

# 中华民国政治制度史

袁继成

李进修

吴德化

主编

# 中华民国政治制度史

袁继成 李进修 吴德华 主编

湖北人民出版社

鄂新登字01号

**中华民国政治制度史**

袁继成 李进修 吴德华 主编

•

湖北人民出版社出版发行 新华书店湖北发行所经销

湖北少年儿童出版社印刷厂印刷

850×1168毫米32开本 21.625印张 5插页 54万字

1991年9月第1版 1991年9月第1次印刷

印数：1—2 000

ISBN 7—216—00797—2

D·197 定价：9.50元

607/12 198  
12

## 前 言

中国是一个幅员辽阔、人口众多、历史悠久、具有光辉灿烂文化和富有革命传统的统一的多民族国家。在这个国度里，按其社会的发展，经历了原始社会、奴隶社会、封建社会、半殖民地半封建社会，直至现在的社会主义社会。自从原始社会解体，阶级产生，国家出现，政治制度就应运而生，并经过漫长的岁月逐渐形成和发展起来。随着人类社会制度的发展变化，中国政治制度不断地演变，其体系的完备，经验的丰富，影响的深远，为世界所瞩目。

从公元前221年秦始皇统一六国、建立大一统的封建君主专制制度，到19世纪40年代鸦片战争后沦为半殖民地半封建社会，社会制度虽然发生了变化，封建君主专制的政治制度却始终未变。直至1911年孙中山领导的辛亥革命，推翻清政府统治，建立中华民国，政治制度才发生根本性的变革。这场革命，标志着中国二千多年来的封建君主专制制度的结束，资产阶级民主共和国制度的诞生。

政治制度通常是指国家制度、国家的管理制度，即统治阶级为实现其阶级统治而采取的统治方式、方法的总和。政治制度史的研究对象主要是国体和政体，重心在政治机制。具体来说，主要解决以下五个方面的问题：

首先，是国体问题。即“社会各阶级在国家中的地位”问题。国家是统治阶级的工具，哪个阶级在国家中占统治地位，决定着国家的阶级实质和社会历史类型。

第二，是政体问题。即哪个阶级或哪个阶级的哪个集团采取什么组织形式和什么原则总揽、掌握和运用统治权的问题。没有适当的组织形式，便不能代表国家、管理国家；没有适当的组织原则，国家机构就不可能按照统治阶级的意志建立和正常运转。

第三，各级国家机关的组织结构形式问题。政府机构各部门之间、中央与地方之间权力如何分工，以保证政府对政治、经济、文化等方面的指导；调节、处理政府与居民的关系，使国家保持在一定秩序范围内。

第四，近代政党出现以后，不同的政党在政权中的地位与作用、相互关系，政党制度的形式与变化。

第五，政府和居民，执政者与统治者的相互关系，各自享有的权利、承担的义务。

政治制度不是超阶级、超社会的。相反，它不仅是阶级社会的产物，而且与一定的阶级社会紧密联系。不同类型的国家，政治制度不同；同一类型的国家，政治制度也各有异。这是因为阶级社会的统治阶级在经过激烈斗争掌握政权后，就要建立适合自己社会、自己国家的政权形式，为巩固本阶级的统治服务。政治制度史表明：

第一，一般说来有什么样的社会经济基础，就有什么样的上层建筑，政治制度则是上层建筑中起支配作用的因素。政治制度或是为自己的经济基础服务，起积极的保障作用；或消极地阻碍经济的发展，并不断调整自身的作用，以致改变政治制度，以适应经济基础的需要。

第二，政治制度的实质是哪个阶级占统治地位。一般说来，国体反映了国家的阶级本质，政体则是“政权的构成形式”，

是“一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保护自己的政权机关”。政体是国体的表现形式，“没有适当形式的政权机关，就不能代表国家”。但是，政体也不能脱离国家的本质而任意决定，什么阶级占统治地位，就有与之相适应的政体。同时，它还受阶级力量对比、民族特点、国际环境和国内历史条件等因素的影响。但其实质是实现统治阶级或统治阶级中占主导地位集团的政治统治，并按其意志运转。

