

民国江苏权力机关史略

曹余濂 编著

/ 省公署机关

/ 省政府机关

/ 省政府专门委员会

/ 省参议会和临时参议会

/ 司法机关

/ 省县间的行政机关

/ 县行政机关

/ 区、乡镇地方自治



江苏文史资料第67辑

民国江苏权力机关史略

曹余濂 编著

中国人民政治协商会议江苏省委员会
文史资料委员会 编

民国江苏权力机关史略
(江苏文史资料第67辑)

曹余濂 编著

《江苏文史资料》编辑部出版发行

(南京长江路292号 邮编: 210018)

东南大学激光照排印刷中心印刷(1994年5月)

开本850×1166毫米 1/32 印张 8 字数 210,000

印数 1—1500 册

ISSN1003-9473 CN32-1287/K

定价: 8.00元

ECU/38

编 审：吴志明 苏仲波
责任编辑：万建清 蔡建国

序

一本史料丰富、又是填补缺门的书，它的史料价值是毋庸置疑的。出版不出版呢？颇费斟酌。因为学术性、史料性的著作，毕竟不同于流行的通俗读物，单算经济帐比较难办。但商量结果认为，这本书既然有价值，那还得出版，而且一定要出版，至少使它发挥史料书、工具书的作用。事实上又决不止于此。当前各级政府机构都在进行精简、改革，“他山之石，可以攻玉”，总有可借鉴之处。固然，时也，势也，均不可能同日而语，那也不碍事。“往者可鉴”，以历来兹。何况是最接近现实的民国时期的地方权力机关史呢？

民国权力机关史的研究，是与民国时期的国体和政体密不可分的。所谓国体，即表明国家根本性质的国家体制。所谓政体，即国家政权的构成形式。对地方权力机关的研究，是了解地方政体的主要途径。《民国江苏权力机关史略》一书，即清晰地揭示了民国时期江苏各阶段的政治权力机关的组织形式及其职、权、责、利的划分和运用，客观地分析和评估了它们对江苏的社会发展所起的影响和作用。

中国从封建的帝王专制制度转变为共和制度，滥觞于1911年辛亥革命的爆发，然后，又经过38年的历史嬗变，始发展为今日的人民民主制度。其间曲折迭起。辛亥革命建立起的以孙中山先生为首的共和制度，很快就夭折了，以袁世凯为头目的封建军阀、封建官僚和君主立宪党人，窃取了辛亥革命的胜利成果。中国的政治舞台上相继出现了喧闹一时的“洪宪帝制”及“张勋复辟”的丑剧，出现了大大小小的封建军阀割据势力与形形色色的野心

家和独裁者。惊心动魄的社会大激荡、大变动，使江苏地方权力机关的更迭和演变，深深地打上了时代的和阶级的烙印，我们不妨作一点简要的回顾和分析。

北洋政府时期的地方政权制度，采用省、道、县三级政权的行政管理体制。民国初期，江苏采用军政、民政合并管理的办法，建立江苏都督府。袁世凯窃取政权后，对各省提出军民分治的办法。1912年12月，江苏省行政公署成立。1914年，袁氏为了加强中央集权，并为其帝制活动做准备，江苏奉令将“行政公署”改为“巡按使署”。1916年袁氏去世后，北京政府下令改“巡按使署”为“省长公署”。江苏遂于1916年7月正式改为“江苏省省长公署”。

北洋政府时期，江苏在省县之间建立了道一级的管理机构，称之为“道尹公署”，道尹为行政长官，隶属于巡按使，执行道内行政制度，受巡按使的委任或命令，监督财政、司法、行政与其他特别官署行政事务，并节制调遣驻扎本道内的巡防、警备队。县一级管理机构，设“县知事公署”，“知事”为县行政长官，有行政权、立法权、司法权。

北洋政府时期的一个重大特点就是封建军阀武装割据，地方军事机构在政治上有它特殊的地位和作用。“江苏督军行署”及辛亥革命时建立的“镇江军政府”就是封建割据的历史产物。

