

李进修 著

# 中国近代政治制度史纲

求实出版社



D69<sup>'</sup>  
3

# 中国近代政治制度史纲

李进修 著

求 实 出 版 社

**中国近代政治制度史纲**

李进修 著

\*

求实出版社出版

新华书店经销

河北新华印刷一厂印刷

850×1168毫米 32开 15.625印张 325千字

1988年2月第1版 1988年2月第1次印刷

印数：1—7800

ISBN 7-80033-017-6/K·9

(书号：11231·358) 定价：3.20元

## 绪 言

19世纪40年代，外国资本主义入侵中国，发动了鸦片战争，用大炮轰开了中国的大门。从此，中国由一个闭关自锁的封建社会，一步一步地沦为半殖民地半封建社会。在这个半殖民地半封建社会的国度里，从1840年鸦片战争开始，到1949年中华人民共和国成立，前后经历了两个不同的革命发展阶段，即旧民主主义革命阶段和新民主主义革命阶段，其时间共计109年。在这109年中，以1919年五四运动为标志，前79年的历史，人们习惯地称为近代，后30年的历史，人们称为现代。这种称呼和区分是否科学，从20世纪50年代起，国内学术界就有不同的意见和争论。近年来，学术界的意见逐渐趋于一致，主张按社会性质来区分，以中华人民共和国成立作为区分近代和现代的标志，即从1840年鸦片战争开始到中华人民共和国成立，这109年的历史统称为近代，从1949年中华人民共和国成立后则属于现代。本书以此立论，故名《中国近代政治制度史纲》。

政治是经济的集中表现，制度是行为的规范。政治制度是人们进行政治活动的行为规范。政治制度的内涵通常指国体和政体。国体就是指统治阶级在国家中的地位，政体就是指这个阶级采取什么形式和办法进行统治。具体说，就是指国家政权的组成形式、管理制度、国家结构形式（即联邦制或单一制），以及公民的基本权利、义务、选举制度，等等。一句话，就是国家政权组织形式及其有关制度。不同的国家有不同的政权，因而也就有不同的政治制度。在同一国家里，由于政权性质的不同，因而它的

政治制度也各异。这是因为在阶级社会里，每一阶级为了维护本阶级的利益展开激烈的斗争，当其成为统治阶级并掌握政权后，为了维护本阶级的统治利益，巩固已经取得的政权，就要建立适合于自己统治的政治制度。一般说来，政体是由国体所决定的，但往往同一类型的国家，政体又不一样，同样性质的政权，往往采取的统治形式又不完全相同，存在着错综复杂的情况。这正如列宁分析奴隶制国家政权时所指出：“国家形式极其繁杂。在奴隶占有制时期，在当时最先进、最文明、最开化的国家内，例如在完全建立于奴隶制之上的古希腊和古罗马，已经有各种不同的国家形式。那时已经有君主制和共和制、贵族制和民主制的区别。君主制是一人独裁的政权，共和制是一切政权机关都由选举产生；贵族制是很少一部分人的政权，民主制是人民的政权（民主一词按希腊文直译，意思是人民的政权）。这些区别都是在奴隶制时代产生的。虽然有这些区别，但奴隶占有制时代的国家，不论是君主制，还是贵族的或民主的共和制，都是奴隶占有制国家”。<sup>①</sup>这就是说，尽管同一性质的国家，采取的政权组织形式极不相同，但本质是一样的，都是维护这个阶级在这个国家的统治地位。因而，政体的确定或变更，都是由阶级斗争的具体情况所决定，并受经济文化水平和特定历史条件所制约，是同国家的根本性质相适应的。因此，研究历史不仅要研究它的政治、经济和文化，而且还要研究它的制度，尤其是政治制度。因为一个国家政治制度的好坏、优劣，关系着这个阶级统治地位的巩固与否，关系着这个国家的兴衰和经济文化的发展，所以，曾经有一种说法，认为政治制度是学习和研究历史的钥匙之一。这种比喻不论它是否妥当，弄清不同国度、不同时期、不同政权的政治制度，对于学习和研究历史是十分重要的。只有弄清它、才能揭示出全

