

二十世纪初
中国政治改革风潮

侯宜杰著



二十世纪初 中国政治改革风潮

——清末立宪运动史

侯宜杰 著

人 民 出 版 社

20世纪初中国政治改革风潮

ERSHISHIJI CHU ZHONGGUO

ZHENGZHI GAIGE FENGCHAO

——清末立宪运动史

侯宜杰 著

人民出版社出版发行 新华书店经销

文字六〇三厂印刷

850×1168毫米32开本 18.5印张 445,000字

1993年4月第1版 1993年4月北京第1次印刷

印数 0,001—2,000

ISBN 7-01-001257-1/K·230 定价 9.90元

目 录

绪 论	1
第一章 惨变酿成惨祸	12
一、慈禧倒行逆施	12
二、康有为不改初衷	18
第二章 立宪思潮兴起	25
一、“新政”不新	25
二、根本变革在于立宪	30
第三章 立宪运动高涨	40
一、普遍激昂的呼声	40
二、立宪派的多方策动	46
第四章 确立基本国策	57
一、五大臣出洋考察政治	57
二、宣布仿行宪政	66
三、改革政治体制	77
四、加紧筹备	96
第五章 立宪团体应时而生	107
一、民族资产阶级的代言人	107
二、上海宪政研究会和预备立宪公会	117
三、吉林自治会	123
四、宪政公会	127
五、帝国宪政会	131

六、政闻社·····	134
七、广东地方自治研究社和粤商自治会·····	139
八、贵州自治学社和宪政预备会·····	148
九、君主立宪与民主立宪的论争·····	159
第六章 要求确定召集国会年限 ·····	178
一、杨度首创和平请愿·····	178
二、各地纷起响应·····	184
三、决定九年立宪·····	205
第七章 推行地方代议制 ·····	216
一、摄政王的姿态·····	216
二、省咨议局成立·····	225
三、开展地方自治·····	253
四、新的立宪团体·····	263
第八章 国会请愿热潮 ·····	268
一、第一次请愿·····	268
二、第二次请愿·····	278
三、咨议局联合会召开·····	292
四、第三次大请愿·····	297
五、第四次请愿·····	318
六、运动的意义·····	331
七、又一批政治团体出现·····	339
第九章 资政院内风波迭起 ·····	343
一、咨议局坚决反对督抚侵权违法·····	343
二、资政院开会·····	349
第十章 分道扬镳 ·····	379
一、皇族内阁粉墨登场·····	379
二、拟订法律·····	397

三、决心推翻皇族内阁·····	413
四、组建合法政党·····	427
五、点燃革命的导火索·····	446
六、由立宪转向革命·····	459
第十一章 失人心者亡 ·····	481
一、面对革命的抉择·····	481
二、资政院于四面楚歌中消逝·····	539
三、预备立宪失败的原因·····	554
四、立宪运动的进步作用·····	565
结束语 ·····	584
 后 记 ·····	 587

绪 论

1840年爆发的鸦片战争出现了奇异的结局，堂堂天朝、泱泱大国的清王朝居然惨败于蕞尔岛国的“英夷”之手，签订了不平等的《南京条约》。其后，英国得寸进尺，法、美等资本主义列强群起效尤，相继胁迫清王朝签约，攫取各项特权。中国由一个完全独立自主的封建帝国开始沦为半殖民地半封建社会，苦难深重的中国人民益发陷于水深火热之中。奇耻大辱并没有使朝中君臣变得清醒一些，顽固与愚昧禁锢着他们的头脑，傲慢与偏见遮蔽着他们的视野，他们依然泥古守旧，恪守祖宗成法，找不到摆脱困境的出路。而国土日丧、主权日削的严酷现实却犹如晴天霹雳，惊醒了并不抱残守缺而又关心祖国命运的少数爱国忧时之士和个别官员，他们开始进行冷静反思，认真探索中国的出路这一重大课题。

