三權政治之精神，根本差異。三權憲法，產生於自

由主義之政治思想，其主旨在防止政府之專制，故偏重立法權。國會對於行政方面，有立法權，有彈劾權，其地位立於政府之上。五權憲法之主旨，在充實政府之權力，故將立法權及監察權均立入治權之內。在訓政時期，更應斟酌吾國實際政治情形，使治權內之五權，互有監視輔助，為造成運用靈敏，集中國力之制度。吾國現行之新預算制度，實以五權政治之事實為背景，而產生者也。預算為政府公開財政之手段，同時為國民監督財政之工具，預算議決公布後，須有強迫施行之力。此強迫力量，出自被動，政府不得隨意伸縮。彼政府自編自決，且可自由伸縮變更者，已失預算制度之本旨。國府以前曾設財政監理委員會，雖改為預算委員會，又改為財政委員會，此等委員會，雖均稱為議決預算之機關，然皆無憲政之根據，其自身議決之數目，仍可以自身之決議，增減變更之，不合於預算之強迫性質。故十七十八十九各年度之預算，均未能成立。國民政府為中國國民黨之政府，在訓政時期，以黨代表人民，是現在議決政府概算之權，應屬於黨。

惟黨之力量，常隱藏於政府之背後，故特設中央政治委員會，使爲黨與政府之連鎖機關。黨與政府建國大計及其對內對外政策有所發動，須經此連鎖，而達於政府。質言之，政治委員會，在發動政治根本方案，對黨負責。國民政府，在執行政治方案，對中央政治委員會負責。中央政治委員會之地位，立於國民政府之上，有似於各國之國會，而實非國會。故中政會議決之概算，仍交主計處再編預算案，送立法院議決，以完法治手續。就中政會議決概算之權限而論，有似於他國之責任內閣，而執行之權，仍在國民政府。故中央政治委員會議決之概算，須送由國民政府，發交主計處，依法編製。國民政府主計處，於二十二年三月，依據第三屆四中全會之決議案，因促成二十年度預算，而正式成立。主計處掌理關於預算之一切事務，直接對於國民政府委員會負責，間接對於中央政治委員會負責。國民政府總攬治權，爲行政立法司法考試監察五院之集合權，五院各自獨立行使治權之一，而不相統屬。主計處直隸於國民政府，以超然地位，依法編成預算案

，再呈國府交行政院提出立法院核議，此種新制，於各方面職權，均無抵觸，實最合五權政治之精神，在訓政時期，似無其他制度，較此更當適宜也。

或因修正國民政府組織法，規定國民政府主席：不負實際政治責任，遂致疑於主計處所編預算，亦爲不負責任之預算。此種議論，實未就現行政治組織之內容，細加研究也。蓋世界各國，不負責任之元首，其府內皆別無其他有責任之組織，如我國北京政府之大總統，法國之大總統，英日兩國之皇帝，皆爲不負責任之元首，英府內宮內，皆別無其他負責任之組織。若我國現在之國民政府，固明於五院之上，設有國民政府委員會，以總攬治權也。（中央政治委員會，只有發動政治根本方案之權，其執行權，仍在國民政府，五院各自獨立行使治權之一部分，必須有一國民政府委員會，立於其上，始完總攬治權之作用也。或謂編製預算，爲行政權最要之一部份，惟有身當行政之衝，完全了解各方面情形者，方勝此任。各國編製預算之權，多屬責任內閣，如英

德、日本等國是。或屬責任總統，如美國是，吾國之國民政府主席，爲不負責任之元首，編製預算機關，不宜直屬於主席之下。然此說不能認爲圓滿，試就下列之各政治組織，比較而分析之，即可證明此說之錯誤矣。

甲、三權政治組織。在三權政治之國家，如爲責任內閣，其上僅有不負責任之元首，則內閣即爲總攬政治全權之機關，故以編製預算之權，屬之責任內閣，由財政部專任其事務，如英、日兩國之例。如爲責任總統，則總統即爲總攬政治全權之機關，故以編製預算之權，屬諸總統，而特設預算局專任其事務，如美國之例。

乙、五權政治組織。吾國現行五權憲法，五院各自獨立行使其治權之一，而不相統屬。五院均立於平等地位，以編製預算之權，屬之任何一院，均不相宜。財政部係屬行政院內之一部分，非組織國民政府之一權。若仍如三權政治之例，由財政部編製總預算，則顯與五權政治之精神抵觸。今依國民政府組織法第九條，設一超然地位之主計處

，俾任編製預算之事務。此機關直接秉承國民政府之命令，間接遵照中政會之決議。從辦理程序上觀察，亦極便利，實爲施行五權憲法之當然結果也。

現行國民政府組織，五院之上，明明有一總攬治權之機關。故負有國防重大責任之機關，如軍事委員會、參謀本部、訓練總監部、軍事參議院等機關，均依此理由，直屬於國民政府，而軍事委員會，在現時政治上所負責任，與行政院相等。夫以如此重大責任之機關，尙可直屬於國民政府。今將編製預算機關之主計處，直屬於國府似更無懷疑之餘地也。