作为一门社会科学，政治制度史既是历史学的重要组成部分，又是政治学的重要分支，同时是政治学、历史学、法学、军事学、民族学等多种学科有关内容的综合。

中国学者历来十分重视中国政治制度史的研究，出现过不少诸如会典、会要、通典、通志、通考等等著述。辛亥革命后，这一传统从未中辍，出现过一些用资产阶级观点和马克思主义观点编写的著作，前者如曾资生的《中国政治制度史》、杨熙时的《中国政治制度史》、喻亮的《中国政治制度概论》、许崇灏的《中国政制概要》、沈巨尘的《秦汉政治制度》、李俊的《中国宰相制度》、邓嗣禹的《中国考试制度》、徐式圭的《中国监察史略》等等；后者如王亚南的《中国官僚政治研究》、吴晗的《皇权和绅权》、瞿秋白、邓初民的《政治学大纲》等等。外国学者对我国政治制度史的研究则从未间断，出版的专著主要有镰田重雄的《秦汉政治制度研究》、岛田正郎的《辽制之研究》、筑三治三郎的《唐代政治制度研究》、山本隆义的《中国政治制度研究》等。港台学者近几十年来也相继重印或出版了一些著作，如曾繁康的《中国政治制度史》、汤承业的《中国政治制度史》、常乃德的《中国政治制度小史》、沈任远的《隋唐政治制度》、杨树藩的《宋代中央政治制度》、陶道南的《边疆政治制度史》等。这些著作对中国的政治制度或某一方面的制度都有较详细的论述，但相当一部分著作，有以官制史代替政治制度史的通

病，无论是古代或近代国内外学者，都没有脱离这个窠臼。中华人民共和国成立后，人们很少涉及政治制度史的研究领域，因而建树不多。十一届三中全会以后，政治制度史才开始引起人们注意。1978年来的十年间，散见于国内各报刊的研究政治制度史的文章，已经超过千篇以上，同时出版了一些著作和教材。但这些文章和著作，大都限于古代，涉及近现代的很少，民国政治制度方面更是寥如晨星。因此，在这块荒芜多年的科学园地里，要耕耘出丰硕的成果，还须进行艰辛的努力。

## 二

中华民国政治制度是以南京临时政府、袁世凯和北洋军阀政府、国民党政府为中心，研究其政权的管理机关、结构组合、政党制度、宪政制度、选举制度，这些制度的内容、形式、特点、活动机制与原则及发展变化，这些制度的阶级实质及相互关系，这些制度与经济基础的适应情况及对社会生产力发展的作用等等。本书按政权性质分为三编，第一编为从南京临时政府到武汉国民政府，第二编为袁世凯和北洋军阀政府，第三编为国民党南京国民政府。这些政府产生于半殖民地半封建社会的中国，分别属于资产阶级政治制度、资产阶级与无产阶级合作的政治制度、封建军阀政治制度和大地主大资产阶级专政的政治制度。它们是旧中国最后的政治制度，在中国历史的长河中为时短暂，但确是中国历史发展的一个重要阶段。

民国时期并非一直是一个政府、一种政治制度，而是多种性质的政府，多种形式的政治制度，其作用极其复杂，不能用简单的肯定或否定的语言来说明。对一个具体的政府、具体的制度，要作具体的分析，也应该以历史唯物主义观点和实事求是的科学态度进行整体的分析。它的历史作用，我们认为有以下几点：