对于长期生活在闭关锁国、以为中国就是世界的人来说，绝难提出安邦治国的最佳方案。鸦片战争迫使人们睁眼去看世界，然而仅仅是个开端，因而缺少卓识宏论，见解粗疏肤浅。

林则徐最先研究“夷情”，其时英国侵略者正把罪恶的炮弹倾泻在中国的土地上，当务之急是迅即制敌于死地，故其研究的重点在军事，总结的“制夷”方略不外武器优良之类。紧迫的战争环境使其眼光局限于军事一隅。

接着，魏源的《海国图志》、徐继畲的《瀛环志略》、姚莹的《康輶纪行》、梁廷枏的《海国四说》和《夷氛闻纪》一一问世。这些著作介绍了世界史地知识和一些国家的资产阶级民主政治，开拓了人们

的眼界，启迪着人们探索救国之道。不过作者还止于对资产阶级民主政治的讴歌赞美，不敢萌生效法之念。但魏源已认识到：“天下无数百年不弊之法，无穷极不变之法”^①，发出改革秕政、实行变法的呼声；尤其可贵者，是他“师夷长技以制夷”^②的思想，公然放言以“夷”为“师”，向西方学习，这在一向具有“用夏变夷”的传统文化心理的中国确是石破天惊之论。从此，人们僵化的头脑逐渐开窍，愈来愈多的有识之士踏上了向西方学习真理的途程。

其后，冯桂芬提出“采西学”，主张从更广阔的领域向西方学习，其富强之术亦有所贡献，如罢关征、发展农桑、树茶开矿、改变科举考试办法等。他对封建专制制度不满，企图解决“君民不隔不如夷”^③的弊病，但因其整个学说“要以不畔于三代圣人之法为宗旨”^④，故未能提出切实有效的改革措施。

与此同时，洪仁玕著《资政新篇》，设计了一套治理太平天国的蓝图，涉及经济、文化、教育、乡村政权、外交许多方面，不少超越了其前辈及同侪，遗憾的是政治制度方面毫无建树。

19世纪70年代以后，随着列强侵略的加紧，民族危机的严重，民族资本主义的产生和发展，新兴资产阶级的出现；中国和外国交往的增多，资本主义科学技术和社会政治学说的渐次传入，人们的思想又为之一变。一些反映民族资产阶级利益的维新人士和思想较为开明的官绅通过中西对比，对中国贫弱的根源探讨得更加深刻，要求变革的心情更形迫切。“诸国既恃其长自远而至，挟其所有以傲我之所无，日从而张其炫耀，肆其欺凌，相轧以相倾，则我又乌能不思变计哉！是则导我以不容不变者，天心也；迫我以不

① 魏源，《筹鹾篇》，《魏源集》下册，第432页。

② 魏源，《海国图志》原叙，上海书局1895年版。

③ 冯桂芬，《制洋器议》，《校邠庐抗议》卷下，1898年刊本。

④ 《校邠庐抗议》自序。

得不变者，人事也。”^①

他们不仅主张剔除种种弊端，采用“兵战”和“商战”与列强相抗，而且指出西方富强之本在于开设议院。郭嵩焘说：议院为英国“立国之本”^②。陈炽说议院为“英美各邦所以强兵富国纵横四海之根源”^③。陈虬亦认为：“泰西富强之道，在有议政院以通上下之情，而他皆所未。”^④稍晚，郑观应总结了几十年学习外国的经验，断言西方国家“治乱之源、富强之本，不尽在船坚炮利，而在议院上下同心，教养得法。”^⑤这样，他们的探本溯源便由军事、经济、文化、教育、吏治等进入政治制度这一深层领域，开始接触到问题的症结。他们不独颂扬议会，而且要求实行。郑观应首倡其说，希冀中国“仿泰西之良法，体察民情，博采众议，务使上下无扞格之虞”^⑥。1884年，他上书政府，“请开国会”^⑦。同年10月，两广总督张树声在遗折中奏请开设议院^⑧。继之，王韬、汤寿潜、陈虬、宋恕、陈炽、何启、胡礼垣、宋育仁提出了同样的主张。

