

清末地方议会制度研究

——以江苏咨议局为视角的考察

刁振娇 著

上海人民出版社

从细微处听民主宪政先声(代序)

徐永康

在 100 年前,20 世纪初的时候,清政府走出了对它来说是相当痛苦的一步。在庚子事变、八国联军入侵中国后,慈禧太后为缓和国内外矛盾,消弭革命,维持统治,陆续推行“新政”。而且离扼杀戊戌变法不过几年,就把几年前还被它视为难以接受的宪政旗号接了过来。从光绪三十一年(1905 年)派遣五大臣出洋考察各国宪政,到光绪三十二年七月(1906 年 8 月)改政治考查馆为宪政编查馆,宣布预备立宪,清政府开始了艰难的转身。随后几年,陆续推出了一幕幕以宪政为主题的政治活动,其中在新机构的设置方面,主要就是诏令各省设咨议局并在中央设资政院。

关于资政院和咨议局的性质,以往的评价似乎过于偏向两极。如对咨议局,民国时期有的著作曾经认为其为“各省代议机关”^①,而后来大多数著作则倾向于咨议局的作用相当有限,“清王朝所要求建立的咨议局,只不过是在清朝地方长官严密控制下的、点缀门面的咨询机关而已。虽然它是通过会议进行工作,但并不具有地方议会的性质。”^②本人认为,在对资政院和咨议局的性质和作用进行分析时,应该把握两点:其一,在分析清末资政院和咨议局的性质和作用时,要避免以西方国家已经处于成熟阶段的中央议会和地方议会作为参照的对象;其二,清廷出于什么目的同意成立这些机构,以及希望其成为什么类型的机构,与这些机构在实际运作过程中是否完全按照清廷的旨意去办,应当是有

① 王世杰、钱端升:《比较宪法》下册,商务印书馆 1946 年版,第 138 页。

② 韦庆远等:《清末宪政史》,中国人民大学出版社 1993 年版,第 290 页。

区别的,所以要避免将它们不作区分地混为一谈。只有这样,才可能正确认识资政院与咨议局在中国法制现代化和宪政制度发展过程中的作用。而在对资政院和咨议局的性质和作用进行分析时,是不能离开对这些机构的实际组成和活动情况的具体剖析的,否则,难免流于空泛和概念化的弊端。刁振娇的《清末地方议会制度研究——以江苏咨议局为视角的考察》一书可谓是为清末宪政运动的研究提供了一个难得的著作。

在清末各省咨议局的运作中,江苏咨议局是比较突出的,这既有江南经济比较发达、政治相对活跃的地理原因,也有江苏咨议局议员的组成过程中商人和知识阶层参与度高、立宪派人士表现积极等人文因素。实际上,清政府为了加强控制各省咨议局,是用了许多心思的。比如,规定对议员要严加选择,“凡品行悖谬和营私武断者”,不得有选举权和被选举权,^①企图通过规定议员名额和选举人资格等来多方加以限制。同时要求各省督抚在选举咨议局议员时,要“认真监督,精择慎取,断不许心术不正,行止有亏之人托足其间”。^②但实际选举的结果,除了顽固派和立宪派外,也有少数资产阶级革命党人当选为咨议局议员。在浙江、广东、广西、贵州、四川等省的咨议局内,都有一些同盟会员打进去当选为议员。如四川省咨议局内有未暴露身份的4名同盟会会员;广西省咨议局议员中同盟会会员更多,共有10余人,约占该省议员总数的1/4,连代理议长黄宠宪也是同盟会会员。同盟会广西支部还在咨议局内设立分支部,以统一领导局内会员的活动。而贵州省咨议局则基本上是由同盟会的分支机构自治会社掌握的,该社社员当选为议员的竟占议员总数的半数以上。^③正是由于这种组成人员的复杂性,使咨议局内部充满了矛盾和斗争。

