

THE HISTORY  
OF  
MODERN

近代

中国

CONSTITUTIONALISM  
IN CHINA

# 宪政史

---

殷啸虎 著



上海人民出版社

---

THE HISTORY OF MODERN CONSTITUTIONALISM IN CHINA

# 近代中国宪政史

殷啸虎 著

上海人民出版社



C

575100

责任编辑 周 峥

刘益民

封面装帧 陈红萍

社会转型与法律学术丛书

**近代中国宪政史**

殷啸虎 著

上海 人民出版社 出版、发行

(上海绍兴路 54 号 邮政编码 200020)

新华书店 上海发行所经销 上海中华印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 11.5 插页 2 字数 283,000

1997 年 11 月第 1 版 1997 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—2,000

ISBN7-208-02640-8/D·493

定价 21.40 元

---

## 社会转型与法律学术丛书

**主 编** 曹建明

**副主编** 何勤华 游 伟 殷啸虎

**编委会**(按姓氏笔划为序)

王立民 孙 潮 吕淑琴 苏惠渔 陈治东

陈鹏生 何勤华 郑 列 郝铁川 顾功耘

殷啸虎 游 伟 曹建明 傅鼎生

---

# 总 序

当今的中国,正处于一个新的历史转型时期。自八十年代改革开放以来,中国正以巨大的步伐,步入一个新的现代化进程。作为这个进程核心部分的经济体制和经济制度,也正经历着前所未有的变化。经济体制和经济制度的变革,离不开法律的保障;法律的发展完善,又需要一个良好的政治经济环境。长期以来,传统的计划经济体制,制约了法律制度的发展完善,而法律制度的滞后与不完善,又反过来抑制了经济的发展。市场经济呼唤法律制度的变革与完善,这已成为人们的共识,建立适应社会主义市场经济发展需要的法律体系和法律制度,是我们这个时代刻不容缓的要求。因此,如何发展完善社会主义市场经济体制下的法制理论,研究适应社会主义市场经济发展要求的相关的法律问题,也就成为这个时代赋予我们这些法学理论研究者的任务。正是从这一目的出发,我们编写了这套“社会转型与法律”学术丛书。

在当今这个新的社会转型时期,法学界所面临的任务是艰巨的,面对的问题是复杂的。我们不可能、也不打算全面系统地研究所有问题。我们所特别关注的,主要是以下几方面问题。

首先,近几年来,为了适应市场经济发展的要求,国家制定并颁布了大量的法律,这些法律为保证市场经济在法制轨道内有序合法地进行提供了有力保障。然而,由于过去几十年的立法空白,尤其是传统的“人治”主义的影响,使得这些法律在实际的贯彻执行中不可避免地遇到这样或者那样的问题;与此同时,随着市场经

济的发展和对外开放,又不可避免地带来大量的各种各样的法律问题。如何结合实际,从理论上研究探讨并解决这些问题,这正是我们的首要目的。

其次,从中国现代化的历史发展来看,自近代中国步入现代化历程的那一天起,经济的变革与法律的发展似乎就已结下了不解之缘。一些进步人士在引进西方的民主政治和宪政模式,推动民族资本主义经济的发展方面,进行了相当的努力和尝试,也积累了一些有益的经验,但更多的,却是惨痛的教训。因此,如何认真吸取前人的经验教训,不断完善社会主义民主政治和法律制度,为社会主义市场经济建设提供一个良好的政治环境和法制环境,也是我们希望研究并加以解决的问题。

再次,当今中国的经济建设,已不再是孤立地进行,而是置身于国际社会这个大家庭之中,与国际的经济发展是同步的。就这一点而言,经济的不断发展和法制的不断完善,离不开对海外成功经验的借鉴。“他山之石,可以攻玉”。过去的闭关自守、固步自封,曾使我们为之付出了高昂的代价。因此,认真研究、吸取港台地区和国外的经验,对于不断完善社会主义市场经济体制下的法律制度,同样有着重要意义。

