

民国北京政府时期 选举制度研究

叶利军
著

西方资本主义国家的选举制度全面移植中国。
纷繁复杂的选举制度：

国会议员、约法会议、立法院、国民会议、国民
代表会议议员的选举制度，总统选举制度，省
议会和省级机关的选举制度，县市乡村自治机
关的选举制度。

军阀干预而产生异化的选举。

民国北京政府时期 选举制度研究

王世杰 著

本书以民国北京政府时期选举制度的历史演变为主线，系统梳理了该时期选举制度的法律框架、实施过程及存在的问题。作者结合大量档案资料，深入分析了选举制度在政治实践中的运作情况，揭示了其在推动民主政治进程中的积极作用与局限性。本书不仅是一部学术研究的力作，也是了解民国政治史的重要参考。



●湖南省教育厅资助科研项目

民国北京政府时期 选举制度研究

叶利军 著

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

民国北京政府时期选举制度研究 / 叶利军著. —长沙:
湖南人民出版社, 2007.7

ISBN 978-7-5438-4904-4

I. 民... II. 叶... III. 选举制度-研究-中国-民国
IV. D693.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 097677 号

责任编辑:李蔚然

装帧设计:文晓丹

民国北京政府时期选举制度研究

叶利军 著

*

湖南人民出版社出版、发行

网址: <http://www.hnppp.com>

(长沙市营盘东路3号 邮编:410005)

营销部电话:0731-2226732

湖南省新华书店经销 湖南贝特尔印务有限公司印刷

2007年7月第1版第1次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:14

字数:338000

ISBN 978-7-5438-4904-4

定价:28.00 元



序

李育民

民主政治自产生始，便与选举有着密不可分的联系。可以说，民主只能通过选举实现，选举制度是民主政治的基石。近代以来，代议民主制是民主制的唯一选择，选举更是它的基础和核心，离开了选举，就不会有任何意义上的民主制。只有通过选举，才能在某种程度上实现民众的政治参与，反映民众的意愿。通过这种方式产生的政权机关，体现了民主政治的性质，其权威的合法性才能得到保障。建立资产阶级民主政治是中国近代的基本历史任务之一，与之紧密相关的选举制度无疑是实现这一历史任务不可或缺的内容。

在中国近代，具有近代意义的选举制度，最早出现于清末“预备仿行宪政”时期。随后在辛亥革命炮火中诞生的中华民国，经过南京临时政府的短暂过渡之后，到北京政府时期全面移植西方资产阶级的民主宪政，建立了内容较为齐备的选举制度。从中央到地方，从立法机构到行政机构，从政府机关到自治机关等各个部门的选举，均立有法规，形成了一整套制度。如果将清末预备立宪视为引入、推行西方的近代民主选举制度的预备期，那么，这个时期可以说是较为正规地实施这一制度的初始阶段，在中国近代民主进程中具有重要的意义。这一制度是在结束两千多年的封建帝制之后，



其赖以生长的资本主义经济基础仍很薄弱的情况下建立的，因此难以摆脱旧势力的侵蚀和传统政治文化的熏染。这样，这些制度的法规化及其实施，一方面给中国带来了民主政治的新程式，反映了辛亥革命时期勃兴的民主主义潮流不可逆转；另一方面又夹杂着封建观念和传统手段，出现了与民主政治不相协调的种种弊病。显然，对民国建立后北京政府时期的选举制度进行全面研究，不仅可以完整揭示此时期选举制度的概况，而且还有助于认识中国近代的民主进程，以及西方民主制度对中国的影响，并对今天的政治文明建设提供借鉴。学术界在这一领域已作了不少研究，或作微观的个案探讨，或在民国通史、政治史、制度史和相关论著中或多或少涉及于此，并取得了一些重要成果。但是，就这一时期在中国民主进程中的重要地位而言，已有研究仍嫌不足，不仅缺乏系统的整体研究，而且仍有不少具体问题未被关注，或重视不够，或研究有欠确切和深入。可以说，这部在博士论文基础上修改而成的专著，在相当程度上弥补了这些缺失，在此领域取得了重要进展。

