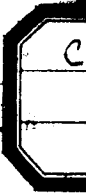


1-178

沈乘龍編著

中國現行政治制度

正中書局印行



弁言

自民主思想發達以來，世人每以爲惟議會政治始得謂爲主權在民，及至德義法西斯政體先後出現，蘇聯共產革命告成，因而有所謂一黨專政之治，均被目爲民主思潮中之反動制度。惟我中國國民黨之建設中華民國，與列國所採之步驟與方法雖有不同，而與民主政治之終極目的則一，然仍難免於謬誤之譏評，以爲中國國民黨在訓政、軍政兩時期既無異於一黨專政，而憲政施行，又渺不可期，凡此均由昧於中國國民黨建國理論及現行政治制度有以致之，自有加以論關之必要。

其次，今日言中國政治制度乃至實際從政之士，莫不以現行制度之機構重疊，職權分歧爲病，初聞之，固亦差中時弊，言之成理，然欲一究其如何重疊，如何紛歧，亦每難以具體事例爲言。夫政治制度之進步，每繫於分工之專精，而期於合作之相成。如治權之行使，分別寄託於五院，行政權之行使，既依其性質分爲各部會署之職掌，又以地域限制分爲省市縣各種單位，錯綜複雜，頗感眩惑。惟從建國大綱，治權行使之規律案，各院部會及各級政府組織法觀察，莫不相因相成，秩序井然。何者應爲中央集中辦理，何者應由地方辦理而由中央指導監督，何者應由中央辦理而可委託地方代辦，何者應由中央集中直接辦理而不得假手於地方政府，固均有原則上之規定，自不應有紛歧重疊之病。惟現既不免於上述瑕疵者，殆由於對於制度本身之缺乏認識，當事者遂於不知不覺之間越出法律範圍，固不在制度本身之有任何責任。

社會上少數人對於中國國民黨建國理論缺乏認識，最後可以事實爲之解釋，固無待於滔滔之雄辯。惟當事者對於建國理論，政治制度無確切之認識，缺乏守法精神，則分工愈精，機構愈多，而互相磨擦抵消之力量亦愈大，徒見重疊紛歧之弊，政治得失，可想而知，則遑論憲政之施行矣。作者不敏，庸敢以平日所得，述爲中國現行政治制度一書，以釋譏評之疑，而供諸從政者之參考焉。

民國三十二年九月二十五日於重慶

目次

第一章	主權政權與中央統治權	一
第二章	黨的組織	一〇
第三章	治權之行使	二五
第四章	行政各部會署	三七
第五章	司法考試監察各院之部會院	五五
第六章	省(市)	六七
第七章	縣(市、局)	八五
第八章	軍事機構	九八
第九章	蒙藏制度	一一二
第十章	中國政治制度之展望	一三〇

第一章 主權政權與中央統治權

主權爲國家立國極重要的條件之一，主權具有超越性，至高無上，對外排斥一切外來的侵略行爲，對內維護國家的法律秩序，以保障人民社會生活的安寧。在主權完全喪失或部分喪失的國家，雖保有廣大的土地和衆多的人民，在法律上或事實上均不能承認其仍具有國家的實質。歷來政治學者解釋主權究竟誰屬的問題，隨人類文明進步而異其說，如中國古代學者主張主權屬於天，而創爲「天命不予常，惟歸有德」之論調，此正與西洋中古時代學者之神權學說相通。而一班帝王君主爲鞏固其既得之權益，亦多自託爲「天授神與」。

此種神權思想影響所及，甚且有主張君主即屬主權之所在，而造成朕即國家的絕對專制政體，人民土地都成爲君主個人的私有財產，演成暴戾虐政。其結果自必引起主權誰屬問題，以求解脫專制政體對於人民所加之不幸遭遇。乃有英國的大憲章和法國的大革命，及至美國獨立運動成功，南北戰爭終了，不僅證明國家的主權在民，國家的設施應以人民爲主體，國家不能奴役人民，即人民相互間亦不能保有奴役制度，因而造成民主政治的洪流。