---

<sup>①</sup> 《论国家》，《列宁选集》第4卷，第49页。

部历史的真实面貌，从中找出规律性的东西来。

对于政治制度史的研究，解放前，曾出版过一些著作，诸如《中国政治制度史》、《秦汉政治制度》，等等。但在这些著作中，按其内容来说，实际上是一部“官制史”。官制只是政治制度的一个组成部分，或者说是一个重要组成部分，并不能包括它的全部内容。解放后，由于种种原因，如同政治学、社会学一样，政治制度史未能受到人们的重视。党的十一届三中全会以后，才逐渐地引起人们的注意。近年来，陆续地出版了一些著作，如《秦汉官制史稿》等，但这些著作，只限于某一阶段、某一时期，或者在内容上基本上还未脱离“官制”的范围，只是观点不同而已。所以至今在中国历史研究领域里，政治制度史的研究还未广泛开展起来，从某种意义上说，基本上还是一个空白点，中国近代政治制度史的研究，更是一块未开拓的处女地。运用马克思列宁主义的立场、观点、方法，研究中国各个不同社会、不同时期、不同阶段的政治制度，从中找出规律，总结历史经验，编写出一部较高水平的中国政治制度史来，填补这一学科的空白，为社会主义现代化建设服务，具有非常重要的意义。

本书试图对中国近代社会政治制度的发生、发展、形成及其演变过程作一初步的探索，力图揭示出各个不同时期、不同政权政治制度的特点、本质，以及互相关系和根本区别，从而反映出这一历史阶段形成的政治制度的概貌，为历史研究做一点拾遗补缺，为正在进行的政治体制改革提供一点历史情况。

本书是在教学讲义的基础上增损而成的。在撰写过程中，查阅了有关报刊书籍和档案资料，参考了国内外有关著作和论文，并吸收了这些著述中的研究成果，书中未能一一详举，在这里仅对这些作品的编著人以及提供资料的中国人民大学图书馆、中国社会科学院图书馆、中国第二历史档案馆、首都图书馆等，表示深切的谢意！

本书的撰写还得到中国人民大学党史系中国近现代政治思想史教研室同志们及其他同志的大力支持、鼓舞和帮助，在此一并致以衷心地谢忱！

由于我的理论素养不高，学识不济，在政治制度史研究方面所作的探索肯定是不成熟的，缺点和谬误一定不少，惟望专家和读者批评指正。

作 者

1987年1月

D1129/12

# 目 录

绪 言	( 1 )
第一章 清末政治制度	( 1 )
第一节 清朝前期政治制度概况	( 1 )
一 清朝封建专制制度的高度发展	( 1 )
二 中央行政制度	( 9 )
三 地方行政制度	( 14 )
第二节 鸦片战争后清朝政治制度半殖民地半封建化	( 21 )
一 清朝政治制度演变的开端	( 21 )
二 买办制度的出现	( 24 )
三 通商大臣的设置和变化	( 26 )
四 总理各国事务衙门和外国使馆的建立	( 28 )
五 同文馆、总税务司和外国租界的设立	( 36 )
第三节 1898 年维新派试图改革政治制度的尝试	( 48 )
一 改革提出的缘由	( 48 )
二 对改革不同态度的论争	( 50 )
三 改革的基本内容	( 53 )
四 昙花一现的改革	( 55 )
第四节 20 世纪初清朝政治制度的改革	( 57 )
一 “新政”的举办	( 57 )
二 “预备立宪”和官制改革	( 64 )



三 《宪法大纲》的颁布和“责任内阁制”的建立·····	(74)
四 封建君主专制制度的终结·····	(88)
<b>第二章 太平天国政治制度</b> ·····	(93)
第一节 太平天国革命的兴起和政治制度的 建立·····	(93)
一 太平天国革命的兴起·····	(93)
二 太平天国政治制度的建立·····	(94)
第二节 太平天国职官制度·····	(97)
一 中央职官制度·····	(97)
二 地方职官制度·····	(107)
三 乡官制度·····	(110)
第三节 太平天国诸种制度·····	(115)
一 土地制度·····	(115)
二 圣库制度·····	(119)
三 选举制度·····	(125)
四 招贤制度·····	(128)
五 司法制度·····	(129)
六 礼俗制度·····	(131)
<b>第三章 资产阶级民主制度</b> ·····	(133)
第一节 民主共和制度的开创·····	(133)
一 武昌起义和湖北军政府·····	(133)
二 湖北军政府的组织制度·····	(137)
第二节 民主共和制度的建立·····	(140)
一 “各省都督代表联合会”的召开和南京临时 政府的成立·····	(140)
二 南京临时政府的性质和组织制度·····	(143)
三 南京临时政府内外政策和主要活动·····	(148)

