

中華民國廿五年四月八日 收到

第五十號

國民二十五年四月八日

政問週刊

目次

交易所稅及交易稅之研究

朱 傑

國民大會籌備聲中之國民觀感

樓桐孫

憲政前之地方行政

駱美奐

波蘭新憲法與我國憲草中的政府緩衝機關

金鳴盛

國民經濟建設之方針與合作

徐日琨

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

交易所稅及交易稅之研究

朱 俛

一 泛論

交易所為近代經濟之中心組織，係世界貿易，批發貿易，及證券流通之樞紐。視其交易之範圍，有貨物交易所 (Warenboerse) 與證券交易所 (Effektenboerse) 之別。因交易所獲利甚厚，且往往有投機性質，故各國皆由政府徵收租稅，並加以監督。例如德國除一九二四年一度行交易所稅 (Boersensteuer) 外，又有交易所銷場稅 (Boer-genumsatzsteuer) 前者近於營業稅性質，按交易所上場人數之多寡，每三個月徵收一次；後者屬於轉移稅系統，視成交數量之多寡，而徵收其百分之幾。又如日本亦有二稅，一為交易所營業稅，係對於交易所法人營業所課之稅；一為交易所交易稅，係對於交易所成交之經手費所課之稅。通觀各國成例，交易所所有關係之稅，以轉移稅 (即交易稅) 為主，而營業稅 (即交易所稅) 不過為其副者也。

二 中國交易所稅及交易稅之沿革

我國之有交易所，據申報年鑑 (民國二十二年) 始於

民國七年，北京證券交易所，實為其嚆矢。嗣上海證券物品交易所，成立於九年七月一日，上海華商紗布交易所，成立於十年七月一日，上海華商金業交易所，成立於十年十一月十三日，上海華商證券交易所，成立於十一年；嚴後寧波、濱江、天津、漢口等處，相繼設立。然資本額最高不過五百萬元，規模尚小，其性質亦與歐美各國之交易所未能盡同。北京政府嘗特派員駐滬，設立交易所監理官公署，並製定證券交易所課稅條例及交易所交易稅條例，前者係營業稅性質，後者係轉移稅性質。前者規定證券交易所每次結賬後，應就純利中提取百分之三，作為交易所稅。後者規定交易稅稅率，凡分四種：(第一條)

(一) 地方公債證券或公司債券之買賣交易，(甲) 屬於現期者，徵收萬分之零三；(乙) 屬於定期買賣約期買賣者，徵收萬分之零六。

(二) 有價證券之買賣交易，(甲) 屬於現期買賣者，徵收萬分之一；(乙) 屬於定期買賣約期買賣者，徵收萬分之二。

(三) 金銀之買賣交易，(甲) 屬於現期買賣者，徵收

萬分之零二；(乙)屬於定期買賣約期買賣者，徵收萬分之零四。

(四)商品之買賣交易，(甲)屬於現期買賣者，徵收萬分之一；(乙)屬於定期買賣約期買賣者，徵收萬分之二。

(五)國債證券之買賣交易，不課交易稅。(第二條)

此兩項條例，大體皆抄自日本，而日本又抄自德國，惟稅率較輕耳。當時雖有條例頒布，然商人紛紛抗議，終未能完全實行。

三 交易所稅及交易稅之現情

國民政府成立，曾頒布交易稅條例九條，並派員充任監理官，金銀買賣稅率略重，商品證券買賣稅率略輕，而徵收之標準，則為經手費。該條例公布後，因軍事甫定，商業蕭條，上海交易所稅率較重，無力負擔，屢請減免。財部乃將原有條例，改為交易所稅條例，於十七年三月十九日修正公布。並廢除監理官，歸金融監理局統制。於是轉移稅性質之交易稅，一變而為營業稅性質之交易所稅，以每期結賬之贏餘總額為標準，其稅率如左：(第三條)

一〇、〇〇〇元以內者	免稅
一〇、〇〇〇—五〇、〇〇〇	7.5%
五〇、〇〇〇—一〇〇、〇〇〇	10%
一〇〇、〇〇〇—一五〇、〇〇〇	12.5%
一五〇、〇〇〇—二〇〇、〇〇〇	15%
二〇〇、〇〇〇—二五〇、〇〇〇	17.5%
二五〇、〇〇〇—三〇〇、〇〇〇	20%
三〇〇、〇〇〇—元以上者	25%

惟贏餘總額之計算，得扣除營業費。交易所稅由金融監理局徵解財政部核收。(第四條)自此條例實施以來，交易所稅稅收預算及實收如左：

十九年度預算	一〇一、〇〇八元
二十年度預算	一〇一、〇〇八
二十一年度預算	一、〇〇〇、〇〇〇
二十二年實收	二五、二〇〇
二十三年度預算	一〇〇、〇〇〇
二十四年度預算	一、九五〇、〇〇〇(交易所稅及交易稅)
二十四年二月初，財政部復有徵收交易稅之議，當提出徵收交易稅條例，雖經立法院通過，惟立委史維煥輩十	

一人，以為此法實行，雖可增加國庫收入，但決不能達到

締投機之目的，爲兼籌並顧起見，聯名提議修正民國十八年國府公布之交易所法。(註一)當時關於稅率高低，頗多爭論；或爲維持金交易所本身營業起見，主張由財政部原定標金每條稅率一角，減低至七厘。(註二)加以交易所經紀人爲本身利害，肆意反對，財部遂於二月擬減低交易稅率，其原定稅率與減低稅率比較如左：(註三)

- (1) 有價證券 (原定) 萬分之二、三五 (減爲) 萬分之二、二五
- (2) 標金 每條一角 七分五厘
- (3) 棉花 每百担九角 七角二分五厘
- (4) 棉紗 每百包三元五角 三元〇七分五厘
- (5) 麵粉 每千包七角 五角七分五厘
- (6) 雜糧小麥 每千斤一元四角 一元二角七分五厘
- (7) 黃豆紅糧 每千斤七角 五角五分
- (8) 豆餅 每百担七角 六角

當由財政部咨送立法院，二月八日，該院復加修正，照審查修正案通過，其重要條文摘錄如左：

(1) 凡在交易所買賣有價證券或物品，悉依本條例之規定，徵收交易稅。(第一條)

