

胡次威編著

省組織法論

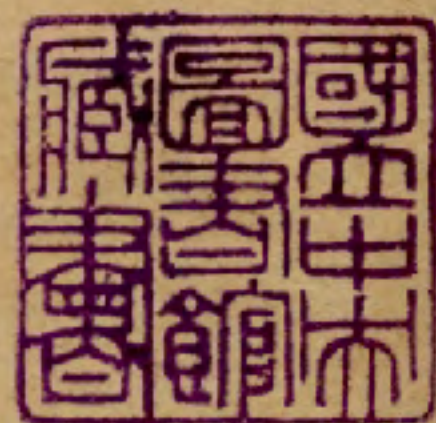
1284 649

正中書局印行



# 張序

今日一般政治學者研究省制，其首先感覺之困難，當是現行省法規之未臻完整。關於省制，中央所已制頒者，僅為幾部機關法，如省政府組織法，省參議會組織條例，行政督察專員公署組織條例，暨戰時行政督察專員公署及保安司令部合併組織暫行辦法等是。試一檢討此類機關法的內容，亦大都簡示大端，未遑對於省之地位加以明白之確定，省之事權，加以確切之畫分，省之財政，加以具體的列舉。而因立法時期之先後，事勢需求，立法觀點之不同，各法規彼此之間，亦不盡調協。例如依省政府組織法，省政府依國民政府建國大綱及中央法令，有綜理全省政務之權，但依行政督察專員公署組織暫行條例，各區專員亦被賦有審核或統籌轄區各縣市行政計畫中心工作預算決算及單行法規等權，兩者以所轄縣市為其行使權力之對象。更因省無系統完整條文周詳之組織法，其他有關法令之頒布，隨時皆可給予省之政務及地位以影響。例如三十年十一月財政收支系統實施綱要公布以後，省已無財政，省之地位亦隨之無形變更。類此情形，在法制及事實觀點上，



皆有調整之必要。胡次威同志，以法律學者從事地方行政十餘年，具有豐富之學識經驗及對本黨政治主張之理解，年來於從政之餘，有意於就體驗所得，對省縣兩級之政制，筆為系統完整之私案，以待國內政治學者之商榷，及中央之採納。此書成於縣自治法新論脫稿之後，兩書之內容，充實綿密，實同為討論地方政制之傑作。

本書主張省於抗戰勝利之後，先恢復為地方實級政府，然後更隨縣自治之發展，及省區之調整，以達於省為地方自治團體。其中關於省政府之機構，省參議會之職權，行政督察專員公署之地位，以及人事事務財政監督諸端，均有其精審之見解，此當為讀者所同見，無待煩言也。

惟本書之對象，尚止為國家行政單位之省，而非為自治團體之省，因之此項私案，僅為省實行自治以前之一過渡法案，而並非省的經世大法，將來省實施自治時，省自治法宜如何制定，始為至當，則讀者對於胡君所寄之期望，自不止於此書而已。

民國三十四年四月張羣

8463  
1137

# 自序

不佞嘗擬著中國政府一書，並擬分爲三編。第一編中央政府，第二編省政府，第三編縣政府。近年以來，以公務鞅掌，時作時輟，迄未成稿。繼思與其廣徵博引，著爲此書，毋寧本其研究及體念所得，草爲各種法案，或較裨於實用。爰於公餘之暇，儘先完成省組織法案，省組織法施行法案，縣自治法案，及縣自治法施行法案各一種，並草爲省組織法之體系與理論，及縣自治法之體系與理論兩文。此兩文者，謂爲上述四種法案之說明固可，卽謂爲不佞對於省組織法及縣自治法較有系統之意見，亦無不當。書成，分別彙編成帙。關於省組織法者，計分四編：壹、省組織法之體系與理論，貳、省組織法案，參、省組織法施行法案，肆、附錄。關於縣自治法者，亦分四編：壹、縣自治法之體系與理論，貳、縣自治法案，參、縣自治法施行法案，肆、附錄。（兩書附錄，均係輯錄各種有關法規，以節省篇幅，於付印時刪除。）前者稱爲省組織法論，後者稱爲縣自治法論，一併付之刊行，俾供留心地方政治者之參考。如能上供中央採擇，制爲省組織法及縣自治法，尤所竊幸。不佞於草擬兩書之際，曾與王先強、馬博

菴、孫廉泉、譚金榮、張敬原、呂秉仁、田慕周諸先生反復商榷，頗多資益，用誌一言，藉申謝意。惟各種主張，仍屬不佞之私意，其言責自當由個人負之，昔人有問政而答以爲學，問學而答以爲政者，曰學所以爲政也，政所以爲學也，是編之作，庶有一當歟？海內賢達，幸明教之。

民國三十四年三月一日胡次威識



05203

# 目次

## 壹 省組織法之體系與理論

一 草擬省組織法案之緣起	一
二 省之地位與省組織法案之體例	三
三 省組織法案之立法要點	六
甲 關於總則者	六
乙 關於組織者	九
丙 關於人事者	三五
丁 關於事務者	四〇
戊 關於財政者	四四
己 關於監督者	五〇
庚 關於行政督察區者	五四

辛 關於附則者………六三

四 省組織法案之補充說明………六五

貳 省組織法案………六九

第一章 總則………六九

第二章 組織………六九

第一節 省政府………六九

第二節 省參議會………七四

第三章 人事………七六

第四章 事務………七七

第五章 財政………七八

第六章 監督………七九

第七章 行政督察公署………八〇

第八章 附則………八二

參 省組織法施行法案………八五



# 壹 省組織法之體系與理論

## 一 草擬省組織法案之緣起

我國省之一級，至現在為止，祇有所謂省政府組織法及省參議會組織條例，而無省組織法。

以言省政府組織法，自國民政府於十四年七月公布以來，至現在為止，經立法程序正式修正者，凡七次。第一次修正為十五年十一月十日，第二次修正為十六年七月八日，第三次修正為十六年十月二十五日，第四次修正為十七年四月二十七日，第五次修正為十九年二月三日，第六次修正為二十年三月二十三日，第七次修正為三十三年四月二十八日。（本法已由立法院議決通過，但未經國民政府明令公布。）其以命令變更省政府組織法者，則在三十次以上。舉其著者言之，如增設（一）省會計處，（二）省統計處，（三）全省保安司令部，（四）省地政機關，（五）省禁煙機關，（六）省動員機關，（七）省軍管區司令部，（八）省防空機關，（九）省訓練機關，（十）



省衛生行政機關，(十一)省糧食管理機關，(十二)省土地陳報機關，(十三)省圖書雜誌審查機關，(十四)省社會行政機關，(十五)省合作事業管理機關，(十六)省農林行政機關，(十七)省糧食增產機關，(十八)省驛運管理機關，(十九)省物價管制機關。在此二十年中，中央所頒法令變更之繁，殆無逾於省政府組織法。

現行省參議會組織條例，公布於三十三年十二月五日，自國民政府成立以來，前乎此者，則有二十七年九月二十六日公布，三十年四月十四日修正之省臨時參議會組織條例。各省現所實行者，爲省臨時參議會組織條例。省參議會組織條例，則以各省縣參議會尙未普遍成立，實行尙有待焉。

於此有須特加提及者，爲行政督察區制問題。我國過去之地方行政組織，在有清一代，係採省、道、府、縣四級制。民國成立以後，感於層級過多，特廢府存道。及國民政府成立，又復廢道存縣。然卒以事實上之需要，於北伐時期，則有廣東省分區行政委員制，於剿匪時期，則有南昌行營黨政委員會分會。繼之而起者，復有江西省之區行政長官制，安徽省之首席縣長制，江蘇省之行政監督制，浙江省之縣政督察專員制，分別形成省縣間之特殊行政組織。嗣經中央研究折衷，始垂爲定制，而於二

十五年三月二十五日公布行政督察專員公署組織暫行條例。此項條例，曾於二十五年十月十五日修正一次。自抗戰軍興，行政院復於二十六年十月二十五日訓令各省，在抗戰期間，行政督察專員以不兼縣長為原則。又於三十年以勇字第一二五三二號訓令，公布戰時行政督察專員公署及區保安司令部合併組織暫行辦法。此即行政督察區制之由來，及其目前之實況。此種制度，將來是否廢除，係另一問題，但就現階段言之，個人以為實有繼續存在之必要。

綜上以言，無論其為省政府組織法，省參議會組織條例，及行政督察專員公署組織暫行條例，實皆屬於省組織法之範疇。我國現行之省制，既已逐漸演進成為一定之定型，似應倣效縣組織法或縣各級組織綱要之立法意旨，綜合各種現行有關法令，制定一體制整然之省組織法。

以上所云，即個人草擬本案之所由起。尙擬更進一步，依據本案之立法精神，調整各種現行有關法令，用以樹立我國現行省制之規模。

## 二 省之地位與省組織法案之體例

我國縣之地位，自建國大綱及縣各級組織綱要明定縣為自治單位以後，已屬確定，但縣以上

之省，其地位究屬如何，則衆說紛紛，莫衷一是，頗有一加討論之必要。

就省之地位言之，個人以爲約有三種不同之性質：其一、省爲行政虛級，其二、省爲行政實級，其三、省爲自治團體。夷考我國省制之名，肇始於元，在此數百年間，省之地位，蓋已三變。由元明清以迄於國民政府成立以前，省爲行政虛級，（滿清末年，各省督撫之實力，幾在中央之上，然此係事實問題，在法律上則仍爲行政上之虛級。）此一變也。自國民政府於十四年七月公布省政府組織法以後，省由行政虛級而成爲行政實級，此一變也。自三十年十一月八日公布改訂財政收支系統實施綱要，及三十三年四月二十八日修正省政府組織法以後，省由行政實級而成爲行政虛級，此又一變也。凡此變革，均循環往復於行政實級與行政虛級之間，而於省爲行政區域之點，則固無所軒輊。但如就總理遺教及本黨政綱政策與歷次宣言立論，則省實非行政區域，而應爲一自治團體。以言論據，如民國元年一月一日總理就任臨時大總統宣言，同年八月本黨宣言，十三年一月本黨第一次全國代表大會宣言，十三年四月建國大綱及其宣言，十三年十一月總理北上宣言，及總裁總理遺教六講，均言之甚詳。吾人覆按卽知，無待逐一引證（參看中央訓練團黨政高級班講義拙著省政問題第二講省之地位。）

雖然，世之論省之地位者，非無引建國大綱第十八條之規定，以『省立於中央與縣之間，以收聯絡之效，』遂謂省爲國家行政區域者。五五憲草，且據以爲地方制度省制規定之準據（憲草第五章第一節。）個人以爲建國大綱第十八條，係規定省之另一作用，而於同大綱第十六條固明定，在憲政開始時期，省爲自治團體（同時辦理省內之國家行政；）又於第十七條明定，在憲政開始時期，中央與省之權限，採均權制度也。

顧世之主張省應爲行政區域者，多就事實立論，嘗謂如省爲自治團體，而與中央均權，則省權過大，勢將演成地方割據之局。其說非不甚是，但個人以爲如省區相當縮小，而全國軍政軍令完全統一，又能徹底實行軍民分治之制，則省縱爲自治團體，雖欲割據自雄，而不可能。

依據 總理遺教及本黨政綱政策與歷次宣言，省在憲政開始時期，應爲自治團體，已如上述。但細釋 總理遺教，則有兩大前提：一爲中國全體獨立之後（見本黨第一次全國代表大會宣言），一爲一省全數之縣皆達完全自治之後（見建國大綱第十六條。）此外，就吾人體驗所及，尙有兩點補充：一爲省區縮小至適當程度以後，一爲全國軍政軍令完全統一，並徹底實行軍民分治以後。脫非然者，如於上述各種條件尙未成就以前，卽以省爲自治團體，而與中央均權，則自治者所以自

擾，固非忠貞謀國者所宜出此者也。不惟寧是，私意以爲即在各種條件成就以後，省誠不失爲高級之自治團體，而其自治之程度究屬如何，亦屬問題。就我國之國情及歷史言之，彼時自治之省，固不同於美國之邦，復不同於蘇聯之自治省及自治區，即與現制自治之縣，亦當有所區別也。

以此，在現階段之下，仍以省爲行政區域，實較適當。顧所謂行政區域，如前所述，則有實級虛級之別。在現制之省，顯然爲一行政虛級，與元明清三代之行省制度，大抵相同。個人以爲在此抗戰期間，中央此種措施，極爲允洽，然如永爲行政虛級，則有未當。故本案特斟酌其間，定爲省組織法，而以省爲行政實級，並將現行有關省制之各種法令融冶一爐，分爲總則、組織、人事、事務、財政、監督、行政督察公署及附則之數章。但在目前需要，則省又應爲一行政虛級，而於省組織法施行法明定各種條款，以爲由行政虛級進於行政實級之過渡。

### 二 省組織法案之立法要點

本案立法要點，爲全部省組織法精義之所在，特不憚詞費，分章分節，摘要說明如左。

#### 甲 關於總則者

本章凡三條，即第一條至第三條。第一條規定省之地位，第二條規定省之區域，第三條規定行政督察區之畫分。茲分別說明其立法要點如左。

一、關於第一條者。於此須分四點言之：（一）關於省之地位，如前所述，可分而為三：一、省為行政虛級，二、省為行政實級，三、省為自治團體。個人以為在上述各種條件尚未成就以前，以省為行政實級，較為適當。故本案特於第一條前段規定：『省為國家之行政單位。』（二）省如為行政虛級，則其所辦理者，皆為中央事務，而無所謂省事務。反之，省如為行政實級，則其所辦理者，當為省事務。（某種中央事務之全部或一部，由行政院委任省政府辦理，固無不可，但究有主從之別。）故本案第一條後段緊接前文曰：『承國民政府之命，辦理省事務。』（三）目前之省，究為行政虛級，故特於本法施行法第三條第一項規定：『在省之地位尚未變更以前，省組織法第一條之規定，暫不適用。』俾符實際。（四）省為行政虛級，係屬暫時辦法，但究應於何時成為行政實級，則有明確規定之必要。故又於本法施行法第三條第二項規定：『在抗戰結束以後，省之地位，應由行政虛級成為行政實級。』彼時之省，既為行政實級，自應完全適用本案第一條之規定。

