

中央研究院近代史研究所

專刊(49)

民國初年的政黨

張玉法 著

中華民國七十四年五月出版

中華民國 臺南市

中央研究院近代史研究所

專 刊 (49)

民國初年的政黨

張 玉 法 著

中華民國七十四年五月出版

自序

民國五十三年七月，個人進入近代史研究所做研究工作，所長郭廷以先生囑研究二十世紀中國史，乃試以「民國初年的政黨」為題，開始對二十世紀的中國歷史加以探討。研究進行期間，曾對民國初年的政黨做了一些追源性的工作，於民國六十年完成「清季立憲團體」的研究，民國六十四年完成「清季革命團體」的研究。在民國六十二年八月至六十九年二月間，由於參加「中國現代化研究」集體計畫，使民初政黨的研究計畫無法掌握一定的進度，然仍在點滴進行，到民國七十三年底始得全部脫稿，可謂了卻二十年的一樁心願。

全書分為六章，第一章「民初對政黨移植問題的爭論」，探討民初國人對政黨制度的認識和評價，從而了解民初政黨發展的思想因素。第二章「民初政黨的勃興及其派別」，除對民初政黨作統計分析外，主要就激進、保守兩派，探討民初政黨對抗的大勢。第三章「國民黨與進步黨的比較」，探討民初對抗的兩大黨，其內部結構和對外方略。第四章「政黨競爭與國會政治」，探討政黨在國會議員選舉及國會議案討論中的對抗情形。第五章「政黨對內閣及制憲問題的態度」，探討民初政黨政治的另外兩個層面，即對內閣組成的關係和對憲法制定的關係，此二層面雖亦為國會政治的一部分，但就政黨活動的範圍而論，實跨越國會以外。第六章「結論」，係就政黨觀念、政黨派別、國會、內閣、

制憲等方面，論述民初政黨政治的性質與意義。

對民初政黨及其與政治關係的研究，迄今仍以對政黨領袖的研究較多，如梁啟超、宋教仁等；對政黨政治本身的研究相當少。研究民初政黨問題，需要大量借助報紙和期刊資料；此類資料，散失頗多，本書所能使用者，亦屬有限。儘管資料不足，此一論題仍值深入研究，蓋在民國初建時期，國人曾努力建立兩黨政治，建立失敗之後，才走一黨制度的路。這對中國的政治發展，可以說是一個很大的轉捩點。

本書撰寫期間，全書大綱及部分章節，曾數度在本所討論會提出報告；分章發表之際及成書之後，原稿亦分別請同仁過目；提出的意見很多，或已據以改正，或激發進一步的思考，對本書的架構及資料處理，皆有很多幫助。在此，特別感謝王聿均、王樹槐、張朋園諸先生。本書排印期間，承魏秀梅小姐及劉增富先生代為校對，亦於此致謝。但本書若有任何錯誤，仍由個人負完全責任。

民國七十四年三月於中央研究院近代史研究所

民國初年的政黨

目 錄

自 序	i
第一章 民初對政黨移植問題的爭論	1
第一節 民主先進國家的政黨制度	2
第二節 清末民初國人的政黨觀念	10
第三節 民初的反對移植論和贊成移植論	15
第四節 贊成移植論者的努力方向	23
第二章 民初政黨的勃興及其派別	31
第一節 民初政黨的統計與分析	31
第二節 國會中的激進派政黨	42
第三節 國會中的保守派政黨	80
第三章 國民黨與進步黨的比較	139
第一節 政黨領袖	139
第二節 組織與運動	181
第三節 地方勢力	215
第四章 政黨競爭與國會政治	247
第一節 各省都督府代表聯合會時期	247
第二節 臨時參議院時期	253
第三節 正式國會選舉與議員背景分析	280
第四節 正式國會組織與政黨對峙大勢	302
第五節 正式國會停閉及其善後	356

第五章 政黨對內閣及制憲問題的態度.....	363
第一節 政黨態度與內閣演變.....	363
第二節 政黨對制憲問題的爭論.....	397
第六章 結 論.....	439
附錄一 民初黨會調查表.....	461
附錄二 兩院議員表.....	531
徵引書目.....	567
索引.....	577

