



## 二十年來政治組織的演進

張明養

敘述民國的政治組織有三種困難：

第一、中國的實際政治組織往往與國家根本法中所規定的政治組織完全不同。譬如民國的總統很少是合法選出的。第一次正式總統袁世凱之當選即完全是由於所謂公民團的壓迫包圍，曹錕之以賄選而任總統是更不必論了。這不僅總統為然，其他組織如國務院，國會亦莫不如此。國會衆議院的任期本定為三年，但民國二年第一次選出的國會議員到民國十二年時，還為人民的代表，他們以為國會常遭武力壓迫，時聚時散，其任期須實足計算，解散時期內之時日不計在內。而同時亦有不少人反對，另組議會。於是一時有舊國會，新國會及新新國會之紛歧，究不知何者為合法。所以中國的政治組織實際上往往是與約法憲法條文極相矛盾的，敘述起來自然困難得多。

第二、中國的有些政治組織，頗為特別，如袁世凱時代之參政院一方

為大總統的諮詢機關，一方又行立法的職權，其權力遠在立法院之上，這種政治組織，憲政史上向不多觀，在理論上很難加以適當之解釋。

第三、國民政府的五院政制，完全是一種簇新的創造的政治組織，其組織精神完全與舊制不同，世界政治史上，尚無先例，故欲將新舊政制一併敘述，自有若干困難問題發生。

提出這幾點困難，並不是為自己文章做得不好作辯護，這不過是提示讀者：本文是採取怎樣一種態度來解釋民國政治組織的演進罷了。本文文末原有敘述政黨組織一節，但因中國的政黨，根本講起來，實不成其為政黨，而且中國也無政黨政治可言，故從略。

### 一 概論

民國最初之政治組織為臨時政府，臨時政府係照臨時政府組織大

86905

86906

綱組織而成，此大綱於辛亥年十月由雷奮、王正廷、馬君武起草，經二度之修正，凡二十一條。其精神完全做效美國憲法。採用總統制，不設國務總理，臨時總統由各省代表選舉，每省祇有一票權，孫文以十六票對一票之絕對多數，而獲選為第一任臨時大總統。總統之職權為統治全國，統率海陸軍，制定官制官規，任免文武職員，經參議院之同意宣戰、媾和及締結條約。行政各部，設部長一人，為國務員，輔佐總統，總理各部事務，直接對總統負責。當時行政事務共分九部，即陸軍、海軍、司法、外交、財政、內務、教育、實業、交通是。至立法機關則採用獨院制，立法權由臨時參議院行使之。舉凡臨時政府預算之決定，出納之檢查，全國統一稅法幣制及發行公債事件之議決，以及宣戰媾和締約之同意權，均屬參議院之職權。參議院由各省都督至多派選三人組織之。該院於元年一月二十八日正式成立，林森當選為正會長。迨清帝退位，孫文提出辭職，向參議院推薦袁世凱繼任，參議院於二月十五日開會以十七票之絕對多數，選袁氏為第二次臨時大總統，由唐紹儀組閣，增設農林部，共計十部。

臨時政府之組織本為暫時性質，故當三月十一日臨時約法公布後，政府即行改組。臨時約法全文凡七章，五十六條，採取責任內閣制，以冀減低總統之職權。大總統提出法律案，公布法律，須得國務員之副署；內閣總理及各部總長，直向國會負責，大總統由參議院選舉。參議員由各省選派，每省人數增至五人。參院之權力頗大，得彈劾大總統及國務員。臨時約法採取內閣制，不利總統之專制，故袁總統時思破壞之，王芝祥

事件不待唐總理副署而直接發布命令，實為袁氏破壞內閣制之開始；以後陸徵祥、趙秉鈞、熊希齡諸閣均受袁氏一人指揮，內閣實無絲毫權力。二次革命之爆發亦即間接為袁氏此種專制行為所激起。

民元八月公布國會組織法，民二四月第一次正式國會成立，國民黨議員雖佔多數，但因二次革命失敗，後台勢力頓失，十月第一次正式大總統之選舉遂由進步黨包辦袁氏當選。此次選舉係照新頒大總統選舉法舉行，由國會二院組織總統選舉會選出總統的。

