
民國叢書

第三編

· 20 ·

政治·法律·軍事類

中國政府

陳之邁著

上海書店

陳之邁著

中國政府

第三冊

前言

本書第五編的內容是中國的地方制度，中國現在是一個單一國家，地方制度原應相當整齊一致，但是因為我國面積遼闊，整部文化復在急劇變動之中，地方的情形各有其特殊的問題，需要特殊的制度來策應，故亦相當紛歧，在建國的途中，一般人注意地方制度的情緒比注意中央制度的為高，近年來研究地方政治問題的興趣至為濃厚，學術團體及著作均頗發達。此中有許多理論上及實際上的問題仍在解決。大約一般研究學術者的理論在從事於實際工作的人看來是感覺得不甚適用的；過分注重實際經驗卻又有只見樹木不見森林之譏，因為一個地方一個時期的事實往往不足以概括其他地方的情形。我們在描寫各地方政治情形時固然可以分別地方來一一敘述，但這種辦法太像年鑑或工作報告，故本編不採用這個方式，而用概括的方式，同時提出比較上重要的特殊問題來加以討論。我們所用的材料則為政府機關各種的實際材料，如各省市政府的工作報告，年度政績比較表，各種會議報告書，以及近年來作者在辦理此項案件所獲得的印象等等。用此方式我們希望給予讀者對於我國地方政治一個鳥瞰。

「附論」是研究憲法草案的，目的在對於將來的中國政治制度作一展望。「參考書目」是擇要性質的。

陳之邁謹識

目錄(第三冊)

第五編 地方制度

第三十七章 省制沿革	一
一 現在的疆域	一
二 民國初年的省制	二
三 民國初年其他地方組織	四
四 國民政府成立後的變革	六
第三十八章 現行省政組織	九
一 省政府組織法	九
二 省政府主席	九
三 省政府委員會	一二
四 各廳及其他機關	一三
五 省府合署辦公制度的創立	一五
六 合署辦公制度的實施	一六
第三十九章 有關省制の問題	一一
一 省政府主席的兼職	一一
二 省政府機構調整的擬議	一二

三	中央駐省的機構	二四
四	地方上的軍事機構	二五
五	省政府行署	二七
六	縮小省區的擬議	二八
七	省區重劃問題	三〇
八	建立特殊行政區域問題	三二
九	省分等問題	三九
十	省長制問題	三六
第四十章	省的地位	四〇
一	聯邦制度的條件	四〇
二	清末民初的聯邦制度思想	四一
三	均權原則	四三
四	省的法律地位	四七
五	近年來的變遷	四八
六	改革的意見	四九
七	省爲行政之一級	五一
八	行政院與各省政府的關係	五二
第四十一章	縣政概論	五八
一	縣的現狀	五八
二	縣的重要	六〇

三 孫中山先生關於自治的理論	六
四 自治與憲政	六四
第四十二章 自治法規沿革	六七
一 清末地方自治的嘗試	六七
二 民初的法律	六八
三 國民政府成立後的情形	七一
四 各種自治法規的制定	七二
五 實施上的困難	七四
六 二十四年的檢討	七六
七 保甲制度的恢復	七七
八 成效的檢討	七九
第四十三章 縣行政組織沿革	八三
一 清末民初的縣政機構	八三
二 國民政府成立後的縣政機構	八六
三 縣各級組織的變遷	八七
四 各實驗縣	八九
五 設治局	九一
第四十四章 縣各級組織綱要	九四
一 縣各級組織綱要制定實施經過	九四
二 原則的說明	九五

三 組織的層級·····	九七
四 關於縣政府的機構·····	九九
五 各級組織·····	〇〇
六 各級人民代表機關·····	〇一
七 黨政聯繫·····	〇四
第四十五章 現行縣政組織·····	〇六
一 縣行政與縣自治·····	〇八
二 縣政府本身的機構·····	一〇
三 縣政府的附屬機關·····	一二
四 縣長·····	一五
五 縣行政人員·····	一九
第四十六章 地方自治·····	一九
一 地方自治的含義·····	二〇
二 三個基本概念·····	二二
三 委辦事項與自治事項·····	二四
四 鄉鎮的地位·····	二七
五 縣政府的地位·····	二八
六 地方自治財政·····	三〇
七 人事問題·····	三二
八 兩個觀點·····	三二

