

中國現代政治史論

【增訂版】

張玉法 著



中國現代政治史論

增訂版

張玉法 著



1000022

www.bookcake.com.tw

[e-mail:service@bookcake.com](mailto:service@bookcake.com)

ISBN 957-483-173-6

(628)



9 789574 831739

00300



增訂版

中國現代政治史論

張玉法

東華書局

國家圖書館出版品預行編目資料

中國現代政治史論 / 張玉法著. -- 增訂初版. --

臺北市：臺灣東華，民 91

面；公分

含參考書目：面

含索引

ISBN 957-483-173-6 (平裝)

1. 政治 - 中國 - 現代(1900-) 2. 中國
- 歷史 - 現代(1900-)

628

91020123



版權所有・翻印必究

中華民國九十一年十一月增訂初版

中國現代政治史論

定價 新臺幣參佰元整

(外埠酌加運費匯費)

著者 張 玉 法

發行人 卓 鑫 森

出版者 臺灣東華書局股份有限公司

臺北市重慶南路一段一四七號三樓

電話：(02) 2311-4027

傳真：(02) 2311-6615

郵撥：00064813

網址：www.bookcake.com.tw

印刷者 昶 順 印 刷 廠

行政院新聞局登記證 局版臺業字第零柒貳伍號

增訂版序

《中國現代政治史論》一書出版已十四年，在此十四年中，有關中國現代政治史的論著不斷出版，就政治發展的模式而論，大體仍不出本書所闡發的君憲政治、政黨政治、復辟政治、軍閥政治、訓政政治、憲政政治，以及派系政治。十餘年來，臺海兩岸的政治頗多變化，大陸地區表面看來路線之爭已不明顯，但派系之爭仍然存在；臺灣地區，憲政的內容已與 1947 年施行的憲法大有不同，但基本上仍是在憲政的道路上。因此，本書的增訂，除將憲政政治和派系政治的論述延伸至 2000 年以外，在內容上增加不多，只訂正了一些錯誤的史實，修飾了一些時過景遷的語言，並改變了注釋的形式。此外，爲了使讀者查閱及檢索方便，本書增列主要參考書目及索引。書中如有不妥之處，請方家不吝指正。

張玉法 於中央研究院

2002 年 4 月 18 日

原序

近年投身於現代中國政治發展史及中國現代化運動的研究，默察百年來的中國政治動向，雖有九曲迴轉之象，但仍脈絡分明。此一脈絡，個人在 1977 年出版的《中國現代史》及 1980—1982 年編印的十鉅冊《中國現代史論集》中雖然有所勾劃，但以卷帙較繁，頗有見樹不見林的感覺。因就數年來授課講義加以整理，以九論概括中國現代政治發展史，題名《中國現代政治史論》。這九論是：(一) 導論，1895—1923；(二) 君憲政治論，1895—1912；(三) 政黨政治論（上），1912—1913；(四) 政黨政治論（下），1916—1924；(五) 復辟政治論，1914—1917；(六) 軍閥政治論，1916—1928；(七) 訓政政治論，1929—1947；(八) 憲政政治論，1932—1988；(九) 派系政治論，1949—1988。書中各論，略以歷史發展先後為序，論述中國現代政治發展史中的七個型態。

中國現代政治的建立，主要始於中日甲午戰爭以後。大體說來，從 1895 年到 1924 年為中國現代化的西化時期，就政治的現代化而論，是以西方民主先進國家的政治制度為制作的標準。當時憂國之士盱衡世界潮流及中國國情，或主君主立憲，或主民主共和，分頭奔走，以期有成。君主立憲，在清末曾準備實行，因革命爆發、滿清退位而中止。民國成立，試行民主共和，以政黨政治為主要形式，由於國人對民主政治的認識不足，在朝者好濫權，在野者喜用武，卒至失敗。1914—1917 年間，政治復辟的傾向很濃，有心人士再準備實行君主立憲，因各方反抗、袁世凱與溥儀先後失敗而終止。其後，中國政治頓失重心，政學界續謀政黨政治之重建，在 1916—1924 年雖屢作努力，但其成果每下愈沉。另一方面，各派軍閥公開競爭政權，國家於 1916 至 1928 年間陷於分裂，帝國主義國家在中國勢力日增，財富、名位日益集中於少數人之手，民生日痛。

