

中国

政治体制 的演变与发展

石柏林 彭小平 著

河南人民出版社

中国近现代政治体制的演变与发展

石柏林 彭小平

责任编辑 徐东彬

河南人民出版社出版

河南伊川县印刷厂印刷

河南省新华书店发行

787×1092毫米 32开本 16.75印张 331千字

1991年1月第1版 1991年1月第1次印刷

印数：1—2,000册

ISBN 7-215-00485-6/D·68

定价 7.05 元

前 言

探讨一下中国近现代政治体制的演变与发展，从中汲取一些经验教训，对我国社会主义民主政治的建设恐怕多少会有些益处。我国是一个封建专制主义统治漫长的国家。自近代中国资本主义发生发展以来，与之相适应的资产阶级民主政治体制，通过推翻清末封建专制王朝的辛亥革命，开始出现在国家政治生活之中。但这种从西方移入中国的资产阶级议会政治，经过北洋军阀统治时期十五六年的实践证明，照搬他国的政治体制在中国行不通。在封建军阀专横的时代，所谓宪法，所谓国会，只不过是他们手中的玩物；所谓总统制，所谓内阁制，只不过是他们变相进行专制独裁统治的代名词。在军阀眼里，权就是法，而军队就是权。所谓民主，只不过是他们进行封建专制统治的一件外衣。经过失败之后，资产阶级民主革命的先行者孙中山先生试图根据中国国情设计出一套适合中国需要的资产阶级民主政治体制，但他设计的理想方案还未来得及实施就过早地逝世了。此后，国民党根据孙中山的设计推行“以党治国”体制，把孙中山理想中的民主政治又转化成了一党专制。而且，国民党内封建地主资产阶级的代表势力蒋介石集团还进一步利用孙中山设计中存

在的缺陷，企图把这种一党专制转化成个人专制独裁体制。经过中国民主势力的艰苦斗争，虽然蒋介石集团的这种企图没能实现，但它说明孙中山设计的资产阶级民主政治方案在中国同样行不通。经过抗日战争后，以中国共产党为代表的民主势力得到了空前壮大与发展。根据当时的政治形势，中国共产党和全国各民主党派曾以和平方式为废止国民党的一党专政体制与建立民主联合政府的民主政治体制进行了有益尝试，但由于国民党的反动集团顽固抱住一党独裁体制不放，结果，这种努力亦未获成功。这说明，在中国，民主不通过流血是不能得来的，反动统治阶级决不会将民主“恩赐”给人民。因此，中国人民最终以武力摧毁国民党的反动统治后才建立起了新民主主义及社会主义政治体制。中国共产党创设的以人民代表大会为基本政治制度的具有中国特色的社会主义民主政治体制，代表了中国政治体制的发展方向，只有这种体制，才有可能实现中国政治的民主化。诚然，社会主义民主政治体制于新中国建立后的一段时间内曾在实际运用中出现了一些失误和挫折，但这决不是它本身存在的问题，恰恰相反，建国后所出现的一系列失误与挫折，正是由于没有很好地去实行这种制度所造成的。

中国近现代政治体制的演变与发展表明，中国政治民主化的道路是十分艰难曲折的。在封建专制主义遗毒影响极深的中国，政治民主化每向前推进一步，都遇到了巨大的阻力。在北洋军阀时代，封建社会的余孽们一有机会就跳出来进行公开表演，或是帝制自为，或是进行复辟，或是实行变

相独裁；在国民党统治时期，封建地主资产阶级的代表势力虽没有公开建立帝制，但也不断变换花招，一再企图建立专制独裁统治；及至社会主义时期，由于封建遗毒的严重影响，民主政治的建设也受到了极大的挫折。中国近现代政治体制演变与发展所展示的中国政治民主化历程，实际上是民主政治与封建专制的斗争历程。