時憲法起草委員會正起草憲法，極力限制總統之職權，這自然為袁氏所痛恨，即先提出修改條文，繼則奪國民黨議員權利，使國會不能成會而另召集政治會議，議決解散國會及設立約法會議。民三約法會議開幕，修正臨時約法而制成所謂新約法，恢復先前的總統制，大總統得召集及解散立法院，宣告開戰媾和及締結條約，總統對於立法院議決之法律案有否決權 (Veto)，而國務卿各部總長之違法行為，立法院無權彈劾，祇受肅政廳之糾彈，及平政院之審理。此外又規定設立參政院，為大總統之諮詢機關，但其權力極大，如大總統得參政院之同意，可以解散立法院，不公布經立法院三分二通過之法律，發布緊要教令代替法律，以及可為財政緊急之處分；在立法院未成立前，參政院得代行立法院所有職權。此種政治制度，世所罕見，這實在是袁氏實行稱帝的初步工作。

果然不久，修正大總統選舉法於民二年底公布，總統任期改為十年，

連選得無限制連任。但此還不能滿足袁氏的專權欲望，因又發生帝制運動，改稱洪憲年號，時西南各省相繼宣布獨立，組織護國軍，不久袁氏病歿，由黎元洪升任大總統。因各省之要求，遂恢復臨時約法，而將新約法取消。

同時舊國會亦重開會，憲法會議仍繼續製造憲法。至民國六年，段祺瑞內閣因對德宣戰案與國會意見不合，遂藉口督軍團之要求而將國會解散。但西南諸省仍擁護約法，反對解散國會，若干舊國會議員就至廣東開非常國會，舉孫文爲大元帥，民七又議決組織軍政府，舉岑春煊爲國務總裁，代行大總統職務。同時在北京方面，也召集一個新國會，於七年舉徐世昌爲大總統。

到了民國十一年徐世昌爲直系軍閥迫走，黎元洪復位，廣州國會議員亦回至北京。十二年六月黎元洪復被迫去職，同年十月五日曹錕以賄賂方法當選大總統，十月十日復公布憲法，凡十三章，一百四十一條。其中關於中央政府各部組織的規定與臨時約法相似，其不同點爲加入國權與地方制度兩章。國權一章規定中央與各省的權限，其未規定者依性質；性質之關於國家者，屬國家，關於各省者，屬各省。地方制度章規定全國分省縣二級，各省得自由制定省憲。惟各方對此憲法，都以其爲受賄議員所通過，多不予以承認。

曹錕既以賄選方法當選總統後，卽於十三年一月令孫寶琦內閣設立憲政實施籌備處，預備實行憲法。但是時東南各省反對賄選甚烈，遂

致發生江浙戰爭，同時奉張亦出兵反對曹錕，東北戰爭，亦相繼而起。後馮玉祥率部反戈，曹錕卽被迫辭職，由段祺瑞出組臨時執政府，公布臨時政府制六條，設各部總長，合組國務會議，不設總理，以臨時執政兼內閣總理，無立法機關，故國務會議實總統，內閣、國會三者的綜集，爲民國史上罕見之革命的政治組織。

段氏上台後，卽召集善後會議，議決組織國民會議，以制定憲法，但未實行。善後會議後，復由執政及各軍民長官委派代表組織參政院，於十四年七月成立，其職務爲輔佐臨時執政，議決臨時執政重要提案，對外宣戰媾和，及締結條約，亦須經該院之通過，不啻爲一變相之國會。十四年底臨時執政府改組，增設國務總理，執政一切命令均須由總理及各部長副署，是執政已變成爲大總統。民十五年段氏出走，由國務院攝大總統令。十六年張作霖組軍政府，自爲大元帥，實卽總統也。

同時南方國民黨於十四年七月成立國民政府，採取委員制，並於十五年七月出師北伐，節節勝利，於民十七克復北京，國民政府遂統一全國，得各國的承認。

國民政府的組織完全是一種新的政治組織，世界憲政史上尙無先例。其組織法於十四年七月公布，十七年十月及十九年十一月會加以修正，二十年五月國民會議制定訓政時期約法後復於六月十五日修正公布，共計十章五十二條。規定國民政府以行政、立法、司法、考試、監察五院組織之，各院長由國民政府委員任免（訓政時期約法規定須由