第四十七章 行政督察專員制度

一 制度的先例

二 現行制度概況

三 設置的目的

四 現行狀況

五 改革的建議

第四十八章 市制

一 都市問題的重要

二 過去立法的簡述

三 市設置的經過

四 各市組織情形

五 現行法律的分析

六 市自治

七 市行政

八 都市計劃

第四十九章 地方民意機關

一 省臨時參議會的組織

二 省臨時參議會的職權

三 市臨時參議會

四 縣臨時參議會

附論	中華民國憲法草案的重要內容	一六五
一	總綱	一六五
二	人民權利與義務	一六六
三	國民大會的組織	一六八
四	國民大會的職權	一七〇
五	總統	一七一
六	行政院	一七四
七	立法院司法院考試院監察院	一七六
八	地方制度	一七八
九	國民經濟及教育	一七八
十	憲法之施行及修正	一七九
參考書目		一八一

中國政府

第五編 地方制度

第三十七章 省制沿革

一 現在的疆域

訓政時期約法開宗明義第一條規定「中華民國領土爲各省及蒙古西藏。」二十五年五月五日國民政府所宣布的中華民國憲法草案第四條更明白地列舉：

中華民國領土爲江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、西康、河北、山東、山西、河南、陝西、甘肅、青海、福建、廣東、廣西、雲南、貴州、遼寧、吉林、黑龍江、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、新疆、蒙古、西藏等固有之疆域。

這些是中華民國的領土，中國政府便在這個地面上行使統治權。這二十八省，蒙古西藏兩個地方，七個行政院直轄的市，和兩個行政區，據最近的統計共有一千一百五十六萬二千五百八十八方公里，（註一）在世界各國中僅次於蘇聯（蘇聯的面積共有二千一百一十六萬方公里）。

我國的疆域歷代都有變遷，各朝代的政府對於統治領土的方式亦時有變易，此處毋須詳述。（註二）照目前的情況而說，在二十八省兩個地方當中，新疆省的面積最大，共有一百八十二萬餘方公里，比英、德、意大利、比利時、荷蘭、瑞士六個國家面積的總和還大；蒙古次之，共有一百六十二萬餘方公里。浙江省最小，只有十

萬零四千餘方公里，但亦有比利時或荷蘭的三倍，丹麥或瑞士的兩倍；江蘇省稍爲大些，有十萬零八千餘方公里。但是若以人口的分佈來計算，則情形大有不同。據最近的統計，我國現在共有四萬七千九百零八萬四千六百五十一人，合爲八千五百八十二萬七千三百四十五戶。（註三）偌大的新疆省卻只有四百三十六萬人，每方公里只有二·三八人；而最小的浙江省每方公里卻有二〇四·〇七人；稍大些的江蘇省每方公里竟有三三四·八一人，而爲全國人口最密的一個地方。這是天然形勢造成的局面，不是人力造成的。外國也常有這種事例。例如美國有一邦只有八萬六千人；而紐約邦則有一千餘萬，多一百四十倍。紐約一邦的人口抵得過人口最少的十七個邦。在美國四十八個邦中，人口稠密的十個邦共有全國人口半數以上。又例如第一次世界大戰以前，德意志共有二十五個邦，其中普魯士一邦的面積人口要比其它二十四個邦都大，故有「一隻獅子，五六頭狐狸，和一羣老鼠」的妙喻。我國現在的情形雖沒有如此懸殊的情形，但相差仍是甚遠。

二 民國初年的省制

中國現在分省的制度，一般而言，肇始於元代的「行中書省」，歷明清兩代也有許多變革，終成清末外重內輕，弱幹強枝的局面，種下了民國初年軍閥割據之因（註四）。在民國成立以後，中央政府之初，并不曾注意到省政府的組織，故在這一時期各省有各省的組織方式，殊爲紛歧。在二年一月八日，中央政府公布劃一現行各省地方行政官廳組織令，六省的組織遂漸次統一起來。依照這個命令及其它的章則，可以看出此時各省的行政長官統稱爲民政長，省的行政機關則爲行政公署。民政長是由中央政府任命的，他的職責在總理全省政務。行政公署設有總務處和內務、財政、教育、實業四個司，處司之下復分爲若干科。自從這個命令發出以後，各省遂依照改組，但是除了江蘇、江西、福建、湖北、山西、四川六省的民政長是專任者外，其它各省的民政長都是由各省當時享有軍權的都督兼任的。在這種情形下，他們有的仍多少沿襲舊制設立布政使，提法使，或民政使，度支使，提學使等等。此外，那個命令規定各省行政公署的員額應由各省的民政長擬具相當人數，經由國

