

华/中/师/范/大/学/出/版/基/金/丛/书

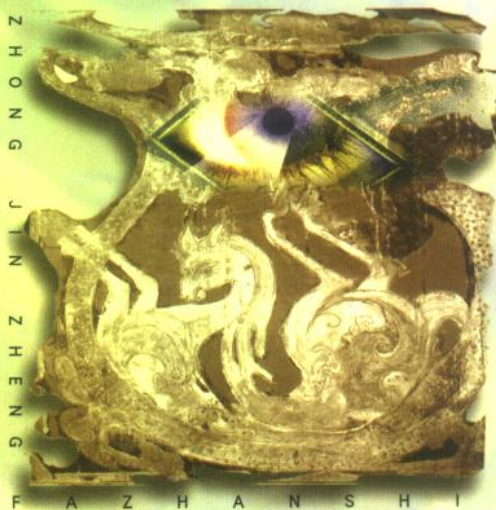
中国近代政体发展史

ZHONGGUO JINDAI ZHENGTI

FAZHAN SHI

刘伟 饶东辉 著

华中师范大学出版社



ZHONGGUO JINDAI ZHENGTI FAZHAN SHI

中国近代政体发展史

刘 伟 饶东辉 著

华中师范大学出版社

1998 年 · 武汉

(鄂) 新登字 11 号

图书在版编目 (CIP) 数据

中国近代政体发展史/刘伟, 饶东辉著. — 武汉: 华中师范大学出版社, 1998. 1

ISBN 7-5622-1808-0/D · 101

I. 中… II. ①刘… ②饶… III. 政治制度—历史—中国—近代 IV. D691

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 08161 号

ZHONGGUO JINDAI ZHENGTI FAZHAN SHI

中国近代政体发展史

© 刘 伟 饶东辉 著

华中师范大学出版社出版发行

本社照排中心排版

(武昌桂子山 邮编: 430079)

新华书店湖北发行所经销

武汉工业大学印刷厂印刷

责任编辑: 董中锋

封面设计: 甘 英

责任校对: 崔毅然

督 印: 方汉江

开本: 850×1168 1/32

印张: 9.75 字数: 244 千字

版次: 1998 年 1 月第 1 版

1998 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1-1500

定价: 14.00 元

本书如有印装质量问题, 可向承印厂调换。

**本书为 1996 年度
湖北省重点图书**



政治制度是人类文化的一部分。

中国哲人荀子早就指出：“人生不能无群”；人，“力不若牛走不若马，而牛马为用，何也？曰：人能群，彼不能群也”。^① 西方哲人亚里斯多德认为：人是政治的动物。马克思则在《〈政治经济学批判〉导言》中特别强调：“人是最名副其实的社会动物，不仅是一种合群的动物，而且是只有在社会中才能独立的动物。”^②

人是社会的动物，人正是在生产中结成一定的社会关系，形成一定的分工和分配；人又是政治的动物，为了将人们之间的分工和分配关系固定下来并实现一定的利益，为了协调人们之间的各种关系并使其稳定发展，人又要通过一定的手段和组织对其加以规范和制约。于是，制度产生了。

在中国古代典籍中，“制度”一词出现得很早。战国时的《易传》一书中就有“节以制度，不伤财，不伤民”一句。“节”为节度，约束之义，制度则是法令礼俗的总称。全句意为：以法令礼

① 《荀子·王制》。

② 马克思：《〈政治经济学批判〉导言》，《马克思恩格斯选集》，第2卷，人民出版社，1972年版，第87页。

俗作为规范来约束人们的行动。所以“制度”从一开始使用起，就具有“约束人们行动的共同规范”的意义。

制度产生于人的需要。在制度这个文化层次上，既包括体现社会关系或行为模式意义上的具体制度，如婚姻制度、经济制度、宗教制度、教育制度等，也包括社会规范和行为准则意义上的具体制度，如交通制度、用人制度、考核制度、礼仪制度、学习制度等。而政治制度，作为人类政治生活的共同规范，则是制度文化中的主干。这是因为，人在社会中生活，都是在一定的组织中生活，必须结成一定的团体。家庭是其最小单位，其次有学校、班级、街道、社区、工作单位等等，而国家，则是人类社会生活的最高团体和最大组织。围绕着国家而产生的一系列法令、机构以及维持其运转而产生的一系列行政、立法、司法、军事等法则，便构成了庞大的政治制度家族。它将人的政治行为和活动纳入一定的轨道，它凌架于其他种种规范之上，成为制度文化的核心。

