

國民政府組織法研究

王寵惠

上海图书馆藏书

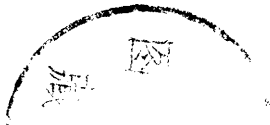


A541 212 0004 7472B

謝瀛洲編

華通法
叢書
國民政府組織法研究

上海華通書局發行



序

本書乃就愚個人年來對於國府組織法之講演稿編輯而成，其主旨在於說明府院之組織權限及其相互間之關係。至現行國民政府組織法乃本於五權憲法之精神而制定，關於五權之淵源及其論據，於拙著五權憲法一書中，已詳為論列，茲從略焉。

抑猶有進者，現行國民政府組織法雖為一種臨時的法律，然其影響於將來之中華民國憲法者，至為重大。建國大綱第二十二條云：『憲法草案當本於建國大綱及訓政憲政兩時期之成績，由立法院擬訂，』此所謂成績，當然從國民政府組織法實施後之情況探察之，故謂現行之國民政府組織法即將來中華民國基本大法之雛形，亦無不可也。

現行國民政府組織法之於中國憲政，既有如是重大之影響，則國人對之，自應有深切之探討，嚴密之分析，以求折衷至當，垂範將來。自顧淺

陋，未能暢遂其所願。惟本書之刊行，或足以提起同志研究之興趣，則猶不失拋磚引玉之微意耳。

民國二十年二月一日謝瀛洲序於南京

國府組織法研究目錄

序

第一章 緒論.....一

第一節 國府組織法之產生.....一

第二節 國民政府組織法之性質.....五

第三節 中國國民黨與國民政府之關係.....八

第二章 國民政府之組織及職權.....一二

第一節 國民政府之組織統系.....一二

第二節 國民政府.....一四

第一款 國民政府之組織.....一四

第一項 國民政府會議.....一五

第二項 國民政府主席.....一七

第三項	國民政府之輔助機關	一九
第二款	國民政府之職權	二一
第一項	國民政府會議之職權	二一
第二項	國民政府主席之職權	二二
第三節	行政院	二四
第一款	行政院之組織	二四
第二款	行政院之職權	二五
第一項	行政院長之職權	二五
第二項	國務會議之職權	二八
第四節	立法院	二九
第一款	立法院之組織	二九
第二款	立法院之制度	三一
第三款	立法院之職權	三三

第四款 立法院院長之職權……………三七

第五節 司法院……………四〇

第一款 司法院之組織……………四〇

第二款 司法院之職權……………四二

第六節 考試院……………四五

第一款 考試院之組織……………四五

第二款 考試院之職權……………四六

第七節 監察院……………四八

第一款 監察院之組織……………四八

第二款 監察院之職權……………四九

第三款 監察委員之保障……………五一

第四款 監察委員職務之分配……………五二

第五款 監察委員之責任……………五四

第六款 彈劾權之範圍·····	五五
第三章 府院間及各院間相互之關係·····	六一
第一節 府院間相互之關係·····	六一
第二節 五院相互間之關係·····	六九
第一款 行政院與其他各院之關係·····	六九
第二款 立法院與其他各院之關係·····	七〇
第三款 司法院與其他各院之關係·····	七一
第四款 考試院與其他各院之關係·····	七二
第五款 監察院與其他各院之關係·····	七四
第四章 對於國府組織法之批評·····	七九
第一款 考文博士之批評·····	七九
第二款 對於考文博士批評之批評·····	八八

國府組織法研究附錄

訓政綱領……………九七

中華民國國民政府組織法

第一章 國民政府……………	九八
第二章 行政院……………	一〇〇
第三章 立法院……………	一〇二
第四章 司法院……………	一〇三
第五章 考試院……………	一〇三
第六章 監察院……………	一〇四
第七章 附則……………	一〇五
國民政府行政院組織法……………	一〇五

國民政府立法院組織法·····	一〇九
國民政府司法院組織法·····	一一四
國民政府考試院組織法·····	一一七
國民政府監察院組織法·····	一二〇

國府組織法研究

謝瀛洲

第一章 緒論

第一節 國府組織法之產生

民國十七年秋，革命軍之北伐，已告成功。斯時內則有嗚嗚望治之民心，外則有舉世同情之輿論，天下耳目，爲之一新，此實本黨革命的武力最大之勝利也。然革命武力之勝利，必當以革命的建設保障之，方足以垂諸久遠。於是黨中同志，對於紀綱制度，咸有論列，中委胡漢民孫科等亦於巴黎電達國民政府，提議以五權制度，作訓政之楷模。中委蔣介石亦感於當時國

府之組織，過於簡單，黨政之系統，過於紛亂，不足以應付環境之需要，遂於是年九月中，邀集黨中領袖，討論政制。經一度會議後，組織之大綱及前提，業已決定，遂推胡展堂戴季陶王亮疇諸同志，共負起草之責任。是月二十三日，胡戴王等以研究之結果，製成條文四十九條，定名國民政府組織法，交由中央委員張人傑李煜瀛戴傳賢提出於中央執行委員會政治會議。經一度之討論，議決推定蔣中正胡漢民王寵惠李煜瀛等十四人爲審查委員，對於草案再行詳細研究。十月三日，該委員等以審查結果，報告於政治會議，復經一度之討論，於審定案略加修改，遂議決通過，並報告中央執行委員會，中央執行委員會常務會議乃於同日下午議決將全案照原文公布，此即十七年十月四日公布之國民政府組織法也。此項組織法公布實行以後，國民政府以及各院部會，即次第成立，至十九年十一月十七日，第四次中央執行委員會全體會議，復加細微之修正。此項修正案之要點有三：（一）第十一條及以下各條之國務會議，改稱國民政府會議，並將『以國務會議處理國務』一

語，刪除。(2)第二十一條及以下各條之行政院會議，改稱國務會議。(3)根據原案第十三條，公布法律發佈命令，須由國府主席及五院院長共同署名，修正案則改爲：『公布法律由國民政府主席署名，以立法院長之副署行之；發布命令，由國民政府主席署名，以主管院院長之副署行之』。此外仍照原文。

根據以上所述，則知現行國府組織法實爲軍政告終訓政開始之時代的產物，當此過渡時期，吾人最宜注意者兩事：

第一，人民之政治的智識與能力，尙未健全。

根據全國教育統計，吾國人之識字者，不足百分之二十，而曾受政治訓練，其知識能力足以運用政權者，更百不一二。此種事實，無可諱言。故國府組織法之內容，不能不有委曲遷就之點，以謀與環境相適應。(如立法院委員之產生方法是其一例)

第二，領導革命之國民黨尙未能解除其監護人之責任。

根據五權憲法之基本原則，自應將政權與治權劃分，而以政權授之於人民。然積數千年專制之餘，人民之政治智識與能力，尙未發達，若驟畀以政權，則不但不能善於運用，其勢且必與吾人所預期者相反。所謂民權，終不免復爲強暴者所刼取，而適足以助長反動的力量。辛亥革命，卽蹈此覆轍。民元之際，軍事甫告結束，人民之政治能力，尙非常薄弱，而革命黨人醉心歐美自由，卽欲一舉而驟躋於憲政之域，但實行之結果，則大多數人民，既無運用政權之知識與興趣，亦無擁護憲政之毅力與決心，於是坐視官僚之愚弄，軍閥之摧殘，而無法挽救。因此，欲求真正民主政治之實現與安固，當於人民行使政權之前，使之受政治之訓練，負此訓練之責任者，則爲國民黨；國民黨此時蓋甚類於民法之監護人也。未成年者對於其財產在理固應有處分權，然假使任之自由處分，則不獨無益而且有害；故民法特設一監護人替代之以行使其權力。在訓政時期，國民黨之一面代替人民行使四權，一面訓練人民行使四權，其意義正復與此相同；蓋五權憲法之最終目的，雖在政

有能，人民有權，然而人民未能行使其權力以前，處於領導地位之國民黨，固未能解除其監護人之責任，此實環境使然，非故爲紆迴，欲以延緩或阻止民主政治之實現也。

國民政府組織法卽適應此種情勢與環境而產生。研究國民政府組織法，必須瞭然於此種情勢與環境，方能獲得深切之了解。若不察乎此而徒以憲政常軌律之則誤矣。

第二章 國民政府組織法之性質

國民政府組織法之性質，可基於左列各點說明之：

第一國民政府組織法是憲法之一部分憲法之內容 通常總包含下列各點：

(1) 人民之權利義務；(2) 政府之組織；(3) 憲法之修改。現行國民政府組織法之內容，僅限於國民政府之組織，其修正權則另行規定於訓政綱領中。(第六條)至關於人民權利及義務之規定，則尙付闕如。最近中委焦易

堂欲彌此缺憾，而有制定人權法之提議，然中央執行委員會政治會議討論之結果，以爲

總理全部遺教，已足爲政府施政之規範，無須另有規定，對於此項提議，未予通過，現行國府組織法之內容，僅就中央政府之組織，予以明確的規定，故祇足稱爲憲法之一部。

第二國民政府組織法具有臨時的性質 國府組織法僅爲由軍政時期至憲政時期之一種過渡法典，其內容多爲應付此種過渡之環境而規定，與憲政時期之思想，不甚相符。將來中華民國憲法依建國大綱規定之手續，由國民大會議決公布後，現行之國府組織法，當然失其效力，故國府組織法之序文有如下之聲明：

『中國國民黨本革命之三民主義五權憲法，建設中華民國，既用兵力掃除障礙，由軍政時期入於訓政時期，允宜建立五權之規模，訓練人民，行使政權之能力，以期促進憲政，奉政權於國民。茲僅本歷史上所授本黨指導

監督政府之職責，制定國民政府組織法……』

又建國大綱第二十二條云：『全國有過半數省分，達至憲政開始時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之』。第二十五條云：『憲法頒布之日，即為憲政告成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉，國民政府即於選舉完畢之後三個月解職，而授政權於民選之政府，』是亦足見現在之國民政府組織法，僅為民定憲法未公布前之一種臨時法規耳。

第三國民政府組織法是一種剛性的憲法 剛性憲法之所以異於柔性憲法在：

(一)制定修改憲法之機關或手續，與普通法律不同；(二)憲法之效力，高於一切普通法律。(參看拙著五權憲法大綱一六頁)現行國府組織法，本由中央執行委員會制定，其修正權則付諸政治會議，此均有別於普通法律。普通法律之制定或修改，其權固屬諸立法院也。政治會議為指導行使治權之機關，其權力高出於立法院之上，基於當然之解釋，則立法院所議決之法律，無論在精神上或形式上，均不能有違反國府組織法之規定，故

國府組織法爲一種剛性的憲法。

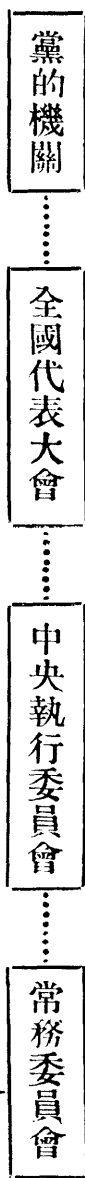
第三節 中國國民黨與國民政府之關係

根據訓政綱領之規定，在訓政時期，由國民黨總攬政權，爲政策之發源；國民政府行使治權，爲政策之執行。基於此項原則，則政府之一切重要措施，均須秉最高黨部之意旨；斯時最高黨部之權力，實等於憲政時期之國民大會，而國民政府即對之負政治上之完全責任者也。因此，黨與政府之間，其關係至爲密切。然黨之地位，在政治上常隱藏於政府之背後，其對於政府所示之意旨，不能以法律之形式出之，則關於一切政策之灌輸，不能不有藉於其他機關，斯即政治會議之所由設立也。政治會議立於黨與政府之間，其任務與地位於訓政綱領提案說明書中，已言之綦詳，茲摘錄於下：

『政治會議對於黨爲其隸屬機關，但非處理黨務之機關；對於政府爲其根本大計與政策方案所發源之機關，但非政府本身機關之一。換言之，政治

會議實際上總握訓政時期一切根本方針之決擇權，爲黨與政府間唯一之連鎖，黨於政府建國大計及其對內對外政策，有所發動，必須經此連鎖而達於政府，始能期其必行。如是在黨一方面，一切政治的思想及主張，自有其醞釀迴翔之餘地，迨其成熟結晶，爲具體的政綱與政策，然後由政治會議之發動，正式輸與於政府，置之於實施；在政府一方面，則凡所接受之政策與方案，皆有負責執行之義務。有政必施，有令必行，兩方之權能分工，黨國之系體有別；其間連鎖之責任，亦復厘然有序，不致無可捉摸。簡括言之，政治會議在發動政治根本方案上對黨負責，而非在黨以外也；國民政府在執行政治方案上，對政治會議負責，但法理上仍爲國家最高機關，而非隸屬政治會議之下也。明乎此，則政治會議綱領所具之精神，不待煩言而解矣。」

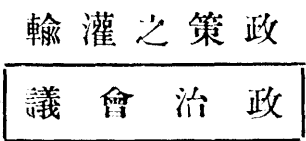
根據以上所述，則黨與政府之關係，可如下圖以表明之：



政策之發源

政策之執行

政府的機關.....



