



清末宪政史

韦庆远 高放 刘文源 著

清末宪政史

韦庆远 高 放 刘文源 著

中国人民大学出版社

(京)新登字156号

清末宪政史

韦庆远 高放 刘文源 著

出版者：中国人民大学出版社

发行者：中国人民大学出版社

(北京海淀路39号 邮码1008 72)

印刷者：北京市丰台区丰华印刷厂

开 本：850×1168毫米32开

字 数：452 000

印 张：18.125

版 次：1993年10月第1版

印 次：1993年10月第1次印刷

册 数：1—1 300

书 号：ISBN7-300-01538-7/K·157

定 价：10.50元

目 录

前言	1
第一章 宪政在主要资本主义国家的确立	11
第一节 宪政的涵义和由来	11
第二节 英国妥协于议会君主立宪制	16
第三节 美国一举建立总统制共和国	21
第四节 法国定位于议会制共和国	26
第五节 德国和日本的二元君主立宪制	35
第二章 立宪思想的传播与维新变法的失败	49
第一节 清朝的政治制度及其特点	49
第二节 鸦片战争前后对国情的认识和西方政治制度 度在我国的传播	57
第三节 洋务运动与维新思潮	63
第四节 戊戌维新变法运动及其失败	77
第三章 革命形势的逼近和清朝政府的对策	85
第一节 资产阶级革命派的崛起与立宪派的出现	85
第二节 清政府故作“变法”、“改革”姿态	104
第三节 出使各国考察政治大臣的任命	111

第四节	五大臣出洋考察概况	118
第四章	清政府预备立宪的出笼	133
第一节	考察政治大臣回国奏请立宪及王大臣奉命 讨论	133
第二节	清政府宣布预备立宪和进行官制改革	147
第三节	清统治集团内部对立宪意见分歧	171
第四节	革命派坚决反对君主立宪	177
第五节	立宪派拥护预备立宪及立宪党派团体的形 成	185
第六节	列强对清廷预备立宪的反映	202
第五章	清政府蓄意推迟预备立宪	209
第一节	清政府对立宪拖延观望	209
第二节	对立宪诏令和条陈的议论	212
第三节	清廷再派考察宪政大臣出洋	229
第四节	宪政编查馆的设立	239
第六章	《钦定宪法大纲》和《九年筹备清单》的颁布	244
第一节	立宪派不满拖延立宪，请愿开国会	244
第二节	《钦定宪法大纲》的颁布及其内容	252
第三节	立宪《九年筹备清单》及其特点	261
第七章	各省諮议局的设立	271
第一节	慈禧、光绪死后的政局	271
第二节	咨议局建立的经过	281
第三节	咨议局的性质、地位与议员概况	288
第四节	咨议局的权限与作用	297

第八章 咨议局与三次国会大请愿	302
第一节 各省咨议局代表进京上书——第一次国会大 请愿	302
第二节 十个团体出面的第二次国会大请愿	311
第三节 声势浩大的第三次国会大请愿	318
第四节 各省督抚联衔电奏请速设国会与责任内阁	330
第五节 资政院决议支持速开国会的请愿	337
第九章 清政府宣布提前召开议院	342
第一节 清廷被迫宣布提前于宣统五年召开议院	342
第二节 清政府进一步镇压请愿活动	347
第三节 清政府“赶办”立宪，修改筹备清单	354
第十章 资政院的建立	364
第一节 各派政治力量对资政院的态度和政策	364
第二节 资政院的院章	384
第三节 资政院的成员	399
第十一章 资政院第一次常年会	421
第一节 第一次常年会概况	421
第二节 关于速开国会案	429
第三节 设立责任内阁和弹劾军机大臣案	434
第四节 关于各省咨议局与督抚有争执的议案	441
第五节 关于开党禁案	450
第六节 第一次常年会的历史意义	455
第十二章 皇族内阁、弼德院和几个政党的产生	459
第一节 皇族内阁的炮制和立宪派反对皇族内阁的	

斗争	459
第二节 位尊而无权的弼德院	477
第三节 资政院议员组成三个政党	488
第十三章 辛亥革命的胜利和清廷立宪骗局的终结	500
第一节 武昌起义和清廷的软硬兼施对策	500
第二节 资政院第二次常年会	518
第三节 宪法重大信条十九条	537
第四节 立宪派与咨议局的应变活动	549

