

郭宝平 著

民  
国  
政  
制  
通  
论

山西人民出版社



# 目 录

序 论 .....	( 1 )
-----------	-------

## 第一章 君主政体的覆亡与民主政体的创制

第一节 君主专制体制运转失灵及其修补性改革 .....	( 3 )
一、君主专制政体运转失灵 .....	( 3 )
二、政治体制的修补性改革 .....	( 4 )
第二节 政权体制向近代化的嬗变 .....	( 6 )
一、政权组织形式的近代化趋向 .....	( 6 )
二、政治体制的量变过程对民国 国政制创设与运用的影响 .....	( 11 )
第三节 君主政体的覆亡和民主政体的创制 .....	( 13 )
一、反清政治联盟——各省都督府代表联合会 .....	( 13 )
二、民主政体的创制活动 .....	( 16 )
三、君主政体的覆亡 .....	( 19 )

## 第二章 议会制度及其运用

第一节 民国议会的概念与制度化过程中的特点 .....	( 22 )
第二节 临时国会的组成与职权 .....	( 26 )
一、参议院的产生与组织制度 .....	( 26 )
二、参议院的职权及其运用 .....	( 28 )
三、参议院的历史地位 .....	( 31 )



<b>第四节 北洋时期的内阁制政府及其嬗演</b> ·····	(100)
一、内阁制的一般特点与创制意图	(100)
二、内阁的组成	(101)
三、变相君主制和君主制取代内阁制	(105)
四、帝制失败后内阁的更迭	(108)
五、对内阁制及其运用过程之评析	(111)
<b>第五节 北洋后期的两个元首独裁制政府</b> ·····	(113)
一、临时执政制	(113)
二、大元帅制	(114)
<b>第六节 护国护法政府体制</b> ·····	(115)
一、“战时内阁制”护国军政府	(115)
二、由总统制到“战时内阁制”再到总统制护法政府	(117)
<b>第七节 从大元帅府到“军政时期”的国民政府</b> ·····	(120)
一、元首独裁制的大元帅府	(120)
二、“军政时期”的国民政府	(121)
<b>第八节 “训政时期”的国民政府体制</b> ·····	(126)
一、五院制国民政府的确立与组织	(126)
二、国民政府的战时体制	(135)
三、政府“改组”与“过渡政府”体制	(140)
四、五院制国民政府之评析	(143)
<b>第九节 “宪政时期”的中央政府体制</b> ·····	(146)
一、“行宪政府”的组成	(146)
二、“行宪政府”体制	(147)
<b>第十节 行政机关与立法机关的关系</b> ·····	(149)

\* \* \* \* \*  
**第四章 地方政府制度及中央与地方的关系**  
 \* \* \* \* \*

第一节 民国地方政府的概念与区域划分	(154)
一、地方政府的概念与组织类型	(154)
二、区域划分	(154)
第二节 民初地方政制的放任与纷乱	(155)
一、清代地方政制的演化对民国政制的影响	(155)
二、放任和纷乱的民初地方政制	(156)
三、中央与地方的关系	(158)
第三节 三级制的地方政府	(159)
一、三级制的确立	(159)
二、地方高级政府制度	(160)
三、地方中级政府制度	(162)
四、地方初级政府制度	(163)
五、“自治”中的地方制度	(164)
六、中央与地方的关系	(166)
第四节 二级制的地方政府	(167)
一、由三级制到二级制	(167)
二、地方高级政府制度及其运用	(168)
三、行政督察专员制度	(174)
四、地方初级政府制度	(176)
五、中央与地方的关系	(183)

\*\*\*\*\*  
**第五章 司法与监察体制**  
 \*\*\*\*\*

第一节 “三权分立”中的司法体制	(186)
一、“司法独立制”的确立及其实质	(186)
二、司法机关的组织系统	(188)
三、法官的任用制度	(191)

第二节 “一权制”中的司法体制·····	(193)
第三节 “五权制度”中的司法体制·····	(195)
一、司法院的组成与职权·····	(195)
二、审判制度与法院组织系统·····	(198)
三、检察制度、律师制度与公证制度·····	(200)
四、法官的任用制度·····	(202)
五、国民党政权司法体制的实态·····	(204)
第四节 “非独立制”的监察体制·····	(205)
一、“非独立制”的概念与评析·····	(205)
二、议会的监察权·····	(207)
三、行政监察机制·····	(208)
第五节 “独立制”的监察体制·····	(210)
一、“独立制”的涵义与实质·····	(210)
二、监察机关的组织·····	(211)
三、监察权及其运用·····	(214)

