

# 中国近代 政治制度史

● 林代昭 陈有和 王汉昌 合著  
● 重庆出版社

D69

# 中国近代 政治制度史

林代昭 陈有和 王汉昌 合著

003362

重庆出版社

特约编辑： 穆一勤

封面设计： 吴庆渝

林代昭 陈有和 王汉昌合著

中国近代政治制度史

---

重庆出版社出版、发行（重庆长江二路205号）  
新华书店经销 达县新华印刷厂印刷

\*

开本 850×1168 1/32 印张 23.75 插页 5 字数541千  
1988年7月第一版 1988年7月第一版第一次印刷

印数：1—2,600

\*

ISBN 7-5366-0143-3/D·3

（精装） 定价：7.90元

# 前 言

中国近代政治制度史是中国史的一门重要分支学科，是建国以后，特别是近年以来史学工作者开拓的新领域。以马克思主义为指导，系统地研究近代各种政治制度的发生发展和演变的规律，弄清其本质和影响，这是广大史学工作者的一项重要任务。本书由此出发，试图对这一时期政治制度的历史发展作一初步的概括，希望能对这一学科的建设尽一点微薄的力量。

## 一 中国近代政治制度史的研究对象

政治制度是上层建筑的组成部分，是社会经济和政治的反映并反作用于经济和政治。从马克思主义观点看来，所谓政治制度在阶级社会中实质上就是国家的体制，包括国家的历史类型（国体）、国家的组织形式（政体）、国家的结构形式（中央和地方之间相互关系的形式）这三方面的总和。中国近代政治制度史就是研究中国近代这三个方面的发展史。当然，大量材料是讲后两者的；但国体是揭示政治制度本质的方面，不可忽视。根据上列认识，我们尽量在本书中突出中国近代政治制度史作为专史的特点，同时也在必要时注意到经济基础的变化以及重大政治斗争对政治制

2095/21  
度变化的影响。因为,按照历史唯物主义的观点,政治制度是一定经济基础的上层建筑,它不可能脱离基础而独立存在,也不可能不受阶级斗争的制约。

一般来说,国家的组织和结构主要是指政府机构的组织形式。从这个意义来说,中国近代政治制度史也可以称为中国近代政府的历史,事实上在学术界许多研究者都是持这样的认识的。例如董霖先生在40年代曾写过一本《中国政府》,后来他在1964年又出版了《近代中国政治制度》<sup>①</sup>一书。上列两本著作名称不同,但其研究对象是接近的;主要是研究中国近代的中央和地方的政权机构。

但是,国家的组织和结构是庞大而复杂的,除了行政机构以外,还有军事机构、监察机构、司法机构、人事机构。各种机构既有分工又有联系。尤其到了中国近代,一方面是国家各种机构的分工更加细密了;另一方面国家机构之间的联系也更加加强了。因此,中国近代政治制度史不仅要研究本时期的行政机构设置和发展规律,还要研究这时期的军事机构、监察机构、司法机构、人事机构的设置和发展规律,以便完整把握这个时期中国政治制度的全貌。

当然,随着研究的深入,将会出现一批专门研究近代军事、监察、司法、人事等的专史。不过,这并不等于说,这批专题可以从政治制度史研究中排除出去。如同政治制度史从通史中派生出来后,通史的研究对象仍然必须包括政治制度一样,军事、司法等专史从政治制度史派生出来后,政治制度史将继续包括有关军事、司法、监察、官吏任用等内容。尤其是当前中国近代政治

