

# 民國叢書

民國政制史

錢端升 薩師炯 郭登暉 楊鴻年  
呂恩萊 林瓊光 馮震著

第一續

24

政治 · 法律 · 軍事類

上海書店

錢端升 薩師炯 郭登皞 楊鴻年  
呂恩萊 林瓊光 馮 震著

# 民國政制史 (上)

## 增訂版序

民國政制史脫稿於二十六年度，而出版於二十八年春。時京、滬、粵、漢均已先後淪陷，交通阻隔，運輸多艱，因未獲流通於內地。近年自香港陷敵後，商務主人於內地重整館務，有意將該館前在滬港出版，而不獲流傳於內地之書籍，重行付印。民國政制史即為該館所欲重印書之一，因特酌為增損，以期於時間性可多顧及。民國政制史原由薩師炯、郭彥偉、楊鴻年、呂恩榮、林瓊光及馮震六君分任編述之責。此次增訂之工作，為便利計，概由薩君擔任。自二十本年初，迄三十二年終，舉凡可以搜輯之材料，均已一一增入。原書編制概未更張。立言態度亦一仍舊貫，只客觀地敘述變遷經過，分析法綱要點，而不參以贊否之意見。其所以然，乃因本書之旨在欲有神於中國政制與行政問題之研究，而不在提供任何方案也。謬說之處，如有發見仍祈讀者不吝指正！

民國三十三年四月錢瑞升序昆明西南聯合大學行政研究室。

## 序

中央大學法學院於二十五年秋有行政研究室之設，招致各大學畢業生若干人，在政治系諸教授指導之下，從事於中國行政之研究。惟是此項工作，至大且繁；問題既多，又俱非簡易。研究每一問題，必法律與實施並重，而歷史之演進，尤為必要之基礎。苟欲將無數之行政問題作一有系統之研究，舉凡歷史的演進，法律的規定，與乎實際的狀況，一一盡述，良非某一學系或某一研究所所能勝任，更非五六人所能盡其事。必多數研究機關，多數研究人員，積多年分工合作之共同研究，始可稍獲眉目。故中大法學院於設立行政研究室之始，初不敢自期於短期內能有若何成績。同人之所願努力者，即在三四年內，能將民國各種行政問題，擇其較重要，較易知，較與前代（即民國以前）無關連者，一一加以研究。如能有成，然後再研究較艱難而與前代較多關連之諸問題。行有餘力，則更及較不重要之問題。凡他處已經研究得有成績之問題，則同人當力避重複。

相於上述計劃，同人等乃有民國政制史之試作。民國政制包含甚廣；在各種問題未有個別研究以前，本無從下手。此種困難同人知之甚諗，知之而仍敢有此嘗試者，則以同人於着手研究民國各行政問題之始，不能不明瞭民國中央及地方政制之大概故也。

就範圍而言，本書中央與地方並重，舉凡民國二十五年來中央及地方各種制度，無論合法非法，俱當有所述及。但亦有從缺者：蒙藏等等制度，以需較專門之研究，未及；前數年共產黨在江西等處所採之政策，則以材料難以獲得，未及；各實驗縣：則以略述無意義，細述則佔篇幅太多，亦未及。

就內容而言，本書偏重各級政府機關之法定組織及其法定權力，但其實際情形，則尚須留作進一步之研究，本書幾無論及。關於各種法者，以出版之書籍較多，故亦極力從略；其有非作較有系統之敘述不可者，則於第一編之附錄中及之。其他如中央及地方之分權問題，各種國家職務，如行政、立法、司法等職務之行使，

