

# 历史变迁的 制度透视

在二十世纪中国的政治现代化进程中  
各种政体模式接二连三地登场  
就历史代价而言  
我们至今还没有客观地进行评估  
这表明  
在制度史研究层面  
还有更多的历史经验需要发掘

严泉 著

新星出版社 NEW STAR PRESS

王晓钰

主编

no.23

新人文  
丛书

严泉 著

NO.23  
新人文  
丛书

# 历史变迁的 制度透视

新星出版社

NEW STAR PRESS

---

图书在版编目 (CIP) 数据

历史变迁的制度透视 / 严泉著. —北京: 新星出版社, 2014.5  
(新人文丛书)

ISBN 978-7-5133-1389-6

I. ①历… II. ①严… III. ①政治制度史—世界—文集 IV. ①D59-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第 051403 号

---

## 历史变迁的制度透视

严泉 著

策划: 陈卓

责任编辑: 高薇茗

特约编辑: 陈卓

责任印制: 李舰

封面设计: [ ] 设计 邱特聪

版式设计: 魏丹

---

出版发行: 新星出版社

出版人: 谢刚

社址: 北京市西城区车公庄大街丙3号楼100044

网址: [www.newstarpress.com](http://www.newstarpress.com)

电话: 010-88310888

传真: 010-65270449

法律顾问: 北京市大成律师事务所

---

读者服务: 010-88310811 [service@newstarpress.com](mailto:service@newstarpress.com)

邮购地址: 北京市西城区车公庄大街丙3号楼100044

---

印刷: 三河兴达印务有限公司

开本: 660mm × 970mm 1/16

印张: 17.25

字数: 183千字

版次: 2014年5月第一版 2014年5月第一次印刷

书号: ISBN 978-7-5133-1389-6

定价: 42.00元

---

版权专有, 侵权必究; 如有质量问题, 请与印刷厂联系调换。

## 新人文丛书编辑委员会

主 编 王晓纯 吴晚云  
副主编 罗学科 史仲文（执行）  
张加才 郭 涛

### 特邀编委（以姓氏笔画为序）

于建嵘	马立诚	王向远	王清淮	王鲁湘
刘丽华	安乐哲	尤西林	吴 思	吴祚来
张 柠	汪民安	李雪涛	陈晓明	邵 建
赵 强	单 纯	金惠敏	骆 爽	夏可君
黑 马	熊培云	敬文东	谢 泳	戴隆斌

### 编委（以姓氏笔画为序）

王文革	王鸿博	王景中	王德岩	曲 辉
刘永祥	孙德辉	李志强	邹建成	张卫平
张 轶	张常年	周 洪	屈铁军	赵玉琦
赵晓辉	赵姝明	袁本文	铁 军	秦志勇

## 【总序】

# 新人文：在思想与行动之间

王晓纯

“人文”一词，用法不一：古人将之与“天文”对举，今人把它与“科学”并列；它还常用来概称一种无论西方还是东方都存在的崇扬人性与人道的主义或精神。

“人文”与“天文”对举，最早出现于《周易》。《周易·贲卦》彖辞中，有“观乎天文，以察时变；观乎人文，以化成天下”之语。根据后人的解释，“文者，象也”，即呈露的形象、现象。于人而言，包括人世间的事态、状况，并可以引申到个人气象与社会风貌。值得注意的是，文中强调“文明以止，人文也”。文明总是与人文密不可分。人而文之，方谓之文明。在中国传统中，“人文”主要指人类社会的礼乐教化、典章制度和道德观念。而文明在其本质上，乃是人类对“人之为人”在思想上的自觉和这种自觉在实践中的表现。

“人文”与“科学”并列，与西方近代分科之学的出现与发展有关。伴随科学与技术的勃兴和迅猛发展，人类社会传统的文化格局发生了重大改变，尤其通过科学与工业革命不断推波助澜，甚至形成了科学与人

文之间所谓“两种文化”的分裂。

“人文”作为一种精神或主义，泛指从古到今东西方都出现过的强调人的地位和价值、关注人的精神和道德、重视人的权利和自由、追求人的旨趣和理想的一般主张。

当代中国思想者的研究视域从来没有离开过对中国社会的人文关注。如今，中国社会进入了一个重要的转型时期。新时期呼唤新人文，也不断催生着新人文。

新人文是一种新愿景。现代社会使人在工具理性和技术统治面前常感无力，物质的丰富与精神的幸福之间往往容易失衡。新人文将目光聚焦于人本身，重塑价值理性，高扬人性尊严，唤起内心力量，促进个性自由发展，让梦想不再贫乏，让精神充满希望。