政治會議既為灌輸政策之機關，一切國家大政，醞釀之於黨者，至政治會議而結晶，國民政府祇須以合法的形式為之具體的發表於外耳。關於左列各種事項，均由政治會議決定之：

(一)立法方針

(2) 行政方針

(3) 對外政策

(4) 軍事大計

(5) 政府重要職員之選任

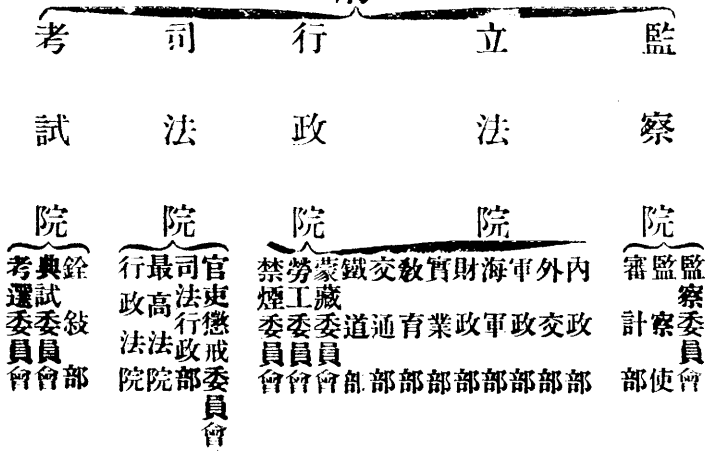
就黨與政府之關係能觀察之，則中國之現在政治組織，頗類於蘇俄及意大利。然此中有一根本不相同之點：蘇俄意大利均以一黨專政爲永久之辦法，中國則以全民政治爲最終之目標，所謂『以黨治國』，僅爲憲政時期未能達到以前之主張耳。建國大綱第八以後各條之規定，幾以扶植民治爲中央及地方政府惟一之重要任務，此足顯示國民黨以政權還之於人民之決心，此與共產黨或化思土地黨之欲以國家永遠納於其一黨專政的支配之下者蓋有天壤之別也。

第二章 國民政府之組織及職權

第一節 國民政府之組織統系

國民政府以行政立法司法考試監察五院組織之，此組織法第五條所明定也。根據此項條文，則國民政府似僅爲五院之集合體，分則爲五院，合則爲國民政府。然考夷其實，則斷非如此之單純，國民政府於五院之上，蓋自有其獨立之組織也，此於該法第二第三第四第六第七各條見之。故論其系統，則國民政府爲第一級機關，五院爲第二級機關，五院之下又各自有所屬之部會，斯卽爲第三級機關。茲列表於下：

國民政府



對於上列圖表，有數點應予以說明：

(二) 上表所列各機關之外，尚有中央研究院，首都建設委員會，財政委員會，導淮委員會，廣東治河委員會，黃河水利委員會，賑務處，國定關稅委員會，整理內外債委員會各種機關，論其性質，均應隸屬於行政院，或分別隸屬於行政院之各部，而現制則以之獨立五院之外，而直隸於國民政府。此不但於指揮，監督上殊感困難，且亦與國府組織法第五條相觸；蓋根據該條之規定，國府於五院之外，不應另有直屬之機關也。

(三) 查建國大綱於行政院之下，祇設有八部，而現制則有九部三委員會。然各部會之設，原基於環境之需要，環境因時代而變遷，則部會之數目，自不能定爲一成不易，此雖於建國大綱略有變通，不足爲病也。

第二節 國民政府

第一款 國民政府之組織

第一項 國民政府會議

國民政府之組織，採委員制設主席委員一人，委員十二人至十六人。（國府組織法第六條）其職權之行使，除有特別規定外，均以合議制之形式出之。此種合議機關，名爲『國民政府會議』。國民政府會議以國府委員全體及國府主席組織之。開會時以國府主席爲主席。國府主席缺席時，由出席委員另推定臨時主席，代行其職權。

國民政府會議之法定人數，非以國府委員全體爲比例，依據前國民政府委員會會議規則及現行慣例，祇須有國民政府所在地委員總額之過半數出席，則可開議。

國民政府會議之列席者爲文官長，但行政院各部部长各委員會委員長，於必要時亦得列席於國民政府會議。

就合議制之一點觀察之，國民政府之組織，似效法瑞士，然亦自有其特

點：

第一 瑞士聯邦評議會之委員，各有其專管之部；但根據國府組織法則有不兼院務之委員。

第二 瑞士聯邦評議會之主席，於委員中選任之；根據國府組織法，則於委員之外，另行指定主席。

第三 瑞士聯邦評議會之行政事務，對於以委員全體之集合的行動出之，但根據國府組織法，則公布法律，僅須由國府主席署名及立法院院長之副署，發布命令僅須由國府主席署名及主管院院長之副署。

第四 瑞士聯邦評議會之委員均有一定之任期，但國民政府委員之任期，則未有明文規定。

國民政府主席及委員均由國民黨中央執行委員會議決任命之，此固訓政時期之當然結果，蓋依憲政常軌，基於主權在民之原則，國家最高級官吏之產生，雖應由於人民直接或間接選舉，但在人民之政治能力

未充足以前，當由黨代之以行使其權力。故在訓政時期，國民黨不但可以任命國府主席及委員，且可代人民行使其罷免權以黜除之。

第二項 國民政府主席

國民政府主席由中央執行委員會於國府委員外，另行推定之。此亦與瑞士現行制度不同：蓋瑞士聯邦評議會之主席及副主席，乃由議會於評議會委員中指定之也。依據瑞士聯邦憲法，評議會委員之任期三年，而主席及副主席之任期，僅爲一年，期滿且不得連任，故主席及副主席於任期完滿後，則退爲委員。

國民政府主席之任期，未有明文規定，蓋現在之國民政府，僅爲訓政時期中的一種中央組織，訓政完滿，即須全體解職，將治權交付於依憲法而產生之政府，故對於任期一端，無須特爲規定也。

國民政府主席因事故不能執行職務時，由行政院院長代理之，此組織法

第十條所明定也。蓋國民政府無副主席之設置，故對於代理者不能不預爲指
定，藉以免除臨時之困難。但國府主席兼任行政院院長時，則因事故不能執
行職務之際，其行政院院長一職，當然由副院長代理之，而代理行政院院
長，能否兼代國民政府主席，尙堪研究耳。

國民政府主席之代理，與國民政府會議主席之代理，不盡相同，而論者
於此常發生誤解，以爲代理國民政府會議之主席，卽爲代理國民政府主席。
其實則國民政府主席於因故不能執行職務時，（例如遠遊外國之類）方始發生
代理問題，而國府會議主席之代理問題，則國民政府會議之際，雖偶然缺
席，亦立即發生也。且代理國府會議主席之職權，僅限於開會時維持議事之
秩序，極其量亦祇能於表決讀案可否同數之際，獲得最後決定權耳，代理國
民政府主識之職權，則甚爲廣泛；蓋代理國民政府主席，不僅爲國民政府會
議之主席，且能行使組織法第八第九第十三各條所賦與於國民政府主席之一
切權力也。

第三項 國民政府之輔助機關

國民政府之輔助機關有四：(1)文官處；(2)參軍處；(3)主計處；(4)建設委員會。茲分述之：

(一)文官處 文官處以文官長爲領袖，其職務在於秉承國民政府主席之命，指揮監督所屬，掌理關於國民政府會議及府內一切文書機要印鑄事宜，文官長之下，設置文書印鑄兩局。

(二)參軍處 參軍處以參軍長爲領袖，其職務在於秉承國民政府主席之命，指揮監督所屬，掌理關於國民政府典禮總務事宜。參軍長之下，設置典禮總務兩局。

(三)主計處 主計處設主計長一人，下置三局：(1)歲計局；(2)會計局；(3)統計局。其重要之職權如左：

(甲)關於各機關主辦歲計會計統計人員之任免及指揮監督；

(乙) 關於各機關歲入歲出概算書決算書之核算及總概算書總預算書總決算書之編造；

(丙) 關於各機關財務上增進效能與減少不經濟支出之研究；

(丁) 關於各機關會計及統計事務之指導監督；

(戊) 關於歲計會計統計制度之規畫。

(四) 建設委員會 建設委員以左列各人組織之：

(1) 委員長及副委員長；

(2) 聘任委員；

(3) 當然委員。

委員長副委員長由國民政府任命之。聘任委員由國民政府聘請之，人數無定額。此外則行政院各部部长，各省建設廳廳長，均為當然委員。

建設委員會原隸屬於行政院，其地位與各部相等；其職權除研究及計劃關於全國之建設事業外，並得創辦各種新興之國營事業。最近四中全會

討論之結果，及改爲設計機關，使之直隸於國民政府。

第二款 國民政府之職權

第一項 國民政府會議之職權

國民政府之組織，既採委員制，則關於國務之處理，當然以委員全體所組織之國民政府會議解決之，此組織法第十條所明定也。至國民政府會議之職權，爲組織法所列舉者，僅左列數項：

- (1) 統率海陸空軍；(第二條)
- (2) 宣戰媾和及締結條約；(第三條)
- (3) 行使大赦特赦及減刑復權；(第四條)
- (4) 議決院與院間不能解決之事項；(第十二條)
- (5) 公布法律及發布命令；(第十三條)

就以上列舉各項而觀察，則國民政府之職權，似甚狹小，例如關於文武

官吏之任免，且未列入於其職權之範圍中。然國民政府之行使其職權，不但可依據上述之條文之列舉的規定，且可以依據第一條『國民政府總攬中華民國之治權』及第十一條（國民政府以國務會議處理國務）之概括的規定，而隨時擴大其範圍，蓋所謂『治權』，所謂『國務』，已可將一切事權之爲上述條文所未列舉者，盡行納入於其中也。惟十九年十一月十七日之修正案已將『國民政府以國務會議處理國務』一語刪去，其立法意旨是否爲縮小國民政府本身之事務，擴大行政院之職權，以求適合於組織法第十五條原意，亦未敢決定耳。

第二項 國民政府主席之職權

國民政府之組織，既採委員制，然有特種事務，依其性質，有不便以多數人之集合體行使之者，自宜專委之於主席。故國民政府組織法明定國府主席之職權如下：

(1) 國民政府主席代表國民政府接見外賓，並舉行或參與國際典禮。(第八條)

(2) 國民政府主席兼中華民國海陸空軍總司令。(第九條)或謂予國府主席以海陸空軍總司令之兼職，實與組織法第二條之規定相違反；蓋予主席以海陸空軍總司令之兼職，則不啻予主席以統率海陸空軍之權力，而根據該法之規定，則統率陸海空軍，固應屬於國民政府之職權範圍也。不知國民政府乃國家之最高機關，其權位均在陸海空軍總司令之上，當國府主席以此項名義，統率海陸空軍時，自應秉承國民政府之意旨，於第二條所賦予於國府之職權，固毫無妨礙也。軍事之指揮，貴乎嚴密敏捷，若以委員制之國民政府會議親膺執行之任，自不適宜，故以總司令之責，委之於主席一人，此組織法第九條所由規定也。照此解釋，則此項條文，不但無所舐觸，且有前後互相發明之效用。

(3) 國民政府主席爲國民政府會議主席。(第十一條)基於此條之規定，則凡

關於日常事務之處理，議事日程之製定，國民政府會議議決案之執行，以及會議之召集，均屬於國民政府主席之職權。國府主席之行使此項職權，有文官處及參軍處以輔助之。

第三節 行政院

第一款 行政院之組織

行政院設院長副院長各一人，院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之，（國府組織法第十六條）院長副院長均由國民政府委員兼任。

行政院設各部，分掌各部行政之職權。關於特定之行政事宜，則設委員會以處理之。委員會之地位，與各部相等。各部設部長一人，政務次長常任次長各一人，各委員會設委員長副委員長各一人（第十七十八條）

