



HISTORY OF THE POLITICAL SYSTEM  
OF THE REPUBLIC OF CHINA

# 民国政制史

上册 中央政府

钱端升 萨师炯 等著

商务印书馆  
The Commercial Press

# 民国政制史

上册 中央政府

钱端升 萨师炯 等著



商务印书馆  
The Commercial Press

2018年·北京

图书在版编目(CIP)数据

民国政制史. 上, 中央政府/钱端升等著. —北京:  
商务印书馆, 2018  
ISBN 978 - 7 - 100 - 15404 - 8

I. ①民… II. ①钱… III. ①政治制度史—中国—民  
国 IV. ①D693. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 243547 号

权利保留, 侵权必究。

本书据商务印书馆 1945—1946 年本排印

民国政制史

上册 中央政府

钱端升 萨师炯 等著

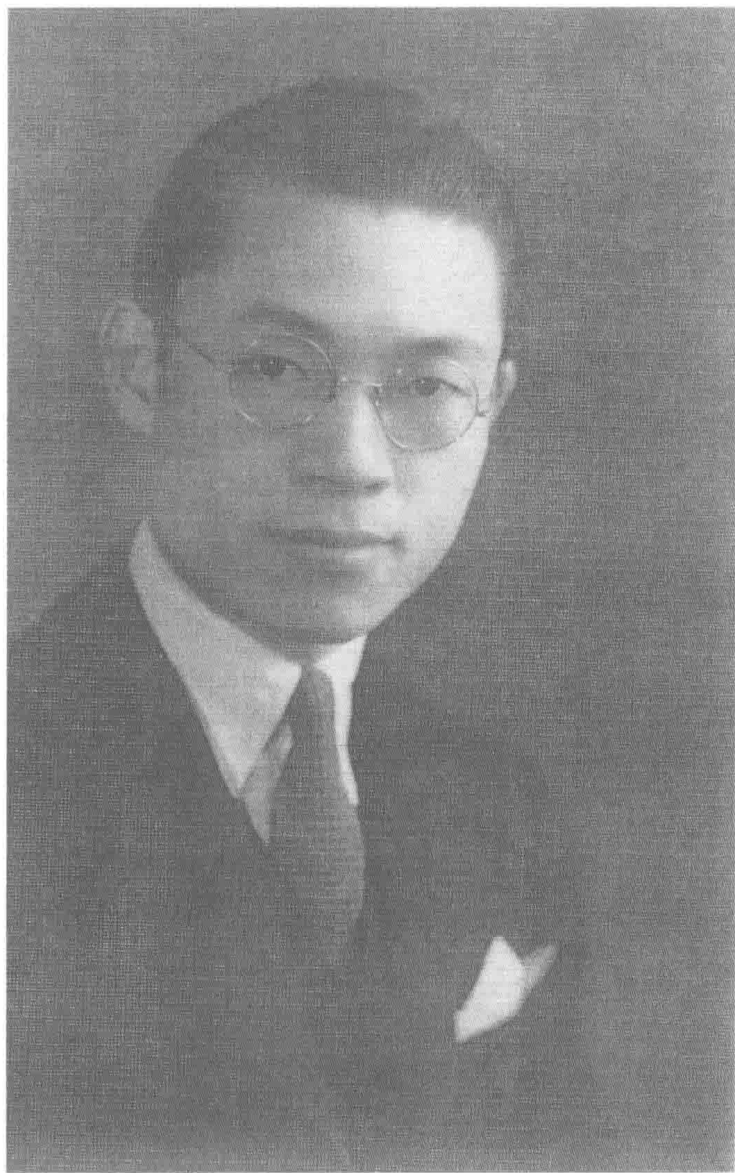
---

商务印书馆出版  
(北京王府井大街36号 邮政编码100710)  
商务印书馆发行  
北京市十月印刷有限公司印刷  
ISBN 978 - 7 - 100 - 15404 - 8

---

2018年1月第1版 开本 880 × 1230 1/32  
2018年1月北京第1次印刷 印张 14 1/4 插页 2

定价: 58.00 元



钱端升  
(1900—1990)



萨师炯  
(1913—1973)

## 增订版序

《民国政制史》脱稿于二十六年度(1937年),而出版于二十八年(1939年)春。时京、沪、粤、汉均已先后沦陷,交通阻隔,运输多艰,因未获流通于内地。近年自香港陷敌后,商务主人于内地重整馆务,有意将该馆前在沪港出版,而不获流传于内地之书籍,重行付印。《民国政制史》即为该馆所欲重印书之一,因特酌为增损,以期于时间性可多顾及。

