

一、中华民国政治概述

中华民国，从民国元年南京临时政府的创立到民国三十八年国民党在大陆政权的结束，共计 38 年。中华民国政治史按中央政权来划分，大体经历了三个时期：南京临时政府时期、北洋军阀统治时期、国民党统治时期。

民国元年元月至四月初是中华民国南京临时政府时期。

中华民国是在辛亥革命的暴风雨中诞生的。这场革命的直接目的是“政治方面由专制制度过渡于民权制度”，^①即推翻清朝政府，建立民主共和国。民国元年元月一日（1912年1月1日）南京临时政府宣告成立，孙中山就任临时大总统。中华民国由此开始。

南京临时政府采用民主共和的思想，实行三权分立的原则，在中国开创了崭新的民主共和制度。它使几千年来的君主专制制度从此结束，使民主共和的观念深入人心，它为民国政治的发展率先树起了一面民主共和的大旗。中国的政治由此获得极大的发展。

南京临时政府是短暂的，但在民国政治史上的影响是深远的，意义是重大的。

民国元年四月至民国十七年六月是北洋军阀统治时期。

^①《孙中山全集》，中华书局 1981 年版 第 1 卷 第 288 页。

民国初年中国政局起伏动荡。袁世凯乘机窃夺政权，进而明目张胆地复辟帝制。袁世凯的倒行逆施，遭到全国人民的反对，最终在护国战争的炮声中一命呜呼。

袁死后，北洋军阀分裂几派，各霸一方。主要有皖系段祺瑞，直系冯国璋、曹锟、吴佩孚，奉系张作霖等。他们为控制中央政权，互相激烈争夺，造成中国政治舞台上风云变幻，战乱不已。但万变不离其宗，他们都打着“中华民国”的幌子，披着“民主共和”的外衣，实行的却是专制独裁的军阀政治。这无疑是对南京临时政府的一种反动。

这时期，封建君主专制的政体也阴魂不散。袁世凯、张勋都曾表演过复辟帝制的丑剧。但历史的潮流不可逆转，丑剧的下场是倒行逆施者被历史永远唾弃。

以孙中山为代表的革命党人，为维护民主共和，与北洋军阀进行了不懈的斗争，举行了“二次革命”、“护国运动”、“护法运动”，在南方先后建立了与北洋军阀政府相对抗的“护国军政府”、“护法军政府”、“广州国民政府”等政权，继续坚持民主共和。

中国国民党的重新组建和中国共产党的诞生是这一时期，也是整个民国政治史上的重大事件。从此，国共两党成为民国政治舞台上的主角。民国十三年，国共两党合作，国民革命兴起。随着北伐战争的胜利进军，北洋军阀长达 16 年的统治彻底覆灭。

民国十六年四月至民国三十八年十月是国民党统治时期。

蒋介石集团在国民党各派的争斗和新军阀的混战中，取得优势，从而确立其统治。国民党通过实行“训政”，建立五院制政府，不断强化一党专政的独裁统治。

中国共产党独立领导各地武装起义，创建红军，开辟根据

地 建立民主政权 实行“工农武装割据”。民国从此出现国共两党两种政权的对立。

民国二十年九一八事变后，民族危机日深。国难当头，中国政治的重心开始由国内战争向抗日战争过渡。西安事变的和平解决，成为中国政局转变的枢纽。

卢沟桥的烽火，拉开了全面抗战的序幕。国共两党再度携手，实现了全民抗战的新局面。但在政治上，国共两党推行了两种不同的政治策略，坚持两种不同的政治制度。国民党仍坚持一党专政和个人独裁体制，实行反共政策；共产党坚持抗战、团结，反对投降、分裂 开辟敌后抗日根据地 建立抗日民主政权。共产党八年抗战，八年发展。抗战使共产党在政治上获得极大的成功，成长为能够与国民党政权相抗衡的政治力量。

抗日战争胜利后中国政治斗争的焦点是：和平与内战、民主与独裁、团结与分裂。国共两党进行了政治和军事的最后较量。国民党坚持发动全面内战，使自己陷于全民包围之中，处于孤立的境地，最终走向失败。