86908 國民政府主席之提請，而國民政府委員則由中國國民黨中央執行委員會選任。宣戰媾和，公布法律都由國民政府名義行之。其組織精神實與蘇聯政治組織大同小異。

## 二 國家元首

中華民國的元首，在舊政府時代，為最高行政長官的大總統，在國民政府時代，則為國民政府的主席。依照民二的大總統選舉法，「凡中華民國人民，完全享有公權，年滿四十歲以上，並住居國內十年以上者，得被選為大總統。」在臨時政府時，臨時總統之資格，沒有明文規定，其產生方式係「由各地方代表舉之……代表投票權，每省以一票為限。」

（臨時政府組織大綱第一條）第一次臨時總統孫文，就是在十七省代表選舉會中得十六票而當選的。第二任臨時總統袁世凱是由孫文推薦至參議院而依同樣方法選出的。至元年三月，臨時約法公布，規定臨時大總統由參議院選舉，以總員四分之三之出席，得票滿投票總數三分之二以上者為當選。民二公布大總統選舉法，總統由國會議員組織總統選舉會選舉之，選舉人須有三分之二以上列席，得票滿投票人數四分之一者為當選。同年十月六日國會議員舉行總統選舉，經過三次之投票始行選出袁世凱為民國第一次正式大總統。民三袁世凱將大總統選舉法大加修改，但不久（五年）即廢，未曾實行。大總統的任期為五年，連選得連任一次，袁氏曾將任期改為十年，得無限制的連任，不過中國

的總統從未有一個連任至五年的。到了國民革命成功後，國民政府主席為國家元首，其任期與資格並無若何具文規定，至其產生方法則係由中國國民黨中央執行委員會選任。

依民國各種根本法之規定，大總統的職權可以概括為下列的數種：

（一）總攬政務，公佈法律。這不僅臨時約法如此規定，其餘各項根本法都有同樣的規定，誠以大總統為一國的最高行政長官，各部政事都非得他的簽字蓋印，不能施行，如唐紹儀內閣因袁世凱不肯簽押任王芝祥為直隸都督的命令而辭職，就是個顯例。袁氏以後，總統的此項權力，雖為武人所劫奪，然在名義上仍然保有總攬政務的權力。至於由國會所通過之重要法令，亦須由總統公佈後，始能發生效力。

（二）任免官吏。臨時政府組織大綱第五條，臨時約法第三十四條，新約法第二十一條，以及十二年憲法第八十一條均規定大總統有此項之職權。不過大總統實行此項職權時也有相當之限制，即簡任級及薦任級的官吏之委任，全由大總統權力之支配，其特任級的高級官吏如國務員，外交大使與公使之委任則須得國會之同意。故民國元年陸徵祥組織內閣，因未得國會同意而倒；民國十二年張紹曾組織內閣，因新閣員外交總長施肇基被衆議院反對而不得就任。

又大總統免除國務員職務時，須經國務總理之副署，否則為不合法，例如民國六年黎元洪免去國務總理段祺瑞本兼各職，督軍團即以在責任內閣制下，總統罷免國務員未經國務總理副署，不生效力為藉口，

而向中央政府宣佈獨立，以至引起張勳復辟之變。民國十二年北京攝政內閣之不敢貿然罷免國務總理張紹曾之職，亦即此故。不過在袁氏公布的新約法中，總統之任免官吏權，並未規定須受若何之限制。

(三) 宣戰媾和及締結條約 大總統之有宣戰媾和及締結條約之權，是一般共和國憲法所普遍規定的。不過在行使此項權力時，例須經參議院（臨時約法第三十五條）或國會（十二年憲法第八十四五兩條）之同意。袁世凱因欲獨斷獨行，在新約法中規定「大總統宣告開戰媾和」（二十二條），不必經立法院之同意。不過在民國史上，大總統之行使此項權力時，事實上是很少經過國會之同意的。民國向多內戰，對外宣戰，則二十年來還祇一次，即民國六年的對德宣戰。但這一次的宣戰，也只是名義上的宣戰，實則是宣而不戰。主張宣戰最力的人是總理段祺瑞，而非總統黎元洪，當時國會雖同意對德絕交，但對德宣戰則始終未予通過，督軍團即因之宣布獨立，要求黎總統解散國會，於是段祺瑞就得不經國會的同意，而向德國宣戰了。至於民國以來，大總統所締結的條約雖大部分經國會通過，而未經國會之同意者亦復不少，這種未經國會同意的條約，在理不能發生效力，不過訂約的外國政府卻不注意這些問題。例如民二五國銀行大借款契約，國會並未予以同意，而外國人卻竟不管這些而將借款交付了，這也許是因爲外人深信中國國會沒有勢力，只要得到行政部的負責就膽敢這樣妄爲了。民四日本提出的二十一條也是未經國會同意而由行政部承認的。

