

# 议会政治与近代

YIHUI ZHENGZHI YU JINDAI ZHONGGUO

程舒伟 著



商务印书馆

# 中国

# 议会政治与近代中国

程舒伟 著

商 务 印 书 馆

2006年·北京

**图书在版编目(CIP)数据**

议会政治与近代中国/程舒伟著. —北京:商务印书馆, 2006

ISBN 7 - 100 - 05041 - 3

I. 议… II. 程… III. 议会制 - 研究 - 中国 - 近代 IV. D693.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 057747 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

**议会政治与近代中国**

程舒伟 著

---

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 7 - 100 - 05041 - 3/K · 937

---

2006年12月第1版

开本 850 × 1168 1/32

2006年12月北京第1次印刷

印张 10 1/2

定价: 19.00 元

本书为东北师范大学历史文化学院  
国家 211 工程(二期)项目“地域文明研究”成果

# 目 录

绪 论	(1)
第一章 西方议会思想的东渐及初试	(8)
第一节 议会思想在中国的传播	(9)
第二节 维新派结局的历史必然性	(25)
第三节 议会政治的初试与评析	(39)
第二章 议会政治的实施	(53)
第一节 南京临时参议院及其作用评价	(53)
第二节 “让位”的重新认识与北京临时参议院	(80)
第三节 异化的政党政治	(93)
第四节 国会选举与二次革命失败原因	(109)
第五节 第一届国会的成立与被解散	(119)
第三章 议会政治的变形	(132)
第一节 对政治现代化的挑战	(133)
第二节 国会再度恢复与被解散	(143)
第三节 皖系军阀的工具——安福国会	(154)
第四节 护法运动与非常国会	(159)
第四章 一个不容忽视的问题——五四时期的中西文化论争	(169)
第一节 五四时期中西文化论争的起因	(170)

第二节	中西文化论争的主要内容·····	(174)
第三节	中西文化论争的评价·····	(196)
第五章	议会政治的破产·····	(202)
第一节	无法“重光”的“法统”·····	(202)
第二节	“联省自治”与“制宪救国”的再认识·····	(208)
第三节	猪仔国会与贿选总统·····	(218)
第四节	民初议会政治的破产·····	(230)
第六章	南京国民政府时期的“训政”、宪政论析·····	(237)
第一节	变异的“训政”思想·····	(238)
第二节	30年代的民主宪政运动·····	(249)
第三节	新启蒙运动·····	(257)
第四节	“晴天霹雳的宪政运动”·····	(260)
第五节	围绕战后建国各党派的主张·····	(272)
第六节	一场新的政治较量·····	(282)
第七节	透视国民党“制宪国大”·····	(290)
第八节	行宪国大与蒋家王朝覆灭·····	(298)
结语	·····	(305)
参考文献	·····	(312)

# 绪 论

本书以清朝晚期到民国时期,资产阶级议会思想和议会制度在中国的传播、实施、变异及最后破产为研究对象,从整体上把握资产阶级议会制度在中国的兴衰演变的历史过程。并对这一时期议会思想的传播、议会制度的实施和演变进行了认真的梳理;在对文献资料整理、筛选的基础上,使资产阶级议会制度在这一历史时期的面貌展现出来,力求在这方面的研究上有所开拓。在此基础上,以马克思主义的历史唯物主义观点为指导,对资产阶级议会思想和制度在中国的作用进行全面、系统和深入的分析,对其坎坷的历史命运进行评价,力求得出客观、公允的结论。

## 一、对这一问题研究的学术回顾

学术界对中国资产阶级议会思想和制度的研究起步较晚,缺乏较为系统和全面的研究,基础还很薄弱,成果也不丰厚。学术界对这一问题的研究大致分为两个阶段:

一是第一次鸦片战争爆发至中华人民共和国成立前,出版了一些论著和文献资料。其主要特点是:1. 侧重个案研究。对一些重要事件和人物的研究,如对戊戌变法、晚清新政、辛亥革命、联省自治、制宪救国、三民主义思想、“全盘西化”论等;对林则徐、康有为、梁启超、宋教仁、孙中山、胡适、陈独秀等人的思想和活动的研