以中国民主同盟为首的民主党派，战后异常活跃。他们既反对国民党的一党专政，也不赞成共产党的人民民主专政，试图介于国共两党之间，寻求自身的发展。其结局是令人失望的。国民党一纸取缔令，几乎使他们陷入绝境。中国人民政治协商会议的召开，才使民主党派最终找到了自己的归宿。

中国共产党坚持和平、民主、团结的方针 赢得了民心 赢得了政权，赢得了最后的胜利。解放区人民民主政权获得极大的发展，为全国政权的建立作了充分的准备。中华人民共和国应运而生。

从此，中国迈入一个新的历史时期。

二、中华民国创立

（一）民国的成立

中华民国是在武昌起义的炮声中诞生的。武昌首义胜利后，革命党人创建了湖北军政府，开创了民主制度的先河，并为其他各省树立了反满独立的旗帜。武昌起义后不久，便有 14 个省举起义旗，宣告独立。清王朝土崩瓦解。民国元年元月元日，孙中山就任临时大总统，中华民国南京临时政府正式成立，中华民国诞生。

1. 武昌起义

四川民众从保路斗争发展起来的武装起义，为武昌首义点燃了导火线，掀起了辛亥革命的风暴。

湖北革命党人很早就在武汉地区开展反清斗争。光绪三十年（1904年），革命团体科学补习所被清廷查封后，革命党人又相继组织日知会、军队同盟会、群治学社、振武学社、文学社和共进会等团体，坚持斗争。宣统三年 1911 年夏秋之际四川保路运动达到高潮。文学社和共进会在同盟会中部总部的帮助下，决定联合行动，乘此之机发动起义。同年八月三日，两团体组成了

统一的起义领导机构，推举文学社领导人蒋翊武（1885—1913年）为湖北革命军总指挥，共进会领导人孙武（1879—1939年）为参谋长，两团体重要骨干彭楚藩（1877—1911年）、刘复基（1884—1911年）、刘尧澂等为军事筹备员。他们拟定了起义的详细计划，起草了文告，派人到上海接同盟会领导人来鄂主持大计，还与邻近各省联系，以期策动响应。起义总指挥部原定八月十五（10月6日）中秋节举行起义，后因情况有变而改期于八月二十日起事。

八月十八日，孙武在汉口俄租界内制造炸弹不慎爆炸，遂使起义计划泄露。同日，起义总指挥部获悉此消息后，立即决定于当晚12时举行起义。就在临近起义之时，总指挥部又被清军破获，彭楚藩、刘复基等被捕，蒋翊武逃脱。清军在武汉全城实行戒严，当晚的起义计划没能实现。

八月十九日（10月10日）被捕的彭楚藩、刘复基、杨宏胜（1886—1911年）三位革命党人在黎明之前慷慨就义。接着清军按照查获的名册大肆搜捕革命党人，武昌形势异常紧张。起义已成群龙无首的状态，但革命党人没有畏惧退缩，在万分紧急的情况下自行联系，决定按前令的布置，于当晚动手，坚决发动武装起义。

当日晚7时左右，驻武昌城内黄土坡新军工程第八营后队的革命党人熊秉坤（1885—1969年）、金兆龙等人首先发难。他们击毙反对起义的军官，冲出营门，杀向楚望台军械库。守卫军械库的革命党人闻风响应，一举占领了楚望台。新军其他步兵、炮队、辎重各营和军事学校的学生听到枪声也纷纷响应，齐集楚望台。起义军临时推举曾参加过日知会的工程营左队队长吴兆麟（1882—1942年）为临时总指挥。起义军兵分三路包围了总

督衙门，并发起猛烈攻击。湖广总督瑞澂（1864—1912年）命人在围墙上打开一个洞，钻出署衙，仓皇逃往停泊在长江江面的楚豫号兵舰，第八镇统制张彪也逃往汉口刘家庙。起义军经一夜奋战，占领了总督衙门、藩库等重要机关，光复了武昌全城，取得了首义的胜利。二十日晚和二十一日晨，驻汉阳、汉口的新军先后起义，武汉三镇完全为起义军所控制。不久，在广大民众的支援下，起义军又很快攻克了京山、天门、潜江、监利、汉川、黄川、宜昌、荆州、沙市等数十州县。

