

中国近代政治 制度史讲义

(初稿)

上 编

中国人民大学中共党史系
中国近现代政治思想史教研室

校 内 用 书

*

1982年 6 月第1版第1次印刷

字数：241,000

册数：900

0.89元

说 明

为目前教学急需，我们编写了《中国近代政治制度史讲义（上编）》，作为本科选修课的试用教材。《讲义（下编）》将尽快完成。

在本讲义编写过程中，参考了国内外有关著作、论文和资料，吸收了这些著述中的研究成果，并在教研室同志们的支持、鼓励 and 帮助下完成的。但因时间紧迫，水平不高，它的缺点和错误一定不少。恳切希望读者指出，以便改正。

本《讲义（上编）》是由李进修同志执笔的。

中国人民大学中共党史系
中国近现代政治思想史教研室

1982年1月11日

目 录

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	11
三 地方行政制度	18
第二节 鸦片战争后清朝政治制度半殖民地半封建化	25
一 清朝政治制度演变的开端	25
二 买办制度的出现	29
三 通商大臣的设置和变化	32
四 总理各国事务衙门和外国使馆的建立	34
五 同文馆、总税务司和外国租界的设立	43
第三节 1898年维新派试图改革政治制度的尝试	57
一 问题的提出	57
二 一场大辩论	60
三 改革的基本内容	64
四 昙花一现的尝试	66
第四节 二十世纪初清朝政治制度的改革	69
一 “新政”的举办	69
二 “预备立宪”和官制改革	77
三 《宪法大纲》的颁布和“责任内阁制”的建立	90
四 封建君主专制制度的终结	105

第二章 太平天国政治制度	112
第一节 太平天国革命的兴起和政治制度的建立	112
一 太平天国革命的兴起	112
二 太平天国政治制度的建立	114
第二节 太平天国职官制度	118
一 中央职官制度	118
二 地方职官制度	130
三 乡官制度	134
四 女官制度	139
第三节 太平天国诸种制度	141
一 土地制度	141
二 圣库制度	147
三 诸匠营和百工衙制度	154
四 教育制度	157
五 考试制度	160
六 选举制度	165
七 招贤制度	169
八 司法制度	170
九 礼俗制度	173
第三章 资产阶级民主制度	178
第一节 民主共和制度的开创	178
一 武昌起义和湖北军政府	178
二 湖北军政府的组织制度	183
第二节 民主共和制度的建立	186
一 “各省都督代表联合会”的召开和南京临时政府的成立	186
二 南京临时政府的性质和组织制度	189
三 南京临时政府内外政策和主要活动	195

第三节	南京《临时约法》	202
一	《临时约法》的产生及其基本内容	202
二	《临时约法》的性质	204
第四节	南京临时政府的地方制度	206
第四章	北洋军阀政治制度	211
第一节	北洋军阀政权的建立	211
第二节	袁世凯统治下的中央政治制度	222
一	1912年的中央国家制度	222
二	1914年的中央国家制度	261
三	帝制政府	283
第三节	袁世凯政权覆灭后的中央政治制度	292
一	1916年至1924年的中央国家制度	292
二	临时执政政府	297
三	北京军政府	303
第四节	几个南方政权制度	305
一	反对帝制斗争中的军务院	305
二	广州护法政府	309
第五节	北洋军阀政府地方制度	316
一	地方军政制度	316
二	地方行政制度	321
三	地方基层制度	328

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

中国是一个幅员辽阔、人口众多、物产丰富、历史悠久，富有光荣革命传统的多民族国家。

中国社会的发展，经历了原始社会、奴隶社会、封建社会、半殖民地半封建社会，直到现在的社会主义社会，已有了大约五千年的历史。自从中国脱离奴隶社会进入封建社会，公元前221年，秦始皇统一六国，形成封建大帝国，建立起封建君主专制制度以来，中经两汉、三国、两晋、南北朝、五代十国、辽金、宋元明等几十个王朝，到了清代，将近有二千年的历史长河。

清朝是中国几十个封建王朝中最末一个王朝。十六世纪五十年代，清朝统治者推翻了明王朝的统治，取得全国政权后，与此相应地建立的政治制度，基本上仿效明朝的政治制度，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，成为以皇权为核心高度发展形态的政治制度。

清朝是以我国少数民族中满族贵族为主体而建立的封建地主阶级政权。满族原为明代建州女真的一支，它的祖先最早居住在松花江一带的肃慎人，汉代改称挹娄，南北朝更名勿吉，隋朝又叫靺鞨，五代时改称女真。女真人在他们首领阿骨打的