關於各部會共通之事項，或重要政務，則由國務會議以議決之。國務會議由行政院院長副院長各部長委員長組織而成，以行政院院長為主席。（第

第二款 行政院之職權

第一項 行政院長之職權

院長指揮院內院務，及其所屬機關。此行政院組織法第三條所明定也。觀於此項條文，則知行政院長一方面爲行政之領袖，他方面則立於政治會議國民政府以及各部會之間，當聯絡之樞機，行政院下之部會，均爲施政之重要機關，然各部會對於國民政府或政治會議，不能發生直接關係，則決定政策之機關，——政治會議——安從而灌輸其意旨乎。有行政院長之存在，則此項難題，可以解決，蓋行政院長既爲國民政府之構成分子，事實上亦必於政治會議占其一席，自能以此項機關之意思，灌輸於其屬之部會，故院長之設置，實足以保持黨政之一貫，上下之連續，其職責固甚重要也。然彼果能完成其重要之職責乎？欲解決此項問題須先審查其先決條件：

第一 行政院院長果有指揮所屬部會之實權乎？行政院之政務，當於國務會議中解決之，院長僅爲國務會議之主席耳，假使出席者之多數，於重要事件，其意見與院長相左時，則當發生如何之結果乎？當此之際，假使行政院院長，無提請罷免其反對者之實權，則完全失其機能。

第二

行政院院長有權提請罷免其所屬部會之長官乎？根據組織法十八條，行政院院長當然有此權力。然國民政府之任免此項重要官吏，須秉承政治會議之意旨，假使政治會議對於行政院院長之提請，不予通過，又當發生如何之結果乎？此種推理，驟觀之似甚形重要，然細加考察，則如此情形，斷不致於發生。蓋政治會議既信任其爲院長，既予以指揮其所屬機關之全權，而於其任免各部會長官之提請，又復加以阻難，則似不甚合於邏輯也。吾人試引證之於外國：採內閣制之國家，各部長官，形式上雖均由元首任免，然實權則操之於內閣總理。在內閣制之下各部長官均由內閣總理開具名單請元首任命之，而當各部長

官有與內閣總理之意見不能融洽，而內閣總理又不願自行辭職時，則對於現內閣實有施行局部的改組之權力；當此之際，元首斷不能利用其任免權而加以阻撓，此可爲吾國借鏡者也，雖根據現制，行政院之組織及職權，不能全與內閣制下之內閣相同然內閣總理之任免各部長官，於憲法上本無所依據者，尙能行使無礙，則行政院院長之得依據國府組織法以實行其進退各部會長官之權，可由此更得深切之證明也。

依於上述之解釋，則行政院院長當然可以行使左列職權：

- (1) 提請任命，或罷免各部各委員會之長官；
- (2) 以全部的施政方針，提出於國務會議；
- (3) 考核各部會之行政狀況；
- (4) 監視國務會議議決案之執行。

第二項 國務會議之職權

行政事務，其性質專屬之於各部會者，當由各部會分別處理之。（參照組織法第十七條）此外以明文規定屬於國務會議之職權者，僅左列各項：

- (1) 提出於立法院之法律案；
- (2) 提出於立法院之預算案；
- (3) 提出於立法院之大赦案；
- (4) 提出於立法院之宣戰案媾和案條約案及其他國際重要事項；
- (5) 薦任以上行政官吏之任免；
- (6) 行政院各部及委員會間不能解決之事項；
- (7) 其他依法律或行政院院長認為應付國務會議之事項。

國務會議之職權照上所列舉，似屬甚狹，然第七項所含之意義，至為廣泛；行政院院長一方藉此以顯示其指揮各部會以處理行政事務之權，他方

面亦可藉此以制定一貫的施政方針，免除去部會間各自爲政不相聯絡之弊。

第四節 立法院

第一款 立法院之組織

立法院設院長副院長各一人，院長不能執行職務時，由副院長代理之。
（二十六條）院長副院長均由國民政府委員兼任。

立法院設委員四十九人至九十九人，由立法院院長提請國民政府任命之，（二十七條）其任期爲二年。（二十八條）於此，有應予說明者三點；第一立法院本爲代表人民之機關，立法委員不由於人民之選舉而由於國民政府之任命者，蓋當訓政之始，大多數人民於政治上之知識與經驗，均甚欠缺，此時實未能運用其應享之選舉權，若不察實際，而徒慕民選之名，則所謂選舉，亦祇足予土豪劣紳以攫取政權之機會；故訓政時期之立法院，不能不以任命代選舉。第二立法院委員何以由立法院院長提請任命？此其理有二；一

因立法院院長同時爲國民政府委員，自得以此項資格，提議於國民政府請求任命，次則立法院院長既受黨國之委任，負立法之職責，自應操有此項立法委員人選之全權。第三國府組織法對於各理官吏之任期，均未有明文規定，而對於立法院委員之任期，獨明定爲二年者，此蓋欲於二年之後，使院長得以分別考察各委員之成績，從新予以改組也。

立法院內部，得設左列各種委員會；

(1) 法制委員會

(2) 外交委員會

(3) 財政委員會

(4) 經濟委員會

立法院有自行增置或裁併委員會之權，各種委員會均由本院委員分任之，其委員長則由院長於委員中指定。

第二款 立法院之制度

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

就立法院組織法第十八條，（立法院會議非有委員總數三分之一出席不得開議）第十九條，（立法院之議事以出席委員過半數之同意決之，可否同數時，取決於主席）。國府組織法第三十條（立法院會議以院長爲主席之規定，則立法院之組織，固似純粹之合議制也；然細考於國府組織法第二十七條，則吾人得一相反之觀念。國府組織法第二十七條云：『立法院設委員四十九人至九十九人由立法院院長提請國民政府任免之』。

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

- (1) 以提請罷免之方式，減少持反對意見之委員人數；
- (2) 以提請任命之方式，增進意見相同之委員。

採第二種方式，較為和平而靈敏，蓋現在立法委員之人數，僅四十九人，而立法院院長之權力，可使之增至九十九人，則一轉移間，不難使多數派與少數派互易其地位也。

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

故根據國府組織法，則立法院實於合議制之中而參以獨任制之精神者也。此其理由，蓋所以保障黨與國府間國府與立法院間之一貫的精神。立法院院長既爲國府委員，事實亦必於政治會議中占其一席，如院長有左右立法院之大權，則一方固可以立法院之意見，陳述於政治會議及國府，他方亦可以政治會議或國府之主張，灌輸於立法院全體委員。且細考第二十七條立法之精意，實以立法院院長爲聯絡政治會議國民政府及立法院之樞紐，若採純粹的合議制，立法院院長毫無特殊之職權，則不能完滿其重要的任務。

第三款 立法院之職權

根據國府組織法，則立法院有左列各種職權：

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

(1)提案權之行使，不限於立法委員，即行政司法考試監察各院，亦各得

就其職權範圍，提出議案於立法院。

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

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

(4) 國民政府會義對於立法院議決之法律，有無同意權？*Direct veto* 在國府組織法未修正以前實為疑問。根據國府組織法原案第十三條之規定，公布法律，須經國務會議議決，似國務會議對立法院議決之法律，實有同意權。換言之如國務會議認某法律為不當，則可予以拒絕也。然此種解釋，於事實上難免窒礙難行。蓋根據訓政綱領所定之原則，複決法律之權，在訓政時期，既應操之於政治會議，何得復舉而屬之於其他機關？若謂政治會議與國務會議，兩者均有複決權，則

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

(5) 法律案之公布，由國府主席署名及立法院院長之副署行之（國府組織法第十三條）立法院制定之法律，必須經過公布之形式，方能發生效力。

第二 議決預算之權 立法院於行政院提出之預算案，有議決權，（參照二十二條第二項）然立法院之行使此項職權，祇能為公平的科學的審查，不能藉此以迫挾行政院作為政爭之武器。蓋行政院在訓政時期，乃對於政治會議而負責，而非對於立法院而負責也。基此原則，立法院於議決預算之際，祇能為節目之增刪，數目之核減，而不能為全部之拒絕。立法院之行使此項職權，乃以國家機關之資格，而非以人民代表之資格，乃技術的而非政治的也。

第三 議決宣戰媾和及締結條約之權 各國立法機關，均以人民代表之資格取得議決宣戰媾和及同意條約之權，現在立法院既非由人民之代表所組織而成，而亦得保有此項權限者，此非基政治上之理由，而基于事實之需要。宣戰媾和及批准條約之權，本在於國民政府，惟國民政府，於實施此項職權之前，應為精密的考慮與審查，而在現在國府組織中，舍立法院外，別無可以付託此項職權之機關。

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

第四款 立法院院長之職權

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

法院院長之職權，可綜合爲左列數項：

第一 立法院院長提請國民政府，任免立法委員。

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

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

第四 立法院院長處理院內日常事務，並監督指揮所屬職員。

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

也。

以上所述，卽立法院之組織及職權之概略也。此外尙有一點，足以引起吾人研究之興趣：立法院現制，雖爲訓政期內之臨時的制度，然經一度之試驗，則知此種制度，亦具有理論上之價值，舉其理由，約有三端：第一各國議會，至少有兩黨以上之議員，並立議場，各固執其黨見，以評判法案，反對贊成，爭論極烈；根據現制，則立法院委員，均由院長提請任命，淵源一脈，無派別可言。且立法之大原則，均由政治會議而決定，原則既無可爭，取何形式，訂何條項，不過立法上之技術問題，自無各走極端之事。第二各國議會，一年一開，會期有定，延長設限，現制則長年開會，工作不斷，故諸事易舉，無延擱之弊。第三各國立法，每經兩院，一院通過，他院或否決之，立法程序，殊感繁難，現制祇設一院，實足以減少無數之糾紛與牽制。凡此數者，均足使立法院減少政治的紛擾，而成爲一科學的技術的立法機關。其有利於立法院事業之進行，蓋非淺鮮也。

第五節 司法院

第一款 司法院之組織

司法院之下，設左列各種機關，分掌司法行政，司法審判，行政訴訟，官吏懲戒各種職務：

(1) 司法行政部

(2) 最高法院

(3) 行政法院

(4) 官吏懲戒委員會

司法院設院長副院長各一人，(由國府委員兼任)院長不能執行職務時，由副院長代理之。司法院院長，綜理全院事務，此國府組織法第三十四條及司法院組織法第二條所明定也。此種組織，使司法行政與司法審判兩種機關，隸屬於同一最高長官之下，則二者關係更爲密切。關於監督權之行使，

及一切改革計劃之實施，較三權憲法下之國家，以司法行政事宜歸屬於行政部之範疇者，實際上更爲便利，此不可不謂爲一種進步之現象也。至若以受理行政訴訟權屬之於司法院下之行政法院，則更兼有英美制與大陸制之長，而無其所短，斟酌更爲適當也。

司法行政部，最高法院，行政法院，官吏懲戒委員會個四機關，雖同隸於司法院之下而各受其監督，然司法院之行使此項監督權，對於各個機關而不同。試舉一例：司法行政部不但於行政上受司法院之監督指揮，卽關重要政務之措施，亦須秉承司法院之意旨；最高法院之地位則不然，最高法院僅於行政上受司法院之監督，而於職權（指審判權）之行使，則完全獨立，不受任何機關之干涉，是卽兩者差異也。

至於官吏懲戒委員會行政法院與司法院之關係，雖未有法律規定，然以意推之，則此兩機關之地位，頗與最高法院相類，司法院對之，所能指揮者，亦當祇限於行政事項，而不能涉及於其本身之職權。

第二款 司法院之職權

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

(1) 關於主管事務之法律案之提出；

(2) 關於特赦減刑及復權之建議；

特赦減刑復權本屬於國民政府之職權，惟此項職權，本所以救濟審判制度之窮，其應否行使，須有待司法院之審核，故國府組織法第三十八條，特以建議權予之。

(3) 統一解釋法令及變更判例；

法令之解釋及判例之變更，由統一解釋法令會議行使之。此項會議。

由司法院院長最高法院院長及各庭庭長組成，而以司法院院長爲會議之主席。其職權行使之方法如左：

(甲)關於法令之解釋 凡公署公務員及法令所認許之公法人，關於其職權，就法令之條文，得向司法院或最高法院，請求解釋。司法院院長或最高法院院長，接到此項請求後，當按其性質，間接或直接發交民事庭或刑事庭庭長擬具答案；此項答案，經各庭庭長簽注意見後，得最高法院院長贊同者，由最高法院院長送呈司法院院長核閱；經司法院院長審核無異時，此項解答案，即視爲統一法令解釋會議議決案。