二、關於第二條者。我國現制，除蒙古西藏外，共為二十八省，一省之大，遠在歐洲一國之上，故

在滿清末年，卽有縮小省區之議。民國成立以還，縮小省區，浸成運動。舉其著者：如民國元年，宋教仁先生於其所著中央行政與地方行政之畫分一文，卽主張縮小省區；二年，熊希齡氏以廢省改道，列爲三大施政之一；六年，內政部之改畫全國行政區域意見書；十九年，本黨三屆四中全會之改定省行政區域原則案，及縮小省區案；二十年，第一次全國內政會議之縮小省區案，及改訂省行政區域名稱案；二十一年，本黨四屆三中全會之實行縮小省區案；二十八年，本黨五屆六中全會之卽行縮小省區案；皆認爲我國現在之省區有酌爲縮小之必要。行政院省制問題設計委員會，且建議將全國現有二十八省區，改畫爲五十九省，三特別區，或六十四省。一般時論對於縮小省區問題，則意見紛歧，殊不一致。茲以節省篇幅，恕不徵引。私意以爲我國省區確屬失之過大，應予酌量縮小，殆無可疑。但有兩大前提，須加考慮：縮小省區，須在全國交通計畫完成以後，此其一。縮小省區，須在抗戰結束，政治安定以後，此其二。蓋前者足以決定省區之大小，後者將以減少政治上之糾紛。故本案特本此義，於第二條第一項規定：『省以現有之區域爲區域。』所以暫時維持現狀，避免更張也。至本案第二條第二項，則屬應有之規定，其義甚明，茲不具論。

三、關於第三條者 省設行政督察區之由來及目前實況，已如前述。此制自施行迄今，得失互



見，以此一般時論對於行政督察區制之存廢問題，議論紛紜，人各一詞。綜合言之，可分三派。有主張廢除行政督察區制者，如五五憲草及省制問題設計委員會報告書是。有主張保留行政督察區制，但不必設署者，如內政部改善地方行政機構草案，及川粵兩省臨時參議會改革行政督察專員制議決案是。有主張擴大專署組織，加強專員職權者，如行政院戰時第二期行政計畫與實施方案，及川康建設期成會北路組報告書是。個人以為就建國大綱言之，我國地方制度，係採省縣二級制，現行行政督察區制，固在廢除之列；然在現制省區尙未適當縮小以前，斟酌需要，特將全省畫為若干行政督察區，似無不可。惟應注意者二事：其一，各省畫分為若干行政督察區，須視其需要而定，即在一省，亦非一律分區設署。（自設行政督察區制以來，法令上之規定，即屬如此。各省一律分區設署，係另一問題。）其二，現行行政督察專員公署之組織，須酌加充實，行政督察專員之職權，須酌予提高。本案對於後者，已於第七章另有規定。對於前者，則於第三條第一項規定曰：『省之區域過大，轄縣過多，或有其他特殊情形者，得畫分為若干行政督察區。』至『行政督察區之廢置及變更，應經行政院之核准。』（本案第三條第二項）在現行法令，即已如此規定，其義甚明，無待煩言。

## 乙 關於組織者

本章計分兩節，第一節爲省政府，第二節爲省參議會。本案既定名爲省組織法，顧名思義，自應側重於省級機關之組織。故就本章之內容言之，實比其他各章爲較詳。茲分節說明其立法要點如左。

子 關於省政府者

本節凡十條，即第四條至第十七條。第四條規定省政府之性質，第五條規定省政府委員會之組織，第六條規定省政府委員會之職權，第七條規定省政府委員會主席及列席人員，第八條規定省政府主席，第九條規定省政府主席之職權，第十條規定省政府各廳處及其職掌，第十一條規定省政府各廳處主管人員及其職責，第十二條規定省政府委員兼任祕書長及民財教建四廳廳長，第十三條規定省政府得設各種專管機關，第十四條規定省政府各廳處得就主管事務發布命令，第十五條規定省政府對中央在省機關之監督考察權，第十六條規定行政院各部會署與省政府之關係，第十七條規定各種有關法規之制定。茲分別說明其立法要點如左。

一、省政府之性質 省政府爲一省之最高行政機關，對於一省政事負有執行之責，無論省爲行政虛級，行政實級，抑爲自治團體，莫不皆然。故本案特於第四條規定：『省設省政府，爲一省政事

之執行機關。』但在中央歷次頒行之省政府組織法，其立法意旨，一若如省爲行政實級，則省政府之所辦理者，爲全省政務；如省爲行政虛級，則省政府之所辦理者，爲全省行政事務。個人以爲無論省爲行政實級，抑爲行政虛級，皆必有其一定之事務。不過如省爲實級，其所辦理者爲省事務；（中央事務，自可委任省政府辦理。）如省爲虛級，則其所辦理者，皆爲中央事務，而無所謂省事務。於省政府爲一省政事之執行機關，固無所區別也。

二、省政府委員會之組織 省政府之爲獨任制，抑爲委員制，自民國成立以來，已有四種變遷。在未頒行省政府組織法以前，爲獨任制。（或稱民政長，或稱巡按使，或稱省長。）在頒行省政府組織法以後，未爲修正以前，既非獨任制，亦非委員制。在省府組織法第一次修正以後，尙未實行省政府合署辦公以前，爲委員制。在頒行省政府合署辦公辦法以後，以迄於今，則有由委員制趨於獨任制之傾向。然就其立法本旨言之，則固委員制也，省政府自實行委員制以來，得失互見，於是一般時論有主張改爲獨任制，祇設省長，不另設省政府委員，組織省政府委員會者。有主張改爲獨任制，不設省政府委員會，但可設置省務會議，一如縣政府之縣政會議者。有主張改爲獨任制，仍設省政府委員，組織省政府委員會，但改變其性質，爲諮問機關，或顧問機關者。個人以爲省政府委員制，自

實施迄今，誠屬得失互見，但就體驗所得，究屬得多而失少。將來省之地位，由行政虛級或行政實級而成爲自治團體，並依照建國大綱之規定實行省長制以後，應否再設省政府委員，組織省政府委員會，固屬另一問題。但在目前情況之下，仍應以採取委員制，設省政府委員，組織省政府委員會爲適當。故本案特於第五條規定：『省政府設委員七人至十一人。由行政院會議議決，提經國民政府任命，組織省政府委員會。』至省政府委員之人數如何，歷次省政府組織法，頗不相同。第一次修正法定爲七人至十一人，第二次修正法定爲九人至十五人，第三次及第四次修正法定爲九人至十三人，第五次及第六次修正法定爲七人至九人，第七次修正法定爲七人至十一人。本案則從第七次修正省政府組織法。蓋省政府委員之人數，迭經增減，本諸二十年來事實上之經驗，仍以七人至十一人較爲合宜也。

三、省政府委員會之職權 省政府職權，應由省府委員會行使，始於第一次修正省政府組織法。第二次至第四次修正省政府組織法從之，但省政府委員會之職權究屬如何，尙無明確規定。及至第五次修正省政府組織法，始詳析規定省政府委員會之職權。第六次修正省政府組織法，與第五次修正省政府組織法同。但在第七次修正省政府組織法，則與第五次及第六次修正省政府

組織法頗有出入。其重要不同之點有四：一爲省政府委員會祇能發布命令，而無議決省單行規章之權。一爲關於增加或變更人民負擔事項，祇能建議中央辦理，而不能逕爲議決。一爲祇能議決全省預算，而不能議決全省決算。一爲將執行國民政府委托事項一款，完全取消。此種修正，與省之地位有關。卽省爲行政實級，故有第五次及第六次修正法之規定。省爲行政虛級，自又不能不有第七次修正法之規定焉。本案則參酌目前實況，於第六條規定省政府委員會之職權爲十有一款。其與第七次修正法不同者，爲第一款議決省單行規章，第三款前段議決省施政計畫，及第六款議決增加或變更人民負擔。蓋縱使省爲行政虛級，而上述各種職權，仍屬事所必需，行政院對於省單行規章，省施政計畫，及增加或變更人民負擔之議決，自可本其監督權之行使，予以准駁，初不必限制省政府委員會並其議決權而亦無之也。至執行國民政府委託事項，其提交省政府委員會議決與否，應由主席及其他委員量爲決定，無庸定爲明文，殆屬當然。

四、省政府委員會主席及列席人員 省政府委員會應否設置主席，在歷次省政府組織法，有四種不同之規定。第一次修正省政府組織法定爲省政府委員會設常務委員三人至五人，並由常務委員互推一人爲主席，此其一。第二次修正法定爲省政府委員會設主席一人，由委員互選，此其

二、第三次修正法定爲省政府委員會設主席一人，由國民政府就省政府委員中指定，此其三。第四次至第七次修正法，則不規定省政府委員會設置主席，而以省政府主席爲省政府委員會會議時之主席，此其四。本案則仿效第四次至第七次修正法之立法意旨，於第七條第一項規定：『省政府委員會開會時，以省政府主席爲主席。』省政府委員會，既由省政府委員組織而成，所有委員，應出席會議，固屬當然；但就中尙有兩種問題：其一、省政府委員可否指派代表出席？關於此點，第四次至第六次修正法均有明文規定，省政府委員不得派代表出席，第七次修正法無之。但在事實上，省政府委員之兼任廳處長者，如因故不克出席省政府委員會，大多指派各該廳處高級人員列席會議。（省政府委員人數，如不及半數，依照常例，應即流會，或改開談話會。談話會所爲之議決，須提出下次省政府委員會追認。）個人以爲省政府委員不得指派代表出席，事屬當然，無須特加規定。其二、除省政府委員外，其他機關主管人員可否列席省政府委員會？關於此點，歷次省政府組織法均無明文規定。但在事實上，中央常以命令指定，某某機關主管人員應列席省政府委員會。其有明令可據者，爲省黨部主任委員，高等法院院長，會計長，統計長，保安處長，社會處長，糧政局長，地政局長，因事實上之需要，由主席指定，經常或臨時列席省政府委員會者，尙不在內。個人以爲此一事實，以有

明文規定爲必要。故本案特於第七條第二項明定：『省政府委員以外之人員，得依法令，或主席指定，列席省政府委員會。』

五、省政府主席及其職權 省政府是否設置主席，歷次省政府組織法之規定，殊不相同。最初之省政府組織法，祇有省務會議之主席，而無省政府之主席。第一次至第三次修正法，祇有省政府委員會之主席，而無省政府之主席。第四次至第七次修正法，則明定省政府設主席一人，由國民政府指定。此係事實上之需要使然，蓋所謂省主席者，僅爲省政府委員會之主席，則一切政務勢將失其重心也。本案從之，特於第八條規定：『省政府設主席一人，由行政院會議議決，就省政府委員中提請國民政府任命之。』省政府既已設置主席，其職權如何？在第四次至第七次修正法之規定，頗不一致。以第四次修正法爲較小，省政府主席之職權，僅爲執行省政府委員會議決案，處理省政府日常事務，及召集省政府委員會。以第五次及第六次修正法爲較大，省政府主席，除上述三種職權外，尚有代表省政府，監督全省行政機關執行職務之權。第七次修正法，則將代表省政府五字刪除。蓋以執行省政府委員會議決案，及監督行政機關執行職務，係屬省政府主席本身之職權，非復代表省政府爲之也。實則自實行省政府合署辦公以後，省政府主席之職權，並不祇此。即依照二十五

年十月行政院頒行之省政府合署辦公暫行章程所定，省政府合署辦公後，一切文書，概由省政府秘書處總收總發，由主管廳處承辦，分別副署，或會同副署，簽呈主席判行。各廳處上對中央各院部會，下對專員縣市局長，均不直接往復文書，概以省政府名義行之。又所有省政府及各廳處經費，應集中管理，即金錢或物品會計一時不便完全集中者，亦應酌定項目範圍，先行集中其一部或大部。然此係另一問題，容當別論，本案則從常例，於第九條規定省政府主席之職權爲：『一、召集省政府委員會；二、執行省政府委員會議決案；三、監督所屬機關執行職務；四、處理省政府日常及緊急事務。』

六、省政府各廳處及其職掌

省政府應設若干廳處，此爲談省政府組織者爭議之所在。歷次省政府組織法，對此規定，亦極紛歧。就最初省政府組織法言之，省政府應設民政、財政、教育、建設、商務、農工、軍事等七廳。第一次修正法，則改爲民政、財政、建設、教育、司法、軍事等六廳，必要時得增設農工、實業、土地、公益等四廳。第二次修正法，又改爲民政、財政、建設、軍事、司法等五廳，必要時得增設教育、農工、實業、土地等四廳。第三次修正法，復改爲民政、財政、建設等三廳，必要時得增設教育、農工、實業、土地等四廳。第四次修正法，又改爲秘書處、民政廳、財政廳、建設廳，除試行大學區制之省區外，並



設教育廳，必要時得增設農礦廳、工商廳。第五次修正法，再改爲秘書處、民政廳、財政廳、教育廳、建設廳，必要時得增設農礦廳、工商廳及其他專管機關。第六次修正法，又改爲秘書處、民政廳、財政廳、教育廳、建設廳，必要時得增設實業廳及其他專管機關。第七次修正法，最後改爲民政廳、財政廳、教育廳、建設廳、秘書處、會計處，必要時得設專管機關，隸屬於主管廳。此外尙有三種文獻，與此問題有關。一爲總裁五屆十中全會交議案，主張省政府設秘書處、民政廳、財政廳、教育廳、建設廳、會計處，關於糧政、地政、社會、振濟、農林、水利、衛生、人事、統計等事項，分別歸併於以上各廳處之內，或改隸於以上各廳處之下。一爲行政院調整省行政機構辦法，主張省政府得設秘書處、民政廳、財政廳、教育廳、建設廳、保安處、會計處、農林處、社會處、糧政局、衛生局、地政局、統計處、人事處，其設置之多寡，由行政院依各省面積、人口及實際需要，以院令定之。一爲行政院省制問題設計委員會，主張省政府設置各廳處，其多寡及編制，視各省實際情形以爲決定。蓋極富於彈性焉。

以第五次修正省政府組織法，有得設其他專管機關之規定，於是省政府除秘書處及民財教建四廳外，先後增設專管機關達一二十種之多。第七次修正法，及上述三種文獻，皆針對此項問題而發，殊非偶然也。本案特斟酌損益，於第十條規定：「省政府得設左列各廳處：一、秘書處，二、民政廳，

三、財政廳，四、教育廳，五、建設廳，六、社會處，七、警衛處，八、主計處。』本案與第七次修正法不同之點有四：其一、將秘書處列於民財教建各廳之前。以依照行政三聯制，秘書長爲省政府主席之幕僚長，故秘書長主持之秘書處，應列於各廳處之前。其二、將社會處列爲省政府必設之機關。查社會機構，原屬黨的組織，幾經變遷，始納入行政組織之內，個人以爲爲厲行民衆團體組訓起見，實有列爲省政府必設機關之必要。其三、裁撤全省保安司令部及保安處，於省政府之下，設警衛處。查省設保安處，始於民國二十一年，嗣又明令設置全省保安司令部，以省政府主席兼任全省保安司令。此種規定，係屬一時權宜辦法，一般時論頗有主張裁撤全省保安司令部及保安處，於省政府之下設軍事廳者。亦有主張裁撤全省保安司令部及保安處，將保安團隊改爲行政警察，於省政府之下設警務處者。中央對於後者之意見，頗爲重視。個人亦以爲此種主張，頗爲適當，故本案從之。其四、將會計處審計處及統計處合併爲主計處。在現行辦法，會計處統計處隸屬於省政府，審計處則隸屬於審計部，因隸屬機關不同，而於業務進展，未能切相配合。第二次全國行政會議已有將會計處審計處及統計處合併爲主計處之建議，個人以爲此種辦法，較爲合理，故本案從之。

