

人文社科新著丛书

中国近代 政党监督思想 研究(1900—1927)

朱联平 著



上海人民出版社

人文社科新著丛书

中国近代 政党监督思想 研究(1900—1927)



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国近代政党监督思想研究:1900~1927/朱联平
著. —上海:上海人民出版社,2010
(人文社科新著丛书)
ISBN 978-7-208-09447-5

I. ①中... II. ①朱... III. ①政党—监督—研究—中
国—1900~1927 IV. ①D6②D092.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第138379号

责任编辑 田芳园

封面装帧 王小阳

· 人文社科新著丛书 ·

中国近代政党监督思想研究

(1900—1927)

朱联平 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海华业装璜印刷厂有限公司印刷

开本 890×1240 1/32 印张 11.25 插页 3 字数 275,000

2010年8月第1版 2010年8月第1次印刷

ISBN 978-7-208-09447-5/D·1765

定价 25.00元

出版说明

近十几年来，出版界愈益为生计所累，纯学术著作因印数较少，出版颇为困难。而在另一方面，随着我国国民素质的普遍提高，高校招生的迅速扩大，整个社会的学术创造力大大增强，学术成果愈见丰厚。有鉴于此，本社决定策划出版《人文社科新著》丛书，意在给学术专著的出版开辟一个新的园地，使广大学者积年研究所得的学术心得能够嘉惠学林，传诸后世。

本社向以传播和译介学术文化为己任，为将优秀的学术成果转化为高质量的出版物而努力。出版一流学者的一流学术著作固然是我们不懈的追求，但学术成果的价值常常需要时间的检验，凡能采用新材料、运用新方法、提出新观点，新颖、扎实的学术著作我们均竭诚欢迎。列入这套丛书的著作，或许在各自领域里所取得的成果有大有小，但这些成果都是逐步成长累积的学术大厦的必要组成部分。古人云，“积微成大，跬退自迓”，我们相信，假以时日，这套丛书中一定会出现若干部对学术有重大贡献的不朽名作，这是我们和作者的共同期待。

属于人文社会科学的学科林林总总，决定了这套丛书的选题范围比较宽广。在丛书出版的初始阶段，取稿以研究中国传统文化者为主，且暂不作分类，待到有一定的积累和规模后，或可按学科分类构成若干专题。

学术为天下公器，立言可达人生不朽。我们殷切期待海内外学者不吝赐稿，为学术文化事业的繁荣发展共同做好这件有意义的事情。

序

谢俊美

中国之有政党，始于晚清。19 世纪末，一批先进的仁人志士为了挽救国家和民族的危亡，仿效西方国家的做法，组织政党，开展政党政治，从事改革国家和社会的活动。从那时起到现在，已有一百多年的历史。

所谓政党监督就是指政党作为国家政治生活的主体，为了实现其既定的政治目标所从事的政治监督活动。政党监督活动的内容主要包括政党之间的监督，政党以国家权力机构议会为活动舞台而形成的对政府的监督，以及政党利用新闻媒体、社会舆论对社会的监督。此外，政党为了自身利益和斗争需要，制订相关的党纪党规，进行自我监督，等等。

自中国近代政党诞生以来的一百多年中，虽然有不少政治家、思想家发表过有关政党监督方面的言论和主张，报刊上也有这方面的零星文字，但较为系统全面梳理和深入探讨中国近代政党监督的专著尚属厥如。因此，从这层意义来说，朱联平的这部著作，不仅填补了我国这一学术研究领域的空白，而且对于今天的政党建设不乏借鉴和启示。

全书共 26 万余字，以近代历史为线索，通过分析比较的方法，分别论述了晚清、民初、北洋军阀统治时期中国政党监督思想的发展演变过程，集中介绍了这三个时期具有代表性的政治家、思想家、政