亦盡焉不詳。總言之，本書之所注重者爲組織，至於各種專門問題，概須待較專門之研究。

就編制而言，本書先中央制度，次省制，後縣制，最後市制。第一編中央政府，由薩師炯君（第一章至第五章）及郭登峰君（第六章及第七章）分任；第二編省制，由楊鴻年君擔任；第三編縣制，由呂恩萊君擔任；第四編市制，由林瓊光君擔任；各編中關於選舉材料之蒐集，則由馮震君擔任。各編之次序不盡一致，或依時期之先後分章，每章分述各種制度，如第一及第四兩編是，或先依問題而分章節，關於每章每節中依時期先後而述各種制度之變遷，如第二及第三編是。但關於司法制度之論述，以困難頗多，無論分述於各編之內，或另成一編，均有不便；今姑於各編中分述之，同人等初亦不自愜意也。

民國二十五年來之政制，單就中央而論，已複雜萬狀，欲一一細述，事事準確，已非五六人在數月之內所能勝任。且材料之蒐集，亦至不易易。本書本以官報公報爲主，旁及報章雜誌，然即就中央政府之公報而言，其幾期之公報（如臨時政府公報，武昌軍政府公報及廣州陸海軍大元帥大本營公報等）國內圖書館已無一能有全本者。因之，本書之缺漏與謬誤，自是難免。其所以仍敢公諸世人者，則以本書對於其他初從事於中國行政問題之研究者，或一般欲稍知民國政制之人，或亦不無些許裨益已耳。謬訛之處，尚祈讀者不吝指正！

同人在工作時，除充分利用本研究室及本大學圖書館所有書報外，亦嘗廣承中央圖書館籌備處，黨史史料編纂委員會，及內政部圖書館等之辦事人員多方協助，時附誌其謝意於此。

民國二十六年六月十六日錢端升序於南京中央大學

# 目錄

增訂版序  
序

## 第一編 中央政府

第一章 臨時政府時期（辛亥至民國元年三月）……………一

第一節 臨時政府之成立……………一

第二節 臨時政府組織大綱之基本精神……………二

第三節 臨時大總統……………三

第一項 臨時大總統之選舉……………三

第二項 臨時大總統之職權……………三

第三項 臨時大總統之直轄機關……………四

第四節 臨時參議院……………四

第一項 臨時參議院之構成……………四

第二項 臨時參議院之職權……………四

第五節 行政各部……………五

第一項 部之職權……………五

第二項 部之組織……………六

第二章 臨時約法時期（元年三月至二年十一月）……………八

|                |   |
|----------------|---|
| 第一節 臨時約法之基本精神  | 八 |
| 第二節 臨時大總統      | 九 |
| 第一項 臨時大總統之職權   | 九 |
| 第二項 臨時大總統之直屬機關 | 一 |
| 第一目 參謀本部       | 一 |
| 第二目 國史館        | 一 |
| 第三節 臨時約法中之參議院  | 二 |
| 第一項 參議院之組織     | 二 |
| 第二項 參議院之職權     | 三 |
| 第三項 參議院之會議     | 五 |
| 第四項 參議院委員會     | 六 |
| 第四節 國務院        | 六 |
| 第一項 國務員與國務總理   | 六 |
| 第二項 國務會議       | 八 |
| 第三項 國務院及其附屬各機關 | 八 |
| 第一目 國務防秘書廳     | 九 |
| 第二目 法制局        | 九 |
| 第三目 鑄幣局        | 九 |
| 第四目 印鑄局        | 〇 |
| 第五目 蒙藏事務局      | 〇 |

|     |            |    |
|-----|------------|----|
| 第六目 | 臨時稽勳局      | 二二 |
| 第七目 | 法典編纂會      | 二二 |
| 第八目 | 全國水利局      | 二一 |
| 第五節 | 行政各部       | 二二 |
| 第一項 | 部之職權       | 二二 |
| 第二項 | 部之組織       | 二三 |
| 第六節 | 文官制度       | 二七 |
| 第一項 | 文官之任用待遇及保障 | 二七 |
| 第二項 | 文官之考試      | 三一 |
| 第一目 | 典試委員會      | 三一 |
| 第二目 | 考試制度       | 三一 |
| 第三項 | 文官之懲戒      | 三一 |
| 第一目 | 文官懲戒委員會    | 三一 |
| 第二目 | 懲戒制度       | 三四 |
| 第七節 | 審計處與審計制度   | 三六 |
| 第一項 | 審計處        | 三六 |
| 第二項 | 審計制度       | 三六 |
| 第八節 | 國會         | 三八 |
| 第一項 | 國會議員之選舉    | 三八 |
| 第一目 | 參議院議員之選舉   | 三八 |