中國國民黨建設中華民國，外應世界潮流，內譁國家需要，實行漸進之民主政治。分建國爲軍政、訓政、憲政三時期，各時期之政治工作內容均有不同，以徐謀全民憲政的造成。在軍政時期一切制度悉隸於軍政之下，政府一面用兵力，以掃除國內之障礙，一面宣傳主義，以開化全國之心而促

進國家之統一（建國大綱第六條）。

建國大綱第三條規定，訓政時期對於人民之政治和知識能力，政府當訓導之以行使其選舉、罷免、創制、複決四權，因此建國大綱第八條規定政府在訓政時期的最要工作，為：「政府當派曾經訓練考試合格之人員到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地丈量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣」。縣爲政治基層組織，如其人民已完成各項建設，並熟練四權之行使，則進而參預省及中央之政事，自能應付裕如。

在訓政時期，中央政府並應制定憲法草案，以爲全國過半數省分訓政完成，實施憲政，實現全民政治之準備。建國大綱第二十二條規定：「憲法草案當本於建國大綱及訓政憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以便到時採擇施行」。憲法頒布施行以後，中國國民黨的建國工作因以完成，於是「中央統治權則歸於國民大會行使之」（建國大綱第十四條）。此所謂中央統治權，依建國大綱同條後段解釋，「即國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權」。簡言之，即國民大會對於主持國家政治之人有絕對的任免權，對於國家政治之措施，有絕對的可否權，人民既對政治上之人與事可依其自由意志而任命可否，此豈非國家主權之所在？故建國大綱上之中央統治權實即國家主權行使之一方面，亦即權能區分說中之所謂「權」。

在訓政時期，主權與中央統治權並不由具有主權者行使。訓政時期的根本大法——約法——第二條規定：「中華民國之主權屬於國民全體」。說明中華民國主權不屬於少數人

或少數團體，是中國國民黨之慎重諾言，但在訓政時期，這種屬於人民全體的主權並不由人民行使，其可以行使之期間受不定時期的限制，凡中華民國國民要依照建國大綱第八條之規定先完成縣自治，始能在該縣享有建國大綱第九條所定選舉、罷免、創制、複決四種政權。全省要有過半之縣完成自治，人民政權行使才能及於省，全國要有過半之省完成訓政，始能由國民大會對於全國政治行使四權（以上均見建國大綱）。所以約法上主權屬於全民的規定，實可視為一種諾言。

然則在訓政時期，中華民國之主權實際上由何機關或團體行使？訓政綱領第一條規定：「中華民國於訓政期間，由中國國民黨全國代表大會代表國民大會領導國民行使政權」。第二條又規定：「中國國民黨全國代表大會閉會時，以政權託付中國國民黨中央執行委員會執行之」。按中國國民黨的最高權力機關為全國代表大會，全國代表大會之代表由各省黨部、各海外總支部、各特別黨部之代表組成，每二年開會一次，其行使政權之理論根據，可分兩點加以說明：（一）全國代表大會之代表，既係來自中華民國各區域，各階層，在以黨建國的原則下，自可視為與全民利害一致，足以代表全民行使政權。原條文規定「領導國民行使政權」者，其終極目的在領導人民使之適應憲政之設施，而非永遠控制該項政權。（二）中國國民黨全國代表大會會期甚暫，在該會閉會期間自應有一繼續行使政權之機構，在黨之系統上，中央執行委員會為全國代表大會閉會期間之法定代理機關，但政權非黨自身所有之權力，所以規定由全國代表大會對於中央執行委員會為「付託行使」。

及至民國二十年國民會議制定約法時，中國國民黨與國民代表會有較明切之約定，均列為約法條款。約法第三十條規定：「訓政時期由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權」。此與訓政綱領之規定相符。同條第二項又規定：「中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨

中央執行委員會行使之」。此所謂職權，當指中央統治權之行使而言，惟全國代表大會由「領導行使」進而為「代表行使」，中央執行委員會由「付託執行」進而為「法定代理」，在立法意義上之進步，極為顯然。良以約法之性質，實無異於一種契約，訓政時期中國國民黨代行中央統治權，與憲政時期之歸還政權，均可視為國民與中國國民黨間一種互惠承諾，故中國國民黨之以黨建國，與別的家以黨專政者，不能相提併論。

就上列所引各種條文觀察，訓政綱領所用之名詞為「政權」，而約法上所用之名詞則為「中央統治權」，詳考其內容意義實相一致，均係指創制、複決、選舉、罷免四種權限而言，即與「主權」一名詞相較，似亦難指出其不同之點。主權代表國家之抽象意識，人民對於國家政治上的人與事，既有絕對任免可否之權，謂非主權之所寄託，其誰能作相反之解釋。故主權、政權、及中央統治權僅係名稱不同，所指均屬一事。

中國國民黨中央執行委員會不經常集會，依照總章規定每半年至少集會一次，在閉會期間由常務委員會執行職務。但中國國民黨中央執行委員會閉會期間對於政權之行使，不由常務委員會直接辦理，另設中央政治會議（嗣改稱中央政治委員會），以為黨政機關之聯繫機構。依照確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案第二：「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，由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之，但政治會議行使是項職權時，對外不發生直接關係」。又同案第四：「中國國民黨中央執行委員會政治會議在決定訓政大計指導政府上對中國國民黨中央執行委員會負責，國民政府在實施訓政計畫與方案上對中國國民黨中央執行委員會負責」。故政治會議的權責在決定訓政大計及指導政府兩點，其餘均為中央執行委員會所保留，因此中

央政治會議條例第四條規定政治會議討論及決議之事項，以下列六項爲限：

- 甲、建國綱領；
- 乙、立法原則；
- 丙、施政方針；
- 丁、軍事大計；
- 戊、財政計畫；

己、國民政府主席及委員、各院長、副院長及委員、及特任特派官吏之人選。

觀此，凡國家大政方針，高級官吏人選，均由政治會議作最後決定，謂非中華民國主權所寄託，其誰能信。故訓政時期之中央執行委員會政治會議實爲經常行使政權之機構。至於中國國民黨各級省市縣黨部與同級政府之關係，與中央制度迥不相同。依照中國國民黨總章第五十三條及六十一條規定，省縣黨部監察委員會僅能稽核省政府之施政方針及政績是否根據本黨政綱及政策，如有違反政綱及政策者，依照各級監察委員會稽核各同級政府施政方針及政績通則規定，得提出彈劾案由同級執行委員會轉上級執行委員會再轉上級政府辦理。不能逕爲決定，因爲省縣黨部無權行使政權之故。

訓政時期既爲建國必經之階段，然則訓政時期究應何時終了？依照十八年中央執行委員會第二次全體會議通過之訓政時期之規定案：「訓政時期規定爲六年，至民國二十四年完成其訓政工作」。期限屆滿，應即依照建國大綱第二十二條由政府公布憲法草案，而後依照同法第二十三條之規定，召開國民代表大會，決定憲法而公布之，開始實施憲法。

國民政府確曾依照上項規定，積極籌備憲政。當軍政時期結束以後，即開始辦理地方自治，以奠

定實施憲政之基礎。徵求全國法團專家意見以後，訂定憲法草案，而予以公布，希望全國人民盡量發表意見，以期完善。同年全國辦理國民代表大選完竣，正準備於二十六年十一月十二日召開國民大會，完成建國工作。不意盧溝橋事變發生，演成中日全面戰爭，中國國民黨懷於外患迫切，毅然負起領導全民抗戰建國之大任，二十七年中國國民黨臨時全國代表大會制定抗戰建國綱領，於總則中規定：