1924 年以後，中國政治發展急劇轉向。成立於 1894 年、革命屢

受頓挫的中國國民黨，重新開創國家統一的事業，以孫中山的三民主義為最高指導原則，擬分軍政、訓政、憲政三時期完成建國工作。1928年北伐完成，軍政時期結束。1929—1947年實行訓政，1946年完成憲法的制定，1947年開始行憲工作，1948年憲政告成，還政於民，迄今50餘年，中國國民黨由於不斷在選舉中獲致勝利，為政治發展中的主導力量。另一方面，崛起於1920年代的中國共產黨，以實行共產主義、消除資本主義為幟，欲經過三個階段達成目標。第一階段建立工人、農民、小資產階級和民族資產階級的聯盟，以消除大資本家和外國資本家。第二階段建立工農聯盟，以消除所有資產階級。第三階段建立工人（無產階級）專政，完成無產階級革命。不過，毛澤東在推展第二階段的過程中，即受到走資派的反撲，自毛死後，走資派大為得勢，共產主義的革命未能貫徹。其間各派權力爭奪，此伏彼起。

本書以此一政治演變為脈絡，論述中國現代政治發展史中的七個政治型態。「君憲政治論」論述清末立憲運動和預備立憲，「政黨政治論」論述民國初年對西方式民主政治之試行，「復辟政治論」論述袁世凱的洪憲帝制及溥儀復辟，「軍閥政治論」論述1916—1928年間各派軍閥競爭政權及當時政權的內部結構，「訓政政治論」論述1928—1947年間中國國民黨的訓政理念及措施，「憲政政治論」論述1932—1988年間中國國民黨推展憲政的歷程並檢討1948年以後的行憲成果，「派系政治論」論述1949年中共佔據大陸以後內部的派系與路線之爭。希望透過此七個論題，能對中國現代政治史的輪廓，有較為清晰的勾劃。

本書屬概論性質，基本史實多來自近年的有關論著，其屬於一般耳熟能詳者，不再註明出處；新建的史實和特別的論點，其有徵引之處，仍加註明。惟有關現代史事，觀點見仁見智、史實真假莫辨者甚多，如有論證失據者，請不吝指正。

1988年7月於南港

目 錄

增訂版序	iii
原 序	v
壹、導論 (1895—1923)	1
一、前 言	2
二、現代前夕的中國	2
三、促使傳統中國走向現代的力量	4
四、歷史變動的大潮流	7
五、官僚派及其對政治制度所作的肆應性改革	13
六、改革派及其理想的追求與實現	17
七、革命派努力的方向及其初步成就	24
八、結 論	27
貳、君憲政治論 (1895—1912)	29
一、思想由來	30
二、憲政團體	32
三、宣傳媒介	34
四、請願活動	36
五、成果檢討	39
參、政黨政治論 (上)：試驗時期 (1912—1913)	43
一、前 言	44
二、民初政黨的性質	45
三、民初政黨的派別	48
四、黨爭與國會	54
五、黨爭與內閣	58
六、黨爭與制憲	61

七、結 論	63
肆、政黨政治論 (下)：蛻變時期 (1916—1924).....	65
一、前 言	66
二、政黨的蛻變	67
三、國會及其對制憲的努力	73
四、內閣遞嬗及其與政黨和國會的關係	86
五、結 論	88
伍、復辟政治論 (1914—1917).....	91
一、前 言	92
二、袁世凱的帝政復辟	92
三、溥儀的帝政復辟	98
四、帝政復辟失敗的原因	111
五、結 論	117
陸、軍閥政治論 (1916—1928)	119
一、前 言	120
二、軍閥的定義	120
三、軍閥的形成與延續	122
四、近代三種地方軍隊的比較	124
五、清末民初的南北之分與南北軍閥的不同	125
六、民初軍閥勢力的演變	128
七、軍閥的地盤	131
八、軍閥的結盟關係	133
九、軍閥的出身與性向	133
十、軍閥政治的等級與特性	137
十一、結 論	140
柒、訓政政治論 (1929—1947)	143
一、訓政的意義	144

