

电子图书



信息技术的结晶

人类文明的载体

网络的基本资源

绪 言

(一)

政治制度是庞大的文化家族的一个成员。

从历史的地平线上，款款地走来了人类文化的骄子：物质文化、观念文化、技术文化、礼俗文化……人们对它们投以赞赏的目光。唯独对制度文化，尤其是对政治制度，却往往给以不好的名声。这是因为在剥削阶级占统治地位的国家里，制度文化主要是用来维护剥削者利益的工具。

的确，那个时代的政治制度，是压迫与欺凌的同义语，意味着镣铐与监狱，数不清的强迫遵守的法令与说不完的冤情。

但是，政治制度作为一种文化现象，还有它的另一面。我国古籍中称政治制度为典章法度。与世界上其他国家相比，我国古代的典章法度，在文化史上有相当重要的地位。象中国这样一个幅员辽阔、人口繁盛的多民族国家，能够保持统一国家型态达两千年以上，这本身就是中华民族文化成就的标志之一，反映了历代王朝管理国家的丰富经验。中央权力的完整性、中央与地方权威的上下呼应、线性权力与点性权力的结合、机构运转与教义无形力量的配合，等等，都值得研究借鉴。当然，古代政治制度中也有许多糟粕，个人意志超制度的运用，监督机制的无力，致使君王昏庸、决策错误时，没有一种力量能起到“控制阀”的作用，直至以改朝换代告终。这无数次重复过的历史，民国时期再次出现，它从反面成为人们的文化财富。

(二)

政治制度确实是一个复杂的研究对象，甚至至今仍对它的确切内涵莫衷一是。有的说政治制度即政体，是指统治阶级采取何种形式实现自己的统治；有的说政治制度包括国体与政体；也有的说它的外延大于国体+政体，政治制度即政治体制。然而政治体制这一概念的共识度更逊于政治制度，《辞海》直到最新版（1989年版）还没有这一条目。

这种情况，反映了人类政治生活的内容在不断拓展。从前曾把古代职官史当作古代政治制度史来研究，今天如果再将现代政治制度史看作现代职官史，显然是大不够了。如果求同存异，下面这些认识可能被共同接受：一国的统治形式服从于国家的性质；统治阶级治理国家的政治规范、政治构架、政治文化与政治运行程序，是研究一国政治制度的基本内容，它们具体反映在立法制度、行政制度、司法制度、政党制度、吏治制度、地方制度以及国家构造形式等制度之中。军事制度对于政治制度来说，既有相从属的一面，又有相对独立的另一面。

政治制度史是建立在历史学、政治学、社会学、法学、文献与考古学等基础上的一门交叉学科，因此它的研究水平不能不受到相关学科的发展状况以及研究者自身对相关学科的掌握状况的制约。当前国内从事政治制度史研究的，主要是历史学家、政治学家与法学家。研究方法也各有特点，有的重在制度本体的研究，有的则把制度放在历史演变过程中进行研究。识者提出，研究政治制度有两项基本要求，即不但要指明是什么，还要指出为什么。一种制度的产生、衍变、消失，都有它的历史缘由，有它所依据的政治、社会

条件。从政治制度兴亡的原因中引出可供借鉴的东西，是我们研究政治制度史的目的所在。

（三）

和古史上的各代一样，中华民国“代”是一个独立的政治阶段。由于某种合理的原因，民国史的研究起步较晚。民国政治制度史作为民国史的一个专门史，因受到政治学、社会学长期停顿的影响，研究基础更为薄弱。但这是一片十分值得开拓的土地，有着丰富的内容，对后人具有重要认识价值。我们常说中华民国是一个半封建半殖民地国家，这是对的；然而从政治制度上看，则是半封建半资本主义的，它兼有封建专制与资产阶级民主制的某些内容，是封建政治制度依然存在，但正在逐步消亡；资本主义民主脉息微弱，但正在缓慢增强的过渡时期。中华民国的统治者，从北洋军阀到蒋介石，对封建专制制度作了极为精细、巧妙的解剖，保留了它的专制性，剥离了它从中世纪带来的残暴性而换成资产阶级政治制度的欺骗性。于是“民主”这个反封建的武器在民国时代变成了封建的武器。

国民党民主制的出现便是一个具体例证。这种民主制不同于西方资产阶级民主制。西方民主制的重要特征之一是实行政党政治。国民党民主制的倡导者则公开宣告实行“一党专政”，根本拒绝政党之间的竞争，民主只是国民党的民主，而不是人民的民主，“民权仅拥护并实行国民党的主义的人才得享有”。蒋介石亲口宣布的这一原则，暴露了这种“民主制”浓厚的专制色彩。

世界在变，民国政治制度也在变。崛起的社会主义世界体系、蓬勃兴起的国内人民民主运动，迫使民国统治者收敛它的封建性而增加它的“民主性”；西方资本主义大国从自己的政治价值观出发，也要求民国政府建立民主形象，以此作为提供援助的条件。这便是第二次世界大战后国民党政府实行“宪政”的背景，并由此成为中国政治史上由封建制向民主制转变的过渡角色。

