

THE
TRANSITION
OF
POLITICAL
SYSTEM
IN
MODERN
CHINA
(1906—1948)

严泉
陈和丰
著

1906—1948

法政史观与全球化视野下的
制度转型

近代中国 政制史通识



1948

近代中国 政治史通识

THE
TRANSITION
OF
POLITICAL
SYSTEM
IN
MODERN
CHINA
(1906—1948)

严泉
陈和丰
著

图书在版编目 (CIP) 数据

近代中国政制史通识: 1906-1948 / 严泉, 陈和丰 著. — 北京: 东方出版社, 2019.4
ISBN 978-7-5207-0764-0

I. ①近… II. ①严… ②陈… III. ①政治制度史—中国—近代 IV. ① D693.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 021362 号

近代中国政制史通识: 1906—1948

(JINDAI ZHONGGUO ZHENGZHISHI TONGSHI: 1906—1948)

作 者: 严 泉 陈和丰

策 划: 陈 卓

责任编辑: 王金伟

责任审校: 金学勇 谷轶波

出 版: 东方出版社

发 行: 人民东方出版传媒有限公司

地 址: 北京市东城区东四十条 113 号

邮 编: 100007

印 刷: 北京楠萍印刷有限公司

版 次: 2019 年 4 月第 1 版

印 次: 2019 年 4 月第 1 次印刷

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张: 11.5

字 数: 230 千字

书 号: ISBN 978-7-5207-0764-0

定 价: 52.00 元

发行电话: (010) 85924663 85924644 85924641

版权所有, 违者必究

如有印装质量问题, 我社负责调换, 请拨打电话: (010) 85924602 85924603

本书出版获得上海高校高原学科建设计划
上海大学中国史项目“中国社会治理史”资助

目 录

导 论 重新审视近代中国的政制转型	001
第一章 立宪：政制转型的目标	
一 晚清新政的君宪诉求	011
二 共和革命的立宪尝试	021
三 北京政府时期的制宪之争	030
四 “训政”时期的制宪努力	049
五 抗战时期的宪政运动	060
六 政协会议与制宪国民大会	069
第二章 政体：政治权力的转型	
一 君主立宪改革的尝试	083
二 民国初年总统制及其变体	092
三 政体设计的十年试验	097
四 南京国民政府的威权政体	114

第三章 议会：分权机制的创设

- | | |
|--------------|-----|
| 一 世纪初的议会政治尝试 | 123 |
| 二 辛亥革命与议会政治 | 132 |
| 三 正式国会的运作与夭折 | 144 |
| 四 国民参政会与行宪国大 | 161 |

第四章 司法：法治路径的开辟

- | | |
|---------------|-----|
| 一 司法变革与清末新政 | 173 |
| 二 司法转型与民国北京政府 | 180 |
| 三 国民政府时期的司法改革 | 195 |

第五章 选举：政治合法性的彰显

- | | |
|-------------|-----|
| 一 清末谘议局选举 | 209 |
| 二 民国议会与总统选举 | 215 |
| 三 国民大会与总统选举 | 237 |

第六章 政党：政治参与的平台

- | | |
|-------------|-----|
| 一 晚清政党政治的萌芽 | 259 |
| 二 民国初年的多党制 | 265 |
| 三 民国国会与政党政治 | 272 |
| 四 抗战时期的政党政治 | 288 |
| 五 战后政党政治的终结 | 300 |

第七章 地方自治：政制转型的基石

- | | |
|----------------------|-----|
| 一 清末谘议局与地方自治 | 311 |
| 二 民初省议会与地方自治 | 325 |
| 三 20 世纪 20 年代的联省自治运动 | 330 |
| 四 南京政府时期的地方自治 | 338 |

