

國民政府組織法之演變及其特質

薩師炯

國民政府組織法，自其頒佈以至今日，歷時將及二十載。由實際情形來說，它不僅為一種政府組織法，而且亦為國家根本法或根本法之一部份，是以其重要性不難想見。本文的目的，在將此法之演變及其特點，作一概括之說明，為清析計，茲先將其頒佈及歷次修正日期列表如下：

次 數	頒佈或修正頒佈日期	備 註
第一次	一四·七·一 (頒佈)	即第一個正式之國民政府組織法。
第二次	一六·三·一〇 (修正)	自十六年四月十六日至十六年九月二十日，以寧漢分立，武漢或南京均各設國民政府，雖實際上所設機關不盡與本法相符，但未另頒佈組織法。其後寧漢合作，成立「中央特別委員會」，國民政府的組織仍以此法為依據。
第三次	一七·二·二一 (頒佈)	
第四次	一七·一〇·八 (頒佈)	
第五次	一九·一·二四 (修正)	
第六次	二〇·六·一八 (頒佈)	是年六月一日訓政時期約法公佈。
第七次	二〇·二·三〇 (修正)	
第八次	二一·三·一五 (修正)	
第九次	二二·二·二六 (修正)	
第十次	二三·一〇·一七 (修正)	
第十一次	二三·一〇·一七 (修正)	
第十二次	三一·二·二三 (修正)	

第十三次	三一·五·九 (修正)	即現行之國民政府組織法。
第十四次	三一·九·一五 (修正)	

說明 上表日期欄內之數字，表示年月日，例如第一次頒佈之日期為十四年七月一日，即作一四·七·一，餘類推。註明修正者，為局部修正頒佈，註明頒佈者為重新制定頒佈。

如上所舉，可知國民政府組織法之變遷，相當頻繁，在十九年（自十四年七月迄今）之間，變更十三次，不過修改的次數雖多，但是每次變更的重要性并不完全相等，現在姑分三個段落加以說明，第一階段為十四年七月至十七年十月，第二階段為十七年十月至三十二年九月，第三階段為三十二年九月的組織法。（至於如此劃分的理由，可參看下文。）對於每次修改說明的繁簡，則將視其重要的程度而定。

一

自中山先生在北京逝世後，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，政治委員會（黨的機關，詳可參看拙著「中央政治指導機構之演變」，見第五卷第五期三民主義半月刊）議決改革革命政府名稱為國民政府，並於其第二十五次會議中議決中華民國國民政府組織法，而由同年七月一日正式成立之國民政府與以頒佈。是即國民政府與國民政府組織法之由來。

第一次頒佈之組織法，全文共十條，其要點有四：（1）國民政府組織法受中國國民黨之指導及監督，掌理全國政務（第一條）；（2）

國民政府以委員若干人組織之，除於委員中推定一人爲主席外，並於委員中推定常務委員五人，處理日常事務（第二、三條）；（3）國務由委員會議決之，委員會議出席委員不足半數時，由常務委員行之；公布法令及其他關於國務之文書，由主席及主管部部長署名，其不屬於各部者，由常務委員多數署名以國民政府名義行之（第四、五條）；（4）國民政府設置軍事外交財政各部，部長以委員兼任（第六條）。上述之第（1）點，即爲黨治主義，其餘各點所表示者則爲一種「一權主義」的委員會制度（或合議制）。當時實際情形，委員由政治委員會推選，人數爲十六人（凡此原法均未規定）。對於黨治之規定，自十四年迄今，均無變動，而在十七年十月以前，即此第一條之文字，亦未有所更改。

十五年十月，國民革命軍已克武漢，國民政府決定遷都武漢，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。十六年三月，第二屆中央執行委員會第三次全體大會開會，通過修正中華民國國民政府組織法，同年三十日由武漢之國民政府公布。

此一組織法全文仍爲十條，其特點有五：（1）廢除主席制，并規定：「國民政府由中央執行委員會選舉委員若干人組織之，并指定其中五人爲常務委員」（第二條）。又，過去由政治委員會選舉，而未作明文規定。（2）國民政府委員會議須有國民政府所在地委員過半數之出席，如出席委員不足法定人數時，即以常務委員會代之（第三條二項）；（3）公布法令及其他文書，至少須有委員三人之署名；未經中央執行委員會議決之重要政務，國民政府委員無權執行，但遇中央執行委員不能開會時，不在此限（第四條及第三條第三項）；（4）設財政外交交通司法教育勞工農政實業衛生各部，部長「得」以委員兼任之（第五條）；（5）國民政府組織得由中央執行委員會修正之，國民政府委員會於必要時亦得提出修正案（第九條）；又，過去未作此規定。（當時委員實際人數爲二十八人，嚴格言之，此一組織法之最主要者僅爲主席之廢除與開會人數之新規定而已。

