

## 绪 言

### (一)

政治制度是庞大的文化家族的一个成员。

从历史的地平线上，款款地走来了人类文化的骄子：物质文化、观念文化、技术文化、礼俗文化……人们对它们投以赞赏的目光。唯独对制度文化，尤其是对政治制度，却往往给以不好的名声。这是因为在剥削阶级占统治地位的国家里，制度文化主要是用来维护剥削者利益的工具。

的确，那个时代的政治制度，是压迫与欺凌的同义语，意味着镣铐与监狱，数不清的强迫遵守的法令与说不完的冤情。

但是，政治制度作为一种文化现象，还有它的另一面。我国古籍中称政治制度为典章法度。与世界上其他国家相比，我国古代的典章法度，在文化史上有相当重要的地位。象中国这样一个幅员辽阔、人口繁盛的多民族国家，能够保持统一国家型态达两千年以上，这本身就是中华民族文化成就的标志之一，反映了历代王朝管理国家的丰富经验。中央权力的完整性、中央与地方权威的上下呼应、线性权力与点性权力的结合、机构运转与教义无形力量的配合，等等，都值得研究借鉴。当然，古代政治制度中也有许多糟粕，个人意志超制度的运用，监督机制的无力，致使君王昏庸、决策错误时，没有一种力量能起到“控制阀”的作用，直至以改朝换代告终。这无数次重复过的历史，民国时期再次出现，它从反面成为人们的文化财富。

### (二)

政治制度确实是一个复杂的研究对象，甚至至今仍对它的确切内涵莫衷一是。有的说政治制度即政体，是指统治阶级采取何种形式实现自己的统治；有的说政治制度包括国体与政体；也有的说它的外延大于国体+政体，政治制度即政治体制。然而政治体制这一概念的共识度更逊于政治制度，《辞海》直到最新版（1989年版）还没有这一条目。

这种情况，反映了人类政治生活的内容在不断拓展。从前曾把古代职官史当作古代政治制度史来研究，今天如果再将现代政治制度史看作现代职官史，显然是大不够了。如果求同存异，下面这些认识可能被共同接受：一国的统治形式服从于国家的性质；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。

政治制度史是建立在历史学、政治学、社会学、法学、文献与考古学等基础上的一门交叉学科，因此它的研究水平不能不受到相关学科的发展状况以及研究者自身对相关学科的掌握状况的制约。当前国内从事政治制度史研究的，主要是历史学家、政治学家与法学家。研究方法也各有特点，有的重在制度本体的研究，有的则把制度放在历史演变过程中进行研究。识者提出，研究政治制度有两项基本要求，即不但要指明是什么，还要指出为什么。一种制度的产生、衍变、消失，都有它的历史缘由，有它所依据的政治、社会

条件。从政治制度兴亡的原因中引出可供借鉴的东西，是我们研究政治制度史的目的所在。

### （三）

和古史上的各代一样，中华民国“代”是一个独立的政治阶段。由于某种合理的原因，民国史的研究起步较晚。民国政治制度史作为民国史的一个专门史，因受到政治学、社会学长期停顿的影响，研究基础更为薄弱。但这是一片十分值得开拓的土地，有着丰富的内容，对后人具有重要认识价值。我们常说中华民国是一个半封建半殖民地国家，这是对的；然而从政治制度上看，则是半封建半资本主义的，它兼有封建专制与资产阶级民主制的某些内容，是封建政治制度依然存在，但正在逐步消亡；资本主义民主脉息微弱，但正在缓慢增强的过渡时期。中华民国的统治者，从北洋军阀到蒋介石，对封建专制制度作了极为精细、巧妙的解剖，保留了它的专制性，剥离了它从中世纪带来的残暴性而换成资产阶级政治制度的欺骗性。于是“民主”这个反封建的武器在民国时代变成了封建的武器。

国民党民主制的出现便是一个具体例证。这种民主制不同于西方资产阶级民主制。西方民主制的重要特征之一是实行政党政治。国民党民主制的倡导者则公开宣告实行“一党专政”，根本拒绝政党之间的竞争，民主只是国民党的民主，而不是人民的民主，“民权仅拥护并实行国民党的主义的人才得享有”。蒋介石亲口宣布的这一原则，暴露了这种“民主制”浓厚的专制色彩。

世界在变，民国政治制度也在变。崛起的社会主义世界体系、蓬勃兴起的国内人民民主运动，迫使民国统治者收敛它的封建性而增加它的“民主性”；西方资本主义大国从自己的政治价值观出发，也要求民国政府建立民主形象，以此作为提供援助的条件。这便是第二次世界大战后国民党政府实行“宪政”的背景，并由此成为中国政治史上由封建制向民主制转变的过渡角色。

### （四）

中华民国政治史的分期，通常分为南京临时政府时期、北洋政府时期、国民党南京政府时期。这一划分方法，是以在中国大部分版图上行使主权、外交上得到承认的合法政府为标志。

以政治制度为对象，上述划分方法便不完全适用。因为北洋政府初期，在袁世凯任临时大总统时，政府的名称与南京临时政府一样，都称作中华民国临时政府。北京临时政府的基本政治制度系由南京临时参议院所制订、孙中山以临时大总统名义公布的《临时约法》为依据的。这是一种资产阶级类型的政治制度。尽管政府（临时大总统与国务院）已控制在北洋军阀手中，但政权还不能说已完全变为北洋军阀的政权，政权的重要组成部分议会仍是资产阶级占据多数席位，在一定程度上发挥着对政府的监督作用。直到袁世凯查禁国民党，解散议会，废弃“临时约法”，颁布“袁记约法”，这才开始了政治制度的阶段性的变化，进入了北洋军阀政治制度时期。袁世凯死后，继起的皖、直、奉各系军阀操纵下的北京政权，虽从形式上恢复了议会制，

但议会已不是资产阶级监督政府的机关，而只是北洋军阀手中的玩偶，孙中山愤怒地称这种议员为“猪仔议员”。在政治制度史的分期上，它们都属于北洋军阀政治制度时期。

纵观中华民国的 38 年历史，其政治制度史的分期可分为以下六个段落：一、民族资产阶级的政治制度（1912.1—1913.10）；二、北洋政府的政治制度（1913.11—1928.6）；三、民族资产阶级领导的军事专政下的政治制度（1917.8—1922.6）；四、各革命阶级联合专政下的政治制度（1924.1—1927.7）；五、国民党一党专政的政治制度（1927.4—1948.5）；六、国民党的“宪政”制度（1948.5—1949.9）。以上各段落中有部分交叉，这是因为中国反复存在着独特的“南北分治”现象。

在民国历史上，还有一些特殊的政权，它们以中央政权形式出现但局处一隅；它们不为全国所承认但具有资产阶级革命的意义。护国战争时期的军务院和孙中山三次在广东建立的政权便是这一类。它们自然也得不到国际的承认。一些冷峻的历史学家主张把它们与某些地方割据政权同等看待，自也有一定道理。但是，人们也注意到了革命的政权，总是由小到大，由局部到全体，由不被外交承认到被承认。如果这个政府代表了与封建势力相对立的资产阶级革命力量，是辛亥革命方向的继续，则人们有理由把它看作是与地方封建割据政权相区别的革命政权，是生长过程中的政权，是与后来的国民政府血脉相通的政权。

## （五）

民国政治制度有两个来源。一是对中国古代政治制度的承袭。梁启超在上世纪末所作《古议院考》一文中，追溯了近代议会制度的历史，认为中国古代虽无议院之名，而有其实，《孟子》中的“上大夫”，即近代上议院议员，“国人”即下议员，并认为汉的谏大夫、博士、议郎都是议员，因为他们不属署、不值事、专司议论、人数多至数十人，这些都与近代议员特点相似。本世纪 20 年代，高一涵在《中国内阁制度沿革》一书中提出了中国古代宰相制度与近代内阁制度相似的看法。他特别举了《史记》中《陈丞相世家》为例，说明丞相总揽政务，指挥各部门行使国家行政职能，而自己并不专司某一具体部门事务的特点，实与内阁首相性质相近。

也许中国文人容易有一种“外国有的，中国古已有之”的习气。但梁、高的上述考察，不能说毫无道理。政治制度既然反映了管理国家的经验，则建立了几千年大一统局面的中国帝王能够总结出一些有用的管理方法，而这些方法中所包含的合理因素恰为近代西方政治制度所印证，应当是可能的。事实上，政治制度的继承性是一种客观现象，不但同一阶级，后朝可继承前朝，即使不同阶级，亦可采用它一阶级的有用的东西，资产阶级的共和制不是就被无产阶级采用而建起社会主义共和国了吗？孙中山也说他的五权分立制度中的监察制度与考试制度，是从古代御史制与科举制学来的，认为那是“中国古代的良制”。

民国政治制度的另一个源头，也是更重要的来源，是受西方资产阶级政治制度的影响。从鸦片战争后，地主阶级开明派为了“制夷”而提出“师夷”即学习西方的口号起，最早“睁眼看世界”的中国人便看到了西方“政教”即政治思想、政治制度的诸多优点。《海国图志》、《使西纪程》为当时的

同胞们提供了这一方面新奇而惊人的信息。从此以后的几十年间，中国资产阶级为了中国近代化作了不懈的努力，其间经历了 19 世纪 40—70 年代洋务派外交官的考察活动、始于 1875 年的早期改良派的宣传活动、1895 年的维新运动和随后独领风骚的辛亥革命运动，等等。它们之间尽管有质的区别，但它们所提出的政治制度的主张一个比一个深刻则是事实。被民族危机催得早熟的中国资产阶级顾不得自己的幼稚和力量弱小，一代又一代付出努力，想把西方近代化运动引入中国，每一代人都在自己所处的历史条件下做了前人所不曾做的事。民主运动正是一个“接力”运动。当跑向终点的最后一棒接力者享受鲜花和欢呼时，人们是不会忘记起跑者的艰辛与寂寞的。

## （六）

中华民国是一个充满矛盾的集合体。且不说统治者与被统治者的矛盾，国家本来只属于统治阶级。就是在统治阶级内部，也存在着各个势力集团之间的重重矛盾，并由此演化出政治关系、经济关系、社会关系层出不穷的纷争。位居中央的势力集团运用政治制度来调节矛盾，维护统治地位。但单靠制度的作用是不够的，因为在旧中国的政治关系、经济关系、社会关系之间，有一个交叉的“势力场”存在着，这个“势力场”即军事集团，它操纵着、调度着所有的关系物与矛盾体。民国早年有人把“军”字中间的一竖写出头去，变成“𠂔”字，寓意军人要出头，便是军人的支配欲与支配地位的反映。“军人干政”在民国时期是司空见惯的事实。以武力干预国家政治生活的，通常都说始于袁世凯，殊不知始作俑者却是资产阶级革命家黄兴，而他又恰恰是为了南京临时政府而这样作，这是早年史家有记载的。在发达的资本主义国家，法律规定军人不入党、不从政、不作总统、不过问政务，国家的政策由垄断资产阶级通过政治家之手制订。民国则不然，政策由军事势力决定，政治家不过是军人手中的玩物。政府的法律曾规定现役军人不得担任省政府主席，而环顾旧中国，有几个省的主席是文官？民国政治制度是堂皇的、洋洋洒洒的，而在它的背后，充满着各式投机、勾结、狡诈、分化、收买与变节行为。虽然宣称实行了“权力制衡原则”，甚至也有过一些敢于弹劾的“清官”，但在“豺狼当道，安问狐狸”的时代，任何制度都只是新、旧军阀们腰带上的装饰品。

## （七）

最后，关于本书的编著，还有些话要说。

奉献给读者的这本书，从 1985 年接受国家教委下达的任务起，到现在已六度寒暑。在终于完稿之时，对各方面在长时期中所给以的热心帮助表示由衷的感谢。复旦大学历史系的几届领导和众多同事给了我许多关心与支持。复旦大学图书馆、复旦大学历史系与政治系资料室、中国第二历史档案馆、重庆市图书馆都为我提供了方便。上海人民出版社朱金元、胡小静同志从一开始便对本书的出版表示了极大的热情并给予重要帮助。我本是一个病弱之躯，能在完成教学任务的同时写成此书，端有赖于陈静仪同志长期的悉心相助。在此一并表示深深的谢意。

本书力求以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，遵循实事求是的原则，反映中华民国政治制度的历史演变规律及其真实面貌。书中参考吸收了学术

界许多研究成果，恕不能一一注明出处。限于水平，本书内容必有疏漏甚至舛误，恳请前辈、同行及广大读者不吝赐教。

## 中华民国政治制度史

## 第一章 中华民国成立前的中国政体

中国是一个长期的封建制国家。鸦片战争后，中国社会性质发生急剧变化，由封建社会沦为半封建半殖民地社会，清政府的政治制度也逐步发生相应的变化，封建皇权已失去其原先的完整性与至尊性，变为受帝国主义制约的残缺的政权。随着帝国主义侵略的步步深入，中国的半殖民地化程度也日益加深。

严重的民族危机催熟了中国的资产阶级。这个阶级在它于 19 世纪后半叶走上政治舞台时，还是一个发育不全的少年。在外国资本刺激和倾轧的双重作用下，中国资产阶级早熟了，并开始了自己的政治生涯。虽然当时它的发展程度还是很不够的，这与西方资产阶级由于自身充分发展，不能忍受封建关系外壳的束缚，因而起来革命的情形大不相同。经历了鸦片战争、中法战争、甲午战争三次剧烈的阵痛，反封建的资产阶级革命在中国发生了。

面临着革命风暴的威胁，清政府为了维持自己的统治，不得不在政治制度上作重大调整，这便是 1905 年开始的预备立宪的由来。

清政府的“预备立宪”是在内外夹击形势下被迫宣布的。外部的打击是资产阶级革命党人在各地的理论进攻和武装起义。1905 年中国同盟会的成立，革命有了统一的领导核心，并正式提出了十六字的资产阶级民主共和国纲领和首次揭橥了民族、民权、民生的三民主义旗帜。共和国和清王朝两种政治体制的对立，使清政府感到恐慌。内部的压力是统治机构中主要是汉族官员中对满洲贵族的专制日益不满。1904 年日胜俄败的日俄战争结局，在中国产生强烈震动，一般认为这是立宪制度对封建专制制度的胜利，中国要想改变贫弱状态，亦非立宪不可。清王朝统治机构中，汉族官员利用这种舆论向清最高统治施加压力，主张立宪，企图借此从满洲贵族手中分得部分权力。为了使大清王室不被潮流所推倒，慈禧决定以某种姿态进行欺骗和搪塞，因而有了 1905 年的五大臣出洋考察政治之举，并专门成立了“考察政治馆”的机构（后改称“宪政编查馆”）。

五大臣出洋考察对于清决定下诏预备立宪究竟有多大作用，似无本质的意义。因为整个“预备立宪”从一开始便是一场骗局。“走马观花”的考察，“不过一种腐败官僚之哑旅行”，回国后“委诸一素不相识亦不同行之外人使之代为报告”。慈禧下令“仿行宪政”，与其说是根据这一报告，毋宁说是根据早先的预谋。事实上，早在考察宪政大员尚未回国时，外国报纸便已看出慈禧的整个计划，说“清太后之欲立宪，实清太后愚民之术也”。

但是，预备立宪还是真真假假地搞起来了，主要采取了如下动作：

1. 颁布宪法大纲。光绪三十四年（1908 年）八月，以清帝名义公布了由宪政编查馆起草的《钦定宪法大纲》。“君上大权”是它的正文，“臣民权利义务”则是它的“附”文。即此便可知制定宪法的目的是为确立“君上”之权，并非为给人民以权利。两个部分共计 23 条，其中 17 条抄自君主立宪制的日本宪法，而删去的恰恰是日本宪法中用以限制天皇权利的条文。因而史家一针见血指出其“只可算为保障君权的宪法，与国民没有什么好处”。如规定“大清皇帝统治大清帝国，万世一系，永永尊戴”，“君上神圣尊严”

---

徐谦为戴季陶所作《中华民国与联邦组织》一书所写的序言。

李剑农：《戊戌以后三十年中国政治史》第 77 页。

不可侵犯”。“宪法大纲”根本拒绝采用西方“三权分立”制，在其“君上大权”中规定：“法律为君上实行司法权之用，命令为君上实行行政权之用，两权分立”，并写明“凡立法、行政、司法皆归总揽”。所谓“两权分立”也好，三权“总揽”也罢，控制阀均操于“君上”手中。更为奇特的是，对于虽在预备尚未出现的议会，宪法大纲却早已作出了种种限制，如“凡法律虽经议院议决而未奉诏令批准（值得注意的是“批准”两字）都不得见诸施行”，“凡一切军事皆非议院所得干涉”。关于宣战、媾和、缔约等重大国际关系事项，各国宪法均载明权在议会，而宪法大纲却规定“由君上亲裁，不得付议院议决”。此外，在同一时间公布的《议院法要领》中还规定“议院只有建议之权”，“所有议决事件应恭候钦定”，对于违法官员“议院只可指实弹劾，其用舍之权仍操之君上”，即使被议院弹劾，皇帝仍可照常任用，对这种无关宏旨的“弹劾”，亦只限于官员，对朝廷非但不允许弹劾，甚至连“不敬之语”亦不许有，“违者分别惩罚”。如此“立宪”，与封建君主专制制度没有多少两样。

2.成立资政院与各省咨议局，分别从名义上作为全国或各省的“民意机关”。

根据《资政院院章》的规定，设立资政院的目的是“钦遵谕旨，取决公论，预立上下议院基础”，为成立正式议院作准备。资政院议员以“钦选”、“互选”两种方法产生。“钦选”者包括：宗室王公世爵 16 人，满汉世爵 12 人，外藩王公世爵 14 人，宗室觉罗 6 人，各部院衙门官 32 人，硕学通儒 10 人，纳税多额者 10 人，以上共 100 人。互选者系由各省咨议局议员中产生，亦为 100 人。总计 200 人。资政院设总裁、副总裁各 2 人，总理全院事务。资政院常年会每年 1 次，每次 3 个月，临时会无定期，每次 1 个月。议员任期 3 年。资政院的职权是对下列事项进行议决：国家岁出入预算与决算、税法及公债、新定法典及其修改（不包括宪法）、其余奉特旨交议事项。资政院虽打着“民意机关”的旗号，实际不过是一个咨询机构，除了在《议院法要领》中已载明议院只有建议之权以外，在《资政院院章》中进一步规定当资政院对于国家岁出岁入预算决算税法公债新定法典及其修改等事项作出议决后，还要由议院会同军机大臣或各部行政大臣奏请皇帝裁夺。在这里，对于议院决议的生效，设置了两重障碍，一是奏请裁夺；二是这种“奏请”，必须由议院会同军机大臣或各部行政大臣一起出面，如果后者对议院决议有不同意见而拒不出面“奏请”，议院的决议便得不到皇帝的批准。这是以行政机关剥夺“民意机关”权力的无理条文。

各省咨议局早于资政院一年设立。1909 年上半年议员选举结束，同年 9 月 1 日正式成立。按照《咨议局章程》，成立咨议局的宗旨是“为各省采取舆论之地，以指陈通省利病，筹划地方治安”，后来又补充指出“为资政院储才之阶”，这是因为资政院议员中的一半来自各省咨议局。省咨议局议员定额在《咨议局章程》中有具体规定，最多的有顺直省的 140 人，浙江省 114 人，四川省 105 人，山东省 100 人，最少的吉林、黑龙江、新疆 3 省，各只 30 人。规定以上数额的依据，在“章程”中有附带说明，指出由于当时户口无确实统计，“不得已参酌各省取进学额及漕粮之数以定多寡。”以该省学额总数 5% 为准。东三省及新疆由于建省不久，学额漕粮俱难以作准，故



暂时决定一个数字。至于各省下属府、厅、州、县在举行选举时名额的分配，则以选举人多寡为标准，具体由本省督抚决定。省咨议局议员分一般议员与专额议员两类，前者指按上述定额选举产生的议员，后者指八旗制度尚未废除以前，有“旗籍”的各省驻防旗人，由于他们未编入所驻防地的“民籍”，如不为他们设立专额，便失去选举及被选议员的权利。专额议员在顺直省为10名，其余每省1—3名，均不包括在前面已提到的按学额与漕粮规定的各省额数以内。议员任期3年，期满后得连任1届。

省咨议局的性质名义上与西方资产阶级国家的地方议会相似；与资政院相比，它的民主性亦似充分一些，例如其议员全由选举产生，而不象资政院议员一半由皇帝“钦选”。但从其职权看，仍不能与西方国家地方议会相比。咨议局与地方行政长官督抚的关系是上下关系，从“章程”中可以看出，咨议局向督抚行文用“呈”，而督抚对咨议局则用“令”。凡咨议局议决事项，“呈候督抚公布施行”；如果督抚对于咨议局议决事项认为不可行，可“交令咨议局复议”。议员的资格审核，当选议员的公布，咨议局的议事内容、开会闭会，均根据督抚的命令。咨议局虽对地方行政进行某种限度内的监督，而咨议局本身则受督抚的严格监督。但咨议局对于督抚侵夺其权限或违背法律等事，得呈请资政院核办。这一条后来支持了一些省的咨议局敢于与本省督抚夺权，如浙江的筑路事件，江西的增加税收事件，湖南的公债，福建的预算，广东广西的禁赌禁烟，均爆发了咨议局与督抚之间的严重冲突。在这些冲突中，担任了议长职务的一些立宪派头头，因而大出风头，提高了自己在社会上的声望，也在一定意义上表明了立宪派对于封建专制制度的不满。

3.成立“责任内阁”。各省咨议局与全国资政院先后成立后，立宪派有了合法讲坛，活动更为活跃，大量发表函电，多次发起请愿，主张迅速召开正式国会和成立责任内阁。一些省的督抚，因不满于清政府正谋削减他们的职权，“也希望中央有一个正当的责任内阁出现”。1911年3月，摄政王载沣便以宣统名义下令设立“责任内阁”。在《新内阁官制》中规定内阁“辅弼皇帝担负责任”，设政事堂为内阁会议场所。内阁设总理大臣1名，协理大臣2名。凡颁布法令须经总理大臣、协理大臣会同相关的部务大臣副署，涉及所有各部的国务事项，由内阁全体阁员副署方为生效。内阁共设外务部、民政部、度支部、学部、陆军部、海军部、法部、农工商部、邮传部、理藩部等10个部，各部主管人称“尚书”，均为国务大臣。另设有弼德院用以制约内阁；典礼院掌管与行政无关系之典礼事项；法制院从事法规编纂；盐政院管理全国盐业行政；军咨府“赞襄军谋”，相当于现代国家的参谋本部。

清政府设立的第一个“责任内阁”，在13个国务大臣中满族贵族8人，蒙古贵族1人，汉族官僚4人。而在满族贵族8人中，皇族又占6人，因此，当时都称它为“皇族内阁”。

综观以上清政府标榜预备立宪所作出的三个动作，无一不是借着西方民主的外壳，抽出它原先的内核，偷换为维护封建皇权的政治工具。因此，史家评论说：“这就是皇族集权的大暴露，从此大家都明了载沣是怀着什么一种精神来立宪了。”

清政府的这种政治把戏不但欺骗不了资产阶级激进派，就连立宪派也大失所望，反清革命乃更加风起云涌。1911年10月，爆发了震惊中外的武昌

起义，紧接着驻河北滦州的陆军第 20 镇，在革命党人影响下，向清廷提出 12 项立宪条件，如政府不予采纳，即拟进兵北京。清政府惊慌失措，立即表示接受，下令解散皇族内阁，起用袁世凯重组内阁，并将资政院所拟宪法重要信条 19 条，立即“刊刻謄黄宣布”。这是清政府公布的第二份宪法类型的法令。它的内容，与《钦定宪法大纲》相比，除了继续坚持“皇统万世不易”，“皇帝神圣不可侵犯”以外，对皇权作了较多限制。如规定“皇帝之权以宪法所规定者为限”，“皇帝继承之顺序，于宪法规定之”，皇帝对内使用军队时“须依国会议决之特别条件”，“国际条约非经国会之议决不得缔结”等，均是对皇权的削弱。这是在全国革命力量打击下封建统治者苟延残喘而作出的退却，但它的退却是有限度的。在当时的世界各国，实行君主立宪制的主要有两种形式，一是“议会的君主立宪制”，君主只具有虚尊地位，不直接支配国家权力，最高立法权在议会，内阁对议会负责而不受君主指挥，例如英国；另一种是“二元的君主立宪制”，君主直接掌握行政权，内阁对君主负责，立法权虽归议会但君主对议会的决议有否决权，如当时的德意志帝国。清政府在五大臣出洋考察归来后，曾经再次派出使臣专程考察君主立宪制各国，对上述情形有所了解。在发布《钦定宪法大纲》时，清政府是企图采取一种比“二元的君主立宪制”更揽权的制度。在受到革命严重冲击，眼看帝国大厦即将倾覆时，又退而企图以“议会的君主立宪制”来自保，这便是清政府匆忙公布《十九信条》的原因，但为时已晚。不用说人民群众心向资产阶级共和国，就连立宪派也对清政府失望，他们中的许多头面人物撤回了对君主立宪制的支持，转而想在新政权中谋求一席之地。继武昌起义之后，属于清王朝前方屏障地位的长沙、九江、安庆先后响应，位于北京肘腋之地的山西亦宣告脱离清政府而独立，不到一个月，响应武昌起义者达 12 省。于是，清帝国灭亡之势遂不可逆转，而中华民国终于诞生。

## 第二章 资产阶级初建政权时的政治制度

从武昌起义到袁世凯解散国会并废弃《临时约法》，是资产阶级初建民主共和制度时期。其间经历湖北军政府、南京临时政府和北京临时政府三个阶段。湖北军政府不同于其它各省军政府，不但因为它产生于首义之地，它的制度对各省有示范意义；而且因为它被赋予代行中央政权的职责。南京临时政府是资产阶级共和制度的实验阶段，西方资产阶级政治制度的三大“支柱”——宪法、国会、总统与内阁——南京临时政府均以自己的独特形式付诸实行。北京临时政府虽以袁世凯为临时大总统，但政府的制度并非袁世凯制定，从其组织制度来说，仍与南京临时政府一脉相承，继续实验着资产阶级共和制。在这一套制度被袁世凯废弃后，才进入北洋军阀政治制度时期，这是革命史与政治制度史分期不同点之一。

## 第一节 湖北军政府与《鄂州约法》

1911年10月10日（农历辛亥年八月十九日），资产阶级革命党人发动武昌起义，当天占领全城。一个最迫切的问题是迅速建立革命的权力机关。但当时，革命党的领导人均由各种原因不能亲临指挥：革命军参谋长孙武在起义前因自制炸弹突然爆炸负伤入院，革命军总司令蒋翊武为躲避军警搜捕而出逃，原推定担任革命都督的刘公被隔绝在汉口，副都督刘英在京山县，其他领导人詹大悲、胡瑛陷身狱中。至于更高一级领导人同盟会中部负责人宋教仁等远在上海未及赶来。武昌起义是由下层革命党人在情况紧急时自动举行的，发难者是熊秉坤。起义军占领楚望台后，需要有力的指挥者，因熊秉坤在清政府的新军中仅是工程第8营后队正目，军阶低微，因而推出左队队官（相当连长）吴兆麟（过去曾经加入过革命团体）为起义军临时总指挥，熊秉坤为参谋长。

起义的次日黎明，起义者群集湖北省咨议局，商议成立革命政府。对清政府丧失信心而转轨支持革命的湖北立宪党人、湖北省咨议局局长汤化龙亦被邀到会。关于政府名称和政府首脑职位，早在1905年在东京成立同盟会时，就在“革命方略”中有过规定，政府称军政府，每军立一都督，称×军都督。湖北起义，自应称鄂军都督。会上，吴兆麟提议推举清军第21混成协（相当旅）统领黎元洪为中华民国军政府鄂军都督。革命党人早在起义前就曾酝酿过，为扩大起义影响，可暂推黎为临时都督。因而当吴兆麟一提出，即表示赞成。众人并推举汤化龙负责民政。（关于汤化龙的第一次革命职务，说法不一。有说为总参议的，有说任“秘书，负责民政”的。有说为民政总长的。黎元洪在与记者谈话时则称：“革命军之行政俱由前咨议局局长汤化龙执行。”未提具体职官名称。）

湖北军政府又称鄂军都督府，这是第一个地区性的革命政府。11月20日并被各省代表共认为代行中央政务的机关。但它的机构设置却变动甚多，因而造成后人研究的困难。在黎元洪被推为鄂军都督后，10月11日晚，成立“谋略处”，其成员中有首义的革命党人蔡济民、吴醒汉、李春萱、胡瑛等。“翌日即由谋略处商议都督府及军务、内务、财政、外交各部之组织”。“当即推定了参谋部人选，以张景良为参谋长，杨开甲、吴兆麟为副，其他三个部人选未定”。可见谋略处筹划了军政府机构设置及推定人选事宜，但不是后来有人所说的“临时性的革命最高政权”，因为就在谋略处举行首次会议后，军政府各部便告成立。

10月12日，即成立谋略处的次日，革命党人“再集咨议局开会，觉各部人员俱未规定，办事极感不便”，便推定各部正副部长如下：

---

张国淦：《辛亥革命史料》第87页。另据张难先《都督府之组织设施及人选》载《辛亥革命》第五册则谓系立宪党人刘赓推举。

《民立报》，1911年10月20日。

张国淦：《辛亥革命史料》第83页。

《黎元洪之得意谈》，《时报》1911年10月21日。

吴醒汉：《武昌起义三日记》。

张难先：《湖北革命知之录》。

张难先：《湖北革命知之录》第273页。

参谋部（人选未变）

军务部长孙武（当时仍在养伤，未到任）

副部长蒋翊武（当时出逃在外，未归）

副部长张振武（代理部长）

副部长蔡绍忠（负责办事）

政务部长汤化龙（未到任）

副部长张知本

外交部长胡瑛

副部长王正廷（尚在上海，未到任）

为正式建立鄂军政府，于10月14日制定了民国第一个政府组织法《军政府暂行条例》。这一条例系革命党人“邀请地方绅耆组织军政府大纲”，由汤化龙、胡瑞霖（咨议局议员），黄中恺（汤留日时同学）等人所拟。《条例》共6章24条，内容特点是都督握有军政大权。规定军政府由司令部、军务部、参谋部、政事部四个部构成。四部“均直辖于都督，受都督之指挥命令，执行主管事务”，“凡发布命令及任免文武各官，均属都督之大权”，“司令、军务、参谋部自下级军官以上，政事部自局长以上，均由都督亲任”。对四个部的组织机构均作了规定：司令部总长由都督兼任；司令官分两种：中央司令官若干人由都督亲任，地方司令官由各地镇守军事长官兼充，禀承都督执行任务。军务部置部长、副长各1人及7课。参谋部置参谋长、副长各1人，参谋官若干人。政事部置部长、副长各1人及7局，并特别规定“政事部条例另定之”。事后不久，政事部长汤化龙又另订了政事部组织条例。

对于汤化龙等人拟的军政府暂行条例，后人有极严厉的批评，批评之一是条例集大权于都督，造成黎元洪排挤革命党人的法理根据。但考察历史，集权于都督本是同盟会创立时所规定。同盟会为供各地起义之应用所编定的“革命方略”中就有“军都督有全权掌握军务，便宜行事”的规定，各地在拟订都督府条例时自然以它为准绳。陈其美成立沪军都督府所制订的《沪军都督府条例》中同样规定了沪军都督握有巨大权力：沪军都督府下设司令、参谋、军务三部“均直辖于都督，受都督之指挥命令，执行主管事务”，凡发布命令和赏罚、任免各部及各营文武人员“均属都督之大权”。从内容到行文很多均与鄂军政府条例相同。铸成大错的是湖北革命党人推出黎元洪这样一名旧军人当了革命的都督。

汤化龙等在所拟的军政府暂行条例中包藏的祸心，表现在将政事部扩大为包容了政府主要职能的一个庞大机构。条例规定政事部下设外务、内务、财政、司法、交通、文书、编制等七个局，并实行“军民分治”，以摆脱革命党人（当时革命党人的职务较多侧重在军务方面，以应付严重军事形势）的制约。

为诱使革命党人接受这一条例，汤化龙拉拢同盟会中部总会领导人之一的居正，由居正假托孙中山名义将条例交付讨论，遂获通过。于是，一批旧官僚和立宪党人纷纷进入军政府，政事部7个局的正副局长中，除司法局长

---

《湖北革命实录长编》。

逸民：《辛壬闻见录》。

《沪军都督府条例》，载《辛亥革命在上海史料选辑》。

张知本是老同盟会员外，“几乎成了清一色的旧派人物”。汤化龙“集旧日朋好”控制了军政府。

取消谋略处后，为安排刘公，另设总监部，以刘公为总监察。

革命党人对这种状况感到不安。10月25日，孙武、刘公、张振武、居正等举行会议，提议改变机构设置方法。为不致引起震动，采取了较策略的说法：各省反正以后，均表示推戴鄂军政府，为适应这一形势，应改局为部，“以重全国瞻仰”。这一意见得到赞成，于是对原《军政府暂行条例》作了重要修订，成为《中华民国鄂军政府改订暂行条例》。共4章15条，主要的不同是：成立由革命党人组成的军事参议会以制约都督职权，规定都督发布的命令，除关于军事者外，凡关系人民权利自由者，均由军事参议会决议施行；改变了都督府的机构设置，取消了包揽大权的政事部，新设内务、外交、理财、交通、司法、编辑6个部，连同原来的军令、军务、参谋、总监四部，共10个部，名单如下：

军令部，部长杜锡钧（原清军管带）  
参谋部，部长杨开甲（原清军标统）  
理财部，部长胡子笏（原咨议局议员）  
司法部，部长张知本（同盟会员）  
外交部，部长胡瑛（同盟会员）  
内务部，部长冯开濬（留日学生）  
交通部，部长熊继贞（同盟会员）  
编辑部，部长汤化龙（原咨议局议长）  
总监部，部长刘公（共进会首领之一）  
军务部，部长孙武（共进会首领之一）

上述名单中，革命党人任部长的有5个部，汤化龙只作了编辑部长，负责法规的编纂。

10月28日，黄兴偕同宋教仁、李书城到达武昌，加强了革命领导力量。当天晤黎元洪于都督府，“黎请黄任战时总司令”，李书城为参谋长。宋教仁协助军政府处理外交事务。

11月初，宋教仁、居正、刘公、孙武、张知本等商议，认为仅有政府组织法还不够，尚需有一个根本法类型的法规。众人推宋教仁起草。宋教仁早年喜爱研习法律，曾入日本东京法政大学研究各国宪法和政治制度，对西方三权分立制度十分赞赏。因而他为鄂军政府草拟的约法（定名为《中华民国鄂州临时约法》，简称《鄂州约法》），是一个三权分立的法律，共7章60条。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”。行政权由“都督及其任命之政务委员”行使，立法权属“议会”，司法权则归

---

《辛亥首义回忆录》第2辑第170页。

《黎副总统历史》，《宪法新闻》第9期。

《内务司实录》，《武昌起义档案资料选编》上册。

杨玉如：《辛亥革命先著记》第81—82页。

《湖北革命实录长编》。

《湖北革命知之录》为编制部长。

章裕昆：《文学社武昌首义纪实》第59页。

《时报》1911年11月9日。

“法司”。《鄂州约法》对这三方面职权均有明确的划分，如：

都督由人民公举，代表鄂州政府总揽政务，有宣战、媾和、大赦、特赦、制定官制官规、任命官员、统率水陆军、宣布戒严之权。政务委员依都督之任命执行政务，发布命令，负其责任，于都督公布法律及其他有关政务之命令时，就其主管事务需副署之。

议会由议员组成，议员由人民选举产生。有制定法律、通过条约、议定预算决算、向政务委员提出质询，并对违法失职的政务委员进行弹劾等项职权。

法司由都督任命之法官组成，依法审理除行政诉讼以外的各种诉讼。法官除依法受刑罚宣告或应免职的惩戒宣告外不得免职。

这是中国历史上第一次采用三权分立原则的政权根本法。它首次正式规定人民依法享有民主权利，享有“自由保有财产”和“自由营业”的权利。取得政权的中国资产阶级在这里以法律形式宣告自己的胜利并维护既得的成果。

《鄂州约法》于11月9日公布，实际并未施行，因为在这以前两天（11月7日），黎元洪已着手筹备组织中央政府，汉、沪两方为充当权力中心而展开了一番争夺。随着临时议事机构的产生和“临时政府组织大纲”的制订，《鄂州约法》就不被人们注意了。

## 第二节 民国第一个议政机关

### 1. 各省代表会

辛亥革命后资产阶级领导的第一个议政机关是“各省都督府代表联合会”（简称各省代表会）。这是一个具有某种议会职能的过渡机构。

武昌起义后关于临时中央政府的组织，最早由鄂军都督府于11月7日通电提出。通電請各省派全權委員至武昌組織臨時政府。隨即因考慮各省全權委員不可能很快來到，再次通電各省提出變通辦法：“先由各省電舉各部政務長，擇其得多數票者來鄂。”至于临时政府应设立哪些部，电报提出：“敝省拟中央政府暂设七部：一内务，二外交，三教育，四财政，五交通，六军政，七司法”，并提出了拟担任各部部长者应具有“声望素著，中外咸知，并能出任政务”为条件。当时各省已先期推举伍廷芳、温宗尧两人为外交正副代表，“其余各首长应请协举电知敝省，候汇齐后，其得多数当选者，一面电聘，一面通告。”

黎元洪的电报由于芜湖至九江间电缆损坏，江、浙、沪未曾收到。11日，江苏都督程德全（旧官僚）和浙江都督汤寿潜（立宪派）联名致电沪军都督陈其美（著名革命党人），提出了在上海组织中央政府的建议。电报说，美国立国之初，“所以苦战八年，收最后之成功者，赖十三州会议总机关有统一进行维持秩序之力也”，通電提出，“上海一埠，為中外耳目所寄，又為交通便利不受兵禍之地，急宜仿照美國第一次會議方法，于上海設立臨時會議機關，磋商對內對外妥善方法”，“務請各省舉派代表，迅即蒞沪集議”。通電並附有集議方法如下：

- 一、各省旧咨议局，各举代表1人；
- 二、各省现时都督府，各派代表1人，均常驻上海；
- 三、以江苏省教育总会为招待所；
- 四、两省以上代表到会，即行开议，续到者，随到随与议。

第二天，江、浙两省都督府派出的代表雷奋等4人向各省发出内容相同的通電。第三天，陈其美亦向各省通電，理由与方法均与江、浙都督的通電同。

对鄂、沪两地的两种创议，各地分别表示响应。据黎元洪在致江、浙都督书中说，“广州、桂林、长沙、南昌、九江等处复电，均已派遣代表首途，而湘、赣代表均已先后到鄂。”但因上海交通便利，又不象武昌当时正面对着清军冯国璋部的疯狂进攻，因而到11月15日，“各省代表陆续到沪者计有十省，即开第一次会议，当议决定名为各省都督府代表联合会。”（一说浙江、江苏、镇江、福建、山东、湖南、上海7处）。17日，代表联合会得知武昌亦曾发出过请各省派代表赴鄂的通電，但仍认为代表联合会应设在上海。为此，黎元洪连连发函，催促上海代表赴鄂，提出“大局初定，非组织临时政府，内政、外交均无主体，极为可危。”坚持武昌系首义之地，政府

---

张难先：《湖北革命知之录》第355页。

《黎元洪致江浙都督书》，载孙曜编《中华民国史料》。

谢振民：《中华民国立法史》第47页。

高劳：《辛亥革命史》，《近代中国史料丛刊》第87辑。



应设于武昌。各省代表联合会不得不于11月20日作出决议，“承认武昌为民国中央军政府所在地，以鄂军都督执行中央政务”，但仍不同意将代表联合会迁往武昌。22日，武昌方面派出的居正、陶凤集抵达上海，力劝各省代表赴鄂。次日，各省代表联合会才正式决定迁鄂，但各省仍留一人在沪，“联络声气，为通信机关”。鄂、沪争当权力中心的纠纷这才告一段落。

这场纠纷的背后，包含了复杂的政治原因。立宪派自从对清廷丧失信心后，即以主要精力在各省扩展势力，在革命阵营内部与革命党人相争夺。程德全、汤寿潜都有深刻的立宪派的背景，他们取得江、浙都督位置后，企图利用长江三角洲经济、人文等优越条件，操纵政局，但碍于沪军都督陈其美（同盟会中部总会发起人之一），便由立宪派名流唐文治、刘树森、雷奋、赵凤昌等十三人联名致书陈其美，主张取消沪军都督府，交由程德全统一管辖，“上海亦苏省之一部分，若行政亦经分立，殊与全省统一有碍。”这一主张被陈其美坚决拒绝。程德全、汤寿潜关于召集各省代表集议的电报之所以首先发给陈其美，是被迫承认沪军都督存在的事实。而陈其美之所以响应这一倡议，并非对程、汤无保留地支持，而是为了摆脱自己被旧势力处处掣肘的困境，他曾抱怨上海“地居下邑，事事为人阻挠”，因而采取了“拟邀各省同志代表联合来沪，组织临时议会”的决策，以“注重于进取”。在这种背景下，江浙集团和沪军都督结成了暂时的同盟，与鄂方争夺组织中央政府的权力。

武昌在当时环境下理应居于正统地位。它是首义之地，各省先后宣布脱离清廷而独立后，均视武昌为中心。由于武汉地区斗争激烈，同盟会大批骨干云集，在那里成立中央政府的条件也是具备的。

各省代表联合会由上海到达武昌时，汉阳已失守，武昌全城在龟山清军大炮射程以内，形势危险，代表联合会乃移至汉口英租界顺昌洋行举行。11月30日，举行第一次会议，到会者有24人，代表11省（鄂、湘、鲁、皖、江、浙、闽、桂、川、直、豫）推同盟会中部总会发起人之一的谭人凤为议长。代表中，革命派与立宪派的势力几乎相等，另有少数旧官僚。

## 2. 临时政府组织大纲

成立中央政府，先须制订一份组织大纲。12月2日，代表会作出了相应的决议，并推雷奋（江苏代表，立宪派）、马君武（江苏代表，同盟会）、王正廷（湖北代表，同盟会）3人为临时政府组织大纲起草员（曾说由宋教仁起草，不确）。第二天，《临时政府组织大纲》即匆匆提出并由22名代表签名后公布（代表总数24人，但按照各省代表联合会议事规则，只有已独立各省所派代表才有投票权，而参加武昌代表会的谷钟秀——直隶省和黄可权——河南省，所在的两个省还在清廷统治下，他们均系以旧咨议局议员代表资格出席，不能参加投票，因而在《临时政府组织大纲》上签名的仅22人）。

《临时政府组织大纲》共4章21条。它对构成国家权力的总统、议会、行政各部职权分别作了规定：

---

《唐文治等上沪军都督书》，见《辛亥革命在上海史料选辑》。

名单见谢振民《中华民国立法史》附录。

《南京临时政府公报》第1、2号。

临时大总统由各省代表选举产生，投票权每省以 1 票为限。临时大总统的职权是统治全国，统率陆海军，经参议院同意实施宣战、媾和、缔约及任用行政各部部长。

立法机关为参议院，以各省都督府所派的 3 名参议员组成，派遣方法由各省都督自定。其职权是议决宣战、媾和、缔约，通过对行政各部长的任命，议决政府预算、税法、币制、发行公债、议决暂行法律等。参议院所议决的事项，临时大总统“如不以为然”，可于 10 天内交参议院复议。在复议中，如到会参议员 2/3 以上仍持前议，临时大总统应发交各部执行。

行政机关设外交、内务、财政、军务、交通 5 部，各部设部长 1 人。

司法机关为临时中央审判所，但其组织机构还未及规定。

从以上内容可以看出，《临时政府组织大纲》有两个特点。一、内容不完整，不是一份全面的政府组织大纲。大纲第一章为临时大总统，第二章参议院，第三章行政各部，第四章附则，而对政权机构重要组成之一的司法机关只有“设立中央临时审判所”一语。行政各部在政府中的地位，尤其是与临时大总统的关系及与参议院的关系，均未作规定，反映了处在清军炮口威胁下制订法律的匆迫状态。二、受美国宪法的影响，基本上采用了总统制，所谓总统制是国家元首与政府行政首领集于一身的制度。在这种制度下，国务员对总统负责而不是对议会负责，总统则对全体国民负责而不必对议会负责，议会与行政互相分离，独立行使职权。美国是总统制的典型。《临时政府组织大纲》没有规定大总统对参议院负责，表明大总统不必对议会负责；国务员与大总统的关系规定为“辅佐大总统办理本部事务”，便是对大总统负责而不对议会负责；在议会职权中亦未列入对国务员的不信任投票权，进一步证明国务员只须获得大总统信任便能坐稳位置。在各部部长之上不设内阁总理亦是总统制国家经常采用的。再如参议员选举大总统，并非每一议员均有投票权，而是每省限投一票，这亦与美国十三州代表会议的规定相同。就连临时大总统对参议院议决事项以 10 日为限的一次性否决权，亦与美制相同。

《临时政府组织大纲》作为组织政府机构的法典，本可以不对国体和人民的地位、权利作出规定，但既然列入了关于最高立法机关——参议院的条款，就是表明这份组织大纲已具有宪法性质，则人们批评它忽略了国体和人民的地位与权利的规定就是正当的了。此外，这份组织大纲还规定临时政府成立后 6 个月内召集国民议会，组织大纲的施行期限以中华民国宪法成立之日为止，这两条表明中国民族资产阶级设想在很短的时间内，中国就可实行宪政，而没有认识到彻底铲除帝国主义在华势力和封建军阀势力的艰巨性和长期性，从而造成了刚刚降生的中华民国的种种厄运。

### 第三节 南京临时政府

#### 1. 首任大总统的推定

在武昌组织临时政府既然由于战局不利一时无法进行，上海方面就再一次活跃起来。宋教仁不是各省都督府代表联合会的成员，因而不参与制订《临时政府组织大纲》的工作。他从武昌回到上海后，与陈其美相结合，从事组织临时政府的活动。汤化龙自从由政事部长贬为编辑部长后，操纵武昌军政府的打算落了空，就竭力讨好当时在武昌的黄兴和宋教仁，取得了他们尤其是黄兴的信任。汉阳失守后，11月27日，黄兴偕汤化龙等人离汉返沪，12月1日到达上海，上海正式成为筹组临时政府的中心。当天，宋教仁等联名致电各省：“各省代表早经多数赴鄂，鄂垣军务正紧，急难开议，现由留沪代表申请折回。组织临时政府之议决不因汉阳之失而阻。”

为掌握建立临时政府的主动权，宋教仁、陈其美等于4日召开共和联合会大会，出席者除留沪各省代表外，还有汤寿潜、程德全及其他在沪名流。大会公举黄兴为“假定大元帅，黎元洪为副元帅”。次日又议决大元帅职权为“主持组织中华民国临时政府”，副元帅兼任鄂军都督，仍驻武昌。这些活动是在立宪派的支持下进行的。各省都督府代表联合会留沪联络处由福建代表、福建省旧咨议局书记长林长民（立宪派）负责。黄兴由武昌返沪后，林长民与汤化龙均成为他的智囊人物。因此，无论是在武昌还是在上海组织临时政府，立宪派势力都已牢牢楔入。

上海方面公推大元帅、副元帅的做法虽是为了保证革命党的领导权，但违反了各省都督府代表联合会的组织规程。以林长民为首的在上海的各省代表，仅是代表联合会的一个通信机关，无权作出这样重大的组织决定。武昌方面当即来电要求取消以上决议。黄兴亦坚辞不就。

长江下游军事形势的发展对上海革命党人有利。早些时候，黄兴在汉阳失守时曾提出放弃武汉、进取南京建立临时政府的战略主张，被武昌方面反对。12月2日，由上海、浙江、江苏的军队组成的联军一举攻克南京，人心为之大振。在上海的各省代表当即召开会议，提出以南京为临时政府所在地，并将南京光复的消息和迁都南京的意见电告汉口代表会。汉口代表会由于武汉地区形势日蹙，乃决定各代表离汉赴宁。

组织临时政府最关键的是选举产生临时大总统。孙中山领导革命功勋卓著，当选大总统群众呼声极高，早在武昌起义后不久，湖北军政府便假借孙中山名义发布《中华民国军政府大总统孙布告》，即为证明。但他远在海外，尚无确切归期。而国内政治形势，却把一个旧人物推到了革命舞台的中央，此人便是当时正挥戈与革命为敌的袁世凯。武昌起义后，革命党内蔓延一股妥协空气，企望不经过大的流血斗争和平地使清帝退位，实现全国共和。革命党人深知清廷已成朽极之木，只要一旦失去袁世凯的支撑，它便会迅速崩塌。因而争取袁世凯“反正来归”，便成为南方阵营的大目标。首先向袁世凯发出这一信息的是11月8日黎元洪致袁世凯的信。信中提出袁“如赞成共和，当推为第一任之总统”。这不只是黎个人的意见。因为信发出的第二天，

---

《宋教仁集》上册第369页。

《中华民国公报》，载《孙中山集外集》第541页。

正在武昌督师的黄兴亦写信给这一位敌军统帅，劝他做拿破仑和华盛顿，并保证南北将会“拱手听命”。第三天，宋教仁又在武昌一次会议上说袁如能转戈北上，“可举为大统领”。值得注意的是在这三天中，鄂军都督府正连续两次向独立各省发出通电，提议从速筹建革命的临时中央政府。可见筹建政府与许诺袁世凯当总统之间是有联系的。16日，正在法国的孙中山向武昌政府表示了他对于民国总统人选的意见，电报说：“总统自当推定黎君，闻黎有请推袁之说，合宜亦善。”老谋深算的袁世凯利用这一时机勾结英国驻华外交官出面议和，提出三项条件：停战、清帝退位、举袁世凯为总统。因此，汉口的各省代表会于12月2日作出决定，虚临时总统之席以待袁反正来归。以上事实说明，在推举民国首任大总统时，从一开始就以袁世凯为首选目标，而孙中山却被搁置一边，可见南方革命势力中的一些要人政治上的晦明已达到何等程度！

南京光复后，12月14日，各省代表分别自汉口、上海齐集南京，出席代表会的省增至17省，代表人数为45人（江苏2，浙江5，山西3，陕西2，安徽3，湖北5，湖南4，四川2，云南3，山东1，江西5，福建2，广东2，广西2，奉天1，直隶2，河南1），选出浙江代表汤尔和（留日医学专家）为议长，广东代表王宠惠（同盟会）为副议长。原定于12月16日选举黄兴为临时总统，袁世凯唯恐自己的总统地位成为泡影，急遣唐绍仪为代表至武昌转达袁世凯已表示赞同共和之意。武昌方面也立即把这一消息通知南京，南京代表会乃于15日临时决定取消原定于次日举行的总统选举会，等待袁世凯。组织临时政府的工作又告搁浅。

正在这时，孙中山自海外归国。12月25日，他在胡汉民等陪同下，踏上上海外滩金利源码头。革命党人极为兴奋，主张立即选举孙中山为临时大总统。立宪派见到袁世凯一时不可能来南京主持政务，于是表示孙中山“如能担任危局，各方实所赞成”。各省代表联合会将“虚位待袁”的主张征询孙中山，孙复电云：“袁如赞成共和，情愿将所得之临时大总统退让与袁，以促共和早日实现。”

各省代表联合会决定于12月29日举行临时大总统选举会。先于前一日投票选举临时大总统候选人，当天没有开启投票箱。29日上午10时，选举会正式召开，当场开启票箱，宣布昨日投票产生的临时大总统候选人为孙中山、黄兴、黎元洪3人。接着由到会17省都督府代表，按每省一票的规定，由会议主席汤尔和逐呼省名，依次选举。结果孙中山得16票，黄兴得1票，黎元洪为零票。孙中山当选为中华民国临时大总统。中国资产阶级共和国的第一任元首至此产生，各省代表欢呼志庆。

国家名称虽在武昌起义时已宣布称为中华民国，但未经正式程序的议决和宣告。根据孙中山的提议，各省代表联合会于12月31日通过决议，改国号为中华民国，以黄帝纪元四千六百零九年十一月十三日（阴历）为中华民国元年元旦（阳历）。

---

孙中山：《致民国军政府电》，1911年11月16日。

名单见谷钟秀：《中华民国开国史》附录和顾敦鏐《中国议会史》第47—98页。另据李新：《中华民国史·中华民国的创立》记为14省，39人，名单未见。

吴景濂：《组织南京临时政府的亲身经历》。

## 2. 临时政府的建制

1912年1月1日，孙中山偕同前去迎接他的汤尔和、王宠惠，以及他的军事顾问荷马李将军离沪，下午到达南京下关火车站，即换成专轨火车至城内总统府（原两江总督公署）。当晚10时，举行就职典礼。孙中山郑重宣誓，表示“以忠于国，为众服务”，接着发表宣言书，再一次强调提出了“服务尽责”的观念。这是在中国政治史上第一个国家元首把担任最高领导职务看作“服务”，一扫几千年旧的统治意识，给人民以全新的政治形象。各省代表联合会代理议长景耀月向孙中山授以大总统印玺和绶带，以供“发号施令，崇为符信”。

组织临时中央政府的工作，在这以前已经开始。在孙中山自海外归国的次日，各界领袖“假上海哈同花园公宴总理”，“晚间复集总理寓所，会商政府组织方案”。同盟会内部对于政府的组织原则发生分歧，焦点在于是采取美国式的总统制还是法国式的责任内阁制。宋教仁坚决主张实行责任内阁制，为此他受到包括孙中山在内的许多人的反对。“钝初（即宋教仁）主张内阁制，总理力持不可，克强（黄兴）劝钝初取消提议。”不少人认为宋教仁是自己想当总理，胡汉民就说“钝初始欲戴（孙中山）为总统，己为总理”。最后，宋教仁的意见被拒绝，临时政府确定为总统制。

《临时政府组织大纲》中本无设立副总统的规定，行政各部也只设5个部，这对于当时安置黎元洪及各派头面人物殊有不便，因而孙中山在当选后即派黄兴由沪至宁，向代表联合会提出修改《临时政府组织大纲》的建议。1月2日，代表联合会决定对组织大纲作若干修正，主要是增设副总统，删除了设立5个部的规定，意味着可以根据实际需要灵活设部。

孙中山提出临时政府设立9个部。关于各部首领的称谓，在《临时政府组织大纲》中规定“各部设部长一人”。后在筹备人事制度时，又拟改设正、副职各1，“定名太卿、少卿”，在同盟会事务所讨论时均表赞成，便托居正“铸印备用”。“嗣经正式讨论，以卿相名称，古则古矣，但含有专制封建意味，不合共和体制，决称总长次长”。由于有这样一个变化，因而居正有“戏阅韬园女子兵，群来内部唤卿卿”的诗，“而卿卿之话头，犹流露于茶余酒后间也”。

1月3日，各省代表联合会举行临时副总统选举会，出席34人，代表17省，黎元洪以17票全票当选。当天的代表联合会还就孙中山提出的9位总长名单进行讨论。会议对提名宋教仁为内务总长、章炳麟为教育总长持反对意见。孙中山便改提程德全、蔡元培分掌内务、教育，获得通过。9位总长名单如下：

陆军总长黄兴	海军总长黄钟瑛
外交总长王宠惠	内务总长程德全
财政总长陈锦涛	司法总长伍廷芳
教育总长蔡元培	实业总长张謇

---

景耀月：《各省代表祝大总统莅任词》。

居正：《梅川日记》。

《胡汉民自传》。

居正：《梅川谱牒》第18页。

交通总长汤寿潜

9日，孙中山又下令设立参谋部，黄兴兼总长。

南京临时政府的成立，应以什么为标志。有人以孙中山就任临时大总统为中华民国政府正式成立的日子。但光有一个临时大总统不能说已有了一个政府。只有政府各部机构已经议会批准，才是这一政府成立的标志。据此，1912年1月3日，副总统被选出，9个部总长名单获得通过，这个日子表明中华民国政府已诞生。当然，各部正式开始办公，则还在后来，最早为陆军部，1月9日；最晚的是参谋部，2月6日。这些日子通常不作为政府成立的标志。

孙中山虽在1月3日颁布了《中华民国临时政府中央行政各部及其权限》，作为设置中央政府各机构的依据，但此文未经立法机构议决，而据临时政府组织大纲规定，“大总统制定官制官规，须经参议院同意”。因而，当临时参议院于1月28日成立后，孙中山于2月初将法制局所拟各部官制通则21条，陆军部官制30条，外交部官制7条，内务部官制9条，交通部官制7条，教育部官制7条等咨送参议院，以完成立法手续。

依上述官制法令的规定，除陆、海两部外，各部设承政厅（相当于秘书厅），掌管机要，收发文书，典守印信，管理会计，纪录史事等。部下设司、科等层级。职官名称各部并不一致，多称参事（参与部务）、佾事（即科长）、主事（科员）、录事（办事员）。此外，亦有设局与处的，职官名称亦有相应变动。各部所设司如下：陆军部设军衡、军务、军需、军械、军法、军学、军医7司；海军部设军政、教育、船政、经理、司法、舰政6司及军机、上海要港司令2处；司法部设法务、狱务2司；外交部设外政、通商、编译、庶务4司；财政部设赋税、公债、钱法、库务、会计5司；内务部设民治、职方、警政、礼教、土木、卫生6司；交通部设路政、邮政、电政、航政4司；教育部设普通教育、专门教育、社会教育3司；实业部设农政、工政、商政、矿政4司。

除以上行政各部外，还有大总统直辖机关，它们的职责是为大总统行使其权力服务，主要机构有：

总统府秘书处，置秘书长1人，秘书若干人，下设各科分掌总务、文牒、军事、财政、民政、英文、电报等事务。

法制院（局），其名称常有变化。1月12日孙中山咨请参议院设立编订法律的机构时，称法制局。15日公布的《法制院官职令》改局为院。3月，参议院在北迁前夕再一次议决该机构的官制时又称为局。法制院直属临时大总统，法制局则隶属于国务院总理。

印铸局，掌官用文书、票券、勋章、徽章、印信、关防、图记及其物品事务，置局长1人，直属临时大总统。参议院北迁前夕议决改隶国务院总理。

公报局，掌临时政府公报的编纂及印刷发行，置局长1人，直属临时大总统。

铨叙局，掌职员任免升迁、给予官位官阶、授勋赏恤等，置局长1人，直属临时大总统（该局实际并未成立）。

按照规定，大总统任命上述官员不须立法机构同意，因而孙中山径自下

---

许师慎：《国父当选临时大总统实录》。

伦父：《民国行政机关之改革》。

令以胡汉民为秘书长，宋教仁为法制院长，黄复生为印铸局长。

军事机关亦隶属于大总统。临时政府陆军、海军两部为军事行政机关，已入政府系列，后来采用责任内阁制，它们属于内阁，其总长均为阁员。参谋部（参谋本部）为军令机关，不入政府系列，直接隶属大总统，在内阁制度下参谋总长不是阁员。南京临时政府时期另一军事机关为大本营，其全称为“中华民国陆海军大元帅大本营”。按其性质应为最高军事统率机关，例由国家元首兼任。但在民国初创时，由于政治上的纷繁复杂，使大本营制度与临时大总统制度发生矛盾，造成后人研究上的困难和某些史书记载的不确。

大元帅产生于孙中山归国以前，大元帅的人选问题第一次公开暴露了革命阵营中新、旧势力的矛盾。经过上海方面和湖北方面的冲突与协商，最终决定黎元洪为大元帅，黄兴为副，大元帅委托副元帅组织临时政府。顾名思义，大元帅应是全部军队的最高统帅，但事实上，南方革命军队的实权在黄兴手中，大元帅始终不是一个军事实职。南京临时政府成立，武汉方面争权失败后，1912年1月4日，黎元洪在武汉举行湖北军政府全体会议。会议决定“即建大元帅府实行大元帅职务”，“前此大元帅委托黄副元帅组织临时政府之委任电即从此取消”。会议的这一决定明显与《临时政府组织大纲》第三条“临时大总统有统率海陆军之权”相抵触。因而在“临时政府公报”中，从不见有大元帅府的机构及职官，仅“大本营兵站”一单位，见于任命名单。兵站设总监1人，由参谋总长黄兴兼；次监1人，参谋次长钮永建兼。下设作战局与兵站局，均由参谋部局长兼任。可见大本营兵站实系总统府参谋部，不属黎元洪“大元帅”指挥。3月27日，孙中山下令：“民国统一，战事终息，大本营名目，应即取消。”

以上是南京临时政府机构设置的大体情况。

临时政府10总长中，实业张謇、交通汤寿潜为江浙立宪派首领，司法伍廷芳、财政陈锦涛为旧官僚，内务程德全既为旧官吏又与立宪派关系密切，海军黄钟瑛系刚起义的舰长。同盟会仅居陆军、外交、教育、参谋四部，并不占优势，这是在当时政治现实下为稳定时局不得不采取的做法，即孙中山所说“收罗海内名宿”，“不问其党与省也”。但当时革命势力还不巩固，立宪派“附和”革命的真实目的尚未暴露，这样做，预伏了极大的危险，尤其当同盟会的某些重要人物也对立宪派的真面目认识不清时，这种危险就更严重。这次组阁，是由黄兴具体主持。他的政治倾向由于与立宪派密切往来而“日以右倾”。还在黄兴督师汉阳时，江浙立宪派张謇、汤寿潜、赵凤昌等即推派庄蕴宽到武汉去见黄兴，拉他来沪组织临时政府。黄兴来沪后，立宪派汤化龙、林长民成了他的文电起草人。黄兴对立宪派日有好感，在筹组临时政府时，除引荐张謇、汤寿潜外，还曾提出由立宪派熊希龄任财政总长。后虽被孙中山拒绝，但对张、汤的引荐终获通过。在黄兴所掌握的陆军部中，“秘书长和秘书由汤化龙与林长民分别担任”。这反映出同盟会一部分人在武昌起义后，政治倾向上的变化。

---

《湖北省会议纪实》，《辛亥革命始末记》第121页。

孙中山：《复蔡元培函》，1911年1月12日。

《胡汉民自传》。

李书城：《辛亥前后黄克强先生的革命活动》。

当然，同盟会还不愿意放弃对临时政府的领导，因而提出了“部长取名，次长取实”的原则，即在任用“名宿”为部长“以收缙绅之望”的同时，由同盟会员作次长以掌握各部实权。孙中山直接任命的各部次长名单如下：

陆军次长蒋作宾 海军次长汤芎铭  
外交次长魏宸祖 内务次长居正  
财政次长王鸿猷 司法次长吕志伊  
教育次长景耀月 实业次长马君武  
交通次长于右任

“次长悉为党员”，只有海军次长汤芎铭，原系清海军副舰长，对他的任用，曾引起一场风波。张继说：“汤芎铭即在欧洲盗总理皮包之人，克强竟不知，亦任为海军次长，更招物议。”但参与组阁的于右任说汤芎铭在巴黎偷孙中山皮包向清政府驻法国公使邀功“这一件事，总理从未对人讲过，黄先生和我根本不曾知道，内阁名单提交总理时，总理亦无不愉快的表示。及至欧洲留学生把事情揭穿，我们感到非常不安”。

临时政府的人事安排虽告竣，但机构的运转还障碍重重。立宪派和旧官吏虽加入了政府，却并不想真正合作。交通总长汤寿潜并未就任，不久，临时政府改任他为南洋劝募公债总理，从此远走南洋。内务总长程德全称“病”住在上海租界。实业总长张謇根本不去南京，却在财政上对临时政府进行种种刁难和攻击。此外，伍廷芳继续从事与北方的议和，并未过问司法部，财政总长陈锦涛也只顾忙于在上海张罗借款，“故各部悉由次长代替。部长负责者，黄、王、蔡耳”。

南京临时政府是资产阶级革命派掌握领导权，立宪派（上层资产阶级的政治代表）与具有自由倾向的地方官僚参加的三派联合政权。从基本的方面看，它是一个革命政权。但是，由于它处于初创时期，政权的构造还很不完全。例如，代替民意机关的各省代表联合会和随后成立的临时参议院，只是各省都督府所派出的代表组成，并不能直接反映民意。司法机关并未改变受行政控制的状况，一些司法法规沿用清制，实行行政、司法合一的审判机构。孙中山下令废除“笞杖、枷号及其他不法刑具”，但由于执法者大都为旧官吏，许多地方由县官兼充审判官，每当审案时，便鞭打声、号叫声大作。

临时政府的用人不当使革命预伏政治危机。政府的人事安排由黄兴等具体筹划。黄兴由于在武昌指挥作战失利受到湖北方面的责难，因而在组织临时政府时有意排斥湖北方面的革命党人，于右任曾加以提醒，“惟当时武汉对克强不好，克强亦厌恶武汉数人”，“竟以各部次长予海外归国同志，而在武汉首义者反未顾及”，如湖北共进会领导人、鄂军政府军务部长孙武，特地从武昌赶到上海，“欲谋一陆军次长而不可得”，于是孙武一怒之下，跑回武昌，联络了失意的湖北革命党人和少数政客成立“民社”，拥黎元洪为首领，从此成为同盟会的政敌之一，种下了民国初年种种政治纠纷的根子。

---

《胡汉民自传》。

张继 1942 年 6 月 27 日记。

《革命先进于右老》，《中国一周》第 156 期。

《南京临时政府公报》第 21 号。

《胡汉民自传》。

张继：《五十年历史的回顾》。



## 第四节 临时立法机构

### 1. 参议院的组成

《临时政府组织大纲》规定立法机关为参议院，由各省三名参议员组成。鉴于当时政局尚未稳定，没有条件举行参议员的选举，因而规定参议员的产生方法“由各省都督府自定之”。

1912年1月3日，孙中山致电各省请派出参议员组织参议院。至下旬，到达南京的参议员有粤、桂、闽、赣、皖、浙、苏、湘、鄂、晋10省，30人；未推选参议员而以“代表员”身份报到的有滇、黔、川、豫、陕、奉、直7省，13人（据《东方杂志》1912年第11号为12人），总计17省，43人。其中同盟会员23人，立宪派18人，其他2人。28日，参议院成立，因系临时政府时期的参议院，故亦有称为临时参议院的。在开幕当天，会议推举福建参议员林森为议长，江苏参议员陈陶怡为副议长（旋辞职，王正廷继任）。

根据各省都督府代表联合会原先作出的决议，“代表员”无表决权。但这一决议并未实行，在选举临时大总统、副总统时，直隶省“代表员”谷钟秀、奉天省“代表员”吴景濂都代表各自的省投了票。在成立参议院后，代表员的表决权问题又被重新提出，于是引起一场轩然大波，吴景濂、谷钟秀等对此强烈不满，声明辞职。后经讨论，承认各省“代表员”与参议员有同样权利，风波才告平息。

临时参议院的组织及活动并无专门的临时参议院条例加以规定，仅以《中华民国临时政府组织大纲》中第二章“参议院”第八条至第十七条的规定为依据。直到孙中山解职时才在南京公布了一份《参议院法》。

临时参议院成立后，很快就在监督政府方面发挥了重要作用。临时政府由于严重财政困难，向外举债则又因政府尚未被外国承认而无法进行，因而孙中山提出“借各省之实业以为抵当而借款，以应中央政府目前之急需”。2月7日，孙中山、黄兴被盛宣怀以500万元相要挟，秘密与日本谈判，将汉冶萍公司由中、日合办。这一决定未经参议院同意，湖北参议员刘成禺等于12日和22日两次向政府提出质问书。政府派人到参议院解释，称此系私人与外人合股办理，并非中国政府与外人合股。事后，临时政府鉴于合股之议被参议院反对又决定取消合股办法，以私人出面押借，借到200万元，转借给政府。参议院得知这一消息后，刘成禺等再次提出质问：该200万元借款，其条件究竟是什么？私人借款，私人究系何人？孙中山乃派秘书长胡汉民到参议院表示，政府已认识到这样做不无流弊，已取消原先同意汉冶萍公司与外人的交涉。至此，临时政府在汉冶萍公司问题上损害中国权益的处置乃告停止。

同盟会员占优势的临时参议院，对于同盟会所领导的临时政府，能进行如此不徇情的监督，一方面反映了西方议会制度的督理性，立法机关对行政机关的政策和行政处置能进行有效的制约；但另一方面也包含了同盟会本身的危机，说明同盟会内失意者群离心倾向的增长。这与前面已提及的临时政府人事安排的缺点有密切关系。在汉冶萍问题上频频向孙中山发炮的刘成禺，就是“民社”的重要骨干。

## 2. 民国第一个根本法的产生

临时参议院的主要建树之一，是制定了一份具有宪法效力的《中华民国临时约法》。

制定约法，临时参议院中各派的意见是一致的。因为《临时政府组织大纲》并不完全具有宪法性质，而且组织大纲中的若干规定，已迅速暴露出与现实不合的缺陷。

鉴于《临时政府组织大纲》有不少缺陷，尤其是它仅为政府之规制而非为民国之规制，因而孙中山提出应另制新法。他在给参议院的咨文中说：“查临时政府现已成立，而民国组织之法尚未制定，应请贵院迅为编定颁布，以固民国之基。并据法制局局长宋教仁呈拟《中华民国临时组织法草案》五十五条前来，合并咨送贵院，以资参叙。”但被参议院拒绝。原因有两个，一是认为组织法的名称，不能包括“人权”的内容，因而主张制定一份名为“临时约法”的文本；二是认为立法如“受命于政府，有损立法独立之尊严”，应由临时参议院自行起草。1月31日，参议院将原案退回政府，自2月7日起，召集临时约法起草会议，名为编辑委员会，着手起草临时约法。

编辑委员会最初拟具的约法条文，是继续采取总统制。但在制定过程中，发生了将由袁世凯担任临时大总统的新情况。前已提到，汉口的各省代表会已作出过决议，只要袁世凯公开赞成共和，使清帝退位，南北不发生战争，便举袁为总统。孙中山对此一直表示认可。同盟会从上到下，充满了对北军的妥协情绪。中华民国成立后，清政府本已奄奄一息，之所以尚能存在，全靠袁世凯别有用心的支撑。袁世凯以清政府作为与南方革命党讨价还价的筹码，他还企图将北京清政府与南京临时政府同时取消，由他在天津另组中央政府，重新议定国体。这一阴谋被孙中山公开揭露。1月29日，孙中山斥袁是“民国之蠹”，并宣布“此次停战之期届满，民国万不允再行展期”。袁世凯看到阴谋已被揭穿，便改变伎俩，反过来以革命势力强硬为理由逼清帝退位。2月12日，隆裕太后发出退位诏书。次日，袁世凯公开声明“赞成共和”。当天，孙中山便实践诺言，向参议院提出辞职，并荐袁世凯继任。孙中山以民国政府的巨大利益换取了袁世凯的“永不使君主政体再行于中国”的虚假保证。

临时大总统既已易人，“临时约法”如仍采总统制，将意味着袁世凯大权独揽。为预作防范，革命党人便寄厚望于“临时约法”，企望它能迫使袁世凯遵循资产阶级的政治轨道。于是，临时约法草案由总统制急变为责任内阁制。革命党人计划推黄兴或宋教仁为内阁总理，而将大总统袁世凯置于虚尊地位，用这一办法来制服“野性难驯”的“袁宫保”。

责任内阁制的出发点是谋内阁的政策与议会的意旨相一致，行政与立法相一致，以维持政权的稳定，所以它亦称为议会内阁制。它的基本内容是：1. 国家元首处于最神圣的地位，对国务不负实际政治责任；2. 内阁成员的任命，形式上由总统下令，实际上内阁不须听命于总统，相反总统对于内阁会议所决定的政策没有否决权；3. 总统发布的法律文书必须经内阁副署，以

---

《南京临时政府公报》第三号（元月三十一日）。

杨幼炯：《近代中国立法史》。

白蕉：《袁世凯与中华民国》，《辛亥革命》（八）第135页。

此表明内阁对于全国国务负有责任，未经内阁副署而由总统发布之法律文书统归无效；4. 内阁阁员的进退取决于议会的信任与否，因此往往由议会中的多数党受命组阁而出现“政党内阁”，内阁产生的这一特点决定了内阁必须对议会负责，内阁的政策如不被议会信任，内阁便须辞职；5. 在两院制的国家中，所谓内阁对议会负责是指对下议院（众议院）负责，内阁如被下议院投不信任票，内阁便应辞职，而内阁认为下议院不代表民意时，可提请总统解散下议院，总统在取得上议院（参议院）多数同意的情况下，可下令解散下议院，在全国选举新的下议院议员，然后由新成立的下议院决定内阁的命运。因此责任内阁制度下的内阁与议会的关系，一方面是力谋两者的一致，另一方面两者亦相互制约。

临时约法基本制度从总统制向责任内阁制的这一急速变化，“因人立法，盖有不得已之苦衷在也”。但参与制定临时约法的谷钟秀、吴景濂后来否认“因人立法”之说，而认为纯属制度上的考虑，“关于取美国制度，抑取法国制度，当时争论甚多”，“并非为袁氏要做临时大总统，故定此约法，以为牵制”。研究政治史的学者则多数仍然认为“与其谓为制度上之选择，无宁认为基于人事之考虑”。“临时约法在不同情况下抛弃总统制而采取内阁制，用心是很好也是很苦的”。

后来的事实证明，革命党人想以定都南京、新总统南下就职、和遵守临时约法三条件为牢笼，使袁世凯就范，只是天真的幻想。袁世凯仅小施计谋，在京、津、保制造了一场兵变，一下子就把南方提出三条件中的前两项条件顶了回去。南方被迫同意袁世凯在北京就任临时大总统，并表示定都问题可待正式国会决定。3月10日，袁世凯在北京就临时大总统职。11日，孙中山在南京以临时大总统名义颁布《中华民国临时约法》——这是民族资产阶级剩下的唯一指望。

《中华民国临时约法》分为总纲、人民、参议院、临时大总统、副总统、国务员、法院、附则等7章，共56条。内容的主要特点是：

1. 它是中华民国当时的最高法律。制定约法的临时参议院虽不是民选代表组成的立法机关，但各省都督府是革命的权威机关，因而由它所派出的代表组成的临时参议院，其权威性在当时是无可怀疑并无可与之匹敌的。在正式宪法未产生以前，《临时约法》的效力与宪法相同。

2. 体现了资产阶级革命“主权在民”的政治原则。约法规定“中华民国之主权，属于国民全体”，“中华民国人民，一律平等”，人民享有人身、言论、著作、集会、结社、书信秘密、居住迁移、保有财产等项自由，和请愿、诉讼、应文官考试、选举及被选等项权利。人民被允许享有的这些自由和权利，其广泛性在中国历史上是空前的。当然，这种自由与权利仍是不充分的，约法规定“本章所载人民之权利，有认为增进公益，维持治安，或非常紧急必要时，得以法律限制之”，当政府需要限制人民某项权利时，就可由立法机关自由地制定法律加以剥夺。约法所许诺的自由与权利将轻易地被单行法所取消。

---

顾敦铎：《中国议会史》第141页。

《辛亥革命回忆录》（八）第412页。

钱端升等：《民国政制史》（上册）第8页。

李新：《中华民国史·中华民国的创立》（下）第439页。

就本质说，资产阶级口中的“民”，主要不是指劳动者，而是指资产者。资产阶级在与封建阶级作斗争时，往往自称代表全民利益，自封为“人民之友”，而当它一旦取得统治权，就把追随它的工人、农民一脚踢开。武昌起义后不久，就发生了革命军镇压农民的事件，如沪军都督陈其美，于1911年12月和次年1月，先后数次派遣都督府卫队会同武装商团“剿办”青浦、南汇、昆山农民的“抗租”斗争。同年6月，江南制造局工人要求成立“制造工人同盟会”，陈其美又下令“严行禁止”，违者“从严律办，毋稍宽纵”。类似事件，各地均有发生。这是对于《临时约法》中人民自由条款的重要注解。

3. 按照资产阶级三权分立原则，规定了中央制度。约法规定，“中华民国以参议院，临时大总统，国务员，法院，行使其统治权”。并分别规定了立法（参议院）、行政（临时大总统与国务员）、司法（法院）的职权及其相互制约关系。

参议院行使国家立法权，其职权包括议决法律、预算与决算，议决税法、币制和度量衡之准则，同意对国务员及外交使节的任命，选举临时大总统、副总统，弹劾临时大总统、副总统及国务员，同意宣战、媾和、缔约、大赦等等。这些职权体现了议会对行政的制约作用。

临时大总统及国务员行使国家行政权。临时大总统代表临时政府总揽政务，统率全国海陆军队。国务总理及各部总长均为国务员，其职责是“辅佐临时大总统，负其责任”，所谓“负其责任”即指国务员对于政策负责，而总统则不负实际政治责任，这正是《临时约法》区别于《临时政府组织大纲》最主要点之一。《临时约法》还规定大总统公布法律、发布命令时应由国务员副署。这些规定表明《临时约法》采用责任内阁制。但《临时约法》关于责任内阁制的规定是不完全的，有缺陷的。因而半年后在起草民国宪法草案时，增加了作为责任内阁制度的两大基本规定，即国会对内阁的不信任权和内阁要求解散国会之权。

司法权由法院行使，依法审判民事诉讼及刑事诉讼（行政诉讼另以法律定之）。法官独立审判，不受上级官厅干涉。临时大总统受参议院弹劾后，由最高法院组织特别法庭审判之。此外，还专门规定了对法官的保障，包括法官在任中不得减俸或转职等。

三权分立制度较封建专制制度是一个重大进步。《临时约法》的制订者们希图通过这样的制度对可能出现的野心家的个人专擅行为进行有效地限制。但是，三权分立并不是真正的民主制度，从本质上说，它只是有产阶级巩固自己统治地位的法律武器，无论袁世凯，还是后来的段祺瑞、曹锟等，三权分立和责任内阁都没有妨碍他们实行封建军阀专制。

4. 规定了对约法的严格修订程序，保障约法的稳定性。以往的《鄂州约法》和《临时政府组织大纲》中，都没有对修改程序作出法律规定。因此，当黄兴卿孙中山之命于1911年10月31日晚由沪到宁，提出修改《临时政府组织大纲》若干条文时，当时在场的各省都督府代表联合会少数成员就连夜讨论修改，次日激起未到会的多数代表的不满，不但否认了昨晚的决议，还提出了今后修改组织大纲应有一定规程。《临时约法》的制定在一方面吸取

---

《申报》1911年12月31日，1912年1月5、6日。

《申报》1912年7月1日。

了以前教训，同时也为防止袁世凯今后擅自篡改《临时约法》，特地在附则中规定，修改约法，必须“参议院议员三分之二以上或临时大总统之提议，经参议员五分之四以上之出席，出席员四分之三以上之可决”。

《临时约法》的颁布是中华民国政治制度史上的一件大事，它具有积极的进步的意义。毛泽东指出：“民国元年的《中华民国临时约法》，在那个时期是一个比较好的东西，当然，是不完全的、有缺点的，是资产阶级的，但它带有革命性、民主性”。这是对《临时约法》的科学评价。

的确，这个资产阶级的约法，既有进步的一面，又有不完全的、缺点的一面。《临时约法》的倡导者孙中山后来也对它作过严肃的批评。1921年他在广州的一次演说中说《临时约法》中，“只有‘中华民国主权属于国民全体’一条是兄弟所主张的，其余都不是兄弟的意思，兄弟不负这个责任”。他着重指出《临时约法》有如下缺点：一、没有规定具体的民权，即选举、罢免、创制、复决四项直接民权；二、没有规定立法、行政、司法、考试、监察五项治权。孙中山原“想要参议院立一个五权宪法，谁知他们各位议员都不晓得什么叫五权宪法”。三、孙中山认为建立国家秩序，应是“先县自治之成立，而后国家机关之成立。临时约法，适得其反”，则所谓议会选举官员，恰巧成了“劣绅、土豪之求官捷径”。

但是，“对于此与革命方略相背驰之约法”，孙中山又在别的场合对它作过高度评价：“约法与国会，民国之命脉也。”为了维护约法，孙中山还发起并领导护法战争达六年之久。这种矛盾怎样解释呢？孙中山说，当初制定约法，是因为“北方将士”“明明为反对民国者，今虽曰服从民国，安能保其心之无他”，因而制订约法并使之服从，“盖以服从《临时约法》为服从民国之证据”。

孙中山的批评没有涉及一个最根本问题，即革命党人不懂得这样一个道理：任何政治制度，都只是一种国家政权的构成形式，它必须依靠物质力量（阶级）来支撑。当革命党人解散了革命军队、放弃了组织群众和武装群众的工作，以为有了白底黑字的《临时约法》就能保障资产阶级共和国，殊不知在强大的封建势力看来，它不过是印了黑字的几片白纸，是没有丝毫份量的。

4月1日，孙中山发表解职令，表示“以退逸之身，享自由之福”，从此“以公民资格，勉从国人之后”。5日，参议院决议临时政府迁往北京。成立3个月的南京临时政府至此结束。

---

毛泽东：《关于中华人民共和国宪法草案》。

《孙中山全集》第5卷第497页。

《孙中山全集》第5卷第497页。

《孙中山全集》第7卷第67、69—70页。

《孙中山全集》第7卷第67、69—70页。

王景濂等：《中华民国法统递嬗史》第9页。

### 第三章 《临时约法》的实行与失败

#### 第一节 内阁制度

临时约法规定，中枢机构采取责任内阁制，大总统不主持日常政务。袁世凯对此虽极为不悦，但已不容他置喙。他对责任内阁制的破坏不是公开否认其原则而是根本蔑视其存在。

袁世凯就任临时大总统后，依法组织首届责任内阁。革命党人力争由同盟会员任国务总理，以组成党人内阁，袁世凯则要提名从“小站练兵”起就一直追随他的唐绍仪组阁，双方相持不下。后经立宪派官僚赵凤昌等调解，采取折衷方法：唐绍仪加入同盟会，同时出任内阁总理。“凤昌这话刚说完，孙文、黄兴同时拍掌，表示欢迎绍仪入党，同时即决定请绍仪为国务总理。”

1912年3月23日，袁世凯正式任命唐绍仪为国务总理，并提出内阁各总长名单。30日，参议院同意蔡元培、王宠惠、宋教仁、陈其美等4位同盟会要员入阁，加上新近加入同盟会的唐绍仪以总理兼交通总长，同盟会占了阁员中的半数。但这些阁员所主管的是农林、教育、工商、司法、交通等部，大都为“闲曹”。革命党人本要黄兴任陆军总长，被袁世凯拒绝。袁提名北洋系军人段祺瑞担任。此外内务（警察头子，兼管全国大选，仅此两项职权，已够使人垂涎欲滴）、海军2部亦分别归于袁世凯亲信赵秉钧、刘冠雄。财政用了立宪派熊希龄，外交为旧官僚陆徵祥。参谋本部由黎元洪兼。虽然袁世凯所得到的都是内阁肥职，但同盟会还是沾沾自喜，人们亦误将唐内阁称作“党人内阁”。可惜好景不长。

唐绍仪知道在责任内阁制度下，内阁的命运取决于议会中据有多数席位的同盟会，因此“每有要义，必就商于蔡（元培）、宋（教仁）二君”，对袁大总统则每“持故力争”，引起袁世凯的猜忌，“疑唐挟同盟会以自重，有独树一帜之意”。不久在任命王芝祥职务问题上，发生了中国历史上的第一次“府院之争”。王芝祥系直隶籍旧军官，当时政治态度倾向于同盟会。孙中山主张由王率1万军队护送内阁阁员北上。为削弱袁世凯在北方的势力，同盟会阁员提出任王为直隶省都督，这一提议立即在直隶省议会上得到响应，便作为内阁提名和省议会选举的双轨程序的产物，要袁世凯任命。袁世凯当然不愿将京畿要地交给异己，提出改任王芝祥为南方宣慰使，前往南京赴职。唐绍仪拒绝在这一命令上副署。按责任内阁制度，无内阁副署时，大总统命令无效。袁世凯却无视制度的规定，径自下达命令。唐绍仪自知他与袁世凯之间裂痕已深，便不辞而别。同盟会阁员对袁世凯公然破坏责任内阁制之举极为愤慨，宋教仁、蔡元培、王宠惠、陈其美4位阁员集体辞职以示抗议，第一届内阁只存在了短短3个月即告消失。此后的几届内阁虽仍挂着责任内阁之名，却已名实不符了。

政党内阁制度本为当时同盟会力争实现的政治原则，它与责任内阁制密切相关。责任内阁制是规定内阁在政权中的地位，着重解决内阁如何摆脱总统的控制。政党内阁则是规定政党在内阁中的地位，着重解决议会中的多数党如何控制内阁。在责任内阁制下，内阁是对议会负责而不是对总统负责的。但中国当时的政治现实，却是袁世凯必不肯放弃他对内阁的操纵，因此，实

行政党内阁制，由议会中多数党的领袖来组阁，便是同盟会抵制袁世凯野心的重要一环。唐绍仪辞职后，同盟会认为问题的症结在于唐内阁不是政党内阁，他经常受到非同盟会阁员的掣肘，即使不是袁世凯在王芝祥任职问题上粗暴行事，唐绍仪也必定在其他事情上步履维艰，因之认为下一步非成立纯粹政党内阁不可。

持政党内阁主张最力者为宋教仁，他在当时的党务活动中居于举足轻重地位。从党内职务分工上看，同盟会最高领导人是总理孙中山，他在辞去临时大总统职务后，以主要精力投入实业活动，从事民生建设的筹划，认为这是“比政治更紧要的事”，对同盟会活动则倚重于其他领导人。同盟会第二层领导人是协理两名：黄兴与黎元洪。黄兴自动辞去南京留守处留守的军职，其兴趣“更多地已经转移到利用既得的社会地位从事于私人的实业活动”。黎元洪本来就不参与同盟会的领导活动。同盟会中央机关设有总务、交际、政事、理财、文书5部，与党的政治活动直接有关的是总务、政事2部。负有“总揽党务”之责的总务部主任干事汪精卫为袁世凯篡夺辛亥革命果实进行周旋后，带了新婚妻子远走法国，声称对国内政治“不欲问鼎”。同盟会十干事之一的胡汉民在武昌起义前是与黄兴一起被孙中山委以主持国内党务的两个人，在1912年3月南京召开的各省会员大会上与宋教仁发生严重争论，结果宋教仁的变“革命党为政党”的主张占上风，胡汉民便一心建设广东成为模范省而几乎不过问同盟会总部的事。由于同盟会许多领导骨干思想和行动涣散，政事部主任干事宋教仁在同盟会中的地位就突出起来。按同盟会章程，“政事部，研究政治上一切问题，草创政见，联络在议院及政府任职各会员，以谋党见之统一”。这一职责正合宋教仁素志。前面已提到，他在日本留学期间曾专门研究西方政治制度，对欧美的“议会政治”极为欣赏。临时政府北迁后，他积极主张革命党走政党政治的道路，积极发展势力，取得议会的多数席位。组织政党内阁，将大总统架空。“故革命党不必争大总统，而只在组织内阁。”这是第一步。第二步，进而在大选中使袁世凯落选，由“最为愚呆脆弱的黎元洪”任大总统。因此，宋教仁提出了新形势下的斗争方略：“以前，对于敌人，是拿出铁血的精神，同他们奋斗；现在，对于敌党，是拿出政治的见解，同他们奋斗。”

中国的资产阶级革命党人对中国几千年封建势力和政治传统的严重威胁估计不足，在“引进”西方政治制度时又不能科学地借鉴其中合理成分使之适合中国国情，创造出中国式的民主政体。就以宋教仁所醉心的政党政治来说，中国就没有这种传统。历史上的朋党给后人留下的只是恶劣印象。民国初年之所以一度政党林立，一是受西方影响，知识分子以组党为时髦；二是自从废科举以后，知识分子通过科举考试进入仕途的道路已断绝，一些人乃改走由政党而入仕的路，思想上并无为党的纲领严肃奋斗的信念，因而当时跨党现象十分普遍，下面是一些名流所加入的党派数目：梁启超、孙洪伊：3；刘揆一、李平书：4；章炳麟、温宗尧：5；梁士诒、汤化龙：6；张謇、唐绍仪：7；熊希龄、赵秉钧：8；黎元洪、陆建章：9；在上海闭门研究佛经的伍廷芳甚至挂名于11个党！而人民对于政治舞台上这种花花绿绿的展览则根本

---

金冲及、胡绳武：《中国近代史论文集·论黄兴》。

北一辉：《支那革命小史》，转引自《辛亥革命史》下册，第449页。

蔡北鸥：《鄂州血史》第225页。

不感兴趣。

唐绍仪内阁解体后，袁世凯指责内阁危机的出现是由于政党气息太重，提出组织超脱于党派之上的“超然内阁”。他不顾同盟会的反对，径自提名陆徵祥组阁。同盟会运用议会多数，否决了陆徵祥对于阁员的提名，抓住陆徵祥在议会宣布政见时“言词猥琐，绝无政策”的缺点群起攻击，并提出弹劾案，陆被迫称病不出并接着辞职。“超然内阁”三阅月而卒。袁世凯提名他的得力党羽赵秉钧组织“混合内阁”，遭同盟会反对。为此，袁世凯电邀孙中山、黄兴入京。当时正值同盟会改组为国民党，党内妥协倾向进一步增长，提出了折衷主张，即以内阁成员加入国民党为条件，国民党保证在临时参议院中对赵内阁投同意票。黄兴到达北京后，劝北京政府所有国务员入党，甚至当面邀请袁世凯来当国民党的领袖，以实现成立国民党政府的幻想。袁世凯假意表示他并不反对加入国民党，但他是全中国的大总统，不宜加入一党，便授意赵秉钧内阁阁员除陆、海军2部总长以军人不得加入政党为由以外，其余阁员基本上都加入了国民党。国民党践约于1912年9月在临时参议院中对赵秉钧的组阁投了同意票。这个虚假的政党内阁满足了国民党的渴望，而赵秉钧却对人说：“有许多人劝我进党……我何曾晓得什么党来！”

责任内阁和政党内阁制度到赵秉钧内阁时已名存实亡，内阁的活动完全受袁世凯操纵，不再具有政务上的独立性。到7月，由于赵秉钧指使爪牙暗杀宋教仁的真相被揭露，赵秉钧不得不提出辞职。袁世凯提名进步党理事、热河都统熊希龄组阁，成立了所谓的“人才内阁”。袁世凯并非真对人才感兴趣，他的本意只是以此笼络进步党，因为进步党在国会中是与国民党抗衡的大党。袁世凯让出了内阁中的农商、司法、教育3个清水衙门笼络进步党人，而将外交、财政、交通、内务、陆军、海军等重要部门控制在自己手中。熊希龄的主要“政绩”是制订了一大批有关内政、外交、实业、军事的施政纲要（却无一实行），人们讥刺他为“纲要内阁”。而当熊希龄驯顺地在袁世凯解散国民党和国会的命令上副署后，他的“使用价值”已经完结，宣告下台。

北京临时政府时期的内阁，就这样经历了“混合内阁”——“超然内阁”——“政党内阁”——“纲要内阁”的过程，到袁世凯当上正式大总统后不久，最终消灭了内阁。

---

《黄兴》，《民国人物传》第一卷第40页。

《远生遗著》卷一第248页。



## 第二节 议会制度

### 1. 参议院的改组

南京临时政府迁至北京前夕，于 1912 年 4 月 1 日公布了一份《参议院法》，作为参议院活动的正式法规。它的主要内容为：

第一，参议院常年开会。如要休会，应由议长提议，并付表决通过。每次休会时间不得超过 15 日。表明这一立法机关不同于西方议会只在一年中指定的一定时间内开会的“会期制”。

第二，参议员每省及内蒙古、外蒙古、西藏各选派 5 人，青海 1 人。选派方法各地自定。凡中华民国男子，年满 25 岁者，得为参议员，但停止公权者、吸食鸦片者、现役军人、现任行政及司法官吏不得为参议员。因《临时约法》规定，10 个月内将召开正式国会，故对参议员未作任期规定。参议员无薪给（仅正、副议长有津贴费）。

第三，参议院分设全院委员会、常任委员会、特别委员会。全院委员会以全体参议员充之。常任委员会分为法制、财政、庶务、请愿、惩罚 5 部。特别委员会担任审查特别事件，其委员由议长指定或选举产生。凡委员会开会时均禁止旁听。

第四，在选举临时大总统、副总统前，参议员 10 人以上连署得推举候选人；弹劾大总统案非参议员 20 人以上连署，弹劾国务员案非参议员 10 人以上连署不得提出。参议员对政府有责问时，得以 10 人以上连署提出，对政府的建议案应有参议员 5 人以上连署，经通过后由参议院咨送政府。

《参议院法》是孙中山以临时大总统身份颁布的最后一项重大法律。临时参议院随即由南京移往北京。21 日，参议院齐集北京。

前已提到，参议员多由各省都督府指派，而都督府大都在革命党人手中，因而南京临时政府时期，参议员中的革命党人数占参议员总数的 62% 左右。这一状况引起旧势力及反同盟会政派的不满。于是湖北省议会首先发难，“以参议员非出自民选为词，忽有另组临时国会之议，自谓已得十一省回电赞成”，迫使临时参议院发表通电，提出：“若谓都督选派之议员，不足代表人民，尽可按照临时约法第 18 条规定 5 人之数，尽由民选，选定后即可陆续来院，与各该省前派之参议员，实行交替。”湖北省议会另立临时国会的图谋，遂归消灭。但参议员重新改选后，成份发生了很大变化，革命党人比重下降。在参议员总数 126 席中，同盟会占 40 余席，它的政敌共和党亦占 40 余席，旗鼓相当，温和的统一共和党得 25 席，其他 9 席。革命党人比重下降的原因，并非它在“民选”中不被人民信任，而是临时大总统袁世凯在选举方法上做了手脚。参议院在通告中宣布“尽行民选”后，并未对如何执行“民选”作出具体规定。袁世凯却在其“勅电”中规定各省以省议会为选举机关，凡省议会至今未成立者，即以原设咨议局改为省议会，迅速选定参议员。众所周知，清末咨议局议员大都为立宪派和旧官僚，由这样的机关换成民国的省议会名义选举全国参议员，其选举结果是可以想见的。

4 月 29 日，经改选后的参议院在北京开院。5 月 1 日，举行正、副议长选举。同盟会与共和党争执甚烈，选举结果，温和派的统一共和党魁吴景

濂当选为议长，共和党的汤化龙为副议长。原先任正、副议长的同盟会员林森与王正廷或落选，或辞职，预示同盟会在党争中已出现严峻局面。为扭转局势，在宋教仁主持下，同盟会降低政纲，磨削了自己的激进性，先后与全国联合会、统一共和党、国民公党、国民共进会、共和实进会等党派联合，于1912年8月25日成立国民党，孙中山为理事长（宋教仁代理），以此迎接议会民主政治新局面的到来！

## 2. 两院制国会的成立

《临时约法》既已规定在10个月内召集国会，北京参议院便着手进行筹备。1912年5月7日，议决国会采两院制。8月10日，公布《中华民国国会组织法》、《参议院议员选举法》与《众议院议员选举法》。以后又分别发布了两院议员选举法施行细则。

《国会组织法》第一条规定民国议会以参议院与众议院构成之。这是几番激烈争夺的产物。两院制与一院制各有其优劣。主张两院制者认为它有下述优点：1.立法须经两院决定，可避免草率不周；2.可容纳各阶层代表，平衡保守势力与激进势力的冲突；3.可防止议会少数人专断而造成“议会专制”局面；4.由于一院按政治地域另一院按人口比例产生议员，能兼顾多数人的利益；5.当行政与一院发生冲突时，可由另一院加以缓冲。主张一院制者则认为：一院制可避免两院重复议事，因而提高立法效率；可避免因两院互相冲突而为行政机关造成操纵立法机关的机会；还有一条重要理由，即认为议会代表人民意志，而人民意志应是统一的，若一院同意某一法案而另一院反对，则谁是真正的人民意志？这两种意见各具有合理性，民国初年议会制度有时为一院有时为两院，就是上述两种意见消长的结果。《国会组织法》对这场争论作出了结论。

