

075

沈乘龍編著

中國現行政治制度

正中書局印行



書弁言

自民主思想發達以來，世人每以為惟議會政治始得謂為主權在民，及至德義法西斯政體先後出現，蘇聯共產革命告成，因而有所謂一黨專政之治，均被目為民主思潮中之反動制度。惟我中國國民黨之建設中華民國，與列國所採之步驟與方法雖有不同，而與民主政治之終極目的則一，然仍難免於謬誤之譏評，以為中國國民黨在訓政、軍政兩時期既無異於一黨專政，而憲政施行，又渺不可期，凡此均由昧於中國國民黨建國理論及現行政治制度有以致之，自有加以論闡之必要。

其次，今日言中國政治制度乃至實際從政之人士，莫不以現行制度之機構重疊，職權分歧為病，初聞之，固亦差中時弊，言之成理，然欲一究其如何重疊，如何紛歧，亦每難以具體事例為言。夫政治制度之進步，每繫於分工之專精，而期於合作之相成。如治權之行使，分別寄託於五院，行政權之行使，既依其性質分為各部會署之職掌，又以地域限制分為省市縣各種單位，錯綜複雜，頗感眩惑。惟從建國大綱，治權行使之規律案，各院部會及各級政府組織法觀察，莫不相因相成，秩序井然。何者應為中央集中辦理，何者應由地方辦理而由中央指導監督，何者雖應由中央辦理而可委託地方代辦，何者應由中央集中直接辦理而不得假手於地方政府，固均有原則上之規定，自不應有紛歧重疊之病。惟現既不免於上述瑕疵者，殆由於對於制度本身之缺乏認識，當事者遂於不知不覺之間越出法律範圍，固不在制度本身之有任何責任。

社會上少數人對於中國國民黨建國理論缺乏認識，最後可以事實爲之解釋，固無待於滔滔之雄辯。惟當事者對於建國理論，政治制度無確切之認識，缺乏守法精神，則分工愈精，機構愈多，而互相磨擦抵消之力量亦愈大，徒見重疊紛歧之弊，政治得失，可想而知，則遑論憲政之施行矣。作者不敏，庸敢以平日所得，述爲中國現行政治制度一書，以釋譏評之疑，而供諸從政者之參考焉。

民國三十二年九月二十五日於重慶

目次

第一章	主權政權與中央統治權	一
第二章	黨的組織	一〇
第三章	治權之行使	二五
第四章	行政各部會署	三七
第五章	司法考試監察各院之部會院	五五
第六章	省(市)	六七
第七章	縣(市、局)	八五
第八章	軍事機構	九八
第九章	蒙藏制度	一一二
第十章	中國政治制度之展望	一三〇

目

次

一

第一章 主權政權與中央統治權

主權爲國家立國極重要的條件之一，主權具有超越性，至高無上，對外排斥一切外來的侵略行爲，對內維護國家的法律秩序，以保障人民社會生活的安寧。在主權完全喪失或部分喪失的國家，雖保有廣大的土地和衆多的人民，在法律上或事實上均不能承認其仍具有國家的實質。歷來政治學者解釋主權究竟誰屬的問題，隨人類文明進步而異其說，如中國古代學者主張主權屬於天，而創爲「天命不予常，惟歸有德」之論調，此正與西洋中古時代學者之神權學說相通。而一班帝王君主爲鞏固其既得之權益，亦多自託爲「天授神與」。

此種神權思想影響所及，甚且有主張君主即屬主權之所在，而造成朕即國家的絕對專制政體，人民土地都成爲君主個人的私有財產，演成暴戾虐政。其結果自必引起主權誰屬問題，以求解脫專制政體對於人民所加之不幸遭遇。乃有英國的大憲章和法國的大革命，及至美國獨立運動成功，南北戰爭終了，不僅證明國家的主權在民，國家的設施應以人民爲主體，國家不能奴役人民，即人民相互間亦不能保有奴役制度，因而造成民主政治的洪流。

中國國民黨建設中華民國，外應世界潮流，內講國家需要，實行漸進之民主政治。分建國爲軍政、訓政、憲政三時期，各時期之政治工作內容均有不同，以徐謀全民憲政的造成。在軍政時期一切制度悉隸於軍政之下，政府一面用兵力，以掃除國內之障礙，一面宣傳主義，以開化全國之心而促

進國家之統一（建國大綱第六條）。

建國大綱第三條規定，訓政時期對於人民之政治和知識能力，政府當訓導之以行使其選舉、罷免、創制、複決四權，因此建國大綱第八條規定政府在訓政時期的最要工作，爲：「政府當派曾經訓練考試合格之人員到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地丈量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練而完畢其國民之義務，誓行軍分之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣」。縣爲政治基層組織，如其人民已完成各項建設，並熟練四權之行使，則進而參預省及中央之政事，自能應付裕如。

在訓政時期，中央政府並應制定憲法草案，以爲全國過半數省分訓政完成，實施憲政，實現全民政治之準備。建國大綱第二十二條規定：「憲法草案當本於建國大綱及訓政憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以便到時採擇施行」。憲法頒布施行以後，中國國民黨的建國工作因以完成，於是「中央統治權則歸於國民大會行使之」（建國大綱第十四條）。此所謂中央統治權，依建國大綱同條後段解釋，「即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」。簡言之，即國民大會對於主持國家政治之人有絕對的任免權，對於國家政治之措施，有絕對的可否權，人民既對政治上之人與事可依其自由意志而任命可否，此豈非國家主權之所在？故建國大綱上之中央統治權實即國家主權行使之一方面，亦即權能區分說中之所謂「權」。

在訓政時期，主權與中央統治權並不由具有主權者行使。訓政時期的根本大法——約法——第二條規定：「中華民國之主權屬於國民全體」。說明中華民國主權不屬於少數人

或少數團體，是中國國民黨之慎重諾言，但在訓政時期，這種屬於人民全體的主權並不由人民行使，其可以行使之期間受不定時期的限制，凡中華民國國民要依照建國大綱第八條之規定先完成縣自治，始能在該縣享有建國大綱第九條所定選舉、罷免、創制、複決四種政權。全省要有過半之縣完成自治，人民政權行使才能及於省，全國要有過半之省完成訓政，始能由國民大會對於全國政治行使四權（以上均見建國大綱）。所以約法上主權屬於全民的規定，實可視為一種諾言。

然則在訓政時期，中華民國之主權實際上由何機關或團體行使？訓政綱領第一條規定：「中華民國於訓政期間，由中國國民黨全國代表大會代表國民大會領導國民行使政權」。第二條又規定：「中國國民黨全國代表大會閉會時，以政權託付中國國民黨中央執行委員會執行之」。按中國國民黨的最高權力機關為全國代表大會，全國代表大會之代表由各黨部、各海外總支部、各特別黨部之代表組成，每二年開會一次，其行使政權之理論根據，可分兩點加以說明：（一）全國代表大會之代表，既係來自中華民國各區域，各階層，在以黨建國的原則下，自可視為與全民利害一致，足以代表全民行使政權。原條文規定「領導國民行使政權」者，其終極目的在領導人民使之適應憲政之設施，而非永遠控制該項政權。（二）中國國民黨全國代表大會會期甚暫，在該會閉會期間自應有一繼續行使政權之機構，在黨的系統上，中央執行委員會為全國代表大會閉會期間之法定代理機關，但政權非黨自身所有之權力，所以規定由全國代表大會對於中央執行委員會為「付託行使」。

及至民國二十年國民會議制定約法時，中國國民黨與國民代表會有較密切之約定，均列為約法條款。約法第三十條規定：「訓政時期由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權」。此與訓政綱領之規定相符。同條第二項又規定：「中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨

中央執行委員會行使之」。此所謂職權，當指中央統治權之行使而言，惟全國代表大會由「領導行使」進而為「代表行使」，中央執行委員會由「付託執行」進而為「法定代理」，在立法意義上之進步，極為顯然。良以約法之性質，實異於一種契約，訓政時期中國國民黨代行中央統治權，與憲政時期之歸還政權，均可視為國民與中國國民黨間一種互惠承諾，故中國國民黨之以黨建國，與別的國家以黨專政者，不能相提併論。

就上列所引各種條文觀察，訓政綱領所用之名詞為「政權」，而約法上所用之名詞則為「中央統治權」，詳考其內容意義實相一致，均係指創制、複決、選舉、罷免四種權限而言，即與「主權」一名詞相較，似亦難指出其不同之點。主權代表國家之抽象意識，人民對於國家政治上的人與事，既有絕對任免可否之權，謂非主權之所寄託，其誰能作相反之解釋。故主權、政權、及中央統治權僅係名稱不同，所指均屬一事。

中國國民黨中央執行委員會不經常集會，依照總章規定每半年至少集會一次，在閉會期間由常務委員會執行職務。但中國國民黨中央政治委員會閉會期間對於政權之行使，不由常務委員會直接辦理，另設中央政治會議（嗣改稱中央政治委員會），以為黨政機關之聯繫機構。依照確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案第二：「依據總理遺教，決定縣自治制之一切原則及訓政之根本政策與大計，由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之，但政治會議行使是項職權時，對外不發生直接關係」。又同案第四：「中國國民黨中央執行委員會政治會議在決定訓政大計指導政府上對中國國民黨中央執行委員會負責，國民政府在實施訓政計畫與方案上對中國國民黨中央執行委員會負責」。故政治會議的權責在決定訓政大計及指導政府兩點，其餘均為中央執行委員會所保留，因此中

央政治會議條例第四條規定政治會議討論及決議之事項，以下列六項爲限：

甲、建國綱領；

乙、立法原則；

丙、施政方針；

丁、軍事大計；

戊、財政計畫；

己、國民政府主席及委員、各院院長、副院長及委員、及特任特派官吏之人選。

觀此，凡國家大政方針，高級官吏人選，均由政治會議作最後決定，謂非中華民國主權所寄託，其誰能信。故訓政時期之中央執行委員會政治會議實爲經常行使政權之機構。至於中國國民黨各級省市縣黨部與同級政府之關係，與中央制度迥不相同。依照中國國民黨總章第五十三條及六十一條規定，省縣黨部監察委員會僅能稽核省縣政府之施政方針及政績是否根據本黨政綱及政策，如有違反政綱及政策者，依照各級監察委員會稽核各同級政府施政方針及政績通則規定，得提出彈劾案由同級執行委員會轉上級執行委員會再轉上級政府辦理。不能逕爲決定，因爲省縣黨部無權行使政權之故。

訓政時期既爲建國必經之階段，然則訓政時期究應何時終了？依照十八年中央執行委員會第二次全體會議通過之訓政時期之規定案：「訓政時期規定爲六年，至民國二十四年完成其訓政工作」。期限屆滿，應即依照建國大綱第二十二條由政府公布憲法草案，而後依照同法第二十三條之規定，召開國民代表大會，決定憲法而公布之，開始實施憲法。

國民政府確會依照上項規定，積極籌備憲政。當軍政時期結束以後，即開始辦理地方自治，以奠

定實施憲政之基礎。徵求全國法團專家意見以後，訂定憲法草案，而予以公布，希望全國人民盡量發表意見，以期完善。同年全國辦理國民代表大選完竣，正準備於二十六年十一月十二日召開國民大會，完成建國工作。不意盧溝橋事變發生，演成中日全面戰爭，中國國民黨懷於外患迫切，毅然負起領導全民抗戰建國之大任，二十七年中國國民黨臨時全國代表大會制定抗戰建國綱領，於總則中規定：

(一) 確定三民主義暨 總理遺教爲一般抗戰行動及建國之最高準繩。

(二) 全國抗戰力量，應在本黨及 蔣委員長領導之下，集中全力，奮勵邁進。全國國民在中國國民黨領導之下，努力全面抗戰。國民政府原擬召開之國民大會，不得不因應事實延期舉行，憲政施行，遂以擱置。但中國國民黨爲集中國民意識，決定抗建大計起見，特於抗戰建國綱領第十二條規定：「組織國民參政機構，團集全國力量，集中全國之思慮與識見，以利國策之決定與推行」。故國民參政機關之設立，原爲國策決定推行之諮詢機關，原非國家主權之所寄託。但自設置國民參政會以來，前後已改組三次，組織迭有變更，其人選雖不由人民直接選舉，而由政府就地方上或從事經濟文化專業素負聲望之人士中遴選。及至三十一年第三屆國民參政會成立，參政員之由各省臨時參議會選出之名額增多，政府於集思廣益之中，進而導民於憲政運用之苦心，昭然若揭。

國民參政會設置之初，本係諮詢性質的機關，惟該會自成立以來，其職權實遠過於國人所預期。國民參政會原具有建議權，以便參議員供獻其意見。但從歷次組織例中觀察，該會除有建議權外，有決議國家施政方針之權，有聽取中央政府施政報告之權，自二十九年該會修正條例更規定，該會閉會期間應設置駐會參政員，經常聽取政府施政報告並監督決議案之施行，且爲協助政府推行國策，得設置特種機構（如憲政期成會、川康建設期成會、及最近設置之經濟動員策進會），其非一單純的諮詢機

構，固極顯而易見。

國民參政會之非國家主權所寄託，固爲盡人皆知的事實。現仍以中央執行委員會行使中央統治權。惟自抗戰以來，中央執行委員會閉會期間，領導國民政府行使治權，代替人民行使政權者，則非中央執行委員會之政治委員會而係國防最高委員會。國防最高委員會以中國國民黨總裁爲委員長代行中央政治委員會職權，其最大作用在適應戰時需要，將政治、軍事、黨務均集中於一個機構指揮。凡中央執行委員會所屬各部會，國民政府五院軍事委員會及其所屬各部會，均受國防最高委員會之指揮。此與中央政治委員會之不對外發生關係者大異。因此在中央執行委員會閉會期間，國防最高委員會集黨政軍之力量及政權治權之行使於同一機關，其組織條例且規定：國防最高委員會委員長對於黨政軍一切事務得不依平時程序以命令爲便宜之措施，尤能適應戰時需要。

國防最高委員會既爲適應戰時而生，集中一切權力於一個機關，此與世界各國戰時體制無異。惟在他國主權之行使，操之於議會，而我國則由中國國民黨全國代表大會行使，大會閉會期間由中央執行委員會行使。故我國現制國防最高委員會對中央執行委員會負責，約略相當於英國內閣之對議會負責。而國防最高委員會由委員長指定委員十一人組織之常務委員會，則與英國之戰時內閣極相類似。此點極易爲不了解我國政治制度者所誤解，然論其組織情形，固極一致。

國防最高委員會與中央政治委員會或中央政治會議之法律性質，有最大差異之處凡兩點：其一、國防最高委員會集中治權與中央統治權於一身，此與以往中央政治會議或中央政治委員會之不對外發生關係者不同。其二、國防最高委員會不僅可以統轄一切政治上之權力，並且擁有黨的最高權力，凡黨的一切機構，均受其指揮，此與中央政治會議或中央政治委員會之居於黨政聯繫地位，而對中央執

行委員會負政治上之責任者又不同。故國防最高委員會實際上為具有政治上及黨務上最高權力之機關。

國防最高委員會為行使其職權，推行行政三聯制計，在該會以下分設兩個機關，一為事前設計之中央設計局，一為事後考核之黨政工作考核委員會。惟設計事項僅限於政治經濟建設計畫，而考核則兼及於黨務，此足證明該兩機關之職權範圍未盡相同，但亦未十分畫分清楚，如中央設計局組織大綱第一條規定：「國防最高委員會為主持政治、經濟、建設計畫之設計及審核設中央設計局」。但同大綱第三條又規定該局審議會的審議事項如左：

(一)政治經濟建設計畫及預算；

(二)黨政制度機構及重要法規之調整；

(三)重要政策之建議。

則黨政制度機構及重要法規之調整亦在設計局職權範圍之內，而不僅限於政治經濟之設計，極為明顯。

中央設計局設總裁，由國防最高委員會委員長兼任，設審議員七人至九人，由總裁聘任，組織審議會而由總裁為主席，為設計局之最後決定機構。設計局設秘書長一人，副秘書長二人，辦理局務。另設由秘書長召集之設計委員會，委員若干人，由總裁選派或聘任，以下又設專員若干人，助理設計工作，由總裁選派。該局為審核預算，設預算委員會。該局並得聘請中外專家為顧問，襄贊設計工作。

該局各項計畫提經審議會審議後呈由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。並於國防最高委員會核定施行後，將全案送請黨政工作考核委員會依據考核，並於必要時，附具考核應行注意事項。

黨政工作考核委員會設置之目的，在考察核定設計方案之實施進度並執行黨政機關工作經費人事之考核，其職掌範圍如下：

(一)關於中央及各省黨務機關工作成績之考核；

(二)關於中央各院部會及各省行政機關工作之考核；

(三)關於核定設計方案實施進度之考核；

(四)關於現行法令實施利弊之考核；

(五)關於經濟建設事業之考核；

(六)關於各機關經費人事之考核。

舉凡中央及各省之黨政機關之工作、人事、經費及核定之設計方案實施進度均在該會考核範圍以內。該會設委員長一人，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為當然委員外，其餘三八由國防最高委員會委員長聘任之。

考核委員之下分設黨務政務兩組，各設主任副主任一人，由國防最高委員會委員長推請國防最高委員會決定。每組另設秘書一人，組員若干人，專員若干人，其中秘書組員由委員長派充，專員由中央各黨政機關派員兼任。該會考察黨政工作，每年應組織下列各考察團：

(一)中央黨務考察團 以黨務組正副主任為正副團長，黨務組組員專員為團員。

(二)中央政務考察團 以政務組正副主任爲正副團長，政務組組員專員爲團員。

(三)各省市黨政工作考察團 按考察區域之畫分，臨時組織之。每團置團長，副團長各一人，由委員長派充。團員若干人，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。黨政工作考察委員會除依照上列規定，每年舉行各種實際考察外，並於會內行使書面考核，中央及各省市黨政機關每年工作實施報告應於每年年終由國防最高委員會發交該會考核。

考核委員會與中央設計局如車之兩翼，相輔而行，其相互間之聯繫，極爲重要。故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，應與中央設計局主管人員隨時研討，中央設計局亦應與該會爲工作之聯繫，中央設計局於必要時得指定人員參加考察團（見黨政工作考核委員會組織大綱）。

黨政工作考核委員會及中央設計局爲實施行政三聯制之重要機構，其職權係源於國防最高委員會之委託，其一切決定，均以國防最高委員會之核定行之，其本身固不能爲何種決定，故其法律地位，僅能視爲國防最高委員會之內部組織。良以行政三聯制雖屬三種步驟，但其爲一件事之數面，固無庸其懷疑，因此該局會並非爲何種權限所寄託之機關。

中央設計局及黨政工作考核委員會均有祕書處之設置，均辦理局會本身內部之事務，無待贅言。

第二章 黨的組織

中國國民黨爲革命的政黨，爲促進三民主義之實現及五權憲法之創而組黨（見中國國民黨總章緒言），其建設中華民國之終極目的爲民主政治之實現，而其建國的程序則由黨政，而訓政，而憲政之施行。因此中國國民黨組織的中心雖在全體黨員，而黨的活動對象則在全體國民。自從實施訓政以來，由中國國民黨領導國民，行使政權（見訓政綱領第一條）。在另一方面則積極推進地方自治，予一班國民以四權行使之訓練。所以二十七年四月第五屆中央執行委員會第四次全體會議通過之改進黨務並調整黨政關係案（己）項一般組訓之原則規定兩款：

- （一）本黨以執政的黨之地位，應負起組織民衆與訓練民衆之責任；
- （二）應先將組訓工作之對象認清，然後運用各級政府之權力與黨團之作用，發揮一般組訓之能力。

此項調整案明白宣示，中國國民黨在訓政期間以黨來控制政府的意義，是須以黨的力量推動政府，實現黨的主義，俾能使全國人民集中在本黨旗幟之下，服膺三民主義以促成五權憲法民主政治的實現。

中國國民黨各級黨部的畫分，大致與行政系統相一致，但各級黨政機關相互間的關係則各有不同，因爲訓政時期以黨代行政權，所以國民政府應接受黨的領導，即謂由黨產生國民政府。至於省縣區鄉鎮各級黨政機關，則各有系統，相互間無領導控制之作用。二十七年調整案（庚）項調整黨政關係之原則曾有如下之規定：

- （一）中央採取以黨統政的形態；
- （二）省及特別市採取黨政聯繫的形態；
- （三）縣採取黨政融化即融黨於政的形態。

各級黨政機關之相互關係不同，所以各級黨部之任務亦異。譬如中央採取以黨統政的形態，則中央黨務權力機關對於政府應採取干涉態度；省市黨政機關既採取聯繫形態，即應相互協助；至於縣以下各級黨政機關，既求融黨於政，即應將黨的力量透過政治組織，即放棄形式上之活動亦未嘗不可，所以區黨部區分部依照法令應秘密活動，即以此故。

中國國民黨之基本組織分子爲黨員，黨員之健全與否爲黨的生命所寄託。依照中國國民黨總章第一條規定：「凡志願接受本黨黨綱，實行本黨決議，遵守本黨紀律，履行本黨義務，請求入黨經本黨許可者不分性別，得爲本黨黨員」。中國國民黨對於黨員的選擇，從上列條文上可知何等慎重。該條文雖未規定有國籍上之限制，但中國國民黨在求本國之自由平等，以進而促進世界大同，並無國際革命之野心，所以黨員以限於本國人爲限。自二十六年抗戰發生以後，中國國民黨對於徵求黨員的選擇，更加注意。二十七年第五屆中央常務委員會通過之徵求新黨員細則規定，在抗戰期間徵求黨員應特別注意左列各項人員：

- (一) 曾服兵役受壯丁訓練或政治訓練者；
- (二) 曾在黨辦或與黨有關之各種訓練機關肄業者；
- (三) 在戰區或淪陷區內參加抗戰工作者；
- (四) 參加後方勤務如救濟傷兵及救濟難民等之工作者；
- (五) 在各級行政機關或農工商學各種團體中具有民族意識、活動能力，志願參加抗戰建國工作者。

惟黨章規定，隸屬其他政治團體及品行不端有不良嗜好者，均不得徵求其爲黨員，如已取得黨員資格

而有違反黨綱黨紀或品行不端，染有不良嗜好，黨的監察機關，可以加以檢舉及懲罰。黨員在黨應負擔下列六種義務：1 遵守黨章，服從黨義；2 黨內各問題待自由討論，但一經決議後即須絕對服從；3 嚴守黨的祕密；4 不得於黨外攻擊黨員或黨部；5 黨員不得加入其他政黨；6 黨員不得有小組。

中國國民黨各級黨部的正常系統以地域為組設黨部的標準，如全國有最高的中央黨部，各省市有省市黨部，各縣市有縣市黨部。更依照第五屆中央常務委員會通過之縣各級黨政機關調整辦法，以區黨部與區，區分部與鄉鎮相配合，而由區分部就所屬黨員編組小組與保甲配合，所以現時黨部組織與政治組織可謂完全一致。

此外尚有兩種系統，直接於中央黨部而非依照國內行政區域設置者，其一為國外華僑聚居地方之海外黨部，依照總章第二十條規定：「國外黨部總支部等於省黨部，支部等於縣黨部，分部等於區黨部，分部之下設區分部」。其二為各種特別黨部，特別黨部組織通則第一條規定：「特別黨部之組織，以具有特殊情形，所轄區域難於規定，或超過一省或一縣，而所屬黨員之職業團體確為流動性質事實上不能隸屬普通黨部者為限」。現在特別黨部有軍隊特別黨部，海員特別黨部，鐵路公路特別黨部三種。

各級黨部系統亦有變更其正常指揮系統者，如重要市鎮之黨部本應歸各該縣市黨部指揮，但亦得呈准中央執行委員會由省黨部直接指揮，又如鐵路公路特別黨部本應由中央執行委員會直接指揮，但如該鐵路黨部所轄區域限於一省者，該黨部得由省黨部管轄之。至於未設行省地方之黨部，遼疆特殊地域之黨部，各種學校之直屬區黨部之直隸於中央執行委員會，又成為另外一種系統。

中國國民黨以中央黨部為最高級黨部，而以區分部為黨的基本組織，其間以各級黨部層層控制，

凡下級黨部應接受上級黨部之命令，上級黨部有指揮下級黨部之權。總章第十條第二項規定：「各權力機關應接受上級機關之命令，並執行其決議，但在執行上有困難時，得用書面陳述意見，若上級機關仍令遵照執行時，應即服從執行」。總章第十二條又規定：「各下級黨部執行委員會須受上級黨部執行委員會管轄」。

中國國民黨各級黨部之最高權力機關為各該轄區之黨員代表大會（中央為全國代表大會，區分部為黨員大會），大會閉會期間則均分設執行及監察兩種機構（惟區分部無監察機構），而此兩種機構以及大會權限，除中央執行委員會對外代表本黨，全國代表大會可以決定對於時事問題應取之政策或政略外，其餘各級機構之職權大致相同：

(一) 代表大會或黨員大會之職權：

甲、接納或採行執行委員會之報告；

乙、決定轄區黨務進行方策（全國代表大會則為修改本黨政綱及章程）；

丙、選舉執行委員監察委員。

(二) 執行委員會之職權：

甲、執行上級黨部之命令及大會之決議（中央執行委員會僅執行大會之決議）；

乙、組織下級黨部並指揮之（區分部則為徵求考查並訓練黨員）；

丙、組織各該級黨務機關（區分部則為分配本黨宣傳品）；

丁、支配黨費及財政（區分部則為收集黨費及黨員特別捐）。

(三) 監察委員會之職權：

甲、依據本黨紀律決定所屬黨部或黨員違背紀律之處分；

乙、稽核執行委員會財政；

丙、審查轄區黨務之進行情形；

丁、稽核同級政府之施政方針（區監察委員無此權）。

雖然各級黨部的組織原則，大致相同，但因各級黨部事務之繁簡不同，範圍大小亦異。

中國國民黨之最高權力機關為全國代表大會，每二年舉行一次；但中央執行委員會認為必要，或有省黨部及等於省黨部半數以上請求時，得召集臨時全國代表大會。全國代表大會選出其所決定人數之執行委員，候補執行委員，監察委員，候補監察委員，分別組織中央執行委員會及中央監察委員會。各該委員會至少每半年舉行會議一次，會議時候補委員均得列席；正額委員有缺席時，得由到會候補委員依次照額遞補，在會議中有臨時表決權，餘祇有發言權。在全體委員會會議閉會期間，執行委員會選出常務委員九人至十五人組織常務委員會，監察委員互選常務委員五人處理日常事務。中央執行委員會有執行中央監察委員會之義務，但認為必要時，得移請覆議一次。中央執行或監察委員會及其常務委員會均應於中央政府所在地執行職務。

中國國民黨為國父孫中山先生所手創，故孫先生為中國國民黨之總理，黨員須服從總理之指導，以努力於主義之推行。總理為黨的中心，其在黨的權力，見於中國國民黨總章第四章。自總理於民國十四年三月十二日逝世以後，十五年第二次全國代表大會接受總理遺囑並努力實行之，將總章第四章予以保存，以為永久之紀念。直至民國二十七年四月，第五屆中央執行委員會第四次全體會議通過之改進黨務並調整黨政關係案一項甲款規定：「中央黨部應在制度上明確規定全黨之領袖，

俾此革命集團有一穩固之中心」。同年臨時全國代表大會修正總章，增設第五章關於總裁之規定。總裁由全國代表大會選舉，代行總章第四章總理之職權：

(一) 爲全國代表大會主席；

(二) 爲中央執行委員會主席；

(三) 對於全國代表大會之決議有提交覆議之權；

(四) 對於中央執行委員會議決有最後決定之權。

並經臨時全國代表大會選出蔣委員長爲總裁。凡中國國民黨黨員均應以總裁爲黨的最高領袖，服從其領導努力於主義之推行。惟總裁對於全國代表大會之決議，僅有權提交覆議，故中國國民黨領袖制之建立，並不妨礙民主精神的存在。

中國國民黨全國代表大會，或中央執行委員會，或其常務委員會均係統黨政事務作一種原則或處理方法上的指示，各該會同本身並不能去執行，因此在中央執行委員會下分設各種部會，執行各種黨務工作，故總章第三十五條規定中央執行委員會職權第四款爲「組織本黨之中央機關各部」。惟現行中央執行委員會組織大綱規定除設置各部以外，尚規定設置各種委員會及其他特殊機構。

中央執行委員會或其常務委員會爲處理黨的日常工作，設一秘書處，置秘書長副秘書長各一人，由總裁提經中央執行委員會任命之，承總裁之命令與中央執行委員會或常務委員會之決議，掌理一切事務。論其地位實與其他機關的秘書處性質相似，並不是一種權力機關，但依照中央執行委員會秘書處組織條例第二條規定：「本處掌理本會一切會務及其他不屬於各部會之事宜」。基於該條文後半段之規定，該處當可處理一部之實際黨務工作，又與其他機關秘書處之專司承轉或事務者不同。

現時中央執行委員會秘書處本身設機要（又分議事、編輯、電報三科及圖書室）、文書（分設撰擬、檔案二科及收發、繕校二室）、人事（設登記、甄核、育才三科）、會計（設綜計、審核、捐務三科）、總務（設庶務、出納、交際三科及保管室）等五處，秘書處全處設秘書四人，專員二人至四人，所屬各處各設處長一人，各科設科長一人，各室設主任一人，各科室之辦事人員即設總幹事，幹事及助理幹事若干人，並另設錄事若干人任繕寫事宜。