1927年南京国民政府成立，江苏进入了国民党统治时期。国民党采取“党治主义”，实行所谓“以党建国”、“以党治国”的方略。历次《省组织法》明确规定：“省政府于中国国民党指导、监督之下，受国民政府之命令，处理全省政务”。这一时期的地方制度，建立省、县两级及省、县之间的行政督察专员公署，省政府采用会议制，组成省政务委员会。各县一律配用县长制。县以下为区。区下为乡（镇）。乡（镇）以下为闾、邻。省县之间组织，江苏在全国最早建立行政督察专员公署，形成省县之间的一级辅助省政府的行政机构。

抗日战争全面爆发，江苏全省沦陷。汪伪省政府在苏州成立。中国共产党在抗日战争中则建立了苏北、苏中、苏南、淮南、淮北抗日根据地。在根据地内建立了各级抗日民主政权，即新民主主义的人民民主专政。政权机关人员配备的“三三制”，是地方性联合政府。抗日民主政权的权力机关是各级参议会。行政区的最高权力执行机关为行政区行政委员会。行政委员会的政务机关称行政公署。江苏抗日根据地内建立了苏中、苏南、淮海、盐阜各区的行政公署。行政区下设行政督察专员公署，是行署的代表机构。解放区内的县政府皆为一级政府机关，县长和县政府委员会均由同级权力机关选举产生。县以下设区公所，区下设乡（市）政府。

抗日战争胜利后，苏中、苏北、淮南、淮北四个解放区逐步联成一片。1945年10月，四区合并为苏皖边区，成立了苏皖边区政府。1947年9月，成立了华中行政办事处。1949年4月，分别成立了苏北、苏南行政公署。由此，解放区的政权建设进入了新的历史阶段。

《民国江苏权力机关史略》一书的出版，展示了民国时期38年来江苏各级各类权力机关的演变史，从一个重要的侧面反映了江苏的政治制度。这对研究民国时期中国和江苏的机关组织史、行政管理史、政治制度史以及机关文书档案的管理，具有一定的参考价值，确实是部实用的工具书。即使在积极推进政治体制改革的今天，该书对推动行政管理体制和机构改革乃至推行公务员制度，亦不无参考作用。特为之介绍，愿以此引起识者之共鸣。

吴 鎔

1993年5月

目 录

序.....	吴 鎔 (1)
--------	-----------

第一章 省公署机关.....	(1)
----------------	-------

第一节 江苏都督府.....	(1)
----------------	-------

第二节 江苏省行政公署.....	(2)
------------------	-------

第三节 江苏巡按使公署.....	(4)
------------------	-------

第四节 江苏省长公署.....	(6)
-----------------	-------

第五节 江苏督军公署.....	(9)
-----------------	-------

附一：镇江军政府组织.....	(11)
-----------------	--------

附二：清末民初的江苏行政区域.....	(11)
---------------------	--------

第二章 省政府机关.....	(13)
----------------	--------

第一节 省政府委员会及政府主席.....	(13)
----------------------	--------

(一) 省政府委员

(二) 省政府主席职权

(三) 省政府委员会议及职权

(四) 省政府行署之组织与职权

(五) 省政府行政会议

(六) 省政府分层负责办事制

第二节 省政府直属机关组织.....	(23)
--------------------	--------

(一) 秘书处

(二) 民政厅

(三) 财政厅

(四) 建设厅

(五) 教育厅

(六) 军事厅

(七) 司法厅

第三节 省政府直属专管机关组织…………… (36)

(一) 保安处

(二) 土地局

(三) 统计处

(四) 会计处

(五) 人事处

(六) 社会处

(七) 田赋粮食管理处

(八) 卫生处

(九) 新闻处

(十) 地方行政干部训练团

第四节 直属主管厅之机关组织…………… (48)

(一) 公路管理局(处)