民主政治是社会经济发展到一定阶段的产物，民主政治的建设离不开必要的物质条件。中国政治民主化的道路之所以艰难曲折，充满荆棘，除了封建遗毒的严重影响外，主要是由于缺乏民主政治建设所必要的物质基础。在中国，由于近代资本主义商品经济发展不够充分，资产阶级民主政治缺乏必要的物质基础，虽然在辛亥革命时就规定了资产阶级民主政治制度，但直到国民党逃离大陆，资产阶级民主政治一直没有实现。同样，在社会主义时期，由于社会主义商品经济的发展也不够充分，新中国宪法中规定的社会主义民主政治制度也缺乏实施的必要条件，因而在实践中也遇到了极大的困难。这说明，民主政治的建设只有与物质建设同步进行，民主政治才能最终建立起来。在今天，我们建设社会主义民主政治，除了尽快完善社会主义民主与法制，在制度上防止封建遗毒的危害和在思想上清除封建主义影响外，最主要的就是要努力发展社会主义商品经济。因为只有以社会主义的社会化生产与商品经济，才能扫除落后的小生产与自然经济，从而才有可能从根本上铲除封建遗毒危害的土壤。现在，中国共产党正在率领全国人民一面加紧经济建设，一面加强民

主政治建设。我们充分相信，在不远的将来，中国社会主义的四个现代化与社会主义政治的民主化一定能够同步建成！

对中国近现代政治体制的演变与发展过程进行系统探索，这是一件难度较大的事情。由于我们不自量力，虽经400个日日夜夜的辛勤劳作，很难说我们的这本书已经勾画出了中国近现代政治体制的运动轨迹。在写作过程中，我们得到了河南人民出版社责任编辑同志的热情鼓励与积极支持。假如没有这样的鼓励与支持，当我们碰到困难的时候，或许早已停止了写作，因而这本书是不可能与读者见面的。我们特表示衷心的感谢！

由于水平、时间所限，书中谬误一定很多，诚望各位读者批评指正。

作 者

1988年3月于湘潭西郊羊牯塘。

目 录

前 言

一、中国现代政治制度的产生·····	(1)
(一) 中国现代政治制度产生的特殊历史环境···	(1)
半封建半殖民地的中国社会没有具备正常	
实行民主政治的条件·····	(1)
中国知识分子试图引进西方民主政治体制	
作为抵抗外侮和进行自救的武器·····	(9)
日俄战争促进了中国知识分子要求实行民	
主政治热情的空前高涨·····	(15)
(二) 帝制的灭亡与民主共和国的诞生	(21)
宣统退位与帝制覆灭·····	(21)
中华民国南京临时政府在辛亥革命中匆忙	
诞生·····	(28)
南京临时政府最初实行的政治制度·····	(35)
《中华民国临时约法》对民主政治的若干	
规定·····	(47)
《中华民国临时约法》的意义·····	(51)

二、从西方移植的民主政体在中国封建泥潭中的沉

浮与夭折…………… (54)

(一) 民主政治与帝制的首次交锋…………… (54)

民权主义者试图用议会政治捆住总统的
手脚…………… (54)

袁世凯用武力改造国会与国会的变质…………… (67)

洪宪皇帝的出现与民主共和政体的第一次
夭折…………… (76)

(二) 民主政治与帝制的第二次交锋…………… (85)

“护国”运动与“洪宪”帝制的取消…………… (88)

新旧约法之争与府院之争…………… (94)

宣统皇帝的复辟与共和政体的第二次夭折 (100)

(三) 民主政体向独裁制的演变…………… (105)

“再造共和”与安福国会…………… (106)

贿选总统与贿选宪法…………… (116)

“临时执政府”“大元帅府”的设立

独裁制的重现与民主政体的再次夭折…………… (126)

三、资产阶级对中国民主政体的新构想…………… (138)

(一) 联邦制的设想、试行与失败…………… (138)

资产阶级关于联邦制的设想…………… (138)

联省自治的试行与失败…………… (154)

(二) 孙中山对中国民主政体的新构想…………… (166)

关于人民掌握政权与政府行使治权的构想 (167)

关于实行“直接民权”的构想…………… (172)