就目前各省省政府各廳處之組織言之，大率以秘書處之組織爲較大。但夷考秘書處之設置，

在最初之省政府組織法，即已有之，惟僅規定省政府設秘書處，其地位如何，殊欠明瞭。第三次修正法復明定省政府委員會設秘書處。第四次以後之修正法，又將秘書處移置於省政府之下，其地位與民財教建各廳同。初則組織甚小，迨至二十三年七月公布省政府合署辦公大綱以後，以省政府主席職權既已提高。於是秘書處之組織相當擴大，即除設科分掌文書、會計、庶務等事項外，得酌設技術室、法制室、統計室、及公報室。尚有若干省分，裁撤各廳處之視察員，於省政府秘書處增設視察室。此於研究省政府組織，須特為提及者也。

至省政府各廳處之職掌如何，第四次以後之修正省政府組織法，均規定至詳。經詳加比較，似以第七次修正法之規定為適當。但本案對於各廳處之職掌僅斟酌損益，而為例示之規定，條分縷折，則讓諸將來之省政府組織法。

抑有進者，省政府各廳處與省政府之關係如何，頗有說明之必要。考最初之省政府組織法，省政府係由民財教建商農軍各廳組織而成，此時僅有省務會議之主席，而無省政府主席。第一次至第四次修正法，則設省政府委員，組織省政府委員會，但亦祇有省政府委員會之主席，而無省政府主席。及至第五次以後之修正法，始規定省政府設主席一人，並明定其職權，於是在事實上遂形成

所謂府廳二級制。流弊所及，時論非之。以此，中央特倡爲省政府合署辦公之議。蓋實行省政府合署辦公之另一目的，即在打破府廳二級制之慣例，使各廳處長直接對省政府負責，省政府直接對中央負責。初則實行較爲徹底，但在二十五年十月公布之省政府合署辦公暫行章程，各廳處對行政院所屬主管部會署之命令，應逕行呈復；且除依其職權，監督指揮直接職員，或直接機關之事務進行，得發廳令處令外，並得自發布告；於是各廳處之地位，遂介於獨立與非獨立之間。故就目前省政府各廳處與省政府之關係言之，謂爲府廳一體制，固可；謂爲府廳二級制，亦無不可。以此，一般時論頗多主張改省政府主席制爲省長制，改各廳處爲司，並明定其爲省政府內之補助機關。個人以爲果能如此改革，誠無不可。然就目前現狀言之，似亦未可厚非。其理由有二：此種制度行之已久，逐經酌加改善，在法理上或非可通，但在事實上並無不便，此其一。省政府所屬單位既多，而各單位所屬人員又多在百數以上，縱使改廳爲司，恐在事實上仍非形成府司二級不可，此其二。故本案以現狀爲重，不擬多所更張。

七、省政府各廳處主管人員及其職責 省政府應設之廳處，已如上述，依照立法常例，其主管人員之稱謂及其職責如何？自須加以明確之規定。故本案特於第十一條規定曰：『秘書處設秘書

長一人，民政財政教育建設四廳各設廳長一人，社會警衛兩處各設處長一人，主計處設主計長一人，分別綜理各該廳處事務，並指揮監督所屬職員及機關。」顧於此有須說明者二：各廳處究須設職員若干，在最初省政府組織法及第一次至第三次修正法，均付闕如，第四次以後之修正法，則設有明文規定。個人以爲此一問題，應依各廳處事務之繁簡而定，就立法體例言之，自以委諸各廳處組織規程詳加規定，較爲適當，故本案不爲規定，此其一。在現行辦法，各廳處所設職員，多爲秘書科長科員事務員及雇員，必要時得酌設技正技士及視察員，就個人體驗所得，爲撰擬審核各該廳處之法案及命令起見，於各廳組織規程中，似有仿照各院部會成例，依其需要，酌設參事員額之必要，此其二。

八、省政府委員兼任秘書長及民財教建四廳廳長 自第二次修正省政府組織法設省政府委員以來，所有民財教建四廳廳長，概係由省政府委員兼任。此種規定，極爲妥洽，本案從之。秘書長一職，雖依法不由省政府委員兼任，但爲優崇其地位起見，事實上則多由省政府委員兼任。個人以爲秘書長之地位及職權，並不亞於各廳廳長，自實行行政三聯制以後，或且過之，如不明定其由省政府委員兼任，殊有未洽，故本案特於第十二條規定曰：「秘書長及民政財政教育建設四廳廳長，

由行政院會議議決，就省政府委員中提請國民政府任命之。』但省政府應設之廳處，尚有社會處、警衛處、及主計處，其不一體由省政府委員兼任者，蓋不僅向例使然，且因省政府委員名額有限，尚須酌留餘地，以便延攬不兼廳處之委員也。

九、省政府得設各種專管機關。省政府得設專管機關，始於第五次修正省政府組織法，前已言之。但自開此途徑以後，先後增設專管機關，至達一二十種之多。前引之總裁提案及第七次修正法等，即在針對事實，有所匡正。個人以為工作之分工愈細，則設置之機關愈多，事有固然，殊不足怪。如一例不准增設各種專管機關，固屬不當，然如盡量增設，亦有未合。故本案特斟酌其間，於第十三條規定：『省政府得因事實需要，設衛生處、地政局、水利局、公路局及其他專管機關，依其性質，隸屬於各廳，並得直隸省政府。省政府設置各種專管機關，應經行政院之核准。』本條有須說明者四：一、省政府應否增設其他專管機關，應依事實需要而定。二、增設之專管機關，依其性質，隸屬於各廳；但直隸於省政府，亦無不可。三、增設之專管機關，如直隸於省政府，則單位不宜過多，俾免省政府主席有照料不及之感。四、增設之專管機關，如隸屬於各廳，則各廳不應設置主管其職務之科室，俾免互相牽制，發生摩擦。至增設專管機關以後，各該廳原有之職掌，自應予以畫出，原有之人員，亦應酌

予裁減，此又事屬當然，初無待於煩言也。

十、省政府各廳處得就主管事務發布命令。省政府各廳處得就主管事務發布命令，蓋屬當然，故最初之省政府組織法及第二次第三次修正法，均不設明文規定，嗣以各廳處發布命令，須有其一定之範圍，故在第四次以後之修正法，均明定省政府各廳處對於主管事務，除法令別有規定，或省政府委員會別有決議者外，以廳令行之。此種規定，即在實行省政府合署辦公以後，亦大體如是。惟對外行文，原則上雖以省政府名義行之，但此種限制，徵之二十五年十月省政府合署辦公暫行章程之規定，則已放寬。即各廳處對行政院所屬主管部會署之命令，應逕行呈復，此其一。除依其職權，監督指揮直轄職員，或直轄機關之事務進行，得發廳令外，並得自發布告，此其二。於此可見，省政府各廳處得發布命令，殆無可疑。故本案特於第十四條規定：『省政府各廳處，於不抵觸中央法令，及省政府委員會議決之範圍內，得就主管事務，對所轄機關發布命令。』

十一、省政府對中央在省機關之監督考察權。查中央在省設置之機關，就目前現狀言之，不下十種。舉其著者，如一、直接稅局，二、鹽務局，三、省田賦糧食管理處，四、糧食儲運局，五、花紗布管理局，六、銀行監理官辦事處，七、經濟檢察隊，八、交通檢察機關。就一般常理立論，以上各種事務，即依其性

質，委任省政府辦理，不另設專管機關，似無不可。但如因種種關係不克辦到，為維持行政紀律起見，委由省政府就近監督考察，亦屬必要。對於前者，行政院調整省行政機構辦法第十條前段，已有此規定。即「中央在各省辦理有關財政事項，除國家財政系統事項，及有特殊情形者外，應統交財政廳辦理，不在財政廳之外，另設機關。」不過「財政廳辦理上項事件，應直接受財政部之命令，不受省政府委員會決議之拘束。」對於後者，總裁五屆十中全會交議案，已有此主張。即「行政院各部會署，在省設置之行政與業務機關，省主席應有監督考察之權。」本案從之，特於第十五條規定：「省政府對於行政院各部會署在省設置之行政與業務機關，有監督考察之權。」

十二、行政院各部會署與省政府之關係 省政府自實行合署辦公以後，對外行文，原則上須以省政府名義行之，省政府秘書處得以綜核各廳處文稿。以此，對外行文，比較過去，大體趨於統一。但行政院並未實行合署辦公，而各部會署依法得對各廳處直接行文，各廳處並得據以逕行呈復。以是，各部會署命令紛歧，事所不免。為補救此種流弊，有兩種重要文獻，足資參考。一為 總裁五屆十中全會交議案之主張：「凡部會署對省政府頒行法令，有與行政院所頒之法令相歧異者，以院頒法令為準。凡兩部以上頒行之法令，有相抵觸者，由省政府請示行政院決定之。」一為行政院確



立中央與地方行政關係案辦法第三條：『中央政府對於省行政之指揮監督，一律由行政院以命令行之。行政院所屬各部會署不得對省政府所屬各廳處用令。其普通依照法律所爲之指揮監督，得由各部會署對各省政府以咨函行之。但遇有與行政院命令相抵觸者，仍以院令爲準。』行政院所提之辦法，固屬較爲徹底，但在目前情況之下，殊恐難於貫徹。故本案遵照 總裁交議案之意旨，特設第十六條之規定。

十三、省政府有關法規之制定 此爲本案第十六條之規定，就中有須說明者二：一爲省政府合署辦公問題？查省政府合署辦公，始於 總裁之動議。維時， 總裁督師江西，深感省政之不能發揮效能，由於省政府組織散漫，事權不專。特於二十一年十二月提出修正行政機關組織案於中央政治會議，主張邊遠省分之省政府應合署辦公。當經議決，交行政院妥爲籌議。復於二十二年，以合署辦公主張，徵詢各省主席之意見。於二十三年七月，歸納各省主席意見，由南昌行營制定省政府合署辦公辦法大綱，一面明令公布，一面呈報中央政治會議鑒核備案。在湖北、河南、安徽、江西、福建等剿匪省分，先行實施。其他各省，經呈請行政院核准者，亦得援用。行政院爲使省政府合署辦公辦法普行全國各省起見，特根據省政府合署辦公辦法大綱，於二十五年十月制定省政府合署辦公

暫行章程，公布施行，以迄於今。但在第七次修正省政府組織法，是否仍維持合署辦公辦法，並無明文規定，以此，一般解釋，頗爲紛歧。個人以爲在目前情況之下，仍以採用合署辦公辦法爲宜，故本案特於第十七條第一項明文規定及之。一爲幕僚長制及分層負責制。查行政三聯制，爲總裁數十年來行政上之創獲，其主要目的，固在使設計執行考核三者，互相聯貫，而實行幕僚長及分層負責制，實爲其主要精神之所在。第以推行未久，成效弗彰。個人以爲爲提高行政效率起見，推行此制，實屬刻不容緩。故特於本案第十七條第二項規定：『省政府各廳處，應實行幕僚長制，及分層負責制，均於辦事通則中規定之。』

#### 丑 關於省參議會者

本節凡十三條，即第十八條至第三十條。第十八條規定省參議會之性質，第十九條規定省參議會之組織，第二十條規定省參議員之任期，第二十一條規定省參議會之職權，第二十二條規定省參議會設正副議長，第二十三條規定省參議會之會期，第二十四條規定省政府主席以次主要人員之列席省參議會，第二十五條規定省參議會之開議及議決，第二十六條規定省參議會會議決案之執行，第二十七條規定省參議會議決案之覆議，第二十八條規定省參議會設秘書處，第二十

九條規定省參議員之罷免，第三十條規定各種有關法規之制定。茲分別說明其立法要點如左。

一、省參議會之性質 關於此點，就各國現行辦法言之，有三種不同之典型。第一、爲法國及德國。茲以法國爲例，法國於中央之下設省，省爲行政單位，省設省政府，省長出於中央之委派，爲一省政事之執行機關。於省政府之外，設省議會，爲一省政事之諮詢機關。復設參事會，爲省政府之顧問機關。省議員由於人民之選舉，參事則爲中央所委派。第二、爲英美。茲以英國爲例，英國於中央之下設郡（或郡市），其層級相當於我國之省，郡爲自治團體。郡設郡政府，爲一郡政事之執行機關，郡長由於郡議會之選舉，於郡政府之外，設郡議會，爲一郡政事之議決機關，郡議員出於人民之選舉。第三、爲蘇聯。蘇聯於同盟邦之下，設自治邦，自治區，特區，或邊區，其層級相當於我國之省，爲自治團體。其最高權力機關，爲同級之蘇維埃。由各級蘇維埃產生各種人民委員會，爲其一邦一區政事之執行機關。以上三種典型，比之於我國之省，如嚴格言之，均屬不盡相同。蓋如前所述，我國之省，因時代不同，或爲行政虛級，或爲行政實級，或爲自治團體。實未可執一而論。個人以爲如省爲自治團體，則依據 總理遺教，自有所謂治權機關，前者爲省政府與省議會，後者則爲省民代表會。如爲行政虛級，則祇有所謂治權機關，而無政權機關。且其治權機關，應爲省政府。於此場合，得設省參議會，爲

一省政事之咨詢機關。其組織及職權，與目前各省之臨時省參議會同。如爲行政實級，亦祇有所謂治權機關，而無政權機關。其治權機關，仍爲省政府。於此場合，應設省參議會，爲一省政事之參議機關。其組織及職權，大體與各省即將成立之省參議會同。由此可見我國之省，如爲行政虛級，或行政實級，與法國之省較爲相近。即將來省爲自治團體，亦與英美蘇聯，殊不相同。

本案已於開宗明義第一條規定，省爲行政單位。即現階段之省，仍爲行政虛級，但吾人希望其由行政虛級而進於行政實級。故於第四條規定：『省設省政府，爲一省政事之執行機關。』復於第十八條規定：『省設省參議會，爲一省政事之參議機關。』即此意也。其不錫以省議會之名稱，而稱爲省參議會者，蓋以此時之省，尙非自治團體，自無所謂意思機關之省議會；更不同於一般論者之稱省參議會或省議會爲一省民意之代表機關，一若將來之省民代表會也。

二、省參議會之組織 關於省參議會之組織，在現行省參議會組織條例，係規定由縣議會選舉省參議員組織之，每縣一人。個人以爲在各縣縣民大會尙未成立以前，此種辦法，固屬妥洽，但在各縣縣民大會成立以後，則以由縣民大會直接選舉，較爲合理。故本案特於第十九條規定：『省參議會，由各縣縣民大會各選舉省參議員一人，組織之。』爲顧及目前事實起見，另於省組織法施行

