

近吾同學惠存 著者持贈

中國政府大綱

右任



謝瀛洲博士著





3 1798 0830 2

中國政府大綱序

中國政治制度之演進，以辛亥革命爲轉捩。辛亥革命以前之政制，頭緒紛繁，尚有待於學者之整理。民國肇造，國體一新。惟自開國以迄北伐成功，內亂頻乘，政失常軌，良好制度，未能確立。迨北伐成功以後，國民政府始秉承國父遺教，致力於三民主義五權憲法政治制度之推行。基礎初奠，規模粗具。訓政工作，漸次推行；憲政實施，正待開始。而年來政府鑒於事實需要，於政制方面，諸多所更革。因是一般國人，每不易明瞭中國現行政制之底細；即研究政治制度者，亦難於提綱挈領，作精深之探討也。

吾友謝瀛洲博士，平素研究中國政治制度，甚有心得。其所著『中國政府大綱』一書，依據 國父遺教，說明中國現行行政制之理論。間亦徵引西方學說及經驗，以闡揚 國父遺教之精義。更就中國現行制度之結構，權力，功能，與運用各方面，加以概要之敘述，使讀者一目了然，對於中國政府之全貌，可以獲得明確之認識。同時對於四權運用一節，復能引証西方事例，作扼要比較之評述，尤屬特點。此書內容精密，立論平實，洵為留心我國政治制度者，所宜時加參攷者也。今此書行將再版問世，特書數語，以為介紹。中華民國三十四年十一月十二日王寵惠序

序

愚於民十九主持司法行政部法官訓練所，曾編「國府組織法研究」，為諸生講義，自慚淺陋，未敢公之於世；迺中央黨部採及芻蕘，定為黨員參考書。然是書之編，轉瞬間已十有二年矣，書中所引法令，已多變易。去歲兼任中山大學特約教授，廼以餘暇，着手改訂，更為之擴大其範圍，定名為「中國政府大綱」。

中國政制之建設，純以總理遺教為依歸；欲明瞭中國政府之內容，首須研究其所依據之理論；故本書第一篇為理論，闡述總理關於政制之遺教；第二篇為實施，說明中國各級政府之組織，職權，及其相互間

之關係

總理對於政之建設，劃分爲軍政，訓政，憲政之三時期；中國現行政制，爲訓政時期之產物，故僅爲達到憲政之階梯，尚非吾黨之最終目的；因之，研究中國政制者，不能囿於現狀，而忽略其將來之演進，亦不能祇描寫將來之理想，而忽略現有之規模；本書卽本此理由，在第二篇各章中，首述現在之中國政府，次論憲政時期之中國政府。

惟年來播遷頻仍，所有書籍，散失已盡，除法令一項，尚可搜尋外，其餘參考資料，甚爲缺乏；疏漏之處，自譖難免，願讀者有以教之。

民國三十一年十一月謝瀛洲序於樂昌

再版序

愚草中國政府大綱，原供大學講義，民三十一承友好之敦勸獎掖，匆促付梓，及今翻閱，深感簡漏，廼以餘閒，重行編訂；較之原版，計增三萬餘言。

又以初版迄今，將閱三載，其間政府職權之遞嬗，行政機關之增裁，已屢見不鮮；因於再版之際，依據現行法令，加以增刪，用期面目一新，適合現實。

總理之五權憲法，係感於立法行政司法三權分立之不足，乃益以中國之監察考試兩種制度，演成完美之治權。而選舉，罷免，創制，複決，四

個政權，歐美亦有行之者。用是參酌吾國歷代遺規，旁搜各國成例，作比較之研究，以窮本源。

茲值抗戰勝利，國民大會之召集，爲日匪遙，憲政實施，舉國屬望。而關於政權之應如何運用，治權之應如何展開，尤爲各方熱烈討論之問題。是書仍本初衷，嚴守士君子之參考焉。總理主張，提出具體答案。再版問世，或足供

關於再版之勸訂，深得司法行政部秘書方希魯編審熊材達之協助，而任清謄之勞者則苟君晴初也。用誌於此，以表謝忱。

民國三十四年十月謝瀛洲序於司法行政部

中國政府大綱目錄

八

第三節	創制權	二六
第四節	複決權	二七
第五節	政權行使之效果	三一
第三章	治權之分立	三三
第一節	三權分立論	三三
第一款	三權分立之淵源及論據	三三
第二款	三權間相互之關係	三六
第一項	立法機關參與於行政之事權	三六
第一目	監督財政權	三七
第二目	協贊行政權	三七
第三目	監察行政權	三九
第二項	行政機關參與於立法之事權	四〇
第一目	召集國會之職權	四〇
第二目	解散國會之職權	四一
第三目	提出法律案之職權	四一
第四目	裁可法律案之職權	四二

第三項 行政及立法機關參與於司法之事權

第四項 司法機關參與於立法行政之事權

第三款 三權分立與兩權分立之爭辯

第四款 三權分立論之缺點

第一項 以立法部兼操監察權之弊病

第二項 以行政部兼操考試權之弊病

樂二節 五權分立論

第一款 五權分立之意義

第二款 五權分立論之淵源

第一項 考試權之淵源

第二項 監察權之淵源

第三款 五權憲法之價值

第四章 中央與地方之均權

第二編 實施

第一章 中央制度

第一節 中央制度之演進

中國政府大綱目錄

四四

四四

四四

四七

四七

四八

五〇

五一

五一

五三

五六

五七

六三

六三

六三

六三

中國政府大綱目錄

一〇

第二節 訓政時期之政權機構

第一款 中央政治委員會

第二款 國防最高委員會

第一項 國防最高委員會之組織

第二項 國防最高委員會之輔助機關

第三項 國防最高委員會之職權

第三款 國民參政會

第三節 憲政時期之政權機構——國民大會

第一款 國民大會之組織

第二款 國民大會之職權

第三款 國民大會之召集

第四款 國民代表之任期及保障

第四節 訓政時期之治權機構

第一款 國民政府

第一項 獨任制與合議制

第二項 國民政府之組織

六四
六四
六五
六五
六五
六六
六八
七〇
七〇
七二
七七
七七
七七
七七
七九

第三項	國民政府主席及委員之任期	八一
第四項	國民政府之職權	八二
第五項	國民政府之輔助機關	八五
第六項	國民政府之直屬機關	八六
第一目	軍事委員會之組織	八七
第二目	軍事委員會之職權	八七
第二款	行政院	九一
第一項	行政院之組織	九一
第二項	行政院之職權	九二
第一目	行政院院長之職權	九二
第二目	行政院會議之職權	九四
第三項	行政院之直轄機關	九五
第三款	立法院	一一五
第一項	立法院之組織	一一五
第二項	立法院之職權	一一八
第三項	立法院院長之職權	一二〇
中國政府大綱目錄		

中國政府大綱目錄

第四款 司法院

第一項 司法院之組織

第二項 司法院之職權

第三項 司法院之直轄機關

第五款 考試院

第一項 考試院之組織

第二項 考試院之直轄機關

第六款 監察院

第一項 監察院之組織

第二項 監察院之職權

第三項 彈劾權之範圍

第四項 監察委員之保障

第五項 監察院之直轄機關

第七款 府院間及各院間相互之關係

第一項 府院間相互之關係

第二項 五院間相互之關係

第一目	行政院與其他各院之關係	一四一
第二目	立法院與其他各院之關係	一四二
第三目	司法院與其他各院之關係	一四三
第四目	考試院與其他各院之關係	一四四
第五目	監察院與其他各院之關係	一四七
第八款	中央財務機構及其聯繫	一四九
第九款	主計及人事之超然系統	一五二
第五節	憲政時期之治權機構	一五二
第一款	憲政時期之國民政府	一五三
第一項	總統之產生	一五三
第二項	總統之任期	一五四
第三項	總統之職權	一五四
第三款	憲政時期之五院	一五六
第一項	憲政時期之行政院	一五六
第二項	憲政時期之立法院與監察院	一五八
第三項	憲政時期之司法院與考試院	一六一

中國政府大綱目錄

第式章 省制

第一節 省之地位

第式節 訓政時期之省制

第一款 省臨時參議會

第一項 省臨時參議會之組織

第式項 省臨時參議會之職權

第式款 省政府

第壹項 省政府之組織

第式項 省政府之職權

第壹目 省政府委員會之職權

第式目 省政府主席之職權

第三項 省政府所屬機關之組織及職權

第一目 秘書處之組織及職權

第式目 各廳局處之組織

第三目 各廳局處之職權

第四目 行政督察專員公署之組織及職權

第式章	一六三
第一節	一六三
第式節	一六四
第一款	一六四
第一項	一六四
第式項	一六五
第式款	一六六
第壹項	一六七
第式項	一六八
第壹目	一六八
第式目	一六九
第三項	一六九
第一目	一七〇
第式目	一七一
第三目	一七一
第四目	一七六

第四項 省政府與其所屬機關之關係

第五項 省政府與中央機關之關係

第一目 省政府與行政院之關係

第二目 省政府與立法院之關係

第三目 省政府與司法院之關係

第四目 省政府與考試院之關係

第五目 省政府與監察院之關係

第六目 省政府與軍事機關之關係

第七目 省政府與各部會之關係

附臺 省臨時省制

第三節 憲政時期之省制

第壹款 省民大會

第壹項 省民大會之組織

第貳項 省民大會之召集及代表之任期

第貳款 省議會

第壹項 省議會之組織

中國政府大綱目錄

一七七	一七七
一七七	一七七
一七七	一七七
一七八	一七八
一七八	一七八
一七九	一七九
一八〇	一八〇
一八一	一八一
一八一	一八一
一八一	一八一
一八二	一八二
一八二	一八二
一八四	一八四

中國政府大綱目錄

一六

第壹目 議員名額之分配

第貳目 議員之選舉

第三目 省議會之召集

第四目 省議員之任期及保障

第貳項 省議會之職權

第三款 省政府

第三章 市制

第壹節 市之組織

第貳節 現行市制

第壹款 市政府之組織

第貳款 市政府之職權

第參款 市參議會之組織

第肆款 市參議會之職權

第三節 憲政時期之市制

第四章 縣制

第壹節 概論

一八四	一八四	一八五	一八五	一八五	一八五	一八六	一八七	一八八	一九〇	一九〇	一九一	一九一	一九二	一九三	一九四	一九四	一九五
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

第壹款	縣自治之意義	一九五
第貳款	自治縣之事務	一九六
第三款	自治縣之財政	一九七
第貳節	訓政時期之縣政	一九九
第壹款	縣參議會	二〇〇
第貳款	縣政府	二〇一
第壹項	縣政府之組織	二〇一
第貳項	縣政府之職權	二〇二
附政治局		二〇三
第三項	縣政府與其他機關之關係	二〇三
第壹目	縣政府與上級機關之關係	二〇三
第貳目	縣政府與平行機關之關係	二〇四
第三節	憲政時期之縣制	二〇五
第壹款	憲政時期縣政權機構	二〇五
第壹項	縣民大會之組織	二〇六
第貳項	縣民大會之職權	二〇七
中國政府大綱目錄		

中國政府大綱目錄

一八

第壹目	選舉權	二〇七
第二目	罷免權	二一一
第三目	創制權	二一三
第四目	複決權	二一四
第二款	憲政時期縣治權之機構	二一七
第四章	地方自治之監督	二一七
第壹節	自治監督之必要	二一七
第二節	自治監督之方式	二一八
第三節	自治監督之程度	二二〇

中國政府大綱

第一篇 理論

中國政府之組織及其職權之分配，當以總理手訂之建國大綱爲依歸。建國大綱包含三個基本理論：一爲政權與治權之劃分，二爲五權之分立；三爲中央與地方之均權。其原則已散見於民權主義及五權憲法諸演講錄中。此三種理論，在表面觀之，似屬不相連貫，實則殊聯鑿合。第一種理論爲政府與人民間之權力分配；第二種理論爲政府各部門之權力分配。第三種理論爲中央與地方間之權力分配。權力之分配得宜，則政治之運用，自趨於靈活矣。茲謹依次述之。

第一章 政權與治權之劃分

第一節 緒論

劃分權能之理論，爲總理對於政治上之絕大發明。「能」是治權，應操之政府，「權」是政權，應屬之人民。歷代公法學家昧於此義，將政權與治權混而爲一，於是主張代表政府制，Government Representative者，則以政治大權，完全授之政府。主張直接政府制，Government Direct者，則以政治大權完全授之人民。



然考之實際，以政府獨握大權，固易流於專制，而以人民親自治理，則又深感於無能，此皆未知區別「權」與「能」之過也。根據政治原則，政府不可無能，人民不可無權。總理獨能於二者之間，統籌衆顧，以立法行政司法考試監察五個治權，賦予於專門家組織成之政府，使之盡量展其能力，敷陳庶政。以選舉罷免創制複決四個政權，保留於人民，使之注視政府措施，嚴密監督。於是政府成爲萬能之機械，人民成爲指揮如意之導師；人民雖無處理政治之能力，亦可享有管理國家政治之實權。此種思想之精密，直駕盧梭 Rousseau 羅爾眉 Loine 輩而上之。蓋盧梭主張直接政府制，授人民以「權」，而強其所不「能」；羅爾眉則主張代表政府制，因人民之無「能」，而並剝奪其所應有之「權」；二者均未能獲得完滿之解決方法也。

總理所主張之權能劃分制，折衷於直接政府制與代表政府制之間，實可謂之爲半直接政府制。Gouvernement Demi-direct 若欲明瞭其價值，最宜以之與前二者作一比較之研究。

第二節 直接政府制

所謂直接政府，係指政府之職權，尤其是立法職權，應由人民全體直接行使，而不能付之於其代表。此爲極端民權論之當然結果，盧梭即力持此議。盧梭之意，以爲人民乃主權之主體，國家事務，當由人民直接處理之，而不宜委之於其代表。其言曰：

『主權之不能代表，猶主權之不能讓渡也。主權乃人民之總意，意志有不可代表之本質，故有主權，有非主權，主權與非主權之間，不能作依違兩可之論。由人民選出之議員，既非人民之代表，亦不能爲人民之代表』

；故一切法律，非由人民自行批准，即爲無效。英國人民，自以爲自由矣，其實誤也；在選舉議員時，彼等雖屬自由，然選舉終結，則均爲奴隸。故英人雖於選舉之利那間，曾享自由權利，然正以誤用自由，故失其自由。』（民約論第三編第十五章）又於民約論第二編第三章中，盧梭嘗爲同類之論調：『主權乃人民之總意，意志不可讓渡，余已再言。主權者乃人民之集合體，舍此集合體自動外，他人不能代表之。權力雖可轉移，而意志不可轉移；個人之意志，於特種事項，雖或與人民之總意相同，然斷不能長久一致也；蓋個人之意志，常有偏好，國人之總意，趨於公平。個人之意志，間或與總意相同者偶然耳。故主權者祇能對於他人已發表之意思，加以贊同，斷不能預爲附和他人尙未發表之意思也』。

盧梭既不信任代表制，乃思以立法之權，操之於國民大會。此國民大會，除自行立法外，並有監督指揮行政部之權。盧梭之所謂國民大會，卽全國人民之集合體也。然以全國人民，直接立法，果能獲得良好之效果乎？使吾人答案爲肯定的，則實行此種制度之國家，必已充分備具左列各種條件：

- (一) 人民智識甚高；
- (二) 國土不甚廣大；人民不甚衆多；
- (三) 國內交通便利；
- (四) 國家事務單純。

能適合於上項條件者惟希臘古代之市府國家，（City State）或瑞士康同（Canton）之公民會議（Landsgemeinde）若謂我國亦能採用此種制度，誠爲不可想像之事，因我國國情，與上述條件絕對相反也。

第三節 代表政府制

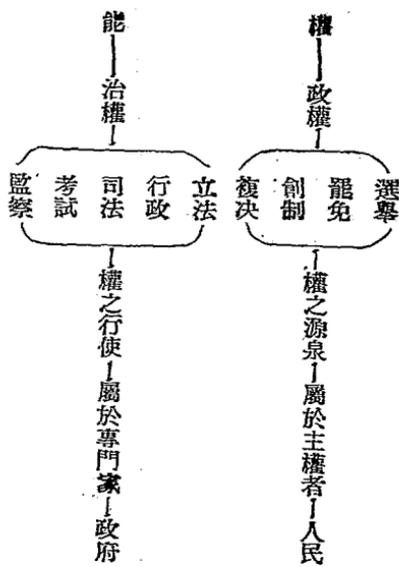
直接政府制雖甚適應於民權思想，然既因限於環境，不易見諸實行，於是學者間遂轉而推崇代表政府制。英國之羅爾眉其著者也。羅爾眉之言曰：「以國民全體直接行使立法權而欲得良好之效果，實爲夢想。國民之大多數，日爲衣食是謀，安有餘暇以計及立法事業？即有餘暇矣，而大部均缺乏智識，又安足以判別某法律之良惡？天之生材有限，而立法事業又甚煩劇，能勝任者僅一小部份耳。故人民以立法權委之於少數能幹之議員，猶病人之信任醫士，訴訟者之信任律師也。治病及訴訟之事，病者及訴訟者非不願或不應自爲也，蓋不能也。」

代表政府制固適合於環境而易於實施矣。然在此制下，人民以政府之權力，完全委之於其代表，而毫無過問之餘地，於此而猶自稱主權者，豈非自欺之語乎？吾人試觀之法國，戰前法國，固號稱民主，而實行代表政定制者也。在憲法上，雖明定「法之主權在於國民全體」，然夷考其實，則國民以政治大權，完全委之於立法行政司法三種機關，而退處於被治之地位焉。其下院議員，則依普通選舉制由人民直接選出之，其上院院議員，則由其所選之選舉者選出之，其大總統則以兩院議員組成之國民會議選出之，其行政司法諸官吏，則由大總統任命之。在理論上立法行政司法三種機關，直接或間接均由人民而產生，均可謂爲人民之代表。然法國之憲法，對於政府諸權力，未嘗加以明文之限制，則政府固可違反人民之意志，而人民固無如之何也。再就吾國而論，民國初年之國會，固由全國人民所選之代表而組成者也，試問彼之措施，有若干能代表民意者乎？其後更

愈演愈下，竟至選舉曹錕爲中華民國之大總統，試問曹錕之獲選爲大總統，亦足認爲全國人民之總意乎？若如是猶足稱爲人民代表，豈非滑稽之尤！盧梭謂「英人於選舉以後卽爲奴隸」者，蓋亦以人民於選舉之後，則完全處於被治之地位，受其代表之鞭策，而無反抗之能力耳。總理故謂人民祇有選舉權而無罷免權，則其政治組織，僅如一部舊機器，祇有推進之力，而無拉回之力，運用必不能自如。

第四節 「權」「能」劃分制

基上所述，卽無論直接政府制或代表政府制，均不足以解決政治上之難題。蓋吾人理想之目標，爲政府有「能」，人民有「權」，惟以前學者，均未能尋獲一種方式，以實現之。自總理創「權」「能」劃分論，將國家之政治大權，析爲九種：（一）選舉，（二）罷免，（三）創制，（四）複決，（五）立法，（六）行政，（七）司法，（八）考試，（九）監察。前四者屬於「權」的範疇，稱之爲政權；後五者屬於「能」的範疇，稱之爲治權。以治權歸之政府，以政權保留於人民，可謂配合適當，而政治難題，亦從此獲得適當之解決矣。蓋立法行政司法考試監察各權，在性質上乃權之行使，可以委之於具有能力之專家；政府；選舉罷免創制複決各權，在性質上乃權之源泉，自應保留於主權者——人民。政府運用立法行政司法考試監察各權，足以充分發揮其能力，處理國務；人民運用選舉罷免創制複決各權，足以隨時監督指揮政府，顯示其主權者之權威。於是政府有「能」，人民有「權」之理想，於以實現。茲將權能劃分之系統，表列於下：



關於治權——立法行政司法考試監察各權，余當於下篇述之；關於政權——選舉罷免創制複決各權，余當以次述其梗概。

第二章 政權之運用

第一節 選舉權

第一款 選舉權之取得

全國人民，不論貧富賢愚，均有選舉權者，謂之普通選舉。若對於選舉權之取得，附以財產或教育條件之限制者，謂之限制選舉。

在立憲政治之下，人民雖有參與於政治之權利，然非必全國人民皆有此權利也；蓋在採用限制選舉制度之國家，人民之取得選舉權，常須具備特定之條件：

(一) 以一定之財產之所有，爲取得選舉權之要件者；

(二) 以曾受相當之教育，爲取得選舉權之要件者。

在(一)之情形，則一國中之人民，當分爲有產及無產兩階級，惟有產階級得有參與政治之權利；在(二)之情形，則一國中之人民，當分爲有智識及無智識兩階級，惟智識階級得有參與政治之權利。準是，則無論在何種情形，得參與於政治者，祇是一部份之人民，而其他大部份之人民不與焉，是謂之階級的立憲政治。

法國一七八九年之革命，雖藉民衆之勢力，推翻君主專制政治，然專制倒後，其政治之權力，僅由君主而移轉於有產階級；至於無產階級，仍處於單純的被治者之地位。此種資本階級的立憲政治，直至一八四八年革命成功，始得廢除。至於其他各國，其由專制政治而移轉於立憲政治之初，亦多以具備財產資格，爲取得選舉權之要件。如盧森堡及塞爾維亞則以年納十五佛郎之直接稅爲選舉權之要件。瑞典之人民須有價值千克洛耐之所有地，或價值六千克洛耐之租借地，或歲有八百克洛耐之收入者，始得投票選舉議員，德意志聯邦各邦中之大部份，及羅馬尼亞，皆以一定直接稅之納付爲取得選舉權之條件。日本亦以年納三日金之稅額，爲取得選舉權之標準。荷蘭則或納一定之直接稅，或有一定之財產者，方得享有選舉權。此外有以教育資格爲要件者，如

葡萄牙及意大利是。此二國皆以曾受普通教育之證明，爲取得選舉權之標準。惟在意大利則雖無此證明，苟具有財產資格，或達三十之年齡者，亦許其爲選舉人耳。美國馬沙雲石（Massachusetts）邦，其所設定之標準，則僅限於：

（甲）能寫自己之名字；

（乙）能讀憲法條文。

至於米西西碑（Mississippi）亦以能誦讀及了解其憲法爲取得選舉權之要件。

採用限制選舉之理由，不外兩種：

第一，選舉人須與國權之運用，有相當密切關係，能適合此條件者，惟有產階級；

第二，選舉人須能自審度其職務之重要，能適合此條件者，惟智識階級。

然由限制選舉造成之階級之立憲政治，有數大缺點：

第一 此種政治，實違背於平等之原則。法國一七八九年之人權宣言書，既鄭重聲明「人民在法律上生而自由平等及常處於自由平等」矣，然一七九一年之憲法，復強將國民分爲兩階級：「資產階級，謂之積極公民；Citoyens Actifs」無產階級，謂之消極公民。Citoyens Passifs 惟積極公民有選舉及被選舉權。換言之，即惟有產階級方有參與於政治之權利，而無產者當消極的處於被治之地位也。此種區別，實與平等之原則相反。

第二 在共和國家中，則此種階級之立憲政治，實違背「主權在人民全體之原則」。近代共和國「或君主國」（如比利時亦然）「無不於其憲法中宣言：「國之主權，在於人民全體」。然主權之表現，在於選舉；人民全體

，既爲主權之所有者，則在羅輯上，全體均應有選舉權，此理明甚。若以選舉權爲一階級，爲一小部份人民所獨有，則不得不謂爲反乎「主權在人民全體」之原則矣。

第三 勞動階級實佔全國國民之大部份，而勞動者又多爲無產者，若屬於此階級之人民，均不得享有政治上之權利，則不管長令其處於受壓抑之地位。其結果則不平之氣，鬱而不舒，因此而成爲行動，則革命之慘，必不能免。蓋勞動者既不能從政治上之正當軌道，以保護其應有之權利，則舍趨於革命之一途，無其他方法也。

基上述之理由，各國憲法，均以緩漸廢棄限制選舉，而採用普通選舉。最初由限制選舉而進於普通選舉者，厥爲法國。法國一八四八年之革命，卽爲一般無產階級爭取政權而起者也。自是厥後，普通選舉制度，漸次擴張其實現之範圍。在北美合衆國中，自十九世紀之中葉，各州類多廢棄限制選舉。而自一八八八年 Rhode Island 州廢除財產條件之限制後，普選制之採用，已遍於北美合衆國。普通選舉之得實施於英國，始自一九一八年。而自第一次世界大戰以後，限制選舉之遺跡，幾已掃除淨盡矣。普通選舉制度之普遍，卽爲近代國家由階級的立憲政治而趨於全民的立憲政治之表徵。蓋所謂全民政治者，不但爲「爲全人民之政治」，而且爲「由全人民之政治也」。

普通選舉，雖與限制選舉對立，然所謂普通選舉者，非必舉全國之人民，悉皆實行參與於選舉之謂也。未成年者，精神喪失者，受公民權之剝奪或停止者，禁治產者，受破產之宣告尙未復權者，受貧民救助者等，恒以不得享有選舉權爲通例。此外多數國家尙有以一定期間住居於選舉區內爲選舉權行使之條件者。此等限制，雖寬嚴各有不同，然要不失其爲普通選舉則一也。此種人民之所以不能取得選舉權，因其或缺之意識，或因其

喪失品行，故被擯於選舉團之外，原因消滅，即可復權。然法律不予人民以選舉權之原因，僅限於缺乏意識及喪失品行二者乎？抑性別亦足爲有無選舉權之標準乎？在十九世紀以前，各國國民之半數，均因其爲婦女而被擯於選舉團之外。其被擯斥之原因，大概基於歷史上之理由，但今日之學者，則以分職論維持歷史上之產物。法國學者雅士登 Women 則本此理論謂婦女而有選舉權，實不合於原理，且非有益於社會。彼曾言：『婦女之本質，雖非遜於男子，在勞動階級中，彼之聰明，或有超過於男子；然婦女之不應有選舉權，乃基於其他之原因。自有社會以來，男女之間，已有分工分職之自然的趨勢。政治生活及政治職務，屬於男子，而女子之職務，則在於管理家政，教育兒童。男與女所受之教育，既不相同，其觀感亦復異致，而各別之教育與觀感，均發展及確定男女兩性之特別機能，此種特別機能，則恰適應其在社會上各別之職務者也。若在今日而使女子舍棄其原有之職務，進於政治的生活，則適足以紊亂社會之組織。準是，則謂婦女不應有選舉權者，固非偏見，蓋基於分工之原則，婦女之不應有選舉權，猶婦女之不應服兵役之義務也』。

婦女應否享有選舉權，實爲近代議院中爭論最劇烈之問題。大概各國左黨，多承認婦女之選舉權，而中右黨則多持反對之議論。婦女之選舉運動，已開始於十九世紀之下半年期，而英國衆議院自一八八六年已有大多數議員，主張予婦女以選舉權。惟仍須俟至一九一八年二月六日之國民代表律 Representation of people 公布後，英國婦女，方得列身於選舉團體。美國各州於第一次世界大戰前，已予婦女以選舉權，惟關於聯邦議院之選舉，則婦女之得參與於其間者，實藉一九二〇年八月二十六日之法律修正案之力。然英屬澳大利亞各邦，則均自一九〇二年至一九〇五年間，先後予婦女以選舉權矣。

綜上所述，亦足見政治潮流之趨勢，已向德謨克拉西 Democracy 之途徑進行，由階級政治進於全民政治。總理謂：「世界潮流，好比長江黃河的流水一樣，……無論是怎麼樣，都阻止不住的。所以世界潮流，由神權流到君權，由君權流到民權。現在流到民權，便沒有方法可以反抗」。總理之主義，最能順應世界之潮流，故吾國憲法，將不祇予男子以普通選舉權，且予全國人民以普通選舉權。

第二款 選舉區之劃分

爲辦理選舉上之便宜，分全國爲若干選舉區域，是謂之選舉區。然在理論上選舉區之劃分，原非適當。因爲：

- (1) 各選舉區之人口，決不能均一，故常因選舉區人數之差異，而致選舉之效力，失其平衡；
- (2) 全國人材，非能平均分配於各地域，有在一區之內，人材薈萃者，亦有一區內毫無人材者。若以地區爲分配議員之標準，則非拔選良材之法。

故在純理上，宜以全國爲一選舉區。然關於議員之選舉，則實行上諸多困難。故除瑞士聯邦中一二小邦外，稍員稍廣之國，無不爲選舉區之劃分。

關於選舉區之劃分，有專以行政區域爲單位者，有兼以職業團體爲單位者。

第一 以行政區域爲單位者，根據各國制度，亦可細分爲二：(一)大選舉區制；(二)小選舉區制。

(一)大選舉區制 每一選舉區可選出二名以上之議員者，是謂大選舉制。至其區域之劃分，及各區議員

人數之分配，本出於便宜之計劃，初無一定之標準。或以原有之行政區域或地方自治區域分別劃爲一區，或於原有之各區內，劃分爲數區，或合併原有之數區域成爲一選舉區，均無不可；而各選舉區所選出議員，亦不必其爲均一也。

(二) 小選舉區制 小選舉區制者，應乎議員之數，而分全國爲多數之選舉區，每一選舉區，祇能選出一名之議員之謂也。

以理論言，大選舉區制與小選舉區制兩者，互有得失。大選舉區制之長處，其最著者有四：

(A) 人數較多，便於選擇，當選者自不患無適當之人，此其利益之最大者也。

(B) 選民既衆，則賄賂脅迫及其他不正之手段，有所難行，即強行之亦未易收效果。

(C) 議員之意見言論，不局於一隅，其行動亦不爲一地方所束縛。

(D) 一區之內，既可以選出二人以上之議員，則可以實行少數代表制。

然其弊害之最大者亦三：

(A) 選舉資格之調查，倍形困難，而錯誤遺漏之弊，在所不免。雖可藉更正之方法，以補救之，然程序煩瑣，辦理選舉者，與選舉人，將均感其不便。在選舉人方面，坐是而拋棄選舉權者必多。

(B) 當選票數不能足額時之再行投票，議員缺額時之補選，均須使全區選民，重行投票，有一髮牽動全身之弊。

(C) 候選人常非選民之素識，故當選舉時，常受政黨機關之操縱。

至於小選舉區制則上述數種弊害，均可無慮。然區內人材較少，且選民之數，既屬無多，則賄賂脅迫及其他之不正營謀，較易着手。又當選者僅止一人，競爭愈形激烈。其利害正與大選舉區制相反對也。

第二，兼以職業團體爲單位者。依職業之類別，而組織團體以選舉代表者，謂之職業選舉。職業選舉，實爲中古等級會議之組織基礎也。蓋在往昔時代，若法國之 *Etats Generaux* 德意志諸邦之 *Landtag* 及其他歐洲諸國皆有類似於此之議會。凡參與於集會之列者，不外貴族僧侶及市民之三階級。此等議員，非所以代表全國人民，而惟各代表其特種之階級。德意志諸邦，實行立憲制度之始，其議會仍表現此種階級的組織。惟於前三者而外，更加入農民之階級耳。當此之際，不問何人，對於此種組織，固尚未有異議。雖極端自由主義論者（如 *Kotzeck* 氏），猶謂：『最適當之方法，國會當以宗教團體，大地主，市民，農民之代表者組織之』。至保守主義論者（如 *Stahl* 一派之學說）則尤以舊時階級組織爲正當，而竭力贊同之，理有固然，無足怪者。

然此等組織，究不能長此繼續存在。貴族之特權，與其實際之勢力，漸次沒落；市民與農民之區別，亦因近時經濟發達之結果，而漸於消滅。且於貴族市民農民以外，更有一種新階級之發生，所謂勞動者是也。若真欲使代表全國民之公意，則此新階級自有加入於國會之必要。職是之故，自一八四八年以來，德意志諸邦，次第廢止封建時之階級代表制度。惟澳大利於一八六〇年政治組織改革之際，其州會及國會之選舉人，尙有大地主市民及郡部團體之區別。迨乎一八九六年之法律，始實行普通選舉。依此法律，各階級得混合而行使選舉權。

普通選舉之缺點，在不能使社會之一切勢力，均得表現於議會。故近代學者之主張復劃分階級而選舉者，頗不乏人。如狄駝 Dicey 柯爾 Cole 其最著者也。但此所謂階級，乃依職業之種類，及經濟上之利害關係而區別，與上所述者，迥異其旨趣，故普通均稱為職業選舉。

職業選舉制，初見於法國一八五一年之追加條文。其第三十三條云：「工業及商業團體均得有特別之政治代表」。一八七六年之西班牙憲法，亦規定上院議員之一部分，由下列團體選舉之：（1）各省之大僧正及僧正；（2）各大學校；（3）各種經濟社會。一九一八年之俄國憲法，規定勞動組合及勞動團體，有參與于選舉之權。至于一九一九年之德意志憲法，（一六五條）且有帝國經濟會議之設，此經濟會議，即由工人及資本家之職業團體所選出之代表組織而成。

職業選舉之得續漸見諸實行，實有賴於學者開從理論上之提倡與鼓吹。柯爾於「社會學理」中有言：「真正的代表，恍若真正的團體，乃特別的，而非普通的，乃分職的而非包辦的。其所代表者，不是個人之意思，而為各團體公共的意志。而根據個人可以代表國民全體之見解而來之代議政治論，是錯誤的學說，破壞個人的權利，撲滅社會的幸福」。狄駝曰：「一個民族，不祇由各個人構成，而利害相同或工作相同之團體，實為社會之中堅。假令吾輩欲使各種勢力，皆得表現於議會，則宜於由各個人選出之下議院之側，組織一由同業組合所選出之上議院」。現在多救國家，雖尚未採納職業選舉制，然在英意等國，因職業組合之勢力，日漸擴張，在實際上已足左右其國內政治，時機一至，則此制度之實現，蓋不難矣。

第三款 選舉之方法

第一，直接選舉與間接選舉制。由選舉人直接選舉議員之法，謂之直接選舉。由有選舉權之公民，先選代表，再由代表選舉議員之方法，謂之間接選舉。採第一種方法，則議員之產生，祇須經一重選舉手續；而採第二種方法，則議員之產生，須經兩重選舉手續。

間接選舉之方法，凡有三種：第一爲美國選舉參議院議員之方法。美國之參議院議員，係由各州立法部選舉，而各州立法部之議員，實由人民選出也。中華民國參議院大部份之議員，亦仿此方法而產生。（參照民國元年八月十日公布之國會組織法第二條第一項）第二爲法國選舉元老院議員之方法。先組織選舉會，而議員即由選舉會而產生。選舉會之構成份子，實爲人民直接或間接所選之出代表。故法國元老院議員之選舉，實混合一重間接選舉，與兩重間接選舉兩種方法。第三爲我國選舉衆議院議員之方法。以一般有選舉權之公民選出初選當選人，再由初選人當選人選出議員。此種方法，德國聯邦中一部份之國家，於選舉下院議員時，亦曾採用之。茲進而論其得失。

自表面觀之，間接選舉似勝於直接選舉。蓋國民中具有政治知識者，常居少數，其大多數均因缺乏此項知識，不能選出適當之議員。如以少數人民代表構成之選舉團體選舉之，則國家較易收得人之效。然在實際上，間接選舉，實有左列各種缺點

（1）使初選選舉人視投票爲不足重輕，而生拋棄選舉權之結果。

(2) 採間接選舉，其所選出之議員，係由參與初選之選舉人而產生，一般有選舉權之公民不能直接參預，藉是而選出之議員，未必能適合有選舉權人較多數之意見。

(3) 間接選舉最足以妨害選舉之廉潔與公平。因為初選當選人之人數甚少，若以賄選或其他引誘方法運動之，當非難事。

第二，公開選舉與秘密選舉制 選舉人於投票紙，除寫被選舉人姓名外，更須記明自己之姓名者，謂之公開選舉；又曰記名投票法。反是，選舉人於投票紙祇寫被選舉人姓名，不得記載選舉人姓名者，謂之秘密選舉；又曰無記名投票法。秘密選舉之目的，在於確保選舉人之自由。蓋採此方法，則選舉人可無所顧慮，得就其所信為最適當者而選舉之。然選舉人之姓名，雖無從稽考，而筆跡究可探求。則選舉人之自由固未能受無記名投票法之確實保障。近澳大利亞創一新法，以候選者之姓名，列次印刷於投票紙，由選民於其所欲選之候選人之傍，加以一定之記號。且選舉人作此記號時，係在一獨室中，故無論何人，均不能以引誘或迫脅種種方法，縛束其自由矣。此方法在英國比利時及美國各州均採用之。澳大利亞所用之選舉票，須由管理選政機關製定，票中記載一切候選者之姓名及其黨派。故此種方法祇適用於黨政發達之國家，而選舉人亦祇能於官式的候選者中有選擇之自由。若法國意大利所採之方法則不然。蓋法意之選舉票，係由私人自備，管理選政的機關，祇分給選舉人以選舉票之封套耳。現在各國大多均採秘密選舉，蓋秘密選舉之利有三：

(一) 秘密選舉可使各選舉人公平判斷，以其自由意志，投票於其所信為最適當之人，其原因有二：

(1) 賄賂運動之無效。蓋在有被選資格之人，雖熱中於當選，然一念及縱以賄賂或其他勸誘方法，得選

舉人之承諾，而投票不既記名，則承諾者果能履行此約束與否，終屬不可知之數，又何必費無益之金錢，從事此種不名譽之運動乎？

(2) 脅迫之不行。選舉人於投票以前，縱遇有以強力脅迫之者，亦不妨慮與委蛇，迨實行投票時，仍可一任其自由意思，而爲公平之選舉，脅迫者終莫由知察也。

(二) 採秘密選舉，則拋棄選舉權者較寡。蓋選舉人之投票，既無所顧忌，則人皆將樂於從事選舉。

(三) 採秘密選舉則因富選宗額之不足，而致再行投票之事較少。公開選舉，投票人或因有所脅迫，或而碍於情勢，常拋棄其選舉權，或故意模糊其字跡，誤書其點畫，使歸於無效。若秘密選舉，則此等弊害，不至發生，故當選票數，較易足額。

第四款 被選舉權之取得

被選舉權者，謂須有如何之資格，而後法律承認其富選爲有效也。各國法制，常以被選舉權伴隨於選舉權，有選舉資格者，即有被選舉之資格。雖同或對於被選資格，附以較嚴或較寬之限制，然被選資格與選舉資格之取得，並無根本上不同之原則。

第一被選舉資格較寬於選舉資格者。

(1) 關於年齡之限制，被選人之年齡，較低於選舉人之年齡者，如丹麥之選舉法是。丹麥之選舉人，以年齡滿三十歲爲合格，而被選人則祇須二十五歲。(參照一八四九年六月五日之憲法第二十二及三十

一條)。

(2) 關於財產之限制，被選舉資格寬於選舉資格者。採此制者，選舉權之取得，須有財產資格，而被選舉權之取得，則不以財產為要件。蓋被選舉者必為輿論所歸，寬其限制，期其易於收得人之效也。日本瑞典盧森堡等國曾行之。

第二被選舉資格較嚴於選舉資格者。

(1) 關於年齡之限制，被選舉人之年齡，高於選舉人之年齡者，蓋年高則富於經驗也。現在各國多數皆採此制度。茲舉數例，以資引證：

國名	被選年齡	選舉年齡
法蘭西	二十五	二十一
意大利	三十	二十一
荷蘭	三十	二十五
日本	三十	二十五

被選之年齡，大抵為三十歲。惟實際於年齡未達三十歲而被選為議員者，殆居少數。此種較嚴的限制，實等於具文。故在普魯士則選舉權與被選權之取得，均為二十五歲，在英國瑞典則均為二十一歲，不設特殊之限制。

(2) 關於財產之限制，被選資格嚴於選舉資格者，此種制度，於十九世紀前，各國多採用之。例如法國

一八一四年之路易十八欽定憲法，則規定年納三百佛郎直接稅者有選舉權，年納一千佛郎直接稅者，方有被選舉權。近來各國多已廢除選舉及被選舉之財產條件，此種特殊限制，已不復存在矣。

(3) 關於國籍之限制。外國人民，歸化入本國者，其取得被選舉權之條件，各國法制有左列兩種辦法：

(甲) 經過法定年限後，即得有被選資格。普魯士規定外國人民歸化於本國，在三年以上者，始有被選舉權。法蘭西限十年以上，美國士院限九年，下院限七年以上。南美各國，強迫人民歸化，歸化之後，則取得被選舉權。