第一章 民初對政黨移植問題的爭論

在文化交流的過程中，一種政治或社會制度常被移植到另一種文化去。此一制度，在新的文化環境中，未必能發揮原有的功能，但行之既久，亦足以促使文化變遷。近代以來，西方的政治和社會制度大量傳入中國，許多制度雖然改變了原有的形態，仍有助於中國文化的發展更新。政黨制度是政治制度的一部分，與社會制度也有關聯。它是西方憲政運動的產物；當中國發生憲政運動的時候，國人把它移植進來。惟西方的政黨制度在不斷發展中，各國所實行的彼此也不相同，因此移入的政黨觀念非常分歧，從而影響政黨制度的建立。

一九一二、三年間，共和初建，中國曾經試行西方的民主制度，政黨制度即為其中的一部分。試行失敗，袁世凱企圖恢復專制，孫中山不得不把革命的事業從頭做起。此後的中國，雖仍有部分知識份子醉心於西方的民主制度，握有政治實力的人大都認為言之過早，不切實際。主要是因為中國普遍貧窮，教育也不普及，一般人民對民主政治缺乏認識，也無餘暇從事政治活動。

從醉心於西方的民主，轉注意力於中國的實際問題，其主要關鍵即在民初試行西方民主制度之失敗。本章旨在探討當時國人對移植西方政黨制度的看法和努力方向，藉以了解移植失敗的原因及其所發生的影響。

第一節 民主先進國家的政黨制度

政黨制度起於英國，行於世界各國。由於各國政黨的差異性，政治學者已很難為政黨下一個標準的定義。就今日看來，沒有那一種政黨制度可以算作正宗。廣義的說，任何團體，只要本一定的政見，競選政府職位，都可視為政黨^①。但在民國初年，以共黨國家和法西斯國家為代表的一黨制尚未出現，英、美、法、德、日等國的兩黨或多黨制度，為國人政黨知識的主要來源。研究民國初年的政黨移植問題，首須了解上述各國的政黨發展及其特徵，否則無法認清民初政黨的性質。

從十七世紀的英國起，到一九一〇年代共產黨在俄國得勢止，西方政黨制度的發展，約可分為三個時期。初期的發展，主要是在代議政治建立以後。十九世紀初葉，議會中的議員因為意識型態 (ideology) 分歧，志同道合者結為團體，而有自由黨、保守黨、共和黨、民主黨等名目。此期間的政黨領袖，多不贊成彌勒 (John Stuart Mill) 等人所鼓吹的「一人一票」 (one man, one vote) 制，而信服柏克 (Edmund Burke, 1729-1797) 的實質代表制 (virtual representation)，他們恐懼「羣眾」會利用政黨為工具來謀自身的利益，如法國的季造 (Francois P. G. Guizot, 1787-1874) 和康斯坦斯 (Benjamin Constans)、英國的維新黨人 (Whigs, 自由黨前身) 和保皇黨人 (Tories, 保守黨前身)、以及美國的麥迪遜 (James Madison, 1751-1836) 等，都懷有這

① Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies* (New York, 1967), p. 9.

種恐懼。他們企圖限制選舉權，藉以維護中產階級的權益。政黨在當時不過是貴族或中產階級的集團，黨員不多。事實上，當時參加政爭的人，皆出身於富貴階層。

十九世紀中葉前後，政黨的發展進入第二階段。美國在一八三〇年代中期，英國自一八三二年以後，法、德等國在一八七〇年以後，由於選舉權的擴張，使政黨制度發生變化。當時的政黨領袖和幹部雖仍為議會中的議員，支持他們的黨員則來自議會以外的各階層。為了爭取選票、募集基金、宣傳政綱，政黨需要常設的中央機構。最初在美國，後來在一八七〇年代的英國和西歐，政黨的組織擴大，有如金字塔式。頂峯人物多為議會議員，但基層則包括大多數選民。不過，當時的政黨組織並不強固，黨魁不受黨員的控制，一旦當選且不受政綱的約束，他們與羣眾的距離很遠。在這種情況下，許多低層社會的黨員又游離而去。當時的議會仍是貴族的、中產階級的，議員大多不重視工業革命所帶來的社會問題，他們所關心的是選舉權、結社自由、政教關係和政府的本身。