(一) 確定三民主義暨 總理遺教爲一般抗戰行動及建國之最高準繩。

(二) 全國抗戰力量，應在本黨及 蔣委員長領導之下，集中全力，奮勵邁進。全國國民在中國國民黨領導之下，努力全面抗戰。國民政府原擬召開之國民大會，不得不因應事實延期舉行，憲政施行，遂以擱置。但中國國民黨爲集中國民意識，決定抗建大計起見，特於抗戰建國綱領第十二條規定：「組織國民參政機構，團集全國力量，集中全國之思慮與識見，以利國策之決定與推行」。故國民參政機關之設立，原爲國策決定推行之諮詢機關，原非國家主權之所寄託。但自設置國民參政會以來，前後已改組三次，組織迭有變更，其人選雖不由人民直接選舉，而由政府就地方上或從事經濟文化事業素負聲望之人士中遴選。及至三十一年第三屆國民參政會成立，參政員之由各省臨時參議會選出之名額增多，政府於集思廣益之中，進而導民於憲政運用之苦心，昭然若揭。

國民參政會設置之初，本係諮詢性質的機關，惟該會自成立以來，其職權實遠過於國人所預期。國民參政會原具有建議權，以便參議員供獻其意見。但從歷次組織例中觀察，該會除有建議權外，有決議國家施政方針之權，有聽取中央政府施政報告之權，自二十九年該會修正條例更規定，該會閉會期間應設置駐會參政員，經常聽取政府施政報告並監督決議案之施行，且爲協助政府推行國策，得設置特種機構（如憲政期成會、川康建設期成會、及最近設置之經濟動員策進會），其非一單純的諮詢機

構，固極顯而易見。

國民參政會之非國家主權所寄託，固爲盡人皆知的事實。現仍以中央執行委員會行使中央統治權。惟自抗戰以來，中央執行委員會閉會期間領導國民政府行使治權，代替人民行使政權者，則非中央執行委員會之政治委員會而係國防最高委員會。國防最高委員會以中國國民黨總裁爲委員長代行中央政治委員會職權，其最大作用在適應戰時需要，將政治、軍事、黨務均集中於一個機構指揮。凡中央執行委員會所屬各部會，國民政府五院軍事委員會及其所屬各部會，均受國防最高委員會之指揮。此與中央政治委員會之不對外發生關係者大異。因此在中央執行委員會閉會期間，國防最高委員會集黨政軍之力量及政權治權之行使於同一機關，其組織條例且規定：國防最高委員會委員長對於黨政軍一切事務得不依平時程序以命令爲便宜之措施，尤能適應戰時需要。

國防最高委員會既爲適應戰時而產生，集中一切權力於一個機關，此與世界各國戰時體制無異。惟在他國主權之行使，操之於議會，而我國則由中國國民黨全國代表大會行使，大會閉會期間由中央執行委員會行使。故我國現制國防最高委員會對中央執行委員會負責，約略相當於英國內閣之對議會負責。而國防最高委員會由委員長指定委員十一人組織之常務委員會，則與英國之戰時內閣極相類似。此點極易爲不了解我國政治制度者所誤解，然論其組織情形，固極一致。

國防最高委員會與中央政治委員會或中央政治會議之法律性質，有最大差異之處凡兩點：其一、國防最高委員會集中治權與中央統治權於一身，此與以往中央政治會議或中央政治委員會之不對外發生關係者不同。其二、國防最高委員會不僅可以統轄一切政治上之權力，並且操有黨的最高權力，凡黨的一切機構，均受其指揮，此與中央政治會議或中央政治委員會之居於黨政聯繫地位，而對中央執