党领袖，诸如孙中山、宋教仁、梁启超、章士钊等一批人关于政党监督的思想及其特点。作者指出：晚清、民初、北洋军阀统治时期是中国封建传统官僚政治从衰微到不甘退出历史舞台的时期，作为中国民主政治力量象征的政党所面临的艰巨任务，就是如何反对封建专制皇权，建立和健全新的民主政体，它是这三个时期政党监督思想的共同核心议题。不过，三个时期监督的侧重又各有不同。晚清主要集中于对皇权和清政府的监督；民初则偏重于政党政治运作中的制约制衡关系；而北洋军阀统治时期，则注重对共和政体的维护，以及如何依靠武力实行特殊时期的政治监督等。全书史料丰富，内容翔实，思路清晰，文理通顺，论证充分，突破了不少难点，言前人所未言，展现了作者所具有的创新精神和学术勇气，这是十分难能可贵的。

晚清、民初、北洋军阀统治时期，著名的政治家、思想家有关政党监督的思想、言论、主张虽含有不少在今天看来仍具有价值的东西，但就历史事实而言，这些政党监督的思想、言论、主张在当时并未起过多大作用，也就是说，政党监督在当时是不成功的。其不成功的原因很多：首先是中国近代政党民主化程度不高。中国近代政党是民族危机逼迫下的产物，不是在近代社会经济充分发展的条件下发生的。民国初，中国政党林立，但无论是国民党，还是统一共和党、进步党，内中都充塞了大量的旧官僚、旧军阀、政客，他们既没有割断其同封建经济的联系，在政治上也不同程度地依附于原来所属的阶层，他们不是新的生产力和生产关系的代表，他们本身就需要人去监督，因此，要他们去监督其他政党和政府，则根本不可能。其次，中国近代政党大多数不成熟，封建帮派色彩较浓。民初政党众多，但主要为在议会内谋占席位和在政府中获得一官半职而组建，“奔竞成风，廉耻丧尽”，所谓的政党监督不少系于个人恩怨，私利超过党见。由于政党为私利所趋动，当袁世凯对政党进行围剿镇压时，很快就垮掉

了。待到军阀拥兵割据，武力干政，政党政治被视为非法。政党难以生存，何来政党监督？！三是缺乏民众监督。民国初，虽有政府，但为军阀所掌控；虽有议会，但为政客所把持；人民生活于水深火热之中，根本无法去监督政党和政府。因此，可以说，从晚清到民初、北洋军阀统治时期，中国有政党监督言论，而无事实上的政党监督，在封建传统漫长的中国和在此基础上建立起来的政党，根本无任何监督可言。

全书研究对象的时间跨度从1900年起始，到1927年截止，而作为中国新的生产力和生产关系的代表中国共产党成立于1921年，本书对之并未论及，这样做，可能有作者自己的考虑。

政党监督，说到底就是对权力的监控与制衡，目的是对公共权力有序运行的追求，对公共权力监督制约的追求和对公平公正理念以及对行政运作高效化的追求，确保公共权力在动态平衡中的运用，实现社会利益的最大化。一句话，就是对权力及对集权的监督。深信该书的出版必将有助于我国的政党建设。

作者是一位中年学者，其思想敏锐，洞察力强，具有良好的理论基础和科研能力，虽处教学第一线，尤笔耕不辍。本书曾作为其博士学位研究课题，受到国内外诸多专家学者的好评，作者也因其获得政治学博士学位。经过十多年的打磨、修改，最终撰成的这部学术专著，我为联平所取得的成果表示衷心祝贺，并祝他在今后的学术研究中取得更加丰硕的成果。

谨此为序。

2009年11月18日于上海武定坊北州书屋

自序

政党的出现是一个国家现代化进程的标志。研究政党的有关理论，对于置身现代化进程国度中的学人来讲，是一件有意义的事情。自政党出现以来的 400 多年里，人们从对政党的好奇、排斥到普遍地认同，反映了政党的功能地位及政党力量对于国家和社会的不可或缺的作用。