|              |    |
|--------------|----|
| 第二目 參議院議員之選舉 | 四二 |
|--------------|----|

|                   |    |
|-------------------|----|
| 第三目 參眾兩院議員選舉制度之異同 | 四六 |
|-------------------|----|

|           |    |
|-----------|----|
| 第二項 國會之職權 | 四六 |
|-----------|----|

|           |    |
|-----------|----|
| 第三項 議員之特權 | 四七 |
|-----------|----|

|                  |    |
|------------------|----|
| 第四項 國會之組織及其委員會制度 | 四七 |
|------------------|----|

|                |    |
|----------------|----|
| 第五項 國會會期及其議事程序 | 五〇 |
|----------------|----|

|           |    |
|-----------|----|
| 第六項 兩院之關係 | 五三 |
|-----------|----|

|          |    |
|----------|----|
| 第九節 司法制度 | 五四 |
|----------|----|

|                 |    |
|-----------------|----|
| 第一項 民法司法制度之基本特質 | 五四 |
|-----------------|----|

|            |    |
|------------|----|
| 第二項 中央司法機關 | 五五 |
|------------|----|

|         |    |
|---------|----|
| 第一目 大理院 | 五五 |
|---------|----|

|          |    |
|----------|----|
| 第二目 總檢察廳 | 五六 |
|----------|----|

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 第三章 新約法時期（二年十一月至五年六月） | 六六 |
|-----------------------|----|

|                  |    |
|------------------|----|
| 第一節 國會之解散與新約法之起草 | 六六 |
|------------------|----|

|          |    |
|----------|----|
| 第一項 政治會議 | 六六 |
|----------|----|

|          |    |
|----------|----|
| 第二項 約法會議 | 六七 |
|----------|----|

|                |    |
|----------------|----|
| 第二節 大總統選舉法及其修改 | 七〇 |
|----------------|----|

|                |    |
|----------------|----|
| 第一項 修改前之大總統選舉法 | 七〇 |
|----------------|----|

|                |    |
|----------------|----|
| 第二項 修改後之大總統選舉法 | 七一 |
|----------------|----|

|              |    |
|--------------|----|
| 第三節 新約法之基本精神 | 七三 |
|--------------|----|