第一，民国政治制度与封建专制制度比较，是一个历史的进步。这个制度是在孙中山先生领导的资产阶级革命推翻统治中国二千多年的封建专制制度和二百多年的清王朝统治基础上建立起来的。孙中山先生学贯中西，力图将西方民主制度的模式与中国传统制度的精华揉和起来，试图摸索出一套中国民主政治制度的方案。在他建立的中华民国南京临时政府里，掌握政权的已不再是封建地主阶级，而是以革命派为主体的资产阶级；政治制度已不再是封建专制的帝制，而是资产阶级的民主共和制；指导思想已不再是“君权神授”、“皇权高于一切”，而是自由、平等、博爱，是“主权在民”、“人权神圣”；颁布的法律、政令已不再是保护封建经济基础和封建地主阶级利益，而是实行民主政治，促进发展资本主义的经济基础和价值观念的形成。虽然他的三民主义、五权宪法的构想在这时还未完全付诸实施，但所建立的政权、实行的政治制度，已是中国历史发展的一个飞跃。这种政治制度上的飞跃，促使中国很快出现了一个民族资本发展的黄金时期，一个批判封建旧文化、宣传资产阶级新文化的新文化运动。尽管这以后的政治制度已经变化，有时只是民国之名、独裁其实。但只要有民国之名，独裁便不能那样名正言顺，更不能说在中国复辟帝制了。袁世凯八十三天的洪宪帝制、张勋拥戴清帝的十二天复辟之所以昙花一现，原因就在这里。段祺瑞、曹锟、张作霖、蒋介石等人虽千方百计地集中权力，独裁专制，但已不敢贸然扯起帝制的破旗，他们的统治也一天没有安稳过。至于以后的伪满洲国“皇帝”，不过是日本侵占中国东北后的汉奸傀儡，其政权已不属民国政治制度的范围。

第二，民国政治制度既有被反动统治者用来掩饰其专制独裁的作用，也曾被人民群众用作反对专制独裁的武器。孙中山的南京临时政府为时短暂，资产阶级民主共和制在民国时期只存在了短短的一瞬。但民国建立之初实行的、或提出来而未及实行的总

统制、内阁制、国会制、地方自治制、政党制，已使民主与共和的观念深入人心，被人民群众长期用来衡量每一个政权是民主制还是专制独裁制的尺子，成为对专制独裁制进行揭露和斗争的有力武器。反对袁世凯独裁的“二次革命”、反对袁世凯复辟的护国战争、反对段祺瑞独裁的护法战争、反对国民党一党专政和蒋介石个人独裁的宪政运动等等，都曾高举民主与共和的大旗。这就迫使反动统治者们不得不改变某些为人民群众深恶痛绝的统治形式，转而采用一些民主与共和的形式，或走一些民主共和的过场。如国民党政府实行五院制，走完了军政、训政、宪政的过程。虽然其本质没有变动，且有很大的欺骗作用，但哪怕形式的某种变化、过程的某种演进，毕竟对专制独裁本身有所限制，也是人民群众争取民主政治的某种成果。

第三，民国政治制度为真正的人民民主制度的建立准备了某些前提或条件。孙中山的资产阶级民主共和国方案在南京临时政府时期的短暂实践及其思想的广泛传播，对被专制统治压抑了两千多年的中国人民有振聋发聩、启蒙明智的作用，实际上为无产阶级领导新民主主义革命、建立人民民主政权奠定了一定的思想基础。因为在资产阶级民主共和国方案处处碰壁，资本主义道路在中国根本走不通时，人们必然要进行新的探索，用新式的资产阶级民主革命取代旧式的资产阶级民主革命，用人民民主政权代替资产阶级共和国政权。而民国时期的政治制度毕竟也为群众争取人民民主的斗争提供了帝制时期根本不可能的活动余地。北洋军阀统治时期，马克思主义思想在中国得到了传播，用马克思主义武装起来的中国工人阶级的先进政党——中国共产党诞生了。国民党政府长期视共产党为非法政党、也不承认其他政党的存在，但抗战爆发后还是出现了第二次国共合作，出现了有国共两党和其他党派参加的国民参政会，出现了抗战时期的民主宪政运动，出现了抗战胜利后的政治协商会议。当蒋介石和国民党撕毁政协决

