

中国近代政治 制度史讲义

(初稿)

下 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

*

1986年3月第1版第1次印刷

字数：203,000

册数：1,000

1.40元

说 明

为了教学的需要，我们编写了《中国近代政治制度史讲义（上编）》之后，纷纷要求尽快编写出《讲义（下编）》，为满足要求，适应教学急需，现编写出的《讲义（下编）》，作为试用教材。

在编写过程中，除了参考国内外有关著作、论文和资料外，还吸收了这些著述中的研究成果，并得到教研室同志们大力支持和热情关怀而完成的。但由于水平有限，时间仓促，讲义中缺点和错误在所难免，衷心希望读者批评指正，以便作进一步修改，使其完善起来。

本讲义由李进修同志执笔。

中国人民大学中共党史系
中国近现代政治思想史教研室

1985年5月20日

目 录

第五章 一九二四年至一九二七年大革命时期政治制度

第一节 广州革命政权的建立	1
一 广州革命政府的产生	1
二 广州政府组织原则	4
第二节 广州革命政权的政治体制	6
一 中央制度	6
二 地方制度	13
第三节 官吏惩治和法官考试制度	18
一 官吏惩治制度	18
二 法官考试制度	20
第四节 广州国民政府迁都武汉	23
第五节 武汉国民政府国家制度	28

第六章 国民党政府政治制度

第一节 国民党政权的建立	34
第二节 国民党政府建立初期国家制度	37
第三节 国民党政府五院制度	38
一 五院制政府的设立	38
二 五院制国民政府中央制度	40
第四节 抗日时期国民党政府中央制度	52
一 建立集中党政军权的国防最高委员会	54
二 行政机构体制的变化	59

三	扩大国民党政府主席职权，强化军事委员会·····	60
四	国民参政会的设立·····	61
第五节	解放时期国民党政府中央制度·····	65
一	“制宪”国民大会的召开·····	66
二	“改组政府”的把戏·····	74
三	“行宪国大”的闹剧·····	77
四	蒋家王朝末日的政治体制·····	85
第六节	国民党政府地方行政制度·····	88
一	省政府·····	89
二	行政督察专员公署·····	91
三	市政府·····	93
四	县政府·····	98
五	区、乡（镇）政府·····	100
六	保甲制度·····	120
第七节	国民党政府地方议会制度·····	106
一	省临时参议会·····	106
二	市临时参议会·····	109
三	县参议会·····	110
四	乡（镇）民代表会·····	113
第八节	国民党政府选举制度·····	117
一	中央选举制度·····	117
二	地方选举制度·····	136
第九节	国民党政府监察制度·····	147
一	弹劾制度·····	148
二	审计制度·····	151
第十节	国民党政府考铨制度·····	154
一	考选制度·····	154
二	铨叙制度·····	160

第十一节 国民党政府立法制度·····	169
第七章 中国革命根据地政治制度	
第一节 中华苏维埃时期政治制度·····	174
一 苏维埃政权的建立·····	174
二 中央苏维埃政权体制·····	178
三 地方苏维埃政权制度·····	184
四 苏维埃选举制度·····	192
五 苏维埃检察制度·····	199
六 苏维埃司法制度·····	202
第二节 抗日民主政治制度·····	211
一 抗日民主政权的建立·····	211
二 抗日民主政府组织制度·····	214
三 抗日民主政权议会制度·····	217
四 抗日民主政权行政制度·····	230
五 抗日民主政府司法制度·····	258
第三节 解放战争时期人民民主政治制度·····	269
一 人民民主政权的建立·····	269
二 解放区人民民主政权制度·····	272
三 军事管制制度·····	275
四 大行政区制度·····	278
五 民族区域自治制度·····	282
六 人民代表会议制度的建立·····	285
七 人民民主政权司法制度·····	288

