



木鐸社小叢書之一

行政督察專員制度

康問之著

上海圖書館藏書



A541 212 0003 6779B



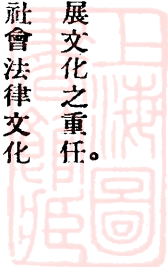
木鐸社發行小叢書旨趣

「一九一八」事變後，我國人因感到內憂外患之壓迫，遂羣起高喊「全國統一」的口號，並循此方向以冀實現「安內攘外」之理想。在此信念之下，五年以來，上因政府當局之努力，下基全體國民之奮鬥，於是在經濟政治社會多方面，皆已現示出長足之進步。

然而，本社同人等本社社會進化之原則，認定欲圖國民生活改善，必求經濟急速發展；欲求經濟急速發展，必使政治基礎穩固；欲使政治基礎穩固，首在促進國民知識程度，並健全一般社會大眾「救亡圖存」之精神與能力。依此認識，本社以目前實際從事救國運動者，今後關於文化建設工作極應盡到最大之努力。

日本自明治維新以來，勿論政府當局，或知識分子，對於各種科學與文化上之基本工作，早已致力做起。公家不惜鉅資創立編譯機關，私人勤懇不倦埋首研求，或創作或譯述，或介紹人之長，或宣揚己之優，日必有新穎之出版物貢獻於世。本社同人或曾留學于三島，或

現研究于東瀛目觀此情除感佩彼輩忠於科學之精神外，並願即時負起發展文化之重任。爰擬於最近期間，對於現世各種問題，普通知識，尤其關於日本之經濟政治社會法律文化等諸般實況，皆擬以簡要確實淺近之文字，刊發小冊，以示我國民「復興民族」之基本途徑。志大而力微，事繁而時短，在工作進展途中，尚望國內賢明，教之為幸。



駐日大使許序

我國爲典章文物之邦自秦置郡縣地方政制卽已燦然大備其後雖代有遞嬗而罔不以指臂爲用枝幹交榮爲治國之準則近年以來承府道而後復有行政督察專員制度之設蓋亦所以因應國情百變不離其宗者也康君問之頃爲校其利害批欸導覈論斷悉歸於當從政者欲究其所爲之得失乎當於是編求之矣

民國二十六年三月五日

許世英



自序

孔子曰：「政者正也，子帥以正，孰敢不正；」孟子曰：「及是時，明其政刑，雖大國必畏之矣。」此乃吾國儒家政治哲學之精髓；所謂金科玉律，古今所莫能外者也。茲所謂政者：卽今之「行政」之謂。「帥」者督率之謂。明者何？卽日本語所謂「明朗化」之謂。然則行政：何以能明朗化？余恆執此語以問人，人答異辭，均不能令余滿意：余思之，重思之，欲行政之明朗化，其在督察乎！所謂「帥」者：卽亦督察之意也。

三代以前，大抵「爲政以德，」君聖臣良，不加以督察行政



無有不善；迨及後世，國事日繁，行政官吏，良莠不齊，動輒作奸犯科，誤國殃民；因是，而督察之術，遂不得不用。此種督察理論，散見於管商申韓之書者，指不勝屈；蓋因世道有升降，人心有純駁，國務有繁簡，因時制宜，督察之用，乃正所以明朗其行政耳。

我國統一告成，各省地方行政，漸歸正道，近代國家之形態，漸見開展；中央政府，對於地方，爲統制計，爲增進效率計，曾於民國二十一年八月，由行政院公布施行行政督察專員暫行條例，此實爲有價值之法規；地方行政之改進，將於是賴焉。關於此美善之制度，因公布時日尙淺，國人著論討究之者，尙不多見。

鄙人對於此制度，頗感興趣；故抽暇著此短文，捧獻國人；一則或可以引起國人之熱意，對於此問題，多加討論；二則爲闡明此制度之重要性，俾國人加以深切之注意。然則我國地方行政之漸至明朗化：其在斯乎！其在斯乎！

與此成爲雙美，均係地方行政之福星者，則有二十四年五月二十二日由監察院公布施行之監察使巡迴監察規程。此與行政督察專員制度，權限性質，雖有不同；然而其使命，在使地方行政明朗化，要無二致。一係以前代之監察御史爲前身；一係以前代之按察使爲前身；要皆良制度也。

稿成，急於付梓，遺漏之處，在所不免，大雅君子，有以教

之，幸甚。再承許大使賜序，黃雄略先生校對，內子商令儀女士
膽清併此致謝。

康問之于日本早稻田大學法學部研究室

民國二十六年三月



行政督察專員制度目次

- 一 緒論……………一
- 二 行政督察專員制度之根據……………四
- 三 各國地方行政官制上有無此種制度？我國特有此種制度之理由何在？……………九
- 四 行政督察專員制度在我國現行官制上之地位及關於其利弊的贊否兩論……………一三
- 五 行政督察專員制度與監察使制度之比較……………二七
- 六 行政督察專員制度之現代性及其發展……………三四



