

南开大学出版社

戊戌以来的中国政治制度

王永祥 著



戊戌以来的中国政治制度

王永祥 著

南开大学出版社

戊戌以来的中国政治制度

王永祥 著

南开大学出版社出版

(天津八里台南开大学校内)

邮政编码, 300071 电话, 349318

新华书店天津发行所发行

天津马家店印刷厂印刷

1991年10月第1版

1991年10月第1次印刷

开本, 850×1168 1/32 印张, 12.5 插页 2

字数, 313千

印数, 1—2,000

ISBN7-310-00385-3/K·36 定价, 8.10元

前 言

奠基于中华大地之上的历代中国政治制度，以其特有的风姿，展现出不同时代和阶段的中国政情与特点，成为认识中国国情不可或缺的重要方面。

在悠悠数千年历史长河之中，当追寻近代意义上的民主政治的踪迹的时候，不难发现，正是发生于1898年的戊戌维新，开始了建设近代化中国民主政治的首次尝试。在其后的近百年时间里，中国人民对民主政治的探索与追求，虽历尽艰辛和曲折，却知难而进、经久不衰。

戊戌维新以来的政治制度变革，以斑斓的画面，把中国在近代化民主进程中的坎坷与跌宕，淋漓尽致地表现出来。了解这艰难历程，研究其变化规律，总结其成功的经验与失败的教训，对搞好正在进行中的社会主义政治体制改革，有着直接的密不可分的内在关联。作为历史，记述的固然是已经过去的事情，可它又与现实有着千丝万缕的联系，留下了许多极富教益的启迪。从这个意义上说，凡是迫切希望进一步完善社会主义政治制度的改革者，通晓近百年来中国政治制度的变迁史，乃是不可缺少的知识。

对于近百年来的政治制度，学界同仁著述亦丰，读之受益匪浅。然稍感不足者，诸书或采会典式汇编，或仅对官制加以陈述，虽来龙去脉一目了然，但对制度本身的运行、实际效应和成败利弊等方面，却较少涉及，未能尽收“以史为鉴”的效果。对各种政治制度的研究，既当充分审视过去，也应尽可能烛照未来，即所谓“述往事，示来者”之意。因此，我的想法是，对戊戌维

新以来不同时期及形态的政治制度的形成和演变，固宜多着笔墨，以揭示其客观环境、结构与职能，同时，对每种政治制度在当时条件下的实际运行与产生的社会效果、经验与教训，亦当进行相应的科学总结，力争使本书向读者奉献的，不仅有历史的知识，还有对历史的反思。愿望如此，能否实现，不敢预料，但作为尝试，自当尽力而为之。

本书体例，每章开始都有一简短综述，扼要说明全章内容与主要观点，如将各章综述连缀起来，即可得全书概要。章的划分完全按照历史时期，意在严格遵循各类政治制度的演变顺序，同时也为进行纵向、横向的比较和分析，提供较大方便。

本书写作过程中，参考了前辈、同仁的著述，汲取了宝贵营养，还得到出版社、编辑同志的热情鼓励和帮助，在此谨致衷心谢忱。

水平所限，加之成书仓促，错误或不当之处难免，恳请读者批评指教。

目 录

前 言

第一章 关于政治制度史的若干问题	(1)
第一节 什么是政治制度? 政治制度史	
研究什么?	(1)
第二节 关于近代国家的政体类型	(4)
第三节 走着曲折道路的中国政治制度	(8)
第四节 研究政治制度史的目的何在?	(12)
第二章 清末的“立宪”和“宪政”	(16)
第一节 清末君主立宪问题的提出	(17)
第二节 一场自上而下的政治制度“改革”	(21)
第三节 清末“立宪”问题辨析	(28)
第三章 南京临时政府时期的政治制度	(32)
第一节 湖北军政府和《鄂州约法》	(32)
第二节 南京临时政府	(35)
第三节 《中华民国临时约法》	(42)
第四章 袁世凯统治时期中国政治制度的变化	(51)
第一节 袁世凯摧毁民主共和制的准备	(52)
第二节 “内阁责任制”瓦解	(56)
第三节 武力威胁下的总统选举和回光返照	
的《天坛宪草》	(59)
第四节 《袁记约法》——《中华民国约法》	
的产生	(62)
第五节 袁世凯的帝制复辟与垮台	(71)

