

S H I B A I D E Y I C H A N

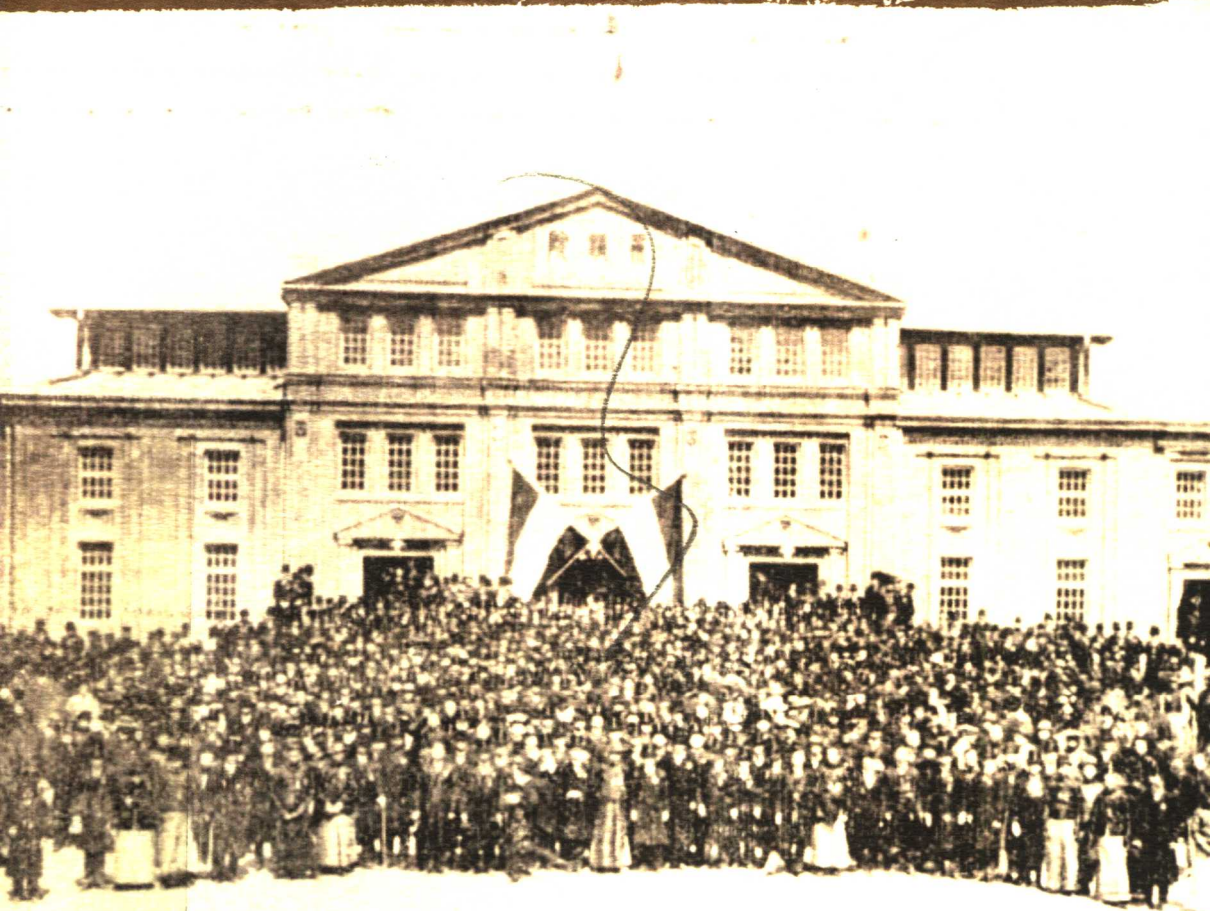


失败的遗产

中华首届国会制宪

1913—1923

严泉 著



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

D921.02/2

2007



SHI BAI DE YI CHAN

失败的遗产

中华首届国会制宪

1913-1923

严泉 著

广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目(CIP)数据

失败的遗产:中华首届国会制宪:1913~1923/严泉
著. —桂林:广西师范大学出版社,2007.1

ISBN 978-7-5633-6391-9

I.失… II.严… III.宪法-法制史-中国-1913~
1923 IV.D921.02

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 159082 号

广西师范大学出版社出版发行

(桂林市中华路 22 号 邮政编码:541001)
网址:www.bbtpress.com

出版人:肖启明

全国新华书店经销

发行热线:010-64284815

北京忠信诚胶印厂

(北京市通州区张家湾镇 邮政编码:101113)