与其他规范制度相比，政治制度有其自身的特征：

有的规范制度是随着人类社会的产生而产生的，是一定生产关系和社会关系的反映，如分配制度、家庭制度，而政治制度则是随着国家的产生而产生的，是国家的共生物，具有一定的时段性。

有的规范制度产生于人的自然需要，有的则直接起源于民俗，如礼仪制度、家庭制度。而政治制度不是自然产生的。它是人根据需要与自身经验，经过思考、研讨后制定的，并且直接是由掌握政治权力的那一部分人建立的，所以政治制度有较强的人为性。

强制性是制度的共同特征，但有的规范制度的强制性是通过“约定俗成”实现的，这在风俗礼仪制度中尤为明显。而政治制度则通过国家法律手段强迫人们去遵守，违反就将受到制裁。

根据上述政治制度起源与特征的分析，我们可以对政治制度的内涵作如下概括：政治制度是政治权力者在行使公共权力，管理国家事务的过程中所建立的关于社会政治生活的共同规范。表面上看，政治制度是由一系列组织、机构及法令条文组成的。但是，在这些组织、机构、法令条文的背后，体现的则是权力分配关系。一个国家的政治制度实质上是由各个权力环节联结在一起的成套体系，包括行政制度、司法制度、立法制度、军事制度、选官制度、地方制度等。政治权力者就是通过这种种制度，将整个社会组织成一个政治社会，将各个不同的人的政治行为规范到一个体系之内，形成一个有序的整体。所以政治制度建立的目的，就是协调和维系一定的社会关系，实现统治阶级的利益，求得社会稳定，以使统治久远。

二

当今世界，各个国家的政治制度千奇百态，各不相同，这就激起我们探究的兴趣，同时也相应增加了研究的难度。一般说来，可以有两种研究角度：一是分门别类，一个方面一个方面地进行微观解剖；另一是从宏观角度，研究各个具体制度是以什么样的形式和权力关系搭配在一起的。这种搭配的形式就是政治形式，也即我们通常所说的政体。政体是一定政治制度的模式与框架，是国家政权的组织形式，一切具体政治制度都是在一定权力搭配的组织框架中运转。因此，探究政体，是了解一定政治制度的钥匙。

实际上，从政体角度探究政治制度，是人类早期政治家的发明。早在公元前四世纪，希腊政治学家亚里斯多德就从组织结构形式和政治权力的分配入手研究古希腊的城邦制度，提出了具有深远影响的著名论断：“一切政体都有三个要素……三者之一为有关城邦一般公务的议事机能；其二，为行政机能……；其三，为

审判机能。”^①在此基础上，他将希腊城邦政体划分为君主制、贵族制和民主制几种类型。亚里斯多德的思想，是近现代西方政治制度的源头。

在中国古代，当春秋战国之际分封制度瓦解，国家政权由分散走向局部集中与统一的时候，一些政治家也开始了对政体的研究。韩非设计了“事在四方，要在中央，圣人执要，四方来效”^②的国家结构形式；荀况也提出了“权出一者强，权出二者弱”^③的主张，提出君主集权的政权组织形式。他们的思想，对中国封建社会国家政体的建立起了重要的指导作用。

从古今中外政治家的思想和实践来看，他们研究政体的核心，在于寻找一条最好的权力设置和搭配的原则和方法，促使政治制度的完善。而今天，我们从史的角度研究政体，则是为了总结历史经验，以史为鉴，更好地认识国情。

三

在历史上，在当今世界，出现过和存在着各种不同的政体。从历时段看，有城邦共和制、君主制、封建等级制等；从共时段看，有总统制、内阁制、君主立宪制等。每种政治形式内又存在千差万别的权力配置与机构。当我们观察研究政体时，应注意把握下列关系：

首先是一定政治形式与社会文化的关系。一定的政体都是建立在一定的社会文化历史基础之上的，受一定历史时期地理环境及物质条件的制约。如国家制度形成之时，中国先民以稳定的农

