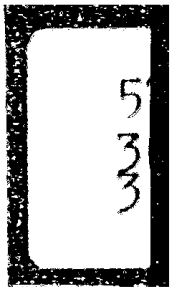


孫登方著

行政三權制與行政權的運用

573.07  
365  
2



國民圖書出版社印行

行政三聯制與行政權的運用

---

孫澄方 著

國民圖書出版社印行

中華民國三十一年一月

行政三聯制與行政權的運用

目次

第一章	行政三聯制的理論與建立	一
第二章	行政權在行政三聯制中的地位	一六
第三章	行政權的運用	二六
第四章	結語	五九

573.07  
365  
3

# 行政三聯制與行政權的運用

## 第一章 行政三聯制的理論與建立

社會上的事情，有很多是依照人類習慣或自然程序去做的；做的不知其所以然，看的人或批評者也是祇知其然而不知其所以然。結果這樣一件一件的做去，一件一件的完成，但人類習慣或自然程序不一定是完全合理的，或者是雖然完全合理了，而運用方法又有不盡科學化的，所以仍難免有浪費，鬆懈，重複，苟且，空泛等等不良現象。在這種情形之下，如果有人將他加以整理規劃，完整運用起來，那就是絕大的聰明，無上的貢獻。

國家行政本來是千頭萬緒，綜錯無窮，但在這綜錯複雜之中，絕不是沒有一個共同的處理規律可資遵循，不過是因為過去沒有人能夠將他拈出，所以一般人祇覺着行之甚易，而不知知之實難，現在好了，我們對於這個平易但極重要的問題，得到了切實的答

行政三聯制與行政權的運用

一



案。這個答案是什麼呢？就是行政三聯制。何謂行政三聯制？就是說無論辦理什麼事情，都要經過設計，執行和考核三個程序，然後按照這三個程序，儘量地去利用人，時，地，財，物，以發揮事業的功效。這三種程序，本來是任何一件行政工作所應具有的定規律，但過去一般不是未加注意，便是未能切實通用，至于以此三程序而為促進和考驗行政效率的整套方式，更是沒有人提出過，又豈言乎以具體的組織來實行呢？現在我們既然走了方式，有了組織，就該去實地施行，但施行時有一點必須注意，如果忽略了這一點，便失去了這個制度的整個意義。這一點非他，就是那三聯的「聯」字。聯字的意義是聯繫和貫徹。因為設計，執行和考核名義上是三個不同的程序，實際上則有相依為命的作用，如果三者之中缺一，結果不特議論多而成事少，如僅事設計而不去執行和考核；或是紛歧複雜，弊病叢生，如祇願執行，而無事前的縝密設計和事後與事中的嚴正考核；或是徒存考核之名，而無考核之實，如設計與執行工作未能盡善，或竟至設計而不執行。所以我們可以說設計，執行與考核，實在是一件事情的三面。例如拿我

們的整個三權分立系統。（五權政治固然不能說就是行政三聯制，但就行政三聯制的精神與三權的作用而言，實可比擬。）立法與考試是對事和對人的設計，司法與監察為隨事與事務的監督與稽核，而行政院則為實地執行工作之總樞。我們政治的整個推動，是要這五權分工合作，分之為三權，合之為一體，然後才能齊頭並進，共臻完美之境。這是就我們全部政治制度運用而言。假如我們更進一步來分析，那末，在設計，執行和稽核每種機構之中，又各個含有其他兩項工作。例如各院部會的命令權，就是他們自身的設計工作；他們對於業務的推進和法令的執行，就是他們自身的執行工作；對於業務之完成，人員成績之攷覈，就是他們自身的攷核工作。所以行政三聯制的作用，如同一個環，往復去來，都有相互關係。關於這點，總裁於今年三月四日，出席中央人事行政會議與參謀長會議聯合開會典禮致詞，指示的最為透澈。茲撮要如下：

「我們無論辦理一樁什麼事情，必要經過設計，執行與攷察三個程序，而且要互相聯繫，不使脫節，然後纔能貫徹到底。辦理完善……我們現在無論文武機

## 行政三聯制與行政機關的運用

四

關或部隊一般主管同志，大都求治心切，很能努力，都很想將自己所主持的機關弄好，事業成功。但結果常不免事與願違，甚至徒勞無功。這不是因為我們事先缺乏計劃，或計劃不周，就是由於我們有了計劃而沒有執行，或執行不能確實，或更由於我們不曾監督考察，以致不能收到按圖計功，綜覈名實之效……（所以）任何機關辦事，必須依照設計，執行，考察三聯制做到，然後一切工作與業務纔能不斷進步，發生實際的成效……再進一層說，無論那一個機關，在他本身的工作上，都離不了設計，執行和考察的三種程序，實在都要密切聯繫。由主管長官在國家決定的總方案之下，就其本身任務，適宜分配，一貫執行，以策進不斷的進步。行政三聯制的意義既然略如上述。第二步我們要問爲什麼要設計和考察。關於行政設計一點，我們最好是用兵來譬解。行政與用兵本來是兩個不相侔的事情，但是如果一個兵家要戰無不勝，攻無不克，那就必須要有好的參謀，如果一個行政長官要百廢俱興，政無不舉，就必須要有好的施政計劃——固然士兵的用命和工作人員的努力也是主

要因子。所引詩經上說：「周爰咨謀」；詩經上說：「爾有嘉謀嘉猷，則入告爾后於內」，而中庸上說的更爲詳盡：「凡事豫則立，不豫則廢。言前定則不跲，事前定則不困，行前定則不疚，道前定則不窮。」孫子兵法上也說：「夫未戰而廟算勝者，得算多也；未戰而廟算不勝者，得算少也。多算勝，少算不勝，而況於無算乎。」又說：「百戰百勝非善之善者也，不戰而屈人之兵，善之善者也。」再具體點來說，孟子曰：「五畝之宅，樹之以桑，五十者可以衣帛矣；雞豚狗彘之畜，無失其時，七十者可以食肉矣；百畝之田，勿奪其時，數口之家可以無飢矣；謹庠序之教，申之以孝悌之義，斑白者不負戴於道路矣。」這是治國的一個整個行政設計。諸葛武侯的隆中對曰：「曹操擁百萬之衆，挾天子以令諸侯，此誠不可與爭鋒。孫權據有江東，已歷三世，國險而民附，此可與爲援，而不可圖也。荊州北據漢沔，利盡南海，東連吳會，西通巴蜀，此用武之國……益州險塞，沃野千里，天府之地……若必有荊益，保其嚴阻，撫和戎越，結好孫權，內修政治，外覲時變，則霸業可圖，漢業可興。」明太祖論取天下之略曰：「友諒志驕



，士誠器小，志弱則好生事。器小則無遠圖，故先攻友諒。鄱陽之沒，士誠卒不能出姑蘇一步，以爲之援……及北定中原，先山東，次河洛，止潼關之兵，不遽取秦隴者，以慮庫特穆爾，李思齊，張思道皆百戰之餘，未肯遽下，急之則併力一隅，猝未易定，故出其不意，反旆而北，燕都既舉，然後西征張李，望絕勢窮，不戰而定。『這是用兵的一個整個設計。此外如我們時常聽說的『有備無患』『謀而後動』等語，也無一不是說做事和用兵的設計的重要。不過一般人對於軍事參謀多知注意，而於行政設計却往往忽略。這因爲軍事上的成敗利鈍，顯而易見，不容諱飾或攔延；行政上的得失良窳，表現較慢，影響所及不似軍事上之迫切。但是我們知道，以國家的整個立場而言，政治之重要過於軍事；行政上那種無形的或慢性的影響，至少不減於軍事上有形的或急性的結果，所以參謀人才因爲近代講軍事學者所注意，而計劃經濟，城市設計等，也已成爲一種重要知識，爲講求行政效率者所不可忽視。蘇聯五年計劃所一再表現的成績，及歐美各大城市的消防，衛生，公用，公益，公安，娛樂，交通，圖書，建築等等的設施有序

，整齊完備；就是最明顯的實例。關於此點，我想再以富有實質意義的物料管理為例證，較詳細地敘述一下。

所謂物料管理，就是各機關之物品，材料，設備等之購辦與管理。這本來是行政學中重要問題之一，其包含範圍應自調查，採購，保管，分發，以及購辦或管理機關的組織辦法，工作方式，人員任用各項。但現代討論這個問題者，大都偏重于購辦一項，而于購進後的管理問題多從簡略。本文限於篇幅，亦即從這一方面立論。物料購辦的最有效辦法是集中辦理。何謂集中購辦呢？就是在某一級政府或某一場合，各機關或部份的物品，材料及設備等，由一個總機關採辦供應，而不由各使用處個別去採辦。這個制度的演進，始于工商業而漸及於政府，其優點在：（一）統一購料組織，減少工作人員，節省行政經費；（二）易於抉擇物料標準；（三）減低物料單位價格，改進交貨條件；（四）易於集中監督；（五）易施會計統制；（六）易於延攬專門人才。美國為實施這種制度最著成效的國家，尤其在市政府。我國過去十餘年中，也有很多機關採行這種辦法，不過是因