十六年修正組織法不久，即有寧漢分立之局，當時在南京的國民政府，既未另頒組織法，而除了國民政府所屬機關與十六年組織法不甚相合外，亦無何種變動，是年九月二十日，寧漢合作，成立「中央特別委員會」，并由之推定國民政府委員四十三人，當時雖仍以十六年的組織法爲據，但在實際上則有若干單行法（例如大學院組織法）與之不甚相符。十二月二十八日中央特別委員會取消，十七年二月第二屆中央執行委員會第四次全體會議開會，重新議定國民政府組織法，於同月十一日由國民政府公布。

此一由二屆四中重新制定之組織法，共十一條，除下列各點外，與十六年之舊法，初無大異：（1）恢復主席制，於常務委員中推定之，并改常務委員之人數爲五人至七人（第二條）；（2）公布法令及其他關於國務之文書，由主席及常務委員二人以上之署名，與各部有關者并由各該主管部部長連署，以國民政府名義行之（第六條）；

（3）國民政府設內政、外交、財政、交通、司法、農礦、工商等部，并設最高法院、監察院、考試院、大學院、審計院、法制局、建設委員會、軍事委員會、蒙藏委員會、僑務委員會。（第七條）；又，在事實上，考試監察兩院於本組織法施行期間，并未成立。（此外，并将十六年組織法所規定之「未經中央執行委員會議決之重要政務，國民政府委員無權執行，但遇中央執行委員會不能開會時不在此限」一款從刪。

如上所述，可知自十四年七月至十七年二月之間，國民政府組織法雖經三次更迭，而在制度上除黨治一直維持至今外，其主要之特點在於一權主義的合議制，其間之最大變化，則爲主席之設與不設，而此殆亦基於實際政治環境，而非制度問題。

二

上述制度，到了十七年十月，有相當重要的變更。是月三日，中央執行委員會常務委員會同時通過了「訓政綱領」與新的「國民政府組織法」（同月八日國民政府公布）。前者的要點有二：（1）訓政

時期之政權，由中國國民黨全國代表大會代表國民大會，領導國民行使政權；閉會時，由中央執行委員會執行之；(2) 指導監督國民政府重大國務之施行，與國民政府組織法之修正及解釋，均由中央執行委員會政治會議行之。至於新「國民政府組織法」則不僅在技術上較前進步，即其內容亦有甚大的變動，而其主要之點，在於試行五院制度。而且自十七年十月以來，除了因「責任制」(詳下)問題，而使組織法有所變動外，大致仍以此法為藍本。

十七年十月的組織法，全文共四十八條，其要點在於：規定國民政府與五院之組織職權。由前者言之，可分五點：(1) 國民政府以行政、立法、司法、考試、監察五院組織之，五院院長副院長由國府委員任之(第五及七條)；(2) 國府設主席委員一人，委員十二人至十六人(第六條)；(3) 國府主席兼陸海空軍總司令，因故不能執行職務時，由行政院院長代理之(第八及九條)；(4) 國府以國務會議處理國務，國務會議由國民政府委員組織之，以國府主席為主席；院與院間不能解決之事項，由國務會議議決之(第十一及十二條)；(5) 公布法律發布命令，經國務會議議決，由國府主席及五院院長署名行之(第十三條)。關於五院者，亦有數點：(1) 分別規定以各該院為國民政府關於各該權之最高機關(例：行政院為國民政府最高行政機關，見第十五、二十五、三十三、三十七等條)；(2) 行政院之各部會，未列舉；各部會之長官，由行政院院長提請國民政府任之(第十八條)；(3) 立法院委員由該院院長提請國民政府任之(第二十七條)；(4) 監察院委員由該院院長提請國民政府任之(第二十七條)；(5) 行政、司法、考試、監察各院，關於主管事項得各向法院提出議案(第二十、三十五、三十九、四十六等條)。此外，組織法對於國府委員，五院院長副院長之任命，未有規定，而在實際上，則仍沿用過去由中央執行委員會或其常務委員會推定的方法。

此一組織法所規定的五院制度，雖則綱舉目張，但其在法制的性

質上不甚明瞭：(1) 國府雖仍沿用合議制，但主席的地位無論由法理或其後的事實來看，則已非往昔的主席可比；(2) 雖分設五院以行使五權，但在五院之上，尚有「處理國務」的國務會議；而且五院職權之劃分，亦頗特殊，例如條約案、宣戰案、媾和案、預算案、大赦案、須經立法院議決(第二十五條)，是以立法院的職權已兼及行政的監督；司法院的職權包括司法審判，司法行政，官吏懲戒及行政審判(第三十三條)；考試院兼及考選與銓敘(第三十七條)；監察院則兼及彈劾與審計(第四十一條)。論者不乏以：(1) 主席地位的提高；(2) 國務會議的地位；(3) 立法監察兩院委員之任命制度而認為此一組織法為趨於獨任制的一權主義者。十九年十一月三屆四中全會，對於此組織法之修正，則使國民政府自十四年以來之合議制原則，有更大的變動。

