

ZHONGHUAMINGUO

Zhengzhi Zhidu Shi

F.M.G.

徐矛·著

中华民国 政治制度史

SHANGHAI
RENMIN CHUBANSHE

上海人民出版社

D 693
6

88328

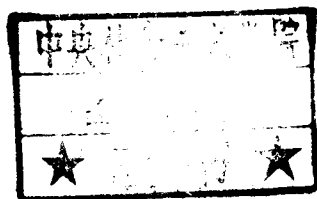
7407/04

中华民国政治制度史

徐 矛 著



200153895



上海人民出版社

(沪)新登字101号

责任编辑 胡小静
封面装帧 邹纪华

中华民国政治制度史

徐 矛 著

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路54号)

新华书店上海发行所经销 商务印书馆上海印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 14.25 字数 326,000

1992年7月第1版 1992年7月第1次印刷

印数 1—3,000 (内精装 1,000)

ISBN 7-208-01304-7/K·310

定价 平装本 8.20元 精装本 11.70元

目 录

绪言	1
第一章 中华民国成立前的中国政体	9
第二章 资产阶级初建政权时的政治制度	16
第一节 湖北军政府与《鄂州约法》	16
第二节 民国第一个议政机关	23
1. 各省代表会	23
2. 临时政府组织大纲	26
第三节 南京临时政府	28
1. 首任大总统的推定	28
2. 临时政府的建制	32
第四节 临时立法机构	39
1. 参议院的组成	39
2. 民国第一个根本法的产生	41
第三章 《临时约法》的实行与失败	49
第一节 内阁制度	49
第二节 议会制度	54
1. 参议院的改组	54
2. 两院制国会的成立	56
3. 《天坛宪草》的诞生	61
4. 国会与约法的厄运	66
第三节 资产阶级政治制度迅速败阵的原因	68
第四章 北洋政府的政治制度	74
第一节 北洋政府政治制度的性质与特点	74

第二节 北洋政府时期的议政机构	76
1. 约法会议	76
2. 参议院(代 立法院)	79
3. 第一届国会第二期常会	79
4. 第二届国会(安福国会)	81
5. 流产的第三届国会(“新新国会”)	85
6. 直系“恢复法统”后的旧国会	86
7. 第一届国会 第三 期常会	92
8. 临时参议院	95
9. 国会的最后纷争	98
第三节 北洋政府时期的根本法	99
1. 《中华民国约法》(1914年5月1日)	99
2. 《中华民国宪法草案》(1919年8月12日)	103
3. 《中华民国宪法》(1923年10月10日)	106
4. 《中华民国宪法草案》(1925年12月11日)	113
5. 北洋末期宪法活动的余波(1926年4月—6月)	116
第四节 北洋政府的行政与司法	118
1. “新约法”下的总统制	118
2. 责任内阁制中总统的地位	121
3. 国务院摄政制度	126
4. 内阁官制	128
5. 司法制度	132
6. 其他重要中央机关	134
第五节 四个特殊形式的北洋军阀政府	136
1. 临时执政府	136
2. 安国军政府	139
3. 护宪军政府	140
4. 建国军政制置府	141
第五章 资产阶级力图重建 政权时的政治制度	143

第一节 护国军政府·····	143
1. 云南、贵州都督府·····	144
2. 两广都司令部·····	148
3. 军务院·····	149
第二节 护法国会与政府·····	153
1. 国会非常会议的举行·····	153
2. 军政府的成立及其政治体制的缺陷·····	156
3. 军政府改行总裁合议制·····	159
4. 正式国会与正式政府·····	163
第三节 大元帅大本营的设置·····	168
第六章 广州武汉国民政府的政治制度·····	174
第一节 建立国民政府的政治基础·····	174
第二节 广州国民政府的成立及其政治制度·····	178
1. 广州国民政府的组织原则·····	179
2. 广州国民政府的机构设置·····	182
第三节 武汉国民政府的政治制度·····	186
1. 联席会议的成立·····	187
2. “迁都之争”包含的政制纠纷·····	188
3. 国民政府政治制度的重大修订·····	190
第七章 南京国民政府的“训政”体制·····	197
第一节 南京国民政府初期的政治制度·····	197
1. 南京国民政府的出现·····	197
2. 特委会成立和宁汉国民政府合并·····	200
3. 蒋介石统治体制的初步建立·····	202
第二节 进入“训政”和建立五院制政府·····	204
1. “训政”与“党治”·····	204
2. 胡汉民关于“训政”的政治设计·····	206
3. 五院制国民政府成立·····	210