在十九世紀結束前後的數十年，是政黨發展的第三階段。此期間，杜維基（Maurice Duverger）所謂的超議會政黨（extra-parliamentary parties）出現。許多組織政黨的人不來自議會，他們不僅對議會政治沒有什麼興趣，甚至想廢除議會政治。他們從組織下層社會，特別是工人階層著手，多方網羅黨員。每個黨員都要繳納黨費，參加政治活動，從事宣傳。這些政黨的政綱，多依據工業革命所帶來的經濟和社會弊病而擬訂，具有革命色彩，深受羣眾支持。如約萊斯（Jean Léon Jauris, 1859-1914）領導下的法國社會黨（The French Socialists）、貝包（August

Bebel, 1840-1913) 領導下的德國社會民主黨 (German Social Democratic Party) 和哈戴 (Keir Hardie) 領導下的英國工黨 (British Labor Party) 等都是②。

西方政黨制度的發展，前述者不過為一般趨勢，各國的情況並不相同。英國是政黨發生最早的國家，起於十七世紀國王與議會的爭權。雙方爭執的最大問題是：國王是否有權制定法律？其統治權是否受法律限制？即國王是否需要遵循議會的議決來實行統治？在查理二世時代 (Charles II, 1660-1685)，具有現代性質的政黨出現，當時親貴和政客輪流執政，有在朝、在野之分，不久便有保皇黨 (Tory) 和維新黨 (Whig) 的形成。保皇黨擁護國王的威權，以建立強有力的皇家政府為理想，黨員多為貴族和地方紳士。維新黨支持議會與國王爭權，主要成員來自中產階層和城市居民，代表工商界和銀行界的利益。此種情形，直到一九一四年歐戰爆發前，都沒有多大改變。大概說來，最初保皇黨勢力較盛，維新黨雖於一七一四至一七六〇年間獲執政權，自一七六〇年後的七十年間，保皇黨再度佔優勢。維新黨在法國革命期間受到鼓舞，堅持法國大革命所標榜的自由原則，議會中因此出現了激烈派。一八三〇年維新黨執政，一八三二年通過改革法案。當依此改革法案舉行國會選舉時，保皇黨易名為保守黨 (Conservative Party)，維新黨改組為自由黨 (Liberal Party)。自由黨是十九世紀英國最大的政黨，連續執政幾達五十年，它代表新興的工商階層，主張自由貿易。雖然在一八八五至一九〇五

② Roy C. Macridis, "Introduction: The History, Functions and Typology of Parties," Roy C. Macridis, ed., *Political Parties: Contemporary Trends and Ideas* (New York, 1967), pp. 10-12.

年間，由保守黨人和部分主張英格蘭和愛爾蘭連合的自由黨人所組的聯合黨（Unionist Party）出而執政，但至一九〇五年，政權再入自由黨之手。當時保護政策（protectionism）為時之所需，自由黨放棄了放任政策，從事社會立法，受到人民的普遍支持；另一方面，出現於一九〇六年的勞工黨（Labour Party），在一九一四年前亦與自由黨聯合一致；使保守黨一時無法與自由黨對抗。英國的政黨組織，和英國的選舉制度息息相關。英國的官吏多為指派，只有國會和地方議會的議員是民選的，而政黨的選舉活動，通常只對國會議員有興趣。因此，英國的政黨，除中央黨部外，每個議員選舉區都設有委員會。這些委員會和該黨候選人、國會議員和中央黨部協同一致。國會議員為政黨的領導階層，下院議員的領袖即為該黨黨魁。英國的政黨除國會中的組織和與國會選舉配合的各議員選舉區委員會外，自由黨和保守黨尚有次一級的組織，自由黨叫「全國自由聯盟」（National Liberal Federation），保守黨叫「全國保守黨和聯合黨協會」（National Union of Conservative and Unionist Associations），這兩個次一級的組織，通常較他們在議會中的代表更為激烈^③。

