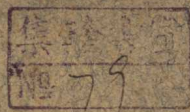


新 中 學 文 庫

中 國 政 制 概 要

許 崇 灝 著



商 務 印 書 館 發 行

許崇灝著

中國政治概要

商務印書館印行

中華民國三十二年九月重慶初版
中華民國三十五年三月上海初版

◆(3613 滬報紙)

中國政制概要一冊

定價 國幣伍元

印刷地點外另加運費

著者 許崇灝

發行人 朱經農
上海河南中路

印刷所 商務印書館
商務印書館

發行所 商務印書館
各地

版 權 所 有
翻 印 必 究

緒言

曩者，余任考試院祕書長時，院中同人爲謀學術上進修，而有讀書會之組織，余亦日任會中講演員之一，竊以爲本國歷代政治制度，爲現代國民應具之常識；而一般公務員尤應深切瞭解，以爲推行公務之助，乃於公餘之暇，搜集有關參考資料，本述而不作之義，編輯成稿，藉助記憶，而便講述，積時年餘，竟成鉅帙，其中於歷代中樞及地方行政制度，靡不詳述，蓋欲盡揭歷代政治沿革損益之蹟，藉資比較研究，以爲建立新中國之借鏡也，事後復經黃君次書，馬君式武，爲之整理參訂，益見精詳，余友沈君士遠，區君玉書閱之，謂爲研究中國政治制度必備之參考，力促付梓，惟余自念出身戎伍，於近代所謂「政治學」者，素非所習，今乃侈談政治制度，誠恐不免貽笑方家，然因是而得就正於海內賢達，倘不吝指教而匡補其闕漏，亦余之所感盼者，爰不揣譾陋，謹遵沈區二君之意，逕付剞劂，非敢自翊著述，聊以供國人研究及從政者之參考耳。

中華民國三十二年一月許崇灝於重慶。

序

孫科

中國政治制度之改善，可於兩種比較研究，得其端倪。一曰以現代制度與歷代制度比較，二曰以中國制度與各國制度比較。前者之法，可以求得時代變遷因革損益之所宜。後者之法，可以明白中外國情截長補短之必要。顧今日之研究，有缺陷或達失焉。對歷史有興趣，熟悉歷代典章制度者，往往於現行制度不甚措意。熟悉現行制度者，或又震於史籍之浩繁，不敢過問；其研究終囿於當代之範圍。坐是，中國雖號稱史籍最富之國，然歷代制度自歷代制度，與現行制度若不甚相關者然；因革損益之所宜，自不易求得。此一缺陷也。其次中國制度與各國制度之比較研究，尙不發達。善言各國政制者，往往未能洞明本國國情，或不熟悉本國歷史，因之不明本國急需之所在。善言中國政制者，尤其對中國歷史上之制度有興趣者，又或成見甚深，並外國之優點，亦多未能措意。其實中國與各國之制度，彼此雖不盡同；然人類祈求政治之心，初無二致。研究中國政制，而不能以之與各國制度比較觀摩，則截長補短之必要，不易明白，此又一缺陷也。公武先生近著中國政制概要一書，雖未敢云合於理想之作，然於當前研究上之缺陷或達失，彌補糾正之處頗多。書成，囑為之序。吾於拜讀之後，覺有三善，可得而言。一曰取材允當。歷代演變之情形，現在實行之制度，一一敘述，繁簡得宜。二曰系統分明。中央行政制度，地方行政制度，上下兩編，由歷史而現實，綱舉目張，極便閱讀。三曰切中實用。全書所述，皆國人所亟欲周知者。新近設施，如民意機關之設置，行政機構之調整，新縣制之特點等，又有最新資料可供參考，極為切中實用。凡此三善，其最著者。在政制研究之作不甚發達之今日，有此書為之指導闡明，其於我國國民政治常識之提高，當不無裨補也。時樂為之序數言，以介紹於讀者。

目次

上編 中央行政制度	一
第一章 民族	一
第一節 民族的構成	一
第二節 民族與國家	一
第三節 中華民族的來源	二
第二章 國家	四
第一節 國家演進的過程	四
第二節 國家構成的要素	四
第三章 政府	七
第一節 政府的性質及其任務	七
第四章 中國歷代政府的演變	一〇
第一節 宰相制度	一一
第二節 三省制度	一二
第三節 一省制度	一五
第四節 內閣制度	一六
第五章 中華民國政府	二二