爲沒有人來注意，所以把牠在行政效率上的貢獻也就漠然忘懷了。

集中購辦既係計劃行政的一種，其所有優點，又已略如上述，然則其實質的表現究竟如何呢？現在簡單地分述於下：（一）就組織而言，美國華盛頓邦政府在未施行集中購辦以前，各機關的採購人員不下四五十人。迨集中辦理之後，總購辦室僅用八人，計主任一人，採購員三人，速記員三人，檔案管理員一人。（二）就物料價格而言，美國但登（Denton）市政府暨所屬機關以前訂購帶銜信紙，每千張多則二十二元，少則十二元，經集中購辦並將質料加以標準後，每千張僅須二元七角；打字機帶以前每個需七角五分，集中採辦僅須二角五分；打字紙以前每盒須一元二角五分，集中採辦僅須五角四分；橡皮圈以前每磅四元，以後僅一元三角五分。舊金山市政府在未成立供應處以前，糖每百磅約需九元七角許，由供應處集中購辦，僅需七元五角餘；水泥最低價格以前爲三元零一分，供應處代買僅合二元七角一分；丁字斧以前每柄需十二元，以後僅需五元。

我國江西省政府購料委員會成立於民國廿三年，實施集中購辦制度，頗著成效。以前辦

質德士古牌馬達油每加侖二元一角八分（係以用此種油最多而又距購委會採購時最近之最低價格為準，下仿此），購委會集中購辦僅須一元三角六分，以前33X0車胎每套九十元零二角二分，以後僅七十九元八角一分。以前六寸洋釘每桶十一元，以後僅八元四角。以前青線布單服裝每套二元八角，以後僅二元零一分五厘。以前三十二格子彈袋每條七角二分，以後僅四角八分。以前牛皮皮腰帶每條三角五分，以後僅二角三分。又財政部國務稽核所也是實施集中購辦制度，由總所的業務科總其成。該科於十九年應成立後，代總所及各分所採辦文具，紙張，服裝，用具等，價格較前無不低廉甚多。惟本節文字因講理論問題，於此種事實情形，擬不多事徵引。（二）就物料種類而言，在分散購辦場合，各項物料的牌號，質料，種類等，皆無一定標準，不僅在價格上參差不齊，使用上也難期其效率均平，而於會計上的監督稽核，更不易辦理。關於此事，美國聯邦及邦市地方政府，也曾有相當努力。例如商務部過去所設公用物品種類清理處，將建築及舖砌用磚，自六十六種減為四種。密爾哇記市市營汽車設備處所用機器油，自五十種減

## 行政三聯制與行政權的運用

一〇

爲五種。紐約邦政府及所屬機關所用肥皂及洗滌材料以前共有七十種之多，後減爲十種，效用未減，而每年因之減少購價一萬八千餘元。從這上面所說各項中，我們至少可以看出幾點，就是組織統一，責任集中，工作緊密，費用經濟，裁汰繁複，集中監督。凡此種種，都講行政效率的所必須注意之點，也就是行政設計要求的幾個基本因素。我們有了這些事實，格外可以證明無論辦理何事，設計工作是萬不可少的。集中購辦就是管理物料的最好設計。

關於行政致核問題，看來似乎簡單，但實際上其性質却非常重要。就設計方面而言，致核的作用在使一個計劃或方案，能真正的發揮他設計或立案的精神與意義；就執行方面而言，使執行機關或人員，不敢敷衍或怠誤工作，因之乃得確定國家信實必罰的基礎。有設計而沒有致核，設計難免落於虛偽或空洞；有執行而沒有致核，執行也難免於粉飾，濫權，懈怠等等弊端，因之失去了精密設計的本意。我們時常聽說某某人「言行相符」，或「言行一致」。這裏的所謂「言」，就是設計；所謂「行」，就是執行；所謂「

「齊王」或「一戰」，就是既許執行政務會合一，也就是政變的結果。獨個人勝過此，政核國家行政也應該如此。所以，言過其實的馬謖失了街亭，固然難免一斬，而齊威王的封卽墨烹阿大夫的故事，更可見行政政核的重要。據史書上的記載：「齊威王召卽墨大夫語之曰：『自子之居卽墨也，殺首日至，吾使視卽墨，田野闢，人民給，官無事，東方以甯，是子不專吾左右以求助也。』封之萬家。召阿大夫語之曰：『自子守阿，譽首日至，吾使人視阿，田野不闢，人民貧餒，昔日趙攻郵，子不救，衛取薛陵，子不知，是子厚幣事吾左右以求譽也。』是日烹阿大夫及左右嘗譽者。於是羣臣懼，莫敢飾非，務盡其情，齊國大治。」由於這個史實，我們可以看出行政政核確是督進行政的主要方式。反之，我們又可以認識，如果行政沒有政核，是將如何的危險。

關於行政三制制的理論，上面已述其梗概。現在我們可以進而敘其建立的情形。這個制度最初揭發者是總裁本年三月在中央人事行政會議，參謀長會議聯合開會典禮致詞。直至七月之中全會開會，乃正式決議「設置中央設計局，主持全國政治經濟建設之

## 行政三聯制與行政權的運用

一二

設計及審核，另設置黨政工作三核委員會，主持黨政機關工作。經費，人事三考核，與中央設計局確切聯繫，以矯正設計，執行。考核分立三弊端。而樹立行政三聯制之基礎。

自此項決議之後，中央設計局與黨政工作考核委員會乃於九月間先後成立，皆直屬於國防最高委員會。中央設計局設總裁，由國防最高委員會委員長兼任。設計委員若干人，由總裁選派或聘任之。專員若干，助理設計工作。由總裁選派之。局內設審議會，審議（一）政治、經濟建設計劃及預算，（二）黨政制度機構重要法規之調整，（三）重要政策之建議等事項。審議員設七八至九人，由總裁選派。開審議會時，由總裁主席。

各項計劃提經審議會審議後，呈國防最高委員會核定，分令各主管機關施行，並由各主管機關遵照規定，按期呈報實施進度。關於經費部份各項計劃，則由預算委員會核編預算。提經審議會審議後，呈送國防最高委員會核定施行。各項計劃及預算經國防最高委員會核定施行後，即將全案送請黨政工作考核委員會依據考核，並於必要時附具關於考核應行注意事項。至設計局之日常工作及各種調查研究事項，則由秘書處負責。秘書處

設秘書長一人，承總裁之命，綜理全局事務。副秘書長二人，協助秘書長處理局務。秘書處置(一)秘書室，掌管關於機要文書之撰擬保管，稿件之審核稽催，編譯撰述事項。(二)調查室，掌管關於專門人才之調查，登記，錄用，各種資料之調查，搜集，編訂，保管；及各種統計事項；現設九組，分掌中央政制，地方政制，社會行政，財政金融，教育文化，交通運輸等調查研究工作；(三)第一科掌管關於文書之撰擬，收發，繕校；印信檔案之典守保管；及不屬他科事項；(四)第二科掌管關於議事日程及議案編製，會議紀錄，及會議文件之撰擬事項；(五)第三科掌管會計，庶務及交際事項。秘書處設主任秘書一人(秘書室)，秘書三人至四人，助理秘書四人至六人，調查室主任一人，科長三人，科員二十四人至三十一人，辦事員二十六人至三十三人，速記一人至二人。此外，因業務之需要，得調用本局專員，又辦理臨時調查事項，得用調查員。

黨政工作考核委員會直屬於國防最高委員會，其職掌為考核關於(一)中央及各省黨務機關之工作成績，(二)中央各院部會及各省行政機關之工作成績，(三)設計方案之實



## 行政三聯制與行政權的運用

### 一四

趨進度。(四)現行法令之實施利弊。(五)經濟建設事業之進行。(六)各機關經費人事之狀況等事項。考核委員會設委員長一人，副委員長二人，由國防最高委員會推定；委員十一人，除三院院長，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爲當然委員外，其餘三人，由國防最高委員會委員長聘任之。設秘書長一人，承委員長之命，辦理會中事務。(秘書處組織法尙未公布，故不得其詳)。除秘書處外，設黨務及政務二組，分別掌理黨務及行政經濟建設部份考核工作之計劃，審核，編製，調查等事項。每組各置主任副主任各一人，由國防委員會委員長提請國防最高委員會指定，秘書一人，組員若干人，由主任呈請委員長派充；又各置專員若干人，在黨務組者由中央執行委員會秘書處，組織部，宣傳部，海外部，黨務委員會，訓練委員會，國防最高委員會秘書處各指定高級人員一人或二人兼任；在政務組者，則由國民政府文官處，國防最高委員會秘書處，行政，立法，司法，考試，監察各院及所屬各部會，各指定與該組有關之高級人員一人或二人兼任。考核委員會對於中央及各省市黨政機關工作得分

別組織中央黨務政務、及各省市黨政工作考察團，每年實施考察一次。中央考察團以本會各主管組主任爲團長，副主任爲副團長，組員，專員爲團員。各省市黨政工作考察團則按考察區域之劃分組織之。每一考察團置團長一人，副團長一人，由委員長派充，團員，事務員，雇員若干人。團員除由黨務政務兩組人員中指派外，並得調用中央黨政機關人員。考察團得聘任技術專家爲團員。考察團考察中央及各省市黨政機關所屬機關時，得請其上級主管機關派員參加。中央各院部會所屬事業機關設於各省市地方者，由各省市黨政工作考察團考察之。考察時得調閱各機關文書檔案。考察任務完畢後，於十日或十五日內提出報告書，關於考核情形及意見，經考核委員會議決定後，呈國防最高委員會核辦。中央及各省市黨政機關每年工作或行政計劃及預算，須由主管機關核定後，以一份抄送考核委員會。其每年工作實施報告，亦須於每年終呈送國防最高委員會發交考核委員會考核。爲與中央設計局取得聯絡起見，考核委員會各組及考察團考察所得情形，暨對於各機關工作及機構，人事，經費等項改進意見，規定應與設計局主管人

員隨時研討。設計局於必要時，亦得指定人員參加考察團。

以上所說的行政三聯制的理論與建立。由此可見行政三聯制的主要意義，是完成一個最高度的行政統一，而在這個高度的統一之下，並不妨礙下級的分立。中央設計局與黨政工作考核委員會的設置，一方面是促進三聯制的實施，一方面是正式樹立行政總樞提高廣義的國家行政效率。以下則將這個制度與行政權關係及行政權的運用方法，分章敘述之。

