



民国初年 的政党



张玉法 著
岳麓书社

海外名家名作

D693-74

24

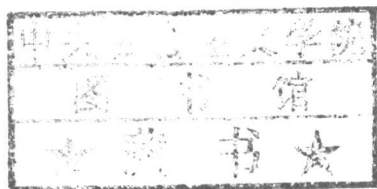
0113421



201134218

民国初年 的政党

张玉法著 岳麓书社



图书在版编目(CIP)数据

民国初年的政党/张玉法著. —长沙:岳麓书社,
2004

ISBN 7 - 80665 - 487 - 9

I. 民... II. 张... III. 政党—研究—中国—民国
IV. D693.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 086504

民国初年的政党

作 者:张玉法

责任编辑:曾德明 吴 茵

封面设计:乐 仁

岳麓书社出版发行

地址:湖南省长沙市新民路 10 号

电话:0731 - 8885616(邮购)

邮编:410006

2004 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

开本:850 × 1168 毫米 1/32

印张:19.25

字数:463 千字

印数:1 - 4,000

ISBN7 - 80665 - 487 - 9/K·229

定价:28.00 元

承印:国防科技大学印刷厂

地址:湖南省长沙市砚瓦池正街 47 号

邮编:410073 电话:0731 - 4573925

如有印装质量问题,请与承印厂联系

序 言

近代以来,世界各国政治运作,以政党为其枢纽。就各国所实行的政党制度而论,有一党制、两党制。实行哪一种制度,常与该国的政治传统和政治文化有关。四十年来,我投入中国近代史研究,以研究近代中国政治史为起点,而我对政治史的研究,又以政党史为门径。中国政党,真正开始公开在政治上运作,并形成政治上的制衡力量,始于民国建立之初。这是我在研究近代中国政治史之初,选择《民国初年的政党》作为研究专题的主要动机之一。

民国初年的政党,其能在政治上形成一派势力者,大部分不是在民国建立之初才成立的;追其本源,其领袖人物开始抱有一定的政治宗旨从事政治活动,起于甲午战争后所兴起的改革运动与革命运动,前者由康有为、梁启超主导,后者由孙中山、黄兴主导,他们都组有运动改革或运动革命的政治团体,团体的名称虽然不一,先后也有许多变动,但领袖人物和他们的政治宗旨,大体没有改变,一直维持到辛亥武昌革命爆发、民国建立。为了探讨民初政党的起源,我先后撰写了《清季的立宪团体》和《清季的革命团体》二书,涵盖的年代都是从 1895 年到 1911 年,而《民国初年的政党》这本书,则直接探讨 1911 年至 1913 年间政党的领袖、组织、宣传,以

及政党在国会运作、内阁组成、宪法制定中所扮演的角色。

《民国初年的政党》这本书原在台北出版,是“中央研究院”近代史研究所的专刊之一。从出版到现在已将近二十年,其间再版时曾稍加修订。二十年来,台海两岸实行改革开放,研究近代中国政治改革的专书出版不少,但迄今甚少《民国初年的政党》一类的新书出版,长沙岳麓书社愿意重印这本专书,不管是在学术上,还是在两岸学术交流上,都具有重大的意义。

近二十年来,台海两岸学术交流频繁。学术交流的方式,就史学而论,约有四途:一为图书资料交换,即两岸学术机构或个人,将出版的学术论文和专书,互相寄赠。二为召开学术研讨会,即两岸学者齐集一堂发表论文、讨论相关问题。三为进行访问研究和讲学,即两岸研究机构或大学互相邀请对方学者作访问研究或讲学。四为两岸出版机构互相出版两岸学者的学术论著。他者不论,近年大陆学者的学术论著在台湾出版者渐多,台湾地区学者的学术论著在大陆出版者亦渐多,这不仅增加了图书市场的多元性,也增加了图书馆收藏和个人藏书多元性,对促进两岸的学术发展有很大的贡献。

本书承北京大学历史系欧阳哲生教授的安排,得在长沙岳麓书社出版,在此表示衷心的感谢。出版期间,对本书细读一遍,由于时间仓卒,未再参考新近开放的有关资料或出版的新书加以增补或修订。书中如有错误,由作者负责,并请各方学者专家不吝指正。