在政党、政党制度、政党政治等话语符号已经成为世人耳熟能详的普遍的政治常识的时候，对于政党究竟以什么样的方式开展自身的活动，似乎还是需要深入思考的问题。正是这一点，恰恰是处在现代化进程中国家的政党，必须扮演的角色和发挥作用的关键所在，同时也是不容易为人关注的地方。我们生活在政党的政治环境里，在政党的政治语境中受教育，甚至多数人自己不是这个政党的党员，就是那个政党的党员，自己究竟应该扮演什么样的角色，自己的政党应该在国家、社会和社会成员面前起着怎样的作用，似乎还不甚了解，真可谓“不识庐山真面目，只缘身在此山中”。

当我们带着一种社会责任去研究一个问题的时候，就会使研究深入，就会显得有意义和价值。当我们不仅仅局限于政党、政党制度和政党政治这些基本的政治常识的思考，而是深入到政党的潜在的固有功能去思索的时候，就会发现一个新的、比上述概念更显重要的政治语汇——政党监督，就会明了政党自出现以来在国家和社会生活中的

真正角色和功能作用，同时会使对这一问题的研究更加深化。

笔者深感学界对于政党、政党制度乃至政党政治研究颇多，但多局限于一般政治常识层面，这是不够的。研究一个在现代化进程中起着举足轻重作用的现代化政党，我们既要有历史的眼光，还要有战略的视野和开放的思维，才是尽到了研究者的社会责任。人云亦云的研究缺乏新意，循规蹈矩的研究没有价值，浅尝辄止的研究难以突破。正是带着这样一种社会责任意识和对研究科学性的追求，于是我有了将有关政党知识的研究深化到“政党监督”的功能层面，接着也就萌发了对于政党监督思想理论的研究。

由于笔者才学浅陋，对于政党监督思想理论的研究，集中在中国近代政党那段似乎比较遥远的历史时期的思想理论，但笔者认为，无论如何它反映了那个时期的历史和思想的现实；更为重要的是，能从一个新的角度对政党及其政治展开研究，这对于我们今后拓宽该领域的研究，不无启发价值。果如此，笔者也深感欣慰！

升原寄我景舒舒一点一板景五。醒回韵孝思人弱要需景平平，庭前
相同，查调蟹关韵用斗耕式咏色景(2009年8月20日于上海浦东歌外
党郊寄，里黄权寄题韵党郊五韵主韵寄。衣融韵出关人氏景容不景出
雅景籍，员党韵党郊个五景不五自人境逢至基。育绿受中庭韵韵郊韵
查郊韵党郊韵五自，色景韵耕公斗耕份韵血竟至五自，员党韵党郊个
下真，鞭丁基不五平，用斗韵耕斗善鼓韵面员知会耕咏会耕，寒因
。”中山洪武良舞只，目面真山咆则不”晋

目 录

序	1
自序	1
导论	1
一、问题的提出及研究的意义	1
二、相关问题研究现状概述	4
三、研究思路与框架	8
第一章 中国早期政党的产生和发展	14
一、中国早期政党产生和发展的背景	15
二、中国早期政党的产生发展	28
第二章 晚清时期的政党监督思想	35
一、政党监督的目标指向	36
二、政党监督的基本内容	40
三、政党监督的基本原则	44
四、政党监督的力量支撑	47
第三章 民国初年的政党监督思想	51
一、政党监督的自我目标	51

二、政党监督的政治前提	57
三、政党监督的基本条件	64
四、政党监督的制度模式	75
五、政党监督的体制模式	88
第四章 北洋军阀时期的政党监督思想	112
一、政党监督的领导体制	113
二、政党监督的政治环境	132
三、政党监督的政治保障	158
四、政党监督的政治手段	183
五、政党监督的政治形式	211
第五章 晚清、民初及北洋军阀时期政党监督思想的比较 分析	254
一、关于政党监督思想的时代背景	255
二、关于政党监督思想的理论来源	271
三、关于政党监督思想的主要内容及其特征	288
第六章 政党监督：功能·条件·要求 ——三个时期政党监督思想的理论启示	298
一、政党监督的功能作用	300
二、政党监督的外部条件	310
三、政党监督的自我要求	319
参考文献	329
后记	344