以上三點，爲新預算制度成立之根據，亦即各種預算法規之根據也。

(附註)此文立論，以訓政時期之政治組織爲根據。將來憲法公布後，雖不必另設總統府，然大總統爲總攬政治全權之機關，參照美國之例，於行政院設一最高之主計機關，使直接對大總統負責任事，亦極合五權政治之精神。

國民大會與黨治問題

周光

一

國民大會自經上年五中一全會議決定於本年十一月十二日召集後，關於國民大會之組織及選舉二法，近復經立法院根據中央所定之原則，起草竣事，正呈候中央核定中。查國民大會原為憲政時期國家之最高統治機關，地位異常重要，是以關於國民大會之諸種問題，邇來時賢迭有所論列，洵非無故。惟是國民大會既經召集以後，其與中國國民黨究具若何關係；質言之，即本黨從此是否放棄黨治，抑將繼續以黨治國？此實一至基本而饒有興趣之問題，惜前茲尚未有人注意及此，爰不揣謏陋，就管見所及，試一論之，以就正於國人。

二

吾人於未述及本題之前，當先就現行行政制下黨政間之關係略論之；蓋此問題實為吾人探討將來黨政關係之基礎，而未可忽視者也。欲窺知現行行政制下黨政間之關係，可就現行行政制所依據之法律觀之；構成現行行政制之主要法文

有二：一為民國二十年六月一日公佈之中華民國訓政時期約法，一為民國二十一年十二月二十六日修正公佈之國民政府組織法；前者因係訓政時期國家之根本大法，具有與憲法相同之性質，故關係尤重。吾人就此二法加以研究，可知我國現行行政制實具有左列之特色：

一、我國現行行政制所依據之原理有二：一為權能分開，一為以黨治國。故訓政時期約法第三十條規定：在訓政時期由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權；在中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之，此為關於政權方面之規定。至於治權，則同法第三十二條規定：行政、立法、司法、考試、監察五種治權，由國民政府行使之。此種規定，蓋一面乃基於總理權能分開原理而生，而同時又顯然為以黨治國之結果也。

二、中國國民黨全國代表大會及中央執行委員會，今既由國家根本大法賦以中央統治權，是已取得法律上之地位，而成為全國最高統治機關，因之黨與政府實已構成不可分離之一體。

三、中國國民黨全國代表大會及中央執行委員會與政府間，雖具有上述之關係，然對外並不直接發佈法令，一切均須通過政治委員會而始達於政府，再由政府對外表示之。因之遂產生下述之二種結果：（一）政治委員會成爲黨與政府間唯一之連鎖；（二）國民政府在形式上仍爲全國最高級政府。

要之，在現行政制下黨政間之關係，可由兩方面觀察得之。即：（一）在實質上政府乃服從於黨之指揮監督；此項指揮監督關係，一方面乃基於權能分開原理而生，另方面則爲以黨治國之結果。故就此點言，黨與政府實已構成一體。（二）在形式上，政府仍獨立存在，而並非附屬於黨。至於此種政制在政理之成效若何，則以自實行以來，爲時尙暫，殊未易言。要而言之，其在以往雖未能盡滿人意，然並不足爲病，蓋是所以致此之由，乃泰半屬於人事問題，肇端於此項關係之有未當也。

三

於茲吾人當再就土耳其與蘇聯二國之政制一述之，蓋此二國之政治組織，頗有類於吾國將來所採之政制，殊足資吾人之借鏡。

（一）土耳其政制 土耳其現行政制，乃依一九二四年之憲法而確定者。依該憲之規定，土耳其乃以國民大會爲全國最高統治機關，行使行政與立法之職權。試觀該憲第四條：「土耳其國民大會係唯一真正之民意機關，以大會名義行使政權」；第五條：「立法權與行政權，統屬於國民大會」；第六條：「立法權由國民大會行使之」；第七條：「行政權由國民大會以總統及總統所任命之國務員行使之。國民大會得隨時監督推翻政府」由此可知國民大會在土耳其政制上實佔有極重要之地位。至於國民大會之議員原由全國選民選出，是以自表面上觀之，此種政制確能深符民主政治之實。顧一究其實，則又大謬不然。蓋國民大會議員固由選民選舉，然候選人則概由土耳其國民黨指派，而此種指派責任，實際上又僅屬於凱馬爾及黨之祕書長等三數人所組織之會議。因之在形式上國民大會爲土耳其之最高統治機關，固無待言，然事實上國民大會則受支配於土耳其國民黨，而國民黨又復爲凱馬爾一人之意志所左右，歸根究底，土耳其國民政府固全在凱馬爾氏一人支配之下也。土耳其政制所以稱爲獨裁者以此，而土耳其政府所以強而有力，成就種種偉大艱鉅之事業者亦以此。