张玉法

2003.12.25 于台北

原 序

1964年7月,个人进入近代史研究所做研究工作,所长郭廷以先生嘱研究20世纪中国史,乃试以“民国初年的政党”为题,开始对20世纪的中国历史加以探讨。研究进行期间,曾对民国初年的政党做了一些追源性的工作,于1971年完成“清季立宪团体”的研究,1975年完成“清季革命团体”的研究。在1973年8月至1980年2月间,由于参加“中国现代化研究”集体计划,使民初政党的研究计划无法掌握一定的进度,然仍在点滴进行,到1984年底始得全部脱稿,可谓了却20年的一桩心愿。

全书分为六章,第一章“民初对政党移植问题的争论”,探讨民初国人对政党制度的认识和评价,从而了解民初政党发展的思想因素。第二章“民初政党的勃兴及其派别”,除对民初政党作统计分析外,主要就激进、保守两派,探讨民初政党对抗的大势。第三章“国民党与进步党的比较”,探讨民初对抗的两大党,其内部结构和对外方略。第四章“政党竞争与国会政治”,探讨政党在国会议员选举及国会议案讨论中的对抗情形。第五章“政党对内阁及制宪问题的态度”,探讨民初政党政治的另外两个层面,即对内阁组成的关系和对宪法制定的关系,此二层面虽亦为国会政治的一部

分,但就政党活动的范围而论,实跨越国会以外。第六章“结论”,系就政党观念、政党派别、国会、内阁、制宪等方面,论述民初政党政治的性质与意义。

对民初政党及其与政治关系的研究,迄今仍以对政党领袖的研究较多,如梁启超、宋教仁等;对政党政治本身的研究相当少。研究民初政党问题,需要大量借助报纸和期刊资料;此类资料,散失颇多,本书所能使用者,亦属有限。尽管资料不足,此一论题仍值深入研究,盖在民国初建时期,国人曾努力建立两党政治,建立失败之后,才走一党制度的路。这对中国的政治发展,可以说是一个很大的转折点。

本书撰写期间,全书大纲及部分章节,曾数度在近史所讨论会提出报告;分章发表之际及成书之后,原稿亦分别请同仁过目;提出的意见很多,或已据以改正,或激发进一步的思考,对本书的架构及资料处理,皆有很多帮助。在此,特别感谢王聿均、王树槐、张朋园诸先生。本书排印期间,承魏秀梅小姐及刘增富先生代为校对,亦于此致谢。但本书若有任何错误,仍由个人负完全责任。

1985年3月于台北

目 录

1	原序
1	第一章 民初对政党移植问题的争论
2	第一节 民主先进国家的政党制度
9	第二节 清末民初国人的政党观念
14	第三节 民初的反对移植论和赞成移植论
21	第四节 赞成移植论者的努力方向
30	第二章 民初政党的勃兴及其派别
30	第一节 民初政党的统计与分析
42	第二节 国会中的激进派政党
79	第三节 国会中的保守派政党
136	第三章 国民党与进步党的比较
137	第一节 政党领袖
176	第二节 组织与运动
218	第三节 地方势力

248	第四章	政党竞争与国会政治
248	第一节	各省都督府代表联合会时期
253	第二节	临时参议院时期
283	第三节	正式国会选举与议员背景分析
302	第四节	正式国会组织与政党对峙大势
361	第五节	正式国会停闭及其善后
367	第五章	政党对内阁及制宪问题的态度
367	第一节	政党态度与内阁演变
399	第二节	政党对制宪问题的争论
441	第六章	结 论
460	附录一	民初党会调查表
534	附录二	两院议员表
598		征引书目

□第一章

民初对政党移植问题的争论

在文化交流的过程中,一种政治或社会制度常被移植到另一种文化去。此一制度,在新的文化环境中,未必能发挥原有的功能,但行之既久,亦足以促使文化变迁。近代以来,西方的政治和社会制度大量传入中国,许多制度虽然改变了原有的形态,仍有助于中国文化的发展更新。政党制度是政治制度的一部分,与社会制度也有关联。它是西方宪政运动的产物;当中国发生宪政运动的时候,国人把它移植进来。惟西方的政党制度在不断发展中,各国所实行的彼此也不相同,因此移入的政党观念非常分歧,从而影响政党制度的建立。

1912、1913年间,共和初建,中国曾经试行西方的民主制度,政党制度即为其中的一部分。试行失败,袁世凯企图恢复专制,孙中山不得不把革命的事业从头做起。此后的中国,虽仍有部分知识分子醉心于西方的民主制度,握有政治实力的人大都认为言之过早,不切实际。主要是因为中国普遍贫穷,教育也不普及,一般人民对民主政治缺乏认识,也无余暇从事政治活动。

