

施養成著

中國省行政制度

翁正樞署



施養成 著

國立西南聯合大學
行政研究室叢書

中國省行政制度

商務印書館印行

中華民國三十五年十月重慶初版
中華民國三十六年五月初版

（35635 泥報紙）

國立西南聯合大學
行政研究室叢書

中國省行政制度一冊

定價 國幣拾貳元

印刷地點外另加運費

著者 施 養 成

發行人 朱 經 農

上海河南中路

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館
各地

版 翻
權 印
所 必
有 究

錢序

「省行政制度」是施君養成歷了五年多的功夫而寫成的。在起先的一年半，他在行政研究室工作，進行尚快。以後他經過高考，先後服務於雲南建設、民政兩廳。以考試受訓及服官的餘暇，繼續做研究的工作，進行免不了較慢。

這本書有甚多可以討論、非議、甚或指摘的地方。就體裁而言，許多的概論——原則的討論——不宜與初步的調查並列。如果要對原則有所討論，則討論的立脚又嫌太狹，致使所持的原則不易站穩。若干冗長的附註多半可從年鑑及法規彙編一類書中覓得，也沒有附在這本書中的必要。至就本質而言，若干施君新創的名詞及敷陳的理論，亦尚須斟酌推轂。經過斟酌推轂，不少的名詞及論斷勢必在修正之列。又施君有時引用不正常的事件作為分類或分析的材料，由此而獲得的分類或分析自然可以缺乏任何意義。

上面所說的我認為是本書的短處。欲求完善，本書宜有一番刪正。但本書也有它的長處。就材料的豐富，牽涉的廣到，立論的用心數者而言，本書蓋遠出一班論省制的著作之上，或者在一切論省政的著作之上。著書者每有著書的個性。細節的修正尚匪難事，而整個的重寫每不易為。本書雖瑜、瑕互見，而瑕不掩瑜，因列為「行政研究室叢刊」之一，而以之問世。

民國三十四年十二月錢端升序於昆明西南聯合大學

王序

省在中國的政治上，已有七百餘年的歷史了。自產生以至現在，它的地位、組織和權限，雖經過了若干變化，但終不失為地方行政的樞紐。無論元朝的「行中書省」，明朝的「布政使司」，清朝的「行省」，以及現今的各省在政制上的效用，俱為「代表中央，監督地方」。近年來我國當局，因急於完成政治統一，對省加以嚴密控制，使其恢復到固有的地位。自從田賦改歸中央，實行財政新系統以來，省的權限已大形減削了，現在中央有國家財政，縣市有自治財政，而獨省無獨立之預算，因此，一切事業俱併歸於中央，祇代中央執行各項要政。再觀「五五憲章」的條款，省所應有的權限，概無明文的规定，省長既由中央任免，其任期又決定三年，似此，省政府不過是中央駐省的分機關而已。

就歷史的情形看，省固是中央行政區域，而非地方自治團體，然對於地方事業的推進，實有過極大的幫助。且我國地方既太大，情形亦不一，按實際的需要言，似應給予各省以相當自由裁量之權，否則推勸國家行政，要感到十分掣肘，即監督地方自治，亦無從順利進行。今後國家的要政之一，是在促進地方建設，而地方建設事業，雖應由各縣、市負責辦理，然統籌籌劃却須賴乎各省。省府既有扶植自治之職責，自不能無比較獨立的地位，和比較寬大的權限。省在今後的國家中，要完成其艱鉅的任務，應處着什麼地位？應具有什麼權限？是亟待我們研討的一大問題。

施養成先生就這項大問題，決心研討多年，撰成了這一部著作，足供關心省制者之參考。現得機會先閱一遍，特寫出一些意見，以就教施君及讀者。

民國三十四年十二月王讀愚序於西南師大

著者自述

(一)本書所敘事實及所用材料，均截至三十五年二月底爲止。

(二)本書體系及大部分理論皆由著者試創，然亦歸納事實所得，不敢妄作空論。此著者一得之愚，亦本書些微價值所在也。幸祈中、外行政學、地方政府學及政府學、憲法學、行政法學各方面學者不吝教正。其幸可有助於行政學及地方政府學之建立，固深期望也。

(三)本書對於我國省行政制度之沿革及現實均用敘述方法，少有評判，得、失、利、病，請讀者論斷之。又實際關係因資料缺乏，不能論述；省、縣關係，似宜屬於縣行政範圍，故本書省之。

