

向惟此事之權操於吳而吳先來求當
 門方提順理成章今他方有求當阿而
 兩方不來當門其將如何下乃楊登陽解
 相於楊羅更思為分疏意謂查生提督
 萬一齊重商心似刺之況雖元官未東
 大南關官未收盤放此路則分門也
 是不能加於他其意蓋重於他其巧可也
 若米不佳而以糧無從一轉局則藉米
 丁糧人之權斷不足受矣楊將此中

解我未眠披就是此致

孫文

四川出版集团
四川人民出版社

中華民國史

朱漢國 楊群 主編

第二冊

志一

本冊主編 劉一皋

四川出版集團
四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华民国史·共 10 卷/朱汉国、杨群主编. —成都:四川人民出版社,2006.1

ISBN 7-220-07007-1

I. 中... II. 朱... III. 中国—近代史—民国
IV. K258

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 138239 号

ZHONGHUAMINGUO SHI

中华民国史 (第二册)

主 编 朱汉国 杨 群

本册主编 刘一皋

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

刘周远 陈小梅
文小牛
戴雨虹
叶 勇 伍登富
丁 青 李 进

出版发行

四川出版集团 (成都槐树街 2 号)
四川人民出版社

网 址

<http://www.scpph.com>
<http://www.scrmcbs.com>
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

发行部业务电话

(028)86259459 86259455

防盗版举报电话

(028)86259524

照 排

成都华宇电子制印有限公司

印 刷

成都东江印务有限公司

成品尺寸

185mm×260mm

印 张

41.25

字 数

670 千

版 次

2006 年 1 月第 1 版

印 次

2006 年 1 月第 1 次

书 号

ISBN 7-220-07007-1/K·1036

定 价

1380 元 (全 10 册)

■ 著作权所有·违者必究

本书若出现印装质量问题,请与工厂联系调换

电话(028)87071239

《中华民国史·志·政治卷》前言

本卷为《中华民国史》志部政治卷，包括政府制度志、议会选举志、法律志、政党志共四个志，主要目的是提供一个中华民国时期政治演变的制度框架。

中华民国时期，共和民主制度处在草创与探索之中，旧制度残余仍十分厚重。新旧政治关系最为深刻地反映在政府制度之上，尤以中央政府制度最甚。对于国家与地方最高权力机关和权力来源有了新的认识，议会与选举往往成为政治权力角逐的场所和方式，无论如何加以限制或替代，都无法回避其形式对于政治权力合法性的冲击。成文法体系的建立，既反映发展过渡中的国家制度与社会行为的关系，亦是政权合法性的又一大特征，即所谓法统问题，尤其是宪法的修订，贯穿民国政治制度建设的始终。同时，政治活动的主体也逐步转向政党间的斗争、妥协、合作。本卷力图透过政府制度、议会选举、法律、政党四志，展示民国时期政治参与、政治运作、权力来源和法律保障的一般特征，并作为分析国家与社会，中央与地方，政党、领袖与民众等诸方面相互关系的切入点。

在中华民国史研究中，政治制度是研究较多的领域，同时争议也较多。这些争议，既有不同时期、不同政治派别意识形态的影响，也受到对制度与运作不同角度观察的影响。本卷在内容上主要侧重于制度和机构的沿革描述，一般不作定性的结论性评价，而是忠实于史实和史料，在客观的、全面的叙述过程中，展现所述对象的历史地位及其作用。这样的标准对于我们而言，实具有相当难度，能否达到目标，尚需学界各位专家和读者批评指正。

本卷由刘一皋主编，各志撰稿人如下：

政府制度志，张皓；

议会选举志，刘一皋；

法律志，张建国、董文媛、刘一皋；

政党志，刘卫东、刘一皋。

全卷由刘一皋统稿。

本 册 目 录

政府制度志

一	概述	(1)
二	中央政府机构	(3)
	(一) 南京临时政府中央机构	(3)
	(二) 北京政府时期的中央政府	(5)
	(三) 反抗北京政府的南方政权	(15)
	(四) 广州、武汉国民政府	(22)
	(五) 训政时期国民政府中央机构	(29)
	(六) 行宪时期的中央政府	(55)
三	省(特别市)级政府机构	(63)
	(一) 南京临时政府时期的省军政府	(63)
	(二) 北京政府时期的省级政府	(67)
	(三) 国民党政府时期的省级政府	(76)
四	省县之间的政府机构	(86)
	(一) 军政分府与道的设置	(86)
	(二) 行政委员制与行政督察专员制	(89)
	(三) 抗战时期的行政督察专员制与省政府行署	(92)
五	县市政府机构	(94)
	(一) 南京临时政府时期的县市政府	(94)
	(二) 北京政府时期的县市政府	(95)

