



CHONGQINGSHI LINSHI CANYIHUI YANJIU

重庆市临时参议会研究 (1939-1946)

向中银 著

01304733S

D693.62

17



CHONGQINGSHI LINSHI CANYIHUI YANJIU

重庆市临时参议会研究 (1939-1946)

向中银 著



北航

C1654887

D693.62
17

 中華書局
ZHONGHUA BOOK COMPANY

序

中国的议会政治从产生开始就命运多舛。晚清政府标榜立宪,设立资政院和咨议局,使国人开始了在中国实践议会政治的憧憬,却因迟迟不召开正式国会而被视为政治欺骗,清政府也因“立宪骗局”而丧失民心,不久便被追求激进变革的势力推翻。民国肇建之后,国人继续宪政追求,国会政治,载在约法,而自清季以来一直存在的“激进”及相对保守的“缓进”两派政治势力在不断分化组合过程中形成国民党和进步党,也为议会政治的运作提供了一定的政党基础。1913年第一届国会正式召开,中国议会政治的前景终于展示在国人面前。但宋教仁被刺杀事件却改变了中国议会政治的发展方向。

对于宋案,国民党面临政治解决还是法律解决两项选择。喻以玩牌,法律解决就是犯了规就罚以输牌或惩其出局,政治解决则是掀翻桌子不再玩牌。国民党在并未找到真正元凶的情况下,认定袁世凯是宋案的幕后主持者,率尔武装讨袁,重新回到革命党的政治立场,不再与其政治对手玩议会政治游戏。作为当时国会中最大的政党,国民党的立场转变直接陷国会政治于崩溃边缘。而袁世凯也因国民党的“武装叛乱”,找到了否认“议会民主”制的借口,在利用国会将其选举为正式大总统之后,便解散国会,走上了倾向行政集权的君主立宪道路。

民六各方倒袁成功之后国会短暂恢复,不久又因张勋拥清帝复辟而再度解散,旋以段祺瑞“再造共和”,梅开二度。其间南方竖起“护法”旗帜,吸引部分议员南下召开非常国会,导致第一届国会在组织上正式分裂^①。此后,南北“国会”均难以凑足法定开会人数,遂以递补方式来凑足人数,或以“非常国会”的名义维持运作。所谓“非常国会”,无论当事人宣传解释的多么冠冕堂皇,其实际后果均是导致国家政治进入“非常”状态,不能平复^②。直奉战争之后,直系标榜“恢复法统”,使国会得以恢复重建。但并未真正坐实的“贿选”指控却使直系丧失了国人心中统治的合法性与合道性。而第二次直奉战后建立的段祺瑞临时执政府最重要的政治举措就是取消法统。于是国会连同在中国仅仅实施了12年的国会制度,也就遭到彻底否定。

① 时人尝将第一届国会之分裂比喻为“下等动物‘阿米巴’原形质细胞之分离”:始则一变而为二,有北京与上海之别;继又二变为四,上海则有民六民八粤沪之争,北京则有违宪拥宪议长之战。故苟踞最高之地以俯视所谓第一届国会全体,则徒见其分裂不已,以至于灭亡,亦诸子末日之一种征候而已。素昧:《请君入瓮与所谓拥宪》(1923年11月5日),原载《京报》1923年6月13日,收入方汉奇主编:《邵飘萍选集》下册,中国人民大学出版社1988年版,第469页。

② 对此《益世报》曾发表社论表示反对,其立论大旨是:吾人尝以恢复旧国会有利于推进统一,故视之为解决时局之一种方法。然南方以递补方法凑足开会人数,北方亦以同样办法凑足开会人数,则时局根本无法在国会体制内解决。盖旧国会不过一个,今求恢复而补足成两个。姑不论南方北伐之事如何,只要北洋军队不能长驱入广,非常国会就将继续开会,则国人将离纠纷解决之道愈趋愈远。转引自胡适:《这一周》(民国11年6月至12年4月),欧阳哲生编:《胡适文集》第3册,北京大学出版社1998年版,第394页。

