

大學叢書

國民政治史

上册

錢端升等著

商務印書館發行

大 學 叢 書

民 國 政 制 史

上 冊

序

中央大學法學院於二十五年秋有行政研究室之設，招致各大學畢業生若干人，在政治系諸教授指導之下，從事於中國行政之研究。惟是此項工作，至大且繁，問題既多，又俱非簡易。研究每一問題，必法律與實施並重，而歷史之演進，尤爲必要之基礎。苟欲將無數之行政問題作一有系統之研究，舉凡歷史的演進，法律的規定，與乎實際的狀況，一一盡述，良非某一學系或某一研究所所能勝任，更非五六人所能盡其事。必多數研究機關，多數研究人員，積多年分工合作之共同研究，始可稍獲眉目。故中大法學院於設立行政研究室之始，初不敢自期於短期內能有若何成績。同人之所願努力者，即在三四年內，能將民國各種行政問題，擇其較重要，較易知，較與前代（即民國以前）無關連者，一一加以研究。如能有成，然後再研究較艱難而與前代較多關連之諸問題。行有餘力，則更及較不重要之問題。凡他處已經研究得有成績之問題，則同人當力避重複。

根於上述計劃，同人等乃有民國政制史之試作。民國政制包含甚廣，在各種問題未有個別研究以前，本無從下手。此種困難同人知之甚諗，知之而仍敢有此嘗試者，則以同人於着手研究民國各行政問題之始，不能不明瞭民國中央及地方政制之大概故也。

就範圍而言，本書中央與地方並重，舉凡民國二十五年來中央及地方各種制度，無論合法非法，俱當有所述

及。但亦有從缺者：蒙藏等等制度，以需較專門之研究，未及；前數年共產黨在江西等處所採之政制，則以材料難以獲得，未及；各實驗縣，則以略述無意義，細述則佔篇幅太多，亦未及。

就內容而言，本書偏重各級政府各機關之法定組織及其法定權力，但其實際情形，則尚須留作進一步之研究，本書幾無論及。關於各種憲法者，以出版之書籍較多，故亦極力從略；其有非作較有系統之敘述不可者，則於第一編之附錄中及之。其他如中央及地方之分權問題，各種國家職務，如行政、立法、司法等職務之行使，亦語焉不詳。總言之，本書之所注重者為組織，至於各種專門問題，概須待較專門之研究。

就編制而言，本書先中央制度，次省制，後縣制，最後市制。第一編中央政府，由薩師炯君（第一章至第五章）及郭登峰君（第六章及第七章）分任；第二編省制，由楊鴻年君擔任；第三編縣制，由呂恩萊君擔任；第四編市制，由林瓊光君擔任；各編中關於選舉材料之蒐集，則由馮震君擔任。各編之次序不盡一致，或依時期之先後分章，每章分述各種制度，如第一及第四兩編是，或先依問題而分章節，再於每章每節中依時期先後而述各種制度之變遷，如第二及第三編是。但關於司法制度之論述，以困難頗多，無論分述於各編之內，或另成一編，均有不便；今姑於各編中分述之，同人等初亦不自愜意也。

民國二十五年來之政制，單就中央而論，已復雜萬狀，欲一一細述，事事準確，已非五六人在數月之內所能勝任。且材料之蒐集，亦至不易。本書本以官書公報為主，旁及報章雜誌，然即就中央政府之公報而言，某幾期之公報（如臨時政府公報，武昌軍政府公報及廣州陸海軍大元帥大本營公報等），國內圖書館已無一能有全本者。

因之，本書之缺漏與謬誤，自是難免。其所以仍敢公諸世人者，則以本書對於其他初從事於中國行政問題之研究者，或一般欲稍知民國政制之人，或亦不無些許裨益已耳。謬訛之處，尙祈讀者不吝指正！

同人在工作時，除充分利用本研究室及本大學圖書館所有書報外，亦嘗屢承中央圖書館籌備處，黨史史料編纂委員會，及內政部圖書館等之辦事人員多方協助，特附誌其謝意於此。

民國二十六年六月十六日錢端升序於南京中央大學

目錄

第一編 中央政府

第一章 臨時政府時期（辛亥至民國元年三月）……………一

第一節 臨時政府之成立……………一

第二節 臨時政府組織大綱之基本精神……………二

第三節 臨時大總統……………三

第一項 臨時大總統之選舉……………四

第二項 臨時大總統之職權……………四

第三項 臨時大總統之直轄機關……………四

第四節 臨時參議院……………五

第一項 臨時參議院之構成……………五

第二項 臨時參議院之職權……………五

第五節 行政各部……………六

第一項 部之職權……………六

第二項 部之組織……………七

第二章 臨時約法時期（元年三月至二年十一月）……………九

第一節 臨時約法之基本精神……………九

第二節 臨時大總統……………一〇

第一項 臨時大總統之職權……………一〇

第二項 臨時大總統之直屬機關……………一三

第一目 參謀本部……………一三

第二目 國史館……………一三

第三節 臨時約法中之參議院……………一四

第一項 參議院之組織……………一四

第二項 參議院之職權……………一六

第三項 參議院之會議……………一八

第四項 參議院委員會……………一九

第四節 國務院……………二〇

第一項 國務員與國務總理……………二〇

第二項 國務會議……………二一

第三項 國務院及其附屬各機關……………二二

第一目 國務院祕書廳……………二二

第二目 法制局……………二三

第三目 銓敘局……………二四

第四目	印鑄局	二四
第五目	蒙藏事務局	二四
第六目	臨時稽勳局	二五
第七目	法典編纂會	二五
第八目	全國水利局	二六
第五節	行政各部	二一六
第一項	部之職權	二六
第二項	部之組織	二八
第六節	文官制度	三一一
第一項	文官之任用待遇及保障	三二
第二項	文官之考試	三七
第一目	典試委員會	三七
第二目	考試制度	三八
第三項	文官之懲戒	三九
第一目	文官懲戒委員會	三九
第二目	懲戒制度	四一
第七節	審計處與審計制度	四三
第一項	審計處	四三
第二項	審計制度	四四
第八節	國會	四六

第一項 國會議員之選舉.....四六

第一日 參議院議員之選舉.....四六

第二日 衆議院議員之選舉.....五一

第三日 參衆兩院議員選舉制度之異同.....五六

第二項 國會之職權.....五七

第三項 議員之特權.....五七

第四項 國會之組織及其委員會制度.....五八

第五項 國會會期及其議事程序.....六一

第六項 兩院之關係.....六五

第九節 司法制度.....六六

第一項 民初司法制度之基本特質.....六六

第二項 中央司法機關.....六八

第一日 大理院.....六八

第二日 總檢察廳.....六九

第三章 新約法時期（二年至五年六月）.....八〇

第一節 國會之解散與新約法之起草.....八〇

第一項 政治會議.....八〇

第二項 約法會議.....八二

第二節 大總統選舉法及其修改.....八五

第一項	修改前之大總統選舉法	八五
第二項	修改後之大總統選舉法	八七
第三節	新約法之基本精神	八九
第四節	大總統與總統府之組織	九〇
第一項	大總統之職權	九〇
第二項	總統府之組織	九三
第一目	政事堂及其附屬機關	九三
第二目	陸海軍大元帥統率辦事處	九五
第五節	各部官制之變更	九六
第一項	各部總長之地位	九六
第二項	部之組織	九七
第六節	參政院	九九
第一項	參政院之組織	一〇〇
第二項	參政院之職權	一〇〇
第七節	立法院	一〇二
第一項	立法院議員之選舉	一〇二
第二項	立法院之職權	一〇九
第三項	議員之特權	一一〇
第四項	立法院之組織	一一〇

第五項 立法院會期及其議事規則

一一一

第八節 審計院與審計制度

一一二

第一項 審計院之組織

一一二

第二項 審計院之職權

一一三

第三項 審計制度

一一四

第九節 平政院與行政訴訟制度

一一五

第一項 平政院之組織

一一五

第二項 平政院之職權

一一七

第三項 行政訴訟制度

一一七

第十節 平政院肅政廳與糾彈制度

一一九

第一項 肅政廳之組織

一一九

第二項 肅政廳之職權

一二〇

第三項 糾彈制度

一二〇

第十一節 文官考試制度

一二一

第十二節 預算制度

一二三

第十三節 其他各獨立機關之設立與變更

一二五

第一項 將軍府

一二五

第二項 蒙藏院

一二五

第三項 法律編查會……………一二六

第四項 幣制局……………一二七

第五項 全國菸酒事務署……………一二七

第十四節 洪憲帝制政府……………一二八

第一項 帝制運動始末簡述……………一二八

第二項 袁世凱之即位準備……………一三一

第十五節 雲南起義後之南北兩政府……………一三三

第一項 雲南起義後之北京政府……………一三三

第二項 雲南起義後之南京政府……………一三六

第一目 雲南組織軍政府之經過……………一三六

第二目 軍務院之組織……………一三七

第四章 法統爭執時期（五年六月至十三年十一月）……………一四六

第一節 自約法恢復至張勳復辟……………一四六

第一項 新舊約法之爭執……………一四六

第二項 舊約法恢復後政制之變更……………一四九

第三項 國會第二次解散與復辟……………一五〇

第二節 護法運動與南北兩政府……………一五二

第一項 北京政府……………一五三

目錄

第一目	參議院議員選舉法之修改	一五三
第二目	衆議院議員選舉法之修改	一五六
第三目	新國會與新國會之選舉	一五八
第二項	南政府	一五九
第一目	國會非常會議與軍政府	一五九
第二目	國會正式會議與軍政府之改組	一六〇
第三目	大總統之選舉	一六四
第四目	大元帥府之組織	一六六
第三節	國會第二次恢復至賄選憲法	一六七
第一項	法統之恢復及其法律問題	一六七
第二項	賄選總統與賄選憲法之頒佈	一六八
第三項	賄選憲法中之中央政制	一七一
第一目	國會	一七一
第二目	大總統	一七二
第三目	國務院	一七二

第五章 法統放棄時期（十三年十一月至十七年五月）……………一七四

第一節	臨時執政政府	一七四
第二節	臨時法制院	一七五
第一項	臨時法制院之組織	一七六

第二項 臨時法制院之職權……………一七六

第三節 臨時參政院……………一七七

第一項 參政院之組織……………一七七

第二項 參政院之職權……………一七八

第四節 善後會議……………一七九

第一項 善後會議之組織……………一七九

第二項 善後會議之職權……………一八〇

第三項 善後會議之會期及其議事……………一八〇

第五節 軍事善後委員會……………一八〇

第一項 軍事善後委員會之組織……………一八一

第二項 軍事善後委員會之職權……………一八一

第三項 軍事善後委員會之議事……………一八一

第六節 財政善後委員會……………一八二

第一項 財政善後委員會之組織……………一八二

第二項 財政善後委員會之職權……………一八三

第三項 財政善後委員會之議事……………一八三

第七節 北京軍政府海陸軍大元帥……………一八四

第一項 北京軍政府成立之經過……………一八四

第二項 海陸軍大元帥.....一八四

第八節 北京軍政府之國務院.....一八五

第一項 國務會議.....一八五

第二項 國務院及其附屬各機關.....一八五

第一目 國務院祕書廳.....一八五

第二目 法制局.....一八六

第三目 銓敘局.....一八六

第四目 統計局.....一八六

第五目 印鑄局.....一八七

第九節 北京軍政府之行政各部.....一八七

第一項 部之職權.....一八七

第二項 部之組織.....一八八

第十節 禮制館.....一九〇

第六章 初期之國民政府（十四年七月至十七年十月）.....一九五

第一節 黨治.....一九五

第一項 國民黨之組織概觀.....一九五

第二項 國民黨與國民政府之關係.....一九八

第三項 中央政治會議及各地政治分會.....二〇一

第一目	政治會議及分會沿革	二〇一
第二目	中央政治會議之組織與職權	二〇二
第三目	政治分會之組織與權力	二〇三
第二節	國民政府組織法	二〇五
第一項	沿革	二〇五
第二項	特點	二〇六
第三節	國民政府	二〇六
第一項	國民政府委員	二〇六
第二項	國民政府委員會	二〇七
第三項	國民政府直轄各處	二〇七
第一目	祕書處	二〇七
第二目	副官處	二〇八
第三目	參事處	二〇九
第四節	行政各部會局	二〇九
第一項	各部會局之職掌	二〇九
第二項	各部會局之組織	二一一
第一目	各部局之組織	二一一
第二目	各委員會之組織	二一二
第五節	軍事機關	二一四

第一項 軍事委員會.....二二四

第二項 總司令部.....二一六

第六節 立法權及法制機關.....二一七

第一項 立法.....二一七

第二項 法制機關.....二一八

第一目 法制委員會及法制編審委員會.....二一八

第二目 中央法制委員會.....二一九

第三目 法制局.....二二〇

第七節 司法權及司法機關.....二二一

第一項 司法制度概觀.....二二一

第二項 大理院及最高法院.....二二一

第八節 監察權及監察機關.....二二二

第一項 監察院.....二二二

第二項 懲吏院及審政院.....二二五

第三項 官吏之懲戒.....二二五

第四項 審計院.....二二七

第五項 審計.....二二八

第九節 國民政府直轄其他機關.....二三〇

第一項 外交委員會.....二三一

第二項 各種財政委員會.....二一三

 第一目 中央財政委員會.....二一三

 第二目 財政監理委員會.....二三一

 第三目 預算委員會.....二三一

 第四目 中央財政整理委員會.....二一三

第三項 其他各機關.....二三四

第七章 近年之國民政府（十七年十月至現今）.....二四五

第一節 黨治及訓政.....二四五

 第一項 訓政之確立.....二四五

 第二項 國民會議.....二四七

 第三項 訓政時期約法.....二四八

 第四項 中央政治委員會.....二四九

 第一目 政治委員會之組織.....二四九

 第二目 政治委員會之職權.....二五〇

第二節 國民政府組織法.....二五一

 第一項 沿革.....二五一

 第二項 特點.....二五一

第三節 國民政府.....二五三

 第一項 國民政府主席.....二五三

第一項	國民政府主席之選任	二五三
第二項	國民政府主席之職權	二五四
第二項	國民政府委員會	二五五
第一目	國民政府委員之選任	二五五
第二目	國民政府委員會會議	二五六
第三目	國民政府委員會之職權	二五七
第三項	國民政府直轄各處	二五八
第一目	文官處	二五八
第二目	參軍處	二五九
第三目	主計處	二五九

第四節 行政院.....二六一

第一項	行政院之組織	二六一
第二項	行政各部署會之職掌	二六三
第三項	行政各部署會之組織	二六四
第一目	各部署之組織	二六四
第二目	各委員會之組織	二六六
第四項	行政院直轄各委員會及其他機關	二六六

第五節 立法院.....二六九

第一項	立法院之組織	二六九
第二項	立法院會議	二七一
第一目	院會	二七一

第二目 委員會會議.....二七四

第三項 立法院之職權.....二七四

第四項 立法.....二七五

第一目 立法程序.....二七五

第二目 現行法規之整理.....二七八

第五項 預算.....二七八

第一目 近年來我國辦理預算簡史.....二七八

第二目 預算程序.....二七九

第六節 司法院.....二八一

第一項 司法院之組織.....二八一

第二項 司法院之職權.....二八二

第三項 司法制度概觀.....二八三

第四項 司法院直轄機關.....二八四

第一目 最高法院.....二八四

第二目 司法行政部.....二八五

第三目 公務員懲戒委員會.....二八五

第四目 行政法院與訴願及行政訴訟.....二八七

第七節 考試院.....二八九

第一項 考試院之組織與職權.....二八九

第二項 考選委員會與考選.....二九〇

第一目 考選委員會.....二九〇

第二目 考選.....二九〇

第三項 銓敘部與銓敘.....二九六

第一目 銓敘部.....二九六

第二目 銓敘.....二九七

第八節 監察院.....三〇五

第一項 監察院之組織與職權.....三〇五

第二項 彈劾與懲戒.....三〇八

第一目 彈劾.....三〇八

第二目 懲戒.....三一三

第三目 查詢與巡迴監察.....三一六

第三項 審計部與審計.....三一八

第一目 審計部.....三一八

第二目 審計.....三一九

第九節 國民政府其他各直轄機關.....三一九

第一項 軍事機關.....三二〇

第一目 軍事委員會及剿匪總司令部.....三二〇

第二目 參謀本部.....三二一

第三目 軍事參議院.....三二二

第四目 訓練總監部.....三二二

第五目 國防會議.....三二二

第二項 其他機關.....三二三

第一目	經濟委員會	三二一
第二目	建設委員會	三二四
第三目	政務官懲戒委員會	三二五
第四目	中央研究院	三二五
第五目	總理陵園管理委員會	三二六
附錄一	歷屆國會及各次國會議法之修正	三五〇
附錄二	民二之憲法會議與憲法起草委員會	三五二
附錄三	民三之國民會議	三五五
附錄四	民十四之國民代表會議	三五八
附錄五	民十四之國憲起草委員會	三六一
附錄六	民十九之擴大會議及所產生之國民政府	三六二
附錄七	民十九之太原中華民國約法草案	三六四
附錄八	民二十一之國難會議	三六六
附錄九	民二十二國民參政會之擬議	三六七
附錄十	民二十五之中華民國憲法草案	三六八

附錄十一 民二十六之國民大會.....三七三

第二編 省制

第一章 省行政機關.....三七七

第一節 第一期省行政機關.....三七八

第二節 第二期省行政機關.....三八七

第一項 巡按使公署.....三八八

第一目 巡按使.....三八八

第二目 巡按使公署政務廳.....三八八

第三目 政務廳外之其他組織.....三九六

第二項 財政廳.....三九九

第一目 財政廳之組織.....三九九

第二目 財政廳之職權.....四〇〇

第三項 省政會議機關.....四〇二

第三節 第三期省行政機關.....四〇三

第一項 教育廳.....四〇四

第一目 教育廳之組織.....四〇四

第二目 教育廳之職權.....四〇六

第二項 實業廳.....四〇六

第一目 實業廳之組織.....四〇七

第二目 實業廳之職權.....四〇九

第三項 警務處.....四一〇

第一目 警務處之組織.....四一〇

第二目 警務處之職權.....四一三

第四項 省參事會.....四一四

第一目 省參事會之組織.....四一四

第二目 省參事會之職權.....四一六

第四節 第四期省行政機關.....四一七

第一項 省政府委員會.....四一八

第一目 省政府委員.....四一八

第二目 省政府主席.....四二〇

第三目 省政府委員會議及其職權.....四二一

第二項 秘書處.....四二四

第一目 秘書處之組織.....四二四

第二目 秘書處之職掌.....四二五

第三項 各廳.....四二六

第一目 各廳之組織.....四二七

第二目 各廳之職掌.....四三一

第四項 保安處.....四三四

第一目 保安處之組織.....四三五

第二目 保安處之職掌.....四三五

第五項 廳務或處務會議及行政會議.....四三七

第一目 廳務或處務會議.....四三七

第二目 各廳行政會議.....四三八

第五節 省行政機關之職權.....四四一

第二章 地方軍政機關.....四五一

第一節 省最高軍政機關.....四五二

第一項 概論.....四五二

第二項 省最高軍政機關之組織.....四五三

第三項 省最高軍政長官之職權.....四五五

第二節 其他地方軍政機關.....四五六

第一項 巡閱使.....四五六

第一目 巡閱使署之組織.....四五六

第二目 巡閱使之職權.....四五七

第二項 護軍使.....四六一

第一目 護軍使署之組織.....四六一

第二目 護軍使之職權.....四六一

第三項 鎮守使.....四六三

第一目 鎮守使署之組織.....四六三

第二目 鎮守使之職權.....四六五

第三章 省議會…………… 四六七

第一節 省議員…………… 四六七

第一項 省議員之選舉…………… 四六七

第一目 選舉人及當選人之資格…………… 四七〇

第二目 初選舉…………… 四七五

第三目 覆選舉…………… 四七七

第二項 省議員之任期…………… 四七八

第三項 省議員之權利與義務…………… 四七九

第二節 省議會之組織…………… 四七八

第三節 省議會會議…………… 四七九

第四節 省議會之職權…………… 四八〇

第四章 省司法機關…………… 四八三

第一節 司法籌備處…………… 四八三

第二節 法院編制法下省司法機關…………… 四八五

第三節 法院組織法下省司法機關…………… 四九一

第四節 省司法行政之監督…………… 四九三

第五章 特別區域行政機關.....四九六

第一節 京兆特別區域行政機關.....四九六

第一項 京兆特別區域行政機關之組織.....四九七

第二項 京兆特別區域行政長官之職權.....四九八

第二節 熱察綏之行政機關.....四九九

第三節 東省特別區行政機關.....五〇〇

第四節 西康之行政機關.....五〇二

第一項 西康政制之沿革.....五〇三

第二項 西康建省委員會.....五〇四

第五節 省與中央間之組織.....五〇六

第一項 國民政府西南政務委員會.....五〇六

第二項 行政院駐平政務整理委員會.....五〇七

第三項 冀察政務委員會.....五〇八

第六章 省縣間之行政組織.....五一〇

第一節 道制.....五一〇

第一項 道之存廢.....五一〇

第二項	道行政公署	五一一
第三項	道行政長官之職權	五一三

第二節 各省特有之中間組織……………五二八

第一項	廣東行政委員制	五二八
第二項	廣西行政督察委員制	五二九
第三項	江西黨政委員分會制	五二九
第四項	安徽首席縣長制	五二〇
第五項	江蘇行政區監督制	五二一
第六項	浙江縣政督察專員制	五二二
第七項	江西區長官制	五二三
第八項	新疆區行政長制	五二四
第九項	雲南殖邊督辦公署	五二五

第三節 行政督察專員制……………五二六

第一項	概論	五二六
第二項	行政督察專員公署之組織	五三〇
第一目	行政督察專員	五三〇
第二目	行政督察專員之僚屬	五三三
第三目	區保安司令部	五三五
第三項	行政督察專員之職權	五三七

第三編 縣制

第一章 縣組織法規沿革.....五四五

第一節 清末之縣組織法規.....五四五

第一項 各會官制通則.....五四五

第二項 府廳州縣地方自治章程.....五四六

第二節 北京政府時代之縣組織法規.....五四七

第一項 民元至民四之縣組織法規.....五四七

第二項 民四至民十之縣組織法規.....五四八

第三項 民十以後之縣組織法規.....五五〇

第三節 國民政府成立後之縣組織法規.....五五一

第一項 國民政府初期之縣組織法規.....五五一

第二項 十七年至二十三年之縣組織法規.....五五二

第三項 二十三年以來之縣組織法規.....五五五

第四項 憲政時期之院組織規定.....五五七

第四節 總述.....五五八

第二章 縣行政機關.....五六二

第一節 縣行政長官.....五六二

第一項 北京政府時代之縣知事.....五六二

第一目	縣知事之資格及任用	五六三
第二目	縣知事之職權	五六五
第二項	民十前後各自治省之縣長	五六八
第一目	縣長之資格任用及任期	五六八
第二目	縣長之職權	五六九
第三項	國民政府成立後之縣長	五七〇
第一目	縣長之資格任用及任期	五七一
第二目	縣長之職權	五七四
第二節	秘書	五七六
第三節	局與科	五七七
第一項	局	五七九
第一目	北京政府時代之局所	五七九
第二目	國民政府成立後之局	五八一
第二項	科	五八九
第一目	北京政府時代之科	五八九
第二目	國民政府成立後之科	五九〇
第四節	縣行政人員之任用	五九三
第一項	北京政府時代縣行政人員之任用	五九三
第二項	國民政府成立後縣行政人員之任用	五九四
第五節	縣參事會	五九七

第一項 縣參事會之組織.....五九七

第二項 縣參事會會議.....五九七

第三項 縣參事會之職權.....五九八

第六節 縣政會議與縣行政會議.....五九八

第一項 縣政會議.....五九八

第二項 縣行政會議.....六〇〇

第七節 縣之其他行政機關或人員.....六〇〇

第一項 縣佐.....六〇一

第二項 縣徵收機關.....六〇一

第三項 縣會計及統計機關.....六〇四

第四項 委員會.....六〇四

第一目 常設委員會.....六〇五

第二目 非常設委員會.....六一〇

第三章 縣議會及縣參議會.....六二一

第一節 北京政府時代之縣議會.....六二二

第一項 民三以前之縣議事會.....六二二

第一目 縣議員.....六二二

第二目 縣議事會之組織及會議.....六二六

第三目 縣議事會之職權.....	六二七
第二項 民十前後各自治省之縣議會.....	六二八
第一目 縣議員.....	六二九
第二目 縣議會之組織及會議.....	六三一
第三目 縣議會之職權.....	六三三
第二節 國民政府成立後之縣參議會.....	六三五
第一項 民二十後廣東省之縣參議會.....	六三六
第一目 縣參議員.....	六三六
第二目 縣參議會之組織及會議.....	六三七
第三目 縣參議會之職權.....	六三九
第二項 扶植自治時期之縣參議會.....	六三九
第一目 縣參議員.....	六三九
第二目 縣參議會之組織及會議.....	六四三
第三目 縣參議會之職權.....	六四四
第四章 縣司法機關.....	六四七
第一節 北京政府時代之縣司法機關.....	六四七
第一項 普通法院.....	六四七
第一目 地方審判廳檢察廳.....	六四七
第二目 初級審判廳檢察廳.....	六四九
第三目 地方分庭.....	六五〇

第四目 地方刑事簡易庭.....六五一

第二項 兼理司法法院.....六五一

第一目 審檢所.....六五一

第二目 縣司法公署.....六五二

第三目 縣知事兼理司法.....六五三

第二節 國民政府成立後之縣司法機關.....六五四

第一項 普通法院.....六五四

第一目 地方法院.....六五四

第二目 地方法院分院.....六五六

第二項 兼理司法法院—縣司法處.....六五七

第五章 縣之下級組織.....六五九

第一節 民三以前縣之下級組織——城鎮鄉.....六五九

第二節 民十前後晉滇等省縣之下級組織.....六六〇

第一項 山西省之區村.....六六一

第二項 雲南省之市村.....六六二

第三節 十七年至二十三年縣之下級組織.....六六五

第四節 二十三年以來縣之下級組織.....六六七〇

第五節 各特殊省份縣之下級組織.....六六七二

第一項 則匪舍份縣之下級組織.....	六七二
第二項 廣東廣西兩省縣之下級組織.....	六七三
第一目 廣東省縣之下級組織.....	六七三
第二目 廣西省縣之下級組織.....	六七三

第六章 各省縣組織概略.....	六七六
------------------	-----

第四編 市制

第一章 市組織法規沿革.....	七〇五
------------------	-----

第二章 北京政府時代之市制.....	七〇八
--------------------	-----

第一節 清末城鎮鄉地方自治章程.....	七〇八
----------------------	-----

第一項 城鎮之地位.....	七〇八
第二項 城鎮之組織.....	七〇九
第一目 董事會.....	七〇九
第二目 議事會.....	七一〇
第三目 兩者之關係.....	七一二
第三項 京師地方自治章程.....	七一三
第四項 江蘇暫行市鄉制.....	七一三

第二節 廣州市暫行條例····· 七一四

第一項 市之地位····· 七一五

第二項 市之組織····· 七一五

第一目 行政機關····· 七一五

第二目 立法機關····· 七一六

第三目 市審計處····· 七一八

第三節 各省憲中之市制····· 七一八

第四節 市自治制····· 七二〇

第一項 市之地位····· 七二〇

第二項 市之組織····· 七二一

第一目 執行機關····· 七二一

第二目 立法機關····· 七二二

第三目 兩者之關係····· 七二三

第三項 市自治制之實施····· 七二四

第五節 淞滬市自治制····· 七二四

第一項 市之地位····· 七二四

第二項 市之組織····· 七二六

第一目 執行機關····· 七二六

第二目 立法機關····· 七二六

第三目 兩者之關係····· 七二七

第三章 國民政府成立後之市制……………七三〇

第一節 十七年與十九年市組織法……………七三〇

第一項 市之地位……………七三一

第二項 市之組織……………七三五

第一目 執行機關……………七三五

第二目 立法機關……………七四〇

第三目 市之下級組織……………七四九

第二節 市組織法之修訂進行……………七五五

第四章 各市組織概略……………七六一

第一節 直隸於行政院之市……………七六一

第二節 隸屬於省政府之市……………七七六

第三節 籌備中之市……………七八七

附錄 已裁廢之市……………七九一

參考書目

民國政制史

第一編 中央政府

第一章 臨時政府時期（辛亥至民國元年三月）

第一節 臨時政府之成立

辛亥八月十九日，即陽歷十月十日，民軍在武昌起義，各省紛紛響應。革命之目的，雖同為推翻清室，而各省之間，則缺乏統一組織。九月十九日（陰歷，以下在民元元旦前，均用陰歷），由湖北都督府通電各省，請派全權委員，赴鄂組織臨時政府。然而上海之在當時，實為革命人士之集中點，亦已進行組織政府。九月二十一日，蘇督程德全及浙督湯壽潛聯電滬督陳其美，提議在上海設立臨時會議機關，並附有集議方法如次：

- 一、各省舊諮議局，各舉代表一人；
- 二、各省現時都督府，各派代表一人，均常駐上海；
- 三、以江蘇省教育總會為招待所；
- 四、兩省以上代表到會，即行開議，續到者，隨到隨與議。

九月二十二日，即以江蘇都督代表雷奮、沈恩孚、浙江都督府代表姚桐豫、高爾登名義，通電各省請派代表來滬；二十五日，依「兩省以上，代表到會，即行開議」之規定，在上海開第一次會議，議決定名為「各省都督府代表聯合會」。九月三十日，議決承認武昌為民國中央軍政府，以鄂軍都督執行中央政務。十月初三日，湖北都督府代表居正、陶鳳集到滬與會，表示鄂都督希望各省派全權委員，赴鄂組織臨時政府。四日，聯合會議決各省代表除赴武昌者外，各省仍留一人在滬，赴武昌者，會議組織臨時政府，留滬者，則負通信聯絡之責。

各省代表抵鄂時，漢陽為清軍所奪，武昌危殆，於是假漢口英租界順昌洋行為代表聯合會會場。於十月初十日開第一次會議，推譚人鳳為議長。十二日，議決先行起草「臨時政府組織大綱」，並推雷奮、馬君武、王正廷為起草員。十三日，即議決臨時政府組織大綱二十一條，即行宣布。到會簽名之代表，計有湘、鄂、桂、蘇、浙、閩、皖、直、魯、豫等十省。十月十二日，革命軍克復南京。十四日，聯合會即議決以南京為臨時政府所在地。各代表陸續前往南京。但以總統人選問題，難於解決。直至十一月，臨時政府尚未組成。適孫中山於十一月初六日到滬，於是決定於初十日開選舉臨時大總統會，內定孫氏為大總統。及期，到會者奉直、豫、魯、晉、陝、蘇、皖、贛、閩、浙、粵、桂、湘、鄂、川、滇十七省，每省一票。孫中山以十六票當選。十一月十三日為陽歷一月一日，代表聯合會即議決中華民國紀元，改用陽歷。孫中山於元旦在南京就職，臨時政府之組織方告成功。

臨時政府組織大綱係辛亥十月十三日公布，臨時政府則於十一月十三日即民國元年元旦成立。元年一月二日，大綱曾經修改，惟大綱中之整個政制，並無多大變動。茲摘述大綱之基本精神如次：

(一) 聯合政府之性質 在組織大綱之中，參議院實負有立法機關之使命。但此項機關，係由各省都督府派遣代表組織，代表人數，各省一律三人。派遣方法則由各省自定。此外不復再有其他並行機關，因之，臨時政府頗具有聯邦制之色彩。但當時制定組織大綱者，自起草以至決議，初無建立聯邦國家之意，而仍有如此規定者，則緣革命發生以後，政府之組織，純粹由於各省起義者之聯合。因之，所規定制度，乃暫不能不具聯合政府之性質，而缺乏全國人民組織政府之意義。換言之，臨時政府僅為以省為單位之政府，而未能認為以全國人民為一總單位之政府。

(二) 總統制之政制 在組織大綱之中，大總統之位置，極為重要。大總統負有實際政治責任。對於若干職權之行使，雖須取得參議院同意，但在原則上，並不對參議院負責。因之，組織大綱中之政制，實為一種具體而微之總統制。

如上所述，對於組織大綱可以略知梗概。當時之規定，殊為簡陋，實純粹為臨時性質，其後即為三月十一日公布之臨時約法所取消，而政制亦隨之改組。

第三節 臨時大總統

第一項 臨時大總統之選舉

臨時大總統由各省都督府代表選舉之，以得票滿投票總數三分之二以上者爲當選。代表投票權，每省以一票爲限。元年一月二日，各省代表聯合會，又議決增加一副總統，其選舉方法，與大總統之選舉同（一）。

第二項 臨時大總統之職權

臨時大總統賦有統治全國之權，茲按組織大綱，列舉如次：

(一) 行政權 臨時大總統爲行政首領，以參議院之同意，得任命國務員及派遣外交專使，並批准各部總長對於各該部職員權限之劃分。參議院議決事件，由議長具報，經臨時大總統蓋印，發交行政各部執行之。大總統發表有關國務之文件，無須各部總長之副署。因之，在實質上，大總統確是整個政府之主持者。

(二) 覆議權 臨時大總統在名義上並無立法權，但對於參議院議決事件，如不以爲然，得於議長具報後，十日內，聲明理由，交令覆議。參議院對於覆議事件，須有到會參議員三分之二以上之同意，方能仍交總統執行。因此，則大總統如能操縱參議員三分之一以上，即可否決參議院之議案。

(三) 軍權 大總統有統率海陸軍之權。

(四) 和戰權 大總統得參議院之同意，可以宣戰、媾和、締結條約。

(五) 設立法院權 大總統得參議院之同意，得設立臨時中央審判所。

第三項 臨時大總統之直轄機關

臨時大總統之直轄機關，可分兩類。一爲總統府祕書處，內分總務、文牘、軍事、財政、民政、英文電報等七科。一爲法制局、印鑄局、銓敘局、公報局、參謀部等機關，均所以贊襄總統辦理政務者。

第四節 臨時參議院

第一項 臨時參議員之構成

臨時參議院以各省都督府所派之參議員組織之。每省以三人爲限，在會議之時，每參議員有一表決權。派遣之方法，由各省自定。在實際上，大致可分三類：（一）由都督府指派者；（二）由舊諮議局推舉；（三）出於民選。參議院設一議長，由參議員用記名投票法互選之，以得票滿投票總數之半者爲當選。

臨時政府成立後，即通電各省選派參議員。在參議院未成立以前，由各省都督府代表會代行職權，但表決權每省則以一票爲限。元年一月二十八日，各省參議員已陸續抵寧，乃正式開會，計到會者爲廣東、湖北、湖南、浙江、江蘇、安徽、江西、山西、福建、廣西等十省，共參議員三十人。未到而以代表員代理者，爲雲南、貴州、陝西、四川、奉天、直隸、河南七省，共代理員十二人。

第二項 臨時參議院之職權

臨時參議院之職權如次：

（一）立法權 議決暫行法律；大總統制定官制官規時，亦須得其同意。

(二) 財政權 議決臨時政府之預算，檢查臨時政府之出納，議決全國統一之稅法、幣制及發行公債事件。

(三) 任免權 臨時大總統之任用國務員，須經其同意。

(四) 外交權 臨時大總統行使宣戰、媾和、締結條約以及派遣外交專使等權時，均須得參議院之同意。

(五) 顧問權 答復臨時大總統諮詢事件。

此外，臨時大總統設立臨時中央審判所，亦須得其同意。其他大總統交議之事件，亦可議決。

參議院會議時，以到會參議員過半數之所決為準。但關於宣戰、媾和、締結條約及覆議大總統「交令覆議」事件，非有到會參議員三分二之同意，不能議決。

第五節 行政各部

臨時政府組織大綱最初之規定，行政各部分為外交、內務、財政、軍務及交通等五部。但此項分部，未經實行，即感不便。乃於元年二月二日修正，僅規定：「行政各部設部長一人，為國務員，輔佐大總統辦理各部事務。」由此修正，行政部額數無定，部長則有國務員之名義。臨時政府成立後，於元月三日，即發表各部人選，共設陸軍、海軍、外交、司法、財政、內務、教育、實業、交通等九部。

第一項 部之職權(一)

陸軍部管理陸軍，經理軍事教育、衛生、警察、司法，并編制軍隊事務，監督所轄軍人軍佐。

海軍部管理海軍一切軍政事務，監督所轄軍人軍佐。

外交部管理外國交涉，及關於外人事務並在外僑民事，保護在外商業，監督外交官及領事。

司法部管理關於民事、刑事、訴訟事件，戶籍監獄，保護出獄人事務，並其他一切司法行政事務，監督法官。

財政部管理會計、庫帑、賦稅、公債、錢幣、銀行、官產事務，監督所轄各官署及府縣與公共之會之財產。

內務部管理警察、衛生、宗教、禮俗、戶口、田土、水利、工程、舉辦公益及行政事務，監督所轄各官署及地方官。

教育部管理教育學藝，及歷象事務，監督所轄各官署學校，統轄學士教員。

實業部管理農、工、商、鑛、漁、林、牧、獵，及度量衡事務，監督所轄各官署。

交通部管理道路、鐵路、航路、郵信、電報、航船，并運輸造船事務，統轄船員。

第二項 部之組織

各部設總次長各一人，總長掌握各該部所轄事務，次長輔佐總長，整理部務，監督各局職員(三)。

臨時政府並未公布各部官制，各部之內部組織，至臨時約法公布後，始逐漸充實。但臨時政府時各部之內部組織，尙可就當時各部職員名單中推求而得。(四)

部名	廳或處	司與局	司	局	名稱
海軍部	軍機處	四	局	船政局 軍政局 教務局 經理局	
實業部	秘書處	四	司	農政司 工政司 商政司 鑛政司	

外交部	秘書處	四	司	外政司 商務司 編譯司 庶務司
陸軍部	秘書處	七	局	軍衡局 軍務局 軍械局 軍需局 軍學局 軍醫局 軍法局
交通部	承政廳	四	司	郵政司 航政司 路政司 電政司
司法部	承政廳	二	司	法務司 獄務司
內務部	承政廳	四	局	民治局 警務局 經理局 土木局
財政部	承政廳	五	司	會計司 庫務司 錢法司 賦稅司 公債司

(一)本節均據中華民國臨時政府組織大綱。

(二)各部職掌，據中華民國臨時政府中央行政各部及其權限第二條；見六年一月三十日臨時政府公報。

(三)中華民國臨時政府中央行政各部及其權限，見元年一月三十日臨時政府公報。

(四)依據臨時政府公報第二至第二十五號（缺第四號），及中國國民黨中央黨史陳列館所存之抄本臨時政府公報第二十一至第五十八號中所載各部職員錄。教育部缺。

第二章 臨時約法時期（元年三月至二年十一月）

第一節 臨時約法之基本精神

臨時政府組織大綱雖已公布，但大綱中既未規定人民權利，而所規定之『六個月以內召集國會』，在事實上又難如願。因之，主張先頒臨時約法者頗多。迨元年二月初旬，南北和議，已趨成熟。一方清帝即將退位，他方臨時總統又將由袁世凱繼任，臨時約法之制定，頗有刻不容緩之概。參議院乃於二月七日起開始會議，起草二次會議達三十二日，三月八日，將中華民國臨時約法全部通過，於同月十一日，由臨時大總統公布（一）。

此次臨時約法之最大特徵，即變更臨時政府組織大綱中之總統制為內閣制。故規定『國務員輔佐臨時大總統，負其責任』（二），『國務員於臨時大總統提出法律案，公布法律，及發布命令時須副署之』（三）。換言之，在臨時約法之下，大總統僅一不負責任之元首。常時之所以如此規定者，與其謂為制度上之選擇，無寧認為基於人事之考慮。蓋當參議院討論臨時約法之際，袁世凱繼任臨時大總統，已為當然之事實；為謀防止袁氏專橫，乃設立內閣制之政府，以資抑制。

不寧唯是，在一般內閣制國家中，內閣固須向國會負責，但閣員之任命，初未必須經國會之事先同意。而內閣

在被國會不信任之下，尚可請元首下令解散國會，重行選舉，訴之人民。臨時約法既定政府為內閣制，又定國務員之任命，須經參議院同意（四），實近於畫蛇添足。同時臨時約法之不與行政機關以解散國會權，雖以保全國會為目的，但其結果，則實使整個政治制度，失其調整之機能，而轉增運用上之若干阻礙而已。

第二節 臨時大總統

臨時約法係民國元年三月十一日所頒布。在頒布以前，孫中山已就任為臨時大總統。南北和議以後，臨時參議院復於元年二月十四日，選袁世凱為第二任臨時大總統。其選舉制度，既在臨時約法頒布以前，自然與臨時約法無關。頒布以後，第一屆正式大總統係根據民國二年十月四日國會通過之大總統選舉法，此法為憲法草案中之一部，以下當另行說明。臨時約法對於大總統選舉之規定，則甚簡陋。僅云：臨時大總統副總統，均由參議院選舉，以總員四分之三以上之出席，得票滿投票總數三分之二以上者為當選（五）。並云：臨時大總統如因故去職或不能視事時，由副總統代其職權而已。

第一項 臨時大總統之職權

依據臨時約法，臨時大總統的職權如次。

（一）公布法律權。臨時大總統代表臨時政府，總攬政務，公布法律（六）。此項權力實為一般國家元首所共有，而在內閣制之下，又幾成為大總統之一種義務。

(二)命令權 臨時大總統爲執行法律或基於法律之委任得發布命令並得使發布之(七)在此種命令權之下所發布之「命令」在形式上自與一般法律不同，不過爲執行法律或基於法律之委任而發布者，常含有普遍性與強制性。

(三)關於制定法律之權 此項權力係指與制定法律有關係之權，而非指直接制定法律而言，大別言之，可分兩種：即法律提案權與要求議會覆議權。關於前者，臨時約法第三十八條規定：「臨時大總統得提出法律案於參議院。」關於後者，臨時約法第二十三條規定：「臨時大總統對於參議院議決事件，如否認時，得於咨達十日內，聲明理由，咨院覆議；但參議院如有到會參議員三分之二以上仍執前議時，仍照第二十二條辦理。」(即由大總統公布施行。)大總統之覆議權，本爲總統制國家所採用。臨時約法既已採用內閣制，即承認內閣須執行國會多數議員之意見；而又與總統以覆議權，則總統如有三分之一以上議員之擁護，即可克服多數者之主張，實屬不甚合理。

(四)制定官制官規權 臨時約法第三十三條規定：「臨時大總統得制定官制官規，但須提交參議院議決。」蓋實與法律提案權之性質相似。

(五)任免權 任免權一般可分爲國務員與非國務員兩種。臨時約法第三十四條規定：「臨時大總統任免文武職員；但任免國務員及外交大使、公使，須得參議院之同意。」同法第四十七條又規定：「國務員受參議院彈劾後，臨時大總統應免其職；但得交參議院覆議一次。」前者，係摹倣美國制度。實際上，在一般內閣制國家，國務員之任用，雖須視國會多數的意志爲轉移，而在形式上經過國會同意之手續者，似不多見。行政元首任免非國務員

之權，如在文官考試制度發達之國家，並無多大意義，不過其在中國，自屬別論。至於國務員受彈劾時，大總統得提交國會覆議，將『彈劾』與『不信任』混為一談，亦殊不合理，其唯一之作用，僅為減少彈劾權之濫用而已。

(六)軍事權 軍事權通常可分軍政軍令兩種，軍政權包括軍隊之給養維持補充等，軍令權則包括調遣、編制等，其權限較為重要。兩者在名義上雖常屬之元首，但關於前者，常有其他執行機關（如陸軍部等）代為行使。後者則多受有法定之限制。臨時約法第三十二條規定：『臨時大總統，統率全國陸海軍隊，』依內閣制之精神，此種權力，亦僅為元首之名義上權力而已。

(七)外交權 一般所謂外交權者，係指使節權、締約權、宣戰權三種。臨時約法第三十七條規定：『臨時大總統，代表全國，接受外國之大使、公使。』不過派遣『外交大使、公使，須得參議院之同意。』關於締約宣戰者，臨時約法第三十五條規定：『臨時大總統經參議院之同意，得宣戰、媾和及締結條約。』因之，總統之行使外交權，幾全受參議院之拘束。

(八)榮賞權 政府所能頒給之榮賞，通常可分多種。臨時約法僅概括規定為：『臨時大總統得頒給勳章及其他榮典。』(八)因有『其他』二字，民國二年，袁世凱乃頒布勳章令、勳位令，民三又頒布褒揚條例，使共和國之榮賞制度，與君主專制時代，難以分別。

(九)赦免權 臨時約法第四十條規定：『臨時大總統得宣告大赦、特赦、減刑、復權，但大赦須經參議院之同意。』換言之，一方承認赦免權之可分四種，他方亦效法其他國家的規定，與大赦以特殊限制，所以表示慎重。

如上所述，大總統之權力，不能謂小，不過大總統提出法律案，公布法律，及發布命令時，須有國務員之副署（九），因之，在實際上，大總統實未有何種大權，此即責任內閣制運用之結果。

第二項 臨時大總統之直屬機關

大總統之下，設有若干輔助機關，前章第三節第三項中已有述及，更有若干機關，因不便隸屬於國務院之下，乃亦令爲大總統之直屬機關，通常地位雖高，而其在實際政治上所能發生之效力，殊爲有限。

第一目 參謀本部

元年十月三十日，公布參謀本部官制，設立參謀本部，掌管全國國防用兵事宜，統轄全國參謀將校，監督其教育，並管轄陸海軍大學，陸海測量各國駐紮武官，軍事交通各事宜（一〇）。

參謀本部設總長次長各一人，總長統轄本部，並輔佐大總統，運籌軍務，凡關於國防用兵一切計劃及命令，呈請大總統認可後，分別咨行陸海軍部辦理，次長輔佐參謀總長，整理一切事務。

參謀本部原設七局，民國四年十月六日改爲六局，分理部務，局長爲薦任職，又設高級副官，科長，科員，局副官，其平時額數，以一百六十人爲限，調查員若干人，平時額數以六十人爲限，各項職員之分配，以部令定之，此外，因繕寫文件及其他庶務，得酌用雇員。

第二目 國史館

元年十月二十八日，公布國史館官制，設立國史館，掌纂輯民國史，歷代通史，并儲藏關於史之一切材料，置館

長一人特任掌全館事務，直隸於大總統，祕書一人薦任，承館長之命，掌理文書事務，纂修四人，協修八人，均薦任，分任編輯事宜，主事二人，委任，承館長之命，掌會計及庶務。國史館薦任官由館長呈請大總統任命，委任官由館長專行之。此外，爲繕寫文件及其他庶務，得酌用雇員（一一）。

此項國史館，於民國六年四月十九日下令停辦，於北京大學內設立國史編纂處，隸屬於北京大學文科中國史學門（一二）。八年八月三十日，又令將國史編纂處改歸國務院辦理，置處長一人，由國務總理就國務院簡任職，遴派，兼任，掌理本處事務。此外並置總編纂一人，主任編纂四人，編纂若干人，主任事務員三人，事務員及繕校員若干人（一三）。

迨及民國十六年九月二十一日，張作霖之軍政府，又頒布國史館官制，將此項國史館有所變更。國史館置監修一人，由國務總理兼領，館長一人，由監修呈請大元帥聘任，管理館務，總纂一人，纂修十二人，協修二十四人，由館長商承監修聘任。館內又設典籍廳，置廳長一人，簡任，掌保管史稿及其他事務，典籍四人，薦任，掌儲藏史料及典守文籍，主事三人，爲蒐集史料，得酌置探訪員，必要時，亦得酌用雇員。

第三節 臨時約法中之參議院

第一項 參議院之組織

民國元年元旦，臨時政府成立。元月二十八日，參議院正式成立。三月十一日，臨時約法公布，參議員額數逐漸

補足政府北遷，參議院於四月二十九日，在北京繼續開會。今分述其組織如次：

一 參議員 每行省，內蒙古、外蒙古、西藏，各選派五人，青海選派一人。參議院會議時，每參議員各有一表決權，因之，除青海外，其他各地，不論地域之大小，人口之多寡，賦有同等之權利。至於各省之選派方法，由各省自定之（十四），不過在事實上，最初之參議院，多係各省都督派遣，臨時約法公布後陸續補換者，殆全由各省臨時省議會選舉。選舉方法，雖由各省各行其是，但當選參議員之資格，則由民國元年四月一日，臨時大總統公布參議院通過之參議院法（十五）與以統一之規定，即凡中華民國之男子，年齡滿二十五歲以上，得為參議員，但如係（一）剝奪公權者及停止公權者，（二）吸食鴉片者，（三）現役海陸軍人，或（四）現任行政職員，及現任司法職員者，即失其資格（十六）。

本屆參議員任期，以參議院解散之日為限（一七）。到院之後，原選地方，非得參議院同意，不得取消，參議員辭職，須請參議院許可，由原選地方另選，如參議院認參議員無辭職之正當理由，得與勸告，但勸告後七日間猶無確答者，即解其職。議員不得任意缺席，非有正當理由，不得請假，請假期間在五日以內者，得由議長許可，五日以上者，須付院議決定（一八）。參議員於院內之言論及表決，對於院外，不負責任，除現行犯及關於內亂外患之犯罪外，會期中非得本院許可，不得逮捕（一九）。但參議員不受歲費（二〇），此係與後來國會議員待遇之一異點。

二 議長副議長 參議院設議長副議長，由參議員用記名投票法互選之，以得票滿投票總數之半者為當選（二一），議長維持參議院秩序，整理議事，對於院外，代表參議院，並得任免，指揮，監督秘書長及其下各職員，對於

常任委員會及特別委員會，均得出席發言，但無表決權。議長有事時，副議長代理其職，議長副議長均有事故時，得另選臨時議長，行議長之職務。其選舉之方法，與議長同。議長副議長之任期，與參議院同，即以正式國會成立之日爲止。議長副議長因故請假或辭職，須提出理由書，付院議決定。但請假期間在五日以內者，不在此限。議長副議長有違法詢私情節，經參議員十人以上提議，得交懲罰委員會審查後，付院議決定，如多數認爲不稱職時，即解職另舉（三二）。

三 秘書廳 參議院設秘書廳，掌本院文牘、會計、編製各種紀錄，并辦理一切事務。秘書廳設秘書長一人，承議長之命，管理本廳一切事宜，秘書若干人，承秘書長之命，分掌各科事務。此外，並得由議長酌定必要之職員（三三）。

第二項 參議院之職權

臨時約法既係採用內閣制精神，參議院權力，亦因之頗形廣大，茲列舉如次：

(一)立法權 臨時約法第十六條規定：『中華民國立法權，以參議院行之。』參議院得『議決一切法律案』

(二)。

(二)財政權 參議院議決臨時政府之豫算決算，全國之稅法幣制，度量衡之準則，公債之募集及國庫有負

擔之契約（三五）。

(三)任免權 臨時大總統任命國務員及外交大使公使，須得參議院之同意（二六）。

(四) 外交權 臨時大總統宣戰媾和及締結條約，均須取得參議院之同意 (二七)。

(五) 顧問權 參議院答覆臨時政府諮詢事件 (二八)。

(六) 受理請願權 參議院受理人民之請願。但請願書非有參議員三人以上之介紹，不得受理。請願書當付請願委員會審查，如委員認為不格式時，議長應介紹人發還之。請願委員作請願事件表，錄其要領，每七日報告一次。請願事件如有委員會或參議員十人以上之要求，得提付院議。除法律上認為法人者外，以總代之名義請願者，不得受理。請願書對於政府或參議院有侮辱之語者，請求變更臨時約法者，干預司法及行政裁判之請求者，概不受理 (二九)。

(七) 建議權 參議院得以關於法律及其他事件之意見，建議於政府。但建議案非有參議員五人以上之連署，不得提出。建議案通過後，即日將全案咨告政府。已通過之建議案，政府不能採用時，不得再以建議方式提出於參議院 (三〇)。

(八) 質問權 參議院得提出質問書於國務員，並要求其答復 (三一)。但此項質問書之提出，須有參議員十人以上之連署。由參議院轉咨政府，酌量緩急，限期答復。政府答復後，如提出質問者認為不得要領時，由參議院咨請國務員限期到院答辯。但國務員如有不得已事故，不能到院時，得委員代理。

(九) 查辦權 參議院得咨請臨時政府查辦官吏納賄違法事件 (三二)。

(十) 彈劾權 參議院對於臨時大總統，認為有謀叛行為時，得以參議員二十人之連署，可提出彈劾案，但須

以總員五分之四以上之出席，出席員四分之三以上之可決，方能成立；對於國務員，認為失職或違法時，得經參議員十人以上之連署，提出彈劾案，但須總員四分之三以上之出席，出席員三分之二以上之可決，方能成立（三三）。

（十一）大赦同意權 臨時大總統之宣告大赦，須得參議院之同意（三四）。

參議院議決事件，咨由臨時大總統公布施行（三五）。不得向人民發布告示（三六），臨時大總統對於參議院議決事件，有否認時，得於咨達後十日內聲明理由，咨院覆議，但參議院對於覆議事件，如有三分之二以上仍執前議時，仍為有效（三七）。

除上述權力以外，參議院依臨時約法第二十九條，選舉臨時大總統及副總統，是以立法機關而兼選舉機關之權能（三八）。

第三項 參議院之會議

參議院係臨時性質，以國會成立之日解散，解散後，其職權即由國會行之（三九），開會期亦至解散之日為止（四〇），唯以議長提議，參議員過半數可決，得休止開會，但休會期間，不得過十五日，休會期中有緊急應議事件，議長得通告開會（四一）。會議時日，由議長依院議定之，但議長認為有緊要事件時，得於議定日時外，召集特別會議，議事日程由議長編定，先二日通知各參議員，并登載公報。

參議院會議時，除有特別規定者外，以到院參議員過半數之出席為法定人數，以出席參議員過半數之所決為準，可否同數，取決於議長，凡參議員於議案有關係本身及其親屬者，不得參預表決，凡未出席之參議員，不得反

對未出席時所議決之議案。會議時，並以公開爲原則，但以政府之要求。議長或參議員之提議，經多數可決者，得改爲祕密會議（四二）。不過國務員及政府委員，無論何時，得到院發言，唯不得因此中止議員之演說。委員會審查議案時，亦得到會陳述意見，並得經由議長，要求國務員或政府委員之說明，但國務員及政府委員，於各會議，均不得參與表決。

參議院之議事，凡關於法律、財政及重大議案，須經三讀會，始得議決，但依政府之要求或議長議員之提議，經多數可決，得省略三讀會之順序。政府提出之議案，非經委員會審查，不得議決；但緊急之際，由政府要求經多數可決者，不在此限。政府提出之議案，未經本院議決以前，無論何時，得修正或撤回之。參議員於議場上臨時動議，附議在一人以上，方成議題，得請議長付討論。委員於議場得自由發表意見，不受該委員會報告之拘束。

第四項 參議院委員會

參議院設全院委員，常任委員，特別委員三種。全院委員以全院參議員充之。常任委員分設法制、財政、庶政、請願、懲罰五部，各擔任審查本部事件，由參議員用無記名連記投票法互選之，其各部員數由院議決定。特別委員擔任審查特別事件，由議長指定或本院選出之，常任委員得兼任特別委員，凡被選或被指定爲委員者，非有正當理由，不得辭職，全院委員長由本院選定，但議長副議長不在被選之列，常任委員及特別委員長由各委員會互選之（四三）。

參議院遇有重要問題，由議長或參議員十人以上之提議，經多數議決者，得開全院委員會審議之。常任委員

會遇有同一問題，須有兩部以上協同審查時，得由該數部之同意，開連合委員會審查之。全院委員會非有委員三分一以上出席，常任委員會及特別委員會非有各該委員半數以上出席，不得開會。委員會開會，均禁止旁聽，常任委員會及特別委員會，得許參議員旁聽，但亦得禁止。各委員長須將委員會議決之結果，報告於參議院（四四）。

第四節 國務院

第一項 國務員與國務總理

依據臨時約法，國務員係指國務總理及各部總長而言（四五），是則除國務總理以外，似不能有不兼部之國務員，亦即非各部總長，不能為國務員。至於參議員之可否兼任國務員，則臨時約法未有明文規定，不過依據實例，似乎尙未有以現任議員而兼國務員者。

臨時約法既採用內閣制之原則，因之並規定以國務員輔佐大總統，負其責任（四六），大總統提出法律案，公布法律，及發布命令時，須副署之（四七）。換言之，國務員為負有實際政治責任者，向參議院負責。以參議院之彈劾，大總統應免其職（四八），不過臨時約法又特別加上兩點，即：第一，國務員之任命，須先經參議院同意（四九），第二，參議院對於國務員之彈劾案，大總統可以提交參議院覆議一次（五〇）。在內閣制之下，內閣之存在，係建築在國會大多數議員信任之上；因之，組閣者勢必在國會中取得有力之擁護。任命之同意，實近於畫蛇添足；至於授大總統以覆議權，實乃約法起草者，將彈劾與不信任混為一談，不與參議院以通過不信任案之權，而與以彈劾權。彈劾

案之成立，須議員總數四分之三以上之出席，出席員三分之二以上之可決（五二），而大總統又可交回覆議一次，覆議仍須到會參議員三分二的仍執前議，方能有效（五三），如此則行政機關可以利用參議員的少數（三分之一以上），而維持內閣之存在。在交付覆議之時，行政機關拉攏一部分參議員，並非不可能之事。而在另一方面，又復不與總統以解散參議院之權，使內閣無法訴之民意。此種缺憾，對於整個政制運用上之影響，實不健全。

國務總理雖為國務員之一，但其權力與地位，與一般國務員間，究有若干不同者在，茲述之如次：

第一，國務總理為國務員首領，保持行政之統一（五三），對於各部總長之命令或其處分，認為有礙行政之統一時，得先中止之，然後再取決於國務會議（五四）。

第二，臨時大總統公布法律，發布教令，及其他關於國務之文書，無論關係各部全體者，或關係一部或數部者，以及僅關係國務總理所屬者，均須由國務總理副署；其他國務員則僅在有關係其本身時，纔與副署（五五）。

第三，國務總理為國務會議之主席，遇有事故時，始呈明大總統，以其他國務員代理（五六）。

此外，國務總理依其職權，或特別委任，得發院令，就所管事務，於地方長官之命令或其處分，認為違背法令或逾越權限者，得停止或撤銷之（五七）。惟其他國務員亦有與此相類之權限（參看本章第五節）。

第二項 國務會議

國務員在其對於本身之事務上，雖為各別之個體，但在對外時，又須形成完整之團體。因之，為求決定整個內閣之一貫政策，以及相互瞭解各個所執行之政務計，必須有集議之機會。基於此種原因，國務會議實為不特必要

抑亦重要之機關。

臨時約法雖未規定所謂國務會議，但既承認「國務總理及各部總長均稱爲國務員」實卽承認國務員全體俱爲構成國務會議及國務院之份子。元年國務院官制則明白規定，國務院由國務總理及國務員構成之（五八）。所以，無論在實際或條文上，民初之國務會議，均係由國務員全體組成之（五九）。

事項之應經國務會議討論者，爲：（一）法律案及教令案，（二）豫算案及決算案，（三）豫算外之支出，（四）軍隊之編制，（五）條約案，（六）宣戰媾和事項，（七）簡任官之進退，（八）各部權限，（九）依法令應經國務會議事項，（十）參議院咨送之人民請願案，以及（十一）國務總理或各部總長認爲應經國務會議事項（六〇）。

國務會議舉行時，以國務總理爲議長；國務總理臨時遇有事故，則呈明臨時大總統，以他國務員代理。各部總長，臨時遇有事故亦同（六一）。

如上所述，可知國務會議實爲集合國務員，共同商討國家行政大計之機關，在正常情形之下，此項機關之作用實頗重要。

第三項 國務院及其附屬各機關

國務院以國務員組織之（六一）。如從廣義解釋，則國務院實可包括各部之組織。不過現在所說明者，僅爲國務院本身及其直接附屬之機關，至於各部組織，及司審計之審計處當另有說明。

第一目 國務院祕書廳

國務院秘書廳，設秘書長一人，簡任，承國務總理之命，總理秘書廳事務；秘書長有事故時，得令首席秘書代理其職務；秘書六人，薦任，承長官之命，分掌宣達法令，撰擬及保管機要文書，典守印信等事務；僉事六人，薦任，承長官之命，分掌撰擬文書，編纂紀錄，保管文書圖籍，繕譯文電，核對文稿，收發文件，經營會計，整理庶務等事務；主事六人，委任，承長官之命，輔佐僉事，分理事務。此外，因繕寫及其他庶務，得酌用雇員（六三）。

國會解散以後，袁世凱以大總統名義，令稱：「據國務總理熊希齡等呈請修正各部官制通則并外交、內務、財政、司法、教育、農商、交通等部官制，暨國務院秘書廳官制各案」（引原令）（六四），公布上舉各項官制。其關於國務院秘書廳官制之變更，除將僉事定為十二人，主事定為二十四人，取消首席秘書與秘書之區分外，其餘僅為文字之修改，無多大變化可言（六五）。

第二目 法制局

法制局於臨時約法公布前，即已成立。迨元年七月十八日，又頒布修正新官制，規定其職務為：（一）承國務總理之命，擬訂法律命令案；（二）對於法律命令有應制定、廢止或改正者，及（三）審定各部擬訂之法律命令案等。

法制局置局長一人，簡任，總理局務，監督所屬職員；局長有事故時，得令首席參事代理其職務；參事八人，薦任，承局長之命，掌擬訂及審議法律命令案事務；秘書一人，薦任，承局長之命，掌理機要事務；僉事二人，薦任，承局長之命，掌理文書會計及庶務；主事四人，委任，承長官之命，輔助僉事分理事務；因事務之必要，得設編譯員，由局長委任，其額數不得逾四人，此外，為繕寫文件及其他庶務，得酌用雇員（六六）。

第三目 銓敍局

銓敍局於臨時約法頒布前，亦已存在。迨民國元年七月二十日，又頒布修正新官制。規定其職務爲：（一）關於薦任官以上之任免及其履歷事項，（二）關於文官考試事項，（三）關於恩給及撫恤事項，（四）關於榮典授與事項及（五）關於外國勳章受領及佩用事項等。

銓敍局置局長一人，簡任，掌理局務，監督所屬職員；祕書一人，薦任，承局長之命，掌理機要事務；僉事四人，薦任，承局長之命，掌理上列職務各事項並文書會計及庶務；主事八人，委任，承上官之命，輔助僉事分理事務。銓敍局爲繕寫文件及其他庶務，得酌用雇員（六七）。

第四目 印鑄局

印鑄局於臨時約法頒布前，亦已設立。迨民國元年七月十六日，又行頒布修正新官制。規定其職務爲：（一）印刷官文書用紙；（二）製造勳章、徽章、印信、關防圖記及其他品物；（三）刊行公報、職員錄及法令全書等。

印鑄局置局長一人，簡任，綜理局務，監督所屬職員；祕書一人，薦任，承局長之命，掌理機要事務；僉事四人，薦任，承局長之命，掌理編輯事宜，並文書、會計及庶務；主事八人，委任，承長官之命，輔助僉事，分理事務；技正二人，薦任，承局長之命，技士六人，委任，承長官之命，分掌技術事務。因繕寫文件及其他庶務，得酌用雇員（六八）。

第五目 蒙藏事務局

蒙藏事務局，係於民國元年七月二十四日，頒布官制而設立，其職務爲管理蒙藏事務。

蒙藏事務局置總裁一人，簡任，綜理局務，監督所屬職員；副總裁一人，簡任，輔助總裁，整理局務；參事二人，薦任，承總裁之命，掌擬訂及審議法律命令案事務；秘書二人，薦任，承總裁之命，掌理機要事務；僉事八人，薦任，承總裁之命，分掌局務；主事十二人，委任，承長官之命，輔助僉事，分掌局務及繙譯事務；執事官四人，委任，承長官之命，掌接待及傳譯語言事務，並得商承國務總理，酌設顧問，作為名譽職。附設蒙藏研究會，掌研究調查蒙藏一切事宜。此外，為繕寫文件及其他庶務，得酌用雇員（六九）。

第六目 臨時稽勳局

臨時稽勳局，於臨時約法公布前，即已成立，迨元年七月二十二日，又頒布修正新官制，規定其職務為：（一）稽查開國前各處倡義殉難者；（二）稽查開國時為國盡瘁身死者；（三）稽查開國時關於各地方戰爭宣力著功者；（四）稽查開國時於軍事上建議策畫或奔走運動，成績卓著者；及（五）稽查開國前後輸資助公者等。

臨時稽勳局，置局長一人，簡任，總理局務，監督所屬職員；秘書一人，薦任，承局長之命，掌理機要事務；審議員八人，薦任，承局長之命，審議調查員所報告事項。調查專任十人，兼任無定額，薦任，承局長之命令，分別調查各種勳績；主事六人，委任，承局長之命，掌理文書、會計及庶務。此外，為繕寫文件及其他庶務，得酌用雇員（七〇）。

第七目 法典編纂會

法典編纂會，係於民國元年七月十六日公布官制而設立，其職務為編纂民法、商法、民事訴訟法、刑事訴訟法，并上列各項附屬法，及其餘各項法典。

法典編纂會，設會長一人，由法制局局長兼任，纂修八人。掌編纂事宜。酌設調查員，調查中外法例，助理編纂事宜。事務員二人，掌理會計及庶務，由會長委任，爲繕寫文件及其他庶務，得酌用雇員。此會俟法典完成，即行裁撤。
(七一)。

第八目 全國水利局

全國水利局，係於民國三年一月八日，公布全國水利局官制，設立全國水利局，直隸於國務院，掌理全國水利并沿岸墾闢事務。

全國水利局，設總裁一人，總理局務，監督指揮所屬各職員，副總裁一人，協理局務，總裁有事故時，代理其職。此外又設視察二人，僉事二人至六人，主事八人至十二人，技正二人至六人，技士十人至十六人，分掌事務，因技術上之必要，得酌聘顧問員，必要時，得用雇員，各地方分設水利分局，得設局長分理之。

第五節 行政各部

在民元國務院官制及各部官制通則（七二）之下，共設外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農林、工商、交通等十部。迨國會解散後，袁世凱於民國二年十二月二十二日，頒布修正各部官制通則及各部官制（七三），合併農林、工商爲農商部，同月二十七日，以部令解散農林、工商兩部，組織農商部，共爲九部。

第一項 部之職權

各部職權，分述如次（七四）：

外交部管理國際交涉，及關於居留外人並在外僑民事務，保護在外商業，監督外交官及領事官。

內務部管理地方行政、選舉、賑恤、救濟、慈善、感化、人戶、土地、警察、著作、出版、土木工程、宗教及衛生事務，監督所轄各官署及地方長官。

財政部總轄國家之財務，管理會計出納、租稅、公債、貨幣、政府專賣、儲金保管物及銀行事務，監督所轄各官署及公共團體之財務。

陸軍部管理陸軍軍政，統轄陸軍軍人軍屬，監督所轄各官署。

海軍部管理海軍軍政，統轄海軍軍人軍屬，監督所轄各官署。

司法部管理民事刑事非訟事件，戶籍、監獄、及出獄人保護事務，並其他一切司法行政事宜，監督所轄各官署及司法官。

教育部管理教育學藝及歷象事務，監督全國學校及所轄各官署。

農林部管理農務、水利、山林、畜牧、蠶業、水產、墾殖務事，監督所轄各官署。

工商部管理關於工商、鑛事務，監督所轄各官署。

交通部管理鐵路、郵政、電政、航政，監督所轄各官署及全國交通電氣事業。

民國二年，袁世凱修正官制時，工商、農林、合併爲農商部，規定農商部管理農林、水產、牧畜、工商、鑛事務，監督所

轄各官署（七五）。其他僅財政、教育兩部文字略有修正，餘均無動。

第二項 部之組織（七六）

一 總次長 各部置總次長各一人。總長爲國務員，就主管事務，依其職權，或特別委任，得發部令；對於地方長官，得發訓令及指令；於地方長官之命令或其處分，認爲違背法令或逾越權限者，得停止或撤銷之。此外並統轄所屬職員，簡任官薦任官之進退，會同國務總理呈請大總統行之，委任官之進退，則由總長專行之。

次長爲簡任職，輔助總長，整理部務，監督各職員；總長有事故時，除列席國務會議，副署及頒發部令外，得令次長代理職務。民二修正官制時，將內務、財政兩部之次長，改爲二人（七七）。

二 廳司 各部各設總務廳，其職務爲：（一）掌管機要，（二）典守印信，（三）編製統計及報告，（四）記錄職員之進退，（五）纂輯保存並收發各項公文函件，（六）管理本部所管經費并各項收入之預算決算及會計，（七）稽核會計，（八）管理本部所管之官產官物，及（九）其他不屬於各司及依各部官制規定屬於總務廳事項。民國二年修正官制時，將總務廳之職權，取消「掌管機要」一項，增加「管理本部事項」一項，並規定「管理本部經費並各項收入之預算、決算及會計」、「記錄職員之進退」、「稽核直轄各官署之會計」、「管理本部所管之官產官物」等職權，於陸軍、海軍兩部，得以司處理之，於交通部，則除「記錄職員之進退」外，其他三項，得以司或局處理之（七八）。至於總務廳之分科，則由各該部總長定之。

各部設司，分掌部務，司之數目及其職權，於各該部官制中定之。各部設三司到八司不等，列舉於次，以資參

部	名	司	數	名	稱
外	交		四	交際 外政 通商 庶政	
內	務		六	民治 職方 警政 土木 禮俗 衛生	
財	政		五	賦稅 會計 泉幣 公債 庫藏	
陸	軍		八	軍衡 軍務 軍械 軍學 軍需 軍醫 軍法 軍馬	
海	軍		五	軍衡 軍務 軍械 軍需 軍學	
司	法		三	民事 刑事 監獄	
教	育		三	普通教育 專門教育 社會教育	
農	林		四	農務 墾牧 山林 水產	
工	商		三	工務 商務 鑛務	
交	通		四	路政 郵政 電政 航政	

各司設司長一人，薦任，輔助總長，整理部務，監督各職員。司之分科，由總長定之。民二修正官制公布後，除原有可以設司外，並加以設局之制度。此次修正官制後，各部之司局如次（八〇）：

部	名	司	及	局	數	名	稱
外	交	三			司	政務司 通商司 交際司	
內	務	四			司	民治司 警政司 職方司 考績司	

交通	農商	教育	司法	財政
部	部	部	部	部
二	三	三	三	二
局司	局司	司	司	局司
路政局 郵傳局 經理司	農林司 工商司 漁牧司 鑛政局	普通教育司 專門教育司 社會教育司	民事司 刑事司 監獄司	賦稅司 會計司 制用局

陸軍、海軍兩部之官制，未行修正公布，當仍舊。

三 部員 除總長、司長以外，部設參事二人至四人，薦任，承總長之命，掌擬訂及審議法律命令案事務；秘書四人，薦任，承總長之命，分掌總務廳事務；僉事薦任，承長官之命，分掌總務廳及各司事務；主事，委任，承長官之命，助理總務廳及各司事務。各部僉事員額，總務廳及各司，均不得逾八人，從事員額，在範圍內，以部令定之，主事員額，於各部官制定其概數，以部令定其實數（八二）。

此外，各部於前項職員外，有應置專門技術官及其他特別職員者，於各部官制定之，茲錄如次（八二）：

陸軍部	財政部	內務部	部名	技正	技士	編纂	視察	視學	技監	駐外財政員
				四	三	四	十	六	八	
				八						一

外交部官制未有特別職員之規定。此外，陸軍、海軍兩部，因係軍事機關，情形略有不同。總長爲上、中將，次長爲中少將，司長爲少將、上校，參事與司長同，祕書爲上、中校，以科長代其他部之僉事，爲上、中校；以科員代各部之主事，階級在中校以下，各司有司副官，階級在少校以下。

民國二年修正官制後，除陸、海兩部外，各部部員，有所增減。規定各局設局長一人，承長官之命，總理一局事務，祕書原定四人，現爲二人至四人，承總長之命，掌管機要事務。僉事員額原係規定總務廳及各司均不得逾八人，現改爲總數至多不得逾五十人，主事員額原係在各部官制中規定，規則與以總額不得逾八十人之規定，參事僉事主事之定額，由各部官制另行與以各個之規定（八三）。

此外，財政部技正改爲一人，技士改爲二人，取消編纂。司法部技正改爲一人，技士改爲二人，取消編纂。教育技正改爲一人，技士改爲二人，農商部技監定爲二人，技正十六人，技士三十二人。交通部技正改爲十二人，技士改爲三十二人（八四）。

海軍部	四	八					
司法部	二	八	四				
教育部	二	八			十六		
農林部	十	十五		八			
工商部	八	十三					

第六節 文官制度

第一項 文官之任用待遇及保障

一 任用之資格 文官任用，分爲特任、簡任、薦任、委任等四種，其任用之資格，除特任官及別有法律規定者外（八五），如次：

（一）簡任文官由左列各資格之人中任用之：

一、現任三等薦任文官及曾任三等薦任文官者，但教官技術官及依特別任用法任用之官，不在此限；

二、曾任簡任文官，滿一年以上者；但教官技術官及依特別任用法任用之官，在職之年數，除去計之；

三、曾任簡任文官受文官高等考試及第者；

（二）薦任文官由左列各資格之人中任用之：

一、受文官高等考試及第者；

二、曾任薦任文官滿一年以上者，但教官技術官及依特別任用法任用之官，在職之年數除去計之；

三、現任薦任審判官檢察官滿一年以上，及曾任審判官檢察官滿一年以上者，得任爲司法部薦任文官；

四、現任北京大學校及官立中等以上經教育部認可之諸學校教官，滿一年以上，及曾任北京大學校及官立中等以上經教育部認可之諸學校教官，滿一年以上者，得任爲教育部薦任文官。

(三) 委任文官由左列各資格之人中任用之

一、受文官普通考試及第者；

二、受文官高等考試初試及第者；

三、受文官高等考試及第者；

四、曾任委任文官滿二年以上者；

五、曾任各官署雇員滿三年以上者；

依上述(一)條二、三、四各項規定而任用之各官，非經文官高等考試，不得任爲各項所指定以外之文官(八六)不過除了上述資格以外，依二年一月九日公布之文官任用法草案，定有過渡辦法如次：