关于五权宪法的构想·····	(178)
关于实行民主政治程序的构想·····	(186)
孙中山关于民主政体构想的意义·····	(193)
四、国民党“训政”的实施与一党专制政体的确立 ·····	(204)
(一) “军政”的结束与“训政纲领”的颁布·····	(204)
军政府的建立与民国的统一·····	(204)
“训政纲领”的颁布与训政时期的政治体制·····	(215)
(二) 国民党内民主势力与独裁者的交锋·····	(224)
新独裁者的出现·····	(225)
护党救国运动的兴起与国民党内各派联合	
反对蒋介石独裁运动的出现·····	(235)
胡蒋之争与“训政约法”的颁布·····	(242)
国民党内继续反对独裁专制的斗争与该党	
各派联合局面的出现·····	(250)
(三) “五五宪草”的颁布与一党专制政体的	
确立·····	(262)
五、抗日战争时期的战时政体与民主运动 ·····	(270)
(一) 抗日战争的爆发与国民参政会的设立·····	(271)
抗日民族统一战线的形成与中国共产党设	
立民意机关的要求·····	(271)
国民参政会的设立及其一届一次会议的	
召开·····	(277)
国民参政会的特点及其意义·····	(281)
(二) 抗日战争时期的政治体制·····	(288)

战时政治体制的变化及其特征·····	(288)
战时政治体制的性质·····	(297)
(三) 抗战时期的民主宪政运动·····	(304)
抗战时期宪政问题的大论战及其运动的 展开·····	(304)
“期成宪草”的提出与国民大会的难产··	(312)
六、建立联合民主政体的尝试 ·····	(319)
(一) 抗日战争胜利前后中国民主力量的大发展 与中国共产党建立民主联合政府要求的 提出·····	(319)
抗战胜利前后中国民主力量的大发展·····	(319)
中国共产党建立民主联合政府口号的提出 与各民主党派的响应·····	(323)
(二) 重庆谈判与中国共产党为建立民主联合政 府的努力·····	(337)
国民党被迫答应举行重庆谈判·····	(338)
“双十协定”的签订与中国共产党为建立 民主联合政府的努力·····	(343)
(三) 政治协商会议的召开与关于建立民主联合 政体的协议·····	(352)
政治协商会议的召开·····	(352)
政治协商会议所达成的协议及其关于民主 联合政体的规定·····	(356)
七、国民党蒋介石集团重建一党专制政体企图的	

破灭·····	(371)
(一) 国民党蒋介石集团重建一党专制政体的企 图与“制宪国大”的召开及《中华民国宪 法》的颁布·····	(372)
蒋介石集团撕毁政协协议与中国共产党维 护政协协议的斗争·····	(372)
蒋介石集团发动全面内战与“制宪国大” 的召开·····	(381)
《中华民国宪法》规定的政治体制及其 特征·····	(387)
(二) 国民党蒋介石集团重建一党专政独裁政体 梦幻的破灭·····	(397)
“行宪国大”与总统选举·····	(398)
国民党统治集团的和平攻势与一党专制独 裁政体的瓦解·····	(402)
八、新中国的诞生与人民共和政体的确立·····	(410)
(一) 中国人民政治协商会议的召开与新中国的 诞生·····	(411)
中共召开新政协的号召与新政协运动·····	(411)
中国人民政治协商会议的召开与新中国的 诞生·····	(417)
(二) 中国人民政治协商会议确立的政治体制及 其特点·····	(426)
《中国人民政治协商会议共同纲领》	

《中国人民政治协商会议组织法》	
《中华人民共和国中央人民政府组织法》	
中关于人民民主共和政体的规定·····	(426)
中国人民政治协商会议确立的	
政治体制的性质与特点·····	(432)
九、社会主义政体的建立与发展·····	(442)
(一) 1954年宪法的颁布与社会主义民主政体的	
确立·····	(442)
人民代表大会代表选举法的制定与第一	
次全国人大的召开·····	(442)
1954年宪法中规定的社会主义民主政治体	
制·····	(450)
人民代表大会制的特征及其优越性·····	(458)
(二) 社会主义民主政体的巩固与发展·····	(466)
社会主义民主政治在实践中的失误与挫折	(466)
1982年宪法的颁布 社会主义民主	
政体的恢复与发展·····	(481)
十、中国现代政治体制的发展趋向·····	(500)