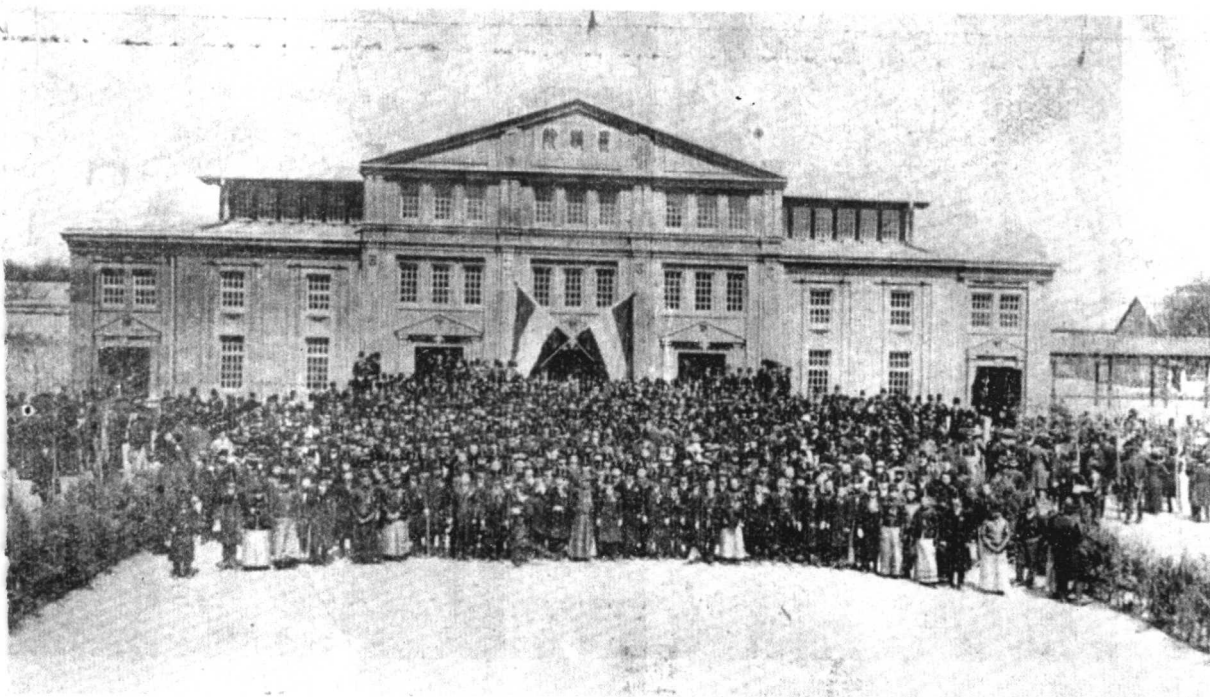
开本:960mm×690mm 1/16

印张:24.5 字数:350千字 图片:11幅

2007年1月第1版 2007年1月第1次印刷

印数:0 001~6 000 定价:34.00元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。



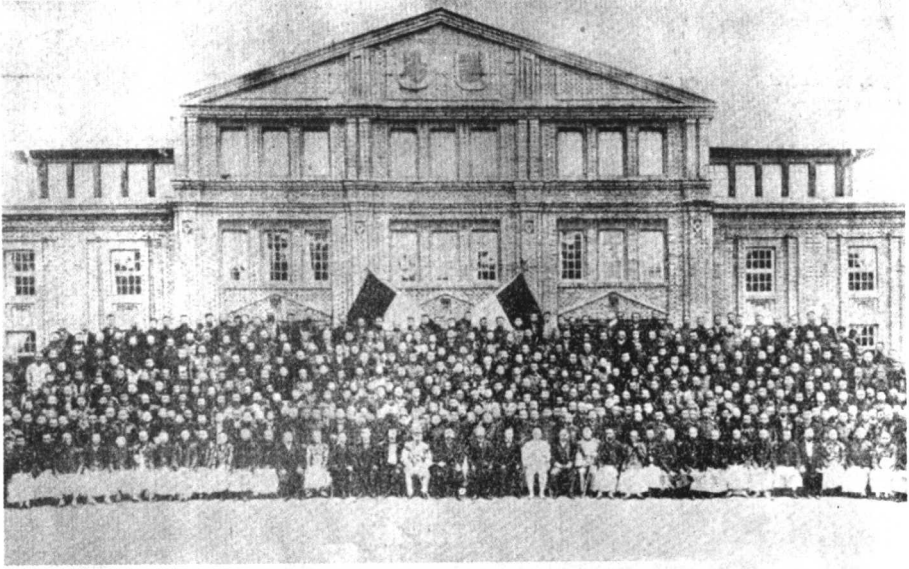
1913年4月8日正式国会开幕摄影



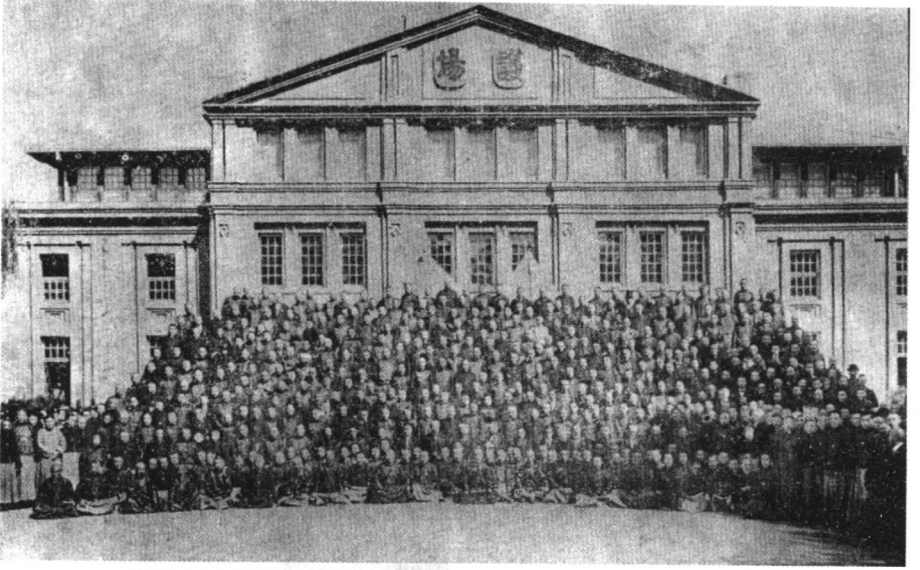
宪法起草委员会成立摄影



宪法起草委员会二读会终了摄影



1916年国会恢复纪念摄影



1922年国会第二次恢复纪念摄影

众议院议长
宪法会议副议长
吴景濂



众议院副议长
宪法会议代理议长
张伯烈





参议院议长
宪法会议正议长
王家襄



众议院议长
宪法会议副议长
汤化龙

参议院副议长
宪法会议审议长
王正廷



众议院副议长
宪法会议代理审议长
陈国祥



致 谢

本书是在笔者博士学位论文《民国初年的制宪与民主转型》基础上扩充而成。论著的完成不仅是个人数年努力的结果，还凝聚了许多人的心血。导师朱学勤教授在方法指导、资料提供、研究资金争取等方面，都给予了支持与帮助，使我才能够有条件完成本书。

