



新世纪高等学校教材



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

历史学专业课系列教材

中国现代政治制度史

张 皓 著

ZHONGGUO XIANDAI ZHENGZHI ZHIDUSHI



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

新世纪高等学校教材

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

历史学专业课系列教材

中国现代政治制度史

ZHONGGUO XIANDAI ZHENGZHIZHIDUSHI

张 皓 著



北京师范大学出版集团

BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP

北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国现代政治制度史/张皓著. —2版. —北京: 北京师范大学出版社, 2010.12

ISBN 978-7-303-11862-5

I. ①中… II. ①张… III. ①政治制度—历史—中国—高等学校—教材 IV. ①D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 232401 号

营销中心电话	010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网	http://gaojiao.bnup.com.cn
电子信箱	beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京外文印刷厂

经销: 全国新华书店

开本: 170 mm × 230 mm

印张: 21.5

字数: 400 千字

版次: 2010 年 12 月第 2 版

印次: 2010 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 35.00 元

策划编辑: 刘东明

责任编辑: 刘东明

美术编辑: 毛 佳

装帧设计: 毛 佳

责任校对: 李 茵

责任印制: 李 啸

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

序

近代的中国，处于封建制度形成后两千余年来从未有过的大变动之中，中国的政治制度也不例外。政治制度是国家的基本制度。如果说一个国家的经济制度、社会制度，主要是自然地形成的，那么政治制度则主要是出于人为的设计，在进行设计时，政治思想对政治制度的指导作用是很重要的。

中国现代政治制度演变的轨迹，总的来说是这样的：由传统的封建制度，中经资产阶级民主制度的试行，国民党的“党国体制”，中国共产党的各革命阶级的联合专政，到中国共产党的“人民民主专政”的确立。其后的演变可另作考察。

中国传统的封建专制政治制度，西周初年周公姬旦作了比较完备的创设，初具规模。经过春秋战国数百年的演变，到秦和西汉时期不论是起指导作用的政治思想，还是政治权力结构的官僚体制，基本上定型了。以后越来越完备。以具有绝对权力的皇帝为首脑的官僚政治体制成为固定的模式，关于皇权至高无上的说教更加神圣化，从政治精英到一般民众的政治文化形成了维护封建制度的固定观念，政统与道统紧密地结合在一起。因之，在中国，彻底改变这一切，形成新的政治文化、建立新的政治制度，是万分困难的。

1912年1月在南京成立的中华民国临时政府，是一个基本上按欧美民主原则建立的政府。这个政权没有固定下来，很快就被袁世凯的专制政权取代了。袁世凯复辟帝制失败之后，继之而来的是直系、皖系、奉系三派军阀交替的军事独裁统治。但是在北洋军阀统治的前期，中华民国南京临时政府的政治设施还有些存留，主要的是有国会存在，总统还须经过“选举”，《中华民国临时约法》仍为政界所标举，“护法”还是政治斗争的一个口号。1923年掌握北京政权的直系

军阀，搞了一个宪法，曹锟通过“贿选”当上了大总统。经过这一场闹剧，国会、选举这些词语的严肃政治意义完全丧失了。“猪仔议员”受到国人的唾骂。这里值得玩味的是，曹锟当上大总统虽然是“贿选”的，但还是“选”了一下，同时还搞了一个宪法。这表明中华民国成立时的“民主”幽灵还没散吧。

1924年直系控制的中央政权被奉系、冯系军阀推翻，张作霖、冯玉祥、段祺瑞掌握了北京政权，成立了一个“中华民国临时政府”。1924年11月24日公布《中华民国临时政府制》，规定“中华民国临时政府以临时执政总揽军民政务”，段祺瑞为临时执政。军阀官僚以发布一纸命令的形式宣布新政府成立，确定国家元首，把宪法、国会、总统一扫而光。1927年奉系张作霖完全控制了北京政权，于6月18日公布了一个《中华民国军政府组织令》，规定“大元帅于军政时期代表中华民国行使统治权”，张作霖为大元帅。这种自封为国家元首的做法，比“奉天承运”的皇帝登基的形式简单明快多了。这样民国建立时留下的民主躯壳和幽灵完全无影无踪了。我们的国家被糟蹋成什么样子了！

