



主計制度再釋疑

衛挺生

一 創造新制度的必要

現在中國國家正在創造時期，百廢待舉。所有最關重要的各種事情，不是都可看別的國家怎樣辦我們就怎樣辦的，而是要看我們自己應當如何辦理，才能夠解決我們自己本身的問題。過去，在民國初年的種種設施，到後來多半沒有甚麼效果。其不收效的原因，簡單的說一句，就是當時的創制者，對於一切制度的創造，無論遇到某一種情形，必先要問是不是根據歐美的制度，是不是根據日本的制度；如果是呢，就照樣抄襲，不問和本國國情相符不相符。民國成立以後，可以說一嚮都是抄襲別國的制度，而不問本國的需要。那麼，把張三的帽子，給李四戴上，當然不會適合的。自民國元年直到民國十七八年，中國政治，所以不上軌道的原因，就是由於解決中國政治的人，沒有按照中國實際需要的情形去對症下藥，總是一味抄襲人家的制度，才得到這樣不良的結果。

二 制度的新創與阻撓

總理有鑒於徒抄襲人家的辦法，是不足以解決自己問題的。所以總理他抱定大無畏的精神，自己創造各種制度，為世界各國從來所沒有的，而且是各國學者向來沒有聽到見到的。可是總理創造的制度，并不是毫無依據的。他完全是依照本國歷史實際上的需要情形，以及個人的經驗而創制的。大家讀總理遺教，或者還記得總理在創制時期，感受的許多痛苦。他每創一種辦法，認為可以解決中國的某種問題時，必有許多學者的起而反對。他們反對的理由，不是說歐美和日本沒有這種制度，就是說在教科書上沒有講過這種制度，於是斷定說這種辦法是不對的。所以總理幾十年的奮鬥，對於推翻滿清政府，認為并不十分困難，而對於創制五權憲法三民主義，是感到種種阻礙和困難的。最近這幾天，我在本京看了一部電影片，名叫「萬古流芳」，片中是敘述法

106048 國大發明家巴斯德，他發見一切病的來源，都是由於微菌侵入而成。這本是一種空前的大貢獻。可是在當時歐洲醫學界的人，不但不接受他

這種發見，反而加以譏笑，甚至於用政治的力量去阻礙他。可是巴斯德依然以百折不回的精神，畢生的精力去繼續研究，最後拿動物當着大家的面來作實際上的試驗，經過這來試驗以後，大家才翕然欽服。這是關於自然科學上的發明創造其結果很容易當面試驗給人家看的，尚且是這樣的難。至於社會制度政治制度的改革，決不是當面可以試驗，使大家都看到的，更不是五分鐘就可以見效的。所以關於社會制度政治制度的改革或創造，就是對症下藥，在剛推行的時候，一定也不能避免社會一般人因為沒有了解的起而反對，尤其是對於一般學者的。因為他們根本上祇讀死書，沒有經驗，沒有解決過實際具體的問題，所以是最難講話的。因為這一般學者，對於什麼事理都不管，只問教科書上怎樣的講，所以無論對於那一椿問題，在解決前，必先問是不是合乎教科書上所講的。如果不合呢，就認為不對。而社會問題、政治問題，最難解決的主要原因，也就是因為覺這一般頑固頭腦號稱「學者」的阻撓。例如宋代王荆公所創立的新制度，當時大學者司馬溫公就認為不對。司馬溫公和王荆公本來私人關係很深，個人的感情，是很好的。但是司馬溫公畢生的事業，差不多以破壞王荆公的制度為他的第一任務。直到現代，看見歐美的辦法很多和王荆公的辦法暗合，才知王荆公的制度是完全對的，司馬溫公的阻撓是沒有理由的。可是我們現在明瞭這

樁事情，時間上已經過了一千年了，宋朝已經亡了。所以我們以為無論那一種新制度新思想，在學者一定要虛心研究，不要先有成見。因為學者是社會思想的代表，同時也是領導社會一般思想的人，若是這一社會思想的代表者，領導思想的人，不肯虛心研究，每遇一種新制度新設施，祇要是教科書上所沒有的，就堅決起而反對，這實在是國家進步上的一大阻礙。

三 主計制度的來歷與胡君之攻擊

最近東方雜誌第十一號裏邊登載有胡善恆先生一篇文章「財務行政職權之完整與脫節」。這一篇文章的主要目的，是攻擊國民政府主計制度。本來按照本黨的紀律，任何人有意見，都可以向各級黨部或中央提出建議案，只要中央認為這個建議可以採取，就作為中央的決議案。在中央對於這個案沒有決議以前，任何人都可以討論。但是在中央既決定之後，任何人都應該遵守。就是有意見，也應該採建議方式向中央提出，不應該公然攻擊。至於講到主計制度的成立，最初是立法院財政委員會的建議，由前立法院院長中央委員近中央常務委員會胡漢民主席向中央提出的。當時經中央指定五個委員審查，就是譚延闓先生、宋子文先生、趙戴文先生、孔祥熙先生及胡主席等五個人審查的。後來經中央政治會議正式通過方案，第三屆二中全會通過施行案，第四屆一中全會通過改革財政制度方案並促其徹底施行。後來中央

