

中国政治制度史
(下)



● 王惠岩 张创新 著
● 吉林大学出版社

中国政治制度史

下 册

王惠岩 张创新 著

吉 林 大 学 出 版 社

中国政治制度史

(上、下)

王惠岩 张创新 著

责任编辑：彭林宜

封面设计：张述沉

吉林大学出版社出版

吉林省新华书店发行

(长春市解放大路85号)

长春市全安印刷厂印刷

开本：850×1168毫米 1/32

1989年11月第1版

印张：28.5625

1989年11月第1次印刷

字数：7 38千字

印数：1—2 000册

ISBN 7—5601—0354—5/D·63 定价：6.50元

目 录

第十四章 鸦片战争以后清朝国家政治制度…………… (1)

第一节 鸦片战争后中国社会的历史概况…………… (1)

第二节 鸦片战争后清朝的国家机构…………… (4)

一、半殖民地半封建国家机构的建立…………… (4)

二、清末国家机构的变化…………… (12)

第三节 鸦片战争以后清朝国家军事制度的变化 …………… (23)

一、湘军和淮军的建立…………… (24)

二、海军和海军衙门的产生…………… (25)

三、新军的成立…………… (25)

第十五章 太平天国的国家政治制度…………… (27)

第一节 太平天国的建立及其基本纲领…………… (27)

一、太平天国的建立…………… (27)

二、太平天国的基本纲领…………… (28)

第二节 太平天国的国家机构…………… (33)

一、太平天国的中央机构…………… (33)

二、太平天国的地方机构…………… (38)

三、太平天国国家机构特点…………… (40)

第三节 太平天国军事制度…………… (42)

一、太平天国的正规兵…………… (42)

二、太平天国的女营兵…………… (44)

三、太平天国的童子兵…………… (45)

第四节 太平天国的官吏制度…………… (45)

一、太平天国官吏保举制度…………… (45)

二、太平天国官吏招贤制度·····	(47)
三、太平天国官吏考试制度·····	(47)
四、太平天国官吏黜陟制度·····	(48)
第十六章 南京临时政府时期的政治制度·····	(50)
第一节 辛亥革命的爆发和中华民国的成立·····	(50)
第二节 南京临时政府的性质和政权组织形式·····	(53)
一、孙中山建立资产阶级共和国思想的由来·····	(54)
二、南京临时政府的性质·····	(55)
三、南京临时政府的组织形式·····	(57)
第三节 中华民国临时约法·····	(63)
第四节 辛亥革命时期国家的官吏制度·····	(69)
一、辛亥革命时期官吏考试制度·····	(70)
二、辛亥革命时期官吏俸禄制度·····	(72)
三、辛亥革命时期官吏考核制度·····	(73)
四、辛亥革命时期官吏奖惩制度·····	(74)
五、辛亥革命时期官吏奖恤制度·····	(74)
六、办事规则·····	(75)
第十七章 北洋军阀统治时期的国家政治制度·····	(76)
第一节 北洋军阀时期的社会概况·····	(76)
第二节 北洋军阀时期的国家机构·····	(77)
一、北洋军阀政权的性质及其特点·····	(77)
二、袁世凯统治时期国家机构职能及其变迁·····	(78)
三、军阀混战时期国家机构职能及其变迁·····	(104)
第三节 北洋军阀统治时期的官吏制度·····	(129)
一、北洋军阀时期官吏的选拔·····	(130)
二、北洋军阀时期官吏的任用·····	(132)
三、北洋军阀时期官吏的惩戒·····	(135)

四、北洋军阀时期官吏的恤金·····	(137)
--------------------	-------

第十八章 第一次国内革命战争时期广州和武汉国民政府 的政治制度····· (139)

第一节 孙中山三次在广东建立政权····· (139)

一、孙中山在广东建立中华民国军政府····· (140)

二、孙中山在广东建立中华民国政府····· (144)