（四）

中华民国政治史的分期，通常分为南京临时政府时期、北洋政府时期、国民党南京政府时期。这一划分方法，是以在中国大部分版图上行使主权、外交上得到承认的合法政府为标志。

以政治制度为对象，上述划分方法便不完全适用。因为北洋政府初期，在袁世凯任临时大总统时，政府的名称与南京临时政府一样，都称作中华民国临时政府。北京临时政府的基本政治制度系由南京临时参议院所制订、孙中山以临时大总统名义公布的《临时约法》为依据的。这是一种资产阶级类型的政治制度。尽管政府（临时大总统与国务院）已控制在北洋军阀手中，但政权还不能说已完全变为北洋军阀的政权，政权的重要组成部分议会仍是资产阶级占据多数席位，在一定程度上发挥着对政府的监督作用。直到袁世凯查禁国民党，解散议会，废弃“临时约法”，颁布“袁记约法”，这才开始了政治制度的阶段性的变化，进入了北洋军阀政治制度时期。袁世凯死后，继起的皖、直、奉各系军阀操纵下的北京政权，虽从形式上恢复了议会制，

但议会已不是资产阶级监督政府的机关，而只是北洋军阀手中的玩偶，孙中山愤怒地称这种议员为“猪仔议员”。在政治制度史的分期上，它们都属于北洋军阀政治制度时期。

纵观中华民国的 38 年历史，其政治制度史的分期可分为以下六个段落：一、民族资产阶级的政治制度（1912.1—1913.10）；二、北洋政府的政治制度（1913.11—1928.6）；三、民族资产阶级领导的军事专政下的政治制度（1917.8—1922.6）；四、各革命阶级联合专政下的政治制度（1924.1—1927.7）；五、国民党一党专政的政治制度（1927.4—1948.5）；六、国民党的“宪政”制度（1948.5—1949.9）。以上各段落中有部分交叉，这是因为中国反复存在着独特的“南北分治”现象。

在民国历史上，还有一些特殊的政权，它们以中央政权形式出现但局处一隅；它们不为全国所承认但具有资产阶级革命的意义。护国战争时期的军务院和孙中山三次在广东建立的政权便是这一类。它们自然也得不到国际的承认。一些冷峻的历史学家主张把它们与某些地方割据政权同等看待，自也有一定道理。但是，人们也注意到了革命的政权，总是由小到大，由局部到全体，由不被外交承认到被承认。如果这个政府代表了与封建势力相对立的资产阶级革命力量，是辛亥革命方向的继续，则人们有理由把它看作是与地方封建割据政权相区别的革命政权，是生长过程中的政权，是与后来的国民政府血脉相通的政权。

（五）

民国政治制度有两个来源。一是对中国古代政治制度的承袭。梁启超在上世纪末所作《古议院考》一文中，追溯了近代议会制度的历史，认为中国古代虽无议院之名，而有其实，《孟子》中的“上大夫”，即近代上议院议员，“国人”即下议员，并认为汉的谏大夫、博士、议郎都是议员，因为他们不属署、不值事、专司议论、人数多至数十人，这些都与近代议员特点相似。本世纪 20 年代，高一涵在《中国内阁制度沿革》一书中提出了中国古代宰相制度与近代内阁制度相似的看法。他特别举了《史记》中《陈丞相世家》为例，说明丞相总揽政务，指挥各部门行使国家行政职能，而自己并不专司某一具体部门事务的特点，实与内阁首相性质相近。

也许中国文人容易有一种“外国有的，中国古已有之”的习气。但梁、高的上述考察，不能说毫无道理。政治制度既然反映了管理国家的经验，则建立了几千年大一统局面的中国帝王能够总结出一些有用的管理方法，而这些方法中所包含的合理因素恰为近代西方政治制度所印证，应当是可能的。事实上，政治制度的继承性是一种客观现象，不但同一阶级，后朝可继承前朝，即使不同阶级，亦可采用它一阶级的有用的东西，资产阶级的共和制不是就被无产阶级采用而建起社会主义共和国了吗？孙中山也说他的五权分立制度中的监察制度与考试制度，是从古代御史制与科举制学来的，认为那是“中国古代的良制”。

民国政治制度的另一个源头，也是更重要的来源，是受西方资产阶级政治制度的影响。从鸦片战争后，地主阶级开明派为了“制夷”而提出“师夷”即学习西方的口号起，最早“睁眼看世界”的中国人便看到了西方“政教”即政治思想、政治制度的诸多优点。《海国图志》、《使西纪程》为当时的

同胞们提供了这一方面新奇而惊人的信息。从此以后的几十年间，中国资产阶级为了中国近代化作了不懈的努力，其间经历了 19 世纪 40—70 年代洋务派外交官的考察活动、始于 1875 年的早期改良派的宣传活动、1895 年的维新运动和随后独领风骚的辛亥革命运动，等等。它们之间尽管有质的区别，但它们所提出的政治制度的主张一个比一个深刻则是事实。被民族危机催得早熟的中国资产阶级顾不得自己的幼稚和力量弱小，一代又一代付出努力，想把西方近代化运动引入中国，每一代人都在自己所处的历史条件下做了前人所不曾做的事。民主运动正是一个“接力”运动。当跑向终点的最后一棒接力者享受鲜花和欢呼时，人们是不会忘记起跑者的艰辛与寂寞的。