该书全面、系统地论述了北京政府时期的选举制度，包括国会议员、约法会议、立法院、国民会议、国民代表会议议员、总统，省议会和省级机关，县市乡村自治机关的选举制度，使人们对此有一完整和宏观的了解。同时，作者没有局限于这个时期的选举制度本身，还系统地梳理了近代中国人对西方选举制度的介绍，剖析了清末选举参考、借鉴日本、德国等国选举制度的特点，并对北京政府时期与这一时期的继承关系也作了探讨。如清末选举中确立的限制选举、间接与直接选举相结合的原则，以及谘议局议员选举所采取的复式选举方式等等，均为其所沿用。这些探讨使人们进一步了解到西方选举制度引入到中国的概貌，以及中国近代选



举制度的发展历程，从而可以更深入地说明北京政府时期的特点。

在吸收已有研究成果的基础上，该书在史实的阐发及评析上均有新意和创见。对北京政府时期各项选举制度的确立过程和主要内容，作者作了较为深入的论述，对过去研究中的舛误作了辨析。例如：以往多将省议员选举制度视为众议员选举制度的翻版，作者则通过比较研究，分析了两者的差别。对于人们多持否定意见的约法会议、立法院、国民会议等，作者则从制度发展的角度，作了重新评析。如认为，约法会议选举首次建立了议员资格审查制度，这是对第一届国会议员选举制度的发展。议员资格“取人才标准主义”，在对选举人资格规定了较高条件的同时，又提出了专业要求，有利于立法机构的专业化，值得肯定。对于立法院、国民会议和国民代表会议的议员选举制度，作者均从不同角度作了新的评析，或认为吸取了第一届国会议员选举的教训，或认为扩大了选民的范围。此外，对地联省自治期间省级选举制度中所采取的直接选举方式，以及市、乡、村自治机关的选举制度等等，亦揭示了其中的合理因素。同时，作者对于各项选举制度存在的种种弊病，尤其是运作中由于军阀干预而发生的异化，也作了相当的揭示。

尤为可贵的是，该书注重从实际的政情和国情剖析选举制度的形成和变化，从而有助于说明近代中国在移植西方民主制度的过程中，从效法模仿走向蜕化变形的深刻原因。例如，关于《大总统选举法》的出台背景，除了客观分析国会内部的派别之争外，作者还把视线投向社会民情和国际社会的压力，对其各种因素作了符合客观实际的解释。这不仅补正了以往将此视为袁世凯操纵党争以登上总统宝座的简单结论，而且从国情的角度对西方民主制度在中国发生畸变的原



因作了新的阐释。

诸如此类，给人以别开生面之感，说明作者没有囿于成见，而是力图作出事实求是的客观评判。该书征引了档案、资料汇编、文集、年谱、传记、日记、笔记、杂录、文史资料、报纸杂志、以及研究论著等大量资料，在实证研究的基础上阐发了较有说服力的见解。同时，该著努力克服文本研究的局限，注重制度实际运作的动态研究，并将两者结合起来，使人们对北京政府时期的选举制度的全貌，有一个较为清晰的了解和认识。作为第一部全面系统论述北京政府选举制度的专著，对中国民主进程中的这一重要问题无疑作了有意义的探讨，其学术价值不言而喻。当然，由于本论题涉及范围较大，某些问题较为复杂，又兼资料收集有一定难度，该著仍存在不足之处。部分内容仍嫌粗略，有欠深透，如省、县会议员和市乡村自治机关选举的情况，因资料不够充实，论述显得薄弱。由于同样的原因，该书对选举制度本身叙述较详，而对其运作状况的考析，以及对实际运行中背离制度规定现象的探讨，则不够充分。此外，对西方民主制度在中国的畸变过程，也有待于在理论和史实的结合上作更广泛、深入的透视。这些不足，也给这一领域的研究提出了需要进一步探讨的课题，期待作者在已有的基础上继续努力，不断获得新的成果。

2007年4月20日于长沙



目录

绪 论	(1)
-----------	-------

一 民国北京政府时期选举制度问题研究综述	(1)
二 目前学术界在该课题方面有待深入研究的地方	(8)
三 本书的主要创新与不足	(11)
四 结构与研究方法	(13)

第一章 晚清时期对西方选举制度的介绍和实践	(16)
--------------------------------	--------

一 晚清时期对西方选举制度的介绍	(16)
二 晚清中国人对选举制度的初步设想	(39)
三 西方选举制度在晚清时期的实践	(44)

