

● 史远芹 曹贵民 李玲玉著

中国近代政治体制的演变

中共党史资料出版社

中国近代政治体制的演变

史远芹 曹贵民 李玲玉 著

中共党史资料出版社

1990年·北京

中国近代政治体制的演变

史远芹 曹贵民 李玲玉 著

出版发行：中共党史资料出版社

(北京 1929 信箱 中央党校南院)

经 销：新 华 书 店

印 刷：新燕印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开 10.625 印张 270 千字

1990 年 8 月北京第 1 版 1990 年 8 月第 1 次印刷

印 数：5200 册

ISBN 7-80023-178-X/D·21

定 价：5.50 元

前 言

近代中国的政治体制发生过种种变化，本书力求较系统地概括这一演变的历史进程，并探讨其规律性与经验教训。

从1840年鸦片战争到1949年中华人民共和国建立的一百多年间，中国政治体制的演变大体经历了四个时期。

1840年至1912年2月是封建君主专制的清政权逐步买办化并走向灭亡的时期。鸦片战争以来，中国逐渐沦为半殖民地半封建社会。清王朝一方面继续维持君主专制政体；另一方面，为了维护其统治和适应外国侵略者的需要，又对政治体制不断地进行调整。特别是1861年设立总理衙门，随后又设置南、北洋大臣和总税务司等，使清政府开始买办化，逐渐成为“洋人的朝廷”。与此同时，还爆发了轰轰烈烈的太平天国革命，建立了与清王朝相对峙的太平天国政权。这一政权虽沿袭了君主制政体的形式，但具有鲜明的农民革命性质与特点。此后，在人民反帝反封建斗争的推动下，资产阶级维新派发动了一场以实现君主立宪为目标的自上而下的改革。这次改革虽因遭到专制政权的镇压而失败，但反动的清王朝迫于形势，也不得不打出“预备立宪”的招牌。然而立宪骗局无法阻挡人民革命的洪流，资产阶级革命派领导的辛亥革命终于推翻了清王朝，结束了中国两千多年的君主专制政体。

1912年1月至4月初是中华民国南京临时政府实行资产阶级民主共和时期。南京临时政府于1912年元旦宣告成立，孙中山宣誓就任临时大总统。南京临时政府是资产阶级革命的产物，它采用资产阶级民主共和政体，实行三权分立的原则。这是中国政

治体制发展史上破天荒的变革。这个政府的行政机关是临时大总统和行政各部，立法机关是临时参议院，司法机关是中央审判所（未及成立）。中国民族资产阶级的软弱性决定了它不可能领导民主革命取得彻底胜利，辛亥革命的果实很快被中外反动势力篡夺。南京临时政府犹如昙花一现。但是，它树起的民主共和的旗帜，推进了日后人民群众争取人民民主共和国的斗争，具有重大的历史意义。

1912年3月至1928年6月是北洋军阀政府实行军事专制和人民争取民主共和的斗争时期。北洋军阀政府是一个代表大地主、买办资产阶级和帝国主义侵华利益的反动政权。虽然封建君主专制政体在这时还阴魂不散，袁世凯、张勋都曾演过复辟的丑剧，但历史的潮流不可逆转，他们的阴谋均未得逞。在不同的帝国主义的操纵下，北洋军阀各派系互相争夺，军阀政府走马灯似的不断改组。但万变不离其宗，他们都打着“中华民国”的幌子，披着“民主共和”的外衣，实行的却是一套封建军事专制政治体制。这无疑是对南京临时政府的一种反动。以孙中山为代表的资产阶级革命派，为维护资产阶级民主共和制，与北洋军阀进行了不懈的斗争，举行了“二次革命”、“护国运动”、“护法运动”，在南方先后建立了与北洋军阀政府相对抗的“护国军军政府”、“护法军军政府”、“广州国民政府”等政权，继续坚持民主共和政治体制，但均遭失败。

1927年4月至1949年10月是国民党蒋介石实行专制独裁统治并逐步走向灭亡、共产党建立人民民主政体并逐步走向胜利的时期。国民党蒋介石集团于1927年4月背叛革命，建立了南京国民政府。这个政权是代表帝国主义、封建主义和官僚资本主义利益的大地主、大资产阶级专政。它的政治体制虽然标榜五权分立，并在不同的历史时期也有些新花样，有时甚至是较大的变化，但从根本上说，始终是国民党一党专政、蒋介石个人独裁的法西