第五章 一九二四年至一九二七年 大革命时期政治制度

第一节 广州革命政权的建立

一 广州革命政府的产生

中国从1840年鸦片战争开始一步一步地沦为半殖民地半封建社会，中国人民为了反抗外国侵略者及其走狗中国封建统治者，进行了不屈不挠、前仆后继的英勇斗争，直到1919年五四运动前夕。这八十年间，中国人民进行的反帝反封建的革命，是中国资产阶级领导的旧民主主义革命。这一革命，1911年虽然取得推翻清朝封建反动统治的胜利。但是由于中国资产阶级的软弱，很快被帝国主义和封建势力的代表北洋军阀所篡夺了，中国人民仍然遭受残酷的剥削和压迫，过着暗无天日的生活。

1917年俄国举行了伟大的十月社会主义革命，建立了世界上第一个无产阶级专政的国家，开辟了人类历史的新纪元。十月革命给黑暗的中国送来了马克思列宁主义，极大地鼓舞了中国人民进行解放斗争的信心。在十月革命的影响下，1919年在中国大地上爆发了五四运动，标志着中国旧民主主义革命的终结，新民主主义革命的开始。1921年7月1

日，中国共产党的成立。正如毛泽东同志所说：“自从有了中国共产党，中国革命的面目就焕然一新”。^① 1922年7月，中国共产党在上海召开了第二次全国代表大会，提出了“消除内乱，打倒军阀，建设国内和平”，“推翻国际帝国主义的压迫，达到中华民族完全独立”，“统一中国……为真正民主共和国”的政纲^②，也就是打倒帝国主义，打倒封建军阀，建立民主共和国，彻底地反帝反封建的革命民主主义纲领。为了实现这个纲领，中国共产党分析了当时国内外形势和各阶级的状况，正确地估计了孙中山的民主主义的立场，以及将国民党改造为工人、农民、城市小资产阶级、民族资产阶级的革命联盟的可能性。根据共产国际关于中国共产党和孙中山领导的国民党合作的决议。1923年6月，中国共产党在广州召开了第三次代表大会，制定了民族革命统一战线方针，作出了中国共产党和国民党合作，共产党员是以个人身份加入国民党，改组国民党为民主革命联盟，同时保持共产党在组织上和政治上独立性的决定。

党的“三大”以后，中国共产党人积极帮助孙中山改组国民党，1924年1月20日，在广州召开了中国国民党第一次全国代表大会，发表了著名的《中国国民党第一次全国代表大会宣言》，接受了中国共产党反帝反封建的主张，重新解释了三民主义，制定了联俄、联共、扶助农工三大政策，改

① 《毛泽东选集》，第1297页

② 《中国共产党第二次全国代表大会宣言》，魏宏运主编《中国现代史资料选编》（1），黑龙江人民出版社1981年版第393页。

组了国民党，选举产生了有李大钊、谭平山、毛泽东、林伯渠、瞿秋白等十位共产党人参加的国民党中央执行委员会，标志着国共两党革命统一战线的建立。

国共两党革命统一战线的建立，共产党员参加国民党，使国民党重新焕发了革命的青春，全国革命形势更加高涨起来，从1924年到1925年6月，先后平定了广州的“商团叛乱”，军阀杨希闵、刘震寰的叛乱，并经过第一次东征，击溃了盘踞在惠州的军阀陈炯明势力，广东革命根据地基本上巩固了。在这种情况下，为了适应革命形势的发展，完成反帝反封建的任务，需要有一个强有力的革命政府来领导。在中国共产党的建议下，国民党中央决定改组1923年孙中山建立的大元帅府，1925年7月将大元帅府改为国民政府。7月1日，国民政府在广州正式成立。

广州国民政府是一个国共两党合作的联合政府。是中国共产党一定程度上领导的，“无产阶级在不同程度上参加的小资产阶级、资产阶级以及一部分地主阶级联合的、带有不同程度的新民主主义色彩的专政”。^①这个政府的性质既不同于北洋军阀政府，又不同于革命根据地的人民民主政权，它是新民主主义革命时期，在国共两党合作的特定历史条件下，由各革命阶级联合组成的，一定程度上实现人民民主，对地主豪绅及一切反革命分子进行专政的，反帝反封建革命统一战线的联合政权。