行委員會負政治上之責任者又不同。故國防最高委員會實際上為具有政治上及黨務上最高權力之機關。

國防最高委員會為行使其職權，推行行政三聯制計，在該會以下分設兩個機關，一為事前設計之中央設計局，一為事後考核之黨政工作考核委員會。惟設計事項僅限於政治經濟建設計畫，而考核則兼及於黨務，此足證明該兩機關之職權範圍未盡相同，但亦未十分畫分清楚，如中央設計局組織大綱第一條規定：「國防最高委員會為主持政治、經濟、建設計畫之設計及審核設中央設計局」。但同大綱第三條又規定該局審議會的審議事項如左：

(一)政治經濟建設計畫及預算；

(二)黨政制度機構及重要法規之調整；

(三)重要政策之建議。

則黨政制度機構及重要法規之調整亦在設計局職權範圍之內，而不僅限於政治經濟之設計，極為明顯。

中央設計局設總裁，由國防最高委員會委員長兼任，設審議員七人至九人，由總裁聘任，組織審議會而由總裁為主席，為設計局之最後決定機構。設計局設秘書長一人，副秘書長二人，辦理局務。另設由秘書長召集之設計委員會，委員若干人，由總裁選派或聘任，以下又設專員若干人，助理設計工作，由總裁選派。該局為審核預算，設預算委員會。該局並得聘請中外專家為顧問，襄贊設計工作。

該局各項計畫提經審議會審議後呈由國防最高委員會核定，分令各主管機關施行，並由各主管機

關遵照規定，按期呈報實施進度。並於國防最高委員會核定施行後，將全案送請黨政工作考核委員會依據考核，並於必要時，附具考核應行注意事項。

黨政工作考核委員會設置之目的，在考察核定設計方案之實施進度並執行黨政機關工作經費人事之考核，其職掌範圍如下：

(一)關於中央及各省黨務機關工作成績之考核；

(二)關於中央各院部會及各省行政機關工作之考核；

(三)關於核定設計方案實施進度之考核；

(四)關於現行法令實施利弊之考核；

(五)關於經濟建設事業之考核；

(六)關於各機關經費人事之考核。

舉凡中央及各省之黨政機關之工作、人事、經費及核定之設計方案實施進度均在該會考核範圍以內。該會設委員長一人，副委員長二人，由國防最高委員會推定，委員十一人，除五院院長，中央執行委員會秘書長，中央監察委員會秘書長，國防最高委員會秘書長為當然委員外，其餘三人由國防最高委員會委員長聘任之。

考核委員之下分設黨務政務兩組，各設主任副主任一人，由國防最高委員會委員長提請國防最高委員會決定。每組另設秘書一人，組員若干人，專員若干人，其中秘書組員由委員長派充，專員則由中央各黨政機關派員兼任。該會考察黨政工作，每年應組織下列各考察團：

(一)中央黨務考察團 以黨務組正副主任為正副團長，黨務組組員專員為團員。

(二)中央政務考察團 以政務組正副主任爲正副團長，政務組組員專員爲團員。

(三)各省市黨政工作考察團 按考察區域之畫分，臨時組織之。每團置團長，副團長各一人，由委員長派充。團員若干人，除由黨務政務兩組人員中指派外，並得調用中央黨政機關人員。黨政工作考察委員會除依照上列規定，每年舉行各種實際考察外，並於會內行使書面考核，中央及各省市黨政機關每年工作實施報告應於每年年終由國防最高委員會發交該會考核。

考核委員會與中央設計局如車之兩翼，相輔而行，其相互間之聯繫，極爲重要。故考核委員會各組及考察團考察所得情形，暨對於各機關工作及機構人事經費等項改進意見，應與中央設計局主管人員隨時研討，中央設計局亦應與該會爲工作之聯繫，中央設計局於必要時得指定人員參加考察團（見黨政工作考核委員會組織大綱）。