委員蔣主席，又向中央政治會議提案，促令各機關趕快實施超然主計制度，依新制各別修改其組織法，並在中央政治學校特設一學院，名為「計政學院」，以訓練推行新制度。凡此可見主計制度的推行，在本黨政治上，是極重視的。可是現在胡善恆先生公然攻擊主計制度的不當。這種攻擊的辦法，在黨的紀律上講起來，是不容許的。不過我們對於一種新制度的成立，很願意國民能夠充分的了解。所以今天我們不站在黨紀的立場上責備胡先生，而站在客觀的地位，研究胡先生的攻擊是否合理，是否站得住。我們很願意多費一點唇舌，把這個制度講解清楚，好使一般人都明瞭攻擊者的理由不充分，而我們推行的制度根本上是站得住的。

四 主計制度的內容及理由

主計制度的內容，分歲計、會計、統計、歲計是辦預算決算，會計分會計制度之設計與處理，統計是各機關統計事務之統籌與分工。這三項事務為甚麼放在一起呢？也是由於事實上的逐漸演進，和經驗來的，因為就事實上，就經驗上看，是應該這樣組織的。在過去北京政府時代，國家政治凌亂，一般人民深感痛苦，但是沒有法子擺脫。當時最凌亂的，最不合理，莫過於財政。所以自國民政府成立以來，大家認為最要緊的要求，就是財政要上軌道。而財政最難上軌道的原因，尤以各機關公務人員隨意營私舞弊為最甚，所以當時有一個口號，是要「會計獨立」。

所謂會計獨立，是甚麼呢，就是各機關管賬的人，不能由各機關長官派親信人去作，要把個人關係去掉，由第三者派人管理。於是把這種辦法先從財政部試辦。所以在民國十六年財政部初成立的時候，就考取了一部分人，由財政部派到所屬各機關，充任會計主任。但是財政部所屬各機關，像各稅局長等人員，也是由財政部派的。這一般人，多半是在政治上有地位的人所推薦的。所以會計主任，雖然是由財政部另派去的，但是不能盡量行使他的職權。因為會計主任是一個普通事務官，如果因為一個主任的關係，牽動一個高級長官，財政長官就恐怕引起政治上的誤會了。於是財政部會計主任，很少能執行最初所要執行的職務。當時因為有了這種經驗，所以立法院財政委員會認為設置會計主任，使會計獨立，理論是很對的，尤其是使會計主任不受所在機關長官的非法指使，更是對的。不過感覺會計主任，若是全由財政部掌任免遷調，事實也很困難。因為除人的特殊關係不論外，財政部在現在的制度之下，不過是一院中的一個部。一個院還要一切聽命於中央政治委員會，何況是部呢，更難措置了。所以院以下之部，往往因為重視對人的關係，很難對各中央委員各院院長各部部长有關的人物事事破除情面，否則就是怕引起政治上的誤會。因此，財政委員會主張會計人員的來源和專管會計的機關所在的地位與威望，要比較高一點。固然擺在行政院，已經高了一點了，但是還不如擺在國民政府裏邊。因為當時國民政府有一個國民政府委員會的組織，委員會以國民政府主席及五

106050 院院長副院長等十一人組織而成。一切政令，全都要經過這個委員會的議決，才能發布出去。所以大家覺得管理會計人員的機關，最好擺在這個最高機關裏邊，則會計人員獨立的甚麼困難，都可以解決了。無論那一方面的人，對於這個機關出來的主張和說話，總不會十分過不去的。所以這種機關，就擺在國民政府裏邊。又有鑑於國家如求有效的進步，政治要有計畫，經濟要有計畫，軍事或教育等一切事業也都應該有計畫，不能常像北京政府昏昏的混日子，一點計畫都沒有。可是不要計畫則已，若要計畫，非拿預算作工具不可。比如那幾樁事，要先辦快辦多辦，那幾樁事要後辦緩辦少辦，事前要作一個計畫，這計畫工具就是預算。所以預算，一面是歲出，一面是歲入。歲入要跟着歲出走。而歲出是以政治計畫作根據的。比如國家要養多少兵，要用多少軍費，要設多少學校，要用多少教育費，要設多少工廠，要用多少國營事業費，要修多少路，要用多少建築費，都是要有計畫的。這些都關係全部計畫，不能專由政府院那一部去作，應當由擔負全部政治責任者，負這個責任。因為地位的關係，他的眼光，能夠看到全部，何者急，何者緩，何者重，他都看的很清楚，自然和財政部的地位不同。要知道財政部的計畫，是以籌款難易為標準。財政部有甚麼決定，一定是事事力求減少自己的困難。至於全部的緩急輕重，財政部的地位是不夠見到的。所以預算計畫，不能由財政部去作，這是很顯然的。更要知道這一點，並不是我們的新發現，是好多時候在旁的國家旁的時代，就感覺有必要了。再拿現代的制度