议，发动全面内战，矛头指向共产党，并对其他民主党派加以迫害时，中国共产党和其他民主党派以所谓“非法”的、也尽量利用“合法”的手段发展了人民力量，最后推翻了国民党的南京政府，在中国建立了人民民主政权。

### 三

学习研究民国政治制度史具有重大的历史意义和现实意义。

第一，可以帮助我们了解中华民国政治制度产生、发展、败亡的整个历史。即中国怎样由封建帝制过渡到资产阶级共和制，又由资产阶级共和制倒退为封建军阀专制，再到大地主大资产阶级的国民党一党专政的全过程，了解这一些历史，可以认识民国政治制度的阶级本质，对于研究中华民国政治史、中华民国史都有很大的作用。

第二，可以帮助我们总结民国政治制度发展变化的规律。政治制度是“社会形式”之一，它的历史发展变化有它的客观根据和条件，自然也有它自身的规律性。在中国建立什么样的政权与政治制度，也即是毛泽东所说的“建什么国的斗争”，一直是中国近代社会争论、斗争的焦点。民国政治制度的发展变化表明：资产阶级政治制度在西方起过作用，日本学西方也有成效，“中国人向西方学得不少，但行不通”，封建军阀专制与国民党专制只能把中国带进更加灾难的深渊，只有社会主义才能救中国，中国历史的发展，必然建立社会主义的政治制度。

第三，可以帮助我们鉴古益今，总结和吸取历史的经验教训，用来进行社会主义的民主政治建设，为四化建设服务。这表现在：其一，中华民国的政治制度长时期内是打着资产阶级民主政治旗号的封建专制，在这种政治制度下，人民无权，独夫集权，而社会主义政治制度下，广大人民享有最广泛的民主，两相比较，使我

们更加热爱社会主义，坚定走社会主义道路的信心。其二，中华民国时期的政治制度在本质上是为维护军阀、大地主资产阶级的反动统治服务的，它的封建性、腐朽性、落后性及一些消极东西，至今在政治生活和社会生活中仍可以看到某些影响。同时，我们也不排斥民国时期的统治阶级在人民反抗的压迫和推动下，也实行了某些在客观上有利于社会进步和人民生活的某些环节上的改革。开展对于民国政治制度史的研究，借鉴其有益的东西，克服其有害的东西，是很有现实意义的。其三，民国政治制度已随着南京国民党政府的覆灭而终结，台湾国民党政府只是一个地区性政府。但是台湾当今的政治制度仍是民国政治制度的延续和发展，我们要实现第三次国共合作，实行一国两制，就必须研究台湾的现行政治制度，而要研究台湾的现行政治制度，就必须研究它的昨天，即中华民国的政治制度，以便更好地了解台湾的政治、社会状况。因此，学习、研究民国政治制度史，对于祖国统一大业，对于海峡两岸的合作交往，也有深刻的现实意义。