学位论文评阅与答辩人王家范教授、高华教授、萧功秦教授、刘昶教授、孙立平教授、雷颐教授、刘志琴教授、沈关宝教授、张江华教授、张佩国教授，他们提出的宝贵意见，对我进一步修改工作帮助极大。此外，在研究期间还得到刘学尧教授、董国礼副教授、耿敬副教授、沈瑞英副教授、钱钢副研究员、刘长林教授、顾骏教授、苏红副教授、汪宇先生、邵建副教授、范泓先生等人的帮助。而在多次小型研讨会上，陈群、杨小刚、杨小辉、韩松、李旭、颜敏、王蕾等各位师友的发言，以及相交十五年的好友徐非博士对本书的许多批评意见，都使我获益匪浅。在出版过程中，刘学尧教授、范泓先生、冯克力先生与广西师范大学出版社，均给予了有力的支持，在此一并表示感谢。

在本书写作过程中，我获得上海市哲学社会科学课题研究经费的资助。在资料搜集工作中，我得到上海大学图书馆、上海图书馆、北京图书馆、复旦大学图书馆、华东师范大学图书馆、上海市委党校图书馆、上海台湾研究所资料室、香港大学新闻及传媒研究中心、香港大学图书馆、香港中文大学中国文化研究所、台湾政治大学图书馆、台湾国际关系研究中心图书馆有关工作人员的热情帮助，因人员较多，在此无法一一恭录。

在三年学习过程中，因工作发生变动，没有妻子王玉昕与父母亲友的理解与支持，亦很难专心从事研究工作。

此外必须感谢的是在我之前作了出色研究的前辈学人,没有他们的辛勤耕耘,后人是很难推陈出新、有所作为的。前辈学人的有关研究成果,我均已敬录于注释之中,并作了说明。这既是出于学术规范的要求,也是对前人学术贡献的致敬。

最后值得一提的是,本书得到刘学尧教授的鼎力相助与出版资助,否则很难想像能够如期出版,与读者见面。

当然,作为作者,本书的一切错误,均由我承担。

前 言

在 20 世纪初全球第一波民主化浪潮中,辛亥革命迎来了远东第一共和在中国的诞生。^①宪政民主理想让多灾多难的近代中国重新焕发了活力,人们梦想着民主政治在中国的实现,可以让积贫积弱的中国迅速地富强起来,重新恢复昔日汉唐大国的不朽风采。制定宪法作为民主政治建设的奠基性工程,在民国早期也成为令人瞩目的政治活动。^②先是在全国性的政治舞台上,《中华民国临时约法》的颁行宣告了宪政选择历程的开始。而 20 年代初期的“联省自治”运动的兴起,各省宪法的制定更是亘古未有的创举。国会的制宪努力与地方的议宪风潮,表现出民国众多政治精英对宪政民主政治的热望与追求。“这一时期的宪政建设尽管是在军阀把持下,风雨飘摇,丑闻迭出,但演变方向却没有因此逆转。从 1906 年慈禧下诏仿行立宪,至 1923 年《中华民国宪法》正式文本公布,经君主立宪至共和立宪,中华民族历时 18 年,在形式上终于完成近代制宪过程,政治文化之轴心终于从传统的君主专制移向近代共和宪政。”^③

然而,对于一个专制传统包袱沉重的古老帝国来说,也许命里注定要

^① 按照美国学者亨廷顿对世界民主化浪潮的分期,第一波民主化时间大约是从 1828 到 1926 年。塞缪尔·亨廷顿:《第三波——20 世纪后期民主化浪潮》,刘军宁译,上海三联书店,1998 年,第 15 页。