斯专制体制。中国共产党和毛泽东等人把马克思列宁主义与中国实际相结合，找到了建立农村革命根据地，以农村包围城市，最后夺取全国政权的正确革命道路，领导人民大众，通过武装斗争，建立了各根据地人民民主政权。这种政权在不同的发展阶段，先后采用过苏维埃、参议会和人民代表大会等多种形式，这都是中国共产党领导的、以工农联盟为基础的人民大众反对帝国主义、官僚资产阶级和封建地主阶级的人民民主专政。这是中国历史上崭新的政治体制，是继南京临时政府后中国近代政治体制的又一次巨大变革。它第一次实现了大多数人对少数人的专政，使劳动人民的地位发生了根本的变化，并为后来在全国建立统一的政权积累了经验和奠定了基础。当然，我们也必须看到，革命战争年代，根据地政权的政治体制是同当时疾风暴雨式的阶段斗争和大规模的群众运动相适应的。它的明显特点是强调权力的集中统一而忽视权力的合理配置，突出国家的阶级职能而忽视国家的管理职能。这对对中华人民共和国建立以后高度集权政治体制的形成产生了重大影响。

此外，为了弄清近代中国政治体制的源头，本书在绪论中还着重阐述了鸦片战争前清朝封建专制政治体制的确立与发展。

中国共产党第十三次代表大会把政治体制改革的历史任务提上了日程。我们认为，在这种时候研究中国近代政治体制的演变是有意义的。因为，历史是不能割断的。今天的中国是由昨天发展来的，探讨近代政治体制的演变，找出其发展变化的规律和经验教训，可以为当前正在进行的政治体制改革提供借鉴。这便是我们写作本书的目的。

在写作过程中，我们体会较深的有如下三点：

第一，中国具有两千多年的封建专制主义传统，这对近代的政治体制产生了极其深远的影响。辛亥革命虽然推翻了封建君主专制政体，民主共和制开始深入人心，但资产阶级南京临时政府

的一瞬即逝；袁世凯和张勋的复辟帝制；北洋军阀政府假民主共和之名、行封建军事专制之实；国民党蒋介石搞一党专政、个人独裁等，都一再表明，近代中国政治体制的发展历史，始终受封建专制主义幽灵的困扰，充满了专制独裁与民主共和、人民民主的激烈斗争。它告诉我们，反对封建专制主义及其思想影响是一项长期的任务，一切有志于改革的人们，都不应忽视这个历史的启示。

第二，在半殖民地半封建的中国没有资产阶级民主共和国长存的条件。一方面，帝国主义侵略势力决不允许中国成为民主昌盛的独立国家；另一方面，在半殖民地半封建社会里成长起来的中国民族资产阶级，经济力量弱小，政治上对帝国主义、封建主义软弱妥协，无力把反帝反封建的民族民主革命进行到底。南京临时政府只存在三个月就被扼杀的历史事实充分证明了这一点。特别是俄国十月革命后，世界进入无产阶级革命的崭新时代，随着中国工人阶级登上历史舞台和中国共产党的诞生，资产阶级共和国的方案已失去了进步意义。所以，历史的结论只能是，在半殖民地半封建的中国不可能走资产阶级民主共和国的道路，而只能经过工人阶级领导的人民共和国到达社会主义和共产主义。

第三，中国近代的政治体制是在革命变革中不断前进的。近代中国的政治体制先后发生了从封建君主专制到资产阶级民主共和制，再到无产阶级人民民主制的巨大变化。中国近代社会经济基础的变化，是中国近代政治体制演变的根本原因。民主革命是推动近代中国政治体制变化的动力。资产阶级革命使封建君主专制政治体制变为资产阶级民主共和制。无产阶级领导的新民主主义革命又变化为人民民主共和制。同时，每种政治体制当它主动实行符合历史发展的变革时，就前进；反之，不变革或反对变革就停滞甚至灭亡。中国共产党领导的革命根据地人民民主政权，随形势的发展而不断变革政治体制，保证了新民主主义革命的胜利，

