

中國政府

第一冊

陳之邁著

商務印書館印行

中 國 政 府

第 一 冊

陳 之 邁 著

商 務 印 書 館 印 行

中華民國三十三年六月重慶初版
中華民國三十四年十二月上海三初版

(85613A 滬報紙)

中國政府 第一冊

定價國幣肆元

印刷地點外另加運費

著者 陳之邁

發行人 朱經農

上海河南中路

印刷所 商務印書館

發行所 各地商務印書館

版 翻
權 印
所 必
有 究

謹以此書紀念

我的母親（清同治八年至民國三十三年）

許多人感覺到坊間現在缺少一本比較詳細敘述及分析中國政府全貌的書，以致一般人對於其本國政府組織情形不甚明瞭。整整十年以前，我在北平清華大學開始收集關於中國政府組織的資料，後來在清華大學，北京大學及中央政治學校講授「中國政府」一課，與歷屆同學研討其中的問題。抗戰期間，我在行政院及中央政治委員會（國防最高委員會）法制專門委員會任職，得到機會參加有關政府組織各種典章制度之擬訂及執行，時常與各級主管人員接觸，尤其是對於中央及地方行政部分，比較上明瞭事實的經過及真相，獲得許多觀念及見解。研究政治組織的工作，一半是資料之收集及整理，一半是對於實際的直覺與判斷，後者可以使人瞭解所收集的資料的意義，估定其價值，認識其困難，特別在法治精神尚未十分發達的今日，講求實際尤有必需，因為法令與事實是不一定相符的，而我們所要知道的是事實。三年多以前，我在先進及朋友的鼓勵下開始起草這一本書，希望補充當前出版界上述的缺乏。此事一經開始，便終日為其所縈繞，一再易稿，一再增刪，居然現在出版。時間的展延幸而使我在一卷中趕上敘述民國三十二年九月國民政府的改制。在此卷首謹將我寫此書時所懸的體例分條列出，奉告讀者。

一、本書共分五編，編各分若干章，裝成三冊印行，除結論外，第一編總綱，內容是一般性及理論上的諸問題。第二編述中國國民黨的組織，因為訓政時期是黨治時期，故必須從此說起。第三編述五權憲法理論及國民政府之沿革與現行組織。第四編述五種治權之組織及運用。第五編述省市縣等地方制度。最後殿以「附論」，研究國民政府所宣布的中華民國憲法草案，以見憲政時期中國政府設計的圖形，可說是未來的展望，各編之間篇幅甚不平均，第三編最短，第四編幾佔去全書之半，此為本書重要所在，無可如何。

一、我的希望在寫一本學術性的書，凡所徵引均於可能範圍內註明出處，列於書末附一書目，擇坊間較佳

的有關著作列舉，以供讀者參考。但是有許多材料引自政府的文書檔案，既未經發表，自無註明之可能，只有請讀者相信我沒有捏造。

一、我的又一希望是注重實際情形的描繪，除法令之分析外，尤着意於法令實施的狀況及結果，以見各級政治組織的真相。我沒有像許多作者討論各種典章制度的得失利弊，更沒有提出改革的方案或意見，因為我認定在事實真相明瞭以後，困難及其解決的途徑是不言而喻的，而此書的目的在幫助事實的瞭解。中國的政治制度在不斷的演變當中，我們所能捉住的是某一個時期的全貌，如同電影片中的一張照片。但是對於當前的政治制度，政府本身及學者有許多改革的擬議，從這些擬議中可以見到問題之所在，擬議之已經提出也已多少成爲一件事實，故本書在描繪現狀後便於可能範圍內將各種擬議作爲問題加以述說，也許在本書與作者見面的時候，擬議已有成爲事實的，書中的述說便可作爲參考。

一、本書顯然有幾項缺漏，對於中國近代憲法政治史除在緒論略提外，未列專編專章敘述。這是因爲坊間對此題目已有較爲完備的書，用不着我再寫，徒佔篇幅。再近年來我在職務上雖不斷與蒙古、西藏的諸種問題接觸，但本書是一般性的，似可不討論地方性的特殊制度，何況蒙藏的政教制度相當複雜，僅說表面的形式固無意義，深入探討亦因事涉機微，故決定不提，將來或另寫一書補充。