來說。英國最像是財政機關兼管預算。但是英國祇有一個財政委員會，並沒有財政部。財政委員會裏有兩個巨頭，一個是首相，一個是 Chancellor of Exchequer（庫藏大臣）。中國或錯稱之為「財政部長」。首相負政治上的完全責任，兼充該會委員長。財政委員會掌管四類大政：（一）財政，（二）計政，（三）考試，（四）銓敘，其下設有一個局 Treasury Department，可以叫作「主計局」，掌管計政的事務，按照成規辦理全國的預算、決算、會計與財政統計及各機關之事前審計。因此英國預算的準備、成立、修改和執行，都不能說全是秉承財政部部長一個人的意見。因為管主計局的是「部長」之下一個 Financial Secretary，財務秘書長（亦可稱財政次長）。他照習慣在國會內是首相的第一個親信的重要的事務助手人，同時也是「財政部長」下的第一個重要事務官。因為他們對於一切事務，都要到國會去取決，在未到國會以前，一切問題「財政部長」先以閣議方式取決於首相，而因為國會內特殊關係，秘書長又常以首相的意見為意見。所以在他們這種很錯綜的制度之下，歷來辦理的很不錯。很顯然的，不但是因為首相在名義上是財政委員會的委員長，而且因為實際掌管主計局的財務秘書長，同時又是首相最信任的第一個助手，因而他一人足可溝通首相與「部長」的主張。不過我們要知道這種制度，在英國雖辦的不錯，若是在旁的國家，不一定就辦得好。因為英國人守法度的程度，是世界的任何國人所不及的，每件事情，有了辦法，就成一個例，非經過很鄭

重的程序，是不能再改的。制度本身既有了溝通兩巨頭意見的機構，自然無妨了。他如法國，在早年就很感覺，一個財政部部長，統制其他行政各部，認為太不合理。所以把財政部分為兩部，一個是財政部，一個是預算部。因為他們感覺財政部的權太大，好像超越首相之上了。很不合理。不過另外分出一個「預算部」來，也不能認為合理。因為預算本來不能由部去辦，任何一個部長，總不能籠罩全局，解決整個的預算問題。一定要在行政首長之下，設一個事務機關，才辦得通。可是法國就不是在首相之下，設一個事務機關，而是另設一部和財政部對立着。這樣試驗了十年之久，還認為不妥，所以在去年又和財政部歸併了。不過很顯然的他們感覺過預算與財政是有分立的必要是毫無可疑的。又如美國，也有一個試驗，也是感覺由財政部處理整個財政計畫，是不合理的，於是另外設一個預算局。局長秉承大總統，辦理關於預算事宜。遇到無論什麼問題，直接向大總統商量。不過在設立之初，參議院有幾個議員反對，認為這個局還不能脫離財政部的範圍。於是定了調協的辦法，預算局在名義上仍是財政部的一個局，可是事實上是受大總統的指揮。好像我國過去衛生署似的，在署長沒有改特任以前，名義上，雖隸屬內政部，而實際上已成了行政院的直轄機關了。美國預算局的第一任局長實權與名望均在財政部長之上，他就是世界知名作「道威斯計畫」的道威斯。他自從做了一任預算局長之後，國人接着選舉他為副總統，其聲望可想而知了。還有日本的預算也是由大藏省編成的，不過日本

帝國大學教授土方成美曾經批評過，說這個辦法，照現在的潮流是不合的。因為現代的經濟與政治，要有統制有計畫的。其統制與計畫不是管理租稅行政的一部長官所能勝任的。所以應該責成擔任全部政治的人，負這個責任。這個辦法，現在雖然還沒有改，可是日本的學術與論界，已經都認為當然要改的了。譬如岡田內閣時代，高橋作藏相，關於軍費應裁減至甚麼程度，何以不由岡田作主張，而當由高橋作主張呢？如果說這個權屬於高橋作藏相，由他統制一切，那末，還要岡田首相作什麼？首相負大政責任，預算定大政計畫，二者確是一件事。所以必要在負全部政治責任者之下，設一個辦理預算事務機關，一切政策秉承負政治責任者的意見，才算合理。至於會計事項，應當屬於主計處管轄，也是很顯然的。因為各機關的會計，如果不採一致的辦法，是沒有法子統制的。要有一定的辦法，就須由統制機關負責設計並監督指揮其處理。並且對於各機關辦理會計的主管人員，要有任免的權。不然，監督的力量太薄弱。這事在財政部身上就沒有法子辦。這用不着多少理論，過去的經驗足夠證明。擺在政治首領之下，就毫無問題了。因為他的地位擔當得起來，擺在部裏，就擔當不起來了。至於統計事項總機關擺在首領下的利益，那更顯然了。因為一切政治、軍事、教育和其他一切事業，都是需要統計的。這種權，如果放在其他一部，就恐怕偏重了那一部的事務。不如擺在負全部政治責任者之下作為一個事務機關，共同供給所屬機關的材料，形勢是很順的。因此歲計、會計、統計等事項，一定要擺在最高

106052

行政長官之下才是最合理的辦法。至於三種計政的連環性與互助性，本年第一期東方雜誌上我已經講過了。關於這一點，就制度上說是毫無遺憾的。並且希望將來所有政治和事業，都趨向於有計畫的一途。更希望負全部政治責任者，在決定計畫以前，充分利用可靠的參考材料，定成很圓滿的計畫。