领导下，统一了内部，1114年率兵打败了辽兵，次年一月，在黑龙江阿城县称帝，建立了金朝。1234年，金朝被兴起的蒙古族首领窝阔台灭掉。金亡后，女真各部世代臣属元、明。在明代女真分为海西、建州、“野人”三大部。1583年，爱新觉罗家族的努尔哈赤推选为建州女真的首领，开始以赫图阿拉（今辽宁省新宾县境）为根据地，经过了三十三年的征伐，先后统一了建州女真各部，征服了哈达、辉发、乌拉、叶赫等部，1616年建立了金朝，自称汗，并以赫图阿拉为兴京，定年号为天命，历史上称为后金。后金建立后，1621年迁都辽阳，1625年又迁都沈阳，称为盛京。1626年皇太极，继父努尔哈赤位。1636年皇太极废大汗称号，即皇帝位，改国号为大清，改建州女真为满洲，这是满洲族名的由来，今一般称作满族。1643年秋，皇太极病死，第三子福临继位，改年号为顺治，即顺治皇帝。1644年，清军入关，推翻了明王朝的统治，建立起满汉地主阶级联合统治的政权，历史上称为清朝。

清朝从爱新觉罗家族的努尔哈赤起兵起，到了1840年鸦片战争以前，二百五十多年中，由一个少数民族统治很小的地区，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，而且经历着由具有某些氏族民主制残余而逐步演变成君主绝对专制制度的。

1. 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^①兵民一体的社会组织形式。它是由女真人狩猎时实行

^① 《明清史料》丙编，第1册，第15页。

“牛录”组织演变而来的。所谓“牛录”，是以地域和血缘相结合、生产和军事相结最初女真人的社会基本组织形式，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）”。^①1601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，由十人增加到三百人。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，每旗共计步骑七千五百人。牛录设牛录厄真一人（后之佐领），其下设代子二人（后之骁骑校）、章京四人、嘎善拔什库（村领催）四人，四章京分率三百人，编为四达旦；甲喇设甲喇厄真一人（后来称参领）；固山设固山厄真一人（入关后称都统），副职二人，称梅勒额真（后之付都统）。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”。^②八旗制度成

① 《清太祖武皇帝实录》，卷2。

② 李民宴：《建州闻见录》。

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，军国大事、高级官吏的任用、重大案件的处理，以及战利品也得“八分”。^①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，为了便于有效的进行管理和统治，1615年，努尔哈赤设立议政五大臣^②，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”。^③联席议政制便成为这一时期的政治制度。这种制度反映了满洲贵族统治区域内，是由氏族社会中发展起来的军政民主制度。正如恩格斯所说：“旧氏族时代的道德影响、因袭的观点和思想方式，不保成很久，只是逐渐才消亡下去”。^④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，是有过重要的作用。但各旗主对自己旗下的统治权，并没有发生动摇，仍然牢固的控制着，各旗各自为政的局面依然严重地存在着。

2. 向封建专制制度过渡

公元1616年，努尔哈赤建立后金政权，称汗后，表明处在奴隶制社会的满族，开始向封建制转化，显然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，率兵攻打宁远失败死

① 《满文老档》太祖朝，卷28。

② 金梁：《满洲秘档》，《太祖行军琐记》。参看《满文老档》太祖朝，卷4。

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

④ 《马克思恩格斯全集》第21卷，第134页。

去。1626年皇太极继父亲努尔哈赤登上后金汗位，为了加速后金政权封建化，一面发上谕安抚汉人，指出：“治国之要，莫先安民。我国中汉官汉民从前有私欲潜逃及令奸细往来者，事属已往，虽举首，概置不论。嗣后惟已经在逃而被缉获者论死，其未行者虽首告亦不论”；^①一面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”。^② 为了加强汗权，登上皇帝的宝座，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一人，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”。^③ 不久，又决定所有贝勒参加议政会议，并让各旗增派三人参加议政，这就打破了实际上为八旗主所控制的联席会议制。其次，1629年设置文馆，名义上是“翻译汉字书籍”，“记注本朝得失”，^④ 实质上所司全系机要，是对联席会议制的一种改革。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，每部以贝勒一人领其事。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

① 《清太宗实录》，卷1。

② 《天聪朝臣工奏议》卷上，《高鸿中陈刑部事宜奏》。

③ 《东华录》天命十一年九月。

④ 《东华录》王聪三年四月。

度。^①初设八承政，分管内三院事务。同年6月，更定官制，各院改为设大学士一人，学士二人。^②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，在内三院外，另有议政王大臣，随后又有议政处分其权。^③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”，^④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，下令“停王贝勒领部院事”。^⑤这样，王贝勒不能和以前一样，“凡国人朝见，上与三大贝勒俱南面坐受”，^⑥也不是“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”，“虽有一汗之虚名，实无异正黄旗一贝勒也”，^⑦而是以官职大小决定朝见班次，实现“南面独坐”的君臣关系了。所以，