## \* \* \* \* \*

## 第六章 人事制度

## \* \* \* \* \*

第一节 人事管理体制·····	(222)
一、“分散制”的人事管理体制·····	(222)
二、“独立制”的人事管理体制·····	(223)
第二节 官吏的等级划分·····	(226)
一、南京临时政府的官等·····	(226)
二、北洋政府官吏的等级·····	(226)
三、国民党政府公务员的概念及其等级·····	(228)
第三节 考试与任用制度·····	(230)
一、北洋政府官吏的考试与任用制度·····	(230)

二、国民党政府的公务员考试与任用制度 .....	(233)
<b>第四节 官吏的权利与义务及其监督</b> .....	(245)
一、北洋政府官吏的权利义务及其监督 .....	(245)
二、国民党政府公务员的 权利义务及其监督 .....	(247)

\*\*\*\*\*  
\* 第七章 政党制度 \*  
\*\*\*\*\*

<b>第一节 民国政党和政党制度的概念</b> .....	(256)
<b>第二节 政党政治的尝试——昙花一现的两党制</b> .....	(258)
一、政党的纷涌与演化 .....	(258)
二、昙花一现的两党制 .....	(259)
三、政党和政党制度的变种 .....	(261)
<b>第三节 两党合作制</b> .....	(263)
一、两党合作制作为一项政治制度的涵义 .....	(263)
二、两党合作制度的第一次建立与运用 .....	(263)
三、两党合作制的重建 .....	(266)
<b>第四节 “以党治国”原则下的一党制</b> .....	(267)
一、“以党治国”原则下政党制度的涵义 .....	(267)
二、一党制下的党政关系 .....	(269)
<b>第五节 “在野党”的政治参与</b> .....	(275)
一、无制度化参与渠道时期 .....	(275)
二、国民参政会——在野党派 政治参与的组织形式 .....	(278)
三、政治协商会议——民主协商制度的创设 .....	(283)
<b>第六节 执政党内派系争斗与另组中央之变</b> .....	(285)
一、中国国民党内派系分化的原因 .....	(285)

二、第一回合：由沪粤对立到宁粤对峙·····	(286)
三、第二回合：扩大会议的召集与消散·····	(289)
四、第三回合：非常会议与宁粤分庭·····	(291)
五、尾声：福建事变与“福建人民政府”·····	(294)
六、风云突变：汪精卫集团投敌及其伪政权体制·····	(296)
七、执政党内派系争斗对政治制度及其运用的影响·····	(297)
<b>后 记</b> ·····	(303)



## 序 论

中华民国自 1912 年成立,至 1949 年覆亡,共存在了 38 个年头。这 38 年在中华民族的历史长河中是短暂而又激荡的。它的短暂甚至不及历史上某些专制君主个人在位时间;它的激荡以至于 38 年间战火连绵,政权并立之局面几乎从未中断。但是无论如何,它创构和实行了一套与数千年来君主专制政体极为不同的政治体制:就议会制度论,有三权分立的议会,有五权分立的议会;就元首制度论,有个体元首制,又有集体元首制,有实权元首制,也有虚权元首制;就政府体制言,有总统制,内阁制,也有委员会制,还有五院制;就政党制度言,有两党制,有一党制,还有独特的两党合作制;就人事行政体制言,有分散制,也有所谓独立制;就司法体制言,有所谓三权分立中的司法独立制,有司法党化的集中制,还有所谓五权分立中的司法独立制;就监察体制言,有议会兼掌制和所谓独立制;就中央和地方关系言,始终交织着中央集权和地方分权的尖锐冲突;更有政权并立,派系争斗,有名无实,无名有权,有制无度,制与实殊……可以说,民国政制几乎遍试了世界上各种有代表性的制度,不难看出,从政治发展的角度来说,它是中国传统政体向现代政体失败的过渡,也是西方政治制度在中国实验与破产的历程。然而,找出政治体制现代化过程中的阻碍机制,探明西方政制不适于中国的原委,无疑对当今中国政治民主与政治稳定具有重要的现实意义。因之,虽则民国为时短暂,但对其政制之研究却不能不予以高度关注。

时至今日,中华民国覆亡已超过了它存在的时间,从政治学角度客观地分析研究中华民国政治制度及其运用的历史的条件业已基本成熟,并且显而易见也有其重要性和迫切性,全面肯定和全面否定都有悖历史也无补于现实,只有借助科学的方法和翔实的资

料,不仅分析制度设计的优劣短长,而且研究其创制原因、运用过程与效果,才能得出较为客观的认识和有益于政治现代化进程的结论。本书即是基于这样的原则进行研究的初步尝试。

