

# 民国时期中央与地方关系

李国忠 著

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

民国时期中央与地方关系/李国忠著. —天津:天津人民出版社, 2005.1

ISBN 7-201-04911-9

I. 民... II. 李... III. 中央和地方的关系—研究—中国—民国 IV. D693.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 116972 号

天津人民出版社出版、发行

出版人:刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话 (022)23332446

网址: <http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱: [tjrmchbe@public.tpt.tj.cn](mailto:tjrmchbe@public.tpt.tj.cn)

天津市永源印刷有限公司印刷

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷

850 × 1168 毫米 32 开本 14.25 印张 1 插页

字数 400 千字 印数 1-1 000

定价:25.00 元



### 作者简介

李国忠，1970年生，河北省石家庄市获鹿县李村乡闫同村人，历史学博士，副教授，现就职于南开大学马克思主义教育学院。主要从事民国史、中共党史、毛泽东思想的研究。已在《南开学报》、《史学月刊》、《社会科学战线》等刊物发表论文20余篇，参加了《中国现代监察制度史论》、《第三代中央领导集体的党建理论与实践》等7部著作和教材的撰写。

## 内容提要

本书按中央政权的更迭顺序全面论述了民国时期中央与地方关系的历史发展，特别着重于思想的论争、中央与地方职权的划分、中央与少数民族的关系等方面的内容。本书还分专章论述了孙中山关于中央与地方关系的思想，以及中国共产党关于中央与地方关系的理论与实践。在此基础上，本书最后分析了影响民国时期中央与地方关系发展的诸因素，中央与地方的监控、合作、沟通机制，并总结了这一时期中央与地方关系发展的特点、影响和经验教训。

## 序

李国忠博士撰写的《民国时期中央与地方关系》即将问世，史坛又增添新的成果，这是值得高兴的事。

中央与地方关系的研究，近年来是一个热门话题，也是永远研究不尽的课题。不论国家大小，任何国家的各个时代都有这一问题。我国不少学者在这一学术领域中，对我国历史上一些朝代作过探究，希冀从中获得有益的启示。李国忠在南开攻读博士学位期间，把目光也投向这一方面，选择了距离今日最近的民国时期中央和地方的关系，进行探索。

研究历史，和其他学科有所不同，必须多读书，读好书。知识的积累是一个渐进的过程，不可能一蹴而就，是要下苦功夫的。民国时期是我国社会大变动时期，是从传统到现代化的转型时期，西方思潮不断涌入中国。中国政治制度，不再是皇帝一人专权的政治传统了。民主政治在逐步起着作用，或者说在形式上已有了民主政治的框架。研究这一时期的中央和地方关系，必须知古知今，知中知外，才能研究深透。还应该考虑的是，民国初年出现了北洋军阀统治时期，战争不断，政权更替频繁，社会动荡不安，中央与地方关系的发展也处于困顿之中。许多学者和政治家不倦思考，提出了自己的主张和学说，这其中不乏激烈的论争。在实践层面，也就宪法规范、权限划分、地方自治、中央与少数民族地方关系等方面进行了探索。这些论争、学说、探索，都是时代的产物，对这一时

期,也应作出恰当的论述。

李国忠是一位年轻的同志,曾在中国近现代政治制度研究方面倾注了一定的精力。他勤于读书,翻遍了有关书刊,善于思考,不断捕捉问题。我应邀参加了他的论文答辩会,当时我们都认为他的论文基础很好,是有学术价值的。文章应该更充实、厚重一些。后来他对论文进行了补充。我阅读了他送来的稿子。与博士论文相比,内容大大充实,不仅补充了中央与少数民族的关系、中共对中央与地方关系的探索,关于孙中山中央与地方关系的设想也更加系统。关于中央与地方关系的影响因素、特点以及经验教训等都有了新的内容。文章结构安排也完全与博士论文不同。

该书第一、二、四、五章详细叙述了南京临时政府、北京政府时期有关中央与地方关系的论争与实践,每个时期的内容大致包括了社会上关于中央与地方关系的论争,在根本法制定过程中的论争,地方自治的发展,中央与地方职权的划分,以及中央与少数民族的关系等。作者在第三章详细概括了孙中山关于中央与地方关系的设想,并将其划分为均权学说、地方自治思想和中央处理少数民族问题的主张三个方面。作者将孙中山的有关思想放在国民党统治时期之前,既便于人们认识国民党政府中央与地方关系思想的来源,也便于人们就孙中山有关思想和国民党政府的实践进行比较。中国共产党在民国历史上是一支举足轻重的政治力量,作者在第五章专门论述了中共在各个历史发展阶段关于中央与非少数民族地方、中央与少数民族地方关系的理论与实践。