行政督察專員制度

二

七 結論

三九

八 附錄

四一

行政督察專員公署組織暫行條例



行政督察專員制度論

康問之著

一 緒論

自國民革命成功以還，各省地方事務，承軍閥專橫蹂躪之餘，破碎不堪，亟待整理，不可稍緩；此爲一種應有之現象。然而各省地域廣大，交通不便，河山阻梗；而地方官廳：僅有省政府縣政府兩級；且省縣兩級，權限大小懸殊，大則事繁，無暇顧及周詳；小則權輕，又不能當機立斷，處理一切；上下之際，是非有中間機關爲之補助，則不足以資應付，在訓政時期，對於各方

面事務，未免有遺漏不周之處。因時制宜，而行政督察專員之制度：遂應運而生。

中山先生建國大綱，分建設之程序爲三期：卽軍政時期，訓政時期及憲政時期；在軍政時期，正在掃除反動勢力，此種專員，尙無遴派之必要；在訓政時期，爲督率地方訓練民衆計，爲整頓地方特種事務計，此種專員，最爲需要。若夫至憲政時期，國家統治大權，授於人民，此時行政督察專員，尙有存在之必要與否？雖待研究；但以鄙見觀察之，此種制度，實係一種良制度，而絕對非惡制度；故以之作臨時之制度可，卽以之作永久之制度，亦未嘗不可也；一省行之可，各省均行之，亦未始不可



也。

蓋國家無論迄如何程度之民主化，而中央與地方，省府與縣府必須取相當之聯絡與統制，無待贅言；況我國人民知識程度不齊，遠不逮歐美且人心複雜，事變屢出；即至憲政時期，省府對於地方，必須時時處處加以指導與督察，方不致發生弊竇，有礙憲政之推進與發展；欲收此宏效而完成其使命，其間端賴有通聲氣行督責之特別官職；由此言之，則行政督察專員制度，即至憲政時期，在各省仍有存在之價值，可想而知。

基於以上所述，故余主張行政督察專員制度，不僅臨時行之，亦可永久行之，不僅一省行之，亦可全國行之也。

一一 行政督察專員制度之根據

其根據可由三方面觀察之，如左：

(A) 由地方自治監督上之觀察

行政法上對於自治團體的自治監督：蓋係對於市鎮村之自治監督與對於縣之自治監督，是也。對於市鎮村之自治監督，其方法有種種。其內，屬於豫防監督者：一、監視市鎮村之事務；二、發命令，爲處分；三、對於一定之事項認可或許可；四、定市鎮村吏員之服務紀律及其他之規定；五、任免村長等等。屬於矯正監督者：取消市鎮村之行爲；二、解散市鎮村會；三、對於



市鎮村吏員行懲戒等等。對於縣之自治監督其方法屬於豫防監督者：一、監視縣之事務；二、發監督必要的命令或爲處分；三、認可或許可一定之事項；四、規定縣吏員之服務紀律等等，屬於矯正監督者：解散縣會。

以上，爲上級官廳，對於地方自治團體的監督之原則；行政督察專員，對於所轄「各縣及其區鄉閭」之權限，亦有此種監督之性質；在自治監督原則上，監督縣者雖爲省政府，監督區鄉閭者雖爲縣政府；但行政督察專員：爲輔助省政府，監察特種區域內地方行政（參照行政督察專員暫行條例第一條）之官吏；當然對於各縣或各區鄉閭有直接監督之權，甚爲明白。故由地方自治監

督上觀察之，已得其一根據。

(B) 由現代行政學上之觀察

行政學之理論，近代最注重行政「統制化」；而經濟統制，產業統制等，亦伴之而均趨向於統制化。由此可見「統制」二字：爲近代國家重要之最新形態。

「統制」二字之定義：卽賈誼所云「如身之使臂臂之使指」之意。近世國家社會各方面事業之複雜化，故不得不有職務上之分業機關；例如「局」爲重大的職分之分業機關；關於其職分有包括的責任；又如「課」更爲「局」之內部的分化，而處理某特殊之事項或補助的事項；依此行之，而擔當行政職分的各局課之活動



較易；其麻煩的手續較省，而主要的行政目的之達成可期；此行政統制之原則也。

行政督察專員之設：亦係合此原則者；蓋一個省政府而自欲統制種種不同情形的數十縣或百餘縣甚屬非易，自不待言；省縣之間，必有補助的分業機關，分職襄理一切，始能收「身使臂臂使指」之效。故行政學上之統制理論：又爲其根據之一。

(C) 由我國歷史上官制之觀察

再由我國歷代官制上考察之，唐置按察使於各道，後改爲采訪使，旋又改爲觀察使，是爲視察地方上動靜及安否之長官。宋以諸路之轉運使兼按察使，使專主巡察。遼分遣朝臣於各路，使

按察刑獄。清代因之，民國廢止。又明有巡察使，爲臨時任命之官職掌巡視諸省，視察政治之得失及民情之善惡。又明代分一省爲數道，使按察副使，按察簽事分察之，謂之按察分司，又民國初年創設之官，爲一道之行政長官，是謂道尹。隸屬於巡按使，使執行道內之行政事務；兼受巡按使之委任，監督財政，司法行政及其他之特別事務。