## 第一节 君主专制体制运转失灵及其修补性改革

### 一、君主专制体制运转失灵

作为世界四大文明古国之一的东方大国——中国，高度中央集权的君主专制政体自秦确立，因循损益，延续两千余年，至19世纪中叶，尚无质的变化；地主阶级是唯一的政治权力持有阶级，而政治权力的结构形式，依然是高度集权式的，从中央和地方关系看，一切权力，皆集于中央，地方政府作为中央政府的派出机构，没有独立行使权力的资格，所有举措，唯朝廷之命是从，动辄得咎，不敢越雷池一步；从政权在国家机构间的划分看，权力皆集于皇帝，由皇帝根据最高权力不可分割并便于行使的原则，设置带有分权制衡性质的各种辅佐性机构，来分别在皇帝的指挥下贯彻最高权力持有者所作出的决策。不經由皇帝，任何部门都不得行使决策权和指挥权，不經由皇帝，任何部门都难以独立发挥职能。庞大的官僚队伍唯听命皇帝一人，从而形成了一种在最高权力持有者严密控制下层层向上负责，上重下轻、强干弱枝、自我封闭、绝对排斥外部监督的政治体制。但是，这种体制的固有弊端日益在腐蚀其赖以生存的政治有机体，使其日趋衰弱。1840年，帝国大门被“蛮夷之邦”的坚船利炮打开，“天朝大国”的“不测神威”丧失殆尽，于是，有1842年《南京条约》的签订。这表明，清王朝的国家机器已招架不了外来侵略势力，难以履行维护国家主权和领土完整的职能；而太平天国义旗一举，半壁江山易姓的事实又表明，清王朝政治体制对内发展经济、镇压反抗、维持社会秩序的功能也无以有效发挥，它照旧统治下去的可能性越来越小了。

## 二、政治体制的修补性改革

太平天国运动爆发后，清王朝的军事、财政体制均难以适应扑灭义军的要求。财政供给不足，军队指挥不灵。如果说，在有着坚船利炮这些“长技”的洋人面前，八旗军队的溃败还能找到些自我安慰的理由的话，那么在战舰、装备都处于优势的情况下，八旗军队在农民军面前的节节败退，显然不能不说是体制弊端所致。两害相较取其轻，清王朝为不致江山失坠，不得不破旧制，允许汉族地方官僚，在八旗之外，举办团练。这种与八旗军制不同的养兵之法的实行结果，是以后几十年里炙手可热的湘军和淮军的形成，并随之导致高度中央集权的重要支柱——军权的下移，从而也就打开了中央集权体制的缺口，随之而来的，便是财权的下移。过去那种“一省岁入之款，报明听候部拨，疆吏亦不得专擅”<sup>①</sup>的局面，由于中央财政日绌，更由于“听候部拨”，不能适应镇压太平天国运动的形势，逐渐发生了变化，地方一级财政渐次形成。南方各省新增了海防局、善后局等机构，作为督抚的财衙，北方各省虽多仍以布政使司为财衙，但它从过去作为中央户部的派出机构变为督抚的财政机构。中央和地方两级财政体制取代了中央集权的一级财政体制，而且“户部之权日轻，疆臣之权日重”，<sup>②</sup> 财政重心由中央移至地方。

军权和财权是专制权力的两大支柱。它们的渐次下移，促使清王朝的权力结构随之发生变化，这就是地方分权化的出现和急剧发展，以督抚为实体的地方权力系统形成。昔日那些唯朝廷马首是瞻的地方督抚，而今“因时因地，每有便宜陈奏，朝廷往往曲为允从，部臣亦破例议行……间有廷臣条奏，欲部核之件，部臣每以

---

① 《曾文正公奏稿》卷 24。

② 《曾文正公奏稿》卷 24。

情形难以遥度，仍请交督抚酌议。”<sup>①</sup>发展到戊戌以后，人们已在关注废督抚之制和“中央集权之事”如何才能“告成功”了<sup>②</sup>。

历史表明，一旦王朝军政财权下移，便是江山易姓的前兆。不过，镇压太平天国运动过程中演变而成的清王朝权力结构的变化，由于当时民族矛盾的尖锐，在一个时期里，反而给失灵的政治体制注进了一些活力。但是，地方分权毕竟是与传统的专制体制不相容的，无论如何，它将作为一种政治离心力，威胁到朝廷的专制统治。以后我们将看到，清王朝权力结构由高度中央集权向地方分权化的嬗变，最终也是导致清廷覆亡的一个重要因素。