正在这个时候，中国的政治史上发生了重大变化，列宁主义的无产阶级专政思想和俄国的苏维埃国家制度传入中国，并很快为中国一部分人所赞赏和接受，开始与中国政治实际相结合。孙中山公开宣称“以俄为师”。孙中山的“师俄”，是有选择的，不是全盘，有两个方面：一是建立“党军”，二是建立一套列宁式的党国体制。关于后者是：“以党治国”，党在国上，领袖在党之上。按1924年1月中国国民党第一次全国代表大会通过的《中国国民党总章》规定：国民党以“孙先生为总理”，无须经过选举；“总理为全国代表大会之主席”；“总理为中央执行委员会之主席”；“总理对于全国代表大会之决议，有交复议之权”；“总理对于中央执行委员会之决议，有最后决定之权”。1928年10月3日国民党中央常务委员会通过了一个《中国国民党训政纲领》，其中规定：“中华民国于训政时期，由中国国民党全国代表大会、国民大会领导国民行使政权。”“中国国民党全国代表大会闭会时，以政权付托中国国民党中央执行委员会执行之。”“指导监督国民政府重大国务之施行，由中国国民党中央执行委员会政治会议行之。”这样国民党的政治制度就基本上形成了。我们把它叫做国民党的党国体制。^①“以党治国”、“一党专政”的国民党

^① 需要说明，这种体制是孙中山生前确定的，但孙中山不是一个独裁者，而是一个民主主义政治家、思想家。这个问题不在此讨论。

是全国的统治者，这种制度也就是国家制度。蒋介石继承了 this 制度^①并大加强化，他成为中华民国时期最大的独裁者。

中国共产党建立国家政权的指导思想是列宁主义的国家学说，理想的模式是俄国苏维埃制度。中国共产党建立时的宗旨之一是在中国建立无产阶级专政的国家（其二是实现社会主义的计划经济）。中共二大改变了立即建立无产阶级专政国家的主张，要“建立一个真正民主共和国”。国共分裂以后，中国共产党在农村建立苏维埃政权，于1931年11月在江西瑞金成立了中华苏维埃共和国临时中央政府。1935年“八一宣言”发表以后，中国共产党要建立什么样的国家，经过了一个不确定的时期，到1939年将国家的性质和名称正式确定为无产阶级领导的或参加领导的各革命阶级联合专政的新民主主义共和国。这样的国家政权在解放区的一定范围内施行过。到彻底打败国民党南京政府，建立全国政权的时候，毛泽东于1949年6月30日发表《论人民民主专政》，用人民共和国代替了新民主主义共和国，建立了一套国家制度。至于以后的变化就不是这里所讨论的范围了。

中华民国时期的中国不是法制国家，是个专制独裁制的国家。政治制度、政府机关，是固定的架构，它必须运作起来才能发挥作用。政府机关运作时，独裁者个人常常在法定制度之外支配政府。在这种国家，制度之外的权力有很大的能量去干预制度、破坏制度，把法律规定的制度抛在一边而用政策甚至个人意志去推动权力机关的运作，实现统治者的意图。因此研究中国现代政治制度史，只考察按法律规定的制度是不能彻底明白中国政治状况的。例如，蒋介石的“行营”或“军事委员会”掌握大权，在孙中山拟定的《国民政府建国大纲》和国民党通过的《训政纲领》中找不到根据，在1931年5月制定的《中华民国训政时期临时约法》中也找不到根据。但实际上在那个时期国家行政大权的许多方面是由蒋介石的“行营”或“军事委员会”掌握，而“行政院”不起作用。蒋介石直接掌握的特务组织的设立更是没有法律依据，而它在国家统治权力的施行上是有很大作用的。正常法律规定的体制外的强力专政机关对有正常法律规定的政治制度的干预和支配，这其实也是一种政治制度。这可以算是中国政治制度的特点之一吧。