新人文是一种方法论。唯人主义和唯科学主义是现代性的基本组成部分，但两者的分隔也有渐行渐远之势。新人文试图重新发现科学与人文的内在融通，增进科学与人文的互补互用，让科学更加昌明，让人文之光更加夺目。

新人文是一种行动哲学。继往圣、开来学不是思想者的唯一目标，理想与现实之间需要架设坚实的桥梁。新人文力图夯实人文基础，作为社会的良知而发出公正的呼声，着力提高全民族的文化素养和精神境界，让思想冲破桎梏，用行动构筑未来。

鉴于以上种种，我们编辑了这套“新人文”丛书，奉献给关心当下中国现代化进程和新人文建设的广大读者。

2012.10.19

## 自序：我的宪政史研究道路

弹指一挥间，自己从事宪政制度史研究已经有十多年了。还记得1999年硕士毕业时，学位论文选题与民国临时参议院研究有关。当时不过是兴趣使然，并没有想到以后还要继续从事学术研究，以至于在华师大图书馆复印中心完成毕业论文打印后，都没有保存电子文档。

研究生毕业后，我又在政府机关从事实际工作数年。可能是工作的因素，海峡对岸的政治变化，使我重新燃起对民国初年宪政制度，特别是议会政治的兴趣，总觉得台湾的政治现实与民国时期的立宪存在诸多相似之处。当这种志趣一发不可收拾之后，在妻子的支持下，我又重新开始了读书生涯。与研究生求学不同，读博不仅有兴趣，更多了一些问题意识与历史责任。通过博士论文完成民国初年制宪与民主转型的研究后，又过了几年，我忽然发现，自己不仅有了制度史情结，更有了制度思维与行为习惯。

比方说，2008年我第一次去美国当访问学者，正值美国总统大选年，我就特别留意美国的选举制度。在11月4日投票日，大清早我就来到所在小镇的一个投票站观摩投票。我的兴趣倒不是选举结果，而是观察选举事务的程序安排。投票站设在公共图书馆的一个阅览室内。当天的选举不仅要选总统、副总统，还要选本选区的联邦众议员，以及需要改选的联邦参议员、州议员、市政委员会议员等。选务人员将选票样式与投票须知贴在大门上，方便选民观看。投票程序第一步是登记，如果已经在网上登记，则不需人工登记。登记时需要查看选民的身份证件。第二步是领票，选票

挺大的，大小类似一张A4纸。第三步是秘密写票，因为空间小，所以未单独布置秘密写票间，只是在写票区域的桌子上设立隔板，保证选民在写票时，前后左右的人无法窥见。最后一步是投票。这个投票站未设投票箱，而是使用机器在选票上打孔。选民将选票对准机器上的打孔处轻轻放入，打孔完毕后，机器会自动打印出收条，选务人员将收条交给选民，表示投票有效。整个投票过程相当便捷，气氛也非常平静。

在美国大选的选举程序中，秘密写票现象得到了我的特别关注。长期以来，我国的“民主监督”之所以不敌“权力监督”，个中原因固然很多，但是选举中的写票程序却凸显至关重要的制度性缺陷。很多场合的写票程序都是公开方式。在这种投票程序中，投票人在选举时的一举一动，全部暴露在“问题官员”、受操纵的选务人员的眼底，根本没有任何秘密性可言。与我国不同的是，秘密写票程序在当代世界许多国家得到普遍采用，已经是一个人们熟悉的政治常识，民国时期的选举也曾广泛应用。“他山之石，可以攻玉”，当发现秘密写票程序的制度细节后，我就不止一次在文章与讲演中倡导秘密写票的应用。

