



变革与激荡

——民国初期广东省政府（1912-1925）研究

丁旭光◎著



中国出版集团



世界图书出版公司



本书受“广州市宣传文化出版资金”资助

变革与激荡

丁旭光◎著



图书在版编目(CIP)数据

变革与激荡:民国初期广东省政府(1912~1925)研究 / 丁旭光著.
—广州:广东世界图书出版公司,2010.7
ISBN 978-7-5100-2179-4

I. ①变... II. ①丁... III. ①地方政府—研究—广东省—1912
~1925 IV. ①D693.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 148617 号

变革与激荡——民国初期广东省政府(1912~1925)研究

责任编辑 萧宿荣

责任技编 刘上锦

出版发行 广东世界图书出版公司

(广州市新港西路大江冲 25 号 邮编:510300)

电 话 (020)84469982

网 址 <http://www.gdst.com.cn>

印 刷 广州市怡升印刷有限公司

版 次 2010 年 7 月第 1 版

印 次 2010 年 7 月第 1 次印刷

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 14

字 数 315 千

书 号 ISBN 978-7-5100-2179-4/K · 0074

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究

绪 言

（一）引论

1912—1925 年是中国近现代政治史上较为复杂的阶段，这既是处于初建民国的民主共和政治制度磨合期，也是新旧体制更替的过渡时期，同时是孙中山带领国民党人进行革命、奋斗、捍卫民主共和，在中国政治舞台上继续发挥其作用和影响的重要时期。这一时期的广东省，政治斗争复杂，政局变幻急剧。既有民主与专制的对抗，人治和法治的冲突对峙，又有中央集权与地方分立的争执对立，以及党派、集团之间政见、利益的相互冲突。虽然中华民国国家政权已经建立，封建专制制度已被抛弃，民主共和政体在探索、实践、形成当中，但常有反复；封建势力虽然已被打垮，但是民主势力也不见得强大，旧官僚仍充斥政治舞台。中华民国建立之后，不少政治人物都在寻找并建构一套符合民主共和精神也适合中国国情的新型政治制度，地方政治体制和地方政府运作形式更是探索的重点。民众也期待着国会议员们通过立法程序，制定出宪法和相关法律，对地方政治制度作出明确规定，除三权分立基本政治制度外，在中央与地方关系，政府决策、执行、监督，官员的选拔、任免、奖惩等方面都有明晰的制度安排，但以失望告终。

省政府的建构与运作在民国初期中国地方政治发展史上占有重要地位。

省政府是一省政治中枢。不论是中国传统的行省制度，还是美国的联邦制度，省或州都在国家政权中占据着重要的地位。它是中央政权与地方政府（府、州或道、县）之间承上启下的一个重要连接点，在地方政治中发挥着关键作用。省政府在近代中国地方政治现代化中扮演着重要角色。省级政权制度建设问题，是民国初期人们关注的焦点。民初对于中国的民主政治建设，特别是“省制”问题在政界和舆论界有不少探讨和实际操作，如民元、二年“军民分治”的争论，随后的制宪运动、联省自治思潮和联省自治运动，都以省制问题（省的地位是行政体还是自治体、省长如何产生等）为主要对象。这些政治思潮或对政治问题的争论都包含着如下内容：如何在中国建立一种适合国情、真正体现民主的地方政治制度，从法律上确立省的地位、地方自治，做到分立、制衡、监督，有广泛的选举权，并扩大民众的政治参与，实现真正的民治、自治，发挥地方和

民众在政治生活中的主动性和积极性，反对集权专制，反对军人干政、专政的军阀政治。这些探讨和争论蕴含了地方政治现代化的主要内涵，对省政权建设影响深刻。

省行政长官是一省政治重心和支点。在省政权中，省长是地方政治中起决定性作用的重要人物。在行政主导的政治制度下，掌握了全省最高行政机构，就可以向全省发号施令。一般说来，地方行政长官由上级任命，等于权力来自上级、要对上级负责。由中央统一任命，对中央负责，则地方领导人不仅是地方利益的代表者，而且更重要的是中央政府在地方上的代言人，不可能过于追求地方的特殊利益。中央政府任命的地方官员更多的是显示出其中央政府代言人、中央权威的维护者角色。有时甚至不惜损害地方利益来迁就中央的意愿。而由地方议会选举产生，或者是公民直选产生的省长，那么就应该向议会、向选民负责。在当时的各种争论声中，省长如何产生有三种主张：省长由总统简任；由省议会民选；省议会选出两人由总统择一简任。其他的相关问题，如关于中央与地方关系的争论，究竟是联邦制度，还是集权制、分权与集权折中制，将军政、民政分治，废省存道，乃至省的地位、省的权限，省与中央、省与县的关系等，都成了困扰政界和舆论界的问题。在一段时期，地方制度特别是省制问题成为制宪运动的焦点，也是制宪思潮讨论的重点。

民国初年以来由于宪法中没有对省制和省长问题的明确规定，“无法可依、无章可循”，缺乏法律制度上的约束，以致各省各地实力派人物——主要是区域性军事集团首领（地方军阀）任意妄为、为所欲为。军阀混战情势的发展再加上省长问题、中央与地方关系等问题，引发了二十世纪二十年代的联省自治思潮和联省自治运动。声称“联省自治”的省份忙于制定“省宪”、实行“省自治”和争取“联省自治”。这其中也包括了广东省宪法的制订。