---

<sup>①</sup>该书英文名称为:《The political institution of modern China》。

制度史这一领域尚处于开拓阶段,把上列专题作为研究对象,概述它们与行政机构的相互关系,是史学工作者一项重要任务。

中国近代政治制度史不仅是一门专史,而且是一门断代史。这里又产生了一个时间断限的问题。

建国以来,多数的中国近代史著作都是从鸦片战争爆发开始一直写到五四运动为止。一些专史如哲学史、政治思想史、教育史的分期也是这样划分的。但是也有不同的看法。还在50年代,就有人主张把中华人民共和国的成立作为划分中国近现代的标志。从鸦片战争到中华人民共和国成立,属于中国近代史;中华人民共和国成立后,则称为中国现代史。如李新同志就认为,他主编的《中国新民主主义革命时期通史》(1919年—1949年)是“近代史的一部份”。他在该书的第一卷前言中曾说:“本书写的是半殖民地半封建社会后期——新民主主义革命时期的历史,是近代史的一部份,所以没有采用现代史这个比较合乎习惯但却不合乎科学的名称。”胡绳同志也认为,他编著的《从鸦片战争到五四运动》一书叙述的历史“只是中国近代史前期的历史”。

关于中国近代史的起讫时间,这还是一个尚待进一步探讨的问题。从研究中国近代政治制度史的实际出发,我们认为还是按社会性质来划分较为适当。因为把政治制度史划分为古代、近代和现代,不仅是为了标明所研究的政治制度距离当代时间的远近,更重要的是,要标明所研究的在社会上占统治地位的政治制度的性质已经发生变化。古代政治制度史,是奴隶制政治制度和封建制政治制度占统治地位。近代政治制度史则是资本主义政治制度占统治地位。现代政治制度史是社会主义新型制度出现后的政治制度史。中国没有一个独立的资本主义社会,资本主义政治制度除了在南京临时政府时期曾经在局部地区实行过以外,始终没有在

中国占统治地位。但是中国曾经存在过半殖民地半封建的政治制度。这个制度从1840年开始到1949年之间在中国占统治地位。在这期间中国也曾经出现各种不同性质的政权，可是中央政府除了南京临时政府一个短暂时期之外一直是半封建半殖民地性质的<sup>①</sup>。因此，我们认为，“从1840年到1949年，这是一个完整的历史阶段，应该作为中国近代政治制度史的起讫时间<sup>②</sup>。本书的起讫时间也正是循此思想。

## 二 中国近代政治 制度史的特点

中国近代政治制度史是中国政治制度史的一个重要组成部分。与其它时期的政治制度相比，它具有哪些特点，这是需要探讨的另一个重要问题。

复杂多样、变化剧烈，这是中国近代政治制度的一个显著特点。

从鸦片战争以后，中国社会一直处于大动荡、大变革的时期。社会矛盾、各阶级的政治斗争十分复杂尖锐，呈现犬牙交错的局面。一方面是西方侵略者步步进逼、加紧侵略，企图把中国变为殖民地、半殖民地；另一方面是随着西方资本主义的入侵、商品经济的发展，中国的民族资本主义经济也逐步发展起来，先后形成了新的阶级——民族资产阶级与无产阶级，它们都各自按着自己的阶级要求，建立资产阶级领导的或无产阶级领导的政权。此

---

①在辛亥革命时期，有几个月的时间，资产阶级性质的南京临时政府取得了中央政权，但不久就被袁世凯篡夺。

②本书在叙述近代政治制度时，有时也追叙鸦片战争以前清朝的政治制度，但这是为了阐明其继承源流，不是本书所侧重研究的内容。

外腐朽的封建地主阶级并不甘心退出政治舞台。他们竭力维护封建专制主义政治制度和半殖民半封建的政治制度。这就决定了中国近代政治制度的复杂性。出现了多种性质不同、组织形式不同的政权。

从政权性质方面来说，在中国近代出现过各种性质不同的政权。如清朝政府、北洋政府是半殖民半封建性质的政权。太平天国是农民革命政权。南京临时政府是资产阶级性质的政权。中国共产党领导的革命根据地政权是新民主主义的政权。而汪伪国民政府和满洲国则是殖民地性质的政权。

从政权的组织形式来说，在中国近代出现过多种多样组织形式的政治体制。有君主专制制度（如清末政治制度），有君主分封制（如太平天国），有总统制（如南京临时政府），有内阁制（如北洋政府），有五院制（如南京国民政府），有军政府（如西南护法军政府），此外还有革命根据地的苏维埃代表大会制度与人民代表会议制度。