参考文献	349
------	-----

后 记	358
-----	-----

导论 重新审视近代中国的政制转型

哈佛大学孔飞力教授的《中国现代国家的起源》一书，将中国走向“现代国家”作为中心论题，探讨作为一个“现代国家”的中国是如何形成的。以此为出发点，孔飞力思考：从世界范围来看，“现代”国家之间的差异和区别是由什么造成的？难道只有在经历了工业化的西欧和北美才会形成可以被称为“现代”的国家功能、政治结构和社会体系吗？不仅如此，孔飞力还以政治参与、政治竞争、政治控制为主轴，将中国现代国家形成及发展的建制议程归结为三组相互关联的问题或矛盾：第一，政治参与的扩展与国家权力及其合法性的加强之间的矛盾；第二，政治竞争的展开与公共利益的维护和加强之间的矛盾；第三，国家的财政汲取能力同地方社会财政需求之间的矛盾。由此产生建设现代国家的三道难题：“第一，怎样才能使得由于恐惧而变得火烛小心的精英统治阶层重新获得活力，以对抗危害国家和社会的权力滥用？第二，怎样才能利用并控制大批受过教育却不能被吸收到政府中来的文人精英们的政治能量？第三，怎样才能通过一套相对狭小的官僚行政机构来统治一个庞大而复杂的

社会？”^①必须指出的是，政治参与、政治竞争与政治控制都是政治制度研究的重要议题。

探寻中国现代国家的形成，近代中国政治制度史无疑是最为重要的研究领域。辛亥革命迎来了远东第一共和在中国的诞生。然而，对于一个专制传统包袱沉重的古老帝国来说，改国号易，建共和难，辛亥之后中国政治就进入反复动荡的乱世，现代国家制度的建构迟迟不得完成，制度建设的艰难性在近代中国政治制度转型进程中表现得尤为明显。与传统研究路径不同的是，本书的一个主要特色是从法政视角展现近代中国政治制度演变的独特性与复杂性，法学与政治学方法的交叉使用是本书的重要创新之处。

例如，在近代中国政党史研究上，主要是借鉴现代政党政治的概念方法，旨在摆脱过去的宏观理论分析框架，在政治参与的历史进程中，透视影响政党政治结局的制度性因素，并且尝试对这一时期的政党政治发展做出新的历史评价。法国政治学家迪维尔热（Maurice Duverger）从起源角度把政党产生类型分成两种，即内生政党和外生政党，认为现代政党或是从议会内的组织演化而来或从议会以外的团体扩充而来，二者必居其一。内生政党的产生、发展、演变与议会制度、选举制度密切相关，是立法者在自身活动中逐渐形成的政治团体，主要是以议会为生存和活动土壤。^②这种政党没有形成强有力的党中央和地区党部，没有伸展到社会的各个层面，政党在全国的影响力极为有限。内生政党通常出现在早期现代化国家即先发现代化国家，如17世纪70年代英国的托利党和辉格党就是比较典型的内生型政党。此类政党主要活动场所在议会，派系分合也是在

① 孔飞力：《中国现代国家的起源》，陈兼、陈之宏译，生活·读书·新知三联书店，2013年，第8页。

② 岑树海：《政党类型学研究的三种基本范式转换》，《北京行政学院学报》，2014年第2期。

议会，没有执政与在野之分，只是多数党与少数党。法国在 20 世纪初之前的议会政党也是如此，它们既不制定共同的组织章程，也没有遍布全国的地方组织。外生政党是在立法机关之外酝酿而生的，多是通过民族独立、反帝、反殖民统治等群众运动成长起来的政党类型。

纵观近代中国政党发生发展的历史轨迹，还是基本符合各国政党政治演变规律的。在清末新政与民国北京政府时期，当时的议会政党政治与内生政党特征基本相符。正如有学者评价 1916 年 8 月第一届国会复会后的政党组织现象，认为：“与民二国会中的政党还有不同的是，此时的各个‘会’、‘社’、‘部’等主要由议员组成，既没有下级或基层组织为基础或后盾，也没有公开的纲领旗号。所以，与其说是党派，还不如说是议会政团。”^① 第二届国会时期的安福系更具有代表性。安福系并没有提出明确的政策纲领，组织体系也不健全，“其组织比任何党派都不健全，不要说基层组织，就连各省市也没有分支机关之设置，仅仅在北京太平湖有一个总部而已”^②。

