

北洋政府时期的 政治制度

上册

钱实甫著

中华书局

北洋政府时期的政治制度

04107/01

上 册

钱 实 甫 著

中 华 书 局

1984年·北京

L

DKD/101

北洋政府时期的政治制度

下 册

钱 实 甫 著

中 华 书 局

1984年·北京

北洋政府时期的政治制度

(全 二 册)

钱 实 甫 著

*

中 华 书 局 出 版

(北京王府井大街36号)

新华书店北京发行所发行

北 京 新 华 印 刷 厂 印 刷

*

850×1168毫米1/32·20⁵/₈印张·472千字

1984年5月第1版 1984年5月北京第1次印刷

印数(00,001—10,000)册

统一书号: 11018·1224 定价: ~~3.50元~~

2.30元

前 言

北洋军阀集团从一九一二年篡夺辛亥革命成果，建立北洋政府起，到一九二八年覆灭止，形成了一个所谓北洋军阀统治时期，在这十六年的松散统治中，它建立了从中央到地方，层累式的统治机构，制定了一套不可能全部落实的法令规章。这套统治机构和有关法规变易频繁，十分纷杂，有关资料又比较零散，搜寻不易。就我所知，所谓“北洋官制”的资料还从来没有任何较有系统的整理，致使从事北洋统治史研究时感到相当困难，苦于缺乏一部比较集中的资料。因此，在教学与科研方面都急需能汇编一部有关北洋政府统治机构的资料并给以必要说明的专书。《北洋政府时期的政治制度》一书的编成应说是适应了这种需求，填补了民国史研究工作中的一个空白。

《北洋政府时期的政治制度》是已故华东师范大学历史系教授钱实甫先生的遗作。钱先生生前经过多方搜求，苦心经营，方始纂辑成书。他还曾以艰苦的劳动编纂和撰写过《清季重要职官年表》、《清季新设职官年表》、《清代职官年表》和《清代的外交机关》等有裨学术、嘉惠后学的专著。钱先生这种甘愿为人铺路的精神是值得学术界尊重和继续发扬的。不过，《北洋政府时期的政治制度》书成以后，却由于客观原因而一直未获问世。

《北洋政府时期的政治制度》一书篇幅较巨，记述较备，全书共分十八章及附录四种。前十五章，以北洋政府机构为主，历叙

国会、大总统、内阁、司法机关、其它中央重要机关、省立法机关、省行政机关、地方军政机关、特别行政区、道制、县立法机关、县行政机关、县的下级组织、市制及官僚制度等基本状况。后三章则记述非北洋政府系统的机构，即南京临时政府时期的官制、护国军军政府、护法军政府、大元帅大本营。这样就比较全面地反映了当时全国境内统治机构的状况。附录四种为北洋时期政治制度的参考和补充材料、引用重要法规目录、主要参考书籍所载有关资料目录和名词索引简注，起了工具书的作用。从这些内容可以看到这部书涉及范围之广。更重要的是，作者对这一广泛内容不只是单纯地汇集一些有关材料，而是依据材料，作了概况的说明。尽管这些说明尚有些可商榷之处，但它对当时统治机构及法规条令与实际执行间的“名实不符”等状况所作的必要说明，确比仅仅汇集材料，更有裨补于后人，这正是本书有别于其他资料性著作的一大特点。

这部书的第二个特点是搜罗资料比较丰富。作者从成著、报刊、文件、法规各方面搜集了大量资料，并据这些资料作了简要的叙述，还适当地注明出处，以备稽考。这既使读者可以了解到各类各级机构的基本状况，又便于进一步探索资料。作者把当时散见于报刊而目前又较难一时找遍的资料比较系统地加以运用与指引，确给读者一种新的启示和方便。

这部书的第三个特点是作者以“为人”之学的精神，使之充分发挥了工具书的作用。所收附录四种，既便于检寻资料，又具有辞书作用；在正文的论述中也注意到如何方便读者，如作者在每章之后所附的大事简表，似乎与正文内容有所重复，但它却提纲挈领地起到了为正文作索引的作用。

当然，这部书在编纂方法和文字论述等方面尚有某些可进一步完善的地方，这原是可以由作者在生前自行弥补使之精益求精

的，但由于作者谢世而未果，不能不说是一件憾事。致使这部经作者多年积累而撰成的著述直至今天才得以问世。

一九八二年春，中华书局的李侃、陈铮等同志应钱先生夫人萧友莲同志之托，希望由我来承担遗稿的通读任务，并作些必要的删订工作。我和钱先生素昧生平，未谋一面，未通尺素，本来是没有资格承担这一工作的。但是，我深切地感到一位已故学者多年苦心之作一直“藏之名山”，不获为学术研究所用，那将是何等可惜。促成它问世应该是生者义不容辞的职责，而由一个陌生的后学去承担这一工作，将比熟识者或许更方便些。因此，我也就不揣学殖简陋，抱着一种尊重前辈劳动，个人从中获取教益的心情，冒昧地接受了这一委托，征得钱夫人的同意，和中华书局商定了定稿意见：一、保存原稿体例和编制方法；二、说明部分，仅对重复或论述欠准确的地方稍加删略；三、附录部分为方便读者尽可能保留；四、对原稿只删不增，以免贻入非作者原意的内容。