（二）蘇聯政制 蘇聯政制有類金字塔，層層節制。其

主要機關有四：一爲全蘇維埃大會，由鄉村住民每十二萬五千人，城市住民每二萬五千人各選出代表一人組織之，爲蘇聯之最高統治機關。次爲全蘇中央執行委員會，由蘇維埃大會選出議員四百名構成之，於大會閉期間，行使立法與行政之職權，又次爲常務委員會，由中央執行委員會互選議員二十一人組織之，處理日常事務。而最重要者則爲人民委員會，亦由中央執行委員會選舉，此始爲蘇聯之真正政府機關。凡此俱爲蘇聯憲法所明白規定者。然究其實際則一切無不受蘇聯共產黨之支配，而共產黨又全爲斯達林一人所把持，是故蘇聯實質上之統治者，實卽斯達林一人，此殆爲人所共知之事。

四

至於我國將來國民大會之性質，依建國大綱之規定，原爲憲政時期國家之最高統治機關，卽對於中央官員有選舉權，有罷免權，對於中央法律有創制權，有復決權。國民大會既具有如斯之性質，則國民大會之召集，當在全國有過半省分皆達至憲政開始時期，卽全省之地方自治完全成立時期而後可，此又爲建國大綱所明白規定者也。惟是我國自民十七年開始地方自治以來，於茲八載，制度屢更

，迄於今日，欲求一合於建國大綱第八條所定完成地方自治之程度者，殆絕無僅有，於斯情形之下，欲召集國民大會，自不免失之過早。矧際茲國難嚴重之時，以人數極衆之合議體，行使中央最高統治權，尤屬危險。是以關於國民大會之職權等，時賢多主縮小範圍，予以限制，藉資補救，實非語出無因。顧吾人之見解，與此稍異，蓋依前述我國以及土蘇二國之現實政制研究之，國民大會之召集與強有力政府之維持，二者原非絕不相容。要之，吾人果能使政府與本黨之間，仍繼續保持一定之關係，質言之，卽使政府復從於黨之指揮監督，則國民大會之提早召集，固不必認爲過慮也。否則，向使國民大會一旦召集之後，本黨卽視爲責任已了，完全授政於人民，則其危險誠有不堪設想者；吾人並非故作此危言，乃鑒於已往之事實，恐不免有此惡果也。然則國民大會既經召集以後，將何由而調整此黨政之關係乎？吾人認爲下述之原則，實未可或缺：

一、國民大會代表候選人，須全部經本黨核定。卽國民大會代表候選人不妨由各鄉鎮長聯名提出，但本黨必須保有最終決擇權，如某區域內認爲無一適當人選時，並可全數否定之，由本黨另行指派，必須如此，始免不良分子混入，影響整個國政。

二、國民大會召集以後，本黨仍須立於指導監督之地位，以糾正其過失。故現存之政治委員會，將來仍當使其繼續存在。

三、爲充實政治委員會之組織，將來應使其成爲純粹首領制，以免多所牽制。關於一切政治性質之事務（指黨內而言），尤當完全集中於政治委員會，避免割裂。由是本黨一切政綱政策，均可由政治委員會之策動，藉國民大

會中本黨黨團之作用，而使其實現於實際。

總之，國民大會召集以後，果能依上述之原則，使黨政之間仍保持一定之關係，則吾人對於國民大會所存不良之意念，自可冰釋矣。設使政治委員會之主席，得同時兼任政府之首長，使黨政形成一體，則此政府之權力，必更趨強大足以應付非常時期種種事變。尤可斷言。

內政研究月報「兒童保護與教育專號」

目錄

我國兒童保護事業應有的設施	戴健標擬
日本兒童保護事業的進展及體系	山口正著
英國兒童保護事業	戴健標譯
英美嬰兒保護的新分野	亞薩史唐林著
法蘭西是兒童保護事業的發祥地	健田源四郎著
嬰兒保護事業的新目標	健田正夫著
一個婦人的兒童保護觀	胡梅原一著
嬰兒愛護的實際	朝定安著
在黑暗中的兒童	竹田菊子著
兒童的環境	王奕女著
兒童的頑皮法	朝原梅一著
兒童的零食	劉本源著
殘廢兒童的心	南崎雄七著
精神衰弱兒童的醫療與保護	女醫師錢菱著
身體缺陷兒的保護與教育	D. A. 湯姆士著
低能兒的原因及其教育	月川正雄著
從教育上考察兒童虐待的防止	森川本源著
	劉本久著
	趙平子著
	坂本全著
	匡本誠著
	前川誠一著
	月本宇之介著
	戴健標譯
	張尾順著
	藤尾教師著
	城戶太郎著
	蔣英女士譯

另售每册四角可用郵票(限用五分頭)函購
 預定全年十一册連郵費二元

總發行所 內政研究月報社
 地址：南京門東倉門口卅三號