第四節 大總統與總統府之組織……………七三

第一項 大總統之職權……………七三

第二項 總統府之組織……………七六

第一目 政事堂及其附屬機關……………七六

第二目 陸海軍大元帥統率辦事處……………七八

第五節 各部官制之變更……………七八

第一項 各部總長之地位……………七八

第二項 部之組織……………七九

第六節 參政院……………八二

第一項 參政院之組織……………八二

第二項 參政院之職權……………八二

第七節 立法院……………八四

第一項 立法院議員之選舉……………八四

第二項 立法院之職權……………八九

第三項 議員之特權……………九〇

第四項 立法院之組織……………九〇

第五項 立法院會期及其議事規則……………九一

第八節 審計與審計制度……………九一

第一項 審計院之組織……………九一

第二項 審計院之職權……………九二

|      |               |     |
|------|---------------|-----|
| 第三項  | 審計制度          | 九三  |
| 第九節  | 平政院與行政訴訟制度    | 九三  |
| 第一項  | 平政院之組織        | 九四  |
| 第二項  | 平政院之職權        | 九五  |
| 第三項  | 行政訴訟制度        | 九五  |
| 第十節  | 平政院肅政廳與糾彈制度   | 九七  |
| 第一項  | 肅政廳之組織        | 九七  |
| 第二項  | 肅政廳之職權        | 九八  |
| 第三項  | 糾彈制度          | 九八  |
| 第十一節 | 文官考試制度        | 九九  |
| 第十二節 | 預算制度          | 一〇〇 |
| 第十三節 | 其他各獨立機關之設立與變更 | 一〇一 |
| 第一項  | 將軍府           | 一〇一 |
| 第二項  | 蒙藏院           | 一〇二 |
| 第三項  | 法律編查會         | 一〇二 |
| 第四項  | 幣制局           | 一〇三 |
| 第五項  | 全國菸酒政事務署      | 一〇三 |
| 第十四節 | 洪憲帝制政府        | 一〇三 |
| 第一項  | 帝制運動始末簡述      | 一〇三 |
| 第二項  | 袁世凱之即位準備      | 一〇六 |

|      |                     |     |
|------|---------------------|-----|
| 第十五節 | 雲南起義後之南北兩政府         | 一〇七 |
| 第一項  | 雲南起義後之北京政府          | 一〇八 |
| 第二項  | 雲南起義後之南京政府          | 一〇九 |
| 第一目  | 雲南組織軍政府之經過          | 一一〇 |
| 第二目  | 軍務院之組織              | 一一一 |
| 第四章  | 法統爭執時期（五年六月至十三年十一月） | 一一九 |
| 第一節  | 自約法恢復至張勳復辟          | 一一九 |
| 第一項  | 新舊約法之爭執             | 一二九 |
| 第一項  | 舊約法恢復後政制之變更         | 一二一 |
| 第三項  | 國會第二次解散與復辟          | 一二二 |
| 第二節  | 護法運動與南北兩政府          | 一二四 |
| 第一項  | 北京政府                | 一二四 |
| 第一目  | 參議院議員選舉法之修改         | 一二五 |
| 第二目  | 衆議院議員選舉法之修改         | 一二六 |
| 第三目  | 新國會與新新國會之選舉         | 一二八 |
| 第二項  | 南政府                 | 一二九 |
| 第一目  | 國會非常會議與軍政府          | 一二九 |
| 第二目  | 國會正式會議與軍政府之改組       | 一三〇 |
| 第三目  | 大總統之選舉              | 一三三 |
| 第四目  | 大元帥府之組織             | 一三四 |

第二節 國會第二次恢復至贈還憲法

第一項 法統之恢復及其法律問題

第二項 贈還總統與贈還憲法之頒佈

第三項 贈還憲法中之中央政制

第一目 國會

第二目 大總統

第三目 國務院

第五章 法統放棄時期（十三年十一月至十七年五月）

第一節 臨時執政政府

第二節 臨時法制院

第一項 臨時法制院之組織

第二項 臨時法制院之職權

第三節 臨時參政院

第一項 參政院之組織

第二項 參政院之職權

第四節 善後會議

第一項 善後會議之組織

第二項 善後會議之職權

第三項 善後會議之會期及其議事

第五節 軍事善後委員會

一三五  
一三五  
一三五  
一三六  
一三八  
一三八  
一三九  
一三九  
一四一  
一四一  
一四二  
一四二  
一四二  
一四二  
一四三  
一四三  
一四三  
一四四  
一四五  
一四五  
一四五  
一四六  
一四六