在民主政治制度下，政府的运作过程应该受制于一定的原则规范，政府本身的结构和功能有一定的体制机构范式，在实际运作中，则是包括政党、官员、民众与军队在内各种政治力量的互动。有关这一时期广东省政府^①本身还有不少值得研究的问题，如：1. 制度层面，包括民国初期广东省政府制度建设和内部结构的变革；2. 省政府的实际运作（统治方式的变化）、政府能力和管治绩效评价；3. 省政府不同统治集团的变换，权力更替及其背景变化。此外，广东省政府与北京中央政府、孙中山革命政权之间关系，省政府与县政权的关系，省政府与立法机关、司法机关的关系等问题也值得关注。

民国初期广东省政府的运作和地方政治制度的发展变化有其特有的内涵，体现出一些与众不同的特点，既有其特殊性，但又有普遍意义。

民国初期广东政治制度的演化过程，实际上也是由传统的欧美国家三权分立、权力制衡的民主方式向“以俄为师”、仿照苏联一党专政政治体制的过渡。广东省政府在十余年的政局变幻中几经变革，其组织形式、机构设置、人员配备，既随北京中央政府颁布的法令而变更，也随着南方革命政府的设立而跟着调整，多是国民党人主动所作的变革。

^① 政府有广义和狭义的用法。就广义而言，政府是指行使国家权力的全部机构，包括立法、行政、司法机关和国家元首等；就狭义而言，政府仅指国家政权机构中的行政机关。本书以行政机关为中心展开论述并旁及其他。

影响民国初期广东省政府制度建设、实际运作和管治绩效的因素主要有几方面：

1. 省议会和议会制度。议会是西方代议制度的主要体现，是“三权分立”政治制度的重要支点。省议会是实施“以法治省”的重要载体，也是民众政治参与的主要渠道之一。从临时省议会、正式省议会到第二届省议会，广东的地方精英如士绅、华侨、商人都把省议会的正常运作当成是实施欧美民主政治的重要步骤。议员们也积极利用议会制度赋予的权限监督政府，表达民意，维护民主共和制度。广东省议会在民初地方民主政治建设中发挥了重要作用。

行政与立法的关系也是民国初期地方政治中容易引起纷争的焦点问题。民元广东政坛就出现了“府会之争”；其后的省议会对于支持民主共和，反对袁世凯、龙济光、桂系军阀的专制集权统治，与省政府进行抗争，起到了积极作用。但省政府行政官员大多把议会看成是施政的掣肘、障碍，是对行政机关的牵制，缺乏与立法机构主动配合的精神。官员们往往是把议会当成是绊脚石，恨不得将它踢开。当政的军事强权人物更不把议会当一回事，至多是把它作为手中的“玩偶”。一般民众对议会运作兴趣不大，缺乏对议会和议员的信任。一些议员本身的拙劣表现也有损于议会的声名。社会上还没有形成对立法、法治、议会制度的推崇和遵从的氛围，在“猪仔国会议员”出现后，国人越来越把议会看成是中国政治多余的负担、是一种累赘，省议会同样也没有好的名声。

孙中山国民党人对议会的看法停留在利用议会作为争取统治权工具上，而没有真正将议会当成民主政治制度必不可少的重要建构。欧美国家颇为推崇的三权分立、议会政治制度在民国初期很快就被离弃。代议制如匆匆过客，在中国的土壤刚发芽不及生根就被舍去。而省、县议会，地方自治等民众政治参与的尝试过程才刚刚开始，就被袁世凯政府停止。一般民众对于传入中国的西方民主的适应性训练，未及深入进行就失去参与机会。来自不同方面反对议会制度的声音，一直在困扰乃至干扰着中国民主政治发展进程。

2. 督军和军阀政治。与地方行政长官一样，民初军政机关及其长官都有制度上明确的限定。名目常变的都督、将军、督军或巡阅使等头衔都没有被国家法律赋予干预地方政事的权力，法律规定只有在地方治安情况恶化、地方长官提出要求并报中央同意后才可以出兵。但是民初地方军政长官大都干预地方政事，成为地方政府的“太上皇”。民初政局变化的一个日益明显的特点，就是督军干预地方政事、左右地方政治。政府为军事长官所控制，由“军事强人治省”，形成某种程度的“督军政治”。同时一些政治力量在权力角逐中争取军队的支持，因而军队在政治斗争中的影响力提高，具有决定性作用；不少派别的军事力量直接参与政治运作、干预政务、介入社会经济生活。军事力量未能在政治、社会变动中保持中立，超脱于政治争斗之外，“军民分治”未能得到贯彻执行，甚至于军政合一。特别在袁世凯死后中央权威疲弱，地方势力增强，离心力加大，地方军阀割据局面初步形成，军官直接参与地方政治而且把持政权，军队成了权力斗争的工具和得益者或者是牺牲品。由于南北对抗格局初露，军队失去了中央财政或地方政府稳定的供给，经常据防地截留税源、收取饷金，择富而从。军队的地位及归属关系出现了变化，纯然以指挥官的好恶、粮饷来源定归属，而且以省系为称呼的军队形式

出现。外省的军事集团或根据中央政府调遣或是自行“觅食”，由落后地区向富裕地区挺进，占地为王、自行收取饷粮，广东出现大量“客军”（“客军”现象）。即如有的学者所指出：“各个军事领袖必需在不同程度上自筹军饷，于是不得不干涉民政”。^①这种危险倾向在广东的出现，先是“济军”，再是桂军，后是滇桂联军，均对当时的广东政局、广东社会演化产生了负面的影响。