(2) 交易稅稅率規定如左：(第二條)

(甲) 有價證券，按買賣約定價格徵收之，其價格

內百圓以下之數，應按百元計算。現貨交易不課稅。履行交易之期限，在七日以內者，徵萬分之〇·四；在七日以外者，徵萬分之〇·七。

(乙) 標金每條，(三一二、五〇公分，成色九七

八) 徵國幣七厘(一)

(丙) 棉紗每百包，徵國幣一元七角五分。

(丁) 棉花每百担，徵國幣四角五分。

(戊) 麵粉每千包，徵國幣三角五分。

(己) 雜糧、小麥、黃豆、紅糧、每車徵國幣三角

五分。

豆餅每千斤，徵國幣二角；

豆油每百担，徵國幣二角。

(3) 交易稅由交易所於買賣成交時，按第二條規定稅率，責成原經紀人向買賣行爲當事人，附帶各徵半數，交付於交易所，會同轉解。如經紀人不爲附徵交付，或交付不足額，交易所應負責代繳。

(第三條)

該條例頒布，因交易所經紀人反對，暫緩至七月一日施行。二十五年初，交易所因經濟凋蔽，呈請緩徵，故迄

今未嘗實行。綜觀交易稅條例，視財政部原案減輕甚多，如棉花、棉紗、麵粉、皆稅率減半；豆餅、豆油，則由七角減至二角；有價證券由萬分之一，二五減至萬分之〇。四及〇·七；而減低最甚者，厥為標金，由每條一角減至七厘。故財政部交易稅可收四百餘萬之預算，不能實現。二十四年度總預算中，交易所稅及交易稅，合為一百九十五萬元，視二十三年度預算中交易所稅十萬元，交易稅稅收預算約為一百八十萬元左右，今因緩徵，完全落空矣。

四 吾人關於交易所稅及交易稅之建

議

吾人以爲交易所稅係營業稅性質，所徵收者爲經紀人，原則上不妨較普通營業稅爲重；交易稅係轉移稅性質，所徵收者爲財產轉移之程序，負擔之者係買賣行爲當事人，原則上不妨較輕。況當今經濟凋蔽，金融恐慌嚴重之時，立法院修正之交易稅條例，大體尙稱適宜。惟將來經濟

返入常態後，稅率即當提高；尤以標金交易，投機最甚，出入最大，每條僅徵收七厘，僅合百萬分之七，殊無以取締投機而保持稅率均衡，是亟須改正者也。再者交易稅負擔者非批發商人，即爲經紀人，皆富有負擔能力者；而其稅收亦超過交易所稅遠甚，有補於國計，實非淺鮮。往年屢次嘗試，皆因經紀人之反對而中止，希望政府當局，秉公辦理，自本年七月一日起，毅然實行，方可以昭示大公平，而合乎租稅之公平原則也。

二十五年三月二十八日於南京。

(註一)二十四年二月二十五日南京中國日報。

(註二)關於「正」的方面，參閱馬寅初對最近幾件金融立法的說明；(該文載二十四年二月份中央日報)關於「反」的方面主張，參閱二十四年二月二十六日南京中國日報「財部某要員發表談話。」

(註三)中央銀行月報第四卷第二號。

國民大會籌備聲中之國民觀感

樓桐孫

自從去年第五屆一中全會決定於今年五月五日宣布憲法草案，十一月十二日召開國民大會以後，上月二十日第

五屆中央常務委員會第六次會議，已通過了國民大會組織法和國民大會代表選舉法兩道，原則交立法院限期起草公

布，一方由內政部指導各省市政府積極籌備國民大會代表一切選舉事宜，同時國民大會會場，亦已在京中加工趕造。這全國人民久所企求的憲政第一聲之國民大會，除非國際或國內發生意外的不可抗力，終將於八個月的短期間內，巍巍乎出現於東亞大陸之革命的新中國內。我們試一閉目靜思，本年十一月十二日將有國民代表一千餘人，從中國的任何地區或任何職業裏選拔出來而集合到首都來接收中國國民黨「訓政」的移交，實行親政，決定國家大計，共赴國難，這的確是中國民族史上一個「繼往開來」，空前未有的新局面，新氣象，足以轉移全世界人類的觀聽和億萬年子孫的追仰！

我們在此祇有表示最高的欣慰和竭誠馨禱國民大會的如期開幕與圓滿成功！

可是出於意想之外的，中國民族的自治意識和政治興趣，豈是真的非常淡薄的嗎？

我們知道自中央決定前述兩項原則後，內政主管機關已預定於八月一日將全國戶籍調查明確，八月二十四日舉行全國公民宣誓登記（因原規定「選舉人資格，以曾經舉行公民宣誓者為限」），九月二十八日公佈全國候選人名單，十月十二日便將舉行選舉。

黨與政府既然都已遵照決議案抱定極大的決心和使用十分的努力來籌備這空前的盛會，何以應該站在主位的人民方面，却尙只見少數中高級的智識份子間，碰了面沒有什麼更有趣，更重要的可說的時候，隨便談到這國民大會的問題，而且有些人還是往往帶了三分冷淡，三分失望和三分譏評的口吻……在大衆的意識上，在一般的輿論上，簡直沒有什麼顯著的反響？

這固然也許是因爲時間還早。

但這種冷淡，似乎應該有一種比較深刻的，值得我們的黨和政府加以相當注意的原因。

有的說：依中國各方面的現勢而論，施行憲政，還是太早。現在地方自治的成績很低，屆時未必能有過半數的省份完成自治，開始憲政。此次國民大會之召開，實際上尙與建國大綱所規定施行憲政的條件不合。

有的却以爲革命方畧及民國十八年所定六年訓政之期，早已過去，而況國難日深，國勢日急，確有公布憲法，召開國民大會，集中全民力量以共圖救國的必要。

更有的就帶着譏諷的微笑說道：我們四萬萬個無知無識的阿斗，那有能力選得出我們的代表來接收中國國民黨這一宗重大艱難的遺產，行使政權？幸虧國民黨看得起我

們，把這次代表選舉法的原則，代我們不知絞了多少腦汁，費了多少精神，定得異常周密，我們屆時只消按部就班的「不知而行」，決不致生出什麼差子，我們也就樂得不必多所費心了。……原則中尤其重要的，就是關於候選人的指定和選舉的程序。乾脆的說：中央假使要我們當代表，我們自然樂得一當；中央假使不要我們當代表，我們當然也就什九不會當得。這，中央自有很大的苦心，我們在十分的諒解之下，更沒有什麼話可說。……

