

民国政治与行政丛书

王向民 主编

民国政治学人的问题意识和研究能力在很多方面都值得我们学习和借鉴。山河破碎、敏感焦灼使他们对中国问题把脉有独到之处；负笈欧美、师从大师使他们对西方理论掌握更为熟练；而心无旁骛、经世致用则使他们保有相当的士大夫情怀。因此，从某种角度来说，他们是一座座学术高峰。

中国政府

陈之迈 著

《中国政府》体系宏大，叙述之中尽引政府法令规章、文书档案、报告拟议，同时兼顾法令实施及其运行，以期明了民国之组织与运行的真相，议论之处皆有精妙而独到的见解。《中国政府》是学术界公认的研究民国政治制度的杰作。

民国政治与行政丛书

王向民 主编

中国政府

陈之迈 著

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府/陈之迈著. —2 版. —上海: 上海人民出版社, 2015

(民国政治与行政丛书/王向民主编)

ISBN 978 - 7 - 208 - 12934 - 4

I. ①中… II. ①陈… III. ①国家制度—研究—中国—民国 IV. ①D693.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 080768 号

责任编辑 徐晓明

封面设计 汪 昊

· 民国政治与行政丛书 ·

王向民 主编

中 国 政 府

陈之迈 著

世 纪 出 版 集 团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 41.25 插页 2 字数 555,000

2015 年 8 月第 2 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 12934 - 4/D · 2667

定价 88.00 元

总 序

相比以往,20 世纪的中国政治实践的复杂性为历代所无,也为各国少有,资料的丰富更为他国少见。随着中国国际地位的上升,中国政治与行政的研究必将成为世界性的学问。

假如说,这一世界性的学问是中国这一久远历史、大型社会的现代民族国家转型的经验研究,那么,我们不但要与现代西方政治研究搭建共同讨论的平台,更要对中国传统历史,尤其是近现代政制史达成“理解之同情”。中西碰撞肇端于晚清民初,晚清民初是中国转型的思想时代,中华民国则是中国转型的政制试验,国民政府是中国的第一个现代政府。孙中山的三民主义与五院制锻造了一个完整的现代国家的价值基础与政制结构。

尽管传统中国是一个政治非常发达的国度,理想政治模式、治国方略与施政方策也不输于西方先哲,但是近代中西碰撞却是“五千年未有之大变局”。现代国家的人性假设、权力属性、国家基础、社会动力、逻辑认识论等迥然不同于传统中国,传统中国的现代转向几近于凤凰涅槃、全新再造。在坚船利炮、“落后就要挨打”的国际丛林法则下,中国接受了主权国家的观念,工业商品也炸毁了自给自足的自然经济,同时,现代工业与商业引发的社会流动也消解了“属地”的家—国文化。与此同时,西方的自由、民主、平等、宪政等政治观念强势入驻,从某种角度说,中国的现代化转型就是“西方化”的过程,甚至有人把它叫做“全盘西化”,当然,这种说法失之偏颇。

中国国家建设所面临的任务,并不因政权更迭而改变。现代中国的价值基础、权力规范、制度设计、行政效率以及社会自治等现代国家的建设命题至今仍未敢说已经解决完毕。作为新中国的前史,民国时期的政治与行政实践因而为当下的政治发展提供了经验与教训。例如,20 世纪 30 年代,国民政府就面临着党政分开、政党转型以及如何合法使用政治