与此同时，为防止人民的反抗，稳定国内秩序，清王朝的统治机制也在调整和强化，更由于清朝廷招架不了外国侵略势力，不惜以丧权辱国的不平等条约来换取侵略者的支持，为此，也要调整政治体制以适应维护侵略者在华利益的要求，再加上，统治阶级内的部分官僚和广大爱国志士，不甘心永远受制于人，要探索求富求强的道路，于是，在国家机构，军事体制方面，出现了一些带有修补性的改革：设立外交机构号称“洋务内阁”的总理各国事务衙门，南北洋通商大臣；地方督抚也设立了既是官僚机构，又要从事经营的官办企业；军事上，经过20年经营，到甲午战前，清政府已建立起了新的国防体系，确立了半近代化的军事制度。但是，所有这些变化，都是在中国的政治制度优越于西方，只是科学技术不如“夷”的指导思想下进行的，目的是想通过一些具体机构的调整，来维护根本政治制度。然而，问题的关键恰恰在于，正是专制独裁的政治制度，是中国求富求强道路上的根本障碍。没有政治制度一定程度上的近代化，在政治、经济、文化高度一体化的社会里，求富求强，不啻与虎谋皮！

---

① 《光绪东华录·张观准奏疏》。

② 参看李剑农：《戊戌以后三十年中国政治史》。

## 第二节 政治体制向近代化的嬗变

### 一、政权组织形式的近代化趋向

当社会的有识之士都认识到必须改革的时候，当权者拒绝改革，无异于招唤革命。统治者对此心照不宣。因此，清廷在镇压了“戊戌维新”运动后不到3年，自己却又举出了“维新”的旗帜。先是所谓举办“新政”，继之又是“预备立宪”，政治体制随之发生了一系列重大变化。

**行政机构的调整 and 改革** 政治体制改革，往往首先体现在国家行政机构的调整和改革上。清廷先是在“改官制”的旗号下，裁了詹事府、通政司等闲衙，改总理衙门为外务部，增设商部、巡警部和学部。至1906年宣布“仿行立宪”并明令“先将官制议定，次第更张”，<sup>①</sup>遂成立编制馆从事“议定”官制之务。“次第更张”后行政各部变为外务、吏、学、民政、度支、农工商、陆军、法、礼、邮传、理藩11部。1911年又调整为外务、民政、度支、学、陆军、海军、司法、农工商、邮传、理藩10部，各部首长皆为国务大臣，组成“内阁”，至此，军机处，内阁双轨辅政，六部执行政务，寺监办理事务的传统辅政体制彻底瓦解。

国家行政的六部制，自隋唐确立，延续一千余年，完全是建立在自然经济之上的管理制度。六部制的瓦解，新部的设立，是对社会发展成果的肯定，是适应商品经济发展需要的。其布局和内部结构趋向合理和科学，有利于行政管理专门化和行政效率的提高，而这些正是行政制度近代化的重要表现。

---

<sup>①</sup> 《清末筹备立宪档案史料》上册，第45页。

**领导体制的改革** 领导体制是政治体制的轴心。改革领导体制,在所有政治体制改革中,处于十分重要的地位。它既比行政机构的改革深入一步,又没有达到改革根本政治制度的程度,一向是当权者缓和矛盾,减轻反对势力压力却又想维护根本政治制度时惯用的手法。清廷并不例外。清政府的领导体制确实庞杂而混乱,试看:军机处是重要的军国要务决策机构,但它并不是国家正式机关;只是皇帝的私人工作班子,无定员,非专职,无权指挥行政各部和地方政府,唯皇帝之命是从,绝无独立可言;内阁是法定政务中枢,却不能参与决策,成为例行公事的事务机关。这种混乱的领导体制,却是专制权力运行并保证最高权力集中的有力形式。因此,尽管其庞杂混乱,根本谈不上高效化、专门化,清廷却一再申明,“内阁军机处一切规制,著照旧行”<sup>①</sup> 但是,最终清廷还是招架不了各方面直接和间接的强大压力,于1911年5月宣布“即组织内阁……所以统一政治,确定方针,用符立宪政体”,<sup>②</sup> 旧内阁、军机处一并撤废,以内阁总理大臣、协理大臣并10部大臣组成责任内阁,从政府组织形式上,否定了传统的分权辅政体制。然而,清廷所谓的改革领导制度,不过是施展手法,达到掩盖根本政治制度的目的,故在制度的运用上,仍以君主专制的家天下原则,组成“皇族内阁”,以确保君主专制的根本政治制度不被改变。