三、孙中山在广东建立大元帅府····· (145)

第二节 广州国民政府的政治制度····· (147)

一、广州国民政府的施政纲领····· (148)

二、广州国民政府的建立及其组织机构····· (150)

三、革命武装的建立是国民政府的根本保证····· (159)

四、蒋介石阴谋篡夺广州国民政府军政大权····· (162)

第三节 武汉国民政府的政治制度····· (165)

一、“迁都之争”是蒋介石发动反革命政变的 信号····· (165)

二、国民政府在武汉建立是党权提高的标志····· (167)

三、武汉国民政府的政权性质的变化····· (170)

四、宁汉分流标志着武汉国民政府解体····· (172)

第十九章 土地革命时期国民党政权的政治制度····· (174)

第一节 国民党反动政权的产生及其阶级本质····· (174)

第二节 国民党反动政权的基本特点和基本政治 制度····· (177)

一、国民党反动政权的基本特点····· (177)

二、国民党反动政权的基本政治制度····· (179)

第三节 土地革命时期国民党政府的国家机构职权 及其变迁····· (184)

一、国民党南京国民政府中央机构的变迁····· (184)

二、国民党南京国民政府中央机构的组织和 职权·····	(193)
三、国民党南京政府地方机构的组织和职权·····	(206)
第四节 反动的特务组织的建立·····	(213)
一、中央俱乐部的建立·····	(213)
二、中华民族复兴社的建立·····	(214)
三、“AB团”的建立·····	(215)
第五节 南京国民政府的军事制度和军事机构·····	(215)
一、南京国民政府的军事制度·····	(216)
二、南京国民政府的军队和军事机构·····	(217)
第六节 与国民党南京政府并存的反革命政权·····	(221)
一、西南政务委员会·····	(221)
二、冀察政务委员会·····	(222)
三、伪满洲国·····	(224)
第二十章 土地革命时期工农民主政权的政治制度·····	(228)
第一节 人民民主政权的雏型·····	(229)
一、工人运动中产生的“省港罢工委员会”·····	(229)
二、农民运动中的农民协会·····	(232)
三、暴力革命是建立人民民主政权的重要途径 ·····	(234)
第二节 农村革命根据地的创建和毛泽东同志关于 红色政权的理论·····	(236)
一、武装起义和农村革命根据地的创建·····	(236)
二、毛泽东同志关于红色政权的理论及其伟大 意义·····	(239)
第三节 红色政权的建立及其本质和特点·····	(244)
一、红色政权的建立·····	(245)
二、红色政权的阶级本质·····	(246)

三、红色政权的特点·····	(249)
第四节 红色政权机构职权及其变化·····	(250)
一、红色政权初期机构及其职权·····	(250)
二、中华苏维埃共和国的建立·····	(254)
三、中华苏维埃共和国的国家机构·····	(256)
四、红军长征北上以后的红色政权及“人民共和国” 口号的提出·····	(279)
第五节 中华苏维埃共和国的军事制度·····	(290)
一、土地革命时期红军发展沿革·····	(291)
二、红军的性质、任务及其军事编制·····	(293)
三、红军创建过程中的主要制度·····	(296)
第二十一章 抗日战争时期国民党政权的政治制度·····	(300)
第一节 抗日战争开始后的新形势及国民党政权的 政策变化·····	(301)
第二节 抗日战争时期国民党政权的政治制度主要 变化·····	(304)
一、国民党的《抗战建国纲领》·····	(304)
二、党、政、军集权机关的建立·····	(306)
三、国民党国民政府机构的改变·····	(307)
四、推行“行政三联制”·····	(309)
五、特务组织的扩大·····	(309)
六、推行新县制，加强保甲制·····	(312)
第三节 国民参政会机构及其职权·····	(313)
一、国民参政会的组织机构·····	(314)
二、国民参政会及所属机构的职权·····	(317)
三、国民参政会的历史作用·····	(319)
第四节 抗日战争时期汉奸政权略述·····	(322)
一、伪蒙古联合自治政府始末·····	(322)