^① 新华社信箱《关于废除旧法统》，1949年8月14日《人民日报》。

二 广州政府组织原则

广州革命政府不仅在性质与过去任何政府不同，而且在组织制度上也有自己的特点。这一特点主要表现在：

第一，广州国民政府受中国国民党的指导和监督，“掌理全国政务”。^①中国国民党全国代表大会是国民党的最高权力机构，在大会闭会期间由它选出的中央执行委员会行使最高职权。在中央执行委员会内设立政治委员会，负责指导国民革命的进行，决定国民党政治方针。因此，广州国民政府在国民党代表大会期间受大会的指导和监督，代表大会闭幕后，受国民党中央执行委员会的指导和监督，更直接的是受国民党中央执行委员会设立的政治委员会的指导和监督。也就是说，国民政府的委员须由中国国民党中央执行委员会任免，并对中央执行委员会负责和报告工作，对于政策方针和立法原则，先要由国民党中央执行委员会审查通过后，交国民政府执行。由此可以看出，中国国民党全国代表大会及其中央执行委员会，是国家权力的决策机构，国民政府不过是执行而已，从而体现了国民政府是各革命阶级联合统一战线组织的实质。

第二，广州国民政府实行民主集中委员制。根据《中华民国国民政府组织法》规定：“国民政府以委员若干人组织之”，“国务由委员会议执行之”。^②这就是在政权的组织

^① 《中华民国国民政府组织法》第1条（1925年7月1日），《国民政府现行法规》上，1928年3月，第2页。

^② 《中华民国国民政府组织法》（1925年7月1日）第2、5条，《国民政府现行法规》上，1928年3月第2页。

中，采取“委员会议”的形式进行集体领导的制度。这种新的领导制度，与大元帅领导制不同之点是，一切问题的决定权取决于国民政府委员会议，而不是取决于大元帅，一切责任由国民政府委员会议负责，而不是大元帅。这样，一方面一切重大问题由委员会议进行充分讨论，可以避免作出不恰当或错误的决定，以收集思广益的效果；另一方面，可以防止个人主观意测，独断独行，体现了政权中的民主性。

第三，广州国民政府采取议行合一的“一权制”。由于当时处在战争的环境，还无法实行1925年4月孙中山提出的《建国大纲》中规定的召开国民大会，进行立法工作。在这种情况下，为了适应革命的需要，因而在政权中采取立法和行政合一的制度，实行议行合一的一权制，以便集中领导，推进政权工作，对革命是有好处的。是当时条件下，是一种好的办法。

从上述三个特点可以看出，广州革命政府的组织原则，是在共产国际和中国共产党的影响下采取的一种新的政治制度。这种制度体现了广州国民政府是一个革命政府。对待这样一种政治制度组织的革命政府，无论从中国革命的进程、性质和前途来说，都要求中国共产党人必须参加。这是因为不仅可以加速这个政权的革命化，而且还可以把反帝反封建的民主革命进行到底。但是，由于中国共产党还是一个幼年的党，党的中央又掌握在机会主义者陈独秀手里。在陈独秀右倾错误的领导下，采取中国共产党人不参加政权的错误方针，使一些军阀豪绅和资产阶级真右派假左派的代表人物潜伏在这个政权里，在当时革命形势高涨下，不敢公开反对共产党人与左派的正确主张，暗地里却处处同共产党人与

左派掣肘，同工农群众要求相对抗，无法实现无产阶级在政权中的领导权，致使这个政权在贯彻新三民主义和执行反帝反封建任务带来许多障碍，更不可能进行彻底的改造，发挥更大的民主作用。

第二节 广州革命政权的政治体制

一 中央制度

广州革命政府成立后，陆续地建立了中央行政体制，它的体制归纳起来是由最高执行机构、行政机构、法制机构、司法机构、监察机构和军事机构所组成。

（1）最高执行机构

广州革命政府最高执行机构是国民政府委员会议。根据1925年7月1日公布的《中华民国国民政府组织法》规定：以委员若干人组成，并在委员中推定五人组成常务委员会，其中一人为主席。委员会议管理和掌握全国政务，常务委员会处理日常政务。但委员会议在执行国务时，出席委员不足半数，“由常务委员行之”。国民政府“公布法令及其它关于国务之文书，由主席主管部部长署名；其不属于各部者，由常务委员多数署名，以国民政府名义行之”。^①另外，国民政府还设一个秘书处，“受常务委员会之指挥”，^②办理具体工作。