张皓较早就注意研究中国现代政治制度史，他的博士学位论文就是有关这方面内容的。这本《中国现代政治制度史》是他的新的研究成果。中国政治制度和政治制度史的研究在1949年以前已有不少文章和著作发表。中华人民共和国成立后，政治学的学术研究几乎完全停顿（只有政治思想史还有人研

^① 1938年召开的中国国民党临时全国代表大会通过决议修改党章，决定增加“总裁”一章，“总裁代行第四章所规定总理之职权”。蒋介石为总裁。

究), 政治制度也在其中。人们有这样一种观念: 中华人民共和国的政治制度是尽善尽美的, 西方政治制度完全是资产阶级统治人民的工具, 政治制度还有什么需要研究呢? 1978 年中国共产党十一届三中全会以后, 学术研究出现了新面貌, 中国政治制度史的研究又为历史学者所注意, 近些年来出现了不少这方面的文章和书籍。在以前研究的基础上, 张皓写成了这本书。此书是作为高等学校的教材而写的, 但它是一本有学术见解的著作。例如我们在前面说到, 制度外的专政机关(没有正式法律规定的机关)和没有成法规定的个人权力, 对按法律规定的权力机关的干预、支配、破坏, 是一种具有国民党特色的政治制度。本书注意了这个问题, 对此作了叙述。这是本书的优点之一。不过如上面所说, 中华民国时期的政治制度处在大变动之中, 是没有定型的, 因此具有特殊的复杂性。关于中国政治制度史需要研究的问题是很多的。希望作者在这方面继续努力, 取得更丰硕的成果。

北京师范大学历史学院 王桧林

2003 年 5 月 23 日

前言 关于中国现代政治制度史的若干问题

一、政治制度及主要政治制度类型

多年来，学术界虽然对政治制度史做了一定的研究，但是一直对政治制度的含义未达成共识。国内外的看法，不尽相同：

在中国，有的认为政治制度指的是政体，即统治阶级采取什么方式来推行自己的统治；有的认为政治制度不但包括政体，而且包括国体；有的说政治制度就是政治体制，认为政治制度在阶级社会中实质上就是国家的体制，包括国家的历史类型（国体）、国家的组织形式（政体）、国家的结构形式（中央和地方之间相互关系的形式）这3方面的总和。总的看来，一般认为政治制度的含义有广义的和狭义的两种解释，广义的主要指政权的组织形式，即政体；狭义的是指政治领域里的各项制度，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、公民基本权利及义务、政党组织等等。

在前苏联，主要认为“政治制度应包括4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”^①。

在欧美，主要认为政治制度作为一个近代产生的名词，含义应有四：其一是指政治组织，它包括国家、政府、政党和其他政治性团体；其二是指政治组织赖以运行和活动的组

① 王永祥：《戊戌以来的中国政治制度》，2页，天津，南开大学出版社，1991。

织规范，它既包括成文的法律、命令、条例，又包括不成文的惯例和传统；其三是指权力关系；其四是指政治组织运用权力的行为模式。

要给政治制度下一个公认的定义虽然比较困难，但可以这样说：“人类为了管理公共事务，使社会得以存在与发展，就必须从事政治活动；为了有效地管理公共事务，就要制定一系列取得权力、分享权力、运用权力，以及限制权力的规则，这些规则加起来，就是一个社会的政治制度。”^①“统治阶级治理国家的政治规范、政治构架、政治文化与政治运行程序，是研究一国政治制度的基本内容，它们具体反映在立法制度、行政制度、司法制度、政党制度、吏治制度、地方制度以及国家构造形式等制度之中。军事制度对于政治制度来说，既有相从属的一面，又有相对独立的另一面。”^②

