

民国政治与行政丛书

王向民 主编

民国政治学的问题意识和研究能力在很多方面都值得我们学习和借鉴。山河破碎、敏感焦灼使他们对中国问题把脉有独到之处。负笈欧美、师从大师使他们对西方理论掌握得更为熟练，而心无旁骛、经世致用则使他们保有相当的士大夫情怀。因此，从某种角度来说，他们是一座座学术高峰。

中国省行政制度

施养成 著

中国省行政制度

张其成 著

民国政治与行政丛书

王向民 主编

中国省行政制度

施养成 著

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国省行政制度/施养成著. —上海:上海人民出版社, 2015

(民国政治与行政丛书/王向民主编)

ISBN 978 - 7 - 208 - 12726 - 5

I. ①中… II. ①施… III. ①省-地方政府-行政管理-研究-中国-民国 IV. ①D693.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 301046 号

责任编辑 徐晓明

封面设计 汪 昊

• 民国政治与行政丛书 •

王向民主编

中国省行政制度

施养成 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 33 插页 2 字数 448,000

2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 12726 - 5/D • 2606

定价 78.00 元

总 序

相比以往,20 世纪的中国政治实践的复杂性为历代所无,也为各国少有,资料的丰富更为他国少见。随着中国国际地位的上升,中国政治与行政的研究必将成为世界性的学问。

假如说,这一世界性的学问是中国这一久远历史、大型社会的现代民族国家转型的经验研究,那么,我们不但要与现代西方政治研究搭建共同讨论的平台,更要对中国传统历史,尤其是近现代政制史达成“理解之同情”。中西碰撞肇端于晚清民初,晚清民初是中国转型的思想时代,中华民国则是中国转型的政制试验,国民政府是中国的第一个现代政府。孙中山的三民主义与五院制锻造了一个完整的现代国家的价值基础与政制结构。

尽管传统中国是一个政治非常发达的国度,理想政治模式、治国方略与施政方策也不输于西方先哲,但是近代中西碰撞却是“五千年未有之大变局”。现代国家的人性假设、权力属性、国家基础、社会动力、逻辑认识论等迥然不同于传统中国,传统中国的现代转向几近于凤凰涅槃、全新再造。在坚船利炮、“落后就要挨打”的国际丛林法则下,中国接受了主权国家的观念,工业商品也炸毁了自给自足的自然经济,同时,现代工业与商业引发的社会流动也消解了“属地”的家一国文化。与此同时,西方的自由、民主、平等、宪政等政治观念强势入驻,从某种角度说,中国的现代化转型就是“西方化”的过程,甚至有人把它叫做“全盘西化”,当然,这种说法失之偏颇。

中国国家建设所面临的任务,并不因政权更迭而改变。现代中国的价值基础、权力规范、制度设计、行政效率以及社会自治等现代国家的建设命题至今仍未敢说已经解决完毕。作为新中国的前史,民国时期的政治与行政实践因而为当下的政治发展提供了经验与教训。例如,20 世纪 30 年代,国民政府就面临着党政分开、政党转型以及如何合法使用政治