究。这些研究中只是对资产阶级议会思想和议会制度有所涉及，并不是这方面研究的专门著作和文献。2. 缺乏系统和深入的理论分析，缺乏全面、整体的论述。19 世纪末 20 世纪初的中国先进分子，虽然对西方资产阶级议会思想和制度产生了极大的兴趣，但却缺乏对其进行学理上的探讨和研究，更缺乏政治学、社会学和经济学的指导，无法产生指导中国资产阶级议会道路的理论成果。3. 注重文献资料的编辑和整理，出版了一批有价值的文献资料及档案。

二是中华人民共和国成立至现在，特别是改革开放后，对近代以来资产阶级议会思想和制度的研究，对这方面文献和资料的整理取得了一定的成果。主要围绕以下几个方面：1. 中国近代政治制度史的研究。主要成果有：林代昭等合著《中国近代政治制度史》，杨鸿年等著《中国政制史》，谢俊美著《政治制度与近代中国》，郭世佑著《晚清政治革命新论》，李进修著《中国近代政治制度史纲》，徐矛著《中华民国政治制度史》等。一部政治制度史实际上就是国家制度发生、发展及其消亡的历史。上述著作主要论述了鸦片战争后到中华人民共和国成立前的政治制度及政治制度的重大演变。政治制度通俗地说，就是国家制度，或者称管理国家的制度。它包括国体，即国家的阶级内容；政体，即国家政权的构成形式。这些问题的探讨有助于资产阶级议会制度和思想研究的深入，并提供了重要的理论研究基础。2. 中国近代政治思想史的研究。主要成果有：李泽厚著《中国近代思想史论》，宝成关著《中国近代政治思想史》，桑咸之著《中国近代政治思想史》，王桧林、王维礼等著《中国现代政治思想史》，胡维革著《中国近代社会思潮研究》，李华兴著《中国近代思想史》，李良玉著《思想启蒙与文化重



建》等。理论的衍变与发展、社会思潮,是思想史研究的基本对象。这些著作以政治思想为主要研究对象,并且很深入和系统。多数学者认为,中国近代社会思想既不是封建传统思想的自然延续,也不是西方近代思想的简单移植,而是在资本主义国家侵略与中国人民反侵略斗争中,在中西文化的冲突碰撞中产生的一种新思想。这样,对资产阶级议会思想和制度多有涉及,从一个侧面对中国近代资产阶级议会思想和制度进行了研究和探讨。

3. 中国近现代化学道路的研究。主要成果有:刘军宁著《共和·民主·宪政》,虞和平著《商会与中国早期现代化》,罗荣渠著《现代化新论》,虞和平主编《中国现代化历程》等。这些著作以《中国现代化历程》为代表,着重研究现代化的世界化过程及其影响中国的过程,中国传统社会因素与现代化的相抵性和潜在适应性,论述学习西方文明、改造传统、放大潜在适应性和尝试局部资本主义化的过程。现代化思想意识的产生和初步形成、传统社会结构和思想观念的逐步裂变、工业化的初步尝试和资产阶级的初步形成、清末政权结构及功能的局部变革和资产阶级民族、民主运动的开展等问题。这些问题的研究,有力推动了资产阶级议会思想和制度问题的研究,拓展了对这一问题研究的空间。

4. 这一时期重要人物的思想研究。主要是对19世纪末20世纪初资产阶级代表人物研究的著述,有助于议会思想和制度的个案研究。除此之外,中国台湾地区、美国的一些学者也撰写了有关学术专著,如:张玉法著《清季的革命团体》,张朋园著《立宪派与辛亥革命》,(美)史扶邻著《孙中山与中国革命》,(美)周锡瑞著《改良与革命》,(美)塞缪尔·P·亨廷顿著《变化社会中的政治秩序》等,对中国资产阶级议会思想和制度也有一定的研究。

5. 徐育苗主编的《中外政治制度比较丛书》是直接研究

资产阶级议会制度的学术专著。但是,该书主要是对当代中国和外国政治制度进行比较研究,探寻中外政治制度形成历史和文化背景、结构内容和基本特点、功能作用和运作机制、体制改革和发展趋势等。对晚清民国时期的资产阶级议会思想和制度却论述很少,更谈不上系统和全面的阐述。

综上所述,近代中国资产阶级议会思想和制度的研究还有待进一步加强,很多问题还有待于进行开拓性的研究。我们必须看到,这一问题的研究具有重要的理论意义和现实意义。

## 二、本书的研究思路和框架

对资产阶级议会思想和制度的研究,就是对中国的资产阶级议会思想和制度演变过程的纵向考察及评价,这既要运用政治学的理论,也要采取历史学的方法,力求两者的有机结合。主要应注意以下问题:

首先,尊重历史事实。根据历史事实说话是一切历史研究的基础,中国资产阶级议会思想和制度的研究也不例外。所谓历史事实,不仅是指在议会思想和制度研究过程中涉及的具体事件、人物、思想、实践、成就、失误等方面的史实,也包括议会道路已经走过来的、从半殖民地半封建社会的资产阶级议会道路到具有中国特色的人民代表大会制度这一整体进展的史实。对这些问题的解释和说明,是从历史事实出发的解释和说明,而不是从理论逻辑出发的解释和说明。

其次,这一研究要包括各方面的因素。历史真理的揭示,依赖于对具体社会生活的探求。历史研究所追求的是再现历史发展的原状,揭示其内在的运动机制和规律,总结历史的经验教训。用历

史学的方法研究中国资产阶级议会制度也应如此。就是要对中国资产阶级议会制度发展过程中的各种因素及其演变进行考察。如议会思想的传入和变异、议会制度的领导力量和队伍结构,议会制度建设的动力和阻力、议会制度的国际和国内环境、议会道路的进展状况和实现程度等,以及能够影响和改变这些因素的传统的、新生的、外来的、政治的、经济的、思想的、制度的、社会的等问题。否则,只能是对议会问题的某一方面的研究,谈不上是对中国资产阶级议会思想和制度较为全面的研究。

第三,要重视事实发展变化的过程。历史本身就是过程,没有过程也就没有历史,“如果研究历史而忽视过程,则必然失之于肤浅乃至失真”。<sup>①</sup>用历史学方法研究中国资产阶级议会道路,也应该重视对其发展变化过程的考察,不仅要对这一过程中的具体事情考察其产生、实施、发展变化和成效,还要考察其过程中的兴衰及其互动关系。因此,要重视发展变化过程的研究,如果缺乏过程观念,就会从政权和制度的变更或从社会现象出发,对政治革命和改革对制度建设的作用作出片面的评价。

第四,对原始资料和文献的搜集和整理。这是历史研究的基础和条件。向学术界提供具有原始性、真实性和准确性较强的数据与资料是本书的重要研究工作。建立在原始资料基础上,对这一时期资产阶级议会制度的演变进行动态过程描述和动态理论模式构造,使对这一问题研究的结论更加可靠。马克思认为,要想对一段历史下结论,就必须对历史的全部史实乃至细节有研究。

---

<sup>①</sup> 章开沅:《序》,见虞和平著《商会与中国早期现代化》,上海人民出版社1993年版。

历史多彩，史学无华。对于历史的叙述越是平实无华，越是深入具体，越能给人提供更大的思维伸展空间。这正是严肃史学的内在“张力”。

本书共分六章，主要涉及三个方面的问题。

一是西方议会思想的传入及初试。1840年鸦片战争以前，欧美资本主义和中国的封建主义山隔水阻，天各一方。对欧美资本主义的一切，包括议会思想和议会制度，中国人所知甚少。中国社会历史与文化传统的根本性转折起始于鸦片战争。近代西方资本主义文化冲破了民族、地域、国家的界限，涌向了整个世界。它要“按照自己的面貌为自己创造出一个世界”。鸦片战争以后，西方资产阶级的议会思想和议会制度伴随着外国侵略者的鸦片、教士、《圣经》及大炮，远涉重洋，来到古老的东方，踏入了神秘的中国。而近代中国人对它的憧憬、向往、追求、实践、挫折、失败的历程，也就由此拉开了帷幕。近代以来，开议院、通下情、得民心、张国势，始终是中国许多有识之士为之奋斗的政治目标。从王韬、郑观应到康有为、梁启超等人，从洋务派到维新派，无不主张“民选议院，为政出之所”，认为“设议院者，所以因势利导，而为自强之关键也”。在维新派的推动下，清王朝不得不对其统治秩序进行调整，“就中学西”。然而，维新派企图在不推翻清王朝的前提下，在中国推行议会制度，无异于与虎谋皮。无论是1898年戊戌政变那样被武力镇压，或是“预备立宪”那样被搪塞拖延，无不说明这一点。

二是议会制度的实施及被扭曲、破坏。辛亥革命是中国资产阶级移植西方政治制度的一次全面实践，无论是革命派还是立宪派，都把建立西方三权分立的政治制度作为他们最高的政治理想，其中尤为推崇国会，认为它是三权之关键，是共和政治的集中表