2. 湖北军政府的建立及其组织制度¹

建立政权，这是起义胜利后革命党人所面临的首要任务。湖北革命党人是奉孙中山为领袖的，文学社和共进会都与同盟会有密切的联系。但当时孙中山远在海外，黄兴和同盟会其他重要领导人也不在武汉。直接组织起义的领导者，在起义前夕，有的受伤，有的牺牲，有的出逃，使胜利后的起义军面临领导者空缺的状态。因此，对于要建立一个什么样的政权，怎样建立政权，参加首义的革命党人缺乏充分的准备，甚至有点不知所措。

二十日上午，枪声停息之后，革命党人就聚集在谘议局开会，商议组织政府问题。在讨论都督人选时，“各军领袖，均以资望浅，谦让未遑，仓卒不得人选”。^①大家同意推举一个德高望重、为全国所知的人。经讨论，会议决定推举黎元洪为军政府都督。

黎元洪（1864—1928年）字宋卿，湖北黄陂人。早年毕业于北洋水师学堂，曾在北洋海军广甲舰任职。甲午战后，投奔张之

¹ 张难先：《都督府之组织设施及人选》，《辛亥革命》第5册，第207页。

洞，为其编练新军，颇受宠信，曾两次被派往日本学习，渐由管带、统带擢升为新军第 21 混成协统领。武昌起义时，曾亲手杀死两名起义士兵，后藏匿起来。由于黎出过洋，受过系统的军事教育，以善于治军著称，是当时的“名将”。平时他注意笼络士兵，素爱惜才华，颇得士心。同时他又是鄂军将领，并曾任湖北铁路协会的军界代表。因此，在湖北新军中威望较高，起义前革命党人就有过推他为都督的拟议。当黎元洪被革命党人找出来后，抵死不肯就职，并瑟缩颤声地说：“此事体太大，务须谨慎，我不能胜都督之任，请你们另举贤能吧。”^①革命党人一面派人监视他，一面用他的名字发布布告，指挥军事。随着形势的发展，革命政权逐步稳定，黎元洪的胆子才“大”起来，剪掉辫发，祭告天地，宣誓就任都督职。

二十日下午还推举了军政府各职事人员。前谘议局议长汤化龙（1874—1918 年）被任命为总参议。由于黎元洪最初态度顽固，拒不就职，甚至不言不语，不吃不喝，呆若“泥菩萨”。为了推进革命，继续同清政府斗争，革命党人另组谋略处，负责筹划处理军政府一切军事行政工作。谋略处由蔡济民（1887—1919 年）、邓玉麟、谢石钦、蔡大辅、吴醒汉、张廷辅、高尚志、徐达明、陈宏浩等组成，内设秘书、参谋二厅。当日晚，谋略处开始办公，并作出重要决议：湖北革命领导机关定名为中华民国军政府湖北都督府；^②称中国为中华民国；^③废除清帝年号，以本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。

湖北军政府的组织制度最初是军事和行政分开。军事由都

杨玉如：《辛亥革命先著记》，第 75 页。

督领导，行政由民政长领导。下设参谋、军务、政务、外交四部和一个招贤馆（后改为集贤馆）另设谋略处。

八月二十六日，黎元洪正式宣布就任都督职后，为了控制军政府，掌握实际权力，他和立宪派一起对军政府进行了改组。黎元洪首先把掌握实权的谋略处合并于参谋部。改组后的军政府设军令、军务、参谋、政事四部，前三部为军事部门，政事部为行政部门，下设外交、内务、财政、法制、交通、文书、编制等七局。两大部门均直接归都督统辖，都督同时兼军政府革命军总司令。这次改组使黎元洪从组织制度上集中了军政领导权，而“首义干部少有预焉”，^①四个部长中只有孙武一个革命党人，七个局长中革命党人一个也没有，而立宪派却掌握了大部分实权。

