

钱端升全集

陈夏红 主编

第五卷

民国政制史^上

The History of Political Institution
in the Republic of China

增订版序

民国政制史脱稿于二十六年度，而出版于二十八年春。时京、沪、粤、汉均已先后沦陷，交通阻隔，运输多艰，因未获流通于内地。近年自香港陷敌后，商务主人于内地重整馆务，有意将该馆前在沪港出版、而不获流传于内地之书籍，重行付印。民国政制史即该馆所欲重印书之一，因特酌为增损，以期于时间性可多顾及。

民国政制史原由萨师炯、郭登皞、杨鸿年、吕恩莱、林琼光及冯震六君分任编述之责。此次增订之工作，为便利计，概由萨君担任。自二十六年初，迄三十二年终，举凡可以搜辑之材料，均已一一增入。原书编制概未更张。立言态度亦一仍旧贯，只客观地叙述变迁经过，分析法制要点，而不参以赞否之意见。其所以然，乃因本书之旨在欲有裨于中国政制与行政问题之研究，而不在提供任何方案也。谬讹之处，如有发见仍祈读者不吝指正！

民国三十三年四月钱端升序于昆明西南联合大学行政研究室

序

中央大学法学院于二十五年秋有行政研究室之设，招致各大学毕业生若干人，在政治系诸教授指导之下，从事于中国行政之研究。惟是此项工作，至大且繁；问题既多，又俱非简易。研究每一问题，必法律与实施并重，而历史之演进，尤为必要之基础。苟欲将无数之行政问题作一有系统之研究，举凡历史的演进，法律的规定，与乎实际的状况，一一尽述，良非某一学系或某一研究所所能胜任，更非五六人所能尽其事。必多数研究机关，多数研究人员，积多年分工合作之共同研究，始可稍获眉目。故中大法学院于设立行政研究室之始，初不敢自期于短期内能有若何成绩。同人之所愿努力者，即在三四年内，能将民国各种行政问题，择其较重要，较易知，较与前代（即民国以前）无关连者，一一加以研究。如能有成，然后再研究较艰难而与前代较多关连之诸问题。行有余力，则更及较不重要之问题。凡他处已经研究得有成绩之问题，则同人当力避重复。

根于上述计划，同人等乃有民国政制史之试作。民国政制包含甚广；在各种问题未有个别研究以前，本无从下手。此种困难同人知之甚谄，知之而仍敢有此尝试者，则以同人于着手研究民国各行政问题之始，不能不明了民国中央及地方政制之大概故也。

就范围而言，本书中央与地方并重，举凡民国二十五年来中央及地方

各种制度，无论合法非法，俱当有所述及。但亦有从缺者：蒙藏等制度，以需较专门之研究，未及；前数年共产党在江西等处所采之政制，则以材料难以获得，未及；各实验县，则以略述无意义，细述则占篇幅太多，亦未及。

就内容而言，本书偏重各级政府机关之法定组织及其法定权力，但其实际情形，则尚须留作进一步之研究，本书几无涉及。关于各种法者，以出版之书籍较多，故亦极力从略；其有非作较有系统之叙述不可者，则于第一编之附录中及之。其他如中央及地方之分权问题，各种国家职务，如行政、立法、司法等职务之行使，亦语焉不详。总言之，本书之所注重者为组织，至于各种专门问题，概须待较专门之研究。

就编制而言，本书先中央制度，次省制，后县制，最后市制。第一编中央政府，由萨师炯君（第一章至第五章）及郭登皞君（第六章及第七章）分任；第二编省制，由杨鸿年君担任；第三编县制，由吕恩莱君担任；第四编市制，由林琼光君担任；各编中关于选举材料之搜集，则由冯震君担任。各编之次序不尽一致，或依时期之先后分章，每章分述各种制度，如第一及第四两编是；或先依问题而分章节，关于每章每节中依时期先后而述各种制度之变迁，如第二及第三编。但关于司法制度之论述，以困难颇多，无论分述于各编之内，或另成一编，均有不便；今姑于各编中分述之，同人等初亦不自惬意也。