第三节 训政法规的制订	211
1. 《训政纲领》中的权力分配	211
2. 起伏跌宕的“约法之争”	214
3. 国民会议与《训政时期约法》	221
第四节 起草宪法与筹备国民大会	225
1. 国难会议与结束训政的呼吁	225
2. “五五宪草”的产生及其内容	230
3. 国民大会的筹备及中止	235
第八章 五院制度详述	240
第一节 国民政府组织法变化概况	240
第二节 国民政府委员会与主席	242
1. 国民政府委员会	242
2. 国民政府主席	244
第三节 行政院与行政制度	245
1. 国民政府基本行政制度	245
2. 行政院的组织机构	246
第四节 立法院与立法制度	252
1. 国民政府基本立法制度	252
2. 立法院的组织机构	256
第五节 司法院与司法制度	259
第六节 考试院与公务员制度	263
1. 考试院的组织机构	263
2. 公务员制度的特质	264
3. 政务官与常务官	266
4. 公务员的考试制度	268
5. 公务员铨叙制度	275
第七节 监察院与弹劾、审计制度	281
1. 监察院的组织机构	281

2. 弹劾制度	282
3. 审计制度	286
第九章 抗战时期国民政府的政治体制	288
第一节 因民族自卫战争而开放的国内政治舞台	290
1. 两重性格的国民参政会	290
2. 欲说还休的两次宪政运动	300
第二节 个人专权制的极度强化	305
1. 国民党内对蒋介石领袖地位的确认	305
2. 以军事首领导驭党和政府	308
3. 无所不统的国防最高委员会	311
第三节 战时体制的变异	320
1. 对党与政府关系的修饰	320
2. 行政改革——“行政三联制”的推行	322
3. 实行幕僚长制度	329
第十章 走向没落时期的民国体制	332
第一节 民族资产阶级重提共和国方案	332
第二节 制宪“国大”与《中华民国宪法》	337
1. 制宪“国大”的召集	337
2. 《中华民国宪法》评析	341
3. 国民党被迫暂时放弃五权宪法原则	349
第三节 召开“行宪”的第一届国民大会	354
1. “行宪”的筹备与铺衍	354
2. 召开“行宪国大”	358
3. 国民政府与行宪政府的更替	365
第四节 行宪后的中央体制	367
1. 按照“1947年宪法”，中国有无国会？	367
2. “1947年宪法”中总统的地位	371
3. 行宪后的监察制度	375

4. 行宪后的吏治制度	377
5. 行宪后的司法制度	378
第五节 国民党大陆政权的消亡	379
第十一章 中华民国的地方制度	382
第一节 民国地方制度总述	382
第二节 省制	383
1. 北洋政府的省制	384
2. 广州武汉国民政府的省制	387
3. 南京国民政府的省制	388
第三节 地方军政制度	395
1. 北洋政府的地方军政制度	395
2. 南京国民政府的地方军政制度	397
第四节 特别行政区制度	401
1. 北洋政府时期的特别行政区	401
2. 南京国民政府时期的地方特别行政区	404
第五节 省与县之间的行政组织	405
第六节 县与设治局	408
第七节 市制	414
1. 北洋政府时期的市制	415
2. 南京国民政府时期的市制	416
第八节 区、乡(镇)制	418
第九节 保甲制度	422
第十二章 联邦制度	427
第一节 资产阶级革命派与联邦制	427
第二节 “单一”与“联邦”的论战	432
第三节 联邦制的探索与民国政治的实际	435
第四节 联省自治运动的命运	438
第五节 新旧中国决战阶段联邦制旧话重提	445

绪 言

(一)

政治制度是庞大的文化家族的一个成员。

从历史的地平线上，款款地走来了人类文化的骄子：物质文化、观念文化、技术文化、礼俗文化……人们对它们投以赞赏的目光。唯独对制度文化，尤其是对政治制度，却往往给以不好的名声。这是因为在剥削阶级占统治地位的国家里，制度文化主要是用来维护剥削者利益的工具。