（六）

中华民国是一个充满矛盾的集合体。且不说统治者与被统治者的矛盾，国家本来只属于统治阶级。就是在统治阶级内部，也存在着各个势力集团之间的重重矛盾，并由此演化出政治关系、经济关系、社会关系层出不穷的纷争。位居中央的势力集团运用政治制度来调节矛盾，维护统治地位。但单靠制度的作用是不够的，因为在旧中国的政治关系、经济关系、社会关系之间，有一个交叉的“势力场”存在着，这个“势力场”即军事集团，它操纵着、调度着所有的关系物与矛盾体。民国早年有人把“军”字中间的一竖写出去，变成“■”字，寓意军人要出头，便是军人的支配欲与支配地位的反映。“军人干政”在民国时期是司空见惯的事实。以武力干预国家政治生活的，通常都说始于袁世凯，殊不知始作俑者却是资产阶级革命家黄兴，而他又恰恰是为了南京临时政府而这样作，这是早年史家有记载的。在发达的资本主义国家，法律规定军人不入党、不从政、不作总统、不过问政务，国家的政策由垄断资产阶级通过政治家之手制订。民国则不然，政策由军事势力决定，政治家不过是军人手中的玩物。政府的法律曾规定现役军人不得担任省政府主席，而环顾旧中国，有几个省的主席是文官？民国政治制度是堂皇的、洋洋洒洒的，而在它的背后，充满着各式投机、勾结、狡诈、分化、收买与变节行为。虽然宣称实行了“权力制衡原则”，甚至也有过一些敢于弹劾的“清官”，但在“豺狼当道，安问狐狸”的时代，任何制度都只是新、旧军阀们腰带上的装饰品。

（七）

最后，关于本书的编著，还有些话要说。

奉献给读者的这本书，从 1985 年接受国家教委下达的任务起，到现在已六度寒暑。在终于完稿之时，对各方面在长时期中所给以的热心帮助表示由衷的感谢。复旦大学历史系的几届领导和众多同事给了我许多关心与支持。复旦大学图书馆、复旦大学历史系与政治系资料室、中国第二历史档案馆、重庆市图书馆都为我提供了方便。上海人民出版社朱金元、胡小静同志从一开始便对本书的出版表示了极大的热情并给予重要帮助。我本是一个病弱之躯，能在完成教学任务的同时写成此书，端有赖于陈静仪同志长期的悉心相助。在此一并表示深深的谢意。

本书力求以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，遵循实事求是的原则，反映中华民国政治制度的历史演变规律及其真实面貌。书中参考吸收了学术

界许多研究成果，恕不能一一注明出处。限于水平，本书内容必有疏漏甚至舛误，恳请前辈、同行及广大读者不吝赐教。

中华民国政治制度史

第一章 中华民国成立前的中国政体

中国是一个长期的封建制国家。鸦片战争后，中国社会性质发生急剧变化，由封建社会沦为半封建半殖民地社会，清政府的政治制度也逐步发生相应的变化，封建皇权已失去其原先的完整性与至尊性，变为受帝国主义制约的残缺的政权。随着帝国主义侵略的步步深入，中国的半殖民地化程度也日益加深。

严重的民族危机催熟了中国的资产阶级。这个阶级在它于 19 世纪后半叶走上政治舞台时，还是一个发育不全的少年。在外国资本刺激和倾轧的双重作用下，中国资产阶级早熟了，并开始了自己的政治生涯。虽然当时它的发展程度还是很不够的，这与西方资产阶级由于自身充分发展，不能忍受封建关系外壳的束缚，因而起来革命的情形大不相同。经历了鸦片战争、中法战争、甲午战争三次剧烈的阵痛，反封建的资产阶级革命在中国发生了。

面临着革命风暴的威胁，清政府为了维持自己的统治，不得不在政治制度上作重大调整，这便是 1905 年开始的预备立宪的由来。

清政府的“预备立宪”是在内外夹击形势下被迫宣布的。外部的打击是资产阶级革命党人在各地的理论进攻和武装起义。1905 年中国同盟会的成立，革命有了统一的领导核心，并正式提出了十六字的资产阶级民主共和国纲领和首次揭橥了民族、民权、民生的三民主义旗帜。共和国和清王朝两种政治体制的对立，使清政府感到恐慌。内部的压力是统治机构中主要是汉族官员中对满洲贵族的专制日益不满。1904 年日胜俄败的日俄战争结局，在中国产生强烈震动，一般认为这是立宪制度对封建专制制度的胜利，中国要想改变贫弱状态，亦非立宪不可。清王朝统治机构中，汉族官员利用这种舆论向清最高统治施加压力，主张立宪，企图借此从满洲贵族手中分得部分权力。为了使大清王室不被潮流所推倒，慈禧决定以某种姿态进行欺骗和搪塞，因而有了 1905 年的五大臣出洋考察政治之举，并专门成立了“考察政治馆”的机构（后改称“宪政编查馆”）。