若司法院院長或最高法院院長或過半數以上之庭長，對於前述之解答案有異議時，即由司法院院長召集統一法令解釋會議議決之。司法院院長若認統一法令解釋會議之議決案，尙有疑義時，得臨時擴大其組織，召集最高法院全院推事，加入會議覆議之。

觀於上述之程序，則知司法院院長於統一解釋法令會議中，有甚大之權力。此其原因，甚爲簡單，解釋權之行使，常足以左右法令

之意義，甚或變易其本來之真相。對於不合社會潮流之法律，常有藉解釋一途，謀補之方法者，故解釋之結果，幾與創立新法相等。因此，在訓政時期，不但剝立法律須依據最高黨部之意旨，即解釋法律，亦須依據最高黨部之意旨，而最高黨部之意旨若何，惟司法院院長知之最切，爲謀黨政意思之一貫，故不能不予司法院院長以左右統一法令解釋會議之大權。

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

第六節 考試院

第一款 考試院之組織

考試院下設左列兩種機關：

(一) 考選委員會；

(二) 銓敍部。

考試院設院長副院長各一人，均由國府委員兼任，院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

考選委員會設委員長副委員長各一人，委員五人至七人專門委員若干人。銓敍部設部長一人副部長一人。

考試院除考選委員會及銓敍部外，尚有一種重要之機關，典試委員會。典試委員會為掌理考試之技術的機關，與考選委員會之專司考試行政者有別。且其性質，亦屬於臨時的，於舉行考試時始組織之，考試事竣，即行裁

撤。典試委員會分高等文官與普通文官兩種，典試委員長均由主考官兼任（普通文官考試之主考官由國民政府簡派，高等文官考試之主考官由國民政府特派）。典試委員均由考試院提請國民政府簡派之。

典試委員會於行政上雖受考試院之監督指揮，惟職權之行使，則完全獨立。關於考試之成績，當由典試委員會會議審查決定之，考試院及其他機關對此不能過問。蓋所以保障考試權之獨立也。

第二款 考試院之職權

考試院之職權，可按其性質分爲左列三類：

第一 關於考試行政者，由考選委員會處理之：

- (1) 關於考選文官法官外交官及其他公務員事項；
- (2) 關於考選專門技術人員事項；
- (3) 關於辦理組織典試委員會事項；

(4) 關於考選人員之冊報事項；

(5) 關於舉行考試及其他應辦事項。

第二 關於官吏之任免及待遇者，由銓敍部掌理之：

(1) 關於公務員之登記事項；

(2) 關於考取人員分類登記事項；

(3) 關於成績考核登記事項；

(4) 關於公務員任免之登記事項；

(5) 關於公務員升降轉調之審查事項；

(6) 關於公務員資格審查事項；

(7) 關於俸給及獎卹之審查事項。

第三 關於考試之技術事項由典試委員會主持之；

(1) 關於考試科目之命題；

(2) 關於考試成績之評定；

(3) 關於及格人員之錄取。

第七節 監察院

第一款 監察院之組織

監察院之組織，計分三部分：

(1) 監察院本部，掌理中央監察事宜。監察院組織法第一條云：『監察院以監察委員行使彈劾權』。

(2) 監察使掌理地方監察事宜。監察院組織法第三條云：『監察院得提請國民政府，簡派監察使，分赴各監察區，行使彈劾權，監察使得由監察委員兼任，監察區由監察院定之』。

(3) 審計部，掌理審計事宜。監察院組織法第三條云：『監察院關於審計事項，設審計部掌理之』。

監察院設院長副院長各一人。(由國府委員兼任)院長不能執行職務時，

由副院長代理之。

監察院設監察委員十九人，至二十九人，審計部設部長副部長各一人，由監察院院長提請國民政府任命之。

第二款 監察院之職權

監察院依法律行使左列兩種職權：

第一彈劾 監察委員發覺有違法或失職之事實時，得單獨提起彈劾；此項彈劾案提出後，當由院長指定監察委員三人從事審查；如審查之結果，經多數認為應付懲戒時，監察院即將被彈劾人移付懲戒；若經多數認為不應交付懲戒，而彈劾人仍復提出時，監察院亦應將被彈劾人移付懲戒。所異者，則前之情形，無論審判之結果如何，彈劾委員均可免除其責任；後之情形，則彈劾委員于官吏懲戒委員議決彈劾案不成立之際，應受監察委員保障法之處分耳。

第二審計 審計權由監察院審計部行使之，其行使之方法如左：

(一)關於支付命令之核准 凡主管財政機關之支付命令，須先經審計部核准，否則國庫不得付款，支付命令與預算案或支出法案不符時，審計部應拒絕之。

(二)關於決算及臨時支計算之審查 各中央機關每月之收支計算及國民政府歲出入之總決算均應送審計部審查，而審計部應根據左列各項，爲審查之標準：

(甲)總決算及各主管機關決算報告書之金額，與國庫之出納金額，是否相符；

(乙)歲入之征收，歲出之支用，官有物之買賣讓與及利用，是否與法令之規定相符；

(丙)有無超越預算及預算外之支出；

(丁)預算內各節款目所定之數額，有無流用；

(戊)各項收入有無遺漏，各項支出有無虛偽或違法，各種單據是否正確；

審計部根據上述標準審查之結果，認為正當者，則發給核准狀，以解除出納官吏之責任。

第三款 監察委員之保障

監察委員非有左列情事之一者，不得免職停職轉任或罰俸：

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

(2) 受公務員之餽遺供應有據者；

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

以上即所謂在職權之保障也。至關於身體自由之保障，亦有左列之規定：

(1) 監察委員行使職權時所發之言論，對外不負責任；

(2) 監察委員除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕監禁。

第四款 監察委員職務之分配

國府組織法第四十三條云：『監察院設監察委員十九人至二十九人』，此多數監察委員之職務，將如何分配乎？監察院組織法第三條云：『監察院得提請國民政府簡派監察使分赴各監察區行使彈劾職務。』此蓋師法古代御史之分道制也。但關於彈劾案之審判權，既屬於司法院之官吏懲戒委員會，而

官吏懲戒委員會於各「監察區」又無分設之機關，則「監察使」於各地發現有應受懲戒之事件時，不能不向中央彈劾之。於是發生兩種困難：

第一官吏懲戒委員會高處中央，對於各省情形，多不熟悉，搜集證據，辨別是非，當感異常之困難。

第二關於重大案件，官吏懲戒委員會，每須傳集被彈劾者及關係人於中央以資訊問，若彈劾事實，不能證明時，則被彈劾之官吏，雖於審訊之後，可得不應受處分之判決，然官職之中斷，及往返之費用，其有形無形之損失，已不可以數計矣。

故關於中央監察委員職務之分配，與其取分道制，毋甯取分科制，將全體監察委員，按照其學識與經驗，分若干組，使之分任監察中央財政內務司法交通各項事務之爲愈。至於對於地方官吏之監察，宜在各省或「各區」另設監察分院以處理之。

第五款 監察委員之責任

監察院組織法第七條云：『前條彈劾案經審查認為不應交付懲戒，而提案人仍復提出時，監察院應即將被彈劾人移付懲戒，前項彈劾案，經官吏懲戒委員會議決，不應受處分時，原彈劾人應受監察委員保障法之處分』。此項條文，一方面防止合議制多數壓迫少數之弊，而予監察委員以單獨提出彈劾案之權，一方面防止監察委員之輕率武斷，使官吏無故而輕糾彈，故又有制裁監察委員之規定，用意原本甚善惟條文上對下述二點，似未能詳辨別：

第一監察委員應否受監察委員保障法之處分，當分別考察其所以堅持該彈劾案之動機，若堅持彈劾案之動機，挾有私意，則予以制裁，誰曰不宜。若堅持彈劾案之動機，由於公憤，則雖於事實之認識，或有錯誤，亦當予以矜原。

第二所謂『不應受處分』之議決，不外基於下列兩種原因：（一）彈劾事實

錯誤（一）彈劾證據不充分。監察委員之責任問題，亦因判決原因之不同，而應有重大之差別：錯認事實，致無辜被劾，其責任固應由監察委員負之，若不應受處分之判決，單純基於證據不充分，則被彈劾者之是否咎有應得，尙未能證明。安能遂予彈劾者以懲處？

監察院組織法於上述第一第二兩點，未能分別辦理，對於監察委員之制裁，乃以含混出之，似於古代保障『言官』之意尙未能體貼入微，故對於原文第七條，似應有加入一種補充的規定之必要。

第六款 彈劾權之範圍

彈劾法第二條云：『監察委員對於公務員違法或失職之行爲，應提出彈劾於監察院』。條文上祇規定違法或失職，然則監察院之職權範圍竟止於此乎？換言之，監察院對於官吏之犯罪行爲，將不能提出彈劾乎？關於此項問題，上述法條，未有明白之解答：

若謂監察院對於官吏犯罪，無權彈劾乎？則與創設監察院之本旨，似有未符，請申吾說：

第一監察權之淵源，在於中國古代之御史制度及歐美之議會彈劾權。Impeachment 而御史之所由設置，Impeachment 之所由形成，均以糾彈犯罪，爲主要之目的。若將糾彈官吏犯罪，除外於監察權之範圍，則由是而產生之監察院，將失去其本來之面目。

第二監察院之設置，將以澄清吏治也，然吏治之污濁，不在於官吏之失職，而在於官吏之貪贓，貪贓卽入於刑事範圍，監察對之，反不能行使其職權，則何以副人民之期望？

第三監察院對於官吏犯罪，若不能提出彈劾，則將無事可爲。蓋官吏違法，常發生行政訴訟問題，有行政法院之設置，自足以了之；至關於官吏之失職，自有其監督長官，量予處置，本無需監察院之過問也。（各國現行法制，關於失職事件，均由上級長官移付懲戒，從未有另設機關，專司檢舉

者。

若謂監察院對於官吏犯罪，有權彈劾乎？則彈劾案將由何人審判？根據監察院組織法第六及第七兩條，則審判彈劾事件之唯一機關，似爲官吏懲戒委員會。然依彈劾法第八條之規定，官吏懲戒委員會，祇有懲戒權而無科刑權。『彈劾案如有涉及刑事事件，則應將刑事部分，移交法院審理』。所謂法院，自包含檢察審判兩部而言，刑事部分，一旦移交普通法院後，則關於搜索證據，偵查犯罪之一切程序，自有檢察官司其全權，不容他人越俎，而所謂監察院，此時亦祇獲得一告發人之地位耳。對於官吏犯罪之告發，卽一普通人民亦優爲之，何須設此龐大之監察機關？

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

茲假定某官吏因受賄嫌疑，被監察院彈劾，官吏懲戒委員會審判之結

果，認爲證據充足，乃予以褫職之處分。（官吏懲戒委員會依法祇有懲戒權，而懲戒處分之最重者爲褫職）。然假使官吏確有受賄之行爲當非以輕微之懲戒處分，所能蔽其辜也，遂於判決褫職之後，復將受賄之官吏，移送於普通法院，進行關於刑事部分之審判。

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

第一官吏懲戒委員會與普通法院，同是國家機關，何以對於同一事實，能發表兩種互相矛盾之意思乎？

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

若被彈劾者於普通法院判決無罪之後，可以請求復職，則普通法院之判決，無異將官吏懲戒委員會之判決撤銷，而官吏懲戒委員所施之懲戒分，亦僅足視爲一種未確定之初級判決耳。由此推論，則普通法院實爲官吏懲戒委員會之上級審判機關，而所謂監察院者，其權力亦僅等於初級法院之檢察官耳，想亦非設立監察院之本旨。思維再四，實無法以解決此項難題。至於救濟之方法如能仿照丹麥挪威成例，將官吏懲戒委員會組成爲混合法院，使與監察院（彈劾機關）對立，審判一切關於官吏違法或犯罪之事件，此上策也，否則仍以官吏懲戒委員會審理懲戒事件，關於官吏犯

罪，則效法意比荷各國，採司法法院制，使監察院直接向最高法院，提出彈劾，亦不失爲一種解決之方法。（參照拙著五權憲法大綱一六八頁）

彈劾法第八條云：『彈劾案如有涉及刑事事件，懲戒機關應將刑事部分，移交該管法院處理』。條文上祇言『該管法院』，頗有伸縮之餘地。若採第二種救濟方法，則祇須另定補充法規，指定最高法院爲受理官吏職務犯罪之管轄法院足矣。