的确，那个时代的政治制度，是压迫与欺凌的同义语，意味着镣铐与监狱，数不清的强迫遵守的法令与说不完的冤情。

但是，政治制度作为一种文化现象，还有它的另一面。我国古籍中称政治制度为典章法度。与世界上其他国家相比，我国古代的典章法度，在文化史上有相当重要的地位。象中国这样一个幅员辽阔、人口繁盛的多民族国家，能够保持统一国家型态达两千年以上，这本身就是中华民族文化成就的标志之一，反映了历代王朝管理国家的丰富经验。中央权力的完整性、中央与地方权威的上下呼应、线性权力与点性权力的结合、机构运转与教义无形力量的配合，等等，都值得研究借鉴。当然，古代政治制度中也有许多糟粕，个人意志超制度的运用，监督机制的无力，致使君王昏庸、决策错误时，没有一种力量能起到“控制阀”的作用，直至以改朝换代告终。这无数次重复过的历史，民国时期再

次出现，它从反面成为人们的文化财富。

(二)

政治制度确实是一个复杂的研究对象，甚至至今仍对它的确切内涵莫衷一是。有的说政治制度即政体，是指统治阶级采取何种形式实现自己的统治；有的说政治制度包括国体与政体；也有的说它的外延大于国体 + 政体，政治制度即政治体制。然而政治体制这一概念的共识度更逊于政治制度，《辞海》直到最新版（1989年版）还没有这一条目。

这种情况，反映了人类政治生活的内容在不断拓展。从前曾把古代职官史当作古代政治制度史来研究，今天如果再将现代政治制度史看作现代职官史，显然是大不够了。如果求同存异，下面这些认识可能被共同接受：一国的统治形式服从于国家的性质；统治阶级治理国家的政治规范、政治构架、政治文化与政治运行程序，是研究一国政治制度的基本内容，它们具体反映在立法制度、行政制度、司法制度、政党制度、吏治制度、地方制度以及国家构造形式等制度之中。军事制度对于政治制度来说，既有相从属的一面，又有相对独立的另一面。

政治制度史是建立在历史学、政治学、社会学、法学、文献与考古学等基础上的一门交叉学科，因此它的研究水平不能不受到相关学科的发展状况以及研究者自身对相关学科的掌握状况的制约。当前国内从事政治制度史研究的，主要是历史学家、政治学家与法学家。研究方法也各有特点，有的重在制度本体的研究，有的则把制度放在历史演变过程中进行研究。识者提出，研究政治制度有两项基本要求，即不但要指明是什么，还要指出为什么。一种制度的产生、衍变、消失，都有它的历史缘由，有它所

依据的政治、社会条件。从政治制度兴亡的原因中引出可供借鉴的东西，是我们研究政治制度史的目的所在。

(三)

和古史上的各代一样，中华民国“代”是一个独立的政治阶段。由于某种合理的原因，民国史的研究起步较晚。民国政治制度史作为民国史的一个专门史，因受到政治学、社会学长期停顿的影响，研究基础更为薄弱。但这是一片十分值得开拓的土地，有着丰富的内容，对后人具有重要认识价值。我们常说中华民国是一个半封建半殖民地国家，这是对的；然而从政治制度上看，则是半封建半资本主义的，它兼有封建专制与资产阶级民主制的某些内容，是封建政治制度依然存在，但正在逐步消亡；资本主义民主脉息微弱，但正在缓慢增强的过渡时期。中华民国的统治者，从北洋军阀到蒋介石，对封建专制制度作了极为精细、巧妙的解剖，保留了它的专制性，剥离了它从中世纪带来的残暴性而换成资产阶级政治制度的欺骗性。于是“民主”这个反封建的武器在民国时代变成了封建的武器。

国民党民主制的出现便是一个具体例证。这种民主制不同于西方资产阶级民主制。西方民主制的重要特征之一是实行政党政治。国民党民主制的倡导者则公开宣告实行“一党专政”，根本拒绝政党之间的竞争，民主只是国民党的民主，而不是人民的民主，“民权仅拥护并实行国民党的主义的人才得享有”。蒋介石亲口宣布的这一原则，暴露了这种“民主制”浓厚的专制色彩。