(三) 国民党政府时期的县市政府	(101)
六 区、乡(镇)政府机构及下级组织	(111)
(一) 北京政府时期的城、镇、乡制度	(111)
(二) 国民党政府的区、乡(镇)制度	(113)
(三) 村庄组织形式	(119)
七 民族区域地方政府制度	(123)
(一) 中央政府管理民族区域的机构	(123)
(二) 北京政府时期民族区域地方制度	(126)
(三) 国民政府时期对于蒙藏地区的特别政策	(130)

议会选举志

一 概述	(135)
二 国家议会(议政)机构与选举	(138)
(一) 临时参议院	(138)
(二) 第一届国会	(144)
(三) 第二届国会	(160)
(四) 北京政府时期其他议政立法机构	(164)
(五) 南京国民政府的训政及宪政准备	(173)
(六) 抗日战争时期的民意机关	(184)
(七) 战后制宪与行宪国民大会	(192)
三 省级议会(议政)机构与选举	(202)
(一) 民国初年的省议会	(202)
(二) 联省自治时期的省(特别市)议会	(207)
(三) 南京国民政府的省市级议会	(213)
(四) 战后省市级议会的发展变化	(218)
四 县级议会(议政)及县以下议政机构与选举	(222)
(一) 北京政府时期的县议会	(222)
(二) 北京政府时期乡级以下议政机构与选举	(232)
(三) 南京国民政府时期县级民意机关	(236)
(四) 南京国民政府时期乡镇区以下议决机关与选举	(241)
(五) 抗日战争时期及战后乡镇民意机关	(245)

法律志

一 概述	(249)
二 宪法	(251)
(一) 国家根本大法的草创	(251)
(二) 北京政府时期的修宪	(255)
(三) 由党治而宪政	(267)
三 国家法律体系	(282)
(一) 沿用清末法律与新法令的颁行	(283)
(二) 国家法律体系的全面删修	(288)
(三) 广州、武汉国民政府时期法律特征	(304)
(四) 六法全书法律体系的建立	(311)
四 警察	(338)
(一) 南京临时政府时期的警察	(338)
(二) 北京政府时期警政机构与警察制度	(342)
(三) 国民党政府时期的警察	(356)
五 法院	(369)
(一) 司法审判机构的临时设置	(369)
(二) 北京政府时期的法院制度	(371)
(三) 司法改革及其发展演变	(377)
六 检察	(386)
(一) 检察制度的初步建立	(386)
(二) 检察制度的变革发展	(390)
七 司法实践	(392)
(一) 北京政府时期司法实践	(392)
(二) 国民党政府时期司法实践	(397)

政党志

一 概述	(403)
二 中国国民党	(406)



(一) 中国同盟会的成立	(406)
(二) 由同盟会到国民党	(413)
(三) 组建新党和国会旧党	(418)
(四) 中国国民党改组与统一战线的破裂	(423)
(五) 训政时期的执政与党争	(433)
(六) 抗日战争时期的中国国民党	(447)
(七) 战后中国国民党的内战政策与退出大陆	(456)
三 进步党(统一党、共和党、民主党)	(462)
(一) 统一党	(463)
(二) 共和党	(466)
(三) 民主党	(470)
(四) 进步党	(473)
(五) 研究系及其终结	(479)
四 北京政府时期的其他党派	(482)
(一) 中国社会党	(482)
(二) 统治者炮制的私党	(486)
(三) 其他小党派	(490)
五 中国共产党	(493)
(一) 中国共产党的成立	(493)
(二) 国民革命时期	(496)
(三) 武装斗争与土地革命	(502)
(四) 抗日战争时期	(513)
(五) 争取民族解放的胜利	(525)
六 中国青年党	(532)
(一) 中国青年党的组建	(532)
(二) 中央党部由国外移回国内	(536)
(三) 抗日战争中的中国青年党	(542)
(四) 战后的中国青年党	(544)
七 中国民主社会党	(548)
(一) 中国国家社会党	(548)
(二) 民主宪政党	(555)
(三) 中国民主社会党的组建与分裂	(556)