从醉心于西方的民主,转注意力于中国的实际问题,其主要关键即在民初试行西方民主制度之失败。本章旨在探讨当时国人对

移植西方政党制度的看法和努力方向,藉以了解移植失败的原因及其所发生的影响。

第一节 民主先进国家的政党制度

政党制度起于英国,行于世界各国。由于各国政党的差异性,政治学者已很难为政党下一个标准的定义。就今日看来,没有哪一种政党制度可以算作正宗。广义地说,任何团体,只要本一定的政见,竞选政府职位,都可视为政党。^①但在民国初年,以共产党国家为代表的一党制尚未出现,英、美、法、德、日等国的两党或多党制度,为国人政党知识的主要来源。研究民国初年的政党移植问题,首须了解上述各国的政党发展及其特征,否则无法认清民初政党的性质。

从17世纪的英国起,到20世纪初叶共产党在俄国执政止,西方政党制度的发展,约可分为三个时期。初期的发展,主要是在代议政治建立以后。19世纪初叶,议会中的议员因为意识形态(ideology)分歧,志同道合者结为团体,而有自由党、保守党、共和党、民主党等名目。此期间的政党领袖,多不赞成弥勒(John Stuart Mill)等人所鼓吹的“一人一票”(one man, one vote)制,而信服柏克(Edmund Burke, 1729 - 1797)的实质代表制(Virtual representation),他们恐惧“群众”会利用政党为工具来谋自身的利益,如法国的季造(Francois P. G. Guizot, 1787 - 1874)和康斯坦斯(Benjamin Constant)、英国的维新党人(Whigs, 自由党前身)和保皇党人(Tories, 保守党前身)、以及美国的麦迪逊(James Madison, 1751 - 1836)等,都怀有这种恐惧。他们企图限制选举权,藉以维护中产阶级的权益。

^① Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies* (New York, 1967), p. 9.

政党在当时不过是贵族或中产阶级的集团,党员不多。事实上,当时参加政争的人,皆出身于富贵阶层。

19世纪中叶前后,政党的发展进入第二阶段。美国在19世纪30年代中期,英国自1832年以后,法、德等国在1870年以后,由于选举权的扩张,使政党制度发生变化。当时的政党领袖和干部虽仍为议会中的议员,支持他们的党员则来自议会以外的各阶层。为了争取选票、募集基金、宣传政纲,政党需要常设的中央机构。最初在美国,后来在19世纪70年代的英国和西欧,政党的组织扩大,有如金字塔式;顶峰人物多为议会议员,但基层则包括大多数选民。不过,当时的政党组织并不强固,党魁不受党员的控制,一旦当选且不受政纲的约束,他们与群众的距离很远。在这种情况下,许多低层社会的党员又游离而去。当时的议会仍是贵族的、中产阶级的,议员大多不重视工业革命所带来的社会问题,他们所关心的是选举权、结社自由、政教关系和政府的本身。

在19世纪结束前后的数十年,是政党发展的第三阶段。此期间,杜维基(Maurice Duverger)所谓的超议会政党(extra-parliamentary parties)出现。许多组织政党的人不来自议会,他们不仅对议会政治没有什么兴趣,甚至想废除议会政治。他们从组织下层社会,特别是工人阶层着手,多方网罗党员。每个党员都要缴纳党费,参加政治活动,从事宣传。这些政党的政纲,多依据工业革命所带来的经济和社会弊病而拟订,具有革命色彩,深受群众支持。如约莱斯(Jean Léon Jauris, 1859-1914)领导下的法国社会党(The French Socialists)、贝包(August Bebel, 1840-1913)领导下的德国社会民主党(German Social Democratic Party)和哈戴(Keir Hardie)领导