这套丛书的作者,大多数是华东政法学院的中青年教授、副教授,他们有着较强的研究能力和文字水平,并且都在自己的专业研究领域有一定的建树。收入本丛书的著作,虽然只是从某个方面、某个视角探讨了社会转型时期的某个法律问题,但它们都在前人研究的基础上,提出了一些新的有价值的观点和见解,代表了作者在各自研究领域中的最新学术成果。对于这一点,我们可以毫不自谦地予以肯定。诚然,金无足赤,一部好的著作自然也不例外。正因为如此,我们热诚并恳切希望广大的读者朋友和专家学者对我们提出意见和批评,更好地帮助我们在这些问题上深入研究下去。

# 目 录

|     |   |
|-----|---|
| 引 言 | 1 |
|-----|---|

## 第一章 世纪的觉醒

|                           |    |
|---------------------------|----|
| ——近代中国宪政运动的产生             | 2  |
| 一、近代中国宪政问题的提出             | 2  |
| (一) 内忧外患中的求索              | 2  |
| (二) 近代中国宪政思想的萌芽           | 7  |
| 二、百日维新的立宪梦                | 11 |
| (一) 日本的“明治维新”与近代中国宪政运动的发生 | 12 |
| (二) 改良主义的宪政蓝图             | 15 |
| (三) 改良主义宪政运动的失败及其思考       | 18 |
| 三、近代中国宪政的启蒙运动             | 23 |
| (一) 权利意识的萌醒               | 24 |
| (二) 倡导自由平等                | 28 |
| (三) 抨击封建专制制度              | 31 |
| (四) 主张地方自治                | 35 |

## 第二章 君主立宪与民主共和的历史选择

|                         |    |
|-------------------------|----|
| ——两种宪政主张的论争             | 37 |
| 一、“开明专制”与君主立宪           | 38 |
| (一) 君主立宪的继续鼓吹与“开明专制”的提出 | 38 |

|                          |    |
|--------------------------|----|
| (二) 幻想君主“恩赐”的议会道路 .....  | 41 |
| (三) “革命驳议” .....         | 44 |
| 二、民主共和的革命主张 .....        | 45 |
| (一) 革命者世界之公理 .....       | 45 |
| (二) 不革命不能立宪 .....        | 46 |
| (三) 宪法者国民之公意 .....       | 47 |
| (四) 不可为不平等君主政体之立宪 .....  | 48 |
| (五) 共和为政体之极则 .....       | 50 |
| 三、革命乎? 改良乎? .....        | 51 |
| (一) 两种宪政主张论争的由来与发展 ..... | 51 |
| (二) 两种宪政主张论争的焦点 .....    | 55 |

### 第三章 专制皇权的最后挣扎

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| ——清末的“新政”与“立宪” .....     | 62  |
| 一、“预备立宪”的提出 .....        | 62  |
| (一) 迟来的“新政” .....        | 62  |
| (二) 清廷关于立宪问题的讨论 .....    | 65  |
| (三) 清廷立宪的意图及指导思想 .....   | 69  |
| 二、“预备立宪”的前前后后 .....      | 71  |
| (一) 官制改革与“预备立宪” .....    | 71  |
| (二) 资政院与咨议局的设立 .....     | 75  |
| (三) 关于地方自治 .....         | 82  |
| (四) 关于“责任内阁” .....       | 85  |
| 三、《钦定宪法大纲》与《十九信条》 .....  | 89  |
| (一) 维护皇权的“宪法大纲” .....    | 89  |
| (二) 《十九信条》与清末宪政的终结 ..... | 96  |
| (三) 清末“预备立宪”评说 .....     | 101 |



