

林炯如 傅绍昌 虞宝棠 编著

中华 民国政治制度史

华东师范大学出版社

中华民国政治制度史

林炯如

傅绍昌 编著

虞宝棠

华东师范大学出版社

(沪)新登字第201号

中华民国政治制度史

林炯如 傅绍昌 虞宝棠 编著

华东师范大学出版社出版发行

(上海中山北路3663号)

邮政编码: 200062

新华书店上海发行所经销

上海新文印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 12

字数: 300 千字

1995年1月第一版

1995年1月第一次印刷

印数: 001—3,000本

ISBN 7-5617-1172-7/K·106

定 价: 12.60 元

前 言

《中华民国政治制度史》是我们承担国家“七五”期间哲学、社会科学规划中的一个项目。本书全面概述从1912年到1949年整个中华民国时期的基本政治制度，其中有民族资产阶级革命时期的政治制度；北洋军阀统治时期的政治制度；几个革命阶级联合专政时期的政治制度以及国民党一党专政时期的政治制度。这几种制度交叉嬗变，出现在民国时期的政治舞台上。中国共产党早期创建并领导的工农民主政权，抗日战争时期解放区的抗日民主政权以及战后的人民民主政权，这是完全新颖的人民革命政权，作为民国时期政治制度的对立物，同时并存于民国时期，本书也作了专章阐述。

政治制度史的研究，涉及到历史学、政治学、法学和文献学等诸多学科，是一门交叉性、多面型的学科，其内涵定界，似无统一一定论，本书着重阐述民国时期的政府机构、典章制度、官吏职权以及以权力操作程序等为内容的基本政治制度，概述这些制度产生的历史条件、沿革演变及其社会政治功能，从制度兴衰、成败得失中引出可供借鉴的历史经验。民国时期的统治者无论是北洋军阀

还是国民党当权者，无不是一些视军如命的军事政治集团。新旧军阀的连年混战，造成了军人的普遍干政。同时民国时期政党林立，政争不断，政党政治的失败导致了以党治国的局面，最后出现了国民党的一党专政。因此，在民国政治制度中，军事制度和政党组织的内容占有重要的比例，这成为民国政治制度的一大特色。

中国古代政治制度历史悠久，文献典籍十分丰富，历来被史学研究者所重视。然而由于诸多原因，中华民国史的研究，起步较晚，其中政治制度的研究，更是寥若晨星，很少有人涉足。我们本着探索的精神，以集体的力量完成了本书的编写任务。参加编写的有林炯如、傅绍昌、虞宝棠、王选平、丁左发、张浩、陆远权、张志勇等。全书分上下两篇，分别由傅绍昌、虞宝棠审稿，林炯如统审定稿。本书从1988年开始拟订大纲、搜集资料、分工撰写直到定稿，历时五载，几易书稿。在编写过程中，华东师大图书馆、历史系资料室、上海图书馆、南京第二历史档案馆等单位提供了大量宝贵资料；华东师大出版社的陈长华、陈丽菲同志对本书编写热心支持、悉心帮助，在此一并表示谢忱。限于编写者的研究水平，疏误之处，在所难免，恳请专家、读者不吝指拨。

编著者识

1993年12月

目 录

上篇 民国创立和北洋政府统治时期 (1912—1928)

第一章 南京临时政府时期的政治制度	3
第一节 湖北军政府及《鄂州约法》	3
第二节 南京临时政府的建立	9
第三节 行政各部	13
第四节 临时参议院	15
第五节 《中华民国临时约法》	18
第六节 中央军事统御机关	21
第七节 人事制度	23
第八节 地方制度	24
第二章 北京临时政府时期的政治制度	28
第一节 北京临时政府的建立	28
第二节 临时大总统	30
第三节 临时参议院	32
第四节 国务院	34

第五节	国会	37
第六节	文官制度	40
第七节	司法制度	43
第三章	袁世凯的独裁制度(一)	46
第一节	国会被解散和袁记约法的产生	46
第二节	大总统与总统府的组织	52
第三节	参议院	54
第四节	平政院	56
第四章	袁世凯的独裁制度(二)	58
第一节	行政各部官制之变更	58
第二节	中央军事机关的改组	60
第三节	其他中央重要机关的设立与变更	61
第四节	警察制度	63
第五节	文官制度	65
第六节	袁世凯称帝	68
第五章	民国初期的地方政治制度	71
第一节	省立法机关	71
第二节	省行政机关	73
第三节	省司法机关	74
第四节	地方军政机关	76
第五节	特别行政区制度	78
第六节	道制、县制	80
第六章	皖系段祺瑞政府	84
第一节	新旧约法之争与重开国会	84
第二节	国会的再解散与张勋复辟	87
第三节	段祺瑞“再造共和”	90
第七章	直系军阀控制的北京政府	95