務總理呈請總統核定。這種富有彈性的規定本是最適宜於我國各省情形懸殊的環境的。但是後來各省所擬的數目太多，中央政府遂頒布一個各省行政公署辦事章程，大加裁減其員額，限制全署不得超過六十人。（註五）相反的，也有的省行政公署因財政支絀而不設足四個司的，而將其職務酌予歸併。（註六）

民國三年五月二十三日，因中央政府頒布省官制，省的組織又有一度變更。在這次改革中，各省的民政長一律改為巡按使，行政公署改為巡按使署。到了民國五年七月六日，黎元洪就任總統後又將各省的行政長官名稱由巡按使而改為省長，（註七）他們的衙門也改稱為省長公署。巡按使或省長都是「特任」官，由大總統直接任命。他們的官署中設一個政務廳，有廳長一人；廳之下分為總務、內務、教育、實業四科。科的主管人員名稱殊不一致，有稱為主任的（如奉天省），有稱為科長的（如江蘇省），又有稱為僉事的（如雲南省），也有簡直沒有主管人員的（如河南省的總務科）。至於科之內如何劃分各省也極不相同，有分股的，亦有分課的。同時，各省的政務廳內，除了依法設立的四科以外，更有其它的組織，如河南省的秘書處，奉天省的執法處和機要處等等。此外為實施中央某種法令或執行各省特殊行政，各省也有在巡按使署或省長公署中特設種種委員會或其它附屬機關者。如文官懲戒委員會是依中央頒布的文官懲戒委員會編制令而設的。又如財政委員會，禁烟局、清丈局，蠶絲局則是廳地方的特殊需要而設的。（註八）

以上所述的是省長公署組織的輪廓。此外中央又在地方上設立許多種組織，是直接隸屬於中央的主管部的，但是省長受中央政府的特別委託，賦予他以特別權限，也在相當限度內受省長的監督。在這一類機關當中，財政廳特別值得提出來討論。財政廳官制是在民國三年九月頒布的，它的職權在管理全省財政，及監督所屬財務行政人員。這裏所謂管理全省財政，其具體的意義是綜理省稅出納，執行各種稅法，催促各屬款項，籌計中央需要，支配全省經費，辦理預算決算等等。（註九）財政廳置有廳長一人，由財政部呈請大總統簡任，任期三年，並且有相當地位的保障，不能無故免職。由於這種制度，各省的財政權是操在中央政府的，各省的財政廳直接對中央政府的財政部負責，雖則各省的省長對於他可以因人地不相宜或辦事不力而請求中央政府將其

調任或免職。但是事實上各省的財政廳長如果不能與當地的省長合作，他是很難安於他的職守，所以他的地位可以說是受中央和地方雙重控制的。

財政廳的制度在理論與事實上雖不無可以置疑之處，這個規制卻不久便為其它部分所仿行。民國六年九月，中央政府的教育部為謀各省教育獨立，遂呈請中央政府在各省設立教育廳，以為各省的教育行政機關，直隸於教育部，但在執行職務時卻要受所在省份行政長官的監督。教育廳置有廳長一人，自然是中央政府任命的，相當地獨立行使其職權。（註一〇）自教育廳在各省相繼成立後，以前省長公署政務廳中的教育科便先後裁撤。那時各省的教育行政繁簡不同，故各省教育廳的編制亦因之而異。教育部的辦法是以其「經費支用標準」來決定其編制之大小，將全國各省分為大、中、小三等，每一等中教育廳的經費，員額以及職員的待遇均不相同。（註一一）這種辦法的目的是使得政治機構的經費與編制與其行政任務的繁簡能夠互相配合，用意是很正確的。

財政教育兩廳之外，中央的農商部也呈准在各省設立直隸中央的實業廳，而將省長公署政務廳中的實業科裁撤。這個組織的用意亦在使各省的經濟行政獨立，成立專管機關辦理。實業廳長自然也是中央任命的，但地方當局對於人選干涉甚多，故不得不由中央訂定任用的辦法，以為限制。（註一二）以上是國民政府成立以前省府組織一般的情形，此外尚有許多細節，不必一一敘述。

三 民國初年其他地方組織

為明瞭國民政府成立以前地方政治的實際狀況，我們除了敘述省長公署及財政、教育、實業各廳以外，還不得不將其它在地方上的軍政機關予以一個概括的描寫。這是因為在那個軍閥割據的時代，真正與地方人民發生深切影響的不一定是那些行政官署而是握有軍權的各種機關。