(二) 省会公安局

(三) 国有地产管理局

(四) 江北运河工程局

(五) 江南水利工程处

(六) 省会市政工程局

(七) 其他各直属机关

第五节 抗日根据地和解放区政权组织…………… (53)

(一) 苏中区行政公署

(二) 苏南区行政公署

(三) 苏北区淮海、盐阜行政公署

(四) 苏皖边区政府

(五) 华中行政办事处

(六) 中华人民共和国成立前夕的苏北、苏南行政公署

第六节 伪省政府组织…………… (65)

(一) 伪省政府机关

(二) 汪伪苏北行营

第三章 省政府专门委员会..... (68)

第一节 抗战之前的专门委员会..... (69)

第二节 抗战时期的专门委员会..... (84)

第三节 抗战之后的专门委员会..... (87)

第四章 省议会和临时议会..... (94)

第一节 辛亥革命江苏省临时议会..... (95)

(一) 省临时议会组织

(二) 省临时议会职权

(三) 省临时议会会议

第二节 省议会..... (97)

(一) 省议员的产生

(二) 省议员任期、权利、义务

(三) 省议会之组织

(四) 省议会会议

第三节 人民代表会和参政会..... (105)

(一) 苏中区人民代表会

(二) 苏南区参政会

第四节 省临时参议会..... (111)

(一) 省临时参议员之推选

(二) 省临时参议会之组织

(三) 省临时参议会会议

(四) 省临时参议会之职权

第五节 县临时参议会..... (115)

第五章 司法机关..... (120)

第一节 高等审检厅和分厅..... (120)

(一) 江苏高等审检厅

(二) 高等审检分厅

第二节 高等法院及分院……………(123)

(一) 江苏高等法院及分院

(二) 抗日根据地的人民法院

(三) 抗日根据地的巡回审判制和人民陪审制

第三节 北京政府时代的县司法机关……………(129)

(一) 地方审检厅及其分厅

(二) 初级审检厅

(三) 地方分庭

(四) 地方简易庭

(五) 审检所

(六) 县知事兼理司法

第四节 国民政府成立后之县司法机关……………(135)

(一) 地方法院及其分院

(二) 兼理司法法院——县司法处

(三) 兼理司法之县政府

(四) 苏北解放区的县人民法庭

第六章 省县间之行政机关……………(142)

第一节 北洋政府时期的道署……………(142)

(一) 道尹公署

(二) 道尹之职权

(三) 道区

第二节 国民政府时期的行政督察专员公署……………(145)

(一) 行政区监督制

(二) 行政督察专员制

(三) 行政督察专员公署的设置

第三节 抗日战争时期的专员公署……………(149)

(一) 民国省政府所设之行政督察区

(二) 抗日根据地内的行政辖区

(三) 抗日根据地内的行政专员公署组织

(四) 伪省政府的行政专员公署

第四节 抗战之后的行政专员公署……………(155)

- (一) 行政督察专员兼保安司令公署
- (二) 解放区内行政专员公署的三次变化
- (三) 解放区内专员公署组织

第七章 县行政机关……………(163)

第一节 北洋政府时期县公署机关……………(163)

- (一) 县行政长官
- (二) 县公署机关组织
- (三) 县行政人员之任用
- (四) 县参事会

第二节 国民政府时期县行政机关……………(170)

- (一) 县政府级等
- (二) 县长之资格、任用、职权
- (三) 县政府组织
- (四) 县行政人员之任用
- (五) 县政会议与县行政会议
- (六) 县之委员会组织

第三节 抗日战争时期县行政机关……………(189)

- (一) 民国县政府内部组织
- (二) 民国县政府所属局、处、室、委组织
- (三) 抗日民主政权之县政府委员制
- (四) 县政军联合体制

第四节 抗战胜利后的县行政机关……………(202)

- (一) 民国县政府组织的三次调整
- (二) 民国县政府机关的分层负责制
- (三) 县人民政府组织
- (四) 县人民政府组织编制

第八章 区乡镇地方自治……………(214)