建立了中华人民共和国。中国共产党不断变革的精神，是人民民主政权兴旺发达并取得胜利的重要因素。

这里还应当说明的是，当前理论界对“政治体制”这个概念所包含的内容，有着不同的理解。我们认为，政治体制至少应当包括国家、政党、各种社会组织在行使国家权力和管理社会事务中的地位、作用、相互关系及其政治规范和活动准则。我们按照这种理解安排了本书各章节的内容，并根据各个历史时期的不同特点，突出了某些方面。同时，我们还认为，政治体制的性质主要是由社会经济结构、阶级关系和国家政权的性质决定的，一旦社会经济结构、阶级关系发生变化，政治体制也将随之发生相应的变化。为了弄清近代政治体制的变化，本书对近代的社会性质、各个时期的阶级关系、国家政权的性质等历史背景也作了适当交待。

本书的总体设计、章节结构和主要的内容均经作者集体讨论。在此基础上，前言、绪论、第一、二章由史远芹执笔；第三、四章由曹贵民执笔；第五、六章由李玲玉执笔。初稿又经作者集体讨论提出意见分头修改。最后由史远芹统稿。在编写过程中，我们注意吸收了近年来有关的研究成果，恕不一一例出。本书责任编辑范士华对全书进行了认真审定，并提出了许多修改意见，在此一并表示深切谢意！我们水平有限，写作时间急促，本书难免有不妥和错误之处，敬请读者批评指正。

作 者

1988年元月

目 录

绪论 清王朝的君主专制政治体制·····	1
第一节 清王朝君主专制政权的建立·····	1
一、满族奴隶制政权向封建制的转化·····	1
二、满族贵族建立统一的全国封建专制政权·····	4
三、封建专制皇权的加强·····	5
第二节 清王朝的国家机构·····	9
一、中枢机构的变化·····	9
二、庞杂的中央行政管理机关·····	13
三、地方行政机构·····	18
第三节 官吏的选拔、任用和考核制度·····	20
一、科举制度——选拔官吏的主要途径·····	20
二、选拔官吏的其他途径和官吏任用制度·····	26
三、考核及致仕制度·····	30
第四节 军事和法律制度·····	32
一、八旗、绿营军制·····	32
二、逐渐完善的法律制度·····	35
第五节 清王朝封建专制政治体制的特点·····	40
一、满族贵族为主、满汉地主阶级联合专政·····	40
二、皇权专制达到了历史的高峰·····	42
三、创设理藩院加紧笼络少数民族·····	45

第一章 鸦片战争后清王朝政治体制的变化

(1840.6—1912.2)	46
第一节 清王朝政权性质的变化	46
一、中国开始变为半殖民地半封建社会	46
二、清政权的半殖民地化	48
第二节 清朝政治体制半殖民地化的开始	53
一、半殖民地政权机构的建立	53
二、建立湘军、淮军、海军和新军	59
三、中央集权削弱，地方势力增强	64
第三节 戊戌变法时期政治体制的改革	68
一、戊戌变法的社会和阶级基础	68
二、资产阶级维新派提出君主立宪制的政治纲领	70
三、百日维新对政治体制的改革及其失败	73
第四节 清末的“新政”和“预备立宪”	77
一、清政府的所谓“新政”	77
二、“预备立宪”的骗局	79
三、假立宪的主要活动	81
四、立宪骗局的破产	91

第二章 太平天国农民革命政权的政治体制

(1851.1—1864.7)	94
第一节 太平天国革命政权的建立	94
一、太平天国革命的兴起与失败	94
二、太平天国政权的性质	97
第二节 太平天国的政治体制	101
一、太平天国政权采用了君主制形式	101
二、国家政权机构	104
三、官吏的选拔升贬制度	107

四、军事和法律制度·····	111
第三节 太平天国政治体制的经验教训·····	116
一、军政教合一体制的利弊·····	116
二、国家行政管理机构不完备·····	118
三、平均主义和封建主义对政治体制的影响·····	120
 第三章 中华民国南京临时政府的资产阶级民 主共和政治体制 (1912. 1—1912. 4) ·····	124
第一节 南京临时政府的建立·····	124
一、辛亥革命的爆发·····	124
二、南京临时政府的建立·····	130
三、南京临时政府的性质·····	133
第二节 南京临时政府的政治体制·····	136
一、中央组织机构·····	136
二、地方组织机构·····	140
三、官吏制度·····	143
四、军事制度·····	146
第三节 南京临时政府政治体制的进步性与 局限性·····	148
一、历史的进步性·····	148
二、阶级的局限性·····	150
三、几点历史经验教训·····	152
 第四章 北洋军阀政府的军事专制政治体制 (1912. 3—1928. 6) ·····	157
第一节 北洋军阀政府的建立及其政治体制 的确立·····	157
一、北洋军阀政府的建立及其性质·····	157