从政权管辖的区域来说，有全国性的政权，也有局部地区的政权。从太平天国、西南护法军政府到广州、武汉国民政府，它们都自称为全国性政权，但是实际上还没有控制中央政权、统一全国，因此还是局部地区的政权。有时候在同一时期可以出现几个政权并立的局面。如抗日战争时期，在国民党统治区有蒋介石的国民政府；在抗日根据地，有中国共产党领导的抗日民主政权；在沦陷区，有汪伪的国民政府和满洲国，此外，日本帝国主义还在华北内蒙等地扶植了一批半“独立”的日伪傀儡政权。

由于政权的性质和组织形式多种多样，还出现下列错综复杂的情况，即：（一）同样类型的政权具有不同的性质。如护国战争的军务院、孙中山领导的大元帅府与张作霖领导的军政府都采取

了军政合一的形式，但是军务院是反对袁世凯复辟帝制的革命政权，大元帅府是资产阶级民主派领导的政权，而张作霖为头目的军政府则是奉系军阀控制的军事独裁政府。（二）不同政权组织形式具有同样的阶级性质。如北洋政府与南京国民政府在政权组织形式上有所不同，但是在政权性质方面则大致相同，都是半殖民地半封建的政权。

把上述情况与中国古代政治制度比较，可以看到，中国古代和近代政治制度是各有特点的。中国古代政治制度从夏、商时期形成国家以后到1840年鸦片战争爆发的4000年时间里，经历了奴隶制和封建制两种类型的政治制度。在漫长的封建社会里，各个朝代的政治体制虽然屡有变化，但是政权性质始终不变。在鸦片战争以前，中国也曾多次发生几个政权并立的局面，但是这种情况与中国近代政治制度相比，那就差得远了。如果说，封建政治制度的长期性是中国古代政治制度的一大特点的话，那末多样性则是中国近代政治制度的明显的特点。

中国近代政治制度不仅复杂多样而且变化剧烈。如南京临时政府的存在前后不到半年，广州、武汉国民政府存在不到两年。革命的政府是这样，反动的政权也是这样。如袁世凯的统治只有四年，加上后来的皖系、直系、奉系军阀的政权，北洋军阀的统治总共只有16年。南京国民政府比较长一些，也只有22年。与变化剧烈相适应的是政治制度发展迅速。从1840年起算，中国政治制度从封建专制主义演变为半殖民地半封建政治制度，然后迅速跨进了新民主主义、社会主义政治制度。其发展之迅速，不仅在中国政治制度史上是前所未有的，而且在世界政治制度史上也是仅见的。

受外国政治制度的影响，这是中国近代政治制度的另一个重

要特点。

中国原先是世界上最早形成系统的政治制度的国家之一。从奴隶社会到封建社会，中国曾经形成一套独特的政治制度，并曾经给予亚洲的一些邻国的政治制度以重大的影响。例如日本、朝鲜、越南等国的政治制度，就受到中国封建政治制度的影响。但是到了近代，从欧美到苏联，先后建立了资本主义政治制度、社会主义政治制度。相比之下，中国原有的一套封建政治制度落后了。中国近代先进分子向西方学习的一个主要内容就是学习外国的政治制度。中国近代出现的各种政治制度，都在不同程度上受到外国政治制度的影响。清末的官制改革是仿照日本君主立宪制度进行的。南京临时政府是参照美国的总统制建立的。临时政府大总统由临时参议院选举产生。在选举方面，各省派出代表无论有多少人，都只有一票。这与美国独立战争时期的代表会议以“邦”为单位十分相似。西南护法政府时期的“国会非常会议”是仿照法国资产阶级革命时期的非常国会的先例召开的。南京国民政府的政治体制是参照德、意法西斯独裁制度建立起来的。而土地革命时期革命根据地实行的苏维埃代表大会制度则是学习苏联政治制度建立起来的。可以说，在中国近代出现的各种类型的政治制度都可以找到外国政治制度影响的痕迹。