|     |             |     |
|-----|-------------|-----|
| 第一項 | 軍事善後委員會之組織  | 一四六 |
| 第二項 | 軍事善後委員會之職權  | 一四六 |
| 第三項 | 軍事善後委員會之議事  | 一四七 |
| 第六節 | 財政善後委員會     | 一四七 |
| 第一項 | 財政善後委員會之組織  | 一四七 |
| 第二項 | 財政善後委員會之職權  | 一四八 |
| 第三項 | 財政善後委員會之議事  | 一四八 |
| 第七節 | 北京軍政府海陸軍大元帥 | 一四八 |
| 第一項 | 北京軍政府成立之經過  | 一四八 |
| 第二項 | 海陸軍大元帥      | 一四九 |
| 第八節 | 北京軍政府之國務院   | 一四九 |
| 第一項 | 國務會議        | 一四九 |
| 第二項 | 國務院及其附屬各機關  | 一五〇 |
| 第一目 | 國務院秘書廳      | 一五〇 |
| 第二目 | 法制局         | 一五〇 |
| 第三目 | 銓敘局         | 一五〇 |
| 第四目 | 統計局         | 一五一 |
| 第五目 | 印鑄局         | 一五一 |
| 第九節 | 北京軍政府之行政各部  | 一五一 |
| 第一項 | 部之職權        | 一五一 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第二項 部之組織                 | 一五二 |
| 第十節 禮制館                  | 一五四 |
| 第六章 初期之國民政府（十四年七月至十七年十月） | 一五九 |
| 第一節 黨治                   | 一五九 |
| 第一項 國民黨之組織概觀             | 一五九 |
| 第二項 國民黨與國民政府之關係          | 一六二 |
| 第三項 中央政治會議及各地政治分會        | 一六四 |
| 第一目 政治會議及分會沿革            | 一六四 |
| 第二目 中央政治會議之組織與職權         | 一六五 |
| 第三目 政治分會之組織與權力           | 一六六 |
| 第二節 國民政府組織法              | 一六七 |
| 第一項 沿革                   | 一六七 |
| 第二項 特點                   | 一六八 |
| 第三節 國民政府                 | 一六八 |
| 第一項 國民政府委員               | 一六八 |
| 第二項 國民政府委員會              | 一六八 |
| 第三項 國民政府直轄各處             | 一六九 |
| 第一目 秘書處                  | 一六九 |
| 第二目 副官處                  | 一六九 |
| 第三目 參事處                  | 一七〇 |

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第四節 行政各部會局        | 一七〇 |
| 第一項 各部會局之職掌       | 一七〇 |
| 第二項 各部會局之組織       | 一七二 |
| 第一目 各部局之組織        | 一七二 |
| 第二目 各委員會之組織       | 一七三 |
| 第五節 軍事機關          | 一七四 |
| 第一項 軍事委員會         | 一七四 |
| 第二項 總司令部          | 一七五 |
| 第六節 立法權及法制機關      | 一七六 |
| 第一項 立法            | 一七六 |
| 第二項 法制機關          | 一七七 |
| 第一目 法制委員會及法制編審委員會 | 一七七 |
| 第二目 中央法制委員會       | 一七八 |
| 第三目 法制局           | 一七八 |
| 第七節 司法權及司法機關      | 一七九 |
| 第一項 司法制度概觀        | 一七九 |
| 第二項 大理院及最高法院      | 一八〇 |
| 第八節 監察權及監察機關      | 一八〇 |
| 第一項 監察院           | 一八〇 |
| 第二項 懲吏院及審政院       | 一八二 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 第三項 官吏之懲戒·····             | 一八三 |
| 第四項 審計院·····               | 一八四 |
| 第五項 審計·····                | 一八五 |
| 第九節 國民政府直轄其他機關·····        | 一八七 |
| 第一項 外交委員會·····             | 一八七 |
| 第二項 各種財政委員會·····           | 一八七 |
| 第一目 中央財政委員會·····           | 一八七 |
| 第二目 財政整理委員會·····           | 一八八 |
| 第三目 預算委員會·····             | 一八八 |
| 第四目 中央財政整理委員會·····         | 一八九 |
| 第三項 其他各機關·····             | 一八九 |
| 第七章 近年之國民政府（十七年十月至現今）····· | 二〇四 |
| 第一節 黨治及訓政·····             | 二〇四 |
| 第一項 訓政之確立·····             | 二〇四 |
| 第二項 國民會議·····              | 二〇五 |
| 第三項 訓政時期約法·····            | 二〇六 |
| 第四項 中央政治委員會·····           | 二〇七 |
| 第一目 政治委員會之組織·····          | 二〇七 |
| 第二目 政治委員會之職權·····          | 二〇八 |
| 第五項 國防最高委員會·····           | 二〇九 |