这次改组激起革命党人的强烈反对。九月四日，在革命党人孙武、刘公、张振武、居正等人提议下，军政府再次改组。这次改组的重点是撤销了军事、行政两大部门，使军政府变成军政合一的组织制度。改组后的军政府由军令、军务、参谋、外交、内务、理财、法制、交通、编制、教育和实业共 11 部组成，各部直隶都督之下。此外军政府还设有总监察处、秘书处等部门和秘书员、顾问员、稽查员等职务。

与湖北军政府同时建立的还有汉口军政分府和汉阳的革命政权。

湖北军政府的建立，为各省树立了独立的旗帜，推动各地纷纷起来进行推翻满清统治的斗争；它开创了民主政治制度的先河，为共和政府建立了雏形，是中华民国最初的开端。

3. 各省的光复和独立

武昌起义的炮声，震动了全国。最先起来响应的是湖南和陕西两省。

湖南与湖北密迩相连，两湖革命党人早就相约：“中国革命以两湖为主动，如湖北首先起义，则湖南即日响应；湖南首先起义，则湖北即日响应。”^①武昌起义前，湖南的革命运动日趋高涨，革命党人分三路进行武装起义的组织准备：杨任（？—1911年）负责西路，焦达峰（1886—1911年）负责中路，邹永成（1882—1955）负责南路。同时在长沙设立了半公开的机关多处，借以联络和策动各界人士。革命党人最有成效的工作是联络新军。经陈作新（？—1911年）等人的宣传鼓动，驻长沙的新军第25混成协许多人都接受了“排满革命”的思想，并在军中建立了初步组织，各标、营、队、排都有代表，全协各级代表共60余人。武昌起义后，湖南革命党人直到八月二十一日才得到正式消息，故未能及时发难，后经多次组织发动，直到九月一日（10月22日）才乘机起义。焦达峰、陈作新等率领起义军进攻长沙，湖南巡抚余诚恪化装逃遁，长沙光复，遂宣告成立“中华民国湖南军政府”，次日改称“中华民国军政府湖南都督府”。起义军公举焦、陈二人为正、副都督，并发布“讨满清檄文”。九月十日焦、陈二人被害，前参议院议长谭延闿（1880—1930年）继任湖南都督。

在长沙光复的同一天（九月一日），陕西革命党人钱鼎、井勿幕（1888—1918年）等联络会党和新军起义，光复西安，建立了

杨玉如：《辛亥革命先著记》，第35页。

陕西军政府，举曾参加过同盟会的新军管带张凤翔（1881—1958年）为都督，钱鼎为副都督。陕西起义军还东出潼关，并渡河攻入山西，使清政府腹背受敌，牵制了清军兵力，减少了清军对武汉的压力，切断了清政府与西北地区的联系。

九月二日，在革命党人林森（1868—1943年）、蒋群等人的策动下，驻江西九江新军举行起义，光复了九江，并成立九江军政府，举标统马毓宝为都督。九江独立，解除了长江下游清军对武汉的威胁，促成了海军的起义，也对江西全省震动很大。九月十日（10月31日）同盟会员蔡公时（1888—1928年）发动南昌新军起义，建立了江西军政府。新军教官吴介璋、彭程万、九江都督马毓宝，同盟会员李烈钧（1882—1946年）先后出任江西都督。

九月八日，山西新军发动起义，击毙巡抚陆钟琦（1848—1911年），光复太原，成立山西军政府，举同盟会会员、新军86标标统阎锡山（1883—1960年）为都督。

九月九日，云南同盟会员李根源（1879—1965年）、罗佩金（1878—1922年）联合新军第37协协统蔡锷等发动起义。经过彻夜奋战，次日光复昆明，组成云南军政府，蔡锷为都督。云南的独立，对西南各省有重要影响。

九月十三日，同盟会中部总会负责人陈其美（1878—1916年）、光复会南部执行员李燮和（1874—1927年）、上海城（南市）自治公所绅董李平书（1854—1927年）等人领导商团、工人、学生、防营和会党举行起义。次日攻克江南制造总局，光复上海，成立沪军都督府，公举陈其美为都督。