五大臣出洋考察对于清决定下诏预备立宪究竟有多大作用，似无本质的意义。因为整个“预备立宪”从一开始便是一场骗局。“走马观花”的考察，“不过一种腐败官僚之哑旅行”，回国后“委诸一素不相识亦不同行之外人使之代为报告”。慈禧下令“仿行宪政”，与其说是根据这一报告，毋宁说是根据早先的预谋。事实上，早在考察宪政大员尚未回国时，外国报纸便已看出慈禧的整个计划，说“清太后之欲立宪，实清太后愚民之术也”。

但是，预备立宪还是真真假假地搞起来了，主要采取了如下动作：

1. 颁布宪法大纲。光绪三十四年（1908 年）八月，以清帝名义公布了由宪政编查馆起草的《钦定宪法大纲》。“君上大权”是它的正文，“臣民权利义务”则是它的“附”文。即此便可知制定宪法的目的是为确立“君上”之权，并非为给人民以权利。两个部分共计 23 条，其中 17 条抄自君主立宪制的日本宪法，而删去的恰恰是日本宪法中用以限制天皇权利的条文。因而史家一针见血指出其“只可算为保障君权的宪法，与国民没有什么好处”。如规定“大清皇帝统治大清帝国，万世一系，永永尊戴”，“君上神圣尊严”

徐谦为戴季陶所作《中华民国与联邦组织》一书所写的序言。

李剑农：《戊戌以后三十年中国政治史》第 77 页。

不可侵犯”。“宪法大纲”根本拒绝采用西方“三权分立”制，在其“君上大权”中规定：“法律为君上实行司法权之用，命令为君上实行行政权之用，两权分立”，并写明“凡立法、行政、司法皆归总揽”。所谓“两权分立”也好，三权“总揽”也罢，控制阀均操于“君上”手中。更为奇特的是，对于虽在预备尚未出现的议会，宪法大纲却早已作出了种种限制，如“凡法律虽经议院议决而未奉诏令批准（值得注意的是“批准”两字）都不得见诸施行”，“凡一切军事皆非议院所得干涉”。关于宣战、媾和、缔约等重大国际关系事项，各国宪法均载明权在议会，而宪法大纲却规定“由君上亲裁，不得付议院议决”。此外，在同一时间公布的《议院法要领》中还规定“议院只有建议之权”，“所有议决事件应恭候钦定”，对于违法官员“议院只可指实弹劾，其用舍之权仍操之君上”，即使被议院弹劾，皇帝仍可照常任用，对这种无关宏旨的“弹劾”，亦只限于官员，对朝廷非但不允许弹劾，甚至连“不敬之语”亦不许有，“违者分别惩罚”。如此“立宪”，与封建君主专制制度没有多少两样。

2.成立资政院与各省咨议局，分别从名义上作为全国或各省的“民意机关”。

根据《资政院院章》的规定，设立资政院的目的是“钦遵谕旨，取决公论，预立上下议院基础”，为成立正式议院作准备。资政院议员以“钦选”、“互选”两种方法产生。“钦选”者包括：宗室王公世爵 16 人，满汉世爵 12 人，外藩王公世爵 14 人，宗室觉罗 6 人，各部院衙门官 32 人，硕学通儒 10 人，纳税多额者 10 人，以上共 100 人。互选者系由各省咨议局议员中产生，亦为 100 人。总计 200 人。资政院设总裁、副总裁各 2 人，总理全院事务。资政院常年会每年 1 次，每次 3 个月，临时会无定期，每次 1 个月。议员任期 3 年。资政院的职权是对下列事项进行议决：国家岁出入预算与决算、税法及公债、新定法典及其修改（不包括宪法）、其余奉特旨交议事项。资政院虽打着“民意机关”的旗号，实际不过是一个咨询机构，除了在《议院法要领》中已载明议院只有建议之权以外，在《资政院院章》中进一步规定当资政院对于国家岁出岁入预算决算税法公债新定法典及其修改等事项作出议决后，还要由议院会同军机大臣或各部行政大臣奏请皇帝裁夺。在这里，对于议院决议的生效，设置了两重障碍，一是奏请裁夺；二是这种“奏请”，必须由议院会同军机大臣或各部行政大臣一起出面，如果后者对议院决议有不同意见而拒不出面“奏请”，议院的决议便得不到皇帝的批准。这是以行政机关剥夺“民意机关”权力的无理条文。

各省咨议局早于资政院一年设立。1909 年上半年议员选举结束，同年 9 月 1 日正式成立。按照《咨议局章程》，成立咨议局的宗旨是“为各省采取舆论之地，以指陈通省利病，筹划地方治安”，后来又补充指出“为资政院储才之阶”，这是因为资政院议员中的一半来自各省咨议局。省咨议局议员定额在《咨议局章程》中有具体规定，最多的有顺直省的 140 人，浙江省 114 人，四川省 105 人，山东省 100 人，最少的吉林、黑龙江、新疆 3 省，各只 30 人。规定以上数额的依据，在“章程”中有附带说明，指出由于当时户口无确实统计，“不得已参酌各省取进学额及漕粮之数以定多寡。”以该省学额总数 5% 为准。东三省及新疆由于建省不久，学额漕粮俱难以作准，故