在新中国成立前的几十年，西方各种类型的政治制度都在中国试行过。要学习中国现代政治制度史，就必然首先要对世界、主要是西方实行的主要政治制度类型有一个大致的认识。这不但可以进行对比，而且有助于进一步认识中国现代政治制度史上所设制的各种政治制度的实质和经验教训。

西方国家实行的政治制度主要分为3类，即总统制、责任内阁制和委员会制（又称合议制）。这3种都是民主共和政体下的不同政治制度，各自情况大致如下：

其一，总统制。总统制始于美国，它主要分为两种。一是美国式的。1787年召开的制宪会议，从根本上确定了美国实行以分权制衡为原则的总统制的政治制度。总统由选民定期选举产生，对选民负责。虽然总统的权力大小是由宪法规定的，但其作用主要是“国家元首、党的领袖、最高立法者、行政首脑、国防和外交的主要决策者和最大的政治掮客”^③。这种政治制度的主要特点是：“（1）实行立法、行政、司法三权分立与权力制衡，立法、行政、司法部门相互独立。（2）总统既是国家元首，又是政府首脑，定期由公民直接或间接选举产生。总统掌握国家最高行政权，直接任命并组织政府，政府不对议会负责，只对总统负责。（3）议会只是最高立法机关，总统的行政权只受议会立法的制约。总统无权解散议会，议会也无权解散政府。（4）国会议员不能同时兼任政府成员，政府成员不能出席国会的会议。（5）总统所属的政党在议会中可能是少数党，因此不是以多数党和少数党来区分执政党和反对党，而是哪个党占有总统职位，哪个党就是执政党。”^④实行美国式总统制的国家，除美国以外，主要是菲律宾、巴西、南非等位于亚洲、南美洲和非洲的一些国家。二是法国式的总统制。法国的政治制度变

① 吴大英：《西方国家政治制度剖析》，4页，北京，经济管理出版社，1996。

② 徐矛：《中华民国政治制度史》，2页，上海，上海人民出版社，1992。

③ [美] 希尔斯曼：《美国是如何治理的》，116页，曹大鹏译，北京，商务印书馆，1986。

④ 吴大英：《西方国家政治制度剖析》，156~157页，北京，经济管理出版社，1996。

化极大。1792年9月法兰西第一共和国的成立,标志着共和制度的建立。其后政治制度反复,有拿破仑推行帝制,有实行君主立宪制。1870年第三共和国建立后,确立了议会制共和政体,行政权主要掌握在内阁总理手中。到1959年1月戴高乐当选为法兰西第五共和国总统后,实行的是半总统制半议会制的政治制度,即法国式的总统制。在这种制度下,总统是国家权力的中心,由总统选举团选举产生,任期7年,其职权一是宪法上规定的,主要有行政权、人事任免权、军事权、外交权、颁布法律法令权等;二是特殊权力,主要有解散国民议会权、要求举行公民投票权、非常状态紧急处置权。总理虽然由总统直接任命并组织政府,但总理和政府不对总统负责,而对议会负责。因此,法国式总统制既具有总统制的特点,同时又有内阁制的特色。实行法国式总统制的国家,除法国以外,主要有奥地利、芬兰、冰岛、爱尔兰、葡萄牙等国。

