

中國政府

第二冊

陳之邁著

商務印書館印行

中 國 政 府

第 二 冊

陳 之 邁 著

商 務 印 書 館 印 行

中華民國三十四年十月重慶初版
中華民國三十四年十二月上海三版

中國政府第二冊

(3613B 滬報紙)

定價國幣陸元伍角

印刷地點外另加運費

著者 陳之邁

發行人 朱經農
上海河南中路

印刷所 商務印書館
印刷廠

發行所 商務印書館
各地

版 翻
權 印
所 必
有 究

第二冊前言

本書第四編敘述分析的對象是五種治權的組織與實際運用，在一本描寫中國政府組織的書中這當然是最重要的部分。省市縣政府，從一種看法，當然構成行政組織的部分，可以歸入行政權的組織與運用來敘述分析。我當屬筆時也頗有意思採用這個辦法，并且感覺到如此編排似乎更可以使我們明瞭中央與地方行政機關間複雜而微妙的關係。但是後來再四考慮，仍以爲地方制度另成一編也有理由。今既分三冊印出，地方制度自成一冊也頗合宜，第四編專門討論五院的組織與運用，似乎更可以充分表現當今政制上一個根本原則。同時，因爲我們現在是以五院來行使五種治權，直隸於國民政府的許多機關，如軍事委員會，國民政府主計處，國立中央研究院等等，我們也按其性質分別歸併在有關的部門來敘述。這種辦法是注重在權的性質，而不甚注意機關的系統，可以說是沒有更好辦法中的一種辦法，雖則凡是了解實際政治的人必能想到機關系統在日常工作中無上的重要性。又國民參政會是全国性的民意機關，也附在本編之後再敘述。

行政權之複雜是人所共知的。我會試用簡明的方法敘述其工作的內容，以供給讀者以行政權實際運用的內涵。稿成約八萬字，後來終於嫌其過於瑣碎，且變動靡常，而將成稿捨棄，而改用現在的方式，比較上偏重於機構組織。究竟那個方式適宜實仍有疑問。編著一本書的困難往往不在材料之蒐集而在如何編排，如何將要說的話明白的說了出來。這是我寫第四編時所深深感覺到的。又此書的出版，范先燁先生出力最多，謹併在此致謝。

陳之邁謹識

目錄(第二冊)

第二冊前言

第四編 五種治權的組織與運用

第一部 行政權

第十五章 行政院與行政權

一 現代行政的意義	一
二 行政院的組織	二
三 行政院的地位	六
四 行政院會議的組成	七
五 行政院院長與副院長	〇
六 行政院與各部會	一
七 行政院的幕僚機關	一
八 經濟會議與國家總動員會議	四
第十六章 行政機構的組織及職權(上)	六
一 行政機構的設置	六
二 內務行政機構	七

三 外交行政機構	二〇
----------	----

四 駐外使領館及僑務	二二
------------	----

五 軍事機構的演變	二二
-----------	----

六 軍事機構的現狀	二四
-----------	----

第十七章 行政機構的組織及職權（中）	二九
--------------------	----

一 財務行政機構	二九
----------	----

二 糧食與土地行政機構	三一
-------------	----

三 經濟建設行政機構	三三
------------	----

四 交通行政機構	三七
----------	----

五 國營事業機關	三八
----------	----

第十八章 行政機構的組織及職權（下）	四一
--------------------	----

一 教育行政機構	四一
----------	----

二 國立中央研究院	四三
-----------	----

三 社會行政機構	四五
----------	----

四 衛生行政機構	四七
----------	----

五 司法行政機構	四七
----------	----

六 近年行政機構調整的趨勢	四九
---------------	----

第十九章 行政機構內部的組織	五二
----------------	----

一 部長與次長	五二
---------	----

二 部內的組織	五三
---------	----

三	特設機關的設置	五六
四	特設機關內部的組織	六〇
五	主計機構及人事機構等	六一
第二十章	行政院在政制上的地位	六三
一	二十年政制的緣起	六三
二	西洋國家的成例	六五
三	行政機關的產生	六七
四	集體負責制度	六九
五	解散國會權	六九
六	三十二年以前政制的特質	七一
七	三十二年以後政制的特質	七三
第二十一章	我國行政組織的特質	七四
一	問題的提出	七四
二	西洋國家的成例	七五
三	我國的現制	七六
四	現制的流弊	七八
第二十二章	行政效率	八一
一	效率問題的提出	八一
二	現代政治的積極性	八一
三	效率的觀念	八三