^② 本书以民国初年宪政制度的建立与消亡为界限,将 1912 至 1925 年称为民国早期。其中 1912 年 3 月《临时约法》正式颁行;1925 年 4 月,段祺瑞执政府下令取消《临时约法》与国会。

^③ 朱学勤、王丽娜:《中国与欧洲文化交流志》,上海人民出版社,1998 年,第 101 页。此外,近年来学者杨天宏亦对民初国会政治试验的失败表示惋惜。杨天宏:《走向衰亡的民初国会——历史过程重建与政治语境分析》,《四川师范大学学报》(社会科学版)2001 年第 3 期。

经历一个漫长的政治现代化过程,即使是幸运地建立了共和制度这一过程也在所难免。民国早期宪政运动的失败结局就是对此的真实写照。伴随着这一时期宪政历史长期被忽略的命运,制宪政治在一些研究者的笔下常常变得无足轻重,一般它被认为不过是北洋政府时期诸多政治闹剧中的一幕而已,没有多少可供后人凭吊的历史遗产。^① 不过事实并非如此简单。

以制宪为标志的宪政民主试验最后为什么会失败,至今仍然发人深省。难道真的像过去一些学者所强调的那样,欧美式的民主政治不适合当时的中国国情?可是仅仅从国情出发,又如何解释西式共和制度能在有着数千年专制历史的中国突然产生,并且一直存在下来?在那个风云激荡的年代里,国会的制宪活动与政局变化密切相关,特定时期的宪政制度选择——一直为人们所忽视——对政局走向至关重要。国会制宪会议关于宪政制度的争论是什么?各种政治势力在制宪活动中的利益期望、政治选择是什么?不同时期制度选择形成的背景、原因与影响又是什么?在当时的制度环境中,中国的民主转型究竟有没有成功的可能性?从过去失败的政治实践来看,究竟何种宪政制度模式适合中国的政治现实?

所有这些疑问,都表明以新的研究视角,重新审视国会制宪政治的过程与发展,继而认真反思民国早期民主化试验失败的经验教训是十分必要的。

—

民国早期的政治,通常被人们认为是中国近代历史上最不光彩的一页。在传统的史学家看来,军阀混战、政局动荡、社会失序,构成了这一时期的主流特色。北洋军阀的封建专制统治是人们对民国早期政治的基本认识。在这一认识的指引下,历史的丰富性与真实性长期被人为地遮蔽了,其中就包括这一时期的宪政运动。但是正如罗隆基所说:“民元至民十

^① 稍好一点的评价也是将其称作毫无实质意义的清谈。殷啸虎:《近代中国宪政史》,上海人民出版社,1997年,第173页。

六那段中国宪政历史,那固然是宪政的失败,但那却是国家实施宪政必经的过程,倘以那段宪政过程中之波折,即断定宪政在中国永无成功可能,那是缺乏历史的眼光。”^①胡适晚年就不止一次地称赞民初的政府是实行民主政治的最好模式,国会议员都是“了不起的人才”。^②美国学者林蔚(Arthur Waldron)在研究1924年中国内战与民族主义的关系时,特别指出北洋时期的中国并非如通常所认为的是一个病态的时期,相反,这一时期经济有实质性的增长,言论有更多的自由,文化上也有较多的成就。特别是出现了中国历史上从来没有过的国会政治,“虽然国会的成就有限,而且经常大权旁落。但是国会一直是整个北洋时期立法活动的焦点,这是不应该忽视的”。^③

所以这一时期的政治发展特点,过去从阶级关系角度仅仅定性为军阀的封建独裁统治,至少是不全面的。^④在1925年之前,除袁世凯短暂地进行威权统治(1914—1916年)和张勋复辟流产之外,中国政治大多数时期内其实正处于民主政治试验阶段。在专制统治转变为民主政治的过程中,政治自由化(liberalization)与政治民主化(democratization)是有区别的,两者既紧密相连,又独立存在。自由化反映人们享受广泛的公民权,如言论自由及请愿权、新闻及结社自由、公平审判权、通信秘密权等。而民主化则是反映“政治权利”,包括投票及竞选公职的权利。^⑤