第二章 民国北京政府时期国会议员的选举制度	(74)
--------------------------------	--------

一 第一届国会议员的选举制度	(75)
二 第一届国会议员选举制度的运行	(109)



三 第二届国会议员的选举制度	(130)
----------------------	-------

第三章 约法会议、立法院、国民会议、国民代表会议议员的选举制度

(158)

一 约法会议议员的选举制度	(158)
二 立法院议员和国民会议议员的选举制度	(170)
三 国民代表会议议员的选举制度	(199)

第四章 民国北京政府时期的总统选举制度 ...

(218)

一 民初的总统选举制度	(218)
二 民初总统选举制度的修正	(253)
三 民初总统选举制度的运行	(261)

第五章 民国北京政府时期省级机关的选举制度

(285)

一 省议会会议的选举制度	(285)
二 省议会会议选举制度的运行	(308)
三 联省自治运动期间省级机关的选举制度	(334)

第六章 民国北京政府时期县、市、乡村自治机关的选举制度

(351)

一 民国北京政府时期地方自治制度的演变	(352)
---------------------------	-------



二 县议会议员的选举制度	(360)
三 市、乡自治机关的选举制度	(375)
四 村自治机关的选举制度	(392)

结 语	(401)
-----------	-------

参考文献	(412)
------------	-------

后 记	(427)
-----------	-------



绪 论

一 民国北京政府时期选举制度问题研究综述

当今世界，政治民主是人们的热门话题。对于世界各国来说，民主已成为显示其进步程度的标志。不管是直接民主，还是间接民主，都必须通过选举的方式才能实现；不管是社会主义国家，还是资本主义国家，民主范围的扩大，都必须通过选举制度才能实现。选举制度作为实现民主唯一可行的方式，成为当代民主国家的政治基石。

选举（election）一词源于拉丁文 *eligere*，意指“挑出”或“拣出”^①。一般意义上，选举指一定社会成员，按照一定的程序和方法选择国家公职人员和代表的行为。宪法学上的选举指选民、选举单位或国家机关按照国家法律规定的程序和方式选定国家代表机关代表和国家公职人员的行为。在民主国家中，选举是民众意愿的反映和象征，是国家政权合法性的基础和标志。

^① 蔡子强：《香港选举制度透视》，香港明报出版社1998年版，第2页。



选举制度是由国家法律规定的关于选举国家代表机关代表和国家公职人员的各项制度的总和。它的内容主要包括选举的基本原则，选举权利的确定，选举的组织、程序和方法，候选人的提名与竞选，选民资格，选举经费，投票及选票计算，选民和代表的关系，以及对破坏选举行为的认定与制裁。选举制度是政治制度的重要组成部分，是衡量一个国家政治民主程度的重要标志。

近代资本主义国家的选举制度起源于古代希腊、罗马，形成于资产阶级革命时期。它伴随着资产阶级议会制度的产生而产生。由于历史渊源、文化背景、民族构成的不同，英、法、美形成了不同的选举制度模式。这些选举制度模式对后起的资本主义国家起了示范作用。

在中国，近代意义上的选举制度发端于清末预备立宪时期。1906年，为挽救清王朝灭亡的命运，清政府采纳了端方等五大臣的意见，宣布在中央筹设资政院、地方筹设谘议局，开始预备立宪。1908年7月，清政府仿照西方资本主义国家的选举制度，颁布了《谘议局章程》、《谘议局议员选举章程》，在中国初步建立了选举制度。

将西方资本主义国家的选举制度较全面地移植到中国，并开展了从中央到地方多层次的选举，则是在民国北京政府时期（1912年3月—1928年）。

1911年辛亥革命取得胜利后，以孙中山为代表的资产阶级革命党人仿照西方民主政治模式，建立了亚洲第一个资产阶级共和国，并颁布了具有资产阶级性质的《中华民国临时约法》。《中华民国临时约法》郑重宣告，中华民国由中国人民组织，中华民国主权属于国民全体。此为民国选举制度的确立提供了宪法依据。