我寫此書時感覺最大的困難，不是資料之缺乏，而是浩如烟海的法令規章，文書檔案以及各種政府機關的報告及改革擬議，幾於無從下手。同時又有許多資料因爲時機未到公開的階段，只得不予利用，這是十年前我開始此項工作時所絕未料到的。選擇安排這許多資料真是煞費苦心，一再易稿或增刪大部爲此。不妥當或錯誤的地方，當然仍有甚多，謹望海內賢達有以指正及批評。

又本書所有部分以前向未以任何方式發表，我所作的書籍及論文間有與此中的問題有關係的，但亦經從新寫過，以符合本書的體例。指導協助我完成此事的先進和朋友太多，此處不能一一致謝，敬乞鑒諒。

目錄(第一冊)

序

第一編 總綱

第一章 緒論	一
一 變法維新的肇端	一
二 清末民初的改革	四
三 國民政府成立後的改制	〇
第二章 訓政時期約法	三
一 制定約法的國民會議	三
二 約法的制定經過	四
三 各種的自由權利保障	六
四 政治上的權利	八
五 經濟上的權利	九
六 人民的義務	九
七 約法內容的問題	〇
八 關於修正的程序	一

第三章 黨治的理論與制度(一).....二二三

一 一般政黨政治.....二二三

二 我國黨治觀念的濫觴.....二二四

三 政權由黨代表行使.....二二五

四 政府由黨產生.....二二七

五 政府向黨負責.....二二八

六 黨修正及解釋重要法律.....二二八

七 其它黨派的關係.....三〇〇

第四章 黨治的理論與制度(二).....三三二

一 初期的黨政關係.....三三二

二 當前的形態.....三五五

三 將來的形態.....三七七

第二編 中國國民黨的組織

第五章 中國國民黨發展概略.....四一

一 孫中山先生的生平.....四二

二 興中會的創立.....四二

三 三民主義的發明.....四三

四 革命同盟會.....四四

五 國民黨.....四六

六	中華革命黨	四九
七	中國國民黨	五〇
第六章	中國國民黨基層組織（一）	五三
一	黨員	五三
二	三民主義青年團	五七
三	黨部組織的經過	五八
第七章	中國國民黨的基層組織（二）	六三
一	民生集權原則	六三
二	區分部與區黨部	六四
三	縣市黨部	六五
四	省市黨部	六六
五	特別黨部	六六
六	海外黨部	六七
七	直屬黨部	六九
八	黨的監察制度	七〇
九	黨部的設立與整理	七一
十	黨員的訓練	七三
第八章	中央黨部	七六
一	全國代表大會的召集	七六
二	全國代表大會的職權	七九

三	中央委員的產生	七五
四	中央執行委員會	八二
五	總理及總裁	八四
六	中央常務委員會	八五
七	中央所屬機關的演變	八五
八	中央各部會	八八
九	中央監察委員會	九〇
十	民主集權原則實際的運用	九一
第九章	中央政治委員會	九四
一	中政會的職權	九四
二	二十七年以前的組織	九七
三	二十四年以前的組織	九九
四	內部的組織	一〇一
五	政治分會的設立與裁撤	一〇三
六	二十四年的改組	一〇四
第十章	國防最高委員會	一〇五
一	最早的組織	一〇五
二	國防最高會議	一〇六
三	國防最高委員會	一〇九
第十一章	行政三聯制的機構	一一四