前兩說我們不必加以討論——反正事實上已經決定要公布憲法和召開國民大會。依我們觀察，第三說似乎應該是多數同胞心理上對於未來國民大會的一種暗影。那是毋庸深諱的。

在事實之前，不容有任何的爭辯。

但我們以為國民心理上這種的暗影，我們的黨和政府是應該竭力設法使其消釋，不可聽任存留，或至慢慢的更加滋長起來，足以釀成未來任何誤會的因素。

自九一八以後，我們的國家，實在是遭遇了空前的危險，真可謂「生死存亡，間不容髮」。中國國民黨對於這個危急的局面，決不存絲毫推諉規避的思念而抱有「當仁不讓」，解救國難的誠意和決心。全國國民應當從根本上

認識這一點。

然而在中央方面，也不宜再耍着「民可使由之，不可使知之」的那種老套。應該把他的「誠意與決心」，赤裸裸的向大眾表白出來，而不必存着絲毫顧慮或虛偽的客套。例如自治沒有完成是真的。而勢却不能不公佈憲法和召開國民大會，亦是真的。國民大會的代表，不能像歐美憲政先進國的完全聽諸自由，把「千鈞一髮」的國運交付於容易被氣氣或私念所侵襲的絕對不可知的前途，又是真的。我們的同胞，最大多數還正忙於在饑餓線上與死神相掙扎，實在沒有多大興趣和相當智識來選擇真正可靠有為的代表，更是真的。

假使這些事實都一一是真的，那末人家或者還可以說這次代表選舉法的原則，就是中央費了極大的苦心，歸納若干真理所得到的品結。在真理之前，誰也用不着心疚，誰也用不着懷疑。中央固然應該抱着「吃硬飯，說硬話」的精神，老老實實對全國人民說個明白。全國人民如果能夠共信，能夠曲諒，自然最好；否則也該當拿出「吃生米，頂硬頭」的態度向中央儘量貢獻意見，開誠討論，那才算得是有生氣，有希望的國民。

國民大會組織法，國民大會代表選舉法，及中華民國

憲法草案，在最近期內都將一一公布了。這是中國民族政治史上最重大的一個關鍵，人人都有發表主張，貢獻意見的權利和義務。

我們以為國有大事，大家偏閉着眼睛，閉着嘴，好像事不干己，或孤掌難鳴似的一味沉默或消極，那是最要不得

憲政前之地方行政

駱美奐

五全大會議決於今年間召開國民大會，頒佈憲法草案，這是近年來政治上的一件大事。民國成立了二十五年，時間并不長，中央政制，却不知經過了幾次變遷，忽而總統制，忽而內閣制，忽而委員制。國家根本大法，也頒佈了好幾種，有臨時約法，有天壇憲法草案，有袁世凱的御製約法，有曹錕的賄選憲法。追溯起來，令人感慨。不過這一回的改革和過去的情形比較，在政治意義上顯然是大不相同的。國民黨經過長期的奮鬥，按照建國的程序說來，憲政是建國的完成。現在憲政將要開始，算是國民黨快要完成建國的大業，那末，這當然是一件大事，在政治意義上是很重大的。

但是我們翻開建國大綱來看一看：第六條：建設之程序，分爲三期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政

的。不管意見或主張，究竟能否見效或貫徹，須知生爲二十世紀的國民，言論自由，簡直不是權利而是一種神聖的義務。說了話，盡了義務，事實上就可說是初步的成功。

二十五年三月二十三日於立法院

時期。第七條：在訓政時期政府派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，其程度：以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權之訓練而完畢其國民之義務誓行革命之主義者，得選舉縣官……始爲完全自治之縣。第十六條：凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。第十七條：全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之。

根據上述的規定，我們來看看訓政時期現在已否完畢，全國已否有過半數省分達至憲政開始時期，全國過半數的人民已否具了『曾受四權之訓練而完畢其國民之義務誓行革命之主義者』的資格？這裏，我們借用汪精衛先生的

話做答覆，他說：『訓政工作，難望於二十四年以內完成』。訓政既未完成，便要開始憲政，這是甚末原因呢？一些人以為是受了黨外名流學者的議論的影響，例如胡適之先生，便是主張實行憲政論的代表，他說：

『中政會議是無法改革的，因為他是代表黨來監督政府的，現在黨的勢力，實不能監督政府，而政府也實不願受黨的監督，於是只有自己監督自己了，所以改革中政會議，也不如實行憲政，讓人民的代表來監督政府，是改革改制的大路。』

實行憲政，應有客觀的條件，生吞活剝，把憲法頒布下去，人民對憲法沒有認識，沒有信仰，甚末叫做四權，他們不曉得運用，甚末叫做權利義務，他們不曉得遵守，徒徒替一般士劣投機份子造機會，於國家大計，不獨無利，而且有害。胡先生從中政會組織的不健全說起，一轉而咒罵委員制，再轉而譏諷現在政制之重疊復什，三轉而懷疑黨治，終結主張實行憲政，完成他們『政制的大路』。他把政制之重疊復什和黨治憲政連在一起，中政會因為組織不健全，而有天下之惡皆歸焉之概。他們的批評是善意的，但是他忘記了實行憲政的客觀條件，所以他的結論便入迷途了。一個光明磊落的黨，應該接受國人善意的批評

，一個在危疑震撼中担負復興鉅責的革命黨，更需要的是幡然不動向前邁前的精神，如果自己組織不健全，自己加以糾正好了，如果因為黨外非理的要求，而動搖了建國的方針，這是不應該的，因為犧牲自黨者少，而損失國家者大。

所以，這回國民黨大會決然毅然他議決召開國民大會，頒布憲草，說是因為受了一些黨外言論的影響，在情理，都不充分。不過現在事實上國民黨是有這末一個大改革的決議，估時計日，國民大會召集就在年內，至少明年此時是要實行憲政了，我并不想這末一來，就可以完全了『政制的大路』，我懷疑國民黨這一個改革，是不是便完成她的建國的大業。