而由于此前西方议会政治的理论在中国的知识阶层中已经有了比较广泛的传播,加上20世纪新形势的影响,至少在某些省份,咨议局开

① 《钦定咨议局章程》第2章,第6条,见《大清光绪新法令》第二册。

② 1908年7月《颁布咨议局及选举章程上谕》。

③ 韦庆远等:《清末宪政史》,中国人民大学出版社1993年版,第297页。

会后已经在朝着清政府难以驾驭的方向发展。根据《钦定咨议局章程》的规定,咨议局“为各省采舆论之地,以指陈通省利弊,筹计地方治安为宗旨。”“咨议局议定可行事件,呈候督抚公布施行。”^①咨议局本应处于从属于督抚的地位。而咨议局的权限,则有《钦定咨议局章程》第6章第21条规定的12项内容。实际上,咨议局与督抚发生争执的省份并不在少数。如在江苏、福建、广东、广西、顺直、陕西、四川、湖北、湖南等省,咨议局都曾先后为议决本省预决算问题与督抚发生激烈的争执。顺直、湖南、江西、云南等省,先后发生过咨议局纠举本省督抚未经局议就擅自发行本省公债、改变税法、增加本省负担的事件。广东、广西等省则发生了咨议局主张禁赌、禁烟,要求革除“秕政”,反对督抚任意改变决议案的事件。在广西省,由于督抚采取各种欺骗压制手段,“专以敷衍压折为能”,最后导致了咨议局议员以全体辞职相对抗。^②这种情况在过去是很少有的。

我国台湾研究近代政治史的学者张玉法先生指出:“当时民权思想高涨,咨议局与督抚争权之事所在多有,江苏、广东等省尤烈。江苏咨议局,因与督抚争预算案,曾全体辞职,地方士绅组‘预算维持会’以继其志,至争回若干权利后,始行复职。广东咨议局亦时因行使职权,与督抚发生冲突,有函致署两广总督袁树勋云:‘立宪政体官民同负责任,必人人有政治上之常识,乃能享受立宪之福利。咨议局立宪之基础也,建言之权在议员,行政之权在官吏。’此可代表当时一般议员的政治见解。”^③这段时间,议员在议会中的提案、辩论、表决、抗议、辞职等活动,都是前所未有的。除了对本省一般政务、地方财政等问题发表议论外,有些省的咨议局还为本省重大权益问题开展斗争,如拒债保路护矿等。^④有些议员把咨议局当作了宣传、鼓吹自己政治主张的讲坛,后来有

① 分别见《钦定咨议局章程》第1章第1条及第6章第22条,《大清光绪新法令》第二册,第4—14页。

② 《宪政月刊》,1910年10月,第5号。

③ 张玉法:《近代中国民主政治发展史》,台湾东大图书公司1999年版,第19—20页。

④ 参见韦庆远等:《清末宪政史》,中国人民大学出版社1993年版,第298—301页。

些人还把它当成发动请愿、促进“宪政”的合法工具，这都是清廷始料所不及的。

最让清廷难堪的是，从宣统元年十一月（1909年12月）到宣统二年九月（1910年10月），由各省咨议局组织，先后发动了三次国会大请愿，范围涉及16个省，牵动数十万人，光参加签名的就达20万人。^①从第一次被清廷敷衍过去，到第三次各省咨议局鼓动了大部分督抚联衔致电军机处，希望及早成立国会与责任内阁，推动资政院召开大会，一致通过请速开国会的议案，军机大臣面对资政院议员关于是否能从速召开国会的质询，支吾其词，狼狈退席，再到十月初三（11月4日）清廷发布上谕，被迫宣布提前召开国会，咨议局议员的活跃程度是罕见的。