第三章 府院間及各院間相互之關係

第一節 府院間相互之關係

府院間之關係，從左列各點說明之；

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

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

凡部派代理人員，須任事滿六個月後，確有成績，方得呈請試署；試署人員，須任事滿六個月後，確有成績，方得呈請派署；派署人員，須任事滿六個月後，確有成績，方得呈請薦署，荐署人員，須任事滿一年後，確有成績，方得呈請薦補。（十八年二月二十八日司法行政部訓令）

第二關於各院重要政務之核議 根據國府組織法十五條二十五條三十三條三

十七條四十一條之規定，五院均於主管事務範圍，為國家之最高機關。則關於一切政務之處理，自應保有最終決定權，無須請求國府之核議；然在訓政時期，一切規制，均未完備，假使五院各自為政，則政令固難期於統一，且於政策之灌輸，亦殊感困難；蓋一切政策，醞釀之於黨者，均由政治會議而輸送於國府，然國府者非執行行政務之機關也，行政立法司法考試監察各種政務之舉辦，端賴於五院及其隸屬機關，若國府對於五院之措

施，毫無審核之權，則安能貫徹其所接受之政策，使五院及其隸屬機關均如黨之意旨乎？故組織法雖明定五院爲最高機關，事實上各院之重要政務，仍須送請國府核議或備案，而核議之結果，國政常顯示其更正或駁回之權。茲舉一例於下：

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

根據上項舉例，足見國府有核駁各院政務之權。

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

第四關於院與院間不能解決事項之議決 院與院間不能解決之事項，由國民

政府會議議決之，此國府組織十二條所明定也。五院間之權限已有明白之規定，然仍恐不免發生積極或消極的衝突：對於此種事項，外國有特設一權限爭議裁判所以處斷之者。現制既有國民政府會議，位於五院之上，且五院之正副院長，均出席其間，得各自陳述其意見，以謀適當之解決，以此屬之最為適宜。蓋國民政府會議之處斷此種事項，一方既能明瞭關係各院院長之意見，他方復能維持關係各院之協調也。此外尚有特種事項，為各院所不能解決者，各院院長亦得以提案之形式請求國民政府會議議決之。若不遵照上述之手續，而有侵越權限或放棄職責時，則國民政府得以職權制止之。十八年六月十七日第三屆中執委第二次全會通過治權行使之規律案，其內容如左：

一 一切法律案，（包括條例及組織法案在內）及有關人民負擔之財政案，與有關國權之條約案，或其他國際協定案等，屬於立法範圍者，非經立法院議決，不得成立；如未經立法院議決而公布施行者，立法院有提出質

詢之責，其公布施行之機關，以越權論；立法院不提出質詢者，以廢職論。

二 人民之生命財產與身體之自由，皆受法律之保障；非經合法程序，不得剝奪；其未經合法程序而剝奪之者，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，一切公務人員之考試權，皆屬於考試院；其不經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，已經劃分者應各守其範圍；其踰越範圍者，以越

權論，其受侵越而不提出抗議者，以廢職論。

從上述各點觀察，則國民政府之爲五院之上級機關，已無疑義，論者於此，遂發生兩種批評：第一種批評謂此種組織，祇能稱爲『五院分工』，而不能稱爲『五權分立』。此其意蓋謂五權分立論，原從三權分立論演進而來，五權之所以異於三權，僅於立法行政司法之外加考試監察之一點，對於三權分立之根本的用意，當無所更易。三權憲法論之根本用意，在於權力機關之互相牽制，互相調和，故立法行政司法，均爲對等的最高機關，不如是則不能發生互相牽制之功用。現制乃於五院之上，加一國民政府會議，則五院同處於一個最高機關之下，已先去其互相牽制之機能，其分別存在之理由，僅爲一種分工的需要，孟德司鳩分權論之原意，已消滅無存。第二種批評謂以國民政府會議爲五院之上級機關，實與本組織法十五，二十五，三十三，三十七，四十一各條相抵觸，蓋此項條文，固已認明五院爲行政立法司法考試監察之最高機關也。

對於論者所說，余不能謂無相當理由，然第一說之誤點，在於不能明瞭訓政憲政之步驟，致以憲政時期之理想，指摘訓政時期之國府組織法。第二說之誤點；在過於偏重理論，而不能體察社會之環境與需要。

訓政時期之環境與憲政時期環境不盡相同，則訓政時期之國府組織法，當然異於憲政時期之憲法。蓋一切法律，均應隨社會之環境而變易，以謀與之相適應；否則失其所以存在之理由。茲舉一例，以資證明：在訓政時期，總理主張各院院長，皆歸總統任免而督率之，（建國大綱第二十條）於五院之上，另有大總統之存在，司監督指揮之實權。在憲政時期，則主張各縣人民投票選舉總統，以組織行政院選舉代議士以組織立法院，其餘三院之院長，由總統得立法院之同意而委任之，但不對總統立法院負責，而五院皆對國民大會負責。（孫文學說第六章）因此訓政時期之五院，與憲政時期之五院，其地位迥然不同。訓政時期之五院院長，均隸屬於大總統而受其指揮，憲政時期之五院。則均成爲國家最高機關而各自獨立，此時雖仍有大總統之

存在，然對內僅爲行政院之領袖，其他各院院長，於職權上均得與之抗衡。總理之主張，其前後互異如此，不察者又將以爲自相矛盾矣。其實在訓政時期，荆棘未除，百事草創，政府之組織，當注重於互相調和，故於五院之上宜以一領袖機關總其成；在憲政時期，則凡百典章，均已粗備，政府之組織，不但當注重於互相調和，而爲保障人民之權利，尤當注重於互相牽制，故使五院對峙獨立，以行使其職權，時代環境，既有不同，此制度所以互異也，現在之國民政府組織法，則根據建國大綱第二十一條之原意而制定，原以適應訓政時期之環境與需要，論者乃以憲政時期之理想，爲批評之論據，誤矣。

次則法律既須適應社會之環境與需要，而社會之環境與需要甚爲複雜，故一國之憲法，爲應付複的環境，其條文中常不免表現矛盾之情形。德國一九一九年之憲法。採內閣制而又使總統負政治上之責任。欲容納社會主義之精神。而又保障資產階級之權利，不可謂非自相矛盾也，然德國憲法之所

以能通過，能實行，能得民衆之擁護，其原因即在於內容之自相矛盾。國民政府組織法原案第十一條之規定，誠然不免與十五，二十五，三十三，三十七，四十一各條發生舐觸，然該條之原意在以適應社會之需要，謀政府內部之和諧；十五，二十五，三十三，三十七，四十一各條之制定，乃所以樹立將來憲政之楷模，雖有矛盾之點，不足爲病也。

第二節 五院互相間之關係

第一款 行政院與其他各院之關係

行政院與其他各院之關係可分爲左列三點說明之：

(1) 各院預算之提出 各院及其所屬機關所需之經費，應自行編造預算，送交主計處審查整理，製成總預算案後，由行政院提出於立法院。

(2) 大赦案之提出 國務會議，認爲應舉行大赦時，應製成提案，送交立法院議決；若得立法院可決，則呈請國民政府以命令公布之。(國府組織

法第四條及二十二條第三項

(3) 宣戰媾和及條約案之提出 此種事項，均與行政院內陸軍海軍外交財政各部之職務關連，故須經由行政院會議議決後，方提出於立法院。若得立法院可決，則呈請國民政府執行，或批准之。(國府組織法第三條及第二十二條第四項)

第二款 立法院與其他各院之關係

立法院對於其他各院之關係可分爲左列各點說明之：

(1) 立法院關於本院議決案之執行，得向各院及行政院各部各委員會提出質詢。(立法院組織法第十六條)各院及其所屬機關，對於立法院議決經國民政府公布之法律案，不予執行，或執行不力時，立法院當然可以提出質詢，蓋對立法院所立之各法院或其所屬機關不予執行，則立法院等於虛設也。於此，各院及其所屬機關，當負答復之義務；若立法院認答復爲不完

滿時，仍得呈請國民政府解決之。

(2) 於法院討論與各院或其所屬部會有關係之法律時，得請其主管長官，列席說明；但此項意見，祇足供立法院之參考，不發生拘束之効力。

(3) 立法院於監察委員不盡職時，得向監察院提出質問。（監察院組織法第十一條）憲政時期之政治組織，本當以監察委監察員各機關官吏，而以國民大會監察各監察委員。在訓政時期，握最高權之國民大會，尙未成立，而代替人民行使政權之中央執行委員會或政治會議，又非政府的機關，於法律上不便直接行使監察之職權，故以此項職權之行使，委之於立法院，亦一時變通之辦法也。

第三款 司法院與其他各院之關係

司法院與其他各院之關係，可分爲左列三點說明之：

(1) 官吏之懲戒，各院及其所屬機關之官吏，如有違法失職之行爲，經監察

院彈劾後，由司法院官吏懲戒委員會審判之。但審判之結果，即認彈劾案爲有理由，亦祇能予被彈劾之官吏以懲戒處分。官吏懲戒委員會執行職務之際，自得向各院及其所屬機關，調取關係文件，及傳訊證人。

(2) 行政訴訟之受理。各院及其所屬機關所發之命令或處分，有違法情形，經人民提起行政訴訟時，司法院所屬之行政法院，得撤銷其違法之命令或處分。如此種命令或處分，有損害人民之權利者，並得判以相當之賠償。

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

第四款 考試院與其他各院之關係

考試院與其他各院之關係如左：

第一關於人材之供給 考試院爲供給人材之唯一機關，所有政府官吏，除政務官外，均須依法律經考試院銓敘，方得任用。故考試院應將考試及格

人員，按各院及其所屬機關之需要，分別遣送，以備任用。而各機關若有職員缺額須補時，亦應以所需之員數及學力，通知考試院，俾定期考取，凡不具備，考試院所審定之資格，及不依考試院所規定之程序而被委任之官吏，考試院得呈由國民政府或逕行通知其所屬機關，以罷免之。自銓敍法實行後，凡簡任官之任用，須交由銓敍部審查合格後，方由國民政府任命。凡荐任官或委任官之任用，須由各級長官於呈荐或委任前開具擬荐或擬委人員之姓名履歷或服務成績。及擬荐擬委之職務官級，送考試院銓敍部核認可後，方得呈荐或委任。

第二關於成績之報告 各院及其所屬機關之長官，應將所屬職員之成績，按期製就報告書，送交考試院；考試院彙集各項報告書後，應分別審查，並根據審查之結果，判定賞罰之程度，通知其所屬之機關按照執行。

第三關於給俸之審查 各院及其所屬機關職員之俸給，均應列成表冊，送交考試院審核。如考試院認為超過法令所定之數額，得核減之。

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

第五關於文官之保障 國家官吏，原分政務官與事務官兩種。決定政策者爲政務官，奉行政策者爲事務官。政務官雖因政策之失敗與成功爲去留，而事務官則非因失職或喪能力，不能輕易更動。如是則事無中斷。各種遠大計劃，亦賴以貫徹，且事務官生活因此得安固之保障，自不願有犯法失德之行爲，而政治之清明，亦可計日以待。故考試院不但應有考核任用官吏之權，並應有審查罷免官吏之責。凡不依法令而罷免事務官者，考試院之銓敘部，均應以職權拒絕之。考試院，及銓敘部之組織法，於此點未有明文規定。誠一缺憾也。

第五款 監察院與其他各院之關係

監察院有糾彈五院及其所屬機關之官吏，審查五院及其所屬機關之收支之權前已言之故監察院與其他各院之關係，亦可分爲彈劾事件與審計事件而說明之。

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

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

第二 關於官吏違法或失職之審訊。當司法院官吏懲戒委員會開庭審訊被彈劾之官吏時，應請監察院派員蒞庭陳述彈劾之意旨，陳述完畢後審判官當

即與被彈劾者以答辯機關。其程序當略述如刑事訴訟法關於言詞辯論之規定。

第三 關於官吏違法或失職之判決。司法院官吏懲戒委員會對於彈劾事件於辯論完畢後，應予以判決。如認彈劾之理由不充分或彈劾之事實不存在時，應爲不受處分之判決而將案注銷，如認被彈劾者有違法之行爲時，則應分別予以申誡。記過，減俸，降等，停職，褫職之處分，如認被彈劾者有犯罪之行爲時，則應移交普通法院起訴。

第四 對於判決之抗議，如被彈劾者或監察院認官吏懲戒委員會判決之爲不當時，得於一定之期間內，提出抗議，請求再審，再審之程序，一如第一審，但曾參與於第一審之審判官，不得再行參與再審耳。