中山先生說：『地方自治者，國之礎石也，礎不堅，則國不固。』又說：『三千縣之民權，猶三千塊之礎石，礎堅則五十層之崇樓，不難建立，建屋不能猝就，建國亦然，當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之，竭五十年之力，為民國築此三千塊之礎石，必可有成。』（見自治制度為建設之礎石）訓政時期，是鋪築礎石的時期，礎石堅固與否，全看訓政期內地方行政緊張不緊張，那末，現在我們的地方行政是甚末樣子呢？

英人陶芮著了一本書，他批評到中國的政治說：『中國近代政治的改革，僅限於上層的政府，至於下層，除保存舊的惡習外，還再加一些新的惡習。』他又說：『我問了五十多個大學裏的教授，沒有一個告訴我們中國二十餘省一百餘市千九百多縣及五十多萬村之中兩三個省市縣村的實際行政是怎樣，田賦的怎樣分派與徵收，簡直是個不可破的謎。……地方行政，簡直是個未曾探險的區域。』中國近年的政治改革，僅限於上層的政府，這是一句很中肯的批評，徒爭執於中央政制之改革，而一仍『地方行政，簡直是個未曾探險的區域。』徒喋喋於國家的大法，而忽視實行國家大法的客觀條件，這在過去不足為奇，在期望建國完成的目的，不能不叫我們過分的注意。

固然，地方行政改進的先決條件，是要中央自己有了發生效率的組織和能力，中央政權不能統一，地方的行政，當然不會好，所以我們應該積極的擁護中央，因為如果有三四省各自為政的小朝廷，而沒一個強有力的中央政府，那如何有力量去改革地方的行政呢？所以擁護強有力的中央，改革不合理不健全的政制，使之合理，使之健全，以求她本身有了發生效率的組織和能力，這是我們第一個的願望。但是平心而論，目前中國政治，最長進的，不

在中央，而在地方，這幾年來中央機關的腐敗現象，剷除了不少，進步并不算慢，可是地方政府就不盡然了。就表面上看起來，這幾年來中央對於地方的行政，尤其自治工作，似乎在積極的推進：

民國十八年十月二日，國府組織法施行法中規定：『各省政府奉到縣組織法施行日期命令後，應於左列限期內完成縣之組織：一、江浙等五省，限於十九年六月終完成。二、江西等十二省，限於十九年八月終完成。三、四川等八省，限於十九年十月終完成。四、寧夏等三省，限於十九年十二月終完成。各省如因特別故障，不能於前條限內完成組織時，各該省政府應詳敘理由，咨請內政部呈由行政院轉請國民政府核准展期，但除前第四條所列各省外，其展期不得逾兩月。』

單就法令上看，過去推進地方行政的工作，似乎頗為嚴厲，可是到了如今，有幾省是已經如限完成的？

再就自治工作來說：民國十七年頒布縣市村里自治制，十八年改訂了縣區鄉鎮自治制，十九年頒布市組織法，廿一年頒布縣市參議會組織法，廿三年頒布縣市自治及施行法。推進自治的工作，着實也做了不少，可是實際上辦理如何，那真是一個不易答覆的事實！

所以目前地方行政，是不是和陶芮所說：「簡直是個未曾探險的區域」一樣嗎？這樣的情形，而要開始憲政，以償國民黨完成建國的大願，真是使人萬分戒心。

固然，地方行政的改革，不是一件容易的事，尤其是我國國土這樣的遼闊，英國在一八三五年未頒布地方自治以前，她的地方行政——「下層惡習」，也是很難看的，試引當時一些的情形，便可以見一斑：

一、得波地方，有個學校，正當委員視察的時候，學校裏只有一個學生。另外在一個城市裏，發現一個學校，每年有九百鎊經費，其中七百鎊是由兩位教師平分，算做自己的私產，因為當時學校的經費，都是慈善機關的捐款，既沒有稽核賬目的辦法，也就弄得一場糊塗。

二、法庭上的陪審官，往往被一個小組織所包辦，大家輪流做官，甚至充當審判長的人，竟有目不識丁的。最有趣的，就是正當皇家委員考察一所監獄的時候，發現一個審判官，正和一個罪犯在法庭上相搏。

三、地方政府的市長，在這烏烟瘴氣的環境中，大顯神通，變化的戲法，扣留公款，移用稅收，都是

見慣的事，例如林肯城收徵的河工稅，實際并不用在修河方面，却放在市長自己的腰包裏，或許布施一點給親戚同僚，而得到他們的贊許。各處的苛捐什稅，不勝枚舉，每隻通過關卡的船舶，要孝敬市長二百只蘋果，鄉裏的佃農，每年要送兩隻大母雞。

憶想着目前英國的政治，何曾想到百年前她的地方行政是這樣的黑暗；對照着百年前英國地方行政的黑暗，很夠做我們檢省自己的致鏡！如果我們能不忘諱自己的弊病，探本窮源地找出自己的病因，對症治療，埋頭苦幹了一些時，未來的成績，未必是不能預期的。所以怎樣加緊憲政前的地方行政，實為目前不容稍緩之圖，這裏有幾個重要的工作：

一、確定地方制度：我國現行之地方行政區域，過於遼闊，與省治接近之縣，督察較易，遠地則因時間空間之關係，聲息隔閡，呼應不靈，控制既難，遂同甌脫。縣長之潔身自好者，至多做到廉潔無為，下焉者利用其「山高法遠」之環境，貪婪違法，暢所欲言。省對縣如此，縣對區如此，推而至於中央對省亦如此，即使縱有強有力之中央，得免爭雄割據尾大不掉之弊，已屬天幸，希望把政治設施，深入民間，簡直不能辦到。然此就行政方面而言。