中央執行委員會秘書處另外附設兩個機構，一為經常組織的中央調查統計局。依照中央執行委員會秘書處組織條例第七條規定：「調查統計局掌理黨務之統計及紀律案件之調查事宜」，並依照中國國民黨黨務統計暫行辦法於全國各級黨部內建立調查統計機構，而受中央調查統計局之指導協助。另一機構為臨時設置之中央文化驛站，依照中央文化驛站設置辦法第一條規定，「中央為闡揚本黨理論，及使有利抗戰建國之書刊，傳遞迅速與散布廣遠，且能深入戰地起見，特設置中央文化驛站，隸屬於中央執行委員會秘書處」。該項驛站設置之目的，在便利黨義書刊之傳遞，故在中央設總管理處，並於全國交通重要地點，設分站支站。至民國三十二年間，文化驛站又由秘書處改隸中央出版事業管理委員會。

中央執行委員會所屬各部，自社會部改隸行政院，所有民運組訓事宜，已移列為國家行政，及各級幹部訓練事宜設會辦理以後，現僅有宣傳、組織、海外三部。惟此三部之職掌，宣傳業務即不僅限於黨務之宣傳，凡國內之書報圖書電影以及對於國際上之宣傳業務，均由其辦理。所以宣傳部不能視為純粹的黨務機關，將來有隨社會部之後，改列於行政系統的可能性。近自中央圖書雜誌審查委員會及中央出版事業管理委員會先後成立以來，關於書刊之審查指導工作，已脫離宣傳部而由各該專業機

關辦理。

中央執行委員會各部組織與行政各部的內部組織約略相似，各部內除辦理黨務的各種組織外，均有相當於行政各部總務司及人事司的組織，至其部內所設置人員亦與行政各部相當，各部均設部長一人，副部長二人，處則相當於司，設處長，科設科長，科內辦事人員不稱科員，而稱總幹事、幹事、助理幹事。審該文稿者亦稱秘書，但審核規章者不稱參事，而名為專員或專門委員，另外依照各部業務性質，特設視察、指導員等。

依照中央執行委員會組織大綱第四條第一款之規定：「組織部掌理各級黨部之組織；與黨員之訓練事宜」。該部內設普通黨務（區域、戰地、職業、學校四科）、邊疆黨務（組織、編譯兩科）、軍隊黨務（組訓、甄核、登記、總務四科並另設指導員）、黨員訓練（指導、編審兩科）、黨籍登記（徵審、登記、整理三科）、總務（文書、編纂、會計、事務四科）六處，專員、統計、人事（設登記、考核兩科）視察四室。組織部主管黨務之對象為各級黨部，所以該部本身無附屬機關。

依照中央執行委員會組織大綱第四條第二款規定：「宣傳部掌理宣傳方針，及宣傳大綱之頒訂與全國宣傳機關之指導事宜」。部內設普通宣傳（指導、審核、通俗、戰地四科）、國際宣傳（編撰、外事、對敵、攝影、總務五科）、藝術宣傳（指導、徵審兩科）、出版事業（指導、印務、發行、總務四科）、新聞事業（指導、管理、審查、登記四科）、總務（文書、事務兩科及會計室）六處及專員、指導員、編審、人事四室。該部為推廣業務，設立各黨報社、通信社、中央電影攝影場、實驗劇團、中央週刊社及書刊供應處，並指揮監督中央廣播事業管理處，且特於國內外派遣專員，設立辦事處。該部並接待外國駐華記者，為本國政府之發言人。

宣傳部所頒行之宣傳方針及宣傳大綱，不僅各級黨部須遵照推行，即各級政府亦應接受該部之指導，就二十八年中常會第一二三次會議通過之縣市宣傳組織及工作綱領規定宣傳人員爲黨員團員、教職員學生、文化界、公務員、自治人員、游藝界及其他各界熱心之人士，宣傳機構爲省市縣黨政機關督導組織之縣市宣傳委員會。此外對於圖書、雜誌、新聞、戲劇、電影、藝術、歌曲之審查，宣傳部均負有重要責任。所以該部現已非純粹黨務機關，而已兼辦行政業務。

依照中央執行委員會組織大綱第四條第四款規定：「海外部掌理海外各級黨部之組織與黨員之訓練及海內宣傳事宜」。部內設第一（文書、事務、統計三科）、第二（指導、訓練、登記三科）、第三（宣傳、編纂、社會三科）三處及人事、電務二室。海外部辦理海外各級黨部之組訓宣傳，其業務較爲特殊。

中央執行委員會另設訓練委員會，掌理中下級黨務幹部人員及全國政治、軍事、經濟、教育、公務人員及學校教職員之思想訓練事宜（組織大綱第八條），故訓練委員會組織條例第二條規定該委員會爲「本黨最高訓練指導機關」。委員會設委員長一人，由總裁兼任，委員二十五人至三十五人，就中由委員長指定主任委員一人，綜理全會事務，副主任委員二人襄理之。會內設第一（文書、事務兩科）、第二（指導、考核兩科）、第三（徵審、編輯兩科）三處及委員長辦公室。會內辦事人員有主任秘書、秘書、處長、科長、總幹事、幹事、助理幹事、專員等，一如其他各部。該會爲辦理訓練業務，設有中央訓練團，爲該會之附屬機構。

中央訓練委員會依照統一各地訓練機關辦法，對於全國各種訓練機關有指導考核之權，凡全國各黨政軍機關舉辦各種訓練事宜，在籌備時均應呈經中央訓練委員會之核准，方得開始辦理，而一切訓

練均應依照全國各訓練機關訓練綱領辦理。在行政方面，對於縣各級幹部之訓練，尤爲注意。特於二十八年頒行縣各級幹部人員訓練大綱，對於省縣訓練機關之組織，各級人員受訓之機關均有詳細規定。所以中央訓練委員會並非純粹辦理黨內事務之機關，其辦理業務之範圍與宣傳部相似。

第五屆中央執行委員會第四次全體會議通過之改進黨務並調整黨政關係案（一）項（乙）款規定：「本黨應以執政黨之地位，訓練全國青年，使人人信仰三民主義，故應設立青年團，將預備黨員制取消」。因自二十七年起，中央執行委員會之下，設置三民主義青年團以團結並訓練革命青年，力行三民主義，捍衛國家，復興民族，俾造成健全之黨員。凡中華民國之青年，年滿十六歲至二十五歲，不分性別，志願遵守本團團章，皆得爲青年團團員。惟各級幹部人員及其他經中央團部特許人員得不受上述年齡之限制。

三民主義青年團之組織系統爲中央團部、支團部、區團部、分團部、區隊、分隊，而以分隊爲基本組織，以團員八人至十五人組織之，區隊分隊隊長隊附，分隊長附由團員互選，區隊長附由分隊長附互選。分團部以上各級團部均以團員代表大會或團員大會爲各該級團部之最高權力機關，閉會期間則均分設幹事會及監察會。三民主義青年團設團長一人，由中國國民黨總裁兼任，團長對於全國代表大會之決議有交付複議之權，對於中央幹事會或監察會之決議有最後決定之權。

三民主義青年團依照全國行政區域分設支、區、分團，並按產業、職業、機關或其他特殊部門設置分支團，另成一組織系統，造成各地黨團並存之現象。但三民主義青年團雖隸屬於中央執行委員會，各地分支團對於所在地之黨部並無隸屬關係，依照確定黨與團之關係辦法規定，黨之活動範圍注重社會各種民衆團體，團之活動範圍注重青年學生各級學校，在同一地區之黨部與團部，應經常舉行

工作會報，以增進黨與團工作之密切聯繫，互相配合，力避重複抵觸。

現時中央執行委員會爲統一管理本黨出版事業，以促進文化工作，增加宣傳效能，特設中央出版事業管理委員會，設委員十五人，由中央執行委員會指定中央秘書處、中央宣傳部、中央組織部、中央海外部、中央訓練委員會、中央財務委員會、三民主義青年團中央團部、教育部、戰地黨政委員會、政治部代表及其他人員充任之，並由中央執行委員會指定主任委員一人，副主任委員二人。該會職權爲：（一）出版事業之擴充；（二）出版機構之調整及統制；（三）出版經費之籌畫支配及稽核；（四）出版機關從業人員之任免考核及訓練；（五）出版品運輸之指導。

中央執行委員會依照組織大綱第七條之規定，設黨務委員會，掌理黨務之審議、設計、及總裁或常務委員交辦事宜，並聯繫各部處之工作，以秘書長爲主任委員，設委員十四人至二十人，由總裁提經常務委員會通過之，並以各部部长副部长及副秘書長爲當然委員，此會實爲中央執行委員會各部處之聯繫機構。

中政執行委員會爲辦理各種黨內特殊事件，特設各種委員會，如撫卹委員會，黨史史料編纂委員會，革命債務調查委員會，華僑捐款保管委員會，各該會之職掌從其名稱上可以推知，會均設主任委員一人，副主任委員二人，委員若干人，均由常務委員會決定。

中央執行委員會之各部會略如上述，此外尚有一極關重要之中央政治委員會，已於上章敘述甚詳，茲不再贅。

中央監察委員會以監察委員五人組織常務委員會，至少每一個月開會二次，非常務委員會之監察委員得受中央監察委員會之委託，分赴各地執行監察事務。中央監察委員會設處辦理會內事務，

置秘書長一人，受常務委員之指揮，總攬本處一切專務。下設總務、審查、稽核三處，處以下分科辦事。中央監察委員會得設中央黨務工作考核委員會，辦理關於考核中央各部會處局及下級黨部之工作進行事宜，及審核委員會辦理關於黨紀處分及財政報銷之複審事宜。

中國國民黨在各省（市）的組織爲省（市）黨部，其最高權力機關爲全省代表大會，每年舉行一次，但有特殊情形得召集臨時會。依照修正省代表大會代表選舉法大綱規定，省代表由全省各縣市黨部、特別黨部，省直屬區黨部，區分部所屬黨員直接選舉之，各縣市黨部及省轄特別黨部按照各該黨部所屬黨員人數之多寡選舉出席代表一人至五人，省直屬區黨部得選舉出席代表一人至二人，其比率由省執行委員會擬定後呈請中央執行委員會核准。省代表大會選舉執行委員五人至十一人，候補委員三人至五人組織省執行委員會，並由中央執行委員會指定其中一人充任主任委員，如省代表大會不能召集或有其他特殊情形時，省執行委員得由中央執行委員會委派，並指定其中一人或另派中央執行委員一人爲主任委員。

省執行委員會主任委員主持會務，對外代表省執行委員會，並列席省政府委員會議。現行省黨部執行委員會採主任委員制，與中國國民黨總章所規定者略有不同，係根據二十七年四中全会之改進黨務並調整黨政關係案第三節黨政機構之調整及黨員之活動乙款關於省黨部之規定，主任委員對於省執行委員會之決議有交付複議之權，如複議後仍有異議，得由主任委員決定之。省執行委員會內部組織採書記長制，設書記長一人，由中央執行委員會委派，承主任委員之命，處理日常事務。省執行委員會設秘書、組織、宣傳三處，各設處長一人，秘書處長由書記長兼任，組織、宣傳兩處處長由主任委員就執行委員中提請中央執行委員會核派之。省執行委員除出席會議、襄理會務外，須分期分區輪流

赴各縣督察黨務，指導工作。

省監察委員會由省代表大會選出之監察委員三人至五人，候補監察委員一人至二人組織之，監察委員互選一人爲常務委員，主持會中事務，會內設祕書一人，幹事三人，分別辦理文書、稽核、審查等事務。如各省黨部尙未設置監察委員會時，其職權分由省執行委員會代行及中央執行委員會直接執行。

縣黨部之最高權力機關爲縣代表大會，每六個月舉行一次，縣代表由區分部黨員大會選舉，每區分部按照黨員人數多寡選派代表一人至四人，其比率由縣執行委員會擬定後呈請省執行委員會核准。縣代表大會選舉縣執行委員三人至五人組織縣執行委員會，並由省執行委員會指定其中一人爲書記長，如縣代表大會不能召集或有其他特殊情形時，經中央執行委員會之核准，得由省執行委員會委派書記長一人代行縣執行委員會職權。書記長主持會務並對外代表縣執行委員會。對於縣執行委員會之決議，書記長有交付複議之權，並應出席縣政會議及兼縣參議會祕書。縣黨部書記長、委員與縣長及縣政府祕書，科長爲黨員者，每二週應由縣黨部書記長召集祕密會議一次，會報黨政事項及工作。

縣代表大會選舉監察委員三人（執行委員額數最少之縣得設一人），候補監察委員一人組織監察委員會，並互選常務委員一人處理會中事務，在未設監察委員會之縣，分由縣執行委員會代行及省執行委員會直接辦理其職權。

區黨部之最高權力機關爲全區黨員大會，每兩個月舉行一次。但因所轄區域太廣或黨員太多不能召集黨員大會時，經縣執行委員會之核准，得召集全區代表大會。縣轄區黨部參照地理交通及地方行政區域畫分之，市轄區黨部以地段及區分部數目爲畫分標準，一地段內區分部達三個以上時，成立區

黨部，區分部超過十五個以上時得畫分為二個區黨部，同一門牌內黨員在六十人以上，區分部達三個以上時得畫分為一個區黨部。區黨員大會或代表大會選舉執行委員三人至五人，候補執行委員一人至二人組織區執行委員會，執行委員互推一人為書記，一人擔任組織及訓練事宜，一人擔任宣傳事宜，執行委員會書記對於會議之決議有交付複議之權，如複議後仍有異議，由書記呈請上級黨部核辦。區執行委員會書記執行日常黨務，對黨內行文，均由書記署名行之。

區黨員大會或代表大會選舉監察委員一人執行監察職務，不設監察委員會。

區分部為黨的基本組織，凡屬黨員必須分別參加並按期出席會議。每一區分部至少須有黨員九人始得組織，但黨員人數滿二十人時得分為二個區分部。區分部黨員大會至少每兩週舉行一次。大會選舉執行委員三人，候補執行委員一人或二人組織區分部執行委員會。執行委員會互推一人為書記，一人擔任組織及訓練事宜，一人擔任宣傳事宜。書記為黨員大會及執行委員會之主席，對執行委員會之決議案有交付複決之權。區分部各項會議上級黨部得派員出席指導，區分部之經費以所屬黨員繳納之黨費三分之二充之，其執行委員書記及被指定擔任工作之黨員均無薪給津貼。

依照改進黨務並調整黨政關係案之規定，區黨部及區分部均應改為秘密性質，區分部之畫分以黨員所在地為標準，必要時得參用職業為分區。故現行區黨部，區分部組織辦法均規定各該項黨部採取秘密方式，於黨員所從業之機關或住宅內辦公，對外不得公開，用意使黨部深入民間，以貫徹融黨於政的主張。

關於各種特別黨部、海外各級黨部，均準用省縣各級黨部之規定，中央或省直隸區黨部，或縣市直隸區分部，則僅係管轄系統之變更，組織上並無差異，茲不贅述。

第二章 治權之行使

中國國民黨建國原則，是決定人民要有權，政府要有能，此所謂「能」即五權憲法之基本論據。五權憲法係兼採中西政治制度之長冶鍊於一爐，理論健全，體制完整。建國大綱第十九條規定：「在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之制，其序列如下：曰行政院；曰立法院；曰司法院；曰考試院；曰監察院」。似乎須到憲政時期始能設立五院，行使五權。但在建國大綱第二十一條又規定：「憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任命而督率之」。從文義上解釋，在訓政時期試行五院制，行使五權，亦未嘗不可。

五權之治，即在使政府有「能」，此種「能」即所謂治權。約法第三十二條規定：「行政、立法、司法、考試、監察五種治權，由國民政府行使之」。又第六十五條規定：「國民政府總攬中華民國之治權」。按國民政府於民國十四年成立於廣州，當時忙於北伐，努力從事於軍政設施，故政府規模粗具。及至十七年國民政府移駐南京以後，國內統一，實施訓政，乃於是年十月八日公布國民政府組織法，試行五權之制，分設五院，並依照建國大綱第二十一條之規定，採取各院院長由總統督率之原則，國民政府主席對於五院院長有督率之權。其後十九年十一月及二十年六月兩次修正國民政府組織法，對於此項原則，均未變動。

民國二十年十二月第四屆中央執行委員會第一次全體會議修正國民政府組織法，關於國民政府組

織發生一大變動，即國民政府主席不負責實際政治責任，而使五院院長直接對中央執行委員會負責，以致五院由分別行使治權，進而成爲獨立行使治權的局面，對於整個治權的運用，失去聯繫統籌的作用，在中樞行政制度上殊覺遺憾。尤其在戰時體制上，無一最高權力集中的機構，對於政務推行，難免不發生不必要之紛擾。

三十二年九月第五屆中央執行委員會第十一次全體會議，又將國民政府組織法加以修正，取消虛位元首制，而將治權行使之責任，付予國民政府主席。此一措施雖屬恢復民國二十年以前的制度，但亦不失爲因應事實的合時辦法。依照修正國民政府組織法規定：「國民政府以左列五院分別行使行政、立法、司法、考試、監察五種治權：一、行政院；二、立法院；三、司法院；四、考試院；五、監察院」。（第八條）是國民政府對於治權之行使，仍分別由五院行使，惟國民政府組織法第十五條規定：「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，國民政府主席對中國國民黨中央執行委員會負責，五院院長對國民政府主席負責」。是國民政府主席對於治權之行使負有全部責任，對於治權行使之人負有督率任命之全權。此項規定既符合建國大綱第二十一條之規定，且實際上使約法第六十五條國民政府總攬中華民國之治權一語，完全實現。

國民政府雖以五院分別行使五種治權，但有若干特權仍爲國民政府所保有，該項特權之行使，惟國民政府能爲之，其他任何機關均不得行使：

- 一、國民政府統率海陸空軍；
- 二、國民政府行使宣戰、媾和及締結條約之權；

三、國民政府行大赦特赦及減刑復權；

四、國民政府授與榮典；

五、國家之歲入歲出由國民政府編定預算決算公布之（約法第六六至七〇條，國民政府組織法第二至七條）。

中華民國治權之行使，分別寄託於五院，國民政府主席則居於督率領導之地位，國民政府組織法第一條規定：「國民政府主席爲中華民國元首，對外代表中華民國」，同時，國民政府主席爲行使其統帥權，組織法第十二條又規定：「國民政府主席爲海陸空軍大元帥」。國民政府主席所爲之命令處分，關係院長應負連帶責任，故組織法第十四條又規定：「國民政府公布法律，發布命令，由國民政府主席依法署名行之，前項公布之法律，發布之命令，由關係院院長副署之」。

國民政府之主體爲國民政府委員會，由國民政府主席及由中央執行委員會選任之國民政府委員二十四人至三十六人組織之，其惟一之職權在解決院與院間不能解決之事項，此項不能解決之事項發生甚少，故會議之召集亦無定期，其召集或由國民政府主席或由三分之一以上委員之請求均可，而其出席人數僅須超過在京出席人之半數即足法定人數（見國民政府委員會議事規程）。

國民政府內部除委員會外，另設文官、參軍兩處。依照各該處組織條例之規定，文官長承國民政府主席之命，指揮監督所屬秘書掌理關於國務會議及府內一切文書機要印鑄等事項，分設文書、印鑄兩局。

參軍長承國民政府主席之命，指揮監督所屬參軍掌理關於國民政府典禮及總務事項，設典禮總務兩局。文官參軍兩處所掌均係國民政府內部之事務，對於政務方面實無任何之權限可言。惟文官、參

軍兩長均屬特任，文官處之秘書均屬簡任，而參軍處之參軍亦均係由海陸軍將官中任命，官等較高，頗為優崇。

國民政府主計處與文官、參軍兩處之法律地位，絕不相同。主計處為國民政府之附屬機關，其法律地位，殆與直隸於國民政府之其他機關無殊。故主計處組織法第一條規定：「國民政府設主計處，掌管全國歲計會計統計事務」。更依照同法第三條：「主計長承國民政府之命，綜理處務，指揮監督所屬人員，依法分別執行職務」。尤與文官處或參軍處組織條例有異。主計處係依據約法第七十條規定國家歲入歲出必須編定預算決算，同時國民政府組織法第九條又允許國民政府於必要時得設置各直屬機關直隸於國民政府，故主計處存在之法律根據，當即在此。

主計處分設歲計、會計、統計三局，設主計長一人，綜理處務，主計官六人，分別派充為各局正副局長，其詳細職掌如下：

(一) 歲計局辦理各機關歲入歲出，概算書之核算，及總概算書，總決算書之編造，財務上增進效能與減少不經濟支出之研究及各機關辦理歲計事務人員之指導監督。

(二) 會計局辦理各機關會計人員之任免、遷調、訓練、考績，會計表冊書據等格式之製定頒行，及各機關會計事務；指導監督。

(三) 統計局辦理各機關統計人員之任免、遷調、訓練、考績，統計圖表格式之製定頒行，一切編製統計辦法之統一及全國統計總報告之編纂。

主計處為辦理全國之歲計、會計、統計，並於全國各機關備設主計機構，依照主計處組織法第十三條之規定，全國各機關辦理主計人員，應別為三等：

(一) 會計長、統計長；

(二) 會計主任、統計主任；

(三) 會計員、統計員。

視各機關事務之繁簡酌量設置，即各種公營事業機關亦應比照設置。各該項人員辦理所在機關之歲計、會計、統計事務，直接對主計處負責，惟依法應受所在機關長官之指揮。此種制度推行之結果，在會計方面，將出納與會計兩樞事務分開，可以免去財務上若干流弊，在統計方面可以由一個機構統籌辦理，不至紛歧複雜而缺乏整個計畫，在現代國家，此點亦極重要。

此外現時直屬於國民政府之機構，尚有政務官懲戒委員會、軍事長官懲戒委員會、西京籌備委員會、國史館籌備處、所辦均屬特殊事項，茲不贅述。

國民政府行使治權之重心在五院，國民政府組織法第八條，遵照約法及建國大綱之規定，特明訂：「國民政府以左列五院分別行使行政、立法、司法、考試、監察五種治權」。本來此五種治權之存在，非自今日始，不過普通一般國家均以立法機關兼理監察，行政機關兼理考試，按考試，監察兩種治權，均在加強人的管制，我國昔日對此極為重視。總理內諮國情，外應潮流，合中西政治制度之長，乃創為五權分治之說。故國民政府組織法規定五院單獨行使職權。關於此點，第三屆中央執行委員會第二次全體會議特制定治權行使之規律案，治權之畫分如下：

(一) 一切法律案（包括條例案及組織法案在內），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，立法院有提出責詢之責。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，司法院及其所屬有提出質詢之責。其非法剝奪者，以越權論。司法院及其所屬不提出質詢者，以廢職論。

(三) 在考試院成立以後，一切公務員之考試權，皆屬於考試院。其不經過考試院或不遵考試法所特定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畫分者，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。

五種治權之行使，其範圍之畫分，既如上述。茲更進而討論五院之組織，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」。惟行政院並不將一切行政由院的本身去行使，而係依照行政性質分設各部會去負責辦理。故國民政府組織法第二十條規定：「行政院設各部，分掌行政職權，其特定之行政事宜，得設委員會掌理之」。各部會長官均由行政院院長提請任命，自應對行政院院長負其責任，因此行政院對於各部會仍不失其控制之力量。行政院本身有一極重要之行政院會議，由正副院長及各部會長官組織之，而以院長爲主席。該會實爲最高行政權所寄託，應經該會議決議之事項爲：

(一) 提出於立法院之法律案、預算案、大赦案、宣戰媾和案。

(二) 薦任以上行政官吏及司法官吏之任免案。

(三) 行政院各部及各委員會間不能解決之事項。

(四) 其他依法律或行政院院長認為應付行政院會議決事項(以上均見國民政府組織法二十五、二十四兩條)。

行政院設院長副院長各一人，係採取首長制，惟行政院所有會銜及處分，關於一般行政者須經全體部長之副署，關於局部行政者須經各關係部部長之副署，始生效力(國民政府組織法第二十五條)。則各部部長對行政院之副署有如各院院長之對國民政府副署，行政院各部部長對行政院院長負責，與各院院長對國民政府主席負責之法律性質相同。且依照行政院組織法第一條規定行政院以各部會署組織之，則各部會署直可視為行政院之一部分。故行政院在組織上若除去各部會署，所餘不過文書呈請等院內事務，因此行政院院長之職權，在綜理院務並監督所屬機關(行政組織法第三條)。

行政院之行政重心既在所屬之各部會署，故該院內部組織自較簡單，惟以行政範圍太廣，所屬機關較多，文書承轉事務極繁，因此行政院組織法規定行政院設秘書、政務兩處，以秘書長及政務處長分掌各該處之業務。

(一) 秘書處掌文書、人事、典守印信、出納、庶務、及其他不屬於政務處主管事項。

(二) 政務處掌會議、審核所屬各機關行政計畫及工作報告、調查、設計、及編譯等事項。

行政院秘書、政務兩長為行政院長之輔助人員，不負實際行政責任，故行政院組織法第十四條規定，秘書長及政務處長得列席行政院會議，按所謂列席者即開會時可以表示意見，而不能參加決定，良以

其不負責實際行政責任之故。

現時行政院內部設有公務員生活改善委員會、敵產處理委員會，均係適應戰時之臨時組織，均係由有關部會派員組成之綜合機構。該種委員會並未負有何種實際行政責任，自與各部會之法律地位有異。其次，依照國民政府組織法第二十七條規定，立法院為國民政府最高立法機關，有議決法律案、預算案、大赦案、宣戰案、媾和案及其他重要國際事項之職權。立法院之立法權由立法委員四十九人至九十九人以會議方式行之，開會時以立法院院長為主席，在立法權行使之場合，院長僅能於可否同意數時作最後之決定（立法院組織法第十七條）。立法院因行使立法權得行使質詢權。立法院組織法第十四條規定：「立法院關於本院決議案之執行，得向各院院長，行政院各部各委員會提出質詢」。但該項質詢權之行使，須經該院會議議決行之（同條第二項）。

立法院院長在立法權行使之場合上，並無優越於立法委員之權限，惟在綜理院務之場合，另有其權責：（一）立法委員由院長提請任免（國民政府組織法第三十條），（二）院長指揮全院院務，及其所屬機關。立法院在五院中是唯一無附屬機關者，現時所謂立法院的附屬機關，當係指院內由立法委員分別擔任委員的法制、外交、財政、經濟、軍事五審查委員會，各委員會設委員長一人，由院長指派，該項委員會之職權僅為議案之初步審查。依各委員會組織法第二條之規定，委員會審議左列議案：

- （一）院長交議者；
- （二）本院會議議決交審查者；
- （三）本委員會委員提議者；
- （四）由各委員會移送之件與本會相關連者。

但依照立法院議事規則第十二條之規定：「中央政治會議，國民政府交議之案，各院移送之法律案，大赦案，行政院移送之條約案，外交重要事件，預算案須經院長發交專任委員會或委員審查，提交院會議決之，但遇急迫情形，得不經審查之程序」。故立法院對於議案之應否經過審查程序，由院長決定，如須審查，由委員會審查，抑由院長指定其他委員審查，其權亦操之於院長。

立法院除以立法委員行使立法權外，為辦理院內日常事務，另設秘書，編譯兩處，其職掌如下：

(一) 秘書處掌文書、會議、人事、調查統計、典守印信、會計庶務及其他不屬於各委員會編譯處王管事項。

(二) 編譯處掌本國法規之編輯刊行，各國法制之編譯，及立法參考資料之檢討事項。

立法權為治權之一，依照治權行使之規律案，其與行政權之畫分，本甚清楚，但事實上立法院所認為之法律案每與行政機關所頒布之行政命令發生爭議，因有法規制定標準法之制定，依照該法規

定，何者應以法律規定，何者可以行政命令處置，均有詳細之畫分。

(一) 凡法律應經立法院三讀會之程序，議決通過，並由國民政府公布之。

(二) 左列事項，應以法律定之：

1. 關於人民之權利義務者；

2. 關於國家各機關之組織者；

3. 關於法律之變更或廢止者；

4. 法律有明文規定應以法律定之者。

(三) 法律得按其規定事項之性質，定名為法或條例，各機關發布之命令得依其性質稱規程，規

則、細則或辦法。

(四) 規程、規則、細則、辦法不得違反變更或抵觸法律。發布機關應將全文送立法院。

(五) 應以法律規定之事項，不得以命令定之。

由此可知立法權與行政權之分野，極爲明顯，惟立法院所行使之立法權，係治權之一種，與政權中之創制權性質不同。按我國現行制度，最高立法原則由中央政治會議決定（戰時由國防最高委員會決定），此項決定原則之權，即創制權之源泉，立法院不過爲技術上之修整，故我國立法院之立法權亦與他國議會立法權異其趣旨。

又其次，國民政府組織法第二十五條規定：「司法院爲國民政府最高審判機關」。在司法權行使之場合，司法院院長對國民政府主席負其責任。除關於特赦、減刑、及復權等國民政府主席特權行使時，須由司法院院長依法提請主席署名行之，如未經司法院院長之提請，國民政府主席自亦不能行使此項特權（同條第二項）。