第一節	臨時政府與大總統府	二二
第二節	軍政府	二七
第三節	中華民國政府	二八
第四節	大本營	二九
第六章	國民政府	三二
第一節	國民政府建國大綱	三二
第二節	政權與治權	三六
第三節	訓政	四〇
第四節	中央政治委員會與國民政府	四二
第五節	國民政府的組織與職權	四四
第六節	國民政府的輔助機關	四六
文官處	參軍處	四六
主計處		四六
第七節	國民政府的直屬機關	四七
甲	民國十七年後二十年以前之國府直屬機關	四七
乙	民國二十一年後抗戰以前之國府直屬機關	四八
丙	抗戰以後軍事委員會之地位與組織	四九
第七章	五院及其各部會	五一
第一節	行政院	五一
第二節	立法院	五八
第三節	司法院	六一

第四節	考試院	六四
第五節	監察院	七三
第八章	抗戰建國綱領之頒佈	七七
第九章	國防最高委員會及其直屬機關	八〇
第一節	國防最高委員會	八〇
第二節	國防最高委員會直屬機關	八一
第十章	國家總動員法與國家總動員	八六
第一節	國家總動員法的使命	八六
第二節	國家總動員法的内容	八六
第三節	國家總動員的機構	八八
第四節	國家總動員會議的組織與職掌	九〇
第十章	民意機關的設立	九一
第一節	國民參政會	九一
第二節	省臨時參議會	九三
第三節	市臨時參議會	九四
第十二章	行政機構的調整	九六
第一節	行政機構調整的意義	九六
第二節	行政機構調整的經過	九六
下編	地方行政制度	九九

第一章 地方行政制度的重要及與中央的關係	九九
第一節 地方行政制度的重要	九九
第二節 地方與中央的關係	一〇〇
第二章 中國歷代地方制度的演變	一〇二
第一節 周代以前的地方制度	一〇二
第二節 周代的地方制度	一〇三
第三節 秦代的地方制度	一〇六
第四節 兩漢的地方制度	一〇〇
第五節 三國兩晉及南北朝的地方制度	一一二
（甲）三國與兩晉的地方制度	一二
（乙）南朝與北朝的地方制度	一五
第六節 隋唐兩代的地方制度	一七
（甲）隋代地方制度	一七
（乙）唐代地方制度	一八
第七節 宋代的地方制度	一九
第八節 遼金元的地方制度	二三
（甲）遼金元之地方制度	二三
（乙）元之地方制度	二四
第九節 明代的地方制度	二六
（甲）省制	二六

(乙) 司道制	一三四
(丙) 府制	一三七
(丁) 州制	一三七
(戊) 縣制	一三八
第十節 清代的 <u>地方制度</u>	一三九
(甲) 省制	一三九
(乙) 府制	一四八
(丙) 州制	一四八
(丁) 縣制	一四八
第三章 清末及民國初年的 <u>地方制度</u>	一五一
第一節 <u>地方行政的區劃</u>	一五一
第二節 <u>政治制度的改革</u>	一五四
(一) 行政公署的設置	一五五
(二) 巡按使公署的設置	一五六
(三) 省長公署之組織及其職權	一五六
(四) 道的組織及其職權	一五八
(五) 縣的組織及其職權	一五八
(六) 設治委員與縣佐之職權	一五八
第三節 <u>省區以外的地方行政制度</u>	一五九
(一) <u>京兆之地方行政組織</u>	一五九

(二) 熱察綏之行政組織	一六〇
(三) 川邊與甘邊之行政組織	一六〇
(四) 蒙古之行政組織	一六一
(五) 西藏之行政制度	一六六
第四章 國民政府成立以來之地方制度	一七五
第一節 省行政制度	一七五
第二節 特別行政區制度	一七七
第三節 新疆省區行政長之設置	一七九
第四節 全國行政區域的劃分	一八〇
第五節 省政府組織法之公布與修正	一八二
第六節 現行省政府之組織與職權	一八三
第七節 省行政組織的改革	一八五
第八節 行政督察專員的設置	一八七
第九節 市行政制度	一九一
第十節 縣行政制度	一九五
第十一節 設治局行政制度	二〇三
第十二節 內蒙古自治之經過	二〇三
第五章 新縣制	二〇六
第一節 縣各級組織綱要的制定	二〇六
第二節 縣各級組織綱要的內容	二〇六