以言自治，則因區域過廣，一區之內，人民因經濟文化風俗習慣之不同，往往利害相反，舉辦事業，勢必爭執多端，莫衷一是，兼籌并顧之道末由，把持操縱之弊遂起，欲求真正自治之完成，實莫莫乎其不易。試將我國省區與各國最高級行政區域比較：法國本土面積，約當我國百分之十四，而分爲八十九州，每州不過我國三縣之大。德國本土面積，當我國百分之十二，而分爲二十二邦，每邦之大，不過我國十縣。日本本土面積，當我國百分之十，而分爲四十七區，每區僅及我國兩縣有餘。美國邦區，號稱最廣，然亦不過我國四五十縣，與我每省平均可領九十餘縣者較，相差及倍。上述各國之地方行政，範圍既小，以言行政，則置官設吏，如機器之推動，系統統一，秩序井然。以言自治，則利害相同，事皆切已，舉辦事業，無不悉力以赴。以視我國地方情形之隔閡笨滯敷衍矛盾者，實非可以道里計。故縮小省區，爲推進地方行政之先決問題，在憲政前所亟應解決者。反對縮小省區者，不外下述三種理由：（一）省區過多，中央控制不易。（二）省區增多，地方政費，必隨之增多，財政必形竭蹶。（三）分散地方經濟之力量，地方建設，難期發展。此種論調，似是而實非，再分言之：（一）按建國大綱第十六條：「……省長爲本省

自治之監督，至於該省內國家行政，則省長受中央之指揮。」第十七條：「中央與省之權限，採均權制度，凡事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，不偏於中央集權，或地方分權。」第十八條：「縣爲自治單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」因爲省非自治單位。政治運用之重心，仍在中央與縣之間，而且省之任務，不過秉承中央，監督自治，省區既小，權限又不大，使中央易於統制，絕不至蹈割據之覆轍。又因採取均權制度，國家行政，不致過於繁劇，亦絕無運用無力控制爲難之弊。況且中央只有一個，如爲便利政治上之運用起見，不妨在工作上詳分部門，設職管理，使組織更加嚴密。（二）政費之煩省，視政務之煩簡爲比例，省區小則政務簡，政費自可減小，并且省區縮小之後，財政整理，易於收效，從前不容易剔除之積弊，在組織嚴密之下，必可除盡，財政必無竭蹶之虞。（三）省區小則建設之範圍亦小，地方資力不足時，有建國大綱第十二條：「各縣天然富源與及大規模之工商業，本縣之資力，不能發展與興辦，而須外力方能經營者，由中央政府爲之協助，而所獲之利，中央與地方各佔其半。」之規定，以資補救。

據上述，反對縮小省區，并無充分之理由。但縮小省

區，同時對於縣區，亦當斟酌縮小，我國縣之面積，最大者爲西康，平均每縣爲四萬餘方里，最小者爲河北，約三千餘方里，當此科學進步，社會關係複雜之時，以縣長一人，而管理保衛教育徵稅建設土地萬端之庶政，輿情必難周知，設施豈能準確。故縮小縣區，應與縮小省區，同時辦理。至於劃分省區縣區，應以發展地方自治之便利爲原則，對於文化之程度，生活之方式，經濟之力量，天然之形勢，言語風俗之異同，宗教之信仰，人口之密度，須在在顧到，切勿潦草劃分，免將來時時更改之麻煩。歐美各國，對於劃分區界，經政府核定後，再交關係區內人民投票決定之，我國亦可做行，以昭慎重。

至於地方行政級制問題，三級制之弊，學者多已言之，省區縮小之後，更可逕採二級制度，以省糜費。

二、官治問題：民國十七年內政部頒發縣長須知內規定官治的要點是：接近民衆，慎重用人，防治匪患，預防災害，辦理救濟事業，規定施政方針，破除迷信等等。我們睜開眼睛一看，有幾個縣長夠得上上面的資格。一般縣長，對民衆仍站在父母官的尊嚴地位，「宮牆萬仞，高不可攀。」用人的標準，是引用親戚，招呼朋友。治匪的成績，是敷衍公事，虛報肅清。救濟事業是掛幾塊空招牌，

一事不辦。施政方針是官樣文章，奉行常套。破除迷信，而報紙上載縣長拜城隍老爺擇吉上任之事，常常有之。再說官治期內所應辦自治準備工作之調查戶口，清丈，警衛，築路四大端，却有黑龍江荒地甚於全省面積，廣東農民多於全省人口的大笑話。官治如此，自治又有何望？

國人向來對於政治，是重人不重法，所謂「有治人無治法」，「人存政舉，人亡政廢。」的傳統思想，至今實不可破，近年來所頒布整飭吏治的法令，不爲不完備，懲治貪污懲戒公務員的法令，也不能說不嚴峻，但是法令自法令，做官自做官，好像法與官間，並沒有發生多大的關係，因此一般地方行政之情形，泄沓如故，腐敗如故。現在應該注意的：第一是法的執行問題：置身於政治活動的人，大都具有相當的背景，「官官相護」，「不得罪於巨室」，成爲數千年來做官的秘訣，下級的只要就奉迎巴結上用工夫，上級的也就裝聾作啞，遇事不予深究。因此名雖有法，實則「法之不行」，所謂法者，不過成爲粉飾之具而已。「治亂世用重典」的辦法，是很切合於今日的條件，所以我主張把軍隊的連坐法，借用於政治上，下級違法或奉法不力，經人告發，上級與予縱狗者，上級亦處罪，未經人告發而上級失察者，上級亦應受處分，這樣一來，則

官官相護之惡習，可以消除，法治精神，方能表現，吏治才有澄清之希望。第二：是地方行政人才問題：按建國大綱第八條：『政府當派曾經訓練考試之員，到各縣協助人民籌備自治。』可見訓政時期地方行政人員人選之必須慎重。所謂縣行政人員者，是包含縣長及佐治人員。縣長人選辦法，二十一年七月頒布縣長任用法，二十二年六月再加修正公布之。自二十三年二月至十二月底，經內政部核准之法定合格縣長，共三百二十七人，分送各省存候選用，後來中央又怕登記合格人才，標準過高，降低候用縣長資格標準，飭由各省省政府組織縣長檢定委員會，以補中央登記之所未備。就法令上說，當縣長必須具有經考試或甄別審查合格之資格，但實際上，大多數縣長，不是當局之親戚故舊，便是要人之門生至好，法定合格者，反而投閒置散，不受任用。當縣長之目的，不在於展其志抱，服務國家，而在於干取利祿，誇耀鄉里，他們做官的方法，也就可想而知了。再談縣佐治人員，係補助縣長辦理全縣政務之重要人員，其關係地方行政，至為深切。關於佐治人員之訓練，早經內政部頒布地方行政人員訓練所章程，分飭各省實行訓練，二十三年八月又改訂行政人員訓練辦法大綱，頒布施行。是佐治人員之任用，亦須有法定資格