民国二十五年来之政制，单就中央而论，已复杂万状，欲一一细述，事事准确，已非五六人在数月之内所能胜任。且材料之搜集，亦至不易。本书本以官书公报为主，旁及报章杂志，然即就中央政府之公报而言，某几期之公报（如临时政府公报，武昌军政府公报及广州陆海军大元帅大本营公报等）国内图书馆已无一能有全本者。因之，本书之缺漏与谬误，自是难免。其所以仍敢公诸世人者，则以本书对于其他初从事于中国行政问题之研究者，或一般欲稍知民国政制之人，或亦不无些许裨益已耳。谬讹之处，尚祈读者不吝指正！

同人在工作时，除充分利用本研究室及本大学图书馆所有书报外，亦尝屡承中央图书馆筹备处、党史史料编纂委员会，及内政部图书馆等之办事人员多方协助，时附志其谢意于此。

民国二十六年六月十六日钱端升序于南京中央大学

目 录

· 上 册 ·

I | 增订版序

II | 序

第一编 中央政府

3 | 第一章 临时政府时期（辛亥至民国元年三月）

第一节 临时政府之成立 / 3

第二节 临时政府组织大纲之基本精神 / 4

第三节 临时大总统 / 5

第一项 临时大总统之选举 / 5

第二项 临时大总统之职权 / 5

第三项 临时大总统之直辖机关 / 6

第四节 临时参议院 / 6

第一项 临时参议院之构成 / 6

第二项 临时参议院之职权 / 7

第五节 行政各部 / 7

第一项 部之职权 / 8

第二项 部之组织 / 8

10 | 第二章 临时约法时期（元年三月至二年十一月）

第一节 临时约法之基本精神 / 10

第二节 临时大总统 / 11

第一项 临时大总统之职权 / 11

第二项 临时大总统之直属机关 / 14

第三节 临时约法中之参议院 / 15

第一项 参议院之组织 / 15

第二项 参议院之职权 / 17

第三项 参议院之会议 / 19

第四项 参议院委员会 / 20

第四节 国务院 / 20

第一项 国务员与国务总理 / 20

第二项 国务会议 / 22

第三项 国务院及其附属各机关 / 23

第五节 行政各部 / 26

第一项 部之职权 / 27

第二项 部之组织 / 28

第六节 文官制度 / 32

第一项 文官之任用待遇及保障 / 32

第二项 文官之考试 / 36

第三项 文官之惩戒 / 38

第七节 审计处与审计制度 / 41

第一项 审计处 / 41

第二项 审计制度 / 42

第八节 国会 / 43

第一项 国会议员之选举 / 44

第二项 国会之职权 / 53

第三项 议员之特权 / 54

第四项 国会之组织及其委员会制度 / 54

第五项 国会会期及其议事程序 / 58

第六项 两院之关系 / 61

第九节 司法制度 / 62

第一项 民初司法制度之基本特质 / 62

第二项 中央司法机关 / 63

65 | 第三章 新约法时期（二年十一月至五年六月）

第一节 国会之解散与新约法之起草 / 65

第一项 政治会议 / 66

第二项 约法会议 / 67

- 第二节 大总统选举法及其修改 / 70
 - 第一项 修改前之大总统选举法 / 70
 - 第二项 修改后之大总统选举法 / 71
- 第三节 新约法之基本精神 / 73
- 第四节 大总统与总统府之组织 / 74
 - 第一项 大总统之职权 / 74
 - 第二项 总统府之组织 / 77
- 第五节 各部官制之变更 / 79
 - 第一项 各部总长之地位 / 79
 - 第二项 部之组织 / 80
- 第六节 参政院 / 82
 - 第一项 参政院之组织 / 82
 - 第二项 参政院之职权 / 83
- 第七节 立法院 / 84
 - 第一项 立法院议员之选举 / 84
 - 第二项 立法院之职权 / 89
 - 第三项 议员之特权 / 90
 - 第四项 立法院之组织 / 91
 - 第五项 立法院会期及其议事规则 / 91
- 第八节 审计院与审计制度 / 93
 - 第一项 审计院之组织 / 93
 - 第二项 审计院之职权 / 94
 - 第三项 审计制度 / 94
- 第九节 平政院与行政诉讼制度 / 95
 - 第一项 平政院之组织 / 95
 - 第二项 平政院之职权 / 97
 - 第三项 行政诉讼制度 / 97
- 第十节 平政院肃政厅与纠弹制度 / 99
 - 第一项 肃政厅之组织 / 99
 - 第二项 肃政厅之职权 / 100
 - 第三项 纠弹制度 / 100
- 第十一节 文官考试制度 / 101
- 第十二节 预算制度 / 102