## 第四章 民主共和的宪政蓝图

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| ——民族资产阶级的宪政理论与实践 .....          | 105 |
| 一、孙中山的宪政思想 .....                | 105 |
| (一) 三民主义的政治纲领 .....             | 105 |
| (二) “自由、平等、博爱”的平等观与自由观 .....    | 109 |
| (三) “五权宪法”与权能分治 .....           | 111 |
| (四) “革命程序论”与宪政实施 .....          | 117 |
| 二、从《组织大纲》到《临时约法》 .....          | 120 |
| (一) 资产阶级宪政思想的最初实践 .....         | 120 |
| (二) 《临时政府组织大纲》的制定与临时政府的建立 ..... | 123 |
| (三) 关于《中华民国临时约法》 .....          | 128 |
| 三、资产阶级宪政的最后努力及其失败 .....         | 138 |
| (一) 责任内阁制的实行与破坏 .....           | 139 |
| (二) 《天坛宪草》与国会的解散 .....          | 141 |
| 四、昙花一现的多党议会制 .....              | 147 |
| (一) 民国初年的政党政治 .....             | 147 |
| (二) 袁世凯的以党制党与政党政治幻想的破灭 .....    | 151 |

## 第五章 制宪·毁宪

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| ——军阀政治与近代宪政 .....           | 154 |
| 一、袁世凯与近代中国的宪政 .....         | 154 |
| (一) 资产阶级民主政治的继承与背弃 .....    | 155 |
| (二) 《中华民国约法》与袁世凯的集权政治 ..... | 158 |
| (三) 君主立宪的老调重弹 .....         | 163 |
| 二、军阀操纵之下的“立宪”活动 .....       | 169 |
| (一) 总统继任问题上的新旧约法之争 .....    | 169 |
| (二) 政党的重组与宪法草案的续议 .....     | 171 |

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| (三) 督军团干宪与国会的再次解散·····                 | 175 |
| 三、《中华民国宪法》制定的前前后后·····                 | 177 |
| (一) “法统”的恢复与“贿选”总统·····                | 178 |
| (二) 《中华民国宪法》评说·····                    | 181 |
| (三) 《中华民国宪法》的废除与《中华民国宪法草案》<br>的制定····· | 184 |
| (四) 北洋政府关于“法统”问题的最后纷争·····             | 187 |
| 四、孔教与宪法·····                           | 188 |
| (一) 袁世凯的“尊孔”与孔教问题的提出·····              | 188 |
| (二) 宪法草案续议中的孔教问题·····                  | 191 |
| 五、北洋政府时期的宪政思潮·····                     | 194 |
| (一) “好政府”主义的宪政思潮·····                  | 195 |
| (二) “制宪救国”论·····                       | 198 |

## 第六章 联邦制、省宪与“联省自治”

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| ——近代中国的省宪运动·····            | 201 |
| 一、联邦制与省宪问题的提出·····          | 201 |
| (一) 民国初年的联邦制问题·····         | 201 |
| (二) “联省自治”理论的提出·····        | 203 |
| 二、省宪运动与“联省自治”·····          | 207 |
| (一) 省宪运动的发生与《湖南省宪法》·····    | 207 |
| (二) 省宪运动的扩大与《湖南省宪法》的修订····· | 213 |
| (三) “联省自治”的开展及失败·····       | 217 |

## 第七章 从“训政”到“宪政”

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| ——南京国民政府时期的宪政运动·····      | 220 |
| 一、“训政时期”与独裁政治的建立·····     | 220 |
| (一) 《训政纲领》与《国民政府组织法》····· | 221 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| (二) 约法之争与《太原约法》·····           | 224 |
| (三) 反党治、反独裁的人权运动与约法主张 ·····    | 227 |
| (四) 国民会议与《训政时期约法》的制定·····      | 231 |
| 二、《五五宪草》的前前后后·····             | 233 |
| (一) 中华民国宪法草案的起草与完成·····        | 233 |
| (二) 抗战时期的宪政运动·····             | 237 |
| 三、中华民国宪政的终曲与挽歌·····            | 244 |
| (一) 政协会议的召开与宪草修改原则·····        | 244 |
| (二) “制宪国大”的召开与《中华民国宪法》的完成····· | 249 |
| (三) 南京国民政府“宪政”的最后一幕·····       | 256 |