第三节	南京《临时约法》	(153)
一	《临时约法》的产生及其基本内容	(153)
二	《临时约法》的性质	(155)
第四节	南京临时政府地方制度	(157)
<b>第四章</b>	<b>北洋军阀政治制度</b>	(161)
第一节	北洋军阀政权的建立	(161)
第二节	袁世凯统治下的中央政治制度	(170)
一	内阁制政府	(170)
二	总统制政府	(202)
三	帝制政府	(219)
第三节	袁世凯政权覆灭后的中央政治制度	(226)
一	1916年至1924年的中央国家制度	(226)
二	临时执政府	(230)
三	北京军政府	(235)
第四节	几个南方政权制度	(237)
一	反对帝制斗争中的军务院	(237)
二	广州护法政府	(240)
第五节	北洋军阀政府地方制度	(246)
一	地方军政制度	(246)
二	地方行政制度	(251)
三	地方基层制度	(257)
<b>第五章</b>	<b>一九二四年至一九二七年大革命时期政治制度</b>	(259)
第一节	广州革命政权的建立	(259)
一	广州革命政府的产生	(259)
二	广州政府组织原则	(261)
第二节	广州革命政权的政治体制	(263)

一	中央制度 .....	(263)
二	地方制度 .....	(269)
第三节	官吏惩治和法官考试制度 .....	(272)
一	官吏惩治制度 .....	(272)
二	法官考试制度 .....	(274)
第四节	广州国民政府迁都武汉 .....	(276)
第五节	武汉国民政府国家制度 .....	(281)
<b>第六章</b>	<b>国民党政府政治制度 .....</b>	<b>(286)</b>
第一节	国民党政权的建立 .....	(286)
第二节	国民党政府建立初期的国家制度 .....	(287)
第三节	国民党政府五院制度 .....	(288)
一	五院制政府的设立 .....	(288)
二	五院制国民政府中央制度 .....	(290)
第四节	抗日战争时期国民党政府中央制度 .....	(299)
一	建立集中党政军权的国防最高委员会 .....	(300)
二	行政机构体制的变化 .....	(304)
三	扩大国民党政府主席职权, 强化军事委员会 .....	(305)
四	国民参政会的设立 .....	(306)
第五节	解放战争时期国民党政府中央制度 .....	(309)
一	“制宪”国民大会的召开 .....	(310)
二	“改组政府”的把戏 .....	(315)
三	“行宪国大”的闹剧 .....	(317)
四	蒋家王朝末日的政治体制 .....	(323)
第六节	国民党政府地方行政制度 .....	(324)
一	省政府 .....	(325)
二	行政督察专员公署 .....	(327)
三	市政府 .....	(328)
四	县政府 .....	(333)

五	区、乡（镇）政府 .....	(334)
六	保甲制度 .....	(336)
第七节	国民党政府地方议会制度 .....	(338)
一	省临时参议会 .....	(339)
二	市临时参议会 .....	(340)
三	县参议会 .....	(341)
四	乡（镇）民代表会 .....	(343)
第八节	国民党政府选举制度 .....	(346)
一	中央选举制度 .....	(346)
二	地方选举制度 .....	(360)
第九节	国民党政府监察制度 .....	(366)
一	弹劾制度 .....	(367)
二	审计制度 .....	(370)
第十节	国民党政府考铨制度 .....	(373)
一	考选制度 .....	(373)
二	铨叙制度 .....	(377)
第十一节	国民党政府立法制度 .....	(385)

## **第七章 中国革命根据地政治制度 .....** (389)

第一节	中华苏维埃时期政治制度 .....	(389)
一	苏维埃政权的建立 .....	(389)
二	中央苏维埃政权体制 .....	(390)
三	地方苏维埃政权制度 .....	(395)
四	苏维埃选举制度 .....	(402)
五	苏维埃检察制度 .....	(407)
六	苏维埃司法制度 .....	(410)
第二节	抗日民主政治制度 .....	(418)
一	抗日民主政权的建立 .....	(418)
二	抗日民主政府组织制度 .....	(420)