四	機構問題	八四
---	------	----

五	人員問題	八七
---	------	----

六	工具問題	八九
---	------	----

七	幕僚長制度	九二
---	-------	----

八	分層負責制度	九三
---	--------	----

第二部 立法權

第二十三章	立法院在政制上的地位	九八
-------	------------	----

一	立法機關的重要	九八
---	---------	----

二	立法機關的沿革	九九
---	---------	----

三	立法院的組織	一〇〇
---	--------	-----

四	秘書處與編譯處	一〇二
---	---------	-----

五	立法原則的議定	一〇三
---	---------	-----

第二十四章	立法院的職權	一〇九
-------	--------	-----

一	總論立法院的職權	一〇九
---	----------	-----

二	法律與命令	一一〇
---	-------	-----

三	公布與副署	一一二
---	-------	-----

四	司法權與外交權	一一五
---	---------	-----

五	監督權	一一八
---	-----	-----

第二十五章	預算制度	一二一
-------	------	-----

一	總論預算權	一二一
---	-------	-----

二	清末民初的預算章則	一二二
三	民國二十年以前的預算	一二四
四	主計制度之成立	一二六
五	二十年的預算	一二九
六	預算章程的制定與實施	一三〇
七	二十六年的預算	一三三
八	建設事業專款	一三六
九	各年度預算內容的比較	一三七
十	預算法的制定	一三八
十一	戰時預算的編造	一四〇
十二	財政收支系統的改革	一四三
十三	戰時預算的特色	一四四
第二十六章	立法院議事程序	一四七
一	議事程序的意義	一四七
二	我國的議事程序	一四八
三	提案	一四九
四	三讀會與委員會審查	一五二
第二十七章	立法工作概述	一五六
一	組織法規的制定	一五六
二	法典編纂	一五八

三 憲法起草	一六〇
--------	-----

第三部 司法權

第二十八章 司法院在政制上的地位	一六六
------------------	-----

一 司法改革的回顧	一六六
-----------	-----

二 司法院的地位	一六八
----------	-----

三 司法院的職權	一六九
----------	-----

四 司法院的幕僚機構	一七〇
------------	-----

第二十九章 當前審級制度	一七一
--------------	-----

一 三級三審制度的厘定	一七一
-------------	-----

二 最高法院	一七三
--------	-----

三 高等法院及地方法院	一七五
-------------	-----

四 檢察制度	一七七
--------	-----

五 法院的威嚴	一八〇
---------	-----

六 現代化的趨勢	一八一
----------	-----

七 仍待解決的問題	一八三
-----------	-----

第三十章 訴願與行政訴訟	一八六
--------------	-----

一 訴願與再訴願	一八六
----------	-----

二 行政訴訟制度	一八七
----------	-----

三 現制的問題	一八九
---------	-----

第三十一章 公務員的懲戒	一九二
--------------	-----

第四部 考試權

一 總論公務員的懲戒·····	一九二
二 政務官的懲戒·····	一九三
三 事務官的懲戒·····	一九四
四 其他人員的懲戒·····	一九五
五 懲戒機關的系統·····	一九五
六 現制的困難·····	一九六
第三十二章 考試院與考試權·····	一九九
一 五權憲法與人事制度·····	一九九
二 考試機關的沿革及組織·····	二〇二
三 各種考試·····	二〇四
四 銓敘及分發任用·····	二〇六
五 人事行政的改進·····	二〇八
第三十三章 現行官制官規·····	二一一

一 官制的沿革·····	二一一
二 公務員在法律上的含義·····	二一三
三 政務官與事務官·····	二一五
四 事務官的類別·····	二一六
五 官等及其資格·····	三一九
六 各種的例外·····	二二二