其二,责任内阁制。这是一种政府即内阁由议会产生并对议会负责的政治制度,起源于英国。1688年“光荣革命”的爆发和1689年《权利法案》的通过与实行,使英国废除了封建专制制度,确立了君主立宪制。1721年,英国第一个内阁产生。第一次世界大战后,议会一些重要权力转到内阁手中。第二次世界大战期间和之后,国家主要权力已由内阁来行使。在这种制度下,“(1)议会是国家最高权力机关。内阁通常由在议会中占多数席位的一个政党组成,或几个政党联合组成。(2)内阁首相(总理)是政府首脑,由议会多数党领袖担任,并由他组阁。阁员由首相(总理)提请国家元首任命。(3)国家元首为虚位元首,主要行使礼仪性职权,无实权。元首发布命令或文件必须经内阁首相(总理)和有关阁员的副署才能生效。(4)内阁对议会负集体连带责任,受议会监督,定期向议会报告工作。(5)议会对内阁有不信任投票权。当议会对内阁通过不信任案时,内阁必须总辞职。内阁有呈请国家元首解散议会的权力。这时,需提前举行大选,由新议会决定内阁的去留。(6)内阁成员通常必须是议会议员。议会的一切重要法律提案都来自内阁。(7)内阁一般不进行表决,以首相的意见为准。”^①采取内阁制的国家,除英国以外,主要有日本、意大利、德国、希腊、印度和新加坡等国。

其三,委员会制。这是一种国家最高行政权由议会所产生的委员会来集体行使的政治制度,以瑞士为代表。瑞士在这种制度下,(1)国家设置联邦委员会作为最高行政机关,由议会选举7名委员组成。这7人地位平等,权力相当,分别掌握政府7个部,任期4年,可连选连任,但不得兼任议员。(2)采取合议制,政府一切决定由7人合议决定,以集体名义通过、公布。(3)不设总统或总理,而设1名主席和1名副主席。主席即为国家元首和政府首脑,其权力不但极为有限,而且任期只为1年,不得连任。任期满后,即由副主席升为主席,再选出新

^① 吴大英:《西方国家政治制度剖析》,157~158页,北京,经济管理出版社,1996。

的副主席。(4) 联邦委员会受议会监督并向议会负责, 无权解散议会, 不但无权否决议会通过的议案, 而且必须执行。议会不信任时, 联邦委员会必须解职。采取委员会制的国家不多, 除瑞士以外, 主要有乌拉圭等国。

二、中国现代政治制度史研究和教学的重点

政治制度史就是研究和叙述政治制度的专门史。由于政治制度涉及人文社会科学的各个组成部分, 政治制度史是一门建立在各有关学科基础上的交叉学科。它既是历史学的一个组成部分, 又是政治学的重要分支。它既是一门交叉学科, 又是历史学、政治学、法学、社会学、文献学等有关学科有关内容的综合学科, 历来受到人们的重视。

但是, 中国政治制度史的研究对象和研究内容至今还存在着较多的认识分歧, 而且未展开讨论, 只是各人在论著中各抒己见。属于中国政治制度史重要组成部分的中国现代政治制度史也是这样。可以从两个方面来确定中国现代政治制度史的研究和教学重点:

第一, 了解中国现代史上各种制度的产生、演变和消失, 从成败得失中得出可供借鉴的历史经验。虽然史学的研究范围应包括人类社会的方方面面, 但是由于人类历史非常复杂, 不可能把什么都叙述出来和写进教材中, 给学生和社会什么样的历史观以认识历史, 就值得考虑。由于史学的功能是资治、教育和察往知来, 那么就应结合这些功能, 根据今天社会的需要进行取舍, 进行选择。研究和叙述政治制度史就必须达到两个目的, 即不但要指明各个时期的政治制度是什么, 还要指明为什么是这样, 以便总结经验教训。

第二, 与时俱进, 反映有关最新研究成果和发展水平。中国政治制度史是介于历史学、政治学之间的一门交叉学科, 而中国现代政治制度史作为中国现代史的一个专门史, 虽然研究起步较晚, 但近几年来出现了一系列丰硕成果, 对中国现代史和政治学、法学等有关学科的研究有了较大的拓宽, 反映了学术界非常重视从政治制度研究的角度为社会发展和政治体制改革提供借鉴。中国现代政治制度史的教学, 不但应反映有关领域的发展前沿, 而且必须与此相适应, 与时俱进。