权力等诸多挑战。因此,民国政治实践对于当下中国有镜鉴之意。

民国时期是中国现代政治与行政研究的奠基时期。政治学是西方外来之物,从学科史的角度看,在经历了“西方政治之学”、政治学本土谱系的初建、作为政治思想的政治学三个阶段之后,20世纪30年代建立起现代意义上的、完整的政治与行政研究学科。一是政治学系科在国立、省立及私立大学中日益取得牢固的“学院—系所”的学科地位,到1948年,全国已经有40多所高等院所设有政治学系或类政治学系的院系;二是课程设置的体系化程度不断提高,从1933年北京大学和1937年清华大学的课程目录中可以看出,除了公法民法、政治思想、政治制度三门主干课程外,政治学原理、行政学原理、比较政府、政党研究、外国政治、国际关系与组织、中国政府、市政学,甚至马克思学说等课程已经全面铺开,初步展现了学科的完整性;三是形成了三代政治学家,即:留学于日本、以北京大学为中心,服务于20世纪20年代的第一代政治学家;出身于清华学校,在欧美获得政治学博士学位,服务于20世纪30年代的第二代政治学家;在国内完成政治学本科专业、20世纪30年代末留学欧美并取得博士学位,服务于20世纪40年代的第三代政治学家。这些政治学家出版了一系列高质量的著作,例如比较政治与政治制度方面有钱端升的《法国的政府》、《德国的政府》、《中国的政府与政制》、《民国政制史》、《比较宪法》;政治思想史方面有高一涵的《欧洲政治思想小史》、张金鉴的《美国政治思想史》、浦薛凤的《西洋近代政治思潮》,其中萧公权的《中国政治思想史》可称得上经典之作,到现在还享有盛誉;政治史方面有李剑农的《中国近百年政治史》,该书至今仍被一些大学列为研究生的必读书目;张奚若的《主权论》、王亚南的《现代外交与国际关系》、王铁崖的《战争与条约》、刘达人的《外交学》都是国际关系与外交学方面的重要著作;在政治理论方面,高一涵、张慰慈、萨孟武、高希圣、李圣五、陈之迈、李剑农、杨幼炯、吕振羽等人均有不可忽略的良好建树。此外,民国政治与行政研究者还组建了“中国政治学会”,出版了专业刊物,如《中国社会与政治学评论》、《独立评论》等。

民国时期的政治与行政研究者大多负笈欧美,与欧美政治学保持着学

术研究的“即时性”与“前沿性”。例如 1932 年清华大学政治学教授的留学背景相当吸引人的眼球，系主任浦薛凤是哈佛大学硕士，张奚若是哥伦比亚大学学士、硕士，钱端升是北达科他州立大学学士、哈佛大学硕士、博士，王化成是明尼苏达大学学士、芝加哥大学博士并在哈佛大学研究国际公法，陈之迈是哥伦比亚大学博士，萧公权是密苏里大学学士、硕士、康奈尔大学博士。而在当时的哥伦比亚大学拥有约翰·W. 伯吉斯(John W. Burgess)、弗兰克·J. 古德诺(Frank J. Goodnow)、约翰·B. 摩尔(John B. Moore)、W. A. 邓宁(W. A. Dunning)、查尔斯·比尔德(Charles Beard)、罗伯特·M. 马季佛(Robert M. Maclver)等政治学家，哈佛大学拥有 A. 劳伦斯·洛厄尔(A. Lawrence Lowell)、乔治·威尔逊(George Wilson)、查尔斯·麦基温(Charles McIlwain)、W. B. 孟洛(W. B. Munro)等政治学、行政学名家。

民国政治学家不但在名校读书，而且学从名师。顾维钧曾经在古德诺和摩尔的指导下研究国际法和外交，并写作博士论文《外国侨民在中国的地位》。刘师舜和徐淑希师从摩尔，并于 1925 年取得博士学位。张忠绂决定选修远东国际关系后，慕古德诺和 W. W. 韦罗比(W. W. Willoughby)之名从哈佛大学转学至约翰斯·霍普金斯大学。潘大逵因为加州大学政治学“系主任为当时最有名的政治学教授格特尔(Gettell)”，“闻其名，读其书，向往其人，故于 1926 年的夏天去读这个暑期学校”。王化成和时昭瀛随奎因·莱特(Quiney Wright)从明尼苏达大学转学至芝加哥大学。杭立武说，“我这一生受伦大 Harold Joseph Laski 教授开创精神与威大 Friderick. Ogg 教授踏实任事态度的影响很大”。1928 年进入哥伦比亚大学学习外交的沈惟泰师从帕克·托马斯·模恩(Parker Thomas Moon)和卡索恩·J. H. 海斯(Carthon J. H. Hayes)。蒋廷黻的指导教授是海斯。萧公权的硕士论文指导教授则是大名鼎鼎的乔治·萨拜因(George Sabine)。