在民國成立至國民政府成立以前，地方上最高軍政機關是都督府，其長官則為都督。都督也有兼管民政的，

故他們的地位實極爲重要。民國三年六月，中央政府明令裁撤了各省的都督，而在中央政府設立一個將軍府，而以將軍指定督理某省的軍務，成爲某省的軍政最高長官，他的衙門稱爲將軍行署。至五年七月，中央又將各省的軍政最高長官名義改爲督軍，他的衙門稱爲督軍公署。後來中央又陸續改稱各省的督軍爲「督辦軍務善後事宜」，其機關則改稱爲督辦某省軍務善後事宜公署。這幾次名義上的變更雖大，但其組織的内部卻並沒有多大的變更，大都以將軍行署的組織爲準繩，而各省的情形更極不一律。我們所特應注意的是各省的軍政長官，尤其是在稱爲督軍的時代（自五年至十三年左右），雖然其權限是管轄各省以內的陸軍，並且須在牽涉到民政事宜時，與地方行政長官協議行之，事實上他們的實權極大，在省內可以自由處置而使省長成爲附庸，對於中央也能分庭抗禮，甚而至於與兵作亂。所以在一個時期，中央政府在北京是「號令不出都門」的。中國近年來政治最黑暗的時期便是這個督軍專政的時期，各省的督軍擁兵自重，各自割據，完全不受中央政府的指揮，甚至單獨的或聯合起來反抗中央。而那時之所謂中央政府則又是由內戰而奪得政權的督軍幾乎是輪流把持的。亦無怪乎不曾奪得中央政權的其它督軍所不服從。

督軍是以省界爲其範圍的。此外還有超越省界的地方軍政機關。其中比較重要的是巡閱使的設置。巡閱使最早的是長江巡閱使，其後陸續設置的巡閱使爲數甚多。有的是不以省區爲區劃的，如長江巡閱使或海疆巡閱使；但大多數的則是併兩三個省區爲他的區域，如閩粵巡閱使，東三省巡閱使等等。他們都是中央直接任命的，但往往視其性質而受不同的主管部管轄。例如海疆巡閱使，長江巡閱使便隸屬於海軍部，而直魯豫巡閱使，東三省巡閱使則隸屬於陸軍部。巡閱使的衙門稱爲巡閱使署，其組織是由中央政府個別核定的，每一巡閱使署成立即有其組織條例，其用意殆因其爲臨時性質，各方情形不相同，故不便作劃一的規定。事實上各巡閱使署雖此設彼裁，時時更易，但其組織則大同小異。至於巡閱使的職權，亦視其人選的地位而定，其勢力特別澎湃的不但超過它們的地域範圍，並且在行使其職權時，往往干涉到各省的一般行政，致使各省的軍政民政是官成爲他們的附庸。我國在民國初年吳佩孚，張作霖，孫傳芳等人在任巡閱使時代都是喧嘩一時的，並且有時

可以控制中央政府。這種制度在十三年十二月經北京政府明令一律裁撤。

此外中央在地方上還有許多臨時性質的軍政組織，不妨稍作列舉式的說明。護軍使是一種臨時組織，在有的地方其職權與省的最高軍政長官相同，另外一種則是爲節制該管區內而設的，與當地的軍政長官併存。鎮守使是沿襲清代的總兵制度的，其設置的用意在於綏靖地方。他們的職權恆視當地有無其它的軍政長官而定，如果無之，他們的職權即等於省的軍政最高長官，凡此均是臨時性質的，旋設旋廢，不能形成一種固定的制度。但是在當時的歷史上卻佔有相當的地位，而其所以重要的原因不一定是因爲有此制度而是因爲任此項職務者在政治上的重要，而他們之所以重要是因爲他們享有兵權，在內戰中致勝而能割據一方，或甚至於控制在北京之所謂中央政府。這一點是應當特別注意的。（註一三）