现。它在维护辛亥革命成果,维护民主共和制度,反对专制独裁中发挥了重要作用。辛亥革命失败后,各派军阀官僚上台后首先都把恢复国会作为其政治号召的第一要事,以收买人心,欺骗舆论。然而,民初议会却又是如此脆弱,这种“舶来品”在中国没有坚实的阶级和经济基础、没有浓厚的政治气氛,又把广大人民群众排挤在选举外;加之当时国体与政体的非一致性,内容与形式的不统一性,注定必然失败。同时,也证明了单靠三权分立的政体形式,在大地主大资产阶级的国体下是不能真正实现民主政治的,也是不可能根本改变中国半殖民地半封建的社会状况的。

三是国民党实行的所谓“训政”、宪政,更具欺骗性,这也是南京国民党政府垮台的内在原因。这一时期资产阶级的软弱抗争,对资产阶级宪政的追求,并没有在中国社会中产生一定的影响。如何认识民国时期的国会,它同西方的国会究竟有什么区别,它在中国社会中究竟产生了什么影响,它的坎坷的历史命运应怎样来评价,它对我们今天的政治体制改革有何借鉴作用,都是值得认真思考和回答的问题。也是本书重点解决的问题。

关于中国资产阶级议会思想和制度的研究,国内还刚刚起步。许多问题有待进一步深入研究和探讨,由于本人的理论水平有限,加之文献资料不足,对有些问题评述不够,在以后的学习和研究中要进一步加强。请各位专家学者多提宝贵意见。

## 第一章 西方议会思想的东渐及初试

把 1840 年的鸦片战争视为中国现代化准备阶段的始点,这不仅是因为西方资本主义开始侵入中国,更重要的是使中国人开始产生了在中国发展资本主义的思想和举措。以林则徐、魏源为代表的地主阶级改革思想家,提出了“采西学”、“设局厂”、“制洋器”、“改弊政”的“师夷长技以制夷”的主张,并对资产阶级议会思想有了初步认识。19 世纪 60 年代中期的洋务运动,以“求强”开其端,继之以“求富”,终之以求“议院之制”。其目的虽然有维护清朝统治的一面,但是也不能否认其试图抵御外敌侵略、被迫采用资本主义生产方式和探索议院政治的一面。其后的戊戌维新运动,以挽救甲午战败而带来的民族危亡为出发点,以建立君主立宪政体为主旨,以兴商兴学为实践途径。它已涉及中国现代化的核心内容。开始于 20 世纪初期的“新政”,以及接踵而至的预备立宪运动,构成了中国早期现代化启动的前奏。预备立宪,在地方开咨议局,在中央设立资政院,支持和提倡地方自治,开始采用民主选举。从“新政”和预备立宪所引发的实际社会变革来看,不仅出现了中国资本主义工商业的第一个发展高潮,而且还出现了反对外来侵略、争取地方自治和君主立宪的高潮。从以上可以看出,洋务运动的主要作用是给近代中国的工业化拨动了机杼,维新运动点燃了资产阶级民主化的火种,“新政”显示了传统社会体制的松动。资产

阶级议会思想在中国得到了传播,议会政治在中国得到初步尝试。这种传播和尝试,在当时都具有重要的意义。

## 第一节 议会思想在中国的传播

从政治制度上说,议会是资产阶级民主制度的产物。资本主义国家的议会制度,是资产阶级民主制的核心和主要标志。它是资产阶级革命的产物,随着资产阶级政权的建立和巩固,逐渐成为资产阶级国家制度的重要组成部分和巩固资本主义统治的重要工具。各国的议会通常又称国会,是资本主义国家代议制的立法机关。议会作为一种国家权力机关,唯一的立法机关,起源于英国。英国议会历史最长,经验最丰富,被称为“议会制的典型”。英国议会称 parliament,已有六七百年的历史。在 13 世纪以前,英国就有“大会议”的组织形式,由国王指派的僧侣、宫廷大臣和封建领主等组成,作为国王处理事务的咨询性机构。13 世纪初,英国国王与封建领主发生矛盾,封建领主联合起来,迫使国王于 1215 年签订了《自由大宪章》,对国王的特权作了限制,赋予了贵族许多特权。但事后国王拒不执行宪章,从而导致了内战。革新派在骑士和市民的支持下打败国王。于是在 1265 年召开了一次大会,这次大会除按惯例有教会领袖和贵族出席外,还有骑士和市民代表参加,它标志着英国议会制度的诞生。但它还不是近代意义上的议会,而仅是供国王咨询的机构。直到 17—18 世纪,在欧美资产阶级革命中,为适应资本主义政治经济发展的需要,在废除封建专制制度的过程中,议会才逐步发展成为资产阶级国家的最高立法机关。议会的组织形式,有一院制、两院制、三院制和四院制等,一般都采取