早期维新派虽然要求开设议院，实行“君民共治”，但还不是主张在中国实行君主立宪制度，以代替封建专制制度。因为：

首先，没有提出制定宪法。近代意义上的君主立宪制度是资产阶级民主政治的一种政体形式，是资产阶级与封建阶级妥协的产物。所谓君主立宪，系指资本主义国家的君主权力受到宪法限

① 王韬：《变法上》，《韬园文录外编》。

② 《郭嵩焘日记》第3卷，第373页。

③ 陈炽：《议院》，《庸书·外篇》卷下，光绪二十三年刊本。

④ 陈虬：《治平通议·东游条议》卷6，第3页，1893年版。

⑤ 郑观应：《盛世危言》自序，见夏东元编《郑观应集》上册，第233页，上海人民出版社1982年。

⑥ 《郑观应集》上册，第103页。

⑦ 郑观应：《致潘兰史征君书》，《盛世危言后编》卷3，第14页。

⑧ 《张靖达公奏议》卷8，第33页，光绪年间刊本。

制。君主立宪，关键在“立宪”二字，即制定宪法。资本主义国家的宪法产生于推翻封建统治、建立资产阶级民主制度的过程之中。为了取得政治上的民主自由，动员人民参加反封建斗争，资产阶级提出“主权在民”、“法律面前人人平等”以及代议制、普选制各项主张。革命胜利后，他们就用宪法来确定这些民主原则。民主是宪法的内容和前提；宪法是对民主的确认和保障，是民主制度化和法律化的基本形式。宪法规定了资产阶级和人民群众所享有的民主自由权利，在君主立宪制国家，也规定了君主在国家中的地位和职权，君主权力受到宪法的一定限制，其行为不得逸出宪法规定的范围，否则即为违宪，故君主立宪亦称“有限君主制”。换言之，君主必须按照资产阶级的意志，在有限的范围内行使权力。君主立宪与君主专制最根本的区别，就在于有无资本主义性质的宪法限制君权，保障人民的民主权利。仅有国会而无宪法（包括成文宪法和不成文宪法），君主权力不受限制，则君主仍为专制君主，可以随时剥夺民权，直至将国会消灭。所以，单纯主张设立议院，不提制定宪法，限制君权，极而言之，只能说初步产生了向君主立宪过渡的思想，而不能说就是主张实行君主立宪。早期维新派不曾提出制定宪法，因而他们尚未具有实行立宪的思想和要求。倘若认为要求开设议院就是主张君主立宪，显然忽视了宪法在君主立宪中的决定性意义，没有搞清君主立宪的确切含义。

其次，未把国会视为国家最高立法机关。国会为国家最高立法机关，代表全体国民行使职权，是资产阶级民主政治的主要体现，也是君主立宪与君主专制的主要区别之一。早期维新派见不及此，仅把它看作反映民意和沟通君民关系的机构。王韬说：英国政治之美，“则以君民上下互相联络之效也”；中国欲谋富强，在于“能通上下之情”^①。虽也讲过“君可而民否，不能行；民可而君否，

^① 《达民情》，《韬园文录外编》。

亦不能行也”^①，但强调的重点是做到“类皆君民一心”^②和“君民意见相同”^③，从民所欲，并非民之可否具有立法作用。汤寿潜说：“泰西设议院，集国人之议以为议，即《王制》众共众弃之意。”^④陈虬云：何谓开议院？“以通上下之情”^⑤。陈炽也说，西方议院“合君民为一体，通上下为一心”^⑥。认识均与王韬相同。宋育仁评论西方议院说：“民献其议，主决其计”，“两院议成而后谋定，国主报可而后施行”。“古今张弛之用不同，而求其通下情则无以异”^⑦。认为民只能献计定谋，“决其计”者为君主，议院仍非立法机关。何启、胡礼垣从“天下，公器也；国事，公事也。公器公同，公事公办，自无不妥”的理论高度，论述了开设议院的必要性与合理性，可是并未逻辑地得出议院必须成为立法机关的结论，其目的是要君主做到“布公平”，“以亿兆之心为心”，“以亿兆之力为力”^⑧。