在前六章具体的、历史分析的基础上,作者在最后一章对民国时期中央与地方关系的发展进行了综合分析,包括影响中央与地方关系发展的因素、中央与地方关系的运行保障机制、中央与地方关系的总体特点,民国时期中央与地方关系发展对国家统一、挽救民族危机、实现现代化等方面产生的影响。最后,作者总结了民国时期中央与地方关系发展的经验教训。

严肃认真的学者,其作品总是能凸显出一些特点的。首先,这部书在写作上,全面分析与突出重点相结合。对民国时期中央与地方关系的发展进行了全面的梳理,包括了南京临时政府、袁世凯政府、袁世凯之后的北京政府、国民党政府等各个时期,不仅包括中央与非少数民族地方关系,也包括中央与少数民族地方的关系,还包括了中国共产党对中央与地方关系的全面探索。不仅记述了中央与地方关系的历史发展,也对中央与地方关系进行了综合分析。这样就形成了一个整体的框架。在全面的分析中,作者并不是面面俱到,事无巨细,而是突出了中央与地方关系的模式、中央与地方的职权划分、中央与少数民族的关系、中共的探索、中央与地方关系的影响因素、运行保障机制、经验教训等方面。

其次,静态分析与动态分析结合。过去对中央与地方关系的研究,许多集中在对组织机构、人员设置等制度的静态描述上,缺乏对双方关系在实践中的动态的分析,对实际政治中的一些关系到双方重大利益的斗争缺乏审视。作者注意到了这一点,不仅对静态的、制度的中央与地方关系进行分析,而且注意考察中央与地方关系的实际情况,从中探讨中央与地方关系在理论与实际上的差异,使认识更接近于历史的真实。

最后,提出了自己的一些见解。如对孙中山中央与地方关系的总体概括;把民国时期中央与地方关系的论争按照中央集权与地方分权、均权,联邦制与单一制,地方自治制进行划分;如对经验教训的总结,特别是要使中央与地方关系健康发展,必须有一个科学的、明确的指导原则,要从根本上解决中央与地方关系问题,必须解决两个问题,一个是地方的地位或性质问题,一个是中央与地方的权限划分问题。

一本专著总有不足之处。这部书的一些论述和分析有待加深,在文字上一些地方似应简练。书稿总是越改越精。

作者在这一学术领域中,已掌握丰富的资料,具有广博的知

## 目 录

绪论	( 1 )
第一章 南京临时政府及北京政府时期中央与地方关系的论争	( 9 )
第一节 中央与地方关系的论争	( 10 )
一、联邦制与单一制的论争	( 10 )
二、中央集权与地方分权的论争	( 22 )
第二节 国会制宪过程中中央与地方关系的论争	( 28 )
一、《临时约法》和《天坛宪草》制定时期	( 28 )
二、国会第一次恢复与继续议宪时期	( 36 )
三、国会第二次恢复与“贿选宪法”	( 42 )
第二章 南京临时政府及北京政府时期中央与地方关系的实践	( 49 )
第一节 地方自治的发展与顿挫	( 50 )
一、地方自治的含义、要素及其和中央与地方关系的联系	( 50 )
二、清末地方自治的出现	( 55 )
三、民初及袁世凯时期地方自治的兴衰	( 58 )
四、北京政府时期地方自治的进行	( 60 )
五、联省自治运动	( 62 )
第二节 南京临时政府及北京政府时期中央与地方的职	