上海起义直接推动了浙江和江苏两省的独立。九月十四日，在上海革命党人的支持下，浙江革命党人联合新军发动起义。经

过一昼夜战斗，攻占杭州。十六日成立浙江军政府，举谘议局议长汤寿潜（1857—1917年）为都督。同样，在上海革命党人的影响和帮助下，江苏的革命党人、立宪派和旧官僚，于九月十五日和平光复苏州，成立了江苏军政府，原清朝巡抚程德全（1860—1930年）摇身一变成为军政府的都督。

九月十四日，贵州革命党人张百麟（1879—1919年）等人发动新军和陆军学堂学生起义，攻占贵阳，迫使贵州巡抚沈瑜庆不得不承认贵州独立，遂成立贵州军政府，举新军教官、革命党人杨荅诚为都督，新军营长赵德全为副都督。

九月十五日，安徽革命党人在安庆起义失败后举行了寿州起义，占领寿州，并连克皖北各州县。与此同时，合肥、芜湖也宣告独立，分别成立军政分府。省城安庆已陷于孤立。在此情形下，安徽巡抚朱家宝（1864—1928年）于十八日宣布安徽独立，自为都督。后来，起义军内部发生冲突，朱家宝逃离安徽，同盟会员孙毓筠（1869—1926年）、柏文蔚（1876—1947年）先后任安徽都督。

九月十七日，在武昌起义影响下，经革命党人和立宪派的劝说，广西巡抚沈秉堃（？—1913年）在桂林宣布独立，成立广西军政府，沈为都督，原布政使王芝祥、南宁提督陆荣廷（1859—1928年）分任副都督。后陆荣廷攫取都督职位。

在福建革命党人彭寿松、郑祖荫等人的争取下，新军将领许崇智（1886—1965年）、孙道仁（1864年—？）相继加入同盟会，并于九月十九日率军起义，次日占领福州。九月二十一日成立福建都督府，孙道仁任都督。

九月十九日，广东宣布独立，两广总督张鸣岐（1875—1945年）逃往沙面租界，遂推举同盟会会员胡汉民（1879—1936年）为

广东都督。

从八月十九日武昌首义至九月十九日，短短一个月内，全国已有湖北、湖南、陕西、江西、山西、云南、上海、浙江、江苏、贵州、安徽、广西、福建、广东等省宣告独立。十月七日（11月27日），四川也宣告光复。仍在清政府控制下的北方各省的革命党人都都闻风而动，多次组织武装起义。影响较大的有：保定吴禄贞（1880—1911年）举事，直隶滦州起义，新疆伊犁起义，内蒙包头、丰镇起义等，这些起义给清政府以沉重打击。

总之，革命的潮流已经无法阻挡，在这个潮流中，清王朝土崩瓦解了，一个新的共和国即将诞生。

4. 民国诞生

随着各省各地区军政府相继成立，客观形势的发展要求建立一个统一的中央政府，作为领导全国的中心，继续进行推翻清王朝的斗争。

在组织中央政府问题上出现了两个中心：一个是最早起义的武汉；一个是同盟会中部所在地上海。两地为了争夺中央政府控制权，几乎同时发出函电，邀请各省派代表商讨组织中央政府。宣统三年九月十七日（1911年11月7日）湖北都督黎元洪向各地军政府发出征求建立中央政府的意见电。越二日，便通电各省派代表赴武昌，筹组临时政府。九月二十一日（11月11日），江苏都督程德全和浙江都督汤寿潜联名致电沪督陈其美，提议在上海开会，筹建政权。陈其美随即于二十三日通电各省代表来沪。

在湖北、江浙两个政治集团分别向各省发出筹组中央临时政府的通电后，到十月上旬，有10个省的代表抵达上海，3个省

的代表到达武昌。到达上海的代表，召开具有临时议会性质的“各省都督府代表会议”议定在上海建立中央政府事宜，但遭到武昌方面的坚决反对。于是，江浙集团便决定采取政府设于武汉，议会设于上海的策略，并电告武昌鄂军都督府可以执行“中华民国中央军政府”的政务，但代表会议则应在上海召开。武昌方面认为，它的通电发出在先，有的代表已经到鄂；而且鄂军都督府既被认为中央军政府，那么，代表会亦应在武昌召开，不然，“府会地隔数千里，办事实多迟滞，非常时期，恐失机宜”。^①经过两地频繁地电报、书信往返和激烈地斗争，最后上海方面同意各省代表去武昌开会，但各省仍需留一人在上海，“联络声气，为通信机关”。^②