為條件，然而實際上，新縣長未到任前，上至科長秘書，下至收發，已經在夾袋中分配清楚，一接了任，全部發表，不管前任佐治人員之才幹如何，成績如何，一律加以撤換，而所稱為法定合格之佐治人才，與法定合格之縣長人才，同樣無事可幹。像這樣的情形，地方行政人員之任用，已經失了標準，地方行政，又焉得不成為『不可破之謎』呢？補救之法，唯有（一）地方行政人員應充分拓充訓練。（二）儘先任用法定合格人才。（三）當局及要人之親戚故舊，非有法定資格，不得任用。

縮小地方行政區域，使地方行政之組織精密，機構敏活；慎重用人，使人才適如所用，方克担負艱鉅。這便是憲政前應行辦理之事。或者有人說：『開始憲政，為期已迫，上述兩項工作，非短期內所能辦完，時不及待，又將如何？』憲政不是兒戲，如果徒徒醉心於憲政之美名，不注意於適合憲政之客觀條件，孟浪施行，是直假憲政耳，與其行假憲政，不如行真訓政之為愈。總理說過：『竭五十年之力，為民國築三千塊基石，必可有成。』以總理之明，尚以五十年為期，我們再延緩二三年，為加緊推進地方行政之資，使自治完成之後，再來開始憲政，亦未為遲也。不然，大多數人民，智識簡陋，叫他們來行使創

制複決選舉罷免四種政權，他們茫然不懂，其結果徒爲土劣投機份子造機會，實行憲政而僅發生曹袁時代之怪劇，尙不足奇，所可慮者，在此國難危重之時，選民們難保不會再演平津亂民的把戲，混混無知的羣衆，他們如何辯得出那是真自治，那是僞自治呢？到那時候悔已無及了。

波蘭新憲法與我國憲草中的政府緩衝機關

金鳴威

日前駐華波蘭公使魏登濤在立法院演講該國去年四月廿三日方新公布的憲法。其中最可注意，並且在我們的憲草裏面值得反省的，就是政府機關的一個緩衝設備問題。波蘭新憲法怎樣設計呢？魏公使說：

「波蘭復興後，一九二一年三月十七日的憲法，因爲仿照法國的制憲精神，注重個人自由主義，所以偏重理論，沒有顧到實際的運用。其中最大缺點，就是將一切大權集中到衆議院，使政府力量異常薄弱。總統雖由參衆兩院選舉，祇是一個有名無實的元首。沒有參議院的同意，他就不能解散衆議院。至於衆議院內部，黨派竟多到二十一個；所以政府要想得到衆議院的多數擁護，那就很難。政府地位不穩固，一切政策就很難連續地順利進行。從一九二一年到一九二六年當中，內閣的命運，平均祇有六個月

總之，中國近代政治，向來注意上層，而忽視地方，是一個極大的錯誤，我希望在強有力的中央和精明果決的領袖領導之下，極力加緊憲政前的地方行政工作，使這塊『未曾探討的區域』，大放光明，才有真正之憲政，才能成功『改制的大路』！

，自然不容易貫徹他們所抱的主張了」。

「新憲法關於政府組織，務使強固有力。總統是一個實際負責的元首，他所負的責任，在於調處各高級政府機關間的衝突。他雖不直接掌握行政權，却有任免內閣總理，以及解散衆議院的權。如果內閣和衆議院意見不諧，總統有權判別其是非，決定解散衆議院或者把內閣改組。如果國會兩院意見相左，他有權決定某一院應該讓步。所以總統的地位，在各機關之上，而非其中之一；需要他出來解決的時候，他才出來做一個公斷人」。

「總統在公務上的行爲有兩組：一組需要內閣副署，例如對國會的議決案提出抗議，統率軍隊，以及關於政府組織等事，就需要副署。另一組是不必內閣副署的，例如任命最高法院院長，監察院院長，彈劾法院法官等人員時

，以及指定下屆總統候選人時，任免總司令，行使大赦權時，其命令均不必內閣副署。又總統解散國會，任免內閣總理以及將政府官吏交付彈劾法院審判時，也不需要副署。因為總統是一個超然機關，並且是國家法律的最高監護人，所以有這樣規定』。

『總統任期七年，他的選舉方法是很特別的。兩個總統候選人，其中一個由前屆總統指定，一個由選舉會公選。選舉會由兩院議長，內閣總理，最高法院院長，軍事總監，及兩院所選選舉人七十五人組織的。如果總統所指定的候選人，也就是選舉會所選出的人時，這個候選人就算正式當選為總統；如果不同，則由全國人民投票決選之。』

『政府是由內閣總理指揮的，總統基於內閣總理的建議任免各部部长。政府對總統負責，亦對衆議院負責。衆議院得以單純多數對政府通過不信任案，或要求撤換任何部長。這個時候，總統在三日內，如果不能免內閣或解散國會時，參議院就可起而干涉。如果參議院幫助衆議院，總統就必須罷免內閣或關係部長，否則就該解散國會，在三十日內舉行新選舉』。

『政府或行政權在新憲法中大為增強，可以獲得安定與恆久的保證，而免受立法權的過分干涉。現代國家有很

多任務，必須依靠有能者的創造力和自信心，而不受立法機關中各反對黨基於政治動機各種不當干涉。假使政府盡責，故必須具有責任心。現代政府的職務，使不以施行法律為限。國會是立法並監督政府的機關，而不是統治國家的機關』。