第十三节 其他各独立机关之设立与变更 / 104

- 第一项 将军府 / 104
- 第二项 蒙藏院 / 105
- 第三项 法律编查会 / 105
- 第四项 币制局 / 106
- 第五项 全国烟酒事务署 / 106

第十四节 洪宪帝制政府 / 107

- 第一项 帝制运动始末简述 / 107
- 第二项 袁世凯之即位准备 / 109

第十五节 云南起义后之南北两政府 / 111

- 第一项 云南起义后之北京政府 / 111
- 第二项 云南起义后之南政府 / 114

117 | 第四章 法统争执时期（五年六月至十三年十一月）

第一节 自约法恢复至张勋复辟 / 117

- 第一项 新旧约法之争执 / 117
- 第二项 旧约法恢复后政制之变更 / 119
- 第三项 国会第二次解散与复辟 / 121

第二节 护法运动与南北两政府 / 123

- 第一项 北京政府 / 123
- 第二项 南政府 / 129

第三节 国会第二次恢复至贿选宪法 / 135

- 第一项 法统之恢复及其法律问题 / 135
- 第二项 贿选总统与贿选宪法之颁布 / 136
- 第三项 贿选宪法中之中央政制 / 138

140 | 第五章 法统放弃时期（十三年十一月至十七年五月）

第一节 临时执政政府 / 140

第二节 临时法制院 / 141

- 第一项 临时法制院之组织 / 142
- 第二项 临时法制院之职权 / 142

第三节 临时参政院 / 143

- 第一项 参政院之组织 / 143
- 第二项 参政院之职权 / 144

第四节 善后会议 / 144

第一项 善后会议之组织 / 145

第二项 善后会议之职权 / 145

第三项 善后会议之会期及其议事 / 146

第五节 军事善后委员会 / 146

第一项 军事善后委员会之组织 / 146

第二项 军事善后委员会之职权 / 147

第三项 军事善后委员会之议事 / 147

第六节 财政善后委员会 / 147

第一项 财政善后委员会之组织 / 148

第二项 财政善后委员会之职权 / 148

第三项 财政善后委员会之议事 / 148

第七节 北京军政府海陆军大元帅 / 149

第一项 北京军政府成立之经过 / 149

第二项 海陆军大元帅 / 149

第八节 北京军政府之国务院 / 150

第一项 国务会议 / 150

第二项 国务院及其附属各机关 / 150

第九节 北京军政府之行政各部 / 152

第一项 部之职权 / 152

第二项 部之组织 / 152

第十节 礼制馆 / 155

156 | 第六章 初期之国民政府（十四年七月至十七年十月）

第一节 党治 / 156

第一项 国民党之组织概观 / 156

第二项 国民党与国民政府之关系 / 162

第三项 中央政治会议及各地政治分会 / 164

第二节 国民政府组织法 / 167

第一项 沿革 / 167

第二项 特点 / 168

第三节 国民政府 / 169

第一项 国民政府委员 / 169

第二项 国民政府委员会议 / 169

- 第三项 国民政府直辖各处 / 170
 - 第四节 行政各部会局 / 171
 - 第一项 各部会局之职掌 / 171
 - 第二项 各部会局之组织 / 174
 - 第五节 军事机关 / 178
 - 第一项 军事委员会 / 178
 - 第二项 总司令部 / 179
 - 第六节 立法权及法制机关 / 180
 - 第一项 立法 / 180
 - 第二项 法制机关 / 182
 - 第七节 司法权及司法机关 / 184
 - 第一项 司法制度概观 / 184
 - 第二项 大理院及最高法院 / 184
 - 第八节 监察权及监察机关 / 185
 - 第一项 监察院 / 185
 - 第二项 惩戒院及审政院 / 188
 - 第三项 官吏之惩戒 / 188
 - 第四项 审计院 / 190