暂时决定一个数字。至于各省下属府、厅、州、县在举行选举时名额的分配，则以选举人多寡为标准，具体由本省督抚决定。省咨议局议员分一般议员与专额议员两类，前者指按上述定额选举产生的议员，后者指八旗制度尚未废除以前，有“旗籍”的各省驻防旗人，由于他们未编入所驻防地的“民籍”，如不为他们设立专额，便失去选举及被选议员的权利。专额议员在顺直省为10名，其余每省1—3名，均不包括在前面已提到的按学额与漕粮规定的各省额数以内。议员任期3年，期满后得连任1届。

省咨议局的性质名义上与西方资产阶级国家的地方议会相似；与资政院相比，它的民主性亦似充分一些，例如其议员全由选举产生，而不象资政院议员一半由皇帝“钦选”。但从其职权看，仍不能与西方国家地方议会相比。咨议局与地方行政长官督抚的关系是上下关系，从“章程”中可以看出，咨议局向督抚行文用“呈”，而督抚对咨议局则用“令”。凡咨议局议决事项，“呈候督抚公布施行”；如果督抚对于咨议局议决事项认为不可行，可“交令咨议局复议”。议员的资格审核，当选议员的公布，咨议局的议事内容、开会闭会，均根据督抚的命令。咨议局虽对地方行政进行某种限度内的监督，而咨议局本身则受督抚的严格监督。但咨议局对于督抚侵夺其权限或违背法律等事，得呈请资政院核办。这一条后来支持了一些省的咨议局敢于与本省督抚夺权，如浙江的筑路事件，江西的增加税收事件，湖南的公债，福建的预算，广东广西的禁赌禁烟，均爆发了咨议局与督抚之间的严重冲突。在这些冲突中，担任了议长职务的一些立宪派头头，因而大出风头，提高了自己在社会上的声望，也在一定意义上表明了立宪派对于封建专制制度的不满。

3.成立“责任内阁”。各省咨议局与全国资政院先后成立后，立宪派有了合法讲坛，活动更为活跃，大量发表函电，多次发起请愿，主张迅速召开正式国会和成立责任内阁。一些省的督抚，因不满于清政府正谋削减他们的职权，“也希望中央有一个正当的责任内阁出现”。1911年3月，摄政王载沣便以宣统名义下令设立“责任内阁”。在《新内阁官制》中规定内阁“辅弼皇帝担负责任”，设政事堂为内阁会议场所。内阁设总理大臣1名，协理大臣2名。凡颁布法令须经总理大臣、协理大臣会同相关的部务大臣副署，涉及所有各部的国务事项，由内阁全体阁员副署方为生效。内阁共设外务部、民政部、度支部、学部、陆军部、海军部、法部、农工商部、邮传部、理藩部等10个部，各部主管人称“尚书”，均为国务大臣。另设有弼德院用以制约内阁；典礼院掌管与行政无关系之典礼事项；法制院从事法规编纂；盐政院管理全国盐业行政；军咨府“赞襄军谋”，相当于现代国家的参谋本部。

清政府设立的第一个“责任内阁”，在13个国务大臣中满族贵族8人，蒙古贵族1人，汉族官僚4人。而在满族贵族8人中，皇族又占6人，因此，当时都称它为“皇族内阁”。

综观以上清政府标榜预备立宪所作出的三个动作，无一不是借着西方民主的外壳，抽出它原先的内核，偷换为维护封建皇权的政治工具。因此，史家评论说：“这就是皇族集权的大暴露，从此大家都明了载沣是怀着什么一种精神来立宪了。”

清政府的这种政治把戏不但欺骗不了资产阶级激进派，就连立宪派也大失所望，反清革命乃更加风起云涌。1911年10月，爆发了震惊中外的武昌

起义，紧接着驻河北滦州的陆军第 20 镇，在革命党人影响下，向清廷提出 12 项立宪条件，如政府不予采纳，即拟进兵北京。清政府惊慌失措，立即表示接受，下令解散皇族内阁，起用袁世凯重组内阁，并将资政院所拟宪法重要信条 19 条，立即“刊刻謄黄宣布”。这是清政府公布的第二份宪法类型的法令。它的内容，与《钦定宪法大纲》相比，除了继续坚持“皇统万世不易”，“皇帝神圣不可侵犯”以外，对皇权作了较多限制。如规定“皇帝之权以宪法所规定者为限”，“皇帝继承之顺序，于宪法规定之”，皇帝对内使用军队时“须依国会议决之特别条件”，“国际条约非经国会之议决不得缔结”等，均是对皇权的削弱。这是在全国革命力量打击下封建统治者苟延残喘而作出的退却，但它的退却是有限度的。在当时的世界各国，实行君主立宪制的主要有两种形式，一是“议会的君主立宪制”，君主只具有虚尊地位，不直接支配国家权力，最高立法权在议会，内阁对议会负责而不受君主指挥，例如英国；另一种是“二元的君主立宪制”，君主直接掌握行政权，内阁对君主负责，立法权虽归议会但君主对议会的决议有否决权，如当时的德意志帝国。清政府在五大臣出洋考察归来后，曾经再次派出使臣专程考察君主立宪制各国，对上述情形有所了解。在发布《钦定宪法大纲》时，清政府是企图采取一种比“二元的君主立宪制”更揽权的制度。在受到革命严重冲击，眼看帝国大厦即将倾覆时，又退而企图以“议会的君主立宪制”来自保，这便是清政府匆忙公布《十九信条》的原因，但为时已晚。不用说人民群众心向资产阶级共和国，就连立宪派也对清政府失望，他们中的许多头面人物撤回了对君主立宪制的支持，转而想在新政权中谋求一席之地。继武昌起义之后，属于清王朝前方屏障地位的长沙、九江、安庆先后响应，位于北京肘腋之地的山西亦宣告脱离清政府而独立，不到一个月，响应武昌起义者达 12 省。于是，清帝国灭亡之势遂不可逆转，而中华民国终于诞生。