法第四條規定：『在各縣縣民大會尙未成立以前，省參議會由各縣參議會各選舉省參議員一人，組織之。』用期兼顧。惟於此有須特加說明者，此種規定，係就省爲行政體而言，如省爲自治團體，則依據總理遺教，省長及省議員，均須由於省民代表會之選舉。此無他，良以依照遺教，人民爲一國一省一縣之政權者，雖省以上爲間接民權，（卽人民之政權，由其所舉出之國民代表，或省民代表，代表行使。）縣以下爲直接民權，然惟政權機關始有選舉執行機關首長及意思機關議員之權。我國政治制度之不同於英美各國，於此更可得一確切之證明。

三、省參議員之任期 省參議員之任期如何，在現行辦法，省臨時參議會爲一年，但得延長其任期。省參議會爲二年，但得連選連任。個人以爲省參議員之任期，如過於短促，殊非所宜。就兩法比較言之，自以後者之規定，較爲適當。故本案特於第二十條規定：『省參議員任期二年，自當選之日起算，連選得連任。』其明定省參議員任期，自當選之日起算者，蓋所以避免將來之解釋也。

四、省參議會之職權 如前所述，省參議會既爲一省政事之參議機關，則其職權自不如一般議會（如縣議會）之廣泛。故在現行辦法，省臨時參議會僅有下列四種之職權：一、議決省政府施政方針，二、建議省政興革，三、聽取省政府施政報告，四、對省政府提出詢問。省參議會則有下列五種

之職權：一、建議省政興革，二、議決有關人民權利義務之單行規章，省經費支出分配，及省政府交議案，三、聽取省政府施政報告，四、對省政府提出詢問，五、接受人民請願。此項法令，有可注意者三：一、將建議權列於參議會職權之首，所以明示省參議會重要精神之所在。二、省參議會之議決權，雖較省臨時參議會爲大，然究不如一般議會之廣泛。三、省參議會得接受人民請願，與一般議會同。個人以爲如省爲行政體，而省參議會僅爲一省政事之參議機關，此種規定，自屬妥洽。然本案之立法意旨，在以省爲行政實級，省既爲行政實級，則自應有其獨立之財政，省既有其獨立之財政，則省參議會自應有議決省預算及審核省決算之權。故本案第二十一條大體從現行法令之規定，惟於第三款，將審議省經費之支出分配，易爲議決省預算及審核省決算。但目前之省，究爲行政虛級，爲兼籌並顧起見，復於省組織法施行法第六條規定：『在省無獨立財政以前，省組織法第二十一條第三款，應爲議決省經費支出之分配事項。』用符實際。論者或將以爲，省參議會之職權如此其狹，殊有未當。個人以爲，方之英國之郡（或都市）議會，誠有職權不足之感。然如與法國之省議會比較，在法國之省議會，不但提案權惟省長有之，且非省長或其代表出席，省議會不得開會，而省議會之一切議案，又非省長核准，不得付之執行。（核其內容，與我國滿清末年之省諮議局，殆屬相同。）我國現

制之省，與法國之省，同爲行政體，而我國省參議會之職權，則較法國省議會之職權，已屬相當廣泛也。

五、省參議會設正副議長 議會之應設正副議長，爲各國法律之所同，我國亦然。惟在現行辦法，省臨時參議會之正副議長，係由中央指定。省參議會之正副議長，則由於省參議員之互選。個人以爲，應以後者之立法爲適當。故於第二十二條規定：『省參議會設議長副議長各一人，由參議員互選之。』議長副議長之選舉，多用無記名單記法，本案則以其事屬當然，故不另設規定。

六、參議會之會期 在現行辦法，無論其爲省臨時參議會，或省參議會，均係每六個月開會一次，每次會期，以十五日爲原則。個人以爲，此種辦法，甚爲妥洽。故於本案第二十三條規定：『省參議會，每六個月開會一次，每次會期爲十日至十五日。必要時，得延長之。』於此有須說明者二事：一爲臨時會問題，在一般會議，多有於必要時，得召開臨時會之規定，省臨時參議會亦然。但省參議會則否，蓋以省參議員散處各縣，集會較難，召開臨時會，殊爲不便，故本案從之，不再設臨時會之規定。一爲駐會委員會問題，在省臨時參議會及省參議會，均規定其於休會期間，得設置駐會委員會，但係得設，而非必設，其設置駐會委員會與否，固有自由裁量之餘地。個人以爲，駐會委員會之任務，僅『

以聽取省政府各種報告，及省參議會決議案之實施經過爲限。『其權甚狹；且省參議會又係每六個月開會一次，爲時殊非過久，將來之縣議會，已無駐會委員會之設置，在省參議會自屬無須設置駐會委員會，故本案亦不再設駐會委員會之規定。

七、省政府主席以次主要人員之列席省參議會。關於此點，各國法律，殊不相同。有執行機關主要人員，必須出席議會者；有當然出席議會者；有祇能列席，而非出席者。現行省臨時參議會組織條例及省參議會組織條例，均規定其爲列席，而非出席，殆屬於上述第三種之立法例。個人以爲，省參議會原有聽取省政府施政報告，及向省政府提出詢問之權，此種規定，甚爲適當。故於本案第二十四條規定：『省參議會開會時，得請省政府主席，祕書長，廳處長，及省政府委員，列席報告，或說明。』既係列席，自不得參加表決，事屬當然。省參議會組織條例設有不得參與表決之限制，竊以爲無此必要，故本案不爲規定。

八、省參議會之開議與決議。在一般立法通例，關於通常會議之開議及決議，以有會員過半數之出席，出席人過半數之同意，爲已足。省臨時參議會及省參議會兩組織條例，均係如此規定。故本案從之，特於第二十五條規定：『省參議會，須有全體參議員過半數之出席，始得開議。議案之表



決，以出席參議員過半數之同意行之。』又在一般立法通例，關於議案之表決，如可否同數，大率取決於主席。本案則以其事屬當然，特從省略。

九、省參議會議決案之執行 省參議會既爲一省政事之參議機關，而非純然之意思機關或議決機關，就嚴格的法理論言之，省政府對於省參議會之議決案，其執行與否，應有裁量之自由。此徵諸法國省議會關於此事之規定，當知所言之不謬。惟是我國，在省臨時參議會時期，即已明定，省臨時參議會之議決案，須由省政府執行，如不爲執行，或執行不當，省臨時參議會且有請其說明理由之權。省參議會組織條例亦然。個人以爲，此種規定，既已行之已久，並無不便；即爲使執行機關與參議機關得以圓滿協作起見，亦有率由舊章之必要。故本案特於第二十六條規定：『省參議會議決案，咨請省政府分別執行，如省政府延不執行，或執行不當，得請其說明理由。如仍認爲不滿意時，得報請行政院核辦。』但係得報請行政院核辦，而非必報請行政院核辦，如能以審慎出之，或於執行機關與參議機關之協調，更多裨益也。

十、省參議會議決案之覆議 在一般立法通例，執行機關對於議事機關之議決案，多有提交覆議之權。矧在省臨時參議會及省參議會均爲一省政事之參議機關，省政府對於其議決案得有

權提交覆議，實爲當然。故兩組織條例，均有得提交覆議之規定。本案從之，特於第二十七條明定：『省政府對省參議會之議決案，如認爲不當時，得附理由，送請覆議。對於覆議結果，如仍認爲不當時，得呈請行政院核辦。』其以核辦之權畀諸行政院者，實屬不得已之辦法，爲求執行機關與參議機關之協調進行，苟非省參議會之議決案確屬不當，省政府固不必率請行政院核辦也。

十一、省參議會之設置祕書處 在一般立法通例，議事機關，除議員外，尙有辦理會務之人員。我國法律亦然。惟省臨時參議會僅設祕書，而無祕書處。省參議會則明定其設祕書處。爲隆其體制起見，個人以爲實以後者之規定爲適當。故本案特於第二十八條規定：『省參議會設祕書處，承議長之命，辦理省參議會一切事務。祕書處設祕書長一人，由國民政府簡派，祕書一人或二人，由議長派充。』本案之規定，僅及祕書爲止，至其他職員之設置，應讓諸省參議會祕書處組織規則。惟個人以爲，省參議會既不設駐會委員會，則僅召開大會時事務較繁，其應設之職員，自屬不宜過多。如因召開大會，所設人員不敷分配，當可向省政府函請臨時調用也。

十二、省參議員之罷免 在現行省臨時參議會組織條例，省參議員係由各縣遴選，行政院圈定，故無原選舉機關罷免省參議員之規定。省參議會組織條例則明定，省參議員得由原選舉之縣

參議會參議員過半數之出席，出席人數三分二之議決，罷免之。蓋以省參議員既出於選舉，自得由原選舉機關予以罷免也。本案從之。惟依照本案第十九條之規定，省參議員係由於各縣縣民大會選舉，其罷免之權，自應屬於各縣縣民大會。又罷免省參議員之事由如何，省參議會組織條例並無規定，殊覺未洽。就立法體例言之，似有明文規定之必要。故本案特於第二十九條第一項規定：『省參議員如有違法失職情事，由各該縣縣民大會依法罷免之。』所謂依法者，當另有一省參議員罷免法。個人以爲省參議會組織條例所定提出罷免案及其議決人數之限制，自屬罷免法中應有之規定，初無待於定入本案焉。又此之所謂罷免，係指個別罷免而言，全體罷免，非不可行。第以欲求其全省各縣縣民大會，皆提出罷免案，事實上頗爲困難。故本案祇規定個別罷免，而無全體罷免。省參議員於其個別罷免案通過後，自當立即解職，依法遞補。故本案特於第二十九條第二項規定曰：『省參議員應於罷免案通過後，立即解職，由各該縣候補省參議員依次遞補。其因受懲戒而免職者，亦同。』所謂亦同，即省參議員因受懲戒處分而免職者，亦應由各該縣候補省參議員依次遞補也。至省參議員之懲戒辦法如何，應依法令之所定，茲不贅。但於此有須特加說明者，在目前情況之下，各縣縣民大會尙未成立，省參議員之罷免，殊不可能。故特於省組織法施行法第七條規定：『在各

縣縣民大會尙未成立以前，省參議員如有違法失職情事，由各該縣縣參議會依法罷免之。』此種規定，與前述在各縣縣民大會尙未成立以前，省參議員由各縣縣參議會選舉者，其立法意旨，正屬相同。

丙 關於人事者

本章凡四條，卽第三十一條至第三十四條。第三十一條規定何者爲公務人員，第三十二條規定何者爲政務人員，第三十三條規定何者爲事務人員，第三十四條規定何者爲公職人員。茲分別說明其立法要點如左。

一、何者爲公務人員 就一般法理言之，服務於各機關之人員，大體可以分爲二類：一爲公務人員。一爲自治人員，自治人員，又可分爲二種：一爲公職人員，一爲自治吏員，其服務於行政機關，而出於任命者，爲公務人員。其服務於自治團體，而出於任命者，爲自治吏員。其服務於行政機關，或自治團體，而出於選舉者，爲公職人員。此其大較也。準是以言，省如爲自治團體，則服務於省執行機關及意思機關者，非公職人員，卽自治吏員。省如爲行政體，無論其爲行政虛級，或行政實級，其服務於省執行機關或參議機關，而出於任命者，爲公務人員；出於選舉者，爲公職人員。本案則本此見解，特

於第三十一條第一項規定何者爲公務人員，卽『省政府委員，省政府各廳處所有人員，及省參議會祕書長以下各級人員，均爲公務人員。』雖然，何者謂之公務人員，在現行法令非無規定，（如刑法第十條第二項規定：『稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。』）顧以其義涉概括，殊覺含混。以此，中央所爲之解釋，亦屬前後紛歧，未盡妥洽，故個人以爲實不如以明文列舉，較爲適當。至所謂各廳處所有人員，應包括各廳處主管人員在內。又所謂祕書長以下各級人員，自係連同祕書長計算。此在法令解釋上蓋屬當然，初無待於煩言也。又在一般立法通例，公務人員概須給予報酬，我國現行法令亦然。故本案特於第三十一條第二項規定曰：『前項公務人員，均爲有給職。』

二、何者爲政務人員 凡言歐美政治者，莫不推崇歐美之人事制度（亦卽所謂文官制度）。而歐美人制制度之最大特徵，則爲政務人員與事務人員之畫分。關於此點，時賢論之綦詳。茲不多贅。但就政務人員，事務人員，與公務人員，自治人員，四者綜合言之，其在省級，如省爲行政體，無論其爲虛級實級，所謂政務人員，事務人員，自惟公務人員有此區別。而於公職人員之省參議員，則無政務與事務之分。如省爲自治團體，則所謂政務人員，應爲執行機關之主管人員（卽執行機關之公職人員）；所謂事務人員，應爲執行機關主管人員以外之人員，及意思機關祕書長以下之各級人

員（即自治吏員。）而於公職人員之省參議員，亦無政務事務之區別。本案既明定省爲行政體，故特本此義，於第三十二條前段規定何者爲政務人員曰：『省政府委員，省政府各廳處主管人員，均爲政務人員。』省政府委員之爲政務人員，在現行法令，已有明文規定，固非個人之所倡獲也。政務人員之所別於事務人員者，其任免、考核、獎懲，自有其特殊規定，與一般事務人員迥異其趣。故本案特於第三十二條後段規定：『其任免、考核、獎懲，應適用政務官之規定。』此不曰政務人員，而曰政務官者，蓋在現行法令稱爲政務官也。

三、何者爲事務人員 何者謂之政務人員與事務人員，已如上述。本案既已於第三十二條明定政務人員之範疇，則何者謂之事務人員，自屬顯然。但爲避免誤解起見，仍於第三十三條前段明定事務人員之範疇曰：『省政府各廳處主管人員以外之人員，及省參議會祕書長以下之人員，均爲事務人員。』事務人員所以別於政務人員者，不但任免、考核、獎懲，與政務人員不同。而於其未任職以前，則有所謂考試、訓練。於其既任職以後，又有所謂保障辦法。即事務人員，自經任用以後，不因主管人員之進退，影響其職務，且非依法不得解職、減薪、停職、或免職。所謂確立人事制度，即文官制度者，其重要意義，即在於此。蓋非如是，則一切行政，勢將陷於停頓，或阻滯也。故本案特於第三

十三條後段規定：『其考試、訓練、任免、考核、獎懲、保障，應依現行法令之規定辦理之。』我國近年以來，對於確立人事制度，已具相當規模，現行各種人事法令，雖有尙須修正或補充之處，但大體已有成規可循，要在其能徹底實行耳。

四、何者爲公職人員 何者謂之公職人員，前已言之。卽凡出於選舉之人員，皆爲公職人員。就目前省級立論，惟省參議員出於選舉，自惟省參議員爲公職人員。故本案特於第三十四條第一項前段規定省公職人員之範疇曰：『省參議員爲公職人員。』惟依據 總理遺教，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（建國大綱第十五條。）現行辦法則將公職人員考試分而爲二：一爲試驗，一爲檢覈。目前所行者，爲公職候選人資格檢覈，蓋所以求簡便而利推行也。由斯以言，公職人員之考試有法，而選舉罷免，如前所述，又屬有法可循，故本案特於第三十四條第一項後段規定：『其考試、選舉、罷免，應依現行法令之規定，辦理之。』省參議員既爲公職人員，依據一般立法通例，原則上自屬不應給予報酬。但在開會期內，得按照地方情形，酌支膳宿及交通等費，則爲各國法律之所同。我國現行辦法亦然。故本案復於第三十四條第二項規定：『前項公職人員，爲無給職。但在開會期間，得給予定額之公費。』