一院制和两院制。采用议会制的国家分为君主立宪制和民主共和制两种,但无论哪种国家,通常都在宪法上规定:(1)经普选产生的议员是“国民意志”的代表者,由议员组成的议会是“国民”的代表机构,它具有立法和组织、监督政府等职权,资产阶级的“主权在民”,就体现在资产阶级议会掌握了国家最高权力。(2)行政部门与立法部门互相结合,政府照例由议会中多数党(或几个党的联盟)的领袖受国家元首的委托所组成,内阁成员通常必须同时是议会的议员,议会的立法工作实际上是在内阁操纵下进行的。(3)作为虚位的国家元首(总统或君主)不负实际责任,他们行使权力时,须有内阁首脑(总理或首相)或内阁成员(大臣或部长)副署,表示内阁对议会负责,内阁首脑和成员既要对自己的本职工作和行为单独负责,又要对政府的一般职责集体连带负责。(4)行政权属于内阁,一切政策由内阁决定,当内阁的政策和行为得到议会多数赞同时,就可以继续执政;如果议会通过对内阁的不信任案或否决内阁的重要提案,内阁就应总辞职,或提请国家元首解散议会,下令重新选举。议员的产生、国会的构成、国会的权力及其运作方式都是由法律规定的,具有一定的稳定性和权威性。在不同的国家,议会的法律地位不尽相同。有的国家的议会号称为最高权力机关,如英国、日本、澳大利亚等内阁制国家。它们标榜议会主权,其法律地位居于行政和司法之上,行政是对议会负责,在立法上,议会不仅可以制定和修改法律,还可以制定和修改宪法性法律居于最高立法机关的地位。有的国家的议会标榜是最高立法机关,但不是最高权力机关,如美国国会等,其地位同总统和法院平等,它们依法相互制衡,在立法上,国会则是联邦唯一立法机关,不仅可以制定法律,还有权修改宪法,但需经 3/4 的州批准;有的国家的议



会则只规定为立法机关,没有表明“最高”、“唯一”的特性,这样的议会往往拥有立法的权力是有限的,它们只能制定一般法律,无权修改宪法,如要制定和修改宪法,则需要另行召开制宪会议,这种制宪会议就是最高立法机关。如 1793 年法国宪法就规定,当“要求修改宪法或更换宪法的某些条文时”,必须召开“国民制宪会议”。内阁制国家的议会同总统制国家的议会相比较,一般来说,前者的地位优于后者,前者的职权大于后者。但不论前者或后者,根据宪法规定,一般都拥有立法权、财政权、监督权以及弹劾权等。

毫无疑问,欧美资本主义的议会制与封建主义的君主制相比是一个历史的进步,它不仅推翻了封建专制制度,而且推动了政治、经济、军事、文化、科技、教育事业的发展,使人类历史进入了一个新阶段。而且,西方的议会制度,随着社会的发展与进步也不断地进行改革和完善。但就资本主义的民主制而言,正如列宁所说:“资本主义社会里的民主制是一种残缺不全的、贫乏的和虚伪的民主制,是只供富人、只供少数人享受的民主制。”<sup>①</sup> 这对当时的资本主义议会制的认识应该说是深刻的。就是这种资产阶级的议会思想和议会制度,在鸦片战争以后,开始传入中国,引起先进中国人的探索 and 追求。

鸦片战争以前的中国处在封闭的封建社会,虽然商品经济和市场贸易有一定程度的发展,手工业生产中被以往研究称为资本主义萌芽的雇佣关系和工场生产已经产生,对外的经济和文化交往亦已出现。但是,这一切都是在传统社会内部发生的传统社会经济的自然发展,作为现代化主要标志的机器大工业、民主主义制

---

<sup>①</sup> 《列宁选集》第 3 卷,人民出版社 1972 年版,第 248 页。