国会制度在中国遭此厄运的背景是带有否定西方政制性质的民族主义以及相伴而生的激进化思潮的勃兴。从国际上看,则与第一次世界大战发生后西方社会传播的议会改良思潮包含的对西方政制的怀疑,以及苏俄政制及外交对中国的影响有关。在这样的背景下,对西方政制的否定思潮逐渐在中国占据上风。本来中国的国会政治,与国人亟欲效仿的欧美等西方国家议会政治初始阶段的运作状况相比较,应属差强人意。但按照国人对民主政治的崇高期望,则成绩不佳。罗文干就认为:“民国十二年国会之成绩,捣乱、卖票、敲竹杠而已,宪法未议成也,福国利民之议案未闻也,吾民无如之何也,彼尚无耻,日号于众曰,吾代表民意也。吾无以名之,名之曰‘强奸民意’”。^①有人说中国国会是死于“自杀”,也有人说死于“他杀”。不管是自杀还是他杀,之后中国已无严格意义上的议会政制,则是不争的事实。

抗日战争爆发后,情况一度发生变化,严重的民族危机迫使国民党放松了对社会力量参与政治的控制。1937年8月,国民党中央政治会议决定在国防最高会议下设立国防参议会,聘请张耀曾、张君勱、梁漱溟、曾琦、蒋百里等人作为参议员,并邀请中国共产党、青年党、国社党、第三党、救国会派、职教育派、村治派、教授派参与,国民党此举,“含有团结各党各派来参加抗战大计,共同为国努力的意思”^②。但国防参议会只是一个咨议机

^① 罗文干著:《狱中人语》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》正编,第16册,台北文海出版社有限公司1975年印行,第99页。

^② 邹韬奋:《国防参议会》,孟广涵主编:《国民参政会纪实》(上卷),重庆:重庆出版社1985年版,第43页。

关,所通过的提案不具有法律效力。因此,在野各党派要求扩大国防参议会职权,使其成为正式的代议机关。在国内外多重压力下,国民党被迫调整政策,决定在中央成立国防参议会、国民参政会的同时,在地方成立省市县临时参议会等“民意机构”,以容纳各派政治力量。

1938年9月国民政府公布《省临时参议会组织条例》、《市临时参议会组织条例》,1941年8月国民政府公布《县参议会组织暂行条例》,根据这些条例,国民政府控制区域内各省市县相继成立临时参议会。表现出经历十余年“训政”之后,国家似乎要向着宪政方向发展的迹象。以此为背景,国统区地方参议会陆续成立。

在各地参议会设置运作过程中,重庆以其战时地缘政治的特殊地位,扮演了十分重要的角色。重庆参议会从1939年10月成立至1946年1月结束,存在时间逾6年。由于国府西迁,重庆成为战时国民政府陪都,其政制建设受到国民党中央的高度重视和直接指导,故其临时参议会的运行状况及成效,在相当程度上体现了国民党及其领袖的意图,也为其他省市临时参议会的运行提供了范本。从学术史的立场观察,重庆临时参议会存在和发展的历史,对于认识议会制度在中国地方层级的蜕变甚至畸变,具有无可替代的典型意义。可惜以往对此问题的系统研究少而欠佳。

向中银博士以其学术慧眼,看到了这一问题研究的价值和意义,从档案材料出发,运用历史学与政治学的方法,研究了重庆临时参议会的实际运作及其与各方面的关系,对重庆临时参议会的功能、局限及其走向作了有价值的探讨。按照向君自己的概括,此项研究的价值主要表现在以下四个方面:

其一、对作为战时国民政府陪都重庆的临时参议会作了全面的史实重建。目前学术界尚无对国统区省市级临时参议会进行系统研究者,此项研究对该市临时参议会成立的政治语境、制度建构、运作机制与关注重心、府会矛盾与解决建议、时局变换与临时参议会的因应,以及临时参议会的功能等问题进行了深入探讨。就史实重建的完整性而言,明显超过了以往所有的研究。

其二、通过对重庆临时参议会的个案研究,认定临时参议会是议会制度在中国地方层级尝试的一个重要阶段,提出了参议会系“以府会合作为主、监督制约为辅的地方民主实验模式”的观点。其主要特点是:地方精英参政议政,政府引导议题讨论;政府施政适度公开,临参会实行有限监督;议案执行有所保留,权利保护有所进展。这一实验模式,只是走向宪政的过渡形态,其弊端亦显而易见。盖宪政民主的根本指向在有效保护公民的基本权利,若政府权力独大,社会力量不能与之平衡,政府权力不能受到有效监督制约,就会导致公民权利无法保障,因而需要在民主因素的积累中完成向宪政民主的转化。