① 亚里斯多德：《政治学》，商务印书馆，1965年版，第215页。

② 《韩非子·扬权》。

③ 《荀子·议兵》。

业社会形态经历着氏族制度解体的过程，因而未能完全割断氏族社会的血缘纽带，主要由血缘家族组合成的农村乡社，一直保留下来，起着组织生产和治理社会的作用，演变成家国一体的君主制度；而希腊先民则以海外殖民、工商贸易的形态经历着氏族制度解体的过程，因而能够彻底割断氏族社会的血缘纽带，兴起以地域和财产关系为基础的城邦组织，并演变成以公民大会为最高权力机关的城邦民主政体。

一个国家建立什么样的政体，还要受这个国家的社会结构，特别是经济结构与阶级结构的制约。我们看到，一些西方国家在从传统社会向现代社会转换的过程中，由于资产阶级与封建势力力量对比的不同，有的建立了共和制政体，而有的则建立了君主立宪制政体。就是在君主立宪制中，也形成了议会君主立宪制与二元君主立宪制的差别。如1871年—1918年的德意志帝国，虽然有议会和宪法，但在实际政治生活中却发挥不了多大的作用，操纵国家政权的，仍然是世袭的代表封建势力的君主。这种政体的出现，与资产阶级力量的软弱、资产阶级革命的不彻底有着直接的关系。

其次是政体与人的关系。这种关系主要体现在两个方面：第一，人与政体的创建关系。任何政体都是人创建的，然而，人并不是随心所欲地创建制度，创建政体。人创建一定政治形式的依据主要是两条：一是需要，二是经验。说到底，也就是要符合一定的历史——文化。孟德斯鸠的分权理论并不是凭空想出来的，而是在对英国资产阶级革命的政治成果——君主立宪制度进行总结和概括的基础上提出来的。美国独立战争后，政治家杰弗逊等认真分析了美国的实际情况，在三权分立理论基础上，又提出同时实行中央和州两个层次分权的“双层分权”理论，把分权制的国家政权组织形式与联邦制的国家结构形式有机地结合起来，使美

国成为马克思所说的“现代国家最完善的例子”^①。由于这种理论符合美国的历史特点和人民生活方式，所以它一产生，就在美利坚合众国二百多年的历史中稳定地发挥着指导作用。

政治制度是人的劳作，然而，并不是社会的每一个人都能参与政体的建构。一定政治形式的建立与完善，都与一定时期的政治思想有着密不可分的关系，特别是那些走在时代前列、反映社会客观要求的进步思想，对政体的形成完善有着不可忽视的导向作用。例如，中国封建社会君主专制政体的理论基础就是法家学说。20世纪20年代，面对中国民主政治的夭折，孙中山从挫折中奋起，对中国式民主政体进行新探索，提出了权能分治、五权宪法和民主政治程序论等一系列思想，对中国近代民主政治建设作出了重大的理论贡献。因此，探究政体的形成与演变，不能不涉及一定的政治思想。考察各个历史时期的政治思想家们是如何设计政治体制的，总结他们的思想成果和经验，有助于我们对政体的深入探讨。

第二，掌握权力者与政体的关系。政体的运作是通过一定程序进行的，在这些程序中起中介作用的则是掌握权力的人。一定政体正是通过这些权力拥有者转化为对国家与社会的管理，其中包含着三个互相影响、互相贯通的环节：一是人对制度的认识，二是人对制度的价值定向，三是关于如何实施决策。说到底，都是权力拥有者基于特定的文化心理在与他人的互动过程中展开的心理活动。所以同一种制度、同一种类型的政体，在不同的执政者那里，会被以不完全相同的方式建构，呈现出完全不同的面貌，遭遇到不完全相同的命运，生发出大同小异的种种变体。这种情况，在法制不健全、民众参与力量不强的北洋政府时期表现尤为

① 马克思、恩格斯：《德意志意识形态》，《马克思恩格斯全集》，第3卷，人民出版社，1965年版，第70页。

突出。例如民国初年的北京临时政府（1912年4月—1914年5月），其政体看似内阁制，但由于袁世凯当政，内阁与国会都遭到破坏，所以实际上是在向总统独裁过渡。同样是依《临时约法》建构的政体，在袁世凯任临时大总统的时期与黎元洪任总统、段祺瑞任国务院总理的时期表现就大不一样。所以，政体决不是固定不变的框架与模式，而是有生命力的存在。我们在考察政体运作时，不能忽略执政者的心理和统治基础。