## 第八章 民主宪政的新曙光

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| ——新民主主义宪政运动 ·····             | 259 |
| 一、新民主主义宪政运动的兴起·····           | 259 |
| (一) 中国共产党的革命纲领及宪政主张·····      | 259 |
| (二) 新民主主义宪政主张的初步实践·····       | 260 |
| 二、新民主主义宪政理论的发展与完善·····        | 261 |
| (一) 工农民主政府——中华苏维埃共和国·····     | 262 |
| (二) 人民共和国——新民主主义共和国·····      | 263 |
| (三) 人民民主专政——中华人民共和国·····      | 266 |
| 三、新民主主义宪政运动的发展·····           | 268 |
| (一) 中华苏维埃共和国及其《宪法大纲》·····     | 268 |
| (二) 抗日民主联合政府及其《施政纲领》·····     | 270 |
| (三) 《共同纲领》的制定及中华人民共和国的建立····· | 272 |

## 附 录

|             |     |
|-------------|-----|
| 钦定宪法大纲····· | 275 |
| 十九信条·····   | 276 |

|                     |         |
|---------------------|---------|
| 中华民国临时约法·····       | 277     |
| 天坛宪法草案·····         | 281     |
| 中华民国约法·····         | 289     |
| 中华民国宪法·····         | 295     |
| 中华民国训政时期约法·····     | 306     |
| 中华民国宪法草案·····       | 312     |
| 中华民国宪法·····         | 324     |
| 中华苏维埃共和国宪法大纲·····   | 340     |
| 陕甘宁边区施政纲领·····      | 343     |
| 陕甘宁边区宪法原则·····      | 345     |
| 中国人民政治协商会议共同纲领····· | 347     |
| <br>主要参考书目·····     | <br>356 |
| 后 记·····            | 358     |

# 引 言

什么是宪政？关于这一问题，毛泽东同志曾明确指出，宪政就是“民主的政治”。近代中国的宪政运动的历史，是与近代中国人民反抗封建专制与外来侵略、寻求救国真理的历史联系在一起的。近代中国的宪政运动史，是一部在黑暗中不断摸索的历史；近代中国的宪政运动史，是一部在黑暗中不断觉醒的历史；近代中国的宪政运动史，是一部在黑暗中不断抗争的历史。……近代中国的许多先进人物，为了探求真理，改变自己国家的命运，曾不约而同地把关注的目光集中到西方的民主政治。西方国家的议会制度、宪法、“三权分立”，使他们看到了一种全新的政治模式，并从中看到了国家富强、民族复兴的希望。他们力图将西方国家的民主宪政模式移植到中国，在中国建立欧美式的民主政治制度。他们为此进行了不懈的努力，甚至是流血牺牲。他们成功了，民主共和的旗帜，终于飘扬在中国大地上；但同时也失败了，他们奋斗努力所换来的，仅仅只是一个民主政治的“模式”而已。他们所标榜的民主政治和宪法，最终成为少数独裁者的集权政治的装饰和点缀。民主政治的理想化作了春梦，民主政治的希望变成了泡影。在近代中国移植西方的宪政模式的过程中，留给人们的，只有一部部纸上的“宪法”。为什么西方的民主宪政制度在中国却是只开花而不结果？这一问题，也成为困扰了许多中国人的斯芬克斯之谜。今天，当我们建设一种全新的、中国式的真正的民主政治模式的时候，重温这段历史，或许会从中得到某些有益的启迪。至于那个谜，还是留待读完本书的有心人去解答吧。