权力等诸多挑战。因此,民国政治实践对于当下中国有镜鉴之意。

民国时期是中国现代政治与行政研究的奠基时期。政治学是西方外来之物,从学科史的角度看,在经历了“西方政治之学”、政治学本土谱系的初建、作为政治思想的政治学三个阶段之后,20世纪30年代建立起现代意义上的、完整的政治与行政研究学科。一是政治学系科在国立、省立及私立大学中日益取得牢固的“学院一系所”的学科地位,到1948年,全国已经有40多所高等院所设有政治学系或类政治学系的院系;二是课程设置的体系化程度不断提高,从1933年北京大学和1937年清华大学的课程目录中可以看出,除了公法民法、政治思想、政治制度三门主干课程外,政治学原理、行政学原理、比较政府、政党研究、外国政治、国际关系与组织、中国政府、市政学,甚至马克思学说等课程已经全面铺开,初步展现了学科的完整性;三是形成了三代政治学家,即:留学于日本、以北京大学为中心,服务于20世纪20年代的第一代政治学家;出身于清华学校,在欧美获得政治学博士学位,服务于20世纪30年代的第二代政治学家;在国内完成政治学本科专业、20世纪30年代末留学欧美并取得博士学位,服务于20世纪40年代的第三代政治学家。这些政治学家出版了一系列高质量的著作,例如比较政治与政治制度方面有钱端升的《法国的政府》、《德国的政府》、《中国的政府与政制》、《民国政制史》、《比较宪法》;政治思想史方面有高一涵的《欧洲政治思想小史》、张金鉴的《美国政治思想史》、浦薛凤的《西洋近代政治思潮》,其中萧公权的《中国政治思想史》可称得上经典之作,到现在还享有盛誉;政治史方面有李剑农的《中国近百年政治史》,该书至今仍被一些大学列为研究生的必读书目;张奚若的《主权论》、王亚南的《现代外交与国际关系》、王铁崖的《战争与条约》、刘达人的《外交学》都是国际关系与外交学方面的重要著作;在政治理论方面,高一涵、张慰慈、萨孟武、高希圣、李圣五、陈之迈、李剑农、杨幼炯、吕振羽等人均有不可忽略的良好建树。此外,民国政治与行政研究者还组建了“中国政治学会”,出版了专业刊物,如《中国社会与政治学评论》、《独立评论》等。

民国时期的政治与行政研究者大多负笈欧美,与欧美政治学保持着学

术研究的“即时性”与“前沿性”。例如 1932 年清华大学政治学教授的留学背景相当吸引人的眼球，系主任浦薛凤是哈佛大学硕士，张奚若是哥伦比亚大学学士、硕士，钱端升是北达科他州立大学学士、哈佛大学硕士、博士，王化成是明尼苏达大学学士、芝加哥大学博士并在哈佛大学研究国际公法，陈之迈是哥伦比亚大学博士，萧公权是密苏里大学学士、硕士、康奈尔大学博士。而在当时的哥伦比亚大学拥有约翰·W.伯吉斯(John W.Burgess)、弗兰克·J.古德诺(Frank J.Goodnow)、约翰·B.摩尔(John B.Moore)、W.A.邓宁(W.A.Dunning)、查尔斯·比尔德(Charles Beard)、罗伯特·M.马季佛(Robert M.Maclver)等政治学家，哈佛大学拥有 A.劳伦斯·洛厄尔(A.Lawrence Lowell)、乔治·威尔逊(George Wilson)、查尔斯·麦基温(Charles McIlwain)、W.B.孟洛(W.B.Munro)等政治学、行政学名家。

民国政治学家不但在名校读书，而且学从名师。顾维钧曾经在古德诺和摩尔的指导下研究国际法和外交，并写作博士论文《外国侨民在中国的地位》。刘师舜和徐淑希师从摩尔，并于 1925 年取得博士学位。张忠绂决定选修远东国际关系后，慕古德诺和 W.W.韦罗比(W.W.Willoughby)之名从哈佛大学转学至约翰斯·霍普金斯大学。潘大逵因为加州大学政治学“系主任为当时最有名的政治学教授格特尔(Gettell)”，“闻其名，读其书，向往其人，故于 1926 年的夏天去读这个暑期学校”。王化成和时昭瀛随奎因·莱特(Quiney Wright)从明尼苏达大学转学至芝加哥大学。杭立武说，“我这一生受伦大 Harold Joseph Laski 教授开创精神与威大 Friderick.Ogg 教授踏实任事态度的影响很大”。1928 年进入哥伦比亚大学学习外交的沈惟泰师从帕克·托马斯·模恩(Parker Thomas Moon)和卡索恩·J.H.海斯(Carthon J.H.Hayes)。蒋廷黻的指导教授是海斯。萧公权的硕士论文指导教授则是大名鼎鼎的乔治·萨拜因(George Sabine)。

民国政治学人的问题意识和研究能力在很多方面都值得我们学习和借鉴。山河破碎、敏感焦灼使他们对中国问题的把脉有独到之处；负笈欧美、师从大师使他们对西方理论掌握得更为熟稔；而心无旁骛、经世致用则使他们保有相当的士大夫情怀。因此，从某种角度说，他们是一座座学术高峰。

如上所述,尽管民国政治对当前政治有借鉴意义,民国政治与行政研究也相当发达,但是,由于种种原因,民国政治与行政著作却并未得到重视。其中,一个重要的原因是,民国政治与行政著作在坊间难觅踪影。