(四)本書承業師張奚若、錢端升、蕭公權、羅隆基、王贛愚、浦薛鳳、吳有訓、沈乃正及長官張邦翰、李培天、周邦道、楊家麟、劉光華、侯紹文、蔣公亮諸先生指示、鼓勵；並承業師陳之邁及學長趙章黼、李飛鵬、楊君勸、蔣天擎、吳興周、王錫庚、薛培根、汪家穀、馬肇彭、涂懷瑩、呂恩榮、黃粹涵、許運鴻、朱國華、宋同福、李楚安、高崑峯、沈澤鑫、陳鶴聲、湯匡澄、吳曙曦、朱法寬、張良珍、鄧綬林、薛銓曾、劉沅慶及同寅楊文定、沈嘯霞、施傳組、李肇和、周寶豐、姚永和、郎伯輿諸先生惠給各項實際資料；又承國立雲南大學圖書館主任彭元士及學長羅應榮、端木正、鍾一均諸先生惠予借閱圖書之特殊便利；再承學長呂恩榮、陳體強、何綿山、章煜然、胡正謁、馬培均、蔡文清、鄧衍林、孔繁藻、徐綏昌、邱名棟、臧振華、孫時敏切磋補益，使本書順利完成，均敬誌最深感謝。

三十五年三月一日南昌施養成述於昆明雲南省政府民政廳

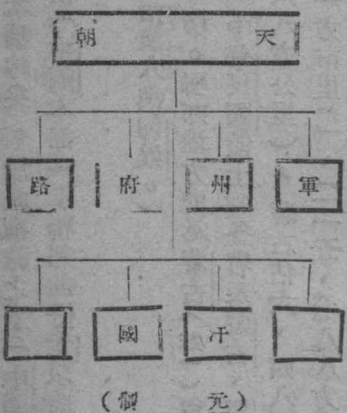
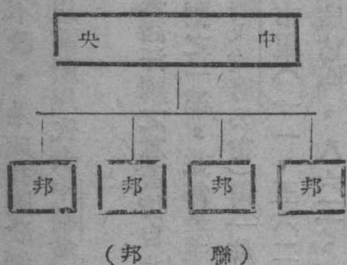
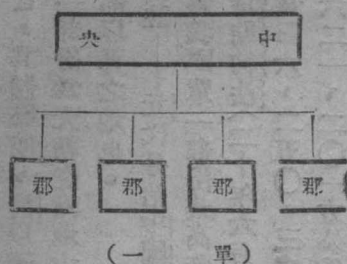
目次

錢序	一
王序	一
著者自述	一
導論	一
第一章 歷代地方行政制度概述	一四
第二章 省政府	六四
第三章 省行政建議、諮詢及協助機關	一三二
第四章 省公務與省行政	一八七
第五章 省財政	二九三
第六章 中央與省行政之關係	三九八
殿言	五〇四
附錄	五一二
(一) 各次公佈之省政府組織法	五一二
(二) 省參議會組織條例及省參議員選舉條例等	五三六

中國省行政制度

導論

我國國體非單一，非聯邦，實兼具單一與聯邦之特色，其始蓋於元代，元代以前我國固爲單一國家也。自三代以降，中國向以「天朝」自居，外族皆爲夷狄。夷狄或入乎天朝爲臣民，或附於天朝爲藩籬；入爲臣民者卽爲中國之國民，與其他國民無異；附爲藩籬者仍自存其國政治組織，不聽中國之治而中國亦不屑治之焉。夷狄臣民於中國者置郡、縣以治之，藩屬之土則不入中國版圖，故中國恆爲單一也。元代政權操於蒙古族之手，其方起也本爲夷狄，入主大統後中國傳統之天朝觀念仍維持之，然中國傳統之夷狄觀念則加以修正。中國之地直轄於天朝爲單一，其原佔有之地則析爲若干汗國似聯邦，並受制於元廷。元制與單一、聯邦之別約可以左列三圖示之：



元亡，其制歷明、清以至今日不改，殆成我國政制之基本精神矣。於此精神之下「中國本部」之觀念生焉。單一部份爲天朝直轄地方，元以前所以代表中國者，因稱「中國本部」；聯邦部份元以前非中國所可屬，故爲本部以外之地也。