司法院行使審判權，雖亦如行政院同樣分別寄託於各附屬機關，司法院組織法第一條規定，司法院置最高法院、行政法院、及公務員懲戒委員會。惟司法院院長仍保有兩種權限：（一）國民政府組織法第三十八條：「司法院院長對於行政法院及公務員懲戒委員會之審判，認爲有必要時，當出席審理之」。惟最高法院之審判，司法院院長雖認爲「必要」，亦不能出庭審理。（二）司法院組織法第四條：「司法院院長經最高法院院長及所屬各庭庭長會議議決後，行使統一解釋法令及變更判例之權」。但別種特殊法之解釋，不受本條之約束，如約法之由中國國民黨中央執行委員會解釋，即其明例。

司法院院長行使上項權限，均附有條件的限制。關於第一點他必須出庭審理，而後始能有所決定，如已業經他人承辦之案件，依法決定以後，司法院院長自亦無權變更其決定。關於第二點法令解釋及變更判例，亦必須經過最高法院院長及所屬庭長會議議決，方可行使。總之，司法院院長對於該兩項權限之行使，仍應依附其附屬機關，並不能單獨行使。

審判權行使之重心既不在院的本身，且以審判獨立原則之限制，其所屬院會行使審判權並不受司法院院長之干涉，所以司法院組織法第三條規定司法院院長之職權為綜理全院事務，即監督所屬機關之權，法律上亦未予以明文規定。司法院雖然亦有司法院會議，但與行政院會議之性質絕不相同，該項會議在國府組織法及司法院組織法上均無規定，係根據於該院公布之司法院會議規則。依照該項規則規定，司法院會議以司法院院長、副院長、最高法院院長、中央公務員懲戒委員會委員長、司法院秘書長、最高法院、行政法院及中央公務員懲戒委員會書記官長、最高法院檢察長、及法官訓練所所長組織之，以院長為主席，其可以議決之事項如左：

- (一) 關於司法之法律案；
- (二) 關於司法之權算案；
- (三) 司法機關簡任以上人員之任免；
- (四) 司法院各院會間不能解決之事項；
- (五) 其他司法院院長或各院會長官認為應交會議之事項。

司法院各院會既各獨立行使其審判權，與行政院各部會之對行政院負責實際行政責任者不同，司法會議自不能視為最高審判權所寄託，且該項會議又包括高級事務人員在內，故僅能視為司法院與其所屬

機關間之聯繫機構。

司法院之司法權既分別由各院會辦理，故其本身組織簡單，院內設秘書、參事兩處，分別辦理下列事項：於必要時，得設法規研究委員會。

(一) 秘書處掌文書、人事、典守印信、會計、庶務及其他不屬於參事處主管事項。

(二) 參事處掌撰擬、審核關於司法之法律命令事項。

又其次，國民政府組織法第四十二條：「考試院為國民政府最高考試機關，依法行使考試銓敘之職權」。但考試院以考選委員會及銓敘部分別行使考銓行政，致考試權行使之重心，亦在部會而不在院之本身，但考試院本身仍保有兩種權限：(一) 考試及格證書之核給，惟應根據考選委員會之呈請；(二) 對於不合法定資格之公務人員，得由考試院不經懲戒程序而逕請降免。但合格與否，須先經銓敘部之審查。

考試院舉行考試，其典試權並不由考選委員會行使，而另設典試委員會，典試委員會專門辦理各項考試，考試辦竣，即行結束，如遇情形特殊亦得不設典試委員會，而委託其他機關辦理典試事宜。以上均見典試委員會組織法。按考政為中央行政，不能由其他機關行使，治權行使之規律案揭示甚明，故須限於「特殊情形」而後以「委託」方式行之。

因此，考試院本身之組織極為簡單，院內設秘書、參事兩處，與司法院之組織相似，辦理文書承轉，法規審核及其他院內事務而已。

最後，國民政府組織法第四十六條：「監察院為國民政府最高監察機關，依法行使彈劾審計之職權」。該院組織與其他四院不同，關於審計權之行使，則由另設之審計部辦理，至於彈劾權之行使則由

院設置監察委員行使之。故監察院組織法第一條：「監察院以監察委員行使彈劾職權」。又第二條：「監察院設審計部行使審計職權」。

監察委員行使彈劾權，依照彈劾法之規定，係單獨行使，不受干涉。惟彈劾案之成立，須經過一定之法律手續。監察委員行使彈劾權之結果，易引起被彈劾人之誤會，因另有監察委員保障法予以特殊之保障，若論監察委員之性質，頗與法院之檢察官相似。

監察院設監察委員二十九人至四十九人，由監察院院長提請任命，同時監察院院長將提請國民政府特派監察使分赴各監察區巡迴監察，行使彈劾職權。其法律地位與監察委員無異。現設有閩浙、皖贛、兩湖、兩廣、魯豫、山陝、雲南、新疆、甘寧等九監察使署。

監察院雖亦有由監察委員組成之監察院會議，但對於監察權之行使，並無若何決定作用，不但不能與行政院會議相提並論，即司法院會議，似亦較為具有職權行使之聯繫作用，而監察院會議則並此而無之，監察院院長綜理院務並指揮監督審計部，院內組織分設秘書、參事兩處，與司法、考試兩院同。

國民政府行使治權之五院組織，略如上述，此外尚有一地位極重要，組織極複雜之軍事委員會。系統上直隸於國民政府，與五院立於平行地位，容於另章述之。

第四章 行政各部會署

依照國民政府組織法第二十条規定：「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。行政院之設部會，原係採取以事務爲對象之分工原則，故行政院對於行政權之行使以設部爲原則，以設會爲例外。至於署的設置，在國府組織法上雖無根據，惟行政院組織法第一條上則有此規定。

部之地位極爲重要，行政院所有命令及處分，均須經關係部長之副署始生效力，委員會則無此項副署權（國府組織法第二十五條）。又依照副署權之內容觀察：一般行政事務，各部部长均須副署，局部行政事務，關係部長副署，則各部部长不僅對所主管局部行政事務負責，並對一般行政事務負責連帶責任。署因署長官階較低（簡任）固然無副署權，依照國民政府組織法第二十三條規定，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，在解釋上各署署長當然不能出席行政院會議（現制列席），因而各署署長不能參預最高行政權之行使。

現制：行政院所屬各署，均係新由各部畫出之一部分事務組織而成。在習慣上其地位遠不及部會，而事實上現在之衛生、地政兩署均係新興事業，多着重於技術方面，事務內容尚未發展達到可以設部之情況，因而設署辦理以爲過渡，其技術責任實較重於政務責任。故各署署長並未能因直隸行政院而取得政務官之地位，在法理上應作如是解釋。

行政院現在有內政、外交、軍政、財政、經濟、教育、交通、農林、社會、糧食、司法行政十一部，蒙藏、僑務、振濟、水利四委員會，及地政、衛生兩署。其中除蒙藏、僑務兩委員會之行政事務特殊，分工標準不同外，餘均以事務性質分工，其行政對象，均以全國爲範圍。部、會、署之權責頗有歧異，凡部對於各地方最高級行政長官執行本部主管事務有指示監督之責（各部組織法第二條）。此所謂地方最高行政長官係指省而言，而所謂指示監督實係代替行政院就其主管事務行使該項職權。如

地方最高級行政長官逾越範圍而須加以糾正時，各部亦不得逕行辦理，而須請由行政院院長提經行政院會議決後停止或撤銷之（各部組織法第三條）。

委員會之存在，係爲辦理特種行政事務，故不具有上項所言部之權責。委員會之所以採用委員制，端在求集思廣益之效。委員會不但對於該項特殊行政有學術經驗之人士要加以延攬，甚且有時對於該項特殊行政具有實際勢力之人士。有諮詢之必要者，亦須予以延攬，甚且僅爲名譽上之推崇，如各委員會之聘任委員均是。僑務、蒙藏兩委員會行政對象特殊，關係其他各部之事務極多，所以有牽涉部會職權時，各部均得派員列席各該委員會（各該會組織法），故該兩委員會實具有行使綜合行政之性質。

署的行政事務，雖較部爲單純而着重於技術，但其行政對象固與部無別，惟署就主管事務對於各級地方政府有指導扶助之責（各部組織法第二條）。不稱最高級地方政府而稱各級政府，不稱指揮監督而稱指導扶助，其着重普遍的技術協助，尤可概見。署對於各級政府之命令或處分違背法令或逾越權限，得呈請行政院停止或撤銷之（組織法第三條），並無庸經過行政院會議之通過，惟解釋上當以行政院命令行之。

行政院各部會署的內部，均有一部分管理文書、庶務、出納、人事等事務者，普通稱爲總務司或總務處。亦有因事務較繁，人員較多，而將人事另設人事司、人事處或人事室者。凡此均於各該部會署主管行政無關。至於主管行政之辦理，在部以分司辦理爲原則亦有設局或設署辦理者，如軍政部有隸於部之司，及隸於署之司，情形較爲複雜，又財政部則隸部之署以下不再分司，不然則署與司若均直隸於部，其法律地位有無差異，此點頗足研究。按司爲部內組織在法律上對外不能發生效力，署則

不然，署有組織法，在法定範圍內可以對外單獨行文。雖然在部組織法上規定為部內組織，但事實上具有半獨立性（參閱國庫署稅務署組織法）。至於局，完全具有獨立性，有其組織與經費，能單獨行使職權為權力之所寄託。如交通部之郵政總局，社會部之合作事業管理局，農林部之墾務總局，皆係具有獨立性之機構。

無部會之組織以司或署或局或處為單位，其為事實的精義則一，惟因事務性質之不同而有各種法律性質迥異之組織，時代演進，各項行政內容多有變易，故各部會署之離合設置亦無常例。因此行政院組織法規定行政院會議及立法院之議決得增置裁併各部委員會及其他機關（行政院組織法第三條）。各部副委員會經立法院之議決得增置裁併司及其他機關（各部會署組織法）。

治權中之行政權，實際由部會署行使，但因各種行政事務性質之差異，行使方式亦不同，約而言之，可別為三種：第一種由地方政府行使，中央僅處於指揮監督地位，如內政部對於地方自治監督權之行使是。第二種是全國有一致性質者，由中央主管部直接辦理，其不必由中央統一辦理者則由地方政府辦理，而中央仍得指揮監督，如交通事業之鐵路、郵局、航空、電政、國道等則屬於前者，而省道、河道及內河航行則屬於後者。第三種是概由中央行使，地方政府絕對不得干預者，如外交、軍政、及金融等。因行政權行使方式之不同，則各部會署組織大小，員司多寡，自不能執一而論。

內政部掌理全國內政事務，瑣設總務、民政、戶政、營建、禮俗各司及禁煙委員會，各司均屬內政部之內部組織，惟禁煙委員會地位較為特殊，該會原係軍事委員會委員長兼禁煙總監督實施六年禁煙計畫時所成立，原隸屬於軍事委員會。嗣委員長於二十七年解除禁煙總監督職時，改歸內政部管轄，該會本屬臨時之特殊組織，論其法律地位，自成單位，在特定場合可以自行發布命令，通常則以

部的名義行文，殆有類於隸部之署。

內政部行政對象爲各級地方政府，各項行政事務多授權地方政府辦理，故直接辦理行政事務之附屬機關甚少，現僅有中央古物保管委員會，中央警官學校，警察總隊（由首都警察改編）敵國人民收容所等，惟後兩機關均係戰時特殊措施，戰後當仍須調整。

外交部管理國際交涉，及關於在外僑民，居留外人，中外商業之一切事務。外交係中央行政絕對不容地方政府干預。外交部認爲必要時亦僅可就特定事項委託地方政府辦理，但外交部仍具有極大之控制權。故外交部組織法第三條後段規定：地方最高級行政長官對於外交部主管事項有違背法令或逾越權限之命令或處分，或因對外關係，認爲必要時，外交部不僅可以提經行政院會議議決後停止或撤銷之，如情形緊急，且可呈請行政院院長先行令飭停止該命令或處分之執行。

外交部之內設置總務、亞東、亞西、歐洲、美洲、條約、情報、及禮賓八司及人事處，因該部辦事之對象爲各友邦，所以內部組織除條約、情報、禮賓三司外，均以地域爲分工標準，此爲該部各司盡分權責之特點，與其他各部不同。該部爲執行外交任務，在關係密切各國均設有使領館及商務代表，並於國聯所在地設有中國代表辦事處。外交部代表整個中華民國辦理對外交涉，在理論上國內不應有其附屬機關，但以中國幅員廣闊，交通不便，且外交事務又不能完全授權地方政府辦理，爲應付事機起見，該部在新疆、甘肅、雲南、兩廣均設有特派員，代外交部就近處理輕微事件。

軍政部隸屬於行政院，同時受軍事委員會之指揮監督，管理全國陸軍行政事宜。該部業務範圍較廣，組織複雜，除部以下設司辦事，一如其他各部外另有隸部之署，署以下設司，司以下分科，該署之法律地位與財政部之署不同，非半獨立性的組織，不過分工較精而已。該部組織情形如下：

- (一) 總務廳 設文書、人事、管理、交際四科。
- (二) 軍務司 設軍事、編整、兵務、防務、整備五科。
- (三) 機械化司 設總務、整補、技術、器材四科。
- (四) 馬政司 設總務、牧政、馬事、獸醫四科。
- (五) 交通司 設料務、汽車事務兩處，及經理、燃料、運輸、通信、器材、總務六科。
- (六) 軍法司 設軍法行政、審理、審核、監獄四科。
- (七) 兵役署 設總務(文書事務兩科)、經理(財務、被服、監理三科)二處，役政(管區、役務、宣查三科)、徵補(徵募、編練、補充三科)、國民兵(組織、管訓、備役三科)三司。
- (八) 軍需署 設總務處(文書、人事、管理三科)、財務(經理、出納、軍人儲蓄三科)、儲備(製備、補給、保管、監理四科)、營造(設計、建築、營業三科)三司。
- (九) 兵工署 設秘書(文書、人事、編纂三組)、總務(管理、審核、財務三科)兩處，製造(事務、會計、考工、核料四科)、技術(理化研究、設計、教育三處)彈道、步兵器材、砲兵器材、運輸器材、特種器材、工兵器材六科)、軍械(總務、補充、庫儲、機械兵器、器材五科)三司。

(十) 軍醫署 設第一(人事、經理、會計、庶務四科)、第二(醫務、傷兵處理、材料三科)、第三(衛生、教育、統計三科)三處及視察室。

軍政部組織雖龐大而複雜，但各單位在法律地位上單純，無論其為廳司署科處組室等名稱雖不同，其

爲部內一單位，而不能單獨對外之性質則一。軍政部戰後新設之機構（依照組織法第三十三條之規定），如城寨局榮譽軍人總管理處，其地位則爲部之附屬機關而非部內組織。

軍政部之組織有兩點極應注意：第一爲總務管理之分散，各處司署多自有其辦理總務之機構，在行政管理上極不經濟。第二該部於署以下設司，司以下再分科辦理，分工雖細，層級較多，公文轉轉，不免羈延時日，均亟應設法調整。

軍政部之附屬機關，亦極複雜，其在機械化司系統之下者則有各工廠。其在馬政司系統之下者，則有各種馬場、軍牧場，及獸醫治療機關。其在交通司系統之下者則有各倉庫工廠。其在軍法司系統之下者則有各軍事監獄。其在兵役署系統之下者，則有各級管區司令部。其在軍需署系統之下者，則有各被服廠、各軍需局。其在兵工署系統之下者，則有各兵工廠；各研究機關，及兵工學校。其在軍醫署系統之下者則有各醫院及軍醫學校。其組織之所以如此龐大者，良以軍政爲國家行政，各種業務，均應由軍政部直接辦理，有以致之。

財政部掌理全國財務行政，包括地方財政及國家財政在內。依照現行制度地方財政卽屬財政，應由各縣自行辦理，中央則處於監督指導之地位。至於國家財政，則由財政部自行辦理。故財政部一方面監督地方財政，一方面辦理國家財政，與外交軍政兩部辦理行政之方式不同。財政部辦理國家財政，可分爲兩部分，一爲國稅之徵收，一爲金融管制及公債發行。財政部內設關務署、稅務署、國庫署、鹽政司、專賣司、直接稅署、田賦管理委員會，均係辦理國稅徵收之機構。地方財政司則爲指揮監督地方財政之機構。公債鑄幣兩司辦理金融公債事務。總務、人事兩司則完全辦理部內事務。

財政部之署處會雖均與司立於同等地位，但在權責方面各有不同，司爲部內單位，不能對外。但

署或會或處則不然，依照財政部各署會處組織法之規定，各該署處會對外公文以財政部名義行之，但關於左列事項，得發署（處會）令：

- (一) 遵照部令應行轉飭事項；
- (二) 依照部令所定辦法督率進行事項；
- (三) 曾經呈部核准事項。

各署處會各有其組織法，具有半獨立性的權責，故與軍政部之署亦異其法律地位。

財政部附屬機關極多，其屬於關務署系統者，有各關監督、各稅務司、稅務專門學校。其屬於稅務系統者有各省區稅務局。其屬於直接稅署者有各直接稅局、分局。其屬於錢幣司系統者則有各區銀行監理官辦事處、中央造幣廠。其屬於公債司系統者，有公債籌募委員會、整理省公債委員會。其屬於鹽政司系統者，則有鹽務總局及各場公署。現在又為辦理專賣事業，部內設有專賣事業司，各地設有各種事業不同，地域不同之專賣局。自田賦收為國有以後，部內設有田賦管理委員會，又在各省各縣設有田賦管理處。幾乎財政部於每一種國稅稅收，國家財政，均自成一系統，分布全國，故財務行政費用極大。最近該部為辦理緝私事務，又組設緝私署，復於各地設立分處及辦事處。現為管制棉花布匹，又設有花紗布管制局，並在湖南陝西設有辦事處。

此外財政部為辦理對外貿易，設有貿易委員會，該會非財政部之內部機關，在法律上具有獨立性，與內政部之禁煙委員會相似。另有非財政部之直接機關而與該部關係最切者，為中央、中國、交通、中國農民等四銀行，其中尤以中央銀行，享有發行權並代理國庫，其地位優越於其他國家銀行，但對財政部之關係，迄未予以法律規定，實有亟予清查之必要。

財政部附屬機關之多，既如上述，冗沓紛歧之弊，實亦在所難免。譬如同在一省，有稅務局，有直接稅局，有田賦管理處，有各種事業不同之專賣局，察其內容均係辦理國稅收入，自可加以裁併。又如關務署設有稅務專門學校，而財政部又設有全國財務人員訓練所，業務性質相同，自無分別設立之必要。財務行政支出增多，爲財務行政上之大忌，辦理財務行政者，實應力求避免。

經濟部管理全國經濟行政事務，其事務爲工商礦業之管理監督及經營，依照建國大綱第十二條規定「各縣之天然富源與大規模之工商事業，本縣之實力不能發展與興辦，而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助」。故經濟部除辦理工商礦之行政事務外，尚須自己直接辦理大規模之工商業，惟所謂工商礦之行政，則有一部分委託地方政府行使，中央不過居於監督地位。

經濟部設總務、管制、礦業、工業、電業、商業、企業七司。總務司辦理部內事務，其他各司則辦理工商礦各種行政。該部另設資源委員會辦理各種工商礦事業，或與私人合作，或與其他機關合作，或自身直接經營各種重要工商礦事業。該會在戰前屬於軍事委員會，辦理國防建設。戰事發生以後乃改隸。又爲戰時扶助各民營工商礦事業起見，該部另設工礦調整處，隱於扶助之中，寓有統制之意，成效甚著。

經濟部有數項行政另行設局辦理者：如商標局之辦理商標登記，全國度量衡局之辦理度量衡之製造檢定；亦有辦理特種事業而另設機關者，如採金局。有爲研究調查而另設機關者，如礦冶研究所、中央工業試驗所、中央地質調查所是。有爲適應地方需要而設置之機關，如各地之商品檢驗局是。有爲適應戰時需要而特設之機關，如平價購銷處、燃料管理處，及已裁撤之物資局是。

教育部管理全國學術及教育行政事務，全國學術事務概由教育部直接辦理。教育行政則有一部分

由地方政府辦理，而由教育部指揮監督。戰前關於各級學校之設置，小學以由縣，中學以由省，大學及研究院則以由國家辦理爲原則。當時教育部內設普通教育司，以監督指導省縣之中小學校，惟自戰事發生以來，教育部爲救濟學生，直接辦理之中學甚多，更因實施新縣制之結果，國民教育日漸發展，原有機構不足應付。故教育部現設總務、高等教育、中等教育、國民教育、社會教育、蒙藏教育各司。另爲審議學術，特設有學術審議委員會，爲設計僑務教育，設有僑民教育設計委員會。該部有審查核定學校所用圖書儀器及其他教育用品之權，由國立編譯館辦理該項事務。

教育部之附屬機關及專業機關，其屬於高等教育系統者，有北平研究院（中央研究院不屬該部）國內公私立各大學，各專科學校，大學先修班。其屬於中學教育系統者，有國立各中等學校。其屬於社會教育系統者，有國立各圖書館、中央博物院籌備處、各社會教育工作團。其因適應戰時需要而設置者，則有戰區學生升學指導處、戰區教師各服務團、東北青年教育救濟處。

交通部規畫、建設、管理、經營全國國有鐵道、公路、電政、郵局、航政，並監督公有及民營交通事業（交通部組織法第一條）。此種列舉規定，較其他各部責權之以概括規定者更爲清楚。據此交通部所能直接辦理者爲鐵道、公路、電政、郵政、航政。而公有或民營之一切交通事業，則均由該部監督。因爲交通關係全國脈絡之貫通，公有及民營之交通事業，須由交通部直接監督，非必要時絕不能委託地方政府辦理。

交通部設總務、人事、財務、材料、路政、郵電、航政七司，其中郵電、路政、航政（包括航空），係以交通之專業性質畫分，財務、材料兩司，具有綜合性質，但均係辦理行政事務，惟交通部爲辦理郵電公路等事業，則設有公路總局、郵政總局、電信總局爲郵政公路及電信事業之最高管理機

類，具有獨立性。交通部為辦理各項事業附屬機關極多，為辦理鐵路則有各鐵路管理局，為辦理電政則有各區電政管理局及各電報局電話局（現已合併稱為電信局）、無線電臺、各工程隊。為辦理航業則有各航空公司、各造船所，及招商局。為辦理郵政則有各區郵政管理局，各郵局、各儲匯局。為辦理公路則有各公路管理局，工程局。為供應材料在中央則設有材料供應總處，在各地則設有各材料庫材料廠，材料轉運處。為管理航政則有各區航政局。至於交通專業之監督，除一部分委託各省建設廳辦理外，均集中於部辦理。

交通部為適應戰事需要，維護戰區電政，設有各戰區電政專員辦公處，為保管戰區鐵道，設有各鐵路保管處。更為海口封鎖，新式交通工具之缺乏，特於交通部內設有驛運總管理處，於各省設有驛運管理處，辦理驛運，以補新式交通工具之不足。此外交通部內設有交通隊警總局，原係前鐵道部之隊警總局，自鐵道部裁撤後，改組而成今局。

農林部管理全國農牧行政事務，但依照組織法之規定，兼及水產、畜牧、獸醫各項事務。其事務內容分兩方面：一為自己辦理之農林業務，一為指導監督及示範改進事項，行政事項有一部分由各省建設廳辦理。該部設總務、農事、農村經濟、林業、漁牧五司，及墾務總局。局的地位一方面為部之一部分，一方面為辦理墾殖之最高管理機關。

農林部之附屬機關，均屬於指導示範及業務性質。如屬於墾者，則有墾務總局所屬各墾區管理局、各屯墾實驗區管理局，各墾殖實驗區管理處。屬於農業者則有各改良作物品種繁殖場，各推廣繁殖站，各直轄農場，各合作農場辦事處，各試驗場所。其屬於農村經濟者，則有各農場經營改進處，各農村服務區辦事處。屬於林業者則有各民林督導實驗區，各固有林區管理處，直轄各經濟農場，各

中央林業實驗所。屬於漁業者，則有各淡水魚養殖場，各漁業銀圍。屬於牧業者則有各役馬繁殖場，各耕牛繁殖場，各獸醫防疫處，西北羊毛改進處，及中央畜牧試驗場。

社會部係由前中央執行委員會之社會部改組而成，掌管全國社會行政事務。依照該部組織法規定，社會行政範圍包括合作與勞工在內。該部設總務、組織訓練、社會福利三司及合作事業管理局。組織訓練與社會福利兩司，辦理行政性質之事務，合作事業管理局則事業性質較多。該局對內為部的一單位，對外則為全國合作事業之總管理機關。

社會事業雖無全國之一致性（國際勞工事項除外），法律上並不限定由中央直接辦理；但現時社會部舉辦之事業甚多，在解釋上當有示範或倡導性質，如關於社會福利者有各大城市社會服務處、各育幼院、重慶實驗救濟院殘廢教養所、游民訓練所、嬰兒保育院；關於組織訓練的有湯峽口模範墾殖新村，重慶市工人服務總隊；關於勞工的有中華海員工會特派員辦事處。至於合作事業機關則有各合作實驗區，各辦事處，全國合作物品供銷處及全國合作人員訓練所。

此外社會部為執行國家總動員法所定人力動員事項，設立勞動局。該局之職掌，為人力之調查登記，徵用編制及其他有關人力動員事項。

糧食部掌理全國糧食行政事宜，為戰後新設之機關，其最大作用在管制戰時食糧，故糧食行政之內容為如何使產銷運輸分配合理化而不致市價暴漲，供應有缺。表面觀察糧食行政之內容極簡單，不過農林行政之一部分，但在戰時糧食關係軍糧民食，影響極大，為欲達到糧食之產銷運輸分配之合理，除由糧食部以行政力量予以管理外，尚需在業務上予以控制。所以糧食部組織法第二十六條規定：糧食部辦理糧食之採運儲銷，得設置業務機構。

糧食部內設總務、人事、管制、儲備、分配、財務、六司及調查處。總務人事兩司辦理部內總務及人事之管理，其他各司處均係辦理糧食行政。至於業務機構則有四川糧食儲運局，陪都及四川各民食供應處及倉庫工程管理處。

蒙藏委員會係依照國民政府組織法第二十條之規定而組織，所辦理者係特種行政，掌理：（一）關於蒙古、西藏之行政事項，（二）關於蒙古、西藏之各種興革事項，均以地域為範圍。良以蒙藏地方情形與內地不同，中央政府與各該地方政府之關係亦異，特設置該項委員會以辦理之。

蒙藏委員會辦理蒙藏地方各種興革事宜，均與其他各部會有關，在此種場合，該會為蒙藏行政之綜合統籌機關，並不直接辦理各種事業如教育交通，墾牧等事務。

蒙藏委員會設委員長一人，副委員長一人，委員二十一人至二十七人，每星期舉行會議一次。委員長執行會議之決議，並綜理會務，監督所屬職員及各機關。委員長對於委員會之決議，只有執行，此與各部之採行政首長制者不同。不過在綜理會務與監督所屬職員及各機關之場合，委員長則具有全權。蒙藏委員不僅於開會須發表意見，參加討論，並應每年輪流分往蒙藏各地視察，以明瞭各該地之實際情形。

蒙藏委員會設總務、蒙事、藏事三處及調查室。總務處辦理會內文書庶務等事務，蒙藏兩處分掌各該地方之事務，調查室管理各調查組。該會之最高決定權在委員會，各該處亦難參與最高行政的決定，事實上亦不過辦理公文承轉而已。其附屬機關依照該會組織法第十八、十九兩條之規定，於蒙藏或其他適當地方設置該會辦事處及調查組，現設有西藏辦事處，滇西、金川、喀木、積石、天山、河西、河湟、綏蒙八個調查組，及殺虎口牧場。其餘尚有張家口牧場及駐平各附屬機關，因戰局關係現

均停止活動。

蒙藏委員會最重要之工作在聯繫中央政府與蒙藏地方政府，因邊地交通困難，故蒙藏地方政府均有駐京（或其他適中地點）辦事處之設置。各該駐京辦事處，均受蒙藏委員會之監督，並由中央政府支給經費，如西藏駐康、及駐京辦事處，西藏班禪、章嘉活佛，綏遠省境內蒙古各盟旗自治政務委員會及其指導長官公署，蒙古各盟旗均有駐京辦事處之設置。同時中央亦恆在各該地設立辦事處，及特種機關以加緊相互間之聯繫。如蒙旗宣慰使公署，察哈爾蒙旗特派員公署之類。此為蒙藏行政之特殊情形。

僑務委員會掌理本國僑民之移植保育事項，但以不與各部會及駐外使館職權相抵觸者為限（組織法第一、第九各條）。僑務委員會之行政對象為旅外僑民，政府機關與僑民發生直接關係者為駐外領事，所以僑務委員會關於主管事項對於駐外領事得指揮之（組織法第九條第二款）。該會設委員長，副委員長各一人，委員若干人，並指定常務委員五人至七人。委員中除常務委員支俸外，其餘委員在京供職者得支公費，其餘多為名譽職，所以委員大會每年或每二年舉行一次。平時政務之推進由常務委員會決定。該項委員會至少每星期開會一次，議決事項由委員長執行。

僑務委員會設秘書、僑務管理、僑民教育三處，但僑民旅居國外，本國主權不能直接達到，故該會行政性質，多偏重於指導勸誘方面，如文化事業之指導，僑民生活之指導，僑民糾紛之解決，僑民團體之監督，僑民投資之指導等事項。但自太平洋戰事發生以來，南洋歸僑日多，生計頓成問題，因有回國僑民事業輔導委員會之組織，辦理各歸僑民村，各回國僑民臨時接待所。該會又為招待歸僑，便利管理僑民計，復在國內重要地點，如廣東、福建、汕頭、廈門、江門、昆明等地，設有僑務局，