(乙) 經法定年限後，須有特別許可，始取得被選舉權者。

(4) 關於住所之限制。由各選舉區選出之當選人，以在該選舉區內有住所或曾留居一定之期間以上者為限，否則無效。美國今尚守此制，法國則具左列條件之一者，均得為被選人：

(甲) 於選舉區內有住所者；

(乙) 在制定選民名冊前，已居留於被選舉區內六個月以上者；

(丙) 在制定選民名冊前，於被選舉區內，納直接稅經五年者。

據上所述，則被選資格與選資格之差異甚微。故在普通情形，有選舉權者即有被選舉權。然民衆中能勝選舉人之任者，未必即能勝被選人之任；蓋一旦被選之後，即須肩任國政，而在日漸進化之社會，國政日趨於繁重，非有專門之技能學識，不能勝任愉快也。因此對於被選人之資格，當有特別嚴重之限制。且依據總理學說，則選舉資格之取得基於「權」；而被選資格之取得，基於「能」。二者之性質，既不相同，則何必採同一

之條件，而不予以適當之區分？在民主國家中，人民固有任命政府職員之「權」，然欲庶政處理得當，則不能不以國務屬之必有「能」的政府。故選舉與權宜普通範圍之於全國民衆，被選與權宜專一的屬之於專門人材。故總理謂「限制選舉人不是一種好的方法，最好的方法，就是限制被選與人。……普通選與固好，但是究竟選什麼人好呢？於此若沒有一個標準，單行普通選舉，毛病亦多」。

此種理論是將「權」與「能」劃分之結果。總理一方面欲使人民之有「權」，故使之均得參與選舉；他方面欲使政府之有「能」。欲使政府之有「能」，則不能不以專門家組織之，故宜於普通選與制度之下，置祇限制被選人之資格。

但如何限制被選人之資格？總理以爲此種資格之標準，不是財產而是才德技能。必須有才德技能者，而後有被選之資格。然才德技能何從而表現乎？是在於考試。總理主張必須考試及考而後可以爲被選舉人。

第五款 當選票額之計算

議員之選舉，各國制度，有兩大主義：其一爲多數代表主義，其二爲少數代表主義。

第一 多數代表主義 (Representation Des Majorities) 多數代表主義者，議員之選舉，非有多數選舉人之投票，不能當選之謂也。此主義更有二種：

(1) 過半數法 Majorite Absolue 候選者所得之票，須有投票總數之半以上，始能當選之方法也。歐美國嘗採用之。此方法似若便利而公平，然設不問何人，皆不足所定之票數時，則勢不得不重行

選舉，究不免使選舉手續過於繁重耳。

(2) 比較多數法 *Majorité Relative* 此方法乃以得票比較最多者爲當選，不必限於過半數。英國西班牙等皆採用之。然亦有一弊：

(甲) 依此方法，不能得代表選舉人大多數之意見之議員；

(乙) 依此方法，常使獲有多數票之政黨，祇能得少數之議員，少數黨轉可得多數議員。

第二

少數代表。Representation Des Minorités 此制度乃因矯正多數代表制度之弊害而設。然所謂少數代表制者，非徒使少數者選出適合之代表，而同時仍使多數者保持其選出多數代表之能力。且因此種制度之進步，實已由補救多數代表之意義，進化至可使任何部份，每一部份均被代表之良法。故少數代表制又謂之比例選舉制。比例選舉，實使全民政治之意義，愈爲鮮明，愈爲名稱其實耳。其方法可大別爲四種：

(一) 減記投票法 選舉人於其本區應選議員人數中減少一名或數名以投票者，謂之減記投票法。其法創於瑞士之學者，英國意大利巴西曾試行之。今則西班牙葡萄牙巴西美國及瑞士之一部，尙行此制。

此法雖使少數政黨之代表，可以當選，然有時少數黨選出之議員，反超過於多數黨，有反乎立法者之意思之危險。茲舉一例：

假定某區應選出議員五名，右黨有選民九百，左黨選民一千，法定限制許以一票舉二名，則右黨有九百票之二倍；即一千八百票；左黨之票數即二千矣。於此，若右黨投選五名中之三名，則千八百票

之三份一，爲每名六百票，左黨投選四名，即每名僅得五百票。結果右黨以九百選民而獲議員三名，左黨以選民一千，而獲得議員二名。

(二)重記投票法 選舉人依其本區應舉員數投票，其票中所舉，固可擇選數人，亦可連選一人，是謂之重記投票法。其法創於英國學者，今惟美國及瑞士聯邦之一部行之。採此制者，使少數政黨可以當選，然亦有不能適應政黨勢力之弊。

(三)單記商數投票法 此種投票法，乃以議員全體之數，除選舉人之總數，以其所得之商數，爲舉出議員一人得票之額數。行此法者，其選舉人限投一票，而其當選票額有一定之數。但實際上往往超過此數，或不及此數，於是不得不思所以補救之，其方法有二：

(1)讓與法 當選者之票數，超過定額時，當選者可以將超過之數，讓與於不及定額者；

(2)副記法 選舉人當投票之際，於所舉正候補者之外，並副記候補者數名。若正候補者之得票，超過定數時，即以超過之部份，加入第一副記者得票中計算。若正候補者之得票與定數相差最遠時，則以其所得票數完全加入第一副記者得票計算中。是謂黑爾投票制。黑爾投票制有下列數個重要原則：

(甲)每票候補者之人數，應與議員名額相等。

(乙)選舉人應於正候補及副候補者作一三三四五等符號，以表示誰爲其最希望被選之人。

(丙)被選人須獲得當選票額 Quota 方作爲當選。當選票額之算定，其法以議員名額數加

一，除選舉人總數，於所得之商數，再加一。例如九十人選舉五個議員，則應以六除九十，等於十五，再加一，等於十六。十六即爲當選票額。

(丁) 每候補者得票滿當選票額之數，即爲當選。

(戊) 候補者之得票，超過當選定額時，則超過之票數，應加入未及當選額之副記候補者，使其可獲當選。副記候補者之次序，須依照選舉人所定之一二三四等符號。

(四) 名簿競爭法 此法使選舉人投票於候選者之名簿。各黨派有一定之人數以上同意時，得提出名簿。而選舉人即依此名簿投票。每名簿獲得與當選票額同數之票，即得選出代表一人。例如有十萬選民應選出五名議員。以議員之數，除選民之數，即當選票額爲二萬人。假定有三個名簿：

甲佔四七〇〇〇票

乙佔三二〇〇〇票

丙佔二一〇〇〇票

當選票額既爲二〇〇〇〇，則名簿甲得出二代表，餘七〇〇〇票；名簿乙得出一代表，餘一〇〇〇票；名簿丙得出一代表，餘一〇〇〇票。然議員之數爲五，茲僅選出四名，其餘一名應當誰屬？比國學者唐特Houdry氏發見一種方法：以一二三四等數目，除各黨名簿之得票數，將其商數順次排列，而數至與議員相等之數，則爲得票最少限度。以此最少限度，除各名簿之得票數，即各名簿被選出之議員額數也。至名簿中何人應當被選，則依各員得票之多寡定之。如前例則：

以一除 以二除 以三除 以四除

名簿甲四七〇〇〇 二三五〇〇 一五六六六 一一七五〇

名簿乙三三〇〇〇 一六〇〇〇 一〇六六六 八〇〇〇

名簿丙二一〇〇〇 一〇五〇〇 七〇〇〇 五二五〇

以上各數中四七〇〇〇爲最大；第二爲三二〇〇〇；第三爲三三五〇〇；第四爲二一〇〇〇；第五爲一六〇〇〇。因議員額係五人，故數至一六〇〇〇，卽爲第五，而一六〇〇〇卽爲得數最少限度。以一六〇〇〇除各簿票數，則甲名簿出代表二名；乙名簿出代表二名；丙名簿出代表一名。

第二節 罷免權

處共和政體之下，國家之最高權既屬於國民全體，則一切政府之職員權力，均非固有之權力。彼之措施，均以主權者之名義行之，彼對於主權者當負責任，固無疑義，而主權者於政府職員——行政立法司法監察考試各部門之職員——不能盡職時，得罷免之，又遞輯上當然之結果也，然在實際上各國憲法之採納罷免權者，其例甚少。對於行政首領，國民得行使其罷免權者，有一九一九年之德國憲法；（四十三條）對於議員，國民得行使其罷免權，有瑞士敦康同 Canton 之憲法；對於議員裁判官及民選官吏，國民得行使其罷免權者，有北美合衆國數州之憲法。茲介紹於下，以資參考。

（一）瑞士 罷免權在瑞士，謂之 Appellungsrecht 卽國民解散權之意義也。於必那 Bernese 維 Argovie 等

康同行之。當有一定額數以上之選民。請求解散議院時，應即以解散之提議，付之於全康同公民之表決。若公民之大多數，贊成解散之提議時，現任議會之職權，即爲終了，同時並舉行大選舉。對於議會之國民解散權，現在僅實現於瑞士之康同，於一八七二年，雖有加入此制度於聯邦憲法之提議，然卒未見採納。

(二)北美合衆國 罷免權亦實行於合衆國之西部各州，如加利科尼亞California華盛頓Washington 亞列剛Oregon等。罷免權在合衆國各州，謂之Recall，即辭退之意也。美國人民之撤回議員，比之雇主之辭退一切不良之工人。然在亞列剛，加利科尼亞兩州，人民之罷免權不但可以行之於議員，且可以行之於一切民選官吏。如對於裁判官，此二州之人民，亦可以Recall之方法撤回之。合衆國之Recall，與瑞士之Appellungsrecht 畧有不同，在瑞士之康同，人民之罷免權，係對於全院議員行使之；在合衆國之各州，則人民之罷免權，乃對於各個議員或數個議員行之也。舍此異點外，實行之手續，亦微有差別。其在美國各州，當有一定額數以上之選民，對於某議員或某民選官吏有不滿意時，得聲請罷免之。但在罷免聲請書內，應叙明不滿意之理由，及候選者之姓名。所謂候選者即候補被聲請罷免者 *Proposed to be recalled* 之位置者也。在罷免聲請書中得填載被聲請罷免者之惡行劣跡，但聲請人當以罷免聲請書送呈於主管官廳，主管官廳當以之轉送於被聲請罷免人，使彼有答辯之機會。當以罷免聲請書公佈於衆人時，應於書內附錄被聲請罷免者之答辯書，以防民衆之爲片面言論所蒙蔽。投票結果若贊成罷免者居於多數，則被聲請罷免者，即須解職，而候補者同時即爲當選。此不管將罷免與選舉兩種手續，

合併爲一，尤爲簡單。而投票者於被罷免人與候補人之間，同時得一比較選擇之機會，更易下一公平之判斷也。

若聲請罷免案被否決時，則投票費用之全部或一部應歸聲請人負擔；故於請求行使罷免權時，聲請人應繳存相當之保證金，以爲支付投票費之担保。但聲請罷免案得可決時，則投票費由國家支付，聲請人得將此項保證金領回。

就 *Apperlinrecht* 及 *recall* 兩種制度比較論之，則後者似爲完善。蓋議院中未必全部議員皆不肯也，而瑞士制度，乃爲全部之罷免；一方面足以引起國內絕大之紛擾，他方面反足爲少數不良的議員之屏障。人民於此三數議員，雖極不滿意，然爲找鼠忌器，恐牽及全體，故常不肯輕於行使罷免權。且美國各州於聲請人之請求，不能得多數公民之贊同時，則使之負担選舉之費用，此實隱含懲戒之意，使奸狡者不敢輕於利用罷免權以爲攻擊議會或政府職員之工具，用意尤爲週密焉。

第三節 創制權

創制權者人民有權要求議會對於特種事項制定法律之權也。當人民行使其創制權時，或連同法律草案，送於議會，或僅決定原則，仍以起草之權，予之於普通立法機關。在前之情形，則議會權狹，在後之情形，則議會之權限較寬。蓋前者起草權屬於人民，後者則起草權仍歸之議會也。創制權亦發源於瑞士。於一八四八年之憲法，已有國民創制權之規定。（一二〇條）至一八九一年則更規定人民於行使創制權時，並制定具體的法律

草案，送交議會，但創制權之行使，須得五萬選舉人之署名，方爲有效。此種限制，固甚適當也。蓋依照議會之議事規程，對於議員動議，尙須得附議者若干人，而後發生效力，若許一普通公民，單獨行使其動議權，則議會將不勝其煩，而其弊或足以僥事而紊序。故在美國各州，對於創制權之限制，較之複決權爲更嚴。（如亞列剛科羅賴陞兩州，其複決權之行使，祇須選民十分之一署名，而創制權之行使，則須百分之十五之選民之連署），一千九百十九年之德國新憲法，亦賦予人民以創制權。凡滿十分之一之選民，得請求政府提出某種法律案於議會，如議會對於提案，爲全部可決時，政府之提案，即成爲法律。若議會對於提案加以修正或否決時，應以政府之提案，付之於公民之表決。（第七十三條）

創制權之價值爲如何乎？吾人於此，不宜徒於理論上立言，而並當顧及實際之一方面。現在社會之事業及情形，愈趨於複雜，欲得科學的及有系統的立法，宜委之於具備專門智識之人才，以從事於各種法律案之起草。北美合衆國以議員包攬提案權，已有政客式的立法之弊病。立法起草局 *Drafting Bureau* 卽爲救濟此缺點而設。夫議員猶不勝起草之任，羣衆之中，意見紛岐，利害衝突，且大多均缺乏專門智識，由是而產出之法案，必無系統，必無良果，可以斷言。然此非謂創制權根本上不能存在之謂，惟瑞士現制，以創制權與起草權合而爲一，則斷無良好之效果耳。若照一八四八年憲法之規定，以起草權保留之於議會，而祇以決定原則之權予之人民，則可謂完全無缺也。

第四節 複決權

複決權者，人民對於議會之重要法律案之後決定權也。在半直接政府制度之下，議會雖有立法權，然於特種法律之制定，或修改，議會不可不於提案之前，得人民之許可，或於議決之後，得人民之批准，前之情形謂之諮詢的複決權。Le Referendum de Consultation 後之情形，謂之批准的複決權。Referendum de Ratification 如在議會中，議員爲修改憲法之提議，乃以憲法應否修改之問題，請求人民之公決，是謂諮詢的複決權。瑞士憲法一二〇條云：「當聯邦議會之一院，主張憲法之全部修正，而其他之一院不同意時，或瑞士投票人五萬以上，請求全部修正憲法時，其應修正與否，以瑞士全部人民之投票決定之」。此即諮詢的複決權之例也。又如議會對於某種法律，已爲具體的表決，但以其關係重要，不可不得人民之同意，乃以法律之內容，告之於人民，而求其批准，是謂之批准的複決權。採用複決權制度之國家，其憲法之修正，均須得人民之批准，在瑞士之必那 Bâle 其憲法更規定凡關於：（1）同一事務之經費較之議會議決，超過五十萬法郎者；（2）增加稅率，至一倍以上者；（3）募集新公債，而非以之償還舊債之用者；均須得人民總投票之批准。複決權之制度，亦發源於瑞士之康同，Canton 近已漸爲各國採用，惟其行使範圍之廣狹，則各有不同耳。茲畧述複決權在瑞士美國德國之實施情形如下：

（一）瑞士 士杜亞石 Staedley 有言「今日之瑞士，乃人民立法及直接立法之源泉」。斯言良不謬，在中古時代，瑞士之康同，已有直接立法制度。然在瑞士聯邦，複決權之採用，實始於一八〇二年。是年之聯邦憲法，實得人民之批准。迄於今日，憲法修正案之應得人民之批准，在瑞士已成爲天經地義。然對於其他法律案，複決權之運用，應分別兩種情形：

(甲)一切普通法律案，均須得人民之批准，未得人民批准之議決案，不生法律效力，是謂之強行的複決權。Referendum obligatoire 瑞士康同間採用之。採用此制之康同，其公民須每年爲一次或兩次之聚合，以行使其複決權。

(乙)一切普通法律，均在原則上不須得人民之批准，法律案經議決及公布後，逾一定之期間，卽成爲法律。但在此期間內，有一定額數以上之公民，請求複決時，須將此法律案付之人民之公決。在此場合而行使之複決權，謂之任意的複決權。Referendum facultati 瑞士之聯邦憲法及多數康同之憲法均採用之。

(二)法國 複決權之遠源，雖在於中古，然嚴格的複決權之成立，僅肇始於十八世紀美法革命之時期。當時革命份子服膺盧梭民權主義之說，且認憲法爲民約，乃有主張一切憲法，均須經人民批准者。故法國大革命後，對於憲法之制定及修正，曾採用複決權。一七九三年共和三年及共和八年之憲法，均曾得人民批准。惟自一千八百五十一年後，複決權已失去法國人民之信仰。故此種制度，以後雖屢經提議採用，均屢被議院之拒絕。

(三)北美合衆國 北美合衆國各州憲法，均採用複決權制度，惟聯邦憲法則否。在合衆國各州，其憲法之修正，均須運用強行的複決權。惟強行的複決權之行使，亦須分別左列之二種情形：

(甲)州之憲法，爲全部之修正時，修正之提議，應經人民之表決。於此場合，人民應表示有無修改憲法之必要，若人民之大多數，同意於修改時，普通立法機關，方得爲修正憲法之討論。但其所議決之修正條文，仍須人民之批准。

(乙)州之憲法，爲一部的修正時，普通立法機關，無須徵求人民之同意，即可從事於憲法之修正，但修正之條文，仍須得人民之批准。在數州中，即關於憲法以外之重要法律之制定，亦須運用複決權。例如對於遷徙京城之法律案，起重大公債之法律案，設立國家銀行之法律案，均須得人民之批准。

除憲法及重要法律以外，對於其他法律，人民祇有任意的複決權。換言之，人民如欲對於議會所議決之法律，自行加以表決，以爲承認或拒絕之標準，則須集合法定之公民人數，提出複決請求書，方能達其所希冀之目的。至於法定公民之多寡，各州憲法，多異其規定。而亞列剛州，科羅賴陀州均定爲選民百分之十。然美國諸州議會，因欲訴諸人民公意，或欲卸責於人民，對於自己所已通過之法律，其性質原無提交人民複決之必要者，往往自動以之提付於公民之複決。可知複決權之行使，不必限於人民之要求也。

(四)德國 根據一千九百一十九年之德國憲法，德國人民亦有複決權。但德國憲法，欲利用複決爲裁判政府各部衝突之工具，故複決權之行使，常基于左述四種情形：

(甲)以複決權裁判行政部與立法部之衝突。聯邦大總統認聯邦議院所議決之法律爲不當時，得於議決後一個月內，提交國民複決。

(乙)以複決權裁判立法部中兩院之衝突。參議院對於聯邦議會議決之法律，有詰難之權，經參議院詰難後，此項法律，應再提交聯邦議會議決，如聯邦議會與參議院的意見，終不能一致時，大總統應在三個月以內，將雙方意見紛歧之問題，付之於國民之複決。

(丙)以複決權裁判議會內多數與少數之衝突。對於某法律案，如有聯邦議院議員三分之一以上，請求延期公佈

，及十分一以上之選民，請求運用複決權時，政府應以此項法律案付之於國民之複決。

(丁)以複決權裁判議會與人民的衝突。當人民行使其創制權，以法律草案提出於議院時，若議院修改或否決之，則應將修正或否決之草案付之於人民的複決。

學者均承認複決權爲適合於民主主義，且可以防止議會之專斷與失職，故此制度已漸有普遍之趨勢。然其實際的價值，果爲如何乎？對於此種問題，不能下概括的答語。蓋複決權之實際的價值，每因乎國家之大小，及人民智識之高低而異。故此制度祇能行之於合衆國之各州，而始終見拒絕於聯邦全體，亦以聯邦之地域較各州爲遼闊耳。中國若依照總理所定之步驟，以複決創制能免各權在中央則付之於國民大會，在地方則予之於自治縣之公民，則可謂最適於實際。蓋縣之範圍較少，若人民經過訓政時期後，獲得相當之政治知識與經驗，則於縣中行使複決權，當不感多大之困難也。

第五節 政權行使之效果

綜上所述，則歐美三救國家之人民，除有選舉權之外，更有罷免複決創制三種民權矣。若能將此三種民權，組織完善，則實足以救代議制度之窮。代議制度之在歐美，已失去其往日之價值，已發生無窮之弊端，傳至中國，而禍害更烈。在此制度之下，凡人一旦被選爲官吏或議員，則可以操縱國政，爲所欲爲，而貪劣之徒，遂得藉其勢位，以營利圖私，爲世人所不齒。人民雖擁主權者之虛名，對此亦無法以救正之。所以我國民元年間之代議士大半均變爲「豬仔議員」，「無賴政客」，分賂實利，釀成汚濁之政局。然補救代議制度之弊病，

其方法不外三端：

第一採用直接政府制，如希臘古代之「市府國家」，City State或瑞士康同間之公民會議，Landsgemeinde直接由人民全體行使國家之最高立法權，再以最高之立法權指揮監督行政機構。

第二維持代表政府制，（代議制度）但極力縮小政府之能力，藉以減殺其爲惡之程度。

第三採用半直接政府制，一方予政府以廣大之能力，一方增加人民之權力，使人民能直接指揮監督政府，以促其爲善，防止其爲惡。

上述三種方法中，第一種之純粹的民治制度，祇能行之於區域極少，人民程度極高之社會，其不適於中國，前已言之；第二種方法，雖可以實行，然政府能力過少，則政務廢弛，國家行將呈萎靡不振之現象。此外祇有第三種方法，爲完善而可行。蓋依此種方法，雖賦與人民以充分之民權，——於選舉權之外更與以罷免權，創制權，複決權，——而政府之能力，並不因之而減少。萬能之政府，仍可以實現。但政府之能力雖大，亦不能爲害於人民。因爲在此種情勢之下，政府祇有爲善能力，而無爲惡能力。人民既有選舉權，復有罷免權，則政府人員之去留，其權實操之於人民。若政府人員於被選後，稍露其爲惡之形跡，則人民將行使其罷免權以革除之矣。

人民於罷免權之外，更有創制複決二種民權，則不但政府人員之「去」「留」，權在於人民，即政府人員之「動」「止」，其權亦在於人民。就止的方面言，人民有複決權，可以防止政府制定不良法律；就動的方面言，人民有創制權可以使政府不能制定良善的法律。所以有學者比複決權作甲胃，人民可利用之以抗拒違背

民意的法律；比創制權作槍劍，人民可利用之另闢途徑，使自己的意思，成爲法律。又就其效果言，政府之立法部，可比如馬；複決權是馬口中所銜之勒轡，足以勒馬使之止步；創制權是馬鞭，足以策馬使之速行。總之創制權及複決權均爲防範議會之方法。複決權所以防議會之濫，創制權所以防議會之怠。

準是，則人民若有選舉能免創制複決四種權力，則政府之「去」，「留」，「動」，「止」，其權均在於人民，人民駕馭政府，猶若六轡在手，所向莫不指揮如意，故雖有萬能之政府，亦不患其壓迫人民矣。總理有言：「這四個民權，就是四個放水制，或者是四個接電鈕，我們有了放水制，便可直接管理自來水，有了接電鈕，便可直接管理電燈，有了四個民權，便可直接管理國家政治」。

因此，人民不必有處理政務之能力，而可以享有直接管理國家政治之實權。此乃分開「權」與「能」之結果，而亦即總理之所以高出於盧梭維爾眉叢之特色。盧梭主張直接政府制，授人民以「權」，而強其所不能」。羅爾眉則主張代表政府制，因人民之無「能」，而竟奪其所應享有之「權」。所以兩人均不能獲得「解決之方法，蓋解決之方法，在於「政權」與「治權」之劃分，而盧梭維爾眉則混二者爲一。

第三章 治權之分立

第一節 三權分立論

第一款 三權分立之淵源及論據

立法，行政，司法，卓然鼎立而三，使之互相牽制，互相調和，國政無停滯之感，而人民之自由藉以保障

，此近世之創論也。創此論者，爲法之孟德斯鳩Montesquieu而考其學說之淵源，實出於英之洛克。Locke 洛克於其所著之政府論中 Essay on civil Government 分國權爲三：立法，執行，外交是也。然此僅爲學理上之分類，在實際上，除立法權應屬之於議會外，洛克以執行權及外交權，屬之於同一之機關——中央政府——洛克之意，以爲執行權外交權，均須一種社會的武力，爲之後盾，而在勢斷不能以社會之武力，分屬之於兩個機關，蓋如是則號令紛歧，而秩序必隨之而凌亂也。故在學理上，執行權雖與外交權劃分，而在實際上，則合而爲一，準是，則就權之種類言之，洛克雖劃分爲三，而就權之分立言之，則僅存其二耳。其所以致此之故，則以英國當時之司法，尙未能獨立而成爲一權。故洛克之分權論，亦可謂之爲兩權分立論。洛克所最注重者，則在於立法與執行之分立，若混二者而爲一，則執行機關可隨其變憎以法律選就各個之事實。

洛克雖以執行外交及立之法權，分屬之於兩種機關，然在表面上觀察之，則執行部之權力乃遠遜於立法部：(1) 執行部須對於立法部負責，(2) 立法部有權革除執行部之首領。

洛克之不能不以執行部隸屬於立法部，乃出於分權論之當然的結果，蓋若不予立法部以監察制執執行部之職權，則執行部將任意棄置或違背立法部所定之法律，而立法部亦無如之何矣。然若予立法部以制執執行部甚或革除執行部首長之職權，則執行部將不免變爲立法部之附屬機關，從而根本上打破其所創之分權論乎，在英國當時之情形言，則此種推想，殊屬過慮。第一因爲英皇不負責任，議院不能任意廢除之，第二因爲英之巴力門 Parliament 乃由貴族院衆議院及英皇組成，英皇以執行部首領，而同時爲立法部之構成分子，若立法部提出之法律，有防碍於執行部之獨立時，在十九世紀中，英皇之權力，尙足以阻止其成立。凡此種種，均足以救濟執

行部之弱點也。

孟德斯鳩之分權論，雖淵源於洛克，然孟德斯鳩之三權，與洛克之三權異；孟德斯鳩之三權，是以執行外交兩權，合而爲行政權，而另立司法爲一權，以與立法行政兩權相對抗。洛克之三權，是分掌於兩種機關，而孟氏之三權，則分掌於三種機關也。

洛克祇知行政權有與立法權分離獨立之必要，而未嘗注意及司法權，其原因在於：（一）當時之司法，實隸屬於英王之權力下，一切司法官，均由國王任命，國王又得以自由之意思革除之，故是時司法官之地位，既無絲毫之保障，則司法權自無獨立之可言；（二）當時之司法，不但隸屬於英王，而又隸屬於貴族院，蓋貴族院根據歷史上之習慣，實居於最高裁判所之地位，有審理一切上訴案件之權；洛克既係以當時英國政制爲研究之對象，故其所創之分權論，無司法權之位置。

及孟德斯鳩旅居英國時，英之司法官吏，已漸脫離國王之束縛。蓋至是，國王欲罷免一裁判官，則非得貴族院與衆議院一致之請求不可，司法官之地位，已較前異常鞏固矣。孟氏於壯年固嘗在其本國充任法官之職，法之法院，足以拒絕國王命令之登記，饒有獨立之精神，自爲孟氏所深知，則孟氏之以司法自成一權，以與立法權行政權相對峙，誠無足怪。

孟氏以爲將立法行政司法之三權，分別付託於三種機關，使之互相牽制，互相調和，則各種權力之運用，不致侵及人民之自由。孟氏之言曰：「自由政治，祇能於溫和的政府見之，溫和的政府之實現，在於執政者之不越權。然有權者必越權，証之實驗，未嘗或爽，欲救此弊，當以權止權」。孟氏又謂「若以立法行政二權？

同歸於一人，或同歸於一部，則國人必不能保其自由。善兩權相合，則立法者既可設立苛法，而又可以苛刻之方法施行之。若司法權不與立法或行政權分，則人民仍無自由之希望。蓋司法與立法合，則裁判官而兼爲立法者，必流於妄斷。若司法與行政合，則裁判官又可以任意壓抑人民。若三者混而爲一，則人民之自由，更不堪設想矣」。

據上所述，則知孟氏之理論，實根據於英國之習慣，自三權分立論出後。各國翕然從之。美，法，之憲法，卽本此大原則而創立。然所謂三權分立者，非絕對分離不相干涉之謂也。在一般的三權憲法之下，立法行政司法各部門間，常有互相參預之餘地焉。

第二欸 三權間相互之關係

第一項 立法機關參與於行政之事權

第一目 監督財政權

議會行使監督財政權之方法有二：（1）預算議決權；（2）決算審查權。

第一預算議決權 國家財政之整理，在於收支適合。欲達此目的，必預定國務執行所必要之經費，而求適當之收入。預算者，卽對於將來一定期間內之國家支出及相當收入之預計，而此預計須得議會之認可者也。預算制度，淵源甚遠，其歷史與立憲政治有相連之關係。英國議會政治之發達，卽基於租稅之承認權。故爲人民代表

之議會，常藉預算決議權爲莫大之武器，以操縱政治上之一切勢力。

預算有總預算，特別預算，及追加預算三種。國家之歲入歲出，均應編入於總預算，是謂預算統一主義。顧國家有時因特別事業，其收入支出之計算，不能與國家之一般收入支出適用同一之方法，故有時不能不於總預算以外，另設特別預算。至於追加預算，乃於總預算或特別預算所預定之金額，有所不足，或於預算外有必要之費用發生時所編製之補充預算也。

預算之有效期間，通常以一年爲限。故常應於預算年度未終了前，編就次年度之預算案，提出於議會。在兩院制之國家，下院之預算決議權，常優於上議院。

預算決議權之範圍如何乎？議會之議決預算，不如議決法律之場合之自由。於預算提出經專屬政府之場合，當解爲議會不得新設歲出款項，或增加其定額。若併以預算提案權與議會，則新設款項，增加定額，皆爲議會之自由，現美國卽其實例也。然其他諸國，往往因防歲出之膨脹，特就歲出預算，限制議會之權限者，例如英國議會，於一八六六年卽自爲限制曰：「除國王要求之場合外，議會不能爲增設預算款項之動議」。

第二決算審查權 決算之審查，雖屬諸議會之權限，然當未提出議會之前，必經審計機關之審核。蓋會計之事，非常繁雜，非有精密之注意，與專門之智識，不能勝任愉快。故於議會以外，更設特別機關，使之先行審查，藉以滿足此項要求，此爲現今各國之通例也。

第二目 協贊行政之權

行政權雖屬之於行政機關，然行政機關於處理屬於其權限內之重要事務，有不可不預得議會之協贊者。例如關於條約之同意，宣戰之議決，及特種官吏之任命是矣。

第一同意於條約之權 行政機關之締結批准各項條約，應否先得議會之同意？各國憲法，關於此問題之解答，約分兩種：

(1) 無須議會同意者，此以締結條約，專屬之於行政首長之權限，形式上議會不能參與。如英、日、亞爾然丁 Argentine 等國是矣。

(2) 須得議會之同意者，又可細別爲兩類：
A 一切條約，皆須議會之同意者。如智利，墨西哥等國是。美國大總統之締結條約，須得元老院之同意。

B 限於特種條約，須得議會同意者。法，意，荷蘭等國是。

第二議決宣戰之權 行政元首之發布與外國宣戰命令，是否應經過國會之議決？各國憲法，關於此項問題之答案，亦分三類：

(1) 宣戰屬於元首大權，不許議會干涉者。英日等君主國屬之。

(2) 限於攻擊戰爭，當先經議會議決者。法國，墨西哥，及多數共和國屬之。

(3) 以宣戰權屬之國會者，如美國是。

第三同意於任命官吏之權 行政元首之任命官吏，據多數國憲法之規定，多無須國會之同意。然亦有規定行政

元首之任命特種官吏，須得國會之同意者，如墨西哥是。須得元老院之同意者，如美國是。我國臨時約法第三十四條，亦規定大總統之任命國務員，及外交大使，公使，須得參議院之同意。

第三目 監察行政之權

議會對於政府之行動，或政見，懷抱疑慮，或有不滿意時，得以左列各種方法干預之：

第一詢問權 議員對於各部總長或內閣之政見或設施，有疑問時，得用口頭或書面提出詢問，請其答復。於此，被詢問之內閣總理，或閣員，當有答復之義務。在法國提出詢問之議員，僅得發言二次，至其他議員，對於詢問事件，不參加討論。

第二質問權 質問 *Interpellation* 與詢問 *La Question* 不同。詢問祇以決疑，而質問則含有非難政府之意義。詢問權不發生政治責任問題，而質問權之結局，必隨之以信任投票。各國議院常以不信任投票為推倒內閣之方法。

請求行使質問權之議員，須用書面聲明其所欲質問之事實，交付於議長。議長接收質問書後，應定討論之日期，請行政負責人員出席答復，屆時全體議員，均得參與於質問事項之討論。

第三調查權 議會於行政機關有違法或不稱職時，或於政治上有重大的變動時，得組織調查委員會以從事調查，其委員由議員中選任之。關於議會調查權之範圍，各國法制互殊。英法議會之調查委員會，得召喚証人，又得與各官署照會往復，蒐集證據。在普魯士則調查委員會更得以蒐集證據之任務，委之於裁判所。然

在日本則議院不得因調查之故，召喚人民，除國務員及政府委員之外，不得向其他官署及地方議會，爲照會任復。故其調查權之範圍極狹，除向政府請求報告及提出有關文書外，不能爲他種之調查。若政府認爲應守秘密時，雖有議會之請求，亦可不許。

第二項 行政機關參與於立法之事權

第一目 召集國會之職權

立法機關與行政司法機關不同，其職務之執行，非終年無間斷也。故各議員須集合於一定地點，而後議會方能成立。然議員依何種方法而集合乎？此問題可分別通常會及臨時會而解決之：

(一) 通常會 通常會之集合，有須俟行政首長之召集者，有依照一定之時期，由各議員自行集會者。例如英吉利，意大利，日本等國，皆須俟君主之召集，方能開會。在共和國或傾向民主主義之君主國，如比利時，瑞典，荷蘭，丹麥，則國會議員，不須召集，各按定期集會。戰前，法國大總統，雖有召集權，然召集權之行使，須在法定集會期之前，若至每年一月之第二星期二，大總統仍不行使其召集權，則議會可自行集會。

(二) 臨時會 臨時會有祇許由君主召集者，如日本意大利是。有在原則上由行政元首召集，而在特別情形，仍許由議員自行集會者，如法國是。有許一定額數以上之議員，請求行政首長召集臨時會者，如瑞士是。

第二目 解散國會之職權

解散權者，於國會之開會期間中，命其解散，而使選民再行選舉之謂也。其在兩院制之國，所謂解散權，僅對於下院行使之，惟比利時於此點爲例外。採內閣制之國家，其行政首長對於議會，均有解散權；蓋議會既可以使內閣辭職，內閣亦可以請國家元首解散下院。因此，不信任投票與解散權成爲立法與行政之攻守武器，而亦卽所以維持兩部勢力之均衡。惟解散權之實施，法律上有無限制，則各國不同耳。

第一無條件之解散權，英，意，比，日等國屬之。

第二附條件之解散權，法普等國屬之。法國大總統之行使其解散權，須得元老院之同意；普國邦議會之解散，須由內閣總理邦議會議長及參議院議長所組成之委員會議決，並經國民總投票批准，始得行之。

解散之目的，在於求裁判於國民。蓋議會與政府意見相反之時，政府自信彼之政見，實得國民之同情，因而解散議會，以求國民之裁判耳。若新選之議員，表同情於政府者居多數，則足知選民實贊成政府所持之政見，而舊日議會之反對爲不能真正代表民意矣。於此場合，內閣自可繼續維持其政權。反之，若新選之議員，其多數亦反對政府所持之政見時，則可知政府不但受舊日之議會之反對，而且亦受擯棄於人民矣，於此場合，內閣舍辭職外無他途。

第三目 提出法律案之職權

法律之提案權，*Droit d'initiative* 屬於何種機關乎？行政機關有權提出法律草案于議會乎？關於此項問題之解答，呈出三大主義：

(1) 行政機關提出主義 法國一八一四年之欽定憲法，及一八五四年拿破崙第三時代之憲法，曾採用之。
(2) 議會提出主義 法國一七九一年及共和三年之憲法，曾採用之。根據北美合眾國現行憲法，其大統領亦無提案權，但得表示其意見於議院之委員會，使由議員提出之。

(3) 行政機關或議會提出主義 世界大多數之國家均採用之。採用此種制度之國家，其議會固有提案權，即政府亦得以行政首長之名義，提出法律案於議會。但議會係由兩院構成者，則提案時，須依左列之原則：

A 政府不能以同一之法律案，同時提出於兩院；

B 關於財政法律案，須先提出於下院；

C 一院否決之法律案，於同一會期中，不能再行提出。

第四目 裁可法律案之職權

法律案之裁可權，惟君主國之君主有之。裁可云者，法律雖經議會之議決，然苟非經行政首長之裁可，則不能成立之謂。故與其謂爲裁可權，毋寧謂爲不裁可權 *Droit du veto* 之較爲適當也。在君主國家，如日本，意大利，丹麥，瑞典，挪威，西班牙等國，其元首均有不裁可權。至於英國國王之不裁可權，自十八世紀以

後，已經不復行使矣。在理論上，行政首長之不裁可權，實不能與內閣制並存。在內閣制下，行政首長之實權，已下移於內閣，內閣若認識會議所議決之法律爲與其政策相抵觸，則祇有辭職，或解散議院之兩方法，斷不能復利用元首之不裁可權，以爲抵制立法機關之利器。此種見解，巴爾摩頓 Lord Palmerston 於十九世紀曾暢言之。雖然，比利時固採內閣制之國家也，而比王李阿波特 Leopold 會屢次行使其不裁可權，是可知事實又未必盡與理論相符矣。

在君主國家，行政元首，雖多有不裁可權；然在共和國家，則行政元首，僅有交還覆議權。交還覆議權之行使，不能立將議院之議決打銷，而祇足使議院對於其所議決之法律案，再爲一度之考量耳。在法蘭西秘魯等國，大總統對於議院所議決之法律，雖得交還覆議，然假使兩院覆議結果，仍以多數（過半數）維持其原日之議決時，則大總統不得不公布之，故法，秘大總統交還覆議權之效力，幾等於零。蓋對於同一法律案，議院既以多數議決之於前，則於覆議之際，自不難復聯合多數，以維持之於後也。若在北美合衆國，智利，巴西，波利非亞等國則不然，其大總統對於議院議決之法律案，得交還覆議，但覆議之結果，非有出席議員三分之二以上，維持原議，則原日議決之法律案，不能有效。假定出席議員人數爲六百名，對於通常法律案之表決，祇須有三百零一人之贊成，則足以使提出之法律案爲有效。但大總統對於此項法律，認爲不適民意，或違反國家之利益時，可交還議院覆議。於此場合，假定出席議員人數，仍爲六百名，則議院如欲維持原案，非得四百人之贊成不可。故大總統之交還覆議權，於此等國家，有甚大之效力。

第三項 行政及立法機關參與司法之事權

第一 行政元首之大赦及特赦權 大赦特赦，乃行政權干涉司法權之唯一例外。大赦乃對於特定種類之犯人，爲一般的赦免；特赦則對於特定之犯人，而免除其刑罰之執行。在原則上，大赦可行於刑之宣告之前，而特赦則行之於刑之宣告之後。大赦從根本上洗除被赦者之犯罪，自無復權問題之發生，即已受刑之宣告者，一經大赦，則與未被宣告者同。而特赦之結果，祇在免除刑之執行，至關於褫奪公權之部分，則非特別有復權之宣告，不得回復其已被剝奪之資格也。

元首之有無大赦權，各國憲法不同。若特赦則各國元首皆有之。但元首之行使特赦權，大都仍受多少之限制耳。例如對於被彈劾之大臣。則不得特赦；若被彈劾之事實，恒爲政治上之關係，且每有涉及於元首者，苟於此而可施以特赦，則彈劾權勢必等於虛設矣。