五 胡君之理論與錯誤

關於這個制度，胡先生之所以不贊成，原來是因為他先有一個成見的。他說在財政學教科書上，向來是分「歲入編」、「經費編」、「公債編」、「財務行政編」。關於預算、會計、審計、決算等事，普通教科書，是編入「財務行政」一編的。因此這些事務應該稱為「財務行政」，不應該稱為「計政」。因為「計」沒有「政」，「財」才有「政」。而這種理論有英、法、德、美各國財政學教科書可以為證。因此一定要稱他為「財務行政」。再說財政部組織法，也定明「財政部為全國財務行政最高主管機關」，那末預算和會計更是要歸財政部主管了。這是胡先生立論的根本概念。此外他認為財政可分四部分：（一）「計畫財政」就是預算設計，（二）「經理財政」就是收支行政及附帶事業，（三）「管理財政」就是行政監督，（四）「清理財政」就是結算決算。他又說這四項「職分」是「不可分離的」。這是胡先生認為是他大著「財務行政論」中最重要的理論。關於此點有過一件笑話。去年高等

考試的時候，考試院因為我過去十五年中常在各大學擔任教授財政學的各門功課，聘我作財政計政各學科的主任典試委員。我因為胡先生近年在中央政治學校教授前幾年我在該校所教授的功課，所以我請考試院聘他為襄試委員。閱卷的時候，我看見一本胡先生薦上的及格卷子，內中寫着什麼「計畫財政」、「管理財政」、「經理財政」、「清理財政」等字樣。後面又有一個很武斷結論，說「四權不可分離」。我看不但這幾個名詞生硬而且不通。只有財產可以「經理」或「清理」。「財政」如何可以「經理」、「清理」呢？而且論斷全無佐證，一味武斷。我當時就批了八個字，「杜撰學說，理論欠通」。胡先生看見這卷子上的批語就不高興，說我太不客氣。當時我還不曉得批卷子何以還需要「客氣」。現在看見東方雜誌本年第十一號的這篇文章，才曉得原來那就是胡教授在中央政治學校所講授的理論，而且他聲明還是他的「根本理論」。那末，我真失敬了。他這「根本理論」不通在什麼地方呢？這是因為胡先生的思想過於籠統，不善分析。籠統的說「預算是財政的計畫」，似乎不錯。但是財政部能夠計畫的，實際上不過是預算中的極小部分，就是歲入中某稅當加或當減，某債當借或當還，如此而已。關於歲出部分，各機關領多少經費，要辦多少事業，財政部部長是能替誰定規呢？再具體一點說：國家要養多少兵，要設多少工廠，要立多少學校，動關國家大計，為甚麼不秉承行政首長的意思而取決於財政部部長呢？如果財政部長可以斟酌決定，他變成太上行政首長了。胡

先生更根據他的理論，認為預算為財政部主要任務，那末如果取消這個任務，財政部一定的就不成其為財政部了。科學原理不許例外。這個理論，如果成立，那末法蘭西過去十年的財政部，也不成其為財政部了嗎？若說教科書上「財務行政編」中討論事項均應由財政部主管，則審計亦應歸其主管才是。這亦可行嗎？

106053

胡先生動引教科書為證，我們以為這種辯證方法是很幼稚的。本來國家政治的進步，和個人學問的進步，是有階段的。我們看歷史上的記載，一個國家吸收別國的文化，大概可以分五個階段進步。第一個階段，兩國文化初接觸的時候，在低的文化方面，總是自足自滿，認為一切都不需要外來的。第二個階段，感覺人家的文化，是有高於我的地方，漸漸覺悟，不自足自滿了。既比我好，於是開始吸收了。第三個階段，認為人家的文化實在高於我們，什麼都好，自己過去的都是錯誤。這種態度，像日本在唐代初葉對於中國的文化，俄國在十七世紀，對於西歐的文化，法國在十八世紀，對於英國的文化，日本在十九世紀，對於歐美的文化，認為都是好的，自己一切舊有的文化，都覺得錯了。就是中國在庚子年以後，也有這個樣子。再進一步到第四階段，是感覺外來的文化不是樣樣都高於我們，自己也還可以拿出幾樣來，和人家配合配合。這又是進了一步了。比如日本在唐宋之間與大正以來，俄、法、德三國在吸收西方文化的後期，都是這樣的態度。等到第五階段，綜合而成的新文化到了十分成熟的時期，就一切不論是新的、舊的、內的、外的，祇論某事之好與