世界在变，民国政治制度也在变。崛起的社会主义世界体系、蓬勃兴起的国内人民民主运动，迫使民国统治者收敛它的封

建性而增加它的“民主性”；西方资本主义大国从自己的政治价值观出发，也要求民国政府建立民主形象，以此作为提供援助的条件。这便是第二次世界大战后国民党政府实行“宪政”的背景，并由此成为中国政治史上由封建制向民主制转变的过渡角色。

(四)

中华民国政治史的分期，通常分为南京临时政府时期、北洋政府时期、国民党南京政府时期。这一划分方法，是以在中国大部分版图上行使主权、外交上得到承认的合法政府为标志。

以政治制度为对象，上述划分方法便不完全适用。因为北洋政府初期，在袁世凯任临时大总统时，政府的名称与南京临时政府一样，都称作中华民国临时政府。北京临时政府的基本政治制度系由南京临时参议院所制订、孙中山以临时大总统名义公布的《临时约法》为依据的。这是一种资产阶级类型的政治制度。尽管政府（临时大总统与国务院）已控制在北洋军阀手中，但政权还不能说已完全变为北洋军阀的政权，政权的重要组成部分议会仍是资产阶级占据多数席位，在一定程度上发挥着对政府的监督作用。直到袁世凯查禁国民党，解散议会，废弃“临时约法”，颁布“袁记约法”，这才开始了政治制度的阶段性的变化，进入了北洋军阀政治制度时期。袁世凯死后，继起的皖、直、奉各系军阀操纵下的北京政权，虽从形式上恢复了议会制，但议会已不是资产阶级监督政府的机关，而只是北洋军阀手中的玩偶，孙中山愤怒地称这种议员为“猪仔议员”。在政治制度史的分期上，它们都属于北洋军阀政治制度时期。

纵观中华民国的38年历史，其政治制度史的分期可分为以

下六个段落：一、民族资产阶级的政治制度（1912.1—1913.10）；二、北洋政府的政治制度（1913.11—1928.6）；三、民族资产阶级领导的军事专政下的政治制度（1917.8—1922.6）；四、各革命阶级联合专政下的政治制度（1924.1—1927.7）；五、国民党一党专政的政治制度（1927.4—1948.5）；六、国民党的“宪政”制度（1948.5—1949.9）。以上各段落中有部分交叉，这是因为中国反复存在着独特的“南北分治”现象。

在民国历史上，还有一些特殊的政权，它们以中央政权形式出现但局处一隅；它们不为全国所承认但具有资产阶级革命的意义。护国战争时期的军务院和孙中山三次在广东建立的政权便是这一类。它们自然也得不到国际的承认。一些冷峻的历史学家主张把它们与某些地方割据政权同等看待，自也有一定道理。但是，人们也注意到了革命的政权，总是由小到大，由局部到全体，由不被外交承认到被承认。如果这个政府代表了与封建势力相对立的资产阶级革命力量，是辛亥革命方向的继续，则人们有理由把它看作是地方封建割据政权相区别的革命政权，是生长过程中的政权，是与后来的国民政府血脉相通的政权。

（五）

民国政治制度有两个来源。一是对中国古代政治制度的承袭。梁启超在上世纪末所作《古议院考》一文中，追溯了近代议会制度的历史，认为中国古代虽无议院之名，而有其实，《孟子》中的“上大夫”，即近代上议院议员，“国人”即下议员，并认为汉的谏大夫、博士、议郎都是议员，因为他们不属署、不值事、专司议论、人数多至数十人，这些都与近代议员特点相似。本世纪20年代，高一涵在《中国内阁制度沿革》一书中提出了中国古代宰

相制度与近代内阁制度相似的看法。他特别举了《史记》中《陈丞相世家》为例,说明丞相总揽政务,指挥各部门行使国家行政职能,而自己并不专司某一具体部门事务的特点,实与内阁首相性质相近。

也许中国文人容易有一种“外国有的,中国古已有之”的习气。但梁、高的上述考察,不能说毫无道理。政治制度既然反映了管理国家的经验,则建立了几千年大一统局面的中国帝王能够总结出一些有用的管理方法,而这些方法中所包含的合理因素恰为近代西方政治制度所印证,应当是可能的。事实上,政治制度的继承性是一种客观现象,不但同一阶级,后朝可继承前朝,即使不同阶级,亦可采用它一阶级的有用的东西,资产阶级的共和制不是就被无产阶级采用而建起社会主义共和国了吗?孙中山也说他的五权分立制度中的监察制度与考试制度,是从古代御史制与科举制学来的,认为那是“中国古代的良制”。