《民国政制史》原由萨师炯、郭登皞、杨鸿年、吕恩莱、林琼光及冯震六君分任编述之责。此次增订之工作,为便利计,概由萨君担任。自二十六年(1937年)初,迄三十二年(1943年)终,举凡可以搜辑之材料,均已一一增入。原书编制概未更张,立言态度亦一仍旧贯,只客观地叙述变迁经过,分析法制要点,而不参以赞否之意见。其所以然,乃因本书之旨在欲有裨于中国政制与行政问题之研究,而不在提供任何方案也。谬讹之处,如有发见仍祈读者不吝指正!

民国三十三年(1944年)四月

钱端升 序

于昆明西南联合大学行政研究室

# 序

中央大学法学院于二十五年(1936年)秋有行政研究室之设,招致各大学毕业生若干人,在政治系诸教授指导之下,从事于中国行政之研究。惟是此项工作,至大且繁;问题既多,又俱非简易。研究每一问题,必法律与实施并重,而历史之演进,尤为必要之基础。苟欲将无数之行政问题作一有系统之研究,举凡历史的演进,法律的规定,与乎实际的状况,一一尽述,良非某一学系或某一研究所所能胜任,更非五六人所能尽其事。必多数研究机关,多数研究人员,积多年分工合作之共同研究,始可稍获眉目。故中大法学院于设立行政研究室之始,初不敢自期于短期内能有若何成绩。同人之所愿努力者,即在三四年内,能将民国各种行政问题,择其较重要,较易知,较与前代(即民国以前)无关连者,一一加以研究。如能有成,然后再研究较艰难而与前代较多关连之诸问题。行有余力,则更及较不重要之问题。凡他处已经研究得有成绩之问题,则同人当力避重复。

根于上述计划,同人等乃有民国政制史之试作。民国政制包含甚广;在各种问题未有个别研究以前,本无从下手。此种困难同人知之甚谗,知之而仍敢有此尝试者,则以同人于着手研究民国各行政问题之始,不能不明了民国中央及地方政制之大概故也。

就范围而言,本书中央与地方并重,举凡民国二十五年来中央

及地方各种制度，无论合法非法，俱当有所述及。但亦有从缺者：蒙藏等等制度，以需较专门之研究，未及；前数年共产党在江西等处所采之政制，则以材料难以获得，未及；各实验县，则以略述无意义，细述则占篇幅太多，亦未及。

就内容而言，本书偏重各级政府机关之法定组织及其法定权力，但其实际情形，则尚须留作进一步之研究，本书几无涉及。关于各种法者，以出版之书籍较多，故亦极力从略；其有非作较有系统之叙述不可者，则于第一编之附录中及之。其他如中央及地方之分权问题，各种国家职务，如行政、立法、司法等职务之行使，亦语焉不详。总言之，本书之所注重者为组织，至于各种专门问题，概须待较专门之研究。

就编制而言，本书先中央制度，次省制，后县制，最后市制。第一编中央政府，由萨师炯君（第一章至第五章）及郭登皞君（第六章及第七章）分任；第二编省制，由杨鸿年君担任；第三编县制，由吕恩莱君担任；第四编市制，由林琼光君担任；各编中关于选举材料之搜集，则由冯震君担任。各编之次序不尽一致，或依时期之先后分章，每章分述各种制度，如第一及第四两编是，或先依问题而分章节，关于每章每节中依时期先后而述各种制度之变迁，如第二及第三编是。但关于司法制度之论述，以困难颇多，无论分述于各编之内，或另成一编，均有不便；今姑于各编中分述之，同人等初亦不自惬意也。

民国二十五年来之政制，单就中央而论，已复杂万状，欲一一细述，事事准确，已非五六人在数月之内所能胜任。且材料之搜集，亦至不易易。本书本以官书公报为主，旁及报章杂志，然即就中央政府之公报而言，某几期之公报（如临时政府公报、武昌军政



府公报及广州陆海军大元帅大本营公报等)国内图书馆已无一能有全本者。因之,本书之缺漏与谬误,自是难免。其所以仍敢公诸世人者,则以本书对于其他初从事于中国行政问题之研究者,或一般欲稍知民国政制之人,或亦不无些许裨益已耳。谬讹之处,尚祈读者不吝指正!