第六节 地方政权体系和军事警察系统·····	(78)
第五章 皖系、直系军阀控制北京政府	
时期的政治制度·····	(85)
第一节 皖系控制下的“民国”	
及黎段“府院之争”·····	(86)
第二节 “张勋复辟”和段祺瑞“再造共和”·····	(94)
第三节 “好人内阁”的垮台和曹锟上台的准备·····	(98)
第四节 “贿选总统”、“贿选宪法”·····	(103)
第五节 地方自治运动·····	(105)
第六章 临时执政府和军政府 ·····	(113)
第一节 临时执政府的形成与建制·····	(114)
第二节 奉张控制下的军政府·····	(122)
第七章 广州、武汉国民政府时期的政治制度 ·····	(126)
第一节 广州国民政府的建立与特点·····	(127)
第二节 广州国民政府的中央和地方机构·····	(130)
第三节 武汉国民政府的形成与建制·····	(136)
第四节 国民政府与国民革命军·····	(143)
第八章 第二次国内革命战争时期国民党统治区	
的政治制度·····	(148)
第一节 孙中山“五权宪法论”·····	(149)
第二节 《训政纲领》和“政治会议”·····	(152)
第三节 南京国民政府的中央机构·····	(156)
第四节 国民党的组织系统及其党政关系·····	(160)
第五节 “国民会议”和《训政时期约法》·····	(163)
第六节 《五五宪草》和“还政于民”·····	(168)
第七节 地方政权体系和机构设置·····	(172)
第八节 军事制度和特务组织·····	(175)

九章 第二次国内革命战争时期红色政权地区	
的政治制度	(182)
第一节 红色政权的诞生和《中华苏维埃共和国	
宪法大纲》.....	(184)
第二节 红色政权的中央和地方政权机关.....	(187)
第三节 红色政权建设中的特点及其经验教训.....	(192)
第四节 红色政权下的军事制度.....	(199)
第十章 抗日战争时期国民党统治区的政治制度	(202)
第一节 国民党“总裁制”确立和“国防最高委	
员会”的设置.....	(203)
第二节 地方党政体制的变化.....	(210)
第三节 国民参政会.....	(216)
第四节 国统区的民主宪政运动.....	(221)
第十一章 抗日战争时期革命根据地的政治制度	(232)
第一节 抗日根据地“三三制”政权的形成.....	(233)
第二节 抗日根据地的各级政权机构.....	(241)
第三节 抗日根据地政权性质与作用.....	(246)
第十二章 解放战争时期国民党统治区的政治制度	(252)
第一节 战后中国新政治体制的探求与失败.....	(253)
第二节 “制宪国大”和《中华民国宪法》.....	(261)
第三节 “改组政府”和“行宪国大”.....	(266)
第四节 总统职权和“临时条款”.....	(272)
第十三章 解放战争时期解放区的政治制度	(282)
第一节 人民代表会议制的确立.....	(283)
第二节 城市军事管制委员会和大行政区	
人民政府.....	(286)
第三节 内蒙古自治政府.....	(290)
第四节 人民军队的建设.....	(293)

第十四章 中华人民共和国建国初期的政治制度	(299)
第一节 中国人民政治协商会议的召开和《共同纲领》的制定	(300)
第二节 中央人民政府的建制	(306)
第三节 地方政权体系	(310)
第十五章 《五四宪法》后的中国政治制度	(318)
第一节 一届人大和《五四宪法》	(319)
第二节 中央和地方政权机构的设置与职权	(325)
第三节 宪法的修改和政权机构的演变	(333)
第十六章 对权力过分集中现象的改革	(341)
第一节 权力过分集中现象的早期表现与改革的尝试	(342)
第二节 权力过分集中现象的强化与改革的新措施	(347)
第十七章 中华人民共和国的若干重要制度	(257)
第一节 选举制度	(357)
第二节 共产党领导的多党合作制度	(364)
第三节 民族区域自治制度	(371)
第四节 监察制度	(378)
第五节 司法制度	(385)

第一章

关于政治制度史的若干问题

本书内容是研究1898年至1988年间中国政治制度的发展史，其轮廓是：从戊戌维新开始，经辛亥革命、北洋军阀、一次大革命，到国共两党各自领导下的政权体系，再到中华人民共和国时期的政治制度，时间跨度近百年，名之为《戊戌以来的中国政治制度》。

政治制度史的研究涉及历史学、政治学、法学、行政学以及军事学、民族学等领域，是多种学科的综合，实质上是一门边缘学科，内容覆盖面极为广泛。而了解每一种政治制度的形成与演变，同时又必然涉及那个时期的经济关系、社会制度甚至国际关系，这就使政治制度史的写作变得更为复杂。