第二章 资产阶级初建政权时的政治制度

从武昌起义到袁世凯解散国会并废弃《临时约法》，是资产阶级初建民主共和制度时期。其间经历湖北军政府、南京临时政府和北京临时政府三个阶段。湖北军政府不同于其它各省军政府，不但因为它产生于首义之地，它的制度对各省有示范意义；而且因为它被赋予代行中央政权的职责。南京临时政府是资产阶级共和制度的实验阶段，西方资产阶级政治制度的三大“支柱”——宪法、国会、总统与内阁——南京临时政府均以自己的独特形式付诸实行。北京临时政府虽以袁世凯为临时大总统，但政府的制度并非袁世凯制定，从其组织制度来说，仍与南京临时政府一脉相承，继续实验着资产阶级共和制。在这一套制度被袁世凯废弃后，才进入北洋军阀政治制度时期，这是革命史与政治制度史分期不同点之一。

第一节 湖北军政府与《鄂州约法》

1911年10月10日（农历辛亥年八月十九日），资产阶级革命党人发动武昌起义，当天占领全城。一个最迫切的问题是迅速建立革命的权力机关。但当时，革命党的领导人均由各种原因不能亲临指挥：革命军参谋长孙武在起义前因自制炸弹突然爆炸负伤入院，革命军总司令蒋翊武为躲避军警搜捕而出逃，原推定担任革命都督的刘公被隔绝在汉口，副都督刘英在京山县，其他领导人詹大悲、胡瑛陷身狱中。至于更高一级领导人同盟会中部负责人宋教仁等远在上海未及赶来。武昌起义是由下层革命党人在情况紧急时自动举行的，发难者是熊秉坤。起义军占领楚望台后，需要有力的指挥者，因熊秉坤在清政府的新军中仅是工程第8营后队正目，军阶低微，因而推出左队队官（相当连长）吴兆麟（过去曾经加入过革命团体）为起义军临时总指挥，熊秉坤为参谋长。

起义的次日黎明，起义者群集湖北省咨议局，商议成立革命政府。对清政府丧失信心而转轨支持革命的湖北立宪党人、湖北省咨议局局长汤化龙亦被邀到会。关于政府名称和政府首脑职位，早在1905年在东京成立同盟会时，就在“革命方略”中有过规定，政府称军政府，每军立一都督，称×军都督。湖北起义，自应称鄂军都督。会上，吴兆麟提议推举清军第21混成协（相当旅）统领黎元洪为中华民国军政府鄂军都督。革命党人早在起义前就曾酝酿过，为扩大起义影响，可暂推黎为临时都督。因而当吴兆麟一提出，即表示赞成。众人并推举汤化龙负责民政。（关于汤化龙的第一次革命职务，说法不一。有说为总参议的，有说任“秘书，负责民政”的。有说为民政总长的。黎元洪在与记者谈话时则称：“革命军之行政俱由前咨议局局长汤化龙执行。”未提具体职官名称。）

湖北军政府又称鄂军都督府，这是第一个地区性的革命政府。11月20日并被各省代表共认为代行中央政务的机关。但它的机构设置却变动甚多，因而造成后人研究的困难。在黎元洪被推为鄂军都督后，10月11日晚，成立“谋略处”，其成员中有首义的革命党人蔡济民、吴醒汉、李春萱、胡瑛等。“翌日即由谋略处商议都督府及军务、内务、财政、外交各部之组织”。“当即推定了参谋部人选，以张景良为参谋长，杨开甲、吴兆麟为副，其他三个部人选未定”。可见谋略处筹划了军政府机构设置及推定人选事宜，但不是后来有人所说的“临时性的革命最高政权”，因为就在谋略处举行首次会议后，军政府各部便告成立。