以上爲我國古代督察地方之官職。行政督察專員與此等歷史上之官職權限雖有大小之不同，所轄地方，雖有廣狹之殊異；然而其性質與其職守，實有相類者焉。此可謂爲行政督察專員之第三根據。

由上三方面觀之，則行政督察專員之制度：實有其諸多背景；決非「由天掉下」「從地突起」，毫無來歷之物；故其本身自有其「優越性」與「實用性」焉。

三 各國地方行政官制上有無此種制度？我國特有此種制度之理由何在？

吾人現在欲觀各國地方制度上有此行政督察專員類行之制度與否？須考察各國地方制度之大要。

(一) 德國之現行地方制度——德國之地方制度：除柏林市堡、贊州及賀韓紫奧爾來蘭之有特別制度的地方外，大別全國爲州，

各國地方行政官制上有無此種制度？

分州爲縣，分縣爲郡及市郡，更分郡爲市町村及私領區，

第一州 (Provincz) —— 分全國爲十二州；各州有州知事及州評議會，掌理國政事務；有州會及州參事會及州長，掌自治事務。

• 州知事：爲政府之隨意任免的純然專職官吏，而爲州行政之首長，爲中央政府之代理官；恰如我國省政府。州知事：擔當瓦全州或兩縣以上利害關係的一切之行政事務；發布警察令監督下級之官吏，地方團體及教會；執行關於全軍團的一切事務。

第11縣 (Regierungs Bezirk) —— 分各州爲二縣乃至六縣；全國有三十五縣爲純然的行政區劃，有縣知事，縣廳，縣參事會，掌理其行政事務。縣知事及縣廳：爲縣行政之常置機關，以專職

之官吏組織之。縣知事：恰如我國之縣政府長官，不得兼州知事。縣知事：對於縣行政有兩樣之地位；即一方爲「有獨立處分權」的縣之長官，警察事務之管理及下級行政廳，特別是地方團體之監督事務，爲其主要之職務；他方又爲「縣廳的合議體」之議長，而掌官有地，國稅，教育及教會等之事務。

以上爲德國州縣地方制度之大概；州與縣之間，無其他之機關，如我國行政督察專員制度焉。

(二)法國之現行地方制度——法蘭西之現行地方制度：以八十四縣三百六十二郡二千八百九十九區(鄉)及三萬六千九百九十一市街村組織之。

各國地方行政官制上有無此種制度？

第一縣 (Departement)——縣爲關於中央行政的「行政區劃」；同時亦爲管掌自治事務的地方團體。「縣有縣知事，縣參事會，縣會及常置委員：統理縣行政焉。知事：爲在縣的中央政府之代表者，又同時爲地方行政之執行者。關於國政事務，受各部大臣之指揮監督；執行法令；任免所管之官吏；在委任之範圍內有發廣大的警察命令之權；又對於下級地方行政有大的監督權；關於訴訟，代表中央政府焉。

第二郡 (Arrondissement)——郡：爲單純的行政區劃而非自治體；郡行政之機關爲郡長及郡會。郡長 (Soprefect)：係大統領之所任免的有俸專職官吏；其職務之大部分：在於實施縣知事之

命令於郡中。郡長廢止論：在法國雖爲屢起之問題；但未見諸實行；其故，蓋因郡長之官職：便利於養成縣知事適任者，而全在於使中央政府政策上任官之範圍加廣焉。

以上爲法蘭西地方行政制度之大略；其縣恰如我國之省，郡有如我國之縣；縣與郡之間亦無如所謂行政督察專員之機關。

(三)英國之現行地方制度——英國爲有名的保守主義之國家；不貴形式而重實用；存留古來之法令，應必要而僅改廢其一部分，爲其立法例焉。故英國之地方制度：多歧繁雜而缺欠秩序與統一；誠如英人高紫贊氏所謂「在法律上之混沌界」者也。地方自治之事務亦以特許狀爲根據，而以保護舊習慣法爲理想。市府

之重要事業：依國會之立法的許可而始實行：此其常例。故英國之地方制度：不僅在立法之形式，不及德法兩國之制度；而因以慣例爲基礎，故在立法上有益於他國人之參考者，亦甚夥。英國：係由英倫及威爾斯蘇格蘭愛爾蘭而成的聯合王國；其地方制度：各地相異；左僅舉英倫威爾斯之現行制度。

第一州(County)——英倫及威爾斯有六十二州；州之現行制度：依千八百八十八年之地方政務條例之規定，各州有太守知事及治安判事，擔當行政事務之執行；有州會，依人民之選舉，而從事於州之立法及行政盡督焉。太守及知事(Tord Lieutenant & Sherriff)：爲終身官，而有權呈請州內治安判事之任免；關於兵事

雖有代表君主之職權；但現今大抵由州內之大地主任命，已成爲不甚重要之地位矣。知事及其他之官吏：州會任免之；其初，知事：雖爲國王之所任命；但自治安判事被設置後，而州至於被認爲自治團體，知事已失其勢力；現今其任期僅爲一年由州任免，不過僅有執行議員之選舉及上等裁判所之宣告等職務而已。