我在开始通读全稿前，为了集思广益，约请我的同事郭剑林和焦静宜二同志先后各通读一遍，提出看法和删订意见。他们读后都认为这部书有参考价值，无需作太大变动，只要在个别地方略加删定即可。我在这一基础上又比较仔细地通读一过，在个别地方少加删略，基本上保留了原稿面貌，通读全稿后的最大收获是我从中获取了不少有关知识，激发了我对这一领域的研究热情。我虽然对这一段历史作过一些研究工作，但识见、功力远远不够担当审订工作的重任，因此，我只作为一个读者略述促成此稿的经过。

这部遗稿曾有一些同志提过参考性意见，但最后是由我通读定稿的，因此，对原稿有删略不当之处，统应由我负责。我衷心期待这部遗著早日问世以告慰钱先生之灵，从而使后学者减轻了

学术道义上的责任，研究和教学工作者也满足了参考资料上的需求。这一愿望的实现，对我来说，将会感到莫大的欣慰。

来新夏

一九八二年八月于

南开大学北村

例 言

一、本书主要说明自民国元年（1912年）四月南京临时政府北迁开始，至民国十七年（1928年）六月张作霖逃出北京为止，前后共计十六年间的北洋政府统治时期的政治制度；也可以简称为“北洋官制”。

南京临时政府、护国军政府、护法军政府和广州大元帅大本营等，虽不属于北洋政府的范围，但这些政权大都存在于北洋政府统治时期，或多或少各有一些不能完全割断的联系（特别是“法统”上的关系）。所以在本书内也一并说明，以便参考。

二、本书前十五章的一至五章属于中央政府部分，六至十四章属于地方政府部分，第十五章则概述官吏人事制度。每章专述某一部分或分述性质相同、相近的某些机构，对重要制度一般按其具体变化情况，分作若干阶段来系统叙述。但司法机关比较特殊，从上到下的联系相当密切，直接受到政潮的影响很小，故不再分中央和地方两个部分，而把所有材料并在一起说明。

三、本书仅对各机关在不同阶段的编制和职掌加以说明，从而为政治史的研究提供参考素材。

四、本书取材主要依据有关法令，但法令所规定和实际具体情况往往还有差距。如用人行政，看来好象都有详细而具体的规定，其实无论中央或地方的实况莫不全以大小军阀的意旨为断。因此，某些“于法有据”却又“于实不符”的叙述，只是从不同角度提供一些参考。

五、由于材料的缺乏，许多比较重要的机构只好暂缺。如袁世凯专政时期的“军政执法处”、“陆军训练总监”等等。甚至象总统府那样的最高机关，内部编制却未见到组织法规，由于它们的地位不一般，特就所能看到的一些零碎材料，尽量作些说明。

六、第五章所述其它各种重要机关，取舍标准也是很难确定的。其中如参谋本部、审计院和国务院直属各局，当然没有问题。有些机关应否列入，如河务局和林务处之类，就可以考虑。本书的判断，首先取决于这个机关是否重要，其次则取决于参考材料（主要是法规）的有无、多少。如曹锟窃位时期“贿选宪法”公布之后，北洋中央各部和某些重要机关在十三年三、四月间都先后成立“宪政实施筹备委员会”，而且都普遍订有一套完整的法规和计划之类，由于这是毫无意义的，故未列入。又如沿用清代官名而改称较迟的“宁夏将军”、“甘肃提督”等等，以及纯属清代编制而保留下来的八旗职官，也未列入。至于有些职官或机关虽系清代旧制，如“热河都统”和“京师步军统领衙门”之类，民国时代已由沿用成为正式，故仍列入。

七、对于地方制度，本书只能根据北洋中央所订法规、即具有全国性的材料来作说明，但“联省自治”时期南方各省订有省宪法及附属法，比较具体，故仍分别择要结合说明。

八、关于袁世凯的“洪宪”帝制、张勋复辟、以及徐树铮在福建搞的“建国制置府”之类，也有一些职官发表，但在政制实际上并无多大意义，故一概从略。某些痕迹，在各种附录中还可以看到，聊备参考。

九、本书在某些章节后附载有关的“大事简表”和其他简表，并在书末附录几种主要的参考资料，以备检阅。表中日期等仅供参考，引用时请核对原文。

十、本书取材，主要根据当时的法令或记载，也即是第一手

资料，部分则根据回忆录等；只有个别地方不得已时才间接取用其他著述(均予注明)。但一经抄录，讹夺很难尽免，尤其是择别取舍的标准，可能会有问题。作者虽经反复校对，仍希读者严格审核，惠予指教。