公允地说,20世纪90年代以来,随着学术史意识的逐渐恢复,民国著作曾有再版。其中最为完整且有代表性的是上海书店以影印版的形式推出了五辑《民国丛书》,涵盖各个学科的代表性著作。之后,整理再版的民国著作多集中于文史方面,国学、史学著作逐渐得以再版。就法学类著述来说,何勤华教授曾主编一套《中国近代法学译丛》,再版收录近代法学译著近50部。

但是,由于各种原因,民国政治与行政类书籍少有再版,而其原著则相对流散,馆藏量少,坊间多不易得。笔者最初写作《民国政治与民国政治学》时,探访多所原国民政府时期国立大学的图书馆,深为民国政治与行政著作所折服,同时叹息这些著作纸质粗劣且年久变质,蒙尘几十年而字几不可辨。

上海人民出版社是学术出版的重镇,决定重新出版这些图书,并冠之以《民国政治与行政丛书》,是为国内政治与行政学界之幸事。《民国政治与行政丛书》大致分两个方向,一是民国时期的政治与行政制度研究,涉及民国政府总论、省政、县政、地方制度与地方自治等领域;一是民国时期的政治史研究,例如政党史、民国政治史、民国宪法与政治史等。

“旧书重刊”绝非“旧物利用”而是“重温历史”。俗语说,一切历史都是当代史。认知昨日就是资鉴历史,确立坐标,从而走向明天。此次再版印刷,基本上保持原著面貌,序跋、附录资料等一仍其旧,但是,为适应当今读者的阅读习惯,改竖排繁体为横排简体,并对于错讹漏缺文字做了修订,也对于一些明显不统一的格式、文字和标点重新做了编辑加工。鉴于最大可能的史料价值考虑,我们保留了原著的基本政治立场和时代痕迹,我们相信读者自会懂得用正确的分析态度去鉴别,取其精华,为我所用。

王向民

2012年9月

出版说明

《中国省行政制度》是一部民国时期中国行政学领域的经典著作。作者是民国时期著名行政学家施养成先生。他曾在国立西南联合大学行政研究室工作,以后就职云南省建设厅、民政厅,这些经历为本书的撰著奠定了厚实的基础。作者花费了五年多时光写就本书。

书的“导论”介绍了中国省行政制度的由来、变迁、历史沿革;第一章叙述了历代地方行政制度;第二、三章分述了省政府和省行政建议、咨询和协助机关;第四、五章对于省公务、省行政和省财政做了探析;第六章对省行政与中央关系进行了论述;附录罗列了民国时期各次公布的省政府组织法、省参议会组织条例、省参议会选举条例等。全书资料丰富,论述全面,研究深入,考据细致,本书既可以让读者从中了解民国时期国内外关于省行政制度的史料,也可以为现代行政制度研究和行政管理提供很有价值的参考与借鉴。

此次出版依据作者 1947 年版本重新校订,基本保留原著面貌,除校正讹误衍脱的文字外,亦修正了一些明显不统一的格式、文字和标点。原书本为繁体竖排,本版改为简体横排,以符合大陆读者的习惯。“左列”改为“下列”,“左表”改“下表”,“迳行”改“径行”,“部份”改“部分”,“份子”改“分子”,“贯澈”改“贯彻”,“澈底”改“彻底”,等等。

钱 序

《省行政制度》是施君养成历了五年多的功夫而写成的。在起先的一年半，他在行政研究室工作，进行尚快。以后他经过高考，先后服务于云南建设、民政两厅。以考试受训及服官的余暇，继续做研究的工作，进行免不了较慢。

这本书有甚多可以讨论、非议，甚或指摘的地方。就体裁而言，许多的概论——原则的讨论——不宜与初步的调查并列。如果要对原则有所讨论，则讨论的立脚又嫌太狭，致使所持的原则不易站稳。若干冗长的附注多半可从年鉴及法规丛编一类书中觅得，也没有附在这本书中的必要。至就本质而言，若干施君新创的名词及敷陈的理论，亦尚须斟酌推毂。经过斟酌推毂，不少的名词及论断势必在修正之列。又施君有时引用不正常的事件作为分类或分析的材料，由此而获得的分类或分析自然可以缺乏任何意义。

