



国家出版基金项目

第六卷

民国政制史 下

The History of Political Institution
in the Republic of China

关于钱端升

钱端升（1900—1990）上海人。早年就读清华学堂，获得哈佛大学哲学博士。

从1924年归国到1952年，先后辗转任教于清华大学、北京大学、中央大学、西南联合大学等一流学府。著有《议会委员会》、《法国的政治组织》、《法国的政府》、《德国的政府》、《比较宪法》（合著）、《民国政制史》（合著）、《战后世界之改造》、《中国的政府与政治》等学术著作，另有学术论文若干。

除了躬耕讲坛，1949年之前，钱端升在民国言论界建树亦颇多。在执教之余，钱端升笔耕不辍，二十多年间辗转《北平晨报》、《东方杂志》、《现代评论》、《观察》等民国时期思想舆论界的主流报刊，尤其曾在1934年主持《益世报》社论主笔多半年，抗战期间与西南联大同仁主办《今日评论》杂志，发表了大量政论，对时代问题有切中肯綮的见识与建议，成为民国言论界的旗帜性作者之一。

1948年底，钱端升回到中国，投身于新中国的建设，被任命为北京大学法学院院长。1952年，奉命筹组北京政法学院并担任首任院长，曾参与我国1954年宪法的起草，活跃于中国外交领域、高教领域，以民主党派成员身份积极参政议政。1957年反右运动中，钱端升被打成“右派分子”，遭遇精神上的苦难近二十年。1978年中共中央十一届三中全会后彻底平反，如愿以偿加入中国共产党，在耄耋之年为中国政治学的重建发挥了余热。



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

第六卷

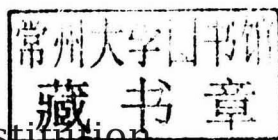
钱端升全集


陈夏红 主编

民国政制史^①

The History of Political Institution
in the Republic of China

钱端升 萨师炯 郭登峰 杨鸿年 吕恩莱 林琼光 冯震 著



 中国政法大学出版社

2017·北京

此为试读, 需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

钱端升全集. 1-12卷/陈夏红主编. —北京:中国政法大学出版社, 2017. 5
ISBN 978-7-5620-7422-9

I. ①钱… II. ①陈… III. ①钱端升(1900-1990) —全集 IV. ①D-52

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第068353号

出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908524(编辑部) 58908334(邮购部)
承 印 北京华联印刷有限公司
开 本 720mm×960mm 1/16
印 张 375
字 数 5000 千字
版 次 2017 年 5 月第 1 版
印 次 2017 年 5 月第 1 次印刷
定 价 1800.00 元

目 录

· 下 册 ·

第二编 省制

- 3 | 第一章 省行政机关
 - 第一节 第一期省行政机关 / 4
 - 第二节 第二期省行政机关 / 10
 - 第一项 巡按使公署 / 10
 - 第二项 财政厅 / 19
 - 第三项 省政会议机关 / 21
 - 第三节 第三期省行政机关 / 22
 - 第一项 教育厅 / 23
 - 第二项 实业厅 / 25
 - 第三项 警务处 / 27
 - 第四项 省参事会 / 31
 - 第四节 第四期省行政机关 / 33
 - 第一项 省政府委员会 / 34
 - 第二项 秘书处 / 41
 - 第三项 各厅 / 43
 - 第四项 各专管处局 / 49
 - 第五项 厅务或处务会议及行政会议 / 57
 - 第六项 合署办公制 / 61
 - 第五节 省行政机关之职权 / 63
 - 第六节 省动员会议 / 67