下的英国工党(British Labor Party)等都是。^①

西方政党制度的发展,前述者不过为一般趋势,各国的情况并不相同。英国是政党发生最早的国家,起于17世纪国王与议会的争权。双方争执的最大问题是:国王是否有权制定法律?其统治权是否受法律限制?即国王是否需要遵循议会的议决来实行统治?在查理二世时代(Charles II, 1660-1685),具有现代性质的政党出现,当时亲贵和政客轮流执政,有在朝、在野之分,不久便有保皇党(Tory)和维新党(Whig)的形成。保皇党拥护国王的威权,以建立强有力的皇家政府为理想,党员多为贵族和地方绅士。维新党支持议会与国王争权,主要成员来自中产阶层和城市居民,代表工商界和银行界的利益。此种情形,直到1914年欧战爆发前,都没有多大改变。大概说来,最初保皇党势力较盛,维新党虽于1714至1760年间获执政权,自1760年后的70年间,保皇党再度占优势。维新党在法国革命期间受到鼓舞,坚持法国大革命所标榜的自由原则,议会中因此出现了激烈派。1830年维新党执政,1832年通过改革法案。当依此改革法案举行国会选举时,保皇党易名为保守党(Conservative Party),维新党改组为自由党(Liberal Party)。自由党是19世纪英国最大的政党,连续执政几达50年,它代表新兴的工商阶层,主张自由贸易。虽然在1885~1905年间,由保守党人和部分主张英格兰和爱尔兰联合的自由党人所组的联合党(Unionist Party)出而执政,但至1905年,政权再入自由党之手。当时保护政策(Protectionism)为时之所需,自由党放弃了放任政策,从事社会立法,受到人民的普遍支持。另一方面,出现于

^① Roy C. Macridis, "Introduction: The History, Functions and Typology of Parties," Roy C. Macridis, ed., *Political Parties: Contemporary Trends and Ideas* (New York, 1967), pp.10-12.

1906年的劳工党(Labour Party),在1914年前亦与自由党联合一致;使保守党一时无法与自由党对抗。英国的政党组织,和英国的选举制度息息相关。英国的官吏多为指派,只有国会和地方议会的议员是民选的,而政党的选举活动,通常只对国会议员有兴趣。因此,英国的政党,除中央党部外,每个议员选举区都设有委员会。这些委员会和该党候选人、国会议员和中央党部协同一致。国会议员为政党的领导阶层,下院议员的领袖即为该党党魁。英国的政党除国会中的组织和与国会选举配合的各议员选举区委员会外,自由党和保守党尚有次一级的组织,自由党叫“全国自由联盟”(National Liberal Federation),保守党叫“全国保守党和联合党协会”(National Union of Conservative and Unionist Associations),这两个次一级的组织,通常较他们在议会中的代表更为激烈。^①

美国于制宪期中,有联邦派与反联邦派之争。在华盛顿总统时代,汉米尔顿建立了联邦党,而于1789~1800年占优势。1800年,杰佛逊建共和党,于此后24年间,居领导地位。从1828年到1860年,由杰克逊的民主党执政,1860年以后,直到1932年,大部分为共和党执政。^②如果一党、二党、多党制度反映社会意见的统一和分歧,美国人对于他们的宪法、家庭生活、社会平等、有规律的自由企业制度等的看法是相当一致的。惟美国的政治和社会是倾向于二分主义的(dualism),如执政党和在野党、政府党和反对党、左派和右派、赞成派和反对派、维持现状派和主张变迁派等。地理的因素亦有影响,如海洋发展派和内陆开拓派、南部派和北部派、

① Eugene P. Chase, "English Government and Politics", Raymond Leslie Buell, ed., *Democratic Governments in Europe* (New York, 1935), pp. 97-105; 彭学沛,《欧美日本的政党》(上海:商务印书馆,民国二十三年),页127。

② Ivan Hinderaker, *Party Politics* (New York, 1956), pp. 26, 240, 247.

城市派和乡村派等。凡此均促使美国两党制度的形成。^①美国不能产生多党,尚与法律规定有关。美国各州法律规定,投票人数在3%~10%以上者列为政党,不足此百分比者则取消政党资格,而为一般团体。此种团体甚多,因美国法律以个人游说影响决策者为非法,以团体使用压力影响决策者则合法,故凡政治主张皆透过团体。美国的政党并无严密的组织,党员不需办入党手续,不缴党费,亦无党证。本届投某党的票即为某党,下届可以参加该党的预选。另有专办党务的党部,注重平时为人民服务,以便竞选时拉票。^②

法国大革命后一般人的意识形态原分为两派,一派是专制的,由王室、军队和教会产生;一派是民主的,是自由、平等、博爱思想下的产物。惟两派中尚有激烈和温和之别,故政治上常分为传统主义(traditionalism)、自由主义(liberalism)、激烈主义(radicalism)和社会主义(socialism)四派。传统派是由大革命后的反动派和保守派演变而来,主张增强王室、军队和宗教的力量,并提高有产阶层在社会和经济上的地位。这一派人认为,应该注重传统法国的礼仪,由古典文籍的研究来训练领导阶层,惟这一派人在政治上的影响力不大。自由主义在法国主指对教会的态度而言;传统派中主张政教分离的人,和激烈派中不坚持反对宗教的人,都可视为自由主义派。法国人很少谈政治自由,他们对民选议会控制各级政府感到满足。他们更少谈经济自由,因为经济自由已为保护主义和社会立法所代替。法国的激烈主义承袭大革命的传统,一方面是指极端的民族主义和文化的优越感,一方面是指18世纪的个人主

^① Frank L. Sorauf, *Political Parties in American System* (Boston, 1964), pp. 28, 30 - 31.