第二 彈劾裁判所之審判權 關於行政元首或國務員之犯罪，多數國——如法美意，均以上議院所組織之彈劾裁判所審判之。此卽立法機關干涉司法權之例外也。

第四項 司法機關參與於立法行政之事權

司法官之實行裁判，須適用法律及命令之規定，固矣。然司法官得宣布法律或命令爲無效，而拒絕其適用乎？其在北美合衆國，則立法機關所制定之法律，苟有違背於憲法時，最高法院得宣布其違憲而拒絕適用——

一九〇五年間，各州頒布之勞動賠償法，即被法院宣佈爲違憲而失其效力。——然除美國外，司法官對於法律，僅能就其形式，有審查之權限。苟形式上完全成立，即爲有效之法律，其內容縱有違反憲法之處，司法官亦不得不得適用之。

以上所述，僅就法律言之耳。至對於命令，則各國憲法，均爲一致；司法官不第有形式之審查權，並可就其內容而加以審查。故一切命令，於形式上雖完全無缺，苟其內容有與憲法或法律相牴觸者，司法官不惟無適用之之義務，且轉有不得適用之之義務。是謂之司法官之命令審查議。

第三款 三權分立與兩權分立之爭辯

孟德斯鳩之三權之所以異於洛克之三權者，在於孟氏以司法與行政分離，而洛克則混二者爲一也。然行政與司法，果可分析爲二權乎？揆言之，則司法果可離行政而獨立爲一權乎？此即主張兩權分立論者與主張三權分立論者爭辯之焦點也。主張兩權論者曰：國家之職權，祇有兩種，制定法律，及執行法律是已。以制定法律之職權，屬之於立法部，使與行政部對立宜也；然司法部之職權，亦爲執行法律，與行政部之職權，初無少異，而必使之離後者而獨立，於邏輯上未免牽強矣，蓋德露微 Berthelmy 曰：『制定法律，執行法律，兩權之外，無位置以容他權』。古諾 Goodnow 亦言：『國家之職權，祇有兩種：一曰政治；二曰行政，政治之職權，所以發表國家之意思，及決定國家之政策，行政之職權，在於執行此種政策及意思』。

法國大公法學家雅士釐 Emilein 支持孟氏之三權分立論，嘗力闢兩權論之謬誤。其所持之論據有二：(1)

司法與行政雖同爲執行法律之機關，然司法權之行使，實先於行政權。換言之，則行政機關適用某種法律，須經司法機關解釋此種法律之是否權用於當時之情形也。茲舉一例：執行刑罰，固屬於行政機關之職權，然行政機關之行使此種職權，須俟司法機關之判決。故司法機關實爲行政機關之司令官，而非其附庸。(2)若認司法權爲行政權之一部，則在邏輯上言，一切判決，均須以行政首長名義行之，如法國大革命前之情形。如是則以行政機關而兼操司法權，人民之權利與自由，必復陷於危險之地位。根據此兩種理由，則司法之應離行政而獨立，可無疑義，然學者間必謂依司法與行政分立之原則，當生出下列兩種結果：

(1) 法官應由人民選任；

(2) 法官之地位及職權應受特別之保障。

對於第二個結果，已無人不承認；至於第一個結果，則不盡然。法官固可由行政機關之委任而不失其獨立之資格，不必定由於民選也。法之行政首領——大總統——實由兩院議員組成之國民大會 *Grasse Reueution* 選出，然吾人不因此遂謂法之行政機關，附屬於其立法機關也。且美國憲法之承認司法獨立，固無疑義，而美國大總統之任命聯邦裁判官，與任命其他行政官吏，實同一條件。故司法獨立，固不必以法官民選爲前提，而司法權之所以爲獨立，祇在於其職權及地位，受特別保障之一點耳。

第一 司法官職權獨立之保障，有兩種意義：

(1) 司法官之行使其職權，絕對不受其他之機關之指揮，其判斷惟以法規爲依據。此與行政官之須服從上級官署之指揮者，迥不相侔。然此所謂不受其他機關之指揮者，亦就第職權行爲之內容而言，即

實行審判之際，依法果應爲如何之判決，一任之於司法官之自由解釋，上級官署，不得出而干涉之耳。非謂關於其職務上一切行爲，可不受上級機關之指揮監督也。如關於執務之勤怠，工作之分配等，仍須服從監督長官之考核與命令。

(2) 司法官對觸憲法或違背法律之命令，於執行職務時，得拒絕其適用。若在北美合衆國，則不但對於命令爲然，即一切法律之與憲法觸觸者，亦得拒絕之。

第二 司法官地位獨立之保障 大多數國家，對於法官之地位，皆有極鞏固之保障。如非因刑罰之宣告，或懲戒之處分，則不得免職或降級減俸。而關於懲戒規則，亦必以法律定之。凡此固所以鞏固法官之地位，而亦足使其不致有患得患失之虞。法官之地位既超然獨立，無所依屬，則一切裁判，均將秉諸良心，而偏袒不公之病，亦可減少矣。

第四款 三權分立論之缺點

三權憲法之所以異五權憲法，在於：(1) 以立法機關而兼採監察權；(2) 以行政機關而兼採考試權。而其缺點，即隱伏於是。

第一項 以立法機關兼採監察權之弊病

以立法機關而兼採監察政府職權，其弊甚多，舉其重者，約有四端：第一各國立法機關大多由兩院組織而

成，以監察之權，操之於兩院，常使政府有兩姑之間難爲婦之感。第二處於近代政黨政治之下，議會議員，常分爲政府黨及反對黨，反對黨之於政府，則吹毛求疵，肆意攻擊；政府黨之於政府，則盡力擁護，揚瑜掩瑕。然議會之意思，乃成之於多數，故政府黨於議會若佔多數，則政府可藉議會之袒護，任意妄爲，罔顧國民全體之利益；蓋小數黨於此場合，實不能以有效之方法，監察政府也。反之，若反對黨佔多數於議會，則最良之政府，亦將日受議會抨擊，卒至動輒得咎，不能保其地位。即使在總統制下，內閣之位置，不因議會之抨擊而動搖，然終不免因議會之掣肘，而使其政策之實施，感甚多之困難也。故議會之不宜兼操監察權，其重要之原因，在於議會分子之缺乏公平裁判。第三議會之職務，在於制定法律，若並予以監察政府之職權，則議員將日處於政爭之旋渦中，勢必因而放棄其立法之本職。第四議會分子，良莠不齊，而議員之地位，又極不安固，狡猾者遂欲藉其勢力，及時與政府勾聯，而政府因欲免除議會之監察及牽制，以遂其私圖，又常不惜爵祿及金錢以與之交結。然國民利益之喪失於此等纏綿的買賣中者，已不知幾許矣！基上論斷，則立法部實不宜兼司監察權。

第二項 以行政機關兼操考試權之弊病

關於各種官制之選擇，應採考試制度乎？考試權應離行政權而獨立乎？無考試制度則不能選擇適當之人材，有考試制度矣，而考試權不獨立，則又難免徇私之弊病。茲分別論之：

第一 無考試制度之弊病 若不確立考試制度，則關於各種官吏之選擇，非出於人民選舉，則由於長官之任命，然兩者均非良善之方法。

(1) 不能進賢而去不肖。選舉與任命之兩方法，均易攙雜私人之感情，或基於一時之衝動，其結果則賢者未必被選任，而不肖者或且彈冠相慶。自由任命之不當，固無足論矣，關於選舉方法之不當，總理督舉一例以證之：「美國選舉的時候，常常要鬧笑話，記得有兩個人爭選舉，一個是大學畢業的博士，一個是拉車子的苦力，到就要選舉的時候，兩人去演說，那個博士學問高深，講的是幽奧的原理，但他所講的說話，各人都不大懂，這個車夫，隨後亦上去演說道：「你們不要以為他是博士，他是個善獸子！他靠父兄的力，能進學校讀書，我沒有父兄的幫助，不能進學校裏讀書，他靠父兄，我是靠自己的；你們看誰有本領呢？」這一番話，說得一班選舉人個個拍掌……後來車夫果然當選」。即就此舉例，亦可見選舉之易出於一時之衝動，而不能獲得真才矣。

(2) 不能使賢能各稱其職。因為今日之世界，乃一進化之世界，同時亦為一複雜之世界。世界愈進化，事業愈複雜，分工愈精細，而選擇人才，愈應適合於其專長。時至今日，科學之分類，蓋以百數，窮畢生之力，以專研一科，尚恐未精，又安能望期博究。所以長於此必短於彼，善於彼未必即善於此，假使不藉考試，又安能知其所長，而用其所長乎？若不能用其所長，則賢能者亦未必能盡職也。

(3) 不能澄清吏治免除流弊。近代政治，大概為政黨政治，而無論何黨，每一握權，必有安插其爪牙之私見；若不以考試制度限制之，則異黨雖賢良，必被排斥；同黨雖愚劣，亦援引登庸。然而政黨之興替無常，則職員之更迭不已，每經一次選舉，則政局不免受一次之紛擾矣。欲救此弊，則當嚴政其學識，確定其保障，除決定政策之官吏，須依其政策之成敗為去留之外，一切奉行政策之官吏，

當受法律之保障，其位置不得因政治之影響而動搖。但欲使之受法律之保障，當先有法律的根據，法律的根據維何？即由考試及格而受任。

第二 考試權不獨立之弊病 無考試制度，其弊病既如上述矣。現歐美各國，除少數決定政策之官吏，由於民選或委任外，其餘均由筆試選任。但歐美各國之筆試機關，均隸屬於行政權之下，絕無獨立之精神，致考試制度，常受政潮之影響。總理有見及此，故其主張，不但在確立考試制度，而尤在使考試權離行政權而獨立。以行政時操監督之權，以考試院負責選擇之任，兩權既分，流弊自免。考試及格而後能受職，則行政院不能濫用私人，蓋彼之所私，若爲庸愚，則於考試時，未必見錄於考試院也。依成勳之優劣而定去留，則考試院不能濫錄私人，蓋彼之所私，若爲庸愚，則於考選時，未必不見擯於行政院也。故行政與考試兩權，實具有互相牽制之效用。若合此兩權而爲一，則效用全失，而弊端立見。蓋在此場合，行政機關於考試時既可錄取其私人於前，於考選時自可庇護之於後也。孟德斯鳩賦司法行政各權互相牽制之效。而未列考試行政兩權亦有互制之必要。此亦足爲五權憲法之所以優於三權憲法之一證也。

第二節 五權分立論

第一款 五權分立之意義

第一 五權之意義 總理之五權憲法，實混合中國固有之三權，與歐西流入之三權於一爐而溶冶之。據總理所說，則不但歐西各國，採三權分立制度，即中國在君主時代，亦採三權分立制度。但中國之三權爲考試權

彈劾權，及君權，而立法，行政，司法各權，則統屬諸「君權」之內；外國之三權，爲立法權，行政權，及司法權，而考試則隸屬於行政，彈劾則並操諸議會。以立法權而兼司彈劾，以行政權而兼司考試，其弊既如上節所述；但中國固有之三權制度，以君主一人，而兼有立法司法行政三種大權，亦甚足以危害個人之自由。於此而欲求一良善之制度，則須有藉於補偏救弊，融會貫通矣。故 總理主張：「要集中外的精華，防止一切流弊，便要採用外國的行政權，立法權，司法權，加入中國的考試權，和監察權，連成一個很好的完壁，造成一個五權分立的政府，像這樣政府，才是世界上最完全最良善的政府」。

第二分立之意思 分立之涵意有二；即（1）立法行政司法考試監察各院間，當執行其職務時，不受其他各院之指揮或命令；是謂之職務上之分立（2）五院職員之任職權，不受他院權力之侵犯，例如行政院之長官，不能任意革除他院之職員是也，是謂之地位上之分立。

第二欸 五權分立論之淵源

五權中立法行政及司法三權之分立，淵源自洛克及孟德斯鳩，前已詳言之，現在所應討論者，即考試及監察權之淵源。

第一項 考試權之淵源

鑑別人才之方法有三；（1）薦舉，（2）選舉，（3）考試。考之我國歷史，則成周以前，人材之登庸，多由於薦舉；及於成周，始有鄉舉里選之法；及漢文帝勤求治道，詔賢良而親策之，第其所對，以次授職，

則薦舉與考試參雜並用矣。自魏設九品官人之法，立中正官於州郡，本鄉評，以區別人物，朝廷因其銓第而爲登庸，饒有尚鄉舉里選之遺意焉。然自晉及南北朝，中正官不復以賢愚爲品別，惟視門閥爲愛憎，於是天下人士，爭結勢家，以相凌鏘，故劉毅有「上品無寒門，下品無世族」之語。自隋以後，鏘鏘弊病，遂確立考試制度，專以科目試士矣。

隋代考試之制，大概分爲學館及州縣二種。由學館考試而來者，曰生徒；由州縣考試而來者曰鄉貢。每歲會於尚書省，而試以經義及策論，合格者授官，是爲進士。

唐宋因隋舊制，而於考試科目畧有變更。唐高宗定銓注法，以身言書判四法取人，考試於侍郎省。宋試貢士於禮部，分爲三甲。眞宗時增置制舉六科，試於中書門下，具名奏聞，天子臨軒策之。哲宗時另立十科舉士之法，分類更爲細密矣。

明初，洪武中，設國子監以課試諸生，月試一次，誌以積分，文理均優者一分，理優文劣者半分，文理紙輕者無分，年積八分者爲及格生徒。復願科舉條式，定鄉試，會試，殿試之制，鄉試中式，由布政司送呈禮部會試，會試中式，即赴殿試。綱舉目張，考試制度，至是燦然大備矣。

是時考試之制度雖備，然考試權尙與行政權混合難分。及至前清，另設提督學政，專司各省科試，周歷各府州，考試生員而等第之，及格者得應鄉試；復每屆三年，簡放考官於各省，集全省士子於省城，以四書文帖詩五經文及策問，（清未改試史論及時務論）中式者曰舉人。各省舉人逢恩科或正科會於京師，由被簡放之總裁試之，是曰會試，及格者曰進士。會試發榜後，策新進士於保和殿，欽定甲第，一甲三名，賜進士及第；

二甲若干名，賜進士出身；三甲若干名，賜同進士出身；是曰殿試。

故科試之權，操之於提督學政；鄉試會試之權，操之於試官總裁。一經榜題，則雖以君相之尊，不能易其倖字，考試權至是始饒有獨立之精神焉。

雖然，前清之考試制度，固未嘗無缺，而考試權之獨立，亦未嘗臻於完善之域也。考其原故，既有二端：第一因無常設之考政機關及人員。鄉試及會試之考官，均出於臨時任命，無常設之考政機關，於是一日膺司考政之重任者，多視為千載一時之獲利機會。而醜態之買賣，遂亦層見叠出。

第二因考官之地位，無鞏固之保障，鄉試考官及會試考官之任期，既極短促，國法上對於其將來之地位，亦無絲毫之保障。故考官均有五日京兆之心，遇事多存敷衍之意，於是對於權貴之請託，每不能不委曲應之，而致政之污濁，亦泰半基於此矣。

總理之五權憲法，雖效法舊制，然對於上述缺點，不能不籌謀補救之道。故以五權中之考試權，授之於常設之考試院，使與立法行政司法監察各院對抗。而對於考試院之長官，亦必予以鞏固之保障。如是則司政政者，均將有不屈不撓之精神，金錢所不能引誘，權勢所不能威迫，而考試權之獨立，不祇徒有其名矣。

第二項 監察權之淵源

監察權實淵源於臺諫。唐宋之際，臺諫為兩官；臺則御史大夫，殿中侍御史，監察御史，諫則諫議大夫，拾遺補闕，司諫正言，掌侍從規諫，宋世亦稱爲諫院。而臺官則專主糾劾官邪，各分職守。

給事中雖與諫議同居門下，而其職但主封駁書牘，與諫議不同。自後世廢門下省，諫議可正諫言隨之俱廢，諫院已久無其官，明代之給事中，遂兼前代諫議等職矣。給事中與諫議同隸門下省，與尚書中書兩省對峙。中書爲政令所自出，於今當國務院之任；尚書分理諸曹，則今之各部長官；門下最要職權，厥爲封駁，實類今國會監督政府之權能。君相一切政令，必經門下，其不使者，立時封駁。故有門下一官，而君主無上之威，始有所緘，宰臣專制之勢，亦有所懲；國政得失不必待外廷之呼囂，而滄海瞻舌之地，已得以折衷於至善。要而言之，宰相秉承皇帝之意旨以決政令，經門下之審核，以付尚書省施行。此三者交爲政治之樞機，而萬幾之務以舉，歷朝良法，斯爲極則。吾國政制之復然獨絕者，亦即在此。

然門下（諫御給事中）之職務，祇在於匡救政府之過失於事前，而糾彈百司之不法，則不能不有賴於御史制度之設立矣，御史之名，始於周官，爲掌贊書授法命之職，其任與後不侔。秦以御史監郡，實司糾察之任。緝設御史大夫一人，正三品，中丞二人，正四品，其職掌在於以刑法典章糾正百官之罪惡，凡冤而無告者，與三司詰之。三司謂尚書中書門下也。傳至於明，更置都察院，分左右都御史，十三道監察御史，職主糾劾百司，辨明冤抑，提督各道，爲君主耳目之司，職位之重，逾於往古，清增監察御史爲十五道，餘與明制異同，以上所述即歷代臺諫制度之大槪也。

五權憲法中之監察權，既淵源於古代諫御大夫及御史制度，則監察院將有協贊，監督，彈劾政府之職權矣。此種制度若見實行，則立法之職權，將僅限於立法事項。總理有言：「如滿清之御史，及唐朝諫議大夫，都是極好之監察制度，舉行此種制度之大權即監察權，即彈劾權。外國亦有此種制度，不過置之於立法機關中

，不能獨成一治權而已」。故外國以協贊監督彈劾政府之權，屬之於議院，而總理則舉而屬諸獨立之監察院者也。

雖然五權憲法中之監察權之所以爲淵源於台諫制度者，不在於形式，而在於精神，蓋在形式上，仍有斟酌時宜，量爲變通之餘地焉。

第一，在君主專制時代，臺諫之權，授自君主，今則國號民主，監察官之職權，淵源自人民。

第二，在君王專制時代，御史給諫，爲君王之耳目，今則主權在人民，監察官乃人民之代表，而非元首之爪牙。

第三，在君主專制時代，臺諫之條陳與彈劾，非得制許可，不能施行，故君主實有採擇與君之自由權，今監察既獨立爲一權，則彼之措施，不必經元首之許可，而後發生効力。蓋監察官處風霜之位，鸚鵡鷹鷂，不偶衆禽，誠宜如鄒詒所言，特使獨立也。

除上述各點，宜加以變通外，則古代成規，自有其所何取法之精義在焉。在昔成憲，其保障言官之身體言論者特嚴：雖是彈劾君主，或立予寬納，或曲予包容，均以殺戮御史爲大戒，御史所建白論列，不負責任，殆爲不成文之法規，今後憲法，益宜維護監察官之地位，使得獨立發舒，凡彈劾之件，匪故意過失，不負責任，此古法之精義一也。唐宋以御史分察六部，宋令在京百司違失，均許糾舉，今宜使監察官分察院部及中央各職官，此古法之精義二也。古昔御史之彈事也，自君主宰輔以及百僚，皆爲其權力之所及，今宜師其意，自總統以及京內外百僚，皆得準據條例彈劾，此古法之精義三也。

第三款 五權憲法之價值

綜上各節所述，則對於五權分立之價值，已可畧窺端倪矣，若無考試權之獨立，則鬪奪在位，賢佛老死；若無監察院之設立，則官吏將無所畏懼，用行政之遺失必多。雖近代各國，均委國會以監察政府之權，然以數百人組成之議會，能勝斯任與否，實一莫大之疑問。章太炎先生有言：「以過半數議員監督政府官吏？則彈劾查辦之事，率牽制而不能行；以人民法吏監督議員，則過半數以上之議員，作奸犯科，亦無術以處之，故監督政府，當規復給事中，監督官吏，當規復監察御史，以科道監督政府官吏，以法院監督科道，其連及者不廣，則無牽制難行之事」。章氏之言，雖與五權憲法本旨，微有出入，然其指陳以議院兼監察之弊病，固深切著明也。若五權憲法見諸實行，則此種弊端，均不存在。且以考試權離行政權而獨立，則用人唯賢，量材器使，此後一切治權，均將付之於各種專門家，而「有能的政府」不期而出現矣。以監察院監督政府，則百政之措施，皆準於至當，以監察院彈劾百僚，則雖狡猾之官吏，亦有所畏懼，如是，則政治將日趨於清明，舉凡一切作奸犯科卑污貪墨之事，可以洗擦淨盡矣。然假使監察官怠於執行其職務，或濫用其職權，則若何？曰，此可無慮也，當此場合，人民得行使其罷免權以制裁之，裁判所得行使其司法權以懲治之。以監察院監督彈劾政府官吏，又以人民監督制裁監察官，則政治之運用，於是極圓活之致矣。

第四章 中央與地方之均權

何謂均權？欲明斯義，當首知中央集權與地方分權之區別。凡全國一切政務，集中於中央政府者，謂之中央集權；反之，以地方政務，歸之於地方政府，而中央僅保留監督指揮之權者，謂之地方分權。中央集權之不能實行於中國，夫人知之，以叢爾之荷蘭，尙不能集全國政權於中央政府；中國之大，何祇十倍於彼，謂可以採集權制度而獲效，誰能信之？且在一國之中，各地方之情勢，既不盡相同，而人民之思想與需求，亦不完全一致；於此而欲統之以整齊劃一之政令，則結果僅能償一部分人民之慾望，必不能獲得全體人民之同情。復次，地方之於中央，常具有向心力與離心力二者。與之以自由，則足以長其依附之繫情，臨之以威力，則徒激發其反抗之力量。例如愛爾蘭之於英吉利，無論在政治上經濟上觀察，均利於合作而不利於分離，惟英國對之，不免操之過急，縛之過甚，於是始釀成愛爾蘭之叛變。故集權制之不能採用，於事實與理論兩方面，均得確切之證明，然地方分權亦不是完全無缺憾，蓋分權過甚，則政令不能統一；在一國之內，將養成多數小國，不能互相維繫，而有強枝弱本之虞。且在一切政務中，何者爲中央政務，何者爲地方政務，何者當屬諸中央，何者應歸諸地方政府，從分權制之本身考察，殊不能尋出一明確之標準也。於是分權制之採用，常發生下列之困難：

第一 分權之程度，常有超過或不及之虞。蓋祇言分權，殊不能表現應分至如何之程度，若分權之程度，超過事實之要求，則祇足以妨礙全國之統一；若分權之程度，不能滿足實際上之需要，則又與集權制犯同一之弊端。

第二，分權制既不能表示分權一程度，於是地方與中央政權之劃分，完全由於中央之自由支配與裁量，中央令

日以某種職權予之地方者，明日即可以一紙法令撤銷之。故在分權制之下，地方政府之職權，常不能得有一種鞏固的保障，若 總理半定之均權制度，則規定均權之標準；凡事有全國一致之性質者，屬之中央；凡事有因地制宜之性質者，屬之地方。（建國大綱十七條）中央與地方之權限，既有一定之標準，足資依據，則過與不及之弊病，均有免除，亦不能以一紙法令隨意移易矣。然於此有一問題，所謂均權，是中央與省『均』乎，抑與縣『均』乎？抑中央『均』之於省，再由省『均』之於縣乎？對此欲得一明確之解答，則仍當求之於 總理遺教。

建國大綱第十七條云：「在此時期——憲政時期——中央與省之權限，採均權制度。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；不偏於中央集權，或地方分權」。此所謂「地方」，當係指省而言，意義極為明顯，不容曲解。又第十六條云：「凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則於憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，為本省自治之監督。至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮」。其規劃已極詳明。至於條文中所謂「國民代表會」，亦係指省之政權機構而言，毫無疑義。五五憲草不承認省有自治團體之資格，而祇視為中央與縣間之聯絡機構。（見五五憲草地方制度章之說明）其視省政府為中央之派出所，省會議會僅為供中央諮詢之機關，不特與 總理遺教不符，且亦自與一百二十九條文義，發生抵觸。茲引該條全文如下：

『左列各款事項，在中央應經立法院之議決；其依法律得以省區或縣市單行規章為之者，應經各該法定機關之議決。』

一，稅賦，捐費，罰金，罰鍰或其他有強制性收入之設定，及其征收率之變更；

二，募集公債，處分公有財產，或締結增加公庫負擔之契約；

三，公營，專賣，獨佔，或其他有營業性質之設定或取銷；

四，公賣，獨佔，或其他特權之授予或取銷。

省區或縣市政府，非經法律特許，不得募集外債，或直接利用外資。

就上述條文觀察，省與縣並列：則省固爲自治團體，具有法人資格也。省若非自治團體，非具有法人資格，安能自定稅捐，募集公債，及議決條文所列舉之其他事項乎？此不能不認爲極大之矛盾也。

莫考此種矛盾現象之所以發生，實由於下列之原因：

(1) 立法院於起草憲法時，顧念中國幅員之大，需要之不同，故不能不就其特殊環境，賦與各省以制定單行規章之權。

(2) 立法院起草憲法之時期，起自二十二年一月，訖於二十五年五月；在此期間，各省多爲特殊勢力所盤據，中央政令，不能完全推行。立法諸賢，因欲去此特殊勢力，故盡量減削各省之職權，因而連帶不承認省爲一自治團體。此種苦衷，固爲國人所共諒。然憲法爲比較剛性，且具有永久性之法規，不能以一時之特殊狀況，影響永久之建國規模。且總理之所謂均權，係均之於省之全體民衆，而非均之於某一省之特殊勢力。反之，賦予各省民衆以相當權能，且得利用民衆力量以消滅其特殊勢力；故欲謀全國之統一，固在此而不在此也。聞嘗思之，省猶如一般物體，具有向心與離心兩種力量：束之過甚，縛之過緊

，則離心力生焉；若予以相當之自由，使其能滿足其需要，則向心力生焉。美國各州，均依據憲法，有廣泛之權力，然未聞其有分崩離析之感覺也。故總理均權之主張，足使向心力之增加，與離心力之減少，實爲謀國長治久安之至計。願國民大會於議決吾國憲法時，於此加以深切之體味也。

然所謂均權，僅爲一種大原則。何種事務，應因地制宜，何種事務，應全國一致，尙有待於法律之詳爲劃分。按照各國成規，劃分之方式，約有三種：

(1) 地方事務，採列舉方式；其未列舉者統屬之中央。

(2) 中央事務，採列舉方式，其未列舉者，統屬之地方。

(3) 中央與地方事務，均採列舉方式，其未列舉者，謂之剩餘權。剩餘權究應何屬，亦有兩種辦法：

(甲) 以剩餘權歸之中央；——加拿大

(乙) 以剩餘權歸之地方。——美國

上述三種方式中，自以第二種爲簡而易行，蓋地方事務，多屬繁瑣，不易列舉也。然此亦不能作籠統之規定。蓋對於同一事務，在某種程度以上，應屬諸中央，在某種程度以下，有應屬諸地方者。例如軍事外交，統一而不宜紛歧，此種之應屬於中央者也；教育衛生，隨地方情況而異，此權之屬於地方者也。更分析以言定同一軍事也，國防固宜屬之中央，然警備隊之設施，豈中央所能代勞，是又宜屬之地方矣。同一教育也，濱海之區，宜側重水產，山谷之地，宜側重礦業或林業，是固宜予地方以措置之自由，然學制及義務教育年限，中央不能不劃一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。〔見中華民國建設之基礎〕故關於事務之分配，不

- 但應注意其種類，而並應審度其程度。均權制度，在上述原則之下，應將中央與地方之事務劃爲三種：
- (1) 絕對應屬諸中央者；
 - (2) 絕對應屬諸地方者；
 - (3) 中央應決定大綱而以決定細目之權屬諸地方者。

中國政府大綱

第二篇 實 施

第一章 中央制度

第一節 中央政制的演進

中央政制之現代化，始自辛亥革命；革命前之政治制度，係建立於君主獨裁之基礎上，已無足述。惟自民國成立以來，中央政制，亦已歷經演變；就其演變之痕跡，可劃分為兩個時期：

第一期由民元以至民十七年，爲三權分立時期。辛亥革命成功，各省代表會於武昌，議決臨時政府組織大綱二十一條，選舉大總統，採總統制；設立參議院，採一院制；連原有之各級審判廳，遂成三權分立之雛形。是年參議院制定臨時約法五十六條，將總統制改爲內閣制，規定國務員輔佐臨時大總統，負其責任。參議院對於國務員之違法或失職，得行使彈劾權。同時並明定『法官獨立審判，不受上級官廳之干涉，』以保司法之獨立；並將立法機關——國會——改爲兩院。翌年二月，由各省民選之參眾兩院議員集會於北平，組成國會，執行立法職權。復由兩院各選委員三十人，集於天壇之祈年殿，起草民國憲法。至十月三十一日，起草完畢，是爲天壇憲法草案。嗣袁世凱以其中條文，對於總統及國務院束縛過甚，不足以實現其獨裁之野心，遂以武力解散國會。繼復毀法亂紀，帝制自爲。自是變亂相尋，軍閥則割據於北平，民黨則護法於廣州。此時之政治制度，亦爲適應其各別之環境，非有宏遠之規模，無足敘述。

第二期由民十七年以後，爲五權分立時期。民十七年，國民革命軍北伐成功，十月莫都南京。國民黨中委胡漢民，孫科，在巴黎電達國民政府，提議促成五權制度，並列舉辦法，作訓政規模。於是公推胡漢民，戴季陶，王寵惠三人，起草國民政府組織法，提出於國民黨中央執行委員會所設之政治會議議決公布之，是爲實行五權制度之始。國民政府組織法公布後，國民政府及立法，行政，司法，考試，監察五院，次第成立，以後雖迭經修改，然於五權分立之原則，均無變動。二十年五月，訓政時期約法公布，於第四章中央制度中，並將國民政府組織法之條文，盡行納入。本章所述訓政時期之中央制度，除參照歷次修正案外，卽以此爲依據。

第二節 訓政時期之政權機構

第一款 中央政治委員會

中央政權，依建國大綱二十四條之規定，應由國民大會行使之；然國民大會爲憲政時期之產物，在訓政時期，不能不以適當機構，代行其職權，根據中華民國訓政時期約法，（民國二十六年六月一日公布）則代行國民大會之職權者，爲中國國民黨全國代表大會；全國代表大會閉會時，爲中央執行委員會。（第三十條）然中央執行委員會爲黨務機關，甚少直接參與政治；在訓政時期中，實際行使政權者，爲中央政治委員會，其委員卽由國民黨中央執行委員會選任之；故中央政治委員會得以黨之政策，灌輸於國民政府，居於最高指導之地位，所有左列事項，均須經其議決：

（一）立法方針；

(二) 行政方針；

(三) 對外政策；

(四) 軍事大計；

(五) 政務官之任免。

上列各項職權，與五五憲草（民國廿五年五月五日國民政府宣布之中華民國憲法草案）所賦予於國民大會者，機無差別；故在訓政時期，中央政治委員會，實爲國民大會之代替機關。

因此，就黨與政府之密切統馭關係觀察之，則吾國現制，實係以國民黨代替人民總攬統治權，頗類於蘇俄及意大利之一黨專政。然而不然，此中有一根本相異之點：蘇俄及意大利均以一黨專政爲永久之辦法，中國則以全民政治爲最終之目標；所謂「以黨治國」，僅在憲政時期未能達到以前之暫時的現象。建國大綱第八條以後各條之規定，幾以扶植民治爲黨與政府之惟一重要任務，此足顯示國民黨以政權還之於人民之決心，與共產黨或化思土地黨之欲以國家永納於其一黨專政之下者，蓋有天壤之別也。

第二款 國防最高委員會

第一項 國防最高委員會之組織及職權

在抗戰期間，黨政軍有加強合作之必要；在黨方面，須積極動員全體民衆；在政府方面，須嚴肅政令，健全組織；在軍隊方面，須增強實力，整飭軍紀；而此三者之措施，均須互相配合，方能完滿履行。然平時之政

治機構，已不能勝此重任。因此，在民國廿八年間，國民黨中央執行委員會，爲謀統一黨政軍之指揮，遂決議設置國防最高委員會，以代行中央政治委員會之職權。中央政治委員會之職權，已見上述。

國防最高委員會之任務，既係於抗戰期間，統一黨政軍之指揮，故其組織，除以國民黨總裁任委員長外，委員之人選如下：

(一) 中央執行委員會及監察委員會之常務委員；

(二) 國民政府五院正副院長；

(三) 軍事委員會委員；

(四) 由委員長提出中央執行委員會常務委員會通過者。

國防最高委員會，因欲溝通黨政軍之關係，使之打成一片，故其組織，不能不盡量網羅黨政軍各部分之重要人員。然因委員過多，召集既不利便，職權之運用，亦難期靈敏；故又於全體委員中，由委員長指定常務委員十一人，組織常務會議。國防最高委員會常務會議，每星期開會一次。此種辦法，甚類於英國之戰時內閣；英國內閣閣員全體，不下二十餘人，而參與於戰時內閣者，僅數人耳。

國防最高委員會，僅爲戰時組織；戰事終了，則當取消，而以其職權遷之於中央政治委員會。此於組織法第一條見之：「中央執行委員會，於抗戰期間，設置國防最高委員會，統一黨政軍之指揮，並代行中央政治委員會之職權；……故本組所述，關於中央政治委員會各點，仍予保存。

同一理由，中央政治委員會，僅爲訓政時期之組織，憲政告成，則當以其職權移交於國民大會。

第二項 國防最高委員會之輔助機關

國防最高委員會之輔助機關有三；（一）秘書廳；（二）中央設計局；（三）黨政工作考核委員會。秘書廳設秘書長一人，爲國防最高會議之幕僚長；副秘書長二人，秘書及其他職員若干人。

國防最高委員會爲主持國家建設之設計，及審訂各類計劃與預算，特置中央設計局。中央設計局之規模，相當龐大；內設總裁一人，由國防最高委員會委員長兼任之；設秘書長一人，承總裁之命，處理局務；另設副秘書長一人協助之，此外尙設置；（一）審議會，以審議員若干人組織之；（二）設計委員會，以設計委員若干人組織之；（三）政治計劃委員會，（四）經濟計劃委員會，（五）預算委員會，（六）調查研究處。

國防最高委員會爲考核設計方案之實施，施政經費之使用，執行計劃人員之成績，設置黨政工作考核委員會，其構成份子如左：

（一）委員長一人，副委員長二人，由國防最高委員會推選之；

（二）委員十四人，以行政立法司法考試監察五院院長，中央執行委員會秘書長，中央監察委員會秘書長，國防最高委員會秘書長，黨政工作考核委員會秘書長，政務處主任，黨務處主任爲當然委員；其餘三人，由國防最高委員會會長聘任之。

黨政工作考核委員會，設秘書長一人，此外分設秘書，政務，黨務，三處。其在外執行考核職務時，並分別組織考察團，以政務處正副處長爲政務考察團正副團長。黨務處正副處長，爲黨務考察團正副團長。

第三項 國防委員會之職權

國防最高委員會，雖爲政治委員會之繼承機關；然前者之權力範圍，遠出於後者之上。蓋政治委員會之職權，僅限於議決立法方針；行政方針；對外政策；軍事大計；及政務官之任免。而國防最高委員會，除完全保有上述之職權外，更利用中央設計局及黨政工作考核委員會之組織，一方面嚴密控制各級政府之施政計劃，及其預算；一方面嚴密監督其計劃之執行。舉凡關於計劃之執行，是否達於預期之效果；經費之支出，有無浮濫之情形；執行計劃之人員，是否已盡最大之努力；均在考核之列。故國防最高委員會對於政權之行使，已達於最高峯，此實基於行政三聯制之理論。

行政三聯制，係就行政之順序，劃分爲計劃，執行，考核三個階段。於施政之先，須有整個施政計劃，及配合計劃之經費預算；執行之際，須按照計劃，按步實施；實施之結果，是否完滿，則有賴於考核。此三種順序，層次分明，欲提高行政效率，不容紊亂者也。

然計劃不顧及執行，則等於閉門造車，不切實際，而所擬計劃亦祇爲徒託空言；此計劃與執行之應互相關聯者也。執行之後，而不加以考核，則執行結果之是否完滿，計劃內容之是否一一見諸實施，亦無從明瞭，此執行與考核之應互相關聯者也。又考核之結果，可以察知計劃之是否完善；執行之有無困難，凡此均足供下次擬訂計劃之參考；此考核與計劃之又應互相關聯者也。故「行政三聯」，實表示整個制度之涵義。

中央設計局，應於年度開始前，擬定施政方針，經由國防最高委員會議決後，發交各級政府。後者應按照

所指示之方針，分交主管部門，擬訂詳細施政計劃，及執行此項計劃所需經費之概算。逐層呈轉，逐層審核，而達於中央設計局。後者爲全般之審查與整理，製成全國之整個施政計劃。一方面呈由國防最高會議，發交執行，一方面通知考核委員會，以爲考核之依據。

執行計劃，屬於整個治權機構之職責，此龐大之治權機構，——縱的方面包括中央地方各級政府，橫的方面包括各級政府之各部門。——應按計劃之性質，分級分層執行，執行之結果，亦分級分層負其責任。

每屆執行終了之期，先分層分級考核其成績，例如縣政府之成績，由省政府考核之；省政府之成績，由行政院考核之；此分級考核也。各科之成績，由各司考核之，各司之成績，由主管長官考核之；此分層考核也。最終則由黨政工作考核委員會，組成考核團，巡行各級機關，爲實地之考核。考核結果，應製成報告書，臚陳各機關成績之良否，人事之優劣，經費之節濫，以及一切應行改進之意見，經考核委員會議決後，一方面呈報國防最高委員會，以爲獎懲之標準，一方面通知中央設計局，以供下次設計之參考。

以上所述，僅爲行政三聯之概畧，然即此已足見國防最高委員會控制治權機構之嚴密，而其權力之龐大，亦遠非以前之政治委員會所得同日而語矣。

然國防最高委員會僅爲訓政時期之產物，訓政完了，則當以其職權移轉於國民大會。依據五五憲草，則國民大會每三年祇集會一次，閉會期間，復無常設之機構，對於控制治權機構之任務，當無法全部繼承。若於此點不另謀補救，則行政三聯制當隨訓政時之告終而廢除。或謂在憲政時期，行政三聯制之設計考核事權，可交由一治權機關行使之，然在五權分立之制度下，治權機構中，無一能負起實施行政三聯制之任務；否則必侵及

其他四權，而失五權分立之意義。

第三款 國民參政會

民國廿五年中國國民黨中央執行委員會已決定召開國民大會，制定憲法，還政權於人民。嗣以戰事忽起，遂致停頓，中央爲尊重民意，於國民大會未能召集前，先行組織國民參政會。

國民參政會係由各省參議會所選出之參政員，及國民政府所指派之參政員，共同組織之。其職務在於：一方面以人民之意見，陳述於政府；他方面以政府之政策，宣達於人民。故在開會時，政府各部份各以其施政方針及成續，作詳細之報告；參政會亦以其應行興革之意見，作成議決案，供政府之採擇。其間關於政府之設施，有未明瞭者，參政員常加以詢問焉。然此僅爲民主政治之雛形，距理想之目標，尙相當遙遠。若嚴析言之，國民參政會尙未能列在政權機構之內也。

第三節 憲政時期之政權機構——國民大會

第一款 國民大會之組織

建國大綱第二十四條規定：『憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之；即國民大會，對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權，有創制權，有複決權。』是則國民大會爲行使政權之唯一機關。人員之得失，法律之良窳，均於此繫之。

每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員。（建國大綱第十四條）據此，卽知國民代表之選舉，係採用小選舉區制之原則。小選舉區制之利弊，已於前編述之。至所以接受此原則之理由，與北美合衆國參議院（上議院）議員之選舉同。北美合衆國參議員之分配，亦以聯邦內各州爲單位，各州之人民，均選舉參議員二人，蓋欲各州之民意均得直達於中央也。但根據五五憲章，（民國廿五年五月五日國民政府宣佈之中華民國憲法草案）則除各縣市均選代表一人外，另有補充的規定：

（一）縣市之人口逾三十萬者，每增加五十萬人，增選代表一人；

（二）蒙古西藏選出代表，其名額以法律定之；

（三）僑居國外之國民，選出代表，其名額以法律定之。

北美合衆國爲聯邦國家，因欲維持各州在中央權力之平衡，故關於參議員名額之分配，不問各州人民之多寡，探討一的規定。我國爲單一國家，無此需求，故對於人口衆多之縣市，不妨增加其代表之名額。至蒙古西藏未設縣治，各地華僑，對於祖國，殊多貢獻，不容置之度外；二三兩項之規定，均具理由。