其三、对临时参议会的性质提出了新看法。学术界几乎一致认为临参会只是一个咨询机关,但作者认为它是一个咨议机关,即备政府咨询兼参政议政的机关。作者从重庆临时参议会设立的目的、职权、运行机制等方面展开论证,指出该市临时参议会是为抗战而临时设立的咨议机关,其职权有五:即议决权、建议权、听取政府施政报告权、询问权、自由发表意见权。既无立法权,也无财政权,只是拥有一定程度的行政监督权。运行方式主要是实行会议制度、提案及审查制度、驻会委员会制度、提案和决议案的执行反馈制度等。尽管参议员力求突破法规限制

以谋取更大监督权,但从重庆临时参议会实际运行情况观察,似未超出国民政府对临时参议会的性质定位。

其四、阐释了临时参议会的咨议功能及其局限。重庆市临时参议会政府对采取合作方针,积极参政议政、建言献策,同时对政府实施有限监督。在存在的6年中,该市参议会共通过议案391件,通过对市政府各局处工作报告的审查、询问及作出决议,市政视察,议案执行追踪等方式实施监督。但临时参议会的代表性不足,作用有限。

向君是有自知之明的学者,他为自己的著作概括的几个学术贡献确实是他的研究与他人相关研究不同的地方。正是通过对这些问题的充分阐释,凸显了其研究的学术价值。但作为同样研究政治史的学人,我想提出一些问题,聊供思考。

或许向君在立论时没有注意到,仅仅被其定义为“政府咨议机关”的临时参议会,如何可以成为“议会制度在中国地方层级尝试的一个重要阶段”?我们今天常常将“参政”与“议政”混为一谈,其实两者是有重要区别的。“咨议”就是咨询、议论,与直接参与国家政治不同,而议会制度系人民通过选举代表的方式参与国家政治,两者之间如何能够打通,显然需作解释。此外,更为重要的是,在国民党不愿意放弃一党专制的前提下,“国府”和地方各级参议会的关系只能是上下级关系,因而,将临时参议会说成是“以府会合作为主、监督制约为辅的地方民主实验模式”,如何可以在认识逻辑上表现其周延?退一步言,即便临时参议会有类过渡到真正民意机关的一种形式或一个阶段,它也只是应对战时特殊环境需要的产物,不能当作政治常态来看待。从长时段观察,在国民党统治大陆的20余年里,都看不出有真正实施宪政的迹象,其中一个具

体时段又如何可以例外？

国民党的政治发展路径在孙中山时代就已确定。1920年代中期，孙中山领导国民党走上国民革命的道路，目标是国家统一与富强，实现途径是经军政、训政而达于宪政。训政时期的主要任务是推行地方自治以训练国民，而领导力量则是国民党，因而必须把“党”放在“国”之上。南京国民政府建立后，国民党遵照孙中山设定的“革命程序”，制定了《中华民国训政时期约法》，建立起一党专政的“党国”体系和个人独裁的训政制度，这种政制架构，因与民主制度存在本质区别，是很难向宪政方向自然转型的。

正因为如此，国民党“党国”体制创建伊始，便受到自由主义思想家及政治家非议。1930年代初，胡适曾对国民党践踏人权的行为及其奉为理论依据的孙中山《建国大纲》提出尖锐批评。胡适认为，孙中山之所以主张在军政、训政时期取消约法，原因在于他“根本不信任中国人民参政的能力”。胡适指出，孙中山在这里犯了一个错误，即不知道制定约法、实施民治本身“便是最好的政治训练”。因为有宪法才可以做“训导人民的工作”，没有宪法，“则训政只是专制，决不能训练人民走上民主的路”。为保障人权，胡适呼吁立即制定一个“规定人民的权利义务与政府的统治权限”的宪法或约法，“不但政府的权限要受约法的制裁，党的权限也要受约法的制裁”。如果党的权限不受制约，那就意味着一国之中仍有特殊阶级逍遥法外，就不成其为法治社会。胡适不无挖苦地指出，“其实今日所谓‘党治’，说也可怜，哪里是‘党治’，只是‘军人治党’而已”；如果国民党不“觉悟宪法的必要”，如果国民的自由人权没有保障，“国民党也休想不受武人的