第三章	縣各級組織綱要內容之特點	一一四
第六章	結論	一八

中國政制概要

上編 中央行政制度

第一章 民族

第一節 民族的構成

民族這個名詞的解釋，就是一種具有同一性質，同一環境，富有團結情操，同類意識，而能發生種種合力，以求達致其生存目的的一個人們集團，它的本體，以人羣為主，而其構成的要素，歸納起來，計有五項：曰血統，生活，語言，宗教，風俗習慣，這五種要素概括起來說就是自然力，這種自然力是天然進化而成的，不是用武力征服而得的，「以武力造成的稱為國家，以天然力造成的才是民族」總理在民族主義第一講裏面已講得明明白白，並且說：「用中國的歷史來證明，中國人說：『王道是順乎自然』，換一句話說：『自然便是王道』：用王道造成的團體，便是民族，武力就是霸道，用霸道造成的團體，便是國家。」從這看來，大凡一個民族的造成，完全是由於自然，毫不能加以勉強，而這五種自然力為構成民族的要素，更為不可否認的事實。

第二節 民族與國家

民族與國家的分別，在總理民族主義第一講裏面已有詳細的說明。謂：「本來民族與國家相互的關係很

多，不容分開；但是當中國實在有一定界限，我們必須分開甚麼是國家甚麼是民族。我說民族就是國族，何以在中國是適當，在外國便不適當呢？因為中國自秦漢而後都是一個民族造成一個國家；外國有一個民族造成幾個國家的，有在一個國家之內有幾個民族的；像英國是現在世界上頂強的國家，他們國內的民族是用白人爲本位，結合棕人黑人等民族，才成「大不列顛帝國」；所以在英國說民族就是國族，這一句話便不適當。再像香港，是英國的領土，其中的民族，有幾十萬人是中國漢人參加在內；如果說香港的英國國族就是民族，便不適當。又像印度，現在也是英國的領土，說到英國國族起來，當中便有三萬五千萬印度人；如果說印度的英國國族，就是民族，也是不適當。大家都知道英國的基本民族是「盎格魯撒遜」人，但是「盎格魯撒遜」人，不祇英國有這種民族，就是美國也有很多「盎格魯撒遜」人，所以在外國便不能說民族就是國族。但民族和國家是有一定界限的，我們把他來分別清楚有甚麼方法呢？最適當的方法，是民族和國家根本是用甚麼力造成的。簡單的分別，民族是由於天然力造成的，國家是用武力造成的。」由上看來，以天然力造成的民族，完全是由於自然，毫不加以勉強，無論用甚麼霸道都是不能改變的。所以一個團體，由於王道的自然力結合而成的就是民族，由於霸道的人爲力結合而成的便是國家，這是國家和民族的分別。

第三節 中華民族的來源

中華國族究竟是從什麼地方遷徙到中國來的，現在的學者還是議論紛紛莫衷一是。從前有一派人相信西來之說。他們說：據周官大宗伯和典瑞的鄭注：古代的祭地祇有崑崙之神和神州之神的區別。神州是中國人現居之地（見史記孟荀列傳）那麼崑崙必是中國人的故鄉了。總理亦在民族主義第三講，謂：「講到中國民族的來源，有人說百姓民族是由西方來的，過葱嶺到天山經新疆以至於黃河流域。照中國文化的發祥地說，這種議論，似乎是很合理的。如果中國文化不是從外國傳來的，而是由本國發生的，那末照天然的原則來說，中國文化應該發源於珠江流域，不應該發源於黃河流域。因為珠江流域氣候溫和，物產豐富，人民很容易謀生，是

應該發生文明的。但是考究歷史，堯、舜、禹、湯、文、武，都不是生在珠江流域，都是生在西北，珠江流域在漢朝還是蠻夷，所以中國文化是由西方來的。中國人說人民是『日姓』，外國人說，西方古時有一種『百姓』民族，後來移到中國，把中國原來的苗族或消滅或同化，才成爲中國今日的民族。』因此我們相信中華民族西來之說，是最可靠的。