從上面幾段說話，我們可以說波蘭的新政制是一種改良的內閣制。其唯一特點，就在拿總統當作一個治權機關以外的緩衝機關或平準機關，來調和各治權機關間的糾紛。這個制度的好壞，以及負着雙重責任的政府能否行得通，是另一問題，姑且不談。我們所最注意的，是這個緩衝機關或平準機關的設計。一般內閣制的毛病，就在大權集中於國會，祇有立法機關可以左右政府，而政府却不敢對抗；一面國會內又缺乏確定的多數，去擁護政府，所以政府常在風雨飄搖之中，不能夠安心做事。英國的內閣制，算是這個制度的母親，也可以說是一般所羨慕的模楷。他的長處，就在內閣有權解散國會，直接聽取選民的公意。不過這個辦法，也不能算頂好。第一、內閣是下院所產生的，以內閣而解散下院，未免子食其母，於理不合；第二、內閣與國會衝突，兩方面都是衝突的當事人，要他們自己去解決，自然不大方便；第三、在黨派太多的國家，政

府的基礎根本不穩固，所以他每每不敢行使他的解散權；因爲即使解散國會，新國會也未必能夠有一個絕對多數，可以擁護政府。因此歐戰以後各國的新憲法，雖則多採內閣制的立法精神，却有一種頗爲一致的改良。Garner在政治科學與政府一書裏面說：「在新成立的內閣制之下，又有一種趨勢，使國家元首更有權力，並對於國會更有獨立的地位」（原書第十六章第四十四節）。有權的，超然的元首之設置，就在使他做一個政府各機關間的緩衝，來調停他們間的糾紛。波蘭新憲法之所設計，當然也不外這種趨勢當中的一個實例。不過波蘭總統的權力，似乎比他各國更大一些；他的行爲明白劃分做兩組，也是一個特點。

五權憲法裏面，政府五院間的緩衝設備，在設計之初，本來是一個「國府委員會」（見訓政大綱提案說明書）。不過國府委員會仍舊是五院自身所合組的，所以不大合理，憲草中就不採這個辦法。憲草規定總統有權任命司法考試兩院院長，有權抗議立法院的議決案或提請國民大會複決，顯然地也是把總統當作一種超然的緩衝機關。

不過五權憲法不像三權憲法那麼簡單，第一、立法院祇是立法機關，並不兼充監政機關；此外尚有一個國民大

會，方是監督全部政府的機關。第二、總統無論是純粹超然機關或者是兼有行政實權的超然機關，他的自身也一樣受國民大會的監制，却没有力量和大會對抗。總括一句話，五權憲法的特點，就在這個國民大會的組織。魏公使說他們的「國會是立法並監督政府的機關，而不是統治國家的機關」。如果國民大會是由國民代表集體組成的代議機關，那麼，名義上儘管是「代行四權的機關」，恐怕結果必定還是一個「統治國家的機關」。

國民大會有權修改憲法，有權任免政府各大員；如果國民大會指人民的總投票機關而言，那當然是很合理的。無如他依舊是一個代議式的組織，他既然有這樣大的權，又沒有其他機關可以制服他，總統即使享有超然的平衡權，試問有什麼用處？平常內閣制雖不好，政府倒還有權解散國會；總統及五院既均對國民大會負責，又不能解散國民大會；假使國民大會不好，試問用什麼方法去和民衆說話，聽取民衆的公意呢？

其實五權憲法下政府機關間的緩衝設備，倒還是第二個問題，第一就應該先把國民大會的性質和設計攪清楚。作者向來主張國民大會和政府間的關係應該是一種「權能三級制」。最近主張國民大會如果不劃分爲國民總投票和

國民代表會的兩部分，則國民大會必須是一個限制集會而以分地投票為原則的機關（詳見中國新論第二卷第一期作者論文）根據前一個辦法，則中央的緩衝機關，就是國民代表會；根據後一個辦法，那就適用以總統為緩衝機關的設計了。不過要使總統能夠充分發揮其緩衝機關的機能，似乎是不兼行政實權比較方便的多。

國民經濟建設之方針與合作

徐日珉

自從政府發起國民經濟建設運動以來，社會人士爭相討論中國經濟建設運動的方式，他們立論極不一致，仁者見仁，智者見智，所言不是偏頗于一方，或無形中蹈空泛

濟的特質及弱點，視其弱點之所在，根據其固有之特質，才不致穿鑿不容，所以必須三者兼籌並顧，纔能成功一個好的經濟建設方針。

之流弊，所以他們的理論未必皆可取為建設中國經濟的方針，我們覺得一國經濟建設運動方針之決定，必須顧及三個先決條件，這三個經濟建設的條件具備了，然後才能使國民經濟建設不致于走向錯誤的道路，而得到成功的結果

依目前中國的經濟狀況而論，我們衡情酌理，認為採取合作方式以為國民經濟建設之張本，是極其適合上述三個條件的，現在祇要把中國經濟建設的重心，體制，及方法三點提出討論，就可以明瞭。

，而這三個條件是否適合，却要看它們是否和一國經濟建設之重心，體制，及方法相吻合，請先言三個條件：第一某時某地是否有需要性，第二某項經濟建設方式是否有成功之可能性，因為有需要性而無可能性，則為紙上談兵，有可能性而無需要性，則勞民傷財，第三是否合乎一國經

先從中國經濟建設重心來觀察，國人有着眼于工業者，有注重農業者，亦有人主張農工並重的，我們覺得後者是對的，何以呢？因為建設重心趨重于一端而輕忽另一端，主張工業化而放棄農業，或者重農業化而不顧工業，都認為不合中國目前之需要，蓋我國此刻百孔千瘡，體無完

一部分政論家，不管三七二十一，祇曉得行政權應當強化，總統應當有實權；却沒有計慮到國民大會的體性。如果國民大會還是一個無上的，綜握一切大權的代議體，試問行政權如何可以強化？總統又如何能夠享受實權呢？

二十五年三月十四日立法院

腐的時代，無論工業抑農業建設都是重要的，何況彼此中間有聯帶之關係，相依爲命，理由毋庸多述，試問中國立國于二十世紀，若工業不求其進步，焉能生存，蓋發展工業，不僅基于經濟上的要求，並且基于政治及軍事上的要求，同時如重工業而忽視農業，則目前我國佔全國人口百分之七十五以上的農民生計，何以得一安全之解決，所以農工必須並重的，那末如何並重法呢？我們認爲中國目前的經濟狀態，在將要步入工業化的階段，而又不能不發展農業之時，祇有儘量提倡鄉村工業，因爲後者能夠兼有農工二者之長，同時既能安定農村不妨害工業發展的事業，這種鄉村工業的建設，由橫的方面講，農村工業是農業工業間的聯鎖，因爲它于地域上與農業之關係深于工業，于實質上則與工業之關係又甚于農業；由縱的方面說，農村工業又是農業工業間的橋樑，因爲它是由農業通過手工業的過渡階段，所以目前中國經濟建設的工作，應着重于鄉村工業的，而發展鄉村工業唯一的方法，即爲合作制度，有人深信以合作的方法來經營鄉村工業，世界各國沒有如中國的適宜了。