此外，則國民代表之選舉，採普選選舉乎？抑採限制選舉乎？在建國大綱雖未有明文，然根據民權主義之理論，此點已屬確定，無須懷疑。故五五憲章第二十八條明示：『國民代表之選舉，以普選平等直接無記名投票之方法行之。』其所以更指定採用直接及無記名投票法者，蓋非此不足以表現真正民意，暨保障選舉人之自由也。此其理由，上編已詳論及之。

五五憲章所加於選舉人或被選舉人之惟一限制，在於年齡：凡中華民國國民，年滿二十歲者，有依法律選

舉代表權；年滿二十五歲者，有依法律被舉代表權；（二十九條）是謂之普遍平等之選舉。

五五憲草既根據民權主義之理論，採用普通平等選舉，然對於選舉權與被選舉權之取得，除年齡限制外，條文中仍加「依法律」之詞句者，其用意安在乎？蓋法律常不予左列各種人以選舉或被選舉權：

- （一）被褫奪公權者；
- （二）受破產之宣告尙未復權者；
- （三）精神喪失者；
- （四）受禁治產之宣告者；
- （五）吸食鴉片或其代用品者。

上列各種人，雖達法定年齡，亦不能享受選舉或被選舉之權利。此五五憲草所以規定「依法律」方能取得選舉或被選舉權也。

第二款 國民大會之職權

根據建國大綱廿四條之規定：「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」。是則上編所述四種政權之應由國民大會行使，已甚明顯，然根據民權主義，此四種政權，均爲直接民權；直接民權云者，由人民直接行使，而不假手於代表之謂也。國民大會係由人民之代表所組成，已如第一款所述，以代表行使選舉罷免創制複決之權，對於中央政治，人民無復直接參與之機會，是純粹一種

代議制度耳。此不啻將民權之主義全部理論，澈底推翻。試觀各國之採用代議制度者，其上下兩院，何嘗無此種權力。茲以英國為例：英國內閣之命運，繫於議會之擁戴，苟議會不以現內閣之政策爲然者，可以多數通過之不信任決議推翻之，而另推其所信任之領袖，出而組閣。是英國議會有選舉權能免權。至於英國法律案之提出及議決，均由議會操之，其權限較創制及複決，更爲廣泛。由是以觀，則所謂國民大會者，極其量亦僅相當於英國議會之一院，（英國是採兩院制）而吾國之中央政制，仍不能脫離代議制度之範疇，民權主義所指摘代議制度之種種弊害，仍不能防止其發生。

然則將主張貫徹民權主義之理論，以選舉罷免創制複決四權，由人民直接行使乎？以吾國幅員之廣，人口之衆，交通之不便，事實上亦殊多困難；每選舉或罷免一官吏，每創制或複決一法律，均須集全全國數萬萬人，舉行總投票，則費時之久，需費之鉅，實難估計。

此爲理論與事實上矛盾，如何使之復歸於調和，是即吾黨所亟宜研究者。

學者間因欲防止議員之違反民意。有主張採用「授權命令」Mandat imperativum制度者。其內容係使選民得以其所希冀之事項，例如對於中央官吏，應選任某人，應罷免某人，對於中央法律，何者應創制，何者應複決之類，以命令式授權於其所選出之議員，使於議會提出之，於此場合，受命之議員，在議會中，其言論與主張，應絕對遵守選民之意旨——授權命令。

國民大會之代表，係由各自治縣選出之，各自治縣均有縣民大會之組織。吾國若採用「授權命令」制度，則各縣人民於縣民大會開會時，即可以其所希冀之事項，經多數議決後，製成「授權命令」，使各該縣所選出

之國民大會代表於國民大會提出之。若國民大會之代表，違反其選民之「授權命令」，不爲提出，則原選民得行使罷免權以罷免之。如是，則國民代表僅爲民衆之代言人，其言論主張，絕對不能違反民意。在民衆方面，事實上雖未參加國民大會，然各有其代言人，代爲申述及支持其所希冀之事項，則結果與直接參加者，當無少異。

故採用「授權命令」制度，則民權主義之主張，——直接民權——至少在精神方面，得以完滿實現，而理論與事實之矛盾，亦可因此調和。惜五五憲草，未能注意及是也，且採用授權命令制度，不但可以消除理論與事實之矛盾，並在選用上可能發生四大效果，使中國政治前途，一掃以前惡習，頓呈異彩：

第一 國民代表之意見，既係基於授權命令，則國民代表所表示者，已非個人之意見，而爲人民之意見；使此種意見，能彙積而成議決案，則此種議決案，更足使政府尊重。政府不能復以國民代表不能代表民意爲藉口，而規避執行。

第二 國民代表之言行，既須本於授權命令，則不能離開民意而使其私圖，——總理所痛心疾首之現象，——『彼據國家機關者，其始辦人民選舉以狃此資格，其繼則悍然違反人民之意思以行事，而人民莫如之何。』（見中華民國建設之基礎）——亦可以永不復見矣。

第三 國民代表可以不受野心家之利誘威迫；蓋國民代表之行動，均係本於民衆之授權命令，引誘威迫，均無所施，於是袁世凱之武力，曹錕之金錢，均將失其效用。

第四 人民之意見，既得直接表現於國民大會，而使之見諸實行。則全國人民，各將重視其意見，樂於發表其

意見，而輿論界必更從而指導之發揚之，行見真正民意，遍於國中，由是而使之結晶，使之實現，則全民政治，可由此完成矣。

惟實行此種制度，須以法律規定左列附帶條件：

第一 國民代表之提案，應登載於公報；

第二 國民大會之表決，應以記名投票行之；其投票之結果，應按照贊成反對兩方，列舉投票者姓名，登載於公報；

第三 國民大會行使選舉或罷免權時，應以記名投票行之，應將被選人及被罷免人及其投票者之名字，登載於公報；如是，則各選民檢閱公報，則可知其所選代表之意見，是否與授權命令相符；若察出其有違反授權命令之行動時，得行使罷免權以罷免之。

此外，根據五五憲章第三十二條之規定，則國民大會之職權，與建國大綱所賦予者，亦畧有出入。茲條舉如下：

第一，建國大綱規定國民大會對於中央政府官員，有選舉及罷免權。此所謂「中央政府官員」，至少當包括中央政務官之全體而言。（政務官與事務官之區別，即前者為決定國家政策之官吏，其去留當本於其政策之失敗與成功；後者為受政務官之指揮，處理事務之官吏，其去留升降，基於政成之結果，不以政策之成敗為原因）。但根據五五憲章，則國民大會所能選舉者，僅限於總統。副總統，立法院院長，副院長，監察院院長，副院長，立法委員，監察委員；所能罷免者，僅為總統，副總統，立法司法政試監察各院院長，

副院長，立法委員，監察委員；而執行國務居重要位置之行政院院長，副院長，及以下之政務委員，各部部长，均由總統直接任免之，爲國民大會選舉權罷免權之所不及。就此而言，則建國大綱似係採內閣制，而在五五憲章似係採總統制。採內閣制之國家，——例如戰前之法蘭西——其行政部係對國會負責，採總統制之國家，——例如現在之北美合衆國——其行政部係對總統負責。（其詳請參閱拙著比較憲法）

第二，建國大綱祇規定國民大會制定憲法之權，（第二十三條）而五五憲章更規定國民大會有修改憲法及憲法所賦予之其他職權。根據此種規定，則國民大會可隨時擴大其職權，而以修改憲法之形式出之。

復次，建國大綱及五五憲章，均賦予國民大會以創制及複決法律之權；然對於範圍及行使方法，則未予明定。於是發生兩種問題：須待解決：

（1）國民大會之創制權，應包括法律案之起草乎？對於此點，上篇已詳爲論列。余以爲國民大會之代表，多非專家，難勝起草之任；且每三年僅開常會一次，會期僅得一月，當無從容討論之時間。故實行創制權時，祇宜決定法律之原則或大綱，至於起草之責，仍宜付諸立法院。

（2）國民大會之複決權，應爲諮詢的複決權，抑爲批准的複決權乎？又應爲強行的複決權，抑爲任意的複決權乎？此兩者之差異，上篇已舉例言之。余以爲國民大會之常會，既須稟隔三年，方舉行一次，若每一法律之制定，事前均須得其同意，或事後均須交其複決，方能生效，則勢必遷延時間，不能適應社會之急切的需要，故餘非將國民大會之會期，縮短其距離，則諮詢的及強行的複決權，事實上當難於採用。

第三款 國民大會之召集

國民大會分爲常會及臨時會。常會每三年舉行一次，由總統召集之；臨時會於必要時由總統召集，或經五分之一以上代表之同意，自行集會。（五五憲草第三十一條）

五五憲草所以規定國民大會之代表，得以自行集會者，蓋欲防止總統之專橫也。當左列情形之一，總統必不願召集臨時會議：

（1）總統欲肆行其志，不欲受民意之束縛時；

（2）國民大會之代表，不滿意總統之政策，欲舉行臨時集會，以行使罷免權時。

第四款 國民代表之任期及保障

國民代表之任期爲六年，但因違法或失職，原選舉區得依法罷免之。（五五憲草第三十條）

國民代表在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任，除現行犯外，在會期中，非經國民大會許可，對於國民代表，不得加以逮捕或拘禁。（五五憲草三十三及三十四條）

第四節 訓政時期之治權機構

第一款 國民政府

第一項 獨任制與合議制

立憲各國之行政權，有屬諸一人者，有屬諸數人組成之會議者。前者謂之獨任制，後者謂之合議制。合議

制之利，在於（1）由帝政而改建共和之國家，採用合議制，可以防止帝制之復活；（2）合議制既可防止個人之專擅。即足以保障人民之自由；（3）合議制以行政權屬之於數人合組之會議，實足以救濟選舉制度之弊病；蓋選舉未必能產生適當之人才，若採合議制，被選者至少當在三人以上，即使有少數不稱職之份子，參雜其間，然亦得藉其他賢能，以調劑補救之；（4）在合議制之下，關於政務之處理，須提出會議討論，考慮週詳，錯誤必少。以上係就合議制之利而言，然其害亦復不少：合議制以行政權分授於數人，權分期力弱，對於職務，必難貫徹執行，其害一；合議制雖有考慮週詳之利，然處事遲緩，責任不專，且每事均取決於多數，易生黨派之見，卒至互相牽制，互相排斥，政務因之而停滯，百事將因之而廢弛，其害二。故法國政治格言有：「立法事業委之多數，執行事務，任之一人」之語。法國共和三年之憲法，對於行政最高機關，係採合議制，然卒因是引起政治上無窮之糾紛，現在各國行政最高機關之組織，大多均採獨任制，其採合議制而著成效者，惟瑞士聯邦，瑞士聯邦政府之組織，乃特殊制度之一：其行政權不授諸一人而授之於聯邦委員會，Conseil Fédéral，由聯邦議會選舉委員七人組成之。委員之任期為三年。聯邦委員會之委員互選聯邦正副主席各一人，任期一年。委員任滿，可再當選，惟正副主席，不得連任。各委員各有分管之部，而為其主管長官。惟一切行政事務，對外均以委員會集體之名義行之。凡關於委員會權限以內之事，皆取決於會議，非有委員四人以上之出席，不能開會。

合議制所以能行之於瑞士而著成效者，其原因約有三端：第一，瑞士聯邦委員會所處理之事務，大槪屬於行政方面為多，屬於政治方面者甚少。關於行政事務，祇須依法執行；委員之間，不致發生爭論，從而互相制

肘，互相排擠之患，可以減免。第二，在政治習慣，瑞士之聯邦委員會，乃超然於政黨關係之外；當政黨互鬥時，各委員不但不被牽入漩渦，且常能立於各黨之間，爲之調停，使其妥協。第三，瑞士自脫離外國統治後，社會繁榮，人民康樂，一切事變，無從發生；故聯邦委員會對於政務，可以從容討論，依常軌以進行。

若不具備上述之條件，而欲免強效擊，必不能獲得良果。至於蘇俄一九一八年之憲法，對於最高行政機構，雖亦採用合議制度，然蘇俄之政治方針，取決於黨，而黨中常有惟一之領袖，司指導統制之大權；其人民委員會，在名義上，雖爲行政最高機關，然實際上不過奉行黨之命令，處理事務而已。故在蘇俄，其行政機構，雖爲委員制，實質上仍與獨任制無異也。

我國現行國府組織法，對於國民政府，雖採合議制，然其政治方針，亦由中國國民黨決定之，故一切合議制之弱點，尙無從發生。然憲政完成，其他各黨，當可合法成立，斯時若非改絃更張，則不足以應付靈活矣。故建國大綱及五五憲草均明定以總統爲我國之元首。換言之，則在憲政時期，我國之最高行政機構，應爲獨任制也。必須明瞭此點，而後能探討我國政治演進之過程。故本節所述，雖以現行國府組織法爲題材，然仍依總理手訂之建國大綱，爲一切政制之原則。

第二項 國民政府之組織

國民政府之組織，在訓政時期，係採合議制，設主席一人，委員二十四人至三十六人，均由中國國民黨中央執行委員會選任之。（國府組織法第十條）其職權之行使，除特別規定外，依法均應以合議之形式出之。此

合議機關，稱爲國民政府委員會。國民政府委員會以主席及全體委員組成之。開會時以國府主席爲主席，國府主席缺席時，出席委員另行推定臨時主席，代行其職權。國民政府會議，由主席召集；但國民政府委員有三份一以上之人數，認爲必要開會時，得請國民政府主席召集之。

國民政府會議之法定人數，非以國府委員全體爲比例，依據國民政府委員會會議規程，祇須有留駐於國民政府所在地委員之過半數出席，即可開會。

列席於國民政府會議者，爲次官長，但行政院各部各委員會之長官，於必要時亦得列席。

國民政府主席爲國家之元首，對外對內，代表國民政府，不得兼任其他官職；其任期爲二年，得連任一次。就合議制之一點觀察之，國民政府之組織，似效法瑞士，然亦有其特點：

第一 瑞士聯邦委員會之委員，各有其專管之部，但我國國民政府之委員，除院長外，多不兼職；

第二 瑞士聯邦委員會之主席，由聯邦委員互選之，根據國府組織法，則於委員之外，另行選任主席！

第三 瑞士聯邦委員會之行政事務，以全體委員之集合名義出之，但根據國府組織法，則公布法律，發布命令，僅須由國府主席署名，及關係院長部長之副署；

第四 瑞士聯邦委員會爲純粹之合議制，各委員均担負一部份之責任，聯邦委員之主席，於實際上無任何特權。而我國國民政府主席，根據三十二年九月十五日之國民政府組織法修正案，有三種特殊權力：（1）國

（2）民政府主席爲海陸軍大元帥；（3）國民政府五院院長副院長，由國民政府主席於國民政府委員中提請中國國民黨中央執行委員會選任之；（4）五院院長對國民政府主席負責。……中國國民政府主席，既有

如是特權，是與純粹之合議制者不同，實足以推動整個政治機構，使之運用靈活；此蓋於合議制中而富於獨任制之精神者也。上述關於合議制之弊害，均將藉此而免除。

故三十二年九月十五之國民政府組織法修正案，實為中央政治之大改革。在以前國府主席不負責實際政治責任，有類於內閣制；修正以後，則五院院長均對主席負責，主席則對中國國民黨中央執行委員負責，於是主席之實權，較之總統制之總統且有過之，而無不及，美國為總統制之標本，然對總統負責者，祇有國務院，立法司法各機關，均在總統權力以外。而根據中國現制，則立法行政司法考試監察五院院長，均對主席負責。此乃根據建國大綱二十一條「憲法未頒布以前，各院院長皆歸總統任免而督率之」之規定，為憲政未完成以前之過渡辦法。

第三項 國民政府主席及委員之任期

國民政府主席及委員之任期，雖定為三年，連選得連任，但任期未滿而憲政時期之總統，若已依法產生，則國民政府主席及委員，均應於總統就任之日，解除其職務，不得以任期未滿為理由，而有所戀棧；蓋現時之國民政府，係訓政時期之一種過渡機構，自應作如是解釋也。

國民政府主席在任期中，因故不能執行職務時，由行政院院長代理之，（三十二年五月十七日國民政府組織法修正案）但代理之期限，則修正案未有明文規定。

第四項 國民政府之職權

國民政府之組織，既採委員制，則關於國務之處理，當然以委員全體所組成之國民政府會議議決之。至國民政府之職權，爲組織法所列舉者，僅左列各種：

- (1) 統率海陸空軍；
- (2) 宣戰，媾和，及締結條約；
- (3) 公佈法律，發布命令；
- (4) 大赦特赦，及減刑復權；
- (5) 授與榮典；
- (6) 院與院間不能解決之事項。

就上列各點觀察，則國民政府之職權，似甚狹小，且似有遺漏。例如關於文武官吏之任免，亦未列入其職權之範圍中。然國民政府之行使其職權，不限於上述列舉的規定；蓋根據第二條「國民政府總攬中華民國之治權」之文義，自可隨時勢之需要，而擴大其範圍也。

又以上列與國民政府之職權，係包括國民政府委員會及國民政府主席兩者在內。然何者屬於國民政府委員會，何者專屬於國民政府主席，應分別述之。

第一屬於國民政府委員會之職權 國民政府組織法第十六條，祇規定院與院間不能解決之事項，由國民政府委

員會議決議之。此所謂院與院間不能解決事項，當係指（1）一種政務，同時與兩院以上，有牽連關係者；（2）需要二院以上合作或互助者；（3）兩院以上發生權限爭議者而言。權限爭議，又可分爲：（甲）積極的權限爭議，即兩院以上，對於同一事件均主張專屬於其權限之內也；（乙）消極的權限爭議，即各院對於某一特定事件，均主張不屬於其職權範圍之內也。於此場合，國民政府實爲一天然的權限爭議裁判所。然國民政府委員會之職權，止於此乎？兩院間不能解決之事項，並非常有，則國民政府委員會，不幾等於虛設乎？以愚觀之，應尚有遺漏未舉者，茲舉數例於下：

（一）國民政府本機關預算之編擬，及直屬機關預算之分配；

（二）國民政府本機關之施政方針及計劃；

（三）大赦之應否舉行，及其範圍；

（四）榮典之應否授與及其範圍。（榮典之授與，關於外國人者，通常係根據外交部之建議，關於本國人者，通常係根據勳獎委員會之提請。）

以上各種事項，均應由國民政府委員會議決之。此外，關於本機關財務之狀況，文武官吏之任免，印信之鑄發，以及一切經常事務之進行，文官長亦應對國府委員會，作詳盡之報告焉。

第二專屬於國民政府主席之職權 專屬於國民政府主席之職權，依據修正國民政府組織法之規定，約有五項：（一）國民政府主席爲國家元首，對外代表中華民國；故關於駐外大使公使之派遣，外國使節之接受，均屬於國民政府主席之職權。而關於舉行或參加國際典禮，接見外賓，授與榮典之類，不復以集合之行動出之

者，亦均以主席爲代表。

(二) 國民政府公佈法律，發佈命令，由國民政府主席署名行之；但須得關係院院長之副署，欠缺此項形式者，無效。

(三) 國民政府主席爲海陸空軍大元帥；但依據現制，海陸空軍大元帥之職權，非以國府主席之名義行使，而係以軍事委員會委員長之名義行使之。

(四) 國民政府主席任免重要官吏；依據修正國府組織法及五院組織法，所有關於各部會之重要官吏，均由關係院院長提請國民政府主席任免之。

例如行政院所屬各部部長次長，各委員會委員長副委員長，由行政院提請國府主席任免之；最高法院院長，行政法院院長，官吏懲戒委員會委員長，由司法院院長提請國府主席任免之；立法委員由立法院院長提請國府主席任免之；監察委員及審計部部長次長，由監察院院長提請主席任免之；銓敘部部長次長，考選委員會委員長，副委員長，由考試院院長提請主席任免之。

(五) 國民政府主席提請中央執行委員會選任五院院長副院長。此最後兩項職權，最爲重要，蓋此二者實便國府主席成爲決定一切人事問題之中樞。但根據國民政府組織法第十五條之規定，僅云選任，尙未及罷免。然則國民政府主席有罷免五院院長之權乎？就條文之表面而言，似應爲否定之解釋。但該條第二項又規定五院院長對國民政府主席負責，假使主席對五院院長無罷免之權，將何以課其責任乎？採內閣制度之國家，內閣對議會負責，議會即有權罷免內閣；採總統制之國家，國務卿及國務員對總統負責，總統

即有權罷免國務卿或國務員。二者不能相離，本此理由，則應解釋為國民政府主席有罷免五院院長之權。

第五項 國民政府之輔助機關

國民政府之輔助機關有三：(1)文官處；(2)參軍處；(3)主計處。茲將其組織及職掌，約述之如下：

(一)文官處 文官處以文官長為領袖，其職務在於秉承國民政府主席之命，指揮監督所屬，掌理政務文書，機要，人事，印鑄事宜；此外關於國民政府會議之召集，議事日程之製定，議決案之整理及執行，均秉承主席之命，並以其名義行之。文官處之下，設置政務文書印鑄人事四局。

(二)參軍處 參軍處以參軍長為領袖，其職務在於秉承國民政府主席之命，指揮監督所屬，掌理關於軍務典禮總務事宜。參軍處之下，設置軍務典禮總務三局。

(三)主計處 主計處以主計長為領袖，下置三局：(1)歲計局，(2)會計局，(3)統計局。其重要職掌如左：

- (甲)關於各機關主辦歲計會計統計人員之任免及指揮監督；
- (乙)關於各機關歲入歲出概算書決算書之核計，及總概算書總預算書總決算書之編製；
- (丙)關於歲計會計統計制度之規劃；

(丁)對於各機關會計及統計事務之指導與監督；

(戊)關於各機關財務上增進效能與減少不經濟支出之研究。

以各機關會計人員之任免權，屬之於主計處，乃本於超然會計之主張；蓋如是，則一方面對於計政之推行，易於貫徹；他方面又可使各機關之會計人員，另立系統，與出納徵課間形成一種內部牽制組織，而財務之整頓，更易呈功。

國民政府之輔助機關，雖劃分為三，然其職務實有互相牽連之關係。若混合觀之，此實為總統府之雛形，而文官長即為總統府之幕僚長。依據五五憲草，則憲政時期之總統，直接向國民大會負其責任，非內閣制之總統不負政治責任者可比。總統既有處理政務之權責，故於文官處之下，增設政務局；又總統兼為海陸空軍大元帥，故又於參軍處之下增設軍務局以輔助之。此兩局係由新近委員長侍從室移植而來，此種政治機構之調整，亦足以測定將來政制之演進也。

第六項 國民政府之直屬機關

「國民政府於必要時，得設置各直屬機關，直隸於國民政府」。此國府組織法第九條所明定也。現在直隸於國民政府之機關，計有：(1)軍事委員會；(2)國立中央研究院；(3)政務官懲戒委員會；(4)西京籌備委員會；(5)稽勸委員會。其中以軍事委員會尤為重要，茲專述之。

第一目 軍事委員會之組織

軍事委員會爲一種戰時機構，此於組織法第一條見之。其條文云：「國民政府爲鞏固國防，統轄全國軍民作戰，設置軍事委員會，直隸國民政府」。軍事委員會之組織，極爲龐大；設委員長一人，以海陸空軍大元帥兼任之。（依據國民政府組織法第十二條，「國民政府主席爲海陸空軍大元帥」。故軍事委員會委員長，亦即國民政府主席）。設委員十三人至十五人，其中七人至九人爲專任委員，由國民政府特任之；六人爲兼任委員，以參謀總長，副參謀總長，軍政部長，軍令部長，軍訓部長，政治部長充任之。

軍事委員會設參謀總長一人，副參謀總長二人。參謀總長爲軍事委員會幕僚長，讓助委員長，指導所屬各機構，處理一切職務。

軍事委員會之所屬機構，得按其性質，分爲兩類：（甲）輔助機關；（乙）直屬機關。輔助機關爲：（1）辦公廳；（2）銓敘廳；（3）播郵委員會。直屬機關爲：（1）軍令部；（2）軍訓部；（3）航空委員會；（4）海軍總司令部；（5）後方勤務部；（6）軍法總監部；（7）政治部；（8）軍事參議院。至於軍政部之性質，則頗爲特殊，一方面隸屬於行政院，一方面須受軍事委員會之指揮。

第二目 軍事委員會之職權

（甲）軍事委員會之職權 軍事委員會之職權如左：

A 關於國防綏靖之統率事宜；

B 關於軍事章制，軍事教育方針之最高決定；

C 關於軍費支配，軍實補充之最高審核；

D 關於軍事建設，軍隊編遣之最高決定；

E 中將及獨立任務少將以上之任免。

(乙) 委員長之職權 委員長由海陸空軍大元帥兼任，其地位超出於委員會之上，故其權力亦較為重要而廣泛；所有關於所屬機關之監督指揮，軍隊之統率指揮，作戰計劃之最後決定，均以委員長個人名義行之。蓋此類事宜，皆須把握時機，迅速執行，不容提出會議討論也。故軍事委員會之組織，實於合議制中而參以獨任制之精神，此兼有合議制獨任制之利而無其弊，可謂權衡至當也。

(丙) 輔助機關之職掌：

(1) 辦公廳之職掌如左：

A 命令及文電之承轉；

B 部院會議主管業務之聯繫；

C 章制之審議；

D 警衛及有關總務事項；

E 不屬於各部院會議之有關軍事事項。

(2) 銓敘廳之職掌如左：

A 關於海陸空軍人員之權衡；

B 關於海陸空軍人員之考績；

C 關於海陸空軍人員之懲獎。

(3) 撫卹委員會之職掌如左：

A 傷亡官兵之褒揚撫卹事項；

B 傷亡官兵遺族之救濟事項。

(丁) 直屬機關之職權

(1) 軍令部，原爲參謀本部改組而成，其職權如左：

A 國防建設之計劃，國軍作戰之指導，戰史之編纂；

B 動員海陸空軍之計劃，後方勤務之指導；

C 國內外情報之蒐集整理；

D 陸軍大學及測量學校之設置，參謀人員之培養，及駐外武官之統轄。

(2) 軍訓部之職權如左：

A 全國陸軍之訓練整理；

B 各種兵科學校之設置，暨教育計劃之擬訂及實施；

中國政府大綱

中國政府大綱

C 國民兵之訓練及規劃；

D 陸軍及國民兵之檢閱。

(3) 航空委員會之職權如左：

A 空軍之建設事項；

B 空軍之保育及訓練事項；

C 空軍之指揮事項。

(4) 海軍總司令部之職權如左：

A 海軍之建設事項；

B 海軍之訓練事項；

C 海軍之指揮事項。

(5) 後方勤務部之職權如左：

A 兵站之設施事項；

B 彈械糧食燃料之補給運輸事項；

C 兵站衛生之設備管理事項；

(6) 軍法總監部之職權如左：

A 軍隊紀律之維持事項；

B 犯罪官兵之審判事項；

C 軍事罪犯之執行事項。

(7) 政治部之職權如左：

A 陸海空軍及國民兵之政治訓練事項；

B 陸海空軍部隊機關學校之宣傳事項；

C 戰區民衆組織訓練之指導協助事項。

(8) 軍事參議院之職權如左：

A 有關軍事之研究；

B 有關軍事之建議；

C 答復關於軍事之諮詢。

第二款 行政院

第一項 行政院之組織

行政院設院長副院長各一人，由國民政府主席於國民政府委員中提請中國國民黨中央執行委員會選任之；（國民政府組織法第十五條）院長不能執行職務時，以副院長代理之。（同法二十二條）院長及副院長均由國府委員兼任。

根據現制，行政院設十部三委員會二署。計爲：（1）內政部；（2）外交部；（3）財政部；（4）陸軍部；（5）經濟部；（6）教育部；（7）軍政部；（8）農林部；（9）糧食部；（10）社會部；（11）蒙藏委員會；（12）僑務委員會；（13）水利委員會；（14）地政署；（15）衛生署。各部各設部長政務次長常務次長各一人；各委員會各設委員長副委員長各一人，委員若干人；衛生署設署長一人；均由行政院院長提請國民政府主席依法任免之。行政院內設兩個輔助機關：（1）秘書處；以秘書長主之，下設秘書科長及科員若干人；（2）政務處；以政務處長主之，下設參事科長及科員若干人。

行政院會議，由行政院院長副院長各部部长各委員會委員長組織之。會議時以行政院院長爲主席，秘書長及政務處長均得列席於會議。

就上述各點觀察，則行政院之組織，頗類於各國之內閣制：行政院院長等於內閣總理，各部會長官等於閣員，行政院會議等於內閣會議。惟採內閣制之國家，其行政機關係對立法機關負其政治責任，內閣之政策如不得立法機關——議會——之贊同，除請求元首解散議會外，則須自行辭職，而根據現制，則行政立法，各自向國民政府主席負責，行政機關對於立法機關，無解散權，立法機關對於行政機關，無不信任投票權；有此根本相異，與其謂爲內閣制，無寧謂爲總統制之較爲近似也。

第二項 行政院之職權

第一目 行政院院長之職權

根據國府組織法，行政院爲國民政府最高行政機關，（第十九條）而行政院院長則爲最高行政機關之領袖。以此資格，自可貫徹其施政方針。然行政院院長果有此實權乎？欲解決此項問題，須審查其先決條件：

第一行政院院長果能指揮其所屬部會乎？行政院之政務，當於行政院會議解決之，行政院院長僅爲會議之主席耳。假使出席者之多數，於重要施政方針，其意見與院長相左時，則當發生如何之結果乎？當此之際，假使行政院院長無罷免其反對者之實權，則完全失其機能。

第二行政院院長有權提請罷免其所屬部會之長官乎？根據國府組織法第廿一條，行政院院長當然有此權力。然國民政府之任免此項重要官吏，須秉承政治委員會，（現在爲國防最高委員會）之意志，假使政治委員會對於行政院院長之提請，不予通過，又當發生如何之結果乎？此種辯論，驟觀之似甚重要，然細加考察，則如此情形，斷不致於發生。蓋政治委員會既信任其爲院長，當予以指揮其所屬機關之全權，迺對於其罷免各部會長官之提請，又復加以阻難，則似不甚合於邏輯也。此種事項，在我國雖乏實例，足資研究，然吾人可引證之於外國：採內閣制之國家，各部長官，形式上雖均由元首任免，然實權則操之於內閣總理。在內閣制之下，各部長官，均由內閣總理開具名單，請元首任免之，事實上元首無拒絕之者；而當各部長官與內閣總理之意見，發生衝突，內閣總理，又不願辭職時，則對於內閣，有施行局部改組，藉以排除其反對者之權力。當此之際，元首斷不能利用其任免權而加以阻撓，此可爲吾國借鏡者也。雖現在之行政院，未能謂爲完全符合於內閣制度，然內閣總理之進退閣員，於憲法上本無所依據者，尙能行使無阻，則行政院院長得依據組織法以罷免各部會之長官，可由此得深切之證明也。（此次行政院孔宋易長，各部會長

官均向新院長提出辭職，重行任命，足爲實例。[○]）
依上述之解釋，則行政院院長，當然可以行使左列各種職權：

- (1) 提請任命或罷免各部會之長官；
- (2) 以全部之施政方針提出於行政院會議；
- (3) 考核各部之施政狀況；
- (4) 考核各省之施政狀況；
- (5) 監視行政院會議議決案之執行。

第二目 行政院會議之職權

根據國民政府組織法第二十四條，左列事項，應經行政院會議之議決：

- (1) 提出於立法之法律案；
- (2) 提出於立法之預算案；
- (3) 提出於立法之大赦案；
- (4) 提出於法院之宣戰媾和案；
- (5) 薦任以上行政官吏之任免；
- (6) 行政院各部各委員會不能解決之事項；

(7) 其他依法律或行政院院長認為應付行政院會議議決之事項。

行政院會議之職權，照上所列舉，似屬甚狹；然第七項所合之意義，至為廣泛。屬於各部會之政務及方針，行政院院長均得以職權提出之。行政院院長藉此，一方面可以指揮各部會處理行政事務，他方面亦可制定一貫的施政方針，免除各部會間各自為政，不相聯絡之弊病。

第三項 行政院之直轄機關

第一目 內政部

第一內政部之組織 內政部於部長次長之下，置秘書，參事，視察，編審，技正，技士若干人；並分設總務，民政，戶政，警政，禮俗，營造六司；各置司長一人，科長科員若干人；及設禁煙委員會，置常務委員及委員各若干人，分掌各種事務。其直轄機關有首都警察廳及警官學校。

第二內政部之職權 內政部之職權，雖因地政署，社會部，水利委員會之成立，及衛生署之改隸行政院，各削去一部份而日見縮小，然所餘者仍甚重要，約畧舉之如下：

- (1) 地方行政區域之劃分及變更；
- (2) 地方公務員之任免及成績考覈；
- (3) 選舉事項之舉辦；
- (4) 地方自治事項之舉辦；

- (5) 戶口之調查；
- (6) 戶政機構之設置；
- (7) 戶政人員之訓練；
- (8) 警察機關之設置；
- (9) 警政人員之訓練任免及考覈；
- (10) 出版事業之管理；
- (11) 禮制服制之擬訂，及風俗之改良；
- (12) 褒揚撫卹事項之處理；
- (13) 名勝古蹟之保存及管理；
- (14) 寺廟僧道之管理及取締；
- (15) 關於宗教及祀典事項；
- (6) 關於營建事項；
- (17) 關於禁煙事項；

第二目 外交部

第一 外交部之組織 外交部於部長次長之下，置秘書，參事，顧問若干人，並分設總務，亞東，亞西，歐洲，

美洲，條約，情報，禮賓八司，各置司長一人，科長科員若干人，分掌各種事務。此外，設置於各國之大使館，公使館，領事館，及一切外交特派人員，均屬於外交部之管轄，而受其指揮。

第二外交部之職權 外交部之職權，最爲重要，茲畧舉如左：

- (1) 外交人員之進退，甄錄，考核，及指揮監督；
- (2) 外交使領館之設置，及其管轄區域；
- (3) 對外通商貿易，及經濟調查；
- (4) 國際公約及條約之訂立及解釋；
- (5) 保護在外之本國僑民；
- (6) 國籍問題之交涉；
- (7) 外國人出入國境之允許，及保護，取締；
- (8) 留學生之派遣及管理；
- (9) 政治軍事及財政之對外交涉；
- (10) 保護本國權益之對外交涉；
- (11) 國內外情報之搜集；
- (12) 關於宣傳及外交策畧事項。

第三目 財政部

第一 財政部之組織 財政部之組織，至爲龐大，於部長次長之下，置秘書，參事，視察，稽核，及專門委員若干人；並分設關務，稅務，國庫，緝私，直接稅五署；總務，地方財政，錢幣，公債，四司，各設署司長一人，科長科員若干人，分掌職務。此外，附屬機關有直接稅處，貿易委員會，花紗布管制局，專賣事業管理局，鹽政局，財政整理委員會，金融研究委員會，整理省公債委員會，全國財務人員訓練所，債券核銷處，等機構。又於各省設置關務，稅務，鹽政等機關。就三十二年度統計，全國共有財務機關四千三百四十二單位；財務人員共二十四萬三千零二十三人。貿易委員會之單位及人員，尙未計算入內。

第二 財政部之職權 財政部之職權，畧述如左：

- (1) 財務機構之設置廢止；
- (2) 財務人員之進退，甄錄，考核，及指揮監督；
- (3) 稅率，稅則之擬定及改訂；
- (4) 各種課稅款項之征解，保管，及稽核；
- (5) 貨物之專賣，及進出口之禁止或特許；
- (6) 國際貿易，及外匯之管理；

- (7) 鹽場，倉棧，及鹽類製造之管制；
- (8) 各地鹽場之生產及運銷；
- (9) 官產，河田，之處理；
- (10) 各種票照之印發，稽核；
- (11) 公債之募集，發行，整理，及償還；
- (12) 幣制之計劃，及整理；
- (13) 紙幣之發行，及準備；
- (14) 國內外金融之調查，管理；
- (15) 交易所，銀行，保險，儲蓄，之監督；
- (16) 國庫之設置，廢止；
- (17) 收支命令之簽發；
- (18) 國庫出納之管理，及稽核；
- (19) 總預算，決算，之編擬。

第四目 交通部

第一交通部之組織 交通部於部長次長之下，置秘書，參事，技術三廳，設參事，秘書，技正，技士若干人；

總務，財務，材料，路政，電政，航政六司，各設司長一人，科長，科員若干人。其附屬機關，於人事方面，有交通技術人員訓練所；材料方面有材料轉運處，及各材料倉庫，電信，機料製造廠，公路方面，有公路總局，及各省公路局；鐵路方面，有各鐵路管理局，各鐵路工程局，及機器廠；航政方面，有各航政局，國營招商局，中國中央各航空公司；電信方面，有電信總局，及各省電信管理局；郵政方面，有郵政總局，及各區郵政管理局，郵政儲金滙業局；驛運方面，有驛運總管理處；屬於全般者，有交通事業綜合設計審核委員會。

第二 交通部之職權 交通部之職權，畧述如左：

- (1) 交通人員之訓練，任免，考核，獎懲；
- (2) 鐵路，公路之建設，管理，及業務之規制；
- (3) 航空，船舶之建設，管理，監督，及業務之規制；
- (4) 郵政，電報，電話，之建設管理，及業務之規制；
- (5) 郵政儲金，及業務之監督；
- (6) 商港航路之開闢，及改良；
- (7) 交通工具，及器材之購置，保管。

第五目 經濟部

第一經濟部之組織 經濟部，民國二十七年成立。於部次長之下，置秘書，參事，技術三廳；設秘書，參事，技正，技士若干人。總務，管制，鑛業，工業，電業，商業，企業七司；各設司長一人，科長，科員若干人，分掌各種職務。其附屬機關有資源委員會，採金局，中央工業試驗所，鑛冶研究所，工礦調整處，物資局，中央地質調查所，全國度量衡局，商標局等。

第二經濟部之職權 經濟部之職權，可畧舉如左：

- (1) 國營事業之發展；
- (2) 民營事業之協助，與督導；
- (3) 經濟資源之調查，與開發；
- (4) 經濟物資之調劑，與管制；
- (5) 工業材料之管制，與製造；
- (6) 外銷物資之購銷；
- (7) 出口礦產品之管制。

第六目 教育部

第一教育部之組織 教育部於部長次長之下，置秘書，參事，督學，若干人，總務，高等教育，中等教育，國民教育，社會教育，蒙藏教育六司，各置司長一人，科長，科員若干人。編譯處，設編譯若干人，分掌各

種職務。其直轄機關有國立編譯館，國立甘肅科學教育館，及各級國立學校。

第二教育部之職權 教育部之職權，畧舉如左：

- (1) 教育方針之決定；
- (2) 各種，各級國立學校之設置；
- (3) 各種，各級私立學校之扶助，與取締；
- (4) 各種，各級學校課程之規定；
- (5) 教科書籍之編譯，與調查；
- (6) 國立各學校職教員之任免，與延聘；
- (7) 教育儀器之製造；
- (8) 文化事業之扶植，與提倡；
- (9) 社會教育之推進；
- (10) 學術機關之指導；
- (11) 學位之授予；
- (12) 留學生之派遣，及監督；
- (13) 地方教育機關之設立，及變更。

第七目 軍政部

第一軍政部之組織 軍政部一方面直隸於行政院，一方面並屬於軍事委員會之統率指揮，於民國十七年成立，依當時組織條例，掌理全國陸海空軍行政。十八年將海軍署劃出，成立海軍部，現爲海軍總司令部（二十年將航空署劃出，成立航空委員會，回復爲純粹的陸軍行政機構，其組織於部長次長之下，置秘書參事若干人，並分設總務廳，置廳長副廳長各一人；軍務，機械化，馬政，交通，軍法五司，各置司長副司長一人；兵役，軍需，兵工，軍醫四署；各置署長，副署長一人；軍糧，城塞，兩局，各置局長副局長一人。此外關於傷病官兵之收容，輸送，訓導，慰問者，有榮譽軍人總管理處，置處長，副處長各一人。關於廳機關單位，在戰時超過一萬以上，名目繁多，不勝列舉。