美國於制憲期中，有聯邦派與反聯邦派之爭。在華盛頓總統時代，漢米爾頓建立了聯邦黨，而於一七八九至一八〇〇年佔優勢。一八〇〇年，傑佛遜建共和黨，於此後二十四年間，居領導地位。從一八二八年到一八六〇年，由傑克遜的民主黨執政，一八六〇年以後，直到一九三二年，大部分為共和黨執政^④。如果

③ Eugene P. Chase, "English Government and Politics", Raymond Leslie Buell, ed., *Democratic Governments in Europe* (New York, 1935), pp. 97-105 彭學沛「歐美日本的政黨」（上海商務，民國二十二年）頁一二七。

④ Ivan Hinderaker, *Party Politics* (New York, 1956), pp. 26, 240, 247.

一黨、兩黨、多黨制度反映社會意見的統一和分歧，美國人對於他們的憲法、家庭生活、社會平等、有規律的自由企業制度等的看法是相當一致的。惟美國的政治和社會是傾向於二分主義的(dualism)，如執政黨和在野黨、政府黨和反對黨、左派和右派、贊成派和反對派、維持現狀派和主張變遷派等。地理的因素亦有影響，如海洋發展派和內陸開拓派、南部派和北部派、城市派和鄉村派等。凡此均促使美國兩黨制度的形成^⑤。美國不能產生多黨，尚與法律規定有關。美國各州法律規定，投票人數在百分之三至百分之十以上者列為政黨，不足此百分比者則取消政黨資格，而為一般團體。此種團體甚多，因美國法律以個人游說影響決策者為非法，以團體使用壓力影響決策者則合法，故凡政治主張皆透過團體。美國的政黨並無嚴密的組織，黨員不需辦入黨手續，不繳黨費，亦無黨證。本屆投某黨的票即為某黨，下屆可以參加該黨的預選。另有專辦黨務的黨部，注重平時為人服務，以便競選時拉票^⑥。

法國大革命後一般人的意識形態原分為兩派，一派是專制的，由王室、軍隊和教會產生；一派是民主的，是自由、平等、博愛思想下的產物。惟兩派中尚有激烈和溫和之別，故政治上常分為傳統主義(traditionalism)、自由主義(liberalism)、激烈主義(radicalism)和社會主義(socialism)四派。傳統派是由大革命後的反動派和保守派演變而來，主張增強王室、軍隊和宗教的力量，並提高有產階層在社會和經濟上的地位。這一派人認

⑤ Frank J. Sorauf, *Political Parties in American System* (Boston, 1964), pp. 28, 30-31.

⑥ 毛以亨「民主各國的政黨」(九龍自由出版社，民國四十二年)，頁三～四，一三。

爲，應該注重傳統法國的禮儀，由古典文籍的研究來訓練領導階層，惟這一派人在政治上的影響力不大。自由主義在法國主指對教會的態度而言；傳統派中主張政教分離的人，和激烈派中不堅持反對宗教的人，都可視爲自由主義派。法國人很少談政治自由，他們對民選議會控制各級政府感到滿足。他們更少談經濟自由，因爲經濟自由已爲保護主義和社會立法所代替。法國的激烈主義承襲大革命傳統，一方面是指極端的民族主義和文化的優越感，一方面是指十八世紀的個人主義。抱激烈主義的人堅持反專制、反特權、反不平、反宗教，主張民權高於一切，惟其奮鬥的方向常有改變。社會主義與激烈主義相反，因爲激烈主義起自個人主義，主張個人自由、私有財產、和經濟放任，而社會主義則主張個人應該屈從團體，國家控制生產工具。惟在法國，這兩派的人涇渭並不分明，它們共同的敵人是法國專制的一方面。法國的社會主義者與馬克斯主義者不同，他們有限度的維護私有財產制，以爭取法國的農民和小資產階層；他們走民族主義路線，而不走國際主義路線^⑦。上述四種意識型態，對法國政黨制度的影響頗大。法國是實行多黨制的國家，常是三、四黨聯合執政，可以第三共和時期爲代表，時當十九世紀末及廿世紀初。法國的政黨，多是當選了議員的人在議會裏的臨時結合，法國稱爲政團（groupements）。第三共和時代，議會中的政團不下六個，但缺乏全國性的組織。這些組織政團的議員，在院外不一定有民眾做基礎，不一定誓守一定的政綱，不一定遵從黨的紀律，其當選多靠自己的聲名和努力。一般說來，法國政黨有兩個特色：其一、