(一) 自文官任用法施行之日起滿三年內，關於簡任文官之任用，除依文官任用法所定資格外，得以有左列資格之一者任用之：

一、在本國或外國大學或專門學校修政治、法律、經濟之學，三年以上，得有畢業文憑者；

二、曾任簡任文官者；

三、現任或曾任四等薦任文官者；

四、曾有與簡、薦任文官相當之資格，並歷辦行政事務，滿三年以上，有成績者。

(二) 自文官任用法施行之日起，滿三年內，關於薦任文官之任用，除依文官任用法所定資格外，得以有左列

資格之一者任用之：

一、有上舉（一）條、二、四各款之資格者；

二、曾任薦任文官者；

三、曾有與薦任文官相當之資格，歷辦行政事務，滿三年以上，有成績者；

四、在本國或外國專門以上各學校或本國法政講習所修政治、法律、經濟之學，一年半以上，得有證明書，並曾辦行政事務滿二年以上，有成績者；

五、受文官高等考試初試及第，學習半年以上者。

（三）自文官任用法施行之日起，滿三年內，關於委任文官之任用，除依文官任用法所定資格外，得有左列資格之一者任用之：

一、在本國或外國中學校及與中學相當或以上之學校畢業者；

二、有前項畢業相當之資格者；

三、曾任薦任文官者；

四、歷辦行政事務滿一年以上，有成績者；

五、曾任委任文官者。

二、官等 除特任官外，文官分爲九等，第一等第二等爲簡任官，第三等至第五等爲薦任官，第六等至第九

等爲委任官。簡任官於國務院或直隸於國務總理者，其任免銜等，由國務總理呈請大總統行之，屬於各部或直屬於各部者，由各部總長商承國務總理呈請大總統行之；薦任官屬於國務院或直隸於國務總理者，其任免銜等由各該長官呈由國務總理呈請大總統行之，屬於各部或直隸於各部總長者，其任免銜等由國務總理呈請大總統行之。委任官之任免銜等，由各該長官行之（八七）。袁世凱頒布新約法以後，對文官任用制度在大體上雖無變更，唯受集權制之影響，乃於三年十二月十六日頒布文官任職令，分文官爲特任、簡任、薦任、委任。特任、簡任二者之任命由大總統特令或簡任之，但委任狀須國務卿副署；薦任職之任命，屬於政事堂者，由各該長官詳由國務卿呈請大總統行之，屬於各部院者，由部長官呈請大總統行之，屬於各部院所轄官署者，由各該長官詳由部院長官呈請大總統行之，屬於各省及各地方者，由各省各地地方長官呈請大總統行之，前項屬於各省及各地方之薦任職，其應由主管各部院薦請任命者，仍由各省及各地地方長官咨陳主管部院呈請大總統行之。委任職則仍由直轄長官委任之。

三 官俸 中央行政官之官俸，特任官官俸，除別有規定外，國務總理月俸一千五百元，各部總長月俸一千元。其他文官之官俸，除別有規定者外，如次：

- (一) 簡任官分三級，第一級月俸六百元，第二級月俸五百元，第三級月俸四百元；
- (二) 薦任官分七級，最高月俸三百六十元，最低月俸二百元，除二三兩級相差爲四十元外，其餘每級差額爲二十元。

(三)委任官分十二級，最高級月俸一百五十元，最低級月俸五十元，第一到第五級之間，每級差額爲十元，自第五級以下，每級差額爲五元。

同一官薪俸之不同，依其官等定之（八八）。

簡任薦任委任各官進至各該最高之等，受至最高級之俸滿五年以上確有功績者，簡任官得給以七百元以內之年功加俸，薦任官得給以五百元以內之年功加俸，委任官得給以二百元以內之年功加俸。不過技術官不必升到最高官『等』即可享此待遇（其餘條件同）（八九）。休職退官及死亡時，仍給以本月之全俸。退官者仍在續辦公事，清理餘務時，照常給俸，休職者在休職期間中，仍給俸三分之一，凡在官於一年之內，因病不能執務，過九十日；或因事不能執務，過三十日者，須計其一年應得之俸，減其四分之一，但因公致疾及服喪者，不在此限（九〇）。此外，除法律定爲兼任外，均不得兼任。法律所定兼任之官，僅給本官之俸，但兼官之俸，多於本官之俸時，兼任中給其兼官之俸，停其本官之俸，法律所定兼任之官，除法律定有津貼者外，不受津貼。文官每滿二年，得進官或加秩，其勞績異常者，並得先期進加或加秩（九一）。

四 文官之保障 凡文官非受刑法之宣告，懲戒法之處分，及有下列之原因，不得免職（九二）。其可以免職之原因爲：（一）因身體殘廢，精神衰弱或年老不能勝任者，及（二）因自己之便宜，自請免官者。

依第（一）項而免官者，簡任薦任官須付文官高等懲戒委員會審查，委任官須付文官普通懲戒委員會審查；其對審查者，準用文官懲戒法關於懲戒程序之規定（參看本節第三項）。懲戒委員會並須於開始審查前，先徵

取顧問醫之意見。

文官非得其同意，不得轉任同等以下之官，有下列各項情事之一者，得命其休職：（一）依懲戒法之規定付懲戒委員會審查者；（二）關於刑事案件被告訴告發者；（三）因官制之變更，有官署或額缺裁廢合併者。

此項休職之期間，（一）項以懲戒委員會審查完竣，（二）項以法院判決確定，（三）項在簡任、薦任官以二年，委任官以一年為滿。休職除不執行事務外，其他均與在職官無異。其因（三）項而休職者，在休職期內，遇有相當缺額，應即敘補。但此項休職期滿，當然退官。

簡任官屬於國務院或直隸於國務總理者，其免官及休職，由國務總理呈請大總統行之，屬於各部或各省行政長官或直隸於各部總長者，由各部總長或各省行政長官經由國務總理呈請大總統行之。

薦任官屬於國務院或直隸於國務總理者，其免官及休職，由各該長官呈由國務總理呈請大總統行之，屬於各部或各省行政長官或直隸於各部總長者，由各部總長或各省行政長官經由國務總理呈請大總統行之，委任官之休職，由各該長官行之（九三）。

第二項 文官之考試

第一目 典試委員會

典試委員會分為三種，即高等典試委員會，中央普通典試委員會，和地方普通典試委員會。以委員長一人，監試委員二人或一人，以及若干主試委員組織之。茲分述如左：

(一)高等典試委員會 此項委員會於舉行文官高等考試時，國務總理於(一)大學校校長，(二)大學校法科大學學長及教授，(三)法制局長，(四)銓敍局長，(五)法制局參事，(六)各部參事，(七)大理院推事及(八)平政院推事等中，開列呈請大總統任命之。

高等典試委員會，受國務總理之監督，管理文官高等考試事宜，高等典試委員長須報告及第人之姓名及其考試之成績於國務總理，關於高等典試委員會預備及輔助事宜，由銓敍局辦理。

(二)中央普通典試委員會 中央普通典試委員會，於中央各官署及其直轄之各地方官署需員時，由各該官署長官自該署內薦任官中選派組織之，受各該官署長官之監督，管理該署文官普通考試事宜。委員長須經由各該官署長官報告及第人之姓名於銓敍局。

(三)地方普通典試委員會 此項委員會，於地方各官署需員時，由該省行政長官於所屬之薦任以上官及官立中學以上學校教員中選派組織之，受各該省行政長官之監督，管理該署文官普通考試事宜，委員長須報告及第人之姓名於銓敍局(九四)。

第二目 考試制度

文官考試，除另有法律規定者外，別爲文官高等考試與文官普通考試。凡民國男子，年滿二十一歲以上者，得應文官考試，但有(一)褫奪公權，尙未復權者，(二)受禁治產及準禁治產之宣告，確定後尙未有撤銷之確定裁判者，(三)受破產之宣告，確定後尙未有復權之確定裁判者，(四)其他法律有特別規定者等情形之一者，不在此限。

高等文官考試，分爲甄錄試、初試、大試。在中學以上學校畢業或有與中學以上學校畢業相當之資格者得免甄錄試。初試及第者，授以學習員證書，由國務總理咨送各官署學習，期以二年；二年畢，由各該長官呈請大試，大試及第者，授以試補官證書，按照等第高下，依文官任用敍補；落第者由文官高等委員會決定補習期間，經由國務總理通知於各該長官，責令照期補習，期滿再試，至三試落第者，不得再與試。

應文官普通考試及格者，授以試補官證書，按照其等第之高下，依文官任用法敍補（九五）。

但上述考試制度，僅爲紙上之制度，迄民國三年頒布新約法時爲止，中央政府並未舉行考試。

第三項 文官之懲戒

第一目 文官懲戒委員會

民國二年一月九日，公布文官懲戒委員會編制法草案（九六），規定文官懲戒委員會分爲兩種，即文官高等懲戒委員會與文官普通懲戒委員會。迨及民國三年一月二十日，又公布文官懲戒委員會編制令（九七），雖仍將此項委員會分爲兩種，但其內部組織，不無變更。茲述之如次：

（一）文官高等懲戒委員會 此項委員會，掌議決簡任及薦任官之懲戒，於中央設一所，於各省各設一所。設於中央者，以委員長一人，委員八人，設於各省者，以委員長一人，委員六人組織之。設於中央者，於中央簡任薦任官及各地方簡任官懲戒事件發生時，由國務總理於（一）大總統府顧問，（二）平政院院長，（三）最高法院院長，（四）平政院評事，（五）最高法院審判官，（六）其他四等以上薦任文官等各員中，開列呈請大總統選派組織之。其設於

各省者。則於各地方薦任官懲戒事件發生時，由省行政長官於（一）高級法院審判官（二）省行政長官所屬薦任以上文官中開列，經由國務總理呈請大總統選派組織之。

中央高等懲戒委員會，非合委員長委員在七人以上，地方高等懲戒委員會，非合委員長委員在五人以上到場，不得開議。委員會議事，以多數決之，可否同數，由委員長加入決定之。關於中央高等懲戒委員會預備及補助事宜，由銓敍局辦理，關於地方高等懲戒委員會預備及補助事宜，由省行政長官公署辦理。此外，文官高等懲戒委員會得臨時選用顧問醫。

迨及民國三年一月二十日，公布文官懲戒委員會編制令，其中所規定之文官高等懲戒委員會，僅係屬於中央者，且改為固定機關。設委員長一人，由大總統遴派大理院或平政院長擔任之委員十人，由國務總理於（一）大總統顧問，（二）大理院推事，（三）平政院評事，（四）其他三等四等文職各官各員中，開列呈請大總統選派組織之，任期三年。非合委員長及委員四人到場，不得開議，但委員長認為重要事件，非委員六人到場，不得開議。

（二）文官普通懲戒委員會 此項委員會，掌議決委任官之懲戒。設於中央及地方各官署，特別局所認為無須設立者，得不設立。其委任官懲戒事件，即由直轄官署之文官普通懲戒委員會司之。此項機關，無論設於中央各官署或地方各官署者，其委員長皆為一人，由各該官署長官兼之。其委員為三人至六人，由各該長官於該署薦任官臨時選派組織之。但有特別情形時，得以上級官署之薦任官，充下級官署之委員。文官普通懲戒委員會，非合委員長委員三人以上到場，不得開議，委員會議事，以多數決之。可否同數，由委員長加入決定之。關於普通懲戒委員

會預備及補助事宜，由各該官署辦理，文官普通懲戒委員會得設顧問。

民國三年之文官懲戒委員會編制令，將此項委員會，略有變動，規定其職務為掌議決普通官之懲戒，設於中央及地方各官署，委員長一人，由各該官署長官兼之，委員二人至四人，由各該長官於該署五等六等高等文職各官中，臨時選派組織之。

第二目 懲戒制度

(一)懲戒之條件 凡文官以及學習試補，及受同等待遇之文官，如有(一)違背職守義務，(二)玷污官吏身分，(三)喪失官吏信用等各種情形之一者，應受懲戒。

(二)懲戒處分 懲戒處分如次：

一、褫職：受褫職處分者，自受處分之日起，非經過二年，不得復任。

二、降等：受降等處分者，自受處分之日起，非經過一年，不得再敘進。受降等處分而無等可降者，減其半俸，其期間為一年以上二年以下。

三、減俸：減俸期間為一月以上一年以下，減俸數目為月俸十分之一以上，三分之一以下。

四、申誡。

簡任官屬於國務院或直隸於國務總理者，其褫職、降等及減俸，經懲戒委員會議決報告後，由國務總理呈請大總統行之；屬於各部或直隸於各部總長者，經懲戒委員會議決報告後，由各部總長經由國務總理呈請大總統

行之。薦任官屬於國務院或直隸於國務總理者，其褫職及降等，經懲戒委員會議決報告後，由各該長官呈由國務總理呈請大總統行之。薦任官屬於各部或各省各級行政官署或直隸於各部總長者，經懲戒委員會議決報告後，由各部總長，或各省行政長官，經由國務總理呈請大總統行之。薦任官之減俸及委任官之褫職、降等及減俸，經懲戒委員會議決報告後，由各該長官行之，申誠均由各該長官行之。

(三)懲戒程序 簡任官屬於國務院或直隸於國務總理者，國務總理認為有應負懲戒之行爲時，須呈請大總統組織懲戒委員會審查之。簡任官屬於各部或直隸於各部總長者，各部總長認為有應付懲戒之行爲時，須備文聲敘事由，呈由國務總理呈請大總統組織懲戒委員會審查之；薦任官屬於國務院或直隸於國務總理者，各該長官認為有應付懲戒之行爲時，須備文聲敘事由，呈由國務總理呈請大總統組織懲戒委員會審查之；薦任官屬於各部或各省各級行政官署或直隸於各部總長者，各該長官認為有應付懲戒之行爲時，須備文聲敘事由，呈請各部總長，由國務總理呈請大總統組織懲戒委員會審查之；委任官如各該長官認為有應付懲戒之行爲時，須組織懲戒委員會審查之。請付懲戒之長官，須於請求懲戒之時，附具證據。懲戒委員會對於長官所送證據，認為確有疑點時，得經由該長官通知本會，令其提出意見書，詳細答復。或令其蒞會面加詢問；如須到會，各該長官應照內地川資規則發給川資。懲戒委員長及委員，於關於自己或關於親屬之事件，不得與議。

應付懲戒之事件，在刑事法院繫屬中，對於同一事件，不得開懲戒委員會，於懲戒委員會議決前，對於應付懲戒之人，開始刑事訴訟之時，須停止會議，待刑事判決終了，再行續開（九八）。

(四) 民國七年之修正 民國七年一月十七日，又頒布一懲戒條例，對於懲戒之處分，在減俸與申誡之間，增加記過一項，對於上述制度，略有變動，述其要點如次：

第一，褫職，褫奪其現任之官職，並停止其任用，其期限為二年以上，六年以下，但有特別情形，得改為一年；受降等處分而無等可降者，減其月俸三分之一，期限一年。減俸改為月俸十分之一到四分之一，記過，由該管長官登記之。如一年以內，記過三次者，與以減俸。

第二，薦任以上各官受褫職處分後，有異常勞績而可於一年後撤銷處分者，得由各該管長官開具事實，經國務總理核定後，呈請大總統以命令行之。委任官則由各該管長官開具事實，經國務總理核定後，以國務院令行之。

第三，特任官有應付懲戒之行爲時，由大總統交由懲戒委員會審查。

第四，各該管長官對請付懲戒之官吏，認為情跡重大，依上次懲戒程序，先行令其休職。其他大致與前相同。

第七節 審計處與審計制度

第一項 審計處

在審計院法未公布以前，暫設審計處，掌理全國會計監督事務。設總辦一人，辦理全處事務。內分五股：第一股掌理撰擬關於審計文牘函電，釐定計算書及證憑單據之格式，並其他不屬於各股之事；第二股掌理審查陸軍部

海軍部所屬收入支出之計算事項；第三股掌理審查外交部內務部及財政部所屬收入支出之計算事項；第四股掌理審查教育部、司法部、交通部、農林部所屬收入支出之計算事項；第五股掌理審查全國歲出歲入及地方行政官署之收入支出，並關於國債及國有財產之收支之計算事項。設辦事員二十五人，由總辦呈請國務總理派充，分掌各股事務。每股設主任一人，掌理其股之事務，由總辦於辦事員中選定，呈請國務總理派充；設庶務員若干人，掌理文牘、會計、繙譯、記錄及一切庶務；書記員若干人，掌理繕寫及保存文牘、紀錄等事務。遇有重要事件，應呈明國務總理核奪，其他之事件，除應經會議議決外，得由總辦決定施行。審計處之議事，以總會議或股會議決之，總會議以總辦為議長，股會議以各股主任為議長（九九）。

第二項 審計制度

審計處負責對於審計國家之歲入歲出，及一切財政之規程，詳細劃分，可分下列六項：

一 稽核支出 各主管官署，應編造每月支付概算書，咨送財政部核辦。轉送審計處覆核後，再行知照財政部辦理。各官署於接到財政部發款通知書時，應具三聯式總收據，由該管長官簽名，派員赴庫領款，以一聯留庫備查，以一聯由庫轉送財政部會計股存案，以一聯由庫轉送審計處備核。

二 審查決算 財政部編造總決算後，應經審計處審查確定，再行提交國會議決。總決算未成立前，各主管官署應編造每月決算書，咨送財政部核辦後，送交審計處覆查。如對於各款項中有疑義者，得質問各主管官署，要求其答復。各主管官署每月編造決算，應將收入各憑單發款各收據及一切憑單，一併送財政部覆核，由財政部轉

送審計處覆查。關於郵電船路及其他官業暨受政府補助之事業之收支之決算，均應由審計處詳細審定。

三 檢查國庫 審計處每月月杪，得派員檢查國庫現存款項及其票據，國庫每月月杪應將月內收支款項列表報告審計處，以備查核。

四 檢查簿記 審計處編定各官署之主要簿記及一切表冊憑單等格式，但於未頒布以前，須先與財政部及主管官署協議；各官署所訂補助簿記及一切表冊憑單，均應送交審計處審定，一面報告財政部查核，審計處得隨時派員分赴各官署，檢查其填寫簿記等項，是否合式。

五 檢查官有財產 凡關於官有財產，應由各主管官署造冊報明審計處，以備查核；關於建築工程購置器械及一切需費較大之用款，應先具詳細說明書及價格表圖式報明財政部轉送審計處檢查後，方可照辦；如用投標方法，應由審計處派員監視；關於官有財產，除價值在五百元以下可由各主管官署自行發賣，將所賣價值報明審計處備查外，其價值在五百元以上者，應用投標方法由審計處派員監視。

六 檢查國債 各主管官署應將新借國債之數及償還國債之數，隨時報明審計處備查，遇有收到借款或收回債券，亦應分別造報，以備查核。各主管主署，不論商借外債，募集內債，應將條件及指定之用途，報告審計處，償還內債之時，如用抽籤方法，應由審計處派員監視（○○）。但此項辦法，僅在關於國債檢查事項之法律未公布以前適用之。

各主管官署，應將所屬出納官吏姓名履歷，造送審計處備查，遇有應行處分時，即由審計處通知該管長官行

之；出納官吏如有錯誤，審計處對於該管長官，可發質問書或注意書，並得要求該管長官行使懲戒處分。此外，審計處可派員赴各官署實地調查，並預先通知該管長官派員共同審定；本於審計之成績，若有職務上之意見時，得呈由國務總理陳述於大總統（二〇二）。

第八節 國會

南北和議成立以後，南京參議院於元年四月四日閉會，同年四月二十九日，在北京繼續開會。根據臨時約法第五十三條之規定，『本約法施行後，限十個月內，由臨時大總統召集國會，其國會之組織及選舉法，由參議院定之。』臨時約法於元年三月十一日公布，國會本應於二年正月十一日以前召集，但參議院一再遷延，至元年八月九日，方公布國會組織法，同月十日，公布兩院議員選舉法，九月二十日，公布衆議院議員選舉法施行細則，十二月八日，公布參議院議員選舉法施行細則。因之，正式國會延至二年四月八日，方舉行正式開院禮於北京。

第一項 國會議員之選舉

國會由參議院衆議院兩院構成之，兩院議員之來源不同，因之，對於國會議員選舉，必須分兩部說明。

第一目 參議院議員之選舉

一 名額之分配 參議院以左列各議員組織之（二〇三）：

一、由各省省議會選出者

每省十名

二、由蒙古選舉會選出者 二十七名

三、由西藏選舉會選出者 十名

四、由青海選舉會選出者 三名

五、由中央學會選出者 八名

六、由華僑選舉會選出者 六名

二 被選舉者之資格 凡有衆議院議員被選舉之資格（參看本項第二目）年滿三十歲以上者，得被選舉爲衆議院議員。華僑選舉會選出之衆議院議員，除此項限制外，須能通曉漢語者（二〇三）。

三 選舉方法 參議院議員，因其選舉機關，不僅一種，所以其選舉方法，亦不絕對相同。茲先述其共同之方法，而後再就各個情形，與以說明。

選舉日期，以教令定之，選舉用無記名單記投票法，即每選舉人僅能在選舉票上選舉一人，選舉舉行時，至少須有選舉人總數三分之二到會，得票滿投票人總數三分之一者爲當選，當選人不足額時，應再行投票，至足額爲止。但選舉人之已被選者，不得再行參加投票。當選人足額後，並依議員定額，選定同數之候補當選人，其當選票額與前同，凡得票滿當選票額，因當選人足額不能當選者，即作爲候補當選人，當選人及候補當選人名次，以選出之先後爲序，同次選出者，以得票多寡爲序，票數同者，抽籤定之。被選舉人，不以各該選舉人爲限。被選舉人於被選前，已當選爲衆議院議員，或於被選後復當選爲衆議院議員者，如已依法答復，願應參議員之選時，其衆議院議員應

選在前者，即須辭職，未應選者，以不願當選論（一〇四）。當選者於未選舉前，係受有正式任命令或正式委任令之現任官吏者，俟接到當選通知後，以曾於該會選舉日期前一日，具有辭職書，經該管長官批准者，得答復應選（一〇五）。以下當分述各種選舉會。

（一）各省省議會 各省參議員，係由各省省議會選舉之，省議會議員為選舉人（一〇六），各省省議會議員並不一律，故各省參議員選舉名額，亦不盡同。選舉參議員時，以各該省行政長官為監督，在省議會會所舉行，選舉時間，由選舉監督定之。省議會議員被選者，至多不得逾定額之半，候補當選人之選舉及每屆議員之改選亦同，候補當選人之遞補，依名次之先後，但應選或現任之參議院議員，由省議會議員被選者已滿定額之半時，其缺額應以省議會議員外之被選為候補當選人者遞補之（一〇七），至於省議會本身之選舉，詳第二篇第三章。

（二）蒙古及青海選舉會 蒙古及青海之參議員選舉，係分區舉行，其選舉區劃及議員之分配如下：哲里木盟、卓索圖盟、昭烏達盟、錫林郭勒盟、烏蘭察布盟、伊克昭盟、土謝圖汗部、車臣汗部、三音諾顏部、札薩克圖汗部、烏梁海各二名；科布多及舊土爾扈特三名；阿拉善，額濟納各一名；青海，三名。其選舉會會員，係依照上述區劃，以各該王公世爵或世職為之，但因便宜，得聯合二區以上組織之（一〇八）。如係聯合二區以上組織時，則就各該區劃內之王公世爵，合造一選舉人名冊（一〇九）。選舉監督，以各該選舉會所在地行政長官充之，但得委託相當官吏代理，其選舉時間及場所，由選舉監督定之（一一〇）。蒙古王公世爵世職之住居京師者，如各本選舉區劃已屆選舉日期，尚無人組織選舉會時，得由該王公等就近組織之，如住居京師之王公世爵世職滿十人以上時，得呈明蒙藏事務局，轉

報該選舉監督列入選舉人名冊，就近投票，俟投票完畢後，由蒙藏事務局總裁將投票匭移交該管監督彙總開票（一一）。此種權宜辦法，是為適應蒙古之特殊情形。第一屆國會議員選舉，各蒙古地方之未舉行衆議院議員選舉調查及組織參議院議員選舉會者，則係由政府命令烏里雅蘇台將軍和碩親王那彥圖在京舉辦（一二）。

蒙古青海選舉時之當選人計票方法，與各省同。其特點在於參議員選舉人，無論直接間接，均非出之民選。

（三）西藏選舉會 西藏之選舉區劃及議員名額之分配，即將全藏分為前藏後藏二部，各佔五人。依據此種區劃，由達賴喇嘛及班禪喇嘛會同駐藏辦事處長官遴選相當人員，分別於拉薩及札什倫布組織選舉會。此項人員，各以該區應出議員名額之五倍為率。選舉監督以駐藏辦事長官充之。但得委託相當官吏代理，選舉時間及場所，由選舉監督定之（一三）。至於當選人之計票方法，與各省同。

西藏之特點，在於選舉人出之「遴選」。西藏第一屆國會議員選舉，復由政府另頒法令，許西藏第一屆國會參眾兩院議員之選舉，得於政府所在地行之（一四）。亦所以濟法之窮也。

（四）中央學會 中央學會之選舉參議員，以教育總長為監督，選舉時間場所由監督定之。每屆選舉時，由選舉監督就現在中央學會會員名額，造成選舉人名冊，但名譽會員不得為選舉人（一五）。其當選人之計票方法，與各省同。

中央學會係一種「官立」學會性質，直隸於教育總長，以研究學術增進文化為目的。會員無定額。但分兩類：一為外人對於民國學術之發達，有特別功績者，得由中央學會推為名譽會員。一為會員，由有（一）在內國外國大

學或高等專門學校三年以上畢業者，及（二）有專門著述經中央學會評定者兩種資格之一者，互選之。互選以得票滿五十者爲當選，任期三年，任滿改選，但得連選連任。設有會長副會長及各部部長（依學術之性質，中央學會內分若干部。）此項職務，酌給公費，每年應將會內事項，作成報告書，呈報教育總長（一六）。

但中央學會並未成立，而其應選之議員，亦終未選出。迨民國三年二月十九日，以教育總長之呈請，下令廢止

中央學會法。

（六）華僑選舉會 華僑選舉會設於民國政府所在地，由華僑僑居地所設各商會，各選出選舉人一名組織之，再以此華僑選舉會會員選舉參議員。但前述商會，以經本國政府認可者爲限。選舉監督以工商總長充之，選舉時間及場所，由選舉監督定之（一七），不過第一屆參議院議員選舉，不適用由商會選舉之法，而係由華僑僑居地所設各商會中華會館中華公所及書報社各選出選舉人一名組織之，商會以經本國政府認可者爲限，中華會館中華公所及書報社以選舉法公布前者爲限。選舉「選舉人」者，須爲有中華民國國籍之男子，年滿二十五歲以上，且須有值五百元以上之不動產或動產。凡經褫奪公權，尙未復權者，受破產之宣告，確定後尙未撤銷者，有精神病者，吸食鴉片煙者，或不識文字者，仍不得參加選舉。選舉程序則依歷年公推會長館長所長社長等相當職員之習慣辦理（一八）。

「選舉人」選出後，到京組織華僑選舉會，選舉參議員，其當選人計票法與各省同。選舉人因故不能到會時，得具委託證書，委託相當之代理人，到會行使其選舉權，但代理人以代理一人爲限，凡選舉會會員不得爲代理人。

由上所述，吾人對於參議員選舉制度，可得兩種概念：第一，各種選舉會之構成，雖然不盡相同，但在精神上，有一共同點，即一般公民不能直接參加選舉，甚至於連間接選舉之精神，亦難表現，參議員分配人數最多者，為各省議會，而各省省議會本身又係採用間接選舉制。其他選舉會，雖採單層間接選舉制，但選舉人之資格，相當嚴格，非一般公民之所能具有。第二，參議員名額之分配，各省佔絕對多數，而各省則係平均分配（即不顧地域之大小，人口之多寡，而有同樣之名額。）而且除中央學會之外，其他殆全係地域代表性質。因之，參議員選舉之第二特徵，可以認為地域代表之意義，甚為濃厚，實與若干聯邦國家之上議院組織，不無相似。

四 任期 參議院議員任期六年，每二年改選三分之一，第一屆選出之參議院議員，於開會後，以（一）各省議會選出者，每省為一部，（二）蒙古選舉會選出者為一部，（三）西藏選舉會選出者為一部，（四）青海選舉會選出者為一部，（五）中央學會選出者為一部，（六）華僑選舉會選出者為一部，一共二十七部。每部以抽籤法均分為三班。第一班滿二年改選，第二班滿四年改選，第三班任滿改選。嗣後每二年就任滿之議員改選之。議員名額不能三分時，以較多或較少之數為第三班。議員退任再被選者，並得連任。議員出缺，或其不願應選時，依次以候補當選人遞補之（1110）。

第二目 衆議院議員之選舉

一 名額之分配 衆議院以各地方人民所選舉之議員組織之，各省選出衆議院議員之名額，依人口之多

算定之，每人口滿八十萬選出議員一名，但人口不滿八百萬之省，亦得選出議員十名。人口總調查未畢以前，各省選出之名額爲：直隸，四十六名；奉天，十六名；吉林，十名；黑龍江，十名；江蘇，四十名；安徽，二十七名；江西，三十五名；浙江，三十七名；福建，二十四名；湖北，二十六名；湖南，二十七名；山東，三十三名；河南，三十二名；山西，二十八名；陝西，二十一名；甘肅，十四名；新疆，十名；四川，三十五名；廣東，三十名；廣西，十九名；雲南，二十二名；貴州，十三名；蒙古，二十七名；西藏，十名；青海，三名（一一）。

二 選舉與被選舉者之資格（一二）。

（一）有選舉權者 凡有中華民國國籍之男子，年滿二十一歲以上，於編製選舉人名冊以前，在選舉區內住居滿二年以上，具有（一）年納直接稅二元以上者，（二）有值五百元以上之不動產者，（但於蒙、藏、青海，得就動產計之），（三）在小學校以上畢業者，（四）有與小學校以上畢業相當之資格等之一者，有選舉議員之權。

（二）有被選舉權者 凡有中華民國國籍之男子，年滿二十五歲以上者，得被選爲衆議院議員。於蒙、藏、青海，具有此項資格，并須通曉漢語者，方得被選舉爲衆議院議員。

（三）取消選舉權及被選舉權者 凡係（一）褫奪公權，尙未復權者，（二）受破產之宣告，確定後尙未撤銷者，（三）有精神病者，（四）吸食鴉片者，或（五）不識文字者，不得有選舉權及被選舉權。

（四）停止選舉權及被選舉權者 凡係（一）現役陸海軍人及在徵調期間之續備軍人，（二）現任行政司法官吏及巡警，（三）僧道及其他宗教師者，皆停止其選舉權及被選舉權。但（一）（三）兩項之限制，不適用於蒙、藏、青

(五) 停止被選舉權者 凡小學校教員及各學校肄業生停止其被選舉權；辦理選舉人員，則於其選舉區內，停止其被選舉權。但監察員及蒙、藏、青海之辦理選舉人員，不在此限。

如上所述，可知衆議院議員選舉，亦未能謂爲普選，特其限制，尙非過嚴耳。

三 選舉方法 衆議院議員之選舉，各省和蒙、藏、青海，略有不同，茲分述之如次：

各省衆議院議員選舉，用間接選舉制，分初選覆選兩步。初選以縣爲選舉區，各以所轄地方爲境界，地方行政區劃及其名稱未改正以前，府直隸廳州之直轄地方，廳及州，均以縣論。覆選係合若干初選區爲選舉區。其區劃於選舉法外，另行以表定之，各省設選舉總監督，以該省行政長官充之，初選區設初選監督，以各該區之行政長官充之，覆選區設覆選監督，於初選期三個月以前由選舉總監督委任。

選舉制度中，第一步爲分配名額。先將全省應得之議員分配與本省之各覆選區，即爲覆選當選人。其法係由選舉總監督以該省應出之議員名額，除全省選舉人總數，視得數多寡定每選舉人若干名，得選議員一名，再以此項商數，分除各該覆選區選舉人數，所得商數，即爲該覆選區應出覆選當選人名額，亦即該區應出之議員名額。初選當選人名額，定爲議員名額之五十倍，每屆由覆選監督按照該覆選區議員名額，用五十乘之，爲該覆選區內初選當選人名額，以之分配於本覆選區內之各初選區，初選當選人之分配，由覆選監督，以該覆選區應出之初選當選人名額，除全區選舉人總數，視得數多寡，定每選舉人若干名，得出初選當選人一名，再以此項商數分除各初選

區選舉人數，所得之商數，即為各該初選區應出之初選當選人名額（二三）。至於零數之處分，則無論覆選區或初選區遇有人數不敷選出議員一名或數選若干名之外，致議員（覆選區）或初選當選人（初選區）不足定額者，比較各覆選區或各初選區零數之多寡，將餘額依次歸零數最多之區選出之，若兩區以上零數相等，其餘額應歸何區，由抽籤定之（二四）。

名額分配畢，第二步即先行投票選舉「初選當選人」，「各初選區選舉「初選當選人」，有一定之法定票數，方能當選。『初選當選人』之法定票數如次：

$$\frac{\text{投票人總數}}{\text{當選人名額}} \times \frac{1}{3} = \text{初選當選人當得之法定票數}$$

凡非得票滿額者，不得為初選當選人，凡因不滿當選票額，致無人當選或當選人不足定額時，由初選監督，就得票較多者，按照所缺當選人名額加倍開列姓名，即行榜示，於開票後第三日，在原投票所就榜示姓名內，再行投票，至足額為止。凡得票滿當選票額，因初選當選人足額，不能當選者，即作為「初選當選人候補當選人」，當選人以及候補當選人名次，以選出之先後為序，同次選出者，以得票多寡為序，票數同者，以抽籤定之。

「初選當選人」選出後，齊集各該覆選監督駐在地，舉行覆選，選舉覆選當選人（即議員），各覆選區當選人之票額，亦有規定，即如次：

$$\frac{\text{投票人總數}}{\text{本區應出議員名額}} \times \frac{1}{2} = \text{各當選人法定應有之票數}$$

凡非得票滿法定數目者，不得爲覆選當選人。倘因不滿當選法定票額，致無人當選或當選人不足定額時，由覆選監督在原投票所重行選舉，至足額爲止。覆選當選人足額後，並依該區應出議員（即覆選當選人）名額，選定同數之候補當選人，其當選票額與此同。凡得票滿當選票額，因覆選當選人足額，不能當選者，即作爲候補當選人，其名次排列法，與初選當選人之法相同（二二五）。

上述係關於各省者，以下當述蒙古、西藏、青海衆議員之選舉。

蒙古、西藏、青海之選舉區劃及議員名額之分配，與本項第一目所述之此三處參議員名額之分配相同。採用單選舉制度，以各該選舉區之行政長官爲選舉監督（二二六），選舉監督應頒發選舉通告，宣告選舉日期，選舉投票所及開票所地址，投票方法。由有選舉資格者（見本目二選舉與被選舉者之資格）投票，按照本區應出議員名額，以得票較多者爲當選。當選不足額時，應就原投票所再行投票，至足額爲止。當選人足額後，以得票次多數者爲候補當選人，其名額與議員名額同，候補當選人不足額時，另行選舉與選舉「當選人」同。當選人及候補當選人名次，與各省同（二二七）。

蒙、藏、青海之選舉，其最大特點，即爲直接選舉制。第一屆國會選舉，迨二年二月十日，各蒙古地方尙未依法舉行衆議院議員選舉調查，乃由原派之蒙古地方選舉監督署烏里雅蘇台將軍和碩親王那彥圖，就近在京參照法令舉辦。西藏方面亦允許「得於政府所在地行之」（二二八）。

如上所述，吾人對於衆議院議員選舉法，可得兩個概念：第一，間接選舉；除蒙、藏、青海以外，係採間接選舉制；第

二，雖以省爲單位，但係依人口比例選舉，第三，選民資格之限制，尙不甚嚴（二二九）。

四 任期 衆議院議員，任期三年，期滿重選，日期以教令定之。議員出缺，以候補當選人遞補，但遇無候補當選人時，舉行補選。

第三目 參衆兩院議員選舉制度之異同

在說明兩院議員選舉制度之後，茲再扼要列舉兩者之異同，以資比較：

第一，從名額分配上說，在原則上，參議員採各地方單位平均分配制，衆議員則採人口比例分配制，前者重於地域性，後者重於全國性，不過因爲後者之根本單位，初與前者無異，因之，其地域性實未稍減。

第二，從選舉者及被選舉者說，參議員係由有特殊資格者投票選舉，衆議員則在原則上由一般國民投票選舉（雖然亦有限制），前者雖然似可提高選民標準，但其代表國民之意義因而減少，後者則因採覆選制度，「普選」之可能流弊，亦可減少，但代表民意之程度，亦因之低降。至於被選舉者之限制，則兩者僅有年齡之區別，參議員定爲三十歲以上，衆議員定爲二十五歲以上，兩者相去，僅爲五歲，但衆議員如以普選爲鵠的，則年齡似乎略高。

第三，從選舉方法上，除蒙、藏、青海之特殊情形外，兩院議員之選舉制度，如以廣義解釋，均可認爲間接選舉制，不過參議員之各省選舉，由各省省議會議員投票，其結果人民實鮮操縱之機會，而省議員本身，亦係出自間接選舉，所以其地方色彩，必然更爲濃厚。衆議院議員雖然亦用間接選舉，但如有嚴密之政黨競選，亦可在實質上化爲直接選舉，因在選舉「初選當選人」之時，「初選當選人」必須先宣佈其投票態度，而人民即可由此而操縱議

員之誰屬。

第二項 國會之職權

國會之職權，依據國會組織法第十四條之規定，在民國憲法未定以前，以臨時約法所定參議院之職權爲民國議會之職權（參看本章第三節）。是國會之職權，初與參議院者相同。唯參議院僅以本院法定程序之可決，行使其權力，今則除（一）建議，（二）質問，（三）查辦官吏納賄違法之請求，（四）政府諮詢之答復，（五）人民請願之受理，（六）議員逮捕之許可，及（七）院內法規之制定等事件，兩院各得專行外，其餘事件，須以兩院之一致行之。一院否決之議案，不得於同會期內，再行提出。又預算決算須先經衆議院之議決。

國會議決之事件，交大總統公布施行，大總統如有否認，得於咨達後十日內聲明理由，咨院覆議，但兩院各以到會議員三分之二以上仍執前議時，仍爲有效。

此外，本屆國會尙賦有一種特權，即由兩院各於議員內選出同數之委員，起草民國憲法案，而由兩院會合，議定憲法，此項會合時，以參議院議長爲議長，衆議院議長爲副議長，非兩院各有總議員三分之二以上之出席，不得開議，非出席議員四分之三以上之同意，不得議決（一三〇）。此項職權，僅爲本屆國會所特有，在憲法完成之日，當然無制憲權可言。

第三項 議員之特權

兩院議員之特權，除依臨時約法第二十五、二十六兩條之規定，在院內之言論及表決，對於院外不負責任；同

時，除現行犯及關於內亂外患之犯罪外，會期中非得本院許可，不得逮捕。且議員一方爲人民代表，他方亦享受政府之俸給，依據議院法第九十二條之規定，議員歲費五千元（但可辭謝），議長每年另支交際費五千元，副議長三千元。另外依道路之遠近，交通之情形頒給旅費。

第四項 國會之組織及其委員會制度

一 議長副議長 兩院議長副議長各一人，由各該院自行依據本院規則選定之。任期，參議院定爲二年，衆議院定爲三年，議長之職權爲：維持院內秩序，整理議事，對於院外爲一院之代表，並指揮監督祕書長及其所屬各職員。議長有事故時，副議長代行其職權，議長副議長均有事故時，得另選臨時議長，代行其職務。議長或副議長出缺時，應行補選，其任期以原定期滿爲限。議長副議長如有違法情節，經總議員五分一以上之提議，應交懲戒委員會審查後，付院議決定，如有總議員三分二以上之出席，出席議員三分二以上認爲違法時，卽解職另選（一三一）。

二 祕書廳 兩院各設祕書廳，由議長任命祕書長一人，職員若干人，掌本院文牘，會計，紀錄，編輯及一切庶務。衆議院祕書廳設議事，速記，文書，會計，庶務等五科，參議院除取消會計科設立公報科之外，其餘與衆議院同（一三二）。

三 委員會 兩院各設（一）全院委員會，（二）常任委員會及（三）特別委員會。

衆議院全院委員會以全院議員組織之。如有議長或議員十人以上之動議，不用討論，以院議決定開之。開全院委員會時，議長退居議席，委員長就祕書長席，由其指定一人，執行祕書長職務。全院委員長由本院於開會之始

選舉之，但議長及副議長不在被選之列，選舉法與選舉議長同。全院委員長有事故時，依常任委員會之順序（見下），以各該委員長代行其職務。議事畢，由議長復席，報告結果於大會，如議事不能終了，其再開委員會之日時，亦由議長。如委員長不能維持議長秩序，議長得不待委員長之請，即行復席。

衆議院於每年會期之始，選定各項常務委員，計：（一）法典委員三十七人；（二）預算委員七十三人；（三）決算委員七十三人；（四）外交委員二十三人；（五）內務委員二十九人；（六）財政委員三十七人；（七）軍政委員二十三人；（八）教育委員二十三人；（九）實業委員二十三人；（十）交通委員二十五人；（十一）請願委員三十七人；（十二）懲戒委員二十三人；（十三）院內審計委員二十三人。

常任委員用限制連記名投票選舉之，限制人數爲原額三分之一，以得票比較多數者爲當選，票同以抽籤定之。設常任委員長一人，理事一人或數人，由各該部委員用無記名投票法分次互選之，以得票最多數者爲當選，票同抽籤定之。理事掌委員會議事錄及其他文件，委員長有事故時，由理事以年齡爲序，依次代理，開會日期，由委員長決定，但非經院議許可，不得與本院同時開會。審查議案時，議員得到會陳述意見，但不得參預表決。有全額三分一以上委員之同意，得將委員會所棄之意見，以文書與委員會報告，同時提出於大會，付託於委員會之事件，應由院議限期報告，委員會無故遲延，議長得取決於院議，依法更選之，凡一事件有聯合審查之必要時，得聯合二項以上之委員會審查之，其開會時，依上列次序之委員長爲主席。

衆議院爲審查特別事件，得設特別委員會，除別有規定者外，員數以院議決定。特別委員由議長指定以首列

者爲委員長，但審查議員資格之特別委員會，則以選舉時得票最多者爲委員長。特別委員及該會理事之選舉，與常任委員同。付託特別委員會之事件，應由院議限期報告。無故遲延，議長得取決於院議，依法更選之。

上述各項委員會之審查，不得出於委託事件範圍之外，委員在委員會於同一事件，得數次發言。委員長整理委員會之會議，保持秩序，並將委員會之經過及結果，報告於大會或委託本會委員報告，委員會應作會議錄，由委員長及書記或理事署名送交議長。委員會除別有規定外，應適用本院規則（二三）。

參議院全院委員會以全院之議員充之，於每一會期開會之始，依照選舉議長副議長之法，選舉全院委員長，遇有重要問題，由議長或議員十人以上之提議，經院議決者，得開全院委員會審議之。議決開全院委員會時，議長得令即時開會或預定開會日期；開會時，議長退居議席，委員長就秘書長席，委員長有事故時，由常務委員依次（見下）以各該委員長代理之，必須三分之一以上委員出席，方能開會。議事不能終局時，委員長請議長復席，宣告延會，但於秩序紊亂時，議長得自動復席。

參議院爲審查各項案件，於每次會期之始，選舉各項常任委員，計：（一）法制股審查委員二十五人；（二）財政股審查委員二十五人；（三）內務股審查委員十一人；（四）外交股審查委員十一人；（五）軍事股審查委員十一人；（六）交通股審查委員十一人；（七）教育股審查委員十一人；（八）實業股審查委員十一人；（九）預算股審查委員四十五人；（十）決算股審查委員二十七人；（十一）請願股審查委員二十五人，及（十二）懲戒股審查委員十一人。常任委員以無記連記投票法分股選舉之，以得票多數者爲當選，票數同者抽籤定之。常任委員各於該股中

分次選舉委員長及理事各一人以得票最多數者爲當選，票同抽籤定之。委員長有事故時，理事代理之，委員長定開會之時日，但除得本院之許可外，不能與本院同時開會。常任委員會審查議案時，議長得隨時出席發言，議員經委員會之許可，亦得到會陳述意見，但均不得參與表決。常任委員長得將審查之結果，委託本股委員一人代爲報告，委員會之報告書，除議長認爲應行祕密者外，應印刷分配於各議員。本院就審查事件，得定相當之期限，令委員會報告，如委員會無故遲延，得改選委員。遇有同一問題須有兩股以上協同審查時，得由該數股之同意，開連合委員會審查之，開連合委員會時，依前述委員順序在前者爲委員長。

參議院爲審查特別案件，設特任委員。其員數依院議決定。此項委員，依院議由議長指定或本院選舉，如由選舉，其方法與前述之常任委員同。以得票最多數者爲委員長，次多數者爲理事，票數同者抽籤定之；其由議長指定者，則以指定之首名爲委員長，次名爲理事，其他如會期、議員之列席及審查報告等項，均與常任委員採同一辦法。上述各委員會，其議事不得涉於本院委託事件之外，委員在委員會，於同一事件，得數次發言，除別有規定者外，非有委員過半數之出席，不得開會（全院委員會例外）；議事以出席委員之過半數決之，可否同數，取決於委員長。委員會禁止旁聽，各委員長須將議決之結果，報告於本院（一三四）。

四 警衛長 兩院各設警衛長一人，受議長之指揮監督，調度全院警衛（一三五）。

第五項 國會會期及其議事程序（一三六）

一 國會之會期 民國議會，每屆法定開會期日，或臨時開會期日之前十日，各自集會於本院，開院之日，兩

院議員會合，舉行開會式。會期終了，會合舉行閉會式，但其議事，則兩院各別行之。會期四個月，依事情之必要，得延長之。會期內得休會，但不得過十五日。一院休會未得他院同意時，其休會期間，不得逾七日，休會期內有緊要事件，議長得通告議事，會期之延長，其期間臨時定之。大總統公布開會日期，兩院以各有議員過半數之出席，方可開議，其有特別規定者，從其規定（一三七）。

二、議事日程 議事日程由各該院議長定之（一三八），載明各種付議事件及其順序並開議日時，議事日程記載之程序，以政府提出之案列前。遇有緊急事件未載議事日程，或已載而順序在後必須速議者，由議長提起或議員動議，得依院議變更之。議事日程所載某時應議事件，若其時刻已屆，參議院議長得依院議停止他項議事，改議此項事件，衆議院議長應中止會議中之事件，付議預定之事件。但議事日程所載事件，會議未畢或不能會議者，兩院議長均得改定議事日程。

三、議案之提出 議案之提出，可分兩種：一為政府提案，一為議員提案，議員提案之必須條件如次（一三九）（以下人數，均指議員而言）

一、法律案 二十人以上之連署；

二、彈劾議長副議長案 總議員五分一以上之提議；

三、省略三讀會程序案 十人以上之動議；

四、彈劾大總統案 總議員五分一以上之連署；

五、彈劾國務員案 總議員十分一以上之連署；

六、建議案 十人以上之連署；

七、質問政府案 二十人以上之連署；

八、查辦案 十人以上之連署；

九、介紹人民請願書案 五人以上介紹；

十、懲戒議員案 二十人以上之贊成；

十一、修正預算案之動議 二十人以上之贊成；

十二、其他案件 五人以上之連署；

議員提議各項事件，除須具有上述之條件外，並應具案附以理由，提出於議長，付印分送各議員。其於會議時，議員提出議案者，參議院須有三人以上之贊成，衆議院則有一人以上之贊成，即爲議題。除上述修正預算案動議之限制外，參議院規定提起修正案之動議，須有十人以上之贊成，方可作爲議題。

四、讀會 凡關於法律財政及重大議案，非經三讀會，不得議決，但因政府之要求，議長或議員十人以上之動議，經院議可決者，得省略三讀會順序，其讀會情形，大致如次：

第一讀會應於議案配付各議員後，隔二日行之，但緊急事件，不在此限，第一讀會朗讀議案（參議院僅朗讀議案標題）後，國務員政府委員或提議者，得說明其旨趣，凡政府提出或另一院移付之議案，應即交付委員審查，

預算案之審查，並限定三十日內須提出報告（一四〇）。待審查畢，大體討論後，即決定開第二讀會與否。如係議員提出之議案，倘無請付審查之動議，大體討論後，立即決定開第二讀會與否。即政府及他院移來者，原則上必須審查而後決定，議案提案則為兩可。凡議決不須開第二讀會之議案，即行作廢。

第二讀會應於第一讀會二日以後行之，但議長得諮詢院議，縮短時日，或與第一讀會同日行之。第二讀會應將議案逐條朗讀議決之，議員得對於議案提出修正之動議，或於會前預備修正案提出於議長。委員會審查報告之修正，不待有贊成人，即為議題。

第三讀會應第二讀會二日後行之，但議長得依院議，縮短時日或與第二讀會同日行之。第三讀會應議決議案全體之可否，除更正文字外，不得提起修正之動議，但發見議案有互相抵觸或與他項法律抵觸者不在此限。

議長在各讀會，得便宜省略議案之朗讀，並得變更逐條討論之順序，或聯合數條或分割一條，付之討論，但議員有提出異議者，待有贊成人，不用討論，即付表決。參議院中之建議，查辦，請願各案，經說明旨趣討論大體後，得依院議，不用讀會之辦法，即付表決。

五 討論修正與表決 凡就議事日程所載議題欲發言者，應於會議開始前，將其席次及反對或贊成之旨，通告秘書長，依次發言。其未事先通知者，應候已通告者發言畢，方能發言，不過已通告之甲方議員雖發言未畢，而乙方已畢者，則乙方議員得請發言。討論不得出議題之外。議員於同一議題，除（一）質疑（二）應答（三）喚起注意（四）委員長或報告者為辨明其報告之旨趣（五）提案者或動議者為辨明議案或提議動議之旨外，發言不得逾

兩次（參議院規則規定爲不得至兩次）議長欲自與討論，應就議席，副議長應臨議長之席，在該問題未決以前，議長不得復議長之席。討論畢，由議長宣告終畢，討論雖未畢，議員提起終局之動議，在參議院如有十人以上之贊成，衆議院以議員五人以上之贊成或議長有討論終結之諮詢，不用討論，付表決定之。

凡提起修正議案之動議者，須具案提出於議長，議員與委員會，其表決順序，以屬於議員者爲先。同一議題有數議員各提修正案者，其表決時，以與原案相差最遠者爲先（修正案之提出，參議院規定必須十人以上之贊成，方可作爲議題。）修正案被否決時，當就原案取決之，修正案及原案，皆不得通過時，該議題爲院議所不得廢棄者，得委員另行起草。

最後付之表決，表決時，非現在議席之議員，不得參與。以各該院出席議員過半數之同意決之，可否同數，取決於議長（二四二）其有特別規定者不在此限。

第六項 兩院之關係

兩院之職權，在原則上完全平等，但兩院之議事，則係各別舉行，因之，兩院在議事上之關係，仍須與以說明。

兩院之議案，可分兩種：一爲政府提出，一爲本院提出。其由政府提出之議案，經甲院可決或修正議決時，甲院應將該案移付乙院；甲院移付或其提出之議案，乙院可決時，乙院應將該案咨達政府，並將可決之旨，通知甲院。政府提出之議案，經甲院否決時，甲院應將否決之旨，通知政府。甲院移付之議案，經乙院否決時，乙院應將否決之旨，通知政府及甲院。甲院提出之議案，經乙院否決時，乙院應將否決之旨，通知甲院。甲院移付或其提出之議案，經乙

院修正議決時，乙院應將該案回付甲院。甲院對於乙院回付之議案，於其修正同意時，應將該案咨達政府，並將同意之旨，通知乙院，若不同意時，得向乙院提出協議。乙院對於協議之請求，不得拒絕。

協議之方法，由兩院各出同數之委員，組織協議會行之。協議會委員之員數，依甲院之所定，但每院至多不得過十五人。協議會委員，用無記名單記投票法一次選出之，以得票較多數者為當選，但得依院議由議長指定。協議會，由兩院委員各選委員長一名，每會更代主席，其第一次會議之主席，抽籤定之。協議會非兩院委員各有三分二以上出席，不得開議，其議事範圍，以兩院議決不相一致之事項為限。議事依出席委員過半數之同意決之，可否則數，取決於主席，協議會之表決，用無記名投票行之。但當表決之際，應比較兩院出席委員之員數，若多少不同時，應抽籤減去其較多之員，不預表決，但主席不在比較之列。協議會議決後，將議決案交由兩院各別通過，但須先提出於甲院，且兩院對於協議會之議決案，不得再行修正（一四二）。

第九節 司法制度

第一項 民初司法制度之基本特質

辛亥革命，民國政府成立以後，各項事業，均係草創。法律尚待頒布。民國元年三月十日，臨時大總統令，以民國法律，尚未頒布，所有從前施行之法律及新刑律，除與民國抵觸各條，應失效力外，餘均暫行援用。民初適用之中華 民國暫行法院編制法，亦即宣統元年頒布之法院編制法當時司法制度，有兩大特點，如次：

(一)行政訴訟之獨立 一般訴訟之發生，有兩種情形：其一為人民相互間之爭執，其二為人民與官吏間之爭執。關於前者，由普通法院受理，為當然之事實。關於後者，則各國情形不同。有亦由普通法院受理者，有另由特種法院，即所謂行政法院受理者。中國之司法制度，即仿後者。臨時約法第四十九條規定：「法院依法律審判民事訴訟及刑事訴訟。但關於行政訴訟及其他特別訴訟，以法律定之。」將行政訴訟與普通訴訟分開。不過受理行政訴訟之平政院，迨及民國三年，方告成立。（參看第三章第九節。）行政訴訟之獨立，可以認中國司法制度之一特徵。

(二)四級三審制 當時審判機關，分為下述四級（一四三）：

(甲)初級審判廳管轄第一審民事訴訟案件，并登記及其他非訟事件。

(乙)地方審判廳管轄（一）不屬初級審判廳權限及不屬大理院特別權限內之初審案件；（二）不服初級審判廳判決而控訴之案件；及（三）不服初級審判廳之決定或其命令，按照法令而抗告之案件。

(丙)高等審判廳審判（一）不服地方審判廳第一審判決而控訴之案件；（二）不服地方審判廳第二審判決而上告之案件；（三）不服地方審判廳之決定或其命令，按照法令而抗告之案件。

(丁)大理院管轄（一）依法令屬於大理院特別權限之案件之初審終審；（二）不服高等審判廳第二審判決而上告之案件之終審；及不服高等審判廳之決定或其命令，按照法令而抗告之案件之終審。

上述制度，簡言之，即第一審分為初級審判廳與地方審判廳兩種，而以高等審判廳與大理院分任終審機關。是即四級三審制。迨民國三年，因人力財力之故，將初級審判廳取消，但在設有地方審判廳之縣，則於廳內設置簡

易庭，辦理所謂初級管轄案件，其實質仍然存在。此項制度，終北京政府時代，未有變動。國民政府成立後，於十六年十二月二十四日以司法部之呈請，批令准予沿用舊制，不過自十六年八月十六日以後，審判機關一律改稱法院，大理院改稱最高法院，四級三審制仍然存在。二十一年十月二十八日國民政府公布法院組織法，依據該法，中國將改行三級三審制，而將前此之四級三審制，告一結束。

第二項 中央司法機關

第一目 大理院

大理院為最高審判機關，設民事科與刑事科，視事之繁簡，酌分民事刑事庭數。設院長一人，總理全院事務，並監督其行政事務（一四四）。各科置推丞一員，監督該科事務，並定其分配，仍各兼充一庭長，各庭置庭長一員，除兼充外，以該庭推事充之，監督該庭事務並定其分配。大理院院長并有統一解釋法令必應處置之權，但不得指揮審判官所掌理各案件之審判。

大理院行合議制，其審判權以推事五員之合議庭行之。合議審判，以庭長為審判長，庭長有事故時，以庭員中資深者充之。大理院各庭審理上告案件，如解釋法令之意見，與本庭或他庭成案有異，由大理院長依法令之義類，開民事科或刑事科或民刑兩科之總會審判之。訴訟案件，屬於大理院第一審並終審之特別權限者，如關係重要，得就該處高等或地方審判廳開大理院之法庭審判之，大理院長除由該院派遣推事外，得臨時令高等審判廳推事協同審判，但以二員為限。刑事訴訟案件，屬於大理院第一審並終審之特殊權限者，由大理院長令該院推事辦

理預審事務，但得因情形令高等或地方審判廳推事辦理。

各省因距京較遠或交通不便，得於該省高等審判廳內設大理分院，大理分院得僅置民事刑事各一庭，推事除由本院選任外，得以分院所在高等審判廳推事兼任之，但每庭以二員爲限。大理分院如置二庭以上，以資深者一員爲監督推事，監督該分院行政事務；分院各庭，審理上告案件，如解釋法令之意見，與本庭或他庭成案有異，應呈請大理院開總會審判之，其分院各該推事應送意見書於大理院，大理院及分院，割付下級審判廳之案件，下級審判廳對於該案不得違背該院法令上之意見。

第二目 總檢察廳

對於審判衙門，又分別配置各級檢察廳，即：初級檢察廳，地方檢察廳，高等檢察廳和總檢察廳。地方及高等審判各分廳，大理分院，分別配置地方及高等檢察分廳，總檢察分廳。

總檢察廳置檢察長一員，檢察官二員以上（一四五）。檢察長監督該檢察廳事務，檢察官之職權爲：（一）遵照刑事訴訟律及其他法令所定，實行搜查處分，提起公訴，實行公訴，并監察判斷之執行，以及（二）遵照民事訴訟律及其他法令所定，爲訴訟當事人或公益代表人實行特定事宜。

總檢察廳與大理院有同等地位，獨立行使其職權（一四六）。

（一）原文見元年三月十五日臨時公報。

（二）臨時約法第四十四條。

- (三)同上第四十五條。
- (四)同上第三十四條。
- (五)同上第二十九條。
- (六)同上第三十條。
- (七)同上第三十一條。
- (八)同上第三十九條。
- (九)同上第四十五條。
- (一〇)參看參謀本部官制，見六年十月三十一日政府公報，及民國四年十月六日公布修正第五條。
- (一一)本目關於國史館者，除有特別註明者外，均據六年十月二十八日公布之國史館官制，見同月二十九日政府公報。
- (一二)此項國史編纂處，另有簡章，見八年九月四日政府公報。
- (一三)參看國史編纂處簡章，見八年九月四日政府公報。
- (一四)臨時約法第十七十八兩條。
- (一五)見印鑄局出版之法令全書第一期。
- (一六)參議院法第五條。
- (一七)同上第十條。
- (一八)同上第九，及第十一到十四等條。
- (一九)臨時約法第二十五，六兩條。
- (二〇)參議院法第十五條。
- (二一)臨時約法第二十四條。

- (二二)參議院法第十六至二十三條。
- (二三)同上第九十六至一百條。
- (二四)臨時約法第十九條第一項。
- (二五)同上第二、三、四、各項。
- (二六)同上第五及第三十四條。
- (二七)同上第三十五條。
- (二八)同上第十九條第六項。
- (二九)同上第七項以下，關於參議院職權之運用，均可參看參議院法第九、十一各章。
- (三〇)同上第十九條第八項。
- (三一)同上第九項。
- (三二)同上第十項。
- (三三)同上第十九條第十一、十二兩項。
- (三四)同上第四十條。
- (三五)同上第二十二條。
- (三六)參議院法第七十九條。
- (三七)臨時約法第二十三條。
- (三八)關於選舉權者，參看本章第三節。
- (三九)臨時約法第二十八條。
- (四〇)參議院法第二條。

- (四一) 同上第四條。
- (四二) 參議院法第五章各條。
- (四三) 參議院法第二十四至三十條。
- (四四) 同上第四十八至五十三條。
- (四五) 臨時約法第四十三條。
- (四六) 同上第四十四條。
- (四七) 同上第四十五條。
- (四八) 同上第四十七條。
- (四九) 同上第三十四條。
- (五〇) 同上第四十七條。
- (五一) 同上第十九條第二項。
- (五二) 同上第二十三、四十七各條。
- (五三) 國務院官制第三、四兩條，見元年六月二十七日政府公報。
- (五四) 同上第五條。
- (五五) 同上第八條。
- (五六) 同上第十一、十二兩條。
- (五七) 同上第六、七兩條。
- (五八) 同上第一、二兩條。
- (五九) 參看同上第十條。

(六〇) 國務院官制第九條。

(六一) 同上第十一兩條。

(六二) 同上第一條。

(六三) 參看國務院秘書廳官制，見元年七月十九日政府公報。

(六四) 原令見二年十二月二十三日政府公報。

(六五) 參看修正國務院秘書廳官制，見二年十二月二十三日政府公報。

(六六) 參看法制局官制，見元年七月十九日政府公報。

(六七) 參看銓敘局官制，見元年七月二十一日政府公報。

(六八) 參看印鑄局官制，見元年七月十七日政府公報。

(六九) 參看蒙藏事務局官制，見元年七月二十五日政府公報。

(七〇) 參看臨時稽勳局官制，見元年七月二十三日政府公報。

(七一) 參看法典編纂會官制，見元年七月十七日政府公報。

(七二) 見元年七月十九日政府公報。

(七三) 均見二年十二月二十三日政府公報。

(七四) 根據各該部官制，錄如次：

外交部官制，見元年十月九日政府公報。

內務部官制，見元年八月九日政府公報。

財政部官制，見元年十一月三日政府公報。

陸軍部官制，見元年九月一日政府公報。

海軍部官制，見元年九月二日政府公報。

司法部官制，見元年七月二十四日政府公報。

教育部官制，見元年八月三日政府公報。

農林部官制，見元年八月九日政府公報。

工商部官制見同上。

交通部官制，見元年八月二十一日政府公報。

(七五)修正農商部官制第一條，見二年十二月二十三日政府公報。

(七六)本項除另行註明者外，均據民元之各部官制通則與各部官制。

(七七)修正財政部及內務部官制，見二年十二月二十三日政府公報。

(七八)修正各部官制通則第八條，見二年十二月二十三日政府公報。

(七九)參看各部官制。

(八〇)修正後之各部官制，見二年十二月二十三日政府公報。

(八一)各部規定不同，多作最高額之規定。以工商部爲最少，五十人；財政部最多，二〇〇人。

(八二)參看各部官制。

(八三)各部定額不盡相同，錄如次：

內務部	外部	參事	僉事	主事
四	四	四	三二	七〇
四	四	四	三二	五六
四	四	四	三二	七〇

財	政	部	四	四〇	七〇
司	法	部	三	十九	六〇
教	育	部	二	十八	四二
農	商	部	四	三一	五二
交	通	部	四	三一	七〇

(八四)參看修正後各部官制。

(八五)秘書及秘書長，得不依此例，見秘書任用法案，二年一月九日，政府公報。

(八六)見文官任用法案，二年一月九日公布，同日政府公報。依據同日公布之關於文官任免執行令，凡文官考試法案，典試委員會

編制法案，文官任用法案，文官任用法施行法案，秘書任用法案，文官保障法案，文官懲戒法案，文官懲戒委員會編制法案，文官甄別法案，在其本法未公布之前，一律適用。

(八七)見中央行政官官等法，元年十月十六日公布，同月十七日政府公報。

(八八)見中央行政官官俸法，元年十月十六日公布，同月十七日政府公報。

(八九)參看技術官官俸法第二條，元年十一月二日公布，同月三日政府公報。

(九〇)見中央行政官官律法。

(九一)參看文官官秩令，二年七月二十八日公布，二十九日政府公報。

(九二)特任官、公使、秘書及其他法律有規定者，不在此限。

(九三)以上均據文官保障法案，二年一月九日公布，同日政府公報。

(九四)以上均據典試委員會編制法案見二年一月九日政府公報。

- (九五) 以上均據文官考試法草案，見二年一月九日政府公報。
- (九六) 見同日政府公報。
- (九七) 見三年一月二十日政府公報。
- (九八) 文官懲戒法草案，見二年一月九日政府公報。
- (九九) 參看審計處暫行章程，見元年十月二十六日政府公報。
- (一〇〇) 關於審計處之檢查國債，尙可參看暫行審計國債用途規則，元年十一月十五日公布，見同月十六日政府公報。
- (一〇一) 參看審計處暫行章程及暫行審計規則，見元年十一月十六日政府公報。
- (一〇二) 國會組織法第二條，見元年八月十一日政府公報。
- (一〇三) 參議院議員選舉法第三條，見元年八月十一日政府公報。
- (一〇四) 參議院議員選舉法第五到九條，並同法施行細則第十一、十二兩條，見元年十二月九日政府公報。
- (一〇五) 參議院議員選舉法施行細則第十三條，此處係依據二年一月十日公布之修正文，原文係規定，應於答復應選前，呈請辭職。
- (一〇六) 參議院議員選舉法第二十條。
- (一〇七) 同上法第二十一到二十三條。
- (一〇八) 同上法第二十五到二十七條。
- (一〇九) 同上法施行細則第十八條。
- (一一〇) 參議院議員選舉法第二十八條。
- (一一一) 同上法施行細則第十九條。
- (一一二) 二年二月十日大總統指令。
- (一一三) 參議院議員選舉法第三十到三十三條。

(一四) 西藏第一屆國會議員選舉法第一條，二年四月十日公布，同月次日政府公報。又參看同月十二日公布之修正西藏第一屆國會議員選舉日期令，見次日政府公報。

(一五) 參議院議員選舉法第十六條，同法施行細則第二十一條。

(一六) 中央學會法，見元年十一月三十日政府公報。但互選中之(一)項資格，不適用於第一屆互選，見教育部制定中央學會互選規則，二年三月十九日政府公報。

(一七) 參議院議員選舉法第六章各條。

(一八) 參議院議員選舉法華僑選舉會施行法，元年十一月十五日公布，十六日政府公報，但此項施行法，僅適用於第一屆選舉。又參議院議員選舉法施行細則第三十二條。

(一九) 參議院議員選舉法第四十三條。

(二〇) 國會組織法第六條，參議院議員選舉法第十二、十四、十六、十七各條。

(二一) 國會組織法第三、四、五各條。

(二二) 衆議院議員選舉法第四至九條。

(二三) 同上法第十至十五條，第二十一至二十六條，第三十七、七十各條。

(二四) 同上法第七條第二項及第三十一條第二項。

(二五) 同上法第十六至五十九條，第六十六條，第七十五至七十八條。並可參看同法施行細則。

(二六) 選舉監督員有調查選民之責，此與各省同，但此處之選舉監督如認爲調查不能偏行時，得專就其駐在地行之，但對於駐在地以外之本管區域，應先期詳列選舉事由，選舉資格，并限定日期，令各地之行政長官，宣示公衆，自行呈報。得專就其駐在地行之，此權力實頗大。參看同上法第九十七條以下。

(二七) 衆議院議員選舉法第三編各條。

- (一二八) 民國二年十月臨時大總統令（關於蒙古者），及同年四月十日公布之西藏第一屆國會議員選舉法，見同月次日政府公報。
- (一二九) 關於衆議院選舉，尙可參看元年九月二十日公布衆議院議員選舉法施行細則，見同月次日政府公報。
- (一三〇) 國會組織法第十三、十四、二十一各條。
- (一三一) 議院法第十四至二十一條，見二年九月二十八日政府公報。
- (一三二) 衆議院規則第一三六條，見法令輯覽續編，參議院秘書廳組織規則，見法令輯覽。
- (一三三) 參看衆議院規則第二章，委員會，見法令輯覽續編，但該編所載，係民國七年八月二十七日修改文。當時將各項常任委員名額一律減少三分之一，因之須代爲增加，方合民二實情。
- (一三四) 參看二年一月十三日議決之參議院委員會規則，見法令輯覽。
- (一三五) 議院法第八十七條。
- (一三六) 本項所述，除另行註明者外，均據二年一月十三日議決之參議院議事細則（見法令輯覽），及衆議院規則。
- (一三七) 國會組織法第十至十二各條，及議院法第一章。
- (一三八) 議院法第二十四條。
- (一三九) 見議院法。
- (一四〇) 議院法第三十二條。
- (一四一) 國會組織法第十六條。
- (一四二) 議院法第五十五到六十九條。
- (一四三) 參看中華民國暫行法院編制法，見民二商務版，中華六法。
- (一四四) 中華民國暫行法院編制法第三十四條，依據該條，大理院設正卿少卿各一員，元年五月十八日，臨時大總統令改正卿爲院長，取消少卿缺。本項其他部分，均依據此編制法。

(一四五)檢察長原名廳丞，元年八月十九日，臨時大總統改爲此名。
(一四六)參看中華民國暫行法院編制法第十一章。

第一編 第二章 臨時約法時期

第二章 新約法時期（二年十一月至五年六月）

第一節 國會之解散與新約法之起草

國會於二年四月八日，在北京舉行第一次正式開院禮後，即進行起草憲法，但因國民黨在國會中佔有大多數，袁世凱深虞未來憲法中，再用內閣制，因之國會與袁氏間自始即有衝突。國會謀以製憲與選舉大總統兩法，控制袁氏，乃於二年十月，選袁世凱為第一任正式大總統。十月十日，袁氏就職，十六日即提出增修約法案，又咨憲法會議爭憲法公布權，並派員到席旁聽（一），國會既不採袁氏之憲法主張，且根據憲法起草委員會規則，拒絕派員列席（二），袁氏乃於十月二十五日，通電各省，反對憲法草案；十一月四日，下令解散國民黨，取消國民黨黨員之議員資格，先後取消四百三十八人，國會於十二月二十三日，由兩院議長會銜發停止議事之通告。同時，袁氏指揮下之各省軍人，則於十二月十六日，聯名電請將殘餘議員「給資回籍」（三），袁氏交政治會議（參看本節第一項）議復，結果認為「毋庸為現行國會組織法第二條暨第三條之組織」（四）。袁氏乃於三年一月十日，下令遣散國會殘餘議員，而第一屆正式國會之壽命，即為之中止。

第一項 政治會議

政治會議之前身，爲行政會議，當時熊希齡內閣，爲求執行其「廢省」主張，遵袁世凱之意見，電令各省常局派遣代表入京開會，適國會解散，乃由袁氏下令增派中央政府代表，合併組織政治會議（五），政治會議乃於十二月十五日開會。

政治會議由下列人員組成之：

- 一、各省當局派遣之人員，每省二人；
- 二、大總統特派八人；
- 三、國務總理特派二人；
- 四、各部、法官，及蒙、藏事務局共十九人。
- 五、打箭爐，熱河，阿爾泰各一人。

其資格，則定爲「年在三十五歲以上，於行政界經驗十年以上，明於世界大勢品學兼優者」（六）。由於派遣制度，可知所謂政治會議者，充其量，不過係中央政府與地方當局代表之集合而已。

至於政治會議之中，則設議長一人，副議長一人，由大總統由議員中任命之（七），在議長之下，設祕書廳，掌理：（一）關於政治會議之預備開會事項；（二）關於政治會議之準備議事及整理議案等項；（三）關於政治會議之文書紀錄及其他庶務事項。祕書廳設祕書長一人，由大總統派充，受議長之指揮，綜理本廳事務，祕書六人，由祕書長呈由議長呈請大總統任命，此外由祕書長任命書記員庶務員，並可酌用速記士及雇員等若干人。辦理瑣事（八）。

依據政治會議規則第一條之規定，政治會議以議決關於民國建設之政治問題為範圍，凡行政上應與應革事件，經政府之諮詢，得議決之。而其「議決事件，係大總統特交或議員建議者，由議長呈候大總統核奪施行；其係國務院咨送者，即咨覆國務院」（九），因之，政治會議在法理上，並無何種大權可言。

政治會議成立後，其工作之影響及中央政制者，第一為呈請停止議員職務，第二為通過「特設造法機關」案，至三年五月二十六日，參政院成立時，始下令停止。（關於參政院，參看本章第六節。）

第二項 約法會議

袁世凱於破壞國會之後，在二年十二月十八日，行文政治會議，諮詢修約法程序，同時，黎元洪等通電中（即前述請將議員給資遣散電），亦以增修為請。經過諮詢政治會議之結果，認為「臨時約法成於南京參議院……故實行以來，舉國詬病」（一〇）。但政治會議又自認「既為政府之諮詢機關，即無參預增修根本法律之職責，本會議依據法理，參之時勢，僉為宜於現在之諮詢機關及普通立法機關以外，特設造法機關，以改造民國國家之根本法……且有此一造法機關，將來約法修定以後，凡附屬於約法之各種重要法案，即可由其制定」（一一）。三年一月十一日，再由袁世凱令政治會議，諮詢組織方法，政治會議乃指定蔡鍔、許鼎霖、劉馥、顧鼈、方樞、王印川、李慶芳、鄧鎔、朱文劭、孫毓筠、劉邦驥、黎淵、貢桑諾爾布、林萬里、陳瀛州等為審查員，於十九日二十三日兩次開會，擬定約法會議組織條例，並於二十四日開正式會議議決，因其純為增修約法，故即名為約法會議。

約法會議以左列各選舉會選出之議員組織之（一二）：

一、京師選舉會選出四人；

二、各省選舉會每省選出二人；

三、蒙、藏、青海聯合選舉會選出八人；

四、全國商會聯合選舉會選出四人。

各選舉會之有選舉權者，爲有中華民國國籍年滿三十歲以上之男子，而認定其有下列資格之一者：

一、曾任或現任高等官吏而通達治術者；

二、曾由舉人以上出身而夙著聞望者；

三、在高等專門以上學校三年以上畢業而研精科學者；

四、有萬元以上之財產而熱心公益者。

選舉人之調查，選舉監督得因便宜以現住於該選舉監督駐在地方者爲限，此外，蒙、藏、青海得以在京之王公世爵及其他相當人員；全國商會聯合會得以在京之職員及其他殷實會員，由選舉監督認定其爲通達治術或熱心公益者，亦得有選舉權。