第五 關於判決之執行。判決確定後，當由司法院官吏懲戒委員會通知被彈劾官吏之所屬機關執行之。但執行判決之情形。應受監察院之考核。

(二)關於審計事件 監察院所屬之審計部，有監督各機關同一切收支之

職權，此項監督權，可分爲事前監督，與事後監督兩種，（參照十七年四月九日公布之審計法）

（甲）事前監督 事前監督者，審計部於各機關未爲支出之前，行使其監督權，蓋所以預防一切浮濫也。凡主管財政機關之支付命令，須先經審計部核准。支付命令與預算案，或支出法案不符時，審計部得拒絕之。未經核定之支付命令，國庫不得付款，違者應由付款長官負其責任。

（乙）事後監督 事後監督者，審計部於各機關既爲收支之後，行使其監督權，蓋所以糾正一切浮濫或虛僞也。國民政府歲出歲入之總決算。

各機關之計算書，應依期送交監察院審計部審核，審核之結果，對於各機關之收支，有認爲不當時，應分別左列各種決定：

- （一）對於各機關之收支，如無預算或法令之根據者，得請其說明理由；
- （二）對於各機關附繳之憑證或單據，認爲有疑問時，應請其說明理由；
- （三）對於各機關之支出，認爲不正當時，應予以剔除並通知各該主管長官，

執行處分；

(四)對於各機關人員，認定應負賠償責任時，應通知其主管長官，限期追繳；

(五)對於各機關人員，認為有違法或舞弊嫌疑時，應呈由監察院提出彈劾；各機關出納官吏，對於審計部之決定，得提出辯明書，請求再議。審計部為執行其職權，得派員赴各機關檢查賬目及關係文件。

第四章 對於國府組織法之批評

第一款 考文博士之批評

國府組織法現尙在試驗時期，其效果若何，尙難斷定，惟美國布林丁大學 Princeton University 政治系主任教授考文博士 Dr. Edward S. Corwin 去年在北京大學演講時，以『五權憲法之評論』爲題，已加以不少之批評，茲節述其演詞於下：（全文見十八年一月一日天津大公報）

我們在美國時，常聽見一句笑話：『朋友之間何必要憲法』，這句話是美國一個黨魁 Wood 說的。中國十月三號中央政治會議所頒布的國民政府組織法，就是朋友之間，彼此不十分相信訂出來的憲法。與其稱爲憲法，毋寧稱爲軍人與黨的領袖互相諒解的條約。其性質則爲臨時的與專制的，此種專

制，爲歷史上所未有，係蘇俄所發明，非一人專制，是委員制式的專制。但是中國比蘇俄進步，現在已有經過訓政時期就到憲政時期之表示。到憲政時期之後，一切政權，仍交與人民。憲法背後的實力，就是黨的領袖，和黨化的軍人。他們有若干人於下述三機關都出現；（一）中央執行委員會，在全國代表大會休會期間行使黨政一切大權。（二）中央政治會議，委任重要官吏及議決一切政策，交與國民政府執行。這兩個機關，都是憲法以外，憲法以上的機關。（三）國務會議，是政治最高機關，總攬一切政務，但必須各院同意，才能解決。總而言之。憲法的目的，就是要使各領袖大家合作。

此次憲法，有幾點缺漏；（一）歐美各國憲法，開宗明義，就說人民制憲，這次不說中華民國國民制憲；（二）不規定官吏任期；（三）不規定地方政制；（四）不確定行政院與立法院之關係。對於這幾點必須設法補救。

此外還有一個特點，即劃分立法院與行政院的權力，是帶有革命性和專制性。行政院之權力，非常重大，其首論外交權與戰爭權，即可見之。立法

部係代表人民公意機關，行政部係執行人民意志機關，歐美各國皆先立法而後行政，此次不僅違此通例，並首先即組織行政院。現在中國政府，事實上即是行政院，有幾院還仍然是紙上計畫而已。與行政部對抗的機關，就是立法部。普通立法部是民選代表所組織成，這次立法院的委員是委任的，就以說立法部是行政委任的機關，絕不能以之監督行政院。綜上幾點看來，這個組織法，實不完全，且不能稱爲憲法，不過是過渡期間的法律，爲將來正式憲法的預兆而已。如上所述，組織法中主要目的之一，即政治軍事領袖團結合作。我們看立法訂約等等手續之煩難，即可證明。一個議案由行政部提出，經立法部通過，再經行政部頒布而成法律，此係各國通例。但這次立法部通過後，還必須再得國務會議贊同，由國民政府主席簽字，並五院院長副署，才成爲法律，手續所以要如此煩難者，是無非爲保障黨的領袖及軍人利益的平衡耳。孟德斯鳩在十八世紀批評英國憲法的話，適用於此次的憲法，甚爲恰當：『機器任何一部分要動作，必須要全部調和一致，才能動作』，所

以說這次憲法能否實行，完全視黨的領袖與軍事領袖能否團結一致為轉移。

我們現在看此次憲法究竟為將來永久憲法含些甚麼要素的預兆。從這點着眼，其特點就是於立法行政司法三權之又加外考試權與監察權。現刻就發生一個問題；究竟立法權與行政權是分開的如美國的總統制呢，或是混一的如英國的內閣呢；就憲法本身的象徵看來，是比較近於內閣制。第二十二條說，下列事由行政院開會解決；（1）提交立法院之立法案；（2）提出立法院之預算案；（3）提出立法院大赦案；（4）提出立法院之宣戰媾和訂約及其他重要國際事項。這好像內閣制度。行政部有提案權，而最後立法權仍在於立法部。現又發生幾個問題；其他各院的官吏能出席立法院否；若行政院與立法院意見不一致時，行政院辭職呢抑解散立法院呢？閣員有無連帶的責任呢？立法院可否自動提出立法案呢？立法院可否修改行政院之預算案呢？在這幾點尚未解決以前，中國政府，究竟屬於那一類，尚不能判斷。

憲法又規定立法院委員為四十九人至九十九人，立法係一院制，並人數

甚少，此兩點亦值得研究。某一個國家之立法部，應採一院制或兩院制，應以代表之原素有一種或兩種爲斷。英國貴族院與衆議院所代表原素各不同；貴族院代表貴族，衆議院代表一般國民。美國參議院衆議院所代表之原素亦各不同；參議院代表各邦，衆議院代表人民。在中國似乎應該有一院代表各省，如此縱然不能完全免除也可以減少一省人民恐懼懷疑別省利用中央政府損傷自己這一省的憂慮。此次立法院之委員，規定爲四十九人至九十九人，甚爲得體，集幾百人於一堂，實無法平心靜氣依理議事，不過叫囂擾攘而已，有理由亦未必爲人所聽聞，而發言者亦未必爲是非眞理。人數少議事結果反好，其證據有三；一公司董事會，二勞資和解會議，三陪審官。此數種組織，人數都很少，議事意見，很容易一致，並且效果也很多。希望以後中國立法部，大小仍然如是。

憲法第五章規定考試院，中國舊日考試制度，是很好的制度，惜外國研究中國制度的人，不甚十分注意。中國考試制度與英國貴族制度之目的同在

於吸收有才能的人，爲社會服務，不過英國貴族制度由於世襲耳。

拿破崙曾說：『治國者最重要的職務，是使有才能的人爲社會貢獻』。有才能而無相當位置，在社會上必定搗亂。用考試方法安置有才能的人，確是彌亂的好方法。我對考試之設立，極端贊成。

現在我們討論監察院，我對於設立監察院的意見恰與我對於設立考試院的意見相反。監察院能否進行順利，余甚懷疑。中國舊有御史制度，皇帝設立御史，允許御史彈劾及皇帝官吏之錯誤，故御史尙有道德之勇敢。現情形已變更，御史制度，在中國確無法實行。監察院職務是監督其他機關的工作，並負有彈劾其他各院官吏的權限，能否實行，余不能不懷疑。任監察職務的人，必須要才具道德聲望都很卓越，有這種資格的人，多半不願意担任此職，誰担任此職，而又肯盡職，卽刻變成好管閒事，爲衆人所厭惡的人。你們中國人有句箴言：『任人莫疑，疑人莫任』然而監察院卽是專門不信任其餘各院官吏的機關。誠然官吏有時犯法，但是可以適用普通法律，在法庭控

告，若以此爲監察院唯一的職務，卽與法院職務重複，無設立必要。若其職務尙不僅此，結果必致常常侵犯其他各部官吏所應有思考權的範圍，是亦兩種弊病：第一使其各部官吏異常胆小，不敢勇於作事；第二反使無智識的人，裁判有智識的人，因爲監察官對於各部的政情，不能完全樣樣都明瞭，各部官吏對於某種事項何以如此處置其原因斷非監察院所能洞悉。如果真有此種非常人才，卽應令其當其更重之位置，不應任此吹毛求疵的職務。美國有兩邦 *Pennsylvania* 和 *Vermont* 採行監察制度，監察官彈劾或不彈劾，完全爲基於黨派或私人的關係；監察官還沒有發言，大多數人民早就不信仰了，所以監察制度行之不久，就被廢棄。至於審計院其職權是審查別機關的帳目，與法院行使職權同是一樣易受人惡恨，故他的地位，非有保障不可。美國審計長任期十五年，在任期內，總統不能罷免，必須經由國會依照法律方可免職。試問監察院審計院之官吏，有如此保障乎？

我們縱然認定此項憲法，只是政府組織大綱而已，亦有幾處，應詳細規

定。茲提出二大遺漏之點：

第一，中央與地權限之分配，未有劃清。以中國土地之大，若欲政務辦得有成效，其大部分之權限，必須委託於地方機關；中央過於集權，結果將產生帝國主義，或又產出專制大皇帝，亦未可知。國家之權力，名義上一切均可屬於中央，實際上須由中央委託地方機關行使，如像英國那樣，方是良好辦法。這種地方分權制度，有三種優點：（一）政治人才可在地方訓練，訓練成熟以後，再到中央服務；（二）在民治國家，地方自治之成功，即是民治政體之成功；地方自治之失敗，可見地方自治與民治政體之關係，甚為重要；（三）使人民有參與政治之機會，因此人民熱心政治，可以時常監督政府。至於委託地方權限之大小，自當隨各地人民之政治才能而異。

第二，現在頒布之國府組織法，無民權案（The bill of rights）之規定。依據現代民治政體的觀念，政府所有權利管轄人民，是因為得了人民的允

許。因此，政府對於人民有幾種基本權利，如人身自由，財產自由，言論自由等不能侵犯。不唯不能侵犯，並須積極保護之。政府能否保護人民權利，與人民對於政府之態度，大有關係。如果政府不能保護人民權利，政府本身，即將發生危險。

我反覆再說一說；這組織法主要的特點，即是使軍政機關掌握大權，而這種專制所受唯一的限制，即執政的人員，負有道德上的義務，在訓政期間，要使人民受政治訓練，使人民漸漸行使最後政治管轄權。這種制度的目的，是在使一方面革命工作暫時停止，一方面又使革命工作，在有人領導指揮之下，繼續進行。如此做去，當然是很難的事情，但也不是不可能的事。

現在中國政權的方尖塔，是倒置的情形，尖點在下，兩邊由軍人與黨的領袖支持。現在執政權者最重要的義務，即是趕快把基礎擴大，至少有二件事情，是必要的：第一點黨的領袖要誠意合作，不要使某一部份的人或某一個人掌握一切；第二點要迅速使一切可以黨化。國中重要份子，及有政

治才能的人都使入黨。不然，如果有一日軍人不擁護黨，具政治才能的人，因無位置而發生不滿意的現象，也許再發生革命，亦未可知。

此次國民政府制定憲法，是創設一種制度，不是擁護某一個特殊的人上台，這是很好的現象。憲法規定政府執行政務手續很爲繁複，憲法運用，不免困難。固然是很大弱點，然亦不必過於悲觀。最初美國憲法所創之情境亦是如此，因政黨從中幫助，故運用頗易，現在國民黨中的情形，逐漸良好，希望中國憲法，實行也很平易。

第二款 對於考文博士批評之批評

現行國民政府組織法，雖是依據五權分立之原則，但中國方在訓政時期，國府組織法之內容，不能不遷就現在的環境與事實，其中當然不免有多少地方，未能與總理的思想，完全符合。例如立法院委員之產生，是由於國民政府之任命，而非由於人民的選舉之類。故執現在國府組織法以批評