^⑦ Robert Valeur, "French Government and Politics", Raymond Leslie Buell, ed., *Democratic Governments in Europe*, pp. 465-486.

組織不完整，下院裏政團的區分和上院不一致，兩院的政團和院外的政黨組織也不符合。在院內同屬一個政團的議員，在院外可以分屬不同的政黨，一個政黨可以吸收幾個政團的團員。其二、紀律不嚴，各政團雖然在議院開會前也集會議定方針，但無人覺得他應受多數決的拘束，甚至對於一個重要議案，同屬一個政團的議員，各採不同的態度。議員在職期間，可以脫離一個政團而又加入另外一個，因此政團的團員不斷流通。此為造成法國政局不穩的重要原因之一^⑧。

德國的政黨創始於一八四八年的革命，當時自由的中產階層和保守的貴族階層對立，因此形成兩黨。在一八六二年至一八六六年的憲政運動中，中產階層中的溫和派和激烈派發生分裂。出身於封建中產階層的國家自由黨(The National Liberals)，運動君主立憲與國家統一，支持俾斯麥的鐵血政策，而代表工商階層的進步黨(The Progressives)，則仍堅持其議會政治的理想。進步黨因受俾斯麥的壓制，其勢力不能與國家自由黨抗^⑨。

除英、美、法、德等國外，日本的政黨制度影響中國亦大。日本效習西政較中國為早，其政黨制度起源於明治維新之初。當時日人方獻身於大日本主義，政府亦禁止任何特殊的政治結合，惟以寡頭政治的權力爭奪、轉變期中的經濟與社會不安、西方思潮與傳統事物的對立，於是民間有「自由黨」和「進步黨」的出現，政府官員有「帝國黨」的建立。此三黨雖於一八八五年解

⑧ 彭學沛「歐美日本的政黨」頁一～三；Harold Zink, *Modern Government* (Ohio State University, 1958), pp. 347, 349.

⑨ Sigmund Neumann, "Germany: Changing Patterns and Lasting Problems," Sigmund Neumann, ed., *Modern Political Parties* (University of Chicago Press, 1956), p. 356.

體，對於日本的制憲，頗有促成之功。自一八九〇至一九一三年間，日本政黨的發展約可分為三期，第一期為政黨與政治分離時代，第二期為官僚與政黨聯合時代，第三期為官僚領導政黨時代。至一九一三年後，才進入政黨內閣時代。惟為時不過二十年，即為軍人破壞。日本是實行君主立憲的國家，同時又具有東方的傳統，在進入政黨內閣時代以前，其政黨的發展，受當時政治及社會制度的影響很大：其一、因議會的權力有限，政黨易受政府的壓迫，民黨為求生存，常與較舊的政治集團結合，當結合不能維持時，便與當政者沆瀣一氣。其二、政黨的對立，常基於個人或地區的因素，而非基於政綱，有朋黨的色彩^⑩。

前述各國，為當時政黨制度的主要發展地區，國人的政黨觀念，亦以這些地區為主要來源。清末民初，國人對東西洋各國的政黨制度及活動時有介紹，從事政治運動的人更試圖把政黨制度移植到中國來。惟介紹和移植的人大都知識有限，不僅未盡瞭解西方政黨制度的精神和發展過程，而且沒有注意到各國政黨制度發生差異的緣故，甚或忽視中國對政黨制度的準備程度（readiness for borrowing）。可貴的是，在移植的過程中，對移植的問題有過激烈的討論，此不僅可以增進國人的政黨觀念，且對中國政黨制度的建立有影響力量。民國初年的政黨組合，所以在混亂中尚有脈絡可尋，部分原因即由於此。

^⑩ Robert A. Scalapino, "Japan: Between Traditionalism and Democracy," Sigmund Neumann, ed., *Modern Political Parties*, pp. 307-318; Robert A. Scalapino, *Democracy and the Party Movement in Prewar Japan* (University of California Press, 1967), pp. 152-243.