第一节 民国初期的江苏省乡制……………(214)

- (一) 董事会

(二) 议事会

第二节 国民政府的区乡镇地方自治……………(217)

(一) 区长、乡镇长之民选

(二) 区民、乡镇民大会

(三) 区、乡镇公所

(四) 区、乡镇监察委员会

(五) 闾邻

(六) 江苏地方自治区的划定

第三节 战时、战后的区乡镇地方自治……………(224)

(一) 区署组织

(二) 乡镇组织

(三) 保甲制和保办公处

第四节 抗日根据地和解放区的区乡镇组织……………(231)

(一) 区政府组织

(二) 乡镇市人民代表会和政府组织

附录 历次公布之《省政府组织法》……………(238)

后记 ……………(257)

第一章 省公署机关

自1912年1月民国建立、南京临时政府北迁，至1927年4月南京国民政府成立，在这十多年时间内，江苏省行政首脑机关先后经历了江苏都督府、江苏省行政公署、江苏巡按使公署、江苏督军公署和省长公署的多次更迭。

第一节 江苏都督府

江苏建省始于清康熙六年(1677年)，之前则隶属于江南省。江苏省的行政组织于前清时为督抚分治。总督衙门驻宁，巡抚衙门驻苏，宁(南京)苏(苏州)两地皆为省城。民国之初，处理军民要政的江苏行政首脑机关是江苏都督府，其驻地先不在南京，而在苏州。迨南京临时政府北迁，江苏都督府才由苏州迁驻南京。

江苏都督府移宁后，都督府内部机构进行了调整。府内设军务司、财务司、外务司、内务司、通运司、提法司。

军务司管理军事、军队事务，监督所辖军人军伍。

财务司管理会计、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联合会等组织之财产，并统辖军政的财政事务。

外务司管理外国交涉及外人、在外侨民事务，监督外交官。

内务司管理警察、教育、卫生、宗教、礼俗、户口、田土、水利工程及地方行政事务，监督所辖各官署及地方官。

通运司管理农、工、矿、渔、林、牧、猎、度量衡及道路、铁路、航路、邮信、电报、船舶事务，统辖船员。

提法司管理民事刑事诉讼，户籍、监狱及其他一切司法行政事务、监督法官。

各司设司长一人，职权主要是：（1）对于上管的重大事务，立案向总务厅会议提出；（2）对于主管事务，向地方官发布指示训令；（3）统辖所属职员，掌其吏事。

各司设次长一人（特简），次长辅佐司长，整理部务，监督所属各科职员。在司长有故不视事时，可代理其职。

各司下设承政处和各科。承政处主管收发文书、典守印信、调制统计、编纂图书、管理会计及官产官物事务。

各司除司长、次长之外，任职人员有秘书官（荐举）、书记官（荐举）、科长（荐举）、主事（咨补）、掾史（录用）。此外还根据主管之事务，分别设有工监、工正、工师、工手、事务官、编修官、经理官、视察官、审查官、翻译官、通事官。

秘书官承司长之命，掌管机要文书，並总理承政处事务。书记官承秘书官之命，分掌承政处事务。科长承司长之命，分掌科务。掾史承科长之命，从事庶务。工监（特简）、工正（荐举）、工师（咨补）、工手（录用），皆掌管艺术事务。事务官（咨补），掌管行政事务。编修官（咨补），掌管编修纂记事务。视察官（咨补），掌管视察调查事务。审查官（咨补），掌管学艺审查事务。翻译官（咨补），掌翻译外国语文事务。通事（录用），从事通报交接事务。

都督为都督府最高长官。宣统三年十一月辛亥革命爆发，程德全以清江苏巡抚被推任江苏都督。1912年4月，北京政府正式任命程德全为江苏都督。1913年9月，北京政府任命张勋接任江苏都督。同年12月，张勋调任长江巡按使，另任命冯国璋接充。