## 第二章 行政權在行政三聯制中的地位

國家有意志，也有行動。立法是國家的意志，行政是國家的行動，或國家意志的執行。總理說：「政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事，便是政治。」此地所謂管理，就是行政，就是代表國家行動的一種設施。政治本來是動的，尤其是在近二百餘年以來，由於社會經濟制度的演變，擴大了政府行政的範疇，以往的放任政治，無為政治

者已成了過去名詞。所以，從政治上的實效效能來說，行政也者實係其主要因素。英人波浦曾說，行政的好壞就是政府的好壞，至於政治制度的優劣，讓傻子們去爭吧。這話雖不免有點武斷，但確也有相當道理。以淺顯的例子來說。考試取才，是一種良好的人事行政方法，所以不論是在我們古時的專制政體，或在現代的立憲國家，或在我們的五權政治之下，這個方法都是一致遵循的。又如謹嚴組織，靈活運用，劃分事權，集中責任等，都是中外政治學者所共認的最高行政原則，而也為任何良好政府所不能否定。行政在一個國家政治上的地位既然如此重要，那末，非具有適當的力量，就不能完成其任務。這個力量就是我們所謂的行政權。在敘述行政權在行政三聯制中的地位之前，為着明瞭是項權力的性質起見，有將其較近的發展趨勢予以簡單地檢討之必要。

行政權的發展趨勢，可分為集權與分權兩種。所謂行權集權者，就是中央行政機關對於地方行政工作，或上級行政機關對下屬機關工作予以有效的統制。反之，就是行政分權。近代國家，極權固不必論，就是在英，美，法等民主國家，行政權的集中趨勢

，也至爲顯著。法國中央政府素來對於地方行政，採取積極統制的。有人譏諷說：「一個法國海岸巡防船的國旗退了色，不能辨別國籍時，換新旗所用的四個多法郎的經費也非經海軍部長批准不可。這雖未免過甚其辭，然由此可知法國行政集權程度如何。關於這點，凡研究過法國政治制度的，都能明瞭，此間不容詳贅。英國呢？在近百年以來，行政集權的趨向也極挺進。原來英國中央與地方的行政系統，極爲紊亂。自從一八三四年成立救貧法後，於是地方救貧事項乃由中央統制。嗣後這種統制範圍逐漸擴大。逮至今日，除衛生部對於地方行政握有龐大的立法，行政，財政，顧問等權外，其他如交通，內務，商務，教育，農漁各部會，亦都有很多的統制力。其統制的方式亦日增多，如視察，調查，報告，審核，資助，批准，顧問等等辦法，都是要達到行政集權的目的。至於美國，本來主張中央與地方均權的，但自從南北戰爭以後，這種均權趨勢，逐漸轉移而爲集權，例如在那戰爭以後所通過的多條憲法修正案，幾無一不是在擴張聯邦的行政權；再如法院對於憲法條文之往往作廣泛的解釋，其用意無非如此。因此之故，聯

非對於地方，或上級對於下級機關行政，遂採取了各種不同的統制方式。所以，從這方面看來，近代國家採取行政集權，事實上似乎已成爲共同之行爲。但是持反對之論者仍然不乏其人。例如有說：（一）凡土地廣闊，人民繁殖的國家關於社會及經濟事項，應由地方自理，俾得自由發展；（二）行政集權使中央政府權力過大，難免有不適當之措置；（三）地方政府對於本地方情形較爲熟悉；（四）地方政府行政統轄範圍將日以縮小，妨碍其本身發展。但主張行政集權者則說：（一）時代演進，發明日新月異，多數重要社會及經濟事項，皆已全國化，不能視爲地方問題；（二）地方政府對於若干規模宏大事項，不易有完善有效之處置；（三）隨時勢潮流所產生之社會經濟情形，必須由中央政府管理，不能以加重責在焉非難藉口；因中央之所以管理之者，爲建設良好政府而挽救不良之行政；（四）中央集權較易於應付變動劇大之環境。

關於上面所說的兩種見解，固然各有其優劣之點，未宜厚非。但是，凡觀人之辯論者，應該就事論事，從事實上着眼，分析其申辯目的所在，考察其本身利害所關，不能

### 行政三聯制與行政權的運用

僅聽一面之辭。譬如資本家會主張政府應該減少征收所得稅，而不應將該稅所得的收入，補助地方修政工作；社會改革家會主張政府扶助婦孺健康幸福，而對於森林保護上，不感覺興趣。總之，關於這種問題，應視其性質，平心論斷，不能有任何成見或偏斷。因為行政集權或分權並非絕對的原則，在某一大規模組織中，有種工作可用集權方式處理。但他種工作也許不能同樣地辦理。大概一個國家當全國業已統一之後，行政集權，幾為不可避免之趨勢，並且在近代社會經濟各方面積極演進之時，許多事項，不但已經不能以本國地方疆域為界別，且不能以國界界別之，而更需要國際的協同管理，所以，政府的行政權，應隨其所應付事務之擴大而擴大，在政治的理論與實際上，皆不容賤言。

上面我已經說過，行政三聯制的運動應該注意那個「聯」字，就是說無論是設計，執行，或考核，都應該彼此關聯起來，然後設計才不至失之空泛，執行才不至沒有效能，考核才不至有名無實。換句話說，就是設計要考究執行情形和考核結果而設計；執行要根據設計與考核意見而執行；考核要根據設計與執行實況而考核。所以，在三聯制中，

設計、執行與考核三者，其重要性是一樣的，但是有一點我們不能忘記，就是執行的中堅地位。譬如建造房屋，設計，繪圖，督工，驗收固然都極重要，但是處於中間的實地建造工程，却尤關重要，因為沒有這步工作，所謂設計，繪圖，督工，驗收也者，都就落了空。工程師既然負有施工的實在責任，那末，就必須要有適當的權力，然後才能適應規矩，準度繩墨，造成一所好的房屋。國家行政也何嘗不然。縱使有好的設計，好的考核，如果沒有適當的執行權，則行政效率，永遠不會提高。行政三聯制的真精神，永遠不會實現。讓我們以過去的一般縣政情形為例。

縣政是政治的基本，一省一國的政治修明，都以縣為起點。縣的地位既如此重要，所以担負的工作，也特別繁重。如果要有良好的政績表現，當然首須注意縣府的職權是否能夠適應。十七年六月內政部頒行的縣政府暫行內務行政綱要，對於縣政設施可算是一個具體的設計，包括項目甚為繁細，撮要言之，從整頓縣署內部起，至促進建設，辦理救濟，提倡衛生，改良風俗等止，莫不有詳細的規劃。例如關於維持公安，規劃為（



## 行政三聯制與行政權的運用

二二

甲)整頓警務(分籌定經費、劃定警區及分駐所、補充槍械、劃一服裝、竄考警官警士、嚴格訓練、栽培警務人才等目)、(乙)整頓民團(監束土劣惡勢妄為、解散邪會或酌量改編、統一籌集團費辦法、嚴行編練、訓練辦團人才、實行全縣槍枝登記、安定本縣與鄰縣會操及協防辦法等)、(丙)肅清盜匪(剿捕、清鄉、取締游民、救濟失業等)、關於提倡公共衛生、規劃為(甲)清除街道河渠(掃除污物、滅蠅等)、(乙)取締不潔飲食(注意飲水清潔、籌設屠場菜場、管理露售食物、禁售不潔飲料等)、(丙)厲行防疫(實行種痘、籌辦時疫醫院等)、(丁)取締醫士產婆(嚴令登記、令醫生報告特有病症、轉呈內政部等)、(戊)注重衛生醫術(整頓或設立民衆醫院、獎勵私立醫院、聘科學醫士、指導一切衛生事務等)、(己)提倡衛生教育(提倡衛生運動、印發宣傳文字、注意學童衛生等)、(庚)限制墓地(破除風水迷信、提倡公共墓地、嚴禁露厝官柩等；關於促進建設事業、規劃為(甲)土地事項(調查土地面積、調查官、民、公、荒各地畝數及狀況、查報測量登記人才等)、(乙)水利水災事項(調查溝渠河道、清釐河渠水利各項弊端、修濬舊渠

，開闢新場及建築新場等）。從這種種看來，對於縣政設計，可謂舉目張，有條不紊，但實行上究竟如何呢？可以說是大都不如所言之良好。其中原因當然很多，但縣府的權能薄弱却有很大關係。茲就此一點，約略言之。

縣政府行政權能的薄弱，其主要原因，不外乎二途。第一，命令機關太多。縣政府既須接受省政府命令，又須接受省府各廳處命令，既須呈報省府，又須呈報專員公署，而專員公署亦得直接指揮命令縣府，此外，監察使署，軍，師，團營區司令部，省黨部等機關，亦莫不有直接間接指揮縣府之權。故在通常情形之下，縣政府所須接受的上級命令機關至少在手數十以上，其接近戰區者，連同各駐軍在內，命令機關更有多至三四十處者（參看東方雜誌第三十五卷第五號阮毅成著抗戰中的地方行政機構）。即如長沙縣，據實地調查，可以指導監督政府的政治，軍事，黨務機關，計有湖南省政府，民，財，建，教四廳，秘書，保安兩處，保安司令部，第一區行政督察專員公署，兩湖監察使署，湖南高等法院，湖南省黨部，湖南省新生活運動促進會，湖南省禁烟委員會