区域性军事集团首领左右地方政治，干预地方政府行政长官任免、去留，军事力量介入政治、军人干政，影响地方政局稳定；大量的军队囤积一域，征战不断，或截留税收，或开赌、收捐收费以充军饷，严重破坏地方经济发展。在民国初期十余年间，中央驻防军的“济军”，桂军、滇军等“客军”，本省的粤军，地方土匪绿林改编或拼凑而来的“民军”，传统的民间自卫组织如农村民团、城镇商团及二十年代初期国共合作组织起来的农民自卫军、工团军等等，在相对富庶的广东为了各自目的而展开撕杀争斗，广东战火不断，社会安宁可望不可及。民国初期的广东政治有明显的军事特征，省政府在比较长的时段里为军事集团首脑所把持，行政机关为军事目的服务，更多地打上了军事政权印记。

3. 国民党力量与“革命党政治”。广东是孙中山、胡汉民、汪精卫、廖仲恺等国民党要员的家乡，是国民党人进行革命活动的重要省份。^②广东省政府与国民党和孙中山革命事业有着密切的关系。在广东这样一个特殊省份，省政权特别是最高行政机关——省政府这一主体，曾由广东革命党人——旧同盟会员及由其演变而来的国民党人执掌过几个时段：民初胡汉民、陈炯明执政时期；1920—1922年孙中山、陈炯明执政时期和1923—1925年孙中山大元帅府时期，当中的1917—1918年军政府前期孙中山中华革命党人也部分掌握广东政治权力。国民党（旧同盟会员、中华革命党、中国国民党）势力虽未能一直控制省政权，但始终把广东作为自己的活动重心，并随着局势的变化而不断作出调整，力求控制广东。国民党与广东省政府关系密切，是统治广东的重要政治集团之一。

① 陈志让著：《军绅政权——近代中国的军阀时期》，三联书店1979年出版，第2页。

② 国民党是在1912年由改组后的同盟会同其他几个小党合并而成，孙中山为理事长。在“二次革命”失败后，1914年孙中山又在日本东京成立了中华革命党；同时又有旧国民党人不同派别的存在与活动。1919年10月孙中山宣布改用中国国民党名义，废止中华革命党党章，“凡中华革命党党员皆得为本党党员”。按照传统说法，中国国民党源自兴中会、中国同盟会，包括了民国初年成立的国民党，再是中华革命党、中国国民党。如邹鲁《中国国民党史稿》，邓泽如、冯自由等人有关国民党史的著作中，均依此排列。本书叙述的“国民党人”主要是以旧同盟会员及自1912年国民党在北京成立之时起团结在孙中山周围的党人为主线。为行文方便，也将其称为“孙中山国民党人”。相对而言，国民党是当时中国社会一个有理论、有组织、有领袖的政党。与广东有密切联系的国民党人将广东作为重要的活动基地。民国初年，革命党人成立了广东同盟会支部，胡汉民、陈炯明为支部长，并出版有《民谊》杂志。其后跟着改名为广东国民党支部，在地方上成立了县分部，但多属于松散型组织而并不严密。在护国战争后统治广东的桂系军阀对孙中山系国民党人进行了限制、排挤和打击。如改组军政府，查封《民主报》报社，枪毙主编、原广东国民党主干之一的陈耿夫；撤换国民党人的法政学校校长叶夏声等。政学系在桂系军阀支持下与孙中山系即旧中华革命党人争夺广东政治资源，孙系处于下风。1920年底粤军回广东，国民党的组织得到恢复，国民党人又在广东积极开展活动。1921年广东恢复国民党支部，孙中山任陈炯明为支部长。国民党人全面掌握广东省政权。1923年中国国民党改组，1924年在广州召开国民党一大，广东成为国民革命大本营。晚年孙中山提出了国民革命理论和国民政府建设方案，主张以党治国并在广东进行了“以党治省”的尝试。

在民国初期（1912—1925），以孙中山为代表的国民党人为捍卫共和、实践三民主义而三次在广东建立类于中央政权的革命政府（护法军政府、中华民国正式政府和陆海军大元帅大本营），以朝气蓬勃、充满活力的革命政府与日渐走向专制集权军阀黑暗统治的北京中央政权抗争，冀以实现自己的政治理想、达至真正民主共和与国家的统一富强。孙中山为首的国民党人在广东探索民主政治新的统治形式，并开始了以党治国的尝试；由国民党人主导的中华民国初期政治制度建设，先是以三权分立、议会政治、政党政治等西方民主政治理论为主导，谋划广东的民主政治建设；继而是用孙中山所创的政治理论（如“革命三时期”、“五权宪法”、地方自治、国民政府等）为依据并在广东构造新的政权模式，“以俄为师”，实施“革命党专政”，改变了初始的三权分立状态，议行合一，逐步走向党权、军权与政权合一，以党权为重，一党专政，最终在广东形成了“以党治省”的雏形，进而构建党国体制。^①

从广东省政府的发展变化可以折射出民国初期中国地方民主政治制度建设与实践的演化，具有典型意义。

在区域政治格局中，相对积聚了力量的国民党人在广东形成了局部优势，对1912—1925年的广东省政府有着直接的影响，是影响广东政局、主导广东政治社会发展变化的主要政治力量。