丁 關於事務者

本章凡四條，即第三十五條至第三十八條。第三十五條規定何者爲省事務，第三十六條規定省政府對省事務之立法，第三十七條規定中央事務與省事務得分別委任省政府或縣政府辦理，第三十八條規定辦理各種事務所需經費之負擔。茲分別說明其立法上之要點如左。

一、何者爲省事務 省事務，係上對中央事務，下對縣事務而言。就我國現行法律言之，縣爲地方自治團體，所謂縣事務，自爲其固有之自治事務，已於縣自治法案中敘述甚詳，茲不復贅。就省事務言之，則應依省之性質如何，而不同。即省如爲行政虛級，則其所辦理之事務，皆爲中央事務。即國家事務，而無所謂省事務。省如爲行政實級，則其所辦理者，當爲省事務，中央事務得委任省政府辦理，係屬另一問題。省如爲自治團體，則其所辦理者，當爲固有之自治事務，中央事務得委任省政府辦理。與省爲行政實級同。本案既明定省爲行政實級，則何者謂之省事務，實有明確規定之必要。但以言中央事務與省事務之畫分，依照建國大綱第十七條規定，在憲政開始時期，『中央與省之權限，採均權制度；凡事務有全國一致之性質者，畫歸中央，有因地制宜之性質者，畫歸地方，不徧於中央集權，或地方分權。』此種主張，在民國元年本黨宣言，即已有之。總理於十一年在上海新聞報



發表之『中華民國建設之基礎』一文，言之尤詳。過去本黨爲貫徹此種主張起見，二十三年四屆五中全會曾有畫分中央與地方權責綱要之提案，中央政治會議復於二十四年通過中央與地方權責畫分綱領。二十六年六月行政院特頒行整理中央與地方行政綱領，計屬於整理中央行政綱領者八條，屬於整理地方行政綱領者十條，屬於建設事業審議原則者十四條。惟條目既紛，殊欠綜合，且因時勢變遷，已多不復適用。個人以爲中央事務與省事務之畫分，其立法體例，不外下列三種方式。其一、中央事務採概括規定，省事務採列舉規定。其二、中央事務採列舉規定，省事務採概括規定。其三、中央事務與省事務皆採列舉規定，或例示的列舉規定；且明定何者由中央立法，即由中央辦理；何者由中央立法，得委任省辦理；何者由省立法，即由省辦理；何者由省立法，得委任縣辦理。無論採取上述何種方式，就立法體例言之，似以定入憲法爲必要。但考之五五憲草，則根本否認中央與省之均權，而認爲建國大綱之所謂均權，係就中央與縣而言。故在五五憲草，並無適當規定。顧在二十三年二月二十三日立法院憲法草案起草委員會擬訂之憲法草案初稿，則頗注意及此。於第六章中央與地方之權限，明定其採均權制，而將立法權之屬於中央者，採例示的列舉規定，計達二十六種之多。凡未列舉之事項，其立法權則屬於地方。蓋又對於中央事務採例示的列舉規定，而於

地方事務採概括規定也。惟所謂地方，究係指省或縣而言，殊欠明瞭，不無缺陷。嗣後私人所擬之憲法草案，亦有注意及此者。如羅文幹氏等所擬之五五憲草修正草案（第六章中央與地方）是。本案則假定上述之憲法草案初稿，及修正草案，為將來國民大會制定憲法時所採納，故於第三十五條規定：『凡立法權不屬於中央之國家事務，皆為省事務。』所謂不屬於中央立法之事務，依照一般法理言之，除省事務外，尚有所謂縣事務。本條所以規定凡立法權不屬於中央之國家事務，蓋上以別於屬於中央立法之國家事務，下以別於屬於縣立法之自治事務也。惟是此種規定，是否妥洽，須視將來憲法之規定如何，以為斷。如憲法之規定並不如此，則本案之假定，自當失其存在之根據。又本案之規定，係就省為行政實級而言。目前之省，則為行政虛級，故為顧及事實起見，特於省組織法施行法第八條規定，在省之地位，尚未變更以前，省組織法第三十五條至第三十八條之規定，暫不適用。既屬暫不適用，則目前之省，所辦之事務，仍為國家事務，而非省事務。

二、省政府對於省事務之立法 省政府對於省事務，得制定單行規章，係屬廣義的立法權之一種。但此仍就省為行政實級而言，如省為行政虛級，則並此制定單行規章之權而亦無之。故在第六次修正省政府組織法均明定，省政府不但可以發布命令，且可制定單行規章。第七次修正省政府

府組織法，則明定省政府只能發布命令，而不能制定單行規章。本案既以省爲行政實級，則省政府自有制定單行規章之權。故特仿上述憲法初稿，於第三十六條第一項規定：『省政府對於省事務，得制定單行規章，或由中央規定原則，由省政府制定單行規章。』但無論省爲行政實級，抑爲自治團體，其制定單行規章，亦非漫無限制。故本案又於第三十六條第二項規定：『省單行規章與中央法令抵觸者，無效。』此與本案第四十五條之立法旨趣同，其義甚明，無待贅言。

三、中央事務與省事務得分別委任省縣辦理 關於此事，亦與省之地位有關。如省爲行政虛級，則省所辦理之事務，爲國家事務，國家事務之由縣辦理者，非由於省之委任，而由於中央之委任。如省爲行政實級，則省所辦理之事務，爲省事務。省事務之由縣辦理者，係由於省之委任，而非中央之委任。如省爲自治團體，則省所辦理之事務，爲自治事務。省自治事務之由縣辦理者，不但屬於自治事務，且係由於省之委任。本案既以省爲行政實級，故本諸上述法理，特於第三十七條規定：『行政院得將某種中央事務之全部或一部，委任省政府辦理之。省政府得將某種省事務之全部或一部，委任縣政府辦理之。』不過目前之省，究爲行政虛級，在事實上，本條自應暫緩適用耳。

四、辦理各種事務所需經費之負擔 關於此事，與省之地位及各種事務性質有關。茲爲節省

篇幅起見，不再詳述。惟須注意四事：省爲行政實級，始有省庫之可言。如爲行政虛級，則祇有國庫，而無省庫，此其一。省爲行政實級，故中央事務之由行政院委任省政府辦理者，所需經費，應由國庫負擔。如爲行政虛級，則省所辦理之事務，概爲中央事務，所需經費，自應完全由國庫負擔，此其二。省爲行政實級，故省事務之由省政府委任縣政府辦理者，所需經費，應由省庫負擔。如爲行政虛級，則縣所代辦之事務，爲中央所委任，所需經費，自應由國庫負擔，此其三。又本案第三十八條第二項及第三項所以規定，所需經費，由國庫或省庫負擔其全部或一部者，蓋因省預算及縣預算，如有不敷，原有由國庫或省庫酌予補助之規定，初不必辨析毫厘也，此其四。

戊 關於財政者

本章凡四條，卽第三十九條至第四十二條。第三十九條規定省財政收入，第四十條規定省歲出分配之原則及標準，第四十一條規定省收支平衡之原則及補助，第四十二條規定省財政制度。茲分別說明其立法要點如左。

一、省財政收入 省有無獨立之財政收入，自民國成立以來，可分爲三個時期。在第一次全國財政會議以前，田賦屬於中央，各省之收入，除田賦附加外，大率取給於苛捐雜稅。於此時期，實無獨

立財政之可言。此爲第一時期。在第一次全國財政會議以後，中央爲廢除各種苛雜，特將田賦盡歸省有，嗣又創辦營業稅，定爲各省之省稅。於此時期，各省始有獨立之財政收入。此爲第二時期。及至第三次全國財政會議，將各省田賦暫時交由中央接管，改徵實物，並將各省預算定爲國家預算之單位預算，於是省又由有財政而變爲無財政。此爲第三時期。上述三種變遷，大抵與省之地位有關。卽省爲行政虛級時，無獨立之財政。省爲行政實級時，則異於是。此爲事所當然，初無待於煩言也。本案既以省爲行政實級，則省自應有其獨立之財政，故本案於第三十九條，特設省財政收入之規定。惟是何者爲省財政收入，茲事體大，殊難遽定。經個人詳加研究，竊以爲應以民國二十四年中央所定之財政收支系統法，設爲合理。本案第三十九條之規定，卽大體以財政收支系統法爲準。就中最關重要者，爲第一款之稅課收入，茲分別說明如左。

(一)關於營業稅者 依照財政收支系統法之規定，營業稅原爲各省之省稅，及中央於民國三十年頒行改訂財政收支系統實施綱要，則將營業稅改爲中央稅，而以百分之三十至五十撥歸各縣。此在抗戰時期，省爲行政虛級，特將營業稅改爲中央稅，固無不可。然如省爲行政實級，則仍應維持財政收支系統法之規定，以其定爲省稅，較爲適當。但既已以其百分之三十至五十撥歸各縣，

則省所保留之營業稅，當爲百分之五十至七十。故本案特於第三十九條第一款第一目，以營業稅百分之五十至七十，定爲省財政之稅課收入。

(二)關於土地稅者 依據建國大綱及財政收支系統法之規定，土地稅原爲各縣最主要之縣稅，縣各級組織綱要及改訂財政收支系統實施綱要，則牽就事實，僅以土地稅之最小部分畫爲縣財政收入，殆已非 總理遺教及政府畫分財政收支系統之本意。個人以爲就理論與事實言之，仍以維持財政收支系統法之規定，將土地稅定爲縣稅，較爲適當。惟依據財政收支系統法之規定，應以土地稅百分之十提歸中央，作爲整理土地經費，而各縣又須保留百分之四十五至七十五，則其可能歸省者，當爲百分之十五至四十五。故本案特於第三十九條第一款第二目，以各縣分得土地稅百分之十五至四十五，定爲省財政之稅課收入。

(三)關於土地改良物稅者 依據財政收支系統法之規定，土地改良物稅爲各縣之縣稅，縣各級組織綱要及改訂財政收支系統實施綱要，亦以其爲縣財政收入之一種。此種規定，甚爲適當。惟依據財政收支系統法之規定，縣應以其百分之十五至三十歸省，而改訂財政收支系統實施綱要所定，應行歸省之土地改良物稅，則爲百分之十五至四十五。兩者之規定，頗有出入。個人以爲應

以後者之規定爲合理。故本案特於第三十九條第一款第三目，以各縣分得土地改良物稅百分之十五至四十五，定爲省財政之稅課收入。

(四)關於遺產稅者 依據財政收支系統法及改訂財政收支系統實施綱要之規定，均以遺產稅爲中央稅，但應以其百分之二十五畫撥各縣，以百分之十五畫撥各省。本案從之，特於第三十九條第一款第四目以中央畫撥遺產稅百分之十五，定爲省財政之稅課收入。

(五)關於所得稅者 依據財政收支系統法及改訂財政收支系統實施綱要之規定，均以所得稅爲中央稅，但應以其百分之二十至三十畫歸各縣，以百分之十五至二十，畫撥各省。本案從之。特於第三十九條第一款第五目，以中央畫撥所得稅百分之十至二十，定爲省財政之稅課收入。

稅課收入以外之其他收入，如特賦收入，規費收入等，在財政收支系統法已規定甚詳，本案僅於第三十九條第二款至第七款就其重要收入酌加規定，而於第八款以其他依法之收入一語作一總結。蓋所以避免列舉也。惟於此尙有特加說明者三事：本案第三十九條第一款第二目所定之土地稅，在土地法尙未施行以前，應爲各縣之田賦，此其一。本案第三十九條第一款第三目所定之土地改良物稅，在土地法尙未施行以前，應爲房捐，此其二。本案所定之省財政收入，係就省爲行政

實級立論，但在目前實況，省爲行政虛級，實無財政收入之可言，故特於省組織法施行法第八條規定，在省之地位尙未變更以前，省組織法第三十九條至第四十二條之規定，暫不適用，此其三。

二、省歲出支配之原則及標準 何者爲省財政支出，在財政收支系統法已規定甚詳，本案爲節省篇幅起見，不及一一列舉。祇於第四十條正文規定其分配原則曰：『省歲出之分配，應以各種省事務平均發展爲原則。』但於各種省事務平均發展之中，仍應有先後緩急之別，以此過去之財政收支系統法，對於教育文化，經濟建設，衛生治療，及保育救濟等事業，特加重視，並明定其經費之分配比例，不得少於總預算總額百分之六十。此種規定，甚爲允洽。故本案特於第四十條但書規定：『但關於文化事業，建設事業，衛生事業，及救濟事條等經費之總額，最低限度，不得少於總預算總額百分之六十。』所謂總預算，依法自惟省爲行政實級及自治團體時有之。如省爲行政虛級，則省預算爲國家總預算之單位預算，而非總預算。改訂財政收支系統實施綱要規定至明，可參照得之。

三、省收支平衡之原則及補助 省既有其獨立之財政收入，且有其總預算，依照一般通例言之，自以自給自足爲必要。故本案特於第四十一條第一項正文規定：『省每年度之收入與支出，應以自相平衡爲原則。』但此僅屬原則，我國各省情形，至不相同，入不敷出之省，頗不在少，如中央不



予酌量補助，則省單位各種事業，勢將陷於停頓。故本案特於第四十一條第一項但書規定：『但如確屬不敷，得由國庫酌予補助。』又在過去，省與省間，尙有協款成例，此在預算法上，亦屬可通（即所謂協濟金）。本案則以其係屬臨時辦法，無須定爲專條，故從略。再上級政府對於下級政府之補助，徵諸各國法律，計有兩種方式：一爲預算補助，一爲事業補助。他國過去，雖兩者並用，但仍偏重於一般預算之補助。本案則不爲剛性規定，以便於中央之活用。如上所述，各省財政如確屬入不敷出，固應由國庫酌予補助，然以我國面積之大，邊區之多，人口稀少，土地尙未開闢之省，殊不在少，其所需之開發經費如完全由省庫負擔，（財政收支系統法即以開墾移殖列爲省事業及補助支出。）亦殊未洽。故本案特於第四十一條第二項規定：『人口稀少，土地尙未開闢之省，所需開發經費，由國庫酌予補助。』抑有進者，本案第四十一條之規定，係就省爲行政實級而言，如省爲行政虛級，則其收入支出無自相平衡之必要。如預算有所不敷，依法應由中央負平衡之責，且非以補助費之方式出之，不可不辨。

四、省財政制度 以言財政制度，應包含下列之四者：一爲財務行政，一爲公庫，一爲會計，一爲審計。且此四者須採聯綜辦法，俾於分工之中，用收聯合之效。此項制度，現行法令已規定甚詳，雖非