以及其他民衆訓練，船舶管理，人民動員，義務教育，水利，稅捐，振務，救濟，防空，傷兵管理等約有三十單位。假此情形，縣府自難使用曠的職權。第二，省政府對於縣府設施拘束過嚴。省府對於縣府所頒發的命令，大都過於硬性及籠統性。縣府雖有時知其不合本縣環境，或並非急需，但呈請變通或緩辦，亦以「事關通令」，十九不能邀准，結果遂造成敷衍搪塞，上下隔閡的現象。又有時省府對於縣府可有之職權亦嫌拘束過嚴，乃致絕少伸縮可能，例如二十七年七月，四川省政府召開全省各區行政督察專員會議，各專員以「專署縣府各月之公報費用，每因事務有繁簡，物價有漲跌，實際開支，或略有出入，或有存餘，而審核人員對於超支之數，例子剔除，存餘之款，例仍繳呈，不准互相品除，移作下月開支，殊失情理之平，請准將超出與存餘自相抵補，逐月推移，年終及交代時均予總結，有餘乃繳，不敷對於整個預算，亦絕不牽累」。審查結果，決定「上月若有存餘，下月可以流用，上月若無結餘，本月即不得超支」。此種措置，自較合理，然因此亦可見縣府權能弱小之一斑。第三，縣長缺乏用人權。修正縣組織

現規定縣府各局局長由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委派，秘書科長由縣長呈請民政廳委任。科員由縣長委任並報民政廳備案。裁局改科之後，縣佐治人員，概由縣長遴選，呈經省政府核委或備案。這種規定，本都合理，但事實上縣府高級人員任用，常由省府主管廳處提人，省府委派，縣長很少實際參加機會。職此之故，縣長於工作指揮上，自感不便。凡此種種，不過是很簡單地將妨碍縣府權能的主要因素，大略描寫一下，但即此已可以看出縣府實在不能切實地去執行縣政設計。何況組織的狹小，人才的貧乏，經費的拮据，無一不足以增加執行上的困難。所以，批評縣政者，都說「百廢俱興，一事無成」。所謂「百廢俱興」者，就是說計劃周密，工作繁衆；所謂「一事無成」者，就是說執行上敷衍了事，實無成就。當然，這種種都是莫可諱言的過去事實。自從縣各級組織綱要公布以後，各省縣都已在分別擬定計劃，按步實施，過去病害，都一一在消除或改善之中，我們自不必再認認過慮。

所以，在行政三聯制中，執行一項是事實問題，而執行權的有無大小，又是執行成

敗的主要因子。譬如機器，當他活動運用，大量出產時，我們知道這部機器是一個好機器，但是我們更須知道機器的活動，是受發動機的指揮管制，如果發動機力量不夠，或者甚至殘缺不全，那末，出產品的質量上就要大受影響。在行政上，執行權就等於機器上的發動機；如果我們要有好的行政收穫，就必須要注意這個發動機的是否健全和完整。這是談行政效率的一個重要問題，也是實現行政三聯制的一個重要關鍵。

行政三聯制中，執行一項既然是事實問題，而執行權又是這個事實表現的重要力量，我們對於運用上自有加以詳細分析的必要。但爲着明顯易解起見，還是用行政權一詞敘述之。

### 第三章 行政權的運用

行政權的隸屬，各國因政治制度的不同而殊異。在英法等國屬於內閣總理或首相，在美國屬於總統，在我國則屬於行政院。國民政府組織法第十九條規定：「行政院爲國民政府最高行政機關」。至於此項權力的運用方法，可分爲下列數項：（一）組織，（二）

會議，(三)命令，(四)觀察，(五)考成，(六)審核，(七)報告，(八)統計，(九)獎懲，(十)資助。

(一)組織 依修正國民政府組織法規定，行政院設各部，分掌行政之職權，關於特定之行政事宜，得設委員會掌理之。各部設部長一人，次務次長，常務次長各一人，各委員會設委員長，副委員長各一人，委員若干人。各部長，委員長之人選，由行政院院長提請國民政府主席依法任免之。

最早的行政院組織法是十七年十二月公布施行，規定行政院以內政，外交，軍政，財政，農礦，工商，教育，交通，鐵道，衛生各部，及建設，蒙藏，僑務，勞工，禁烟五委員會組織之，院內設秘書，政務兩處。十九年春，僑務委員會改隸中央黨部，添設海軍部，因之組織略有變動。是年冬，第三屆中央執行委員會第四次全體會議議決中央政制改革案，關於行政院組織方面議決：(甲)農礦工商兩部暫行合併為實業部；(乙)衛生部併入於內政部（改名衛生署），(丙)建設委員會應注意設計，指導國民建設。

行政三聯制與行政權的運用

年必列於行政機關，直隸於國民政府。行政院遵照此項決議案，即分別改併，二十七年十一月，四中全會第一次會議復議決改革中央政制，由行政院負責實際政治責任，司法行政改隸行政院，設部管理。又中央政治會議決議僑務委員會改隸行政院。二十四年，行政院以該院組織法有修正必要，又因禁烟委員會奉令裁撤，衛生署改歸直轄，勞工委員會事實上久未成立，無復列入組織法之必要，經一再將該院組織法第一條修改，咨送立法院併案審議。經立法院討論通過，於二十五年五月十二日公布施行，刪去「司法行政部」，「禁烟委員會」，「勞工委員會」，列入「衛生署」。此即為抗戰軍興以前之行政院組織情形，計有內政，外交，軍政，海軍，財政，實業，教育，交通，鐵道各部，及僑務兩委員會，及衛生署。抗戰軍興以後，政府為適應戰時行政需要，二十七年一月一日，國府明令調整中央行政機構，共分六點：（一）裁撤海軍部，其經管事務歸併海軍總司令部辦理；（二）實業部改為經濟部；（三）國民政府建設委員會及全國經濟委員會水利部份，軍事委員會之第三四部（第三部管國防工業，實際上即係軍事委員會資

國務院辦理，第四部管理國民經濟，係由實業部辦理，併入經濟部；（四）鐵道部及全國經濟委員會之公路部份，均併入交通部；（五）衛生署改隸內政部；（六）全國經濟委員會之衛生部份，併入衛生署。自此項調整後，行政院所屬各部會乃為內政，外交，軍政，財政，經濟，教育，交通七部，及蒙藏，僑務兩委員會。但嗣後增設振濟委員會，衛生署改隸行政院，今年又成立農林部，中央執行委員會社會部亦改隸行政院。故截至現在止，行政院下已成立者計有九部，三委員會，一署。此外因事務必要，並得於院內設立各種委員會，如行政效率促進委員會，縣政計劃委員會，建設事業審議委員會等。

以上所敘是自奠都南京以來，行政主要組成部份之演進情形，至於本院組織，係設秘書，政務兩處。秘書處置秘書長一人（特任），秘書十人至十六人（十人簡任，餘薦任），科長四人至七人（薦任），科員二十人至二十五人（委任）。秘書處掌理：（甲）文書收發，編製，分配，及保管；（乙）本院職員任免及遷調之紀錄；（丙）典守印信；（丁）出納賸務；（戊）其他不屬於政務處主管各事項。秘書處分總務，機要，文牘，招待四組辦



## 行政三聯制與行政權的運用

三〇

事，其職掌如左：

總務組——關於文書之收發，繕校，登記及保管事項；

關於本院職員任免及遷調之登錄事項；

關於典守印信事項；

關於指揮會計主任辦理歲計會計事項

關於款項出納事項；

關於庶務事項。

機要組——關於機要文電之撰擬事項；

關於明密電報之翻譯，收發及保管事項。

文牘組——關於函牘文電之撰擬事項。

招待組——關於來賓之招待事項。

政務處置處長一人（簡任），參事六人至十人（簡任），科長四人至八人，編審六人至

十二人（均應任其職務）其職務如下：(一)本院會議(二)審核所屬各機關行政計畫(三)工作報告(四)編制預算(五)設計及編譯各事項。政務處分議事及編譯二組辦理之。其職掌如左：

議事組：關於本院會議佈置會場、記錄議案及通知開會事項。

編譯組：關於本院會議議事日程及議事錄之編製印發及保存事項。

編譯組：關於各種法令之編輯事項。

關於各國法規之翻譯事項。

關於國內外政治、經濟、外交及各種重要情報之編譯事項。

此外，關於各項文書之審核、撰擬及處置等事項，係依照所屬議會等職掌分組辦理。例如第一組掌理關於內政、衛生等事項，第二組掌理關於教育、考試、庚款等事項，第三組掌理關於外交、僑務等事項。其不屬此種範圍之內者，另設一組掌理之，如第一組掌理關於鈐印鑄印不屬於其他各組之事項是。每組設主任一人，由院長就簡任秘書參

行政三聯制與行政權的運用

## 行政三聯制與行政權的運用

三二

事中指定兼任。

(二)會議 行政院通常每週舉行會議一次，但如遇有特別事故，院長得於規定開會日期外，召集臨時會議。會議以院長，副院長，各部部长，各委員會委員長，衛生署署長組織之。以院長爲主席，如院長因事故不能出席時，以副院長代理主席，如副院長亦因事故不能出席時，由出席者公推其中一人代理主席。開會時須有院長，副院長，部長，委員長，署長過半數之出席，始得開議。本院秘書長，政務處長得列席會議。各部部长，各委員會委員長如因事故不能出席，得派各該部次長，或委員會副委員長列席，並先期以書面報告。列席人員只有發言權。

行政院會議議決事項計有：(一)提出於立法院之法律案，預算案，大赦案，宣，媾和案，條約案，及其他重要國際事項；(二)薦任以上行政官吏之任免，及陸海空軍官佐尉尉以上之任官免官，少校以上之任職免職事項；(三)行政院各部會署間不能解決之事項，及關於其他依法律或行政院長職責應付議決事項。各種提案必須構成議題，聲