八 中国农工民主党	(564)
(一) 中华革命党时期	(564)
(二) 中国国民党临时行动委员会时期	(567)
(三) 中华民族解放行动委员会时期	(571)
(四) 中国农工民主党的成立	(576)
九 中国民主同盟	(580)
(一) 筹建政团同盟前期	(580)
(二) 从中国民主政团同盟到中国民主同盟	(585)
(三) 战后争取民主统一、和平建国的努力	(593)
(四) 被迫自动解散与重建	(602)
十 抗战胜利前后出现的新政党	(607)
(一) 中国国民党革命委员会	(607)
(二) 民主建国会	(618)
(三) 中国民主促进会	(624)
(四) 中国致公党	(629)
(五) 九三学社	(635)
(六) 台湾民主自治同盟	(639)
(七) 抗战胜利前后出现的其他小党派	(641)
 主要参考书目	 (647)

政府制度志

一 概述

对于政治制度的含义，学术界并未达成明确的共识。或称政治制度就是政体，指统治阶级采取什么方式来推行自己的统治；或认为政治制度不但包括政体，而且包括国体；或泛指政治体制，以为政治制度“在阶级社会中实质上就是国家的体制，包括国家的历史类型（国体）、国家的组织形式（政体）、国家的结构形式（中央和地方之间相互关系的形式）这三方面的总和”。因而，政治制度可以指统治阶级治理国家的政治规范、政治构架、政治文化与政治运行程序等各个方面，具体反映在立法制度、行政制度、司法制度、政党制度、吏治制度、地方制度以及国家构造形式等制度之中。军事制度对于政治制度来说，既有从属的一面，又有相对独立的另一面。为了叙述上的方便，本志所称的政府制度取政治制度狭义的解释，即主要指中华民国时期中央政府和地方政府机构的设置、职能及其演变。

古代中国政治制度上高度成熟，因而形成强大的惯性或惰性，深刻地影响着中国近代政治制度的变革与转型，旧制度残余的厚重是中华民国政治制度的一大特征。自鸦片战争后，传统政治制度与社会发展的不相适应日益暴露，西方资本主义政治制度在列强武力压迫和改革者的推动之下，逐步被引进或效仿，并与中国政治制度相混杂，成为中华民国政治制度发展的又一大特征。西方政治制度的引进，并非是在和平的、稳定的环境中进行，而是伴随反帝反封建的中国革命，一方面增加了制度变革的激烈性

▼
中华民国史·第二册·志一

和波动性，一方面在引进和效仿的过程中极力实现民族性的制度创新。在中华民国时期，孙中山的政治制度学说对政府机构设置的影响较大。

孙中山三民主义中的民权主义，就是要建立资产阶级的民主共和国。然而，要在中国实现资产阶级民主政治，又必须经过“军法之治”、“约法之治”和“宪法之治”，即军政、训政、宪政三个时期。在制度设计上，在采纳西方立法、司法、行政三权分立学说之外，又吸取中国古代的科举制度和监察制度，创立了行政、立法、司法、考试、监察五权分立的“五权宪法”学说，以为五权分立的政府“才是世界上最完全、最良善的政府。国家有这样纯良政府，才可以做到民有、民治、民享的国家”。在这个政府之下，人民充分享有选举权、罢免权、创制权、复决权四项直接管理国家的政权，政府则享有行政、立法、司法、考试、监察五项治权，于中央政府设立五院，分别行使五权。治权服从政权，听从人民指挥，服从人民意志。

中华民国政府机构的演变，充分显示了民国时期政治的多变性与复杂性。首先，自武昌起义后，南京临时政府成立，中央政府便经常陷于法统的危机之中。北京政府时期，伴随两次复辟，两次解散国会，作为法统支柱的《中华民国临时约法》被随意废止或修改，国家陷于分裂状态之中。1928年10月至1948年5月的国民党“训政”时期，中央政府的合法性始终受到严重挑战，宪政运动的声浪日益高涨。即使是在宣布实行所谓“宪政”之后，由于国家陷入大规模内战，根本没有条件实行真正的宪政，所谓“制宪国大”和“行宪国大”都缺乏足够的民意基础。