至於被選舉人，則由選舉監督調查有中華民國國籍，年滿三十五歲以上之男子，而認定其有左列資格之一者，列入被選舉人名冊：

一、曾任或現任高等官吏五年以上而確有成績者；

二、在內外國專門以上學校，習法律政治之學，三年以上畢業或會由舉人以上出身，習法律政治之學而確有心得者。

三、碩學通儒，富於專門著述而確有實用者。

被選舉人不受地域之限制。

此種選舉制度，袁世凱不唯認爲「折衷釐訂，以視制定約法之前參議院，其議員之純由選派而來者，不唯顯有指派選舉之各殊，抑且準諸法理事實而悉當。」而且「復合各國限制選舉之良規」(二三)。而在事實上，此種限制方法，實遠超限制選舉範圍之外。不寧唯是，除年齡國籍性別以外，每一資格，如「通達治術」、「夙著聞望」、「研精科學」之類，在其解釋上富有彈性，實與選舉監督以過大之權力，而所謂選舉監督，係由內務總長，各省民政長，蒙藏事務局總裁及農商總長分擔，又盡係政府之官吏。

選舉之方法，則各選舉會一律定爲用記名單記投票法，以得票較多數爲當選，票同抽籤定之。但當選人資格，尙須經「約法會議議員資格審定會」審定，方能確定，所謂審定會者，其會長會員，均係由大總統選任之，人數以七人到十一人爲限(一四)。

約法會議之內，設議長副議長各一人，由議員互選之，以得票過半數者爲當選，投票至二次無人當選時，以第二次得票較多者二人決選之。議長爲會議時之主席，執行議事規則，並指定議案審查員(一五)。此外，約法會議設一祕書廳，分文書、議事、紀錄、庶務等四科，分掌各項事務，祕書長一人，由大總統任命，受議長之指揮，綜理本廳事務。

監督本廳職員，秘書科長共九人，由秘書長呈請大總統任命，此外尚由秘書長委任科員，速記士，書記士等若干人。
(一六)

約法會議以議決增修約法案及附屬於約法之重要法案爲其職權。但約法會議議決事件，咨由大總統裁可公布之。即約法會議議案之最後決定，尚須由於大總統之裁可。特當時約法會議議員，均係袁家人物，其所議決，自屬袁氏之意旨，不至於不公布也。

約法會議後於三年二月十八日舉行開會式，於四月二十九日議定新約法，亦即袁氏之三年新約法是。

第二節 大總統選舉法及其修改

如前所述，在民國二年國會未被解散之時，曾經於是年十月四日議決大總統選舉法，產生了第一任大總統袁世凱。約法會議成立以後，除頒布新約法之外，又於三年十二月二十八日，通過修改大總統選舉法，茲將修改前後之大總統選舉法，論述於次：

第一項 修改前之大總統選舉法

修改前之大總統選舉法，係於二年十月四日通過於兩院議員組成之憲法會議，本爲憲法草案之一部份。特因當時政局關係，先行議決，議決之後，於十月六日開大總統選舉會，選袁世凱爲大總統，其選舉制度之要點如次：

(一) 被選舉資格 中華民國人民，完全享有公權，年滿四十歲以上，並住居國內滿十年以上者，得被選舉爲

大總統（一七）分別言之，即爲國籍、年齡、任期、公權之限制。副總統之被選舉資格，與此同。

（二）選舉方法 大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之。以選舉人總數三分之二以上之列席，用無記名投票行之。以得票滿投票人數四分之三者爲當選。但兩次投票，無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之。以得票過投票人數之半者爲當選。副總統之選舉，與此同。

（三）任期 大總統任期五年，如再被選，得連任一次。大總統任期滿前三個月，國會議員須自行集會，組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。大總統缺位時，由副總統繼任。至本任大總統任滿之日止。大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之。副總統同時缺位時，由國務院攝行其職務。同時國會議員於三個月內自行集會，組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。大總統應於任滿之日解職。如屆期次任大總統尚未選出，或選出後尚未就職，次任副總統亦不能代理時，由國務院攝行其職務。如副總統缺位，應即補選。

（四）職權 大總統之職權，在憲法未規定以前，暫依臨時約法關於臨時大總統之規定。

上述總統選舉法爲憲法草案之一部，先行議決者，抑亦民國惟一之曾經應用之一部分根本法。當憲法起草委員會討論之時，「主張最多。有主張由人民直接選舉者，有主張由兩院會合作爲選舉機關者，有主張人民投票不得結果時，由國會決選者，有主張由省議會投票，以國會爲決選機關者，有主張以各省省議會之一部分加入國會與合并投票選舉者，凡以上主張，起草會皆未採用，係採用由參眾兩院議員組織國民議會選舉，查此類機關，各國不一，如美國由國民投票，選出選舉人，由選舉人再行投票選舉，但中國交通不便，且有種種窒礙，萬難仿行，如法

國以兩院議員會合作爲國民會議，卽作選舉總統之機關，法之國民會議，卽法所定爲國家最高機關，凡修正憲法，選舉總統，皆歸國民會議執行，但我國絕非採此種主義，實無含有採國家機關之意味。故此之選舉會，並非以民國最高機關之兩院，合併爲國家最高機關，係以兩院議員組織選舉會，蓋純以兩院份子作基礎，絕非如法國以兩院合併機關爲國家最高機關也。」（一八）上述爲憲法起草委員長湯漪之說明，不過，無論如何，此種規定，雖未必盡善，而在內閣制之下，尙不足引爲大病也。

第二項 修改後之大總統選舉法

民國三年八月十八日，代行立法院之參政院，逢迎袁世凱之意見，建設修改前述之大總統選舉法，同月二十四日，袁氏咨約法會議修改，同年十二月二十八日，通過修正案，翌日卽由袁氏公布，修改之要點如次：

（一）關於被選舉資格者，原定之「中華民國人民」改爲「有中華民國國籍之男子」，原定「住居國內滿十年以上」改爲「滿二十年以上」，卽爲增加男性與居住時間之限制（一九）。

（二）關於選舉制度者，舊制爲由「國會議員組織總統選舉會」選舉之，修改以後，其制度完全不同，卽如次：

（甲）大總統選舉會，由參政院參政互選五十人，立法院議員（參看本章第六、七兩節）互選五十人，此項互選，用記名連記投票法，以得票較多者當選，每屆組織大總統選舉會，立法院在閉會期內時，則以在京議員之名次在前者五十人爲大總統選舉會會員，大總統選舉會，由大總統召集，於每屆選舉期前三日以內組織之。

(乙)大總統候選人 大總統當選者之資格前已說明。但在實際上其能為候選人者僅四人。其一為現任大總統推薦三人。每屆行大總統選舉時。大總統代表民意。敬謹推薦有被選舉為大總統資格者三人。此項被推薦者之姓名。由大總統先期敬謹親書於嘉禾金簡。鈐蓋國璽。密貯金匱。於大總統府特設尊藏金匱石室尊藏之。金匱之管鑰。大總統掌之。石室之管鑰。大總統及參政院院長國務卿分掌之。非奉大總統之命令。不得開啓。其二為現任大總統。大總統選舉會。除就被推薦三人投票外。得對於現任大總統投票。

(丙)選舉票計算方法 選舉大總統以會員四分之三以上到會。用記名單記投票法。得票滿投票人總數三分二以上者為當選。若皆不足當選票額時。就得票多數之二人行決選。以得票較多者為當選。

(三)任期 大總統任期十年。得連任。大總統任期未滿。因故去職時。應於三日內組織大總統臨時選舉會。臨時選舉未舉行前。大總統職權由副總統依約法第二十九條之規定行之。(按係指民三五月一日頒布之新約法)如副總統同時因故去職。或現不在京及有其他事故。不能代行時。由國務卿攝行其職權。但上述推薦大總統候選人之權。不能代行。副總統之任期。與大總統同。任滿或任期未滿。因故去職時。由連任或繼任之大總統。推薦有與被選為大總統同樣資格者三人。準用選舉大總統之規定行之。不過對於任期。又與以無限制延長之可能。即每屆應行選舉大總統之年。參政院參政認為政治上有必要時。得以三分二以上之同意。為現任大總統連任之議決。由大總統公布之。

當時之如此修改。一則以為新約法成立。舊大總統選舉法根本動搖為辭。再則以或因內政關係。未便為根本

之動搖或因國際情形，尙餘有未盡之責任，因之當使參政院特有決定現任大總統繼任之權（二〇）特如此規定，直可使大總統由終身而變世襲也。

第三節 新約法之基本精神

約法會議於三年二月十八日舉行開會式，孫毓筠當選爲議長，施愚爲副議長。袁世凱於三月二十日，以增修約法大綱案咨交約法會議，認爲『民國草創，根本大法，雖不能不取法於共和先進諸國，而事事削足適履，究其實，或將以利吾國者始，而害吾國終，福吾民者求，而禍吾民者應。治亂興亡，各國憲史，具有前事。民國初基，敢忘殷鑒。故爲目前建設國家計，根本法上之關係，宜有兩種時期，蓋增修約法爲一時期，制定憲法又爲一時期，質言之，則施行約法爲一時期，而施行憲法當別爲一時期也。』（二一）由約法會議討論審查，終於民國三年四月二十九日，議決新約法，同年五月一日，由袁世凱以大總統令公布。

新約法之特質，一言以蔽之，卽爲採用極端集權主義，依據此新約法而產生之各機關，以下當分別敘述，茲先舉出兩點，以概括新約法中整個政制之意義。

第一，新約法推翻臨時約法中之內閣制：臨時約法係採內閣制之原則，前已述及。所謂內閣制者，其最大特點在於元首不負實際政治責任，而由內閣代爲行使職權，而內閣則須向國會負責。新約法將臨時約法中之『國務員輔佐大總統，負其責任』與『國務員於大總統提出法律案，公佈法律，及公布命令時須副署之』等規定取消，

而代以大總統總攬統治權之制度（參看本章第四節。）

第二，新約法並未採用總統制：在總統制政府之下，大總統之權力，雖較內閣制為大，但其與立法、司法兩種機關，實為鼎足而三，互相牽制，而非將大總統建立在一切政治機構之上。但在新約法之中，一方因擴充大總統之權力，他方又取消一切對於大總統之有效的控制。因之，新約法不能認為係採用總統制者。

第四節 大總統與總統府之組織

第一項 大總統之職權

新約法中之大總統，係居於負責實際政治責任之地位，不惟為「國之元首，總攬統治權」，「代表中華民國」，而且大總統之行動，乃「對國民之全體負責」。換言之，大總統在整個政治機構中，不特保有一般元首之「代表」資格，而且在實際政治上，亦復不受其他機關之牽制，而直接向國民負責。不過吾人所應與注意者，大總統雖向國民負責，但大總統不惟不由國民直接產生，而且依據新約法之規定，「國民」也者，從無構成一種政治組織以實行其政治機能之機會。詳言之，大總統雖因取得政治上之獨立地位，而有向國民負責之義務，但國民卻無追訴大總統責任之方法。（參看本章其他各項，即可明瞭。）以大總統地位若是之高，其權力自亦非常膨脹，分述如次（一一）。

（一）關於立法院之集會開會停會閉會及解散之權
新約法第十七條規定：「大總統召集立法院，宣告開

會停會閉會」而且「大總統經參政院之同意」可「解散立法院」參政院爲大總統所任命，因之，此種限制，殆等於零，其惟一關於解散之限制，爲「須自解散之日起六個月以內，選舉新議員，並召集之。」以元首而能解散立法機關，從亦可知新約法之非總統制。

(二) 公布法律權 新約法規定立法院議決之法律案，由大總統公布施行。

(三) 命令權 新約法規定大總統爲增進公益或執行法律，或基於法律之委任，發布命令，並得使發布之，但不得以命令變更法律。

(四) 關於制定法律之權 此項權力，可分兩種：一爲提案權，新約法第十八條規定：「大總統提出法律案及預算案於立法院。」一爲覆議權，同法第三十四條第二項規定：「立法院議決之法律案，大總統否認時，得聲明理由，交院覆議，如立法院出席議員三分二仍執前議，而大總統認爲於內政外交有重大危害或執行有重大障礙時，經參政院之同意，得不公布之。」此項權力，大總統可以立法院少數人之擁護而控制多數人之見解，至於參政院同意之限制，則殆等具文，因參政院人員，係由大總統之任命，實無不同意之理。

(五) 制定官制官規權 新約法與大總統以制定官制官規之權，而取消其任何限制，此與臨時約法之規定須交參議院議決者，又大不同。

(六) 財政權 財政爲整個國家之收支，動輒影響人民負擔，因之，在民主國中，財政權常操之於人民代表機關。新約法對於此點，除將預算案之提出，交之大總統外，並規定凡(一)法律上屬於國家之義務者，(二)法律上之

規定所必需者。(三)履行條約所必需者及(四)陸海軍編制所必需者等項之支出，非經大總統之同意，不能廢除或裁減之。不寧惟是，為國際戰爭或勘定內亂及其他非常事變，不能召集立法院時，大總統經參政院之同意，得為財政緊急處分，但須於次期立法院開會之始，請求追認。

(七)任免權 新約法將政府定為總統集權制，因之，一切行政人員，甚至於政府之一切官吏，殆均係雇員性質，新約法規定大總統任免文武職官，在原則上，取消對於大總統任免權之任何限制。

(八)軍事權 新約法不惟與大總統以陸海軍大元帥之名義，而且與以統率全國陸海軍，決定陸海軍之編制及兵額之大權，全部軍權，盡屬之大總統，此為近世民主國所鮮有者。

(九)外交權 所謂外交權，係指對外事務之處理權而言，大別言之，可分三類，即使節權、締約權及宣戰權。關於使節權者，新約法規定大總統接受外國大使使，但未規定派遣使節，不過當可認為已行包括在上述任免權之「文武職官」之內。關於締約權者，定為大總統締結條約，但變更領土或增加人民負擔之條款，須經立法院之同意。

(十)戒嚴權 此項權力與人民之權利自由，有密切之關係，因之，各國制度雖異，其出之慎重則一。新約法第二十六條規定：「大總統依法律宣告戒嚴。」根據當時行使的戒嚴法，對於大總統之宣告戒嚴，初無法定手續之限制，祇惟戒嚴條件之列舉，而此種條件，又極富於彈性。(二二)不寧惟是，新約法又規定：「大總統為維持公安或防禦非常災害，事機緊急，不能召集立法院時，經行政院之同意，得發布與法律有同等效力之教令，但須於次期立

法院開會之始，請求追認。前項教令，立法院否認時，嗣後即失其效力。

(十一) 榮賞權 新約法與大總統以「頒給爵位勳章並其他榮典」之權，所謂「爵位」本爲共和國之所不宜，而新約法亦規定之，實有過分保守之氣味。

(十二) 赦免權 新約法與大總統以「宣告大赦、特赦、減刑、復權，但大赦須經立法院之同意」，因立法院同意之限制，初不足恃，此項權力，實易損及司法獨立與法律之權威。

如上所述，可知大總統不獨負有實際政治責任，而且其職權，實超乎一切行政首領應有權力之外，其惟一之限制爲立法院與參政院，後者由於總統任命，前者亦未能與近代人民代表機關相比（參看本章第七節），何況後來又命令以參政院代行立法院職權，以此推論，新約法中之大總統，其權力與專制國家之君主，殆相去無幾。

第二項 總統府之組織

三年五月一日，新約法頒布以後，大總統權力，大爲伸張，隨之，總統府之組織，亦趨於重要。當時總統府之組織，大別言之，可分兩種：一爲政務機關，一爲軍務機關，前者即政事堂及其附屬各機關，後者即陸海軍大元帥統率辦事處。兩種機關，均爲總統府組織之一部，而所謂政事堂者，即國務院之後身，因取消內閣制之結果，乃將此項機關，歸入總統府之內。

第一目 政事堂及其附屬機關

新約法頒布之日，袁世凱即依據新約法第三十九條「行政以大總統爲首長，置國務卿一人贊襄之」之規

定，下令廢止國務院官制，組織總統府政事堂，一切呈報國務總理之事件，一律改呈大總統，委任國務卿以代替前之國務總理，並重委各部總長（二四）。

一 國務卿及左右丞 政事堂設國務卿一人，贊襄大總統政務，又設左右丞，贊助國務卿，與聞政事。此兩項官吏，在實際上，即行政機關之首領，而由之向總統負責，是以其性質頗為重要。此外又設參議八人，以司審議法令。

（二五）。

二 各局所 政事堂又設五局一所，其組織與職權，簡述如下（二六）。

（一）法制局 法制局掌（一）擬定法律命令案事項；（二）審定各部院擬訂之法律命令案事項；（三）撰定及審定禮制案事項；（四）調查編譯各國法制事項；及（五）保存法律命令之正本事項。法制局除設局長一人，參事十人，承局長命，掌擬定撰定及審定法律命令禮制案事務，僉事六人，承局長命，分掌本局文書、會計、庶務、編譯六人，承局長命，掌理編譯事務，主事十人，承長官命，分理繕校及其他庶務，並得酌聘調查員。

（二）機要局 機要局掌（一）頒布命令，恭請鈐章；（二）核擬命令及各項文電；（三）收發京外官署文牘電信；（四）典守印信；（五）審核各部事務；（六）關於清室來往文件；（七）關於立法院來往文件；（八）與政事堂各局所人員接洽事件；（九）保管圖書；及（十）編輯檔案。機要局設局長一人，參事六人，僉事十六人，承長官命，掌理上述各項職掌，主事若干人。

（三）銓敘局 銓敘局掌（一）關於文官任免事項；（二）關於文官陞轉事項；（三）關於文官資格審查事項；

(四)關於存記人員註冊開單事項(五)關於文官考試事項(六)關於勳績考核事項(七)關於恩給及撫恤事項(八)關於爵位勳章並其他榮典授與事項及(九)關於外國勳章受領及佩帶事項銓敘局設局長一人，參事二人，承局長命，審議本局事務，僉事六人，承局長命，分掌本局事務，主事十二人，承長官命，分理繕校及其他庶務。

(四)主計局 主計局掌(一)籌議關於財政事項(二)稽核關於預算事項(三)關於財政文件之擬定及編輯保存事項及(四)關於統計事項。主計局除局長外，設參事四人，僉事四人，承長官命，分掌上列各職掌，主事若干人，承長官命，襄助編輯保存佐理繕校事務。

(五)印鑄局 印鑄局掌(一)製造印刷官文書及其他用紙事項(二)刊行公報法令全書及職員錄事項及(三)鑄造勳章、徽章、印信、圖記及其他物品事項。印鑄局設局長一人，參事二人，承局長命，審議本局事務，僉事四人，承局長之命，分掌本局事務，技正二人，技士六人，承長官命，分掌技術事務，主事十人，承長官命，分理繕校及其他庶務。

(六)司務所 司務所掌(一)關於政事堂人員之進退登記事項(二)關於官產官物之保管及購置事項(三)關於政事堂之經費及預算決算事項及(四)關於政事堂工程及工役事項及(五)其他不屬於各局事務。司務所設所長一人，僉事二人，分掌上列各職務，主事若干人，承長官命，佐理庶務。

此外，各局所因事務之繁簡，得添設辦事員若干人。

第二目 陸海軍大元帥統率辦事處

新約法規定大總統爲陸、海軍大元帥。而且賦與大總統以統率全國陸、海軍之權力。因之，袁世凱即依據此種規定在大總統府設統率辦事處。辦事處設三所。分辦各種事宜。每所設主任一員。助理員若干人。此外，又設總務廳長，以監督處內三所事務。參議八員。隨同計劃一切。頒發軍令事件。暨以大元帥命令行之。統率辦事處之辦事員。包括參謀總長、陸軍總長、海軍總長、大元帥特派之高級軍官及總務廳長。本處會議事件。有與外交、內務、財政、交通各部相關係時。應奉令召該部總長列入議席。並得隨時向各部調取人員來處辦事。此項辦事處之設立。其目的在於集中軍權。否則以總統府而設一軍事機關。殊難解釋。總統雖有軍權。亦儘可由各該部行之也。(二七)。

第五節 各部官制之變更

整個政府機構，既有大規模之變更，則各部官制之變動，實爲自然之結果。袁世凱於三年七月十日，以大總統令，公布修正外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農商、交通各部官制。(二八)茲述其變更如次：

第一項 各部總長之地位

在臨時約法時代，國務院負責實際政治責任，各部總長即爲國務員。當時之部，實爲行政機關之主幹。新約法改內閣制爲總統集權制，總長之地位，當然變更。因之，各部一律改爲直隸於大總統，成爲大總統的附屬機關。各部總長之地位，因之而降低。其職權亦與前不同。改定爲(一)承大總統之命，管理本部事務，監督所屬職員，及各官署

(二)對於各省巡按使及各地地方最高級行政長官之執行本部主管事務，有監察指示之責。(三)於主管事務，對於

各省巡按使及各地方最高級行政長官之命或處分，認為違背法令，或踰越權限者，得呈請大總統核奪此種職權。往昔之總長皆有之，而且無須一一向大總統請示，因之，新約法下之總長，其地位固有變更，而職權亦大為減小。

此外，在各部官制之中，部之職權，以前一律定為總長所有，（在事實上，即承認總長為各該部職權之行使者）現在則均改為各部所有，等於分裂部與總長之職權。而且依上舉（一）項總長職權，有『承大總統之命』之限制，則在事實上，總長僅為大總統執行治權之代表人，而失其獨立之地位。

等二項 部之組織

- 一 總次長 除總長數目仍舊外，次長則內務、財政、陸軍、交通等四部一律改為二人，其他各部照舊。
- 二 局司 除各部總務廳仍舊外，取消往昔之設局，僅有司之存在，其情形如下：

部	名	司	數	名	稱
外	交	部	三	政務司 通商司 交際司	
內	務	部	五	民治司 警政司 職方司 典禮司 考績司	
財	政	部	五	賦稅司 會計司 泉幣司 公債司 庫藏司	
司	法	部	三	民事司 刑事司 監獄司	
陸	軍	部	八	軍衡司 軍務司 軍械司 軍學司 軍需司 軍醫司	
海	軍	部	六	軍衡司 軍務司 軍械司 軍學司 軍需司 軍法司	
教	育	部	三	普通教育司 專門教育司 社會教育司	

三 部員 各部之部員，有普通與特種二者，修改官制後，各部之普通部員如次：

部名	參事	司長	秘書	僉事	主事
交通部	四	四	六	三二	七〇
農商部	四	四	四	三二	五〇
教育部	三	四	四	二四	四二
司法部	四	三	四	一九	六〇
海軍部	四	四	六		
陸軍部	四	四	八		
財政部	四	五	四	四〇	七〇
內務部	四	五	四	四四	九〇
外交部	四	三	四	三六	六〇

農商部	四	鑛政司 農林司 工商司 漁牧司
交通部	六	路政司 路工司 郵傳司 綜核司 鐵路會計司 郵傳會計司

陸軍部以科長及一等軍法官代僉事，人數由總長呈請大總統以教令定之，但至多不得過五十人，以科員二、三等軍法官及司副官代主事，員額以總長呈請大總統以教令定之，但至多不得逾二百人；海軍部以科長代僉事，科員及司副官代主事，員額均由總長呈請大總統以教令定之，但前者至多不得逾五十人，後者不得逾一百人。其

職權則均未變動，因必要各部得用雇員（陸、海兩部未規定可否）

此外，對於各部之特別職員，亦略有變動，茲略如次：

部名	技正	技士	副官	纂譯官	視察	視學	技監
外交部	四	一〇					
內務部							
財政部	一	二		四			
陸軍部			六				
海軍部	四	八	一〇		八		
教育部	一	二				一六	
農商部	一六	三二					
交通部	一二	二二					

修正後之外交部官制，未有特種職員之規定。

第六節 參政院

參政院為新約法中機關之一，三年五月二十四日，由袁世凱公布約法會議議決之參政院組織法，同月二十六日，袁氏任命黎元洪為參政院院長，汪大燮等七十人為參政院參政（汪氏兼副院長），該院即告成立，其組織

職權如次：

第一項 參政院之組織

一 參政 參政院設參政五十至七十人，由大總統就具有（一）有勳勞於國家者；（二）有法律政治之專門學識者；（三）有行政之經驗者；（四）碩學通儒，有經世著述者；及（五）富於實業之學識經驗者等資格之一者簡任之（二九）。

二 院長 參政院設院長一人，由大總統特任；副院長一人，由大總統於參政中特任之，院長總理全院事務，會議時以院長為議長；副院長輔佐院長，院長有事故時，代行其職務，開會投票，遇有可否同數時，取決於議長。

三 秘書廳 參政院設秘書廳，掌理關於預備會議及議事並文書、記錄、庶務、會計事務，由大總統任命秘書長一人，承院長之命，綜理本廳事務，指揮監督所屬職員。再由秘書長詳由院長呈請大總統任命秘書六人，僉事八人，詳由院長委任主事十六人，共同辦理本廳事務，必要時，並得雇用速記及書記（三〇）。

第二項 參政院之職權

參政院為諮詢機關，「應大總統之諮詢，審議重要政務」（三一）。其職權分述如次：

（一）為「交議」者 凡左列各款，由大總統交參政院議決之：

一 依約法所定，須經參政院同意事件。按約法所定，須經參政院同意者，為（一）大總統之解散立法院；（二）大總統在不能召集立法院時，發布與法律有同等效力之教令；（三）大總統之財政緊急處分；（四）組織

憲法起草委員會起草憲法，並由參政院審定憲法案；及（五）不公布立法院通過兩次之法律案（三二）。

二、約法及附屬於約法各法律疑義之解釋事件。

三、行政官署與司法官署之權限爭議案件。

（二）爲「諮詢」者 凡左列各款，大總統得諮詢參政院，徵集其意見：

一、關於締結條約事件

二、關於設置行政官署事件

三、關於整理財政事件

四、關於振興教育事件

五、關於擴充實業事件

六、其他大總統特交事件

（三）爲「建議」者 參政院對於上述一到五各項事件，得建議於大總統，此項建議之提案，須有參政十人以上之連署。

參政院對於上述事項之議決，其法定人數不同。關於交議之（a）項，即依約法所定，須經參政院同意事件以參政三分之二以上之出席，出席參政三分之二以上之議決行之，至於其他各項，以參政過半數之出席，出席參政過半數之議決行之，可否同數，取決於議長。

如上所述，參政院之職權，實超出「諮詢」範圍之外，而賦有若干特權：第一為解釋約法權；第二為決定行政官署與司法官署之權限爭議，第三為起草憲法權，第四為對於大總統若干重要行動之同意權（立法院之解散，與法律有同等效力之命令，財政緊急處分，以及不公布立法院通過兩次之法律案。）其後於三年六月二十九日，又由袁世凱下令，遵約法第六十八條的規定：「立法院未成立以前，以參政院代行其職權。」令參政院代行立法院的職權，於是舉立法院之權，悉為參政院所行使，直至五年六月二十九日，參政院方宣告取銷。

第七節 立法院

立法院為新約法中所規定之立法機關，雖曾宣布籌備，但始終未及成立，其權力則由參政院代行。為參考計，茲述其組織與職權如次：

第一項 立法院議員之選舉

一、名額之分配 立法院以左列各議員組織之（三三三）。

一、中央特別選舉會選出者四十人，

二、各省選舉依左列定額選出者二百零二人：

直隸、奉天、山東、河南、江蘇、江西、浙江、湖北、四川、廣東等十省，每省選出十人；

吉林、山西、安徽、福建、湖南、陝西等六省，每省選出九人；

黑龍江、甘肅、新疆、廣西、雲南、貴州等六省，每省選出八人；

三、各特別行政區域選舉會，依左列定額選出者九人；

京兆四人；

熱河二人；

綏遠一人

察哈爾一人，

川邊一人。

四、蒙古、西藏、青海各選舉會，依左列定額選出者二十四人：

內外蒙古十六人，

西藏六人，

青海二人。

二 選舉與被選舉者之資格 各選舉會之選舉與被選舉者之限制，不盡相同，分述如次（三四）：

（一）有選舉權者 各種選舉會之有選舉權如下：

（甲）中央特別選舉會 凡有中華民國國籍之男子，年滿三十歲以上，於調查選舉人名時，現住京師，具有（一）有勳勞於國家者，（二）任高等官吏一年以上者，（三）碩學通儒，（四）在本國或外國高等專門以上學校三

年以上畢業，或有與高等專門以上學校畢業相當之資格者，(五)在高等專門以上學校充教員二年以上者，(六)有一萬元以上之不動產者，(七)有商、工、實業資本一萬元以上者，(八)八旗王公、世爵世職及(九)華僑在國外有商工實業資本三萬元以上者等資格之一者得爲選舉人。

(乙)各省及各特別行政區域選舉會 凡有中華民國國籍之男子，年滿三十歲以上，於調查選舉人名以前，在該選舉區內，住居滿一年以上，具有(一)任高等官吏者，(二)在中學校以上畢業或有與中學校以上畢業相當之資格者，(三)有五千元以上之不動產者，(四)有商、工、實業資本五千元以上者等資格之一者得爲選舉人。但在京兆地方之八旗人民，於(二)項資格，得以在高等小學校畢業或有與高等小學校畢業相當之資格者爲選舉人，其(三)項資格，得以動產計算之。

(丙)蒙、藏、青海選舉會 凡年滿三十歲以上之王公世爵世職及其他相當人員得爲選舉人，不以前二種所列各項資格爲限。

(二)有被選舉權者 被選舉權之限制，有初選與複選（詳見後）之別，茲述如次：

(甲)各省及各特別行政區域之初選選舉會，以選舉人之具有(一)有上述(乙)(一)資格而其經驗至一年以上者，(二)有上述(乙)(二)資格而繼續在高等專門以上學校肄業及在高等專門以上學校畢業或有與高等專門學校畢業相當之資格者，(三)有上述(乙)(三)資格而其不動產價格滿一萬元以上者，及(四)有上述(乙)(四)資格而其資本額滿一萬元以上者等資格之一者，爲初選被選舉人。

(乙)除上述對於初選之特別規定外，其他選舉（即包括復選以及『各省與各特別行政區域』以外之選舉）則以有中華民國國籍之男子，年滿三十歲以上，具有（一）有勳勞於國家者，（二）任高等官吏五年以上者，（三）碩學通儒，（四）在本國或外國高等專門以上學校三年以上畢業，或有與高等專門學校畢業相當之資格者，（五）在高等專門以上學校充教員三年以上者，（六）有三萬元以上之不動產者，及（七）有商工實業資本三萬元以上者等資格之一者，為被選舉人，得被選為立法院議員。但蒙藏青海於前項各款資格外，得以王公世爵、世職及其他相當人員為被選舉人。

(三)取消選舉權者 凡係（一）褫奪公權，尚未復權者，（二）犯刑律徒刑以上之罪，尚未判決無罪者，（三）受破產之宣告，確定後尚未撤銷者，（四）有精神病者，（五）不通文義者及（六）依預戒法應受預戒者（三五）等各項情形之一者，不得有選舉權及被選舉權。

(四)停止選舉權與被選舉權者 凡係（一）現任國務卿及各部總長，（二）現任參政院長，（三）現任平政院長及評事，都肅政史及肅政史，審計院長及審計官，協審官，蒙藏院總裁，（四）現任各省及各特別行政區域行政長官，（五）現任司法官，（六）現役陸海軍人及在徵調期間之續備軍人，（七）現任警察官，（八）僧道及其他宗教師等，各人，停止其選舉權與被選舉權，但（八）項不適用於蒙藏青海。

(五)停止被選舉權者 凡（一）小學校教師及（二）各學校肄業生停止其被選舉權，（三）選舉監督及投票開票管理員於其選舉區內，停止其被選舉權，但蒙藏青海之管理員，不在此限。

上述之選舉權制度，或則過重身分與財產，將使有權參加者寥寥無幾人，或則其規定過於抽象，如「碩學通儒」之類，其缺點均為一望而知，無待多所評述。

三 選舉方法 全國之各種選舉會，並不一律，中央特別選舉會及蒙、藏、青海選舉會，依單選制之方法行之，各省及各特別行政區域，依複選制之方法行之，所謂複選制者，即將選舉分為初選複選兩步，各省及各特別行政區域之初選舉，以縣為選舉區，覆選則以省及特別行政區域為選舉區（三六）。各選舉單位，均採選舉監督與調查選舉資格機關，中央特別選舉會以內務總長為選舉監督，蒙、藏、青海以蒙、藏、青海總裁為選舉監督，覆選區以該省或該特別行政區域之行政長官為選舉監督，初選區則以縣知事充之。但蒙、藏、青海得委託各該地方行政長官為代理。

調查選舉資格機關，亦頗重要，初選區、覆選區，中央特別選舉會及蒙、藏、青海均由各該選舉監督委人組織調查會，負責調查選舉及被選舉者之資格，但決定名冊時，應由各該會調查員總數三分之二以上之同意行之。此外，在京師及各覆選區設有選舉資格審查會，初選區之調查名冊，以一律報齊送交選舉資格審查會之日為調查確定，中央及蒙、藏、青海各省各特別行政區域，則以送全國選舉資格審查會之日為調查確定。全國選舉資格審查會之組織，由大總統統（一）大理院長及推事，（二）平政院長及推事，（三）肅政廳都肅政史及肅政史，（四）高等以上檢察長及檢察官，（五）政事堂各局及各部院參事及（六）其他曾任高等官吏富於學識經驗者各員中，選任三十人，以內之審查員組織之。並由大總統特派審查員中之一人為會長。審查時，以審查員總數四分之三以上之列席，列席

審查員三分二以上之同意決定之。各覆選區之選舉資格審查會，由各該覆選監督就（一）各監督公署薦任以上職員，（二）高等審判廳廳長及推事，（三）高等檢察廳檢察長及檢察官，（四）高等專門以上學校校長，及（五）其他曾任高等官吏，富於學識經驗者等各員中，選派十人至二十人組織之。並由該選舉監督將各該員姓名籍貫年齡及其資格，呈報於大總統，派令審查員中之一人為會長。審查時以審查員總數三分二以上之列席，列席審查員過半數之同意決定之，可否同數，取決於會長。

關於選舉程序，第一即為選舉資格之調查，此項調查，無論單選舉覆選舉，均係由各該選舉單位之選舉監督，令該選舉資格調查選舉人及被選舉人，然後分別送交各該直轄之審查會審查，審查畢，由選舉監督召集選民投票，所不同者，覆選係分初選、復選兩次，蒙、藏、青海除由選舉監督令調查會調查外，并得託各地長官代為調查，並可託地方長官組織選舉分會，又得在京聯合組織選舉會，依法選舉。

第二為名額之分配，除單選及複選區已有法令規定外，其初選區之初選當選人名額，定為議員名額五十倍，由覆選監督就該覆選區議員名額用五十乘之，為該覆選區內初選當選人，分配於各初選區，初選當選人之分配，由覆選監督以該覆選區應出之初選當選人名額，除全區選舉人總數，視得數多寡，定每選舉人若干名，得選當選人一名，再以此數分除各初選區，其商數即為各該初選區應出之初選當選人名額，其有選舉人數不敷選出當選人一名，或敷選若干人之外，仍有零數，致當選人不足額者，比較各初選區零數之多寡，將餘數依次歸零數較多之區選出之，若兩區以上零數相等，其餘額應歸何區，以抽籤定之。

上述兩步完成後，即開始選舉，在初選區由初選監督召集選舉人於該監督駐在地組織選舉會依法選舉。初選當選人必須得有法定票額，此項票額，係以初選區應出之當選人名額，除投票人總數，以得數三分之一為當選票額，非得票滿額者，不得為初選當選人，凡投票至二次，因不滿當選票額致無人當選或當選人不足定額時，由初選監督在原投票所比較各次得票較多者，加倍開列姓名決選之，以得票較多者為當選。當選人名次，以選出之先後為序，同次選出者以得票多寡為序，票同抽籤定之。凡得票滿當選票額，因初選當選人足額不能當選者，即作為初選候補當選之。

初選當選人選出後，由該當選人齊集舉行覆選，即選舉議員，覆選之計算，係以本區應出議員名額除投票人總數，以得數三分二為當選票額，非得票滿額者，不得為覆選當選人（即議員）。凡投票至二次因不滿當選票額時，採用與初選相同之決選辦法，覆選當選人足額後，並依該區應出議員名額，選出同數之候補當選人，其制度與前同。至於當選人之名次排列，與初選同。

關於單選舉者（即包括中央、蒙、藏、青海等）選舉法未有規定，不過依立法院議員選舉法第九十一條之規定「中央特別選舉會及蒙、藏、青海選舉會之選舉，除本法別有規定外，準用初覆選舉各條之規定行之。」故此項單選舉之投票，當採覆選時之辦法。

四 任期 議員任期四年，如有辭職者，付院議決定。遇有缺額，由立法院咨請大總統以該選舉會之候補當選人遞補之。其任期以補足缺額議員之任期為限（三七）。

第二項 立法院之職權

立法院之職權，茲分項說明如次（三八）：

（一）立法權 立法院本身可以提出法律案並議決法律（三九）。但議員提出法律案，須有二十人以上之連署，其他提案，除別有規定者外，須有十人以上之連署，議員提出之法律案，如大總統依約法不與公布時，同會期內不得再行提出。

（二）財政權 立法院議決預算，但預算案會議時，議員提出修正之動議，非有二十人以上之贊成，不得作為議題，此外立法院並議決或承諾關於公債募集及國庫負擔之條件。

（三）外交權 大總統締結變更領土或增加人民負擔之條約，須經立法院之同意。

（四）顧問權 答復大總統諮詢事件。

（五）受理請願權 受理人民請願，但人民請願書，必須有議員五人以上之介紹，方可接受，非經審議，不得受理，而且請願如抵觸約法，干預審判，對政府或議會措詞不守相當之敬禮，以及請願書不合程式者，均不得受理。

（六）建議權 立法院得提出關於法律及其他事件之意見，建議於大總統，惟此種建議，必須議員十人以上之連署，方可提出。

（七）質問權 立法院得提出關於政治上之疑義，要求大總統答復，但大總統認為須祕密者，得不答復，而且此項建議，必須議員二十人以上之連署，方可提出。

(八)彈劾權 立法院對於大總統有謀叛行為時，以總議員五分四以上之出席，出席議員四分三以上之可決，提起彈劾之訴訟於大理院。

(九)大赦同意權 大總統宣告大赦，須經立法院之同意。

(十)決定議員資格權 立法院議員到院後，發見議員之資格有疑義時，由議長指任議員十三人以上，組織特別委員會審查之，審查之結果，交院議定之。

(上述除第(八)項外，立法院之議決，概以出席議員過半數之同意行之，可否同數，取決於議長。

第三項 議員之特權

議員得支公費旅費，除蒙、藏、青海得以行政官吏當選議員外，其他一律不得兼參政院參政及行政官吏。議員對於院內之言論及表決，對於院外不負責任，除現行犯及關於內亂外患之犯罪外，會期中非得立法院許可，不得逮捕，此則與一般之規定相同(四〇)。

第四項 立法院之組織

一 議長副議長 議長副議長之選舉，用記名單記投票法分別行之，投票至二次無人當選時，各以第二次得票較多者二人決選之，議長決定議事日程，維持院內秩序，整理議事，對於院外，為立法院之代表，對內並指揮秘書及所屬職員，議長有事故時，副議長代行其職權，議長副議長之任期，以議員任期滿為限(四一)。

二 秘書廳 立法院秘書廳設秘書長一人，簡任，由大總統任命之，秉承議長，綜理本廳事務，指揮監督本廳

職員祕書六人，僉事十人，薦任，承長官之命，掌理本廳各科事務；主事二十人，承長官命，助理各科事務；祕書廳之內，共設文書、議事、紀錄、會計、庶務等五科，以分司各種事務（四二）。

四 委員會 立法院委員會分全院委員會，常任委員會，特別委員會三種（四三），因立法院既未開會，亦未頒布法律之類，是以此項委員會，無詳情可舉。

五 警衛處 立法院設警衛處，掌警衛事務（四四）。

第五項 立法院會期及其議事規則

立法院每年召集之會期，以四個月為限，即自每年九月一日起至十二月末日止，但大總統認為必要時，得延長其會期，惟延長期間，以兩個月為限。大總統得閉會期內，召集臨時會，臨時會之開會日期，由大總統以教令定之，其開會期間，不得逾常年會期三分之二。

立法院屆開議時，如大總統有停會之宣告，其議事須即時中止之，但停會期間，每次不得逾十五日。立法院之閉會，於會期屆滿之前三日，宣告之。

至於立法院之議事手續，議事日程，由議長定之。關於法律或預算及其他重大議案，非經三讀會不得議決，但因大總統之要求或議員十人以上之動議，經院議可決時得省略之。大總統提出之議案，非經委員會審查，不得議決。但關係緊急，因大總統之要求，經院可決者，不在此限。議員對於議案有關係本身者，不得參預表決（四五）。

立法院組織法及立法院議員選舉法於三年十月二十七日公布，同月三十日又公布籌備立法院事務局官

制(四六)，停止籌備國會事務局，並下令進行選舉，隨後雖陸續頒布若干法令(四七)，但立法院終於未曾召集。因之，有若干關於議事程序，初無規定。

第八節 審計院與審計制度

審計院即原有審計處之擴充，於民國三年六月十六日，以大總統令公布約法會議議決之審計院編制法而成立，直隸於大總統，依審計法審定國家歲出歲入之決算。茲分述如次：

第一項 審計院之組織

一 院長副院長 審計院置院長一人，由大總統特任，總理全院事務，指揮監督所屬職員，副院長一人，由大總統簡任，佐理院長之職務(四八)。

二 書記室 審計院置書記室，書記官長一人，由院長呈請大總統任命；書記官五人，由院長委任。書記官長承院長副院長之指揮，綜理一切事務，監督所屬書記官，室內分機要、會計、庶務、編譯四科。此外，得設核算官，掌核算事務(四九)。

三 審計官 審計院置審計官十五人，協審官二十七人，由院長呈請大總統任命，但須年滿三十歲以上具有下列資格之一者：

一、任薦任官以上行政職滿三年以上著有成績者

二、在專門以上學校習政治經濟之學，三年以上畢業並任行政職滿一年以上者。

四 廳 審計院設三廳，分掌審查中央各部主管之全國收支計算事項。每廳以審計官三人以上協審官四人以上組織之，各置廳長一人，由大總統於審計官中簡任之，承院長副院長之指揮，綜理一切事務，各廳均設四股，其事務之分配，由院長定之，並得由院長指定主任一人。

五 審查決算委員會 審計院設審查決算委員會，復審各廳審查報告，編製審查決算總報告書暨審計成績報告書。院長爲委員會會長，副院長爲副會長，總理會務，另由院長副院長指定審計官協審官若干人，爲委員，兼任會務。委員會置佐理員若干人，以核算官充之。

六 外債室 審計院設外債室。置華洋室長各一人，掌稽查外債事務，華室長以審計官充之，洋室長得延聘外國人員充之，並得置佐理員，以核算官或譯員充之。

此外，審計院得延聘本國或外國人員爲顧問，必要時，並得酌用雇員。

第二項 審計院之職權

審計院之設立，其目的在於審定國家歲出歲入之決算（五〇），除法令規定之大總統副總統歲費暨政府機密費外，應行審定者如次（五一）：

一、總決算，

二、各官署每日之收支計算；

三、特別會計之收支計算；

四、官有物之收支計算；

五、由政府發給補助費或特與保證之收支計算；

六、法令特定爲應經審計院審定之收支計算。

第三項 審計制度

各種收支計算，由各該主管機關按期送交審計院（五二），由審計院用總會議或廳會議審查，審查畢，認爲正當者，應發給核准狀，解除出納官吏之責任，認爲不正當者，應通知該主管長官，執行處分，但出納官吏得提出辯明書，請求審計院再議，認爲應負賠償之責者，應通知該主管長官，限期追繳，除大總統特免外，該主管長官不得爲之減免，賠償事件之重大者，應由審計院呈報大總統行之。而在審查之時，如有必要，得行文查詢，（得限期答復，）派員調查或委託審查。

審計院議決出納官吏所管事項有不當行爲時，應隨時通知該管長官執行處分，此項處分，應由該管長官隨時報告審計院，對於各官署長官於出納事項，有違背法令或不正當之情事者，須呈報大總統，對於各地方關於審計事項，認爲有派員之必要時，得派遣審計官或協審官爲實地審查，派遣各地方之審計官或協審官，認該地方各官署職官於出納事項有違背法令或不正當之情事者，須呈報院長。

此外，審計院於每會計年度之終，須以審計成績，呈報大總統，對於預算及財政事項，得依其審計之經驗，陳述

意見於大總統。

第九節 平政院與行政訴訟制度

中國爲採用大陸制司法制度之國家，即將行政訴訟與普通民刑訴訟分離；因之，於普通法院之外，需要掌理行政訴訟之機關。臨時約法及三年新約法均係如此規定。三年三月三十一日公布平政院編制法，同年四月十日公布糾彈例，五月十七日公布行政訴訟條例，訴願條例，七月二十日，將上述三項改爲糾彈法，行政訴訟法，訴願法（內容與前大致相同），於是臨時約法時代未完成之司法制度，於此完成之。

第一項 平政院之組織

平政院直隸於大總統，其組織如次：

一 院長 平政院置院長一人，由大總統任命之，指揮監督全院事務，院長有事故時，由該院官等最高之平政院評事代理之，官等同者，以任官在前者代理之（五三）。

二 評事 平政院設評事，定額十五人，由平政院院長各部總長大理院院長及高等諮詢機關密薦，年滿三十歲，具有（一）任薦任官以上行政職三年以上著有成績者，（二）任司法職二年以上著有成績者；兩項資格之一者，呈由總統選擇任命之。評事在職中，不得爲（一）政治結社及政談集會之社員或會員，（二）國會及地方議會會員，（三）律師或（四）商業之執事人。

三 庭 平政院置三庭，以執行審理權，由平政院評事五人組織之，此項評事，每庭必須有司法職出身一人或二人，評事之分庭，由院長行之，但須呈報大總統，分庭後，非因不得已之事由，一年內各庭不得更調。每庭以平政院評事一人為庭長，由平政院院長開列平政院評事呈請大總統任命之，庭長有事故時，以該庭官等最高之平政院評事代理之，官等同者，以任命在前者代理之（五四）。

四 肅政廳 平政院設肅政廳，但肅政廳對於平政院，獨立行使其職務，同時，肅政廳尚具有彈劾機關之性質，另行說明（參看本章第六節）。

五 書記處 平政院設書記處，分記錄、文牘、會計及庶務等四科。書記官掌理訴訟紀錄、統計、會計、文牘及其他庶務，書記官須具有薦任文職或委任文職資格之一。薦任書記官由平政院院長呈請大總統任命之，委任書記官由平政院院長任命之，書記官應受各庭之指揮。

六 平政院總會議 平政院得設平政院總會議，以院長及評事組織之，應經總會議議決之事項，除法令有特別規定者外，由院長定之，會議時，以院長為議長，非有評事全體三分之二以上出席，不得開議，非有出席評事過半數之同意，不得議決，可否同數，由議長決之。

七 懲戒委員會 平政院評事及下述肅政史之懲戒處分，由平政院懲戒委員會行之，委員會置會長一人，委員八人，遇有懲戒事件時，由大總統選任平政院或大理院院長為會長，委員由大總統於平政院評事，肅政廳肅政史，大理院推事，總檢察廳檢察官選任之，如與懲戒事件有關係時，應聲明迴避。

第二項 平政院之職權

平政院之職權，可分二部，一爲糾彈，一爲行政訴訟，關於前者，係由肅政廳行使，容後另述。關於後者，平政院除法令有特別規定者外，對於左列各款，行使審理權（五五）：

- 一、中央或地方最高級行政官署之違法處分，致損害人民權利，經人民陳訴者，
- 二、中央或地方行政官署之違法處分，致損害人民權利，經人民依訴訟法之規定，訴願至最高行政官署，不服其決定而陳訴者，

三、肅政史對於（一）人民依上舉一項之規定，得提起訴訟，經過陳訴限期（限期即自中央或地方最高級行政官署之違法處分處分書或最高級行政官署之決定書到達之次日起六十日內，但限期末日如爲假日，可以不計）而未陳訴者；（二）人民依訴願期限而不訴願者（五六），均得於陳訴限期經過後六十日內提起訴訟，對於中央或地方行政官署違法之命令或處分，則得於六十日內提起訴訟。

但平政院不得受理要求損害賠償之訴訟。

第三項 行政訴訟制度

關於行政訴訟程序，良爲複雜，茲簡述如次：

- 一、訴訟當事人 行政訴訟之當事人，爲人民或肅政史與行政官署，行政訴訟之當事人，得委任訴訟代理人，行政官署得命屬官或聲請主管長官特派委員爲訴訟代理人；此外，平政院得命有利害關係者參加訴訟，其自

願參加者，亦得允許之，法律所認之法人，得以其名提起訴訟。

二 訴訟之提出 行政訴訟自中央或地方最高級行政官署之違法處分書或最高級行政官署之決定書，達到之次日起，除行程不計入外，於六十日內提起之。限期之末日，遇星期日慶祝日及其他休息日，可不計入，肅政史代替人民提起訴訟者，得於陳訴、訴願期限經過後六十日內提起。不過在此項限期内，如遇有事變或故障，應向平政院聲明理由，得由平政院許可展限。限期内由原告依一定規定提出訴狀並具副本，訴訟當事人已提起之訴訟，不得請求撤銷，但肅政史所提起之訴訟，不在此限。訴狀經平政院審查，認為無須受理時，得附理由駁回之，但訴狀僅違法定程式者，則發還原告，令其於一定限期内補正。（肅政史提起訴訟時，不適用此項規定。）受理之訴訟，其訴狀副本及其他副本須發交被告，並指定限期，令其提出答辯，被告之答辯書，須添具副本，由平政院發交原告，平政院認為必要時，得指定限期，令原告、被告以書狀為第二次相互之答辯。

三 訴訟之審理 被告提出答辯書後，應即指定日期，傳原告被告及參加人出庭對審，但平政院認為便利，或依原被告之請求時，得就書狀裁決之。原告被告或參加人得於對審時，補正已提出之書狀，或另舉證據，庭長認為必要時，得傳證人或鑑定人證明或鑑定之。平政院並得派評事或囑託司法官署檢查證據。

案件之審理，以評事五人所組織之庭行之，其裁決依出席評事過半數之決議，可否同數時，由庭長決之，不過平政院因審理之便利或必要時，除地方最高級行政官署為被告之行政訴訟外，得由平政院長，屬託被告官署所在地之最高級司法官署司法官，並派遣平政院評事組織五人合議庭審理之，其庭長由平政院長指定（五七）。

行政訴訟未經裁決以前，除法令有特別規定外，行政官署之處分或決定，不失其效力，但平政院或行政官署認爲必要或依原告之請求，得停止其執行。審理案件之程序，除法令有規定外，得參用法院之訴訟程序。

四 裁決之執行 行政訴訟之裁決，其效用若何，影響甚大，依據三年五月十七日公布之行政訴訟條例第三十三條之規定，執行方法由教令定之，第三十四條規定：平政院之裁決，有拘束第三者之效力，同年六月八日大總統令公布平政院裁決執行條例，一共四條（五八），認爲行政訴訟事件經評事審理裁決後，由平政院長呈報大總統批令主管官署按照執行，對於主管官署違法之命令或處分，得取消或變更之，主管官署之不按照裁決執行者，肅政史得提起糾彈，請付懲戒，糾彈涉及刑律者，由平政院長呈請大總統交司法官署執行，涉及懲戒命令者，由平政院長呈請大總統以命令行之，同年七月二十日，公布參政院議決之行政訴訟法第三十三條規定，行政訴訟裁決後，對於主管官署違法處分，應取銷或變更者，由平政院長呈請大總統批令主管官署行之，第三十四條規定：平政院之裁決，有拘束與裁決事件有關係者之效力。

第十節 平政院肅政廳與糾彈制度

肅政廳一方固爲平政院之一機關，他方亦復獨立行使其職權，平政院具法院之性質，肅政廳則具檢察官之性質。茲特另述如次：

第一項 肅政廳之組織

一 都肅政史 肅政廳設都肅政史一人，由大總統任命之，指揮監督全廳事務，都肅政史有事故時，以肅政廳官等最高之肅政史代理之，官等同者，以任官在前者代理之（五九）。

二 肅政史 肅政史定額十六人，其任命方法及其在職中之不得參加事項，與前述平政院評事同。

三 書記處 肅政廳為處理訴訟記錄、統計、會計、文牘及其他庶務，認為必要時，得置書記官，設一書記處，由書記官掌理之，書記處之分科與書記官之任用方法，與平政院書記官相同（六〇）。

四 總會議 肅政廳得設肅政史總會議，由都肅政史及肅政史組織之，應經總會議議決之事項，凡重要事項，除法令有規定者外，由都肅政史經肅政史四人以上之同意定之，總會議以都肅政史為議長（六一）。

第二項 肅政廳之職權

肅政廳之職權如次：

（一）關於糾彈者 肅政史對於國務卿，各部總長有違法行為時，或對於官吏有（一）違憲違法，（二）行賄受賄，（三）營私舞弊或（四）溺職殃民等情事之一者，得與以糾彈（六二）。

（二）關於行政訴訟者 肅政史對於人民未陳訴之事，得依法令，對於平政院，提起行政訴訟，並監視平政院裁決之執行（六三）。

第三項 糾彈制度

一 糾彈之發動 糾彈雖出之肅政史，但其發動可分兩種：第一為自動的，即由肅政史依其職權逕呈大總統

統糾彈，第二爲被動的，被動的又可分爲二種，一種係由人民告發於肅政廳一種爲大總統特交肅政廳查辦，兩種均由都肅政史指定肅政史二人以上審查或查辦之，如肅政史認爲應行糾彈者，依其職權，逕呈大總統糾彈，其認爲毋庸糾彈者，則報於都肅政史，由肅政廳批駁之，於每月彙呈大總統，其由大總統特交者，亦須報於都肅政史，由肅政廳呈復大總統。

二 糾彈之提出 決定提出糾彈後，其糾彈應以由行政職出身及由司法職出身之肅政史二人以上協議行之，意見不一時，取決於都肅政史，但由於上述(一)項之糾彈者，亦得由肅政史一人行之，糾彈事件，經大總統核定認爲應交平政院審理者，特交平政院審理，平政院於大總統特交審理事件，除由平政院自行審理裁決者外，其屬於司法審判或懲戒處分事件，應呈明大總統，交由主管官署行之。

三 糾彈之執行 糾彈之結果，其關於糾彈國務卿及各部總長之違法事件，於審理後呈請大總統裁奪，審理官吏之被糾彈事件，除依法裁決外，其有涉及刑事範圍者，得於呈報裁決情形時，聲請先行褫職，應付司法審判之官吏，由大總統特交司法總長飭管轄該案之檢察廳，立即向管轄該案之法庭，聲請提起公訴(六四)。

第十一節 文官考試制度

文官考試制度，於臨時約法時代即已存在，惟至五年四月九月三十日又改頒文官高等考試令及文官普通考試令，至五年六月舉行第一次文官高等考試，六年四月舉行第一次文官普通考試，前者錄取一九四名，後者錄

取二九五名。茲述此兩項考試制度如次：

文官高等考試於中央政府所在地行之，凡中華民國男子，年滿二十五歲以上具有（一）本國國立大學或高等專門學校修習各項專門學科三年以上畢業得有文憑者，（二）經教育部指定外國大學或高等專門學校修習各項專門學科三年以上畢業得有文憑者，（三）經教育部認可本國私立大學或高等專門學校修習各項專門學科三年以上畢業得有文憑者均得應文官高等考試。惟所謂高等專門學校畢業生，以曾經中學校畢業或有中學校畢業相當之學力者為限，修習政治、經濟、法律之學與第（一）項各學校畢業有同等之學力，而有薦任以上相當資格，或曾經考試得有出身者，經政事堂派員甄錄試驗亦得送考，但凡係（一）褫奪公權或停止公權，尚未復權者；（二）品行卑污被控有案查明屬實者；（三）受破產之宣告尚未復權者；（四）有精神病或年力衰弱者；（五）虧欠公款或侵蝕公款者，以及（六）其他法令有特別規定者，均不得參與。

文官高等考試分爲第一試、第二試、第三試、第四試，第一、二、三試以筆試行之，第四試以口試行之，四試平均合取者爲及格。考取後得任薦任職，但須先行分發學習二年，期滿，其成績優良者，即作爲候補。高等考試每三年舉行一次，有必要時得舉行臨時考試。

文官普通考試，亦係於中央政府所在地舉行，凡中華民國男子，年滿二十歲以上具有（一）有應文官高等考試資格之一者，（二）經教育部指定或認定之技術專門學校畢業得有文憑者，（三）經各省各特別行政區域地方考試及格取充選士者，（四）曾任委任以上文職者等資格之一者，均得應考。但如有前述不得參與高等考試情事

之一者，亦不得與文官普通考試。

文官普通考試，分爲第一試、第二試、第三試，第一二試以筆試行之，第三試以口試行之，三試平均合取者爲及格。及格者得任委任職，但須先行分發學習，期爲一年，期滿優良者作爲候補。普通考試於高等考試後行之，但必要時特令舉行。

除上述外，關於考試制度，大致仍舊，自後亦未有多大之變動。

第十二節 預算制度

辛亥革命以後，臨時約法雖亦規定參議院之議決預算、決算權，民國二年雖亦曾有國會通過之預算，但未發生實效，袁世凱於民國三年十月二日，公布審計法與會計法（六五），民國五年，亦有國會通過之預算，但其結果與民二豫算相同。茲述兩法中所定之豫算制度，以資參考：

一 預算之編制與提出 豫算之編制與提出，究應出之行政機關或立法機關，各國初不相同，但大致均由行政機關負其責。民三新約法規定大總統提出預算案於立法院，至於預算之編制，則由財政部負責（六六），但當時係用總統集權制，財政總長受總統之指揮，因之，在實際上，編制及提出，實同屬於大總統。

政府會計年度，以每年七月一日開始，次年六月三十日終止，歲入歲出總預算，應於上年度提交立法院，除因必不可免之經費及本於法律或契約所必需之經費，致生不足外，不得提出追加預算，總預算分經常、臨時二門，每

門須分款分項，並設第一、第二兩種預備金，預算內所生不足之數，必不可免者，以第一預備金充之，遇有預算外必需之費用，以第二預備金充之，支用預備金，須於次年立法院開會時，求其承諾。總預算之提出，並須附送各官署歲出入預計書，及前會計年度之歲出入統計書，但以能於上年六月三十日截止者爲限。政府於歲計必要時，得發行短期國庫證券。

二 預算之審議機關 預算之決定，本爲國會的職權，但當袁氏時代，國會解散，因之當時定爲立法院之權，其後又爲參政院所代行。不過審議時，凡（一）法律上屬於國家之義務者，（二）法律之規定所必需者，（三）履行條約所必需者，及（四）陸、海軍編制所必需者，非經大總統之同意，不得廢除或裁減之。

預算不成立時，執行前年度預算，會計年度既開始，預算尙未議定時亦同。

預算案非經三讀會不得議決，但因大總統之要求或議員十人以上之動議，經院議可決者，得省略之，大總統提出之議案，除因大總統之要求，經院議可決者外，必須經委員會審查，預算案自不例外，自交付審查之日起，除院議議決外，須於三十日內，提出審查報告書，預算案會議時，議員提出修正之動議，非有二十人以上之贊成，不得作爲議題（六七）。終袁氏時代，未實行所謂預算，因之此種制度，亦無評論之必要。

三 決算之審查 財政部應於年度經過後十個月以內，彙核各部及本部決算報告書，並國債計算書，編成總決算，連同附屬書類送審計院審查，但關於蒙藏等處之決算，得另案編送。審計院審查時，倘使認爲必要，得派員實地調查，審定後，由大總統提出報告書於立法院，請求追認（六八）。

第十三節 其他各獨立機關之設立與變更

第一項 將軍府

民國三年七月十八日，袁世凱公布將軍府編制令及將軍行署編制令（六九）。設立將軍府，直隸於大總統，爲軍事上之最高顧問機關，究其實，則爲安置高級閒散軍人之機關。將軍府事務由大總統特任上將軍一人管理之。將軍若干人由大總統於陸、海軍上將或中將中特任之，將軍另有稱號，由大總統另定之。將軍承大總統之命，會議軍務，校閱陸海軍。

將軍府置事務廳，掌府內一切事務，廳長一人，承長官命，管理本廳事務，由將軍府薦任之，事務員四人，承長官命，助理本廳事務，由事務廳詳請委任之。

將軍府又置參軍，由大總統任命之，參謀四人，副官四人，由將軍府薦任之，置祕書書記各二人，佐理機要事務及日常函電文件（七〇）。

將軍府將軍，奉有大總統督理軍務之命者，於駐在地方設將軍行署，承大總統之命，受參謀本部與陸軍部之監察，指示，係一種軍事長官機關，茲不詳。

第二項 蒙藏院

蒙藏院係民國三年五月四日下令將蒙藏事務局更改而成，此院之職權。在於管理蒙藏事務，直隸於大總統。

內置總裁、副總裁各一人總理院務，監督所屬職員。

蒙藏院內部分設總務廳、秘書廳及兩司，總務廳以參事二人編纂、四人等員組成之，內分編纂、統計、文牘、會計、出納、庶務等六科，分司各事。秘書廳以秘書二人等員組成之，但因院務需要時，得令派參事兼辦。內分機要、繙譯、承值三科，分掌事務。兩司名爲第一司、第二司，以司長二人，僉事十二人，主事二十四人，繙譯官十人等員組成之。第一司設民治、勸業、邊衛等三科。第二司設封敍、宗教、典禮三科，科設科長一人，科員無定額，以院令定之。

此外，蒙藏院於必要時，尙得酌用雇員（七一）。

第三項 法律編查會

法律編查會，卽爲從前法典編纂會之後身，掌調查編纂關於民事、刑事等法規。法律編查會以司法總長爲會長，總理會務，整理議事，置副會長二人，由會長呈請大總統聘之（七二）。會長有事故不能蒞會執行職務時，由副會長代理，副會長併有事務時，由會長囑託編查員或顧問一人代理，有特別契約之外國人爲編查員或顧問者不能代理。法律編查會置編查員若干人，由會長聘任之，但總數不得過二十人。關於編纂或調查某種法律，應由會長於編查員中指定主任編查員，整理編查事務。又置顧問若干人，由會長聘任之。

法律編查會置事務員，但總數不得過六人。承會長副會長之指揮，掌文牘、會計、庶務、圖書，並兼承編查員之指揮，調查法制，此項事務，由會長選任有高等文官資格或有委任文官資格者充之，必要時，會長得於事務員中選任一人爲事務員長，命監督其他事務員。此外，於必要時，得酌用雇員（七三）。

第四項 幣制局

袁世凱於三年二月十九日，任命梁啓超爲幣制局總裁。

一 組織 幣制局設總裁、副總裁各一人，評議員若干人，祕書三人，庶務若干人，並得置臨時特派調查員及外國顧問。局內分鈔券處及圓法處，每處設處長、副處長各一人，處員若干人，外國顧問卽以財政部幣制顧問充之，其他人員，則自評議員以下由總裁選任之。

二 職權 幣制局之職權爲（一）監督全國幣制廠，（二）監督中國銀行、國民銀行發券事宜，（三）監督整理各省官銀錢號，及（四）籌辦其他關於幣制事宜。

幣制局之地位，頗爲特殊。對於造幣廠及中國銀行、國民銀行各省官銀錢號之發券事宜，得發局令，由局主稿，以總裁及財政總長名義會同行之，凡京外各機關，關於幣制事宜之文件，應同致總裁及財政總長。此種辦法，一方表示幣制局總裁位置之隆重，他方實亦不與以自由行使職權之機會。

第五項 全國菸酒事務署

全國菸酒事務署，係袁世凱於五年一月二十一日公布全國菸酒事務署暫行編制而成。以管理全國菸酒公賣及稅捐事宜，全國菸酒事務署設督辦一人，恭承欽命，掌理本署事務及統屬各省菸酒局所職員，坐辦一人，秉承督辦，處理本署事務，督辦如有事故時，得代行其職權，祕書二人，承長官之命令，掌理機要事務。署內共設五科，分掌事務，每科各設科長一人，承長官命，掌管本科事務。又設科員十六人，辦事員及錄事若干人，因事實上之必要，得置

技正、技士及顧問調查員若干人。

此項機關，於六年七月二十四日，方下令取消。

第十四節 洪憲帝制政府

第一項 帝制運動始末簡述

新約法頒布以後，袁世凱已成爲實際上之「皇帝」，大總統選舉法修改以後，袁世凱更取得繼承之權。然而在傳統觀念和封建關係支配之下，袁氏仍縱容其部屬從事帝制運動。

帝制運動，醞釀於民國二三年之交，首先正式發表中國不宜共和論者，當爲袁世凱顧問美人古德諾 (Frank J. Goodnow) 於四年八月上旬在亞細亞日報發表之共和與君主一文，袁氏私人楊度等即依據古氏論文，組織籌安會。

籌安會之宗旨，自稱爲研究君主、民主國體二者孰適於中國，專於學理之是非，與事實之利害爲範圍。本定（四年）八月二十一日開成立大會，後來恐開會不易，乃於十九日發布啓事，先告成立，以楊度爲理事長，通電各省文武長官，請派代表到京，並分寄古德諾論文，入會願書，及投票紙，請各員書明贊否，並代募會員。袁世凱以「該會爲積學之士，所以研究國體者，苟不擾亂治安，政府未便干涉」爲辭，答復各省之電詢者，於是籌安會之爲袁氏所發縱指示，乃大明於世。

籌安會自成立以後，未嘗公開開會，初意欲候各省代表到齊，呈請帝制，但該會既非法定機關，初無呈請實行帝制的資格，於是改變方針，由該會各省代表，以公民資格，請願於代行立法院之參政院，由該院呈請實行。九月一日，參政院開會，而各省代表未能即到，乃利用旅京人士，組織公民請願團。六日，參政院開談話會，袁氏派楊士琦到院宣言，認為「如徵求多數之民意，自必有妥善之辦法。」九月二十日，參政院議決「請政府於年內召集國民會議，為根本上之解決，或另籌徵求民意妥善辦法。」袁氏於二十五日咨復，採用召集國民會議之辦法，但當時之熱中帝制者，以國民會議手續繁重，重行主使請願團，向參政院請願，以該院所列兩種辦法為不當，且國民會議是決定憲法機關，不能代決國體問題，請另定辦法。參政院於九月二十八日開會討論，十月六日通過國民代表大會組織法（七四），十月八日由政府公布，定以此項大會決定國體。

依據此項組織法，國民代表大會之組織，係以左列當選人組織之：

- 一、各省特別行政區域之代表人數，以其所轄現設縣治之數為額，
- 二、內蒙古三十二人
- 三、西藏十二人
- 四、青海四人
- 五、回部四人
- 六、滿蒙八旗二十四人

七、全國商會及華僑六十人

八、有勳勞於國家者三十人

九、碩學通儒二十人

各省及各特別行政區域之國民代表，由國民會議各縣選舉會初選，當選之覆選選舉人及有覆選被選資格者選舉之；蒙、藏、青海、回部之國民代表，由國民會議蒙、藏、青海聯合選舉會之選舉會之單選選舉人選舉之，滿、蒙、八旗之國民代表，由國民會議中央特別選舉八旗王公世爵、世職之單選選舉人選舉之，全國商會及華僑之國民代表，由國民會議中央特別選舉會有商工實業資本一萬元以上或華僑在國外實業資本三萬圓以上者之單選選舉人選舉之，碩學通儒之國民代表，由國民會議中央特別選舉會碩學通儒或高等專門以上學校三年以上畢業，或與高等專門以上學校畢業有相當資格者，或在高等專門以上學校充教員二年以上之單選選舉人（前述之單選選舉人，以依法經由全國選舉資格審查會審查合格者為限），以記名單記投票法選舉之，以得票比較多數者為當選。國民代表大會之決定國體投票，以記名投票方法行之，投票結果，由各該選舉監督報代行立法院（即參政院）彙綜票數，比較其決定意見，定為國民代表大會之意見。

如上所述，以前此國民會議組織法上之初選當選人及其他單選選舉人為基礎，十月八日公布選舉法，二十五日即開始選舉，二十八日以後，便繼續國體投票，在原定十一月二十日以前，全國各區，一律告竣，結果一九三三年票完全贊成君主立憲。國體投票時，並決定推戴袁世凱為皇帝，委託參政院為國民代表大會總代表，向袁世凱恭

上推戴書，參政院於十二月十一日舉行開會，草定總推戴書，袁氏於十二日咨復承認帝位，帝制運動，乃告一段落。
(七五)

第二項 袁世凱之即位準備

「帝位」既已承認，袁世凱即積極作即位之準備，其關於政制方面者，一部分已完成之於新約法，一部分又必須待之即位以後，因之，在此期中所對於政制之改革，實屬有限。茲舉其梗概於次：

一 起草帝制憲法 袁世凱於四年十二月十四日下令聲稱：「全國人民，現經決定君主立憲，則制定憲法，自應從速進行，以慰人民之殷望。」任命施愚、楊度、曾彝進、王世澂、李國珍、方樞、陳國祥、嚴復、夏壽田十人爲帝制憲法起草委員，以進行制憲。十六日又下令督促立法院選舉，聲稱：「此次國民代表大會總代表既決定國體爲君主立憲，查立憲要義，首在有民選之立法機關，……准於來年以內，召集立法院，以期發皇憲政。」同日申令謂，所有清室優待條件，永不變更，將來制定憲法時應與附列，繼續有效。十八日又下令謂滿蒙、回藏待遇條件，載在約法，將來亦應列入憲法，繼續有效（七六）。

二 修正政事堂組織令 十二月十六日公布修正大總統府政事堂組織令第四、五兩條。第四條改爲「政事堂依約法，設國務卿一人，贊襄大總統政務，負其責任。」較之原文，加以「負其責任」四字，第五條改爲「國務卿承大總統之命，監督政事堂事務。大總統發布之命令，由政事堂奉行，政事堂鈐印，國務卿副署之。」原文爲「國務卿承大總統之命，監督政事堂事務，大總統發布之命令，國務卿副署之。」兩者相較，修正之條文，一則聲述國務

卿之監督行政，及其向大總統負責，再則加強大總統令，政事堂國務卿奉行之語調。自是以後，凡舊時政府公報所載之大總統命令，鈐用大總統印者，均改爲政事堂奉策令或申令，下鈐政事堂印，似爲政事堂負責，實則與前清之內閣奉上一律矣！而且自十二月一日起，國體固尚未改變，各項「奏摺」亦已先後見於公報。

三 修改法令 十二月十九日下令，認爲「近年制定法令，頗有未見施行者，推原其故，由於立法之始，或出諸理想而未嘗調查其實際，或泥於畫一，而不知事變之無窮，以致可行之法亦視爲具文。」「著政事堂將民國元年以來法令，分別存留廢止，悉心修正，呈請施行。各部院及各省區長官遇法令中實有窒礙難行，亦可敘明理由，咨政事堂發局彙核修改，其各部院各省區自訂規章，亦須刪繁就簡。」（七七）惟修改未成，而帝制卽已結束。

四 大封功臣 十二月十五日册封黎元洪爲武義親王，二十日下令尊徐世昌、趙爾巽、李經羲、張謇爲嵩山四友，二十一、二十二、二十三等日下令錫龍、濟光等五等封爵，計公爵七人，侯爵九人，伯爵十三人，子爵十二人，男爵八十六人，又給予一、二等輕車都尉七十四人，追封公爵及伯爵者各一人（七八）。此外，又下令聲稱：「論功行賞，除先將各長官另令分別錫爵外，其尚有確建功績人員，著由該管長官查明擇尤彙列詳敘事實，呈候榮施。」

五 修改官等 十二月二十五日下令，認爲任用之方，不可不重。所有政事堂各局各部，蒙藏院、鹽務署參事、司長、廳長各職均著改爲簡任職（七九）。

此外，於十二月十九日批令設立大典籌備處，同月三十一日，申令改明年（卽民國五年）爲洪憲元年，加行聖公孔令貽郡王銜，五年一月一日，總統府改稱「新華宮」，公府收文處改爲「奏事處」，府內總指揮處改爲「大」

內總指揮處。」舍「登極典禮」之外，一切殆均已就緒。

第十五節 雲南起義後之南北兩政府

四年十二月，袁世凱個人政治生命已達最高峯，同時亦即其政治生命結束之開始。帝制承認後，初擬次年元旦即位，不料蔡鍔於十二月十九日到滇，二十三日即以唐繼堯任可澄之名義，致電北京，請袁將楊度等明正典刑，並發明誓，擁護共和，限於二十五日午前十時答復，否則宣告獨立，政事堂於二十五日一方覆電查詢電文之是否真實，他方電各省解釋，而滇省同日亦通電各省，宣布獨立。二十九日，北京政府下令免唐任，蔡職，聽候查辦。五年一月二十七日貴州獨立，三月十五日，廣西獨立，反袁勢力日以澎漲，袁世凱乃於三月二十二日下令「將上年十二月十一日承認帝位之案，即行撤銷。由政事堂將各省推戴書一律發還參政院代行立法院，轉發銷燬。」二十三日下令恢復民國年號，當時袁世凱尙企圖保留其大總統位置，終為各方形勢所不許，袁世凱於六月六日羞憤成疾而死，而帝制運動，亦隨之結束。在此南北分立中之南北政府，分述如下：

第一項 雲南起義後之北京政府

袁世凱當未下令取銷帝制之先，認為往昔之變更國體，目為「民意」，則此次之取銷，似亦須假諸「民意」，因之，於二月二十八日申令提前於五月一日為召集立法院之期，又以立法院議員選舉程序繁瑣，諮參政院以前此國民會議覆選當選人，為立法院覆選當選人，俾得如期召集，此種方法，非常活動，可以藉之而觀風使舵，視軍事

進展如何，而定帝制之進行與否。不料時勢轉移，非取銷帝制不可，始有直接取銷帝制之命令。帝制取銷以後，各省之獨立者仍相繼，於是袁氏知大事之不易解決，謀以修改政制，緩和各方之形勢。茲分述其二次修改政制如次：