完全切合實際，然已行之十年，業有成規可循。故本案特於第四十二條規定：『省財務行政，公庫，會計及審計事務，應依現行法令之規定，辦理之。』惟須特加說明者，本案之規定，亦係就省爲行政實級而言。如省爲行政虛級，則幾無所謂財務行政，更無所謂公庫，而會計及審計之權，又自始即屬於中央（此超然主計制度之結果，）此又不可以不知者也。

己 關於監督者

本章凡六條，即第四十三條至四十八條。第四十三條規定行政院對於省政府之監督，第四十四條至第四十六條規定行政院對於省參議會之監督，第四十七條規定省政府對於所屬各機關之監督，第四十八條規定省政府對於縣自治之監督。茲分別說明其立法要點如左。

一、行政院對於省政府之監督 以言對於省政府之監督，如省爲行政實級，或行政虛級，其監督機關固爲上級政府之行政院；即省爲自治團體，依照縣自治法及各國立法趨勢言之，亦爲行政監督，而非立法監督。其意甚明，無待深論。惟是監督辦法究屬如何，過去各種法令，則紛然雜陳，殊乏統一規定。行政院省制問題設計委員會，對此問題，甚爲重視，曾於所擬報告書中，將監督方式分爲核准、備案、及報告之三類；且均採例示的列舉規定。此種設計，頗可參考。但如將應行核准備案及報

告之事項，逐一列舉，既不可能；即例示的列舉，亦有未洽。個人以爲似以採取概括規定爲宜。故本案特於第四十三條規定：『省政府辦理省事務及中央事務，應依法呈報行政院核准、備案、或備查。』至何種事務應經核準備案或備查，則依法令之規定決之。

二、行政院對於省參議會之監督 茲分左列三點說明之。

(一) 議決案與中央法令抵觸時 省政府制定之單行規章，不得與中央法令抵觸，其抵觸者無效，前已言之。本諸同一理由，省參議會之議決案，自亦不得與中央法令相抵觸。此不但在參議機關之省參議會爲然，即在意機關之省議會，亦應如是。關於此點，省臨時參議會組織條例並無明文規定，省參議會組織條例則爲避免疑義起見，特定爲專條。本案從之，而於第四十五條規定：『省參議會之議決案，與中央法令抵觸者，無效。』所謂無效，即根本不發生效力之謂，與是否發生效力，尙未確定，可得而撤銷者，不同。但如因此發生爭議，其解決之權，應屬於行政院，蓋又事屬當然也。

(二) 議決案爲預算決算及有關人民權利義務之單行規章時 省參議會有議決省預算，審核省決算，及省單行規章之權，前已言之。此數種事項之議決，均與人民權利義務關係甚大，故在現行省參議會組織條例特設明文規定，須呈經行政院之備案。本案從之，而於第四十六條明定：『省

參議會議決之省預算，及有關人民權利義務之省單行規章，應呈報行政院備案。其審核之決算，亦同。『所謂亦同者，亦須呈報行政院備案也。於此有須特加說明者，爲備案與核准及備查之區別。就通常法理言之，凡須核准之件，上級機關得就法理事實予以准駁。凡須備案之件，上級機關祇得就其是否合法予以准駁。凡須備查之件，上級機關則祇得就其是否切合事實予以准駁。本案所定之監督，僅及於備案而止，其監督權固有相當之限度也。

(二) 議決案違反三民主義及國策時 三民主義爲我國立國之根本精神，五五憲草中已有明文規定，無論何人均須遵守。其因三民主義而生之重要國策，亦同。故在省臨時參議會組織條例及省參議會組織條例，均有省參議會議決案不得違反三民主義及國策情事之規定。否則，不但其議決案爲無效，且得據以爲解散省參議會之理由。本案從之，亦特於第四十七條明定：『行政院院長對於省參議會之議決案，如認爲有違反三民主義或國策情事，得提經行政院會議議決，呈請國民政府予以解散重選。』其必須行政院院長提議，行政院會議議決，及國民政府核准，始得解散省參議會者，蓋解散爲對於省參議會最嚴重之制裁，茲事體大，不如此，不足以昭慎重也。

三、省政府對於所屬各機關之監督 省政府對於所屬各機關，依照一般法理，原有監督之權，

蓋以其爲直接上級機關也。其監督權之最著者，厥爲對於所屬各機關之命令或處分，於一定情形之下，得爲停止或撤銷。歷次省政府組織法均有此規定，本案從之。特於第四十四條明定：『省政府對於所屬各機關之命令或處分，認爲有違背法令，逾越權限，或其他不當情形，得停止或撤銷之。』但在歷次省政府組織法，省政府對於縣政府之命令或處分，亦得於一定情形之下，而爲停止或撤銷，本案則以其應屬於自治監督之範圍，故不規定於本條。

四、省政府對於縣自治之監督 依照建國大綱，省政府原有監督各縣自治之權，但在第四次修正以前之省政府組織法，並無明文規定，第六次修正省政府組織法，始以監督地方自治爲應由省政府委員會議決事項之一種。第七次修正省政府組織法，則除第六次修正法之規定外，復於第一條規定：『省設省政府，綜理全省行政事務，並監督地方自治。』個人以爲在現行辦法，省政府既採委員制，已將監督地方自治規定爲應由省府委員會議決之事項，初無如第七次修正省政府組織法第一條重加規定之必要。惟是省政府對於地方自治究應如何監督，條目至繁，就立法體例言之，自以於縣自治法中詳加規定，較爲適當。故本案僅於第四十八條規定：『省政府對於縣自治之監督，依現行法令之規定，辦理之。』其詳可參看個人所擬縣自治法案第八十八條至第九十六

條之規定，茲不贅。

庚 關於行政督察公署者

本章凡九條，即第四十九條至第五十七條。第四十九條規定行政督察公署之定名及性質，第五十條規定行政督察專員之職權，第五十一條規定行政督察公署之組織及職掌，第五十二條規定行政督察公署各科室主管人員，第五十三條規定行政督察專員得統籌轄區各縣行政及指揮調遣轄區各縣武力，第五十四條規定行政督察專員得撤銷或糾正轄區各縣縣長之命令或處分，第五十五條規定行政督察專員對轄區各縣縣長之考核及獎懲，第五十六條規定行政督察公署行文辦法，第五十七條規定各種有關法規之制定。茲分別說明其立法要點如左。

一、行政督察公署之定名及性質 我國各省畫分爲若干行政督察區，設置行政督察專員公署之經過，已如前述。個人以爲此種制度，在目前狀況之下，仍應繼續採用，故特於本案第三條明定各省畫分行政督察區之標準。惟是對於此項制度有應特加考慮者二事：一爲行政督察公署命名問題？在現行辦法，每一行政督察區，設專員一人，其所主持之機關，則稱爲行政督察專員公署。但在設置專員之始，祇有專員，而無專員辦公之機關。二十一年八月行政院公布之行政督察專員暫行

條例，雖明定行政督察專員得於原領縣政府內附設辦事處，然仍可流動設置，並非經常機關。嗣經中央詳加考慮，認為行政督察專員有經常設署辦公之必要，於是於二十五年三月公布之行政督察專員公署組織暫行條例，始設置專員經常辦公之機關，稱為行政督察專員公署。私意以為與其稱為行政督察專員公署，似不如以稱為行政督察公署，較為妥洽。一為行政督察公署性質問題，在設置行政督察專員公署之始，以專員之職權頗屬強大，一般論者頗疑行政督察專員公署為省政府以下之一級，一如過去之府道制度然。二十五年三月公布之行政督察專員公署組織暫行條例，始明定行政督察專員公署為省政府之輔助機關，既為省政府之輔助機關，則行政督察專員公署自非省政府以下之一級。其地位與性質，與縣政府所設之區署同。個人以為此種規定，甚為允當。故本案特於第四十九條規定行政督察公署之定名及其性質曰：『行政督察區，設行政督察公署，為省政府之補助機關。』

二、行政督察專員之職權 於此有須說明者三事：一為行政督察專員名稱問題，行政督察專員一詞，一般論者以其過於冗長，其他機關之設置專員者又復漫無限制，於是頗有主張改為行政督察使，或督察使者。亦有主張改為區行政長官，或區行政長者。個人以為行政督察專員一詞，習用

已久，應以繼續沿用爲宜，多所變更，未見其當。一爲行政督察專員是否專設問題，查自設置行政督察專員以來，專員一職，明定其由省政府就本區域內各縣縣長中指定一人兼任。及二十五年組織暫行條例公布以後，始改爲除有特殊情形者外，應兼任駐在地之縣長。迨至抗戰軍興，以各省專員職責繁重，如再兼任縣長，難免不有所貽誤，復明令免兼駐在縣縣長。個人以爲此種規定，甚爲妥洽，自以繼續適用，較爲適當。一爲行政督察專員職權問題，就行政院先後頒行之法令言之，二十一年八月及二十五年三月公布之暫行條例，均屬缺乏體系。二十五年十月修正之暫行條例，臚列其職權達九款之多，亦與一般立法體例頗不相類。且細釋所列九款職權，自實施縣各級組織綱要以後，已有若干條款與現行法令有所抵觸，允宜重加調整。個人以爲設置行政督察專員之用意，不外二端：一爲督察各縣行政，一爲維持各縣治安，其他之職權，則由此兩種基本職權而生，一一列舉，殊無必要。本案卽本諸上述三種見解，特於第五十條規定：『行政督察公署，設專員一人，由行政院院長提請國民政府簡派，承省政府之命，辦理左列各種事務：一、督察轄區各縣行政，二、維持轄區各縣治安。』所謂轄區各縣行政，係兼指轄區各縣固有之自治行政，及委任辦理之中央行政與省行政而言。初非專指自治行政，或國家行政。其義甚明，無待多贅。



三、行政督察公署之組織及職掌 在行政督察專員時期，專員僅得於原領縣政府內附設辦事處，置秘書一人，事務員二人，書記二人，助理一切文件及應行事宜，其組織甚小。在行政督察專員公署時期，則其組織，又因專員是否兼任縣長而不同。如專員不兼縣長，計應設秘書一人，科長二人至四人，視察一人，技士一人或二人，科員二人至四人，事務員三人至六人，必要時得酌用雇員。如專員兼任縣長，則由行政督察專員公署之職員兼任縣政府事務，不另支薪。專員公署之編制又復分為甲乙丙三等，專員不兼縣長者為丙等，祇設兩科；專員兼縣長者，為甲等或乙等，則分設四科或三科。

以上係就行政督察專員公署之組織言之，在各行行政督察區，尚設有區保安司令部，區保安司令一職，除有特殊情形者外，應由行政督察專員兼任。以此，行政督察專員有兼區保安司令者，有不兼者。區保安司令部組織，計設副司令一人，參謀一人或二人，副官二人，軍法助理員一人，辦事員二人至四人，書記二人。行政督察專員之兼任區保安司令者，司令部與專員公署又須合署辦公，署部合計，共設職員四十餘人。於此可見其組織及編制之紛歧。中央有見於此，特於三十年公布戰時各省行政督察專員公署及區保安司令部合併組織暫行辦法，將署部合併，改稱為行政督察專員兼

保安司令公署，計設專員兼司令一人，副司令一人，祕書一人，科長二人至三人，視察一人至二人，技士一人，技佐一人至二人，科員四人至六人，參謀二人，軍法員一人，副官二人，會計員一人，辦事員六人至九人，雇員書記八人至九人，至是，專員公署之組織，始趨於統一。個人以爲此種辦法，較前固爲合理，然爲徹底更新起見，似有將軍事部門之掌職及其人員，納入一組織單位，與其他各科並列之必要。

顧在過去注意改革專員公署組織者，頗有主張分設政務軍事兩處之議。經詳加研究，殊覺未洽。蓋兩處之職務，繁簡各別，同設爲處，在分量上頗不相稱也。又設置行政督察專員之初，其主要任務，原在監督指導各縣行政，自施行此制以迄於今，就個人體驗所得，仍以監督指導各縣行政收效最大。但在現制，僅設視察一人至二人，技士一人，技佐一人至二人，殊覺人員過少，督導難周，復無專管機構以總其成，亦覺未當。私意以爲爲發揮行政督察制度之效能起見，實有增設視察及技術人員，並增設視導專室，以一事權之必要。又在現制，專員公署僅設祕書一人，掌理綜核文稿，指導各科辦理行政事務，及主辦不屬於各科事務，實屬人少事繁。私意以爲，亦有增設人員，擴充爲室之必要。本案特本此意，於第五十一條規定：『行政督察公署，設左列各科室：一、祕書室，二、第一科，三、第二科，

四、第三科、五、視導室。』

至各科室之職掌，除祕書視導兩室外，於第一科規定其掌理民政、教育、及社會行政事項。於第二科規定其掌理財政及建設事項。均僅舉其綱，而不涉及細目之規定。蓋第一科之職掌，相當於省政府之民政廳、教育廳、及社會處。第二科之職掌，相當於省政府之財政廳、及建設廳。所有細目，已見於本案第十條，初不必再爲列舉也。又對轄區各縣警衛，既於專員公署設置專科（即第三科）負責辦理，則專員自可不再兼任區保安司令，原有之區保安司令部，亦屬不裁而自裁。較之現制，僅存保安司令之空銜者，似覺尤爲徹底也。

四、行政督察公署各科室主管人員 行政督察公署之組織，已如上述，本案特仿一般立法通例，於第五十二條規定應設之主管人員曰：『祕書室設祕書主任一人，各科設科長一人，視導室設視導主任一人，承專員之命，分別主管各該科室事務。』於此有須說明者三事：本條僅規定主管人員爲止，各科室究應設置若干人員，應讓諸行政督察公署組織規程詳爲規定，此其一。現制將行政督察專員公署之編制分爲甲乙丙三等，不但應設之人員多寡不一，且其應設之科別亦有出入。私意以爲，似以不再區分等級，較爲適當。如主管事務確屬繁簡不同，自可就應設人員量爲增減，此其

二。現制因設有區保安司令部，故有參謀副官等人員之設置，本案既裁部改科，自不妨明定第三科科長及其所屬人員須爲軍人，實無須特設參謀及副官，此其三。

五。行政督察專員得統籌各縣行政及指揮調遣各縣武力。綜合中央所頒行政督察專員法令，除行政督察專員固有之任務外，以其兼任駐在地之縣長，『應遵照現行法令，首先舉辦各項急應推行之要政，以爲轄區各縣之倡導。』以其兼任區保安司令，『因維持治安之需要，對於轄區各縣之警察，保衛團隊，得爲節制調遣。』以其爲行政督察專員，『如認爲轄區各縣，或轄區與他區有通力合作之必要，應商同有關之縣區聯合舉辦。』本案既不規定行政督察專員兼任駐在地之縣長，則上述之縣政倡導作用，自己失其存在。但區保安司令部雖已裁撤，而行政督察專員仍有維持轄區各縣治安之責，其得指揮調遣轄區各縣警衛武力，自屬必要。又行政督察專員之主要任務，既在督察轄區各縣行政，至低限度，如認爲各縣對於某種行政必須通力合作，其得有權統籌，亦屬當然。以此，本案特於第五十三條規定：『行政督察專員爲遂行本法第五十條第一款之職權，得就轄區各縣有關行政妥爲統籌。爲遂行本法第五十條第二款之職權，得指揮調遣駐區各縣一切警衛武力。』