广州革命政府实际组成。共有委员汪精卫、林森、张

①② 《中华民国国民政府组织法》（1925年7月1日），《国民政府现行法规》上，1928年3月，第2页。

继、许崇智、谭延闿、朱培德、古应芬、伍朝枢、程潜、戴季陶、张静江、胡汉民、孙科、徐谦、廖仲愷、于右任等十六人。其中汪精卫、胡汉民、谭延闿、许崇智、林森为常务委员，汪精卫为国民政府委员会议主席。从这个组成人员情况看，除廖仲愷是真正左派外，林森、张继是西山会议派，许崇智、谭延闿、朱培德、古应芬、伍朝枢、程潜是旧军阀官僚，戴季陶是反共“理论家”，胡汉民、孙科、徐谦、张静江是隐藏的右派，汪精卫是假左派。由这些军阀官僚、假左派、右派占绝对多数组成的政府，当然不可能认真执行孙中山的三大政策和完成反帝反封建的民主革命任务。虽然如此，在当时革命洪流汹涌澎湃的形势下，在中国共产党人的推动下，还是对于革命起了一定的作用。

（2）行政机构

广州革命政府行政机构，主要有外交、财政、交通、军事、司法五部及教育和侨务两个委员会。各部设部长一人，各委员会设委员若干人，其中一人为主任委员。在各部、会中除了军事、外交、财政与国民政府同时成立外，交通、司法成立于1926年11月，教育行政委员会成立于同年3月，侨务委员会成立于同年8月。各部、会受国民政府的命令并对其负责。主要职责是：

外交部：管理国际交涉，在外侨民及中外通商事务；

财政部：管理国民政府财务行政，处理政府预算及监督所属机关；

交通部：管理全国路政、电政、邮政、航政及监督一切交通电气事业；

军事部：名义上宣布成立，实际上并未正式组成，后由

军事委员会代行其职权；

司法部：在国民政府成立时，并未设立，司法行政于大理院设司法行政事务处进行管理。1926年1月21日，国民政府正式公布《司法行政委员会组织法》，随即命令撤销司法行政事务处，成立司法行政委员会，负责民事刑事、非讼事件、人口户籍登记、监狱及出狱人员保护及其司法行政。同年11月改为司法部。按1926年11月15日公布的《国民政府司法部组织法》规定：“管理全国司法行政，并指挥、监督司法行政”，“司法部长于主管事务对于各省、各地方最高行政长官之命令或处分，认为不合法或逾越权限，得呈国民政府取消”。内部组织设有秘书处及第一、二、三处，分管司法具体工作；①

教育行政委员会：管理中央教育机关并指导监督地方教育行政；

侨务委员会：管理华侨事务并指导监督海外华侨公共团体的组织进行和归国就学、旅游参观、投资兴办实业等。

（3）法制机构

广州革命政府法制机构最初名法制委员会。后又设立法制编审委员会。两个委员会虽然建立，但没能正式行使职权。1925年10月13日，法制委员会呈报关防启用日期，并经国民政府批准将法制编审委员会登记缴销，又改变成法制委员会一个法制机构。1926年4月12日，又改名为法制编审委员会，并由国民政府派委员若干人组成，其中互选一人为主

① 《国民政府司法部组织法》第1、3、4条，《国民政府现行法规》1928年3月，第39—40页。

席，负责法律的起草和审议以及法律的编定和审定工作。同年9月30日正式撤销。

（4）司法机构

广州国民政府成立初期，忙于进行北伐战争，还来不及彻底打碎旧的司法机关、废除旧的司法制度，仍然沿袭旧法或因机制宜。所以司法机构一般分为司法行政和司法审判两个部分。司法行政由司法部负责，司法审判由大理院负责。大理院在执行审判时由该院设立民事庭和刑事庭，分别进行审判工作。此外，在大理院内还设有总检查厅，负责检察工作，但与大理院处于平等地位，独立行使职权。