前 言

中国是有近5000年历史的世界文明古国，2000多年来一直是屹立在东方的政治、经济、文化大国，即使在科技方面从公元³—13世纪之间也曾经是拥戴桂冠的强者。但是从14世纪以后中国落后了。从这时起西欧一些国家先后开展了名为“文艺复兴”的资产阶级思想文化启蒙运动，发展了近代新的科学技术和资本主义私有制的商品经济、雇佣劳动制度，进行了资产阶级政治革命，建立了资产阶级民主政治制度，逐步由中世纪的封建社会过渡到近代资本主义社会，并且对外开放，对外扩张，形成了世界资本主义殖民主义体系。而老大的中国还一直停留在小生产的自然经济和封建君主专制统治的落后、封闭状态之中。自道光二十年（1840年）中国在鸦片战争失败之后，西方资本主义列强的坚船利炮冲决了清廷锁国的樊篱，割地赔款狂潮接连而来，中国逐步由封建社会沦为半封建半殖民地社会。一方面是西方资本主义势力蜂拥而入，另一方面是朝廷昏愤，吏治腐败，君主专制加强压迫统治。在民族危机和社会危机日益深化的情况下，中国的出路何在呢？广大中国人民和众多有识之士不能不在冥思苦想、努力求索之中。一种是用传统的农民战争的办法来解决社会矛盾，推动社会前进。19世纪50—60年代的太平天国革命起义、捻军起义以及随后三合会（天地会）等领导的农民起义和义和团运动，都是以农民为主力，要走农民革命之路。历史实践早已证

明，农民革命虽然推动了封建社会的发展，但是农民不可能创造一种新的生产方式和社会制度来取代封建社会，农民革命只能是使封建社会在自我封闭圈内循环往复，周而复始。到近代西方资本主义社会制度已经取代封建主义社会制度确立起来以后，更显得我们再走农民革命之路已经不可能找到出路了。另一种是从西方的资产阶级革命寻求出路。但是我国由于内部封建主义传统深厚，外加资本主义列强加紧入侵，民族资本主义工商业发展缓慢，民族资产阶级形成较晚，势单力薄，所以资产阶级革命姗姗来迟，资产阶级革命派到20世纪初才异军崛起。除了农民革命和资产阶级革命这两条道路之外，封建统治阶级内部的有识之士和新兴资产阶级的右翼人士，从19世纪下半叶起一直想另走一条保存旧的封建君主专制统治，对它进行改良的道路。起初是从60年代至90年代，清政府一部分带买办性的当权派，想在经济方面进行一些改革，采用一些资本主义的生产技术和经营方式，以挽救其封建统治，这就是洋务派所从事的洋务运动“同光新政”。实践证明，只在经济方面作点滴改良，而不触动君主专制的政治制度，中国是不可能适应世界潮流、找到真正的现代化之路的。于是从90年代起就出现了资产阶级维新派，他们力图在保存君权的前提下，实行变法，实现君主立宪制。即便这种局部的改良，也遭到顽固地维护君主专制的清朝统治者的残酷镇压。但是，当时世界资产阶级民主的潮流浩浩荡荡，在中国资产阶级革命派崛起和立宪派出现的情况下，在革命形势日益逼近的压力下，清政府不得不把“宪政”、“立宪”的主张和口号接过去，从20世纪最初几年起，搞了众多伪宪政、伪立宪的动作，妄图以此阻挡消弭资产阶级革命。本书内容主要是写从光绪三十一年（1905年）夏秋之间清王朝颁布变革上谕起，到1912年2月末代皇帝被迫下诏退位为止，这六年多时间推行“宪政”的历史。

本世纪初，宪政成为我国政治生活中的热门话题，舆论争持

的中心，相继推出了一幕又一幕以宪政为主题的政治活动。在中国政治舞台上，显然并立着以坚持民主共和为宗旨，以推翻清王朝为纲领的革命派；笃信仿照外国君主立宪模式以改造中国政体的立宪派；和为了倖逃覆灭而被迫宣布着手筹备宪政的清朝当权派，这三大政治势力。它们之间，围绕着中国的国体和政体问题，为着保存、改良或根本推翻旧政权，进行着异常复杂和尖锐的斗争。中国应该往何处去？近代的中国应该遵循什么道路以向现代化发展？在很大程度上实决定于这一场斗争的结果。本书的研究重点，就是放在这一大动荡大转变的年代，研究在此期间的国内外政治，特别是国内的政治架构和力量组合，分析相继发生的重大政治事件，探索当时涌现的各种政治思潮、理论和代表性人物的影响作用。