中华民国北京政府成立后，参议院以临时约法为依据，制定了《国会组织法》、《参议院议员选举法》、《众议院议员选举



法》、《省会议员选举法》等一系列法律法规，进行了第一届国会议员选举及第一届省会议员选举。1913年，第一届国会制定并宣布《大总统选举法》。此后，尽管随着军阀势力的不断消长，政权出现多次更迭，民国北京政府时期的中央机构的选举制度也有过修改或重新制定，但发挥作用的主要是民国初年由临时参议院制定的议员选举法，及由国会制定的大总统选举法。与此同时，随着地方自治制度的实行，地方自治机构的选举制度，比如县会议员、市自治会会员、乡自治会会员的选举制度，也逐步完善。此外，在联省自治运动中，湖南、浙江、广东、四川等省制定了省宪法，在这些省宪法中，给予人民较多的民主权利。特别是湖南省宪法规定的选举制度相对激进，如“省长、省务院的官员是经过选举而产生”^①。民国北京政府时期，颁布了大量的选举法律法规，基本上建立了从中央到地方的选举制度。

对于民国北京政府时期的选举制度，国内外至今尚无完整系统的研究。但有一些涉及相关内容的专著和论文：

1. 民国时期

时人所主办的杂志，如《庸言》、《大中华杂志》、《东方杂志》等对第一届国会、立法院和国民会议议员选举法的某些条款进行了评价。吴宗慈的《中华民国宪法史前、后编》（东方印刷局1924年）、杨幼炯的《近代中国立法史》（商务印书馆1936年版）、潘树藩的《中华民国宪法史》（商务印书馆中华民国24年3月初版）、顾敦铎的《中国议会史》（苏州木渎心正堂1931年版）、白蕉编著的《袁世凯与中华民国》（人文月刊社1936年版）、王世杰、钱端升的《比较宪法》（商务印书馆1937年版）、李剑农的《中国近百年政治史》（商务印书馆1948年版）、王无为《湖南自治运动史》上编（上海泰东图书

^① 张朋园：《湖南省宪之制定与运作》，《中国近代现代史论集》第21编，《民初政治》（三），台湾商务印书馆中华民国75年6月初版，第433页。



局 1920 年版), 分别涉及选举立法、国会议员的活动以及湖南自治立法等方面内容。谢振民的《中华民国立法史》(商务印书馆 1936 年版) 全面介绍了民国中央立法机关议员选举法和省会议员选举法立法的基本情况, 是介绍选举立法的力作。钱端升的《中华民国政制史》(商务印书馆 1945 年版), 对选举制度的基本内容进行了介绍, 并作了简要评价, 代表了当时研究选举制度的最高水平。

2. 新中国成立至 1978 年

对民国北京政府时期的选举制度鲜有研究。与选举制度相关的文章, 最早见于 1953 年 6 月 8 日戴修瓚、吴传颐、李浩培在《人民日报》发表的《旧中国选举制度的实质》一文。文中认为 1912 年 8 月的选举法规, “这是中国带有旧民主气味而本质上仍是大地主大资产阶级反动专政的选举制度的开始”。文章引用陈伯达《窃国大盗袁世凯》第 27 ~ 28 页的内容, 对民国北京政府时期的选举活动给予否定的评价。

3. 1978 年至今

随着大陆改革开放步伐的不断深入, 人们逐步兴起研究政治学的热潮。对于选举问题, 始有学者关注, 一些论文相继发表。关于第一届国会的选举方面。张亦工的《第一届国会的建立及阶级基础》(《历史研究》1984 年第 6 期), 对选举制度的一些内容有所涉及。如选举资格的财产限制、选举概况、资产阶级与国会选举等, 但此文的目的重在说明第一届国会的小资产阶级色彩。徐辉琪的《论第一届国会的选举》(《近代史研究》1988 年第 2 期), 从立法、竞选到结果等方面探讨了第一届国会的选举。杜裕根、蒋顺兴的《论华侨参议员的设立及其历史地位》(《民国档案》1992 年第 3 期) 探讨了华侨参议员的设立及其历史地位。郭兴莲《论民国初期的选举诉讼》(《法学评论》1997 年第 6 期), 对民国初期的选举诉讼进行了探讨。刘劲松的《第一届国会选举再论》(《安徽史学》2003 年第 3