早期维新派主张设立议院，基本都是得民心、通上下之情、集思广益、办事公平的考虑出发的，其中包含有古代的民本思想，也包含有资产阶级民主思想。他们对西方议会的认识还是初步的，尚未把它视为立法机关，把握住民主政治的精神实质。人民没有立法权力，当然谈不上君主立宪思想。

再次，他们设计的议院不是真正的资产阶级议院，不能实现向君主立宪制度过渡。实行立宪，比较理想的办法是先成立国会，由国会制定宪法，限制君权，确立人民的民主权利。早期维新派认

① 《重民下》，《韬园文录外编》。

② 《达民情》，《韬园文录外编》。

③ 《重民下》，《韬园文录外编》。

④ 汤震：《议院》，《危言》卷1，第8页，1890年刊本。

⑤ 陈虬：《治平通议·救时周要》卷5，第11页。

⑥ 陈炽：《议院》，《庸书·外篇》卷下。

⑦ 宋育仁：《时务论》，《泰西各国时务采风记》第8—9页，27页，1897年版。

⑧ 何启、胡礼垣：《新政论议》，见《新政真论》2编。

为，西方的议院“猝难仿行”，只“宜变通其法”^①，“酌其损益”^②。如此一来，就使他们设计的议院与西方的议院大相径庭。汤寿潜的方案是：上院由王公至各衙门堂官和翰林院四品以上官员组成，以军机处主之；下院由堂官以下和翰林院四品以下官员组成，由都察院主之。开会时各抒所见，最后由宰相“上之天子，请如所议行”^③。实在说，这根本不是议院，充其量是京官的民主议政会。陈虬主张京师另设都察院，以三公主之，中设议员 36 人，每部各 6，由官公举，议论国事^④。宋育仁提出由翰林院、詹事府和其他衙门推举若干人组织^⑤。此二方案与真正的议院相去十万八千里。陈炽主张上院由原阁、部成员组成，下院由各省选举。前者与原阁部会议无别，后者可会议大政，但无实权，一切“仍由在上者主之”^⑥，也非真正的下院。何启、胡礼垣高明一些，主张一院制，由各省议员组成，每省议员 60 人，由举人在进士中选出，一年在京师开议一次，宰辅为主席，议毕各议员将本省应行之事公奏，君主“书名”而后奉行。议员“操政令之实”，可以保举各部长官和宰相，亦可将其罢黜^⑦。从“操政令之实”看，议院似可起到一定的立法作用，从议员的阶级结构看，则全是进士出身，大都属于封建阶级，显见也不是资本主义的议院。

早期维新派设计的议院，不仅缺乏资本主义议院的阶级实质和民主内容，甚而起码的形式也不具备。享有议政权的是民，而是官和绅。所谓“君民共治”，实际上是君臣共治。如此之议院，其

① 陈虬：《治平通议·教时摘要》卷 5，第 11 页。

② 宋育仁：《时务论》，《泰西各国时务采风记》第 30 页。

③ 汤震：《议院》，《危言》卷 1，第 8 页。

④ 陈虬：《治平通议·经世博议》卷 1，第 4 页。

⑤ 宋育仁：《时务论》，《泰西各国时务采风记》第 30 页。

⑥ 陈炽：《议院》，《庸书·外篇》卷下。

⑦ 何启、胡礼垣：《新政论议》，见《新政真论》2 编。

不能进而提出制定宪法,限制君权,扩大民权,实行君主立宪,当无疑义。

早期维新派设计这样的议会方案,是由半殖民地半封建的特殊社会环境及其阶级地位决定的。列强的侵略暴露出封建统治的无能衰败,民族资产阶级利益的代表者有迫切发展资本主义的愿望和爱国思想,也有反对封建统治的要求。他们向往西方的议会制度,极力想加以模仿,达到富强的目的。然而,本身力量的弱小和封建法网的严密,又使得他们胆颤心惊,加之对西方政治学说了解得不够,就造成一种非常离奇的现象,在介绍和要求设立议会时,不敢明目张胆地提出推翻封建专制政体,实行君主立宪,只能变通形式,对君主专制略加改良;他们口口声声“君民共主”、“君民共治”,却不敢亮出民主旗帜,力争人民参政,限制君权,只能提出让官绅充当议员,去掉君民之隔,赢得民心。