其次，中央政府内部的各种关系十分混乱。在北京政府时期，且不论武人对于政治制度的干预和破坏，不同派系的军阀相互之间时而进行混战，以排斥他派而控制中央政权。北京军阀都挂着中华民国的招牌，但为了扩张自己的权力，袁世凯将总统制变为总统独裁制，段祺瑞则将内阁制变为内阁专制。国民党政府时期国家元首的职权，也是因人设事，并非成文章法可以解释。五院的设置也是徒有其表，未能形成内部有机的相互监督制衡，距离理论的设想甚远。

第三，中央政府与地方政府的权力分配无定章可循。在整个中华民国时期，中央政府一方面试图极力加强对地方实行强有力的直接控制，另一方面又从未实现对所有地方的控制目标。南京临时政府实际只能控制江苏、浙江部分地区，孙中山下达命令的有效范围不出百里。北京政府时期，各地方时常宣布脱离中央“独立”或“自治”，各自拥有自己的军队、政府和

相对独立的税收制度，形成割据之势。国民党政府时期，中央政府的权威有所加强，但由于日本的侵略扩张，以及共产党领导的革命根据地日益发展壮大，许多区域都不能够有效控制。因此，作为政治制度的一部分，地方制度要更为复杂，除了拥有一些地方特征的制度设置外，更多的是在具体运作上的差异与变通。

中华民国的政府制度，尝试过总统制和责任内阁制，也曾出现过较为强大的地方自治运动，也有过从“训政”到“宪政”的五院制政府试验，抗日战争时期也试图实行新县制动员地方力量，表明中华民国时期制度变革与转型的特征。但是，无论是简单效仿还是制度创新，尽管有一些局部的成果，都未能取得稳定的、整体的成功，相反，制度的设计大多在发展过程中遭到扭曲与变形，甚至走向原来设想的反面。所以，在把握政府机构的设置、职能及其演变的同时，还需对实际运作的过程详加考察，正是运作的结果彻底推翻了原有制度，并促使另一种全新的政府制度的产生。

《政府制度志》内容分为中央政府机构、省（特别市）政府机构、省县之间的政府机构、市政府机构、县政府机构、区乡（镇）政府机构、民族区域地方政府制度等几部分。其中，凡涉及军事、警察者，详情在《法律志》和《兵志》中分述；涉及选举者，在《议会选举志》中叙述。

二 中央政府机构

（一）南京临时政府中央机构

1911年10月10日，武昌起义爆发，各省纷纷响应独立。12月3日，各省都督府代表联合会在汉口通过《中华民国临时政府组织大纲》，规定了临时政府中央机构各组织。1912年1月2日，各省都督府代表联合会又于南京通过《修正中华民国临时政府组织大纲》，增设临时副总统，并将原中央政府五个部增加为九个部。

临时大总统

根据《中华民国临时政府组织大纲》和《修正中华民国临时政府组织大纲》规定，中华民国仿照美国政体，采用总统制，临时大总统既是国家元首，又是政府首脑，直接领导中央行政各部。临时大总统和副总统由临

时参议院选举，参议院成立之前由各省都督府代表联合会选举产生。临时大总统的职权为：统治全国之权和统率海陆军之权；经“参议院之同意”，有任免国务员和外交使节，对外宣战、媾和、缔约，制定官制、官规及设立临时中央审判所等权；向参议院提交审议案件和提出咨询事件。临时大总统对于参议院议决如不同意，可在10日内声明理由提请复议。但参议院如果坚持前议，则复议案无效。参议院议决事项，由议长具报，经临时大总统同意，交由行政各部执行。

副总统协助临时大总统工作。临时大总统因故不能视事时，受临时大总统委托代行其职权。临时大总统因故去职，副总统得升任之。

临时大总统的直辖机关有：秘书处，设秘书长1人，秘书若干人，协助大总统处理日常事务；另有参军处、法制院（局）、铨叙局、印铸局、公报局、稽勋局、中央临时裁判所等，分别办理各有关事务。此外，直属大总统的高级职员有枢密顾问、法制顾问、政治顾问及议和参赞等。

1911年12月29日，各省都督府代表联合会选举孙中山为中华民国临时大总统。1912年1月1日，孙中山宣誓就任，中华民国临时政府正式成立。1月3日，黎元洪当选为临时副总统。2月15日，南京临时参议院选举袁世凯为临时大总统，20日又复选黎元洪为临时副总统。3月10日，袁世凯在北京就职。4月1日，孙中山正式宣告解除临时大总统职务。