当然，各阶级建立的政治体制都不是简单的照搬。清末的预备立宪是清朝统治者有选择地采取了日本君主立宪政体中反映封建君主利益的一些原则作为指导思想进行的。南京国民政府的政治体制是德、意法西斯独裁制度加上封建买办制度的“混合体”。中国共产党领导的革命根据地政权在开始的一段时期，曾经机械照搬了苏联的苏维埃政治制度，但是很快地纠正了这种错误。到了抗日战争时期，创造地学习苏维埃政治制度，明确地规定根据

地的政权是无产阶级领导下新民主主义政权。在政权人员的构成方面，实行“三三制”，即在抗日民主政权中共产党员（代表无产阶级）、进步分子（代表小资产阶级）、中间分子（代表民族资产阶级和开明士绅）各占三分之一。在干部的选拔和任用方面，反对了宗派主义和关门主义，实行“任人唯贤”的制度。由于结合中国的特点，创造性地学习苏维埃制度，使革命根据地的政权体制生气勃勃逐步完善。

在中国近代，原来占统治地位的是腐朽的半殖民半封建政治制度。从19世纪50年代起，中国的先进分子曾前仆后继，建立了一个又一个的革命政权，试图对半殖民半封建的政治制度进行改造。如19世纪50年代的太平天国，90年代的戊戌变法，20世纪初期建立的南京临时政府，20世纪20年代建立的广州、武汉国民政府。但是都相继失败了。其中一个重要原因就是他们没有找到适合中国情况的国体和政体。太平天国政权由于沿用农民政权的传统政治体制，采取君主专制下的分封制，最后陷于失败。戊戌变法期间，资产阶级维新派机械模仿日本明治维新的做法，企图在不触动君主专制主义统治的前提下进行官制改革，结果很快就被扼杀。辛亥革命期间，资产阶级民主派先是搬来了美国资产阶级的总统制，然后又端出了法国的内阁制，认为这是改革半封建半殖民地政治制度的“良方”。但是民国成立不久，从西方搬来的这些政治体制都先后宣告破产。后来毛泽东同志总结说：“一切别的东西都试过了，都失败了。曾经留恋过别的东西的人们，有些人倒下去了，有些人觉悟过来了。”“资产阶级的民主主义，资产阶级共和国的方案，在中国人民的心目中，一齐破了产。资产阶级的民主主义让位给工人阶级领导的人民民主主义，资产阶级共和国让位给人民共和国。”“资产阶级的共和国，外国有过的，中

国不能有，因为中国是受帝国主义压迫的国家。唯一的路是经过工人阶级领导的人民共和国。”<sup>①</sup>

### 三 中国近代政治制度 史发展的基本线索

中国近代政治制度虽然复杂多样，但是半殖民地半封建的政治制度始终占统治地位。如果说中国古代政治制度史，主要的是研究封建专制主义的政治体制的话，那么中国近代政治制度史主要是研究半殖民地半封建的政治制度及其运动规律。

与奴隶制和封建制的政治制度一样，半殖民半封建政治制度的产生、发展和灭亡也有一个过程。这个过程，大致可以分为以下四个阶段。

第一阶段是清末时期。这是半殖民半封建政治制度开始形成的时期。这一阶段主要的特点是清朝政府在继续保持封建专制主义统治的同时，建立了一批带有半殖民色彩的政府机构，如总理衙门、总税务司、南北洋通商大臣等。这不是简单的政府机构的增设，而是西方侵略者通过一系列侵略战争强迫清政府设置的。这些机构的设立，标志封闭型的清政府已被打开了缺口，清朝政府从此逐步走上半殖民化的道路，成为西方资本主义侵略者的工具。

当然，清政权的半殖民化也有一个过程。清政权的半殖民化，最早可以追溯到40年代五口通商大臣的设置。五口通商大臣不是简单地办理通商事务。而是代表清政府在五口履行不平等条约的各项规定。因此这是一个带有屈辱性的官职，是清政府半殖民化