孙中山为首的国民党人在广东的政治活动大致可分为以下几个方面：一是组织、发动捍卫民主共和、反对集权专制的政治活动；二是确立国民党人在广东政治领导地位的努力；三是重新建造广东政治架构，促成民主共和统治方式的转向；四是进行政治动员，“唤起民众”参与国民革命；五是“党化”广东，以党治省，进行意识形态的灌输，大力宣传民主理念和三民主义理论。从清末推翻专制、追求民主制度的确立，到民初建立共和政体，捍卫民主共和，进而改造、完善民主制度，国民党人在广东作了极大努力。但是，民国初期十几年间的广东军事争斗不断，整个社会常常笼罩在枪炮战火中，国民党人对广东的治理断断续续，缺乏一个平稳、安定而又连贯持续统治的环境来进行建设，因此总体上的建设成就和管治绩效也相当有限。

民主政治制度的建立、完善是一个长期的过程，民主制度要很好发挥作用更需要有一定时间的调整适应。民国初期中国民主共和制度的建立不过是十几年时间，中间又为袁世凯的独裁、专制统治折腾去了近四年的时光。要求新生的民主制度如欧美国家般马上就产生巨大的良好效应，是不可能的。假若要以一个已走上正轨的欧美国家成熟的体制来衡量民初中国民主政治，那么就很可能得出“幼稚”的结论。一方面是在中国封建专制主义传统浸泡下的旧官僚、军阀（军事强人）要反对民主制度、维护和恢复专制制度；另一方面是性急的政治理想主义者不满意于民主制度的表现，想去改变它、甚或抛弃它，用一种新的、理想化的更不成熟的政治构想来取代它。在民国初期，“三权分立、互相制衡”的民主机制最终未能形成，争取建立类似于美国联邦制的“联省自治”

^① 关于中国国民党党国体制形成过程，可参考深町英夫：《近代广东的政党·社会·国家——中国国民党及其党国体制的形成过程》（社会科学文献出版社2003年出版）的有关论述。



运动也以失败告终。

中国仿效欧美的地方民主政治实践产生了变异且远未完成。

（二）研究概述

近现代史上的广东，因其重要地位而成为史学界研究的重点。与近代广东地方史相关的人物、事件的著述不少，为本书的写作提供了有益的帮助。但是专门论述民国初期广东省政府这一专题的著作则尚未发见。

1. 在1949年以前学术界没有对广东省政府进行研究，只有一些对发生在广东的史事进行收集、整理，或予以记述的书籍出版印行。如1911年广东的反清独立，有署名“大汉热心人”辑的《广东独立记》（原名《兴汉纪念广东独立全案》）汇集了辛亥年广东反清独立的一些事迹。叙述民初广东军政府施政情况的有钟荣光写的《广东人之广东》一书。对于桂系军阀统治广东的揭露则有李培生编的《桂系据粤之由来及其经过》（广州艺苑印刷所1921年印行）。在粤军回粤，孙中山、陈炯明重建广东新政权后，李宗黄著的《新广东观察记》在1922年10月出版，书中主要记载了当时广东省政府实施的一些新政。对于1922年陈炯明粤军部将发动的“六一六事变”，同年11月即有鲁直之等编的《陈炯明叛国史》在上海印行。1924年的商团事件，年底就由香港《华字日报》收集当时的有关文件和报道编印了《广东扣械潮》发行。余如邹鲁编撰的《中国国民党史稿》对国民党人在广东的政治活动也作了详细的记载。一些当事人的回忆录，如邹鲁的《回顾录》也于1947年由南京独立出版社出版。有关孙中山及国民党人在广东活动的记述不少，如痴大生的《孙大元帅回粤记》（1923年广州印行）、古应芬写的《孙大元帅东征日记》（上海民智书局1926年出版）、叶夏声《国父民初革命纪略》（广州孙总理侍卫同志社1948年印行）等。

在中国宪政发展史以及地方政治制度的演变情况方面，钱端升、萨师炯等合著的《民国政制史》（上下册，商务印书馆1946年版）对民国时期省制的演变、省政府职能、机构设置等情况作了叙述和分析。

2. 二十世纪五六十年代的文史资料提供了当事人或亲历其境者对民国初期广东社会政治的一些回忆文章。资料性的如《广东辛亥革命史料》，汇集了一些参与者的回忆录，对辛亥革命时期广东地方史的研究助力不少。其时学术界对近代广东历史事件和人物的研究主要集中在几次革命运动及其代表人物上，余如对陈炯明部属发动事变（“六一六”事变）、广东商团事件多是就事件本身进行定性分析。^① 对于民国初期广东

^① 近几年来，学术界对商团事件的研究取得了不少新的成果和可喜的进展。对事件本身的起因分析、详细经过和定性研究（以往定性为“英帝国主义和买办地主阶级联合发动的一次反革命叛乱”）均有了新的论断，如认为其原因是当时广东由于财政、经济危机而导致社会矛盾的全面激化，事件也并非“叛乱”。可参阅散光旭：《论孙中山在1924年下半年的的是非非》，载《近代史研究》1995年第6期，以及《商人政府之梦——广东商团及大商团主义的历史考察》，载《近代史研究》2003年4期；温小鸿：《1924年广东商团事变再探》，载《浙江社会科学》2001年第3期；张洪武：《1924年广东商团与广东革命政府关系之嬗变》，载《四川师范大学学报》2002年1期；邱捷：《广州商团与商团事变——从商人团体的角度的再探讨》，载《历史研究》2002年2期。