二、訓政思想的演變·····	147
三、訓政的開始實施·····	150
四、訓政的基本綱領·····	153
五、訓政時期的黨政關係·····	156
六、治權模式：行政權爲五權的中心·····	163
七、政權訓練：地方自治的推展與收縮·····	170
八、訓政時期的地方政府·····	176
九、訓政結束問題·····	177
捌、憲政政治論 (1932－2000) ·····	181
一、前 言·····	182
二、制憲國民大會的召開·····	184
三、中華民國憲法的制定·····	199
四、憲政政府的建立·····	206
五、憲政的演變與轉化·····	217
六、結 論·····	222
玖、派系政治論 (1949－2000) ·····	225
一、前言：俄國的經驗·····	226
二、中共政權的策略路線·····	227
三、毛澤東勢力獨盛時期對分歧份子的鎮壓·····	230
四、劉鄧集團得勢與毛林集團反撲： 無產階級文化大革命(1966-1968) ·····	235
五、文革集團的起落及其後續發展·····	241
六、結 論·····	247
尾 語·····	249
主要參考書目·····	251
索 引·····	257

壹

導 論

(1895－1923)

一、前言

政治是管理衆人的事，範圍有廣狹的不同，若以世界爲範圍，稱爲國際政治；若以學校、家庭爲範圍，稱爲校政、家政；一般是以國家爲範圍，包括權力的獲得、分配和轉移，以及政策的決定、執行和考核。

中國現代政治與傳統政治有許多不同的地方：

(一) 傳統政治體系是古代中國文化的產物，大體由中國原創，並影響部分亞洲國家；現代政治體系是西洋文化的產物，具有世界性，但中國仍有損益之處。

(二) 傳統政治的動力是自上而下，上下之間的交通多是單線的；現代政治的動力是自下而上，上下之間的交通多是雙線的。

(三) 傳統政治是少數人的政治，少數人是治者，多數人是被治者；現代政治是爲多數人的政治，人民有權，政府有能。

(四) 傳統政治是人治的政治，行政命令等於法律；現代政治是法治的政治，政府和人民都要依法行事。

(五) 傳統政治是文化主義的政治，論語謂「修文德以來之，既來之則安之」；現代政治是國家主義的政治，國家主權與國家利益高於一切。

(六) 傳統政治是神秘政治，或訴於神權，或訴於神聖；現代政治是開放政治，政治人人可以參與，政治之事人人應該知道。

中國政治由傳統走向現代，約始於辛亥革命時期 (1895-1912)，政治變動的起點如何？限制如何？助力如何？方向如何？都是本篇所要討論的。

二、現代前夕的中國

中國現代政治變遷，主要從中日甲午戰爭後康有爲運動變法開始。

在中日甲午戰爭前夕，中國的狀況如何？可從政治、社會、經濟、文化四方面加以說明。

在政治方面，有兩個特性：

(一) **朝代國家 (a dynastic state)**：國家由皇室代表，政府官員都視自己為皇室的奴僕，而不是人民的公僕。

(二) **官僚國家 (a bureaucratic state)**：政府由官員組成，官員皆由中央機構依照一定的規制挑選、委派。官員大多來自士紳，當時中國有 15 萬官員及具有官銜者，其中知縣約 1,500 個。皇帝通常只是官僚作業下的決策人，並不是獨斷獨行的人¹。

在社會方面，有兩個特徵：

(一) **士紳階層是統治階層 (ruling class)**：士紳是獲致考試功名等待做官的一些人，當時中國有 150 萬有生員以上出身者。有權直接會見地方官，除非先經帝詔把功名拿掉，不受刑罰。他們的後一代由於有優良的家庭環境，也很容易變為士紳。據統計，約有 50% 至 75% 的考取功名者，來自功名之家。

(二) **城市是士紳活動和儒家文化的中心**：雖然一般人認為傳統文化是農村文化，現代文化是城市文化，但傳統文化也是以城市為中心。清季的中國城市，已具有現代城市的特徵，不同的城市有不同的功能，如廣州、上海為商業城市；景德鎮、自流井為工業城市；寧夏、吉林為國防城市；一般的城市則多為行政和文教的中心，有城牆、衙門、書院、文廟和考棚²。

在經濟方面，農業經濟大體穩定。從 1400 年（明末）到 1890 年，人口從 6,600 萬增至 4 億，但生活水準並沒有低降，這主要歸功於農業的改良，而不是工商業的進步。農業改良主要有三方面：（一）開

¹ S. A. M. Adshead, *The End of the Chinese Empire, 1894-1924* (London, 1973), pp. 2-4.