上面所说的我认为是本书的短处。欲求完善，本书宜有一番删正。但本书也有它的长处。就材料的丰富，牵涉的广度，立论的用心数者而言，本书盖远出一班论省制的著作之上，或者在一切论省政的著作之上。著书者每有著书的个性。细节的修正尚匪难事，而整个的重写每不易为。本书虽瑜、瑕互见，而瑕不掩瑜，因列为“行政研究室丛刊”之一，而以之问世。

民国三十四年十二月钱端升序于昆明西南联合大学

王 序

省在中国的政制上，已有七百余年的历史了。自产生以至现在，它的地位、组织和权限，虽经过了若干变化，但终不失为地方行政的枢纽。无论元朝的“行中书省”，明朝的“布政使司”，清朝的“行省”，以及现今的各省在政制上的效用，俱为“代表中央，监督地方”。近年来我国当局，因急于完成政治统一，对省加以严密控制，使其恢复到固有的地位。自从田赋改归中央，实行财政新系统以来，省的权限已大形减削了，现在中央有国家财政，县市有自治财政，而独省无独立之预算，因此，一切事业俱并归于中央，只代中央执行各项要政。再观“五五宪章”的条款，省所应有的权限，概无明文的规定，省长既由中央任免，其任期又决定三年，似此，省政府不过是中央驻省的分机关而已。

就历史的情形看，省固是中央行政区域，而非地方自治团体，然对于地方事业的推进，实有过极大的帮助。且我国地方既太大，情形亦不一，按实际的需要言，似应给予各省以相当自由裁量之权，否则推动国家行政，要感到十分掣肘，既监督地方自治，亦无从顺利进行。今后国家的要政之一，是在促进地方建设，而地方建设事业，虽应由各县、市负责办理，然统盘筹划却须赖乎各省。省府既有扶植自治之职责，自不能无比较独立的地位和比较宽大的权限。省在今后的国家中，要完成其艰巨的任务，应处着什么地位？应具有什么权限？是亟待我们研讨的一大问题。

施养成先生就这项大问题，决心研讨多年，撰成了这一部著作，足供关心省制者之参考。现得机会先阅一遍，特写出一些意见，以就教施君及读者。

民国三十四年十二月王赣愚序于西南联大

著者自述

(一) 本书所叙事实及所用材料,均截至三十五年二月底为止。

(二) 本书体系及大部分理论皆由著者试创,然亦归纳事实所得,不敢妄作空论。此著者一得之愚,亦本书些微价值所在也。幸祈中、外行政学、地方政府学及政府学、宪法学、行政法学各方面学者不吝教正。其幸可有助于行政学及地方政府学之建立,固深期望也。

(三) 本书对于我国省行政制度之沿革及现实均用叙述方法,少有评判,得、失、利、病,请读者论断之。又省际关系因资料缺乏,不能论述;省、县关系,似宜属于县行政范围,故本书省之。

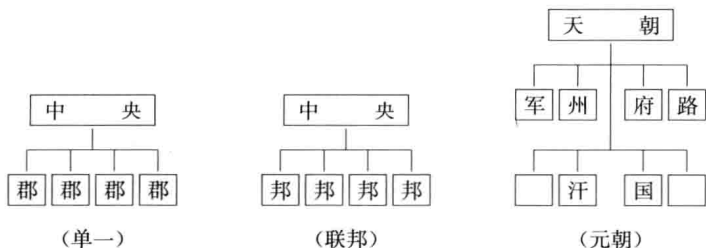
(四) 本书承业师张奚若、钱端升、萧公权、罗隆基、王赣愚、浦薛凤、吴有训、沈乃正及长官张邦翰、李培天、周邦道、杨家麟、刘光华、侯绍文、蒋公亮诸先生指示、鼓励;并承业师陈之迈及学长赵章黼、李飞鹏、杨君劭、蒋天擎、吴兴周、王锡庚、薛培根、汪家谷、马肇彭、涂怀莹、吕恩莱、黄粹涵、许运鸿、朱国华、宋同福、李楚安、高昆峰、沈泽鑫、陈鹤声、汤匡澄、吴曙曦、朱法宽、张良珍、邓绶林、薛铨会、刘沅庆及同寅杨文定、沈啸霞、施传组、李肇和、周实丰、姚永和、郎伯舆诸先生惠给各项实际资料;又承国立云南大学图书馆主任彭元士及学长罗应荣、端木正、钟一均诸先生惠予借阅图书之特殊便利;再承学长吕恩莱、陈体强、何绵山、章煜然、胡正谒、马培均、蔡文清、邓衍林、孔繁藻、徐绥昌、邱名栋、臧振华、孙时敏切磋补益,使本书顺利完成,均敬志最深感谢。