权划分·····	( 68 )
一、南京临时政府时期·····	( 68 )
二、袁世凯统治时期·····	( 71 )
三、袁世凯之后的北京政府时期·····	( 86 )
第三节 南京临时政府及北京政府时期中央与少数民族 地方关系·····	( 97 )
一、中央管理机构的设置·····	( 97 )
二、少数民族地区的军政设施·····	( 100 )
三、中央对少数民族地方的施政方针与措施·····	( 109 )
四、中央与少数民族地方关系的特点与演变·····	( 113 )
第三章 孙中山关于中央与地方关系的构想·····	( 119 )
第一节 孙中山的均权主义学说·····	( 120 )
一、均权说的历史发展·····	( 120 )
二、均权说的内涵·····	( 125 )
三、均权说的科学价值·····	( 131 )
第二节 孙中山的地方自治思想·····	( 135 )
一、孙中山地方自治思想的来源·····	( 135 )
二、孙中山地方自治思想的历史发展·····	( 138 )
三、孙中山地方自治思想的内涵与评价·····	( 142 )
第三节 孙中山关于处理少数民族问题的主张·····	( 149 )
一、孙中山民族主义思想产生和发展的主要因素·····	( 149 )
二、孙中山民族主义思想的发展·····	( 152 )
三、孙中山关于国内民族问题的主张·····	( 164 )
第四章 国民党统治时期的中央与地方关系(一)·····	( 166 )
第一节 国民党制宪过程中中央与地方关系的论争·····	( 166 )
一、《中华民国训政时期约法》中的中央与地方关系·····	( 166 )
二、《五五宪草》制定过程中中央与地方关系的论争·····	( 171 )
三、《中华民国宪法》的制定和中央与地方关系·····	( 177 )

第二节 国民党统治时期地方自治的发展	(184)
第三节 抗战前国民党统治区中央与地方职权的划分	(189)
一、政治方面	(190)
二、经济和财政方面职权的划分	(200)
三、其他社会职能方面的职权划分	(214)
第五章 国民党统治时期的中央与地方关系(二)	(225)
第一节 抗战中及抗战后国民党统治区中央与地方的 职权划分	(226)
一、抗战中的国民党统治区	(226)
二、抗战后的国民党统治区	(249)
三、国民党统治时期中央与地方职权划分上存在的 问题	(261)
第二节 国民党统治时期中央与少数民族地方的关系	(262)
一、国民党统治时期的民族政策	(262)
二、中央主管机构的设置及对少数民族地方制度的 厘定	(267)
三、中央对少数民族地方的施政措施	(274)
四、外部势力对中央与少数民族地方关系发展的干扰 与阻碍	(285)
第六章 中国共产党关于中央与地方关系的设想与实践	(292)
第一节 中央与非少数民族地方关系的设想与实践	(293)
一、最初的设想	(293)
二、苏维埃时期的中央与地方关系	(298)
三、“特区”与特制	(310)
四、抗战胜利后的探索	(323)
第二节 中央与少数民族地方关系的探索	(332)
一、革命根据地的民族状况	(332)
二、苏区的民族政策	(335)

三、抗战时期民族政策的发展 .....	(341)
四、民族区域自治的理论与实践 .....	(351)
<b>第七章 中央与地方关系的综合分析</b> .....	(362)
<b>第一节 影响中央与地方关系的因素</b> .....	(363)
一、军阀和派系政治的影响 .....	(363)
二、传统的中央集权观念和制度的影响 .....	(366)
三、地方主义的影响 .....	(368)
四、西方观念和制度的影响 .....	(371)
五、政党制度的影响 .....	(372)
六、国内外政治形势的影响 .....	(378)
七、行政区划的影响 .....	(380)
<b>第二节 中央对地方的监控</b> .....	(387)
一、立法监控方面 .....	(387)
二、军事震慑方面 .....	(389)
三、人事监控方面 .....	(390)
四、财政监控方面 .....	(394)
五、直接行政监控方面 .....	(396)
六、司法监控方面 .....	(399)
<b>第三节 中央与地方的合作</b> .....	(400)
一、从合作的领域看中央与地方的合作 .....	(400)
二、从中央与地方的合作方式看双方的合作 .....	(404)
<b>第四节 中央与地方的政治沟通</b> .....	(407)
一、会议方式 .....	(408)
二、会商方式 .....	(409)
三、中央征询地方意见方式 .....	(410)
四、考察、调查、视察、检查等方式 .....	(411)
五、中央驻地方人员的报告方式 .....	(413)
六、中央与地方政府间的公文往来方式 .....	(414)

---

第五节 中央与地方的摩擦与冲突 .....	(415)
第六节 民国时期中央与地方关系的特点及影响 .....	(418)
一、中央与地方关系的特点 .....	(418)
二、中央与地方关系的发展对民国社会影响 .....	(425)
第七节 民国时期中央与地方关系发展的经验教训 .....	(428)
主要参考书目 .....	(436)
后记 .....	(441)