第三編 國民政府

一 中央設計局	一四四
二 黨政工作考核委員會	一二七

第十二章 五權憲法的理論	一三一
--------------	-----

一 三權學說的理論	一三一
-----------	-----

二 三民主義的自由論	一三三
------------	-----

三 三民主義的政府論	一三四
------------	-----

四 三權憲法與五權憲法的根本差異	一三六
------------------	-----

五 考試監察二權之獨立行使	一三八
---------------	-----

第十三章 國民政府組織的沿革	一四一
----------------	-----

一 名稱釋義	一四一
--------	-----

二 國民政府的前身	一四二
-----------	-----

三 國民政府之成立	一四三
-----------	-----

四 組織法的內容	一四四
----------	-----

五 其後組織的沿革	一四五
-----------	-----

六 五權制度的叛立	一四七
-----------	-----

第十四章 國民政府及五權制度	一四九
----------------	-----

一 國民政府主席制的演變	一四九
--------------	-----

二 不負責任政治責任制的經過	一五一
----------------	-----

三	三十年的改制	一五二
四	國民政府委員會	一五三
五	國民政府直屬機關	一五五
六	早期的五權制度	一五八
七	近年的改制	一六〇

中國政府

第一編 總綱

第一章 緒論

一 變法維新的肇端

我國政治制度的歷史在清末變法以前幾千年來是一貫的。在這幾千年當中，政治制度在表面上雖有種種的變化，在實際上則變動頗為輕微。這一段幾千年的政治制度演變史讀之有如讀英國的憲法史，是「自然生長」而成的，其中沒有急劇的變動。近五十年的中國政治制度史則是一貫急劇而根本的變動，各種新奇的制度紛紛見諸實行，有的尚在孕育時期便已夭折，有的則只在表面上出現，始終未曾生根，遑論發榮滋長。自民國十七年國民政府成立後，我國的政治制度好像是相當穩定了，但不久又將頒布實行憲法，於是在不甚遼遠的將來恐怕又有一番改弦更張。這一段半世紀的歷史讀之好像是法國自大革命至第二次大戰期間的法國政治制度史，一串的大搖撼繼續不斷的發生。爲了確定我們的政治制度，當代的中國人民會付了相當的代價，但是中國的人民對於這一段可悲的歷史也不是沒有責任可言的。

關於我國傳統政治制度的演變，本書不擬敘述。最近五十年的政治制度的歷史是極富有探討的價值的。在清季末葉我國的傳統政治制度不能維持有兩個原因。第一，這個傳統的政治制度到了此時演變到一種荒謬乖戾的田地。在中央政府方面，無論內閣或軍機處都沒有一個首長，也便是沒有了宰相來輔弼君主處理政務，一

羣的大學士與軍機大臣皆唯君主一人之命是聽，皇帝實一身兼爲國家的元首與宰相。古人所謂「君臣之道，臣有事而君無事也，君逸樂而臣任勞」的精神至此時已蕩然無存，而當時的君主又絕非英明的君主。在六部方面，尙書與堂官同在一部之內而彼此可單獨上奏，一個機關之中竟連一個首長都沒有，部內之事也要皇帝來裁決，所以當時的皇帝事實上又兼任六部的首長。在制度上這成了君主專制的極則，這樣的機器沒有靈活運用的可能。此外又有一個都察院，其中的都察御史可以單獨上奏彈章，糾劾大小百官，而彈劾案之成立與否又一視君主的情緒來決定，使得文武百官與都察御史也都人人自危，不知那一件事可以致禍。同時京內京外又有許多駢冗機關馴養着一大羣閒員尸位而無所事事。在地方上則有一羣督撫，在初時是「總督統轄文武，詰治軍民，巡撫總理教養刑政」（大清會典），到後來則二者幾於不可分。他們以地方官員而兼中央官員的銜頭，總督兼兵部尙書銜，巡撫兼兵部侍郎銜，大家都有兵權，都可以「統轄文武，詰治軍民」。他們不但不受六部的指揮，而且不受內閣與軍機處的指揮，一切上達於君主。更奇特的是總督還兼有右都御史銜，巡撫則兼有太副都御史銜，各有單獨彈劾上奏權。所以不但中央地方上的官員彼此節制，彼此看管，而一切乃取決於君主一人。這種絕對不合理的政治制度又如何可以策應李鴻章所謂「三千餘年一大變局」的鉅難呢？（註一）