宪政是近代西方资产阶级革命的产物。不论民主宪政理论，还是君主立宪理论，本来都是西方资产阶级的政治学说，并且是已经在西方诸如英国、美国、法国、德国和东方的日本行之有效的。清末宪政在相当程度上是直接仿效外国模式而兴起的运动，是企图沿着它们的轨迹运行的运动。为追本溯源，我们在本书第一章中简要介绍了英、美、法、德、日等主要资本主义国家国体和政体变革的过程及其各自的特点。

一切外来的思潮和制度要在本国发生影响，必然都要通过本国内在的社会条件。所以本书第二章概述了：我国两千多年的封建君主专制的政治制度如何在最后一个王朝——清朝发展到了登峰造极的地步，具有哪些新特点；在这种社会条件下西方的宪政思潮如何在我国传播开来并逐渐为我国的有识之士所接受；在洋务运动失败之后，西方的君主立宪主张如何在我国戊戌变法的初次实践中也遭到失败。

第三章到第十二章是本书研究的重点。在革命浪潮汹涌澎湃、革命派活动咄咄逼人以及立宪派大肆鼓噪下，清王朝被迫从1905

年起先后抛出了一系列“立宪”、“宪政”的措施，演出了一幕又一幕“宪政”丑剧，诸如派五大臣出国考察宪政，宣布预备立宪，改官制，颁布《钦定宪法大纲》和《九年筹备清单》，诏令各省设咨议局和中央设资政院，承诺提前召开议院，开党禁，允许建立政党，建立皇族内阁和弼德院，宣布十九信条等等。本书后十章就是以这些重大事件为主线，逐一展开详细的剖析。围绕清朝政府的这些重大措施，我们还穿插叙述了立宪派和革命派的对策和活动。立宪派对于清政府筹备宪政抱着既欢迎又不满足的双重心理。书中写到了它们两者之间矛盾的缓和与激化，立宪派在海内外的宣传鼓动和历次请愿开国会，对大多数省份咨议局的控制和与督抚辈的激烈争议，在保矿保路运动中与反清群众运动的结合，谋求在资政院内实行君主立宪的活动及其失败，在辛亥革命爆发后的应变活动等等。书中还写了革命派对清朝政府假立宪进行的揭露和批判，领导进行与立宪派有关国家前途的大论战，领导历次起义和在辛亥革命中取得胜利等等。所有这些重大事件都清楚地表明，当时中国的政局正处于空前的大动荡之中，外有列强的加紧出面干扰，内则兵变、民变、抗捐、抗粮、保矿、保路风潮迭起，山雨将来风满楼，一场关系全局性的转折变动已经呼之欲出，主持、参与或被卷入上述重大事件的各方，都力谋采取主动，力图有效地控制事态的发展，以夺取尽可能有利的政治效益。几乎在每一次事件上，我们都可以看到各方的背景不同，立场迥异，观点对立，但有时又存在着万缕千丝的联系和影响，斗争是空前激烈和严酷的，但有时又有着微妙转机，有其缓冲和妥协的方面。旧的封建王朝还未被彻底推翻，但旧的顽固保守势力便已窥测准风向，在进行重新组合，及时打起新的幡旗，提出新的应时口号，采取新的策略手段，革命派和立宪派的内部都在分化，这就更有利于袁世凯这一类人物放肆地巧施谋略，纵横捭阖，不太费力便夺取了革命的胜利果实。我们在这一部分章节对

有关问题均作了粗浅的探讨。

我们力图根据比较充实的历史材料以说明清末宪政运动的兴起，有其国内外的社会政治和理论根源，有其依附的阶级力量。君主立宪主张在当时对一部分人确实产生过一定的影响，立宪派所主持的许多活动在当时也确实具有过相当的规模和一定的作用。立宪派中有不少志士仁人，是抱着虔诚的信仰和爱国热忱，不惜竭智尽虑，奔走呼号，血泪陈词，甘冒囹圄牢狱之灾，甚至牺牲生命的危险以参加宪政运动的。细读某些立宪派人的言论，不难发现，其中确有着出自忧时爱国的亢奋激情。但是，他们并未真正了解中国的国情，对于中国社会的权力结构和清朝政府的本质，缺乏清醒的准确的认识，完全没有估计到掌握清王朝军政大权的保守派的顽固程度和狡黠程度。保守派即使已经处于四面楚歌的困境中，但困兽犹斗，仍然交替使用着镇压与欺骗两手，千方百计地要保住自己的统治地位，绝不会因为立宪派人的请愿、哀求和忠告便慨然惠允让渡权力的。当时的中国社会并没有具备英国、德国和日本当年转行君主立宪的主客观条件，立宪派大力鼓吹和要求在中国实现资产阶级君主立宪的图谋，乃是建立在一厢情愿的基础之上的幻想，是注定要落空的。本书以较多的笔墨较具体地叙述立宪派在宪政问题上的呼吁、策划和谋略，叙述他们在实际政治活动中一再遭受到的失落和挫败。