袁继成、李进修、吴德华

1990年12月

# 目 录

## 第一编 从南京临时政府到武汉国民政府

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 第一章 南京临时政府              | 3  |
| 第一节 西方资产阶级政治思想在中国的传播    | 3  |
| 一、封建专制制度的腐败与帝国主义的入侵     | 3  |
| 二、早期改良主义思想家的君民共治思想      | 5  |
| 三、康有为、梁启超的君主立宪主张        | 8  |
| 四、清政府的预备立宪活动            | 12 |
| 五、孙中山的民权主义思想            | 18 |
| 第二节 中华民国的建立             | 20 |
| 一、武昌首义与全国响应             | 20 |
| 二、各省都督府代表联合会            | 22 |
| 三、南京临时政府的成立             | 23 |
| 第三节 南京临时政府              | 25 |
| 一、《临时政府组织大纲》            | 25 |
| 二、临时大总统、副总统             | 27 |
| 三、中央各部局                 | 28 |
| 四、军事机构                  | 30 |
| 第四节 临时参议院               | 31 |
| 第五节 地方政权机构              | 33 |
| 第二章 南方护法军政府、中华民国政府与大元帅府 | 37 |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 第一节 南方护法军政府          | 37  |
| 一、“二次革命”的失败与中华革命党的建立 | 37  |
| 二、国会非常会议             | 39  |
| 三、军政府大元帅             | 41  |
| 第二节 总裁制军政府           | 44  |
| 一、七总裁制               | 44  |
| 二、国会正式会议             | 47  |
| 第三节 中华民国政府           | 49  |
| 第四节 大元帅大本营政府         | 53  |
| 第五节 西南各省政治制度         | 56  |
| 一、广东                 | 56  |
| 二、云南                 | 59  |
| 三、湖南                 | 61  |
| 第六节 西南军阀与政治          | 62  |
| 一、西南军队与西南军阀          | 62  |
| 二、西南军阀与西南各省政权        | 69  |
| 三、西南军阀与北洋政府和孙中山的关系   | 74  |
| 第三章 广州国民政府           | 81  |
| 第一节 国共第一次合作的实现       | 81  |
| 一、国民党“一大”的召开         | 81  |
| 二、黄埔建军               | 82  |
| 三、《国民政府建国大纲》         | 85  |
| 四、孙中山的新民权主义思想        | 87  |
| 第二节 国民政府的建立          | 91  |
| 一、大元帅府改组为国民政府        | 91  |
| 二、国民政府组织法            | 93  |
| 三、国民政府委员会            | 95  |
| 四、中央各部会              | 96  |
| 第三节 军事机构             | 102 |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 一、国民革命军的组编·····           | 102 |
| 二、军事委员会·····              | 103 |
| 三、总司令部·····               | 104 |
| 四、政治训练部·····              | 105 |
| 五、国民革命军党代表·····           | 108 |
| 六、中央陆军军官学校——中央军事政治学校····· | 110 |
| 第四节 国民党与国民政府·····         | 113 |
| 一、党治政府·····               | 113 |
| 二、国民党中央党部·····            | 115 |
| 三、中央政治委员会·····            | 117 |
| 第五节 中央法制机构·····           | 119 |
| 一、法制委员会与法制编审委员会·····      | 119 |
| 二、大理院与总检察厅·····           | 120 |
| 三、监察院·····                | 121 |
| 四、惩吏院与审政院·····            | 123 |
| 第六节 地方政权·····             | 124 |
| 一、省政权·····                | 124 |
| 二、行政委员公署·····             | 125 |
| 三、市政权·····                | 126 |
| 四、县政权·····                | 129 |
| 第七节 文官制度·····             | 130 |
| 一、法官考试条例·····             | 130 |
| 二、各官官等条例·····             | 133 |
| 三、节假日条例·····              | 134 |
| 四、监督惩治法规·····             | 136 |
| 第四章 武汉国民政府·····           | 139 |
| 第一节 武汉党政联席会议·····         | 139 |
| 一、北伐军光复武汉·····            | 139 |
| 二、湖北临时政治会议·····           | 140 |
| 三、中央各省区联席会议·····          | 142 |

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 四、武汉党政联席会议·····    | 145 |
| 第二节 中央政权机关·····    | 148 |
| 一、武汉国民政府正式建立·····  | 148 |
| 二、中央行政各部·····      | 149 |
| 三、交通部铁路管理局·····    | 152 |
| 第三节 中央军事机关·····    | 153 |
| 一、军事委员会·····       | 153 |
| 二、总司令部·····        | 154 |
| 三、总政治部·····        | 155 |
| 四、中央军事政治学校·····    | 156 |
| 第四节 党权与政权·····     | 159 |
| 一、国民党与国民政府·····    | 159 |
| 二、国民党中央党部·····     | 160 |
| 三、国共两党联席会议·····    | 161 |
| 第五节 地方政权·····      | 163 |
| 一、武汉国民政府的辖区·····   | 163 |
| 二、省政权·····         | 164 |
| 三、省民会议制·····       | 168 |
| 四、市政权·····         | 170 |
| 五、特别区政权·····       | 174 |
| 六、县区乡政权·····       | 178 |
| 第六节 司法制度·····      | 180 |
| 一、司法的党化革命化·····    | 180 |
| 二、参审陪审制度·····      | 184 |
| 三、湖北刑事特别审判所·····   | 185 |
| 四、湖北审判土豪劣绅委员会····· | 186 |
| 五、特别区法院·····       | 187 |
| 六、县司法委员公署·····     | 188 |
| 第七节 文官制度·····      | 189 |
| 一、任用与考试条例·····     | 189 |