第二軍政部之職權 軍政部之職權，甚爲廣泛，茲舉如下：

- (1) 陸軍各種部隊之建制，編制，建設，裝備，補給，及管理；
- (2) 動員復員之準備，及措施；
- (3) 服制，徽章，軍旗，之制定；
- (4) 馬政建設，及馬匹之改良，補充，保育；
- (5) 軍事交通，通信部隊之建設，及調配整理；

- (6) 軍用通訊網之設立；
- (7) 軍運業務之管理，及配置；
- (8) 交通通訊器材之籌辦；
- (9) 常備兵之服役，及在鄉軍人之調查；
- (10) 現役兵之徵集，入伍，退伍，歸休，及徵募費之核定；
- (11) 國民兵之組織，管理，教育，及幹部之訓練；
- (12) 軍費之出納，經理，及軍費之預算，計算，決算；
- (13) 被服，裝具之籌備補給；
- (14) 軍需工業之指導，補助；
- (15) 軍事建築之設計，實施，保管；
- (16) 兵器之制式，軍械之製造，使用，檢驗，保管，及消耗稽核；
- (17) 軍火之禁令，及民間自衛兵器之取締；
- (18) 各級醫務衛生機關之籌設，配置，建制，編制；
- (19) 衛生器材之設計，籌備，保管，核銷；
- (20) 軍糧之籌辦，製藏，補給，運輸；
- (21) 軍糧經費之出納；

(22) 城塞工程，及國防工事之規劃，及建設；

第八目 司法行政部

第一司法行政部之組織 司法行政部，原隸司法院，民國三十一年十一月，改隸行政院，其組織於部長次長之下，置秘書，參事，總審，專員若干人，並分設總務，民事，刑事，監獄四司，各置司長一人，科長，科員若干人，分掌各種職務。其直轄機關，有最高法院檢察署，法醫研究所，及各省高等法院。

第二司法行政部之職權 司法行政部之職權如左：

- (1) 司法機關之設置，廢止，及其管轄區域之劃分，變更；
- (2) 司法機關職員之訓練，監督，進退，考核，及懲獎；
- (3) 律師之發証，及登錄；
- (4) 民刑訴訟審判之行政事項；
- (5) 檢察之行政事項；
- (6) 關於公證事項；
- (7) 關於特赦，減刑，執行刑罰，及復權事項；
- (8) 關於國際引渡罪犯事項；
- (9) 監獄之設置，廢止，監督，管理；

(10) 犯人之感化，假釋，及出獄人之保護；

(11) 犯人之衛生及作業。

第九目 農林部

第一農林部之組織 農林部係於民國二十九年，由經濟部之農林司擴大而成部。於部長次長之下，置秘書，參事若干人，技監一人，技正，技士，若干人；並分設農事司，農村經濟司，林業司，漁牧司，及墾務總局。各置司長或局長一人，科長科員若干人，分掌各種職務。其附屬機關有中央農業實驗所，農產促進委員會，糧食增產委員會，各省推廣繁殖站，國營農場，農田水利工程處，農場經營改進處，東南麻業改進所，中央林業實驗所，國有林區管理處，經濟林場，中央畜牧實驗所，耕牛繁殖場，西北羊毛管理處，西北獸病防治處，青海獸疫防治處，淡水魚養殖場，及墾區管理局等。

第二農林部之職權 農林部之職權，可畧舉如左：

- (1) 農林技術之改良，示範，及推廣；
- (2) 糧食生產之增進；
- (3) 農田水利之發展；
- (4) 農村經濟之改善；
- (5) 畜牧，漁牧之改進，示範，及推廣；

- (6) 獸類疾病之防治；
- (7) 荒地之調查及墾殖；
- (8) 肥料之製造，改良及示範；
- (9) 農產品之改良，製造；

第十目 糧食部

第一糧食部之組織 中央當應付糧食之恐慌，於民國二十九年設置全國糧食管理局，直隸行政院，三十年改爲糧食部。其組織於部長次長之下，置祕書，參事，技正，技士，督導若干人，並分設總務，管制，儲備，分配，財務五司，及調查處，各置司長或處長一人，科長，科員若干人，分掌職務。其直屬機關有田賦署，儲運局，購銷處，民食供應處等。

等二糧食部之職權 糧食部之職權，畧舉如左：

- (1) 糧食之徵收，及徵購；
- (2) 糧食之儲藏，及運輸；
- (3) 軍糧公糧之供應，及民食之調劑；
- (4) 糧食之調查，及管制；
- (5) 糧倉之建築，及管理；

(6) 推行民政之督導。

第十一目 社會部

第一社會部之組織 社會部原隸國民黨中央黨部，二十九年始改隸行政院。其組織於部長次長之下，置秘書，參事，視導若干人，並分設「總務」，「組織訓練」，「社會福利」三司，合作事業管理，及勞動兩局，分別置司長或局長各一人，科長科員若干人，分掌各種職務。

第二社會部之職權 社會部之職權，因振務委員會之取銷，而畧見擴大，茲分述如左：

- (1) 社會行政機構之調整，及工作人員之訓練；
- (2) 人民團體之組織，登記，輔導；
- (3) 各種職業團體之管制；
- (4) 勞資爭議之調處，與仲裁；
- (5) 人力動員之策劃，與實施；
- (6) 社會福利事業之推進；
- (7) 合作事業之推進，與指導；
- (8) 救濟事業之舉辦。

第十二目

蒙藏委員會

第一蒙藏委員會之組織 蒙藏兩區，遠處邊陲，地屬高原，民俗迥殊，交通阻塞，凡百設施，均須因地制宜，以求洽當。中央政府各部門之劃分，均採分職制，而此獨爲分區制。蒙藏委員會即前清之理藩部，成立於民國十六年，置委員長副委員長各一人，委員二十一人至二十七人，其中六人爲常務委員。其下置秘書，參事，翻譯若干人，並分設總務，蒙事，藏事三處，各置總長一人，科長科員若干人，分掌各種職務。

第二蒙藏委員會之職權 前清理藩部，專主蒙，回，藏封授，朝覲，貢獻，爵祿，黜陟，軍旗，徵發，燕饗，授予之政，現因方針改進，其職權已有不同，茲畧述如下：

- (1) 蒙藏保安部隊之編制；
- (2) 蒙藏行政機構之調整；
- (3) 蒙藏糾紛事件之調解；
- (4) 蒙藏人民之教育，及青年赴內地入學之獎勵；
- (5) 蒙藏狀況之調查，文字之翻譯，及感情之調融；
- (6) 蒙藏宗教領袖名號之冊授；
- (7) 蒙藏宗教事務之整理；
- (8) 蒙藏人員之招待；
- (9) 蒙藏教育文化機關之設置；
- (10) 蒙藏資源之開發；

(11) 蒙藏交通事業之推進；

第十三目 僑務委員會

第一僑務委員會之組織 僑務委員會，原屬國民黨中央執行委員會，於二十一年改組爲行政機構，直隸於行政院。置委員長，副委員長各一人，委員若干人，其中六人爲常務委員。其下分設秘書，僑務管理，及僑民教育三處；各設處長一人，科長，科員若干人，分掌各種職務。其直屬機關有各港口僑務局或僑務處。

第二僑務委員會之職權 僑務委員會之職權如左：

- (1) 僑民狀況之調查，統計；
- (2) 僑民移殖之指導，監督；
- (3) 僑民糾紛之調處；
- (4) 僑民團體之管理；
- (5) 僑民事業之獎勵，及輔導；
- (6) 僑民投資國內之指導，及介紹；
- (7) 僑民教育之指導，監督，及調查；
- (8) 僑民回國求學之指導；
- (9) 僑民教育經費之補助；

(10) 關於本國文化之宣傳。

第十四目 水利委員會

第一水利委員會之組織 水利委員會成立於民國二十八年，直隸行政院。現制置委員長一人，特任，副委員長一人，委員七人至九人，均簡任。每三個月舉行會議一次，必要時得召集臨時會議。開會時以委員長爲主席，委員長如有事故時，由副委員長代理之。會內分設工務，總務，兩處，各置處長一人，技監一人，參事，秘書，觀察，科長，科員，技正，技佐若干人，分掌各種職務。其附屬機關，有導淮委員會，黃河水利委員會，揚子江水利委員會，華北水利委員會，中失水利實驗處，江漢工程局，珠江水利局，經濟工程局，金沙江工程局，水利示範工程處等。

第二水利委員會之職權 水利委員會之職權，頗爲單純，茲述如下：

- (1) 全國河流之勘测；
- (2) 農田水利之發展；
- (3) 江河水患之預防；
- (4) 江河航道之整理；
- (5) 港灣之開闢；
- (6) 水力之開發及利用；

(7) 水利基金之籌集，與保管。

第十五目 地政署

第一地政署之組織 地政機構，以前僅爲內政部之一司，民國三十年，始易爲署，而直隸於行政院。置署長副署長各一人，除秘書，參事，技正，視察，技士外，分設總務，地籍，地價，地權四處，各設處長一人，科長，科員若干人，分掌各種職務。

第二地政署之職權 地政署之職權，畧舉如左：

- (1) 地政人員訓練；
- (2) 土地之測量，及地籍冊之編製；
- (3) 土地之登記；
- (4) 地價之評定；
- (5) 土地權利狀之給予；
- (6) 土地政策之決定，及實施；
- (7) 土地之徵收。

第十六目 衛生署

第一衛生署之組織 衛生事業，以前屬於內政部首管範圍，民國二十九年，始脫離內政部而直隸於行政院。其

組織於署長副署長之下，置秘書，技士，技士若干人，並分設總務，醫政，保健，防疫四處，各置處長一人，科長，科員若干人，分掌各種職務。其附屬機關有中央衛生實驗院，西北衛生實驗院，西北防疫處，各種醫院，各種醫藥儀器製造所，及各地衛生站與防疫隊。

第二衛生署之職權 衛生署之職權，約舉如左：

- (1) 基層衛生之建設；
- (2) 公共衛生之設施；
- (3) 醫藥衛生人員之登記，給照，及取締；
- (4) 衛生器材之管制，製造，及儲備；
- (5) 傳染病之防治；
- (6) 戰時救護之舉辦。

第十七日 善後救濟總署

行政院爲辦理戰後收復區善後救濟事宜，於三十四年一月二十一日，公布善後救濟總署組織法，同日施行。除設總署外，各收復區爲事實上之需要起見，得設善後救濟分署，另有組織法頒行，其性質自係暫時，俟救濟工作完竣時，即行結束。故行政院組織法上未予規定。

第一，善後救濟總署之內部組織如左：

- 一，儲運廳；
- 二，分配廳；
- 三，財務廳；
- 四，振郵廳；
- 五，調查處；
- 六，編譯處；
- 七，總務處。

善後救濟總署於必要時，呈經行政院核准，得設各種委員會，及業務機構。總署置署長一人特任，副署長二人，參事三人至五人，秘書七人至九人，各廳處分置廳長或處長各一人，各廳並置副廳長各一人，視察，技正，科長，編審，技士，科員若干人，分掌各項事務。

第二，善後救濟總署之職權如左：

- (1) 關於物資之點收，運輸，倉儲，保管，及其他有關物資經理事項；
- (2) 關於器材之貸放，配發，民用物資之放，配售，及其他有關物資分配事項；
- (3) 關於財務之籌劃，運用，出納，保管，財務報告之稽核，及其他有關財務事項；
- (4) 關於難民輸送，復業，工振，福利，及其他有關振郵事項；
- (5) 關於流離人民之數字，戰區社會之情形，工商業之損害，泛濫區域之災情，及其他有關善後救濟之

調查事項；

6 關於法規及報告之編譯，參攷材料之檢討，出版物之刊行，圖書之管理等事項。

第三款 立法院

第一項 立法院之組織

立法院設院長副院長各一人；院長不能執行職務時，由副院長代理之。（國府組織法二十八條）院長副院長均由國民政府委員兼任。

立法院設委員四十九至九十九人，由立法院院長提請國民政府主席依法任命之，（三十條）其任期為二年。（三十一條）於此有應予說明者三點：第一，立法委員不直接或間接由於人民之選舉，而由於國民政府之任命者，蓋當訓政之始，大多數人民，於政治上之知識與經驗，均甚欠缺，此時實未能運用其應享之選舉權；若不察實際，而徒募民選之名，則所謂選舉，亦祇足予土豪劣紳以攫取政權之機會，故訓政時期之立法院，不能不以任命代選舉。第二，立法院委員何以由立法院院長提請任命？此其理有二：一因立法院院長同時為國民政府委員，自得以此項資格，提議於國民政府，請求任命；次則立法院院長，既受黨國之委任，負立法之職責，自應擁有立法委員人選之全權；第三，國府組織法對於各種官吏之任期，均未有明文規定，而對於立法院委員之任期，獨明定為二年者，此蓋欲於二年之後，使院長得以分別考察各委員之成績，從新予以改組也。（二十一年十二月廿六日之國府組織法修正案，雖規定立法委員之半數，由法定人民團體選舉，然迄未實行）。

立法院內都得設左列各種委員會：

- (1) 法制委員會；
- (2) 外交委員會；
- (3) 財務委員會；
- (4) 經濟委員會；
- (5) 軍事委員會。

立法院有自行增置或裁併委員會之權。各種委員會均由立法院委員分任；其委員長則由院長於委員中指定之。此外立法院並設秘書編譯兩處，置秘書編修若干人，而以秘書長爲全院幕僚長。

立法院之組織爲合議制乎？抑獨任制乎？此極應研究之問題也。按照一般之原則，採合議制則主席無若何之特殊權力，其地位幾與普通委員相同；所謂主席，僅於議事中，遇出席委員之意見，可否同數時，顯示其最終的決擇權耳。若取獨任制，則立法院之權力，完全操之於院長，所謂委員，僅爲院長之助理人。

依立法院組織法第十八條：「立法院會議，非有委員總數三分之一出席，不得開議」；第十九條：「立法院之議事，以出席委員過半數之同意決之，可否同數時，取決於主席」；國府組織法第三十三條：「立法院會議以院長爲主席」之規定，則立法院之組織，固似純粹之合議制也。然細考國府組織法第三十條，則吾人得一相反之觀念。國府組織法第三十條云：「立法院設委員四十九人至九十九人，由立法院院長提請國民政府主席任免之」。

根據上項法條，立法院院長既有提請任免立法委員之權，則於重要議案，立法委員實不能堅持與院相長反之意見。設若對於重要議案，有過半數委員，堅持與院長相反之意見，而院長又不願犧牲其主張時，則院長可以左列方法貫徹之：

1 以提請罷免之方式，減少持反對意見之委員人數；

2 以提請任命之方式，增進意見相同之委員。

採第二種方式，較為和平而靈敏；蓋立法委員之人數，從未足額，最多時亦僅為八十餘人，而立法院院長之權力，可使之增至九十九人，則一轉移間，不難使多數派與少數派互易其地位也。

當一千九百十一年，英國貴族院反對議院法 *Parliament act* 極烈之際，英國首相即倡言呈請英皇，增加同情於該法之貴族議員；貴族院之反對黨，一聞此議，即已屈服，而不待其辦法之實施，是足見此種方式之輕便而靈敏矣。

故根據國府組織法，則立法院實於合議制之中，而參以獨任制之精神者也。此其理由，蓋所以保障黨與國府間，國府與立法院間之一貫的精神。立法院院長既為國府委員，事實上亦必於政治委員會中，占其一席，如院長有左右立法院之大權，則一方固可以立法院之意見，陳述於政治委員會及國府，他方亦可以政治委員會或國府之主張，灌輸於立法院全體委員。且細考第三十條立法之精意，實以立法院院長為聯絡政治委員會國民政府及立法院之樞紐；若採純粹的合議制，立法院院長毫無特殊之權力，則不能完滿其重要的任務。

第二項 立法院之職權

根據國府組織法，則立法院有左列各種職權：

第一制定法律之權。法律之制定，普通須經過下列各種程序：（1）提案；（2）審查；（3）議決；（4）同意；（5）公佈。茲分述之：

（1）提案權之行使，不限於立法委員，即行政司法考試監察各院，亦各得就其職權範圍，提出議案於立法院。

（2）審查之職務，屬之於立法院各種委員會；凡一種議案提出後，即開第一讀會，若認為大體成立，即可按其性質，分別交付委員會審查；委員會以審查之結果，報告於第二讀會。

（3）議決之權，專屬之於立法院委員全體，各院院長及其所屬部會長官，雖得列席會議，但祇能陳述意見，而不能參加表決。

（4）國民政府，對於立法院議決之法律有無同意權？*Droit de veto*。在國府組織法未修正以前，實為疑問。根據國府組織原案第十三條之規定，公布法律，須經國務會議（即國民政府委員會會議）議決；似國務會議對立法院議決之法律，實有同意權。換言之，如國務會議認某法律案為不當，則可以否決之形式予以拒絕也。然此種解釋，於事實上難免窒礙難行；蓋根據訓政綱領所定之原則，複決法律之權，在訓政時期既應操之於政治委員會，何得復舉而屬之於其他機關？若謂政治委員會與國

務會議兩者，均有複決權，則兩者之職權，或至於互相衝突；對於同一之法律，國務會議所可決者，政治委員會或否決之，國務會議所否決者政治委員會或可決之。雖爭持之結果，終須以政治委員會之意旨爲依歸，然國務會議之參與其間，未免多此一舉矣。故就國府組織法原案第十三條之規定，亦僅能認爲予國務會議以公布法律之權。在三權分立之國家，其國家元首亦具此種權限；不過普通均以君主或大總統爲國家元首，其對於立法機關所議決之法律，若認爲手續完備，則以個人之裁決公布之；而現在國府組織法，則採委員會制，因採委員會制之結果，故條文上有會議議決之形式耳。第一次修正案將『經國務會議議決』數字刪去，第二次修正案且將全條廢除，則更可見立法意旨，與吾人所解釋者適相符合也。

(5) 法律案之公布，一切法律，於完成立法程序後，均由國民政府公布之。立法院制定之法律案，必須經過公布之形式，方能發生效力。

第二議決預算之權。立法院對於行政院提出之預算案，有議決權。(參照二十四條第二項)然立法院之行使此項職權，祇能爲合理的或技術的審查，不能藉此以迫挾行政院，作爲政爭之武器。蓋行政院在訓政時期，乃對於政治委員會負責，而非對於立法院負責也。基本原則，立法院於議及預算之際，祇應爲程序上或權式上之審查，極其量亦祇能爲節目之增刪，數目之核減，而不能爲全部之拒絕；蓋立法院之行使此項職權，乃以治權機關之資格，而非以人民代表之資格，乃技術的，而非政治的也。

第三議決宣戰媾和及締結條約之權。各國立法機關，均以人民代表之資格，取得議決宣戰媾和及同意條約之權

。現在立法院既非由人民之代表所組織而成，而亦得保有此項權限者，此非基於政治上之理由，而基於事實之需要。宣戰條約及批准條約之權，本在於國民政府，惟國民政府於實施此項職權之前，應為精密的考慮與審查。而在現行國府組織法中，舍立法院外，別無可以付以此項任務之機關，故以是予之。

第四詢問權。根據多數國之憲法，立法部對於行政部之設施，有疑問時，得以詢問或質問兩種方法，請其答覆。詢問祇以決疑，而質問則含有非難之意；詢問不發生政治責任問題，而質問權之行使，必隨之以信任投票。立法院組織法第十六條云：『關於本院議決案之執行，得向各院及行政院各部各委員曾提出質問』。此所謂『質問』，當然指詢問而言，蓋各院各部曾力向政治委員會負政治上之責任，而非向立法院負政治上之責任，立法院對之，當然不能為政治的信任與不信任之表示也。且條文規定以『關於本院議決案之執行』為限，則其範圍比之普通所謂詢問權更狹矣。

第三項 立法院院長之職權

立法院之組織，既於合議制中而參以獨任制之精神，故院長之職權，遠非一般立法機關之議長可比擬。根據國民政府組織法及立法院組織法，則立法院院長之職權可綜合為左列數項；

第一立法院院長提請國民政府主席任免立法委員；

第二立法院院長對於經本院會議否決或廢棄之議案，得具意見提交中央政治委員會議決發還復議，立去院委員對於交還復議之議案，不能再加以否決；

第三立法院院長爲立法院會議之主席，故凡關於會議之召集，議事日程之製定，議案之整理……均屬於院長之職權。

第四立法院院長處理院內日常事務，並監督指揮所屬職員。

此外基於其身分與地位，立法院院長更有一種特殊的權力；當立法委員之多數，其意見未能與黨之政策相符合時，立法院院長除行使其提請任免權外，尚有一更簡便之方法，立法院院長於此時可請求最高黨部以一定之意旨，命令立法委員，使之服從。蓋立法委員大多數均爲黨員，最高黨部對於黨員，當然有命令權，而立法委員亦應以黨員之資格，服從最高黨部之命令也。

以上所述，卽立法院之組織及職權之概畧也。此外尚有一點，足以引起吾人研究之興趣。立法院現制，雖爲訓政期內之臨時的組織，然經一度之試驗，則知此種制度，亦具有理論上之價值，舉其理由，約有三端：第一，各國議會，至少有兩黨以上之議員，並立議場，各固執其黨見，以評判法案。反對贊成，爭論極烈；根據現制，則立法院委員，均由院長提請任命，淵源一脈，無派別可言；且立法之大原則，均由政治委員會決定，原則既無可爭，取何形式，訂何條項，不過立法上之技術問題，自無各走極端之事。第二，各國議會，一年一開，會期有定，延長設限；現制則長年開會，工作不斷，故諸事易舉，無延擱之弊。第三，各國立法，每經兩院，一院通過，他院或否決之，立法程序殊感繁雜；現制祇設一院，實足以減少無數之糾紛與牽制。凡此數者，均足使立法院減少政治的紛擾，而成爲一科學的技術的立法機關，其有利於立法事業之進行，蓋非淺鮮也。

第四款 司法院

第一項 司法院之組織

司法院爲最高司法機關，設院長副院長一人，由國民政府主席於國民政府委員中提請中國國民黨中央執行委員會選任之。院長不能執行職務時，由副院長代理之。院長副院長之下，設特任秘書長一人，秘書參事若干人，分掌各種職務，司法院之直轄機關，自司法行政部改隸行政院後，僅存其三：（1）最高法院；（2）行政法院；（3）公務員懲戒委員會。

司法行政部原隸屬於司法院，此種組織，使司法行政與司法審判兩種機關，隸屬於同一最高長官之下，則二者關係，更爲密切，司法事權，亦因而集中；關於職務之考核，及一切改革計劃之實施，均可連成一貫，無隔閡之虞，較之三權憲法下之國家，以司法行政屬之於行政部之範疇者，更進一步。自改隸後，司法審判與司法行政，遂劃分爲二，無論於理論上實際上均表現矛盾缺點：（1）我國現制，司法機關分爲三級，即最高法院，高等法院，地方法院是也；迺三級之間，隸屬紛歧，前者屬司法院之系統，後二者屬於行政院之系統，此固不可解，且檢察署本爲配置於最高法院之機關，而二者亦各有隸屬；於是最高法院一部份判決案，（如死刑之類），須待其他系統之核准，方能執行。（2）司法行政部改隸後，司法院不復爲完全之司法最高機關，其職權遂大爲削弱。（3）最高法院推事之選擇，應於高等法院推事中求之，然高等法院推事成續之考核，歸於司法行政部之職權，其優劣若何，司法院無從而知，於是最高級法官之選拔，難期適當。且司法制度，應同時

改進，不能稍有參差，因各審級系統之不同，於是改革方案，難期配合。近有提議以中央公務員懲戒委員會改隸於監察院，而以司法行政部遷之於司法院者，此實足以補救上述之缺點也。

行政訴訟之處理，在三權憲法下，有以之屬於普通法院者，如英美系是也；有以之屬於特設之平政院者，如大陸系是也。二者各有短長，成爲論者爭持之焦點。吾國現制以行政訴訟屬於司法院轄下之行政法院，可謂兼有英美系與大陸系之長，而無其所短，可謂斟酌適當也。

最高法院雖爲司法院之直屬機關，然司法院對之，僅能爲行政上之監督，關於審判權之行使，則完全獨立，不受任何干涉，此卽所謂司法獨立也。至於中央公務員懲戒委員會及行政法院與司法院之關係，雖未有法律規定，然以意推之，則此兩機關之地位，當與最高法院相類，司法院對之，所能指揮者，亦祇當限於行政事項，而不能涉及其本身之職權。

第二項 司法院之職權

除上述司法行政，司法審判，行政訴訟，官吏懲戒各種職權，應分別劃歸於司法院之隸屬機關處理外，司法院本身之職權，有左列三種：

- (1) 關於主管事務法律案之提出；
- (2) 關於特赦減刑及復權之建議；

特赦減刑復權雖屬於國民政府之職權，惟此項職權，本所以救濟審判制度之窮，其應否行使，須有

待司法院之審核；故以建議權予之。

3 (統) 統一解釋法令及變更判例。

法令之解釋，及判例之變更，由統一解釋法令會議行使之。此項會議，由司法院院長最高法院院長及各庭庭長組成，而以司法院院長為會議之主席。其職權行使之方法如左：

(甲) 關於法令之解釋 凡公署公務員及法令所認許之公法人，關於其職權，就法令之條文，得向司法院或最高法院請求解釋。司法院院長或最高法院院長，接到此項請求後，當按其性質，間接或直接移交民事庭或刑事庭庭長，擬具答案；此項答案，經各庭庭長簽註意見後，得最高法院院長贊同者，由最高法院院長送呈司法院院長核閱；經司法院院長審核無異時，此項解答案，即視為統一法令解釋會議決案；若司法院院長或最高法院院長或過半數以上之庭長，對於前述之解答案有異議時，即由司法院院長召集統一法令解釋會議議決之。

司法院院長若認統一法令解釋會議之議決案，尚有疑義時，得臨時擴大其組織，召集最高法院全院院務事加入會議復議之。

觀於上述之程序，則知司法院院長於統一解釋法令會議中，有甚大之權力。此其原因，甚為簡單，解釋權之行使，常足以左右法令之意義，甚或變易其本來之真相，對於不合社會潮流之法律，常有藉解釋一途，謀補救之方法者，故解釋之結果，幾與創立新法相等。因此，在訓政時期，不但預立法律，須依據最高黨部——行使政權機關——之意旨，即解釋法律，亦

須依據最高黨部之意旨；而最高黨部之意旨何若，惟司法院院長知之最切；爲謀黨政意思之貫，故不能不予司法院院長以左右統一法令解釋會議之大權。

(乙)關於判例之變更 變更判例，亦由統一解釋法令會議議決之。其會議及復議之手續，與前述關於解釋法令者相同。惟於此有一點最宜注意者，即關於判例之變更，當由司法院院長自動的或最高法院院長或由司法院院長提出之；而關於法令之解釋，則須接到公署公務員或公法人之請求，司法院院長方能行使其職權；此種限制，蓋爲保障立法權之獨立也。

第三項 司法院之直轄機關

第一目 最高法院

第一最高法院之組織 最高法院置院長一人，由司法院院長就左列各項人員中提請國民政府主席任命之：

(1)曾任簡任推事或檢察官三年以上者；

(2)曾任簡任推事或檢察官二年以上，並任簡任行政官五年以上者；

(3)曾任立法委員五年以上者。

最高法院置庭長及推事若干人，置書記官長一人、及書記官若干人，並分設民事庭、刑事庭，其庭數視事之繁簡定之。各庭置庭長一人，除由院長兼任者外，餘就推事中選任，監督該庭事務，並定其分配。

最高法院檢察署，隸屬於司法行政部，置檢察長一人，檢察官若干人，其職權在於實施偵查，提起非常上

訴，協助自訴，擔當自訴，指揮刑事裁判之執行，並監督指揮各級檢察官。

第二最高法院之職權 最高法院爲全國終審裁判機關，其職權如左：

- (1) 不服高等法院及其分院第一審判決，而上訴之刑事訴訟案件；
- (2) 不服高等法院及其分院第二審判決，而上訴之民事刑事上訴案件；
- (3) 不服高等法院及其分院裁定而抗告之案件；
- (4) 非常上訴案件。

第二目 行政法

行政法院爲審判行政訴訟之機關，人民之各種權利，受官署侵害者，如經訴願或再訴願，不獲救濟，均得向行政法院提起行政訴訟。訴訟當事人因有訴願或再訴願之先行程序，對於行政法院所爲之裁判，依法不得提起上訴或抗告。故一經裁判，即發生確定效力，僅於具備法定要件，許其提起再訴之訴而已。

行政法院設院長一人，兼任評事，並充庭長，綜理全院行政事務，分設二庭或三庭，各置庭長兼評事一人，除由院長兼任者外，餘於評事中選充之。每庭設評事五人，其中應有曾任法官者二人，掌理審判事務。評事人選標準，須具備左列條件：

- (1) 對於三民主義有深切研究者；
- (2) 在教育部認可之國內外專科以上學校修習政治法律學科三年以上畢業，兼曾任簡任公務員二年以上。

確有成績者；

(3) 年滿三十歲者。

第三目 公務員懲戒委員會

公務員懲戒委員會掌理全國薦任職以上公務員及中央委任職以上公務員懲戒事宜。上述公務員如有違法失職行為，由監察院向公務員懲戒委員會彈劾之。後者如認彈劾為無理由，應為被彈劾人不受懲戒之判決；若認為有理由，則應按照情節之輕重，分別予以免職，降級，減俸，記過，申誡之處分。

公務員懲戒委員會置委員長一人，委員十一人至十七人，其中六人至九人專任，餘就現任最高法院院長推事簡派兼任。專任委員之人選，非具備左列條件，不得任用：

(1) 曾在國民政府統治下，任簡任職公務員二年以上，或薦任職公務員五年以上者；

(2) 對黨國有特殊勳勞，或致力革命十年以上者。

公務員懲戒委員會，關於懲戒事件之審議，應有委員七人之出席；其主席由委員長指定之。但委員長不得干涉懲戒事件，委員會之審議，得完全獨立也。

第五款 考試院

第一目 考試院之組織

考試院為中央政府行使考試權之最高機關，設院長副院長各一人，由國民政府主席於國民政府委員中提請

中國國民黨中央執行委員會選任之。院長綜理全院事務，院長不能執行職務時，由副院長代理之。院長之下，置秘書長一人，秘書，參事若干人，分掌各種職務。考試院之直屬機關，爲考選委員會，典試委員會，及銓叙部。考試院之職權，即交由此三機關行使之，考試本機關，祇處於監督指揮之地位，此與其他各院之有專屬職權者不同。

第二項 考試院之直屬機關

第一目 考選委員會

第一考選委員會之組織 考選委員會置委員長副委員長各一人，委員十一人至十七人，委員長綜理會務，監督所屬職員；副委員長輔助委員長，處理會務。下置秘書長一人，秘書，視察若干人，並分設四處，各設處長一人，科長，科員若干人，分掌各種職務。

第二考選委員會之職權 考選委員之職權如左：

- (1) 關於中央及地方公職候選人考試事項；(如縣議員省議員之類)
- (2) 關於任命人員之高等考試，普通考試，及特種考試事項；
- (3) 關於各種依法應領證書之專門職業及技術人員考試事項；(如律師會計師之類)
- (4) 關於考區之劃分事項；
- (5) 關於各種考試之調查，設計事項；

- (6) 關於典試委員會之組織事項；
- (7) 關於考選人之冊報事項；
- (8) 關於舉行考試其他應辦事項。

第二目 典試委員會

第一典試委員會之組織。典試委員會係一種臨時機構，由考選委員會呈准考試院於試前一個月內組織之。每次考試完畢，即行裁撤。此與前之主考制度相類。典試委員長一人典試委員二人由考試院院長提請特派或簡派之。(高等考試典試委員長特派，餘簡派)，典試委員長並得延聘讓試委員若干人，襄理典試事宜。

第二典試委員會之職權。典試委員會之職權，係屬獨立，不受任何干涉，茲累舉如左：

- (1) 考試日程之擬定；
- (2) 命題標準，及評閱標準之決定；
- (3) 試題之擬定，及閱卷之分配；
- (4) 應考各試成績之審查，決定；
- (5) 彌封名冊之開拆，及對號；
- (6) 及格人員之榜示。

第三目 銓叙部

中國政府大綱

第一銓叙部之組織 銓叙部置部長、次長、司務次長各一人，其下置秘書，參事若干人；並分設總務，登記，甄核，考功，獎卹，典職六司，各置司長一人，科長科員若干人，分掌各種職務。銓叙部並於各區設置銓叙處，辦理各該區地方機關有關銓叙之事宜。

第二銓叙部之職權 銓叙部之職權如左：

- (1) 公務之登記甄審；
- (2) 考試及格人員之訓練及分發；
- (3) 公務員資格之審查；
- (4) 公務員任免，升降，轉調之審查及登記；
- (5) 公務員成績之考核；
- (6) 公務員叙級，叙俸之審查及決定；
- (7) 公務員獎勵撫卹之審查，及公務員福利事業之舉辦；
- (8) 各機關人事管理人員之指揮監督。

第六款 監察院

第一項 監察院之組織

監察院爲中央政府行使監察權之最高機關，設院長副院長各一人，由國民政府主席提請國民黨中央執行委

員會選任之。院長不能執行職務時，由副院長代理之。院長之下，置秘書長一人，秘書參事若干人，分掌院內行政事務。

監察院設監察委員二十九人至四十九人，由監察院院長提請國民政府主席任免之。監察委員察覺公務員有違法失職之行為，得單獨提出彈劾案。彈劾案提出後，應由其他監察委員三人審查之，經多數認為應付懲戒時，應即將被彈劾人移付懲戒，若審查結果，認為不應付懲戒，而提案委員有異議時，應即將彈劾再交其他監察委員五人審查，為最後之決定，審查之職務，應由全體監察委員按序輪流担任，院長對於彈劾案不得指使或干涉。故監察院之組織為彈性的合議制，院長祇負院內行政上之職務。

第二項 監察院之職權

監察院之職權，第一為彈劾。彈劾之手續，已如上述；彈劾之對象，如屬於選任公務員，（如五院院長及國府委員）應向國民黨中央監察委員會提出之；如屬政務官（如各部部长）應向政務官懲戒委員會提出之；如屬簡任以下之公務員，應向中央公務員懲戒委員會提出之。故因彈劾對象之不同，而審判機關亦各別。若被彈劾人於受懲戒後，更有犯罪行為時，應移送司法機關，依普通法律，進行審判。第二為糾舉。依非常時期監察權行使暫行辦法第二條規定，監察委員或監院使，對於公務員違法或失職行為，認為應去職或急速處分者，得一面呈送監察院，一面以書面逕送達於各該主管上級長官。後者對於被檢舉人不為行政處分，又不聲復或聲復無理由時，該糾舉文件，可改作彈劾案，移付懲戒機關。若懲戒機關認定被彈劾人應受懲戒時，該主管上級長

官應連同負責。此項糾察辦法，係簡化彈劾程序，且因此而成立之彈劾案，不必經過審查手續，更易迅速收效也。第三條建議。依非常時期監察權行使暫行辦法第五條之規定，監察委員或監察使發覺公務員對於應辦事項，奉行不力或失當者，得口書而提出建議於各該主管機關，或其上級機關，使予適當之處置。此於監察中實含大督促之意，於政務之推行，不無小補焉。第四條臨時試。依據臨時試法之規定，考試機關於舉行考試時，應通知監察院，呈請簡派臨時試委員，以昭慎重，善防止考試舞弊，亦屬於監察權行使之範圍也。

上述各項職權中，第一、第三兩者，均限於非常時期，方得行使之；然在平時，亦有此需要，將來整定法規，當不以戰爭結束而使之失效也。至監察委員或監察使因執行職務，更得向各機關調查其施政情形，或調閱其文卷；各機關不得以保結機密為理由，任意拒絕之。至彈劾案在移付 前，不得向外宣洩，在彈劾法已有明文規定也。

第三項 彈劾權之範圍

彈劾法第二條云：「監察委員對於公務員違法失職之行爲，應提出彈劾於監察院。」條文上祇規定違法或失職，然則監察院之職權範圍，竟止於此乎？揆言之，監察院對於公務員之犯罪行爲，將不能提出彈劾乎？關於此項問題，上述法條未有明白之解答。若謂監察院對於官吏犯罪，無權彈劾乎？則與創設監察院之本旨，似有未符，請申吾說：

第一，歐羅巴之淵源，在於中國古代之御史制度，及歐美之議會彈劾權。Impeachment 而御史之所由設置。

，彈劾權之所由形成，均因糾彈犯罪，爲主要之目的；若將糾彈官吏犯罪，除外以監察權之範圍，則由是而產生之監察院，將失去其本來之面目。

第二，監察院之設置，將以澄清吏治也，然吏治之污濁，不在於官吏之失職，而在於官吏之貪賂。貪賂即入於刑軍範圍，監察院對之，反不能行使職權，則何以副人民之期望？

第三，監察院對於官吏犯罪，若不能提出彈劾，則將無事可爲。蓋官吏違法，常發生行政訴訟問題，有行政法院之設置，自足以了之；至關於官吏之失職，自有其監首長官，量予處置，本無需監察院之過問也。（各國現行法制，關於官吏失職事件，均由上級長官移付懲戒，從未有另設機關，專司檢舉者）。

若謂監察院對於官吏犯罪，有權彈劾乎？則彈劾案由何人審判？根據現行制度，則彈劾事件除關於國府委員應由中央黨部監察委員會他政務官應由國民政府審理外，其餘均屬於公務員懲戒委員會之職權。然依彈劾法第八條之規定，公務員懲戒委員會有懲戒權，而無科刑權。『彈劾案如有涉及刑事事件，則應將刑事部份移交法院審理』。所謂法院，自包含檢察官兩部而言。刑事部份，一旦移交普通法院後，則關於搜集證據，偵查犯罪之一切程序，自有檢察官司其全權，不容他人越俎，而所謂監察院，此時亦祇獲得一告發人之地位耳。對於官吏犯罪之告發，即一普通人民亦優爲之，何須設此龐大之監察機關？

然或者爲之解釋曰：彈劾法第八條之立法意旨，蓋欲仿效美國之彈劾制度，於褫奪被彈劾官吏之現職後，始移送普通法院，進行其刑事部份之審判也，然此非良好辦法。

茲假定某官吏因受賄嫌疑，被監察院彈劾。公務員懲戒委員會審判之結果，認爲證據充足，乃予以褫職之

處分。(公務員懲戒委員會依法祇有懲戒權，而懲戒處分之最重者爲褫職)。然假使官吏確有受賄之行爲，當非以褫職之懲戒處分，所能蔽其辜也，遂於判決褫職之後，復將受賄之官吏，移送於普通法院，進行關於刑事部份之審判。

按照現制，關於此項刑事案件，當以地方法院爲初審，高等法院爲第二審，最高法院爲第三審機關。如普通法院終審之結果，亦認爲證據充足，而判以刑事之處分時，則國家機關之意見，(指公務員懲戒委員會與普通法院)，自歸於一致，而普通法院之判決，亦足視爲確定公務員懲戒委員會之處分；(褫職處分)此種轉接的辦法，手續上雖微嫌重複，於法理上尙不發生難題；然假使普通法院審理之結果，予以無非之判決，則當發生如何之影響乎？於此之際，有兩個重要問題，頗難解決：

第一公務員懲戒委員會與普通法院同是國家機關，何以對於同一事實，能發表兩種互相矛盾之意思乎？

第二被彈劾者於宣告無罪之後，能請求恢復其原日之職位乎？如不許其恢復原職，則公務員懲戒委員會之處分，實施之於無辜；且公務員懲戒委員會之判決褫職，實以受賄事件之存在爲其基礎，現在受賄事件，已得法院昭雪，公務員懲戒委員會之判決基礎，已不存在，則對於其所施褫職處分，安能復予以維持？

若被彈劾者於普通法院判決無罪之後，可以請求復職，則普通法院之判決，無異將公務員懲戒委員會之判決撤銷，而公務員懲戒委員會所施之懲戒處分，亦僅足視一種未確定之初級判決耳。由此推論，則普通法院實爲公務員懲戒委員會之上級審判機關，而所謂監察院者，其權力亦僅等於初級法院之檢察官耳，想亦非設立監察院之本旨。思維再四，實無法以解決此項難題。至於救濟之方法，如能仿照丹麥挪威成例，將公務員懲戒委