69 | 第二章 地方军政机关

第一节 省最高军政机关 / 69

第一项 概论 / 69

第二项 省最高军政机关之组织 / 70

第三项 省最高军政长官之职权 / 73

第二节 其他地方军政机关 / 74

第一项 巡阅使 / 74

第二项 护军使 / 77

第三项 镇守使 / 79

第四项 绥靖主任 / 81

84 | 第三章 省议会

第一节 省议员 / 84

第一项 省议员之选举 / 84

第二项 省议员之任期 / 92

第三项 省议员之权利与义务 / 92

第二节 省议会之组织 / 93

第三节 省议会会议 / 94

第四节 省议会之职权 / 95

97 | 第四章 省临时参议会

第一节 省临时参议员 / 97

第一项 省临时参议员之名额 / 97

第二项 省临时参议员之推选 / 99

第三项 省临时参议员之任期 / 100

第四项 省临时参议员之权利与义务 / 100

第二节 省临时参议会之组织 / 101

第三节 省临时参议会会议 / 101

第四节 省临时参议会之职权 / 103

105 | 第五章 省司法机关

第一节 司法筹备处 / 105

第二节 法院编制法下省司法机关 / 107

第三节 法院组织法下省司法机关 / 112

第四节 省司法行政之监督 / 113

116 | 第六章 特别区域行政机关

第一节 京兆特别区域行政机关 / 116

第一项 京兆特别区域行政机关之组织 / 117

第二项 京兆特别区域行政长官之职权 / 118

第二节 热察绥之行政机关 / 119

第三节 东省特别区行政机关 / 120

第四节 西康之行政机关 / 121

第一项 西康政制之沿革 / 122

第二项 西康建省委员会 / 123

第五节 省与中央间之组织 / 125

第一项 国民政府西南政务委员会 / 126

第二项 行政院驻平政务整理委员会 / 126

第三项 冀察政务委员会 / 127

129 | 第七章 省县间之行政组织

第一节 道制 / 129

第一项 道之存废 / 129

第二项 道行政公署 / 130

第三项 道行政长官之职权 / 132

第二节 各省特有之中间组织 / 136

第一项 广东行政委员制 / 136

第二项 广西行政督察委员制 / 136

第三项 江西党政委员分会制 / 137

第四项 安徽首席县长制 / 138

第五项 江苏行政区监督制 / 138

第六项 浙江县政督察专员制 / 139

第七项 江西区长官制 / 140

第八项 新疆区行政长制 / 140

第九项 云南殖边督办公署 / 141

第三节 行政督察专员制 / 142

第一项 概论 / 142

第二项 行政督察专员公署之组织 / 146

第三项 行政督察专员之职权 / 152

第三编 县制

161 | 第一章 县组织法规沿革

第一节 清末之县组织法规 / 161

第一项 各省官制通则 / 161

第二项 府厅州县地方自治章程 / 162

第二节 北京政府时代之县组织法规 / 163

第一项 民元至民四之县组织法规 / 163

第二项 民四至民十之县组织法规 / 164

第三项 民十以后之县组织法规 / 166

第三节 国民政府成立后之县组织法规 / 166

第一项 国民政府初期之县组织法规 / 166

第二项 十七年至二十三年之县组织法规 / 167

第三项 二十三年以来之县组织法规 / 170

第四项 二十七年以来之县组织规定 / 172

第五项 宪政时期之县组织规定 / 177

第四节 总述 / 178

180 | 第二章 县行政机关

第一节 县行政长官 / 180

第一项 北京政府时代之县知事 / 180

第二项 民十前后各自治省之县长 / 185

第三项 国民政府成立后之县长 / 187

第二节 秘书 / 194

第三节 局与科 / 195

第一项 局 / 197

第二项 科 / 207

第四节 县行政人员之任用 / 211

第一项 北京政府时代县行政人员之任用 / 211

第二项 国民政府成立后县行政人员之任用 / 212

第五节 县参事会 / 215

第一项 县参事会之组织 / 215

- 第二项 县参事会会议 / 216
- 第三项 县参事会之职权 / 216
- 第六节 县政会议与县行政会议 / 217
 - 第一项 县政会议 / 217
 - 第二项 县行政会议 / 218
- 第七节 县之其他行政机关或人员 / 219
 - 第一项 县佐 / 219
 - 第二项 县征收机关 / 221
 - 第三项 县会计及统计机关 / 222
 - 第四项 委员会及其他机关 / 224

- 233 | 第三章 县议会及县参议会
 - 第一节 北京政府时代之县议会 / 234
 - 第一项 民三以前之县议事会 / 234
 - 第二项 民十前后各自治省之县议会 / 239
 - 第二节 国民政府成立后之县参议会 / 245
 - 第一项 民二十后广东省之县参议会 / 246
 - 第二项 扶植自治时期之县参议会 / 248
 - 第三项 县各级组织纲要下之县参议会 / 253

- 260 | 第四章 县司法机关
 - 第一节 北京政府时代之县司法机关 / 260
 - 第一项 普通法院 / 260
 - 第二项 兼理司法法院 / 264
 - 第二节 国民政府成立后之县司法机关 / 266
 - 第一项 普通法院 / 267
 - 第二项 兼理司法法院——县司法处 / 268

- 270 | 第五章 县之下级组织
 - 第一节 民三以前县之下级组织——城镇乡 / 270
 - 第二节 民十前后晋滇等省县之下级组织 / 272
 - 第一项 山西省之区村 / 272
 - 第二项 云南省之市村 / 273
 - 第三节 十七年至二十三年县之下级组织 / 275