三	抗日民主政权议会制度 .....	(421)
四	抗日民主政权行政制度 .....	(432)
五	抗日民主政府司法制度 .....	(454)
<b>第三节</b>	<b>解放战争时期人民民主政治制度 .....</b>	<b>(464)</b>
一	人民民主政权的建立 .....	(464)
二	解放区人民民主政权制度 .....	(467)
三	军事管制制度 .....	(469)
四	大行政区制度 .....	(472)
五	民族区域自治制度 .....	(475)
六	人民代表大会制度的建立 .....	(477)
七	人民民主政权司法制度 .....	(479)

# 第一章 清末政治制度

## 第一节 清朝前期政治制度概况

### 一 清朝封建专制制度的高度发展

清朝是中国几十个封建王朝中最末一个王朝。16世纪50年代，清朝统治者推翻了明王朝的统治，取得了全国政权后。清朝政治制度基本上仿效明朝，但在明朝专制主义中央集权制度的基础上又有了新的发展，成为高度发展的以皇权为核心的政治制度。

清朝从爱新觉罗家族的努尔哈赤起兵起到1840年鸦片战争以前的250多年中，由一个少数民族统治的很小的地区扩大成统治全中国的清朝大帝国。清朝政治制度虽然仿照明朝，但不是一开始就是这样的，它是由具有某些氏族民主制残余的政治制度逐步演变成君主绝对专制制度的。

#### (一) 联席议政制

1583年，爱新觉罗家族的努尔哈赤在赫图阿拉起兵后，在进行统一战争的胜利声中创建了旗制。这种制度，既是“以旗统人，即以旗统兵”的军政合一制度，又是“出则备战，入则务农”的<sup>①</sup>兵民一体的社会组织形式。它是由女真人狩猎时实行的“牛录”组织演变而来的。所谓“牛录”，是以地域和血缘相结合、生产和

<sup>①</sup> 《明清史料》丙编，第1册，第15页。

军事相结合的最初的女真人社会基本组织形式，颇似恩格斯分析雅典国家产生时所说的地区部落。当时“凡遇行师出猎，不论之多寡，照依族寨而行，满洲人出猎开围之际，各出箭一枝，十人中立一总领，属九人而行，各照方向，不许错乱，此总领呼为牛录（意为大箭）厄真（意为主也）”。<sup>①</sup>1601年，努尔哈赤在这种“牛录”的基础上正式创建旗制，并将“牛录”的编制加以改造和扩充，由10人增加到300人。当时已经组织起来的有四个“牛录”，为了便于指挥起见，又将四个“牛录”以黄、红、蓝、白四面旗帜加以区分，称为四旗。到了1615年，因“归附日众，乃折为八”，除原有四旗外，又增加镶红、镶黄、镶白、镶蓝四旗，合称为八旗。八旗中每旗的编制是：以“牛录”为基层单位，五牛录为一甲喇，五甲喇为一固山，每旗共计步骑7500人。牛录设牛录厄真1人（后之佐领），其下设代子2人（后之骁骑校）、章京4人、嘎善拔什库（村领催）4人，四章京分率300人，编为四达旦；甲喇设甲喇厄真1人（后来称参领）；固山设固山厄真1人（入关后称都统），副职2人，称梅勒额真（后之副都统）。固山厄真即旗主。当时，努尔哈赤以亲近子侄分辖八旗，称为八固山贝勒，他也是其中首领之一。固山贝勒是本旗的所有者和统治者，掌握着本旗的军政财经大权。努尔哈赤是八旗的最高统帅，所以，“凡有杂物收合之用，战斗力役之事，奴酋（努尔哈赤）令于八将（八旗主），八将令于所属柳累（牛录），柳累将令于所属军卒，令出不少迟缓”。<sup>②</sup>八旗制度成为满洲社会完整的军事、经济组织和政治统治机构。