二、军事专制政治体制的确立与特点·····	161
第二节 袁世凯政府的军事专制政治体制·····	166
一、国家政权机构·····	166
二、官吏制度·····	174
三、军事制度·····	178
四、袁世凯复辟帝制及其失败·····	179
第三节 皖、直、奉系军阀政府的军事专制 政治体制·····	182
一、段祺瑞皖系军阀政府的政治体制·····	182
二、曹锟、吴佩孚直系军阀政府的军事专制政治 体制·····	187
三、张作霖奉系军阀政府的军事专制政治体制·····	191
第四节 军事专制政治体制的恶果·····	197
一、以军干政致使政局不稳·····	197
二、军阀专制造成民不聊生·····	198
三、媚外卖国导致丧权辱国·····	199
四、政治欺骗终至天怒人怨·····	201

第五章 南京国民政府的专制独裁政治体制

(1927. 4—1949. 10) ····· 204

第一节 南京国民政府的建立及其专制独裁

体制的形成····· 204

一、南京政府的建立及其性质····· 204

二、国民党一党专政、蒋介石个人独裁

体制的形成····· 205

第二节 南京国民政府的政治体制····· 207

一、国民党与国民政府的关系····· 207

二、国家政权机构····· 209

三、庞大的军队及军事机构·····	215
四、特务组织和特务恐怖统治·····	217
第三节 抗日战争时期政治体制的变化·····	220
一、战时政治体制变化的两种趋向·····	220
二、专制独裁体制的强化·····	222
三、国民参政会的设立及其性质·····	225
四、抗日战争后期的民主宪政运动·····	229
第四节 专制独裁体制的发展·····	230
一、召开国民大会实行“宪政”·····	230
二、政府改组和实行总统制·····	231
三、省县自治·····	233
四、体制的军事化、特务化和更加半殖民地化·····	234
第五节 专制独裁体制的历史条件及其特点·····	236
一、专制独裁体制产生的历史条件·····	236
二、南京国民政府政治体制的特点·····	238

第六章 新民主主义革命时期根据地和解放区人民

民主政权的政治体制（1927. 8—1949. 10）·····	241
----------------------------------	-----

第一节 第二次国内革命战争时期根据地工农

民主政权的政治体制·····	241
----------------	-----

一、农村根据地的建立、发展和中华苏维埃共和国

的成立·····	241
----------	-----

二、中华苏维埃共和国的政权机构·····

三、军事组织和军事制度·····

四、中华苏维埃共和国政治体制的特点及其历史

影响·····	251
---------	-----

第二节 抗日根据地民主政权的政治体制·····

一、抗日根据地民主政权的建立及其性质·····

二、政权组织机构·····	256
三、军事组织和军事制度·····	261
四、抗日民主政权体制建设的历史经验·····	264

第三节 解放战争时期解放区人民民主政权

的政治体制·····	271
一、解放区的发展及其政权性质·····	271
二、政权体制的发展变化·····	272
三、军事组织与军事制度的变化·····	279
四、解放区政治体制的特点及其对建国后的影响·····	282

附录 中国近代政治体制演变大事记

(1840. 6—1949. 10) ·····	286
--------------------------	-----

绪 论

清王朝的君主专制政治体制

中国于春秋战国之交进入封建社会。公元前 221 年秦始皇统一中国后，建立了中央集权的君主专制体制。从此，历代王朝基本上沿袭了它。初期的君主专制体制曾对中华民族的形成和经济文化的发展起过积极的推动作用。但君主专制总归是野蛮、黑暗的制度，中华民族肩负着这副重担，艰难地走了两千余年的路程。到清朝，中国已进入封建社会晚期，君主专制体制越来越走向极端，而成为社会发展的桎梏。

第一节 清王朝君主专制政权的建立

一、满族奴隶制政权向封建制的转化

清王朝是满族贵族建立、满汉地主阶级联合专政的封建政权。满族是 17 世纪初东北女真各部统一后形成的共同体，它经历了由奴隶制向封建制的转化过程，确立了封建制度，建立起中央集权的封建君主专制政体。

1616 年，努尔哈齐统一女真各部，称汗登极，建立了大金政权（史称后金）。大金政权是奴隶制的国家政权，它形成了奴隶主联合共治的政治体制，通过八旗（即正黄、正白、正红、正蓝、镶黄、镶白、镶红、镶蓝八旗）制度行使国家机构的职能。八旗制