① 《东华录》崇德元年三月。

② 《东华录》崇德元年五月。

③ 《清史稿》卷174，《大学士年表》。

④ 《清史稿》卷115，《职官》二。

⑤ 阮葵生：《茶余客话》卷1，八旗六部二院。

⑥ 《清太宗实录》，卷11。

⑦ 《天聪朝臣工奏议》，卷上。

从1629年到1638年，大体仿照明制建立的内三院、六部、都察院和理藩院，即三院八衙门一套较为完备的政治制度，虽然它还同八旗制度并存，但已逐步取代了八旗制度所行使的权力，开始由奴隶主政权变成封建政权。皇太极通过这套政治体制，逐步把权力集中起来。

清朝从皇太极即位，对八旗主权力的削弱和推进中枢机构的改组、增设，我们可以看出两点：第一，从1616年努尔哈赤称汗，建立后金政权，改革建立在奴隶制基础上的八旗制度开始，经过二十二年的努力，清朝最高统治者完成了由联席会议政制到封建皇帝专制制度的过渡；第二，从1636年5月，皇太极将国号改称大清，汗改称皇帝，下令把“女真”改称“满洲”，至此以后，不准用“女真”称其民族，而以“满洲”代之。这一举动不仅是单纯名称的改动，而其用意在于扩大后金的统治基础，减少统治辽东地区众多汉人的抵抗，便于笼络和利用汉族官僚和知识分子，加强抗明的力量，徐图向明朝统治地区发展，强化汗权，发展封建制，建立大清帝国。

3. 封建专制制度的确立

公元1643年，皇太极死去，顺治即位，多尔衮摄政，1644年率清军入关，推翻了李自成建立的大顺政权和明朝的统治，建立了全国性的政权。清朝统治者建立全国性政权后，“仍沿其制”，^①除三院八衙门外，保持了满族贵族垄断的议政王大臣会议制，成员“皆以满臣充之”，“半皆贵胄世爵”。^②“清朝大事，诸王大臣会议既定”，“六部事俱议政王口定”。^③这种维护满族贵族在政权中特权地位的议政王大臣会

①② 昭珪：《啸亭杂录》，卷2。

③ 谈迁：《北游录》，纪闻下。

议制越来越不适应入关以后对于广大汉族地区实行有效统治的要求，1651年1月，顺治亲政后，进一步在中枢和地方采取明朝政治制度，不断地削弱议政王大臣会议的权力。1658年，将内三院改为内阁，共分四殿二阁，即中和殿、保和殿、文华殿、武英殿、文渊阁、东阁。1748年，减去中和殿，增设体仁阁，成为三殿三阁制度。并以大学士兼殿阁衔，称中和殿大学士，保和殿大学士，文华殿大学士，武英殿大学士，文渊阁大学士，东阁大学士，后中和殿改为体仁阁，称体仁阁大学士。大学士满、汉各二人，初满员为一品，汉员为二品。1658年改为满、汉相同，1730年定为正一品。在内三院改为内阁前，1648年，六部开始设汉尚书，外表上“不分满汉”，满汉合作，平等关系，实质上“满官左右御前，时领圣谕”，①“汉官思觐龙光而不可得”。②于是，清朝封建专制政治制度大体形成。

公元1661年，年仅八岁的康熙即皇帝位，由索尼、遏必隆、苏克萨哈、鳌拜四大臣辅政。在四大臣辅政期间，又以“率循祖制，咸复旧章”③为由，废内阁，恢复内三院。1670年，康熙为了巩固自己的皇位，清除了以鳌拜为首的集团，又将内三院改为内阁。内阁制的时设时废反映了满族统治集团内部维护满族祖制势力和倾向援用汉族统治形式另一部分势力之间的斗争，也是继续保持奴隶制残余和彻底封建化新旧势力之间的斗争。斗争的结果，以康熙为首倾向封建化的新势力取得了胜利。从此以后，清朝的政治制度正式形成和确立起来。因

① 《清世祖实录》，卷71。

② 朱鼎延：《请襄泰交盛治疏》，《皇清奏议》，卷5。

③ 《大清会典》乾隆，卷2。

此，内阁制的正式确立，不仅表明清朝政治制度进一步的封建化，而且还表明联席会议制实质上已名存实亡。

清朝内阁制度建立后，内阁便成为辅助皇帝处理全国政务的最高机关，“军国机要综归内阁，犹为重寄”。^①并且规定所有题本由内阁折封，大学士阅后提出处理意见交皇帝核定，皇帝核定的意见或决定，由内阁秉旨拟定，再以上谕的形式发交有关院部执行，即“钧国政，赞诏命，厘宪典，议大礼”，^②“赞理机务，表率百寮”，^③“掌议天下之政”。^④当时有一个接近皇帝的法国传教士白晋曾说：康熙“在决定一切重大事件之前，他先把奏章送到阁老院（内阁），只有这些阁老是审议事情后向皇帝提出书面意见的帝国大臣”。^⑤可见，一切来往文件需要经过内阁汇总，一切重大事件皇帝也要同内阁商议，才能最后作出决定。这种内阁汇总制度，对于渴望无限扩大权力的最高统治者来说，是一种限制和约束。为了提高皇权，抑制阁权，于是有南书房和军机处的出现。