<sup>①</sup>《毛泽东选集》四卷合订本，1380—1381页，人民出版社1968年12月版。

的开端。但是五口通商大臣毕竟是一个地方的官职，而且是一个兼职。当时的清朝统治者的虚骄心还没有被打掉。对此，西方侵略者十分不满。经过20年，到了第二次鸦片战争后，西方侵略者才迫使清朝设立总理衙门等中央政府机构。以后，又过了40年，在《辛丑条约》以后，清政府正式把总理衙门改为外务部。在此期间，清朝的其它政府机构包括军队也相继半殖民地化。因此，到了20世纪初期清政府完全成为帝国主义的驯服工具。

清政府的半殖民地化受到全国人民的反对。从19世纪50年代以后，曾经多次发生要求改变清朝政治体制的运动。其中重要的有两次：一次是50到60年代的太平天国起义；另一次是90年代的戊戌变法。

太平天国是清末建立的农民革命政权。它沉重地冲击了清王朝。太平天国的悲剧在于：它坚决反对半殖民地半封建的清政府，但是由于农民阶级的局限性，始终没有找到取代清朝政权的新形式。与此相反，它仍然沿袭了封建政权的组织形式，如分封制、等级制，最后导致悲惨的失败。

戊戌变法中的官制改革，是90年代刚刚从地主阶级分化出来的资产阶级知识分子发动的一次政制改革。与太平天国的领导者不同，戊戌时期的维新派从外国，主要是从日本搬来了资产阶级君主立宪制，认为这是改革半殖民半封建的清政权的有效药方。但是戊戌变法也很快地失败了，维新派的悲剧在于：他们虽然提出了一个新型政治体制，但是又不敢依靠人民群众去实现它。他们把全部的希望寄托在一个没有实权的皇帝身上。随着这个皇帝的被罢黜，改革政治制度的理想也就化为泡影。

第二阶段是南京临时政府时期。这一时期的特点是半殖民半封建政治制度受到辛亥革命暴风雨的冲击，在一个暂短的时期内，

资产阶级夺取了中央政权。南京临时政府的纲领及其主要成员的政治态度表明，它是资产阶级的政权。这是中国民族资产阶级第一次、也是唯一的一次掌握中央政权。但是辛亥革命并没有能够在全国范围中取得胜利，半殖民半封建政治制度的根基依然存在。事实上，南京临时政府只控制江苏、浙江部份地区，孙中山下达命令的有效范围“不出百里”<sup>①</sup>。各省的军政府有许多是控制在资产阶级立宪派甚至旧官僚手里。在袁世凯篡夺革命成果后不久，半殖民半封建的政治制度又卷土重来，重新统治着中国。

第三阶段是北洋政府时期。这一阶段的特点是北洋军阀的几个头目先后掌握了北京政府的政权，因此历史上概称这个时期为北洋政府或北洋军阀政府。

北洋政府时期是半殖民半封建的政治制度进一步发展的时期。在这一时期控制中央政权的北洋军阀分裂成为几个派系，并分别以一个或几个帝国主义作为靠山进行混战，争夺中央权力。在政治体制方面，他们都挂着中华民国的招牌，把资产阶级从西方搬来的总统制变为总统独裁制（如袁世凯）；把内阁制变为内阁专制制（如段祺瑞），袁世凯甚至明目张胆地复辟帝制。所有这些践踏《临时约法》、破坏共和制度的倒行逆施，激起了全国人民包括一些地方实力派的反对。在这一时期也曾发生多次要求改变北洋政府政治体制，建立新的政权的运动。于是出现了护国战争的军务院，护法运动的军政府和正式政府，第一次国内革命战争时期的广州和武汉国民政府。

军务院是资产阶级民主派支持下，西南地方实力派和资产阶级立宪派的联合政府。它组织了护国战争，阻止了袁世凯复辟帝

---

①《太炎先生自定年谱》，《近代史资料》（总）第12号，第125页。

制，在历史上曾经起过进步作用。但是无论是西南实力派或者是资产阶级立宪派，他们都并不想真正恢复民主共和，在黎元洪、段祺瑞口头许诺恢复国会和临时约法后，军务院立即就解散了。

