

民國政制史

下冊

大 學 叢 書
民 國 政 制 史

下 冊

中央大學行政研究室
錢端升等著

商務印書館發行

大學叢書委員會

委員

丁燮林君	李聖五君	竺可楨君	唐鉞君	馮友蘭君
王世杰君	李權時君	胡適君	郭任遠君	傅斯年君
王雲五君	余青松君	胡庶華君	陶孟和君	傅運森君
任鴻雋君	何炳松君	姜立夫君	陳可忠君	鄒魯君
朱經農君	辛樹幟君	翁之龍君	陳裕光君	鄭貞文君
朱家驊君	吳經熊君	翁文灝君	曹惠羣君	鄭振鐸君
李四光君	吳澤霖君	馬君武君	張伯苓君	劉秉麟君
李建勛君	周仁君	馬寅初君	梅貽琦君	黎照寰君
李書華君	周昌壽君	孫貴定君	程天放君	蔡元培君
李書田君	秉志君	徐誦明君	程演生君	蔣夢麟君
				顧頤剛君
				羅家倫君
				顏福慶君
				顏任光君
				歐元懷君

第二編 省制

第一章 省行政機關

省行政機關之組織，自民國成立以至於最近，曾有數度之變更。光復之初，中央官制雖已頒布施行，然各省行政機關則多自爲風氣。蓋以當時共和初建，中央方注意於軍事財政外交諸大端，而未暇顧及地方官廳之組織，遂致各省組織紛歧，莫衷一是。是以此期實民國以來省行政機關組織之混亂時代。二年一月八日，中央明令劃一各級地方官廳組織，並頒劃一現行各省地方行政官廳組織令，（一）以爲各省行政官署組織之根據。各省行政機關至此遂有劃一之組織。是爲民國以來省行政機關組織演變之第一期。

三年七月十八日，省官制頒布。（二）改省行政長官名稱爲巡按使，並裁前此行政官署之各司處，而於巡按使公署之中，另組政務廳以爲行政之樞紐。政務廳之下，設總務、內務、教育、實業四科。至於前此民政長公署財政司所掌事務，則合以前各省國稅廳籌備處之職掌，另設財政廳以司之。財政廳之組織，則根據三年九月十二日之財政廳官制。（三）至是省行政機關之組織又行變更，而入吾人所謂第二期。

自是以後以至國民政府成立；五年七月六日，雖省行政長官之名稱，由巡按使而改爲省長；然行政長官之職

權，以及行政官署之組織，則毫無變更。直至六年九月六日各省教育廳條例（四）及實業廳條例（五）頒布，而同月八日明令廢止省行政官署內之教育、實業二科後，省行政機關之組織始有更改。此後七年一月二十三日有省警務處組織章程（六）之頒布。十年六月二十三日有省參事會條例（七）之頒布。各省又多添設該項機關，吾人姑以此期爲省行政機關演變之第三期。

十四年七月國民政府成立，省行政機關之組織又入另一階段。在此期內省行政機關組織之最大特點，即在廢除以往之省政獨裁制，而改爲合議制。是爲省行政機關組織演變之第四期。

以上所述省行政機關組織各期之演變，除混亂時期姑不敘述外，茲將一、二、三、四期省行政機關之組織分節敘述於後；而以省行政機關之職權附後。

第一節 第一期省行政機關

第一期省行政機關者，乃指二年一月八日劃一現行各省地方行政官廳組織令頒布後至三年五月二十三日省官制頒布前之省行政機關而言。此期省行政長官，稱爲民政長；省行政機關，稱爲行政公署；而規定行政公署之組織者，爲二年一月八日之劃一現行各省地方行政官廳組織令；茲特依據該令及當時其他章則，略述行政公署之組織。

行政公署由民政長與所屬人員組織。

一 民政長 依照劃一令規定，省設民政長一人，爲行政公署長官，總理全省政務，由中央任命；民政長有專任者，如該令頒布初期，江蘇、江西、福建、湖北、山西、四川等省是。有由所在省軍政長官（都督）兼任者，如上述六省之外其餘各省是。

二 各處司 行政公署設總務一處，內務、財政、教育、實業四司。公署所設員額，劃一令規定由各省民政長擬具相當人數，經由國務總理呈請總統核定。依照陝西省呈報，該省公署當時即設科長二十員，科員一百五十員，祕書六員，技正一員，技士二員，總共一百七十九員，此外各司處長以及雇用人員仍不在內。