總理之五權憲法，不但不能得到一個精確的批評，且亦不能推定 總理之全部政治理想，美國布林登大學教授考文博士演講『五權憲法之評論』即犯此種毛病。他的演講，不是根據 總理的五權憲法來批評五權憲法，而是完全依據現行國府組織來批評五權憲法。這是違背邏輯的公例。現在除去這點不算，即就考文博士所演講者而批評之，亦覺得於五權分立之精義，及國民政府的組織，發生許多的誤解。他的錯誤，可分爲兩層：

第一關於解釋上的錯誤，可析爲四點：(甲)以國府組織法是軍人與黨的領袖互相諒解之條約；(乙)立法手續，所以要如此繁難，是爲保障黨的領袖及軍人的利益之平衡；(丙)從立法院委員之委任觀察，立法院是行政院委任之機關；(丁)就國府組織法之象徵觀察，行政部有立法提案權，是比較近於內閣制。(甲)(乙)兩點，是誤認事實；(丙)(丁)兩點，是誤解法理。何以說他是錯誤事實？因爲在軍政時期方纔終結，訓政時期方纔開始之際，一切反動份子，尙思蠢動，人民政治能力，尙未充分，當然是以黨的領袖及黨化的

軍人，爲國民政府之中堅，無可非議。假如在這個時期，盡將黨的領袖及忠實軍人，排除於國民政府之外，則反動份子，將必乘虛而入，結果必致危及國民革命之前途。考文博士徒見黨的領袖及黨化的軍人都出現於中央執行委員會政治會議及國務會議三種機關，遂以爲國民政府組織法，祇是軍人與黨的領袖互相諒解之條約，這是錯認事實者一。根據國府組織法十三條，誠如考文博士所說，立法部通過之法律，須經國務會議議決，由國民政府主席及五院院長署名公佈，但此有何可異？此一條文，僅予國務會議以公佈法律之權，卽在三權分立的國家，其國家元首，無論爲君主或大總統，亦何嘗無此權限？不過普通均以君主或大總統爲國家元首，他對於立法部所議決之法律，若審查認爲手續完備，則以個人的裁決公布之，現在國府組織，不採獨任制而採合議制，既採合議制，則關於法律之公布，不能不經過一種會議議決之形式，方由主席及五院院長署名頒行耳。此乃由獨任制而變爲委員制之當然結果，毫無足異，而考文博士又以忖測之詞，謂國府組織法所以要採這

樣繁複手續，用意在於保障黨的領袖及軍人利益的平衡，這是錯認事實者

二。何以說他是誤解法理？考文博士說：『與行政部對抗是立法部，普通立法部是民選代表所組成的，這次立法院的委員，是委任的，就可以說立法部是行政院委任機關，絕對不能監督行政院的』。誠然不錯，現在的立法院的委員，是由委任而來，但議決委任立法院委員的機關，是國民政府，而非行政院。（考文博士之演講，常常以行政院與國民政府相混）國民政府是超乎五院之機關，即行政司法考試監察各院長官，何嘗不是由這個最高政治機關而產生？從這一點觀察，何以見得立法院是行政院委任的機關？何以能夠推定立法院不能監督行政院？根據國府組織法第十八條，行政院提出之預算案，條約案，宣戰媾和案，均須得到立法院之同意，此非立法監督之行政之最明顯例證乎？此考文博士誤解法理者一。對於行政部與立法部之關係一層，考文博士又謂：『立法與行政分開，如美國之總統制呢？或立法行政混一，如英國之內閣制呢？就憲法本身之象徵觀察，是比較近於內閣制』。此

又是誤矣；原來所謂總統制，內閣制，委員制，都是三權憲法的產物，以之比擬於依據五權分立的原則而組成之國民政府，已覺不倫，現在之國民政府，既非內閣制，又非總統制，苟欲強爲比擬，則與其謂之比較接近於內閣制，毋甯謂之比較接近於總統制之更爲適當。內閣制之最高原則，在於內閣副署行政元首之命令，而對於議會負政治的責任，議會對於內閣有不信任投票權，內閣失去議會之信任，非請元首解散議會，即須自行辭職。現在之立法院對於行政院既無不信投票權，而行政院之對於立法院，一方既無解散之權，一方又不負政治上之責任，此安得謂爲比較接近於內閣制。現在之行政院，實獨立於立法院之外，專就此點觀察，尙得謂比較與美國之總統制相接近也。更有一層，考文博士前半非謂根據國府組織法立法院是行政院委任的機關，絕對不能監督行政院乎？在立法部絕對不能監督行政部之國家，而可以謂爲接近內閣制，似屬創聞；此考文博士誤解法理者二。

第二關於批評上之錯誤。考文博士對於五權憲法之批評，可分兩類，述

之如下：

(甲)對於監察權分立之懷疑。考文博士懷疑監察權分立之理由，有以下三種：(一)從前皇帝之設立御史，允許御史彈劾皇帝及其他官吏之錯誤，故御史尚有道德上之勇敢，現在情形已變更，在中國確無法實行；(二)任監察職務者，必須要道德才具聲望都很卓越，有這種資格的人，多半不願意担任此職；(三)若監察院之職務祇在於彈劾官吏犯法，即與法院職務重複，若其職務尚不僅此，結果必致侵犯其他各部官吏應有之思考權。

考文博士之批評監察獨立，理由殊欠充分。茲照他所批評者而批評之。考文博士既承認皇帝時代御史有道德上之勇敢，何以能夠武斷民國時代之監察官，必無道德上之勇敢？對於此點，殊不能舉出確當的理由。且在專制時代，君主之優容言官，僅為一種習慣，若遇不顧習慣之暴君，必欲殺害達反意旨的言官，亦無人能加以制止。故古代言官，實無確切的保障，若根據五權憲法則不然，監察權之不可侵，與監察官之得自由執行其職務，將載之於

憲法，確切不移。監察官既有如斯鞏固的保障，何以見得反不能如古代之御史，能遇事直言？博士所舉的第一個理由，已不能成立。其次，考文博士謂任監察職務者必須道德才具聲望都很卓越，有這種資格的人，多不願担任此職，此亦未必盡然。博士之意，實將私人道德，與政治道德，混爲一談在私人交際方面言，固以不管閑事爲美德，若在國家政治上立論，則揭發陰邪，乃監察官應有之職責，何致因是而稍存畏避的念頭？考文博士所舉的第二個理由，純屬杞憂。復次監察官之職務，固不會侵及其他各部官吏之思考權，亦不致與法院的職權相重複。因爲監察院所彈劾者是官吏之職務犯罪，及職務違法，而司法機關所管轄者是普通個人犯罪。何以要將官吏之職務違法及職務犯罪劃出於司法管轄之外，而置於監察院的職權範圍？此中原故，甚爲簡單；司法官之地位，過於低微，司法官之勢力，過於薄弱，常易爲被彈劾人的威力所震懾，而不敢行使其職權，故在事實上，非將這種權力，操之於特殊機關，則不能收雷厲風行的效果。考文博士所提出的第三個理由，亦是

不明瞭此中情形。余謂五權憲法下之監察權，不但足以繼承古代御史的精神，且將發揚而光大之，獲得極佳良的結果。蓋以今日之監察，與古代之御史較，當有多少優超的地位。(一)在君主專制時代，御史僅爲君主之耳目，今主權在民，監察官乃人民之代表；(二)在君主專制時代，台諫官之條陳與彈劾，非得制許可，不能施行，故君主實有採納與否的自由，此點足以減少御史無窮威力。今監察院既獨立而成爲一權，其所措施，絕對不受任何的牽掣，凡有彈劾，無不如響斯應，收效之大，已可預言。推論至此，與考文博士所發表者，乃適立於相反的地位。

(乙)指陳國府組織法的缺憾，考文博士以下列數事，未規於國民政府組織法，指爲缺憾，(一)不說明中華民國國民制憲權；(二)不規定官吏任期；(三)不規定地方制度；(四)不規定行政院與立法院之關係；(五)無民權案之規定。

然國府組織法本爲訓政時期之產物，上述數點，將來於五權憲法中，自

有明確詳盡之規定，無須過爲杞憂。且憲法應有的內容，亦非必定須規定於同一法典中；試觀之於法國，法國在一八七五年二月二十四日即公布參議院組織法，同月二十五日又公布公共機關組織法，後來直至是年七月十六日，始制定公共機關相互之關係的法律。由此可見一切憲法上應有之條規，不必定須同時規定於同一之法典，儘可依社會需要之緩急，陸續爲補充的規定。更有一層，現在之國府組織法，既以『國民政府組織』爲標題，自不能將民權案地方制度種種條文，網羅於其中，考文博士之批評，於此似未能十分了解。總之，考文博士之批評，第一在於誤解法理；第二在於誤認對象，彼不根據總理五權憲法以批評五權憲法，而祇執國府組織法以批評五權憲法，又對於五權分立之用意，不甚理解，遂至發生如許之錯誤。

國府組織法研究附錄

訓政綱領十七年十月三日第二屆中央第一七二次常務會議決議
十八年三月十九日第三次全國代表大會追認

中國國民黨，實施 總理三民主義，依照建國大綱，在訓政時期，訓練國民使用政權，至憲政開始彌成全民政治，制定左之綱領：

一 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：

二 中國國民黨全國代表大會閉會時，以政權付託中國國民黨中央執行委員會執行之。

三 依照 總理建國大綱所定，選舉，罷免，創制，複決，四種，政權，應訓練國民逐漸推行，以立憲政之基礎。

四 治權之行政，立法，司法，考試，監察五項，付託於國民政府總攬而

執行之以立憲政時期民選政府之基礎。

五 指導監督國民政府重大國務之施行，由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之。

六 中華民國國民政府組織法之修正，及解釋由中國國民黨中央執行委員會政治會議，議決行之。

中華民國國民政府組織法

十九年十一月十七日第三屆中央執行委員會第四次全體會議修正

中國國民黨，本革命之三民主義，五權憲法，建設中華民國，既用兵力掃除障礙，由軍政時期，入於訓政時期，允宜建立五權之規模，訓練人民行使政權之能力，以期促進憲政，奉政權於國民。茲謹本歷史上所授予本黨指導監督政府之職責，制定國民政府組織法頒布之如左：

中華民國國民政府組織法

第一章 國民政府

第一條 國民政府總攬中華民國之治權

第二條 國民政府統率海陸空軍

第三條 國民政府行使宣戰媾和及締結條約之權

第四條 國民政府行大赦特赦及減刑復權

第五條 國民政府以行政院立法院考試院監察院五院組織之

第六條 國民政府設主席委員一人委員十二人至十六人

第七條 國民政府五院院長副院長由國民政府委員任之

第八條 國民政府主席代表國民政府接見外使並舉行或參與國際典禮

第九條 國民政府主席兼中華民國陸海空軍總司令

第十條 國民政府主席因事故不能執行職務時由行政院院長代理之

第十一條 國民政府會議由國民政府委員組織之國民政府主席爲國民政府會議之主席

議之主席

第十二條 院與院間不能解決之事項由國民政府會議議決之

第十三條 公布法律由國民政府主席署名以立法院院長之副署行之發布命令

由國民政府主席署名主管院院長之副署行之

第十四條 各院得依據法律發布命令

第二章 行政院

第十五條 行政院爲國民政府最高行政機關

第十六條 行政院設院長副院長各一人

院長因事故不能執行職務時由副院長代理之

第十七條 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

第十八條 行政院各部設部長一人政務次長常務次長各一人各委員會設委員

長副委員長各一人均由行政院院長提請國民政府分別任免之

第十九條 行政院各部部长各委員會委員長於必要時得列席國民政府會議及

立法院會議

第十條 行政院關於主管事項得提出議案於立法院

第十一條 國務會議由行政院院長副院長及各部部長各委員會委員長組織之以行政院院長爲主席

第二十二條 左列事項應經國務會議議決

- 一 提出於立法院之法律案
 - 二 提出於立法院之預算案
 - 三 提出於立法院之大赦案
 - 四 提出於立法院之宣戰案媾和案條約案及其他重要國際事項
 - 五 薦任以上行政官吏之任免
 - 六 行政院各部及各委員會間不能解決之事項
 - 七 其他依法律或行政院院長認爲應付國務會議議決事項
- 第二十三條 行政院各部及各委員會得依據法律發布命令