|              |     |
|--------------|-----|
| 二、编制与薪俸····· | 191 |
| 三、奖励条例·····  | 194 |
| 四、惩戒条例·····  | 195 |

## 第二编 北洋军阀政府

|                |     |
|----------------|-----|
| 第一章 袁世凯政府····· | 199 |
|----------------|-----|

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 第一节 从《临时约法》到《新约法》····· | 199 |
|------------------------|-----|

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 一、袁世凯篡夺革命果实·····     | 199 |
| 二、从《临时约法》到《新约法》····· | 203 |

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 第二节 中央政治制度····· | 211 |
|-----------------|-----|

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 一、从临时参议院到第一届国会····· | 211 |
| 二、从临时大总统到终身大总统····· | 220 |
| 三、从责任内阁到政事堂·····    | 225 |
| 四、中央行政各部·····       | 230 |
| 五、中央司法机关·····       | 233 |
| 六、中央其他机关·····       | 236 |

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 第三节 地方行政制度····· | 240 |
|-----------------|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| 一、省行政机关····· | 240 |
| 二、省议会·····   | 242 |
| 三、省司法机关····· | 245 |
| 四、特别行政区····· | 248 |
| 五、道制·····    | 250 |
| 六、县行政机关····· | 251 |

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 第四节 地方军政长官····· | 254 |
|-----------------|-----|

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 一、巡阅使·····      | 255 |
| 二、都督、将军、督军····· | 257 |
| 三、护军使·····      | 258 |
| 四、镇守使·····      | 259 |

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第五节 蒙藏地区行政制度····· | 260 |
|-------------------|-----|

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 一、蒙古地区行政制度····· | 260 |
|-----------------|-----|

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 二、西藏地区行政制度·····             | 263 |
| <b>第二章 北洋军阀政府的演变</b> ·····  | 269 |
| 第一节 军阀割据与混战·····            | 269 |
| 第二节 新旧国会之争与各种法规的修订·····     | 273 |
| 一、国会复会与再解散·····             | 273 |
| 二、各种法规的修订·····              | 280 |
| 三、贿选宪法·····                 | 285 |
| 第三节 中央政治制度的演变·····          | 290 |
| 一、大总统与内阁·····               | 290 |
| 二、贿选总统与内阁·····              | 296 |
| 三、临时执政与内阁·····              | 299 |
| 四、北京军政府·····                | 304 |
| 五、司法机关·····                 | 310 |
| 六、中央其他重要机关·····             | 311 |
| 第四节 军队与北洋政权·····            | 320 |
| 一、北洋军制·····                 | 320 |
| 二、北洋军队与北洋军阀·····            | 325 |
| 三、北洋军阀与北洋政权·····            | 330 |
| 第五节 政党与北洋政权·····            | 335 |
| 一、国会恢复后政党的分合·····           | 335 |
| 二、政党与北洋政权·····              | 339 |
| <b>第三编 南京国民政府</b>           |     |
| <b>第一章 全面抗战前的国民政府</b> ····· | 347 |
| 第一节 宁汉分裂与南北统一·····          | 347 |
| 一、南京国民政府的建立·····            | 347 |
| 二、宁沪汉合流·····                | 349 |
| 三、东北易帜，南北统一·····            | 352 |
| 第二节 党治与训政·····              | 354 |
| 一、中国国民党与南京国民政府·····         | 354 |