# 绪 论

## 一、本课题的研究缘起、研究状况

90年代,中央与地方关系成为学术界关注的一个重大问题,其重要导因就是当时中国的现实。对现实问题的思索必将引起人们对国内外中央与地方关系历史发展的考问,而对历史的解释也是对现实的思考。就这样,笔者把民国时期中央与地方关系的研究作为攻读博士学位期间的选题。

关于本课题的研究,主要的著作有:辛向阳《大国诸侯》、施养成《中国省行政制度》、王赣愚《中国的政治改造》、林尚立《国内政府间关系》、李达嘉《民国初年的联省自治运动》、张金鉴《均权主义与地方制度》等。此外,大量的断代史、政治制度史方面的著作也间接地涉及到了这一问题。有一些论文专门概括论述了民国时期中央与地方关系的发展,但大部分文章是对某一个问题的论述,如孙中山的均权主义、联邦制在中国的发展、联省自治运动、地方主义问题等,且已有相当的深度。这些是笔者进一步研究的基础。

从目前的研究来看,仍存在很多不足。一是缺乏系统的、全面的研究。就著作来看,有的研究表面化、简单化,有的研究只讲了几种思想模式。有一些著作对中央与地方的关系进行了较深入的研究,但大多侧重于某个历史阶段,或针对某一特殊方面。就论文来说,同样也多是就某一个阶段或某一特殊问题进行的研究。民国时期中央与地方关系研究的零散、缺乏系统和全面性更突出地表现在:缺乏对中央与地方关系发展脉络的总体把握;缺乏对制约

中央与地方关系发展因素的分析;缺乏对中央与地方关系对民国社会发展影响的估价;缺乏对其经验和教训的总结。二是侧重于静态的描述。涉及到中央与地方的研究,多集中在对中央与地方组织机构、人员设置等制度的静态描述上,缺乏对双方关系在实践中的动态分析,对实际政治中的一些关系到双方重大利益的斗争视而不见。如民国初期的省制问题,不但是制度的规定,而且关涉到双方的切身利益,成为政治斗争的焦点。国会中中央与地方关系的论争,同实际政治过程也是不可分割的。因此,在对中央与地方关系进行制度描述的同时,必须加强对它与实际政治联系的分析,加强对双方互动关系的真实把握。三是微观研究中的不足,对某些具体问题的研究有待拓展与进一步的探讨。如对孙中山均权主义的内涵就存在许多的争论;关于中央与少数民族地方的关系、中国共产党(以下简称为中共)对中央与地方关系的思考与实践,也有待于进一步探讨;对国民党统治时期中央与地方关系的研究更是如此。

## 二、中央与地方关系的定义、内涵、特征

研究中华民国时期的中央与地方关系,必须对中央与地方关系的定义、内涵和特征有一个界定,这是研究的理论出发点,否则,研究将无从着手,也将失去依据。

什么是中央与地方的关系?对此,学者们的意见分歧很大。主要有以下一些观点。

第一种观点(布赖克维尔百科全书的解释)认为,中央与地方的关系是指“任何组织内部存在的中心与外围、整体与局部之间在结构和能动性方面的关系”。就其词条的内容分析,它所讨论的主要还是限于中央与地方政府在政治和行政管理方面的分工关系。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 邓正来主编:《布赖克维尔百科全书》,中国政法大学出版社,1992年,第96页。

第二种观点认为,它“主要是指一定的国家组织形式下中央政府与地方政府之间权力分配及统属关系”,其主要内容即中央政权与地方政权的上下统属与它们在行政、财政、军事、司法等方面的权力分配。<sup>①</sup>

第三种观点认为,它是“以一定利益为基础并体现某种利益关系的占统治地位的阶级内部的一种政治关系和权力结构关系”,其实质是利益关系。它主要包括三个方面:物质利益关系、国家组织结构和双方的职权划分,而且这三个方面紧密相连。<sup>②</sup>

第四种观点把中央与地方关系作为政府间关系的一种,认为从决定政府间关系的基本格局和性质的因素来看,主要有权力关系、财政关系和公共行政关系。<sup>③</sup>

第五种观点认为,中央与地方的关系是中央国家机构和地方国家机构之间关系的简称,它是国家整体与部分关系的集中表现。

第六种观点认为,中央政府和地方政府的关系问题,是一个国家结构的形式问题,是中央与地方的权限划分问题。主要内容包括处理中央与地方关系的基本原则;中央与地方干部管理权限的划分;中央立法和地方立法的关系;中央与地方的经济关系;中央对地方的行政控制。<sup>④</sup>