不好與某理之是與不是了。至於一個人的學問，也是分幾個階段進步的。（一）第一階段教科書神聖。凡是教科書所說都是絕對可信無疑的。是對的。凡是教師所說與教科書所說全是真理絕不再有考慮的餘地。（二）第二階段，念了教科書以後還想拿事實去對證一下，看看教科書上所說的，和事實不符，這是學問進一步了。（三）第三階段，因為認識了許多的事實，而知道教科書和事實有不合的，於是乎拿事實來糾正教科書的錯誤。這時候學問已經很高了。若是再進一步到第四階段，學者事理通達，知識成熟，事實經驗和教科書祇成為他思想系統中的一部分參考資料。凡事往往可以只問事理對不對，更不必問旁人怎麼說或教科書怎麼說，因事實經驗與教科書都不過是事理的解釋，而解釋上往往有主觀的錯誤。只要認清了客觀的事理，則解釋自可隨之而變更。到了事理如此通達就到了學問成熟，能夠創造的時期了。總理的學問，是最成熟的。他不管新舊一切，舊說由他採來，新說也由他採來。不管別人說對也好，不對也好，他總有他的見解。這就是因為總理的學問和思想，已經十二分成熟了。他的主義和方略，在教科書上去找，是沒有的。就是歐美各國的他種書籍，也沒有的。例如我們讀遍了各國憲法與憲法學，也沒有看到那一國有五權的制度和理論。雖沒有歐美制度理論為佐證，而總理的主義方略和制度仍是最合於中國所需要的。這就是因為總理的學問和思想，達到十二分成熟時期的證據了。又比如蔣主席決計要推行保甲制度，這也是歐美各國所沒有的。若是說非歐

美教科書上有的不行，那麼祇好停一停，等着他們編好了教科書，我們再實行吧！試問有這個道理嗎？所以要知道一切教科書的編定，都是將已成的事實，加一個有系統敘述或解釋，教科書並不負發明創造或製作制度的責任。所以人類先有需要纔定制度，先有制度纔有解釋制度的教科書，不是因為先有了教科書，纔有國家制度。像胡先生這樣非笑計政制度，僅認為世界任何國家的教科書所沒有，就作為非笑的依據，我們實在覺得他的思想過於幼稚。這種思想和見解，似乎還沒越出前邊所指出來的文化進展到第三階段的風氣，與學問進展到第二階段的頭腦。

此外胡先生更大膽的說，國民政府設主計處，是國民政府違憲，立法院通過這個法律，是立法院違憲。衛先生起草這種法律，是衛先生違憲。這幾句話，很像反動份子反宣傳的口吻，出自本黨訓練幹部政治人才之中央政治學校教授之口，誠為可驚。然而究竟是不是違憲，很值得研究的。在胡先生所謂違憲，不過是根據訓政時期約法，是五權政府的約法的一個籠統概念，認為主計處，既不屬於任何一院，在五院之外，又弄出這麼一個東西來，是不合的，所以說國民政府是違憲。其實我們可以明白的說，訓政時期的政府組織，原不是一切治權都在五院的。比如國民政府委員會，是不屬於任何院的。如果說只許有五院，那麼國民政府委員會，又擺在那裏呢？那麼國民政府本身，也是違憲嗎？何況國府之下，還有參謀本部、訓練總監部、軍事參議院等等。照胡先生的主張，豈不

是都要算是違憲嗎？要知道訓政的五院，所行使的職權，本來都是不全的，這是不能強辭奪理的一個事實。至於主計處之設，在憲政時期，應該擺在那裏？我們認為如果總統府將來設置事務機關，就應該設在總統府。不然，就放在行政院裏邊，也是沒有疑義的。其不能屬於任何一部之下的理由，剛纔已經說明了。至於直接放在行政院之下，或是直接隸屬於總統，亦並不違憲。因為五權分立，與三權分立，都是相對的，沒有絕對的。這種說法，並不是我個人杜撰的理論。凡稍治過公法學的人，都知道這個理論。譬如立法院的立法權，並不完全的。因為有許多法案的草稿，是由各部會自己草擬的，然後送到立法院通過，草案本是立法程序之一步。此外還有許多是根據法律，由各機關自己去擬訂的規程、章程、規則。如果嚴格的講起來，這也是立法權的一部分，但是這許多都不是立法院制定的。所以說立法院的立法權並不是完全的。此外像司法權，也不是完全的。司法權最大的是解釋權，但是也有許多法律，由行政機關解釋，並且還有由立法機關解釋的。其次考試權，也不是完全的。譬如考績權，本是考試權之一種。但是實際上，並不是直接由考試院考績，全是由各機關自己考績。所以考試權，也不是完全的。還有最近本院通過的憲法草案內，把公務員懲戒，放在監察機關，而不放在司法機關。這一部分司法權也是很顯然的交給監察院了。此外再談到行政方面，也不是完全的權。例如立法院有立法行政，司法院有司法行政，考試院有考試行政，監察院有監察行政，所以不能說凡是行政，就應該都屬於行政院。

如果說除了行政院之外，就沒有行政權，那是他根本就沒有認識清楚，甚麼叫作「行政」。所以一部分的行政權，或是放在行政首長之下而不放在各部會，並不生違憲問題。

此外還有一點，胡先生說，主計制度若是意在監督財政，就應該隸屬於監察院。我們認為他的解釋錯誤。財政上本有兩種監督，一種是積極的，一種是消極的。積極的監督，就是預算、決算、會計、統計。消極的監督，就是審計、稽察。而胡先生對於這種理論，是不承認的。他說凡是監督應屬於監察院，我們覺得這話未免太可笑了。因為普通人民都可以監督政府，若照胡先生的理論，是不是人民都是監察委員纔行呢？而且立法院也有立法的監督權，司法考試對於行政也同有監督權。難道說立法院、司法院、考試院就變成了監察院的機關嗎？我們要知道「監督」乃是「牽制」的意思，不能說凡是「監督權」都應屬於監察院。他把「監督」的範圍弄得太狹了。監察院的監督權，只有兩種，一種是彈劾，一種是審計。除了這兩種以外，就不是監察院專有的權了。凡是高級機關都可以監督所屬機關。主計處為最高政治機關的事務組織，當然秉承長官監督其他機關。