在《国会组织法》和《议院法》中，两院职权基本相同，凡《临时约法》所定参议院职权均为议会两院共同职权。唯一的例外为“预算、决算须先经众议院之议决”，但亦仅为“先经”议决而已，议案是否成立仍须经两院一致通过。

两院议员产生方法不同。

众议员由各地方人民选举产生。每省众议员的名额依人口多寡而定，每满80万人可选出众议员1名，但人口不满800万之省，亦可选出众议员10名。由于当时对各省人口未作调查，故在国会组织法中规定了各省众议员名额，大致为清末各省咨议局人数的1/3左右。蒙古、青海、西藏在清末未设咨议局，它们的众议员名额在国会组织法中另有具体规定。

参议员由地方议会选出。其名额为：由各省议会选出者，每省10名；由蒙古选举会选出者27名；由西藏选举会选出者10名；由青海选举会选出者3名；由华侨选举会选出者6名；由中央学会选出者8名（中央学会是拟议中将要成立的一个官办知识分子团体，直属中央教育部。该学会后并未成立）。

以上两院议员选举方法采自西方国会，取参议院代表政治势力、众议院代表人民之意。参议院较多老资格政治活动家，众议院则来自民众。但从本质上考察，这些均无区分的实际意义。

选举议员，为有限制的选举，包括性别、财产、文化程度等。众议员的

选举人必须具有下列条件：一、男子；二、年满 21 岁；三、在选举区内住满 2 年以上。除此 3 条件外，还应具下列资格之一，方有选举众议员之权：一、年纳直接税 2 元以上；二、有值 500 元以上之不动产者；三、有小学以上毕业或相当之资格者。以直接税和不动产对获得选举权作出限制，其目的是剥夺广大穷苦百姓的选举权。不仅如此，对于拥有流动资产而没有田地、房屋的人（如商人），也因此而失去选举权。选举法保障了封建地主的政治权益而无视商业资产者。

在《参议员选举法》中未见有对选举人的文化、财产等限制的条文，但参议员由地方议会选出，只有地方议会议员才有选举权。而地方议会议员是有种种资格规定的。查 1912 年 9 月 4 日公布的《省议会议员选举法》第四条规定，当选省议会议员者必须是男子、年满 25 岁以上；第 54 条规定，在选举省议员时，选票中所选举的必须是“选举人名册”中的人，否则选票无效。那么，什么人可以列入“选举人名册”呢？第三条对此有规定：在本选举区内住满 2 年以上；年纳直接税 2 元以上或有值 500 元以上之不动产；有小学毕业或相当之文化程度。这些条文，都是省议会议员必须具备的资格，也就是选举全国参议员时的选举者的资格。这些资格的规定，与前文所述的选举众议员时对选举者的限制相同。

经过这样种种限制之后，能有资格参加国会两院议员选举的人便极少，占全国人口最多的广大劳动者与这个号称代表民意的机构完全不相干。在 1912 年 12 月举行众议员选举时，全国人口总数估计为 40680 余万人，而参加投票的仅 4293.3992 万人，只占总人口的 10.5%。

《国会组织法》规定了两院议员的任期。参议员任期 6 年，每 2 年改选 1/3。改选的方法是：在参议员当选时，以抽签法将全体议员分成三批，依次改选。众议员任期 3 年，到期全体同时改选。在举行众议员全国大选时，参议院停会，待新的众议院成立后再复会。

两院各设正、副议长 1 人，议长对外为一院之代表，对内维持本院秩序，整理议事，指挥监督秘书长及所属各职员。正、副议长任期，参议院 2 年，众议院 3 年。

两院各设三种委员会：全院委员会、常任委员会与特种委员会。

民国议会的会期为每年 4 个月，必要时得延长之。议会的决议只有两院一致才得成立。两院议事的关系是：议案经甲院通过后，移付乙院。乙院通过后，一面咨送政府执行，一面通知甲院。如被乙院否决，乙院应将否决之旨通知甲院，甲院不得在同会期内再行提出。如被乙院修正通过，乙院应将修正案回付甲院，甲院如同意乙院修正，应咨达政府，并将同意之旨通知乙院；如不同意乙院之修正，得向乙院请求协议，乙院对此不得拒绝。协议会由两院各出同数之议员组成。两院对于协议会所作出的决议不得再行修正。

“三读”制度是国会议事的基本制度。凡法律、财政及重大议案，非经三读会不得提付最后表决。但因政府之要求，议长或议员 10 人以上之动议，经全院议员同意，可省略“三读会”。“三读”的程序是：第一读会，朗读议案（或议题），提议者对议案作主旨说明，交付委员会审查后，决定是否开二读会；第二读会，将议案逐条朗读，议员得就条文提出修正动议，逐一决议，这是费时最多、争辩最剧的阶段；第三读会，只可对文字作出修正，

不能提出实质性的修改意见（除非发现与原有法律相抵触），最后对全案提付表决。

1912 年底和 1913 年初，在北京临时政府内务部主持下，全国进行了两院议员选举。蒙古、西藏由于政治情况特殊，选举会在北京举行。各政党在大选中展开激烈斗争，从政治攻讦到武力挟持等的闹剧，大量见诸报端；高价购买选票更是司空见惯。西方世界的种种政治丑闻，在这里得到了淋漓尽致的发挥。选举结果，国民党依仗其地方政权，取得了两院议员的多数席位。各政党在议会中的具体人数，很难正确计算，因当时跨党是一个极普遍现象。

《时报》曾在 1913 年 4 月 6 日刊有《各直省众议院议员表》，分列 22 省及蒙、藏、青当选众议员数及各党派或超然派的人数。《国民》第 1、2 号也发表了《众议院议员一览表》。此外《申报》、《民立报》等均有资料刊载。以上各报刊所作的统计，情况出入较大。各党派曾宣布过各省当选议员数，“国民党称获得众议员三百六七十人，共和党号称二百五十余人，统一党说得到一百几十席，民主党亦称获一百余席，以上合计八百余席”，大大超过众议员 596 席的总数。李剑农在《戊戌以后三十年中国政治史》中说，“下面所列的表比较可靠”。根据李剑农所列出的数字，计算各党派所占席位率在总席位率中的百分比，得出如下结果：

众议员总数 596，其中国民党 269，占 45.1%；共和党 120，占 20.1%；统一党 18，占 3%；民主党 16，占 2.6%；跨党者 147，占 24.7%；无党派 26，占 4.3%。

参议员总数 274，其中国民党 123，占 44.9%；共和党 55，占 20%；统一党 6，占 2%；民主党 8，占 2.9%；跨党者 38，占 13.8%；无党派 44，占 16%。

两院合计议员总数 870，其中国民党 392，占 45%；共和党 175，占 20%；统一党 24，占 2.8%；民主党 24，占 2.8%；跨党者 185，占 21.2%；无党派 70，占 8%。

不管哪一家的统计表，都表明国民党在两院中的席位，遥领其他党派之上。难怪宋教仁事后踌躇满志地说：“自斯而后，民国政党，唯我独大，共和党虽横，其能与我争乎？”

对此，袁世凯迅速作出反应。他在帝国主义和立宪派的支持下，采取了全面的进攻对策。首先，在他指使下宋教仁被暗杀于上海火车站。接着，操纵共和、统一、民主三党于 1913 年 5 月合并成进步党，大大扩张了御用党的声势。同时，又施展各种手段分化国民党，从国民党内分裂出了各种小组织。如景耀月、孙毓筠等的政友会有国民党籍议员近 30 人，“该党对于袁世凯，闻年有领五十万元维持费之约”。刘揆一是“首被袁世凯软化”的同盟会员，他组织的相友会和郭人漳等的超然社各拥有国民党议员 30 人左右，此外还有癸丑同志会、集益社、潜社等，使国民党在国会两院中的大党地位发生动摇。

### 3. 《天坛宪草》的诞生

---

李剑农：《戊戌以后三十年中国政治史》第 169 页。

《宋教仁集》下册第 419 页。

杨幼炯：《中国政党史》第 69 页。

1913年4月8日，第一届国会开幕。国会成立后，即着手制订民国宪法。制宪的程序是：先由宪法起草委员会制定宪法草案，再由两院联合召开“宪法会议”讨论并通过宪法。根据《国会组织法》关于由参众两院选出同数委员起草宪法的规定，参、众两院各推选出30名议员，共60人组成宪法起草委员会。1913年7月，特意选择北京天坛祈年殿为宪草委员会的会场，取“忠于民国之心唯天可表”之意。

60名宪草委员中，国民党势力最强，占28人。委员长汤漪为国民党员。进步党员19人。其余属于各小政团。委员会推选出4名委员起草宪法大纲（即宪法的指导性原则），他们是张耀曾（国民党）、汪荣宝（进步党）、孙钟（政友会）、李庆芳（公民党）。接着又推选出5名委员为宪法条文起草员，其成员除以上4人外，又加上黄云鹏（共和党）。

在国会制宪过程中，袁世凯已经得悉由于宪草委员中国民党员占多数，宪法草案的内容不利于总统。北京于是传出了军警将对国会进行干涉的消息。但袁世凯这时正想利用国会选举自己为正式大总统，因而不得不对国会虚与委蛇，不许他的左右贸然行动。

7月，革命党人在江西、江苏等地发动了讨袁的“二次革命”，国会中的国民党籍议员纷纷南下，宪法起草委员会常因不到法定人数而停会，宪法的起草进展较缓慢。9月，二次革命失败，孙中山等亡命日本，袁世凯气焰大盛，急欲早日成为正式大总统。本来，在国会成立之初，各政党就在先定宪法、后选总统问题上取得一致意见，而在革命党人被击败的形势下，进步党议员便推翻原议，提出了先选总统后定宪法。留在国会的国民党议员心怀危惧，势孤力微，被迫表示同意，希冀以此换取国内政治的缓和。国会又决定宪法起草委员会暂停宪法起草，先制定《大总统选举法》。10月4日，《大总统选举法》在国会三读通过并公布。

《大总统选举法》全文七条，规定符合下述条件者有被选为大总统的资格：完全享有公权的中华民国人民，年满40岁，并居住国内10年以上。大总统由国会议员选举产生，选举会应有国会议员总数2/3以上出席才可举行，得票满投票人总数3/4者为当选。大总统任期5年，连选可连任一次。在任满前3个月，国会议员自行集会选举下届大总统。大总统缺位时，由副总统继任，至本任大总统任满之日止。副总统同时缺位时，由国务院摄行其职务，但摄行的期限不得超过3个月，在这一期限内，国会议员自行集会选举新的大总统和副总统。

10月6日，国会两院议员举行总统选举会，议员出席者共759人，经两次投票，无人获得法定票数，于是对第二次得票最多的袁世凯、黎元洪两人进行决选。袁世凯事先布置1000多军警改穿便服，自称“公民团”，包围国会。这些军警们见总统选举难产，便对议员大声喊叫和威胁。第三次投票袁世凯才以507票当选，时已晚上9时。次日，黎元洪当选副总统。

袁世凯当上正式大总统目的既已得逞，不再需要利用国会，便粗暴地压迫国会。

首先，袁世凯咨文国会，借口宪法起草太慢，应先对《临时约法》进行修订，认为《临时约法》只适用于临时大总统。他主张新约法中应写进以下内容：一是总统任免国务员、外交大使，及宣战、媾和、缔约等，不必取得国会同意；二是总统享有紧急命令权及财政的紧急处置权。但国会认为宪法即将制定，《临时约法》将自然废止，实无修订必要，拒绝了袁世凯的意见。

袁世凯这一咨文，实际上是对宪法内容提出了主张，这是他干涉制宪的第一步。

其次，袁世凯直接派人向宪法起草委员会陈述他的关于宪法的意见。10月24日，顾鳌等8人奉派到达天坛祈年殿，要求出席会议。宪草委员会一致表示拒绝，指出宪法起草委员会的会议规则，仅许议员旁听，其他任何人无旁听权，自然更无发言权，而且宪草条文已经拟就，正在进行三读，按规定三读时只允许作个别文字的修饰，不能改动内容，因而即使允许来人列席陈述意见，亦不能改变宪草条文。顾鳌等无法，只得悻悻而去。

袁世凯从次日起采取了破坏制宪的第三个步骤，接连通电各省军政长官，历数宪草内容的不当，主要集中攻击宪草中关于议会对行政的监督权，硬说“行政权全在少数议员之手，直为国会专制矣！”指使各省参与对宪草的攻击。

宪法起草委员会既已得知袁世凯反对宪草，深知进一步的横暴行径将接踵而至，便来不及议订地方制度，于10月31日匆匆三读通过，名为《中华民国宪法草案》，咨交两院宪法会议审议，这就是后人所称的《天坛宪草》，宪草委员会便自行解散。而两院宪法会议来不及对宪草进行讨论，国会本身便遭破坏，民国第一部宪草就此夭折。

《天坛宪草》共11章，113条。这是一部资产阶级共和国的宪法，它继续《临时约法》的立宪精神，既允许人民有一定自由权利，又规定这些自由权利还须受到政府各种法律的限制，人民并不能直接从宪法获得对于自由权利的保障。在这一方面，资产阶级和封建军阀之间并无本质区别。

《天坛宪草》是在袁世凯权力膨胀的形势下制订的，因而在总统职权问题上，不能不受这一形势的影响，与《临时约法》相比，“天坛宪草”中的总统职权有所扩大。一是大总统获得了令国会停会之权，《天坛宪草》规定“大总统得停止众议院或参议院之会议”，《临时约法》无此规定。二是扩大了大总统任命官员之权，《临时约法》规定，所有国务员以及驻外使节都须取得议会同意，大总统才可任命，而《天坛宪草》只规定任命国务总理须经众议院同意。三是大总统有权解散国会，《天坛宪草》规定：“大总统经参议院列席议员三分之二以上之同意，得解散众议院。”根据《国会组织法》，当众议院被解散时，参议院亦必须停会，直到新的众议员选举完成，众议院正式开会时，参议院才可复会。大总统解散国会的这项权力，在《临时约法》中是没有的。

尽管如此，袁世凯对《天坛宪草》仍非常不满。尤其因为《天坛宪草》规定在国会闭会后，设立国会委员会为国会的常设机构，成员共40人（参、众两院各选出20人）。其职权包括：大总统为维持公安或防御非常灾害，须发布与法律有同等效力之教令时，应经国会委员会之议决；大总统宣告戒严如国会委员会认为无必要时，应即宣告解严等。国会委员会对于袁世凯来说无异是国会闭会期间无时不在的监督者。

袁世凯不能容忍的另一问题是《天坛宪草》规定实行责任内阁制，内阁“对于众议院负其责任”而不是象在总统制下各部长对大总统负责。《天坛宪草》以更明确的文字规定大总统发布命令及其他有关国务的文书“非经国务员之副署，不生效力。”宪草在规定两院议员不得兼任文武官吏时有一“但

书”——“但国务员不在此限”，这一规定是合理的。为保证议会对政府的超脱地位，有效地实施监督。议员不应兼任官吏，但在责任内阁制下，内阁系对议会负责，议员兼任内阁成员是相宜的。袁世凯对此极表反对，说宪草之所以如此规定，“无非欲以议员专占国务院之职”，“必使国务员尽出于议员而后已”。

审计制度是对政府财政的监督制度，《临时约法》对此未作规定。《天坛宪草》则列为专章，除列举了审计内容外，还规定审计院由参议院选举之审计员组成，审计院长由审计员互选产生，完全摆脱了行政任免体制，袁世凯便说这是破坏了大总统任命官吏的职权。

《天坛宪草》的制订者们为确保民主共和国的国体不被更改，在宪草中作了煞费苦心的安排。宪草第一章即规定：“中华民国永远为统一民主国”，强调了“永远”不许变更之意。最后一章对于修改或解释宪法设置了重重限制。第一，规定只有国会中 1/4 以上议员的连署才能提出修正宪法；第二，这种修正案非得两院议员各有出席者 2/3 以上的同意不得成立；第三，修正案成立后由两院共同举行的宪法会议审议并实施修正，宪法会议必须有议员总数 2/3 以上出席才得开会；第四，有出席议员 3/4 以上同意才可以议决。除上述严格限制外，《天坛宪草》还嫌不够，更专门以第 111 条规定：“国体不得为修正之议题。”从而堵塞了任何颠覆共和国国体的法律漏洞。

然而，这就真的能“永远”防止袁世凯破坏资产阶级共和制度，复辟封建制度了吗？不能。

#### 4. 国会与约法的厄运

袁世凯彻底破坏资产阶级政治制度的日子终于来到。在镇压国民党人“二次革命”的前后，采取了种种极端手段，完全把法律对于大总统的限制抛到一边。

袁世凯派出军警不顾《国会组织法》中对国会议员的保障条款，肆意逮捕甚至杀害国会议员。1913 年 5 月 17 日，捕国民党籍众议员谢持。7 月 23 日，捕邹鲁未遂，在现场捕去议员汤漪、易宗夔、张琴等 8 人（其中汤是国会宪法起草委员会委员长）。8 月 15 日，捕众议员徐秀钧，9 月 2 日杀害于江西。8 月 27 日，捕众议员丁象谦、朱念祖、赵世钰、张我华、高荫藻、褚辅成、常桓芳、刘恩格。此外，议员段世垣、徐镜心先后被杀。

袁世凯接连向各省军阀发出通电，鼓动他们反对国民党，反对国会，反对宪草。北洋将领“群攘臂瞋目而议宪法”，奉命南下讨伐国民党“二次革命”的两员大将张勋与冯国璋首先发难，攻击宪草“奇谬”，是“二权分立，剥夺行政权已尽”，主张将操纵宪草的国民党“从速禁除”。接着，由黎元洪领衔，22 省军政首脑署名发出拥护袁世凯的电文，反对宪草，主张解散国民党。袁世凯即以此为根据，于 11 月 4 日（离宪草完成三读程序才四天）下令，宣布国民党为“乱党”，借口“为挽救国家之危亡，减轻国民之痛苦计”，解散国民党在北京的本部及各地支部、分部、交通部，所有国民党籍的国会议员，一律取消其议员资格，追缴其议员证书及徽章。

---

《袁世凯反对宪法草案第二电》，《中华民国法统递嬗史》第 17 页。

王葆真：《民国初年国会斗争的回忆》，《文史资料选辑》第 82 辑。

取消国民党议员的目的，实为取消国会。因为国民党是国会中的第一大党，一旦被取消，国会就不足法定人数，于理不能举行会议。在袁世凯的命令下，北京军警连夜出动，一夜之间，就将袁世凯所规定的凡在“二次革命”发生时仍具有国民党党籍的 350 余名国会议员的证书及徽章全部收缴。但国会两院议员总数为 870 人，取消 350 人后，尚余 520 人，国会仍拥有开会的法定人数，并未达到取消国会的目的。于是袁世凯再次下令，虽在“二次革命”前已脱离国民党籍并加入他党的议员，亦视为国民党，他们的议员资格同样予以取消。第二次被取消议员资格者为 80 余人。两次共被取消 438 人，仅剩议员 432 人，已不足半数，不能举行合法会议。11 月 13 日，两院议长发出通告，宣布国会“停止议事”。1914 年 1 月 10 日，袁世凯又下令对滞留在北京的国会议员予以遣散，“给资回籍”。

以后又下令将各省议会亦予解散，将来是否组织别种议事机构，等确定地方制度后再定。

《临时约法》的责任内阁制早已被袁世凯破坏无遗，而代之以实际上的总统制，但法律上未被承认。袁世凯乃进而授意召开约法会议，修订《临时约法》。名为修订，实为重写。1914 年 5 月 1 日，袁世凯颁布了《中华民国约法》（亦称《新约法》），肆意扩张大总统的权力。接着，约法会议又将 1913 年的大总统选举法作了重大修改，由袁世凯于 1914 年 12 月 29 日公布，使大总统具有超乎一切资产阶级宪法所规定的权力，其内容包括：

大总统的选举：由现任大总统推荐 3 人为下届大总统候选人，他们的姓名由现任大总统先期亲笔写于“嘉禾金简”上，钤盖国玺，密置于“金匮”，并将“金匮”藏于特设的石室中。“金匮”钥匙由大总统掌管，石室钥匙由大总统、参政院长、国务卿 3 人分掌，非奉大总统命令不得开启。大总统选举会由 100 人组成（参议院、立法院各自从本院中选出 50 人）。出席选举会的成员除对以上 3 名候选人投票外，亦可投现任大总统的票。这一规定，保证了下届大总统如不是现任大总统也必是他所提名的亲信。

大总统的任期：原规定大总统任期 5 年，连选可连任 1 次。修正的大总统选举法则改为任期 10 年，连选得连任，未限为 1 次，实为可以无限地连任。为使现任大总统的连任免除举行大总统选举会的麻烦，选举法又规定在大总统任期届满时，参议院得以 2/3 以上之同意，决定现任大总统连任。

至此，袁世凯已经从临时大总统到正式大总统，进而成为权力无限扩大的终身大总统，离皇帝宝座已相距不远。辛亥革命的政治成果，约法也好，国会也好，责任内阁也好，政党制度也好，均荡然无存。

---

钱端升等：《民国政制史》上册第 66 页。另据《中华民国法统递嬗史》附录所载被取消国会议员资格的国民党名单，有参议员 149 人，众议员 310 人，共计 459 人。



### 第三节 资产阶级政治制度迅速败阵的原因

为什么中国资产阶级为了战胜封建制度而从西方请来的“尊神”会在与以袁世凯为代表的旧势力的“斗法”中迅速败下阵来？为什么资产阶级视作命脉的国会与约法如此不堪一击？

首先，中国资本主义的发育程度不足。中国没有发生过产业革命，中国资产阶级是弱小的。中国发生资产阶级革命，并不象西方是由于资本主义已充分发育，它的强壮的肌体已不能忍受封建外壳的束缚，只有在革命中求得自身的解放。中国资产阶级的情形不同。到 1912 年，已经建立了中华民国时，资本主义还仅是初步发展阶段，民族产业资本只有 1.5498 亿元，在中国全部产业资本中仅占 10%。9.66% 为官僚资本，80.28% 为外国在华资本。和甲午战争前夕相比，民族产业资本在这 19 年间，它的绝对值虽增加 20 倍，但在整个产业资本中的比例仅仅增加了一个百分点，这是因为在这期间外国资本和官僚资本同样猛增，这正是中国半殖民地化加深的重要表现。

既然中国资本主义发育不成熟，中国资产阶级力量弱小，它为什么会产生革命的要求并发起革命？直接的动因之一是民族救亡。资产阶级感受到了民族危机的深重和救亡的紧迫性。列强从政治上、经济上、军事上对中国的侵略，促成了中国资产阶级的奋起，政治上提前成熟。政治成熟的速度大大超过了经济成熟的速度，这是半殖民地半封建国家中资产阶级的一个特点。只要考察一下近代中国发展实业、变革政治的几次大的运动，便可发现它们都是发生在列强重大侵华战争之后。中国的每一次惨败都激发中国人求富求强的要求，愈益深刻认识到封建制度是中国既穷且弱的根本原因，只有变革政治才能使中国富强。

其次，中国旧的政治和文化土壤很厚。资产阶级革命的对立面，是一个强大的敌人。辛亥革命推翻了一个皇帝，这是辛亥革命的胜利。但它没有彻底摧毁封建制度，从中央到地方的整个政治结构和社会结构仍是一张封建主义的大网。封建的经济制度、宗法制度支持着以袁世凯为代表的封建统治。全部旧势力都集合在北洋军阀的马车上。在旧势力背后的，是强大的帝国主义。

资产阶级把西方政治制度移栽到中国这块土壤上来，生长起来的竟是滑稽可笑的异体。以国会为例。民国国会的建立是中国资产阶级从 19 世纪 60 年代以后便梦寐以求的东西，毫无疑问它是资产阶级性质的。奇怪的是在这个资产阶级国会中，本阶级成员却很少。据《民国之精华》（第一辑）所载 455 名议员出身等情况，其中属于民族资本家的议员仅 12 人，占统计总数的 2.6%。这虽不是对全体议员的统计，但它所统计到的议员已占两院议员总人数 370 名中的 53%，可以推想 2.6% 的比率是能说明问题的。当然，国会中还有大批资产阶级政党成员，同样是作为资产阶级的代表，但资本家直接进入国会充当议员而不是仅仅派出政治代言人终究是这个阶级政治成熟的标志之一。为什么资本家议员人数这么少？这是受到议员选举法条文的限制。前文在国会制度中已提到，年纳直接税 2 元以上，或有不动产 500 元以上者有选举权，只有具有选举人资格者才能充当被选举人。换句话说，无论参众两院的直接选举与间接选举，上述财产限制适用于一切国会议员。以直接税和

不动产作为标准是从外国学来的。在外国，直接税包括田赋、所得税、营业税等部分。因而在它们那里，土地所有主、产业资本家、商业资本家，均有选举权和被选举权。中国则不同。当时的中国税种不全，政府不征收所得税、营业税。直接税只有田赋一种。商人缴纳的数额很大的“关厘”是间接税，而间接税未被列为选举的财产标准。有的大商人在乡间无土地，不缴纳田赋，2元以上直接税其金额虽小，也成了他进入国会不可逾越的障碍。再以500元以上不动产来说，情形也如此。有的资本家（例如金融资本家），有巨额资产（动产），但没有田产、房产、船舶（国会规定船舶虽在水上流动，亦作不动产计）。据参议院会议速记录记载，有的议员在指出上述规定的不合理性时说到汉口有的银行家，房屋亦系租赁的；东三省的客籍商人，在彼处营业近百年而并不置产；因而对于选举法排斥部分工商业家的规定，提出不同意见。但多数议员竟说这与外国选举法不合，且“不符学理”，拒绝采纳。资产阶级排斥资产阶级，正是这个阶级力量弱小、政治幼稚的表现。

议会中工商业家比重小，除了受选举法限制以外，还有种种其他原因。工商业家自身政治参与意识不强，不愿出资参加竞选，也是一个原因，“承袭数千年专制之后，人人以不予公事为持身行己之格言”。何况竞选要花许多钱。以湖南为例，在国会参议院议员的选举中，国民党以13万元活动费的代价，囊括了全省10名参议员名额的全数。平均每一名参议员耗资1.3万元。国民党是第一大党，它有充裕的经费。而对于一般工商业家来说，1.3万元意味着破产竞选。1913年全国注册工厂共565家，其中258家（占总数45.6%）资金在1万元以下。可以肯定，半数以上工厂主不会对出资竞选议员感兴趣。我们通常说国民党是资产阶级政党，这是就其性质和纲领而言。实际情况则是，在政治活动中，国民党和中、小工商业家之间并无组织上的联系。中、小工商业家一般也不向国民党捐资以表明承认这个党是本阶级的政党，如同现代西方资产阶级所常做的那样。

与排斥或冷落工商业家的情况相反，议会中有封建背景的议员却为数甚多，这是当时深厚的封建文化土壤所决定的。根据《民国之精华》、《最近官绅履历汇编》、《现代支那人名典》等书所提供的资料，可将议员教育程度列表如下：

教育样式	进士	举人	贡生	生员	新式学生
旧式教育	19	34	24	17	
国内新式教育	2	10	23	23	89
留学日本*	18	33	12	42	153
共计	39	77	59	82	242

\*其中包括留英2，留美2，留法1。

上表共统计499名议员的教育状况，其中有各种封建功名者共达257人，占51.5%，由此可推知全体870名议员的情况。议员的这种政治与文化结构，决定了他们不可能承受得住现代意识与传统意识的冲撞。每当旧政治与民主政治发生矛盾时，他们中的相当一部分人便容易站在旧政治一边。这就不难理解为什么1913年袁世凯一提出尊孔复古，便在国会中迅速得到呼应，也不用奇怪为什么资产阶级主持制定的《天坛宪草》，竟规定“国民教育以孔子之道为修身大本”。这种政治上与思想上的惊人混乱，是那个时代合乎逻辑

的产物，并从而悲剧性地为后来袁世凯复辟帝制预先作了铺垫。

最后，民族资产阶级对政治制度的作用有不切实际的估计，期望值过高，抱着“法律万能的观念”，以为通过议会民主制度，可以把袁世凯拉入宪政轨道，民主共和国就有了保证。但任何一种政治制度既是由强力所建立，自然也可以由强力去摧毁。当资产阶级自动解除了武装，取消了南京留守府，遣散了十几万革命军，国民党又四分五裂，资产阶级政治制度便无所凭依。加上资产阶级政治制度自身存在着深刻的矛盾，它标榜人民主权，却在取得政权后抛弃了在革命过程中一直追随它的工人与农民，从而迅速失去人民，这使得资产阶级与袁世凯封建集团的斗争只能局限在上层封闭结构中——在内阁中、在国会中、在政党生活中，而不敢直接诉之于人民。

失去武器的资产阶级终于遭到袁世凯武器的批判。在革命者鲜血的祭坛上，筑起了“洪宪”皇帝的宝座，宣告了民国命脉的中断。

## 第四章 北洋政府的政治制度

### 第一节 北洋政府政治制度的性质与特点

北洋军阀统治中国期间，由于它控制了包括首都在内的全国大部分地区，并得到帝国主义支持，获得外交承认，因而对外它是中华民国的合法政府。近年来有的论著中提出不把这个政府称作北洋军阀政府，而称为中国政府。

但是，北洋政府的阶级性质是不应该被淡化的。它代表帝国主义在华利益，实行的是“地主阶级的军阀官僚的统治”。帝国主义在中国扶植的这股军事政治势力，是“支持、鼓舞、栽培、保存封建残余及其全部官僚军阀上层建筑的力量。”

北洋军阀对全国的统治固然始于袁世凯任临时大总统之时，而以北洋军阀的政治制度代替民族资产阶级初建民主共和国时的政治制度，则滞后于袁世凯的开始主政，这一点前文已述及。

北洋政府的政治制度并不象西方资产阶级政治制度一样建立在确定的政治原理上和有一套基本的政治规范。北洋政府的政治制度没有相对稳定的形态，它不重政见、不讲原则、不论方略，一切以实利为依归。它对于袭用封建政治制度是出于天性并且轻车熟路，而在有政治需要时它也会套用西方政治制度的一种或全部。因此，以为北洋政府政治制度有一个基本的模式，是不合实际的。

然而，北洋政府的政治制度就根本无规律可寻吗？不是。任何一个阶级的政治制度总是服务于本阶级统治的性质及其需要，并与它的盛衰相联系。北洋军阀在它统治的强盛时期与衰落时期，合作时期与分裂时期，进取时期与退却时期又都曾采取过不同的甚至截然相反的政治制度。在袁世凯统治时期，帝国主义列强以袁世凯为共同代理人，维持北洋军阀的一统天下是帝国主义与北洋军阀共同利益所系，这时的政治制度便以加强中央集权、削弱地方为原则。袁世凯死后，帝国主义对中国采取分裂政策，各自支持一派军阀与别派军阀进行“代理人战争”，这时位居中央的军阀在其帝国主义后台支持下便号召“统一”，盘踞地方的军阀则在其后台指使下高唱“民主”。在中国曾几度发生过的是建立联邦制国家还是单一制国家之争，亦便是出于这一背景。

北洋军阀两次复辟皇权制度失败后，他们吸取了教训，看到了民主主义潮流的不可违逆，于是被迫重新捧出被他们打得粉碎的资产阶级国会来装点门面，以掩饰自己封建统治的实质。这时的国会，不过是供军阀驱使的一帮政客活动之所，甚至堂堂的共和国总统如黎元洪之辈，也成了军阀招之即来、挥之即去的工具。因此，我们决不能看到北洋政府采用国会、总统、内阁等资产阶级政治制度的外壳，就错把他们当作实行着资产阶级政治制度。它的政权性质仍是封建军阀、官僚、地主阶级对工人、农民、城市小资产阶级和中等资产阶级的专政，它的政治制度的个性特点仍是强烈的封建主义。

第一次世界大战结束后，北洋军阀从分裂走向衰落，北京政局剧烈动荡，

---

《毛泽东选集》一卷本第594页。

斯大林：《论中国革命的前途》。

内阁如走马灯式的变幻。由于连绵不断的军阀混战和南北战争，军事压倒一切，北洋军阀使用军事专政完全取代了议会政治，从此以后，中国无议会。

## 第二节 北洋政府时期的议政机构

北洋政府时期的议政机构十分混乱，有时为两院制，有时为一院制；有的具有正式议会性质，有的则仅为政治咨询机关。分述如下。

### 1. 约法会议

系由行政会议——政治会议演变而来。先是，还在北京临时政府时期，进步党人熊希龄奉命组阁后，为迎合袁世凯集权的需要，提出“废省留道”主张，即废除省级建制，保留各道，以剥夺地方小军阀的地位。为此，国务院于1913年11月5日下令召集一次行政会议，出席对象为年在35岁以上，有行政经验10年以上，明于世界大势，品学兼优者，每省选派2人，讨论地方行政问题。随后，袁世凯下令将会议名称改为政治会议，出席对象增加下列人员：国务总理举派2人，各部总长各举派1人，法官2人，蒙藏事务局酌派数人，大总统特派8人。12月15日，政治会议在北海团城承先殿举行开会式。到会者除22省的行政代表共44人外，袁世凯特派李经羲、梁敦彦、樊增祥、蔡锷、宝熙、马良、杨度、赵惟熙等8人；熊希龄派方枢、吴贯因2人；法官汪燾、姚震2人；以及外交部陈懋鼎、内务部顾鳌、财政部吴乃琛、陆军部徐树铮、海军部王崇文、司法部余绍宋、教育部许寿裳、工商部夏敬观、农林部刘馥、交通部陆梦熊、蒙藏事务局8人，和特别行政区（包括绥远、热河、阿尔泰、打箭炉、乌里雅苏台）6人，总计80人。袁世凯在开幕式上发表长篇“训词”，全面抨击了“平等”、“民主”、“共和”、“爱国”的主张，尤其反对《临时约法》，称“约法因人而立，多方束缚，年余以来，常陷于无政府之地”，提出“现在救国之计，尤须有强有力之政府”，发出了废约法，立专制的信号，并为政治会议的内容定了调子。政治会议只限于议决“关于民国建设的政治问题”，对于行政问题只有政府提出咨询的才可议决。但一切议决事项都要“呈候大总统核夺施行”。既然政治会议成员均由指派产生，议长亦由大总统任命，因而政治会议只能是由官僚组成的御用机关。议长李经羲在开幕会上致答词时明确表示政治会议将为北洋政府服务：“救国之道，以扶植强有力之政府为归”。

政治会议为袁世凯完成了两件事，一是根据袁世凯的《咨询政治会议救国大计令》，呈复袁世凯：“请宣布停止两院现有议员职务”，“给资回籍”，为袁世凯的彻底解散国会提供依据；二是根据袁世凯的《咨询政治会议约法增修程序令》及《咨询政治会议造法机关组织方法令》，呈复袁世凯，设立“约法会议”，约法会议的职权是“议决增修约法案及附属于约法之重要法案”，约法会议成员，“酌用选举方法，其选举区划取都会集中主义；选举资格取人才标准主义”。袁世凯接到政治会议上述呈文后，发出《组织约法会议令》，又于1914年1月26日公布了政治会议所制订的《约法会议组织条例》，并下令内务部“督饰筹备约法会议事务处，将约法会议议员选举事宜剋日筹办”。

---

《袁大总统书牍汇编》。

《政府公报》1913年12月25日。

《李议长答词》，《中华民国法统递嬗史》第29页。

与政治会议的仅具咨询职能不同，约法会议是一个“造法”机关。其议员由四方面产生：1. 京师选举会选出 4 人；2. 各省选举会每省选出 2 人；3. 蒙、藏、青海联合选举会选出 8 人；4. 全国商会联合选举会选出 4 人，共 60 人。当选者必须年在 35 岁以上，并具有下述条件之一：1. 曾任或现任高等官吏 5 年以上而确有成绩者；2. 曾在国内外专门以上学校学习法律政治 3 年以上毕业或曾由举人以上出身习法律政治而确有心得者；3. 硕学通儒富于专门著述而确有应用者。对选举资格亦有严格限制，只有年满 30 岁之男子，曾任或现任高等官吏而通达治术者，或曾由举人以上出身而夙著闻望者，或在高等专门以上学校三年以上毕业而研精科学者，或有万元以上财产而热心公益者，才有选举权。经各地选举会选出后，还要由“约法会议议员资格审定会”对当选者进行最后审定，以决定其是否符合当选资格，资格审定会成员均由大总统指派。由于上述当选资格的条件和选举资格的条件中诸如“通达治术”、“夙著闻望”、“研精科学”、“确有成绩”、“硕学通儒”等等均可随意解释，使资格审定会可以随心所欲地决定已当选议员的去留，因而约法会议议员的所谓选举，即使丢开它的政治原因，单就其程序而论，亦属徒具虚名。

1914 年 3 月 18 日约法会议开幕，共有议员 57 人。孙毓筠、施愚分任正副议长。约法会议为袁世凯完成了三件大事：一是 1914 年 4 月 29 日，秉承袁世凯意旨起草的约法，在约法会议上完成三读程序，名为《中华民国约法》，世称“新约法”，以示与《临时约法》有别。“新约法”成为国家根本法，中央制度由此发生重大变化（本书另有评述）。二是通过了《参议院组织法》（1914 年 5 月 24 日）和《立法院组织法》（同年 10 月 27 日）。三是通过了《修正大总统选举法》，大总统职权、任期几与帝王无异。1915 年 3 月 18 日，约法会议结束。

## 2. 参议院（代立法院）

“新约法”规定“以人民选举之议员组织立法院”行使立法及弹劾权，改两院制为一院制，另设参议院“应大总统之咨询，审议重要政务”。在立法院未成立前，以参议院代行其职权。但直到袁世凯死去，立法院始终未曾成立，参议院便成为“新约法”颁布后的唯一立法机关。

参议院正副院长和参政，全由袁世凯任命，为简任官，其资格为：1. 有勋劳于国家者；2. 有法律政治之专门学识者；3. 有行政经验者；4. 硕学通儒，有经世之著述者；5. 富于实业之学识经验者。以这样一个官僚机构来充当本应由民意代表组成的立法机构，显然有利于袁世凯封建专制制度的建立和加强。

1913 年 5 月，袁世凯任命黎元洪为参议院院长，汪大燮副之，共任命参政 70 人。6 月 20 日参议院正式开幕。29 日，袁世凯又命令由参议院代行立法院职权。参议院为袁世凯完成的主要事项是议决以“国民代表大会”来决定变更国体问题，为此制订并通过了《国民代表大会组织法》，进行所谓国体投票，参议院以“国民代表大会总代表”名义推戴袁世凯为皇帝。袁世凯死后，参议院于 1916 年 6 月 29 日被裁撤。

### 3. 第一届国会第二期常会

黎元洪继袁世凯为大总统后，宣布恢复国会。8月1日，两院议员519人举行开会式，黎元洪行大总统宣誓礼。10月30日，选举冯国璋为副总统。国会组织没有变化。1917年5月，黎元洪与国务总理段祺瑞分别反映美、日两国在华利益，在中国是否参加对德国参战问题上发生尖锐矛盾，并引发了总统府与国务院的权限之争。接着由于国会反对内阁的参战方针，而段祺瑞又指使皖系军人围攻国会，造成国会与内阁的对立。5月19日，国民党议员褚辅成提出改组内阁后再讨论参战问题的提案，获将近2/3议员的赞同，实际上构成了对内阁的不信任投票。按各国责任内阁制度惯例，当内阁不被国会信任时，内阁应立即辞职或请求总统解散下议院，重新举行下议院议员的选举，由新产生的国会决定内阁命运。民国元年制订的《临时约法》为不完全的责任内阁制，既没有规定国会的不信任投票权，内阁也不能要求大总统解散国会。褚辅成关于改组内阁的动议并未使用“不信任投票”的提法，没有超出《临时约法》授予国会的权限。黎元洪于5月23日下令免段祺瑞的国务总理和陆军总长职，特任伍廷芳暂代国务总理。段祺瑞前往天津，策动各省军阀联合反对黎元洪。孟恩远、王占元、张怀芝、曹錕、李厚基、赵倜、倪嗣冲、李纯、张作霖、姜桂题、阎锡山、杨增新、田中玉、谭延闿等22人联名通电，称“今日之国会，既不为国家计，是已自绝于人民代表资格，当然不能存在”，胁迫黎元洪“即将参众两院即日解散，另行组织”。应黎元洪之召入京“调停”的张勋却以武力逼黎元洪就范。黎元洪无计可施，遂于6月12日发布解散国会令：“准如该督军等所请，将参众两院即日解散”。

前已述及，《临时约法》并未赋予大总统解散国会之权，黎元洪的命令显属违法。在各国政治制度中，在依法解散国会时，只解散下议院（众议院），而上议院（参议院）只是停会，等下议院（众议院）重新选举产生后，两院同时开会。黎元洪应军阀所请，将《各督军呈大总统请解散国会文》。两院同时解散，更属荒谬。另外，大总统发布命令，应经内阁副署方为有效。黎元洪解散国会命令违背《临时约法》，代理国务总理职务的伍廷芳拒绝副署，这是一种维护民国法制的举动。黎元洪解散国会心切，竟免去伍廷芳职务，任命步军统领江朝宗暂代国务总理。这一任命又是违反内阁官制的，因为只有内阁成员才能代理内阁总理，步军统领并非阁员，却在黎元洪解散国会两院的违法命令上作了违法的副署。

黎元洪并非不知道自己的行为违法。他在事后发表的声明中说：“元洪以约法无解散之明文，未便破坏法律”，“乃各路兵队，逼近京畿”，“元洪筹思再四，法律事实，势难兼顾”，表示了“吞声茹痛，内疚神明”的心境。但当张勋复辟平定后，黎元洪却又在一份通电中以“纵谓法无明文，邻有先例”，为自己的行为辩解。

恢复不到一年的国会，再次被迫解散。

### 4. 第二届国会（安福国会）

---

《黎元洪声明解散国会苦衷电》，《革命文献》第7辑。

《黎元洪否认复职通电》。



张勋复辟发生后，黎元洪出京前，忙任段祺瑞为国务总理。段祺瑞接受任命，组织“讨逆军”讨平张勋，结束了复辟丑剧，重返北京。按《临时约法》，大总统任命国务员，应经议会同意。议会既未恢复，对段祺瑞的任命按法应为临时性质，留待议会复会后取得追认。当北洋政府实际权力又归于段祺瑞后，这时原应恢复原来政治格局，继续召集被解散了的国会。但段祺瑞记恨于国会曾投他不信任票的一箭之仇，“余恨未平，心存嫉视，决心另行改组。所以复辟虽然崩溃，代表民意的立法机关，还是中断”。在以梁启超为首的研究系的设计下，借口民国已由于复辟而中断，此次民国“再造”，应仿照民国元年先例，先成立临时参议院作为过渡性议会，由临时参议院对国会组织法和两院议员选举法进行修订，然后据此选举议员重开国会。9月29日代理大总统冯国璋发表通电，提出“一面令内务部筹备国会选举，一面按照约法，由各省选派参议院议员，但参议院仅以修正国会组织法为限度，其他职权，仍待诸正式国会执行”。1917年11月10日，参议院在北京举行开会典礼，选举王揖唐为议长，那彦图为副议长。至1918年2月，参议院将《国会组织法》、《参议院议员选举法》、《众议院议员选举法》逐一修正，由冯国璋于17日公布。

修正后的国会组织法和两院议员选举法与原来的法规有较大不同。

(1) 提高了选举众议员的选民资格。年龄由民国元年规定的满21岁提高为25岁，选民财产由值500元以上之不动产者提高为1000元以上，年纳直接税的金额由2元以上提高为4元以上。使更多的人失去选举众议员的资格。

(2) 改变了选举参议员的方法，并提高了选举人资格。民国元年的参议院议员选举法规定，参议员由下述人员选举产生：甲，各省议会议员；乙，蒙古、青海、西藏选举会选举人；丙，中央学会会员；丁，华侨选举会选举人。现修改为：甲，地方选举会，由县进行初选，省进行复选，蒙古、青海、西藏选举会由当地王公、世爵、达赖与班禅组织之；乙，中央选举会，在北京进行。修改后的选举法，对选举人资格作了更严格限制，以各省选举区为例，原规定由省议员选举，根据民国元年的省议员选举法规定，省议员当选资格为年满25岁的中华民国男子，因而民国元年的国会参议员，是由“年满25岁的中华民国男子”的省议会议员选举产生的。而修改后的参议员选举法，则规定只有具下列资格之一者才有参加初选的投票权：甲，高等专门学校毕业或同等学历任事满3年者，或曾任中等以上学校校长及教员满3年者，或有学术著述及发明经主管部审定者；乙，曾任荐任以上官满3年，或曾任简任以上官满1年者，或曾受勋位者；丙，年纳直接税百元以上或有不动产值5万元以上者。这些规定，使得参议员的选举资格严格限制在官位、资产、文化的高层次上，以确保所选出的参议员成为上流社会的政治代言人。

(3) 缩减国会两院议员名额。过去规定每满80万人可选举产生众议员1名，人口不满800万之省亦可选出10名，加上蒙古、青海、西藏三地方40名。现改为每满100万人选举产生众议员1名，人口不满700万之省亦可选出7人，加上蒙古、青海、西藏三地方28名。参议员的名额，过去规定每省10名，加上蒙古、青海、西藏三地方以及中央学会与华侨的名额，现改为每

省 5 名，加上蒙古、青海、西藏三地方，以及中央选举会（包括华侨）。总计，众议员由过去的 596 名减为现在的 406 名，参议员由 274 名减为 168 名。实际人数比这更少，议员选举法的这种修正，遭到西南护法各省粤、桂、川、滇、黔及川边特别行政区反对，它们未根据北京命令举行两院议员的选举，上述地区的议员名额为参议员 21 名，众议员 81 名。如此，重新选举产生的国会实际人数为参议员 142 名，众议员 325 名，两院共 467 名，仅为第一届国会 870 名的 54.2%，段祺瑞之所以大量削减议员人数，是因为痛感国会规模庞大，不易操纵。参与这项政治设计的梁启超说得很明白：“人杂言庞，其所以捣乱也。不如裁减其数，政府可省蒙养之费，议会易收统一之效。”

早在临时参议院开幕前，北京政府便已下令筹备国会选举。皖系政客王揖唐、曾毓雋等在北京安福胡同梁式堂宅积极筹划，操纵选举。1918 年 3 月 8 日，成立了一个政治团体，为避免成立政党之嫌，便取了“安福俱乐部”的名称，以王揖唐任干事部主任。随后，王揖唐又在临时参议院成立时当选议长，安福系重要骨干王印川为秘书长，从此，安福系成为皖系军阀操纵政局首先是操纵国会的重要工具。从《徐树铮电稿》中可以看出，国会的选举被控制在皖系手中，他们在内部一再强调：“此次选举，关系国本”，“仔细切商，务求一劳永逸之计”，“邦本安危，在此一举”。徐树铮在给陕西督军陈树藩的密电中，指名道姓地举出“某党暴徒”于右任、焦易堂等 20 人“千万严切防闲，勿令有一当选”，又列出皖系党羽 12 人“宗旨纯正”，督饬使之当选。安福系从旧交通系和奉系弄得 500 万元巨款，用于国会议员选举中的贿赂，票价在江苏省为每张 300 元，在中央选举会为每张 1000 元。

8 月 12 日，新“选”出的国会两院议员齐集北京众坊桥，宣布国会开幕。当天，临时参议院宣告解散。这一届国会，称为新国会，民国元年的国会便为旧国会。新国会两院议长为：参议院议长梁士诒，副议长朱启钤，两人均为交通系首领，其后梁、朱辞职，另选李盛铎为议长，田应璜为副议长。众议院议长为王揖唐，副议长刘恩格，刘以得到张作霖的力荐而当选，表明奉系军阀亦竭力设法楔入国会。新国会议员 467 人中，安福系占 330 余席，成为第一大党；梁士诒的旧交通系和曹汝霖的新交通系得 50 余席；梁启超的研究系已失宠于皖系，在各地选举中被皖系排斥，因而只得 20 余席。

1920 年 7 月，皖系在直皖战争中失败，吴佩孚提出了严厉惩办皖系的六项主张，其中与国会有关系的，有“国会停会”、“追缴安福系首领王揖唐及安福系议员证书”两项。8 月 3 日，大总统徐世昌下令解散安福俱乐部，命令中说，《临时约法》允许集会结社自由，安福俱乐部自为法律所不禁，“乃此次徐树铮、曾毓雋称兵构乱，所有参预密谋，筹济饷项，皆为该部主要党员”，“是该部实为构乱机关，已属逾越范围，断不能容其仍行存在”。但命令不敢触及安福国会命运。因徐世昌是安福国会选举产生，取消安福国会亦是取消徐世昌的大总统职位。张作霖亦公开发表关于国会的意见，认为解散国会的行动“于共和政治不甚相宜”。最终，吴佩孚被曹錕劝止，不再提

---

《安福祸国记》第 28、31 页。

另据杨幼炯《近代中国立法史》第 280 页与张玉法《中国现代史》第 195 页记载，“旧交通系次之，120 人。”

《晨报》，1920 年 8 月 10 日。

解散国会问题。8月30日，安福国会宣布第二届国会第三期常会闭会。“今者常会虽毕，而同仁等任期未滿，亦即同仁等之责任未终。”徐世昌和国务总理靳云鹏亦均到会发表颂词，以“来轸方遘，嘉猷不远”等赞美之词，“拳拳余望于诸君子”，而一个字未提既然安福俱乐部已解散，安福系占多数席位的安福国会理应结束。

## 5. 流产的第三届国会（“新新国会”）

安福国会结束后，恰好南方由桂系操纵的军政府因受孙中山粤军打击而被迫撤出广州，军政府主席总裁岑春煊于1920年10月24日宣布取消军政府，服从北京。北洋大总统徐世昌于是宣告全国统一，并于同月30日下令举行国会议员大选，命令说：“和平统一，善后各端亟待次第施行”，“参众两院议员应即从新选举，着内务部依照元年8月10日公布之国会组织法暨参议院议员选举法众议院议员选举法，督同各省区长官，将选举事宜，迅速妥筹办理’。于是便开始了“第三届国会”的筹备。但徐世昌的命令，遭到护法军政府大元帅孙中山、皖系浙江督军卢永祥、直系湖北督军王占元、直系江西督军陈光远的通电反对。全国举行众议员选举的，只有苏、皖、鲁、晋、甘、奉、吉、黑、新、蒙、青共11省区。这些新选出的众议员，因产生于安福国会（新国会）之后，故被称为“新新国会议员”。因政局动荡，北京政府一直没有颁发参议员选举办法，空劳11省区众议员白白地在北京等候一年多，新新国会迄未开成。直到1922年4月初，福建李厚基还以“南军虽退，土匪尚多，一年以来，此剿彼窜，……加以选民迁移靡定，调查资格无从着手”为理由向徐世昌请求缓行选举。1922年5月，直系战败奉系后，策划恢复民国2年的旧国会。新新国会议员急忙反对，在致各报馆的通电中说：“本届国会，系从旧法改选，在政府既足以维持法统，尊重民权，而被选者亦极自由，绝无党派官厅之操纵”，主张“请政府立颁参议员选举办法，南北未办选举各省长官，赶速举办，召集期以三个月”。终以旧国会在直系支持下宣告恢复职权，“新新国会”遂告夭折。

## 6. 直系“恢复法统”后的旧国会

1922年4月，直系军阀在直奉战争中击败奉系，进入北京。直系首领曹錕急欲当上大总统，而吴佩孚却另有谋划，他认为：“曹大总统”只是统治北方几省的小国之君，南方的孙中山，东北的张作霖，长江流域和西南的“联省自治派”都不会承认。为统一全国必须另谋途径。有许多人向他献计，包括黎元洪的策士哈汉章、金永炎，从护法的非常国会中分化出来的旧国会众议院议长吴景濂，闲居天津的旧国会参议院议长王家襄等，都主张用“恢复法统”的办法来“统一全国”。所谓“恢复法统”即恢复《临时约法》，恢复旧国会，迎回黎元洪继续担任大总统。由此必将出现以下三个结果：第一，北京大总统徐世昌，系由安福国会选出，其合法性早就被人责难，迎回黎元

---

徐世昌：《筹备旧法改选令》，《政府公报》1920年10月31日。

香港《华字日报》1922年4月8日。

《新众议员反对恢复旧国会电》，《中华民国法统递嬗史》第109页。

洪后，将迫使徐世昌下台；第二，广州政府以护法为口号，北京实行“恢复法统”后，护法就失去了根据，亦将逼走孙中山；第三，“联省自治派”正酝酿在汉口成立的第三政府——联省政府，将因北京“恢复法统”而不得不收起旗帜，可谓“一石三鸟”。黎元洪一世为人傀儡，重新登上总统宝座后不会对直系构成威胁。

5月14日，吴佩孚通电各省，倡议恢复第一届旧国会，立即得到广东陈炯明，云南唐继尧，贵州袁祖铭，四川刘湘与熊克武，湖南赵恒惕等非北洋系军人的赞同。直系军人孙传芳、齐燮元、陈光远等并公开提出“请黎黄陂复位”、“非常政府原由护法而兴，法统既复，异帜可消”的主张。

5月16日，吴佩孚召集保定会议，计议“恢复法统”的具体步骤。19日，又假惺惺地向各省征求意见，询问以恢复何种国会为宜（“国内人士有倡恢复六年国会者，有倡召集新新国会者，有倡国民会议、协同制宪、联省自治者”）。北京社会名流梁启超、熊希龄、蔡元培、王宠惠、林长民、汪大燮、钱能训、王芝祥、孙宝琦、张耀曾于22日在石驸马大街熊宅开会，会后发出通电，表示“谋统一当以恢复民国六年国会完成宪法为最敏速最便利之方法”。吴景濂、王家襄出席了吴佩孚的保定会议后回到天津，于24日召集民六议员68人（参议员26人，众议员42人），成立“第一届国会继续开会筹备处”，制定筹备处组织简章：“筹备处以到津两院同人组织之”，“本处以两院议长主任”，“本处每星期开会一次”。会后发表通电，声称根据《临时约法》及《议院法》的规定，国会得自行集会。28日，曹锟、吴佩孚通电表示赞赏，电报说：“诸公准据职权，依法自行集会，实为政治光明之导线，谨代表国民为国会庆，为民国庆。”这是直系首领第一次公开正式表示支持恢复旧国会。从此，他们不再遮遮掩掩。长江上游总司令孙传芳再一次打头阵，向孙中山、徐世昌两大总统同时去电，提出“广东孙大总统居于护法，法统既复，责任以终，功成身退，有何流连；北京徐大总统，新会选出，旧会召集，新会无凭，连带问题，同时失效”。要两人“及时引退，适可而止”。徐世昌于31日通电称“一有合宜办法，便即奉身而退，决无希恋”，实际上是采取拖延战术。吴景濂、王家襄便增强火力，逼徐世昌下台。6月1日，他们召集旧国会议员203人在天津顺直议会开会并发表宣言，认为民国6年黎元洪解散国会命令无效，民国7年由新国会选举产生的徐世昌大总统亦无效，“自今日始，应由国会完全行使职权，再由合法大总统依法组织政府。”电文中不为徐世昌留下稍许余地。徐世昌知道自己非去位不可了。6月2日，驻英公使顾维钧回国述职，徐世昌举行午宴为顾洗尘。席间，徐世昌举杯说这次举宴，一为顾少川公使洗尘，二为向诸君辞行，言下凄然欲泪。当天发表辞职令，声明“从兹隐忧林泉，不复再问世事”。

6月11日，黎元洪在扭捏一番后进京复职，12日，发出复位后的第一道命令，撤销他在4年前的今日所发出的解散国会令。在天津的民六议员便宣

---

《东方杂志》第19卷第12期第40页。

《东方杂志》第19卷第12期第124页。

丁文江：《梁任公先生年谱稿长编》第616页。

吴宗慈：《中华民国宪法史后编》第1页。

《顺天时报》，1922年5月22日。

沈云龙：《徐世昌评传》，《传记文学》第25卷第4期。

布“国会移京”。但国会恢复后，在法统上发生了严重争执，政治制度史上称为“民六国会与民八国会之争”。其实质是谁来充当国会的正统成员。因为民国六年（1917年）6月12日，国会被黎元洪非法下令解散。从此国会议员分为三类人，一类南下护法，在广州召开国会；一类在皖系政府中作官或任议员；另一类则回到原籍。当国会恢复后，这三部分议员都到了北京。护法议员称在广州举行国会期间，对未去广州开会又不声明请假，或虽已请假但超过议院法规定两个月以上的议员，已依法取消议员资格另以候补议员递补，因而此次国会恢复，这些被取消资格者不能出席，国会会期应是继续民国八年在广州的会议。但被取消者则声称广州的决议只是少数议员通过，按议院法不足法定人数者不能开会，上述决议应属无效，所有民国六年的国会议员除了依附段祺瑞者当然丧失议员资格以外，其余仍为国会议员，此次国会会期应是继续民国6年的会议。众议院议长吴景濂、参议院议长王家襄均支持民六国会主张，为此被护法议员指责，指出王家襄当年不南下护法，已被取消资格，今日不能再当议长，指斥吴景濂身为护法国会议长，“他人有不解者，公犹当解释之；他人有违反此者，公犹当斥责之，今公以领袖同人之资格，而出此违反同人公意之举动，视国法如弁髦，为武人作傀儡，则公之罪……尚有何人能为公谅”。

8月1日，第一届旧国会在北京复会，报到议员414人，出席当天会议者354人，吴景濂宣布“今日开会乃第二期常会，自六年六月十二日以后，同人奔走南北，至今始得继续开会”，完全不承认护法国会的合法性。议员徐清和表示反对，主张国会应是民八国会的继续，他发言说：“今日座上之议长，即为民国八年非常国会席上之议长。议长反复无耻，本院同人之羞。”

一时间，民六议员与民八议员之间拍案大骂，议会一片混乱。

这场争吵，除了为争议会“正统”以外，对于议员个人命运得失来说，情况大有不同。民六议员南下护法而成为民八议员者，他们的议员资格无论如何都不会发生问题；民六议员中依附皖系政府者，他们的议员资格已自然丧失，如参议员田应璜等7人，众议员刘恩格等34人，由于成为安福国会议员而被护法国会议长吴景濂在广州宣告除名。真正成为争论焦点的是被护法国会除名的民六议员，其除名是否合法，以及被护法国会通过递补为正式议员的原候补议员是否有递补的合理性。邹鲁、谢持等一批护法议员不断逼议长吴景濂和副议长王正廷表态，因这两人在护法国会中为正、副议长。但两人“既不能否认当日行为，尤不能抹煞今日事实。法律事实应付两穷，只能嘿然相对”。

民六议员认为（尤其是被除名议员坚持认为）护法国会在广州作出的除名决议是非法的，决定以候补议员递补亦与法无据。“广州开会只能作为护法手段，不能认为适法行为”。其理由是，按国会组织法规定，非两院各有半数以上议员出席，不得开议；议员缺额由议院通知国务院依次递补。广州国会未达法定人数，解除未南下议员资格的决议应属无效，所作出的递补议员的决议亦无法律效力。而且递补的议员既无当选证书，又非依原来的选票

---

《国会议员丁超五等通电》，1922年6月7日。

《顺天时报》1922年9月10日。

杨幼炯：《近代中国立法史》第300页。

次序进行递补，不能认为有议员资格，不得出席议会。吴景濂便在国会开会时命令警卫人员凡没有议员证章者，一律禁止入内，为防民八议员冲入会场，竟将议会厅大门加锁。护法议员据理痛驳民六议员的说法，指出依照《临时约法》，国会得自由集会，本不规定地点。护法国会在广州开会，屡经电促留京议员趑趄来粤，逾期数月仍未到院，乃依照议院法予以解职，由各该省候补当选人依法递补，由吴景濂、王正廷两议长分别签字盖章，即发公函通知递补议员到院出席，解职者已丧失议员资格，递补者已取得议员资格无疑。

这一场争执，如纯粹从民国法理上看，则此亦一是非，彼亦一是非，各有所据。一切纷乱的起因，在于民国政事大都不是真正依法而行，往往根据政治需要寻找法律依托，从而出现形形色色的假冒法律的行为。

解决这一争端，亦有建议采用一法，即令民六议员中未参加护法而被除名的议员，和民八议员中新递补的议员，两种人均退席，由剩下的议员进行投票表决。但除去这两种人后，国会已不足法定人数，不能作出合法的决议，此法不能采纳。法理上既找不到出路，就只能听任强权实体从事实上加以解决了。9月，主张民八国会最力的邹鲁、谢持被孙中山召回南方，组织对陈炯明的讨伐，“于是主张继续民六派利用曹吴势力，终于不顾一切，使继续民六的主张实现”。国会正式采用第一届国会第二期常会的名称。广州国会参议院议长林森和众议院副议长褚辅成均因此丧失职位。恢复后的两院正副议长为：众议院议长吴景濂，补选副议长张伯烈；参议院议长王家襄，副议长王正廷。民国八年在广州由候补议员递补为正式议员者，一部分正式递补了民六以来已死亡、已从政、已因政治原因失去议员资格者的名额；另一部分则被延揽为“总统府顾问”、“政治善后讨论会委员”，月薪一律400元，与议员待遇相等。

此后，护法议员不得不正视事实，承认国会为民六国会的继续，不再提民八议员资格问题。1923年6月，驱黎事变发生，国会移沪集会时，一度又有民八议员要求列席，国民党议员汤漪、褚辅成即公开在报上表示“勿开民八议员列席之先例。而滋国会内部之纷扰。”

9月18日，国会第二期常会宣告结束。

## 7. 第一届国会第三期常会

1922年10月11日，国会举行第三期常会开会式。这时，发生了议员任期问题。按国会组织法，规定参议员任期六年，每两年改选1/3，具体做法是：第一届参议员到院后，用抽签法分成三班，第一班在满2年时改选，第二班满4年改选，只有第三班才能在满6年任期后改选。允许连选连任。第一届参议院第一次开会是在1913年4月8日，第一班参议员应在1915年4月改选。但这届国会在1913年11月就被袁世凯解散，1916年8月1日复会，第一班参议员实际履行议员职责的日子不满2年，未进行改选。1916年11

---

《民六议员陈铭鑑等209人致孙中山电》，1922年9月17日《顺天时报》。

《护法议员孙芳等驳陈铭鑑电致孙中山电》，1922年9月24日《顺天时报》。

邹鲁：《回顾录》，第127页。

《顺天时报》，1923年8月10日。

月 30 日国会作出决定，第一班参议员中，凡由各省选举产生的，于同年 12 月 18 日改选；由蒙、藏、青，中央学会、华侨等选举会所选举产生的参议员，于 1917 年 1 月 18 日改选。后来一直拖到 1922 年 10 月第二期常会开会后，才对第一班参议员实行改选，距第一届国会的成立已 9 年半之久了。

参议院议长王家襄任期 2 年，依法应于第一班参议员改选后同时退职，由于连选连任，继续作参议员，但已失去议长职位，得重新竞选。副议长王正廷在这以前已进入政府做官（“鲁案善后督办”），按民国元年颁布的众议员选举法，现任官吏、现役陆海军人不得当选为众议员，参议员选举法规定参议员的被选举资格与众议员同。国会中已有议员提出王正廷应辞去参议员职，王正廷乃正式辞职。

参议院选举议长，王家襄与杨永泰竞争最力。王家襄得到研究系的支持，杨永泰为政学系首领之一，双方旗鼓相当。在竞选达到白热化时，竟至使用武力，以致数次选举均无结果，只得以行政委员会代替议长执行职权。后来直到第三期常会结束，议长仍属空悬。

第三期常会仍以制订宪法相标榜。1913 年两院联合组成的宪法起草委员会，共有委员 60 人。数年来，由于种种政治原因，委员已有缺额。第一班参议员改选后，宪草委员缺员更多。1922 年 10 月 23 日，众议院补选陈家鼎、吕复等 15 人，11 月 6 日，参议院选赵时钦、沈钧儒等 15 人，连同原有委员组成 60 人的宪草委员会，仍以民国 2 年的宪草委员会委员长汤漪为委员长。11 月 15 日，宪草委员会开会制宪。12 月 23 日，草成“地方制度”与“国权”各 1 章，提交两院全体议员会合举行的宪法会议审议。历时数月，至 1923 年 6 月 12 日深夜，宪法会议才将这两章宪法条文协商完妥。正待进入“二读”程序，第二天，直系军阀发动了驱逐黎元洪的政变，北京大乱，议员纷纷南下，宪法会议被迫停止。

驱黎政变发生前，议员们鉴于以往多次议宪，常因到会议员人数不足而“流会”，便主张修改民国元年所制定的《国会组织法》，以减少关于出席宪法会议人数的限制。按照原来的组织法，“民国宪法之议定，由两院会合行之”，“非两院各有总议员三分之二以上出席，不得开议，非出席议员四分之三以上之同意，不得议决”。据此，凡开宪法会议时，必须有 183 名参议员和 398 名众议员，共 581 名议员到会。而当时要凑满上述人数，尤其是参议员的法定多数，极感困难。1923 年 3 月，国会两院一致通过了修正为“非两院有总议员五分之三以上之出席不得开议，非出席议员三分之二以上之同意不得议决”。出席人数将原来的分别计算改为合并计算，以出席较多的众议员人数弥补出席较少的参议员人数。绝对数也由原来的 581 名减为 522 名。作出有效决议的法定人数由原来规定的占出席者的  $\frac{3}{4}$  以上改为  $\frac{2}{3}$  以上，即减少 8.3%，使决议较易成立。此修正案于 1923 年 4 月 30 日由北京政府公布。

《国会组织法》的上述修改，原为使出席宪法会议的议员数达到法定多数。但实际上，由于当时政局混乱，议员出席宪法会议者仍日见减少，“流会”现象依然如故。于是，国会又于 5 月决议修正民国 2 年 9 月颁布的《宪法会议规则》，规定议员出席宪法会议，每次可得出席费 20 元，缺席者扣除议员岁费 20 元。议员请假，必须有 5 名以上议员之证明，1 月内缺席超过 12

次者除名。上述决议通过后，为落实议员每次 20 元的出席费，吴景濂入见黎元洪。黎元洪没有将这笔款项的支付问题正式提交国务会议讨论，仅与国务总理张绍曾等几名阁员口头商定，从海关建筑经费项目中借拨 120 万元为制宪经费，并转知外籍总税务司照拨。由于这一拨款案，未经国务会议议决，有违责任内阁制，遂成为直系军阀发动驱黎政变的借口。而每次出席费的规定，又使直系军阀洞察议员见财忘义的特点，后来的贿选，只是变本加厉的发展而已。

1924 年 10 月，北京反曹、吴的政变发生，国会结束。

## 8. 临时参议院

冯玉祥、孙岳、胡景翼于 1924 年 10 月发动“北京政变”，推倒曹、吴统治后，举措失当，拥段祺瑞出山主政，组织北京临时政府。10 月 21 日，段祺瑞进京前夕，发表施政通电，谓：共和肇造，十有三年，干戈相寻，迄无宁岁，法统已坏，无可因袭，计维彻底改革，方足以定一时之乱。表明他的基本方针是“废弃法统，彻底改革”。

11 月底，中华民国临时执政段祺瑞根据司法总长章士钊的提议，以搜检贿选证据为名，出动大批人员搜检贿选议员私宅。议员闻风而逃，“有不及衣者，有不及履者，有登屋逾垣堕而伤者”。国会事实上已被解散。执政府原拟公开下令撤销曹锟宪法，宣告《临时约法》无效，并解散国会。令已拟就，未敢遽然发布，因当时未参加贿选的护法议员，正在北京、上海等地集会，提出“民国之成，基于约法”，“除由总民意机关得另制定根本法替代外，无论何人，均无加以毁弃或变更之权。”但废弃法统，是当时实力派及在野社会名流的共同主张。唐继尧于上述护法议员发出通电后两天（1925 年 1 月 6 日）亦发表通电，主张“贿选国会当然解散，约法及曹锟公布之宪法，当然无效。”段祺瑞既得到支持，遂断然发布废弃法统令。其部署是：先召集善后会议，用以解决时局纠纷，并制订国民代表会议条例；然后根据国民代表会议条例，召开国民代表会议，由它通过宪法。

善后会议和国民代表会议都不是常设民意机构，它们的会期都只有 3 个月（善后会议如有必要可延长 20 天）。因而尚需另设一常任民意机构以待上述两会议结束时启用，这就是临时参议院。1925 年 4 月 7 日，国务会议通过了《临时参议院条例》，于 13 日公布，共 9 条。

临时参议院是临时政府时期的“民意”机构，为临时政府提供咨询、建议并就临时政府所指定事项作出决议。它的职责是辅佐临时执政；在临时执政就以下六项提出议案时作出决议：关于省自治之促成及临时性的省自治条例，关于善后会议、财政善后委员会、军事善后委员会决议之执行事项，关于消弥及调停各省间或各省内部相互间之纷争事项，关于与外国交战、媾和、缔约，关于募集内外公债及增加租税事项，其他临时执政认为应行咨询事项。上述前三项在临时执政未提交临时参议院讨论时，临时参议院经参政 10 人以上连署可提建议于临时执政。临时执政对临时参议院的议决或建议认为可行时交主管官署执行，认为不可行时可于 20 日内交付复议，复议通过，即予执行。这些规定说明：（1）临时参议院是辅佐最高行政长官实现统治的机关，



对行政没有监督权；（2）它的议决范围限于临时执政所提出的议案，只是被动议决而不能主动议决；（3）它被允许主动进行讨论的事项限于有关地方自治等三项，且只有建议权而无决议权；（4）一般立法机关通常所拥有的议决法律、议决国家预算、同意实行戒严或决定解严、对国家最高行政长官实行弹劾等职权，临时参议院均不拥有。

临时参议院由以下7项人员组成：（1）各省军民长官各派代表1人；（2）京兆、热、察、绥、康、藏、青长官各派代表1人；（3）边防督办、宣抚使、各总司令等各派代表1人；（4）内外蒙古、西藏、青海、满籍各旗、回部、华侨，由临时执政共派16人，以当地旗部人为限；（5）各省区议会议长1人；（6）各省区法定团体会长互选1人；（7）临时执政派充20—30人。以上规定所产生的参政，基本上均为各省区各军及临时执政所派出的人员，法团代表为数极少，仅作点缀。7月30日，临时参议院正式成立，共有参政193人，其中大部分是出席善后会议人员，参议院议长赵尔巽、副议长汤漪亦系善后会议正副议长。因此，参议院可谓是善后会议的招牌换记。

段祺瑞在就任执政之初，即声称要另颁宪法。嗣后，他又规定制定宪法由两个机构进行。一为国家宪法起草委员会，负责起草宪法；另一为国民代表会议，负责议决宪法。

《国宪起草委员会规则》于1925年5月3日公布。委员由各省军民长官各推1人，各区长官各推1人，临时执政选聘20人，另外内外蒙古、西藏各2人与青海1人亦由临时执政分别选聘。段祺瑞选聘梁士诒等20人为国宪起草委员，各省区军民长官所推出的起草委员亦到达北京。委员总人数为70人，以林长民为委员长，于8月3日起开会。按规定，国宪起草委员会在规定的3个月时间内完成宪法起草。至12月，提出了《中华民国宪法案》，咨文政府交付国民代表会议议决施行。

《国民代表会议条例》由段政府的法制院提出，4月18日，经善后会议通过，24日公布，共39条。其职权只限于议决宪法。规定国民代表会议议员总额为500人。7月1日，段祺瑞下令，定8月为议员初选期，9月为复选期。10月29日又下令已当选议员于1926年1月15日前晋京参加会议。但国内舆论对段祺瑞的国民代表会议纷纷表示反对。尤其到了1926年1月初，执政府处境日危，段祺瑞拟通电下野，通电初稿中有“自1月16日起即不视事”之句，后经临时参议院副议长汤漪将电文加以修正，但段祺瑞已无心召集国民代表会议。不久，执政府被推翻。

在段祺瑞公开发表的言论中，是主张成立国会的。他曾作过如下表示：“所望制宪大业早日观成，民国议会依法产生，长治久安，实多利赖。”

由于政局恶化，国民代表会议陷于流产，宪法未能产生，正式国会因此亦不曾成立。从此，民国无国会。

## 9. 国会的最后纷争

未曾参加贿选的议员279人，于1924年11月22日在北京成立“国会非常会议”并发表宣言，揭出拥护《临时约法》的旗帜。25日，制订《国会非常会议组织大纲》11条，规定国会非常会议由未参加贿选的议员组成，职权

---

自1924年—1949年，中国没有国会。国民党南京政府时期的国民大会，与国会有异。

为制定一切临时法规，议决关于政治重要事件。非常会议不设正、副议长，而由每省议员互选一名行政委员，组成行政委员会，执行非常会议的一切事务，轮流充任非常会议开会时的主席。1925年4月24日，段祺瑞政府在善后会议支持下，正式发出废弃法统的命令，宣布“法统已成陈迹”，将《临时约法》与曹锟宪法绑在一起予以鞭挞。司法总长章士钊公开说：“曹锟宪法革临时约法的命，执政府革曹锟宪法的命。”国会非常会议议员拟于26日集会以示抗议，旋被执政府军警所驱散，印信亦被内务部派员接收。

贿选议员由于执政府出动军警大事搜检，纷纷逃匿天津，并于1924年12月1日发布宣言，声称“国会”已移津。但这些议员名声已坏，十分孤立。1925年10月21日，吴佩孚在汉口自称“十四省讨贼联军总司令”，以反奉、护法为两大政治口号。由天津逃来汉口的贿选议员，于1926年1月7日发出通电，主张恢复贿选国会，改选任期已满的众议员，选举新总统，修正宪法。5月，段祺瑞下台，直、奉重新联合，贿选议员便乘机在北京成立议员通讯处，谋贿选国会的复活。6月19日，这些议员拟抢先在张作霖入京以前举行国会，以造成既成事实，便要求国务院拨借怀仁堂，以便于22日召开国会。但因吴佩孚、张作霖已有约，对宪法与国会问题待军事结束后公开讨论，因而吴佩孚虽于当天致电国务总理颜惠庆和北京卫戍总司令王怀庆保护议员集会，却立即又以电报取消前电，表明他对贿选国会议员们的活动改变了态度，不予支持，后又在8月15日拨款8万元遣散一切在京议员，每人发给路费，先后共有300余人前往领款。国会纷争至此平息。

---

《时报》，1926年1月10日。

《时报》1926年6月21日。

《时报》1926年8月21日。

### 第三节 北洋政府时期的根本法

根本法是国家大法，各届政府对此自然极表重视。由于政局纷乱，北洋军阀在朝 10 余年间，正式颁布的根本法只有袁世凯的《新约法》和曹锟的《贿选宪法》两件。段祺瑞在安福政府和执政府时期，曾两次制订宪法草案，均因段祺瑞的旋即失势而未及正式议决和颁行。此外，民族资产阶级在地方实力派支持下，也在上海提出过宪法草案，虽未正式采用，但产生了一定政治影响。

#### 1. 《中华民国约法》（1914 年 5 月 1 日）

袁世凯成为正式大总统的第二天，便向国会提出增修约法，还说：“事关紧急，要求速议”。国会以为民国宪法正在天坛起草中，可不必重修临时约法，对袁世凯的主张未予采纳。国会解散后，袁世凯向御用的政治会议重提增修约法，理由是“正式政府，适用临时约法，究于政治刷新，大有妨碍”。为此，政治会议决定，成立约法会议。

1914 年 3 月 20 日，袁世凯咨文约法会议，提交《增修临时约法大纲》7 条，由司法总长章宗祥在会上提出，主要内容有：

临时约法有多头政治之弊，亟应修改，以求主权之统一；

临时约法中大总统制定官制官规，任命国务员，缔结条约均须议会同意，使政府用人行政无活动之余地。此外，未规定大总统的紧急命令及紧急财政处分权，须规定之；

临时约法不啻以国务员为政府，既规定大总统总揽政务，国务员只有赞襄总统及主管行政事务之职责，不能以国务员为政府；

临时约法中议院权限失于广泛。约法中之立法机关，其权限应从狭小之规定；

应增设咨询机关；

会计应增专章；临时约法规定宪法由国会制定，其实国会应产生于宪法，不应先有国会。

袁世凯在这份《增修临时约法大纲》中有一段议论，要点为：民国草创时期，国家的根本大法，“虽不能不取决于共和先进诸国”，但亦不能“事事削足适履”而不顾中国国情，为目前建设国家出发，应划为两个时期，“施行约法为一时期，而施行宪法当别期”，“施行约法为国家开创时代之所有事，施行宪法为国家守成时代之所有事”，二者“截然不同”。有意思的是，袁世凯这一番议论，恰与孙中山关于训政、宪政的见解相似，孙中山亦曾批评民国初年即热衷于制订宪法的错误。这种相似，是由于两人的立论来源于同一出发点，即都认为首先要确立本阶级对全国的统治，而不应一开始即实行宪政与民主。

约法会议依据《增修临时约法大纲》，另行议定了《中华民国约法》（又称“新约法”），删去“临时”二字，表明这一约法的长期性，以与袁世凯的“建国两时期”论相吻合。

---

袁世凯：《咨询政治会议约法增修程序令》。

《庸言》第 2 卷第 4 号。

1914 年 5 月 1 日，新约法正式公布，全文 10 章 68 条，新约法取消了国会两院制，改为一院制，其立法机构称为立法院；另成立参政院以应大总统之咨询及审议重要政务。在立法院未成立前，以参政院代行之。在新约法中，大总统职权高度膨胀，它废除了责任内阁制，取消国务总理，实行总统制，“行政以大总统为首长，置国务卿一人赞襄之”。凡是临时约法中规定应受议会限制的，在新约法中这些限制均已取消，从下面（见下页）的对比中可以看出得很清楚：

临时约法	新约法
1. 临时大总统得制定官制官规，但须提交参议院议决。	1. 大总统制定官制官规。
2. 临时大总统任免文武职官，但任命国务员及外交大使、公使须得参议院之同意。	2. 大总统任免文武职官。
3. 临时大总统经参议院之同意得，宣战、媾和及缔结条约。	3. 大总统宣告开战、媾和。大总统宣战、媾和及缔结条约。但变更领土或增加人民负担之条款，须经立法院之同意。
4. 参议院得自行集会、开会、闭会。	4. 大总统召集立法院，宣告开会、停会、闭会。
5. 临时大总统得酌给勋章并其他荣典。	5. 大总统颁给爵位、勋章并其他荣典。
6. 临时大总统对于参议院议决事件有否认时，可在 10 日内交院复议，但参议院在复议时如有到会 2	3 以上议员仍持前议时，大总统应公布施行。
6. 大总统对于立法院议决事件有否认时，得交院复议（未规定 10 日期限），如立法院 2	3 以上定议员仍持前议，大总统认为对内治于外交有重大危害或执行有重大障碍时，可经参议院议决而不公布。
7. 大总统无权解散参议院。	7. 大总统经参政院之同意解散立法院。

《新约法》从集权于袁世凯个人的需要出发，随心所欲地引进了西方总统制中总统权力的有关部分。如总统对国民负责而不直接对议会负责，美国宪法之所以作此规定，是因为美国总统不是由国会产生，而是由各州所选出的“选举人”选举。大凡由国会选举产生的总统，都应对国会负责。袁世凯的“新约法”规定大总统由两院议员联合选举，却不对选举了自己的选举人负责，是不合理的。西方总统制国家的宪法中，规定有对总统权力进行制约的条文。这些条文因为不合袁世凯的口味，尽管它们均为总统制宪法应有之义，亦均被排斥于“新约法”之外，如美国宪法规定总统任命部长应经议会同意，新约法则规定“大总统任免文武职官”；在美国宪法中，总统无权解散国会，“新约法”则规定“大总统经参议院之同意，解散立法院”；美国制度规定总统对于国会的决议不同意时可提出否决，交国会复议，但国会以 2/3 以上多数仍持前议时，总统不得再持异议，应即付公布，“新约法”则规定在交复议时，如出席议员 2/3 以上仍持前议，“而大总统认为于内治外交有重大危害，或执行有重大障碍时，经参政院之同意，得不公布之”。此外，这一份公开表明采取总统制的“新约法”，既已不伦不类地采用了责任内阁制下总统有权解散议会的条文，却不许议会对行政投不信任票，足见“新

约法”的最主要特点是行政权的高度扩张，而立法对行政应有的监督与制约，在“新约法”中则十分苍白无力。就连最通常的质询权，即议会对行政提出疑问，要求答复之权，“新约法”竟亦规定为：“但大总统认为须秘密者，得不答复之。”如此，凡使袁世凯难堪的质问，他亦尽可用“须秘密”为由而不予理睬。

## 2. 《中华民国宪法草案》（1919年8月12日）

1918年8月12日，安福系一手控制的新国会成立。12月27日，参众两院各选议员30人，联合组成宪法起草委员会。1919年1月6日，宪法起草委员会正式开会，议决不用1913年的《天坛宪草》，而由起草委员会另行草拟。当天指定宪法大纲起草员5人，至13日宪法大纲通过，着手起草宪法条文。同年8月12日，正是安福国会成立的一周年，宪法起草委员会完成了《中华民国宪法草案》（以下简称“民八宪草”），但参众两院未组织宪法会议进行审议，原因是直皖矛盾由于吴佩孚的坚持从湖南撤兵北归而日益紧张，终至演进为直皖大战和皖系的失败。

“民八宪草”虽未提请作进一步审议，但从它的内容已可窥见安福系对于中国政制的一般主张。草案全文共10章101条。

关于国体、国土、国民3章，采用了资产阶级宪法的一般内容，规定中华民国永为统一民主国，中华民国人民不分种族、阶级、宗教，于法律上均为平等，并列举了人民有居住、通信、选择职业、集会结社、言论著作、信仰宗教等项自由权利，但都附带有“非依法不受侵犯”字样，为统治者的另订专门法剥夺人民自由预留张本，这也是资产阶级通常采用的方法，就连临时约法也不例外。

立法制度仍采用两院制。众议员依人口比例选举产生；参议员不根据人口多少，而以行政区划组织“地方选举会”选举产生，中央各机关及华侨则在“中央选举会”上选举产生。明确规定两院议员不得兼任官吏。国会常会每年3月1日开会，会期4个月，遇有要务时得延长两个月。国会职权较1913年的国会组织法有较大变动，原规定两院职权相同，“民八宪草”除两院相同的职权以外，又为两院分别规定了不同的职权，弹劾大总统、副总统、国务员及对国务员作出不信任之决议，权属众议院；审理被弹劾的大总统、副总统及国务员，权属参议院。国家岁入岁出预算，众议院有先于参议院议决之权，参议院如对众议院已议决之岁入岁出预算表示否决时，应求众议院同意，如不得同意，众议院之原议决案即成立。政府为应付外战内乱而作财政紧急处分时，应在规定时间内请求众议院追认。之所以作这种规定，因为财政问题直接涉及全国人民，而众议员是由人民按照人口比例直接选举产生，众议员比参议员更能直接反映人民的意愿。

行政制度仍实行责任内阁制，而较临时约法的起草者对责任内阁制了解更多，因而订得更具体。如临时约法只规定国务员赞襄大总统负其责任，“民八宪草”规定国务员赞襄大总统执行政务，“对于众议院连带负责”，即当内阁的政策得不到议会支持时，内阁全体而不是国务总理一个人辞职，还规定了当议会对内阁投不信任票时，大总统或解散众议院或免国务员职。

这些都是临时约法中所没有的。

临时约法制定于民国初创时期，对于国家财政立法还无暇顾及。“民八宪草”关于国家财政有较具体规定。这些规定有的是制约行政方面的，如新课租税及变更税率应以法律规定，募集国债及缔结将会增加国库负担的契约须经国会通过，政府应将每年岁出岁入编成预算案交国会议决，国家岁出之支付命令须经审计院核准，国会已议决的预算案大总统有异议时，无权请求国会复议等。有的是制约国会的，如国会对于预算案不得增加岁出，国会未经政府同意，对下列四种款项的支出，不得废除或削减：1.法律上属于国家之责任者；2.履行条约所必需者；3.法律之规定所必需者；4.继续费。对于国会的这种限制，意味着内阁所提出的预算支出必定被国会通过，只有在实际发出支付命令时才受审计院核准。内阁的这一权力显然是为适应皖系政府已面临直皖大战将要发生的形势。

关于宪法的修订、解释，规定了极严密的程序。临时约法规定对约法的修正案由参议院 2/3 以上议员或临时大总统提出，而“民八宪草”排除了大总统提议的权利，规定只有国会才能作修正宪法的“发议”。这种“发议”非两院各有出席议员 2/3 以上同意不得成立。对宪法的解释权，临时约法未作规定，“民八宪草”规定对宪法有疑义时，由参议院议长、众议院议长、大理院院长、平政院院长、审计院院长组织特别会议解释之。

“民八宪草”在起草之初虽曾决定不采用“天坛宪草”，但就其内容看大部分与“天坛宪草”相同。如关于国民权利与义务、关于大总统、关于国务员、关于法院、关于法律，或完全相同，或基本相同。两者相异之处，主要有下述几点：1.议员的兼职，“民八宪草”有“两院议员不得兼任官吏”的规定；“天坛宪草”则除这一规定外还有“但国务员不在此限”的“但书”，允许议员兼任国务员。2.国务员的任命，“民八宪草”规定国务总理及各部总长均为国务员，此外大总统还可任命其他人员为国务员，但不得超过各部总长总额的 2/3；“天坛宪草”只规定国务总理及各部总长为国务员。3.大总统解散国会之权，“民八宪草”规定“大总统得解散众议院”，不必受任何机构的限制；《天坛宪草》则规定在下解散令前应得到参议院 2/3 以上议员的同意。“民八宪草”的这一新规定加强了内阁对议会的反制约力，使议会不敢轻易对内阁投不信任票，否则就要冒自身被解散的危险。4.国会开会的法定人数，“民八宪草”规定“两院非各有议员总数三分之一以上之列席，不得开议”，《天坛宪草》则规定为“总数过半数”。“民八宪草”降低了法定人数的比例，因为当时国会开会时常因政见不同的政派以不出席国会相抵制，使国会达不到法定人数而流会。5.宪法的解释权，“民八宪草”规定属于由参众两院议长、大理院、平政院、审计院三院院长组成的特别会议；《天坛宪草》则规定由国会作出解释。两者相比，以“民八宪草”的规定较合理。因为对宪法的疑义，常发生于立法者与执法者之间，如仅由立法在单方面作出解释，并不能使执法者释然。上述特别会议则包容了立法与执法的 5 个主要机构，共同作出决议，自较单方面解释为优。

### 3. 《中华民国宪法》（1923 年 10 月 10 日）

这一份宪法在民国史上之所以声名狼藉，是因为它最后系由一批被称为“猪仔”的国会议员草草通过并由“贿选总统”曹锟公布。但从内容和制宪

过程看，它是继“天坛宪草”的正统宪法，是历时10年的制宪过程的最后结果。

自从1913年7月12日民国国会成立宪法起草委员会开始草拟宪法起，同年10月31日，以国民党占优势的这个委员会在袁世凯横逆相压，不断迫害议员，国会处境日蹙的情况下，匆匆完成了《天坛宪草》的“三读”程序，3天后袁世凯便宣布取消国民党籍议员资格，国会解散，《天坛宪草》来不及交国会两院的宪法会议进行审议。1916年8月1日，国会复会，称第一届国会第二期常会，决定继续制宪，国会两院议员会合举行宪法会议。9月5日至13日，由宪法起草委员会向宪法会议说明《天坛宪草》的指导思想及起草说明，包括汤漪的总说明书、蒋举清的《不取行政裁判制之理由说明书》、易宗夔的《主张两院制之理由说明书》、王用宾的《大总统及副总统说明书》、李庆芳的《国土说明书》等，得到宪法会议的通过，是谓“一读”。1916年9月15日至1917年1月10日，宪法会议就宪法草案中的重大问题进行审议，规定若干宪法原则。自1917年1月26日起，宪法会议对《天坛宪草》进入“二读”程序，即逐条进行讨论，这是费时最久的程序。同年6月，因张勋复辟，国会第二次被解散，“二读”中止。孙中山南下“护法”，部分国会议员到达广州，但不足法定人数，不能举行正式国会，乃称“非常国会”。1918年，宣布改“非常国会”为正式国会，继续第二次常会的议宪工作，后因政学系议员处处作梗，议宪会议不能正常进行。陈炯明叛变后，部分国会议员辗转于香港、昆明、重庆间，寻找继续开会的地点。直系军阀在北京掀起“恢复法统”的旗号，宣布重行召集第一届国会第二期常会，不承认护法国会。

1922年8月10日起，直系玩弄“恢复法统”花招，重开旧国会，继续因张勋复辟而中止的制宪工作，除对一部分条文进行二读外，尚须补足“地方制度”与“国权”两章条文的起草。国会两院决定宪法起草委员会仍以汤漪为委员长。两章条文起草完毕后，移送宪法会议。1922年12月20日，宪法会议在地方制度问题上发生严重争执，历时半年，直至1923年6月12日深夜才经各方协商，意见基本统一。次日，直系驱黎的政变发生，议员又复离京南下，二读程序仍然未能完成。

自《天坛宪草》提出后的10年间，制宪是分别由三方面进行的。一是广州国会的议宪，二是直系“恢复法统”后北京国会的议宪，三是安福国会的议宪。前两者承认《天坛宪草》，后者否认《天坛宪草》。广州国会的议宪由于陈炯明叛变而中断，安福国会的议宪因皖系垮台而告吹，直系“恢复法统”后国会的议宪又因直系发动驱黎的北京政变而使议员们大批离京。亲直系的两院宪法会议议长吴景濂，以制宪相号召，诱使已南下的议员回京，为此他仍每周开宪法会议3次，一次不辍，终因人数不足，先后流会达44次之多。宪法会议既苦于人数过少，急于当大总统的曹锟亦亟想召回更多议员开成大总统选举会。7月24日，曹锟发出通电，要求议员回来议宪，故意不提大选的事，同时以丰厚的“出席费”为饵。而当回京议员日益增多后，亲直系的议员提出了“宪选并进”的原则，即议宪与大选隔日交叉举行，安排10月4日、6日、8日、10日为宪法会议，5日、7日、9日、11日为大总统选举会。原以为选举会可能须举行多次。结果，由于10月1日开始填发5000元的支票，吸引了议员纷纷到会，只5日1天便完成了选举，曹锟坐上了大总统宝座。

宪法会议亦惊人地顺利。10月4日，将“地方制度”一章完成二读；6日，又通过了“国权”一章的二读；8日，宪法全文经过三读。迁延达10年的一部宪法，只3次会议便完成了。10日，宪法正式公布。

这部被“猪仔议员”们用以遮羞的宪法，遭到当时人们所痛诟，是理所当然的。民国的学人们也因为排斥护法国会的制宪历史而斥之为非正统。但如果因人废言，则应当说这部宪法的内容有可取之处。张君勱就较早提出过这一看法。

“国人以为国会受贿之故，并反对所颁之宪法。先生（指张君勱）以为宪法由受贿之国会成立，然此项宪法，比较合理。一笔抹煞，国民无此力量，不如赞成之，责以实行。先生曾为文发表，而为《民国日报》邵力子先生所驳，彼所重在法统，此则以其内容有可采，作为一种宣传机会也。”

这一段话反映了当时人们对《1923年宪法》的不同看法。站在国民党正统地位的人，采完全否定态度；非国民党的名流则看出其“内容可采”、“比较合理”，与其“一笔抹煞”，不如“责以实行”。而直系军阀对这一部宪法，本来就并不准备实行，因而就听任议员们去闹腾了。

《1923年宪法》全文共13章：第一章国体，第二章主权，第三章国土，第四章国民，第五章国权，第六章国会，第七章大总统，第八章国务院，第九章法院，第十章法律，第十一章会计，第十二章地方制度，第十三章宪法之修正解释及效力。共141条。宪法中的一些新鲜内容，尤其国权与地方制度两章，是新近起草的，值得加以注意。

“国权”与“地方制度”两章，从国家和地方两个侧面，规定了中央权与地方权的分际。民国以来，由于控制中央政权的大军阀强调高度中央集权，割据地方的小军阀谋求地方分权，资产阶级则根据自己与中央政权的关系有时主张中央集权，有时赞成地方分权。历次制定宪法，都为这个问题吵得天翻地覆，历时10年不能定案。吵得最凶的有两次。一次是国会首次恢复后的1917年议宪。国民党议员主张应将省的制度列入宪法草案，以补“天坛宪草”的缺陷，而研究系议员认为省制入宪，中央将受省之约束，于统一有碍。双方由激烈争辩发展到暴力殴斗，各方均有议员被殴致伤，以致成为督军团干涉国会的借口。另一次是直系“恢复法统”后的1922年议宪。国会中分成“省宪同志会”和“反省宪同志会”两派，争论数月，经中立派居中调停，才达成关于地方制度与国权两项协议。

《1923年宪法》关于中央和省的权力分配，既不是完全的中央集权制（单一国家制），也不是典型的地方分权制（联邦制），而是兼具两种内容，因而表现出矛盾和混乱。但它允许地方有较大的自由度，是以前各种宪法、约法所没有的，从当时中国政治的主要矛盾是中央军阀的专制与各省人民要求摆脱中央军阀的专制这一点来看，《1923年宪法》中的这种“自由度”的出现，应当给予一定的评价。所谓“自由度”，主要反映在第五章“国权”和第十二章“地方制度”，它对中央权与省权各采取列举法，列举出由国家立法并执行的事项15项，由国家立法并执行或令地方执行的事项15项，由省立法并执行或令县执行的事项11项。根据各国宪法惯例，中央集权制国家的宪法，对中央权力采取广泛意义的概括方式，对地方行政权采严格意义的列举方式；而联邦制国家，则大多采用中央权与地方权分别列举方式。《1923



年宪法》所采用的正是联邦国家通用的方式。列举式难免会有遗漏，称为“残余权”，联邦制国家对处理“残余权”采用两种方式，一种是规定属于各邦（如美国宪法），另一种则规定均属之联邦（如加拿大宪法），而“1923年宪法”与这两种均不同，规定为“如有未列举事项发生时，其性质关系国家者，属之国家，关系各省者，属之各省。”既不偏重于中央，亦不放任于地方，采取了中和的原则，如能确实做到，就与孙中山关于权力分配的主旨相近，是很可取的。

《1923年宪法》也制订了制约地方权力无限膨胀的条文，规定省法律与国家法律抵触者无效，省不得缔结有关政治之盟约，省不得自置常备军，并不得设立军官学校及军械制造厂，省如以武力侵犯邻省，政府得以国家权力强制之等，但当时地方军阀对此大都不加理睬，而对地方分权的条文则极力叫好。强烈主张武力统一政策、追求中央集权制度的直系军阀为什么会制订出这样一份对地方相当“慷慨”的宪法？一是因为曹锟急于做总统，议宪只是诱骗议员来京的饵料，对宪法内容并不在意；二是参予制订宪法的部分议员只对“出席费”感兴趣。而资产阶级则对宪法的作用抱有幻想，以为有了宪法将能真正有利于全国政治的好转，于是他们便将一年前上海“国是会议”提出的宪法草案搬了进来。“国是会议”是全国工商界、教育界等8个团体在黄炎培等的发起下召开的，历时数月，于1922年8月公布了由张君勱等人起草的《国是会议宪法草案》（甲、乙两稿）。如将《国是会议宪法草案》与《1923年宪法》加以对照，便可发现两者均对国权与省权采取分别列举法，且他们的规定极为相似。

《1923年宪法》中的国权	《国是会议宪草》中的国权
1. 外交	1. 外交
2. 国防	2. 海陆军
3. 国籍法	18. 国籍法
4. 刑事、民事及商事之法律	13. 民法；14. 刑法；15. 商法；
5. 监狱制度	16. 刑事诉讼法；
6. 度量衡	24. 联省监狱
7. 币制及国立银行	4. 度量权衡
8. 关税、盐税、印花税、烟酒税、其他消费	3. 币制、银行
税，及全国税率应行划一之租税。	5. 海关税、其他国税
9. 邮政、电报及航空	7. 邮政 8. 电报
10. 国有铁道及国道	9. 铁路及国道
11. 国有财产	6. 国债
12. 国债	
13. 专卖及特许	23. 联省官制及官规
14. 国家文武官吏之铨试、任用、纠察、保障	
15. 其他依本宪法所定属于国家之事项	