敘理由，以資面議之。並於開會前送院編入議事日程。非緊急事件，不得為臨時提案。其必要之臨時提案，須用書面，必須在報告事項後未到討論議案前，或一案議決後其他議案未開議前，或依照議事日程議畢各案後未經宣告散會前提出。至提出後應否付議或列入次期會議議事日程中，由主席決定。

討論事件，以出席者過半數之同意決定之。討論依起立先後順序行之。討論結束有數說時，主席依次付表決。有修正案提出時，主席應將修正案先付表決。表決方法以舉手或起立行之，可否同數時取決於主席。如遇內容複雜案件，經主席或出席列席者之勸議，得組織審查會審查之，其審查期限由會議或主席決定。其請求復議者，須以書面行之，並須有出席者三分之一以上之附議；復議以一次為限。

行政院所屬各部會也都有部務和會務會議，其作用和運用同院務會議相似，茲從略

(三) 命令 這裏所謂命令是指行政機關所頒發的各種法規章則以及訓令、通令、

指令，批示，佈告，委令等而言。行政機關所以要有這種權力者，主要原因有三。一，因為社會情形變化太快。立法機關的立法，都係硬性，不能隨時適應。所以需要行政機關隨時補充。二，社會專業日趨專門化。各國行政也需要各種專家主持計劃。立法機關事實上不能兼致各門各行專門人才，故於實施辦法，應由主管之行政機關訂定之。三，行政機關既負有執行法令之責，故對於該項法令之如何推行盡善，應有規劃飭辦之權。如是，行政者始能達行政之目的，立法者亦始能使所訂之法闡揚盡致。

這種法律命令的制訂權，在外國稱為委任立法 (Delegated Legislation) 權。此項委任立法權，近年來在世界各地頗有日趨發展之勢。在行政權強的蘇德義諸國固不必論。即在英美注重普通法的國家，也是範圍日廣。最大的原因自然還是上面所說的國家行政，經緯萬端，而社會進步又日新月異，加以國際環境瞬息百變，非有應變之權與專門知識，不足以統馭之。委任立法對於行政工作之執行，雖有相當便利，但無論如何，不能與憲法或現行法律相抵觸，因為這種立法究竟是一種補充性質，其行政上的作用

過於立法。這種限制，在現代國家中莫不皆然。例如民國十八年五月立法院通過「法規制定標準法」，經國務院同月公佈，除對於應經立法院立法事項，概括規定為三大項外（即（一）關於現行法律之變更或廢止者；（二）現行法律有明文規定，應以法律規定者；（三）其他事項涉及國家各機關之組織，或人民之權利義務關係，經立法院認為有以法律規定之必要者），並明定「應以法律規定之事項，不得以條例章程規則等規定條之；」「例章程規則等不得違反或牴觸法律。」

我們行政院及各部會（署）的這種立法權頗廣泛，如各種的「章程」、「條例」、「規則」、「辦法」、「施行細則」等等，都是發揮這種立法權的功用。用不着一一舉例。但是，這種權力雖可由行政機關充分僱用，然仍不能不有法律上的根據。「中華民國國民政府組織法」第八條規定五院「得依據法律發佈命令」。至各部會（署）雖無這樣明文規定（十七年十月八日公佈的國民政府組織法第二十三條，則明白規定：「行政院各部及各委員會，得依據法律發佈命令」），但事實上，組織法中大都有發佈命令和撰擬審核法律

命令字句，例如『部令之公佈』爲各部總務司共同之職掌，而各部參事之設置，又皆爲『撰擬審核關於本部之法律命令』。

(四) 視察 視察是重要行政管理方式之一，其作用不僅在使政令切實執行，並且使中央與地方，或主管機關與其派出機關得以上下溝通，而無隔膜或蒙蔽之弊。因爲一種政令頒發之後，固然不能就此無有下文，卽全憑執行機關的言而報告或主管人員的口頭陳述，也不盡可靠。所以歐美各國對於地方或下屬機關的行政措施，多注意視察制度的建立，爲策進行政效能的一助。視察範圍可分爲兩種：一種是一般性質的，如行政院、內政部對於各省市縣，省政府對於各縣市，縣政府對於各區鄉鎮等的一般行政視察。又一種是特殊性質的，如財政部的鹽務巡視，關務視察，教育部的督學，交通部的電政視察以及臨時的某種視察等，都是限於某項行政範圍之內的。此外，以時間性而論，有經常性的視察，又有臨時性的視察，以方式而論，有公開式的視察，又有秘密式或視察。但其視察範圍總不出一般與特殊兩種。本文係討論行政權的一般運用，故僅在於

前一種，後者從略。

行政院 行政院得派員視察各省市地方。其任務爲：（一）宣達本院施政方針，視察各級地方政府行政；（二）視察行政督察專員辦事情形；（三）考詢各項人員政績；（四）調查國民生計及其經濟狀況；（五）處理特別交辦之政治或經濟事項。視察員之人員由院長就院內高級職員中派充。視察員爲輔助考察之必要，得請院長核准酌用隨員。就院內職員指派，或就所屬各部會署職員中調用之。視察員視察時得詳查各機關重要事項，並得調閱文件。視察完竣後，應將視察所得，擬具報告書，附加意見，呈報院長核奪。視察員及隨員出差旅費，均由本院支付，不得受地方供應。（行政院派員視察地方暫行章程）。

自抗戰軍興以來，行政院爲巡察各省政治設施起見，設置政務巡視團，担任下列任務：（一）考核各種計劃實施之進展，（二）檢驗各種工作報告之成績，（三）考核預算之執行，（四）督察各省行政及建設之設施，（五）指導新縣制之實施，（六）促進



地方自治之推行。(七)調查各種法令實施之利弊。(八)考核中央各機關派駐各省辦事人員之成績。(九)其他交辦事項。巡視團設委員十三人至二十一人，由行政院指派大員二聘請學識經驗豐富之人員組織之，並得商請中央黨部及監察院指派大員會同分往各省巡視。巡視團委員分爲三組至五組，每組設組主任一人，由行政院就各委員中派定之。各組分赴各省巡視，每年至少兩個月；其旅費按國內出差旅費支給，沿途不得接受公私一切款項供應招待；出發時所需助理人員，由行政院指派之。委員在外巡視時，應將所見據實作成報告書，於回到首都後兩星期內，送呈行政院，以備採擇施行。沿途遇有緊急案件，急請處理者，並須隨時報告。委員在外巡視，得由組主任通知當地各機關調閱有關案件。行政院及所屬各部會，得指派職員參加各組工作，受組主任之指揮。(政務巡視團組織規程)

內政部 內政部設有視察十人至十六人，設視察室，以視察一人爲主任，承部長之命分赴各省市縣考察內政一切成績，並辦理部長特交調查事項。視察出發前應備齊有

開案卷表册公文或密電碼等，並預計經過之所在地點或返往日期，呈候部長核定後，於一星期內出發，不得任意逗留，或私自回籍或往其他地方；亦不得委託他人代行職務，或與其他視察交換職務。執行職務之時，須注意（一）各項行政過去事實，現在狀況，將來設施，以及關係人員執行職務情形，於需要時，得向執行主管事務機關調查，但除因公接洽外，不得與地方官紳往來應酬，亦不得涉及其調查範圍以外之其他事務。視察膳宿，電報，舟車，紙張等費，統由部中發給。所到地方，不得借住公地，並禁乘馬，收受差費及酒席物品。每次到達離開，現住某地方，均須具簡單報告，快郵寄部備考。視察情形，須逐日詳細紀錄，如有重要或緊急事件，應隨時函電報告。如視察期滿，滿，而視察尚未完畢，得呈明延長，但不得逾原定日期二分之一。差竣回部後，應於一星期內，將視察情形，作成報告書，連同表册日記等件，送請部長簽發交主管署同室核辦。報告書及表册並須由本人親筆簽名蓋章，如係機密事件，更須親筆書寫，不得假手他人，所有報告事實，須真實按語，及具體意見，不得以含糊模稜之詞敷衍塞責。視察服

## 行政三聯制與行政權的運用

務確有成績者，由部分別獎勵。如有違法濫職行爲，經查明屬實後，立即依法嚴辦。

內政部視察員章程、視察辦事規則、視察出差規約。

以上所述，係中央對於地方行政的視察辦法，所舉雖不詳盡，然由此我們對於視察的重要和方法，已可知其梗概。在地方政府方面，也有這種視察辦法，例如各省政府主席廳長及委員出巡通則，各省民政廳長巡視章程，縣長巡視章程等，對於行政權在地方面的運用，都有相當的注意。爲節省篇幅起見，不再縷述。

(五) 考成 這裏所說的考成，同一般所謂公務員考績有所不同，因爲公務員考績，雖然也是以工作成績爲對象，但考核者是每一個工作人員；這裏所謂考成，是以機關爲單位，成爲優劣的責任直接由主管機關長官負之；考成的對象是各該機關的行政計劃，施政大綱，以及工作進度表等有關案件。具體點說，這裏所謂考成是政事考核，而不是一般公務人員的工作成績考覈。政事考成如果切實去做，至少可以有下面幾種效用。

- 一，可以使政令切實執行，獎有功而懲不力；
- 二，可使上級機關準確現狀，妥籌第二步

設施卜三，使政府對於行政的經濟價值，易作較為準確的估計；四，分期而策事功，因之使設施計劃有窒礙不便之處，可以逐步改正，不至通盤大誤；五，綜各方面的考成結果，使最高主管機關，對互相有關事項，得及時統籌辦理；六，使執行機關的報告統計等不敢敷衍塞責；七，使行政視察可以發揮實效。