省政府本身的研究还是欠缺。

台湾学术界在二十世纪七十年代组织力量研究中国现代化区域问题,但广东部分没有完成。其他的如孙中山革命事业与广东革命基地的建立、民国初期广州市政建设等都有不少研究成果发表。如陈哲生《邹鲁与广东革命基地的建立(1906—1923)》、赖泽涵《孙科与广州市的近代化》^①等文章。海外的韦慕庭对于孙中山晚年在广东的革命活动研究也相当深入,其成果如《建立革命基地的困难:孙中山与1923年的广州》一文及《孙中山——壮志未酬的爱国者》均予论及。^②

3. 在二十世纪八十年代以来有关民国初期地方政府制度及其运作特点的研究渐成热点,钱实甫著的《北洋政府时期的政治制度》(上下册,中华书局1984年出版)、袁继成等主编的《中华民国政治制度史》(湖北人民出版社1991年版)和徐矛著《中华民国政治制度史》(上海人民出版社1992年版)等相继出版。^③有一些论文对于地方政治制度的演变情况作了研究,当中以王家俭的《民初地方行政制度现代化的探讨(1912—1916)》一文尤为详实。

民国初期广东政治、军事、财政、教育文化和社会问题也是研究者兴趣所在。对民国初期广东地方史的研究,大多集中在对全国影响较大的人物和事件,以及与孙中山有关的广东人物和史事,如国民党一大、国共合作、广东的工农运动、商团事件等,研究成果甚多。许多有关孙中山的论著都讲述到孙中山在广东的政治活动,其革命事业与近代广东人物和史事的关系,特别是民国初期孙中山为捍卫新生的民主共和制度,探索适合中国国情的民主政治形式而在广东三次建立革命政府,有关的历史事件已日渐成为研究重点。^④但是对于孙中山建立的三次革命政权与广东省政府之间的关系,以及对广

① 载张玉法主编:《中国现代史论集》第七辑,联经出版事业公司1982年出版。

② 文章载张玉法主编:《中国现代史论集》第七辑,联经出版事业公司1982年出版;原著1976年出版,译著由杨慎之翻译,中山大学出版社1986年出版。

③ 相关的著作还有林代昭等著:《中国近代政治制度史》(重庆出版社1988年出版),陈瑞云:《现代中国政府》(吉林文史出版社1988年出版)和林炯如等编著:《中华民国政治制度史》(华东师范大学出版社1995年出版)等。

④ 如莫世祥在《护法运动史》(广西人民出版社1991年版)书中对护法时期孙中山在广东建立的军政府和中华民国正式政府进行了详细的考察。郑则民的《孙中山与南方革命政权的发展》、吴熙钊的《孙中山在广东建立革命根据地的三次战略决策及其历史作用》等文章对孙中山三次在广东建立的政权作了概述。赖泽涵《广州革命政府的建立(1917—1926)》(载台北中研院近史所编:《中华民国初期历史研讨会论文集》,1985年再版)分四个时期(反袁时期、护法时期、大本营时期和国民政府初期)描述了9年间广州革命政府的存在过程,对内部派系之争作了分析,亦评估了广州革命政府最后成功的原因。森时彦在《第二次广东军政府时期的孙中山》(载《孙中山与他的时代》上册,中华书局1989年出版)文中分析了孙中山从夺回广州后到陈炯明叛变这段历史,认为孙中山为实现建立正式政府和实行武力统一为目标的政策,集中力量从理论上战胜与其对立的陈炯明的广东“门罗主义”,更进一步围绕广东省的政治军事领导权问题和陈炯明派展开激烈斗争。曾庆榴、王友农在《孙中山大元帅大本营述论》(载《近代史研究》1991年3期)中称大元帅大本营“是一个为适应战争与政治需要而产生的特殊的革命政权”,认为“大本营更具有鲜明的资产阶级革命政权的性质”,大本营时期是孙中山革命生涯最辉煌的时期。赖泽涵的《广州革命政府的对外关系(1917—1925)》(胡春惠主编:《近代中国与亚洲学术讨论会论文集》(下),香港珠海书院亚洲研究中心1995年版)一文则对孙中山在广东所建立的革命政府外交政策作了叙述,具体分析了广州革命政府与日本、美国、德国和英国的关系。

东省政府的研究还是欠缺。

已有数篇论文比较集中论述民初广东军政府为建立崭新政治制度、恢复社会秩序所作的努力。王晓吟的《民国初年广东军政府述略》对广东军政府的政绩和性质进行了研究，并定性为“一个资产阶级的革命政权”^①。周兴梁的《民初广东军政府建立资产阶级共和制度的奋斗与挫折》、《广东军政府裁编民军新论》和《论辛亥革命时期的广东军政府》等论文从政治、经济、教育、外交、捍卫民主共和制度等方面，系统总结了民初广东军政府建设的得失。^②邱捷的《清末民初地方政府与社会控制——以广州地区为例的个案研究》也以广东军政府为个案研究对象，分析了地方政府如何进行社会控制及其得失。^③周聿娥、陈红民的《胡汉民评传》也分析了胡汉民任广东都督期间所实施的政策。因为有广州《民生日报》和钟荣光《广东人之广东》等史料的利用，对广东军政府的研究也显得较为翔实透彻。