【附註】——元代分治中國本部與諸汗國之意蓋仿自北魏分治漢人與匈奴。」

省爲我國單一部份最高行政區劃之一種，並爲最主要之一種。聯邦地方則爲蒙古（註一）與西藏。故中華民國訓政時期約法（二十年六月一日國民政府公布）第一條曰：「中華民國領土爲各省及蒙古、西藏。」我國領土總面積爲四六、二五〇、三二九方市里（一一、五六二、五八八方公里），蒙古佔六、四八四、八三方市里（一、六二一、二〇一方公里）西藏佔四、八六三、一五一方市里（一、二一五、七八八方公里），則聯邦區域，佔百分之二四·五三，單一部份佔百分之七五·四七，我國固以單一爲主矣。單一部份現行兩級地方行政制。第一級地方主要爲省尙有直隸於行政院之市，（註二）第二級地方主要爲縣，尙有屬於各省省政府之市（註三）及設治局。（註四）

省之名稱始於唐代，爲中央尙書、中書、門下三省，元於中國本部地方分區置行中書省，以代表中書省掌理區內政務，亦簡稱「行省」，實今日省之胚胎也。明廢中書省，易以內閣，各行中書省並撤，另因其區域置布政使司及按察使司。行中書省若布政使司若按察使司均爲官署之謂，其區域不另稱也，不便；明遂以元之行省簡稱借名兩司之轄區，此行省衍爲區域名稱之由來也。行省又復簡稱爲省，卒成今名。然行省或省均通俗用之，明、清政府固只言布政使司及按察使司也，其數於清季凡二十二。民國鼎建，因而制爲二十二行省或省，（註五）行省始正式爲地方政區。行省之外又立川邊、熱河、察哈爾、綏遠四特別區，以爲建省準備，其地皆明、清我國聯邦部分區域，今與行省同爲第一級單一地方政區矣。

國民政府奠都南京後，於十七年六月二十八日改直隸省爲河北省，並以京兆地方併之。十八年一月二十八日再改奉天省爲遼寧省。十七年九月十七日於青海置省，並改熱河、綏遠、察哈爾、川邊四特別區，分別爲熱

河、綏遠、察哈爾、西康四省（按西康省政府於二十三年始行成立）；同年十月二十二日劃甘肅省舊寧夏道地方別置寧夏省。三十四年八月三十一日收回臺灣省，並將遼寧、吉林、黑龍江三省重劃爲遼寧、安東、遼北、吉林、松江、合江、黑龍江、嫩江、興安九省。故今日共三十四省。

直隸於行政院之市初爲特別市，十九年五月市組織法修正以後遂改稱。先後所置特別市及直隸於行政院之市如左：

南京 十六年五月置。

上海 十六年七月置。

北平 十七年六月置。十九年六月爲河北省會，改隸於省；同年十一月河北省會移天津，復爲直隸。

天津 十七年六月置。十九年十一月爲河北省會，改隸於省；二十四年六月河北省會移清苑，復爲直

隸。

武漢 十八年四月置。六月廢。

漢口 十八年六月置。二十年十一月改隸湖北省政府。

廣州 十九年一月置。入月爲廣東省會，改隸於省。

青島 十九年四月置。

西京 二十二年一月置。

重慶 二十八年五月置。

大連 三十四年九月四日置。（註六）

哈爾濱 三十四年九月四日置。

故現存之直隸於行政院之市凡有南京、上海、北平、天津、青島、西京、重慶、大連、哈爾濱九地。

我國地方政制歷代均爲兩級制，惟北京政府時代爲省、道、縣三級制。國民政府成立，各省先後自行廢

道，至十九年三月中國國民黨中央執行委員會政治會議遂議決正式廢除道制，旋由國民政府行政院內政部咨行各省，將所有道尹公署，或類似之特種行政機關，一律裁撤，而兩級之制於以恢復。惟自秦立四十郡，至漢增至百餘郡、國，降至元、明、清三朝第一級政區更趨三百而上，今省止二十八，較秦郡猶少，可謂驟變也。然前代第一級地方政區數雖一百至三百，其上別有監司臨之，其數則止二十左右，省原爲監司選演，其區域實相當也。低級地方區域爲縣，蓋秦、漢以還未嘗改易也。茲將各省中縣、市、設治局之數目列舉於後。