傳統的政治制度不能繼續維持的第二個原因是西洋文化的傳播。鴉片戰爭以來軍事外交的失利給予當時的朝野一個深刻的刺激，太平天國之變方告救平而新的國難又起，若不急起直追則但不中國不是愛新覺羅氏的中國，抑且不是中國人的中國了。那時有遠識的人物看到中華民族這個千古未有的危機，已經看到「今日所需唯在力破成見以求實際」，不應當如「醫者療病，不問何症，概投之以古方」。（註二）故中國傳統文化不足以應付此一鉅變是許多人所已經承認了的。但是雖然不能「投之以古方」，應當投之以何方卻一時沒有定論。同治中興的名臣最初所注意的是兵事，是如何以堅甲利兵來抵禦西洋的堅甲利兵。李鴻章認爲「中國文武制度事事遠出西人之上，獨火器不能及。」（註三）梁任公後來批評同治中興的君臣以爲他們「知有兵事而不知有民政，知有外交而不知有內治，知有朝廷而不知有國民，知有洋務而不知有國務。」（註四）他們那時對於西洋文

明的認識的確很差，然而當時也不是沒有人看到比設兵事更重要的問題。郭嵩燾便以爲「兵者末也，各種創制皆立國之本也，」（註五）不過在一個積弱的國家之中，遇此強敵，誠如李鴻章所云，「兵者乃立國之要端」，何況當時如果「欲捨此別圖其大者遠者，亦斷不得一行其志。」（註六）但是甲午之敗使得專談洋務者失卻了他們的立場，日俄之勝敗更被久認爲是「立憲與專制之勝敗」。（註七）那時的政治實在配不上洋務，洋務由那時的政府來辦終究辦不出什麼優良的成績，於是改革政治之風，乃不可遏。有此兩種重要的原因中國的政治史乃走上了改革的大道。

那時來凌辱中國的是歐美各國和明治維新以後的日本，我國所抵抗不了的就是這些國家。所以在西洋及日本以堅甲利兵來臨時，主張辦洋務的便摹倣這些堅甲利兵，在改革政治制度時，主張改革者也要模倣西洋的政制。那時談改革政治的人所注意的，不是我國固有的政制，漢唐的古制是不時髦的。他們那時也不想方法就當時政治制度的弊端對症下藥，以求起死回生。他們所要求的是輸入西洋的典章法度。日本的明治維新曾披上一件復古的外衣，我們的維新則全在以西洋的成法輸入中國，正如他們要輸入西洋的堅甲利兵一式。康有爲等人雖然也想託古改制，所以要託古不過是因爲「今日中國聞立憲法共和之論而卻走者尙佔大多數，不引徵先聖最有力之學說以爲奧援，安能樹一壁壘與二千年之勁敵抗耶。」（註八）

然而西洋的堅甲利兵是各國一律的，日新月異，最新的即同時是最好的。政治制度則不然。西洋那時的政制制度雖然多少統一於自由民主主義之下，與今日之五花八門不可同日而語，但仍然相當的繁雜，絕不是如同堅甲利兵那樣可以有一致的定論。然則採用那一種政治制度才能圖強則是一個客觀的價值問題。同時卻還有一個主觀的價值問題。從各種政治人物的立場來看，那種政治制度最能適合於主觀者的要求呢？

客觀的價值問題是很難說的。有人問上古希臘的造法者蘇龍（Solon）何爲最優良美滿的憲法，他的回答是反問那個請教者「這部憲法是爲誰定的，要在什麼時候施行的？」政治學的鼻祖亞理士多德也曾引申此義而說世界上根本沒有一部絕對優良的憲法可以放之四海而皆準；最能適合當時環境而實行有效的憲法便是那個

地方在那個時代最優良的憲法。這兩位哲人的言論千古的政治學者奉爲天經地義。政治制度原無客觀的價值，因此也不能成其爲一個問題。近世政治學者喜談科學的政治，甚而有人想厘定政治學的「定律」，如物理學中牛頓的定律，這種嘗試是不易成功的。我們的制法者不去考慮這個所謂政治制度客觀的價值問題是不足深怪的。

制法者主觀的價值問題是了解我國近五十年來政治制度史的鎖鑰。他們在制法的時候所考慮的是那一種制度（那時是限於西洋的）最好，而所謂最好一方面固是最能醫治清季末葉那種政治病狀，另一面是最能適應當時的環境，而所謂當時的環境往往便等於當時從事於政治者的要求或慾望。這是我們所謂主觀的價值問題，這個價值會隨各時期主政者之浮沉及地位而有多次的變化。同時因爲西洋的政治理論甚多，各有各的立場，各有各的特點，這些學說理論在中國遂亦各有其信徒，一視一時環境之需要而提倡某一種學說爲其本身要求的理論根據。最近五十年來的歷史大都可以用這個方法而求得解釋。