10月12日，即成立谋略处的次日，革命党人“再集咨议局开会，觉各部人员俱未规定，办事极感不便”，便推定各部正副部长如下：

张国淦：《辛亥革命史料》第87页。另据张难先《都督府之组织设施及人选》载《辛亥革命》第五册则谓系立宪党人刘震推举。

《民立报》，1911年10月20日。

张国淦：《辛亥革命史料》第83页。

《黎元洪之得意谈》，《时报》1911年10月21日。

吴醒汉：《武昌起义三日记》。

张难先：《湖北革命知录》。

张难先：《湖北革命知录》第273页。

参谋部（人选未变）

军务部长孙武（当时仍在养伤，未到任）

副部长蒋翊武（当时出逃在外，未归）

副部长张振武（代理部长）

副部长蔡绍忠（负责办事）

政务部长汤化龙（未到任）

副部长张知本

外交部长胡瑛

副部长王正廷（尚在上海，未到任）

为正式建立鄂军政府，于10月14日制定了民国第一个政府组织法《军政府暂行条例》。这一条例系革命党人“邀请地方绅耆组织军政府大纲”，由汤化龙、胡瑞霖（咨议局议员），黄中恺（汤留日时同学）等人所拟。《条例》共6章24条，内容特点是都督握有军政大权。规定军政府由司令部、军务部、参谋部、政事部四个部构成。四部“均直辖于都督，受都督之指挥命令，执行主管事务”，“凡发布命令及任免文武各官，均属都督之大权”，“司令、军务、参谋部自下级军官以上，政事部自局长以上，均由都督亲任”。对四个部的组织机构均作了规定：司令部总长由都督兼任；司令官分两种：中央司令官若干人由都督亲任，地方司令官由各地镇守军事长官兼充，禀承都督执行任务。军务部置部长、副长各1人及7课。参谋部置参谋长、副长各1人，参谋官若干人。政事部置部长、副长各1人及7局，并特别规定“政事部条例另定之”。事后不久，政事部长汤化龙又另订了政事部组织条例。

对于汤化龙等人拟的军政府暂行条例，后人有极严厉的批评，批评之一是条例集大权于都督，造成黎元洪排挤革命党人的法理根据。但考察历史，集权于都督本是同盟会创立时所规定。同盟会为供各地起义之应用所编定的“革命方略”中就有“军都督有全权掌握军务，便宜行事”的规定，各地在拟订都督府条例时自然以它为准绳。陈其美成立沪军都督府所制订的《沪军都督府条例》中同样规定了沪军都督握有巨大权力：沪军都督府下设司令、参谋、军务三部“均直辖于都督，受都督之指挥命令，执行主管事务”，凡发布命令和赏罚、任免各部及各营文武人员“均属都督之大权”。从内容到行文很多均与鄂军政府条例相同。铸成大错的是湖北革命党人推出黎元洪这样一名旧军人当了革命的都督。

汤化龙等在所拟的军政府暂行条例中包藏的祸心，表现在将政事部扩大为包容了政府主要职能的一个庞大机构。条例规定政事部下设外务、内务、财政、司法、交通、文书、编制等七个局，并实行“军民分治”，以摆脱革命党人（当时革命党人的职务较多侧重在军务方面，以应付严重军事形势）的制约。

为诱使革命党人接受这一条例，汤化龙拉拢同盟会中部总会领导人之一的居正，由居正假托孙中山名义将条例交付讨论，遂获通过。于是，一批旧官僚和立宪党人纷纷进入军政府，政事部7个局的正副局长中，除司法局长

《湖北革命实录长编》。

逸民：《辛壬闻见录》。

《沪军都督府条例》，载《辛亥革命在上海史料选辑》。

张知本是老同盟会员外，“几乎成了清一色的旧派人物”。汤化龙“集旧日朋好”控制了军政府。

取消谋略处后，为安排刘公，另设总监部，以刘公为总监察。

革命党人对这种状况感到不安。10月25日，孙武、刘公、张振武、居正等举行会议，提议改变机构设置方法。为不致引起震动，采取了较策略的说法：各省反正以后，均表示推戴鄂军政府，为适应这一形势，应改局为部，“以重全国瞻仰”。这一意见得到赞成，于是对原《军政府暂行条例》作了重要修订，成为《中华民国鄂军政府改订暂行条例》。共4章15条，主要的不同是：成立由革命党人组成的军事参议会以制约都督职权，规定都督发布的命令，除关于军事者外，凡关系人民权利自由者，均由军事参议会决议施行；改变了都督府的机构设置，取消了包揽大权的政事部，新设内务、外交、理财、交通、司法、编辑6个部，连同原来的军令、军务、参谋、总监四部，共10个部，名单如下：

军令部，部长杜锡钧（原清军管带）
参谋部，部长杨开甲（原清军标统）
理财部，部长胡子笏（原咨议局议员）
司法部，部长张知本（同盟会员）
外交部，部长胡瑛（同盟会员）
内务部，部长冯开濬（留日学生）
交通部，部长熊继贞（同盟会员）
编辑部，部长汤化龙（原咨议局议长）
总监部，部长刘公（共进会首领之一）
军务部，部长孙武（共进会首领之一）

上述名单中，革命党人任部长的有5个部，汤化龙只作了编辑部长，负责法规的编纂。

10月28日，黄兴偕同宋教仁、李书城到达武昌，加强了革命领导力量。当天晤黎元洪于都督府，“黎请黄任战时总司令”，李书城为参谋长。宋教仁协助军政府处理外交事务。

11月初，宋教仁、居正、刘公、孙武、张知本等商议，认为仅有政府组织法还不够，尚需有一个根本法类型的法规。众人推宋教仁起草。宋教仁早年喜爱研习法律，曾入日本东京法政大学研究各国宪法和政治制度，对西方三权分立制度十分赞赏。因而他为鄂军政府草拟的约法（定名为《中华民国鄂州临时约法》，简称《鄂州约法》），是一个三权分立的法律，共7章60条。规定“鄂州政府以都督及其任命之政务委员与议会、法司构成之”。行政权由“都督及其任命之政务委员”行使，立法权属“议会”，司法权则归