结合这两个方面, 中国现代政治制度史要以国家政体和国际法上所承认的中央政权为主, 围绕着 1912 年南京临时政府成立到 1949 年新中国成立这一阶段的两大基本演变轨迹, 即资产阶级政治制度从建立到消亡、人民民主的政治制度从产生到成为新中国国家的基本政治制度, 其研究和教学的内容应包括如下几个方面:

1. 政治首脑和政治领袖的有关制度, 如北洋军阀时期的总统制和内阁制、国民政府的主席制和行政院长负责制, 以及政治首脑和政治领袖的产生方式、法律地位和实际地位、改选规律、行为规范、权力范围及运用方式、所受到的制约等。

2. 国家政体形态与政体机制, 如国民党政府的训政体制、五院制和国家机构的运转程序、规则、惯例等。

3. 行政制度、立法制度、司法制度、公务员制度、监察制度和军事制度等各项制度,讲述它们是如何规定和推行的,结果又怎样。

4. 国家政权的层级机构和层级权力关系,包括中央与地方关系的各个方面,如省政府合署办公制度、行政督察专员制、新县制等,以及中央与地方的互相制约、中央的派出机构及其权力范围等。

5. 政治行为制度,包括政策的制定与执行两方面,如政治决策的方式与程序、各方人士和各种机构在政治决策中的功能与地位、政策的执行情况和效果等。

总之,中国现代政治制度史的教学要力争反映中国现代史上政治和政治制度的发展演变进程,不仅要讲述某一项制度的真伪,而且要说明各项制度之间的因果关系和选择关系;不仅要说明制度的表象,而且要说明其本质;不仅要让学生知道是“什么”,而且要让学生明白“为什么”,从而把握中国现代政治制度的发展线索,从中认识和了解当今社会发展和政治体制改革的内在规律。

三、中国现代政治制度史演变的阶段划分

中国现代政治制度史是以何时期的政治制度为研究和叙述的对象呢?由于这涉及学科体系的构建,首先得了解中国现代史的划分。虽然目前许多高校在“中国现代史”的名称下,讲授的是1919年到1949年的历史,但是关于中国现代史何时开始何时结束,有多种看法,认识很不一致。有的从强调新旧三民主义区别的角度,认为应以1919年的五四运动为起点;有的从社会性质变化角度,认为应以1949年新中国成立为起点;有的从封建专制帝制的终结角度,认为应以1911年的辛亥革命爆发或1912年的中华民国成立为起点;越来越多的人认为中国近代史的下限是1949年。这些看法影响了中国现代政治制度史起讫时间的划分,一些学者从政治制度性质变化的角度,把1840年以前奴隶制和封建制占统治地位的历史作为古代政治制度史研究的内容,把1840年到1949年半殖民地半封建的政治制度作为近代政治制度史研究的对象,把新中国时期的社会主义性质的政治制度纳入现代政治制度史研究的范围。

其实,近代、现代的时间含义是相对的、变动的。“现代”这一概念,“首先给人们以时间范畴的直观感觉,大意是指当代人所处的这一时代,或者与当代联系最密切的那一段过去的时代,并非绝对指社会形态的变化。”^①这是一方面。从另一方面来说,不但由于以什么为起点的划分标准难以达成共识,而且正是由于近代、现代的时间含义是相对的、变动的,随着时间推移,各阶段的起讫时间也是要变化的,所以在以往中国悠久史学中,是按照“代”来划分的,并没有划分为古代、近代和现代各阶段的传统,“二十四史”这一名称就是这样出现的。同二十四史中各个“朝代”一样,中华民国也是一个“时代”,是一个独立的历史