行政各部

行政各部为管理国家军政事务的执行机关，直隶临时大总统。初仅设置外交、内务、财政、军务、交通五部，后改设陆军、海军、外交、司法、内务、财政、教育、实业、交通九部，据1912年1月3日颁布的《中华民国临时政府中央行政各部及其权限》，行政各部的职权为：

陆军部：管理陆军，经理军事、卫生、警察、司法，编制军队事务，监督所辖军人、军佐。

海军部：管理海军一切军政事务，监督所辖军人、军佐。

外交部：管理外国交涉及关于外人事务和中国在外侨民事务，保护在外商业，监督外交官、领事官。

司法部：管理有关民事、刑事诉讼事件，管理户籍、监狱以及其他一切有关司法行政事务，监督法官。

内务部：管理警察、卫生、宗教、礼俗、户口、田土、水利工程，举办公益及其他行政事务，监督所属官署和地方官。

财政部：管理会计、库帑、赋税、公债、钱币、银行、官产事务，监督所辖各官署及府县与公共团体之财产。

教育部：管理教育、学艺和历象等事务，监督所辖各官署、学校，统辖学士、教员。

实业部：管理农、工、商、矿、渔、林、牧、猎及度量衡等事务，监督所辖各官署。

交通部：管理道路、铁路、航路、邮政、电报、船舶、运输、造船等事务，统辖船员等。

行政各部设总长、次长各一人，秘书长一人，参事二至四人。总长又称国务员，与大总统组成国务会议，处理重要政务。总长由大总统特任，掌理各该部职掌事务。次长由大总统简任，辅助总长处理各该部事务。次长以下人员，由总长根据事务繁简情况，分别荐任或委任。各部内一般按照事务性质分设局、司、厅、处，管理本部具体事务，司、局下分科办事。

1912年1月3日，各省都督府代表联合会同意孙中山提出的各部总长、次长人选，5日正式任命。南京临时政府各部总长、次长分别为：陆军总长黄兴，次长蒋作宾；海军总长黄钟瑛，次长汤芑铭；外交总长王宠惠，次长魏宸组；内务总长程德全，次长居正；财政总长陈锦涛，次长王鸿猷；司法总长伍廷芳，次长吕志伊；教育总长蔡元培，次长景耀月；实业总长张謇，次长马君武；交通总长汤寿潜，次长于右任。

南京临时政府为应付政府北迁，在南京曾设“南京留守府”，有“维持整理南方各军与南京地面之责”。3月31日建立，以黄兴为留守。4月2日，南京临时参议院决议临时政府迁北京，南京临时政府结束。6月14日，留守府取消。

（二）北京政府时期的中央政府

袁世凯在北京就任第二任临时大总统的当天，南京临时参议会通过《中华民国临时约法》，3月11日明令公布。《临时约法》强调主权在民，实行三权分立原则，扩大议会职权，并采用法国制度，改总统制为责任内阁制，试图以《临时约法》约束袁世凯。因此，《临时约法》的存废和解释，成为北京政府时期政治斗争的核心内容。

《临时约法》下的临时大总统

根据《临时约法》规定，临时大总统为国家元首，总揽政务。临时大

总统的职权为：依参议院之决议和国务员之副署公布法律，发布命令；制定官制、官规；任免文武官员，任免国务员、外交大使和公使须得参议院同意或弹劾；统帅全国陆海军；对外代表国家，经参议院同意对外接受和任免使节、缔约、宣战、媾和；以及经参议院同意有给文武官员颁发勋章及举行其他荣典的荣赏权和宣告大赦、特赦、减刑、复权的赦免权。副总统为备位性质，大总统因故去职或缺位时，由副总统继任；如副总统同时缺位，大总统职务由国务院摄行。

总统府内部编制主要为秘书厅、军事处和翊卫处。秘书厅负责总统府日常事务，设秘书长一人，秘书、参议和大礼官等各若干人。军事处负责总统府有关军事方面的事务，也是临时大总统的幕僚军事机构，设处长一人，政治顾问、军事顾问、军事咨议等顾问官若干人。翊卫处为沿袭清制笼络蒙古王公之机关，设都翊卫使一人，翊卫使及副使若干人。