員會組成爲混合法院，使與監察院（彈劾機關）對立，審判一切關於官吏違法或犯罪之事件，此上策也；否則仍以公務員懲戒委員會審理懲戒事件，關於官吏犯罪，則效法意比荷各國，採司法法院制，使監察院直接向最高法院提出彈劾，亦不失爲一種解決之方法。（參照拙著五權憲法大綱一六八頁）

彈劾法第八條：『彈劾案如有涉及刑事事件，懲戒機關，應將刑事部份，移交該管法院處理』；條文上祇言『該管法院』，頗有伸縮之餘地，若採第二種救濟方法，則祇須另定補充法規，指定最高法院爲受理官吏職務犯罪之管轄法院而以監察委員代替檢察官之任務足矣。

第四項 監察委員之保障

監察委員之職務，在於澄清吏治，糾彈不法，最易招反動勢力之反噬，非有明確之保障，不能使其安心行使職權，此監察委員之所以有保障法也。根據規定，監察委員非有左列情事之一者，不得免職停職轉任或辭俸：

- (1) 經國民黨開除黨籍者；
 - (2) 受刑罰處分者；
 - (3) 受禁治產之宣告者；
 - (4) 受監察委員之懲戒處分者。
- 監察委員非有左列情事之一者，不得以失職論：
- (1) 受人指使而提出証據不証確之彈劾案者；

(2) 受公務員之僱遣供應有據者；

(3) 在中央或該監察區內之公務員，有應受彈劾之顯著事實，經人民舉發，而故意不予彈劾者。

以上即所謂在職權之保障也，至關於言論身體自由之保障，亦有左列之規定：

(1) 監察委員行使職權時，所發之言論，對外不負責任；

(2) 監察委員除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕監察。

第五項 監察院之直轄機關

第一目 各區監察使署

監察院爲執行職務之便利，將全國劃分爲十六個監察區，每區均置監察使署，各設監察使一人，由監察院呈請特派之。監察使署之組織，甚爲簡單，監察使之下，祇設秘書一人，科長二人，科員若干人，其職務與監察委員同，但其對策則純爲地方公務員耳。故名監察使署事實上等於監察院之派出所。

第二目 審計部

第一審計部之組織 審計部置部長，政務次長，常務次長各一人，審計十人，協審稽察科長佐埋員科員若干人，分設第一，第二，第三三廳。第一廳掌事前審計；第二廳掌事後審計；第三廳掌稽察。各廳廳長均以審計兼任之。此外則有總務處，掌部中行政事務，以秘書兼任處長。關於審計及稽察之重要事務，以審計會

議之決議行之。審計會議以部長次長及審計組織之，開會時以部長爲主席，部長缺席時由次長代理之。

審計部之直轄機關有各省及直轄市審計處。

第二審計之職權 審計部爲財務司法機關其職務如左：

(一) 監督預算之執行 各機關之收支與預算不符者，均應糾正或剔除之；

(二) 關於收支命令之核定 凡主管財政機關之收支命令，須先經審計部核發，否則國庫不得收付款項。收支命令與預算案或收支法案不符時，審計部應拒絕之。

(三) 關於計算決算之審核 各中央機關每月收支計算，及國民政府歲出入之總決算，均應送審計部審核。而審計部應根據左列各項，以審核之標準：

(甲) 總淨算及各主管機關決算報告書之金額，與國庫之出納金額是否相符；

(乙) 歲入之征收，歲出之支出，官有物買賣，讓與，及利用，是否與法令之規定相符；

(丙) 有無溢預算，及預算外之支出；

(丁) 預算內各款項所定之數額，有無流用；

(戊) 各項收入，有無遺漏；各項支出，有無虛偽或違法；各種單據是否正確；

審計部根據上述標準，對各機關財務報表，舉行審查，審查之結果認爲正當者，則發給核准狀，以解除出納官吏之責任。

(四) 稽察財政上之不法或不忠行爲，各機關購置財物，或舉辦營繕工程，均應通知審計機關監視證明，

否則不予核銷。

第七款 府院間及各院間相互之關係

第一項 府院間相互之關係

府院間之關係，從左列各點說明之：

第一關於各院薦任以上職員之任免。各院薦任以上職員：可分兩類：（1）特任或簡任官，由院長提請國民政府任免之。特任固爲親任官，而所謂簡任，原亦淵源於簡在帝心之意，其所以須經由提請之手續者，蓋所以保持各院內部行政之統一，及指攝監督之便利也。（2）薦任官由各院薦請國民政府任免之。薦任官之任免，其實權完全操之於各院，國民政府之明令任命或罷免，僅一種形式耳。然官吏之任命，必須經過此種形式，而後獲得法律上之保障。

薦任官於呈薦之前，常經過若干試用之階段。例如關於法官之任命，則須經過下述之階段：

凡部派代理人員，須任事滿六個月後，確有成績，方得呈請試署；試署人員，須任事滿六個月後，確有成績，方得呈請派署；派署人員，須任事滿六個月後，確有成績，方得呈請薦補。（十八年二月二十八日司法行政部訓令）

第二關於各院重要政務之核議。根據國府組織法十九條，二十七條，三十五條，四十二條，四十六條之規定，五院均於主管業務範圍，爲國家之最高機關，則關於一切政務之處理，自應保有最終決定權，無須請求國

府之核議；然在訓政時期，一切規制，均未完備，假使五院各自爲政，則政令固難期於統一，且於政策之灌輸，亦殊感困難；蓋一切政策，醞釀之於黨者，均由政治委員會而輻送於國府；然國府者，非執行政務之機關，行政立法司法考試監察各種政務之舉辦，端賴於五院及其隸屬機關，若國府對於五院之措施，毫無審核之權，則安能貫徹其所接受之政策，使五院及其隸屬機關均遵奉黨之意志乎？故組織法雖明定五院爲最高機關，事實上各院之重要政務，仍須送請國府核議或備案，而核議之結果，國府常顯示其更正或駁回之權。茲舉一例如下：

十九年二月間教育部請派王克仁爲日本留學生監督，並請將日本留學生監督一缺，改爲簡任職，經行政院六十次會議議決由部派充，以簡任職待遇，並呈報國民政府備案；後奉國民政府令復云：「所請以簡任待遇一節，查與本府成案不符，應毋庸議」。

根據上項舉例，足見國府有核駁各院政務之權。

第三關於各院事務之交辦 國府接受政治會議之決議，或人民之陳請，其內容屬於各院之職權範圍者，當分交由各院處理之；但國府仍得隨時考核其處理之情形。

第四關於院與院間不能解決事項之議決 院與院間不能解決之事項，由國民政府委員會議決之，此國府組織法十七條所明定也。五院間之權限，已有明白之規定，然仍恐不免發生積極的或消極的衝突。對於此種事項，外國有特設一權限爭議裁判所以處斷之者；現制既有國民政府會議，位於五院之上，且五院之正副院長均以國府委員之資格，出席其間，得各自陳述其意見，以謀適當之解決，以此屬之，最爲適宜。蓋國民政

府會議之處，此種事項，一方既能同時關係各院院長之意見，他方復能維持關係各院之協調也。此外，尚有種種事項，各院所不能解決者，各院院長亦得提出提案之形式，請求國民政府會議議決之。若不遵照上述之手續，而有侵越權限，或放棄職責時，則國民政府得以職權制止之。十八年六月十七日第三屆中執委第二次全會通過治權行使之規法案，其內容如左：

(一) 一切法律案，(包括條例及組織法案在內)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。

(二) 人民之生命財產，與身體之自由，皆受法律之保障；非經合法程序，不得剝奪；其未經合法程序而剝奪之者，以越權論；司法院及其所屬，不提出質詢，以廢職論。

(三) 在考試院成立以後，一切公務人員之考試權，皆屬於考試院；其不經考試院，或不遵考試院所特定制之辦法，而行使考試權者，以越權論，考試院不提出質詢者，以廢職論。

(四) 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，以越權論；監察院不提出質詢者，以廢職論。

(五) 各級政府之行政範圍，已經劃分者，應各守其範圍；其踰越範圍者，以越權論；其受侵越而不提出抗議者，以廢職論。

第二項 五院相互間之關係

第一目 行政院與其他各院之關係

行政院與其他各院之關係，可分爲左列三點說明之：

- (1) 各院預算之提出 各院及其所屬機關所需之經費，應自行編造概算，送交主計處審查整理，擬定總預算案後，由行政院提出於立法院。
- (2) 大赦案之提出 行政院會議，認爲應舉行大赦時，應製成提案，送交立法院議決；若得立法院可決，則呈請國民政府以命令公布之。
- (3) 宣戰媾和及條約案之提出 此種事項，均與行政院內陸軍海軍外交財政各部之職務關連，故須經由行政院會議議決後，方提出於立法院；若得立法院可決，則呈請國民政府執行或批准之。

第二目 立法院與其他各院之關係

立法院對其他各院之關係，可分爲左列各點說明之：

- (1) 接受各院關於主管事項之提案 各院關於主管事項，得提出議案於立法院，此國府組織法所明定也；立法院對於此項提案，可加以修正或否決，但不能拒絕而不提出討論。
- (2) 立法院關於本院議決案之執行，得向各院及行政院各部各委員會提出質詢；各院及其所屬機關，對於立

法院議決經國民政府公布之法律，不予執行，或執行不力時，立法院當然可以質詢之；蓋對立法院所立之法律，各院或其所屬機關，不予執行，則立法院等於虛設也。於此各院及其所屬機關，當負答復之義務；若立法院認答復爲不完備時，仍得呈請國民政府解決之。

(3) 立法院討論與各院或其所屬機關有關係之法律案時，得請其主管長官列席陳述意見，但此項意見，祇足供立法院之參考，不發生拘束之效力。

(4) 各院對於立法院所制定之法律，有疑義時，除向立法院請求解釋外，並得向立法院請求立法之解釋；蓋立法院對於每一法律案之討論過程，均有詳細紀錄，向之請求解釋，更易明瞭立法之真意也。

(5) 立法院根據監察院組織法並有一質問權，於認爲監察院不能盡職時行使之。蓋監察院之委員不能履行糾彈，即爲消極的違法行爲，立法院當然可以提出質問也。

第三目 司法院與其他各院之關係

司法院與其他各院之關係，可分爲左列三點說明之：

(1) 公務員之懲戒 各院及其所屬機關之官吏，除選任官及政務官外，如有違法失職之行爲，經監察院彈劾後，由司法院官吏懲戒委員會審判之，但審判之結果，即彈劾案爲有理由，亦祇能予被彈劾之官吏以懲戒處分。官吏懲戒委員會執行職務之際，自得向各院及其所屬機關，調取關係文件，及查訊證人。

(2) 行政訴訟之受理 各院及所屬機關所發之命令或處分，有違法或損害人民權利情形，經人民提起行政

訴訟時，司法院所屬之行政法院，得撤銷其違法之命令或處分；如此種命令或處分，有損害人民之權利者，並得判以相當之賠償。

(3) 法令之解釋 各院及其所屬機關，對於現行法令，發生疑義時，得向司法院請求司法解釋。

第四目 考試院與其他各院之關係

考試院與其他各院之關係如左：

第一關於人材之供給 考試院爲供給人材之唯一機關，所有政府官吏，除政務官外，均須依法律經考試院銓敘，方得任用。故考試院應將考試及格人員，按各院及其所屬機關之需要，分別遣送，以備任用；而各機關若有職員缺額須補時，亦應以所需之員數及學歷，通知考試院，俾定期考取。凡不具備考試院所規定之資格，及不依考試院所規定之程序，而被委任之官吏，考試院得呈由國民政府或逕行通知其所屬機關以罷免之。自銓敘法實行後，凡簡任官須經銓敘部審查合格後，方由國民政府明令任命之；凡荐任官或委任官須由各級長官於呈荐或委任前，開具擬荐或擬委人員之姓名，履歷，或服務成績，及擬荐擬委之職銜，官級，送考試院銓敘部審核認可後，方得呈荐或委任。

第二關於成績之考核 各院及其所屬機關之長官，應將所屬職員之成績，按期製就報告書，送交考試院銓敘部；銓敘部彙集各項報告書後，應分別審查，並根據審查之結果，判定獎懲之程度，通知其原機關按照執行。第三關於俸給之審查 各院及其所屬機關職員之俸給，均應由考試院銓敘部核定；如實支俸額，考試院認爲超

過其所銓定者，應核減之，否則審計機關不予核銷。

第四關於年金獎卹之審查 各院及其所屬機關之官吏或其家屬，如有合於請領年金、獎金，或撫卹金之條件時，須由主管機關之長官，開具事由，送交考試院銓叙部審核認可，發給證書後，方得呈請支領。

第五關於文官之保障 國家官吏以分政務官與事務官兩種；決定政策者為政務官，奉行政策者為事務官。政務官基於政策之失敗與成功為去留，而事務官則非因失職或喪失能力，不能輕易更動。如是，則事無中斷，各種遠大計劃，亦賴以貫徹。且事務官生活，因此得安固之保障，自不願有犯法失德之行爲，而政治之清明，亦可計日以待。故考試院不但應有考核任用官吏之權，並應有審查能免官吏之責；凡不依法令而能免業經銓定之軍務官者，考試院之銓叙部，均應以職權拒絕之。考試院及銓叙部之組織法，於此點未有明文規定，誠一缺憾也。

第五目 監察院與其他各院之關係

監察院有糾彈五院及其所屬機關之公務員，審查五院及其所屬機關之收支之權，前已言之；故監察院與其他各院之關係，亦可分為彈劾事件，與審計事件，而說明之。

(一)關於彈劾事件 根據現制，監察院對於違法失職之公務員，僅有彈劾權；且其彈劾之是否發生效果，胥有待於司法院官吏懲戒委員會之判決。因此，職司彈劾之監察院，對於職司審判之官吏懲戒委員會，當有更密切更複雜之關係。雖此種關係尙未有明文規定，然以理推之，當如左列：

第一關於官吏違法或失職事件之彈劾。當監察院發覺公務員於職務上有違法或失職之行爲時，應向隸屬於司法院之公務員懲戒委員會彈劾之。斯時監察院實立於原告之地位。其與官吏懲戒委員會之關係，當如司法審判制檢察廳之於審判廳。

第二關於公務員違法或失職之審訊。當司法院公務員懲戒委員會開庭審訊被彈劾官吏時，應請監察院派員蒞庭陳述彈劾之意旨；陳述完畢，審判官當即與被彈劾者以答辯機會；其程序當畧如刑事訴訟法關於言詞辯論之規定，但若認案情簡單，得依書面裁判者，可免除庭訊之程序。

第三關於公務員違法或失職之判決，司法院公務員懲戒委員會對於彈劾事件，於辯論完畢，應予以判決。如認彈劾之理由不充分，或彈劾事實不存在時，應爲不受處分之判決，而將案注銷；如認被彈劾者有違法之行爲時，則應分別予以申誡、記過、減俸、降級、停職、褫職之處分；如認被彈劾者，有犯罪之行爲時，則應於判決褫職後，移交普通法院起訴。

第四關於判決之抗議，如被彈劾者或監察院認公務員懲戒委員會之判決爲不當時，得於一定之期間內，提出抗議，請求再審，再審之程序，一如第一審，但會參與於第一審之審判官，不得再行參與再審耳。

第五關於判決之執行，判決確定後，當由司法院公務員懲戒委員會，通知被彈劾公務員之隸屬機關或其上級機關執行之；但執行判決之情形，應受監察院之考核。

(二) 關於審計事件，監察院所屬之審計部，有監督各機關一切收支之職權。此項監督權，可分爲事前監督、事後監督與稽察三種。(參照之七、五、九日公佈之審計法)

（甲）事前監督 事前監督者，審計部於各機關未爲支出之前，行使其監督權，蓋所以預防一切浮濫也。故：

（一）各機關之分配預算，應送審計機關審核，審核之結果，認爲與法定預算不符者，應糾正之；（二）主管財政機關之收支命令，須先經審計機關核簽，收支命令與收支預算案或法案不符時，審計機關應拒絕之；未經核定之收支命令，國庫不得收付款項，違者應負其責任。

（乙）事後監督 事後監督者，審計部於各機關既爲收支之後，行使其監督權，蓋所以糾正一切浮濫或虛偽

也。國民政府歲出歲入之總決算，各機關之計算書，應依期送交監察院審計部審核；審核之結果，對於

收支，有認爲不當時，應分別爲左列各種決定：

（一）對於各機關之收支如無預算或法令之根據者，應不予核銷；

（二）對於各機關繼送之計算書類，認爲有疑問或欠缺時，應行查詢，或請其補送；若認其聲復爲不完

滿者，不予核銷；

（三）對各機關之支出，認爲不當時，應予以剔除；其情節較重者，並得通知各該主管長官執行處分；

（四）對於各機關人員，認定應負賠償責任時，應通知其主管長官，限期追繳；

（五）對於各機關人員，認爲有違法或舞弊嫌疑時，應呈由監察院提出彈劾。

（丙）稽察 「審計機關對於各機關之一切收支，得隨時稽察之」，此審計法第四十六條所明定也。此項稽察

職務，可分左列各種：

- (一) 檢查各機關之現金票據，及釐存其財產物品；
- (二) 監視各機關營繕工程，及購置或變賣財物；
- (三) 稽核各機關之賬簿憑證；
- (四) 監視公債之抽籤或銷毀；
- (五) 調查各機關有關財務行政之事項。

第八款 中央財務機構及其聯繫

財政爲國家之血脈，一國政治之良窳，常視其財政之是否健全；而財政之健全，須藉完備之財務機構。我國財務機構，分成主計、立法、命令、出納、審計五大系統；而以主計處、立法院、財政部、國庫、審計部分司其職權；是謂之財務上之聯綜組織。國家財務之處理之順序：(一)爲預算之編製；(二)爲預算之決議；(三)爲執行預算之命令；(四)爲公款財物之出納及保管；(五)爲會計、歲計、統計事務之處理；(六)爲國家財政之監督。(一)(五)兩項屬於主計機關之職權；(二)項屬於立法機關之職權；(三)項屬於財政部之職權；(四)(六)項屬於國庫之職權；(六)項屬於審計機關之職權；茲申述之如下：

(一) 中央政府應於每年二月一日前，決定下年度之施政方針，令行全國各機關遵照，擬定施政計劃，及事業計劃，並各依其計劃，按照中央主計機關規定格式，編編下年度之概算。(預算法第二十九條)此項概算，應由各機關主計人員，依據各機關長官所擬定之數額及理由編成之。中央主計機關，彙集各機關之

歲出概算，及財政部擬編之歲入總概算，編造中央政府歲出歲入總概算書，由中央核定概算之最高機關，（現爲最高國防會議）核定其概數；各機關即以此概數爲標準，編成擬定預算，送交主計機關編製擬定總預算書。

（二）主計處編成擬定總預算後，送由行政院，於每年十月十日以前，提出於立法院；立法院接到上項擬定總預算，應分別歲入歲出審查議決之。歲入歲出之數額，應爲平衡。總預算經立法院議決後，國民政府應於十二月一日公佈之。

（三）各機關應按照法定預算之數額，所入依來源別，經費依用途別，編造分配預算；財政部即依據此項分配預算，簽發支付或收入命令，節由國庫出納，各機關不得於預算外動用公款。

（四）各機關之現金、票據、證券、或其他財物，均應由公庫經營；收入機關徵獲之稅款，除特殊情形外，應卽解庫；普通機關之經費，除特殊情形外，應由公庫存貯，使用時應以公庫支票爲之。

（五）各機關會計歲計事務之處理，由主計機關司之；主計機關以主計處爲首腦，其下於各級機關，分設會計處或會計室，辦理各機關之會計歲計事務；例如關於公款財物出納之記賬，計算書決算書之編製。均屬於主計機關之職權。

（六）國家財政之監督，由審計部司之；其職權之行使，已見前述。

上述機構，雖稍形複雜，然循此軌道，則國家財務之處理，在各個系統之互相牽制下互相合作，其程序固有条不紊，而廉潔政治，亦將於此養成。

第九款 主計及人事之超然系統

邇來在吾國行政組織上，發現一特殊現象：即主計人員，人事人員之滲入各級機關中，另立機構，別成系統是也。考政治之壞，第一由於用人不當；第二由於用財不當。用人不當，則黃鐘毀棄，瓦釜雷鳴，固古今同慨矣；用財不當，則養成貪污，紊亂國計，政府信用，因而喪失，其害亦烈。主計機構及人事機構之設立，即爲針對上述弊端，冀圖補救，茲分述之：

第一主計系統，國民政府主計處，於各級機關，設置主計機構，辦理歲計，會計，統計事宜。依各該機關事務之繁簡，此項機構，分爲三類：（甲）會計處，統計處；（乙）會計室，統計室；（丙）會計員，統計員；均由國民政府主計長分別請簡，呈薦，或委任之。此項人員，雖依法仍受所在機關長官之指揮，然均直接對國民政府主計處負其責任。現在之主計網，已由中央而推及於省，由省而推及於縣市；各機關主計人員，均分層隸屬於其上級主計機構，直至達到國民政府主計處爲止，此即所謂主計之超然系統也。配屬於各級機關之主計人員之職務，在於爲各該機關編擬預算，製作會計傳票，記載會計賬目，編製計算，決算，保管會計簿籍，收集統計材料，編印統計圖表，並得爲節省支出，增加效能之建議。主計人員雖受各所在機關長官之指揮，但對於違法之會計事項，應以職權拒絕之，此實含有極大之內部牽制作用。綜其效果，可分爲四：（一）可使各機關財務，納於正軌，不致有違法或虛僞之收支；（二）各機關之會計，統計紀錄，既爲超然主計人員所製成，可相當表示其正確；（三）各級機關長官，既不負隱虛財務，遂得集中精

力，發展其應辦之事業；（四）各級主計人員，不隨各機關長官爲去留，則遇有機關長官變易時，自當爲之辦理帳務上之交接，因此足以減少離任長官之責任與負累。惟各機關之財務行政，除會計外，尚有出納，若將國庫組織，與職權，稍爲擴張，仿照主計制度，分派人員，代辦各級機關之出納事務，成立出納之超然系統，則各機關之收支，均不能違法，所有留用，移用，舞弊，營私之不良現象，皆可杜絕；而各機關長官之責任，更可減輕矣。

第二人事系統，繼主計系統而起者，爲人事系統。考試院銓敘部，自人事管理條例公佈後，即於中央省縣市各級機關，按其需要，分別設置人事處，人事室，或人事管理員。所有處長，主任，及管理員，均由銓敘部依法請簡呈薦或委任。此項人員，雖仍秉承所在機關長官之命令，辦理人事行政，然均直接對銓敘部負其責任，其地位與配置於各級機關之主計人員相同，是謂之超然人事系統。

上述各級人事機構之職掌，係辦理各該機關職員之考勤，考績，任免，叙俸，遷調，獎懲，以及一切有關銓政之事項。自人事機構完成後，各機關長官對於職員之任用，獎懲，均須按照法規，不能祇憑個人之好惡，而毫無資歷之人員，已無濫竽充數之機會。此固爲人事行政上一步進步，然尚有不足者，即對於專務官之保障，尙無確定之辦法也。

公務人員可分兩類：一爲政務官，一爲事務官。政務官當基於政策之失敗與成功爲去留，而事務官當本於平日服務成績爲升降任免之標準。對於服務成績優良之事務官，考試院司銓銜之任，應有以保障之，此於安定公務員生活，澄清仕途，杜絕貪污，有極大之關係。

考我國民性，素以疎財仗義見稱；關於此點，其道德之水準，當在歐美人士之上。然一入仕途，則多流於貪贓枉法，爲世人所詬病者，其惟一原因，在於一般公務人員生活之不安定。我國對於一般公務員之生活，尙無確切之保障，（雖有國府迭次保障公務之命令然亦等於具文）各機關事務官多須隨長官爲去留，長官一去，則不免有樹倒猢猻散之憾。新任長官，必將大小職員，不問賢愚，盡易以其所親信者替代之。輾轉相傳，已成習慣。此種現象，於地方行政機關，尤爲普遍。於是一般公務員，均存五日京兆之心理，於開始任職之日，即須爲失業後生活之籌謀。於此欲抑其貪污，當窮於法術。雖矢志清廉，寧可忍受飢寒，不肯失其操守者，亦不乏人，然此非可以期之於大眾也。歐美政治，何以甚少貪污？此無他，公務人員之生活安定而已。試以法國爲例，法人於私交間，錙銖必較，對於金錢之觀念甚重，然於行政機關，甚少發現貪污之事件，誠以法國之事務官，皆受法律之保障，其職業甚爲固定：月有俸給，足以維持生活；按序升擢，足以獎勵勤勞；疾病意外有保險；退休殘廢有養老金。如非失職違法，則終身生活，已入於坦途，如是尙何須冒刑罰之危險，而流入於貪污。此廉潔政治之純由於善良制度培養而成者也。故考試院之任務，一方面在於遴選人才，一方面應予此種人才以安定之保障。此種任務之完成，亦輕而易舉，祇須提議制定公務員保障法，規定各機關之事務官，非因懲戒處分，或考績不及格，不得免職降調足矣。公務員保障法施行後，凡違反其規定者，各級人事機構，應拒絕之，並即報告於銓敘部。同時無故被免職或降調之公務員，（指事務官而言）亦得訴請考試院，求其救濟。如是則中國人事行政，已進入於常軌；而公務員之生活，既有安定之保障，亦不致流於貪污；政治風習，可因而養成，廉潔政治，不期而實現矣。

不特此也，公務員之生活，既趨於安定，自能專心致力於業務之進展，一切苟且偷安之惡習亦將藉此掃除；行政效率，必因之提高，可斷言也。現時在我國行政機構中，惟郵務人員獲得完備之保障，故貪污事件，在此類機關，固甚少發生，而行政效率之高，尤爲其他機關所不及，此其明證矣。

更有進者，一般事務官若皆能獲得同一之保障，又足以形成整個社會之安定力量；即或偶遇政潮發生，亦祇爲少數政務官之更易；——政務官與事務官之比例，當處於極少數之地位。——而龐大之政治機構藉事務官之支持，仍屹立於風潮之外，不致動搖。此種安定力量，有助於國家者，爲效尤大焉。

中國人事系統之設置，現方在萌芽時期，然其效果之大，如上所述，遠出於主計系統之上。甚願其迅速成長，以赴事功，此本書之所以不嫌辭費，而再三致意也。

第五節 憲政時期之治權機構

第一款 憲政時期之國民政府

根據建國大綱及五五憲草之規定，則憲政時期之國民政府，係獨任制而非合議制。建國大綱第二十一條云：「憲法未頒佈以前，各院院長皆歸總統任免而督率之」；五五憲草第三十六條云「總統爲國家元首，對外代表中華民國」，是皆爲採取獨任制之明徵。現國民政府主席及國民政府委員會之地位，在憲政時期，均將由總統繼承之，而國民政府之名義，亦必將易爲總統府。以總統府與五院連合，即爲中央治權之整個機構。茲進而論述總統之產生、任期、及其職權。

第一項 總統之產生

總統之產生，其可能之方式，約有三種：

第一總統由國民選舉之，總統之由國民選舉者，又可分爲直接選舉，及間接選舉：

(一) 由國民直接選舉，如秘魯、巴西、及德意志等是。德國一九一九年之韋瑪憲法，其第四十一條云：「聯邦大總統由德國國民全體選舉之」。至關於選與期則，則規定於一九二零年五月十四日之法律，其第四條云：「於第一次投票時，得有效總票之過半票數者，即當選爲總統；若無人能得過半數時，則舉行第二次投票，於第二次投票，以得比較多數者爲當選；票數相同，則抽籤定之」。

(二) 由國民間接選舉之，如北美合衆國、智利 Chile、哥倫比亞 Argentina、巴拉圭 Paraguay 等國是。間接選舉，須經過兩重手續。根據北美合衆國憲法，各州公民皆應選出選舉委員，——選舉委員之數，應與各該州所選上下議院之議員名額相等——再由選舉委員，以聯邦議會所定之日期，集合於本州，以秘密投票，選舉總統。

第二總統由立法機關選舉之，總統之由立法機關選舉者，仍可分爲直接選舉，與間接選舉兩種方式：

(一) 由國會議員直接選舉之，如法國、葡萄牙、海地 Haïti 等國是。法國一八七五年二月二十五日之法律，規定由參眾兩院議員，聯合開國民會議 l'Assemblée nationale 於凡爾賽 Versailles 選舉總統，以能得全體議員之過半數者爲當選；若無人能得此票額時，則須舉行第二次投票，直至足額爲

止。

(二)由國會議員間接選舉之，如委內瑞拉 Venezuela 是。委內瑞拉選舉總統之年，即會開會十五日以內，由參眾兩院議員，互選十四人爲選舉委員，復由選舉委員選舉總統。

第三總統由國民大會選舉之，五五憲章第卅二條，以選舉大總統之權，授予於國民大會。國民大會爲行使政權之機關，膺此重任，固甚適當也。在五權分立制度下，既無相當於議會之機關，足當選舉總統之任，若總統由人民選舉而來，則其權力過於強大，恐非國民大會所能駕馭；故五五憲章以選舉及罷免總統之權，一併予之於國民大會。

第二項 總統之任期

總統之任期爲六年，連選得連任一次。(五五憲章第四十九條)總統在任期中缺位時，由副總統繼其任；因故不能視事時，由副總統代其職權。——副總統與總統同時產生，但總統在職時，副總統無特定之職務，備員而已。

總統應於任期屆滿之日解職。如屆期次任總統尚未選出，或選出後，總統或副總統均未就職時，由行政院長代行其職權，此蓋欲防止總統之懸棧也。

第三項 總統之職權

憲政時期之總統，係取訓政時期國民政府之地位而代之。故國民政府之職權，如統率海陸空軍，如宣戰媾

和締結條約，如大赦特赦減刑復權，如公佈法律發布命令，如派遣或接受外交使節，參與國際典禮，如任免官吏，如授與榮典等，均由總統繼承，此外，根據五五憲章，更予總統以左列重要權限：

第一發布緊急命令權 當國家遇有緊急事變，或國家經濟上有重大事故，須爲急速處分時，總統經行政會議之議決，發布緊急命令，爲必要之處置。（四十四條）緊急命令之效力，足以代替或變更法律；足以限制或停止人民之自由。故各國爲保持公共之安全，維護國家之利益，雖不能不予元首以此種權力，然同時亦加以限制；例如德國韋馬憲法（一九一八年）第四十八條，雖予總統以緊急措置之權，但總統於發布命令之後，應通知國會，若議會要求停止時，當即撤銷之；又如澳大利憲法一百四十二條規定：總統爲維持聯邦之預算及秩序，不及期待議會議決之時，得發布緊急命令，變更法律，但聯邦議會請求時，應廢止之。故五五憲章亦規定總統「於發命令後二個月內，提交立法院追認」。

第二宣布戒嚴解嚴權，宣布戒嚴，亦爲應付事變之緊急處置；但戒嚴應依法律爲之，且應於事前提交立法院之議決。（參照五五憲章第四十條第六十一條）

第三交還復議權，立法院議決之法律案，在公布或執行前，總統得提交復議；但立法院對於提交復議案，經出席委員三分之二以上之決議，維持原案時，總統應公布或執行之（第七十條）

第四請求復議權，立法院以出席委員三分之二以上之決議，維持交還復議之法律案，而總統仍堅持其主張時，得以該項法律案，提請國民大會復決之。（第七十條但書）

依上所述，則總統之職權，固較國民政府所保有者爲廣泛，即各國元首所具有之權力，亦無如此完備，此

即本於總理之主張，欲使有「能」的政府，得其實現也。根據此次歐戰之經驗，則知政府之能力愈大，則動作愈靈敏，指揮愈統一，所呈之效率，亦因之愈見增加。否則遇事迂緩，指揮散漫，時機因而坐失。故就國防之觀點論，亦應加強政府之能力。政府之能力，過於強大，不將養成希特拉嘉沙里尼輩之專橫乎？在「能」之「能」劃分之制度下，此可不須顧慮。蓋權能盡分以後，則政府之能力，祇足以爲善，不足以爲惡，一旦露其爲惡之形迹，人民即可行使罷免權以黜退之。

第二款 憲政時期之五院

根據五五憲草，則憲政時期之五院，在組織及職權上，均與訓政時期之五院，互有異同，茲就其相異者論之，其相同者不復述焉。

第一項 憲政時期之行政院

由國府組織法前進至五五憲草，則變動最大者，首推行政院。根據國府組織法，行政院院長，由中國國民黨中央執行委員會任命之；根據五五憲草，則行政院院長之任免，屬於總統之職權；此其相異者一。根據國府組織法，行政院長係向中國國民黨中央執行委員會負責；根據五五憲草，則向總統負責；此其相異者二。根據國府組織法，行政院下祇設部會長官，根據五五憲草，則規定設置政務委員若干人，其中一部兼管部會；不兼管部會之政務委員，其類於英國之不管部大臣，惟其員額不得超過兼管者之半數；此其相異者三。根據國府組織法，各部會長官，均由行政院院長提請國民政府任命之；根據五五憲草，則任免政務委員及部會長官，均屬

於總統之職權；此其相異者四。綜上觀察，則國府組織法，似係採內閣制；（惟內閣制度下，行政機關對於立法機關，應有解散權；立法機關對於行政機關，應有不信任投票權；而國府組織法則無此規定）。五五憲章，似係採總統制。在此制度下，總統以國家元首，而兼行政領袖，行政院院長，僅爲總統之輔佐人，無獨立之職權，事實上其地位僅等於美國之國務卿，美國憲法，固採總統制者也。然五五憲章所規定，與美國之總統制，亦不盡相同，茲條舉如下：

第一、美國總統自向國民負責，所發命令，無須國務卿或各部部长副署；但五五憲章第四十六條既明定：「總統對國民大會負其責任」，第三十八條復有：「總統公佈法律，發佈命令，須經關係院院長之副署」之限制。

第二、美國採用總統制，無相當於內閣之組織，而五五憲章，即有行政會議之設置，其組織及職權，均與其他國家之內閣相同。第六十條規定：「行政院設行政會議，由行政院院長副院長及政務委員組織之，以行政院院長爲主席，此即內閣之組織也，其六十一條規定左列事項，應經行政會議決定：

- (一) 提出於立法院之法律案預算案；
- (二) 提出於立法院之戒嚴案大赦案；
- (三) 提出於立法院之宣戰媾和案，條約案，及其他關於重要國際事項之議案；
- (四) 各部各委員會間共同關係之事項；
- (五) 總統或行政院院長交議事項；

(六)行政院副院長各政務委員提議之事項：

此即內閣之職權也。

第三、美國行政機關，因三權絕對分立之結果，對於立法機關，無提案權；而根據五五憲草，則總統及行政院均可提出法律案於立法院。

第二項 憲政時期之立法院與監察院

憲政時期之立法監察兩院，其職權當與訓政時期無甚差別，惟立法委員及監察委員之產生方法，則有重要之變更。在訓政時期，上述各委員，均由各該院院長提請國民政府任免之；在憲政時期，根據五五憲草，則立法監察兩院之委員，應由各省、蒙古、西藏、及僑居國外國民所選出之國民代表，各預選若干人，提請國民大會選舉之。(五五憲草第六十七條及九十條參照)因此，兩院委員與其院長，同由國民大會而產生，同向國民大會負其責任；於是兩院遂成爲純粹之合議機關，而兩院院長之職權，亦限於行政事務之處理，失去其以前之優越地位。

關於立法委員監察委員之選舉，五五憲草之規定，尙欠明瞭。據第六十七條云：「立法委員由各省、蒙古，西藏，及僑居國外國民所選出之國民代表，舉行預選，依左列名額，各提出候選人名單於國民大會選舉之。其人選不以國民代表爲限。

一、各省人口未滿五百萬者，每省四人；五百萬以上，未滿一千萬者，每省六人；一千萬以上，未滿一千五百

萬者，每省八人；一千五百萬以上，未滿二千萬者，每省十人；二千萬以上，未滿二千五百萬者，每省十二人；二千五百萬以上，未滿三千萬者，每省十四人；三千萬以上者，每省十六人。

二、蒙古西藏各八人。

三、僑居外國國民八人。

又在第九十條云：「監察委員由各省、蒙古、西藏、及僑居外國國民所選出之代表，各預選二人，提請國民大會選舉之。其人選不以國民代表爲限」。

此種方法，係顧及地域之分配，用意甚善，惟各地區預選人數之總和，是否即爲立法委員及監察委員之名額。換言之，即各區域國民代表所預選者，國民代表大會是否應全數選用之也。

照條文之表面文字觀察，似爲不定的，蓋既云「預選」，「候選」，即有未確定之意，國民大會，當尚有選擇之餘地。換言之，即國民大會可於預選之人數中，按照區域，各選定較少之名額也。例如廣東國民代表預選出立法委員十六人，監察委員二人，提出於國民大會，國民大會可於名單中選定立法委員八人，監察委員一人。

然立法真意，決非如此。蓋第一百四十三條規定在全國未完成地方自治之省區，未達半數以上時，各地區國民代表，祇能照依六十七條九十條之名額，預選半數，其餘半數由立法院長監察院長分別提請總統任命之；若國民大會於提出之名單中，復祇選一半，即發生下述三個結果：

(一)任命人數，超過於選出人數一倍；

(二) 每地區國民代表，依一百四十三條之規定，祇能預選監察委員一人，國民大會對之不能祇選一半；

(三) 六十七條所定之立法委員名額，將缺少四分之一。

因此可以推定立法真意，在使國民大會對於各地區國民代表預選之立法委員，監察委員，全數照選，不能減少，不能更易。換言之，預選當選人，即為預選當選人也。於是又發生下列結果：

(一) 條文上所用「預選」「候選」字樣，於口語上似不確當，蓋所謂預選，實等於決選，所謂候選，實等於當選。

(二) 國民大會對於立法委員監察委員之選舉，祇為一種形式，於實質上毫無意義；

(三) 立法委員監察委員於實質上既純係因各地區分別選出，其目光必偏重於各個地方，不能為整個國家之利益設想；

(四) 各區域代表，均希望自己或其所屬意之人，得當選為立法或監察委員，若預選失敗，則必不願於大會中，改變宗旨，投票於其不願選舉之人。結果必由於缺席之一途，大會必因之不足法定人數，而立法監察委員之選舉，遂致流產。例如廣東有國民代表五十人，依九十條及一百四十三條規定，應預選監察委員一人，當時競爭者甲乙丙丁四人，甲得二十票，乙得十五票，丙得八票，丁得七票，則甲於預選中為當選，應提出於國民大會選舉之。然擁護乙丙丁之三十票，必不願改變宗旨，出席為甲投票，如是則缺席人數將占五分之三。

依愚見所及，以為六十七條第一項 應改變如下：

「立法委員由各省蒙古西藏及僑居國民所選出之國民代表舉行預選，依左列名額各提出「三倍之」候選人名單，於國民大會選舉之。其人選不以國民代表爲限」。

第九十條應改變如下：監察委員由各省、蒙古、西藏、及僑居國外國民所選出之國民代表，各預選「六人」提請國民大會舉「二人」。其人 不以國民代表爲限」。

第三項 憲政時期之司法院與考試院

憲政時期之司法院及考試院，其組織及職權，均與訓政時期無甚差異，惟在訓政時期，根據國府組織法，兩院院長，均由中國國民黨中央執行委員會任命，而在憲政時期，根據五五憲草，則兩院院長，均由總統任命，但均向國民大會負責，後者得行使其罷免權以罷免之。

總統對於司法考試兩院院長之任命權，似係根據總理遺教：「人民選舉總統以組織行政院，選舉代議士以組織立法院，其餘三院院長，則由總統得立法院之同意而委任之。」（孫文學說第六章）之主張，然司法考試兩院院長，既係對國民大會負責，其地位自與行政院院長不同，總統不能任意指揮之。換言之，則司法考試兩院，在法律上仍能保持其獨立之地位，以與其他各院抗衡也。