第一區 (District)

第三市 (City)

以上之區市兩地方團體機關；等於我國縣以下之市鎮村，無關於現在所研究的行政督察專員制度之問題，故不具述。

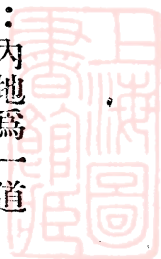
由英國現行地方制度觀之，更無所謂行政督察專員之制度矣

各國地方行政官制上有無此種制度？

○

(四)日本之現行地方制度——日本現行行政區劃：內地爲一道三府四十三縣。北海道有廳長官，府縣有知事。府縣及北海道一方爲國之行政區劃，同時，他方爲地方自治。團體之區域；因之，關於知事長官等之行爲或命令；亦要區別「爲國家之官廳的場合」與「爲自治體之機關的場合」焉。

第一府縣——府縣：在一方爲國之行政區劃，同時，在他方爲自治體之區域；故府縣知事：亦在一方爲國家最上級之地方官廳，同時，在他方爲府縣自治體之行政機關。府縣知事：爲普通地方官廳，因之，其權限常受廣汎的推定；在其管轄區域內，限



於法令中不明示屬於君主之大權，各省大臣之直接權限或特別官廳之權限之事項，一切屬於府縣知事之權限焉。府縣知事：承內務大臣之指揮監督；關於各省之主務，承各省大臣之指揮監督；執行法律命令；管理部內之行政事務。關於其職務有如左之權限：

1. 法規制定權

2. 出兵請求權

3. 下級官廳及部下官吏之指揮監督權

4. 自治團體之監督權

又，知事，雖爲獨任制之官廳，但有多數之補助官吏；如內

各國地方行政官制上有無此種制度？

務部長，警察部長，理事官，警視，技師（以上奏任官）警部，警視補，視學，技手（以上判任官）等是也。右職員之外，在東京京都，大坂之三府，及神奈川，兵庫，愛知，福岡之四縣，置奏任之產業部長；其他關於府縣自治行政之補助機關，得以府縣費，設置府縣吏員焉。

第二北海道——北海道在其行政區劃之地位，與府縣雖無大差；但以其地域廣闊人口稀少之未開地甚多，故尙依照特別的行政制度。北海道廳長官：爲獨任制度之普通地方官廳；其地位及權限：殆與府縣知事同樣；唯關於拓殖事務，爲府縣所無耳。其長官之補助官吏：部長之外，有支廳長，理事官，警視，技師，

視學，警部，技手，通譯，警部補等。北海道廳支廳長：在一方爲北海道廳長官之補助官吏，同時，在他方爲其下級官廳；其地位及權限：殆與郡長同；唯不過其管轄區域有巨數郡之差耳。其所發之命令謂「支廳令。」

以上爲日本內地之地方行政制度；細審之，亦無類我國行政督察專員之制度者；唯其府縣知事及北海道廳長官屬下之補助官吏，如內務部長或支廳長等，有相似之處；但其地位職務：與行政督察專員之地位職務，又大不相同；然則謂日本地方行政制度上，亦無此同性質之官職，可也。

細考東西各國地方制度上均無此類似之制度，如上述，已爲

各國地方行政官制上有無此種制度？

明瞭，則此行政督察專員制度：爲我國獨特絕類之自創制度，可知矣。然而此種制度在我國存在之特殊理由如何？依余之觀察，實有五大特徵。

(A) 地方遼闊的理由——我國幅員廣大，絕長補短等於歐洲全土；每一省之大，幾等於歐洲任何一國，此爲事實。爲統制上計，必須有流動巡視之官吏，時常出巡，妥爲處理；方足以收聯絡之效，特徵一。

(B) 鼎革初定的理由——民國二十年來，封建軍閥，把持地方，任意割據，雖經革命軍澈底掃伐，漸歸統一；但散兵游勇化爲匪類，騷擾地方，且時思乘機蠢動，冀圖死



灰復燃者，實繁有徒。當此軍閥餘孽尙未剷盡之時巡察隱禍伏奸之官吏，設置一日不可稍緩特徵二。

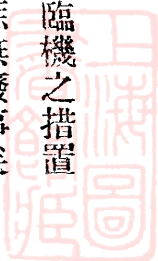
(C) 民智太低的理由——我國人民智識太差，比之諸先進國家，真不可所道理計：「民治」「民有」「民享」之程度，尙須有待；當此訓政時期，對於開發民智爲第一要務。是必有巡行訪問之官吏，爲之親身試探，廣爲開導，嚴爲督勸，然後始知就學向上焉。特徵三。