 - 第五项 审计 / 191
 - 第九节 国民政府直辖其他机关 / 193
 - 第一项 外交委员会 / 193
 - 第二项 各种财政委员会 / 193
 - 第三项 其他各机关 / 195
- 197 | 第七章 近年之国民政府（十七年十月至现今）
- 第一节 党治及训政 / 197
 - 第一项 训政之确立 / 197
 - 第二项 国民会议 / 199
 - 第三项 训政时期约法 / 200
 - 第四项 中央政治委员会 / 200
 - 第五项 国防最高委员会 / 204
 - 第二节 国民政府组织法 / 211
 - 第一项 沿革 / 211
 - 第二项 特点 / 212

第三节 国民政府 / 212

- 第一项 国民政府主席 / 213
- 第二项 国民政府委员会 / 214
- 第三项 国民政府直辖各处 / 218

第四节 行政院 / 220

- 第一项 行政院之组织 / 220
- 第二项 行政院各部署会之职掌 / 222
- 第三项 行政院各部署会之组织 / 225
- 第四项 国家总动员会议 / 231
- 第五项 水利委员会 / 234
- 第六项 行政院直属其他机关 / 235

第五节 立法院 / 239

- 第一项 立法院之组织 / 239
- 第二项 立法院会议 / 242
- 第三项 立法院之职权 / 245
- 第四项 立法 / 247
- 第五项 预算 / 252

第六节 司法院 / 256

- 第一项 司法院之组织 / 256
- 第二项 司法院之职权 / 257
- 第三项 司法制度概观 / 259
- 第四项 司法院直辖机关 / 259

第七节 考试院 / 264

- 第一项 考试院之组织与职权 / 264
- 第二项 考选委员会与考选 / 265
- 第三项 铨叙部与铨叙 / 275

第八节 监察院 / 289

- 第一项 监察院之组织与职权 / 289
- 第二项 弹劾与惩戒 / 292
- 第三项 审计部与审计 / 302

第九节 国民政府其他各直辖机关 / 306

- 第一项 军事机关 / 306
- 第二项 其他机关 / 311

- 316 | 附录一 历届国会及各次国会法规之修正
- 318 | 附录二 民二之宪法会议与宪法起草委员会
- 321 | 附录三 民三之国民会议
- 324 | 附录四 民十四之国民代表会议
- 327 | 附录五 民十四之国宪起草委员会
- 328 | 附录六 民十九之扩大会议及所产生之国民政府
- 330 | 附录七 民十九之太原中华民国约法草案
- 332 | 附录八 民二十一之国难会议
- 333 | 附录九 民二十二之国民参政会之拟议
- 334 | 附录十 民二十五之中华民国宪法草案
- 338 | 附录十一 民二十六之国民大会
- 341 | 附录十二 民二十七以来之国民参政会

第一编

中央政府



第一章

临时政府时期

（辛亥至民国元年三月）

第一节 临时政府之成立

辛亥八月十九日，即阳历十月十日，民军在武昌起义，各省纷纷响应。革命之目的，虽同为推翻清室，而各省之间，则缺乏统一组织。九月十九日（阴历，以下在民元元旦前，均用阴历），由湖北都督府通电各省，请派全权委员，赴鄂组织临时政府。然而上海之在当时，实为革命人士之集中点，亦已进行组织政府，九月二十一日，苏督程德全，及浙督汤寿潜联电沪督陈其美，提议在上海设立临时会议机关，并附有集议方法如次：

- 一、各省旧咨议局，各举代表一人；
- 二、各省现时都督府，各派代表一人，均常驻上海；
- 三、以江苏省教育总会为招待所；
- 四、两省以上代表到会，即行开议；续到者，随到随与议。

九月二十二日，即以江苏都督代表雷奋、沈恩孚，浙江都督府代表姚桐豫、高尔登名义，通电各省，请派代表来沪；二十五日，依“两省以上，代表到会，即行开议”之规定，在上海开第一次会议，议决定名为“各省都督府代表联合会”。九月三十日，议决承认武昌为民国中央军政府，以鄂军都