- 第四节 二十三年以来县之下级组织 / 280
- 第五节 县各级组织纲要下县之下级组织 / 281
- 第六节 各特殊省份县之下级组织 / 288
 - 第一项 “剿匪”省份县之下级组织 / 288
 - 第二项 广东、广西两省县之下级组织 / 289

- 291 | 第六章 各省县组织概略
 - 第一节 县各级组织纲要实施以前 / 291
 - 第二节 县各级组织纲要实施以后 / 313

第四编 市制

- 329 | 第一章 市组织法规沿革

- 331 | 第二章 北京政府时代之市制
 - 第一节 清末城镇乡地方自治章程 / 331
 - 第一项 城镇之地位 / 332
 - 第二项 城镇之组织 / 332
 - 第三项 京师地方自治章程 / 335
 - 第四项 江苏暂行市乡制 / 335
 - 第二节 广州市暂行条例 / 336
 - 第一项 市之地位 / 337
 - 第二项 市之组织 / 337
 - 第三节 各省宪中之市制 / 339
 - 第四节 市自治制 / 341
 - 第一项 市之地位 / 341
 - 第二项 市之组织 / 342
 - 第三项 市自治制之实施 / 344
 - 第五节 淞沪市自治制 / 344
 - 第一项 市之地位 / 345
 - 第二项 市之组织 / 346

- 348 | 第三章 国民政府成立后之市制
 - 第一节 十七年与十九年市组织法 / 348

	第一项	市之地位 / 349
	第二项	市之组织 / 352
	第二节	市组织法之修订进行 / 369
	第三节	三十二年市组织法 / 372
	第一项	市之地位 / 372
	第二项	市之组织 / 373
	第四节	市临时参议会 / 376
379	第四章	各市组织概略
	第一节	直隶于行政院之市 / 379
	第二节	隶属于省政府之市 / 392
	第三节	筹备中之市 / 407
	附 录	已裁废之市 / 408
410	参考书目（一）	
420	参考书目（二）	

第二编

省制



第一章

省行政机关

省行政机关之组织，自民国成立以至于最近，曾有数度之变更。光复之初，中央官制虽已颁布施行，然各省行政机关则多自为风气。盖以当时共和初建，中央方注意于军事、财政、外交诸大端，而未暇顾及地方官厅之组织，遂致各省组织纷歧，莫衷一是。是以此期实民国以来省行政机关组织之混乱时代。二年一月八日，中央明令划一各级地方官厅组织，并颁划一现行各省地方行政官厅组织令，^{〔1〕}以为各省行政官署组织之根据。各省行政机关至此遂有划一之组织。是为民国以来省行政机关组织演变之第一期。

三年七月十八日，省官制颁布。^{〔2〕}改省行政长官名称为巡按使，并裁前此行政官署之各司处，而于巡按使公署之中，另组政务厅以为行政之枢纽。政务厅之下，设总务、内务、教育、实业四科。至于前此民政长公署财政司所掌事务，则合以前各省国税厅筹备处之职掌，另设财政厅以司之。财政厅之组织，则根据三年九月十二日之财政厅官制。^{〔3〕}至是省行政机关之组织又行变更，而入吾人所谓第二期。

自是以后以至国民政府成立：五年七月六日，虽省行政长官之名称，由

〔1〕 见二年一月九日政府公报。

〔2〕 见三年五月二十四日政府公报。

〔3〕 见三年九月十三日政府公报。

巡按使而改为省长；然行政长官之职权，以及行政官署之组织，则毫无变更。直至六年九月六日，各省教育厅条例^{〔1〕}及实业厅条例^{〔2〕}颁，而同月八日明令废止省行政官署内之教育、实业二科后，省行政机关之组织始有更改。此后七年一月二十三日有省警务处组织章程^{〔3〕}之颁布，十年六月二十三日有省参事会条例^{〔4〕}之颁布。各省又多添设该项机关，吾人姑以此期为省行政机关演变之第三期。

十四年七月国民政府成立，省行政机关之组织又入另一阶段。在此期内，省行政机关组织之最大特点，即废除以往之省政独裁制，而改为合议制。是为省行政机关组织演变之第四期。

以上所述省行政机关组织各期之演变，除混乱时期姑不叙述外，兹将一、二、三、四期省行政机关之组织分节叙述于后；而以省行政机关之职权附后。

第一节 第一期省行政机关

第一期省行政机关者，乃指二年一月八日划一现行各省地方行政官厅组织令颁布后，至三年五月二十三日省官制颁布前之省行政机关。此期省行政长官，称为民政长；省行政机关，称为行政公署。而规定行政公署之组织者，为二年一月八日之划一现行各省地方行政官厅组织令。兹特依据该令及当时其他章则，略述行政公署之组织。