二年三月，國務院擬定各省行政公署辦事章程，對於公署所設員額，大加裁減。依照該章程規定及後此國務院之解釋，行政公署所設人員，除司長、祕書、技正、技士及雇員外，其餘科長、科員等等，全署不得超過六十人。雖有河南兼民政長，以人數不敷分配，電請增加員額爲八十，然究未得國務院之核准。

其後復因財政艱窘，經國務會議議決，各省行政公署，除司長以上人員及雇員不計外，只應設祕書一員，科長十三員，技正一員，科員四十三員，技士二員，總共爲六十員，較之各省行政公署辦事章程（八）所規定者，又爲減少。該項決議經財政部通行後，各省雖有反對之舉，然中央之意見終未改變。上述人員之外，劃一令規定：公署各處司得僱用雇員，至其名額若干，則無規定。茲將公署各處司之組織與職掌分段於後。

（一）總務處 行政公署設總務處一，內置祕書、科長、科員分辦處務，而以民政長之名義行之，於必要時且得酌用雇員。至祕書、科員之員額爲若干，劃一令規定，由民政長擬定相當人數，經由國務總理呈請總統核定，因之

並無法定限制。當時陝西行政公署總務處即置祕書六員，科長四員，科員三十員，此外更設技正一員，技士二員，除雇員外，總共全處計有四十三人。二年三月國務院所定各省行政公署辦事章程，雖限制全署員額不能超出六十以上，然對於祕書、技正、技士則未加限制，以此總務處之員額，仍有伸縮之自由。及至國務會議決議案於二年九月經財政部通行後，總務處所設員額，始有較嚴限制。茲記奉天行政公署總務處所設員額，以見當時各省之一般。奉天總務處計設祕書一人，科長三人，科員八人；至於雇員，則不在內。祕書、科長、技正，統係薦任，劃一令規定，由民政長呈由國務總理，薦請大總統任命。科員及技士，則由各民政長委任。

至於總務處之職掌，依照各省行政公署暫行辦事章程規定，則如左述：

- 一、關於機要事項；
- 二、關於印信事項；
- 三、關於統計及報告編製事項；
- 四、關於職員履歷，及進退紀錄事項；
- 五、關於文件之收發、分配、保存、編纂事項；
- 六、關於會計及庶務事項；
- 七、其他不屬於各司事項。

(二)各司 行政公署設內務、財政、教育、實業四司。各司置司長一人，承民政長之指揮，總理本司事務，而以

民政長之名義行之。司長依劃一現行各省行政官廳組織令規定，由民政長呈由國務總理呈請總統簡任。三年三月大總統令規定司長任免辦法如下：『各省遇有司長出缺，先由該省民政長電呈派員代理。如有人地相宜人員，准其開具履歷及平日政績，呈請發交院部彙同存記人員，一併開單呈請簡任。其因廢弛職務及重大情節，應免去本官，及人地不宜應另行任用者，亦由該省民政長先行電請解任，派員代理，一面另行詳敘事由呈候褫免。』

上述四司，乃一般省分所皆設，惟有些省分，或因財政艱窘，或因其他事件，亦有呈准裁其一二者。如廣西行政公署，即因經費困難，裁撤教育司，而將該司所掌事務，移歸內務司設科辦理是。又有自始即以財政支絀，而所設各司不符定制者。如新疆行政公署當劃一現行各省行政官廳組織令頒布之始，即僅設內務、財政兩司，而將教育、實業分設二局管理是。（九）又行政公署各司，照例各設司長一人，然亦有一人兼長二司者，如四川行政公署內務司長外調而以教育司長兼長內務司是。

司下分科辦事，各司分科數目，劃一現行各省行政官廳組織令並無定，而以決定之權，委諸各省行政長官。二年三月國務院頒行之各省行政公署暫行辦事章程則規定：每司得設二科至四科。科設科長一員，總理科務。科長由民政長呈由國務總理呈請大總統薦任。科長之下設科員若干人，分理科務。一科所得設置之科員，雖無限額，然全署科員之總額則有限制，而尤以二年九月財政部通令之限制為最嚴。科員由民政長委任。