十一、本书为便于检阅有关参考书籍，行文和附录均用民国纪年。

钱实甫

一九六四年十一月
于上海

目 录

上 册

前言

例言

第一章 国会	1
一、临时参议院	3
附：临时参议院大事简表	8
二、第一届国会	10
（一）第一届国会	10
（二）国会非常会议（广州）	31
（三）第二届国会 新国会 安福国会	33
附一：第一届国会大事简表	37
1. 第一届国会	37
2. 广州国会非常会议	39
3. 第二届国会 新国会 安福国会	40
附二：国会法规的历次修改	41
附三：国会议员人名索引	41
三、几种非法组织	42
（一）政治会议	43
（二）约法会议	44
（三）参政院（代立法院）	46
（四）善后会议	48

1. 善后会议	48
2. 军事善后委员会	50
3. 财政善后委员会	51
(五) 临时参议院	52
(六) 几种流产组织	53
1. 国民会议 四年	53
2. 国民代表会议 十四年	55
附： 几种非法组织大事简表	56
第二章 大总统	60
一、临时约法时期的大总统	62
二、新约法时期的大总统	67
附： 贿选宪法时期的大总统	71
三、临时执政	72
附： 临时法制院	73
四、北京军政府陆海军大元帅	74
五、总统府内编制	75
(一) 陆海军大元帅统率办事处	76
(二) 机要局	77
(三) 主计局	78
(四) 司务所	78
(五) 翊卫处	79
附： 历届总统大事简表	79
第三章 内阁	82
一、《临时约法》时期的内阁	83
(一) 国务院	83
1. 国务院	83
2. 临时国际政务评议会	86

3.战时国际事务委员会	87
4.法权讨论委员会	87
(二)各部	88
二、《新约法》时期的内阁	94
(一)总统府政事堂	94
(二)各部	97
附：临时执政时期的内阁	99
三、北京军政府时期的内阁	100
(一)国务院	100
(二)各部	101
附一：内阁变化简表	104
(一)国务院	104
(二)各部	106
附二：各部厅、司职掌	107
(一)外交部	107
(二)内务部	108
(三)财政部	109
(四)陆军部	110
(五)海军部	113
(六)司法部	114
(七)教育部	115
(八)农林部	116
(九)工商部	116
(十)农商部	117
(十一)交通部	117
附三：各部厅司分科	119
(一)外交部	119

(二)内务部·····	120
(三)财政部·····	120
(四)陆军部·····	121
(五)海军部·····	121
(六)军事部·····	122
(七)司法部·····	122
(八)教育部·····	122
(九)农林部·····	123
(十)工商部·····	123
(十一)农商部·····	123
(十二)农工部·····	124
(十三)实业部·····	124
(十四)交通部·····	124

第四章 司法机关····· 126

一、中央司法机关····· 126

(一)大理院····· 128

(二)总检察厅····· 129

(三)平政院····· 130

二、省级司法机关····· 132

(一)司法筹备处····· 133

(二)高等审判厅····· 133

1. 高等审判厅····· 133

2. 高等审判厅····· 134

3. 高等分庭····· 134

4. 道署司法人员····· 135

(三)高等检察厅····· 136

1. 高等检察厅····· 136

2. 高等检察分厅	136
3. 高等审判厅分庭检察官	137
(四) 特区司法机关	137
1. 热河 察哈尔 绥远	137
2. 东省特别区域	138
3. 外蒙古	139
三、县级司法机关	140
(一) 普通司法机关	141
1. 地方审判厅 地方检察厅	141
2. 初级审判厅 初级检察厅	142
3. 地方分庭	142
4. 地方刑事简易庭	143
(二) 兼理司法机关	143
1. 审检所	144
2. 县司法公署	144
3. 县知事兼理司法	145
四、其他时期的司法机关	146
(一) 民国初建时期各省约法中的司法机关	146
(二) 联省自治运动时期各省宪法中的司法机关	148
附: 司法机关大事简表	149
第五章 其他中央重要机关	151
一、总统直辖机关	151
(一) 参谋本部	151
(二) 将军府	152
(三) 审计处 审计院	153
(四) 蒙藏事务局 蒙藏院 其他蒙古事务机关	156
二、国务院直辖机关	158
(一) 法制局	158

附：法典编纂会 法律编查会 修订法律馆·····	159
(二)铨叙局·····	159
(三)印铸局·····	160
(四)统计局·····	161
(五)全国水利局·····	161
(六)币制局·····	162
(七)国史馆 国史编纂处·····	162
(八)礼制馆 礼制处·····	163
(九)侨工事务局 侨务局 福建暨南局·····	164
(十)经济调查局·····	166
(十一)税务处·····	166
1.税务处·····	166
2.海关·····	167
3.总税务司署·····	170
4.税务司·····	170
5.各关监督·····	170
(十二)航空署·····	171
三、各部直辖机关·····	172
(一)外交部直辖机关·····	172
1.驻外公使 领事·····	172
2.各省交涉署·····	173
3.太平洋会议筹备处 善后委员会·····	174
4.鲁案善后督办公署·····	174
5.关税特别会议筹备处 委员会·····	175
6.法权讨论委员会 调查法权筹备委员会·····	177
7.中俄会议委员会等·····	177
(二)内务部直辖机关·····	178
1.筹备国会事务局等·····	178