十月九日，湖北、湖南、浙江、江苏、安徽、福建、广西、四川、山东、直隶、河南等 11 省代表，共计 23 人，陆续到达武昌。但这时汉阳刚刚失守，武昌全城皆在龟山清军炮火的威胁之下，代表们只得到汉口英租界顺昌洋行举行会议。

代表会议于十月十日举行第一次会议，推湖南代表谭人凤为议长，议决在临时政府未成立以前，由湖北军政府代行中央政府职权。十月十三日，会议正式通过《中华民国临时政府组织大纲》，共 3 章 21 条。大纲规定：“临时大总统由各省都督府代表选举之，以得票满投票总数三分之二以上者为当选”；“参议院以各省都督府所派之参议员组成（参议员每省以三人为限）”；“参议院未成立之前，暂由各省都督府代表会，代行其职权，但表决权每省以一票为限”；“临时政府设立外交、内政、财政、军务、交通等 5 部。”

张难先：《中华民国成立》，《辛亥革命》第 8 册，第 12 页。
张难先：《中华民国成立》，《辛亥革命》第 8 册，第 12 页。

当代表们还在汉口开会之时，南京已于十月十二日为江浙联军攻克，代表们遂即议决临时政府设于南京。临时政府所在地的争论终告结束，但临时政府人选问题的争论又尖锐起来。

十月二十四日，各省代表齐集南京继续开会，决议二十六日选举临时大总统。但二十五日得知袁世凯亦主张“共和”的消息，于是会议遂又决定暂缓选举临时大总统，虚位以待袁世凯反正，而先推正副大元帅，主持临时政府工作。会议同意推举黄兴为大元帅黎元洪为副元帅。但是黄兴于二十七日发出通电“力辞不就”。于是，会议又于当日改举黎元洪为大元帅，黄兴为副元帅。而黎不能来宁，黄兴更坚意不就。一些同盟会成员“以大元帅降到副元帅为奇辱，有在代表会跳跟大叫者”。^①在激烈的争吵中，到十一月初临时政府仍未组织起来。直到十一月六日孙中山从海外归来，才打破了僵局。

十一月九日，各省代表会召开临时大总统选举预备会。十日，正式进行选举。到会代表共有 17 省 45 人，每省一票。选举结果，孙中山得 16 票，黄兴得 1 票，孙中山超过投票总数 2/3 以上，当选为临时大总统。

十一月十二日，在孙中山提议下，代表会议议决，正式改国号为“中华民国”，改阴历为阳历，宣布 1912 年为民国元年。

民国元年元月元日（1912 年 1 月 1 日）孙中山由沪抵宁，宣誓就任临时大总统。孙中山在誓词中表示“以忠于国，为众服务”。他还发布了《临时大总统宣言书》和《告全国同胞书》。之后，孙中山下令定国号为“中华民国”，同时改用阳历。

元月 2 日，孙中山通电各省，以 1912 年 1 月 1 日（即黄帝纪

谷钟秀《中华民国开国史》，第 49 页。

元四千六百零九年十一月十三日)，作为中华民国建元的开始。

同日，各省代表会议重新修订临时政府组织大纲，增设临时副总统 把原定 5 个部增为 9 个部。

元月 3 日，代表会议复选黎元洪为副总统，通过并宣布国务员名单。

元月 28 日 由各省都督府选派 3 名参议员正式组成临时参议院。

至此，中华民国临时政府正式成立。

南京临时政府的成立，宣告了中国封建君主专制制度的终结，标志着中华民国的诞生。

（二）南京临时政府的政制与政纲

南京临时政府是一个以同盟会员为骨干的政权机构。

从内阁的组成看，9 名总长中，立宪派占两名：张謇任实业总长、汤寿潜任交通总长 旧官僚两名 内务总长程德全、司法总长伍廷芳 另外两名“理财专家”陈锦涛任财政总长、起义的海军舰长黄钟英任海军总长；同盟会员 3 名 黄兴任陆军总长、王宠惠任外交总长、蔡元培任教育总长。表面上看 革命党人、立宪党人与旧官僚各占一定比例 实际上 同盟会采取“部长取名 次长取实”的方案。孙中山依次直接任命蒋作宾、魏宸组、居正、王鸿猷、吕志伊、景耀月、马君武、于右任、汤芑铭分别担任陆军、外交、内务、财政、司法、教育、实业、交通、海军各部次长。在这 9 名次长中 除汤芑铭退出同盟会外 其余 8 人都是同盟会骨干。由于大部分总长不到位，各部掌握实权的是次长。