(四) 其他職權 此外，大總統統率全國海陸軍，制定官制官規，提出法律於參議院，得宣告大赦特赦減刑復權，新約法中所規定之總統職權更大。在民國史上，大總統之得充分執行其職權者，除袁世凱一人外，簡直找不出第二個人。

上述者爲舊政府時代國家元首之職權。至於國民政府時代，上述大總統之職權均由國民政府行使之，十七年公布之國民政府組織法（第一條至第四條），二十年公布之訓政時期約法（第六十五條至第六十八條），及二十年六月十五日公布修正國民政府組織法（第二至第六條）均規定「國民政府總攬中華民國之治權……統率海陸空軍……行使宣戰媾和及締結條約之權，公布法律命令，行大赦特赦，及減刑復權。」此項規定與舊政府組織完全不同，亦即國民政府組織中之一特點也。

國家元首既爲一國的最高行政長官，其地位自然與一般官吏不同。故其刑事責任須加以相當之限制，十二年憲法規定「大總統除叛逆罪外，非解職後不受刑事上之訴究。」誠以大總統總攬全國政務，且爲對外之最高代表，其地位自非加以特別保障不可。即當總統犯重罪而由國會彈劾時，亦須由特別法庭審判，不受普通法庭之拘束。臨時約法規定總統「受參議院彈劾後，由最高法院全院審判官互選九人組織特別法庭審判之。」即爲尊崇大總統地位之意。不過自民國以來，大總統雖間有犯重罪者，然從未見此項規定實行過一次。

### 三 行政組織

民國的行政組織，一般的說是採取內閣制的。臨時政府時代，行政組織奉行總統制，設五個行政部（實際上有九部），各部設部長一人，由大總統經參議院之同意而委任之，各部直接對臨時總統負責。但這總統制實行不久，臨時約法即行公布，改採內閣制，添設國務總理，臨時大總統公布法律命令，須由國務員之副署。將大總統權力，減低不少，這於專橫的袁世凱視之，自然不能忍受，唐紹儀之去職即為袁氏反抗內閣制之第一聲。後袁氏公佈新約法，改採總統制，將行政權力完全集中於總統一人身上。國務員不受立法院之監督，其有違法行為時，則受肅政廳之糾彈及平政院之審理；而此肅政廳與平政院之官員卻由總統任命。由是國務員遂全由總統之私黨把持。袁氏死後，內閣制雖恢復，然其行為往往不對國會負責，對德宣戰案即其一例。

國務總理及各部總長均由大總統經國會之同意而委任之，（惟新約法的規定則可不經國會之同意。）國務員時開國務會議，權力甚大，據元年公布之修正國務院官制第九條之規定，後列事項應經國務會議：（一）法律案及教令案，（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）參議院咨送之人民請願案，（十一）國務總理或各部長認

為應經國務會議事項。』

至於國務員的職權則有下述的幾種：（一）出席國會發言，（二）對其本部的下級職員可以自由委任，（三）頒布一部分法令的權力，例如內務總長之頒布國籍法，十二年農商總長之頒布工廠條例。（其實此種職權均應屬於立法機關，現在國民政府的立法院就是充分保有此項權力的。）（四）各部總長就主管事務對於地方長官得發指示及訓令，各部總長如認地方長官之命令或其處分有違背法令或逾越權限者，得停止或撤銷之。

國務院的分部並無一定，時有增減。臨時政府組織大綱規定為五部，而元年臨時政府成立時，實際上有九部，以後時有增加。各部組織大體相同，有總長一人，次長一人，參事四人，此外設司長，秘書，僉事，主事及職員若干人。各部均設有總務廳，掌管機要，典守印信，編製統計報告，管理本部會計。各部的職能，我們顧名思義，就可知道，毋庸贅述。