² 同上，頁 5-7；Robert K. Douglas, *Society in China* (London, 1894), p. 116。

墾荒地，耕地約增加一倍。(二) 每畝生產量增加一倍，這是由於肥料的使用 (包括豆餅)，和人力的投入。(三) 外國作物的引進，如美洲的馬鈴薯 (potato)、花生，愛爾蘭的甘薯 (sweet potato)³ 等。

在文化方面，雖然西洋文化已經介入，但儒家文化仍然是中國文化的主流。儒家學術 (Confucianism) 與士紳階層有不可分的關係。一般人讀儒書有成就，才能進入士紳階層，故士紳階層極力維護儒家學術，使儒家思想變成中國的意識型態，外人稱為儒家意識型態 (Confucian ideology)⁴。中國人違反儒家意識型態就是大逆不道，就像在共產國家中違反共產主義的意識型態一樣。

總之，在中日甲午戰爭前夕，傳統中國的政治、社會、經濟、文化，大體都維持原來的形式。不過，由於外力影響日深，中國在政治、社會、經濟、文化方面也逐漸有所改變，特別在 1895 年以後。

三、促使傳統中國走向現代的力量

什麼力量促使傳統中國向現代的方向改變？這可從兩方面來說明：一是外力的刺激和影響，二是國人求變以適應新環境。在外力的刺激和影響方面，主要是外患的加深和外國的文化與經濟侵略，分四方面敘述：

其一、外國租界和租借地的擴大：自鴉片戰爭以後，外人陸續在中國各地劃設租界 (settlement) 或租借地 (concession)。租界指中國政府劃設地區，准外僑於地區內租地居留；租借地指中國將界內土地租與外國政府。在 1890 年以前，租界佔有中國土地很小，上海公共租界 5,584 英畝，上海法租界 358 英畝，天津外國租界 3,550 英畝，漢口英租界 115 英畝。但 1895 年以後的租借地，面積廣大，日本租借遼東 (日本稱為關東) 1,338 方英里 (856,320 英畝)，英國租借九龍 356 方

³ Adshead, p. 8.

⁴ 同上，頁 6-7。

英里 (227,840 英畝)，德國租借膠州灣 117 方英里 (74,880 英畝)。

其二、外國勢力範圍的擴大：外人在中國劃設勢力範圍 (sphere of influence)，始於 1895 年中日甲午戰後，以控制港灣和修築鐵路以及開發鐵路沿線礦產為主要形式。1895 年以後，外人在中國築鐵路，鐵路沿線地區受外人控制。外人控制的鐵路，一為俄國控制的中東路，從滿洲里到海參崴，由哈爾濱到長春；二為日本控制的南滿路 (原屬俄，1905 年以後歸日)，由長春到大連；三為德國控制的膠濟路，從青島到濟南；四為法國控制的滇越路，由昆明到東京灣。其中俄國對中東路的沿線地區控制最緊，視為殖民地，沿中東路，有 25 萬俄人，俄人設有 100 個學校，有 2 萬個學生，90% 為俄人。隨著鐵路的控制，中東路所在地的吉林、黑龍江成為俄國的勢力範圍，南滿路所在地的奉天 (遼寧) 成為日本的勢力範圍，膠濟路所在地的山東成為德國的勢力範圍，滇越路所在地的雲南成為法國的勢力範圍。而長江流域各省，亦因英國的商業、航運特盛，成為英國的勢力範圍。

其三、外人加強控制中國邊疆：1895 年以前，俄、英、法、日等國侵吞了中國許多藩屬 (中亞、朝鮮、安南、緬甸)。1895 年以後，英、俄兩國對向為中國領土的西藏、蒙古、新疆三處亦圖控制。英國於 1904 年進兵拉薩，1909 至 1910 年間，趙爾豐雖帶兵入藏，把英國勢力趕走，但 1911 年武昌革命爆發後，西藏又受英國控制。蒙古於 1912 年宣佈獨立，1914 年訂中俄蒙協約，使蒙古自治，中國雖在名義上有宗主權，但實受俄國控制。新疆自 1912 年楊增新任都督即形同獨立，走親俄路線，直到抗戰期間，中國為了獲取新疆為抗日基地，將新疆省長盛世才調為內政部長，控制了新疆地區⁵。

其四、外國的文化與經濟侵略：與軍事侵略相伴而生的，有外國的工商業、財政和宗教勢力的入侵。在宗教方面，傳教士在一個社區以內，成了思想、教育和社會福利工作 (如救濟) 的領袖，對原有士紳階層的領袖地位是一大挑戰，最後終導致士紳在地方上的勢力衰落。在工

⁵ Adshead, pp. 8-42.