《1923年宪法》所规定的15项国权中，有12项与《国是会议宪草》（甲种）相同，仅“国有财产”及“专卖与特许”是《国是会议宪草》中所没有的。虽然有几项权力的外延有某种差异，如《1923年宪法》中规定的国权第五项“监狱制度”系泛指，而《国是会议宪草》中的国权第24项“联省监狱”

系特指国家一级的监狱实体，省的监狱在《国是会议宪草》中则属于省的权力，但从总体上看，第一，两种宪法都采用了列举法，第二，列举时所遵循的原则相同（事之关于全国者由国家立法并执行，关于一省者由省立法并执行），第三，列举的内容亦基本相同，因之不能不说《1923年宪法》在制订时相当程度上受了上海“国是会议”的影响。上海《国是会议宪草》是一份主张联邦制的宪草，《1923年宪法》既在国权与省权的分配这一个对于联邦制来说是最至关重要的特征上与上海《国是会议宪草》基本相同，当时一般人便有理由认为《1923年宪法》是联邦制宪法。潘树藩的《中华民国宪法史》说：“当时一般人都认为这宪法把民国国家组织定为联邦制，这一说很有成立的理由。”杨幼炯的《近代中国立法史》说：“此次公布之宪法，虽制定该宪者否认联邦性质之宪法，然从学理上评断，该宪固确具联邦宪法之性质。”陈茹玄的《中国宪法史》亦说：“其制度精神酷类民国十一年上海国是会议所起草之联省宪草第二章中所规定也。此章无异承认中国已改单一为联邦，但其条文中，则避免‘联邦’或‘联省’名词耳。”

分析“大总统”一章的内容，找不出《1923年宪法》中有特地为曹锟而写的条文，亦证明曹锟并未操纵这一份宪法的制订。试拿《1923年宪法》与《天坛宪草》作比较。《1923年宪法》第七章“大总统”标题下共21条，其中有20条完完全全抄自《天坛宪草》，值得注意的是在《天坛宪草》中被《1923年宪法》删去的两条，恰恰是扩大大总统权力所十分需要的。《天坛宪草》这两条的原文是：

“第65条，大总统为维持公安或防御非常灾患，时机紧急，不能召集国会时，经国会委员会之议决，得以国务员连带责任，发布与法律有同等效力之教令。前项教令，须于次期国会开会后七日内请求追认，国会否认时即失其效力。”

“第72条，大总统颁予荣典。”

上述大总统有权发布紧急教令的条文，是当年野心难驯的袁世凯坚决主张加进去的，如今却在《1923年宪法》中被删除，足够说明直系军阀对于这份宪法态度之淡漠了。

因此可以说，被叫了60多年的“曹锟宪法”，其实不是曹锟的宪法，它只是“贿选议员”们领到了贿选赏金以后为应付社会舆论、掩饰自己丑行而贴在自己脸上的金粉而已。

#### 4.《中华民国宪法草案》（1925年12月11日）

冯玉祥北京政变后，以段祺瑞为执政的中华民国临时政府，于1925年5月3日公布《国宪起草委员会规则》。8月3日，正式组成国宪起草委员会，委员共70人，全由各省区军民长官及段祺瑞所指派，选举林长民为委员长，并从委员中互选6人为理事，当委员长因故不能出席国宪起草委员会时，由理事依次代理。

同年冬，段祺瑞政府处境日蹙，国宪起草委员会便匆匆完成宪法起草工作，于12月11日在国宪起草委员会上完成三读，咨交政府，并向全国通电，叙述起草的经过及内容。按段政府所制定的制宪程序，原应由国民代表会议进行审议和通过，但国民代表会议始终未曾召开，宪法草案亦无从交议，直至段祺瑞政府垮台。

1925 年 12 月所制订的宪法草案，全文共 14 章 160 条。与贿选国会制订的宪法一样，也是具有联邦制特点的一份宪法。它的第一条为“ 中华民国永远为民主共和国 ”，贿选宪法则为“ 中华民国永远为统一共和国 ”。1925 年宪法草案之所以将“ 统一 ” 改为“ 民主 ”，起草员梁龙于 1926 年撰文说：“ 以为‘ 统一 ’ 似含‘ 单一 ’ 意味，改为‘ 共和 ’ 以见联合共治之义，盖众议倾向联邦也。” 关于国权与省权的分际，与“ 1923 年宪法 ” 一样采取列举式，至于未被列举的事项，性质属于全国者，由国家立法，属于一省区者，由省区立法，这一规定亦与《1923 年宪法》同。但国家在因国防或全国公益需要时，经全国议会议决，并得有关省区议会同意，可以将属于省区的财产移归国有，这是《1923 年宪法》所没有的。

1925 年宪法草案与《1923 年宪法》不同者，主要是：

规定众议院在闭会期间，设立由 20 名众议员组成的常任委员会。在《1923 年宪法》中规定由众议院行使的职权，包括受理国民请愿，向国务员提出质问书、向政府提出建议、同意大总统发布处理紧急事件的教令或作财政紧急处分、同意政府支出预备费等，在 1925 年的宪法草案中均规定由常任委员会行使，恢复了《天坛宪草》中曾规定设立而被后来的各次宪法所抛弃的“ 国会委员会 ” 这一国会常设机构。所不同的只是“ 国会委员会 ” 由两院各于议员中选出 20 名委员组成，而“ 常任委员会 ” 则只由众议院于议员中选出 20 名委员组成。

两院议员的产生方法，众议员仍由各省区按人口比例由选民直接选出，但增加了选民对议员的罢免权，规定“ 以原选举区选民十人以上连署提议，过半数以上同意撤回之 ”。这是在此以前的各种根本法中所从未有过的。真正实行这一条款，就能防止民国议会成立以来议员无恶不作而人民对他们无可奈何的不正常现象继续出现。参议员的产生方法，仍按省区平均分配名额，但总名额大减，规定每省 3 人，每区 1 人，每特别市 1 人，内蒙、外蒙、前藏、后藏各 2 人，青海 1 人，华侨 4 人，总数仅 80 余人，为历来两院制国会中参议员人数最少的一种规定。

两院职权的重心在众议院，增写了一些关于众议院的特殊条文。如：参议院议决的法律案，遭众议院否决后，如参议院半数以上议员坚持原议，而再次提交众议院复议时半数以上众议员仍予否决时，参议院的法律案应废弃之，一年内不得再行提出。反之，当众议院议决的法律案，遭参议院否决，而提交众议院复议时有半数以上众议员坚持原议，众议员的法律案即告成立。表明了当两院意见相左时，众议院有最后决定权。又如国家财政案的议决权，单纯属于众议院，且规定当国家决算案被众议院否决时，“ 国务员应负其责 ”（即内阁集体辞职，或提请大总统在取得参议院同意后，解散众议院，让新产生的国会投票决定内阁命运）。

大总统的选举方法作了较大改变。原规定大总统由国会两院议员会合举行大总统选举会进行选举，现改为“ 由全国选民于每县内各选出大总统选举人一名，集会于国都选举 ”。这一制度仿效了美国宪法的规定。所不同的是在美国宪法中，“ 选举人 ” 的名额多少同各州在国会中的参众两院议员人数相等，同时规定现任议员与国家官员不得被选为“ 选举人 ”，而在执政府的宪法草案中无此限制。

增列了“生计”、“教育”2章。这2章在“贿选国会”前已形成草案，后因贿选议员们“有意索财，无心制宪”，抛弃了这2章草案，匆匆将其余各章提交三读通过，遂使“1923年宪法”中的这2章付之厥如。执政府宪草中的这2章，规定保障“个人生计自由”，但“以适合正义，各得相当之生活为原则。”为防止土地兼并，宪草对土地之享有权加以限制。为反对超经济剥削，对于不是因劳力经营而增高价格的土地，对其土地税实行累进法，但对于因一般物价增高而使土地价格随之增高者，不在此限。禁止高利贷，禁止对不动产收取重租，这些都表明了发展资本主义经济、限制封建经济的倾向。在教育一章中，规定教育要以“道艺并重”、“发挥民主精神”为宗旨，不受宗教支配，不得为党派之宣传。尤其值得肯定的是在当时政府财政状况十分困窘情况下，还规定教育经费“以行政费金额的十分之二为最低限度”，反映了宪草制定者们对教育重要性的认识。

## 5. 北洋末期宪法活动的余波（1926年4月—6月）

1926年4月20日段祺瑞下野后，执政府结束，北京一度处于无政府状态。议员政客乘机活跃，或倡言“护法”（《临时约法》），或揭橥“护宪”（《1923年宪法》）。曾被执政府派军警驱散的“国会非常会议”一派的议员，在北京设立俱乐部，竭力拥护约法，力图恢复直系军阀逐黎政变以前的局势。贿选议员则在北京设立通讯处，倡议护宪，企图恢复曹锟职务。直系军阀吴佩孚多次主张护宪，具体办法是恢复曹锟所公布的宪法，要曹锟补行辞去大总统职务手续，即护宪而不拥曹。张作霖由于在与吴佩孚结盟时已答应关内政局由吴佩孚主持，不便对吴佩孚的主张直接表示反对，但他的内心是反对护宪的，因为当“1923年宪法”公布时，他曾经起兵讨伐。如现在承认宪法，等于将当年的自己置于叛逆地位。张作霖的政治设计是承认《临时约法》，重新召集国会，只是碍于与吴佩孚的成约，不便提出。

但张作霖终于还是将自己的主张提出来。4月25日，在吴、张两人所派出的代表举行会议时，张作霖的代表张宗昌等表示“恢复约法比恢复宪法妥当”。稍后，张作霖又致电吴佩孚，以“勾结郭松龄叛乱”的罪名，请吴佩孚逮捕旧国会众议院议长吴景濂。而吴景濂正是“护宪”派政客的首领，逮捕吴景濂的真正用意便是打击“护宪”派，吴佩孚毫不示弱，致电张作霖力言护宪理由，吴佩孚不顾自己资历较张作霖浅，竟在电报中直呼张为“老弟”，称“约宪二法，实则同一轨辙，不可强分，宪法根据约法而产生，如不护宪，即属违反约法”，“宪法会议依法定程序自行制定，自行宣布……大总统并无宣布宪法之权，不能谓宪法为曹宪”。

吴、张的这一番争执，危及北洋军阀的共同利益。5月5日，北洋元老王士珍、赵尔巽便出来调停，主张法、宪问题留待军事结束后讨论，吴、张两人均表示接受。一个多月后，国民革命军发起了北伐战争，北洋军阀末日临近，宪法和约法之争再也无暇顾及，北洋政府时期的宪法活动至此告终。

#### 第四节 北洋政府的行政与司法

国家元首和由国家元首任命组成的政府，为一国行政的代表。他们的组成方式、职权范围、运行机制，构成行政制度。在一般国家中，行政制度分为四种：独裁制、总统制、责任内阁制和合议制。北洋政府所宣布实行的，基本上是总统制和责任内阁制两种，有的时期也曾公开采用独裁制。

##### 1. “新约法”下的总统制

袁世凯抛弃《临时约法》，是认为约法对总统处处设缚，不能施展野心。约法会议通过的两个法律解除了他的烦恼，一是《中华民国约法》（新约法），另一个是《修正大总统选举法》。

“新约法”将“临时约法”的责任内阁制改为总统制，大总统不再只是象征性的国家元首，而成为直接领导政府、决定政策的实际行政首脑。这一些在前文中已有介绍。但袁世凯对此并不满足，《修正大总统选举法》表露了他是国家权力的巨觥者。

经过袁世凯修正的大总统选举法，废除了由国会两院议员会合举行大总统选举会的规定，另行制订了一套极具封建性的和烦琐的办法。

第一，大总统候选人，由现任大总统提名3人。被推荐者的姓名，由大总统亲书于“嘉禾金简”，“钤盖国玺”，“密藏金匱”，“于大总统府特设尊藏金匱石室尊藏之”。金匱的钥匙由大总统掌握，石室的3把钥匙由大总统、参政院院长、国务卿3人分掌，非奉大总统之命不得开启。此外，在实施投票选举时，既可投“嘉禾金简”中之三人，亦可投现任大总统本人。这使得大总统的继承人将永远在封建宗法关系内部产生，成为世袭制的一种变种。

第二，大总统选举会的出席者规定为100人，其中50人由参政院的参政互选，另50人由立法院议员互选。当时的参政院参政总人数为70名，立法院议员共275名（按法律规定数，该院实际并未成立）。有资格出席大总统选举会的仅为两院成员总人数345名的28.9%，而原先公布的选举法则凡两院议员均有资格出席选举。

第三，大总统任期，原规定5年，连选得连任1次。修正后的大总统选举法规定大总统任期10年，得连任，这种连任可不必举行选举形式，只须参政院2/3以上参政同意连任，大总统就可连任下去。而且由于没有对连任次数加以限制，实际上可终身为大总统。在君主制度下，君主是终身并世袭的。《修正大总统选举法》的上述规定已为大总统职位的终身制提供了法理根据。

与大总统上述规定相适应，内阁已不复存在，国务院和国务总理被撤销，改设政事堂。1914年5月3日公布的《大总统府政事堂组织令》规定，政事堂设国务卿一人，其职责是“承大总统之命，监督政事堂事务”，他除了还被授予在大总统发布的命令上作形式上的副署这一职权以外，已完全丧失国务卿的身分，只不过是总统办事机构的幕僚长而已。

1915年12月，袁世凯又实行由总统制向帝制的过渡。次年3月，在全国护国运动和护国战争的打击下，被迫撤销帝制案，仍称大总统。在这一过程中，行政机构亦作了多次变更。

第一次是12月16日下令《修正大总统府政事堂组织令第四条第五条》。第四条原为政事堂设国务卿1人，“赞襄大总统政务”，现在文后加“负其责任”4字，这不表明政事堂成为责任内阁，而应和第五条的修正统一起来看。第五条原为“大总统发布之命令，国务卿副署之”，现改为“大总统发布之命令，由政事堂奉行，政事堂钤印，国务卿副署。”从此大总统发布的命令，不再用大总统印玺，只有政事堂的印，其格式类同于清帝的诏令，表明其政府向帝制过渡。

第二次是实行帝制。袁世凯于12月31日正式下令改民国5年为洪宪元年。在这前后，他下达了一系列复辟帝制的命令。如改总统府为新华宫，册封皇后嫔妃，立皇储，选女官，改中华民国为中华帝国，封公、侯、伯、子、男等爵位共128人，并特意册封黎元洪为武义亲王（黎拒绝接受，表示“愿为编氓，终此余岁”）。从此，北洋派给袁世凯的“呈”改为“奏”，抬头均称“大皇帝陛下”，袁世凯总统府的公文收发处改称“奏事处”。

第三次是1916年4月21日发出《政府组织令》。由于全国反袁斗争如火如荼，原来支持他称帝的日本政府亦态度突变，压迫他取消帝制。袁世凯被迫于3月22日下令“着将上年12月11日承认帝位之案即行撤销”，“所有筹备事宜，立即停止。”次日又宣告废止洪宪年号，仍以本年为中华民国5年，结束了83天皇帝梦。在这种情况下，政府机构亦不得不再作变更，乃有4月21日《政府组织令》的发表，全文共7条。国务卿及各部总长仍恢复国务员身份，国务卿职权和身分由大总统幕僚长升格为“总理国务”，充当“国务会议议长”，并“得依其职权或特别委任发布政府令”，实际上已相当于原先的国务总理，政事堂亦由原来的事务机关升格为“国务总汇之所”，实与国务院相同，只是没有恢复国务总理和国务院的名称。袁世凯声称这一改变是“树责任内阁之先声”。

第四次是恢复国务院。护国运动的发展，使袁世凯呈众叛亲离之势。5月4日，南方成立“中华民国军务院”。以中央政府名义直接与北京对抗。袁世凯被逼无奈，在当天发布《修正政府组织令第五条第六条》，宣布撤销政事堂名称，仍称国务院，并将“发政府令”之权由国务卿扩大到所有国务员。至此，虽然国务总理名称尚未启用，但临时约法所规定的内阁制度已部分恢复，国务卿职权大抵与原先国务总理相同，以总统制为特征的“新约法”，其主要条文实际上已失去效力。

## 2. 责任内阁制中总统的地位

在《临时约法》下，大总统只是国家元首，不再同时是政府首脑。在北洋军阀统治时期，凡承认《临时约法》的，大总统的地位无不如此。尽管关于大总统职权有“总揽政务”的规定，但这并不表明大总统对政权得以专擅，因为大总统行使职权受到一系列严格限制。

根据《临时约法》和《中华民国宪法》（1923年），大总统有10项职权。1.公布法律，发布命令；2.任免文武职官；3.统率全国军队；4.宣告戒严；5.宣告大赦、特赦、减刑、复权；6.对外宣战、媾和、缔约；7.解散国会；8.对国会决议的否决；9.授予荣典；10.制定官制官规。表面看来，大总统具有广泛的权力，实际上，这些权力须分别接受国会和内阁的制约，大总统行使权力的“自由度”其实是极其有限的。例如：

“公布法律”——大总统只能将议会制订的法律加以公布，并不能自己直接制订法律；

“发布命令”——大总统发布命令，必须得到国务员（或全体国务员，或国务总理与主管国务员）的副署，否则，大总统命令无效；

“任免文武职官”——任命国务员和驻外使节须得议会同意；

“宣告戒严”——议会认为无戒严必要时，立即解严；

“宣告大赦”——须经议会同意；

“对外宣战、媾和、缔约”——须经议会同意；

“解散国会”——大总统经参议院同意，得解散众议院（在“临时约法”中，大总统无解散国会之权）；

“对国会决议的否决”——大总统否决时，于议会咨文到达后 10 日内交付议会复议。复议时，如到会议员 2/3 以上仍执前议，大总统应即公布施行；

“制定官制官规”——须提交议会决议；

“统率全国军队”——仅为字面的权力，实际上由陆军部、参谋部等行使，归根结蒂由军阀首领行使，因军阀部队的特点就是无条件服从个人。

由上可见，在大总统的 10 项职权中，未受限制的只有“授予荣典”1 项，而这 1 项对于国家政治不发生重大影响。

尽管大总统仅是一位不负实际政策责任的虚尊人物，但因他是国家的代表，因而他的存废、命运仍具有极重要作用。大总统的更动，总是伴随着政治震荡，有时甚至是严重的政变。民国政治制度是一种素质不佳、漏洞极多的制度，又被北洋军阀通过强权手段破坏得千疮百孔，因而在最敏感的大总统任期问题上一再发生法律风波。

第一场法律风波是“继任”与“代行”之争。

袁世凯死后，副总统黎元洪顺理成章应为大总统。当天下午，段祺瑞以国务院名义宣布依照“新约法”第 29 条，“以副总统黎元洪代行中华民国大总统之职权”。而南方护国军则宣布“根据民国二年十月四日宪法会议所宣布之《大总统选举法》第五条”，黎元洪应属“继任”。这两种主张有着原则性的区别。“代行”的期限仅有 3 天，必须在这 3 天内选举产生大总统；而“继任”的期限则可延续到大总统任期届满时为止，黎元洪的大总统任期即为袁世凯的任期，至 1918 年 10 月。更重要的是承认“代行”就是承认袁记“新约法”，坚持“继任”就是坚持“临时约法”，因之是一场法统之争。6 月 9 日，孙中山在上海发表《规复约法宣言》，强调恢复“临时约法”，恢复国会，为“唯一无二之方”。旅沪国会议员亦一再发表声明，警告段祺瑞北京政府，如顽固坚持袁记新约法，则“从前讨逆战争将一变而为约法战争”。

但段祺瑞亦有他的法理依据。按国际惯例，国家不得以命令变更法律。段祺瑞以此为借口，声言“恢复元年约法，政府初无成见，惟以命令变更法律，后患不可胜言”。仍视“新约法”为不可变更的法律。对此，孙中山、梁启超均加以驳斥。孙中山指出，以命令废除“新约法”，并宣布遵守《临时约法》，“不过以适法之命令变更不法之命令，其间毫无疑义。”25 日，海军将领李鼎新率实力最强的第一舰队和练习舰队起义。在全国一致反对

---

《中华新报》1916 年 6 月 16 日。

费敬仲：《段祺瑞》中编第 55 页。

下，段祺瑞只得屈服，黎元洪终于成为“继任”大总统，得到袁世凯所剩下的2年任期。但好景不长，1917年6月的张勋复辟，迫使黎元洪亡命出京，将大总统职权交给在南京的直系军阀首领、副总统冯国璋代理。复辟之乱平息后，冯国璋假意发表辞去代理大总统职务的通电，表示“迎还黎大总统，即日入居旧府”，“法律事实，均宜如此”。黎元洪随即发表否认复职通电，称“元洪引咎辞职，久有成见”，“按法既无复位之文，揆情岂有还轡之理”。黎元洪所称“按法既无复位之文”是指《临时约法》和《大总统选举法》中只有“大总统因故不能执行职务时，以副总统代理之”的规定，而没有大总统复位的条文。于是，冯国璋欣然于8月4日通电宣布“既摄职权，无可谕让”。人们称冯国璋为“冯代总统”，因黎元洪下台后，在他的《声明解散国会苦衷电》中只说“一俟秩序回复，大局粗安，定当引咎辞职”，而并未正式辞职，因而冯国璋不是“继任”大总统。

第二场法律风波是复位与“无位可复”之争。

黎元洪息影于天津英租界寓所长达5年，1922年直系军阀在第一次直奉战争中大败张作霖，独霸北京政坛，打出“恢复法统”的旗号，由曹锟、吴佩孚、齐燮元等多次发表通电，“竭诚翊戴”黎元洪“依法复位”。

对于黎元洪的“复位”，国内各种政治势力之间发生了严重争论。广州护法国会认为直系此举纯属骗局，“武人亦知武力终不可恃，又欲假借法律问题，以遂其政治上之阴谋”；“黎元洪身为民国罪魁，其罪案一日未能解除，则国法一日不得卸责，此在法律上早丧其总统资格；况国且被中断，总统更复何有，此黎氏在事实上亦失其总统地位”。皖系军阀、浙江督军卢永祥从大总统任期上反对黎元洪复位，他在通电中认为：“大总统选举法规定任期五年。河间（冯国璋）代理期满，即是黄陂（黎元洪）法定任期终了，在法律上成为公民，早已无位可复。”奉系张作霖亦表示反对黎元洪复位。

但直系为了利用黎元洪这一具政治傀儡，由司法总长张耀曾出面，提出了这样的借口：“黎元洪六年七月之离职，乃事实上之离职，非法律上之离职；冯国璋之代理，乃事实上之代理，非法律上之代理。今次复位，任期尚有一年三月余。”即应补给黎元洪从1917年7月“非法律上离职”之日算起，到1918年10月袁世凯任满之日为止，共1年3个月的任期。但这一时期正是冯国璋代理的时期，如将这一时期还诸黎元洪，就是否认了冯国璋代理的合法性，因之在法理上是说不通的。正因为如此，黎元洪在进京复位前夕发表的通电中，只敢称自己此番入京，系“暂行大总统职权”，至于法律上的解释则“俟国会开会听候解决”，心中是虚的。卢永祥便据此称黎为“暂行大总统”。可是黎元洪到达北京后，便口气转硬，在就职令中宣称各省区军民长官及各省议会、教育、农、工、商会“环请来京任职，情词肫挚”，“兹于六月十一日莅京执行大总统职权”，不再提“暂行”了。

“任期之争”平息后才1年，直系自己又重提黎元洪任期问题，为驱黎制造舆论。本来，直系在1年前把黎元洪抬出来只是权且借他作一过渡。有识见者早就劝过黎元洪，章炳麟曾致电黎元洪，认为在北京必受困，“将帅过骄，难为其上。公与段阁，已有前车，宜于武昌、金陵择地复职，切勿系

---

《国会议员林森等通电》，《中华民国法统递嬗史》第120页。

《国会议员林森等通电》，《中华民国法统递嬗史》第120页。

《卢永祥等反对黎元洪复位通电》，《中华民国法统递嬗史》第122页。



北京，自同囚錮”。黎元洪不听。到 1923 年 5 月，直系见黎元洪已丧失“利用价值”便授意一部分议员在国会中重提大总统任期问题。过去，直系需要黎元洪时，说他的任期，从 1917 年 7 月被赶下台起至 1918 年 10 月法定任期届满，“尚有一年三月余”，应予补足。按照这一算法，黎元洪于 1922 年 6 月 22 日复出后，其任期应至 1923 年 9 月止，而现在才 5 月，尚可续任 4 个月。但直系议员为早日赶黎下台，另算了一笔任期账，说黎元洪应该补足的任期，是从 1915 年 12 月 31 日袁世凯下令改元为洪宪因而丧失其大总统资格应由黎元洪继任的这一个日子起，至 1916 年 6 月 6 日袁世凯死亡。其中 1 月、3 月、5 月为 31 天，共 160 天，原应属于黎元洪任期。“此次复职，为补足洪宪改元，迄袁世凯死亡之日，其任期为百六十日，而黎元洪自十一年六月十一复任，迄今已三百二十余日，业超过任期一百七十余天，应由黎氏自动退位，依法由国务院摄行总统职务，一面速组织总统选举会选举次任大总统。”此案一出，在国会中连续又提出 20 余件有关任期案。黎元洪见形势急迫，便想尽快制成宪法，以取得国会好感，谋求蝉联总统。直系窥见黎的这一意图，发起倒阁政潮，内阁中的直系阁员吴毓麟（交通总长）、高凌爵（内务总长）、程克（司法总长）、张英华（财政总长）等发难，于 6 月 6 日集体辞职。

倒阁是倒黎的先声。黎元洪急忙发出“万急”通电，表白自己“隐忍复职，冀见宪法之成”，“制宪以外，绝无所求”。直系出动流氓、军警轮番包围黎宅，“又截断他家中的自来水水源，使他不得不赶到天津喝水”。12 日，黎元洪被逼去津。章太炎在总结黎元洪一生两次登极、两次下野的历史时说：“无中坚爪牙之力，而倔居于骄将乱卒上，虽唐尧不能终日安也。”是说得极对的。

### 3. 国务院摄政制度

当大总统与副总统同时出缺时，大总统职权应由何人或何机关代行，各国均有不同。1947 年的意大利宪法和 1958 年法国宪法均规定由参议院议长临时行使共和国总统的职权。法国宪法并规定：如果参议院议长也因故不能行使总统职权时，由政府临时行使。美国宪法规定当美国总统与副总统两人同时出缺时，由国会依法律宣布代理总统的官员。多数国家规定以内阁首相或内阁集体履行总统职权。

《临时约法》只规定副总统于大总统因故去职或不能视事时，“得代行其职权”，未规定当副总统亦因故不能“代行”时应如何处置。1913 年 10 月的《中华民国大总统选举法》对此有了解决方法，第 5 条第 3 款规定“副总统同时缺位时，由国务院摄行其职务”。这是国务院集体摄政制。1914 年 12 月袁世凯颁行的《修正大总统选举法》则将此条修改为“如副总统同时因故去职或现不在京及有其他事故不能代行时，由国务卿摄行其职权”，将国

---

《顺天时报》1922 年 6 月 6 日。

刘楚湘：《癸亥政变记略》。

梓生：《北京的政变》，《东方杂志》第 20 卷第 10 号。

章太炎：《癸亥政变纪略序》。

《中外宪法选编》，第 117 页，人民出版社。

务院的集体摄政改为国务院的个人摄政。袁世凯倒台后，仍恢复前制。

北洋政府时期，内阁摄政的计有 6 次：

1. 1923 年 6 月，大总统黎元洪被逐，无副总统，内阁阁员高凌霨等于 14 日宣布“自本日起，摄行大总统职务”。

2. 1924 年 10 月，大总统曹锟被囚，无副总统，冯玉祥于 31 日假曹锟名义任命教育总长黄郛为国务总理，国务院摄行大总统职权。

3. 1926 年 4 月 20 日，临时执政段祺瑞宣布引退，任命外交总长胡惟德署国务总理，国务院摄行临时执政职权。

4. 1926 年 5 月 1 日，曹锟根据吴佩孚、张作霖的安排，发表辞职通电。13 日，原国务总理颜惠庆复职，通电各省区称“依法自本日起摄行大总统职务”。

5. 1926 年 6 月 22 日，颜惠庆辞职，海军总长杜锡珪代理国务总理，国务院摄行大总统职务。

6. 1926 年 10 月 1 日，杜锡珪因财政困难辞职，署外交总长顾维钧兼代国务总理，国务院摄行大总统职务。

上述 6 个摄政内阁，大多残缺不全，其中 5 个内阁无国务总理。高凌霨内阁的摄政缺乏合法性，它的阁员在此以前为配合直系军阀的驱黎政变，已提出辞职，黎元洪在被迫离京时特意下令准许辞职。而驱黎成功后，他们又联袂重返内阁，并宣布摄政。黎元洪立即发出电文，称“执事等呈请辞职，挽留不得，已于元日（即 13 日）上午有依法副署盖印命令发布，准免本署各职……请稍息贤劳，容图良觐。”揭穿了他们的把戏，但吴景濂、王家襄等亲直系议员控制议会，议决“总统未举出以前，应由国务院摄行其职务”。

摄政内阁常发生于政变之后，内阁的合法性便由强力集团裁决，法律条文并不能约束实际政治力量。即以颜惠庆摄政内阁说，早在冯玉祥北京政变时即已辞职，后来经历了黄郛的摄政内阁、段祺瑞的执政府和胡惟德的摄政内阁长达一年半时间，忽又由于吴佩孚、张作霖的一笔交易而宣告“复职”，并摄行大总统职务，充分暴露民国政治制度已成军阀手中的玩物。

#### 4. 内阁官制

北洋政府时期，内阁官制基本上采用临时政府所制订的制度，即《国务院官制》（1912 年 6 月 26 日公布）和《各部官制通则》（1912 年 7 月 18 日），此后有过若干修正。全面变更上述制度并新颁官制的主要有 1914 年 5 月 3 日袁世凯的《大总统府政事堂组织令》、1924 年 11 月 24 日段祺瑞的《中华民国临时政府制》与 1927 年 7 月 12 日张作霖的《国务院官制》（张作霖重新制订了国务院 9 部、4 局、2 馆官制）。

内阁正式名称为国务院。国务院以国务员组织之。国务总理及各部总长均为国务员，但规定国务总理为国务员首领，以保持行政的统一。国务总理有权中止各部总长有碍行政统一的处置，有权就行政事务对地方长官发出训令及指令，有权停止或撤销地方长官所作出的违背法令或逾越权限的处置。

---

《辛亥以后十七年职官年表》误作“摄行临时执政职务”。

《辛亥以后十七年职官年表》误作“摄行临时执政职务”。

刘楚湘：《癸亥政变纪略》第 53 页。

国务总理为国务会议议长。

按照《临时约法》，没有不兼任总长的国务员。部的设置，在 1912 年为 10 个（外交、内务、财政、陆军、海军、司法、教育、农林、工商、交通），以后曾有过归并，如袁世凯将农林、工商两部合为农商部，部的总数减为 9 个；张作霖将陆军、海军两部合为军事部，而将农商部拆为农工、实业两部，部的总数仍为 9 个。

各部总长职权见于《各部官制通则》。它规定各部总长就主管事务应负其责，在其主管事务范围内对于地方长官可发训令及指令，对于地方长官违背法令或逾越权限的处置可予以停止或撤销。

各部职官除总长外，有次长 1—2 人，辅助总长整理部务，监督各职员。参事 2—4 人，承总长之命拟订及审议法律命令。部以下为司，各司设司长 1 人。司长以下职官的官阶依次为佾事、主事、佾事员、主事员。此外还设有技术官员，其官阶依次为技监、技正、技士。

各部职权分述如下：

据 1912 年 10 月 9 日颁布的《外交部官制》，外交部管理国际交涉，及关于居留外人并在外侨民事务，保护在外商业，监督外交官员；

据同年 8 月 9 日颁布的《内务部官制》，内务部管理地方行政、选举、赈恤、救济、慈善、感化、人口、土地、警察、著作、出版、土木工程、宗教、卫生，并监督所辖官署与地方官员；

据同年 11 月 3 日颁布的《财政部官制》，财政部总辖国家财务，管理会计、出纳、租税、公债、货币、政府专卖、储金保管物及银行事务，监督所辖各官署及公共团体之财务；

据同年 9 月 1 日、2 日颁布的《陆军部官制》和《海军部官制》陆军部与海军部分别管理陆军海军军队，统辖军人家属，监督所辖各官署；据同年 7 月 24 日颁布的《司法部官制》，司法部管理民事刑事诉讼事件、户籍、监狱、出狱人保护事务，并其他一切司法行政事宜，监督所辖各官署及司法官；

据同年 8 月 3 日颁布的《教育部官制》，教育部管理教育、学艺、历象事务，监督全国学校及所辖各官署；据同年 8 月 9 日颁布的《农林部官制》，农林部管理农务、水利、山林、畜牧、蚕业、水产、垦殖事务，监督所辖各官署；

据同年 8 月 9 日颁布的《工商部官制》，工商部管理工、商、矿事务，监督所辖各官署；

据同年 8 月 21 日颁布的《交通部官制》，交通部管理铁路、邮政、电政、航政，监督所辖各官署及全国交通电气事业。

北洋军阀在物色内阁阁员时，对要害部门必安插其亲信加以控制，只对教育、农林等非要害部门容纳外系，以示政治上的宽容。

陆军部是北洋政府命运所系，因而从 1912 年至 1924 年的 12 年间，担任陆军总长的主要是 4 个人：段祺瑞、段芝贵、靳云鹏与张绍曾。1924 年以后，陆军总长更替频繁，政局动荡日剧。

内务部职权比较广泛，它的重要性表现在三个方面，一是控制全国警察，二是主持全国选举事务，三是管理全国地方行政，因而内务总长人选亦为必夺目标。袁世凯当政时期，他的心腹赵秉钧接连在 3 个内阁中稳坐内务总长

位置。赵秉钧因宋教仁案被迫去位后，袁世凯的积极依附者（后来以帝制祸首被通缉）的朱启钤又连任三届内阁的内务总长。此后，皖系主政，钱能训因其为大总统徐世昌的亲信，一连作了三任内务总长。在直系政府时期，高凌霨又因为与吴佩孚的特殊交情，任内务总长达两年。

财政部对于北洋军阀的重要性是显而易见的。但由于政局紊乱，战乱频频，政府财政十分困难，迫使北洋军阀不得不竭力笼络财界要人，谁能弄到钱就让谁当财政总长，弄不到钱的就自请辞职。因此财政总长的更换是国务院各机构中最频繁的。如 1912 年一年中，先后任（包括兼任）财政总长的有熊希龄、施肇基、赵秉钧、周学熙 4 人；1913 年有周学熙、梁士诒、熊希龄 3 人；1914、1915、1916 年均更换两次；1917 年任财政总长的有陈锦涛、李思浩、李经羲、梁启超、王克敏 5 人；以后几年亦变动频繁；1922 年甚至发展到一年中更换 8 人（张弧、董康、高凌霨、罗文干、汪大燮、凌文渊、钟世铭、张英华），时间短者只 6 天，长者也仅两月余。

海军部情况较特殊。从总体上说，它与陆军一样，均是北洋军阀的军事机器一部分，但海军常表现出较多的自由倾向，北洋军阀首领对海军的控制往往力不从心。从 1912 年至 1927 年，担任海军总长的主要为 5 个人：刘冠雄、程璧光、萨镇冰、李鼎新、杜锡珪。海军中以闽粤势力为主，与海外商业资本有较多社会关系，他们本人亦多是巨富，在一定条件下影响他们的政治态度，在护国与护法役中，海军对北洋政府的反叛和对南方的支持发生了重要作用。

## 5. 司法制度

北洋政府标榜三权分立，声称司法独立。其司法制度有两个特点，一是普通审判机关采用四级三审制，二是行政诉讼独立于普通法院之外。现分述如下。

依照《中华民国暂行法院编制法》，当时的民事与刑事审判机关分为四级，采“三审制”：

初级审判厅，为普通民事刑事案件的第一审机关。

地方审判厅，为普通民事刑事案件的第二审机关，和特别案件的第一审机关。

高等审判厅，为普通民事刑事案件第三审（终审）机关和特别案件的第二审机关。

大理院，为法令属于大理院特别权限的案件之初审亦即终审机关，亦为不服高等审判厅判决的案件之第三审（终审）机关。

上述诸层级的法院中，有的实际上并未完全成立。北洋政府因财力拮据，下令撤销初级审判厅，在地方审判厅中设置简易庭，办理初级审判厅的事务。然而，就连地方审判厅也只在大中城市正式设立，其他许多应设之处均未设立。于是北洋政府又下令，在未设地方审判厅的地方，改设“兼理司法法院”，这种法院由地方行政首脑（如县知事）兼理司法业务，以承审员辅助之。其结果，封建时代县太爷审案、行政与司法不分的陋习，依然故我。

西方的司法独立制度在民国初年曾经相当当地影响过中国司法界。起初，北洋军阀还无暇顾及插手司法领域，故审判机关敢于独立审判，如宋教仁被刺案发生后，审判厅不顾北洋军阀阻挠，认真调查取证，获得了凶手受国务

总理兼内务总长赵秉钧指使的证据，上海审判厅便依照法律，向赵秉钧发出传票，传他到沪备法院传讯。赵虽气得要死，也不能加法官以罪，最终在舆论压力下被迫辞职。袁世凯这才意识到操纵司法机关的必要，“始知欲锄异己，法界必当为我所用，于是以大理院为下手处所，自院长以下，皆饵以好爵，加以殊遇”。

检察制度与审判制度相应建立，在四级审判机关中设四级检察机关即初级检察厅、地方检察厅、高等检察厅及总检察厅。检察官员的职权是依法实行搜查取证，提起公诉，并监察判决之执行。各级检察厅虽配置于各级审判机关，但独立行使职权。

在北洋军阀控制下，检察机关亦成了当局压迫人民的工具。曾在北洋政府中任总长要职的罗文干就曾承认：“凡行政长官所不喜之人，旦夕得而羁押之，检察官不敢不服从也；凡行政长官所袒护之人，不得逮捕之，检察官又不敢不服从也。”

行政诉讼是指官府侵害人民权益的案件，人民有权向专设的行政法院提起诉讼。在各国司法制度中，有英美制与欧洲大陆制之分。欧洲大陆制的特点是行政诉讼单独设立行政法院，其理由是行政性案件的审理除了需要法律知识外，还须具有行政经验，而普通法院的法官只是法律专家，不是行政专家。行政法院的法官则除了法律专家外，还兼聘行政专家。英美制与欧洲大陆制相反，行政诉讼同样归于普通法院，其理由是认为设立行政法院后，审理过程易受行政官员操纵，不能独立审判。北洋政府时期，在1923年以前，采欧洲大陆制，在首都设立平政院，为行政诉讼机关。1914年3月31日公布《平政院编制法》，7月20日公布《纠弹法》、《行政诉讼法》与《诉愿法》，此项行政诉讼制度遂正式建立。平政院的职权，一为“纠弹”，凡政府官员有违宪违法、行贿受贿、营私舞弊、溺职殃民等行为者，由平政院所属肃政厅提出纠弹；二为行政诉讼，凡各级官署作出了违法的处分，损害人民权利，经人民提出陈述者，由行政法院以评事5人组成行政法庭裁决。

北洋军阀行政诉讼制度有两大弊端。一是行政法院为一级一审制，除中央平政院外，地方并无行政诉讼机关，平政院一旦作出裁决，即为终审，缺乏制约机关；二是平政院易受行政控制，难以确保其独立性质，因为按《平政院编制法》的规定，该院隶属大总统，平政院的评事由平政院长、政府各部总长、大理院院长等人向大总统秘密推荐，由大总统选择任命，平政院所作出的裁决，必须呈请大总统批令有关官署执行，不同于普通法院的一经审判终结即自动生效。

1923年10月“贿选国会”所制订的《中华民国宪法》改变了上述制度，取消平政院，改采英美制。该法第99条规定：“法院依法律受理民事、刑事、行政及其他一切诉讼。”其用意似在避免上述弊端，但北洋政权的本质决定了它的司法制度只能为军阀政治服务，行政诉讼归于普通法院，并不能改变反动政府机构压迫人民的事实。

## 6. 其他重要中央机关

---

沃邱仲子：《民国十年官僚腐败史》。

罗文干：《狱中人语》上编第53页。

参谋本部。在南京临时政府时期称参谋部，临时政府北迁后易名，直隶大总统，掌管全国国防用兵，管辖全国军事学校，批准全国校级以上参谋军官的任用等。设参谋总长、次长各 1 人。机构庞大，1912 年时共设 7 局 30 科。1927 年 7 月张作霖任北京政府大元帅时下令改称参谋署，降格属国务院军事部领导。

将军府。军事最高顾问机关，直隶大总统。设于 1914 年 7 月。设“管理将军府事务”一人。凡高级军官一经任命为将军（分上将军与将军两级）即隶属该府。将军各有封号，主持各省军务的均冠以“武”字，留在“将军府”内的均冠以“威”字，一经调动，其封号亦随之更改，如陈宦 1915 年 6 月在京城时为“毅威将军”，同年 8 月调往四川即改称“成武将军”，1917 年又入京时复称“毅威将军”（北洋后期，将军封号不再循此常规）。袁世凯设立这一机构的目的是控制省军权，把在各省的异己军事首领调入将军府闲置，而以亲信分赴各省以将军名义主持军务，为此撤销了各省都督。辛亥革命在各省的军事首领，被调入京当了“威”字号的将军后，便无所事事，如云南蔡锷、湖北孙武、陕西张凤翔，以及蒋雁行、蒋尊簋等均如此。先后被授予将军衔者共 454 人次（其中有的同一人被授予几次，上面提到的陈宦便是两次）。1925 年 1 月 7 日，临时执政段祺瑞宣布停止再授将军衔，以往所授者仍有效。1927 年 6 月 18 日，张作霖以军政府大元帅名义下令撤销将军府。

审计院。1914 年 6 月由审计处改称，掌理全国财政审计，对各机关会计事务进行总监督。设正、副院长各 1 人，直隶大总统。下设 3 厅，每 1 厅分别负责国务院 3 个部的审计。另设审查决算委员会，负责对 3 个厅所提出的审计报告进行复审，在这基础上写出总报告。审查决算委员会以审计院正、副院长为正、副会长。1914 年 10 月 2 日，公布了《审计法》，表面上有了比较严密的审计制度，但在北洋军阀时代，财政、外交、陆军、海军等部均以势压人；内务部统率警察，审计院亦不敢冒犯，故敢于秉法对其实行审计者，无非教育、司法、农商等部而已。

蒙藏院。管理蒙古、青海、西藏地方事务的机关。这三个地区均属少数民族聚居区，民国初年未设“行省”，称作“地方”。1912 年设蒙藏事务局，隶国务院。1914 年 5 月 17 日颁布《蒙藏院官制》，改局为院，直隶大总统，设总裁、副总裁主管全院事务。

以上均为大总统直辖机关。

## 第五节 四个特殊形式的北洋军阀政府

### 1. 临时执政府

正式名称为“中华民国临时政府”，系冯玉祥发动反直系的“北京政变”后，北洋军阀内部为求自我平衡而产生的一个过渡政府。冯玉祥、张作霖和一部分在南方的直系军阀（如齐燮元等）拥戴段祺瑞复出，主持北京政局。段祺瑞已失去主要军事实力，对北洋其他派系构不成威胁，而其政治经验则为北洋军阀所普遍首肯。一直不甘寂寞的段祺瑞接受推戴后，与章士钊在天津会晤，共议未来政府的元首名号，章建议采用“临时执政”之名，集总统与国务总理两职于一身，段祺瑞对此十分欣赏。因为在他主政期间，曾两度发生“府院之争”，如今采用执政制度，可使府、院合一，堵绝政争。11月22日，段祺瑞离津进京。24日，公布《中华民国临时政府制》，全文仅6条，表明临时政府的仓促急迫之境。《临时政府制》规定“以临时执政总揽军民政务，统率海陆军”，“对于外国为中华民国之代表”，意味着执政即通常的国家元首。又规定“设置国务员，赞襄临时执政处理国务”，“临时执政命国务员分长外交内务财政陆军海军司法教育农商交通各部”，“临时执政召集国务员，开国务会议”，这些条文意味着执政亦即内阁总理。前已述及，这一时期中，国会已不复存在，临时执政及其所主持的国务会议兼有总统、内阁、国会三种权力，其集权的程度为民国以来所罕见。但是这种集权制度对于政治运用过程中所发生的冲突，因缺乏缓冲机制而窒碍难行，集权主义者通常以强力手段克服政治障碍，但倚赖冯、张势力才得以上台的段祺瑞没有属于他自己的力量为后盾，这就难免使他四处碰壁，不得不于一年后宣布改制。

1925年11—12月，段政府的处境日益窘迫。中共北方区委李大钊、赵世炎等领导北京人民发起了声势极大的“首都革命”，给了段政府以严重打击，全体阁员宣布辞职，亲段的政客们纷纷化妆逃往津门。段祺瑞惊恐不安，一面致电冯玉祥，征求关于本人进退的意见，一面着手修改政府制度，以平息各方面的不满。12月25日，下令增设国务院。命令中承认他“中夜彷徨，感焉如”，唯有修正临时政府制，增设国务院，以专责成。”次日，段祺瑞公布了《修正中华民国临时政府制》，全文共7条。修正后的政府制度与原制的主要不同为：将“临时政府以临时执政总揽军民政务”，改为“总揽政务”，删去“军民”两字，使临时执政职权的表述较抽象和超脱，表明临时执政从此相当于责任内阁制国家中的总统；将国务员职权由“赞襄临时执政，处理国务”改为“赞襄临时执政，决定政策，处理国务”，增加“决定政策”四字，并恢复设立国务总理一职，国务会议不再由临时执政召集，改为“以国务总理为主席”，表明政府制度已实行责任内阁制，临时执政领导政府的职权已移交给国务总理。段祺瑞企图通过这种改变，使内阁成为抵挡人民直接冲击的挡箭牌，以保护他自己。为此，他特意提名国民党人王正廷、于右任、马君武、易培基分别担任外交、内务、司法、教育总长，并请南京临时政府首任财政总长陈锦涛长财政。自然，国务总理一职不能轻易许人，他挑选了自己的亲信人物许世英。为讨好冯玉祥，段祺瑞任命冯系将领

宋哲元为热河都统，鹿钟麟兼任京师警察总监，孙岳为直隶军务督办兼省长，并将山东省划为国民军的势力范围。段祺瑞这一系列举动，果然赢得了自己统治地位的暂时稳定。冯玉祥多次表示拥段之心“始终不渝”。

不料12月29日，被称为段祺瑞灵魂的徐树铮突然在廊坊被刺身死，使段祺瑞惶惶不可终日。两天后，吴佩孚又在汉口发出通电，提出“尊法”的主张，矛头直指“废弃法统”的段祺瑞。紧接着，国民军各将领、直系各地方军阀和奉系首领张作霖，都表示赞同吴佩孚，提出“商请各方意见，组织合法政府”。次年1月上旬，旧国会参议院议长张伯烈、众议院议长吴景濂、驱黎政变时被以不合法手续解除内阁职务的张绍曾等，亦先后主张恢复法统，依法成立政府。段政府四面楚歌，国务总理许世英于1月8日提出辞呈，避入法国医院。11日，张作霖宣布不承认段祺瑞政府。14日，国民军第二军将领邓宝珊等公开痛斥段为人民公敌。

在帝国主义的牵合下，吴佩孚与张作霖又化敌为友，共同讨“赤”，首先目标是进攻冯玉祥的国民军。1926年3月底，北京已处于围城状态，国民军势将放弃北京。段祺瑞将吴、张两系加以比较，认为吴佩孚恢复1923年宪法的决心不可动摇，对于自己决无妥协可能，张作霖则在历史上曾有“反直角同盟”之谊，如能托庇奉军，执政府还有生存希望，于是确定了弃冯、联奉、制吴的方针。4月上旬，段祺瑞策划与奉军里应外合，赶走北京城内的国民军，事被鹿钟麟发觉。9日，国民军发动第二次北京政变，关闭城门，包围执政府和段的私宅，捉拿段祺瑞。不料消息泄漏，段祺瑞在日本人接应下潜逃。国民军退守南口后，段祺瑞于16日返回执政府，即电张作霖、吴佩孚、孙传芳联络，意欲保持残局。但吴佩孚咄咄逼人，决不相容，致电唐之道说：“段氏毁法，包庇赤贼，无可维持……望从速将安福党人拘捕，并监视段氏，以便依法控其卖国诸罪。”张作霖在答复段祺瑞的电文中，亦不作支持段祺瑞的许诺。显然北洋军阀两大实力派已决心抛弃段祺瑞。段祺瑞无奈，只得于4月20日离京赴津，并发出通电，宣布引退，任外交总长胡惟德兼署国务总理，摄行临时执政职权。

## 2. 安国军政府

张作霖于1926年12月1日借15省“推戴”名义，任安国军总司令后，成为残存的北洋军阀各系共同归附的首领。1927年6月初，武汉国民政府的军队占领郑州，南京国民政府的军队占领徐州。张作霖企图保有黄河以北地域维持自己的统治地位，便于6月18日成立安国军政府，公布《军政府组织令》。7月12日又颁发《国务院官制》。由它们构成安国军政府的基本政治制度。

这个政府的全称为“中华民国军政府”。张作霖被孙传芳、张宗昌等8将领拥为陆海军大元帅。《军政府组织令》规定“陆海军大元帅于军政时期代表中华民国，行使统治权”，国务总理与各部总长均为国务员，“辅佐大元帅执行政务”。国务由国务会议议决实行，“凡命令案、条约案、预算案

---

孙曜：《中华民国史料》第744页。

《东方杂志》第23卷第11号。

《军政府组织令》，1927年6月19日《政府公报》。



及决算案、预算外之支出、陆海军之编制、宣战媾和、简任官之进退、各部主管争议、依法令应经国务会议事项，及国务会议或各部总长认为应经国务会议事项等，皆应提经国务院议决。”接着，张作霖又公布国务院各部、署、局官制及职权，并统一北方海军军制，任命张宗昌兼海军总司令，沈鸿烈为副，下率东北舰队与渤海舰队。

在这一制度下，大元帅具有最高权力，大元帅对国务总理及各部总长可自由任命，不须经过副署，各部总长均“承大元帅之命掌握本部事务”，突出了大元帅对各部的直接操纵。1927年9月，又制定大元帅旗。民国以来为国家元首制旗者，张作霖是唯一的。大元帅旗“本国旗之制”，其图案“以示大元帅重农戡乱，垂裳而治之义”。

### 3. 护宪军政府

1924年10月冯玉祥举行北京政变后，吴佩孚兵败，自津南下，逃至汉口，长江几省以江苏直系督军齐燮元为代表已宣布对北京政府独立，不承认其一切政令。吴佩孚于是发出11月17日“籀电”，组织黄河上游及长江数省之护宪军政府。通电称由于“合法”的国会、政府、宪法均已失效，“亟应联合建设护宪军政府，以为对内对外之机关”，北京一切政令均无效，“所有征讨大计，惟护宪军政府是属”。并拟定护宪军政府大纲10条。主要内容为：

护宪军政府设于武昌；

护宪军政府代表中华民国，执行对内对外一切政事；

设海陆军大元帅，于大元帅之下设元帅，凡各省之巡阅使、督军、督理、督办、都统、海陆军总司令皆为元帅；

实行合议制，设元帅会议，一切军政事务，以元帅会议行之，元帅会议设正副主席各1人，由各元帅互选之；

护宪军政府于元帅会议之下设立内务、外交、军政、财政、交通五部，每部设部长、次长各1人；

护宪军政府至宪法效力回复，护宪目的完全达到之日，应即撤销。

该电以苏、浙、鄂、陕、皖、赣、闽、豫、川、粤10省及海军首领齐燮元、孙传芳、萧耀南、吴佩孚等21人名义发出，实则多为借名欺世，粤军林虎即通电否认。江苏督军齐燮元亦不同意成立护宪军政府，而另行提出组织“联省海陆军训练总司令部”，并由省长韩国钧出面通电反对护宪。孙传芳、萧耀南等均言“组织护宪军政府通电，事先未十分同意，此后另图补救”。至于各省人民团体，更纷纷表示反对。吴佩孚见成立护宪军政府为不可能，只得离汉赴洛，不久凄然登鸡公山僻居。

### 4. 建国军政制置府

---

《国务院官制》，1927年7月13日《政府公报》。

《政府公报》1927年7月13日。

《政府公报》1927年9月27日。

赵恒惕等编《吴佩孚先生集》第411页。

赵恒惕等编：《吴佩孚先生集》，第412页。

陈炯明叛变孙中山后，许崇智率领粤军退至福建，与依附直系的福建督军李厚基发生冲突。皖系将领徐树铮由沪经浙，潜入福建延平，说服驻延平的王永泉与许崇智合作攻打李厚基。计划先取得福建，再协助卢永祥夺取江苏，会同驻桂滇军进窥武汉，届时奉军将二次入关，消灭曹吴，以完成三角同盟倒直的未竟之业。1922年9月末，徐树铮携旅长尹同龢、团长齐闇农和孙象震等从浙江仙霞岭到达福建延平。10月2日发出通电，宣布设立“建国军政制置府”，自任总领，并称将根据“建国铨真”处理一切军民政务；“不至全国统一，正统政府成立之日，不接受任何人的任命，‘惟以至诚至敬，尊合肥上将军祺瑞、中山孙先生文，为领导国家根本人物，服从其谋义’，‘何日见此二老共践尊位，发号施令，树铮即日束身归罪，听候质讯，即令头血洒地，亦甘矣’”。

12日，李厚基被许崇智、王永泉击败。徐树铮于17日进入福州。18日，徐树铮以“制置府”名义，任命王永泉为福建总抚，统辖全省军事与民事。后根据孙中山建议，实行军民分治，以王永泉为福建总司令，林森为省长。但王永泉不久即不满于徐树铮的指挥，徐乃于11月2日离闽赴沪，制置府昙花一现，即告终结。

---

徐道邻：《徐树铮先生文集年谱合刊》第285页。

《顺天时报》，1922年10月7月。

## 第五章 资产阶级力图重建政权时的政治制度

中华民国成立的头 10 年中，资产阶级政治制度被袁世凯彻底破坏于先，又被段祺瑞毁弃于后。为重建自己的政权，资产阶级进行了反复斗争，发起了两次大规模的运动：护国运动与护法运动。在这期间，建立了几种战时政治制度。

## 第一节 护国军政府

护国军政府发生于反对袁世凯复辟帝制的护国运动中。袁世凯自登上正式大总统宝座后，在国际帝国主义和国内旧势力的支持下，“以枭雄之势，挟全国之力”，进行复辟帝制的活动。“筹安会”鼓吹于前，“请愿联合会”劝进于后，帝制派又一手包办了“国体投票”。1915年11月20日，全国投票结束，计国民代表1993人，一致赞成改共和制为君主立宪制，推袁世凯为皇帝。12月12日，袁世凯发表承认帝制申令。31日，宣布改明年为“洪宪”元年。全国人民对袁世凯的倒行逆施极度义愤，以各种方式表示抗议，一场强烈的政治大地震发生了。各种反袁势力结成联合阵线，发起护国运动，并发展为以西南地区为主的护国战争。

护国军政府只是护国战争中反袁政权的一个一般性名称。护国军虽曾用它发表过文告，其实并无这样一个政治实体。在不同时间和不同地区，护国军曾成立了3种军政府：云南贵州都督府、两广都司令部和中华民国军务院。它们是中国资产阶级各派在重建资产阶级共和国的共同口号下建立的战时联合政权。

### 1. 云南、贵州都督府

护国运动主要由三方面力量发动。了解这一情况对于认清护国军政府制度的性质极有必要。

以孙中山为首的资产阶级革命派最早发现并向全国揭露袁世凯的阴谋。“二次革命”纵然失败，但随后由中华革命党领导的上海、浙江、山东、广东一系列武装起义，触发了全国反袁斗争的总爆发。黄兴、李烈钧等革命党人虽然因与孙中山意见分歧而拒绝加入中华革命党，另组欧事研究会，但在反袁大方向上是一致的。李烈钧从日本潜回云南发动参与了著名的云南护国战争，称自己这一行动系“受孙先生派遣”。

资产阶级改良派的主要代表进步党，在袁世凯处心积虑打击国民党时，曾积极依附袁世凯，充当御用党的角色，成为议会中的一股右翼势力。可是历史捉弄了他们，当他们卖力地帮助袁世凯形成大权独揽的局面后，袁世凯却另组“公民党”，冷落进步党。

袁世凯筹备帝制活动发生以后，梁启超以其政治眼光看到必将激起全国革命。善于利用政治潮流的这帮老政客便趁着人民的反袁怒潮，投入到反袁运动中来。梁启超在一封信中说，如果他们在全国形成反袁高潮时“不自树立”将来落为“牛后”，“何以自存”？这一批人对历史的贡献是将已经出现的反袁护国运动和分散的武装反袁推进到大规模护国战争的新阶段。

西南地方实力派当时尚未形成地方军阀，他们应被视为上层资产阶级军事集团。控制云、贵两省的云南将军唐继尧早年加入同盟会。武昌起义后加入光复云南的斗争，后醉心于扩张地方势力而与革命党相异。云南军队中不少人是资产阶级革命的参与者，同盟会员有相当数量，云南护国战争首先是滇军中下级军官所发动，唐继尧受到压力，为保全自己地位起而反袁。在西南起家的蔡锷从北京潜回云南参与领导护国战争，不但加强了地方实力派首

---

梁启超：《致籍亮侪、陈幼芬、熊铁崖、刘希陶书》。

领们反袁的勇气，而且实现了进步党控制护国战争领导权的目的。有资料表明，蔡锷并未正式加入进步党，但由于他与梁启超的关系而与进步党关系极深，曾称进步党为“吾党”。此外，在西南地方实力派中，也包含有自由化的地主。

以上这三股力量所参加的护国战争，基本性质是资产阶级各派合作下的反封建武装斗争，护国军是上述三种力量的联合战线形式，他们各有不同的利益取向，但反袁又是他们共同的需要，尤其值得注意的是进步党人，他们参加反对帝制的战争，是为借护国军的威名，建立起以云南为中心的西南基地，从这里出发去控制全国。为了实现这一图谋，梁启超表现了惊人的勇气与胆略，他鄙视 20 万元收买，不惧枪弹威胁，公开发表《异哉所谓国体问题者》一文，对袁世凯及其外国顾问们进行揭露嘲讽，在全国引起强烈反响，使他被目为反袁的旗帜，奠定了进步党控制护国战争的基础。由于资产阶级革命派在政治上的软弱性与狭隘性，丧失了掌握护国战争的主动，因而使这一运动预伏危机。

在云南举义讨袁时，商议军队和政府的名称。同盟会员李曰垓建议起义军定名为护国军，即获赞同，从此反袁起义称为护国起义。关于政府名称，进步党人戴戡提出设立临时元帅府。“某君建议设临时元帅府，推唐公任临时元帅，召集省议会，以为临时总统、临时国会之雏壳，作临时政府之基础，与北京袁政府对抗”。国民党人李烈钧等反对，认为一开始就设置最高政治机构，各省响应者必“不乐先有隶属”，不利于护国军的发展。于是按照武昌起义后的政治制度，设云南都督府，废除袁世凯任命的将军和巡按使。以后其他各省响应云南起义时，亦各称某省都督府，等局势发展到一定规模，再组织全国性政权。这一决定是得体的和有策略的。

云南都督府依照《中华民国云南都督府组织条例》的规定设置。云南都督府以都督统治全省军民，管理一切军务、政务。都督府设参赞两人，参议 4~6 人，赞襄都督，筹议一切军务、政务。设顾问、咨议若干人，备都督之咨询，并议决交议事件以备采择。都督府的办事机构为秘书厅、参谋厅、军务厅、政务厅、财政厅、司法厅。从上述规定可知，云南都督府是一个军民合治的机构，都督兼管一省军事和民政，不另设民政长或省长之类的行政首领。

在一次军事会议上，唐继尧提出蔡锷“行辈最老”，应为都督，蔡锷则以唐“为现任将军，都督一职当然仍属诸唐公”，“于是唐公坐镇云南，公（蔡锷）与李君协和（烈钧）督师分略川粤之议始定”。

唐继尧决定的都督府人事如下：参赞戴戡、任可澄（原云南省巡按使），秘书长龙云，参谋厅长张子贞，军务厅长庾恩旸，政务厅长陈廷策，财政厅长籍忠寅，司法厅长丁兆冠。

1915 年 12 月 15 日，中华民国护国军向全国发出“声讨帝制檄”，宣布云南独立，并提出四条纲领：一，拥护共和国体，使帝制永不发生；二，划定地方与中央权限，图各省民力之自由发展；三，建设名实相符之立宪政治；四，巩固邦交，增国际团体上之资格。护国战争由此开始。

---

《松坡军中遗墨·致刘显潜马电》。

庾恩旸：《云南首义拥护共和始末记》上册第 45 页。

庾恩旸：《护国军神蔡公传略》。

护国军以蔡锷为第一军总司令。为了协调都督与总司令的关系，次年一月制定了《中华民国滇黔军都督府与护国军第一军总司令之规约》，其主要内容是：关于滇黔各本省一切事情，由都督自主；配置军队、筹备饷精，都督会同总司令主之；军队作战计划，总司令主之，随时知照都督以资联贯；大局及对外，彼此商定后由都督领衔行之。

以后，又成立护国军第二军和第三军。总司令与都督府的关系亦依据上述规约行事。

贵州与云南关系密切。清末，云贵划为一个大区，昆明为该区政治中心。辛亥革命以后，唐继尧曾任贵州都督，在那段时间中，唐继尧提拔保荐了一批人成为贵州省的掌权人物，包括刘显世、戴戡等。唐继尧奉调回滇任职后，刘、戴便分掌了贵州军、政大权，因而在云南宣布讨袁，尤其是护国军进入贵州之后，刘显世一方面出于与唐的历史关系，另一方面在大军压境情况下势在必行，便响应护国。1916年1月27日，贵州废除袁世凯所定官制，制定了《贵州都督府及所辖各机关暂行组织大纲》，成立贵州都督府，刘显世为贵州都督。

贵州都督府之组织形式基本上与云南相同。都督总揽本省民政、军政，统辖全省文武官吏与各军队。都督府设参谋长一人，兼任总务厅厅长。设参赞二人，辅助都督，赞助一切要政。下设民政、财政各厅及军法、军警各局。贵州军务、政务大致均受云南节制。

## 2. 两广都司令部

云贵起事后，广西将军陆荣廷犹豫观望，他在政治上拥护袁世凯称帝，但又与袁有某些矛盾。直到他派人摸清了冯国璋、段祺瑞不支持帝制，英美政府亦对袁称帝不表同意等情况，加上梁启超、岑春煊、陈炯明均秘密派人来做工作，陆荣廷才同意倒袁。陆荣廷致信在天津的梁启超，表示梁一到广西，陆即宣布独立。3月15日，在梁启超自津绕道越南前来广西途中，陆荣廷正式通电全国，宣告广西加入护国阵营。

广东将军龙济光，虽非北洋嫡系，但因镇压革命党人“二次革命”有功，深受袁世凯的宠信。陆荣廷独立后，广东钦、廉、潮、汕亦均宣布独立，广州处于四面包围之中，龙济光在秘密得到袁世凯授意后，便以假独立来应付危局。4月6日，广东宣布独立。当时广东境内由革命党人组织的民军势力较大，他们主张以武力将龙济光赶出广东，于是各路民军迫近广州。但已经到达广西的梁启超主张粤事应以和缓方式解决，乃派人与龙济光谈判，在龙济光同意率兵北伐的条件下，保留其广东都督职位。

两广独立后，为统筹两广事务，梁启超着手组织统一的领导机关，这一机关的名称为“两广都司令部”，设于粤北重镇肇庆。为此梁启超特地电催岑春煊回国。之所以抬出岑春煊，因他在清末曾任两广总督多年，陆荣廷、龙济光当年均为他一手提拔，两人均尊称岑春煊为“恩师”。

岑春煊自南洋绕道日本，借得100万元现款和部分枪械后，于4月14日到达肇庆。5月1日，两广都司令部正式成立。其机构设置及职官如下：

都司令岑春煊，统辖两省军队，管理一切军务，兼及政务、财务。

正副都参谋 2 人，梁启超、李根源分任；

秘书长章士钊；

参议厅长冷遹；

外交局长温宗尧；

财政厅长杨永泰；

饷械局长曾彦；

作战计划主任蒋方震、林摄；

后方勤务主任赵正平，缪嘉寿；

驻沪军事代表钮永建，政治代表谷钟秀。两广都司令部成立后仅一星期，即在原地成立了护国最高政权机关军务院，因而都司令部对外的实际影响较小。

### 3. 军务院

滇黔两广四省先后独立后，仅有都督府和都司令部的分散领导，对外已不敷需要，于是有了设立统一领导机构之议。

还在梁启超与蔡锷、戴戡天津密议时，已经谈及这一点，据梁启超事后所记，他们在梁的天津寓所，“曾议俟云贵、两广独立，观形势如何，即先组织一临时政府，戴黎元洪为总统”。后来，梁在自天津赴广西途中，提出临时政府名称为军务院，见于他在 3 月 28 日致陆荣廷的电报。电文说：“组一军务院，用合议制，执行军国重事，如此对外则有一统一机关。”

在未成立统一机关以前，护国军对外发表文告，曾用“军政府”名义，如 1916 年元旦发表的历数袁世凯廿大罪状的《军政府檄》和 4 月宣告因大总统袁世凯已犯谋叛罪，立副总统黎元洪为大总统的《军政府宣告》等。之所以不用都督府名义发表，因为这些文告内容特别重要，涉及对外国的关系，有必要表现强大的声势和庄重的气氛，“军政府”比起各省都督府就更具有这种声势和气氛。陆荣廷曾对 4 月的《军政府宣言》有意见，责问为什么他不知道有军政府存在。为此梁启超特地致电陆荣廷解释说：“不过为对外关系起见，政府之实际组织尚未遑及”。这也反映了成立政府确有事实上之需要。唐继尧亦主张尽快成立临时政府（“唐莫虞书至，极言选举元首设立临时政府之急务”）。梁启超更认为“兹事信不能再缓”。

关于临时政府的名称，用“国务院”是不可能的。“国务院在法律上无从发生”，因为依照临时约法，国务总理及各部总长人选应由大总统提名，经议会同意，这一程序在护国军是不可能履行的。如不顾临时约法而行事，必遭各方责难，“建立指鹿为马之责任内阁，其所以异于袁者几何”？

经过各方面的磋商，主要是梁启超的意见，决定设立中华民国军务院于肇庆，代行中央政权。5 月 7 日，护国军政府发表第四号宣言，公布《军务院组织条例》，全文共 10 条。条例规定军务院的性质和职权是“直隶大总统，

---

李根源：《雪生年录·民国五年丙辰》。

梁启超：《国体战争躬历谈》。

《梁启超致陆荣廷等电》1916 年 4 月 30 日。

梁启超《从军日记》。

梁启超《从军日记》。

统筹全国军机，施行战时及善后一切政务”，“大总统不能亲临军务院所在地时，一切军政、民政，对内对外，以军务院名义行之”。军务院由抚军若干名主持军务、政务，以抚军会议形式行使职权，凡独立各省都督、护理都督、两省以上联军都司令、都参谋及各独立省确已成军有2个以上师的军总司令均为抚军，并互选正副抚军长各1人（第三、四条）。军务院下设政务委员会，设委员若干名，分掌外交、财政、军政、法制等各项事务，由抚军互选一人为政务委员会委员长（第五条）。组织条例还规定设立各省代表会，由各省都督派两人参加，以备咨询（第六条）。关于军务院存在期限，条例第十条规定“军务院至国务院依法成立时撤销之”。

上述条文表明军务院是一个合议制政权，由抚军会议决定最高事项，虽设有正、副抚军长，但并未规定具有高出其他抚军的职权。当大总统不能亲临军务院所在地时（军务院所宣告的新任大总统黎元洪当时正被软禁），军务院主持一切军政、民政、对内对外，这一规定与摄政内阁职权相似。军务院至国务院依法成立时撤销的规定，更表示军务院为临时内阁。

5月8日，军务院宣告成立。唐继尧、陆荣廷、梁启超等在通电中表白他们成立军务院有法律依据。大意谓袁世凯称帝，背叛民国，已丧失民国大总统资格，依临时约法应由副总统黎元洪继任；但黎元洪正在蒙难，按约法应由国务院摄行大总统职权；然国务院已被废置，重设国务院必须大总统提名，经国会通过，而今国会亦不存在，为此，暂设一军务院，主持全国军事与庶政。

关于军务院抚军人数，各书记载多有不同。按照军务院组织条例的规定，并从当时电文中得到证实，下列14人先后取得抚军资格：唐继尧、刘显世、陆荣廷、龙济光、岑春煊、梁启超、蔡锷、李烈钧、陈炳焜、戴戡、罗佩金、吕公望、刘存厚、李鼎新。其中唐、岑被分别推定为正副抚军长，因唐不能离开云南前来肇庆，由岑代行抚军长之职。

军务院组织条例规定由抚军互推1人任政务委员会委员长，这项职务后来推定由梁启超担任。秘书长为章士钊。组织条例所规定的设立各省代表会，由于军务院成立后不及一个月袁世凯即死，故代表会并未设置。

在西南及全国反袁护国运动的打击下，帝制自为的袁世凯岌岌可危。就在军务院成立当天，袁世凯匆忙下令改政事堂为国务院，意欲迫使军务院撤销。但军务院组织条例规定的是在国务院依法成立之后，军务院即撤销。袁世凯所设国务院，并未经国会同意（当时国会已被解散），并非“依法”成立，故军务院的存在不受影响。

袁世凯死后，护国阵营即开始瓦解。陕西、四川、广东等省相继宣布取消独立，投入北京政府怀抱。梁启超也自恃“护国”有功，急于去北京分赃，便怂恿抚军们取消军务院。唐继尧等人则想利用军务院的存在与北京讨价还价，争取更多利益，不同意过早取消。在没有取得唐继尧、岑春煊同意的情况下，由于梁启超的煽惑催迫，军务院于7月14日以全体抚军名义发出通告，宣布军务院结束。有些论著说是唐继尧“独断独行发出了这个通电文告”，这一说法不正确，有7月25日唐继尧致岑春煊的电报和同日岑春煊致军务院外交专使唐绍仪的电报为证。

军务院虽产生于护国战争后期，但仍有其一定意义。它以恢复民国临时约法相号召，指出“讨袁首讨其违法”，表示了反对封建帝制，坚持资产阶级民主制度的意向，揭露了袁世凯统治的反民主性与不合法性。它在军事上



初步实现了滇桂粤黔护国军的统一，政治上协调独立各省政务。在袁世凯死后，当段祺瑞企图以袁世凯的“新约法”为根本法而反对恢复“临时约法”时，军务院对此作了斗争，迫使段祺瑞同意奉行“临时约法”。因此军务院的出现顺应了维护中华民国这一普遍要求。但它有严重的局限性和致命弱点。由于资产阶级中最反动的一翼——上层大资产阶级掌握了领导权，使这场正义战争的结局是胜利与失败同日到来，南北两方重新统一于北洋军阀之下。民族资产阶级也在袁世凯死后失去了斗争目标，孙中山宣布“推翻专制，重建民国目的已达”，表明护国运动已完全结束。

## 第二节 护法国会与政府

### 1. 国会非常会议的举行

1917年7月1日,在北洋军阀中自成一系统的“辫子军”首领张勋拥废帝溥仪在北京复辟,改民国6年为宣统九年。国会解散,约法被废弃,大总统黎元洪逃进日本驻华使馆,人们慌慌张张地用马尾作的假辫子拖在脑后,中华民国一度中绝。

复辟丑剧只演出12天即告落幕。事先唆使张勋举事,事后又“壮严”地举兵讨“逆”的段祺瑞以重建共和元勋的身份回到北京,于7月14日重任国务总理后,反对恢复国会和临时约法,悍然毁法。于是发生了孙中山的“护法之役”。

其实孙中山的护法早在张勋进京以前即已着手。1917年5月,当 嗣冲、曹锟、张作霖等以8省独立威胁黎元洪解散国会,黎元洪嘱张勋、李经羲进京调停时,孙中山就致电云南督军唐继尧,指出“黄陂(即黎元洪)已属张勋、李经羲调和,是即降于叛党”,敦促唐继尧“投袂急起,与川和好,联合出师”。6月,孙中山又致电广东督军陈炯明(桂系),强调“国会为国民中心,宪法为立国大本”,“应以拥护国会与宪法为唯一之任务”。孙中山并积极组织北洋海军参加护法。6月9日,海军总长程璧光到达上海,通过伍廷芳的介绍与孙中山联络,孙中山立即拨款10万元,作为海军活动经费,设法使海军舰只南下护法。23日,孙中山特地在哈同花园宴请程璧光等海军将领,就护法运动进行商议,宴会后,孙中山又派人送去30万元以助海军军饷,并嘱程勿以经费为虑。

在国民党内,孙中山亦紧张地作着准备,他派古应芬离沪回粤,联络地方势力;又派胡汉民至广西,策动两广巡阅使陆荣廷参与护法;同时通告海外各支部,恢复各地筹饷局长及委员职务,“迅速筹办款项以便协助本部维护共和之用”。

可见6月是孙中山为护法积极组织力量的时期。7月1日,张勋复辟,孙中山便公开号召南下护法。4日,孙中山致电参众两院议员,指出“暴力之下,已无国会行使职权之余地”,号召他们“全体南下,自由集会,以存正气,以振国纪”。当天,孙中山又在《致西南六省各界电》中提出了护法的政治思想,包括第一,在大总统黎元洪因故不能视事后,应公开否认副总统冯国璋有代理大总统之权,冯国璋在 嗣冲等叛逆之时“力能申讨而佯守中立,阴与周旋,兼为从中游说,迫胁元首,申请解散国会,实属通国谋叛”,“即为内乱罪犯,代理之法已属无效”;第二,立即在西南6省(粤、桂、滇、黔、湘、川)成立临时政府,公推临时总统;第三,成立政府的法律程序,不必拘束于平时的法律,“非常之事,不容拘牵法律,静待国会选举”,只须“数省公认,即为有效”。这时,孙中山已拟另立政府,但尚未提出在

---

《孙中山全集》第4卷第100、102页。

《孙中山全集》第4卷第100、102页。

尹寿华:《海军南下护法始末》。

《孙中山全集》第4卷第110—111页。

同上。

广州召集国会的主张。

7月6日，孙中山偕章太炎、朱执信、廖仲恺、何香凝、陈炯明等乘“应瑞舰”至汕头后，改乘“海琛舰”至广州，途中传来了张勋复辟失败，段祺瑞重操权柄的消息。

孙中山正式提出在广州举行国会。是年7月17日在广州黄埔公园欢迎会上所作的演讲中，孙中山号召与会者“即日联电，请海军全体舰队来粤，然后即在粤召集国会”，“共和国家之总枢，全在国会，国会所在之地，即为国家政府所在之地也”。19日，孙中山致电上海、天津各报转各省国会议员，揭露段祺瑞“心复辟而伪共和”，指出“江河流域已为荆棘之区，唯西南诸省，拥护共和，欢迎国会”。号召国会议员“宜自行集会于粤、滇、湘各省，择其适当之地以开会议，而行民国统治之权”。孙中山考虑到南下护法议员恐不满国会法定人数，因而提出了“如人数不足，开紧急会议亦可”。

8月5日，海军总长程璧光、第一舰队司令林葆懌率旗舰海圻、炮舰永丰、驱逐舰飞鹰等七舰到达广州，连同先期至粤的海琛等三舰，护法舰队共拥有10艘舰只，13000余吨位。数月后，驻泊厦门的肇和舰亦加入广州护法舰队，在上海修船的联鲸舰舰长温树德则只身南来。在陆荣廷、唐继尧对护法事业貌合神离的情况下，海军成为孙中山的主要军事支柱。

护法声势大振。国会议员响应孙中山号召南来广州，“至8月中，到粤人数已有150余人”。18日，孙中山宴请到粤议员于黄埔公园，出席者130余人。与会者决定，为对内团结与对外交涉之需要，必须组成政府，议员人数不足，可“师法人国变之例”，召开非常会议，履行国会职权。次日，南下议员举行谈话会，决议于当月25日召开国会非常会议，并推举吕志伊、王有兰等7人为军政府组织大纲起草员。

25日，国会非常会议正式举行。出席议员150余人。孙中山、程璧光、林葆懌及广东省长朱庆到会祝贺。程、林在贺词中说“海军既以拥护真正共和布告天下，则国会为共和国之主体，同人等自应竭尽棉力，以任保护之责”。29日，国会非常会议第二次会议通过《国会非常会议组织大纲》11条。

国会非常会议以现任国会参众两院组成。非常国会的会议形式以参众两院议员会合举行。开会时，非有14省以上的议员到会不得开议（蒙古、西藏、青海、华侨四选举区虽不称省亦以省论）。非常国会得设各委员会。由于处在非常时期，不可能象北京正式国会时期那样规定每年举行国会全体会议一次，每次4个月。非常国会组织大纲中未对会期作出规定，但按第九条“国会非常会议于军政府有交议事件，或六省以上之议员联合提议时，得随时开会议决”的内容看，非常国会采常会制，只要出现第九条所列的需要，随时均可开会。组织大纲还规定，非常国会的正副议长就现任两院正副议长内推定。北京国会时期，两院正副议长为；参议院王家襄、王正廷，众议院吴景

---

《孙中山全集》第4卷第115页。

《孙中山全集》第4卷第118页。\*

杨幼炯：《近代中国立法史》第249页。

《国会非常会议宣言》，董霖：《中国政府》上册第282页。

《海军舰队祝非常国会开会词》，《中华民国法统递嬗史》第71页。

《中华民国法统递嬗史》附录第44页。

濂、陈国祥。王家襄、陈国祥均属研究系，未南下护法，国会非常会议正副议长就由吴景濂、王正廷分任。国会非常会议存在的期限以“内乱戡定，临时约法之效力完全恢复时为止”。由于国会非常会议是在正式国会被毁弃的情况下举行，国会的职权即非常国会的职权，因而，《国会非常会议组织大纲》没有另列国会非常会议职权。

## 2. 军政府的成立及其政治体制的缺陷

8月31日，国会非常会议通过了吕志伊等草拟的《中华民国军政府组织大纲》，全文共13条，主要内容：

军政府设大元帅1人，由国会非常会议选出。在“临时约法”未完全恢复以前，中华民国的政权由大元帅行使。大元帅对外代表中华民国。

军政府设元帅3人，由国会非常会议分次选出。元帅协助大元帅筹商政务，在大元帅因故不能视事时，由首次选出的元帅代行其职权。元帅得兼任其他职务。

军政府设立外交、内政、财政、陆军、海军、交通6部，各部设总长1人，未规定设立副职。总长的产生程序较特殊，规定由国会非常会议分别选出，不同于“临时约法”的由大总统提名经议会同意的程序。各部总长辅助大元帅执行职务。

军政府设都督若干，由赞成护法的各省督军担任。凡举全省兵力宣布与北京非法政府断绝关系者可成为都督员。

军政府的政治体制有如下特点：1. 这是一个军事非常时期的体制，从法律条文到机构设置都反映出匆迫性、简略性；2. 它以大元帅为国家元首兼行政首脑，不设内阁总理，亦无政府会议，国务以大元帅为最高主宰；3. 大元帅不须对国会非常会议负责，国会非常会议对大元帅的唯一制约是，大元帅对各部总长的任命须先经国会非常会议选出（但遇总长缺位未经选举前，大元帅得为署理之任命）。以上表明，军政府的基本制度是大元帅独任制，三名元帅仅能协助大元帅“筹商”政务，而不能参与决定。这一制度虽是为了适应非常时期之需要，但它的高度集权后来终于成了桂系串通政学系发动政变的借口。

9月1日，国会非常会议举行大元帅选举会，出席议员91人，孙中山以84票当选。次日，依次选举陆荣廷、唐继尧为元帅，第三名元帅没有选举。“所预定者为程璧光氏，因程派代表向同人表示有不愿就意，故从缓议”。《军政府组织大纲》中关于元帅人数的规定亦就由原来的3名改为2名。

随后孙中山根据国会非常会议选举，任命军政府各部总长，名单如下：

外交总长伍廷芳（原南京临时政府司法总长）

财政总长唐绍仪（国民党）

陆军总长张开儒（驻粤滇军师长）

海军总长程璧光

内政总长孙洪伊（国民党）

---

《中华民国法统递嬗史》附录第54—55页。

吴宗慈：《护法计程》。

交通总长胡汉民（国民党）此外，孙中山直接任命的主要高级军政官员有：  
秘书长章太炎（原南京临时政府枢密顾问）  
总参谋长李烈钧（国民党，前驻粤滇军总司令）  
海军总司令林葆懌  
第一军总司令陈炯明（国民党）

从上述人员的政治背景来看，军政府主要由四种人构成：国民党、与国民党有历史渊源的政界要人、海军、驻粤滇军，其中国民党占大多数。驻粤滇军是李烈钧在反袁护国战争中率领的一支部队，李烈钧虽已被挤出滇军，但师长张开儒仍是护法的军事支柱之一，与滇系军阀唐继尧有区别。桂系与滇系未在军政府中占有位置，这与陆荣廷、唐继尧对军政府的态度有关。

陆、唐支持孙中山南下护法，只是为了借孙中山的声望来对抗段祺瑞的武力统一政策，保有自己的地盘，并非真正对维护民国法统抱有热情。相反，他们唯恐军政府的成立打破自己在西南的至尊地位，因而采取了既不干涉、亦不支持、虚与周旋的态度。国会非常会议选举陆、唐为军政府元帅之后，两人均拒绝就任。陆荣廷竟表示：“应以总统复职为当务之急。总统存在，自无另设政府之必要。元帅名义，尤添疑议。”唐继尧虽勉强收下章太炎专程送去的元帅印信，但拒绝举行典礼和发表通电，事后也一直不以元帅名义行文。实际上是“未肯称元帅也”。

军政府以西南为支撑点，政府的构成中却基本上不包含西南最大的两个实力集团，其政治处置不可避免地受到种种窒碍，这是它的缺陷之一。纵观历史，高度集权的政治体制无不建立在强大的实力基础上，核心力量虚弱是无法集权的。孙中山自身并不掌握军队，追随他的海军由于陆战队未能一同南来而使陆上战斗力大受影响。能供孙中山调遣的陆军只有驻粤滇军张开儒、方声涛两个师和为数不多的广东地方军，“实力单薄，乌能成事。即幸而成焉，亦断断不能持久”。建立在沙滩上的集权体制是没有不失败的。

因此，军政府秘书长章太炎叹息道：“孙公与荣廷恶，权日感，命令不能出府门。”他既发现这一政权有严重困难，便西出云南，东下四川，游历长江，秘书长一职从此空悬起来。6个部中除海军总长外，其余5个部的总长亦在同样原因下或离开任所，或原先就未就任，而由次长代理。这些次长是：外交部次长王正廷、内政部次长居正、交通部次长马君武、财政部次长廖仲恺、陆军部次长许崇智。他们是清一色的国民党员，孙中山依靠他们惨淡经营着军政府。这种“次长内阁”的出现使人想起了如出一辙的短命的南京临时政府。军政府预伏着政治危机的到来。

### 3. 军政府改行总裁合议制

军政府 1918 年 5 月的改组一般均认为是桂系一手造成，实际上是多方面势力共同作用下的结果，无疑桂系起了重要作用。军政府的军政、财政、民政，处处受桂系掣肘。先后任广东省督军的陈炯明、莫荣新，都是桂系头子

---

《程璧光殉国记》第 4 章第 10 页。

《章太炎年谱长编》上册第 549 页。

《马凤池密报》，《近代史资料》1978 年第一期。

陆荣廷的部下，他们从明里暗里阻挠孙中山推行政务，拒绝向军政府提供经费，企图使军政府陷入绝境，迫孙中山就范，桂系就可在架空孙中山的情况下，利用孙中山的声望发展地方势力，与北京政府讨价还价。孙中山对桂系的破坏进行了坚决斗争。1918年1月，他下令海军开炮轰击莫荣新的督军署，就是对桂系的警告。

正当孙中山与西南军事实力派的矛盾继续上升时，军政府内部的中间派别（军界以程璧光为代表，政界以唐绍仪、伍廷芳为代表）则不满于孙中山的大元帅个人专权制度，进行改组军政府的酝酿，企图增加一点民主色彩。这一主张恰好可以被桂系所利用，于是桂系推波助澜，力促改组军政府主张的实现。

先是1918年2月2日，由海军总长程璧光、外交总长伍廷芳、财政总长唐绍仪出面，邀请孙中山与广东督军莫荣新举行会议，讨论改组军政府的办法，废元帅名称，改设政务总裁若干名。孙中山对这一主张甚感不快。会议没有就此达成一致意见。会后孙中山多次公开表示反对改组军政府。

军政府制度是由非常国会制订，实行改组亦必须经过非常国会。桂系乃凭借实力拉拢国会议员，主要是政学会议员。当时非常国会中，主要有三个派别：民友社，是拥护孙中山的骨干派，以谢持、马君武、居正、林森等为中坚；益友社，居非常国会中的多数，“号称国民党嫡系中的温和派”，非常国会正副议长吴景濂、王正廷均属这一派，在护法过程中每遇左右派冲突，他们常居于调和的地位；政学会，自称“稳健派”，虽同属国民党系统，但因与桂系、滇系有历史渊源，因而政治态度常倾向于右。代表人物有李根源、杨永泰等，拥岑春煊为领袖。莫荣新让杨永泰当广东省财政厅长，掌握了在当时命运攸关的财政大权，可见他们之间的渊源。

为了在国会中实现改组军政府的图谋，政学系拉拢中间派益友社，“杨永泰大施金钱手腕”，“对生活有困难的议员以帮助解决生活为名，拿金钱收买；对生活不困难的议员也以送活动费为名加以拉拢”。结果在国会中赞成改组者居多数。当拥孙中山的民友社议员激烈表示反对时，益友社首领、非常国会议长吴景濂竟借口有人要冲击会场，请求桂系军阀出兵“保护”。于是在1918年5月4日，非常国会以97票对27票通过了《修正军政府组织法案》。这个法案一通过，孙中山当天就向非常国会辞去大元帅职务以示不满。

如上所述改组军政府是两方面势力的要求。桂、滇军阀及依附他们的某些政客根本反对孙中山的护法事业，一心只想利用时机以膨胀自己的势力圈。中间势力则想以民主制度代替原先的独任制，修正后的军政府组织大纲正是朝中间势力所企求的方向走了一大步。桂、滇军阀对此并不感兴趣，他们所感兴趣的只是“改组”这个题目本身。只要能在这个题目下削弱孙中山的权力，他们也不妨对民主表示赞成。因此对这次改组应作两方面的评价：一方面，它是西南地方军阀操纵下反对孙中山护法运动的一次政治上的反动；另一方面，它反映了民族资产阶级内部中间阶层对于民主制度的不切实际的要求和对孙中山实行军事专政的不满。因为在当时的军事环境下，护法

---

谢彬：《民国政党史》。

刘德泽：《中华革命党外记》。

潘乃德述，李徽记：《非常国会漫忆》。

阵营内部大都同床异梦，坚定拥护孙中山的并不多，相反想取孙中山而代之的却大有人在。在这种情形下，要想将护法事业进行到底，采取军事专政制度是逼不得以的。事实证明，改组军政府之后，排除了孙中山的专任制，却产生了桂系军阀对军政府的垄断，真正的民主又在何方？

《修正军政府组织大纲》全文共 38 条。它与原来的军政府组织大纲最大的差别是以总裁会议制度代替大元帅制度，总裁由国会选举产生，总裁以合议制行使中华民国军政府的行政权，而不是原先由大元帅个人行使。总裁也不再象大元帅那样不受国会制约，《修正军政府组织大纲》中规定了国会制约总裁的条文，总裁在行使下列职权时应经国会同意：总裁任命政务员及对内、对外的全权代表时，总裁在和战事宜中拟在和平条件上签字时，总裁在与外国订立关于人民有负担的契约时，总裁在办理内外公债的募集时。并规定了国会对总裁有弹劾权。上述制约条文，在原先的军政府组织大纲中均未见规定。《修正军政府组织大纲》与原先的《军政府组织大纲》的另一显著差别是设立政务院，其职权是赞襄总裁会议行使军政府行政权。关于政务院的条文共有 12 条，其内容颇与内阁制相类似，规定政务院由政务员组成，下设各部，政务院长和各部总长均称为政务员，政务员对国会负责，国会对政务员作出不信任决议时，政务员应立即解职，军政府关于政务之文告，政务员应副署。

5 月 20 日，非常国会选举总裁。孙中山的地位降为 7 总裁之一，其他 6 名总裁是：岑春煊、陆荣廷、唐继尧、伍廷芳、唐绍仪、林葆懌（这时程璧光已被刺身死，由林继任海军总长）。次日，孙中山发布《辞大元帅职临行通电》及《留别粤中父老昆弟书》，即离广州前往汕头，绕道日本到达上海。他原先不愿担任总裁职务，后接受党中同志建议，复函非常国会表示同意担任，派徐谦为代表赴粤代行总裁职务。6 月 5 日，以桂系为军事支柱的岑春煊被政务会议推举为主席总裁，而陆荣廷则在广西南宁对军政府进行遥控。

#### 4. 正式国会与正式政府

变非常国会为正式国会的酝酿，始于 1918 年 3 月。原因是皖系军阀正在北京筹备召开新的国会，以便彻底埋葬 1913 年的首届国会，正是为了捍卫首届国会孙中山才在广州艰苦斗争。3 月 7 日，皖系政客王揖唐等成立安福俱乐部于北京安福胡同，从事操纵新国会议员选举的活动。为了表示针锋相对，南方非常国会乃在同月号召仍停留在北方的国会议员来广州，定于 6 月 12 日（一年前的这个日子，国会非法解散）召开正式国会。在这一过程中，虽发生了改组军政府、孙中山离粤、第一次护法运动失败的重大变故，但改非常国会为正式国会的计划未变，只是广州政局的动荡不能不使停留在北方的议员驻足不前，以致到了预定开正式会议的日子，在粤议员仍不足法定人数，眼看召开正式国会的计划要落空。为凑足法定人数，非常国会决定运用 1913 年 9 月《议院法》第七条的规定。这一条的内容是：“议员于开会期后满一个月尚未到者，应解其职；但有不得已故障报告到院时，得以院议展期延至两个月为限。”非常国会根据这一条前款的规定，在原定的 6 月 12 日会期以后满一个月既未到会又无故障报告到院的参议员 51 名、众议员 147 名宣布解除议员职务。会期后满 2 个月时，又根据议院法第七条后款的规定解除了参议员 58 人、众议员 69 人的职务，两次共解职 325 人，以候补议员递补，

使在广州的参、众两院议员分别达到 212 人和 310 人。被解除议员资格的人中包括参议院议长王家襄和众议院副议长陈国祥。

这一做法后来成为民国政治制度纷争的一个原因。反对者的理由不能说没有道理。首先，仅以不足 300 名议员组成的非常国会居然有权解除 325 名议员的职务，这一点就连国民党的法律专家也在著作中认为“与法不当”。其次，以候补议员递补的程序，法律有明确规定。《议院法》第十三条说：“议员有缺额时，由院通知国务院依议员选举法以各该侯补当选人递补之”。又据议员选举法规定：“候补当选人名次以选出之先后为序，同次选出者以得票多寡为序，票数同者抽签定之”。这里指明了两点：1，候补议员递补为正式议员，应由国务院办理，当时的国务院在皖系军阀段祺瑞手中，广州军政府的政务院在法律上并无明确规定即为国务院，非常国会亦并未对议院法第七条作出修正，因而候补议员递补的程序是不符合正式法律的；2，候补当选人是按次序排列的，而广州非常国会在决定递补人选时不可能严格按次序进行，而是以在粤候补议员递补，对于名次在前而当时未在粤的候补议员则并未作出符合法统的解释，也是一个重大缺陷。总之，当时的实际情况是：既要满足眼前的政治需要，便顾不上法律上的完善，而为了不授人以柄又竭力援引法律条文，自然难免出现漏洞，这是政治史上常见的情形。

不管怎么说，非常国会终于变成正式国会了。当皖系操纵下的新国会于 8 月在北京召开时，广州的旧国会参众两院亦已满法定人数，可以正式开会了。参议院议长林森（补选产生），副议长王正廷，众议院议长吴景濂，副议长褚辅成（补选产生）主持国会召开。

举行正式国会后其实并无多少事可做。九月，他们宣布继续民国六年的制宪工作。但政学会正附和桂系主张，准备与北洋军阀进行和谈，害怕制宪会引起北方的反感而造成和谈的阻碍，因而每当国会讨论宪法时，便常常在一些问题上纠缠并集体退席，使议宪会议因不足法定人数而“流会”。桂系军阀则对国会施加压迫，开始是搜查国会两院秘书厅，收缴国会卫队枪支，继而制造口实拘捕国会文牍人员，封闭房屋，又进而利用财权拒发国会经费，使国会议员除政学会议员仍能按月领得议员薪给外，其他议员“皆典当度日”。国会被迫于 1920 年 1 月 24 日停会。以后国会一分为二，民友、益友议员在林森、吴景濂两议长带领下携带国会档案四处流亡，先经香港到上海，再由上海赴云南，8 月，在昆明开国会非常会议，拟就地成立军政府，因不为省长唐继尧所赞同，议员乃又离滇赴川，9 月到达重庆，再开“非常会议”，时值四川内讧，国会经费无人供给，于 10 月 14 日发布文告，告别四川父老，再次走上流离之途，陆续回到上海。幸而盘踞广州的桂系军阀不久被孙中山组织的军队赶走，国会才得以国粤，结束了近一年的奔波生涯。在民友、益友议员辗转滇、川时期中，攻学系议员依然留在广州，自选议长，举行“非常会议”，但这一派人数极少，“总计不出 50 人”。桂系被逐出广州后，他们亦随之星散。

在同一时期中，7 总裁组成的军政府内部矛盾深重。孙中山虽表面上接受了总裁证书，实际对军政府事务全不过问，并于 1919 年 8 月正式辞总裁职，

---

名单见谢振民：《中华民国立法史》附录。

在这以后，非常国会才议决自 1918 年 10 月 10 日起，“委托军政府代行国务院职权”。

《吴景濂在沪谈话》，见《革命文献》第 51 辑。



在上海从事著述和推翻桂系在粤的势力的组织工作。唐绍仪奉军政府委派在上海与北京政府进行和议，和议破裂后，即长住上海，与孙中山过从较密。滇系军阀唐继尧虽在压迫孙中山时与桂系持共同立场，但桂滇军阀相互间为争夺广东亦存在着矛盾，直至发生战争，从此唐继尧即撤回他派驻广州军政府的政务代表。伍廷芳愤愤于桂系对国会议员的压迫，不告而别前往香港。至此，军政府 7 总裁只剩下岑春煊、陆荣廷与林葆懌 3 人，不足半数，依法不能召开总裁会议。1920 年 6 月 3 日，孙中山、唐绍仪、伍廷芳、唐继尧四总裁发表联合声明，声讨桂系军阀，指出其把持的军政府已不合法。8 月，孙中山组织的陈炯明粤军在福建漳州誓师，回粤讨伐桂系，10 月占领惠州后向广州推进，桂军败局已定，仓惶退回广西老巢。10 月 24 日，岑春煊在退出广州前发布通告，即日辞去总裁职务，并宣布军政府结束。