行政公署由民政长与所属人员组织。

一 民政长 依照划一令规定，省设民政长一人，为行政公署长官，总理全省政务，由中央任命。民政长有专任者，如该令颁布初期，江苏、江

〔1〕 见六年九月六日政府公报。

〔2〕 见六年九月六日政府公报。

〔3〕 见七年一月二十七日政府公报。

〔4〕 见十年六月二十四日政府公报。

西、福建、湖北、山西、四川等省是；有由所在省军政长官（都督）兼任者，如上述六省之外其余各省是。

二 **各处司** 行政公署设总务一处，内务、财政、教育、实业四司，公署所设员额，划一令规定由各省民政长拟具相当人数，经由国务总理，呈请总统核定。依照陕西省呈报，该省公署当时即设科长二十员，科员一百五十员，秘书六员，技正一员，技士二员，总共一百七十九员，此外各司处长以及雇用人员仍不在内。

二年三月，国务院拟定各省行政公署办事章程，对于公署所设员额，大加裁减。依照该章程规定及此后国务院之解释，行政公署所设人员，除司长、秘书、技正、技士及雇员外，其余科长、科员等，全署不得超过六十人。虽有河南兼民政长，以人数不敷分配，电请增加员额为八十，然究未得国务院之核准。

其后复因财政艰窘，经国务会议议决，各省行政公署，除司长以上人员及雇员不计外，只应设秘书一员，科长十三员，技正一员，科员四十三员，技士二员，总共为六十员。较之各省行政公署办事章程^{〔1〕}所规定者，又为减少。该项决议经财政部通行后，各省虽有反对之举，然中央之意见终未改变。上述人员之外，划一令规定：公署各处、司得雇用雇员，至其名额若干，则无规定。兹将公署各处司之组织与职掌分段于后。

（一）**厅务处** 行政公署设总务处一，内置秘书、科长、科员分办处务，而以民政长之名义行之，于必要时且得酌用雇员。至秘书、科员之员额为若干，划一令规定，由民政长拟定相当人数，经由国务总理，呈请总统核定，因之并无法定限制。当时陕西行政公署总务处即置秘书六员，科长四员，科员三十员，此外更设技正一员，技士二员，除雇员外，总共全处计有四十三人。二年三月国务院所定各省行政公署办事章程，虽限制全署员额不能超出六十，然对于秘书、技正、技士则未加限制，以此总务处之员额，仍有伸缩之自由。及至国务会议决议案于二年九月经财政部通行后，总务处所设员

〔1〕 见二年三月二十三日政府公报。

额，始有较严限制。兹记奉天行政公署总务处所设员额，以见当时各省之一斑。奉天总务处计设秘书一人，科长三人，科员八人；至于雇员，则不在内。秘书、科长、技正，统系荐任，划一令规定，由民政长呈由国务总理，荐请大总统任命；科员及技士，则由各民政长委任。

至于总务处之职掌，依照各省行政公署暂行办事章程规定，则如下述：

- 一、关于机要事项；
- 二、关于印信事项；
- 三、关于统计及报告编制事项；
- 四、关于职员履历及进退记录事项；
- 五、关于文件之收发、分配、保存、编纂事项；
- 六、关于会计及庶务事项；
- 七、其他不属于各司事项。

(二) **各司** 行政公署设内务、财政、教育、实业四司。各司置司长一人，承民政长之指挥，总理本司掌务，而以民政长之名义行之。司长依划一现行各省行政官厅组织令规定，由民政长呈由国务总理呈请总统简任。三年三月大总统令规定司长任免办法如下：“各省遇有司长出缺，先由该省民政长电呈派员代理。如有人地相宜人员，准其开具履历及平日政绩，呈请发交院部汇同存记人员，一并开单呈请简任。其因废弛职务及重大情节，应免去本官及人地不宜应另行任用者，亦由该省民政长先行电请解任，派员代理，一面另行详叙事由呈候褫免。”

上述四司，乃一般省份所皆设。惟有些省份，或因财政艰窘，或因其他事件，亦有呈准裁其一二者。如广西行政公署，即因经费困难，裁撤教育司，而将该司所掌事务移归内务司设科办理。又有自始即以财政支绌，而所设各司不符定制者，如新疆行政公署当划一现行各省行政官厅组织令，颁布之始，即仅设内务、财政两司，而将教育、实业分设二局管理。^[1]又行政公

[1] 查新疆即此二局，亦仍不克维持，不久则又裁局，而于内务司分设二科，掌理教育、实业矣。