从临时参议院的组成看，44 名参议员中 有 33 人是同盟会

员 占绝大多数。

南京临时政府采取的是资产阶级民主共和制度。它的组织是按照三权分立的政体原则，由立法、行政、司法机构构成。

临时参议院，是行使立法权的最高国家权力机构。由各省都督府派 1—3 名参议员组成，共 44 人。参议院议长、副议长和审议长，由参议员选举产生。参议院的主要职权有：立法权、财政权、任免权、外交权、顾问权等 5 种权力。参议院议决的决议案，须有半数以上议员同意；宣战、媾和、缔约及大总统交令的复议事件，必须有到会议员 $\frac{2}{3}$ 以上同意方可成立。此外，临时大总统设立临时中央审判所，也须得参议院同意。

临时大总统，由各省代表选举产生。其代表国家，是国家元首，同时又是政府首脑。临时大总统有统治全国之权：①行政权，临时大总统为行政首脑，经参议院同意，可任免国务员等高级官吏。参议院议决事件，须经大总统交行政各部执行。 复议权，临时大总统对于参议院议决事件，如不同意，可申明理由，交参议院复议。参议院对复议事件，须有到会参议员 $\frac{2}{3}$ 以上同意，方能成立。故此，大总统如能操纵参议员 $\frac{1}{3}$ 以上，即可否决参议院的议案。 军权，有统率全国陆海军之大权。 外交权，可代表国家与他国签订条约，宣战或媾和，派遣和接见外交使节，但须经参议院同意。 ⑤设立司法机构权，经参议院同意，临时大总统有设立临时中央审判所之权。临时大总统下设总统府、参谋部作为办事机构。另外还设法制局、公报局、铨叙局、印铸局等直辖机关，协助大总统办理各项专门事务。

行政各部 临时政府设立陆军、海军、外交、内务、财政、司法、教育、实业、交通九个部，各部设总长、次长各一人，各部总长又称国务员。部下一般设处或厅，处下设司或局。

中央审判所，是体现司法独立的司法执行机构。虽然《中华民国临时政府组织大纲》规定设立这个机构，而且还由司法部拟就了设置这个机构的《官职令草案》。但是直至南京临时政府结束也没有来得及成立。由此可见南京临时政府的政治制度虽然采取三权分立的原则，但在组建过程中还未完善，实际只有立法、行政分立，司法只是一个雏形，许多活动都由行政机关的司法部来行使。

南京临时政府的施政方针是，对内要实现三民三治五统一：三民即民族主义、民权主义、民生主义；三治即民有、民治、民享，五统一即民族之统一、领土之统一、军政之统一、内治之统一、财政之统一。对外要“当尽文明国应尽之义务以期享文明国应享之权利”使中国“见重于国际社会”。

南京临时政府在短短三个月内，还颁布了不少政策法规。在保护国民权利和革除恶习方面：宣布人民享有选举、参政等“公权”和居住、言论、出版、集会、信仰等“私权”命令各级官厅焚毁刑具，停止刑讯，取消清朝法律中对于各类所谓“贱民”的歧视性条令；通令保护华侨；禁止买卖人口，废除奴婢卖身契约和一切主奴名分，通令剪辫，禁止赌博、缠足和吸食鸦片等。在发展工商业和文化教育方面：宣布鼓励兴办工商业，振兴农垦业；奖励华侨在国内投资；提倡普及教育，取消学校祭孔读经，删除教科书中宣扬忠君的内容，等等。这些政策法规虽还不够完备，许多也未实行，但它们带有移风易俗、革故鼎新的精神，对于传播民主观念，反对封建意识有一定的作用。