十九年十一月三屆四中全會之修正案，涉及原法第十一至十三及十九至二十二等六條。而其要點有二：(1) 將原法之「以國務會議處理國務」之規定刪去，並將原有之「國務會議」改稱「國民政府會議」；並將原法之「行政院會議」改稱「國務會議」；(2) 原法所規定之「公布法律發布命令經國務會議議決，由國民政府主席及五院院長署名行之」改為「公布法律，由國民政府主席署名，以立法院院長之副署行之，發布命令，由國民政府主席署名，以主管院院長之副署行之。」此項修正之最大特點，在於國民政府會議無復再有合議機關的性質，而國府主席及行政院院長之地位則均隨國務會議之變更而提高。

四

上述國府組織法，到了二十年六月及十二月，則在半年之內，隨實際政治之演變而有正反兩面之極大變動。

先是，二十年五月有國民會議之召集，六月一日有訓政時期約法之頒佈。此項約法，除將前述之訓政綱領之內容，全部採入以外，在

該法第七章中，并對中央政制有簡括之規定；而其特點有二：一為國府合議制與五院制度之繼續採用（但其規定甚簡，無可述）；二為明定：「各院院長及各部會長以國民政府主席之提請，由國民政府依法任免之」（第七十四條）及「公布法律發布命令由國民政府主席依法署名行之」（第七十五條）。因原法甚為簡略之故，新國民政府組織法之制訂，自屬必要。是以中央執行委員會第三屆第五次全體會議乃決議一新的「國民政府組織法」，而於六月十五日由國民政府公布。

此一組織法全文共五十二條，如以之與前述的十九年組織法相較，其特點有二：（1）擴充國民政府委員的人數，除以主席五院院長副院長為當然委員，并設委員十六人至三十二人，（第十條；又過去係設委員十二人至十六人，并以委員兼院長副院長），但未擴充國民政府會議的權力；（2）規定：「國民政府五院院長副院長陸海空軍副司令及直隸於國民政府之各院部會長，以國民政府主席之提請，由國民政府依法任免之」（第十六條），此點與過去之事實，亦不盡同。依十九年之組織法，對於院長副院長之產生，未作明文規定，但在實際上則由中央執行委員會或其常務委員會推舉，現在之新規定，頗使院長與副院長有成為主席僚屬之勢；（3）行政院之部會長官，立法院委員，監察院委員之產生，雖則各該院院長得各提人選，但須由國民政府主席提請國民政府任免（第二十四、三十一、四十七等條；又監委限任命與前同）；此與十九年組織法之規定由各該院院長直接提請國民政府任免者又自不同。換言之，二十年六月之新組織法，一方面使合議制的國民政府會議，由人數的擴充，而流於形式，另一方面則使主席之地位，漸次提高，而與五院院長之距離亦漸遠。雖則十九年的組織法，即已有此趨勢，但其規定尚不明瞭。是以論者不乏認為二十年六月之組織法，為一種採用總統制的原則者。

不過上述之組織法，在二十年下半年的內憂外患之下，而有修改的必要，是以是年十二月中央執行委員會第四屆第一次全體會議，通過了修正國民政府組織法的議案，而於同月三十日由國民政府公布。

此一修正的組織法，共五十四條，其所修正的要點有五：（1）變更國府主席的地位。依修正組織法的規定：國民政府主席不負實際政治責任，且不得兼任其他官職，任期二年，得連任一次，所有命令處分，以及關於軍事動員之命令，由主席署名行之，但須經關係院院長部長副署，始生效力。（第十一條至十四條；又，關於任期一項，二十四年十二月五屆一中全會開會時，以大會已有二十五年開國民大會之決議，是以決定本屆主席任期延至國民大會後總統就職之日止。）（2）將舊法中關於「主席因故不能執行職務時由五院院長依次代理之」一條刪去；（3）規定五院院長，副院長與主席同由中央執行委員會選任，五院并各對中央執行委員會負責（第十及十五條）；（4）國府委員人數規定為二十四至三十六人（第十條），組織法雖未規定人選標準，但實際上則由較閒散之人員充任；（5）將舊法之國民政府會議改稱「國民政府委員會會議」，而行政院的「國務會議」則改稱「行政院會議」；（6）規定立法委員與監察委員之半數由「法定人民團體選舉」（第三十及四十八條）。上述各點，除第（5）點未經實行（見下）外，其餘各點之主要目的，均與縮小國民政府主席之權力有關。而因行政院負行政責任之故，有人認為這是一種責任內閣制。此種比擬，雖則未必適當，但此時國府主席與前此之不同，則甚明顯。

五

二十年十二月之修正組織法，其實際適用之時間最長。自是以至三十二年九月，其間雖經多次修正，但均不十分重要，即如次：（1）二十一年三月十五日，將原法第三十七條之「司法院院長兼任最高法院院長，司法院副院長兼任公務員懲戒委員會委員長」改為「得」兼任；（2）同年十二月二十六日將原法第三十及四十八兩條關於立法監察委員半由法定人民團體選舉之規定刪去，即恢復全部任命制度；（3）二十三年十月十七日修正二十四、三十五、及三十六等條，以使司法行政部重歸司法院（司法行政部原隸司法院，二十年十二月組