七	司法官與外交官	二二四
---	---------	-----

八	俸給制度	二二六
---	------	-----

九	服務規章	二二八
---	------	-----

第三十四章	人事行政問題	二三三
-------	--------	-----

一	人事行政機構	二三三
---	--------	-----

二	職位分類與官職劃分	二三五
---	-----------	-----

三	冗濫與流品問題	二三七
---	---------	-----

四	待遇問題	二三八
---	------	-----

五	訓練與進修	二四〇
---	-------	-----

第五部 監察權

第三十五章	監察院與監察權	二四四
-------	---------	-----

一	早年的設施	二四四
---	-------	-----

二	現在的組織	二四五
---	-------	-----

三	彈劾權的範圍	二四六
---	--------	-----

四	制度上的問題	二五〇
---	--------	-----

第三十六章	審計制度	二五三
-------	------	-----

一	審計機構的組織	二五三
---	---------	-----

二	審計職權	二五四
---	------	-----

三	制度上的問題	二五五
---	--------	-----

第六部 全國性的民意機關

第三十七章 國民參政會..... 一五八

一 國民參政會的前身..... 一五八

二 國民參政會的產生..... 一五九

三 國民參政會的組織..... 一六一

四 國民參政會的職權..... 一六二

五 工作的檢討..... 一六五

中國政府

第四編 五種治權的組織與運用

第一部 行政權

第十五章 行政院及行政權

一 現代行政的意義

英國的一位政治學家嘗說所謂國家其實就是政府，所謂政府其實就是行政的部門。所以英國現在的內閣——即行政部門——統稱為「英皇陛下的政府」。這一種稱謂最足以表示行政部門在政府中所居的重要地位。行政的部門為什麼如是其重要呢？照一般的說法，行政的意義就是執行法律，此外別無其他的內涵。法律是立法機關制定的，立法機關在制定法律的時候就同時決定了政策。照此說來，立法機關應當是最重要的部門。這種說法是不錯的。但是在一般的認識上行政部門却佔據了舉足輕重的地位，因為行政機關即是每日和人民發生直接關係的「政府」，與人民親近的地方政府大都是行政機關。近年以來，研究政治學家的人多偏重於此一部門，「行政學」幾乎成爲一種獨立的科學，最足以表示此一部門的重要性。

但是照現代政治一般的趨勢，行政部門之所以特別重要還有三種原因。第一，從傳統自由主義的立場而言，政府的職務是十分簡單的，只是消極的以保境安民爲限。「最懶的政府是最好的政府」是當時一句名言。

自十九世紀初期以來，情形已大不相同。現代的學者認定今日的國家是「社會福利國家」，他所辦理的事情之繁複，就是專制政府也望塵莫及。諸如國民教育，公共衛生，社會福利等等，都是以全民為對象的，故日常與人民發生密切的關係。第二，現代立法的趨勢，即在英美等國家，法律只規定原則，許多細目也和歐洲大陸等國家一樣，授權行政機關以命令來規定。英人稱此種辦法為「委任立法」(Delegated Legislation)，數量遠較法律為多，但亦極端重要。同時，社會福利立法所引起的糾紛爭訴，現代的趨勢亦有授權行政機關處理之例。這種事務嚴格說來，多少帶有司法色彩，故學者亦有認定行政機關現在是享有「準司法權」(Quasi-judicial power)，益見行政機關的重要。

第三，立法機關在理論上雖然在立法時決定政策，但一考事實，則許多立法案都是由行政機關草定，送去立法機關去制訂法律的。英國國會是立法機關，但是國會的議程上百分之八十以上的法案是「政府法案」(Government Bills)，即是由內閣(行政機關)交議的。國會對之如有重大變更而不能取得內閣同意時，即等於不信任內閣，而引起內閣辭職或國會解散重選。關係最大的國家預算案尤其要取得內閣的同意，但在習慣上，國會只能核減不能增加預算，核減不能獲得內閣同意時更必引起政潮。美國雖為三權分立的總統制，行政與立法機關的關係遠不如英國的內閣制密切，故表面上一切的法律案均由立法機關中的議員自行提出，沒有「政府法案」的名稱，但在事實上則重要的法律案均由行政機關自行擬定，以議員的名義提出。故學者嘗謂美國總統在憲法上是「行政首領」(The Chief Executive)，事實上則同時也是「立法首領」(The Chief Legislator)，總統對於立法，在政黨分佈情形一致時，實具有極大的控制力量。以上是只就自由主義國家而言。至於在獨裁國家中，不但是「全能國家」(Totalitarian State)的觀念使政府職責異常繁重，行政舉立法尤集中於獨裁者一人之身，行政首領的重要更莫與倫比。(註1)