正如人们强调一切都要从娃娃抓起，在我看来，制度建设也应该从学校教育开始。比如现在中小学提倡尊重学生自主权利，开展公民意识教育。其实最好的办法并不是讲大道理，而是通过模拟公民生活的制度学习来进行。像人们熟知的《罗伯特议事规则》，一些简单的规则就可以应用于学生的自我管理。当学生在开会时，主席不能表态，说话的全都是学生。在发言时，同时举手的人中，反对意见优先，这样双方就能轮流得到发言机会。发言当然不能无限进行，一个人只有有限的几次发言机会，如两次或者三次，次数是大家自己定的。发言的时候必须开头先说“我同意”或者“我反对”，说完之后再讲理由。如果超时或发言中攻击别人，主持人会立即打断。发言是每个人的权利，执行规则是主席的权力。其他措施还有模拟听证会制度、模拟学生法庭制度、学生选举秘密写票制度等。良好的公民意识能够使学生有效参与公民生活，良好的公民生活可以反过来强化学生的公民意识。公民意识教育是渗透在生活的各个方面和各个阶段的，最明显的特点就是广泛的参与性。



这么多年来，在一种潜移默化之中，我发现自己变成了一种新人类。参照社会上通行的“文学青年”的说法，可以称为“制度青年”。为什么说呢？因为我不仅在工作上有制度研究的兴趣，对日常生活中的制度细节也非常在意。就拿高校师生最熟悉的图书馆来说，参照海外图书馆的做法，我发现国内还是欠缺一些人性化的制度设施的。比方说针对平装图书封面易坏的特点，对新购的此类图书应该进行重新包装，以硬质书皮的方式保护图书。还有为方便读者，洗手间应该设计在阅览室或开架书库内。椅子设计不要盲目追求美观奢华，应该符合人体科学，以增强读者阅读的舒适感。

说了这么多，还是回到本书的写作感悟上。大部分文章都是近十年来的研究心得。我一直认为，宪政制度研究不应该枯燥无味，更不能是静态的。必须与活生生的个案结合起来，在制度运作的过程中，体会制度的历史作用。书中收录的主要是关于民国制宪、议会政治、比较政制等具体问题的研究成果。研究近现代中国的宪制史，比较视野同样重要。例如，当人们在评价民国初年的民主政治时，虽然也喜欢中外比较，但由于习惯上总以当代英美成熟的民主政治为标准，得出的结论常常是中国不如西方，原因自然是中国没有民主政治文化的土壤。但是对于中国来说，百年前短暂的民主试验毕竟只是制度改革的开始，尚处在萌芽阶段，即使要与西方民主相比较，也应该以英美18世纪、19世纪早期民主形态为对象，这样的中外对比，才会更加客观一些。

至于宪制史研究的现实意义，其实前人已经说得非常明白了。麦迪逊在《联邦党人文集》中尝言：“在组织一个人统治人的政府时，最大的困难在于必须首先使政府能管理被统治者，然后再使政府管理自身。”他的另一段话更加精彩：“人的利益必然是与当地的法定权利相联系。用这种方法来控制政府的弊病，可能是对人性的一种耻辱。但是政府本身若不是对人性的最大耻辱，又是什么呢？如果人都是天使，就不需要任何政府了。如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。”在20世纪中国的政治现代化进程中，各种政体模式接二连三地登场，就历史代价而言，我们至今还没有客观地进行比较评估。这其实也表

明。在制度史研究层面，其实还有更多的历史经验需要发掘。

最后我想说的是，我个人的成长离不开许多师友学长的帮助与支持。袁伟时先生一直给予我很大的鼓励，忘不了他在《昨天的中国》一书中所说的，“历史让我们铭记：权力在不同集团之间转移，并不一定意味着国家制度的现代化，要把虚幻的人民权利转化为现实，必须致力于公民自由及相关的保障制度的建设。”许纪霖先生在百忙之中为本书写了推荐语，特别提到为什么民国时期有议会而无民主、有强权而无权威、有宪法而无宪政。这么多年来，如果没有范泓老师的热心推荐，包括本书在内的一些个人著述是无法面世的。刘学尧教授弃政从学，多年来我与他一起奔波在大江南北，进行现实问题的调研，使我获益良多。何勤华教授作为我的博士后导师，毕业之后，仍然不时关心我的研究进展与日常生活。而陶飞亚教授、忻平教授、郭长刚教授在学术出版方面一直是热心相助。王家范教授、刘昶教授、萧功秦教授、雷颐研究员、刘志琴研究员，以及逝世的高华教授，诸位师长对我的博士论文的点评至今记忆犹新。“中国选举与治理网”，“共识网”和当年的“世纪中国网”的言论空间同样让人难忘。