粤军光复广州之后，孙中山偕伍廷芳、唐绍仪于 11 月 24 日重返广州，恢复军政府。不久，他提出了建立中华民国正式政府的主张。

建立正式政府，主要出自外交和财政上的考虑。当时，亲日的北京梁士诒内阁正以“合法”政府身份以出卖国家权益为代价向日本大举借款。南方成立正式政府可以通过外交途径阻断梁内阁的卖国行径。与日本有矛盾的西方国家正谋划阻遏日本对中国的独占，因而“美国总统亦希望广州成立正式政府”。孙中山主张成立正式政府的另一种考虑是当时广东财政十分困难，单靠广东一地的税收来维持庞大的军政费用，不免负担过重，广东商人啧有烦言，将动摇军政府的基础。广东海关虽有巨额收入，但海关大权掌握在英国税务司手中，他们拒绝将“关余”（即关税收入在扣除对帝国主义国家赔款后的剩余款）交给广州的军政府。广东各界一致要求成立正式政府以利于向外国人交涉收回“关余”。

1921 年元旦，孙中山发表演说，指出“护法断断不能解决问题”，“广州此时实有建立正式政府之必要”。政务会议根据孙中山的提议，于 2 月 14 日同意将成立正式政府的提案提交国会讨论。

国会自从由川回粤后，由于支持桂系的政学会议员及其他部分议员离粤而不足法定人数，因而重新以“非常会议”行使职权。建立正式政府问题提出后，在“非常国会”中引起激烈争论，经孙中山亲自出面说服，“非常国会”终于在 4 月 7 日通过了由湖南议员周震麟提出的《中华民国政府组织大纲》。大纲十分简约，全文仅有 7 条，主要内容：

正式政府的国家元首为大总统。“大总统由非常国会选出”。大总统的职权是总揽政务，发布命令，统率海陆军，任免文武官吏，对外代表中华民国，设各部掌部务，各部部长由大总统任免。从上述内容看，这是一种总统制的政治制度，它不设内阁，各部部长直接由大总统任免，接受大总统的指挥。大总统的权力甚至超出一般实行总统制国家的总统职权，因为这里规定的大总统发布命令、任免部长等高级官员时不必副署，亦不必经国会同意。整个条文中没有作出国会对大总统进行监督制约的规定。按常理，作为正式政府，其集权程度一般小于军事专政的政府，但将《中华民国政府组织大纲》与《军政府组织大纲》比较，大总统权力不但不逊于公开表明军事专政性质的大元帅，甚至有所超过，在军政府时期，“各部总长由国会非常会议选出，咨请大元帅特任”，而在正式政府时期，大总统可直接任命各部部长而不必

---

《孙大总统产出之回顾》，1921 年 5 月 5 日广州《新民国报》。

经过非常国会。

非常国会在通过《中华民国政府组织大纲》的当天，举行大总统选举，孙中山“以 228 票对 2 票通过。被举为中国之大总统”。因系非常国会选出，故习称“非常大总统”，但据法制，不该冠上“非常”二字，孙中山本人亦从不自称为“非常大总统”。他在 5 月 5 日就职典礼上发表的宣言中说：“文受国会付托之重，膺中华民国大总统之选。”在对外宣言中亦说“因是组织政府，举文为中华民国大总统”。

政府各部首长在军政府时期称总长，成立正式政府后改称部长。政府阵容如下：

外交部长伍廷芳；  
财政部长唐绍仪（未就职）；  
内务部长陈炯明；  
司法部长徐谦；  
陆军部长陈炯明；  
海军部长汤廷光；  
参谋总长李烈钧；  
总参议兼文官长胡汉民；  
秘书长马君武。

正式政府刚成立时，其管辖范围仅广东一省和广州一直辖市而已。7 月任命马君武为广西省长，刘湘为四川省长，才有了名义上的三省一市。

### 第三 节大元帅大本营的设置

孙中山在广州的正式政府由于陈炯明部队叛变而失败。从 1922 年 8 月起，他一面开始与共产党人进行合作的酝酿，一面组织武装准备讨伐陈炯明。1923 年 1 月，讨陈联军逐走陈炯明部后占领广州，广东省各界纷纷要求孙中山回粤主政。

在孙中山回粤的前后，围绕着政权问题发生了激烈的斗争。

孙中山是非常国会选出的中华民国大总统。广州攻克后，孙中山立即以大总统的名义任命邓泽如为广东省长，胡汉民、李烈钧、许崇智、魏邦平、邹鲁 5 人在孙中山到达广州以前“全权代行大总统职权”，表明孙中山回粤后将要重建大总统府。

但有人不主张孙中山仍做大总统。孙中山“此次图粤，原与政学联手”。

政学会领袖岑春煊对孙中山的“称尊”本来就不满，此时依仗参与了讨伐陈炯明之役，提出要与孙中山“分领粤桂，各为省长”。这意味着广东政权只能是地方政权，而非中央政府。与政学会关系密切的章太炎主张实行合议制，恢复“总裁会议制的军政府”，“各省旧帅分任总裁”，置孙中山于若干总裁之一的地位。就连孙中山派往北方活动的徐谦，亦来信劝孙中山放弃总统制，采用委员制。徐谦的意见，系反映了北方政界一些人的思想。孙中山坚决拒绝以上各种主张，他既反对广东政权为省政权，也反对建立合议制的中央政府。他在给徐谦的信中说：“我对于委员制绝对反对，因曾饱尝 7 总裁之滋味，以后再不敢领教也。”

但孙中山也看到，当时国内政治形势，不适于他再称中华民国大总统。因直系军阀已打出“恢复法统”的旗号，恢复民国临时约法的法律地位，重新召开旧国会，并迎黎元洪回北京复任大总统。孙中山清醒地看到，直系军阀这样做只不过为了抢过“护法”旗帜，迫南方就范，并非真要恢复辛亥革命所建立的中华民国法统。但这样一来直系确已在政治上居于主动。为了避免战乱之继续，和平统一全中国，孙中山决定放弃自己的大总统称号，在全国人民面前表现自己对国事之诚意。孙中山还有过一个宽容的想法，只要以曹锟为首的直系军阀放弃武力“统一”全国的方针，他就不反对曹锟继黎元洪之后为大总统。但是先后击败了皖系、奉系两大军阀的曹锟、吴佩孚却以进兵川、黔来警告孙中山，孙中山乃放弃了与北方谋求统一的计划，于 1923 年 2 月离沪赴粤，第三次在广州建立政权。

孙中山此次建立的是一个军事政权。3 月 1 日，他正式就任中华民国陆海军大元帅，政权机构的名称是“中华民国陆海军大元帅大本营”。大本营兼具军令统率和政府行政双重职能，与 1920 年在桂林成立的北伐大本营的纯军事性质不同。大元帅大本营的机构在近年出版的史书中有不同记述。《北洋政府时期的政治制度》一书中说：设 4 部（外交、内政、财政、建设）2 局（法制、审计）2 处（参谋、秘书）1 库（中央金库）。《陆海军大元帅大本营公报选编》在编者说明中谓设 5 部（比《北洋政府时期政治制度》所记多一个军政部）2 局、2 处（与前书相比，无参谋处，但有参军处）1 库（金

---

《革命文献》第 52 辑第 462 页。

《章太炎年谱长编》（下册）第 693 页。

《孙中山全集》第 8 卷第 3 页。

库)。经查大本营自 1923 年 2 月至 1924 年 4 月各项任免命令，以上记载均不完全。

大元帅大本营机构设置如下：

大元帅孙中山，当时广州无国会，故大元帅不必对民意机关负责；

总参议胡汉民，为大元帅智囊团首席成员，参议若干名，均为有一定声望之士，如田桐、张继、邓泽如、谢持、居正、戴季陶、丁惟汾、茅祖权、张知本、覃振、王法勤、王用宾等。

参军处参军长朱培德，10 月东征陈炯明以后由张开儒继任；

参谋处参谋长蒋介石，未到任，4 月辞职，先后由张开儒、李烈钧接任；

秘书处秘书长杨庶堪，翌年 1 月改任广东省长后，由廖仲恺接任；

军政部部长程潜；

外交部部长伍朝枢；

内政部部长谭延闿，改任湖南省长兼湘军总司令后由徐绍楨接任；

财政部部长廖仲恺，5 月改任广东省长后，由叶恭绰接任；

建设部部长邓泽如，后专任国民党党务，由林森接任；

法制局局长古应芬；

审计局局长刘纪文；航空局局长杨仙逸，牺牲后陈友仁继任；

宣传委员会委员长陈独秀，委员谭平山、刘成禺、黄昌谷等，12 月该机构撤消；

财政委员会，成员均为兼职，有当时的大本营秘书长廖仲恺、财政部长叶恭绰，广东省长杨庶堪、广州市长孙科等 30 余人；

金库长林云陔，不久机构撤消，改设中央银行；

中央银行行长林云陔；

筹饷总局总办廖仲恺（兼）；

兵站总监罗翼群；

大理院院长赵士北，后因主张“司法不党”，孙中山以其违反“以党治国”下令免职，改任吕志伊；

总检察厅检察长卢兴原；

大元帅行营，设立于 1923 年 6 月的东征中，机构十分精干。孙中山任命蒋介石为行营参谋长，古应芬为秘书长。7 月，蒋介石辞职回奉化，孙中山命高级参谋杨藎暂代。

大本营创立于紧张、尖锐的军事、政治全面对抗时期，广东政局十分复杂，有人说：“广东这个地方可说是一座巴比伦迷宫，置身其中真使人茫然不知所措。”大本营权力的运行主要依靠孙中山的权威性和广东的财源，机构本身的行政效能往往不能真正发挥。1924 年 1 月以后的国共合作是党务的合作，共产党人并未进入大本营工作，但因大本营的活动置于革命统一战线组织中国国民党的领导下，政权的性质不能不具有联合政权的特点。

综上所述，孙中山从 1917 到 1923 年，在广东三次建立政权。前两次是护法政权，第三次放弃了护法口号，是一个反对北洋军阀的军事政权。这 3 个政权在当时的中国政治格局中处于何等地位？

就地域说，它们只拥有南方一隅，护法区域最广时，曾包括了广东、广西、云南、贵州、四川、闽南、湘南、湘西、鄂西、陕南等，但政府政令所

---

〔苏〕贾比才等著：《中国革命与苏联顾问》，第 21 页。

能直接到达的，仅两广而已。全国大部分地区在北洋政府的控制之下。有的论者从这一点出发，认为孙中山在南方的3个政府只是地方政权。

的确，当时对外代表中国的，是位于北京的北洋政府，它对内辖有全国大部分省区，外交上被承认为中国政府。如果否认这一点，不但不符合事实，且会在国际政治中引起法律上的麻烦。但确认这一点，并不就应当把南方政权当作一般地方政权看。

孙中山的南方政权建立了大体完整的中央制度，既有政府，又有国会。它拥有一大片行政区域，曾任命了7个省级政权（除西南六省外，还有陕西省），由此并建立了自己的地方制度。这些既不同于“土皇帝”阎锡山在省政权形式下对山西省的统治，也不同于“扩大会议”建立的北京国民政府和“非常会议”建立的广州国民政府，这两个国民政府徒具中央政府的空架子而无实际行政意义，而且昙花一现，转瞬即逝。

大凡一个革命性质的政权在初起时总是辖区较小，而反动政府则居于中央地位。孙中山的南方政权以建立资产阶级共和国为目的，它比之北洋军阀的统治是一个进步。孙中山三次改变政权形式，而目的只有一个，反对封建军阀，建立三民主义的中国。这样的政权自然有一个从小到大的过程。北洋政府相对来说是一个“大政府”，但由于军阀内部分赃不均，利益冲突，一些小军阀经常向中央大军阀宣布“独立”。如果说1918年至1920年间的北京还能号令占全国80%的省的话，从1920年下半年到1922年，就只有11个省区（占全国30个省区的1/3）能接受中央的命令了。指出这一点并非否定北洋政府作为中央政府的地位，而是为了证明革命政府从小到大，直到统治全国，反动政府从大到小，直至灭亡的趋向。革命政府虽相对较小，但它是一个成长着的中央政府，一个将要实际统治全国的政府。从中华民国法统上看，南方政权才是民国之正统，其标志是：政权由民国缔造者孙中山主持建立，孙中山无论在道义上还是实际政治上都是中华民国的化身，政权的政治方向是辛亥革命方向的继续，坚持实行真正的资产阶级民主制而不是北洋军阀的以民国为招牌的封建军事专政；政权的阶级基础是民族资产阶级，海外华侨也起重要作用，国内工人、农民因受孙中山号召力的影响而予以支持，西南军阀的参加政权是孙中山策略上的需要（他后来认识到了它们的性质，指出“南与北如一丘之貉”），这一点并不影响对于孙中山亲自主持的南方政权性质的认定。

## 第六章 广州武汉国民政府的政治制度

### 第一节 建立国民政府的政治基础

建立国民政府之议，其背景是国共两党合作的实现。最早提出国民政府问题是在中国国民党改组完成的国民党第一次全国代表大会上。国民政府制度在很大程度上吸取了十月革命胜利后苏维埃民主精神，这一精神由于国民党“一大”宣布实行“联俄、联共、扶助农工”三大政策而在国民党全党发生重大影响。因此记述广州国民政府须先述及国民党改组。

护国战争结束后，孙中山曾通告各地：“破坏既终，建设方始，革命名义已不复存在，即一切党务亦应停止。”中华革命党遂呈涣散状态，党的名称各地亦不一致，有恢复国民党旧名的，亦有改称中华国民党或仍称中华革命党的。第一次护法运动的失败教训了孙中山，使他认识到重振党的活动的必要，十月革命与五四运动亦给了他以重大推动，看到了新的社会力量的作用，于是着手组建中国国民党。1919年10月10日，孙中山正式通告改中华革命党为中国国民党。之所以加“中国”二字是为与民国元年的国民党相区别。凡中华革命党党员均自然成为中国国民党党员，未加入中华革命党者，虽曾为国民党员，“入党者仍须依章加盟”，可知中国国民党实与原先的国民党有别。

中国国民党的第一份党章称《中国国民党规约》。其内容有两个突出特点，一是受到“五四”爱国群众运动的影响，改变了孙中山在中华革命党时期的某些党务观念，如脱离群众的神秘化和带有封建帮会色彩的忠于个人等。在“规约”中取消了中华革命党的宣誓忠于孙中山，“如有二心，甘受极刑”及按左手中指指模等规定。不久，孙中山的党务观念又有进步，认识到宣传群众、发动群众的重要性，因此，在次年11月制定“中国国民党总章”时，规定在中央党部设立宣传部。以往革命党人虽亦开展宣传工作，如办报等，但在中央党部设立专门宣传机关，则以此为始。《中国国民党规约》的另一特点是其工作重点在海外。这是由于当时北方为北洋军阀所统治，南方则被桂系军阀所占，中国国民党的党务不能在国内公开进行，主要在海外，因而“规约”的内容“几全注意于海外”，如对于党务活动最关重要的选举权、表决权的行使，“规约”中“专言海外”而对国内选举不着一字，应当说是受当时实际条件的制约。

1922年6月，陈炯明指使所部炮轰孙中山在广州的总统府，孙中山化装出走，才免于难。第二次护法运动失败。孙中山回到上海后，痛苦反思，得到共产党人的援助，决心改组中国国民党，与共产党合作。

改组国民党，实行“联俄、联共、扶助农工”的三大政策，是孙中山晚年政治生涯中最光彩的一页。1924年1月举行的中国国民党第一次全国代表大会，在共产国际和中国共产党的帮助下，胜利完成了改组工作，从此中国国民党注入了新生命，开创了国民革命运动的新局面。关于国共合作的史实和评价不是本书的任务。与中华民国政治制度密切相关的，主要是中国国民党组织原则的重新确定和国民党“一大”上关于国民政府议题的提出。

---

《孙中山全集》第3卷，第333页。

邹鲁：《中国国民党史稿》第一册。

孙中山在“一大”上的多次演说和这次会议所通过的新党章中，都突出表明中国国民党受苏联和中国共产党组织原则——民主集中制的一定影响，中国国民党人称他们实行的是民主集权制，当然这个民主集权制的具体内容与共产党的民主集中制实在有极大区别，但是对中国国民党来说不失为一个较大的进步，因为它第一次有了代表大会这样的组织形式，以全国代表大会为全党最高权力机关，以全省、全县代表大会为全省、全县党的权力机关，在代表大会闭会期间，各级执行委员会职权是执行代表大会决议，组织各级党部并指挥之。党的领袖孙中山的职权是特殊的，他作为党的总理，在全国代表大会和中央执行委员会中担任主席，他对于全国代表大会的决议有交复议之权，对于中央执行委员会的决议有最后决定之权，全党党员均须服从总理的指导。中央执行委员会委员任期为1年，总理无任期限制。上述制度是民主+个人集权，因之名曰民主集权制（直到以后蒋介石控制下的国民党，在多次中央全会决议中仍宣称这个党实行民主集权制，当然其内容实质已远异于孙中山时期了）。

除总理和中央执行委员会外，国民党中央党部的另一基本构成单位是中央监察委员会，其职权是：决定各级党部或党员违背纪律之处分；稽核中央执行委员会财政之收支；审察全国党务进行之情形，稽核中央政府之施政方针、政绩，以及政府内党员的活动是否符合党的纲领、政策。最后一项工作内容尤其值得加以注意，它是国民党对政府进行监督，使之不能脱离国民党政纲、政策的根本组织保证。不仅中央监察委员会，各级党部的监察委员会均应对同级政府的施政方针进行稽核，对其政绩进行检查考察，监察委员会如认为政府施政方针与党的政纲政策不符，便得通过执行委员会转请上级政府处理。这项制度，是国民党改组以前所没有的。它的产生，反映了中国国民党朝着民主的、执政党的方向渐趋完善。

中国国民党的改组暂时尚未直接引发出政权的改组，这时的政权仍是陆海军大元帅大本营，大元帅总揽军务与政务，没有任何民主议政机关，一切部门都是大元帅意志的执行者。中国共产党人没有到大本营中去做官（陈独秀曾经一度担任大本营宣传委员会委员长，在国民党一大召开前夕的1923年12月，这一机构奉孙中山命令撤消）。但民主制度的引入中国国民党，终究要对政权机关发生影响。更重要的是，中国国民党不再只是资产阶级一个阶级的政党，而成为几个阶级的政治联盟，成了以反帝反封建为目标的统一战线组织。中国国民党的这一性质便决定了政权的性质，这一点后面还将进一步述及。

“一大”后不久，根据孙中山提议，在国民党中央执行委员会下成立政治委员会和军事委员会。政治委员会成立于1924年7月11日，其职权是：一，在党务方面对总理负责，作出的决定应事先或事后取得中央执行委员会的同意；二，政治方面和外交方面在作出决定后根据总理意见办理。政治委员会委员无定额，人选均由孙中山指定，先为7人（胡汉民、汪精卫、廖仲恺、伍朝枢、邵元冲、戴季陶、谭平山），后又增加4人（谭延闿、许崇智、孙科、蒋介石），共11人。不久谭平山辞职，改瞿秋白，总人数不变。

国民党中央另一重要机构军事委员会是国民党主持军事的最高机关，关于它的成立时间，各种论著中说法不一，流行较广的是说它成立于1925年7月3日。但考其历史，应追溯到1924年。根据孙中山意见，于7月11日成立的中央政治委员会在当天举行的第一次会议上，作出了成立军事委员会的

决定，并提名大本营总参议胡汉民、大本营秘书长廖仲恺、大本营外交部长伍朝枢、黄埔军校校长蒋介石、粤军总司令许崇智、滇军总司令杨希闵、桂军总司令刘震寰、湘军总司令谭延闿、豫军总司令樊钟秀等 9 人为军事委员会委员，但由于当时的一些军队，尤其是杨、刘各军阀，视军队如家兵，对大元帅的命令充耳不闻，孙中山在东征前线下令调动军队时，不给钱就调不动，大元帅本人的权威性尚且如此，军事委员会更不能发挥其军事统制机构的作用，势必流于形式而自生自灭。1924 年 11 月孙中山离粤北上后，陈炯明再一次进犯广州，而大本营失去指挥重心。苏联军事总顾问加伦与代理大元帅胡汉民商议，“决定将指挥权集中在国民党中央执行委员会下属的军事委员会手中”，“经加伦建议，1924 年 12 月 24 日成立了军事委员会，汪精卫、许崇智、廖仲恺、胡汉民、谭延闿、蒋介石、朱培德、伍朝枢和加伦，受国民党中央执行委员会政治委员会委派，担任军事委员会委员”。这里所说的“成立了军事委员会”实是对原有的军事委员会作了改组，杨希闵、刘震寰因表现出对大本营的独立倾向，樊钟秀已奉孙中山命令率豫军北伐，开赴中原地区，他们的委员职务改由汪精卫、加伦和新任滇军总司令朱培德 3 人担任。军事委员会从此真正成为最高军事机构，有效地组织了讨伐陈炯明的东征之役。

以上是国民政府成立以前国民党的大略情形，着重介绍了政治委员会和军事委员会的早期历史，以便与后文相衔接。至于国民党中央党部的其他部、委，均为党务活动，与政府制度关系不甚密切，且限于篇幅，故未遑论及。

---

〔苏〕卡尔盖诺娃：《加伦在中国》中译本，第 35 页。



## 第二节 广州国民政府的成立及其政治制度

在国民党“一大”上，即提出了成立国民的议案，孙中山就此议案作了说明，大旨谓此次大会的目的有二，一改组本党，二建设国家。尚有研究之问题，一，立将大元帅政府变为国民政府，二、先将建国大纲表决后四处宣传，使人民了解内容，结合团体要求政府之实现。孙中山在大会以前，已经拟定了《国民政府建国大纲》，作为国民政府成立后建设国家的政纲和程序。此建国大纲连同组织国民政府的提案一并在“一大”上获得通过。大会决议说：“国民党当依此最小限度政纲为原则，组织国民政府。国民党当宣传此义于工商实业各界及农民工人兵士学生，与夫一般之群众，使人人知设统一国民政府之必要。”

孙中山的说明中虽说“立将大元帅府改为国民政府”，但他紧接着又提出一个成立国民政府的前提，即先四处宣传，使人民了解。据此作出的大会决议指出“当宣传此义”，“使人人知设立统一国民政府之必要”，都是强调了首先要使人民群众有成立国民政府之要求，然后再成立国民政府，而没有做出立即成立的决议。加上当时广州军情、政情均十分紧迫，大本营制度能较迅速处置各种事变，因而国民政府一直未曾成立。

1924年10月，冯玉祥等发动“北京政变”，囚禁贿选大总统曹锟，并与奉系夹击打败吴佩孚。11月，孙中山应北方邀请离粤北上，共商国是，后因肝癌疾发，于1925年3月12日不幸在北京逝世。6月14日，中央政治委员会第十四次会议决定将大元帅大本营改组为国民政府。次日，国民党中央执会全体会议通过，由代大元帅胡汉民于27日发布改组政府令。7月1日，国民政府宣告成立。《国民政府组织法》于同日公布。

### 1. 广州国民政府的组织原则

《国民政府组织法》全文仅10条，但政府的阶级性质、组织原则已明晰可见。

《国民政府组织法》规定“国民政府受中国国民党之指导及监督”，体现了孙中山“以党治国”的政治原则。国民政府的政务活动，必须在国民党的领导与监督下进行，必须符合国民党的基本政纲和每一时期的具体政策。在广州国民政府时期，由于中国国民党是4个革命阶级的政治联盟，是统一战线的一种组织形式，而不是一般意义上所称的政党，因而组织法的这一规定保证了国民政府成为4个革命阶级联合政权，保证了国民政府的活动符合4个革命阶级的共同利益。为了实现国民党对政府的指导监督，国民党中央在决议成立国民政府的同时便修订了中央政治委员会的组织法，规定了两项内容，一是政治委员会直属中央执行委员会，以指导国民革命为基本任务；二是国民政府施政方针由中央政治委员会决定之后，交国民政府执行，中央政治委员会与国民政府的关系是决策者与实施者的关系。当国民党是国共合作条件下的革命组织时，这种规定具有重要意义。

《国民政府组织法》规定国民政府实行委员会议制，在组织法中未规定政府委员人数，亦未规定政府委员的产生方法。但因已经规定了“受中国国民党指导与监督”这一大原则，政府的人事问题自然由国民党中央决定，实际程序是先由中央政治委员会讨论推选，再送请中央执行委员会会议决并任

命。国民党中央并于政府委员会中指定 5 人为常务委员，又于其中指定 1 人为主席。国务由政府委员会议执行，常务委员处理日常政务，政府主席并无高出其他委员的职权，是真正的会议主席。国民政府公布法令及其他关于国务的文书时，由国民政府主席及主管部部长署名。这项规定包含有“副署”的意思，既是对政府主席权限的一种制约，又是加重了主管部部长对于执行这项法令或国务的责任。法令或有关国务的文书如其内容不属于各部，“组织法”规定由常务委员多数署名，以国民政府名义行之。国民政府的上述集体负责制度，是中华民国成立以来从未有过的，是一种空前的民主政体。孙中山是一位真诚的民主主义者，但在他执掌政府最高权柄时，从未采用过合议制。南京临时政府实行的是总统制，各部总长都是临时大总统的赞襄者和其意志的执行者。护法军政府和后来的大本营时期采用的是大元帅独任制。护法时期在广州一度建立的正式政府也仍是总统制。孙中山并曾明确表示他坚决反对委员制。为什么著名的民主主义者在决定中央政制时不那么民主？这里既有当时具体政治环境上的原因，孙中山在建立上述政府时，都是本身岌岌可危，稳定性极差，随时都有被推翻的危险，只得实行个人集权；同时也有孙中山本人政治文化背景上的原因，他在中国土壤上度过幼年和少年时期，封建文化不可能不渗入他的心田，他在接受民族文化的养料时也受了传统政治的影响，他是中国资产阶级的代表，他所代表的这个阶级长时期中并未与封建阶级彻底划清界线。国共合作后，他受到共产党人的影响，在党的改组活动中已表明他开放民主，但由于他在国共合作后不及一年即离粤北上，没有来得及进一步把民主成份引入政权，如果能有更多的时日，按照他当时的思想发展逻辑，与国民党的改组相呼应的政府改组是必然会实行的。这项工作在他去世之后终于由他的追随者初步完成。人们不能够以国民政府采用了委员会议制倒过去责难孙中山，因为任何人都只能在历史所为他提供的舞台上活动，而不能超越这个舞台。人们同样不能忽视这样一个事实：国民政府合议制的采用正是在失去了孙中山之后，没有另一个人具有孙中山那样崇高的个人权威性足以号令四方。事实上的需要和苏联顾问与共产党人的推动，才有了合议制的国民政府。

## 2. 广州国民政府的机构设置

7 月 1 日成立的国民政府共有委员 16 人（汪精卫、胡汉民、张人杰、谭延闿、许崇智、于右任、张继、徐谦、林森、廖仲恺、戴季陶、伍朝枢、古应芬、朱培德、孙科、程潜）。以后又陆续增选李烈钧、李宗仁、黄绍雄、蒋介石、宋子文、蒋作宾、李济深、唐生智、冯玉祥、宋渊源、杨树庄。常务委员初为 5 人（汪精卫、胡汉民、谭延闿、许崇智、林森），1926 年蒋介石制造“中山舰事件”及“整理党务案”后，蒋介石势力膨胀，亲蒋派伍朝枢、古应芬、张人杰均成了国民政府常务委员，常委人数增至 7 名（其余 4 名是汪精卫、胡汉民、谭延闿、宋子文）。国民政府委员会主席原为汪精卫，“中山舰事件”后汪精卫一气出走，去了欧洲，6 月 5 日的国民党中央临时全体会议决定谭延闿代理主席。

国民政府各部的设置，按“组织法”规定设了军事、外交、财政 3 部。1926 年因政务的需要，陆续增设了教育行政委员会（1927 年 3 月改教育部）、司法行政委员会（1926 年 11 月改司法行政部）、交通部（1925 年 11 月公布

组织法）及侨务委员会（1926年9月成立）等。

首次公布的《国民政府组织法》中未包括立法、司法、监察制度及其机构，反映了当时环境紧张，来不及对政治制度作全面研究和规整。这三方面在实际工作中均有所建置。

立法：广州国民政府既无国会，亦无立法院，其法制机构名为法制编纂委员会，不久又改为法制委员会，职责是法律案的起草、审议，以供采择，因而并非国家立法机关。广州国民政府时期的最高立法机关是国民党中央执行委员会及其所属的政治委员会（1926年5月改称政治会议）。诸凡国民政府组织法、军事委员会组织大纲等重要法令，均由中执会通过公布施行。政治委员会（或政治会议）为国民党特设的政治指导机关，在其组织法中虽未规定具有立法职权，但既是政府的“最高政治指导机关”，便实际上包揽了政府立法权。广州国民政府的大批法律，多由该会议决后经国民党中央执行委员会交国民政府公布施行。

司法：大本营时期曾设立大理院，为最高审判机关。广州国民政府沿用前制，设大理院，以徐谦为院长。大理院除负责司法审判外，起初还兼理司法行政。至1926年1月，司法行政委员会成立，司法行政与司法审判才分开办理。在大理院内并设总检察厅，独立行使检察职权，这一制度与当时北洋政府同。广州国民政府初期只辖一省，因而地方审判制度未很好建立，基层司法人员不少是旧法官，欲依靠他们维护革命成果显然不可能，以致当北伐军出征后，后方便大量发生了摧残工农的非法审判事件。

监察：《国民政府组织法》中虽未规定设监察机构，但早在1925年6月24日，国民党中央执行委员在关于成立国民政府的决议中便已有这样的规定：“设置监察部，以委员若干人组织之，监察政府各级机关官吏之行动，及考检款项之收支状况。”后又决定将机构名称改为监察院，于1925年7月17日公布了《国民政府监察院组织法》。8月1日，该院正式成立。“中政会”推定谢持、林祖涵、黄昌谷、甘乃光、陈秋霖5人为监察院委员。按规定，5人应互选1人为主席，但谢持当时不在广东，8月25日又因病提出辞职；8月20日，陈秋霖又因病亡故，虽于9月将邵元冲补为委员，人数仍不足，故监察院主席迟迟未能产生。9月30日，国民党中央修订了监察院组织法，废主席制，改设常务委员1人，由监察委员轮流担任，处理日常事务。

与监察院相关联的是惩吏院和审政院。监察院对违法官吏提出惩治后，交付惩吏院执行。1925年7月，任命邓泽如、徐谦、主席，惩吏院算已成立。但当时广州国民政府官员中鱼龙混杂，许多旧军人、旧官僚虽厕身于国民革命而旧性未改，应予监察和惩治的人太多，与这些人息息相通的邹鲁、邓泽如等右派当然不愿意认真地执行监察与惩治。因而在邹鲁托病辞监察委员职务后，邓泽如也一直不就惩吏院委员职务。1926年5月，国民政府下令裁撤惩吏院，改设审政院。但审政院的情形亦大不妙。同年10月，国民政府只得下令裁撤审政院，将惩治官吏职权一并交给监察院。

广州国民政府时期的军事机构主要是3个部分：军事部、军事委员会和国民革命军总司令部。军事部是国民政府所属行政部门，只负责军事行政，不具有军队统率职权。军事部长初为许崇智，廖仲恺被刺案发生后，许受牵连而离粤，谭延闿继任军事部长。在广州时期，军事部并无重要地位。在军事上拥有重要职权的是军事委员会。关于这一机构最初建立于国民政府诞生之前，上文已述及。国民政府成立后，国民党中央于1925年7月3日决定汪

精卫、胡汉民、伍朝枢、廖仲恺、朱培德、谭延闿、许崇智、蒋介石为军事委员会委员，汪精卫为主席。7月5日，公布了《中华民国国民政府军事委员会组织法》。有些论著误以上述时间为军事委员会成立时间，实际上，这只是国民党中央对军事委员会的一次改组和对这一机构原则的修订。关于军事委员会的性质亦是在有些论著中弄得不甚清晰的问题，它究竟属于党的系统还是政府系统？因为孙中山第一次提出成立军事委员会与政治委员会，都是作为党的机关设置。从那以后到国民政府成立前，军事委员会曾作过几次调整，包括前文述及苏联顾问加伦与代理大元帅胡汉民商议决定成立军事委员会，是“中央委员会下属的军事委员会”。但在成立国民政府时，改变了军事委员会的隶属关系，成为国民政府的一个机构。在1925年6月24日国民党中央作出关于改组政府决议案中，决定设置国民政府和军事委员会、监察部、惩吏院、市政委员会等国家机构。紧接着于7月5日公布的军事委员会组织法，全称为《中华民国国民政府军事委员会组织法》，军事委员会之属于国民政府而非属于国民党中央执行委员会已无疑问。但这仅是机构形式的改变，就其实质而言，军事委员会仍受国民党中央的领导，军事委员会委员由国民党中央执行委员会选任。

军事委员会的机构组成及其具体职权如下：军事委员会设委员若干人，未规定定额。委员互选1人为主席。委员会的决议事项须经出席委员2/3同意方为有效。但鉴于战争环境下军事委员会委员常受命外出，故规定如多数委员不在军事委员会所在地时，主席与委员1人有决定处置之权。军事委员会文告命令的发布方式，分3种情形：一般议决事项，由主席署名，以军委会名义发布，事关政治训练部及军需局者，除主席署名外，还应该有该机关长官副署；更重大事件，如关于国防计划、实施军事动员、军制改革、军事预算决算、高级军官任免、高等军事裁判、以及其他与国民政府政策有关事项等，应由军事委员会主席与国民政府军事部长共同署名行之。军事委员会下设政治训练部、参谋团、海军局、航空局、军需局、秘书厅等机构。

又一军事机构为国民革命军总司令部。1926年6月5日，国民党中央正式作出国民革命军迅速出师北伐的决议。同日，国民政府任命蒋介石为国民革命军总司令。7月7日，公布了《国民革命军总司令部组织大纲》，总司令实权超过军事委员会。规定总司令兼任军委会主席。总司令的职权为统辖陆、海、空各军并对国民党中央与国民政府在军事上负完全责任。在总司令部未成立之前，军委会既为国民政府军事行政机关，又是军力统率机关。总司令部成立后，军委会仅是军事行政机关，总司令部成为军力统率机关。总司令部还有更大的一项职权，即出征动员令发出后，为图军事便利起见，凡国民政府所属军、民、财、政各机关，均受总司令指挥。

黄埔军校在民国军事史上有其重要地位。但它主要是一个军事教育机关，与民国政治制度的直接关系不大，故本书从略。

---

原军委会主席汪精卫在“中山舰事件”后出走赴欧，同年4月16日，国民党中央决定蒋介石为主席。

### 第三节 武汉国民政府的政治制度

由广州北伐的国民革命军至 1926 年 10 月全部占领武汉三镇。为适应形势要求，国民党中央政治会议于 11 月 8 日作出原则决定，迁中央党部和国民政府到武汉。12 月 5 日，国民党中央正式宣布中央党部和政府停止在广州办公，各机关工作人员分批前往武汉。习惯上所称的武汉国民政府其实并非新成立的一个国民政府，而是国民政府经过与蒋介石为首的新右派势力的尖锐复杂斗争后迁武汉办公。国民政府迁都武汉后，对政治制度进行了修订，对国民政府和军事委员会人事作了重大调整，在民国政治制度史上有重要意义。武汉国民政府作为国共合作的组织形式，继续推进革命事业，但后期蒋介石、汪精卫先后背叛，使革命受到严重摧残。

#### 1. 联席会议的成立

12 月 10 日，为迁都武汉先作准备的第一批人员共 60 余人到达武汉。他们当中，包括一部分国民党中央执行委员和国民政府委员，以及外交、财政、司法、交通 4 个部的部长，但因没有正式名义，无法正式办公。而此时广州中央已经停止工作，“如武汉亦不能办事，则中央政府势将中断，不但办事困难且恐发生危险”。在苏联顾问鲍罗廷参加下，武汉诸领导人商议，决定成立“中国国民党中央执行委员与国民政府委员临时联席会议”（简称“联席会议”），这一机构的性质是“于中央执行委员会政治会议未在鄂开会以前执行最高职权”，“以为决定并应付重要问题之机关”。联席会议由下列人员组成：国民党中央执行委员、国民政府委员、湖北省政务委员会主席、湖北省党部及汉口特别市党部代表各 1 人，其名单为：徐谦、孙科、宋子文、邓演达、吴玉章、宋庆龄、陈友仁、董必武、王法勤、唐生智、于树德、柏文蔚、蒋作宾、詹大悲，共 14 人，以徐谦为主席，叶楚傖任秘书长，聘鲍罗廷为总顾问。1926 年 12 月 13 日，联席会议通电成立。

联席会议兼具党、政双重职能，在国民党中央政治会议未迁武汉以前，它代行中央政治会议职权；同时，对外它代表国民政府，处理了一系列内政、外交上的重大事件，包括以中华民国名义接受汉口英租界，使这一块被英国统治的“国中之国”永久收回。在联席会议存在的两个多月中，共作出了 260 多项重要决议，对稳定革命秩序、推进国民革命发展，作出了重要贡献。2 月 21 日，在武汉的国民党中央执行委员、监察委员联合举行扩大会议，决定结束“中央执行委员国民政府委员联席会议”，并宣布中央党部和国民政府即日起分别在汉口和武昌开始办公。

#### 2. “迁都之争”包含的政制纠纷

蒋介石所一手制造的“迁都之争”是北伐战争时期的一个重大政治事件，其是非早有定论。但一般论著只止于斥责蒋介石蓄意分裂，而对于其中所包

---

徐谦：《关于成立联席会议经过报告》，国民党二届三中全会速记录（1927.3.10）。

徐谦：《关于成立联席会议经过报告》，国民党二届三中全会速记录（1927.3.10）。

徐谦：《关于成立联席会议经过报告》，国民党二届三中全会速记录（1927.3.10）。

含政治制度上的纠纷未能涉及，致使这一复杂事件简单化。其实，蒋介石之所以敢于这样做，是借某些制度作庇护的。

当一批国民党左派人士在武汉成立联席会议作为临时领导机构时，蒋介石却在武昌以“中央”名义公开予以否认。实际上，国民党当时出现了两个“中央”。蒋介石之所以自称“中央”，是有所恃的。“中山舰事件”后，国民党中央变更了机构设置，在中央执行委员会常务委员会新设了主席一职，由蒋介石担任，张静江代理。中央执行委员会政治委员会主席原为汪精卫，汪出国后改推谭延闿。国民政府主席原为汪精卫，此时亦由谭延闿代理。国民政府军事委员会主席原为汪精卫，现改蒋介石。蒋同时是国民革命军总司令，而《国民革命军总司令部组织大纲》规定，在北伐战争发起后，国民政府各部由总司令领导。由此看来，蒋介石实际上已成为党、政、军最高首领。中央执行委员会常务委员会主席这一职位的设立，违背《中国国民党总章》，但被国民党二届二中全会在未修改党章的情况下予以通过，反映了蒋介石在国民党中央的势力扩张状况。当蒋介石以南昌与武汉争峙时，他并非如一般史书所说只凭军队和个人野心。首先他是中常会的合法主席，在他声明本人因从事军务而由张静江代理之后，张静江一直是蒋介石的忠实支持者。中央政治委员会主席兼国民政府代理主席谭延闿在国民党内人所共知是一个“八面玲珑”的人物，他不会违忤蒋介石的任何重大意见，在迁都之争中他正是站在南昌方面。由于党、政、军 5 个最高领导机构的首领此时均在南昌，因而蒋介石便有恃无恐地于 1927 年 1 月 3 日在南昌操纵召开国民党“中央政治会议临时会议”，决定迁都南昌，武汉只设中央政治会议湖北分会。蒋介石并以中央执行委员会名义通知武汉方面，除了以中央政治会议湖北分会名义以外，不得以国民党和国民政府名义行文和办事。蒋介石甚至操纵在南昌的中央政治会议第五十八次会议作出决定，指派徐谦为赴美国代表，从事对外活动，企图瓦解武汉联席会议。

但是，蒋介石在南昌的政治活动并不能合法地代表国民党中央。国共合作后的中国国民党，实行民主集权制，以多数决定议案。只有多数委员作出的决定才是国民党中央的决定，这一重要原则当时就被国民党人士所确认并据以驳斥蒋介石。汉口《民国日报》在一篇社论中指出，北迁期中，以在武汉的委员人数为多，“除非承认一个主席就是中央党部或一个主席就是国民政府，否则联席会议之唯一合法性谁也不能否认”。至三月初，留在南昌的只剩下谭延闿、蒋介石、朱培德、何香凝、丁惟汾、李烈钧等 6 名中央执行委员和张静江、陈果夫两名监察委员。蒋介石事实上已不能继续在南昌对中央党务发号施令，只得以“中央”名义宣布全体中央委员赴汉口出席二届三中全会。

以上历史过程反映出在民主制度下，是依附真理还是依附个人权力，这两种倾向的斗争，一般情况下，总是前者战胜后者。蒋介石是一个极端复杂的人物，在评判他的是非时，切忌不能脸谱化、简单化。如果那样做，蒋介石就不成其为蒋介石了。

### 3. 国民政府政治制度的重大修订

武汉国民政府正式办公始于 1927 年 2 月 21 日，它在政治制度上一系列重大改变则发生于国民党二届三中全会。在“迁都之争”过程中，武汉方面

发起了“提高党权”运动，提出了6条口号：一、巩固党的权威，一切权力属于党；二、统一党的指导机关，拥护中央执行委员会；三、实行民主政治，扫除封建势力；四、促汪精卫销假复职；五、速开中央执行委员会全体会议，解决存在的分歧问题；六、以打倒西山会议派的精神，打倒昏庸老朽分子和官僚市侩。这6条除了第四条以外正是武汉国民政府变革自己政治制度的思想基础。

从1927年3月10日至27日，国民党在汉口召开了二届三中全会。会前，国民党左派已公开主张让加入国民党的共产党员参加国民党中央以及一切政治组织、民众组织，实际上是推翻了“中山舰事件”后国民党在“整理党务案”中排斥共产党人的决定。三中全会在共产党人的积极参加下作出了一系列重大决定，政治制度上的变更主要有：

第一，除重申以全国代表大会为国民党最高权力机关，在全国代表大会闭会后，党的权力机关为中央执行委员会外，第一次明确规定，中央执行委员会常务委员只存在于“中央执行委员会前后两次全体会议之间”，“常务委员于次期中央执行委员会全体会议开会时，终了其任务”。同时废除了中央常务委员会主席，实行常务委员集体领导制度，剥夺了蒋介石的中央常委会主席职。关于政治委员会的设置也有改变，规定“以常务委员会全体委员及由中央执行委员会全体会议选举之中央执行委员及候补中央执行委员6人组织之”，“由中央执行委员会全体会议指定7人为主席团”，废除了政治委员会主席一职，谭延闿的政治委员会代理主席职务亦因而自然丧失。1927年3月，三中全会选举产生的中常会委员是：汪精卫、谭延闿、蒋介石、孙科、顾孟余、谭平山、陈公博、徐谦、吴玉章9人，政治委员会委员除以上9人当然入选外，按规定在中央执行委员和候补委员中推出的6人是宋子文、宋庆龄、陈友仁、邓演达、王法勤、林祖涵。以上两个机构的成员中，共产党员和国民党左派占了绝大多数。而原先盘踞中央政治委员会的国民党右派胡汉民、伍朝枢、吴稚晖、丁惟汾、张静江等均被排除。

第二，修改国民政府组织法并改组国民政府领导机构，最值得强调的是废除国民政府主席职务，实行委员集体领导制。有些论著对此似未加注意，因而有不实的记述。如对二届三中全会以后的谭延闿仍称“国民政府代主席”，或谓1927年4月回国至武汉任职的汪精卫为“武汉国民政府主席”等。事实是：在二届三中全会上，选举汪精卫等28人为国民政府主席，以汪精卫、谭延闿、孙科、徐谦、宋子文5人为常务委员，不设政府主席。中央政治委员会关于修正国民政府组织法有一份速记录。鉴于历来对于武汉国民政府主席问题的记述有误，该速记录原文虽较长，仍照录如下：

“时间：十六年三月三十日下午四时

地点：汉口华商总会

出席者：（名单略—引者注）

列席者：鲍罗廷、于树德

主席：顾孟余

……（中略）

---

《统一党的领导机关决议案》，中国国民党二届三中全会通过。

《统一党的领导机关决议案》，中国国民党二届三中全会通过。

《中国国民党中央执行委员会政治委员会第七次会议速记录》（1927.3.30）。

主席：（三）案“中华民国国民政府组织法修正案”，请徐同志报告。

徐谦：上次国民政府委员就职时开会，查阅旧日国民政府委员组织法，类多与现时政治情形不符，故决定修正；委托本席加以修正。兹特提出政治委员会，按照旧日组织法仅于第一条加“中央执行委员”字样，如此不过为之明白写出。第二条照旧日“一人为主席”改“五人为常务委员”。第三条（A）项不以个人为依归，必须开会议行之，但日常政务则可由常务委员执行。（B）项会议人数现定为 28 人，如必过半数则必难开会，故改为所在地委员过半数。如出席委员不足法定时，得由常务委员会代之。（C）项国民政府委员权限，受中央执行委员会之指导，未经中央执行委员会决议者，不得执行之；唯中央执行委员会发生变故时，则不在此限。第四条原定为由主席及各部长署名，殊不清楚，故改为常务委员三人之署名。第五条为顺应现时需要起见与原来规定不同，得以委员兼任之。第六条与原来同。第七条与原第八条同。第八条与原第九条同，特书明副官处。第九条（A）项与原同。（B）项原来无，现在加入。第十条与原同。

陈公博：第三条（C）项“发生变故”可否改“不能开会”。

徐谦：是可以的。

吴玉章：第三条（B）项常务委员会代理，是否须报告？

徐谦：国民政府委员无权，不必报告。

决议：照修正文通过。”

以上是关于武汉国民政府组织法修改意见速记录，本书未加删节。这里有两点特别重要，一是将“一人为主席”改为“五人为常务委员”，二是国民政府发布命令由以往的主席及部长署名改为常务委员 3 人署名，最明白不过地表明从这时起，武汉国民政府已无主席。查阅武汉国民政府档案，亦可清楚地看到，汪精卫在国民政府公文上的署名，不是过去的“国民政府委员会议主席汪兆铭”，而是“国民政府委员会议常务委员汪兆铭”。

第三，修正军事委员会组织法，置军事委员会于国民党中央执行委员会之下，确实体现“党管军事”原则。前文已述及，广州国民政府成立时，将原先隶属于国民党中央执行委员会的军事委员会改隶于国民政府。武汉国民政府时期，鉴于蒋介石凭借军权飞扬跋扈，有必要对此加以制约。在二届三中全会预备会上，徐谦提出了“恢复军事委员会”的主张。这里所说的“恢复”，是指在国民党中央执行委员会下“恢复”设立军事委员会。会议作出相应决议，《统一党的领导机关决议案》第六条规定：“在中央执行委员会下，设政治委员会、军事委员会等”，同时制定了《中央执行委员会军事委员会组织大纲》，其中第二条为“军事委员会为国民政府最高军事行政机关。”这两项条文，表明了军事委员会的性质。它是国民党中央的特种委员会之一，是关于军事的最高指导机关，如同中央政治委员会是关于政务的最高指导机关一样；另一方面，军事委员会又兼为行政执行机构，凡兵力的统率、战事的准备、军制的制订、新军队的组织、军需军械的制造等军事行政，均属于军事委员会，这一点不同于国民党中央别的特别委员会，例如中央政治委员单纯作为一个政治议决机关，它本身不兼具执行职能，凡有议决均以国民党中央执行委员会名义令国民政府执行。

军事委员会的组织亦作了变更。废除了主席职务，设主席团 7 人，其中



必须有文职官员 3 人，一切决议或命令，须有主席团 4 人签名方为有效，这些规定的认真实行，能有效防止蒋介石等少数新军阀专权。国民革命军总司令的地位仅为军事委员会委员之一，不再具有原先的特殊职权。为摆脱蒋介石对军队政治工作的控制，将隶属于国民革命军总司令部的总政治部升格与总司令部并列，同属中央军事委员会。团长以上军官的任免权，收拢到军事委员会全体会议。这一规定，是针对蒋介石在北伐途中招降纳叛、培植个人势力的情形而设。

第四，增设国民政府劳工、农政、教育、实业、卫生 5 部。二届三中全会在讨论设立以上各部的理由时，认为劳工问题往往虽发生于地方却非地方能解决，如省港大罢工；虽为劳动工资问题，实为政治问题，非地方所适宜处理，应归中央政府劳工部解决。农政部为农民解放而设，土地问题、农民自卫问题，非政府设专部不可。教育部的设立系由原教育行政委员会改组而来。实业部的设立与政府财政部极有关系，可以为财政开源。三中全会原只拟设以上四部，会上宋庆龄临时动议：“卫生问题极为紧要，提议增设一卫生部。”会议认为卫生关系地方人民健康，各国于此皆极注意，中央设一卫生部规划一切确有必要。三中全会通过设立以上 5 个部。至此，武汉国民政府共有 8 个部，其人事为：军事谭延闿，外交陈友仁（代理），财政宋子文，交通孙科，司法徐谦，教育顾孟余，实业孔祥熙，农政谭平山、劳工苏兆征，卫生刘瑞恒。

第五，共产党人正式加入国民政府。在国民党二届三中全会前，中国共产党虽从各方面给予国民党及国民政府以巨大政治影响，但根据共产国际意见，并未在政府中任职。武汉时期，由于革命斗争形势的需要，共产国际改变了原来的主张。国民党二届三中全会亦专门对此作出了决议。在《统一革命形势案》中提出：“共同负担政治责任问题——应由共产党派负责同志加入国民政府及省政府。”共产党加入国民政府所属各级政府，使国民政府真正成为革命联合政府。谭平山、吴玉章担任了国民政府委员。谭平山、苏兆征分任农政、劳工部长。此外，毛泽东、谢晋、罗绮园、刘芬、张国恩、高语罕等分别在国民政府有关部、会中任职。

武汉国民政府初期，在政治、经济、军事、外交等各方面均有建树，就连蒋介石也不得不承认：“在外交上，如汉口、九江英租界之收回；如财政统一之实施；湖南金融之整理；如交通行政之改善，落落大端，均能在革命之基础上展开建设之卷头，增进党国之地位。此种设施，皆中正所竭诚拥护，岂忍加以评弹！”除最后一句言不由衷外，前面说的均是事实。但 4 月 12 日，蒋介石在上海制造了反革命政变；从 5 月起，国际帝国主义与国内反革命势力的勾结已告完成，武汉国民政府处在军事、政治、经济全面危机之中，汪精卫逐渐抛弃了“左派领袖”桂冠，从右倾发展到彻底背叛革命，远未成熟的中国共产党人对复杂形势处置失误，大好革命时机令人痛心失去了。

广州时期与武汉前期的国民政府，是革命政府。它的阶级性质，有的论著认为广州国民政府是工人、农民、小资产阶级、民族资产阶级的联合专政，而在“四·一二事变”发生之后，民族资产阶级倒向反革命阵营，因而武汉国民政府仅是工人、农民、小资产阶级的专政。这一说法似未能准确概括武汉国民政府的阶级性质，原因在于受到历来一种流行理论的影响，错把

---

《蒋总司令复汉口市民反英运动委员会电》，见《蒋介石言论集》。

汪精卫当作小资产阶级的代表。周恩来同志在《关于党的六大的研究》一文中十分明确指出：“武汉政府当时不是工农小资产阶级的政府，还有谭延闿、孙科、唐生智等代表地主资产阶级的人物坐在政府中，汪精卫则是代表资产阶级的。”在《论党的统一战线》中，周恩来同志又说：“汪在大革命初期，代表民族资产阶级；中期很激进，接近小资产阶级；但是在武汉时期，他又转到大地主、大资产阶级方面去了。”这说明武汉国民政府在实行压制工农并进而反共以前，它的阶级性质总体上与广州国民政府一致。新华社在1949年播发的一篇通讯中曾概括了广州、武汉国民政府的基本性质，认为是“无产阶级在不同程度上参加的，小资产阶级、资产阶级以及一部分地主阶级联合的，带有不同程度的新民主主义色彩的专政”。以40余年来的中华民国史研究成果作参照，可以看到周恩来同志的文章和新华社的通讯，是准确得当，符合历史事实的。

## 第七章 南京国民政府的“训政”体制

### 第一节 南京国民政府初期的政治制度

#### 1. 南京国民政府的出现

南京国民政府是中国社会矛盾运动在一定阶段上所产生的，也是帝国主义政策的产物。从广州发起的国民革命运动固然是各革命阶级的联合斗争，同时也把带有地域性的某些封建、买办势力裹挟进了革命阵营。随着革命的深入，革命阵营内部的阶级矛盾发展起来并日益尖锐化，出现了右派势力。右派又是分层次的，当老右派冯自由等人在革命队伍内兴风作浪时，胡汉民等还是中间势力；冯自由被开除出党后，胡汉民成为右派的代表人物；胡汉民在左右派斗争中失势后，新右派的领袖蒋介石“脱颖而出”，并由他与汪精卫一起最终完成了破坏国共合作的国民革命运动的任务。

除了中国国内阶级斗争这一主要原因以外，帝国主义对华政策的变化是促成国民党新右派叛变革命，在南京另立国民政府的一个重要外部因素。1927年初，帝国主义列强已经意识到武力威胁与直接干涉并不能扑灭中国大革命，于是由英国带头，美、日等国跟进，着手变更干涉中国内政的手法，引诱革命队伍内部的右派势力以“稳健”的面目出现，将革命引上妥协的道路，保护帝国主义在华利益，并使封建势力不致完全毁灭。帝国主义者还影响、推动与自己的千丝万缕联系的江浙财团与蒋介石携手，国际与国内的多种因素，孕育了反革命势力公开登台的时机，于是蒋介石便作为他们的总代表，在上海发动“四·一二”政变，并紧接着在南京另立国民政府。这便是南京国民政府成立的背景。

南京国民政府是分裂与叛变行为的产物，它的产生没有法律依据，仅是南京的少数国民党中内执行委员和监察委员于1927年4月15日举行的“谈话会”作出的决定。国民党二届中央执行委员共36人，当时绝大多数在武汉，在南京的不足10人。为使他们的行动获得合法名义，胡汉民提议在南京召开国民党中央政治会议。这是在广州时期的机构名称，胡汉民、张静江、吴稚晖、蒋介石等右派都是这一机构的成员。但国民党中央已于该年3月在武汉召开的二届三中全会上决定将中央政治会议更名为国民党中央政治委员会，并重选了15人为委员，胡汉民、张静江、吴稚晖都未被选入。胡汉民所提议恢复的正是早先成立于广州而现在已被武汉国民党中央改选的那一机构，其目的是使他本人和吴稚晖、张静江等人能继续获得中政会委员身份。胡汉民的这一提议得到“谈话会”与会者的赞同。但召开中政会同样遇到凑不满法定人数的困难。广州时代的中政会，共有委员21人，如今有15人在武汉或虽不在武汉而拥护武汉国民党中央，在南京的人数太少。于是由蒋介石提议，“加派”肖佛成、蔡元培、李石曾、邓泽如、何应钦、白崇禧、陈可钰、陈铭枢、贺耀组9人为中政会委员，推选胡汉民为主席。这又是一个非法的决定。因为按照国民党中央早先所通过的中政会组织大纲规定，中政会委员只能由国民党中央执行委员会推定。

非法成立的国民党中央政治会议在4月17日的会议上作出决定：国民政府于1927年4月18日开始在南京办公，并于同一天举行定都南京庆祝典礼。

蒋介石等人在文告、讲演、决议中，都表示他们在南京重新成立了一

个国民政府，相反他们宣称他们所做的是国民政府“定都南京”，“在南京办公”。近年在大陆出版的有些著作有过记述，如说4月18日在原江苏省议会举行了南京国民政府“成立典礼”，“选出胡汉民、张静江、伍朝枢、古应芬4人为国民政府委员会常务委员”，另一个流传很广的说法是胡汉民被“选”为南京国民政府主席。事实上，4月18日的会议是“定都南京庆祝典礼”，并非南京国民政府“成立典礼”。定都南京是孙中山生前的决定，对这一点无论武汉方面还是南京方面均无分歧。在那次会议上并未“选出”胡汉民等4人为政府常务委员，因为根据《国民政府组织法》，国民政府常务委员由国民党中央执行委员会从国民政府委员中推定，常识也告诉我们，不可能在大规模的“典礼”上“选出”政府委员。胡汉民是否是南京国民政府主席的问题，在大陆、台湾、海外均有较混乱的说法，经过多年考证，现已比较清楚，胡汉民不是南京国民政府主席，根据如下：

1. 胡汉民在4月18日阅兵并发表演说时的身份是国民政府委员而不是主席。《国民政府公报》宁字第二号刊载胡汉民的演说词全文，标题是：《胡委员汉民阅兵演说词》，胡如系主席，标题不可能不作反映。

2. 胡汉民在该日主持庆祝阅兵典礼的另一身份是国民党中央政治会议主席而不是政府主席。台北出版的《中华民国史事纪要》在1927年4月18日条目下记载：国民党中央政治会议主席胡汉民主持庆祝阅兵典礼。

3. 应承认，胡汉民在当时确系主持国民政府工作，但不是政府主席。台北学者蒋永敬在《胡汉民年谱》中认为胡汉民是代理主席，“国府主席汪兆铭及原代理主席谭延闿均在武汉，当时南京国府委员会未曾正式选举主席，应以代理为是”。蒋永敬认为他的这一说法是有根据的。首先，是胡在4月18日的庆祝典礼上，代表国民政府接印。其次，他在广州时期是国民政府外交部长，南京国民政府成立后不久的5月11日，他辞去了这一职务，改由另一常委伍朝枢担任。辞去的原因可能即与主持国民政府全盘工作有关。但有一点是蒋永敬疏忽了，即政府组织法已作修改，国民政府本无主席之设，当然更无“代理”之理。

在弄清胡汉民是否国府主席问题时，应当注意到，当时南京方面并未否认原来的国民政府组织法和据此产生的政府各部人事安排（至少在表面上不正面冲突）。据《国民政府公报》所公布的南京政府各部任名单，1927年5月4日任命王伯群代理交通部长，11日任命古应芬代理财政部长。上述任命很能说明南京国民政府当局不愿授人以另立政府之柄。由于交通部长孙科、财政部长宋子文虽均为武汉方面的人，但在法统上是合法的，因而南京只能任命“代理”部长。这一例子，足以支持前述论点，即南京国民政府不敢公然另“选”胡汉民为主席。至于胡汉民是否为代理主席，只应说他是事实上的代理而非法律上的代理。就法律而言，1927年3月在武汉召开的国民党二届三中全会改选国民政府委员和常务委员，胡汉民均告落选。他在成立南京国民政府时的合法身份仅仅是请假而尚未销假的外交部长，南京国民政府公报等所谓的“胡委员阅兵”，委员头衔是冒用的。

## 2. 特委会成立和宁汉国民政府合并

特委会全称为国民党中央特别委员会，这是一个党务机关。它对国民政府实行直接领导。

汪精卫集团继蒋介石集团之后，于1927年7月15日宣布“分共”，叛变了革命。此后，宁方（蒋介石集团）、汉方（汪精卫集团）与沪方（西山会议派）便酝酿合作。9月11日至13日，三方要员27人在上海举行谈话会。会中，孙科提出成立国民党中央特别委员会以代行中央全会职权，特委会由三方共同组成。这一提议避开了三方谁是国民党正统的敏感问题，得到三方共同赞成。

9月16日，特委会在南京成立。共设正式委员32人。汪兆铭、蔡元培、谢持为常务委员。秘书长叶楚傖，组织部长汪兆铭，宣传部长戴传贤，工人部长麦焕章，妇女部长何香凝，农民部长甘乃光，商民部长褚民谊，青年部长傅汝霖，海外部长邓泽如。特委会不设主席，开会时临时推定主席。

会议决定改组宁汉双方政府，成立统一的国民政府。重新推选了国民政府委员43人，以谭延闿、胡汉民、蔡元培、李烈钧、汪兆铭为常务委员。会议通过的《国民政府组织案》规定国民政府设委员若干人，常务委员5人。设立内政、外交、财政、司法、农工、实业、交通等部，大学院、军事委员会、参谋处、秘书处、陆军处、海军处、航空处、经理处、审计处、革命军事裁判处、政治训练处。随后又决议设置监察院。《国民政府组织案》的决议中，没有关于设立国民政府主席的条文。在5名政府常委中，胡汉民、汪精卫均对特委会持抵制态度，因而事实上由谭延闿主持政府日常政务。有的论著中有谭延闿在9月16日会议上被推选为代理主席的说法，似与制度不符。

特委会表面上是国民党三方合作的产物，实际上被西山会议派（得到桂系支持）操纵，宁方的蒋介石、胡汉民、吴稚晖，汉方的汪精卫、唐生智、陈公博、顾孟余等均不与合作。在特委会主持下改组成立的国民政府，只是一个看守政府。

特委会决定撤销国民党中央政治委员会及其在各地的政治分会，它们的职权属于党务方面的分别由中央党部或省党部执行；属政务方面的，分别由国民政府或省政府执行。这一决定受到地方实力派的抵抗。以唐生智为首的武汉政治分会不但拒不撤消，反而通电全国否认中央特别委员会的组织及其权力。以李济深为首的广州政治分会一方面要求特委会收回成命，一面又新设了军事委员会以示对抗。另外，江苏、浙江省党部也认为中央特委会的成立不符合国民党党章，为非法组织，因而否认它的领导地位。11月22日，南京发生屠杀学生事件，西山会议派被宁方势力赶下台。

1927年12月3日，国民党在上海蒋介石住宅内召开二届四中全会预备会。这一会议的参加者主要是蒋介石为首的宁方和汪精卫、李济深合作的粤方，而西山会议派的一些头面人物已被送往国外，因而预备会议顺利作出决定：在四中全会召开之前，中央特委会暂停行使职权；在四中全会召开之日，特委会即行取消。虽然特委会在成立时曾宣布自己将在国民党召开“三大”时结束，事实上，在西山会议派被赶下台并由宁、粤方召开了四中全会预备会后，特委会便已经结束。

### 3. 蒋介石统治体制的初步建立

蒋汪合作推倒了以西山会议派为主控制的中央特委会，从而赶走了一大批国民党的资深党员，以后不久，汪精卫本人又被蒋派骨干吴稚晖、张静江等扣上了“与共产党联合发动十一月广州事变”的红帽子，逼汪精卫远走法国。蒋介石左右开弓，一一取胜，执掌中央大权的主要障碍已被扫除，便筹划召开四中全会确立自己的统治地位。

1928年2月2日，国民党二届四中全会开幕，这是国民党结束三个“中央”并存局面后的第一次中央全体会议，它表明国民党已经渡过了由于叛变革命进行党内的权力再分配而产生的剧烈动荡时期，开始了以蒋介石为中心的反动时期。会议对党、政府、军队的改组作出了一系列的决议。

关于党的改组。四中全会决定各地各级党部一律暂停活动，听候中央派人整理；各地党员一律重新登记；各省党部的职权由中央派去的党务指导委员会代行。会议对中央执行委员会和中央监察委员会均进行了改组。二届中央执行委员共36人，四中全会将其中的共产党员和国民党左派10人开除党籍或停职，以候补执行委员10人递补。中央监察委员共12人，四中全会将其中的共产党员1人开除党籍，以候补监察委员递补。此外，候补中央执行委员和候补中央监察委员中分别有9人和2人因系共产党员或国民党左派而被开除党籍或停职。

关于政府的改组。四中全会对国民政府组织法作了修正。最主要之点是恢复设立国民政府主席一职。1927年3月，武汉国民党中央修正公布的国民政府组织法只规定设委员若干人，并从中选出常务委员7~9人、不设主席，以常务委员轮流担任会议主席。当时的国府主席仅是开会的主席。经四中全会修正后的国民政府组织法第二条规定：“国民政府由中央执行委员会推举委员若干人组成，中执会并推定其中5~7人为常务委员，再于常务委员中指定一人为主席。”国民党中央的这次全会推选了国民政府委员49人，大大超过广州国民政府成立时的16人和武汉国民政府时期的26人，反映了国民党各派之间权力争夺的背景。谭延闿、蔡元培、张静江、李烈钧、于右任5人被推举为常务委员，谭延闿被指定为国民政府主席。

其实国民政府主席一职并非为谭延闿而恢复设立，而是蒋介石要控制国民政府的先声。只因四中全会上，蒋介石已取得国民党中央政治会议主席职位，故政府主席不妨让“八面玲珑”的谭延闿当上一个短时期，待时机成熟再由蒋自己出马。

关于军事的改组。四中全会修订了军事委员会组织大纲，废除了武汉国民党中央在三中全会决定的军事委员会主席团制，恢复设立军事委员会主席，主席一职由国民革命军总司令蒋介石担任。

至此，蒋介石初步确立了自己在党、政、军中的中心地位，为实行专制独裁统治打下了基础。

## 第二节 进入“训政”和建立五院制政府

### 1. “训政”与“党治”

1928年6月，蒋介石在桂系、冯系、阎系等军事势力支持下，率国民革命军打下平、津，国民党舆论机关即声称：“此即结束军政，开始训政之时也。”

孙中山曾将革命与建设的秩序规划为军政、训政、宪政三个时期。1914年7月，他在手书的《中华革命党总章》中说：“本党进行秩序分作三时期：一、军政时期，此期以积极武力，扫除一切障碍，而奠定民国基础。二、训政时期，此期以文明治理，督率国民建设地方自治。三、宪政时期，此期俟地方自治完备之后，乃由国民选举代表，组织宪法委员会，创制宪法；宪法颁布之日，即为革命成功之时。”

三时期的划分，是孙中山总结了国民党与袁世凯斗争失败的教训后提出的。当民国初建时，孙中山及其追随者对政治形势作了不符实际的估量，以为封建帝王一经推倒，中国立即可以进入宪政时代，实行西方式的两党制。孙中山本人对于在中国仿行政党政治发表了大量言论，他主张中国政党之间应展开竞争，一党在朝主政，一党在野监督，“假使本党实施之党纲，不为人民所信任，则地位必至更迭，而本党在野，亦当尽监督之责任”，“互相更迭，互相监督，而后政治始有进步”。但他的主张不为袁世凯为首的封建专制势力所容，政党之争终至变成兵戎相见，孙中山兵败亡命日本，这才痛切地感到两党制在中国不可行，而代以“以党建国”、“以党治国”的思想，在军政与训政两时期中，“一切军国庶政，悉归本党负完全责任”，凡非党员在上述两时期内“不得有公民资格”。

三时期的划分，尤其是在军政与宪政之间横插一个“训政”时期，其原因除了鉴于与袁世凯斗争失败的教训以外，另一方面也反映了资产阶级革命家政治上与世界观上的局限性。孙中山把人群分为三种：先知先觉、后知后觉与不知不觉。革命党是先知先觉者，人民大众则被看作是不知不觉者。不知不觉者“凡事虽有人指教他，他也不能知，只有去行”。正是从这一哲学观出发，孙中山建立起了“训政”这一政治学说。在“训政”时期，先知先觉的国民党代替人民行使国家管理权力，同时训练后知后觉的人民学会使用选举、罢免、创制、复决四项权力。

“党治”与“训政”的理论和主张就这样在对于人民力量不正确认知的基础上产生出来。孙中山死后，胡汉民以孙中山战友的身分淋漓尽致地把孙中山上述思想发展为“训政保姆论”，把人民大众看作襁褓中的婴儿，国民党则是人民的“保姆”；与婴儿谈管理国家自然是无意义的，因而政权只能归于国民党。蒋介石则把孙中山的“以党治国”主张推演为“一党专政”，关于这一点后面还将述及。

### 2. 胡汉民关于“训政”的政治设计

平津打下后，舆论虽已提及“结束军政，开始训政”，但训政究竟从何

---

孙中山：《在上海国民党茶话会上的演说》（1913年1月19日）。

时开始，至何时结束，国民党中央对此尚未作出正式宣告。至 1929 年 6 月 15 日，国民党召开三届二中全会，才作出了《训政时期之规定案》的决议，根据孙中山的《建国大纲》，“训政时期规定为六年，至民国二十四年（1935 年）完成”。

进入了训政时期，国民党需要建立相应的政治体制。就在打下北平后的第三天，正在巴黎的胡汉民、孙科等联名拍电报给谭延闿、蒋介石、阎锡山、冯玉祥、李宗仁等军政实力派首领，提出了一份《训政大纲草案》，提议改组国民政府成为五院制的政府，“以实现五权之治”。

胡汉民等在《训政大纲草案》中提出了如下原则：“一、以党统一，以党训政、培植宪政深厚之基；二、本党重心，必求完固，党应担负发动训政之责，政府应担负实行训政之全责；三、以五权制度作训政之规模，期五权宪政最后之完成。”孙科说这一电文是他起草的。他说：1928 年 6 月，正在巴黎的胡汉民、孙科、李石曾、伍朝枢、王宠惠、傅秉常等相聚，“伍提议北京既已收复，军政之治告一段落，我们何不把握这一时机，向中央建议，开始实行五院制度？商量结果由我起草一份《党国训政大纲及应付外交办法》电陈中央，经中央政治会议议决，分送五中全会及国民政府办理”。胡汉民是国民党的元老，在孙中山任广州军政府大元帅时，他曾数次于孙中山离开广州期间代理大元帅职务，因此成为“副帅”。孙科是孙中山的公子。以此等身份提出关于训政体制的总体设计，自会在党内引起反响。国民党中央便决定召集一次中央全会以讨论训政开始后的军事、政治诸问题。7 月 18 日，国民党中央秘书戴季陶、于右任、丁惟汾（3 人均均为中央执委会常务委员）致电在法国的胡汉民、孙科、李石曾、伍朝枢、汪精卫、褚民谊，在美国的甘乃光，在英国的王宠惠等国民党中央执委或监委，要他们回国参加二届五中全会。1928 年 8 月 8 日，二届五中全会在南京召开，胡汉民、孙科来不及赶上赴会。会议作出的关于改组政府的决议中原则性地提出要依照《建国大纲》的规定，在国民政府内设立五院。

28 日，胡汉民、孙科一行到达香港，由胡汉民出面发表了一席关于中国政治局势的谈话，称中国应当实施五权宪法。9 月 3 日，胡汉民等回到上海，向国民党中央提交了一份《训政大纲提案说明书》，进一步提出了他们关于采用五权制度的具体主张。在“说明书”中，他们提出了在训政时期以国民党“驾驭”国民政府的基本原则和实施纲领。

1. 在国民党与政权的关系上，强调提出了“训政保姆论”（“本党始终以政权之保姆自任”），并规定了党是政治核心（“党必求其完固之重心”），政府是国民党意志的执行机关（“政府为训政之执行者”）。2. 中央政治会议的职权是代表国民党决定国家大政方针（“政治会议为全国训政之发动与指导机关”，“总握训政时期一切根本方针之决择权”），政治会议与国民党、国民政府的三者关系是：政治会议充当国民党与国民政府之间联系的纽带（“为党与政府间唯一之连锁，党于政府建国大计及其对外对内政策有所发动，必须经此连锁而达于政府”）。3. 国民政府五院之间的关系采取“体制合一”原则，不致由于五权分立而分散事权，因而提议国民政府设常务委员 5 人，为国民党中央政治会议之当然委员；此 5 人分任国民政府五院院长，

---

胡汉民致谭延闿等电，因国民党党史会藏油印件，转引自蒋永敬《胡汉民年谱》第 427 页。

孙科：《八十述略》，[台]《传记文学》23 卷 4—6 期。



指定其中 1 人为政府主席；此 5 名政府常务委员又是立法院的当然委员，如此则“不致因功能之划分而损害政府之整个性，亦不致因体制之合一而引起权限之冲突性”。

胡汉民等提出的《训政大纲（草案）》和《训政大纲提案说明书》，后来除了个别有所修正外，其基本精神成了国民党在训政期间政治体制的指导原则，尤其是“训政保姆论”和关于中央政治会议在国民党和国民政府之间起“唯一连锁”作用的理论，成为国民党在全国范围内建立国民党一党专政的政治方略。蒋介石尽管对胡汉民有所戒忌，对这一政治方略却是接受的。两人所不同的是，胡汉民在“说明书”中声言他的这些主张不是“一党专政”，而是孙中山的“以党治国”论。在《训政大纲提案说明书》中有一段话把“以党治国”和“一党专政”的界线作了清楚的说明。而蒋介石却是公开表示他是要实行“一党专政”。这是蒋介石和后来成为反蒋派领袖的胡汉民之间一个重大分歧，为此有必要把胡汉民的这一段话引述如下：

“夫以党建国者，本党为民众夺取政权，创立民国一切规模之谓也。以党治国者，本党以此规模策训政之效能，使人民自身能确实用政权之谓也。于建国治国之过程中，本党始终以政权之保姆自任。其精神与目的，完全归宿于三民主义之具体的实现。不明斯义者，往往以本党训政主义，比附于一党专政与阶级专政之论，此大谬也。”

胡汉民对有人把“以党治国”比附于“一党专政”的理论，斥为“大谬”，他说因为一党专政是以政权“专于一党为归宿”，因而“是专制的”；而以党治国是“以政权付诸国民为归宿”，因此“为民主的”。胡汉民所批评的公开对象是外国人（“欧美学者亦曾以一党专制之流弊责难于总理”），实际上亦是批评蒋介石。蒋介石不但在这以前，即在胡汉民批评之后的第二年，还在一则电文中公开提出采取“一党专政之制”。此后，在蒋介石集团成员的口中，“一党专政”竟成了“以党治国”的同义语。

从政治观点上看，胡汉民在此前两年，属地主阶级开明派，在广州大革命风暴中，他从中间派变成了右派，两年以后的今天，他怎么会忽然变成了国民党内部的民主派，如此积极地提倡民权，反对国民党的专制？根本的原因是此时的胡汉民是“准在野派”。自从建立国民政府以后，胡汉民在各届政府中大都是常务委员，而作为蒋介石大权独揽起点的二届四中全会所推选的国民政府成员中，胡汉民由常委降为委员。在国民党中央的地位亦已下降，二届一中与二中他均为中央执委会常务委员，在武汉举行的二届三中全会推选常委时，因他伙同蒋介石搞反共分裂而落选。蒋介石主持的四中全会，胡汉民仍未受到重视。此次回国，要想染指国民党最高领导席位，只有打出孙中山思想的旗帜，以孙中山的第一传人自居，否则便无法与手握兵权的蒋介石较量。这是胡汉民由地主阶级开明派变成国民党民主派的原因。

在《训政大纲提案说明书》发表后 5 天，国民党中央政治会议议决，加推胡汉民与孙科为国民党中央常务委员会委员。

### 3. 五院制国民政府成立

胡汉民等关于训政时期“实行五权之治”即建立五院制国民政府的主张，

---

《蒋介石呈请中央召集国民会议电》（1930 年 10 月 3 日）。

在 1928 年 8 月召开的国民党二届五中全会上获得通过。会议关于《训政开始应否设立五院案》的决议中说“训政时期之立法、行政、司法、考试、监察五院，应逐渐实施”。在关于《政治问题案》的决议中并规定“行政院下设内政、外交、军政、财政、教育、交通、工商、农矿八部，及建设委员会、设计委员会、侨务委员会、蒙藏委员会、其他特种委员会”。会后，国民党中央修订了《国民政府组织法》，于 10 月 8 日公布施行。国民党中常会并议决蒋介石等 16 人为国民政府委员，蒋介石为国民政府主席，原主席谭延闿改任行政院长，胡汉民、王宠惠、戴季陶、蔡元培分任立法、司法、考试、监察各院院长，冯玉祥、林森、张继、孙科、陈果夫分任行政、立法、司法、考试、监察五院副院长。五个院的组织法亦于同月 16 日公布。蒋介石等政府委员宣誓就职后，五院便先后建立。最早建立的是行政院（10 月），其次是司法院（11 月）和立法院（12 月）。考试院成立于 1929 年 12 月。监察院长蔡元培坚辞不就，1929 年 8 月，国民党中央准蔡元培“辞职”，由赵戴文继任。赵亦未到任。1930 年 11 月的国民党三届四中全会推选于右任为国民政府委员兼监察院院长。故监察院一直拖延到 1931 年 2 月才正式成立。

---

荣孟源：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 535、543、917 页。

荣孟源：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 535、543、917 页。

荣孟源：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 535、543、917 页。

### 第三节 训政法规的制订

#### 1. 《训政纲领》中的权力分配

进入训政并着手建立五院制政府之后，国民党制定了一系列有关训政的规约。主要是确立国民党在全国政治生活中的领导地位，强令政府和全国人民奉行。这些规约主要有《训政纲领》、《确定训政时期党政府人民行使政权治权之分际及方略案》和《治权行使之规律案》等。

《训政纲领》系由国民党中央常务委员会会议于1928年10月3日通过（后为国民党“三大”追认）。同时通过的《国民政府组织法》即以此为依据。

《训政纲领》宣称总的宗旨是“训练国民使用政权”，以便在宪政开始以后实现“全民政治”。纲领全文共六条，归结起来有三个要点：1，关于“政权”，训政时期不成立全国国民大会，其职权由国民党全国代表大会代行，在国民党全国代表大会闭幕期间，将政权付托国民党中央执行委员会。2，关于“治权”，训政时期的五项“治权”（行政、立法、司法、考试、监察）“付托给国民政府总揽而执行之”。3，关于“政权”与“治权”关系，即国民党如何驾驭国民政府（“以党驭政”）？规定“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”。

《训政纲领》打的是孙中山“以党治国”的旗号，但其内容恰恰是违反孙中山关于党治的理论的。孙中山认为中国国民在政治知识与经验上均极幼稚，需要国民党来训练他们学会使用选举、罢免、创制、复决四项政权。以前的推翻清室，建立民国是以党建国，现在的训练国民学会使用四权是“以党治国”。前文已述及孙中山把人民群众看作“后知后觉者”，“不能知，只能行，”这是孙中山的阶级局限性。但他确实看到了中国人民民主意识的幼稚。如果认为在中国马上就可以实行现代民主，则鲁迅在《阿Q正传》、《药》等名篇中“哀其不争”的愤世心理便成无的放矢了。但孙中山与《训政纲领》的制订者有一个重大区别，孙中山强调：“以党治国是以国民党的党义治国”，使全国人民都了解三民主义，实行三民主义。而《训政纲领》却是压制人民，抛开人民，不让人民有参政的机会，完全由国民党人来代替非国民党的人民参与政权。人民没有选举、罢免、创制、复决四项权利，不是“训练人民学会行使政权”，却是由国民党“代表”人民去行使。

国民党中央政治会议（“中政会”）的权力，在《训政纲领》中得到进一步提高与强化，它不只是制定政治方针的机关，而成为“领导重大国务施行”的机关。此两者是有区别的。本来，孙中山在建立中央政治委员会时，这一机构的职责是在政治、党务、外交等方面提出供孙中山作抉择的意见。孙中山去世后，在1925年6月14日的那一次著名会议上，中央政治委员会的职权被规定为“决定政治之方针，以政府名义执行之”。而在《训政纲领》中改成了“重大国务”。“政治方针”与“重大国务”在份量上有很大不同，前者是指导原则，后者是实务。后来，南京国民政府以《训政纲领》为依据，对“中政会”的职权又作了多次修正，其职权不断扩大，即对政府权力的包揽续有增加。例如，1928年10月25日制定的中政会组织条例第5条是：“政治会议讨论及决议之事项以下列者为限：（甲）建国纲领，（乙）立法原则，（丙）施政方针，（丁）军事大计，（戊）国民政府委员，各院院长副院长及委员，各部部长，各委员会委员长，各省政府委员主席及厅长，各特别市

市长，驻外大使，公使，及特任、特派官吏之人选”。上项官吏即通常所说的“政务官”。对政务官的任免，超出了《训政纲领》的规定范围。因为对某一省政府厅长或驻某一国公使的任命决不能说便是对“重大国务”的“指导监督”。1931年6月14日修订的中政会组织条例，关于其职权又增添“财政计划”一项。1935年12月12日的修订增添了“中央执行委员会交议事项”，将军事大计改为军政大计，且删去了“以下列者为限”一句中的“为限”二字，意味着中政会的职权实际上更为广泛。上面还只是条文上的东西。至于在实行中，它的实权早已无限扩充，例如它不限于决定“立法原则”，有需要时它直接拟好法律条文交立法院完成立法手续。这样的训政制度距离孙中山“党治”思想之远已十分明显。

继《训政纲领》之后，国民党“三大”通过了《确定训政时期党政府人民行使政权治权之分际及方略案》。这一决议的题目，文字长而拗口，实际上只是表明一个简单的意思，即规定国民党、国民政府、人民在行使政权和治权过程中的权力分界线，不允许互相超越。而只要列出这一决议的具体条文，便马上可以发现，这些分界线一划，在人民这一方是一无所有，所有权力都集中在国民党的手中。

“权力分际案”的要点可归纳为以下四点。一、国民党中央执行委员会：宣传训政方针，开导人民接受四权使用的训练，“国民党最高权力机关”有权“于人民之集会、结社、言论、出版等自由权，在法律范围内加以限制”。二、中政会：决定县自治的一切原则及训政的根本政策与大计并对中执委会负责；三、国民政府：实行县自治，执行有关训政的根本政策与方案，对中政会负责；四、人民：只有“服从拥护中国国民党，誓行三民主义，接受四权之训练，努力地方自治之完成，始得享受中华民国国民之权利”。国民党有权，国民政府有责，人民既无权亦无责，只有被强迫“服从拥护国民党”的义务，这便是国民党“三大”通过的这一个长而拗口的决议案的实际内容。

## 2. 起伏跌宕的“约法之争”

训政时期是否应当制订约法，在国民党内引起严重分歧。这一分歧在酝酿成立五院制政府的1928年8、9月间便出现了，经过国民党二届五中全会、第三次全国代表大会、三届一中全会、二中全会、三中全会、四中全会、三届中央第一次临时会议等迭次会议的争论，历时两年未能解决，终于成了国民党内部一场重大政潮，直到动用武力对政敌实行强制缄口政策，分歧才被压平。

国民党政府制定的压迫人民的法规多如牛毛，为什么订一份训政约法会引起这样大的风波？从表面上看，是对待孙中山“遗教”的态度之争，即孙中山有否说过训政时期应当制定约法的话，一方说有，另一方则说无；实质上则是国民党内的权力之争，争吵的一方是政治暴发户蒋介石，另一方是国民党元老派首领胡汉民。蒋介石在1927年冬左右开弓先后击政了老右派西山会议派和“左派”汪精卫集团，夺取了党政军大权之后，需要进一步确立对全国的专制统治，因而亟须有一份根本法类型的训政时期约法作自己的法律基础。胡汉民的身份前面已有交代，他以孙中山第一助手的自我感觉从欧洲回国，要充当民国法统的代表，特别自1928年10月就任立法院长后，更视自己为法律化身，国家立法问题的决策权非他莫属，对蒋介石未征得他同意

而提出的制定约法主张坚决反对。

约法之争的经过起伏跌宕。先是 1928 年 8 月 8 日，国民党二届五中全会开幕。国民政府法制局长王世杰，国民党中央执行委员朱霁光及南京特别市党部，分别提出请制定约法的提案。其中王世杰的提案内容包括三项：一、由中央执行委员会指定中央委员数人，专家数人，组织中华民国暂行约法起草委员会，责其于一定期限内，提出中华民国暂行约法案；二、中华民国暂行约法应规定下列内容：人民权利义务、中央政府组织、中央与地方关系、党与政府关系；三、中华民国暂行约法案应由中央执行委员会议决，第三届全国代表大会批准，国民政府公布。经审查委员讨论，全体会议作出决议：“训政时期应遵照总理遗教颁布约法”。

在五中全会召开时，胡汉民还在欧洲。全会讨论并采纳了胡汉民等人从欧洲寄回来的关于成立五院政府的提案，但胡汉民并不知道全会同时通过了制定约法的决议。

五中全会结束以后约半个月，胡汉民回国。在他得知了五中全会关于约法的决议后，即提出异议，认为训政时期制定约法有背总理遗教。一方说“应遵照总理遗教制订约法”。另一方又说是“有背总理遗教”。究竟孙中山生前对此持何主张？

主张有约法的蒋介石等人说：孙中山在“革命方略”中便已规定颁布约法；孙中山划分建国三时期，称训政时期为“约法之治”，称宪政时期为“宪法之治”，这是明明指出了在宪法之前应有约法。反对有约法的胡汉民等人说孙中山在早年确曾说过要有约法，但自从临时约法失败后，他便改变了主张，在《建国大纲》宣言中说“辛亥之役，汲汲于制定临时约法，以为可以奠民国之基础，而不知乃适得其反”，这是他总结了过去教训，因而在《建国大纲》中便对训政时期约法不着一字，显然是不主张训政时期有约法。蒋介石等人反驳说，孙中山在“建国大纲宣言”中说了胡汉民所引的那几句话以后，接着又说，“非由于临时约法之未善，乃由于未经军政训政两时期，而即入宪政”，所以孙中山并不反对搞约法。两方面都“高举”孙中山的“旗帜”，以“遗教”对“遗教”，进行了一场十分热闹的孙中山反对孙中山的论战。

由于胡汉民在国民党历史上的地位，他的主张终于占上风，约法问题乃被国民党中央搁置。

1929 年 3 月，国民党举行第三次全国代表大会，胡汉民提出应以孙中山全部遗教为训政时期根本法，此外不应再有别的根本法。大会据此作出了一个专门决议。决议中全面批驳了主张另订约法的人的主张，指出：“辛亥以前，总理于革命方略中有‘每县于敌兵驱除，战争停止之日，立即宣布约法’之规定，然此为革命军占取一县后之强制约章，而非可以拟于全国根本大法之性质与内容。民国元年，总理未暇及于三民主义五权宪法之制定，临时遂同意于约法之颁布；然其内容多非三民主义五权宪法之主张，实不惬总理之本意。迨本党在广州开创政府之时，总理先后著成三民主义、五权宪法、建国方略、建国大纲诸要典，乃不复以约法为言。”在批驳了约法论者的理论之后，决议又说：“大会认为，总理之三民主义、五权宪法、建国方略、建国大纲、地方自治开始实行法等遗教，已具有训政时期中华民国根本法之实

质”，“予以正式的法律效力，盖当然之理也。”蒋介石等人对约法问题从此只好缄口不谈。

南京不搞约法，国民党内与南京方面敌对的派别却抢去了约法的旗帜。1930年8月7日，汪精卫等的“改组派”、谢持等的“西山会议派”，联合冯玉祥、阎锡山、李宗仁等地方军事集团，召集“中国国民党中央党部扩大会议”于北京（史称“扩大会议派”）。会议提出的三项主张是：第一，根据孙中山北上宣言及遗嘱，召集国民会议；第二，遵照总理遗教，制订训政时期约法；第三，否认南京方面已召集的国民党三中全会，另开国民党“三大”。会后，以汪精卫为首的约法起草委员会着手起草训政时期约法。10月27日，约法起草工作在太原完成，人称“太原约法”。

“太原约法”全文8章211条，其中某些条文颇有值得注意之处。它关于人民权利与自由的规定，是旧中国所有宪法、约法中最充分的。旧中国统治者所颁布的各项根本法，在作出关于人民权利与自由的许诺时，无不带上一句“非依法律不得限制之”，弦外之音便是得以法律对人民权利与自由加以限制。“太原约法”没有“非依法律……”之类的条文，采取的是政治学家习惯上所说的“宪法直接保障主义”，不允许立法机关另立法律来缩小约法所规定的权利与自由的范围。在民权问题上，“太原约法”实行了对犯罪疑似人的赔偿制度。亦称冤狱赔偿制度。如公安司法机关抓错了人，审错了人，政府要负赔偿责任。这一约法，“将”了南京一“军”，连南京政府法制专家吴经熊也称赞“它有许多优点”，某些规定“更见精采”。

“扩大会议派”为什么能搞出这样一份较象样的东西？并不是改组派、西山会议派和地方军事集团的首领们在民主政治上较南京方面先进。论阶级基础、政治利益、与人民群众的对立关系等，南京与“扩大会议派”都是一样的。所不同的是，南京方面已建立了全国性政权，处在执政地位，正在着手巩固它的统治，强化其国家机器。而太原方面在制定这份约法时，已处于风雨飘摇的危局中，大部分条文是在逃难过程中拟定的。27日，“扩大会议”在太原通过草案时，冯、阎、桂三大军事集团已被蒋介石完全击溃。冯、阎下野，李、白出国，“扩大会议”成员亦即将星散。因此，“太原约法”的制定者们在拟订约法条文时便是不准备实行的，公布出来只是为了给南京政府方面留下一些难题。

“太原约法”在政治制度史上没有产生实际政治效果便被废弃。它的唯一作用是在南京政府内部的约法之争中，帮了蒋介石的忙。

在国民党外，也颇有些资产阶级中间派别主张立即订立约法。例如“人权派”便是如此。1929年，胡适在《新月》杂志上发表文章，提出“在今日如果真要保障人权，如果真要确立法律基础，第一件事应该制定一个中华民国约法。至少，至少，也应该制定一部训政时期约法”。北平《晨报》以及上海、天津、武汉等地的一些报刊也发表类似言论，反映了这一阶层对改良政治的要求。

“扩大会议”制订训政约法的活动与资产阶级某些派别对训政约法的呼吁，无异在蒋介石——胡汉民约法之争这一台天平上，为蒋介石一侧加上了

---

《确立总理主要遗教为训政时期中华民国最高根本法决议案》，1929年3月21日国民党第三次全国代表大会通过。

胡适：《人权与约法》，《新月》杂志第一卷第六期。

砣码，使蒋介石重新提出约法问题有了根据。1930年10月3日，刚刚结束中原大战的蒋介石，从河南开封的军事指挥部向南京发回电报，主张“提前召集第四次全国代表大会，确定召集国民会议之议案，颁布宪法之时期，及制定在宪法未颁布以前训政时期所适用之约法”。

蒋介石的电报到达南京后，胡汉民立即反对，他仍然坚持孙中山遗教即为训政时期根本大法的主张。但他估计到蒋介石这次挟中原大战胜利的余威，势力大振，支持的人必定不少。为了在约法问题上斗败蒋介石，胡汉民先走一着，把党内的这场争论公开推向报纸。9日，蒋介石回到南京。10日，胡汉民在《中央日报》上责问道：“第三次全国代表大会已决议将总理所著的主要遗教，定为效力等于约法的根本大法，现在又谈约法，岂非将总理遗教搁开而另寻别径？”11月12日至18日，国民党中央召开三届四中全会。会上蒋、胡两派就国民会议与约法问题又发生争吵。全会最后总算在召开国民会议这一点上取得了一致意见，决定于1931年5月5日召开国民会议，而对于国民会议是否要制订训政时期约法这一双方争吵的焦点，决议中一字未提，只规定：“其召集方法，交常会赶速制定，由国民政府公布施行。”会后，胡汉民继续在“遵奉总理遗教”的大题目下公开反对蒋介石的约法主张。以蒋介石在国民党内的资格，自然不敢到报纸上与胡汉民争论。1931年2月25日，胡汉民又一次公开发表谈话，讲述国民会议的性质与任务，认为国民会议无权制定全国根本大法，训政时期制定根本大法的权力在国民党全国代表大会。胡汉民更厉害的一段话是说，汪精卫以扩大会议制定约法，汪精卫已被开除出国民党。此次如果以国民会议制订约法，便是向汪精卫学步。话说到这种程度，国民会议召集的日期又即将到来，蒋介石不想再忍耐下去，便在胡汉民发表这一次公开谈话的第三天——28日，以“宴请议事”的名义，将胡汉民骗到总部，解送到南京郊区小汤山软禁起来，迫使胡汉民愤然辞职。

视作法律化身的立法院长胡汉民被无法无天的蒋介石武力扣押后，约法之争中的一方政敌只好缄口不言。3月2日，国民党中央会开临时会议，无争论地通过了蒋介石提出的召开国民会议制定训政时期约法的提案，并推吴稚晖、王宠惠等11人为约法起草委员，就中又推定王宠惠、邵元冲、邵力子三人为初步起草委员。约法草案拟就后，于4月22日经国民党中央会通过。5月2日，又在国民党中央执行委员会、监察委员会临时全体会议上通过，决定提交国民会议。

撇开权力斗争的背景不说，就政治制度来考察，孙中山在晚年确实已经改变了他的关于约法的主张。尤其在国共合作以后，他逐渐认识到建国三程序的划分不甚妥适，由军政、训政、宪政三阶段的理论修改为军政、宪政两阶段论，略去了训政阶段。在北上宣言中，更完全不提三个阶段或两阶段，实际上已放弃了这一说法，而主张召集国民会议以决定国是，国民会议即全国最高权力机关。这一主张显然已打破了军政、训政、宪政的刻板划分，由党治向民治前进。孙中山在谈及国民会议时，从未提到应制订训政约法，表明了他对人民的作用有了新的评价。这些是孙中山政治思想发展的重要端倪。可惜他匆匆离世，未能就此作进一步阐发，中止了这一发展过程。而这个思想，在约法之争中未被争论的任何一方所注意到，这是蒋、胡各自政治

---

《中央党务月刊》第27期，1930年10月。

胡汉民《国家统一与国民会议之召集》，中央日报1930年10月10日。

利益所决定。如果沿着孙中山政治思想发展的方向继续走下去，不但训政时期不应有约法，而且不应有训政。当然这是蒋、胡都不愿意做的。如果站在训政的立场上，站在国民党充当人民保姆的立场上，站在以国民党统治全国的立场上，则光有“总理遗教”确是不够的，因为孙中山所留下的三民主义、五权宪法、建国大纲等著作中，对国民党以何种组织形式履行全国国民大会的职权，国民党、国民政府、人民三者的权力如何划分，训政时期如何制约人民的自由权利等，均无明确规定。胡汉民也看到了这一缺陷，所以他在坚持以总理遗教为训政时期根本大法主张的同时，也从政治制度上作了补充设计，在国民党举行“三大”时，他“根据训政纲领之原则，向大会提出《确立党、政府、人民行使政权、治权之分际及方略案》，当获大会通过”。1929年6月10日，国民党三届二中全会又通过了《治权行使之规律案》，专门从政府立场上对如何正确行使权力作了规定。这两个决议，都是从训政需要出发，以补“总理遗教”之不足的。蒋介石既决心成为中华民国最大的统治者，他在训政的严厉性上比胡汉民走得更远，他认为虽有了这两个决议仍不敷需要，因此坚持提出训政时期必须有约法的主张。

胡汉民被监禁以后，约法风波乃告平息，国民政府着手筹备国民会议的召开。

### 3. 国民会议与《训政时期约法》

追根溯源，国民会议这种形式是中国共产党最早提出来的。1922年，中共中央根据共产国际指示，向孙中山提出了在上海召开国民会议的建议。1924年，中共中央再次提出这一主张，为孙中山所接受。他在北上宣言中说：“对于时局，主张召集国民会议。”国民会议由职业团体的代表组成，孙中山定为九大团体：现代实业团体、商会、教育会、大学、各省学联、工会、农会、军队、政党。由于时局变化，孙中山的主张在他生前未能实现。

南京国民党中央于1930年11月作出召开国民会议决议后，于1931年1月1日公布了《国民会议代表选举法》。规定代表总额为520名，具体分配如下：由各省选出者450名，由各市选出者22名，由蒙古选出者12名，由西藏选出者10名，由在外华侨选出者26名。上述各省、市的代表，从下列团体中选出：1.农会；2.工会；3.商会及实业团体；4.教育会、国立大学、教育部立案之大学及自由职业团体；5.中国国民党。对以上第一至第四类团体所选出的代表，还有服务年限的规定，农会的代表应从事于农业10年以上现尚未改业者；工会、商会的代表应从事工业、商业5年以上现尚未改业者；教育会与各大学的代表应从事于教育事业5年以上现尚未改业者；自由职业团体的代表应从事于自由职业5年以上现尚未改业者。关于各团体的合法性亦有规定，必须是依照法律在政府机关立案，其中实业团体又以具备下列条件者为限：1.其会员确以资本或技能从事于各种事业者；2.曾经主管机关立案者。自由职业团体是指曾经主管机关立案，且只限于新闻记者、律师、医师、工程师、会计师五种职业团体。