商業方面，1895 年前，外人只來中國做生意，沒有獲得合法在中國設立工廠的權利；1895 年以後，外人在中國通商口岸廣設各種工廠。這些外資工廠，一方面刺激了民族工業的興起，但也阻礙了中國民族工業的成長。在控制中國財政方面，中國對外賠款、借款，常以關稅作抵押，外人為有效取得關稅，要求代中國管理海關。自 1860 年代起，中國海關一直由外人管理。如 1863 年至 1911 年間，中國以英人赫德 (Sir Robert Hart) 掌理海關，赫德代中國收關稅，繪製沿海海圖，修造燈塔，出版海關報告。外國學者稱這種以外人管理某種現代政治事務的情形為「共治」(synarchy-joint rule)⁶。

中國能夠由傳統走向現代，除因受外力的刺激與影響之外，主要的還是中國人自己求變，以求適應新的國際環境。惟關於適應新國際環境的方法，從鴉片戰爭以後，到滿清滅亡，70 年間，國人有許多不同的看法和做法。

大體說來，在 1894 年以前，中國對外的態度約分為兩派，一派為主流派，即當權派，包括清廷、軍機大臣、各部尚書、各省督撫等高層決策人士，主張於必要時割地、賠款、開口通商、學習外人之長，只要能維持清朝不亡即好。一派為一般士紳和中下層官員，他們是傳統的文化主義者，不僅主張與外人作戰，有的且反對向外人學習，認為中國的文化體制不能變，此派到 1895 年以後仍然存在，譬如 1897 年德國假教案為名，派兵佔領膠州灣，原任山東巡撫李秉衡和繼任巡撫張汝梅，以及登州鎮總兵章高元，章軍營務處孫寶璋，以及御史胡孚宸，皆主對德作戰，但總理各國事務衙門主和，最後將膠州灣租借給德國⁷。因怕一旦開戰失敗，損失更多，甚至危及政權。1895 年中日戰後，又出現了第三派，即康有為、梁啟超的激烈改革派，為現代的民族主義者，他們注重保衛民族，有甚於注意保衛文化，故吸收外國文化，以保衛中國民族。他們也重視領土和主權的完整，並不一定重視清廷的存廢。

⁶ 同上，頁 12。

⁷ 張玉法《中國現代化的區域研究 (1860-1916)——山東省》(臺北，民國 71 年)，頁 167-168。

前述三派的對外態度，一派是主張保衛文化者，以義和團為代表，於 1900 年被八國聯軍摧毀。一派是主張保衛朝廷者，以高級官僚為代表，在 1901 年簽訂辛丑和約的時候做了最後一次表現。一派是主張保衛民族者，在 1900-1901 年以後，即成為外交的主流。東三省總督徐世昌、錫良築安瀋鐵路與日本所控制的南滿鐵路競爭；山東省開小清河航運，與德國所控制的膠濟鐵路競爭；而收回利權運動，保衛邊疆運動，成為光、宣年間的重要課題⁸。1911 年四川保路運動的勢力所以加入推翻滿清的軍事行動，是因為他們認為滿清出賣國家利權（川粵漢鐵路不讓人民自籌資本修築，卻向外國借債來修）。可見此時民族主義已超越維護政府之上。

四、歷史變動的大潮流

在外力刺激和影響、以及在國人求變以求適應國際新環境的情形下，中國的政治、社會、經濟、文化逐漸開始轉變，而社會、經濟、文化的轉變，尤為政治轉變立下基礎。故先論述社會、經濟、文化的轉變，再論述政治的轉變。

在社會的轉變方面，主要是社會領導階層發生變化。中國的社會領導階層，在 1894 年以前，原以士紳階層為中心，自戊戌時期倡導新教育以後，接著 1902 年以後建立新學制，並鼓勵留學，於是有許多長於辦外交的人，長於工業管理的人，長於軍事學術的人，長於造船及具有其他工業技術的人，進入社會領導階層。1905 年廢除科舉，士紳的社會地位日低，新知識份子的社會地位日高。至於新教育造就新人才的情形，一個統計列舉了 1906 年至 1924 年間的學校數與學生數⁹：

年代	學校數	學生數	佔全人口（四億）之比
1906	4,222	102,767	0.0003
1911	52,650	1,625,534	0.0041
1924	100,000	6,615,772	0.0165

⁸ Adshead, pp. 42-45.

⁹ Adshead, p. 27.