三十五年三月一日南昌施养成述于昆明云南省政府民政厅

目 录

总 序	1
出版说明	1
钱 序	1
王 序	1
著者自述	1
导 论	1
第一章 历代地方行政制度概述	10
第二章 省政府	57
第三章 省行政建议、咨询及协助机关	120
第四章 省公务与省行政	173
第五章 省财政	277
第六章 中央与省行政之关系	363
殿 言	471
附录(一) 各次公布之《省政府组织法》	479
附录(二) 《省参议会组织条例》及《省参议员选举条例》等	499

我国国体非单一，非联邦，实兼具单一与联邦之特色，其始盖于元代，元代以前我国固为单一国家也。自三代以降，中国向以“天朝”自居，外族皆为夷狄。夷狄或入乎天朝为臣民，或附于天朝为藩篱；人为臣民者即为中国之国民，与其他国民无异；附为藩篱者仍自存其国政治组织，不听中国之治而中国亦不屑治之焉。夷狄臣民于中国者置郡、县以治之，藩属之土则不入中国版图，故中国恒为单一也。元代政权操于蒙古族之手，其方起也本为夷狄，入主大统后中国传统之天朝观念仍维持之，然中国传统之夷狄观念则加以修正。中国之地直辖于天朝为单一，其原占有之地则析为若干汗国似联邦，并受制于元廷。元制与单一、联邦之别约可以下列三图示之：



元亡，其制历明、清以至今日不改，殆成我国政制之基本精神矣。于此精神之下“中国本部”之观念生焉。单一部分为天朝直辖地方，元以前所以代表中国者，因称“中国本部”；联邦部分元以前非中国所可属，故为本部以外之地也。

（附注——元代分治中国本部与诸汗国之意盖仿自北魏分治汉人与匈奴。）

省为我国单一部分最高行政区划之一种，并为最主要之一种。联邦地方则为蒙古^[1]与西藏。故《中华民国训政时期约法》（二十年六月一日

国民政府公布)第一条曰:“中华民国领土为各省及蒙古、西藏。我国领土总面积为 46,250,329 方市里(11,562,588 方公里),蒙古占 648,483 方市里*(1,621,201 方公里),西藏占 4,863,151 方市里(1,215,788 方公里),则联邦区域,占 24.53%,单一部分占 75.47%,我国固以单一为主矣。单一部分现行两级地方行政制。第一级地方主要为省尚有直隶于行政院之市^[2],第二级地方主要为县,尚有属于各省省政府之市^[3]及设治局^[4]。

省之名称始于唐代,为中央尚书、中书、门下三省,元于中国本部地方分区置行中书省,以代表中书省掌理区内政务,亦简称“行省”,实今日省之胚胎也。明废中书省,易以内阁,各行中书省并撤,另因其区域置布政使司及按察使司。行中书省若布政使司若按察使司均为官置之谓,其区域不另称也,不便;明遂以元之行省简明、清政府固只言布政使司及按察使司也,其数于清季凡二十二。民国鼎建,因而制为二十二行省或省^[5],行省始正式为地方政区。行省之外又立川边、热河、察哈尔、绥远四特别区,以为建省准备,其地皆明、清我国联邦部分区域,今与行省同为第一级单一地方政区矣。

国民政府奠都南京后,于十七年六月二十八日改直隶省为河北省,并以京兆地方并之。十八年一月二十八日再改奉天省为辽宁省。十七年九月十七日于青海置省,并改热河、绥远、察哈尔、川边四特别区,分别为热河、绥远、察哈尔、西康四省(按西康省政府于二十三年始行成立);同年十月二十二日划甘肃省旧宁夏道地方别置宁夏省。三十四年八月三十一日收回台湾省,并将辽宁、吉林、黑龙江三省重划为辽宁、安东、辽北、吉林、松江、合江、黑龙江、嫩江、兴安九省。故今日共三十四省。