關於政事考成問題，行政院年來很為注意。二十八年四月二十六日，行政院第四二次會議通過行政院及各部會考核所屬機關工作成績辦法，規定各點如下：（一）第二期戰時行政計劃之實施，主辦機關應按照預定進度，及完成期限，切實辦理，由行政院及各部會隨時考核之。（二）行政院考核所屬機關工作成績，由本院行政效率促進會及建設事業審議委員會分別負責辦理。（三）各部會考核所屬機關，除由主管人員負責辦理外，並得設考核委員會專司其事。此項考核委員會以各部會主管人員為當然委員，必要時並得聘請或指派專門人員為委員。考核委員如遇有關係該員本身主辦事項者，應行迴避。但於開會時得列席答復詢問。（四）行政院及各部會得隨時派員實地考察。（五）

## 行政三聯制與行政權的運用

四二

各部會考核所屬各機關工作成績，不論設有考核委員會與否，每三個月應將考核結果製成詳細報告，分別獎懲，請行政院核准施行。如有涉及其他機關主辦之事項，亦應請行政院核辦。惟此項考核辦法，係適用於行政院及各部會，至地方行政方面，二十九年四月五日國府交明令修正公布各省市行政考成暫行條例，規定：（一）各省政府主席、委員，廳長、處長，行政院直轄市政府市長、局長政務之考成，除法律別有規定外，悉依該條例辦理。（二）行政院各部會對於其主管事項，每年應派高級人員前往各省市詳細視察，並根據該省市政府呈經核定之行政計劃（包括中心工作實施方案及進度表）及總概算，考核其實施情形與實際效果。（三）行政院各部會於每年年終，對於各省市政府施政成績，根據視察報告及各省政府行政報告，詳加考核，呈報行政院核定，分別獎懲。

（六）審核 所謂審核者，應包括審查與審核兩項意義。行政審查的施行範圍甚廣，上自經國大計，施政綱領，下至各項提案，建議，報告，章則，以及其他各種特殊事

仲等。大抵需要主管機關或人員的審查。審查的主要作用在檢視被審查事項：（一）是否合乎行政計劃的規定，是否與其他工作有重複衝突之處；是否適應目下急需，是否應予刪削或補充（如關於一般建議，提案，章則報告等之審查）；（二）是否合乎法定條件或標準（如關於農工商業等請求註冊，獎勵，特許；某種人員資格之審查等）；（三）是否文字審實，思想正確，內容充實，切合時需（如關於圖書，雜誌及宣傳品等之審查）；（四）是否有確定預算或收支適合（如關於財務方面案件或事項之審查）。至於審查方式，最普通者係由主管機關自行審查；其事件性質較複雜者，則由有關機關會同審查。此外，更有某種機關或某種事項，因性質特殊，而需要一種經常性的審查組織者，例如中央及省市之圖書雜誌審查委員會，省市訓育主任公民教員資格審查委員會，內政部地圖審查委員會，教育部國立編譯館審查會議，以及以前之實業部技師審查委員會等。但是無論審查的作用如何，審查的方式如何，而審查的決議或結果，大都不能直接發生效力，而有待於上級主管機關的核奪，如內政部地圖審查委員會所有討論及審查議

決事項，須由主任委員呈報部次長核奪（該會簡章第七條）；國立編譯館審查會議議決案件，由館長核定後呈報教育部施行（該館審查會議規則第六條）等可爲例證。

審核的作用和審查相似，其不同之點，一爲依照行政系統，審核大抵爲上級機關對下級機關工作或案件的考覈，審查則不必有此限制；一爲審核係事後核覈性質，審查則多係事前籌劃或預防；一爲受審核之事項性質比較整齊，數量比較稀少，而受審查之事項則較爲煩瑣。至於審核的組織，在普通行政機關有經常性或專門組織者較少，在審計機關則比較具體。

（七）報告 報告亦爲行政權運用的重要方式之一，其作用在使（一）上級機關對於下級機關的設施有明確的瞭解，爲興廢改革之參考；（二）使預算編製較易準確，較合實際，不至懸揣臆度，或僅憑口頭陳述而遠於事實；（三）使工作人員或單位的工作分配及責任負擔，得以羅列比較而資必要時之調整。行政報告的作用既係如此，故爲增進行政效率，加強行政統率起見，各機關所用的報告表格，應由各最高主管機關統籌規

定，內容務期簡明扼要，種類務期精擇得當，然後才能收取實效。我中央政府方面關於此點，尙稱滿意，地方政府則比較紛雜，尤其在縣政府，每年每月，甚至每週，須填送大數報表，其種類內容適當者固有，而重複矛盾，缺乏意義者實更數見不鮮。結果，不但閱者莫衷一是，主管機關更無從據爲施政之助。當然，行政組織的不健全和行政系統不分明，應負大部份責任，但呈報機關因限於人力財力，遂難免於向壁虛造，敷衍塞責。至於行政報告的編製程序，應以行政統率的關係爲準，由下而上，逐層彙編，例如在中央由科而司而部會而院，在地方由縣市而省而部會院。此種進行程序，不但在行政系統上應當如此，在權責方面尤須如此，不然就不能獲得行政一貫性的實效。我國中央及地方之行政報告，係由行政院總其成，行政院編成總報告後，呈請國防最高委員會審核。再關於報告的編送期間，應視事務的性質而定，不能以機關爲準，所以，在同一機關中，某項工作可以按年報告，又某項工作則須按月，按季，或按半年報告，例如二十四年九月教育部正施行的各省市教育行政機關分期呈報事項表，規定省市教育行政機關



行政計劃。每年度開始前一個月內呈報一次；工作報告每年三月，六月，九月，十二月底各呈報一次；督學視察報告，每年終了後一個月內摘要呈報一次；高級職員學歷經歷職務薪給等項，則每年六月底及十二月底各呈報一次。至報告內容的編製，大抵總報告重概括，故宜簡明扼要；分報告重詳確，故宜有條不紊。因為兩者適用處不同，故應詳略互見，協收實效。

(八)統計。行政報告固然要使各種行政設施狀況，盡諸紙面以供主持者之鑒劃參考。但某種事項，有因性質特殊，用文字敘述，不易指陳者，例如財政收支，人員進退，行政費用，物料消耗，以及各種專門行政中如死亡率數，水電供求量，運輸數，教育進度等等，在規模狹小，事務不多之機關，這種情形，用適當圖表或附一二圖表，或者已可算是完盡，但近代行政事務愈來愈繁，科學管理愈趨愈重要，關於行政方面種種情形，須有備明準確之數字根據，這種有圖表之報告，亦往往能糾紛複雜（此其在較長時期比較狀況之下），用文字來描述，不但其費筆墨甚巨，且使公費人更難瞭解這

權限未定，即是正行政機關的計畫。

我國行政統計職權集中於國民政府主計處統計局。統計局掌管關於（一）各機關統計人員之任免，遷調，訓練，考核；（二）各機關統計圖表格式之制定，及一切編製辦法之統一；（三）各機關編製統計範圍之劃定，統計工作之分配；（四）各機關統計業務之指導監督；（五）調查編製不能歸于任何機關範圍之統計，及各機關未及編製之統計；（六）全國統計總報告之編纂；（七）其他有關統計等事項。統計局設五科：第一，二，三，四科分別掌管關於人口，家庭，教育，衛生，農林，漁業，畜牧，金融，物價，工商，交通，財政，立法，司法，外交，軍事，國際各方面統計之徵集，研究，計劃，指導等事項。第五科則掌管關於文書，庶務，印刷，繪製，彙編，核校，及各機關統計人員之任免遷調等事項。至于各機關辦理統計事項，應當有何種組織，統計法，主計處組織法及主計處辦理各機關歲計會計統計人員施行細則中皆無明白規定，僅規定全國各機關主辦統計人員應分為三等，即統計長（簡任），統計主任（薦任），統計員（

行政計劃。每年度開始前一個月內呈報一次；工作報告每年三月，六月，九月，十二月底各誌報一次；督學視察報告，每年終了後一個月內摘要呈報一次；高級職員學歷經歷職務薪給等項，則每年六月底及十二月底各誌報一次。至報告內容的編製，大抵總報告重概括，故宜簡明扼要；分報告重詳確，故宜有條不紊。因為兩者適用處不同，故應詳略互見，協收實效。

(八)統計。行政報告固然要使各種行政設施狀況，陳諸紙面，以供主持考之擊翻參考。但某種事項，有因性質特殊，用文字敘述，不易指陳利弊。例如財政收支，人員進退，行政費用，物料消耗，以及各種專門行政中如死亡率，水電供銷量，進修數目，教育進度等等，在規模狹小，事務不多之機關之間，這種情形，用文字敘述或附一二圖表，或者已可算是完盡，但近代行政事務愈來愈多，科學管理愈趨愈重要，關於行政方面種種情形，須有簡明準確之數字根據，這種情形，文字之報告，亦往往復錯綜複雜，尤其在較長時期比較狀況之下，用文字敘述，不但其術繁瑣費時，且使中央與地方關係在這