一、中国现代政治制度的产生

(一) 中国现代政治制度产生的特殊历史环境

半封建半殖民地的中国社会 没有具备正常实行民主政治的条件

自进入阶级社会以后，中国就很少有民主传统。那种认为“中国早已存在着光辉的民主理论和完善的民主政治”的说法^①是不符合历史事实的。因为自夏朝建立奴隶制国家以后，君主专制政体始终是中国古代的基本政治制度。在数千年的漫长历程中，君主的专制权力不断强化，特别是宋代以后的900余年间，封建皇帝的专制独裁政权，已经强化到了无以复加的地步。本来，明代的君主专制制度就已经够完备的了，但清代较之明代则有过之而无不及。清代的专制皇权，集中国封建皇帝专制独裁之大成，达到了中国封建社会的顶峰。清代专制皇权的加强，其主要表现为：

第一，清朝皇帝通过设立军机处，包揽全国一切决策权，使权力高度集中。

^① 张友渔：《民主运动与复古倾向》，《宪政》，1944年10月1日第10号。

清代初期，仍沿明制，设内阁大学士协助皇帝处理国家政务，皇帝每遇大事，均要前往内阁大学士的办事地点文华殿、武英殿等^①处商量，尔后将处理国家大事的决策由内阁以政令形式发往有关下属执行。到雍正皇帝时在，在内阁之外增设了一个“军机房”（亦叫南书房，以后改称军机处）。军机房是一所不大的屋子，最初皇帝为保持军事机密，有许多事便不经过内阁，而由军机房直接发出。后来变成习惯，国家重要政令都出自军机处，不再出自内阁。军机处的任务为每日朝见皇帝、议论国政；皇帝的各项重要机密指示，均由军机大臣起草，用各种形式的谕旨发出。自设立军机处后，内阁地位虽高，但无实权，军政大权均归由皇帝直接指挥的“军机处”掌握，只有一般性的中枢文件才通过内阁颁发出去。1861年，慈禧太后临朝执政后，为加强对军机处的控制，开始启用亲王作为领班的军机大臣（亦称首辅），至此，枢要之地，必用亲贵，便成为清末的惯例。实际上，所谓军机处只是皇帝个人的办事处，军机大臣只是皇帝的私人秘书。因为一切政令的发出，都要秉承皇帝的旨意去办。皇帝通过他的御用机构军机处，独揽了全国一切决策大权，使其权力集中到了前所未有的高度。因此，军机处的出现，是清代封建专制集权高度强化的主要特征。

第二，清朝皇帝通过一种特有的寄信上谕控制全国，形成只对皇帝负责的绝对专制制度。

^① 清代初期设三殿、三阁大学士之制，即保和殿、武英殿、文华殿，体仁阁、文渊阁、东阁，沿用到清末。

清代皇帝至高无上的命令，称之为上谕。上谕又分明发和寄信上谕两种。明发上谕均是一些无关紧要之事，如皇帝出外巡幸、上陵、经筵、救荒，以及中央政府各部尚书、侍郎、地方政府总兵、知府以下官员的升降，晓谕中外诸事等，都由内阁拟好、皇帝过目、再由内阁交到六部发出，“这是中国向来的惯例”。^①但是，寄信上谕却是清代所特有的。它不按上述程序，而直接由皇帝或军机处寄给受命者。开始时，只有军事机密才用此种办法，后来凡是紧要之事，均用寄信上谕。这种上谕，由军机处拟好后呈送皇帝，皇帝圈阅完毕，随即封好加盖一个大红印，该印称作“办理军机处”。盖好这个印后，谁也不能再看了。例如，如果有关财政经济问题，准备送给江苏巡抚，户部大臣不能过目；如果有关军事，指名送给两广总督，兵部尚书也不能看。寄信上谕，一般不经过有关主管部门，即使经过，主管各部的尚书也只能在盖过大印的信袋外面，再加一个封袋，尔后直接发往受命者。清代这种特有的信谕制度，使各地（或各部）的主要行政长官，都直接与皇帝发生关系，形成全国各级行政长官只对皇帝负责的绝对独裁制度。