至國務院的本身組織，除國務總理及各部總長外，尚有參議八人，秘書長一人，及秘書僉事主事若干人，下列機關並直屬於國務院：（一）法制局，（二）鈐敕局，（三）統計局，（四）印鑄局，（五）僑工事務局，（六）全國水利局，（七）全國菸酒事務署，（六）航空署。

這一切行政組織，在舊政府時代，都不曾有大的變動過。到了國民政府成立，這過去的一切舊制，都被五權憲法學說打得落花流水了。國民政府之行政權由行政院行使，行政院設正副院長各一，由國民政府任

免。行政院以下列各部各委員會組織之：（依照十七年十月二十日公布之行政院組織法，現在組織稍有改變，如農礦與工商二部之合併，衛生部之取消……）內政，外交，軍政，財政，農礦，工商，教育，交通，鐵道，衛生等部，建設，蒙藏，僑務，勞工，禁烟等委員會。行政院會議（十九年起改稱國務會議，以前所稱之國務會議改稱爲國民政府會議）由院長，副院長，及各部部長，各委員會委員長組織之，得議決下列事項：（一）提出於立法院之法律案，（二）預算案，（三）大赦案，（四）宣戰媾和，締約案及其他重要國際事項，（五）薦任以上行政官吏之任免，（六）行政院各部各委員會間不能解決之事項，（七）其他依法律或行政院院長認爲應付行政院會議議決事項。

行政院內設（一）祕書處及（二）政務處，各有處長一人，祕書，參事，科員若干人。祕書處掌文書收發分配，文件之撰擬，翻譯，典守印信，及會計庶務諸項；政務處掌國務會議事項，國民政府會議發交該院之議決，以及應提出於立法院或立法院咨送該院之事項。

行政院各部設部長一人，政務次長，常務次長各一人，各委員會設正副委員長各二人，均由行政院院長提請國民政府分別任免之。行政院各部部長各委員長，於必要時得出席國民政府會議及立法院會議，各部及各委員會並得依法律發布命令。各部組織大致相同，各分處司，每處司設處長司長各一，此外尚有若干參事，科長，科員等。

#### 四 立法機關

行使民國政府之立法權的是國會。在行責任內閣制的國家，國會的權力本來是很大的，不過中國的國會卻是最可憐不過的，非但不能行使其合法的職權，而且還時遭意外的壓迫與解散。國民政府成立後，立法權的行使就從國會移轉到立法院。

民國的國會，一般的說，是採二院制的。依照民元八月十日所頒布的中華民國國會組織法及十二年憲法，國會都是由參議院與衆議院構成的。不過在臨時政府時代，立法權是由參議院單獨行使的，因爲沒有設立衆議院，臨時約法之規定亦如此；袁世凱新約法頒布後，亦採一院制的組織，廢參議院名，改稱立法院。

參議院的組織是各時期不同的，在臨時政府時期，參議院由各省都督至多派遣三人組織之。臨時約法公布後，每省所選參議員增至五人，同時內外蒙古，西藏亦得各派五人，青海得派一人。國會組織法公布後，參議院由各省選出十名，蒙古二十七名，西藏十人，青海三人，中央學會八名，華僑六名組織之。至袁氏之立法院則由中央選出四十人，各省二〇二人，各特別行政區域九人，蒙古西藏青海二十四人組織之，但未成立，其職權由參政院代行。參議員的任期爲六年，每二年改選三分之一。國會組織法規定衆議院之名額依人口之多寡定之，每人口滿八千萬，選出議員一名，但人口不滿八百萬之省亦得選出十名。但當時中國還沒有詳細的人口調查，故又規定各省暫時得選出之員額，共計五九六名。我們比較二院的組織法，可知參議院的組織是採取各省均等主

86912

義的，而衆議院則以人口多少爲比例，以定名額之多寡。衆議院議員的資格並不甚嚴，只要是中國國民，年滿二十五歲之男子而非兼其他軍政要職者皆得當選。其任期爲三年，但國會自民二四月成立後，屢被壓迫解散，民二年底被袁世凱解散，民五恢復後，又於六年被解散，到十一年又復恢復，以致他們的任期難於計算，在他們自己看來，任期是應該實足計算的。