邱捷的《广东军政府初期的财政状况》对广东独立时期库存实况，军政府解决财政问题时遇到的困难，各阶层群众踊跃捐输、军政府发行公债、发行纸币维持财政以及1911—1912年上半年广东军政府财政的总状况作系统分析。《1912—1913年广东纸币低折问题》深入研究了广东军政府发行纸币低折而对当时广东经济、政治生活产生的影响，进而考察民初广东的经济生活以及社会各阶层同革命党政权的关系，认为革命党人为实行纸币政策付出了很大的政治代价。^④在其发表的《民国初年广东乡村的基层权力机构》文中对民国初年广东（尤其是珠江三角洲地区）县以下乡村基层权力机构的情况进行了深入研究，认为辛亥革命使原有的乡村基层权力机构受到破坏，尽管民国政府颁布的法规有时也假定省以下分为县、区、乡，但广东各地县以下的基层权力机构实际上是由士绅、商人、回乡官吏、退伍军官所控制的“警署或区乡办事所或团局”，民国初年广东各地乡村基层权力机构较之清末有更多的独立性，县政府对乡村基层权力机构已基本上失控。^⑤

与广东省政府相关的民初广东历史人物研究，除了为数众多的孙中山传记和论文外，还有周聿娥、陈红民合著的《胡汉民评传》（广东人民出版社1989年出版），周兴梁的《廖仲恺与何香凝》（河南人民出版社1989年出版），陈福霖、余炎光的《廖仲恺年谱》（湖南出版社1991年出版），林玲玲著的《廖仲恺与广东革命政府1911—1925》（近代中国出版社1995出版），段云章等合著的《陈炯明的一生》（河南人民出版社1989年出

① 载《广东社会科学》1986年1期。

② 载《辛亥革命与近代中国》，中华书局1994年出版；《历史研究》1993年3期。以及《广东军政府裁编民军新论》，载《孙中山研究论丛》第8辑，中山大学学报编辑部1991年出版；《孙中山民初的施政方策与当时广东军政府的实践》，收入《孙中山的伟大思想与革命实践》，广东高等教育出版社1998年出版。

③ 载《中山大学学报》2001年6期。

④ 载中山大学《孙中山研究论文集》第10—11集（1994年）

⑤ 载《史学月刊》2003年第5期。

版)等专著。海外也有为“翻案”需要而撰写的有关陈炯明年谱、传记。^①这些著作多少都涉及到传主与广东省政府的关系,但还缺乏对广东省政府领导人物群体作系统深入研究。

二十世纪八九十年代,学术界编纂(翻译)的《孙中山三次在广东建立政权》(中国文史出版社1986年出版)、《辛亥革命与广东》(广东人民出版社1991年出版)、《孙中山与广东(广东省档案馆藏海关档案选译)》(广东人民出版社1996年出版)、《护法运动史料汇编》(花城出版社2003年出版)等陆续出版,《汕尾人物研究史料——陈炯明与粤军研究史料》(该书编委会1993年印行)、《〈申报〉广东资料选辑》(广东省档案馆1995年印行)也辑录印行,为广东近现代地方史研究提供了较为丰富史料。

所有这些研究成果为本书的研究写作提供了有益的指导和参考。民国初期的广东省政府是一个重要的研究课题,它在民国政治史上占有重要位置,处于民国初创建新政府、又为广州国民政府成立打下基础的吐旧迎新时期,起着承前启后的作用,也在地方政治现代化中有着代表性和象征意义,有必要对其进行系统和深入的研究。

但是就本专题研究状况分析,一是有关民国初期(指1912至1925年间)广东省政府建构与运作的研究尚未有系统研究;二是将民国初期地方政府制度、机构配置变化与具体政治运作过程结合起来进行纵向延伸、深入系统研究,还有研究空间;三是广东革命党人及其后的国民党人从事的政治活动对地方政治制度沿革、统治方式变化和实际的省政府运行产生了什么样的影响,广东省政府有何建树,横向关联研究还可以拓展。

(三) 选题意义和写作方法

本书以民国初期(1912—1925)广东省政府为主要研究对象。选题意义有下面几点:

一是广东在民国初期所处的特殊地位。广东一直是民主革命重心,国民党从事政治活动的主要舞台,也是国民革命策源地。孙中山在此三次建立革命政府,与北京政府抗衡,其所依托的广东省政府承担了重大的责任也承受了巨大的压力,发挥了重要的作用。相对于孙中山在广东建立的三次革命政府,对民初广东省政府的研究则显得不足。

二是民初广东省政府的制度建设、实际政治运作有着独特之处,对中国民主政治的发展和地方政治现代化进程有突出的贡献。在国民党人掌控广东省政权的若干时段,对省政府制度进行改革,推动和促进了中国民主政治的发展,也影响了广东乃至全国的政治格局。广东省政府的制度建设和实际运作既体现了民初中国政治的普遍性,又有其特殊意义。

三是将某一时期一省政权制度建设、实际运作与政治力量角力结合起来进行研究仍是较少使用的研究方法,值得尝试。以往的研究多是就单独的制度沿革,或者是地方政治史本身,拟或就某一政治势力、某一政治人物分开进行研究,固然可以清晰再现某一方面或个人历史,也容易掌握单一的历史现象及揭示出背后所隐示的规律发展过程。但假如是深入细致分析一个循一定时间顺序发展着的综合体变化过程及所显露出来的特

^① 如康白石写的《陈炯明传》,陈定炎、高宗鲁的《一宗现代史实大翻案——陈炯明与孙中山、蒋介石的恩怨真相》(Berlindon Investment Ltd. 1997年香港出版)等书。