《辛亥首义回忆录》第2辑第170页。

《黎副总统历史》，《宪法新闻》第9期。

《内务司实录》，《武昌起义档案资料选编》上册。

杨玉如：《辛亥革命先著记》第81—82页。

《湖北革命实录长编》。

《湖北革命知之录》为编制部长。

章裕昆：《文学社武昌首义纪实》第59页。

《时报》1911年11月9日。

“法司”。《鄂州约法》对这三方面职权均有明确的划分，如：

都督由人民公举，代表鄂州政府总揽政务，有宣战、媾和、大赦、特赦、制定官制官规、任命官员、统率水陆军、宣布戒严之权。政务委员依都督之任命执行政务，发布命令，负其责任，于都督公布法律及其他有关政务之命令时，就其主管事务需副署之。

议会由议员组成，议员由人民选举产生。有制定法律、通过条约、议定预算决算、向政务委员提出质询，并对违法失职的政务委员进行弹劾等项职权。

法司由都督任命之法官组成，依法审理除行政诉讼以外的各种诉讼。法官除依法受刑罚宣告或应免职的惩戒宣告外不得免职。

这是中国历史上第一次采用三权分立原则的政权根本法。它首次正式规定人民依法享有民主权利，享有“自由保有财产”和“自由营业”的权利。取得政权的中国资产阶级在这里以法律形式宣告自己的胜利并维护既得的成果。

《鄂州约法》于 11 月 9 日公布，实际并未施行，因为在这以前两天（11 月 7 日），黎元洪已着手筹备组织中央政府，汉、沪两方为充当权力中心而展开了一番争夺。随着临时议事机构的产生和“临时政府组织大纲”的制订，《鄂州约法》就不被人们注意了。

第二节 民国第一个议政机关

1. 各省代表会

辛亥革命后资产阶级领导的第一个议政机关是“各省都督府代表联合会”（简称各省代表会）。这是一个具有某种议会职能的过渡机构。

武昌起义后关于临时中央政府的组织，最早由鄂军都督府于11月7日通电提出。通電請各省派全權委員至武昌組織臨時政府。隨即因考慮各省全權委員不可能很快來到，再次通電各省提出變通辦法：“先由各省電舉各部政務長，擇其得多數票者來鄂。”至于临时政府应设立哪些部，电报提出：“敝省拟中央政府暂设七部：一内务，二外交，三教育，四财政，五交通，六军政，七司法”，并提出了拟担任各部部长者应具有“声望素著，中外咸知，并能出任政务”为条件。当时各省已先期推举伍廷芳、温宗尧两人为外交正副代表，“其余各首长应请协举电知敝省，候汇齐后，其得多数当选者，一面电聘，一面通告。”

黎元洪的电报由于芜湖至九江间电缆损坏，江、浙、沪未曾收到。11日，江苏都督程德全（旧官僚）和浙江都督汤寿潜（立宪派）联名致电沪军都督陈其美（著名革命党人），提出了在上海组织中央政府的建议。电报说，美国立国之初，“所以苦战八年，收最后之成功者，赖十三州会议总机关有统一进行维持秩序之力也”，通電提出，“上海一埠，為中外耳目所寄，又為交通便利不受兵禍之地，急宜仿照美國第一次會議方法，于上海設立臨時會議機關，磋商對內對外妥善方法”，“務請各省舉派代表，迅即蒞沪集議”。通電並附有集議方法如下：

- 一、各省旧咨议局，各举代表1人；
- 二、各省现时都督府，各派代表1人，均常驻上海；
- 三、以江苏省教育总会为招待所；
- 四、两省以上代表到会，即行开议，续到者，随到随与议。

第二天，江、浙两省都督府派出的代表雷奋等4人向各省发出内容相同的通電。第三天，陈其美亦向各省通電，理由与方法均与江、浙都督的通電同。

对鄂、沪两地的两种创议，各地分别表示响应。据黎元洪在致江、浙都督书中说，“广州、桂林、长沙、南昌、九江等处复电，均已派遣代表首途，而湘、赣代表均已先后到鄂。”但因上海交通便利，又不象武昌当时正面对着清军冯国璋部的疯狂进攻，因而到11月15日，“各省代表陆续到沪者计有十省，即开第一次会议，当议决定名为各省都督府代表联合会。”（一说浙江、江苏、镇江、福建、山东、湖南、上海7处）。17日，代表联合会得知武昌亦曾发出过请各省派代表赴鄂的通電，但仍认为代表联合会应设在上海。为此，黎元洪连连发函，催促上海代表赴鄂，提出“大局初定，非组织临时政府，内政、外交均无主体，极为可危。”坚持武昌系首义之地，政府

张难先：《湖北革命知之录》第355页。

《黎元洪致江浙都督书》，载孙曜编《中华民国史料》。

谢振民：《中华民国立法史》第47页。

高劳：《辛亥革命史》，《近代中国史料丛刊》第87辑。