大总统直辖机关为参谋本部和国史馆。参谋本部由南京临时政府时期的参谋部演变而来，掌理全国国防用兵事项，统辖全国参谋将校，管理陆海军大学，进行陆海测量，以及监督各国驻华武官、掌管军事交通等。参谋本部设参谋总长一人，由大总统特任，辅佐大总统运筹军务；设参谋次长一人，简任，辅助参谋总长办理事务；另设参谋等人员。国史馆掌办纂辑民国史和历代通史，并储藏历史文献资料等事宜。国史馆设馆长一人，由大总统特任，另设秘书、纂修、协修和主事等各若干人。1917年国史馆停办，于北京大学设国史编纂处。

国务院的成立

根据《临时约法》，国务院为最高行政机关，是责任内阁制的具体体现。国务院由国务员组成，即由国务总理和各部总长组成。国务员辅佐临时大总统负其责任，对于临时大总统提出法律案、公布法律及发布命令时，如未经国务员副署无效。大总统任命国务员要得参议院的同意。参议院对国务员的失职、违法提出弹劾后，大总统若不同意时可以提交复议一次，如参议院仍坚持原议，大总统应免其职。

1912年6月26日颁布的《国务院官制》，进一步明确规定国务院的设置。内阁总理为国务员首领，保持行政之统一。内阁总理习惯上由大总统提名，经参议院同意后任命；其余国务员则由内阁总理提名，经参议院同意后由大总统任命。就实际责任而言，一般国务员均只副署与其部务有关的文件，内阁总理必须副署所有文件。内阁总理为了保持行政的统一，有

权终止认为有碍的各部总长的命令或处分，再行取决于国务会议。国务总理依其职权或特别委任，得发布院令，就其所管事务得对地方长官发布命令、训令。

《国务院官制》规定国务会议为国务院讨论和决定重大行政方针的机构。国务会议由全体国务员参加，以国务总理为会议主席，主要决定：法律案、敕令案、预算案、决算案、参议院咨送请愿书、预算外支出、军队编制、条约案、宣战媾和案、次长以下官员的任免、各部争执事项以及其他应该讨论决定的事项。国务院内设秘书厅，负责协助内阁总理处理日常工作，设秘书长一人，以及首席秘书、金事、主事等人员。国务院的直辖机构包括法制、铨叙、印铸、蒙藏事务、临时稽勋、全国水利、临时国会事务等七局及法典编纂会、审计处、税务处等。1914年3月一度增设币制局，12月27日裁撤，归并财政部。

法制局主要负责草拟法律、命令，对于法律、命令提出制定、废止或改正的意见，审定各部草拟的法律、命令，设局长一人，简任。铨叙局于南京临时政府时设置，职责是审定荐任官以上官员的任免及履历，举行文官高等考试，负责官员的恩给和抚恤，授予荣典，领受和佩用外国勋章等，设局长一人，简任。印铸局掌办印刷官用文书纸，制造勋章、关防、图记、印信等，刊行法令、公报、职员录等，设局长一人，简任。蒙藏事务局负责管理蒙古、西藏地方事务，设正副总裁各一人，均简任，1915年改为直属大总统的蒙藏院。临时稽勋局于南京临时政府时设置，职责是稽查开国时为国牺牲的人员和有功人员、对军事上建议筹划或奔走而成绩显著之人员、开国前后输资助公之人员等的事迹，设局长一人，简任，1914年1月撤销。全国水利局掌办全国水利及沿岸垦辟事务，设正副总裁各一人，均简任，并于各地设水利分局，各设局长分理。临时国会事务局专为办理国会议员选举而设，以便对于选举的控制，设局长一人，简任。法典编纂委员会负责编纂民法、商法、民事诉讼法、刑事诉讼法以及其他法典，设委员长一人，由法制局局长兼任，1914年改设为法律编查会。审计处负责审计国家岁出、岁入决算，掌理全国会计监督和有关财政规程，设总办一人，简任。税务处沿袭清末旧制而设，掌办海关监督及有关税务事宜，设督办一人，特任，会办一人，简任，下署总税务司、海关监督等机构。

1912年3月13日，袁世凯任命唐绍仪为国务总理，负责组阁。29日，参议院通过了唐绍仪提出的阁员名单，30日袁世凯正式任命，第一届唐绍