省	別縣	市	數
江	蘇縣六十一，市二。		
浙	江縣七十六，市一。		
安	徽縣六十二。		
江	西縣八十三，市一。		
湖	北縣七十，市一。		
湖	南縣七十六，市一。		
四	川縣百三十七，市二，設治局四。		
西	康縣四十六，設治局二。		
河	北縣百三十，設治局二。		
山	東縣百零七，市二。		
山	西縣百零五。		
河	南縣百十一。		

陝	西縣九十二，設治局一。
甘	肅縣六十四，市一，設治局二。
福	建縣六十四，市二。
廣	東縣九十八，市三。
廣	西縣九十九，市一。
雲	南縣百十二，市一，設治局十六。
貴	州縣七十九，市一。
青	海縣十七，市一，設治局二。
熱	河縣十六，設治局二。
察	綏縣十八，市一，設治局二。
	哈
綏	遠縣十八，市一，設治局二。
寧	夏縣十三，市一，設治局二。
新	疆縣五十九，設治局十一。
臺	海縣二十四，市九。
遼	寧縣二十四。
安	東縣十四。
遼	北縣十三。
吉	林縣十九。

興	嫩	黑	合	松
	龍			
安 縣四，設治局一。	江 縣十六。	江 縣十四。	江 縣十七。	江 縣二十。

總計縣一千九百七十八，市三十二，設治局四十九。

〔參見三十二年四月統計月報第七十九及八十期合刊及三十四年十月內政部「東北新省區面積人口及縣數統計表」(案此表不甚準確)。〕

縣組織法(十八年六月五日公布，同年十月十日施行，十九年七月七日修正)第四條云：「各縣縣政府按區域大小，事務繁簡，戶口及財賦多寡，分爲三等，由省政府編定，咨內政部呈行政院請國民政府核准公布之」；惟縣各級組織綱要公布施行(二十八年九月十九日)以後「縣按面積、人口、經濟、文化、交通等狀況分爲三等至六等，由各省政府劃分，報內政部核定之。」截止三十一年底，江西有一等縣二十，二等縣三十八，三等縣二十五；福建有一等甲級縣二十，一等乙級縣七，二等甲級縣十，二等乙級縣十五，三等甲級縣十五，三等乙級縣十四；江蘇有一等縣十一，二等縣十五，三等縣二十七，四等縣八；河南有一等縣十四，二等縣十六，三等縣二十九，四等縣二十四，五等縣二十八；陝西有一等縣六，二等縣十七，三等縣十八，四等縣十三，五等縣十九，六等縣十九；餘不備舉。縣之分等，自秦而後相沿不易焉。惟省、市、設治局均不分等。

各省省政府所在地通稱省會，各省省會如左：

江蘇——鎮江縣

浙江——杭州市

安徽——懷寧縣

江西——南昌市

湖北——武昌市

湖南——長沙市

四川——成都市

西康——康定縣

河北——青苑縣

山東——濟南市

山西——太原縣

河南——開封縣

陝西——長安縣

甘肅——蘭州市

福建——福州市

廣東——廣州市

廣西——桂林市

雲南——昆明市

貴州——貴陽市

青海——西寧縣

遼寧——瀋陽縣

*吉林——長春縣

黑龍江——北安縣

*熱河——承德縣

察哈爾——萬全縣

綏遠——歸綏市

寧夏——賀蘭縣（銀川市）

新疆——迪化縣

臺灣——臺北市

安東——安東縣

*遼北——四平街

*松江——哈爾濱

合江——佳木斯

*嫩江——齊齊哈爾

*興安——海拉爾

（有*者尚未確定。）

各省面積、人口均不一致。以面積言，各省平均面積約爲三二〇、〇〇〇公里，約擬綏遠、西康或甘肅之面積，但浙江僅一〇四、〇三七方公里，江蘇僅一〇八、九二六方公里，均不及其三分之一；而新疆竟有一、八二八、四一八方公里，幾達其六倍。次以人口言，山東一省人口較東北十省人口之和猶多。察哈爾、綏遠、西康、青海、新疆、甘肅及寧夏七省面積總和幾佔二十八省面積總和之一半，然其人口總和僅約一六、四〇〇、〇〇〇，不及河南、江蘇、或山東一省人口二分之一。江西與湖北面積略等，其人口則爲三與五之比，江蘇與廣東人口略等，而面積爲一與二之比。四川之人口當寧夏之五十四倍，當青海之四十四倍，當熱河、察哈爾、或綏遠之二十六倍。餘見附各省土地面積表及各省戶口表。