本书以高等院校历史学系、政治学系、法学系的高年级本科生、研究生为主要对象，鉴于他们在基础课阶段对相关的历史背景和历史过程都有了较多了解，因此，为了突出主线，本书在写作上对每种政治制度产生的历史条件只作总括性介绍。

第一节 什么是政治制度？政治制度史研究什么？

进行政治制度史的研究，首先遇到的一个基本问题就是，什

么是政治制度？

应该指出，“在政治学上要求做出像机械学和自然科学似的严密概念是牵强的”^①。如同对历史上、现实社会中任何一个重大社会科学题目都存在着若干不同的看法一样，对“政治制度”一词的认识和理解也是不一致的，因人而异、因国而异、因政治信念不同而异。

关于政治制度的概念，我们可以举出三种代表性的看法。

其一，据《中国大百科全书》所载：政治制度，“主要指政权的组织形式，即政体。广义指政治领域的各项制度，包括国家政权的阶级本质、国家政权的组织形式、国家结构形式、国家机构体系、公民基本权利和义务、政党、选举等等。大多数国家都把政治制度规定在本国宪法中”^②。

其二，苏联和东欧一些社会主义国家的基本提法。虽然他们对此概念的看法也极不一致，但较权威的看法认为，政治制度应包括四个方面，即：设制的，指社会的政治组织、团体和机构。规范的，指各种政治设制进行活动时应遵守的法律规定。职能的，指政治活动中形成的制度规定和活动方法。思想的，指形成前三者的思想理论依据和政治观念。^③

其三，西方国家以及港台地区的看法。他们之中也分若干种学派。其中有的给“政治制度”下了如下简明的定义：“政治制度是安排、分配、调整、维持和运用政治权力的政治规范和政治组织”^④。他们认为，一个国家，只有它的整个或全部政治系统都合乎这个定义的要求，其政治制度才能说是“制度化”了^⑤。具体

① (日)佐藤功著，刘庆林、张光博译，《比较政治制度》，法律出版社1984年版，第15页。

② 《中国大百科全书》(法学)，中国大百科全书出版社1984年版，第750页。

③ 《苏联社会的政治体制初探》，《国外政治学》1986年第3期。

④⑤ 马起华，《政治制度》，台湾商务印书馆1978年版，第4页。

言之，他们认为，政治制度作为一个近代的名词，应具有以下四方面含义或要素：

（1）政治制度是一套政治组织。政治组织是政治权力及政治角色的架构，也是最重要的政治系统，它包含国家、政府、政党及其他政治性社团。

（2）政治制度是一种政治规范。政治权力的分配与行使，政治组织的安排与运用，政治行为的实行与控制，都要有一定的规范，才能纳入轨道，这些政治规范主要包括成文的宪法、法律、命令，也包括可能不成文的惯例与传统。

（3）政治制度是一套权力关系。政治权力是政治的灵魂，抽出政治权力，政治和政治系统或者成为躯壳，或者陷于解体。但任何政治权力也包含着两重性，它有安定社会秩序和控制政治局势的功能，也有因被滥用而导致腐化和专横暴虐的可能，从而产生流弊。防止流弊的办法之一，是使其制度化和公开化，亦即使权力关系形成一套科学的网络关系，使权力关系成为公开合理的制度，使人人知而用之，防止专有权者用之为非作歹。所以这种科学的、公开的、人人知而用之的权力网络、权力关系，乃是一种政治制度。

（4）政治制度是一种固定的行为模式。所谓行为模式，就是指政党、政府运用政治权力的表现及其运用的艺术。只有当这种政治行为具有固定模式之后，也才具有了安定政治秩序的作用。固定的行为模式使得社会秩序容易协调、适应。

在这四种因素当中，他们认为政治组织和政治规范最基本、最重要。因为无此二者，则政治权力无所附依，政治行为无所依据，所以主张政治制度的研究，对这两方面应特别加以重视。

上述三种看法从不同角度各备其长，可供我们参考。本书不准备严格采用哪一种说法，而是从“史”的特点出发，以国家政体和中央政权为主，具体研究在这段中国历史中，对中国社会起

主要作用的实际的政治、社会组织及其活动的规则（或规范），研究其得以形成的理论依据，并且，对一些重要制度的兴衰演变、经验教训提出一些看法，借以达到“以史为鉴”的目的。