---

蒋永敬《胡汉民年谱》，〔台〕商务版，第446页。

《国民会议代表选举法》，《中华民国现行法规大全》第9—10页。

《国民会议代表选举法施行法》，《中华民国现行法规大全》第10页。



1931年4月20日，国民政府公布了《国民会议组织法》。规定出席国民会议者除各地选出的代表外，国民党中央执行委员、监察委员、国民政府委员，也得出席。国民党中央候补执行委员、候补监察委员、国民政府各部的部长与委员长，可以列席国民会议。查阅国民党及国民政府职官表，当时国民党中央执行委员33人，（凡辞职、开除、另任、死亡者均不计在内，下同）监察委员12人，国民政府委员20人，三项共65人，为国民会议“出席”代表。国民党中央候补执行委员17人，候补监察委员7人，国民政府各部部长与各委员会委员长21人，三项共45人，为国民会议“列席”代表。以上出席、列席名额共110人，占代表总名额的21%。此外，《国民会议组织法》规定经国民会议主席团特许人员亦可列席会议，其名额由主席团决定。组织法规定国民会议会期为10—15天，必要时得延长之。与常见的组织法不同的是，《国民会议组织法》没有关于这一机构职权的条文，国民会议居于什么地位，掌有何种权力，能产生什么作用，闭会以后怎么办，是常任机构还是一次性机构，均未作规定。仅在第14条有淡淡的一句话：“国民会议之议决案由国民政府分别办理之”，使用“办理”的字眼而不说“执行”，表明了国民会议没有多大权威性。

从上述法规可以看出，国民会议与国民大会虽仅一字之差，其性质与职能则迥然有别。第一，国民会议代表由职业团体选出，而国民大会代表由全国国民普选产生；第二，国民会议仅是讨论当前国是的政治会议，国民大会是全国人民行使选举、罢免、创制、复决四项政权的机构，是全国最高权力机关（名义上）。当然，从本质上说，国民会议和国民大会都是国民党操纵的政治工具，在这一点上两者是相同的。

国民会议有关法规公布后，国民政府限令各地在4月20日前完成国民会议代表选举。他们挑选了大批国民党干部赴各地主持选举。国民党中央将全国划分为若干区，每区派一名中央委员监督当地选举工作，以求国民会议代表均由国民党一党独占。“选举”结果，国民党如愿以偿，农会、工会、商会、教育会选出的代表，绝大部分是国民党员。在国民党中央常务会议1931年4月27日第138次会议的记录中，载有上海特别市党部执行委员会致国民党中央的“敬”日电：“国民会议代表选举结果，农陈管生、工后大椿、商王延松、自由职业者胡庶华，除陈管生为预备党员外，余均有党籍。”又据4月30日第139次常务会议记录：“陈委员肇英报告，闽省出席国民会议代表大致已定，党詹调元、林学渊，农史家麟、陈联芳、康绍周，工孙世华、张赖愚、刘澄清，商黄赵林、黄卷、林柄康，教黄展云、沈覲宜、刘庆平，仅一、二人未有党籍。”

1931年5月5日，国民会议召开。会议通过了《训政时期约法》，并于6月1日由国民政府公布。约法全文8章89条。1928年10月制定的《训政纲领》被全文移入，正式把国民党的纲领作为全国国民必须执行的法律。立法委员陈茹玄在自己著作中说：“此项约法经国民会议通过之后，则理论上党治原则已经国民正式接受；民党政权在训政时期可以益形巩固矣。”这一段文字，说出了南京政府制定约法的根本意图。

---

《国民会议组织法》，《中华民国现行法规大全》第5页。

原件藏第二历史档案馆，全宗号711（5），卷号63。

陈茹玄：《中国宪法史》第192页。

“约法”关于人民权利的条文，罗列 19 条，不可谓不多，但审察其内容，则与“太原约法”恰好相反，采取的是“法律限制主义”，在向人民许诺可以享有人身自由、迁徙自由、通信自由、结社集会自由、言论自由的条文中，均附有“非依法律不得限制之”的条件。1941 年出版的董霖《中国政府》一书中对这一点谈得十分坦率：“从而政府得斟酌立法，不受‘约法’束缚，此点与‘太原约法’正属相反。”事实正是如此。南京国民政府以《训政时期约法》为根据，后来制定了大量特种刑事法律。在《训政时期约法》产生前已经公布的特种刑事法律，如《危害民国紧急治罪法》、《共产党人自首法》等，其法律地位亦因而更得到加强。

“约法”关于中央制度与地方制度的规定，均系肯定当时正在实行的制度。国民党当局对“约法”本来就采取实用主义态度，凡对当前政治有用的，就推崇之以为自己行动的根据，若与当前政治需要不合，便抛在一边，另搞一套，根本不管这一套是否符合约法。约法中关于中央制度的条文其命运便是后一种情形。在《训政时期约法》公布施行后的同年 12 月，国民政府修正公布了《国民政府组织法》，关于国民政府主席职权一项，“显然与约法所定者大相径庭”，约法规定“国民政府主席对内对外代表国民政府”，1931 年的国民政府组织法却在这一句后加上“但不负实际政治责任”，仅能名义上代表。约法规定国民政府五院院长以国民政府主席之提名，由国民政府任免，1931 年的国民政府组织法改由国民党中央执行委员会选任，取消了国民政府主席对五院院长的提名权。《训政时期约法》既然作为训政时期的根本法，与宪法具同样地位，则一切法律只能从训政约法产生而不能与之相左。约法第 83 条规定：“凡法律与本约法抵触者无效。”国民党当局对于自己所制造的这种“抵触”行为，始终未作纠正，反映了这个政府的自我矛盾。

约法虽订有“国民生计”、“国民教育”两章，说了一些“发展经济”、“保障教育”之类的空话，就连当时的法制专家也直言不讳地说“政府对于国民生计及教育条文迄未切实执行”（董霖）；“自约法公布三四年以来仍未见诸实施”（陈茹玄）。

《训政时期约法》公布施行以后最严重的结果是，国民政府对人民的专制加强了。国民党内的反蒋派对南京当局的这种行径作了尖锐揭露。曾担任南京国民政府委员和外交部长等要职的伍朝枢说，南京方面“对人民自由任意蹂躏，往往无故加以拘禁，拘时不必经法定手续，拘后则审讯无期，又不开释”，“似此黑暗情状，唯我国历史上所谓乱世或欧洲中古时代始有之。”

这些话是说得不错的。

## 第四节 起草宪法与筹备国民大会

### 1. 国难会议与结束训政的呼吁

日本军队发动“九·一八”、“一二·八”事变，东北三省大好河山被日本侵占，上海成为不设防的城市，日本当局继续进窥热河，并在华北制造事端，中国国难日趋严重。国民政府慌忙宣布迁都洛阳。

在严重的民族危机面前，全国人民强烈要求国民党当局结束训政，开放民主，使广大人民共议挽救国难之道。

这种呼声影响了国民党内的非主流派，如蔡元培、何香凝、孙科等。蔡元培在成立南京国民政府时，是积极参与者之一，并代表国民党中央向胡汉民授以国民政府大印。但此后不久，他就对蒋介石集团的反人民行径表示不满，因而坚决辞去国民政府监察院院长高职，还常有批评南京当局的言论。孙科一直是胡汉民的合作伙伴，以他为首的国民党小派别被称为“太子派”，当时与蒋介石持不合作态度。何香凝虽参与南京国民政府工作，但保持了民主主义立场。1931年11月，国民党举行“四大”。蔡元培向大会提出了一项临时动议，提出“国难正急，中央亟应延揽人才，于中央执行委员会领导之下，组织一国难会议，以期集思广益，共济时艰。”“四大”决议：“原则通过，交第四届中央执行委员会筹划办理。”同年12月，国民党召开四届一中全会，一部分中央委员在会上提出了提前结束训政（按照国民党中央原先的决议，训政应结束于1935年），筹备制宪。这方面的提案有：1.孙科等提出召开国民代表会，由各省职业团体推出10名代表组成，为全国民意代表机关，凡内政、外交等重要事项，须经其同意，并由该会选举产生立法委员、监察委员和筹备立宪。2.何香凝提出，政治公开，由人民组织监政委员会，行使三民主义中民权主义原则。3.王法勤提出，举行国民救国会议。4.李烈钧、张知本等提出，于6个月内召开国民大会筹备委员会，这一机构成立后，应在1年内开国民大会决定国是。此外，冯玉祥等亦提出了有关提案。四届一中全会主席团将以上提案合并，整理归纳为两条原则：1.召开国难会议，讨论御祸、救灾、绥靖各事宜；2.国民救国会议之召集，交由国民党中央会筹议办理。经主席团如此一“归纳”，结束训政进入宪政的重要内容不见了，国难会议已被定下了调子，即只许讨论“御祸、救灾、绥靖（即围剿根据地）”，不能谈宪政。四届一中全会根据主席团安排，通过了上述两项决议。这便是国难会议的由来。

1932年3月17日，国民政府公布了《国难会议组织大纲》，全文共8条。首先标榜举行国难会议的目的是“为集中全国意志共订救国大计”。其次规定了“国难会议会员由国民政府就全国各界富有学识经验资望之人士聘任之”。就这一点，说明国难会议的性质是少数名流参加的咨询会议。国难会议的会期定为5天。会议设主席团3—5人，由会员推定之。会议秘书处正副主任由行政院呈请国民政府特派。接着，国民政府又公布了《国难会议议事规则》，共4章28条。第4条规定，国民党中央执行委员、监察委员、国民政府五院院长及所属各部委之部长与委员长均得出席。第21条为：本会议设置下列各审查委员会：一、御侮；二、救灾；三、绥靖。这一条的用意就是为将会议议程牢牢圈定在指定的三项内容的范围以内，绝不接受其他提案。

最初，国民政府决定国难会议于1932年2月1日在南京召开，后因上海发生“一·二八”事变，行政院要求延期。南京当局又决定4月1日在“行都”洛阳举行仍因时局混乱再次延期至7日才正式开幕。国民政府公布的国难会议会员名单共319人（不包括可以出席的国民党党政要员）。但当天出席会议的仅151人，不及总数之半，如是民意机关，不到法定人数不能开会。因国难会议为咨询会议，无须作出法定人数的规定，故出席人数虽少，会议照样举行。到会人数很少的原因，是许多人对于将会议内容限制在“御祸、救灾、绥靖”三项，不许谈论宪政，均表不满，因而拒绝赴会。在上海的张耀曾、黄炎培、史量才、左舜生、陈启天、李璜、沈钧儒、王造时、章士钊、冯自由等62人致电国难会议：“政府既已严定限制，则此实施宪政之案谅无提出会议余地，思维再四，与其徒劳往返、无补艰危，不如谢绝往返，稍明素志。”北京、天津亦有不少人因同样原因虽接到聘任而不到会，为此国难会议秘书处曾致电当地政府催请国难会议会员到会，并无结果。

国难会议的组织机构是：设主席团，推王晓籁、高一涵、刘衡静、童冠贤、臧启芳担任。行政院长汪精卫提名章嘉呼图克图为名誉主席，获得会议通过。会议成立了三个委员会：御侮审查委员会，21人，陶希圣为召集人；救灾审查委员会，15人，杨端六为召集人；绥靖审查委员会，9人，李根源为召集人。

如前所述，南京当局强行将会议内容限制在指定的三项内容范围以内。但到会者不顾禁令，纷纷提出了有关政治制度的提案，主要有：杨端六提出，钱端升、高一涵、陶孟和等14人连署，主张召开国民大会制定宪法，在国民大会未召集前，可设立中央民意机关，定名为国民代表会，由各大都市职业代表及各省区地方代表200~300人组成，其中各大都市的代表至少应占半数，国民代表会应于1932年8月1日前成立。褚辅成提出，谢仲复等11人连署，主张顺应民意，迅施宪政，本年5月上旬立法院选出宪法起草委员30人，限两月完成，供国民批评，本年7月内应公布县议会组织法及选举法、省议会组织法及选举法、国民大会组织法及选举法，本年8月进行以上三会议的选举，11月1日召开国民大会决定宪法，1933年1月1日公布宪法，举行全国大选，4月1日，民选政府成立。尤其值得注意的是关于成立国防政府、撤消军事委员会的提案，是由叶夏声提出，李实等10人连署的。提案要求将现政府改组为国防政府，在军事上由国防政府统一指挥国防军队，废除不切实用的军事委员会；在党务上，停止党部最高特权，节减党费；国防政府成立后三月内召集国民大会，现任公务人员及军人不得当选，国民大会行使中央统治权。

如此大批关于政治制度的提案反映了各界人民对国民党训政制度的不满和对民主政治的渴望，只有实行民主才能挽救国难，这是国难会议最集中、最有深远意义的呼声。

按规定，国难会议的会期仅有5天，会议参加者们抓住这不多的机会，在第四天会议上作出了如下决议：

- 一、政府应切实办理地方自治，如期结束训政；
- 二、宪政未实施以前，提请设立民意机关，定名为国民代表会；
- 三、国民代表会有议决下列各事项之权：甲、预决算，乙、国债，丙、

重要条约。

接着，又在第五天会议上作出改革政治制度的决议：

一、国民代表会由各大都市职业团体、海外华侨及各省区地方人民选出之代表 300 人以上组成；

二、国民代表会应于民国 21 年 10 月 10 日前成立，在国民代表会未成立前政府应据上述原则修正国民政府组织法。

应当指出，这些决议在形成过程中，由于受到出席会议的国民党中央党部及国民政府各院、部、会有关人员的诘难、阻滞，并未充分反映前述各项提案的积极内容，但仍不失为在一定程度上表示人民意向的决议。国民党与国民政府如能认真接受并切实施行，中国的民族危机就不会象后来那样愈益深重，中国的面貌本来有可能逐步改观。但南京当局坚持说上述决议不属于国难会议讨论范围，因而拒不接受。国难会议客观上起到了推动各界人民向南京当局要民权、要宪政的舆论热潮。

国难会议结束后的第三天，孙科发表了“抗日救国纲领”，主张“促进宪政，建立真正民主政治”。随后，他又向报界发表谈话，提出从速立宪，并主张立即由立法院起草宪法。当时任行政院长的汪精卫和监察院长于右任等连续于 5 月 3、5、6 日在各报发表讲话，反对放弃一党专政，硬说“无党则无国”，以放弃训政将危害党国为忧。两种声音在报纸上反复驳难，在这过程中，国民政府徘徊于和战之间，而日本侵略势力却伸向热河，危及长城。人民愤慨之余，愈益诽及于党治，国民党内同情人民舆论者亦渐增多，于是有了国民党四届三中全会关于宪法的决议。

就实质而言，孙科主张的结束训政与广大人民的要求民主不同。作为国民党和国民政府领导人之一，他的出发点与着眼点在于如何更好地巩固国民党政权。所以，当汪精卫、于右任激烈反对孙科的结束训政的主张，以为结束训政就是放弃了国民党的政权时，孙科说：“决不能说宪法一宣布，国民党就不能参与政权。到那时候，我相信国民党必能受全国人民的拥戴，国民党政权一定可以更加巩固的。”国民党后来终于同意制宪，正是出于孙科同样的考虑。

## 2. “五五宪草”的产生及其内容

在全国舆论压力下，国民党不得不就抵抗外侮与筹备宪政问题于 1932 年 12 月召开四届三中全会。孙科等在会上提出了《集中国力挽救危亡》的提案，对政治制度的改革有具体的提议。会议就此作出的决议中说：“应于最近期间积极遵行建国大纲所规定之地方自治工作，以积极进行宪政开始之筹备。拟于民国二十四年三月开国民大会，议决宪法，并决定颁布日期。立法院速起草宪法草案，并发表之，以备国民之研讨。”一直紧紧抱住训政体制不放的国民党，在这里总算有了松动的表示。

孙科自从 1932 年 1 月 28 日辞去行政院长职务，当天又被国民党“中政

---

孙科：《抗日救国纲领》，《申报》1932 年 4 月 25 日。

孙科对报界的谈话，《申报》1932 年 4 月 26 日。

于右任：《放弃训政与中国革命之危机》，《中央日报》1932 年 5 月 5 日。

孙科在立法院纪念周的报告，转引自平心《中国民主宪政运动史》第 308 页。

会”选任为立法院院长后，一直拒不就任，院务由副院长覃振代理。四届三中全会采纳了孙科的提案，并饬立法院起草宪法草案，孙科遂于会后到立法院工作。1933年1月组成由40名立法委员参加的宪法起草委员会，孙科任委员长，张知本、吴经熊副之，并聘戴季陶、伍朝枢、王世杰等为顾问。宪法草案的起草过程是：第一步，研究宪法原则，作为起草的指导思想；第二步，由张知本、吴经熊等分别草拟宪法草案初稿，于1933年6月以他们个人名义在报上公开发表，供国人批评；第三步，在孙科主持下，对初稿进行讨论修改，除审察吴经熊、张知本稿以外，兼参考陈肇英、陈长蘅稿，重新拟定宪法草案初稿。3月1日，《中华民国宪法草案初稿》公布，宪法起草委员会至此结束，进入立法院审查阶段。宪法草案的审查过程是：第一步，成立由36名立法委员参加的“宪法草案初稿审查委员会”，由傅秉常召集；第二步，根据审查委员会研究结果，由傅秉常、吴经熊、梁寒操等7人作修正，成为《中华民国宪法草案初稿审查修正案》并在报上公布；第三步，从1934年9月1日起，召开立法院全体会议，审议宪法草案修正稿。10月16日，立法院全体会议三读通过，送国民党中央常委会。至此，宪法进入国民党中央审查阶段。国民党中央对宪法草案进行了“马拉松式”的漫长的审查过程，在1934年12月四届五中全会后，又经过1935年11月四届六中全会的审查。六中全会决定将宪法初稿送国民党“五大”审查，由第五届中央执委会“为较长时间之精密讨论”。“五大”决议接受宪法草案，但应由中央执委会根据大会通过的各项提案再作修正。五届一中全会再次讨论宪法草案后，决定成立19人组成的宪法草案审议委员会，以叶楚傖、李文范两人为召集人，拟定修正案后，由国民党中央常委会发交立法院议决公布。国民党中央的审查自1934年10月至1936年初，经过四届五中、四届六中、五大、五届一中共四次会议，其中夹有国民党中央常委会的频繁审查和立法院两次奉命修改，直到1936年5月1日，宪法草案才在立法院完成立法手续，全体通过。5月5日，宪法草案公布，习称“五五宪草”。

如此繁琐地叙述宪草的产生过程，不是为了表明国民党对宪草的郑重，而是反映了他们对于结束训政何等忧心忡忡，如何小心翼翼地研究每一个字眼，唯恐不慎漏下一点民主权利落到人民手中。漫长的起草与审议过程使他们将岁月从1933年拖延到1936年，而此时，“寇益深矣”，日本已完成了包围北平的军事部署，变华北为第二个“满洲”的计划正在推进。回顾在洛阳国难会议上，与会者提出两个月完成宪法草案的起草，当年召开国民大会并通过宪法的急切要求和紧迫日程，与国民党当局的迂缓、延宕、拖沓，形成了何等强烈的反差。国民党的真正意图，正是尽可能地拖延训政的寿命，以便他们剿灭共产党和工农红军，免除对国民党统治的威胁。

“五五宪草”是国民党一手包办的宪法草案，在制定过程中虽曾两次在报上公布草稿，名为征集意见，实际上不容普通百姓置喙。它是为巩固以国民党为代表的地主买办阶级专政的政权而制订的。它的基本制度是确立国民党一党专政和蒋介石个人独裁。下面分别就其主要内容进行剖析。

“五五宪草”确定的中央政制是总统独裁制，这是“五五宪草”的基本特点之一。起先，立法院宪法草案起草委员会所草拟的稿本系仿行内阁制，国家行政权的重心在行政院，对行政院长的任命由总统提名经国民大会同意，立法院对行政院长提出不信任案并经国民大会常设委员会同意时，行政院长即应去职。初稿在交由傅秉常主持的宪法草案初稿审查委员会审查时，

将初稿中“国民政府”一章全删去，将总统地位规定为既是国家元首又是行政首领，总统任命行政院长不必经国民大会同意，行政院长对总统负责而不是对国民大会负责，并删去了初稿中的立法院对行政院长提出不信任案后行政院长应去职的条文。以上内容典型地表明中央政制为总统制，对此，平、津、沪各报均有批评。其后，叶楚傖主持的宪法草案审议委员会又增加了加强，总统地位的条文，如将总统任期由四年增至六年；将“总统依法统率全国陆海空军”中的“依法”两字删去，表明不必另订法律对总统行使这一职权加以制约；增加“总统得召集临时国民大会”、“总统有发布紧急命令及为紧急处分之权”、“总统得召集五院院长会议解决关于两院以上事项，及总统交议事项”等条文，又没有规定总统在行使紧急命令权和紧急处分权时须事先取得议事机构的（如立法院的）同意。上述内容都表明总统在中央政制中处于最高操纵者的地位。连民国时代的法律专家陈茹玄也说：“政府大权可谓已尽量集中，其集权趋势实超过现代任何行总统制之民主国家。”

“五五宪草”关于人民权利的规定继续采用《训政时期约法》的“法律限制主义”。在起草这一部分条文时，起草委员会的两名副主任发生严重分歧。曾参与起草“太原约法”的张知本主张采取“宪法保障主义”，在关于人民居住、身体、言论、出版等自由的条文中，“非依法律不得限制之”的字句最好不用，否则有宪法等于无宪法，会导致产生出无数单行法和特别法，使宪法中的自由流于空谈。吴经熊则持相反意见，主张采取“法律限制主义”，说20世纪各国宪法对人民自由均作限制，现在已是国难当头，对人民权利不可不加以限制，否则，共产党就能利用，发生弊害。吴经熊在评论“太原约法”时，曾赞扬它对人民自由权利的条文，说过这样的话：“太原约法关于人民自由权利义务之规定，乃采宪法直接保障主义，而不许于约法规定外另以法律限制之……这比列国多数宪法规定，非依法律不得侵犯云云，切实得多了。”而当他自己起草宪法时，又将本人曾赞扬过的东西弃去。他认为中国人不是自由太少，而是自由太多，个人自由太多而团体自由太少。争论结果，改写成如下形式：

原条文：人民非依法律不得逮捕、拘禁、审问或处罚。

新条文：人民有身体之自由，非依法律不得逮捕、拘禁、审问或处罚。

原条文：人民之住所非依法律不得侵入、搜索或封锢。

新条文：人民有居住之自由，其居住处所非依法律不得侵入、搜索或封锢。

原条文：人民之通信秘密非依法律不得限制之。

新条文：人民有秘密通信之自由，非依法律不得限制之。

其他关于结社、集会、言论、出版等自由均照此写法。基本上仍是吴经熊的主张。经过这场争论后，张知本辞去副主任职务，离开了宪法起草委员会。其实，就政治立场上说，张知本并不属于“人民宪法派”，他只是站在美国宪法学派的立场上作如此争辩的。他推崇美国宪法，认为美国宪法中并无“非依法律”等字样，美国刑法还是照样实行。

---

北平《京报》1934年8月5日社论，天津《益世报》1934年7月11日，《大公报》7月12日，上海《晨报》1934年8月1日评论，《国闻周报》1934年7月16日一周简评。

陈茹玄：《增订中国宪法史》第233页。

《宪法起草委员会第五次会议速记录》。

“五五宪草”拒绝了限制现役军人当选总统的主张，为蒋介石当总统作好铺垫。初稿中原来有“现役军人不得当选总统”一条，有人提出反对，认为制宪断不能对军人抱成见，剥夺他的被选举权，如果军人不好，国民大会自然不会选他，在宪法上写明这种剥夺公权的规定，是说不过去的。另有人反驳，认为中国现在仍是军人势力时期，只要一提到军人，会有点害怕，而且大家都觉得军人专政没有什么好结果，并不是说军人都犯了罪，要剥夺他的公权，只是说不应当拿枪杆子来抢总统的地位。争论后形成了一个折衷方案，将“现役军人不得当选总统”改为“军人非解职后不得任总统”，意即现役军人可以参加总统竞选，就任总统职务前必须退职。比起西方有些国家“军人非退职三年不得任总统”的规定来是宽松了许多。但立法院将草案送往国民党中央审查时，这一条仍被删去。

“五五宪草”用根本法的形式维护四大家族官僚集团的利益。在国民经济一章中，以“国家”为幌子实施经济垄断。如第121条规定“国家对私人财物及私营业，认为有妨害国民生计之均衡发展时，得依法律节制之”。这里的规定极其宽泛，不但针对一切私营企业与事业单位，还包括私人“财富”，四大家族均可用“妨害国民生计之均衡发展”为借口，予以“节制”，只许四大家族经营，不许与四大家族无瓜葛的私人经营。又第123条规定：“公用事业及其他有独占性企业，以国家公营为原则”；第118条：“附着于土地之矿及经济上可供公众利用之自然力，属于国家所有，不因人民取得土地所有权而受影响。”这里说的“国家公营”、“国家所有”的国家两字，均应换成“四大家族”四字才符合事物的本质。

### 3. 国民大会的筹备及中止

“五五宪草”公布后，召开国民大会的其他准备工作主要是制定国民大会组织法、国民大会代表选举法，并实施选举。

1936年5月14日，国民政府公布了《国民大会组织法》及《国民大会代表选举法》。7月1日，又公布了《国民大会代表选举法施行细则》。依照上述法律，国民大会代表分为两种，一为当选代表，即依选举法规定所选出的代表；二为当然代表，依《国民大会组织法》第三条规定，国民党中央执行委员和监察委员为当然代表。此外，规定以下五种人得列席国民大会：一、国民党中央候补执行委员与候补监察委员；二、国民政府主席；三、国民政府委员；四、国民政府各院、部、会之长官；五、国民大会主席团特许之人员。

国民党在分配国大代表名额时，常因分配不均而争吵。因而在1937年2月的国民党五届三中全会上，刘纪文等6人和潘公展等9人便分别提出修改国民大会组织法和选举法，重新确定候选人名额。会议决定授权常务委员会于会后组织修改。同年4月，立法院根据国民党中常会决定的修改原则，对两法进行了修改。其中涉及代表名额的内容是：

原规定国民党中央执行委员、监察委员为当然代表，后改为国民党中央候补执行委员、候补监察委员亦为当然代表；

原规定国大代表总名额为1200名；（不包括当然代表），后增设了由国



民政府指定者 240 名，而使总名额增加到 1440 名。下面是 1440 名代表的分配方法：

- 一、依区域选举方法选出者 665 名。
- 二、依职业选举方法选出者 380 名。其中农会 110，工会 108，商会 104，自由职业团体 58。
- 三、依特种选举法选出者 155 名。其中辽、吉、黑、热四省选出者 45，蒙古 24，西藏 16，华侨 40，军队 30。
- 四、国民政府指定代表 240 名。

其他重要修改有：

国民大会职权，原规定为“制定宪法，及行使宪法所赋予的职权”，改为“制定宪法，并决定施行日期”，删去了“行使宪法所赋予的职权”字样，表明它仅是制宪国大，而非行宪国大；同时也表明现在所产生的关于国民大会的法律，包括组织法、选举法等，均只限于制宪的国民大会。

国民大会代表的保障条款，原来规定是“代表在会期中，除现行犯外，非经国民大会之许可，不得逮捕和拘禁”，修改时删去了“非经国民大会许可”一句。修改前后的内容有很大不同。有这一句，意味着除现行犯外，其他犯罪行为，只要经国民大会许可，也可以逮捕或拘禁。修改以后，把在会期内可以逮捕或拘禁的对象限制为只有现行犯一种。

对国大代表选举办法的修改，主要是取消了国民政府对区域代表和职业代表初选当选者的圈定权，增加了选举的自由度。原选举法规定，选举按所划分的选举区进行，每一选举区包括若干县。先由选举区内各县的乡、镇长联合推出候选人，其名额为本区应出国大代表名额的 10 倍。名单汇总到省政府。省政府得签注意见，呈报国民政府，由国民政府就中圈定三倍于各该区应出代表之名额为候选人。修改后的规定为，乡、镇长联合推出十倍于该区代表名额之候选人后，即可进行竞选，而不必呈报国民政府圈定后始得选举。

以下分述职业团体、东北四省、蒙古、华侨、军队的选举办法（均按修正后的办法）。

工会、农会、商会三种职业团体的选举，以省为单位，由各该团体执行机关的成员推选候选人，其名额为各该团体应出名额之三倍。然后由各该团体有选举权的会员进行选举。自由职业团体（律师、会计师、医药师、新闻记者、工程师及教育会、大学）的选举以全国范围进行，其名额不分至省市。候选人产生方法与工、农、商三会相同。

辽宁、吉林、黑龙江、热河四省因已沦陷于日本军队，其选举列为特种选举，不分区域与职业，分配名额为：辽宁 14 名，吉林 13 名（其中包括东省特别区 2 名），黑龙江 9 名，热河 9 名。它们的候选人均由国民政府指定，数额为各该省应出代表名额之三倍。该四省公民分居在其他省内，凡有户籍册可作依据者，得依法选举，可向所在省领取由全国选举总事务所印发的选举证，然后在所指定场所投票。此项选举应另备票柜，解送至首都由内政部长任选举总监督，进行开票。

蒙古、西藏之选举，其候选人的产生方法，视当地具体情况，有的由当地推选，有的由国民政府指定。何地可以推选，何地应予指定，均在选举法中作了刚性规定。

华侨聚居的国家或地区，分别规定了国大代表的名额。候选人的产生方法，比照关于职业团体的规定。

军队代表的候选人，由陆军每师（独立旅）、海军每舰队、陆战队、空军、军事教育机关各按规定名额由这些单位的最高长官办理推选事宜。候选人选定后，应送军事委员会签注意见，汇送选举总事务所复核，转呈国民政府就中指定 90 名为候选人，进行选举。

综上所述，《国民大会组织法》和《国民大会代表选举法》的修改，涉及许多重要内容。修改后的两法，于 1937 年 5 月 21 日由国民政府公布。国民党当局为什么在这时要对两法作如此重大修正，陈茹玄在其著作中说：“是政治问题而非法律问题”，是说得对的。由于当时已处于卢沟桥事变前夕，华北局势日益险恶，国共两党正就合作抗日问题于 1937 年 2 月在西安、3 月在杭州、5 月在洛阳进行谈判，全国舆论对国内各种力量的联合，反应十分强烈。中国共产党提出的谈判方案中要求国民党方面作出五项保证，其中第三项是：修改国民大会组织法及选举法，使各党派、各民众团体、各职业团体、各武装部队均能参加（包含共产党代表的参加在内），以制定真正的民主的宪法。在这同时，资产阶级的喉舌也一再主张国民党应当开明与民主，“以维系全国的向心力”，“国民党更开明地走向民主之路，在一个比较民主的政治局面下，可望团结全国力量，以担当建国的责任。”这种形势迫使国民党不能不在一党包办的国民大会中稍稍留出一点余地，政治上有少许松动。这便是它修改国民大会组织法和选举法的缘由。尽管如此，国民大会作为国民党政治工具的基本性质，始终没有变化。原定 1936 年 11 月 12 日召开国民大会，后因故一延再延，竟拖了十年之久（本书将另作交代）。

---

参见李志良：《抗日民族统一战线的形成及其特点》。

胡适：《新年的几个期望》，1937 年 1 月 3 日《大公报》。

王芸生：《公开一封信》，《国闻周报》卷 14，第 4 期。

## 第八章 五院制度详述

### 第一节 国民政府组织法变化概况

自 1928 年 10 月公布第一份五院制的国民政府组织法起，至 1948 年 5 月国民政府结束止，国民政府组织法先后修改过 13 次，详列如下：

1930 年 11 月 24 日、1931 年 6 月 15 日、1931 年 12 月 30 日、1932 年 3 月 15 日、1932 年 12 月 26 日、1934 年 10 月 17 日、1934 年 12 月 12 日、1943 年 5 月 29 日、1943 年 9 月 15 日、1944 年 9 月 15 日、1946 年 4 月 1 日、1947 年 4 月 17 日、1947 年 4 月 21 日。

在上述修改过程中，有的是重大修订，有的是结构性改动。特别重大的修订是下述几次：

1930 年 11 月 24 日和 1931 年 6 月 15 日的修正，是同一目的下的两次连续的修订。主要特点是扩大国民政府主席职权。这时谭延闿已死，蒋介石以国民政府主席兼行政院长。为适应蒋介石集权需要所进行的修订，突出之点是取消了国民政府的合议制，而成为国民政府主席专任制，表现在：删去了“以国务会议处理国务”一条，意味着国民政府主席及国民政府委员不再以“国务会议”的合议形式处理国务；将原来的公布法律、发布命令，经国务会议议决，由国民政府主席署名的规定，删去了“经国务会议议决”字样，表明国民政府主席可不必得到国民政府多数委员的议决而公布法律与发布命令。国民政府主席任免五院正副院长的权限亦增大，原规定五院院长由国民党中央执行委员会选任，现改为由国民政府主席提名，请国民政府依法任免。国民政府委员人数由原先的 12~16 人（包含五院正副院长）增至 16~32 人（不包括五院正副院长）。委员人数大幅度增加，委员会议权力却大大缩小，政府委员实际上成为徒有虚名而无实权的职位，权力集于主席一身。

1931 年 12 月 30 日的修正，走了与前两次修正恰恰相反的道路，国民政府主席职权大大削弱。这次修改是在下述背景下发生的：

“九一八”事变后，蒋介石内外交困，在各方压力下被迫于 1931 年 12 月 15 日经中常会临时会议同意，辞去国民政府主席、行政院长及海陆空军总司令本兼各职。中常会推林森代理国民政府主席，陈铭枢代理行政院长。在这一背景下，国民党政治制度发生重大变化。广东方面（以胡汉民、孙科等人为代表）决意趁此时机提议修改国民政府组织法，改变国民政府主席大权独揽的状况。当月 22 日，国民党四届一中全会在南京召开，蒋介石在出席开幕式后，即于当天返原籍浙江奉化。一中全会正式选举林森为政府主席，孙科为行政院长，并通过了《关于中央政制改革案》，决议如下：

- 一、国民政府主席为中华民国元首，对内对外代表国家，但不负实际政治责任，并不兼其他官职，任期二年，得连任一次，但至宪法颁布时，应依宪法改选之。
- 二、国民政府委员会设委员若干人。
- 三、在宪法未颁布以前，行政、立法、司法、监察、考试各院各自对中央执行委员会负其责任。
- 四、行政院长负实际行政责任。
- 五、司法行政改隶行政院，设部管理。
- 六、国府主席及委员，五院院长，由中央执行委员会选任之。

从此，在林森担任主席的整个期间，仅是一个虚尊的政府元首，政务实权在行政院。蒋介石复职后曾长期担任这个院的院长。

1943年9月15日的修正，发生在林森因车祸致死以后，蒋介石再次担任国民政府主席兼行政院长，修正的要点是使国民政府主席重新成为具有实权的政府元首。删去了主席不负实际政治责任、主席不得兼任其他官职等条文，规定主席兼陆海空军大元帅，主席对国民党中央执行委员会负责，五院院长对主席负责。主席任期的修改意味着在行宪前他将是长期主席。经这次修改，政府体制大体上恢复到1931年12月以前。

1947年4月17日的修正，是由于国内外形势所迫，国民党不得不宣布改一党政府为所谓的“多党政府”。修正的要点是扩大国民政府委员会成员人数，在行政院设立主管部、会的与不管部、会的政务委员，以笼络非国民党人士进入政府。

虽然国民政府组织法经常修正，但五院的基本制度仍有主干可寻。下文将分别就国民政府委员会及五院制度作进一步介绍与分析。

## 第二节 国民政府委员会与主席

### 1. 国民政府委员会

国民政府委员由国民党中央执行委员会选任，其人数在历次国民政府组织法中均有具体的规定，实际选出的人数并不达最高限额，如1931年12月的组织法规定为24—36人，而四届一中全会所选任者为33人。1943年9月蒋介石任政府主席后，国民政府委员会随之进行改组，同月的国民党中央五届一中全会所选任的国民政府委员仅9人，其后，又陆续增加18人，而组织法规定的最高额为36人。

国民政府委员与五院院长的关系，在林森担任政府主席期间（1931年12月至1943年8月），五院正副院长及各部、会长官均不得兼任国民政府委员，以致国民政府委员均是不在位、不拥有实权的闲官，委员会不能解决任何实际政务。除上述时间以外，即在蒋介石担任政府主席期间（1928年10月至1931年12月，1943年9月至1948年5月）则规定五院正副院长为国民政府委员会当然委员，如失去五院正副院长职位，亦同时失去国民政府委员职位。

国民政府委员会的职权，有字面上的权力和实际权力的区别，字面上的权力又有蒋介石当主席和林森当主席两个不同时期的区别。先就字面上而言，国民政府标榜合议制，“国民政府以国务会议处理国务”，“国务会议由国民政府委员组织之”。国民政府委员会俨然是最高国务机关。在政府主席由蒋介石换成林森后，职权便大大缩小，国民政府委员会仅能“议决院与院间不能解决之事项”，其余职权（如议决大政方针，解决国家财政等）都转移至以蒋介石为院长的行政院，行政院会议改称国务会议。由于已经规定五院正副院长不得兼任国民政府委员，故国民政府委员便连这剩下的一条职权（议决院与院间不能解决之事项）也无法真正行使。抗日战争胜利后，国民党于1946、1947年修正国民政府组织法时特意列出国民政府委员会的多项职权，包括立法原则、施政方针、军政大计、财政计划及预算、各部会长官及不管部会的政务委员之任免暨立法委员监察委员之任用、院与院间不能解决事项等，国民政府委员会在字面上又恢复243成为最高国务机关。就实际上而言，上述20年间所作的修改，无论国民政府委员会职权是扩大还是缩小，均毫无意义，扩大职权的修改不过是要弄“合议制”的把戏以愚弄人民，缩小职权的修改倒是比较接近实际，因为无论在何种修改的情况下，国民政府的实际职权从来都是在国民政府主席蒋介石或行政院长蒋介石或既是国民政府主席又兼行政院长的蒋介石手中。就连国民党政府钦定的大学教科书中也说“实际则二十年（即1931年）12月以前及三十二年（即1943年）9月以后，国府主席支配一切；其间则行政院长负实际责任，二者均能实际控制国民政府，故委员会的效用殊属微小”，貌似合议制而“绝非合议制”。

在实行五院制以前，历届国民政府委员会均产生常务委员。1928年10月采用五院制以后，未采纳胡汉民、孙科的提议，废除了常务委员，由此突出了国民政府主席的地位。

### 2. 国民政府主席

国民政府主席的职权除了前面在评论国民政府委员会职权时已经涉及到了的以外，还有以下各点值得注意。一是兼任其他官职问题，在各国政治制度中，通常都规定国家元首有指挥全国军队的权力，但是，在国民政府组织法中，只是在蒋介石任国民政府主席的时候才有此规定（“兼任中华民国陆海空军总司令”、“兼任中华民国陆海空军大元帅”），而在林森任国民政府主席时，却规定为“国民政府主席不得兼任其他官职”。问题不仅在于林森能不能统率军队，还在于象这样公然对政府领袖作出“不得”什么什么的规定而完全不顾及他的尊严，这在各国的宪法和组织法中都是罕见的。在国际上，如要对国家与政府领袖作出某种限制，为了他的体面，通常采取正面表述方式。二是主席任期的问题，蒋介石组成五院政府并自任主席时，组织法中未对任期作出限制。在林森当主席的前夕，国民政府组织法所作的修正规定，主席的任期为两年，可以连任一次。1933年12月林森任满时，国民党中央决定其连任，按理应于1935年12月期满卸任。后来由于国民党打算在1936年11月12日召开国民大会，乃于林森第二次任期届满之前所召开的国民党五届一中全会上议决“本届国府主席任期延至国民大会后总统就职之日”。又因国民大会一拖再拖，林森的任期也便一延再延，直至去世。蒋介石继任国民政府主席后，在国民政府组织法中修改为“国民政府主席任期三年，连选得连任”，未作连任几次的限制。1946年9月，蒋的第一届任期届满，10月10日，国民党中央常会决议，因国民大会召开在即，蒋的任期延至宪法实施后依法当选之总统就职之日止，于是蒋介石的政府主席一直当到1948年5月20日他就任中华民国总统之日。

### 第三节 行政院与行政制度

#### 1. 国民政府基本行政制度

行政院为国民政府最高行政机关。它在国家行政生活中的地位，常与国民政府主席的地位呈此消彼长或此长彼消之势。即当国民政府主席权重时，行政院权便轻；反之，当国民政府主席处于虚尊地位时，政务的决定权便向行政院倾斜，这时的行政院长近乎责任内阁首相。纵观五院制国民政府存在的20年间（1928~1948），行政院在大多数年代中均在蒋介石或他的政治连襟孔祥熙、宋子文手中，时间长达13年。

行政院的重要行政决定，由行政院会议（1930年改称国务会议）作出。行政院会议由行政院正副院长、各部部长、各委员会委员长组成，会议以院长为主席。下列事项应经行政院会议议决：提出于立法院之法律案、预算案、大赦案、宣战案、媾和案、条约案及其他重要国际事项；荐任以上行政、司法官吏之任免，陆海空军少尉以上军官的军阶与少校以上军官的职务的决定；行政院各部各委员会之间不能解决的事项；其他依法律或行政院长认为应付行政院会议议决事项。

行政院命令的发布继续实行副署制。未经副署者不发生效力。副署的办法是凡关于一般行政者，须经全体部长的副署；关于局部行政者，须经各关系部部长副署。

国民政府行政制度采取行政与立法交叉负责的办法。即凡行政法律、外交条约、国家预算及全国大赦等重大行政事项，在经行政院会议议决后，须经立法院全体会议同意始得执行；另一方面，在立法院举行全体会议时，行政院各部部长各委员会委员长视必要得列席会议并有发言权。

#### 2. 行政院的组织机构

行政院设院长副院长各一人，由国民党中央执行委员会选任（有时直接选任，有时则由国民政府主席提名，请国民党中央执行委员会选任，在实际操作上，还经过“中政会”的议决）。

行政院下设部、委员会、署等机构，分掌各种行政事务，这三种机构虽常列作同一层次，但行使职权的范围与方法则有所不同。

“部”是国民政府日常行政的主管机关，行政院设若干部掌理行政之职权。据国民政府公布的组织法，各部对地方最高行政长官执行本部主管事务有指示与监督之权，并得依据法律发布“部令”。每部设部长1人，政务次长与常务次长各1人。南京国民政府行政院在不同的时期中所设部的数目不一，在1928年10月建立五院制政府至1937年7月抗日战争发生的9年中，设有内政、外交、军政、海军、财政、实业、农矿、工商、教育、交通、铁道、卫生、司法行政等13个部。在抗战期间根据战时的特殊情况，撤并了实业、农矿、工商、铁道等经济建设机关，新设了兵役、粮食等直接为战争服务的机关。抗战胜利后是行政院机构最庞大的时期，设有内政、外交、国防、财政、经济、教育、交通、农林、社会、粮食、水利、司法行政、地政、卫生等14个部。

“委”亦是直隶于行政院的行政主管机关，国民政府组织法规定“关于

特定之行政事宜，得设委员会掌理之”，可见“委”与“部”的区别之一是：“部”掌理日常行政，“委”掌理特定行政。由于“委”是出于掌理特定行政的需要设立，因之它便不象“部”具有较大稳定性，当某种特定行政的需要消失时，它便随之被撤消。国民政府行政院在20年间先后共建立过三四十个“委”，其中除个别（如蒙藏委员会、华侨委员会）长时间存在以外，绝大部分委员会只存在于一个特定需要的短时期中。从五院制政府成立至抗日战争爆发的9年间，行政院设有蒙藏、侨务、赈灾、经济、建设、财政、华北战区经济、淞沪战区善后筹备、伦敦购料、中英庚款、中意庚款、中比庚款等12个委员会。抗日战争期间设有蒙藏、侨务、赈务、全国水利、中央图书杂志审查、重庆陪都建设计划、县政计划、伦敦购料、战时公债劝募、水陆运输等10个委员会。抗日战争胜利后，设有蒙藏、侨务、绥靖区政务、全国经济、赔偿、物资供应、善后事业保管等7个委员会。“委”与“部”的另一不同处是“部”就其主管事务对地方最高行政长官进行指导与监督，“委”无此种职责，但可以就自己的主管事务对其他“部”和地方行政当局进行协调。“委”的机构形式是设立委员长和副委员长各1人和委员若干人，定期召集委员会议，会议内容如与各“院”、“部”、“委”有关，上述单位均得派员列席。“部”与“委”的最后一个区别是“部”一般在地方政府中有下伸机构或与其主管事务相对应的机构彼此发生纵的关系（如内政部之与省民政厅，财政部之与省财政厅），“委”则一般无此类纵的关系部门。

“署”在国民政府行政机构中有较大随意性，它有时与“部”、“委”同级，直隶于行政院，署长与部长、委员长一样亦为特任官，有时则隶属于“部”，仅与“司”同级。如主管全国卫生行政的机关在1928年4月是卫生司，隶属于内政部，同年10月升为卫生部，隶行政院，1931年4月降为卫生署，隶内政部，1935年6月卫生署又直隶行政院，成为“部”级机构，1947年改为卫生部。主管全国土地行政的机关亦经历了地政司—地政署—地政部的演变过程。“署”的地位的升降主要决定于这一项行政事务在当时环境下的繁要程度。“署”不能发布命令，即使在它与“部”、“委”同级时亦如此。

下面分述行政院所属主要机构的组织建置情况及各自职权：

内政部管理全国内务行政。在行政院所辖各部序列中，内务部位列第一。其职权范围较广。民政方面，包括地方行政、地方区划、户籍、民意机构选举、地方自治、赈济、国籍等；警政方面包括警察制度、警察官吏任免、警察机构管理、征兵、地方自卫、出版物登记及著作权等等；地政方面包括地政机构及人员、土地登记及测量、土地使用、土地税率、地价、土地征收、都市建筑、移民实边等；礼俗方面包括礼制与乐典、改良风俗、名胜古迹文物管理、宗教事务等。

外交部管理国际交涉及关于在外侨民、居留外人、中外商业一切事务。设国际司掌管通商交涉、国际公约、领事官职务及管辖区域、国籍交涉、外国人之出入境管理、国际赛事等；亚洲司掌理亚洲及苏联之外交；欧美司负责欧、美、澳、非各国之外交；情报司掌情报搜集、宣传外交策略、撰译中外新闻稿件及接洽新闻记者等。1935年5月，行政院向国内某些外交上的微妙地区派驻外交特派员，归外交部领导，先后派出驻冀察特派员（北平）、驻粤桂特派员（广州）、驻川康特派员（重庆）、驻云南特派员（昆明），并设立特派员办事处。



财政部掌理全国财政事务。设关务署负责关税税则、关税政策、关务法规、进出口减免税审核、关卡设置等；税务署掌全国各种货物税与印花税之管理、税率研究及审订、税务行政监督、税务法规拟订等；盐政司掌盐务计划、制盐许可、产盐调节、盐税税率与收支、税警编制审核、其他盐政；赋税司掌理不属于以上关务、税务、盐务机关主管的其它国税的研究、国有财产的管理、地方赋税制度的改进、地方财政收支的监督等；公债司掌中央公债之募集与偿还、公债法规之拟订与解释、政府股票在市场买卖之监督、地方公债的审核监督与调查等；国库司掌理国库事务，以及国有财产收支的考核等；钱币司负责发行纸币的审核监督、币制的规划整理、银行业储蓄业信托业保险业交易所等的监督及取缔、国内外金融的调节等。

实业部系 1931 年 1 月由工商部、农矿部合并而成，管理全国工业、农业、商业、林业、矿业、渔业、牧业等项实业的行政事务，并设立相应各司。工业司掌理国营工业的筹设管理、民营工业的奖励保护监督改良推广、工业专利、工厂及工业技师登记考核、度量衡之制造检定等。商业司掌理国营商业的设计管理、民营商业的奖励保护监督改良、商品检验、商品登记、交易所保险公司及特种营业之登记监督、关于国际汇兑国际贸易及商埠商港之经营等。渔牧司掌渔牧保护监督、畜产水产改良、兽疫调查及防除、渔税之拟定等。矿业司掌理国营矿业之筹设管理、矿业登记保护监督、矿权之特许撤销、矿业税之拟定征收、地质调查、矿务警察等。劳工司掌理劳工团体之监督、劳工生活、工矿卫生设备、工人失业及伤害之救济、劳动保险之促进、工人与雇主纠纷之调解、国际劳工等。合作司掌理合作社监督、合作事业计划指导监督、合作人才与资金等。此外，实业部为明瞭国际贸易状况，得设商务官于本国驻外使馆或其他重要商埠。商务官分商务参事、商务秘书、商务专员三种，承实业部长之命兼受驻在地的中国大使指挥监督。

教育部管理全国学术及教育行政事务。设高教司掌理大学教育、专门教育、国外留学事项、学位授予、各种学术机构的指导等；普通教育司分管中等教育、小学教育、幼稚教育、师范教育、职业教育、地方教育机关的设置等；社会教育司负责民众教育、低能及伤残者的教育、美化教育、公共体育、图书与文献保存等；蒙藏教育司掌理蒙藏地方教育之调查与教育事业之兴办等。此外，还设立有大学委员会与华侨教育设计委员会。

交通部管理经营全国电政、邮政、船政，并监督民营交通。设电政司管理全国电报电话，监督民营电气交通事业；邮政司管理经营国营邮政航空、监督民营航空承运邮件、监督考核全国邮政、监督邮政储蓄及汇兑；航政司管理航路及航行标识、管理经营国营航业、监督民营航业、计划筑港及疏通航路、船舶的发照登记。

铁道部规划、建设、管理全国国有铁道、国道，及监督省有、民有铁道。设业务司掌理铁道营业之监督管理及发展改良、铁道运输之整理及机车车辆调度、铁道运价之规定、铁道警卫之编练指挥、国际铁道事项、国道事项。

军政部的隶属系统与上述各部不同，它既是行政院的下属单位，在恢复设立国民政府军事委员会的时期中，军政部又兼受军事委员会的领导。按照 1928 年 11 月 21 日公布的军政部组织法，军政部设陆军署、海军署、航空署、军需署、兵工署、审查处等机构。1929 年 4 月，海军署改为海军部，直属行政院。1933 年 11 月，航空署改隶军事委员会，军政部便成为专管陆军行政的机关，掌理军衡、军务、军械、交通、军医、军法、军需、营房、兵工等

事项。

司法行政部管理全国司法行政事务，其隶属关系迭经变化。1928年10月属于司法院，1931年12月的国民政府组织法中改隶行政院，1934年9月修改国民政府组织法仍隶归司法院，1942年12月国民党五届十中决议再次隶属行政院。

这种反反复复的改变，反映了国民党内对于行政权及司法权的不同解释。认为司法即审判的，便主张司法行政这一不属于审判的机构应从司法院脱离，因为司法行政既是行政，便要受到来自其他部门的牵制，便影响了法院的独立性。另一种意见认为司法权首先应完整，不完整的司法权无法独立。司法行政既是关于司法的，自应属于司法院。这种争论直到抗战后期才渐趋统一，从1942年12月起直到国民党成立“行宪”政府，司法行政部一直属于行政院，促成这一结果的外部原因是1942年10月英美宣布放弃在华领事裁判特权，以后其他西方国家亦陆续作同样宣布，这一形势迫使国民党政政府整饬司法行政，以树立现代国家形象，于是确定将司法行政作为国家行政中的一个重要部门，永久隶于行政院。司法部的内部组织为：设民事司掌理民事诉讼审判之行政事项、公证事项、非诉讼事件；刑事司掌理刑事诉讼审判及检察的行政事项，关于特赦、减刑、复权、执行刑罚及缓刑事项，关于国际引渡罪犯事项；监狱司掌理监狱设置管理及废止、犯罪人的感化假释及出狱人保护、犯罪人异同识别；总务司除掌理印信、收发等一般总务外，还负责有关律师事项及关于稽核罚金、赃物与没收等事项。

除各部外，行政院还设立各委员会。

蒙藏委员会掌理关于蒙古、西藏的行政事项及关于蒙古、西藏的各种兴革事项。设立蒙事处分掌关于蒙古事务，藏事处分掌关于西藏事务。设立北平办事处，并规定必要时经国民政府核准，可在蒙、藏或其他地方设办事处。

侨务委员会掌理本国侨民的移殖保育等事务。侨务委员会所掌事项以不与各部、会及驻外使馆职权相抵触者为限。在其主管范围内，对驻外领事得指挥之。

## 第四节 立法院与立法制度

### 1. 国民政府基本立法制度

法，是政治规范，在政治制度中居于重要地位，它是国家与政府政治行为的依据，起着保障统治阶级意志及其利益的作用。政治规范由若干层次构成，包括根本法、法律、条例、章程、规则……等，它们的发生机关、产生程序、施行范围均有不同。南京国民政府曾先后制订了《立法程序法》、《法规制定标准法》、《立法程序纲领》等，对立法的操作作了具体规定。

什么是法？国民党当局规定：凡法律案由立法院三读会之程序通过，经国民政府公布者；或经国民党中央政治会议（中央政治委员会）议决，由国民党中央执行委员会交国民政府公布者，均称为“法”。具体地说，法律包括以下四个方面：一、关于现行法律之变更或废止者；二、现行法律有明文规定应以法律规定者；三、关于国家各机关之组织者；四、关于人民之权利义务者。同时规定，应当以法律规定之事项，不得以条例、章程、规则等规定之。

什么是条例？国民政府为执行法律或基于法律之委任，得制定施行法律之规则，此种规则称为条例。条例可不必经立法院三读通过，但其内容不能违反法律或与法律相抵触。有权制定条例的机关，除国民政府外，还有国民政府所属各院、部、委及各省（市）政府，但必须经国民政府核准。

由于国民党实行“党治”，于是该党权力机关也被赋予了立法权。《立法程序法》规定中央政治会议（中央政治委员会）得议决一切法律，由中央执行委员会交国民政府公布之。在这里，国民政府仅是奉命公布，它如对“中政会”所议决的法律有异议，被允许可以提出要求覆议，但限于一次，而最后是否作出修改，仍决定于“中政会”。上述规定后来虽于1943年6月4日宣布废止，按照新规定，“中政会”只制定法律原则，而不是法律全文，但实际上，由“中政会”议决交国民政府公布的法律依然不少，这是国民党专横的“党治”体制所决定的。国民党人硬说在“党治”时期，国民党中央机关的决议“具有超法律的性质”。

国民党统治时期，各种法规十分杂乱，除了法、条例以外，还有规程、章程、规则、通则、细则、准则、大纲、纲要、标准、办法、须知、注意事项……等等。1943年6月4日修正公布的《法规制定标准法》统一规定国民政府各机关可制定“规程”、“规则”、“细则”、“办法”四种。这四种均属于“命令”的范围。按照各国常规，命令不须经立法机关完成立法程序，但命令不得与法律相抵触，命令不得变更或废止法律。但自从重新设立军事委员会以及后来设立国防最高会议、国防最高委员会后，蒋介石均被赋予“以命令作便宜之处置而不受立法程序限制”的权力，以命令改变或废止法律的事便不少见了。

以上是关于国民党立法制度的总说。下面具体说明立法院的工作制度。

立法院以会议方式进行立法工作，它仿照国会的组织形式在院内设立常设委员会与特别委员会。常设委员会履行经常性立法工作，国民政府历届立法院均设法制、外交、财政、经济、军事5个常设委员会。特别委员会履行特定的立法职权，如1932年设立的宪法起草委员会和1946年设立的宪法委员会，前者为起草宪法而设，后者的任务是修改宪法草案，上述特定任务完

成后委员会即行结束。民法、刑法、商法、土地法等委员会的一度设立亦是此类情形。1947年修正的《立法院组织法》下设委员会增至17个（内政、外交、国防、经济、财政、预算、教育、农林、交通、社会、地政、边政、侨务、民法、刑法、商事法、法制等），基本上与行政院所辖各项国家行政事务丝丝入口，体现了立法院与行政院相互负责的关系。

立法院审议各种提案依照“三读”程序进行，根据1935年5月6日修正公布的《立法院议事规则》，凡法律之议案，须开“三读会”，然后付表决。第一读会朗读议案标题后，提案者说明其旨趣，如委员对议案有疑议，得请提案人解释。第一读会仅就议案作大体讨论，即议决此案是否成立。凡被否定的议案即行作废。但“中政会”提交的议案不得作上述议决。如议决此案成立，即交付专门委员会审查，然后开第二读会，对议案逐条朗读，由委员提出修正意见，会后专人进行文字的整理。第三读会是议决该项提案之可否，讨论中只可作文字的更动，对其内容除了发现它有与其他法律抵触而必须修正以外，不得进行更改。以上是就一般情形而言，“议事规则”还规定立法院长得酌量情形，省略三读会之秩序。出席会议的三分之一以上立法委员连署请求省略三读会秩序时，亦得省略之。

立法院不同于国会，各国国会均采会期制，每年只在宪法规定的季节按照规定的会期举行会议，全年大部分日子里均停会。国民政府立法院采取的是常会制，因为它不是民意监督机关，而是一个“治权机关”，是政府的一个组成部分，它的成员不由人民选举产生而是由政府（实际上是由国民党“中政会”）决定任命。立法院的常会制是规定每星期至少开会一次，其所属各专门委员会则随时召集。

国民政府是一个过渡性质的政府，它的政府制度处于逐渐建立与完备的过程中，因之要了解它的某一制度，得从几种官方文书中加以综合。例如立法院长的职权，在《国民政府组织法》的立法院一章中，只规定两条，即立法委员的提名权和召开立法院会议时担任主席，其实它的职权比这要广泛得多。《立法院组织法》中规定“院长指挥全院院务及其所属机关”，表明他是立法院的长官，有“指挥”之权。该法中又规定“院长维持院内秩序，整理议事程序”，说明他不只是在开会时当个召集人，他可以干涉立法委员的个人活动（以维持秩序为名），还可在“整理议事程序”中做手脚。议事程序从表面上看不过是议案付诸讨论的孰先孰后问题，其实往往影响到议案的成败。在实行政党政治的国家，执政党利用权力变更议事程序而使反对党的议案在国会讨论中失败，这样的事例是随处可见的。前面已提到“三读”时如发现与其他法律相抵触，便应修正内容。立法院长可以利用这一规定，将自己所不支持的议案放到他所支持的议案之后去讨论，从而置前者于失败的境地。立法院长的另一项有力职权既不曾见于《国民政府组织法》，亦未载入《立法院组织法》，而在《立法院议事规则》中见到了。该“规则”第66条规定，已被立法院全体会议否决了的议案，立法院长如不同意否决，可以提请国民党“中政会”议决发交复议，立法院全体会议对此种复议不得再行否决。这表明立法院长个人在得到“中政会”支持后可以推翻立法委员以法定多数所作出的决议。所谓发交复议实际是强行推翻已有决议。

## 2. 立法院的组织机构

立法院是国民政府最高立法机关，这是国民党当局关于立法院地位和性质的一个概括。关于这一重要命题有几点必须指明。首先，立法院虽是立法机关，但它不是民意机关，这是它与一般民主国家不同之处。立法委员不是人民选举产生，而是由立法院长提名经国民政府任命，因之立法委员实际上是官员而不是议员。国民党人也公开声称立法院是议决法律的机关而非西方议会，故立法委员只须人数不多的专家即可。其次，它虽被称作“最高立法机关”，但根据国民党中央政治会议 1928 年 11 月的决议，“关于立法原则，应先经政治会议议决，而法规之条文，则由立法院依据原则起草订定”。说明国民党“中政会”才真正是“最高立法机关”，而立法院仅是把“中政会”决定好的立法原则具体化为法规条文并从形式上完成立法程序而已。立法院全体会议通过了法律后，还要送经国民政府委员会议决。才能公布施行，这是在立法院之上的另一个制约机构。1931 年 12 月修改国民政府组织法，国民政府主席不负实际政治责任后，国民政府委员会不再议决立法院已经通过的法律案，但“中政会”的制约依然存在，尤其是 1933 年 4 月明确规定：“中政会”对立法院会议所作出的决议有异议时，得以决议形式发交立法院修正，立法院必须依照“中政会”的决议对已经通过的了的法律案进行修改，才能获准正式公布施行。可见，“最高”云云，完全是名不副实的。

根据组织法规定，立法院职权为：一、议决法律案；二、议决财政案（包括预算、税收、公债等）；三、同意对外宣战、媾和、缔约或其他重大国际事务；四、向有关部会提出质询，但只限本院议决案的执行情况，但须经本院议决而不是出于少数立法院委员的要求。此外，还有一项对不尽职的监察委员提出质问之权，这项职权未载于国民政府组织法与立法院组织法，而见于《监察院组织法》。但据了解内情者说，自立法院成立以后，从未见立法院行使此项职权。在 1936 年 10 月 30 日修正公布的《监察院组织法》中，立法院此项职权已删除。值得注意的是立法院关于条约案的议决权，后来悄悄地不见了。1933 年 2 月 30 日修正公布的《国民政府组织法》中，规定立法院有议决法律案、预算案、大赦案、宣战案、媾和案及其他重要国际事项之职权，并无“条约案”字样，寓含了国民政府与外国订立的条约不必经立法院通过。这一时期，国民党在外交上屈辱求和，对内则大举“围剿”工农红军。1932 年 5 月国民政府代表与日本签订的“淞沪停战协定”及 1933 年 5 月中国对日本签订的又一卖国条约“塘沽协定”，便均未交给立法院审议而直接由政府制订并实行。不交给立法院审议的原因，据王世杰在《比较宪法》一书中说“大率本于政治委员会的决定”，即“中政会”有权决定是否交给立法院审议。王世杰当时任国民政府教育部长，1945 年后又任外交部长，上述情况无论当时或事后他都会有所了解，因之他的说法应该是可以成立的。

立法委员的人数在刚设立法院的 1928 年组织法中规定为 49 至 99 人，后屡有变化，至 1946 年增至 99~149 人。立法委员的产生方法是由立法院长提请国民政府任命。组织法在这里隐匿了“中政会”参与的环节。“中政会”可以对提出的某人令立法院长另提，各派政治势力事实上亦常向立法院长提出人选意见，但在提名过程中立法院长个人的态度仍具有决定作用，为此在国民党政权内引起了不满。因而 1931 年 12 月的国民政府组织法修改为“委员之半数由法定人民团体选举”，似给立法院增添了一点“民意”色彩，并

规定“其选举法另定之”。但后来这一“选举法”始终未见“另定”，半数立法委员选举制度也流为空文。

立法委员采任期制，每任两年，可以连任，未对连任的次数作出限制。第一届立法委员产生于1928年11月共49人。1930年12月第二届，人数增加到63人。1933年1月任命第三届立法委员，90人。1935年1月任命的86人为第四届。在以上四届中，第一届立法委员中的大多数人在以后三届中继任。进入抗日战争后，立法委员便不再换届，只是由于死亡、另任等原因而新任命了一些人，至抗战胜利时，其总人数为97人。

国民党为确保对立法机构的控制，除操纵立法委员的提名以外，对立法委员人选确定了极狭隘的政治标准。国民党“中政会”决定的立法委员人选标准是：“首重其人在党之历史，以曾为党国效忠，在革命过程中未尝有违背党义言论行动，而对法律、政治、经济有相当之学识经验者”。可见，如非国民党员，且“曾为党国效忠”，即使其“对法律、政治、经济有相当之学识经验”也是绝对不能得到任命的。至于规定立法委员不能兼任其他官职，甚至不能兼任律师，则是为了保证立法委员在履行职权时一心为国民党整体利益着想而不受局部利益或个人私利的影响。

## 第五节 司法院与司法制度

西方国家的“司法”一词常解释为“正义的执行”。在剥削阶级居于统治地位的国家，司法只能是剥削阶级意志的执行。其实，一个国家的司法机关，其基本职能是运用已经产生的法律规范，判定社会冲突中的是非，以维护统治秩序与统治阶级的利益。国民政府司法院在中华民国的地位，便是法律的执行者和解释者，在国民政府组织法中，它是国民政府的最高审判机关。当司法行政部隶属于司法院时，称司法院为最高司法机关。

司法院的主要职权是：一、关于主管事项有向立法院提出议案之权，例如关于全国大赦之提案，经立法院议决后实行；二、关于特赦、减刑及复权事项不须经立法院议决，而由司法院院长提请国民政府主席宣布实行；三、行使统一解释法令及变更判例之权，各院对于一切法令发生疑议或政府机构之间对法令的理解发生争执时，由司法院对法令作统一的最具权威性的解释；四、对政府机构的违法和官吏的渎职实行纠正（前者通过司法院所属的行政法院，后者由它的另一下属机构公务员惩戒委员会执行），这也是维护统治制度的一种方式。

司法院设正副院长各一人，在国民政府组织法中，其产生方法与其他四院正副院长相同。司法院下属的主要机关有三：最高法院、行政法院与公务员惩戒委员会。

最高法院是全国终审机关。南京国民政府于 1932 年公布的《法院组织法》中改变原先的四级三审制，仿法国为三级三审制，规定从 1935 年 7 月 1 日起实行。三级三审即指法院的设立，分为最高法院、高等法院、地方法院三个层次，分别执行初审、再审、终审职权，以此标榜人民有三次上诉权，可堵绝错判的发生。其实根据国民政府《民事诉讼法》与《刑事诉讼法》，三审常形同虚设，人民并不能人人获得三次上诉的权利，例如规定在民事诉讼中，如其诉讼利益不超过 500 元（有的地区规定不超过 300 元）时，二审即为终审。《刑事诉讼法》亦有相似限制，规定某些“科刑甚轻”的刑事案件，经二审判决后，当事人不得再向最高法院上诉。

国民党尽管多年标榜司法独立，但在很长时期内仍继续着中国古代“县太爷审案”的状况，由县长兼为法官。有资料表明，到 1945 年，抗战胜利后，在县设立法院的仅 600 余，尚有 1300 余县未设正式法院。在未设立地方法院的县，以县长兼理司法，另设置承审员协助县长审理案件。这一制度的弊端连国民党当局亦已发见，因而决定设立县司法处，置审判官独立行使审判权，检察事务由县长兼理。此决定于 1936 年公布后，即因抗日战争爆发，未能实行，仍以承审员制度维持，直到 1946 年，全国才基本结束承审员制度，实行半独立的司法处制度，而地方法院制度则由于国民党在内战中失败，迄未曾普遍设立。行政权与司法权合二为一有极大弊端，它不但常因行政官员不精通法律而误审错判，而且当行政官员违法滥权侵犯人民权益时，亦可凭借自己手中的司法权而不被法律追究。司法独立，要求法官在审判中除服从法律外，不受任何其他方面影响，因此禁止法官兼任其他官职；但国民政府的县长兼理司法，则完全违反各国通行的司法独立精神。因此可以说，司法独立原则在国民党统治时期，并未完全实行。

行政法院掌理全国行政诉讼审判事务。从理论上说，行政诉讼是解决官署与人民冲突的方法。即人民认为由于官署违法而侵犯了自己利益时，可通

过行政诉讼以求纠正并获得补偿。但实际上，国民政府对行政诉讼有严格限制，即人民必须先向上级官署提起“诉愿”，诉愿不但有规定的程序，而且有时间为限。上级官署对诉愿作出决定后，如诉愿人不服，可向更上级官署提出“再诉愿”。只有经“再诉愿”而仍不服者，才可以向行政法院提出行政诉讼。可以想见，在国民党统治下，能够经受得住“诉愿”与“再诉愿”煎熬的普通百姓，能有几多？而最终提出行政诉讼，“百姓告官”而获胜的，又有几人？据 1936 年《申报年鉴》记载，行政法院成立 7 年来，共受理行政诉讼案 404 件，其中判决撤销被诉官署原先错误处分的只 43 案，亦即平均每年只有 6 件“冤假错案”得到纠正。在黑暗的旧中国，这一数字实是微乎其微。

特种刑事法庭是审理“反革命”案件的机构。南京国民政府成立后，大事搜捕共产党员和其他革命者，于 1927 年 8 月设立特种刑事临时法庭。特种刑事临时法庭分中央、地方两级。地方特种刑事临时法庭为“反革命”案件的初审机关，中央特种刑事临时法庭为终审机关，各设庭长一人和审判员若干人。各省、市国民党党部有权干预地方特种刑事临时“法庭的审判，干预方法是向中央特种刑事临时法庭提出“非常上诉”。国民党中央党部与国民政府亦得干预中央特种刑事临时法庭的审判，其方法是令其覆审。这种“特刑庭”制度激起社会舆论的攻讦，国民党中央政治会议乃于 1928 年 11 月决定予以裁撤，分别由地方法院和省高等法院对“反革命”案件作初审与复审。以后随着国民党反共内战的加紧进行，国民党当局重又设立特种刑事案件，并订立了更严厉的审判制度，规定特种刑事案件被告人不得要求律师辩护。特种刑事法庭判决后即为终审，立即执行，不得要求上诉。

海上捕获法院是一种特殊的司法机关。适用于在与敌国作战期间，对于商船进行临时检索并对其中的违禁品、违禁人进行拿获和审讯。南京国民政府为此制定《海上捕获条例》，规定设立地方捕获法院与高等捕获法院，前者设于沿海口岸，后者设于中央。捕获法院的司法程序是：由中国军舰的舰长将应予拿捕的船舶，引进至设有地方捕获法院的口岸。地方捕获法院院长指定主任推事对此进行调查，完毕后移送本法院中的检察官，由检察官提出应予释放或拿捕的意见。如应予拿捕，地方捕获法院即通知关系人在 10 天内提出申述书，至期由地方捕获法院开庭审问。判决后，关系人得上诉于高等捕获法院，由高等捕获法院作终审判决。由于中国是一个弱国，《海上捕获条例》与《捕获法院条例》的制定并无太大实际意义。

司法院所属另一重要机构是公务员惩戒委员会，它掌理公务员的惩戒事宜，分为中央公务员惩戒委员会与地方公务员惩戒委员会两个机构。前者掌管全国荐任以上公务员及中央政府各机构委任公务员的惩戒，后者分设在各省及行政院所辖各特别市，负责本省、市内委任公务员的惩戒。中央公务员惩戒委员会成立于 1932 年 5 月，委员长由司法院长居正兼任，设委员 9 至 11 人，简任。地方公务员惩戒委员会在中央公务员惩戒委员会成立后陆续建立，委员长由本省高等法院院长兼任，委员 7 至 9 人，其人选由司法院遴选。

上面说到中央公务员惩戒委员会有权对全国荐任以上公务员实施惩戒，

---

《特种刑事临时法庭组织条例》，国民政府 1927 年 12 月 1 日公布。

《捕获法院条例》，国民政府 1932 年 12 月 15 日公布。



这里所说的其实并非全体荐任以上官员。对于某些高级官员，中央公务员惩戒委员会是无权惩戒的。国民党政府将官吏分为政务官与事务官两类，属于公务员惩戒委员会职权范围的仅为事务官。政务官的惩戒机关则因级别不同分别为国民党中央监察委员会和直属于国民政府主席的政务官惩戒委员会。这些不属于公务员惩戒委员会受理的官员包括国民政府委员、五院正副院长、立法委员、监察委员、各部正副部长、各委员会正副委员长及委员、各省政府主席与委员、各厅厅长、各特别市市长、驻外国大使与公使，以及其他特任特派官，等等。从这一点看，司法院并非如《司法院组织法》所宣称的是“最高”司法机关或“最高”审判机关。

---

《公务员惩戒法》，1933年12月1日修正公布。

《政务官之解释及其惩戒程序》，1932年行政院通飭。

## 第六节 考试院与公务员制度

### 1. 考试院的组织机构

在《国民政府组织法》中称考试院是“国民政府最高考试机关”，这一提法并不是对考试院职责范围的全面概括。“考试”是指官吏的选拔，现代西方政治学的术语是“政治核心的甄补”。中国历史上以科举方法选拔真才，影响了西方，“象英国近来举行文官考试，便是说从中国仿效过去的”。但考试并不是人事行政的全部内容。人事行政还包括任免、考绩、升降、转调、奖惩、俸给等工作，统称为铨叙。国民政府考试院的职权实为考试与铨叙两项，并据此设立考试委员会与铨叙部为考试院的基本机构，因此考试院既是考试机关，也是铨叙机关。

考试院的组织机构由《国民政府组织法》、《考试院组织法》、《考选委员会组织法》、《铨叙部组织法》等法令规定，设正副院长各1人，其产生方法与其他各院相同，已见于国民政府主席职权一节。院长职权为综理全院事务及提名考选委员会委员长、委员、铨叙部部长、次长请求任命。副院长除了院长因故不能执行职务时进行代理以外，无别样职权。

考选委员会是考试院基本机构之一，置正副委员长各1人，委员若干人，掌理各类文官及专门技术人员的考试事项，并聘任专门委员若干人（其人数常是考试委员会委员的几倍），计划一切考选设施，襄理考试事宜。

铨叙部是考试院又一基本机构。置部长1人，政务、常务次长各1人，掌理公务员的登记、任免、审查、奖恤等铨叙事项，并以次长、司长及有关科长组成铨叙审查委员会，掌理公务员成绩审查、任免审查、资格审查、升降转调审查、俸给审查、年金审查、奖恤审查等，以政务次长为铨叙审查委员会主席。

以上两机构为考试院常设机构。此外，每当举行文官考试时，由考选委员会负责成立典试委员会和试务处。高等与普通考试典试委员会委员长分别由国民政府特派或简派，并设典试委员3至21人。下列事项由典试委员会以会议进行议决：考试日程、命题及评阅标准、拟题及阅卷之分配、应考人成绩审查、弥封姓名册之开拆及对号、及格人员榜示等。试务处设处长1人，凡考试在首都举行时，试务处长由考选委员会委员长或副委员长兼任，在各省区举行时，由当地最高行政长官或省政府厅长兼任，试务处掌理考试文书、印信、庶务等工作。查阅国民政府档案，可以看到典试委员会委员长及委员名单，均在考试当天由国民政府公布，其意显然在于防止舞弊。典试法并明确规定，典试委员会与试务处全部人员（包括一般职员），在考试进行时期，应回避一切酬应。考试结束，典试委员会及试务处即行撤销。

### 2. 公务员制度的特质

考试院是公务员制度的主要执行者与监督者。民国公务员制度出现较晚。在国民政府初期，对公职人员均称官吏，如1929年7月公布的《规定任

---

孙中山：《民权主义》第六讲，《孙中山全集》第9卷第353页。

《典试法》，1935年7月31日公布。

用官吏原则令》，1930年12月的《禁止官吏兼营商业令》等，均使用“官吏”的名称。其后，出现了“公务员”的提法，与“官吏”通用，如1933年1月的《公务员不得兼任报社任何职务令》与同年7月的《官吏服务规程》等。30年代中期，逐渐以“公务员”的名称完全代替“官吏”。

所谓公务员，有广义与狭义的区别。广义的公务员，泛指所有依选任行为，从事于公务之一切职员，包括各种民意代表和各级政府机关的官吏，考试院所施行的考试与铨叙职权所涉及者，均属之；狭义的公务员单指政府官吏。但国民政府所颁发的各种法令，对公务员的解释各有宽窄之分。《公务员惩戒法》所指公务员包括选任政务官（如国民政府委员、五院正副院长）、特任政务官（加五院各部部长、各委员会委员长）、简任荐任委任官员等。

《公务员任用法》则只指简任、荐任、委任官员，不包括政务官。《公务员恤金条例》却称：“本条例所称公务员，谓文官、司法官、警官及长警”。值得指出的是“长警”即行政警察与司法警察，是未列入官等的等外人员，级别很低，与“看守”相等。

国民政府为推行公务员制度虽然公布了大量法令，但由于训政时期政府本身是附属于国民党存在的，因此公务员制度不可能是完整的与独立施行的，不能与现代民主国家的公务员制度相比。

国民政府公务员制度的一个最显著、最具有本质意义的特点是它的党派性，一切公务员均为国民党一党的私利服务。所谓公务员实是“党党员”。国民党中央执行委员会规定政府职员必须加入国民党，为此国民政府专门发布了《政府机关职员须入国民党令》，该项命令说政府机关职员如“与党无深切关系，殊非所宜”，“应由该管长官督促研究党义，随时介绍入党”。委任职以上公务员在就任前必须宣誓服从国民党“党义”，而不管其是否国民党员。为此专门制定了《宣誓条例》，规定了宣誓仪式及誓词内容，表示“恪遵总理遗嘱，服从党义，奉行法令，忠于及努力于本职”，“如违背誓言，愿受最严厉之处罚”。为确保政府机关任命的公务员均忠于国民党，国民党中央执行委员会指示国民政府发出训令，规定各机关用人三项标准，第一项，“须注意其人在党内之历史，曾效忠党国而无反革命之言论者”；第二项，“务必每人专任一事，不得身兼数职”；第三项，“须真正觉悟，奉行本党主义，忠实努力者”。国民党中央还规定，政府各机关“用人先尽党员任用，裁员先尽非党员裁减”。以上各项规定，从思想上的严密控制、历史上的严格审查、组织上的严令入党，直到任用与裁员时的只问党不党不问才不才等等，都是为了使政府公务员确实成为国民党统治人民的工具。关于国民政府公务员制度的具体内容，须要分别另行评述。

### 3. 政务官与常务官

关于政务官与常务官的区分，初期的南京国民政府，并无这种区分。1928

---

见《公务员恤金条例旅行细则》。

《政府机关职员须入国民党令》，1930年12月17日。

《宣誓条例》1930年5月27日国民政府公布。

《党政机关用人须注重在党内之历史令》，国民政府训令，1929年8月17日。

《党政机关用人先尽党员裁人先尽非党员函》，1929年9月11日，国民政府文官处函各机关。

年 10 月，国民政府改组，成立五院制，在行政院各部设立政务次长和常务次长，政务次长经国民党中央政治会议任命，常务次长不须经国民党政治会议即可由政府任命，显示了政务官的特殊身份。政务官与常务官的区别除上述任命程序不同外，还在于政务官参与政策的决定与推行，常务官只负责日常行政；政务官与政治同进退，常务官则对政治的成败毋须负责；政务官的选拔决定于他的政见，因之政务官中常出现资历较浅而因政见一致而被破格任用的新进者，而常务官则多为资历较深、富有行政经验、从基层逐级提拔的务实型官员。政务官不必经过考试院考试或检定其资格，常务官则必须经过考试或检定。但国民政府的这二类官员的区分并不象西方政府那样明显。

这一制度原是从西方学来的。在国民政府中，何谓政务官？原则的解释是凡须经国民党中央政治会议议决任命的官员或虽已经国务会议议决任命但尚须经国民党中央政治会议作最后审核才得正式公布的官员，均称为政务官。除此以外的官员，即为常务官（或事务官）。至于具体指哪几种官员为政务官，则与国民党中央政治会议权限的修正有关，有时宽些，有时较窄。中政会曾在 1929 年 12 月第 198 次会议上议决，凡应由本会议议决任命之官吏，即国民政府委员，各院长副院长及委员，各部部长，各委员会委员长，各省政府主席、委员及厅长，各特别市市长，驻外大使特使公使及一切特任特派官吏，均称政务官。但 1930 年 3 月的国民党三届三中全会，修改了中政会条例，将中政会任命官员权限缩小为国民政府主席及委员，各院正副院长及委员，及特任特派官吏。而将各部部长、各委员会委员长、各省政府主席、委员及厅长的任命权移给国务会议，这样就发生了这些移给国务会议任命的部、委、省主管长官是否属政务官范围的问题。对此，国民党中央政治会议同年 5 月又举行第 225 次会议议决，移给国务会议决定任命的上述官员，在国务会议决定之后，仍应报告国民党中央政治会议为最终之审核，因之这些官员仍属政务官。1932 年，国民党中央政治会议第 317 次会议又对政务官范围有所扩大，规定“国民政府及五院所属各部各委员会政务次长、副部长、副委员长视为政务官”。至此，国民政府时期的政务官便有了三种，一是由国民党中央政治会议议决任命的政务官，即国民政府主席、国民政府委员、五院正副院长，其人数不超过 36 人，在《国民政府组织法》中规定这些官员“由国民党中央执行委员会选任”，因此称作“选任政务官”，实际上并非在国民党中央执行委员会全体会议上“选任”，而是交由它的下属机构中央政治会议议决任命。“选任政务官”是国民政府文官中层次最高的一批官员。二是由国民政府国务会议决定任命再呈送中央政治会议作最后审核的政务官，即各部、各委员会、各省主管长官，这批政务官包括了全部特任级官员和一部分简任级文官。三是“视为政务官”的官员，是国民党中央政治会议第 317 次会议扩大进去的政务官，它们均为简任级文官。至于荐任级以下的文官，即使他们中间有的也作为国民党党治的代表从事政务（如县长），也不算政务官。可以这样说，政务官是国民党“党治”的高级政治代表。

#### 4. 公务员的考试制度

---

《规定政务官事务官之界限令》，1930 年 5 月。

《政务官之解释及其惩戒程序》，1932 年行政院通飭。

考试是公务员的主要来源之一。南京国民政府的考试制度在形式上是以孙中山的民权主义理论和《建国大纲》为模式的。1935年7月公布的《考试法》规定考试分为三类：第一类是公职候选人（全国和地方各级民意机构代表，从全国国民大会代表，省县参议会议员直到乡镇国民会议代表），有人称道“此项候选议员之考试，实为古今中外政制所无，而为五权宪法之特色”。孙中山鉴于西方议会的选举已沦落于“金钱选举、感情选举、分赃选举”等弊端，因而主张一切民意代表，只有经过考试，才能取得候选人资格。孙中山的初衷，无疑是针对资产阶级民主的弊病，但关于这种考试是否必须及是否可能，在制定“五五宪草”时，对于国民大会代表是否要经考试及格有两种意见。主张考试者的有力理由是孙中山曾有此种遗教。但孙科、伍朝枢等人均表反对。他们的理由是：1. 手续上很困难，如先行考试，再从及格者中产生候选人，则应考者遍及全国，考试院无力应付；如先选举，再从适当者中进行考试，则考不及格者是否让原选区重选？2. 原则上说不通，国大代表是主人，考试机关由政府主持，政府是仆人，怎么能仆人考主人？3. 事实上不必要，“每县十几万人，只选一个代表，就是候选资格不规定，除有特别情形外，也没有什么毛病的”。4. 毋须以对议员的要求来要求国大代表，议员有一个有能无能问题，应经考试决定，国大代表不是议员，也不是国民政府的立法委员与监察委员，国大代表只行使一种职权，即表决时表示可否，因此“代表本身的有能无能，全无关系”。最后决定国大代表不须经过考试。

抗日战争时期，国民政府提出了“厉行地方自治”的要求，督促各地成立县参议会和乡（镇）民代表会。于是公职候选人的考试问题便再次提出并形成正式决定。考试院于1941年试订了《县参议员考试条例》及《乡镇民代表考试条例》。在这些条例中，考试院已虑及普遍举行考试实际上不可能，便采取了一种权宜办法，称为“检覈”（或写作“检核”），其方法是审查候选人资格以代替考试。凡经甲种公职候选人试验与检覈合格者得为县参议员候选人。经乙种公职候选人试验与检覈合格者可成为乡镇民代表候选人。

第二类是任命人员的考试。在《考试法》中，所谓任命人员泛指各级官吏，但在《考试法施行细则》中却限制为政务官以外的公务员，即专指事务官而言。而在《考试及格人员分发规程》中则可进一步发现，应经考试的任命人员实际上仅是荐任以下官员，简任官的任职资格是不能通过考试的途径获得的。至于政务官的任用，规定由国民党中央党部决定，可不必经过考试，但与孙中山的“大小官吏必须考试，定了他的资格，无论那官吏是由选举的，抑或由委任的，必须合格之后，方得有效”这一规定是相违反的。

第三类是依法应领证书之专门职业或技术人员的考试，这一类包括律师、会计师、农工矿业技师与副技师、医师、药师、兽医、助产士、护士等。

以上是考试对象的分类。依考试水平又分为高等考试、普通考试、特种考试三类。参加高等考试的应具有下列资格之一：1. 教育部承认的国内外各公立或私立专科以上学校毕业生；2. 有上述同等学力经检定考试及格者；3.