各省土地面積表

地	名方	市	里方	公	里佔全國百分比
江蘇	四三五、七〇三	一〇八、九二六	一〇〇四、〇三七	一〇〇九	
浙江	六一四、一四八	一〇四、〇六八	一四〇、六八七	一〇〇四	
安徽	五六二、七四七	一四〇、六八七	一七三、〇八九	一〇四一	
江西	六九二、三五六	一七三、〇八九	一八六、三六四	一〇七四	
湖北	七四五、四五四	二〇五、五九一	四三一、三〇九	二〇〇六	
湖南	八二二、三六四	二〇五、五九一	三七一、六六〇	四〇三四	
四川	一、七二五、二三五	四三一、三〇九	一四〇、二五八	一〇四一	
西康	一、四八六、三九八	三七一、六六〇	一四六、〇七四	一〇四七	
河南	五六一、〇三一	一四〇、二五八	一五六、四二〇	一〇五七	
山東	五八四、二九四	一四六、〇七四	一六二、三九〇	一〇六三	
山西	六二五、六八〇	一五六、四二〇	一八七、四〇九	一〇八八	
河北	六四九、五五九	一六二、三九〇	三九七、五〇六	三〇九九	
陝西	七四九、六三五	一八七、四〇九	六九七、一九四	七〇〇二	
甘肅	一、五六六、〇二四	三九七、五〇六	一一八、七三八	一〇一九	
青海	二、七八八、七七六	六九七、一九四			
福建	四七四、九五三	一一八、七三八			

廣	東	八八五、二二九	二二一、三〇七	二・二二
廣	西	八七五、六九四	二一八、九二四	二・二〇
雲	南	一、六一四、七二〇	四〇三、六八〇	四・〇六
貴	州	七一二、九一三	一七九、四七八	一・八〇
熱	河	七六九、七二〇	一九二、四三〇	一・九三
察	哈	一、一一五、八二九	二七八、九五七	二・八〇
綏	遠	一、三九〇、一一六	三四七、五二九	三・四九
寧	夏	一、〇九九、六三八	二七四、九一〇	二・七六
新	疆	七、三一三、六七〇	一、八二八、四一八	一九・三九
遼	寧	二七六、〇四八	六九、〇一二	〇・六九
安	東	二七二、八八四	六八、二二一	〇・六八
遼	北	三一六、〇八八	七九、〇二二	〇・七九
吉	林	四六六、九七二	一一六、七四三	一・一七
綏	江	三五五、〇七二	八八、七六八	〇・八九
合	江	四四〇、五三六	一一〇、一三四	一・一〇
黑	龍	六六八、九〇四	一六七、二二六	一・六八
嫩	江	二七六、五七六	六九、一四四	〇・六九
興	安	九九六、七〇八	二四九、一七七	二・五〇

各省戶口表

臺	灣	一四三、三八四	三五、八四六	〇・三六
西	藏	四、八六三、一五一	一、二一五、七八八	一二・二二
全	國	三九、七七七、四六四	九、九四四、三六六	一〇〇・〇〇

地	名	戶	數	口	數	每	方	公	里	人	口
江	蘇	七、五三七、一七四	三六、四六九、三二一	三三四・八一							
浙	江	四、八五四、八九七	二一、二三〇、七四九	二〇四・〇七							
安	徽	三、四六六、二〇六	二三、三五四、一八八	一六六・〇七							
江	西	三、〇五五、二一九	一五、八八四、六二三	九一・三一							
湖	北	四、七五一、三二四	二五、五一五、八五五	一三六・九一							
湖	南	五、〇〇二、一二五	二八、二九三、七三五	一三七・六二							
西	川	九、七二七、一七四	五二、七〇六、二一〇	一二二・二〇							
西	康	二四九、七八二	九六八、一八七	二・六一							
河	北	五、一〇八、九二一	二八、六四四、四三七	二〇四・二三							
山	東	七、〇四二、三二八	三八、〇九九、七四一	二六〇・八二							
山	西	二、一七〇、六〇六	一一、六〇一、〇二六	七四・一七							
河	南	五、八三八、八九六	三四、二八九、八四八	二一一・一六							