如果我们承认历史总是一步一步向前发展的话，就应当看到资政院特别是咨议局在实际的活动中，与过去帝制下设立的所有机构不同的地方。不错，中国的专制传统是悠久而深厚的，而且这些机构是清廷为了挽救自己覆灭的命运而建立起来的，但我们也应该看到，这些机构一旦设立，清廷有些时候就已无法完全操控它们了。即使后来的历史走向没有沿着这一方向继续发展下去，我们也不应当忽视或抹杀这一点。当时有本外国期刊载文说：“1909年各省召开了省议会会议，1909年在北京召开了国会会议（按：应分别为咨议局和资政院——引者注）。这些会议马上都成了最直言不讳地主张改革的机关。它们利用了预期能得到的言论自由的宪法保障。中国过去从来没有人像现在这样坦率直言过。”^②资政院和咨议局的设立实际上是中国法制现代化进程中的一个站点，它代表了一种比较温和的改革路向。从某种意义上说，在这些机构的运作过程中，已经表露出了民主与宪政的先声。

由于各省情况的差异很大，各省咨议局的运作也不尽相同。刁振娇在本书中力图展现的江苏咨议局从选举议员到开局议事、从寄予厚望到实验失败的动态发展过程，既是清末地方议会制度实验的一个缩

① 陈旭麓：《近代中国社会的新陈代谢》，上海人民出版社1992年版，第288页。

② 威廉·埃利斯：《革命中的中国》，载美国《展望》杂志1911年10月28日。转引自韦庆远等：《清末宪政史》，中国人民大学出版社1993年版，第457页。

影,也具有一定的典型性。它不仅可以帮助我们认识清末咨议局的特征,对我们当下的民主政治建设也会有启示。特别是近年来尼泊尔、不丹这些小国发生的变化,应该让我们对民主和宪政制度的形成有一个全新的认识:社会制度的变革不会都是唯一的固定模式,一个制度的建立和发展在不同的国家也会有自己的特点。解剖江苏咨议局的这只“麻雀”,也就是让我们从细微处倾听和了解在社会的一个层面发出的民主与宪政的先声。

刁振娇在写作的过程中,曾经面临许多困难,甚至于为了全身心地投入研究而忍痛把出生不久的孩子送回老家托别人照顾。有关江苏咨议局的资料大多数也需要在浩瀚的档案中进行艰苦的搜寻,其工作量可想而知。通过对史料的细心梳理,才能看出江苏咨议局的诸多特点。如咨议局开议前,议员们热情极高,积极准备议案,对咨议局的运作充满了期望。待第一年度会议之后,议员们的提议热情有所减退,但经验则有所累积,比第一年更成熟,对行政机关的各种监督都有愈加严厉的趋势,至宣统三年(1911年)宁属预算案达到了最高潮。然而在当时独裁的政治制度下,咨议局并不能具有与行政官厅相抗衡的独立地位,运行两年虽所议不少,但真正能够发挥作用的议案实际不多。由于严格依据资料进行分析,这种判断是相当精确的。

书稿的写作过程是痛苦的,其修改又是新的痛苦,也许所有的学术研究都是与痛苦相伴的吧。但这种痛苦也是快乐之母,作为个中人,不用说,是甘苦自知的。

内 容 摘 要

20世纪初,面临着内忧外患的生存危机,无奈的清政府开始了灭亡前的垂死挣扎——施行宪政改革。光绪三十一年(1905年),清廷宣布实行预备立宪;三十二年(1906年),颁布九年预备立宪诏;三十三年(1907年),谕令各省督抚在省会速设咨议局作为地方议会之实验;三十四年(1908年),颁布施行《各省咨议局章程》和《咨议局议员选举章程》,并谕令各省一年内一律成立咨议局,宣统元年各省咨议局一律开议。从光绪三十四年(1908年)开始,一次西方式的选举在我国全国范围内展开了。到宣统元年,除新疆外,我国其他各省都进行到地方议会的实验阶段。咨议局就这样成为了近代中国探索如何建立广泛政治主体参与途径的开端,也因此而步入了本书的研究视野。

选择江苏咨议局作为本书研究对象,史料较为丰富固然是笔者考虑的重点,更重要的是,相对其他省份而言,江苏省为西方议会制度在中国的移植提供了较为优良的政治、经济和人文土壤。江苏咨议局也因此而成为全国各省咨议局中的佼佼者,全国立宪运动的领袖。在清末地方议会制度的实验中,江苏咨议局既是全国各地议会实验的一个缩影,又具有一定的典型性。