佛山、保山、河口則設有辦事處，爲辦理僑民教育則設有回國升學僑生接待所。目前因戰事持久，南洋全陷敵區，該會現所辦理者，多爲歸僑之救濟事業。

振濟委員會掌理全國振濟行政事務，就主管事項對地方最高級行政長官有指示監督之權，對於其違背法令或逾越權限之命令或處分，得提經行政院會議議決停止或撤銷之。其權限及法律地位，實與各部無異，惟係採取集議制，該會設委員長、副委員長各一人，委員七人至十一人，就中指定三人至五人爲常務委員。振濟委員會每月舉行會議一次，其決議由委員長執行之。委員長並監督所屬職員及各機關，振濟委員應輪流分往各地視察。振濟委員會議事項與其他各部會有關係時得通知各該部會派員列席。

振濟委員會設三處，以數目字排列，第一處管理文書總務；第二處掌理災難急振，第三處掌理災難善後，包括災民難民之救護運送、組訓、急振、工振、生產事業之辦理，小本貸款、難童教養、施診施藥，其職權與社會部頗多相似之處，該會在社會部成立之前久經設置，故其自身辦理之事業甚多，尤其因爲戰時難民之救濟，對於該會之存在，影響極大。惟絕非一經常設置之行政機關。

振濟委員會爲辦理各地急振則有各救濟區，各運送配置難民總站。爲辦理各省賑務則有省市縣振濟委員會。在事業方面則有各小本貸款處，各兒童教養院所，各振濟工廠、各施診所、戰區內遷婦女各輔導院，各兒童教養機關輔導隊，各兒童感化院，各難民技工訓練班，中醫救濟醫院，黃山工振辦事處、振濟實驗農場、振濟女子工業社、振濟小學等均係以災難人民爲對象，而辦理救濟事業。

水利委員會係根據管理水利事業暫行辦法而設置之機關，其法律地位，與其他各委員會不同。該會係行政院內機關，管理全國水利行政，凡以往經濟部所管水利事業，所屬各水利機關，一律改由

水利委員會辦理。本係一種臨時性的過渡辦法，因為未取得法律上的根據，所以水利委員會委員長不能如各部長之指揮監督地方政府，參加行政院會議以參預最高行政權之行使。

該會組織極為特殊，設主任委員一人，常務委員四人，委員若干人，由行政院聘任之，內政、財政、經濟、交通、農林、糧食等六部部長及振濟委員會委員長為當然委員。其所以將有關部會長官列為當然委員者，蓋以水利業務，如得各該機關參加意見，當更可收集思廣益之效。

水利委員會主任委員綜理會務，秘書長秉承主任之命處理會務，內設秘書工務兩處，秘書處管理會內事務，工務處審核並辦理各項水利工程，並附設水利示範工程處及測量隊。至該會之業務重心，則在各附屬機關，如導淮、黃河水利、揚子江水利、華北水利各委員會、江漢、涇洛、金沙江各工程處，珠江水利局及中央水利實驗處。

衛生署直隸行政院，管理全國衛生行政事務對於各級地方政府有指導扶助之責，該署技術性質多於行政性質。該署設總務、醫政、保健、防疫四處，總務處辦理署內文書庶務，其餘三處中僅醫政一處，行政色彩較為濃厚。其餘保健防疫兩處均係專門業務，着重於技術之運用。

最近十餘年來我國衛生事業進步極快，因為得到國際聯盟技術上之協助，衛生署之專業發展，頗為可觀。其屬於醫政者有西北衛生專員辦事處，戰時醫療藥品經理委員會，屬於保健者，如貴陽、重慶之中央醫院，各衛生院，各衛生隊，各公路衛生站，衛生用具修造廠。其屬於防疫者，如醫療防疫總隊，各防疫處，各檢疫所，各花柳病防治所，各滅蟲治疥站。此外為實驗衛生技術尚有中央衛生實驗院，為管理中醫有中醫委員會。

地政署直隸於行政院，掌理全國土地行政事務。對於各級地方政府有指導扶助之責，與衛生署之

職權規定相似，偏重於技術指導。該署內部設總務、地籍、地價、地權四處。地籍處辦理土地測量、登記、調查、清理、及重畫等事項。地價處辦理地價申報，土地改良物之估價，等則標準之擬定，地價冊編製之督導等事項。地權處辦理地權調整之規畫、地權訴願、土地徵收、土地使用、土地金等事項。該署成立未久，事業尙待展開，就其行政標的言，爲全國之土地，則該署各種行政業務，當以由地方政府辦理爲宜，該署居於指導扶助的地位，此可與衛生署之情形不同。

自三十一年中國國民黨第五屆中央執行委員會第十次全體會議決議將司法行政部改隸行政院後，行政院又多一單位。司法行政部管理司法行政事務，其地拉與各部同。部內分總務、民事、刑事、監獄五司。司法行政事務，包括高等法院以下各級法院之行政，及各項監獄之管理。該部人事司除辦理各級法院及部內人事外，並管理律師之登記給證事務。司法行政部對高等法院以下各級法院僅能就行政事項指揮監督之。關於審判事務，司法行政部則無權過問。

上列所述各部會署爲行政院之經常組織，此外尙有許多特別機關，或因某事涉及數個部會而組設一綜合機構者，如各種庚款管理會、圖書雜誌審查委員會，非常時期電影檢查所，或以性質特殊無以隸屬，故另設機構者，如中國航空建設協會總會，或因事務特殊，由行政院特設機關設在地區辦理者，如綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治政務指導長官公署及柴達木屯墾籌辦公署。亦有因事實需要臨時設置者，如農產促進委員會，對外貿易委員會，公債勸募委員會，中央救災準備金保管委員會。更有事業既非無主管部署，而竟直隸於行政院者如中央氣象局是。

最後，行政院現有一最重要而龐大之組織，爲國家總動員會議，其職權爲：

(一) 策畫國家總動員有關人力物力財力之統制動用並推動其業務。

(二) 審查行政院各主管機關國家總動員有關之方案計畫與法案命令。

(三) 調協行政院所屬各主管機關國家總動員工作之執行並考核其成績。

(四) 聯繫非行政院所屬國家總動員有關之工作。

故國家總動員會議爲一計畫、審查、調協、聯繫之機構，而非一實際的權力機關，總動員會議之組成分子，均爲現時負責實際責任之人員。總動員會議委員分兩種，一種係由行政院院長指派者，爲內政、外交、軍政、財政、經濟、教育、交通、農林、社會、糧食各部部长，行政院政務秘書兩長，四聯總處秘書長；一種係由行政院聘任者，爲中央黨部秘書長、國防最高委員會秘書長、中央設計局秘書長、軍令部後方勤務部各部部长、委員長侍從室各處主任。此外院長仍可視事實需要指派或聘其人員爲委員。

動員會議既係一綜合機構，不負責實際執行責任，所以該會議對外不行文，一切決議，由行政院行之（組織條例第七條）。但該會議爲初步設計，審議各項法令方案，設置軍事、人力、財力、物力、糧鹽、運輸、文化、檢察各組。其中惟檢察組設有經濟檢察隊，事務較爲實際。此外該會議內部設有各種專門委員會全係諮詢性質。

第五章 司法考試監察各院之部會院

五種治權除立法權內容單純，集中由立法院行使，其餘四種治權均較複雜，尤以行政權之範圍為最廣，其行使之形式及方式，已略如上述，茲更進而敘述司法、考試、監察三院之附屬機關。司法行政使全國最高司法權，自司法行政部改隸行政院後，司法權之內容僅包括民刑訴訟、行政訴訟、公務員懲戒三部分，分別由司法院所屬的三種機構行使之。

其一為最高法院，司法院組織法第六條規定：「最高法院對於民刑訴訟事件，依法律行使最高審判權」。最高法院組織法第一條亦同樣規定：「最高法院為全國終審審判機關」。所謂終審審判權者，係指法院組織法第二十二條所列各款之訴訟案件：

- (一)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；
- (二)不服高等法院及其分院第二審判決而上訴之民事刑事訴訟案件；
- (三)不服高等法院及其分院裁定而抗告之案件；
- (四)非常上訴事件。

依照法院組織法之規定，法院分為三級，在審判系統上上級法院有權推翻或變更下級法院之裁決，但在行政系統上並無隸屬關係，法院組織法第八十七條對於司法行政之監督有明顯之規定：

- (一)司法院院長督同最高法院院長監督最高法院。

- (二) 司法行政部部長監督最高法院檢察署及高等法院以下各級法院及分院；
 - (三) 高等法院院長監督該法院及所屬下級法院及其分院；
 - (四) 高等法院分院院長監督分院及所屬下級法院及其分院；
 - (五) 地方法院院長監督該法院及其分院；
 - (六) 檢察長監督全國檢察官；
 - (七) 高等法院首席檢察官監督該省或該特別區域內之檢察官；
 - (八) 高等法院分院首席檢察官監督該區域內之檢察官；
 - (九) 地方法院首席檢察官監督該院及分院檢察官。
- 因此在行政系統上最高法院對於各級法院不發生任何關係，最高法院院長所管理者僅為本院行政事務，而最高法院對於移審審判權之行使，院長亦僅能以推事之身分參加，並無指揮或干涉審判之權。最高法院組織法第五條規定：「最高法院院長綜理全院事務，但不得指揮審判」。但最高法院院長同時也具有法官之身分，自可參加審判，所以法院組織法第二十三條規定院長兼任推事，並兼任庭長，故其任用資格，與行政院各部會首長之不受任用法限制者不同，不但較一班行政官吏之任用資格為嚴，且較一班法官之資格為嚴。法院組織法第三十八條規定最高法院院長應就有左列資格之一者選任：

- (一) 曾任簡任推事或檢察官五年以上者；
- (二) 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；
- (三) 曾任立法委員五年以上者。

最高法院院長既具有法官身分，論其法律上之地位，自非一般之政務官，而係對執行法律負其責任之法官，其所綜理之院務，均該隱推事之監督，書記官之任用及本院文書庶務之處理而已。

最高法院之行使終審裁判權分設刑事庭及民事庭，其庭數視事務之繁簡以司法院院長令定之。每庭設推事五人，以一人為庭長，監督該庭事務並分配案件，其審判以合議制行之。在合議場合上，庭長推事之地位相等，以過半數同意之意見為決定意見，評議時推事應各陳述其意見，其次序以資淺者為先，資同以年少者為先，遞至審判長為止。如推事有三種以上之意見均不達過半數，則以最不利於被告之意見順次算入次不利於被告之意見至達過半數為止（以上均見法院組織法）。最高法院除院長、推事外，另設書記官、庭丁及司法警察辦理各種事務。

最高法院組織法第六條又規定最高法院配置檢察署，稱為配置，其非最高法院本身組織極為明顯。檢察署設檢察長一人，指導監督並分配該管檢察事務，設檢察官七人至九人，處理關於檢察之一切事務。按檢察官之職權為：

(一)實施偵查、提起公訴、實行公訴、協助自訴、擔當自訴及指揮刑事裁判之執行。

(二)其他法令所定職務之執行。

檢察長對於署內之檢察官有指揮監督並分配該管檢察事務之權，同時並監督全國檢察官（法院組織法第八十七條）。按我國司法制度規定推事獨立行使其審判權，任何人不得干涉，但檢察官則全國一體，受檢察長之指揮監督並須服從監督長官之命令，法律上審判權與檢察權之不同，即在乎此。最高法院依照設置分庭條例得就適當區域設置分庭，其設置及管轄區域，均以司法院院令定之。

其次為行政法院，司法院組織法第七條規定：「行政法院依法律掌理行政訴訟審判事宜」。行政

法院組織法第一條亦同樣規定：「行政法院掌理全國行政訴訟審判事務」。所謂依法律者即依照行政訴訟法之規定，凡受行政官署違法或不當之處分者，均應依訴訟法之規定，先提請訴願，經最後訴願決定而仍認為其處分違法者，始能向行政法院提起行政訴訟，如屬行政機關之不當處分，則不得提起訴訟，足見依法能提出行政法院之訴訟案件，殊為困難。而行政法院所為之判決，即為終審判決，故行政法院為我國唯一行政審判機關。

行政法院對於政府機關與人民間之糾紛爭議予以審判，其目的在解除政府機關對於人民所為之不法處分，其性質有類於民事裁判，惟無賠償損害之規定而已。行政審判案件已經過一再訴願程序，其內容極為複雜而專門，所以承辦該項訴訟之人員，不僅須有高深的行政學識，且須有適當的法律修養，但又與純粹的法官異其性質。

行政法院設院長一人，綜理全院行政事務，兼任評事並充庭長，其地位與最高法院院長相仿，院內分設二庭或三庭，每庭置庭長一人，除由院長兼任者外，餘就評事中避充之，監督各該庭事務並定其分配。每庭置評事五人，掌理審判事務，但每庭評事中應有充任法官者二人。各評事之任用資格不適用普通任用法及法官任用法之規定，須具備左列各款資格：

- (一)對於黨義有深切之研究者；
- (二)曾任國民政府統治下簡任公務員二年以上者；
- (三)年滿三十歲者。

故行政法院各庭評事五人中，應自曾充簡任法官二年以上者二人，曾充簡任行政官二年以上者三人，以為行政事務與法律知識之綜合運用，論其職務性質仍以審判業務為中心，實與法官無異，因此行政

法院評事之保障，法律上規定準用關於推事保障之規定（行政法院組織法第九條）。

行政法院評事辦理審判事件，其職權具有獨立性，不受庭長或院長之干涉，行政法院之審判以評事五人合議行之，在合議審判之場合，評事均應發表意見，而以過半數贊同之意見為決定意見，一切均適用法院合議審判之規定。

行政法院除院長，評事外，設書記官長一人，書記官若干人，並得設雇員及庭丁辦理本院各項文書、庶務、抄寫等事務。

其三為公務員懲戒委員會，司法院組織法第八條規定：「公務員懲戒委員會依法律掌理公務員懲戒事宜」。又公務員懲戒委員會組織法第一條規定：「公務員懲戒委員會直隸於司法院，除法律別有規定外，掌管公務員之一切懲戒事項」。按公務員懲戒委員會有中央與地方兩種，此兩種懲戒委員會均隸屬於司法院。惟其相互間在行政系統上既無隸屬關係，在審判系統上亦無何種聯繫，其所以分為兩種機構的原因，全係分工作用，因為全國公務員既多，懲戒事務日繁，不便集中於一個機關辦理。至於分工標準則有如下之規定：

(一)中央公務員懲戒委員會掌管全國薦任職以至公務員及中央各官署委任職公務員之懲戒事項（公務員懲戒委員會組織法第三條）。

(二)地方公務員懲戒委員會掌管各該省委任職公務員之懲戒事項。

公務員懲戒委員會依照公務員懲戒法所為之決議，無上訴或控告之餘地。中央與地方各公務員懲戒委員會均獨立行使其懲戒權，相互間不發生任何關係，在行政系統上均同樣隸屬於司法院。

中央公務員懲戒委員會由委員長一人，委員九人至十二人，其中應有三人至五人曾在國民政府

治下充任簡任法官者（組織法第三條）。其他委員之任用，資格限制亦嚴，非年滿三十歲於政治學具有深切之研究且備有左列各款資格之一者，不得任用：

(一)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。

(二)對黨國有特殊勳勞或致力革命十年以上者。

懲戒委員會委員行使懲戒權，不受任何人之干涉，組織法第八條規定：「懲戒委員會委員長綜理會務，監督所屬職員，對於懲戒事件得查察進行程序，但不得干涉懲戒」，此點與審判獨立之精神相符。懲戒事件之審議在中央公務員懲戒委員會應有委員七人之出席，並由委員長指定一人為主席，主席僅負召集會議之責，在懲戒案件審議之場合，與委員之法律地位相同。

中央公務員懲戒委員會為特設機關，會內設書記官長一人，書記官若干人辦理會內事務。

地方公務員懲戒委員會分設於各省及直隸於行政院之市，其委員職員均係兼任，委員七人至九人由司法院就高等法院庭長及推事遴選三人至五人，餘就省政府各廳處現任薦任職公務員中選派。該項委員均係兼職，但在行使懲戒權之場合，與中央公務員懲戒委員會無異，不受任何人之干涉。惟須以委員五人之審議行之。各地方公務員懲戒委員會之內不設專任職員，由委員長調用法院職員辦理分派案件、紀錄、編卷等事務。

無論中央或地方公務員懲戒委員會對於公務員行使懲戒權，在薦任以上之公務員須經監察院成立彈劾案後移付懲戒，委任官亦須成立彈劾案或由其主要管長官交付懲戒時，始能行使。如未經上項手續，則不能逕予懲戒。按司法院公務員懲戒委員會所行使職權之範圍限於事務官，至於政務官之懲戒則分由其他兩機關行使。

(一) 選任政務官由中央監察委員會行使懲戒權；

(二) 選任以外之政務官，由國民政府政務官懲戒委員會行使懲戒權。

考試院為辦理考銓行政，設置考選委員會及銓敘部，依照考試院組織法第二條規定，考選委員會職權為：

(一) 關於考選各級公職候選人事項；

(二) 關於考選任命人員事項；

(三) 關於考選專門職業人員事項；

(四) 關於辦理組織典試機關事項；

(五) 關於舉行考試其他應辦事項。

故考選委員會之行政對象有三種：(一) 任命人員，(二) 公職候選人，(三) 專門職業人員。按中國國民黨政綱第五條規定，釐訂各種考試制度，以救選舉制度之窮，建國大綱第十五條也規定凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。至於專門職業人員如律師、醫師、會計師、工程師等專門職業人員，關係社會福利極大，雖有各該主管官署加以監督，然僅能於事先對其法定資格加以調查，實際上可否勝任，極難考查，茲由考選委員會加以考選，可以補救該項弊端。因此考試法第二條規定：「公職候選人、任命人員、及依法應領證書之專門職業或技術人員，均應經考試定其資格」。

考選委員會僅辦理考選行政，籌畫各種考試及應考人之資格審查，至每次舉行考試應另設典試委員會及試務處分別辦理試政及試務（考試法第十三條），及格人員證書之發給則由考試院辦理（考試

法第十六條），考選委員會委員長，典試委員會委員長均一律副署。

考選委員會設委員長一人，副委員長二人，委員七人至十一人，委員長綜理會務，監督所屬職員並執行委員會決議事項，故考選行政之最高決定權在委員會，委員長對於委員會之決議，應依法執行，無權可否。該會內部各項組織，均屬辦理文書性質之事務，現分設四處，其職掌分配如下：

- (一)第一處掌中央及地方公職候選人考試。
 - (二)第二處掌任命人員之高等考試，普通考試及特種考試。
 - (三)第三處掌各種依法應領證書之專門職業或技術人員考試。
 - (四)第四處掌文書、議事、人事、出納、庶務、及調查、登記等事項。
- 各處設處長一人，各處之上設秘書長一人，總攬會內事務，但其職權與考選行政之政務決定無關。考選委員會成立以來，對於各種任命人員考試，推行甚有成效，先後已逾萬人，分布於全國各公務機關。最近該會舉辦縣參議員檢覈，於公職候選人之考試始開其端，關於專門職業人員現始辦理無試驗檢定，去建國大綱及中國國民黨政綱之規定尚遠，一旦憲政開始，公職候選人之資格確定為難，該會似應及早注意。

考試院組織法第三條規定銓敘部之職掌為左列各項：

- (一)公務員之登記；
- (二)考取人員之分發登記；
- (三)公務員成績考核登記；
- (四)公務員任免審查；

(五) 公務員升降調轉審查；

(六) 公務員資格審查；

(七) 公務員俸給及獎卹之審查登記。

此所謂公務員之範圍，依照銓敘部組織法第一條之規定：「銓敘部掌理全國文官、法官、外交官及其他公務員及考取人員之銓敘事項」。則銓敘部之行政對象包括現任公務員及或已取得公務員身分之考試及格人員在內，與考選委員會之行政對象未盡相同。

銓敘部之內部組織與行政院所屬各部相同，部內分司辦事，現設總務、登記、甄核、考功、獎卹五司及銓敘審查委員會。總務司係辦理部內事務，其他各司職務分配如下：

(一) 登記司掌公務員調整登記，考取人員或其他人員之調查登記及分發。

(二) 甄核司掌公務員任免、升降、轉調、敘資之審查。

(三) 考功司掌公務員考績、考成、敘級、敘俸及其他成績審查。

(四) 獎卹司掌公務員獎勵、撫卹、年金、退養金之審查及其他公務員之公益福利

(五) 銓敘委員會掌關於公務員調查登記，考取人員登記分發、甄核、考功、獎卹各司已決定之覆核事宜。

銓敘部為慎重行使職權計，各司所作之決定，須提出部內綜合組織之銓敘審查委員會再作一次覆核，該委員會以次長、參事、司長及有關係科長組織之，而以政務次長為主席。案件經該會審查以後，仍由部長作最後之決定，故該項委員會之覆核，不過係一種辦事程序，期於行政首長制中兼採集體制之長，俾使銓敘施政，保持公允。

銓敘部辦理全國公務人員之銓敘，事務極為繁重而瑣屑，如均集中於部辦理，以我國幅員之廣闊，交通之困難，實為不可能之事實。按我國現行官制，凡薦任以上之公務員均須經國民政府之任命，故中央對於各地方薦任以上官吏，尚易控制，但委任職公務員既由各機關主管官委任，其在各省各縣之委任公務員，為數既多，如一一均須由銓敘部審核，則銓敘部非特無法辦理，而郵政寄遞，時間及經濟上之損失必大，所以銓敘部特在國內重要地點分設銓敘處，就近代銓敘部行使審查登記職權。現已設有浙閩贛、湘粵桂、晉豫魯三銓敘處。該部依照人事管理條例及人事管理機構設置通則，關於各級行政機關之人事處、人事司、人事室或人事管理員，均由銓敘部監督指揮，惟縣市人事管理人員，則由銓敘處辦理，惟該項管理人員，均由銓敘部任免，已形成一種超然人事制度。

監察院組織法第二條規定：「監察院設審計部，行使審計職權」。同法第五條規定審計部掌理下列事項：

- (一) 監督政府所屬全國各機關預算之執行；
 - (二) 審核政府所屬全國各機關之計算及決算；
 - (三) 核定政府所屬全國各機關之收入命令及支付命令；
 - (四) 稽察政府所屬全國各機關財政上之不法或不忠於職務之行為。
- 審計部雖採取首長制，設部長一人，次長二人，與其他各部組織情形相同，但其職權之行使，仍以審計為中心，採取集議制。審計部組織法第四條規定：「審計部關於處理審計，稽察重要事務及調度審計、協審、稽察人員以審計會議之決議行之，審計會議以部長、政務次長、常務次長及審計組織之，其決議以出席人員過半數之同意行之。可否同數時，以決於主席」。所以審計權行使之場合，審計部

長並無超越於審計之權。

審計部設審計九人至十二人，簡任，協審十二人至十六人，稽察八人至十人，薦任，分別執行審計稽察職務。部內分設三廳：

- (一)第一廳掌理政府所屬全國各機關之事前審計事務；
- (二)第二廳掌理政府所屬全國各機關之事後審計事務；
- (三)第三廳掌理政府所屬全國各機關之稽察事務。

各廳設廳長一人，由部長指定審計兼任，每廳設三科，各設科長一人，由部長分別指定協審稽察兼任；科員四人至八人委任，此項組織辦理該部日常審計事務，其不兼廳長科長之審計、協審、稽察則兼理在京各機關之審計、稽察事務，其調派之決定以審計會議決議行之。

審計部審計、協審、稽察辦理審計業務，與法官辦理審判事務性質極相似，故審計官行使職權不受干涉，其職務亦有特殊保障。審計部組織法第十八條規定：「審計、協審、稽察非受刑之宣告或懲戒處分者，不得免職或停職」。其任用資格亦不適用普通公務員任用法之規定，而由該部組織法予以特殊之規定。

審計部行使職權之標的為政府全國各機關，並包括國營事業機關在內，如均集中於審計部辦理，極不可能，故該部組織法規定部的本身僅就在京各機關行使審計職權，各省或特別市或其他公營事業機關其組織非以行政區域畫分者，均分設審計處或審計辦事處（該部組織法十七條）。而由審計部設駐外審計協審稽察分別執行各審計處及審計辦事處之職務（同法第十條第五項）。現審計部除少數邊

遠省區外，各省市均有審計處及審計辦事處之設置。各國營鐵路亦均有審計辦事處之設置。各該處所爲之決定在法律上與審計部之決定同其效力。

第六章 省(市)

我國省區制度，淵源於元代行中書省之設置，創始之初，代中書省就地行使職權，廢置無常，本非行政單位，論其法律地位，實爲中書省之支部，即清代初年各省總督亦係監督性質。殆至中葉，總督始總攬各該轄區內之一切行政軍事及財政大權，在事實上成爲一種行政單位。延至民國初年演變至於省自爲政，甚且有創爲聯省自治之說者，尤與設省之初意不合。

省原係中央行政之地域分工的單位，並非地方行政單位之一級。建國大綱第十七條規定「關於中央及地方之權限，採均權主義，凡事務有全國一致之性質者盡歸中央，有因地制宜之性質者，盡歸地方，不偏於中央集權或地方分權」。此所謂地方非指省乃係指縣，觀同大綱第十二條「各縣之天然富源及大規模之工商事業，本縣實力不能發展與辦者國家當加以協助，其所獲純利，國家與地方均之」。實爲地方指縣之明證。所以建國大綱第十八條後段規定省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。但依照約法第七十八條規定：「省設省政府，受中央之指揮，綜理全省政務」。及修正省政府組織法第一條規定：「省政府依國民政府建國大綱及中央法令綜理全省政務」。實與建國大綱之規定，未盡相符。自民國三十年田賦收歸國有，改變財政收支系統，取消省財政以後，省與中央之隸屬關係，已有變動，使省之一級，成爲行政上的地域分工，居於中央與縣之間的聯絡地位，一方面推行中央法令，一方面監督地方自治。

一、現時我國省之畫分，除就遼清省區仍舊維持原狀外，其於國民政府奠都南京以後新設之省則有綏遠、察哈爾、熱河、寧夏、青海、西康等省，其中以西康省建省最遲，係於二十八年正式建省。故我國省區現有江蘇、浙江、安徽、江西、湖南、湖北、四川、福建、廣東、廣西、雲南、貴州、山東、河南、河北、山西、陝西、甘肅、遼寧、黑龍江、吉林、新疆等及新設之六省共二十八個單位。

依照省組織法規定，省行政由省政府設委員七人至九人組織省政府委員會行使之，其職權行使之方式有二種，一為積極的，即自身所發之命令或處分，一為消極的，即停止或撤銷所屬機關之處分或命令，然均以不得逾越中央法令為限。

(一)省府組織法第三條：「省政府於不抵觸中央法令範圍內，對於省行政事項得發省令，並得制定省單行條例及規程，但關於限制人民自由，增加人民負擔者，非經國民政府核准，不得執行」。

(二)省府組織法第三條：「省政府對於所屬各機關之命令或處分，認為有違背法令，逾越權限，或其他不當情形時，得停止或撤銷之」。

省政府組織法第四條二款：「省政府設主席一人，由國民政府就省政府委員中任命之」。依照同法第六條規定其職權如左：

- (一)召集省政府委員會於會議時為主席；
- (二)代表省政府執行省政府委員會議決案；
- (三)代表省政府監督全省行政機關職務之執行；
- (四)處理省政府日常及緊急事務。

省政府主席代辦省政府行使職權，而此主席係由國民政府就委員中任命，若一旦主席因故不能執行職務時，將由何人行使該項職權？省政府組織法規定：「得由省政府委員互推一人暫行代理主席，其期間以一月為限」（第七條）。所謂「得由」者，亦可以不由委員互推而由中央指派代理人。

依照上列主席職權，除日常及緊急事務之處理外，各項事務之處理，均應先經委員會之議決，省政府組織法第五條規定應經委員會決議之事項凡列舉十一項，尤以第十一項之概括規定，最為廣泛。

(一) 關於本法第二條第三條規定事項（見前引）；

(二) 關於增加或變更人民負擔事項；

(三) 關於地方行政區域之確定及變更事項；

(四) 關於全省預算決算事項；

(五) 關於處分省公產或籌畫省公營業事項；

(六) 關於執行國民政府委託事項；

(七) 關於地方自治監督事項；

(八) 關於省行政設施或變更事項；

(九) 關於咨調省內國軍及督促所屬軍警團防綏靖地方事項；

(十) 關於省政府所屬全省官吏任免事項；

(十一) 其他省政府委員會議決事項。

省政府委員會平時舉行例會，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，省政府委員會開會時省政府委員不得派代表出席。

省政府除設置委員會作省行政之最高決定外，應設左列各廳處：

(一)秘書處 相當於各部之總務司，辦理省府內部人事文書庶務等事務。

(二)民政廳 辦理關於縣市行政官吏之提請任免，縣市所屬地方自治及其經費、警察及保衛、衛生行政、選舉、賑災及其他社會救濟、勞資及佃業爭議、禮俗、宗教、禁煙、地政等事務。