点，可能会发现更多一些东西。当然，研究的难度会有所增加。

本书注意循历史发展变化进程，以1912至1925年间广东省政府本身及其统治方式的演化轨迹为主要内容，其主线则以各种政治（军事）力量争夺和操控广东省政府尤其是以当时中国社会颇具势力、不断向上进取的政治力量即孙中山为首的国民党人对广东省政府的控制、影响及其相互关系进行叙述、分析，探讨国民党与广东省政府互动关系，并从省政权制度建设、统治方式（实际运作）和管治绩效三个层面观察广东省政府的发展变化特点。民初有关地方政治制度的理论探讨和争论，国民党人在广东省政府建设上的得失也会在文中涉及。

因而，本书将会讨论到：民国初期广东省政府及地方政治制度的演变情况；主要统治集团对广东省政府的操纵和影响以及广东地方政治统治方式的变化；国民党人对广东省政府的控制与孙中山革命事业的关系。

本书写作方法：一是循历史发展顺序，将国民党活动与广东省政府变革联系起来进行研究，两者互为作用，即国民党人如何夺取政权进行统治，进行地方建设包括在政治体制、经济社会文化等方面的贡献如何，而广东省政府对国民党的革命事业给予了哪些方面的支持帮助配合。二是将有关地方政权的理论、制度和实际运作结合起来进行考察。政权沿革是文中研究的主干问题。将政治制度与政府实际运作结合起来进行观察是本文一个重点。需要研究的不仅是政府静态的结构关系，同时也要关注政府的实际运作，其决策过程、政策的推行情况和绩效如何。三是力图部分重现民国初期广东省政府的历史，如省政府形式、内部构架的演变轨迹、统治方式变化、若干行政长官的治理方略和实际表现、政绩建树，并涉及到政府与议会、民众的关系，同时争取探求出一点带规律性的东西。在政府——政权——政局几个接近的范畴，本书的论述将会有所交叉。

本书拟在已有的研究基础上，对民国初期广东省政府作进一步的研究探讨。但相关资料比较零散，主要征引史料来源于当时的报刊、档案材料、政府公报、个人文集和文史资料等。当中，《民生日报》、《申报》、《广东公报》、《广州民国日报》和《香港华字日报》等报刊对广东省政府、广东政局等方面进行过相对集中的报道，或刊载了一些政府公告、广东政治经济社会活动等相关资料，是重要的引用史料来源。由于缺乏集中的专题资料和专门的民国初期广东省政府档案资料，增加了研究的难度。

目录

MULU

绪言	(1)
----------	-----

第一章 新体制的创立与演化：二次革命前的广东省政府

一、革旧鼎新：从广东军政府、都督府到民政长公署	(1)
二、军政时期与“以法治省”的努力	(10)
三、革命党人治粤方略及其得失	(20)
四、民主脱轨	(35)

第二章 改制与停滞：广东巡按使公署

一、巡按使公署和省行政体制的变化	(42)
二、广东巡按使公署的运作与财政困窘	(47)
三、捍卫共和：龙济光统治的结束	(59)

第三章 “督军治省”：桂系踞粤时期的广东省政府

一、广东省政府与护法军政府	(65)
二、督军政治下的广东省长问题	(75)
三、省长公署、省议会与督军政治	(88)

第四章 “模范省”的建设：陈炯明治下的广东省政府

一、陈炯明的治粤方略	(102)
------------------	-------



二、省政府支持广州市政建设	(117)
三、广东省政府与中华民国正式政府	(123)
四、整顿省财政	(130)
五、“六一六”兵变后的省政府	(134)

第五章 “以党治省”的尝试：大元帅府时期的广东省政府

一、广东省政府与陆海军大元帅大本营	(139)
二、“客军”问题阻滞省政府运作	(151)
三、陷入困境的省财政	(155)
四、“以党治省”	(165)
五、省政府的社会动员与社会控制	(174)

结语	(185)
----------	-------

附录

一、广东省政府部分官员名录（1912—1925）	(195)
二、1918年春广东省各道道尹及各县知事名录	(200)
三、1919年夏广东省各道道尹及各县知事名录	(201)
四、广东省临时省议会议员名单	(202)
五、广东省第一届正式省议会议员名单	(202)
六、广东省第二届省议会议员名单	(203)
七、1921年广东民选县长一览表	(204)
八、征引书目	(206)

后记	(210)
----------	-------

第一章

新体制的创立与演化：二次革命前的广东省政府

1911年辛亥革命推翻了清政府的封建专制统治。1912年元旦中华民国临时政府在南京成立和《中华民国临时约法》的颁布实施，宣告了民主共和制度的建立，初始的民主政治开始在中国施行。但在当时还没有制定出一部基本法律来规定地方政府的组织、运作，规范其职权范围及中央与地方关系。起义各省建立了形式多样的地方政权。广东革命党人^①依照自己对欧美民主政治的理解和接受，仿照其他独立省份革命政权建构的情况，建立了广东革命政权——军政府，同时与社会各界组织了“临时省会”。一方面是在当时社会氛围驱使下，积极建构省级政权机关“三权分立”的制度；另一方面是面对“军政时期”的政治社会现实，经营“革命党人专政”、实施革命党人对广东的治理，在民主制度建设和实践方面进行了有益的探索。在统一的中华民国中央政府成立于北京之后，广东军政府又依从北京政府政令调整政府架构。中华民国政制下的广东地方政治进入了一个崭新的发展阶段。