# 第一章 世纪的觉醒

## ——近代中国宪政运动的产生

### 一、近代中国宪政问题的提出

当历史进入了 19 世纪,西方的资产阶级革命已先后完成。工业革命的飞速发展,资产阶级民主宪政体制的确立,促进了资本主义经济的发展和繁荣。而资本主义经济的发展,又需要更大的海外市场。于是,他们把眼光投向了东方的中国大地。中国丰富的物产资源,悠久的历史文化,对他们来说具有巨大的吸引力。当然,最吸引他们的,还是中国这个巨大的市场。然而,当时的中国,是一个有着辽阔的疆土、丰富的资源、灿烂的文化,可又像台球一般完整、结实而又完全封闭的封建帝国。当西方工业文明的触角伸向它时,当整个西欧对“中国模式”着了迷的时候,它却傲慢地紧闭起国门,盲目自负地保持自己的“至尊”地位。它对外部世界的进步和西方的科学文明一无所知,依然做着“乾嘉盛世”的美梦。然而,1840 年 6 月,广州口外海上的炮声,终于震撼了这个古老的国度,使得它不得不睁眼面对外面世界正发生着的一切。……

#### (一) 内忧外患中的求索

当大清王朝的统治者们还在做着“盛世”之梦时,一些保持着清醒头脑的思想家和封建士大夫们,却早已意识到了“末世”的重重危机。他们把眼光投向现实,寄意于改革,明确提出了变法改制

的主张。在他们当中，龚自珍无疑是最具代表性的。

龚自珍以敏锐的目光，洞察了“乾嘉盛世”光环掩盖下的社会现实，指出：“自乾隆以来，官吏士民，狼艰狈蹶，不士、不农、不工、不商之人，十将五六，又或飧菸草，习邪教，取诛戮，或冻馁以死，……自京师始，概乎四方，大抵富户变贫户，贫户变饿者，四民之首，奔走下贱，各省大局，岌岌乎皆不可以支月日，奚暇问年岁？”<sup>①</sup>时局动荡，危机四伏，有如“将萎之华，惨于槁木”，<sup>②</sup>“日之将夕，悲风骤至”<sup>③</sup>。再不变革，无以拯救危亡。

面对严重的社会危机，龚自珍提出修订封建礼仪、变革科举考试制度、加重大臣权威的政治改革主张，其核心就是要求将皇室权力分移于大臣，对君权作某些限制，以提高行政效能。在经济上，反对豪族地主的土地兼并，顺应时势，采取富国利民的措施。龚自珍的这些主张，可以说是中国近代维新变法思想的前导和先声。但是，他试图从故纸堆里去寻求“医国”的药方，却无疑是水中捞月。当然，他还没有来得及了解、接受外面世界的新思想，就在鸦片战争炮火正酣的 1841 年，病死于江苏丹阳。

清朝统治者的闭关锁国，白白坐失了使中国走向近代工业化，主动吸收和借鉴西方先进的工业文明的绝好机会。同时，长期的闭关自守，遮蔽了中国人的眼界，也使原本强盛的帝国大大落后于时代，只剩下一具貌似强大的躯壳。终于，在鸦片战争中，这具躯壳也被打破了。泱泱天朝大国的数万雄兵，竟在自己的国土上，被远道而来的数千名“蛮夷之邦”的洋兵打得一败涂地。在英军向中国的将领们表演了一番火炮的威力之后，1842 年 8 月 29 日，大清王朝的代表在英军旗舰“康沃利斯”号上，签署了近代中国第一个不平等的条约——南京条约。紧闭的中国大门被英军的炮舰砸开了。西

---

① 《龚自珍全集·西域置行省议》。

② 《龚自珍全集·乙丙之际著议第九》。

③ 《龚自珍全集·尊隐》。

方列强的炮舰纷至沓来，一个又一个不平等条约强加给了“天朝上国”，中国开始了半殖民化的苦难历程。

面对“天朝上国”地位和主权的丧失，“唯我独尊”的荣誉感的失落，清朝的统治者们不得不睁开眼来，面对身边已经发生的一切。然而，他们并没有意识到这一切是由于两种制度、两种文明、两种不同的思维方式的差异所造成的，他们只是片面地将其归结为是由于西方列强的“船坚炮利”，武器先进。似乎这样一来，就找到了为什么会战败的理由。