議會的職權，國會組織法祇規定在正式憲法未完成時，臨時約法所定參議院之職權卽爲民國議會之職權。約法中所規定參議院之職權如下：（一）議決一切法律案，（二）議決政府之預算決算，（三）議決全國之稅法幣制及度量衡之準則，（四）議決公債之募集及國庫有負擔之契約，（五）特任官之任免，宣戰媾和，締約，頒布特赦令之同意權，（六）答覆政府諮詢事件，（七）受理人民之請願，（八）向政府建議，（九）提出質問書於國務員，並求其出席答覆，（十）咨請政府查辦官吏，（十一）彈劾大總統及國務員。新約法中所定之立法院的職權，與此大致相同，惟宣戰媾和締約及查辦官吏等重要職權俱被袁氏剝奪淨盡。十二年憲法所規定之議會職權，亦大致與約法相同，惟將二院之執行權範圍分割開來。

二院各設正副議長各一，由議員互選之，其職權爲「維持院內秩序，整理議事」，議會開議須有總議員過半數之出席，否則卽不合法，因之有許多議員就常以不出席爲抵制，使議會流會。

爲要保障議員能充分代表人民的利益起見，議員享有許多特權，其最重要者爲：（一）議員於院內之言論及表決對於院外不負責任（約法第二十五條，十二年憲法第六十八條），憲法委員會諸議員極力限制總統職權，不畏袁氏的嚴厲壓迫，實藉有此項特別保障。（二）議員在會期中除現行犯及內亂外患之犯罪外，非經國會許可，不得逮捕或監視（約法第二十六條，十二年憲法第六十九條）。在袁世凱時代，他會利用此項規定，非難反對他的議員，加給他們一個通敵謀叛的罪名，如民二時通緝議員居正，逮捕議員丁象謙等，以後復取消國民黨籍的國會議員，也是根據於這理由的。（三）此外議員還可領受相當的薪金。

到了國民政府成立後，立法權是由立法院行使，據二十年公布之國民政府組織法第二十九條，立法院有議決法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案及其他重要國際事項之職權。凡屬上屬職權內之事項，立法院無不是充分行使之的。十九年外交部因未得立法院之同意而簽定中日關稅協定，曾引起立法院之否認有效一事，卽爲明證。立法院設院長副院長各一，由國民政府任免之，設委員四十九人至九十九人，由院長提請國民政府任免之。委員任期二年，不得兼各級政府之事務官。立法院設：（一）法制，（二）外交，（三）財政及（四）經濟委員會，又置（一）秘書，（二）統計，（三）編譯三處，各有處長一人，及科長科員等若干人。會議時須有委員總數三分之一出席，以出席委員



過半數之同意決之。至舊時議會中之議員之特權，立法院組織法中並無規定。

## 五 司法制度

行使民國的司法權的是法院。司法權完全獨立，不受行政機關之干涉。臨時約法第五十一、二兩條規定，「法官獨立審判，不受上級官廳之干涉……法官在任中不得減俸或轉職，非依法律受刑罰宣告或應免之懲戒處分，不得解職。」十二年憲法也有同樣的規定。但在中國，這也不過是名義上的說法，每當司法部長更換時，總有若干法官被更動的，而法官之判決尤多受政治的軍事的勢力之影響。

在舊政府下，全國最高的審判機關是北京的大理院，院置院長一人，由大總統任命，有「統一解釋法令必應處置之權。」院長下有民事庭和刑事庭長數人。大理院有終審不服高等審判廳判決而上訴之案件之權力；依法令屬於大理院特別權限之案件，大理院有第一審並終審之權。

在大理院下為各省之高等審判廳，與地方之地方審判廳。與大理院和高等審判廳等地位並立的為總檢察廳，高等檢察廳以及地方檢察廳。這二種機關的對立，實為司法制度的最大缺點，總其害處，約有三端：（一）糜費過多，（二）手續過繁，（三）同級二長易生意見。所以國民政府成立後，即於十六年十一月起將檢察廳組織取消，而合併於審判

廳內，同時復將以前大理院審判廳等名稱改為最高法院，高等法院及地方法庭，以謀司法制度之統一。此新制度施行後，高等法院院長之權力大增，但其對於法院外之行政權卻已加以相當之限制了。