南书房本来是皇帝闲暇时读书写字做诗的地方，为了加强皇权的需要，1677年，康熙选调一些翰林士人入值，以备随时召换，称为“南书房行走”。他们在南书房除了陪同皇帝读书写字做诗外，还秉承皇帝的意志拟写谕旨，发布政令，实际上变成了皇帝处理政务的机要机构，入值的翰林士人成了皇帝处理政务的机要秘书，从而排除了内阁参与机密事务，加强了皇

① 《清史稿》卷114，《职官》一。

② 《清史稿》卷114，《职官》一。

③ 《乾隆会典》，卷2。

④ 《光绪会典》，卷3。

⑤ 《清史资料》第1辑，第198—199页。

帝的权力，抑制了内阁的权限。

军机处成立于1729年6月，它本是清朝统治者对西北准噶尔部用兵，“虑倖直者泄机密”，^①处理紧急军务而设立的。初名军机房，因不是清朝政府的正式机构，故称“直房”或“直庐”。1732年6月，雍正正式颁布印信。1735年10月，改为总理办事处。1737年11月，乾隆命令改为军机处，1791年，命令取消议政大臣会议，军机处便成定制。

军机处的设立，是中国封建社会皇权高度发展的产物。它不仅取代了南书房参与机要，而且职权越来越大，如督抚、部院大臣的任免，军队的调动和部署，政府财政的收支，重大案件的审理，大典礼节的制定，“军国大计，罔不总揽”。^②这样，内阁不仅不能参与机要，而且变成了除谕旨奏牍收发外，别无其它事情可做。正如《清史稿》记载：“迨军机设，题本废，内阁益类闲曹，六部长官数四，各无专事”，^③成了有名无实的空衙门。

由于军机处在清朝政治制度中是一个特殊的机构，因而它与内阁的关系，不是上级和下级的关系，也不是领导与被领导的关系，而是彼此平行，各不相属，互相独立，都对皇帝个人负责。于是，在清朝政治体制中形成内阁和军机处并存的独特制度。但是，军机处又与内阁有所不同，它的特点是：皇帝的私人机构，成员是兼职，由皇帝随意从亲王、大学士、尚书、侍郎中指定，其中一人为领班，称首席军机大臣，其余以年龄、资历、地位分别为军机大臣、军机大臣上行走、军机大臣上

① 《清史稿》卷114，《职官》一。

② 《清史稿》卷176，《军机大臣年表一》。

③ 《清史稿》卷114，《职官》一。

学习行走，等等。正是因为军机处是皇帝的私人机构，所以“近接内廷，每日入值承旨，办事较为密速”。^①因而起草的谕旨，公开的先下内阁，以次及于部院，层层下达，叫做“明发”；机密的不经内阁，由军机处封缄严密，由驿传递，直达督抚，叫做“廷寄”。地方督抚重要的奏折，也不经内阁送往军机处，直达皇帝。所以，从雍正、乾隆以后，“咸命所寄，不于内阁而于军机处”。^②“廷寄”制度的建立，进一步地加强了中央和地方的联系，使皇帝的意志毫无阻碍地直达地方。这样，皇帝通过军机处完全摆脱了内阁一点点形式的约束，从而把一切大权集中在皇帝手里，形成以皇权为核心的政治制度。这种制度，就是中国封建社会专制主义高度发展的形态。

二 中央行政制度

清朝前期中央政治体制，基本上沿袭明朝制度，但又有所发展，总的趋势皇权高度集中，除皇帝外，主要有内阁、军机处、六部、都察院、理藩院以及管理皇族宫廷事务的宗人府和内务府。

内阁、军机处前面已经提到，与它有关的有通政使司、稽察钦奉上谕事件处、中书科和奏事处。通政使司设满汉通政使、付使各一人，以下有参议、经历、知事、经承等各属官。负责收纳题本，校阅后，送内阁，并将随本的揭帖交提塘官递交有关部、科。^③如发现题本不合规制，揭送内阁参办，有逾限

① 《东华录》，光绪三十二年九月奕劻等奏。

② 《清史稿》卷176，《军机大臣年表一》。

③ 提塘官：是指各省驻京递送与各部院来往文书的官员。