（5）监察机构

广州国民政府监察机构是监察院。监察院成立于1925年8月1日。由监察委员五人组成，其中一人为主席，下设一至五局及政治宣传科，除政治宣传科由国民政府派人负责外，五局由监察委员分别兼任。同年9月，增设常务委员一人，由监察委员轮流充任，处理日常事务，并将五局一科，改为三局一处一科，以节经费开支。1926年10月，又增置审判人员三人。分管监察及审判，内部组织缩减为一处三科，即秘书处，一至三科。根据1926年10月公布的《修正国民政府监察院组织法》的规定：监察院“受中国国民党之监督、指导与国民政府之命令，掌理监察国民政府所属行政、司法各机关官吏”的活动。^①

在监察院成立不久，于1926年1月又成立了惩吏院。惩

^① 《修正国民政府监察院组织法》第1条，《国民政府现行法规》上，1928年2月，第39页。

吏院由委员若干人组成，其中一人为主席委员，它在中国国民党的监督、指导与国民政府的命令下，负责对官吏的惩处。按规定：凡行政和司法官吏有违法失职的行为，监察院向惩吏院起诉，提出给以行政处分；涉及刑事犯罪，则将刑事部分提交司法机关审理。惩吏院接到监察院对违法失职的官吏的起诉后，组织合议庭审理。合议庭由惩吏委员三至五人组成，其庭长为惩吏院主席委员。同年5月，成立审政院，撤销惩吏院。同时任命邓泽如等五人为审政院委员。审政院成立后，由于任命的委员都不到职，政府积累案件太多，需要及时处理，于是在11月间又将审政院撤销，并把它职权合并于监察院。监察院就成为不仅负责政府的监察工作，而且还有执行对官吏惩治的任务。

（6）军事机构

广州革命政府的军事机构分为两部分，一是军事领导机关——军事委员会；一是军事教育机关——黄埔军官学校。

军事委员会成立于1925年，它是广州国民政府最高军事领导机关。根据1925年7月5日公布的《中华民国国民政府军事委员会组织法》规定：军事委员会由委员若干人组成，其中推举一人为主席，在中国国民党的指导和监督下，统率国民政府所辖内海陆军、航空队及一切关于军事各机关。军事委员会主要负责国防计划实施、军事动员、军制改革、高级军官及同级官佐任免，陆海军移防、预算、决算及高等军事裁判等。下设秘书厅、政治训练部、参谋团、海军局、航空局、军需局及兵工厂等，分别管理有关军事方面的工作。军事委员会一切决议须经出席委员三分之二通过，才能有效，但多数委员不在时，遇有紧急情况，主席和委员一人有

决定处置的权力。可是作出的决议，必须由主席署名，以军事委员会名义的命令颁布执行，其中关于政治训练部和军需局者，除主席署名外，还需该机关负责人副署，有关国民政府的政策者，要“由军事委员会主席及军事部长之署名”。^①由于当时正处在战争时期，为了进行北伐战争，统一指挥作战，在军事委员会下还设有一个国民革命军总司令部，作为作战部队的最高指挥机关，北伐战争中的作战总指挥部。国民革命军总司令部设总司令及参谋长，并置参事厅，以参谋长、总参议和高等顾问若干人组成，参赞戎机，协助总司令处理各项工作。总司令由军事委员会主席兼任。总司令部在作战期间权力是很大的，不但北伐军的动员集中、作战部署、后方补给都由它来制令颁行，而且陆海空三军和各种军事机构、国民政府所属军、民、财政等各部以及军事委员会所属各机关都要受它指挥和管辖，并“秉其意旨，办理各事”。^②这个极其重要的军事机构，其重要职位，却被蒋介石所窃取去，成为他“四、一二”叛变的重要资本。

黄埔军官学校，最初全名是中国国民党陆军军官学校，到了1926年1月改名为国民革命中央军事政治学校。它是一所国共合作的军事干部学校。中国共产党帮助孙中山改组国民党，建立国共两党革命统一战线过程中，鉴于孙中山幻想利用封建军阀的力量，进行革命，向他建议，这是不可能成

① 《中华民国国民政府军事委员会组织法》第7条，《国民政府现行法规》上，1928年3月，第52页。

② 《国民革命军总司令部组织大纲》（1926年7月7日）第8条，《国民政府现行法规》上，1928年3月，第8页。