二、伪华北临时政府始末·····	(326)
三、伪华中维新政府始末·····	(328)
四、伪满洲国政府始末·····	(329)
五、南京汪记伪国民政府始末·····	(331)

第二十二章 抗日战争时期抗日民主政权的政治制度

·····	(338)
第一节 抗日民族统一战线的形成及其特点·····	(338)
一、抗日民族统一战线的形成·····	(338)
二、第二次国共合作的基本特点·····	(341)
第二节 抗日民主政权的性质和任务·····	(343)
第三节 抗日民主政权的建立和巩固·····	(346)
一、陕甘宁边区的建立与巩固·····	(346)
二、晋察冀抗日民主政权的建立·····	(347)
三、晋绥抗日民主政权的建立·····	(349)
四、晋冀鲁豫抗日民主政权的建立·····	(351)
五、山东抗日民主政权的建立·····	(352)
六、华中抗日民主政权的建立·····	(353)
七、华南抗日民主政权的建立·····	(355)
第四节 抗日民主政权的施政纲领和组织形式·····	(357)
一、抗日民主政权的施政纲领·····	(357)
二、抗日民主政权的组织形式和组织原则·····	(360)
三、抗日边区的政权组织机构和民主制度·····	(363)
四、抗日边区县政权组织机构和民主制度·····	(370)
五、抗日边区乡政权组织机构和民主制度·····	(375)
六“精兵简政”政策形成及其重要作用·····	(376)
第五节 抗日战争时期人民武装建设的新发展·····	(381)
一、共产党的领导是抗日人民武装发展的 基本保证·····	(382)

二、全心全意为人民服务是人民武装的唯 一宗旨.....	(384)
三、进行人民战争是人民武装的重要指导原则	(385)

第二十三章 解放战争时期国民党政权的政治制度..... (387)

第一节 抗日战争结束后国际国内的政治形势和国 共两党关于政权的斗争.....	(387)
一、抗日战争结束后国际国内的政治形势.....	(387)
二、中国共产党同国民党在政权问题上的斗争	(389)
第二节 行将灭亡的国民党政府的政治制度.....	(395)
一、伪“国大”的召开和“伪宪法”的制定.....	(395)
二、“国民政府”的改组和“多党政府”的成立	(400)
三、“行宪国大”的召开和蒋桂矛盾的加深.....	(402)
四、国民党政府组织机构的主要变化.....	(404)
五、蒋介石“引退”和李宗仁“求和”.....	(405)
第三节 中华民国灭亡.....	(409)

第二十四章 解放战争时期人民民主政权的政治制度 (411)

第一节 解放区人民民主政权的性质和任务.....	(411)
第二节 人民民主政权的政治制度.....	(413)
一、人民代表大会制的新发展.....	(414)
二、城市中的军事管制制度出现.....	(419)
三、全国胜利前夕大行政区的建立.....	(421)
四、内蒙古自治政府的成立.....	(424)
五、解放战争时期人民武装建设的新发展.....	(427)

第三节 中华人民共和国的成立·····	(433)
一、共产党发布“五一”口号，民主党派参加新 政协运动·····	(433)
二、中华人民共和国成立的理论基础和政策 基础·····	(435)
三、中国人民政治协商会议的筹备和召开·····	(438)
四、中华人民共和国成立及其历史意义·····	(443)
附表一：北洋军阀统治时期北京政权首脑更迭表·····	(446)
附表二：国民党统治时期政府首脑更迭表·····	(451)
附表三：民主革命时期历届中国共产党中央委员会 领导人·····	(452)
附表四：民主革命时期各历史阶段人民政府机构·····	(453)