从现代政党的出现到政党制度的建立，是一个漫长的制度化过程，正如著名政党学家萨托利（Giovanni Sartori）所说：“伴随着民主化过程，政党成为表达的手段。同时，恰恰是因为政党为表达、沟通以及实践被统治者的要求提供了渠道，负责任的政府才成为真正意义上的反应型的政府。那么，正是从宗派到政党、从负责任的政府到反应型的政府以及从议会党到选举党的渐进性的、自我延续的演进，才确立了政党的基本功能、功能角色和体系地位——简而言之，确立了政党所赖以存在的理

① 薛恒：《民国议会制度研究（1911—1924）》，中国社会科学出版社，2009 年，第 84 页。

② 刘振生：《安福系的形成及其内幕》，《文史资料精选》第 3 册，中国文史出版社，1986 年，第 112 页。

由。”^①李路曲教授近年来有关菲律宾、泰国、马来西亚、印度尼西亚、新加坡等东南亚政党政治研究表明，在1945年至1960年的早期阶段，这些国家大都是多党制或两党制，但由于很不成熟，因而其制度层面的民主难以制约实际上的无序和混乱。经历20年左右的一党为主的政党制度时代之后，从20世纪90年代至今，各国或地区政治转型后大都又实行了多党制度，这时的民主程度有很大提高，但其运作的制度化水平还不及欧美的政党制度。

与清末民初议会型政党不同的是，中国共产党与抗战时期的中间党派，其产生类型接近于外生政党的概念，并且在一定程度上凸显了群众型政党与干部型政党的区别。迪维尔热从组织学视角出发将政党分为干部型政党和群众型政党。干部型政党主要由少数较高社会经济地位的政治精英组成。这一政党往往是国会议员以及政治网络的松散政治联盟。而群众型政党则拥有健全和完整的政治组织，通过对社会的动员而形成较大的组织规模，而且在政党组织之外还形成许多外围的次级公民社会团体，譬如妇女联合会、青年联合会、工会、农会等。这些次级公民团体也是政党与社会互动的主要领域。不难看出，当时的中间党派属于一种精英性质的干部型政党，而中共作为布尔什维克式政党，同时兼有群众型政党的一些鲜明特征。群众型政党确实是一种比精英性质的干部型政党制度化水平更高的组织形式，中共无论是在抗战时期领导民主运动，还是对抗战后初期中国民主化进程的贡献，均有力地证明了这一点。

全球化视野是本书阐释近代中国政治制度史的另一个重要研究特色。全球化视野对近代中国政治史及政治制度史研究的启发是多方面的，关联性与开放性视角带来的变化涉及研究目标、方法创新与历史评价等。

^① 萨托利：《政党与政党体制》，王明进译，商务印书馆，2006年，第56页。

一方面，全球化视野可以更好地帮助研究者发现有价值的关联性视角，避免史学研究的碎片化。史学研究的碎片化是近年来史学理论研究的热点，也是当前史学研究领域的困境之一。著名近代史学者杨天宏教授曾经提到，政治史在传统历史撰述中曾居主导地位，但在西方新史学排斥政治史的取向影响下却滑至边缘。新史学拓展了历史研究领地，也带来了需要正视的“碎片化”问题。所以，如何从整体史的角度更好地认识中国近代史与近代化，确实需要研究者具备全球化视野，因为全球化本身就是一种历史存在。正如美国学者罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）与约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）在《全球化：来龙去脉》中指出：“全球性因素是一种古已有之的现象。而全球化，不论过去还是现在，都是指全球因素增加的过程。”对此，杰弗里·巴勒克拉夫（Geoffrey Barraclough）倡导历史研究要具有“全球性眼光”和“总体历史眼光”，“世界已成为一个巨大的整体，所有的一切都在这一整体中互相作用、互相影响以及互相碰撞和冲突……如果我们不采用全球性的眼光，就不能够理解塑造世界史的诸种力量”。不难看出，只有具备全球化视野，强调历史考察的分析视角是全球性的，而非区域性的，才能更好地发掘有意义的问题意识，打破学科封闭的藩篱，加深对中国近代化与全球化历史规律的新认识。