其次就中國經濟建設體制說，有人主張資本主義制度，應追蹤歐美，亦有人主張社會主義制度，認爲資本主義

經濟業已腐朽到不能繼續存在的程度，主張生產工具公有，產業公營，建設蘇聯式的社會主義。這兩派的主張，目前不合國情，因爲我國已採取民生主義經濟建設的制度，所以它們倆者的意見，姑不在此批評，民生主義之目的在建設一個均富的社會，與合作主義可謂不謀而合；民生主義的實行，有二大政策：即節制資本，及平均地權，二種均賴于合作之推行，據中國合作先驅薛仙舟先生說，節制資本之方法，固不專在合作一種，然而最根本最澈底，而于民衆本身上做起的，則舍合作莫屬；又平均地權，欲達到目的，則舍合作外，亦沒有其他較好的辦法，（參看薛仙舟先生遺著：「中國合作化方案」），所以合作制度確是民生主義的基調，無怪目前政府提倡合作，成爲主要政策之一。

再從中國經濟建設的方法而論，社會人士主張亦分三種，即放任方法，統制方法，及合作方法，我們試把三種方法比較而論之，吾國經濟之出路，若採取放任方法，追蹤歐美各國現已未落的自由主義，自由競爭，自由生產，舉凡一切經濟行爲，悉聽人民之自動，由我觀察，此方法不能用，何以呢？富如美國，事業都操縱在托拉斯之手，資金集于少數大資本家，其擁幾千萬萬者，亦數見不鮮，

而同時失業者，則成千累萬，試問經濟進步有何好處？我們明知其流弊，猶欲效之，使歐美失敗的歷史，在中國重演一次，殊不值得，今日我國所迫切需要者，不在少數的大資本家，而在一均富的社會，要吻合民生主義爲目的，故放任方法不適用者在此，而且目下中國屈居于次殖民地地位，在國際經濟勢力層層束縛之下，即採用放任方法，是否有發展之可能性，尙屬疑問。次就統制方法說，由政府控制經濟活動，固優于放任方法，可是在中國現狀之下，求其效果美滿，亦屬不易，何以呢？我們簡單底說幾點理由：第一、統制經濟必須知道一國各種物品生產和消費數量，然後可以着手計劃，但中國數學材料極其缺乏，準確的狀況是不易獲得的，單靠估計不爲功，盲目的統制是不會生效的，第二、主管機關必須一致，但我國此刻政制尙未臻于完善之域，同一事權，而主管機關不同，不相隸屬，甚難收統制之效，第三、統制經濟必須靠政府強有力之行政效率，吾國此層現尙薄弱，恐統制政策不易發揮，第四、辦事員腐敗，他們往往往濫竽充數，借統制之名而實行中飽，乘機勒索，賄賂公行，借公濟私，成績尙堪問嗎？所以統制方法在目前亦非盡善盡美者，再把合作方法提

出來討論，看它是否可以供我國的經濟建設，我們知道合作是無往而不利，因爲它可以隨目的而變化，無論生產、信用、消費等，都可左右逢源，更依經濟活動範圍之大小，無不有伸縮性，在方法上講，合作比較輕而易舉，更有固定之規範，原則既很公平又民主化；在步驟上講，合作可由分散而集中，由簡而繁，由消費，而信用，而生產等連鎖起來，更可從一區一縣一省，推廣上去，而且合作社是人民自動的結合，毫不含有強迫，又有嚴密的組織，故有放任及統制方法之長而無其弊，從合作方法本質上講，它是和平代流血，以建設代破壞，以創造代奪取，以互助代競爭，一方面能改善個人經濟地位，同時却完成成整個社會經濟建設，我國今日生產的衰落，可藉生產合作來增進，金融滯阻可以賴信用合作爲之暢通，物價都由商人壟斷，有消費合作則可免其剝削，其他種種方面，都可藉合作方法改進，總之，我覺得合作爲目前中國國民經濟建設運動的方式，無論從經濟建設的重心，體制，及方法上講，都是合乎需要性，可能性，及固有特質及弱點底條件的，中國合作運動能在最短期間內，能有長足之進步，不是偶然的。

三、廿七、寫于國立浙江大學農學院

種五十八第書叢小會究研本日
理處務公之府政縣本日

編 楷 宗 鄭

是書於日本縣政府之

組織範圍及辦事程序

均有扼要之敘述而於

事務處理之分析尤為

詳盡足供我國今日改

革縣政參考之用

定價二角

總發行處 石鼓路一

○九號日本研究會

代售處 正中書局

鷄鳴書屋 大華書

店

日本評論

第八卷 第二期

插圖(日本時事寫真)

論中日邦交……………張忠絳

從日本總選舉談到日本政變……………劉百閔

動亂期中的日本……………林雲谷

日本政變與廣田內閣……………張孤山

王朋孫 方希孔 孔定安 李迪俊 周志山 周伊武

吳頌皋 邵玉慶 林雲谷 徐公肅 徐逸樵 馬博厂

袁道豐 梁謨立 崔書琴 湯野民 彭革陳 趙希猷

劉奇甫 劉百閔 龔德柏

日本退出海會後之外交動向與中國……………戴爾卿

日本軍需景氣之分析……………陳壽琦

日本人論日本經濟前途……………林紀東

日本之煤油統制……………張覺人

我國新貨幣政策與日本……………鍾夢甦

日本新興都市名古屋素描……………鄭宏述

一年來日本之國際關係(續)……………周伊武

民國二十五年三月十五日出版

編輯兼發行者：南京石鼓路一〇九號日本研究會

總發行所：南京太平路正中書局

總批發處：南京河北路正中書局雜誌推廣所