此外,在各部的领导制度上,清王朝为加强专制统治,便于监督,控制各部,以专制集权为第一要务,置行政效率于不顾,广设职官,一部达7个主管官员之多,分别向皇帝负责,互相监督和牵制,“绝无分劳赴功之效,唯有推诿牵制之能”,<sup>③</sup> 因此,行政领导制度保守、没落,经过改官制,先是改为一部设一尚书、两侍郎,后又改

---

① 《清末筹备立宪档案史料》上册,第463页。

② 同上书第565页。

③ 《辛亥革命》第四册,第37—38页。

为大臣和副大臣，实行了首长负责制，是行政管理体制近代化的又一趋向。

**司法机构的改革** 传统政治体制中，司法与行政不分，司法行政与司法审判不分。皇帝是全国最高司法官，他不仅把自己的意志变为法律，还可以随意裁决那些他认为违犯了法律的人。各级行政官员也同时兼具审判官资格。在清代，重要案件，由刑部、督察院和大理寺组成的“三法司”审理，对于“监候”的死刑案，由刑部会同六部尚书，都察院左都御史、大理寺卿、通政使“九卿会审”；重大案件，则由皇帝交军机处议决，呈请皇帝钦裁。可见司法权及其行使既非有统一性，更不是唯一性。在官制改革中，为“专责成”起见，改刑部为法部，专掌司法行政；大理寺为大理院，专掌诉讼和审判。随后，在地方上也相继建立了各级审判厅，这样，从机构上达到了司法与行政、司法行政与司法审判的分离，为司法独立，迈出了第一步。

**民意机构的设立** 近代政治体制的一个重要特征是民意机构在国家机关体系中居于重要地位，成为国家的立法机关。中国几千年的传统政治体制中，除皇帝自封为代表天意，为民父母外，绝对没有任何表达民意的机制。至清末，随着清廷“预备立宪”的进程，受欧风美雨沐浴的知识分子对设立民意机构表现出了极大而又顽强的热情和勇气。致使最高权力持有者也不得不考虑应付之策，遂有资政院和谏议局出现于中国的政治舞台。1907年9月，清廷颁布开设资政院的谕旨，以“遴选京、外才智之士，采取舆论以通达下情，条陈治理为预备立宪”。<sup>①</sup>

资政院采用一院制，设总裁，副总裁各2人，由皇帝在王公大臣中就“著有助劳，通达治体者”特旨简任。议员200名，分钦选与互选两种，各100名。前者由皇帝在宗室、王公、世爵、中央各部院

---

<sup>①</sup> 《清续文献通考》卷117，职官三。



官员及“硕学通儒”中委派；后者由各省民意机构—谘议局互选本省议员定额约 1/10 充任。两种议员地位、职权平等，不作区别。就职权而言，资政院议决国家岁入岁出，预算、决算；议决税法及公债事件；议决法律及修改法律以及奉旨交议事件。其会期分常年会和临时会，常年会每年一次，会期 3 个月，临时会无定次，会期以 1 个月为准。开会闭会，均由皇帝明降谕旨后进行。同时，朝廷对资政院有停会、解散之权，且资政院所有议案，均须“具奏请旨裁夺”后，方视为有效。可见，从其产生看，议员多为指派和变相指派；从其职权看，对政府没有监督权，特别是其权力的运用，还须经皇帝认可，因此，它还难以称得上真正的民意机构，更说不上是具有近代意义的国会。然而即使是这样一个机构，直拖到 1910 年 9 月，才正式出台。不过就资政院运用其有限的权力过程看，清廷对它的戒备不无理由，在“西风”吹拂下，代议制度已被一批新式知识分子乃至上层官僚所认同，资政院被他们当成了试验场，以至于资政院不仅充分行使了它具备的法定职权，而且超出了朝廷为它制定的框界，行使了对政府的质询权甚至弹劾权。这无疑是中国政治舞台上的新现象，它的出现，是中国传统政治体制的一个重大变化，具有巨大的进步意义。

谘议局是各省民意机关。1906 年前后渐次成立。设议长 1 人，副议长 2 人，常驻议员若干人，由议员互选产生。而议员则根据各省人口、富庶及重要性的不同而定多寡，多者如顺直达 140 名，少者如吉林仅 30 名。议员均由各县直接选举产生。但就其资格规定看，有选举权和被选举权者，必须是那些从未触犯过朝廷“王法”，并且具有相当知识和财产的“顺民”。不过尽管如此，这也还是中国几千年的政治生活中从未有过的新事物。以法律形式赋予部分人民以选举权和被选举权，在中国，当从谘议局始，从这个意义上说，谘议局的出现是历史的一个巨大进步。就职权来看，谘议局已具有了地方议会的职能。它可以议决本省岁入岁出、预算、