(D) 省縣懸殊的理由——我國每省縱橫各千餘里，地方官僅有省政府及縣政府兩級，職權懸殊，隔隄自多；遇有特殊事件發生，省府勢難兼顧，縣府苦於處置無力；故必

須有調劑輔助之專員，介於其間，以爲適宜臨機之措置；如是，則省縣兩政府，雙方均得其助力，庶無廢事矣。特徵四。

(E) 共匪肅清的理由——我國共匪，除二三魁首人物及一般投機份子外，大抵窮而無告的無知小民，盲從加入者，居百分之九十九；伏處鄉間，乘機竊發；其肅清辦法，固賴軍力爲之剷除；而家喻戶曉，令其澈底覺悟，各安生業，尤爲根本要圖；當此任者，莫宜於巡按地方視查隱情之官吏，且可以藉此斷絕共黨之聯絡與宣傳。特徵五。

以上五大特徵，實爲現行行政督察專員制度存在之最大理由



。西歐東洋諸國均無此特殊情狀，故無此制度之發生。凡每一種制度之發生，皆有其一種特殊背景；不得謂諸先進國地方上無此制度，即譏議此制度爲「杜撰」，不可施行也。制度皆由人定，何必條件摹擬歐西此種純粹「拜外主義」吾人當絕對排除。

四 行政督察專員制度在我國現行官制上之地位及關於其利弊的贊否兩論

行政督察專員制度：在現行官制上之地位，果何如耶？披閱訓政時期約法及新憲法草案，可以推而知之。訓政時期約法第七十八條云：「省置省政府，受中央之指揮，綜理全督政務……」；

行政督察專員制度在我國現行官制上之地位

第八十一條云：「縣置縣政府，受省政府之指揮，綜理全縣政務……。」約法中僅有省政府及縣政府之規定，無行政督察專員之規定。又新憲法草案第五章地方制度第九十八條云：「省設省政府，執行中央法令及監督地方自治；」第九十九條云：「省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之；」又第一百零三條云：「縣設縣政府，置縣長一人，由縣民大會選舉之，任期三年……。」新憲法草案中亦僅有省政府及縣政府之規定，無行政督察專員之規定。於此可知行政督察專員在地方官制上，無正式之地位，非正式之官吏；僅有臨時性質，而非永久不變之制度；若言其地位，僅可曰：「有補助官吏之地位」而已。

雖然，但其妙用正在於斯；何則？蓋因其有「因時制宜，因地制宜，可以設則設，可以廢則廢」之妙用；若規定之於憲法中，則成一種固定之制度，無法「活用」矣。且其明明為一種補給工作加強工作之制度，與古昔之巡按等制度，略同其性質；在地方官制上亦實無規定之必要耳。

其次，言一般人對於此制度的一般觀察，分爲兩方面。

(一)贊同此制度者：大抵謂：此制度有利無弊；一則可以補助地方省政府監督縣政府；二則可以補助縣政府監督區鄉自治；三則時常出巡視察，民間疾苦，草澤伏奸，得以明曉其真情實狀，而謀所以善處之策；實不失爲安輯

地方之要職云云。

(二) 反對此制度者：大概謂：此制度利少弊多；第一憲法既無明文規定此種地方機關，則實屬一種駢枝機關，設置之爲多餘；第二，徒增多地方經費，人民負擔；第三有掣肘縣政府，不能放手作事之虞；第四，設若不得其人。地方反受其害云云。

如上所舉爲，一般之贊否兩論，雖皆言之成理，持之有故；但余仍同意前者；而以爲後者之反對論，有未必然者；且非無救濟之道；何則？蓋彼謂憲法無此地方上官制之規定，視之爲多餘；此固有然者；但政府設官之道，有經有權；「經」所以圖永久之

計，而「權」所以從時地之宜也。夫唯能通權達變者；而後始克因應有方，圓滑推進；不然，膠柱鼓瑟，未有不敗事者。反對論者；斥之爲多餘的駢枝機關；實爲不達時宜之論耳。又謂徒增加人民負擔，其言尤非。至其謂「有掣肘縣政府之虞」及「不得其人，地方反受其害」云云；可謂絕無其事；縱使萬一有此流弊發生時，則行政督察專員；既非正式官吏，撤差甚易，有何可慮！况萬萬無此弊哉。此余同意於贊成此制度者之所以也。

五 行政督察專員制度與監察使制度之比較

我國官制上有兩種似同而實異之制度；卽行政督察專員制度

與監察使制度，是也。名義曰「督察」曰「監察」若不細考其內容，而僅顧名思義，未有不誤解其名異而實同者；蓋因我國通常將「監」「督」兩字連用者頗多；例如前代之京通十三倉監督，崇文門左右翼監督，大學堂總監督以及大清銀行總監督等是；又如現在之留學生監督，地方自治監督等是。且其字義「監」：者視也，察也，監下也；「督」：監督也，以身率下也，又董勸也，正也，責也，其字義多相混，即謂之同義字 (Synonymy)，可也。因是之故，一般人多誤會「督察專員」與「監察使」爲同官而異名者。余有鑑於此，故於茲特設此項節目，比較此兩制度之內容。