在当代学界关于政治民主化的研究中,一般又将民主化进程分为四个阶段:1. 旧的专制威权政体解体阶段;2. 由旧的专制威权政体向民主政体

① 罗隆基:《期成宪政的我见》,《今日评论》第2卷第22期,1939年11月。

② 唐德刚:《晚清七十年》,岳麓书社,1999年,第570页,注33。

③ Arthur Waldron, *From War to Nationalism: China's Turning Point, 1924—1925*. New York: Cambridge University Press, 1995, p264.

④ 如张宪文教授认为北洋政府是一个具有双重性质的政权,既保留了许多传统政治的痕迹,同时更多地采纳了新的民主共和的政治体制。张宪文:《辛亥革命若干问题的再认识》,《复旦学报》(社会科学版)2002年第2期。

⑤ Guillermo O. Donnell & Phillippe Schmitter, *Defining Some Concepts and Exposing Some Assumptions*, in O. Donnell & Schmitter (eds), *Transitions from Authoritarian Rule*, 1986, Vol 4, *Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, p9. 转引自张京育主编《中华民国的民主化:过程、制度与影响》,台湾政治大学国际关系研究中心,1992年,第153页。

的转型阶段；3. 民主政体的巩固阶段；4. 民主政治的成熟阶段。第一、四阶段是民主化的开始与完成。中间的民主转型(democratic transition)与民主巩固(democratic consolidation)阶段是民主化进程的核心部分，也是学界研究的重点。^① 民主转型是民主制度的创建过程，宪法的制定与宪政制度的实施是民主转型的主要内容，其中“制宪是一个决策过程，政治精英在这个过程中将决定新政府与政体运作规范(政治规则)，以及公民权利与义务”^②。经验表明，转型是民主化进程中最不稳定的阶段，时刻具有被旧政权颠覆的危险，“转型阶段受制于难以预言的偶然事件、尚未展开的变化过程和意料之外的各种后果”^③。民主转型是民主政治建设的第一步，随后才是民主制度存续的巩固阶段。

民国早期的自由化是持续存在的，否则无法解释五四运动、新文化运动成功的制度条件。民主化虽然伴随着国会的命运时断时续，但是在民国初年与国会第一次复会时期，转型特色却表现得相当明显。特别是民国初年的民主转型，从《临时约法》的颁行、竞争性议会选举的开展、言论出版的自由，到国会政治的运作与宪法草案制定，经历了一个完整的过程。不仅无可置辩地成为政治民主化的重要内容，而且表明当时的中国实际上正处于从专制政体向民主政体的转型时期，标志着中国宪政史上一次罕见的民主化机遇的来临。此后民国宪法制定历经十年，最后功亏一篑。依照《临时约法》运作的宪政发展也是曲折起伏。共和政治的动荡不安，恰好正是当年民主化艰难状况的真实反映。纵观整个国会制宪历程，伴随着民主转型试验的进行，民国早期政治发展从一开始就呈现出自由化、民主化并存的特色。

① 当代民主转型一般是指从威权、极权等非民主政体到民主政体的过渡，而20世纪初民主转型主要是指从专制政体到民主政体的转型，当时除中国外，还有德国、西班牙、葡萄牙等欧洲国家。

② Andrea Bonime-Blanc, *Spain's Transition To Democracy: The Politics of Constitution-making*, Boulder and London: Westview Press, 1987, p13.

③ Terry Karl and Philippe Schmitter, *Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe*, *International Social Science Journal* (May 1991), 转引自谭晓梅《第三次民主化浪潮与当代民主理论的最新发展》注9,《政治学研究》1998年第3期。