一 四月二十一日之改制 袁氏先於四月二十一日下令宣稱：

『自來行政宜於統一，責任貴有攸歸，曩以庶政待理，本大總統總攬政務，置國務卿以資襄贊，兩年以來，竭力經營，成效尙未顯著，揆厥原因，皆由內閣未立，責任不明，虛擁治權，難糜衆望。久宜幡然變計，力圖刷新。茲依約法第二十一條制定政府組織令，委任國務卿，總理國務，組織政府，各部總長，皆爲國務員，同負責任。樹責任內閣之先聲，爲改良政治之初步，尙其羣策羣力，共濟時艱，有厚望焉。』

同日，公布政府組織令及政府直屬官制（八〇），次日，准徐世昌辭職，任段祺瑞爲國務卿。依據此次公布之政府組織令，與政府直屬官制，政制有所變動，卽如次：

（一）國務員 政府以國務員組織之，所謂國務員者，包括國務卿及各部總長，國務員輔弼大總統，負其責任。受大總統之委任，總理國務，公布法令及其他關於國務之文書，國務卿依其職權或特別委任，得發政府令。

（二）國務會議 國務由國務會議議決行之，其事項爲（一）法令案及教令案，（二）預算案及決算案，（三）預算外之支出，（四）軍隊之編制，（五）條約案，（六）宣戰媾和事項，（七）簡任官之進退，（八）各部權限爭議，（九）依法令應經國務會議事項，（十）立法院咨送之人民請願案及（十一）各國務員認爲應經國務會議事項。

國務會議，以國務員之同意定之，以國務卿爲議長，國務卿臨時遇有事故，以次席之國務員依次代理，秘書長

得列席，但不與於議決之列，其各局長、次長及其他主管事務須出席陳述說明亦同（八一）。

（三）政事堂 政事堂爲國務總彙之所，由國務卿管理，內置參議八人，承國務卿之命，審議法令，並設法制機要、銓敘、主計、印鑄等五局及一司務所。各局所各置局（所）長一人，承國務卿之命，管理各本局所事務，并監督其屬職員，其組織各依本官制之所定（參看本章第四節第一項）。

二 五月四日之改制，迨及五月四日，袁氏又公布修正政府組織令第五、第六兩條及修正政府直屬官制（八二）。原有之第五條係規定：「國務卿依其職權，或特別委任，得發政府令。」現將「國務卿」改爲「國務員」，即擴大「得發政府令」者之範圍。又改「政事堂」爲「國務院」，並於同月八日下令，所有民國現行法令，稱政事堂者，均應改稱國務院。同時在國務院之下，取消原有之機要局、印務所，添設祕書廳及統計局，至於法制、銓敘、印鑄三局仍舊。新添之祕書廳，置祕書長一人，簡任，承國務卿之命，總理祕書廳事務，祕書長有事故時，得由長官派員代理，祕書定額六人，薦任，承長官之命，分掌宣達法令、撰擬及保管機要文書、典守印信等務；僉事定額二十人，薦任，承長官之命，分掌撰擬文書、編纂紀錄、保管文書、收發文書、經營會計、整理庶務等事項。主事無定額，委任，承長官之命，輔佐僉事辦理各事，必要時，得酌用雇員（八三）。

此外，依據「國務員副署」之規定，修改大總統公文程式令，頒布政府公文程式令。

如上所述，在外觀上，確是一番新面目，但在實質上，新約法既不取消，代表民意之國會又不召集，內閣復不對國會負責，則政制之主要精神，尙不能認爲已有變更也。

第二項 雲南起義後之南京政府

第一目 雲南組織軍政府之經過

雲南宣布獨立後，廢去將軍巡按使名義，恢復元年都督府制，並召集省議會，推唐繼堯爲都督，任留守，蔡鍔統軍出征，稱護國軍。三月十五日，廣西獨立，四月六日，廣東獨立，岑春煊於四月十八日由滬抵港，次日起肇慶，乃推岑爲兩廣護國軍都司令，梁啓超爲都參謀，五月一日正式成立兩廣都司令部。然而凡此均僅爲地方政府之性質，各獨立省之間，尙未產生與北京袁政府分庭抗禮之組織。而其遲遲難產之原因，實由於廣東龍濟光係袁氏私黨，其獨立初非本願。經多次之折衝，方告解決，梁啓超乃提出設立軍務院主張，於是以唐繼堯（滇督）、劉顯世（黔督）、陸榮廷（桂督）、龍濟光（粵督）及梁啓超、蔡鍔、李烈鈞、陳炳焜、任可澄、戴勘代表護國軍政府，四月十八日發兩道護國軍政府宣言，五月七日又發三號（八四），並於第五號宣言中，宣言於五月八日組織軍務院成立。其組織之理由，認爲袁世凱違憲謀叛，『自民國四年十二月十三日下令稱帝以後，所有民國大總統之資格，當然消滅。』查民國二年九月國會參衆兩院議院公布之大總統選舉法第三條云：大總統任期六年，第五條云：大總統缺位時，由副總統繼任，至本任大總統期滿之日止等因，前大總統既已犯罪缺位，所遺未滿之任期，當聽由副總統繼任，本軍政府僅依法宣言，恭承現任副總統黎公元爲中華民國大總統領海、陸軍大元帥。『但黎公元今方陷賊圍，未克躬親職務，查總統選舉法第五條第二項云：『大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之，副總統同時缺位，由國務院攝行其職。』今大總統身猶蒙難，副總統職尙虛懸，國務院又非俟大總統任命經國會同意後，不能組織。而軍

事正亟，既當求統一方，日國運方新，尤宜作通籌之計。今由繼堯等往復電商，特暫設一軍務院，直隸大總統，指揮全國軍事籌辦善後庶政。院置撫軍若干人，用合議制裁決庶政，其對外交涉對內命令，皆以本院名義行之。候國務院成立之時，本院即當裁撤。於五月八日組織軍務院成立，遵照條例，以唐繼堯（滇督）、劉顯世（黔督）、陸榮廷（桂督）、龍濟光（粵督）、呂公望（浙督，此時亦已獨立）、岑春煊（兩廣都司令）、梁啟超（蔡）、鏗（前雲南都督，雲南護國第一軍總司令）、李烈鈞（前江西都督，雲南護國第二軍總司令）、陳炳焜（廣西陸軍第一師師長，廣西護理都督）、戴戡（前貴州民政長，護國第一軍左翼軍總司令）、羅佩金（前雲南民政長，護國第一軍右翼軍總司令）等任軍務院撫軍，並往復通電，互選繼堯爲撫軍長，春煊爲撫軍副長，啟超領政務委員長，暫定廣東爲軍務院所在地。（八五）。

第二目 軍務院之組織

軍務院直隸大總統，統一籌辦全國之軍機，並行戰事及其善後一切之政務。大總統不能親臨軍務院所在地時，一切軍政民政並對內對外之事項，以軍務院名義行之，設下列機關（八六）。

（一）撫軍 軍務院設撫軍，以其決議或同意行其權限之事，撫軍以各省都督代理兩省以上之都司令參謀，及各獨立省份現實之軍隊有二師以上之總司令等充任，新得前項之資格，即有撫軍之資格。撫軍無定額，除前舉外，後又加入湯鄉銘（湘督）、李鼎新（海軍總司令）、劉存厚（前四川第三師師長，四川護國軍總司令）三人（八七）。

(二) 撫軍使副撫軍使 軍務院由撫軍互選撫軍長副撫軍長各一員，撫軍長得撫軍之決議或同意，施行事項。副撫軍長佐撫軍長協議處辦一切職務。撫軍長有事故時，由副撫軍長代理，正副撫軍長均有事故時，由撫軍中互選一員代理撫軍長職務。

(三) 政務委員會 軍務院設政務委員會，由撫軍中互選政務委員長一員，委員長以下設各種委員，分掌外交、財政、法制等各般政務，委員無定額。其後曾任范源濂、谷鍾秀爲駐滬委員，鈕永建爲駐滬軍事代表，王侃、趙仲張、孝準爲駐日委員。

(四) 各省代表會 軍務院設各省代表會，由各省都督各派代表二員，應政務之諮詢。

(五) 祕書 軍務院設祕書若干員，受正副撫軍長及政務委員長之命，掌管機密事項，後並以章士釗爲祕書長。

軍務院有對內對外特別事故時，由撫軍之合議同意，得任命專使處理其事，其後軍務院曾任唐紹儀爲特任外交專使，王寵惠、溫宗堯爲副使。

軍務院到六月二十九日北京大總統下令恢復臨時約法後，方於七月十四日宣告撤銷。

(一) 袁氏咨文，見二年十月二十三日政府公報。

(二) 規則第六條規定：『本會議時，兩院議員得列席旁聽。』即拒絕議員以外之人列席。

(三) 原文見二年十二月十九日政府公報。

(四) 政治會議呈大總統文，見三年一月十三日政府公報。

(五) 原令見二年十一月二十七日政府公報。

(六) 見東方雜誌第十卷第六號中國大事記中之國務院通令。

(七) 政治會議規則第三條，見二年十二月二十五日政府公報。此項規則，由政治會議議長呈經大總統批准執行。

(八) 以上見政治會議秘書廳規則第一條，見二年十二月二十二日政府公報。此項規則，係由政治會議議長督同秘書長起草，經大總統批准後施行。

(九) 政治會議規則第十九條。

(一〇) 政治會議呈大總統文，見三年一月十三日政府公報。

(一一) 政治會議呈大總統文，見三年一月十三日政府公報。

(一二) 約法會議組織條例第一條，見三年一月二十七日政府公報。

(一三) 以上括符內語，引大總統令，見三年一月二十七日政府公報。

(一四) 關於此項審定會，袁世凱於三年二月十三日用教令頒佈約法會議議員資格審定會組織令，規定審定會由大總統於左列各員中選任組織之：

大理院長；總檢察廳廳長；大理院推事；總檢察廳檢察官；法政專門以上學校校長；其他富於學識經驗，聲望素著之人。

原令見三年二月十四日政府公報，可以參看。

(一五) 約法會議議事規則第二條，見三年三月二十四日政府公報。

(一六) 約法會議秘書廳組織令，見三年二月二十六日政府公報。

(一七) 大總統選舉法第一條，見二年十月六日政府公報。以下關於修改前之大總統選舉制度，均見此法。

(一八) 憲法起草委員長湯漪於二年九月二十六日在憲法會議中之說明。

- (一九) (修正後) 大總統選舉法第一條，見三年十二月三十日政府公報。以下未註明者，均依此法。
- (二〇) 參看三年十二月二十九日，大總統告令，見同月三十日政府公報。
- (二一) 大總統布告，見三年五月一日政府公報。
- (二二) 關於大總統職權，其未另行註明者，均據三年新約法，見三年五月一日政府公報。
- (二三) 參看戒嚴法原文，見元年十二月六日政府公報。
- (二四) 參看三年五月一日政府公報。
- (二五) 參看大總統府政事堂組織令，見三年五月四日政府公報。
- (二六) 此處所述之各局，所職權組織一律根據各該局所官制，法制、銓敘、印鑄三局在新約法之前，已在國務院設立，袁世凱於五月十七日下令修改此三局官制，見同月十八日政府公報，至於其他二局一所，係新約法公布後始行設立，官制分見三年五月六日、九日之政府公報。

(二七) 參看陸海軍大元帥統率辦事處組織令，見三年五月九日政府公報。

(二八) 見三年七月十一日政府公報，以下關於各部官制之變更，均依此。

(二九) 參政院組織法，見三年五月二十五日政府公報，以下關於參政院組織，未另註者，均同此。

(三〇) 參政院秘書廳官制，見三年五月二十九日政府公報。

(三一) 新約法第四十九條。

(三二) 參看新約法第十七、二十、三十四、五十五、五十九、六十各條及本章第四節第一項。

(三三) 立法院組織法第一條，見三年十月二十八日政府公報。

(三四) 立法院議員選舉法第一至第九條，見三年十月二十八日政府公報。

(三五) 民國三年三月三日公布戒條例同年八月二十九日改爲戒法依據該法第三條，得行豫戒命令之事項如次：

(一)無一定之職業，常有狂暴言論行爲者；

(二)妨害他人之集會或欲行妨害者；

(三)不問公私，干涉他人之業務行爲，妨害其自由或欲行妨害者；

(四)不知檢束，常有破壞社會道德，或阻撓地方公益之言論行爲者；

(五)意圖爲(一)(三)兩款之妨害而使(一)(四)兩款情形之人者。

(三六)見立法院議員選舉法，以下關於舉選制度之敘述，均同此。

(三七)立法院組織法第二、三、六、七等條。見三年十月二十八日政府公報。

(三八)參看本章第四章第一項。

(三九)新約法第三十一條，以下關於立法院職權，可參看新約法及立法院組織法。

(四〇)新約法第三十六、三十七兩條，立法院組織法第三條。

(四一)立法院組織法第三章。

(四二)立法院秘書廳官制第八條，見五年三月十九日政府公報，但秘書長由大總統任命，並無明令規定，此間係據五年三月十二日

(即洪憲元年)任命林長民爲秘書長之策令，見同月十三日政府公報。

(四三)立法院組織法第四章。

(四四)詳可參看立法院警衛處官制，見五年三月十九日政府公報。

(四五)立法院組織法第二十二、二十一、二十二、二十三、二十四等條。

(四六)見三年十月三十一日政府公報。

(四七)其所頒佈者，大致如次(以頒佈之先後爲序)。

立法院議員選舉法第三章辦理選舉人員施行細則，見三年十二月十日政府公報。

立法院議員選舉法第一章選舉及被選舉資格施行細則，見四年三月十日政府公報。

立法院議員選舉法第四章選舉人及被選舉人名冊施行細則，見四年三月十日政府公報。

立法院議員選舉費用施行令，見四年三月十日政府公報。

修正立法院議員選舉法第四章選舉人及被選舉人名冊施行細則第二條，見四年六月十一日政府公報。

籌備立法院事務局分科辦事規則，見四年六月十三日政府公報。

立法院議員選舉法第六章初選舉施行細則，見四年八月二十九日政府公報。

立法院議員選舉法第七章覆選舉施行細則，見四年九月二十一日政府公報。

立法院議員選舉法第八章單選舉施行細則，見四年九月二十一日政府公報。

立法院議員選舉法第九章選舉確定第十章選舉變更施行細則，見四年九月二十一日政府公報。

立法院議員選舉法第十一章選舉罰則施行細則，見四年九月二十一日政府公報。

國民會議暨立法院議員覆選舉單選舉投票所辦事規則，見四年十月十九日政府公報。

立法院秘書廳官制，見五年三月十九日政府公報。

立法院警衛處官制，見五年三月十九日政府公報。

(四八)審計院編制法，見三年六月十七日政府公報，以下關於審計院組織，其未另行註明者，均見此法。

(四九)以下參看審計院分掌事務規程，見三年八月十一日政府公報。

(五〇)審計院編制法第一條。

(五一)審計法第一條。

(五二)關於各機關之送交期限，可參看審計法第四、五兩條，及審計法施行規則第一至五條，以下未註明者，均可參看此項法規。

(五三)平政院編制令，見三年四月一日政府公報，以下關於組織部分，其未另註者，均同此。

(五四)以下均可參看平政院處務規程，見三年八月十一日政府公報。

(五五)行政訴訟法第一、十二、十三等條。見三年七月二十一日政府公報。以下均可參看本法。

(五六)依訴願法之規定，人民對於左列各款之事件，除法令有特別規定者外，得提起訴願：

(一)中央或地方下級行政官署之違法處分，致損害人民權利者；

(二)中央或地方下級行政官署之不當處分，致損害人民利益者；

(三)中央最高級行政官署之不當處分，致損害人民利益者；

(四)地方最高級行政官署之不當處分，致損害人民利益者；

但依本法第二至五條之規定，僅人民對(一)項之事件，訴願至中央或地方最高級行政官署，不服其決定者，得向平政院提起行政訴訟。(二)項以中央或地方最高級行政官署之決定，為最終之決定；(三)(四)兩項以中央最高級行政官署之決定，為最終之決定。

其訴願限期，依訴願法第八條之規定，為自行政官署之處分書或判決書達到之次日起六十日內。

(五七)行政執行法第五條見三年七月二十一日政府公報。

(五八)見三年六月九日政府公報。

(五九)平政院編制令第十三、十六兩條。

(六〇)參看平政院編制令，又肅政廳處務規則，見三年八月十一日政府公報；肅政廳書記處辦事細則，見同月十五日政府公報。

(六一)肅政廳處務規則第一至三條。

(六二)新約法第四十二條，糾彈法第一條，及平政院編制令。糾彈法見三年七月二十一日政府公報。

(六三)參看糾彈法，下同。

(六四)糾彈事件審理執行令，見三年七月二十一日政府公報。

- (六五)見三年十月三日政府公報。
- (六六)民國三年七月十一日修正財政部官制第一、五兩條。
- (六七)立法院組織法第二十三、二十四、二十八、二十九等條。
- (六八)參看審計法施行細則，見三年十二月八日政府公報。
- (六九)見三年七月十九日政府公報。
- (七〇)此係後來增加者，見三年八月四日政府公報。
- (七一)參看蒙藏院官制及蒙藏院辦事規程，前者見三年五月十八日政府公報，後者見三年六月八日政府公報。
- (七十二)原定一人，由會長聘任之，此係三年五月十四日所修正者。
- (七三)參看法律編查會規則，見三年二月二日政府公報。
- (七四)見四年十月九日政府公報。
- (七五)各省推戴書，見四年十二月十三日以後之政府公報。
- (七六)以上各令，分見四年十二月十五、十七、十九等日政府公報。
- (七七)引原令，見四年十二月二十日政府公報。
- (七八)名單見四年十二月二十二、二十三、二十四等日政府公報。追封公爵者爲趙秉鈞，追封伯爵者爲徐寶山，合之前此追封鄒汝成侯爵，追封共三人，五年二月二十一日，又封熊祥生等三人男爵。
- (七九)原令，見四年十二月二十四日政府公報。
- (八〇)見五年四月二十二日政府公報。
- (八一)參看國務會議規則，見五年五月十日政府公報。
- (八二)見五年五月五日政府公報。

(八三)國務院官制，見五年五月五日政府公報。

(八四)宣言五通，第一號係宣告袁世凱自稱帝以後，已喪失大總統之資格；第二號宣告大總統既已缺位，依民國二年十月公布之總統選舉法，由黎副總統繼任；第三號宣告黎氏陷於賊中，乃暫設軍務院；第四號宣布軍務院組織條例；第五號宣告依前述條例產生之人員。以上均引用民國五年商務出版兩廣都司令部參謀廳編纂之軍務院考實。

(八五)以上括符內，均引通電信，但小括符內，係作者附註，以供參考。

(八六)除另有註明者外，關於組織，均據軍務院組織條例。

(八七)據軍務院考實中之職員錄，以下關於官吏人員，均依此。

第四章 法統爭執時期（五年六月至十三年十一月）

第一節 自約法恢復至張勳復辟

第一項 新舊約法之爭執

袁世凱逝世，北京政府於六月六日發表袁氏遺令，內稱：「不意感疾，溘至彌留，顧念國事至重，寄託必須得人。依約法第二十九條，大總統因故去職或不能視事時，副總統代行其職權。本大總統遵照約法，宣告以副總統黎元洪，代行中華民國大總統職權。」黎元洪之出任大總統，雖為南北兩方所共同主張，然而南方是以臨時約法和民國二年十月公布的總統選舉法為依據。會一再以護法為言，軍務院第一號布告，即謂：「此次與師，其大義在擁護國法。」第二號布告又云：「此次之精神，一言以蔽之，曰擁護國法而已。國會既為約法上最主要機關，且為一切法律所從出，若不速圖規復，則庶政將安所麗。為此通告各省國會議員諸君，迅速籌備集會程序及地點，俾一切問題得以解決。」其目的在於恢復國會。因之，新舊約法之爭執，在總統人選上，初無異議，特在政制上有總統集權制與責任內閣制之別，而舊國會之恢復與否，亦其問題，特以大總統之法理問題為雙方之辯論中心耳。茲舉其要點說明如次：

一 新舊兩法之異同 依據以臨時約法爲基礎之民國二年十月五日總統選舉法，大總統缺位時，由副總統繼，至本任大總統任滿之日爲止。依此而言，袁世凱於二年十月十日就任，任期五年。黎元洪如以副總統繼任，可以彌補袁氏未滿任期。到民國七年十月爲止。如果依據以新約法爲基礎之三年十二月三十日修正總統選舉法，則大總統因故去職，或不能視事時，副總統代行其職權，不過應於三日內組織大總統臨時選舉會，由代行大總統之職權者，咨行大總統臨時選舉會會長，指任會員十人監視，開啓尊藏金匱石室，恭領金匱到會，當衆宣布，就被推薦三人中，投票選舉。換言之，兩法之不同，其最大要點，在於一爲「繼任」，一爲「代行」，不過觀察當時事實，似不以此爲重，而是以兩法之政制之不同，乃有所爭耳。

二 兩方所持之法理 北京政府所發表之袁世凱命令，係「依約法第二十九條」，即指新約法而論，南政府則自護國軍政府之第一號宣言起，即以臨時約法爲言，自六月七日至二十五日約二十日間，雙方函電紛馳，各執一辭。南方以臨時約法爲據，北方則段祺瑞以爲如以命令恢復臨時約法，實「爲各派法理學說所不容，貿然行之，後患不可勝言。」（一）迨及六月二十五日，海軍獨立，加入護國軍，段氏始告屈服，於六月二十九日由大總統下令，內稱：

「共和國體，首重民意，民意所壹，厥惟憲法，憲法之成，專待國會。我中華民國國會自三年一月十日停止以後，時越兩載，迄未召復，以致開國五年，憲法未定，大本不立，庶政無由進行，亟應召集國會，速定憲法，以協民意而固國本。憲法未定以前，仍遵行中華民國六年三月十一日公布之臨時約法，至憲法成立爲止。其二年十

月五日宣布之總統選舉法，係憲法之一部，應仍有效，此令。」同日，又下令：

「茲依臨時約法第五十三條，續行召集國會，定於本年八月一日起，繼續開會，此令。」

於是黎元洪之大總統地位，確定為繼任，臨時約法與舊國會亦均宣告復活，此種約法爭執之得以解決，其近因為海軍獨立，段氏知南方之不可屈。如就法理而言，則袁世凱之解散國會，製造約法會議，公布新約法，在法律上均難生效，則舊約法之復活，實為當然之事實。不過舊國會議員任期，自民國二年四月八日開幕起，到五年四月八日，已滿三年，參議員應當改選，參議員亦應改選三分之一，如以袁世凱解散國會，認為應與補足，雖亦不無可言，特就民治而言，則時過境遷，議員不能長為議員，徒因政治關係，未與改選，實則南北兩方，均未必真以「法治」為鵠的。

三 爭議之背景

段祺瑞支配下之北政府，主依新約法，然而依據新約法下之修正總統選舉法，則副總統代行大總統職務，只有三天，當時何以不開所謂「金匱石室」？臨時選舉會又何以不開？是就新約法而言，其本身亦已違法，當時段輩實亦無法自圓其說，其所以如此者，殆謀利用黎氏為傀儡而集大權於段氏個人，如果應行臨時約法，則國會恢復，國務院須聽命於國會，為段氏之所不願，至於南方，恢復舊約法，固為合理，擁護舊國會，亦未必盡然，南方之出此，一則謀一舉推翻袁氏舊制，再則懼國會果真改選，南方亦未必有利，雙方之爭執，以「法」為名，實則皆以「權」為目的也。

第二項 舊約法恢復後政制之變更

約法恢復國會於八月一日開會。自此以至曹錕失敗。其間政制除涉及憲法問題。以下另述外。約有下述數項變動。

一 撤銷者 五年六月十日。下令取消陸海軍大元帥統率辦事處。以其職權分歸陸軍部海軍部參謀本部辦理。六月二十九日。一方下恢復臨時約法之令。同時又下令撤銷所有關於立法院國民會議各法令。裁撤參政院及平政院所屬之肅政廳。

二 恢復者 除整個政府自民三新約法之總統集權制改為元年臨時約法之內閣制外。交通部於八月十五日。以部令改組。仍行適用元年官制。內務部於同年九月八日。亦以部令恢復元年官制（但在發表之先。均經國務會議通過）其他各部。則外交部於十年四月二十二日。司法部於十四年十一月三日。方下令恢復民元官制（外交部於十年五月七日。又以部令發表增設條約司）不過此項恢復。均僅指內部組織。至於部之地位。與總長之職權。自臨時約法恢復後。皆當然恢復為元年時之制度。

三 新設者

（一）臨時國際政務評議會 舊約法恢復以後。曾因對德和戰問題。引起各方意見之衝突。參議院議員章士釗主張增修不管部國務員。將在野各派領袖一律羅致。但不為當局所採。僅於六年三月十三日。由國務院組織一「臨時國際政務評議會」。以國務總理為會長。外交總長為副會長。評議員若干人。則由國務總理函聘。另設書記

長一人，由評議員中推之，掌管會議記錄及其他文件。評議會之職權，以研究當時之外交關係事項為目的，所應研究之事項為：（一）處置國內德僑；（二）對於協商國應提條件；（三）華工招募；（四）物料供給；（五）關稅改正；（六）巴黎經濟同盟條文；（七）議和大會中各問題。在實際上，並無何種大權，僅能以研究所得，經由總理採擇，交主管衙門施行而已。（11）

（二）僑工事務局 六年九月二十日，公布僑工事務局暫行條例，設立僑工事務局，直隸於國務總理，監督僑工招募及保護事務，內置局長一人，委員六人，委員由國務總理於外交、內務、農商各部職員中選派。必要時，並得酌用雇員。此項機關，本係臨時性質，但其後於十年十二月十八日，另行頒布僑務局組織條例，組織僑務局，以代替前此之僑工事務局。仍行直隸於國務總理，其職權改為「掌理本國在外僑民，移殖保育一切事務。」內設總裁、副總裁各一人，參事四人，僉事六人，編譯二人，主事十人。另設評議十人，就外交、內務、農商三部薦任以上職員暨僑民中資望素著者遴聘。必要時，尚得酌設辦事員及雇員。十一年十月，以僑務局之呈請，暫行增設秘書四員，但到十二年十二月六日，又頒布修正僑務局組織條例，將前項組織，略有變動。設科長三人，科員九人，以代替前此之參事、僉事、主事。分科方法，由總裁呈准決定。評議仍為十人，但規定須有六人由僑民中遴聘，其他則就外交、內務、農商、教育四部司長聘任。其他均與前同。到民國十五年間，曾有設立僑務院之議，但終未實現。

第三項 國會第二次解散與復辟

國會恢復以後，表面上雖重回於統一的局面，而在實際上，所包含之糾紛，仍然不少。迨及六年一月，德國宣布

無限制使用潛水艇，二月九日對德提出抗議。三月十四日，正式宣告絕交。五月七日，始將對德宣戰案提出於國會。十九日衆議院議決，必待內閣改組而後討論參戰案，即表示不信任內閣。督軍團請政府解散國會，爲黎元洪所卻。五月二十三日，黎氏以國務員伍廷芳之副署，免段氏職，即以伍氏代國務總理。同日，段祺瑞則以總統任免令未經段氏副署爲由，發出通電，聲稱：「將來地方國家，因此發生何等影響，祺瑞概不負責。」以挑撥督軍團。黎氏擬以李經羲任國務總理，已獲兩院通過。但各省相繼獨立，黎元洪電召張勳入京調停。張氏抵天津後，電請黎總統解散國會。六月十二日，在無人副署之下，竟由步軍統領江朝宗，以代理國務總理之名義副署。以「參衆兩院，組織憲法會議，時將一載，迄未告成，現在時局艱難，千鈞一髮，兩院議員紛紛辭職，以致迭次開會，均不足法定人數，憲法審議之案，欲修正而無從，自非另籌辦法，無以慰國人憲法期成之渴望」（見解散國會令）爲辭，下解散國會令。同日，黎元洪通電，歷述受迫情形。(三)認爲係不得已而出此。國會既已解散，各省即先後取消獨立。張勳於六月十四日入京。七月一日侵晨，由張勳、康有爲等數十人入宮奏請復辟。同日，清帝諭稱黎元洪奏請奉還大政，張勳、馮國璋、陸榮廷等奏請復辟，瞿鴻禨等奏請御極聽政。(四)頒布新政九條，如次。(五)

(一) 欽遵德宗景皇帝諭旨，大權統於朝廷，庶政公諸輿論，定爲大清帝國，善法列國君主立憲政體。

(二) 皇室經費，仍照所定每年四百萬元數目，按年撥用，不得絲毫增加。

(三) 懷遵帝朝祖制，親貴不得干預政事。

(四) 實行融化滿漢畛域，所有以前一切滿蒙官缺，已經裁撤者，概不復設。至通婚易俗等事，並著所司條議具

奏。

(五)自宣統九年五月本日以內，凡與東西各國正式簽定條約，及已付債款合同，一律繼續有效。

(六)民國所行印花稅一項，應即廢止，以舒民困，其餘苛細雜捐，並著各省督撫查明，奏請分別裁撤。

(七)民國刑律不適國情，應即廢除，暫以宣統初年頒定現行刑律為準。

(八)禁除黨派惡習，其從前政治罪犯，概予赦免，倘有自棄於民而擾亂治安者，朕不敢赦。

(九)凡我臣民，無論已否剪髮，應遵照宣統三年九月諭旨，悉聽其便。

復辟令下後，黎元洪即避入日本公使館，各地反對紛起，段祺瑞於七月五日，在馬廠誓師，十二日進迫北京，張勳逃避荷蘭公使館，段氏於十四日入京，復辟只有半月，即宣告結束。(六)

第二節 護法運動與南北兩政府

段祺瑞於七月五日誓師討逆時，曾通電聲稱：「本日由國務院參議劉崇傑，費到本月二日大總統令：「特任段祺瑞爲國務總理，此令。」等因，時危勢迫，義不敢辭，祺瑞遵卽就職。」八日，在天津設立國務院臨時辦事處，六日，馮國璋在南京宣告就代理大總統職（按袁世凱死後，黎元洪繼任，馮國璋於五年十月當選副總統，現在卽以副總統資格代理。）復辟失敗，段氏於十四日入京，十七日發表內閣閣員，黎元洪通電宣告：「以後息影家園，不聞政治。」並電推馮副總統繼任，八月一日，馮國璋入京任職。

段內閣成立以後，其對內第一問題，即爲國會改造問題。段氏與研究系人物互爲勾結，主張做照第一次革命先例，召集臨時參議院，重定國會組織法及選舉法後，再行召集新國會。對於被解散之國會，不再過問。於是舊國會議員，奮起反對，羣聚上海，發表宣言，主張召集舊國會，但段氏置之不理。孫中山於六年七月十七日南下赴粵，進行護法政府，於是南北分立而有兩政府之存在。

第一項 北京政府

北京政府在段系軍閥支持之下，於民國六年七月二十四日通電各省，徵求召集臨時參議院意見。認爲：「夫今日既爲遵行約法時代，則所謂合法之立法機關，無過於約法上之參議院者，其立法之職權，載在約法，班然可考。夫國會之職權，乃由約法上之參議院遞嬗而來，有參議院行使立法職權，即無異於國會之存在。」（七）謀以參議院壓倒國會，各地段系軍人，紛紛響應。段政府乃於六年九月二十九日下令宣稱：「國會組織法暨兩院議員選舉法，民國元年，係經參議院議決，咨由袁前大總統公布，歷年以來，累經政變，多因立法未善所致，現在亟應修改。著各行省蒙藏青海各長官仍依法選派參議員，於一個月內到京，組織參議院，將所有應行修改之組織選舉各法，開會議決，此外職權，應俟正式國會成立後按法執行，以示尊重立法機關之至意。」十月三十日，下令召集參議院，十一月十日，舉行開會式，七年二月十七日，公布參議院議決修正之中華民國國會組織法，參議院議員選舉法，衆議院議員選舉法。（八）改造國會之選舉制度，茲特分目說明於下。

第一目 參議院議員選舉法之修改

一 名額之分配 參議院以左列各議員組織之：（九）

一、由地方選舉會選出者，每省五名，每特別行政區一名，蒙古十五名，青海二名，西藏六名，共一百三十八名；

二、由中央選舉會選出者三十名，共分六部（參看下述選舉權）：第一部十名，第二部八名，第三部五名，第四部四名，第五部二名，第六部一名。

二 選舉權與被選舉權 關於選舉權者，其限制可分兩項：一為一般者，凡有選舉權者所共同具有之資格，一為特殊者，即參加某種選舉會者所必需具有之資格，關於前者，即凡有中華民國國籍之男子，年滿三十歲以上，而無下述參議院議員選舉權第（3）項所列各種情事之一者，得為參議院議員選舉人；關於後者，茲分述如次：

（一）有選舉權者 各種選舉會之有選舉權者，其條件不盡相同，分述如次：

（甲）地方選舉會 此項選舉會，以有（一）曾在高等專門以上學校畢業及與高等專門以上學校畢業有相當資格任事滿三年者，或曾任中學以上學校校長及教員滿三年者，或有學術上之著述及發明經主管部審定者；（二）曾任薦任以上官滿三年，或曾任簡任以上官滿一年，或曾受勳位者；（三）年納直接稅百圓以上，或有不動產值五萬圓以上者等資格之一者，為初選選舉人。但蒙古、青海之地方選舉會，以各蒙旗王公世爵世職組織之。西藏地方選舉會，則由駐藏辦事長官會同達賴喇嘛及班禪喇嘛組織之。

（乙）中央選舉會 中央選舉會分部組織之；第一部為曾在國立大學或外國本科畢業，以其所學任事滿三

年者，或曾任國立大學校校長及教員滿三年以上者，或有學術上著述及發明經主管部審定者；第二部爲退職大總統、副總統、國務員及曾任特任官，滿一年以上，或曾受三等以上勳位者；第三部爲年納直接稅一千圓以上者，或有一百萬圓以上之財產，經營農工商業，經主管官廳證明者；第四部爲華僑有一百萬圓以上之財產，經駐在領事官證明者；第五部爲滿洲王公，具有政治經驗者。第六部爲回部王公，具有政治經驗者。

(二)有被選舉權者 凡有中華民國國籍之男子，年滿三十五歲以上，無下述衆議院議員選舉權第(三)項所列情事之一者，得被選爲參議院議員；但蒙、藏、青海、回部、華僑之被選舉人，以通曉漢語漢字爲限。此外參議院議員選舉權及被選舉權之特殊限制，與下述衆議院議員選舉權第(四)項同。小學校教員亦停止被選舉權。(一〇)

三 選舉方法 各省區地方選舉會，以縣爲初選區，凡各縣初選人每三十人互選初選當選人一名，但人數少至三人之縣，亦得選出初選當選人一名，初選監督以縣知事充之，投票所設縣知事所在地。初選當選人選出後，再在各該省區最高行政長官所在地，舉行覆選，以各該省區行政長官爲覆選監督，其當選票數之計算及候補人均與民國元年參議員之選舉法同。蒙古及青海地方選舉會之選舉監督，以選舉會所在地之行政長官或盟長或蒙藏院總裁行之，西藏地方選舉會以駐藏辦事處長官或蒙藏院總裁充之。選舉會所由選舉監督定之；但此兩者，均得依便宜於中央政府所在地組織之，用單選舉制度，其選舉當選人及候選人之方法，則與各省區初選當選人同。中央選舉會於中央政府所在地行之，第一部以教育總長爲選舉監督；第二、五兩部以內務總長爲選舉監督；第三、四兩部以農商總長爲選舉監督；第六部以蒙藏院總裁爲選舉監督。選舉場所，由各該選舉監督定之，其選舉之

計票與上同。(一一)(參看第二章第七節)

四 任期 任期雖無變動，但分班改選方法，則與前不同。全部議員以抽籤法分爲三班，第一班滿二年改選，第二班滿四年改選，第三班任滿改選。嗣後每二年就任滿之議員改選之。議員名額不能三分時，以較多或較少之數爲第三班。

第二目 衆議院議員選舉法之修改

一 名額之分配 各地方選出衆議院議員之名額，依人口之多寡定之，每人口滿一百萬選出議員一名，但人口不滿七百萬之省，得選出議員七名，不滿一百萬之特別行政區，亦得選出議員一名，人口總調查未畢以前，各省區選出之名額如左：計直隸，二十三名；奉天，十一名；吉林，七名；黑龍江，七名；江蘇，二十七名；安徽，十八名；江西，二十四名；浙江，二十六名；福建，十六名；湖北，十八名；湖南，十八名；山東，二十二名；河南，二十二名；山西，十七名；陝西，十四名；甘肅，十名；新疆，七名；四川，二十二名；廣東，二十名；廣西，十三名；雲南，十五名；貴州，九名；京兆，四名；熱河，三名；察哈爾，二名；歸綏，一名；川邊，二名；蒙古，十九名；西藏，七名；青海，二名。

蒙古、西藏、青海選舉區劃及名額分配爲：哲里木盟，卓索木盟，昭烏木盟，錫林郭勒盟，烏蘭察布盟，伊克昭盟，土謝圖汗盟，車臣汗盟，三音諾顏部，札薩克圖汗部，烏梁海，察哈爾，歸化城，土默特，阿拉善，額濟納，舊土爾扈特，哈薩克各一人；科布多二人；前藏四人，後藏三人，青海二人。(一二)

二 選舉權與被選舉權(一三)

(一) 有選舉權者 有中華民國國籍之男子，年滿二十五歲以上，於編造選舉人名冊以前，在選舉區內住居滿二年以上，具有(一)年納直接稅四圓以上者；(二)有值一千圓以上之不動產者；(三)在小學校以上畢業者；(四)有與小學校以上畢業相當之資格者條件之一者，得爲衆議院議員之選舉人，但第(二)項之規定，於蒙、藏、青海得就動產計算。

(二) 有被選舉權者 凡有中華民國國籍之男子，年滿三十歲以上者，得被選爲衆議院議員，但蒙、藏、青海之被選舉人，以通曉漢語者爲限。

(三) 取消選舉權及被選舉權者 凡係(一)褫奪公權尙未復權者；(二)受破產之宣告，確定後尙未撤消者；(三)瘋癲或有癡疾者以及(四)不識文字者，不得爲衆議院議員之選舉人及被選舉人。

(四) 停止選舉權及被選舉權者 凡係(一)現任官吏及巡警；(二)現役海、陸軍人；(三)各學校肄業生以及(四)僧道及他宗教師者，停止其選舉權與被選舉權。但(四)項不適用於蒙、藏、青海。

(五) 停止被選舉權者 小學校教員停止其被選舉權。辦理選舉人員於其選舉區內，停止其被選舉權，但監察員及蒙、藏、青海之辦理選舉人員，不在此限。

三、選舉方法 可分兩種，如次：

(一) 各省及各特別行政區議員之選舉 分初選覆選兩步，初選舉以縣爲選舉區，覆選舉以道或特別行政區爲選舉區，各省設選舉總監督，以該省行政長官充之，監督全省選舉事宜；初選舉設初選監督，以縣知事充之，監

督初選舉一切事宜，覆選舉區設選舉監督，以道尹或特別行政區長官充之，監督覆選舉一切事宜。初選當選人名額，當選票額以及各覆選區當選人名額，當選票額，候補當選人等，均與民元之衆議院議員選舉法相同。（參看第二章第七節。）

(三) 蒙古 西藏 青海之選舉 選舉區劃及議員名額分配，已見上述。選舉監督以各該選舉區之行政長官充之，其他關於選舉方法等，均與民元衆議院議員之選舉相同（參看第二章第七節）。但本屆選舉（即民國七年，名為第二屆）參議院又通過一蒙古 回部 西藏衆議院議員選舉施行法，（一四）規定蒙古 回部 蒙 藏第二屆衆議院議員之選舉，得於政府所在地舉行，並以蒙 藏院總裁爲選舉監督。

第三目 新國會與新國會之選舉

上述兩法修改之要點，如與舊法相較，第一，爲提高選舉資格，第二爲廢除從前由各省省議會選出參議員之規定，第三爲減少兩院議員名額，參議員自二六四名改爲一六八名，衆議員自五六五名改爲三五三名。

此項國會組織法及兩院選舉法公布後，七年二月十八日，下令籌備選舉，同年七月二十日，下令限各議員於八月一日以前到京，八月十二日，國會開會，粵 桂 滇 黔 川 五省因反對而未選，湘 鄂 陝以戰亂而不能舉行，僅其他十四省與北京政府指派之蒙 藏議員，全係安福系所操縱，故又稱爲安福國會，開會以後，臨時參議院即告解散，九月一日，選徐世昌爲大總統。十月一日，又開副總統選舉會，但因欲以此位置讓與南方，作爲南北和議之條件，故未選出，而南方則於十月九日，通告以軍政府代行國務院職權，攝行大總統職務，另立政府。

徐氏登台後，亦曾努力於南北和平運動，但終梗於武人，未能成功。迨及九年下半年，南方軍政府瓦解，北方亦以直皖戰爭，段祺瑞失敗下台，新國會於八月三十日平安閉會後，即行消滅。十月三十日，徐世昌下令宣稱：「和平統一，善後各端，亟待次第進行，國會爲全國人民代表，關係綦重，所有參衆兩院應即從新選舉。著內務部即依照元年八月十日公布之國會組織法暨參議院議員選舉法，衆議院議員選舉法，督同各省區長官將選舉事宜迅速籌備辦理。」但應選者僅有蘇、皖、魯、晉、甘、奉、吉、黑、新、蒙、古、青、海、西、藏等十一單位，不能成立，而徐世昌之總統位置，亦無法再行維持，而其所選出之一部議員，即世之所謂新新國會議員者是。

第二項 南政府

第一目 國會非常會議與軍政府

復辟失敗後，北京政府既不肯恢復舊國會，孫中山及國民黨議員紛紛南下。六年八月十八日，孫氏宴南下議員於廣州黃埔公園，到一百三十餘人，即開談話會，決定在粵開非常會議。十九日發布宣言，自謂：「同人等昔受國民之託，職務未終，今被國賊之驅，責任難棄。用依約法，自集於粵，人數未滿法定，本難遽行開會。唯念時局之危，間不容髮，西南散處，意志輒殊。對外則馮、段宣戰，我將何以處德奧？對內則黃陂孤陷，我將何以設政府？凡荷重要，亟待討論，爰釋主權，在民之用，師法人國變之例，特決定本月二十五日於廣州開非常會議，以謀統一，以圖應變，區區之意，如斯而已。」產生國會非常會議與軍政府。

一 國會非常會議 國會非常會議即係依據上述宣言而開，於八月二十九日議決國會非常會議組織大

網共十一條。依據此項大綱，國會非常會議，以現任國會議員組織之。其議事則以參、衆兩院議員會合會行之。非有十四省以上之議員列席，不得開議。蒙古、西藏、青海、華僑各選舉區，以省論。議事以列席議員過半數決定。正副議長，就現任兩院正、副議長內推定之。正、副議長均有事故時，得選舉臨時議長。非常會議並得設各委員會。制定並宣布軍政府組織大綱，軍政府有交議事件，或由六省以上之議員連合提議時，得隨時開會議決；人民請願事件，經委員會審查後，得提出議決之。大綱之修正，須有議員四十人以上之連署，列席三分之二以上議決之。

二 軍政府 六年八月三十日，非常國會通過軍政府組織大綱。全文十三條。依據此項大綱，軍政府設大元帥一人，元帥二人。由國會非常會議分次選舉之。以得票過投票總數之半者爲當選。大元帥對外代表中華民國。有事故不能視事時，由首次選出之元帥代行其職權。元帥協助大元帥籌商政務。元帥得兼其他職務。軍政府設都督若干人，以各省督軍贊助軍政府任之。設立外交、內務、財政、陸軍、海軍、交通等六部。各部設總長一人。由國會非常會議分別選出，咨請大元帥特任之。此項選舉，以得票過投票總數之半者爲當選。但遇總長缺位，未經選舉以前，大元帥得爲署理之任命。

九月一日開會，出席議員九十一人。選孫中山爲大元帥，次日，選陸榮廷、唐繼堯爲副元帥。九月十日，中山先生行就職禮。同日，國會選舉各部總長。計：財政總長唐紹儀；外交總長伍廷芳；內務總長孫洪伊；陸軍總長張開儒；海軍總長程璧光；交通總長胡漢民等六人。再由大元帥特任之。於是軍政府即正式成立。

軍政府雖然成立，但其內部衝突頗爲劇烈。對於北京政府之態度，有和戰兩派，因兩派之衝突，而軍政府之組織，乃有變動之趨勢，分述如次：

一 西南自主各省護法聯合會之出現 六年十一月中旬，軍政府之右傾分子，倡對北主和之說，頗盛。中山則堅持必須恢復約法與國會。此時，主和派一方與西南各省實力派聯絡，一方在非常國會中活動。迨及七年一月二十日，便有所謂西南自主各省護法聯合會之名目出現，并行頒布所謂中華民國護法各省聯合條例（二五）依據此項條例，聯合會議由（一）護法各省自主政府及海軍所派之代表各一人，但未完全自主省之護法各軍，及各戰區之聯合軍，經聯合會議承認者，得各派全權代表一人；及（二）民國元老，由前項所列派出代表各機關公推者，組織之，第（三）項之人數，無定額，至於聯合會議之職權，係受護法各省各軍之委託，對外對內執行政務，其職權爲：（一）辦理共同外交，訂立契約；（二）監督共同財政，辦理內外公債之募集；（三）統籌軍備，計劃作戰；及（四）裁決各與省之爭議事件。

二 正式國會之成立 聯合會議雖已成立，但其本身實缺乏法律之基礎。因之改組軍政府之說，逐漸澎湃，迨及七年五月，中山見形勢日非，無能控制主和派之活動，乃於五月四日，向非常國會辭大元帥職。隨之，國會與軍政府亦同時變動。六月十二日，在粵之國會議員，依同年三月十二日兩院議員談話會之決議，如期宣告繼續第二屆常會，而到粵之國會議員，尙不足法定人數，不能成立，雖思將未到會之議員除名，以候補議員遞補，惟除名須經過半數議員之決議，故無法適用此除名之規定。然以急於湊足法定人數，雖已聲明此次集會爲繼續第二屆常會。

之會期，竟任意借用民國二年議院法第七條，開會後滿一個月尚未到院者，應解其職之規定，解參議員五十一人，衆議員一百四十七人之職；又於八月十二日，依同條但有不得已之故障報告到院時，得以院議延期至兩個月爲限之規定，解參議員五十八人，衆議員六十九人之職。此後尚有陸續解職者，此項解職議員之遺缺，先後由候補議員遞補，將法定人數勉強湊足，繼續開議，是即後來之所謂民八國會。

三 軍政府之改組 中山於七年五月四日辭職，同月十八日即修改組織大綱，軍政府改爲合議制，其情形如次：

(一) 軍政府 中華民國軍政府，以各省各軍之聯合，於護法救國事業未完全告成以前，依法行使中華民國行政權，軍政府執行約法上之大總統職權時，依約法之規定，但須以代理國務院攝行大總統職務資格行之，並須對國會負責任，但其行使職權係由總裁會議，以政務院贊襄行之。

(二) 總裁會議 總裁會議，以總裁組織之，其人數由國會兩院應時勢之必要而定之。總裁以合議制行使其職權，總裁因事故不能到職時，得派專員代理，但代理總裁不得派代表列席總裁會議。總裁之職權爲：(一) 代表軍政總攬會務。(二) 任免文武職員，但任命政務員及對內對外全權代表，須得國會兩院聯合會之同意。及(三) 得提案交國會兩院聯合會議決。(四) 得主國內和戰事宜，但和平條件，非經國會兩院聯合會之同意，不能簽字。(五) 得接受外國全權代表，辦理外交，訂立契約，但關於人民有負擔之契約，須經國會兩院聯合會之同意。(六) 得辦理內外公債之募集，但須經國會兩院聯合會之決議。(七) 得承認護法軍隊或救國軍隊之加入。及(八) 得統籌軍備及

計劃作戰。但國會兩院聯合會得以列席員過半數之可決，彈劾總裁。

(三) 政務院 政務院以政務員組織之，政務院長，各部總長，均稱爲政務員，由國會兩院聯合會選舉，以得票過列席員之半數者爲當選，再由總裁會議任命之。政務員輔助總裁，對國會兩院聯合會負責，凡關於政務之文告，以軍政府名義，由總裁連署，政務員副署之。政務員及其委員，得於國會兩院聯合會出席及發言。政務員與總裁意見不同時，得開聯席會議決定之，聯席會議以總裁、政務員及各省軍代表會合行之，政務院內部之機關如次：

(甲) 各部 政務院分設各部，依國務院官制之所定。

(乙) 參事會 政務院設參事會，由各省院議會選出二人，總裁會議任命組織之，無省議會之區域，由該地法定機關選舉之。參事會建議地方行政之計劃，及備政務院之諮詢，但關於各地方之特別政務，得由該省參事單獨建議。

(四) 軍事委員會 軍政府設軍事委員會，由各省軍長官所派之軍事代表各一人，及經軍政府任命之軍事委員組織之，軍事委員會建議軍事上之計劃，及備政府之諮詢，但關於各軍之特別事宜，得由該軍單獨建議。

(五) 參謀部 參謀總長得列席政務會議。(參謀部內部組織，組織大綱中定爲「依原有之官制」，所謂「原有」官制，無從稽考，諒係依據北京政府之官制。)

法院無變動。國會兩院聯合會對於政務員，得以列席過半數爲不信任之決議。不信任決議成立時，政務員應即解職，但關於個人或一部份時，政務員全體不負連帶責任。

修正軍政府組織大綱，其最大要點即在於改集權之大元帥制爲合議的總裁制。非常國會旋於五月二十日選舉孫文、唐紹儀、伍廷芳、岑春煊、陸榮廷、唐繼堯、林葆懌七人爲軍政府總裁。

第三目 大總統之選舉

國會雖由『非常』變成『正式』，軍政府雖然改組，但內部之糾紛未已。其後岑春煊、陸榮廷等，欲與北方議和爲護法議員所反對，因使莫榮新監視議員行動，指留國會經費，派兵圍搜兩院祕書廳，兩院議員在事實上不能再在廣東會合，因於八年十一月二十四日，第三十一次兩院聯合會議後，除岑派議員之外，均紛紛他適，此等議員之一部，於離開廣州之後，又往雲南，再行集會，九年七月十日，開成立會，八月十四日，開第二十五次非常會議，八月十七日，復開第三十六次兩院聯合會。本擬於雲南組織政府，以唐繼堯不表贊同，主張移國會軍政府於重慶，議員乃又先後入川，於九月十九日抵重慶，詎知川省武人，亦復內訌，議員終不能久留於此。因於九年十月十四日，發布宣言，告別川省父老，而在當時，廣東方面，發生粵桂戰爭，粵軍於九年八月由閩南進兵，駐粵桂軍失敗，莫榮新於十月二十六日退出廣州，通電取銷自主，岑春煊於二十二日即宣言引退，二十四日并與陸榮廷、林葆懌、溫宗堯等聯合宣言，解除軍政府職務。於是國會與軍政府無形取消。迨陳炯明之粵軍占領廣州後，孫中山等又相繼返粵，於十二月一日，通電宣告重開政務會議，十年一月十二日，國會重在廣州開兩院聯合會議，於是國會與軍政府又入於另一階段。

唯是此時，軍政府已成強弩之末，孫中山主張成立正式政府，雖爲陳炯明及一部分人員所不滿，終於實現。四

月七日兩院聯合會開會。到會議員共三百二十人。出席議員二百二十二人。開會後，改開非常會議。通過中華民國政府組織大綱七條。首冠緒言，次列條文。緒言謂選舉大總統，付託以討亂及建設之全權，謀社會改革，民國統一，永久和平，大綱凡七條如次：（一六）

（一）大總統依本大綱行使職權；

（二）大總統由非常國會選出；

（三）總統總攬政務，發布命令，統率海陸軍，任免文武官吏；

（四）大總統對外代表中華民國；

（五）設各部掌部務，由總統任免；

（六）本大綱自宣布日施行；

（七）本大綱施行之日，軍政府組織大綱廢止。』

大綱通過後，由皖籍議員丁象謙動議，即照大綱開大總統選舉會。多數附議，即分發選舉票，用記名投票法選舉。全數二百二十票，孫中山以二百十八票過半數當選。

如照民二之總統選舉法而言，大總統雖係由國會議員組織總統選舉會選舉，但須三分二以上列席，得票滿投票人數四分之三者當選，須兩次投票無人當選時，方就第二次得票較多者，二名決選之，以得票過投票人數之半者為當選。

自此以後，軍政府重行恢復爲元首獨裁制。孫中山於五月五日在廣州就大總統任，旋即任命伍廷芳爲外交部長兼財政部長，陳炯明爲陸軍部長兼內務部長，徐謙爲司法部長，湯廷光爲海軍部長，馬君武爲祕書長。

第四目 大元帥府之組織

大總統選出後，廣東內部初未完全安定，至十一年六月十六日，陳炯明部葉舉等圍攻廣州總統府。孫中山於八月九日離粵赴滬，至十二年陳炯明失敗，是年二月十五日，中山由滬南下，二十一日重入廣州，組織大元帥府。

中山入粵後，於三月二日完成大元帥之大本營組織。大元帥本身，賦有極大之權力。第一，一切重要政務，由大元帥處理。第二，各總司令、司令、軍師等軍隊，由大元帥指揮調度。第三，政府機關之組織，各機關之增設與裁併，及重要官吏之任免，皆由大元帥爲之。第四，大元帥公布條例，發布命令，條例之由各部公布者，須經大元帥之核准。因之，大元帥制度實爲具體而微之獨裁制。

大本營組織分內政、外交、財政、建設等四部。法制、審計兩局參謀、祕書兩處及金庫一所。而在大元帥之下，又另設大理院爲最高審判機關，兼管司法行政事務，並配置總檢察廳。此外，因政治上之需要，設立各種機關，興廢變更不一而足。凡此實因當時之大元帥制，係以人治爲基礎。同時又在軍政時期，其政制之混亂，不難想見。（中國國民黨中央黨史陳列館存有一部分之大元帥大本營公報，唯殘缺不全，筆者雖加閱涉，未見有何可資參考者，其他機關更無此項可以依據之材料。）

大本營雖已成立，但當時廣東境內反對中山之軍閥，仍然存在，因之，僅能從事內部之肅清，未遑北伐。而在北

方，正進行賄選運動。

十二年冬，廣東內部，雖未全部安定，而大元帥之基礎，實已日趨穩固。十三年一月二十日，中國國民黨召開第一次全國代表大會於廣州，除改組黨內組織外，並議決改大元帥制爲國民政府，但此項國民政府，到十四年三月十二日，中山在北京逝世後，於七月一日，始宣告成立。是即今日國民政府之來源。

第三節 國會第二次恢復至賄選憲法

第一項 法統之恢復及其法律問題

民國八年南北和議失敗以後，西南六省，政變紛乘，北方則內戰頻仍，直系兩戰兩勝，握北政府之實權。曹錕謀爲總統，吳佩孚則擬假恢復法統之名，統一南北。於是『恢復法統』之呼聲乃起。十一年五月二十四日，天津遂有第一屆國會繼續開會籌備處，假順直省議會開臨時會之舉，列席者參議院議員二十六人，衆議院議員四十二人。議決以第一屆國會繼續開會籌備處，業經成立，通告全國。通電發出後，北方各省均復電贊同。六月一日，籌備會開第二次會議，列席者參議院議員六十三人，衆議院議員一百三十八人，於是議決通電全國，宣告『自今日始，應由國會完全行使職權，再由合法大總統依法組織政府，護法大業，亦已完成，其西南各省，因護法而成立之一切特別組織，自應於此終結。』二日，徐世昌下令聲稱：『現因衰病，宣告辭職，依法應由國務院攝行職務。』曹、吳即領銜聯合十省區督軍省長，電請黎元洪復職。黎氏於六月十一日蒞京，執行大總統職權。十三日，下令撤銷民國六年六月

十二日「解散國會令」六月十二日，在津舊國會議員移北京集會，十六日，參衆兩院諮達大總統，聲明於本年八月一日繼續開會。

國會既已確定恢復，但亦因之而發生法統問題。自民六國會解散以後，一部議員南下護法，其間一部分之未會到會者，被護法國會所開除，另提候補，即形成前述之民八國會。於是此次所恢復者，究爲民八國會抑民六國會，大成問題。而在北方進行恢復國會之時，民八議員會於六月三日，在廣州通電主張繼續民八國會；認爲民六國會之解散，本爲非法，而廣州之自由集會，則爲法律之所許；一部議員放棄職權，不往廣州，除名另補，爲當然程序，既經除名，何能復職？民六議員則認爲廣州之與以除名，不合院法，補缺手續，亦欠完備，此次開會，乃由總統明頒撤銷民六解散之會，在法律毫無可攻。雙方爭執，迨及廣州發生陳炯明之變，護法議員組法統維持會，留滬留京，各行其是。因之，北京國會於八月一日得有過半數議員之報到，正式開會，繼續第一屆第二次常會，是爲舊國會之第二次恢復，亦即民六國會之恢復。

第二項 賄選總統與賄選憲法之頒布

國會第二次恢復，當以制憲爲最重要之職務，但查國會組織法第二十一條之規定：「民國憲法之議定，由兩院會合行之；前項會合時，以參議院議長爲議長，衆議院議長爲副議長，非兩院各有總議員三分之二以上之出席，不得開議；非出席議員四分之三以上之同意，不得議決。」根據此項條文，參議員總額二百七十四人，須有一百八十三人出席，衆議員總額五百九十六人，須有三百九十八人出席，方能成會。當時衆議院法定人數，不虞不足，參議院常

差三數人，不足法定。於是衆議院於十二年四月二十日議決修正爲：『前項會合時，以參議院議長爲議長，衆議院議長爲副議長，正、副議長均有事故時，以兩院副議長臨時代理，非兩院有總議員五分三以上之出席，不得開議，非出席議員三分二以上之同意，不得議決。但關於議憲程序，以兩院議員總數過半數之出席開議，出席議員過半數之同意議決。』即日咨達參議院，參議院於二十七日依法議決，二十八日咨達政府公布。於是憲法會議，乃稍減法定人數之困難。兩院議員總數爲八百七十人，以五百二十人之出席，即可開會。同時，又通過增設每次二十元之憲法會議出席費，以引誘議員出席，由黎元洪與國務總理商妥，從海關建築經費下每月撥制憲經費十七萬元，以四個月爲期。曹錕及其黨徒，認爲黎氏利用制憲經費以謀繼續總統之位置，乃以制憲經費案未經國務院主辦爲辭，迫內閣辭職。六月七日，北京軍警官佐，向總統索餉，八日，又有『公民團』包圍黎宅，九日，警察罷崗，黎氏乃於十三日出京，直隸省長王承斌劫黎於楊村，索印以外，並迫黎簽字於辭職電上。十四日，內閣直系閣員高凌蔚等即自行復職，攝行大總統職務。（如就法理而言，黎氏任期，本成問題，特當時因政治關係，國會亦未有良好之處理。）

黎氏走後，兩院議員，紛紛赴滬，到滬議員，以上海斜橋湖北會館爲國會移滬集會籌備處，七月十四日下午二時，舉行國會移滬集會式，出席議員二百二十餘人，截至二十二日止，報到者參議員一百十人，衆議員二百九十八人，不足法定人數，不能開會。八月二十四日，北京參、衆兩院開談話會，通過臨時支給常會出席費辦法，即每次常會出席議員得支出席費百元，以誘離京議員，於是議員之潛行返京者日多。時衆議院議員任期將滿，九月十日，北京衆議院常會，出席者三〇五人，九月二十六日，參議院常會，出席者一三八人，先後通過修正國會組織法第七條，即增

加一項：『前兩條議員職務，應俟下次選舉完成，依法開會之前一日解除之。』由攝政內閣於十月四日公布，并發表第一屆衆議院議員改選令。於是北京國會乃得進行賄選總統與憲法。（國會於二年四月八日成立，如按時間計算，至民國五年四月八日，衆議院議員已滿三年任期，但因扣除兩次解散之時間，故至十二年十月十日方爲任滿。）

延長任期案既已通過，衆議院議長張伯烈，主張先行大選，參議院議長吳景濂乃於九月八日開選舉總統預備會，十二日，先開總統選舉會一次，惟因出席費僅定五百元，以致到者僅四百二十餘人，距總統選舉法之法定人數五八一人相去尙遠。乃由吳景濂以總統選舉會名義，發出通告，訂於十月五日開會，是日，選舉會在衆議院議場舉行，戒備森嚴，軍警林立，臨時議員到者不多，定爲不定時開會，以到足法定人數爲準。自上午十時延到下午一時二十分，始行開會，主席吳景濂報告簽到人數，參議院議員一五二人，衆議院議員四四一人，共五九三人，已足法定人數，共發選舉票五百九十張。據吳景濂報告票數與人數相符，投票爲五九〇票，四分三應爲四四三票，曹錕以四八〇票當選。其後浙籍議員邵瑞彭會取到五千元支票一張，攝影製版公布，各方反對賄選之聲甚高。但曹錕仍於雙十節宣布就職。

曹錕就職之日，亦即憲法會議宣布憲法之時。當民國六年國會解散時，中華民國憲法案，因爭執良多，尙未完成。賄選運動時，南下議員之返京者，大都以完成制憲事業爲口實。爲掩飾賄選計，乃加緊制憲，自十二年十月四日，憲法會議法定人數滿足，制憲極速，於同月八日下午二時開第二〇二次憲法會議，將憲法全文交付三讀，半日而

竟，凡十三章，一百四十條。十月十日，憲法會議公布全文，於是難產十二年之憲法以數日而解決。此項憲法因當時直系軍閥無實行之誠意，所以該憲法所應當連帶公布的若干施行細則，亦未公布。憲法事實上並未實行，即爲十三年十一月二十四日段祺瑞之臨時政府制所推翻。世人目此憲法爲曹錕憲法或賄選憲法。

第三項 賄選憲法中之中央政制

十二年頒布之憲法，其中關於中央政制一部，亦係採用責任內閣制與臨時約法所規定者，初無過大之差異，雖未實行，茲姑摘述其要點如次，以資參考：（一七）

第一目 國會

國會仍採兩院制，參議院以法定最高級地方議會及其他選舉團體選出之議員組織之，衆議院以各選舉區比例人口選出之議員組織之。國會之議決，雖然仍以兩院之一致成立，但兩院的性質，實有區別，一方擴充衆議院的職權，他方亦區別兩院的地位。第一，衆議院有若干職權爲參議院之所無者，即（一）衆議院認大總統副總統有謀叛行爲時，得以議員三分之二以上之列席，列席員三分之二以上之同意彈劾之；（二）衆議院認國務員有違法行爲時，得以列席員三分之二以上之同意彈劾之；及（三）衆議院對於國務員，得爲不信任之決議。（一）（二）兩項在臨時約法時代，本爲兩院所共有，現在則爲衆議院單獨行使。（三）項則爲以前所未有而又所應有者。不信任權之由衆議院單獨行使，其意義實等於否認兩院之平等的地位。

第二爲參議院之同意解散權：大總統於國務員受不信任之決議時，非免國務員之職，即解散衆議院；但解散

衆議院，須經參議院之同意，原國務員在職中或同一會期，不得爲第二次之解散，衆議院一方有不信任決議權，他方又有被解散之可能，而參議院則否，這是承認內閣和國會之互爲牽制，不過解散之時，須經參議院之同意，此種規定，其影響甚大，甚至可以使衆議院無被解散之事實。

第三爲參議院之特權，參議院除有同意解散權外，尙得審判被彈劾之大總統、副總統，及國務員，這是以往所未有。

第二目 大總統

憲法中之大總統，因採用內閣制，所以僅爲名義上之元首。但國會議定之法律案，大總統如有異議時，可於公布期內（送達後十五日）聲明理由，請求覆議，如兩院仍執前議時，應即公布之。此種覆議權，因大總統本身之不負政治責任，亦不過代國務員行使，同時則使國會慎重立法而已。

第三目 國務院

國務院以國務員組織之，國務總理及各部總長，均爲國務員，國務總理之任命，須經衆議院之同意，國務員贊襄大總統，對於衆議院負責，大總統所發命令，及其他關係國務之文書，非經國務員之副署，不生效力。但任免國務總理，不在此限。

（一）段氏通電，見五年六月二十四日政府公報。

（二）參看臨時國際政務評議會章程，見東方雜誌第十四卷第四號第二二三頁。

(三) 參看大總統致各省區等通電，見六年六月十三日政府公報。

(四) 張勳、鄧鴻儀等奏文，見東方雜誌第十四卷第八號第一九六到一九七頁，黎元洪雖經張勳之請，未有贊成，其他各人，其後亦有否認之表示。

(五) 宣統登極諭，見同上第二〇三頁。

(六) 復辟期中，曾任內閣議政大臣、內閣閣丞、弼德院正副院長、都察院院長、大學士、協辦大學士以及六部官員，並諭每省推舉三人，來京籌議憲法國會，參看東方雜誌第十四卷第八號中國大事記。

(七) 原電見東方雜誌第十四卷第九號第一〇八頁。

(八) 均見七年二月二十八日政府公報。

(九) 修正國會組織法第二條，修正參議院議員選舉法第三十五、三十九、四十九各條。

(一〇) 修正參議院議員選舉法第三、四、二十、三十八、四十一、四十四、四十五等條。

(一一) 修正參議院議員選舉法，並可參看民元之參議院議員選舉法。

(一二) 修正中華民國國會組織法第四條，修正衆議院議員選舉法第九十八條。

(一三) 修正衆議院議員選舉法第三至八條。

(一四) 見七年二月十八日政府公報。

(一五) 見東方雜誌第十五卷第二號。

(一六) 引自十年四月九日上海申報。

(一七) 十二年憲法全文，見立法院編各國憲法彙編第一輯第七十五頁以下。

第五章 法統放棄時期（十三年十一月至十七年五月）

十三年冬，第二次直奉戰爭，直系失敗，馮玉祥等進行改組政府，於十月三十一日，以曹錕名義，下令准顏惠慶內閣辭職。任命黃郛爲內閣總理，曹錕於十一月二日宣告退職，由黃氏攝政，然而所謂攝政者，僅係臨時之性質。問題之中心，乃爲如何組織代替選總統之政府？

當時國內之形勢，曹吳雖倒，而長江流域尙有若干直系軍人，若輩對於段祺瑞，認爲老同系，因之，於十一月十日，由齊燮元等聯名通電，擁戴段氏，十三日，再發通電，否認北京政府所發命令，張作霖、馮玉祥於十一月十一日到天津，勸段祺瑞出山，迨及齊等通電發出，乃於十五日，由張作霖、馮玉祥等聯名，推段祺瑞任中華民國臨時總執政，一方既表示『廢棄法統』，他方又表示爲過度性質。十九日，齊等再發擁段出山之通電，段祺瑞見時機已熟，乃於二十一日通電宣告，準於二十四日就臨時執政職，組織執政政府。次日入京，二十四日就職。即日公布臨時政府條例。自此以後，所謂『法統』，即根本廢棄。

第一節 臨時執政政府

段祺瑞於十三年十一月二十四日就臨時執政，當日即發布中華民國臨時政府制（一），依據該項命令，臨

時政府之組織如次。

一 臨時執政 中華民國臨時政府以臨時執政總攬軍民政務。統率海、陸軍，對於外國，為中華民國之代表。

二 國務員 臨時政府設置國務員，贊襄臨時執政，處理國務。臨時政府之命令及關於國務之文書，由國務員副署，並由臨時執政命國務員分長外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農商、交通各部。

三 國務會議 臨時執政召集國務員開國務會議。

臨時政府制一共只有六條，依據該制，則臨時執政之權力極大，不過因在各方實力派支配之下，所謂權者，亦無由運用。至十四年十二月二十六日，以各部總長之副署，又頒布修正中華民國臨時政府制（二）。

修正之要點：第一為設立國務總理，與各部總長同為國務員；第二為以國務總理為國務會議的主席；第三為設立國務院；第四為規定臨時政府之命令及凡關係國務之文書，由國務總理及各部總長全體或分別副署。同時，任命許世英為國務總理。

修改以後之臨時政府，並於十五年一月四日起，適用民國五年政府直屬官制（三）。不過在實際上，國務總理或國務員，均直屬於執政。因之，在政制上，與以前初無多大差異（四）。

第二節 臨時法制院

十三年十二月四日，下令廢止國務院法制局官制，公布臨時法制院官制（五），並特任姚震為院長。其內容

如次：

第一項 臨時法制院之組織

臨時法制院置院長一人，由臨時執政特任，管理本院事務，監督所屬職員；評議四員，參事十六員，均簡任，掌撰擬、調查、審定各種事務；編譯八員，薦任，掌編輯及編譯；設事務廳，置廳長一人，簡任，承院長命，掌理一切庶務，並監督所屬職員；僉事十六人，薦任，主事二十人，委任，分理事務。評議、參事、廳長由執政任命；編譯、僉事、由院長呈請執政任命；主事則由院長任命。此外，院內分四處兩股，各處設主任，由院長於評議中指定，股主任則由院長於編譯中派之；事務廳分文書、調查、會計、庶務、保管等五科，科長由院長於僉事中派充，科員則由院長於僉事、主事及考試分發人員中派充（六）。

第二項 臨時法制院之職權

臨時法制院官制第一條規定：臨時執政因籌備建設，釐訂一切制度，設臨時法制院，直隸於臨時執政，其職掌爲：（一）擬定臨時政府應發布有法規性質之命令案；（二）審定主管各部院及其他官署所擬有法規性質之命令案；（三）調查條議關於憲政之一切制度、典章及臨時執政特交審議事項；（四）收受審定一切關於法制之條陳及（五）保存臨時執政所發布有法規性質之命令正本。同制第二條又規定：各部院及其他官署，擬訂有法規性質之命令案，應咨交法制院審定，呈請臨時執政公布。上述（一）項之命令案，由法制院逕呈臨時執政公布；（三）、（四）兩項之事項，則分別呈請臨時執政施行，或承臨時執政之命，逕行咨送善後會議或國民會議或其他會議。此項機關，

到十五年一月十二日即明令裁撤。

第三節 臨時參政院

段政府下之國務會議，於十四年四月七日，通過設立臨時參政院，以輔佐臨時執政。同月十三日，頒布臨時參政院條例（七），五月一日，頒布修正臨時參政院條例各條（八）。同月三日，頒布各省區法定團體會長互選參政程序令（九），其內容如次：

第一項 參政院之組織

一 參政 參政係由（一）各省軍民長官各派代表一人；（二）京兆、熱河、察哈爾、綏遠、西康及蒙、藏、青海長官各派代表一人；（三）邊防督辦宣撫使各總司令及指定之各總司令或各軍最高將領各派代表一人；（四）內外蒙古、西藏、青海、滿籍各旗、回部及華僑，由臨時執政共派十六人，但以各地旗部人為限；（五）各省省議會議長一人，各區有議會者亦同；（六）各省區法定各團體之會長互選一人；（七）由臨時執政派充者二十人等。換言之，此次參政即包括（1）地方代表（除省議會議長外，均為官吏代表），（2）軍人代表，（3）職業團體代表，（4）中央政府代表，其民治的意味，非常淡薄。

二 議長副議長 各一人，均由臨時執政就參政中特派，會議時以議長為主席，議長有事故時，由副議長代理。

三 祕書廳 內設祕書長一人，由執政派充，綜理廳務；祕書六人，掌機要事務，分文書、議事、速記、編輯、會計、庶務等科，各置科長一人，科員共五十人。祕書科長由祕書長呈請派充，科員由祕書長派充。

第二項 參政院之職權

參政院之職權如次

(一) 議決權 凡(一)關於省自治之促成及在國憲並省憲未施行前應先規定之省自治暫行條例案；(二)關於善後會議財政善後委員會及軍事善後委員會議決之執行事項；(三)關於消弭及調停各省間或各省內部相互之紛爭事項；(四)關於與外國宣戰媾和或與締結之條約案；(五)關於募集內外公債及增加租稅事項；及(六)其他臨時執政認為應行諮詢事項，臨時執政得具案提出於臨時參政院議決之。議決以後，如臨時執政認為可行，則分別發交各主管官署執行，認為不可行時，得於接受後二十日內交付覆議，覆議通過，即予執行。但上述各項，因係規定為『得具案提出』，則其提出與否，當聽執政之決定。

(二) 建議權 臨時參政院關於上述議決權中之(一)至(三)各項，得建議於臨時執政，建議案之提出，須有參政十分一以上的連署，始得提出。此項建議案，如臨時執政認為可行時，分別發交各主管機關執行。

臨時參政院之議事，非有過半數之到院參政列席，不得開會，其表決以列席參政過半數之同意行之，可否同數時，取決於議長，但覆議事件，以四分之三以上之到院參政列席，及列席參政三分之二以上之同意行之。臨時參政院之行使職權，及參政之任期，以正式政府成立之日為止。原派之長官有變更或各該參政所屬之會改選時，應即改

任。臨時參政院後於十四年七月三十日舉行開會式，參政總額一百九十三人，出席者一百十四人。

第四節 善後會議

執政政府成立時，馮玉祥、張作霖、段祺瑞表示歡迎孫中山先生北上，共商國是。孫中山乃於十三年十一月四日決定北上。十日，以中國國民黨總理名義，發表宣言，主張召集國民會議，在召集國民會議以前，先召集一預備會議，宣言發出後，於十三日離粵，十二月四日抵天津，同月三十一日入京。而段祺瑞則於二十一日宣告入京就職時，亦在通電中主張於一個月內召集善後會議，三個月內召集國民代表會議。十二月二日，國務會議通過一善後會議條例，但與中山的預備會議，各異其趣。十二月二十四日，執政政府不顧中山之是否贊成，即行公布。三十日通電各方，召集會員，於十四年二月一日開會，是即善後會議之來由。

第一項 善後會議之組織

一 會員 善後會議包括（一）有大勳勞於國家者；（二）此次討伐賄選，制止內亂各軍最高首領；（三）各省區及蒙、藏、青海軍民長官，及（四）有特殊之資望學術經驗由臨時執政聘請或派充者，但不得逾三十人。除第（四）項外，其餘各項之會員，不能列席時，得派全權代表與議。