“新人文丛书”执行主编史仲文教授，张轶博士，新星出版社陈卓先生，广州社会科学院李杨研究员，上海大学李友梅教授、张童心教授、张佩国教授、沈关宝教授、刘长林教授、沈瑞英教授、徐有威教授、张勇安教授、成庆博士，中共上海市委党校程竹汝教授、何海兵副教授、郑重先生，华东师大谢俊美教授，上海社科院马学强研究员、李志茗研究员，中共天津市委党校李放研究员，《学术界》杂志社社长袁玉立研究员，南京晓庄师范学院邵建教授，中共上海市委强鹏程先生，民革上海市委马铭德研究员，以及好友徐非博士、余洋博士、李旭、赵玉成等，我在此一并向他们表示诚挚的谢意。

## 新人文丛书书目

- |       |     |                         |
|-------|-----|-------------------------|
| No.01 | 史仲文 | 文化无非你和我（已出版）            |
| No.02 | 夏可君 | 无余与感通——源自中国经验的世界哲学（已出版） |
| No.03 | 单纯  | 立命·究底·理政三道综论集（已出版）      |
| No.04 | 张柠  | 感伤时代的文学（已出版）            |
| No.05 | 吴祚来 | 我们要往何处去——价值主义与人文关怀（已出版） |
| No.06 | 敬文东 | 守夜人呓语（已出版）              |
| No.07 | 王向远 | 日本之文与日本之美（已出版）          |
| No.08 | 金惠敏 | 全球对话主义——21世纪的文化政治学（已出版） |
| No.09 | 谢泳  | 思想利器——当代中国研究的史料问题（已出版）  |
| No.10 | 陈晓明 | 守望剩余的文学性（已出版）           |
| No.11 | 赵强  | 问题转换机（已出版）              |
| No.12 | 许志强 | 无边界阅读（已出版）              |
| No.13 | 王清淮 | 新史记（已出版）                |
| No.14 | 黑马  | 文明荒原上爱的牧师——劳伦斯叙论集（已出版）  |
| No.15 | 尤西林 | 人文科学与现代性（已出版）           |
| No.16 | 江弱水 | 文本的肉身（已出版）              |
| No.17 | 李雪涛 | 误解的对话——德国汉学家的中国记忆（已出版）  |
| No.18 | 陆扬  | 后现代文化景观（已出版）            |
| No.19 | 汪民安 | 什么是当代（已出版）              |
| No.20 | 张闳  | 言辞喧嚣的时刻（已出版）            |

# 目录

自序：我的宪政史研究道路	001
--------------	-----

## 上辑 民国政治转型与制度经验

民国时期的政体转型	003
现代中国的首次民主转型	
——读朱宗震《真假共和——1912 中国宪政实验的台前幕后》	012
民国早期的政治权力变迁	018
民国北京政府时期的政治参与	027
透视民国早期的政治文化	037
理念与利益：抗战时期民主运动的反思	
——读闻黎明《第三种力量与抗战时期的中国政治》	043
国民党的十年政改（1938—1948）	050
《临时约法》与民国政体规划	057
《天坛宪法草案》与民初宪政选择的失败	063
“超总统制”与民初政体选择的迷失	076
央地关系：民国初年省宪的制度设计	079
民国式制宪国大模式与 1947 年《中华民国宪法》	083
民国早期制宪与民主化经验	085
民国北京政府筹备国会事务局与选务运作	089
民主遗产：清末民初上海的地方自治	
——读周松青《上海地方自治研究（1905—1927）》	096
“职业议长”吴景濂与曹锟贿选	103
国会政治与民国早期的民主转型	107

民国国会立法程序与《罗伯特议事规则》	112
南京临时参议院是如何开会的	117
民初国会会议场上的质询场景	121
安福国会与保守主义议会政治	129
民初临时参议院与临时政府的冲突	137
民初第一届国会选举舞弊与竞选活动	148
民初上海第一届国会及省议会议员选举	155
一位北洋政府外交官 1917 年的社交文娱生活	165