本书在前人研究的基础上,对咨议局章程和咨议局议员选举章程进行了规范分析的同时,结合江苏咨议局在清末从寄予厚望到实验失败的动态发展过程,总结了地方议会制度在清末实验失败的教训、原因以及对现代民主政治建设的重要启示。

本书共分导论、正文六章和余论三部分,其内容要点如下:

导论,介绍了本书选择江苏咨议局作为研究对象的原因和意义,前人对这一课题研究的成果,以及本书的研究方法、取得的成果和存在的

不足。

第一章,清末议会政治的源流:第一节,对西方议会制度的产生过程及其理论渊源进行了简略的归纳,目的是为了用“原生型”作为一个参照系,来发现在中国大地上进行的第一次西方议会制度的实验究竟与西方的议会政治发展的轨道偏离了多远。第二节,简单介绍了西方议会制度在清末的传播,以及传播中引发的讨论与最后的实验。第三节,在第一节和第二节的基础上,归纳出议会制度在中国传播过程中所具有的特点。国人在传播和学习西方议会制度的过程中,丢弃了议会制度中原有的社会契约的性质,而是结合了中国传统文化的特色,对西方议会制度进行了扭曲,使其完全背离了西方议会政治发展的轨道,沿着一条特殊的逻辑开始了中国之旅。国人对议会制度的理解已经如此扭曲,那么议会制度在中国实验的过程和结果就可想而知了。

第二章,江苏省的生活世界:第一节,简单地介绍了江苏省所处的地理环境、历史积淀的人文特点,以及由其所处的特殊地理位置而经历的外来思潮的冲击情况。为后面三节作了必要的背景铺垫。第二节,介绍了江苏省工商业的发展情况,为江苏咨议局的筹备和运作准备了民间参与主体。伴随着江苏省经济的发展,新的经济力量不断地壮大,由此形成了新的社会阶层——商人阶层,其对政治参与的要求也在不断地提高,这在后面咨议局筹备和运作的整个过程中可以得到证明。第三节,介绍了新思想在江苏省的传播、教育的普及程度以及由此带来的绅民权利意识的觉醒,为江苏咨议局的筹备和运作中民间参与主体的积极性作了背景准备。第四节,在前三节背景的积淀下,清末江苏省的地方官也有了积极的转变,为江苏咨议局筹备和运作过程中官方的积极配合作了一定的背景准备。

第三章和第四章介绍的都是江苏咨议局的筹备,由于字数比较多,为了整体上章节的协调,把咨议局的筹备分成上下两部分。第三章,江苏咨议局的筹备(上):第一节,江苏咨议局的筹备工作,相对于其他省份而言,进展得比较顺利也比较快,主要原因是官绅的积极参与和配合,这为将来咨议局的运作作好了铺垫。第二节,对咨议局章程中有关选民资格的法条进行了规范分析,从法律制度层面说明,选民资格调查

过程中,由于制度本身的原因可能会引发的问题,为选民资格调查结果的评析作了制度层面的铺垫。进而结合法律规范,对选民资格的调查情形及调查结果进行了分析。

第四章,江苏咨议局的筹备(下):第一节,在第三章筹备的基础上,江苏咨议局进入到筹备的主体阶段,即咨议局选举投票。首先,本书对咨议局议员选举章程的制度规范进行了分析,为后面投票的实践操作作好制度层面的铺垫。然后,对选举投票的结果进行了规范层面的分析。第二节,历史是不可逆的,对于当年的选举投票到底是怎么样一个过程,我们今天只能凭借时人的评价得出结论。在翻阅了大量当时的报纸和杂志后,发现时人对江苏咨议局的选举投票情形的评价,有积极和消极两个方面,本书对此进行了归纳,以求客观。第三节,以上诸多的筹备完成之后,终于产生了江苏咨议局的议员,本书对这些人的背景进行了考察,发现人民在这次空前的大选中是茫然的,对政治有兴趣的只有极少数的士绅,士绅们的造型是半传统半现代性的,他们有求变的观念,但自身的利益优先,在制度的变革中,当他们自身的利益可能受到威胁时,他们就会屈从于原有的制度,拒绝变革。这一分析结果为议员们在江苏咨议局运作过程中的行为作好了背景的铺垫。