摧残支配”^①。

胡适对国民党的这番批评言论虽有其具体语境,但用于判断临时参议会的性质也大体适宜。考虑到国民党政策的一贯性,可以认为,该党在抗战时期指导实施的地方参议会,乃是执政当局不愿取消一党专制独裁却又不得不应付时局的产物,这种制度与西方代议制看似同构,却不是同质的。过去人们总习惯认为国民党在大陆的失败证明西方议会民主制度在中国行不通,其实国民党实施的并不是真正意义的西方政制。套用现今时兴的“中国式”表述模式,国民党当时实施的可以说是“中国式资本主义”,即经济上的自由主义,政治上的集权主义。这种政治上的集权体制,从孙中山将“联俄”付诸实践时,就已经被共产国际和苏俄以输出“革命”的方式传到中国,被改造成非驴非马、不中不西的政治结合体,并最终替代了民初及北洋时期国人追求并尝试实践的民主宪政体制。因而严格地说,国民党在大陆的失败,乃是“中国式资本主义”的失败。

意识到这一点,也就没有理由对国民政府统治时期的地方参议会给予过量赞词。向君对此应该说是有所意识的,故其为自己著作总结的第四点贡献便“阐释了临时参议会的咨议功能及其局限”。但仅仅强调“代表性不足”及“作用仍然有限”,似未能将最为关键的问题道出,不无遗憾。

当然,向君的强项并不在近代中国政制史的宏观架构上,而在具体事实的重建及事件因果关系的梳理上。在研究方法上,除使用史实考证等传统历史研究方法外,向君还力图采用

^① 胡适:《人权与约法》,欧阳哲生编:《胡适文集》第5册,北京大学出版社1998年版,第524—529页。

学科渗透及会通的方法，其运用最多的是政治社会学方法。向君声称欲从中国社会发展变化的视角去研究重庆临时议会的产生与演变；从商品经济在整个国民经济中所占比重的变化去分析议会政治的经济基础；从近现代中国军事集团、党政官僚集团、工商金融集团、土地拥有者集团、革命集团等利益集团的博弈中去观察议会政治的走向；从世界政治格局和中国国内政局的变化中去探索议会政治实施的环境条件；从重庆市在近现代政治、经济、思想文化和社会发展进程中去研究临时议会的生存环境；从重庆临时议会的实际运作、决议案以及它与各方面关系去研究其功能、局限及走向。我不能说他全部达致了所设定的目标，但作为中年学者，其主观努力和付出是难能可贵的。

我对向君著作所作评价，几近苛刻。但以向君有别于普通硕、博士研究生的身份和就学经历而言，我这样月旦他的著作，有我的道理。我和向君相识于8年前他到川大攻读博士学位之时。当时他已是国内某高校的正教授，加之曾在华东师大从夏东元先生，奠定了良好的学问基础，已发表众多高质量的学术论文。无论是年龄还是学术积累，当时的向君均早过“而立”，已近“不惑”。他能委屈自己，以学生身份跟我一起学习，使我非常感动。胡适曾说，罗尔纲写《师门辱教记》记述他们的师徒之谊带给他的荣誉，比他头上的几十个博士头衔给他的荣誉还要多，意谓罗给予他的不比他给予罗的少。向君跟我读博也使我产生了类似感觉，即他给我的比我给他的更多。换言之，他可能没从我这里收获多少学问，我却从他那里收获了“教授之教授”美誉。在他这样后劲十足的年轻教授面前，我不敢好为人师。因而在向君攻博期间，我都警惕触犯“好为人师”之忌，而采取与他讨论

或辩难的方式完成他的学习过程。现在向君的博士论文完成且将出版,我仍然坚持这一做法,以朋友切磋学问的方式提出一些我读其书稿时感到困惑的问题,供向君及关心民国政制史的朋友思考。