## 下辑 比较政制发展与制度体验

民国与美国：制宪目标与模式的比较	171
法国式制宪议会模式与 1923 年《中华民国宪法》	177
美国式制宪会议模式与 1922 年《湖南省宪法》	182
比较视野中的中美制宪议员背景特色	186
国王陛下的反对党	195
查尔斯·蒂利对欧洲近代民主化的新观察	198
从“法兰西共和国”到“法兰西国家”	204
欧美国家政党提名制度与议会选举	215
议会弹劾权运作的宪政经验	224
总统制、议会制政体选择与政治转型	235
政治妥协与立宪政治	238
重返自由历程中的 20 世纪	243
民主路线图与埃及民主化经验	250
分权的代价：美国飓风灾难与联邦体制	253
细节决定稳定：关注选举程序	255

上辑 | 民国政治转型与制度经验



## 民国时期的政体转型

“在20世纪，极少的国家能够在第一次尝试中就建立起民主的政治体制。”而中国自辛亥革命以来的民国政体转型历程恰好印证了美国著名政治学家塞缪尔·亨廷顿（Samuel Huntington）的这一论断。而将民国历史放在政体转型这一框架下来考察和讨论，无疑是非常重要的。本文就试图以20世纪民主转型的普遍经验为分析基础，在经验的立场上，发现民国时期政体转型的制度轨迹，总结民国时期政体转型的制度经验。

### 20世纪初的政体转型：从帝国专制到威权政体

在20世纪初全球第一波民主化浪潮中，辛亥革命迎来了远东第一共和在中国的诞生。从政治转型的角度来看，辛亥革命是一次政体转型的过程，中国经历了从帝国专制到威权政体的转型。

关于威权政体，以研究威权政体著名的美国学者胡安·林茨（Juan J. Linz）曾对威权政体提出定义，认为威权政体“是有限的多元政治，但非责任政治；政治体系有一套精密的意识形态作为指导，但另有不同心态（指封闭心理结构）；政治体系除在某一发展时期外，并没有广泛而深入的政治动员；只有一人或一小群人运用政治体系的统治权，其权力虽缺乏明确



界线，但实际运用上却可预测其范围”。<sup>①</sup>威权政体与专制政体是不同的，特别是它的有限的政治多元主义、有限的政治动员等特征。

中华民国建立以后，虽然民国初年（1912—1913年）与袁世凯死后的北京政府时期（1916年—1928年）相比，政治民主化程度稍高，但是与当时世界各主要民主国家相比较，其民主化形态仍然是初级的、有限的。

比如在政体制度行政与立法权力关系设计上，与当时实行责任内阁制的法国、英国不同的是，民初《中华民国临时约法》（以下全书均简称《临时约法》）赋予参议院同意权与弹劾权，但是政府缺乏制约议会的权力。在责任内阁制国家里，当政府与议会发生政争时，政府拥有解散权，即有权提前解散议会，重新选举立法机关。而《临时约法》却没有规定解散权，形成政府缺乏反制议会能力的单向权力制约关系。在民国早期（1912年—1928年）实际政治运作中，解散权的制度性缺陷对政治转型造成的消极影响是非常显著的。当国会与政府发生政争时，作为政府的一方并不能合法地解散国会、依法重新举行国会选举，以此来解决政治冲突，最后采取的只能是非法的武力解散国会方式。无论是1913年总统袁世凯与国会围绕《天坛宪法草案》产生争执，还是1916年至1917年国会与国务总理段祺瑞关于对德（国）宣战案发生冲突，这一制度性缺陷都表现得非常明显。有学者认为：“历史学家们经常责备袁世凯破坏约法，但是临时约法本身由于存在许多模糊不清的地方而备受批评。袁世凯不能控制内阁，内阁总理也不能。总理不是代表参议院多数党，他不能控制预算或者是地方政府。参议院可以弹劾政府，但是政府并不能解散参议院。”所以立法与行政机关“万一发生争执，双方都没有合法的手段来制约对方”。<sup>②</sup>与其他几部民国早期宪法或宪法草案不同的是，《临时约法》在多数时期一直是扮演国家宪法的角色，发挥了实际作用，因此其制度性缺陷造成的实际影响是值得重视的。正如《剑桥世界近代史》的作者对民初政治的评论，

<sup>①</sup> Juan J. Linz, *An Authoritarian Regime: Spain*, Erik Allardt and Stein Rokkan ed., *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, (New York: Free Press, 1970), p.255.

<sup>②</sup> Ranbir Vohra, *China's Path to Modernization: A Historical Review from 1800 to the present*, (N.J.: Prentice-Hall, 1987), p.112.