第五章,江苏咨议局的运作及其议案分析:第一节,简单介绍了江苏咨议局开议前的诸多准备。第二节,首先,对咨议局章程中有关咨议局的权限、议员的权限、咨议局的会议制度和咨议局会议程序的有关规范进行了法律分析,为后面的实践操作作了制度层面的铺垫。然后,对江苏咨议局运作的两年内所召开的两次常会和两次临时会的会议情况作了一个总体上的介绍。我们发现,江苏咨议局开议前议员们热情极高,积极准备议案,对咨议局的运作充满了期望。第一年度会议之后,议员们的提议热情有所减退,但议会的经验则有所累积,比第一年更加成熟,对行政机关的各种监督都有愈加严厉的趋势,而至宣统三年宁属预算案达到了最高潮。第三节,以咨议局章程所赋予咨议局的权限为依据,从四个方面,即立法权、监察权、财政权、议决地方事务权分析了江苏咨议局在运作过程中所审议的议案。从各议案的审议过程中,我们发现,江苏咨议局议员们已经了解到议会的成立,可以代表本身的利

益发言,对抗行政官员的非法剥削,将政治参与和利害关系相连接。试图树立咨议局作为立法机关的地位,并凭借这一合法的平台,对行政机关进行监督。同时我们也发现,虽然咨议局章程赋予咨议局种种法定职权,但同时又对咨议局职权的行使设定了种种限制,使其不能真正发挥立法机关的功能。而实际上,在独裁的政治制度下,咨议局显然不可能具有与行政官厅相抗衡的独立地位。江苏咨议局运行两年以来,所议不少,但真正能够发挥作用的议案实际不多。

第六章,江苏咨议局与江苏行政官厅的关系:第一节,咨议局作为地方议会的实验,在中国是史无前例的一个新事物。按照分权制衡的宪政理论,行政机关与议会之间的关系永远是矛盾和斗争、合作和妥协并存的,立法机关与行政机关应各自独立,发挥相互牵制的作用,在精神上又应和衷共济,为民服务。那么咨议局与督抚的关系到底是什么样的呢?本节首先对咨议局章程中有关咨议局与督抚关系的法条规定进行了规范分析,为后面分析江苏咨议局与督抚在咨议局运作中的关系作了制度上的铺垫。第二节,对江苏咨议局与督抚之间的关系进行了具体分析。可以发现,江苏咨议局和督抚之间斗争多于妥协,两者不能和衷共济,共同为省政而努力。一方面,当时行政官员还不能体会议会政治中斗争与妥协并存的这一内涵,而且官场黑暗腐败,由来已久,为保护其既有的权力与利益,故与咨议局处于敌对的情势较多。另一方面,咨议局议员们初尝参政滋味,也不免过于热心。于是江苏咨议局在处理与行政官厅的关系时则总是呈现一种全有或全无的对抗,对于有争议的部分,无法进行妥协。第三节,江苏咨议局与督抚关系还受到当时其他因素的影响,这些因素对江苏咨议局和督抚之间冲突的解决起到了不可忽视的作用。

余论,地方议会制度在清末实验的历史启示:本书最后对咨议局的性质进行了客观的分析,对江苏咨议局在清末所发挥的作用进行了客观的评价,并对其失败的原因进行了归纳。同时还总结出,咨议局作为地方议会制度在清末的实验,虽然失败了,但为现代民主政治建设留下了重要启示。

Abstract

At the beginning of the 20th century, the government of Qing Dynasty had to initiate a constitutional reform when faced big crises both from domestic and abroad. During the reign of Guangxu, the government undertook a series of reform, including the preparatory work for constitution, the edicts and laws for setting up Provincial Assembly by each local government. As a result, the national election of a western style came into being. In the first year of Xuantong's reign, the system of Provincial Assembly was practiced by nearly all the provinces except for Xinjiang province. Provincial Assembly was thus became a pilot of democracy in modern China.