二 行政院的組織

國民政府現在的最高行政機關是行政院。關於行政院在政府中的地位演變情形，我們在上文中已經述說過，在初成立時，即在十七年五院制度初創立時，它構成國民政府的一部分，國務一律由國務會議處理，國民政府主席負責實際政治責任。民國十九年間，中央改制，以前的「國務會議」改為「國民政府會議」，以前以行政院長為主席，以行政院所屬的各部會長官組成的「行政院會議」取得了「國務會議」的尊稱。在此時期內，實際政治中心實已由國民政府移轉到行政院。二十年十二月改制，國民政府主席「不負責實際政治責任」，但行政院的會議則仍稱「行政院會議」，不稱「國務會議」，國民政府則有國民政府委員會，亦無國務會議。在二十年以後行政院在政府中所居的地位實非常重要，是負有實際政治責任的機關。三十二年九月改制，國民政府主席不負責實際政治責任之制已取消，但行政院則仍居最重要的地位。

按現在的制度，行政院是以各部及各委員會組織的。十七年十二月二十日的行政院組織法規定「行政院以內政、外交、軍政、財政、農礦、工商、教育、交通、鐵道、衛生各部及建設、蒙藏、僑務、勞工、禁烟五委員會組織之。」其後各部及各委員會雖經多次的添設裁併，這一條法律也曾經多次修正，但是他的基本原則則是沒有變更的。（註二）所謂基本原則就是行政院是以各部及各委員會組織成的，各部及各委員會均是行政院的構成分子。換言之，中國現在的中央行政組織是整個的，各部及各委員會雖然個別存在，各依其組織掌理一部分的行政事務，但是他們本身不是有多少單獨性，而是構成行政院的分子。

此種組織方式本是各國所大致相同的，不過中國的情形有其特異之處。在西洋國家中，行政組織中有層級，原為一般的通例。中國亦然。此處所謂層級是中央政府與地方政府的層級，例如中國有中央政府，有省政府，有縣政府，鮮明構成三個層級。但是在西洋國家中，每一個層級之中便不再有層級，中央政府就是一個層級。中國的情形便不同。國民政府（指上述最狹義的而言），五院，各部及委員會之間也有層級的關係。國民政府對五院下令，五院對各部會下令；各部會對五院上呈文，五院又對國民政府上呈文。各部會如果有附屬機關，例如經濟部的資源委員會，他們對於各部會又須上呈文，各部會對之下命令。所以在中央政府之內也

有許多層級，也有許多下命令與上呈文的關係。更重要的，因為各省政府以及隸屬於行政院的市政府是屬於行政院的，各省市政府與行政院之部會在「行政系統」上遂立於平等的地位。國民政府對於各省市政府固不直接下命令，而必由行政院轉令，各部會却不能直接對各省市政府下命令，而只有用平行機關的咨文，唯有行政院才可以對各省市政府下命令。關於此種關係，本書後面還要專章討論，此處所要指出的是在我們的政治組織中，中央政府本身也是分開成若干層級的，並且層級多少有三個，或則五個六個之多。

事實上在二十年十二月國民政府主席不負責實際政治責任的制度下，國民政府在形式上雖然仍對各院下令，各院對國民政府仍上呈文，但照當時的慣例，國民政府既不負責實際政治責任，每一命令又必須由關係院院長副署，始生效力，國民政府對於五院的呈文是照例辦理的，從來不加具意見，不予以改易。當時國民政府如果發現各院之間的事務有相互矛盾之處，也最多轉送到中政會去核辦，而不以國民政府的名義有所指示。（註三）三十二年改制後，情形已不相同。國民政府不但對於五院的呈文可以准駁，並予以指示，他本身也可以不經各院的呈請而頒發命令，飭各院遵照辦理，雖則這種事情現在還不多見。

中國的制度還有一個特點，是各國所無的。中央政府的五院現在不但對國民政府上呈文，同時對於國防最高委員會亦有上呈文之例，而國防最高委員會對於五院也有用命令之例。如果他們之間不用呈文，則五院便須用公函致國防最高委員會秘書廳請其「查照轉陳核定」，而國防最高委員會如不對各院下令，便用秘書廳的公函用「奉委員長諭」的方式有所指示。在國民政府不負責任的制度下，五院事實上只有一個經常的上級機關，即國防最高委員會；在三十二年改制後便有了兩個上級機關。因此在此次改制時，便有國防最高委員會歸併於國民政府之說，但至今為止却尚未成為事實。

中國現行制度還有一個特點：除了國民政府及國防最高委員會對於五院之事可以有所令飭，中央黨部當然也享有此權。中央全會的決議在黨治時期當然是國民政府及五院所須嚴格執行的，中央常會也時常有關於政治上的決議逕由中央黨部秘書處函送各院執行。由此可見在現行制度下，可以指揮各院的機關相當的多，五院的