第二节 江苏省行政公署

民国元年12月，军民分治，江苏省行政公署成立。行政长官

称为民政长，主管全省政务，由中央任命。

江苏省行政公署首任民政长为应德闳。民国2年9月6日，韩国钧继应德闳为民政长。民国3年7月，韩国钧调任安徽巡按，遗缺由齐耀琳接充。

江苏省行政公署内设总务处及内务、财政、教育、实业四司。1913年7月，在原徐州道所辖地设徐州观察使。8月，在原淮扬道所辖地设淮扬观察使。9月，设国税厅筹备处。1914年1月，又在原苏松道所辖地设上海观察使。国税厅整理国税，观察使则办理道行政事务，仍受监督于省行政长官。

行政公署所设员额，依据民国2年1月8日中央划一令规定，由各省民政长拟具相当人数，经国务院总理，呈请总统核定。江苏全署在150人至200人。民国2年3月，国务院拟定各省行政公署办事章程，对于公署所设员额大加裁减。依照章程规定，行政公署所设人员，除司长、秘书、技正、技工及雇员外，其余科长、科员等等，全署不得超过60人。其后复因财政艰窘，经国务会议议决，各省行政公署除司长以上人员及雇员不计外，只应设秘书1人，科长13人，技正1人，科员43人，技士2人，总共60人，较之行政公署办事章程所规定者，又为减少。

总务处的主管范围是：（1）关于机要事项；（2）关于印信事项；（3）关于统计及报告编制事项；（4）关于职员履历及进退记录事项；（5）关于文件之收发、分配、保管、编纂事项；（6）关于会计及庶务事项；（7）其他不属于各司事项。

总务处设秘书、科长分办杂务，而以民政长之名义行之，必要时可酌用雇员。秘书、科长、技正统为荐任，由民政长呈国务院总理，荐请大总统任命。科员及技士则由民政长委任。

内务司职掌关于选举、公共团体、赈恤救济、公私慈善事业、征兵征发、人民户籍、行政区划、土地调查、官产官物、行政司法警察、著作出版、道路土木工程、水道工程、土地使用、整饬礼俗、宗教、保存古物、病院卫生、传染病预防、检疫及地

方交通行政等事项。

财政司职掌关于监督征收地方税及税外之收入、地方税违法征收之处分、滞纳地稅处分之诉愿、监督地方岁出、编制地方预算决算及地方公债、金融等事项。

教育司职掌关于公立学校职员、教育会议、图书审查会、教育博览会、学校卫生、公立学校修建、师范、中小学、蒙养园、普通实验学校、盲哑学校、特种学校、私立大学校、专门学校、外国学生、动植物园、图书馆、博物馆、美术馆及文艺、音乐、演剧等事项。

实业司职掌有关农业改良、农事试验场、蚕丝业改良和检查、地方水利、耕地整理、天灾虫害预防和善后、农会、农林渔牧团体、畜牧改良、种畜检查、公私有林监督保护、苗圃林业试验、狩猎监察、工业调查、水产试验监理保护、经营工业、度量衡之检查推广、工厂调查、工厂监督检查、工人教育保护、商品陈列、输出品奖励、保险业商业之监督、工商团体、矿业调查监督、矿夫保护、矿税稽核等事项。

第三节 江苏巡按使公署

1914年5月15日，国务院颁布了省官制。江苏行政公署奉命改为江苏巡按使公署，行政长改为巡按使。

江苏巡按使公署的机构设置，一律废除了行政公署时各司名称，而在政务厅内分设总务、内务、教育、实业诸科，财政与国税厅则改组为财政厅，各观察使改设金陵、沪海、苏常、淮扬、徐海五道。

1. 巡按使 巡按使为省内最高行政长官，执行省内一切职权。巡按使为特任职，由大总统任命，并无资格限制。巡按使有专任者，有由所在省份军政长官兼任者。至于其任期亦不一定，而以中央之意旨以定去留。巡按使在职期内不得任意离职，如必