民国政治学人的问题意识和研究能力在很多方面都值得我们学习和借鉴。山河破碎、敏感焦灼使他们对中国问题的把脉有独到之处；负笈欧美、师从大师使他们对西方理论掌握得更为熟稔；而心无旁骛、经世致用则使他们保有相当的士大夫情怀。因此，从某种角度说，他们是一座座学术高峰。

如上所述,尽管民国政治对当前政治有借鉴意义,民国政治与行政研究也相当发达,但是,由于种种原因,民国政治与行政著作却并未得到重视。其中,一个重要的原因是,民国政治与行政著作在坊间难觅踪影。

公允地说,20世纪90年代以来,随着学术史意识的逐渐恢复,民国著作曾有再版。其中最为完整且有代表性的是上海书店以影印版的形式推出了五辑《民国丛书》,涵盖各个学科的代表性著作。之后,整理再版的民国著作多集中于文史方面,国学、史学著作逐渐得以再版。就法学类著述来说,何勤华教授曾主编一套《中国近代法学译丛》,再版收录近代法学译著近50部。

但是,由于各种原因,民国政治与行政类书籍少有再版,而其原著则相对流散,馆藏量少,坊间多不易得。笔者最初写作《民国政治与民国政治学》时,探访多所原国民政府时期国立大学的图书馆,深为民国政治与行政著作所折服,同时叹息这些著作纸质粗劣且年久变质,蒙尘几十年而字几不可辨。

上海人民出版社是学术出版的重镇,决定重新出版这些图书,并冠之以《民国政治与行政丛书》,是为国内政治与行政学界之幸事。《民国政治与行政丛书》大致分两个方向,一是民国时期的政治与行政制度研究,涉及民国政府总论、省政、县政、地方制度与地方自治等领域;一是民国时期的政治史研究,例如政党史、民国政治史、民国宪法与政治史等。

“旧书重刊”绝非“旧物利用”而是“重温历史”。俗语说,一切历史都是当代史。认知昨日就是资鉴历史,确立坐标,从而走向明天。此次再版印刷,基本上保持原著面貌,序跋、附录资料等一仍其旧,但是,为适应当今读者的阅读习惯,改竖排繁体为横排简体,并对于错讹漏缺文字做了修订,也对于一些明显不统一的格式、文字和标点重新做了编辑加工。鉴于最大可能的史料价值考虑,我们保留了原著的基本政治立场和时代痕迹,我们相信读者自会懂得用正确的分析态度去鉴别,取其精华,为我所用。

王向民

2012年9月

出版说明

《中国政府》是一部民国时期中国政治学、行政学领域的经典著作。作者是民国时期著名外交家陈之迈先生。他于1928年从清华学校留美预备部毕业后赴美留学，获俄亥俄大学文学士、哥伦比亚大学哲学博士学位，1934年回国后先后任教于清华大学、北京大学等高校，讲授“中国政府”等课程。1938年他弃学从政，任国民政府行政院参事等职，参与有关政府组织各种典章制度的拟订和执行。这些经历，为该书的撰著奠定了厚实的基础。

全书分三册，利用翔实的政府法令规章、文书档案以及各种政府报告及改革拟议对国民政府时期的党治理论与制度、中国国民党的组织、国民政府与五权宪法及五种治权（行政、立法、司法、考试、监察）、省市县地方制度等方面进行了系统且详尽的叙述和分析。

正如作者自己所言“此书的目的倒是在于帮助事实的了解”，它的许多材料引自政府的文书档案，未经发表；其内容又非常系统详备。但是，该书对国民党“训政时期”、“五权宪法”的美化以及站在国民党的立场上对当时共产党武装力量及其革命根据地的轻视、否定则是我们应予以鉴别的。

此次出版依据商务印书馆20世纪40年代版本重新校订，基本保留原著面貌，除校正讹误衍脱的文字外，亦修正了一些明显不统一的格式、文字和标点。原书本为繁体竖排，本版改为简体横排，以符合当今读者的习惯。尽管作者强调自己“注重实际情形的描绘”，但书中仍时时见有其基本政治立场的流露和所处时代的痕迹。书中一些污蔑当年共产党武装力量及其革命根据地的用语，我们在不影响表述的连贯性及其史料价值的前提下，作了个别的技术处理，对部分与我们的政治立场相左的词语加上了引号。相信读者在阅读和使用本书的过程中能对此加以甄别。