近年，史学界也有同志认为，鉴于辛亥革命虽然推翻了清朝专制统治，开创了共和，然而社会结构未有根本改变，更没有达到政治民主、国家富强的实质性目标，因此，如同君主立宪派一样，革命派也同样是失败者。又有人认为，晚清的君主立宪和民主共和论，都不过是探求民主与富强的两种模式，两者各有本身的局限性，在政治思想上也不存在实质性的分歧。我们认为这些看法似是而非，失之偏颇。简而言之，在当时的中国，只有使用革命的暴力才有可能推翻根深蒂固的封建专制统治，事实上，也

确实是由于武昌发难引发了全国的起义和各省纷纷宣布独立，清朝皇帝才会被迫退位，历时268年的大清皇祚才至此结束，这是君主立宪派多次哀求请愿、泣血陈词规劝绝达不到的。晚清宪政运动的全过程一再证明了，乞求和平让权只能是彻头彻尾的幻想。清朝政府对立宪派一部分人的拉拢迁就，发出过的各种诺言，甚至不惜“宣誓太庙”，但到关键时刻都是背信弃义地以欺骗收场。推翻清王朝，结束帝制，正是共和革命不朽之功，它为中国今后的民主政治铺垫了初阶。其次，辛亥革命虽然未收到在当时确立健全的民主政治的如期效果，但它确已由此将共和思想普遍传播开来，并且深入了人心。它未能将革命大业毕其功于一役，但却在历史的曲折运行中取得了重大的进步。试观自辛亥以后，任何自诩为强大有力的枭雄军阀，任何试图复辟帝制的阴谋活动，无不顷刻覆灭，有关的人无不身败名裂，留得千载骂名，应该承认，这也正是辛亥革命成功之处，有巨大积极影响之处。浩浩荡荡的革命潮流，真是顺之者昌，逆之者亡。我们在本书中对当年资产阶级共和革命理论和实践作了充分的肯定，对君主立宪论及其活动作了严肃的批判，无非是认为是非不应混淆，泾渭必须分明，这并不是出发于感情，而是基于客观存在的历史事实。

最后，我们认为，还很有必要，对本书涉及的历史人物评价问题说几句话。清末最后几年，四海翻腾，风云巨变，处在新旧交替的历史转折关头，各方面各类型人物竞相表现，各陈己见，使用各种阴谋权术以捍卫旧传统旧体制者有之，企图乘乱夺权者有之，对这类国之蠹贼，人之渣滓，史家已有共识定评，不必再作细论。要求我们审慎斟酌以力求准确论述的，是一些在经历、气质和心态上比较复杂，而在政治活动中又前后多变，其功过短长都较为突出的人物，既不能隐恶扬善，为贤者讳，又不能因一时一事而率作盖棺定评。如何做到褒贬适度，确实颇费思量。在