这里还要提出与中国政治制度史有关的两个问题：

其一是关于军事制度问题。一般说来，在确立了近代化民主政体的国家，其军事制度与政治制度是属于平行的不同体系，不应互相容纳。但在中国的历史条件下，军事与政治、军事制度与政治制度却发生了密切关系，并且使军事成为政治生活中非常重要的内容和实际起作用的重要因素。这主要指军队在一个相当长的时期内成为中国政治生活的决定因素之一。尤其北洋军阀统治时期，谁有了军，谁就可以控制权。军事力量最大的就成为中央政府的首脑，没有权的，也可以通过军队而得到政权，并以军队为后盾，铸造一个中国政体。这样一来，我们叙述北洋军阀统治时期的政体，就不能不涉及中国的军队与中国的军事制度。反之，中国的革命力量也只有主要依靠军事力量，才能推翻反动的政治统治。所以，从正、反两方面看，都不能不涉及军事制度。

其二是关于军阀统治时期中国政府与帝国主义的关系，狭义地说是租界、外交团与中国军阀政府的关系。因为，在那个时期，政治的运行表面上看是在中国政府中进行，而往往发生决定性影响作用的，是代表列强的外交团和租界。所以，研究军阀统治时期中国政治制度的运行，不能不涉及中国政府与帝国主义的内幕关系。这一般归之于中外关系史，这方面内容我们虽然不能过多涉及，但应予以注意，因为这乃是中国政治中的特定内容。

第二节 关于近代国家的政体类型

既然本书以国家政体和中央政权为主进行这一阶段历史的研究，那么，就需要首先了解世界上主要存在着哪几种类型的近代

化国家政体，以便弄清中国在不同时期和阶段属于哪种类型或属于哪种范围。

政体，即国家政权的组织形式，主要指统治阶级采取什么形式对国家进行统治和管理。国体是指一个国家的阶级性质，即社会各阶级在国家中的地位，也即哪个阶级统治哪个阶级的问题。国体与政体的相互关系是：国体问题是核心，政体是国体的表现形式。二者的统一，构成国家政治制度的基本内容。

在资本主义时代，政体问题变得比较复杂，区分的标准也不是单一的。

如果以国家最高权力的归属为标准，则大致可区分为君主立宪制和民主共和制两大类型。实行君主立宪制的资本主义国家，其君主（国王、天皇、女王）是国家的元首，实行终身制和世袭制。但此时君主的权力，已不象奴隶制、封建制时代那样是至高无上和随心所欲的了。君主的权力由宪法规定，受到一定程度的限制。资本主义国家的君主立宪制又具体区分为二元制君主立宪制和议会制君主立宪制。前者，君主直接掌握行政权，任命对他（她）负责的政府，议会行使立法权，当议会通过的法律与君主的意志冲突时，君主拥有否决权。在这种二元制君主立宪制下，君主拥有较大实权。1918年以前的德意志帝国和第二次世界大战结束前的日本，都是采取二元制的君主立宪制政体，也可以说封建势力较强的国家或国度容易形成这种制度。而后者，即在议会制君主立宪制政体下，君主虽然是国家元首，但不掌握实际权力。国家的权力机关是议会，政府虽然形式上也由君主任命，但政府的去留主要取决于议会是否信任。现代资本主义的君主立宪制国家中，大多数采用议会制君主立宪制，如英国、荷兰、比利时、丹麦等。

民主共和制政体，其最重要的标志是指国家代表机关或国家元首系由选举产生。因此，在民主共和制国家，国家最高权力不

应属于某个个人，而应属于由选举产生的、有一定任期的国家机关或国家公职人员。国家元首根据委托享有国家权力，权力大小由宪法明确予以规定。目前，资本主义国家的政权组织形式大多数是采用民主共和制。

划分资本主义国家政体的另一标准，是以国家元首、立法机关和行政机关的相互关系为准则进行区分或判断。以此为准，可以区分为内阁制、总统制以及形式比较特殊的瑞士委员会制。

内阁制实行议会主权，议会不仅是立法机关，而且是最高权力机关。政府（内阁）由获得议会多数席位的一个政党或几个政党联合组成，政府对议会负责，并受议会监督。如果议会通过对政府的不信任案时，政府必须辞职，或由首相提请国家元首下令解散议会，重新进行议会选举。