是为序。

杨天宏

2012 年秋于成都江安寒舍

绪 论

鸦片战争后,列强侵略的加深使中国面临严重民族危机,为了应对危机,思想家从西方引进了诸多学说和思想,提出了各种解决方案,其中西方宪政思想及其制度占有重要地位。从林则徐、魏源对英国议会的介绍和王韬、郑观应等人的议院设想到康有为、梁启超的君主立宪主张以及孙中山等人的民主共和思想,反映了近代中国人对西方宪政制度认识逐步深入的轨迹,他们力图将异域的宪政民主制度移植到中国,以实现国家富强的目标。但西方宪政制度是西方社会长期发展的结果,它并不承担救亡救贫的任务,它的根本目的是确保人权的实现,其思想基础是自由主义,核心是个人至上,在国家制度构建中体现分权制衡原则。而中国的民族传统和社会环境以及所追求的目标与当时的西方社会有很大的差异,因此这种宪政制度移植活动异常艰难,尽管先进的中国人对西方宪政思想和宪政制度进行了改造,但水土不服仍然长期存在。

从整个中国近现代历史观察,其对西方宪政制度的移植并不成功。其原因在于:一是思想家、政治家所倡导的宪政思想和设计的宪政制度与中国的社会基础存在较大距离。近现代中国的宪政思想和宪政制度并不是从中国社会发展中逐渐生长发育出来的,而是作为救亡图存的工具从西方引进的,支撑宪政制度

的内在价值与基础在当时的中国并未奠定,即使后来中国资本主义得到一定程度的发展,宪政制度的支撑力量有所增强,但在自然经济占主导地位的条件下,宪政制度也必然会变形走样。二是宪政思想和宪政制度所追求的人权目标与国家富强目标之间存在内在冲突。近代中国一直面临民族危亡威胁,因此救亡与富强成为了近代中国社会的主题,这一目标具有强大的社会动员功能与历史的合理性,但它所体现的集体至上原则显然与宪政制度所隐含的个人本位原则相冲突,尽管严复、梁启超、孙中山等人对宪政思想和宪政制度进行了有利于国家富强目标实现的诠释。

中国人对宪政思想的传播和宪政制度实践的探索,具有重要价值和深远影响。因为宪政思想和宪政制度虽然产生于西方,但它亦是全人类的政治文明成果,作为向现代化迈进的中国,其政治文明仍然有待于宪政体制的建立、完善与发展。近现代中国的社会条件决定了宪政制度的建立将是一个漫长的渐进积累过程,任何急于求成的主张都无法实现,即使是英美等国也经过了长达数百年的宪政积累史。因此,宪政思想的传播、宪法的颁布、议会的成立、选举的实践、政党的建立等都是中国宪政之道上的重要环节。

1215年,英国国王签署了被誉为“宪法的第一个成文文件”的《自由大宪章》,1295年,英国国王召开了被称为“模范议会”的议会,从此以后议会制度逐渐完善并被各国仿效。鸦片战争前后,西方议会思想和议会制度通过外国传教士和中国思想家传播开来,如林则徐组织翻译的《四洲志》、魏源编写的《海国图志》对英美等国的议会制度作了介绍,以郭嵩焘为代表的出使人员则通过亲身考察而对议会制度有了进一步的认识,王韬、郑观

应等人认为西方富强之本在于议会制度,中国应该仿效而设立议院。康有为、梁启超则得出了“强国以议院为本”^①的结论,并在百日维新期间提出了开制度局的建议。1906年,清政府在各方的压力下决定仿行宪政,次年又颁布了《钦定宪法大纲》,1909年、1910年先后成立了咨议局和资政院,以便将来过渡到地方议会和国会,议会制度在中国开始迈上实践的轨道。1913年,经过选举成立了地方议会与国会,作为正式民意机构开始了履行立法权和监督行政权的试验,但在十余年的试验中,议会制度的价值未显、运转失灵、成效不著,受到各方诟病而遭受挫折。以孙中山为首的国民党走上了国民革命的道路,其根本目标是国家统一与富强,其实现途径是经军政、训政而达宪政,训政时期的主要任务是推行地方自治以训练国民,而领导力量则是国民党,并主张把党放在国上。南京国民政府建立后,国民党形式上遵照孙中山的革命程序论,制定了《中华民国训政时期约法》,建立起一党专政、个人独裁的训政制度,这种体制架构在实质上难于向宪政过渡。随着中国资本主义经济的发展和民主思想的传播,宪政的支撑力量——工商企业主阶层及其知识分子的能量逐渐增强,他们的权利意识进一步觉醒,要求参与政治以确保其利益,而训政制度却阻碍着他们的政治参与,因此他们对训政制度进行了深入批判,而应对日本帝国主义灭亡中国的图谋则需要国内团结。在国内外多重压力下,国民党被迫调整统治政策,决定在中央成立国防参议会(1937年8月—1938年6月)、国民参政会(1938年7月—1948年3月),在地方成立省市县临