^② 毛以亨,《民主各国的政党》(九龙:自由出版社,1953年),页3-4,13。

义。抱激烈主义的人坚持反专制、反特权、反不平、反宗教,主张民权高于一切,惟其奋斗的方向常有改变。社会主义与激烈主义相反,因为激烈主义起自个人主义,主张个人自由、私有财产和经济放任,而社会主义则主张个人应该屈从团体,国家控制生产工具。惟在法国,这两派的人泾渭并不分明,它们共同的敌人是法国专制的一方面。法国的社会主义者与马克思主义者不同,他们有限度地维护私有财产制,以争取法国的农民和小资产阶级;他们走民族主义路线,而不走国际主义路线。^①上述四种意识形态,对法国政党制度的影响颇大。法国是实行多党制的国家,常是三四党联合执政,可以第三共和时期为代表,时当 19 世纪末及 20 世纪初,法国的政党,多是当选了议员的人在议会里的临时结合,法国称为政团(*groupements*)。第三共和时期,议会中的政团不下六个,但缺乏全国性的组织。这些组织政团的议员,在院外不一定有民众做基础,不一定誓守一定的政纲,不一定遵从党的纪律,其当选多靠自己的声名和努力。一般说来,法国政党有两个特色:其一,组织不完整,下院里政团的区分和上院不一致,两院的政团和院外的政党组织也不符合。在院内同属一个政团的议员,在院外可以分属不同的政党,一个政党可以吸收几个政团的团员。其二,纪律不严,各政团虽然在议院开会前也集会议定方针,但无人觉得他应受多数决的拘束,甚至对于一个重要议案,同属一个政团的议员,各采不同的态度。议员在职期间,可以脱离一个政团而又加入另外一个,因此政团的团员不断流通。此为造成法国政局不稳的重要原

^① Robert Valeur, "French Government and Politics," Raymond Leslie Buell, ed., *Democratic Governments in Europe*, pp. 465 - 486.

因之一。^①

德国的政党创始于 1848 年的革命,当时自由的中产阶层和保守的贵族阶层对立,因此形成两党。在 1862~1866 年的宪政运动中,中产阶层中的温和派和激烈派发生分裂。出身于封建中产阶层的国家自由党(The National Liberals),运动君主立宪与国家统一,支持俾斯麦的铁血政策,而代表工商阶层的进步党(The Progressives),则仍坚持其议会政治的理想。进步党因受俾斯麦的压制,其势力不能与国家自由党对抗。^②

除英、美、法、德等国外,日本的政党制度影响中国亦大。日本效习西政较中国为早,其政党制度起源于明治维新之初。当时日人方献身于大日本主义,政府亦禁止任何特殊的政治结合,惟以寡头政治的权力争夺、转变期中的经济与社会不安、西方思潮与传统事物的对立,于是民间有“自由党”和“进步党”的出现,政府官员有“帝国党”的建立。此三党虽于 1885 年解体,对于日本的制宪,颇有促成之功。自 1890~1913 年间,日本政党的发展约可分为三期,第一期 of 政党与政治分离时代,第二期 of 官僚与政党联合时代,第三期 of 官僚领导政党时代。至 1913 年后,才进入政党内阁时代。惟为时不过 20 年,即为军人破坏。日本是实行君主立宪的国家,同时又具有东方的传统,在进入政党内阁时代以前,其政党的发展,受当时政治及社会制度的影响很大:其一,因议会的权力有限,政党易受政府的压迫,民党为求生存,常与较旧的政治集团结合,当结合不能维持时,便与当政者沆瀣一气。其二,政党的对

① 彭学沛,《欧美日本的政党》页 1~3; Harold Zink, *Modern Government* (Ohio State University, 1958), pp.347, 349.

② Sigmund Neumann, "Germany: Changing Patterns and Lasting Problems", Sigmund Neumann, ed., *Modern Political Parties* (University of Chicago Press, 1956), p.356.