第十四章 鸦片战争以后清朝 的国家政治制度

第一节 鸦片战争后中国社会的历史概况

鸦片战争以前，清朝帝国是一个独立的封建国家。在经济上是小农业和家庭手工业相结合的自然经济占主要地位，经济可以自给自足；在政治上，清政府拥有独立国家的全部主权，不受外国干涉和支配。这时中国的社会，是封建社会，清朝的政权，是地主阶级对农民的专政。

鸦片战争失败以后，腐朽无能的清政府与外国侵略者签订了一系列丧权辱国的不平等条约。这些条约，确立了破坏中国主权的殖民地、半殖民地制度。这是外国资本主义对中华民族实行侵略、压迫和奴役的起点，也是清朝国家半殖民地半封建化的起点。从此，中国固有的封建经济遭到破坏，国家的独立、主权也受到损害，由一个完全独立的封建社会逐渐地转变为半殖民地半封建的社会。正如毛泽东同志所指出的：“帝国主义列强侵略中国，在一方面促使中国封建社会解体，促使中国发生了资本主义因素，把一个封建社会变成了一个半封建的社会；但是在另一方面，它们又残酷地统治了中国，把一个独立的中国变成了一个半殖民地和殖民地的中国。”^①这时清朝的政权，也由一个封建的地主阶级对农民的专政，逐渐地转变为半殖民地半封建化的封建买办阶级的专政。

① 《毛泽东选集》第二卷，人民出版社，1952年版第624页。

清朝国家的半殖民地半封建化，是随着中国社会在鸦片战争以后的变化、随着民族矛盾和阶级矛盾的日趋尖锐和复杂化以及中外反动势力逐步结合而逐渐形成的。

鸦片战争以后，中国人民的反侵略和反封建的斗争同时高涨，全国各地反封建压迫和剥削的斗争越来越激烈，终于形成了以太平天国为中心的全国范围内的农民战争的高潮。清政府对人民的革命斗争采取了坚决镇压的政策。外国侵略者感到太平天国革命对其侵略权益不利，于第二次鸦片战争后也出兵“助剿”。太平天国革命终于被中外反革命势力所绞杀。

从此，中外反革命势力互相勾结的政治关系确立了。清政府为了适应这种新的政治关系及博得外国侵略者的欢心，继1854年确立了便于外国侵略者攫取中国海关主权的税务司制度后，1865年在北京正式设立海关总税务司署，1861年在北京设立“总理各国事务衙门”。这表明了外国侵略者对清政府财政上和政治上的控制，是清政权半殖民地半封建化的重要标志。

在中外反动势力之间新关系逐步确立过程中，地主阶级中以奕訢、曾国藩、李鸿章等为代表的一部分当权派官僚，兴办“洋务”，购买外国军器，训练新式军队，建立军事工业等。这个在外国侵略者积极支持下，以“求强求富”为口号的洋务运动，实质上不过是以学西方资本主义的一些皮毛，来维持旧社会的统治秩序；并且努力按照外国侵略者的需要，为它们进一步侵略开辟道路。所以洋务派官僚为外国侵略者所宠爱，并成为它们在中国的代理人。由于洋务派官僚在清政府中占有重要地位，使清政府更加投靠外国侵略者。

19世纪70年代以后，世界资本主义由自由竞争阶段向垄断阶段过渡。帝国主义列强为了争夺原料和市场，为了开辟资本输出的场所，便大力进行夺取殖民地、瓜分世界领土的斗争。1894年，日本帝国主义对中国发动了甲午战争。1895年清政府与日本帝国主义签订了卖国的马关条约。此后，各帝国主义国家掀起了瓜

分中国的狂潮。

在民族危机空前严重的形势下，全国掀起了救亡的热潮。资产阶级改良派代表民族资产阶级上层的要求，发动了一次变法图强的维新运动，光绪皇帝和帝党官僚从统治阶级利益考虑，于1898年接受了改良派的政治纲领，实行了变法。但是以西太后为首的清统治阶级顽固派，很快地镇压了戊戌变法的维新运动，改良主义宣告破产。