八旗制度建立后，一切军政大事，最初由八旗主共同讨论决定。据《满文老档》记载：主要内容有立汗、罢汗的权力，高级官

① 《清太祖武皇帝实录》，卷2。

② 李民箕：《建州闻见录》。

吏的任用，军国大事、重大案件的处理，以及战利品的分配。<sup>①</sup>随着统一战争的进行，疆域的扩大，人口的增多，管理事务日益繁重，为了便于有效地进行管理和统治，1615年，努尔哈赤设立议政五大臣<sup>②</sup>，与八旗主共同议政，参决机务，“每五日集朝一次，协议国政，军国大事，均于此决之”。<sup>③</sup>联席议政制便成为这一时期的政治制度，这种制度是由氏族社会中发展起来的军政民主制度。联席议政制度对于团结内部，激发各旗的战斗力和生产积极性，起过重要的作用，但各旗主对自己旗下的统治权并没有发生动摇，仍然牢固地控制着，各旗各自为政的局面依然严重地存在着。

## （二）向封建专制制度过渡

公元1616年，努尔哈赤建立后金政权。他称汗后，处在奴隶制社会的满族开始向封建制转化。议政大臣与旗主共同议政的制度已经不适应这种变化了的新形势，需要进行改革。努尔哈赤正着手进行改革的时候死去。1626年皇太极继父亲努尔哈赤登上后金汗位。他为了加速后金政权封建化，努力学习汉族政治经济和文化，进行后金政治制度改革，要求“凡事都照大明会典行，极为得策”。<sup>④</sup>为了加强汗权，登上皇帝的宝座，他采取了许多措施。首先，在各旗内设立总管大臣，限制和削弱各旗主的权力。1626年6月，正式命令在各旗设总管旗务大臣1人，掌管旗务，“凡议国政，与诸贝勒偕坐共议之，出猎行师，各领本旗兵行，一切事务皆听稽察”。<sup>⑤</sup>不久，又决定所有贝勒参加议政会议，并让各旗增派3人参加议政，这就打破了实际上为八旗主所控制的联

① 《清文老档》太祖朝，卷28。

② 金梁：《满洲秘档》，《太祖行军琐记》。参看《清文老档》太祖朝，卷4。

③ 五大臣是：费英东、额亦都、何和理、惠尔汉、安费扬石。见昭珪：《啸亭杂录》，卷2。

④ 《天聪朝臣工奏议》卷上，《高鸿中陈刑部事宜奏》。

⑤ 《东华录》天命十一年九月。



席议政制。其次，1629年设置文馆，名义上是“翻译汉字书籍”，“记注本朝得失”，<sup>①</sup>实质上所司全系机要，是对联席议政制的一种改革。这是因为作为决策机构的联席会议由于后来各旗贝勒参加进去，发生了一些变化，但是，八旗主毕竟还是参预军国大事的决策，而联席会议之外又设置了一个直属汗的机构，无异是对八旗主权力的公开剥夺。文馆成为后来内阁的雏型。1631年8月，设吏、户、礼、兵、刑、工六部，每部以贝勒1人领其事。1636年4月，改文馆为内三院，即内国史院、内秘书院、内弘文院。内三院分工是：内国史院负责撰拟命令、编纂文书，内秘书院主管和起草对外文书、敕谕和祭文，内弘文院主管讲经注史、颁发制度。<sup>②</sup>初设八承政，分管内三院事务。同年6月，更定官制，各院改为设大学士1人，学士2人。<sup>③</sup>这样，内三院组织和职掌比文馆更为完善和扩大，内阁初具规模。内三院大学士、学士不仅管理本院事务，而且参预国家机要，成为皇太极处理政务的亲信近臣和左右手，同时还负责旗务，掌握权力，牵制八旗。

1636年5月，满族统治者正式将国号改为大清，汗改为皇帝。皇太极登上皇帝宝座后，首先将一些贝勒晋封为王，命少数人参与议政，把联席会议制改为议政王会议制。议政王会议就成为这时的决策机构。其次，同年6月，在三院六部之外设置都察院，负责会审案件，稽查衙门，监察考试和参加议奏。“凡有政事背谬，及贝勒、大臣骄肆慢上者，许直言无隐”，<sup>④</sup>弹劾权贵和官吏。随后，又设置蒙古衙门，1638年7月改为理藩院，专门负责管理内外蒙古事务。为了进一步削弱贝勒的权力，直接控制六部，下

① 《东华录》天聪三年四月。

② 《东华录》崇德元年三月。

③ 《东华录》崇德元年五月。

④ 《清史稿》卷115，《职官》二。