同人在工作时,除充分利用本研究室及本大学图书馆所有书报外,亦尝屡承中央图书馆筹备处,党史史料编纂委员会,及内政部图书馆等之办事人员多方协助,时附志其谢意于此。

民国二十六年(1937年)六月十六日

钱端升 序

于南京中央大学

# 目 录

## 第一编 中央政府

第一章 临时政府时期[辛亥(1911年)至民国元年(1912年)三月]	3
第一节 临时政府之成立	3
第二节 临时政府组织大纲之基本精神	4
第三节 临时大总统	6
第一项 临时大总统之选举	6
第二项 临时大总统之职权	6
第三项 临时大总统之直辖机关	7
第四节 临时参议院	7
第一项 临时参议院之构成	7
第二项 临时参议院之职权	8
第五节 行政各部	9
第一项 部之职权	9
第二项 部之组织	10
第二章 临时约法时期[元年(1912年)三月至二年(1913年)十一月]	12

第一节 临时约法之基本精神 .....	12
第二节 临时大总统 .....	13
第一项 临时大总统之职权 .....	14
第二项 临时大总统之直属机关 .....	16
第一目 参谋本部 .....	17
第二目 国史馆 .....	17
第三节 临时约法中之参议院 .....	18
第一项 参议院之组织 .....	18
第二项 参议院之职权 .....	21
第三项 参议院之会议 .....	23
第四项 参议院委员会 .....	24
第四节 国务院 .....	25
第一项 国务员与国务总理 .....	25
第二项 国务会议 .....	27
第三项 国务院及其附属各机关 .....	28
第一目 国务院秘书厅 .....	28
第二目 法制局 .....	29
第三目 铨叙局 .....	30
第四目 印铸局 .....	30
第五目 蒙藏事务局 .....	31
第六目 临时稽勋局 .....	31
第七目 法典编纂会 .....	32
第八目 全国水利局 .....	32
第五节 行政各部 .....	33
第一项 部之职权 .....	33

第二项 部之组织 .....	34
第六节 文官制度 .....	39
第一项 文官之任用待遇及保障 .....	39
第二项 文官之考试 .....	45
第一目 典试委员会 .....	45
第二目 考试制度 .....	46
第三项 文官之惩戒 .....	47
第一目 文官惩戒委员会 .....	47
第二目 惩戒制度 .....	49
第七节 审计处与审计制度 .....	51
第一项 审计处 .....	51
第二项 审计制度 .....	52
第八节 国会 .....	54
第一项 国会议员之选举 .....	55
第一目 参议院议员之选举 .....	55
第二目 众议院议员之选举 .....	61
第三目 参众两院议员选举制度之异同 .....	65
第二项 国会之职权 .....	66
第三项 议员之特权 .....	67
第四项 国会之组织及其委员会制度 .....	68
第五项 国会会期及其议事程序 .....	73
第六项 两院之关系 .....	77
第九节 司法制度 .....	78
第一项 民初司法制度之基本特质 .....	78
第二项 中央司法机关 .....	80

第一目 大理院 .....	80
第二目 总检察厅 .....	81
第三章 新约法时期[二年(1913年)十一月至五年(1916年) 六月] .....	82
第一节 国会之解散与新约法之起草 .....	82
第一项 政治会议 .....	83
第二项 约法会议 .....	84
第二节 大总统选举法及其修改 .....	88
第一项 修改前之大总统选举法 .....	88
第二项 修改后之大总统选举法 .....	90
第三节 新约法之基本精神 .....	92
第四节 大总统与总统府之组织 .....	93
第一项 大总统之职权 .....	93
第二项 总统府之组织 .....	97
第一目 政事堂及其附属机关 .....	97
第二目 陆海军大元帅统率办事处 .....	99
第五节 各部官制之变更 .....	100
第一项 各部总长之地位 .....	100
第二项 部之组织 .....	101
第六节 参政院 .....	103
第一项 参政院之组织 .....	103
第二项 参政院之职权 .....	104
第七节 立法院 .....	106
第一项 立法院议员之选举 .....	106
第二项 立法院之职权 .....	113