The reason of making research on Provincial Assembly of Jiangsu Province lies in the fact that its political and economic culture was relatively more advanced than the other region. Consequently, the practice of Provincial Assembly of Jiangsu Province was not only the best one in China at that time, but also a typical institution for research.

Based on the former study, the work analyzes two important laws, one is “The Statute of Provincial Assembly” and the other is “The Statute of Election for Provincial Assembly”. Meanwhile, it also tries to show the process from big hopes to total failure of the practice of Provincial Assembly of Jiangsu Province in order to draw lessons from the unsuccessfulness of local parliament system and to enlighten the contemporary democratic institutions.

The work is composed of three parts: the introduction, the text

and the conclusion.

The part of introduction includes the reason and significance of selecting Provincial Assembly of Jiangsu Province as the object of this research, the former studies on this topic, the researching methods used in this dissertation and its achievements and drawbacks.

Chapter one is about the source of assembly system in late Qing Dynasty. In the first section, the author briefly introduces the western parliament system, its history and its nature in order to make comparative study with the Chinese counterpart. The second section describes the spread of the idea of parliament in late Qing Dynasty, the relative discussion and the final experimentation. Based on the former two chapters, the author concludes the characteristic of the spreading process of western parliament system, which lies in that the Chinese one got rid of its western nature, namely the spirit of contract. As a result, the Chinese road to a parliament system which was deeply influenced by local culture greatly deviated from the right way to justice and was destined to failure.

Chapter two describes the background of Jiangsu Province. Section one is a brief introduction of the geography, history and other human activities of Jiangsu Province, pointing out its special geographical advantage of being influenced by new ideas. Section two analyzes its industrial and commercial development that contributes a lot to the people's participation of Provincial Assembly. With the development of economy, the businessmen, as a newly-born class, required more political privileges. Section three is about the spread of new ideas in Jiangsu Province. The popularization of education and awakening of elites' rights conscience led to the active preparatory work for a Provincial Assembly. Section four finally construes the local officials' active aid during the process.

Chapter three and chapter four concern the preparatory work of

Provincial Assembly of Jiangsu Province. The two chapters contain the following issues: the qualification of electorates, the voting mechanism and the councilors. The articles on qualification of electorates in the *The Statute of Provincial Assembly* were analyzed in detail. Some relative investigative activities were also showed in the dissertation. *The Statute of Provincial Assembly* also contained the articles on voting systems which constituted the legal basis of election. After reading many articles in the newspaper at that time, the author finds out both critical and praiseful remarks which were analyzed in the text. Then, the election produced the counselors who mainly originated from the elites. This part tries to show that these counselors' ideas were hybrids of tradition and modern times and that situation often led to the submission to great powers and real crises. Finally, the people were both ignorant and depressed during the process.

Chapter five analyzes the operation and motions of Provincial Assembly of Jiangsu Province. First section is about the preparation of discussing official issues. Section two analyzes the function and powers of the assembly in the *The Statute of Provincial Assembly*. Thereafter, some regular and temporal meetings were introduced. From these meetings we can find out that while the enthusiasm of the counselors tended to be slack due to some institutional reasons, but the operational mechanism mature. Section three construes the motions from several aspects and makes conclusion that the local dictatorial government set several limitations by the regulations in the statute on the Provincial Assembly so that it was so weak to supervise the former effectively.

Chapter six discusses the relationship between the Provincial Assembly and the local government. Section one is about the spirit of a constitutional system, namely the balance of powers. According to that theory, the relationship between the Provincial Assembly and the local

government was in a bad situation at that time. The regulations in the *The Statute of Provincial Assembly* to some extent determined that these two branches could not cooperate well. Section two make further research on the two institutes and concludes that their fight and quarrel was much more than their cooperation, so that they couldn't operate in a harmonized environment. The reason for such a result was that in one hand the councilors could not understand the nature of parliament, especially the coordination values and in the other the corruption was in vogue at that time which eroded the brand new system. Section three tells about other important elements which influenced the relationship between the two organs.