種要求之下，於是平行行政統計尚矣。

我國行政統計職權集中於國民政府主計處統計局。統計局掌管關於（一）各機關統計人員之任免，遷調，訓練及考績；（二）各機關統計圖表格之製定頒行，及一切編製辦法之統一；（三）各機關編製統計範圍之劃定及統計工作之分配；（四）各機關統計事務之指導監督；（五）調查編製不能屬於任何機關範圍之統計，及各機關未及編製之統計；（六）全國統計總報告之編纂；（七）其他有關統計等事項。統計局設五科：第一，二，三，四科分別掌管關於人口，家庭，教育，衛生，農林，漁業，畜牧，金融，物價，工商，交通，財政，立法，司法，外交，軍事，國際各方面統計之徵集，研究，計劃，指導等事項。第五科則掌管關於文書，庶務，印刷，繪製，彙編，核校，及各機關統計人員之任免遷調等事項。至于各機關辦理統計事項應當有何種組織，統計法，主計處組織法及主計處辦理各機關歲計會計統計人員暫行章程中皆無明白規定，僅規定全國各機關主辦統計人員應分為三等，即統計長（簡任），統計主任（薦任），統計員（

委任)。依照現在各機關實在情形，大抵部會皆設統計長，其下屬機關各署處局等則設統計主任，至其組織名稱爲處或爲室，似尙無規定或標準（關於會計方面，據二十四年九月二十三日主計處呈准備案之中央各機關會計室組織及辦事通則，各機關會計人員辦事處所皆名爲合計室）。茲姑舉內政部統計處之組織及辦事情形以供參考。

內政部統計處設統計長一人，承主計長之命，並依法受內政部長之指揮監督，主辦內政部及其所屬各機關之統計事務，並指揮監督處內職員及內政部所屬各機關辦理統計人員。處內設三科一技術室。每科設科長一人，科員四人至十人，技術室設主任技正一人，技正一人，技士二人至四人，均由主計長分別薦委。第一科掌管關於人口土地統計之調查，編製，及上項圖表報告等格式之擬訂，方法之統一，主辦人員工作之指導考核事項；第二科掌管關於民政，警政，禮俗統計方面之同樣事項；第三科掌管關於辦理內政部及所屬各機關統計人員之任免，遷調，訓練，考核獎懲；各種統計圖表之彙編，核校，繪製，印刷；統計工作報告之編製及處務會議之紀錄；辦理文書，典守印信及不屬

其他各等事項。並備案掌管關於統計問題之改進與研究，圖表之繪製，國內外有關內政統計材料之搜集編譯，比較等事項。統計處每星期舉行廳務會議一次，由統計長召集之；以統計長為主席，議決主計長、內政部長，統計長交議，及各科室提議經統計長許可等事項。統計長于必要時並得呈請主計長及內政部長召集全國內政統計會議，以統計長為主席。每屆內政部編製年度概算之前，由統計處擬具下年度統計工作計劃，經內政部統計委員會審議後呈送主計處核准。所謂統計委員會者，係根據統計法施行細則第八條規定，由統計長與本部各司室處主管長官共同組織之委員會，以統計長為主席，其目的在謀統計事務與其他行政事務之聯繫與統一。統計委員會依統計材料之性質，分設戶籍、民政、警政、土地、禮俗、公務等六組，每組以統計處主管科人員與各司室主管科人員組織之。委員會職務為審議（一）關於本部主管範圍各種調查統計之計劃及統一事項；（二）關於各部份內政統計材料之徵集整理審核彙編事項；（三）各組不能解決之事項。每月舉行會議一次，必要時得由主席或委員三人以上提議，召集臨時會議。決議

各案。經呈准後由統計處或會同關係各份執行之。（據二十四年十一月主計處訂定內政部統計處組織規程及二十三年二月內政部公布統計委員會規程）

（九）獎懲 這裏所謂獎懲，是指公務人員的工作成績或行為優劣高下而言，與第五項所說的政事考成不同。按照公務員考績獎懲條例規定，考績獎勵分升等，晉級，記功三種；懲處分解職，降級，記過三種。年考獎懲共分六等：一等晉級，二等記功，三等不予獎懲，四等記過，五等降級，六等解職。總考獎懲分七等：一等升等，二等晉級，三等記功，四等不予獎懲，五等記過，六等降級，七等解職。應行升等人員，其資格不合公務員任用法之規定時，得改晉二級，但不得超過本職之最高級。每機關由薦任職升等者，每次不得逾現有薦任人員十分之一；由委任職升等者，不得逾現有委任人員之十分之一。成績過劣應行解職人員，年考不得少于各該機關員額百分之二，總考不得少于各該機關總員額百分之四。此項解職人員所遺之員缺，以考試及格人員遞補。薦任職公務員成績特優，應行升等者，在各該機關還有相當缺額，即行依此升用，若無缺額，

得予以簡任待遇。委任人員成績特優，應行升等者，在各該機關遇有相當缺額而無考試及格人員時，即依法升用，若無缺額，得予以薦任待遇。薦任或委任人員，已晉至本職之最高級，因年考或總考應予晉級而無級可晉者，得分別予以簡任或薦任待遇。簡任或薦任人員之獎懲經核定後，除解職應由銓敘部通知主管機關，並呈請考試院轉呈國民政府免職外，其他獎懲，由銓敘部通知各該主管機關分別辦理。委任人員則由銓敘部審查核定後通知各該主管機關分別辦理。（公務員考績獎懲條例）

以上所說是公務員考績獎懲辦理，至于公務員違法或廢弛職務或有其他失職行為者，視其所犯輕重，受下列處分之一種：（一）免職，（二）降級，（三）減俸，（四）記過，（五）申誡。免職除免其現職外，並于一定期間，停止任用，至少一年。降級依其現任官級降一級或二級改叙。自改叙之日起，非經過二年，不得叙進。至受降級處分而無級可降者，則比照每級差額減其月俸，其期間為二年。受減俸處分者，減俸數目，依其現在月俸減百分之十，或百分之二十支給，其期間為一年以下。記過者自記過之日



起，一年內不得進級。一年內記過三次者，由主管長官減其薪俸。由譴以書面或言詞爲之。至于懲戒機關，依公務員之不同官階，而由三種機關辦理，即被付懲戒人若爲選任政務官交中央黨部監察委員會，若爲其他政務官則交國民政府，若爲事務官則交中央或地方公務員懲戒委員會。最近考試院銓叙部根據今年春中央人事行政會議決議，關於嚴格執行公務員懲戒處分，以利人專行政制度之推進案，經擬訂稽核公務員懲戒處分執行辦法五項，並與司法院，審計部，中央公務員懲戒委員會等有關機關會商決定，轉呈國民政府令飭施行。該項辦法規定：（一）公務員懲戒處分，自公文到達之日起三日執行；（二）各機關主管長官接到所屬公務員懲戒處分公文後，應於七日內將執行情形，列表分別通知原議決之懲戒機關之銓叙機關，其受懲降級減俸者，並應通知審計機關；（三）審計機關審核各機關會計報告時，爲發現曾受懲戒處分之公務員有不合法支俸單據，應即依法剔除，並由主管長官負責追繳；（四）銓叙機關查有公務員曾受懲戒處分，各該機關長官延未通知執行情形者，應即質詢，如係免職降級減俸，並應通知審計機關，暫

不核對公務員薪俸之全部或一部。(公務員薪俸法——稽核公務員薪或處分執行辦理)

(二〇)資助 所謂資助者，就是上級機關對于下級機關，或是中央機關對于地方機關的某種行政或事業，因其經費上的拮据，而予以財政補助，俾得完成或推進其工作。

這種辦法在英國稱爲 *Grants-in-Aid*，在美國稱爲 *Subsidies*，都有很長久的歷史。英美等國採取這種辦法，一方面固然是幫助地方或下級機關推進工作，一方面却是促進行政集權的一種重要方式。例如美國聯邦政府對于各邦的這種資助辦法，起源極早，最初爲無條件的資助，嗣後則規令受資助各邦，須按照中央規定計劃執行工作。迨一九一四年以後，凡受資助之邦，至少須納與聯邦所資助的同樣款數，而同時仍須服從聯邦政府的條件。這種辦法，近數十年來在美國發展很大，因爲可以不受憲法修改的束縛和法院干涉之苦，而可以很輕巧的達到行政集權的目的。

在我國，這種行政資助辦法，也數見不鮮，茲以教育部補助公私立優良職業學校及經濟部補助各省農林改進經費辦法爲例。教育部上項補助費之給予，以公立及已立案私

立職業學校之辦理成爲優良而經費困難者爲限。其分配辦法，農工兩科職業學校每年佔補助費總額百分之七十，商業及家事職業學校佔百分之三十。其用途以擴充職業科實習與研究設備爲限，其有特殊情形，經教育部核准者，得以所得補助費百分之二十補助添設職業主要學科之技術教員。各省市教育廳局原定之公立及補助私立職業學校充實設備經費，不得因已受中央補助費而予以縮減，否則教育部得拒絕撥發補助費或採其他必要措置。補助費之給予，每次一年爲期，如中途發現用途與原定計劃不符時，得停止其補助費之一部或全部。申請補助手續，由各省市教育廳局就所屬公私立職業學校，選擇成績優良，經費困難者一校至三校，從嚴加具考語，由請補助，由教育部付審查委員會審核，並將根據派員觀察之報告，提出若干優良職業學校，一併呈請審查。各省市教育廳局申請補助時，對於所請補助之用途，應附扼要說明與計劃。（二十五年七月一日教育部令頒教育部補助公私立優良職業學校辦法）