---

王宠惠：《五权宪法之研究》，《训练月刊》第4卷第4期。

孙科语，引自吴经熊、黄公觉：《中国制宪史》第144页。

见上书，第146页。

孙中山：《民权主义》第六讲，《孙中山全集》第9卷第353页。

确有专门学术技能或著作经审查合格者；4. 经普通考试及格 4 年后，或曾任委任官及与委任官相当职务 3 年以上者。高等考试及格者依《高等考试及格人员分发规程》可取得荐任任职资格。参加普通考试的应具有下列条件之一：1. 公立或立案之私立中等以上学校毕业者；2. 有中等以上学校毕业之同等学力经检定考试及格者。经普通考试及格者依《普通考试及格人员分发规程》可取得委任任职资格。特种考试是情形比较复杂的考试，很难纳入高等或普通这两个层次中。有的程度高于高等考试，如县长考试，除要求有高等教育程度外，还要顾及其行政经验，因之列为特种考试，国民政府专门制订了《县长考试条例》。从它所规定的应试资格看，也表明这种考试高于高等考试。

《县长考试条例》第 5 条规定，有下列资格之一者可参加县长考试：1. 高等行政人员考试及格者；2. 曾经各省荐任职考试及格，并由考试院复核及格者；3. 曾任简任职，或曾任荐任职 2 年以上，或曾任最高级委任职 4 年以上者。特种考试中的另外一些考试，如邮务佐考试，信差考试，驾驶员考试等，它们的应试者水平低于普通考试，不能列入常规考试序列，因之被列为特种考试。国民政府于 1931 年 3 月 31 日公布了《特种考试法》，1933 年 2 月 23 日又下令废止。但后来仍根据需要不时举行特种考试，并为此专门制订了《非常时期特种考试暂行条例》，于 1938 年 10 月 28 日公布施行。

检定考试是为上述考试服务的一种事前考试。由于高等考试与普通考试对应试者均有一定的受教育程度的规定，而一些无正规学历者便无缘参加，为此设立检定考试，使一般依靠自学者亦能获得应试资格。检定考试分为高等检定考试与普通检定考试两种。检定考试每年或间年在各省市举行，及格者发给证书，持有证书者可分别参加高等考试或普通考试。

考试制度建立后，公职候选人考试在 1941 年前后在浙江、江西、四川、云南等部分省内举行，其余各种考试经常举行。考试及格人数有不同记载。陈之迈《中国政府》引用的统计数字为：自考试院成立至 1942 年初，高等考试共录取 1454 人，普通考试 1608 人，特种考试 11192 人，合计 14254 人。钱端升等《民国政制史》记载，自 1931 年 7 月至 1937 年共举行高考 5 次，及格人员 604 人；自 1939 年至 1942 年 9 月共举行高考初试、再试各 7 次，及格人员 965 人。普通考试自 1931 年至 1942 年 9 月，中央共举行 10 次，及格人员 859 人，各省举行 20 次，及格人员 873 人。该书未列入特种考试及格人数。两书相比，如略去特种考试人数，《中国政府》较《民国政制史》多 161 人。以下另一组数字，取自国民政府档案：

#### 一、公职候选人考试及格人数

按年份计：1941 年 1195 人，1942 年 39965 人，1943 年 45545 人，共 86705 人。

按省份计：浙江 25327 人，福建 11168 人，江西 10635 人，湖南 7783 人，广东 5988 人，陕西 5627 人，广西 4493 人，河南 4414 人，甘肃 4200 人，四川 3924 人，其他省份 3146 人。

---

《高等考试及格人员分发规程》，1933 年 10 月 17 日公布。

《普通考试及格人员分发规程》，1934 年 3 月 17 日公布。

《县长考试条例》，1935 年 9 月 7 日公布。

《检定考试规程》，1935 年 9 月 26 日考试院修正公布。

南京第二历史档案馆藏，全宗号 37，卷号 266。

## 二、任命人员考试及格人数

按等级计：高等考试 2128 人，普通考试 2753 人，特种考试 32498 人，共计 37379 人。

按年份计：1931 年 101 人，1933 年 551 人，1934 年 348 人，1935 年 562 人，1936 年 1385 人，1937 年 1065 人，1938 年 709 人，1939 年 4127 人，1940 年 6823 人，1941 年 6362 人，1942 年 5945 人，1943 年 9401 人。

## 三、专门职业及技术人员考试及格人数

按年份计：1942 年 618 人，1943 年 1268 人，计 1886 人。

按职业计：律师 874 人，医事人员 583 人，工业技师 288 人，会计师 117 人，农业技师 15 人，矿业技师 9 人。

## 四、检定考试及格人数

按等级计：高等检定考试 1168 人，普通检定考试 611 人，共 1779 人。

按年份计：1931 年 156 人，1933 年 211 人，1935 年 486 人，1936 年 11 人，1937 年 377 人，1939 年 55 人，1940 年 92 人，1941 年 101 人，1942 年 114 人，1943 年 176 人。

## 五、以上四种考试及格总人数

1931 年 257 人，1933 年 762 人，1934 年 348 人，1935 年 1048 人，1936 年 1396 人，1937 年 1442 人，1938 年 709 人，1939 年 4182 人，1940 年 6915 人，1941 年 7658 人，1942 年 46642 人，1943 年 56390 人，总计 127749 人。

在 13 年中，通过举办各类考试，使 12.7 万余名知识分子取得公务员资格，如再把历年特种考试及格者加进去，总人数估计可达 20 万以上。考试制度如操作正常，当能调动知识者政治参与的积极性，如 1942 年的高等考试及格者中，年龄最小者为 18 岁，最大 57 岁，这是废除科举考试后新的考试制度对各层次知识者的吸引。值得注意的是国民党政府制定的许多制度不是虎头蛇尾，便是形同虚设，唯独公务员考试制度却基本上能年年进行，即使在抗日战争的环境下仍坚持如旧，且抗日战争愈持久，考试规模愈益扩大，以上已列出 1931 至 1943 年考试及格人数，下面是 1943 年以后的一些数字，虽不及上面完整，但亦可资参考：

1944 年第一次高等考试再试及格 252 人（其中外交官 21，社会行政人员 31，建设人员 1172，统计人员 10，土地行政 7，普通行政 26，会计审计 13，财政金融 23，经济行政 3，教育行政 1）。第二次高等考试再试及格 105 人（其中农业经济 21，建设人员 40，会计审计 13，外交官 10，普通行政 3，社会行政 3，土地行政 3，统计人员 10，财政金融 1，经济行政 1）。全年及格者共 357 人。

1945 年第一次高等考试再试及格 123 名（其中警察行政人员 4，建设人员 49，社会行政 6，外交官 8，会计审计 9，普通行政 20，教育行政 4，土地行政 12，经济行政 2，财政金融 4，财务行政 5），由于抗战胜利，准备复员，这一年的第二次考试未曾举行。

在这两年中，建设人员应试者的数字异军突起，反映了国民政府已看到

---

南京第二历史档案馆藏，全宗号 37，卷号 316。

从 1939 年起，高等考试分为初试与再试。

第二次世界大战与中国抗日战争将要结束，因而着手为战后建设作准备。

应当特别强调地指出，考试并不是国民党政府选拔公务员的主要方法。在各机构中，大量的仍然是通过私人进荐，而且多半与主管长官有特殊关系。相反，“考试后的人员没有机关去罗致，以致考试及格后没有职业”。后来据说已“矫正这个流弊”，但据“最近统计”（指1945年10月），高等考试及格的1454人中，得到分发任用的为1112人，普通考试及格的1608人中，1544人已获得职务。换言之，还有333名高等考试及格者和62名普通考试及格者未被任用，占考试及格总人数的13%。

国民政府公务员的另一来源是凭“革命”的资格任用。在《公务员任用法》中具体规定了按资格定职位的办法。凡“曾于中华民国有特殊功勋，或致力国民革命十年以上而有勋劳，经证明属实者”，可任用为简任职公务员，“曾于中华民国勋劳，或致力于国民革命七年以上而有成绩，经证明属实者”，可任用为荐任职公务员；“曾致力国民革命五年以上而有成绩，经证明属实者”，可任用为委任职公务员。这些人均不必经过考试。

## 5. 公务员铨叙制度

铨叙是考试院的另一项基本职权，包括甄别登记、任用分发、官等官俸、考绩奖惩、退休抚恤等，考试院为此制定了一系列相应法规。

甄别与登记是对除政务官以外的现任公务员任职资格的两种审查方法。由于南京国民政府各机构是在大、小军阀不断进行政治分赃的情况下建立的，各级官员的构成十分芜杂，因而国民政府于1929年10月30日公布《现任公务员甄别审查条例》，对于在《公务员任用条例》施行以前任用之简任、荐任、委任官员的任职资格进行一次普遍甄别。方法是每一公务员按照考试院发下的甄别表逐项填写后，由其主管长官记载该公务员平时成绩，拟订甲乙丙丁四等，连同证明其资历的各种证明书，汇送铨叙部审查，凡符合《现任公务员甄别审查条例》中关于简任、荐任、委任职公务员任职资格的规定条件之一（这些条件主要是“革命”年限、学历、曾任公务员职级年限等），其成绩又被订为甲等或乙等的，为合格。丙等者降等或降级。丁等为不及格，不能任公务员。这项甄别历时四年，至1934年3月才甄别了62000余人，更多的公务员在其势力集团保护下拒绝接受甄别。国民政府又决定改用公务员登记制度代替甄别制度，并于同年4月23日公布了《公务员登记条例》，规定应行登记的对象为两类公务员：一，现任简任、荐任、委任职公务员因特殊情形未经甄别者；二，因原机关合并、裁撤而退職或因病因事而辞职者。登记方法基本上与甄别方法相同，并规定登记期限为半年，必要时可延长，但延长的时间不得超过半年。各机关不得任用未经甄别和登记或在甄别登记中被定为不合格的人员，如发现这种情形，监察院所属审计部便可不准该机关报销他的俸给。

分发与任用是公务员从获得任职资格到取得实职的途径。考试合格取得一定任职资格后，由铨叙部分发或分派至各机关。分发与分派不同。分发是对过去曾有一定任职资历的公务员而言，可直接由有关机关任用。分派则是指无曾任经历或曾任经历年资不足者，由铨叙部分派至有关机关学习。在学



习期间只支給部分俸额。学习期间为一年，期满后根据成绩优劣或分发至有关机关试署（试用）或延长学习。分发与任用是两个不同的程序。根据《公务员任用法》，任用分为试署与实授。初任人员均为试署，并从最低官俸起步，试署满一年成绩优良者始得实授，成绩不良者应延长试署或予以降职、免职。国民党当局力图使所任用的各类公务员均能保证一定的素质，便针对各种具体公务员的类别发布了一系列法令，这些法令的主要内容均是规定任用标准，凡不符合任用标准的不得任用。这些法令包括《规定任用官吏原则令》（1929年7月）、《省政府各厅长途任规则》（1930年11月25日）、《外交部外交官领事官任用暂行章程》（1933年8月17日）、《司法官任用暂行标准》（1932年4月11日）、《县长任用法》（1933年6月3日）、《技术人员任用条例》（1935年11月8日）等等。可以看出，从1929年考试院铨叙部成立到1935年的六年间，国民党在进行连年内战（讨伐地方军阀与进行“剿共”战争）的同时，政治上的主要措施之一便是建立统治机构和网罗统治人才。

南京国民政府的官等官俸制度基本上沿用北洋政府，分官等为特任、简任、荐任、委任四等。各等又分若干级。特任是由政府主席特别任命的高级官员，如国民政府文官长、主计长、五院各部部长、各委员会委员长等（五院正副院长及国民政府委员由国民党中央选任，称选任官，不纳入此处所述官等序列）。特任官只设一级。“简”按其字面原意为“选拔”，简任即由政府主席选拔并予任命。简任官共分八级，包括各部次长、各委员会副委员长、省主席、厅长、司长、省府秘书长等。一等县县长最高亦可为简任官。荐任官是由机关主管长官向政府主席荐报，请求任命的官员，共分12级，县长、省辖市市长、省以上机关的秘书科科长和中央机关的部分科员均属之。委任官是由机关主管长官直接任命的官员（这里所说的主管长官主要指五院各部、会及各省市），凡经铨叙合格者，可不必报送政府主席而加任命。县政府科长、局长、秘书、科员、技术人员等的任命程序，是由县长遴选合格人员呈请省政府委任。委任官分为十六级。以上共4等37级，比北洋政府的4等17级增加了15级。

关于公务员官等的划分，除上述特任、简任、荐任、委任四等外，还有一种较特殊的情况，即“派任官”，又分“特派”、“简派”两种，人数并不多，主要设在某些较具宣传意义的机构中，如1928年的晋察冀绥赈灾委员会、1929年的导淮委员会，1933年的黄河水灾救济委员会等。特派官均为政务官。

公务员官俸的级差极大。特任官月俸800元，委任官最低俸级仅55元，两者相差达15倍，反映了剥削阶级统治机构的特点，与北洋军阀政府时期的各部总长1000元，委任官最低工薪50元两者相差20倍的情形极为相似。

公务员的考绩制度在《公务员考绩法》中有具体规定。考绩分年考与总考两种，年考于每年12月举行，总考在第三次年考后行之。考绩的方法是：先由公务员的直接上级长官执行“初覈”，继由“再上级长官”执行“复覈”，然后由主管长官执行“最后复覈”。各机关在考绩时，得设考绩委员会。考绩的优劣以分数表示之，规定工作最高得分为50分，学识最高得分为25分，操行最高分为25分，合计100分，以满60分为合格，但如果工作分数不满

---

见《高等考试及格人员分发规程》（1933年10月17日）及《普通考试及格人员分发规程》（同上）。

30 分，即使总成绩已满 60 分，仍为不合格。考绩与奖惩相联系。80 分以上者晋级，70 分以上者记功，满 60 分者不予奖惩，不满 60 分者记过，不满 50 分者降级，不满 40 分者解职。为防止考绩“走过场”，《考绩法》还特别规定了应予解职人员的比例，“成绩过劣应行解职人员，年考不得少于各该机关总员额 2%，总考不得少于各该机关总员额 4%”。查阅国民政府档案，这一制度曾经实行。据 1942 年度国民党中央党部各机关考绩结果，有 2% 左右的官员成绩最劣，具体数字列为下表：

中央党部各部会三十一年度职员总数  
及其考绩优劣统计表

机关名称	总人数	参加考绩人数	最优	%	最劣	%
中央秘书处	201	130	66	50.77	2	1.4
调查统计局	647	593	306	51.6	12	2.03
中央组织部	364	152	83	54.6	2	1.32
中央宣传部	289	112	66	59	1	1
中央海外部	106	86	53	61.63	2	2.37
中央党务委员会	10	9	6	66.66		
中央训练委员会	71	48	20	41.67		
中央监委会秘书处	68	46	23	50	2	1.35

无论《公务员考绩法》、《公务员考绩法施行细则》或《公务员考绩奖惩条例》中，均未指明什么叫做“优”，什么称为“劣”。但一些单行的奖惩条例，如县长奖惩条例、司法官奖惩条例、水利官员考绩条例中，均有具体要求，包括政治的与技术的，如县长的奖励条件为“努力党务，于建设上实行党纲党义，著有成绩”、“缉获骚动首犯，消灭临时重大危险”、“整顿警察，举办民团，确有成效”、“遇有非常事故，能临机应变，保持境内秩序”等 17 项；惩戒条件为“违背党纲党义”、“奉行法令不力”、“事变发生怠于防制”等 12 项，其中的政治标准十分鲜明。上述国民党中央党部官员于 1942 年度进行的考绩中，共有 21 人为“最劣”，特别是以监督别人奉行国民党党义为职司的中央监察委员会官员，考绩情况竟然最糟糕，可以推知在国民党地方组织及国民政府各级机构中，此类“最劣”的官员必定不少。

公务员的兼职曾有多项法令予以限制。1928 年 11 月 15 日国民政府命令，“事务官不得兼差职”，只有以下几种情形例外：一、在本机关内兼职；二、因特别关系由主管机关会派兼职者；三、由主管机关认可兼任学校功课每星期不超过 4 小时者。1930 年 3 月国民政府再次下令，“事务官除在本机关外，不得兼职”，意味着上述第二、第三两种情形亦在应禁之列。政务官“为求国家意旨之统一，施政方针之连贯，得任兼职”，但中央官吏不得兼任地方官吏，此一院、部、会官吏不得兼任他一院、部、会官吏，此一省、市官吏不得兼任他一省、市官吏，并规定兼职不得兼薪。国民党及其政府的各项法规，一贯禁下不禁上，上述规定蒋介石本人就未遵守，违背了中央官吏不得兼任地方官吏，此一院、部、会官吏不得兼任他一院、部、会官吏的规定，他的职务计有：政府主席、行政院长、外交部长、军事委员会委员长、航空委员会委员长、战地党政委员会委员长、全国经济委员会委员长、首都建设委员会委员长、导淮委员会委员长、总理陵园管理委员会委员、嵇勋委

员会委员、中中交农四行总管理处理事会主席，并几度兼任战区司令长官，等等，等等。

公务员退休老死的抚恤制度，见于《公务员恤金条例》、《公务员恤金条例施行细则》、《无给职官吏等议恤办法》等项法规。这一制度的建立，目的有二，一是使在职公务员愿意为现政府效力，二是以享受恤金的权利换取官吏退休以后保守政府秘密的义务。恤金的支付办法是：公务员因年老或伤病退休时，可按不同情况领取年恤金，其中因公致伤、致病者可兼得一次恤金。年恤金约为退职时俸给的五分之一，一次恤金为退职时的两个月俸给。公务员的遗族年恤金限于以下三种情形：一、公务员因公亡故；二、公务员在职病故；三、领取年恤金未满五年而亡故。因上述第一、二两种情形而领取遗族年恤金者还可根据不同条件兼得遗族一次恤金。遗族年恤金为公务员在职时俸给的十分之一，遗族一次恤金则根据公务员服务年限的长短而定，其金额为在职时的两个月至五个月俸额。由上可见公务员各种恤金均极低微。1947 年，国民政府另颁《公务员退休法》，略微提高了公务员的退休待遇。规定年退休金的数额按其退职时之月俸额，合成年俸，再按其任职长短，以百分率计算，通常为 45—65%。一次退休金则根据任职长短，一般为 4 个月至 8 个月。对年岁已满 65 岁者，或因病不胜职务者，应命令退休。命令退休者如已任职 5 年以上，其一次退休金可比其他退休公务员每年增加 1 个月俸额。

## 第七节 监察院与弹劾、审计制度

### 1. 监察院的组织机构

监察工作就国民党整个体制上说，是由两个系统分头进行的。一是国民党的系统，一是政府系统。国民党各级党部的监察委员会，负责稽核从中央政府到各级地方政府的施政方针是否符合国民党的政纲与政策，并审查下级党部与党员违背纪律事项。后者纯为国民党党务活动，本书可略去不谈；前者涉及国民党与政府关系，亦为政治制度内容的一部分，参见本书相应部分。政府系统的监察工作，主要是弹劾与审计两方面。弹劾是对人的，审计既是对人的也是对部门的。

监察院是国民政府的最高监察机关。《国民政府组织法》规定监察院依法行使弹劾与审计两项职权。监察院设正副院长各 1 人和委员若干人。监察委员由监察院长提请国民政府任命。监察委员的人数在 1928 年为 19 至 29 人，1931 年增为 30 至 50 人，1946 年进一步增加到 54 至 74 人。监察院为行使弹劾权，得提请国民政府特派监察使分赴各监察区巡回监察，监察使得由监察委员兼任，也可另派。全国分为 16 个监察区，各区设立监察使署。监察使承监察院之命综理全署事务。监察院设审计部行使审计职权，审计部设部长 1 人，政务次长、常务次长各 1 人，审计 9 至 12 人，协审 12 至 16 人，稽察 8 至 10 人，分别执行审计与稽察职务，此外还得设佐理员 40 至 60 人。

### 2. 弹劾制度

弹劾是监察院制度的基本内容，见于国民政府公布的《弹劾法》。弹劾的对象是监察中发现违法或失职的公务员。监察委员发现公务员违法或失职后应提出弹劾，其程序是：监察委员可以单独或联名向监察院提出弹劾案并详述事实；监察院长收到弹劾案后应指派监察委员 3 人（不得包括提出弹劾案的委员）审查，弹劾案的审查应按照《监察院审查规则》进行，包括实地调查或令证人到院询问，或委托其他官署调查，在 1 个月以内写出审查报告书，提出被弹劾人应否交付惩戒的意见；弹劾案经审查认为应付惩戒时，监察院应即将被弹劾人移付惩戒机关，如多数审查委员认为不应交付惩戒而提出弹劾案的委员有异议时，监察院应即将该弹劾案再交付另外 5 名监察委员审查，作应否惩戒之最后决定。在以上全部过程中，监察院院长均无权指使或干涉，在指派审查委员时应按全院监察委员次序轮流担任。关于监察使的巡回监察工作，另订立了《监察使巡回监察规程》，规定监察使应在本人所在监察区内巡回视察，对本区各官署的设施、公务员的行为、人民疾苦及冤抑事项等向监察院报告，在情况紧急需要急速弹劾时，可先以电报提出事后补具事状，认为公务员违法失职情节重大须急速处置时，监察院可径行通知其主管长官予以急速之处理。主管长官在接到前项通知如不作急速处理，于被弹劾人受惩戒时应负责任。

监察院的监察工作在早期偏重于事后的监察，其工作重点在针对已构成

---

《弹劾法》，1932 年 6 月 24 日国民政府修正公布。

《监察使巡回监察规程》，1935 年 5 月 22 日监察院公布。

违法或失职行为的公务员，这是受古代监察制度的影响所致。稍后，监察院认为监察制度的精神不仅在于“摘发奸邪，惩戒贪墨于事后”，还应当“纠正违法于事前”，于是提出了事前监察的主张，即“各机关重大事务之处理，其情势有监察之必要者，政府当令监察院派员监视之”，“其议而不决，决而不行，行而不力者，监察院得随时提出质问，以促其注意”。从此监察制度便由单纯事后监察进展为既有事后监察亦有事前监察。事前监察的一个实例便是1933年颁行的《监试法》，规定举行文官考试时，应由考试院咨请监察院派出监察委员担任监试委员，诸凡试卷之弥封、试题之缮印封发、考试后弥封姓名册的开拆、成绩审查与考试合格人员姓名的公布等，均应在监试委员的监视下进行。有的政治学家认为，事前监察固然有其积极的一面，但亦易产生弊端，这便是使公务员在履行职务时缩手缩脚，不能勇于作事，不求有功但求无过以保官位。其实，这位政治学家在这里所说的消极后果，主要不是由事前监察引起，而是政权为哪个阶级服务和公务员本身素质所决定的。从实际情况看，事前监察制实行以后，“缩手缩脚”并不是国民党官吏的主要倾向，相反，事前监察不力，不能如监察院所宣告的“纠正违法于事前”，以致各类严重违法案件层出不穷，倒是国民党政权的主要倾向。监察院仍是疲于做“惩戒贪墨于事后”的工作。

任监察院院长共33年9个月又8天的于右任，在国民党内颇有“刚正”之誉，但在当时腐败的制度下，监察院只能打“苍蝇”而不能打“老虎”。1933年6月，监察院以铁道部长顾孟余向外国采购铁路器材有丧权违法舞弊一事，成立弹劾案，移付惩戒，并在报上公布。顾孟余是汪精卫集团重要骨干，汪大为不满，即利用自己的国民党中央政治会议主席的身份，在“中政会”上通过《补订弹劾法》，限制监察院。顾案从6月拖至10月，国民政府政务官惩戒委员会最后决议：不予惩戒，从而使监察院受到重大打击。

国民政府中的监察权与惩戒权是分离的。监察院的职权只到“移付惩戒”为止，以后的事便由惩戒机关去做。惩戒机关系统纷呈，分属于不同机构，各有自己的惩戒对象：凡选任政务官（国民政府委员、五院正副院长）归国民党中央监察委员会审查是否应予惩戒；其他政务官的惩戒归于直属国民政府主席的政务官惩戒委员会，这一委员会由国民政府委员7至9人组成。设常务委员1人执行日常工作，惩戒案件议决后报国民政府以命令宣告；事务官的惩戒案移送司法院所属公务员惩戒委员会审查。惩戒机关在接到监察院移送的案件后，得组织审查与调查，就是否应付惩戒作出决定。对这种决定监察院不能表示意见。监察院认为这种办法有损于监察机关威信，主张将惩戒机构设于监察院。直至1945年5月，国民党六届一中全会才正式作出决议，“将中央公务员惩戒委员会划归监察院”，“以一事权而增政治效率”。但1946年修订的国民政府组织法中，公务员惩戒委员会仍隶属于司法院，行宪后亦然，反映了国民党当局依然主张监察权与惩戒权分离。

监察委员在执行监察职务时，违法失职官员常受国民党内部派别的保护而不受惩戒，但尽管如此，监察院在它存在的20年间，对于某些确已充分暴

---

《监察院公报》，转引自陈之迈：《中国政府》（二），第248页。

《监试法》，1933年2月23日国民政府公布。

李云汉：《于右老与监察院》，台《传记文学》第23卷4期。

荣孟源：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第1013页。

露，不治不利于平民愤的人，还是顶住压力，按照《弹劾法》提出弹劾并移送惩戒机关惩戒，包括政府部长、省主席、战区司令长官，直至行政院长。例如：1945年9月，第九战区司令长官薛岳，无故下令军队在湖南省汝城县戒严，包围县政府，监禁县长和县政府职员，并越权下令将县长免职，另委县长。报纸称为“汝城政变”。事情发生后，监察院湖南、湖北监察区监察使苗培成对薛岳提出弹劾案，经监察院依法审查，弹劾案成立，决定将薛岳移付惩戒。又如1947年国民党统治区发生“黄金风潮”，造成严重社会动荡，其原因在于行政院长宋子文、中央银行总裁贝祖诒实行财政金融政策不当，企图以抛售黄金来吸收社会上过量流通的法币，结果因国民党官僚资本控制了大部分私营金融机关，他们完全了解政府财政秘密，以致“黄金政策”非但没有回笼法币，反而造成“黄金日少，法币日多，乃至横溢泛滥永无回笼之望，名为紧缩通货，实为助长通货膨胀”。1947年3月2日，监察委员何汉文、谷凤翔、万灿、张庆桢提出弹劾，经监察委员李世军、王冠吾、刘士笃审查，弹劾案成立。上述两例从监察操作角度看，是较好的事例，但因国民党的政策是庇护其统治集团的基本成员，因而对高官的惩戒，虽曰申诫或免职，实为易地做官。薛岳被弹劾后，不久又当上了国民政府参军长。宋子文的境况更为奇特。监察委员何汉文等的弹劾案不迟不早恰在宋子文自动辞职的第二天提出。而根据对政务官惩戒的有关法规，对政务官处分只有，一、免职，二、申诫。宋子文既已辞去行政院长职，免职处分只是“马后炮”。事后仅免去了他的一些不重要的兼职，如行政院绥靖区政务委员会主任委员、四行总处理事会副主席等。几个月后，他忽然莫名其妙地跻身军界，接替张发奎充当广州绥靖公署主任，成了西安绥靖公署主任胡宗南、重庆绥靖公署主任朱绍良、长沙绥靖公署主任程潜、衢州绥靖公署主任汤恩伯等上将军们的同僚。

### 3. 审计制度

审计权包括审核与稽察两方面，审核是指审查核定政府各机关收支命令与决算，并监督其对预算的执行；稽察是检查发现各机关财政上的不法或不忠于职务的行为。换言之审核是对事的，稽察是对人的。根据上述职权内容，审计部机构的设置以第一厅掌理全国各机关的事前审计，第二厅掌事后审计，第三厅掌稽察。《审计法》规定一切财政主管机关的支付命令须先经审计部核准，当支付命令与预算案或支出法案不符时，审计部应不予核准。未经审计部核准的支付命令，国库不得付款。国民政府岁入岁出总决算及政府的各种计算（机关每月收支计算、特别会计收支计算、官有物收支计算、由国民政府发给补助费或特与保证各事业之收支计算、其他经法定规定应由审计部审核的收支计算）均应由审计部审计。上述决算、计算虽与预算案或支出法案相符，如有不经济的支出，审计部亦有权驳复。但《审计法》又规定，国民党党部的决算、计算，均不属审计范围。

审计职权的执行人是审计、协审与稽察。对这三种职官均有资格规定，审计必须具有下列资格之一：1. 具有协审或稽察资格并曾任简任以上官职者；2. 现任最高级协审或稽察1年以上成绩优良者。审计为简任职。协审必

---

《宋子文黄金风潮政策失当由》，监察院档，审字第44号。

须具有下列资格之一：1.曾在国内外专门以上学校习经济、法律、会计之学3年以上毕业并有相当经验者；2.曾任会计师或关于审计之职务3年以上成绩优良者。协审为荐任职。稽察必须具有下列资格之一：1.于稽察事务所需学科曾在国内外专门以上学校修业三年以上毕业并有相当经验者；2.于稽察事务曾任技师或职官3年以上成绩优良者。

独立行使监察（弹劾与审计）职权是五院制度所一再告示的。为达此目的就需要两方面的保证。一方面，监察院的成员必须是专职的，在职务上不与任何其他职务相牵连，因此国民政府组织法第51条规定“监察委员不得兼任其他官职”。《审计部组织法》规定审计、协审、稽察不得兼任下列职务：1.其他官职；2.律师、会计师或技师；3.公私企业机关之任何职务。另一方面，政府应对监察人员从法律上给以保障，使他们得以大胆地独立行使职权。

《监察委员保障法》规定监察委员非有下列情形之一者不得免职停职或罚俸：1.被国民党开除党籍者；2.受刑事处分者；3.受禁治产之宣告者；4.受惩戒处分者。监察委员非经本人同意不得转任。监察委员除现行犯外非经监察院许可不得逮捕、监禁。《监察委员保障法》还规定监察委员在执行职务时，所在地军警机关应予以充分保护。《审计部组织法》规定审计、协审、稽察非受刑之宣告或惩戒处分者不得免职或停职。审计部在调度审计、协审、稽察人员时，应以审计会议的决议行之。

---

《监察委员保障法》，1932年6月24日国民政府修正公布。

《审计部组织法》，1936年11月4日国民政府修正公布。

## 第九章 抗战时期国民政府的政治体制

日本发动侵华战争后，中国政府虽迟迟未向日本宣战，但国内政局实际上已进入战时状态。

作为一个战时政府，各国通常采取的制度是：行政上，权力集中，机构精简，办事程序简化，极端追求高效率；政治上，收缩民主，结束党争，中止多党政治，实行事实上的一党政治，人民亦不得不为了民族最高利益而牺牲某些民主权利。

中国进入抗战阶段后，既有与各国相仿的情况，又有自己的特殊性。中国战时政治体制有如下特点：

一、结束了连绵十年的国共战争。共产党停止采取暴动政策和以武力推翻国民党的方针，承认国民政府为中央政府，承认蒋介石为全国抗战最高统帅。国民党停止对红军的进攻，承认陕甘宁地区为特别行政区，改编红军为国民革命军。

二、国民党开放党禁，承认共产党为合法政党，同时承认其他政党的合法性。释放政治犯，关闭反省院，允许共产党的报刊和其他进步报刊发行。

三、国民党允许人民有某些自由，派人参与组织工人、青年、妇女等的抗日救亡机构，一定程度上推动群众性抗日运动发展，国民党人担任了一些群众组织领导人。蒋夫人宋美龄参与发起成立“妇女抗敌后援会”等组织，并创办救亡刊物。一些著名的抗日团体由国民党人与共产党人共同领导。

上述情况表明，进入全面抗战的国民政府，其政策不是压缩民主，而是开放民主；不是变平时的多党政治为战时的一党政治，而是有某种迹象表明它正从一党专政向民主政治前进，给了各党以战前所没有的自由权利。国民大会组织法的匆匆修改，国防会议成员的扩大，国民参政会的成立，都说明了这一点。

但这只是问题的一面。它的另一面是国民党这样做极其有限，它承认各党合法性，但不承认它们与国民党有平等地位。在国民政府成立全国性政治机构时，不允许各党派以党派名义参加其中工作，只能以个人名义加入，坚持国民党是唯一的执政党。它虽开放群众运动，但群众必须在国民政府事先规定好的范围内活动。全国有许多县成立了“动员委员会”（动委会），国民党规定动委会主任必须由县长兼任，县长对“动委会”的活动常根据国民党中央的指示横加干预，往往使“动委会”动不起来，变成了“静委会”。国民党从根本上是害怕群众、反对群众运动的。它希冀利用抗日战争的机会，在民族利益的幌子下，加强其一党专政体制，得到它在战前所梦寐以求而不可得的东西。于是，建立起高度集中的以蒋介石为中心的统治机器，便是国民党抗战政体的又一个特点，而且是更重要的特点。

抗日战争造就了两个不同的机会。一个是共产党人和广大人民群众，得到了参与全国政治，在一定范围内发表政见、宣传主张的政治舞台，这种舞台在战前是不存在的。另一个是国民党蒋介石集团，得到了全国各种势力的共同拥戴，蒋介石被尊为最高统帅，这种至尊地位也是战前所没有的。抗战八年中，国民党对前者不断设法加以削弱，对后者则竭力使之强化。国民党的抗战政体便是在这一矛盾运动中进行着活动。



## 第一节 因民族自卫战争而开放的国内政治舞台

### 1、两重性格的国民参政会

设立国民参政会的意见，最早提出于1932年12月的国民党四届三中全会。会议在作出1935年3月召开国民大会议定宪法的同时，决定在国民大会召开前，于1933年内召开国民参政会。国民参政会代表之产生，采用选举及延聘的方法，国民参政会的职权，以训政时期约法为基础，参酌中央政治会议及国难会议所举各点规定之。关于国民参政会的一切法规，交由中常会于两个月内依照立法程序规定，颁布施行。在四届三中全会发表的宣言中，也把召开国民参政会以及决定国民大会召集的日期作为“以示国人以至诚”的行动，因为国民党如再不以此向全国人民表示“至诚”，在全国抗日民主怒潮兴起的情况下，它就有被人民推翻的危险。

果然，在1933年2月23日，与三中全会决议规定的两个月期限一天不差，国民党四届中央执委会第59次常会通过了《国民参政会组织法》。3月2日，第60次常会又制定了《国民参政会会员选举法原则》。

依照以上两法，国民参政会会员总额为160人，其中150人由各省市职业团体、蒙古、西藏及华侨分别选举，其余10人由国民政府就全国各界富有学识资望者聘任。党政要员皆得列席。每年开常会两次，国民政府认为必要时得召开临时会。国民参政会的职权为四项：一、审议国民政府交议的预算案、宣战案、媾和案，及其他重要国际事项；二、关于政治设施，得建议于国民政府或请求国民政府说明；三、得提出法律案于国民政府；四、得接受人民之请愿。

原拟在年内召集国民参政会，但由于在这一年中蒋介石奔波于南昌或武汉，进行着对红色区域的第四、五次军事“围剿”，以后，又调集大军镇压“福建事变”，国民参政会的召开遂被搁置下来，一搁就是5年。

在这5年中，发生了“七·七事变”和“八·一三事变”，爆发了全面抗战，并实行了国共第二次合作，于是召开国民参政会在政治上又有了需要。1938年3月，国民党在武汉召开临时全国代表大会。会上有37名中央委员联合提出一项“组织非常时期国民参政会以统一国民意志增加抗战力量”的提案。提案内容主要是国民参政会组成人员、职权、与中央党部及行政院的关系等，与1933年制定的国民参政会组织法颇相似。关于会员，1933年组织法为：由职业团体、蒙古、西藏华侨分别选举150人，另由政府聘请专家10人，共160人。1938年“临全大会”提案为：“由中央就原当选国民大会各省市职业团体代表中召集三分之一充任之。”按国民大会代表选举法，各省市职业团体代表共480人，1/3为160人，与前述150人之数相近。政府聘请的专家数，在1933年组织法中为10人，1938年“临全大会”提案为“其数额不得超过前项会员四分之一”。160人的1/4为40人，“临全大会”提案所定的专家数大大超过了原组织法，这显然是为了适应当时政治上开放形势的需要。关于国民参政会的职权，1938年“临全大会”的提案中有四项：一、抗战时期政纲政策之初步决定权；二、预算决算之初审权；三、对行政

---

《中央党务月刊》第55、56期。

《中央党务月刊》第55、56期。

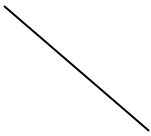
院正副院长及各部部长，行使同意权；四、其他有关国家大计之建议权质询权。第一、二两项严格规定为“初步决定权”和“初审权”；“最后决定权”与“决审权”则归于国民党中央党部。在1933年的组织法中为“审议”权，未划分“初审”与“决审”，但根据惯例，除国民党中央党部以外的任何政治机关，是没有最后决定权的，因而与“临全大会”提案基本一致。值得注意的是“临全大会”提案中主张国民参政会对行政院正副院长与各部部长有同意权，“如不同意时，得请另提人选，如第二次所提人选仍不得国民参政会的同意时，应移送中央党部解决之”。这是自孙中山本人建立政权以来，国民党人首次提出把中央政府行政长官的任命交给议事机构认可的主张，已经突破了军政、训政制度的范畴，不能不说是对于当时社会上团结抗日潮流的一种回应。

对于这项提案，国民党“临全大会”作出了一个原则决议：“在非常时期，应设一国民参政会，其职权及组织方法，交中央执行委员会详细讨论，妥订法规。”在同一次会议上通过的《抗战建国纲领》中也有相应条文：“组织国民参政机关，团结全国力量，集中全国之思虑与识见，以利国策之决定与推行。”

《国民参政会组织条例》公布于1938年4月12日，全文共15条。以后作局部修正的有：同年6月16日修正第3条；1939年4月28日修正第9条；1940年4月16日，修正第8条。作全面修正后重新全文公布的有1940年9月26日，1942年3月16日，1944年9月16日。

国民参政会成员称参政员。参政员总额在1938年第一届参政会时为200名，1940年第二届参政会增至220名，1942年第三届增为240名，1945年第四届为290名。凡具有中国国籍，年满30岁，无论男女，有下列四项资格之一者，均得为参政员：（甲）曾在各省或院辖市公私机关或团体服务3年以上著有声望者；（乙）曾在蒙藏地方公私机关或团体服务，著有望望，或熟谙各该地方政治社会情形，信望久著者（以有各该省市籍贯为原则）；（丙）曾在海外侨民居留地工作3年以上，著有望望，或熟谙侨民生活情形信望久著者；（丁）曾在各重要文化团体或经济团体服务3年以上著有望望，或努力国事信望久著者。参政员任期1年，国民政府必要时得延长之。参政员“遴选”方法是：（甲）项参政员由各省市临时参议会用无记名连记投票法选举产生；临时参议会未成立之省市，由各该省市政府会同国民党党部，按本省市应出名额，加倍提出候选人，送国防最高委员会汇提国民党中央执行委员会选定。（乙）（丙）两项参政员候选人，分别由蒙藏委员会、侨务委员会按照应出参政员名额，加倍提出，送国防最高委员会汇提国民党中央执委会选定。（丁）项参政员候选人由国防最高委员会按照应出参政员名额提出，由国民党中央执委会选定。

参政员名额的分配见下表：



届别 人数 项数	第一届	第二届	第三届	第四届
(甲)项	88	90	164	199
(乙)项	6	6	8	8
(丙)项	6	6	8	8
(丁项)	100	118	60	75
合计	200	220	240	290

上面所说(丁)项参政员,按照《国民参政会组织法》中的说法是“各重要文化团体或经济团体”,“或努力国事信望久著之人员”,实际上指的是各政党、政派、无党派政治活动家及其他社会人士。国民党虽已承认各党派的合法性,但不愿意让它们以党派名义参予中央政权机构的活动,因而就挖空心思地冠以上述名义。毛泽东尖锐而幽默地指出:“我们不是文化团体,我们有军队,是‘武化团体’”。

中国共产党被聘为参政员的有毛泽东、秦邦宪、董必武、林祖涵(伯渠)、吴玉章(第三届未聘)邓颖超、陈绍禹、周恩来(第四届增补)等8人。

组织法第12条规定:“现任官吏不得为国民参政会参政员。”这是比照立法机关的议员不得为政府官员的一般规定而定。因此,国民党在政府中任职的著名人物均不能为参政员,但陕甘宁特区政府主席林祖涵却被聘为参政员,这不是国民党中央的疏忽,而是表明了国民党当局对陕甘宁特区政府的人事任命迄未承认。本来,1937年国共谈判中,国民党方面提出陕甘宁政府主席由国民党人士担任,副主席由共产党提名,经国民政府任命。中共便提议从张继、于右任、宋子文3人中决定1人为政府主席,但国民党情报机构向蒋介石进言,认为这3人均不适合,应另提反共坚决的丁惟汾。蒋介石采纳这一意见。中共中央对此表示坚决反对,提名林祖涵为陕甘宁特区政府主席,请国民政府加委。此事以后无下文。近年有一个普遍的说法是认为国民党当局对此已表示默认。但从国民党“遴选”林祖涵为参政员来看,“默认”之说不能成立。周恩来于1938年至1940年任国民政府军事委员会政治部副部长,1939年至1943年任国民政府军事委员会所属战地党政委员会委员,均为“政府官吏”,故直到第四届参政会才为参政员。这足可说明国民党不可能既“默认”林祖涵为政府官吏又聘他为参政员。

第一届参政会议长与副议长各1人,由国民党中央执行委员会选任。1938年6月21日选定汪精卫、张伯苓为正、副议长。同年底汪精卫叛国投敌后,改以蒋介石为议长。第二届参政会废议长制,改设主席团,由国民参政会选举5人组成,“其人选不以参政员为限”,这一条是专为使不能做参政员的国民党最高级官吏能担任国民参政会主席团成员而规定的。1941年3月二届参政会预备会议选出蒋介石、张伯苓、左舜生、张君勱、吴贻芳5人组成主席团。“国民参政会开会时,由主席团互推一人为主席”的规定,表明主席是不固定的、随机性的。第三届参政会主席团增为5至7人,选出蒋介石、张伯苓、吴贻芳、莫德惠、李璜。1943年9月,蒋介石因任国民政府主席,辞参政会主席团职,补选王宠惠、王世杰、江庸3人入主席团。第四届参政

会主席团为张伯苓、王世杰、吴贻芳、莫德惠、李璜、江庸、王云五。抗战胜利后，王世杰、王云五分别担任行政院外交、经济部长，辞参政会职，主席团成员改选张君勱、林虎。

国民参政会为了审查议案，设置第一至第五审查委员会，分别审查关于军事国防、外交国际、内政、财政经济、教育文化等事项的议案。还得设特种委员会，草拟或审查特种事项之议案。

国民参政会设秘书处，置正、副秘书长各 1 人，由国民政府特派；秘书 3 至 5 人，简派。

国民参政会休会期间，设置国民参政会驻会委员会，由主席团及参政员互选 25 人（第四届参政会改为 31 人）组成，其任务是听取政府各种报告；促进业经成立决议案的实施并随时考核其实施状况；在不违反大会议决议案之范围内，得随时执行国民参政会建议权及调查权。

国民参政会于 1938 年 7 月 6 日设立，至 1948 年 3 月 28 日宣布正式结束，存在近 10 年时间，共召开过四届会议。它们是：

一届一次（1938 年 7 月 6 日—15 日）

一届二次（同年 10 月 28 日—11 月 6 日）

一届三次（1939 年 2 月 12 日—21 日）

一届四次（同年 9 月 9 日—18 日）

一届五次（1940 年 4 月 1 日—10 日）

二届一次（1941 年 3 月 1 日—10 日）

二届二次（同年 11 月 17 日—26 日）

三届一次（1942 年 10 月 22 日—31 日）

三届二次（1943 年 9 月 18 日—27 日）

三届三次（1944 年 9 月 5 日—18 日）

四届一次（1945 年 7 月 7 日—20 日）

四届二次（1946 年 3 月 20 日—4 月 2 日）

四届三次（1947 年 5 月 20 日—6 月 2 日）

共举行 13 次会议，前 9 次每次会期 10 天，后 4 次会期均有延长。

作为一个“准民意机关”，国民参政会发挥了一定进步作用。但它又是一个被国民党控制的机关，不可能游离于国民党总的抗战体制之外，而成为人民抗战体制的一部分，这就决定了国民参政会同时又必须充当国民党的工具作用，这一点在“皖南事变”后尤为明显。

参政会的作用，从其法定的职权上去考察，按组织条例规定，参政会有五项职权。一为议决权，“政府对内对外之重要施政方针，于实施前，应提交国民参政会议决”（第六条）。这里所谓的议决权，实为初议权。因为组织条例又规定，“前项决议案，经国防最高委员会通过后，依其性质交主管机关制定法律或颁布命令行之。”又上述议决权，不是不可侵犯的：“遇有紧急特殊情形，国防最高委员会委员长得依国防最高委员会组织条例，以命令为便宜之措施”（第六条），不受上述规定的限制。何谓紧急？何谓特殊？本来就并无法律的界定，国防最高委员会委员长便完全可以根据自己的政治需要行事，参政会的议决程序，是可有可无的。二为建议权，“国民参政会得提出建议案于政府”（第七条）。建议本无所谓权不权，建议案提给政府后，采纳不采纳悉由政府决定。三为听取政府报告及提出询问之权，“国民参政会有听取政府施政报告及向政府提出询问案之权”（第八条）。这是表

示政府接受国民参政会监督的意思，本是一种较好的办法，但组织条例没有规定询问案提出后，如果政府不予置复或答复不能使参政员们满意，国民参政会有何进一步制约措施？从监督的意义上说，参政会组织条例远不如 1938 年国民党临时全国代表大会上 37 名中央执行委员联合提案中所提出的参政会对于行政院正副院长及各部部长的任命有同意权的规定更有价值。如果参政员手中握有对内阁成员的同意权，内阁自不能不尽量使自己在参政员心目中留个较好印象，在遇到参政员对自己的工作提出询问时，自不敢过于大度或玩忽。四为调查权，这项职权是从第二届参政会起增加的，“国民参政会得组织调查委员会，调查政府委托考察事项”（第九条）。参政会的调查，限于“政府委托”。至第四届参政会时期，国民政府才在组织条例的该条中增设一款：“国民参政会或其驻会委员会，对于政府某种施政事项之真相，认为有调查之必要时，得提请政府调查”。五为对国家总预算的初审权，“政府编制国家总预算，应于决定前提交国民参政会或其驻会委员会作初步之审议。”这也是从第四届参政会新增的职权。在 1933 年 2 月国民党中央制订后未曾实行的《国民参政会组织法》中就有这一条。在 1938 年国民党“临全大会”37 名中央执行委员联合提案中参政会不但有权审议国家总预算，还应审议总决算。第四届参政会职权的增加，不但时间上晚了多年，而且其内容亦较前两法退步。

但是在中国当时政治环境下，国民党召开国民参政会，毕竟是一种进步，是国民党在一定程度上开放民主的表现。它打破了国民党以往在召开“国民会议”和“国难会议”时完全不允许共产党和其他党派涉足的状况。国民参政会事实已成了国内各党派政治上合作的一种形式，成了在野党监督批评执政党的一个机构。参政员中尽管国民党员占半数左右，但参政会作为一个讲坛，他们不可能禁止共产党和其他党派批评时政、进行质询、提出议案、宣传政见和作统一战线工作。共产党参政员在会内外联络朋友、争取同情者、扩大自己政治影响的工作是卓有成效的。因此可以这样说，由于共产党和其他抗日民主党派及爱国民主人士的共同努力，国民参政会在国民党所允许的范围内，发挥了“准民意机关”的某些作用。这些作用从政治制度角度观察，主要有以下表现：

推进民主宪政。从一届一次会议起，参政会就作出民主政治决议，“大会曾通过建立各级民意机关，准备在各省、各县设立参政会，并限定在规定时间内完成”。以后，在国民参政会上，实行民主政治、厉行宪政一直是会议的中心之一。一届三次会议通过了“确立民主制度”、“加速完成地方自治条件”等议案。一届四次会议又决议“请政府明令定期召集国民大会，制定宪法，实施宪政，并由议长指定参政员若干人，组织国民参政会宪政期成会，协助政府促成宪政。”会议当即成立了由黄炎培、章士钊、褚辅成、左舜生、张君勱、傅斯年等 19 人组成的“宪政期成会”。该会成立后，举行多次宪法讨论会，在这基础上形成了一份“五五宪草宪政期成会修正案”，在国民党尚未把参政会用作反对共产党的工具时，国民参政会“略含民意机关的一点点微微的曙光”。

监督政府及其官吏。参政会的各项职权中，对政府的询问权比较起来是

---

林祖涵：《国民参政会之观感》，《解放》第 49 期。

邹韬奋：《经历》，第 364 页。

可以使政府头痛的一项职权。如第一届参政会上，参政员质问粮食部长徐堪，卖给老百姓的平价米内不仅有矿物（石头），还有动物，如蛀虫、甲虫，成为八宝饭，请问徐部长，你是否吃这种八宝饭？你有没有能力改善？如没有办法改善，是否准备让贤？当场使徐堪面红耳赤。人民对国民党消极抗战导致正面战场作战中的溃败强烈不满，这种情绪通过参政员的询问权有了表示的机会。三届三次参政会听取施政报告时，河南参政员将汤恩伯在河南战场上狼狈溃退情形作了生动揭露，说到悲惨处语不成声，听众表示强烈共鸣，坚决要求严惩汤恩伯。

但是，国民参政会并非正式意义上的民意机关，只是一个咨询机关，它虽可以在组织条例规定的范围内作出决议，但仅能作为“初审”或“建议”，供政府采纳，对政府并无约束力，每一届参政会都通过大量决议，后来大都无声无息，不见下文。政府向参政会报告工作和参政员对政府提出询问，是套用了议会的制度，但参政会并无议会的弹劾权，腐败的国民党官员抱定了“痛骂由你痛骂，好官我自为之”的哲学，参政会也奈何他不得，如一首民谣所唱的：“参政员，好威风，半年只有十天凶。”参政会每半年集会一次，每次会期10天，10天一过，一切如故。参政员任期只1年，下一届是否继续被延聘要看国民党当局高兴不高兴。第三党的章伯钧就因第一届参政会上尖锐批评国民党，以后国民党中央“遴选”第二、三届参政员时章便被排斥在外，直到1945年最后一届才被聘入。参政员中，国民党员占优势，他们当中也不乏民主之士，但多数人是“护卫派”，竭力护卫国民党的地位和权力，一遇不利于国民党的提案，便群起反对。董必武在一届三次会议上便因此而两次抗议性退场，《黄炎培日记》中对此有真实的记载。

## 2. 欲说还休的两次宪政运动

在国民参政会召开的政治环境下，国民党既要树立政治上开放的形象，便不能阻止人民议论自己最为关心的宪法问题。而一旦议论风生，国民党又害怕起来。这便是大后方人民在宪政运动中欲说还休的原因。但是中华民国立宪史中，这一阶段仍是值得一书的，它反映了国民党对宪政不能不谈又不想真谈的尴尬心理。

1936年“五五宪章”公布后，由于日本侵华风声日紧，和国民党的缺乏诚意，人民对这部宪草并未很好发表意见。抗战进入相持阶段后，大后方相对比较稳定，因而有了1939年国民参政会催促立宪成立宪政期成会之举。中共中央南方局机关报《新华日报》立即发表社论，除对此表示热烈支持外，并号召“从现在起，就应该开展关于全国人民需要怎样的国民大会和怎样的宪法问题的公开研究和讨论”，“每一个爱国党派，每一个爱国团体，每一个爱国军人，每一个名流学者，和每一个中国人民，今天的任务，就在于积极地注意这次国民参政会关于召集国民大会和实施宪政案的決定”。于是，在这次参政会休会后，在大后方便兴起了抗战期间的第一次宪政运动高潮。

共产党人团结爱国主义党派和爱国民主人士积极讨论宪法，鼓吹宪

---

陈启天：《寄园回忆录》。

《黄炎培日记》，《中华民国史资料丛刊》。

《新华日报》1939年9月22日社论：《召开国民大会与实施宪政的先决条件》。

政。潘梓年、邹韬奋、石西民、张友渔、张志让、韩幽桐等均在重庆、成都、昆明等地报刊上发表文章。针对有人提出战争时期为什么要搞宪政等疑问，指出：“抗战是采取持久战的策略，是要在抗战的过程中努力进步”，要达到这个目的决不是仅仅军事，而要“以提高民权来加强国本”。有些立宪国家在战时虽对人民自由权利作某种限制，“但这种限制并不是停止宪政”，因为宪政的整个内容，除人民自由权利以外“还包括着国家体制，政府组织和法律制定的手续等等，相当地限制人民自由权利，既不是停止整个人民自由权利，更不是停止宪政本身，至多只能说是限制宪政适用的范围罢了”。关于国民大会的性质任务，国民大会代表选举法，人民自由权利等宪法中的重要原则问题，都对“五五宪草”提出了修正意见。

张澜、沈钧儒、董必武、吴玉章等参政员发起召开了宪政问题座谈会。根据方直（于冠西）和梁明在《全民抗战》上所作的报导，出席第一次座谈会者有参政员 80 人。第二次座谈会的出席人数根据报导为“几十人”。第三次座谈会亦有 80 多人。座谈会共进行 8 次，除就宪法及国民大会广泛进行了讨论外，并决定成立一个机构，名为“宪政促进会”，公推孔庚（国民党）、董必武（共产党）、沈钧儒（救国会）等 25 人为常务委员，以促进宪政的实现。延安方面对成立宪政促进会表示响应。毛泽东、林祖涵、吴玉章、陈绍禹等参政员在延安发起成立了“延安各界宪政促进会”，毛泽东的名言“因为不进，就要促”，就是在延安宪政促进会成立会上说的。成都举行了国民宪政座谈会。云南、广西、广东、安徽等省也分别成立了要求实行宪政的机构或举行集会。

国民参政会宪政期成会罗隆基、罗文干、傅斯年、陶孟和等一些在昆明的会员，对五五宪草进行多次研究，由罗隆基主持，写成《五五宪草修正草案》。在昆明的参政员张奚若、任鸿隽等虽非期成会会员，亦踊跃参加讨论。全案共七章 120 条。经一届五次参政会议决送国民政府参考。该案对“五五宪草”最大的修正，是在国民大会期间，设立“国民大会议政会”，以议政员 150 至 200 人组织之，作为国民大会的常设机关。这个修正案一出，国民党人大噪，说：“国民大会中岂容有太上国民大会乎！”骂这一主张“最为乖谬不经”，还骂提出这一主张的宪政期成会会员对三民主义理论“似乎都还闭着眼睛、关上耳朵，不见无闻”。

这些对宪政期成会修正案的谩骂，表现了国民党对宪政运动的惊惶。他们唯恐这样下去会打破了他们一党专政的格局，于是忙不迭地发出“宪政不但不是党治之结束，相反正是党治之开始”、宪政时期“自然是以国民党治国”的论调，更妙的是梁寒操说宪政不是国民党交出政权，而是国民党要国民服从国民党。蒋介石见到让人民议论宪政将要危及国民党统治，便慌忙出来“灭火”。他指使参政会秘书长王世杰（时任国民党中央候补监察委员）在会上宣读议长蒋介石的意见，说将宪政期成会所提出的“五五宪草修正案”及其所附建议，连同反对这一修正案的意見一齐送政府斟酌处理。这一意见

---

韬奋：《关于宪政的种种疑问》，《全民抗战》第 96 号。

韩幽桐：《战争与宪政》，《全民抗战》第 100 号。

罗文干：《五五宪草修正草案》序言。

楼桐荪：《辟“议政会”谬说》，《时事类编》特刊第 52 期。

梁寒操：《宪政问题之几种根本认识》，《时事类编》特刊第 53 期。

貌似公允，实为“冷处理”，由此一棍子把正在兴冲冲地谈宪政的人们打下了冰窟窿。接着国民政府又于1940年4月18日公布了《宪政问题集会结社言论暂行办法》，对各地有关宪政的活动作了种种无理限制，国民党特务甚至公然地对各地宪政座谈会以卑劣手段进行破坏。大后方第一次宪政运动至此退潮。

自从第一次宪政运动被压静以后，无人再敢妄议宪政。3年以后，1943年9月，蒋介石继因车祸去世的林森任国民政府主席，同月召开国民党五届十一中全会。当时，世界反法西斯战争的胜利将要到来的形势已十分明显。中央日报发表社论认为最后胜利快则就在这一年之内。军方发言人则说“最迟在明年秋季”。国民党着手战后统治中国的筹划，因而在这次全会上作出了“国民政府应于战争结束后一年内召集国民大会制定宪法而颁布之”的决议。同月举行了国民参政会三届二次会议。自皖南事变后，国民参政会基本上被国民党利用作反对共产党的工具，共产党参政员因而拒绝出席会议。这次参政会，共产党仅派董必武参政员到会。三届二次会议适应国民党五届十一中全会决议的需要，通过决议设立“促进宪政实施”的机构。国防最高委员会决定这一机构名称为“宪政实施协进会”。关于这一机构的性质有些混乱的说法。国民党故意把它说成和1939年的宪政期成会一样，为国民参政会的附属机构，如1946年国民大会上蒋介石便如是说，新中国成立后的历史著作中也采用了这一说法。其实国民党中央机关报明明白白地道出这是一个官方机构，属于国防最高委员会。《宪政实施协进会组织规则》中规定，宪政实施协进会以国防最高委员会委员长为会长，国民参政会主席团成员为当然会员，并由国防最高委员会委员长就国民党中央委员、参政员、其他富有政治学识经验或对宪政有特殊研究之人士中指定35至49人为会员。由会长从会员中指定9至11人为常务会员，再就常务会员中指定3人为召集人。蒋介石指定的3名召集人是孙科、王世杰与黄炎培。国民党吸取1939年宪政运动失去控制的教训，这次从一开始便成立御用议宪机构，由该机构“发动”全国研讨宪法。与此相配合，国民党中央秘书处发出了“代电”，要求“发动人民研讨宪草办法”。国民党中央宣传部也颁发了“宪政研究运动纲领”。一个由官方组织的宪政运动渐渐热闹起来。

中国共产党和爱国民党派利用这一合法机会，在宪政的大题目下，把这次宪政运动的方向从国民党所提出的“研讨宪法”改为要求国民党进行民主改革。中国民主同盟发表对时局的主张，指责国民党排斥异己，拒绝民主。黄炎培在复旦大学召开的宪政研究座谈会上指出，民主宪政必须成为一个大的运动，我们自己不动，休想别人把礼物送上门。

宪政实施协进会后来宣称，它收到了各方对于“五五宪草”的意见共269件，经过整理研讨，写成报告书送国民政府。

至此，为制订中华民国宪法，自立法院制订并于1936年5月5日公布了《中华民国宪法草案》（五五宪草）后，已有了两种修改本，即“国民参政会宪政期成会”于1940年3月通过的《中华民国宪法草案修正案》和“宪政

---

《国民政府公报》。

重庆《中央日报》，1943年9月11日。

重庆《中央日报》，1943年10月19日。

《新华日报》1944年6月2日。



实施协进会” 1944 年 10 月的《五五宪草意见整理经过及研讨报告书》。蒋介石后来这样标榜：“由二十六年抗战开始，到三十四年抗战胜利，最后八年之间，政府对于宪法草案，不断发动大家研讨，征询各方的意见，以求完善。”称这是“宪草产生的第二时期”。

这个时期兴起的两次宪政高潮，其发展情况各有不同，第一次基本上是民间发起；第二次由官方主办，民间则巧妙地利用了它的合法性。两次的结果也不同，第一次被国民党压静，第二次实际上不了了之。但有一个相同的结果，即对于结束党治问题进行了激烈的辩论。国民党对舆论所提出的结束党治的主张如此气急败坏，恰好在人民面前暴露了它们的所谓“宪政”不过是一场骗局。

---

1946 年 11 月 28 日蒋介石向国民大会致词。

## 第二节 个人专权制的极度强化

抗战以前，蒋介石通过在党内纵横捭阖的手段，把各派政敌诸如西山会议派、改组派、胡汉民派等赶下台，又在连续的新军阀混战中，把各路异己军队包括冯玉祥西北军、阎锡山晋军、李宗仁桂军，以及唐生智、陈济棠、石友三、张发奎等的军队均一一击败并以“中央”名义加以收编。从此，蒋介石建立起了自己在党政军的统治地位。但这一地位还是不稳固的。抗战爆发后，蒋介石借口“适应非常时期所需”，采取种种步骤，进一步强化以他为中心的政治体制。

### 1. 国民党内对蒋介石领袖地位的确认

中国国民党在早期以它的创始人、伟大的民主主义者孙中山为全党领袖。孙中山在世时，党内职务为总理。《中国国民党总章》“总理”一章第二十一条为：中国国民党以创行三民主义五权宪法之孙先生为总理。明确规定总理一职只归于孙中山一人。总理职权有四项：全国代表大会之主席、中央执行委员会之主席、对于全国代表大会之议决有交复议之权、对于中央执行委员会之议决有最后决定权。表明了孙中山总理在国民党内的至尊地位和最高决策权。国民党的组织原则是采用“民主集权制”，而在其最高层组织中则兼采合议制与集权制。这一制度是适合于孙中山领导下的国民党的。

孙中山去世后，国民党内无总理，但国民党“二大”修改国民党总章时，仍保留“总理”一章不作改动。在总章中加了如下附注：“总理已于民国十四年三月十二日逝世。十五年一月第二次全国代表大会接受总理遗嘱，并努力实行之，保存此章以为本党永久之纪念。”

从此以后，国民党党章虽有总理的规定而其党内再无新总理产生。蒋介石在国民党内已取得最高领导地位，实权已超过在世时的孙中山总理，但在职务上他不敢僭越名分。他在孙中山之后的20多年中，一天也未担任国民党中央执行委员会主席。除了1926年短暂做过中常会主席外，在其余的年月里，中央常务委员会一直不设主席。从1931年至1943年长长的十二年中，他不是政府主席，也未叫别人推他做主席，本来如果他想做是很轻易能做成的。而这些均不妨碍他集党、政、军大权于一身。

中国进入抗日战争后，客观上产生了集中指挥权能的要求。国民党对此也有所意察，遂有重建领袖制之议。他们认为从组织上说，作为一个“革命集团”，应当“有重心，有干部，有生动之细胞”，但自孙中山去世后，“集团的重心始终未能有法定的建立，在事实上全党虽早有一致公认之领袖”，在制度上则“未有名实相符之规定。重心既未建立，以致所谓干部亦感散漫”。

国民党人余俊贤等人在出席国民党临时全国代表大会时，向会议提出一项提案：“请恢复本党领袖制度并推蒋中正同志为领袖。”马立三等人提案题为：“请推举蒋同志介石为本党领袖以救亡图存案”。在同一次会议上，国民党中央以执委会名义提出一项内容相同的提案，建议“确立领袖制度，中央党部应在制度上明确规定全党之领袖，俾此革命集团有一稳固之重心”。可见抗战发生后国民党内关于领袖制度问题已有所酝酿。

---

《对于党务报告之决议案》，1938年3月31日，国民党临时全国代表大会通过。

临时全国代表大会对上述提案进行讨论作出了采纳这些意见的决议，并在国民党总章第四章“总理”之后加一章“总裁”，条文如下：

“第五章 总裁

“第 27 条 本党设总裁一人，副总裁一人，由全国代表大会选举之。

“第 28 条，总裁代行第四章所规定总理之职权。”

总理职权共四项，前已交代。由“蒋委员长”而任“蒋总裁”之后的蒋介石，其地位与职权并非如国民党临时全国代表大会所说“事实上”早已“一致公认”，现在仅是“法定之建立”。担任总裁职务对于蒋介石的进一步集权仍有非同一般的意义。自“西安事变”后，蒋介石的威望大减，审判张学良不但不能弥补他声望的损失，反而更暴露了他狭隘报复心理，与领袖所应有的宽容、慈祥有极大距离。抗战发生后，国民党中央决定以军事委员会委员长对党政统一指挥，这是非常措施，并非蒋介石威信的自然“升值”。只有通过全国代表大会的决议，确认他为全党领袖，才能建立他在国民党全党的形象。总裁职权实际上超过原党章规定的总理职权（这一点下面将要述及），但国民党临全大会有意以“代行总理职权”六字概括，而宁愿把总裁其余职权移到别的决议中去说，其用意就在于他们认为必须把蒋介石直接与孙中山相连接，使党员均象过去服从孙中山一样服从今日的蒋介石。就政党内部关系来说，形象、习惯、秩序比任何具体条文的意义更广泛。蒋介石为建立个人专权制所需要的正是这些东西。

建立总裁以后，国民党内部关系更强调集中权力，采取所谓“领袖、干部及细胞呼应灵敏之原则”，“补救通常委员制之缺点”。这反映总裁职权的外延比总理扩大。如在《修正中央执行委员会组织大纲》中规定国民党中央的正副秘书长、正副部长、党务委员会主任委员与委员、中央政治委员会的正副秘书长等的任命，均由总裁提名经中央执行委员会通过。中央训练委员会主任与三民主义青年团团长，均由总裁兼任，中央的会议包括全国代表大会、中央执行委员会、中央执委会常务委员会，均以总裁为主席。领袖制建立后，国民党通过种种手段迫使全党效忠于蒋介石。1940 年 7 月召开的五届七中全会就李宗仁等的一项提案作出决议：“规定‘七·七’为全党党员效忠总裁之宣誓日，届时全国各级党部召集党员举行宣誓。”在全国亦动用各种宣传工具大肆宣传“一个领袖、一个主义、一个政党”的法西斯专权思想。民族解放战争的环境被蒋介石利用为强化其个人权力的机会。

## 2. 以军事首领统驭党和政府

国民政府的军事统率机关为军事委员会。这一机构曾在 1928 年 11 月撤销。1932 年 3 月国民党四届二中全会决定恢复，“其目的在抵御外侮，整理军事，俟抗日军事终了，即撤销之。”会议通过的《军事委员会暂行组织大纲》确定这一机关是“全国最高军事机关”，其职权是关于国防绥靖之统率、关于军事章制与军事教育方针之最高决定、关于军费支配与军实重要补充之最高审核、关于军事建设军队编遣之最高决定、关于中将与独立任务少将以

---

《对于审查改进党务及调整党政关系有关修改总章部分之决议案》，1938 年 4 月 1 日国民党临时全国代表大会通过。

荣孟源：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》（下册），第 647 页。

上之任免之审核。国民党“中政会”决定蒋介石为委员长兼参谋总长。

军事委员会本来为一单纯军事机关。其后，随着中日全面战争形势的迫近，军事委员会的职权逐渐增大，除辖有军事参议院、参谋本部、训练总监部以外，还设立了国防经济机构，如于1935年4月设立资源委员会。这一机构的前身是原来属于参谋本部的国防设计委员会，成立于1932年8月，系一研究性机关，研究对象包括农矿工商电气交通行政金融土地乃至政治外交教育等等。改名资源委员会并隶于军事委员会后，其任务转变为对于经济事业的调查开发，更进而担任重工业的建设。这是军事委员会兼管经济的开始。

抗日战争全面爆发后，国民党中央于1937年9月作出决议：“由军事委员会委员长行使陆海空军最高统帅权，并授权委员长对于党政统一指挥。”这一决议中的前一句“最高统帅权”，亦即陆海空军大元帅之意。前一个月，国民党中央曾有成立“陆海空军大元帅大本营”之议，并决定以蒋介石为陆海空军大元帅，后因国民政府未向日本宣战，大本营之议遂取消，并随之改为由军事委员会委员长行使陆海空军最高统帅权。按照《国民政府组织法》，最高统帅本应是国民政府主席林森，但自从1931年规定国民政府主席不负实际政治责任和不得兼任其他官职后，《国民政府组织法》关于“国民政府统率陆海空军”一条便长期得不到落实。直到1937年9月作出了军事委员会委员长行使陆海空军最高统帅权的规定，并修改了军事委员会组织大纲，规定“授权委员长执行《国民政府组织法》第三条所规定之职权”，至此，国民政府政治制度和军事制度上的缺陷才得到填补。

上述1937年9月决议中的后一句：“授权委员长对于党政统一指挥”，亦即大本营制度的基本内容。按各国惯例，大本营是在战争状态下凌驾于党政军民一切之上的最高指挥机关。大本营既因上面所已经提到的原因而未曾设立，最高指挥之权便授予军事委员会委员长。根据这一原则，军事委员会的机构作了重大调整，设立第一至第六共6个部，分掌作战、政略、国防工业、国民经济、国际宣传、民众训练等事项，但人员大抵由原机关兼任，如国防工业部由资源委员会办理，国民经济部由行政院实业部办理，国际宣传与民众训练两部由国民党中央党部有关部门办理等，其用意是将领导关系移到军事委员会统一指挥的体制下来。出于同样的目的，军事委员会还设立农业调查委员会，工矿调整委员会，贸易调整委员会，以上3个委员会又合设水陆运输联合办事处。此外还设有对外易货委员会。同年10月，在广州设立了西南进出口物资运输总经理处，以广州市市长曾养甫兼主任。无疑军事委员会还辖有它本身固有的职能部门，如后方勤务部、卫生勤务部、军法执行总监部等。8月，国民党中央常委会进一步决定将中央党部的组织、宣传、训练三部暂归军事委员会指挥，撤销了与军事委员会职权重叠的二、五、六部。但国民党当局很快便发现这样的指挥系统机构重复，人事交叉，违背了战时机构精简、提高效率的原则，因而于1938年1月对整个机构又作调整，主要是：中央党部脱离军事委员会重归党的系统；军事委员会第三部（国防工业）、第四部（国民经济）取消，其人员归于行政院经济部；军事委员会所属农业、工矿、贸易三委员会改称处，分属经济部与财政部，运输联合办事处改隶交通部。经这次调整，军事委员会职责重在军事方面，着眼于“指挥全国军民，负国防之全责”、“统辖全国军民作战”。实际上已中止了“军

事委员会委员长对党政统一指挥”的规定。这种改变并不表明蒋介石权力的下降，因为蒋介石在战时兼职很多，除国民党总裁、军事委员会委员长外，又是陆海空军大元帅、国防最高会议主席、国防最高委员会委员长。这许多“极限”职务，虽然在各该机构组织法中似乎有此高彼低之分，如“军事委员会委员长由陆海空军大元帅兼任”的提法，表明后者地位较前者高；又如“国防最高会议以军事委员会委员长为主席”意味着这两个机构为平级；又如国防最高委员会委员长不是规定由军事委员会委员长担任，亦不提陆海空军大元帅兼任，而规定由国民党总裁兼任，显然表示了国防最高委员会较另外几个机构政治的意味更深更浓，非由国民党总裁兼任不可。上述此高彼低的区别，由于他们同为蒋介石一人，因而没有什么实际意义，抗战时期在国民党内就从来不曾设问过军事委员会委员长是否依旧对党政统一指挥以及如何实现指挥。依照蒋介石自己主持制订的有关法令，陆海空军大元帅蒋介石兼任军事委员会委员长；军事委员会委员长蒋介石担任国防最高会议主席；国防最高会议结束后，国民党总裁蒋介石兼任新成立的国防最高委员会委员长；国防最高委员会委员长蒋介石依照法令“统一党政军之指挥”。这一幅“连环画”生动表明了国民党的抗战体制无论怎样改变，是始终围绕着蒋介石这一“圆心”运行。尽管花样不断翻新，只不过是老谱新唱。它们只是表明了国民党当局一直在摸索着更有效地集中权力发挥统治效能的办法。

### 3. 无所不统的国防最高委员会

国民党在摸索以蒋介石个人对党政军实行最高统治的结构形式时，经历了军事委员会、国防最高会议阶段以后，最终找到了国防最高委员会，从此便以这一机构实行指挥直到抗日战争胜利和复员告成。

国防最高委员会是由最初的国防会议演化过来的。1936年7月，国民党召开五届二中全会，为应付当时日益严重的国防问题，决定设立国防会议，制定了《国防会议条例》。国防会议以军事委员会委员长为议长，行政院长为副议长。当时的行政院长亦为蒋介石，于是议长与副议长同由蒋一人担任。国防会议会员无定额，规定由下列三类人员组成：一、中央军事机关各主管人（军事委员会两名副委员长、参谋总长、军事参议院院长、训练总监、航空委员会委员长）；二、行政院关系各部长（军政、海军、财政、外交、交通、铁道部部长）；三、国民党中央特别指定之军政官员。国民党五届二中全会指定李宗仁等30人为国防会议会员。国防会议职权是审议国防方针、国防外交政策、国防事业与国家庶政之协调、处置国家紧急事变、国家总动员、战时的一切组织，以及其他与国防相关联的重要事项。从其成员构成和审议内容看，这是一个关于国防军事与国防行政的决策机关。它所作出的决议，应“呈请中央交国民政府令主管院会执行”。这里使用的“呈请”、“交”、“令”等字眼，反映了它们之间的关系，表明国防会议不属于政府系统（因它的决议不是直接向国民政府呈报）。它虽以军事委员会委员长为议长，但也不是军事委员会系统，因为规定了以行政院长为副议长，行政院关系各部部长为会员。它显然是国民党中央直接领导的超政府的国防决策机构。国防会议每年开会一次，只能讨论基本性质的国防问题，不可能解决国防经常事

务，这些仍由军事委员会与参谋部去做。卢沟桥事变发生后，国民党中央拟扩大国防会议成员范围至中国共产党和其他社会知名人士，于1937年8月1日由国民党联络代表张冲致电中共中央请派遣出席国防会议的代表，中共中央派出周恩来、朱德、叶剑英三人至南京与国民党谈判并准备出席国防会议。

但是，在国民党尚未下决心抗日时，它的关于国防的举措常常含有虚张声势的成分。国防会议实际上并未举行，国民党却又成立了另一个冠以“国防”字样的机构：“国防委员会”。这一机构原先曾在1933年成立过，是国民党中央政治会议内的一个专门委员会，以行政院长兼委员长，向中央政治会议负责。1935年11月国民党“五大”决定撤销。1936年有了国防会议。1937年3月，在国防会议尚未明令撤销的情况下，国民党五届三中全会又有交由“中政会”参考前例，重设国防委员会的决议，并制订了《国防委员会条例》，规定国防委员会为全国国防最高决定机关，对“中政会”负责，这是它与国防会议不同之处。国防委员会的决议及行动绝对秘密，凡参与会议者及工作人员不得将任何决定事项向外发表。国防委员会设正、副主席各一，由中政会正、副主席兼任。国防委员会为便利决议的执行，得直接秘密指导国民政府军事及行政高级机关并督促其完成，表明了这个机构不只是决策机关，而且有对军事机关与行政机关的指挥、监督权。

卢沟桥事变发生后，“中政会”在1937年8月11日第51次会议决议，撤销五届二中全会决议组织的国防会议及五届三中全会决议组织的国防委员会，另行设立国防最高会议，并制订了《国防最高会议组织条例》。“中政会”上述决议经国民党中央常务委员会第50次会议批准。

国防最高会议为全国国防最高决定机关，在“中政会”存在时，对中政会负责。在中政会停止活动后，代行中政会职权。国防最高会议以军事委员会委员长为主席，中政会主席为副主席。其成员由党、政、军三大系统中最高层主管组成，其中国民党系统有中央执行委员会常委、秘书长、各部部长、中央监察委员会常委、中央政治委员会秘书长；在政府系统，有五院正副院长、行政院秘书长与各部部长；在军事委员会系统有军事委员会委员、正副参谋总长、各部部长等。国防最高会议的权力是原先的国防会议所无法比拟的。国防会议作出的决议，要“呈请中央交国民政府令主管院会执行”，在“决议”与“执行”之间横亘着一连串机关，而国防最高会议则不必这样绕圈子，国防最高会议组织条例规定：“在作战期间，关于党政军一切事项，国防最高会议主席得不依平时程序，以命令为便宜之措施”。

国民党对国民政府的最高指导机关是中央政治委员会。抗战爆发后，这一机关由于“组织庞大，事实上已不召集”，而国防最高会议成员中则包括了“中政会”的主要委员，于是国民党中常委在1937年11月的第59次会议决议政治委员会停止开会，其职权交国防最高会议代行。

到这时为止，国民党战时体制为两大系统：军事委员会与代行政治委员会职权的国防最高会议。军事委员会委员长已被授权对党政军统一指挥，国防最高会议主席亦有权在作战时期关于党政军一切事项以命令为便宜之措施。

---

《国防委员会条例》，见《民国档案》1985年第1期。

中政会致财政部函，1937年8月13日，见《民国档案》，1985年第1期。

《国防最高会议组织条例》，1937年8月12日国民党中央常委会制订，1938年6月9日修正。

钱端升等《民国政制史》上册，第210页。

上文已述及尽管因两者均为蒋介石，实际上没有矛盾，但在制度上没有一个能统驭一切的机关。因而在 1939 年 1 月召开的国民党五届五中全会上，中央常委会提出设立国防最高委员会代替国防最高会议。会议通过了《国防最高委员会组织大纲》，国防最高委员会于是成立。

国防最高委员会是国民党中央执委会领导下对党政军统一指挥的最高机关。中央执委会所属各部会、国民政府五院、军事委员会，均受其指挥。它还代行中央政治委员会的职权（中政会早已停止召集，已见上文）。

国防最高委员会设委员长 1 人，规定由国民党总裁任之，既不同于国防会议议长和国防最高会议主席的由军事委员会委员长担任，也不同于国防委员会主席的由中政会主席兼任，虽然这些职官同为蒋介石。规定以总裁为国防最高委员会委员长，显出其地位之隆崇。组织大纲中不设副委员长，当是人事安排上的原因，因国民党内当时无副总裁，如另委他人当国防最高委员会副委员长，则在此多事之秋恐产生麻烦。国防最高委员会委员无定额，规定以国民党中执会常委、中监委常委、五院正副院长、军事委员会委员以及由国防最高委员会委员长提出经国民党中常会通过的人员组成。在上述委员中，由委员长从中指定 11 人为常委。从上述委员产生范围与国防最高会议成员比较，显然国防最高委员会委员的地位更高，人数则较少。

国防最高委员会除设委员、常务委员以外，还设若干执行委员，其人选为：中央党部秘书长及各部会主管；国民政府文官长行政院秘书长及其各部会主管；军事委员会正副参谋总长及所属各部会主管；此外还有战地党政委员会与总动员委员会的正副主任委员。设立执行委员的目的，是为了便于决议案的执行。由此可见国防最高委员会是一个决策与执行统一的机关，委员会（或常委会）作出决议，执行委员在自己职务范围内负责执行，这与国防最高会议的仅为决策机构不同。

为了进一步了解国防最高委员会在战时体制中的地位，还应弄清楚它与党政军机构的关系。它受国民党中央执委会的领导与监督，同时它又指挥中执会所属部会的工作；它与国民政府的关系，依照《国防最高委员会组织大纲》的规定，它指挥国民政府五院及其所属各部会，对此一般均解释为它指挥五院及其各部会，但这一说法把国民政府排除在受其指挥之外。国民政府是一个“弹性”概念，五院固然是国民政府，五院之上的国民政府

党政军关系图（1943 年）





昆仑、赵琛等 7 人对该项办法进行研究。关于该项办法的第一条，规定由国防最高委员会决定立法原则后交立法院执行，立法院可以提出意见，是否采择决定于国防最高委员会。这里的国防最高委员会与立法院的关系等同于过去中央政治委员会与立法院的关系。中央政治委员会既已停止开会，其职权由国防最高委员会代行，立法院对于接受该项办法第一条的规定，自无意见。但对于第二、第三两条，立法院法制委员会有不同意见，为此于同年 3 月 11 日正式具文向立法院长孙科提出。他们认为：该项办法第二条，以紧急命令而不依平时程序，必须出于紧急特殊之情形，“而此种情形之存在与否，应由国防最高委员会自行认定”，他们不同意该项办法中所提出的“由提案机关以书面详述理由，呈由国防最高委员会核定”，认为如允许各机关均以“紧急特殊情形”为理由，要求国防最高委员会以紧急命令而不依平时的立法程序，“此例一开，未免妨碍立法院职权”。关于该项办法第三条，国防最高委员会决定的法令交国民政府直接公布，立法院对此可毋庸审议，认为这里所指的“法令”，应限于前一条所规定的紧急命令。“若谓一律毋庸审议，未免过于广泛”，“应以法律规定之事项，概不得以命令行之”。的确，各国政府均有不得以命令改变法律的规定，凡法律必须经过立法程序。立法院法制委员会 7 委员的上述意见，便是主张划清法律与紧急命令的界限，在战时，授权国防最高委员会在紧急特殊情形下对党政军一切事务得不依平时程序作便宜处置，但这不包括法律，凡法律仍应依立法程序经立法院审议通过。

国防最高委员会对立法院 7 委员意见未予采纳。从此，战时的中国立法，便出现以下几种情形：

1. 国防最高委员会自行制订法令，直接交国民政府公布，而不经立法院审议通过，立法院事后不得提出任何不同意见；
2. 国防最高委员会自行制订法令，由国民政府公布，事后再交立法院追认，立法院自必原案通过；
3. 国防最高委员会提出立法原则，交立法院限期签注意见，由国防最高委员会作最后决定；
4. 不是紧急特殊情形时，仍依照平时立法程序进行。

立法院职权的上述“位移”现象，是国民党战时体制的突出特点之一。

国防最高委员会还拥有全国行政的最高指导权，主持全国行政计划的制订，组织国家行政的执行，和对全国政府机关与党务机关进行考核，成为“行政三联制”的总枢纽。蒋介石指望通过这一总枢纽对国民党统治下的腐败、散漫的机构进行一番改革。为此在国防最高委员会设立了两个专门机关：中央设计局和党政工作考核委员会，企图以此摆脱行政困境和推进国民党整个战时体制。

日本对中国的这一场侵略战争客观上帮了蒋介石的大忙。使他得以借抗战的大题目做独裁的文章。国民党战时体制的主要特点就是蒋介石军事官僚专政规模的空前扩大。他常以“军政”来压服政敌，宣称：“就目前事实而论，不仅训政时期的工作受到阻碍，而军政时期应做的工作，且须从头再做一遍”，“因此严格说来，我们目前还在军政时期之中。这时期的工作依建国大纲的第六条，应该一切制度悉隶于军政之下。”蒋介石这里所说的“军

---

藏第二历史档案馆，全宗号 10，卷号 1811。

蒋介石：《国民参政会第三次会议休会词》，1939 年 2 月 21 日。

政”用科学语言来表述，实系“军事官僚专政”。

### 第三节 战时体制的变异

#### 1. 对党与政府关系的修饰

在抗日战争以前，国民党与政府的关系是采取公开、外部控制的形式。即国民党有从中央到基层的系统，国民政府亦有从中央到基层的系统，两大系统的各级组织均公开存在，在每一层次上国民党均对国民政府实行公开控制，如国民党中央控制国民政府委员会及五院，省党部控制省政府，县党部控制县政府，省县政府应将自己施政纲领送至同级国民党党部审核，如党部有不同意见时政府应进行修改。

抗战发生后，国民党作了某些政治开放的表示，标榜民主及为宪政作准备，在这种政治形势下它不能原样采用抗战前公开、外部控制政府的形式，不得不对此作一定修饰，于是在不同层级上采取了不同方法。

1938 年的国民党临时全国代表大会决定了“调整党政关系之原则三项：一、中央采取以党统政的形态；二、省及特别市采取党政联系的形态；三、县采取党政融化，即融党于政的形态”。这三项原则的特点是在中央仍实行公开控制，愈往下控制方式愈隐蔽。

在中央采取以党统政形态，与战前没有不同，所不同的是战前的以党统政，是通过“中政会”实现的，以中政会为国民政府的政治指导机关和监督机关。抗战期间中政会奉命停开，以党统政的职权由国防最高会议和后来的国防最高委员会代行。停开中政会的理由是它人数过多，事实上不易召集，故而决定由别的机关代行其职权。实际上，中政会成员仅 27 人，而代行其职权的国防最高会议根据其组织大纲所规定，成员多达 43 人。可见停止中政会而以国防最高会议实行“统政”，真实原因不是 27 人太多，而是冠以“国防”字样的机构比之冠以“国民党中央”的机构较能符合人们的心态。在这里，机构性质没有隐讳，机构名称则在人们的国防心理下起到了隐蔽国民党的作用。

在省及特别市采取党政联系形态，与战前不同。抗战发生前，省党部对省政府实行外部控制，国民党中央曾明确指示其下级党部成员不列席省政府的会议，其意图是对省政府的政策与政绩保留批评权，这种批评是以省党部的组织名义提出，比起列席省政府会议，以会议具体成员身分提出更具权威性。抗战开始后改为“党政联系形态”，省政府主席即为省党部主任委员，省党部与省政府经常举行联席会议，省党部出席者为主任委员、全体委员、书记长，省政府出席者为主席、全体委员、秘书长，由省党部主任委员与省政府主席轮流担任联席会议主席，联席会议作出的决议按其性质分别由省党部或省政府施行。在省政府举行省政府委员会全体会议时，省党部主任委员均得列席。实行这一新办法后省党部直接参与了省政府的施政，并将监督活动由战前的事后监督变为事前监督，进一步加强了国民党对政府的控制。

县以下各级党部与政府的关系取“党政融化”原则。“党政融化”有一个主体与客体问题，谁“融化”于谁之中？据国民党中央迭次解释，谓“党政融化”即“融党于政”，但又不是取消国民党的基层组织。国民党中央强

调说“其真义乃在使党政合为一体，而非欲消灭党的组织与工作也。”县党部以下各级党组织机构“对外秘密”，但县党部应在成立了“地方自治筹备委员会”之后才实行秘密。地方自治筹备委员会为代行县参议会的一个机构，凡县政府的预算、决算、施政方针应经其通过，该机构由县党部及地方民众团体共同选举若干人组成。县党部书记长兼任县政府地方自治指导员，协助县长指导地方自治的筹备工作。在县及其以下各级党组织均改为秘密以后，国民党加强了基层行政及民众团体中的“党团”工作。“党团”为秘密组织，指导与监督“从政党员”执行国民党的政纲与方针政策。国民党中央专门作出决议，规定：“党部对于各机关团体内之党员，认真管理，严密考核，以保证本党政策之实行。”

以党统政、党政联系、融党于政、运用党团，这四项便是国民党在战时修饰其党政关系的基本原则。这表明了国民党正在为逐渐向“以党参政”的过渡作准备，它控制政府的方式愈来愈缜密，力求不给人以粗暴干预的印象，却又能收到实际控制的效果。

## 2. 行政改革——“行政三联制”的推行

“行政三联制”的提出，最初是针对行政效率低下，不适应战争环境而从制度上进行的一项改革。后来，又把它看作是战争结束后要继续实行的“国家基本制度之一种”。

机构庞大，人浮于事，效能低下，历来是国民党党政机构的痼疾。这一弊端在进入抗战后更显其严重性。因而在1938年的国民参政会第一次会议上，由罗隆基提出，得到秦邦宪、董必武、史良、张申府、许德珩等23名参政员连署，建议调整行政机构，集中人才，以增加行政效率，为达到此目的，应成立“调整行政委员会。”这项提案经行政院各部讨论后，由行政院于同年11月18日修正公布《行政效率促进委员会组织规程》，该会的任务是秉承行政院长旨意，考核中央及地方各行政机关之组织与职权分配并调整其相互关系，考核其财务收支并促进其合理化与经济化，考核其官吏任用奖惩办法及办事效率并督促其改进。在这以前，陈仪亦在国民党临时全国代表大会上提出《改进行政机构以推进抗战时期政治经济设施》的提案，主张“国民政府设战时设计委员会，各省政府设战时设计室，聘请专家主管全国全省各种施政计划之草拟审核事宜”。从以上《行政效率促进委员会组织规程》和陈仪的提案中，分别提出了行政考核与行政设计两项提高行政效率的主张，可以看作是后来国民党实行设计——执行——考核三环相联的行政三联制的初步主张。

但是国民政府撤退到大西南以后，机构庞杂、办事拖沓的状况并未稍改。1939年的一届四次国民参政会上，张君勱等人对此提出批评：“抗战两年，机关化简单为复杂，人才变有用为无用。”“言调整机构，叠床架屋，依然

---

国民党五届七中全会《对于党务报告之决议》，1940年7月6日通过。

《确定本党今后党务推进之方针案》，国民党五届九中全会通过，1941年12月20日。

蒋介石于1943年5月26日在行政三联制检讨会议开幕典礼上的训词。见《行政三联制检讨会议辑要》。

《中国现代政治史资料汇编》第3辑第21页。

《中国现代政治史资料汇编》第3辑第21页。

如故。”在这种情况下，大量行政官员或虚于周旋，不务实事，或沉溺文牍，公文腾挪，甚或贪污腐化，违法乱纪。虽在战争时期而各机关办事根本无时效可言，有人曾举例说，比如中央防疫处有某事须办，先得呈报顶头上司卫生署，再依次向内政部、行政院、国民政府、国防最高委员会逐级呈报请求核准，待准许后再逐级下达，如此上五级，下五级，以每级需3天计算，上下一个流程至少需1个月。如此行政积弊，对蒋介石实行高度个人集权的企图不能不是一个严重障碍。在这一背景下，蒋介石决心进行行政改革。

先是1939年11月，国民党召开五届六中全会决定蒋介石重新担任行政院长，原院长孔祥熙改任副院长。这是蒋介石在行政改革上将有大动作的一个表示。

接着，蒋介石于1940年3月，在中央人事行政会议上作了长达1万5千字的题为《行政三联制大纲》的训词。这是他首次提出“行政三联制”。同年7月的国民党五届七中全会，有一项“总裁交议案”，题目全文为“总裁交议拟设置中央设计局统一设计工作，设置党政工作考核委员会以立行政三联制基础案”。蒋介石在这项提案中表明了他主张实行行政三联制的理由是：“凡政治经济之设施，必经设计执行考核三者之程序，不有精密之设计，无以利事业之推行；不有切实之考核，未由察执行之进度。”蒋介石承认在政府机关中“相互之间缺乏联系”，因而“进度迟滞，成效难期”，“为纠正上述之缺点，于国防最高委员会设置中央设计局……另设置党政工作考核委员会。”1941年2月，蒋介石又先后发表两篇训词，第一篇是2月15日在党政工作考核委员会第一次会议上所作的《党政工作考核之责任与工作要旨》；第二篇是同月22日在中央设计局第一次会议上发表的《中央设计局之使命及其工作要领》。蒋介石的三篇训词和一项提案，就构成了行政三联制的基本理论和实施要领。行政三联制就在五届七中全会后正式实行。所谓行政三联制即是将行政管理过程中的设计（或计划）、执行、考核三个环节加以联接。设计是行政活动的开始，执行是对于设计的实施，考核既是对执行的检验，又是对下一个设计的反馈。如此首尾相连，形成一个有机的行政系统。本来，行政环节完整性的理论，已不是什么新鲜事，早在1934—1936年间，国内已有大量行政学著作撰述了行政过程的计划、执行、考核等环节必须协调与衔接的道理。但是，蒋介石能正视自身的行政弊端并试图以行政三联制的方法加以改变，从这个意义上不妨承认这是行政上的一项“改革”或“革新”。而国民党内将这项制度大加吹捧，是极自然的。孔祥熙说：“行政三联制不是采取任何国家的一种制度，此项制度可以说是总裁以几十年从事军政党三方面工作的经验精心研究得到的结果。”国防最高委员会副秘书长甘乃光也说行政三联制“在现代政治制度上并无先例”，“我们翻开各国行政学来看，要找行政三联制，是找不着的”。但是，也有人对于上述关于行政三联制的奉承话并不真信。有人便问甘乃光：“你从良心上说，究竟对于行政三联制的看法如何？”

推行行政三联制的基本方法是：“一方面设立中央设计局，一方面设立

---

《国民参政会第四次大会记录》，1939年11月。

《中央周刊》第一卷第29期，1939年2月23日出版。

孔祥熙1943年5月29日在行政三联制检讨会议闭幕典礼上代表蒋介石致词。

甘乃光1943年5月28日在行政三联制检讨会议上讲演词。

党政工作考核委员会，分别主持设计与考核的工作；至执行方面，在党的部分为中央党部，在政的方面，行政院负了大部分的责任，而三联制全部的设施，则由国防最高委员会总其成。”国防最高委员会笼罩了设计、执行与考核的全部行政运行系统，因而国民党的官方学者便说行政三联制的实行是战时行政机构演进的第四阶段，是由平时政制转变为战时政制的完成。对行政三联制的意义从政治制度的转变上作了评价。

行政三联制中的设计一环由中央设计局负责。按照《中央设计局组织大纲》，该局直属国防最高委员会，是主持全国政治经济建设计划之设计及审核的最高机关。其主管长官称总裁，由国防最高委员会委员长兼任，可见此职务的重要。设秘书长1人，副秘书长2人，总管全局一切事宜。局内最重要的机构为“审议会”，负责审议政治经济建设计划及预算，党政制度及重要法规之调整，重要政策之建议。审议会设审议员7至9人，审议会开会时以总裁为主席。另有设计委员若干人。为审核预算，并设立预算委员会。

行政三联制中的考核一环由党政工作考核委员会负责。依照《党政工作考核委员会组织大纲》，该会直属国防最高委员会，是考察检定设计方案之实施进度，考核党政机关经费人事的最高机关。其主管长官称委员长，正副各1，由国防最高委员会推定。委员11人，除五院院长、国民党中央执委会秘书长、国民党中央监委会秘书长、国防最高委员会秘书长等8人为当然委员外，其余3人由国防最高委员会委员长聘任。下设党务、政务两组，分掌国民党或国民政府系统的考核工作。对于中央及各省市党政机关的考核，得组织“中央党务考察团”与“中央政务考察团”，每年实地考察一次。

过去国民党的政治体制及其机构中，“只有执行部分粗具规模。至于设计考核，则均付阙如”。国民政府五院、国民党中央各部委，都属于“执行”范畴。直到中央设计局与党政工作考核委员会成立后，才有了专门的设计、考核机构。但立法院不愿被当作“执行”机关，声称：“本院职司立法，就行政总体言，属于设计一面。”的确，如从形式上看，立法确应属于设计，但事实是立法院并非真正的最高立法机关已见前文，立法原则它既无权决定，大量法律案的提出也主要不在立法院，只应说立法院是执行为主兼作设计的一个机构。同样的道理监察院是执行为主兼作考核的机关。至于执行环节当为行政、考试、司法三院。但行政院亦不甘居于“执行”之列。如1943年行政院粮食部在一份检讨实行行政三联制情况的报告中，认为行政管理与政治决策不同，后者亟需实行三联制，而行政院系统各部门“本身原为计划督导机关，兼负设计、执行、考核之责，并非纯粹执行机关”。为什么各机关都不愿作“执行”环节，要挤进“设计”环节去？原因在于国民党内派系林立，利害分割，矛盾杂陈，只怕处于单纯执行地位后难免听任别人的颐指气使，任人摆布。

《行政三联制大纲》的发表，国民党五届七中全会关于实行行政三联制决议的通过，以及设计、考核两专门机构的成立（从1940年3月至1941年2月），可称作行政三联制的发动阶段。但各级机关对行政三联制反应冷淡，

---

孔祥熙 1943 年 5 月 26 日在行政三联制检讨会议开幕式致词。

参见刘佐人《行政三联制发凡》第六章。

刘佐人：《行政三联制发凡》，第 85 页。

《立法院实行政三联制以来检讨意见》，1943 年 3 月 12 日，原档存第二历史档案馆。

直到 1942 年 11 月国民党召开五届十中全会时“于行政效率未见显著进步”、“不遵送计划与不遵照计划执行”，使行政三联制“支节割裂，名不副实”。为此国民党中央强令将这一制度向全国“切实推行”，规定中央各机关必须在 1943 年 3 月底以前、省市 6 月底以前、县 9 月底以前成立各级设计考核机构，为此专门制订了《党的各机关设计考核委员会组织通则》。除了中央最高一层的设计与考核分设两个机构外，其余党政机关均将设计与考核合并设立“设计考核委员会”或“设计考核处”。在国民党中央严厉督促下，行政三联制才缓慢向下层推开。1943 年可称为行政三联制的全面推行阶段。各省市根据国民党中央统一颁布的《党政各机关设计考核委员会组织通则》的总原则，分别订定本机关的实施细则，如《四川省政绩考核委员会组织通则》共 10 条，《陕西省政府工作考核委员会组织规程》共 8 条，《教育部审核委员会组织规程》亦为 8 条。在制订组织规程后，各机关又分别订立分层负责办事细则，对本部门的层级、职能、责任均作了规定，把一个部门的工作层层分解至各基层，各司其职。一时间，似乎原来庞大、涣散、腐朽的各党政机关充盈了分层负责、克尽其职的行政气氛。

但是，行政三联制实行以后的实际效用则完全不象上述表面文章做得漂亮。行政院副院长孔祥熙在总结行政三联制实行结果时承认有三个普遍存在的毛病：“一是多犯敷衍门面的毛病”；“二是多犯不相联系的毛病”；“三是多犯铺张夸大的毛病”，并说“字面所写的多与实际不符，或者连十分之二三都做不到”。行政三联制本是为了适应战时需要提高工作效率，改变前文所举的公文往返一次，上下十级，需时月余的拖沓情况以及其他种种行政弊端。而从孔祥熙以上概括中看出实行以后的情形实属可悲。国民党中央执行委员会秘书处在一份检讨报告中举了下面一个例子：中央党部秘书处所属人事处，草拟了一份人事制度请求批准施行，这一公文的流程是：中央党部秘书处人事处草拟呈文— 中央党部秘书处设计考核委员会审议— 中央党部秘书处核定— 中央党部党务委员会审议— 中央党部秘书处将党务委员会审议结果整理呈核— 中央常务委员会及总裁批准施行——中央党部秘书处受命执行— 秘书处设计考核委员会考核——中央监察委员会接受考核意见后核转国防最高委员会。这一漫长的过程便是以提高行政效率为目的的行政三联制的真实结果。难怪内政部说这一制度“理想过多，难收实际效果”，经济部也认为“此制之推行，至多仅能维持原有之行政效率”。这无异于认定行政三联制必定要失败。

蒋介石本来对推行行政三联制期望值很高。起初他认为是适应战时行政所必需。1943 年又将它提高为“国家基本制度的一种”，“应该在抗战中完成其制度，然后在战争结束后，我们才有推行新建设的机构”。这里所说的“新建设”，即《中国之命运》中所提出的“十年以内完成五大建设”。可见蒋介石原是寄希望于以行政三联制来应付抗战胜利以后的艰难困窘局面。及至看到行政三联制执行中举步维艰，上上下下均虚与委蛇的情况后，于 1945 年 3 月忧心忡忡地说：“长此下去，抗战胜利在望，前途危险不堪设想。”行政三联制在曲曲折折地爬行了数年后，终于悄然湮灭。抗战胜利后，在国

---

国民党五届十中全会：《对于行政三联制实施成绩之总检讨及党政工作考察报告之决议案》。

《行政三联制会议辑要》，第 14—15 页。

蒋介石在行政三联制检讨会议开幕典礼上的训词，1943 年 5 月 26 日。

民政府内建立了设计考核处，管理国家施政之设计与考核事宜，置设计考核长1人，特任。有设计、考核两局，局长均简任。置设计委员15至20人，考核委员10至15人，均简派。这已不属抗战体制的内容，附带记述，后文将不再涉及。

### 3. 实行幕僚长制度

党政机构幕僚长制度的提出，是国民党战时体制要求“简化组织、集中事权、统一指挥”的基本指导思想的产物。是把军事组织形式推演于党和政府，使之提高机关主管指挥效能的一种方法。

党政机构幕僚长是军队参谋长的变性。在军队中，指挥全军的长官决定军事戎机，作战方略，参谋长则负责贯彻实施并处理实施过程中的战术与技术问题，以此保障军队长官考虑大事。党政机构实行幕僚长制度的出发点与此相同。实行这一制度是为加强机关主管长官的指挥权力。

幕僚长制度虽是蒋介石在《行政三联制大纲》的讲演中第一次提出来的，但它在国民党政治体制中的意义不限于为行政三联制的总题目服务，而是相对独立的一项行政制度。它对于加强蒋介石个人权力机制有直接作用。

在实行幕僚长制度以前，国民党和国民政府“大多数的机关长官，犯了两种毛病：一种是什么事情都不理的，不理事的长官当然会使得他的机关暮气沉沉，一无进展；另一种什么都理的长官，就会使得自己的精神完全消耗于琐屑事务上”。 “大多数机关长官”的这种情况，自必严重不利于蒋介石的统治体制。什么“集中事权”，什么“统一指挥”，统统成为空话。幕僚长制度的用意就是指定一名专人负责机关内部事务的总责任，“机关内部的任务完全由幕僚长负责”，“主管长官可以有时间去主持要务与考虑较大的问题”。

国民党与国民政府中的幕僚长由两种官员构成：秘书长与各部会的常务次长。秘书长的地位本来仅是文书、机要、印铸等工作部门的主管官员，不拥有推行政务的职权。实行幕僚长制度后，秘书长成为贇翼本机关长官，组织实施本机关长官所决定的计划与政策的常务总管。为此，从1941年6月起特意提高了五院秘书长的官等和任职资格。如吴尚鹰在1941年1月被简任为立法院秘书长，同年6月重新发表为特任官。张知本在司法院秘书长简任职位上已多年，1941年6月被宣布特任。陈仪1941年任行政院秘书长时为特任官，而他的两个前任在这相同位置上都只是简任官。此外考试院的李培基、监察院的程中行于1941年6月分别就任各该院秘书长时亦均为特任官。秘书长成为本机关的常务总管，尤其在蒋介石兼职的一些部门中更是如此。蒋介石兼职很多，不可能日日前往主政，秘书长就在那里主持常务，扮演“看守内阁”的角色。

在各部会中起幕僚长作用的是常务次长。国民政府各部，均设有政务次长与常务次长各一。两人虽均为次长，但任职资格有较大不同，政务次长的地位明显高于常务次长，如抗日战争时期先后担任外交部政务次长的徐谟、

---

《国民政府设计考核处组织条例》，1947年6月10日公布，见《国民政府公报》。

蒋介石：《行政三联制大纲》，1940年3月。

蒋介石：《行政三联制大纲》，1940年3月。



傅秉常、吴国桢、甘乃光等，均在国民党内有相当知名度，远非在同一时期中任常务次长的陈介、曾镕甫、钱泰、胡世泽等可比，因此担负幕僚长责任的常务次长，应向部长和政务次长负责。常务次长一般由富有行政经验、在本机关任事务官而资历较深者担任，他的责任就是根据已经决定的方针政策，具体组织实施，主持日常工作，使部长和政务次长得以摆脱琐屑事务而专心考虑较大问题，这便是幕僚长制度的作用。

幕僚长制度只在某些高级机关中发挥了它的设计者所期望的作用。国防最高委员会秘书长张群、中央设计局秘书长王世杰、党政工作考核委员会秘书长陈仪、国民党中央执委会秘书长吴铁城等等，忠实维护了蒋介石集团的利益。值得注意的是受蒋介石信任的秘书长们多数属于政学系，因而幕僚长制度为国民党内的派系倾轧增加了刺激。与上述情况不同的是，在各部会，幕僚长制度形同虚设，虽然常务次长理应发挥幕僚长作用，但国民党各机关任用私人之风极盛，以致常务次长并不象西方国家均由最富行政经验并在本机关任事务官资历最深的官员担任，常务次长亦并不总是在位很久，相反要随着私人同进退，这样，幕僚长所要求的几个基本要素（富于本机关行政经验和在位长久），便不能具有，幕僚长制度在这些地方自然不能收到效果。

## 第十章 走向没落时期的民国体制

### 第一节 民族资产阶级重提共和国方案

抗日战争胜利后，民族资产阶级的经济地位与政治声望均有显著提高，他们对于发展民族资本和重建资产阶级民主制度的要求也更迫切和更有信心。在抗战时期已颇具影响的资产阶级政党便利用战争刚结束、中国亟待构建政治体制的时机，提出了全面实行资本主义的方案，对战后政局产生了相当大的影响。

民族资产阶级及其政党在战后获得活动的主要舞台是在重庆召开的政治协商会议。

各抗日党派进行政治协商的主张，最早系由中国共产党在1945年8月发表的《对目前时局的宣言》中提出，国民党当局在国共两党重庆谈判过程中被迫接受，决定由国民政府出面召集。政治协商会议的使命是“协商国事，讨论和平建国方案及召开国民大会各项问题”。1946年1月10日，政协开幕。会议以国民政府主席为主席，主席因事不能出席时，由主席指定1人为临时主席。出席政治协商会议成员共38人（中国国民党8人，中国共产党7人，中国民主同盟9人，中国青年党5人，无党派9人）。会议根据议程将成员分为改组政府、施政纲领、军事、国民大会、宪法草案五组，另设综合委员会及宪草审议委员会。

出席会议的民盟和中国青年党代表在分组和综合会议上提出了一系列主张。民主建国会、中国民主促进会和九三学社等未应邀出席会议的民主党派亦在会外表示了自己的政见。这些主张和政见，基本上发源于民主同盟第一次全国代表大会。1945年10月召开的民盟第一次全国代表大会提出了“把中国造成一个十足道地的民主国家”的目标，这个“十足道地的民主”是“一种中国型的民主”，就是“拿苏联的经济民主来充实英美的政治民主”，为此制订了如下建国方案：一、实行议会制，议会由两院组成；二、实行责任内阁制，内阁对议会负责；三、实行地方自治制，省、县设议会，省得制定省宪。民盟是当时最大的中间党派，它的政治主张自然会对其他中间党派发生重大影响，即使已与民盟发生重大矛盾因而单独在政治协商会议上据有席位的中国青年党，其政体主张仍与民盟的主张相合。中国青年党代表曾琦在政治协商会议分组会上发言说：“归结起来，我们的主张是：第一，应该采内阁制。第二，应该采两院制。第三，五院制只可保存其精神，不必拘泥于形式。第四，省制应该采均权主义，确定省之自治地位”，便是资产阶级共同要求的反映。

民族资产阶级的上述要求，在政治协商会议上得到中共代表的支持。中国共产党认为虽然在中国建立资产阶级共和国与中共所主张的新民主主义共和国有区别，但它是对国民党一党专政的否定，有利于削弱国民党的统治基础，因而决定在政协会议上与民盟等民主党派结成统一战线共同对付国民党。

---

《国共会谈纪要》，1945年10月12日公布。

《中国民主同盟历史文献》。

《中央日报》1946年1月20日。

在政治协商会议上关于未来政体的争论主要在国民大会组和宪法草案组中进行。例如关于国民大会地位问题，孙中山曾规定国民大会行使四权，是最高政权机关。但在孙中山的政治体制下，国民大会不是议会，政府不向国民大会负责，于是极方便了蒋介石搞个人独裁。民盟代表想要改变这一制度，而在文字上又不能直接推翻孙中山关于设立国民大会的规定，于是想出了一个办法，叫“无形国大”，即全国选民行使四权，名为国民大会。国民大会名义上仍存在，但不选举代表，无具体机构，使国民大会不再成为国民党用“国家最高政权”来骗人的工具。这一主张虽被国民党代表竭力反对，最终仍在政协小组会上得到通过。