二 議長副議長 各一人，由會員互選之，開會時，以議長爲主席，議長有事故時，由副議長代理。

三 專門委員會 善後會議就應行議決事項，設專門委員會，審查大會所交議案，並得出席報告及陳述意見。

見。此項委員，由臨時執政聘請或派充之。

四 秘書廳 掌文書、議事、速記、會記、庶務等事。設秘書長一人，秘書五人，事務員四十人，秘書長由臨時執政任命，秘書由秘書長呈請任命，事務員由秘書派充。

第二項 善後會議之職權

善後會議以解決時局糾紛，籌議建設方案為宗旨。其應行議決事項為（一）國民代表會議之組織方法；（二）關於改革軍制事項；（三）關於整理財政事項；以及其他各案由臨時執政交議者。善後會議之議決案，咨由臨時執政執行。

第三項 善後會議之會期及其議事

善後會議之開會閉會，由臨時執政定之，但以一個月為限期，必要時，得延長二十日。會議時，以會員全體三分之二以上之列席為法定開會人數，列席過半數之同意議決。臨時執政得隨時出席會議，或派代表提出上述善後會議職權中所列各項議題，而且臨時執政提出之議案，必須提前付議。

善後會議旋於十四年二月一日舉行開會禮，十三日開第一次正式會議，四月二十日閉會，議決三種條例，即：國民代表會議條例、軍事善後委員會條例、財政善後委員會條例，於四月二十四日，由臨時執政公布。

第五節 軍事善後委員會

善後會議於十四年四月十五日，議決軍事善後委員會條例（一）由臨時執政於同月二十四日公布九月二十一日，下令於十月五日開會。

第一項 軍事善後委員會之組織

- 一 委員 軍事善後委員會委員以（一）參謀總長，陸軍總長，執政府軍務廳長，財政總長；（二）各省區軍政長官；（三）各邊防督辦，各邊地辦事長官及中央直轄之各總司令；（四）各軍最高將領，經政府指派者；及（五）具有軍事學識經驗由臨時執政派定者五人至八人充之。（三）至（四）各項委員，若不能列席，得派全權代表一人與會。
- 二 委員長副委員長 委員長一人，副委員長二人，由臨時執政於委員中派充。
- 三 事務處 掌文書、議事、速記、會計、庶務等事。處長一人，由委員長呈請臨時執政派充，事務員三十人，由委員長派充。

第二項 軍事善後委員會之職權

中華民國臨時政府爲收束全國軍事及整理全國軍政，特設此委員會，其應行議決事項爲：（一）關於縮減軍隊事項。（二）關於逾額官兵消納事項。（三）關於國軍配備事項以及（四）其他關於軍政各重要事項，凡上舉各項方案，得由臨時執政提出或由委員長隨時指定委員起草，限期提出。前述（二）到（四）各項委員，對於各該省區之軍事善後，得分別提出方案，關於各省區事項，遇必要時，得由委員長指定委員，提出報告或派員調查。

第三項 軍事善後委員會之議事

軍事善後委員會之議事，分爲大會與協議會，均由委員長主席，委員長有事故時，由委員長委託副委員長一人代理。大會由委員長定期行之，但有委員十人以上之請求時，委員長應卽定期開會。會議時，以全體委員三分二以上之列席開議，列席委員過半數之同意議決。委員長依大會之議決，得指定委員爲審查員，限期報告。關於特定事項，得由委員長會同有關係之各省區委員開協議會協議結果，報告大會時，得不經討論議決之。本委員會議決事項，隨時呈報臨時執政，核定施行；討論事項，遇必要時，得與財政善後委員會開聯席會議或向主管機關商調案卷。

第六節 財政善後委員會

善後會議於十四年四月二十日，議決財政善後委員會條例，於四月二十四日，由臨時執政公布（二二），並於同年五月，由臨時執政委派委員長與副委員長。

第一項 財政善後委員會之組織

一 委員 財政善後委員會委員以（一）財政總長、交通總長、審計院長、稅務督辦、煙酒事務署督辦、鹽務署長；（二）各省區軍民長官；（三）具有財政學識經驗，由臨時執政派充十人至十六人任之。但（一）（二）兩項委員不能列席時，得派全權代表一人到會。

二 委員長副委員長 本委員會設委員長一人，副委員長二人，均由臨時執政於委員中派充。

三 事務處 本委員會設事務處，掌理文書、議事、速記、會計、庶務等項。事務處設處長一人，事務員三十人；處長由委員長呈請臨時執政派充，事務員由委員長派充。

第二項 財政善後委員會之職權

財政善後委員會之設立，其目的在謀全國財政之整理及公開。其應行議決者爲：(一)關於歲入歲出之整理事項；(二)關於籌備劃分國家地方稅及國家地方之支出事項；(三)關於籌備增加關稅事項；(四)關於籌備裁釐之抵補方法事項；(五)關於整理內外債，並宣布歷年所欠內外債確數及其用途事項；(六)關於籌畫裁兵經費事項；(七)關於議定預算、概算標準及審計實施事項，及(八)其他關於財政重要事項。凡此各項方案，得由臨時執政提出或由委員隨時指定委員起草，限期提出，前列(一)項委員對於各該省區財政之整理，得分別提出方案。關於各省區事項，遇必要時，得由委員長指定委員，提出報告或派員調查。

第三項 財政善後委員會之議事

財政善後委員會之集議，有兩種方法：即大會與協議會，兩者均由委員長主席。委員長有事故時，由委員長委託副委員長一人代理。大會由委員長定期行之，但有委員十人以上之請求時，委員長應即定期開會。會議時以全體委員三分之二以上之列席開議，列席委員過半數之同意議決。委員長依大會之議決，得指定委員爲審查員。限期報告，關於特定事項，得由委員長會同有關係之各省區委員，開協議會。協議結果，報告大會時，得不經討論議決之。本委員會議決事項，隨時呈報臨時執政，核定施行；討論事項，遇必要時，得與軍事善後委員會開聯席會議，或與主

管機關商調案卷。

第七節 北京軍政府海陸軍大元帥

第一項 北京軍政府成立之經過

臨時執政政府自成立以後，即在軍閥、國民黨等勢力多方牽制之下，苟延殘喘。迨及十四年下半年，內戰頻仍。十五年四月，國民軍因段祺瑞部下通奉嫌疑，圍繳執政政府衛隊軍械。段氏逃匿東交民巷。迨國民軍退出北京，段執政重行執政，但不爲奉軍所歡迎，乃於四月二十日退居天津，以胡惟德代任總理，攝行臨時執政。執政政府乃宣告銷滅。

執政政府倒後，張作霖、吳佩孚互相爭執。於六月下旬，由曹錕失敗時之國務總理顏惠慶攝關，旋即去職。由顏氏任命杜錫珪以海軍總長兼代國務總理攝政。國民革命軍指師北伐。十五年十二月，張作霖在天津就安國軍總司令職，旋用國務院攝行大總統令，以顧維鈞署理國務總理。黨軍北進，大勢日非。張作霖乃於十六年六月十八日，以各軍人之推戴，在北京懷仁堂就大元帥職，成立軍政府。將北京政府完全改組。此項軍政府，直至十七年五月，國民政府北伐，張作霖於六月三日退出北京，始宣告消滅。

第二項 陸海軍大元帥

張作霖既就大元帥職，即頒布軍政府組織令，(一)(二)依據該令，海陸軍大元帥總攬中華民國海陸軍全權。而

在軍事時期，並代表中華民國行使統治權，保障全國人民法律上當然專有之權利。大元帥之命令，須經國務總理副署。關係各主管部務者，須各部總長連帶副署。不過國務院在此時，實質上已僅爲大元帥的雇員，雖有副署之名，而無副署之實。換言之，所謂大元帥者，實以軍事首領之名義，而兼有軍政兩權。在軍政府組織之下，其地位殆等於平常之大總統，其權力則有過之。蓋一切殆莫不聽命於元帥也。

第八節 北京軍政府之國務院

第一項 國務會議

軍政府之下，設國務院，以國務員組織之。所謂國務員者，即包括國務總理與各部總理。國務總理依其職權，得發院令，除管領國務院外，并得管領不屬於各部之行政事務。國務由國務會議議決行之，以國務總理爲主席。國務總理遇有事故，不能列席時，得呈明大元帥以他國務員代理。應經國務會議議決之事項爲：(一)命令案；(二)條約案；(三)預算及決算案；(四)預算外之支出；(五)陸、海軍之編制；(六)宣戰媾和；(七)簡任官之進退；(八)依法令應經國務會議事項；(九)各部主管爭執；(十)國務總理或各部總長認爲應經國務會議事項(一四)。

第二項 國務院及其附屬各機關

國務院由國務員，即國務總理與各部總長組織之，內置參議八人，簡任，承國務總理之命，審議法令，又設各種

第一目 國務院祕書廳

附屬機關，分述如次（一五）：

國務院祕書廳掌（一）關於法令之宣達事項；（二）關於國務會議事項；（三）關於撰擬及保管文書事項；以及（四）關於文卷之編纂、紀錄事項。法制局內置祕書長一人，簡任，承國務總理命，管理廳務，祕書十人，薦任，僉事二十四人，薦任，主事七十二人，並由祕書長呈准國務總理，分爲若干科，分司事務，必要時，得設額外職員，但不能超過額內職員總數。

第二目 法制局

法制局直隸國務總理，掌（一）撰擬法律案命令案；（二）審定法律案命令案；（三）撰擬及審定禮制案；（四）調查編譯各國之法制，及（五）保存法律命令之正本。法制局置局長一人，簡任，承國務總理命，管理局務；參事八人，簡任；僉事六人，薦任；編譯六人，薦任；主事十人。必要時，得設調查員及額外職員，但額外職員總數，不得超過實職人員。

第三目 銓敍局

銓敍局直隸於國務總理。掌（一）關於文官任免遷轉事項；（二）關於文官考試事項；（三）關於文官資格審查及註冊事項；（四）關於勳績考核事項；（五）關於文官議卹事項；及（六）關於勳章榮典授與事項。銓敍局內部人員，除參事改爲二人，主事改爲十四人外，餘與法制局同，但不設調查員。

第四目 統計局

統計局直隸於國務總理，掌（一）關於各部院統計統一事項；（二）關於社會統計事項；（三）關於統計報告事

項(四)關於交換各國統計表事項；及(五)關於各官署統計會議事項。統計局之內部人員，與銓敘局同。

第五目 印鑄局

印鑄局直隸於國務總理，掌(一)關於政府公報、法令全書及職員錄之編輯刊行事項；(二)關於官文書及用紙之印刷事項；(三)關於印信、關防、鈐記之鑄造事項；及(四)關於勳章、徽章之製造事項。印鑄局內部人員，除簽事改爲四人，主事改爲十人，另設技正二人，技士六人外，餘與統計局同。

各局由局長呈准國務總理，定其分科，必要時，各得酌用雇員。

第九節 北京軍政府之行政各部 (一六)

第一項 部之職權

各部即由各國務員分管，因國務員之任免聽命於大元帥，所以各部殆爲純粹之行政部，而缺乏獨立之權限。各部直隸於大元帥，其職權如次：

外交部：管理國際交涉及關於居留外人，並在外僑民事務，保護在外商業；

軍事部：掌參謀及陸軍、海軍、航空行政；

內務部：管理民生行政、地方行政、選舉、振卹、救濟、慈善、感化、人戶、土地、警察、著作、出版、土木工程、禮俗、宗教及衛生行政事務；

財政部：總轄國家之財務，管理會計、出納、租稅、公債、泉幣、政府專賣、儲金、保管物及銀行事務，並監督地方公共團體之財政；

司法部：管理民事、刑事、非訟登記、公證監獄、幼年犯感化、出獄人保證、犯罪預犯、督促法典完成、監察法令執行及其他一切司法行政；

實業部：管理商鑛及其他實業行政；

農工部：管理農、林、工務及漁、牧、水利事務；

交通部：管理監督並經畫全國路政、郵政、電政、航政事務。

第二項 部之組織

一 總次長 各部總長一人，除軍事總長之職權，定為承大元帥之命，掌管本部事務，監督所屬職員並所轄各官署，其餘各部總長，除此項權力外，尚有兩種權限，即（一）對於各省區最高行政長執行之本部主管事務，有監察指示之責；及（二）於主管事務，對於各省區最高級行政長之命令或處分，認為違背法令或踰越權限者，得呈由大元帥糾正之。次長每部一人，輔助總長，整理部務。但軍事部設四人，分掌參謀、陸軍、海軍、航空各署，財政部設三人，分掌鹽務署及煙酒署事務。

二 廳署司處局 除每部各設一總務廳，以掌理總務事宜外，其他則各設署處司局，各部情形，不盡相同，列

表如次：

交通部	農工部	實業部	司法部	財政部	內務部	軍事部	外交部	部名	署處或局名	司
				鹽務署，菸酒署，印花稅處，官產處。		參謀署，陸軍署，海軍署，航空署。	情報局。			政務司，通商司，條約司。
				賦稅司，會計司，泉幣司。公債司，庫藏司。						民治司，職方司，警政司，土木司，禮俗司，衛生司。
				民事司，刑事司，監獄司。						
				勸業司，商務司，鑛政司。						
				農林司，工務司，漁牧司，水利司。						
				路政司，郵政司，電政司，航政司。						

三 部員 各部之部員，其名目與額數亦不盡同，列表如次：

職部 員名	外交	軍事	內務	財政	司法	實業	農工	交通	局長
參事	四		四	四	四	四	四	四	簡任
廳長	一	一	一	一	一	一	一	一	簡任
司長	三		六	五	三	三	四	四	簡任
局長	一								由次長兼任

工廠監察官	技監	通譯	編譯	編纂	技士	技正	主事	僉事	祕書
							六〇	三六	八
					一〇	四	七〇	五六	八
				六	三	二	一二五	五〇	八
		四	二		一	一	五〇	三〇	八
	二				二〇	一〇	四五	三〇	四
六	二				二〇	一〇	五〇	三二	四
二					二六	一四	一〇二	三四	六
薦任	簡任	委任	薦任	薦任	委任	薦任	委任	薦任	薦任

註：軍事部之總務廳長，由次長兼任。

如上所述，所謂軍事部者，實即合併海、陸、參謀三部而成。在軍事部之下，分爲三署，但此三署之組織，與部相仿（一七）。因之，部之本身，無何部員可言。

第十節 禮制館

十六年九月二十一日，頒布禮制館官制，掌修訂民國禮制。禮制館置總裁一人，由國務總理兼領；副總裁一人，

由內務總長兼領。館長一人，由總裁呈請大元帥聘任，輔助總裁，管理館務；總纂二人，由館長商同總裁聘任，掌審定各項禮制事宜；編纂二十四人，由館長商同總裁聘任，掌撰擬各項禮制事宜；編纂除專任外，得就中央有關係禮制各官署實職人員中遴選兼任。編纂撰擬禮制，分爲第一股，吉禮；第二股，凶禮；第三股，賓禮；第四股，軍禮；第五股，嘉禮。各股由館長於專任編纂中指定一人爲股長。

禮制館設評議會，以評議組織之，評議無定額，由館長商同總裁聘任。設事務廳，置廳長一人，事務員十二人，由館長委派，分掌文牘、圖繪及庶務會計。此外，附設樂律所，以編纂一人領之，掌關於典禮所用樂歌樂器之編製事項，必要時，得酌用雇員。

(一) 見十三年十一月二十五日政府公報。

(二) 見十四年十二月二十七日政府公報。

(三) 見十五年一月六日政府公報。

(四) 臨時執政政府於十四年五月四日公布建設會議條例，規定以國會未參加賄選之議員，組織建設會議，以討論建設大計，實則即以安置議員。此外，尙頒有國政商權會條例，規定由臨時執政聘請富有政治或特種行政學識經驗者，組織國政商權會，但其目的，亦不過安置閒散人員而已。詳可參看原條例，見十四年五月五日政府公報。

(五) 見十三年十二月四日政府公報。

(六) 參看臨時法制院辦事細則，見十四年一月十二日政府公報。

(七) 見十四年四月十四日政府公報。

(八) 見十四年五月二日政府公報。

(九)見十四年五月四日政府公報。

(一〇)臨時參政院條例第一條第二項規定此項互選程序，另以命令定之。五月三日頒布各省區法定團體會長互選參政令，依據該令所謂法定各團體者，係指「依法令成立之省區教育會、總商會、農會、工會、高等審判廳本廳所在地之律師公會及北京、天津、上海、漢口總商會，後來又准全國商會聯合會加入（見十四年九月二十一日政府公報。）用有記名單記投票法，以得票較多為當選，餘可參看原條例。」

(一一)見十四年五月二十五日政府公報。

(一二)見十四年四月二十五日政府公報。

(一三)見十六年六月十九日政府公報。

(一四)參看國務院官制，見十六年七月十三日政府公報。

(一五)參看各廳局官制，見十六年七月十三日政府公報。

(一六)參看各部官制，見十六年七月十三日政府公報。

(一七)為明瞭計，將軍事部之各署組織，附錄於下，以供參考。

(一)軍事部各署之廳司組織：

參謀署	廳	司
陸軍署	廳	分六司，以數目別之。
海軍署	廳	軍衡司，軍務司，軍械司，軍學司，軍需司，軍法司，軍醫司。
航空署	廳	軍衡司，軍務司，軍械司，軍學司，軍需司，軍法司。
事務廳	廳	機械司，管理司。

(一)軍事部各署之署員(數目指人數)(即以軍事部之次長任各署次長,不設署長。事務廳亦不設廳長。)

職 員 署 名	參 謀 署	陸 軍 署	海 軍 署	航 空 署
次 長	一	一	一	一
參 事	一	三	二	二
司 長	六	七	六	二
祕 書	一	一	一	一
副 官	四	四	四	二
科 長	二〇	兩項總額不 得過五〇人	三三	一〇
一 等 軍 法 官				
科 員	七 八			六 六
二 三 等 軍 法 官		三項總額不 得過二百人	科員與司副官兩 項不得過一百人	
司 副 官	六			
纂 輯 官		四		
技 正		四	四	
技 士		八	八	
駕 駛 員				四〇

此外，各部視事務之繁簡，得酌設額外職員，但其額數不得超過實職人員之總數，必要時，又得酌用雇員。軍事部參謀署並得酌設調查員、諜報員、譯電員及電報員。

第六章 初期之國民政府（十四年七月至十七年十月）

第一節 黨治

吾國爲黨治國家，國民黨與國民政府關係極爲密切。茲爲敘述便利起見，黨之組織及黨政關係二項，敘至現今，第三項中政會及政分會，則敘至十七年十月爲止，餘見下章。

第一項 國民黨之組織概觀

中國國民黨以中央黨部爲最高黨部，其下設有各級黨部。其在地方，有省黨部、縣市黨部、區黨部、區分部、特別市黨部及特定區域黨部。其在海外，有海外總支部、支部、分部、區分部等。此外有特別黨部與直屬黨部，特別黨部有軍隊、海員、鐵路三種。各個黨部之組織大致相類（一）。茲將中央黨部之全國代表大會、中央執行委員會及中央監察委員會，一一分述如左。

一 全國代表大會 中國國民黨全國代表大會爲該黨最高權力機關，依國民黨總章（三）之規定，其職權有四：（一）接納及採行中央執行委員會及中央各部之報告；（二）修改該黨政綱及章程；（三）決定對於時事問題應取之政策及政略；及（四）選舉中央執行委員、候補執行委員與監察委員、候補監察委員。

全國代表大會常會，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；反之，中央執行委員會遇有不得已情形時，對於全國代表大會常會之召集，得通告展期，但不得超過一年。其實際大會之舉行如左（三）：

第一次全國代表大會——十三年一月二十日至三十日。

第二次全國代表大會——十五年一月四日至十九日。

第三次全國代表大會——十八年三月十五日至二十七日。

第四次全國代表大會——二十年十一月十二日至二十三日。

第五次全國代表大會——二十四年十一月十二日至二十三日。

全國代表大會之組織法，代表選舉法，地方應派代表之人數，及會議規則、秘書處條例等，由中央執行委員會臨時規定，其組織大概：不外由各地黨部依法產生之黨員代表組織而成。代表之資格，由中執委會組織代表資格審查委員會審查。代表於會期終了時，其任務即爲終了；但須向所代表之黨部報告大會之經過及結果。全國代表大會開會時，中央執監委員均應出席，候補執監委員僅得列席。大會設有主席團及秘書處處處理一切。至常會開會日期及重要議題，須於三個月前通告各黨員。

二 中央執行委員會 國民黨權力機關爲全國代表大會，但閉會時則爲中央執行委員會（四）中央執行委員會之職權有五：（一）對外代表國民黨；（二）執行全國代表大會之決議；（三）組織並指揮各地黨部；（四）組

織該黨之中央機關各部；及（五）支配該黨黨費及財政等。其組織由全體中央執行委員組成，中央執行委員及候補委員，由全國代表大會選舉，其數目亦由代表大會決定（五）。任期定爲二年。候補委員遇執行委員出缺時，即依次遞補。又自二十四年十二月組織大綱增設正、副主席各一人，由中執委就常委中推定。但最近又行取消。中委會每半年至少開會一次，（六）候補執行委員得列席會議，執行委員有缺席時，得由到會候補執行委員依次照額遞補；在會議中有臨時表決權，餘只有發言權。但候補委員有表決權者，不能超過出席執行委員人數三分之一。中央執行委員會得派中央執行委員分赴各地指導黨部執行黨務。

中央執行委員會久有常務委員會之設。依現行組織大綱之規定，中央執行委員推定常務委員九人，並就常務委員中推定主席、副主席各一人，組織常務委員會。在全體會議閉會期間執行職務，對中央執行委員會負責。其責任。中常會開會時，中央監察委員會常務委員，中央政治委員會正副主席，國府主席，五院院長及中央祕書長，組織宣傳、民衆訓練三部部長，各計劃委員會主任委員，均得出席。

中執委會設祕書處，置祕書長一人，總攬祕書職務；組織、宣傳、民衆訓練三部，（七）各置部長一人，副部長一人，綜攬各該部事宜，各部於必要時，得設委員擔任設計工作；又設海外黨務計劃、地方自治計劃、文化事業計劃、國民經濟設計計劃、黨史編纂、撫恤、財務、革命勳績審查、革命績務調查、國民軍事訓練計劃等委員會，各委員會設主任委員一人，副主任委員二人，委員若干人，掌理各委員會事宜；此外尚有中央統計處及中央廣播事業管理處等機關。（八）

中執委會，更設政治委員會，爲政治之最高指導機關，對中央執行委員會負其責任。其組織與職權詳後。

三 中央監察委員會 中央黨部之執行機關爲中央執行委員會，其監察機關則爲中央監察委員會（九）。

中央監察委員會之職權有四：（一）依據國民黨紀律，決定各級黨部或黨員違背紀律之處分（一〇）；（二）稽核中央執行委員會財政之出入；（三）審查黨務之進行情形及訓令下級黨部審核財政與黨務；及（四）稽核中央政府之施政方針及政績，是否根據該黨政綱及政策。

中央監察委員會之組織，依總章之規定，監察委員候補監察委員，由全國代表大會選舉（一一）。監察委員互選常務委員五人，在中執委會所在地執行職務。每年至少開全體會議一次，其候補委員在會議時之地位，與候補執行委員在中執委會中完全相同。依監察委員會組織法，則中央監察委員會依第四次全國代表大會之議決案，以所選出之委員及候補委員組織之，並依總章，互選五人爲常務委員，組織常務委員會。全體會議每年兩次，於該黨政府所在地舉行；常務委員會至少每月開會二次，開會時，其他監委及候補監委均得列席，開會時之主席，由到會常務委員互推；常務委員分日輪值到會，處理常務委員會之決議及一切案件，中央監察委員除常務委員外，得受中央監察委員會之委託，分赴各地執行職務（一二）。常務委員會設祕書處，分總務、審查、稽核三科，以輔助其事務。

第二項 國民黨與國民政府之關係

國民政府爲黨治政府，故黨政關係極爲密切。其關係可從左列數點說明。

(一) 國民政府根本法 國民政府爲國民黨所創設，故國民黨總理主要遺教即被認爲訓政時期中華民國最高根本法。(二) 前此及以後歷次頒行諸種根本法，實際皆由國民黨制定解釋及修正，如國民政府組織法訓政約法(一四)以及訓政綱領等，皆由國民黨中央執行委員會通過，交國府公布。十六年三月及十七年二月之國府組織法，皆明定該法由中央執行委員會修正。訓政約法並規定其解釋權，由中國國民黨中央執行委員會行使。訓政綱領則規定國民政府組織法之修正及解釋，由國民黨中央執行委員會政治會議議決行之。

(二) 國民政府權力淵源 國民政府所享權力，亦淵源於黨。蓋就根本法之形式言，國民政府權力既來自根本組織法，而根本組織法則來自國民黨。故政府之權力即間接由黨給與。再就實質言，國民政府權力淵源自黨，在十七年以前固爲顯然事實，在十七年以後更有法律根據。訓政綱領規定訓政期間由中國國民黨全國代表大會代行政權而治權五項則付託於國民政府。訓政約法則規定訓政時期由中國國民黨全國代表大會行使中央統治權；復規定政權由國民政府訓導，治權由國民政府行使，皆隱寓國民政府權力淵源於黨之意。

(三) 國民政府之產生與組織 就國府之產生言，國民政府主要官吏皆由黨產生，國民政府主席委員五院院長副院長，皆由國民黨中央執行委員會選任，特任特派官吏及政務官之人選，皆需中央政治會議之討論及議決。(一五) 如此則國民政府官吏除公務員應依法由考試產生外，其餘一切政務官之任命，皆經國民黨之手，此一就國府之人選言，則國民政府中樞要員，同時亦即國民黨之幹部人物，故國民黨對國民政府能操縱裕如，此其二。更就國府之組織言，國民政府組織之形式與運用及其更改，皆由國民黨爲之決定，此其三。

(四) 國民政府之政綱與政策 國民政府之政綱與政策，皆由國民黨爲之供給，蓋一切政綱政策，由國民黨發源，中政會灌輸，國民政府執行。是以一切立法原則，施政方針，軍政大計，財政計劃等發源於黨者，成熟於政治會議；政治會議之議決，卽交國民政府；國民政府對其決議有執行之義務，且對之負政治責任。而政治會議則對中央執行委員會負責，故國民政府不過國民黨之執行機關而已。

(五) 國民政府施政方針與政績之監督 訓政綱領與訓政約法之分配政權，治權於國民黨與國民政府，卽寓有國民黨監督國民政府之意，其規定指導監督國府重大國務之施行，由政治會議行使，監督之意，尤爲明顯。此外，國民黨中央監察委員會對國民政府亦有監督之權。依國民黨總章第四十一條之規定，中央監察委員會稽核中央政府之施行方針及政績是否根據該黨政綱及政策，與監察院之監察固絕然不同。省、縣、市監察委員會，對於省、縣、市政府亦有同樣權力。綜此種種稽核，係依據國民黨總章，厥後十八年十二月十九日，各級監察委員會稽核各同級政府施政方針及政績通則，由中執委會常務會議議決，公布施行（一六），依此通則之規定，中央及各省縣市政府之施政方針，應隨時函致同級黨部執行委員會，轉監察委員會稽核。各級監委會稽核同級施政方針，如與國民黨政綱政策不合，得附述意見，函由執行委員會，轉請同級政府修改。中央及各省、縣、市政府於每年須將政績造具報告書送同級黨部執行委員會，轉請監察委員會稽核。各級監察委員會稽核同級政府政績，如有疑義時，得函請解釋；各同級政府應負完滿答覆之義務，必要時，并得派員調查之。如發現有違反國民黨政綱及政策者，得提出彈劾案，於各同級執行委員會；各省、縣、市執委會接受同級監察委員會之彈劾案，應呈報其上級執行委員會，轉請

其上級政府辦理。

至於地方黨部與地方政府之關係，依訓政時期黨務進行計劃案（一七）中之規定，各級黨部與同級政府之關係有二：其一，凡各級黨部對於同級政府之用人、行政、司法及其他舉措，有認為不合時，應報告上級黨部，由上級黨部轉咨其上級政府處理。其二，凡各級政府對於同級黨部之舉措，有認為不滿意時，應報告其上級政府，轉咨其上級黨部處理。如此則使黨政機關處於平等對待之地位。

第三項 中央政治會議及各地政治分會

第一目 政治會議及分會沿革

政治會議，或稱政治委員會，其第一次會議，在十三年七月十一日舉行。當時政會由總理負其責任。總理逝世後，政治委員會議決建立國府，並有關政委會之決議二項，使之成爲黨政最高機關。十五年一月，第二次全國代表大會中央黨務總報告一項規定：「除國民政府所在地設置政治委員會外，各重要地點必要時經中央執行委員會常務委員之核准，得分設政治指導機關。」迄一月二十三日之二中全會常會，即通過中政會組織條例七條，隨即選舉改組成立。十六年三月十日，中央執行委員開第三次全會，決議關於政治委員會者計四條。同月十三日通過修正政治委員會及分會組織條例。九月十六日，中央特別委員會第三次會議議決取消政治會議及分會第四次中央全體會議於十七年二月三日，議決中央政治會議仍可存在，候第三次全國代表大會決定；各分會應專理政治，不兼管黨務；於廣州、武漢、開封、太原四處，設立分會，各有其政治指導區域，其不屬於各分會者，由中政會處理。

政治會議及分會組織條例交中常會修訂，三月一日修訂之條例通過，八月十四日五次中央全體會議復謬另有修正。此經過之大概情形（一八）至十七年十月以後，則詳見下章。

第二目 中央政治會議之組織與職權

一 組織 中央政治會議，由委員組織而成。委員之產生，初由總理指派；總理沒後，即由中央執行委員會推

定，至十七年九月二十日，中央執行委員會常務委員會之決議，則凡中央執監委員，均為中央政治會議委員。委員多為中委，但非中委而為委員者，亦數見不鮮。委員數目初無定額，隨時由中常會議決遞加，故人數屢增（一九）。委

員之外，又有候補委員與列席委員者。依十五年一月二十三日組織條例，政治委員會設候補委員若干人，政治委員有缺席時，由出席之候補委員依次遞補，有臨時表決權，餘只有發言權。依十六年三月十日統一黨的領導機關

案第七條，「國民政府部長，雖非政治委員會委員，亦得列席政治委員會會議，但無表決權。」十六年三月十三日組織條例規定政治分會委員得列席會議，但無表決權。而十七年九月二十日中常會之決議，候補中央委員，亦得

列席政治會議。政治會議又設主席一人，由委員互推。依統一黨的領袖機關案，更設有七人之主席團（二〇）。此外，設祕書長一人，祕書、辦事員、書記若干人，由主席任命指揮。且認為需要時，得聘任顧問，並得設專門委員會（二一）。

二 職權 十三年七月十四日政治會議初成立時，對其權限，即有二項決議：其一，關於黨事，對中央執行委

員會負責；按照性質，由事前報告，或事後請求追認。其二，關於政治及外交問題，由總理或大元帥決定辦理。當時政治委員會決議決案，關於黨務者甚少，其關於政治及外交上之事項，議決後仍候總理為最終決定。故初期政治委員

會大抵爲總理諮議機關。迨總理逝世後，建立國民政府時，政治委員會議決兩條：（一）在中國國民黨中央執行委員會內，設政治委員會，以指導國民革命之進行。（二）關於政治之方針，由政治委會決定，以政府名義行之。由是政治會議，成爲黨政重要機關。嗣後對其權力，屢有擴張；十六年三月十日統一黨的領導機關案第八條，規定政治委員會對於政治問題議決後，交由中央執行委員會指導國民政府執行。十七年三月一日之組織條例分國務爲法律問題與重要政務；前者經政治會議議決後，須先交中央執行委員會轉交國民政府執行。後者經議決後，可逕交國民政府執行。至十七年八月十四日組織條例，即規定凡政治會議一切議決案，應由中央執行委員會交國民政府執行。但「中央政治會議爲中央執行委員會特設之政治指導機關，對於中央執行委員會負其責任一事，幾爲各條例共有之規定。」

第三目 政治分會之組織與權力

自十五年三月一日北平政分會成立時起，至十八年三月十五日開封分會報告撤銷時止，此種分會先後設立者，計有北平（及以後北平臨時分會）、廣州、武漢、開封、西安、上海、浙江與太原（臨時）等處（二二）。其運用詳情，雖各有不同，俱見於各該公報外（二三），其組織與職權，依中央法令之規定，可歸納之如下列所述。

一 組織 政治分會委員額數與選任，由中央政治會議決定。事實上由中政會推選而人數無定。委員之兼職，限於該特定地域內之最高級機關長官，且此種委員人數不得超過分會委員全額之半。凡中政會委員皆得出席。分會中又由政治會議任命主席一人，分會設祕書處，置祕書長一人，祕書若干人，掌理記錄、文書、會計、庶務等事。

又設各委員會以利政務之進行。分會之執行職務，初依職務所爲之決定，咨該特定地域內之最高級地方政府執行，後以其一切議決案交該地方最高政府執行，但不得以分會名義對外發布命令或任免該特定地域內之人員。

(二四) 每次會議後，應速將會議情形及議決案報告政治會議。至政治分會議事及辦事細則，則由各分會自行議定，實際各有不同。

二 權力 政治分會，由政治會議因適應革命之需要，建議於中央執行委員會而設立。故政治分會，對中央執行委員會，應負責任。政治分會各有其管轄區域，由中政會隨時規定。十七年二月三日第四次中央全體會議，並通盤規劃(二五)。分會職權，依十六年六月二十八日與十七年三月一日分會條例之規定(二六)，約有下列數項：

其一，指導監督最高級地方政府，但須依政治會議之決定。其二，因地制宜處分，但其處分不得牴觸政治會議之決定，且其事項以未經政治會議詳細決定者爲限。其三，緊急處分：政治分會遇非常事變，得依委員出席人數三分之二以上之決議，爲緊急處分。第二、三兩項處分，應於最短期間呈請中政會議追認。其四，地方黨政爭議之裁決：最高級地方黨部與最高級地方政府之間有爭議時，由政治分會裁決，十七年條例無此規定。其五，黨務：政治分會以掌政治爲主，向不甚管黨務。十六年六月條例規定，原則上不掌黨務，但中央執行委員會認爲有必要時，可委託政治分會處理其特定地域內之黨務。至十七年二月三日，政治會議及分會恢復之議決，同時即規定專理政治，不兼管黨務。以故三月一日之條例，即明定不兼管黨務。

第二節 國民政府組織法

第一項 沿革

自孫大元帥歿後，廣州中國國民黨中央執行委員會即宣言：「在國民會議未實現，合法政府未成立前，仍求完成革命工作。」十四年六月十四日國民黨政治委員會議決改革政府名稱爲國民政府，旋於第二十五次會議議決中華民國國民政府組織法，並推定汪兆銘等十六人爲委員，以汪爲主席，新政府即於七月一日成立，並明令公布組織法（二七）。十五年十月，國民革命軍已克武漢，國民政府決定由廣州遷都武漢，在政府未全部遷到前，由中央執行委員及政府委員聯席議決一切。十六年三月，在武漢之中委召集二屆中央執行委員會第三次全體大會，通過修正中華民國國民政府組織法（二八），並選汪兆銘等二十八人爲國民政府委員，武漢之國民政府於是成立。

是年三月，國民革命軍克復南京，在京之中委於四月十八日宣布奠都南京，組織國民政府，大體上仍沿用十四年公布之國府組織法。寧漢分立局面，直至同年九月，始由國民黨各領袖協議，設立國民黨中央特別委員會，代行中央執行委員會及監察委員會之職權，至第三次全國代表大會開會時爲止。特別委員會於十六日組織成立後，即推定國民政府委員四十三人，根據十六年三月國府組織法組織國民政府。新選出之國民政府委員，即於二十日就職。中央特別委員會於十二月二十八日宣告結束，而二屆四中全會，延至十七年二月五日始得開幕，會中

重議國府組織法，交國府公布（二九），並推定譚延闓等四十六人爲委員。此次成立之國民政府，直至十七年十月未經更易。

第二項 特點

總觀十四年七月、十六年三月及十七年二月諸國府組織法，並自十四年七月至十七年十月實際所設各國政府，雖互有參差不同，而根本精神，似迄未變更，茲分三點略述於左：

（一）直接黨治 歷次國府組織法規定國民政府受中國國民黨之指導及監督，掌理全國政務，十七年二月之法，更明定受中國國民黨中央執行委員會之指導及監督。（關於黨政關係，詳見上節。）

（二）委員制 歷次國府組織法皆規定國民政府由委員組成，常務由常務委員執行，政務則由委員會議處。所以設委員制者，一因容共之後，黨政制度多法蘇聯，二因一黨專政，權已集中，不便再採元首制。至總理逝世後，黨中地位權勢相若之領袖較多，殆亦爲採取委員制之一因。

（三）一權主義 各組織法對於國民政府之權限，無明確規定，亦未規定司法、立法等權之分立。故國民政府可謂爲總匯各權之一權政府。

第三節 國民政府

第一項 國民政府委員

國民政府以委員組成，委員由中央執行委員會選舉，任期無定。委員數目組織法亦未規定。實際上時有不同，由十餘人迭增至四十餘人，有增加之趨勢。(三〇) 委員之職權，於委員會會議中行使之。委員中由中央執行委員會推定五至七人為常務委員，執行日常政務。此外除十六年組織法不設有主席外，其餘二法皆規定中央執行委員會選舉委員時，指定一人為主席。(三一) 但主席無高出其他委員之權。至於公布法令及其他文書，由主席及主管部長或常務委員之署名。(三二) 以國民政府名義行之，十六年組織法未設主席，則規定須有委員三人以上之署名。

第二項 國民政府委員會議

國民政府之職權，為在國民黨之指導監督之下，掌理全國政務。政務之中又可分為政務與常務，其常務由常務委員執行，政務則由國民政府委員會議處理。國民政府委員會議由委員於國民政府所在地舉行。每星期開會二次，但因特別事由，得由主席臨時召集開會。開會時須有國民政府所在地委員總額之過半數出席，方得開議。如出席委員不足法定人數時，即以常務委員會代之。至會議應注重事項，則為：(一) 國內情形之報告及討論及現在政府應取之政策。(二) 政府關於外交應採之行動。(三) 省政府之報告及其建議。(四) 各省之報告及現在政府應採之政策。(五) 軍事委員會之報告及其建議，及(六) 國民政府各部之報告及其建議等。(三三)

第三項 國民政府直轄各處

第一目 祕書處

國民政府自十四年七月成立後，即設有祕書處，其後時有變遷，及十七年十月設文官處，參軍處時，祕書處及副官，參事二處始行取消。祕書處受主席或常委之指揮，掌理祕書事務（三四）。其組織設祕書長一人，祕書、辦事員（科員或處員）、書記官各若干人，此外得酌用僱員。祕書處內部，自十四年七月即設有總務、機要及撰擬三科，總務科職掌關於銓敘、印鑄、文書、收發及保管、會計、庶務及其他不屬於各科之事項；機要科職掌關於委員會議之記錄及文書編製，機要文件之撰擬、翻譯及保存，及典守印信；撰擬科職掌關於法令撰擬及函牘撰擬等事項。十七年，祕書處組織條例將總務科之銓敘、印鑄抽出，另設第四科。至各科事務之分配，則由祕書長定之。

第二目 副官處

國民政府初無副官處，而有值日副官（三五）。值日副官以國府副官輪流充任。受主席委員或祕書長之指揮命令。其所負責任為關於承宣命令，主席委員或祕書長所飭辦，府內軍紀風紀，府內警戒及消防，交際及招待來賓，清潔衛生及預防，守衛衛士勤惰糾正，檢查出入證章，檢查攜入物品，保存公物，情報，調查，逐日記載及配達口令，以及府內勤務士兵差伏管理及指揮等事項。如事項繁劇，得通知其他副官分任辦理。

國民政府後以副官事務繁鉅，遂於十六年六月——有副官處之設（三六）。副官處置副官長一人，高級副官四人，副官六人，差遣十二人，因繕寫文件助理庶務並得酌用僱員。副官長承國府常委之命，受祕書長之指揮，有管理本府警衛部隊之權。副官處置總務、內務及管理三科，職務由三科分擔，各有列舉職掌。各科事務分股辦理，其事務之分配由副官長定之。

第三目 參事處

國民政府爲輔助政務之進行，於十六年底特設參事處，直轄於國府委員會（三七）。參事處設參事十四人，由政府簡任，如需用處員書記，商由祕書處調用。參事處參事除備諮詢外，如有特交之件，分別辦理之。

參事處設參事會議。依國民政府參事會議規則（三八），參事會議之職權，爲關於委員諮詢，委員特交辦理，各參事建議提案審查，參事處經費收支審查，參事處職員成績考核及其他重要事項。參事會議除有緊急事件得臨時集會外，每星期開常會二次，以首席參事爲主席。會議須有參事五人以上之列席，以列席參事過半數之表決爲通過。參事會議決議案，由首席參事分配各參事分別執行。

第四節 行政各部會局

第一項 各部會局之職掌

國民政府初期所設行政各部委員會及其他機關，爲數甚多，茲列舉其職掌如左：

- （一）外交部 十四年七月即成立，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（三九）。
- （二）財政部 十四年七月成立，其職掌組織法，初籠統規定管理國民政府財務行政，處理政府預算及監督所轄各機關。後改爲管理全國庫藏、稅收、錢幣、會計、政府專賣、儲金、銀行及一切財政收支事項，並監督所轄各機關及公共團體之財政（四〇）。

(三)軍事部及軍事委員會 軍事部組織法與外交部者同時公布，但未施行(四二)。旋即以軍事委員會代之。軍事委員會見第五節。

(四)交通部 最早組織法於十五年十一月十三日公布。其職掌爲管理全國路政、電政、郵政、航政及監督一切交通電氣事業(四二)。

(五)大理院司法行政事務處、司法行政委員會及司法部 十四年七月國民政府初成立時，司法行政，於大理院設處管理。十五年一月二十一日，國府明令裁撤司法行政事務處，並公布司法行政委員會組織法，該會職掌爲管理民刑事、非訟事件、人戶籍登記、監獄及出獄人保護事務，並其他一切司法行政，成立後於同年十一月裁撤。嗣後全國司法行政事務即設司法部掌理(四三)。

(六)內政部 最早組織法於十七年三月三十日公布，其職掌爲依法令管理地方行政，及土地、水利、人口、警察、選舉、國籍、宗教、公共衛生、社會救濟等事務(四四)。

(七)工商部 最早組織法於十七年三月三十日公布，其職掌爲依法令綜理全國工商行政事務(四五)。

(八)農礦部 最早組織法於十七年三月三十日公布，其職掌爲依法令綜理全國的農務、鑛業等行政事務(四六)。

(九)教育行政委員會及大學院 國民政府初設教育行政委員會，掌管中央教育機關並指導監督地方教育行政。後改爲大學院，依法令管理全國學術及教育行政事務(四七)。

(十)建設委員會 其職掌爲本總理三民主義、建國方略、建國大綱之精神，研究籌備及實行關於全國之建設計劃。對各省區建設廳有指揮監督之責(四八)。

(十一)僑務委員會 依十五年八月二十一日組織條例，僑務委員會隸屬於國府。十六年十二月五日組織條例改爲僑務局，隸屬於外交部。十七年五月組織法又改隸於國府。其職掌爲專管華僑事務，但其範圍以不與駐外使領及各部院會職權相牴觸者爲限。其詳依最後組織法列爲：關於(一)建議審議僑務設施及改革，(二)獎勵補助海外華僑，(三)指導監督海外華僑公共團體之組織進行，(四)指導介紹回國華僑投資興辦實業及就學、遊歷、參觀等及(五)宣傳政府之設施等事項(四九)。

(十二)蒙藏委員會 審議關於蒙、藏行政事項，及計劃關於蒙、藏之各種興革事項(五〇)。

(十三)禁煙委員會 國民政府初設禁煙督辦署。禁煙督辦署之職掌，依其十四年七月二十一日組織章程，爲受財政部之監督指揮，管理禁煙專賣及稽核事務。嗣又將該署歸併財政部禁煙總處辦理。迨十七年禁煙委員會條例公布，禁煙委員會之職掌爲承國民政府之命執行全國禁煙事務。對於各省及特別市政府之禁煙措置及其處分，得指導並督促之，認爲違背法令或失當時，得呈請國民政府變更或撤消(五一)。

(十四)勞工局 勞工局之職掌，爲依法令掌理全國勞工作行政事務。對於各省農工廳及各地地方之農工行政機關，就其主管事務有監察指示之責，其有違背法令或逾越權限之行爲者，並得呈請國民政府停止或撤消之(五一)。

第二項 各部會局之組織

第一目 各部局之組織

各部之組織大致相似，故總括述其大略如下，大學院及勞工局，亦於此目一併敘述，各委員會之組織，則於下目說明。

(一)部長次長 各部設部長一人，大學院與勞工局則分設院長、局長一人，承國府之命，管理各該部事務及監督所屬職員。對於各地方最高級行政長官之執行該部主管事務，有監察指示之責，於其命令或處分認為違背法令或逾越權限時，得呈請國民政府取消。

部長之下，設次長一人或二人，輔助部長，處理部務(五三)。

(二)司科 各部設司或局或處或署二至十二(五四)，其一為秘書處或總務處，置秘書長一人，襄助部務並掌理秘書處一切事宜；秘書若干人，承長官之命，佐理處務，掌理機要。各司置司長一人，綜理各該司事務；各司分科，科置科長一人，科員、辦事員、書記官等襄助之。

(三)其他部員 除部長、次長及上述部員外，各部置參事二人至六人，承長官之命，擬訂各該部主管之法律命令事項；需要技術時則置技監、技正、技士或其他技術員(五五)；需要鈔錄等事時，則用錄事與僱員；因事務之必要並得設專門委員，派遣視察員或特派員(五六)；外部自身且有閱書室、電報室之設(五七)。

第二目 各委員會之組織

各委員會之組織，頗多參差，故一一分述於左：

(一) 司法行政委員會 司法行政委員會置委員五人，由國民政府特派，承國民政府之命，管理該會事務，監督所屬職員所轄各官署。內部設祕書處、民刑事司及監獄司。置祕書、司長、科員等處理事務。

(二) 教育行政委員會 教育行政委員會以國民政府所委教育行政委員為幹部，下設行政事務廳，依幹部之議決，處理該委員會所管事務。幹部會由幹部委員中推舉常務委員二人處理常務，並得以該委員會名義對外接洽交涉事件，行政事務廳以祕書處、參事處及督學處構成之。

(三) 建設委員會 建設委員會由中央政治會議遴選若干人充任，並指定常務委員七至十一人，由常務委員推定一人為主席，各省建設廳長為該委員會當然委員。委員會主席得出席於國民政府會議。委員會每年開大會二次，於一月六月間舉行，如有重要事項，得隨時召集，凡委員會議決案之執行及普通行政事項均以主席名義行之。委員會得聘任國內外專家為專門委員或顧問。補助該會技術上及專門事項之設施，必要時並得分設各處或設附屬機關。內部設祕書處，置祕書長一人，由常務委員中推一人兼任，督率祕書及各處執行該會之職務。

(四) 僑務委員會 僑務委員會依十五年八月二十一日組織條例，由國民政府任命委員五人組織之，並於委員中指定一人為主席委員。委員會所議決之案，由主席委員署名執行。內部事務設祕書處、移民、組織、調查及交際四科處理。依十七年五月四日組織法，置委員若干人，由國府任命，任期一年，但得聯任。置常務委員三至五人，由國府就委員中指定，並於常務委員中指定一人為主席，各院部會遇必要時得派代表列席會議。委員會會議每月

至少一次，其議決事件及會中常務，由主席及常務委員執行，內部改爲一處二科。

(五) 蒙藏委員會 蒙、藏委員會之組織，依十七年三月三十日之組織法，由國民政府任命委員五人或七人組織之，並指定一人爲主席，依六月八日之組織法置委員七人或九人，由國民政府任命，常務委員三人，由國民政府就委員中指定，開會時輪流主席。委員會每兩星期至少開常會一次。內部設祕書、蒙事、藏事三處，必要時得聘任專門委員、編譯員或調查員。

(六) 禁煙委員會 禁煙委員會設委員九至十三人，由國民政府就國府委員、軍委會委員、禁煙團體代表選派之，內政、外交、司法、財政、交通各部部长爲當然委員。委員會設立主席委員一人，常務委員二人至四人，幹事若干人，承主席委員與常務委員之命，辦理會內一切事務。

第五節 軍事機關

第一項 軍事委員會

軍事委員會之設，爲時甚早，政府遷寧後，其組織法屢有修正。依十四年七月五日中午中華民國國民政府軍事委員會組織法（五八）之規定，軍委會受國民黨之指導及監督，管理統率國民政府所轄境內海陸軍航空隊及一切關於軍事各機關。軍委會以委員若干人組成，由委員互推一人爲主席，會內各重要機關，由各委員分任直接監督之責。委員會之議決事項，須經出席委員三分之二之通過方爲有效。如多數委員不在軍委會所在地時，主席與委員

一人有決定處置之權。所議決之件，由主席署名，以軍委會名義，用命令式行之；其關於政治訓練部及軍需局者，除呈主席署名外，須有該管機關長官副署。關於國防計劃、實施軍事動員、軍制改革、高級軍官及同級官佐任免、陸海軍移防、預算、決算及高等軍事裁判等，暨其他與國府政策有關事項，其文告及命令應由主席及軍事部長之署名行之。至軍事委員會通常設於國民政府所轄地，必要時得決議遷移之。

十六年七月十二日，國府公布軍事委員會組織大綱（五九），對前法完全修改，規定軍委會為軍事最高機關，負全國陸、海、空軍編制統御、教育、經理、衛生及充實國防之責。委員由中執委會遴選，負有軍事重責及富有軍事政治學識經驗者若干人，交國府特任。委員互選五或七人為常委（六〇），常委互選一人為主席。軍事委員會平時每月開會一次，戰時每兩月開會一次，遇必要時得由常委議決或委員三分之一以上提議臨時召集；凡執行軍委會之議決及用軍委會名義發布命令時，由常務委員全體署名。各省區行政機關執行與軍事有關聯之事務時，軍委會有指揮監督之責。至軍委會之地址，通常設於國民政府所在地。

十六年十一月二十五日之組織大綱（六一）與以前差異之點有三：（一）設主席團，由中執委會交由國府於委員中指定；祇主席團議決得召集臨時會，委員會之議案及命令，須主席團委員署名。（二）常務委員由軍委會所在地之主席團推定，緊急重大事件由常務委員負職處理，尋常事件由常務委員公推一人處理，任期為三月。（三）該組織大綱得由軍委會自行修正，呈請國民政府核准施行。

迨十七年二月十四日之組織大綱（六二）復有修正，其要點：（一）常務委員由中執委會交由國府由委員中

指定，名額爲十一至十五，並以一人爲主席。(二)委員會至少每兩月開會一次，以委員會所在地之委員三分二以上爲法定人數，遇必要時，得由主席及常務委員會召集臨時會議。(三)凡執行軍事委員會之議決案及用軍事委員會名義發布命令時，由主席及常務委員署名。(四)緊急重大事件，得由主席與常委負責處理。(五)組織大綱之修正，得由國府提出中執委會行之。

第二項 總司令部

國民政府爲戰時指揮統一起見，設總司令部。總司令部與軍事委員會，關係極密(六三)。總司令部之組織，總司令由國府特任，兼任軍委會主席；其參謀長以軍委會參謀部長兼任，或由總司令呈請國府委任；設置參事廳襄助事務。總司令職權爲統轄國民政府下之陸、海、航空各軍，並對於國府與國民黨在軍事上負完全責任，軍委會屬下政訓部、參謀部等各軍事機關，亦均歸總司令部直轄，凡此易與軍委會相混，但似較軍委會權力爲大。此外更有特大之權，即出征動員令下後，爲圖軍事便利起見，凡國民政府所屬軍民財政各部機關，均須受總司令之指揮，秉承其意旨辦理各事。此使政府各機關無不受其管轄。至於總司令部則設於軍委會內，但以作戰之進步，隨時進出於前方。總司令出征時，設立治安委員會代行其職權，此會受政治委員會之指揮，其議決案關軍事者，交由總司令部執行。

十六年五月革命軍總司令部組織大綱(六四)規定總司令部設參謀總長、參謀次長各一人，總長由中執委會於軍委會中遴選，交由國府特任；次長由總司令推薦，呈請國府任命。總司令部組織詳見表中，但應作戰上之要

求得咨請軍委會由各廳處分撥抽調，並得設顧問、總參議、諮議若干人，以備諮詢。職權上凡編入作戰軍戰鬪序列之海、陸、空軍，均歸其統轄指導；對於此等軍隊之統御、經理、教育、衛生等事，應負完全責任。未加入作戰序列之各軍，仍由軍委會直轄，但應作戰上之要求，總司令得咨請軍事委員會調遣之。此外，更規定總司令部於作戰目的完成，全軍復員時，由國民政府命令裁撤之。

十七年二月十三日之組織大綱，文甚簡單，無重要之更改（六五），其統轄海、陸、空軍籠統之規定及明定修改方法，爲與前法之不同而已。

第六節 立法權及法制機關

第一項 立法

國民政府初期，並未特設正式立法機關，一切法律，固大多數由中央執行委員會及政治會議制定，但國民政府間亦草擬法規，逕與公布施行。其在十六年中央特別委員會時代，政治會議一度取消，立法權即完全由國民政府行使。故初期之立法權，極不確定。

迨十七年三月一日，國民政府公布立法程序法（六六），立法權始行確定。該法規定要點如左：

（一）法規之意義 該法明定凡一切法律中央政治會議所議決，由中央執行委員會交國民政府公布者，概稱曰「法」。國民政府爲執行法律或基於法律之委任所制定施行法律之規則，稱曰「條例」。凡條例不得與法

律抵觸。

(二)提案 關於法律案，中央政治會議委員及特定之政府各機關（六七）各得提出於中央政治會議。

(三)起草 中政會起草法律案或國府起草條例案時，得命法制局起草，必要時更得示以立法原則。

(四)初步審查 凡法律案或條例案於議決前，須交法制局爲初步審查，但經中政會或國府常務委員會認爲有特別情形者，不在此限。

(五)討論 中政會討論法律案或國府討論條例案時，法制局長得列席申述意見。

(六)制定 一切法律由中政會制定，條例得由國府爲執行法律或基於法律之委任而制定；條例之由特定機關制定者，除法令有特別規定外，須呈經國民政府核准。

(七)公布與覆議 一切法律，交國民政府公布。國民政府於接到中央執行委員會所交政治會議所議決之法律案後，應儘十日內公布之；在公布期限內，國民政府得請求中央政治會議覆議，但以一次爲限。

第二項 法制機關

第一目 法制委員會及法制編審委員會

國民政府初期，雖無正式立法機關，而關於法律之起草與審議，則設有專管之法制機關。十四年九月，國府公布法制委員會組織法，次年六月，更公布法制編審委員會組織法，二委員會雖經組織，但未能如何行使職權，合併本目敘述於左：

一 法制委員會 十四年十月十三日，法制委員會委員林翔等呈報啓用關防日期，並將前法典編纂委員會鈐記繳銷，經國府批准。法制委員會（六八）直隸於國民政府，掌理擬訂或審定一切法制事宜。其組織置委員七人，由政府派充；事務員四人，由該會委充。會務由委員會會議議決行之。關於法制之起草及審查由委員分任；事務員則承委員之指揮，分掌該會記錄、文牘、會計、庶務等事項，此外得酌用僱員、司繕寫、校對及其他雜務。

二 法制編審委員會 民十五年四月十二日，國府明令法制委員會改爲法制編審委員會，同年九月三十日，國府即令裁撤。法制編審委員會（六九）直轄於國府，掌理編訂及審定一切法制事宜。其組織置委員若干人，由政府派充，並互選一人爲主席。會務由委員會會議議決行之。關於編訂及審定各項法令由委員會指定或分任。委員會置事務員若干人，由會委充，承委員之指揮，分掌該會紀錄、文牘及會計、庶務等事項，並得酌用僱員司繕寫、校對及其他雜務。會內附設法律討論會，其會員由法制編查委員會函聘法學專家充任。

第二目 中央法制委員會

十六年，國府定都南京，始設立中央法制委員會（七〇），中央法制委員會秉承中央政治會議及國民政府之命，草擬及審查一切法制，並得自行草擬及審查各項法制，建議於中央政治會議及國民政府，但其所草擬及審查之案件，不得自行宣布。其組織，委員由中央政治會議決定咨國民政府任命，委員名額暫定九人，但額數得由中央政治會議隨時議決增減。又設常務委員三人，組織常務委員會，管理一切常務。委員會至少每星期開會議一次，遇必要時，得開臨時會議，由常務委員會召集。此外，得聘請專門人才爲顧問，但須呈報中央政治會議核准。內部設祕

書一人，管理會場記錄及一切文書、庶務等事宜；遇必需時，並得添設雇員。

第三目 法制局

民十六年六月，復設法制局。法制局（七二）直轄於國府，掌理（一）草擬並修訂法律條例案，（二）保存法律條例之正本，及（三）整理及刊行現行法規。其組織，置局長一人，由國民政府簡任，管理全局事務；編審六至九人，由局長薦任，分掌（一）草擬及修訂關於經濟事項之法律條例案，（二）草擬及修訂官制官規及一切關於行政法律條例案，及（三）修訂民、刑等法規及一切關涉司法之法律條例案；秘書一人，辦事員若干人，掌理該局文牘、會計、編譯及圖書、文件之保管等事項；書記若干人，分理繕校收發及其他庶務。於必要時，對於特殊立法事項得聘任專家為專門委員從事於調查研究或起草等工作。十七年五月二十一日，法制局組織法會經修改，其職權改為（一）草擬法律條例案，（二）審查法律條例案，及（三）刊行現行法律。關於編審對於各種法律條例之草擬及修訂，亦皆改為草擬及審查。組織方面：（一）改置秘書二人，掌理局長委辦事務；（二）增設總務處掌理該局文牘、譯述、調查、會計等事務。

法制局設立後，直至十七年十月實施五院制籌設立法院時，始奉令裁撤。

此外，尚有特殊之法制機關，附帶舉出如下：（一）勞動法起草委員會，起草勞動法規（七二）。（二）司法部編訂法典委員會，編訂民法、商法、刑法、民事訴訟法、刑事訴訟法各法典及其施行細則，並調查民事、商事習慣事項（七三）。（三）軍事委員會法規編審委員會，編審陸、海、空軍法規。見前。（四）交通部法規委員會，編訂交通各種法規

第七節 司法權及司法機關

第一項 司法制度概觀

國民政府初期，正在草創之時，統治未及全國，故司法制度或沿襲舊法，或因機制宜，要無明確制度可言，茲總括當時情形，揭其特點說明於左：

(一)司法行政 關於司法行政事務，初於大理院設司法行政事務處掌理，繼設司法行政委員會，終設司法部，其詳見前。

(二)司法審判 國民政府最早有大理院之設，為最高審判機關，其下則沿舊制。至民十六年十二月二十四日，始明由國民政府批准司法部呈擬沿用四級三審制文，惟大理院改為最高法院，各審判機關皆改稱法院（七五）。此外國民政府曾設特別刑事臨時法庭，以審判關於反革命之訴訟案件（七六）。

(三)行政訴訟 國民政府初期之行政訴訟，由監察院處理，其詳見下節。

第二項 大理院及最高法院

大理院之設，遠在民國八年三月五日，其時革命之基礎不固，起伏無常，直至民國十四年七月國民政府成立於廣東，始設大理院及總檢察廳，置民事庭二，刑事庭一，以大理院院長兼理司法行政事務（七七）。

最高法院成立於民十六年，依最高法院組織暫行條例（七八）之規定，最高法院為最高審判機關，對於不服高等法院第一審及第二審判決而上訴之案件，與不服高等法院之裁決，按照法令而抗告之案件，有審判之權。其院長並有統一解釋法令及必要處置之權，但不得指揮審判官所掌理各案件之審判。

最高法院置院長一人，特任，總理全院事務並監督其行政事務。暫置民事庭二，刑事庭一，但得因事務之增加，酌加庭數。各庭置庭長一人，簡任，以該庭推事充之，監督該庭事務，並定其事務之分配。最高法院為合議制，其審判權以推事五員之合議庭行之，合議審判以庭長為審判長，庭長有事故時，以庭員資格深者充之。又置首席檢察官一員，簡任；檢察官五員，簡任或薦任，依法令之所定，處理關於檢察之一切事務；並得調度司法警察。書記官長一員，薦任；書記官若干人，薦任或委任，分掌錄供、編案、會計、文牘及檢查等事務。其為繕寫文件及處理其他事務，得酌用僱員。最高法院增加庭數時，推事檢查官、書記官及其他人員等亦得增加。

第八節 監察權及監察機關

第一項 監察院

一 組織 國民政府監察院於十四年八月一日組織成立。依當時組織法之規定（七九），其組織設監察委員五人執行院務；五人互選一人為主席。全院事務，均由院務會議解決。院務會議須有監察委員過半數出席，議決後由主席署名以監察院名義行之。監察院共設五局及一政治宣傳科，除後者另由國府派一人處理外（八〇），餘

均由五監察委員分任。各局科之職掌：第一局掌總務及吏治；第二局掌訓練及審計；第三局掌監查郵電及運輸；第四局掌監查稅務及貨幣；第五局掌密查及檢查。政治宣傳科掌宣傳黨義及指導各黨員與官吏遵守黨規。每局分設二科，每科置科長、科員、僱員等以處理事務。

同年九月三十日，國府公布修正之監察院組織法（八二）。組織方面，增設常務委員一人，由監察委員輪流充任，以處理日常事務。五局一科改為三局一處一科（八二）。但國府於十月一日令，以開辦伊始，第一局事務較簡，可暫不設置，只設第二、第三兩局，將第一局掌管事務，酌量分配二、三兩局辦理，以節經費，故第一局並未設立。此外監察院文書，改為以監察院名義由全體委員署名行之。

依十五年十月四日監察院組織法（八三），組織方面，於監察委員五人之外，增置審判委員三人，分掌監察及審判事務。其他院內行政事務，由委員會議處理。內部改設一處四科，職掌重新分配（八四）。

依十六年十一月五日監察院組織法之規定（八五），組織方面，監察委員增為七人，關於彈劾、分配事務，及其他院內行政等事項，由委員會議決定。內部改設一處三司，職掌重新分配（八六）。

二 職權 監察院之職權，十四年七月組織法規定甚簡，只籠統規定監察院受中國國民黨之指導監督，國民政府之命令根據中國國民黨中央執行委員會政府改組令第三條，監察國民政府所屬各機關官吏之行動，及考核稅收與各種用途之狀況，如查得有舞弊及瀆職等情，當即起訴於懲吏院懲辦之。規定雖簡而權力殊甚廣大。十四年九月組織法規定較詳，大致如左：

(一) 調卷與質疑 監察院有權隨時調閱各官署之案牘簿冊，遇有質疑，該官署主管人員須負責充分答辯。

(二) 對於各官吏損害人民權力或利益之違法或不當處分 監察院得不待人民之陳訴，逕以職權為取銷或變更之決定。各官署如不服監察院取銷或變更之決定，得於奉到執行命令之次日起，十日內提出抗辯書；但再經監察院決定仍維持原決定時，應即按照執行。倘各官署不服監察院之決定，而不依限提出抗辯書，同時又不按照執行，監察院即提起糾彈，交付懲戒。此外，監察院認為必要或因原告之請求，得於未經決定前，先呈由國府或咨由該管最高行政官署，轉令停止其執行。

(三) 對於各官吏犯事行為 得不待人民之控告，逕以職權檢舉，必要時並得發逮捕狀逮捕之。

(四) 對於官吏犯罪 監察院收受人民控告官吏犯罪訴狀，經審查後，除認為不應受理予以駁回外，其認為應受理者，應即以嚴密之方法從事偵查，並於必要時發逮捕狀逮捕之。偵察完畢後，應即開始預審，除認為證據不充分宣告免訴外，其罪證確鑿者，應即於預審終結後三日內，依起訴條例之規定，起訴於懲吏院。

十五年十月組織法，職權主要更改為獲得懲戒官吏權，但懲戒官吏發現刑事犯罪時，應將刑事部分移司法機關審判。此外，關於監察院職權，則明列為六項：(一)發覺官吏犯罪，(二)懲戒官吏，(三)審判行政訴訟，(四)考查各種行政，(五)稽核財政收入支出，及(六)官廳簿記方式表冊之統一。

十六年十一月組織法，職權方面列舉五項，與十五年法之不同有三：(一)審判行政訴訟一項刪去；(二)懲戒官吏改為彈劾官吏，並加「國民政府及各省政府對於所屬官吏亦得彈劾之」之規定；(三)稽核財政收入及支

出，改爲中央及地方審計。此外，發覺官吏犯罪，考查各種行政及官廳簿記方式及表冊之統一三項，未加更改。

第二項 懲吏院及審政院

一 懲吏院 監察院初成立時，對於官吏之監察，只能提出交付懲治，而懲治之執行，則有賴於懲吏院。懲吏院於民國十五年一月成立，至五月奉裁結束。依國民政府懲吏院組織法之規定（八七），懲吏院受國民黨之指導監督，與國民政府之命令，掌理懲治官吏事件。其組織置委員若干人，互選一人爲主席委員，全院事務，由委員組織院務會議公決行之。院務會議以主席委員長爲主席，缺席時由出席委員臨時推舉一人代理。審理案件時以委員三人至五人組織之合議庭行之；合議庭以主席委員爲庭長，缺席時以主席該案之委員代理之。此外，設祕書處掌管機要、文書、統計、會計、庶務等事，置祕書長、科長、科員、書記、僱員等以贊襄院務。

二 審政院 民國十五年五月四日，國府明令裁撤懲吏院，令該院一切職掌，歸審政院辦理，同日並任命鄧澤如等五人爲審政院委員。懲吏院即於五月十日結束，而審政院迄未成立，委員迄未就職。國府初則令審政院一切職員均暫由監察院職員兼任以節經費，既而審政院委員一再呈請辭職，加以積案過多，監察院屢呈國府請示如何辦理，國府乃於九月二十九日令監察院於審政院未成立前，關於懲治各案，暫由該院逕予處分，但刑事除外。至十月四日，國府遂明令裁撤審政院，同日公布修正監察院組織法，即懲治官吏職權畧諸監察院。

第三項 官吏之懲戒

關於官吏之懲治，在懲吏院存續期間，國府曾頒布懲治官吏法（八八），其要點如左：

(一)適用之範圍 該法所稱官吏，以文官司法官及其他公務員爲限，而海陸軍官等不與焉。以上官吏非據該法不受懲治，但有特別規定者，如法官之有法官懲戒暫行條例，則從其規定。

(二)受懲治後之職務 懲吏院接受懲戒事件後，認爲必要時，得呈請國府或通知該監督長官，先行停止其職務，並停止其俸給。停止職務之官吏未受褫職處分或科刑之判決者，得命其復職。

(三)懲戒行爲 有左列行爲之一者，即須交付懲治：

一、違背誓辭 案十四年十一月二日宣誓令，文官誓詞爲：「余敬宣誓，余將恪遵總理遺囑，服從黨議，奉行國家法令，忠心及努力於本職，並決不僱用無用人員，不營私舞弊及授受賄賂，如違背誓言，願受本黨最嚴厲之處罰。」所謂違背誓辭，殊屬廣泛。

二、廢弛職務 範圍亦大，且與違背誓詞，往往相混。

(四)懲戒處分 懲戒處分，則有左列六項：

一、褫職 褫奪其現任之官職。

二、降等 依其現在之官等降一等改敘（八九），如無等可降，則減其月俸三分之一。

三、減俸 依其現在之月俸（九〇），減額支給，其數爲十分之一以上，三分之一以下。

四、停職 停止一月以上六月以下職務之執行，並停止俸給。

五、記過 由該管長官登記。如一年以內受記過處分至三次者，由該管長官減其俸給。

六、申誡 由懲吏院呈請國民政府或通知該管長官以命令行之。

(五)懲戒程序 懲戒之程序如左：

一、監察院對於官吏認為應付懲戒者，應備文聲敘事由，連同證據咨送懲吏院懲戒之。各監督長官對於所屬官吏，認為應付懲戒者，應備文聲敘事由，連同證據，請監察院咨送懲吏院懲戒之。懲吏院委員有應迴避者，應依刑事訴訟律之規定。

二、記過申誡處分，由國府或該管長官逕予行使。

三、懲吏院接受懲戒事件分配後，應將原送文件鈔交被付懲戒人，並指定日期令其提出申辯書，或令其到院面加詢問。但有正當事故不能到會時，得委託代理人到會答辯詢問，倘被懲戒人於指定日期不到會，又不委任代理人，或不依期提出申辯書者，懲吏院得逕為懲戒之議決。

四、懲吏院應製作議決書，並呈報國府。

五、懲戒事件認為有刑事嫌疑者，應交法庭辦理。

第四項 審計院

審計職權，向屬於監察院，民十七年三月，國府籌設審計院，七月間正式開始辦公。其組織（九一）置院長一人，由國府特任，綜理全院事務，指揮監督該院職員；副院長一人，由國府簡任，輔助院長處理院務；祕書二至四人，辦理院長交辦事務。總務處掌理文書、會計、庶務事項，其處長簡任。第一廳掌理關於監督預算執行事項；第二廳掌理關

於審核決算事項各廳置廳長一人，由國府於審計中簡任；審計四至六人，簡任；協審六至八人，薦任；核算員若干人，委任；因繕寫或其他得酌置僱員。審計事務係屬專門，故規定審計協審，須國內外大學或專門學校修習政治經濟之學，三年以上畢業，並對於財政學或會計學有湛深之研究者充任。並為得善良審計工作起見，一方面規定院長、副院長、審計、協審不得兼任他官職（九二），為律師或會計師及兼任商店公司或國有企業機關之董事、經理或其他重要職務；他方面復規定彼等非經法院褫奪公權或依懲戒法受懲戒之處分，不得令其退職，以資保障。七月十二日組織法之修改，在增設祕書處，並加必要時得設專門委員會之規定。

審計院之職權有二，一為監督預算之執行，二為審核國家歲出入之決算。審計院為執行職務便利，須設於國府所在地，必要時得酌設分院，其管轄區域及組織另定，但此項分院迄未設立。

第五項 審計

審計職權，在審計院成立前屬於監察院。十四年十一月二十八日，國府公布審計法及審計法施行細則（九三），規定審計方式甚詳，其要點如左。

（一）審計事項之審定 監察院關於審計事項應行審定者，計有國民政府總決算，國民政府所屬各機關每月之收支計算，特別會計之收支計算，官有物之收支計算，及由政府發給補助費或特與保證之收支計算。

（二）報告 監察院審定各種決算，就下列事項編制審計報告書，呈報國民政府：一、總決算及各主管機關決算報告書之金額與財政部金庫出納之計算金額是否相符；二、歲入之徵收，歲出之支用，公有物買賣讓與及利用。

是否與預算相符；及三、有無超過預算及預算外之支出。監察院將會計年度審計成績呈報國府，並可具其意見。

(三) 對各機關之監督 監察院對各機關財政之監督，則有左列數法：

一 爲備案 各機關經常預算經國府或省府核定後，及各機關現在會計章程，應送監察院備案；其章程如與審計法牴觸，應通知各機關修正。

二 爲審查 徵收機關之每月收入計算書，與各機關每月支出計算書（及憑證單據）應送監察院審查，對於後者如有疑義，得行文查詢，限期答覆。再監察院對於審查完竣事項，從議決之日起，五年內發現其中錯誤遺漏重複等情事者，得爲再審查，若發現詐僞之證據，雖經五年後，亦得爲再審查。

三 爲查帳 監察院隨時派員親赴各機關審查帳項，如遇懷疑及質問，無論任何高級官吏，應即予以滿完之答覆。

四 爲簿記方式 各機關所用簿記，監察院得派員檢查，其認爲不遵守監察院所定之方式者，應通知各機關修正。

五 爲處分與賠償 監察院審查各機關之支出計算書及證明單據認爲正當者，應呈報國府，准予核銷。認爲不正當者，應由監察院通知各該主管長官執行處分；但出納官吏，得提出辯明書，請求監察院再議，此其一。監察院認爲應負賠償之責者，應通知該主管長官不得爲之減免。此項賠償事件之重大者，應由監察院赴訴於懲吏院懲辦之，此其二。各機關故意違背監察院所定之送達期限及答覆期限，應

即通知該主管長官或上級機關執行處分，其故意違背監察院各種證明規則者亦然，此其三。

(四) 審計上各種證明規則之制定 如十四年十一月二十八日監察院單據證明規則等，皆須由監察院制定。

(五) 國債用途之審計程序，依特別規定。

迨審計院組織法公布未久，審計法亦復修正公布（九四），審計程序與前審計法大致相同，其增加條款，要點有三：

(一) 支付命令 凡主管財政機關之支付命令，須先經審計院核准，倘支付命令與預算案或支出法案不符時，審計院應即拒絕。但其對於支付命令之應否核准，應從速決定，除有不得已之事外，自收受之日起，不得逾三日。凡未經審計院核准之支付命令，國庫不得付款，否則應自負其責任。

(二) 委託審查 審計院對於審查事項，認為必要時，得行委託審查。受委託之人或機關，須報告其審查結果於審計院。

(三) 適用範圍 該法不適用於黨部決算、計算之審查，且於分院未成立前，暫不適用於地方政府之地方收入及支出。

第一項 外交委員會

外交委員會（九五）之職權，為受國民政府之委託：（一）接受外交部報告，（二）核定外交部請示案件，及（三）建議外交策略。其組織由政府特派政府委員若干人組織之，外交部長為當然委員。委員會得設秘書一人，辦事員若干人，由該會委派。外交委員會自十六年十月組成後，於十七年十月政府改組時，始行停止。

第二項 各種財政委員會

第一目 中央財政委員會

中央財政委員會（九六）依中央政治會議之議決，指導全國財政。由中央政治會議於委員中推定三人及財政部長、次長共五人組織之。設主席一人，由全體委員推選中政會議所推三人中之一充任。委員會得隨時調查各機關財政情形，及指定事項令其報告；並得擬定及審查財政計劃，呈請中央政治會議核定。凡關於指導財政之事項，須呈由政治會議交國民政府執行。該會得聘請專門顧問。更設秘書一人，辦事員若干人，以處理事務。