(三)財政廳 辦理關於省稅、省公債、省預決算、省庫收支、省公產管理、省財政事務。

(四)教育廳 辦理關於各級學校、社會教育、及學術團體、圖書館、博物院、公共體育場、及其他教育行政事項。

(五)建設廳 辦理關於公路、鐵路、河上及其他航路工程，不屬土地行政之測量等事項。

此外省政府於必要時得增設實業廳及其他專管機關，在未設實業廳之省，關於該廳事務若農林、蠶桑、漁牧、礦業、整理耕地、墾荒、農田水利、農業經濟、防除動植物病蟲害及保護益鳥益蟲、工業保護監督、工廠、商埠、商品、陳列及檢驗、度量衡、農工商業團體等事項，均由建設廳掌理。

按廳之組織，係就地域分工範圍內，再予以專業為目的之分工。就各廳職掌言，民政廳包括內政部、社會部、衛生署、地政署之事務，而以各該部署為其主管事務機關；財政廳以財政部、教育廳以教育部，建設廳以交通部之事務為事務，不設實業廳之省其建設廳則包括交通、農林、經濟各部之事務，在法律上各該主管部署均得對各該廳直接命令。有時甚且超過省政府與各廳之關係。

省政府各廳設廳長一人，由行政院就省政府委員中提請國民政府任命之，綜理各廳廳務，指揮監

督所屬職員及所轄機關，各廳於不抵觸中央法令或省政府委員會議決之範圍內，對於主管事務，得發廳令。故廳在法律上之地位，不能視為省政府內部組織，而具有獨立之權限，既非中央部會之司，亦非警局所可黨及。各廳間如有職權上之爭議時，由省政府呈請行政院裁決之，各廳廳長出席省政府委員會，係以省政府委員資格出席，均與主席廳長或其他與廳長同等地位之各項兼職無關。

依照省政府組織法之規定，省政府各廳處約略相當於行政院之各部署。各廳權限，均極廣泛，且各廳上達於中央之主管部，下及於各縣之主管局，另成系統，不免發生與省府脫節現象。因此行政院於二十五年特頒行省政府合署辦公暫行規程，對於各廳之法律地位，雖未予以變更，但在避免省廳間之脫節，加緊其相互間之聯繫方面，頗具成效。

在省政府合署辦公暫行規程中，於秘書處及民、財、建、教、四廳以外，確定了保安處之地位，依照規程規定上列各廳處均應併入省政府內。按保安處之設置係根據各省保安制度改進大綱第三條：「省設全省保安司令，由軍事委員會委員長呈請國民政府任命各省政府主席兼充，在省府中特設保安處，秉承全省保安司令之命，掌理全省保安事宜」。故保安處雖設在省府內，但係秉承全省保安司令辦理全省保安事宜，在法理上實非省行政系統以內之機構。

依照合署辦公暫行規程規定合署辦公以後，省政府各廳處對外關係，頗有限制，僅有兩種情形，可以廳處名義行文：（一）對於主管部會署之命令應逕行呈復者。（二）依其職權監督指揮直轄職員或有關之事務進行，在不抵觸省令範圍內者。此外所有文書，應以省政府名義行之，而由主管廳處長副署（暫行規程第四第五各條），但該項副署之文件亦僅以命令及處分爲限，呈咨函均無庸副署（行政院解釋令）。

省政府合署辦公，固爲行政上之一大改革，而以事務方面之改革較多，其要點爲：

(一)一切直屬省政府之機關，除各廳處及呈准行政院特許設置者外，應分別裁併，或量爲縮小，改隸於主廳處。

(二)各廳處及所轄各機關之組織暨各科股之職掌，應重新畫定，厲行裁併。

(三)各廳處之文書，由省政府秘書處總收總發。

(四)各廳處之經費，應集中管理，其材料物品，應集中購辦。

(五)省政府及各廳處之文書，應採科學管理方法。

其影響於各廳處之法律上地位者，在理論上可謂絕無，惟實際上增加主席控制各廳處之權，暫行規程第五條第二項：「前項呈報文書（指以省政府名義之文書）主席認爲有修改意義或辦法之必要時，交由各主管廳修改之」。實行之結果，廳長須聽命於省，但暫行規程第六條又規定，各廳處呈擬之命令或處分，經主席判行，並以省政府之名義發布後，如發覺有違背法令逾越權限或其他不當情形時，依照下列三項方式，提經省政府委員實之決議自行修正及分別停止或撤銷之。

(一)由省政府主席之提議者；

(二)依主管廳處長之提議者；

(三)依其他廳處長之提議者。

所以合署辦公之施行，除加緊省政府與各廳處之聯繫，及集中事務文書之管理外，與各廳處之法律上地位並無影響，雖省主席得以變更各廳處原擬之命令及處分，但省政府委員仍有最後控制之權。

省政府合署辦公以後，秘書處之組織較大，除分科辦理文書會計庶務外，仍得酌設左列各室：

- (一) 技術室 掌理關於各種專門技術事業之調查、設計、審核、及指導事項。
- (二) 法制室 掌理關於法令之搜集、整理、草擬、修訂、審核及解釋事項。
- (三) 統計室 掌理關於統計之編制、及報告年鑑之編擬、及各種表格之調整事項。
- (四) 編譯室 掌理關於公報及其他刊物之編譯事項。

此四部門爲各省實行合署辦公以後，准予特別設置之機關，其職掌實際上並非新發生之事件，不過將各廳原有之此種事務集中於一機構辦理而已。

自該項暫行規程施行之初，成效甚著。在暫行規程未規定之事項，仍照省組織法及其他有關法令辦理。惟各省因政務膨脹，尤以民政廳所轄之事務太多，最初依照合署辦公暫行規程，勉強將各種機構裁併，但不久即感覺政令繁殷，不易推行，仍不得不設置直隸於省政府之機構。在戰事未發生前，因地政及衛生兩種行政之重要，而其內容又較專門，業務亦較廣泛，所以當時行政院會頒行各省衛生處組織大綱及各省地政局組織通則二種法規，各省亦斟酌地方情形，事實需要，分別設立衛生處及地政局（亦有不設立者）。

依照省地政局組織通則之規定，地政局直隸於省政府，設局長一人，掌理全省土地行政事務。因爲土地行政具有專門性質，所以局長不限定由省政府委員兼任，局長僅得列席省政府委員會，而該局並不限定必須設置，即使設置，亦應視事務多寡以定其內部之組織，所以各省設置地政局仍須依照通則擬具詳細計畫呈經行政院核定施行，故各省地政局之範圍大小自亦不同。

依照省衛生處組織大綱之規定，省衛生處隸屬於省政府，掌理全省衛生事務並承辦省政府一切關

(市)

於衛生之政令，省衛生處處長不限定以省政府委員兼任，得列席省政府委員會議，省衛生處之設置，仍視地方事實情形而定，即或設置，其經編制仍須由省政府呈由行政院核定，故各省衛生處之內容又不盡同。衛生關係人民健康，其業務着重於醫院衛生院之設置及監督指導，故現時各省多數均設有該項衛生處。

此外有久經頒行組織法，而各省甚少設置之警務處。蓋以各省均有一系統特殊，業務相似之保安處，保安處之保安部隊，並非正式國軍，略如保安警察。但又不在警政範圍之內，各省均以負擔大量保安部隊之維持，致使警察制度不能建立，因此各省甚少成立警務處，將來裁團改警，一旦實現，則該項組織，當可善備設立。

在戰事發生以前，地政局與衛生署各省多已成立，抗戰以來，中央政府應戰時需要，政務擴充，先後有糧食部及社會部之設置，從而各省亦規定設置糧政局及社會處。糧政局各省均已設置。設置社會處者亦有川、滇、黔、湘、桂、陝、甘、豫、閩、贛等十省之多，糧政局為統制戰時糧食之機構，關係切要。社會處除民衆組訓部分尚切當前需要外，至關於社會福利之推進，急振事務另有專管機關，其他事務，則難期速效，故省社會處未曾普遍設置，即以此故。

依照省糧政局組織大綱，糧政局掌理本省糧食事宜，關於本省糧食事宜之政令，以省政府名義行之，局長副署，惟關於主管事務之處理，得發局令。按糧政局辦理糧食之調查、徵購、管訓、增產、加工、倉儲、運輸等，故各省糧政局人員組織，大綱中均予以強行規定，此與省地政局衛生處之情形不同。

依照省社會處組織大綱，社會處主管關於人民組訓、社會運動、社會救濟、社會福利等事務，其

詳細職掌爲：

- (一)關於全省人民團體之組織訓練調整及其相互聯繫事項。
- (二)關於全省社會運動及人民團體目的事業外一般活動之指導監督事項。
- (三)關於全省勞資爭議之處理事項。
- (四)關於全省社會福利、社會救濟、社會服務及職業介紹之指導實施事項。
- (五)關於全省貧苦老弱殘廢之收容救養事項。
- (六)關於其他有關行政事項。

自各省振濟委員會裁撤後，社會處之事務範圍，除行使社會組訓，社會福利等行政監督權外，並應辦理各種社會福利事業機關，如養老、育幼、殘廢等院之類。省社會處處長並不限定由省政府委員兼任，可以列席省政府委員會。各省社會處之人員編制，由省政府依事務需要擬訂，呈由行政院決定之。在法律上地位與各直隸省政府之機關無異，對外重要文件應以省政府名義行之，普通事項以本處名義行之。

此外各省均已設有田賦管理處及驛運管理處，雖恆與各省政府同設於一處，但在系統上仍分別直轄於財政部及交通部，不能與其他廳處相提並論，所以現在各省除組織法及合署辦公暫行規程所規定之四廳二處外（或五廳），有戰前已宣佈設立之地政局及衛生處，戰事發生以後設置之糧政局及社會處，雖曰戰時政務膨脹有以致之，但與合署辦公之原意，實已背道而馳。

戰時各省爲辦理國家動員業務，又有省動員會議之組織，其權職如左：

- (一)策進省政府所奉上级機關頒行國家總動員有關方案，計畫與法令之實施。

(一)商討當地各機關團體動員工作之聯繫。

(二)考核當地各機關團體動員工作之執行。

(四)審議其他有關當地各機關團體動員業務之措施。

該項會議以省政府主席委員、祕書長、各廳處局長、省黨部主任委員、書記長、及各處長、高等法院院長、軍管區司令部參謀長、省臨時參議會議長副議長及其他由省政府主席邀請或指派參加之人員組織之，而以省政府主席、省黨部主任委員及由省主席指定不兼廳長之省政府委員一人為常務委員，全體會議每月舉行二次，必要時可以召集臨時會議。該會議不另設機構，其事務由省政府兼辦，其決議事項，亦統由省政府辦理。

現時各省行政組織既如上述。惟我國省之一級在政治制度上極占重要地位，雖然現時法律上省之地位已日合於建國大綱第八條之規定，但事實上省政府仍辦有不少事業，如屬於財政之省銀行（省稅已無），屬於教育之各級學校及教育機關，屬於建設之各種農場、公路、航運、水利、測候等機關，自三十年財政收支系統改變後，現均由國庫撥款辦理，在法律上自難再繼續稱為省辦，此為現時亟待確定之問題。

我國省區遼闊，交通不便，省政府對於各縣，每感監督難週，為補救此項缺陷計，行政院於二十五年頒行修正行政督察專員公署組織暫行條例，各省一律施行，將各省酌於畫為若干區，每區設置行政督察專員公署，置專員，以整理吏治，綏靖地方，增進行政效率為目的。但該項區之畫分及公署之設置，實為省政府之補助機關（條例第一條），並非於省縣之間另設一級。故其權職僅能代行省政府一部分之監督權，而非一實際上之行政機關，故原條例第三條規定其職權為：

- (一) 關於轄區內各縣市行政計畫或中心工作之審核及統籌事項。
 - (二) 關於轄區內各縣市地方預算決算之審核事項。
 - (三) 關於轄區內各縣市單行法規之審核事項。
 - (四) 關於轄區內各縣市地方行政及自治之巡視及指導事項。
 - (五) 關於轄區內各縣市行政人員工作成績之考核事項。
 - (六) 關於轄區內各縣市行政人員之獎懲事項。
 - (七) 關於召集區行政會議事項。
 - (八) 關於處理轄區內各縣市爭議事項。
 - (九) 關於省政府交辦事項。
- 行政督察專員應作下列各事：(一)得隨時召集轄區內各縣市長及所屬局長或科長暨本公署秘書科長視察舉行區行政會議，討論各縣市應行興革事宜，確定行政計畫方案。(二)應隨時派員考察轄區內各縣市地方行政，專員並應每半年輪流巡視轄區內各縣市一週。(三)專員對於轄區內各縣市長及所屬工作人員成績，每年舉行考核一次，擬定獎懲呈報省政府，如所屬各縣市長有違法失職行為，應隨時密呈省政府。
- 行政督察專員之職務，專在監督方面，實為省政府耳目之所寄，惟最後獎懲之權操於省政府，惟在其職權以內，尤以對於縣市政府行政之統籌及違法失職處分之糾正，則俱有處理之全權。
- (一) 行政督察專員公署為籌畫轄區內各縣市地方行政起見，於不抵觸中央及省之法令範圍內，得訂立單行規則或辦法。

(二) 行政督察專員對於轄區內各縣市長之命令或處分，認為違法或失當，不及呈報省政府核辦時，得以命令撤銷或糾正之。

上列二項職權之行使，前者以呈報省政府轉報行政院及主管都會署備案，後者以補報省政府查核為條件，均足表示督察專員公署不能自成一有權之機關，且不能離開省政府獨立行使職權，其為省政府之輔助機關，益為顯明。

行政督察專員並兼該區保安司令，對於轄區內之保安團隊、警察、及一切武裝自衛民衆組織有指揮監督之權，專員在兼保安司令場合所為之措施，向全省保安司令負責，不在普通行政系統之列，雖保安司令部與專員公署同設一處，其主管且均由一人兼顧，但各有系統，權責不同。

督察制度施行之初，本應由專員兼任駐在該縣縣長，施行結果，事務紛繁，無法兼顧，故現時各省行政督察專員均不兼縣長，近日又以專員公署組織與保安司令部組織在同一機關內而有各別之系統，運用上亦欠靈活，故有將該兩組織合併為行政督察專員兼保安司令公署之趨勢，固不失為因事制宜之措施。現在全國共有行政督察專員區一百七十七個單位。

依照抗戰建國綱領之規定，現時各省均設有省民意機關之臨時參議會，以集思廣益，而促進省政興革。該項民意機關，與中央之國民參政會及臨時參議會，在系統上既無隸屬關係，在職權上亦無管轄關係，僅僅能對省政府發生下列四種關係：

- (一) 在抗戰期間，省政府重要之施政方針，於實施前，應提交省臨時參議會決議。
- (二) 省臨時參議會對於省政興革，得提出建議案於省政府。
- (三) 省臨時參議會有聽取省政府施政報告之權。

(四) 參議員於開會時有依議事規則，向省政府提出詢問之權。

參議會行使職權之重要方法上列一二兩項，經決議或成立建議案時，省政府如認為不能執行時，至遲應於次期集會時提交覆議，如仍經法定出席參議員三分之二贊同原案，或對原案予以修正時，省政府除呈經行政院核准免于執行外，應予執行（省臨時參議會組織條例第八條）。又省政府之重要施政方針，如遇有特殊緊急情形須為緊急處置時，應呈經行政院核准並應報告次期集會之省臨時參議會（同條例第六條）。由此可知省臨時參議會決議案及建議案，省政府負有執行之義務，除非行政院認為必要，特予免除或核准執行者外，省政府無權置之不理。故省臨時參議會不僅是省政府的諮詢機關，而可以為施政方針之決定。

各省臨時參議員名額不同，由中央依照各省人口多寡酌予決定後再由各該省屬縣市住民中遴選十分之六（每縣市不得過一人，但全省少於二十縣市者不在此限），由各該省重要文化或經濟團體服務人員中遴選十分之四，採職業代表及區域代表的綜合辦法。候選人之資格經規定為中華民國國民年滿二十五歲曾受中等學校教育，而須具有左列資格之一者：

(甲) 具有各該省之籍貫，並曾在各該省所屬之縣市公私機關或團體服務二年以上著有信譽者。

(乙) 曾在各該省重要文化團體或經濟團體服務二年以上著有信譽者。

關於區域代表則由各縣市政府於徵詢該縣市黨部及地方團體意見後，各就該縣市住民中就合於上列甲款資格者提出候選人二人於省政府；職業代表則由各該省政府及省黨部聯席會議就各該省區內文化團體或經濟團體人員中具有上列乙款資格者，提出加倍候選人。該兩種候選人之名單彙齊後由省政府呈送行政院轉呈國防最高委員會決定之。但決定時並不以名單上所列人員為限，得由國防最高委員

會自行擇定參議員，惟須合於規定資格，且不能超過全額十分之二。省臨時參議員之當選，不僅須具備上列之積極資格，且須具備消極資格，現任官吏不得爲省臨時參議員，惟辦理地方自治人員及學校人員不在此限。

省臨時參議會，現除少數淪陷省區未能成立外，各省均已普遍設置。該會設議長副議長一人，由行政院就各該省臨時參議員中遴選，提請國防最高委員會決定之。集議時以議長爲主席，議長因故缺席時由副議長代理之。會內另設祕書處，承議長之命辦理參議會一切事務，設祕書長一人由國民政府簡派，祕書二人至二人，由議長派充。爲辦理事務並規定設置組員辦事員十人至十四人，均由議長派充（省臨時參議會祕書處組織規則）。

我國行政地域分工之單位，有與省地位相同之單位，卽直隸於行政院之市或區，依照約法第八十三條之規定：「工商繁盛、人口集中，或有其他特殊情形之地方，得設各種市區，其組織法另訂之」。我國設市較多，已爲吾人所習見，其直隸於行政院之區有東三省沿中東鐵路區域之東省特別行政區及威海衛行政區，其設置原因均係基於外交上之特殊情形。

關於市之組織，本年五月十九日修正公布之市組織法，對於市之規定，較之以往法規，頗多更易。該市組織法關於市之組織，僅予以原則規定，而將多數具體事實，如關於市自治實施辦法，市政機構組織，及其施行細則等，均授權行政院斟酌實際情形以行政命令決定，惟關於市之種類，則仍分爲兩種。其一、凡人民聚居地方，具有左列情形之一者設市，受行政院之指揮監督（此卽以往之直轄市）：

1. 首都；

市制度爲人口聚居所發生之必然結果。雖市之職務內容如何龐雜，但就其實際地位上言，爲一基本行政單位，須實際辦理事務，所以市之性質實近於縣，而與省不同。雖上海市之人口超過多數省分全省之人口，但市爲整個的，並不能因爲人口多而再在市以內另畫行政單位。然市之實際任務與縣終有不同，而着重於公用事業之發展。

舊市組織法將市之職務列舉爲二十四項，而修正市組織法，則將市之地位，列於與縣爲同等地位，規定市之職務爲：（一）辦理市自治事項；（二）執行上級政府委辦事項；同時在市組織法第一條規定：「市之自治，除本法規定外，準用規於縣自治之規定」。對於市縣地位之相同，尤屬顯而易見。惟市之成立條件爲人口聚居，故市內之編制不能與縣相同，以十進爲單位，新市組織法放棄坊閭鄰編制，而與縣同以保甲爲基本單位，惟編制較大，以減少單位數目；市組織法第六條規定：「市以下爲區，區內之編制爲保甲，十戶至三十戶爲甲，十甲至三十甲爲保，十保至三十保爲區，其依地方情勢有酌量變更之必要者，應呈經上級機關之核准」。因爲市爲人口聚居之所，當不能依鄉鎮編制，而以區替代鄉鎮，故市內之區設區公所，爲一實際機構，與縣以下之區爲虛級者有異。

市既一方面須辦理本身之自治事務，一方面又須辦理上級政府委託事項，所以市政府必須爲一權機關，故市組織法第九條規定：「市政府於不抵觸中央及上級政府法令範圍內，得發布市令」。市長一人，綜理全市事務並指揮監督所屬機關及職員。市政府內部組織，組織法上並無強行規定，條規定：「市政府設局或科掌理關於民政、財政、教育、建設、警察、衛生事項，設局或設科掌理其事務之繁簡定之」。自較舊法之強行規定市政府必設社會、財政、公安、工務各

市之機構設置既授權由行政院決定，其人員之配備亦然。市組織法僅規定市政府設局者置局長、科長、科員，設科者置科長、科員。院轄市置祕書長一人，並得置參事一人至二人，省轄市置祕書主任，但均得因事務需要置技術人員及視導人員。此項人員之配備，應按照各該市人口之多寡及事務之繁簡於各該市市政府組織規程中規定之，而該項組織規程則由行政院定之。

市政府之組織為首長制，但仍設市政會議，以市長、祕書長或祕書主任、參事、局長或科長、主辦會計人員組織之，而以市長為主席。下列事項，應經其決議：

- 一、提出於市參議會之案件；
- 二、市政府所屬機構辦事章則；
- 三、市政府所屬機構間不能解決之事項；
- 四、市長交議事項；
- 五、其他有關市政之重要事項。

該項會議與省政府委員會議性質不同，省政府委員會係省行政權所寄託之機構，對於省行政有決定權，故所能討論之行政範圍較廣，市政會議則不然，依照上項規定，其所能討論者多屬內部辦事程序，商討及科局間爭議之解決，該項會議實可視為各局處科之綜合機構。

依照市組織法之規定，市各級民意機關在市為市參議會，由市民及依法成立之職業團體選舉市參議員組織之，但由職業團體選舉之參議員不得超過總額十分之三。在區則為區民代表會，區民代表由保民大會選舉之，每保二人。在保則為保民大會，由本保每戶推出一人組織之。在甲則設戶長會議，由本甲各戶戶長組織之。各級民意機構除市參議會之組織職權及選舉方法，在市組織法中未予規

定外，區、保、甲各級民意機構，則規定均可行使四權，不過保甲為直接行使，而區則由區代表間接行使，此與縣各級組織綱要中規定鄉鎮與保甲兩種民意機關行使四權之方式相同。惟市組織法公布久，關於市之組織尙未能依照該項法規改制。至於民意機關，在新法公布前，舊法本有規定，惟因礙於事實迄未辦理，僅上海市曾經試行，而未着成效。抗戰以來依照抗戰建國綱領之規定，改設市臨時參議會，其權限與組織均與現行省臨時參議會相似。惟參議員之選舉，地域代表與職業代表均由市政府與市黨部聯席會議，提出兩倍候選人，呈候圈選，此兩種代表相互間亦無一定之比例限制，國防最高委員會自行提出之參議員僅能占全額（二十五人）十分之一。

直轄市依照各省市縣舉行動員會議通則，應每月舉行動員會議二次，其組織情形、會議權職均與省動員會議同。

第七章 縣(市、局)

縣爲我國政治上之基本單位，一切政令至此直接達於人民，自秦始皇設郡縣之制以來，迄今已有數千年之歷史，雖郡州府道各級行政制度廢置無常，而縣之一級，獨無變易，其與我國政治制度上影響之大，可以想見。自從民主思想發達以來，中央政府，固應受全民意志支配，地方一部分之事務，尤須由居民自行管理，卽所謂地方自治事務。我國以縣爲最基層之行政單位，亦以縣爲最大之自治單位，所以縣要兼辦行政與自治兩種事務，益見其地位之重要。

中國國民黨建國程序，卽以完成自治事務，爲人民對中央政府行使政權之必要條件，所以建國大綱第八章規定：「在訓政時期，政府當派訓練考試合格之人員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民首受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，始成爲完成自治之縣」。此所謂完成自治之縣，其人民乃可參預中央政治，行使政權，於是可作下列數事：

(一) 選舉國民代表一員以組織代表會，參預中央政事（建國大綱第十四條）。

(二) 國民有直接選舉、罷免官員，創制、複決法律之權。

從而可知，完成地方自治爲實施憲政之必要條件。所以建國大綱第十八條規定：「縣爲自治單位」。

約法上不但規定設置縣政府受省政府之指揮，綜理全縣政務（第八十一條），並且明定各縣組織縣自治籌備會執行建國大綱第八條所規定之籌備事項（第八十二條）。故訓政時期之縣政負有兩重任務，即行政之推行及自治之籌備。本來約法規定由兩個機關分別負責，但實際上均由縣政府兼負此兩種責任。

依照地方自治開始實行法規定，地方自治之範圍，當以一縣為充分之區域，如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可為試辦區域。故地方自治之興辦，應以縣為單位，除非有特殊情形，不應畫區辦理。但十六年修正公布之縣組織法，顯然以縣辦理行政，監督自治，以區實際辦理自治事務，因而附帶頒行區自治施行法，鄉鎮自治施行法。法律上以區為最大自治單位，並且在區的一級，政府亦確實依照建國大綱第八條之規定選派曾經訓練考試合格之員到各區協助人民籌備自治。

地方自治開始辦理之條件，並非以軍政結束為已足，依照地方自治開始實行法規定，地方自治的志向，以實行民權民生兩主義為目的，故其地之能否試辦，則全視該地人民之思想智識以為斷。因此某區域可否辦理地方自治，不但在客觀方面要軍事結束，同時在主觀方面要衡量當地人民之思想智識可否辦理地方自治，尤其在主觀條件方面，不能辦理而強為之，其結果無實效可言。我國自清末倡辦地方自治，民國十六年以後，國民政府尤以全力扶植自治，其成效未能大著者，正以主觀條件未能具備之故。

國民政府公布之縣組織法第三條：「縣設縣政府，於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治」。縣雖可監督地方自治，但縣的本身並非自治單位可知，故在縣組織法上之縣為一基本行

政單位。故縣政府之組織仍偏重於行政性質。縣政府於不抵觸中央及省之法令範圍內得發布縣令並得制定縣單行法規（組織法第五條），而區鄉鎮僅得於不抵觸中央及省縣法令規則之範圍內，制定自治公約（同法第九條）。是自區以下之各級組織乃為地方自治組織。

縣組織法規定，縣政府設縣長一人，秘書一人，並依事務之繁簡設置一科或二科，各置科長一人，科員、專務員、僱員若干人。縣政府得設置警察，辦理催徵、送達、偵緝、調查等事項，並於縣政府下設左列各局。

(一) 公安局 掌戶籍、警衛、消防、防疫、衛生、救災、及保護森林漁牧等事項。

(二) 財政局 掌徵稅、募債、管理公產、及其他地方財政等事項。

(三) 建設局 掌土地、農墾、森林、水利、道路、橋梁、工程、勞工、公營業等事項，及其他公共事業。

(四) 教育局 掌學校、圖書館、博物館、公共體育、場公園等事項及其他文化社會事業。

但各局於必要時，得呈准省政府改局為科，附設於縣政府內，同時如事務繁重，亦可增設衛生、土地、社會、糧食等局。自該法頒行以來，縣政府之各項重要政務，均畀之於局，而縣政府本身所得辦理者僅為民政，各局又復直接屬於主管廳處，以致縣政府在組織方面，陷於尾大不掉，指揮不靈之局面。雖該法規定由縣長、秘書、科長、各局局長組織縣政會議，以縣長為主席，審議（一）縣預算決算事項；（二）縣公債事項；（三）縣公產處分事項；（四）縣公共事業之經營管理事項；（五）縣長交辦事項，但此所謂審議，不過集思廣益之謂，並無任何決定作用。且其可得審議之事，均與財政有關，即縣長交辦事項，亦不得要求該會作任何決定，自難期縣政會議對縣局間之相離趨勢有若何補

救。

縣以下之組織，按戶口及地方情形分別爲若干區，除因地方習慣或地勢限制及其他特殊情形者外，每區以十鄉鎮至五十鄉鎮組織成之。區置區公所設區長一人，管理區自治事務。區長在縣組織法施行一年後即由民選，在未由民選前，由民政廳就訓練合格人員委任之。但區長民選及縣參議會之設置，均以種種原因，迄未實行。區公所設區助理員及區丁以執行區務。區亦設區務會議，以區長、助理員及所屬鄉長及鎮長組織之，而以區長爲主席，審議下列各事：

(一) 區公所經費事項；

(二) 區公產之處分事項；

(三) 區公約及其他單行規則之制定及修正事項。

從縣組織法上觀察，區之應爲自治單位毫無疑義。惟各縣以縣區遼闊，政府政令，不能直接達到民衆。在昔均假手於紳董，茲既有區鄉鎮之畫分，乃於其應辦之自治事務以外，復責以行政命令之傳達，行政事務之辦理。甚且各級自治組織因人事缺乏，委辦之行政事務繁多，乃集中精神以應付各種政府交辦事務，反將本身應辦之自治事務擱置一旁，以致演成本末倒置之現象。

縣組織法又規定區以下之組織爲鄉鎮，凡百戶以上之村莊地方爲鄉，其不滿百戶者得聯合各村莊編爲一鄉，百戶以上之街市地方爲鎮，其不滿百戶者編入鄉，但受地勢限制及其他特殊情形之地方雖不滿百戶亦得成爲鄉鎮，但鄉鎮均不得超過千戶。鄉鎮設鄉鎮公所，設鄉長一人，管理各鄉鎮自治事務，各設副鄉鎮長一人，襄助辦理事務，但鄉鎮在五百戶以上者得增設副鄉鎮長一人。鄉鎮公所事務得由鄉鎮長指定閩長兼助辦理，不另設辦事人員。鄉鎮應由民選，惟在區長未民選以前，應選出加倍