护法军政府与军务院不同，它是资产阶级民主派发起的、西南实力派支持下成立的政权。但是与军务院一样，其实权掌握在西南军阀手里。孙中山名为大元帅，实际上手下并没有掌握军队，是个空头元帅。两次护法政府最后都被军阀所颠覆。带有讽刺意味的是，在“护法”军政府中，西南军阀与非常国会议员互相勾结、以实行集体领导为名，用七人组成的总裁会议取代了孙中山大元帅的职权，从而排挤了孙中山。这不仅暴露了军阀政客的卑劣无耻，同时也说明，护法军政府后期，以维护《临时约法》为目标的资产阶级民主运动已经走上绝路。

广州和武汉国民政府就是在资产阶级共和国方案破产的历史条件下诞生的。在十月革命的影响和中国共产党的帮助下，广州和武汉国民政府放弃了护法和恢复国会的口号，“不是再拿护法问题来做工夫”<sup>①</sup>，而是仿效苏维埃俄国建立革命政权。1924年1月，孙中山在改组国民党、筹建国民政府的时候，就曾致函护法议员号召他们“舍国会之奋斗，助革命之进行”<sup>②</sup>，明确宣布了这种转变。但是广州和武汉国民政府还只是停留在政权组织形式方面学习苏俄，国民政府和革命军的主要领导权仍然掌握在一批国民党右翼分子手中。当时中国共产党处在幼年时期，对于掌握政权和军队领导权的重要性认识不足。到了武汉国民政府后期，资产阶级右翼发动了“四·一二”政变，破裂国共合作，最终

---

①孙中山：《关于组织国民政府必要案之说明》，《革命文献》第八辑，第106页，台北市中央文献供应社，1978年版。

②孙中山：《致护法议员函》，《光明日报》，1980年12月16日。

把国民政府蜕变为大地主大资产阶级的反动政权。

第四阶段是南京国民政府阶段。这个时期是半殖民半封建政治制度高度发展并走向崩溃的时期。

南京国民政府与北洋政府在政权性质方面都同属于军阀专制统治，但是具有以下新的特点。

第一，南京国民政府从欧洲搬来了法西斯制度并把它与中国封建专制主义结合起来，作为半殖民半封建政权的统治形式；

第二，打着实行孙中山五权宪法的口号，实行“五院制”，让各派新军阀也分享到部份权力。

应该看到，蒋介石的上述做法既具有反动性又具有一定欺骗性，这是南京国民政府比北洋政府的寿命稍长一些的一个原因。

尽管中外反动派不断变化半殖民半封建的政治体制，仍然挽救不了它的灭亡。在蒋介石不断强化半殖民地半封建的政治体制的同时，中国共产党领导的人民民主政权发展、成熟起来。它代表广大人民的利益，又有一套合适的政权组织形式，受到人民的拥护。1949年10月，中华人民共和国的成立，宣告了半殖民半封建政治制度的崩溃和新民主主义制度的胜利。

半殖民半封建政治制度，尤其是南京国民政府时期的政治制度，是建国以来近现代史研究的一个薄弱环节。我们欣喜地看到一批又一批的近现代史专著的出版，但却很少见到有关政治制度的论述。奉献在读者面前的是一部近代政治制度史的概述。本书以较多的篇幅介绍了20世纪20年代以后的中国政治制度，包括革命根据地人民革命政权的政治制度，以供关心和研究这一专题的同志参考。

本书部份内容曾在北京大学等校开设的中国近代政治制度史课程中作了讲授。在讲课的过程中得到许多专家、学者、同行以

及青年学生的帮助和支持，胡华教授、彭明教授、刘桂生教授曾对本书进行具体的指导，刘宋斌同志为本书撰写了革命根据地的政治制度的初稿，洪楚仪、王春英、林云峰等同志也为本书提供部份章节的初稿。在此一并致谢。

1986年8月10日于北京