第二目 財政監理委員會

財政監理委員會（九七）受政府之委託，監理財政支出。依十六年十月四日財政監理委員會組織條例之規定，其職權有三：（一）審定中央及各省之政費軍需各預算，報告政府核定，（二）財政部支出款項，須先由該會核定，及（三）財政部支出款項概算，須每星期報告該會。委員會由政府特派下列各員組織之：（1）國民政府委員三人，（2）軍事委員會委員三人，及（3）財政部長為當然委員。此外更設有秘書處。

十七年六月九日組織條例曾經修正公布。其職權改爲（一）核定中央及各省、市政府及其所屬各機關經費預算，（二）政府發交該會案件或飭財政部照撥款項及各機關請撥特別款項，須由該會擬議，及（三）財政部收支款項概算，須每旬報告該會。組織上，國民政府委員充委員者增爲六人，軍事委員會委員充委員者增爲四人。

第三目 預算委員會

國民政府爲核定各機關預算，組織預算委員會（九八）。依十六年八月六日暫行條例之規定，預算委員會由中央黨部代表一人，中央政治會議特派一人，國民政府特派一人，軍事委員會代表一人，監察委員一人，財政部長及次長等組成。設主席一人，由各委員公推。設祕書一人，由財政部科長兼任。各機關應備具每會計年度或每月預算書送交財政部審查，由財政部附加意見，轉交該會核定，在軍事時期，關於軍事開支，得先備具概算書送請核定，再行補送預算書。

十七年八月二十八日，國府公布預算委員會條例（九九），並明定預算委員會成立時，修正財政監理委員會廢止。預算委員會直隸於國民政府，掌理預算之核定及實施事宜。其組織由國民政府任命委員十三人，又置常務委員三人，由委員互推，並推定常務委員一人爲主席。委員會每月開例會一次，遇必要時，得由主席召集臨時會。此外，置祕書處掌理該委員會一切文書、會計及其他庶務，祕書處置祕書長一人，祕書若干人，並得酌置辦事員及僱員。

該條例關於預算委員會職權之行使規定較詳，其要點如左：

(一) 一切關係中央收入支出之預算，非經預算委員會核定，不得執行。

(二) 一切關於中央收入支出之預算，應經預算委員會核定。屬於地方機關請求中央補助者，其預算須經提出預算委員會審查，方得核准補助。

(三) 預算委員會對於某種預算之全部或一部認為不當時，得撤消、修改或指定修改範圍交付財政部或原造預算機關查照辦理。

(四) 預算委員會核定之預算，由國府令飭財政部與審計機關查照辦理。在中央軍政機關各項支出，實際上未能悉照預算發給，以前各項預算，應如何減成給付，由預算委員會按期就中央收入實數議定行之。

(五) 財政部應按月將各項收入實數，收入估計數，支出實數及各項預算之支出數，造冊報告於預算委員會。

第四目 中央財政整理委員會

國民政府為謀統一財政起見，特設中央財政整理委員會（二〇〇），其整理分區實行。分區範圍內，在整理期間，凡關於財政上中央及地方用人行政，委員會負指導及督促之責。委員會之職權則左舉七項：為關於（一）執行中央及地方稅收之劃分，（二）裁釐及廢除苛雜，（三）計劃及施行新稅，（四）改良稅收及稅率，（五）金融幣制之建設及改革，（六）核行財政經濟各會議之決議案，及（七）其他財政統一等事項。

組織，由國府特派府委若干人共同組織，財政部長為當然委員。規定區域內之各財政廳長及特別市財政局長概應列席。設主席一人，總理該會事務，副主席一人，協理該會事務。設秘書一人，承主席、副主席之命，掌理該會職

務設事務員若干人，承長官之命，分掌各項職務。因必要時，得酌用僱員。

第三項 其他各機關

國民政府尙有其他直屬機關，茲略爲說明如左：

(一) 購料委員會 政府爲集中各機關如各鐵路、海陸軍、兵工廠、造幣廠、電報局等，大批物料之供給及購買起見，設購料委員會，直隸於國民政府，十七年七月九日，改隸於交通部(一〇一)。

(二) 兵工廠 負製造槍炮彈藥及一切軍械之責任，初直隸於國民政府，受軍事委員會之監督，後即改隸於後者(一〇二)。

(三) 賑務處及直魯賑災委員會 賑務處掌理各災區賑濟及善後事宜(一〇三)。直魯賑災委員會，賑濟直魯災難(一〇四)。

(四) 太湖流域水利工程處及督辦廣東治河事宜處 太湖流域水利工程處，直接受國府之監督，專任經營管理太湖流域特定之各項水利工程(一〇五)。督辦廣東治河事宜處，受國民政府之監督指揮，辦理廣東全省治河事宜(一〇六)。

(五) 故宮博物院 掌理故宮及所屬各處之建築物、古物、圖書、檔案之保管、開放及傳布事宜(一〇七)。

(一) 見中國國民黨中央及下級黨部組織系統圖(中央統計處編)及中央黨務月刊。

(二) 中國國民黨總章(一三·一·二八)制定(一五·一·一六)及(一八·三·二七)修正，見中央黨務月刊一〇(即第十

期，下同)

(三) 見二十五年六月申報年鑑及中央黨務月刊。

(四) 見中國國民黨總章及中國國民黨中央執行委員會組織大綱(一·一·二五)中央黨務月刊四二，三，四合，及中央執行委員會組織大綱(二四·二二·六)中央黨務月刊八九。

(五) 一全代大會舉十二人；二全代大會舉三十六人；候補二十四人；三全代大會舉三十六人；候補二十四人；四全代大會舉七十二人；候補六〇人；五全代大會舉一二〇人；候補六〇人。

(六) 中央執行委員會全體會議時間表：

屆別	全會別	一中全会	二中全会	三中全会	四中全会	五中全会	六中全会	第一次臨時全會	第二次臨時全會
第一次全國代表大會 三十一年一月二十至三十日		—	—	十四年五月十六日					
第二次全國代表大會 十五年一月四至十九日		十五年一月二十二日至二十四日	五月十五日	十六年三月十七日至十七日	十七年二月二日至六日	八月一至十五日			
第三次全國代表大會 十八年三月十五至二十七日		十八年三月二十七日至二十九日	六月十至十九日	十九年三月一至七日	十一月十二至十八日	二十年六月十三日		二十年五月十一日	十一月九日
第四次全國代表大會 二十年十一月十二日至二十三日		二十年十一月二十二日至二十六日	二十一年三月一至六日	十二月十五日至二十一日	二十三年一月一至五日	十二月十四日		二十四年一月一至六日	
第五次全國代表大會 二十四年十一月十二日至二十三日		二十四年十二月三日至七日	二十五年七月十四日至十四日	二十六年二月十五日至二十一日	二十六年十二月十二日				

(七) 俱見中央黨務月刊及二十五年六月申報年鑑。此段所言皆指現行者而言，此外尚有廢棄裁撤者，如訓練部、經濟設計委員會等，皆從略。

(八) 組織部組織條例(一七·三·一)、(一八·五·二)及(二四·二二·二二)；宣傳部組織條例(一七·三·二二)、(一七·一·一·八)、(一八·一·一·三一)、(一八·二二·一一)、(二〇·一·二九)及(二四·二二·二二)；訓練部組織條例(一七·三·二二)及(一八·二·九)。(改爲民衆訓練部)民衆訓練部組織條例(二四·二二·二二)；見中央黨務月刊。

(九) 本段俱見國民黨總章及中央監察委員會組織法中央黨務月刊六七。

(一〇) 中國國民黨黨員及黨部處分規程(二五·八·六)中央黨務月刊九七。

(一一) 一全代大會舉監委五人，候補五人；二全代大會舉一二人，候補八人；三全代大會舉一二人，候補八人；四全代大會舉二四人，候補二二人；五全代大會舉五〇人，候補三〇人。

(一二) 總章則未區分常委與非常委，皆得分赴各地。至中央監察委員分赴各地執行職務辦法見中央黨務月刊六七。

(一三) 於民國十八年三月二十一日中國國民黨第三次全國代表大會通過。

(一四) 訓政約法雖經國民會議，然亦國民黨召集之國民會議。

(一五) 其經行政院會議任免者，決定之後，仍宜報告政治會議爲最終之審核。

(一六) 中央黨務月刊一七·參考申報年鑑二四年。

(一七) 見中央黨務月刊一二·中國國民黨第三屆中央執行委員第二次全體會議決議案黨務項。

(一八) 見政治總報告(十八年三月十五日)。

(一九) 委員人數：總理指派時爲一二人；十五年一月二屆一中全會推定者爲九人，候補者四人；十五年七月中央執行委員會四〇次常會推選者爲二一人；十七年八月二屆五中全會選定者爲四六人；至十七年九月中執委會一六八次常會決議，凡中央執委員即

中政會委員。

(一〇) 由中執委會自政治會議委員中指定。

(一一) 十五年一月二十三日條例規定顧問；十六年三月一日及十七年八月十四日條例規定專門委員會。

(一二) 見政治總報告。

(一三) 所得到者，只廣州分會月刊及武漢分會月報。

(一四) 十七年八月十四日第五次中央全體會之決議（見政治總報告）。

(一五) 見政治總報告。

(一六) 國府寧七。

(一七) 原文見十四年七月國府一（即國民政府公報第一期，下同。案國民政府公報自十四年七月一日爲第一期，依次排起。至十六年四月十八日復自第一期排起，但有寧 I II III IV V VI 等字樣可以鑒別。至十七年十月二十六日復起自第一期，以迄現今。雖易與十四年以後之公報相混，但本文所引法令，皆有公布之年月日，自可知係十七年十月以前或以後之公報，翻閱當甚易。）

(一八) 三月三十日武漢國府公布，原文見國民政府現行法規（十七年三月法制局）。

(一九) 原文見國府寧 III IIII。

(二〇) 十四年七月國府初成立時爲十六人，後遞加蔣、閻、馮爲十九人，武漢國府爲二十八人，中央特別委員會所選者爲四十三人，三全代表大會所選者爲四十六人。

(二一) 十四年組織法規定由委員中推定。十七年組織法更規定由常務委員中推定。

(二二) 十四年組織法規定由主席及主管部部长署名，其不屬於各部者，由常務委員多數署名。十七年組織法規定由主席及常務委員二人以上之署名，與各部有關者，並由各該主管部部长連署。

- (三三)除國民政府組織法外，有國民政府委員會會議規則(一四·七·二〇)國民三會議規則之修正(一四·一一·二)國民一四。
- (三四)秘書處規制(一四·七·四)國民二組織條例(一六·五·二二)國民三修正(一七·四·四)國民五辦事細則(一六·六·二)國民五修正(一七·四·一四)國民四國民政府值日副官服務規則(一四·七·三)國民四。
- (三五)國民政府副官處組織條例(一六·六·一)國民五。
- (三六)國民政府參事處組織條例(一六·一一·二二)國民四九。
- (三七)國民政府參事會議規則(一六·一一·二七)國民四一四。
- (三八)外交部組織法(一四·七·一一)國民二(一五·八·一四)國民四(一六·七·五)國民八(一六·一一·五)國民三(一九·一·七·二)國民三(一四·七·二四)國民三(一六·八·一〇)國民一(一六·一一·一一)國民二(一六·一七·五)國民二(一五·一·七·二)國民三(一四·七·一)國民二。
- (四一)國民政府軍事部組織法(一四·七·一)國民二。
- (四二)交通部組織法(一五·一一·一三)國民五(一六·七·四)國民七(一六·一一·一一)國民一及(一七·五·二五)國民四六。
- (四三)司法行政委員會組織法(一五·一一·二二)國民二(司法部組織法(一五·一一·二三)國民五(一六·八·九)國民一(一六·一一·五)國民五及(一七·五·二五)國民四六。
- (四四)內政部組織法(一七·三·三〇)國民三(一四·五·一七·五·二五)國民四(一六·一七·五·二五)國民四六。
- (四五)工商部組織法(一七·三·三〇)國民三(一四·五·一七·五·二五)國民四六。

(四六)農礦部組織法(一七·三·三〇)國府寧 卅四五及(一七·五·二五)國府寧 卅六。

(四七)教育行政委員會組織法(一五·二·二〇)國府 二四, 大學院組織法(一七·一·二七)國府寧 卅三六, (一七·四·一九)

國府寧 卅五一, (一七·五·二五)國府寧 卅六一及(一七·六·一三)國府寧 卅六六。

(四八)建設委員會組織法(一七·三·九)國府寧 卅三九。

(四九)僑務委員會組織條例(一五·八·二二)國府 四三, 僑務局組織條例(一六·一·二五)國府寧 卅一三, 及僑務委員會組織

法(一七·五·四)國府 卅五五。

(五〇)蒙藏委員會組織法(一七·三·三〇)國府寧 卅四五, 及(一七·六·八)國府寧 卅六五。

(五一)禁煙委員會條例(一七·七·一八)國府寧 卅七六, 及(一七·九·一五)國府寧 卅九二。

(五二)勞工局組織法(一六·八·二二)國府寧 卅二二。

(五三)設次長二人之部爲外交、財政、司法三部, 餘只設一人。

(五四)各部分司表:

(一)外交部

(甲)(一四·七·一)(一)第一局, (二)第二局。

(乙)(一五·八·一四)(一)公法交涉科, (二)私法交涉科, (三)翻譯科, (四)調查科, (五)總務科。

(丙)(一六·七·五)(一)祕書處, (二)政務司, (三)總務司。

(丁)(一六·一·一·五)(一)祕書處, (二)第一司, (三)第二司, (四)第三司。

(戊)(一七·二·二)(一)祕書處, (二)總務處, (三)第一司, (四)第二司, (五)第三司。

(己)(一七·五·二五)(一)祕書處, (二)總務處, (三)第一司, (四)第二司, (五)第三司。

(二)財政部

(甲)(一四·七·二四)不分。

(乙)(一六·八·一〇)(一)總務廳，(二)關務處，(三)鹽務處，(四)土地處，(五)賦稅司，(六)錢幣司，(七)公債司，(八)會計司，(九)國庫司。

(丙)(一六·一一·一)(一)秘書處，(二)關務署，(三)鹽務署，(四)賦稅司，(五)公債司，(六)錢幣司，(七)國庫司，(八)會計司，(九)煙酒稅處，(一〇)印花稅處，(一一)禁煙處。

(丁)(一七·五·二五)(一)秘書處，(二)關務署，(三)鹽務署，(四)賦稅司，(五)公債司，(六)錢幣司，(七)國庫司，(八)會計司，(九)煙酒稅處，(一〇)印花稅處，(一一)禁煙處，(一二)總務處。

(三)交通部

(甲)(一五·一一·一三)(一)秘書處，(二)鐵路處，(三)郵電航政處，(四)無線電管理處。

(乙)(一六·七·四)(一)總務廳，(二)路政司，(三)電政司，(四)郵政司。

(丙)(一六·一一·一)(一)總務廳，(二)路政司，(三)電政司，(四)郵政司。

(丁)(一七·五·二五)(一)秘書處，(二)總務處，(三)路政司，(四)電政司，(五)郵政司，(六)航政司。

(四)司法部

(甲)(一五·一一·一三)(一)秘書處，(二)第一處，(三)第二處，(四)第三處。

(乙)(一六·八·九)(一)總務司，(二)民事司，(三)刑事司，(四)監獄司。

(丙)(一六·一一·五)(一)總務司，(二)民事司，(三)刑事司，(四)監獄司，(五)秘書處。

(丁)(一七·五·二五)(一)總務司，(二)民事司，(三)刑事司，(四)監獄司，(五)秘書處。

(五)內政部

(甲)(一七·一一·一二)(一)秘書處，(二)民政司，(三)土地司，(四)警政司，(五)衛生司。

(乙)(一七·五·二五)(一)秘書處(二)民政司(三)土地司(四)警政司(五)衛生司(六)總務處。

(六)工商部

(甲)(一七·三·三〇)(一)秘書處(二)工業司(三)商業司(四)勞工司。

(乙)(一七·五·二五)(一)秘書處(二)工業司(三)商業司(四)勞工司(五)總務處。

(七)農礦部

(甲)(一七·三·三〇)(一)秘書處(二)農務司(三)農民司(四)礦業司。

(乙)(一七·五·二五)(一)秘書處(二)農務司(三)農民司(四)礦業司(五)總務處。

(八)大學院

(甲)(一七·一·二七)(一)秘書處(二)學校教育組(三)法令統計組(四)書報編審組(五)圖書館組。

(乙)(一七·四·一九)(一)秘書處(二)高等教育處(三)普通教育處(四)社會教育處(五)文化事業處。

(丙)(一七·五·二五)(一)秘書處(二)高等教育處(三)普通教育處(四)社會教育處(五)文化事業處(六)總務處。

(丁)(一七·六·一三)(一)秘書處(二)高等教育處(三)普通教育處(四)社會教育處(五)文化事業處(六)總務處。

(九)勞工局

(一六·八·二二)(一)總務處(二)行政處(三)統計處。

(五五)如農礦、工商、財政等部。

(五六)視查員如交通、內政等部，特派員如外交、財政等部。

(五七)圖書室辦理編輯外交公報及收藏各種條約，各國法律及有關外交書籍各事項。

電報室辦理保管機要電報及密電本，並譯發事項。

(五八)國府

(五九) 國府寧八。

(六〇) 「戰時最高軍事長官如國民革命軍總司令，西北國民革命軍總司令，國民革命軍北方總司令，均得出席於中央軍事委員會常務會議。」四月二十九日中政會通過之大綱原無此項，嗣後爲應實地情勢計，議決增此一項，於六月二十七日咨送國府，於是七月十二日國府公布之大綱遂加此一項。

(六一) 並附有系統表，國府寧 二一〇。

(六二) 國府寧三二一。

(六三) 依據十五年七月七日國民革命軍總司令部組織大綱，見國府三八。

(六四) 國府寧二附表。

(六五) 修正國民革命軍總司令組織大綱(一七·二·一三) 國府寧 三三三。

(六六) 原文見國府寧 三三七。

(六七) 卽各部、最高法院、監察院、大學院、審計院、法制局、建設、軍事、蒙藏、僑務四委員會，及各省政府、各特別市政府。

(六八) 法制委員會組織法(一四·九·二九) 國府一〇。

(六九) 法制編審委員會組織法(一五·六·一) 國府三五。

(七〇) 中央法制委員會組織條例(一六·五·七) 國府寧三。

(七一) 國民政府法制局組織法(一六·六·二七) 國民政府現行法規，修正(一七·五·二二) 國府寧 四六〇。

(七二) 勞動法起草委員會簡章(一六·九·九) 國府寧一二，條例(一七·一·七) 國府寧 四三三。

(七三) 司法部編訂法典委員會條例(一六·一一·一七) 國府寧 四五。

(七四) 交通部法規委員會章程(一七·七·九) 國府。

(七五) 仍以法院組織法爲主，詳見北京政府司法制度節。

(七六) 特種刑事臨時法庭組織條例 (一六·七·二八) 國府寧 一二修正 (一七·三·三一) 國府寧 二四·五及 (一七·六·

二九) 國府寧 一七·七一。

(七七) 關於大理院材料，異常缺乏，所述據東方雜誌及三年來之最高法院。

(七八) 最高法院暫行條例 (一六·一〇·二五) 國府寧 二二；辦事章程 (一六·一二·二二) 國府寧 二一八。

(七九) 國民政府監察院組織法 (一四·七·一七) 國府 三。

(八〇) 此科迄未成立，見監察制度史要。

(八一) 國府 一。

(八二) 第一局考試與實業；第二局審計與財政；第三局吏治與訓練；秘書處，文書會計及庶務；政治宣傳科，仍舊，但未成立。

(八三) 國府 四七。

(八四) 即秘書處及第一科，考查各種行政；第二科，稽核中央及地方財政收入支出及統一官廳簿記表冊；第三科，彈劾官吏違法處分及

提起行政訴訟；第四科，審判官吏懲戒處分及行政訴訟。

(八五) 國府寧 一五。

(八六) 即秘書處及第一司，考查各種行政；第二司，彈劾官吏及關於官吏犯罪事項；第三司，中央及地方審計及統一官廳簿記表冊。

(八七) (一五·一·一三) 國府 二二。

(八八) 懲治官吏法 (一五·二·一七) 國府 二四。

(八九) 關於官等，有文官官等條例 (一四·一〇·一六) 國府 二二。

(九〇) 關於俸給，有文官俸給表 (一四·七·二〇) 國府 三〇；修正 (一四·一一·二) 國府 一四；(一六·一〇·二八) 國府寧 一三；

及 (一六·七·一三) 國府寧 九。

(九一) 審計院組織法 (一七·三·三〇) 國府寧 一五。餘見審計院公報。

- (九二)但院長除外。
- (九三)見國府一六。
- (九四)審計法(一七·四·一九)國府寧IV五^一。
- (九五)外交委員會組織條例(一六·一〇·四)國府寧II^一。
- (九六)中央財政委員會組織條例(一六·五·一八)國府寧三^一。
- (九七)財政監理委員會組織條例(一六·一〇·四)國府寧II^一修正(一七·六·九)國府VI六^五。
- (九八)國府寧一一^一。
- (九九)國府寧 V 八七。
- (一〇〇)中央財政整理委員會組織條例(一七·九·四)國府寧 VI 八九。
- (一〇一)購料委員會章程(一五·二·一一)國府四^一及(一五·四·七)國府二九^一;交通部購料委員會章程(一七·七·九)國府寧 V 七四。
- (一〇二)兵工廠組織法(一四·九·一一)國府九。
- (一〇三)賑務處組織條例(一七·七·二七)國府寧 V 七九及(一七·八·三)國府寧 V 八〇。
- (一〇四)直魯賑災委員會組織條例(一七·三·三〇)國府寧 II 四五及(一七·四·一)國府寧 IV 四六。
- (一〇五)太湖流域水利工程處章程(一六·六·二八)國府寧七^一;暫行條例(一六·一一·二八)國府寧 II^一修正(一七·二·二五)國府寧 III 三五。
- (一〇六)廣東治河事宜處章程(一六·八·二二)國府寧 II^一。
- (一〇七)故宮博物院組織法(一七·一〇·五)國府寧 VI 九八。

第七章 近年之國民政府（十七年十月至現今）

第一節 黨治及訓政

第一項 訓政之確立

民十七年北伐成功，軍政結束，訓政開始，但時期無規定。十八年六月十日，中央執行委員會第一次全體會議，議決訓政時期之規定案，規定訓政時期為六年，至民國二十四年完成，然實際上，各省縣訓政工作，以種種原因，迄今未能告成。

所謂訓政，殊乏確定意義，茲將規定訓政意義各案分述於左：

一 訓政綱領 民十七年十月三日，中常會通過訓政綱領六條，（一）其同時通過之民國政府組織法，即以此綱領為依據，其要點有三：

（一）訓政時期之政權，由中國國民黨全國代表大會領導國民行使，閉會時，以政權付託中國國民黨中央執行委員會執行，但政權之選舉、罷免、創制、複決四種，應訓練國民逐漸推行，以立憲政之基礎。

（二）訓政時期之治權，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。

(三)中國國民黨中央執行委員會政訓會議，指導監督國民政府重大國務之施行，國民政府組織法之修正及解釋，亦由政治會議議決行之。

二 確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案 民國十八年三月二十一日，中國國民黨第三次全國代表大會通過此案，(一)係根據訓政綱領之原則，對於黨、政府、人民行使政權、治權之實際的分際與方略，爲更明確之規定，其內容如左：

(一)中央執行委員會 培植地方自治之社會的基礎，宣傳訓政之方針，開導人民接受四權使用之訓練，指導人民努力完成地方自治所必備之先決條件，並促進一切關於地方自治之工作，由中央執行委員會指揮並監督下級黨部推行。

(二)中央政治會議 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；但行使是項職權時，對外不發生直接之關係。中政會議在決定訓政大計指導政府上，對中央執行委員會負責。

(三)國民政府 實施縣自治制及執行一切訓政之根本政策與方案由國民政府及其所屬主管機關行之；國民政府在實施訓政計劃與方案上，對中政會議負責。

(四)人民 中華民國人民，須服從擁護中國國民黨，誓行三民主義，接受四權使用之訓練，努力地方自治之完成，始得享受中華民國國民之權利。國民黨最高權力機關，爲求達訓練國民使用政權弼成憲政基礎之目的，於

必要時，得就於人民之集會、結社、言論、出版等自由權，在法律範圍內加以限制。

(五) 訓政之終了，實施訓政之成績，由黨最高權力機關考核之；至訓政終了憲政開始之時，由黨最高權力機關，負責召集國民大會，決定憲法而頒布之。

三 治權行使之規律案 民十八年六月十日，中央執行委員會第二次全體會議議決，(一) 其主要規定約略有左列二點：

(一) 劃定立法、司法、考試、監察各院之職權範圍，他機關如有侵犯者，以越權論；該院不提出質詢者，以廢職論。
(二) 各級政府之行政範圍已經劃分者，應各守其範圍；其逾越範圍，以越權論；其受侵越而不提出抗議者，以廢職論。

第二項 國民會議

關於召集國民會議制定約法問題，爭論甚久。十九年閏馮之變，亦即以此為說。嗣後，黨中領袖逐漸同情於會議之召集與約法之制定。迨是年十一月，中央第三屆第四次全體大會開會時，蔣中正主席提出召集國民會議之議案，會議結果，決定於二十年五月五日召集，而以約法之制定為其主要任務。

國民會議召集日期決定後，各種法規逐一頒布，隨即依法選舉組織就緒，其組織(四)由各省市之職業團體、中國國民黨及蒙古、西藏、海外華僑所選出之代表組織之，其總數依代表選舉法為五二〇名，實際不過四五〇至四七〇人，中國國民黨中央執行委員會、中央監察委員會各委員及國民政府委員均得出席，實際出席者約三十

餘人，此外，國民黨候補中央執行委員及候補中央監察委員，各院所屬部會之部長及委員長，及國民會議主席團特許之人員，實際列席者有七十餘人。

國民會議於五月五日在南京開會，迄十七日閉幕，計共舉行豫備會議二次，正式會議八次，訓政時期約法即於十二日第四次會議中三讀通過，送交國府於六月一日公布，(五)國民會議之任務，主要固在制定訓政約法，然以外亦尚通過許多提案，交國民政府審查或辦理，至少可以表現一部人民之一部政見也。

第三項 訓政時期約法

訓政時期約法，全部八章，共八十九條，章首貫以引言，八章爲總綱，人民之權利義務，訓政綱領，國民生計，國民教育，中央與地方之權限，政府之組織及附則等。

訓政約法所規定之政制，則仍依國府組織法等，其要點如左：

(一) 訓政時期，由國民黨全國代表大會代行中央統治權，閉會時，由中央執行委員會行使。五種治權，由國民政府行使，四種政權，由國民政府訓導。至訓政時期之政治綱領及設施，依建國大綱；地方自治依建國大綱及地方自治開始實行法。

(二) 中央政制方面，由國民政府總攬中華民國之治權，置主席一人，委員若干人組織之，而主席之權特大。國府設五院及各部會。

(三) 約法高於一切，凡法律與之牴觸者無效，約法之解釋權，則由國民黨中央執行委員會行使。

第四項 中央政治委員會

關於黨政關係，上章已論及現今，茲不贅述。關於中央政治會議或政治委員會，上章所述，以十七年十月爲止，以後組織與職權之變更，即於此項論述。

政治委員會於十三年七月十一日成立時，即名政治委員會，十五年七月四日改爲政治會議，寧漢分立時，漢方設有政治委員會，寧方設有政治會議，中央特別委員會時代，俱皆取消，迨二屆四中全會通過恢復時，仍稱政治會議。及二十四年十一月第五次全國代表大會後，復改爲政治委員會，亦即現行之名稱。茲特附帶聲述於此。

第一目 政治委員會之組織

中央政治委員會，由委員組織而成，關於委員之規定，屢有更易，依十七年十月政治會議暫行條例（六）之規定，委員有二種：一即中央執監委員及國府委員爲當然委員，一即爲黨國服務十年以上富有政治經驗，或負黨國之重任其地位在特任官以上，經中執委會推定者；但其人數不得超過執監委員之政治會議委員名額之半數。至候補中央執監委員得列席會議（七）。依十八年五月之條例（八），則規定委員由中執委會就中央執監委員中推定，委員名額不得超過中央執監委員總數之半；更設候補委員，但其名額，不得超過委員名額三分之一；至非政治會議委員之中央執監委員，亦得列席會議，此外，因政務人員之請求，得隨時許可其列席報告。十九年條例（九）因之，但加委員一種，即負黨國之重任其地位在特任官以上者，經中執委會議決，亦得爲委員；但其名額不得超過中央委員之政治會議委員名額四分之一。二十年六月條例無甚更改（一〇）。至二十四年十二月組織條例又完全

變更(一)委員由中央執行委員會就中委推定其數目於主席副主席各一人外定爲十九人至二十五人開會時中常會主席副主席國府主席五院院長軍事委員會委員長副委員長均應出席政治委員會所屬各專門委員會主任委員及國民政府各部會長官於必要時得通知列席。

政治委員會一向皆採委員制故主席由委員互推亦無特殊權力至二十四年十二月組織條例改採正副主席制正副主席由中執委會就中央委員中推定其職權爲：(一)政治委員會開會時由主席或副主席爲會議之主席；主席副主席均不能出席時由主席或副主席委託一人爲會議之主席。(二)政治委員會由主席副主席召集但須每星期或每兩星期開會一次。(三)遇有非常事項主席副主席得先行決定處置於處置後報告於委員會會議追認。(四)委員會之議事日程由主席副主席先期決定。

政治委員會之下早有秘書處之設其組織漸次擴張自十八年五月條例即設有各專組(一)擔任審查與設計事宜至二十四年十二月組織條例即改爲專門委員會計有法制內政外交國防財政經濟教育土地交通等九專門委員會各設委員九至十五人以中央委員及對各委員會主管事項有專門研究之黨員充任之各委員會設正副主任各一人此外並得聘請專家爲顧問分別擔任設計與審查事宜故政治委員會之組織日見充實。

第二目 政治委員會之職權

中央政治委員會之職權依歷次條例之規定應經其討論及議決之事項爲建國綱領(一三)立法原則施政方針軍政大計財政計劃(一四)特定官吏之人選(一五)及中執委會交議事項(一六)等政治委員會不能直

接發布命令及處理政務；其一切議決，直接交由國民政府執行，其有提交國府及各院各軍事最高機關討論決定執行之議決，即由各該長官負責辦理。此外，訓政綱領更規定中華民國國民政府組織法之修正及解釋，由中央政治會議議決行之，則其權力，益形加大。

至政治委員會之作用，訓政綱領提案說明書中之甚詳，茲舉於後，以爲本項之結束（一七）。

政治委員會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所發源之機關，但非政府本身機關之一。換言之，政治委員會實際上總握訓政時期一切根本方針之選擇權，爲黨與政府惟一之連鎖，黨於政府建國大計及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，然後由政治委員會之發動，正式輸之於政府，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，亦復釐然有序，不致無可捉摸。簡括言之，政治委員會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委員會負責，但在法律上仍爲國家最高機關，而非隸屬政治委員會之下也。

第二節 國民政府組織法

第一項 沿革

當十七年十月三日中常會通過訓政綱領時，即同時通過試行五院之國民政府組織法，八日，國府以訓令通知各機關。(一八) 國府主席蔣中正及委員等隨即就職，五院亦漸次籌設。迨十九年九月，蔣主席兼任行政院長，國務會議及行政院會議有略事變更之必要，於是乃有十一月二十四日之國民政府組織法(一九)。

及訓政時期約法頒布後，國民政府組織法已不盡適用。五中全會即於二十年六月十四日通過修正之國民政府組織法，於十八日由國府公布(二〇)。此次更改，主要在提高國府主席之地位。新法成立後，三屆五中全會即選蔣中正連任主席，並選出委員三十二人。五院院長、副院長旋由蔣中正以主席名義提請蔣中正、林森等分任。

是時，廣州黨政領袖不滿中央，另組政府。九一八事變發生，外患驟起，於是政制改革之聲，甚囂塵上。十一月，寧粵和會開於上海，擬定改革制度及詳細辦法，十二月，四屆一中全會通過中央政制改革案，於二十六日根據此案通過修正之國民政府組織法，於三十日由國民政府公布(二一)。主要更改，在使國民政府主席不負責實際政治責任，而使行政院長負責。新法成立後，中執委會全會即推林森為國民政府主席，蔣中正等三十二人為國民政府委員，孫科等為五院正副院長。

國民政府組織法，自二十年十二月三十日以後，雖尚經三度修正，但迄無重大變更(二二)。

第二項 特點

根據歷次國府組織法及本期政治實況，可得左列三點。

(一) 黨治之繼續 國民政府為黨治政府，前已詳述。惟是期各國府組織法對於黨治，仍無明確詳盡之規定，

只偶有片斷條文可尋而已。

(二)五院之創設 國民政府設行政、立法、司法、考試、監察五院分別行使行政、立法、司法、考試、監察五權。於此有應注意者二點：其一，訓政時期之設立五院，係對於總理遺教之變通辦法。其二，設立五院非即五權分立，因五院之上尚有國民政府以總其成。且各院對各該權亦未能獨立行使。

(三)合議制之演變 十七年十月以前，國民政府係合議制，以國民政府委員會處理國務。十七年十月以後，法律與事實使國府委員會權力漸次减小。至實際政治責任，則二十年十二月前，由國府主席負責，以後，由行政院長負責（詳見下節）。

第三節 國民政府

國民政府一詞，可有廣狹二義，廣義即指國民政府之總體，包括五院在內；狹義則指超乎五院之上之組織。本節所稱之國民政府，即從其狹義。

第一項 國民政府主席

第一目 國民政府主席之選任

國民政府設主席一人，其產生初無規定。至二十年六月一日訓政時期約法，始明定由中國國民黨中央執行委員會選任。十二月三十日之國民政府組織法因之。主席無資格之限制。四屆一中全會選舉主席時，規定「一年高

德邵」選舉標準，即依此規定選林森爲主席（三）。

主席任期先無規定，二十年十二月三十日國府組織法規定任期二年，得連任一次，但於憲法頒布時應依法改選。實際上蔣中正於十七年十月八日被選爲主席，二十年六月十三至十五日三屆五中全會復舉爲主席，旋於十二月十五日向中常臨時會議辭職，經中常臨時會推定林森代理主席，以俟四屆一中全會改組。結果十二至二十二日之一中全會，即選林森爲主席。至二十二年一月二十至二十五日，四屆四中全會復通過林森連任國府主席案。二十四年十二月三日至七日，五屆一中全會開會時，主席團提議國民政府組織法國府主席任期將滿，惟大會已有二十五年十一月十二日開國民大會之決議，是改選以後，任期不及一年，應請大會決定本屆國府主席任期延至國民大會後總統就職之日，以免更張。經第五次決議通過。（二四）

至國府主席因事故不能執行職務時將如之何，依十七年十月與十九年十一月國府組織法，則由行政院院長代理，依二十年六月組織法，由五院院長依次代理，至十二月組織法，則將此項刪去，事實上並無此種問題發生。

第二目 國民政府主席之職權

主席之職權時有變遷，故其地位，自亦更易，茲列舉其職權如左：

（一）代表國家權 十七年與十九年國府組織法規定國府主席代表國民政府接見外使，並舉行或參加國
際典禮，訓政約法與二十年六月國府組織法，則規定對內對外代表國民政府，十二月組織法仍之。

（二）爲國民政府委員會會議主席 歷次國府組織法皆有同樣規定。

(三) 國府法令之署名 國民政府公布法律發布命令，由國府主席署名，但須經院長副署，其詳見後。

(四) 兼任陸海空軍總司令或其他官職 最重要者為兼中華民國陸海空軍總司令，國府組織法皆有如此規定，蔣中正主席即以此實際指揮軍政，且自十九年十一月三屆四中全會復推蔣兼行政院長，其權力之大，超過一般總統制國家之元首，故京滬和會後，二十年十二月之國府組織法即將兼總司令一條刪去，並明定國府主席不得兼任其他官職。

(五) 各院部會長官之提請任免 訓政約法會規定各院院長及各部會長，以國府主席之提請，由國府依法任免，二十年六月之國府組織法，遂規定國府五院院長、副院長、陸海空軍副司令及直隸於國府之各院部會長，以國府主席之提請，由國府依法任免，但依十二月國府組織法，則主席無此權。

第二項 國民政府委員會

第一目 國民政府委員之選任

國民政府又設委員，委員之產生與主席同，由中央執行委員會選任。依四屆一中全會之選舉標準，現役軍人不得兼任國民政府委員（二五）。

委員數目，依十七年與十九年之國府組織法，為十二至十六人；二十年六月國府組織法，則於十一當然委員之外，另設委員十六人至三十二人（二六）。十二月國府組織法，委員額數為二十四至三十六人。實際上，民十七年十月八日政府改組後，中常會議通過選任之委員數目為十六人，二十年六月三屆五中全會所選者為四十八人，二

十年十二月四屆一中全會所選者爲三十三人，現行者爲三十五人。委員可隨時加選。

國府委員與院長之關係，依十七年與十九年國府組織法，五院院長副院長由國府委員充任，依二十年六月國府組織法，則五院院長副院長爲國府當然委員，至十二月國府組織法，將此項刪去，且第四屆一中全會有各院部會長不得兼任國民政府委員之特別聲明（二七）。

至委員任期則無規定，委員之職權，則在國民政府委員會會議中行使。

此外，國民政府委員得設祕書書記及從吏等爲其隨從官吏（二八），隨從官吏由主官任免之，但須隨時呈報。

第二目 國民政府委員會會議

國民政府委員會會議，自十七年十月稱爲國務會議，十九年十一月改稱國民政府會議，二十年十二月乃改今名。

委員會會議，由國府主席及委員組織而成，以國府主席爲主席，其主要任務爲議決院與院間不能解決之事項。十七年十月國務會議第一次組織，未另頒布會議規程，大抵仍沿舊法。

二十年六月國府第二次組織時，曾於六月二十日公布國民政府會議規程（二九），依此規程，國民政府會議分常會及全體會議兩種，常會每星期舉行一次，以國府當然委員及政治會議所指定之國府委員九人至十一人爲出席人，其他委員皆得出席，國府直屬各院、部、會長及五院所屬各部會長，得隨時通知列席。國民政府主席公出時，由五院院長依次代理。全體會議由國府主席或常會之議決而召集，開會時，以在京出席人過半數之出席爲法。

定人數。以上兩種會議，文官長、參軍長及文官處兩局長皆得列席。

二十年十二月國府第三次組織時，曾於次年一月公布國民政府委員會會議規程（三〇），依此規程，則會議無定期，由國府主席隨時召集，或委員三分之一以上之提請，主席召集之；但事實上開會殊少。開會時，以在京出席人過半數之出席爲法定人數。國府主席公出時，由出席委員公推一人爲臨時主席。國府直屬各院、部、會長及五院所屬各部、會長，得隨時通知列席於會議，國府文官長、參軍長，及文官處兩局長亦得列席。

第三目 國民政府委員會之職權

國民政府委員會在十七年十月以前，爲採合議制之處理全國政務機關，前已詳述。迨十七年十月五院政府成立後，國民政府委員會之職權，在法律及事實上，俱多變化。

第一屆委員會之職權，依十七年十月國府組織法之規定，主要爲議決院與院間不能解決事項。至公布法律，發布命令，須經其議決，由國民政府主席及五院院長署名行之。該法更規定「國民政府以國務會議處理國務」，一若採合議制者然；但法律上主席有特殊之權，事實上主席權力特大，絕非合議制。

十九年九月，國府主席蔣中正兼任行政院長，國府組織法復有修正。修正結果，國務會議改稱國民政府會議，行政院會議改稱國務會議；原組織法中「以國務會議處理國務」一項刪去。公布法律改由國民政府主席署名，以立法院院長之副署行之；發布命令改由國民政府主席署名，主管院院長之副署行之。由是國府組織自形式上之合議制變爲行政院長總攬行政權之制。

第二屆委員會之職權，依訓政時期約法及二十年六月國府組織法之規定，主要仍爲議決院與院間不能解決之事項。公布法律由國府主席之署名，關係院院長副署，無容經委員會。至是委員會之權力益形縮小。

第三屆委員會之職權，依二十年十二月國府組織法之規定，主要仍爲議決院與院間不能解決之事項。國民政府會議改稱國民政委員會會議，行政院之會議仍稱行政院會議。國民政府所有命令處分，以及關於軍事動員之命令，由國民政府主席署名行之，但須經關係院院長、部長副署，始生效力。所謂責任內閣制由是確立。委員會權力益小。且自四中全會各院部會長不得兼任國府委員之標準，國府委員幾皆以不重要人員充任；由是委員會更不涉及重大政策事項。

至於歷次國府組織法所列國民政府職權：（一）統率陸、海、空軍，（二）行使宣戰媾和及締結條約之權，（三）行大赦、特赦及減刑復權，（四）授與榮典，（五）編定與公布國家歲入、歲出之預算、決算等（三）。論者亦謂爲國民政府委員會之職權。

總上言之，則國民政府委員會就法理言，爲國家最高機關；但其權力在法律上已覺有限，而實際上則二十年十二月以前，國府主席支配一切，其後行政院長負責實際責任，皆能實際控制國民政府。然委員會之聯絡五院，總括全局，解決衝突，和融意見，則固有其作用。

第三項 國民政府直轄各處

第一目 文官處

國民政府文官處（三）設文官長一人，特任，承國府主席之命，指揮監督所屬秘書，掌理關於國民政府委員會會議及府內一切文書、機要、印鑄等事項，秘書若干人，簡任，受文官長之指揮監督，分掌本處事務。

文官處置文書、印鑄二局；文書局掌關於文書之收發、編製、保管及分配、文件之撰擬及繙譯，國府委員會議事日程及會議紀錄之編制，法律命令之公布，府內職員任免之登記，以及典守印信、會計等事項。印鑄局掌關於製造印刷官文書及其他用紙，刊行公報及職員錄，以及鑄造或雕刻印信、圖記、徽章、獎章等事項。各局置局長一人，科長、科員、技師、技士等若干人襄助之；此外，並有參事或參議（三三）等以備諮詢或辦理特定事項等。

第二目 參軍處

國民政府參軍處（三四）設參軍長一人，特任，承國府主席之命，指揮監督所屬參軍，掌理關於國民政府典禮及總務事項。參軍若干人，於海陸軍將官中任命，受參軍長之指揮監督，分掌本處事務。

參軍處置典禮及總務二局；典禮局掌關於國慶日及其他紀念日之典禮，接見外使，接待外賓大典及其他禮節，閱兵出巡及國際典禮等事項。總務局掌關於舉行紀念週，本府警衛，軍事報告及命令傳達，及庶務等事項。各局置局長一人，以科長、科員若干人襄助之。此外更置有值日參軍（三五），以參軍輪值，承主席之命，參軍長之指揮，監督各處值日人員，整飭國府軍紀風紀，及一切內務事宜。

第三目 主計處

國民政府主計處組織法，於十九年十一月二十五日頒布，二十年一月十四日，籌備主任陳其采所呈籌備處

簡章，經國府指令照准，二月二十八日，簡章復有修正（三六）。旋國民政府會議議決四月一日正式成立。四月十八日，立法院原有之統計處歸併於主計處，主計處之組織法，亦曾有二度之修正。

國民政府主計處（三七），掌管全國歲計、會計、統計事務，主計處設主計長一人，特任，承國府之命，綜理處務，指揮監督所屬人員分別執行職務；主計官六人，簡任，祕書科員等各若干人。置歲計、會計、統計三局，各置正副局長各一人，科長、科員襄助之；必要時得聘用專門人員，並得酌用雇員。

各局職掌，組織法詳爲列舉。主計處對全國各機關主計事務皆有控制。其一，分全國各機關主辦歲計、會計、統計之人員爲會計長、統計長、會計主任、統計主任，及會計員、統計員三等。主辦人員及其佐理人員均由主計處按其事務之需要，分別設置。其二，辦理歲計、會計、統計之人員，直接對於主計處負責，並依法受所在機關長官之指揮；其人員之編制員額及服務規則，由主計處規定。其三，主計長得隨時調遣各機關辦理歲計、會計、統計之人員。

主計處設主計會議，由主計長及主計官組織，以主計長爲主席，缺席時由歲計局長代理，開會時專門人員及科長得列席。各機關主辦歲計、會計、統計之人員對於有關其職掌之提案，亦得列席。會議之職權則爲關於各機關主辦歲計、會計、統計人員之任免、歲計、會計、統計制度之擬訂及修訂，本處及各機關辦理歲計、會計、統計辦事規則之制定及修正，本處兩局以上之關聯，各局長或主計官之提議及主計長交議等事項。

此外主計處得召集全國主計會議，以（一）主計長、主計官及專門人員，（二）各主要機關主辦歲計、會計、統計之人員，及（三）各主要機關之代表或其長官等組織之。開會時以主計長爲其主席，至會議之職權，組織法未有規

定，大抵備主計處之諮詢而已。

第四節 行政院

第一項 行政院之組織

國民政府行政院，於民國十七年十月二十五日正式成立，其組織以行政各部署及各委員會構成，內部設院長，行政院會議，祕書處，政務處等，茲一一分述如左。

一 院長 行政院（三八）設院長、副院長各一人，由中央執行委員會選任（三九）。其任期並無規定，大抵隨政潮而轉移。院長之地位，與國府主席成相互消長之形勢，自二十年十二月國府組織法確定國府主席不負責任後，即由院長負責。

院長之職務，可有四端：其一，綜理行政院全院事務。其二，監督所屬機關，如各部署各委員會及其他機關等。其三，各部部长、政務次長、常務次長，各委員會委員長、副委員長、委員，由行政院院長提請國民政府主席依法任免，而國府主席不負責任，故實際上即由行政院長任免（四〇）。其四，控制行政院會議，其所以能控制，蓋因院長為行政院會議之主席，院長認為應付決議事項即能交付院會議決；與出席之人皆其僚屬故耳。

至行政院副院長，多由部長兼任，平時無甚特殊職權，特備院長不能執行職務時之代理而已。

二 行政院會議 行政院之會議，自十七年十月組織後，即稱行政院會議，十九年十一月，改稱國務會議，二

十年十二月，仍改稱行政院會議。

行政院會議（四一），由行政院院長、副院長、各部部长、各委員會委員長組成，會議時以院長為主席，如院長因事故不能出席時，以副院長代理；行政院秘書長及政務處長均得列席，行政院每週開會之次數及其日期時間，由該院會議決定。如遇有特別事故，院長得於規定開會日期外，召集臨時會議。

行政院會議之職權，為議決：（一）提出於立法院之法律案、預算案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要國際事項。（二）薦任以上行政、司法官吏之任免，以及陸海空軍軍官佐少尉以上之任官免官，少校以上之任職免職事項。（三）行政院各部會署間不能解決之事項。及（四）其他依法律或行政院院長認為應付行政院會議議決事項。

行政院所有命令及處分，其關於一般行政者，須經全體部長之副署；其關於局部行政者，須經各關係部部长之副署，始生效力。

三 祕書處及政務處 行政院長之下，設祕書、政務二處；現行祕書處掌關於文書、收發、編製、分配及保管行政院職員任免及遷調之紀錄、典守印信、出納及庶務，及其他不屬於政務處主管事項。祕書處置祕書長一人，祕書、科長、科員襄助之。政務處掌關於行政院會議、審核所屬各機關行政計劃及工作報告、調查及設計與編譯等事項。政務處置處長一人，參事、科長、科員襄助之。

復次，行政院為審核撰擬各項文件，得指派簡任祕書、參事，分組辦事，為處理訴願案件，得設訴願審議委員會。

爲促進行政效率及其他重要行政事務，得於院內設立委員會。爲辦理歲計、會計、統計事務，得設會計、統計主任、科員及助理員。並因事務上之必要，得酌用僱員。此外行政院更得派遣視察員視察各省市地方（四二）。

第二項 行政各部署會之職掌

行政院設各部署各委員會及其他機關，其增置裁併，須經行政院會議及立法院之議決（四三）。現行行政各部署及委員會，計有九部一署及二委員會，其職掌如左：

- (一) 內政部 管理全國內務行政事務（四四）。
- (二) 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（四五）。
- (三) 軍政部 掌理全國陸、海、空軍行政事宜（四六）。
- (四) 海軍部 管理全國海軍行政事務（四七）。
- (五) 財政部 管理全國財務行政事務（四八）。
- (六) 實業部 管理全國實業行政事務（四九）。
- (七) 教育部 管理全國學術及教育行政事務（五〇）。
- (八) 交通部 管理經營全國電政、郵政、航政，除法律另有規定外，並監督民營交通事業（五一）。
- (九) 鐵道部 規籌建設管理全國有鐵道國道，及監督省有民有鐵道（五二）。
- (十) 衛生署 掌理全國衛生事務（五三）。

(十一) 蒙藏委員會 掌理關於蒙古、西藏行政及各種興革事項 (五四)。

(十二) 僑務委員會 掌理本國僑民之移殖、保育等事務，但不與各部會及駐外使館職權相抵觸者爲限

(五五)

以上各部署，除內政、外交、財政、交通等部，爲原有改組者外，其餘教育部，由以前大學院改組而成。軍政部，十七年始行設立。海軍部，自十八年四月十二日由國府明令設立。實業部，自十九年十一月二十四日經國府明令，由農礦、工商兩部合併。鐵道部組織法，於十七年十一月頒布，因我國地廣，故別設部。衛生署原隸內政部，十七年十月三十日國府明令設部，隸屬於行政院。二十年四月復改爲署，隸屬於內政部。至二十四年九月組織法，復隸屬於行政院。於組織法與各部同時列舉之委員會，依十七年十月二十日行政院組織法所列舉者，計有建設、蒙藏、僑務、勞工、禁烟等五委員會，嗣後建設委員會改隸於國府，禁烟委員會亦於二十四年六月經國府明令撤消 (五六)，而勞工委員會則從未成立，以故二十五年五月十二日之行政院組織法，只列舉蒙藏、僑務二委員會。至於經濟、建設二委員會，雖亦爲行政機關，但不隸屬於行政院，而直轄於國府，則歸諸第九節。

第三項 行政各部署會之組織

第一目 各部署之組織

現行各部署之組織，與前期者大致相同，上章所述，俱可參考，其微有差異者有四：(一) 各部皆設政務次長與常務次長之規定，(二) 各部署員數目之增加，(三) 明定各司及其他機關之增置裁併，須經行政院會議及立法院

會計長	一 (主任)	一 (主任)	一 (主任)	一 (長)	一 (主任)	一 (主任)	一 (主任)	一 (長)	一 (員)
或主任									
其他	編審八 視察一〇一六			助理員 五—古		督學 六一〇			
備考	(五七·四)	(五·D·三)	(十七·二·二)	(五·D·一)	(五七·四)	(五·二·一)	(五·D·三)	(五·二·三)	(五·二·六)
組織法	(五七·四)	(五·D·三)	(十七·二·二)	(五·D·一)	(五七·四)	(五·二·一)	(五·D·三)	(五·二·三)	(五·二·六)

第二目 各委員會之組織

現行蒙藏與僑務二委員會之組織分述如左：

(一)蒙藏委員會 蒙藏委員會，依現行組織法之規定，與十七年十月以前主要不同之點有三：其一，設委員長副委員長各一人，委員十五人至二十一人，由國民政府選擇熟諳蒙藏政教情形者任命之，就中指定六人為常務委員。其二，於蒙事、藏事二處之外增設總務處以掌理文書、庶務等事項。其三，置處長三人，參事二至四人，祕書二至四人，科長九至十二人，科員五十至七十人，組織亦較前擴充。

(二)僑務委員會 僑務委員會，依現行組織法之規定，與十七年十月以前主要不同之點有三：其一，設委員長一人特任，副委員長一人，委員若干人，簡任，並於委員中指定常務委員七人至九人。其二，僑務委員會大會每年或二年開會一次，常務會議每星期至少開會一次，其議決事件由委員長執行。其三，內設祕書處，僑務管理處及僑民教育處，置處長三人，科長六人，科員十二至二十人等以處理事務。

第三項 行政院直轄各委員會及其他機關

行政院直轄各委員會及其他機關，為數甚多，置廢亦無一定，今擇其較重要者，列舉於下：

一 財政類

(一) 全國財政委員會 對於行政院辦理整理財政、審核收支概算、審核公債之發行、稽核報銷、及公告收支賬目等財政事項有審察及建議之職權(五七)。

(二) 整理內外債委員會 審核關於無確實擔保之內外債並研究清算及整理辦法(五八)。

二 賑務類

民國十七年夏，因西北各省災情重大，政府特頒明令設立賑務處，直轄於國府，掌理各災區賑濟及善後事宜。又置賑款委員會，凡賑款之募集保管及其分配使用，須經其議決。次年，各省相繼告災，復先後成立豫、陝、甘、晉、冀、察、綏及兩粵各賑災委員會，分任辦理各該省賑務(五九)。嗣為統一事權計，將各委員會分別結束，改組賑災委員會(六〇)，並將賑款委員會裁併。厥後賑災委員會復縮小範圍，改組為賑務委員會，隸屬於行政院，賑務處亦經國府明令撤銷，至賑務委員會之職掌，即為辦理各災區賑務事宜(六一)。

三 實業類

(一) 技術合作委員會 任務：(甲)各地糧食燃料之調查、登記、調劑及耕種採取改良之指導獎勵；(乙)軍用或與軍事有關之原料物品之調查、登記、介紹及其製造之指導獎勵；(丙)交通、機械、醫藥等技術人才之調查、登記、介紹及養成(六二)。

(二) 全國稻麥改進監理委員會 審訂改進全國稻麥之方案，監督全國稻麥改進所(六三)。事業之進行，並

審核其預算及收支，推薦其正、副所長（六四）。

此外中央地政機關籌備處組織規程曾經國府核准（六五），但後即廢止。

四 文物類

（一）舊都文物整理委員會 指揮監督關於執行整理舊都文物之各項事宜，審核關於整理舊都文物之設計，及籌劃保管關於整理舊都文物之款項（六六）。

（二）國立北平故宮博物院 掌理故宮及所屬大高殿、清太廟、景山、皇史宬、實錄大庫等處之建築物、古物、圖書、檔案之保管、開放及傳布事宜（六七）。

計劃全國古物、古蹟之保管研究及發掘事宜之中央古物保管委員會，初隸於行政院（六八），後改隸於內政部（六九）。

五 研究設計類

（一）行政效率研究會 增進中央及地方之行政效率，分組研究關於組織運用、人事行政及政令推行；關於材料、檔案整理及物料管理；關於財務管理以及關於各項專門行政等事項（七〇）。

（二）國民經濟設計委員會 為推動國民經濟建設，除自行設計外，得參與行政院各部會有關於國民經濟之設計工作，並由行政院介紹，列席國府所屬各院會之有關於國民經濟之設計會議（七一）。

第五節 立法院

第一項 立法院之組織

一 院長 立法院於十七年十二月五日成立，其組成爲院長與委員（七二）。院長與副院長由國民黨中央執行委員會選任，任期亦無規定，即隨黨派之起伏而轉移，院長之職權有三：其一，指揮全院院務及其所屬機關；其二，立法委員之任命由其提請；其三，控制立法院會議，如爲會議主席，維持院內秩序，整理議事程序等是。至於副院長不過備院長不能執行職務時之代理而已。

二 立法委員 立法院委員，非由人民選舉，係由立法院院長提請國民政府主席依法任命（七三）。但國府主席不負實際政治責任，故事實上除經政治委員會議決外，即由院長任命。委員之產生，久爲人民所不滿。二十年十二月國府組織法乃規定委員雖仍經提請，但其半數則由法定人民團體選舉，此項規定，並未見諸實行，嗣後以將設國民參政會之故，立法委員即無須民選，於二十一年十二月修正國民政府組織法，此項仍復原狀（七四）。

委員任期，定爲二年，但得連任（七五）。實際上本屆委員，多由前屆委員蟬聯，各委員長亦由原委員兼任；名雖改組，實仍舊貫。

委員人數，國府組織法規定爲四十九人至九十九人（七六）。實際上立法院自成立至現在，委員人數由四十九起，多至九十人，現行立法委員則爲八十六人（七七）。數目則較列國立法機關奇小，所以然者，蓋因我國立法院

非代表民意機關，係議決法律機關，只少數專家已足之故。

自十七年十月國府組織法，即明定委員不得兼任中央政府各機關之事務官（七八），至二十年十二月組織法更規定委員不得兼任其他官職，即政務官亦在禁止之列；此外國府於十八年十月七日訓令立法院，立法委員不得執行律師職務。綜此等限制，不外使立法委員專心所事立法工作純潔而已。

至立法委員之職務，即於立法院會議中行之。

三 各委員會 立法院設置委員會，且得增置裁併（七九）除根據職權而為工作之分配，設法制、外交、財政、經濟、軍事（八〇）五常設委員會外，其關於繁重法典，並經指定委員組織委員會，如民法、商法、刑法、自治法、勞工法、土地法等委員會，分別規劃起草，二十二年一月至二十三年二月間，特設憲法草案起草委員會，草擬憲法草案（八一）。各委員會委員由立法院委員分任，其委員長由院長指定，此外置秘書、科員、速記員、書記等襄助之，必要時並得申請院長指派專門人員服務。各委員會之職掌為審議院長交議之案，立法院會議議決交審查之案，該委員會委員提議之案，及由各委員會移送之件與該會相關聯之案等。

四 秘書處及編譯處 關於事務之分配原設有秘書、統計、編譯三處，嗣以統計處歸併於國民政府主計處，而立法、統計工作則就立法院秘書處設科分掌，繼續進行。秘書處之組織與職權，與行政院者大致相同。編譯處置處長一人，編修科員襄助之。掌關於本國法規之編輯刊行，各國法制之編譯，立法參考資料之檢討，特別編譯及圖書管理等事項。此外立法院得任用專門人員，其人數人選俸給，由該院決定。

第二項 立法院會議

第一目 院會

立法院之行使職權，由立法院會議，立法院會議議事方式可分左列數點說明：

一 議事規則 立法院議事規則，由國府公布。其制定，依十七年十一月十三日議事規則，由國民政府委員會會議議決（八二），依二十四年五月六日修正之議事規則，則由院長核定（八三）。立法院會議除立法院組織法有規定者外，悉依該規則之所定。再如遇該規則無特別規定時，則適用民權初步之條理。

二 主席出席及列席 立法院會議由院長主席，如院長因事故未能出席時，以副院長代理。立法院委員必須出席會議，非以正當理由申請院長准假者，不得缺席，且於其缺席時議決之議案，不得爲反對之動議。立法院會議得請各院院長行政院各部部长各委員會委員長等列席，陳述意見，但不得參與表決。此外並由院長指派祕書處職員專任會議紀錄事項。

三 會議期間及日期 立法院會議每週間至少舉行一次，日期由院長指定，質詢案經委員三分之一以上連署，得聲請院召集臨時會議，應否召集由院長核定。實際上會議次數，歷年有減少之趨勢（八四）。

四 議事日程 議事日程除有急迫情形外，須於開會前三日，分送於各委員及列席者。議事日程由院長整理其編製之順位，先報告事項，後討論事項；討論事項之次序，以中央政治會議交議之案爲第一位，國民政府交議之案爲第二位，各院移送之案件爲第三位，委員提議之案件爲第四位。此種順位，院長認爲必要時得變更之。再者，

如遇有編列在後之議案須速議或議事日程所列載事項不能開議或議而不能完結時，主席亦得變更議事日程。

五 議事程序 立法院會議議事程序分左列數點說明：

(一) 議席 立法院各委員席次以抽籤之決定，編列號數，每次會議各委員須按照號數就席。

(二) 開會延會及散會 立法院會議非有委員總數三分之一出席，不得開議。每次會議秘書須查點人數報告主席，如已足法定人數時，主席即宣告開會，議事日程所列報告事項按序報告，前期會議之紀錄由秘書長宣讀，如有遺漏錯誤，委員得提出更正。報告事項畢，主席即宣告開議，立法院會議須公開，但經委員七人以上或各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。會議時各委員出席不足法定人數，主席得酌定時刻命秘書計算，計算二次仍不滿法定人數，即宣告延會。會議事項一日未能議結者，由主席宣告於翌日續議，或另定期日繼續開議。議事日程所列各案議畢後，主席即宣告散會。

(三) 提案議案之提出以書面行之，中政會國府交議之案，各院（八五）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，除遇急迫情形者外，須經院長發交專任委員會或委員審查提交院會議議決。行政院移送之國家總預算案由院長發交各委員會同審查，其期間不得逾十五日。中政會交議之案，祇得為內容之審議。委員之案，須有五人以上之連署，始得提出。各委員得於特定情形（八六）為臨時提案；凡臨時提案，除提議人外，應有委員四人以上之附議始得成立，其議案之應否提前討論或俟議事日程所列各案議畢後始付討論或列入下期會議論，由主席決定。人民請願書非有委員五人以上之介紹不得受理，非經審察後不得成為議案。

(四) 讀會 議案率經三讀會之程序，議事日程配付於委員後，即開第一讀會，第一讀會朗讀議案標題後，提案者須說明其旨趣，如委員對於議案有疑義時，得請提案者解釋。經專任委員會或審查委員審查報告之議案，或委員提出之議案，就大體討論後，即議決應否開第二讀會，凡議決不須開第二讀會之議案，即行作廢，但中央政治會議交議之案，不得爲此議決。如議決須開第二讀會，即於第一讀會翌日或同日（八七）舉行，開會時即將議案逐條朗讀議決，委員得對於議案提出修正；第二讀會畢得將修正議決之條項及文句交專任委員會或委員整理。第三讀會應於第二讀會翌日或同日（八八）舉行，開會時應議決議案全體之可否，除發見議案有互相牴觸或與其他法律牴觸須修正者外，祇得爲文字之更正。

(五) 討論及表決 主席於宣告開議後，即照議事日程所列議案次序逐案提出討論，各委員依法發言，每案討論之時間，由主席酌定，並得延長，其認爲已達付表決之程序時，亦得宣告停止討論。討論結果有二主張以上時，由主席提付表決（八九），委員對於議案有關係本身者，不得參與表決，表決有疑義時，委員得提請主席反正表決。至表決方法，由秘書報告在場人數以舉手或起立表示贊否，於必要時得用投票表決方法。

(六) 秩序及紀律 開會後務宜靜肅，不得移坐交談。出席委員非有正當理由申請主席許可，不得先行退席。會議中委員有違背議事規則或其他紊亂秩序情事者，主席得制止之，或禁止其發言。

(七) 議事錄 議事紀錄須記載開會之次第年月日時、所在地、主席、出席及缺席者之姓名、人數、列席者之姓名、職別、紀錄者姓名、報告及報告者之姓名、職別、議案、表決方法及可否之數，及其他必要事項，會議紀錄於下次會

議前送付於各委員。

(八)復議 立法院會議否決或廢棄之議案，院長認為有復議之必要時，得具意見提請中央政治會議議決，發交復議，立法院會不得再加否決。

第二目 委員會會議

立法院各委員會會議由委員長隨時召集；經三分之一以上之請求，亦得召集。委員會會議以委員長為當然主席，委員長有故障時，由院長指定一人為代理主席。會議法定人數為過半數，表決取決於出席委員之過半數；遇有少數委員對於議案堅決不同意時，得另備意見書由委員長附帶報告於院會。委員會會議結果由秘書製成議事錄送委員長署名報告於院會。委員會審議案件得由院長或院會議預定限期不得延擱。此外其餘事項，俱適用立法院議事規則之規定。

至各委員會所議事項有與他委員會相關聯，或不能由委員會解決者，則由委員長決定，開聯席會議，並申報院長。聯席會議由關係各委員會委員長連名召集，其主席由各委員會互推，紀錄及其他事務，由主席於各委員會秘書中指定若干員擔任。

第三項 立法院之職權

歷次國府組織法皆規定立法院為國民政府最高立法機關，二十年十二月組織法復規定立法權由立法院獨立行使，獨自對中央執行委員會負責。似此則立法院應有獨立至高之立法權，然各組織法所列舉，及事實上，立

法院所享之權，不過議決權而已。各組織法明定「立法院有議決法律案、預算案、大赦案、宣戰案、媾和案及其重要國際事項之權」（九〇）。此種議決權，係專屬於立法院，故治權行使之規律案規定：「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。」立法院自成立至現今，除宣戰案、媾和案尚未經過外（九一），其已結之案，共計一〇九二件，其中以法律案為最多，約佔案件總數百分之七十五強，預算案次之，約佔百分之十七強，條約案又次之，約佔百分之五強；其他總數亦甚微小。不過佔百分之二而已（九二）。至立法程序及預算程序，分見後項。

立法院於議決各種案件之外，尚有質詢之權。即關於立法院議決案之執行，因院會之議決，得向各院及行政院各部各委員會提出質詢，惟立法院與列國議會之作用不同，此項質詢，自無甚重大意義。

第四項 立法

第一目 立法程序

一 法律及條例 依法規定標準法（九三），凡法律案由立法院三讀會之程序通過，經國民政府公布者定名為法。關於何種事項為法律案，該法列舉三項：其一，關於現行法律之變更或廢止者；其二，現行法律有明文規定應以法律規定者；其三，其他事項涉及國家各機關之組織或人民之權利義務關係，經立法院認為有以法律規定之必要者。凡此皆應經立法院三讀會程序之通過，始成為法。至條例章程或規則等之制定，非但無須經三讀程

序，且有時立法院根本不加審議，如二十年二月十八日考試院擬就引水人考試條例及海河航行員考試條例經交立法院，即覆以無庸審議。法規制定標準法對條例等之制定，尙限制其應根據法律，最低亦不得違反或牴觸法律。此外更規定應以法律規定之事項不得以條例等規定，但實際上中政會及軍事委員會以條例代法律直接交國府公布施行者，亦數見不鮮。此外即某種事項應否經立法程序，有時亦由中政會議決定，如十九年十二月，雲南省政府於廢除道尹後，改設殖邊督辦公署，其暫行章程應否經立法程序，由中政會函國府，以其「暫行」可毋庸經過立法程序，即由國府訓令行政院遵照。

二 法律案之提出 依立法程序綱領（九四）之規定，法律案之提出，計分四種：其一，中政會議交議者；其二，國民政府交議者；其三，行政院、司法院、考試院、監察院移送審議者；其四，立法院委員依法提出者；委員之提案須有五人以上之連署。此外各院之各部會及行政院所屬之省市政府關於其主管事項，得呈請各該院核定後以各該院名義提出法律案於立法院。至五院以外之國民政府直轄機關關於主管事項之法律案之提出，均應呈請國民政府核定後，由國民政府交立法院審議。凡法律案之提出，須將該法案之原則及各條規定之理由具備立法旨趣書提出之。

三 法律案原則之決定 一初法律案提出後，其原則皆應經中政會議決定。中政會議自行提出之案由中政會議自行決定。國府、各院、或立法委員提出之案，應由各該機關擬定法案原則草案，送請政治會議決定。各部、行政院所屬各省市政府或五院以外之國府直轄機關之案，由各移送提案機關審定法案原則草案送政治會議

決定（九五）。各種法律案之原則，除祕密政治、軍事、外交等法案外，政治會議得先交立法院審議，立法院審議後，再送中政會議爲最後之決定。政治會議所定之原則，立法院不得變更，但有意見時，得陳述意見於政治會議，故關於立法，政治會議議決立法原則，立法院不過依據原則起草法規條文而已（九六）。

四 法律案之議決 一切法律案皆須經立法院之議決，其在立法院議決時，原則上須經過三讀會程序之通過，但院長可以酌量情形，或出席委員三分之一以上連署請求，得省略之。政治會議之操縱立法，除決定一切法律案原則及其提案在立法院會議有優越之權外，院長對於院會否決或廢棄之議案之提出復議，亦以中央政治會議之議決定之。他方面院會通過之法律案，在國民政府未公布以前，中政會議認爲有修正之必要時，得以議決案發交立法院依據修正。

五 法律之公布及施行 法律案經立法院三讀會議通過後，尚須送交國民政府公布，始得成爲法律，至國民政府能否不與公布，在理論上已有疑問，實際上國民政府對立法院所通過之法律案，向無不公布之事發生。

法律經公布階段，立法程序既已告竣，其施行與否不在立法程序之內。關於法律之施行日期，如該法明定自公布之日施行者，首都以刊登該法律於國府公報之日或公布該法律之命令依限應到達各主管官署之日起，各省市以刊登該法律之公報或公布該法律之命令依限應到達該省市最高主管官署之日起發生效力；如法律特定期有施行日期者，自特定期日起發生效力，但刊登該法律之公報或公布該法律之命令到達各主管官署或省市最高主管官署在特定期日之後者，以依限應到達之日期起發生效力（九七）。

第二目 現行法規之整理

本節所論立法程序，指立法院成立後之立法程序而言，至於前此之法律是否即認為法律，不無問題。關於此點，立法院曾於十八年五月四日二十二次會議通過立法院整理現行法規之標準（九八），計有三條：（一）十七年三月一日立法程序法公布前經大元帥府（十二年二月二十一日起）或國民政府公布涉及國家各機關之組織或人民之權利義務關係者，認為法律。（二）十七年三月一日立法程序法公布後至十七年十二月五日立法院成立止，經國民政府以法之名稱公布者為法律。（三）立法院成立後以法之名稱議決經國民政府公布者為法律。

第五項 預算

第一目 近年來我國辦理預算簡史

我國古無預算制度，前清末年，曾經編成宣三、宣四兩年度預算，旋以革命軍起，未及實行。民國成立，曾有民五、民八兩年度之正式預算印行，但事實上多未能實行，故總決算亦無從編製。其時辦理歲計各項法規，以民三會計法為較完備。國民政府成立以來，在廣東時期，曾設預算委員會，軍政各費歸其支配，奠都南京而後，初設財政監理委員會，嗣改為預算委員會，又改為財政委員會，凡此皆為議決預算之機關，而編製預算之機關仍為財政部（九九）。又因各委員類多不負責任，而事權多欠統一，故十七、十八、十九各年度之預算，始終未能成立。十九年度財政部雖呈奉國府頒布十九年度試辦預算章程（一〇〇），然該年度仍未成立正式預算。後經中央議決，取消財政委員會，將核定歲入歲出之權，提歸中央政治會議。又依據第三屆四中全會之決議案，於二十年四月正式成立國

民政府主計處，趕辦二十年度預算。一面遵令援用十九年度試辦預算章程，一面由主計處呈奉國府頒布補充辦法四條（一〇一），並由主計處擬訂國家地方編送預算程序及應行注意事項，及國家地方編送程序圖解（一〇二）通行查照，以爲辦理二十年度預算之根據。是以二十年正式預算得以正式成立（一〇三）。同時主計處斟量事實法理，擬訂預算章程（一〇四），及辦理預算收支分類標準（一〇五），經奉中政會核定，並奉國府於十一月二日明令公布。辦理以後各年度預概算案均資依據。此章程與標準嗣後均有修正（一〇六）。又自國府成立至二十一年其收支未能辦結之案件甚多，其二十二年，雖已完竣，然各項收支亦不能不一結束辦法，故二十三年十月主計處，財政部，審計部，先後會同擬訂二十二年以前未能依限辦結之收支處理辦法及二十二年度收支辦法（一〇七），呈奉國府令准施行。至其他各年度之預算，均照上述各種章程標準辦法等辦理（一〇八）。惟所有該項章程標準及各辦法均係暫行性質過渡辦法，其應永資遵行之預算法（一〇九），雖已公布，然規定繁難，迄未能實行。最近國府公布之預算法（一一〇），並定於二十七年一月一日施行，將來如何，尙未可料（一一一）。

第二目 預算程序

我國現行預算程序，依預算章程之規定，其大致如下。

（一）總概算書之彙編及核定 我國會計年度爲每年七月一日起至次年六月三十日止。各機關編造各該機關次年度歲入、歲出概算書（第一級概算），各繕具三份，限十一月三十日以前送達各該主管機關。各主管機關審核第一級概算，應分別加具審核意見，彙編各分類歲入、歲出概算書（第二級概算），各繕具三份，連同第一

級概算書各二份，限一月十五日以前送達主計處。主計處審核第二級概算分類簽註意見，彙編總概算書，繕具三份，限三月十五日以前將總概算書二份，連同審查意見書一份，並檢同第二級概算書各二份，第一級概算書各一份，呈請國民政府送達中央政治會議。中央政治會議依據收支適合原則，核定歲入、歲出概數，於四月十五日以前將核定總概算書一份，連同議決案並檢同第二級概算書各一份，送由國民政府發交主計處。

(二) 預算案之編成核議及公布 國民政府主計處依據中央政治會議核定之總概算書編成總預算案，限五月十五日以前將總預算案連同中央政治會議議決案，並檢同第二級概算書各一份，呈請國民政府交行政院提出立法院核議。立法院於每年六月十五日以前將總預算議決，呈請國民政府公布。

(三) 特殊情形 歲出預算公布後，如本於法令或契約所必不可免之經費遇有不足時，得提出追加預算，其程序同。如因特殊應急之設施或處置不及辦理時，得以五院（主管）院長之提請，經中央政治會議議決為預算外之支出，但仍應由主管機關補編追加預算書送主計處簽註意見，呈請國民政府發交行政院提出立法院追認。(一) 至預算未成立時之救濟，得暫照最近年度核定案執行；或由主管機關擬定概數，送由主計處簽註意見，呈請國民政府轉送中央政治會議核准。如有特殊應急之經費，得由五院（主管）院長提經中央政治會議議決先行動支，但仍應補編概算，送主計處簽註意見，送請中央政治會議，彙案核定編入預算。(一三)。

二十一年九月二十四日國府頒布之預算法，其規定預算程序為各機關先籌劃預算，主計處總匯各機關擬編概算，再由中政會核定之，然後主計處再總匯各機關擬定預算，更由行政院會議核定，立法院會議審議，及國府