第一节	直系的“恢复法统”	95
第二节	贿选总统与《中华民国宪法》	97
第八章	临时执政府	101
第一节	临时执政府的建立及其附属机构	101
第二节	善后会议和《中华民国宪法草案》	105
第九章	北京军政府	110
第一节	军政府的陆海军大元帅	110
第二节	国务院及行政各部	112
第十章	南方政府(一)	115
第一节	护国军政府	115
第二节	护法军政府	117
第三节	大元帅大本营	123
第十一章	南方政府(二)	126
第一节	中国国民党在国家政权中的地位和作用	126
第二节	广州国民政府	128
第三节	广州国民政府的军事制度	133
第四节	广州国民政府的司法、监察制度	137
第五节	武汉国民政府	139

下篇 南京国民政府时期

(1928—1949)

第十二章	南京国民政府的建立	145
第一节	南京政府的成立	145
第二节	约法之争与训政纲领	151

第十三章 五院制国民政府的确立·····	165
第一节 孙中山五权宪法理论和《五五宪草》的制定·····	165
第二节 五院制国民政府的体制与职能·····	172
第十四章 行政院、立法院和司法院·····	184
第一节 行政院·····	184
第二节 立法院·····	189
第三节 司法院·····	194
第十五章 考试院、监察院及五院相互关系·····	202
第一节 考试院·····	202
第二节 监察院·····	214
第三节 国民政府与五院之间的相互关系·····	220
第十六章 国民政府的地方政权·····	225
第一节 省制·····	225
第二节 县制·····	233
第三节 市制·····	241
第四节 区、乡(镇)制度·····	245
第十七章 国民政府军事制度·····	252
第一节 中央军事委员会·····	252
第二节 中央其他军事机构·····	260
第三节 国民政府陆海空三军编制·····	266
第四节 兵役制度及军事教育制度·····	271
第十八章 国防最高委员会·····	278
第一节 国防最高委员会·····	278
第二节 行政三联制·····	285
第三节 战时国民党及国民政府的集权化·····	290
第十九章 国民参政会·····	300
第一节 国民参政会的建立·····	300

第二节	国民参政会的组织·····	302
第三节	国民参政会的职权演变·····	305
第二十章	行宪国民政府·····	311
第一节	国共联合政府谈判·····	311
第二节	制宪国大与行宪国大的召开·····	315
第三节	行宪五院制·····	325
第四节	中华民国的覆灭·····	331
第二十一章	中国革命根据地政治制度·····	339
第一节	工农苏维埃政权·····	339
第二节	抗日民主政权·····	351
第三节	人民民主政权·····	358

上 篇

民国创立和北洋政府统治时期

(1912—1928)

第一章 南京临时政府时期的政治制度

1911年武昌首义，结束了统治中国两千多年的封建君主专制制度，从而在中华大地上建立起资产阶级民主共和制度。南京临时政府颁布了中国第一部具有资产阶级共和国宪法性质的《临时约法》，建立了一整套从中央到地方的政治制度，成为中国政治制度史上的一个新的里程碑。

第一节 湖北军政府及《鄂州约法》

一、武昌起义和湖北军政府的建立

1911年10月10日，在同盟会等的领导下，革命党人发动武昌起义，武昌、汉阳、汉口相继光复。11日上午，革命党人聚集阅马场咨议局开会，着手建立湖北革命政权。当时，革命党人和起义士兵为巩固和扩大战果，把革命推向前进，便邀请原省咨议局议长、立宪派重要人物汤化龙和副议长张国溶、夏寿康及地方豪绅与会，并共举黎元洪为都督，汤化龙为民政总长。这样，湖北军政府便于当天下午正式成立。

黎元洪是原湖北新军第二十一混成协协统，对革命持激烈反对的态度，起义之初，曾手刃过革命士兵。他之所以被推举为都

督,是由于革命党人没有认识到自己掌握政权的重要性,加之立宪派汤化龙等人为了便于以后的谋取权利,而极力主张旧派人物掌权的结果。

湖北军政府又称鄂军都督府,是辛亥革命第一个成立的地区性政权。11月20日,它被各省代表公认为代行中央政务的机关。军政府的成立树立了一面资产阶级民主共和的旗帜,有力地推进了辛亥革命向全国发展。