外国教会和外国传教士是外国资本主义侵略中国的重要工具之一，因此中国人民长期以来一直进行着反外国教会的斗争。在民族危机形势下，到1900年，终于酿成了以农民为主体的轰轰烈烈的义和团反帝爱国运动。在强大的人民革命的烈火面前，清统治者与帝国主义勾结，采取了武装镇压和欺骗利用相结合的阴险毒辣政策，帝国主义更乘机组织了八国联军直接出兵镇压义和团。八国联军占领北京后，清政府于1901年再次签订了丧权辱国的卖国条约——辛丑条约。这个条约进一步加强了帝国主义对中国的统治，清统治者在帝国主义势力的庇护下，保持了它的权位。从此，清朝统治者完全投降了帝国主义，清政府彻头彻尾地变成了帝国主义的驯服工具。

清政府出卖义和团，向帝国主义彻底投降，激起了全国人民的无比愤怒，促使革命运动迅速高涨。同时统治集团的内部，也暴露出许多矛盾，使清朝的统治面临极大的危机。清统治者除了对人民实行武力镇压以外，为了缓和抵制人民革命，加强中央集权，以巩固它的摇摇欲坠的统治，从1901年开始，实行了所谓“新政”，1905年又有“预备立宪”等欺骗活动。但是这些活动都挽救不了它的必然灭亡的命运。全国汹涌澎湃的革命潮流，致命地摧毁着清朝的统治基础。辛亥革命的浪涛终于将清政府推翻了。中国从此结束了腐朽的君主专制统治。

第二节 鸦片战争后清朝的国家机构

鸦片战争后，由于社会性质发生了质的改变，与此相适应的清朝的国家制度，也必然要有重大的变化。这种变化主要表现为两个方面：一是在60年代，中外反革命势力互相结合，清政府设立了一些新的半殖民地半封建的国家机构；一是在本世纪初，随着阶级关系的变化和“立宪”欺骗所进行的一系列国家制度的改革。

一、半殖民地半封建国家机构的建立

自从鸦片战争特别是第二次鸦片战争以后，清政府更加屈从和依赖于外国侵略者，而外国侵略者更加强了对中国的侵略和对清政府的控制。为了适应这一新的关系，清政府设立了“五口通商大臣”、“总理各国事务衙门”、“总税务司署”等新的国家机关，这些机关的设立，是清朝国家机构半殖民地半封建化的标志。

1. “五口通商大臣”和“总理各国事务衙门”

清政府过去一向认为只有理藩，而无所谓外交，所以没有设立过专门办理外交事务的机构，有关涉外事宜，则按清政府认为的国家地位轻重不同，由理藩院和管理属国的礼部负责分别接待办理。五口通商大臣和总理各国事务衙门的设立，是外国侵略者侵入中国以后，中外反革命相互结合的产物。

第一次鸦片战争结束，清政府终于可耻地接受了英国侵略者提出的条件，1842年8月29日着英、伊里布在下关江面的英国军舰“汉华丽”号上与璞鼎查签订了近代中国历史上第一个不平等条约即《南京条约》。马克思称这个条约“是在炮口的威逼下订立的。”^①其中第二条规定准许英国人及其所属家眷寄居中国广