公布等手續繁難，以故公布有年，迄未施行。

二十六年四月二十七日國府公布之預算法，修正要點有五：（一）會計年度，將原定之七月制，根據命令，改用一月制。（二）預算種類增加「單位預算」一級，俾與會計制度相應；又增加「附屬預算」一類，俾營業基金等預算，不致與普通預算相混。（三）預算程序改為概算之籌劃擬編及核定，預算之擬定，及預算之審議三步，較前簡單；此外並增加各主管院部會之概算及預算責任。（四）法定預算及行政預算，均增加彈性；在確定範圍內，並增加行政處分之權限。（五）其他技術上有窒礙或程序上有不便者，均細加修正。立法院通過時，並議決該法應於二十七年一月一日施行。至於運用如何，尚待將來事實證明。

第六節 司法院

第一項 司法院之組織

一 院長 司法院於十七年十一月十六日成立，其組織（一）設院長、副院長各一人，由中央執行委員會選任，任期無定。院長之職務有四：其一，綜理全院事務。其二，為司法院會議及統一解釋法令會議之主席。其三，關於特赦、減刑及復權事項，由司法院院長提出。其四，對於行政法院及公務員懲戒委員會之審判認為必要時，得出庭審理。至司法院副院長，亦不過備院長不能執行職務時之代理而已。

二 司法院會議 司法院初無會議，民國二十四年三月十三日，始制定司法院會議規則（一一五）依此規則

會議於每月開常會二次，院長認為有特別事故時，得召集臨時會議。司法院會議由該院及直轄各機關長官及高級人員組織而成（一一六）。如院長認為無須全體出席時，得僅召集四部，會院長官會議，其認為必要時，出席人員以外之主管人員，得命其臨時列席。至會議之討論事項，則為關於司法之法律案概算案，司法機關簡任以上人員之任免，司法院各部院會間不能解決之事項，以及其他院長或各部院會長官認為應交會議等事項。

三 秘書處及參事處 司法院除設最高法院，行政法院，司法行政部及公務員懲戒委員會，分掌各該主管職務。以下另述外，司法院內置秘書、參事二處，秘書處之組織與職權，類似他院。參事處置參事數人，掌撰擬審核關於司法之法律命令事項。此外司法院組織法更規定，司法院經國府委員會會議及立法院之議決，得增設委員會及其他機關或裁併之。曾設立者計有收回法權籌備委員會、法官訓練所等。

第二項 司法院之職權

司法院為國民政府最高司法機關（一一七），司法權由其獨立行使，獨自對中央執行委員會負責。司法院之職權，除司法審判、司法行政公務員懲戒及行政審判，分別由各不相涉之最高法院、司法行政部、公務員懲戒委員會，及行政法院等機關執掌外，其本身所餘之權，不外下列數項：其一，司法院關於主管事項得提出議案於立法院。其二，關於特赦、減刑及復權事項，由司法院院長依法提請國民政府主席署名行之，但國府主席不負實際政治責任，故實際上院長送交後，主席即為署名。其三，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（一一八）。此外司法院對於私立法政學校之設立，有特許權。對國立大學法律科，有監

督權（二九）。至於治權行使之規律案所規定。人民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；司法法院及其所屬不提出質詢者，以廢職論。亦可視為司法法院職權之一，但事實上則等於具文。

此上諸種職權，無容致述，惟統一解釋法令之權，尙待申說。司法法院行使統一解釋法令及變更判例之權，曾於十八年一月四日制定規則以資遵守（二〇）。依此規則，凡公署公務員及法令所認許之公法人，關於其職權，就法令條文得請求解釋，即由司法法院院長發交最高法院院長分別民刑事類分配民事庭或刑事庭庭長擬具解答案，經各庭庭長簽註意見後，復經最高法院院長贊同者，由最高法院院長呈請司法法院院長核閱，司法法院院長亦贊同者，其解答案即作為統一解釋法令會議議決案。司法法院院長或最高法院院長或過半數以上庭長對於解答案有疑義時，由司法法院院長召集統一解釋法令會議（二二），會議之議決案，司法法院院長尙有疑義時，得召集最高法院全院推事加入會議覆議（二三）。至司法法院院長或最高法院院長對於判例認為有變更之必要時，得依同樣程序辦理。

第三項 司法制度概觀

國民政府現行司法制度，可分左列三點說明：

（一）司法行政 司法行政由司法行政部掌管，司法行政部自成立時即隸於司法院，後曾一度改隸於行政院，現仍隸於司法院，其詳見後。

(二)司法審判 國民政府初期，司法審判制度仍襲北京政府之舊。上章已述。及民國二十一年十月二十八日國民政府公布法院組織法，並於二十四年六月十一日明令該法於同年七月一日施行。(二三) 法院組織法與舊法院編制法主要不同之點，即在改四級三審制爲三級三審制，分爲地方法院、高等法院及最高法院三級，除最高法院於下項敘述外，高等法院及地方法院分見省縣各編。

(三)行政訴訟 行政訴訟由特設行政法院處理，詳見下項。

第四項 司法院直轄機關

第一目 最高法院

最高法院爲全國終審審判機關，對於民、刑訴訟事件，依法律行使最高審判權。

其組織(二四)設院長一人，爲特任職，由司法院院長提請國民政府任命，其人選得由司法院院長兼任。(三五)院長綜理全院事務，但不得指揮審判。

設民事庭及刑事庭，其庭數視事之繁簡以院令決定。實際上原設民事四庭，刑事四庭，惟以歷年收案逐漸增加，雖各庭推事，每月審結件數均已超過所定限度，而案多人少過於懸殊，於是二十二年七月添庭預算經中政會議核准，遂正式增設民事一庭，刑事三庭。每庭設推事五人，爲簡任職，以一人爲庭長，監督該庭事務及分配案件，各庭之審判爲合議制，合議審判以庭長爲審判長，有事故時，以推事資深者充之。

最高法院配置檢察署，置檢察長一人，簡任，指揮監督並分配該管檢察事務，檢察官七至九人，簡任，處理關於

檢察一切事務

最高法院及檢察署各設書記官長及書記官若干人，薦任或委任，分掌書記、文牘、紀錄、編案、統計、會計、庶務及典守、印信等事務。凡簡任或薦任人員，由司法行政部部長咨詢最高法院院長及檢察署檢察長之意見，呈由司法院院長分別提請或呈請國民政府任命；委任人員，由最高法院院長及檢察署檢察長分別任命，但須分別咨行及呈報司法行政部備案。此外最高法院及檢察署設相當額數之庭丁及司法警察。

第二目 司法行政部

司法行政部自成立以來向隸司法院，自二十年十二月國府組織法始改隸於行政院，旋於二十三年十月中政會議本於人事之原因，修改國府組織法，復使司法行政部隸屬司法院。

司法行政部之組織與職權（二二六）與行政院各部頗相類似，其職掌為管理全國司法行政事務，對於地方最高級行政長官執行該部主管事務亦同有指示監督之責。其組織設總務、民事、刑事、監獄四司，經國府委員會會議及立法院之議決，得增置裁併各司及其他機關。部設部長一人，綜理全部事務，監督所屬職員及各機關；次長秘書參事襄助之。司設司長一人，分掌各司事務，科長、科員襄助之。至部長、次長，由司法院長提請國府任命，薦任以上人員，由部長呈請司法院院長呈請國民政府任命。委任人員則由部長任免。以外司法行政部為對特種人民感化起見，設有反省院（二二七）。

第三目 公務員懲戒委員會

公務員懲戒委員會（二二八）除法律另有規定外，掌理一切公務員之懲戒事宜。

公務員懲戒委員會分中央與地方二種；中央者於二十一年六月在首都組織成立，掌管全國薦任職以上公務員及中央各官署委任職公務員之懲戒事宜。其組織置委員長一人，特任，其人選得由司法院副院長兼任（二二九）。委員長綜理會務，監督所屬職員，對於懲戒事件，得審察進行程序，但不得干涉懲戒。委員九人至十一人，簡任，委員須年滿三十歲，於政治法律有深切之研究，並具有（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五年以上，或（二）對黨國有特殊勳勞，或致力革命十年以上，資格之一者，始得充任。且委員中須有三至五人曾在國民政府統治下充簡任法官，懲戒事件之審議應有委員七人之出席，其主席由委員長指定，此外置書記官長、書記官等辦理書記職務。中央公務員懲戒委員會，計自成立以來至二十四年九月止，議決懲戒案共三四九件，其被付懲戒人中，應受免職處分者一一三，應受降級或減俸處分者一九五，應受記過處分者一〇一人。更就其官職類別之計，簡任二二，薦任一八八，委任職一九八人。至懲戒之程序俱見後節。

地方公務員懲戒委員會，分設於各省及直隸於行政院之市，掌理各該省市委任職公務員之懲戒事宜。現已組織成立者計有蘇、浙、皖、閩、湘、鄂、魯、晉、豫、冀、陝、甘、寧、川、黔、綏等十八省，及上海、青島、北平三市。其委員長，在各省由高等法院院長兼任，各市得以地方法院院長兼任；委員七至九人，各省由司法院就高等法院庭長及推事中遴派三至五人，餘就省府各處廳現任、薦任職公務員中遴派，各市得遴派地方法院庭長及推事兼任委員。懲戒事件之審議，應有委員五人之出席，其主席由委員長指定，其分配案件、紀錄、編卷等事項，由委員長調用法院職員辦理。

第四目 行政法院與訴願及行政訴訟

一 行政法院 行政法院爲全國行政訴訟審判機關，行政訴訟法及行政法院組織法均於二十一年十一月十七日公布（二二〇），至二十二年六月行政法院組織成立，司法院呈請將行政訴訟法明令施行，其依據行政訴訟法而制定公布之行政訴訟費條例亦同時施行。

行政法院之組織，置院長一人，爲特任職，綜理全院行政事務，兼任評事，並充庭長，法院分設二庭或三庭，成立時只設二庭，每庭置庭長一人，除由院長兼任者外，就其餘評事中遴充，監督各該庭事務，並定其分配。每庭置評事五人，簡任（一三一），掌理審判事務，評事非年滿三十歲，對黨義有深切之研究，並曾任國民政府統治下簡任職務二年以上者，不得充任；且每庭評事應有曾充法官者二人。行政法院之審判，以評事合議行之（一三二）。合議審判，以庭長爲審判長，有事故時，以評事資深者代充。此外置書記官長、書記官等，並得酌用僱員及庭丁。

二 訴願 行政訴訟之前，尚須經過訴願之程序（一三三），依訴願法之規定（一三四）凡人民因中央或地方官署之違法或不當處分致損害其權利或利益者，得提起訴願。訴願之管轄，由縣市政府而省政府主管廳，而省政府，而中央主管部會，而中央主管院；或由特別市各局，而市政府，而中央主管部會，而中央主管院，但凡不服不當處分者，以再訴願之決定爲最終之決定。訴願書及副本，由訴願人於官署之處分書或決定書達到後三十日內，送於原處分或決定之官署，該官署應自收到後十日內附具答辯書等送於受理訴願之官署，但原處分官署認訴願爲有理由者，得自行撤銷原處分，其經受理之官署認爲不應受理時，應附理由駁回（一三五）。訴願就書面決定，但認爲

必要時，得令爲言詞辯論。訴願之決定，有拘束原處分或原決定官署之效力，在未決定前，原處分不失其效力，但受理訴願之官署得因必要情形停止其執行。至官吏因違法處分或不當處分應負刑事責任或應付懲戒者，由最終決定之官署於決定後送主管機關辦理。

民國二十六年一月八日訴願法、行政訴訟法及行政訴訟費條例，復經修正公布（二三〇）。訴願法修改要點有三：（一）訴願之管轄略有變更，凡不服縣、市政府之處分者，其訴願受理機關改爲省政府，其再訴願受理機關改爲中央主管部會，此外復加不服五院或直隸國民政府各官署之處分者，向原院或原官署提起訴願一項，其餘仍舊。（二）原第四條「不服不當處分者，以再訴願之決定爲最終之決定，其不服違法處分之再訴願經決定後得依法提起行政訴訟。刪去」（三）規定訴願之決定應自收受訴願書之次日起三個月內爲之。

三 行政訴訟 凡人民因中央或地方官署之違法處分致損害其權利，經依訴願法提起再訴願而不服其決定，或提起再訴願三十日內不爲決定者，得向行政法院提起行政訴訟（二三七）。並得附帶請求損害賠償。行政訴訟，應以書狀提起，行政法院審察訴狀認爲不應提起行政訴訟或違背法定程序者，應附理由以裁定駁回（二三八）。如受理訴訟，應將訴狀副本等送達被告，限定期間命其答辯，如被告之官署，不派訴訟代理人，或不提出答辯書，經行政法院另定期間以書面催告，而仍延置不理者，行政法院得以職權調查事實，逕爲判決。行政訴訟就書狀判決，但必要時得傳喚當事人及參加人到庭爲言詞辯論，此外更得傳喚證人或鑑定人，或指定評事囑託法院或其他官署調查證據。行政法院審查結果認起訴爲有理由者，應以判決撤銷或變更原處分，其附帶請求損害賠償者，並

應爲判決；認起訴爲無理由者，應以判決駁回，其附帶請求損害賠償者亦同。但當事人於特定情形下得向該院提起再審之訴（二三九）。行政法院之判決，就其事件有拘束各關係官署之效力，當事人對其裁判，並不得上訴或抗告。在判決前，官署處分或決定之執行，除法律別有規定外，不因提起行政訴訟而停止；但行政法院或原處分原決定之官署，得以職權或依原告之請求停止之。至判決之執行，由行政法院呈由司法院轉呈國民政府訓令行之。

民國二十六年一月八日行政訴訟法更改要點有二：（一）規定行政訴訟當事人爲原告被告及參加人。明定被告爲駁回訴願時之原處分官署或撤銷或變更原處分或決定時爲最後撤銷或變更之官署，更明定行政法院得命有利害關係之第三人參加訴訟，並得因第三人之請求許其參加。（二）自再訴願決定或不爲決定至提起行政訴訟之期間及再審之訴期間俱改爲兩月。

行政法院自成立以來迄二十四年九月止，共受理案件四〇四件，已結者三〇九件；受理各案中，不服再訴願決定而提起行政訴訟者，二二五件，其已結各案中，以判決終結者九四件，判決結果，撤銷或變更原處分或原決定者四三件，駁回起訴者五一件，此行政法院辦案之實際情形（一四〇）。

第七節 考試院

第一項 考試院之組織與職權

考試院爲國民政府最高考試機關，考試權由其獨立行使，獨自對中央執行委員會負責。考試院之職權主要

即在考選與銓敘，茲分別於下項敘述。至此外考試院關於主管事項，得提出議案於立法院，考試院對於各公務員之任用，除法律另有規定外，如查有不法法定資格時，得不經懲戒程序，逕請降免。

考試院於十九年一月六日正式組織成立，其內部組織設院長及祕書、參事二處（二四）茲分述於左：

一 院長 考試院設正、副院長各一人，由中央執行委員會選任，任期無定。院長之職務不過對全院事務之綜理及考選委員會委員長、委員、銓敘部部長、次長之提請任免而已。至院長因事故不能執行職務時，則由副院長代理。

二 祕書處及參事處 關於考試院內部事務之分配，則設有祕書處及參事處，祕書處掌理祕書職務，參事處掌撰擬審核關於考選及銓敘之法律命令事項。其組織類他院。

第二項 考選委員會與考選

第一目 考選委員會

考選委員會（二四）置委員長一人，特任；副委員長一人，委員五人至七人，簡任；皆由考試院院長提請國府依法任免。委員會之行政事務，經考選委員會會議議決，由委員長執行。置祕書長一人，簡任，承委員長之命，處理會務，祕書、科長、科員襄助之。考選委員會由考試院之聘任，設專門委員計劃一切考選設施，襄理各項專門考試事宜，必要時並得聘任編纂、襄助專門委員辦理編譯。

第二目 考選

一 考試之種類 考試之種類，依考試法（一四三）之規定，有公職候選人、任命人員及依法應領證書之專門職業或技術人員三種（一四四）。除第一種法律尚無規定外，其第二、三兩種，復可別為普通、高等及特種三種。普通考試有普通、財務、教育、外交、警察、衛生行政人員；建設、統計、會計、審計人員；及法院書記官、監獄官等考試。高等考試有普通、財務、教育、警察、衛生行政人員；建設、統計、審計人員；及外交官、領事官、司法官、監獄官等考試。特種考試（一四五）有郵政人員、邊區行政、縣長及縣司法處審判官考試等（一四六）。此外尚有檢定考試（一四七），在舉行高考普考之前，均應舉行，故一般自修而無高普應考資格者，如經此考試及格，即得應考。

二 辦理及監察考試之機關及人員 辦理及監督考試之機關與人員則有數種：

（一）典試委員會 由委員長與委員組織而成，凡考試日程之排定，命題標準及評閱標準之決定，擬題及閱卷之分配，應考人各試成績之審查決定，彌封姓名冊之開拆及對號，及及格人員之榜示等，均應經典試委員會議決行之。

（二）試務處 試務處置處長一人，及科長、科員、辦事員、監場主任、監場員等，掌理文書之撰擬繕校及收發，典守印信，會議紀錄，布置試場，繕印試題，試卷之印製彌封收發及保管，監場及核對照片，分數之登記及核算，會計庶務，及其他應辦事項（一四八）。

（三）襄試委員 昔有襄試處之規定，後即廢止（一四九）。現得由典試委員長，聘任襄試委員，襄理典試事宜。

（四）監試委員 凡舉行考試時，由考試院咨請監察院，就監察委員或監察使中提請國民政府簡派監試委

員（二五〇）。凡試卷之彌封，彌封姓名冊之固封保管，試卷之點收及封送，彌封姓名冊開拆對號，應考人總成績審查及及格人員之榜示及公布等，皆應於監試人員監視中爲之。監試時如發見有潛通關節改換試卷或其他舞弊情事者，監察委員應提出彈劾（二五一）。

至於檢定考試，則由考試院就省教育廳長各特別市教育局長爲委員長，該省市所屬中等以上學校教職員或該省市區域之大學或專科學校教職員若干人爲委員組織委員會行之。

此外辦理考試人員成績優良者分別獎勵，其失職或違法者，分別懲處。

三 應考之資格及條件 應考之資格，普通考試爲公立或立案私立中等以上學校畢業得有證書，有中等以上學校畢業之同等學力經檢定考試及格者，或其他各該考試條例所特定者；高等考試爲公立或立案私立大學獨立學院或專科學校畢業得有證書者，教育部承認之國外大學獨立學院或專科學校畢業得有證書者，有大學或專科學校畢業之同等學力經檢定考試及格者，確有專門學術技能或著作經審查及格者（二五二）；經普通考試及格四年後或曾任委任官相當職務三年以上者，或其他各該考試條例所特定者；檢定考試則凡中等以上或大學或專科學校畢業之同等學力者，即得應考；但爲限制在校學生輕與考試計，規定凡在學校肄業之學生，非離校一年後，不得與考。

各種考試除資格而外，尚有限制條件，即凡褫奪公權，虧空公款，曾因贓私處罰有案，或吸用鴉片或其代用品者，不得應任何考試。

四 考試之內容 考試之內容，高考普考各分爲三試或二試；第一試不及格者，不得應第二試；第二試不及格者，不得應第三試；但第一試及格第二試不及格者，或第一試第二試及格第三試不及格者，次屆應同地舉行之同類考試時，得免除其第一試，或第一試及第二試，但以一次爲限。

考試一向分爲三試。第一試，基本科目，計國文、黨義、中史、中地、(一五三)憲法及該項人員之基本或特別有關者一門，共六門，普考無最後一項，史地合併。第二試，專門科目，高考必試五、六門，選試者一、二門，共七門。普考則爲五門。第三試面試，就應考人第二試必試科目及其經驗面試。

分二試之考試，自二十四年八月間所頒布之高普衛生行政人員建設統計會計審計人員考試條例始，其第一試爲專門科目七門；其基本科目減爲黨義、中國史地、與憲法三門，與口試合爲第二試。所以有此不同，蓋一般考試基本科目與專門科目並重，而衛生建設等人員，性近專門技術，故專門科目較基本科目爲重。故先舉行專門考試，使濫竽者早即淘汰，且基本科目化減，合併於口試。

至於檢定考試僅舉行筆試一次，科目爲四至六門。特種考試科目即從有條例之規定。以上各種科目，考試院於必要時，得增減或變更。

五 考試之時期與地點 考試之時期與地點，普通考試於首都及各省區域考試院所指定之區域，高等考試於首都或考試院所指定之區域，每年或間年舉行一次；但考試院因事實上之需要，或各機關之聲請，應舉行臨時考試。檢定考試，每年或間年於三月至五月在各省市舉行，但有特殊情形，考試院得變更之。

六 考試之程序 考試之程序，可分左列三項說明。

(一) 考試之籌備：

一、考試之決定與公告 凡決定舉行高等普通考試時，其考試種類、科別、區域、地點及日期，由考試院於試期三個月前公告。

二、辦理考試機關之成立 各種辦理考試機關，相繼組織成立。

三、應考人之報名 報名日期，於試期二月前開始，一月前截止。報名前應將資格證明文件，送呈考選委員會審察，其合格者，由考選委員會給予應考資格證明書，每次考試，均得報名應考。報名時須依法定手續按期報名，並應呈驗體格證，凡患急劇傳染病，精神病或因殘廢致不能服務者，不得與考（一五四）。

(二) 考試之進行：

一、試卷 試卷封面不得有任何記載，應考人之姓名，及坐位號數，應記載於卷面之浮簽，試卷應一律彌封，彌封姓名冊應固封保管。

二、試題 典試委員會或會同襄試委員依命題規則（一五五）擬定各科試題。各科目試題，應於各該科目考試日二十四小時前，加倍擬具，密送典試委員長決定，決定後應按報名人數分別繕印，並須嚴密關防（一五六）。

三、試場 應考人依次聽候點名領卷入場，依號就坐，考試時遵守考場規則（一五七），試場由監場人員監

四、閱卷 每一科目試竣後，應即分配評閱，典試委員長得抽閱試卷。閱卷方法依閱卷規則（一五九）。

五、核算及審查 試卷閱竣後，開拆試卷上之彌封號碼，彙集試卷，計算平均分數，開會審查決定。計算法，分三試之考試，第一二試各佔百分之四十，第三試百分之二十；其分二試者，第一試佔百分之七十，第二試佔百分之三十。總分數八十分以上者為最優等，七十分以上者為優等，六十分以上者為中等；各試各以平均滿六十分為及格（一六〇）。但受教育人數較少之邊遠省區者，得從寬取錄（一六一）。

（三）考試之完成

一、發榜 各試及格人員之試卷，均應由典試委員長、典試委員會同監試人員，開拆彌封姓名名冊，對號填寫並榜示，各試合計之總分數計算完畢後，由典試委員長、典試委員會同監試人，開應考人總成績審查會，就總分數依次將及格人員榜示。

二、發給及格證書 考試完竣後，由典試委員會將考取名冊各試試題及格試卷連同不及格試卷彙送考選委員會，轉呈考試院保存。考試及格者，由考試院發給證書。

考試院自成立以來，至二十五年末，所舉行之考試，計高等考試共四次，錄取六五〇餘人，普通考試舉行十八次，共取一三〇〇餘。為數甚微，故考試制度尙待發揮推廣。

七、臨時委託考試及考試覆覈 以上所論俱指考試院成立後，依考試法所舉行之考試而言，至於在未依照考試法舉行考試以前，考試院會核定一種過渡辦法，舉行各種臨時或委託考試，以應實際需要，再從前在國府

統治下各官署依照法令舉行之各種考試，考試院併予覆核（二六二）。各種臨時或委託之考試，計行政人員考試凡七，委託考試凡四（一六三）。至考試覆核，國府於十九年十一月曾頒布考試覆核條例（一六四），依此則覆核事宜，由考選委員會呈請考試院轉呈國民政府組織考核覆核委員會行使。覆核標準有四：（一）考試章程須根據中央法令或經中央核准。（二）考試方法須依照考試章程。（三）考試科目須與所考之職務相當。（四）考取人員之考試成績須確實及格。考試覆核委員會，於民國二十年二月一日成立，六月十五日撤銷，其未完之案，移交考選委員會廣續辦理，至二十二年七月止。計准予覆核者五七案，不予覆核者一一案，無從覆核者七案，委託覆核者十七案。准予覆核案中，及格人員爲二一〇人，不及格者爲八人（一六五）。除以上爲過渡辦法外，國府曾於二十年訓令考試院行政院，自二十年起，各省一律停止各項考試。且考試權之專屬考試院，治權行使之規律案亦有明確規定（一六六），但事實上迄今仍有地方機關不經考試院或不遵考試法所定之辦法而行使考試權（一六七）。

第三項 銓敍部與銓敍

第一目 銓敍部

銓敍部（一六八）設部長一人，特任，綜理部務，監督所屬職員。政務次長，常務次長各一人，簡任，輔助部長處理部務。部長、次長俱由院長提請國民政府依法任免（一六九）。銓敍部設秘書處、登記司、甄核司、育才司，及銓敍審察委員會，置秘書、司長、科長、科員等。至銓敍審察委員會，以次長、司長及有關係之科長組織，以政務次長爲主席。此外銓敍部得於各省設銓敍處（一七〇），辦理各該省委任公務員之銓敍事宜。其依銓敍部指定，並得辦隣近省市委任職公

務員之銓敘事宜。

第二目 銓敘

考試院銓敘職權可分爲甄別、登記、任用、分發、俸給、審察、考績、獎懲、補習教育、授勳及撫卹等項，茲分別探討如左：

一 甄別 考試院成立後之銓敘工作爲在公務員任用條例施行前對現任人員，加以甄別（一七二）。甄別職權由銓敘部銓敘審察委員會行使。甄別對象爲公務員任用條例施行以前所任用之簡任官、薦任官、委任官任期滿三月而現未退職者爲限。而政務官及特殊技術人員、教育人員、聘任人員等不與焉（一七三）。甄別之要點，分資格與成績兩項，資格部分，簡任、薦任、委任各不相同（一七三），其要旨不外學校畢業、大學教授、考試及格、曾任經歷，或革命歷史，但各項資格，皆須有證明文件；成績部分由各該長官記載受甄別之公務員平時成績，加具考語並擬定等級，成績列甲等或乙等者合格，丙等者降等或降級，丁等者不及格。甄別之結果，合格者仍以原官任用，並按原官等級填發甄別證書；降等或降級者，以應降之官等任用，並按應降之等級填發甄別證書；不及格者，呈請國民政府或通知該管長官免職。至現任黨務工作人員，依現任中央黨部工作人員暨省或特別市黨部海外總支部委員及工作人員甄別審查條例（一七四）由甄別審察委員會（一七五），甄別合格送國府銓敘後即任爲公務員（一七六）。

自公務員甄別審查條例及施行條例等公布後，銓敘部即於十九年六月開始辦理，原限於十二月底截止，但卒因故先後展期五次，共兩年零三月，始於二十三年三月底截止。至甄別審察之結果（一七七），計共收到甄別表六

二〇一九份，審查合格者四四六四〇人，降等降級者一三九，不及格者七一〇〇，不予甄別者五五二四，保留或待補證未辦結或其他者四六一六。至及格人中，簡任者六〇四，薦任者四八七五，委任者三八三九四，書僱及其他七六七人，此甄別結果之大概情形。

二 登記 自辦理甄別以來，因各地方以種種原因，多未及送請甄別之故，審察合格之公務員，爲數甚少，嗣後甄別條例明令廢止，任用法早經公布，凡未經甄別合格者，任用時即發生資格問題。爲補救計，始由考試院飭銓敘部舉行公務員登記審查（二七八）。登記對象以國民政府統治下之簡薦委任公務員就職在任用法施行以前者爲限，分退職與現職兩種，退職公務員登記之條件，爲因機關變更組織，或合併而退職者，機關裁撤而退職者，機關經費緊縮而退職者，或因事或因病辭職者；各省區現任公務員登記之條件，爲因時值軍興交通阻梗，地處邊遠展轉延誤，或因人事障礙等特殊情形未經甄別者。登記之審查分資格與成績兩項，資格部份簡任、薦任、委任各不相同（二七九），大抵須任職滿一二年並有學校畢業，大學教授，或革命歷史者；但皆須有證明文件。成績部分由規定之機關長官，在登記表內將聲請登記人平時成績加具考語並擬定等第，成績列乙等以上者合格，丙等者降等或降級，丁等者不合格。送審程序，現任公務員，由本機關長官核轉；退職公務員，如因變更組織或合併者，由變更或合併後之機關長官核轉；如因機關裁撤，由原機關長官核轉；如因經費緊縮或因事因病，由原機關之現任長官核轉。至登記之結果，合格者，現任職員仍以原官任用，並按原官等級填發登記證書；退職人員按照最後職務等級填發登記證書。降等或降級者，現任職員以應降之等級填發證書，退職人員按應降之等級登記並照填發登記證書。不合格

者現職人員免職，退職人員不予登記。

此外尚有甄別審查合格公務員之登記，任用公務員審查合格之登記，及公務員之動態登記（考試及格人員亦經登記），但皆不在本項登記之內。

三 任用 公務員之任用，依任用法之規定（一八〇），其對象為一般公務員，而政務官不在此限，至技術人員、主計人員、警察官、估計專員、契據專員、縣長及縣行政人員等以情形特殊，各有其特定條例（一八一）。公務員之資格、簡任、薦任、委任有高低之不同（一八二）其要旨不外學校畢業、考試及格、甄別合格、曾任職務、革命歷史或著作發明皆須證明文件，惟資格之規定，得不適用於蒙藏委員會委員、僑務委員會委員及各機關秘書長及秘書，至邊遠省分公務員之任用資格特寬（一八三），此外凡各機關組織法對其人員資格有特殊規定者，從其規定（一八四）。公務員資格而外，尚有限制條件，即凡褫奪公權、虧空公款、曾因贓私處罰有案、或吸用鴉片或其代用品者，不得任用為公務員。

公務員之任命，簡任職者由國民政府交銓敍機關審查合格後任命，薦任、委任職者由該主管長官送銓敍機關審查合格後，分別呈薦委任，各省委任職公務員任用之審查在銓敍分機關未成立前，宜委託各省政府組織審查委員會依法辦理（一八五）。在請簡呈薦擬委之期間，該管長官於必要時，得派有相當資格之人員代理，但其期間不得逾三月。

任用程序分為試署及實授，試署滿一年成績優良者始得實授，其成績不良者，應由銓敍機關分別情節延長

其試署期間或降免之。凡初任人員應爲試署，並從最低級俸級起，但委任人員之分等者，得就各該等之最低級俸級起，會任同等公務員積有年資及勞績者，得案其原支俸額酌級俸，其有簡任職資格而以薦任職任用或有薦任職資格而以委任職任用者，不適用以上之規定。

四 分發（一八六）

考試及格人員，應於銓敘部或銓敘分機關（一八七）公示報到期間內，依規定手續報到。銓敘部於報到期限截止後，應將報到人員，按其考取科別名次，將擬分機關及員額，分別造具清冊，呈由考試院，轉呈國府向中央或地方相當機關分發。銓敘分機關於報到期限截止後，應將報到人員，按其考取科別名次，酌就各省區內相當機關分發，並報由銓敘部轉呈考試院備案（一八八）。考試及格人員，因正當事由，請求展緩分發，即可照准（一八九）。

凡考試及格人員，曾任職在一定期間以上（一九〇）提出切實證明文件，經銓敘部或銓敘分機關審查屬實者，即分發各機關任用（一九一）。且薦任職委任職公務員應就分發之考試及格人員儘先任用。如對於擬任職務，無曾任經歷，或經歷年資不足者，則分派各機關學習（一九二）。學習人員，應由被分派機關酌派職務，並指定相當人負責指導。學習期間定爲一年，學習期滿成績列甲等者，分別以薦任或委任職試署（一九三），列乙等者，減月俸十分之一，並延長其學習期間半年。列丙等者，減月俸十分之二，並延長其學習期間一年。但均以延長二次爲限，期滿仍列乙等以下者，停止其學習及分發任用。其在學習期內，如被分派機關認爲成績優良，得酌量縮短其學習期間，提前任用。或請由銓敘部提前分發各機關任用。

學習人員之成績，由被分機關填具學習成績考核表，連同學習日記簿，送由銓敘部或銓敘分機關審查決定。
(二九四)分發任用或分派學習人員，於領到憑照或公文後，應分別依限向被分機關報到(二九五)。如銓敘部或銓敘分機關認為必要，中央或地方各機關調用，或分發人員遇有特別情形呈經銓敘部或分機關核准時(二九六)，得由銓敘部或分機關分別予以改分或調分，或由銓敘部呈請考試院轉呈國民政府改分或調分。被分機關對於分發或分派人員如不能悉數予以任用或學習時，得分別轉分所屬機關，但須報由銓敘部或分機關備案。

中央執行委員會，為使中央黨部工作人員，得實際從事政治工作起見，特舉行現任工作人員考試，及格人員交由政府分發各院部會及各省市政府儘先任用，其考試見中央黨部工作人員從事政治工作考試辦法大綱及施行細則(二九七)；其分發見中央工作人員從事政治工作考試及格人員分發辦法(二九八)；此外行政院為救濟大學畢業生失業及收攬人才計，曾於二十五年秋季，舉辦大學畢業生訓導班，招收各大學畢業生成績較優者一千名，分兩批受訓，期間四月，訓練期滿分發各機關學習，四月後即可任用。

五 官等官俸 銓敘部有審查官等官俸之權。自國民政府成立伊始，即經公布文官官等條例，附有文官俸給表，經過數次修正。(見前)至十八年又有文官俸給暫行條例(二九九)之批准。惟全國官俸，不惟地方極不一，致即中央各官署，亦甚紛歧。故銓敘部暫定審查辦法七項：(一)普通一般以十六年十月公布之修正文官俸給表及同年十一月批准之各部官等表為標準。(二)行政院所屬各部會，其有依照文官俸給暫行條例者即以該條例為標準。(三)駐外使領，以外交官領事官官俸表為標準(三〇〇)。(四)司法官書記官及監所職員等，以司法部所公

之暫行條例爲標準。(二〇一)(五)財政部所屬之征收機關，以財政部公布之各徵收機關官俸等級表爲標準。(六)警政機關以內政部公布之警察官官等暫行條例爲標準。(二〇二)(七)其他機關因特殊情形自行另有規定者，(二〇三)卽以其所有之規定爲標準。(二〇四)。

民二十二年九月，國府公布暫行文官官等官俸表，亦係暫時性質，且亦只適用於一般公務員。其內容要點有

三：

(一)依以前規定，仍分文官爲特任、簡任、薦任、委任四等。

(二)特任仍爲一級，八百元。簡任增爲八級，自一級至四級，每級四十元，自五級至八級，每級三十元。薦任增爲十二級，每級二十元。委任增爲十六級，自一級至四級，每級二十元，自五級至九級，每級十元，自十級至十六級，每級五元。最低數額減自五十五元起。

(三)分國民政府、五院及各部會、省政府及各廳、行政院及省政府所屬市政府、及縣政府及各局等各爲一欄；每欄分別規定各該官等之最高及最低級。

此表施行後，新任人員俸給，自應一律依照辦理。至各機關舊有人員，爲顧全事實計，保留原級，仍支原俸。如考績認爲應進級加俸時，由主管長官分別按照級俸並進，或加俸不進級那種辦法辦理。降級時從原級遞降，按新表級差減俸。其新舊人員同一官級，新員依新表支俸較高，而舊員限於法定不能進級時，得將舊員酌予加俸。至舊有人員在本機關或同等機關調任同等職務時，亦得保留原級，仍支原薪。(二〇五)。

前此之特殊規定者亦從之；惟司法法院書記及監所職員各條例廢止，而改爲暫行法官及其他司法人員官等官俸表（二〇六）至於黨務工作人員轉官時銜俸等級辦法（二〇七）各委員會委員銜俸標準（二〇八）簡薦委任待遇支俸辦法（二〇九）及其他特殊情形下之辦法（二一〇）皆從其特別之規定。

六 考績 凡經甄別審查或登記審查合格或依法任用之公務員，除法律別有規定外（二一一）其考績俱依公務員考績法及施行細則（二一二）之規定。考績分年考總考二種，年考就同一機關任同官等職務，一年成績考覈於每年十二月行之；總考就同官等職務三年成績合併考覈，於各該公務員第三次年考後行之（二一三）辦理之機關，年考由各該機關分別考覈，報由銓敘部登記；總考由銓敘部行之。在銓敘分機關未成立前，中央與地方各機關公務員之考績，依法劃分於銓敘部及各該省公務員任用委託審查委員會辦理（二一四）。

考績時分初覈覆覈，以其直接上級長官執行初覈，再上級長官執行覆覈。主管長官執行最後覆覈，但長官僅有一級時，卽由該長官考覈（二一五）。各機關關於考績事項，得設考績委員會，彙核各直接長官或各再上級長官評定之分數等項及考語，報由主管長官覈核決定（二一六）考績標準，依公務員平日工作學識操行三項分別定分，其成份工作及學識操行各占總分之半。依此分數而決定等次；凡年考在八十分以上爲一等，逐次下推，每等相去十分，至不滿四十分者爲六等。總考以九十分以上爲一等，終至不滿四十分者爲七等。年考總考均以六十分者爲合格，但工作分數不滿三十分者，或學識操行不滿十五分者（二一七），仍以不合格論。

公務員考績之獎懲（二一八），年考六等，爲晉級、記功，不予獎懲、記過、降級、或解職（二一九）。總考七等，爲升等、晉級、

記功，不予獎懲，記過、降級或解職。至舊任或委任公務員成績特優應行升等而無缺額時，或已晉至本職之最高級應與晉級而無級可晉時，得分別予以簡任或薦任待遇，予以簡任薦任待遇人員，以現任最高級薦任或委任職三年以上者為限。此外除原機關依法擬予待遇者外，餘暫予二等登記（二二〇）。升等人員每機關每次不得逾法定額數；由薦任職升等者，不得逾現有薦任人員十分之一；由委任職升等者，不得逾現有委任人員二十分之一。最近施行細則對考績晉級人員數目，亦有限制（二二二）。成績過劣應行解職人員，年考不得少於各該機關總員額百分之二，總考不得少於百分之四（二二三）。所餘員缺，則以考試及格人員遞補。

七 授勳（二三三） 凡公務員有特殊勳勞者（三四），除現役軍人應依陸海空軍勳賞條例辦理外，得由國民政府頒給采玉勳章。頒給選任及特任公務員勳章，由國民政府命令行之；簡任以下公務員，應由主管機關將勳績事實履歷，呈請上級機關遞轉銓敘部審核，轉呈考試院，呈請國民政府頒給（二三五）。一切公務員之填給授勳證書並註冊事宜，由銓敘部主管（二二六）。

八 撫卹（二二七） 官吏撫卹，除現役軍人別有規定外，一切公務員（二二八）凡因公致疾或亡故，由在職彌久勤勞卓著而退職者，得領公務員或遺族年恤金或一次卹金。請卹案件，由請恤人呈各轉請機關，轉銓敘部。銓敘部審查認為應予給卹者，呈由考試院，轉呈國民政府，經核准後，填發卹金證書，遞由原轉請機關，頒給領受卹金人。

九 補習教育（二二九） 各機關公務員補習教育，中央及各省政府或院轄市所在地之各機關，應分別籌設或聯合籌設，市縣各機關應聯合籌設並得由省政府主辦講習會，輪流調省補習，或派員巡行各地講授。凡公務員

應一律受補習教育，其考試成績並作為考積成績之一部。各機關補習教育舉辦後，應於一月內將詳細辦法報告銓敘部，或地方銓敘機關備查。並每半年將辦理情形詳細報告一次。至關於公務員之公益事業，亦逐漸籌劃。

第八節 監察院

第一項 監察院之組織與職權

監察院為國民政府最高監察機關（三三〇），監察權由其獨立行使，獨自對中央執行委員會負責。監察院主要職務，為彈劾與審計，茲分別為較詳之分析，敘述於後。至此外監察院尚有關於主管事項得提議案於立法院，向各官署及其他公立機關之查詢，及高考普考時派員監試等權。

監察院（三三一）自民國二十年二月十六日正式改組成立，其組織設院長、委員、會議、秘書參事二處，及監察使，茲一一分述如左：

一 院長 監察院設正副院長各一人，由中央執行委員會選任，任期則無規定，亦隨政潮為轉移。院長之職權有三：其一，綜理全院事務。其二，監察委員及審計部部長次長等之任命由其提請。其三，主持監察院會議，但監察院之彈劾權由委員行使，審計權由審計部行使，院長之地位，不甚重要。至副院長之設，備院長因事故不能執行職務時之代理而已。

二 監察委員 監察委員之產生，與立法委員類似，由監察院長提請國民政府主席依法任命（三三二）但國

府主席，不負責實際政治責任，故事實上即等於院長任命。此種產生方法亦久爲民衆所不滿，故二十年十二月之國府組織法曾規定委員半數由法定人民團體選舉，但迄未實行，且旋復修正，仍歸原狀（二三三）。

監察委員之任期無定，事實上大都永久連續，且法律上對其免職亦有保障。

監察委員之人數，依國府組織法之規定，初爲十九至二十九人，後改爲二十九人至四十九人（二三四）實際上初成立時，由國府任命委員二十三人，其到院服務者僅二十一人，以之監督全國官吏，殊感不週，監察院爲充分行使職權計，認爲有補足監察委員法定員額之必要，於二十二年二月呈國府任命熊育錫等二十一人爲委員，合於舊有之監委，計四十二，嗣後次第補足，前後共爲四十九人，又自十七年十月國府組織法即規定監察委員不得兼任中央政府及地方政府各機關之職務，至二十年十二月改爲不得兼任其他公職，其範圍甚爲廣大。

監察委員類列國議員，亦有特別保障，依監察委員保障法（二三五）要點有三：其一，監察委員除現行犯外，非經

監察院許可，不得逮捕監禁；如因爲現行犯被捕時，逮捕機關應於二十四小時以內將逮捕理由通知監察院；委員在職中所在地之軍警機關應充分保護。其二，監察委員非受公務員之餽遺供應有據，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不予彈劾，或受人指使捏造事實而提出彈劾案者，不得以失職論；監委被彈劾或院長認爲有失職情事時，非由其他委員三人審查，經多數認爲應付懲戒者不得移付懲戒，至其懲戒機關依中央政治會議之解釋爲中央黨部監察委員會。其三，監察委員非經國民黨開除黨籍，受刑事處分，受禁治產之宣告，或受懲戒處分者，不得免職停職或罰俸；其未經本人同意者，不得轉任。

三 監察院會議 監察院會議(二三六)由院長及委員組成，以院長爲主席，缺席時由副院長代理。開會時如院長認爲必要，得指定所屬部處人員列席。會議職權爲議決關於該院提出法律及修改法律事項，院長交議事項及其他事項。會期定爲每月至少一次。監察院自成立以來開會殊少，且到會人數亦不踴躍。所以然者，蓋由監察院會議無甚職權故耳。

四 祕書處及參事處 至監察院內事務之分配，則有祕書參事二處。祕書處類他院。參事處掌撰擬審核關於監察之法案命令事項，及院長交辦事項。置祕書長、參事、祕書、科員等。必要時得置調查專員，並得酌用僱員。此外監察院並有統計室、會計室、委員辦公室等之設，無非爲增進工作效率而已。

五 監察使(署) 監察院組織法自十七年十月卽規定，監察院院長得提請國民政府特派監察使，分赴各監察區巡迴視察，行使彈劾職權。監察使得由監察委員兼任，任期初無規定，至二十五年四月始規定爲二年，但在任期內，得由監察院調往他區巡迴視察(二三七)。監察院成立後，曾派有視察員及調查員分赴各地。至二十二年六月監察院擬妥監察區分區表(二三八)，分全國爲十六區(二三九)，呈報國府備案，並於二十四年四月經國府於蘇、皖、閩、浙、湘、鄂、冀、豫、魯、及甘、寧、青等七監察區，明令特派監察使，行使監察職權，旋復於監察區內設監察使署(二四〇)，二十五年四月國府公布監察使署組織條例，復令於設置監察使各區內，自公布之日施行(二四一)，依此則使署之組織，由監察使承監察院之命，綜理全署事務，其下設總務調查二科，置祕書科長科員調查員助理員會計員等襄助之。至監察使之巡迴視察，詳見下項。

第二項 彈劾與懲戒

第一目 彈劾

一 彈劾之主體與客體 彈劾之主體，係專屬於監察院，故治權行使之規律案規定：「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。」各院、部、會長官或地方最高行政長官認為所屬公務員有違法失職等情事者，應送監察院審查，依法彈劾，但對於所屬薦任職以下公務員得逕送公務員懲戒委員會審議，此項逕送懲戒之權，係屬於各機關長官對於所屬之監督權，而非侵及監察院之彈劾權。

彈劾之客體，有人與事二方面，茲分別說明於左：

(一)人之客體 監察院之彈劾權，其對象為一切公務員，無等級種類之分，中央地方之別，但懲戒機關則各有不同，詳見下目。

(二)事之客體 公務員有左列各款之一者，監察院即應提出彈劾。

一、違法 指違反一切強行規定而言，舉凡刑法民法行政法及長官命令等皆包括在內。

二、失職 即不盡應盡之責或廢弛職務之謂，依實際判例可得數項：即(甲)不盡應盡之責，(乙)不能潔身自好，(丙)上級長官之縱容，(丁)失察及(戊)長官以重要事項假手於屬員等是。

二 彈劾之程序 彈劾之程序如左(二四二)

(一)彈劾案之提出 監察委員對於公務員違法或失職之行爲，應提出彈劾案於監察院。委員個人可單獨提出，而院長不得指使或干涉。凡彈劾案之提出，須以書面，並應詳敘事實。提出後不得撤回。至提案之來源，或由監察委員之聞見，或由監察院之收受人民書狀(二四三)。監察院自成立迄今所受人民書狀，爲數甚多。

(二)彈劾案之審查(二四四) 彈劾案提出後，應即由提案委員外之監委三人審查。經多數認爲應付懲戒時，監察院應即將被彈劾人移付懲戒；認爲不應交付懲戒，而提案委員有異議者，應即將該案再付其他監委五人審查，爲最後之決定。審查委員應由全體監委按序輪流擔任，但與該案有關係，或與被彈劾人有親屬或特別關係時，應即迴避。審查委員審查案件時，得請原彈劾人列席說明，或書面答覆，令證人到院詢問，實地調查，自行調查證據，或委託其他官署調查。審查報告至遲不得過一月；其附有急速救濟處分之請求者，不得過五日；但有特別情形時，得請院長許可延長。

(三)移付懲戒機關 彈劾案經審查認可後，即移付懲戒機關。但在移付前，監察院人員，不得對外宣洩。其因公務員違法或失職之行爲情節重大，有急速救濟之必要者，監察院將該彈劾案移付懲戒機關時，得通知該主管長官爲急速救濟之處分；其主管長官接到通知，如不爲急速救濟之處分者，於被彈劾人受懲戒時，應負責任。至監察院於彈劾案移付懲戒機關後，除因該機關對案件有延壓情形，尙得提出質詢外，其彈劾職務，即行終了。

此外依二十三年七月十一日中政會議通過之補訂彈劾辦法第一項之規定，監察院彈劾案原文與被彈劾

入申辯書，及一切有關該案之內容消息，非經受理本案之機關決定公布以前，不得批露。

三 彈劾案之統計 監察院自二十年正式改組成立以來，截至二十五年六月底止，共處理彈劾案件七十二件，被彈劾人數為一三三七，此數目甚微，但自監察演進過程觀之，歷年均均有增加，前途自可進展。被彈劾案中，就官別言，以委任薦任為最多。就機關言，中央過少，地方者以蘇冀豫皖等省為最多。彈劾之理由，違法者佔百分之七十二強，失職及其他尙不及百分之二十八。彈劾之事項，行政特多，司法、財政、警察、軍事等次之，建設、教育、交通、救災、監察、外交、政黨、立法、考試等數均極少，至於詳情，如左列統計表（二四五）。

（三月至十二月）

（一月至六月）

被 官						總 數	彈 劾 案 之 總 數	年 別					
軍 職	委 任	薦 任	簡 任	特 任	選 任			二十	二十一	二十二	二十三	二十四	二十五
五	二四	四九	二一	四	—	一〇六	七八	七六	一四四	一三二	一四九	一四八	七二七
七	四四	五一	一一	五	—	一二七	—	—	—	—	—	—	—
二	一〇四	九一	四四	四	—	三五二	—	—	—	—	—	—	—
一〇	一一五	一〇一	一七	二	—	二五七	—	—	—	—	—	—	—
三	二二八	一〇二	二〇	—	—	二五六	—	—	—	—	—	—	—
特	間	月	六	此	—	—	—	—	—	—	—	—	—
△	△	△	△	△	△	二四三	—	—	—	—	—	—	—
二七	四一五	三九四	一四四	一五	—	一三三七	—	—	—	—	—	—	—

劫

彈

機													別		
平	滬	閩	甘	京	湘	鄂	贛	浙	皖	豫	冀	蘇	中	總	不
市	市			市									央		分
一	三	一	六	一	一	八	五	三	一	七	四	一	一	一〇六	三
一	一	六	九	一	三	三	一	七	二	八	七	一	五	一二七	七
九	七	五	三	一	一	一	一	一	二	二	三	五	八	三五二	七
九	一	三	一	二	四	八	一	一	一	三	四	六	六	二五七	一
一	一〇	九	八	二	一	二	一	三	二	二	四	三	六	二五六	三
六	五	五	一	四	五	一	五	七	二	二	一	一	一	△	缺
二六	二六	二八	二八	四七	九二	六七	五七	九五	二八	三六	四八	一七	三六	九九八	三二

由理之効彈			人														
其	失	違	別														
			新	青	粵	黑	吉	滇	黔	川	察	熱	綏	陝	魯	津	
他	職	法															
一	一	七					二	一		二					四		
四	三	八				一								三	一		
四	六	一	一		一			一		二		四			二		
五	六	一													五		
一	七	一									一	一	一	三	四	一	
二	四	一		三					四	二				四	一	〇	一
二	三	九	一	三	一	一	二	二	四	六	一	五	一	一	〇	二	六
七	一	〇															

彈劾之事項													
行	司	財	警	軍	建	教	交	救	監	外	政	立	考
政	法	政	察	事	設	育	通	災	察	交	黨	法	試
五二	九	二一	四	四	八	一	一	二	〇	三	一	一	〇
五五	一五	一八	二	一七	二	六	三	七	〇	〇	二	〇	〇
一一六	三九	二四	三〇	二〇	五	四	七	四	一	一	〇	〇	一
一〇八	四三	三四	三四	二一	五	六	六	〇	〇	〇	〇	〇	〇
一〇六	四七	二一	二三	二一	一九	三	〇	二	四	〇	〇	〇	〇
一一〇	三九	三八	二〇	一二	二	九	七	六	〇	〇	〇	〇	〇
五五七	一九二	一五六	一一三	九五	四一	二九	二四	二〇	五	四	三	一	一

第二目 懲戒

一 懲戒之機關 監察院將被彈劾人移付懲戒機關後，即由該機關懲戒。懲戒機關則有左列數種：

(一)中央黨部監察委員會 二十年六月公務員懲戒法規定被彈劾人爲國民政府委員者送中央監察委員會懲戒。其時委員同時兼任院長。嗣後因國府組織法之修改，正、副院長已不兼委員；則其懲戒機關爲何，依二十一年八月中政會之解釋，亦爲中央監察委員會。二四六二十二年十二月公務員懲戒法修正即改受中央監察委員會懲戒者爲「選任之政務官」。至監察院委員之被彈劾者，依解釋亦由中央監察委員會懲戒。

(二)國民政府政務官懲戒委員會 上項以外之政務官之被彈劾者，由國民政府政務官懲戒委員會懲戒。未成立前，即由國府代理。關於政務官之範圍，中政會曾有三次解釋，其要點爲：(一)凡須經政治會議決議任命之官吏，爲政務官。(二)國府及五院所屬各部各委員會政務次長、副部長、副委員長，視爲政務官(二四七)。

(三)公務員懲戒委員會 凡屬公務員，其懲戒機關爲公務員懲戒委員會。所謂公務員，從現行法令之解釋。此外解釋上則認聘任人員(二四八)、縣保衛團軍事訓練員等(二四九)爲公務員，司法警長(二五〇)及僱用人員(二五一)等爲非公務員。公務員中，屬於全國薦任職以上之公務員及中央各官署之委任職之公務員，以中央公務員懲戒委員會爲其懲戒機關。屬於各省及特別市委任職之公務員，以地方公務員懲戒委員會爲其懲戒機關。至各省管獄員，依解釋屬於中央公務員懲戒委員會(二五二)。

(四)軍事長官懲戒委員會 關於軍事長官懲戒管轄機關，依二十二年五月中政會之解釋，屬於中央最高軍事機關(二五三)。十月改設軍事長官懲戒委員會(二五四)。所謂軍事長官，即從一切現行法令之解釋。至軍政海軍各部各級公務人員(二五五)、保安隊官長(二五六)、義勇隊長(二五七)等皆認爲非軍人。

(五)其他 此外關於民團指揮之管轄，屬於普通法院(二五八)關於普通軍官佐之管轄，由軍政部海軍部發交各該主管署司，按照陸、海、空軍各項法規審議，簽由各該部長核定後，以命令行之(二五九)。

至於同一懲戒事件，被彈劾者不止一人，而不屬於同一懲戒機關者，依修正之公務員懲戒法之規定，應移送官職較高之懲戒機關，合併審議。如有政務官兼任事務官，或薦任職兼任委任職者，則依司法院之解釋，其懲戒事件之管轄，以其事件所發生之職務為標準；如其事件不能就職務加以區別者，依其本任之官職定其管轄。其懲戒處分適用之標準，與管轄同；但受免職處分者，在停止任用期內，本兼各職一律解除(二六〇)。

二 懲戒之程序 懲戒程序與處分，除法律有特別規定者外(二六一)，悉依公務員懲戒法之所定，其程序如下：

(一)調查 懲戒機關對於受移送之懲戒事件，除依職權指定委員調查外，並得委託行政或司法官署調查。

(二)申辯與質詢 懲戒機關應將原送文件抄交被付懲戒人，並指定期間命其提出申辯書，於必要時並得命其到場質詢。如被付懲戒人不於指定期間內提出申辯書，或不遵命到場者，懲戒機關得逕為懲戒之議決。

(三)停職 可有二種：一為懲戒機關或長官認為情節重大者，得停止被付懲戒人之職務，但如該員終未受免職處分或科刑之判決，應許其復職，並補給停職期內俸給。再公務員於刑事訴訟程序中被羈押，或依刑事確定判決受褫奪公權之宣告，或受拘役以上之宣告在執行中者，其職務當然停止。凡停止職務之公務員在停職中所為之職務上行，為不生效力。

(四)議決 懲戒機關之議決以出席委員過半數之同意決定(二六二)。作成議決書，由出席委員全體簽名，送達被付懲戒人通知監察院及被付懲戒所屬官署，並送登國民政府公報或省市府公報。

三 懲戒處分 懲戒處分則有數種：

(一)免職 除免其現職外，並於一年以上之期間停止任用。

(二)降級 依其現任之官級降一級或二級改敘，自改敘之日起，非經過二年不得敘進。受降級處分而無級可降者，比照每級差額減其月俸，其期間為二年。

(三)減俸 依其現在之月俸減百分之十或二十支結，其期間為一月以上一年以下。

(四)記過 自記過之日起一年內不得進級，一年內記過三次者由主管長官減俸。

(五)申戒 以書面或言詞為之。

降級、減俸及記過處分，不適用於選任政務官及立法委員、監察委員。降級不適用於特任特派之政務官。至於懲戒機關對於懲戒事件認為有刑事嫌疑者，應即移送該管法院辦理(二六三)。

此外二十三年之補訂彈劾辦法第二項，曾規定凡經中央政治會議議決之政務官，經懲戒機關決定處分後，中央政治會議認為有必要時，得覆核之。

第三目 查詢與巡迴監察

一 查詢調查或視察 監察院組織法早規定「監察院為行使職權，向各官署及其他公立機關查詢，或調

查檔案冊籍，遇有疑問時，該主管人員應負責為詳實之答覆。」嗣監察院調查規則（二六四）即明定係根據此條而制定。事實上監察院成立後即派員察弊察災。厥後分派監委視察各省區「吏治、災況、監獄、水利」以及一切民間疾苦，地方利弊各情形，「尤其明例。考此種查詢權，應屬於彈劾權之內，抑係獨立之權，殊堪研究。查詢雖有時為彈劾之準備，但二者究非一物，蓋因其一，性質不同，彈劾為事後之監察，而查詢為事前之監察。其二，對象之範圍不同，彈劾之對象對人，而查詢之對象，對人而外有時對事。至調查員之職務則為（一）於調查時應就所負責任範圍內之事項從事調查，並應製作報告，（二）持調查證赴各公署各公立機關調查檔案冊籍，各該公署或機關之主管人員不得拒絕，並不得藏匿應被調查之案件（二六五），（三）在調查進行中，如發現被查公務員有危害人民生命財產之危險，認為有急速救濟之必要者，應即電呈核辦。

二 巡迴監察 監察使之設立及其組織，前已敘述，茲所討論者則為其職權與作用。監察使之設，就監察院之解釋（二六六）其立法原意有二，其一，監察權之行使，實負有事前監督全國公務員行動，與夫除民衆疾苦之責任。至於事後糾彈，雖可由懲戒處分上，獲懲創之結果，而每一彈劾案之提出，大都在公務員違法失職之罪狀業經成立以後，國家之公務與當事之人民，均已受其損害，救濟實感後時。其二，吾國幅員之廣，各機關積弊之深，監察院監察委員事實上不能隨時在外巡視，耳目自有難週。故分割監察區設立監察使，實為地方現狀，與監察職權行使所需要。監察使實負有彈劾及查詢之責，其職權如下（二六七）：（一）得接受人民舉發公務員之違法或失職之書狀，但不得批答。（二）有與監察委員同等之彈劾權。所提之案應以書面，但遇緊急事項，得先以電報提出，事後補具事狀。

(三)對於所派監察區內公務員違法及失職之行爲認爲情節重大，須急速救濟者，除提起彈劾案外，並得逕行通知該主管長官，予以急速救濟之處分。主管長官爲急速救濟處分者，於被彈劾人受懲戒時，應負責任。(四)爲行使職權得向所派監察區內，各官署及其他公立機關查詢，或調查檔案冊籍，遇有疑問，該主管人員應負責爲詳實之答覆。監察使既爲常設，則須將監察情形隨時報告監察院，並應注意所派區內各官署及公立機關之設施，各公務員之行動及人民疾苦及冤抑等事項。

第三項 審計部與審計

第一目 審計部

監察院爲執行審計職務設有審計部，審計部(二六八)部長由監察院院長提請國府任免，秉承院長綜理全部事宜。政務次長常務次長之產生同部長，輔助部長處理部務。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(二六九)之決議行之。審計部設三廳，分掌政府所屬全國各機關之事前審計，事後審計，稽察等事務。又設總務處，掌理文書統計會計庶務等事務。各廳處置廳長，處長，科長，科員等。置祕書，審計，協審，稽察，佐理員等。必要時得聘任專門人員，並得酌用僱員。審計協審稽察之任用，有資格之限制(二七〇)，當其在職中，不得兼任其他官職，律師，會計師，或技師，或公私企業機關之任何任務。但另一方面，亦有非受刑之宣告，或懲戒處分者，不得免職或停職之保障。審計部於各省及直隸於行政院之市，設審計處，掌理各該省市內中央及地方各機關之審計稽察事務(二七一)。其他不能依行政區域劃分之機關，經國民政府核准，得由審計部設審計辦事處。

第二目 審計

國民政府爲執行審計職務，早有審計院之設。民二十年二月監察院成立，審計院即改爲部，隸屬於監察院。審計部之職權依現行監察院組織法(二七二)之規定，計有四項：其一，監督政府所屬全國各機關預算之執行；其二，審核各機關之計算及決算；其三，核定各機關之收入命令及支付命令；其四，稽察各機關財政上之不法或不忠於職務之行爲。

至於審計權與審計程序，在審計院時代即依據十七年之審計法，審計法施行細則及其他法令(二七三)，俱見前章。及改部之後，仍相沿用，其改部後頒發法令之重要者有二，一即二十一年七月暫行國家普通歲入預算事前監督辦法(二七四)，要點有三：(一)中央各院部會所管各普通收入機關，於每月十五日前依照國家普通歲入預算，編造次月份收入預算書送審計部備查。(二)財政部將各種歲入款項於收入機關解繳到部時，隨時通知審計部。(三)代理金庫之銀行，於審計部派員查帳時，將經管庫款之帳冊，隨時交與檢查。一即二十二年十二月之審計程序(二七五)，對於審核解款書，報核聯，支付預算書歲入及歲出預算分配表，審核支付書命令聯，審核計算書類及稽察收入支出財產及庫存之手續，有詳細之規定。

第九節 國民政府其他各直轄機關

二十年十二月國民政府組織法規定國民政府於必要時，得設置各直屬機關直隸於國民政府，其組織以法

律定之。卽組織法未規定者，實際上國府亦非享有此權，故自民十七年以迄現今，國府之直屬機關，先後設立者，分數類探討如左。

第一項 軍事機關

第一目 軍事委員會及剿匪總司令部

民十七年北伐完成，國府於十一月七日明令裁撤軍軍委員會。厥後九一八事變驟起，外患日甚，軍事委員會有恢復之必要，國府乃於二十一年三月十一日公布軍事委員會暫行組織大綱，七月十六日復公布組織大綱。(二七六)軍事委員會爲全國軍事最高機關，其職掌爲關於國防綏靖之統率事宜，軍事章制，軍事教育方針之最高決定。軍費支配軍實重要補充之最高審核；軍事建設軍隊編遣之最高決定；及中將及獨立任務少將以上任免之審核。其組織設委員長一人，委員七人至九人，由中政會議選定國府特任，此外參謀總長，軍政部長，訓練總監，海軍部長，軍事參議院院長，及該會各廳主任爲當然委員，並由委員中互推三人至五人(二七七)爲常務委員，輔助委員長籌劃一切事宜。嗣後會加副委員長馮二人。關於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後，交由各主管部辦理，行政院院長得出席軍委會會議。該會設辦公廳等四廳，贊襄事務。

軍事委員會之下，有各綏靖公署(二七八)各衛戍司令部(二七九)及剿匪各路總司令部(二八〇)各隸屬於軍委會，或隸屬軍委會委員長，分別掌理各地之綏靖衛戍及剿匪事宜。

國民革命軍總司令部，於十七年北伐完成後裁撤，但國府主席以兼陸海空軍總司令名義，直接支配國府所屬之參謀本部，及訓練總監部。迨剿匪軍事日形重要之時，中政會通過剿匪剿共，於必要地區設臨時總攬指揮機關決議辦法三項，交由國府訓令照遵（二八二），其內容如下：（一）在清剿匪共之區域，得由陸海空軍總司令設置行營指揮一切部隊；（二）在清剿匪共之區域，由國民政府訓令各省政府，關於政務應接受陸海空軍總司令行營之指揮；（三）在清剿匪共之區域，由中央黨部訓令各省黨部，關於黨務應接受陸海空軍總司令行營之處理。遂依此而成立豫鄂皖三省剿匪總司令部（二八二）以統轄辦理。凡指調豫鄂皖三省剿匪之陸海空軍均歸總司令節制指揮外，所有該三省黨務及政務事宜，由中央特許統受者指揮辦理。

職是之故，匪區內之黨政要務幾皆由總司令支配，匪區日增，其權力日大，如其設江西地方整理委員會，以整理江西地方黨務政治軍事（二八三）；設四川善後督辦公署，以整理四川軍事善後（二八四）等，皆其明例。不寧唯是，即其下之各路總司令與綏靖公署亦多享有特大之權力，如贛閩粵湘鄂剿匪軍各路總司令部暫行組織大綱之規定；剿匪期間各該路總司令對本區內之黨政軍務有便宜處理之全權，關於黨政事務，各得附設機關處理，剿匪區內之綏靖公署，亦有同樣權力（二八五）。

第二目 參謀本部

參謀本部（二八六）直隸於國民政府，掌理國防及用兵事宜。其組織，置參謀總長一人，綜理部務，統轄全國參謀人員，陸海空軍大學校，測量總局（二八七）及駐外武官（二八八）；參謀次長，輔助總長處理部務；本部設置各廳，分掌

職務，但於必要時，得組織各種委員會（二八九）及特業組，各廳長承總長次長之命，指揮所屬辦理其主管事務。

第三目 軍事參議院

軍事參議院（二九〇）爲軍事最高諮詢建議機關，其組織置院長一人，綜理全院事務；副院長一人，輔助院長處理院務；參議九十至一百八十人，諮議六十至一百五十人；上將參議不得過二十五人，中將參議不得過五十人，其參議諮議以曾任重要軍職，學識優長，助望卓著，久在黨國服務之海陸空軍將官及上校分別充任。其職務，平時專備諮詢建議，並得擔任點檢校閱演習調查屯墾，兵工及特派等事；戰時得遴任爲高級指揮官或其他相當職務。參議院爲研究學術增益智能得設各種軍事研究會，委員由參議諮議分任，各研究會各置主任委員一人，由院長就委員中指定。軍事參議院設總務軍事兩廳，總務廳設文書管理兩科，軍事廳設編纂調查兩科，分掌院內事務。

第四目 訓練總監部

訓練總監部於十七年十二月一日組織成立（二九二），掌管全國軍隊教育及所轄學校教育並國民軍事教育事宜。其組織設總監一人，綜理全部事務；副監二人，輔佐總監處理部務；參事六人，審核法令章制並考查教育陳述意見。置總務廳、步兵、騎兵、砲兵、工兵、輜重兵、交通兵、及通信兵七監，及國民軍教育與軍學編譯二處。此外於必要時得增設其他兵監，政治訓練處及臨時設立各委員會。

第五目 國防會議

民二十五年七月第五屆中央執行委員會第二次全體會議，會議決組織國防會議案，並通過國防會議條例，

（二九三）但國防會議迄今仍未召集。茲依其條例簡述於左。

國防會議以議長及會員組成。議長由軍事委員會委員長充任；副議長由行政院院長充任。會員計有三種：（一）中央軍事機關各長官；即軍事委員會兩副委員長，參謀總長，軍事參議院院長，訓練總監，及航空委員會委員長。（二）行政院關係各部長；即軍政、海軍、外交、交通、鐵道等部長。（三）中央特別指定之軍政長官。五屆二中全會即依此指定李宗仁、白崇禧等十八人為委員。國防會議由議長召集，每年開大會一次，遇必要時得召集臨時會議。每次開會以一星期為限，遇必要時得予延長。國防會議設置祕書廳，其廳長由參謀總長兼任，副廳長二人，由軍委會辦公廳副主任參謀次長兼任。

國防會議為整理全國國防而設，故其主要職務即在討論國防方針及關於國防各重要問題。其詳，該條例列舉應經其審議之事項有七：（一）國防方針，（二）國防外交政策，（三）關於國防事業與國家庶政之協進事宜，（四）關於處置國防緊急事變事宜，（五）國家總動員事宜，（六）關於戰時之一切組織，及（七）其他與國防相關聯之重要事宜。國防會議議決事項，由議長呈請中央交國民政府令主管院部會執行。

第二項 其他機關

第一目 經濟委員會

國民政府為促進經濟建設改善民生計，設全國經濟委員會。經濟委員會初成立時隸屬於行政院，其職權不過審定一切由國庫負擔或補助之經濟建設或發展計劃，呈請國府核准，其組織亦與後來微有不同（二九三），至

民二十二年之組織條例改隸於國府(二九四)其職掌則列舉爲關於國家經濟建設或發展計劃之(一)設計及審定、(二)應需經費之核定、(三)監督指導、及(四)特定建設或發展計劃之直接實施等事項。則較以前加大。其組織設委員若干人，由國府特派內政、財政、鐵道、交通、實業、教育各部部长及其他有關經濟建設之中央各機關主管長官爲當然委員。委員會設常務委員五人主持會務，由國府就委員中指定；置祕書長一人，祕書技正等襄助之，必要時得延用顧問及專門人員。

全國經濟委員會得組織各組專門委員會，辦理專門事項，此種委員會，先後設立及固有機關改隸者，計有七省公路工程、衛生、教育、湖北隄工專款保管、農村建設、棉業統制、蠶絲改良、公路、水利、各省市汽車汽油合作、陝甘公路交通、江西合作基金保管等委員會及導淮委員會、廣東治河、黃河揚子江華北水利等委員會(二九五)。

全國經濟委員會又就所管事務，分設各處所辦理。先後設立者，計有祕書處、公路處、工程處、農業處、中央衛生設施實驗處、各區公路工程督察處、江西農村服務區管理處、全國學術諮詢處、及駐各地辦事處等處。工程局西北國營公路管理局等局，處局之下又有各所之設置。

第二目 建設委員會

建設委員會在十七年十月前直屬於國民政府，迨行政院成立後即改隸行政院。十九年十一月二十四日復由國府明令改隸於國民政府。現行建設委員會(二九六)之職權，則有：(一)遵照實業計劃擬製全國建設事業之具體方案呈國民政府核辦；(二)國民建設事業有請求指導者，應爲之設計；及(三)辦理經國府核准試辦之各種模

範事業。其組織由委員組成，委員除行政院各部會長官爲當然者外，由國府聘定若干人充任，就中任命委員長副委員長各一人。委員會每半年開全體委員會一次，由委員長召集，如有重要事項，得由委員長隨時召集會議。委員長特任，承國府之命，依全體委員會之決議，綜理會務監督所屬職員及各機關；副委員長輔助之，且爲委員長不能執行職務時之代行者。建委會置總務設計及事業三處，各有其特定職權。此外設祕書長一人，祕書參事若干人，各科設科長科員技正技士等；其辦理設計事項時，得聘用專家顧問。

建設委員會於調查設計或試辦事業有必要時，得設附屬機關，計已設立者有法規、預算、統計、圖書、購料等委員會，電氣試驗鑛業試驗等所，模範灌溉管理局等等（二九七）。

第三目 政務官懲戒委員會

政務官懲戒委員會（二九八）依公務員懲戒法之規定，掌管政務官之懲戒事宜。其組織由國府委員中推定七人至九人爲委員，設常委一人，由委員中推定，執行日常事件。委員會每星期開會一次，必要時得由常委召集臨時會。開會時應有委員三人以上之出席，以常委爲主席。設祕書處，承辦交付懲戒案件（二九九）。會議議決案應報告國府以命令執行，遇有應行委託調查及其他對外行文事由常委交祕書處以公函行之；必要時得報告國府以命令行之。

第四目 中央研究院

中央研究院（三〇〇）爲全國最高學術研究機關；其任務爲實行科學研究，與指導聯絡獎勵學術之研究。其組

織設院長一人，特任，綜理全院行政事宜；總幹事、幹事襄助之。設評議會（三〇一），除由中央研究院院長及其直轄各研究所所長為當然評議員外，餘由國府聘任三十人充之。院長為評議會長。該院設物理、化學、工程、地質、天文、氣象、歷史語言、國文學、考古學、心理學、教育、社會科學、動物、植物等研究所，此外並設有名譽會員及名譽通信員（三〇二）等。

第五目 總理陵園管理委員會

總理陵園管理委員會（三〇三）之職責為：（一）護衛陵墓，（二）管理陵園，（三）辦理陵墓工程及陵園建設，（四）辦理陵園農林事業，及（五）指導陵園內新村之建設。其組織由國府特派委員若干人，就中指定常務委員五人執行會務。委員會議決各案交常委會執行。常委會之下，設園林設計委員會，及總務、警衛兩處；其總務處設文牘、會計、事務三課，及工程、園林兩組；其園林組分設森林、園藝兩股；各處課組股分別置委員、處長、主任、工程師、技師等以處理事務。

（一）見中央黨務月刊三。

（二）見中央黨務月刊一〇。

（三）見中華民國法規彙編編一，頁四七。

（四）國民會議組織法（二〇・四・二四）國民會議代表選舉法（二〇・一・一）及選舉法施行法見國府公報（二〇・一・一〇）。

參考國民會議實錄及國民會議紀要（中央黨務月刊三四）。

（五）原文見國府七八六。

(六) 政治會議暫行條例 (一七·一〇·二五) 政治總報告。

(七) 此外更規定「政治會議委員，除特別緊急重要事件經本會議之許可得派人代表列席報告外，平時不得派代表出席。」此項規定，直至二十四年十二月之條例始被刪去。

(八) 中央執行委員會政治會議條例，十八年四月五日中常會通過，五月六日中常會修正。見中央黨務月刊一。

(九) 中央執行委員會政治會議條例，一九·三·四，三屆三中全會修正通過；一九·一·二四，三屆中執委會「一六次常會增訂。見中央黨務月刊二九。

(一〇) 關於此點，只將政治會議委員名額不得超過中央執監委員總數之半，改為三分之二。

三屆五中全會通過之中央政治會議條例修正案見中央黨務月刊三五。

(一一) 中央執行委員會政治委員會組織條例 (二四·三·一二) 五屆中執委會第一次常會通過，中央黨務月刊八九。

(一二) 十八年條例有政治報告組、經濟、外交、財政及其他專組；十九年加教育組；二十年同。

(一三) 自十七年十月條例即有此項，直至二十四年十二月組織條例始行刪去。

(一四) 十七年十月與十八年條例無此項。

(一五) 十七年十月條例，爲國府委員，各院長及委員，各部部长，各委員會委員長，各省政府委員主席及廳，各特別市市長，駐外大使特使，公使及特派官吏之人選。十八年條例同，又加副院長。十九年條例改爲國府主席及委員，各院長，副院長及委員，及特任特派之官吏。二十年條例因之。二十四年條例改爲特任特派官吏及政務官。