第一歷史沿革之差異——考之前代，監察使：即清代監察御

史之職。清制監察御史：稽察直省各行政衙門；分全國爲十二道，即京畿道，江蘇道，山東道，甘肅道，福建道，江西道，湖南道，廣東道，雲南道，遼瀋道，安徽道，山西道，陝西道，新疆道，浙江道，湖北道，四川道，廣西道，貴州道等。此等職務：蓋係爲關於各官府之報告書之點檢及裁判事務，而設者也。又明制每省遣御史，使巡察國俗民情，謂之巡按御史，三歲一更。此等實爲現今監察使之前身；皆係屬於中央之官吏焉。至於行政督察專員制度：則爲古昔按察使或巡道（俗呼爲道臺）之遺制。按察使每省一人，又在新疆由道臺兼任之，不設專任官。是爲例外。其職權，（一）刑名事件，上奏事件，下級審判之監督，依督撫之

命的案件之審查，刑之審擬，(二)參與一般政務，(三)官吏之監督，(四)驛傳事件。道臺：在省內設特別之區域；多合二州以上，爲其管轄區域。又道員：管轄二府或三府，以輔佐巡撫或總督將軍；民國初，共和政府成立，悉廢總督巡撫，各省置都督及民政長各一員；改道員爲觀察使，以觀察使爲道尹；分一省爲數區若干，使管轄各縣。道尹隸屬於省長，司道內之行政事務；下置科員若干，使辦理事務；其權限如左。

(一)依據法律命令，執行道內之行政事務；且受省長之委任，監督財政，司法，行政及其他特別官廳之行政事務。

(二)爲法律，敕令，省章程之執行。

(三) 認爲所轄之縣知事有反違命令或處分，危害公益或犯權限時，得停止其命令或處分，或取消之。

(四) 受省長之命令，有指揮命令本道駐屯之巡防警備各隊之權。

(五) 非常急變之場合，須要兵力，或爲防備，須要兵備時，得申稟省長，向附近駐屯之陸軍或軍艦之長官，請求出兵，辦理之。

(六) 有非常急變或特別重要事件時，於報告省長之外，得直接上稟大總統。

由以上所述，可知監察使之前身爲監察御史等；而行政督察

專員之前身，則爲按察使或道尹等；在其歷史上之沿革，不同如此。

第二現行制度上之差異——（一）法律上之性質不同：卽行政督察專員，係基於憲法上之監督權而生；監察使，係基於憲法上之彈劾權而生。（二）管轄區域大小之不同：卽行政督察專員管轄區域較狹小，以縣數爲單位；監察使管轄區域甚廣汎，以省數爲單位。（三）官階之大小異：卽行政督察專員，爲縣長之兼職；而監察使則爲中央監察委員之兼任。（四）職權之異：卽行政督察專員：對於所轄各縣市政府地方行政，有監督指導之權；而監察使：對於所派監察區內公務員違法失職行爲，有彈劾之權。（五）行



政督察專員之督察：僅以所轄縣市行政人員爲對象；而監察使之監察，係以所轄地方上一切官吏爲對象。（六）行政督察專員以省政府及民政廳爲主管官廳；而監察使則以中央監察院爲其主管機關。（七）行政督察專員係地方官；而監察使則爲中央官。（八）行政督察專員，兼武職，得節制警察保衛團；而監察使，專係文官，僅限於糾察。

以上所述，爲兩制度內容上之異點；質言之，可以說：行政督察專員之職權屬於具體的，實際的；而監察使之職權則多係抽象的，概念的；蓋督察行政之官，本身有實行之權；而監察過失之官，本身僅有糾彈之權，無執行處分之權；故其職權，一實一

虛；自古已然，不自今始矣。是以此兩官職，雖同爲對於地方行政加以監督者；但其效率最大者，仍屬於行政督察專員制度。

然則行政督察專員與監察使，有同點乎？曰有：卽（一）「輪流巡視」，與「巡迴視察」；（二）「不得受地方迎送及供應」，與「不得接受地方供應餽遺」；（三）同有固定之官署；（四）同爲地方行政官吏之監督機關，但此同點，無關於其制度之本質，不過僅附帶說明而已。當注意者，仍在其異點焉。

六 行政督察專員制度之現代性及其發展

行政組織之集中化統合化：爲現代國家機構組織的指導原理

；此乃在一切之行政組織上共通根本傾向；依據夫此，而各個之行政機關之相關關係，被規定焉。蓋自五年間世界大戰（一九一四——一九一九）以來，民主政治之命運，在客觀上遭遇極大之沮喪，從一部分國家內部的特殊關係上，要求更新的政治形態之到來，因而在政治的歷史過程上，遂結束近世民主主義意味的民主政治（Democracy）的形態，而展開現代獨裁政治（Dictatorship）意味的新形態。俄意德等國，均循此道而行其他國家，皆有此傾向的追隨；其獨裁政治，在形成的本質上雖有不同；但其外形上却具同一之姿態；換言之，卽是同採用行政組織集中化統合化之指導原理焉。

第一集中化——行政組織之集中化：蓋係中央政府組織與地方機關組織之相互關係的一態樣；即係垂直的統一異地位或異階段的行政機關之態樣焉。此種態樣：非固定的；而有動的傾向。其傾向：與時代之進展而共進；促進集中化的社會的條件之有無，可以決定其傾向之速度。此種集中化的傾向：非僅一國之孤立的現象，而是由十九世紀至今日之普遍的現象。