^① 《英中条约》，《马克思恩格斯全集》第12卷，第600页。

州、福州、厦门、宁波、上海等五处港口，并允许英国人在五口地区贸易通商，它标志着东南沿海四省的门户大开，为外国资本主义势力侵入创造了条件。为了适应中外“新的通商关系”和外交关系的变化，清政府设置了五口通商大臣。最初并非正式衔名，一般称之为“钦差大臣”，由两江总督耆英兼充。1844年，耆英任两广总督，兼办“各省通商善后事宜”，五口通商大臣也成为两广总督兼任之职。五口开放后，上海逐渐发展成为全国通商和外交的中心。特别是第二次鸦片战争期间，英、法联军又占领广州并与清政府先后订立了中英《天津条约》和中法《天津条约》，中国又开放了牛庄（后改营口）、登州（后改烟台）、台湾（后改选定台南）、淡水、潮州（后改汕头）、琼州、汉口、九江、南京、镇江等十口为通商口岸，加之《南京条约》的五口，共计十五口。这样，外国侵略势力从南方沿海扩张到北方海段，又从沿海深入到内地长江流域。为了适应这一新情况，腐朽的清政府于1859年初，命令两江总督何桂清为钦差大臣，办理各国商务。60年代初，五口通商大臣一度由江苏巡抚充任，驻上海。这时除牛庄、登州外，其余各口通商事务，均属江苏巡抚所掌范围，但仍沿用“五口通商大臣”名义，有时也用“上海通商大臣”或“上海钦差大臣”等名。因为此大臣主要掌管南部沿海诸口通商事务，后来又称“南洋大臣”。

《天津条约》的订立，并不能满足英、法侵略者的私欲。于是，英法联军经天津、向北京进发。在英、法武力压迫和沙俄诱逼下，奕訢按照咸丰皇帝的“委曲将就”的谕旨，于1860年10月24—25日代表清政府与额尔金和葛罗签订了中英、中法《北京条约》。其内容之一就是开放天津为商埠，这样，牛庄、天津、登州因地处北部沿海，故于1860年12月设置了北洋通商大臣管理三口通商事务。

南北洋大臣的职权有别。南洋大臣的职权，据《光绪会典》卷一〇〇说：“掌中外交涉之总务，专辖上海入长江以上各口，

其闽、粤、浙、三省则兼理焉”。北洋大臣的职权，据《光绪会典》卷一〇〇说：“掌北洋洋务，海防之政令，凡津海、东海、山海各关政悉统治焉。……凡招商之务，则设局派员以经理之。”

第二次鸦片战争以后，中外反革命确立了新的关系，外国侵略者在中国的通商岸口增多，侵略范围扩大，五口通商大臣、北洋大臣日益不能适应客观需要，于是外国侵略者要求清政府设立一个常任的、全权机构来承办他们提出的各种侵略要求；同时，清政府正遇到以太平天国为中心的全国农民大起义的冲击，出现了严重的政治危机，迫切需要“借洋助剿”。在中外反革命势力共同需要下，于1861年设立了“总理各国事务衙门”。其简称为“总理衙门”或“总署”。

总理各国事务衙门的设立，是中外反革命实行勾结的一个重要步骤，也是清朝统治机构半殖民地化的标记。它的设立使清政府早已存在的内阁成为虚设，进而分割了军机处的权力。实际上军机处只管对内事务，而对外事务则属总理各国事务衙门。

总理衙门的组织比较复杂，组织编制原则上仿军机处，而内部体制则仿六部。这是因为按军机处的组织原则，可以使皇帝掌握机要机关，便于满族贵族占据主要地位，但总理衙门又不同于军机处，除了政策上的拟议外，还有许多具体工作必须直接执行办理，因而也就不能不在体制上采取六部的办法，分股设官，按级负责。

总理衙门的编制主要分为大臣和章京两级，另外还有一些佐理人员。最初，咸丰皇帝任命恭亲王奕訢、大学士桂良、户部左侍郎文祥三人为总理衙门“管理大臣”。后来增加到8至9人，最多到12人。从大臣身份看，主要有三种类型：（一）总理各国事务亲王、郡王、贝勒；（二）总理大臣由军机大臣兼任。以上二种，均无定额，由皇帝特简。（三）总理大臣上行走，由内阁、部院满汉京堂内特简。章京，是满语的音译，为“管事”的意思，章京又分为总办章京、帮办章京、章京和额外章京。总理大