正式通过的政协决议中有宪草修改原则共十二项。其要点是：

一、全国选民行使四权，名曰国民大会。

二、立法院为国家最高立法机关，由选民直接选举之，其职权相当于西方国家的议会。

三、监察院为国家最高监察机关，由各省级议会及各民族自治区议会选举之。

四、司法院即为国家最高法院，由大法官若干组织之，大法官由总统提名，经监察院同意任命之，各级法官须超出党派之外。

五、考试院用委员制，委员由总统提名，经监察院同意任命之。考试委员须超出党派之外。

六、行政院为国家最高行政机关，行政院长由总统提名经立法院同意任命之，行政院对立法院负责。如立法院对行政院全体不信任时，行政院或辞职或提请总统解散立法院，但同一行政院长不得再提请解散立法院。

七、总统经行政院决议，得依法颁布紧急命令，但须于一个月内报告立法院。

八、省得制定省宪法。省与中央权限依均权主义规定。

九、凡民主国家人民应享受之自由及权利，均应受宪法之保障，如用法律规定，须出之于保障自由之精神，非以限制为目的。

十、选举之被选年龄定为二十三岁。

十一、宪草规定基本国策章，应包括国防、外交、国民经济、文化教育各项目。

十二、宪法修改权属于立法、监察两院联席会议，修改后之条文应交选举总统之机关复决之。

在以上宪草修改原则中，行政院与立法院的关系，相当于西方责任内阁与议会的关系；而总统则处于不负实际政治责任的虚尊地位，与“五五宪草”的实行总统制迥然有别。这是反对国民党独裁制度的所有民主党派的一项胜利。

不愿意交出一党独占政权的国民党大肆攻击经过各方代表共同协商通过的这一份国内和平的大宪章。他们攻击的主要口实是政协的宪草修改原则违背孙中山的五权宪法和建国大纲。这番攻击由蒋介石带头。1946年2月10日，蒋介石约国民党内若干元老谈话时说：“此次政治协商会议中，宪草所决定之原则与总理遗教出入处颇多。政治协商会议虽接受三民主义，而对五权宪法则多所改易，如此则本党不啻自己取消其党纲，而失其存在之地位。则他日本党同志必有揭五权宪法之名义而革命者，吾人将无法加以制止，而

祸患将不堪言。决不可牺牲五权宪法之精神，否则本党将丧失其立场矣。”这次谈话清楚地表明，国民党在维护孙中山五权宪法遗教的幌子下，坚持“五五宪草”的总统制，反对政协决议所规定的议会制与责任内阁制。由于“五五宪草”的总统是不受议会制约的，因之坚持这种总统制便是坚持寡头政治，与西方的总统制判然有别（不管国民党怎样竭力把两者拉扯在一起）。

3月1日，国民党召开六届二中全会。会上，处于实力派地位的国民党顽固派集团，气焰嚣张，大肆攻击政协决议，并痛骂出席政协的国民党代表团。这些“党国要员”在会议大厅里大哭大嚷，说政协关于政治制度的决议“束缚领袖”，如接受这一决议便是“党国自杀”。二中全会作出了与政协决议针锋相对的决议，其主要内容是：国民大会应为有形之组织，用集中开会之方式，立法院对行政院不应有同意权及不信任权，行政院亦不应有提请解散立法院之权；监察院不应有同意权；省无须制定省宪。按照国民党二中全会上述决议，便是总统任命行政院长不必经立法院全体会议同意，立法院无权对行政院全体投不信任票，取消了立法对行政的制约。行政院不应有提请总统解散立法院之权（这一条本来就是由于投不信任票而连带发生的，既然取消了不信任权，解散立法院之权自然也不应存在），总统在任命考试院院长、司法院院长及司法院大法官时，不必经监察院全体会议同意，取消了政协决议所赋予监察院的类似西方国会上议院的职权；省不必制订省宪法，显然是出于加强中央集权的需要。

国民党出席政协会议并在协定上签字的代表，在党内被骂得狗血喷头，就分头跑到共产党代表团和民盟代表团来请求让步。在3月20日举行的宪草审议委员会上，共产党代表周恩来与民盟代表商议后，同意将已正式签字的政协决议作出部分修改，删去了“无形国大”、“行政院向立法院负责并得解散立法院”、“省得制定省宪法”三个重要条文。这是共产党和民主党派为了国内和平向国民党作出的重大让步。近年来出版的有些论著，把这三项的修改误作国民党方面对政协决议的片面篡改，这是不了解以上经过所造成的笔误。政协会后，由于国民党破坏政协决议，坚持内战独裁，民盟等民主党派想要重建民国初年那种三权分立的资产阶级共和国的希望终于破灭，资产阶级中间势力就此进一步分化。

## 第二节 制宪“国大”与《中华民国宪法》

### 1. 制宪“国大”的召集

处在“训政”牢笼中的中国人民，早在“九·一八事变”后就强烈要求国民党结束“党治”，实行民治。迫于人民的压力，国民党在1932年12月召开的四届三中全会决定于1935年3月12日孙中山逝世十周年之日召开国民大会，制订宪法。但他们对于实行宪政毫无诚意，因而后来一再借故推延，多次改变召开国民大会的日期，按照他们所先后“郑重”宣布的日期，在1935年3月12日之后，又有：

1935年12月4日五届一中全会决定于1936年11月12日（孙中山诞生纪念日）召开国民大会；

1936年10月15日国民党中常委决定国民大会延期；

1937年2月20日国民党五届三中全会会议决定于1937年11月12日召开国民大会；

1939年11月17日国民党五届六中全会会议决1940年11月12日召开国民大会；

1940年9月18日国民党中央157次常务会议决定国民大会延期至战后再行召集；

1943年9月8日国民党五届十一中全会会议决于战后一年内召开国民大会；

1945年元旦蒋介石宣布国民大会的召集不必待战后，战局稳定即可举行；

同年5月5日蒋介石在国民党“六大”宣布定于当年11月12日召开国民大会；

同年11月12日国民政府发布命令，延于1946年5月5日召开国民大会；

1946年4月24日国民政府宣布国民大会延期举行。

国民大会召开日期的一拖再拖，固然有对日作战的具体环境，但处在敌后抗战的恶劣环境下的八路军根据地，尚且能依照人民意愿建立起抗日民主的各级民意机关（边区、县、区的参议会和乡民大会、村民大会），为什么国民党在战局比较稳定的大后方却不能召开国民大会呢？这说明即使实行表面的民主，对于国民党当局来说亦是何等地不愿意。

1946年1月的政治协商会议决议中规定：“第一次国民大会的召集方法由政治协商会议议决之。”依据这一条文，国民党不得擅自召开国民大会。但是，曾经那么不愿举行国民大会的国民党，在发动全面内战后，竟一反常态，急于召开国民大会，以便通过一个宪法，使它的内战、独裁机器法律化。1946年6月30日，国民党挑起全面内战。7月3日，国防最高委员会常务会议决定于同年11月12日召开国民大会。10月11日，国民党军队占领人民解放军战略要地张家口，蒋介石得意忘形，正式以“国民政府令”宣布同年11月12日召开片面“国大”，并压迫共产党和民盟交出国民大会代表名单。国民党的这种“违犯政协的非法分裂行为”理所当然地遭到共产党和民盟的坚决反对。

---

1946年11月11日中共代表团发言人的声明。

关于出席国民大会的代表，依据抗战前国民党所制订的选举法，共由五种人组成：一、国民党中央执行委员会委员、国民党中央监察委员会委员为国民大会当然代表，共 460 名；二、依行政区域选举产生的代表，共 665 名；三、合法的职业团体（被国民党政府承认的农会、工会、商会、教育会、律师、会计师、医药师、工程师、新闻记者团体）选举的代表共 380 名；四、依特种选举方法选出的代表（专指东北四省、蒙古、西藏、华侨、军队）共 155 名；五、由国民政府指定者 240 名。以上第二、三、四项由选举方法产生，共 1200 名。第一、五项非由选举产生，共 700 名。国民大会代表总名额 1900 名。

1946 年政治协商会议期间对国民大会代表问题发生激烈争执，共产党及民盟认为原选举法中规定由选举产生的 1200 名代表由国民党一党包办，并且已事隔 10 年，不能代表当前的民意，他们的代表资格应予否认。国民党则坚持认其战前的选举为合法。双方相持不下。以无党派身份出席政协会议的王云五提出一项折衷方案：承认原 1200 名代表资格，另将国民党中央委为当然代表的 460 名与原由政府指定的 240 名合计共 700 名取消，合理分配给各党派和无党派人士。起先，国共两党对此方案均表反对。国民党反对是因为这 700 名原属国民党一家，现在却拿出来分给各党派和无党派人士。共产党反对是因为这个方案依然承认战前代表为合法。经过多次协商，最后达成如下协议：一、依选举法规定之区域及职业代表共 1200 名照旧；二、台湾、东北等新增代表共 150 名；三、增加各党派及无党派社会贤达代表共 700 名。这样，国民大会代表总数由战前的 1900 名增为 2050 名。

然后，对于各党派及无党派的 700 名代表作协商分配，国民党获 230 名，为原来当然代表 460 名的半数，中共 200 名，民盟 100 名，青年党 100 名，无党派 70 名，显然，青年党在名额分配上得到了国民党的有意关照。民盟认为青年党仅是民盟的一个成员，现获得的名额与民盟相等，很不合理，遂又由国共两党各让出 10 名给予民盟。最后，国民党在 700 个名额中占 220 席，共产党为 190 席，民盟获 120 席，青年党与无党派分别为 100 席与 70 席。

1946 年 6 月底，国民党发动全面内战，不久又召开非法国大。共产党和民盟都拒绝向国民党提出国大代表名单。已投靠国民党的中国青年党在国民大会开张之日交出了该党 100 名代表名单。民社党扭捏作态，其党魁张君勱与蒋介石讨价还价后，在 11 月 23 日亦交出了名单。张君勱未将本人列入国大代表名单之内，他向国民党外交部长王世杰解释自己这样做的用意是“以留与中共及民盟分子接触之余地”，“蒋先生已同意”。对于民社党加入国民大会之举，王世杰的评价是直率的：“该党分子大多为旧日不理于人口之政客，实际上彼等参加恐不能有何贡献，唯国民党则可以宣布此次之国大并非一党之国大耳。”

1946 年 11 月 15 日，国民大会正式召开。这次会议只有一项议程，即议决宪法。国民党当局向国民大会提交了一份假冒政协名义的所谓政协宪草。政治协商会议确曾对宪法内容作出决议，已见上文。政协并成立了宪法草案审议会，由五个方面代表每方五人，及聘请会外专家 10 人，共 35 人组成。

---

实际上战前已正式选出的国民大会代表约 900 名。

王云五：《国民大会躬历记》。

《王世杰日记（手稿本）》第五册，1946 年 11 月 22 日记。

该会于2月8日成立后，曾举行过若干次会议，但自五月初国民党宣布“还都南京”后，即告停顿，仅指定一个人数较少的“起草小组”，对宪草的修改提出意见以供宪草审议委员会讨论。该小组开会多次，在“行政院对立法院负责”、“中央与地方权力划分采均权主义原则”、“地方制度的地位”、“人民自由权利和国民大会”等问题上，与国民党方面有严重分歧，无法达成协议；至于“基本国策”等则根本未议。甚至小组会议的记录也未经各方校正，因此，在小组会的最后一次会上，共产党代表李维汉正式表示对小组工作及其记录全部采保留态度。以上事实，表明政协宪草审议会根本没有产生“宪草修正案”。国民党当局为欺骗人民，自行泡制了一份宪法草案修正案，硬说是“政协修正案”，又指定根本不是政协宪草审议会成员的吴铁城、雷震等人再作修正，然后又在国民大会举行第一次预备会议时，由立法院长孙科重新使用政协宪草审议会召集人的头衔，召集了原来35名审议会成员中的8人，又一次加以修订。这就是国民党所谓的“政协宪草”。对此，中共代表团发言人严正指出：“‘以政协宪草审议委员会拟定之宪草为蓝本’云云，无论在法律上和事实上，均是没有根据的。”共产党的严肃揭露，使国民党欺世盗名、贩卖私货的行径充分暴露。

11月28日，蒋介石以政府名义提出《中华民国宪法草案》，交国民大会审议并通过，成为中华民国的第二部也是最后一部正式宪法。

## 2. 《中华民国宪法》评析

“制宪国大”通过的《中华民国宪法》是以蒋介石为代表的中国大地主大资产阶级在行将灭亡前夕为挽救自己反动统治的命运而刻意制订的一份根本法。它和中华民国的第一部正式宪法“1923年宪法”的制订过程不同。直系军阀的那一部宪法，仅仅是用以遮盖贿选者的秽行，以颁行宪法装点门面。对于宪法的内容，曹锟并未过问，基本上由国会中那班有五千元支票到手的议员们自行制订，匆匆起草，草草通过，不少条文竟是上海“国是会议”宪法草案的抄本。而蒋介石制订的这份宪法则不同，它自始至终是在蒋介石直接参预下完成的，某些条文甚至由蒋介石本人修改。王宠惠在立法院的报告中，曾举例指出蒋介石删去了“聚居一定地方的少数民族，保障其自治权”，并将“涉外经济事项”从中央与省共同拥有的权力移入中央专有的权力之中。这两例虽然不涉及宪法特别重要的条文，但《中华民国宪法》为蒋介石所手订，已从中得到印证。

《中华民国宪法》把反动统治阶段的社会制度和国家制度固定下来，强加在全国人民头上。它作为人民革命的对立物，一方面反映了国民党统治的深刻危机，另一方面也是不甘心灭亡的反动势力在覆灭之前的重新挣扎。“他们一面谈宪政，一面却不给人民以丝毫的自由”，宪政是他们的假面，专制才是真面目。

第一，关于人民的自由权利。政协会议期间，共产党和民盟代表坚持宪法应以保障人民的自由民主权利为目的，而不应以限制为目的，并特别强调

---

《新华日报》1946年11月5日。

引自《解放日报》1947年1月3日社论。

《毛泽东选集》二卷第694页。

地指出，“五五宪草”在人民自由权利各条逐条加上的“非依法律不得限制之”的字样必须去掉，反对以法律剥夺宪法。政协并据此正式作出决议：“关于人民自由，如用法律规定，须出之于保障自由之精神，非以限制为目的。”

《中华民国宪法》表面上改变了“五五宪草”逐条限制的做法，但它在罗列了人民的自由和权利之后，又以总括的一条规定：“以上各条列举之自由和权利，为防止妨碍他人自由，避免紧急危难，维持社会秩序或公共利益所必要时，得以法律限制之”，于是所有关于自由和权利的许诺，均被“维护社会秩序”等借口一笔勾销。

第二，关于中央与地方的关系。政协决议在地方制度一项中有“省与中央权限之划分依照均权主义规定”这一重要原则。均权主义也是孙中山的一贯主张，见于他在1924年手订的《建国大纲》第17条。均权主义既不同于中央集权制，以防止封建专制重现，也有别于地方分权制，避免出现地方的分裂跋扈。《中华民国宪法》抛弃了孙中山和政协决议的原则，对中央和地方的人事权采列举法，列举中央事权33项（包括亦可交地方执行的20项），省事权12项，县事权11项，遇有未列举事项发生时，其事务有全国一致之性质者属于中央，有全省或全县一致之性质者属于省或县。“中央与地方之权限”这一章基本上出自张君勱的手笔。张君勱率领民社党投靠国民党后，他本人虽不曾参加国民大会，但对于协助国民党制订宪法却十分热心。“中央与地方之权限”就是他从曹锟“1923年宪法”中搬来的，而“1923年宪法”中的这一部分又是从张君勱1922年执笔的《国是会议宪法草案》中移植的。

政协决议原来有“省得制定省宪”的规定，保障地方权益，防止蒋介石实行封建专制。如前所述这一条后来由于国民党方面的请求而取消。《中华民国宪法》在地方制度一章中规定省依据省县自治通则，制定省自治法，但不得与宪法抵触。省宪法与省自治法有重大差别。省宪法的制宪原则可由省内人民自由议决，而省自治法则必须遵循中央政府统一制订的自治原则。《中华民国宪法》规定省自治法的制定应依据省县自治通则；而省县自治通则的制订权属于中央政府。还规定省自治法经省民代表大会通过后，须即送司法院。司法院如认为有违宪之处，应将违宪条文宣布无效。这就是表明民意机关的决议要受政府机关的监督和裁决，这也正是国民党坚持要将省宪法改为省自治法的目的所在。

第三，《中华民国宪法》竭力维护半殖民地半封建的社会经济制度，维护四大家族的垄断利益和帝国主义在华特权。《中华民国宪法》打着“国家”的旗号，宣布对土地、矿产、经济上可供公众利用的天然力、金融、公用事业及其他有独占性的企业，实行垄断经营。对于不属于官僚垄断阶级的私人财富及私营事业，可以借口其“妨害国计民生之平衡发展”而予以限制。此外，《中华民国宪法》还规定保护“人民”（主要是封建地主）的土地所有权。作为帝国主义代言人，国民党制订的这份宪法在“基本国策”中还规定要“尊重条约”，即承认帝国主义强加在中华民族头上的不平等条约。就在“制宪国大”召开前不久，1946年11月4日，国民党政府与美国签订了“中美商约”，全面拍卖中国主权，被人民痛斥为“新的二十一条”。宪法中所谓的“敦睦邦交”、“促进国际合作”等字样，历来都是中国奴才政府对外国主子效忠的专用语汇。

第四，《中华民国宪法》关于中央政制，采用了空前狡猾、最具有欺骗性的手法，以维护蒋介石国民党的统治。它在国内外巨大压力下，不得不标



榜“议会制”和“责任内阁制”，而私下里却告诉其私党随时都准备恢复“五五宪草”的整套总统独裁制。近年来出版了不少关于民国政治的著述，在论及《中华民国宪法》时较多地使用了如下一类判断：《中华民国宪法》与“五五宪草”一样，规定总统有至高无上的权力”；“把总统的权力规定得和封建皇帝一样，既不受任何约束，又不向任何机关负责”。

为把批判之箭射中《中华民国宪法》反动实质之“的”，应把它的内容及出笼时的具体环境作深层考察，不让这部宪法从批判的武器面前滑走。《中华民国宪法》是中国大地主大资产阶级意志的体现，这是它与“五五宪草”相一致的。但由于国内政治条件、力量对比、国际环境均有了很大变化，因而它在政制形式上与“五五宪草”有基本的不同。“五五宪草”实行的是总统制，总统既是国家元首又是行政首脑，总统所拥有的广泛权力甚至超出西方总统制下总统的权力。《中华民国宪法》“颇采内阁制的精神，总统在政府中所处的地位，颇与德国魏玛宪法规定者相似”。依照这部宪法第四章的规定，总统有依法行使缔结条约及宣战媾和之权，依法宣布戒严之权，依法行使大赦特赦减刑复权之权，依法任免文武官员之权，依法发布紧急命令之权，依法授予荣典之权，等等。正是这些条文使近年有的著述感叹说“真是朕即国家”。其实不然，这些权力只是总统形式上的权力。一方面，这些权力的行使均有“依法”两字加以限制，只要追究一下“依法”二字的内容便可发现总统并未具有实际的权力，以依法行使缔结条约及宣战媾和之权为例：首先，对某一外国缔约、宣战或媾和案的提出权，属于行政院会议；其次，行政院提出的缔约案、宣战案、媾和案的审议权归立法院；只有经立法院通过，最后，才由总统签署命令，进行缔约、宣战或媾和。总统的上述命令又须经行政院院长（有的还须同时经有关部的部长和委员会的委员长）副署方为有效，而行政院在规定条件下又是对立法院负责的。因此，《中华民国宪法》中的总统与“五五宪草”中的总统，两者权力不可同日而语。下面是将《中华民国宪法》与“五五宪草”就总统职权所作的对比（附表）：

行政与立法的关系是各国政治制度中最基本因素之一。在“五五宪草”中，规定行政院对总统负责，这是总统制最典型的内容，表明总统操纵国家政务，行政院仅是总统属下的执行机关。

政治协商会议的共产党和民盟代表为改变总统独裁制，迫

---

张国福：《中华民国法制简史》，第257页。

张晋藩、曾宪义：《中国宪法史略》，第191页。

雷飞龙：《中华民国七十年来的政治》，第488页。

	“五五宪草”	《中华民国宪法》
国民大会 职权	1．选举正副总统、立法院正职权副院长及委员、监察院正副院长及委员； 2．罢免正副总统及立法、司法、考试、监察四院正副院长和立法委员、监察委员； 3．创制法律； 4．复决法律； 5．宪法赋予之其他职权。	1．选举正副总统； 2．罢免正、副总； 3．修改宪法； 4．复决立法院所提之宪法修正案。 关于创制、复决两权，除前项第三第四两款规定外，俟全国有半数之县市曾经行使创制、复决两项政权时，由国民大会制定办法并行使之。
总统职权	1．总统为国家元首，对外代表中华民国。 2．总统统率全国陆海空军。 3．总统依法公布法律，发布命令时须经关系院院长之副署。 4．总统依法行使宣战、媾和及缔结条约之权。 5．总统依法宣布戒严、解严。 6．总统依法行使大赦、特赦、减刑、复权之权。 7．总统依法任免文武官员。	1．同左。 2．同左。 3．须经行政院院长之副署，或行政院院长及有关部会首长之副署。 4．同左。 5．总统依法宣布戒严，但须经立法院之通过或追认。立法院认为必要时，得决议移请总统解严。 6．同左。 7．同左。

续表

使国民党同意改变上述关系，使行政院和立法院分别相当于西方国家的责任内阁和议会，行政院对立法院负责，总统无权操纵国家政务，只是名义上的国家元首。蒋介石当然不愿当这种“至尊”的总统，但又迫于形势（这一点后面还将展开论述）不敢全盘实行“五五宪草”中的总统独裁制，便勉强采取了责任内阁制的内容，“行政院是有条件向立法院负责”。所谓“有条件”，即是只有在《中华民国宪法》规定的三种情况下，行政院才对立法院负责。它们是：一、行政院有向立法院提出施政方针及施政报告之责，立法院有向行政院质询之权。二、立法院对行政院的重要政策不赞同时，得要行政院变更之。行政院如不愿变更，经总统核可，可移请立法院复议。复议时，如经出席之立法委员 2/3 维持原决议，行政院长应即接受该决议或辞职。三、行政院对于立法院议决之法律案、预算案、条约案，如认为窒碍难行时，得经总统之核可，于 10 日内移请立法院复议。复议时，如经出席委员 2/3 维持原决议，行政院长应即接受该决议或辞职。而政协决议在作出行政院向

立法院负责时没有附带任何条件，因而是无条件的。所谓无条件便是行政院应全面接受立法院的制约与监督，立法院因各种政治问题可对行政院全体作不信任的决议而限于上述三种情形。亦不限于对行政院长 1 人。《中华民国宪法》在立法与行政关系问题上对政协决议的后退，表明了国民党当局既害怕资产阶级责任内阁制又不敢全盘拒绝实行这一制度的矛盾惶恐状态。但比起“五五宪草”来，仍是一种显著的当然是很不愿意的改变。

### 3. 国民党被迫暂时放弃五权宪法原则

独裁 20 载的蒋介石为什么不试图在宪法中永久确立自己的独裁制度？就在当年 2 月的国民党六届二中全会上他还叫嚷接受政协决议便是“党国自杀”，是“束缚领袖”，并曾以政协决议违背五权宪法将激起下层革命相威胁，撕毁政协决议。但是到了同年 11 月，蒋介石国民党竟又打出了“政协宪草”的旗号，并事实上接受了政协宪草修改原则中不同于孙中山五权宪法的原则性内容，却不再害怕“本党同志揭五权宪法之名义而革命”，这又是为什么呢？

这是国际国内各种政治因素作用于蒋介石国民党的结果。

抗日战争结束后，“和平、民主、团结”成为全国共同的要求。共产党关于成立联合政府，建设和平民主新中国的口号深入人心，形成强大的政治压力。这一形势，对于国民党，对于依附国民党的青年党、民主党和“社会贤达”，都不得不加以注视。“制宪国大”秘书长雷震近年著文论及《中华民国宪法》时说，这部宪法“是在调和孙中山先生五权宪法与世界民主国宪法之根本原则，换句话说，在形式上尽量采用五权宪法的政治制度，以满足国民党人之要求，而在实质上要保持人民的代表监督政府，和政府必须对人民的代表机关负责之政制”。这就表明在制订《中华民国宪法》时，已经看到了国民党人坚持的五权宪法不合于世界民主潮流，因而在宪法内容上便反映了这种矛盾，但仍是采取了形式上满足国民党而实际上采用民主制衡的原则。

美国要求国民党政府进行改革，更对国民党当局产生重要影响。1945 年 12 月 15 日，美国总统杜鲁门发表对华政策声明，宣称美国政府“承认现在的中华民国国民政府是中国的唯一合法政府”，“美国知道目前的中国国民政府是一党政府，同时相信，假如这个政府扩大其基础，容纳国内其他政治力量的分子，那么中国的和平、团结和民主的改革才能推进。”杜鲁门的声明，表明了正以主要精力用来对付欧洲事务的美国，既无力在军事上大规模介入中国内战，援助国民党击毁共产党，又不甘心完全摆脱中国一切牵连，便只能作出第三项选择，即“一方面援助国民党尽可能广大地在中国确立其权力，一方面鼓励双方从事协商，尽力避免内战的发生”。简括地说，便是“扶蒋、协商、避免内战”的方针。

马歇尔使华，便是为执行这一方针而来。他既努力支持国民党政府扩大在中国的统治，又同样努力地主张国共协商，避免内战。蒋介石的方针，在依靠美国支持以扩大自己统治这一点上，与美国是一致的，不同的是为了扩

---

雷震：《张君勱先生与中华民国宪法》，载《张君勱先生七十寿庆纪念论文集》。台北版。

《艾奇逊致杜鲁门总统的信》（1949 年 7 月 30 日）。

大统治，蒋介石不惜发动内战，不想真的与共产党协商。为此蒋介石曾在日记中大骂马歇尔：“马歇尔……明知欲使共党接受其调处，已无希望，但仍一意对共党迁就，并不断对我施加压力。”外交部长王世杰在日记中亦有大量反映。这些本不是为了用来发表的文字，其真实性应是可信的。

到了国民大会开会时，国际国内形势均对坚持一党独裁的蒋介石政府造成极大压力。在中国共产党领导和影响下，全国各地不断掀起反内战、反独裁、要民主、要自由、取消党禁、取消特务统治的学生运动、工人运动和市民运动。各国舆论均对蒋介石政府进行指责，几乎全世界都认为蒋介石是当代的大独裁者。在第二次世界大战结束后的国际政治潮流中，蒋介石看到了自己这一形象的不得人心，他说：“一年以来，我们政府所受的耻辱，几乎超过了过去五十年间所有的耻辱。”美国是国民党政府的最大后台，但美国又是一个以民主相标榜的国家。美国政府想要以大量金钱援助一个独裁政府而不被美国国会和人民的反对是不可能的。因此，美国需要国民党政府进行政治改革，改善在国际上的形象，使蒋介石得以继续充当美国在亚洲的主要伙伴。于是，美国一再压蒋介石调整政治结构，容纳其他党派参政。马歇尔在与蒋介石的多次谈话中，“均企图强调国民大会所制定之宪法应与政协决议相符合之必要与重要性，该宪法至少可为中国树一个代议政体之先声。”美国驻华大使司徒雷登在他的回忆录中证实了美国政府的上述态度：美国政府“暗示国民政府，如果要我们帮助，它就必须给我们一些更为令人信服的迹象，说明它正在争取步骤进行有关改革，哪怕表示有这方面的要求亦可。美国政府和人民的疑问是，一个没有能力进行进步改革的政府能否将我们的援助去为整个国家造福”。

陷于全面内战泥潭，处境日益困窘的国民党政府，急需美国援助以维持自己统治的生存，便不得不作出某种“改革”姿态，既用以麻痹中国人民，也以此换取美国的经济和军事援助，于是在1946年11月，蒋介石关于政协决议的说法起了变化，他不再如年初那样坚决反对政协通过的宪草原则，不再坚持“五权宪法”的总统制，他下面的一段话说明他的这些变化不是出于本意，而是被环境所迫。他说：现在共产党“最成功的一点便是向国际上宣传，说本党一党专政，实行独裁，说这次国民大会是一党的会议，必将制定法西斯宪法。这种错误的观念，以讹传讹，已经深入外人心理，使政府在外交上的运用，处于很不利的地位，而增加许多困难。我们现在召开国民大会制定宪法，就是要用事实来打破共产党的宣传，使共产党无法借口，使国际舆论明瞭本党实行民主的真诚”。

在国民大会开会期间，蒋介石一再向国民党的代表们训话，要他们“忍辱负重”、“适应环境，尽可能容忍退让”。他唯恐自己的顽固派“同志”继续持六届二中全会的立场，便向他们说：“我们尽可以不必在文字上和形

---

《蒋总统秘录》第14册，第63页。

《王世杰日记（手稿本）》，[台]近代史研究所出版。\*

《总统蒋公思想言论总集》第21卷。

《美国与中国之关系》。

《在华五十年——司徒雷登回忆录》，第175页，北京出版社。

蒋介石：《本党对国民大会和宪法问题应有的态度》（1946年11月25日）。

蒋介石：《本党革命历史的教训与代表同志应取的态度》（1946年11月14日）。

式上斤斤计较，尤其关于总统的权限、行政院和立法院的关系，我们不必多所争执。”当“让步论”仍不能安抚顽固派“同志”的反民主激烈情绪时，蒋介石便硬着头皮批评“五权宪法”制度。他在11月28日国民大会上发表演讲时说：“五权宪法的中央制度可以说是一种总统制，总统权力过于集中，必致形成极权政治，这种政治，不合于现在时代。”这是蒋介石第一次公开批评孙中山的“五权宪法”，并表明他已决定放弃六届二中全会抵制政协决议的立场。

国民党内的顽固派与民主派都对蒋介石表示不满。蒋介石进退失据，左右逢敌。正在这时，特务机关向蒋介石送上了一则错误的情报，说共产党正在上海向各党派活动，提议国民大会延长会期一周，让共产党到会，从中破坏。蒋介石大惊，立即于12月20日在国防部大礼堂对国民党籍国大代表讲话，提出“采取迅速的步骤，通过宪法，甚至在明天就予以通过，使问题不再多生枝节，则共产党的阴谋就无从实现。”他并且分别规定了“不必辩论”的，“应不必发言”的，“最好不必再发言”的，“应依照通过的”等四种情形，以期简化议程，缩短会期。蒋介石制造的这一番“风声鹤唳”的紧张气氛，果然加快了国民大会日程，使国民党顽固派集团鼻子发酸的《中华民国宪法》终于出笼。对此，蒋介石早已有言在先，他说“有不妥的地方，我们在下一届国民大会，仍旧可以提出修改，使之符合我们的理想”，“目前的问题是政治的问题，环境的问题”，“是如何在这恶劣的环境下，打破共产党中伤本党的阴谋”。

以上历史事实说明，国民党制造的《中华民国宪法》在中央政制上与《五五宪草》有原则性差别。他们迫于形势，不得不采纳了政协决议中关于宪草修改原则的大部分内容。如果国民党是一个对民族负责的政党，沿着这部宪法走下去，中国可能成为实行资产阶级民主制度的共和国。战败的日本在美国直接占领下尚且建成为发达的资本主义共和国，中国为什么办不到呢？但是，封建专制观念已深入骨髓的蒋介石集团，制订宪法的目的纯是权宜的、被迫的、应付环境的。

美国却对蒋介石在国民大会上的表演表示赞许，许多美国政界要人都对《中华民国宪法》的民主性给予肯定，一直对国民党的专制持批评态度、有意等待到国民大会闭幕后才回美国的马歇尔，于1947年1月7日离华前夕发表声明说：“事实上，国民大会已经通过了一部在主要方面与去年一月由各派参加的政治协商会议所制定的原则相一致的民主宪法。”司徒雷登也说：“它标志着委员长的思想进步了。宪法中一些较为开明的条文遭到了国民党极端分子的强烈反对，他们想方设法要按先前保守的草案对它进行修改。要不是委员长决心大，这部宪法草案本不会获得国民大会通过的。”

《中华民国宪法》妆扮了蒋介石，也使美国政府在国会和人民面前有了可说话的资本。从此，美国放弃了“援蒋”与“政治解决国共争端”的两重政策，推行援蒋内战的一重政策，放手支持国民党打内战。

---

《总统蒋公思想言论总集》第21卷。

蒋介石：《在国府总理纪念周对本党出席国大代表演讲》（1946年11月25日）。

《在华五十年——司徒雷登回忆录》，第163页。

### 第三节 召开“行宪”的第一届国民大会

#### 1. “行宪”的筹备与铺衍

国民党一贯宣称，在训政结束要实行宪政之间，有一个所谓“宪政开始时期”。1935年11月国民党“五大”通过的《实施宪政程序及政治制度改革案》规定：“宪政开始时期之限期定为四年。”还说必须经过这一时期“作为两时期交替之枢纽”。他们提出这一主张的真实企图只是为了尽可能地推迟实行民主宪政。到了1946年，由于国内外民主呼声的压力，他们才把宪政准备时期缩短为一年，规定宪政的公布日期为1947年1月1日，宪法开始实施的日期为同年12月25日。

在这一年中，围绕着“行宪”，他们进行了如下主要活动：

首先，成立了“宪政实施促进委员会”。“制宪国大”曾通过了一份《宪法实施之准备程序》，其中规定：“宪法通过后，由制定宪法之国民大会代表组织宪政实施促进委员会，其办法由国民政府定之。”国民政府于1947年3月成立了这一机构，聘请孙科为会长，曾琦（青年党）、徐傅霖（民社党）、莫德惠（无党派）、张继（国民党）4人为副会长，并聘委员135人。机构虽立，形同虚设，并无任何实质性的作用与影响。

其次，公布了有关法规。《宪法实施准备程序》中规定国民政府应于3个月内制定并公布关于国民大会代表、立法委员、监察委员、总统与副总统等的选举罢免法和五院组织法。根据这一规定，国民政府于1947年3月公布了上述法规。此外，并由行政院制定，国民政府公布了《训政结束程序法》，规定依照宪法产生的机构正式成立时，国民政府即告结束。

再其次，对国民政府作了象征性的“改组”。政治协商会议关于改组国民政府曾作出决议，充实国民政府委员会，委员名额定为40人，其中一半由国民党人员充任，其余半数由其他各党派及社会贤达担任。同时规定行政院政务委员可由各党派及无党派人士参加。这一决议的实质是打破国民党对政府的垄断，使国民政府成为各党派的联合政府。但国民党不愿放弃它的垄断地位，排斥中国共产党和民盟参予国家政权，拉了青年党和民社党这两个小党作为点缀品，于1947年4月宣称：“结束一党政府，成立多党政府”。而这所谓的“多党政府”无非是让两个附庸党分尝了国民党所吐出的一点残羹。改组后的国民政府委员席位的分配，国民党17席，青年党4席，民社党3席，无党派4席。国民党占有总席位的60%，稳操多数。行政院不久亦进行“改组”，在26名政务委员中，非国民党的委员共9人，其中5人是不管部、委的空头委员。而内政、外交、国防、财政、交通、社会、粮食等要害部门，均掌握在国民党手中，不容他人染指。青年党党魁曾琦却因入朝做官，喜极而泣。他在1947年4月23日第一次出席国民政府委员会会议的当天赋诗一首，内有“亡命江湖廿四秋（按：曾琦1923年组织国家主义政党，至此已24年），朝堂初入泪交流”之句。然而国民党外交部长王世杰却评价青年党“因党中闻人甚众，极思藉参加政府而多获位置，……对今后政治之革进

---

1947年4月18日蒋介石为国民政府改组成立发表谈话。

《曾慕韩先生日记》，1947年4月23日记。

似无真正理想或信仰，凡此皆使余闻而烦闷者”。国民党政府又宣布新增立法委员 50 名，分配给青年党 13，民社党 12，无党派 8，国民党自己却增加 17 名。新增监察委员 25 名，属于国民党者 9，民社党 7，青年党 6，无党派 3。原来的立法、监察两院委员，清一色是国民党员，此次新增，又是国民党得大头，几个小党和无党派人士得小头以作点缀。“改组”完成后，蒋介石发表谈话说：“我国之政府权力以往属于国民党，此次改组以后，将由国民党、民社党、青年党及社会贤达所共同行使矣。”有意对“改组”作出较高评价。但国内外对国民党的虚张声势普遍不愿给以肯定。蒋介石这出戏本来主要是演给美国看的，不料美驻华大使司徒雷登在 1947 年 3 月 12 日给本国政府的报告中说：“此事仅引起细微之兴趣。政府（指蒋介石政府）以为此种决定，系一倾向于放弃一党专政的重要步骤，然未受一般注意。”

又其次，对被迫结束一党专政后如何继续以国民党控制政府作了部署。主要指导方针是改原来的“以党驭政”为“以党透政”。1947 年 3 月，国民党六届三中全会通过了《现阶段之党务方针》、《农民运动实施纲要》、《工人运动实施纲要》、《关于训练、党务经费及党政关系之综合决议案》等一系列决议，提出了“以党透政”的方针及实施方法。其基本内容是：今后实行政党政治，政府官员及民意机关代表由选举产生，国民党应指派所谓“优秀党员”参加竞选，力求当选，成为“从政党员”。要制定管理“从政党员”的办法，从中央到地方各级国民党党部中，设立秘密的政治委员会，其任务便是“控制从政党员”。对于各级政府的施政方针及政策，事先应由国民党党部提交同级政治委员会作出决定，通过“从政党员”在政府中的努力，使党部的决定成为政府的决定，并督促政府实施。对各级议会及工会、农会等社会组织的运用，应在上述各机构中成立国民党党团，使国民党的意图透过党团的活动，化为议会、工会、农会的决议，并由国民党党员在其中监督其施行。“从政党员”如不能执行国民党的政策，贯彻其党部的意图，应予以纪律制裁；情节重大者，国民党党部应发起罢免运动，罢免其公职，以阻止其违背国民党党部意旨的行动。这一套方法，一方面表明国民党已意识到它不可能再采取以往的“以党驭政”的方法，把国家政权完全置于自己驾驭之下，不得不作出一定的改变；另一方面也说明，变“以党驭政”为“以党透政”，其实质相同，仍是力图操纵国家权力，并不真正情愿“还政于民”——如他们口头上所叫喊的那样。

最后，撤销国防最高委员会。国防最高委员会是抗战时期为应付战争而成立的，它笼罩在党、政、军之上，权力高度集中。蒋介石以国防最高委员会委员长身份被允许以手令号令一切，强化了国民党的专制作风，甚至在国民党内也引起不满。1945 年，在抗战行将胜利之时，便有国民党民主派提出为适应战后建设的形势，国防最高委员会应该结束，但被蒋介石拒绝。他授意国民党六届一中全会作出了《国防最高委员会仍应设置案》的决议，规定“国防最高委员会与中央执行委员会之关系及国防最高委员会之职权均暂不变更”。战后，国民党不得不于 1946 年六届二中全会作出了结束国防最高

---

《王世杰日记》第 6 册，1947 年 3 月 3 日记。

《中华民国重要史料初编——对口作战时期》，第七编，战后中国（二），第 798 页。

《美国与中国之关系》。

《中国国民党历次会议宣言及重要决议案汇编》。

委员会的决定，但又迟迟不予实行，诸凡召开国民大会、改组国民政府等重大政事仍均由国防最高委员会作出决定。直到1947年4月21日举行最后一次会议，讨论了财政案、预算案等事项后，才于24日正式宣告撤销。在这以前，由于美国政府对国民党军事委员会这一机构的批评，国防最高委员会于1946年5月决定撤销军事委员会和军政部，于1946年6月成立国防部，隶属行政院。

## 2. 召开“行宪国大”

依照《宪法实施准备程序》的规定，第一届国民大会召开的日期应是全国各地所选举产生的国民大会代表数达到总人数的2/3时。所以，国民政府虽宣布于1947年12月25日即宪法开始施行的当天召集，但实际能否于这一天召开，得依照选举情况决定。1947年6月25日，成立了全国选举国大代表、立法委员总事务所，由内政部长张厉生任主任，各省市亦成立了选举事务所，办理选举事宜。

选举法堂皇地规定了“普通”、“平等”、“直接”、“无记名”的原则，并公开宣布了代表名额的分配数，即每县市各选出国大代表1名，人口超过50万者，每增加50万人增选代表1名，蒙古57名，西藏40名，各民族在边疆地区选出者34名，华侨65名，职业团体选出者487名，妇女团体选出者168名，内地生活习惯特殊之国民选出者17名。选举法还特别规定，现任官吏不得于其任所所在地之选举区当选为国民大会代表，以此显示国民党政府决心堵绝以官职营私的可能。

事实恰好与上述堂皇的规定相反，第一届国民大会代表的选举是对中国人民的又一次欺骗。

国民代表大会名额的分配，是国民党、青年党、民社党在幕后讨价还价、相互争吵的一次政治分赃。国民党中央秘书长吴铁城1947年7月21日向蒋介石报告说：青年党要求在各种选举中（包括国民大会、立法院、监察院三次大选）均占1/5。民社党要求国大代表400名，立法委员100名。蒋介石将此事交国民党中央执委会党政小组，由孙科主持研究。研究结果认为：“此次选举，困难甚多”，连国民党自身究竟能有多少人当选亦难预计，怎能保证其他党派当选。于是提出了一个“假定数字”：

国大代表——国民党2000，青年党400，民社党300，社会贤达500；

立法委员——国民党400，青年党120，民社党80。社会贤达120。

蒋介石批示：“此数字尚合理。”选举便在这样的分赃基础上进行。国民党在国大代表中占60%的席位，在立法委员中占55%。青年党与民社党原先要价较高，准备让国民党“斩一刀”。不料国民党为保住“多党政治”这块牌子，对这两个附庸小党有意迁就，“斩”得并不多，于是皆大欢喜。

为控制选举，国民党中央常委会于1947年8月18日制订了《指导本党同志竞选实施办法》，规定国民党员参加竞选，必须由中央党部提名，通知各地选举事务所及各省县党部，令各地发动国民党员、三青团员全力支持其当选。如果国民党中央决定的人未能当选，便应追究各级承办者的责任。未

---

《王世杰日记（手稿本）》第6册，1947年4月21日记。

《中华民国重要史料初编——对日作战时期》，第七编：战后中国（二）。



经国民党中央提名的国民党员，应放弃竞选，并将自己的选票转投到国民党中央所提名的人，如不听命令即开除党籍。青年党与民社党亦分别指定各自的党员参加竞选，并以自己是小党为理由，要挟国民党保证他们当选。

1947年11月21日至23日，国民党统治区除山东、新疆外，均按国民政府规定举行普选。国民党控制的报纸对此大吹大擂，中央社报导说“中华民国约二亿五千万之选民将凭其自由意志之抉择，选举国大代表。”在选举时辰开始时，又是鸣枪，又是拉警报，还有保甲长沿街敲锣，催人投票，但人民对此反应冷淡。《大公报》报导各地选举情形说：选举“稍欠热烈”，“异常冷静”。上海市“投票不甚踊跃”，有的投票所全天只有几十张选票；青岛市“选民颇不振奋”，“投票冷落”；武汉市虽“利用工厂汽笛及教堂庙宇钟声大小五十余处”，“声音大作”，而老百姓“仍缺乏热烈反应”。记者用以表现人民反对虚假民主所用的“稍欠热烈”、“异常冷静”、“颇不振奋”等字眼，是在当时环境下所允许使用的最高极限的形容词。广州全市共有人口120万，如按中央社对全国选民的估计（选民应占全国总人口54%）来计算，广州市应有选民近65万人，但据《大公报》广州11月23日电，该市选举所公布的选民为69000余人，仅占人口总数的6%，而在3天中前往参加投票的不及5万人。对外开放最早、与外国接触最多的广州市尚且如此，何况内陆城乡呢？这种情形，实际上是人民对政治参予机会的负反应，用以表示对当局的反抗。纸报还报导说，在北平怀仁堂当众开票时，有好多选票上写三个字“不知道”，有一张选票上写“白面8400元，小米面42000元，玉米面3200元”，抗议政府的通货膨胀政策。

尽管如此，选举在国民党控制之下仍“按期告竣”，并公布了选举结果如下（见第361页表）。

立法委员的选举于1948年1月22日、23日进行。按选举法规定，各省、直辖市人口在300万以下者可选5人，人口超过300万者，每满100万人可增选1人，蒙古可选22名，西藏15名，各民族在边疆地区者选6名，华侨19名，职业团体89名，以上总名额为773名。立法委员的选举按人口比例确定名额，与国民大会代表的名额分配办法大致相同。所不同者，国民大会代表由各县、各直辖市及其同等区域选出，采用小选区制，立法委员则由各省，各直辖市选出（有的一省为一选区，有的一省分设几个选区），采用大选区制。

选举单位	应选	实选	缺选
1.全国各县、市、设治局（每单位1名）	2169	2141	28
2.蒙古	57	57	0
3.西藏	40	39	1
4.各民族在边疆地区选出者	34	34	0
5.华侨	65	22	43
6.职业团体	487	484	3
7.妇女团体	168	167	1
8.内地生活习惯特殊之国民（指回民）	17	17	0
9.共计	3045	2961	84

第 362 页表为立法委员选举的实际结果。

监察院委员的选举，类似西方议会的上议院议员，采取间接选举法，由各省各直辖市议会（未成立省、市议会者由省、市参议会）、蒙古西藏地方议会及华侨团体依照规定的名额进行选举。选举人限于地方议会议员及华侨团体代表，但被选举人则不限于上述人员。由上述选举方法可知，监察院委员不是直接的人民代表，而是地方民意机关的代表。各省不分大省小省，其监察委员的名额皆相同，这与国民大会代表及立法委员按人口比例分配名额的做法不同。1947 年 12 月，国民党统治区选举监察委员，其名额分配是：1. 每省 5 名，全国 35 省，共 175 名；2. 每直辖市两名，全国 12 直辖市，共 24 名；3. 蒙古 8 名；4. 西藏 8 名；5. 华侨 8 名。以上共 223 名。但由于东北六省二市已被中国人民解放军解放，无法举行选举，故实际选出者共 180 人。

选举单位	应选	实选
各省及各直辖市	662	662
蒙古	22	22
西藏	15	14
各民族在边疆地区	6	6
职业团体	89	88
华侨	19	8
总计	773	760

充满政治丑闻的选举才告收锣，各种政治纠纷便接踵而起。选举揭晓后，青年党得悉自己仅获国大代表 76 名，民社党亦仅得 68 席，两党便向国民党抗议其未履行诺言，声言将拒绝出席国大，并将退出政府，以作威胁。其实，国民党自身也正甚感棘手，原因是国民党中央提名的候选人中许多人落了选，而自行征集到 500 选民签署而取得竞选资格的国民党员却当选。国民党中央下令，凡未经中央提名的当选者应将当选资格“自愿让给”中央提名而未当选者，并要各级选举事务所通知未提名而当选者的当选资格无效。这种违反宪法的决定在全国引起了一片反对声。由此出现“圈定”代表与“签署”代表之争。

原定 1947 年 12 月 25 日召开的第一届国大因选举中的麻烦延期至 1948 年 3 月 29 日才得以举行。上述两种代表一起向大会报到，形成了近 600 起“双包案”。有的宣布绝食，有的把棺材抬到国民大会会场门口表示以死相争，有的甚至吊死在南京城中。更多的人上街游行，并因而与宪兵发生大规模互殴。国民党中央负责选举的吴铁城、陈立夫、谷正纲、张厉生等天天被包围、辩论、斥问，部分代表并向首都高等法院控告谷、张。蒋介石亲自出马分别向“圈定”代表和“签署”代表疏通，亦不能奏效。直到最后，宣布签署当选者为有效，圈定而落选者另以其他方法安排，纠纷才告平息。

这次会议预定的主要议程，仅选举总统与副总统一项。人们认为，总统一职，势必属于蒋介石，“人莫予夺”。不料蒋介石却在 4 月 4 日的国民党临时全会上提出不愿当总统。虽然周围反复“劝进”，蒋仍不为所动，表示

---

据雷飞龙《中华民国七十年来的政治》第 579 页，台北版。

傅启学等著《中华民国监察院之研究（中）》，第 415 页，台北版。

不参加总统竞选，只愿意当除总统、副总统以外的任何其他职务。终于弄清了蒋介石不当总统的原因是因为新宪法下的总统并无实际权力。于是，张群等一批以政治行政见长的政学系首领提出一个办法，在“行宪国大”上提出一项关于宪法的临时条款，在“戡乱”的名义下授予总统以紧急处分权。于是拼凑 771 名代表联名提出《动员戡乱时期临时条款》，解除宪法第 39、43 条对于总统权力的限制。王世杰在 4 月 18 日的国民大会上就此进行说明：临时条款是对宪法的补充，何以称临时条款？因为此案的有效期限有限，仅两年半，此项办法在各国宪法史上已有先例。当天，“行宪国大”通过了这项临时条款。此后，国民党当局操纵“国民大会”又多次增加临时条款的内容，不断扩大总统实权。《动员戡乱时期临时条款》的主要内容是：

一、总统在“戡乱”时期，为应付重大事故，可不受宪法上所规定的来自立法院的限制，宣布戒严，或发布紧急命令作出处置；

二、授权总统设置动员“戡乱”机构，决定“戡乱”的大政方针而不受宪法上关于立法程序的制约，这便是使总统有了提出并决定国家政纲和政策的权力；

三、在“戡乱”时期，总统得连选连任，不受宪法关于连任一次的限制。蒋介石后来正是凭这一条成为终身总统；

四、“戡乱”时期的终止由总统宣告。这意味着上述扩大总统权力的临时条款只要总统不宣告其终止便可永久施行。

王宠惠对这项“临时条款”作了一个比喻。他说：“宪法如同大房子，临时条款如同大房子旁边的小屋子，遇有必要，小屋子随时可住。”蒋介石对“小屋子”的好感远胜于“大房子”。因此，临时条款一出笼，他立即同意当总统。4 月 19 日，即临时条款通过的次日，蒋介石以 2430 票当选。值得一提的是，他所获得的选票数竟比提名他当总统候选人的代表数少 59 票，而另一总统候选人居正的得票数比提名他当总统候选人的人数多 140 票。

副总统的选举，更具有曲折性，甚至几濒流产，其原因在于蒋介石阻止桂系首领李宗仁参加竞选。按《总统副总统选举罢免法》的规定，国民大会代表 100 人以上，可以连名提出候选人，每一代表仅得连署一次。《中华民国宪法》规定，本宪法所规定各种选举的候选人，一律公开竞选，严禁威胁引诱。蒋介石的行为，虽然直接违反上述规定，因此不但被李宗仁所坚决抵制，且激起国民大会代表对李宗仁的同情，结果蒋介石所竭力支持的孙科败在李宗仁名下，李宗仁当选为副总统。

### 3. 国民政府与行宪政府的更替

1948 年 5 月 20 日，蒋介石与李宗仁分别就任正副总统。蒋介石、孙科的国民政府正、副主席职务同时解除，标志着国民政府的结束和行宪政府的成立。按照《中华民国宪法》、《宪政实施之准备程序》和《训政结束程序法》，新、旧五院政府进行了交替：

立法院：依规定，立法委员应在国民大会结束后第七日自行集会。5 月 8 日，首届立法院举行第一次会议，宣告了自己的成立。17 日互选孙科、陈立夫为正、副院长。依《训政结束程序法》，原国民政府立法院“于依宪法产生之首届立法院集会之日即行停止。”

行政院：5 月 18 日，以张群为院长的国民政府行政院向蒋介石提出总

辞呈。蒋介石原拟提名张群组织“行宪”后的第一届行政院，但因作为政学系首脑的张群与 C.C 系首脑陈立夫矛盾极深，而陈立夫又刚当选立法院副院长，按宪法，行政院受制于立法院。故张群对于蒋介石的提名坚辞不就，蒋乃改提翁文灏。这一提名在 5 月 24 日的立法院会议上得到通过。接着，蒋介石又公布了行政院副院长、政务委员及各部各委员会主管人员的任命名单。行政院乃正式组成。

监察院：监察委员于 1947 年 12 月选出后，依照《宪法实施之准备程序》规定，“依宪法产生的首届监察院于国民大会闭幕后召集之”。立法院首次会议由立法委员自行召集，监察院首次会议则依法由总统召集，这是两者不同处。6 月 5 日，蒋介石召集第一次监察院会议，由监察委员互选于右任、刘哲为监察院正、副院长。原国民政府监察院依据《训政结束程序法》的规定：“于宪法产生之首届监察院集会之日即行停止。”

考试院：依据《中华民国宪法》，考试院设正、副院长各一人及考试委员若干人，由总统提名经监察院同意后任命之。按上述规定，蒋介石提名张伯苓、贾景德为考试院正、副院长。6 月 24 日，监察院全体委员会议上同意这项任命。过后，蒋介石分两次提名沈士远等 19 人为考试委员，7 月 24 日，获监察院全体会议的同意。原国民政府考试院依据《训政结束程序法》的规定，于宪法产生之考试院“改组完成之日即行停止”。

司法院：依照《中华民国宪法》，司法院设正、副院长各 1 人及大法官若干人，均由总统提名经监察院同意任命之。按上述程序，蒋介石在取得监察院全体会议同意后，于 6 月 24 日，任命王宠惠、石志泉为司法院正、副院长。7 月 24 日，又任命洪文澜等 17 人为大法官。原国民政府司法院在依宪法产生之司法改组完成之日即行停止。

直辖机构：原国民政府主席直辖机构，如文官处、参军处、主计处、设计考核处及各委员会，依照《训政结束程序法》的规定，“于依宪法产生之总院就职之日即行停止”。5 月 20 日，上述各机构宣告结束，被代之以依照《总统府组织法》所成立的新机构。总统府是总统的办事机构，设资政、参议各若干人。秘书长、参军长各 1 人。国策顾问委员会直隶总统府，成立于 1948 年 11 月，处理总统交办事项，对建国有关事项得随时向总统提供建议，设主任委员 1 人，国策顾问 31—47 人。战略顾问委员会直隶总统府，设正、副主任委员各 1 人，战略顾问 19—29 人，为总统最高军事咨询机关，亦为在战时储备高级指挥官的机关，系原军事参议院裁撤后所设。

国民政府主席行轅的结束。抗战胜利后设于各大行政区的最高行政代理机构，以行轅主任代行国民政府主席职权。国民政府结束后，各地行轅亦随之改组，东北、北平行轅归并于东北、华北“剿匪总司令部”，武汉、西北、重庆、广州行轅均改作绥靖公署。

从此，《国民政府公报》改名为《总统府公报》，在所发表的政府文告中多次使用“前国民政府”的提法，表明国民政府确已结束。这一过程说明 1948 年 5 月国民政府的消亡是国民党根据自身统治的需要所采取的政治措施，而近年有的出版物中说 1949 年人民解放军的胜利进军宣告了国民政府的覆灭，是不确的。事实是在国民政府消亡以后，国民党政府仍在大陆存在了一个时期。

#### 第四节 行宪后的中央体制

在前面的“制宪”与“行宪”两节中，已分别对1947年公布并实施的《中华民国宪法》（以下简称“1947年宪法”）中关于中央体制的内容作了简要的评介，但因系结合历史过程叙述，在制度内容上未及充分展开，故有必要就若干重要问题再作专门评述。

##### 1. 按照“1947年宪法”，中国有无国会？

实行“三权分立”制度的西方国家，国会是最髙立法机关和最髙民意机关，其权力的神圣性足以对国家行政机关实行有力的制约。孙中山从中国政治建设的具体发育程度出发，认为中国最需要的是有能力为人民办事的政府，并据此批评西方议会制度已走向“国会独裁”，迫使行政“不得不俯首听命”。孙中山的批评从另一个侧面证明西方国会在国家政治生活中具有至高地位（虽然它在本质上不过是垄断资产阶级衣袋中的玩偶）。实行了“1947年宪法”后的中华民国，有没有一个与西方国会职权与地位相同的机构呢？

国民大会与西方国会相比，有相似之处：第一，西方国家的国会议员由全国大选产生，中华民国国民大会代表亦由全国选民普选产生。第二，西方国会是全国最高立法机关，中华民国国民大会“代表全国国民行使政权”，亦拥有最高立法权，表现为宪法由它制订，宪法的修改亦只属于它，立法院仅能提出宪法修改的提案请国民大会复决。宪法还规定国民大会会有创制与复决之权，这两项职权在1947年宪法中虽还只笼统地规定为“俟全国有半数之县市曾经行使创制、复决两项政权时，由国民大会制定办法并行使之”，没有明确创制权与复决权的内容，但根据孙中山1924年手订的《国民政府建国大纲》，则清楚地规定为：“对于中央法律，有创制权，有复决权”。如按这一规定实行，凡立法院所制定的法律，国民大会均有权进行立法的复决，复决的结果如是对立法院制定法律的否定，则国民大会还有权自行创制法律而不必假手于立法院。因此，从这一意义上讲，国民大会与西方国会一样。

但国民大会与西方国会有显然不同，国民大会的职权远不如国会的广泛。与国会相比，国民大会的权力是不完全的。国会所拥有的很多权力国民大会并不拥有。就以上文所述的立法权来说，国民大会的立法主要是就宪法而言，至于普通法律，大量的立法工作均属于立法院。国民大会仅能对立法院已制定的法律进行复决和创制。据此只能说国民大会是国家最高立法机关之一，而且在“最高立法机关”中亦非主要。因此“1947年宪法”把这一定语赋予了立法院，在该法第62条中说：“立法院为国家最高立法机关”，“代表人民行使立法权”。第二个不同是西方国会对中央政府的组成有同意权，内阁未经国会同意不能成立。但国民大会仅有权选举总统、副总统，对政府的组成则无权表示可否。五院正、副院长的产生均在国民大会以外依照特定程序进行。第三，西方国会对国家元首和政府官员的违法失职行为可行使弹劾，国民大会则只限于罢免总统、副总统两人。孙中山在《五权宪法》、《建国大纲》中虽曾规定国民大会职权应包括“制裁公仆之失职”、“对中央政府官员有选举权罢免权”，显然均不限于总统与副总统两人。“1947年宪法”

---

孙中山：《三民主义与中国民族之前途》，1906年在《民报》周年纪念会上的演讲。

将这些职权委于国民大会以外的其他民选机构行使。第四，在西方国会中经常形成热点的财政案、条约案等，在国民大会中均不能列作会议议程，因为这些议案不属国民大会职权范围。由于以上这些不同，又决定了最后一点差异，即西方国会采会期制，一般每年开会两次，每次三、四个月，以决定国家政治生活中纷繁复杂的种种问题；而国民大会职权既极简单，会议自不必频繁召开（宪法规定每六年举行国民大会一次，在遇有宪法第 30 条所指的特殊情况时，举行国民大会临时会）。以上分析表明国民大会非国会。

立法院是否国会？按照孙中山的主张，“立法院即国会”。1946 年 1 月的政协决议亦规定立法院“其职权相当于各民主国家之议会”。在“1947 年宪法”中，立法院与西方国会的相同处多于国民大会。表现在：一，立法委员依各省区人口比例选举产生；二，立法院拥有广泛职权，包括议决法律案、预算案、戒严案、大赦案、宣战案、媾和案、条约案之权，听取行政院施政方针与施政报告、变更行政院重要政策及对行政院院长与各部部长官提出质询之权，对总统提名的行政院长和审计长人选行使同意权，对宪法的修正有提案权等。上述职权大多为西方国会所有而国民大会所无。但立法院又与西方国会有很显著的区别。西方国会兼拥有对国家官员的弹劾权，对国家财政的审计权，而立法院不拥有此两项职权。西方国会议员的产生，除按人口比例选举外，还按政治地域原则，不论大省小省，均有相等数目的议员名额，以保证国会不被大省所操纵而忽视小省利益，而立法院委员的选举，只依人口比例，不采取政治地域原则。这表明立法院既有与国会相同处又有相异处。

监察院和西方国会亦有相似之处。监察委员的产生方法，采间接选举制，由地方议会选举产生，不论大省小省，每省 5 人，不论大市小市，每直辖市 2 人（蒙古、西藏、华侨因情况各异，另外规定名额），这种选举方法，与西方国会选举上议院（参议院）议员相同。监察院的职权，主要是对违法失职官员的弹劾，对政府机关财政的审计，以及对总统提名的司法院正、副院长与大法官、考试院正副院长与考试委员等项人选，行使任免同意权。这些职权是西方国会所拥有，而立法院所缺的，监察院恰好补了立法院之缺。

综合以上，可以说，按“1947 年宪法”，民国既无国会，又有国会。说它无国会，是因为民国并无这样一个民意机关，拥有西方国会的全部职权。说它有国会，因为国会的职权在 1947 年宪法中均有所属，只不过西方国会是一个机关，而“1947 年宪法”则赋予了三个机关而已。

1957 年，台湾当局得悉世界各国国会正筹设联合国会，鉴于台湾政治体制中无与此相当机构，便由“大法官会议”于同年 5 月 3 日作出议决：“我国宪法系依据孙中山先生之遗教而制定，于国民大会外并建立五院，与三权分立制度本难比拟……但就宪法上之地位及职权之性质而言，应认国民大会、立法院、监察院共同相当于民主国家之国会。”这一段文字，对于我们了解上述三机构在民国政治中的职权与地位，是有助的。

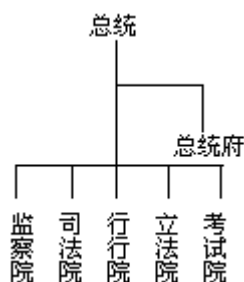
## 2. “1947 年宪法”中总统的地位

总统为国家元首，对外代表国家，这是各国的通例。至于总统的实际权力，则因各国分别采取总统制、责任内阁制或议会合一制而有较大差异。民国行宪后的总统，按照 1946 年政协决议精神，实行责任内阁制，总统仅是虚尊的国家元首，不负实际政治责任。后来国民党篡改了政协决议，赋予总统

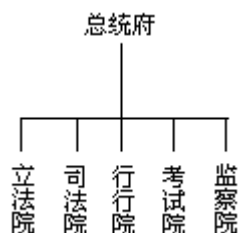
某些实际权力，美其名为“综合内阁制与总统制的优点”。但直到《动员戡乱时期临时条款》制订以前，宪法所赋予总统的实际权力仍是有限的。这些权力主要是：第一，高级官员的提名权，包括行政院、司法院、考试院三院院长，司法院大法官及考试院委员。上述提名，虽须分别经立法院或监察院会议同意，但总统可依据自己的意志选择人选，即使遭到否决仍可另提符合意愿的他人；且总统本人为国民党领袖，国民党又是立法院、监察院中的多数党，因而这种提名权是一项实质性的权力。第二，核可权，当行政院与立法院有争执时，行政院可经总统之核可，移请立法院修正。“1947年宪法”对此是这样规定的：“立法院对于行政院之重要政策不赞同时，得以决议移请行政院变更之。行政院对于立法院之决议，得经总统之核可，移请立法院复议。复议时，如经出席立法委员三分之二维持原议，行政院院长应即接受该决议或辞职。”“行政院对于立法院决议之法律案、预算案、条约案，如认为有窒碍难行时，得经总统之核可，于该决议案送达行政院10日内，移请立法院复议。复议时，如经出席立法委员三分之二维持原案，行政院院长应即接受该决议或辞职。”在这些条文中，总统“核可权”是当立法与行政发生争执时，作为对行政的支持而使用的，总统如果不予以“核可”，行政院就不能要求立法院修正决议，行政院势非立即辞职不可。在这个意义上讲，“核可权”亦为一项实质性权力。第三，召集有关各院院长就院与院间之争执进行会商解决。由于实行五权分立原则，院与院之间难免发生争执，1947年宪法赋予“会商”的权力，总统如善于利用，自能表现出最高领导的地位。但也应看到，“1947年宪法”的这一条规定并不表明总统居于五院之首。因为所谓院与院之争执，1947年宪法已明确立法院与行政院之间的争执排除在由总统“会商”的条文之外，因为那是要通过立法程序去解决的。监察院与行政院的关系是监察与被监察的关系，监察院所属各种委员会的设置，完全是与行政院各部会的设立相对应的，可以说，监察院所设的各个委员会眼光紧盯着行政院各部会。《监察法》规定行政院接到监察院送达的关于纠正行政工作或纠举弹劾行政官员的文书时，行政院应即接受并改正，因此监察院与行政院之间亦不可能发生需由总统来“会商”解决的争执。照此看来，院与院之间争执的范围是不大的，可能主要发生在行政、考试、司法三院之间。这三个院院长均系由总统提名，他们与总统的关系比较接近自不待言，由总统来解决他们之间的争执是较顺当的。应当特别提出，“1947年宪法”的条文写明总统召集的是“有关各院院长”，不是“五院院长会议”，有的论著中混淆了两者的差别，这就可能不正确理解总统的地位。

因此，下页的图式用来表示“行宪”后的民国中央体制，是不确切的，因为它把总统对行政院的关系和对民意机关立法院、监察院的关系完全等同视之了：

总统与五院的关系，不同于国民政府主席与五院的关系。国民政府时期，五院均为政府机构（孙中山称为“治权机构”），国民政府主席是治权机构的主管，五院院长由国民政府主席依法定程序任免。行宪以后则不同了。只有行政、考试、司法三院院长由总统依法定程序任免，而立法、监察两院已成为民意机关，这两个院的院长分别由各自的成员互选产生，因此无论从组织法、职权、性质，都不能再把他们理解作总统的下属机构。

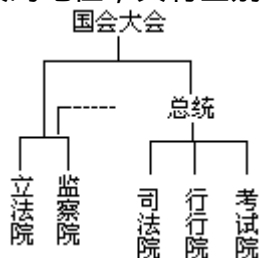


另一种图式更为不妥（见图）。



据该书作者附注，此表根据《中华民国总统府组织法》绘成。但经核对，组织法并未将五院纳入总统府机构范围。因为总统府仅是为总统服务的事务机关，而五院则是中华民国的政务机关或民意机关。

根据“1947年宪法”，下面的图式是确切的，它既表明了国民大会、立法院、监察院这三个民意机关的地位，又有区别地显示了总统与五院的关系：



在这一图式中，五院区分为两种机关：民意机关与非民意机关。总统与民意机关（立法院与监察院）的关系以虚线相连，以之与另外三院相区别，理由已见上文，恕不赘述。国民大会与总统的关系，图中把国民大会高置于总统之上，因为前者是后者的发生机关，总统由国民大会选举产生，总统违法受弹劾时，亦由国民大会依法罢免。但“1947年宪法”并未规定总统应对国民大会负责，按照这一精神，总统不必向国民大会报告工作，国民大会与总统之间并无隶属关系，因之以虚线表示。有的论著中对此以实线表示，似觉不妥。至于把立法院与监察院置于国民大会之下，因为它们虽同为民意机关，仍有普遍代表性上的差别。监察委员系地方议会选举产生，是间接的民意代表。立法委员是以省为单位由选民选举产生，虽然不失为直接民意代表，但与由基层选举产生的国民大会代表相比，在最直接反映民意上仍要逊色一些。再从职权上看。立法院提出了宪法修正案，要经国民大会最后决定；监察院提出了对总统、副总统的弹劾案，要经国民大会最后审查并表决。这都表示它们之间存在着地位的差异。但从总体上说，国民大会、立法院与监察院三机构共同相当于西方的国会。

### 3. 行宪后的监察制度

---

刘国铭：《中华民国国民政府军政职官人物志》。



训政时期，监察院委员由监察院长提名，经国民政府任命。“1947年宪法”规定监察委员改由各地方议会选举产生。第一届监察委员实际选出180人，已见前文。和立法委员一样，监察委员不得兼职，其限制较立法委员尤甚，对立法委员仅规定不得兼任官吏，对监察委员则进一步规定为“不得兼任其他公职或执行业务。”所谓“公职”和“业务”据司法院大法官会议作出的解释，“公职”是指文、武职公务员，各级民意代表，中央和地方机关之公务员，以及其他依法令从事于公务者；“业务”的范围更为宽泛，包括医务、律师、会计师、建筑师、公营或民营公司之董事经理、报刊的发行人、社长、经理、编辑、记者等。其用意为使监察委员在行使职权时不受其他利害关系的影响。

监察院为切实监察行政部门，便针对行政院的组织机构建立了相应的监察委员会，包括内政地政委员会、外交侨务委员会、国防委员会、财政粮政委员会、经济资源农林水利委员会、教育委员会、交通委员会、司法委员会、社会卫生委员会、蒙藏委员会，共10个委员会。对地方的监察，由各监察区的监察委员行署实施，共设立了12个地区监察委员行署，它们是：苏浙区、豫鲁区、晋陕绥区、甘宁青区、云贵区、赣皖区、两广区、两湖区、川康区、闽台区、冀热察区、以及辽安辽（辽宁、安东、辽北）区。比起训政时期的16个监察区，减少了4个，这是由于东北等大片土地已成解放区的缘故。

监察院职权在训政期间仅为弹劾和审计两项。“1947年宪法”增加为同意、弹劾、纠举、审计，并得提出纠正案。同意权，是指总统提名之司法院长、副院长、大法官、考试院长、副院长、考试委员等官员在任命之前，应经监察院全体会议表决通过。当监察院不同意某一人选时，总统应另行提名。如第一届大法官会议成员，蒋介石提出17人名单，监察院全体会议只同意其中的12名，后经蒋介石另行提出5名，获得监察院会议同意，大法官会议才告组成。同样，监察院在讨论蒋介石提出的第一届考试院委员19人名单时，否决了其中的9名，由蒋介石另行提名遂获通过。弹劾与纠举都是针对违法失职官员的。其对象包括总统、副总统、中央及地方各级官员。但弹劾与纠举又有区别。弹劾是对违法失职官员提出应付惩戒的决定，纠举则是对违法失职官员在弹劾案尚未成立前应先行予以停职或其他紧急处置的决定；弹劾案成立后移交法定惩戒机关，纠举案则送交被纠举官员的直接主管长官急速处理。监察院职权的最后一项为提出纠正案。纠正不同于纠举。纠正是指监察院对于行政院及其所属各机关之工作及设施，经监察院有关委员会决议，认为应行纠正。促其注意改善。纠举权由监察委员行使，纠正案则必须由委员会以决议案提出。

实施监察的法律根据除“1947年宪法”外，于1948年7月17日又颁布了《监察法》，这是在训政时期《弹劾法》基础上修订而成的。该法规定监察委员可持监察证至各机关、部队、公私团体查阅档案或其他文书，有关主管人员不得拒绝。必要时监察委员可以临时封存部分证件或带走。这种封存或携走除有害国家利益之外，主管人员亦不得拒绝。监察委员在必要时还可通知当地政府、法院、警察机关或其他有关机关协助调查或委托调查。这些规定均增加了监察机关的权威性。但是，不管制度、法规制订得如何美仑美奂，已经彻底腐败的国民党，并不能因此而稍有起色。

#### 4. 行宪后的吏治制度

“1947年宪法”规定，官吏的考试、任用、铨叙、考绩、级俸、升迁、保障、褒奖、抚恤、退休、养老等，均为考试院职权。训政时期，考试院正、副院长由国民党中央执行委员会选任，考试委员由考试院长提名经国民政府任命。行宪后上述人员均改由总统提名，经监察院同意任命。考试委员须超出党派以外，依据法律独立行使职权。考试委员任期6年。凡非经考试院考试及格者，不得任用为国家公务人员。应经考试的范围，孙中山曾规定为三种人：一、公职候选人，即各种民意机关代表的选举，只有经过考试及格者，才能充当候选人；二、任命人员，即各级官员；三、应领证书的各种专门职业及技术人员，如医师、律师、会计师、建筑师等。“1947年宪法”删去关于公职候选人一条。非经考试不能取得相应的任用资格或执业资格者为公务人员和专门职业及技术人员两类，表明国民党内长期存在的关于各级民意机关代表候选人应否经过考试的争论取得一致。行宪后的考试方法见于1948年7月21日新颁布的《考试法》，与行宪前没有重大变化。考试分为普通考试与高等考试，遇有特种情形时得举行特种考试。在举行普通考试或高等考试前，得先举行检定考试。考试制度上的较重要不同是规定公务员的升等，应经升等考试（法律别有规定者例外），升等考试法另订。新的考试院成立后，由于国民党已经处在兵慌马乱之际，且各类知识分子中的许多人已逐渐认清国民党的本质，不愿参加文官考试，因而1948年虽举办高等考试3次，录取仅275人，平均每次考试录取者不足92人，而自1931年至1947年间，高等考试共举行14次，录取4046人；平均每次录取人数超过217人。两者相比，足见行宪后的文官考试已极为冷清。

#### 5. 行宪后的司法制度

行宪后的司法制度与训政时期相比主要的不同在：司法院的职权不同。“1947年宪法”规定司法院职权有四项，即司法审判、行政审判、公务员惩戒、对宪法与法律进行统一解释。一直被划进划出的司法行政，确定划归行政院，这使得司法院主要承担最高审判的职权。机构设置亦有不同，由大法官17人组成大法官会议，行使解释宪法及统一解释法令的职权。大法官会议以司法院长为主席，规定每星期开会一次。大法官由总统提名，经监察院同意任命，任期9年。公务员惩戒委员会的惩戒对象有所扩大。训政时期，司法院所属的公务员惩戒委员会，只负责惩戒政务官以外官员的惩戒。对违法失职政务官的惩戒，另设政务官惩戒委员会，直属国民政府主席。行宪后，官员虽仍有政务官与常务官之分，但“1947年宪法”中不设政务官惩戒委员会，对政务官的惩戒由公务员惩戒委员会统一实施。省高等法院与县市地方法院的隶属关系亦有变化，行宪后的司法院与省、县法院脱钩，司法院只负责最高审判（终审）。一审和二审由高等法院和地方法院独立进行，但又规定高等法院与地方法院在行政上受行政院司法行政部管辖，这就表明初级与中级审判并未完全摆脱行政的干预。关于司法与政党的关系，在行宪以前，国民党实行“党管司法”，孙中山在1923年便因为赵士北提出“司法无党”的主张而将他撤职。南京国民政府时期，曾专门下达“党政各机关用人先尽

党员裁人先尽非党员”的通知，司法机关成为清一色国民党的天下。“1947年宪法”改变了上述情形，规定“法官须超出党派以外，依据法律独立审判，不受任何干涉”。但雷飞龙在台湾出版的一本专著中说：“事实上这是做不到的。”司法既是阶级专政的工具，国民党岂能不藉它以维护自己的统治！

---

1929年9月11日国民政府文官处致各机关函，见董霖：《中国政府》第848页。  
《中华民国七十年来的政治》，第652页。

## 第五节 国民党大陆政权的消亡

“行宪”并不是国民党政府的救命良方。在人民解放军摧枯拉朽的攻势面前，国民党军队节节败退，到1948年冬，仅剩下长江以南半壁江山。而在其后方，民生凋敝，民怨沸腾，民变蜂起，人们戏称之为“三民主义”。国民党政府灭亡之势已不可逆转。

为挽救失败，蒋介石慌忙调整其统治机构。1948年11月26日，翁文灏内阁因金元券政策的失败而倒台。蒋介石先后邀请胡适、张群、张治中组阁，均被拒绝。最后，勉强说服了刚出院不久的孙科同意接任行政院长。蒋介石还想再挣扎一阵，但这时美国已对蒋失去信心，正酝酿扶持李宗仁以替代已经不中用的旧工具。蒋介石摸到这一气候后，感到已走投无路，准备引退。

《中华民国宪法》对于总统的离职规定了两种情况：一是“总统缺位”，二是“总统因故不能视事”。针对这两种情况有两种不同处置方法，“总统缺位时，由副总统继任，至总统任期届满为止”。“总统因故不能视事时，由副总统代行其职权”。蒋介石的打算是：他的下野，是“为便于政策的转变”，只要摆脱了眼前困境，他还要重新上台，因而副总统李宗仁的上台，仅是“代行总统职权”。而桂系则想趁机永远取蒋介石而代之，白崇禧明确向蒋介石提出，他必须辞职，由李宗仁为正式总统，“不能用代理名义”。蒋介石当然不愿答应。1949年1月21日蒋介石发表声明：“依据中华民国宪法第49条：‘总统因故不能视事时，由副总统代行其职权’之规定，于本月21日起，由李副总统代行总统职权。”

李宗仁虽成了代理总统，政府势力仍在蒋介石操纵下。孙科及其内阁要员对李宗仁的“和平”政策持不合作态度。立法院则因为宪法赋予“自行集会”的权力，部分立法委员在CC派领袖陈立夫鼓动下宣布前往广州“复会”。蒋、李较量的第一回合终于因大多数立法委员和监察委员支持李宗仁，迫使孙科于3月12日辞去行政院长职务。同日，成立何应钦内阁。4月23日，人民解放军占领南京，国民党政府皇皇然逃往广州。5月23日，何应钦辞职。李宗仁提名居正为行政院长，但在立法院表决未获通过，不得已只得依然听从蒋介石的安排，改提阎锡山，当即被立法院同意。6月10日，国民党在大陆的最后一届行政院组成。这一段历史说明，不管宪法中对于组织政府的程序作出怎样的规定，在国民党统治下只能依照蒋介石意志行事。

蒋介石的“引退”，只是名义上暂时不做总统，但他仍是国民党总裁。在这个意义上，把他说成“下野”是不准确的。总统虽已“引退”，总裁则仍然主政。成立“非常委员会”——国民党在大陆最后日子里的最高决策机构——就是蒋介石在4月22日召集的杭州会议上提出来的。

国民党非常委员会的组织状况是：设正、副主席各一人，由蒋介石、李宗仁担任。蒋介石提名居正、于右任、何应钦、张群、阎锡山、吴铁城、朱家骅、吴忠信、陈立夫等人为委员。非常委员会设有西南、东南分会，分别以张群、陈诚为该两分会主席。非常委员会还设立军事、外交、财政小组委员会，蒋自兼军事小组委员会主席。

---

程思远：《李宗仁先生晚年》。

程思远：《李宗仁先生晚年》。

同上。

国民党非常委员会的成立，不但是蒋介石从幕后公开走到前台的标志；更重要的是，它表明国民党已公然食言它在“行宪”时所宣布的“放弃党治”的承诺，重新实行“以党驭政”方针。尽管“行宪”以后国民党一天也没有放弃过对政府的统制，但现在公开以一个党的机构来管理政府，蒋介石以非常委员会主席身份超过代总统李宗仁公开地直接地处理政务，这仍然是一个严重的变化。

李宗仁既被排挤，便称病赴美，但他一直自称“代总统”，直到蒋介石“复行视事”，并操纵“国民大会”通过了对他的“弹劾案”。蒋介石在这里玩弄政治制度是十分得心应手的。这正好充分暴露了民国政治制度仅是大地主、大资产阶级手中的工具。

1949年12月8日，行政院召开紧急会议，决定“政府”撤离大陆，迁往台北。10日，蒋介石率国民党中央党部逃离大陆，前往台北。至此，国民党在大陆的政权宣告消亡。

## 第十一章 中华民国的地方制度

### 第一节 民国地方制度总述

民国地方制度混乱而多变。地方军阀强据一方，自行其政，中央政府频频换马，其力量又不足以统驭全国。虽欲划一制度，最终仍告中折。所曾经采用的制度，既有西方资产阶级国家的，亦有明清特别是晚清的。一般说来，省制主要仿行西方，而越到基层则越具有封建的色彩。小生产的自然经济的宗法社会，支持着封建形态的基层行政制度。几千年封建宗法秩序已牢牢楔入中国人尤其是占全国人口绝大多数的农民心中，而这种宗法秩序又总是和土地占有关系相一致。地方士绅既是地主，又是乡保长，年老者又兼作族长，他们的言行总是被看成治身治事的政治与道德规范，于是在基层社会中，政治的、宗族的、阶级的、伦理的几股力量紧密结合，形成无所不在的统治网。

虽然，在不同的历史时期，不同的中央当权者，有过不同类型的中央体制，例如孙中山掌握中央政权与北洋军阀的中央政府其性质便有不同，但在地方制度上，越到基层它们之间的差别就越小，即使在革命的广州国民政府时期，广东广西许多乡村，仍是封建官绅的一统天下，很难说和北洋政府统治下的乡村有什么两样。因此地方制度，表现出有更多的保守性，更沉重的旧时代的负担，同中央制度比较起来在改革中具有滞后性。

按照职能来分，民国地方制度分为行政制度和地方自治制度两方面。省以下的各级政府，包括县、省辖市、“设治局”（与县相等）以及介于省、县之间的行政督察专员公署，都属于行政机关。省、县、市参议会，区公所与区民大会，乡、镇公所与乡、镇民大会，以及乡以下的基层组织，均为自治机关。上述行政机关与自治机关统称地方政权。按照孙中山的规定，地方自治以县为单位，因而国民党政府后来规定，县长具有双重职能，作为国家任命的行政官员，他执行省政府的命令；作为地方自治单位的负责人，他在县自治事项上有自主权，没有执行省令的义务。

地方制度中变化最多的是县以下各级组织，中央政令曾一变再变，有些省又不依中央而自行立制。于是出现了闾邻制度、村街制度、团甲制度、村甲制度等。到30年代中期，才逐渐推行区、乡、保、甲制度。而直到国民党政府崩溃，真正的地方自治迄未实行。

## 第二节 省 制

省的名称是沿用元代制度而来。元在全国设立 11 个“行中书省”，作为中央政府（“中书省”）的派出机构。明清均沿用元制。“行中书省”简称“行省”，成为地方最高一级行政单位。

民国初年，地方行政区域的划分基本与清末相同，设立 22 个行省和若干特别行政区。这些特别行政区由于政治、历史和社会情况比较复杂，因而政制的采择亦较特殊。南京国民政府成立后，大部分特别行政区先后改为省。

### 1. 北洋政府的省制

省的行政长官原先名称不一。至 1913 年 1 月颁布《划一现行各省地方行政官厅组织令》后，才统一称作民政长，其行政机关为省行政公署。民政长由中央任命，总理全省政务。开始时，不少省的民政长由都督兼任，其后，袁世凯为不使地方军事都督控制地方行政，便逐步任命文官充当民政长，削弱都督权势，但实效不显。行政公署的组织机构为一处（总务）四司（内务、财政、教育、实业），机构及职官设置均较简约，规定整个行政公署的员额除司长外不得超过 60 人。1914 年 5 月颁布的《省官制》，改各省民政长为巡按使，行政公署亦改称巡按使署。《省官制》对省行政长官的职权作了具体规定，巡按使管辖全省民政和警备、巡防武装；依据法律、教令得发布省令或省单行章程，但不得与现行法令抵触；受政府特别委任监督全省财政和司法行政，考核财政和司法官吏。黎元洪继袁世凯为大总统后，除于 1917 年 9 月改巡按使为省长，巡按使署为省长公署外，制度基本未变。省长公署的机构设置为一政务厅，下辖总务、内务、教育、实业四科，科以下又设课或股。

北洋政府时期省制中有一奇特现象，即中央政府在各省设立行政机关直接主管省内的某些重大行政业务。如 1914 年 9 月在全省设财政厅，直辖于国务院财政部，厅长由财政部提请大总统任命，厅长的职位有法律予以特殊保障，以便使他在省内行使职权。实行这一制度后，各省财政（包括税收、行政经费、预算决算等）便直接操之于中央财政部，省只能进行监督而不能指挥其业务。1917 年 9 月，教育部提出在全省设教育厅，使各省教育独立，教育厅直隶于教育部。随后，农商部亦呈请在各省设立实业厅，实行经济行政独立。这些制度的推行，目的在地方军阀割据状态下，使掌握了中央政权的大军阀确保“国家”权力的行使。但由于这些厅的厅长，是在地方军阀的势力范围下工作，如得不到省内势力的合作便无法在当地立足，因而机构虽设而窒碍甚多，不能达到预期目的。又加上财政与实业两厅厅长职位均为肥缺，地方军阀势在必争，常指定亲信人物逼财政部与农商部向总统提名请委，有关的部实际上无法过问。

省制的另一重要方面是省立法机关。辛亥革命后各省临时立法机关极不一致。至 1913 年 4 月，颁布《省议会暂行法》，各省遂先后成立省议会。省会议员由选举产生，其名额依《各省第一届省会议员名额表》的规定为：

直隶 184	奉天 64	吉林 40	黑龙江 40	江苏 160
安徽 108	江西 140	浙江 152	福建 96	湖北 104
湖南 108	山东 132	河南 128	山西 112	陕西 84

甘肃 56    新疆 40    四川 140    广东 120    广西 76  
云南 88    贵州 52

直隶省包括顺天府，故直隶省习称顺直省。上表中直隶省也包括热河与察哈尔两地区。

选举方法采间接选举制，分初选与复选。初选以县为单位进行，初选选出之人，才是真正选举省议员之人。选举人资格与国会议员的选举资格相同，即：一、年纳直接税 2 元以上者；二、有值 500 元以上不动产者；三、有小学毕业以上文化程度者；四、年满 21 岁以上之男子；五、在选举区内居住满 2 年者。被选人资格规定应年满 25 岁以上，比选举人之年龄要求大 4 岁。复选结果，由选举监督通知当选人。当选人接通知后，应于 20 日内答复是否愿意担任省议员，逾期不答，即表示不愿担任。凡答复愿意担任的人，即给予省议员证书，为省议员。

省议员任期 3 年，连选可以连任。省议员不得同时作国会议员，亦不得兼任行政官吏。

省议会每年举行 1 次，每次会期为 60 天，必要时得延长，但最多不能超过 80 天。省议会开会时通常准许外人旁听。省议会的职权有三项：一、议决权（省单行条例、省预算决算、省税、省债、省财产的处理等），二、监督权（受理人民行政诉愿，对违法省行政长官提出弹劾，对违法纳贿的省内官吏提请省行政长官重办，对本省行政事项提出质问书）；三、建议权，包括提出行政性建议及答复省行政长官的咨询。省议会的决议咨送省行政长官公布执行，省行政长官如认为议决不当，可于 5 日内咨请省议会复议；如认为议决案违背现行法律，可咨达省议会撤销该项决议。省行政机关对省立法机关的这种制约措施，省立法机关对此亦可进行反制约，即向国家最高司法机关提出诉讼。

1913 年 6 月，资产阶级革命派发起反袁“二次革命”，以江西省为首义地区。袁世凯一边派兵镇压，一边着手摧残资产阶级议会制度。8 月 6 日，袁世凯下令解散江西省议会，并停止用兵各省的省议会。8 日，解散广东省议会。16 日，又解散湖南省议会。“二次革命”完全失败后，袁世凯于 11 月悍然下令取消国民党籍的国会议员和各省议会议员资格，接着又因候补议员中多数为国民党员便又下令国民党籍的候补议员资格亦被取消，致使国会与省议会均因不满法定人数而不能正式开会议事。1914 年 1 月 10 日，袁世凯宣布停止国会议员职务，2 月 28 日，又下令解散各省省议会。

袁世凯死后，黎元洪在 1916 年 8 月 1 日重开国会后，于同月 14 日令各省省议会应于 10 月 1 日由各省行政长官召集复会，但各省议会并未完全恢复。即使恢复了的省议会，也往往出于地方军阀的需要，成为他们封建割据的工具。

## 2. 广州武汉国民政府的省制

国民政府于 1925 年 7 月 1 日在广州宣告成立后，同日即公布《省政府组织法》，全文共 10 条。当时国民政府仅辖有广东一省，因而这部法律开始只在广东实行。7 月 3 日，广东省政府依法成立。《省政府组织法》是革命政权初造时的第一个关于地方制度的法律，它体现了以下两项重要原则：

党治原则。和国民政府一样，省政府也是国民党领导下的政权机构，组



组织法第一条即规定：“省政府于中国国民党指导监督之下，受国民政府之命令，处理全省政务”。国民党当时是一个革命政党，实行“联俄联共扶助农工”的三大政策，因而规定了党治原则后便使得广东省政府与北洋政府下的省政府从根本性质上区分了开来。以后，省政府组织法有所修改，但党治的基本原则未变。1926年11月的修正条文为：“省政府于中国国民党中央执行委员会及省执行委员会指导监督下受国民政府命令管理全省事务”，将原来的“中国国民党指导监督”进一步具体化为“中国国民党中央执行委员会与省执行委员会指导监督”，表明在革命迅速推进的形势下（北伐战争当时已推进到了长江流域）各省情形千差万别，有必要突出国民党省党部对于本省行政和政务的指导监督作用，以适应革命形势发展的需要。

合议制原则。以前的省政府，均采用民政长官或省长的长官制，长官个人决定一切。广州国民政府的《省政府组织法》则与前不同，规定了省政府的组织形式和决定政务的方法均采合议制。省政府以民政、财政、教育、建设、商务、农工、军事各厅组成之。各厅设厅长1人，联合组成省务会议，并选举1人为主席。这表明了省的行政长官不称省长，而称省主席：不是由中央政府任命，而是由省务会议就各厅厅长中自己选举产生。由于省务会议的成员均为厅长，此外没有不兼任厅长的成员，因而从他们当中选出的省主席便必得兼某一厅厅长，这对于后来省务日益繁忙的形势是不适应的。于是1926年11月便对此作了修正，改省务会议为省政府委员会，由省政府委员7—11人组成，从中互选3—5人为常务委员，再由常务委员中互推1人为主席。由于省政府委员人数增加了，因而便有了不兼任厅长的委员，这便使省主席得以不兼任厅长，专职从事主席职务。在1925年7月与1926年11月的《省政府组织法》中，对于省政府委员如何产生均无明文规定，以实际情形看大多为由国民政府任命。既为任命，委员便无任期的规定，必要时由国民政府下令免职，或在主席被免职时委员连带辞免。

广州、武汉国民政府均处于军政时期，依照孙中山的建国大纲，军政时期不设立民意立法机构，因而这一时期的省制中亦无省议会制度的规定。

### 3. 南京国民政府的省制

南京国民政府是民国政府中存在时间最久的一个政府，这一时期的省制亦有较大变化。主要有以下诸点：省政府组织法的修改、省府合署办公制度的实行、省民意机关的建立。

省政府组织规程的修订。南京国民政府曾多次修订省政府组织规程，其中影响时间较久的是1931年3月23日所公布的一次。它除了和广州国民政府时期的省政府组织法一样，实行党治和委员合议制外，还作了一些新的规定。

首先，组织法规定省政府委员由国民政府任命，省政府主席由国民政府就委员中指定而不是由委员互选。过去虽也在这样做而不见于组织法。还规定在国民政府任命省政府委员后，各委员履历交行政院，由行政院审查后决定某一委员兼任某厅厅长，提请国民政府任命。遇有厅长出缺时，行政院从不兼厅长之委员或新任之委员中决定某委员继任厅长。按照国民党中央政治会议第198次会议的议决，国民政府对上述官员的任命须先经中央政治会议讨论通过，在官吏性质分类中均为政务官，应随政策而进退。

国民党当局对于兼任厅长的省政府委员比不兼任厅长的委员有较高要求。为此行政院于 1933 年 7 月 7 日专门制订并公布了《行政院审查各省政府厅长人选暂行办法》，规定厅长人选须合于下列各项规定之一：一、曾任政务官 1 年以上者；二、现任或曾任简任官 1 年以上，经甄别审查合格得有证书者；三、对党国有特殊勋劳，或效力国民革命 10 年以上而有行政经验者；四、曾任县长 6 年以上或最高级荐任官 4 年以上，具有特殊成绩经奖叙有案者；五、曾任教育部立案之专门以上学校教授 2 年以上，副教授或讲师 3 年以上，并曾任荐任官 2 年以上或简任官 1 年以上者；六、在学术上或事业上有特殊之著作经验或贡献者。

其次，第一次提出现任军职者不得兼省政府主席或委员。蒋介石和袁世凯上台时一样，对军人把持省政府深怀疑惧，故采取军民分治之法，并的确任命了一些文职官员任省政府主席，如任命邵力子为甘肃省主席，张群为湖北省主席，吴忠信为安徽省主席、张难先为浙江省主席。但在战争频频的中国，这一做法不可能持久。根据国民政府任命命令的统计，国民党南京政府从 1927 年至 1949 年对全国 35 个省共任命省主席 253 人次，其中军人为 190 人次，占总数的 75%。尤其在抗日战争及第三次国内战争期间，这种情况更多见（详见下表）。

省名	省主席人次数	其中军人	%
广东	12	7	58.3
广西	5	5	100
云南	4	4	100
贵州	10	8	80
四川	7	6	85.7
江西	7	6	85.7
湖南	7	7	100
安徽	21	15	71.4
湖北	13	9	69.2
福建	7	6	85.7
江苏	8	6	75
浙江	13	9	69.2
河南	12	12	100
陕西	10	8	80
甘肃	10	9	90
青海	4	3	75
宁夏	5	4	80
西康	1	1	100
山东	11	9	81.8
山西	9	8	88.8
河北	14	13	92.85

续表

省 名	省主席人次数	其中军人	%
绥 远	6	5	83.3
察哈尔	13	11	84.6
热 河	5	5	100
辽 宁	5	1	20
安 东	2	1	50
辽 北	2	2	100
吉 林	7	5	71.4
松 江	3	1	33.3
合 江	1	0	
黑龙江	6	4	66.6
兴 安	1	0	
嫩 江	1	0	
新 疆	10	5	50
台 湾	3	3	100
合 计	253	191	75.49

组织法还首次详细列举了省政府委员会和省政府主席的职权。规定下列事项应经省政府委员会议决：对于省行政事项发布省令或制定省单行条例及规程、撤销省政府所属机关发布的违背法令或逾越权限的命令或决定、关于地方行政区划之确定及变更、关于全省预决算、关于咨调省内国军、关于所属全省官吏的任免等。省主席的职权是召集省政府委员会并担任会议主席，代表省政府执行省政府委员会的决议和监督全省行政机关职务的执行，处理省政府日常及紧急事务。从以上列举的条文看，省政府的权力均在省政府委员会，主席并无多大实权。但旧中国的政治轨道不是依照法治而是依照人治而运行，组织法上的规定是一回事，实际情形又是另一回事。由于担任省政府主席的多半是在民国政治上有重要地位或在某一地区历史上已形成独揽一切的局面，故他能凌驾于其他委员之上。省政府委员按任命程序虽是由国民政府决定，但很多是由省主席保荐，或在正式任命之前先征得省主席的同意。省政府的议政固然应在省政府委员会议上作出决定，但省主席个人的意见对会议的决定有重要影响，尤其因为会议一般并不采取表决方式而是讨论协调方式，在这种情形下省政府主席自然更能以自己的意见作为会议的意见在全省推行。所以，名义上的合议制实际上已成为长官制。

省府合署办公制度的实行。合署办公制度是国民党政府企图解决省政府机构庞杂、多头并行、效率低下的弊端。北洋政府时期，中央各主管部直接在全省设立只对中央负责、不受省行政干预的厅，这种厅在国民政府时期虽已不复存在，但省政府所属的业务部门（一般为民政、财政、教育、建设四厅），都要接受中央相应的主管部的命令并付之实行，实行后再向主管部报告，厅已成为部的直属机关，县的局（科）则成为厅的直属机关，失去了省、县两级政府的作用，蒋介石认为这样一来，“遂使省府与县府，不克层层节

制，顿失以身使臂，以臂使指之效”。这是国民党当局从行政的角度考虑采取省府合署办公制度的原因。更重要的是，国民党还从现实政治出发。当时，国民党正全力对工农红军进行“围剿”，认为现行制度不利于加强对基层的统治，“头重脚轻，基础不固”、“治官之机关太多，而治民之机关太少”，解决的办法“首在缩小省府的编制扩大县府的组织”，同时令省政府各厅办公处所集中，一切文书均由省府秘书处总收总发。他们认为如此“合署办公”，便可节省开支，提高效率。这便是省政府合署办公制度的由来。