各司之職掌，依照各省行政公署暫行辦事章程規定，如左。

內務司：

- 一、關於選舉事項；
- 二、關於公共團體事項；
- 三、關於賑恤，及救濟事項；
- 四、關於公私慈善事業，及其他公益財團事項；
- 五、關於徵兵，徵發事項；
- 六、關於人民戶籍事項；
- 七、關於行政區劃事項；
- 八、關於土地調查事項；
- 九、關於官產，官物事項；
- 十、關於行政警察事項；
- 十一、關於高等警察事項；
- 十二、關於司法警察事項；
- 十三、關於著作出版事項；
- 十四、關於道路，及其他土木工程事項；
- 十五、關於河堤、海港，及其他水道工程事項；

- 十六、關於土地收用事項；
- 十七、關於整飭禮俗事項；
- 十八、關於祠宇及其他宗教事項；
- 十九、關於保存古物事項；
- 二十、關於病院及衛生組合事項；
- 二十一、關於傳染病預防及檢疫事項；
- 二十二、關於醫士、藥劑士業務之監查事項；
- 二十三、關於藥品及賣藥營業之檢查事項；
- 二十四、關於地方交通行政事項。

財政司：

- 一、關於監督徵收地方稅事項；
- 二、關於監督地方稅外之收入事項；
- 三、關於地方稅違法徵收之處分事項；
- 四、關於滯納地方稅處分之訴願事項；
- 五、關於監督地方歲出事項；

六、關於編製地方預算、決算事項；

七、關於地方公債事項；

八、關於地方金融事項。

教育司：

一、關於公立學校職員事項；

二、關於教育會議、圖書審查會、教育博覽會事項；

三、關於學校衛生、及公立學校等修建事項；

四、關於師範學校、中學校、小學校、及蒙養園事項；

五、關於普通實業學校、盲啞學校、及其他特種學校事項；

六、關於檢定小學教員、及學齡兒童就學事項；

七、關於私立大學、及公私立專門學校事項；

八、關於外國留學生事項；

九、關於國語統一、及各種學術會事項；

十、關於動植物園、圖書館、博物館、及搜集古物事項；

十一、關於美術館、美術展覽會、及文藝、音樂、演劇等事項；

十二、關於通俗教育，通俗圖書館，巡行文庫事項。
實業司：

- 一、關於農業改良事項；
- 二、關於農事試驗場事項；
- 三、關於蠶絲業改良，及檢查事項；
- 四、關於地方水利，及耕地整理事項；
- 五、關於天災、蟲害之預防善後事項；
- 六、關於農會事項；
- 七、關於農業講習事項；
- 八、關於農林、漁牧各團體事項；
- 九、關於畜牧改良事項；
- 十、關於種畜檢查，及獸醫事項；
- 十一、關於公有林、私有林，監督、保護、獎勵事項；
- 十二、關於苗圃，及林業試驗事項；
- 十三、關於狩獵監察事項；

- 十四、關於水產試驗，及講習事項；
- 十五、關於水產業監理、保護、獎勵事項；
- 十六、關於勸業會事項；
- 十七、關於經營工業事項；
- 十八、關於度量衡之檢查，及推行事項；
- 十九、關於模範工場事項；
- 二十、關於工業補助事項；
- 二十一、關於工業試驗所事項；
- 二十二、關於工業調查事項；
- 二十三、關於工廠監督，及檢查事項；
- 二十四、關於工人教育，及保護事項；
- 二十五、關於輸出品獎勵事項；
- 二十六、關於商品陳列事項；
- 二十七、關於保險業，及其他商業監督事項；
- 二十八、關於工商業團體事項；

二九、關於礦區調查事項；

三十、關於礦業監督事項；

三一、關於礦夫保護事項；

三二、關於礦稅稽核事項；

三三、關於地方自辦，及民辦之電氣營業事項。

以上所述，乃各司之固定職掌。此外依劃一現行各省地方行政官廳組織令第二條二項規定，凡中央委令省辦事件，得由民政長劃交各司辦理。

第二節 第二期省行政機關

第二期省行政機關者，乃指三年五月二十三日省官制頒布以後，至六年九月六日教育廳暫行條例與實業廳暫行條例頒布期間之省行政機關而言。三年五月二十三日省官制頒布，同日下令改民政長爲巡按使，並令各省遵照官制將行政公署改組巡按使公署；復於是日明令裁撤各省國稅廳籌備處及財政司，而將各該處司職掌另設財政廳辦理；至財政廳官制，亦於是年九月十二日頒布。因之省行政機關於此期內，除巡按使公署外，更有財政廳。本節共分二項，以第一項敘述巡按使公署，第二項敘述財政廳。又當時各省亦有設置省政會議機關者，本節亦以一項述之。