一、革旧鼎新：从军政府、都督府到民政长公署

1911年11月广东宣布独立后，胡汉民、陈炯明主持的广东省政权进行了一系列的制度建设，积极筹划构建省级“三权分立”政权制度，设立省政府组织机构，在体现民主精神、实施政府有效管治等方面作了一番探索。

（一）广东军政府

受1911年10月武昌起义影响，广东革命党人在全省各地组织民军起义响应。在珠江三角洲地区，由广东同盟会员组织发动指挥的民军和应时而起由会党、“绿林”民间武装力量改头换面而来的“民军”进逼广州。在省城，由士绅和商人集议，各界团体发起成立了“各界代表大会”，并于11月9日宣布广东独立，脱离清政府统治，议决“欢迎民党组

^① 此章“革命党人”，用指原中国同盟会员及其改组合并而来的国民党员。



织共和政府临时机关”，“宣布共和独立”，“所有向日官吏愿留为新政府服务者听，惟必宣誓忠于中华民国”等条。^① 粤省各地群起响应独立。两广总督张鸣岐、广州知府志宗等前清官员纷纷逃往香港、澳门等地藏匿，“藩、学、运、交涉、提法司、巡警、劝业道，首、府县尽逃”，“又闻省中官吏，逃走者八九，如参议吴锡永、南番王思章、颜轺及各局总办等，不计其数”，“此次因民军入省，外属道府关税厘务各委员，借口忠于清廷，纷纷携银逃走”。^② 旧清广东省级官员纷纷逃跑，清朝广东地方政权土崩瓦解，旧政权不复存在。^③

在省城广州，新成立的“各界代表大会”公举胡汉民为都督。胡汉民时在香港，其到任前，蒋尊簋被推举为临时都督。11月10日胡汉民回到广州，就任广东都督，蒋尊簋解职。11月12日，广东军政府正式成立，由革命党人组成新政权。

广东宣布独立时，已亮出孙中山起草的《中国同盟会革命方略》中所定出的“军政府”的名称。^④ 革命党人组成的广东军政府，仿效湖北军政府体制，设置各部，直隶于都督，各自承担责任、主管相关事务。^⑤

新成立的广东军政府在政治体制上实行军政合一制度，统理全省军事和民政事宜。^⑥

军政府设陆军、财政、内务、外交、司法、教育、交通等部，掌握政权、分理政

① 《香港华字日报》1911年11月13日，“广东新闻”。

② 《广东辛亥革命史料》，广东人民出版社1981年出版，第135页。

③ 清朝地方政制实行督抚制度。地方政府构架大致分为三级：省、府（直隶州、厅）、县（散州、厅）。广东有两广总督和广东巡抚（后广东省无巡抚），互相牵制；督抚会议厅下设：布政司、度支司、提法司、提学司、劝业司、巡警司和外交司。并有高等审判厅、高等检查厅。知府衙门为省县之间一级政权，下有经历、司狱二司；知府外，辅助官有同知、通判。县衙门以下设有吏、户、礼、兵、刑、工六房；知县以下有县丞、主簿、典史、巡检等官，管理县政务、赋役、户籍、缉捕、诉讼、文教等。此外还由知县聘用胥吏，有刑名、钱谷、征比、挂号、账房、书启等。清末推行官制改革和地方自治，省有谘议局，县有议事会、城镇有董事会和自治公所。清末官制改革，“增长了统治集团中具有重要地位和作用的封疆大吏的离心力，也扩大了地方主义势力，使中央统治能力下降”，“扩大了士绅的参政渠道”。见刘伟：《清末官制改革与辛亥革命》，载《辛亥革命与20世纪的中国》（上），中央文献出版社2002年出版。

④ 《中国同盟会革命方略》，载广东省社会科学院历史所等编：《孙中山全集》第1卷，中华书局1981年出版，第296—318页。有论者认为当时的“军政府”名称皆从《革命方略》而来。参见谢俊美：《政治制度与近代中国》有关论述，上海人民出版社1995年出版。

⑤ 《湖北军政府文献资料汇编》，武汉大学出版社1986年出版，第50—54页。有论者认为，1911年11月9日湖北军政府颁布了由宋教仁制订的《鄂州约法》，确立地方政府所拥有的权力包括外交、财政、军事各方面，这个约法对各省政权建设有重要的示范作用。见刘伟：《清末地方官制改革与辛亥革命》，载《辛亥革命与20世纪的中国》（上），中央文献出版社2002年出版。但广东军政府下设各部名称与湖北军政府不尽相同，如广东军政府没有“编制部”，而将“参谋部”与“军务部”合为军政部。在实际运作上也有所仿效，如胡汉民发给各国领事的照会中即称：“所有各国在粤省生命财产，由本都督担负保护完全责任。一切办法，与湖北中华民国军政府对于各友邦无异”。见《广东独立记》，载《广东辛亥革命史料》，广东人民出版社1981年出版，第138页。

⑥ 这一时期广东都督如下：

姓名	职务	任职时间
(1) 胡汉民	广东都督	1911年11月10日—1912年12月22日
陈炯明	副都督	1911年11月17日—1911年12月22日
黄士龙	参都督	1911年11月17日任
(2) 陈炯明	代理都督	1911年12月22日—1912年1月25日
陈炯明	都督	1912年1月25日—1912年4月25日
(3) 胡汉民	都督兼民政长	1912年4月26日任