106055
胡先生要求我多舉幾個歷史上的事例，證明計政與財政可以分開。本來應事實上實際的需要而定的新制度，沒有向歷史上尋取證明的義務。歷史是由簡而繁逐步演進的。今之五權憲法毋庸尋求歷史前例，正如三百年前三權憲法之毋庸尋求歷史前例。吾之所以援古徵今

以為說者，正為不違事理者言。胡先生既稱預算權為財政部職權之主要部分，當無例外。法國預算部分立十年，不可謂無例外，則預算既有時非財政部所主管矣。美國預算局之實非隸屬財政部，正如我國衛生署之實非隸屬內政部。胡先生著論研究各國財務行政制度不應不知。即英國財務秘書長及所轄之主計局對於庫藏大臣亦非甚簡單之隸屬關係，前已言之。他若漢有計相與司農不同官。周時冢宰制國用，而貢賦之征收，屬於地官司徒所轄諸曹。此又史蹟之彰明較著者。若論運用之效果，則周世成康之治，史莫比隆。美國自預算局由總統直轄，其預算始漸合理。此種效果，寧許一筆抹煞！

胡先生文中強調奪理的地方很多。例如我說財政部主編預算的時期，自元年至二十年僅編成三四次預算。而主計處成立以來，除國都遷洛一年外，年年編成預算。以此證明主計處主編預算較財政部主編事勢並無不順。胡先生則謂元年至二十年國家多故，所以財政部主編不成。但是我們很知道二十年以後，並不是中國太平無事的期間，而是中國空前的國難期間。向使元年以來中央就有現制的主計機關，則決不至止編四次預算，可以斷言。又如中央既定各機關財務行政人員改組，其預算、會計、決算、統計事務由地位超然之主計人員辦理之，其事前與事後審計及稽察事務由審計部就地辦理審計、稽察事務人員辦理之，其出納由統一之國庫機關及其所委託之代理銀行辦理之。新制改革的結果，各機關行政、主計、審計、出納人員的組織變成了四個系統，各

106056 有其主腦組織。因而各機關的人員，分之則成縱的系統，合之則各成一個橫的辦事機關。這種組織是異乎舊的混一組織。所以有命以新名以別於舊制的必要。適美國行政研究院前院長葛佛倫博士以財政顧問團財政行政組主任顧問資格來研究此新制，示余歐戰中美國新創之 Liaison organization，其制度與此暗合，余遂命以此譯音兼譯意之新名，曰「聯綜組織」，意謂以聯立之人員綜合而成也。命舊組織曰「混一組織」，意謂其內在無分工牽制之機構也。自立法院成立以來，余所命之新名多矣，而胡先生不知也。胡先生既不肯虛心研究此新制，而瞎猜其來源，更徵引絕無關係之「聯邦」、「聯省」、「聯立內閣」，而毀謗之曰「聯綜組織」乃「人所共棄」之舊名詞。其強辭奪理，無證武斷，何一至於此！胡先生既輕視本國人之思想與制度，（謂「當然講不到政治思想與行政理論」）而深醉心於歐美制度與歐美教科書之「神聖矣」，請略述葛佛倫博士與歐美之神聖制度與神聖教科書之關係。何如葛佛倫者，美人名 Frederick A. Cleveland，為前總統塔佛脫（President W. H. Taft）時代之行政效率委員會委員長（Chairman of the Commission on the Economy and Efficiency of Public Administration），為紐約市立市政研究院第一任院長（Director of the Bureau of Municipal Research），美國行政研究院第一任院長（Director of the Institute for Government Research）。美國行政研究院，關於行政學之研究及著作，佔世界第一。而其中大多數

著作者多出其門。如卜克（A. E. Burk）、賽德門（Henry P. Seidemann），其著者也。甚至宿儒如韋羅璧（W. W. Willoughby）、韋羅貝（W. F. Willoughby）等所發表之著作，書前均寫“Prepared under the Direction of Dr. Frederick A. Cleveland”（在葛佛倫博士指導下編訂云）。韋羅璧、韋羅貝兄弟，均世界知名之公法學與行政學家，均曾任中國憲法顧問，均著作等身，其中用作教科書者甚多。葛佛倫為其指導者，亦著作等身，其用作教科書者亦不少。若爾人者，似可以「講得到政治思想與行政理論」矣！其人若曾教課於倫敦大學者，似亦有可奉如神明之資格矣！葛氏與余述此事之手函尚在。而民國十八至民國二十四年間，余與葛氏研究計政制度不下百次。余非挾洋顧問以自重者。奈胡先生以第三階段文化中第二階段學者之頭腦與眼光，窺測一切制度與其理論，吾不得不提供此事實，以鑿其囁囁之望也。