經濟部補助各省農業改進經費辦法規定，各省農業改進經費，以特殊情形爲請求補

助，或經濟部認爲必要，亦得酌予補助，其數額之核定，以不超過各該省自籌之費額爲準。補助費用途以事業爲限，並得由部指定其事業之範圍或種類。補助期以一年爲度，期滿視部預算現狀，及受補助機關工作成績，再核定應否繼續，或增減其數額。數額確定後，如部中經費預算縮減，或省方原定經費減少時，得將補助費核減或停止之。請求補助機關，須將事業進行計劃及補助費支配概算，送部核定，並將該年度全部經費預算送部備考，受補助之機關，應將補助費作爲專款存儲，支用時專冊登記，每月終造具收支報告，于次月十日以前送部審核，逾期不送者，補助費暫行停發。補助費如有節餘，期滿時應繳還經濟部，但經核准移作其他重要用途者，不在此限。凡受補助機關經辦之事業，或經濟部指定之事業，其事業上之收入，除按月報部備查外，補助期滿時，應按照部省經費比例，或全部或一部彙繳經濟部，非經核准不得移用。此外，受補助之機關所辦事業，或由部指定之事業，每半年應將辦法情形報部一次。部得隨時派員考核受補助機關之工作，及補助費支用情形，或指定事項令其報告。並得由部令其撥員入經濟部

所屬機關研究訓練，或並由部或所屬機關派遣技術人員常駐該機關協同工作。（經濟部補助各省農業改進經費辦法，二十七年三月十八日部令公佈）

以上所述十項，是行政權運用的重要方式。除組織一項外，有的機關採用種類較多，有的較少，大抵視各機關的工作或業務性質而定。此外，還有一事與行政權的運用有極大關係，就是立法與行政的關係。國家所以立法，貴其能執行，行政所以有力，因有法令爲之根據；兩者相資爲命，缺一不可，故兩者之關係至堪注意。關於此點，除前述委任立法時已略涉及外，茲再申言之。

國民政府組織法規定，行政院與立法院分別獨立行使行政與立法兩種治權。但國家法律案，預算案，大赦案，宣戰媾和案，條約案及外交重要事件等，皆須經行政院會議議決及提出立法院議決，而立法院會議時，行政院院長及所屬各都會長官得列席陳述意見，惟不得參與表決。立法院會議須二部，但經委員七人以上，或各院院長，行政院各部會長之請求，得開秘密會議。關於立法議決案之執行，立法院得向各院及行政院各部

各委員會提出質詢。但此項質詢須經立法院議決行之。又十八年六月十七日 第三屆中央執行委員會第二次全體會議通過之治權行使之法律案規定：「一切法律案，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。如未經立法院決議而公布施行者，立法院有提出質詢之權。」

就上述幾種規定，我們可以看出三點。第一是立法院的質詢權，第二是立法院與行政院的特殊關係，第三是行政院長及所屬各部會長得列席立憲會議。但就第一點而論，又有兩事值得注意，即立法院對於本院議決案之執行，及在立法範圍以內，而未經立法院議決公布施行各案，皆得提出質詢。但前項質詢，（一）僅限於立法院本院議決案之執行，其非關本院議決事項，即不得提出；（二）對於各院及行政院各部會行之，對於其他三院之各部會，以文字上解釋，不得提出質詢；（三）質詢案之提出，須經議決，即立法院院長或立法委員聯署，均不得提出。後項質詢與前項不同，因（一）前爲關於立法院議決案之執行，此則以屬於立法範圍各案，未經立法院決議而公布施行爲限

；(二)前向各院及行政院各部會提出，此則向公布施行之機關提出；(三)前爲得提出質詢，此則應提出質詢。但無論質詢性質如何不同，其立法權與行政權的密切關係，却因之格外明顯，如第一項質詢之偏重於行政院，其所屬各部會，第二項質詢所涉及各案又莫非行政院掌管事項是。至行政院所屬各部會長得列席立法院會議一點，看來似乎很簡單，但實際上其意義却非常重大。上面說過，立法者的責任是制法，行政者的責任是執行。立法者如果希望他們所制的法能臻完善，就不能不注意于其執行時的難易便否。但如何才能夠知道一個法律執行時的難易便否，這却不能不借助于執行者之實際經驗與認識，因爲惟有執行者才知道那種法律是切合實需，那種法律是好高騖遠或憑空幻想。英美等民治國家，對於這點，都非常注意。英國是實行責任內閣制的，內閣政策就是議會多數的政策，如果內閣不能贊同議會多數的政策，根本就須辭職，或解散議會，辭職選民。所以，議會的立法實權，大部份操之于內閣之手。美國呢，是實行三權分立和制衡原則的。在三權分立之下，立法與行政是絕對分開；行政機關固然沒有向國會之

提案權。國務員也不能出席國會陳述意見。所幸者美國政黨組織頗為健全，總統與國會議員都是政黨黨員。總統至親需要囑同黨議員向國會提出議案。同時國會的各種常任委員會也負有政府與國會間之聯繫任務，當常任委員會開會時，得要求有關之國務員列席，陳述意見。此外。關於國家編製預算權，本來也是屬諸國會。後來因為事實需要，讓給了總統。在財政部內設預算局專司其事。由此種種事實，可知要期讓行政權能夠完好運用。但要有密切聯繫。並且因應事實需要，行政權還要居于領導的地位，因為這樣，不惟行政與立法才能切實完成其各個任務，即工作者核也方易踏實而有效，因之行政三聯制的精神也才能發揚光大，面面俱到；這是我們談行政三聯制所必須注意之點。

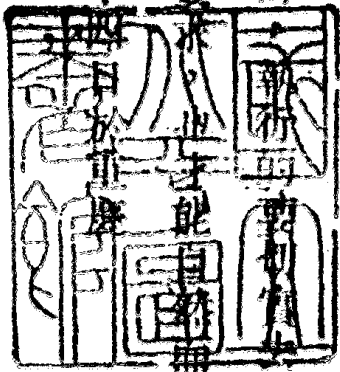
#### 第四章 結語

綜上所述，我們的結語是：（一）行政三聯制是促進行政效率的一種最高制度，他的建立是從人類做事的自然程序和習慣中研究歸納而來；（二）這種制度雖然含着設計



，執行，考核三個程序，但其作用是互相依傍，彼此聯貫，分之爲三事，合之爲一體，不容分離隔絕；（三）但以各個之地位而論，則設計譬如軍中參謀，考核譬如督察考察，執行則是中堅部隊，衝鋒陷陣，殺敵致果，惟彼是賴；（四）執行所恃的主要工具是執行權或行政權。這項權力的運用方法大別可有十項，即組織，會議，命令，視察，考核，審核，報告，統計，獎懲，資助；（五）現代政府的執行權或行政權趨向於集權方面發展，因爲這不僅對於執行工作本身需要如此，即就三聯制的整個制度而言，也是極其重要，例如前述之物料管理問題，便是一個好的明證。集中購辦是處理這個問題的最好方法或設計，但其所以施行成功，則在行政集權的運用，因之使考核工作也容易嚴明切實，而發揚設計，執行，考核三位一體的作用。總之，無論是設計也好，執行也好，考核也好，我們現在所迫切需要的是切實施行；設計的要切實去設計，執行，考核的要切實去考核，如此才能達到建立這個制度的目的和要領，然地使「聯」的精神真正發揮出來。

二十九年十二月十日



書新行印近最社版出書圖民國  
售經總社務服化文國中

<p>三民主義與共產主義的基本認識</p>	<p>新縣制的理論</p>	<p>自由與組織</p>	<p>日本人口論</p>	<p>三民主義目錄及索引</p>
<p>張鐵君著</p>	<p>粟顯運著</p>	<p>吳之椿著</p>	<p>洪啓翔著</p>	<p>楊端六編</p>
<p>實價四角</p>	<p>實價五角</p>	<p>實價三角五分</p>	<p>實價六角</p>	<p>實價三角</p>

# 中國文化服務社總社

電話：六六六五

社址：重慶磁器街

電報掛號：零一二五

出版專門參考圖書 經售中外官私典籍

承受文化事業信託 担任青年讀者顧問

◎ 分支社 遍佈 全國 ◎

- ▲四川▼ 重慶 南泉 北碚 柏溪 江津 嘉定 江北 宜賓 眉山 開江 資陽 廣安 自貢 鄂都 綿陽 瀘縣 蓬安 蒼江 廣安 資中 合江 閬中 萬縣 瀘南 大足 岳池 白沙 榮縣 筠連 內江 四川 華縣 羅江 涪陵 巫山 開縣 石柱 秀山 南岸 蒼溪 青神 巫溪 名山 溫江 古蔺 馬邊 武勝 忠縣 銅梁 廣元 鄰縣 廣漢 長壽 中江 巴中 崇寧 隆昌 永川 達縣 蒲江 合川 大竹 榮昌 彭水 叙永 南川 璧山 山澗 崇慶 黃角壩 中和場 蓋林溝 犍爲 安富鎮 宜賓鎮 吳家鎮 長甯 南溪 仁壽 安縣 南充 隣水 什邡 富順 北川 梁山 沙坪壩 盤龍鎮 悅來鎮 江安 射洪 西陽 金堂 峨眉 樂至 古宋 新都 江油 ▲貴州▼ 八章 桐梓 都勻 畢節 榕江 望平 貞豐 三穗 平舟 水城 丹江 印江 思南 安順 貴州 赤修 滇遠 修文 松坎 江口 黃山 大定 成寧 石溪 ▲湖北▼ 宜昌 遠安 建始 南漳 保康 五峯 老河口 棗陽 宜都 宣恩 來鳳 巴東 潛江 荊門 穀城 公安 長陽 鄖陽 興山 當陽 江陵 均縣 江漢 襄陽 恩施 松滋 沔陽 利川 鄖縣



# 行政三聯制與行政權的運用

每册定價國幣四角  
(外埠酌加運費匯費)

版權所有

中華民國三十三年一月月初版

著者 孫澄方

印行者 國民圖書出版社

總經售 中國文化服務社  
總發行所 重慶磁器街四十七號  
分支社：全國各縣市及南洋等地

572  
12490

重慶市圖書館雜誌審查委員會圖書第一五六四號

3.07  
5