人數，報由區公所轉請擇任，以爲政府控制之餘地。該項委任之鄉鎮長副鄉鎮長違法失職，鄉鎮民大會應報由區公所轉請縣長罷免，但縣長亦得自行罷免，同時鄉鎮民大會應選出監察委員三人或五人，組織監察委員會，其職務如左：

(一) 監督各鄉鎮財政；

(二) 向鄉鎮民糾舉鄉鎮長副違法失職等事。

鄉鎮以下組織爲閭鄰，居民以二十五戶爲閭，五閭爲鄰，但一地方因地勢或其他情形而戶數不足時，仍得依縣政府畫定成爲閭鄰。閭鄰設閭鄰長一人，掌各該閭鄰之自治事務，由閭鄰居民會議選舉，居民會議有罷免改選之權。鄉鎮公所認爲閭鄰長違法失職時，得通告閭鄰會議改選之。

自縣組織法施行以來，縣區組織大致完成，鄉鎮組織，亦有雛型，閭鄰以下迄未健全編組，卽改辦保甲，而鄉鎮長之產生方法，各省亦多不同，其能由鄉鎮民大會直接選舉者極少。縣組織施行以後有兩種顯著之缺點，殊非該法各種規定所能補救。其一爲政府本身組織之鬆懈，其在平時，已難收指臂相使之效。其二爲區以下各級組織，名義上爲自治單位，實際因爲行政組織之不健全，及人民自治興趣之缺乏，致成徒具自治之名，而辦理行政之實，致全國各地對於地方自治實少具體成績可言。益以各省匪禍滋蔓，情勢突變，該項鬆弛之地方組織，不足以應變。於是爲健全縣政府組織，乃裁局改科，爲加強區之權職，乃分區設署，爲編組民衆，乃辦理保甲，化除自治之虛名，以官治引導民治。自南昌行營於剿匪各省施行以來，頗有成效。民國二十六年行政院乃公布縣政府裁局改科暫行規程及各縣分區設置規程以求在縣組織法未經修正公布前，謀縣政府權力之集中，充實其組織及機構以增進縣行政效率（均見兩項原規程第一條）。縣政府經裁局改科以後，一切文書均集中於縣政府，各局自

行爲政之現象，一掃而空，縣政府上行下文書概以縣政府名義行之。凡縣屬公安、財政、建設各局，應即裁撤，於縣政府內設科辦理。雖人口衆多，事務繁劇之縣，實有設局之必要者，亦非經省政府之決議，不得設局。惟教育事務則以設局爲原則。縣警察局裁撤後，不於縣政府內設科辦理，而於縣政府內設警佐一人，各區署內設巡官一人，統率警長警士，辦理各該區域內警察事務。

各縣裁局改科以後，其最重要之變革，除文書統一辦理，事權較爲集中外，厥爲縣財政之統收統支，原規程規定其處理原則如下：

- (一) 各縣財政之收入、支出、及保管事項，應設置縣金庫獨立辦理。
- (二) 縣政府裁撤各局所節除之經費，應移充本縣專業費及分區設署經費。
- (三) 各縣原有之教育經費或建設專款，在縣金庫統收統支之下，仍應另立項目，保持其獨立性質，不得挪充別用。

各縣分區設署之結果，區之法律地位完全變更，就縣組織法規定區爲自治單位，而設署之區則完全係縣政府之分機關，具有完整的行政性質。各縣分區設署暫行規定第一條說明分區設署，在求充實縣行政機關，因此設署以後之區長，承縣長之命，辦理下列各事：

- (一) 關於所屬區員、巡官、僱員、暨區內保甲壯丁隊等之監督指揮。
- (二) 關於區內民衆組織及訓練。
- (三) 關於中央及省縣法令之執行宣達，及區內現況之調查報告。
- (四) 關於區內合作事業之指導。
- (五) 關於區內小學及民衆學校之籌畫設立及監督指導。

(六) 關於區內農村水利之改進。

(七) 關於區內戶口調查、土地清丈、工役分配、衛生公安交通之執行。

(八) 關於各職業團體之監督指導。

(九) 關於縣政府交辦事項。

舉凡縣政府之民政、建設、教育各項政務，均由區長秉承縣長辦理，實與縣組織法之區，大相逕庭，實際上已成縣政府之分機關。分區設署以後署內人員亦較充實，設區員一人至三人，巡官一人，助理事務員一人，錄事二人，區丁二人至三人，自非以往區公所之簡單組織可比。

與裁局改科，分區設署同時改革者為基層組織之變易，以保甲代替閭鄰。保甲推行，原始於二十一年之剿匪期內，為嚴密民衆組織，徹底清查戶口，增進自衛能力，完成剿匪清鄉工作，故保甲編組自非自治性質之閭鄰可比。其始施行於剿匪省分，民國二十五年行政院通飭江蘇、浙江、安徽、江西、福建、湖北、河南、陝西、山東、甘肅、寧夏、青海等，一律繼續辦理。此種以保甲代替閭鄰組織之結果，完全變自治為官治。依照修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例規定：保甲之編組以戶為單位，戶設戶長，十戶為甲，甲設甲長，十甲為保，保設保長。各保應就該管區域內原有鄉鎮界址編定，或併合數鄉與鎮編組一保，不得分割本鄉或本鎮之一部編入他鄉鎮之保。凡大鄉鎮經編成五保以上者，應設保長聯合辦公處，由保長互推一人為主任，受區長之指揮監督，負維持各保內安寧秩序之總責，但各保應分別舉辦之事務，仍由各該保長負責。但人口稀少，二十里內住戶不足四保者得暫緩設立聯保。

保甲長均設辦事處於其住宅，保長辦公處可就公共地方借用，聯保主任應另設辦公處，且得設

書記一人或二人助理之，保長辦理下列各事：

- (一) 監督甲長執行職務；
 - (二) 補助區長執行職務；
 - (三) 教誡保內住民毋為非法；
 - (四) 補助軍警搜捕人犯；
 - (五) 曾參加反動或曾受赤匪脅從，已遵准悔過自新者之察看管束；
 - (六) 檢舉違反保甲規約；
 - (七) 分配督率保內應辦防禦工事之設備或建築；
 - (八) 執行保甲規約上之賞恤；
 - (九) 經費之收支及預算決算之編製；
 - (十) 其他依法令，或保甲規約之規定，應由保長執行事項。
- 甲長應辦理下列各事：
- (一) 補助保長執行職務；
 - (二) 清查保內戶口、編製門牌、取具聯保連坐切結；
 - (三) 檢查甲內奸宄及稽查出境入境人民；
 - (四) 補助軍警保長搜捕人犯；
 - (五) 教誡甲內住民毋為非法；
 - (六) 其他依法令或保甲規約之規定，應由甲長執行事項。

保甲長所應執行各項事件，均係消極的地方安寧秩序之維持，即所謂保甲規約者亦以維持地方秩序爲中心，該項規約由保長召集保甲長開保甲會議訂定，而居民戶長須一律簽名加盟，規約之內容爲：

- (一) 關於保甲名稱區域及保長辦公處地點；
 - (二) 關於編製門牌調查戶口；
 - (三) 關於境內出入人民之檢查取締；
 - (四) 關於水火風災之警戒及救護；
 - (五) 關於匪患之警戒通報及搜查；
 - (六) 關於防匪碉樓堡壘或其他工事之籌設；
 - (七) 關於過境公路幹線或本區域應備支線之修築及電桿橋樑與一切交通設備之守護；
 - (八) 關於經費之籌集徵收保管支用及辦理報銷；
 - (九) 關於保甲職員及住民怠於職務之處罰；
 - (十) 關於保甲人員之賞卹；
 - (十一) 關於保甲會議；
 - (十二) 關於其他保持地方安寧秩序之必要事項。
- 自保甲制度施行後，區以下之組織顯然已有變動，區以下直接爲保甲，鄉鎮一級，已不存在，至於聯保制度係保的橫的組織，並非區保間之一級，而保甲事務僅爲自衛事務，對於地方建設性之事務概未規定，是否能用以代替自治組織，二十四五年間各方爭論甚力。直至二十五年十月立法院通過保甲條例，融保甲與自治於一爐，保甲不僅在自衛，並應辦理管教養各項建設事務，其內容與編組保甲辦法

不同，惜未經施行，即發生抗戰。抗戰以後，地方組織當以自衛為最要事件，故仍依舊辦理保甲，以求後方秩序之安定。

直至民國二十八年九月抗戰局勢穩定，國民政府進而謀建國之基本要圖，在確定縣各級組織。以往十餘年來，縣組織法施行結果，流弊甚多，行政機關僅能補偏救弊以應付當前事實，而整個縣組織，初未能有通盤籌畫。因此國民政府於九月十九日公布縣各級組織綱要，舉凡縣、區、鄉鎮、保甲均有較詳細之規定，是代替縣組織法的一部完整法規，該綱要係因承十餘年來我國縣政法令上之各種變動而彙集制定。自該綱要頒行後，全國各省分期分區施行，擬於三年內一律完成新的縣組織，其重要之變易及其內容，約有下列數端：

(一)綱要確定縣為地方自治單位(第一條)為法人(第五條)，但同時亦為行政單位(第七條)。縣長受省之監督辦理自治事項，亦受省政府指揮執行中央及省委辦事項，並規定縣長為執行中央或省委辦事項所需經費，由國庫或省庫支給(第十九條，按現已無省庫)。

(二)綱要又規定縣政府，依事務繁簡得設民政、財政、建設、教育、軍事、社會、地政、糧政各科，而不設局(第八、九條)，以保甲代替閭鄰為下級自治單位(第四五、四六條)，以鄉鎮(聯保)直接於縣，分區而不必設署，則應派員指導(第四、二十五各條，另有縣政府分區設置規程，規定更詳)。無非歷年施行之各種零碎辦法，如裁局改科、分區設署、編查保甲等種法規容納於一紙法令中，以為全國一致推行之準繩。

(三)綱要確定縣政府、縣自治事務及中央或省委辦事務所需經費應分別畫分清楚(第七、十九各條)，更因為縣既自成爲自治單位，綱要規定其收入爲甲、土地稅之一部，乙、土地陳報後正

附溢額田賦之全部，丙、中央晝撥補助地方印花稅三成，丁、土地改良物稅或房租，戊、縣公產收入，己、縣公營業收入，庚、營業稅之一部，辛、其他依法許可之稅捐（第十八條），此則爲縣組織法所未規定。

（四）綱要規定鄉鎮公所應設民政、警衛、經濟、文化四股，各設主任一人，幹事若干人，並應酌設專任事務員，則鄉鎮公所之組織，較以往充實甚多，且規定各主任可由副鄉鎮長及小學教員兼任，而鄉鎮中心小學校長則以由鄉鎮長兼任爲原則，並暫兼鄉鎮壯丁隊長、保長、保國民小學校長、保壯丁隊長均以一人兼任，此種三位一體之制度，實集管教養衛於一人，自可收統籌兼顧之效。故綱要第四十二條又規定：鄉（鎮）應興辦造產事業，其辦法另訂之。

（五）綱要秉承抗戰建國綱領，普設各級民意機構之宣示，特規定縣各級民意機構之組織，其一、除保有保民大會以直接行使民權外，鄉鎮則爲鄉鎮民代表會，代表由保民大會選舉，縣爲縣參議會，參議員由鄉鎮民代表會選出（第十五、三十八、五十二條）。其二、縣參議會除由各鄉鎮民代表會選出之區域代表外，並加入職業代表（十五條）。

縣組織法施行以來，鄉鎮間鄉之組織，迄未能確定，而縣參議會、區民大會、鄉鎮民大會亦未見實現。綱要頒行以後，縣各級執行機構均已粗具規模，惟民意機構之組織，雖經公布縣參議會組織暫行條例、縣參議員選舉條例、鄉鎮組織暫行條例（包括鄉鎮民代表會及保民大會）、鄉鎮民代表選舉條例，惟尙未普遍實行。現僅四川、廣西、江西各省依照自己頒行之單行法規辦理縣各級臨時民意機構。

綱要頒行以後，除已有之各級組織均加以充實，尤以學校之普設，最爲顯著。綱要規定鄉鎮有中

心學校，保有國民學校，施行以來，在數的方面，顯有進步。同時為發展國民經濟之基本機構起見，有縣各級合作社組織大綱之頒行，為改善全縣衛生，增進居民健康，有縣各級衛生組織大綱之訂定。依照該兩種法規規定縣合作社組織系統為（一）縣合作社聯合社，（二）鄉鎮合作社，（三）保合作社。各保居民均應加入保合作社為社員，再由保合作社組成鄉鎮合作社，更由鄉鎮合作社組成縣合作社聯合社。

至於縣各級衛生系統規定，（一）縣設衛生院，（二）區設衛生分院，（三）鄉鎮為衛生所，（四）保設衛生員，除縣衛生院承辦縣衛生行政事務，訓練初級衛生人員外，其餘各級衛生人員，均僅辦理衛生治療事務。

我國現行制度，與縣同級之行政區域，尚有市局兩種，市為直轄於省政府之市，即俗稱之普通市，其組織情形，已於上章內言之，茲不復贅。

至於設治局之設置，係就尙未具備設縣條件之地方，用以為一過渡辦法，改設治局之最終目的在設縣。「各省尙未設置縣治地方得依本條例之規定，暫設設治局，至相當時期應改設縣治」（設治局組織條例第一條）。設治局隸屬於省政府，設局長一人，受省政府之指揮監督處理本管區域內行政事務，故得發布局令及制定單行規則，本偏重於行政方面，但為促進該地方之自治事務起見，仍應由內政部訂定施行自治辦法（組織條例第九條）。

現時設置設治局之區域，多係特殊或新近開發之地方，其以往一切政、教制度均不與內地相同，多為邊地少數民族集中之地，如四川有興中、青桑、旺蒼、武隆四設治局，西康有泰寧、金湯二設治局，雲南有瀘水、隴川、瑞麗、貢山、龍武、梁河、寧蒗、滄源、蓮山、盈江、潞西、碧江、福貢、德

欽、寧江、耿馬十五設治局，河北有都山，新海二設治局，陝西有黃龍設治局，甘肅有肅北、卓尼兩設治局，寧夏有紫湖、居延兩設治局，青海有興海、祁連、通新三設治局，綏遠有狼山、宴江兩設治局，察哈爾有新明、崇理、尙義三設治局，熱河有天山、魯北二設治局，吉林有乾安設治局，新疆有托克遜、七角井、塞圖拉、庫爾勒、特克斯、布爾根、伊吾，可在海、齊格里河、和什拉蓋、烏魯克恰提十一設治局，黑龍江省有索倫、布西、鐵驪、甘南、泰康、東興、德都、鳳山、富裕、克東十設治局，共計六十單位。

第八章 軍事機構

自國民政府奠都南京以來，政府軍事機構軍政、軍令、訓練三種分立制度，並另設諮詢建議機關之軍事參議院，除軍政、海軍兩部納於普通行政範圍而隸屬行政院外，其餘管理軍令之參謀本部及管理訓練之訓練總監部及軍事參議院均直轄於國民政府，復於此三種機構以外，另設軍事委員會。該會於國民政府在廣州時即已成立，國民政府奠都南京，並就國民革命軍總司令部改組而成，其性質着重於指揮作戰，與上列各機關並無隸屬關係，但迭經演變，乃變為全國最高軍事機關，所有軍政、軍令及訓練等事務均由該會統籌。組織方面亦日趨於完備。按二十一年國民政府公布之軍事委員會暫行組織大綱規定其職掌為：

- (一) 關於國防綏靖之統率時宜；
 - (二) 關於軍事章制軍事教育方針之最高決定；
 - (三) 關於軍費支配軍實里要補充之最高審核；
 - (四) 關於軍事建設軍隊編遣之最高決定；
 - (五) 中將及獨立任務少將以上之任免審核。
- 當時之軍事委員會以委員長一人，委員七人至九人，參謀總長、軍政部長、海軍部長、訓練總監、軍事參議院長組織之，並由委員中互推常務委員三人至五人補助委員長籌畫一切事宜，惟軍令事項由委員

長負責執行，關於其他職掌事項由委員長召集常務委員或委員以會議討論決定，交由各主管部辦理。是該會除軍令事項可以全權辦理外，其他政務，僅能由常務委員或委員會議決定後交部執行，而各部負責人又均爲當然委員，故該會當時在其他軍務方面，具有綜合組織之性質。

民國二十四年頒行軍事委員會組織大綱，除將常務委員改由委員長指派外，並將軍政、海軍、參謀、訓練總監各部及軍事參議院改隸於軍事委員會。惟軍政、海軍同時兼屬於行政院，另設航空、防空、軍醫設計監理、軍事長官懲戒、資源各委員會、審計、銓敘兩廳，調查、統計局及政訓處、組織已較龐大。當時一方面忙於剿匪，一方面秘密建設國防，所以機構日漸複雜，權力亦日漸集中。

及至抗戰軍興，戰區寬擴，政府爲因應時變，軍事委員會之責任極重，而事務亦日繁劇，乃將該會組織大綱又加修正。修正大綱第一條規定，國民政府爲戰時統轄全國軍民作戰便利起見，特設軍事委員會，並授權委員長執行國民政府組織法第三條所規定之責權，依照該項條文規定，軍事委員會之職權，在以往均係列舉事項，至此一變而爲概括規定，舉凡有關於戰國防之軍民事務，均應由該會辦理，實爲應付戰時之必要措施，言其內容，以兩點最要：（一）統轄全國軍民，從事抗戰，（二）代替國民政府統率全國海陸空軍。故軍事委員會委員長統率全國陸海空軍並指揮全民負國防上之實責，在軍事上爲全國之最高統帥，在國防業務上人民均受其指揮。以往參謀總長原係國民政府主席之參謀總長，至此亦變爲軍事委員會委員長之幕僚長，襄助委員長處理該會一切業務。

同時，該會組織上之最大變動，乃採取幕僚長制，將常務委員制取消，仍設委員七人至九人，參謀總長副長、軍令、軍政、軍訓、政治四部長及軍事參議院長均爲當然委員，各委員之責職在「襄助委員長籌畫國防用兵之大計」，並非一切均應由委員會議決定，與以往採取集議制之精神不同。

同時軍事委員會之附屬機關亦因戰事需要，除將參謀本部改爲軍令部，訓練總監部改爲軍調部，計增加由政訓處改組之政治部，軍法執行總監部、後方勤務部、海軍總司令部（由前海軍部改組）等機構。及至二十九年因戰局之持久，因應事實需要，軍事委員會組織條例又修正一次，但無若何法性之變動，僅將新增設之機構列入該條例內，計新增戰地黨政委員會、運輸統制局、撫卹委員會、老核委員會四個機構，但三十一年年終調整之結果，除撫卹委員會外，餘均裁撤。

二十九年之軍事委員會組織條例確定該會辦公廳之法律地位，爲該會之本身組織，其職掌爲：

- (一) 命令文電之承轉及總務警衛事項；
 - (二) 各院部會廳主管業務之連繫及會議會報事項；
 - (三) 章制之審核承辦及顧問之延聘分配事項；
 - (四) 不屬於各部院會廳之軍事攸關事項。
- 辦公廳職務除第四項係行使實際權力之業務外，餘均屬會內事務之承辦，實無實際責任可言，言其性質，與行政院祕書處極相類似。
- 軍令部，即前參謀本部，改隸於軍事委員會後，成爲該會極重要之一部，掌理國防及用兵專宜，軍令部長除綜理部務外，並監督陸海空軍大學、陸地測量總局，駐外各武官及工兵、砲兵、通信兵各指揮部。軍事委員會組織大綱規定軍令部之職權凡四項：
- (一) 國防建設、國軍作戰、指導及陸海空軍之動員指導暨戰史之編纂；
 - (二) 後方勤務之籌畫、運用、指導；
 - (三) 情報及國際政情之蒐集整理；

(四) 參謀人員陸軍大學測量總局及駐外武官砲兵通信各指揮部之編轄與任用。

軍令部內分設四廳，分掌上列事務，應以下分科辦事，與普通行政機關相同。該部各附屬機關或人員之職務，依照軍令部組織條例則有如下之規定：

(一) 陸海空軍駐外武官，任各友邦軍事連絡事務。

(二) 陸軍大學掌理全國軍事最高教育，以養成統率人材及各級幕僚。

(三) 陸地測量總局掌理全國陸地及航空測量事務。

(四) 戰史編纂委員會掌理關於中外戰史材料之搜集研究整理編纂事宜。

(五) 工兵指揮部任各戰區攸關工兵。使用、計畫、整補、訓練，及獨立工兵部隊之指揮。

(六) 砲兵指揮部任各戰區攸關砲兵。使用計畫，整補訓練，及獨立砲兵部隊之指揮。

(七) 通信兵指揮部任各戰區攸關通信兵之使用計畫，整補訓練，及獨立通信兵之指揮。

軍令部設上將部長一，中將次長二，中將主任高級參謀一，中(少)將高級參謀十八，校官參謀五十，上校高級副官一，校級副官二，尉級副官四，同少將主任秘書一，同上校秘書一，同校級秘書三，各廳共設中將廳長三，少(中)將副廳長三，下設處科長若干人，在科辦事之人員均稱參謀，其次為助理員，惟第三廳總務處各科有科員名義，但均以軍官階級敘等。

軍政部之組織情形，已於第三章中言之甚詳，現軍政部為普通行政系統中惟一之軍事行政機關(海軍部已裁撤，航空委員會成立後即隸於軍事委員會)。雖該部組織法中概括規定其掌管全國陸軍行政事宜，但軍事委員會組織條例第九條規定其職掌為：

(一) 陸海軍之建設改進，人馬之維持補充，交通通信之整備，及全國總動員之籌畫。

(二) 管區之設置，兵員之徵募編練，國民兵之組織、管理及役政攸關事項。

(三) 陸海軍軍費糧秣被服、裝具、營繕、及其他軍需品之籌辦分配，場廠倉庫之建設管理及民間有關工業資源之利用。

(四) 軍械彈藥之制造，籌辦分配，場廠倉庫之建設管理，及民間有關工業資源之利用。

(五) 陸海軍之衛生保健及衛生機關之籌畫運用。

依照上列規定，軍政部應兼管海軍之整建，即將一部分前海軍部之職權併入該部，同時軍事委員會又將該部一部分事務畫出另設新機構，如將任免考核權畫出另設銓敘廳，將兵站事務畫出另設後方勤務部，將軍法審判事務畫出另設軍法執行總監部，均係因應戰時需要而為之臨時措施，將來戰事終了，自應依法調整。

軍訓部係由前訓練總監部改組，原屬國民政府，改隸軍事委員會以後，乃稱軍訓部，核其內部組織，權責內容，初無二致，惟自軍政部兵役署成立以後，已將該部國民軍事教育處職權，交由兵役署辦理，另因事實上之需要，增設一機械兵監，故現時軍訓部之職掌為：

(一) 全國陸軍之訓練整理校閱；

(二) 軍事學校之教育建設改進；

(三) 國民兵之教育規畫校閱（軍事委員會組織大綱第十條）。

軍訓部所掌理之軍訓僅限於陸軍，凡全國陸軍之訓練、整理、校閱與所屬學校；教育、建設、改進，均由該部掌理。惟關於國民兵教育，雖由軍政部兵役署辦理，但仍應由軍訓部於事先加以規畫，於事後加以校閱，俾能由該部統籌整個陸軍之訓練。軍訓部內部除設置參事、秘書兩室及總務處辦理部內

事務外，另設下列各種兵監：

- (一) 步兵監；
- (二) 騎兵監；
- (三) 砲兵監；
- (四) 工兵監；
- (五) 輜重兵監；
- (六) 通信兵監；
- (七) 機械兵監。

各種兵監掌管各該兵種部隊之教育、規畫、指導、校閱、視察、與各該兵種學校，中央軍校及各分校（騎兵監以下各監僅限於各該兵科）之教育、規畫、指導、建設、改進，各該兵種之編制、裝備之研究、典範令及參考圖書之編訂、修正、審查諸事宜。惟步兵監兼管留學生之預備教育及考選派遣，騎兵監兼管軍馬蕃殖、育成調查、保育補充之調查研究。此外軍訓部為編輯、翻譯、審查、蒐集、保管軍事參考圖書起見，另設軍學編譯處。該部之附屬機關有中央陸軍軍官學校及各分校，陸軍各兵科學校，軍官外國語文補習班及軍事雜誌社。

軍訓部設上將部長一，中將次長二，少（中）將部附一，校級部附九，中將主任參事一，少將參事六，少將主任秘書一，校級秘書四，中將總務處長一，少將副處長一，處下設科，科設科長、科員，各兵監設中將兵監一，少將副兵監一，下設科，科設科長、監員，軍學編譯處設中將處長一，少將副處長一，下設科，科設科長及編譯官。

政治部係二十七年軍事委員會就該會原有之訓政處改組成立，以統一全國軍隊之政治訓練，並加緊軍隊與民衆之聯繫，據二十九年頒行之修正軍事委員會組織大綱第十一條規定政治部之職掌爲：

- (一) 海陸空軍之政治訓練；
- (二) 國民兵之政治訓練及精神教育；
- (三) 戰地服務及民衆組織之指導與宣傳。

但三十一年五月頒行之政治部組織條例則規定政治部之職權，已較廣泛而擴大，計：

- (一) 海陸空軍部隊機關學校及國民兵之政治訓練；
- (二) 民衆組織訓練之指導協助；
- (三) 宣傳業務。

除第一點係包括原職務一二兩項外，第二點則由戰地民衆組織之指導進而爲一般民衆組織之指導協助。

政治部如僅辦理軍隊之政治訓練，自可不與軍隊以外之機關發生關係，但政治訓練，既及於國民兵，且須組織民衆，辦理宣傳業務，在在均與地方黨政機關發生關係，尤以相互間權責之畫分爲難，故三十一年頒行之政治部組織條例第三條規定：「政治部對於地方黨政機關執行本部主管事務有指導監督之權」。軍事委員會所屬各機關之有權指導監督地方黨務機關者，當自政治部始，實爲一種特殊之情形，所以求軍隊政工人員與黨政之相互聯繫。

政治部內部除總務廳辦理部內總務外，另設第一、二、三、四各廳及設計編審兩室，其業務分掌情形如下：

(一) 第一廳掌理部隊政治訓練及其主管人事事宜，包括全國陸海空軍部隊政訓人員之指導考核，幹部訓練、法制、調查、統計、及任免懲懲遷調等事務。

(二) 第二廳掌理軍事學校、國民兵、游擊部隊、軍醫院之政治訓練及其主管之人事事宜，業務內容同上。

(三) 第三廳掌理宣傳業務，包括一般宣傳、國際宣傳、文化活動、社會服務、各藝術團體廠之管理，軍報報紙、通訊社之管理、專論及中外要聞之編發。

(四) 第四廳掌理經理事宜，包括全國政治工作人員之裝備、軍糧、法制、儲蓄、及一切政治工作經費之預算、決算、會計、稽核等事務。

(五) 編審室掌理教材叢書編審事宜。

(六) 設計室掌理政治工作之各項設計事宜。

我國現時在軍事上之重要特點，即為各級軍隊政治工作機構之樹立，其設施情形有如行政機關之主計制度，舉凡全陸海空軍部隊、學校、機關均有政工組織，層層控制，深切透入，而其人事經理均總於政治部。乃造成為今日我國軍隊之政訓網，對於軍隊之作戰意識、政治觀念裨益極大。

政治部除總覽由各級政工人員組成之政工網外，其本身辦理之專務甚多，如電影製片廠、報紙、刊物、書局、劇團等，在平時頗收振奮士氣、鼓舞民心之效。最近又有軍中文化之建設，使文化界與軍隊發生更密切之聯繫，在軍事建設上，允稱一大進步，就政治部之業務範圍言，有日趨擴大之勢。

政治部設上將部長一，中將副部長二，中將主任參事一，少將參事二，少將主任部附一，上校(少將)部附四，少將主任秘書一，上(中)校秘書二，各廳設中廳廳長一，少將副廳長一，廳附

分科辦事，設科長科員，各室設少(中)將主任，少將副主任一，設計室設少將設計委員六，兼任委員十五，編審室設上校(少將)主編三，校級編審十二。

後方勤務部與上列各部情形不同，上列各部係軍事上之經常組織，雖在平時各該部之隸屬系統，容有變更，但其存在，應無問題。惟後方勤務部之設置，原係策進作戰軍後方勤務，即指一切兵站事務而言。故後方勤務部組織條例第十三條規定後方勤務部長綜理作戰軍兵站攸關一切事宜。

後方勤務部之業務，就其內部組織言，除參謀、秘書、副官三處均係辦理綜合事務或部內事務外，其餘各單位之職掌如下：

甲、運輸處之職掌為運輸業務攸關諸計畫之撰擬，各種運輸工具之調查統計徵用調度修理，各種運輸隊之編成、管理、訓練、運輸線路之偵察利用，及修築戰地軍運代辦所之設置指導，各級兵站運輸業務之監督指導，及各種運輸狀況之統計查察。