至於胡先生論據事實之錯誤，滿紙皆是。如美國之會計局無人不知其為審計而兼會計之機關，而胡先生不知其兼管會計，則因胡先生未能明瞭其組織法三〇九條之意義。預算局僅在名義的編制上屬財政部，而實權大於財政部，故吾人就事實論不得不認為對立機關。此義胡先生不能瞭解，硬稱之為財政部所屬機關，因謂美國預算之編製仍在財政部。又凡有財物金錢收入支出之機關，均有財務行政。凡可以牽制收支人員防止弊竇之行爲均為監督財務行政之行爲。此義又為胡

先生所不了解。他以為財務行政就是財政部的行政。監督財務行政就是「管理財政部」。我們說主計處監督一切機關之財務行政而不管理財政部，胡先生以為理論過於「奧妙」。其實何嘗有甚麼奧妙。立法、司法、考試、監察機關，個個監督財政，而沒有一個管理財政部！「監督」不是「管理」，此為一般常識。胡先生好引證初中詞典與高中教科書，不知所謂「監督」就是「管理」，又見於何冊「初中詞典」與何冊「高中教科書」耶？至於財政部所屬機關，若干有待整理，若干有待嚴密組織，而後可望健全，此為余與主管機關常討論之問題。民國十六年國民政府初成立，余為參加組織財政部之人員。自民國十七年冬月以來，余在立法院擔任財政立法。而如何改善財政，為余本職所掌。過去十年事務上之接觸與經驗，我當然知道財政上弱點之所在。凡我所說，當然有事實上之根據。胡先生反而說「衛先生何以深憾於財政部，不察實情，構詞誣蔑，惡意譏訕。」吾人論政，必須離開私人關係纔有價值。縱不然不能離開私人關係，則私人對私人有時或有恩怨，而對機關則絕無恩怨之可言。謂我「深憾於財政部」之機關豈非大錯！且我認為財政部所屬機關還有嚴密組織之必要，原未涉及其主管機關之財政部。而胡先生則對於主管機關之財政部，大事捧場，大為辯護，並加我以「不察實情，構詞誣蔑，惡意譏訕」十二個字的罪名。胡先生未曾一日聞政，何以知道我「不察實情」，何以知道我「構詞誣蔑」，而武斷若此。讀者誠不能不疑惑胡先生，作為此言，自必別有作用。至於財政部年來之

整理舊稅，推行新稅，關稅自主，法幣成功等善政，我已於報紙上屢次為文大事稱頌，胡先生不應未見。胡先生既見之而復責我「深憾於財政部」，則更不能不使讀者疑惑胡先生之別有作用矣。何況超然主計制度與聯綜組織，純粹為如何嚴密各機關財務行政人員組織問題。而稅制法幣等成功，乃財政政策問題。組織問題與政策問題，完全為兩事，並無何等直接關係。不知何以胡先生不倫不類而以其政策之善辯護其組織之未善，豈真別有用意耶？否則其對於財務行政問題，根本無分析研究之能力，尚何足論！

至於胡先生所主張之如何改組如何條件，所說仍是表面類似英國財政委員會之一種制度。不是由火星回到中國，而是由南京回到倫敦！而所不同於英國之財政委員會者，則內無溝通首相與庫藏大臣二人意旨之財務祕書長，外無共同解決一切政治問題與政策問題之英式靈敏巴理門。所謂得其貌而遺其神。在祇讀死書而無消化能力如胡教授者，所能計劃之制度當然若此。我則敬謝不敏，毋勞待謀也。

胡先生的長文，祇有第四節中稍涵有一點真理。（一）財政部所管稅收、公債、貨幣、金融及各種收支等問題，均關係重要，在任何時期，均須以財政部全力應付。以此為財政部財務行政分野，在任何時期，已夠分量無庸再加其他麻煩。此其一。（二）預算決算與會計等事務，牽涉各機關甚大。而我國人事上「各機關之潛伏勢力」甚大，「各機關恐因此受財政部之控制以為財政部之實權已甚大，若再行使此等職權

106058 到來，非所忍受。」財政部以所處地位亦「深不願發生衝突，恐因此引起政潮，」所以以此權交付一個超然的事務機關，而使政治最高權威

肩負其全部責任，事屬應當。人事上潛伏勢力，將來自不必小於現在。則今日主計處之成立而胡教授認爲財政部「丟包之好法。」以後人事上仍有「潛伏勢力，」故財政部仍有「丟包」之必要。所以政治最高權威下，設一超然主計機關，積極的監督各機關之財政，在今日爲合於國情之制度，在明日仍爲合於國情之制度。謂之「丟包」亦可。謂之「丟包」亦可。

六 辯論與態度

最後辯論的方法與態度，似乎有重新檢查之必要。今世民主國家，所以勝於專制國家者，就因爲遇着一切重大問題，可以用辯論方法去解決，不是以武力去解決的。因爲辯論，可以得到真理，所以辯論是民權裏邊很基本的一樁事情。在外國遇到重大問題，往往都是由政治領袖、社會領袖或學者出來辯論。辯論的目的，是爲求到真理。所以辯論的態度要和藹，不可以粗暴。辯論時完全祇有理的是非，而沒有人的關係。如果你的理對，我必接受你的主張，把我自己的意見犧牲了。如果我的理對，你當然要接受我的主張，所以最後完全是以理勝人。并不和鄉間的村人一樣，遇到一件事情，不辯論則已，一辯論就求其必勝。（一）開首是以理爭辯。（二）理不能勝，就強詞奪理。（三）詞不能勝，就以氣凌