第二節 清末民初國人的政黨觀念

國人介紹西方政黨制度，始於清末。當時中國雖為專制國家，但已準備實行憲政，政黨制度的移植頗有可能。國人對政黨制度的態度，初分為贊成與反對兩派。反對派中有兩類人物，一類對政黨制度無知，只看到政黨制度的弊病，或以中國歷史上的朋黨比政黨，對政黨政治抱着厭惡的態度，如一八七七年（光緒三年），留學法國的馬建忠曾上書李鴻章云：

英之有君主，又有上下議院，似乎政皆出此矣；不知君主徒事簽押，上下議院徒托空談，而政柄操之首相與二、三樞密大臣。遇有難事，則以議院為藉口。美之監國，由民自選，似乎公而無私矣；乃每逢選舉之時，賄賂公行，更一監國，則更一番人物。凡所官者，皆其黨羽，欲望治得乎？法為民主之國，似乎入官者不由世族矣；不知互為朋比，除智能傑出之士，如點耶(Thiers)諸君，苟非族類，而欲得一優差，補一美缺，憂憂乎其難之^①。

一類為革命黨人，彼等非對政黨制度無所認識，徒以立憲派以政黨號召於國內外，乃引起他們的反感，故當梁啟超組政聞社時，「民報」著論云：「政黨者，搖唇鼓舌以政見上聞於朝，此其政聞社之由來歟！」^②

立憲派希望把政黨制度移植到中國來。早在戊戌時代，梁啟超、唐才常、嚴復等人即曾假時務報、湘學報、國聞報等介紹西方

① 馬建忠「適可齋記言」（臺北文海出版社影印本）卷二頁六～七。

② 樊鄭「哀政聞社員」，「民報」二十三號（一九〇八年八月十日出版）頁三七。

政黨的性質和功能，對英美等國的兩黨制度頗為稱頌。戊戌政變後，梁啟超鑒於國人以結黨足以亂政，乃於清議報中著論，力言政黨為政治中不可缺少之物，或謂「文明之國，但聞有無國之黨，不聞有無黨之國」；或謂「天下不能一日而無政，則天下不能一日而無黨」；其傾心政黨制度的心情，溢於詞表。在新民叢報時代，梁啟超不僅對歐美及日本的政黨活動著意介紹，更屢次為文，闡發兩黨政治的理論^⑬。當其時，立憲派一面承戊戌時代結黨立會的傳統，立保皇會、帝國憲政會、政聞社等團體，一面藉言論機關傳佈政黨觀念，至武昌革命爆發前夕，國人對政黨制度已有各種不同的看法：

其一、政黨之有無問題，約分為三派意見：（一）「政黨不能有」說，謂我國人民，素無政治思想，今時勢危迫，少數人民雖已警覺，其熱心毅力，欲犧牲於政治者，殆不可見。若大多數人民對憲政淡漠，則歐洲政黨制度，未必能移植於我國。（二）「政黨不可有」說，認為政黨把持輿論，紊亂政治，非憲政所必需。（三）「政黨為憲政之子」之說，認為我國不立憲則已，果其立意，則不論何國，無不有政黨者。

其二、政黨之目的問題，約有四種看法：（一）「對抗政府」說，謂我國政府，政權重大，往往不顧輿論，行專制之舊習，政策紛亂，無奮發之精神。將來國會成立，烏合之議員，渙散無力，決不足以限制政府之權勢，督促政府之進步，故必集合政黨，以輿論為後援，與政府對抗。（二）「政黨政治」說，認為政黨之目的，在實行政黨政治，以議會之多數黨，組織內閣，

^⑬ 張玉法「清季的立憲團體」（臺北，民國六十年）頁三五～四一，四六～五五。