导 论

一、问题的提出及研究的意义

政党是在现代经济和政治发展到一定阶段之后形成的利益组织，它是现代化发展过程中的产物。政党的出现并非偶然，除了利益表达与整合、政治录用与动员以及社会整合和维持社会稳定等固有的政治功能之外，它还有一项非常重要的功能，就是政治监督。政党就是因应民主政治而出现，“是为运转政府而建立的。”^①政党是反映民意的政治组织，影响或者获取国家政权是其天职，因此，政党的政治意志时刻以政治监督的形式体现出来，政党监督也就成为政党实现政治任务、从事政治活动的重要功能。我们讲政党政治是现代民主政治的重要内容和集中体现，就是因为政党在参与国家政治活动中发挥了政治监督的作用，这种政治作用不是国家制度设计中的法治与宪政、分权与制衡的内在机制所能替代的，而且，正因为有政党的存在，这种权力制约机制才能更好地履行和发挥作用。

政党监督思想首先来自政党政治的思想理论，是在这个理论的基础上体现出来的思想。政党政治理论包括政党制度、政党体制、政党

① [美] 古德诺：《政治与行政》，华夏出版社 1987 年版，第 107 页。

法律、政党内部民主、政党职能、政党监督等诸多方面的内容；是关于社会各阶级、阶层及不同利益集团运用政党开展政治活动的思想理论。政党政治的基本任务是确保利益的合理分配，实现权利的自由与平等，从经济民主达到政治民主。因此，政党政治理论把民主与宪政的追求作为最高的价值原则。作为政党政治理论的重要内容，政党监督思想理论正是为着这样的价值原则进行理论的探讨和思想的建构。因为政党监督思想探讨的正是政党政治运作过程中形成的制衡力量的问题，把政党与政党之间的相互监督、政党对国家权力的监督以及政党以议会为活动舞台从而形成的对政府的监督，还有政党掌握新闻舆论而形成的对社会各方面的舆论监督等作为政党监督思想理论的基本问题。显而易见，政党监督思想理论构成了政党政治思想理论的核心内容。

政党监督思想同政党政治理论一样，首先体现为那些探索和阐发政党监督和政党政治理论的思想家及政论家的思想言论。因为任何时候最能体现政治潮流的思想总是那些走在时代前列、能够引领社会发展方向的政治家、思想家和理论家的思想。尽管马克思也曾指出：“统治阶级的思想在每一时代都是占统治地位的思想。”^①但是，马克思又认为，统治阶级为了取得意识形态的权威性和合法性，总是把其思想描述成代表全体人民利益的思想。革命初期这是对的，但到后来，越来越显示其虚伪性和“假象”。^②它说明，统治阶级在取得统治地位之前能够代表人民利益，利用人民的力量取得统治地位；在此之后，如果缺乏革命精神，就有可能成为既得利益集团，走向人民的反面，可是还拼命地以自己的意识形态作为统领全社会的意识形态，这就造成了意识形态的虚假性。此时，一种否定这种意识形态的新思想

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第52页。

② 同上书，第53—54页。

也就来临了。掌握和传播一种新思想并使之成为一种引领时代潮流的意识形态的政治任务,只有少数知识分子也就是我们所谓的走在时代前列并引领时代前行的思想家和理论家才能完成。