度是“以旗统人，即以旗统兵”^①的军政合一的组织，又是“出则备战，入则务农”^②的兵民一体的社会组织形式，具有行政管理、军事征战、组织生产的三项职能。八旗的最高统帅是努尔哈赤，他命其子侄担任各旗旗主，称为贝勒，也称王。旗主是所辖旗的最高统治者，掌握军事、行政和组织生产的大权，设官统治该旗所属民众。八旗之间是平行并列、互不相涉的关系。随着疆域的扩大，管理事务日益繁重，于是努尔哈赤创联席议政制。1615年设议政王大臣，与八旗旗主共同议政，“每五日集朝一次，协议国政，军国大事，均于此决之”^③，成为政治、军事的中枢决策机构。同时，他还选人才、理诉讼、颁布法规，设扎尔固齐（断事官——汉语译为“都堂”）10人，负责审理诉讼案件。民事和刑事案件先由扎尔固齐审问，再由议政王大臣复查。如原告或被告不服，可以申诉，由努尔哈赤最后裁决。

努尔哈赤到了晚年，一方面由于没有找到合适的汗位继承人，另一方面为了协调各旗之间的矛盾，采取了八旗旗主共治国政的体制。他提出八王“聚众共议国政，商国事，举贤良，退谗佞”^④。这就使他以后的汗王失去了至高无上的权力。1626年皇太极继承汗位后，八旗贝勒共同掌握着国家最高权力。“有人必八家分养之，土地必八家分据之，即一人尺土，贝勒不容于皇上，皇上亦不容于贝勒，事事掣肘，虽有一汗之虚名，实无异正黄旗一贝勒也。”^⑤实际上是皇太极与代善、阿敏、莽古尔泰三大贝勒共理政务，按月分值，轮流执政。随着后金政权不断扩张势力，占领了辽沈等地区，在汉族经济文化的影响下，满族社会由奴隶制迅速向封建

① 《清朝文献通考》第179卷第6391页。

② 《明清史料》丙编第1本第15页。

③ 金梁：《满洲秘档》，《太祖行军琐记》。

④ 转引自孟森：《明清史论著集刊》上册第234页。

⑤ 《天聪朝臣工奏议》上卷第35页。

制转化,具有氏族社会军事民主残余的旗主联合共同主政的体制,显然不能适应后金社会发展的需要,朝专制体制演变已成为不可阻挡的客观趋势。皇太极适应这一客观形势的要求,不断集中权力,改革体制,促进后金政权的封建化。

首先,皇太极提高和巩固汗权,大力削弱诸王的权势。他通过扩大议政的范围,让每旗增派3人参加议政,使决策机构变成谘询机构,这样既削弱了旗主参政的权力,又使汗王的权力相对集中和扩大。接着,他免去三大贝勒按月分掌政事的权力,以诸贝勒代理值月。1632年进一步废除了“上与三大贝勒,俱南面坐”的旧制,改为唯有自己“南面独坐”,突出了汗的独尊地位。同时,他还不断铲除异己,幽禁阿敏,除掉莽古尔泰,压服代善,处置了威胁汗权的三大贝勒,独自控制了八旗中的正黄、镶黄、正白三旗,即上三旗,其余诸贝勒各旗称下五旗,打破了各主一旗的均势,开始了汗王自掌三旗的局面,汗权得以提高和巩固。

其次,皇太极对国家机构进行改革,建立了一套脱离八旗制度的国家行政机构。1629年设文馆,这是内阁的雏型。1631年设吏、户、礼、兵、刑、工六部,每部以贝勒一人主其事。下设承政、参政、启心郎等官,满、蒙、汉族官员兼用。不久,皇太极为了直接控制六部,又进一步削弱贝勒的权力,停止了王贝勒主管部院事务的旧制,自己独主政务。1636年将文馆改为内三院:内国史院,负责记注君主起居,撰拟诏令、编纂史书等;内秘书院,负责掌管和起草对外文书与敕谕;内弘文院,负责讲经注史、颁布制度等。内三院设大学士、学士等官,他们参与国家机密,帮助皇太极处理政务,起到牵制八旗的作用。同年还设立了都察院,其职责是参加议奏、会审案件、稽察衙门等,成为监察机构,其官制与六部同。1638年将原设立的蒙古衙门改为理藩院,负责管理内、外蒙古事务,成为清朝管理少