^① 王桧林:《中国现代史研究入门》,6页,郑州,河南人民出版社,1994。

时期。此外,即使能够以五四运动作为划分中国近现代史的标准,但这一标准显然是不合乎中国近现代政治制度史的划分的。因此,结合这几个方面,同时和高校中国现代史的课程设置相适应,我们把从中华民国成立到新中国成立这一段历史时期剧烈的政治制度演变历程,冠以“中国现代政治制度史”的名称。随着时间的推移和历史研究的深入,这一名称可以发生变化。虽然最终可以完全定名为“中华民国政治制度史”,但是目前仍称为“中国现代政治制度史”为宜。

在整体上,中国现代政治制度史可以分为如下4个时期:

第一,1912年1月至1913年10月的南京临时政府时期。

第二,1913年11月至1928年6月的北洋政府时期。

第三,1928年8月至1948年5月的国民党“训政”时期。

第四,1948年5月至1949年4月的国民党“宪政”时期。

其中,国民党执政时期可以当做一个阶段。各个时期的特点可以归纳如下:

在南京临时政府时期,在一个较短的时期内,封建的政治制度受到了辛亥革命的猛烈冲击,资产阶级夺取了中央政权,并模仿美国式的政治制度建立了南京临时政府。临时政府的政纲及其主要成员表明,临时政府是资产阶级性质的政权。辛亥革命并不彻底,远未在全国范围内取得胜利。事实上,临时政府只能控制江苏、浙江部分地区,孙中山下达命令的有效范围不出百里,各省的军政府有许多是控制在资产阶级立宪派和改头换面的封建官僚手中,地方政府同临时政府之间存在着严重的对立。辛亥革命的胜利果实难免被袁世凯篡夺,美国式的政治制度未能在中国建立起来。

在北洋政府时期,政治制度发生了双向演化。一方面,中央政府政治制度的专制特色日益严重,随着北洋军阀势力的衰败而崩溃。控制中央政权的北洋军阀分裂成几大派系,这些派系相互之间进行混战,排斥他派,力图控制中央政权。在政治体制(即国体加政体)方面,这些派系都挂着“中华民国”的招牌,要么把资产阶级从西方搬来的总统制度转变为总统独裁制,甚至明目张胆地复辟帝制(袁世凯);要么千方百计左右责任内阁制度,使之变质,使内阁成为傀儡(段祺瑞);要么把中央政府变成军政合一的军政府(张作霖)。这一演变表明,资产阶级民主制度越来越扭曲、变形,连民主的影子也消失了。另一方面,出现了同北洋政府相对立的地方性政体。北洋军阀践踏《临时约法》、破坏民主共和制度的倒行逆施,激起了全国人民包括一些地方实力派的反对,爆发了多次要求改变北洋政府政治体制、建立新政府的运动,出现了护国战争时期的军务院、护法运动时期的军政府和正式政府以及国民革命时期的广州国民政府和武汉国民政府。后者在北伐战争中脱颖而出,上升为中国的中央政府。

在国民党执政时期,政治制度也出现了双向演化。一是国民政府政治制度逐渐被历史所淘汰。决定国民政府政治制度演变的因素,主要有:(1)国民党是中国历史上的第一个执政党,它要解决政党和政府之间的关系。在这方面,它声称

按照孙中山有关政党政治思想，实行“以党治国”，推行“训政”体制。(2) 国民党不是严格意义上的政党，它是由几大派系所组成的，各派系的权力斗争情况决定了是实行“主席制”还是“行政院长负责制”。这样，国民政府政治制度发生了剧烈的演变，经历了“主席制”到“行政院长负责制”又回到“主席制”的变化。(3) 由于历史背景和世界民主潮流的影响，蒋介石虽然决不放弃自己的独裁专制统治，但是也不得不打着要实行孙中山从训政到宪政的旗号，结果出现了行宪五院制政府。