乙、汽車管理處之職掌為本部之汽車部隊及徵用車輛之調查、指揮、運用、公路狀況之調查，修理汽車工廠汽車材料庫之設施管理及器材補充及司機工匠徒之考補管理訓練。

丙、經理處之職掌，為本部及直屬機關經費預算計算之編制審核，及各戰區兵站經費預算會計算決算之審核及糧服裝具之補給。

丁、軍械處之職掌，為兵站彈藥器材補給事宜。

戊、衛生處之職掌，為戰時人馬衛生事宜。

此外設有編輯處，辦理徵集兵站史料，後方勤務圖書，彙編每月大事紀及每年工作報告，就上列各項事務言，後方勤務部為戰時辦理前後方聯繫補給之樞樞，舉凡彈械糧秣之補充，傷療人馬及部隊衛生之

處置，軍郵之設置管理，均屬戰時軍隊交通上重要措施。後方勤務部爲達到其任務，除直轄各種運輸部隊外，並於前方各重要據點，各部隊駐守地分設兵站編，如江北、江南兩兵站統監部、各戰區兵站總監部、兵站分監部、兵站支部、師屬分站及獨立旅團派出所等，並於後方重要地點分設辦事處，辦事分處，直屬支部，及各站所庫，辦理一切兵站事宜。該部爲控置全國運輸業務，俾與軍事需要配合計，又於各鐵路設鐵道運輸司令，各公路設公路線區司令，該部並有權徵用舟車及各種交通工具。

該部設上將部長一，中將副部長二，中將參謀長一，中將處長各處一人，少將副處長一人，處以下分科，設科長、科員，另設參謀、祕書、副官在各該處辦事。此外該部及各級兵站得設押運員、管理員，及各級兵站統監、總監、分監。

軍法執行總監部亦係抗戰發生以後新設之機構，掌理軍隊紀律之維持與軍法之執行，依照我國制度，所謂軍法事務包括三種情形，一爲軍人犯普通刑事之審理，二爲軍人戰時犯軍律之審判，三爲無軍人身分之官吏或人民觸犯應歸軍法裁判之審判，第一種情形平時由軍政部審判，第三種情形在平時較少，多由地方行政長官兼理軍法，其在設有軍事審判權之機關，如警備司令、衛戍司令，地方則由各該機關辦理。戰前僅限於煙毒盜匪案件，抗戰以來，該項軍法審判適用之範圍逐漸推廣，如囤積居奇、貪污、漢奸、走私、禁運資敵等等，亦均適用軍法審判，益以戰時軍隊紀律之維持、監督軍律之施行，事務至繁，乃於中央設軍法執行總監部，各戰區設軍法執行監部，其他重要公路或城市則設置軍法執行分監部，以辦理各種軍法審判及執行事宜。

軍法執行總監部，設上將總監一，中將副監二，軍法官若干人，各戰區設執行監、軍法官，於分監部設軍法官，凡軍人觸犯戰事法令，及人民官吏犯罪應歸軍法審判之案件，均由該項機關審理。總

監部又爲確保法令嚴肅，得隨時指派督察官分赴戰區及其後方巡迴督察，如發覺有違犯戰時軍律及其他有關軍事法令之罪嫌者，應立即檢舉密報，且可指揮當地軍憲警及地方團隊立予拘送有權審判機關依法辦理。故該項督察官之性質，約若相當於司法制度上之檢察官。

關於軍法案件之審判，如屬高級軍官犯罪，其觸犯戰時軍律者，得另組高級軍法審判法庭，以昭慎重，其審判官由軍事委員會委員長臨時指派。

航空委員會掌理空軍之建設、保育、訓練與指揮，並主持全國防空事務。故航空委員會組織條例規定該會職權，管理全國軍事航空防空及監督民用航空事宜，而以空軍高級軍官二人爲委員組織之常務委員會，委員長負責處理全國航空防空事宜，並以軍事委員會委員長爲該會委員長，總理全國航空防空事宜，爲空軍最高統帥。更爲便利作戰計，現時另設空軍指揮部專任空軍作戰之指揮。

航空委員會爲主持全國防空事宜，在會內設置防空總監部辦理該項業務，復於各省設置全省防空司令部，各區設防空指揮部，由省主席及專員兼任，其重要都市地方則設置防空司令部，均受航空委員會防空總監之指揮監督，防空總監部並管理對空作戰，設有各高射砲隊，各測照隊，並設有防空學校以培植防空人才。

航空方面，則有空軍各部隊，各場廠站之設備，爲培植空軍人才，則有各種空軍學校，關於各大學航空工程教育之推進及國外留學生之指導，該會有權管理。惟以我國工業不發達，空軍器材均自外國購進，故該會又有購料委員會之組織，爲購料審核設計之機構，又爲研究製造航空保險傘，另有保險傘研究製造所之設置。

海軍總司令部設海軍總司令，掌理海軍建設訓練與指揮事宜。按司令部之職權在作軍令上之決

定，本無行政性質，惟自抗戰以來，我國海軍損失甚大，沿海均遭敵人封鎖，海軍既多不存在，故海軍部暫時裁撤，其行政業務一部分暫由海軍總司令部辦理，其權責在保存既有之海軍，並籌備海軍之整建，故前部屬、海軍學校，現仍由總司令部繼續辦理，而海軍總司令部在軍令方面則指揮各江防司令部，各陸戰隊，各艦艇。

此外，軍政部有兩種行政工作，現分由直隸於軍事委員會之兩個機構辦理，為銓敘及撫卹事宜。銓敘廳掌理全國陸海空軍人事之銓衡考績與獎懲事務，而撫卹委員會則辦理傷亡官兵褒揚撫卹及遺族之救濟，其實該兩機關所辦理者均為軍人人事行政，本可合而為一，惟戰時業務增加，另設單獨機構，雖無不可，將來戰後自仍應歸由軍政部辦理，以保持軍政系統之完整。又自太平洋戰事發生以來，我國與盟國間之軍事合作日趨密切，為辦理該項對外事務，軍事委員會又有外事局及赴外軍事代表團之組織。其餘該會之附屬機構尚有調查統計局，戰時新聞檢查所，郵電檢查所，戰時水陸交通統一檢查處等機關。

我國幅員廣闊，交通不便，為便利指揮作戰及綏靖地方計，軍事委員會不得不因地制宜，分設各種地域分工機構，以資因應。在戰前軍事委員會統帥軍隊綏靖地方，以兩種方式從事於地域分工，一種方式就重要地點設置行營，仍以軍事委員會委員長名義統帥一切，但以行營主任負責實際責任，如南昌、武漢、西安、廣州、重慶各行營，指揮一定區域內之駐軍，肅清匪患，統籌國防，如廣州行營轄粵桂閩，武漢行營轄豫鄂皖，南昌行營轄湘贛，西安行營轄陝甘寧青，重慶行營轄川黔康，殆有類於軍區之畫分。行營主任代理委員長行使職權，遇必要時委員長亦可親自行使，故行營係軍事委員會之分機關，其權雖僅限於一定之區域，但非軍委會以下之一級，固甚顯然。

另一種方式爲綏靖主任公署制度，該項綏靖區域由軍事委員會因事實上之需要，隨時畫分，有以省區爲單位者，如駐閩綏靖主任公署，廣西綏靖主任公署是。有以兩省爲一個單位者，如川康綏靖主任公署，滇黔綏靖主任公署是。有以各省邊區爲單位者，如閩浙贛皖邊區，湘贛鄂邊區，豫鄂皖邊區，豫鄂陝邊區，蘇浙邊區，均設有綏靖主任公署，置主任一人，或另設副主任襄助辦理。轄區內匪患之肅清，治安之維持，駐軍之整訓，民衆組訓之指導監督，與軍事交通有關及防範上之各種建設。綏靖主任公署受軍事委員會之指揮監督，以安定地方秩序爲要旨，各級署中之具有國防意義者，厥爲戰前設置之蘇浙邊區綏署。各級署之法律地位均爲軍事委員會以下之一級，與行營制度不同。

自抗戰發生以來，軍事上以對外作戰與綏靖地方齊頭並進，尤以前方戰線綿長，自然非分區負責不可，因此在前方則採取戰區司令長官制度，後方則保存綏靖制度。戰後新設之綏靖主任公署有鄂湘川黔邊區及川陝鄂邊區兩署，惟前者則因目的完成，已於三十年撤銷，其他各省之設有綏署者一概仍舊。前方戰區，係就軍事需要，地形限制，爲畫分之標準，每區設司令長官一員，承軍事委員會委員長之命統轄區內一切軍事政治黨務事宜，而其目的端在求「作戰指揮之靈敏」。所以司令長官之任務以軍事上之指揮爲第一要義，至於政治黨務之指揮監督，應以適合軍事需要者爲限，非轄區內一切黨政均應由司令長官支配之謂，解釋上當屬如此。蓋戰區司令長官爲轄區內駐軍之統帥，爲配合作戰自可要求黨政機關服從其指示，若責其兼理黨政，則司令長官以軍事倥傯之身，何以肩此重荷，此點極爲重要，不可執一而論。

軍事委員會設在重慶，以此次戰線之長，規模之大，爲便利指揮前方戰事及監督各戰區計，又在西安桂林兩地設立西北、西南兩個辦公廳，辦公廳本係軍事委員會內部組織，爲不負責實際責任之機

構；該兩辦公廳自亦同其法律性質，其所爲之命令處分，仍由委員長負其責任。較行營爲更進一步之措施。惟現時西安辦公廳業已撤銷。

現時行營制度雖已撤銷，但另成立成都、西昌兩個軍事委員會委員長行轅，行轅在法令上與行營之地位不同，行轅主任秉承軍事委員會委員長之命，處理行轅一切事務。而非若行營主任之代行委員長職權，行營之責在統籌轄區內之國防，而行轅則在督促指導轄區內之軍政事宜及辦理指定事件，權責相較，亦極懸殊，至於行轅內部組織之縮簡，猶其次焉者也。

軍事委員會之地方分工組織，除戰區司令長官部係戰時臨時組織，戰後應予裁撤外，其他若綏靖主任公署，若行營，若行轅等制度法律地位既極複雜，而權職範圍，亦極參差，均有統一澄清之必要，如確認該項分工單位不可缺少，則當及早統籌辦法，如軍區制度之建立，則較切於實際而有裨於建軍建國之大業。

第九章 蒙藏制度

我國地方行政，除省縣市局各設地方制度以外，尚有蒙古與西藏兩個特殊地方行政區域。此兩地方雖與省市列於同等地位直隸於國民政府行政院，但其性質及行政組織均與省市不同。該地域在我國行政法上稱為「地方」，約法第一條規定：「中華民國領土為各省及蒙古西藏」。早蒙古西藏之政治地位，與省平行，但同法第八十條又規定：「蒙古西藏之地方制度，得就地方情形，另以法律定之」，則充分表示蒙藏地方之特殊性質。因此行政院為辦理該地區之政務，設置蒙藏委員會，係根據國民政府組織法第二十條之「特種行政」而設置，其權責在辦理：（一）關於蒙古西藏之行政事項；（二）關於蒙古西藏之興革事項；其行政對象限於蒙藏地方，與其他部會之以全國為行政範圍者性質完全不同。蒙藏委員會。治理蒙藏，其法律地位有如內政部之對於各省，但如蒙藏地方改建行省，則蒙藏委員會應將該地區之管轄權移轉，俾該地區之人民得與內地人民立於同等之法律地位，所以蒙藏地方之特殊制度及蒙藏委員會之特種行政，均可視為一種過渡辦法。從歷史上看，蒙古西藏均係我國舊藩屬地方，歷來之中央政府均極尊崇其固有之文化、宗教、風俗、習慣及政治制度，雖至現代，仍一本我中華民族懷柔遠人之一貫方針，扶助指導，無微不至，以求各該地方能於安定中求得進步。附近河北山西一帶的蒙古地方，在元明清三朝因為毗鄰首都，有盡量吸收內地文化制度的便利，進步極速，在最近數十年間已先後改建行省。惟在離內地較遠之邊疆地方，仍保存其特殊的政治制度。

本來約法第八十條規定蒙藏地方制度，得就地情形，另以法律定之。中央政府很可以就蒙藏地方之特殊情形，因勢利導，而訂定一種各該區域適用的組織法，但就現行法上觀察，僅有二十年公布之蒙古盟部旗組織法一種，惟迄今尚未普遍施行，因此對於蒙藏制度，仍多濫用遜清所釐註之制度，其有不適於現時政體者，自不在適用之列。但另一方面中央政府對於蒙藏地方之關係，則已有較多之法令，如各種蒙藏政教領袖來京展覲辦法，喇嘛寺廟管理條例，喇嘛轉世、登記、任用、獎懲等辦法，派駐蒙古各盟旗協贊人員辦法，大體均已具備，依照各該項法令之規定，中央政府對於蒙藏地方之聯繫，得以日趨密切。

蒙藏地方政治制度，自清代始確定由納貢稱臣之地位，進而為由中央政府派員協同治理的制度，如庫倫、西寧、拉薩，均設有辦事大臣，以加強中央政府的控制權。至於當地的政教官吏，由首長之册封，進而為各級官吏之任免，因勢利導，其結果在蒙古發展成為王公制度，在西藏發展成為喇嘛制度，前者政教分離，而後者則政教合一，但兩地均篤信喇嘛教，宗教勢力均足以左右政治，此又為蒙藏地方共具之特色。

蒙古西藏人民的生活基礎在畜牧，數千年來經漢人的扶植，現始進而為半農業時代，所以其社會組織尙未能完全脫離部落色彩，因此其政治組織當不能與內地適用省縣制度。清代利用其篤信佛教特點，創設一種以喇嘛廟為中心之政治制度，尤其在西藏，此種制度至現時依舊完整保持。在蒙古雖然由清政府編為盟旗，設置盟旗首長（即旗札薩克和盟長），但政治中心亦即宗教中心，如庫倫即為一顯著之例，即在蒙古地方亦有以喇嘛管理旗衆的制度，如錫埒圖庫倫札薩克喇嘛、哲布尊丹巴呼圖克圖，則又與西藏政教合一之制度完全一致。

蒙古盟部旗制度，創於清高宗時代，實爲一種部落編組，故凡稱某盟某旗，實可視同一種部落的番號。大清會典分蒙古爲內外蒙古，係以大漠以北地方並包括青海各盟旗爲外蒙古，與現時之僅以喀爾喀部落爲外蒙古者不同，現時內蒙各盟旗均已分隸各省，僅喀爾喀部住牧地方仍爲政治區域上之蒙古，其餘各盟旗均隸省籍，分布情形如下：

(一) 在黑龍江境內者：1 呼倫貝爾部。包括索倫左右兩旗、陳巴爾虎、新巴爾虎左右、鄂魯特、布里雅特、鄂倫春八旗。

2 依克明安獨立旗。

(二) 在遼吉黑三省交谷處者：爲哲里木盟包括科爾沁六旗、郭爾羅斯兩旗、札賚特、杜爾伯特共十旗。

(三) 在熱河省境內者：1 昭烏達盟包括巴林兩旗、克什克騰、翁牛特兩旗、敖漢三旗、奈曼、喀爾喀左翼、札魯特兩旗、阿魯科爾沁共十三旗。

2 卓索圖盟包括喀爾沁三旗、土默特兩旗、唐古特喀爾喀、錫埒圖庫倫七旗。

(四) 在察哈爾境內者：1 錫林郭勒盟包括烏珠穆沁兩旗、浩齊特兩旗、阿巴噶兩旗、阿巴哈納爾兩旗、蘇尼特兩旗共十旗。

2 察哈爾部包括商都、明安、左翼、右翼四牧羣，及左翼正藍、正白、鑲白、鑲黃四旗。

(五) 在綏遠省境內者：1 察哈爾部右翼正黃、正紅、鑲紅、鑲藍四旗。

2 烏爾察布盟包括四子部落、喀爾喀右翼、茂明安、烏拉特三旗。
六旗。

3 伊克昭盟包括鄂爾多斯七旗。

4 歸化土默特獨三旗。

(六) 在青海省境內者：1 青海右翼盟包括綽羅斯兩旗、霍碩特九旗、喀爾喀南右翼、土爾扈特

三旗、察罕諾門汗共十六旗。

2 青海左翼盟包括霍碩特十一旗、輝特南、土爾扈特南共十三旗。

(七) 在寧夏省境內者：1 阿拉善霍碩特獨立旗。

2 額濟勒土爾扈特獨立旗。

(八) 在新疆省境內者：1 巴圖斯特格勒圖部包括中路霍碩特三旗。

2 烏恩素珠克圖部包括南路舊土爾扈特四旗，東路舊土爾扈特兩旗，西路舊土爾扈特一旗，北路舊土爾扈特三旗共十旗。

以上各盟部旗之牧地，已有部分放墾，其地區以內亦有他種民族雜居，但盟旗組織既係蒙古部落之編組，故其政治力最自不能及於雜居之其他民族，所以各該省區以內，均屬旗縣並存，權責並無衝突。此外僅外蒙古喀爾喀部落地方，既未改設省縣，完全係盟部旗之組織，仍留滯於部落生活的社會組織之中，其分布情形如下：

(一) 科布多部落：1 三音濟雅圖右翼盟包括杜爾伯特三旗、輝特下前、札哈心、額魯特、明巧特七旗。

2 三音齊雅圖左翼盟包括杜爾伯特十一旗，輝特下後，共十二旗。

(二) 唐努烏梁海部：包括托錦、薩拉吉克、庫布蘇爾諾爾、唐努、奇木奇克共五旗。

(三) 喀爾喀蒙古：1 畢都哩雅諾爾盟即札薩克圖汗，包括札薩克圖十八旗及西路輝特一旗。

2 齊齊爾哩克盟即三音諾顏部，包括三音諾顏二十二旗及額魯特兩旗。

3 汗山盟即圖什業圖汗部，包括圖什業圖二十旗。

4 克魯倫巴爾城盟即車臣汗部，包括車臣二十二旗。

蒙古各盟、各汗、各部其組織大小不一，情形複雜，但其法律地位則相同，均為隸屬於中央政府之蒙古部落單位，亦有直屬於中央政府之旗，稱為獨立旗，是為例外。而各盟汗部以下亦均以旗為基本單位，旗設世襲扎薩克（旗長），各旗則因其牧地相鄰近者，每三年會盟一次，以各旗扎薩克之爵位崇高，威望素著者為盟主，校閱丁壯，檢查牲畜財產，會盟以後則又各退居其地，所以談蒙古部落組織，旗為實際單位，而盟不過是一種虛級，因為旗的單位太多，設此一級，管轄上自較方便。惟二十二年公布之蒙古盟部旗組織法上之盟，則規定為一實級，故現時之盟確已成為旗以上之管轄機構，盟長亦成為一實際上之官吏，不單為會盟時之盟主。但旗札薩克兼任盟長之制，仍相沿未替，如綏遠伊克昭盟盟長沙克都爾札布即鄂爾多斯中旗札薩克，與專員兼縣長之例約略相似。

清代對於蒙古之政治設施，均見於大清會典，現除法律另有規定者外，一切均尚由現政府予以援用。按清代中央政府對於各盟部旗之關係，有四種不同的方式：

(一) 旗隸於盟者，由盟接於理藩院（相當於現時之蒙藏委員會），是為正常行政系統。

(二) 旗雖隸於盟而盟不設長者，則統以大臣都統，而接於理藩院，如青海各旗由西寧辦事大臣親盟，察哈爾部則統以都統。

(三) 旗雖隸於盟，盟亦設長，但以距京過遠，則以大臣將軍代理藩院就近治理。

(四) 旗無隸屬之盟，則直接於理藩院。

以親現時盟旗對於中央政府的關係，大致亦相彷彿，不過中央政府所設的官署及官名不同而已，如理藩院改爲蒙藏委員會，都統、將軍、大臣改爲省政府或導長官，惟有一極大之政策變動，即放棄以往之消極鎮壓而改爲扶助指導，如蒙藏委員會現於各旗分別派遣協贊人員，協助盟旗政府處理政務，使中央政府與盟旗間建立一種新的關係。

蒙古盟部組織既以旗爲單位，故應先對於旗的內容，加以敘述。旗設旗長，稱札薩克，爲世襲職位，旗的行政機構內設協理台吉二人至四人，管旗章京一人，副章京一人或二人，管理各種行政及軍事。青海盟旗則每六旗設管旗章京一人，是爲例外。旗以下的編制爲佐，以一百五十壯丁爲一佐，設佐領一人，領催六人，每六佐或三四佐設一參領，兼理軍政事務，再其下爲什，每十戶設什長一人。惟關於司法審判，參領以下不得辦理，僅盟長及札薩克有權處理。

蒙古各旗在清代每三年分別地點集合諸旗會盟一次，在屬一地點會盟之旗合組爲盟，設盟長副盟長各一人，由政府指派旗札薩克兼任，盟長並兼宣職稱備兵札薩克（現稱某盟保安司令），另視各該盟農墾區域之發達大小，設辦盟務一人至二人。考會盟之目的係在清理訟獄，編審戶口，凡年在六十五以下十八以上之男丁均編爲冊籍，送呈理藩院備查，從各方觀察，盟旗政治係混軍民財各政爲一，且兼及司法審判，尙未採取分子原則，直至現時，並未有若何顯著之改革。有之當自公布蒙古各盟部旗

組織法始，容後再述。

清代編組蒙古部落，建爲蒙旗制度，固不失爲因勢利導之一種適當辦法，因此而蒙古部衆盟旗相制，秩序井然，中央政府則如網在手，控馭自如，故數百年來北邊安堵，此爲最大原因。惟蒙古各旗，旗設世襲之札薩克，另以封爵爲之號，同一札薩克，但因爵位不同，則尊榮祿享，即有差別，此即所謂王公制度。依照清代制度，內蒙古札薩克的封爵有六等：(一)親王，(二)郡王，(三)貝勒，(四)貝子，(五)鎮國公，(六)輔國公。另外有一種封爵稱塔布囊，亦分四等，本來爲台吉之封贈(台吉係札薩克的佐理人員)，但札薩克亦有降受該項封號者。外蒙古封號有四等：(一)汗王，(二)王，(三)貝勒貝子，(四)公，各旗札薩克視其動勞，封以爵位。札薩克爲世襲之職，但獲爵時降等與否，則應聽中央政府裁可，所以王公制度用以控置盟旗首領，以達到鼓勵策進的目的。

民國初年，一切多仍舊制，對於蒙古的政教制度，除不適宜於共和國體部分停止施行外，餘均承襲清制。直至國民政府奠都南京以後，對於蒙旗政治，着手加以合理的改革。其一爲盟部旗組織之近代化，因爲自內蒙各地改建省區以後，蒙古地方情形不變，清代軍治政策已成過去，爲適應地方特殊情形計，一時既未能普遍設置縣局，仍不得不暫時保留盟旗，而對於盟旗之法律地位及內部組織予以調整，因於民國二十年公布蒙古盟部旗組織法，因而盟部旗乃取得法律上之新地位。

該項組織法之最大改革，爲平等制度之推行，打破封建時代王公庶衆階級制度。該項組織法第三條規定：「各盟部旗人民權利義務，一律平等」。此所謂盟部旗人民係指居住於各該盟部旗境內之蒙古人而言，他種民族自不能視爲盟部旗人民。凡蒙古各盟，相當於盟之部及獨立旗均直隸於行政院，盟旗省縣之關係則規定：各盟及特別旗遇有關涉省之事件，應商承省政府辦理，旗遇有關涉縣之事件，

應與縣政府會商辦理，省縣遇有關涉盟旗事件，亦應與盟旗官署妥商辦理。按省政府係代表中央行使治權，爲行政院之分機關，在法律地位上自應較盟政府爲高，故有關省政事項，盟政府應「商承」省政府辦理。

蒙古盟部旗政府之職權，僅能及於轄區內之蒙古人，其所能處理之事務，在該項組織法上僅有行政的限額，該法第九條規定：「蒙古地方之軍事外交及其他國家行政，均統一於國民政府」。則除國家行政，其餘委託辦理之行政及自治事務，當然爲盟旗之職掌。

蒙古各盟設盟長，綜理盟務；監督所屬職員及機關，置盟長公署，署內分設總務、政務兩處，並設處長一人，並設備兵札薩克（保安副司令）幫辦盟務（副盟長）輔助盟長辦理事務。至於盟長公署之內部組織編制及人員，則由蒙藏委員會斟酌各該地之實際情形擬請行政院核定。盟長公署於必要時，得呈准設置專管機關。盟並應設盟民代表會議，由各旗旗民代表會選出代表一人至三人組織之，其職權爲關於盟務之立法、設計、審議、監察事項及其他特別規定之事務，盟長對於該項代表會之決議案如仍執行，由蒙藏委員會呈請行政院定之。從此觀察盟部旗組織法上之盟，已爲實際的行政組織，與清代會盟時之盟不同。

旗設旗札薩克公署，設札薩克一人，總理旗務，監督所屬職員及機關。所有以往各旗協理，管章章京，副章京均改稱旗務委員，各旗得設置該項委員二人至六人，由札薩克旗務委員組織旗務會議決定重要旗務；各旗公文以札薩克旗務委員名義連署行之。各旗旗務委員出缺由旗民代表會選出加倍人數，由札薩克薦請盟蒙藏委員會（特別旗巡呈蒙藏委員會），轉請行政院選擇任命。旗民代表會由各佐推舉代表一人組織之，職權與盟民代表同，其決議案之實行，亦由蒙藏委員會呈請行政院定之。

以上就盟部旗組織法研究盟旗組織，則盟係採取首長制，旗則採行委員制，固甚顯然，其法且規定盟旗設置民意機關，已與省縣之設置參議會約略相似。且對於盟旗公署之組織予以充實，使能負荷現代行政上之責任，自屬爲一種進步之措施。惟該法施行未久，戰事發生而未能普遍完全改制，殊屬遺憾。

其二、爲蒙古地方自治之推進。民國二十三年國民政府爲求蒙古地方政務之開發及人民自治之扶植計，特頒行蒙古自治問題辦法原則八項，茲錄全文如下：

- (一) 在蒙古適宜地點，設一蒙古地方自治政務委員會直隸於行政院，並受中央主管機關之指導，總理各盟旗政務，其委員以蒙古人爲原則，經費由中央發給，中央另派員駐在該會所在地指導之，並就近調解盟旗省縣之爭議。
- (二) 各盟公署改稱盟政府，旗公署改稱旗政府，其組織不變更，盟政府經費由中央補助之。
- (三) 察哈爾部改稱爲盟，以昭一律，其系統組織照舊。
- (四) 各盟管轄治理權一律照舊。
- (五) 各盟旗現有牧地停止放墾，以後從改良畜牧並附帶興辦工業方面，發展地方經濟（但盟旗自願墾殖者聽）。
- (六) 盟旗原有稅租及蒙民原有私租，一律予以保障。
- (七) 省縣在盟旗地方所徵之各項地方稅收，須特給若干成，以爲各項建設費，其特稅辦法另定之。
- (八) 盟旗地方不再增設縣治及設治局（但遇必須設置時亦須徵得關係盟旗之同意）。

按上項辦法所指之蒙古地方，就當時情形言，僅爲察哈爾、綏遠兩省境內之蒙旗，故二十三年曾設蒙古地方自治政務委員會於百靈廟，同時並設置指導長官於該地。嗣以兩省地區遼闊，指揮不便，乃將綏遠省境內各盟旗另組設一綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治政務委員會，辦理烏蘭察布盟、伊克昭盟、歸化土默特獨立旗及綏東四旗地方自治事務，凡民治、實業、教育、保安、衛生、建設、振濟、財務均包括在自治事務之內。中央亦於該會所在地設有指導長官，指導長官於該會開會時應出席指導，對於該會經費有監督考核之權，對於該會之命令或處分有糾正或撤銷之權。

蒙古各盟旗王公封爵之制，民國以來因爲不合國體，已經棄置不再舉行，惟蒙古人民浸沿已久，尙不能完全剔除該種封建觀念，習慣上仍每以王公相稱，但並無法律上之地位。至於以往朝覲制度，現仍採用該項遺意，改爲覲見，依照蒙古各盟部旗行政長官分班來京展覲辦法之規定，盟長分爲兩班，旗札薩克分爲五班，每年召集一班入京覲見，並由國民政府給予賞費（見蒙藏回疆各地方長官，各宗教領袖人員來京展覲賞費辦法）。

至於蒙古境內之宗教信仰，雖亦普及，人民每生二子必以一人充喇嘛，喇嘛爲社會尊崇，但多數地方宗教與政治並不發生直接關係，惟外蒙喀爾喀部落對於庫倫之哲布尊丹巴呼圖克圖關係極密，清代並於該地設置庫倫辦事大臣，民國初年亦曾於該地設置鎮守使，因使該地成爲外蒙一帶之政治、宗教及文化之中心。考庫倫之哲布尊丹巴呼圖克圖，與後藏之班禪額爾德尼及前藏達賴喇嘛爲黃、始祖宗喀巴三大弟子，分掌外蒙西藏一帶之政教，其法律地位均相等。故蒙古地方以外蒙最近於政教合一的制度，但是因爲該地在哲布尊丹巴活佛以下，尙有對中央政府直接發生關係之王公，則又與西藏之制度不盡相同，其在內藏各旗亦有以喇嘛充任札薩克者，則純粹是政教合一制度，惟爲數甚少，已見