第二統合化——類於集中化而又異者：則為行政組織之統合化焉。此二者，雖皆係使行政組織，成為「統一的一體」之物但後者：蓋係水平的統一等地位或等階段的行政機關之態樣者也。其規模之大小，雖不同；但此行政組織之統合化：蓋係行於國省縣

及村鎮區等之各階段焉。

以上兩種指導原理：蓋爲現代任何國家之所採用，莫能外者。行政督察專員制度：卽適合於此指導原理：蓋中央政府公布此種條例卽寓有中央集權之意。中央集權之定義：卽中央官廳，對於其地方所有的下級機關之行動，有嚴重的統制權之謂；易辭言之，卽中央官廳與地方機關之間，當分配行政職分之權限及責任之際，於可及的範圍，置重心於中央，而由中央指揮命令地方之活動者也。行政督察專員之人選，係由行政院或內政部長，提出呈請國民政府簡派，此卽中央應用集中化之指導原理。故余嘗謂此制度：在其本身，有統制地方之性質；在中央公布此條例，寓

有集權之性質；頗適合於現代性焉。

抑又有進者，由上述，此制度既有現代性，則應時代之要求，將必有發展之傾向；蓋因地方事業之複雜化，伴新時代之進展而愈益加甚，此為不可避免之事實；因此，而行政事務：亦不得不複雜化；而行政機構之分化，乃必然之歸結。在我國地方行政官廳，為省縣兩級制，既為憲法所規定，成為固定機關，不能變更，則應地方事務之曰趨複雜結果，不得不設置補助機關，勢所必至故耳。

地方補助機關，法良意美之制度，蓋莫過於為我國古代按察使，觀察使或道尹之後身的行政督察專員制度。依之觀測中央政



府必漸注意其將來之發展，由臨時之補助的官職，進而爲永久的補助官職；由某省之特設，進而爲全國各省之汎設；此種發展，實有其可能性焉。

七 結論

總以上七項的結果，足以知行政督察專員制度之眞價；余非故意謳歌此制度者；實因其有可以令人謳歌之實際焉。竊嘗考察我國古代最有價值之制度，一爲御史制度；一爲觀察使，或道尹制度。關於御史制度。中山先生在其民權主義第六講曾說過。

「中國古時舉行考試和監察的獨立制度，也有很好的成績像

滿清的御史，唐朝的諫議大夫，都是很好的監察制度；舉行這種制度的大權，就是監察權；監察權就是彈劾權，外國現在也有這種權，不過把他散在立法機關之中，不能夠獨立成一種治權罷了……」

由此段演講文觀之，中山先生最贊成我國古代御史制度；現在已成爲五權憲法中五院之一的監察院而又爲巡迴地方的監察使。余謂古代觀察使等制度，亦具此同等之價值；古之御史官，卽採用爲今之中央官制監察院及監察使；而古之觀察使等官，現亦採用之爲今之地方官制行政督察專員，實爲兩全其美。余又以爲欲行政組織之集中化統合化之強化，將來宜使行政督察專員，直

接歸屬於中央行政院管轄也。

八 附錄

行政督察專員公署組織暫行條例

二十五年十月十五日行政院公布

第一條 行政院爲整頓吏治。綏靖地方。增進行政效率起見。得令各省劃定行政督察區。設

置行政督察專員公署。爲省政府輔助機關

前項行政督察區名稱。以數目字定之。其非全省同時普遍設置者。以設置之先後。定其次第。

第二條 各省劃定行政督察區。設置行政督察專員公署時。應開明行政督察區名稱。設置次第。區劃情形。管轄縣市。暨行政督察專員公署駐在地點。繪具詳細圖說。咨請內政部

行政督察專員公署組織暫行條例



行政督察專員制度

四二

轉呈行政院核定。並呈報國民政府備案。分明設置某一區或某數區行政督察專員公署時。每次設置之初。均須依照前項手續辦理。其業經設置行政督察專員之省。并應補行呈報手續。

第三條 行政督察專員公署。設專員一人。承省政府之命。推行法令。並監督指導暨統籌轄區內各縣市行政。其職權如左。

- 一 關於轄區內各縣市行政計劃或中心工作之審核及統籌事項。
- 二 關於轄區內各縣市地方預算。決算之審核事項。
- 三 關於轄區內各縣市單行法規之審核事項。
- 四 關於轄區內各縣市地方行政及自治之巡視及指導事項。
- 五 關於轄區內各縣市行政人員工作成績之考核事項。
- 六 關於轄區內各縣市行政人員之獎懲事項。
- 七 關於召集區行政會議事項。

八 關於處理轄區內各縣市爭議事項

九 關於省政府交辦事項。

行政督察專員公署爲籌劃轄區內各縣市地方行政起見。於不抵觸中央及省之法令範圍內。得訂立單行規則或辦法。並應呈報省政府轉報行政院及主管部會署備案。但關於限制人民自由。增加人民負擔。及變更組織或預算者。非經依法核准。不得執行。