期)从各政党对选举问题重视、政党候选人争取选票方式以及选民投票心态等方面对此次选举加以评析,从总体上肯定了第一届国会选举。熊秋良的《论民国初年的选举法》(《社会科学辑刊》2005年第1期)及《试析民初第一届国会选举》(《民国档案》2005年第4期)分别对民国初年的选举法以及第一届选举的实际运作过程进行了探讨。关于第二届国会的选举方面。杨德山的《安福俱乐部与安福国会》(《历史教学》1999年第5期),探讨了安福俱乐部与安福国会之间的关系。关于省议会的选举方面,杨鹏程的《湖南谘议局与民初省议会比较研究》(《湘潭师范学院》1989年第1期)、许友书的《1912—1927年四川省议会述略》(《文史杂志》1997年第1期)、侯雁飞的《清末民初吉林省议会设立始末》(《吉林师范学院学报》1998年第3期)、高健赵江名的《民国前期新疆省议会研究》(《西域研究》2005年第3期)分别涉及到湖南、四川、吉林、新疆省议会的历史沿革及选举活动的某些情况。叶利军的《民初〈省会议员选举法〉初探》(《求索》2006年第5期)将省会议员选举法与清末谘议局议员选举章程及民初的众议院议员选举法等进行了对比研究。在总统选举方面,叶利军的《民初〈大总统选举法〉出台原因和社会条件初探》(《中南大学学报》社科版2004年第1期)及《试论民国初年的总统选举制度》(《湖南农业大学学报》社科版2003年第3期)对总统选举法的制定、基本内容及运作进行了初步探讨。

除论文外,一些研究民国史的著作也相继出版。钱实甫的《北洋政府时期的政治制度》上、下册(中华书局1984年版),李新、李宗一主编的《中华民国史》第二编北洋军阀统治时期(中华书局1987年版),谢本书的《袁世凯与北洋军阀》(上海人民出版社1984年版),袁继成等人的《中华民国政治制度史》(湖北人民出版社1991年版),徐矛的《中华民国政治制度史》(上海人民出版社1992年版),王永祥的《戊戌以来的



中国政治制度》（南开大学出版社 1991 年版），来新夏的《北洋军阀史》（南开大学出版社 2000 年版），郭剑林的《北洋政府简史》（天津古籍出版社 2000 年版），关海庭的《20 世纪中国政治发展史论》（北京大学出版社 2002 年版），张学仁、陈宁生的《二十世纪之中国宪政》（武汉大学出版社 2002 年版），耿云志的《西方民主在近代中国》（中国青年出版社 2003 年版）等，对民国北京政府时期的选举制度及选举活动，在相关章节中都作了一定的介绍。沈晓敏的《处常与求变：清末民初的浙江省谘议局和省议会》（生活·读书·新知三联书店 2005 年版）对浙江省三届省议会会员的选举情况及自治运动情况进行了介绍。

与此同时，台湾学者在 20 世纪 80 年代以来对选举问题的研究取得了丰硕的成果。在第一届国会的选举方面。张朋园在《从民国国会选举看政治参与——兼论蜕变中的政治优异分子》（《中国现代史论》第四辑民初政局，台北聊经出版事业公司中华民国 69 年 7 月初版）一文中，讨论了民国 2 年的国会选举。重点为三方面内容：第一，国会结构。分析了参众两院的议员定额、人口关系、选民与候选资格等。第二，竞选与投票。讨论了党派竞选、投票实况、选举弊病等。第三，对议员来自的阶层、平均年龄、教育程度、社会经验、党派关系等背景等进行分析。张玉法《民国初年的国会》（中央研究院近代史研究所集刊第 13 期，台北中华民国 73 年 6 月）对 1912—1913 年的各省都督府代表联合会、临时参议院、正式国会的组成、议事及其与政党的关系加以探讨，以了解民国初建时期民主政治运作的状况。其中，在第三部分“正式国会选举与议员背景分析”对参众两院的构成、选民资格、选举方法、选举日期、选举情形（广东、浙江、福建、江苏、湖南、湖北、陕西）等进行了研究。贺凌虚的《民初政府体制的变革》对第一届国会的选举有所涉及。张朋园在《近代地方政治参与的萌芽——湖南