四

中国古代从国家产生之日起，就确立了君主制。从秦朝开始，又建立了中央集权的君主专制政体。直至清代灭亡，这种君主专制政体在中国存在了二千一百多年。君主制的出现和君主专制政体的确立，适应了中国古代社会结构，即小农经济与地主经济的需要，有一定的历史必然性和合理性。它带给中国历史的，是正负两方面的影响与作用：一方面，它维持了中国古代国家的统一，促进了古代社会经济的发展；另一方面，它又窒息了中国社会内部的新兴力量和进步因素，造成了封建社会发展的缓慢和落后。

1840年，西方殖民主义者的炮火打破了中国封建社会的“稳定”与“秩序”，一批先进的中国人在探寻救亡图存的过程中注意到了中西政体的差异，开始尝试从改革君主专制政体入手以谋自强。在此后的一百年中，中国国家政体发生了翻天覆地的变化，君主专制政体被推翻了，民主共和政体建立了。然而，事实又往往不尽如人意。在民主共和的旗号下，封建专制的阴魂不散，进步的中国人为了建立真正的民主共和政体又进行了一系列探索、斗争与实践。

中国近代是政体变更最频繁的时代。各种政体的来源不外是两个方面：一方面，是对西方民主制度的借鉴和移植，如总统制、

内阁制、国会制度、政党制度；另一方面，是对古代政治制度的借取和沿用，如北洋政府时期的北京临时执政府、北京军政府，实质上都是君主专制主义的死灰复燃，是君主专制政体的改头换面。而孙中山先生五权宪法中的考试权和监察权，则是合理地吸收了中国古代政治制度中的某些精华。然而，总的来看，由于近代中国政体变更不是资产阶级反封建斗争的自然结果，而是民族危机下寻求自强的手段；又由于社会经济的落后，封建专制的社会基础仍顽固存在，所以近代中国的政体变更表现为三个途径：一是传统政体的自我调整，即清朝末年长达十年之久的“新政”与“宪政”改革。通过这场改革，传统体制发生很大改观，君主专制政体向二元君主立宪政体转轨。二是通过政权更迭造成政体转换。这种情况在1949年前出现过两次，第一次是辛亥革命推翻清王朝，建立了民主共和政体；第二次是国民革命推翻了北洋政府，在孙中山五权宪法思想基础上建立国民政府。这种途径的政体转换往往是伴随着暴力革命实现的。三是通过权力的分配与再分配实现政体更迭。这在北洋政府时期尤为突出。在这一时期，军阀们往往企图通过政体变更来获取更大的新的权力，如袁世凯制定《中华民国约法》，曹锟指使国会通过《中华民国宪法》，段祺瑞建立北京临时执政府，张作霖建立北京军政府等都是如此。

从现象上看，中国近代政体变更经历了民主政体到专制独裁的历史轮回。但从政体发展而言，则仍体现了近代化与民主化的总趋势，其原因就在于近代中国一直存在着此起彼伏的民主政治力量和民主政治运动。它既表现为先进知识分子关于民主政治的种种构想与实践，包括政党政治，联省自治、五权宪法、新民主主义政权等等，也表现为工农运动的发展与推动。正是在这种情况下，虽然自清王朝被推翻以后，出现过两次帝制复辟，出现过北洋军阀和蒋介石的独裁统治，但最终都被民主运动所推翻。

上述近代政体的两个来源、近代政体变更的三条途径、近代

政体发展的总趋势，就是我们把握近代政体的基本脉络。透过这段历史，我们可以看到，近代中国的政体变革，向着政治民主化的方向迈进了一步。然而，中国又是背负着深重的历史包袱走向近代社会的，传统的政治文化常常暗中左右和影响这场变革，经济和教育的落后又往往制约和阻碍着这场变革。这使我们认识到：中国需要摆脱重负，建立真正的民主政体，但这种民主政体的建立与发展在本质上必须是一个渐进的过程。这个过程不仅包括扩大和发展一定的社会经济基础，包括对国民的民主政治启蒙，而且还应包括在机构特别是在程序上的不断自我调整和完善，包括权力制约体制的建立——只有这样，一种真正的民主政治才能建立起来。