四 國民政府成立後的變革

國民政府在十四年七月成立後，立刻頒布一部省組織法。這部法律施行的區域甚爲狹小，當時僅限於廣東一省。但是這部法律確立了幾個原則是值得特別注意的。第一，這部組織法鮮明地標出黨治的原則來，其第一條規定「省政府於中國國民黨指導監督之下受國民政府之命令處理全省政務」。黨治的原則之見於省組織法規以此爲濫觴。今後省組織法經過數度的修正，每一項修正雖均保留黨治的原則，但方式則大有不同。十五年十一月的修正文爲「省政府於中國國民黨中央執行委員會及省執行委員會指導監督之下受國民政府之命令管理全省政務」，明白地標出中央及省執行委員會出來；十六年七月的修正將顯然不妥的關於省執行委員會的規定刪除了。十六年十月的修正更進一步將關於中央執行委員會的規定也刪除了，而代之以「依中國國民黨黨義」。立法技術更見優良。到十九年二月更將「依中國國民黨黨義」字樣改爲「依國民政府建國大綱」，此後遂成定制。這種變遷雖只是立法技術問題，卻是頗饒興味的。

第二，國民政府成立以前的省政府，無論是民政長或省長，一律是採用獨任制的，至十四年之法則改爲

合議制，這種制度至今還是保存。十四年之法規定省政府中設民政、財政、教育、建設、商務、農工、軍事各廳，它們合攏起來稱爲省政府。各廳的廳長聯合起來組成省務會議，由各廳舉出一人爲主席。十五年十一月之法產生了一個新名詞，曰「省政府委員」。他們有七人至十一人，合攏起來組成省政府委員會，行使省政府的職權。他們中間互推三人至五人爲常務委員，并由常務委員互推一人爲主席。省政府內設民政、財政、建設、教育、司法、軍事各廳，於必要時并得增設農工、實業、土地、公益等廳。各廳的廳長由政府委員兼任。但亦可有不兼任廳長的委員。其後（十六年七月）委員的名額增至九人至十五人，廢除了常務委員制，但主席則仍是委員互選的。必設及得設的各廳亦有變動，其最足注意的是將教育廳由必設的改爲得設的。三個月後，委員的數額減爲九人至十三人，省政府主席由互選制改爲由國民政府指定的制度。此一點至今仍是沿用。此外將必設之廳減少爲民政、財政、建設三廳，而增設一個秘書處，（註一）添了一個秘書長。十九年後，委員的數目縮減爲七人至九人，廳則確定有民政、財政、教育、建設四廳，此外則有實業廳可設可不設。以上爲省政府組織演變的大略情形，而其特殊之點則在自國民政府成立以後，省政府的組織即採用合議制度，先有委員，再由委員兼任主席及各廳廳長，或秘書長，同時又有不兼其它職務的委員。

同時，省政府組織法的歷次修正，對於省政府內部組織的規定，越來越趨細緻，除了攏統的規定其管理全省政務外，并且仔細地規定省政府委員會，主席，各廳，秘書處的職掌，列舉出來。及後則不但將委員的名額規定，并且將各廳處的人員都一體規定最高和最低的員額。

（註一）中華民國統計提要，民國二十九年輯，頁一。

（註二）參看陳柏心，中國的地方制度及其改革，第一章。

（註三）同註一。

（註四）以上各節參看陳柏心，前書，第一章。

（註五）錢端升等，民國政制史，第二冊，頁三七九。

（註六）同上，頁三八一。

(註七)內政部編，內政年圖，第一冊，頁(B)，三。

(註八)錢端升等，前書，頁三九八。

(註九)同上，頁四〇一。

(註一〇)「教育廳長依法係由中央任命，各省民政長官對於該廳長之人選自無容喙之可能。惟以教育廳長關係中央直轄之官吏，然其職掌究係辦理各省之行政；且有若干場合，該廳長仍須秉承所在省分民政長官之意旨，執行一切；是以中央任命此項官吏時，亦往往顧及所在省分軍民政官之好惡。惟教育廳所掌之事務，性質較為清寒，以此各省民政長官對此項人選之干涉，究較財政廳為少。」錢端升等，前書，頁四〇五。

(註一一)民國六年十月的教育廳經費支用標準表將全國各省分爲大中小三等，計大省有九省，中省有八省，小省有五省，其教育廳的經費，員額，以及職員的待遇，亦分爲三等。

(註一二)「當時情形，各省軍民政官往往對於廳長人選，加以干涉，甚有於缺出之規，檢員電廳農商部轉請錢任者；以此農商部對於各省實業廳長之人選，幾無抉擇之權力。農商部爲補救計，遂錢定實業廳廳長預保及任用辦法，而於九年三月呈准通行，自是國於實業廳廳長之任用，始有相當之限制。」錢端升等，前書，頁四〇七。

(註一三)應於此，參看錢端升等，前書，第二廳，第二軍。

(註一四)秘書處在民國十四年之法已有規定。