然而早期维新派毕竟传播了西学,对后人有相当的启蒙作用;在探索救国的道路上,迈出了虽不怎么理想、也算可喜的一步;开设议院的要求和粗糙方案是近代议会的前奏,对后来君主立宪主张的提出也有一定的影响。

1895年后,君主立宪思想才正式出现,最初的代表人物为郑观应。这一年,他明确提出应把“开国会、定宪法”^①,作为救国的主要措施。在1895年至1897年间的诗作中,他主张“议院固宜设,宪法亦须编”^②。并猛烈抨击了不定宪法之害:“宪法不行专制严,官吏权重民太贱,妄谈国政罪重科,上下隔阂人心涣。”^③同时表达了对民权和平等的向往:“粤稽上古达民权,尧舜无为重择贤。

① 《与陈次亮部郎书》,《盛世危言后编》卷4,第14页。

② 郑观应:《罗浮待鹤山房诗集》卷1,第16页,1909年版。

③ 郑观应:《罗浮待鹤山房诗集》卷1,第18页。

平等自殊专制政，普天企望大同年。^{*①}1898年3月《胶澳租界条约》将成之际，他又上书孙家鼐，提出“亟宜开国会，定宪法，固结民心，同御外侮”^②。正因郑观应最早提出制定宪法，限制君权，保障民权，近代中国首倡君主立宪的桂冠理应奉献给他。但肯定其首倡君主立宪的时间不应以开设议院为标准，定在19世纪70年代，而应以制定宪法为标准，定于1895年。

1895年，中国在甲午战争中惨败，签订《马关条约》，割地赔款。继之列强掀起划分势力范围狂潮。空前严重的民族危机刺激了中华民族的觉醒，迫使志士仁人加速探索救国之道，于是戊戌维新运动应运而兴。可是郑观应这个先进的思想家却对变法表现得非常冷淡。

康有为在1895年的《公车上书》中提出了改变官制和公举“议郎”的问题，此为其提出国会问题的先声。同年6月30日又提出“设议院以通下情”，“凡有政事，皇上御门，令之会议，三占从二，立即施行”。又言“会议之士，仍取上裁，不过达聪明目，集思广益，稍输下情，以便筹饷，用人之权，本不属是，乃使上德之宣，何有上权之损哉！”^③所讲议院性质模糊不清，加之未提出制定宪法，此时的康有为尚未具有君主立宪思想。

据康有为自述，他明确讲立宪始于1897年11月之后：“及丁酉胶变，数上疏陈，首言立宪”^④。《上清帝第五书》与其说法基本吻合，内言：“自兹国事付国会议行”，“采择万国律例，定宪法公私