前引。

西藏行政區域上分爲前藏後藏，分由達賴喇嘛及班禪額爾德尼兩活佛掌理各該區域內之宗教政事，兩活佛在宗教上互爲師徒，名義上地位相當，但班禪較爲崇高，至於政治力量，則班禪雖駐節前藏，而其轄區僅爲日喀則一帶附近地方，故西藏幾均爲達賴之轄區，其行政組織原係以喇嘛廟爲中心之政治制度。因爲游牧民族遷徙無定，但因信仰宗教誠篤，故與其附近之喇嘛廟始終保持聯繫，若以喇嘛廟傳達政令，實較任何其他組織爲方便。據大清會典所載西藏之政治中心喇嘛廟有蔡木多、克巴呼圖克圖、乍雅達呼圖克圖、類烏齊呼圖克圖、八所喇嘛、碩般多喇嘛、瓊科爾結喇嘛、竹墨宮喇嘛、王布碩卡喇嘛、邦仁曲第喇嘛、噶勒丹喇嘛、贊墊喇嘛、瓊結喇嘛、仁本喇嘛、江孜喇嘛、岡登喇嘛、協葛爾喇嘛、聶拉木喇嘛、撒噶喇嘛、朗當喇嘛、文札卡喇嘛、羊八井喇嘛、埒微喇嘛、布勃網喇嘛、色拉喇嘛，各該喇嘛均管理其轄區內人民，而受達賴喇嘛之命令指揮。但數百年來西藏邊疆亦漸發達，政教亦漸成分離現象，所以以上所列舉之喇嘛寺廟，其權責性能亦因今昔而有不同。

西藏地方行政雖設爲政教合一，但事實上政教制度仍分爲兩個系統，不過其主官以一人兼充，有如內地本已久爲文武分治制度，但有時爲事實上之必要，文武兩職以一人兼充如專員兼區保安司令，而在一個衙門內辦公，其性質頗行相似。故喇嘛之管理轄區人民，非因喇嘛本身有此職權，而係因爲他兼有行政職位的緣故。西藏地方組織單位，據大清會典所載爲營，營以其轄人口財賦及地勢衝要情形分爲邊營、大營、中營、小營，計前藏有大營十，中營四十三，小營二十五，邊營十四，後藏有大營三，中營十四，小營十五，共有一百二十九營，各以營官一人或二三人治之。細考該項營官在清代之品級自五品至七品不等（邊營官五品，大營官五品，中營官六品，小營官七品），約略相當於國

地之縣。

惟據最近調查，西藏地方基本行政單位已改稱為宗，按藏語宗之意義，係指塞境而言，仍不脫部落思想之意味。現時西藏全境有一百七十二個宗，較之清代所規定之營數為多，諒係包括西康省金沙江西岸暫由西藏政府管轄之地區在內。現時每宗設宗本一人或二人，如係二人向例一僧一俗，管理全宗事務，掌理地方民治、財政及軍事。小宗普通置宗本一人，大宗或重要地置機巧一人，總管三宗或五宗之事，故宗本有如內地之縣長，而機巧則約略相當於專員，平時管理本宗收稅支出，有警則受駐藏戴琿（作戰司令）節制，召集馬、牛、騾、驢、槍、民兵，並負民食分配統籌之責。宗本之下設有爾（書記），居勒爾（管倉庫）各二人，幫辦該宗事務，有如內地之縣佐治人員。宗以下之編制數村之長曰卻本，一村之長曰新本，村內之組長曰家本，層層節制，有如內地之鄉鎮保甲，但在游牧人民駐牧地方，則宗以下之組織為純粹部落制度，則由土司頭人承宗本之命而節制其轄衆，土司即部落中之酋長，對於轄民有絕對權威，徵稅、獄訟、服役均惟土司之命是從，而土司諸人則有保護其屬民之責。土司之下設有古朝（管民治）、協教（管武事）、仔仲（管財務）、仲譯（祕書），均為土司之佐治人員，每一土司下轄若干頭人以治理人民。

西藏政府之官制組織，自清代設置駐藏辦事大臣，會同達賴班禪管理一切政教軍事以來，均經清庭釐定品級，核定人數，不僅達賴班禪須由中央册封認可，即各級僧俗官吏亦均須經駐藏辦事大臣轉報裁可始能取得法律上之地位。民國以來，撤銷駐藏大臣，關於西藏政教官吏，除達賴班禪之轉世須由中央政府認可外，其餘各級政教官吏，均暫由西藏政府自行任命，其官制大致與清時相彷彿，現仍以品級表示官等高低，惟時代演進，因新興事業而新設之官吏衙署亦屬有之，故現時西藏政府與清代

之西藏政府組織未盡相同。

現時西藏地方因班禪額爾德尼尙未轉世，故一切宗教行政均集中於駐節拉薩之達賴喇嘛，現時爲第十四輩達賴喇嘛，名拉日登珠，青海省人，於二十九年入藏坐牀，目前年齡尙幼，不能親政，由僧俗會議推舉攝政一人代行職權。達賴所居之所爲達拉布宮，此宮爲達賴住所，而達賴在宗教上爲最高偶像，在政治上爲最高主宰，惟其大權並不寄託在達拉布宮，達拉布宮之宮內組織，僅係處理宮內事務，有如日本之宮內大臣及英國之皇室官吏。

達拉布宮宮內官制甚簡單，因爲達賴本身是黃教喇嘛，所以宮內各官名稱均依照喇嘛封號，稱爲堪布，宮內官之最大者稱機巧堪布，總管宮內一切事務，有如宮內大臣，其下分設數個部門，均設專管人員以司其事。管理飲食的稱「蘇琿堪布」，下轄管理宮內大廚房之「麻慶堪布」與侍應照料達賴進食之「蘇德堪布」各一人。管理隨侍一切起居者稱「森琿堪布」，管理講經供養者稱「卻琿堪布」。管理行從侍衛者稱「古覺堪布」，二三人不等，達賴侍僕「鈞森」一名亦歸其管轄，管理交際傳達者稱「奇勒爾堪布」，以上各堪布之品級自二品至五品不等。

西藏政教之實際權力既不託於宮內各官，實際上則操之於另外一種機構，藏語稱爲「噶廈」，約略相當於內地之省政府委員會，係一實際權力機關，設司倫一人（相當於省主席），噶倫四人（僧一，俗三，相當於省政府委員），組織會議處理西藏地方之一切政教事宜。噶廈以內設中譯欽莫一人（秘書長），大中譯四人（秘書），中譯四人（助理秘書），任巴希巴若干人（視察），以上各官所管理之事務約略相當於內地之省政府之秘書處，藏稱「譯倉」，另設管理軍事之「馬基」二人，僧一俗一，幫助管理軍政，訓練作戰者有「戴琿」十三人，以下又分設爲琿、甲琿、定琿、久琿各級軍官，此又相當於省

政府保安系統之組織。噶廈內設副官長一人（藏稱卓尼舒莫），副官八人（藏稱卓尼），約略辦理內地各機關庶務科辦理之事務。此外尚有辦理特種事務之官署，計有：

（一）商上 其職權約略相當於內地之財政廳，設商卓特巴四人，第巴十三人，分別管理出納，收受布施，並分別管理帳蓬、門戶、柴米、糌粑、艸束、牛羊等事務。另為管理達賴馬廐則設有「達壽」二人。

（二）札血羅四康 其職權掌理機械電燈製造，約略相當於內地之製造局、電燈廠。

（三）仔俸 掌理設計審計，有如各省之審計處。

（四）碩第巴 掌理民刑訴訟審判，有如內地之司法機關。

（五）蘇郎乃孔 管理在藏漢回人民農墾事務，有如內地之農墾局。

（六）拉章香佐 管理大小寺廟財產及一切寺廟。

（七）朗子轄 管理拉薩市政，可稱為拉薩市政府。

此外西藏政府亦設有公、札薩克、台吉等封爵，予達賴家屬或其他部落首領，位高而無權，與清代封爵制度的用意大略相同。

以上西藏拉薩政府組織中，有一部分係規定以喇嘛充任，另成爲一僧官系統，即四噶倫之一，爲僧官之首，以喇嘛充任，以下中譯官（管文書）卓尼（副官）等官，亦有以喇嘛充任者，不僅處理宗教事件，該項以喇嘛充任之噶倫亦參加噶廈會議以處理庶政。

西藏地方之實際行政權力既操於噶廈，在噶廈以上固然有形式上之傀儡達賴喇嘛，但在實際上操縱噶廈者則爲僧俗會議，凡攝政，噶倫以及其他重要官吏之任命，重大政務之決定，均須該會議通過。

該會議以甘丹、色拉、哲蚌三大寺代表為骨幹，另以貴族代表合併組織而成。該三大寺為佛教信仰中心，朝拉薩者均須赴三大寺禮拜，所有蒙藏一帶地方喇嘛學習經典取得「格西」學位，必須經過三大寺之格西考試，人民信仰三大寺與信奉政府約略相當，甚或通之，故西藏政治係以宗教直接控制政治，實與蒙古情形不同。

西藏宗教力量既如此優越，其宗教領域實不限於行政區域上之西藏地方，如西康、青海、蒙古一帶喇嘛寺廟之負責人，不由西藏三大寺直接派人前往主持，亦必係三大寺考取之格西，始能主持。至於康、青、蒙古、乃至甘肅、四川、東三省一帶佛教信徒每年朝拜拉薩者絡繹於途，其影響人民精神生活勢力之大，可以想見。

清代以喇嘛制度治理西藏，內容極為複雜。喇嘛係佛教寺廟之僧徒，因其規模大小及對於社會影響所取得之地位，政府分別給予各該寺廟各級負責僧侶以不同之職位及封號。依照大清會典所載，喇嘛之封號與任職係兩件事，前者僅係官銜，而後者則為實職，茲分述其內容如下：

(一)喇嘛之封號 卽喇嘛之職銜，為各該喇嘛終身之榮寵，雖不任廟內職務，此職銜亦可保有，其轉世之喇嘛且可承繼。計分呼圖克圖、諾門汗、班弟達、堪布、綽爾濟五種，而以呼圖克圖為最高之職銜。再此以上則有由中央政府頒給字樣予以國師名義，則為特典，尊榮之極。

(二)喇嘛之任職 卽在廟宇以內負擔各種不同職務的喇嘛，政府予以正式承認，而給予以不同之名稱，計有札薩克達、札薩克副達、札薩克、達、虛銜達、副達、蘇拉、商卓特巴、都綱、僧綱、僧正、得木奇、其格斯貴等名稱。

(三)普通喇嘛之等別 普通喇嘛亦因其所往之廟宇，及所從之師傅身分不同而易其地位，故一

普通喇嘛又分爲格陸、班第、學藝班第、台吉願充喇嘛、職銜或職任喇嘛之徒弟、齊巴罕察等名稱。

蒙藏社會既普遍篤信仰佛教，所以喇嘛在社會上之地位極高，而政府又於法律上予以鼓勵，相激相蕩，乃使其在社會上之地位愈覺尊榮，因此蒙藏人民均爭以子弟充當喇嘛。自黃教始祖宗喀巴創制喇嘛轉世一法，乃於繼承方法上開一新的途徑，其法於喇嘛死後，由達賴喇嘛所屬之「拉穆吹忠」作法，使神降其體，指出轉世真身（藏稱呼畢勒罕）所在，訪求迎歸供養，卽爲轉世之喇嘛，惟此種辦法「拉穆吹忠」很能左右其事，故清高宗時，特頒奔巴金瓶一於布達拉宮，將各地已報出之某一喇嘛之號碼呼畢勒罕名字生辰，繕籤入瓶，由駐藏大臣監看，掣出一人爲呼畢勒罕，復設奔巴金瓶一於北京雍和宮，如內外蒙古轉世喇嘛之不能赴藏掣籤者，卽就近由理藩院大臣掣定，其靈異特著者亦可免掣。此制確定於清，民國以來仍然沿用，因此蒙藏之宗教領袖，既無承繼問題之紛擾，亦無慮其間斷。如最近西藏第十四輩達賴喇嘛卽以靈異特著，由國民政府明令認可，免去掣籤手續，卽適用上項轉世辦法之規定辦理。惟轉世喇嘛之呼畢勒罕禁止在班禪額爾德尼、達賴喇嘛、哲布尊丹巴呼圖克圖之親族中及蒙古各旗盟現任長官之家屬內尋認，一方面避免親屬相繼，破壞轉世制度，一方面不容以政治力量干涉宗教，影響喇嘛制度。

民國以來，仍襲清制，國民政府奠都南京以後，對於藏事力圖改進，惟對於喇嘛制度仍予保存，並加強其管理，計先後頒布管理喇嘛寺廟條例，喇嘛轉世辦法，喇嘛登記辦法，喇嘛獎懲辦法，對於清代各種辦法，雖略有變動，但對於優崇喇嘛之原則，則仍如舊。

依照喇嘛寺廟管理條例規定，喇嘛寺廟向由當地官署管理者仍由各該官署管理之，並受蒙藏委員

會之監督，惟北平等處喇嘛寺廟由蒙藏委員會管理，喇嘛寺廟各項職任喇嘛，仍照慣例，酌予設置。喇嘛之薪付度，由蒙藏委員會核給，由此可知喇嘛寺廟之最高監督管理機關為蒙藏委員會。

依照喇嘛轉世辦法規定，除向來轉世之呼圖克圖、諾門汗、班第達、堪布、綽爾濟、呼畢勒罕、喇嘛等圖寂後，准尋認呼畢勒罕外，其餘均不准尋認呼畢勒罕。實際示該項轉世制度，不再擴大其適用範圍。轉世喇嘛圖寂後，由其高級徒衆尋找同年齡幼童（靈童）二人，以為各該喇嘛之呼畢勒罕候補人，報由該管地方行政長官轉報蒙藏委員會查核，分別掣籤，掣定一人為某某喇嘛之呼畢勒罕，該項呼畢勒罕之為次輩某某喇嘛，應依照下列規定辦理：

(一)達賴、班禪、哲布尊丹巴之呼畢勒罕，應由中央特派大員前往照料坐床後，將其呼畢勒罕字樣裁去。

(二)章嘉、噶瑪丹錫勒圖、敏珠爾、濟龍、那木喀、阿嘉、喇果、察罕達爾漢及其他駐京各呼圖克圖之呼畢勒罕，均於到京覲見國民政府主席由蒙藏委員會呈奉核准之日起，將其呼畢勒罕字樣裁撤。

(三)其他轉世喇嘛非俟各該喇嘛年及十八歲，經該地方最高行政官署報請蒙藏委員會呈准後，不得裁撤呼畢勒罕字樣。

從以上三種轉世喇嘛裁撤呼畢勒罕不同之手續觀之，各該喇嘛之政治地位頗有差異。惟各該喇嘛之次輩喇嘛與前輩喇嘛之法律地位則相同，僅前輩喇嘛所得中央特給物品，除舊例可使用者外，其餘非經中央核准，不得擅用。故同一達賴喇嘛前輩次輩所得之特給不同則禮遇有殊，此點與蒙藏札薩克地位差異之用意，約略相同。

至於喇嘛任用辦法及喇嘛獎懲辦法，則對於喇嘛之任用，服務情形之考核，獎懲原因及種類均有詳細規定，其重要立法原則在已有成例，暫予保留，已廢成例，不予恢復，俾在尊重習俗之中，仍寓徐圖改革之意。又為聯繫中央政府與喇嘛寺廟關係計，並保存入覲制度，依照邊疆宗教領袖來京展覲辦法規定，凡蒙藏及其他地方之呼圖克圖、諾門汗、綽爾濟、班弟達、呼畢勒罕共分為六班，每年召集一班來京展覲，除規定應恭謁總理陵寢，覲見國府主席及行政院院長外，並應出席邊事研究會報告當地宗教情形，並可條陳意見。

西藏地方自撤銷駐藏辦事大臣以後，其地距中央政府寫遠，平日政令頒行，極感困難，雖西藏在京設有辦事處，但指揮仍欠靈活，民國二十九年西藏第十四輩達賴喇嘛坐床，國民政府特派蒙藏委員會委員長吳忠信前往主持典禮以後，乃在拉薩設立蒙藏委員會駐藏辦事處，並派員分駐札什倫布、江孜、昌都各地。該辦事處及辦事人員所從事者為聯絡調查等職，並不負責實際上之政治責任，自難與清代駐藏辦事大臣相提並論。將來為求西藏地方民生、政治、宗教之進步，其地方政制及對於中央關係尚有待於調整，若以喇嘛政策為治藏政策，在積極政治意義上毫無可取，非僅西藏如此，蒙古王公制度亦然。

第十章 中國政治制度之展望

中國國民黨建國之終極目的，在創造三民主義之中華民國，五權憲法之民主政治，以求得國際上及國內各民族政治，經濟地位之平等。在理論上說，三民主義五權憲法的民主思想，實與一切民主學說之終極目的相脗合，但在建國的過程中所採取之步驟與歐西各國之情形有異，總理在制定建國大綱宣言時曾謂：「夫革命之目的在於實行三民主義，而三民主義之實行必有其方法與步驟，……文有見於此，故於辛亥革命以前，一方面提倡三民主義，一方面規畫實行主義之方法與步驟，分革命為軍政、訓政、憲政三時期，期於循序漸進，以完成革命之工作」。總裁在中國之命運中亦謂：「中國的民主制度，決不以歐美十九世紀個人主義與階級觀念的民主制度為模型，我國政治的建設必須樹立五權憲法與全民政治的基礎，不受空洞的口號所迷，不為虛偽的形式所惑，循序漸進，篤實踐履，始可以使中國變為現代的民主國家而躋於國際社會之林」。所以明日之中華民國為一富強康樂愛好自由和平之三民主義新中國，而明日之中國政治制度則為世界上最進步之五權憲法之民主政治。所有現行政治制度，僅為建國途中一階段的臨時現象，不能視為永久制度。

明日之中華民國之憲法，係基於我國歷代政治制度史上固有之優點，參酌世界上各民主國家之得失，並遵照總理五權憲法理論之昭示而創設一種新的憲政制度，既非美國三權分立總統制，亦非英國議會宰相制之內閣制，而是一種五權分立之特殊憲政制度。此種制度之精義，在實質方面將政權與治

權畫分清楚，使人民有機，政府有能，在事實方面將考試監察兩種治權予以獨立地位，二十五年五月五日國民政府宣布之憲法草案內容，即遵照此項原則而擬訂。

惟我國截至現時止，仍在訓政過程之中，所有中央政府組織雖略具五權分立之形態，但尚未取得憲政上之法律地位，極為明顯。民國二十五年憲法草案業已宣布，國民代表並已選舉完竣，適以抗日全面戰爭爆發，未及如期召開國民代表大會，制訂憲法，旋因戰局西移，憲政施行因而暫緩。但中國國民黨之終將還政於民，僅屬時間問題，自無庸其疑慮。就我國現行黨政組織之變遷言，中國國民黨雖在抗戰期間，未嘗一日不承認憲政實施之諾言，並作歸還政權之準備。抗戰建國綱領為現時最高黨政原則，其第十三條規定：「實行以縣為單位，改善並健全民衆之自衛組織施以訓練，加強其能力，並加遞完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的社會的基礎，並為憲法實施之準備」。二十七年中國國民黨臨時代表大會在漢口集會時所為之此項諾言，即為抗戰以來，黨部及政府在內政方面努力之方向，二十七年五屆中央執行委員會第四次全體會議通過之改進黨務並調整黨政關係案及二十八年第五屆中央常務委員會第一二四次會議通過之縣各級黨政關係調整辦法，均規定縣以下各級黨部應秘密活動，採取融黨於政之方針，使黨的活動深入民間，使黨分子透入各種機構，則一旦憲政實施，此種潛在勢力，可使中國國民黨政綱政策，成為全國國民一致擁戴之政綱政策，則中國國民黨雖不能如軍政或訓政時期在法理上以黨統政，而在事實上即以黨領導政府，當可使中國國民黨一手所建成之三民主義共和國發揚光大。

在中央黨部組織方面，年來亦有變動，向來中央方面是採取以黨統政之形式，但中央執行委員會各部會亦有非僅辦理黨務者，如社會部之民衆訓練事務，宣傳部之宣傳品檢查事務，訓練委員會之軍

政幹部訓練專務，有逐漸移轉於行政範疇之趨勢。第五屆中央執行委員會第八次全體會議決議將社會部改隸行政院，將組織訓練民衆業務，畫由各級行政機關辦理，是爲此項職權移轉之嚆矢。

再從政治設施方面說，政府也在作實施憲政之準備，最重要者當然爲地方自治之完成。自二十八年頒行縣各級組織綱要以來，縣以下各級基層組織均已逐漸充實，地方自治事務亦逐漸完成，對於憲政施行之條件，政府在抗戰期間，仍以最大之努力從事推進，再從另一方面看，中央及省民意機構均已先後設置，縣臨時參議會，各省亦多先後設置。至於依照縣各級組織綱要應行設置之縣各級民意機構，各省現時亦均在籌設或正在設置之中，此項民意機構之設置，一方面在溝通政府人民間之消息，一方面亦可謂予人民以行使政權之初步訓練。

就近年黨部及政府措施觀之，一旦憲政施行條件完成，而在客觀情形允許之場合，當可自現時之訓政時期進而爲憲政實施。最近五屆十一中全會決議戰事結束後一年內召開國民大會，決定憲政施行日期，屆時在政治制度上當然有許多變更，但就中央政治機構言，除以國民大會代替中國國民黨行使政權外，關於現在行使治權機構大致無多大變動，因爲現行五院制度，即建國大綱所規定五權行使之機構，不過憲政施行以後，關於國民政府及五院負責人之產生方式及法律責任，自應有所變更，此於憲法草案中已有規定。

至於地方政治制度如何確定，在憲法未確定以前，自然無法懸揣，但有一點可以斷言的，即省縣在政治區域上之地位，原則上應遵照建國大綱「縣爲自治單位，省居於中央與地方之間以收聯絡之效」之規定，憲法草案第一〇三條規定：「縣爲地方自治單位」。第九八條又規定：「省設省政府，執行中央法令及監督地方自治」，即爲此意。惟此僅爲省縣在法律上之地位，至於中央與縣事務應如

何畫分，省對於縣及中央之關係如何，不僅為將來憲法上應加注意之問題，即在現時亦為亟待解決之問題。依照現行法令，尤其從財政收支系統辦法改變以後，省的法律地位已相當於中央政府之分機關，漸漸失去其獨立性。至於中央與縣(市)事務之畫分，在原則上，縣事務為自治事務，此外所有行政事務均係國家業務，惟該項業務(包括自治事務之監督在內)有由中央直接辦理者，如軍政、外交之類是，有由中央委託省或縣辦理者，此種情形甚多，不勝列舉。但何者為自治事務，何者為可以委託省縣辦理之行政事務，何者為應由中央政府直接辦理之行政事務，現行法令如約法，中央各院部會組織法，省、市、縣組織法均無具體規定，致使國家行政與自治事務無法清釐，因而對於整個政治設施，各級政府無所依據，影響極大。

在二十五年宣布之憲法草案第九十八條之規定(見前引)，確定省無本身之固定業務，專為執行中央法令及監督地方自治而設之行政機構，居於中央與地方之間收聯絡之效。在實質上省已成爲行政上之虛級。又同草案第一〇四條規定凡事務有因地制宜之性質者，畫爲地方自治事務。第二項又規定，地方自治事項，以法律定之，則地方自治事項，憲法草案上亦未予以列舉規定，自有待於他種法律之補充。而該項補充法律對於自治事務之規定，至少應包括地方自治開始施行法中所指示之各點，以及其他有因地制宜性質之事務。在解釋上自屬當然。

關於地方政治制度之另一問題，即爲省區之畫分。我國省區畫分，原於元代行中書省制度而來，元代入主中原，鑒於地域遼闊，中央政府難以控制全局，因乃分爲若干區域，除畿輔一帶「直隸」於中央行政機構之中書省外，餘均設行中書省以治之，行省之制，因以成立，歷明清乃至於民國，其法律上之性質迄無多大變遷，即如約法第八十七條規定省政府受中央之指揮，綜理全省政務，是則省之

自成一級，不僅居於聯絡中央與縣的地位，極爲明顯。因此省的權責較重；政府組織亦較大，不獨現代交通發達，通信透達，在客觀條件上已無設置行省制度的必要，所以建國大綱上所規定之省，其地位僅限於聯絡中央與地方間之關係，而其本身並不成爲一個單位。憲法草案第九八條規定省的事務爲一方面執行中央法令，一方面監督地位自治，極爲合理。此外並無何種省政，需要省政府統一綜理。

與爲省的法律地位變動，其性質已成爲中央與縣間之虛級，則在省政府的組織上自無庸如今日之龐大，省政府委員會及各廳處局均無存在之可能，其組織應如何繁濫而適合需要，更應於憲法施行時加以精密研畫。又如元代畫省標準，極爲粗疏，後來各代雖略有損益，但均無多大變動。元代畫省標準，以武力統制爲要義，所以多半以關河險要爲省界，但以現代科學發達，交通情形而論，此種標準已無存在之可能。今後對於行政區域之畫分，應以交通、經濟、人文爲畫分標準，所以關於省區之畫分，有重行設計的必要。

至於省區之大小，似應以交通情形來決定，如國家鐵路公路乃至於航空等交通發達，則千里咫尺，當無懸崖莫及之感，反之，交通困難，則一省之內，仍不免於飄忽之地，所以今後中國地方政治制度上之省區，不在大小與否，而是省區畫分合理與否及交通發展問題。

其次，現行之行政督察員制度，創設之初，本身重於清鄉勸匪，在行政方面係省政府之分機關，代省政府就近督察指導，並兼轄轄區內各縣行政，俾以「三分軍事，七分行政」之力量肅清匪患，緩靖地方。惟自匪患數年以來，專員公署在行政方面工作已流於公文承轉局面，甚且形成無所事事之空虛機構。本省專員制度爲應付一時特殊需要而設置，在該項特殊原因消滅以後，自應撤銷，以爲在各縣之撥易成一級。

此外，在戰區地方爲因應特殊情形起見，省政府有設置行署在轄區內代行省政府職權之辦法，縣政府因戰事緊急亦可改變其正常組織而設爲戰時體制，或縣境被割裂時，亦可設置行署在轄區內代行縣政府職權之辦法，凡此均屬戰時權宜措施，於戰事結束，此類特設機關自均應一律復員，以納入正常行政系統之內。

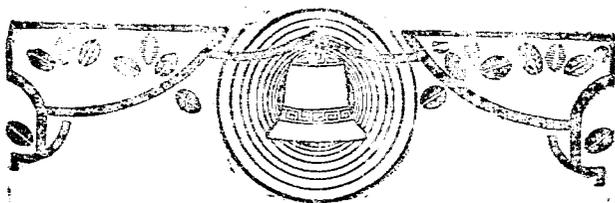
軍事委員會及其附屬機關，原爲一種戰時軍事組織，此類組織之龐大，實爲任何國家不可避免之現象。我國歷年以來由北伐而助匪，而抗戰，所有軍隊非從事於實際作戰，即須準備國防，因而軍事委員會自成立以來，即未曾有限允許其裁減縮緊，一旦戰事恢復正常現象，此項軍事機構，自應納入正常行政範圍以內。

我國若干年來在政治制度上有一種極普遍的畸形發展，即在組織上每集中力量於中央，至於省縣鄉鎮保甲則愈下愈趨於廢弛。國家形勢之顛覆與局勢，另一方面對於政治設施亦每偏重於都市及交通要道，以致稍遠地區形成「天高皇帝遠」之局。故對於此種情形，今後應予以改革，其總裁在中國之命運中，實謂「今後的政治設施，必以掃蕩去偏極而趨於平均，而期於全國各區域均有平均的發展」，其實關於此點，國民政府在戰時期間已有不少的努力，如近年對於縣級組織之改革，對於邊疆開發之提倡，在抗戰以前對於西南、西北交通之開發，政治之改造，均有顯著之成績。

言及邊疆開發，即聯想到戰時體制問題，良辰美景，且意須國內各民衆一律平等，以往所採取之戰時政策，固不適於現代政治潮流，亦非中國國民黨建國政策所能容許。邊疆地方因限於自然環境條件，畜牧經濟制度，雖不一定加以更動，而應設政治組織，實有加以改造之必要，因此，中央政府應儘量撥款指導邊疆人民，使之能適應現代政治及經濟生活。所以，總裁在中國之命運中，

謂：「邊疆的經營開發，應為全國青年立志的目標，所望我有志有為的青年，要恢復馬伏波班定遠的精神，立志在邊疆，致力於政治建設，埋頭苦幹，做一個手腦並用的屯墾員」。此已指出吾人今後邊疆建設之途徑。

國民政府奠都南京以來，對於蒙藏邊疆一帶政治建設，亦頗有可以稱道之處，如十八年將綏遠、察哈爾、熱河、寧夏、青海五個特別區一律改建行省，使內蒙地方實行軍民分治，在法律上與內地各省取得同樣地位，十餘年來慘淡經營之結果，在政治、經濟各方面均有飛躍之進步，二十八年又將川邊地方改建西康省。至於十餘年來在邊地建置之縣或設治局，尤不勝枚舉。此項政策推行之結果，可使國內政治制度趨於畫一，凡中華民國人民法律上均無差異，加強各民族之向心力，達到冰乳交融之境界，以完成三民主義之建國工作。



版 權 所 有
翻 印 必 究

中華民國三十三年五月初版

中國現行政治制度

全一册 定價國幣三元

(外埠酌加運費)

編 著 者 沈 乘 龍

發 行 人 高 明 強

印 刷 所 正 中 書 局

發 行 所 正 中 書 局

(1816)

校 對 校 核

F229,176
5612

譯成藏文
一九六六年
三月十一日
藏文編譯所
編譯



藏文編本

3.00