但是，统治阶级中也有那么一些进步人士，他们从战争的失败中清醒过来，从反省的角度出发，从根本上去探求落后、失败的原因，以寻求救国救民的自强之策。魏源便是其中的代表。

魏源亲身经历了鸦片战争，目睹了西洋战舰、火器和养兵练兵之法的优势，从而提出了学习西方先进的科学技术、“师夷之长技以制夷”的主张。但是，魏源的目光，并没有仅仅停留在西方的先进技术。他在了解和研究“夷情”时，把视角对准了西方国家的政治制度。他为了增补《海国图志》一书，搜集有关资料，更多地关注到了西方的民主宪政制度。

魏源在谈到英国的立宪政治时这样写道：“国内政事，由各部落议举殷实志成者充之。遇国中有事，即传集部民至国都巴厘满会议。嗣因各部民不能俱至，故每部落各举一二绅耆至国会议，事毕各回。后复议定公举之人常住甘文好司衙门办事，国家亦给薪水。”

这里的“巴厘满”是指议会，“部民”即众议员，“绅耆”即参议员，“甘文好司衙门”即指内阁。凡“国中有大事，王及官民俱至巴厘满衙门公议乃行”，“大事则三年始一会议，设有用兵和战之事，虽国王裁夺，亦必由巴厘满议允。国王行事有失，将承行之人，交巴厘满议罚。凡新改条例，新设官职，增减税饷及行楮币，皆王颁发谕旨，由巴厘满转行甘文好司而分布之。惟除授大臣及刑官，则权在国王。各官承行之事，得失勤怠，每岁终核会于巴厘满，而行其黜



陟”。议会对于来自民间的意见，实行“大众可则可之，大众否则否之”的办法，并准许百姓监督政府，“刊印逐日新闻纸，以论国政”。<sup>①</sup>

在谈到美国的民主共和制时，魏源更是给予了高度的评价：“（全国）公举一大酋（总统）总摄之，匪惟不世及，且不四载即受代，一变古今官家之局，而人心翕然，可不谓公乎？议事听讼，选官举贤，皆自下始，众可可之，众否否之，众好好之，众恶恶之，三占从二，舍独徇同，即在下预议之人，亦先由公举，可不谓周乎？”<sup>②</sup> 在此，魏源向众人描绘了一幅美妙的民主政治的图画，这对长期受封建专制主义影响的中国人来说，是闻所未闻。不仅如此，魏源还看到了西方国家富强同它们的民主政治的内在联系，看到了与清朝的封建专制制度相比较之下的西方资产阶级民主政治的优越性，这在中国历史上还是第一次。

与魏源同时代的徐继畲在《瀛环志略》一书中对欧美国家的民主议会制度也作了比较系统的记述。书中在谈到英国的两院议会制时这样写到：“英国之制……都城有公会所（议院），内分两所，一曰爵房（贵族院），一曰乡绅房（平民院）。爵房者，有爵位贵人及耶稣教师处之；乡绅房者，由庶民推择有才识，学术者处之。国有大事，王谕相，相告爵房，聚众公议，参以条例，决其可否，复转告乡绅房，必乡绅大众允诺而后行，否则寝其事勿论。其民间有利病欲兴除者，先陈说于乡绅房，乡绅酌核，上之爵房，爵房酌议，可行则上之相而闻于王，否则报罢。”“大约刑赏、征伐、条例诸事，有爵者主议；增减课税、筹办帑饷，则全由乡绅主议。”<sup>③</sup> 对美国的民主政治，徐继畲也给予了高度评价，尤其是对美国民主政治制度主要创始人之一的华盛顿，徐继畲称赞他“米利坚合众国以为国，幅员万里，

① 《海国图志》，卷 50。

② 《海国图志》，卷 59。

③ 《瀛环志略》，卷七。