黨政工作考核委員會及中央設計局爲實施行政三聯制之重要機構，其職權係源於國防最高委員會之委託，其一切決定，均以國防最高委員會之核定行之，其本身固不能爲何種決定，故其法律地位，僅能視爲國防最高委員會之內部組織。良以行政三聯制雖屬三種步驟，但其爲一件事之數面，固無庸其懷疑，因此該局會並非爲何種權限所寄託之機關。

中央設計局及黨政工作考核委員會均有祕書處之設置，均辦理局會本身內部之事務，無待贅言。

第二章 黨的組織

中國國民黨爲革命的政黨，爲促進三民主義之實現及五權憲法之創而組黨（見中國國民黨總章緒言），其建設中華民國之終極目的爲民主政治之實現，而其建國的程序則由軍政，而訓政，而憲政之施行。因此中國國民黨組黨的中心雖在全體黨員，而黨的活動對象則在全體國民。自從實施訓政以來，由中國國民黨領導國民，行使政權（見訓政綱領第一條）。在另一方面則積極推進地方自治，予一班國民以四權行使之訓練。所以二十七年四月第五屆中央執行委員會第四次全體會議通過之改進黨務並調整黨政關係案（己）項一般組訓之原則規定兩款：

- （一）本黨以執政的黨之地位，應負起組織民衆與訓練民衆之責任；
- （二）應先將組訓工作之對象認清，然後運用各級政府之權力與黨團之作用，發揮一般組訓之能力。

此項調整案明白宣示，中國國民黨在訓政期間以黨來控制政府的意義，是須以黨的力量推動政府，實現黨的主義，俾能使全國人民集中在本黨旗幟之下，服膺三民主義以促成五權憲法民主政治的實現。中國國民黨各級黨部的畫分，大致與行政系統相一致，但各級黨政機關相互間的關係則各有不同，因爲訓政時期以黨代行政權，所以國民政府應接受黨的領導，即謂由黨產生國民政府。至於省縣區鄉鎮各級黨政機關，則各有系統，相互間無領導控制之作用。二十七年調整案（庚）項調整黨政關係之原則曾有如下之規定：

- （一）中央採取以黨統政的形態；
- （二）省及特別市採取黨政聯繫的形態；
- （三）縣採取黨政融化即融黨於政的形態。

各級黨政機關之相互關係不同，所以各級黨部之任務亦異。譬如中央採取以黨統政的形態，則中央黨務權力機關對於政府應採取干涉態度；省市黨政機關既採取聯繫形態，即應相互協助；至於縣以下各級黨政機關，既求融黨於政，即應將黨的力量透過政治組織，即放棄形式上之活動亦未嘗不可，所以區黨部區分部依照法令應秘密活動，即以此故。

中國國民黨之基本組織分子爲黨員，黨員之健全與否爲黨的生命所寄託。依照中國國民黨總章第一條規定：「凡志願接受本黨黨綱，實行本黨決議，遵守本黨紀律，履行本黨義務，請求入黨經本黨許可者不分性別，得爲本黨黨員」。中國國民黨對於黨員的選擇，從上列條文上可知何等慎重。該條文雖未規定有國籍上之限制，但中國國民黨在求本國之自由平等，以進而促進世界大同，並無國際革命之野心，所以黨員以限於本國人爲限。自二十六年抗戰發生以後，中國國民黨對於徵求黨員的選擇，更加注意。二十七年第五屆中央常務委員會通過之徵求新黨員細則規定，在抗戰期間徵求黨員應特別注意左列各項人員：

- (一) 曾服兵役受壯丁訓練或政治訓練者；
- (二) 曾在黨辦或與黨有關之各種訓練機關肄業者；
- (三) 在戰區或淪陷區內參加抗戰工作者；
- (四) 參加後方勤務如救治傷兵及救濟難民等之工作者；
- (五) 在各級行政機關或農工商學各種團體中具有民族意識、活動能力，志願參加抗戰建國工作者。

惟黨章規定，隸屬其他政治團體及品行不端有不良嗜好者，均不得徵求其爲黨員，如已取得黨員資格