在国民政府政治制度从建立到崩溃的过程中，先进的中国共产党人也在探索建立一套适合中国国情的政治制度体系。早期建立的苏维埃工农民主政权，是苏联式的。红军长征以后，逐步克服了生搬硬套的“移植”，并随着历史的发展变化，建立了“三三制”政权的政治制度体系。随着解放战争的进程，“三三制”政权体系逐渐为人民民主专政的人民代表会议制所取代。新中国的成立，宣告了国民党统治体系的崩溃和人民民主制度的胜利，中国政治制度的演变进入了一个崭新的历史时期。

目 录

序	1
---------	---

前言 关于中国现代政治制度史的若干问题	1
---------------------------	---

上编 南京临时政府时期和 北洋政府时期的政治制度

第一章 总统制的确立和向内阁制的过渡	3
--------------------------	---

第一节 南京临时政府的成立	3
---------------------	---

一、临时政府决设南京	3
------------------	---

二、总统制抑或内阁制	4
------------------	---

三、孙中山出任临时大总统	6
--------------------	---

第二节 二权并立的临时政府	7
---------------------	---

一、名为三权，实为二权	7
-------------------	---

二、临时政府和临时参议院之间的关系	10
-------------------------	----

第三节 总统制向内阁制过渡	12
---------------------	----

一、南京临时政府的座位安排	12
---------------------	----

二、总统制向内阁制过渡	15
-------------------	----

三、《中华民国临时约法》	17
--------------------	----

第四节 十分混乱的地方政制	18
---------------------	----

一、省级政府机构	18
----------------	----

二、省级政府以下的政府机构	20
---------------------	----

第二章 刺刀下的总统制、内阁制和国会制度的 演变	22
-----------------------------------	----

第一节 袁世凯破坏责任内阁制	23
----------------------	----

一、清帝退位和唐宋内阁成立	23
---------------------	----

二、袁唐权力之争与唐宋内阁垮台	25
三、从陆征祥内阁到熊希龄内阁	30
第二节 袁世凯复辟帝制	34
一、袁世凯当选正式大总统与袁记约法出笼	34
二、袁式总统制下的中央政府机构	36
三、袁世凯复辟帝制	39
第三节 从皖系段祺瑞政府到奉系张作霖政府	40
一、皖系段祺瑞政府	40
二、直系北洋政府	45
三、北京临时执政府	48
四、北京军政府	49
第四节 国会制度的演变	51
一、北京临时参议院	51
二、第一届国会	55
三、第二届国会——安福国会	60
四、国会最终在历史舞台上消失	63
第三章 北洋政府下的司法制度、文官制度和地方政制	65
第一节 司法制度	65
一、四级三审制与普通法院系统	65
二、行政诉讼制与平政院	69
第二节 文官考试及任用制度	71
一、文官考试制度	71
二、文官任用制度	73
第三节 复杂的地方政制	76
一、“虚三级制”下的地方政制	76
二、特殊的军政机关	82
三、民族区域政制	83

中编 国民党“训政”时期的政治制度

第四章 国民党政府“训政体制”的确立和推行	91
第一节 北洋军阀的统治过渡到国民党的统治	91
一、护国军务院	91
二、护法军政府	93
三、从大元帅大本营到广州国民政府	97
四、武汉国民政府	101
五、国民政府的成立	104
第二节 孙中山的政治制度学说	106
一、“以党建国”和“以党治国”	106
二、三民主义	107
三、五权宪法和权能分立	108
四、地方自治	111
第三节 “训政体制”的确立和国民党组织系统、中政会的演变	113
一、“训政体制”的确立	113
二、国民党组织系统的演变	116
三、“以党治国”的枢纽——中政会	123
第五章 总揽治权的国民政府与分理治权的五院	128
第一节 总揽治权的国民政府	128
一、国民政府的地位和本身组织	128
二、国民政府主席的地位和职权的演变	132
三、国民政府主要直属机关	135
第二节 行政院与行政权	137
一、行政院的地位和组织	137
二、行政院所属各部、会、署的组织与职权	140
第三节 立法院与立法权	143
一、立法院的地位和组织	143
二、立法院的职权	146