二、湖北军政府的组织制度

军政府成立之初,分设参谋部、民政部、交通部、外交部、庶务部、书记部、军需部等。但是,由于黎元洪的政治态度,军政府的最高领导实际处于瘫痪状态。为此,革命党人又组织了谋略处,暂理军政大事。谋略处设谋略15人,分置秘书、参议两厅,设参谋长、副参谋长、叙赏长、副叙赏长等职。谋略处成立后,作出了以下决定:①湖北革命领导机关定名为“中华民国政府湖北都督府”,设于原咨议局旧址;②改称“中国”为“中华民国”;③以本年(1911年)为黄帝纪元四千六百零九年;④都督暂用黎元洪名义,布告地方及通电全国;⑤革命军旗为十八星旗。等等。

建立谋略处表明了革命党人建立领导核心的意图。但是这个领导核心仍在“劝驾”黎元洪,准备随时把最高权力移交给他。同时,谋略处和军政府各部门之间的关系也不明确。不久,这个具有很大的临时性的政权便失去了作用。

但是,随着汉口、汉阳相继被革命军攻克,黎元洪的态度转变了,一时立宪派趋于其麾下。立宪派首领汤化龙起草了《军政府暂行条例》,并于15日获得通过,革命政权被立宪派攫取了。《条例》通过后,迅速确定了各部职员。按照《条例》规定,军政府的军事、行政权分开。军政府设立军令部、军务部、参谋部、政事部。在军

事部下，设内务、外务、财政、交通、司法、文书、编制七局。具体各部门首脑名单为：

军令部长杜锡钧(原清军管带)；军务部长孙武(共进会会员)；参谋部长杨开甲(原清军标统)；政事部长汤化龙(原省咨议局议长)。在上述四个部长中，革命党人只有孙武一个。政事部各局局长为：内务局局长舒礼鉴(原省咨议局议员)；外务局局长黄中恺(汤化龙同学)；财政局局长胡瑞霖(原省咨议局议员)；交通局局长马中骥(商人，汉口宪政同志会会员)；司法局局长徐声金(立宪派，汤化龙友人)；文书局局长阮毓崧(原省咨议局议员)；编制局局长张国溶(原省咨议局副局长)。在上述七个局长中，没有一个革命党人，且《条例》取消了革命党人组织的谋略处，在谋略处负责的革命党人刘公被调任为总监察。这种明显排斥革命党人的企图，遭到孙武等人的强烈反对。10月25日，在孙武、刘公、张振武、居正等人提议下，军政府再次开会，改订了《暂行条例》。改订后的条例与《暂行条例》比较，除了条数由六章二十四条改为四章十五条外，主要是对都督府的权力进行了限制，加强了革命党人对军政府的监督。原《暂行条例》规定都督有召集临时军事参议会议、顾问会议、处理“军政重要事情”之权，有发布命令及任免文武各官之权，有兼充司令部总长、主管“防战”及用兵之权。显然，都督成为握有行政、军事、立法等权的最高首领。而《改订暂行条例》规定：都督除关于战事外，所有发布命令与关系人民权利、自由者，须由都督召集军事参议会议决施行。军事参议会由起义党人组成。军政府设置下列僚属：秘书长，掌办文牒；顾问员，备咨询；稽查员，考核各部、各行政机关、各军队。秘书长和顾问员由都督任用，稽查员由起义人员公推后请都督任用。这样，革命党人便在一定程度上限制了都督的权力，加强了对军政府的监督。

总之，《改订暂行条例》增加了民主色彩，取消了包揽大权的政

事部，削弱、限制了都督的部分权力，从而使革命党人取得了一定的权力。根据《改订暂行条例》，各部人事安排为：军令部长杜锡钧（原清军管带）；军务部长孙武（共进会会员）；参谋部长杨开甲（原清军标统）；内务部长冯开藩（留日学生）；外交部长胡瑛（同盟会会员）；理财部长胡瑞霖（原省咨议局议员）；交通部长熊继贞（同盟会会员）；司法部长张知本（同盟会会员）；编制部长汤化龙（原省咨议局议长）。革命党人虽在军政府的人事安排上对立宪派占有优势，但《改订暂行条例》所规定的都督权力仍然很大。随着形势的发展，都督权力在此基础上日益膨胀，军政府的权力终于被旧官僚和立宪派篡夺了。

三、司法制度的改革

1911年11月9日，湖北军政府司法部发布第一号文告，历述清朝司法机关灭绝人道、冤屈善良的种种罪行，戳穿预备立宪的骗局，宣布暂时设立江夏临时审判所和临时上诉审判所，作为军政府的司法机构，处理民事、民刑案件。这个文告比较深刻地揭露了清朝封建君主专制的审判制度和预备立宪时关于司法制度改革的虚伪性。随后，又公布了《江夏临时审判所暂行条例》和《临时上诉审判所暂行条例》。