(一六) 二十四年條例，始加此一項。

(一七) 見孔憲鑑，五院政府研究集。

(一八) 國民政府組織法 (一七·一〇·八) 國府九九。

(一九) 國民政府組織法 (一九·一·二四) 國府六三一。

(二〇)國民政府組織法(一〇·六·一八)國府七九八。

(二一)國民政府組織法(一〇·一一·三〇)國府九六四。

(二二)修正(一一·三·一五)國府洛二(一一·一一·二六)國府一〇一四及(三三·一〇·一七)國府一五六七。

(二三)(一〇·一一·一一)中央黨務月刊四一。

(二四)見中央黨務月刊八九。

(二五)見中央黨務月刊四一。

(二六)該法規定國民政府主席、五院院長、副院長為當然委員。

(二七)見中央黨務月刊四一。

(二八)國民政府委員隨從官吏條例(一七·一〇·二三)國府二。

(二九)國民政府會議規程(二〇·六·二〇)國府八〇三。

(三〇)國民政府委員會會議規程(一一·一·二三)國府九八五。

(三一)(一)(一)為歷次組織法所共有。(四)自二十年訓政約法加此一條。(五)亦由訓政約法及二十年六月組織法加此一條，但

十二月組織法即刪去。此外公布法律發布命令、十七年及十九年之組織法不過視為國府行使職權之手續，而二十年之兩組織法則列為職權之一。

(三二)國民政府文官處條例(一七·一〇·二三)國府二；修正(一七·一一·一一)國府四三；(一八·四·一〇)國府一三八；及

(二四·五·二九)國府一七五四。處務規程(一七·一一·二八)國府三〇·三一·三二；修正(一八·五·七)國府一五九。

(三三)文官處參事服務規程(一七·一一·一一)國府四二；(一七·一一·一一)文官處條例規定「參事」(二四·五·二九)

條例改為「參議」。

(三四)國民政府參事處條例(一七·一〇·二三)國府二；修正(一八·四·二二)國府一四八。

國民政府參軍處處務規程(一八·一·五)國府五九及六〇。

(三五)國民政府參軍處值日規則(一七·一二·八)國府四一。

(三六)簡章見國府六七四;修正,國府七四一。

(三七)組織法(一九·一一·二五)國府六三三;修正(二〇·六·二九)國府八一〇;及(二三·五·二二)國府一四四三。

(三八)行政院組織法(一七·一〇·二〇)國府一修正(一九·六·一〇)國府四九二;(一八·七·三一)國府二三三;(一七·八·三)國府洛一六;組織法(二五·五·一二)國府二〇四六。

(三九)依二十年六月訓政約法及國府組織法正、副院長須由國民政府主席之提請國民政府任命之。至院長與國府委員之資格,見前。

(四〇)此等官吏及其他特定官吏之人選,須經政治委員會之議決。但行政院院長為黨之領袖,既能被舉,則對其任命官吏自不受非難。

其他各院院長任命官吏也,亦然。

(四一)行政院會議規則(一八·三·五)國府一〇;及(二五·九·一八)國府二五五六。

(四二)依行政院派員視察地方暫行章程(二五·二·二八)國府一九八五。視察員之任務為:(一)宣達行政院施政方針,視察各級地方政府行政,(二)視察行政督察專員辦事情形,(三)考詢各項人員政績,(四)調查國民生計及經濟狀況,及(五)處理特別交辦

之政治或經濟事項。餘詳該章程。

(四三)見行政院組織法。

(四四)內政部組織法及修正(一七·一二·八)國府四〇;(二〇·四·四)國府七四〇;及(二五·七·二四)國府二一〇〇。

(四五)外交部組織法及修正(一七·一二·八)國府四〇;(二〇·二·二二)國府七〇六;及(二五·一〇·三二)國府二一九二。

(四六)軍政部條例(一七·一一·二二)國府二五。但海軍部成立後,海軍行政事宜歸海軍部掌理。

(四七)海軍部組織法及修正(一九·二·三)國府三八九;(二〇·二·二二)國府七〇五;(二四·六·二九)國府一七八一;(二四·

一〇·一六)國府一八七二;及(二六·一·一四)國府二二五三。

- (四八) 財政部組織法及修正：(一七·一二·八) 國府四〇；(一八·五·九) 國府一六一；(二〇·二·二二) 國府七〇六；及(二五·七·一四) 國府二一〇〇。
- (四九) 實業部組織法及修正：(三〇·一·一七) 國府六七五；(二〇·二·二二) 國府七〇五；(二四·六·一) 國府一七五七；(二五·一·一·三) 國府二一九九。
- (五〇) 教育部組織法及修正：(一七·一二·八) 國府四二；(一八·一〇·一) 國府二八四；(二〇·二·二二) 國府七〇五；(二〇·七·六) 國府八一六；(二二·四·二二) 國府一一三；(二四·五·一六) 國府一七四五；及(二五·一〇·三二) 國府二一九二。
- (五一) 交通部組織法及修正：(一七·一二·八) 國府四二；(一九·二·四) 國府三八七；(二〇·二·二二) 國府七〇五；及(二五·一·一·三) 國府二一九四。
- (五二) 鐵道部組織法及修正：(一七·一一·七) 國府一三；(一八·一一·一八) 國府三三三；(二〇·二·二二) 國府七〇五；及(二五·一·一·三) 國府二一九四。
- (五三) 衛生部組織法：(一七·一一·二四) 國府三五；及(二〇·四·四) 國府七四〇。
- 衛生署組織法：(二四·九·九) 國府一八四；及(二五·一一·一九) 國府二二三三。
- (五四) 蒙藏委員會組織法：(一八·二·七) 國府八七；(二一·七·二五) 國府洛一五；及(二五·一一·五) 國府二一九六。
- (五五) 僑務委員會組織法：(一八·二·五) 國府八七；(二〇·一一·七) 國府九四四；(二一·八·一三) 國府洛一七；及(二五·一·一·五) 國府二一九六。
- (五六) 國府撤銷令：(二四·六·五) 國府一七六。同日明令特派蔣中正兼禁烟總監。
- 二五·六·三，復公布軍事委員會禁煙總會組織章程國府二〇六五，隸屬於軍事委員會。
- (五七) 國府財政委員會組織大綱於一八·一·二九公布，一九·七·五，國府明令撤銷，二〇·一一·二二及二一·一·一二組。

織大綱復經兩度公布，現今之全國財委會組織條例係二·六·一一公布者，始隸屬於行政院，國府落一。

(五八)整理內外債委員會章程(一八·二·六)國府八六修正(一九·一二·四)國府六四一。

(五九)豫、陝、甘賑委會條例(一七·二·一)國府一九，兩粵賑委會條例(一七·二·三)國府五八。餘見前。

(六〇)組織條例(一八·二·二七)國府一〇四，及改隸於行政院(一八·四·二二)國府一四八。

(六一)賑務委員會組織條例(一九·一·二五)國府二八二，及(二〇·六·三〇)國府八一，修正(二五·一一·五)國府二

九六。

(六二)章程於(二一·三·一)院令公布，國府落二，但未成立。

(六三)暫行組織規程(二四·一二·一四)院令公布，國府一九二二。

(六四)組織規程(二四·一二·一四)國府一九二二，修正(二五·一·一八)國府一九四九。

(六五)(二〇·四·六)國府七四，擬具關於土地行政之各種實施計劃與技術方案。

(六六)原附設於政整會，組織規程(二三·一二·二二)國府一六二三，修正(二四·一·一九)國府一六四四。後政整會撤銷，改附設

於行政院，組織規程(二四·一〇·三二)國府一八八六，修正(二四·一一·七)國府一九一六，及(二五·三·七)國府一九

九一(皆院令公布)。

(六七)暫行組織條例(二三·一二·一七)國府一三六六，及(二三·一〇·二)國府一五五五，修正(二五·一一·六)國府二二

九七。

(六八)組織條例(三·五·一六)國府落八。

(六九)組織條例(二四·一一·一九)國府一九〇〇。

(七〇)行政院院令公布之暫行規程(二四·一一·九)國府一六六三，(二四·八·一三)國府一八二〇，及(二五·二·五)國府一

九六五。

(七一)院令公布之暫行規程(二五·二·六)國府一九六五。

(七二)立法院組織法及修正(一七·一〇·二〇)國府(一九·七·七)國府五二六(二二·五·一)國府二二八及(二二·五·一〇·二九)國府二一九。

(七三)此依二十年十二月國民政府組織法之規定而言，前此十七年十月與十九年十一月之組織法規定由院長提請國府任命，二十年六月組織法規定由院長提出人選由國府主席提請國府依法任免。

(七四)修正(二二·一〇·二二)國府一〇一四。

(七五)現行國府組織法始明有此但書之規定。

(七六)二十年十二月組織法因半數由民選之故，曾改定爲五十人至一百人；嗣後二十一年十二月二十六日組織法修改，民選取消人數仍舊。

(七七)見立法院公報及立法院五週年來、第六、第七及第八週年立法工作統計及工作概況。

(七八)一九年十一月與二十年六月國府組織法有同樣規定。

(七九)見立法院組織法及立法院各委員會組織法(一七·二·二六)國府五四。

(八〇)十七年十月立法院組織法並無軍事委員會，十七年十二月八日立法院第一次會議，始議決增置軍事委員會，以故二十二年五月之立法院組織法，軍事委員會，亦被列舉。

(八一)憲法草案起草委員會組織條例(二二·二·六)國府一〇五九。

(八二)見國府一八。

(八三)見國府一七三四。

(八四)立法院歷年開會次數表(見立法院五年來、第六、第七週年立法工作統計)按每星期至少開會一次，所以不及五二者以有暑假之故。

第一週年	第二週年	第三週年	第四週年	第五週年	第六週年	第七週年	第八週年
六三	五八	五一	四二	四一	四〇	四三	—

(八五)各院提出之議案未經議決前，得隨時提出修正或撤回原案。

(八六)即(一)報告事項後未到討論議案前，(二)一會議決後其他議案未開議前，或(三)依照議事日程議畢各案後未經宣告散會前。

(八七)普通「須」翌日舉行，「必要時」得同日舉行。

(八八)普通「應」於翌日舉行，「主席得酌量情形」同日舉行。

(八九)修正案被否決時，就原案取決之，修正案與原案皆不得通過時，倘該議案係屬不得廢棄者，復發交專任委員會另行起草。

(九〇)「其他重要國際事項」依錢端升先生之解釋，為條約及其他中央政治委員會認為應經立法院審議之重要國際事項。(見增訂本，比較憲法)。

訂本，比較憲法。

(九一)大赦案尚未發生，但二十四年立法院工作報告，大赦條例案及釋放政治犯案列為大赦案項。

(九二)立法院歷年已結案件分類統計表(此表根據立法院五週年來，第六、七、八週年立法工作統計及工作概況作成，至立法院公報及政治成績統計等，俱可參考)。

年別	案別							總計
	法律案	預算案	條約案	其他	其	他	總	
第一週年	一六〇	一七	六	一〇			一九三	
第二週年	一二三	一二	七	五			一四七	
第三週年	九六	二一	五	四			一二六	
第四週年	九五	一〇	二	六			一一三	

八年來	第五週年	第六週年	第七週年	第八週年
	各案總數	各案總數	各案總數	各案總數
各案百分數	六三	五七	一三三(包憲草)	一〇四
	二一三	二七	三七	四四
	一	一一	一一	一一
				五五
				二五
				一〇九二
				七五強
				一七強
				五五
				二五
				二強

(九三)(一八·五·一四)國府一六六。

(九四)(二一·一六·二三)四屆中執委會二五次常會通過(七·一四·二八)次常會修正(二二·四·二〇)六七次常會修正。

條文見國府一六及一一二二。

(九五)各提案機關呈請政治會議決定原則時，如已有全文草案者，應附呈其草案。

(九六)中央政治會議於十七年十一月決議，「立法院為全國立法之總匯機關，舉凡立法事項，均應歸其釐訂，嗣後關於立法原則，應先

經政治會議議決，而法規之條文，則由立法院依據原則起草訂定。」

(九七)詳見法律施行日期條例及法律施行達到日期表(二一·一一·三三)國府一〇一一。

(九八)見中華民國法規彙編。

(九九)財政部歷年辦理概算除遵照當時會計則例外，民三會計法亦得援引適用。

(一〇〇)(一九·一一·二六)國府四〇六。

(一〇一)(一九·一一·二七)國府六六〇。

(一〇二)(一九·一一·二七)國府六九四。

(一〇三) 中華民國二十年國家普通歲入歲出總預算(二一·四·二八) 國府洛六。

(一〇四)(一〇·一一·二) 國府九一六。

(一〇五) 國府九一七六。

(一〇六) 章程修正(三三·四·二) 國府一四〇一及(三三·八·二〇) 國府一五二〇。

標準修正(一一·七·一三) 國府洛一四; 及(三三·三·八) 國府一〇七四。

(一〇七) 處理辦法及收支辦法(三三·一·二八) 國府一六〇三。

(一〇八) 二十一年度預算未經正式議決; 二十二度假預算於年度前由中央公布施行; 二十三年度普通歲入歲出總預算(二四·一·

三三) 國府一六四七; 二十四年度國家普通歲入歲出總預算(二四·六·三〇) 國府一七八; 二十五年度(二五·七·

三三) 國府二〇九〇。

(一〇九)(一一·九·二四) 國府洛二一。

(一一〇) 預算法(二六·四·二七) 國府二三三九。

(一一一) 此段俱見主計處歲計局編輯歲計年鑑第一集、第二集及第三集。

(一一二) 此分別就(三三·四·二)之修正預算章程第三四與三九條之規定而言,至原預算章程與此規定不同。

(一一三) 同上。

(一一四) 司法院組織法(一七·一〇·一〇) 國府一及(一七·一一·一七) 國府二二修正(一五·一〇·三〇) 國府二一九。

(一一五) 見司法公報二八。

(一一六) 計共十項: (一) 司法院院長副院長, (二) 司法行政部部長, (三) 最高法院院長, (四) 行政法院院長, (五) 中央公務員懲戒委員

會委員長, (六) 司法院祕書長, (七) 司法行政部政務次長, 常務次長, (八) 最高法院、行政法院及中央公務員懲戒委員會書記

官長, (九) 最高法院檢察署檢察長, (十) 法官訓練所所長。

(一七) 司法行政部隸屬於行政院時，國府組織法規定司法院爲最高審判機關。

(一八) 按關於司法行政上之請求解釋，前屬於司法部，關於司法審判上之請求解釋，前屬於最高法院；自十八年二月起，始由司法院長行使統一解釋法令，藉資統一。（見國民政府建都南京後各項革新與建設）

(一九) 司法院特許私立政法學校設立規程與司法院監督國立大學法律科規程皆於十八年由國民政府公布，十九年四月七日修正，原文見中華民國法規彙編一九六一—七。

實例見政治成績統計。

(二〇) 見中華民國法規彙編。

(二一) 須院長及最高法院院長及所屬各庭庭長三分之二以上列席，過半數議決之，可否同數取決於主席。會議時以司法院長爲主席。有事故時由副院長代行，副院長亦有事故時由最高法院院長代行。

(二二) 覆議以司法院院長最高法院院長庭長及推事全員三分之二以上出席員三分之二以上議決。

(二三) 民國二十四年六月十八日司法行政部訓令廣東等九省准予展緩一年施行。

(二四) 最高法院組織法(一七·一一·一七)國府二二及(一八·八·一四)國府二四三。最高法院處務規程(二一·七·一三)，(二四·六·八)及(二五·一〇·一)見司法院公報。此外參考三年來之最高法院。

(二五) 國府組織法向規定最高法院院長由司法院院長兼任，二十一年三月十五日之修正爲得由司法院院長兼任，以使其條文具
有彈性。

(二六) 司法行政部組織法(一七·一一·一九)國府二三及(一八·四·一七)國府一四四；修正(二五·一一·三三)國府二一九四。
處務規程(一八·二·一)·(一八·一〇·二)及(二四·三·二)見司法行政公報及司法公報該部份。

(二七) 關於反省院之各種條例見國府公報或中華民國法規彙編。

(二八) 組織法(二〇·六·八)國府七九二；修正(二一·六·二九)國府洛二二；組織法(二三·五·二二)國府一四四三；修正

(二五·一一·六)國府二一九七。茲從現行者。

(二九)國府組織法向規定公務員懲戒委員會委員長由司法院副院長兼任，二十一年三月十五日之修正爲「得由司法院院長兼任，以使其條文具有彈性。」

(一三〇)見國府公報或行政訴訟法規(二十二年六月行政院編)修正(二五·一一·六)國府二一九七。

(一三一)組織法定爲五人，但實際初成立時設評事四人。

(一三二)依行政訴訟法之規定，在特定情形下，評事應行迴避。

(一三三)但行政訴訟較訴願範圍爲狹，因只限(一)違法之處分，及(二)損害權利之處分。

(一三四)(一九·三·二四)國府四二七。

(一三五)但僅因其訴願書不合法定程式者，應發還訴願人令其更正。

(一三六)國府二二四八。

(一三七)因不服再訴願之決定而提起者，自再訴願決定書達到之次日起六十日內爲之，其因再訴願不爲決定而提起者，自滿三十日之次日起六十日內爲之。

(一三八)但僅係訴狀不合法定程式者，應限定期間命其補正。

(一三九)即依民事訴訟法四六一條所列各款情形之一者，普通應於六十日內爲之。

(一四〇)見申報年鑑(二十五年)，參考行政法院判決彙編。

(一四一)考試院組織法(一七·一〇·二一〇)國府一修正(二二·二·二四)國府一〇六四，及(二五·一〇·三〇)國府二一九一。

(一四二)考選委員會組織法(一八·八·一)國府二三三，及(一九·三·一七)國府四二二，修正(二五·一一·五)國府二一九六。

(一四三)考試法(一八·八·一)國府二三三，(二二·二·二四)國府一〇六三，及(二四·七·三一)國府一八〇八，施行細則(一九·一一·三〇)國府六六二，(二〇·六·二〇)國府八〇三，(二二·三·一〇)國府一〇七六，(二四·八·六)國府一

八一三及(二五·五·一三)國府二〇四七。

(一四四)自(二五·五·一三)之施行細則，公職候選人(有公職被選舉資格之人員；任命人員即政務官以外之公務員；依法應領證書之專門職業或技術人員即律師會計師農工礦業技師技師醫師藥師獸醫助產士護士及其他法規規定應領證書之人員是。

(二四五)特種考試法民二十年三月二十一日公布，國府七二七；二十二年二月二十三日，國府明令廢止；見考試院公報。

(二四六)各有其考試條例，見國府公報或考試院公報。

(二四七)檢定考試規程(一九·一二·二七)國府六六八及(二四·九·二六)國府一八五七；

(二四八)關於典試委員會及試務處，見下列各法：典試法(二四·七·三二)國府一八〇八；典試規程(一九·一二·三〇)國府六六

二(一〇·六·一三)國府七九八(二二·三·一〇)國府一〇七六(二四·九·一)國府一八三五及(二五·七·六)國

府二〇九；典試委員會組織法(八·八·二)國府二三三；及(二二·二·二三)國府一〇六三；試務處處務規程(二四

·九·五)國府一八四。但特種考試得不設試務處，由典試委員會調派人員兼辦，或由考試院派專任人員或委託其他機

關辦理。

(二四九)舊試法(一九·一一·二五)國府六三二及(二〇·六·一三)國府七九七(二二·二·三三)國府明令廢止。

(二五〇)但特種考試得由考試院咨請監察院派員監試。

(二五一)監試法(一九·一一·二五)國府六三三；及(二二·二·二三)國府一〇六三。

(二五二)應考人專門資格審查規則(二〇·一一·二六)國府六八三(二二·五·一一)國府一三〇及(二五·四·二)國府二〇

二一。

(二五三)但外交官領事官中西史地。

(二五四)詳見應考人體格檢驗證書查規則(二二·三·三〇)國府一〇九三。(前此有應考人體格檢驗規則。)

(一五五)命題規則(二五·八·一八)國府二二·三三。命題標準於考試前議定。

(一五六)繕印人員自繕印時起至發給試題時止。應嚴局。命題者自命題之日起至發題之日止。原則上應住宿於典試委員會內。閱卷者亦同。

(一五七)修正試場規則(二四·九·一六)考選法規輯要。

(一五八)監場規則(二四·一〇·一七)國府一八七四。

(一五九)(二四·九·一一)國府一八四五。

(一六〇)但臨時考試或特種考試。為適合事實上需要。得規定名額。依成績次第擇優取錄。但至少六十分。

(一六一)高等首都普通考試邊區應考人從寬錄取暫行辦法(二四·八·二〇)國府一八二六及(二五·五·一五)國府二〇五〇。

(一六二)見考試院報告書。

(一六三)同上。

(一六四)(九·一一·二九)國府六二二六。

(一六五)見民二十三年考試院總報告書。

(一六六)「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。」

(一六七)如二十五年夏冀察政務委員會之舉行大學畢業生甄別試。即其明證。

(一六八)組織法(一七·一一·一七)國府四七;修正(二二·二·二四)國府一〇六四。

(一六九)十七年組織法只有副部長。無政次。常次。

(一七〇)銓敘處組織條例(二五·六·一五)國府二〇七五。

(一七一)現任公務員甄別審查條例(一八·一〇·三〇)國府三〇九;施行細則(附書表)(一九·四·一四)國府四四四;參考考試

院總報告書及銓敘年鑑，下列各項同。

(一七二)其他見考試院總報告書。

(一七三)見審查條例。

(一七四)(二〇·一·八)中央黨務月刊三〇。

(一七五)現行黨務工作人員甄別審查委員會組織條例(二〇·四·九)中央黨務月刊三三。

(一七六)(二〇·一·一七)中執委會令，中央黨務月刊二二〇。

(一七七)考試院總報告書。

(一七八)公務員登記條例(二三·四·二三)國府一四一九；施行細則(二三·五·二六)國府一四四七。

(一七九)文見該條例。

(一八〇)公務員任用條例(一八·一〇·二九)國府三〇八，後以其不完備即行廢止；公務員任用法(二二·三·一一)國府一〇七。

七、(二四·一一·一三)國府一八九五及(二六·一·二六)國府二二六三；任用法施行條例(二二·三·一一)國府一〇

七七。但於同年九月二十三日廢止；任用法施行細則(二四·一一·三二)國府一九三六。

(一八一)(一)技術人員任用條例(二四·一一·八)國府一八九二；施行細則(二五·一·一八)國府一九四九。(二)警官任用條

例(二四·一一·九)國府一八九三；施行細則(二五·二·二七)國府一九四九。(三)估計專員任用條例(二五·三·三二)

國府一九八七。(四)契據專員任用條例(二五·三·三三)國府一九八七。(五)主計人員任用條例(二五·一〇·三〇)國府

二一九一；修正(二六·三·九)國府二二九九。(五)修正縣長任用法(二二·六·三三)國府一四八。(六)縣行政人員任用

條例(二四·一一·七)國府一九一六。

(一八二)見二十四年任用法第二條至四條，現行為二十六年一月二十六日修正者。

(一八三)見邊遠省分公務員任用資格暫行條例(二四·一一·一四)國府一八九六，二十五年一月十日國府明令該條例自該日起

施行，期爲三年，暫定新甯、青澗、甘肅、六省。同年十二月二十四日國府令加桂省。至二十六年一月十二日復有蒙藏邊區人員任用條例之公布，國府二二五一。

(二八四) 如法院組織法、行政法院組織法、修正公務員懲戒委員會組織法、修正審計部組織法、工廠檢查法、及設治局組織條例等中，皆有關於任用資格之條文。

(二八五) 各省委任職公務員銓敘委託審查辦法(二五·二·二二) 現行銓敘法規彙編。

(二八六) 高等考試及格人員分發規程(二二·一〇·一七) 國府一二六三，及普通考試及格人員分發規程(二三·三·一七) 國府一二六三，前此之第一屆高等考試及格人員任用規程及分發規程(二〇·九·一二) 國府八七三，並不盡同。此外各機關聲

請舉行之各種高等普通臨時考試考取人員，由銓敘部分發原聲請機關任用，毋庸依照分發規程辦理。(見考試院則例)
(二八七) 高考分發由銓敘部辦理。普考在首都舉行者，由銓敘部辦理；在各省舉行者，由各省區銓敘分機關辦理；未成立前，由各省區政府分發之。

(二八八) 斟酌高考及格人員之志願及分發規程第五條之規定辦理分發，高普考試及格人員，俱得分發原機關。此外分發邊遠省分者，尙有暫行辦法(二三·八·一三) 及旅費治裝費表見現行銓敘法規彙編。

(二八九) 二十三年首都普考及格人員王茂林等呈稱，須再繼續求學，請予展緩一年分發，經國府照准。(見考試院則例)

(二九〇) 高考，委任職二年以上，普考，委任職一年以上，或僱員二年以上，但第一屆高考及格人員分發規程，則以考時成績爲準。

(二九一) 高考及格人員分發各機關任用者，如該機關無相當員缺時，得先以委任職敘用。

(二九二) 除一般之規定外，復有高等考試司法官考試初試及格人員學習規則(二二·九·一六)、普考警察行政考試及格人員練習規則(二二·九·二七)、法院書記官訓練班章程(二三·五·一七)、修正監獄官練習規則(二五·二·一一)等，俱見現行銓敘法規彙編。

(二九三) 高考，甲等由銓敘部分發以薦任官試習，普考，以委任職試習。

(二九四)至於俸給，任用者即從其職俸。高考及格人員之以委任職敘用者，支薦任初級二分之一以上之俸額。學習期間支薦任初級三分之一以上俸額。普考學習者，支各該機關委任職最低級之相當俸額。但高普現職人員分發或分派原機關敘用或學習時，其原支俸額較規程所定為高者，依其原支俸額。

(二九五)無正當理由而逾期者，停止任用或學習。日期見考試及格人員分發規程表。(見現行銓敘法規彙編)

(二九六)但每人以一次為限，其已依法任用者，非滿一年後不得為之。任用法施行細則，須非因自行去職或考績法處分懲戒處分而去職者，始得請求改分。

(二九七)(三三·七·五)四屆中執委會(二八常會通過)(三三·八·一六)四屆中執委會(三四常會修正)(三三·九·六)四屆中執委會(三七常會修正，見國府一五四二)

(二九八)中執委會一五七次常會通過，二四·二·二五國府訓令一六一號令飭遵照。此外尚有選送中央黨部工作人員從事政治工作辦法(二三·七·五)中央黨務七二。

(二九九)(一八·八·一四)國府二四三。

(三〇〇)經行政院轉呈國府核准於二十年一月公布。

(三〇一)司法官官俸暫行條例(附俸級表)，法院書記官官俸暫行條例及監所職員官俸暫行條例(一七·四·六)前司法呈准公布(七·一)施行，見銓敘年鑑。

(三〇二)見銓敘年鑑或銓敘法規彙編。

(三〇三)如湖北省文官敘俸比照表，綏遠省暫行文官官等官俸比照表，福建省暫行文官官等官俸比照表，等等皆是，見銓敘年鑑。

(三〇四)此段俱見考試院報告書。

(三〇五)此為二二年及二三年國府兩度公布辦法之結果，(見考試院則例及考試院總報告書)

(三〇六)(二六·三·八)國府二二九九。

(二〇七)二十三年一月六日國府訓令。

(二〇八)行政院所屬各委員會委員敘俸標準(二三·一)及中公懲會委員敘俸標準(二三·二·一七)見現行銓敘法規彙編或銜年鑑。

(二〇九)(二四·一·九)國府訓令見現行銓敘法規彙編。

(二一〇)俱見考試院則例級俸事例。

(二一一)計有(一)政務官(二)未經甄別或登記或任用法任用者(三)有特別規定者如水利官員考績條例(一八·三·四)(四)從解釋不在此限者如延聘及僱用人員等見考試院則例。

(二一二)考績法(一八·一·四)國府三二二其施行一再展期終經廢止現行之考績法(二四·七·一六)國府一七九五施行細則

(二四·一〇·三〇)國府一八八四自(二四·一·一)施行修正之施行細則(二五·一二·二五)國府二二三八

(二一三)公務員因公在外或因其特殊情形不能依規定時間考績者得由其主管長官報明銓敘機關補行考核。

(二一四)關於中央與地方各機關公務員考績之劃分(二四·一〇·三〇)國府訓令及各省委任職公務員銓敘委託審查辦法(二

五·二·二一)考試院公布見現行銓敘法規彙編。

(二一五)初覈覆覈長官有徇私舞弊或經辦文件人員有遺漏舛錯情事時應依法分別懲戒。

(二一六)考績委員會組織通則(二四·一一·一)國府一八八五。

(二一七)新施行條例加或書。

(二一八)公務員考績獎懲條例(二四·一二·一)國府一八八五。

(二一九)年考成績特優者經主管長官認為有升等之必要時得詳敘理由送經銓敘部核定行之。

(二二〇)簡任或薦任職公務員之獎懲經核定後除解職應由銓敘部通知主管機關並呈請考試院轉呈國府免職外其他獎懲由銓敘

部通知各該主管機關分別辦理。委任職公務員由銓敘部審查核定後通知各該主管機關分別辦理。

(二二二)各機關考績晉級人員，簡任職不得逾現有簡任人員三分之一，薦任職不得逾現有薦任人員五分之一，委任職不得逾現有委任人員七分之一，其不及上項數額者，晉級人員均以一人為限。

(二二三)各機關考績按百分比淘汰員額實施辦法(二五·四·一七)國府訓令，現行銓敘法規彙編。

(二二四)頒給勳章條例(二二·一一·二)施行細則(二四·一一·一)現行銓敘法規彙編。

(二二五)即施行細則第三條所規定十一項之一者。

(二二六)關於審核呈請，及填給註冊事宜，如頒給非公務人員勳章，則由內政部；如頒給友邦人民勳章，則由外交部。

(二二七)同上。

(二二八)官吏卹金條例(一六·九·九)國府寧一二及(二三·三·二六)國府一三九六修正(二三·五·二二)國府一四四七。施行細則草案(一八·四·二)國府一三四；施行細則(二三·六·七)國府一四六六。

(二二九)條例規定公務員，指文官司法官警官及長警，此外依解釋有可授用者，有不可授用者，見考試院則例。

(二三〇)公務員補習教育通則(二二·四)及(二四·九·一〇)國府一八四三。各機關舉辦之辦法，詳銓敘年鑑及考試院總報告書。

(二三一)此外國民政府文官處職員補習教育彙刊，尤可資為例證。

(二三二)監察院正式成立前之設計委員會：

監察院於十七年十二月，經中央依法選任正副院長，開始籌備，在此期間，僅設設計委員會，審訂關於彈劾、審計各項法規草案；設秘書處，處理日常公牘。所有人民投遞之書狀，以監委人選未定，由秘書處暫為收受，按性質之輕重，分別緩急，以四種方式處理之：(一)認為可接受而情況急切者，即據情轉達該管上級機關辦理。(二)認為可接受而情況非急切者，留待正式成立後，交監察委員核辦。(三)認為非監察院可接受者，示以應向某某機關呈訴。(四)認為不必接受者，即予發還或留存備案。

(見監察制度史要)

(二三三)監察院組織法及修正(一七·一〇·二〇)國府一(一八·九·一七)國府二七二(二一·六·二四)國府洛二(二二·

一·一〇·一七)監院公報一七(二二·四·二四)國府一一四(二四·三·九)國府一六八六(二五·四·二四)國府二〇二二(二五·一〇·三〇)國府二一九一及(二六·一·一九)國府二二五七。參考監察制度史要。

(三三三)此依二十年十二月國府組織法而言，前此十七年十月與十九年十一月之組織法曾規定由院長提請國府任命二十年六月組織法規定由院長提出人選由國府主席提請國府依法任免。

(三三三)(二一·一一·二六)修改國府組織法現國府一〇一四。此外立法院節可以參考。

(三三四)十七年十月與十九年十一月組織法規定一九至二九，二十年六月與二十一年十二月二十六日法規定二九至四九，此外二十年十二月組織法爲多數民選之故，曾改爲三十至五十，嗣後民選方法取消，人數亦復舊觀。

(三三五)所論皆依據(二一·六·二四)國府落二二)者，至前此(一八·九·三)國府二六〇)者與之微有不同。

(三三六)監察院會議規則(二〇·三·二)修正(一一·一二·二八)及(三三·三·一五)見監察院公報或監察院法規集覽。

(三三七)見修正監察院組織法第六條條文(二五·四·一四)國府二〇三二。

(三三八)前此民二十年即有一次分區計劃表，監察院公報一。

(三三九)(一)蘇，(二)皖，(三)閩，(四)湘，(五)粵，(六)桂，(七)冀，(八)豫，(九)魯，(十)晉，(十一)陝，(十二)吉，(十三)黑，(十四)遼，(十五)吉，(十六)黑，(十七)贛，(十八)豫，(十九)魯，(二十)晉，(二十一)陝，(二十二)吉，(二十三)黑，(二十四)遼，(二十五)吉，(二十六)黑，(二十七)贛，(二十八)豫，(二十九)魯，(三十)晉，(三十一)陝，(三十二)吉，(三十三)黑，(三十四)遼，(三十五)吉，(三十六)黑。

(三四〇)皖、贛及冀區使署辦事細則，監察院公報三八，可以概見。

(三四一)組織條例見國府二〇三二。

(三四二)彈劾法(一八·五·二九)國府一七八及(二一·六·二四)國府落二二。

(三四三)監察院收受人民書狀辦法(二二·六·二七)監察院公報。

(三四四)彈劾法外，有監察院審查規則(二〇·四·四)修正(二一·一·二八)及(二二·三·二七)監察院公報或懲戒法規解釋彙編。

- (二四五)此表根據英文中國年鑑(一九三六—三七)數表合作而成。此外察監院公報、國府公報及政治成績統計俱可參考。
- (二四六)中政治會議解釋，於二十一年八月十二日國府訓令監察院。見監察院公報或懲戒法規解釋彙編。以下各解釋，亦皆見此二書。
- (二四七)(一八·一二·三二)(一九·五·九)及(二一·八·二三)，見監察院公報或懲戒法規解釋彙編。
- (二四八)中政會解釋，(二二·二·九)國府令司法部。
- (二四九)司法部解釋，(二二·六·六)。
- (二五〇)(二一·八)司法部解釋(二二·八·□)。
- (二五一)司法部解釋(二二·一一·一一)。
- (二五二)司法部解釋，(二一·一〇·一九)。
- (二五三)中政會解釋，(二二·五)國府訓令。
- (二五四)國民政府軍事長官懲戒委員會會務規程(二二·一〇·二八)國府訓令公布，國府一二七三。
- (二五五)司法部解釋，(二二·八·五)令。
- (二五六)司法部解釋，(二一·一一·一五)令。
- (二五七)司法部解釋，(二五·六·一)咨。
- (二五八)中政會議解釋，(二四·一·一六)國府文官處公函。
- (二五九)司法部解釋(三三·六·一一)。
- (二六〇)(二四·九·一七)國府訓令，見監察院公報或國府公報。
- (二六一)如政務官懲戒委員會處務規程、軍事長官懲戒委員會會務規程等。
- (二六二)出席委員分三說以上不能得過半數之同意時，應將各說排列，由最不利於被付懲戒人之意見，順次算入次不利於被付懲戒人之意見，至人數達過半數為止。

(二六三)懲戒處分與刑事裁判之關係，見公懲法二二至二六條。

(二六四)(一一·一一·二七)監察院會議通過(三三·一·一一)國府指令准予備案，見監察院監察使署法規輯要。

(二六五)監察院調查證及其使用規則(二〇·四·六)(二二·三·一五)及(二三·七·六)。見監察院監察使署法規輯要。

(二六六)監察院公報一八。

(二六七)監察使巡迴監察規程(二三·一·二七)監察院通過。(二四·五·二)修正(二二〇)院令公布。見監察院監察使署法規輯要。

(二六八)審計部組織法(一八·一〇·二九)國府三〇七及(二二·四·二四)國府二一四。

(二六九)審計會議，以部長政務次長、常務次長及審計組織之會議時以部長爲主席，有事故時以次長代理。

(二七〇)見審計部組織法第十一、十二及十三條。

(二七一)審計處組織法(一一·六·一七)國府洛一，現已設立者計有蘇、粵、陝、豫等省。

(二七二)即(一一·六·二四)者，但前此之組織法與之不同。

(二七三)其他法令見審計應用法令彙編第一輯(二十五年三月一日出版)。

(二七四)(一一·七·二八)監察院奉國府後之訓令，見審計應用法令彙編。

(二七五)(二二·一一·七)審計部令，見前法令彙編。

(二七六)見國府洛二與洛一四。

(二七七)西安事變時，會議決增常委員爲五至七人(二五·一一·一三)國府訓令，國府二二二八。

(二七八)曾有駐贛、鄂、豫、駐贛、駐鄂、駐黔、駐貴州、川康、駐甘、長沙等特派綏靖主任公署或綏靖公署，但現在多已撤銷，詳

見國府公報。

(二七九)曾有平津、洛陽等衛戍司令部，亦皆撤銷，詳見國府公報。

(二八〇) 贛閩粵湘鄂剿匪軍各路總司令部暫行組織大綱(二一·五·六) 國府一二五 豫鄂皖邊區剿匪總司令部撤銷令(三·九·一五) 國府一五四一

(二八一) 見國府六四四。

(二八二) 民二十一年豫鄂皖三省剿匪總司令部組織大綱一附組織系統圖表見中華民國法規彙編，餘見政務旬刊與週刊。

(二八三) 委員會條例(一〇·二·二六) 國府七一一。

(二八四) 督辦公署暫行組織大綱(二〇·三·二二) 國府七二八。公署已於(二五·一·一九) 國府明令撤銷，見國府二二〇七。

(二八五) 如駐贛駐閩駐黔各綏靖公署組織條例。

(二八六) 參謀本部組織法(一一·九·二六) 國府落二一及(二四·八·九) 國府一八一六。其詳見參謀本部法規彙編(二十五年

九月第三次增訂)。按前此民十七年十一月國民政府設立參謀部，並於十一月二十三日公布參謀部條例九條。同年十二月三日該部改爲參謀本部，此條例之標題亦經修改，惟條文尙未照改。

(二八七) 陸地測量局組織大綱(一八·一·二三) 國府七五，及(一九·二·二七) 國府四一一；條例(二五·七·三二) 國府二一〇七。

(二八八) 參謀本部陸海空軍駐外武官條例(一九·九·一五) 國府五七四；修正(二二·五·二六) 國府一一四一。

(二八九) 如參謀本部測量設計委員會組織條例(二〇·一〇·三一) 國府九一四。

(二九〇) 軍事參議院組織法及修正(一八·九·一八) 國府二七四，(一八·一〇·二二) 國府三〇二(一〇·二·二八) 國府七一

三(附表)，及(二一·四·一八) 國府落五；茲從最後。

(二九一) 組織法(二二·三·七) 國府一〇七三，及(二五·二·一九) 國府一九七六。

(二九二) 國防會議條例，中央黨務月刊九六。

(二九三) 全國經濟委員會組織條例(二〇·六·六) 國府七九一。

(二九四)修正之組織條例(二二·九·二三)國府一二四四及(二二·一一·八)國府一三〇八最近之修正(二五·一一·四)國府二一九五。

(二九五)見全國經濟委員會章則彙編第一至四集，民二十一年至二十四年下同。

(二九六)建設委員會組織法及修正(一七·一一·八)國府四二(一九·二·一九)國府四〇〇(二〇·二·一七)國府六三二及(二五·一一·四)國府二一九五。

(二九七)見建設委員會法規彙編(二十三年八月)。

(二九八)政務官懲戒委員會處務規程(二一·一一·二六)國府一〇一四修正(二二·九·三〇)國府二二五〇。

(二九九)秘書處組織規程(二一·一一·二六)國府一〇一四修正(二四·八·一)國府一八〇九。

(三〇〇)中央研究院組織法(一七·一一·九)國府一五修正(二四·五·二七)國府一七五二及(二五·一一·六)國府二一九七。

(三〇一)評議會，依中央研究院組織法及評議會條例(二四·五·二七)其職權爲(一)決定中央研究院研究學術之方針，(二)促進國內外學術研究之合作與互助，(三)中央研究院院長辭職或缺時，推舉院長候補人三人，呈請國民政府遴選，(四)選舉名譽會員，(五)受國府委託之學術研究事項。

(三〇二)組織法第七條及第八條。

(三〇三)總理陵園管理委員會組織條例(一九·一一·三〇)國府六六二，但其前尚有組織章程經國府訓令照遵者。

附錄一 歷屆國會及各次國會法規之修正

中國國會歷史，甚為混亂，茲列表如次，以供參考：

(一) 歷屆國會之遞嬗

國會名稱	時期	備註
第一屆國會	民國二年四月八日到三年一月十日	被袁世凱非法解散
第一屆國會	民國五年八月一日到六年六月十二日	被黎元洪非法解散
國會非常會議	民國六年八月三十一日到七年六月十二日	即所謂籌法國會，不足法定人數
國會非常會議	民國七年六月十二日到八年十一月廿四日	即前會之化身
國會非常會議	民國十年四月十七日到十一年六月	同上
新國會(又稱安福國會)	民國七年八月十二日	選徐世昌為大總統，即此國會。
新國會	民國九年十月三十日下令召集，未成功。	徐世昌下令召集，但未成功
第一屆國會	民國十一年八月一日集會	即選舉曹錕為大總統者，亦即六年國會之恢復

(註)十一年十月，國會參議員第一班任滿改選，十二年十月衆議員任滿，但國會自行延長其任期到下次議員選舉為止。

(二) 歷屆國會組織法之修改

條文	公布日期	備考
第二、三、四、五、條	民國七年二月十七	所修正者，係關於各地議員名額之分配。
第六條	民國八年一月廿五	原定參議員每二年改選三分之一，現改為每三年改選二分之一。
第五條	民國八年四月廿五	修改蒙古衆議院議員爲二十名。
第二十一條第二項	民國十二年四月三十	修改開會人數，規定制憲會議法定人數之減少。
第七條後增加一條	民國十二年十月四日	規定議員應俟次屆議員選出，方爲解任。

(三)選舉法之修改

條文	公布日期	備考
參議院議員選舉法	民國七年二月十七	主要修改爲提高選舉及被選舉資格
衆議院議員選舉法	同上	同上
參議院議員選舉法	民國八年一月二十	關於議員任期分班之修改
第十條	五日	
衆議員議員選舉法	民國八年四月二十	關於蒙古當選人之分配
第九十八條	二日	

(四)議院法之修改

條文	公布日期	備考
第二十條	民國八年一月廿五	改兩院議長副議長任期爲三年

附錄二 民二之憲法會議與憲法起草委員會

依據臨時約法之規定，中華民國憲法由國會制定之，因此正式國會成立以後，即有憲法會議與憲法起草委員會之設立，茲分述如次：

(一) 憲法會議

憲法之議定，由兩院會合行之，因此，所謂憲法會議，即等於兩院議員之聯合會議，以參議院議長為議長，以衆議院議長為副議長，非兩院各有總議員三分之二以上之列席，不得開議，非出席議員四分之三以上之同意，不得議決。另以參議院秘書長為秘書長。

憲法會議之議事，分為三讀會，第一讀會於憲法草案配付各議員後，三日以上十日以下行之，開第一讀會時，應由起草委員長或委員先說明全部主旨，再逐條說明之，議員對於說明，有疑義時，得質問之，說明後，即議決應付審議會審議與否，所謂審議會者，以全體議員為會員，以參議院副議長為審議長，非兩院議員各有過半數之出席，不得開議，但議決時，以出席員三分之二之同意行之。審議會報告或議決毋庸審議時，即不用表決，付第二讀會，第二讀會應將憲法草案逐條議決，遇有爭議，得由議員提議，以五十人以上之附議，經大會可決後，開審議會審議之，第二讀會畢，得依便宜將憲法草案交原起草委員會整理其條項及文句，第三讀會則於整理條項文句後，定期行之。

除修正文字外，應將全案議決之。

討論之時，對於同一議題，非從贊成者及反對者各三人以上之發言，不得提起討論終局之動議，此項動議，須有五十人以上之附議，付大會決之。提出修正案者，須有二十人以上之連署，於討論前，提交議長，其臨時提出者，須有三十人以上之附議，方得成爲議題。其議決則以出席議員四分之三之同意行之，但與憲法問題無關者，仍以過半數同意行之，可否同數，取決於議長。

(二) 憲法起草委員會

憲法之起草，國會組織法規定由兩院各於議員內選出同數之委員行之，正式國會開會後，以國會組織法未規定兩院各選若干人，乃由參議院先行議定各選委員三十人，咨求衆議院之同意，人數既定，參議院於二年六月二十五日，議決參議院互選憲法起草委員會規則，衆議院於同月二十七日，議決憲法起草憲法委員會衆議院互選規則。七月十二日，舉行成立會，十五日，議決憲法起草委員會規則。

憲法起草委員，由兩院各選三十人，兩院均係用限制三分二連記投票法選舉之，即每人投票，不得過名額三分之一，不過衆議院用有記名法，而參議院則用無記名法，開票後以比較多數者爲當選，票同抽籤定之，此外，又各選候補委員十五人。

委員會之中，設委員長一人，理事六人，由委員用無記名單記投票選舉之，以得票較多者爲當選，票同抽籤定之，委員長主持本會一切事務，於會議時爲主席，理事整理本會議事錄及一切文件，於委員長有事故時，以名次列

前者代行其職務，此外並置書記速記若干人。

憲法起草委員會之會議日期，由委員長定之，非有委員三分之二之出席，不得開議，其決議以委員總額半數之一致成之，於一月以內，委員如無故缺席至三次以上，或請假至七次者，應通知各院解職另補。

委員會成立之後，由憲法起草委員會及憲法會議先後議定大總統選舉法、選舉總統。此項選舉法，即為後來憲法草案之一部，而袁世凱就職總統之後，破壞國會與憲法會議之決心，已甚昭彰，委員會為使其工作有相當之結果，不得不急為結束，到十月三十一日，全案之三讀案即已完成，是為中華民國憲法草案，即一般所稱的天壇憲法草案，十一月四日，袁世凱即解散國民黨之令，草案之能產生，已屬萬幸。

附錄三 民三之國民會議

民國三年五月一日公布之新約法，曾經規定召集國民會議，決定憲法，四年三月十二日，公布約法會議通過之國民會議組織法（一）後來亦曾限期選舉，但正式會議終未召集，特其後進行帝制時，曾以此項組織法上之初選當選人，及其單選選舉人爲基礎，選舉國民代表，舉行國體投票。茲略述其內容如次：

（一）國民會議議員之選舉

國民會議議員由中央特別選舉會選出四十人；各省選舉會共選二〇二人，即直隸、奉天、山東、河南、江蘇、江西、浙江、湖北、四川、廣東等省，每省十人；吉林、山西、安徽、福建、湖南、陝西等省，每省九人；黑龍江、甘肅、新疆、廣西、雲南、貴州等省，每省八人；各特別行政區域選舉會，共選九人，即京兆四人；熱河二人；綏遠一人；察哈爾一人；川邊一人；蒙、藏、青海各選舉會，共選二十四人，即內外蒙古十六人；西藏六人；青海二人；立法機關選舉會選出者二十人；行政機關選舉會選出者二十人；司法機關選舉會選出者二十人。

至於選舉與被選舉者之資格，則前述中央、各省、各特別行政區域，及蒙、藏、青海之有選舉權者，一律用立法院議員選舉法之規定（參看第二章立法院節）。其他各款之選舉，用互選制，立法機關選舉會以立法院議員爲互選選舉人，如在參政院代行立法院職權時，以參政院參政爲互選選舉人；行政機關選舉會之互選，以中央行政官

署薦任以上行政職，年滿三十歲以上而有（甲）高等專門以上學校習法律政治之學三年以上，或有與高等專門以上學校畢業相當之資格者；或（乙）歷辦行政事務，經驗在三年以上者為互選選舉人。司法機關選舉會之互選，以京師各級法院薦任以上司法職，年滿三十歲以上而係（甲）高等專門以上學校，習法律政治之學，三年以上畢業者或（乙）歷辦司法事務，經驗至三年以上者，為互選選舉人。至於被選舉權則凡用互選制之各項選舉，有選舉權者亦即為有被選舉權者。其他各選舉會，一律用立法院議員選舉法之規定。

議員之選舉方法，則前述中央、各省、各特別行政區域及蒙藏、青海各項選舉，一律依立法院議員選舉法之規定，其他各項之選舉，則立法機關之選舉，以內務總長為選舉監督，行政機關之選舉，以行政院院長為選舉監督；司法機關之選舉，以司法部總長為選舉監督。除立法機關選舉會選舉人已經固定外，其他各項則由該選舉監督設選舉資格調查會，依法調查，製成互選選舉人名冊。名冊告成後，由該選舉監督報告辦理國民會議事務局，送交選舉資格審查會審查（此項審查法，可適用立法院選舉之辦法）。互選用記名單記投票法，以得票過投票人總數之半者為當選，票同抽籤定之。其他關於選舉手續，與立法院選舉同（參看第二章立法院節）。

（二）國民會議之組織

國民會議設議長一人，副議長一人，由議員互選之，互選用記名單記投票法，以得票過投票總數之半者為當選，投票至二次無人當選時，各以第二次得票較多者二人決選之。議長維持議場秩序整理議事，指揮監督事務局職員，對外為國民會議之代表，議長有事故時，由副議長代行其職權，又設審查會，由議員互選審查員四十人組織。

之，審查長由審查員互選之，此項互選，審查員用記名連記投票法，審查長用記名單記投票法，各以得票過投票人總數之半者爲當選，審查會之職務，則在於國民會議議決前對於憲法案之審查。

(三) 國民會議之議事

國民會議之會議期間，以四個月爲限，其開會日期，由大總統宣告之，期滿由大總統宣告解散。如屆應行解散之期，而中華民國憲法案尚未決定，即於解散後另行選舉。會議時，非有總議員四分之三以上之出席，不得開議，非有出席議員三分之二以上之同意，不得議決，對於中華民國憲法案，非經審查會之審查，不得議決，審查會非有總審查員四分之三以上之出席，不得開議，非有出席審查員三分之二以上之同意，不得議決。議員於議場提出動議，非有二十人以上之附議，不得作爲議題，對於中華民國憲法案之修正意見書，非有四十人以上之連署，不得提出。憲法案在未公布以前，國民會議議員於會議事項，須負嚴守秘密之責，會議及審查會，不論何時，大總統均得派員到會陳述意見，但不得參加表決。

(一) 見四年三月十三日，政府公報。

附錄四 民十四之國民代表會議

段執政時代之善後會議，曾經議決國民代表會議條例，（一）由臨時執政於十四年四月二十四日頒布；目的在於議決憲法。五月一日，又頒布國民代表會議籌備處條例，（二）三日，公布國憲起草委員會規則，（三）六月三十日，公布國民代表會議議員選舉程序令，（四）七月一日，公布國民代表會議議員選舉日期令，（五）定十四年八月十六日到三十一日爲初選期，九月一日到二十日爲複選期，十月二十九日下令召集國民代表會議議員，於十五年一月十五日前到京，然而在選舉日期前後，內亂方殷，國民代表會議，在混亂之中，終於未能召集成功，茲姑說明其內容如次，以供參考。

（一）國民代表會議議員之選舉

國民代表會議議員，由全國分區選舉之，計吉林、福建、黑龍江、陝西、甘肅、新疆、廣西、雲南、貴州，每省十人；奉天、安徽、湖北、湖南各十六人；山西十九人；廣東二十人；山東、河南各二十人；四川、江西各二十四人；浙江二十六人；直隸、江蘇各二十七人；京兆、熱河、察哈爾、綏遠、西康，每區八人。由內外蒙古選出者三十人。內外蒙古之名額分配爲：哲里木盟、卓索圖盟、昭烏達盟、錫林郭勒盟、烏蘭察布盟、伊克昭盟、土謝圖汗盟、車臣汗部、三音諾顏汗部、札薩克圖汗部各二人；呼倫貝爾、察哈爾八旗及各牧場、歸化城、土默特、舊圖爾扈特及其他附近各旗、阿拉善、額濟納、阿爾泰、科布多、

哈薩克、唐努烏梁海各一人；前後藏各八人；青海五人；華僑十六人。（六）

國民代表大會議員之選舉，則凡中華民國國民年滿二十五歲以上之男子，除係褫奪公權尙未復權者；經證明爲癲癲者；不能解說並書寫本國日用通行之文字者外，均有選舉及被選舉爲國民代表會議之權，且蒙藏青海之選舉人，僅以能通各該地文字爲準。但凡係現任陸海軍巡防隊警備隊警察署職官及現役兵警者，停止其選舉及被選舉權；現任行政官吏及司法官吏，於其管轄或駐在地方，停止其被選舉權；辦理選舉人員，則於其選舉區內，停止其被選舉權。

國民代表大會議員之選舉方法，各省區用覆選制，蒙古、西藏、青海、華僑，用單選制。在覆選制之下，初選用無記名單記投票法，覆選用無記名連記投票法，均以得票較多爲當選。單選制用初選之方法。覆選單選當選人，卽爲國民代表會議議員。當選人名次，以得票多寡爲序，票同抽籤定之。初選覆選或單選，得票次於當選人者，卽爲候補當選人。其名額用當選人之法。初選以縣爲選舉區，每縣選出初選當選人一人，由初選當選人參加覆選，蒙藏青海用單選制，於各該盟部行之，被選舉人以各本盟部人爲限。華僑亦係用覆選制，由華僑僑居地所設各商會、中華會館、中華公所及書報社各別公推選舉人一人，在上海舉行選舉。

（二）國民代表會議之組織

國民代表大會設議長一人，副議長一人，由議員分次互議，此項互選，用有記名單記投票法，以得票過投票總數之半者爲當選，投票至二次無人當選時，以得票最多者二人決選，以得票較多者爲當選。議長維持議場秩序，整

理議事，指揮監督秘書廳職員，對外爲本會議之代表，議長有事故時，副議長代行其職權。

國民代表會議設審查會，由議員互選審查員六十人組織之。審查長由審查員互選；此項互選，審查員用有記名連記投票法，審查長用有記名單記投票法，各以得票較多者爲當選。

國民代表會議又設秘書廳，掌文書、議事、速記、會計、編輯、庶務等事項。秘書廳設秘書長一人，由臨時執政任命，承議長之指揮，管理本廳事務，監督本廳職員。秘書廳設秘書十二人，由秘書長呈請臨時執政任命，承秘書長之命，分掌事務，又設事務員六十人，由秘書長委任，承長官命，分掌各科事務。必要時，酌設速記及雇員。

(三) 國民代表會議之會期與議事

國民代表會議應依召集日期，於臨時政府所在地開會，自開會之日起，以三個月爲限。但得延長一個月，非有議員總數五分之三以上之報到，不得開會，以議員總額過半數之出席開議，出席議員三分之二以上之同意議決。

(一) 見十四年四月二十五日政府公報。

(二) 見十四年五月二日政府公報。

(三) 見十四年五月四日政府公報。

(四) 見十四年七月一日政府公報。

(五) 見十四年七月二日政府公報。

(六) 以下參看國民代表會議條例，國民代表會議內外蒙古議員名額分配令，見十四年七月二十四日政府公報，以及前舉各附屬法令。

附錄五 民十四之國憲起草委員會

段執政時代之國民代表會議，以制憲爲目的，國憲起草委員會則以「草憲」爲目的，規定於國民代表會議條例之中，十四年五月三日，又公布國憲起草委員會規則。後於十四年八月三日行開會式，八月八日起開始會議。十二月十二日，通過一種憲法草案，咨交政府。

國憲起草委員會之委員，由每省軍民長官及每區長官各推一人，臨時執政選聘二十人，內外蒙古西藏各二人，青海一人，仍由臨時執政分別選聘。並定期召集之。設委員長一人，理事六人，由委員用無記名投票法分次互選。以得票較多者爲當選。委員長整理議事，維持會場秩序，對於會外，代表本委員會，理事輔助委員長，整理議案及一切關於議案之文件，委員長因故不能出席時，由理事代理。另設事務處，內分文書、議事、編輯、庶務各科，設祕書、科長、科員、技士等員，分理委員會各項事宜。

國憲起草委員會，非有委員總額五分之三以上之報到，不得開會，委員會之議事，以委員總額過半數之出席開議，出席委員三分之二之同意議決。國憲之起草，得由委員分部，其分部方法，由出席委員過半數之同意定之。本委員會委員得就國憲問題全部或一部，提出議案，但須有十人以上之連署，此項議案，須附理由書，提交委員長，先期印刷，分配於各委員。此外，各地方團，亦得提出關於憲法之意見書於國憲起草委員會。

附錄六 民十九之擴大會議及所產生之國民政府

民國十九年秋，汪兆銘、閻錫山、馮玉祥等不滿於中央政府之黨務及政治，擬另行組織政府，乃召集第一、二、三屆中央執行委員均得與會之擴大會議，議決國民政府組織大綱，並推定閻錫山爲國民政府主席，汪兆銘等七人爲國民政府委員。但不久即爲中央討平，組織瓦解。

(一) 擴大會議

擴大會議組織大綱規定擴大會議以委員組織之，每星期開會一次，（另有臨時會議）出席人數以當地委員之過半數爲法定人數。設常務委員會，以全體擴大會議委員推選常務委員五人至七人組織之，執行該會議所議決之事項。於常務委員會下，設組織宣傳兩部，各置委員七人至九人；民衆訓練委員會，置委員九人至十一人；皆由擴大會議推任，而不限於擴大會議委員。各部會互推祕書主任一人，須以擴會委員充任。此外該會議並得設各種特種委員會。

(二) 國民政府

國民政府組織大綱（二）規定：國民政府爲極端委員制，設國防委員會，由中央黨部推定委員七人至十一人組織之，並推一人爲主席。委員會會議由委員組成，各部長亦得列席。

國民政府設各院部會，皆直轄於國府，計有：（一）行政各部計內政、外交、財政、司法、陸軍、海軍、教育、交通、農礦、工商、及國營實業等十一部，各部部长由國民政府委員會議決提請中央黨部同意，由國民政府特任之。各部聯席會議由各部部长組織，以國民政府委員會主席爲主席，各部次長得出席報告。（二）中央監察院由中央黨部推定五人至七人組織，獨立行使監察職權。（三）軍事委員會由中央黨部推定委員若干人組織之。（四）最高法院院長由國民政府委員會提請中央黨部同意，由國民政府特任之。此外，更設法制委員會、官吏懲戒委員會、考試委員會、蒙藏委員會及僑務委員會等機關。

總之，組織大綱所規定之制度，似又恢復民國十四年七月至十七年十月間之制度。

（一）國民政府組織大綱（一九·九·一）大公報十九年九月二日。

附錄七 民十九之太原中華民國約法草案

汪兆銘等之另立政府，原以召集國民會議制定約法爲說。故擴大會議召集後，於九月二日議決即時起草約法，並互推汪兆銘等七人爲約法起草委員。卒於十月二十七日完成中華民國約法草案。(一)約法草案公布後，即籌備召開國民會議，惟以軍事失敗，新政府瓦解，草案因此未能成立。

中華民國約法草案共分八章，計二百一十一條。內容固多足稱。其關於中央政制之規定，大體如次：

國民政府職權爲對外代表，統率陸海空軍，任免文武官吏，行大赦特赦減刑復權，授與榮典，宣戰媾和及締結條約，募集國債，公布法律，發布命令，宣布戒嚴，編製預算及決算等。

憲政開始時期，國民政府以總統督率五院處理國務；未到達憲政開始時期，國民政府組織委員會處理國務。國民政府委員會以委員七人至十一人組織之，並規定其中一人爲主席，其下設立各部，部長由國府特任。(二)

全國國民代表會由縣民直接選舉，選舉方法取普通選舉及祕密投票。憲政開始時期，全國國民代表會之職權爲提出法律案或修正案於立法院，提出彈劾案於監察院，提出質問於國民政府，受理人民請願等權。(三)但未到達憲政開始時期，全國國民代表會爲國民政府之諮詢及建議機關。

五院中除監察院於訓政時期應即成立外，其餘四院須於憲政開始時期，始行設立。其組織與職權，規定極簡。

在各院成立前，行政各部屬之國府餘設法制委員會，司法部，最高法院，行政審判院，考試委員會等代替之，此外關於監察院之組織及監察權之行使，規定頗詳。(四)

(一) 中華民國約法草案（一九·一〇·二七）見憲法全稿。（大公報館印）

(二) 憲政開始時期設立行政院，各部即屬行政院之下。

(三) 此外尚有（一）對於宣戰議和及締結條約有異議時，得提出異議於國民政府。（二）國民政府募集國債，及締結關於國庫有負擔之契約時，須得其同意。（三）議決國民政府之預算案及經監察院之審查議決決算案。但此三項，國民政府提案遭否決時尚有相對的提交覆議之權。

(四) 見草案一二二至一四〇條。

附錄八 民二十一之國難會議

國民政府依據中國國民黨第四次全國代表大會之決議爲集中全國意志共定救國大計起見，召集國難會議。(一)其會員由國民政府就全國各界富有學識經驗資望之人士聘任之，自不能代表人民。國難會議於二十一年四月七日開會於洛陽，到會會員約百四五十人，國民黨中央執監委員出席者十至十二人，國民政府各院部會長出席者二人，其他列席者十餘人。共開預備會一次，會議六次。會中由行政院院長汪精衛關於禦侮救災綏靖作一總報告，並由外交軍政財政三部代表報告外交軍政財政，此外國難會議通過提案一一〇件，以供政府參考，故國難會議多少亦爲政府與人民間之溝通焉。

(一)國難會議組織大綱(二一·三·一七)國府洛二一參看國難會議記錄(行政院二十一年)

附錄九 民二十二國民參政會之擬議

當人民參政之呼聲甚高時，政府亦會有設國民參政會以備訓政時期徵採全國國民公意之擬議。(一)依國民參政會組織法及會員選舉法原則之規定，則國民參政會會員總額爲一六〇人，其中一五〇人由各省市職業團體蒙古西藏及海外華僑分別選舉，其餘十人由國民政府就全國各界富有學識資望者聘任。黨政要員皆得列席。每年開常會兩次，國民政府認爲必要時，得召集臨時會。國民參政會之職權約有四端：(一)審議國民政府交議之預算案、宣戰案、媾和案及其他重要國際事項。(二)關於政治設施得建議於國民政府或請求國民政府說明。(三)得提出法律案於國民政府。及(四)得接受人民之請願。但此問題後即擱置，迨制憲運動發生，一般視線亦因之轉移。

- (一)國民參政會組織法，(二)二·二·一三(四)屆中執委會五九次常會通過，中央黨務月刊五五；國民參政會會員選舉法原則(三)三·三·一(一)四屆中執委會六〇次常會通過，中央黨務月刊五六。

附錄十 民二十五之中華民國憲法草案

訓政時期，原定於民國二十四年完成，然各省縣訓政工作實難如期告成，按諸約法與建國大綱之制憲程序，則憲法之治尙早。惟國難日深，民瘼日劇，人民於憤慨之餘，歸咎黨治，於是「結束訓政，實行憲政」黨外之呼聲愈高，黨內之同情亦漸表現。是以二十一年十二月中央執行委員會，第四屆第三次全體會議，卒議決：「擬二十四年三月開國民大會，議決憲法，立法院應速起草憲法草案發表之，以備國民之研究。」

立法院即於二十二年一月組織憲法草案起草委員會，（一）於二十三年三月一日發表中華民國憲法草案初稿。（二）嗣經立法院將該草案初稿發表，公開徵集各方面發表之意見，然後指定審查委員參考此種意見。對於初稿加以修改，於七月九日發表中華民國憲法草案初稿審查修正案。（三）此修正案最後經立法院會討論修正，於十月六日三讀通過，是為中華民國憲法草案（四）二十四年十月十七日，中央常會關於憲法草案決定原則五項，交立法院作為憲草修正之標準。立法院根據該五項原則重行審議，於十月二十五日正式議決修正通過，仍名中華民國憲法草案。（五）此草案曾經四屆六中全會組織委員會審查，終由五屆一中全會決定於二十五年五月五日宣布憲法草案，於十一月十二日開國民大會，並指定中委十九人組憲法草案審議委員會審查立法院所修正之憲法草案。審查結果，擬定之修正呈請中常會核定後，即交立法院覆議。立法院於五月二日，將修正草案通過。

於二十五年五月五日由國民政府正式宣布。(六)

憲法草案根據政權治權劃分原則，將政權畀諸國民大會，而以治權畀諸中央政府。中央政府有總統及五院，茲分述如左。

總統副總統，由國民大會選舉，選舉方法另以法律規定，其人選只中華民國國民年滿四十歲者，即得當選。總統副總統之任期均為六年，連選得連任一次。總統就職日應依法宣誓。(七)總統缺位時，由副總統繼其任；因故不能視事時，由副總統代行其職權；總統副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。總統於任滿之日解職，如屆期次任總統尚未選出，或選出後總統副總統均未就職時，由行政院院長代行總統職權。凡行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾六個月。總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究。

總統之職權則有下列數項：

一、為國家元首，對外代表中華民國。

二、統率全國陸海空軍。

三、依法公布法律發布命令，此須經關係院院長之副署。其於立法院之議決案，尚有提交復議之權。凡立法院送請公布之議決案，總統應於該案到達後三十日內公布；亦得於公布或執行前，提交復議。立法院對於提交復議之案，經出席委員三分之二以上之決議，維持原案時，總統應即公布或執行；但對於法律案條約案，得提請國民大會複決。

四、依法行使宣戰媾和及締結條約之權。

五、依法宣布戒嚴解嚴。

六、依法行使大赦特赦減刑復權之權。

七、依法任免文武官員。

八、依法授與榮典。

九、緊急命令權，即國家遇有緊急事變或國家經濟上有重大變故須爲急速處分時，總統得經行政院會議之議決，發布緊急命令爲必要之處置，但應於發布命令後三月內，提交立法院追認。

十、此外總統得召集五院院長會商關於二院以上事項，及總統諮詢事項。總統執行職務，須對國民大會負責任，故總統之選舉與罷免，亦皆屬諸國民大會。

憲法草案關於五院之規定，與現制大異。就組織而言，則有下列數點：（一）立法、監察兩院院長副院長由國民

大會選舉與罷免；司法、考試院長副院長由總統任命，國民大會罷免；而行政院院長副院長由總統任免，任期俱爲

三年。（二）立法委員監察委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民選出之國民代表舉行預選，依一定名額（八）各

提出候選人於國民大會選舉之。其人選不以國民代表爲限。至過渡時期之變通辦法，爲半數依此法選舉，半數由

各該院長提請任命。（九）委員任期規定爲三年，連選得連任。此外委員仍有保障與限制條款。（一〇）（三）行政院

除院長副院長外，設有政務委員，皆由總統任免，對總統負責。行政院各部部长委員會委員長皆由政務委員充任，

但委員中不管部會者之人，不得超過管部會者之半數。院長、副院長及政務委員合組行政院會議。（四）各院所屬機關，除行政院尚有一「設各部各委員會分掌行政職權」外，其他各院皆無規定，尚賴各該院組織法之規定。

就職權而言，其一，各院之能否為各該權之最高機關，獨立行使殊屬疑問。關於責任問題，立法監察院長委員由國民大會選舉罷免，則對國民大會負責。行政院長委員由總統任免，則對總統負責。但司法考試院長由國民大會罷免，而由總統任命，則其對國民大會負責，不無問題。

其二，各院之職權，皆與現制稍異。（一）行政權大都畀諸總統，行政院院長委員皆其僚屬，可相當於美國國務院，故其本部不過一行政院會議，以議決提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他關於重要國際事項，各部各委員會間共同關係之事項，總統或行政院院長交議事項，及行政院副院長各政務委員，各部各委員會提議之事項而已。（二）立法院之職權，仍為議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他關於重要國際事項之權。關於立法事項，立法院仍得向各院各部各委員會提出質詢。依憲草雖有總統之復議權及國民大會之創制複決法律——權，然無類似中政會之更高立法機關控制其上，則立法權當為完整，故立法院之職務當能擴大。（三）監察院之職權，除彈劾審計外，並有懲戒之權，亦較現制擴大。行使監察權時，仍得依法向各院各部各委員會提出質詢。關於法律與憲法有無牴觸，由監察院於該法施行後六個月內，提請司法院解釋。至彈劾之程序，則規定監察院對於中央及地方公務員違法或失職時，經監察委員一人以上之提議，五人以上之審查決定，提出彈劾案。但對於總統、副總統及行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長之彈劾案，須

有監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分一以上之審查決定，始得提出。此等彈劾案成立後，應向國民大會提出。如在國民大會閉會期間，應請國民代表依法召集臨時國民大會，爲罷免與否之決議。(四)司法院之職權，則爲掌理民事刑事行政訴訟之審判及司法行政，而公務員懲戒則歸諸監察院。此外，有解釋憲法，及統一解釋法令之權，關於特赦減刑復職事件，院長有依法提請總統行政之權。(五)考試院之職權，仍爲考選銓敘，凡公務人員、公職候選人、專門職業及技術人員執業資格，皆應經考試院依法考選銓定。

(一)立法院憲法草案起草委員會組織條例(二二·二·一八)國府一〇五九。

(二)原文見立法院公報六一。

(三)文見立法院公報六二，意見書見憲法草案初稿意見書摘要彙編。

(四)文見立法院公報六二，參看金鳴盛憲法草案釋義。

(五)原文見立法院公報七四。

(六)文見國府二〇三九。

(七)誓詞見憲草五〇條。

(八)立委依六十七條之按人口計算法，監委則各爲二名。

(九)詳見一四三條。

(一〇)如院內言論表決，對外不負責任，除現行犯外，非經該院許可不得逮捕或拘禁，及不得兼任其他公職或執行業務。

附錄十一 民二十六之國民大會

國民大會原定於二十五年十一月十二日召開，然因各省選舉未能辦理完竣，(一)一再延期，(二)迄今仍未能開會。茲根據憲法草案國民大會章及國府公布之國民大會組織法及代表選舉法，(三)而簡述國民大會之組織與職權如下。

(一) 國民大會之組織

國民大會由國民代表組織而成，國民代表依憲草由每縣市及其同等區域各選出代表一人，但其人口逾三十萬者，每增加五十萬人，增選代表一人。蒙古西藏僑民之代表名額，另以法律規定。至於額數，國民大會代表選舉法規定總額為一二〇〇，依區域選舉方法選出者為六六五，依職業選舉方法選出者為三八〇，依特種選舉方法（遼寧、吉林、黑龍江、熱河、蒙古、西藏、在外僑民及軍隊）選出者，為一五五名。凡中華民國國民，年滿二十歲無不能情形者，(四)皆有依法選舉代表權；年滿二十五歲者，有依法被選舉代表權。但每一選舉人不得有二以上選舉權。(五)選舉方法以普通、平等、直接、無記名投票之方法行之，但選舉票應載明國民政府所指定之候選人全體姓名，由選舉人就中圈定一人。選舉代表之外，國民大會組織法並規定中國國民黨中央執行委員、中央監察委員為國民大會當然委員；其候補中央執監委員，國民政府主席、委員，各院部會長官，以及國民大會主席團特許之人

員，皆得列席。

國民代表任期六年；違法或失職時，由原選舉區依法罷免。代表在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。除現行犯外，在會期中，非經國民大會許可，不得逮捕或拘禁。

國民大會每三年由總統召集一次，會期一月，必要時得延長一月。(六)國民大會經五分二以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會。總統亦得召集臨時大會。開會地點，在中央政府所在地。開會時由代表宣誓後，(七)互選三十一人組織主席團；每次開會時，由主席團推定一人爲主席。大會非有代表過半數之出席，不得開議；其議決以出席代表過半數之同意爲之。憲法之通過，須有代表三分之二以上之出席，並經出席代表三分之二以上之同意。憲法之修改，須有四分之一以上之提議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議。(八)

民二十六年四月三十日，國民大會組織法及代表選舉法復經修改，憲草一四六條亦被刪去，(九)組織方面之修改，國民黨候補執監委員亦爲當然代表，並增加國民政府指定代表二四〇名，但區域選舉，則變以前「各選舉區所推選之候選人，由國民政府就中指定三倍於該區應出代表之名額爲候選人」爲「各選舉區應出之國民大會代表，由各該區有選舉權人選舉之」。

(二)國民大會之職權

國民大會之職權，則爲制定憲法及行使憲法所賦與之職權。制定憲法由首次召集之國民大會兼行。惟是憲法草案已經現行黨政重要機關擬定，國府宣布；國民大會能否修正，法律上不無疑問。事實上，在國民黨與國民政

府極度指導控制之下所選舉召集之國民大會，對於憲草，當不致修改。至正常之國民大會，其職權，依憲草之規定，則有六項：（一）選舉總統副總統立法監察兩院院長副院長及委員。（二）罷免總統副總統立法司法考試監察各院院長副院長立法委員監察委員。（三）創制法律。（四）複決法律。（五）修改憲法。（六）憲法所賦予之其他職權；如領土非經國民大會之議決不得變更之類是。

二十六年四月三十日之修正（見前）國民大會之職權，改爲制定憲法並決定憲法施行日期，於會期完畢，任務即行終了。

（一）詳情見國民大會代表選舉總事務所三日刊及旬刊。

（二）（一五・一〇・二二）國府訓令延期二一八五。最近三中全會規定爲二十六年十一月十二日召開。

（三）國民大會組織法及代表選舉法（二五・五・一四）國府二〇四八；代表選舉法施行細則（二五・七・一）國府二〇八九；此外國民大會選舉總事務所條例國府二〇六一；及各地選舉事務所規程，國府二〇九三。按國民大會組織法與憲法草案國民大會章程有不同之點（如會期）或有顧全事實而將來不能有與不宜有者（如黨政大員之出席或列席權），觀此一若國民大會有二，即制憲的與正常的二種。憲草所規定者爲正常國民大會，組織法所規定者爲制憲兼正常國民大會。故曰「制定憲法及行使憲法所賦予之職權」及「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使」。今混合敘述之。（但最近修改爲只制憲之國民大會，詳下。）

（四）選舉法第四條。

（五）選舉法第五條。

（六）國民大會組織法定爲十日，至二十日，必要時得延長。

（七）誓詞「〇〇〇敬以至誠，代表中華民國人民接受創立中華民國之孫先生之遺教，依法行使職權，並遵守國民大會之紀律，謹誓。」

(八)修改憲法之提議，應由提議人於國民大會開會前一年公告。

(九)國府令刪去憲草一四六條、二六·五·一八；國府二三五七；國民大會組織法及代表選舉法（二六·五·二一）；國府二三六〇。