民国政治制度的另一个源头,也是更重要的来源,是受西方资产阶级政治制度的影响。从鸦片战争后,地主阶级开明派为了“制夷”而提出“师夷”即学习西方的口号起,最早“睁眼看世界”的中国人便看到了西方“政教”即政治思想、政治制度的诸多优点。《海国图志》、《使西纪程》为当时的同胞们提供了这一方面新奇而惊人的信息。从此以后的几十年间,中国资产阶级为了中国近代化作了不懈的努力,其间经历了19世纪40—70年代洋务派外交官的考察活动、始于1875年的早期改良派的宣传活动、1895年的维新运动和随后独领风骚的辛亥革命运动,等等。它们之间尽管有质的区别,但它们所提出的政治制度的主张一个比一个深刻则是事实。被民族危机催得早熟的中国资产阶级顾不得自己的幼稚和力量弱小,一代又一代付出努力,想把西方近代化运动引入中国,每一代人都在自己所处的历史条件下做

了前人所不曾做的事。民主运动正是一个“接力”运动。当跑向终点的最后一棒接力者享受鲜花和欢呼时，人们是不会忘记起跑者的艰辛与寂寞的。

(六)

中华民国是一个充满矛盾的集合物。且不说统治者与被统治者的矛盾，国家本来只属于统治阶级。就是在统治阶级内部，也存在着各个势力集团之间的重重矛盾，并由此演化出政治关系、经济关系、社会关系层出不穷的纷争。位居中央的势力集团运用政治制度来调节矛盾，维护统治地位。但单靠制度的作用是不够的，因为在旧中国的政治关系、经济关系、社会关系之间，有一个交叉的“势力场”存在着，这个“势力场”即军事集团，它操纵着、调度着所有的关系物与矛盾体。民国早年有人把“軍”字中间的一竖写出头去，变成“軍”字，寓意军人要出头，便是军人的支配欲与支配地位的反映。“军人干政”在民国时期是司空见惯的事实。以武力干预国家政治生活的，通常都说始于袁世凯，殊不知始作俑者却是资产阶级革命家黄兴，而他又恰恰是为了南京临时政府而这样作，这是早年史家有记载的。在发达的资本主义国家，法律规定军人不入党、不从政、不作总统、不过问政务，国家的政策由垄断资产阶级通过政治家之手制订。民国则不然，政策由军事势力决定，政治家不过是军人手中的玩物。政府的法律曾规定现役军人不得担任省政府主席，而环顾旧中国，有几个省的主席是文官？民国政治制度是堂皇的、洋洋洒洒的，而在它的背后，充满着各式投机、勾结、狡诈、分化、收买与变节行为。虽然宣称实行了“权力制衡原则”，甚至也有过一些敢于弹劾的“清官”，但在“豺狼当道，安问狐狸”的时代，任何

制度都只是新、旧军阀们腰带上的装饰品。

(七)

最后,关于本书的编著,还有些话要说。

奉献给读者的这本书,从1985年接受国家教委下达的任务起,到现在已六度寒暑。在终于完稿之时,对各方面在长时期中所给以的热心帮助表示由衷的感谢。复旦大学历史系的几届领导和众多同事给了我许多关心与支持。复旦大学图书馆、复旦大学历史系与政治系资料室、中国第二历史档案馆、重庆市图书馆都为我提供了方便。上海人民出版社朱金元、胡小静同志从一开始便对本书的出版表示了极大的热情并给予重要帮助。我本是一个病弱之躯,能在完成教学任务的同时写成此书,端有赖于陈静仪同志长期的悉心相助。在此一并表示深深的谢意。

本书力求以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导,遵循实事求是的原则,反映中华民国政治制度的历史演变规律及其真实面貌。书中参考吸收了学术界许多研究成果,恕不能一一注明出处。限于水平,本书内容必有疏漏甚至舛误,恳请前辈、同行及广大读者不吝赐教。