这一制度先在江西、湖北、河南、安徽、福建“剿”共战争最激烈的五省试行。1936年5月，行政院通令全国一体实行，规定省政府的秘书处、民政厅、财政厅、教育厅、建设厅、保安处应一律并入省政府公署内合署办公。如房屋不足，至少须先并入民政厅及保安处，同时扩建省政府公署，以使各厅并入，省政府所属机关，除上述各厅处及呈准行政院特许设置者外，应分别裁并或尽量缩小，节余经费应悉数拨增各县行政费。

从行政学角度看，合署办公不失为减少开支、提高效率的一种具体方法，但因国民党是由多种政治势力混合的反人民集团，政府各机关分别为私人所把持，它们虽奉命实行合署办公，而人员并未裁减，经费亦减不下来，相反由于规定各厅处均要搬进省政府集中办公，便兴建土木；又由于文书集中到秘书处总收总发，各厅处上呈下令的文书均要经秘书处一一判行，秘书处事务空前繁忙，不得不增加其员额及经费。合署办公制度就这样走向了创制者愿望的反面。

南京国民政府时期的省“民意”机关。南京国民政府成立后，长时期未对成立省民意机关作出筹划。直到1938年国民参政会成立后，不断有参政员对此提出意见，国民参政会并正式作出决议，国民政府才决定各省设立省临时参议会，于同年9月26日公布了《省临时参议会组织条例》。

省临时参议会参议员须具有下列两种资格之一：甲、具有本省籍贯并曾在省内公私机关或团体服务两年以上著有信望者；乙、曾在省内重要文化团体或经济团体服务2年以上著有信望者。各省临时参议员名额不等，多者50名，少者20名，在省临时参议会组织条例中有规定。省临时参议员不是由人民选举产生。各县可在本县居民中根据前述两种资格中的甲项，按规定名额遴选出候选人交省政府。省政府与省党部可在本省文化团体和行政团体中根据前述两种资格中的乙项，按规定名额的一倍遴选出候选人。各省政府将上述两种候选人名单呈报行政院，转国防最高委员会决议。国防最高委员会也可在省呈报的名单以外提名，但这种提名的人数不得超过该省参议员总数的2/10。名单由国防最高委员会常务委员会最后审定，以国民政府名义公布。省临时参议会设正副议长各1人，由行政院从参议员中提名，经国防最高委员会决定。由上述参议员的产生方法可见内政府遴选的省临时参政会必不是真正的民意机关。

省临时参议会的职权根据字面上的规定，对省政府重要施政方针有决议之权。许多省的参议会认为议决施政方针如不了解财政预算决算，则施政方针便脱离实际，因此要求增加省临时参议会有议决财政预决算之权。意见反映到国防最高委员会，答复是省临时参议会原属临时性质，其职权原有规定，不必再作规定。后来，行政院将省预算编入国家预算之中，就更不是省临时

---

1934年7月蒋介石于南昌致行政院“东电”。

参议会所能议决的范围了。省临时参议会还有对于省政府兴革提出建议之权和向省政府提出询问权。1942年3月以后，省临时参议会又增加了选举本省出席国民参政会参政员之权。

1944年12月5日，国民政府又公布了《省参议会组织条例》，其内容与省临时参议会不少不同。省参议员采取间接选举法，由县（市）参议会各选出1人组成，不再举行一省范围的复选，亦不必经国防最高委员会的审定。省参议员任期由原先的1年改为2年。增添了罢免的条文，规定“省参议员得由原选举之县市参议会参议员过半数出席，出席人数三分之二议决罢免之”。省参议会的职权除保持了原先的建议权、询问权，听取施政报告之权以外，原来的决议权（“省政府之重要施政方针，于实施前，应提交省临时参议会决议”），改为“议决有关人民权利义务之省单行规章事项”和“省政府交议事项”，失去了对“重要施政方针”的决议权。新颁布的这份组织条例还增加了行政院对省参议会严厉制裁的条文，规定“行政院院长对于省参议会之决议案，认为有违反三民主义或国策情事，得提经行政院会议通过，呈请国民政府予以解散，依法重选”。依照资产阶级三权分立制度，行政虽可制约立法，但它也必须接受立法的反制约，即立法机关被解散以后，重选产生的立法机关应以表决方式审查行政的决策是否正确，如认为不正确，行政应即辞职。这就是意味着行政在作出解散议会的决定时，必须同时准备接受新产生的立法机关的检验。而在上述这份省参议会组织条例中，却没有规定后一种制约程序，因而使民意机关得不到保障。

### 第三节 地方军政制度

军人在旧中国是一个特殊的阶层，他们手中握有杀人工具，因而从自身利益集团的狭隘立场出发，常常干预政治，决定政府的施政方针，力量强大的军事集团控制中央政府，力量较小的则操纵地方政府。因此，在地方政治制度中，地方的军政制度具有不可忽视的地位。

#### 1. 北洋政府的地方军政制度

辛亥革命后，各地先后独立，分别建立都督府，作为当地统驭军政、民政的指挥机关。各省的都督制内容虽并不完全一致，但基本原则均采自辛亥革命前孙中山所手订的“革命方略”。

中国自晚清时期起，由于各地不断发生民变，而清廷又无力进行统一的进剿，只得授权地方发展武装。于是，各省封建性军事势力逐渐形成，成为地方军阀集团。袁世凯镇压孙中山领导的“二次革命”后，资产阶级革命派担任的都督被旧军阀所代替，军阀割据的形势日益明显，袁世凯对此深怀畏惧。便授意国务总理熊希龄提出缩小省区的计划，企图以此削弱地方军阀，并利于中央对地方的控制，后因遭到地方军阀的强烈反对而没有实现。于是改变方策，于1914年6月命令废除各省都督制，实行将军制。其办法是在中央设将军府，直属大总统，将军府设将军若干名，无定额，被授予将军衔的先后共达454人次（有的1人被数次授予）。由将军府向各省派出将军1人，主持该省军务。将军的办事机构为“将军行署”。将军无任期，便于袁世凯随时调换，防止尾大不调，形成割据之局。袁世凯死后，黎元洪下令，各省将军改称督军。这一改变，只是为了消除袁世凯的痕迹，并无实际意义。将军府这一机构依然存在，将军称号亦继续颁授，直到1927年6月被张作霖政府撤销。

20年代初，中国资产阶级提出了“废督裁兵”的口号，企图从此改变“督军专政”的黑暗政治。皖系军阀、浙江督军卢永祥宣告自行“废督”，但又声称仍须负责督理本省的军务善后事宜，于是便改称“督理军务善后事宜”。“卢督军”成了“卢督理”。黎元洪也以“废督裁兵”作为自己的施政口号。从此，江西、安徽、福建、河南等省均变督军为督理；湖南、直隶、陕西等省则称“督办”（全称为“督办军务善后事宜”），1924年12月以后，临时执政段祺瑞任命各省军政长官时统一称为“督办”。督军、督理、督办一字之改丝毫未能改变军阀专政的实质，军人祸国依然如故。

控制一省的军阀实力膨胀后，就要控制两省或更多的省，于是在北洋政府时期的地方军政制度中出现了高于省级的军政职官，最常见的是巡回使。巡回使的设立、裁撤、职权、机构等均没有统一的法规，完全因人而设，取决于北洋军阀内部平衡的需要。巡回使的辖区，有的控制两省，如两广巡回使、两湖巡回使、闽浙巡回使等，有的兼领三省，如直鲁豫、东三省等。有的只有泛泛的地域概念而无具体的省界范围，如长江巡回使，并不能统辖长江所流经的各省，因为在长江流域已分别设有两湖巡回使、苏皖赣巡回使，不能认为长江巡回使位居西湖与苏皖赣两巡回使之上。实际上，那些无具体省区范围的巡回使，只不过是一个空衔。其实际地位完全决定于他同辖区内小军阀的私人恩怨关系。

护军使的地位比较特殊。护军使的设置通常出于临时需要，其地位有的相当于省督军，直属中央，节制全省陆军，如 1916 年黑龙江、贵州的护军使，当时在这两省均未设督军。有的只辖省内某一地区，受省督军的调遣。淞沪护军使则不同，它本应属江苏省督军指挥（当时上海属江苏省），但因江苏督军为直系军阀系统，而淞沪护军使则属皖系，因而江苏督军对淞沪护军使事务不能过问。

镇守使，设于省内某些要地，与清代总兵相似，以绥靖地方为职责。镇守使的设置或撤销，均由中央陆军部决定，任命权则在大总统，一般从现任师、旅长中派充（中将或少将）。镇守使军阶的高低根据他驻在地军事地位与经济发展程度而定。

## 2. 南京国民政府的地方军政制度

1928 年北洋军阀的统治结束后，国民党中央宣布结束“军政”，开始“训政”，撤销国民革命军总司令部和军事委员会，在这一时期，国民党没有建立地方军政制度。

1932 年，应“围剿”工农红军的需要，先后成立“剿匪总司令部”4 个，它们是 1932 年 4 月成立的“赣粤闽边区剿匪总司令部”（总司令何应钦）、5 月成立的“鄂豫皖剿匪总司令部”（蒋介石兼任总司令）、1935 年 10 月成立的“西北剿匪总司令部”（蒋介石兼任总司令）、12 月成立的“湘桂黔边区剿匪总司令部”（总司令李宗仁）。“剿匪总司令部”除主持本地区的军务外，还总揽所在地区内的各省党务和政务，对重大的迫切问题有便宜处置之权，所以它的性质是临时性的地方军政机构。在这同时，还设有绥靖督办公署 3 个，绥靖主任公署 11 个，绥靖公署 10 个。三者名称有异，职权相等，其长官均为“特派”官。按国民党中央的规定，特派官属政务官范围，与其他军队指挥官的性质迥异。

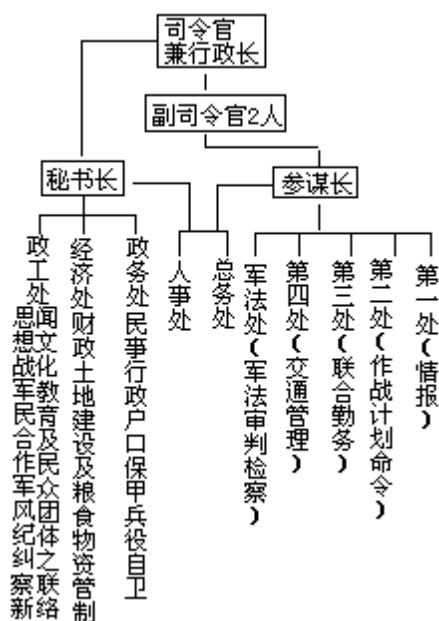
抗战爆发后，实现国共合作，国民政府撤销了“剿匪总司令部”，为指挥作战的需要，将全国作战区域划分为若干战区。一个战区包括若干省，其具体划分方法和战区的数目曾有过几次调整。战区设司令长官 1 名副司令长官若干名，有关军事事项有权对省政府发布命令。1939 年军事委员会所属的战地党政委员会在一些战区成立党政委员会分会，指导监督战区内各省的党政事宜，并有权考核党政机关的工作。分会主任委员由战区司令长官兼任，省政府主席和国民党省党部主任委员为分会当然委员。由于战区司令长官与战地党政委员会分会主任委员一身而二任，因此战区便成了抗战时期地方最高军政机构。

抗战胜利后，国民政府撤销了战区建制，从 1947 年 5 月起在北平、东北、西北、武汉、广州、重庆等地设国民政府主席行辕。分别以李宗仁、熊式辉（后为陈诚）、张治中、程潜、张发奎（后为宋子文）、何应钦（后为朱绍良）为主任。行辕系国民政府主席的派出机构。它首先是一个政务机关，指导所辖若干省（市）的政治、民政。由于国民政府主席依法兼任全国陆海空军最高统帅，因而各行辕便兼有节制当地军事的职权，如北平行辕辖第 11、12 两个战区的军队。武汉行辕系由第六战区改称。各行辕均辖有不等的军队，但广州行辕由于离国共内战战场较远，故军队最少，仅辖有整编第 69 师（相当军）。

随着国民党军事形势的渐趋恶化，国民政府又一次改变了它的地方军政制度，实行军政与民政合一。将北平、东北、武汉三行辕分别改称华北、东北、华中“剿匪”总司令部，以傅作义、卫立煌、潘文华（后为白崇禧）任总司令，另设徐州“剿匪”总司令部，以刘峙为总司令。在太原、西安、长沙、广州、衢州成立绥靖公署，分别以阎锡山、胡宗南、程潜、宋子文、汤恩伯为主任。“剿匪”总司令部与绥靖公署均为跨省的军政机构。1948年4月制订的《“剿匪”地区军政机构配合方案》表明这两个机构的地位与任务是“承最高统帅部暨行政院之命，指挥并监督辖区内剿匪绥靖各事宜”，“省主席兼保安司令，对于省内剿匪绥靖事宜，受绥靖主任或剿匪总司令之指挥。”绥靖公署或剿匪总司令部得设立政务委员会，以绥靖主任或“剿匪”总司令兼主任委员，该委员会的任务是“承行政院之名，指导辖区内政务”。

以军事机关兼管地方政务，历来是中国地方军政制度的特点。从清朝末年、辛亥革命、北洋政府、国民政府，代代如此。1948年5月，国民政府又决定在各省境内划分若干绥靖区，绥靖区司令部与行政公署两块牌子一个机构，绥靖区司令官兼行政公署行政长，“总理辖区内一切军政事宜”。下设参谋长与秘书长，分别掌理军务与政务，参谋长领导情报、作战、联合勤务、交通管理、军法等5个处，秘书长领导政务、经济、政工等3个处。并规定各省原来所设各行政专员公署除有特殊需要经行政院批准的以外，一律撤销。省内绥靖区制度是国民党统治面临失败时所采取的一种紧急措施，整个国民党统治区均被置于军人统制之下。绥靖区机构见下表：

绥靖区司令部行政公署组织系统表





#### 第四节 特别行政区制度

中国幅员辽阔，社会发展很不平衡，又是一个多民族国家，因而历代统治者在划分行政区域、确定施治方法时，都不采取“一刀切”，对特殊区域实行特殊的行政制度。

##### 1. 北洋政府时期的特别行政区

京兆。清代即划其京都及附近 30 余县为一特别行政区，称顺天府。民国初年仍沿清制，其辖区缩小为宛平县等 20 余县。1914 年 10 月，改称京兆，其行政长官称京兆尹，颁布了《京兆尹官制》，设立京兆尹公署，京兆的地位与省同。

热河、察哈尔、绥远，均属内蒙古区域。民国初年对这三地区的行政区划均较少涉及。1914 年 6 月，北洋政府决定在这里实行都统制，颁布了《都统府官制》，设都统府为各该区最高军政与民政机关。都统由大总统简任，略低于各省长官（后者均为大总统特任）。各省一般置军政、民政两名长官，而上述三地区只设都统一人，兼管军政民政。

川边。为藏族聚居地，清朝实行“改土归流”政策时，才开始建立县治，全区共约 30 县。北洋政府期间，其行政机构设置多变，1913 年 6 月设川边经略使，主持行政。其职衔与省之都督同。1914 年 1 月，降为川边镇守使，掌理区内军民二政。1916 年 1 月，经四川巡按使之请，另设川边道尹一职，在镇守使指挥下，负责民政事项。镇守使的职权，准予按照《都统府官制》的规定实行。1925 年 2 月，四川发生事变，川边改称西康，镇守使一职被裁撤，改设屯垦使，仍兼管军政民政。

东省特别区。原为中国与俄国合办的中东铁路的附属区域，以哈尔滨为中心，南至长春，东至绥芬河，西抵满洲里，亦即中东铁路沿线两侧各 30 公里的土地。北洋政府划出这一地区为特别区，系出于司法上的考虑，见于 1920 年 11 月公布的《东省特别区域法院编制条例》第一条：“东省铁路界内，为诉讼上便利起见，定为东省特别区域。”因之初时仅为一司法区域，还不是行政区域，未设行政长官。1922 年 12 月，中国收回了中东路主权，由于该地中俄杂居，关系复杂，故特地设行政长官主管区内行政、军警、外交、司法等事项。

宁夏与青海合称甘边，均为蒙古族聚居区。民国初年，分别设置宁夏将军和青海办事长官管理两地。1914 年 7 月，裁宁夏将军，改设甘边宁夏护军使，驻甘肃省宁夏县，管辖阿拉善额鲁特旗和额济纳旧土尔扈特旗；1915 年 10 月，裁青海办事长官，改设甘边宁海镇守使，驻甘肃省西宁县，管辖青海全境。由于甘边地处边陲，情况复杂，因而宁夏护军使与宁海镇守使的职权均兼管当地军政、民政、司法、外交事务，其官署亦比照都统府组织，较一般护军使署与镇守使署略大。

蒙古。广义的蒙古包括外蒙古、内蒙古、青海蒙古。内蒙古在民国初年不是一个统一的行政概念，它分别设立热河、察哈尔、绥远、宁夏等特别行政区。青海蒙古习称青海。因之这里所称的蒙古只指外蒙古。蒙古的行政制度与内地各行省不同，采取双轨制，即既有中央派遣官吏主持全境政务，境内又基本上以盟旗首领进行管理。中央派遣官吏在民国初年称库伦办事大

员，驻于外蒙古首府库伦。办事大员直属大总统。另在乌里雅苏台、科布多、恰克图三地区各设置佐理专员 1 名，并建立佐理专员公署。佐理专员受办事大员的节制。1920 年 10 月，废办事大员及佐理专员制度，改设库乌科唐镇抚使。蒙古境内的地方行政，采盟旗制度，盟为本地区最高级行政组织，盟设盟长，治理全盟事务，受中央派遣官员（办事大员、佐理专员）和中央政府蒙藏院的双重监督。盟下设旗，各旗设“札萨克”（蒙语管理者，即旗长）1 人，札萨克对旗内行政、军事、司法均有自主权。“协理台吉”是札萨克的副手，在札萨克因故不能主持旗务时，由协理台吉代理。“管理章京”秉承札萨克之命管理旗内民众，类似民政官员。“拜生达”掌管王府（札萨克府）的会计、钱物、仪仗等事项。旗的基本组成单位称“佐领”，通常每 150 “丁”组成一“佐领”，每 10 丁置一“什长”，“什长”不以官吏对待。

西藏。清代，由中央政府向西藏派出驻藏办事长官，其职权是监督西藏地方行政。但由于西藏僻处西陲，交通十分不便，兼有帝国主义侵略势力时时作祟，因而，民国初年，中央政府难以对西藏地方政务进以监督，在相当一段时期内亦未派遣中央官员驻节拉萨。西藏地方行政采政教合一制度，宗教领袖亦为行政首领。达赖喇嘛居于拉萨，为前藏的政教领袖；班禅喇嘛居于日喀则，为后藏政教领袖。1923 年班禅离开西藏后，全藏政教统归达赖掌领。达赖以下的主要职官有：

司伦（亦称藏王），代达赖治理政务。

噶伦（4 人），以合议制总揽行政、立法、司法等权。

噶伦会议为西藏最高政务机关，藏语为噶厦。

仔琿，掌管财政。

协尔帮，职掌民刑诉讼。

马基，藏军总司令。

戴琿（代本），藏军最高单位的指挥官，相当团长。

如琿，直隶于戴琿，相当营长。

甲琿，相当连长。

协敖，相当排长。

久琿，相当班长。

堪布，宫内之官，掌最高宗教领袖之起居，颂经礼拜等，而对下对外之实权甚大。

西藏基层政府为“宗”，相当于内地的县，其长官称“宗琿”。宗多设于人口众多或要隘之地。全藏曾设立过 53 宗。

## 2. 南京国民政府时期的地方特别行政区

南京国民政府成立后，认为孙中山手订的《建国大纲》中仅有省治，而无特别行政区的规定，因之于 1928 年 9 月 17 日宣布将热河、察哈尔、绥远、西康、青海均改为省。同年 10 月，察哈尔、绥远两省政府正式成立。12 月，成立热河省政府。次年 1 月，宁夏、青海两省政府亦正式组成。5 省政府各设委员 5—7 人，并暂先设民政、财政 2 厅，以后在需要时酌设教育、建设 2 厅及省政府组织法所规定各机构。

1934 年 8 月，国民党中央政治会议议决设立西康建省委员会，该会直隶中央，除筹备建省外，同时执行地方一切政务。1939 年 1 月 1 日，西康省政

府成立。

国民政府时期的特别行政区有两个：东省与威海卫。东省特别行政区的设置经过，已见上文。南京国民政府成立后，内政部曾向东北政务委员会征询对东省特别区的改组意见。后因该区外交及地理上的原因，决定暂不作改变。威海行政区的设立是 1930 年 10 月从英国政府手中收回了被强租 30 余年的威海卫军港，国民政府定名为威海卫行政区，设威海卫管理公署直隶于行政院。管理公署设专员一人，政务由专员召集行政会议议决执行。1945 年 10 月，威海卫行政区被撤销，改为省辖市。

蒙古、西藏因情况特殊，不设省，为中央政府管理下的两地方。

## 第五节 省与县之间的行政组织

中国地域广大，各省所辖之县少者几十，多者百余，一省面积超过外国的一国甚至数国。如最小的浙江省便相当丹麦或瑞士的两倍，比利时或荷兰的三倍，这便造成了省与县之间上下远隔，鞭长莫及。在封建时代，便在省（或称“路”、“州”）与县之间设立1—2个中间层级，多数设立1个中间层级，形成三级制，如东汉、魏、西晋的州、郡、县三级制，明、清的省、府（直隶州）、县（州）三级制等。武昌起义各省独立后，地方制度比较混乱，有的省在清代设府（道）的地方设军政分府，下辖州县；有的分设军政府与民政府（如福建永定）；山西运城则设立兵马节度使兼民政长；有的基本因袭清制，设道、府、直隶州等。

1913年1月8日，北京临时政府颁布《划一现行各道地方行政官厅组织令》，沿用清代旧制，在省与县之间设“道”。全国除蒙古、青海、西藏因政制不同未设外，22省4特别区共设97道。道的行政长官称观察使，设观察使公署，观察使公署分置内务、财政、教育、实业4科，各科科长由观察使呈省行政长官转请国务总理任命。

1914年5月北洋政府颁布《道官制》，规定道的行政长官改称道尹，由省民政长官报请国务总理转呈大总统任命。道尹的公务机关称为道尹公署。道尹有颁布道的单行法规、发布道令、监督道内行政官吏、节制调遣驻于本道的巡防队和警备队，以及在情况紧急时向邻道陆军或海军长官请求派兵等项职权。此外，道尹还有监督其他行政官署的职权，主要是指由中央政府直接派出的行政官署，如财政、司法等。前已述及，北洋政府时期对省及省以下各级的财政、司法等项行政，由中央政府直接设立派出机构，省及省以下行政官署只有监督权，而无指挥权、干预权。道尹在受到省行政长官的委托（并经中央政府有关主管部门备案后），可对道内的财政、司法或其他由中央派出的行政官署的业务进行监督。

孙中山对于行政层级的主张是采取省、县两级制，因而在他手订的国民政府建国大纲中取消了原有的道一级。孙中山去世后，国民政府突破了建国大纲的限制，例如在广东，便将全省分为广州、西江、东江、南路、琼崖等五个区域，每一区域设一行政委员，周恩来在东征时便担任过东江行政委员。行政委员督率各县县长处理地方行政。广西的行政督察委员制也与广东相似。南京国民政府时期，安徽省施行首席县长制，是将全省分为10个区，每区辖5—7个县，以区内某一县的县长任命为首席县长，首席县长对区内各县只有协调的责任而无指挥监督的权力，这表明首席县长制与广东的行政委员制不同，不是县以上的一个层级。以后，又出现过多种行政区制度，基本上是以下两个类型：作为县以上一个行政层级，对县长有指挥监督职权的，如新疆的行政长制、江西的党政委员会分会制（先）和行政区长官制（后）等；仅为协调而无权指挥的如江苏的行政区监督制、浙江的县政督察专员制等。

各省在实行上述制度时，曾向国民政府备案，国民政府立法院认为这一类机构与现有法令无根据，拒绝通过。但各省事实上已在实行，并不因立法院的拒不承认而立即废止。至1932年8月，以蒋介石为总司令的鄂豫皖“剿匪”，总司令部颁行了《剿匪区内各省行政督察专员公署组织条例》，首先在鄂豫皖三省实行，立法院便只好装聋作哑。与此同时，内政部制订了《行政督察专员公署暂行条例》，在“剿匪”区以外的一些省份中实行。

行政督察专员公署的性质根据行政院第二次所颁条例的规定为“省政府之辅助机关”，并非在省与县之间增设一级政府，这是为了与孙中山的建国大纲相吻合。但在实行过程中，行政督察专员们便发现自己常处在尴尬的境地。因为省向县的指示直达于县，不必一定经过专员公署，县向省的请示也可直达于省。专员既不了解省的全部公文，他在遇到县有所请示时便无法决定。实际运行的结果，制度内涵逐渐发生了变化，专员由联系、监督的虚职演变为权力实体。国民政府的地方制度虽然在名义上仍为省、县两级制，实际上已成为省——行政督察区——县三级制。尤其在规定了行政督察专员当然兼任本行政区的保安司令，得以管辖指挥区内的保安队、警备队及水陆公安警察以后，更加强了专员的声势和地位。

行政督察专员具有下述职权：在不抵触中央与省法令的范围内得订立单行规程以推行辖区内的行政；审核本区各县市单行规程，对于县市长所发命令或处置认为违法或不当时可予撤销；为统筹全区各县市的行政有召集行政会议之权，行政会议的成员为专员公署秘书科长、各县市行政长官及其所属局长或科长，行政会议内容为讨论区内县市应兴应革事项及行政计划方案等；行政督察专员还有对各县市财政的监督权。此外，行政督察专员除有特殊情形者外应兼任区保安司令，指挥区内各县市之保安队、水陆公安警察及民众自卫武装。各省行政督察专员开始兼保安司令的时间迟早不一，四川、贵州、江西、湖南、福建、浙江、湖北、河南、甘肃、山东等省均自 1937 年上半年开始兼任，其余各省则在 1939 或 1940 年前后。

有的省的行政区制度较特殊。新疆省将全省划为 8 区，每区驻行政长官 1 人，行政长官除了有与内地各省行政督察专员相同职权以外，还有与驻在地的外国领事（苏、英）办理外交之权和对尚未建立法院而由县政府兼理民刑诉讼的各县进行司法监督之权。行政长官制度至 1942 年结束，一律改为行政督察专员。云南省从 1929 年起在与越南、缅甸接壤的地区设两个“殖边督办公署”，亦为省县间的一种组织。第一殖边督办公署辖腾冲等 12 县和瑞丽等 10 设治局；第二殖边督办公署辖思茅等 13 县和宁江等 2 设治局。殖边督办公署只负责对辖区各县的边务进行领导监督。这些县的普通行政仍由省民政厅管辖而不归殖边督办公署支配。在边境发生非常紧急情况时，殖边督办公署有权先行处理并呈报省政府查核。热河、察哈尔、绥远均为蒙古族聚居地，实行盟旗制度，盟长相当于内地的行政督察专员，旗长与内地县长相当，各盟的名称在历史上是依会盟地点而定，如热河省的喀喇沁三旗、土默特二旗、唐古特喀尔喀一旗，在清代每三年会盟于卓索图，以上 7 旗便称为卓索图盟。

---

设治局为地方行政组织名称，详见本书《县与设治局》一节。

## 第六节 县与设治局

辛亥革命后，县行政制度由各省自订，极为混乱。1913年1月8日《划一现行各县地方行政官厅组织令》颁行后，才趋于统一，规定凡有直辖地方的府、直隶厅，直隶州和与县同级的厅、州等地方，一律改称为县，行政长官一律改称县知事，行政机关一律改称县知事公署，从而简化了地方行政层级。1914年5月23日，北洋政府公布《县官制》，规定县知事的主要职权是依法发布县令或县单行章程、任命县所辖各级行政官员、为维持治安得调用本县警备队等地方武力，未设法院的县由县知事兼理司法。

民国初年曾实行所谓地方自治。县的自治机构沿用清末立宪时代的制度称县议事会。县议事会的议员人数各县不等，全县人口在20万以下者设县议员20名；每增加人口2万增设议员1名，最多不得超过60名。议长、副议长由议员选举产生，任期3年。县议事会每年8月或9月举行1次，会期1个月，必要时可延长10天。县议事会的职权为议决本县自治经费、岁出岁入预算决算以及自治经费筹集及处理方法。对公益事项可建议于行政机关核办。对于下级地方之争执予以公断。但当时县知事职权超过县议事会，县知事如对议事会的决议不同意，不但可交议事会复议，还可予以撤销。袁世凯在镇压“二次革命”，解散国会后，又于1914年2月3日下令停办各级自治。各县议事会全被解散。以后袁世凯虽又颁布《地方自治施行条例》，但徒有其名，并无真正的自治。袁死后，北洋政府曾于1917年提出恢复地方自治，并于1919年9月由“安福国会”通过了《县自治法》，由于连年战乱，各省并未实行。只有宣布脱离北洋政府实行自治的南方各省如广东、湖南、云南等，自行颁布了地方自治的单行法规，一般规定县议员由县选民每2年选举1次，议员任期2年，议员名额湖南省规定每县不得少于16人，至多不得超过50人；广东规定大县40人，中县30人，小县20人；云南规定20—60人。

南京国民政府成立后，县行政制度与自治制度均有变化。

1928年9月，国民政府公布《县组织法》，1929年6月，国民政府重订《县组织法》。该两法奠定了国民政府县制的基本内容。国民党“三大”通过的《政治决议案》又规定1930年内完成县组织的时期，以1934年底为完成县自治时期。实际上直到1949年国民党失去大陆，县自治迄未完成。

在《县组织法》颁布前，南京国民政府已于1927年6月9日下令各县一律改行县长制。在《县组织法》中，规定县长的资格一为由考试取得，包括县长考试、高等行政人员考试及经其他考试而获得考试院覆核及格者；另一为由学力及经历取得者，包括在教育部认可之大学毕业并有专门著作者、曾任荐任官或最高委任官3年以上经甄别考试及格者、曾有勋劳或致力于国民革命7年以上而有成绩证明属实者等。县长的考试在考试院未行使考试权前，由国民政府委托各省政府在各省举行。1935年9月颁布《县长考试条例》，规定县长考试在中央政府派员主持下分省每3年举行1次，第一试注重学理，第二试注重本身实际问题及建设方案，以上两试均为笔试，第三试注重应考人之经验及才识，以口试方法进行。对县长的任用有一些限制，例如在所谓“剿匪区”，县长回避本籍，凡籍隶本县者，即使已取得以上县长任职资格，亦不得在本县任县长。被任命为县长之官员，应先试署1年，试署期满考核成绩优良者予以实授，实授以3年为一任，3年期满成绩优良者可以连任或升任等级较高之县。但在实施过程中，国民党上上下下保荐之风盛行，县长

往往因人而任，又因人而免，多数县长不等任满3年即已离职。国民政府为了“政治修明”，在1933年6月修正公布《县长任用法》，规定县长在任期内不得调任，非依《公务员惩戒法》应予停职或免职者外不得停职或免职。同年7月，内政部又咨文各省，凡各省未按《县长任用法》的规定已自行任命的县长，应一律作为代理县长，限1个月内由各省政府检齐其履历证书送考试院铨叙部甄别其资格，领取甄别合格证书，再按《县长任用法》正式任命。

国民政府时期县长的职权较北洋政府时期的县知事为小。如任命权，北洋政府规定县政府科长、科员等行政人员由县知事自行委任，国民政府则规定县政府秘书、科长由县长呈请省民政厅委任，各局局长及公安局局长由县长呈请省政府核准委任。又如立法权，北洋政府的县知事对于县议事会的决议认为不可行时有权予以撤销，而国民政府的县长对于县参议会的决议无权撤销。

县政府设秘书1人。秘书秉承县长办理机要、总核文件、承办职员进退及掌管不属于各科的一切事项，县长因公外出时秘书可以代行其职务。

县政府设有若干局或科。局为县政府的外部行政组织。1928年国民政府颁布的《县组织法》规定县设公安、财政、建设、教育4局，必要时可设卫生局与土地局。局的地位是受省主管厅和所在县县长的双重指挥与监督。科是县政府内部行政组织。1928年的《县组织法》规定县设1—2科，设1个科时称总务科或秘书科，设2个科时称第1科、第2科。科的地位是秉承县长意志办理日常行政。1932年后，国民政府因水灾、日本侵华、“剿”共战争等原因，地方经费支绌，因而实行减政，下令各县裁局改科。裁局改科以后，县与省各厅的行文均以县政府名义对省政府进行，省各厅与县对口部门（如省教育厅对县教育科）不再直接指挥监督。裁局改科提高了县长的地位。

县行政制度的实行到1940年出现了一个阶段性的标志，这便是国民政府于这一年9月公布了《县各级组织纲要》，共60条，规定在三年内各省均须按此纲要完成县政建设。国民党当局称纲要的实施为实行“新县制”。其实这份纲要的内容，大部分并不是新东西，只是将南京国民政府十多年来推行县政的诸多法律作了一次大综合，总结了历来经验，抛弃了一些过去实行而实践证明不利于巩固国民党统治的东西，将一些行之有效的统治手段法律化。因而有人说：“我们与其说它是新的创造，毋宁称之为一种集大成的制度”，“称之为‘新县制’似乎是不甚妥切的。”但国民党的官方文书仍大写特写“新县制”的成就。官方学者李宗黄在《新县制之理论与实际》一书中列举“新县制”实行3年（1940—1943）中的成绩，共11个方面，包括健全机构、设立学校、推行合作、编查户口、规定地价、整理财政、干部训练、国民兵训练、民意机关、推进卫生、办理警卫。人们无法从这庞杂而无所不包的工作中看到“新县制”在制度上有何“新”内容。

值得注意的是县长地位较前提高了。《县各级组织纲要》规定县长职权主要是两方面，一是“受省政府的指挥，办理委办事项”；二是“受省政府的监督，办理全县自治事项”。这表明县长在主持“全县自治事项”时，省政府不得“指挥”，只能从旁“监督”，省能够指挥的只是“委办事项”。可见，实行“新县制”后，县长职权以办理全县自治事项为主，办理省政府

委办事项为次。

实行“新县制”后的另一个变化是对机构设置作了较有弹性的规定。在这以前，各省均必须统一按《县组织法》规定设立各级机构。《县各级组织纲要》颁布后，允许各省自己制订县政府的组织规程，报内政部转行政院核定。各省自此纷纷自订县政府组织规程，省与省之间的差别相当大，有的县只设两个科，有的则设八科（民政、财政、教育、建设、军事、社会、地政、粮政）七室（秘书、会计、统计、警佐、合作指导、督导、军法）。行政院对此亦不求划一，因为它允许各省将所辖各县按照面积、人口、经济、文化、交通5项标准定为六等，一等县与六等县的机构设置自应有较大差别。

县的民意机关在国民政府成立后即规定为县参议会。1928年的《县组织法》中规定县参议会以县民选举之参议员组成，但各地并未建立这一机关，1932、1933、1934年国民政府一再行文，催各省成立县参议会，应者仍寥寥无几。广东省是成立县参议会最早的一个省，但它恰恰并非依照南京国民政府的指示，而是由反蒋的“非常会议派”所成立的广州国民政府主持进行的。南京国民政府直到抗战发生，迁都重庆，在建立县参议会一事上仍无多大政绩。1941年8月，它只得又一次修订《县参议会组织条例》，规定从1943年5月起施行，各省又经过一番推搪敷衍，才有若干省份办起了县临时参议会。四川省自行颁制的《各县临时参议会组织规程》规定县临时参议员不是选举产生，而是由县政府从本县县民中或合法职业团体的服务人员中遴选候选人，并征求国民党县党部意见后，提出加倍人数于省政府委员会决定。县临时参议员的数额依县的大小为10—20人不等。县临时参议员任期1年，必要时呈准省政府得延长1年，县临时参议会每半年开会1次。1943年11月，国民政府行政院会议作出限期成立县参议会的决定，规定在1944年内一律成立，如一时不能正式成立，则先成立临时参议会。至此，县参议会（临时）才较普遍建立。

根据《县参议会组织条例》的规定，县参议会为全县人民代表机关。每乡（镇）可选举1名参议员。由职业团体选出的参议员不能超过全县参议员总数的3/10。参议员任期2年，连选得连任。县参议会每3个月开会1次，每次3—7天，一般公开举行。县参议会有议决权（县自治、预算、单行规章、县税、县公债、县有财产的经营及处分、县长交议事项等），建议权（县政兴革事项），听取施政报告及向县政府询问权等。县议会的议决事项交县政府有关部门执行。县参议会与县政府的争执由省政府核办。省政府如认为县参议会的决议“违反三民主义或国策”，可咨文内政部转呈行政院核准，将县参议会解散重选。上述规定，突出表现了在国民党统治下政府统驭议会的情况。作为“人民代表机关”的县参议会，既无高于行政的权威性，又缺乏维护自身存在的合法保障。

在地方行政制度中有一个与县同级的特殊行政组织，名为“设治局”，它设立在边远省份或多民族聚居区，由于政治经济落后，不能设立县治，又需要有相当机关加以治理，以往各省已在这一类地区设立了与县治相等的特殊组织，如新疆、贵州的“分县”，云南的“临时行政委员”，广东的“化徭局”、“化黎局”等等，名目极多。国民党政府为统一行政，于1931年6月颁布了《设治局组织条例》，规定在上述情况下一律设立“设治局”。1944



年全国共有 60 设治局。计：河北 2，云南 15，吉林 1，黑龙江 10，新疆 11，宁夏 2，甘肃 2，热河 2，察哈尔 3，绥远 2，西库 2，陕西 1，青海 3，四川 4。

设治局虽与县同级，其机构较县政府简单，《设治局组织条例》规定设局长一人，置佐理员并酌用雇员。设治局不设自治机关，因为设治局仅是过渡组织，在经济文化得到一定开发后，可改设县治。

## 第七节 市 制

中国近代的市，始于清末，是随着生产和贸易的兴盛，社会商品经济活动的频繁而出现的。它区别于古代都城之处，是它有受社会经济制约的市行政和为履行市行政而建立的市组织。但清末关于市的概念较粗疏，凡府、厅、州、县治城厢为“城”，凡集结居住人口满5万以上者为“镇”，城与镇均视作市，此外再无进一步划分。市的组织以议事会掌立法，董事会掌行政。

民国成立之初，中央政府与各省政府均未及注意于市制，只有江苏省公布了一份《江苏暂行市乡制》，规定县治城厢为市，集结居住人口满5万以上者亦为市，市的组织分为议事会与董事会分掌立法与行政，上述内容显得因袭清制。1914年袁世凯下令停办地方自治后，市的组织被解散，从此以后，中国长时期无市制出现，直到1921年北洋政府恢复市的建制活动，市制问题才重新提出。

### 1. 北洋政府时期的市制

1917年，浙江省曾呈请北洋政府举办城镇与乡村的自治，段祺瑞内阁未予批准。1921年5月，内政部草拟了《市自治制》交地方行政会议审查，同年7月大总统徐世昌以教令公布，9月又制定《市自治制施行细则》。

市自治制规定市分为特别市和普通市两种。特别市由内务部呈请中央政府以命令定之，其余的均为普通市。特别市的地位相当于县，和县同受省行政长官的直接监督（京都则受国务院内务总长监督）。普通市隶属于县，受县知事的直接监督。北洋政府时期实际确定为特别市的为数并不多，主要有京都（北京）、津沽（天津）、淞沪（上海）、青岛、哈尔滨等。除京都系依照《市自治制》及《市自治制施行细则》实施的以外，其余各特别市均有各自的组织法规。淞沪为《淞沪市自治制》（1925年5月）。津沽为《直隶津沽市政公署编制草案》（1927年11月）。青岛为《青岛市施行市自治制令》（1923年11月）。哈尔滨为《哈尔滨特别市自治试办章程》（1927年12月）。

上述组织法规关于市组织机构的名称虽各不相同，但结构形式基本相同，均规定设立议事机关（称市自治会或市议会）、执行机关（称市自治公所或市政公署）、行政辅佐机关（称市参事会或董事会）等三个部分，设市长一名为市的自治代表。市的自治活动受中央政府所委派的行政长官监督，在民选的市长未产生前，市长职权由行政长官代行。

这些制度施行日期较短暂，即因北洋政府的灭亡而结束。

### 2. 南京国民政府时期的市制

南京国民政府成立后，于1928年7月公布了《特别市组织法》与《市组织法》，分别规定特别市与普通市的组织形式。该两法仅施行了2年，即于1930年5月被新的《市组织法》所代替。后者在民国时期施行较久，影响较深。

《市组织法》将市分为行政院辖市与省辖市两种。院辖市的条件是：一、首都；二、人口在百万以上者；三、在政治上经济上有特殊情形者。但虽符

合上述一、二两条件，而为省政府所在地者，应为省辖市。根据这一规定，确定南京、上海、天津、青岛、汉口为院辖市。1933年，国民党“中政会”议决以陕西长安为陪都，改名西京，为院辖市。而北平、广州等城市人口虽符合院辖市条件，但当时为省会所在地，故根据设市条件的第三项规定，为省辖市。（以后，河北省会迁址，北平恢复为院辖市）。抗战爆发后，重庆成为陪都，升格为院辖市。

《市组织法》还规定凡人民聚居地方有下述情形之一者，设省辖市：一、人口在30万以上者；二、人口在20万以上，其所收营业税牌照费土地税每年合计占该地总收入1/2以上者。省辖市地位与县相同。省辖市虽为数不少，但仍有不少经济文化比较发达的城市因不符以上要求而被宣布废市改县，如苏州、无锡、烟台、郑州、福州、芜湖、南宁等。有论者认为国民党当局关于设市的条件过高。考其原因，概出于财政因素，“设市后行政经费增加甚剧，负债累累，省政府不愿补助，遂主张裁撤”。

上述设市情形后来有所变化，到1947年，院辖市增为9个：南京、上海、北平、天津、青岛、西京、重庆、哈尔滨、大连。

市的行政机构为市政府，设市长1人，下设各局、科分掌民政、财政、教育、建设、警察、卫生等项事务，并设秘书长为市长的幕僚长。市政府设市政会议。市政会议的存在并不表示市政采取合议制，它每月开会1次仅用来议决提出于市参议会的议案、市政府所属机构办事章程、市政府所属各机构间不能解决事项、市长交议事项等。

市的“民意机构”为市参议会。根据1932年8月公布的《市参议会组织法》，市参议会为“全市人民代表机关”，市参议员由市公民直接选举，市参议员的名额在人口20万之市为15名，超过20万者，每5万人口增加1名。市参议员不得兼任本市市政府及其所属机关公务员。现任本市区域内之公务员，现役军人或警察，均应停止其市参议员的选举权与被选举权。市参议会每两个月开常会1次。关于罢免权、创制权、复决权的规定，是《市参议会组织法》中的一个特色。规定市公民对市参议员得行使罢免权，对市参议会的决议得行使复决权。市参议会所作出的决议市长应当执行；市长如认为决议不当时可送交市参议会复议，如参议员2/3以上仍执前议而市长仍认为不当时，应即提付市公民依法复决之。将议会与行政的争执诉于全民公决的这一项规定，完全不同于省议会与省主席的争执由行政院“核办”的规定。之所以作出这样不同的规定，显然是因为市是作为自治单位来看待的，而省则是“官治”单位。当然，在事实上，反映市公民意愿的罢免权、创制权、复决权，均未见真正实行。

上法实行13年后，国民政府又于1943年5月颁布新的《市组织法》，其与上法不同之处首在于设市标准降低，只要人口逾20万，即可设市。市仍为自治单位，市政府职权分为两类，一为“办理市自治事项”，二为“执行上级政府委办事项”。按照这一规定，市政府应当有相当“自由度”来决定自己的民政事务。但是国民党当局又常常害怕中心城市有了自治权力后对中央政府有所不便，并因而造成某种消极政治影响，因此认为重要的大城市尤其是首都，只能是行政单位不应是自治单位。新的《市组织法》又一不同于旧法的规定是在其基层实行保甲制。在旧法中，市的基层为区、坊、闾、邻，

而在乡村则为区、乡、保、甲。新法废除闾邻制，一律采取保甲制，“10户至30户为甲，10甲至30甲为保，10保至30保为区。”在具体实施细则上，市的保甲制与乡村的保甲制有不同。

## 第八节 区、乡（镇）制

县以下各级机构，一般均称“地方自治团体”，不属政府系列。但在某些时期又有不同规定。

民国初年，县以下只设一级组织，其名称沿用清末《地方自治章程》的规定，凡府、厅、州、县治所在的城厢地区，称城；人口聚居满5万以上的村庄、屯集称镇；人口不满5万的村庄、屯集称乡。城、镇、乡均隶属县，受县知事的检查与监督。城、镇、乡的机构有：

议事会，为城、镇、乡的议决机关，由选民选举的议员组成，议员定额城、镇为20人，人口超过5万者每满5000人增议员1人，但最多不得超过60人。乡议会议员定额最少6人，最多不得超过18人。

董事会，为城、镇、乡自治组织的执行机关。乡设乡董、乡佐各1人，由乡议事会选举，呈县知事任用，为乡自治组织的执行机关。

上述制度由于袁世凯于1914年下令停办地方自治而结束。此后，作为官治的城、乡、镇等组织事实上依然存在。有些省则自行规定了基层制度，如山西的区、村两级制，县以下设区，置区公所，为县政府的辅助机关。这一制度实为后来全国在县以下设区的开始。区以下设村，村为自治单位，设村民会议、村公所、息讼会和监察委员会，分掌议会、行政、司法、监察事宜。又如云南的“市村制”，浙江与湖南的“市乡”制，其办法与民国初年的“城镇乡制”基本相同，只是将民国初年的“城”与“镇”，合称为“市”而已。

南京国民政府成立后，关于县以下各级机构设置的规定常朝令夕改。1928年9月的《县组织法》规定县以下机构为区——村、里——闾——邻共分四级。1929年6月公布《重订县组织法》，改村为乡，改里为镇。1930年7月又修正《县组织法》。1934年春，国民党“中政会”又通过了《改进地方自治原则》，规定“县地方制度采用两级制，即县为一级，乡（镇、村）为一级，区在情况特殊的地方也可以设置，但是例外的情形”。这项规定把以往的县——区——乡（镇）——闾——邻的五级制度改为县——乡（镇、村）的两级制。但内政部随后发出的《改进地方自治原则要点之解释》却在对“中政会”所制订的原则进行“解释”时，宣布各级自治组织如与《原则》规定不符而“不急须改革者，可以暂不改革”，“以免多所纷更”。法规如此纷乱，“自治”自然无从谈起。国民党中央原来规定训政为期6年，1935年为它完成之期，在这6年中，应该完成地方自治，但直到规定应完成的这一年的春天，连自治法规都还没有确立，训政的三个阶段（自治扶植阶段、自治开始阶段、自治完成阶段）中的第一阶段也仅只开始，整个训政时期自必遥遥无期了。

1935年冬天举行的国民党“五大”不得不承认12年来地方自治的失败，“因循敷衍，奉行故事，徒有自治之名而无自治之实”，地方自治变成了“土劣自治”。1939年9月颁布的《县各级组织纲要》中关于县以下机构作了新的规定：

区——“县之面积过大有特殊情形者得分区设署”，“区之划分以15乡（镇）至30乡（镇）为原则”。区的地位不再是政权的一个层级，而是

---

国民党三届二中全会决议，1929年6月。

《县各级组织纲要》。

“县政府之辅助机关，代表县政府督导各乡办理各项行政及自治事务”。设区的地方应是“适中或交通便利之点”。四川省在抗战中期一个区的机构设置及员额如下：

区署

干部：区长 1，指导员 3（分掌民政、财政、教育、建设等）

区警察所

干部：所长 1

其他行政人员：所员 1

区卫生所

干部：主任 1

其他行政人员：卫生员 2

区职业训练班

干部：主任 1

其他行政人员：教职员 5

以上一个区的行政员额共为 15 人。

乡（镇）——在“新县制”下，乡（镇）是县以下唯一层级的政权机构。乡以上的区仅是县政府的辅助机关已如上述，乡以下的保甲是“乡（镇）内之编制”，表明保与甲都不成为一个行政层级，从而确立了县——乡两级制的行政格局，符合于孙中山《建国大纲》的精神。乡与镇同级，按行政院解释，人口散居的地方称乡，人口密集地方称镇。乡（镇）的设立标准，依照 1941 年 8 月公布的《乡（镇）组织暂行条例》规定，每乡（镇）以 10 保为原则，不得少于 6 保，多于 15 保。乡设乡务会议，以标榜合议制。乡的政权机构名称是乡公所，下设民政、警卫、经济、文化 4 股以及国民兵队，各股主任和国民兵队队长均由正、副乡（镇）长及其他行政人员兼充。而乡（镇）长 1 人兼任中心学校校长与国民兵队队长，实行所谓政治、教育、军事“三位一体”。

乡（镇）既然确定为基层政权，自应设立民意机关，其名称为乡（镇）民代表会，由每保选举代表两名组成。国民政府对于什么样的乡（镇）才有资格设立乡（镇）民代表会有一个规定，即必须在全县范围内均完成了下述自治事项：一、健全机构（县政府、乡（镇）公所、保办公处依照《县各级组织纲要》的规定，调整充实完成，现任县各级干部人员全部经过训练）；二、编查户口；三、整理财政；四、规定地价；五、设立学校（每 3 保有一国民学校；每乡（镇）有一中心学校）；六、推行合作（每 3 保有一合作分社，每两乡有一合作社，县有合作联社）；七、办理警卫；八、四权训练；九、推进卫生（每 3 保有一卫生员，每两乡（镇）有一卫生所，县政府所在地设有卫生院）；十、实行造产（乡镇造产事业至少有三种以上，每乡镇造产年收益达一万元以上）；十一、开辟交通；十二、实施救恤。只有完全达到了以上十二项标准，省政府派员调查确实，报请内政部核准，才能设立乡（镇）民代表会。如此高的标准，绝大多数县均不可能达到，而事实上却又据报有许多地方已经成立了乡（镇）民代表会，这正应了国民党中央在一份决议中的一句话：“只注重书面应付，而忽略实际工作”，“能成一完全

---

李宗黄：《新县制之理论与实际》。

《新县制推进案》，1941 年 12 月第三次全国内政会议通过。

自治之县者，犹杳不可得”。

## 第九节 保甲制度

保甲制度是中国封建王朝时代长期延续的一种社会统制手段，它的最本质特征是以“户”（家庭）为社会组织的基本单位，而不同于西方的以个人为单位。儒家的政治学说是把国家关系和宗法关系融合为一，家族观念被纳入君统观念之中。因之，便有了汉代的五家为“伍”，十家为“什”，百家为“里”；唐的四家为“邻”，五邻为“保”，百户为“里”；北宋王安石变法时提出了十户为一保，五保为一大保，十大保为一都保；元朝又出现了“甲”，以二十户为一甲，设甲主。至清，终于形成了与民国时期10进位的保甲制极为相似的“牌甲制”，以10户为1牌，10牌为1甲，10甲为1保，由此建立起了封建皇朝对全国的严密控制。

民国成立之初，由于受西方以个人为社会组织单位的政治观的影响，废弃了保甲制度。但地方实力派在自己所控制的地区内，仍实行着相类似的制度，如广东的“牌、甲制”，广西的“村、甲制”、云南的“团、甲制”，北方不少省份的“闾、邻制”等。

南京国民政府成立后，在《县组织法》中规定区以下每百户为乡（镇），乡镇以下每25户为闾，闾以下每5户为邻。

以上是对民国保甲制度实行以前社会组织情况的简要回顾。

民国保甲制度提出于国民党对工农红军进行军事“围剿”之时，蒋介石以军事委员会委员长身份督师江西，认为“剿”共不力的原因之一是民众不支持政府。于是在“剿匪总司令部”所属党务委员会内专门设立了地方自卫处，研究保甲制度，草拟法规，先在江西试行。1931年6月，蒋介石划定江西修水等43县编组保甲，将原有闾邻等自治组织一律撤销。次年，以蒋介石兼总司令的鄂豫皖三省“剿匪”总司令部颁布《剿匪区内各县编查保甲户口条例》，规定10户为甲，10甲为保，联保连坐。1934年，国民党“中政会”第432次会议决议由行政院通令各省市切实办理地方保甲，据此，行政院于同年12月通知各省，普遍实行保甲制度。于是，保甲制度便由“剿匪”区推向全国。

保甲制的具体法规曾有过多次修订。立法院曾于1936年9月制订保甲条例42条，1937年7月2日又修正为40条，但均未公布。抗战发生，军事委员会委员长重庆行营厘订整理《川黔两省各县保甲方案》，1939年颁布《县各级组织纲要》均对战时保甲制度有具体规定。

保甲制的基本形式是10进位制（10户为甲，10甲为保，10保以上为乡镇）。以后鉴于各地地理、交通、经济情况各异，在实行“新县制”时采取了有弹性的办法，规定“甲之编制以十户为原则，不得少于六户，多于十五户”，“保之编制以十甲为原则，不得少于六甲，多于十五甲”，“乡（镇）之划分以十保为原则，不得少于六保，多于十五保”。保设保办公处，有正副保长及民政、警卫、经济、文化干事各一人，保长兼任保国民兵队长和保国民学校校长，与乡（镇）长一样，亦实行政、军、文“三位一体”，保长通常由当地地主、土豪、顽劣担任。国民党对保甲长人选极为重视，竭力通过保甲长牢牢控制民众，“使每一保甲长均能兼政治警察之任务”。

保甲制的实质是通过联保连坐法将全国变成大囚笼。联保就是各户之间

---

《运用保甲组织防止异党活动办法》，（1939年12月）。



联合作保，共具保结，互相担保不做通共之事；连坐就是 1 家有“罪”，9 家举发，若不举发，10 家连带坐罪。国民政府内政部曾专门发布过一份连坐暂行办法，其主要内容是：出具连坐切结时，由户长签名盖章或匣押，一式两份，正结存县，副结存区。各户如发现另户为“匪”、通“匪”、窝“匪”等情，应立即报告，如隐匿不报，便以“庇护罪”或“纵匪罪”论处。内政部一名长期从事编查户口的官员谈到为什么要采用联保连坐法时说：以往，政府用悬赏来奖励检举者，但赏金的代价往往不能抵偿因受“匪方”报复所受的损失。实行联保连坐法以后，便起到拘束民众的作用，使其“畏法而不畏匪”。抗战发生后，国民政府在《整理川黔两省各县保甲方案》中修正了上述具结的做法，改为不具结而连坐。即各户不必签名具结，但如发生甲内居民有通“匪”、为“匪”等情，一经审判机关查明，对同甲各户立即予以连坐处分。在该法的说明中提出上述变动的理由是：同甲各户因贫富不同往往不愿联保具结；而愿意联保具结的各户则往往素来关系密切，某户如有违法行为，同结者必不肯告发，“故不如使同甲各户共负联保连坐之责，不另具切结，只须于各户门牌内加以说明”。

保甲制度实行“管、教、养、卫”并重原则，使保甲制既服务于“自治”，亦有利于所谓自卫。“管、教、养、卫”是蒋介石提出的。1934 年 2 月 5 日在浙江省政府纪念周上，蒋介石提出了“教、养、卫”三字。1936 年 5 月 16 日和 1937 年 7 月在庐山军官训练团，他又增加了“管”字。“管、教、养、卫”分别表示了管理、教育、经济、军事四方面内容。陈立夫在《地方建设问题》（1941 年 4 月）中解释说“管”即自治治事，“教”即自信信道，“养”即自养养人，“卫”即自卫卫国。但蒋介石解释得更明白，他说推行保甲，目的是为军事化服务，“军事化是我们今后要推行自治实行主义根本精神所在”，“军队组织就是人类一切组织的最高范型，而一切的社会组织，可以说都渊源于军队”。

国民党当局虽对保甲制寄望极大，而保甲制的推行却收效甚少，其原因是“一般公正人士多不愿担任保甲长，一般不肖之徒又多以保甲长有利可图，百般钻营”，“正人不出，自然只有坏人的世界，良好的制度也就变成剥削人民的工具，因此民众怨声载道”。这是国民党人士自己作出的评价。

上面已就县以下各级政权及社会组织作了介绍与分析，现在可以综合起来以图来表示它们的相互关系：

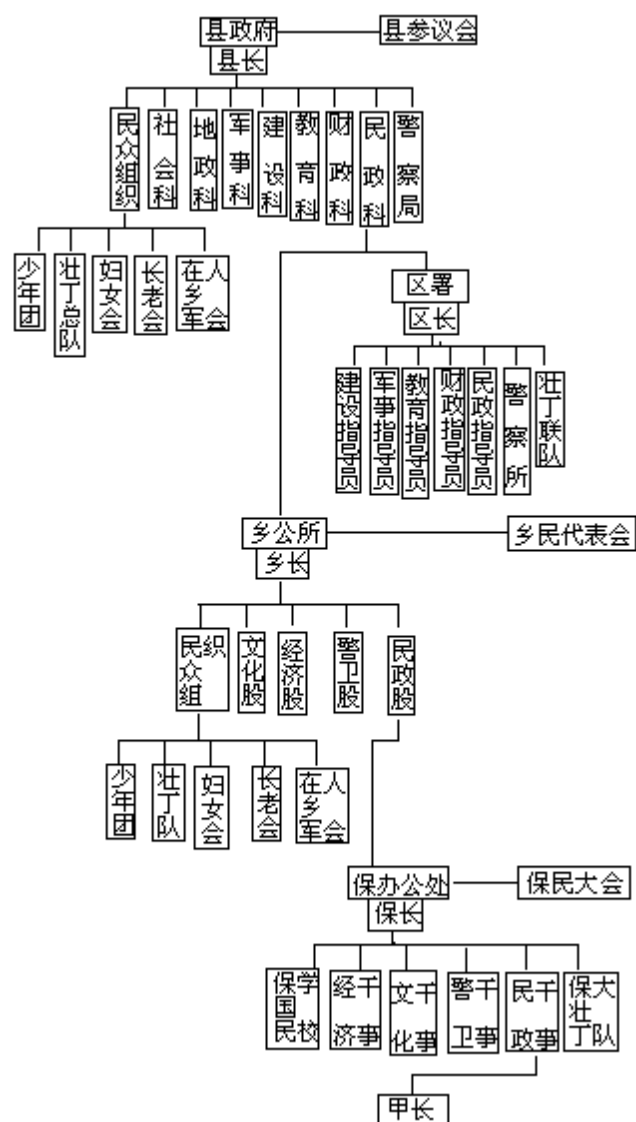
---

周中一：《保甲研究》，独立出版社。

李宗黄：《现行保甲制度》，中华书局。

蒋介石：《地方自治的基本要务》。

李宗黄：《现行保甲制度》。



(说明：保不是一级政权，只是“乡（镇）内之编制”。)

## 第十二章 联邦制度

### 第一节 资产阶级革命派与联邦制

中国是一个政情、民情都很复杂的大国，因而要求政治制度具有充分的包容与适应功能。为使多民族、大地域的中国长治且富足，中国资产阶级革命派从清末便开始了对联邦制度的探索。

中国自古为君统，在国家结构形式上采单一制。清末，沐浴于欧风美雨的中国资产阶级知识分子接触到了西方的联邦共和制，这才开始了中国政治史上对联邦制度的探索活动。孙中山在 1894 年创建兴中会时，就把美国式的“合众政府”看作民主政体的理想形式，“创立合众政府”成为檀香山兴中会的共同誓约。这里的“合众政府”据戴季陶的解释，是指联邦政体，“合众”即联邦，“明乎合众之组织，而联邦之观念明矣”。当时学者还主张“径以合众国（United States）之名词说明联邦者”。“效法美国”，正是孙中山当时的政治信条。

孙中山主张联邦制的原因之一，是吸取中国历史上的教训，欲以联邦制作为革命胜利以后调整内部关系、巩固新政权的方法。1897 年 8 月，他在与兴中会成员、日本人宫崎寅藏与平山周两人的谈话中说，中国历史上每经历一次严重政治变动，常发生“地方豪杰互争雄长”的情况，影响新政权的稳定。中国革命为避免发生这类事情，需要事先在政治结构上有所准备，“唯作联邦共和之名”，使“革命同行者”中的“夙著声望者”在革命胜利后成为地方政权的首领，“然后建中央政府以贺（驾）驭之，而作联邦之枢纽”。

从此，联邦论作为革命的政治主张在中国资产阶级革命派的出版物中公开宣传。1906 年出版的同盟会机关刊物《民报》第四号，把实现联邦共和制看作革命党的最高目标：“共和政治也，联邦政体也，非吾党日以为建设中国无上之宗旨乎？”

1911 年武昌起义各省响应，中国资产阶级即将取得全国政权，联邦政治的目标有了实行的可能。孙中山在取道欧洲回国途中，在巴黎又一次明白表示中国的新政权“于政治上万不宜于中央集权，倘用北美联邦制实最相宜”。响应武昌起义的山东省各界代表于 11 月 7 日提出八项主张，其中第五项为“宪法须注明中国为联邦政体”。与此同时，在汉口举行的各省都督府代表联合会制订并颁布《中华民国临时政府组织大纲》，学者认为这一大纲“颇具联邦制之色彩”，因为它的某些制度采自联邦制的美国。但南京临时政府存在时间很短，便移政于袁世凯，因而它没有机会表明如何沿着孙中山在辛亥革命前的思路，采撷联邦政治行之于中国。

北京临时政府产生后，资产阶级革命派对国家结构形式产生意见分歧。以黄兴、宋教仁为代表的一派，主张中央集权。他们认为革命党已经成为议会的第一大党，可以经过议会组成党人内阁，把政府实际权力掌握在自己手中，因而反对分权于地方。1912 年 8 月，宋教仁为新成立的国民党起草《国民党大政见》，提出关于未来政制的五项主张，第一项即为“主张单一国制”，

---

戴季陶：《中华民国与联邦组织》第 3 页，中国图书公司 1914 年 7 月出版。

孙中山：《与宫崎寅藏平山周的谈话》，（1897 年 8 月中下旬）。

自由：《录中国日报民主主义与中国政治革命的前途》，《民报》第 4 号。

并认为对此“已无研究之余地”。11月，黄兴在湖南的一次演讲也表示反对实行联邦制：“至国制问题，有主张联邦者，谓由分子集为一物。本党则主张统一。”宋教仁等人之所以放弃在辛亥革命前的联邦宗旨而改为奉行单一制，是因为他们的政治地位已发生改变，国民党不是在野党而是议会多数党，他们的注意力全在取得中央权力，因此可以称之为“中央派”。

革命党中已在地方上拥有相当实力的人则仍然主张实行联邦制，如广东都督胡汉民、江西都督李烈钧等。他们鉴于袁世凯控制中央政权的欲望十分强烈，革命党只有通过地方分权制度，才能合法而有效地扼制袁世凯。1913年初，首届国会议员选举结束，国民党获大胜，李烈钧致电国民党籍议员徐秀钧，提出：“现值选举告竣，吾党现占优势，如宪法问题、总统问题，拟不日派员赴沪，与克强（黄兴）、钝初（宋教仁）、溥泉（张继）诸公商议一切。总统如属之项城（袁世凯），则鄙见以为须联邦制。”这一电文后为袁世凯政府所获，成为镇压国民党的口实之一。不久，宋教仁被暗杀，徐秀钧则被军警捕获，押解至江西处死。

国民党内“中央派”人物关于中央集权制的鼓吹，客观上充当了袁世凯大权独揽的侏鬼。有鉴于此，反袁的“二次革命”失败后，多数人复又转向联邦制。1914年7月，戴季陶在《民国杂志》长篇著文，题为《中华民国与联邦组织》，堪称多数国民党人在这一问题上的共同见解。文章分析了中国实行联邦制的客观需要：“国土广大，习俗不齐，民情各异，亦为我国之一特色也。一省之大，广者等于德法，狭者同于葡瑞”，“且各省之情形不同者正多，苟欲举此特殊之各省而以一法绳之，一机关治之，势有所不能也。”文章尖锐指出了民国以来实行单一制的弊端：“名为集权，而实则不能集治。地方能自治而又无自治之权。直言之，则地方无宪法之保障，故事事受中央之干涉；中央鞭长莫及，故往往重要事项亦委之地方”，结论是：“吾人主张中华民国非组织为联邦不可”。

这篇长文在袁世凯废除民国元年的《临时约法》，另颁总统专制的“新约法”之后发表，具有鲜明的针对性。文章力主削弱中央权力，尊重地方权力，重视各地具体情况，不搞“一法绳之，一机关治之”的一刀切，是极有见地的，因而得到社会的热烈支持。章士钊、张东荪、李剑农等著名学者在《甲寅》、《新中华》、《时事新报》、《东方杂志》、《改造》等期刊上，发表了大量鞭辟入里的文章，鼓吹联邦制，成为民国以来第一次舆论高潮。这一高潮有三个特点，一是矛头直指袁世凯的中央专制主义，指出“现行无条件的中央集权，其流弊至无所底止”。二是省级建制在全国政治体制中的地位成为争论的焦点，袁世凯为实行中央集权，便力图削减省的权力，提出“废省存道”主张，从而与地方分权论者及地方实力派发生尖锐矛盾。三是政治结构发生重要变化，发展到革命派与改良派结成反袁统一战线，以武器为后盾支持联邦论，如在护国战争中发表的军政府讨袁檄文中，便宣告“采用联邦制度，省长民选，组织活泼有为之地方政府”。护国战争对袁世凯疯

---

《宋教仁集》下册，第489页。

《民立报》1912年11月17日。

转引自《政府公报》第541号。

戴季陶：《中华民国与联邦组织》，第53—54页。

中州退叟：《吾国省之价值于国家之组织》，《新中华》1卷2号。

狂的中央集权制给了重重打击。

袁世凯败亡后，黎元洪继任大总统，国会得到恢复，重开宪法会议。在讨论地方制度一章时，联邦制与单一制之争再次掀起，双方争执不下，发展到大打出手，并讼之公堂。地方制问题终成悬案。宪法既然难产，军阀们便借此大兴问罪之师，直接导致国会的又一次被解散。

在北洋军阀统治时期，以孙中山为首的国民党人，对联邦问题的态度有一定矛盾，一部分人赞成，另一部分人反对；赞成的人也不是一贯赞成，有时也转为反对。但从总体上看，大多数人在大部分时间内是持反对态度的，其原因是：第一，他们正在进行着护法运动，“护法”便是护民国法统，孙中山所建立的民国法统是单一制国家，临时约法所规定的也是单一制，如果护法而又主张联邦，恐授人以自相矛盾之柄；第二，地方军阀的割据已成为中国大病，孙中山在建立南方革命政府后痛感地方割据使三民主义不能推行，而联邦只会加强地方军阀的地位；第三，从 1922 年夏天起（正是联邦运动高潮时期），孙中山的国民党着手与共产党人合作，进行国民革命运动，这是一场十分广泛而深刻的革命运动，它使联邦运动为之失色而迅速沉寂下去。

1927 年以后，蒋介石的国民党实行法西斯式的专政，人民失去了探索政治体制的自由，谈论联邦无异于反对国民党的统治。紧接着发生了抗日战争，民族利益要求全国高度集中统一，联邦论更不相宜。在这 10 余年中，联邦问题几至被人淡忘。直到第三次革命战争中期，当两个中国的命运进入决战阶段时，资产阶级中间势力在制造“南北朝”舆论的同时，重提联邦制问题。终于因国民党大陆政权迅速崩溃，联邦论只成为微弱的回声在空中震荡。

上面一段文字，反映了民国的主流派——孙中山的国民党在联邦问题上的态度。至于联邦制在近代中国所展开的理论和政治的斗争，则具有极丰富内容，下文将作进一步探讨。

## 第二节 “单一”与“联邦”的论战

联邦制问题的理论之争，焦点在于这一制度是否适合中国国情。

资产阶级革命派最初提出联邦主张时，正处在革命的起始阶段。彼时的当务之急是如何推翻清王朝，而关于取得政权以后的政治设计，尚无更多人去顾及，因而除了原则上因推崇美国而兼及推崇其联邦制以外，并未从理论上展开联邦制度是否适合中国国情及什么是中国国情的普遍讨论。理论上的准备不足导致在取得政权后对联邦问题忽赞忽否，东摇西摆。直到袁世凯大权独揽之势已成，资产阶级意识到自己的危险，这才推出自己的知识分子进行联邦制理论的宣传。章士钊的《学理上之联邦制》、张东荪的《联邦立国论》、戴季陶的《中华民国与联邦组织》等著名论文，扬起了联邦制理论的旗帜。已倒向北洋军阀、代表资产阶级上层保守力量的知识分子，如梁启超、张君勱等便起来反对，《联邦十不可论》堪称他们的代表作。梁启超“主任撰述”的《大中华》杂志，与张东荪主编的《新中华》杂志两军对阵，金戈铁马，展开了激烈交锋。

双方的分歧主要表现在这些方面：

关于世界各国如何实行联邦制。反对在中国实行联邦制者，认为世界上实行联邦制的国家，都是“先分后合”，即先有各邦，后根据需要联合各邦为一联邦国，如美国、法国等。中国本已是一个单一国家，如采用联邦制，便是“先合后分”，与世界上联邦制国家形成的历史相悖。主张联邦制者反驳说：中国在武昌起义之后，各省分别宣布独立，后“合各省之机关以组织共和政府”，亦是“由分而合”，与世界上联邦国家历史并无二致。

关于中国国情。反对联邦制者认为中国文化落后，民智未开，不足以言人民行使国家主权，民国以来的国会选举中已出现众多丑闻，若各省省长都实行民选，“则全国可以终年捣乱而遑论政治之进行”。主张联邦制者认为中国土地广大，各地情况千差万别，只有联邦制才能使各地方政府因地制宜把本地政治搞好，首届国会选举中出现的丑闻恰恰在于选举制度不能因地制宜，不根据各地政情的差别而作不同处置。

关于统一。反对联邦制者认为中国能以泱泱大国见称于世者，“唯持此统一之外形耳”，如将这一外形破除，必造成“藩镇割据”之局。主张联邦制者认为，以中国目前情形，北洋政府是一卖国政府，因而集权于中央“明明为卖国者开方便之门”，“是故不废集权等法，则终于卖尽而已”。以中国之大，只有先分权于地方，启发人民自治能力，建设好各省，尔后始能建设好中国，“唯真分权始能真统一”。值得注意的是，当时中国最大的政治是反对北洋派的封建专制，因而联邦政治的主张，在一定意义上具有进取性。

1920年前后，联邦理论之争渗透到实际政治中，诸凡自治问题、宪法问题、缩小省区问题、地方制度问题、联省政治问题等等，无不同中央与地方的权力分配这一核心有关。《太平洋》杂志第三卷的“联省自治专号”，《改造》杂志第三卷的“自治问题研究”与“联邦问题研究”两个专号，《东方杂志》第十九卷连续两期的“宪法研究专号”等，发表了大量关于联邦制的长篇文章，较有影响的有：杨端六的《时局问题之根本讨论》、蒋百里的《同

---

《章太炎之国宪意见》，《太平洋杂志》3卷8号。

圣心：《联邦立国论》，《新中华杂志》1卷2期。

一湖谈自治的一封信》、蓝公武的《我的联邦论》、章士钊的《造邦》、李剑农的《民国统一问题》（三篇）、孙几伊的《自治运动与联邦》、宁协万的《宪法宜采联省民主制》。这些文章在一定程度上表现了人们对于国事忧心如焚的心态。他们为联邦制奔走呼号，“乃起于国民良心上之要求：内感于武力压迫之痛苦，非分权无以杀其势；外受世界潮流之震撼，非自治无以谋生存”。

但是，从思想实质看，联邦论者们只具有改良的愿望，缺乏对社会根本改造的主张。他们中间有些人更是理想主义者，以为只要争到了“省自制宪法”的权力，人民的利益便有了保障，人民便可以此为凭借与本省军阀作斗争，“各省人民与本省的军民长官打架，打出一个自治基础来”，然后“开联省会议，议定中央官制”，联邦制的中国就此形成。这种主张，只能是被封建地主阶级和外国帝国主义挤压得要发狂的民族资产阶级和小资产阶级的狂想。

这场论战的规模、气势与深度是如此令人注目，以致刚刚走上中国政治舞台的社会主义者也以自己独到的观察力表明自己的倾向性。陈独秀发表《对于现在中国政治问题的我见》一文，表示反对中国实行联邦制。资产阶级言论大师胡适立即骂陈独秀是“发昏之发昏”。使得这场论战的阵线犬牙交错，几乎以为社会主义者的陈独秀也成了北洋军阀集权主义者的同盟。其实，陈独秀的根本观点，是主张人们认真研究中国政治纠纷之根源。他认为“中国政治纠纷之根源，是因为封建式的大小军阀独霸一方，把持兵权、财权、政权”，“武人割据是中国唯一的乱源”，而联邦论者则把自己的观点“完全建立在武人割据的欲望上面”，“简直药不对症”，正确的方法“是集中全国爱国家而不为私利私图的有力分子，统率新兴的大群众，用革命的手段割除各方面的恶势力”。在这里陈独秀实际上已经提出了无产阶级先进分子领导广大群众进行革命的路线和方针。

### 第三节 联邦制的探索与民国政治的实际

学者们在墨水瓶里掀起的波澜，比起当时国内政治舞台上的纵横捭阖行径来，显得异常苍白无力。

联邦问题在中国不是对一种国家组织形式的经院式的探讨。它与各阶级、各个政治利益集团的利害直接相关，因而各种手段（语言、文字甚至动用寒光闪烁的武器）都被用来进行长时期的“辩论”。不同的政治集团从各自功利标准出发，对联邦制或臧或否，或褒或贬。同一政治集团在不同时期对联邦问题又有不同的态度。于是围绕联邦问题就呈现出纷繁复杂的政治现象。

资产阶级是分为阶层的，不同阶层有不同的利益取向。

主要代表资产阶级中下层势力的国民党，在联邦问题上数易其宗。如前所述，在取得全国政权前，革命党人持联邦论。南京临时政府成立后，实际上采用了某些联邦政治的内容。袁世凯当政时期，革命党人混淆了“单一”与“统一”的概念，以为维护统一便必须实行单一制的国家结构形式。《临时约法》就是一部单一制的根本法；以国民党议员为主体的国会两院宪法起草委员会所三读通过的“天坛宪草”，也是一部单一制的宪草，它开宗明义第一条即为：“中华民国永远为统一民主国。”据国会解释：“统一”即为奉行单一制，“永远”表示既经决定永不更改。且不说这种解释在理论上是不准确的，奉行联邦制的国家仍然可以是统一的国家；就从实际政治效果上看，国民党人的这番努力也是一场悲剧，它未能为自己将来掌握全国政权预作准备，反而成全了袁世凯。正如徐谦后来所指出的：“袁世凯倡统一之说，谓凡主张联邦者即为叛迹，当时民党不察，反附和袁世凯，结果助之称帝。逮袁世凯称帝之趋向已明，民党始主张联邦说以破其阴谋，然已无及。”

1914年起，国民党人普遍倾向于联邦制，尽管联邦并非国民党的政纲。它的政纲写在1912年8月的国民党成立宣言中的是“主张单一国制”。既然改向联邦只是出于反对袁世凯的政治需要，则当袁世凯于1916年灭亡，国民党从地下走出来，回到议会的大党地位时，便“又取消其联邦之主张”。

孙中山没有介入这场争论。起先，他“不欲与闻党事，专致力于建设事业”，把党务托付给了宋教仁。在袁世凯横逆压来时，他才重新担起国民党领袖的责任，侧重在领导军事斗争，组织“二次革命”。因之国民党人在这一时期中在联邦制与单一制问题上所走的“S”形道路，与孙中山无涉。但是，当1920年联邦制兴起第二次高潮时，孙中山便亲自披挂而出了。这一年，章太炎就联邦问题向孙中山进言。次年1月，孙中山在《统一南北意见》中公开表示采纳章的主张，说他本人正“亟亟从事于联省制”，并以“余之所持之联省制”为上海和会与北京政府谈判的“两大条件”之一。同年8月，他通电各省军政长官，建议于9月1日在广东举行“联省政府代表会议”。这表明孤军奋斗于广东一隅的孙中山欲利用西南各省正在兴起的联省自治与北京相抗衡。为此他宣布除非北京接受他提出的“联省”等条件，“否则，余

---

徐谦：《依基督教救国主义拟商榷之宪法要点》，《东方杂志》第19卷。

徐谦：《依基督教救国主义拟商榷之宪法要点》，《东方杂志》第19卷。

孙中山：《统一南北意见》，1921年1月8日。



非达到以南方统一北方之目的不止”。

孙中山赞成联省，说到底只是寻求力量的需要而非目标的追求。因而当他在 1922 年 8 月找到了可靠的政治力量——苏俄与中国共产党人进行联合后，他便鲜明地表示了反对联省制的政治决定，并揭露联省自治派的本质是“官治”。这一年 12 月，湖南省长致书在上海的孙中山，建议他返粤驱走陈炯明后建立联省政府，孙中山回答说：“联省只能成官治，不能达自治。”国民党“一大”的宣言进一步指出联省自治派“欲借各省小军阀之力，以谋削减中央政府之权能”，其结果只能是“使小军阀各占一省，自谋利益，以与扶持中央政府之大军阀相安无事而已，何自治之足云”！

主要代表资产阶级上层利益的进步党，是清末立宪派改良派的绵延。进步党党魁梁启超，在清末曾是联邦制的最早鼓吹者之一。自从拥护临时大总统袁世凯充当御用党后，一改早先主张，拥护单一制。在《中国立国之大方针》中，梁启超力言中央集权之必要，指责联邦论者“于事实上所本无之联邦制度，而欲以理想使之发生，是无异蒸沙求饭，必不可得之数也。”袁世凯死后，进步党拥段祺瑞如同先前之拥袁世凯，竭力维护皖系军阀对各地的“统一”，为此不惜与主张联邦制的国民党丙辰派等在国会中大打出手，“只听劈劈啪啪之声，此其间必有几人吃着耳光也”。梁启超、汤化龙、林长民、蒲殿俊等党魁因而更受段祺瑞赏识，陶陶然成为内阁大臣。惜乎好景不常，梁等人旋被逐出内阁，成了失意政客，他们便转而讨好地方军阀，主张起地方分权来了，而全然忘记了他们曾在国会中演出过的壮烈的“全武行”。改良派名流们的身影频频出没于湘浙川滇等省。

一种政治制度的提出常常基于两种需要：工具价值的需要或发展目标的需要。严肃的政党在决定政体时主要出于发展目标的需要，有时也从策略上考虑，如同 20 年代初孙中山之与联省制。而资产阶级改良派既以“流质易变”的梁启超为领袖，便不能不表现出它的多变性。其实，变中有不变，这个不变便是反对民主主义革命的深入，在不改变旧秩序的和平前提下使资本主义温和发展。他们在联邦制问题上前前后后的表演，无不符合这一阶级的品格。

---

孙中山：《统一南北意见》，1921 年 1 月 8 日。

孙中山：《批林支宇函》，1922 年 12 月 30 日。

梁启超：《饮冰室合集·文集》第 10 册，第 28 卷。

《盛京时报》1916 年 12 月 12 日。

#### 第四节 联省自治运动的命运

联省自治运动是联邦制在中国的特殊形式。这一运动曾经席卷南方各省，造成颇为壮观的局面。

联省即联邦。之所以弃联邦之名而取名联省自治，实在是学者们注意到社会上对联邦制怀有根深蒂固的误解，总以为联邦便是分裂，因而在名称上作了巧妙的改动。联省自治运动虽发生于 20 年代，主唱者为介于北京政府与广州政府之间的第三种力量，而“联省”一词的最先提出，则是 1914 年的戴季陶。戴季陶为反袁而着力鼓吹联邦制时撰文说道：“若云联邦二字为不适，则此系形式上之问题，而非实质上之问题也。倘新造术语以命之，则‘联州’‘联省’皆未尝不可用。”联省自治一词的产生，始于 1920 年 9 月的张继。他在回忆录中写道：“民国九年……游西班牙，不久即返，赴湖南。适太炎主张自治同盟，余易名曰联省自治。”章太炎自订年谱对此加以证实：“方是时，湘、川皆以恢复故土为号。余既议湘、川同盟，知军政府必不受，则以自治同盟说……会溥泉自欧洲返，余为言近事……溥泉为易名曰‘联省自治’。”后有人在文章中以为联省自治是谭延闿提出，错了。

一般人士在饱受军阀混战的痛苦之时，看到国内没有一种力量可以解决中国政治纠纷，便以为联邦制或许能摆脱眼前的混乱状况，于是在资产阶级“名流”们的鼓吹下，各地先后成立起鼓吹自治的团体。北京出现了“各省区自治联合会”与“自治运动同志会”。前者由苏、皖、赣、鲁、豫、甘、粤、川、闽、鄂、桂、晋等 12 省人士组成；后者参加的有直、鲁、豫、晋、川、鄂、湘、苏、赣、皖、浙、闽、粤、桂等 14 省。均为民间人士自动参加，并不代表全省，因而两个组织的参与者所表明的省份是重复的。此外，直、鲁、豫、晋、陕、热等北方五省一区人士在天津发起成立了“自治运动联合办事处”。上海有“自治各省联席会议”的筹备活动，它的组织大纲由旅沪国会众议院副议长褚辅成草拟，后由湖南省长赵恒惕通电各省征求意见。章太炎为此提出了自治实行步骤：以各省自治为第一步，联省自治为第二步，成立全国联省政府为第三步，自下而上逐步实行。上海的“自治各省联席会议”后又决定移至湖南去举行，这一个组织是资产阶级名流借助于地方实力派所开张起来的，与北京两个组织的纯民间性质不同。

在北洋军阀对外日益投靠帝国主义，对内加紧荼毒乡土的情况下，既然资产阶级找不到彻底解决中国社会深重矛盾的正确途径，发起自治也不失为削弱北京政权的一法。但是，自身缺乏足够力量的资产阶级却去向地方小军阀寻求支持，后者为在南北战争中保存地盘，也正需要以自治作幌子。资产阶级错误地把作出了某种政治表示的地方军阀引为实行联邦制的同类，这便使自己的活动从一开始就伏下危机。

资产阶级以湖南作这一运动的起点。由文人而官僚而军阀的湖南督军谭延闿和他的后继者湖南总司令兼省长赵恒惕着手制订湖南省宪法。在充满幻想的学者参加下，成立了湖南省宪法起草委员会，其 13 名成员基本均是留学

---

《中华民国与联邦组织》，第 63 页。

《张溥泉先生回忆录·日记》，第 21 页。

《章太炎年谱长编》下册，第 600 页。

《申报》，1922 年 7 月 19 日。

欧、美、日的湘籍著名知识分子，他们是：

李剑农	湘籍	留学英国	《太平洋杂志》总编辑、教授
王毓祥	湘籍	留学美国	教授
王正廷	浙籍	留学美国	国会参议院副议长
蒋百里	浙籍	留学日本、法国	原保定军校校长
彭先彝	湘籍	留学日本	国会众议院全院委员会委员长
石陶钧	湘籍	留学日本	原湖南省市政厅厅长
向征缉	湘籍	留学英国	教授
陈嘉勋	湘籍	留学美国	湖南省长公署交涉股长
皮宗石	湘籍	留学英国	硕士
黄士衡	湘籍	留学美国	教授
董继健	湘籍	留学美国	博士
唐德昌	湘籍	留学美国	硕士
张声澍	湘籍		教授

担任省宪起草委员会委员长的李剑农，“一生服膺联邦主义”，“所主持的《太平洋杂志》，对此鼓吹不遗余力”。13名委员中11人是湘籍，很奇怪地有两名浙江籍名人，即王正廷与蒋百里，他们原是应研究系之约，来湖南长沙出席岳麓山的“名流演讲会”的，被邀加入湖南制宪。

湖南制订省宪法，在谭延闿、赵恒惕之辈来说，是因为连年南北战争，湖南总是当军事之冲，不但老百姓受祸最烈，也损害了湖南地方军阀的利益；有了省自治，便可不许南北两方加兵于湘境，利于他们关门搞割据。宪法的起草者们，主观上并不意欲让自己的活动成为地方军阀的附庸，他们想要“独立”地从事资产阶级民主宪政运动。湖南军政当局亦标榜不干预制宪。在省宪起草期间，赵恒惕确实从未进入过起草委员会所在地岳麓书院。但当省宪起草完成，另行成立由150人组成的审查委员会对省宪草案进行审查及修正时，地方实力派开始插手了，谭派、赵派各利用审查会进行争斗，“专为自己将来的活动打算，提出许多不合理的修正案来”，使省宪迟迟不能产生，“这个疏通也无效，那个调停也无益”，吵了3个多月，突然吴佩孚大军压境，审查会诸公“一听到岳阳失守省垣吃紧的消息，不上三天工夫就将141条大典审查个干干净净”，省宪得以草草通过，这才使得1922年元旦公布的《湖南省宪法》较多地保存了起草时原有的资产阶级宪法的基调。

《湖南省宪法》最突出之处，是首次在中国产生了一份联邦制的宪法。省的权力在省宪法中一一列举，便是为日后全国实行联邦制时划分中央权力与省权力作准备的。规定属于省权的某些条文，在单一制国家宪法中本应属于中央权力，如：省有权设立10000人以内的常备军，由省长全权统率；省外军队非经省议会决定省政府允许，永远不得驻扎或通过本省境内。在司法权方面，规定终审权不到北京。在附则中又令人注目地规定民国现行法规凡与湖南省宪法相抵触者均不适用于本省，表现出睥睨旧国法，独尊省宪法的

---

张朋园：《湖南省宪之制作与运行》，〔台〕《中华民国建国史讨论集（二）》。

陶菊隐：《蒋百里先生传》，第80页。

李剑农：《戊戌以后三十年中国政治史》，第313页。

子绮：《没有好结果的湖南宪法》，《民国日报》1922年1月13日。

子绮：《没有好结果的湖南宪法》，《民国日报》1922年1月13日。

姿态。

但湖南在实行省宪两三年内，所谓省宪，仅仅具一种形式，于湖南政治的实际，尤其对于湖南人民，无任何积极结果。

浙江亦继湖南而起，揭橥“省自治”旗帜。明明属山东籍的浙江督军卢永祥，偏要说自己是宁波人，以投合当时“浙人治浙”的舆论所好。他于1921年6月发出“豪”电，宣布浙江自制省宪。当时正应邀参与湖南省宪起草工作的王正廷，风尘仆仆于湘浙道上，主持浙江省宪法委员会的工作。9月9日，浙江赶在湖南之先公布了浙江省宪法，称为《九九宪法》。但卢永祥始终不愿付诸实行。因为他之所以需要一份省宪法，只是为抵挡直系的压迫，并非真会给浙江人民以自治的权力。

此外，四川、广东也曾组织省宪起草委员会，起草了省宪法草案。云南、广西、贵州、陕西、江苏、江西、湖北、福建等省，或由当局宣言制宪自治，或由人民积极运动制宪。北方的顺直省议会也曾电请各省议会选派代表赴沪共同制定一种省自治法纲要，作为各省自订宪法的共同参照。以省自治为基础的联省自治运动即联邦运动，在这一个时期中可谓激荡全国。于是联省自治运动的首倡者章太炎，便进一步倡议自治各省派出代表，共组一“中华民国联省政府”，其地点在上海、武昌、长沙三地中择一。联省政府与各自治省的关系，与联邦制国家的“联邦”和“成员国”关系相同。章太炎这一计划由于直系军阀在北京实行所谓“恢复民国法统”而未能实现。

直系军阀的“恢复法统”，是对联邦运动的一个重大打击。所谓“恢复法统”主要是宣布恢复民国元年的“临时约法”，恢复被段祺瑞废置的旧国会，并迎回黎元洪继续作民国大总统。约法与国会，是中华民国的象征。孙中山宣言护法，维护的就是这两件“圣物”。而维护约法与国会，就是维护单一制，否定联邦制。因此直系军阀在北京“恢复法统”以后，主张联省自治的大多数省，便只好缄默，曹锟吴佩孚于是占了上风。

当联省自治运动还处在上升阶段时，与它相并行，有一个“国是会议”运动，亦以联邦为目标。所不同的是，联省自治运动依靠各省的地方实力派，“国是会议”运动的参加者则包括了许多著名实业家。他们解决国是的方法，是通过召集全国性的“国是会议”，制定联邦制的全国宪法，采取“先国宪，后省宪”的步骤而不是联省派的“先省宪，后国宪”。

先是1921年10月5日，商业资本家团体“全国商会联合会”在上海开会。17日，“全国教育会联合会”亦加入，举行联席会议，讨论两大团体所共同关心的问题。会议期间有人提出“非有较大之组织，不足以解决国是”，主张扩大会议规模，改换会议主题为讨论全国国是而不只是涉及两会的权益问题。乃商定由商会联合会与教育会联合会共同发起，征求各省议会、商会、教育会、农会、工会、银行公会、律师公会、报界联合会等团体同意，在上海召开“全国八团体国是会议”。经以黄炎培为主任的国是会议筹备委员会7个月的筹备，1922年5月7日，八团体国是会议在上海总商会开幕，出席者有来自14省区的35名代表。

在中华民国联邦运动历史上，国是会议的结果具有重要意义。根据与会者的讨论，由张君勱执笔，写成《国是会议宪法草案》（分甲、乙两种）。

---

《浙江百年大事记》，第158页。

《八团体国是会议开幕记》，《申报》1922年5月8日。

两种宪草均为联邦制宪法。第一章第一条即明确规定：“中华民国为联省共和国。”对于国权与省权的分工，大体仿照加拿大联邦宪法，采取分别列举法，计国权 27 项，省权 15 项，从而使省权得到宪法保障，防止中央政权侵害地方权力。此外，它还有一项很特别的规定，当中央政权发生变异，影响到民国国体时，各省可以单独或联合其他省宣布独立，并设法恢复宪法上的组织，至原状恢复时，各省独立状态应即结束。这是总结了辛亥以来多次发生国体蜕变的教训而订立，意欲防止类似事件再次出现。

国是会议宪草虽由于直系军阀在北京恢复旧国会并重新议宪而遭冷落，但奇妙的是它的某些内容竟在随后以大总统曹锟名义颁布的“1923 年宪法”中得到了重现。这份宪法是一份被人唾骂的“贿选宪法”，它的出世“仅是国会议员文饰贿选的产品”，直系“并无实行宪法的决心”，因而对宪法内容的拟订未加干预，于是议员们便将国是会议宪草的部分内容拉了进来，这只要把两种文本放在一起比较便可清楚（请参见本书第四章第三节）。

全国范围内的联邦运动以 1920 至 1922 年为高潮，1923 年后逐渐退潮，只有张耀曾、沈钧儒等在 1925 年 1 月发起成立“联治党”，算作这一运动的回光返照。国民革命运动的兴起使联邦运动相形见绌，反帝反封建的政治纲领较联邦制的口号更得人心。时代已提出了彻底改造中国政治经济的任务，单一制与联邦制之争找不到根本解决中国社会矛盾的途径。当时领导着国民革命运动的中国共产党并不把这两种结构形式看作非此即彼、绝对对立的東西，她主张在国土广大的中国因地制宜采取政策。在 1922 年的“二大”宣言中，提出了“建立中华联邦共和国”的政纲，但明确反对在“中国本部”（即各省）实行联邦制，只在“蒙古、西藏、回疆三部实行自治，成为民主自治邦”。这种由“单一制”与“自治邦”共同组成的政治制度，中共中央称为“自由联邦制”，它既不同于单纯的单一制国家，亦不同于世界上一般的联邦制国家，完全是从中国当时实情出发而主张采取的一种独特结构。

在国共两党合作掀起的革命大潮面前，联邦运动显得憔悴而苍白，不得不退隐到政治幕帟后面去。

---

《东方杂志》第 19 卷，宪法研究专号。

胡春愚：《民国初年的制宪活动及其特征》，〔台〕《近代中国》第 19 期。

## 第五节 新旧中国决战阶段联邦制旧话重提

联邦制在近代中国的脚步在进入“训政”后几乎消失。国民党南京政府成立后，从中央到地方建立了国民党的一党专政，实行强有力的军事、政治、文化统制。在这种高度集权的政治制度下，自不可能有联邦制度活动的些微空隙。除了中国共产党在1931年制定的《中华苏维埃共和国宪法大纲》中称新的国家为“中华苏维埃联邦”外，在国民党区域，人们已被国民党压静，联邦问题几乎已经淡忘，“大家都似默许单元制已成定局，无需讨论”。

这一局面延续了20余年。

到了第三次国内革命战争进入决战阶段时，资产阶级中的一部分人处于矛盾遽遽状态。他们一方面庆幸大地主大买办势力的削弱，萌生了发展自由资本主义的希望；另一方面他们又天然地害怕革命深入推进会危及他们的利益。于是他们企图在革命与反革命两大势力之间建立缓冲。“南北朝”、“联邦制”等主张便在这一背景下出现。

1947年在香港出版的《中国需要建立联邦制度》一书，对当时中国政局作了这样的分析：“国民党既要中央又把持地方，共产党想先要地方然后再争夺中央”，“故拚着仅有的余力，都作着最后的挣扎”，在这种形势下，只有联邦制“可以解救目前之难”。作者认为在联邦制下，“地方政府有其自主权，联邦政府不得任意干涉，同时保证了联邦政府免受地方越权侵害”。在军事上，“把国民党的军队全编成国防军，共产党的军队就其所在的地方编成地方团队，这样国共之间不必在军队统编时争百分之几。”

这种主张的核心，是共产党停止将革命向前推进，让国民党继续保持其中央权力，“中央妨害不着地方，地方也侵害不了中央”，是一种貌似“公平”的主意。可是，资产阶级中的这一部分人把政治形势估量错了。1947年的中国，“蒋介石政府已处在全民的包围中”，“并且想不出逃脱的方法”。人们普遍看清，从根本上解决中国社会矛盾的途径是加速摧垮旧中国，建立新中国，而用联邦制使处于矛盾两端的两股力量互不“侵害”的方法是不可取的。人民革命隆隆前进的车轮声淹没了微弱的联邦论，不久，新中国诞生了。

纵观历史，从晚清到民国末年，联邦制在中国踟躅50年，具有值得后人追思的认识价值。中国资产阶级在19世纪末把联邦制从西方介绍进来，原是为作为先进的武器与旧制度作战的。建立共和后，它与几千年“大一统”的传统发生冲撞，人们习惯于把中央集权当作“统一”而视地方分权为“分裂”。于是鼓吹联邦的人的名声便不好了，只得讳言联邦，别取自治之名而寓联邦之实。资产阶级内部是有阶层的，不同的阶层形成不同的政治派别，它们在政治斗争中从各自的功利标准出发，将联邦制当作政治工具来使用，纵横捭阖，失却了目标的专一性。帝国主义者又从中插手，翻覆云雨，上下其手，英国的喉舌《字林西报》和日本政府的舆论工具《盛京时报》表现得最为淋漓尽致。根本不知联邦制为何物的地方军阀为了封建割据一度也侈谈联邦。以上诸端，都使中国老百姓更视联邦制度为不祥物。这是联邦制的双脚终于

---

周鲸文：《中国需要建立联邦制度》，第1页。

周鲸文：《中国需要建立联邦制度》，第19—21页。

《毛泽东选集》，一卷本，第1120页。

未能在中国迈出的重要原因。目标如一、笃信联邦制度的一些学者，主观上力图寻找适合中国国情的国家结构形式，但因他们的活动离开了中国社会主要矛盾，不能不使他们的行为带有某种改良色彩，于是联邦运动便以失误的纪录留在中国近代史中。

中国是一个复杂而多元的国家，探索最适合中国国情的政治制度的工作并未结束。孙中山在晚年一方面反对联邦，主张单一，另一方面他又吸收了联邦制度中的某些合理成分，订入《建国大纲》，他主张中华民国采取中央与地方的均权制，“凡事务有全国一致之性质者划归中央，有因地制宜之性质者划归地方，不偏于中央集权制或地方分权制”（《建国大纲》第 17 条）。这可以说是联邦运动所给予中华民国的积极成果。