綜上所述，則五院院長之任免，分爲三種方式：

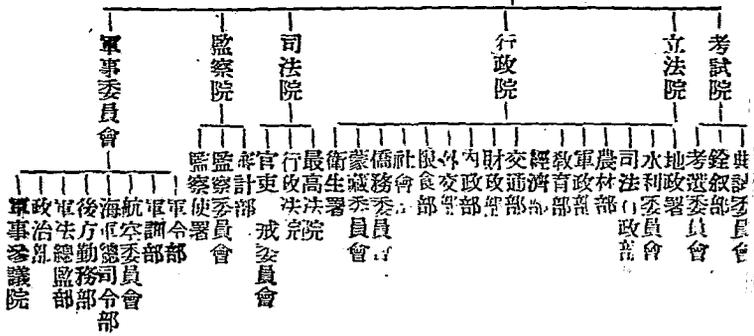
第一 任免權均屬之總統——行政院院長；

第二 任免權均屬之國民大會——立法監察兩院院長；

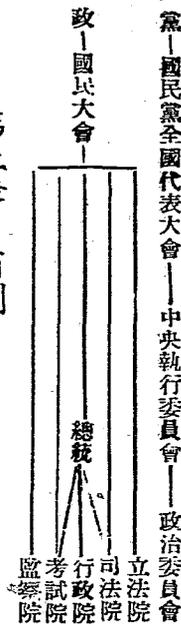
第三 任命權屬之總統，罷免權屬之國民大會——司法考試兩院院長。

(一) 訓政時期黨政系統圖

國民黨全國代表大會—中央執行委員會—國民政府



(二) 憲政時期黨政系統圖



第二章 省制

第一節 省之地位

省爲一自治團體抑爲一單純之行政區域乎？此即「省之地位問題，應先行確定者也。所謂自治團體，乃於國家之下，以管理公共事務爲目的之公法人。故自治團體之第一特徵，爲具有法人之資格；即自治團體具有法律上之人格，能享受權利負擔義務之謂也。自治團體之第二特徵，爲管理公共事務：公共事務之管理權，原屬之於國家，國家基於分權之理論，以此種事務之一部分，授之於自治團體，使其以自已之名義處理之；自治團體雖以自已名義處理其分受之於國家之事務，然仍受國家統治權之支配，以保持國家之統一，此爲自治團體之第三特徵。若一單純之行政區域，則無法人之資格，不能享受權利，負擔義務；國家並未以一部分之事務分授之，主持此行政區域之官署，亦祇能以代表中央之資格，行使其職權，此二者之差異也。我國之省，以前本爲一自治團體，邇來吾國政治設施，着重於縣；省立於中央與縣之間，祇爲政治上之橋樑，已漸失其重要性。自

民國三十一年財政收支系統改變後，省之收入，劃歸中央；省之支出，由中央撥發，使省之性質，漸成爲一單純之行政區域。蓋自經此次改變以後，省不能復爲權利主體；省之權利義務，均由中央承擔，已失去法人之資格，省政府不過爲代表中央，處理省區事務之行政機構矣。故今日之省，僅爲一單純行政區域，而非自治團體。五五憲草第九十八條云：「省設省政府，執行中央法令，監督地方自治」。條文中並未劃出一部分之國家事務，使省以自己名義處理之，已充分證明此種觀點之正確矣。然此僅爲訓政時期之現象，在憲政時期，仍當賦予省區以因地制宜之職權。此於上編討論均權制度時，已根據總理遺教，詳論及之。

第二節 訓政時期之省制

第一款 省臨時參議會

第一項 省臨時參議會之組織

在省議會未成立前，以省臨時參議會爲代表民意機關。根據省臨時參議會組織條例。（民國二十七年九月二十六日國民政府公佈），省臨時參議會之參議員，其產生方法，可分兩大類：（一）由地方遴選，經中央決定者；（二）由中央自行遴選者；茲分述之：

第一，由地方遴選者，其候選人之產生，又細別爲二類；

（一）在縣市住民中遴選者，其名額佔總數十分之六；

（二）在經濟文化團體遴選者，其名額佔十分之四；其遴選之手續如左：

(甲) 在縣市住民中遴選者，其候選人，由縣市政府，於徵詢該縣市黨部意見後，在各該縣市住民中遴選。曾在公私機關或團體服務二年以上，著有信望者二人，呈薦於省政府。

(乙) 在省內文化經濟團體中人員遴選者，由省政府省黨部聯席會議，就曾在各該團體服務二年以上，著有信望者，遴選名額倍數之候選人；(按照參議員名額總數十分之四之倍數。)

前二項候選人之人名單，經省政府彙齊後，應呈送行政院轉呈國防最高會議決定之。

第二，由中央遴選者，中央最高國防會議選定參議員時，得於省政府呈送之人名單外，於具有前述資格之人員中，自行選定不超過總數十分之二省臨時參議員。

省臨時參議會設正副議長各一人，由行政院提請國防最高委員會議決定。

省臨時參議會之任期為一年；必要時省政府得呈准行政院延長一年。每六個月集會一次，每次會期為兩星期；但省政府認為必要時，得延長其會期，或召集臨時會議。

第二項 省臨時參議會之職權

設置省臨時參議會之目的，僅為集思廣益，促進省政之興革，(組織條例第一條)故其職權，亦僅限於左列數種：

- (一) 議決省政府之施政方針；
- (二) 對於省政興革之建議；

(三) 聽取省政府施政報告；

(四) 關於省政事項向省政府提出詢問。

第二款 省政府

第一項 省政府之組織

省政府之組織，採委員制，設主席一人，委員九人至十一人，由行政院會議議決，呈請國民政府簡任之。故省之最高機關爲省政府委員會，其下分設民政財政建設教育四廳，及各種輔助機關，及直屬機關。省政府之輔助機關爲：(一) 祕書處；(二) 會計處。省政府之直屬機關除民財建教四廳外爲：(一) 衛生處；(二) 社會處；(三) 地政局；(四) 糧政局。最近行政院會議，爲增強行政效率，爲增強行政效率，經議決調整省政府機構辦法，其要點如左：

(一) 增設機關，於省政府之下，增設統計處，人事處兩個輔助機關，並將原隸建設廳之農林局，改爲農林處，直隸於省政府。

(二) 裁併驍枝，各省已設置之水利局，應歸併於建設廳；至振濟會，及合作事業管理處，應歸併於社會處。

但省之組織現尙未依照上述原則，切實調整。有與省平行，而長官由主席兼任者；如軍管區司令部，保安司令部是。有設在省內而直屬於中央者；如海關、郵政、電報、稅務各機關是。有直接受中央監督，同時隸

屬於省府者；如振濟會、糧食增產督導處、驛運管理處等機關。此外更有因一特殊事務，而另設機關者；如行政效率委員會，連運陽乳建設委員會等是。其關係之複雜，實難言喻，是宜加以調整，俾趨單純。

省政府之下，置民財建教四廳，各設廳長一人，秘書處設秘書長一人，會計處設會計長一人，衛生處社會處各設處長一人，地政局糧政局各設局長一人；除會計長基於超然會計之原則，由國民政府主計長提請任免外，其餘秘書長暨各廳處局長均由行政院會議議決任免之；但各廳廳長應由省政府委員兼任。根據「省政府各廳廳長選任規則」，各廳長人選之決定，應徵詢主管部之意見，此善欲保持中央與各省之聯繫，使中央各部之政策，均能直接灌輸於省政府下之各廳也。

會計處雖為省政府之輔助機關，而受其監督與指揮，然根據超然會計之理論，省會計處係直隸於國民政府主計處；省會計長應秉承主計長之命，處理省政府會計歲計各項事務。省政府所屬機關，均設置會計室，以同一理論，此項會計室，雖受各該機關長官之監督指揮，然同時應秉承省會計長之命，辦理各該機關會計歲計事務；故各級會計室於普通行政機構之外，另成系統、是謂之主計系統。

省政府之組織，既採委員制，一切重要政務，均須提經省政府委員會會議議決之。省政府委員會會議，謂之省務會議；除主席及委員應出席外，各局處長均得列席。省務會議每週開常會一次或二次，如有委員三人以上之提議，或主席認為必要時，應召集臨時會。無論常會或臨時會，開會時均以省政府主席為主席；主席或因此故不能執行職務時，得由省政府委員互推一人，代行其職務。

第二項 省政府之職權

第一目 省政府委員會之職權

根據省政府組織法，左列各款事項，須經省政府委員會之議決：

- (一) 制定省令及單行條例，但以不抵觸中央法令者爲限；如省令或條例之內容，有限制人民之自由，或增加人民之負擔者，非經國民政府核准，不能執行；
- (二) 撤銷或停止所屬機關之命令或處分；
- (三) 增加或變更人民之負擔；
- (四) 劃分或變更地方行政區域；
- (五) 處分公產或籌劃省公營事業；
- (六) 執行中央政府委託事項；
- (七) 關於監督地方自治事項；
- (八) 關於省行政設施或變更事項；
- (九) 關於全省預算決算事項；
- (十) 關於咨調省內國軍及督促所屬軍警保衛治安事項；
- (十一) 關於省政府所屬官吏任免事項；
- (十二) 其他省政府委員會認爲應行議決之事項。

依據 總理主張，省政府「當一方受中央政府之委任，處理省內國家行政事務，一方則爲各縣自治之監督。」惟邇來中央各部會，紛在各省自設機關，以執行其職權，省政府對於中央在省內國家政務，遂少過問之機會矣。

第二目 省政府主席之職權

根據省政府組織法，省政府主席之職權如左：

- (一) 召集省政府委員會，並於會議時爲主席；
- (二) 代表省政府，執行省政府委員會之議決案；
- (三) 代表省政府，監督全省行政機關職務之執行；
- (四) 處理省政日常及緊急事務。

第三項 省政府所屬機關之組織及職權

第一目 秘書處之組織及職權

省政府秘書處，於秘書長之下，置秘書科長主任技士科員若干人，分爲四科（第一科第二科第三科第四科）五室，（法制室技術室編譯室統計室會計室）辦理左列各所事務：

- (一) 關於一切機要，及省政府委員會會議事項；

- (二) 關於撰擬保存及收發文件事項；
- (三) 關於典守印信事項；
- (四) 關於出納庶務事項；
- (五) 關於編製報告事項；
- (六) 關於人事行政事項；
- (七) 關於政治黨務及民衆運動事項；
- (八) 關於法令之搜集，草擬，修訂，編纂，解釋，及行政訟願之處理事項；
- (九) 關於專門技術之調查，設計，審擬，及指導事項；
- (十) 關於會計歲計事項；
- (十一) 關於統計事項；
- (十二) 其他不屬於各廳之事項。

第二目 各廳處局之組織

各廳處局之組織，均於廳處局長之下，設祕書，科長，科員若干人，分配爲三科（局處）或四科。（廳）設廳於本機關之下，並設有公啓處，農林局，及合作事業管理處，規模相當龐大。

各廳處局，其於技術或特務工作之需要，多另設技正技士，（如財政廳建設廳地政局糧政局衛生處）視察

，（如民政廳財政廳建設廳糧政局衛生處）督學，（教育廳）督察，（地政局）專員，（會計處地政局）各種職員，其系統不隸屬於任何一科。

此外，各廳處局均設有會計室，以會計主任一人，會計員及佐理會計員若干人組織之。此種會計室，雖應受各該機關之監督指揮，然其系統係直隸於省會計處，受省會計長之命，處理各廳局處之會計歲計事務，與中央超然主計制度相同。

第三目 各廳局處之職權

第一 民政廳之職權：

- （一）關於縣市官吏之提請任免事項；
- （二）關於縣市地方自治及其經費事項；
- （三）關於警察及其保衛事項；
- （四）關於選舉事項；
- （五）關於戶籍事項；
- （六）關於禮俗宗教事項；
- （七）關於禁烟禁賭事項；
- （八）關於調查視察縣市行政事項。

關於衛生行政，社會救濟，及營養爭議，土地測量及整理各事項，原屬於民政廳之職權。自增設衛生處社會處地政局後，已分別劃歸各該機關掌管矣。

第二 財政廳之職權：

- (一) 關於省稅及省公債事項；
- (二) 關於省歲入總預算之編製事項；
- (三) 關於省庫收支事項；
- (四) 關於省公產管理事項；
- (五) 關於縣市財務監督審核事項；
- (六) 其他省財政事項。

自民國三十年，各省財政，收歸中央，原有省稅，已成爲中央稅收之一部，由中央另立機構，實施征課；至於省之債權債務，亦均歸中央享受或負擔；省現金證券財物之出納，均改由國庫分庫辦理；財政廳之職責，已大爲減輕矣。

第三 教育廳之職權：

- (一) 關於各級學校事項；
- (二) 關於社會教育事項；
- (三) 關於教育及學術團體事項；

(四) 關於圖書博物及公共體育事項；

(五) 其他教育行政事項。

第四 建設廳之職權：

(一) 關於公路及都市建設事項；

(二) 關於航務，電訊事項；

(三) 關於農田水利，蠶絲，漁業，暨農村建設事項；

(四) 關於礦務事項；

(五) 關於省營工業事項；

(六) 關於民營工商業及度量衡事項；

(七) 關於合作事業之舉辦及管理事項；

(八) 其他建設行政事項。

第五 地政局之職權：

(一) 關於土地之測量登記事項；

(二) 關於土地權利書狀之發給事項；

(三) 關於土地之評價使用征收事項；

(四) 關於荒地之督墾事項；

(五) 其他有關地政事項；

第六 糧政局之職權：

(一) 關於糧食管制，調節，征購，及保管事項；

(二) 關於糧食產銷，運輸事項；

(三) 關於糧食之調查，統計事項；

(四) 關於糧食增產之設計事項；

第七 衛生處之職權：

(一) 關於衛生之設計及取締事項；

(二) 關於各級衛生行政機關及公私醫療機關之督導管理事項；

(三) 關於醫藥人員資格之審查登記及證書之給發事項；

(四) 關於保健事項；

(五) 關於防疫事項；

(六) 其他衛生行政事項。

第八 社會處之職權：

(一) 關於人民團體之組織，訓練，調整及其相互聯繫事項；

(二) 關於社會運動之指導監督事項；

- (三) 關於勞資爭議之處理事項；
- (四) 關於社會福利，社會救濟，社會服務及職業介紹之指導實施事項；
- (五) 關於貧苦老弱殘廢之收容教養事項；
- (六) 關於其他有關社會行政事項。

第九 會計處之職權：

- (一) 關於省總會計事項；
- (二) 關於普通基金，特種基金之會計事項；
- (三) 關於省總歲計事項；
- (四) 關於普通基金。特種基金之歲計事項；
- (五) 關於縣市局總會計及單位之歲計事項；
- (六) 關於各級會計機關之指導與監督事項；
- (七) 關於全省會計人員之人事與管理事項；
- (八) 其他有關會計事項。

就省政府內部之組織及職權觀察之，有兩種明顯之新現象：第一爲新設機關之不斷增加，第二爲民財兩廳職權之不斷減少。如地政局，糧政局，衛生，社會，會計等處，均爲新設機構。其增設之原因，與中央政治機構之改變，有連帶之關係。中央設糧食部，省於是設糧政局；中央設社會部，省於是設社會處。……其間頗

有重床疊架，徒增機構之嫌。至第二種現象，則民政廳因地政局，衛生處，振濟會，（直隸中央）社會處，糧政局之成立，各割去其大部份之職權，現所餘者，惟戶籍警政禁政禮俗諸事耳。至財政廳之職權，更因稅務，金庫，田賦之另立機構，直隸中央，更感覺無事可辦，已成爲一無關重要之機關矣。

第四目 行政督察專員公署之組織及職權

省之下爲區，但區無法人資格，亦非自治團體，僅爲行政督察之便利，劃全國爲若區而已。每區設行政督察專員一人，由行政院呈請國民政府簡派；其任務在於輔助省府，整頓吏治，綏靖地方，增進行政效率。行政督察專員之下，設秘書一人，科長二人至四人，視察一人，技士，科員若干人。

行政督察專員承省政府之命，辦理左列事項：

- (一) 關於區內各縣市行政計劃之審核及統籌事項；
- (二) 關於區內各縣市地方預算決算之審核事項；
- (三) 關於區內各縣市單行法規之審核事項；
- (四) 關於區內各縣市地方行政及自治之監督指揮事項；
- (五) 關於區內各縣市行政人員工作成績之考核事項；
- (六) 關於區內各縣市行政人員之獎懲事項；
- (七) 關於召集區政會議事項；

(八)關於處理區內各縣市爭議事項：

(九)關於省政府交辦事項。

第四項 省政府與其所屬機關之關係

省內省政府委員會爲最高機關。省之施政方針，應由主席提出於委員會議決之；各廳處局之設施，應本於決定之方針，切實推進。各廳對於主管事務，雖得發佈廳令，但不得違反省政府委員會之議決案。人民不服各廳處局之處分者，得向省政府提起訴願；省政府於此，如認訴願爲無理由者，應以決定書維持原處分；如認原處分爲違法或不當者，應以決定書撤銷之。訴願之決定，有拘束原處分之效力。

此外各廳處局所需之經，臨，事業各費，亦由省政府委員會議決，列入省總預算，呈報中央核定；各廳處局，對於預算之執行，如發生異項流用情事，應呈報省政府核准。

惟有一點應宜注意者，現行省府組織法，採委員制，省政府委員會當爲省之最高機關，省政府主席，除因執行省務會議議決案外，對於直屬機關不能任意指揮，否則於越權。

第五項 省政府與中央機關之關係

第一目 省政府與行政院之關係

行政院與省政府之直接上級機關，所有關於委任以上人員之任免，施政方針之指示，及總預算及分配預算

之核定，均由行政院司之。行政院對於省政府認爲有改組之必要時，得隨時以行政院會議，議決，施行全部或局部之改組。但行政院之爲此決定，常須提經政治委員會之通過。

行政院對於各省政府之命令或單行法規，如認爲違法或不當時，得撤銷或變更之。

第二目 省政府與立法院之關係

省政府與立法院之關係如左：

第一、省政府得呈請行政院，提出法律案於立法院；

第二、省政府得呈請立法院爲法律之解釋；

第三、省之單行法規，與中央法令抵觸者，立法院應咨請行政院撤銷之。

第三目 省政府與司法院之關係

省政府與司法院之關係如左：

第一、省政府對於司法行政，應予協助；

第二、省政府對於司法案件，不得干涉；

第三、司法院所屬之行政法院，得基於行政訴訟，以判決撤銷省政府之違法處分。

第四目 省政府與考試院之關係

省政府與考試院之關係如左：

- 第一、省政府應任用經考試及格之人員；
- 第二、省政府如需用特種人材，須呈請考試院舉行特種考試；
- 第三、省政府對於所屬人員之懲獎，升降，應其於考試院銓敘部考績之結果；
- 第四、省政府應將所屬職員之資格，送請考試院銓敘部銓定；其銓叙不及格者應令退職。

第五目 省政府與監察院之關係

省政府與監察院之關係如左：

- 第一、省政府及其所屬機關，應受監察院之監察。監察院為執行此種職權，特於各省區設立監察使署；
- 第二、省政府及其所屬機關之預算計算及營繕工程，置購置或變賣財物，應受審計或稽察。監察院審計部為執行此種職權，特於各省設立審計處；

第三、監察院對於省政府及其所屬職員，如有違法或失職，應依法彈劾，提付官吏懲戒委員會依法懲戒。

第六目 省政府與軍事機關之關係

省政府對於軍事機關之關係如左：

- 第一、省政府對於國防建設，應受軍事委員會及戰區司令長官之命令指揮；
- 第二、省政府對於兵役，應依軍政部之指導，協助軍管區司令部，切實執行；

第三，省政府對於國民軍事訓練，應依訓練總監部之指導，切實舉辦；

第四，省政府對於軍糧及其他軍事器材之徵集，應足供軍政部及其他軍事機關之需要；

第五，省政府對於境內治安，應與本省綏靖公署，（直隸軍事委員會）協力維持。

第七目 省政府與各部會之關係

中央部會，爲國政之推動機關，然必須各省政府遵照執行，始能貫徹。是以省政府對於中央各部會之關係，甚爲密切，茲分述之如左：

第一，省政府之措施，不得違反中央各部會之施政方針，且應積極協助，以求其實現；各部會就主管事務，認省政府之處分或命令爲違背法令，或逾越權限者，得依法定手續撤銷之。

第二，中央各部會，關於主管事務，得直接指揮省政府之直屬機關；例如財政部得直接指揮財政廳，教育部得直接指揮教育廳，農林部，交通部，經濟部，得直接指揮建設廳，內政部得直接指揮民政廳及地政局，糧食部得直接指揮糧政局。

第三，人民對於省政府之違法或不當處分，得訴願於主管部會；不服主管部會之決定，得再訴願於主管院；不服主管院之決定，如以原處分爲違法者，得向行政法院提起行政訴訟。主管部院對於訴願案件，應以決定書維持或撤銷原處分。行政法院對於行政訴訟案件，除爲上項決定外，並得判令違法處分之機關，予人民以損害賠償。

附臺灣省臨時省制

臺灣淪陷，已越五十年，新近收復，初次設省，爲適應當地情形起見，一切組織均與各省不同。現制暫設行政長官公署，置行政長官一人，特任，內分設祕書民政教育財政農林工礦交通警務會計九處。除會計處置會計長一人外，其他各處，均置處長一人，必要時得設副處長一人，署內置祕書長一人，祕書長之下，設機要室人事室，各置主任一人，各處視事務之需要，分別置祕書科長技正督學視察編審技士技佐科員辦事員若干人。署內置參事四人至八人，并得聘用顧問參議諮議若干人。此種臨時性質之省行政長官公署，一俟憲政施行後，當可從新調整，使與其他各省同一組織，以收整齊劃一之效，而不致獨立別成一種特殊組織也。

第三節 憲政時期之省制

第一款 省民大會

第一項 省民大會之組織

五五憲草，雖不承認有省民大會之存在，然根據本憲第一編第四章陳述之意見，則此種組織的機構，實不可缺，否則無以實現總理之主張。至於省民大會，實爲國民大會之具體而微，其組織當仿照國民大會，以各縣所舉之代表構成之。國民大會代表名額之分配，以各縣人口比例定之，省民大會代表名額之分配，亦應以各縣人口爲比例。

(一) 縣之人口在三十萬以下者，每縣二人；三十萬人以上者，每增加二十萬人，增選代表一人；
(二) 僑居國外之省民，選出代表，其名額以法律定之。

至於代表之選舉方法，可參照關於國民大會代表之規定，茲不贅焉。

第二項 省民大會之召集及代表之任期

省民大會代表之任期，應較國民大會代表為短；蓋省代表之選舉，固不如選舉國民大會代表之繁重也。省民大會亦應分為常會及臨時會，常會每二年舉行一次，由省長召集之；臨時會於必要時，由省長召集，或經五分二以上代表之同意自行集會。

第三項 省民大會之職權

省民大會為權的機關，故其職權為選舉，罷免，創制，及複決四種。此種職權之行使，當可參照關於國民大會之規定，不再為論述。惟創制及複決各案，不得與中央法令相抵觸，否則為無效。

第二款 省議會

在民主國家，每一級政府，必有兩種對立而不相統屬之機構：一為執行機關，一為議決機關；而後者必為人民之代表組織之，並司監督之任，此無庸置疑者也。在省級，前者為省政府，後者為省議會；二者不可或缺，否則不能貫徹民主主義之目的。現在省之地位，基於第一節所述，雖非地方自治團體，然既有省政府之設置，省政府且有監督地方自治之大權，而省長又係由於中央政府之任免，苟無一民意機關以監督之，則豈非謂自治

於民治之上，根本違反 總理之民權主義？

五五憲章第一百條，於省政府之外，祇設省參議會，定爲輔助行政之機關。據立法院所附之說明，則謂：「省既非地方自治區域，自不得設置立法機關，本條所定省參議會，非省之立法機關，乃爲輔助行政而設，蓋以省之區域，頗爲遼闊，縣與縣間，情形亦多互異，省政府執行中央法令監督地方自治，如何因地制宜，推行盡利，自有博訪周咨之必要；關於省政之興革，如有此種機關，時加研討，提出意見，則於增進效能，大有裨益云」。根據此項說明，則省參議會直等於省政府之諮詢機關，中央對於省政府，既距離甚遠，常感鞭長莫及；而省參議會對之，又無監督之權，則省政府實得盡量發揮其自治之能力，此不可不慮及之也。

行政區域何以不能有立法機關？原說明尙無申述，難以臆測。即使謂行政區域既未從國家分受一部份之事務，無從施展其立法之工作，然中央立法機關，對於特定事項，未嘗不可制定原則，使省中民意機關，自議決其細目也。此議決細目之工作，非屬於立法之範疇乎？且此項民意機關，既係由民選代表所組織，何以祇能備省政府之諮詢，而不能對之實施監督之權力？在民主國家，祇有官吏屈服於民意，而無使民意屈服於官吏者。建國大綱已規定有省民大會之設置，使民權得以伸張，立法院於起草憲法前，所定起草原則，其第二十四項亦規定：「省設省參議會，省政府，省民代表大會。」然其後竟廢此原則，取消省民代表大會，並使省參議會成爲供省政府諮詢之機關，此則違背 國父遺教，不敢苟同。本嘗於憲政時期，仍認爲省應設省議會。省議會於不牴觸中央法令，有立法權；對於省政府，有監督權。

第一項 省議會之組織

第二目 議員名額之分配

議員名額之分配，可有六種標準；第一採用小選舉區制，以縣爲單位，每縣均選出議員一人；第二仍係採用小選舉區制，原則上每縣選議員一人，但人口超過若干萬者，每超過若干萬，得加選議員一人；第三採用大選舉區制，以若干縣聯合爲一選舉區，每選舉區選出議員若干人；第四採用職業選舉制，以職業團體爲單位，每一職業團體，得選出議員若干人；第五以小選舉區制與職業選舉制，混合採用；第六以大選舉區制與職業選舉制，混合採用。五五憲章第一百條規定：「省設省參議會，參議員名額每縣市一人」，是採用第一種標準也；現行省臨時參議會組織條例第二條規定：「省臨時參議會議員，依照本條例附表所定，各該省名額，由各該省市任民中選選十分之六，但每一縣市所出此項參議員，不得超過一人，由會在各該省重要文化團體或經濟團體服務人員中，選選十分之四」，是採用第五種標準。至各種標準之利害得失，已於第一篇詳論及之。愚意以爲關於參議會議員名額之分配，當以採用第二種標準爲最適宜，蓋此種標準，一方面可使各縣民意，均得表現於參議會，他方面可使各縣選民之選舉權，大體上均有同等之效力。

第二目 議員之選舉

省議員之產生，應實行普選制度，全省人民，無論男女，達一定年齡，而具有公民資格者，均應有選舉權。關於此點，已無疑問。然省議員之選舉，應採直接方式乎抑採間接方式乎？根據五五憲章第一百條之規定，則係採間接方式；各省參議員，均由省市議會選舉之。然間接選舉，缺點甚多，卜篇已詳爲論述，欲使真正民

議，得表現於省議會，則省議員之產生，似應採用直接選舉之方式，由各選舉區之公民直接選出之。

第三目 省議會之召集

省議會應由何人召集，五五憲草，未有明文。按照常例，應由省長召集之，但有若干以上議員之提議，亦得自行集會。

第四目 省議員之任期及保障

省議員之任期及保障，五五憲草亦無明文，愚意以為省議員之任期，不宜長於四年，短於二年。在任期中，如有違法或失職，原選舉區當可罷免之。至於省議員之保障，當如國民代表所得享受者：（一）在議會所為之言論，對外不負責任；（二）除現行犯外，在會期中，非經省議會大會許可，不得逮捕拘禁。

第二項 省議會之職權

省議會為代表民意機關，其職權雖五五憲草未有明文規定，然以理度之，其重要者當為左列各種：

第一 省單行法令及規章之制定 各省事項，為中央法規所未備者，自得由省單行法規補充之。但省單行法規，不能與中央法規抵觸，否則無效。省議會行使此項職權，其程序當與立法院同。

第二 對於省政府施政方針之決議。省政府之施政方針，於實施前，應提交省議會議決之。（參照省臨時參議會組織條例第六條）施政方針經省議會議決後，省政府應受其拘束。但於此有一問題：即省議會所議決之施

政方針，與中央所定者，發生抵觸時，當發生如何之結果乎？爲保持全國行政之統一，關於抵觸部分，自應無效。

第三省預算之議決 省議會既爲立法機關，當然有議決預算之權。但省議會否決預算，或省政府認省議會議決之預算不能執行時，得呈請行政院咨由立法院議決之。

第四聽取省政府之報告 省政府於省議會開會時，應將施政之經過，提出報告。省議員如有疑點，得提出詢問，（參照省臨時參議會組織條例第九第十條）省政府負責人員應詳爲答復。

第五對於省政之質問 省議會對於省政府之措施，認爲違法或違反民意時，得提出質問，若不獲完滿之答復，得以多數之議決，請中央罷免之。

第三款 省政府

憲政時期之省政府，當表現兩種特色：（一）由合議制而改爲獨任制；（二）由官治政府而成爲民治政府。○（建國大綱第十六條參照）茲分述之：

第一憲政時期之省政府，既採獨任制，其權當操之省長一人；訓政時期之省政府委員會，當不復存在；而各廳處局，當改爲司或科；即或名稱不改，在性質上亦祇爲省長之輔助機關，應絕對受其指揮，不能獨立行使職權。

第二憲政時期之省政府，當爲民治政府，省長當由省民大會選舉之。但有一點宜注意者，省長之地位，頗爲特

殊，一方面爲自治之監督，他方面復應受中央之指揮，執行國家事務。——就自治方面言，省長應由民衆選舉，然假使省民大會所選之省長，於執行國家事務時，不受中央之指揮，則若何？對此問題，其解決辦法，不外三種：

(一) 中央指定省長候選者若干人，由省民大會選舉之；

(二) 省民大會選舉省長候選者若干人，由中央決定之；

(三) 省長由省民大會選舉，但於任期未滿前，如有違法失職，由中央罷免之。

第三種辦法既與總理之主張，不相違背，又足以保持全國政令之統一，似爲完善可行。且五五憲草對於司法考試兩院院長，已規定由總統任命，但同時以罷免之權，屬於國民大會，可知任免之權，非不可分。省長之任免，亦可援此法意，以選舉之權予省民大會，以維自治，以罷免之權予中央，以保政令之統一。

至於省之地位，在憲政時期，亦應有所變易。現制省僅爲中央一種行政區域，省政府在法律上，及事實上，僅爲中央之派出所，毫無自治之權能。在憲政時期，則省當成爲一自治團體，有法律上之人格；且當本於均權之原則，在一定之範圍內，有自行處理其事務之能力。五五憲草對於省制之相反的規定，立法院孫院長亦認爲有加以修正之必要。(參考五五憲草檢討之收穫)足見著者在本書第一編第四章提出之主張，已見採納矣。

第三章 市制

第一節 市之組織

凡人口密集之地方，其政治，經濟，文化，衛生，公安，建設，均有特殊之需要，非普通行政區域所可比擬。故各國政制，均使之脫離於普通行政區域之範疇，而另成一政治團體。此政治團體，即名爲市。按我國現制，市有兩種：一爲直隸於行政院之市，其地位與省同；一爲隸屬於省政府之市，其地位與縣同。前者由行政院呈請國民政府決定設立之，須具有下列條件之一：（一）首都；（二）人口在百萬以上者；（三）在政治上經濟上，有特殊情形者。後者由省政府呈請行政院轉請國民政府決定之，亦須具有下列條件之一：（一）人口在三十萬以上者；（二）人口在二十萬以上，其所收營業稅，牌照費，土地稅，每年合計，占該地總收入二分之一以上者。

市之組織，中外不同，各基於特殊情形及特殊環境，而定其所需要之制度。察其類別，可分七種：（一）市長制；（二）市長議會制；（三）議會制；（四）參事會制；（五）委員制；（六）經理制；（七）權能劃分制；茲分述之。

（一）市長制 在此制度下，市長爲市之最高機關。關於立法行政事項，除受上級之監督外，有處理之全權。雖或有市參議會之設置，由市民選舉之參議員組成之，然此不過爲備市長詢諮之機關，其決議祇供市長參考，無決定之效力。市政府之下，雖或分設各局，然此不過爲一種分工之組織，其職權之行使，完全受市長之監督與指揮。我國現在採用者，即爲市長制。

（二）市長議會制 在此制度下，市長爲行政機關，市議會爲立法機關，形成兩權分立。市之預算及若干特定事項，須經市議會之議決，市長對於市議會之決議，雖或有否決權，然經市議會依法再行議決後，市長即

負執行之責，不能有所變更。市議會對於市政之設施，並得向市長建議或質詢，儼如國會之對於中央政府焉。英法及匈牙利各市，即採此制度。法國各市，於市長之下，並設副市長，其人數視市之大小定之。每一副市長，均担任監督一部門之行政事務。

(三) 議會制：此制發源於英國，德國各邦美國各州，亦曾採行之。在此制度下，民選之市議會，兼有立法與行政之權，與上述之市長制，適成對照。市議會除議決各種事項外，并由議員分別組成各種委員會，以執行各種市政。雖有市長之設置，然市長祇對內籌市議會之主席，對外爲市之代表而已，無其他特權。故在此制度下，議會實爲管理市政之唯一機構。

(四) 參事會制：此制於市議會之外，並有市參事會，一切立法事項，須經兩會通過，方能成立。此於立法方面，形成兩院制。至於執行方面，則市長與市參事共同主持，由市長指定市參事，組織各種委員會，指揮執行一切行政事務。而市參事與市長，係立同僚之地位，不發生隸屬之關係。故在此制度之下，立法執行兩方面，均爲合議制。普魯士各市多採用之。

(五) 委員制：在此制度，市之事務，由市議會與市行政委員會共同處理之。市議會爲立法機關，市行政委員會負執行之責。瑞士柏恩 Bern 市之行政委員會，由委員七人組成之，其中一人爲委員會之主席。每一委員兼爲一局 *Director* 之局長，任期均爲四年，其組織大類於瑞士聯邦政府也。

(六) 經理制：此制度於一九〇八年實行於美國之斯當頓，*Stanton*。至一九三二年，美國已有四百二十九市採用之。市之最高機關爲市委員會，委員三人至二十五人，最普通者爲五人，其中以當選得票最多數者

爲市長。市之行政方針，由市委員會決定。至實施之責，則委之於經理。市經理由市委員會推選專家任之，具有任免職員，及執行各種計劃之權，委員會開會時，並得列席，充任顧問。

(七) 權能劃分制：此制之特點，在於劃分「權」與「能」，於市議會及市長之上，有市民大會，行使選舉，罷免，創制，複決之權，爲「權」的機關。市長與市議會，分負執行及議決之任，爲「能」的機關。此制爲 總理所創，五五憲草則根據此項原則，決定中國憲政時期之市制，其詳於縣制中論述之。

第二節 現行市制

第一款 市政府之組織

市政府置市長一人，在特別市爲特任，普通市爲簡任。關於社會，財政，公安，工務，教育，衛生，公用，土地，港務等事項之管理，在特別市則設局，普通市或設局或僅設科。科係屬於市政府機構之內，不得獨立行使職權。局或科之多寡，以市之大小及需要定之。局置局長科長科員，科僅置科長科員。院轄市（即特別市）置秘書長一人省轄市（即普通市）置秘書主任一人。院轄市得置參事一人或二人，院轄市：秘書長參事，局長簡任；秘書科長 任；科員委任。省轄市 任或簡任，秘書主任，局長，參事；秘書，科長，委任或 任；科員委任。市得置技術人員，及視導人員，並應置主辦會計統計人事人員其詳已於主計及人事之超然系統論述之。市政府并設市政會議，以市長，秘書長，或秘書主任，參事，局長或科長，主辦會計人員組織之。每月至少開會一次，由市長召集，并担任主席。左列事項，則須經市政會議之議決：

- 一、提出於市參議會之案件；
- 二、市政府所屬機構之辦事章則；
- 三、市政府所屬機構間不能解決之事項；
- 四、市長交議事項。

第二款 市政府之職權

市政府於不抵觸中央及上級機關法令之範圍內，辦理左列事項：（市組織法第八條）

- 一、戶籍調查及人事登記；
- 二、育幼，養老，濟貧，救災；
- 三、糧食之儲備及調節；
- 四、農工商業之改良及保障；
- 五、勞工行政，及工廠監督；
- 六、造林墾牧漁蠶之保護及取締；
- 七、民營公用事業之監督；
- 八、合作社及互助事業之組織及指導；
- 九、風俗及習慣之改良；

- 十七、教育及其他文化事業之提倡；
- 十八、公安之維持；
- 十九、消防事業之舉辦；
- 二十、公共衛生之管理及設備；
- 二十一、醫院、菜市、屠宰場、及公共娛樂場所之設置，及取締；
- 二十二、財政收支，及預算決算之編造；
- 二十三、公產之管理及處分；
- 二十四、公營事業之經營及管理；
- 二十五、土地行政事項；
- 二十六、公用房屋、公園、公共體育場、公共墓地之興建及收理；
- 二十七、市民建築之指導及取締；
- 二十八、道路、橋樑、溝渠、堤岸、及其他土木工程之建設；
- 二十九、河道、港務、及船政之管理；
- 三十、上級機關委辦事項。

第三款 市參議會之組織

市參議會爲全市人民代表機關。市參議員之名額，定爲九名，但人口超過十萬者，按其超過之人口，每滿

三、增加一名，由市民及依法成立之職業團體選舉之。但由職業團體選舉者，不得超過總數十分之三。市參議會置議長副議長各一人，由市參議員互選之。每三個月開會一次，每次開會三日至七日，必要時得延長之。開會由議長召集，第一次會議則由市長召集之。院轄市置秘書長一人，省轄市置秘書主任一人，秘書一人或二人，事務員三人至九人，均由議長遴任之，並得向市政府調用人員。開會時得請市長，秘書長或秘書主任，局長或科長列席報告或說明。以議長爲主席，議長因事故不能出席時，由副議長代理之。議長副議長均因事不能出席時，由出席參議員互推一人爲主席。

第四款 市參議會之職權

- 一、議決完成地方自治各事項；
- 二、議決市單行規章事項；
- 三、議決市預算，審核市決算事項；
- 四、議決市稅，市公債，及其他增加市庫負擔事項；
- 五、議決市有財產之經營，及處分事項；
- 六、議決市長交議事項；
- 七、建議市政興革事項；
- 八、聽取市政府施政報告，及向市政府提出質詢事項；

九、接受市民請願事項；

十、其他法律賦與之事項。

至市參議會對於市長如認爲有違法或失職時，得向監察機關舉發之，爲市參議會組織法第二十一條之所規定。其所以不列入市參議會之職權內者，蓋因市長如有違法或失職時，任何市民，皆可舉發，不必限於參議員也。

第三節 憲政時期之市制

憲政時期之市制，當根據總理之主張，採機能劃分制。在此制度下，市之最高權力機關，爲市民大會。其組織與職權，與縣民大會同，當於縣制一章詳述之。

市民大會——權的機構——之下，當有兩個能的機構：一爲市政府，當執行之任；一爲市議會，司議決之權。二者均由民選，立於對等之地位，其組織職權，與省政府省議會甚少差異；所不同者，議決機關在省爲省議會，其議員由各區選出，在市爲市議會，其議員由各區選出之；執行機關在省爲省政府，其下爲廳，在市爲市政府，其下爲局耳。故均不重述，以節篇幅。

第四章 縣制

依據現制，我國政府，分爲中央，省，縣，之三級，雖縣之上，有行政區，設行政督察專員公署；然行政

督察專員之任務，祇在於綏靖地方，整頓吏治，增進行政效率，考其性質，僅爲省府之輔助機關，不能獨自成爲一級政府；雖縣之下，尙有區、鄉、鎮、保、甲，然此僅爲自治區域，其自治機構，如區署鄉鎮公所之類，亦不能成爲政府。準是，則縣實爲我國政制之最低級組織，故稱自治單位。本書所述，即以縣爲止，至於縣以下之鄉鎮保甲，當留諸地方自治專著論之。

第一節 概論

第一款 縣自治之意義

縣爲自治單位。自治云者，公共團體，以自己之機關，處理屬於團體以內之事務之謂也。故縣自治爲實現民主主義之方式。總理於中華民國建設之基礎一文中，嘗謂：「無分縣自治，則雖有五權分立，國民大會，亦未由舉主權在民之實。」在自治縣中，各個公民，均享有選舉，罷免，創制，複決之權，是謂之直接民權。以我國人口之衆，土地之廣，交通之不便，人民知識之未發達，直接民權之實施，在中央頗形困難，已如上篇所述，故不能不以四種政權，委之於國民大會；然在各縣，則面積較狹，交通較便，人口較少，而所討論者，亦僅爲一縣之設施，即以普通人民之識力，亦足以下適當之判斷，上述困難，均已解除，故縣實爲施行直接民權之優良區域。