^① 梁启超:《变法通议学校总论》,《饮冰室合集》文集之一,北京:中华书局1989年版,第15页。

时参议会和参议会等“民意机构”，以容纳各派政治力量。

重庆市临时参议会成立于1939年10月，至1946年1月结束，共两届11次大会，临时参议会在国民政府的战时首都和陪都——重庆存在了长达六年时间，虽然在中国大陆的其他地区存在时间长短不一，但它却是我们观察议会制度在中国地方层级演变和宪政民主尝试的一个重要阶段，尽管它的成效并不令人满意。

学术界对中国议会政治的研究已有丰硕成果，但这些成果主要集中在清末民初。早在中华人民共和国成立前，一些学者已开始关注和研究中国议会政治问题，如顾敦铎著《中国议会史》（苏州木渎心正堂版，1931年），研究了议会政治在中国的实践及其经验教训；贾逸君著《中华民国政治史》（北平文化学社1929年版）、钱端升等著《民国政制史》（商务印书馆1939年版）、李剑农著《中国近百年政治史》（商务印书馆1948年版）、杨幼炯著《近代中国立法史》（商务印书馆1936年版）等，分别从不同的侧面论述了议会政治。建国后，学术界对宪政改革与民主宪政运动、咨议局、资政院、南京临时参议院、国会、省县议会的研究逐步深入，其代表性的成果有：杨天宏先生著《政党建置与民国政制走向》（社会科学文献出版社2008年版）、韦庆远等著《清末宪政史》（中国人民大学出版社1993年版）、王永祥著《中国现代宪政运动史》（人民出版社1996年版）、耿云志等著《西方民主在近代中国》（中国青年出版社2003年版）；耿云志《论咨议局的性质和作用》（《近代史研究》1982年第2期）、姚光祖《清末资政院之研究》（台北1979年版）；张亦工《第一届国会的建立及阶级结构》（《历史研究》1984年第6期）、徐辉琪《论第一届国会选举》（《近代史研究》1988年第2期）、张朋园《安福国会选举—

论腐化为民主政治的绊脚石》(台湾《中央研究院近代史研究所集刊》第30期);沈晓敏著《处常与求变:清末民初的浙江咨议局和省议会》(三联书店2005年版),吕实强《民初四川的省议会,1912—1926》(台湾《中央研究院近代史研究所集刊》第16期)、吕芳上《民国初年的江西省议会,1912—1924》(台湾《中央研究院近代史研究所集刊》第17期)、陈宪宇《民国初年的广东省议会政治》(中山大学1998年硕士学位论文)等。以上论著为我们进一步研究南京国民政府时期议会政治的运行奠定了坚实基础。

学术界对南京国民政府建立后中央民意机构的研究多集中在国民参政会。钱端升等著《民国政制史》(商务印书馆1945年版)、秦孝仪主编《中华民国政治发展史》(台北:近代中国出版社1985年初版)、袁继成主编《中华民国政治制度史》(湖北人民出版社1991年版)、徐矛著《中华民国政治制度史》(上海人民出版社1992年版)等著作对南京国民政府时期的民意机构都有所论述,但由于体例所限而缺乏深入分析。对中央民意机构作较为深入研究的是相关论文。闻黎明的《国防参议会简论》(《抗日战争研究》1995年第1期)对国防参议会的建立、运作、作用、缺陷、性质进行了论述,认为它是直属于国防最高会议的一个咨议性机构;国防参议会大致容纳了国内各抗日党派的主要领导人,表现出一种全国团结的象征;它成为一个反映民意的渠道,并为国民参政会的成立奠定了基础。马起华的《抗战时期的宪政运动》对国民参政会一战时中央民意机构的产生、任务、职权、性质进行了论述,认为国民参政会是抗战时期的准中央民意机构,它是作为非常时期和过渡时期的中央民意机构,国民参政会既促