至於國民政府的司法院，權力甚大，掌理司法審判，司法行政，官吏懲戒及行政審判之職權；關於特赦，減刑及復權事項亦由司法院長提請國民政府准核施行。司法院以下列各部院及委員會組織之：（據十七年十一月七日公布之修正司法院組織法）（一）司法行政部（約等於以前之司法部），（二）最高法院，（三）行政法院，（四）官吏懲戒委員會。司法行政部承院長之命掌理行政事宜；最高法院對於民刑訴訟事件依法律行使最高權；行政法院依法律掌理行政訴訟審判事宜；官吏懲戒委員會依法律掌理文官法官懲戒事宜。至司法院院長得經最高法院院長及該院各庭庭長會議議決後，行使統一解釋法令及變更判例之權。

司法院內置祕書處參事處，分掌院內各項事務。至其法院組織，上面已約略言及了。

## 六 考試制度

在舊政府時代，對於考試與監察權之行使並不十分注意。到了國民政府成立後，即依五權憲法學理特設考試院與監察院。在舊政府的國務院下，本設有一個銓敘局，主理文官的任免、陞轉及考試，但其職務大

86914

都屬於消極的一方面，並未會從事積極的考試工作。至國民政府時代，考試院的地位甚為重要，『所有公務員均須依法律經考試院考選，銓敘，方得任用。』（二十年六月公布國府組織法第四十一條。）考試院因成立時期稍遲，現在所有公務員尚非完全經考試院考選銓敘而任命者，但近來考試院已積極進行其工作，本年八月舉行高等文官考試，即其一例。

考試院分二部：一為考選委員會，一為銓敘部。考選委員會掌下列事項：（一）考選文官、法官、外交官及其他公務員，（二）考選專門技術人員，（三）辦理組織典試委員會事項，（四）考選人員之冊報，（五）舉行考試其他事項。銓敘部之職權與昔日之銓叙局相似，掌：（一）公務員之登記，（二）考取人員之分類登記，（三）成績考核登記，（四）公務員任免之登記，（五）公務員升降轉調之審查，（六）公務員資格之審查，（七）俸給及獎卹之審查諸事項。

考試院設院長副院長各一，由國民政府任免之。考選委員會設委員長一人，委員數人；銓敘部設部長，副部長各一，均由院長提請國民政府任免之。考試院內置祕書處及參事處，各設職員若干人。

考試院於舉行中央或地方考試時有相當之特權，在舉行考試時，得組織典試委員會；關於舉行考試事項，考試院得依考試法之規定，調用各機關人員。此外考試院還有一種特權，即考試院組織法第十五條規定：『考試院對於各公務員之任用，除法律另有規定外，如查有不合法

定資格時，得不經懲戒程序逕請降免。』

## 七 監察制度

監察院的組織亦為國民政府組織特點之一。在舊政府時代，監察權之行使雖有相當的機關，如國會、平政院及審計院，但其成為獨立的組織而與行政院立法院立於同等的地位，則自國民政府始。從這一點觀察，就可想見國民政府之如何注重監察權的行使了。

國會雖為立法的機關，但其中一部分職權——彈劾權，是屬於監察方面的。在民國各種根本法中，國會對於大總統國務總理及特任官均有彈劾之權，這在前面講國會的職權中已有論到。惟下級官吏之失職違法，則非在國會權力的管轄範圍內，而另由平政院行使此項監察權。臨時約法第十條規定：『人民對於官吏違法損害權利之行為，有陳訴於平政院之權。』官吏對官吏間如有糾紛亦可向平政院控告。平政院設院長一人，由大總統任命，評事十五人，又設肅政廳及懲戒委員會，處理彈劾及懲戒事宜。舊政府下之另一監察機關是審計院。國家歲出歲入的決算都由這審計院依會計法審定之。設有院長副院長各一，審計官等職員若干人。審計院長本由大總統任命，後十二年憲法規定改由國會選舉，立法部監督行政部財政的權力，因之更進一層。

國民政府合併從先國會中的彈劾權及審計院的職權，而成立監察院以行使之。監察院的職權是：（一）彈劾與（二）審計（國府組織

法第四十五條。其彈劾職權由監察委員行使之。審計事項則設審計部掌理之。監察院設院長副院長各一，監察委員十九人至二十九人，其任免手續一如他院。監察委員得單獨提出彈劾案，彈劾案提出後由院長指定監察委員三人審查，經多數認為應付懲戒時，監察院即將被彈劾人移付懲戒。如此項彈劾案經官吏懲戒委員會議決不應受處分時，原彈劾人不負責任。彈劾案提出後，原彈劾人不得撤回。監察委員對於其他監察委員亦得行使彈劾權。