第一項 巡按使公署

省官制規定，省設巡按使爲全省最高行政長官。至於全省行政機關則稱爲巡按使公署。公署以內設政務廳，輔佐巡按使掌理全省事務。依照官制規定，巡按使公署之組織概如上述；惟當時各省巡按使公署，實際上每於政務廳之外更設其他組織，分掌各項政務。本項共分三目，分別敘述巡按使、政務廳及巡按使公署政務廳以外之其他組織。

第一目 巡按使

巡按使爲省內最高行政長官，執行省有一切職權。省行政長官之稱爲巡按使，乃省官制所規定。及至民國五年討袁役興，各省行政長官名稱多有變更，黎元洪就任總統後，遂於五年七月六日下令劃一各省行政長官名稱爲省長，而省行政機關則稱爲省長公署，至於公署之內部組織則無變更，而一仍省官制之規定。

巡按使（五年七月六日以後改稱省長）爲特任職，由大總統任命，并無資格限制。巡按使有專任者，有由所在省分軍政長官兼任者。至其任期亦無一定，而以中央之意旨以定去留，是以當時各省巡按使有到職不久即被罷免者，亦有在位數年而依然不動者。巡按使在職期內不得任意離職，必欲離職，例須呈准中央，而由中央派員代理。

第二目 巡按使公署政務廳

政務廳乃巡按使公署之內部機關，置廳長一人總理廳務。廳下分設總務、內務、教育、實業四科，乃省官制所規

定；惟當時各省亦有於四科之外更置其他組織者。是以本項特以省官制為主，參照當時各省單行章則，敘述政務廳之組織於左。

一 政務廳長 政務廳設廳長一人，省官制規定，由巡按使薦任；事實則多由巡按使經由內政部呈請大總統簡任。政務廳長須迴避本籍。政務廳長承巡按使之命總理廳務，如需離職時，可由巡按使派員代理，但須呈報中央備案。政務廳長之待遇，則各省略有不同。

二 各科 省官制規定，政務廳內分設總務、內務、教育、實業四科；茲將四科之組織與職掌分述於後。

(一) 各科之組織 各科類皆設有主管人員一名，總理各該科事務。主管人員之名稱，各省不同，奉天稱為主任，江蘇稱為科長，雲南稱為僉事。又有此時名之為甲而彼時名之為乙者，如河南於三年七月稱一科之主管人員為科長，而至四年八月改稱主任是。關於此項稱呼，內務部曾經呈請畫一，然終未能實現。又各科亦有不置主管人員者，如四年八月河南之總務科是。主管一科人員，皆係省官制上所謂掾屬，概由巡按使委任。惟官職雖係委任，而待遇則同薦任。至於薪俸究為若干，各省又不一致。

科下分職，各省亦每不同。奉天各科之下即係分股，每股置主稿一員以總其成；依照修正奉天巡按使公署政務廳科處各股職掌（一〇）規定，該省公署四科共分六股，其中總務、內務兩科各分二股，實業、教育二科則皆僅設一股。湖南則科下分課，依照湖南巡按使公署修訂組織條例規定，（一一）該省四科共分十二課，計總務科分五課，內務科分三課，教育、實業二科各分二課。以上科下分職之不同，乃就甲省與乙省而言；此外仍有一省之內，而甲科

與乙科不同者，如河南巡按使公署，依照河南巡按使公署政務廳修正暫行章程，（二）總務科下分設：考績、印電、收發、支應四處，而內務、教育、實業各科，不再分職是。

（二）各科之職掌 關於各科之職掌，省官制規定，由各省巡按使自定，因之各省之規定亦不盡同。惟各科之職掌，各省雖不一致，然以受各該科名稱之限制（如實業科之職掌，總以實業爲前提，而不會將教育事件，規定於該科職掌之內），相差尙不遠。茲特依照河南巡按使公署政務廳修正暫行章程之規定，敘述該省政務廳各科之職掌，以見一般。

總務科 河南總務科分設：考績、印電、收發、支應四處；而將總務科職掌分交四處辦理，四處職掌則如左述。

考績處：

一、關於地方行政官進退，及紀錄獎懲事項；

二、關於行政訴訟，及控官事項；

印電處：

一、關於印信事項；

二、關於譯電事項；

收發處：

一、關於收發文件，並分配、編號事項；