第二章 國家

第一節 國家演進的過程

上古的人民，巢居野處，茹毛飲血，沒有男女之別，長幼之序；無所謂家，更無所謂國。嗣後人類生齒日繁，消費食物的數量亦隨之而增加，自然界所生產的食物，並不比以前增多，於是尋覓食物，就沒有從前那樣容易，食物競爭的事情，就因此發生，在這個時期，除了人類和獸爭食外，還發生人與人爭食的現象，於是臂力強健，或兄弟姊妹衆多的人，就佔着優勝者的地位，而身體柔弱或孤獨而無兄弟姊妹的人，自然落在劣敗的地位，依照這樣情形自然的演變，遂使人類趨向於合羣生活的途徑，於是在水草豐茂食物充足的區域，一羣一羣的人類，散亂聚居，各營生活，在這些聚居的人羣內，有的集團散漫而無統率，有的集團擁有強有力的首領，這兩種集團，在平時雖都是一樣的營求生活，但一到了爭食或格鬪的時候，擁有強有力的首領的集團，自然常佔着勝利。由於失敗者的痛苦，經驗，驅使着各個集團互相倣效，都擁戴一個強有力者爲集團的首領，凡加入這個集團的分子，都要聽他的指揮，遂形成部落生活，而酋長制度，也就從此發生了。迨人類生齒更繁，消費力更增大，食物爭鬪日趨激烈，雖擁有強有力的首領而剽取掠奪亦不易生存，於是有智慧者出，發明畜牧，漁獵耕作兵器衣服城郭宮室以解決人類生活，而智慧者遂爲各個人羣所尊崇，稱之爲聖人，敬之如神明，大家一齊接受他的指揮，服從他的命令，無形中就成了最高的首領，從此漂流無定的集團，漸次佔有一定的耕地與牧場，聚族而居，變成土著，而家族婚姻五倫禮儀之制，更相遞演進，生活的方式，愈趨安樂舒適，人口愈趨繁衍，區域漸次推廣，遂構成古代的國家。

第二節 國家構成的要素

由上所述，國家乃人類共同生活的一種團體，他有悠久的歷史，相互的關係，特殊的組織，強固的力量，凡是血統，言語，風俗，習慣，宗教，經濟，戰爭各種影響，對於國家的創造都有極大的影響。

就現代的政治學家與法律學家的見解來說，國家是在一定的土地上有原始統治權之人類的政治的團體，所以國家的存在必須具有下列四種要素。

甲、土地 土地是國家的要素，如果有了人民，沒有一定的土地，像從前逐水草而居的遊動人羣，只能算是部落，這種部落裏面雖則也有統一的命令權，但是不能占有確定的土地地位，那就無從發生嚴密的政治組織，自然夠不上稱為國家，猶太人散處各國有千四百萬人，其中學問家，政治家，工業家，銀行家，勢力也很不小，但因沒有固定的土地，不能團結在一個組織之下，就不能建立國家，終是流浪各國，寄人籬下，受人家的支配。所謂國家的土地，是指一個人羣在地球上所佔領的地方，這個地方叫作領土，天然的界限是山脈，河流，沙漠，森林等類，人爲的界限是經緯線及界碑，海上事業發達之時，發生領海問題，近來天空事業發達，土地界限上還發生空中領域的問題。

乙、人民 人民也是構成國家的要素之一，如果有了土地，沒有人民，仍舊是不能建國，因為政治組織，本來就是人類的一種社會組織，空無一人的地方自然無國家可言，政治學者說「國家之人的基礎是在人民，國家之物的基礎則在土地，祇有人民而無土地，不能算是一個國家，必須兼有人民與土地纔能成爲一個國家」而且必定要有多數人民，纔能建國。好像我們中華民族，是由西方越過蔥嶺到天山經新疆以至於黃河流域，人口衆多，纔能佔領如此廣大的地域，纔能建立如此偉大的國家，如果沒有這許多的人口，必定不能佔有這樣廣大的土地，更不能建立這樣偉大的國家，所以說人民也是國家構成的要素。

丙、主權 主權也是國家的要素，所謂主權就是最高的權力，也就是國家最高統治權，因為國家一定要一個最高的統治權，在國家以內纔沒有任何機關，或其他可以支配國家，左右國家；而且在國家以外更沒有其他國家可以支配這個國家，這個國家絕對地不可以受其他國家的干涉，無論是在對內或對外的關係上都是完全