六、行政督察專員得撤銷或糾正轄區各縣縣長之命令或處分。省政府對於各縣縣政府之命令或處分，認為有違背法令，逾越權限，或其他不當情形時，得為停止或撤銷，此為省政府對於縣政府最重要之監督權，行政督察專員既為省政府之補助機關，為因應事機起見，似有畀以此權之必要。故在行政督察專員組織暫行條例及修正行政督察專員公署組織法暫行條例，均有於一定條件之下許其為緊急措施之規定。本案從之，亦於第五十四條明定：『行政督察專員對於轄區各縣縣長之命令或處分，認為違法或失當，不及呈報省政府核辦時，得以命令撤銷或糾正之，但仍應轉報省政府查核。』其須事後呈報省政府查核者，蓋如行政督察專員之命令未盡適當，省政府尚可本其監督大權妥為救濟也。

七、行政督察專員對於轄區各縣縣長之考核獎懲。行政督察專員對於轄區各縣縣長之考核獎懲，其程度如何，為研究行政督察專員職權者爭議之所在。考之行政督察專員暫行條例規定，行政督察專員對於轄區各縣行政人員，如認為應行獎懲，得隨時開明事由，密報省政府及主管廳核辦。行政督察專員公署組織暫行條例及修正條例則規定較詳，即行政督察專員對於轄區各縣縣長及所屬人員成績，應每年舉行考核一次，擬定獎懲意見，呈報省政府。如所屬各縣縣長有違法

失職行爲，應隨時密呈省政府核辦。然僅有密呈核辦之權，而非逕行撤懲也。有之，則爲二十一年七月豫鄂皖剿匪總部公布之剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例，對於所屬縣長如有瀆職行爲，而有緊急處分之必要時，得先行撤懲，派員代理。惟是此種規定，已成過去。維時爲整飭吏治，增進行政效率，以便徹底剿匪清鄉及辦理善後起見，或屬必要，但未可垂爲常例也。故本案特照現行辦法，略加變通，於第五十五條規定曰：『行政督察專員對於轄區各縣縣長及所屬人員成績，應每年舉行考核一次，擬定獎懲意見，呈報省政府。如有違法失職行爲，應隨時密呈省政府核辦。』

八、行政督察專員公署行文辦法 關於行政督察專員公署行文辦法，在兩暫行條例，均祇規

定對省政府用呈，對轄區各縣用令，所有對上對下一切公文，是否均由行政督察專員公署承轉，在適用上頗屬疑問。蓋如一律須由專員公署承轉，則不但不勝其煩，且公文遲緩，在所不免。然如一律不由專員公署承轉，則行政督察專員勢將等於虛設。以此，二十五年十月內政部頒行之行政督察專員公署辦事通則，特斟酌其間，於省政府命令各縣政府辦理之事件，原則上規定其一面逕令各該縣政府辦理，一面並令該管行政督察專員知照。但例外關於含有時間性之重要事件，含有特別性之專辦事件，及含有聯系性之其他事件，則須令由該管行政督察專員公署轉飭遵照。而於各縣

政府呈報省政府之事件，原則上概由該管行政督察專員公署核轉。但例外關於省政府逕令辦理亟須呈報之事件，亦得一面逕行呈復，一面分報該管行政督察專員公署備查。上述辦法，於省政府對下行文，原則上規定無須由專員公署承轉，而於縣政府對上行文，則原則上規定其必須專員公署承轉，辦法既非一貫，在實用上頗易發生問題。經個人詳加研究，竊以爲應就事務性質，分爲下列三種情形，以謀解決。一爲中央或省決定之通案，無須行政督察專員統籌處理之事務。一爲各縣直接秉承省政府處理之事務，及關於中央或省所頒法令之解釋。一爲應由行政督察專員統籌或處理，及省政府委任行政督察專員處理之事務。對於第一種情形，以省直接令縣，同時分令行政督察專員爲已足。對於第二種情形，亦以縣政府直接呈省，同時分呈行政督察專員爲適當。對於第三種情形，則以省縣公文均以經由督察專員承轉爲必要。故本案特設第五十一條之規定，俾資適用。

辛 關於附則者

本章凡五條，即第五十八條至第六十二條。第五十八條規定未設省地方政治制度之擬訂，第五十九條規定院轄市組織法之擬訂，第六十條規定省轄市及設治局準用縣之規定，第六十一條規定本法施行法之擬訂，第六十二條規定本法公布施行之日期。茲分別說明其立法要點如左。

一、未設省地方政治制度之擬訂 我國地方行政區域之稱爲省者，自滿清以迄現在，初爲十八省，嗣增爲二十二省，再增爲二十八省。其未設省者，則有西藏蒙古兩區域。此兩大區域之政治制度，殆一仍其固有之形態，鮮少變革。個人以爲，不但不應適用本法之規定，且須另定其切合實際之政治制度，俾便治理。故本案特於第五十八條規定：『未經設省之地方，其政治制度另定之。』此又不僅西藏蒙古兩大區域爲然，私意以爲在種族複雜之省，如新疆西康，其適用本法，亦應酌留彈性。容當另文論之，茲不多贅。

二、院轄市組織法之擬訂 在我國現制，有所謂院轄市及省轄市。前者隸屬於行政院，與省之地位相當。後者隸屬於省政府，與縣之地位相當。就市之組織條件及其發展言之，與一般省縣殊不相同。故在現行法律，除省政府組織法外，尙有所謂市組織法，此項市組織法，包含院轄市及省轄市，均以其爲地方自治團體。於此可見，院轄市之性質，與現行省制迥乎不同。此種立法，固較進步也。故本案特於第五十九條規定：『院轄市組織法，另定之。』所以明示其不適用本法也。

三、省轄市及設治局準用縣之規定 在現行法制，省轄市及設治局，均同於縣。本案爲立案使利起見，祇及於縣，而非縣市局三者並列。實則凡關於縣之規定，對於省轄市及設治局均應適用，故



本案特於第六十條規定：『本法關於縣之規定，於省轄市及設治局準用之。』

四、本法施行法之擬訂 施行法者，過渡法也。如前所述，本案之所謂省，係就其為行政實級而言，但現行之省，則為一行政虛級，苟非有一過渡辦法，則本法勢將無從付之實施，此本法所以有另擬施行法之必要也。故本案特於第六十一條明示此旨曰：『本法之施行法，另定之。』個人所擬之省組織法施行法案，凡十條，見本書參，茲不贅。

五、本法公布施行之日期 無論何種法律，均有關於公布施行日期之規定，但有自公布之日施行者，亦有另以命令規定施行日期者。一般法例，以第一種情形為最多。故本案從之，特於第六十二條規定：『本法自公布之日施行。』但為使本法推行盡利起見，按照各省實際情形，定其施行之先後，似亦可以考慮。

#### 四 省組織法案之補充說明

第七次修正省政府組織法，曾由立法院議決通過，但未經國民政府公布施行，已如前述。良以此項組織法通過未久，即有第三次全國行政會議之召集，以若干重要之點，尚須重加考慮也。本文

草擬既竟，適閱報載第七次修正省政府組織法已由立法院重加修正通過，是爲第八次修正省政府組織法。除將其全文載入本書附錄，藉供參考外，（以節省篇幅刪除）綜核是項組織法，與第七次修正法比較，其重要不同之點，有如左述。

一、關於省政府組織者 省政府應設之廳處，在此次修正省政府組織法，仍維持第七次修正法之規定。計設民財教建四廳，及祕書處，於必要時，得由行政院提經立法院議決，增設其他行政及事業機關。（本法第七條）而其最大變更，則在將歲計會計統計合併於一處。即『省政府設會計處，辦理歲計會計統計事項，受省政府主席之指揮監督，並依國民政府主計處組織法之規定，直接對主計處負責。』（本法第十三條）此項變更，在第三次全國行政會議，即有此主張，就理論言之，固甚允洽也。

二、關於中央事務與省事務者 關於中央事務與省事務之畫分，依個人所見，應採均權制度之原則，前已言之。在第三次全國行政會議召集之始，行政院會以此爲題，徵詢各省省政府之意見。咸認爲中央事務與省事務，在目前現狀之下，頗覺混淆，亟應明確畫分。惟究應如何畫分，則議論紛紜，殊不一致。此次修正省政府組織法特大體參照上述行政院之意見，於第二十一條規定：『凡依

法應由中央機關辦理。或須呈經中央核准始得辦理之事項，省政府不得自行舉辦。凡依法應由省政府辦理之事項，中央機關不得逕行辦理。」私意以爲此種規定，固無不當；惟依法云云，自必先有其可資依據之法，庶幾本條規定不致流於空疏。

三、關於省政府各廳之發布命令者 省政府各廳得就主管事務，對所屬機關發布命令，爲歷屆省政府組織法之所同。但過去僅有不得抵觸中央法令，及省政府委員會議決之限制，此種規定，殊嫌未足。此次修正省政府組織法特於第十八條重加限制曰：「省政府各廳頒行命令，有左列情形之一者，均應呈由行政院，以命令行之。一、具有全國一致之性質，爲各省省政府所一律遵行者。二、對於行政計畫有所變更者。」是項規定，蓋所以避免省令與中央命令之衝突也。

四、關於行政院各部會署與省政府之關係者 關於此點，歷屆省政府組織法均無明文規定。徵諸事實，中央各部會署對於省政府各廳處所爲之命令，彼此出入抵觸，實所常見。總裁有見於此，特於本黨五屆十中全會交議案中提出具體解決辦法。惟此項辦法，未爲第七次修正省政府組織法所採用。此次修正省政府組織法則以之定爲專條，而於第十九條規定曰：「行政院之各部會署，對於省政府各廳頒行之命令，與行政院頒行之命令有出入者，應以行政院頒行之命令爲準。」

又於第二十條規定曰：『行政院之各部會署，對於省政府各廳頒行之命令相歧異者，由省政府呈請行政院決定之。』此種規定，極爲妥洽。個人所擬之省組織法案，亦已規定及之，可資參照。

五、關於省政府對中央在省機關之監督考察者。中央在省設置之行政及事業機關，近年以來，與日俱增，省政府既屬無權過問，而中央又以鞭長莫及，管理難周。以此，在第三次全國內政會議，即申請中央，畀省政府以監督考察之權。此項建議，已荷行政院採納，定入調整省行政機構辦法。但在第七次修正省政府組織法，則付諸闕如，殊覺未洽。此次修正省政府組織法，毅然於第二十二條特設規定曰：『中央各機關設在省境內之行政或事業機關，由各主管機關直接指揮監督，但該省政府主席得予以督察指導。中央設在各省之機關，其主管事務與省政府各廳職權重複者，應即歸併於各廳。』此種規定，個人所擬之省組織法案，亦已採入，茲不多贅。