绪 言	(1)
第一章 近代以前的中国政体	(1)
一 中国古代政体形成的社会文化条件	(1)
二 君主专制政体的形成	(10)
三 君主专制政体的结构形式	(16)
四 君主专制政体与传统政治文化	(43)
第二章 清末国家政体的调整与改革	(50)
一 变局中的专制政体危机	(50)
二 思想界的新潮流：君民共主论	(58)
三 被动而艰难的起步	(71)
四 建立二元君主立宪政体的准备	(78)
第三章 资产阶级民主共和政体的创立	(94)
一 追求民主与富强的两种模式	(94)
二 民主共和制度的草创	(107)
三 《中华民国临时约法》剖析	(116)

四	民主与强权的较量·····	(120)
第四章	北洋政府时期的政体·····	(139)
一	民初关于民主政治的新探索·····	(139)
二	袁世凯总统独裁体制的建立与洪宪帝制·····	(158)
三	总统内阁制政体的蜕变·····	(167)
四	在军阀纷争中突起的军事独裁政体·····	(178)
五	军阀政治的特点·····	(183)
第五章	国民党政权的政体演变·····	(188)
一	南方政府体制·····	(188)
二	五院制政府体制·····	(201)
三	战时政府体制·····	(221)
四	行宪政府体制·····	(235)
第六章	新民主主义政权的政制发展·····	(250)
一	苏维埃政权·····	(250)
二	抗日民主政权·····	(267)
三	人民民主政权·····	(280)
后 记	·····	(293)

第一章

近代以前的中国政体

一 中国古代政体形成的社会文化条件

国家是人类进入文明时代的标志。美国著名的民族学家摩尔根（1818—1881）在《古代社会》一书中把人类的文明时代分为古代文明社会和近代文明社会两个阶段。古代文明“始于标音字母的使用和文献记载的产生”^①。摩尔根以希腊和罗马古代文明的起源为例，说明在那一时期，在社会生产——农业栽培技术，铁器制造与手工业的发展基础上，海上贸易、货币铸造及艺术都有了长足的进步，人类政治生活也发生了重大转折：“具有元老院及执政官的贵族、民主混合政治”或“设有议会及人民会议的民主政治”产生了，人类迈进了文明时代的门槛。所以恩格斯说：“国家是文明社会的概括。”^②

① 摩尔根：《古代社会》，商务印书馆，1971年版，第16页。

② 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》，第4卷，人民出版社，1972年版，第172页。

· (一) 文明时代的门槛

中国进入文明时代的历史比希腊、罗马早一千余年。中国最早的国家是夏。有关夏代国家政体的文献资料很少，但从有关记载中可知：夏代从开始建立起就是君主制度，这主要表现在如下几方面：

首先是世袭制和君主权力的确立。

禹本人是由舜禅让得位的，禹在位时，也决定把天下禅让给益，但他死后结果却完全不同。《孟子·万章上》中说：“禹崩，三年之丧毕，益避禹之子于箕山之阴。朝觐讼狱者不之益而之启，曰：‘吾君之子也’。讴歌者，不讴歌益而讴歌启，曰：‘吾君之子也’。”启是禹的儿子。启之所以能取代益的地位，主要在于“禹之湮洪水，决江河，而通四夷九洲”的巨大成就。其实，这一点还是表面的，在它的背后，是众部落在禹领导下，在治水过程中已经产生的因治水功绩大小而决定其地位的统治与臣属关系，是禹已经聚积和拥有的巨大的权力。人们歌颂禹的功德，崇拜他的权力，从而也使启很轻易地借助于这一点而“即天子位”。世袭取代了禅让。启即位后，用武力征伐不服的部落，又铸造了象征权力的“九鼎”。君主权力由此确立起来。

其次是国家官吏的设置。

《尚书·甘誓》是启征伐有扈氏的誓词，内云：“大战于甘，乃召六卿。王曰：‘嗟！六事之人，予誓告汝：有扈氏威侮五行，怠弃三正，天用剿绝其命。今予惟恭行天之罚。左不攻于左，汝不恭命；右不攻于右，汝不恭命；御非其马之正，汝不恭命。用命，赏于祖；弗用命，戮于社。’”启的誓词充满了君主的威严。从中我们也可看到，夏的最高统治者为王。“王”字的本义，即横贯天、地、人之间的人，表示天下一切属于王。借助此意，君主的权威得以树立。王之下，已经设置了各级官吏：六卿、六事，为跟随