第二十四條 行政院及各部各委員會之組織以法律定之

第三章 立法院

第二十五條 立法院爲國民政府最高立法機關

立法院有議決法律案預算案大赦案宣戰案媾和案條約案及其他重

要國際事項之職權

第二十六條 立法院設院長副院長各一人

院長因事故不能執行職務時由副院長代理之

第二十七條 立法院設委員四十九人至九十九人由立法院院長提請國民政府任

命之

第二十八條 立法院委員任期二年

第二十九條 立法院委員不得兼任中央政府地方政府各機關之事務官

第二十條 立法院會議以院長爲主席

第三十一條 立法院之議決由國民政府會議議決公布之

第三十二條 立法院之組織以法律定之

第四章 司法院

第三十三條 司法院爲國民政府最高司法機關掌理司法審判司法行政官吏懲戒

及行政審判之職權

關於特赦減刑及復權事項由司法院院長提請國民政府核準施行

第三十四條 司法院設院長副院長各一人

院長因事故不能執行職務時由副院長代理之

第三十五條 司法院關於主管事項得提出議案于立法院

第三十六條 司法院組織以法律定之

第五章 考試院

第三十七條 考試院爲國民政府最高考試機關掌理考試銓敘事宜所有公務員均

須依法律經考試院考選銓敘方得任用

第三十八條 考試院設院長副院長各一人

院長因事故不能執行職務時由副院長代理之

第三十九條 考試院關於主管事項得提出議案於立法院

第四十條 考試院之組織以法律定之

第六章 監察院

第四十二條 監察院爲國民政府最高監察機關依法律行使左列職權

一 彈劾

二 審計

第四十三條 監察院設院長副院長各一人

院長因事故不能執行職務時由副院長代理之

第四十三條 監察院設監察委員十九人至二十九人由監察院院長提請國民政府任命之

監察院監察委員之保障以法律定之

第四十四條 監察院會議以監察委員組織之監察院院長爲監察院會議之主席

第四十五條 監察院監察委員不得兼任中央政府及地方政府各機關之職務

第四十六條 監察院關於主管事項得提出議案於立法院

第四十七條 監察院之組織以法律定之

第七章 附則

第四十八條 本法自公布日施行

國民政府行政院組織法

十七年十月二日國民政府公布
十九年十一月十七日第三屆中央執行委員會第四次全體會議修正

第一條 行政院以左列各部各委員會組織之

- 一 內政部
- 二 外交部
- 三 軍政部
- 四 財政部
- 五 實業部
- 六 教育部
- 七 交通部
- 八 鐵道部
- 九 蒙藏委員會
- 十 僑務委員會
- 十一 禁烟委員會

第二條 行政院經國民政府會議及立法院之議決得增置裁併各部各委員會及其他機關

第三條 院長指揮全院院務及其所屬機關

第四條 行政院內置左列各處

一 祕書處

二 政務處

第五條 祕書處置左列各職員

一 祕書長一人簡任

二 祕書六人至十人其中四人簡任餘荐任

三 科員十人至二十人委任

第六條 祕書處掌左列事項

一 關於文書收發編製及保管事項

二 關於文書分配事項

三 關於文件之撰擬翻譯事項

四 關於本院委任職員之任免事項

五 關於典守印信事項

六 關於會計庶務事項

七 其他不屬於政務處主管事項

第七條 政務處置左列各職員

一 政務處長一人簡任

二 參事四人至六人簡任

三 科員八人至十六人委任

第八條 政務處掌左列事項

一 關於本院會議事項

二 關於應提出於國民政府會議或國民政府會議發交本院之議決事項

三 關於應提出於立法院或立法院咨送本院事項

四 撰擬命令事項但屬於祕書處主管者不在此限

第九條 祕書長及政務處長均得列席本院會議

第十條 行政院會議規則及處務規程另定之

第十一條 本法自公布日施行

國民政府立法院組織法十七年十月二十日國民政府公布

第一條 立法院設左列各委員會

一 法制委員會

二 外交委員會

三 財政委員會

四 經濟委員會

第二條 立法院得增置裁併各委員會

第三條 各委員會委員由本院委員分任之

第四條 各委員會設委員長一人由院長指定之

第五條 各委員會之組織另定之

第六條 立法院內置左列各處

一 祕書處

二 統計處

三 編譯處

第七條 祕書處置左列各職員

一 祕書長一人簡任

二 祕書六人至十人其中四人簡任餘荐任

三 科員十人至二十人委任

第八條 祕書處掌左列事項

一 關於文書之收發及保管事項

二 關於文件之分配撰擬編製事項

三 關於會議紀錄事項

四 關於本院委任職員之任免事項

五 關於典守印信事項

六 關於會計庶務事項

七 其他不屬於統計處編譯處主管事項

第九條 統計處置左列各職員

一 處長一人簡任

二 科長四人至六人荐任

三 科員十人至二十人委任

第十條 統計處掌左列事項

一 關於調查編輯全國之法律政治經濟社會之統計事項

二 關於編輯刊行統計年鑑及單行本報告表冊事項

第十一條 編譯處置左列各職員

一 處長一人簡任

二 編修四人至六人簡任

三 科員十人至二十人委任

第十二條 編譯處掌左列事項

一 關於本國法規之編輯刊行事項

二 關於各國法制之編譯事項

三 關於立法參考資料之檢討事項

四 關於特別編譯事項

第十三條 院長指揮全院院務及其所屬機關

第十四條 立法院得任用專門人員其人數人選俸給由立法院決定之

第十五條 各院提出之議案未經議決以前得隨時提出修正或撤回原案

第十六條 立法院關於本院議決案之執行得向各院及行政院各部各委員會提

出質詢

前項質詢須經本院議決行之

第十七條 立法院及各委員會會議得請各院院長行政院各部部长各委員會委

員長列席

第十八條 立法院會議非有委員總數三分之一出席不得開議

第十九條 立法院之議事以出席委員過半數之同意決之可否同數時取決於主

席

第二十條 委員對於本人缺席時議決之議案不得爲反對之動議

第二十二條 委員對於議案有關係本身者不得參與表決

第二十二條 委員提出法律案須有五人以上之連署

第二十三條 立法院會議須公開之但經委員七人以上或各院院長行政院各部部长各委員會委員長之請求得開秘密會議

長各委員會委員長之請求得開秘密會議

第二十四條 院長維持院內秩序整理議事程序

第二十五條 立法院議事規則及處務規程另定之

第二十六條 本法自公布日施行

國民政府司法院組織法 十七年十月二十日國民政府公布

『修正』十七年十一月十七日國民政府令

第一條 司法院以左列各機關組織之

一 司法行政部

二 最高法院

三 行政法院

四 官吏懲戒委員會

第二條 司法院院長綜理全院事務

第三條 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

前項會議以司法院院長爲主席

第四條 司法行政部承司法院院長之命綜理司法行政事宜

第五條 最高法院對於民刑訴訟事件依法律行使最高審判權

第六條 行政法院依法律掌理行政訴訟審判事宜

第七條 官吏懲戒委員會其依法律掌理文官法官懲戒事宜

第八條 司法院內置左列各處

一 祕書處

二 參事處

第九條 祕書處置左列各職員

一 祕書長一人簡任

二 祕書六人至十八人其中四人簡任餘荐任

三 科員十人至二十人委任

第十條 祕書處掌左列事項

一 關於文書收發編製及保管事項

二 關於文書分配事項

三 關於文件之撰擬及翻譯事項

四 關於典守印信事項

五 關於會計庶務事項

六 其他不屬於參事處主管事項

第十一條 參事處置參事四人至六人簡任

第十二條 參事處掌撰擬審核關於司法之法律命令事項

第十三條 司法行政部最高法院及官吏懲戒委員會之組織以法律定之

第十四條 司法院經國務會議及立法院之議決得增設委員會及其他機關或裁併之

第十五條 司法院處務規程另定之

第十六條 本法自公布日施行

『附註』

行政院及官吏懲戒委員會迄未成立關於法官懲戒事項依十七年五月十二日國民政府公布之法官懲戒暫行條例由官吏懲戒委員會議決行之

國民政府考試院組織法 十七年十月二十日國民政府公布

第一條 考試院以左列機關組織之

一 考選委員會

二 銓敘部

第二條 考選委員會掌左列事項

一 關於考選文官外交官及其他公務員事項

二 關於考選專門技術人員事項

三 關於辦理組織典試委員會事項

四 關於考選人員之冊報事項

五 關於舉行考試其他應辦事項

第三條 銓敘部掌左列事項

一 關於公務員之登記事項

二 關於考取人員分類登記事項

三 關於成績考核登記事項

四 關於公務員任免之審查事項

五 關於公務員升降轉調之審查事項

六 關於公務員資格審查事項

七 關於俸給及獎卹之審查登記事項

第四條 考選委員會設委員長一人委員若干人銓敍部設部長一人副部長一

人均由院長提請國民政府分別任免之

第五條 考選委員會及銓敍部之組織以法律定之

第六條 考試院內置左列各處

一 祕書處

二 參事處

第七條 祕書處置左列各職員

一 祕書長一人簡任

二 祕書六人至十人其中四人簡任餘荐任

三 科員十二人至二十人委任

第八條 祕書處掌左列事項

一 關於文書收發編製及保管事項

二 關於文書分配事項

三 關於文件之撰擬及翻譯事項

四 關於典守印信事項

五 關於會計庶務事項

六 其他不屬於參事處主管事項

第九條 參事處置參事四人至六人簡任

第十條 參事處掌撰擬審核關於考選及銓敘之法律命令事項

第十一條 考試院院長綜理全院院務

第十二條 考試院得依法律於各省組織典試委員會

第十三條 考試法另定之

第十四條 關於舉行考試事項考試院得依考試法之規定調用各機關人員

第十五條 考試院對於各公務員之任用除法律另有規定外如查有不合法定資格時得不經懲戒程序逕請降免

第十六條 考試院處務規程另定之

第十七條 本法自公布日施行

國民政府監察院組織法 十七年十月二十日國民政府公布

(修正) 十八年八月二十四日國民政府令

第一條 監察院以監察委員行使彈劾職權

第二條 監察院關於審計事項設審計部掌理之

第三條 監察院院長得提請國民政府特派監察使分赴各監察區行使彈劾職

權

監察使得監察委員兼任

監察區由監察院定之

第四條 監察院得隨時派員分赴各公署及其他公立機關調查檔案冊籍遇有

疑問該主管人員應負責爲詳實之答復

第五條 監察委員得單獨提出彈劾案

第六條 彈劾案提出時由院長另指定監察委員三人審查經多數認爲應付懲

戒時監察院應即將被彈劾人移付懲戒前項彈劾案經官吏懲戒委員會議決不應受處分時原彈劾人不負責任

第七條 前條彈劾案經審查認爲不應付懲戒而提案人仍復提出時監察院應

即將被彈劾人移付懲戒

前條彈劾案經官吏懲戒委員會議決不應受處分時原彈劾人應受監察委員保障法規定之處分

第八條 彈劾案提出後原彈劾人不得撤回

第九條 官吏懲戒法另定之

第十條 監察委員對於其他監察委員得彈劾之

前項彈劾案準用第五條至第八條之規定

第十一條 監察委員不盡職時立法院得向監察院提出質問

第十二條 審計部設部長一人副部長一人由院長提請國民政府分別任命之

第十三條 審計部掌理左列事項

一 審核政府所屬全國各機關之決算及計算

二 監督政府所屬全國各機關預算之執行

三 核定政府所屬全國各機關收入命令及支付命令

四 稽察政府所屬全國各機關之冒濫及其他關係財政之不法或不

忠於職務之行爲

第十四條 審計部之組織以法律定之

第十五條 審計法另定之

第十六條 監察院內置左列各處

一 祕書處

二 參事處

第十七條 祕書處置左列各職員

一 祕書處長一人簡任

二 祕書六人至十人其中四人簡任餘荐任

三 科員十人至二十人委任

第十八條 祕書處掌左列事項

一 關於文書收發編製及保管事項

二 關於文書分配事項

三 關於文件之撰擬及翻譯事項

四 關於典守印信事項

五 關於會計庶務事項

六 其他不屬於參事處主管事項

第十九條 參事處置參事四人至六人簡任

第二十條 參事處掌撰擬審核關於監察之法律命令事項

第二十一條 監察院院長綜理全院院務

第二十二條 監察院會議規則及處務規程另定之

第二十三條 本法自公布日施行

國府組織法研究

實價大洋五角

發行者 華通書局

編者 謝瀛洲

印刷者 中行印刷局

接洽處四馬路華通書局電話六三一八七
廠址漕河涇鎮電話龍華九號

中華民國二十年四月二十八日印刷
中華民國二十年五月一日發行



版權有所翻印必究

上海图书馆藏书



A541 212 0004 7472B

H35-186

3-2248

通英

H35186

3
3