以上五者，爲第八次修正省政府組織法，與第七次修正法及歷屆省政府組織法重大不同之點。就其大體言之，確屬比較進步。茲以全文草擬既竟，特爲補充及之。

## 貳 省組織法案

### 第一章 總則

第一條 省爲國家行政單位承國民政府之命辦理省事務

第二條 省之區域依其現有之區域但得因國防上之需要與行政上之便利酌量變更之  
省之廢置及其區域之變更應經國民政府之核准

第三條 省之區域過大轄縣過多或有其他特殊情形者得畫分爲若干行政督察區  
行政督察區之廢置及其區域之變更應經行政院之核准

### 第二章 組織

#### 第一節 省政府

第四條 省設省政府爲一省政事之執行機關

第五條 省政府設委員七人至十一人由行政院會議議決提請國民政府任命組織省政府委員會

第六條 省政府委員會之職權如左

一、議決省單行規章事項

二、議決停止或撤銷所屬各機關及縣政府命令或處分事項

三、議決省施政計畫及省事務之設施或變更事項

四、議決省行政區域及縣自治區域之確定或變更事項

五、議決增加或變更人民負擔事項

六、議決處分省公產或籌畫省公營事業事項

七、議決省政府所屬全省荐任以上公務員或其他所屬機關主管人員之任免事

項

八、議決咨調省內國軍及督促所屬團警綏靖地方事項

九、議決提出省參議會之議案事項

十、議決自治之推行及監督事項

十一、議決主席及其他委員提議事項

第七條 省政府委員會開會時以省政府主席爲主席

省政府委員以外之人員得依法令或主席指定列席省政府委員會

第八條 省政府設主席一人由行政院會議議決就省政府委員中提請國民政府任命之

第九條 省政府主席之職權如左

一、召集省政府委員會

二、執行省政府委員會之議決案

三、監督所屬機關職務之執行

四、處理省政府日常及緊急事務

第十條 省政府設左列各廳處

一、祕書處 掌理文書管理人事管理典守印信審查各機關行政計畫工作報告

及不屬於其他各廳處事項

二、民政廳 掌理縣市政府行政人員提請任免戶籍行政土地行政衛生行政合作振濟禮俗宗教地方自治及其他有關民政事項

三、財政廳 掌理田賦管理公債金融公庫收支糧食行政公產管理自治財政監督及其他有關財政事項

四、教育廳 掌理學校教育社會教育及其他有關教育行政事項

五、建設廳 掌理建設工程農林水利蠶桑漁牧鑛業工業商業度量衡及其他有關建設行政事項

六、社會處 掌理人民團體社會運動社會保險職業介紹社會服務及其他有關社會行政事項

七、警務處 掌理水陸警察保安團隊民衆自衛組織及其他有關警衛事項

八、主計處 掌理歲計會計審計及統計事項

第十一條

秘書處設秘書長一人民政財政教育建設四廳各設廳長一人社會警衛兩處各設



處長一人主計處設主計長一人分別綜理各該廳處事務並指揮監督所屬職員及機關

第十二條

祕書長及民政財政教育建設四廳廳長由行政院會議議決就省政府委員中提請國民政府任命之

第十三條

省政府得因事實需要設衛生處地政局水利局公路局及其他專管機關依其性質隸屬於各廳並得直隸省政府

第十四條

省政府設置各種專管機關應經行政院之核准  
省政府各廳處於不抵觸中央法令及省政府委員會會議決之範圍內得就主管事務對所轄機關發布命令

第十五條

省政府對於行政院各部會署在省設置之行政與業務機關有監督考察之權

第十六條

行政院各部會署對省政府頒行之法令有與行政院頒行之法令相抵觸者應以院頒之法令爲準

兩部會署以上對省政府頒行之法令有相抵觸者應由省府請示行政院決定之

第十七條 省政府組織法省政府委員會議事規則各廳處組織規程及省政府合署辦公辦法另定之

省政府各廳處應實行幕僚長制及分層負責制均於辦事通則中規定之

第二節 省參議會

第十八條 省設省參議會爲一省政事之參議機關

第十九條 省參議會由各縣縣民大會各選舉省參議員一人組織之

第二十條 省參議員任期二年自當選之日起算連選得連任

第二十一條 省參議會之職權如左

一、建議省政興革事項

二、議決有關人民權利義務之省單行規章事項

三、議決省預算及審核省決算事項

四、議決省政府交議事項

五、聽取省政府施政報告及向省政府提出詢問事項

六、接受人民請願事項

第二十二條 省參議會設議長副議長各一人由參議員互選之

第二十三條 省參議會每六個月開會一次每次會期爲十日或十五日必要時得延長之

第二十四條 省參議會開會時得請省政府主席秘書長各廳處長及省政府委員列席報告或說

明

第二十五條 省參議會須有全體參議員過半數之出席始得開議議案之表決以出席參議員過

半數之同意行之

第二十六條 省參議會議決案咨請省政府分別執行如省政府延不執行或執行不當得請其說

明理由如仍認爲不滿意時得報請行政院核辦

第二十七條 省政府對着參議會之議決案如認爲不當時得附理由送請覆議對於覆議結果如

仍認爲不當時得呈請行政院核辦

第二十八條 省參議會設秘書處承議長之命辦理省參議會一切事務秘書處設秘書長一人由

國民政府簡派秘書一人或二人由議長派充

第二十九條 省參議員如有違法失職情事由各該縣縣民大會依法罷免之

省參議員應於罷免案通過後立即解職由各該縣候補省參議員依次遞補其因受懲戒處分而免職者亦同

第三十條 省參議會組織規程省參議員選舉條例罷免辦法懲戒辦法省參議會議事規則及

省參議會祕書處組織規則另定之

## 第二章 人事

第三十一條 省政府委員省政府各廳處所有人員及省參議會祕書長以下各級人員均爲公務

人員

前項公務人員均爲有給職

第三十二條 省政府委員省政府各廳處主管人員均爲政務人員其任免考核獎懲應適用政務

官之規定

第三十三條 省政府各廳處主管人員以外之人員及省參議會祕書長以下之人員均爲事務人

員其考試訓練任免考核獎懲保障應依現行法令之規定辦理之

第三十四條

省參議員爲公職人員其考試選舉罷免應依現行法令之規定辦理之

前項公職人員爲無給職但在開會期間得給予定額之公費

第四章 事務

第三十五條

凡立法權不屬於中央之國家事務皆爲省事務

第三十六條

省政府對於省事務得制定單行規章或由中央規定原則由省政府制定單行規章  
省單行規章與中央法令抵觸者無效

第三十七條

行政院得將某種中央事務之全部或一部委任省政府辦理之

省政府得將某種省事務之全部或一部委任縣政府辦理之

第三十八條

省政府辦理省事務所需經費由省庫負擔

中央事務之由行政院委任省政府辦理者所需經費由國庫負擔其全部或一部省

事務之由省政府委任縣政府辦理者所需經費由省庫負擔其全部或一部

## 第五章 財政

第三十九條 左列各種收入爲省財政收入

### 一、稅課收入

甲 營業稅百分之五十至七十

乙 各縣分得土地稅百分之十五至四十五

丙 各縣分得土地改良物稅百分之十五至四十五

丁 中央畫撥遺產稅百分之十五

戊 中央畫撥所得稅百分之十至二十

### 二、特賦收入

### 三、規費收入

### 四、公有營業之盈餘收入

### 五、公有事業收入

六、補助收入

七、公債收入

八、其他依法之收入

第四十條

省歲出之分配應以各種省事務平均發展爲原則但關於文化事業建設事業衛生事業及救濟事業等經費之總額最低限度不得少於總預算總額百分之六十

第四十一條

省每年度之收入與支出應以自相平衡爲原則但如確屬不敷得由國庫酌予補助  
人口稀少土地尙未開闢之省所需開發經費由國庫酌予補助

第四十二條

省財務行政公庫會計及審計事務應依現行法令之規定辦理之

第六章 監督

第四十三條

省政府辦理省事務及中央事務應依法呈報行政院核准備案或備查

第四十四條

省參議會之議決案與中央法令抵觸者無效

第四十五條

省參議會議決之省預算及有關人民權利義務之省單行規章應呈報行政院備案

其審核之省決算亦同

第四十六條

行政院院長對於省參議會之議決案如認為有違反三民主義或國策情事得提經行政院會議議決呈請國民政府予以解散重選

第四十七條

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得停職或撤銷之

第四十八條

省政府對於縣自治之監督依現行法令之規定辦理之

第七章 行政督察公署

第四十九條

行政督察區設行政督察公署為省政府之補助機關

第五十條

行政督察公署設專員一人由行政院院長提請國民政府簡派承省政府之命辦理左列各種事務

一、督察轄區各縣行政

二、維持轄區各縣治安



第五十一條 行政督察公署設左列各處室

一、祕書室 掌理文書管理人事管理典守印信及其他不屬各科事項

二、第一科 掌理民政教育及社會行政事項

三、第二科 掌理財政及建設事項

四、第三科 掌理水陸警察保安團隊及民衆自衛組織事項

五、視導室 掌理視導各縣行政及技術指導事項

第五十二條 祕書室設祕書主任一人各科設科長一人視導室設視導主任一人承專員之命分

別主管各該科室事務

第五十三條 行政督察專員爲遂行本法第五十條第一款之職權得就轄區各縣有關行政妥爲

統籌爲遂行本法第五十條第二款之職權得指揮調遣轄區各縣一切警衛武力

第五十四條 行政督察專員對於轄區各縣縣長之命令或處分認爲違法或失當不及呈報省政

府核辦時得以命令撤銷或糾正之但仍應轉報省政府查核

第五十五條 行政督察專員對於轄區各縣縣長及所屬人員成績應每年舉行考核一次擬定獎

懲意見呈報省政府如有違法夫職行爲應隨時密呈省政府核辦

第五十六條

中央或省決定之通案無須行政督察專員統籌或處理之事務省得直接令縣同時分令行政督察專員

各縣直接秉承省政府處理之事務及關於中央或省所頒法令之解釋縣政府得直接呈省同時分呈行政督察專員並於奉到指令後補報行政督察專員查核

應由行政督察專員統籌或處理及省政府委任行政督察專員處理之事務省縣公文均應由行政督察專員承轉

第五十七條

行政督察公署組織規程及辦事通則另定之

第八章 附則

第五十八條

未經設省之地方其政治制度另定之

第五十九條

院轄市組織法另定之

第六十條

本法關於縣之規定於省轄市及設治局準用之

第六十一條 本法之施行法另定之  
第六十二條 本法自公布之日施行





### 叁 省組織法施行法案

第一條 本法依據省組織法第六十一條之規定制定之

第二條 省組織法施行之程序及條件依本法之規定辦理之

第三條 在省之地位尙未變更以前省組織法第一條之規定暫不適用

省之地位在抗戰結束以後應由行政虛級進爲行政實級

第四條 在各縣縣民大會尙未成立以前省參議會由各縣參議會各選舉省參議員一人組織之

第五條 全省各縣已有三分二以上成立縣參議會其餘各縣均已成立臨時參議會者得經行政院核准成立省參議會

第六條 在省無獨立財政以前省組織法第二十一條第三款應爲議決省經費支出之分配

事項

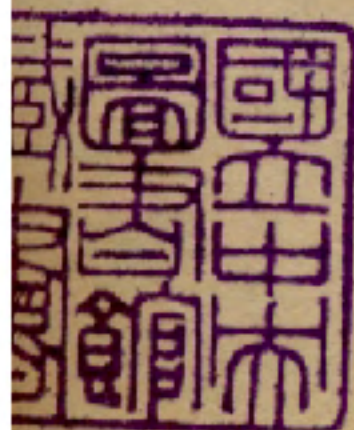
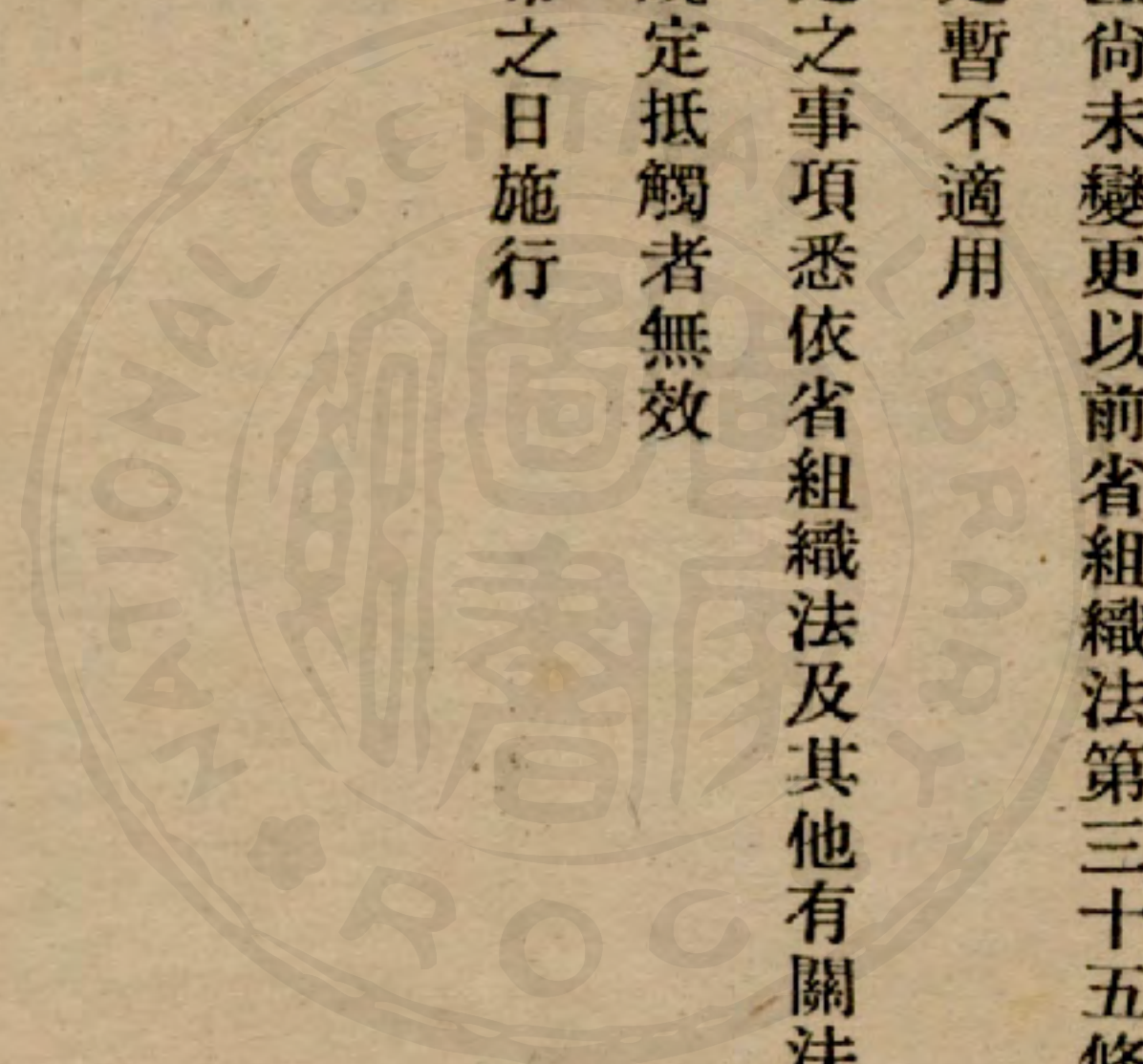
第七條 在各縣縣民大會尙未成立以前省參議員如有違法失職情事由各該縣縣參議會依法罷免之

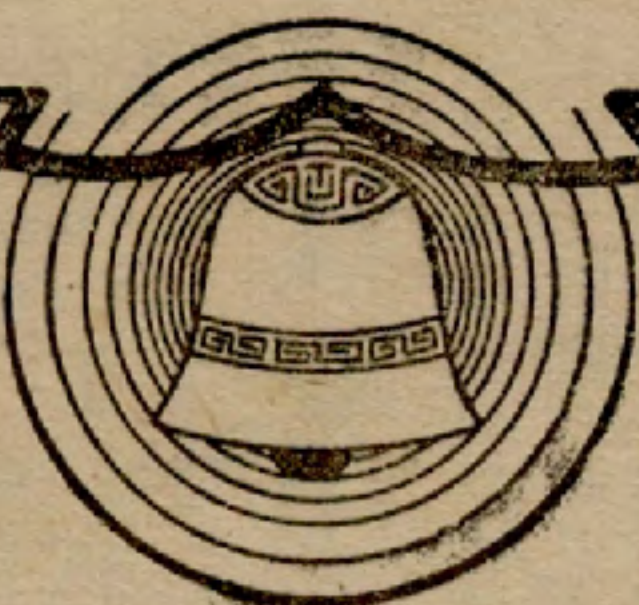
第八條 在省之地位尙未變更以前省組織法第三十五條至三十八條及三十九條至四十二條之規定暫不適用

第九條 本法未規定之事項悉依省組織法及其他有關法令之規定辦理但現行法令與省組織法之規定抵觸者無效

第十條 本法自公布之日施行

對





版權所有  
翻印必究

中華民國三十六年二月初版

省組織法論

全一冊 定價國幣一元五角

(外埠酌加運費匯費)

編著者

胡

次

威

發行人

吳

秉

常

印刷所

正

中

書

局

發行所

正

中

書

局

(2132)

校整：麟恩

滬·本

2/1-0.15

# 政治學、地方行政、憲法學

政治學

中國六大政治家

四權行使法

比較縣政府

省組織法論

縣自治法論

縣政機構之改造

新縣制之理論與實際

縣政實際問題之研究

各國地方政治制度

各國地方政治制度

各國地方政治制度

中國國民黨概史

近世西洋外交史

外交監督與外交機關

中華民國立法史

民法總則

民法親屬論

刑法與犯罪研究

陳之邁

梁啟超等

胡次威

王孟鄰

胡次威

胡次威

高亨庸

張遠謀

沈鵬等

劉迺誠

劉迺誠

樓邦彥

鄒魯

徐凌雲

周子亞

謝振民

李宜琛

趙鳳喈

余天民

公司法概論

保險法概論

中國行政法總論

國際公法

國際私法綱要

情勢變遷條款論

中華民國憲法草案說明書

中國憲政原理（增訂本）

五權憲法草案精義

五權憲法與各國憲法

人民之權利義務

全民政治與社會政治

權能劃分及均權政制

憲政與地方自治

憲政與國防

憲法與經濟

憲法與教育

縣各級民意機關

## 憲政叢書

梅仲協

陳顧遠

林紀東

張道行

翟楚

鍾聖幾

立法院

劉靜文

陳長蘅

胡經明

章淵若

崔書琴

楊幼炯

李宗黃

楊勁支

伍啟元

程天放

陳念中





國立中央圖書館

書碼 573.9  
8465

登錄號碼 025075