第四條 行政督察專員由行政院或內政部部长提出呈請國民政府簡派。其人選審查辦法另定之。

在剿匪或其他特種事件尙未辦理完竣之省。其提出專員人選得徵求軍事委員會意見。

第五條 行政督察專員。除有特殊情形者外。應兼任駐在地之縣長。其公署與縣政府合署辦公。

第六條 行政督察專員公署設秘書一人。由行政督察專員遴選合格人員。呈請省政府咨行政督察專員公署組織暫行條例

行政督察專員制度

四四

由內政部轉請荐任。科長二人至四人。視察一人。由行政督察專員遴選合格人員。呈請省政府委任。准以荐任待遇。技士一人或二人。科員二人至四人。事務員三人至六人。均由行政督察專員委任。呈報省政府備案。於必要時。得酌用僱員。

行政督察專員兼任駐在地縣長時。行政督察專員公署之職員。兼理縣政府事務。不另支薪。

第七條 行政督察專員得隨時召集轄區內各縣市長。及其所屬局長或科長暨本公署秘書。科長。視察舉行區行政會議。討論各縣市應行興革事宜。確定行政計劃方案。遇必要時。各縣市辦理地方自治事業。或保安人員及地方團體代表與負有聲望並熱心公益者。經行政督察專員之邀請。亦得列席。

前項區行政於會議議決案。應呈報省政府查核。並由省政府分別呈咨行政院暨主管部會署查核。

第八條 行政督察專員。除有特殊情形者外。應兼任該區保安司令。對於轄區內各縣市之

保安團隊。水陸公安警察。及一切武裝自衛之民衆組織。有指揮監督之權。

區保安司令部組織另定之。

第九條 行政督察專員對於轄區內各縣市地方行政。除隨時派員考察外。應每半年輪流巡視轄區內各縣市一週。

第十條 行政督察專員對於轄區內各縣市長之命令或處分。認為違法或失當。不及呈報省政府核辦時。得以命令撤銷或糾正之。但仍須補報省政府查核。

第十一條 行政督察專員對於轄區內各縣市長及所屬工作人員成績。應每年舉行考核一次。擬定獎懲意見。呈報省政府。如所屬各縣市長有違法失職行爲。應隨時密呈省政府核辦。

第十二條 行政督察專員公署之經費。應由省政府編製預算。由省庫支撥。兼任駐在地縣長時。其縣政府行政經費。得加入行政督察專員公署行政經費。合併計算。

第十三條 行政督察專員公署組織暫行條

行政督察專員制度

四六

某省第幾區行政督察專員公署之關防。」

第十四條 行政督察專員公署之行文。對省政府用呈。對轄區向各縣市政府用令。

第十五條 行政督察專員公署辦事通則。由內政部定之。呈報行政院備案。

第十六條 本條例施行後。行政院二十一年八月六日公布之行政督察專員暫行條例。與前豫鄂皖三省剿匪總司令部所頒之剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例。均廢止之。

第十七條 本條例自公布之日施行。



中華民國二十六年四月初版

木鐸社
小叢書

行政督察專員制度一冊

每冊定價大洋貳角

版權所有

翻印必究

代售處

著者 康問之
發行人 康問之
印刷所 中行印刷所
發行所 木鐸書局

| | | | | | | | | |
|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 武昌 | 杭州 | 長沙 | 青島 | 漢口 | 天津 | 北平 | 南京 | 上海 |
| 明 | 世 | 世 | 世 | 世 | 華 | 華 | 正 | 正 |
| 書 | 界 | 界 | 界 | 界 | 書 | 書 | 中 | 中 |
| 局 | 書 | 書 | 書 | 書 | 局 | 局 | 書 | 書 |
| 局 | 局 | 局 | 局 | 局 | 局 | 局 | 局 | 局 |
| 昆明 | 西安 | 開封 | 桂林 | 貴陽 | 濟南 | 蘭州 | 南昌 | 成都 |
| 世 | 中 | 封 | 林 | 陽 | 原 | 南 | 昌 | 都 |
| 界 | 華 | 世 | 世 | 世 | 世 | 世 | 世 | 世 |
| 書 | 書 | 界 | 界 | 界 | 界 | 界 | 界 | 界 |
| 局 | 局 | 書 | 書 | 書 | 書 | 書 | 書 | 書 |
| 局 | 局 | 局 | 局 | 局 | 局 | 局 | 局 | 局 |

上海東熙華德路
蕃生里四號

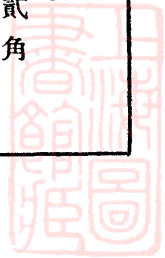
木鐸書局

上海東熙華德路

中行印刷所

康問之

康問之



木鐸社小叢書出版預告

1 近代化學戰爭之現狀及其對策 安伯倫著

2 盲腸炎及其手術之注意 景子軍著

3 官吏法學要論 康問之著

4 政黨論 杜新吾著



上海图书馆藏书



A541 212 0003 6779B



H 36111