二 清末民初的改革

在遜清末葉之時，朝廷及社會中真正的反動份子，是認爲當時的制度無可非議的。這些人大都是在政治上已經有了既得地位的人，他們之利在保持現狀而不變。大學士倭仁與西太后代表這一班人的思想。他們的理論是屢代相傳的聖經賢傳足以爲他們張本的那一部份。（註九）但後來在事已無可爲之時，皇室中人也可以看大勢所趨而讓步。他們的讓步有兩個根本條件：第一，君主政體不能推翻而易以共和政體；第二，要是非有憲法來限制皇室的大權不可，君主之權越大越好，憲法之頒布越遲越好。當時清廷做日本派伊藤博文赴歐考察憲政的先例，派載澤等五大臣出洋考察，後來又派達壽、汪大燮、于式枚等人出使。他們奉旨出國考察是以英、日、德等國爲其考察的對象，美法等共和國（即沒有君主制度的國家）在他們眼中是不足爲訓的。當時的權臣如李鴻章所景慕的也是德國的卑士麥，而朝廷則比較上最欽羨日本的天皇，至於康有爲梁啓超等人，也是不主廢

棄君主政體的，因為如梁氏所說，根本改變政體必須出於暴動革命，「暴動革命必繼之以不完全之共和，不完全之共和則必至於亡國，」（註一〇）所以他們比較傾向於英國式的君主立憲與責任內閣。載澤端方所提倡的憲政主張大體倣效日本，以十年爲期。他們草定了一部憲法大綱，并擬定一個九年立憲計劃。這部憲法大綱是中國變法運動中的第一個產物，在光緒三十四年陰曆八月經上諭裁可頒發。它不能被視爲一種憲法，因為頒發的上諭明說「將來編纂憲法暨議院選舉各法，即以此作爲準則……其憲法未頒，議院未開以前，悉遵現行制度，靜候朝廷次第籌辦，如期施行。」隨着「大綱」隨時頒發的還有「臣民權利義務」，「議院法要領」，「選舉法要領」等，和一個「九年立憲計劃」。在計劃之中列舉許多條目，表示要次第完成憲政。至於憲法大綱本身則一般的規定均以日本制度爲藍本，甚且略有過之。（註一一）由此可見當時的清廷是一方面在極力保持君主的大權，一方面則極力延宕時間。康梁所要求的君主立憲與責任內閣則不容有九年的籌備，應當立刻實行，否則夜長夢多。光緒雖然也願意做一個英國式的君主，慈禧卻不甘受此束縛。慈禧的主張是想用義和團的神兵解決中國的外患，以證明不用政治改革而當前的國難仍可解除。辛丑以後，他羞愧之餘才肯「整頓中法以行西法」，同意那個根本談不到立憲的憲法大綱。等到武昌已經起義之後，朝廷才頒布「深得英憲精神」的十九條。於宣統三年陰曆九月十三日由清帝公布，後於十月六日由清帝與攝政王宣告太廟，誓與國民永久遵守。這一部文書是清代所頒布唯一等於憲法的文書，亦爲中國歷史上第一部所謂憲法。其內容則代表當時所謂「虛君共和」主義，亦即所謂君主立憲主義，其中所規定君主的權力遠在憲法大綱之下，而大權實則在國會公選之內閣大臣手中。這是清廷最後的讓步了，再讓便等於自殺。但是清廷雖沒有自殺，革命軍卻根本推翻了君主政體而建立共和。在這一段歷史中，各國的理論都有，而最動聽的即是責任的內閣制的理論，因爲那時英國的政制是世界政治學者所景仰的，不知有多少可以供他引證的書籍，可惜那時未能全部流傳到中國來供他們稽考。責任內閣制是對付一個不能更換的國家元首最好的辦法。

清廷政府最想改革的是地方的制度，那時的督撫，「各自練兵，各自籌餉，餉不一律，兵不相統，」中央