从制度上看，明代虽废宰相，但宰相的职权还是存在的，只不过由皇帝一人兼任罢了。一般来讲，宰相做错了事，必须自己负责，皇帝做错了事，自己可以不负责。除此以外，明代制度还是和过去大体相似。隋唐诸代，皇帝发布诏敕，宰相一定要盖章，没有宰相加盖大印，就不成其为诏

① 钱穆：《中国历代政治得失》，第136页。东大图书公司印行，1977年版。

书。清代即废除了这种制度，皇帝的诏书，上谕直接寄发出去，旁人连瞧一眼的权力都没有，更谈不上什么加印副署了。因此，清代的皇权是至高无上、不受任何制约的。

第三，清代君主越俎代办，剥夺了国家行政各部的许多权力。

雍正皇帝时，开始独揽各方大权，凡是大事，必躬亲处理；全国一切奏章，他都详细批答。在此之前，外面送给皇帝的公事，均先送六部，再由六部择要选送皇帝审批；凡皇帝交给下面办的各项事情，也由六部首先过目。明代六部权力很大，尤其吏、兵两部，全国用人调兵，均归其管辖，兵部尚书还有权对督抚下命令。清代六部权力要小得多，六部尚书已不能对下直接下达命令，而且六部尚书已经不成其为行政首长。与前更加不同的是，六部尚书、侍郎皆可对皇帝单独上奏。按照明制，兵部尚书负责全部军事筹划事务，侍郎只是他的副官，事权由尚书掌握。然而，清代的兵部尚书则只能对皇帝上上条陈而已。不仅尚书可以单独上奏，侍郎也可单独上奏，这样，尚书就管不着侍郎。明代六部，每部只有一个尚书、一个侍郎，本来是正副长官。清代则满汉分开，不仅有一个汉人尚书，而且有一个满人尚书；有两个汉人侍郎，还有两个满人侍郎。每部六人，吏、户、礼、兵、刑、工六部，共计36人。他们每个人均可单独向皇帝进言，并互相保密，而皇帝的信谕又只颁发给个人，亦是保密得很，于是36人互不通气、互不信任，出现了互相告讦、勾心斗角的局面。由于满汉尚书侍郎的互相牵制，六部不能正

常行使职能，其行政权当然就集中在皇帝手上了。清代君主就是用这种方法将六部的权力予以剥夺，其中以吏部的权力剥夺得最为彻底。

第四，皇帝直接掌握着国家官吏的任用权。中国历史上官吏的任用，向来都归吏部主管。五品以下，吏部有权任用；五品以上，由吏部开列名单呈送宰相，再由皇帝决定。明代虽废宰相，大臣改为廷推，由九卿^①公议决定，但吏部尚书的意见是受大家尊重的。但到清代，大官一律由皇帝直接任命，吏部连任命的是谁都无法知道，更不要说什么廷推了。下面的小官，一概由皇帝简任，再归还吏部铨叙，但吏部铨叙分发的人，必须有人引见，而且必须等到皇帝见了面以后，才能正式上任，否则便不予承认。“你见不到皇帝，芝麻大的官，你也休想做”。^②这就是当时的形象写照。清代的这一做法，并不是说皇帝看重这些小官，而是皇帝要用这种制度教训臣民：全国用人的一切大权，均掌握在皇帝手中！

第五，对思想言论进行严格控制。清代除了加强君主的绝对专制，将全国所有权力高度集中在皇帝手中之外，还在思想言论方面进行特别严格的控制。即使在清朝统治集团内部，也有许多高中级官吏被剥夺了发言权。明代的翰林院，是一个很负清望的机关，院内设有编修、检讨等员。这些清望之官，虽无政治实权，但他们的地位很高，可以直接向皇

① 九卿指六部尚书、都察院都察使、通政司使、大理寺卿。

② 《中国历代政治得失》，第141页。