國家之基礎在於縣，縣之政權在於人民；如是，則國家之基礎鞏固，誠「非官僚所得而竊，軍閥所得而奪」矣，此 總理極力提倡「分縣自治」之本意也。

第二款 自治縣之事務

「凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；凡事務有因地制宜之性質者，劃歸地方；」此建國大綱第十七條所明定也。爲此僅爲一種原則，究竟何種事務，應全國一致，何種事務，應因地制宜，尙有待於法律之詳爲規定。此種法律，現尙未制定，然根據上述原則，自治縣之事務，當包括左列數端：

(一) 財務行政 所有關於地方財政之收支，會計事務之處理，地方公債之募集，預算決算之編製等均屬之；

(二) 衛生行政 所有關於醫院之設立與管理，菜市，屠場，公共娛樂場之設置與取締，以及一切公共衛生事項均屬之；

(三) 建設行政 所有關於農林，水利，道路，交通，公共工程，公營事業均屬之；

(四) 社會行政 所有關於育幼，養老，濟貧救災，備荒，以及保護勞工，改良風俗等均屬之；

(五) 土地行政 所有關於土地之調查，測量，登記，墾荒等均屬之；

(六) 教育行政 所有關於地方教育，如學校，圖書館，博物館，美術館，體育場之設立與管理，以及一切文化事業均屬之；

(七) 警察行政 所有關於治安之維持，禁政之執行，戶籍之調查等均屬之。

以上所述，均爲地方團體之應有事務。此外，尙有原屬諸中央或省之事務，而委之於地方者，地方團體，應依其所示意旨，而執行之。縣各級組織綱要第七條，規定縣政府之職權如左：

(一) 受省政府之監督，辦理全縣自治事項；

(二) 受省政府之指揮，執行中央及省委辦事事項。

第一點係指縣之固有事務，第二點即指縣之委辦事務而言也。

第三款 自治縣之財政

自治縣既有其應辦之事務矣，然同時必須具有相當之財政，否則事不能舉，而自治亦徒托空言。因此，建國大綱十一條，特指定：「土地之稅收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼，養老，濟貧，救災，醫病，與夫種種公共之需。」國民政府即根據此項原則，制定及公佈財政收支系統法，以確定自治縣之財政。依據該法，應分爲中央專有收入，地方專有收入，中央地方共有收入，各級政府各別收入，四類。

第一中央專有收入

(一) 關稅 係指由海陸空進出國境之貨物進口稅，出口稅，及海港船舶之噸稅；

(二) 貨物出產稅 係指鹽稅，礦產稅，及其他以法律規定之貨物出產稅；

(三) 貨物出廠稅 係指捲烟稅，火柴稅，水泥稅，棉紗稅，麵粉稅，及其他以法律規定之工廠製造品出廠稅；

(四) 貨物取銷稅 係指菸稅，酒稅，及其他以法律規定之無益物品，或奢侈物品之出產，製造，販賣，或消

費之取銷稅；

(五)印花稅 係指交易憑証，人事憑証，許可憑証，依法應行貼用之印花稅；

(六)特種營業行爲稅 係指交易所証券，及物品交易稅，銀行兌換券發行稅，及其他以法律規定之特種營業行爲稅；

(七)特種營業收益稅 係指交易所收益稅，銀行收益稅，及其他以法律規定之特種營業收益稅。

第二中央地方共有收入

(一)所得稅 所得稅爲中央稅，但應以其純收入，按下列標準分給地方：一、省百分之十至百分之二十；

二、縣市百分之二十至百分之三十；

(二)遺產稅 遺產稅爲中央稅，但應以其純收入按下列標準分給地方：一、省百分之十五；二、縣市百分之

二十五；

(三)土地稅 土地稅爲縣市稅，但應先以其純收入百分之十歸中央；再以其餘純收入百分之十五至百分之四十五歸省；

(四)營業稅 營業稅爲省市(指直隸行政院之市)稅，但省應以其純收入百分之三十歸所屬縣市，直隸行政院之市，應以其純收入百分之三十歸中央；

第三地方專有收入

(一)營業牌稅 係從戲院，旅館，茶館，飯館，球房，屠宰及其應行取締之營業，而徵收之牌照稅；

(二) 使用牌照稅 係指舟車牌照，及其他使用地方公有財產而征收之牌照稅；

(三) 行爲取締稅 係指筵席，電影，戲劇，及其他應行取締之行爲按價加征之稅；

第四各級政府各別收入

(一) 獨佔及專賣 各級政府於該管區域內，經法律許可，得經營獨佔及專賣事業，但地方政府不得侵及中央之專賣或獨佔事業；

(二) 特賦 各級政府對於因改良土地而享受利益之不動產，得征收特賦；但特賦之征收，不得超過因改良而支出之費用；

(三) 規費 各級政府對於直接享受教育文化，經濟建設，衛生治療，保育，救濟，保安，防災，保健，娛樂各種利益者，得依法律之規定，征收規費；

(四) 罰款；

(五) 物品售價；

(六) 租金使用費，或特許費；

(七) 利息，或利潤，贈與，或遺贈，及其他合法之收入；

(八) 協助或補助收入。

第二節 訓政政期之縣制

在訓政時期中，我國縣制，係依據「縣各級組織綱要」之規定。（二十八年九月十九日國民政府公佈）根據此項綱要，縣制中包含兩種機關：一縣參議會，為代表民意機關，二縣政府，為職司執行機關，茲分述之。

第一款 縣參議會

縣參議會由鄉鎮民代表會選舉之縣參議員組織之。每鄉鎮選舉一人，並得酌加依法成立之職業團體代表為縣參議員，但不得超過總額十分之三。（縣各級組織綱要第十七條）根據此項規定，則縣參議會之組織，實以區域選舉為主，職業選舉為輔，而區域選舉中，又採間接選舉方法，間接云者，蓋由鄉鎮先舉代表，再由代表選舉參議員，須經過兩重手續之謂也。區域選舉與職業選舉暨直接選舉與間接選舉之利弊，已於上篇論之。

其次，則縣參議員之選舉，根據上述條文，係採用小選舉區制：每鄉鎮均選參議員一人。小選舉區制與大選舉區制之得失，上篇亦已論及，茲不復贅。

縣參議會設議長副議長各一人，由參議員互選之。議長及參議員之任期，定為二年。開會之期間，為每三月一次，每次會期三日至七日。至於召集之方法，由議長召集之。但第一次開會係由縣長召集，蓋斯時議長副議長均未選出也。

縣參議會之職權若何？除第二十二條規定：「縣預算及決算應先送交縣參議會議決」外，亦無明文規定。以意度之，至少當包括左列數種：

（一）縣預算及決算之議決；

- (二) 賦稅捐之設立，廢除，及稅率之增減；
- (三) 公債之募集；
- (四) 縣政興革之建議；
- (五) 縣單行規則之議決；
- (六) 對於縣政之質詢；
- (七) 縣長交議事項之審議。

第二款 縣政府

第一項 縣政府之組織

縣政府之組織，係採獨任制，設縣長一人，由省政府民政廳長提經省務會議議決任命之。（縣組織法第四條）自實行令署辦公以後，省府主席之權，漸見隆重，縣長之任免，多不經民政廳，而逕由主席提出，習已成是矣。

縣政府置秘書及左列八科一室

- (一) 民政科；
- (二) 財政科；
- (三) 教育科；

- (四) 建設科；
- (五) 軍事科；
- (六) 地政科；
- (七) 社會科；
- (八) 糧政科；
- (九) 會計室。

各科各設科長一人，科員若干人；會計室置主任一人，會計員及佐理會計員若干人。除會計室主任及會計政人員基於超然會計之理論，由省會計處依法遴選派委外，其餘秘書及各科長員，由縣長薦請省府委用之。惟一切縣政人員，無論其屬於任何部分，關於考試、訓練、甄審、任用、銓叙、考核、罷免事項，均應依法律之規定。

縣設縣政會議，以縣長秘書科長主任組織之，以縣長爲主席；其職務爲審議縣預算決算事項，縣公債事項，縣公產處分事項，縣公共事業之經營管理事項，提出於縣參議會之事項，及其他縣長交議事項，（縣組織法第二十二條縣各級組織綱要第十一條）

縣政會議僅爲一種行政上之諮詢及建議機關，其議決無拘束縣長之效力，蓋不如是，則縣政府將爲合議制而非獨任制矣。

第二項 縣政府之職

根據現制，縣政府實具有廣泛之權限。所有縣中民政、財政、教育、建設、軍事、地政、糧政、警察、以及社會等事業，均爲縣之職權。此可從縣政府內部之分科見之。然民意機關，尙未成立，縣長之產生，非由於民選，現在縣政府，仍屬官治政府；現在縣政府之職權，仍爲官權而非民權，距離民治之理想，仍甚遙遠。但此非立法者之故，實迂緩，誠以人民未經訓練，驟予以權，適足僨事，適不得不經過訓政之階段耳。故訓政乃一種過渡時期，而憲政方爲吾人之最終目的。

附設治局

我國幅員廣大，不備省之管轄區域遼闊，統治不易，難收指臂之效，而甚多縣份，亦有轄境達五六百里之遙者，鞭長莫及，施政困難，除省區已計畫縮小，從新劃分，以便統治外，轄境遙遠之縣份，亦已由各省自行斟酌劃分，另成一縣，但草創伊始，一切規模未具，非咄嗟可以形成爲縣者，得先置設治局，其區域之劃分，由省府擬具圖說，送請內政部轉呈行政院核定之。在不抵觸中央及省之法令範圍內，得發布局令及單行規章。設治局置局長一人，薦任，由省府之指揮監督，辦理轄境內行政事務，並監督指揮所屬機關及職員，並得視事籌之繁簡，設二科或三科，各置科長一人，科員雇員若干人，秘書，科長，科員均委任。其任用手續準用縣長及縣行政人員任用法規之規定。一俟組織就緒，凡百設施，均上軌道，可與縣治相埒時，即可正式改設爲縣。

第三項 縣政府與其他機關之關係

第一目 政府與上級機關之關係

縣政府之直接上級機關，在行政系統上，當爲省政府。然現行制度，省縣之間，尙有行政督察專員公署之一級。行政督察專員，對於縣政府得以命令督促或指揮之。同時，省政府轄下之廳、處、局、會、關於主管事務，亦各得以命令節制巡辦。於是得對縣政府發布命令之機關，已超過十個以上，縣政府須一一遵從，此已足使後者感於應付之困難；然不祇此也，省內中央機關，立於省政府之上者，有戰區司令長官部，與省府平行者，有軍管區司令部，綏靖公署，防空司令部，兵站總監部，省田賦管理處，監察使署，審計處……等又各得以命令逕達於縣政府，而遇此一命令與彼一命令發生抵觸，更足使縣政府莫知所從。行政院有見及此，近已設法改善，使一切應由縣政府遵辦之事項，除軍事之緊急處置外，均須經由省政府令知矣。

第二目 縣政府與平行機關之關係

第一縣政府與縣參議會之關係 縣政府與縣議會之關係，可從下列各點說明：（一）縣政府應將施政計劃向縣議會報告；（二）縣政府得以議案提出於縣議會；（三）縣政府應將預算及決算提交縣議會請其議決；（四）縣議會得向縣政府提詢問或質問，後者應負責答覆。

第二縣政府與當地法院之關係 近年各縣司法已脫離行政而獨立，往日之承審制度，業已廢除，故司法與行政之關係，已漸趨單純。惟仍有下列各點：（一）縣政府應尊重司法之職權，將司法案件，移送法院辦理，不得干預；（二）當地法院，於執行職務，需要武力時，縣政府應予協助；（三）關於監獄之戒護，應由縣政府負責。

第三縣政府與縣田賦管理處之關係 自田賦改征實物後，關於田賦之催征，土地之陳報，各項事宜，已另立機構，改由縣田賦管理處辦理；縣政府方面，祇負責實物之收納及保管。故縣政府與縣田賦管理處，一司收納，一司催征，其關係甚為密切。在事實上，各縣田賦管理處處長，均由縣長兼任；另設副處長一人由省田賦管理處委任之。故縣長在實物之催征方面，應秉承省田賦管理處之命；在實物之出納方面，應秉承省糧政局之命。

第四縣政府與駐防軍之關係 縣政府對於駐防軍隊，應承糧政局之命，於田賦征存實物內，撥給軍糧；並在其職權範圍以內，應防軍之請求，供給軍事之需要，例如指撥營房，征集防禦器材，交通工具，及招募佚力之類。

第五縣政府與團管區之關係 關於兵役事宜，每省設一軍管區以總其成；軍管區之下，設師管區，師管區之下，設團管區。團管區佈於各縣，負督促管理之責；而全縣壯丁之調查，訓練，抽籤，徵集，仍由縣政府指揮所屬區鄉鎮保甲辦理之。縣政府徵集入伍之壯丁，即應移送團管區接管。其辦理不力，或徵不如額者，團管區應督促之，或呈報上級，轉咨省政府，予以處分。

第三節 憲政時期之縣制

第一款 憲政時期之縣政權機構

憲政時期之縣政府，及縣議會，在形式當與訓政時期無甚差異，然在憲政時期，因縣民大會之出現，於理

論上，實質上，使縣制呈一異彩，而整個政治亦爲之改觀。——由官治而進於民治。

第一項 縣民大會之組織

縣民大會爲行使政權之機關，即「有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接覆決法律之權。」然吾國各縣人口，多者逾百萬，少者亦十數萬，全縣公民安能集合於一處，以行使其政權乎？欲解決此難題，有兩種辦法：

(一) 舉行總投票 採此辦法，則祇須全縣以同一時間，將投票紙分發於享有公權之縣民，使之記載其意見於票內，投之於分區設置之票匣；再將各區票匣集中開拆，加以統計，則可知全縣總投票之結果。此辦法無論爲選舉或罷免官員，創制或覆決法律，均可適用，而又免除集會之困難。

(二) 分區集會 採此辦法則劃全縣爲若干區，各區公民，則在各該區內同時集會。各區之議事日程，均爲一致，討論之後，即行投票表決。彙集各區之投票，加以統計，則成爲全縣縣民大會之議決案。惟議事日程，及各項提案，須於分區集會之前，先期擬定，開會後不能爲臨時動議；對於議案，祇應爲可否之投票，不能加以修正；否則各區之表決結果，必不能一致，無法統計也。又採用分區集會制，則縣民大會應設主席團，以每一主席，主持一區之集會事務。主席團應於開會之前若干時間，舉行預備會議，審查提案及議定劃一之議事日程。主席團之人選，以鄉長充任，爲最簡便而適宜。

第一種辦法固簡而易行，然公民對於投票內容，無相互討論之機會，難期明瞭，因而所下之判斷，未必正

確；第二種辦法，固可補救此種缺憾，然手續繁複，且人民苟缺集會之經驗，則會場秩序，亦恐難於維持，愚以為行使選舉罷免權，應採第一種辦法；行使創制複決權時，不妨試用第二種辦法。

縣民大會之行使職權，無論採第一種或第二種辦法，均應於事前完成左列之條件：

- (一) 全縣人口調查清楚；
- (二) 全縣公民宣誓完畢；
- (三) 全縣公民名簿編製完成。

上述條件，如未完成，則政權之行使，難期真確，而真正之民意，亦無從表現；好巧者若從而播弄操縱於其間，則將演成「暴民專制」之現象。

第二項 縣民大會之職權

第一目 選舉權

(一) 選舉權之範圍 一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，此建國大綱第九條所明定也。然此所謂「官員」，其含義何如乎？此選舉權之範圍，亟應先為確定者也。根據上述大綱所示，則左列人員，應由縣民大會選舉之：

(一) 國民大會代表： (第十四條)

(二) 縣議會議員： (第八條)

(三) 縣官。

(第八條)

此所謂縣官，是專指縣長而言乎？抑縣長之佐貳，如秘書科長之類，亦在民選之列乎？總理於此，既未明示，似宜列舉各種可能之方法，而研究其利弊：

- (一) 縣長之佐貳，由縣長任免之；
- (二) 由人民選任及罷免之；
- (三) 由縣長任命，由人民罷免之。

採用第一種方法，則縣長之權甚寬，彼可隨意選擇其所認為適當之人才，以資佐理；然假使偶有一二，黷擇失當，為人民所不滿意，而縣長又不令其辭退時，則捨進行罷免縣長外，無救濟之途徑，然此又有幸一髮以動全身之弊。採第二種方法，固足以增進民治之力量，然對於佐理人員，縣長無選拔之機會，則指揮縶期如意；而事務之推動，必欠靈活。比較完善者為第二種方法；此蓋有前兩者之利，而無其弊。

此外，則法院之司法官，在北美合眾國各州中，亦有視為地方官吏，而以任免之權委之於人民者；然此必致影響司法之獨立，妨碍裁判之公平；蓋司法官之任免，其權若操之人民，則對於巨室豪族，必不能執法以繩其曲，因後者常有左右選舉之能力也。

至於考試監察兩種官吏，基於我國歷史上之成規，其任免權應屬之中央，非黨中公民所得而干預，此蓋甚明，無庸詞費矣。

(二) 選舉權之行使 選舉，固為人民參與政治之權利，同時選舉權之行使，亦為對於社會福利所應盡

義務。因爲國家政治，賴選舉而推動，欲求政治清明，必須各人均負起選賢與能之責。基此觀念，多數學者，已承認選舉爲一種公共職務。單純權利，可以放棄，對於公共職務，則不能逃避，故歐美各國，如比利時西班牙阿根廷等，對於放棄選舉權者，均予以相當制裁。然選舉權之行使，欲求發生效用，必須於選舉之際，審慎選擇其所選舉之人，不能以之爲循行故事，或以兒戲出之，否則選舉反足以產生不良之結果也。

對於被選人之選擇，首應審察其是否具有公民之資格；次則細查其是否具備能力之條件；蓋根據吾黨主義，「被選」屬於「能」的範疇，縣民於行使選舉權之際，首須審查其所選者，是否經考試銓定及格，次方考慮其能否勝任被選之職務。

選舉權之行使，必須如是審慎，方能發生良好之效果。至候選人之能力資格，其條件若何，現行法令，尙無規定，茲試擬如下：

公民年滿二十五歲，具有左列資格之一者，得爲國民大會代表，縣議員，或縣長候選人：

- (一) 高等文官考試及格者；
- (二) 普通文官考試及格後，任委任職三年以上經銓定者；
- (三) 曾任中國國民黨縣黨部委員或省黨部科長以上或中央黨部幹事以上之職務，已滿三年，經銓定者；
- (四) 曾任大學或專科學校教授講師二年以上，經銓定者；
- (五) 曾在中等學校任校長五年以上，或教師十年以上，經銓定者；
- (六) 曾辦地方公益事業著有成績，經省政府臚列事實，咨請銓叙部銓定者；

(七) 經公職候選人考試及格者。

(三) 選舉之監督及選舉訴訟 關於國民大會代表縣議員或鄉長之選舉，應由省政府派遣選舉監督，駐縣監視選舉之進行。選舉監督應於選舉前十日，審定公民名簿，並公佈候選人名單。名簿或名單有遺漏或錯誤者，本人或關係人均得請求更正。左列事項，均應在選舉監督監視下爲之；

- (一) 投票處之檢查及開閉；
- (二) 選舉秩序之維持；
- (三) 檢查投票紙之真偽；
- (四) 決定投票之是否合法；
- (五) 決定選舉之否有效；
- (六) 開票秩序之維持；
- (七) 選舉票之保全；
- (八) 選舉結果之公布。

公民遇有左列事情之一時，得於選舉結果公布後十日內，向法院提起選舉訴訟：

- (一) 認爲辦理選舉人員有舞弊或其他違背法令行爲者；
- (二) 認爲當選人資格不合，或票數不足者；
- (三) 認爲本人票數應當選而未當選者。

法院對於選舉訴訟，應先於其他訴訟事件審判之。至關於選舉之一般原則及方法，上篇已有詳述，茲不復贅。

第二目 罷免權

罷免權之方式，瑞士與美國各州，兩不相同，而行於美國各州者爲善，前篇已論述及之。美制罷免權之要點有六：（一）罷免權不但可以行之於議員，且可以行之於一般民選官吏；（二）聲請行使罷免權者，須詳述其理由；（三）罷免權係對於各個議員爲之，而非對於議會全體；（四）聲請行使罷免權者，須繳納相當保証金；（五）聲請行使罷免權時，須同時提出候選人；（六）聲請行使罷免權，須得相當公民之署名。茲根據此數要點，而說明縣公民行使罷免權之手續。

對於縣議員或民選官吏，於其任職之初期，（三月或六月）當不許有罷免之請求，因其任職未久，賢否未能判定也。若經過此相當期間，原選舉區公民，發現其不能稱職時，則當臚列事實，及推定候選人，製成聲請書，共同署名；但署名人數，不得少於法定限額。——法定限額大概爲原選區公民總數百分之十至三十。——上項手續完畢後，則以聲請書送達於省政府，蓋省政府爲縣之上級機關，且負監督縣自治之責任也。當此之際，若被聲請罷免之議員或官吏，自行引退，則可作一結束！不必舉行總投票；否則省政府對於聲請書當爲形式之審查；如認爲合法，則應派遣總投票監督，蒞縣主持公民總投票事宜。在舉行總投票之先，總投票監督有應行舉辦者數事：（一）以罷免聲請書送達於被聲請罷免人，使其提出書面答辯；（二）將聲請書與答辯書同

時公布，使參與投票之公民，得藉為判斷之資料；(三)決定公民總投票日期；(四)製發投票紙，其式樣如下

免 應 否 甲 某	
是	<input type="checkbox"/>
否	<input type="checkbox"/>
承 繼 甲 之 候 選 人	
某乙	<input type="checkbox"/>
某丙	<input type="checkbox"/>
某丁	<input type="checkbox"/>

(說明)贊成罷免某甲者於上格「是」旁空格

作○號，否則於「否」旁空格作○號

。如於「是」旁作○號並須於乙丙丁

旁擇一作○號。

投票完畢，應由總投票監督，監視開票，其可能發生之結果，有二：

第一於「是」旁空格作○號者佔多數，是表示罷免案之獲得公民贊成；遇此情形，除通知被聲請罷免人解職外，並應審查各候選人之得票數；得票較多之候選人，即繼承被罷免者之職位；

第二於「否」旁空格作○號者佔多數，是表示罷免案遭遇公民否決；遇此情形，則被聲請罷免者，仍維持原職，而聲請罷免人所繳付之保證金，亦即沒收。

此外，尚有應行說明者，採用罷免權之國家，固予公民以撤回其代表或官吏之權，同時亦防止代表或官吏之無端被擾，故其法律，常附帶有下列二點之規定：(一)在一定期間內對於同一職員，不許請求為兩次罷免

投票；(二)罷免聲請書之署名，如屬有意偽冒，其主動人應負刑法上之責任。

至於被罷免者遇有左列事情之一時，得按照選舉訴訟之規定，向法院起訴：

(一) 認爲辦理罷免投票之人員，有舞弊或違背法令者；

(二) 認爲署名於罷免案之法定人數不實者；

(三) 認爲罷免案贊成或反對票數不實者。

法院之審理事項案件，與選舉訴訟同。在訴訟發牛後，當選之繼承人，應延期就職；而被罷免者，亦應停止其職務，以候法院之判決。至於確定判決之效果，因下列兩種情形而異：

(一) 確定判決確認(二)之情形時，其效果足以推翻罷免案之全部程序，即被罷免者得以回復罷免案提出前之地位。

(二) 確定判決確認(一)或(三)之情形時，其效果祇推翻總投票之程序：即全縣公民，對於罷免案應重行投票。

第三目 創制權

創制權之意義，上篇已論述及之，縣公民之行使創制權，有應注意者數點：

第一，提案之內容，不得與中央或省法令牴觸；與中央或省法令牴觸之提案，縣議會不能接受；即或接受亦不發生效力，徒浪費手續耳。例如中央法令規定義務教育期限爲六年，若提案縮減爲四年，則顯然與上項法定發生牴觸，雖得法定公民之署名，雖由議會接受而成爲法律，然既與中央法令牴觸，則應爲無效。

第二，提案內容，應限於立法事項，不能涉及行政、審判制權係對議會而行使，自應以議會之職權範圍爲限，

若涉及議會職權以外之事項，議會當無權接受也。

第三，提案內容，宜簡單明顯，使一般公民易於了解。

第四，提案祇應涉及原則，至於詳細條文，應留待議會起草；蓋立法事業，甚為複雜，非專門家不能勝此也。

以上為創制權之原則，至於實行之手續，亦有可得而言者：凡法律之創制，首由發起人草成提案，附以顯淺之說明，公之於眾，徵求彈署；在徵求期間，發起人不妨舉行演講會或討論會，以引起一般公民之興趣，使其踴躍參加彈署。彈署達到法定額數，（普通定為百分之十至十五）則可將原提案提交縣議會。縣議會為初步審查後，應根據提案之原則，製成草案，提出會議討論及表決之。至是，可能發生之結果有二：

（一）通過草案；

（二）否決草案。

在第一種情形，則創制之目的，業已達到，而草案亦遂成爲法律；在第二種情形，則應將原提案付之於公民之總投票。總投票之結果，若反對者佔多數，則原提案當無存在之餘地。反之，若贊成者佔多數，則縣議會應接受公民意見，使業被否決之草案，完成法律程序。

第四目 複決權

複決權之類別，視其運用之情形，得分爲諮詢的複決權，與批准的複決權，強行的複決權，與任意的複決權四者，上篇以論述及之。諮詢的複決權，與強行的複決權，各國多適用之於憲法及其他重要法律之制定與修

改，在縣自治之範疇，無此需要；故自治縣之公民，祇須保有任意的複決權，與批准的複決權二者足矣。

在自治縣中，凡增加人民負擔之法律案，如募集公債，增設新稅之類，均須經人民之批准。未批准前，不能發生法律之效力。至其他法律案，經縣議會通過後，即可公布；在公布後一定之期間，（假定爲三個月）即可付諸實施；但在此期間內，如有左列情形之一者，應付之公民之表決；

（一）有法定額數（普通爲百分之十至三十）之公民署名請求時；

（二）縣議會認爲應行付之人民之複決時；

（三）縣政府認爲應行付之人民之複決時。

當法律案公布後，縣中公民，認爲全部或一部未協時，應詳叙理由，作成複決請求書，公之於衆，如實行創制權之例，徵求連署。俟連署達到法定額數，則可將請求書提交縣議會，請求以法案之全部或一部，付之公民之複決投票。惟公民之複決法律，於投票前應徹底研究其內容，方可作贊成或反對之決定。尤應：第一勿持私見；第二勿徇情感；第三勿狃於一時之利害，須具遠大之眼光。以瑞士實行複決權之經驗，則參民之投票，常不能避免上述之缺點。例如取銷行商稅，則予贊成；給予官吏恩俸，則加反對，此不能不謂爲出於私見與感情之作用；至於發行公債，則予贊成，增加賦稅，擴充聯邦軍力及強迫勞働保險，則加反對，此又狃於一時之利害，欠缺遠大之眼光矣。（註一）以號稱民治制度搖籃之瑞士，猶且如此，況芸芸之衆，祇圖苟安。假使子產治鄭之初，即須以一切興革事項，付之人民之表決，而人民方懷「孰殺子產吾其與之，」之念，則其計劃之不能實行，可斷言也。由此益知 總理以訓練民衆，爲實施民權之初步，實具深切之理由。

中國政府大綱

註一：茲將瑞士及各州歷年實施複決之結果摘錄如下

法律名稱	聯邦或州	投票結果
(一) 聯邦憲法	聯邦	贊成
(二) 免除兵役稅	聯邦	反對
(三) 修改憲法許用死刑	聯邦	贊成
(四) 取銷行商稅	聯邦	贊成
(五) 給予官吏恩俸	聯邦	反對
(六) 擴充聯邦軍力	聯邦	反對
(七) 強迫勞働保險	聯邦	反對
(八) 保護發明專利	聯邦	贊成
(九) 保護耕作	亞列剛州	贊成
(十) 失業救助	亞列剛州	贊成
(十一) 增加八分一賦稅	亞列剛州	反對
(十二) 發行三千萬州公債	亞列剛州	贊成
(十三) 公司股份稅	亞列剛州	贊成
(十四) 貧窮救助	巴耳州	贊成

第二款 憲政時期之縣治權機構

司法政試監察各機關當集中或直屬於中央，各縣所能保有之治權機構，惟立法與行政而已。立法機關爲縣議會。行政機關爲縣政府，此於上節已述其梗概，在憲政時期縣之治權機構與訓政時期甚少差異，但憲政時期之縣政府，係由於選舉而非由於任命，此則不同耳。

第四章 地方自治之監督

第一節 自治監督之必要

在訓政時期，上級政府對於下級政府之統馭，其樞機在於行政長官之任免。縣長之任免權在於省，省主席及委員之任免權在於中央，故中央得以任免權指揮省，省得以任免權指揮縣，猶身之使臂，臂之使指，故中央政令，得以貫徹於地方。然一旦由訓政而轉入憲政，由官治而進於民治，則地方政府之行政首長，均將由人民選舉，上級政府對下級政府，亦同時失去其任免權。中央將何以統馭省，省將何以統馭縣乎？中央既失其統馭之機能，則地方政府必表現各自爲政之現象。本嘗於討論省長任免時，已注意及此，而提出補救之法。然中央政令，必須由省及縣，而後呈其效果。例加中央計劃發展全國交通，而各縣不爲修築縣道，則計劃之預期效果必因而以殺，又如中大通令實施強迫教育，而各縣政府，不爲增加國民學校，或縣議會不爲議決增加教育經

費之預算，則此項命令，亦將賴於畫餅充飢。因此，中央爲保持統一，貫徹政令，對於地方自治，有設立監督系統之必要。

以上係就中央政府之立場言，即就地方民衆之利益計，亦應對於地方自治，加以監督；蓋自治政府，每易陷於左列各種錯誤：

(一) 濫發公債 在自治制度下，地方行政首長及議會議員，均由人民而產生，固有選舉權利者，同時多爲負賦稅義務者。故當年度預算支出超過收入時，行政立法兩部分，均悉觸選民之怒，不敢創立新稅，或增加省率；結果惟有苟安一時，發行公債，以求預算之平衡。然債務之收入，苟非用於生產之建設，其結果必愈陷愈深，循致不可收拾，信用破產。

(二) 浪費公帑 地方之執政者，既由選舉而來，對於運動選舉之私人，支持選舉之與黨，均不能不予以酬庸；酬庸而不須增加個人負擔之方法，惟有予以職位。然政府之職位無多，勢必不足供應，於是惟有薪立機關，或增加員額。即此已足使地方歲出預算，趨於龐大；且因效力選舉而獲得職位之人員，對於行政，多缺經驗，對於公帑，尤不知愛惜，因是而發生之惡果，約有二端：(一) 過度的增重人民之負擔；(二) 使地方財政，陷於紊亂。

若藉上級之監督，能將此種錯誤，事前加以防止，或事後加以糾正，則地方民衆，必將予以熱烈之歡迎。故自治監督制度之確立，乃輔導自治，而非限制自治，此不可不察也。

第二節 自治監督之方式

自治監督之對象，不限於下級執政機關，且可及於下級議決機關；而監督之方式，可從消極積極兩方面觀察之：消極方面，可分為宣布無效權，及撤銷權；積極方面，可分為代議決權，及代執行權。茲分述如下：

第二宣布無效權 地方立法機關所議決之單行法規，不能超越其職權範圍，尤不能與上級所定，有所抵觸。例如應屬於中央職權之事項，由省議會議決之，應屬於省級職權之事項，由縣議會議決之，均為濫越職權範圍；又如縣單行法規，違背省之法令，或省縣單行法規，違背中央之法令；均為下級與上級法令之抵觸。遇有此種事情，中央方面，經行政院咨詢立法院之意見後，省級方面，經省政府咨詢省議會之意見後，得宣布其無效。被宣布無效之議決或法規，其未執行者，應停止執行；其在執行中或已執行完畢者，應回復其未執行前之原狀。

第二撤銷權 上級行政機關對於下級行政機關之違法命令或處分，予以撤銷，是謂之撤銷權。下級行政機關之命令或處分，無論係濫越職權，或違背法令，均為違法，上級行政機關均得行使其監督權以撤銷之。上級行政機關之行使其監督權，有由於自動者，例如自行發現其下級政府之違法處分，而予以撤銷；在此場合應以訓令之形式出之。有由於被動者，例如基於受理人民訴願或行政訴訟，發現下級政府之違法處分而予以撤銷；在此場合，應以決定書之形式出之。

第三代議決權 代議決權者，屬於下級立法機關職權範圍內之事項，下級立法機關不為議決，因而基於自治監督權之作用，由上級立法機關代行議決之謂也。關於推行中央政令而必須支付之費用，縣議會議決之預算，不為列入時，省長得經省議會之議決命令加入之，此即所謂添加預算款目權，匈牙利中央政府對於各省

，即有此項權力。且此項權力之行使，不須經議會之議決也。宣布無效權與代議決權，均為監督下級立法機關之方法，前者所以監督其濫，後者所以監督其怠。

上級機關之計劃；常有待於下級機關之議決，方能見諸實行；若下級機關，不為議決，則因此而生之結果，足以打銷上級機關之計劃；此即代議決權之存在的價值也。例如中央確定義務教育計劃，通告實行，省政府自當以此為監督各縣自治之準則；於此，若發現縣議會不為議決配合此項計劃之預算，則省政府有權請省議會代為議決之。在此場合，省議會所議決者，其效力等於縣議會之議決，換言之，即省政府有依據省議會所議決而為執行之義務也。

第四代執行權 代執行權之性質，與代議決權相類。所異者，即代議決權之目的，在於監督下級立法機關，而代執行權之目的，則在於監督下級行政機關耳。應屬於下級行政機關職權範圍內之事項，而下級行政機關怠於執行時，上級行政機關，自可以命令督促之，然令其執行，究不如代其執行之直捷也。例如中央計劃發展各縣交通，而縣政府不依其計劃，開築縣道；又如中央計劃實行義務教育，而縣政府不依照計劃，籌設國民學校，則省政府為貫徹中央命令，自可運用其自治監督權，派員蒞縣，代其執行。因代執行而發生之利益，由縣享受，因代執行而支出之經費，亦由縣負擔之。

第三節 自治監督之程度

中央為貫徹政令，對於地方自治，固須保持監督之權矣。然監督之程度，將以何者為界限乎？此亦應研究

之至顯也。中央之自治監督權，若過於狹小，則不能達到其所希望之目的；中央之自治監督權，若過於龐大，則所謂自治，將等於具文，故其間應有一適當之界限。

對於地方自治之監督，其範圍最狹者，首推美國。美國之地方自治團體，第一級爲州，州之下爲郡邑市鎮。州之自治權爲憲法所賦與，其完備固無論矣。州以下之地方政府，其自治權之範圍，亦甚廣泛。美國之地方政府，在其分受之權限內，可以自由意思處理其事務；其視州政府爲顧問團體，而非監督團體，此已成爲慣例。地方政府除關於課稅權及借款舉債，稍受限制外，其他幾完全不受外界之控制。

對於地方自治之監督，其範圍最廣者，厥爲法國。法國之地方政制，雖劃分爲省郡市區之四等級，然郡與區，僅爲一種行政區域，既非法人，亦不能成爲自治團體，故本節祇論述省市兩者。中央對於省，省對於市，皆有極廣泛之監督權。爲便於敘述起見，可分爲對人監督，與對事監督兩類而說明之。

第一對於人之監督。

(一)對執行機關之人的監督 地方自治團體之執行機關，在省爲省長，在市爲市長。省長市長亦有兩種資格：一方爲中央之代表，執行中央政令；一方爲自治團體之首長，執行自治事務。中央對於省長保有完全之任命權與罷免權，任免省長，即爲中央對省行使監督權之最有效的方法。市長係由於選舉，中央或省對之，雖無任命權，然省長得命令停職一個月；中央內政部根據省長之報告，得延長其停職期間至三個月；總統更得依內閣之意見，申敘理由，予以免職之處分。是中央或省對於市長，仍得以停職或免職之權力，行使其監督權也。

(二)對於議決機關之人的監督 地方自治團體之議決機關，在省爲省議會，在市爲市議會。省市議會之議員，均由人民選舉之。然法國總統基於內閣或內政部長之意見，對於民選之省市議會，均得行使解散權。故省市議會雖爲民選，若其政見與中央相反時，中央仍得以解散權實行其監督而使之就範也。

第二對於事之監督

(一)對於執行機關之事的監督 省之執行機關爲省長，省長之任免，其權完全操之於中央，中央固可藉任免權以指揮省長，命令其行爲，或不行爲，省長自無違反之能力。若在市則微有差別，蓋市長係由於民選也。故法國爲確保政令之貫徹，特規定市長之命令，得由省長撤銷之。市之衛生公安與秩序，得由省長代維持之。又關於中央法定之職務，市長意於執行時，省長得先命令其執行，若命令無效，得自爲執行，或派代表執行之。

(二)對於議決機關之事的監督，中央對於省市議會之監督，可就省市議會決議案之效力，而見其嚴密：省市參議會之決議案，就其效力之有無，與可得而執行之遲早，通常可分爲下列數種：

(甲)陳述決議 此即表示願望之決議，係應上級機關之咨詢而發，或係就省市事件而自行發表者。但上級機關之採納與否，仍屬上級機關之自由，故此項決議效力之微弱，幾等於零。

(乙)候准決議 此即必須由上級機關認可之後，始得執行之決議。例如省之預算案，須得總統之核准，市之預算案，須得省長之核准，方得執行是也。

(丙)確定決議 此即在一定期間內，不經上級機關撤銷，而得執行之決議。此類之所以異於乙類者，因乙類

決議，如不經上級機關認可，永遠不能執行；而審定決議，則不須上級機關認可，祇須經若干時間，上級機關不爲明令撤銷，即得執行也。對省議會議決，得撤銷期間爲六星期，市議會決議之得撤銷期間爲十五日。其撤銷之命令，須附理由，且以不合法爲限。

(丁)獨立決議 此即地方議會之決議，不須上級認可，即能發生效力之謂也。法國省市議會，決議之屬於此類者，其例甚少。

綜上所述，則可知法國中央政府對於下級自治監督之嚴密矣。法國中央之於地方，猶家長之於未成年者，故其統制之方式，不曰行政監督而曰行政監護。Tutelle administrative 因此法國地方議會之職權，範圍雖甚廣泛，而其力量反甚渺小。柏德露微 Barthelémy 氏之言曰：『省與市僅爲國家之部份，是以省市之行動，不應與國家之利益相衝突。爲保護國家之利益起見，於是有行政監護制，以防止地方分權之弊。監護云者，即中央政府對省市曰：『汝可於龐大之權力範圍內自動創作一切，但我以爲汝之行動不逾，當則可阻止汝』。就上述美法兩種制度論之，美失之過寬，法失之過嚴。以我國人民之自治能力，尙在幼稚時期，若使之效法美國，則甚易逸出常軌，補救無從；若必如法國之嚴，則拘牽過甚，使自治真義，消失殆盡。故應就二者而折衷之，折衷之標準如何？括而言之，可述如下：

(一)自治監督之範圍，祇宜對事不宜對人，關於人的問題，當人民盡量發揮其選舉罷免之權，上級不加干涉。故上節述及監督之方式時，亦祇限於宣布無效權撤銷權代議決權代執行權四種，此純屬於對事而非對人。

(二)自治監督之行使，以違反中央法令，或妨礙中央政策者爲限，其餘當予以自由，例如屬於純粹地方性之事務，當使人民充分利用其創制及複決權，中央不宜過於干預；猶保姆之對於小孩，當其學習行走時，當盡量使之自由行動，保姆處於監護地位，僅於其有跌倒之危險時，加以扶持耳。

中華民國三十四年十二月再版

版權所有

著者 謝瀛洲

印刷者 天成印務局

總發行 天成印務局

廣州市惠福西路八號

定價 每本國幣壹千元

廣東省圖書雜誌審查處發給圖書壹七六號審查証

572
046033

111