本书写作过程中，就碰到立宪派中类如梁启超和张謇这样具有全国性影响的领导人物，就碰到应如何评价他们当时比较突出的言论活动以及影响作用等问题。必须肯定，这两位历史人物都有着光辉的经历和积极贡献的一面，有些方面，甚至是非常杰出的。但必须正视到，在本书重点研究的时间段，即从1905年夏秋到1912年年初，他们坚持君主立宪制的主张和活动，总的说来，是置身于资产阶级共和革命的对立面，其针锋相对地诋毁共和、否定革命的论著风靡一时，其主持组织的吁求立宪的重大活动曾影响到社会各个层面，确实起过不容否认的抵消革命的消极作用。我们对于这些有代表性的立宪派言论活动，择要在有关章节中作了分析和评论。我们力图做到有据有理，严正而不过分苛求。作为一本下限截止到1912年年初的有关宪政运动的专著，我们只能根据当时形势、事态和当事人的种种表现判断立论。譬如张、梁两氏，其后在政治上都有了重要的积极的转变，都在实践中逐渐觉悟到拥袁和抵制共和之非，逐步转移到反袁和拥戴共和的正确立场方面来，在其后反对帝制复辟的斗争中都有了坚定的可贵的表现，更不必论述他们其后在学术上和实业建设上的重大贡献了。大浪淘沙，潮息烟沉。历史的激流愈曲折愈湍急，对人们的冲刷就愈加有力；时代的步伐迈得愈大，人们识见、心态和政治态度的变化也就愈快。不断分流，不断重新组合，不断更新或淘汰，正是清末民初历史人物共有的特点，或则经痛苦磨炼而奋进，或则经失误挫折而自新，或则甘于抱残守阙而冥顽。张、梁等在辛亥前后的表现正好说明上述的定理，他们曾经逆乎潮流而又终于顺乎潮流，曾经有过严重的失误而又能自我纠正错误。人和人生都是复杂而多变的，人在一生的矛盾发展过程中，往往在不同阶段有其迥异的表现。我们在本书中涉及的太后、皇帝、勋贵权臣、旧式士大夫缙绅以至近代知识分子中的各派代表人物，无不在这个大动荡大转变的年代中，扮演着自己的角色，绝大多

数人也经历过自己的转变。我们力图比较公正地对他们当时的表现作出客观的评述，只是限于功力，能否切中要害和公允适度，仍然缺乏自信，有待方家不吝指正。

本书最早的构思和着手搜集资料，是起于60年代初。当时我们经常到京郊温泉中央档案馆的明清档案部阅读和摘抄有关清末宪政运动的历史档案，还在一些收藏丰富的图书馆和档案馆中搜寻有关地区性筹备立宪，诸如省级咨议局活动及地方性代表人物活动事迹的资料。五六年之间，抄摘了大量档案和资料，但正拟动笔撰写时，便碰到十年浩劫。所幸抄摘的资料经收缴审查后尚完好保存，文革后期发还给我们。故此，从1979年以后，我们利用这些资料陆续合作写成了《论资政院》、《论咨议局》等多篇论文，相继在报刊发表，为本专题的研究奠定了基础。拨乱反正以来，对本书的写作又继续搜集资料，不断探讨修改，十年之间，几易其稿。最近，考虑到社会上对这一段历史，还缺乏一本较系统的专书，我们多年搜集来的资料，虽然有一部分已公开刊布，但还有一部分尚属原始资料，如果合理使用，也还能说明一定的问题。经过反复斟酌，认为有必要尽快完成此一胡子工程，故又集中时间精力脱成此稿。

这一部历时三十年才初步定稿奉呈在读者诸君之前的作品，由于题目涉及的面广、人众、事多，而且头绪复杂，情节多变，以我们的功力是难以透彻阐述和准确评估的。但三十年来，作为作者，我们之间对有关问题的研究讨论从未间断。我们都是几十年的同事，韦庆远和高放又是40年代大学时代的同窗学友。类似的人生历程和对本专题共同的探讨愿望将我们联结在一起。这一个专题研究是凝聚着我们悠久深厚的同志情谊和共同劳动的。本专题涉及的诸多生动和丰富的内容，陪同我们渡过了30年来的风雨坎坷。60年代初在中国人民大学丰台农场的寒夜，60年代中后

期在狂风恶浪冲击的漩涡中，70年代初在江西干校酷热的打石坑里，我们都时常喁语，未曾忘怀这项有纪念意义的学术工程。1972年从干校回到北京后，我们又在旧房芜廊之中、昏灯之下，热烈而忘情地讨论本专题中的有关问题，并开始分头执笔写作，有时甚至还暂时忘记了当时“文革”还在进行。学术的追求给了我们信心和勇气，使我们感到有所寄托和日益充实，相濡以沫使我们得到慰藉和鼓舞。我们当时就坚信，黑夜必将过去，曙光定能再现，坚信这本书一定能完成面世。1979年后幸有刘文源同志参与合作与写作，本书终得以促成。

当此初稿杀青之际，我们重温了这段过程，目的是借此以自勉自励。“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”。对于我们来说，年过花甲，但学海无涯，一切还在起步。今后应该更勤奋地钻研学术问题，更踏实地进行学术探讨，庶几无负于我们生活在这样一个伟大的时代，庶几有以对曾经关心、爱护过我们的师友同学。书中的欠缺和差错，切望得到专家和读者的指正，是所至愿。

1991年辛亥革命八十周年纪念

年暮春，于北京东城张自忠路
红楼寓所。