19世纪末20世纪初,政党政治和民主宪政理论开始生长于中国,它不是来自于自己的土壤,而是资产阶级思想家、理论家从知识层面传播而来。因此,探讨中国近代的政党监督思想必须建立在当时的政治思想家和理论家的思想理论之上,只有他们的思想才能体现那个时代的思想精神。正如曹沛霖认为的:“学术活动是一项前人积累的基础上进行的事业,不充分了解某一专门领域中先前的思想发展路径和研究成果就发表意见,哪怕是认真而诚恳地发表意见也是不行的。”^①所以,本书所要探讨的政党监督思想,也就不可能离开这个时期涌现出来的政治家、思想家及其政论家的相关思想,以他们的思想言论作为立论的依据,从政治监督的角度考察他们政治思想言论中蕴涵着的政党监督思想的政治精神,就显得十分必要。

人类社会发展到近代,政党政治以不可遏止的时代潮流纷纷活跃于世界各国政治舞台,扮演中心角色,中国当然也不例外。政党政治是西方政治文明的产物。政党政治的核心问题是政党监督。现代政党制度活跃于中国政治舞台肇起于民国初年,但政党政治的思想理论则可追溯到辛亥革命发生前的清末。因此,作为政党政治核心内容的政党监督思想自清末开始萌芽并形成,至民国初年开始应用到中国的政治实践。此后,经北洋军阀混战时期、南京国民政府时期,中国的政党政治在曲折中发展,在风雨中实验,中国政党监督的理论与实践也在中国民主政治的发展历程中艰难地向前探寻。在中国近代历史上,

^① 参见潘伟杰:《现代政治的宪政基础》“序言”,华东师范大学出版社2001年版,第2页。

民主政治的发展尽管经历了民初之后的军阀政治时期，尤其严重的是自1928年以后国民党政权的一党专制的独裁政治时期，但在中国，作为寻求民主与进步的重要因素，政党监督思想及其政治实践却从来没有停歇过，中国人民对民主宪政的追求也一直没有放弃过，直到今天，民主宪政作为一种国家政治运作模式，我们也一直没有终止对其合理性的探求。作为民主政治、民主宪政理论与实践重要内容和关键环节，政党监督实践及其思想理论，到目前为止，似乎还没有作为独立的理论命题进行系统的总结和探讨，这也正是笔者探讨本论题的一个重要缘由。

通过对中国近代政党监督思想这一历史性课题的研究，既可以洞悉政党政治在中国出现的初期，政党在中国社会和政治生活中所起作用的大小以及与西方政党政治中政党所起监督作用的异同，分析其原因何在，又可以从中窥知中国政党监督的独有特色，寻找其发展轨迹，考察其运行机制，从而预知中国政党政治在中国国情下应遵循的应有原则和发展形态，把握其发展方向。

二、相关问题研究现状概述

对政党监督实践和思想理论的研究，就目前所掌握的资料来看，它还是十分薄弱的领域。从国内涉及有关政党与监督的概念看，也多是从党内监督的角度去研究问题，很少有把政党作为独立的政治主体力量去监督他种政治力量、同时又处在他种政治力量监督之下的研究。而对政党监督思想的研究特别是对中国早期政党监督思想进行系统的研究，目前更是空白。由于探讨政党监督思想仍然离不开对政治学理论、政党政治理论的研究和思考，因为它们是把握政党监督思想理论的基础和前提，因此，从事政党监督思想研究之前，对其相关知

识作出概括性梳理仍是十分必要的。^① (页 81, 83 页, 附录 1981 页)