《江夏临时审判所暂行条例》共七章十八条，规定：“为图司法独立”，特设江夏临时审判所，处理江夏属境的民刑案件。审判所设所长、民事庭长各1人，民事审判官2人，没有提及刑事法庭。条例还规定，民事、民刑两庭均用会议制组织，除特别事件外，“诉讼之辩证及判断之宣告均公开法庭行之”^①。《临时上诉审判所暂行条例》共八章二十条，它规定，设所长1人，置民事、民刑两庭，专理本省“各府庭州县人民上诉事件”，所长有解释法令及相应处置之权。

^① 《中华民国公报》，1911年12月13日。

该条例规定：“本所发回各下级审判所之案件，各下级审判所对于该案不得违背本所法令上之意见。”这两个条例的颁布，宣告了湖北地区封建司法制度的灭亡，资产阶级司法制度的开端，也是三权分立的政权建设原则引入到中国地方政治制度的开端。

四、《中华民国鄂州约法》

《中华民国鄂州约法》，简称《鄂州约法》^①。

《鄂州约法》是中国资产阶级民主革命的产物。1911年10月28日，中国同盟会中部负责人宋教仁从上海抵达武汉。此后，便与居正、刘公、孙武和张知本等人集议，为巩固湖北军政府，推动革命继续向前发展，决定制定一个临时约法，并推举宋教仁起草。宋氏根据资产阶级三权分立原则和天赋人权的民主自由思想，拟定了《鄂州约法》草案。经“公同审订”，11月9日由湖北军政府正式公布。

《鄂州约法》共分总纲、人民、都督、政务委员会、议会、法司、补则等七章六十条，其主要内容是：

第一，规定鄂州政府实行三权分立的原则。约法规定：“鄂州政府以都督及其任命之政务委员与议会法司构成之。”^②都督由人民公举，任期三年，连任以一次为限，都督代表鄂州政府，总揽政务，统率陆海军，制定官制官规，任命文武官吏，宣告戒严、大赦、特赦、减刑、复权，在议会未开设前，暂时制定和公布法律、宣战、媾和、缔结条约、授予勋章及其他荣誉。都督对议会负责。政委委员由都督任命，辅佐都督执行政务，“于都督公布法律及其他有关政务之制令时，就于主管事务，需自署名”。议会有制定法律、议定条

① 鄂州是湖北省的古地名。

② 文中所引《鄂州约法》各条均转自《宋教仁集》上册，中华书局1981年版，第850—854页。

约、审理预决算之权，有向政务委员提出条陈、质问的权利，有弹劾政务委员的权利。法司由都督任命之法官组成。它以鄂州政府之名，依法审理民刑诉讼案件，作为行政机关的都督和政务委员，与作为立法机关的议会和作为司法机关的法司，互相监督、互相制约，组成资产阶级的鄂州政权。

第二，依据资产阶级的民主自由原则，规定了人民的权利和义务。约法宣布，鄂州人民的权力和义务一律平等。人民有言论、集会、结社、信教、通讯、著作刊行、居住和迁徙的自由；有人身非依法律不受逮捕、审问、处罚的自由；有住宅非依法律“不得侵入搜索”的自由，有任官、考试、选举和被选举的权利；有诉讼法司、陈请议会和控告违法官吏的权利。约法还规定了人民有当兵和纳税的义务。

第三，规定保护私有财产和发展资本主义工商业的原则。约法规定，人民自由保有财产，并可自由营业。

第四，规定约法适用范围和期限。约法指出“中华鄂州人民，以已取得鄂州土地为境域，组织鄂州政府统治之。将来取得之土地，在鄂州域内者，同受鄂州政府之统治；若在他州域内者，亦暂受鄂州政府之统治，俟中华民国成立时，另定区域”，“中华民国完全成立后，此约法即取消，应从中华民国宪法之规定。”

《鄂州约法》是一部具有资产阶级民主共和临时省宪性质的文献。它在当时对启发人们民主主义觉悟，动员湖北及其他各省人民向封建君主专制制度作坚决的斗争，有一定的积极作用。同时，也为其他各省制定约法提供了蓝本。《鄂州约法》的规定使资产阶级的议会民主制在中国地方政权建设中初具雏形。它第一次把人民的权利和自由用法律的形式确定下来。资产阶级政权理论也被实际应用到中国的政治制度中来。但是，该约法有两个致命的弱点：一是脱离当时政治斗争的实际，授都督以巨大的权力，为黎元