The last part is the inspiration from the local parliamentary system in late Qing Dynasty. The work finally analyzes the nature of provincial assembly, evaluates its historical function objectively, and concludes the causation of its failure. In the end, it points out that although it's an unsuccessful experiment, the Provincial Assembly of Jiangsu Province is a great asset for the modern democratic construction.

目 录

从细微处听民主宪政先声(代序)	1
内容摘要	1
Abstract	1
导论	1
第一章 清末议会政治的源流	7
第一节 西方议会制度的产生及其理论渊源	7
第二节 西方议会制度在清末的传播与实验	12
第三节 西方议会制度在中国传播过程中的特征	21
小结	26
第二章 江苏省的生活世界	27
第一节 江苏省的概况	28
第二节 清末江苏省的经济发展	33
第三节 江苏省的社会文化发展	40
第四节 江苏省地方官的转变	47
小结	52
第三章 江苏咨议局的筹备(上)	54
第一节 官绅在江苏咨议局筹备过程中的态度	55
第二节 江苏咨议局选举的选民资格调查	62

第四章 江苏咨议局的筹备(下)	82
第一节 江苏咨议局选举投票的制度规范及实践操作	82
第二节 时人对江苏咨议局选举投票情形的评价	93
第三节 江苏咨议局议员的背景分析	101
小结	115
第五章 江苏咨议局的运作及其议案分析	117
第一节 江苏咨议局开议前的准备	117
第二节 江苏咨议局运作的制度规范及实践操作	123
第三节 江苏咨议局运作中的议案分析	134
小结	161
第六章 咨议局与行政官厅的关系	164
第一节 咨议局与督抚关系的法律规范分析	164
第二节 江苏咨议局与督抚关系的表现	168
第三节 相关因素对江苏咨议局与督抚关系的影响	177
小结	183
余论 地方议会制度在清末实验的历史启示	185
参考文献	192
后记	203

导 论

蓦然回首,中国的宪政建设已经蹒跚走过了一个多世纪,在这一个多世纪里,国人一直都在努力探索如何建立广泛政治主体的参与途径,于是,代议制作为中国宪政建设的一个重要内容就凸显在我们面前。简单地说,代议制有两种表现形式,一种是资本主义国家的议会制度,一种是社会主义国家的人民代表制。检讨中国代议制演变的历程,我们经历了清末的咨议局、资政院的议会实验,又尝试了民国初期的地方议会、国会,但历史证明此路不通,我们只能开辟新路。20世纪中叶,我们最后选择了最能体现政治主体广泛参与的人民代表大会制度。但是,没有走通的路并不是白走了,只是走了而走不通,才能开辟新的通道,^①而这正彰显了过程的价值。

清末,资本主义国家的议会制度曾经作为富国强兵的先进武器而被引入中国,并进行了初步的实验。在中央设立资政院作为国会之实验,在各省设立咨议局作为地方议会之实验。但立宪人士对立宪的期望并不满足于实验阶段,而是希望清廷及早建立议会制度,实施责任内阁制。宣统二年(1910年),清廷迫于各方压力,作出提前3年即于1913年召开国会的决定。只是可惜,诚如梁启超所预言,历史上不可能有“宣统五年”召开国会这个机会了。^②清政府面对帝国的迟暮与斜阳,终无法力挽狂澜。议会制度的实验仓促收场。武昌起义后,独立各省多设临时议会,南京设有临时参议院。1913年,各省正式成立省议会,北

① 李时岳:《近代中国社会的演化和辛亥革命》,载《纪念辛亥革命七十周年学术讨论会论文集》(上),中华书局编辑部编,中华书局出版1983年版,第171—183页。

② 耿云志:《张謇与江苏咨议局》,载《近代史研究》2001年第1期。