第三项 议员之特权 .....	114
第四项 立法院之组织 .....	115
第五项 立法院会期及其议事规则 .....	116
第八节 审计院与审计制度 .....	117
第一项 审计院之组织 .....	118
第二项 审计院之职权 .....	119
第三项 审计制度 .....	120
第九节 平政院与行政诉讼制度 .....	121
第一项 平政院之组织 .....	121
第二项 平政院之职权 .....	123
第三项 行政诉讼制度 .....	124
第十节 平政院肃政厅与纠弹制度 .....	126
第一项 肃政厅之组织 .....	127
第二项 肃政厅之职权 .....	127
第三项 纠弹制度 .....	128
第十一节 文官考试制度 .....	129
第十二节 预算制度 .....	130
第十三节 其他各独立机关之设立与变更 .....	132
第一项 将军府 .....	132
第二项 蒙藏院 .....	133
第三项 法律编查会 .....	134
第四项 币制局 .....	135
第五项 全国烟酒事务署 .....	135
第十四节 洪宪帝制政府 .....	136
第一项 帝制运动始末简述 .....	136

第二项 袁世凯之即位准备 .....	139
第十五节 云南起义后之南北两政府 .....	141
第一项 云南起义后之北京政府 .....	142
第二项 云南起义后之南[方]政府 .....	145
第一目 云南组织军政府之经过 .....	145
第二目 军务院之组织 .....	146
第四章 法统争执时期[五年(1916年)六月至十三年(1924年) 十一月] .....	149
第一节 自约法恢复至张勋复辟 .....	149
第一项 新旧约法之争执 .....	149
第二项 旧约法恢复后政制之变更 .....	152
第三项 国会第二次解散与复辟 .....	154
第二节 护法运动与南北两政府 .....	156
第一项 北京政府 .....	157
第一目 参议院议员选举法之修改 .....	157
第二目 众议院议员选举法之修改 .....	160
第三目 新国会与新国会之选举 .....	162
第二项 南[方]政府 .....	163
第一目 国会非常会议与军政府 .....	163
第二目 国会正式会议与军政府之改组 .....	165
第三目 大总统之选举 .....	168
第四目 大元帅府之组织 .....	170
第三节 国会第二次恢复至贿选宪法 .....	171
第一项 法统之恢复及其法律问题 .....	171
第二项 贿选总统与贿选宪法之颁布 .....	172

第三项 贿选宪法中之中央政制 .....	175
第一目 国会 .....	175
第二目 大总统 .....	176
第三目 国务院 .....	176
第五章 法统放弃时期[十三年(1924年)十一月至十七年 (1928年)五月] .....	177
第一节 临时执政政府 .....	178
第二节 临时法制院 .....	179
第一项 临时法制院之组织 .....	179
第二项 临时法制院之职权 .....	180
第三节 临时参政院 .....	180
第一项 参政院之组织 .....	181
第二项 参政院之职权 .....	182
第四节 善后会议 .....	183
第一项 善后会议之组织 .....	183
第二项 善后会议之职权 .....	184
第三项 善后会议之会期及其议事 .....	184
第五节 军事善后委员会 .....	185
第一项 军事善后委员会之组织 .....	185
第二项 军事善后委员会之职权 .....	185
第三项 军事善后委员会之议事 .....	186
第六节 财政善后委员会 .....	186
第一项 财政善后委员会之组织 .....	187
第二项 财政善后委员会之职权 .....	187
第三项 财政善后委员会之议事 .....	188



第七节 北京军政府海陆军大元帅 .....	188
第一项 北京军政府成立之经过 .....	188
第二项 海陆军大元帅 .....	189
第八节 北京军政府之国务院 .....	190
第一项 国务会议 .....	190
第二项 国务院及其附属各机关 .....	190
第一目 国务院秘书厅 .....	191
第二目 法制局 .....	191
第三目 铨叙局 .....	191
第四目 统计局 .....	191
第五目 印铸局 .....	192
第九节 北京军政府之行政各部 .....	192
第一项 部之职权 .....	192
第二项 部之组织 .....	193
第十节 礼制馆 .....	197
第六章 初期之国民政府[十四年(1925年)七月至十七年 (1928年)十月] .....	198
第一节 党治 .....	198
第一项 国民党之组织概观 .....	198
第二项 国民党与国民政府之关系 .....	204
第三项 中央政治会议及各地政治分会 .....	207
第一目 政治会议及分会沿革 .....	207
第二目 中央政治会议之组织与职权 .....	208
第三目 政治分会之组织与权力 .....	210
第二节 国民政府组织法 .....	212