总统制由总统领导或任命政府。政府的组成不是取决于议会中政党席位的多少，政府在形式上和实际上不对议会负责而对总统负责。总统由选民定期选举产生，对选民负责。

瑞士的委员会制是一种比较特殊的政体形式，它又称合议制。瑞士联邦的最高行政机关联邦委员会，由联邦议会选出7名委员组成。这7名委员分别掌管全国的7个部，任期4年。议会从7名委员中选出1名联邦主席和1名副主席。主席作为国家元首和政府首脑，任期1年，任期届满后，由副主席升任主席，再另选出新的副主席。联邦委员会受联邦议会监督，并向它报告工作。联邦委员会的决议都要由7名委员共同协议，以整体名义通过、公布。

世界上存在的另一种完全不同类型的国家政权，即社会主义国家的政权，对它的判断，不能与资本主义的制度使用同一标准。

这些社会主义国家由于国情不同和历史条件的差异，在政治制度的探索与总结上各有特色，出现了不同的模式。一种是苏联

的模式，即传统的无产阶级专政的苏维埃模式。一种是中国以及东欧某些社会主义国家的模式，国体称为人民民主专政，政体是人民代表大会制，这当然是无产阶级专政的另一种形式，可其政体出现了某些与苏联模式不尽相同的表现。再有就是南斯拉夫的自治制，这是一种已经实行多年并且曾经引起世界广泛注意的新模式，可以称之为社会主义的民主自治制。

中国的人民代表大会制的特点可以概括为如下三方面：
(1) 国家最高权力属于全国人民代表大会，各级地方权力属于该地区人民代表大会；(2) 各级政权机构均由人民代表选举产生，并受人民的监督；(3) 各级国家机关都实行民主集中制。

南斯拉夫的自治制从1953年宪法正式规定以来，已经实行了30多年，其主要特点可以概括为以下三方面：

(1) 社会自治原则。把社会自治置于社会主义制度的核心位置。这种自治，确认南斯拉夫的劳动者通过其自治团体管理他们的企业、机关及其他社会事务，由这种自治而构成国家统一自治制度的基础。

(2) 在保留联邦和共和国必要机构及职权的条件下，实行行政权的地方分权原则。把执行权的实施主要交付给各级人民委员会和各种社会自治团体，使劳动人民能直接控制执行机关的工作，防止国家机关变为对社会的永久性的集权统治力量。

(3) 在各级国家机关和社会政治组织中，普遍实行“集体工作、集体负责、集体决定”的集体领导的原则，并把这一点明确载入宪法之中。各级领导，包括联邦执委会主席，都实行任期制，任期4年，最多连任一次；主席团中的主席实行轮流制，任期1年。其主要意图是避免权力长期集中在少数人手中，消除个人和小集团的政治垄断。西方政治学家评论说：“铁托的意图，是要削弱斯大林式的中央集权主义。”这也就是“走与苏联社会主义道路不同的新的独特道路的思想”，“实际上可以说这是

在人民民主主义思想中早已存在的一个方面”^①。

第三节 走着曲折道路的中国政治制度

近百年来，中国的政治制度走着非常曲折的道路，经历了非常复杂的历程，中间出现过多种形式，其中有不少是中国所独有的花样翻新。它们的实行和结局，提供了丰富的历史教训和借鉴，而某些成功，也成为宝贵的经验和财富。

实行宪政，是确立近代化政治制度的核心和关键。在这方面，近代中国经历了极为曲折的历程。

早在1898年戊戌变法时期，中国一些先进分子就提出了立宪的要求，如康有为提出应“兴民权，争民主，开议院，定宪法”，并搬来了“三权分立”学说。应该说，这是近代西方资产阶级政治制度理论在中国的首次广泛传播。但可惜，还没等维新运动真正发展起来，这个幼芽就被扼杀了，君主立宪的希望化作了泡影。

其后，在世界形势和中国革命浪潮的冲击、影响下，清政府自己也搞起了“立宪”和“宪政”。1908年9月颁发了一个《钦定宪法大纲》，保证以9年为限（后改为5年）实行立宪。这是一个什么样的《宪法大纲》呢？一句话，大清皇帝依然是名副其实的大清皇帝。在《大纲》正文后面，附了9条臣民权利义务，都是些资产阶级宪法中写得烂熟的东西，诸如言论、著作、出版、结社“准其自由”等等。

人民当然不会理睬这样的立宪。当南方地区武装起义爆发后，面临灭顶之灾的清王朝于1911年下半年以“十九信条”布告天下，愿意让出相当权力，当比虚君的英国国王还不如的皇帝。但为时已晚，“十九信条”成了不能上演的剧本，自行报废了。

^①（日）佐藤功著，刘庆林、张光博译：《比较政治制度》，第283—285页。