直隶于行政院之市初为特别市,十九年五月《市组织法》修正以后遂改称。先后所置特别市及直隶于行政院之市如下:

南京 十六年五月置。

上海 十六年七月置。

* 原书如此。——编者注

北平 十七年六月置。十九年六月为河北省会,改隶于省;同年十一月河北省会移天津,复为直隶。

天津 十七年六月置。十九年十一月为河北省会,改隶于省;二十四年六月河北省会移清苑,复为直隶。

武汉 十八年四月置。六月废。

汉口 十八年六月置。二十年十一月改隶湖北省政府。

广州 十九年一月置。入月为广东省会,改隶于省。

青岛 十九年四月置。

西京 二十二年一月置。

重庆 二十八年五月置。

大连 三十四年九月四日置。^[6]

哈尔滨 三十四年九月四日置。

故现存之直隶于行政院之市凡有南京、上海、北平、天津、青岛、西京、重庆、大连、哈尔滨九地。

我国地方政制历代均为两级制,惟北京政府时代为省、道、县三级制。国民政府成立,各省先后自行废道,至十九年三月中国国民党中央执行委员会政治会议遂议决正式废除道制,旋由国民政府行政院内政部咨行各省,将所有道尹公署,或类似之特种行政机关,一律裁撤,而两级之制予以恢复。惟自秦立四十郡,至汉增至百余郡、国,降至元、明、清三朝第一级政区更趋三百而上,今省止二十八,较秦郡犹少,可谓骤变也。然前代第一级地方政区数虽一百至三百,其上别有监司临之,其数则止二十左右,省原为监司递演,其区域实相当也。低级地方区域为县,盖秦、汉以还未尝改易也。兹将各省中县、市、设治局之数目列举于后。

省 别	县 市 数	省 别	县 市 数
江 苏	县六十一,市二。	湖 北	县七十,市一。
浙 江	县七十六,市一。	湖 南	县七十六,市一。
安 徽	县六十二。	四 川	县百三十七,市二,设治局四。
江 西	县八十三,市一。	西 康	县四十六,设治局二。

续表

省 别	县 市 数	省 别	县 市 数
河 北	县百三十,设治局二。	绥 远	县十八,市一,设治局二。
山 东	县百零七,市二。	宁 夏	县十三,市一,设治局二。
山 西	县百零五。	新 疆	县五十九,设治局十一。
河 南	县百十一。	青 海	县二十四,市九。
陕 西	县九十二,设治局一。	辽 宁	县二十四。
甘 肃	县六十四,市一,设治局二。	安 东	县十四。
福 建	县六十四,市二。	辽 北	县十三。
广 东	县九十八,市三。	吉 林	县十九。
广 西	县九十九,市一。	松 江	县二十。
云 南	县百十二,市一,设治局十六。	合 江	县十七。
贵 州	县七十九,市一。	黑 江	县十四。
青 海	县十七,市一,设治局二。	嫩 江	县十六。
热 河	县十六,设治局二。	兴 安	县四,设治局一。
察哈尔	县十八,市一,设治局二。		

总计县一千九百七十八,市三十二,设治局四十九。

[参见三十二年四月《统计月报》第七十九及八十期合刊及三十四年十月内政部“东北新省区面积人口及县数统计表”(案此表不甚准确)。]

《县组织法》(十八年六月五日公布,同年十月十日施行,十九年七月七日修正)第四条云:“各县县政府按区域大小,事务繁简,户口及财赋多寡,分为三等,由省政府编定,咨内政部呈行政院请国民政府核准公布之”;惟《县各级组织纲要》公布施行(二十八年九月十九日)以后“县按面积、人口、经济、文化、交通等状况分为三等至六等,由各省府划分,报内政部核定之。”截止三十一年底,江西有一等县二十,二等县三十八,三等县二十五;福建有一等甲级县二十,一等乙级县七,二等甲级县十,二等乙级县十五,三等甲级县十五,三等乙级县十四;江苏有一等县十一,二等县十五,三等县二十七,四等县八;河南有一等县十四,二等县十六,三等县二十九,四等县二十四,五等县二十八;陕西有一等县六,二等县十七,三等县十八,四等县十三,五等县十九,六等县十九;余不备举。县之分等,