国外有关政党政治的研究要早于和多于国内。其中涉及政党政治的有美国政治学者塞缪尔·亨廷顿著的《变化社会中的政治秩序》(三联书店 1989 年版), 巴林顿·摩尔的《民主与专制的社会起源》(华夏出版社 1987 年版), 法国莫里斯·迪韦尔热的《政治社会学》(华夏出版社 1987 年版), 德国罗伯特·米歇尔斯著的《寡头统治铁律》(天津人民出版社 2004 年版), 美国莱斯利·里普森等著的《政治学的重大问题》第 10 版(华夏出版社 2001 年版)等。这些都是从政党政治原理、政党与政权的关系、政党组织建设及政党政治的发展趋向等方面进行研究, 至于政党监督的研究目前尚未发现有专著。但关于政党学研究的专著是从事政党监督思想研究可供借鉴的参考素材。由于政党监督实质上是对权力的制约和对政治监督机制的设计, 因此, 政治监督理论必须要从西方自由主义理论思想中寻找渊源, 如英国密尔的《论自由》(商务印书馆 1986 年版)、法国孟德斯鸠的《论法的精神》(商务印书馆 1961 年版)、英国洛克的《政府论》(商务印书馆 1984 年版)、美国科恩的《论民主》(商务印书馆 1998 年版)等, 此类政治学专著比较多, 不在此一一列举, 无疑地它们是探讨政治监督乃至政党监督思想的理论依据。^②

就国内而言, 晚清时期的政党被看作是挽救民族危亡的工具, 通过知识传播的途径被知识分子引进到中国社会。梁启超主办的《时务报》总第 17 期(1897 年 1 月)发表从《大日本杂志》翻译过来的《政党论》长文, 对西方政党及其功用首先作了系统的介绍, 从此开启了中国早期知识分子学习和研究西方政党政治的热潮。晚清其他知识分子如秦力山在《清议报》第 78 册、第 79 册连续发表《政党说》(1901 年 5 月 9 日)和《论非立大政党不足以救亡之中国》(1901 年 5 月 18 日)两篇文章(两文均收录于彭国兴编:《秦力山集》, 中华书

局 1987 年版，第 28、46 页），罗普的《政党论》（《新民丛报》第 40、41 号合本，1904 年 1 月），黄与之的《论中国现在之党派及将来之政党》（《新民丛报》第 4 年第 20 号，1906 年 10 月），徐敬熙的《政党论》（《中国新报》第 9 号，1907 年 9 月），蒋智由的《政党论》（《政论》第 1 号，1907 年 10 月），张嘉森的《国会与政党》（《政论》第 2 号，1907 年 11 月），马相伯（马良——作者注）的《政党之必要及其责任》（《政论》第 3 号，1907 年 12 月），郑浩的《政党论》（《政论》第 4 号，1910 年 5 月），杜亚泉的《政党论》（《东方杂志》第 8 卷第 1 号，1911 年 3 月），宋教仁的《宪政梦可醒矣》（《民立报》，1911 年 3 月 25 日）、《论近日政府之倒行逆施》（《民立报》，1911 年 6 月 5—11 日）、《近日各政党之政纲评》（《民立报》，1911 年 6 月 23 日—7 月 15 日）、《日本内阁更迭感言》（《民立报》，1911 年 9 月 5 日），等等，他们对政党知识进行全面的介绍和阐发，其中不乏结合中国当时政治社会现实，透析政党的政治功用，从中可以发现大量的政党监督的思想成分，晚清政党监督思想也多来源于此。

民国开始至 1949 年中华人民共和国成立，中国政党几经勃兴。因此，对中国政党的研究不仅是政治学者所关注的重要对象，而且成为历史学者所涉足的重要领域。从已经掌握的现有资料来看，从历史角度直接对中国政党的历史发展展开研究的有杨幼炯的《中国政党史》（商务印书馆 1936 年版），孙子和编的《民国政党史料》（正中书局 1981 年版），邱钱牧主编的《中国政党史》（山西人民出版社 1991 年版），张玉法著的《民国初年的政党》（岳麓书社 2001 年版）。这些编、著以历史发展为线索，介绍和叙述了中国近代以来政党发展和演变的客观面貌，对政党之间的关系、政党和社会的关系也作了一些相应的分析与阐释，这为本论题的研究提供了必不可少的史料知识，但由于是史料的堆积，因此，还必须借助于政党学说的思想研究和政治