另一方面，全球化与近代中国史研究的开放性视角，可以促进晚清民国政治制度史研究的深入发展。在荷兰学者冯客（Frank Dikotter）看来，民国时期在政治、思想、市场等方面都是开放的，是与全球化紧密相连的。现代中国的制度、商品、思想、人员与世界不断交流，全球性的流动促使社会的多元化达到前所未有的程度。哈佛大学教授柯伟林（William C. Kirby）也提出，“民国时代的中国历史是由它的对外关系的性质所界定、塑造，并且最终必须依此来解释的”。柯文（Paul Cohen）所说的那种“着重于内部研究”、寻求某种有特色的“中国中心”的方法不

一定适合于民国时代，因为“这一时代的所有大事都具有国际层面的影响”。^①从这个意义上讲，开放性的研究视角，无疑会深化我们对包括民国时期在内的近代中国政治制度史重大问题的研究，充分认识20世纪中国历史进程的变化性与复杂性。

例如，关于民国前期民主化的评述问题，就可以放在全球化视野下重新认识。1912年举行第一届民国国会选举时，由于选举条件放宽，平均每省150万人，总数达到3400多万，比例超过当时中国总人口的10%。而日本要到1928年才达到这一比例，印度则须等到1935年。而且这一比例丝毫不逊于欧美发达国家在早期民主化阶段的政治参与程度。英国在1832年选举制度改革前选民仅有48.8万，改革之后选民增加到80.8万人，人数约占成年男子的8%。^②一直到1867年议会选举制度改革，英国选民才增加到200多万人，仅为总人口的8%，半数以上的男子与妇女仍然没有选举权。^③美国在1840年选民人数才达到总人口的16%。^④同样地，民主化进程是一个长期的过程，即使是当时国人视为先进民主国家的法国，一般认为其真正的舆论自由要到1881年才得以实现，组织工会的自由实现于1884年，公共集会自由的实现则要等到1907年，这些民主化成就距离法国大革命均已过去百年。至于民国初年中国的民主崩溃，则是一种普遍与合理的政治现象。20世纪20—30年代欧洲一些威权主义政权如葡萄牙、西班牙，以及法西斯国家意大利、纳粹德国，都是对本国民主化失败的反应。

① 柯伟林：《中国的国际化：民国时代的对外关系》，（香港）《二十一世纪》，1997年12月号。

② 李季山：《走向民主：英国第一次宪政改革》，南京大学出版社，2001年，第173页。

③ 阅照祥：《英国政治制度史》，人民出版社，1999年，第340页。

④ 塞缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，生活·读书·新知三联书店，1989年，第88页。

所以在笔者看来，法政视角与全球化视野的引入，可以充分展现晚清民国政治发展的历史演变进程。通过对立宪政治、政体制度、议会政治、司法制度、选举制度、政党政治、地方自治的概述，阐释近代中国政制转型的目标、政治权力的转型、分权机制的创设、法治中国的路径、政治合法性的彰显、政治参与的平台、政制转型的基石等重大问题，深入探讨转型经验对现代中国国家治理的启示。此外，进一步与同时代发达国家政治制度转型史展开比较，着重分析这一时期中国政治转型的时代特色，从比较政治现代化的视角重新审视晚清民国政制转型的历史地位与价值，加深对那个转型时代的理解。从某种意义上讲，只有更好地了解与认识昨天的制度变迁，才能对今天的制度变革的未来充满信心。

第一章 立宪：政制转型的目标

参与立宪的利益（或利益集团）是多元的，立宪的过程必然是一个协商和妥协的过程，由此产生的宪法也必然是一个多元利益相互妥协的产物。

——王希