除了以上提到的学者的意见外,还有学者提出中央与地方关系包括以下几个方面:中央与地方的职权关系、中央与地方的组织关系、中央对地方的监控关系、中央与地方的合作关系。有的提出中央与地方关系主要包括:国家结构、中央与地方的权限划分、中央对地方的控制与双方的合作关系。

---

① 李治安主编:《唐宋元明清中央与地方关系研究》,南开大学出版社,1996年,第1页。

② 辛向阳:《大国诸侯》,中国社会出版社,1995年,第15页。

③ 林尚立:《国内政府间关系》,浙江人民出版社,1998年,第71页。

④ 谢庆奎主编《当代中国政府》,辽宁人民出版社,1991年。

可见,人们对中央与地方关系的定义各不相同。另外还要指出的是,人们对中央与地方的含义也有不同的意见。在用词上,有的人认为它是指中央政府和地方政府,有的人认为是指中央国家机构和地方国家机构。在使用中央政府和地方政府这一对范畴的学者当中,意见也不一致。他们对政府理解有广义和狭义之分。广义的政府是指依法行使国家权力的一切机关;狭义的政府是指执行法律、组织政府的行政机关。在我国,一般在狭义的意义上使用这一概念。由于这些差异,使学者们的意见更为复杂。

笔者认为,中央与地方关系是指中央政权机关和地方政权机关在行使其职能过程中所形成的一系列相互关系的总称,它主要包括宪法或法律所体现的双方在有机统一体中的地位与权限;处理双方关系的原则;中央与地方关系的保障机制;制度的和实际存在的各种具体关系或在双方之间出现的一系列重要活动。一般来说,中央政权是国家利益的代表,地方政权是地方利益的代表,中央与地方关系的实质,就是国家利益和地方利益的关系。从国家结构的角度看,国家利益是一个国家的整体利益,而地方利益则是一个国家的局部利益。无论从哪个角度讲,中央与地方关系都是一个矛盾统一体。如何协调好中央与地方的关系,是各国政治、经济和社会发展的一个重大课题。

笔者认为,中央与地方关系,具有以下一些特点:

全面性。中央与地方关系是中央政权和地方政权在行使其职能过程中所形成的一系列相互关系的总称,它不仅表现在财政、行政、立法、司法等方面,而且涉及到双方在行使政府职能时在各个方面形成的关系。它不仅指政府组织间的关系,而且也涉及到政府官员甚至公务员之间的关系。它不仅包括法律上形成的关系,而且包括实践中产生的关系。

规范性与非规范性、动态与静态的结合。它不仅指表现在法律和制度上的规范的、静态的中央与地方关系,而且包括非规范性

的、不成文的关系或活动。后者有时是前者的具体化,有时会突破规范性关系,甚至与规范性关系完全相反。这就要求我们在研究中央与地方关系时,不能局限于双方的组织关系与职权划分,还要关注双方的实际关系及其动态发展。

相互性。中央与地方关系是一种中央和地方相互作用的关系,既有中央对地方的影响和作用,也有地方对中央的影响和作用,只有从两个角度来考察,才能认识中央与地方关系的全貌。这一点提醒研究者不要忽视地方对中央的互动作用。

变动性。从历史来看,中央与地方关系不是一次性或偶然间发生的,也不是一经产生就固定不变的。由于受政治、经济、文化传统、民族、地理环境等多方面因素的影响,它会处于一种变动的状态中。

### 三、研究范围、方法和主要内容

本课题研究的时间范围是从1912年到1949年,主体范围是南京临时政府、袁世凯政府、北京政府、国民党政府统治时期的中央政府与地方政府的关系,包括中央和少数民族地区的关系及中国共产党对中央与地方关系的探索和实践。

中央与地方关系的研究是一个涉及到历史学、政治学、法学等各种学科的交叉性课题。本书主要运用以下几种方法进行研究:第一,相关历史资料的搜集、整理和分析。例如,笔者对宪法规范性文件产生、有关中央与地方权限的大量法规以及中央与地方关系模式的论争等方面的资料进行了整理,从中归纳、分析在根本法中中央与地方关系的界定、中央与地方的职权划分、中央与地方的模式等问题。第二,理论与实际的结合。笔者不仅对静态的、制度的中央与地方关系进行了分析,而且考察了中央与地方关系的实际情况,从中探讨中央与地方关系在理论与实际上的差异,使认识更接近于历史的真实。第三,政治学、法学与历史学的结合。民