人。（四）再不勝，則繼之以謾罵。（五）謾罵之不已，則以暴力繼之。這種態度，完全是鄉間沒有受過教育的村人態度。真正的學者或政治家，絕對不須這樣的，一定要虛心領受對方的理論。所以我過去和胡先生辯論，最重的用語，只用過四個字。第一是「錯誤」二字，因爲他的理論不對，我當然要說他是錯誤的。第二是「武斷」，甚麼是武斷呢？就是提出結論，而不能證明其理論。往年在國聯初成立的時候，我曾在波斯頓聽過一次政治上的大辯論。當時他們的國會參議院領袖羅吉 (Lodge)，是反對參加國聯的。而全國政治學界領袖哈佛大學校長洛韋爾 (Lowell)，是主張參加的。彼此辯論，完全是事理的討論。羅吉辯論失敗了，但是仍以再接再厲的精神去辯論。在他們兩人辯論的時候，始終是以和藹的態度，虛心領受對方的理論。彼此對於個人，毫無侵犯的話。現在胡先生這一篇文章，已經到了鄉村人辯論的第四階段了。這怕不是辯論國家制度真理所應有的態度。因爲已經逾越了對事理的範圍而入了對人的範圍。這種態度，似乎稍有檢點的必要。

七 結論

我們認爲預算，是統制一切政治與事業的工具，其統制權，應當屬於行政首長，而不應當屬於行政之一部。我們認爲預算，是計劃一切政治與事業的工具。其計劃處處有關國家大計。因而其計劃之斟酌權，應當屬於行政首長，而不應當屬於行政之一部。我們認爲財政部應當主

管的財政計劃，祇限於歲入有變動的之一部分。而這一部分在任何預算案中，是極小極小的一部分。財政部不能因此一極小部分之計劃，而篡奪行政首長計劃全部政事與統制全部政事之唯一工具。所以我們主張編造預算機關應屬於政治最高權威。我們認為這種直接隸屬，並不絲毫妨礙財政部對於所主管財政之計劃權。而胡先生所主張者，不僅是將財政計劃權交付財政部，而並將整個大政計劃權，交付財政部，不但將財政統制權交付財政部，而並將整個政治與事業之統制權交付財政部。這是我們認為極端不合理的，這是我們極端反對的。

我們認為會計是積極的監督財政收支之執行的工具，這種工具不能散漫無稽的讓各機關長官自由操縱。若是任其自由操縱，則弊病叢生，政治無由清明。而應當由政治最高權威操縱，使一切機關的財政收支行為永久在政治最高權威監視之下。這是最有效的行政監督權。而廣義的行政監督權，不一定設在行政院之下。行政監督權，是積極監督，是防患於未然的監督權。其性質與監察院之消極監督權不同。積極監督，是財政的衛生。消極監督，是財政的醫藥。胡先生以「監督」為「監察」，而監督權之意義與監察院之監察權廣狹不同，自然不能混為一談。會計監督，在任何時期，牽動各機關者甚大，非有充分之政治力量作其後盾，不能收有效之結果。所以此權惟有政治最高權威為能運用，而財政部非其倫。往年財政部會計司對於財政部所屬機關，逕派會

計主任管理其會計。其結果竟未生效，是誠鐵證。我們認為獨立會計權之操縱者，不應為財政部，並非有憾於財政部。因為我們不希望任何時期，財政部以行政院下之一部而成為實際政治之最高權威。

至於決算會計事務一部分，統計是預算決算參考資料，也是計劃政治與事業、統制政治與事業的必要工具。所以統計、歲計、會計同在一機關，並同設在政治最高權威下，為其事務組織。

我們認為今後政治與事業，應當有計劃的，有統制的。而統制計劃之權，是應當屬於政治最高權威的。而政治最高權威行使其統制及計劃權，是應當有他自己的工具的。而主計處的組織，剛剛就是這種工具。所以我們認為主計制度，在實際上是最高權威的，在理論上是最進步的。

附註 文中謂財政部所屬機關有嚴密組織之必要一點，除私人談話不計外，去年為修正財政部及所屬機關組織法，孔部長曾一再聲明於酒印花各稅之徵收機關組織尙欠健全，因主張將酒印花稅自稅務署中劃出另行整理。當時同席者，立法委員有十餘人之多。故如何使徵收等機關組織健全，乃立法與行政上甚困難而有待於解決之問題。余據事直述，自不得謂之誣。故胡先生之攻計，為無理由。又審計部屬於監察院，其監督財政自不得謂之「司法監督」，原無待於胡先生之解釋。又審議預算為八年以來之職守，何年預算成立，原無待於胡先生之告知。今其文中謂皆因其見告而始知，事太滑稽。又十年以來，政府財政之改革計劃，余幾於無一次不參與。其中由余主動者亦復不少。胡先生書中所解釋之中國財政現行制度，多為余所制作。歐美一等學者如葛佛倫、何爾康等尚多好評，獨胡先生文中如此相輕。