目 录

出版说明 | 1

第 一 册

序 | 3

第一编 总纲 | 7

第一章 绪论 | 7

- 一 变法维新的肇端 | 7
- 二 清末民初的改革 | 10
- 三 国民政府成立后的改制 | 16

第二章 训政时期约法 | 19

- 一 制定约法的国民会议 | 19
- 二 约法的制定经过 | 20
- 三 各种的自由权利保障 | 21
- 四 政治上的权利 | 24
- 五 经济上的权利 | 25
- 六 人民的义务 | 25
- 七 约法内容的问题 | 26
- 八 关于修正的程序 | 27

第三章 党治的理论与制度(一) | 29

- 一 一般政党政治 | 29
- 二 我国党治观念的滥觞 | 30

三	政权由党代表行使		31
四	政府由党产生		33
五	政府向党负责		34
六	党修正及解释重要法律		34
七	其他党派的关系		36
第四章	党治的理论与制度(二)		38
一	初期的党政关系		38
二	当前的形态		41
三	将来的形态		43
第二编	中国国民党的组织		46
第五章	中国国民党发展概略		46
一	孙中山先生的生平		46
二	兴中会的创立		48
三	三民主义的发明		48
四	革命同盟会		49
五	国民党		52
六	中华革命党		54
七	中国国民党		56
第六章	中国国民党的基层组织(一)		58
一	党员		58
二	三民主义青年团		62
三	党部组织的经过		63
第七章	中国国民党的基层组织(二)		67
一	民主集权原则		67
二	区分部与区党部		68
三	县市党部		69

四	省市党部		70
五	特别党部		71
六	海外党部		72
七	直属党部		73
八	党的监察制度		74
九	党部的设立与整理		76
十	党员的训练		78
第八章	中央党部		81
一	全国代表大会的召集		81
二	全国代表大会的职权		84
三	中央委员的产生		85
四	中央执行委员会		87
五	总理及总裁		89
六	中央常务委员会		90
七	中央所属机关的演变		90
八	中央各部会		93
九	中央监察委员会		95
十	民主集权原则实际的运用		96
第九章	中央政治委员会		99
一	中政会的职权		99
二	十七年以前的组织		102
三	二十四年以前的组织		104
四	内部的组织		106
五	政治分会的设立与裁撤		108
六	二十四年的改组		109
第十章	国防最高委员会		119
一	最早的组织		119
二	国防最高会议		120

三	国防最高委员会		123
第十一章	行政三联制的机构		128
一	中央设计局		128
二	党政工作考核委员会		131
第三编	国民政府		135
第十二章	五权宪法的理论		135
一	三权学说的理论		135
二	三民主义的自由论		137
三	三民主义的政府论		138
四	三权宪法与五权宪法的根本差异		140
五	考试监察二权之独立行使		142
第十三章	国民政府组织的沿革		145
一	名称释义		145
二	国民政府的前身		146
三	国民政府之成立		147
四	组织法的内容		148
五	其后组织的沿革		149
六	五权制度的创立		151
第十四章	国民政府及五权制度		153
一	国民政府主席制的演变		153
二	不负实际政治责任制的经过		155
三	三十二年的改制		156
四	国民政府委员会		157
五	国民政府直属机关		159
六	早期的五权制度		162
七	近年的改制		164

第 二 册

前言 | 169

第四编 五种治权的组织与运用 | 171

第一部 行政权 | 171

第十五章 行政院及行政权 | 171

- 一 现代行政的意义 | 171
- 二 行政院的组织 | 173
- 三 行政院的地位 | 176
- 四 行政院会议的组成 | 178
- 五 行政院院长与副院长 | 180
- 六 行政院与各部会 | 181
- 七 行政院的幕僚机关 | 182
- 八 经济会议与国家总动员会议 | 184