此外監察院復得設監察區，院長得提請國民政府特派監察使分赴各監察區，行使彈劾職權。監察院又得隨時派員分赴各公署及其他公立機關，調查檔案，冊籍；遇有疑問，該主管人員應負責為詳實之答覆。

監察委員之地位既如此重要，自不能不予以特別保障，故有監察委員保障法之頒布，該法規定監察委員不得任意免職或轉任，非現行犯不得逮捕，其在行使職權時之言論對外不負責任。綜其特權約與以前國會議員所享受者相似。

至於審計部之所掌事項，與前審計部大致相類：（一）審核政府所屬全國各機關之決算及計算；（二）監督政府所屬全國各機關預算之執行；（三）核定政府所屬全國機關收入命令及支付命令；（四）稽察政府所屬全國各機關之冒濫及其他關係財政之不法或不忠於職務之行為。審計部設部長副部長各一。

監察院內置祕書處與參事處，分執院內各項事務。

## 八 地方政府

在舊政府時代中國分二十二行省，四特別區，二轄地及二自治區域。每省致省長一人，由大總統任命，管轄『全省民政，及巡防警備等隊；並受政府之特別委任，監督財政，及司法行政，暨其他特別官署之行政事務。』省又設督軍一，為一省的軍事長官，管轄各營陸軍，不得干涉民政。惟事實上因為他擁有兵權，其威權常在省長之上。但督軍還不及巡閱使的威嚴，因巡閱使所管轄的常及三四省，兵力更足，此種官職到了十三年始廢。省長下設財政，教育實業諸廳，為全省的最高行政機關。一省的立法權由省議會行使之，省議員名額，各省不同，任期為三年。省議會設議長副議長各一，由議員互選。省議會的職權為：（一）議決不和法律或命令抵觸的本省單行條例；（二）議決本省財政收支與省債募集；（三）答覆行政長官之諮詢；（四）受理人民的請願；（五）彈劾或質問省中行政官員。

省之下為道，道置道尹，道之下為縣，縣設縣長，有縣議會，十二年憲法規定省設省務院，執行省自治行政，取消道之組織。

國民政府下之各省政治組織，採合議制，由國民政府任命委員九人至十三人組織省政府委員會。中央與地方之權限採均權制度（訓政時期約法第五十九條）。省政府設下列各廳處：祕書處，民政廳，財政廳，建設廳以及農礦廳，工商廳，各設廳長一人。省政府設主席一人，其職權

86916 爲：(一)執行省政府委員會之議決案，(二)處理省政府日常事務，(三)召集省政府委員會之例會。

與省立於同等地位的有特別市之組織，直轄於國民政府行政院，凡

中華民國之首都及人口在百萬以上之都市都可建爲特別市，市設市

長一人，由國民政府任命，指導並監督特別市政府所屬職員。市政府設

下列各局，分掌市行政事務：(一)財政局，(二)土地局，(三)社會

局，(四)工務局，(五)公安局，(六)衛生局，(七)教育局等。並設

市參議會，有建議權及彈劾市長權。不過現在這特別市名稱已於十九年六月二十日改稱爲直屬於行政院之市，其組織法則無甚更改。

省政府下爲普通市及縣。普通市之組織與特別市大致相似。縣政府

設縣長一人，由省政府任用，綜理縣政，監督所屬職員。縣政府置教育，財

政，公安，建設諸局，分掌縣行政事務。縣設參議會，由縣民選舉之。其職權

爲議決縣預算，決算，募債事項，和縣單行規則；建議縣與廢事項，以及審

議縣長交議事項。縣下又分區及村，實行地方自治。

### 美國人眼中之蘇俄今昔觀

芒

幾年前，大腹賈的美國人看到蘇俄是充滿了飢寒交困向外國伸手乞援的人民，同時蘇俄的社會秩序如是不安定，人民如是貧乏，購買能力如是薄弱，而他們的主義對於美國又如是危險，他們對於蘇俄遂極端鄙視。可是近幾年來，美國人的態度已大變了，北歐的大熊已從那飢饉中掙扎出來，高步闊視於世界。五年計畫既使美國震驚；而其生產的貨物，又漸漸有奪取美國市場之勢，更使美國人日夜焦慮，美國現在才覺到蘇俄之不可輕視了。