① 郑观应：《罗浮待鹤山房诗集》卷1，第18页。

② 《上孙燮臣师相条陈时事书》，《盛世危言后编》卷3，第6页。

③ 《上清帝第三书》，见中国史学会编丛刊《戊戌变法》二，第176、184、187页，神州国光社1953年。

④ 《布告百七十余埠会众丁未新年元旦举行大庆典告藏保皇会改为国民宪政会文》，见汤志钧编《康有为政论集》上册，第597页，中华书局1981年。

之分”^①，正式表达了他的君主立宪思想。由此他开始了新的追求，大声疾呼：“能变则全，小变则亡，全变则强，小变仍亡”^②，“非大变小变骤变不能立国也”^③。

康有所说的“全变”是什么意思呢？一言以蔽之：制定宪法。他在进呈给光绪皇帝作为变法主要参考的《日本变政考》中写道：“购船置械，可谓之变器，不可谓之变事；设邮便，开矿务，可谓之变事矣，未可谓之变政；改官制，变选举，可谓之变政矣，未可谓之变法。日本改定国宪，变法之全体也，总摄百千万亿政事之条理，范围百千万亿臣民之心志，建斗运枢，提纲挈领，使天下戢戢从风，故为政不劳而后举。”^④“变政全在定典章宪法”，日本如此而成效大著，“中国今欲大改法度”，“可采而用之”^⑤。康有为把制定宪法视为变法的总纲领，算是抓住了实行君主立宪的枢纽。

康有为认为资本主义国家三权分立的原则是最好的政体：“泰西之强，在其政体之善也。其言政权有三：其一立法官，其一行法官，其一司法官”。“三官立而政体立，三官不相侵而政事举。夫国之有政体犹人之有身体也。心思想主谋议，立法者也；手足者主持行，行法者也；耳目者主视听，司法者也”。“三者之中，心思最贵”，“三官之中，立法最要”。“今欲行新法，非定三权，未可行也。”^⑥值得指出的是，康有为未把三者平列，认为立法最为重要。他想把立法权掌握在民族资产阶级的代表手中，企图通过制定宪法和法律把中国纳入资本主义的轨道。

关于国会及地方议会的组织，康有为未有说明，不过有一点很

① 《上清帝第五书》，《戊戌变法》二，第194页。

② 《上清帝第六书》，《戊戌变法》二，第197页。

③ 康有为：《日本变政考》，见《杰士上书汇录》卷2，故宫博物院藏本。

④ 《日本变政考》卷7。

⑤ 《日本变政考》卷9。

⑥ 《日本变政考》卷1。

清楚，他主张“民选”像西方那样的“富民”^①为议员，这就把议会的阶级性表达出来了。

康有为对君主立宪的认识和阐述虽不全面深刻，但无疑超越了一切前人。从这一点来说，领导变法的历史重任也非他莫属。

1898年，在年轻爱国的光绪皇帝和维新志士的支持下，康有为发动领导了一次空前的变法运动，企图效法日本的明治维新，将君主立宪的政治主张付诸实践，通过变法，废除专制制度，变贫困落后的封建中国为富强先进的资本主义中国，使屡受外国欺凌的中华民族巍然屹立于世界民族之林。运动从6月11日进入高潮，光绪皇帝陆续颁发了一系列关于政治、经济、军事、教育、文化的改革诏令，停滞死寂的社会顿时呈现出勃兴景象，处于漫漫长夜中的中国人民终于窥见一线曙光。

百日维新期间，康有为虽未上过立即制定宪法和召开国会的奏折条陈，但他一直没有忘记制定宪法，召开国会，没有背弃自己的政治纲领。他认为，当前首要的急务是在宫中开设制度局，也就是成立一个由君主亲自挂帅、王大臣负责、十数名“通才”组成的“头脑”机关，以便统筹规划全局，条举总纲细目，权衡轻重缓急，制定宪法和法律章程，有条不紊地进行变法，并在适当时机召开国会。这一步做不到，其他都无法进行，即使强行变法，也只能搞得一团糟。所以他把建置统筹机构作为变法的第一个关键性措施，一再请求首先开设制度局。然而由于势力庞大的顽固守旧派坚决抵制，开设制度局流产，他迈出的第一步落空了。康有为还未来得及把制定宪法和召开国会提到议事日程，9月21日，慈禧太后便发动了反动政变，维新运动有如开放的昙花，异彩刚一展现，瞬间便凋谢了。康有为首次在中国实行君主立宪制度的尝试遂中寝夭折。

^① 《日本变政考》卷6、11。

慈禧太后可以利用反动暴力扼杀维新事业，却无能力消除维新运动所造成的深远影响，阻挡不住滚滚而前的民主潮流。为实行君主立宪制度而奋斗的人士，不久即以鲜明的笔触为中国民主宪政史写下正式的开卷篇章。