第十六章 行政机构的组织及职权(上) | 187

- 一 行政机构的设置 | 187
- 二 内务行政机构 | 189
- 三 外交行政机构 | 191
- 四 驻外使领馆及侨务 | 193
- 五 军事机构的演变 | 194
- 六 军事机构的现状 | 196

第十七章 行政机构的组织及职权(中) | 200

- 一 财务行政机构 | 200
- 二 粮食与土地行政机构 | 203

三	经济建设行政机构		205
四	交通行政机构		208
五	国营事业机关		209
第十八章 行政机构的组织及职权(下)			213
一	教育行政机构		213
二	国立中央研究院		214
三	社会行政机构		216
四	卫生行政机构		218
五	司法行政机构		219
六	近年行政机构调整的趋势		220
第十九章 行政机构内部的组织			223
一	部长与次长		223
二	部内的组织		225
三	特设机关的设置		227
四	特设机关内部的组织		232
五	主计机构及人事机构等		232
第二十章 行政院在政制上的地位			234
一	二十年政制的缘起		234
二	西洋国家的成例		236
三	行政机关的产生		239
四	集体负责制度		240
五	解散国会权		241
六	三十二年以前政制的特质		242
七	三十二年以后政制的特质		244
第二十一章 我国行政组织的特质			246
一	问题的提出		246
二	西洋国家的成例		247
三	我国的现制		248

四 现制的流弊		250
---------	--	-----

第二十二章 行政效率 | 253

一 效率问题的提出		253
二 现代政治的积极性		254
三 效率的观念		255
四 机构问题		257
五 人员问题		259
六 工具问题		261
七 幕僚长制度		264
八 分层负责制度		266

第二部 立法权 | 270

第二十三章 立法院在政制上的地位 | 270

一 立法机关的重要		270
二 立法机关的沿革		271
三 立法院的组织		272
四 秘书处与编译处		275
五 立法原则的议定		275

第二十四章 立法院的职权 | 281

一 总论立法院的职权		281
二 法律与命令		282
三 公布与副署		284
四 司法权与外交权		287
五 监督权		290

第二十五章 预算制度 | 293

一 总论预算权		293
二 清末民初的预算章则		294
三 民国二十年以前的预算		296

四	主计制度之成立		298
五	二十年的预算		301
六	预算章程的制定与实施		302
七	二十六年的预算		305
八	建设事业专款		308
九	各年度预算内容的比较		309
十	预算法的制定		310
十一	战时预算的编造		312
十二	财政收支系统的改革		316
十三	战时预算的特色		317
第二十六章 立法院议事程序			320
一	议事程序的意义		320
二	我国的议事程序		321
三	提案		322
四	三读会与委员会审查		325
第二十七章 立法工作概述			329
一	组织法规的制定		329
二	法典编纂		331
三	宪法起草		333
第三部 司法权			339
第二十八章 司法院在政制上的地位			339
一	司法改革的回顾		339
二	司法院的地位		341
三	司法院的职权		342
四	司法院的幕僚机构		343
第二十九章 当前审级制度			344
一	三级三审制度的厘定		344

- 二 最高法院 | 346
- 三 高等法院及地方法院 | 348
- 四 检察制度 | 350
- 五 法院的威严 | 353
- 六 现代化的趋势 | 354
- 七 仍待解决的问题 | 356

第三十章 诉愿与行政诉讼 | 359

- 一 诉愿与再诉愿 | 359
- 二 行政诉讼制度 | 360
- 三 现制的问题 | 362

第三十一章 公务员的惩戒 | 365

- 一 总论公务员的惩戒 | 365
- 二 政务官的惩戒 | 366
- 三 事务官的惩戒 | 367
- 四 其他人员的惩戒 | 368
- 五 惩戒机关的系统 | 368
- 六 现制的困难 | 369

第四部 考试权 | 372

第三十二章 考试院与考试权 | 372

- 一 五权宪法与人事制度 | 372
- 二 考试机关的沿革及组织 | 375
- 三 各种考试 | 377
- 四 铨叙及分发任用 | 379
- 五 人事行政的改进 | 381

第三十三章 现行官制官规 | 384

- 一 官制的沿革 | 384
- 二 公务员在法律上的含义 | 386