

NI SUO BU SHI DE  
MIN GUO MIAN XIANG



刘建军 著

1912-1928

直隶地方议会政治

你所不识的  
民国面相

GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS  
广西师范大学出版社



刘建军 著

# 你所不识的 民国面相

直隶地方议会政治

1912-1928

广西师范大学出版社

· 桂林 ·

**图书在版编目(CIP)数据**

你所不识的民国面相:直隶地方议会政治 1912~1928/  
刘建军著. —桂林:广西师范大学出版社, 2009. 10

ISBN 978—7—5633—9019—9

I. 你… II. 刘… III. 议会制—研究—中国—1912~  
1928 IV. D693. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 159843 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:何林夏

全国新华书店经销

发行热线:010—64284815

山东人民印刷厂泰安厂

(山东省泰安市灵山大街东首 邮政编码:271000)

开本:960mm×690mm 1/16

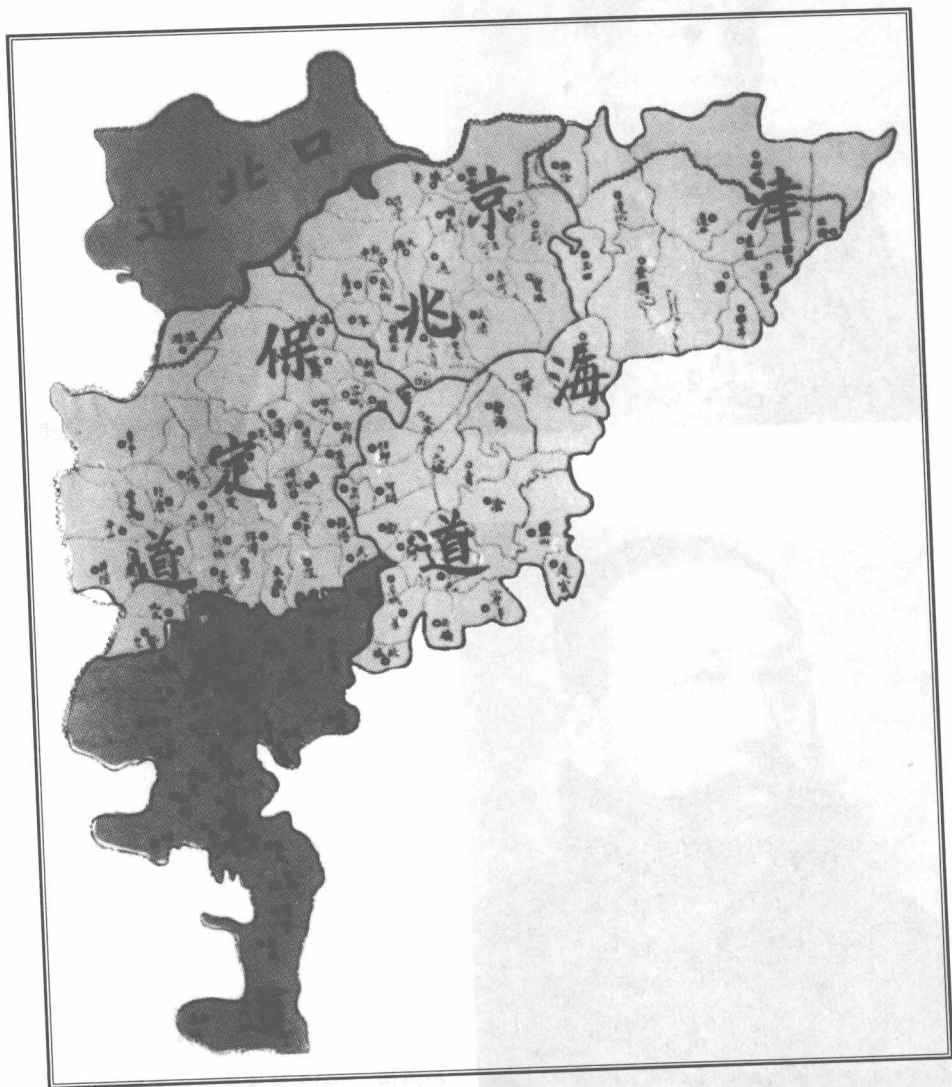
印张:22. 75 字数:330 千字 插图:7 幅

2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月第 1 次印刷

印数:0 001~3 000 定价:38. 00 元

---

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。



民国时期直隶全图



袁世凯 清末预备立宪期间总督直隶



孙洪伊 1913 年被选为众议院议员、  
宪法起草候补委员

赵秉钧 1913年5月出任直隶都督



段祺瑞 1916年掌北京政权后组织  
“御用”安福国会



赵秉钧



高凌霨 1922 年 6 月代曹锐为直隶省长



王承斌 1922 年 6 月取代高凌霨任  
直隶省长

## 序

今天的河北，在清朝叫直隶，是清朝地位最重要的省份。有清一朝，有两个地方督抚的位置是最为紧要的，一个是两江总督，一个是直隶总督，而直督的分量还要大于江督。晚清几个具有划时代意义的大人物，曾国藩、李鸿章和袁世凯，都做过直隶总督，李和袁，任期都相当地长，整个晚清的大戏，在很大程度上是这两个人在直隶这个舞台上唱的。当年的中国，没有首都直辖市一说，而直隶实际上就是当时的一个超级首都直辖市，恰是因为这个因素，也由于晚清曾、李、袁的影响和作用，直隶在近代中国的地位，远比现在的人们想象的要重要得多。作为代议制语境下的地方自治的历史，直隶也有浓墨重彩的一笔。

地方自治，是晚清到民国一个很有现代政治色彩的戏目。由于这个戏的开锣，是以督抚专权和洋务运动引发的政治格局演变为标志，所以，由晚清强人担任总督的直隶，地方自治的发育相当成熟。自办咨议局以来，直隶的地方自治有声有色，在地方治理、乡村建设和预备立宪以及后来的民国政局中，起了执全国牛耳的作用。

尽管如此，代议制语境下的直隶地方自治，从晚清到民国，却在以下降线行进。咨议局时代像模像样，议员的议政能力和道德水准，都比较高；进入民国，在袁世凯时代还差强人意；到了后袁时代，就王小二过年——一年不如一年了。按道理讲，民国省议会的选举，后来的在形式上要比之前的强，但后面选出来的议员，素质却比前面的差。所谓的省议会，基本上成了军阀的传声筒以及跟行政机关分赃的场所，大多数议员，均以跟军阀或有势力的人物勾结而谋得一官半职为荣，大家不约而同，把进入议会当成升官发财的一个台阶。

晚清地方精英的格局，在现代化的进程中，逐渐发生了变化。这个变化，甲午战败是一个转折的标志。以新科状元张謇办纱厂为代表，传统的绅士开始投身工商业，由士绅变成了绅商。一方面，传统的精英结构出现了裂痕；一方面，中国的民族企业家，也从第一代的买办，演变成根基更深的绅商。此后，从清廷新政到民国鼎革的一系列政治演进，都有一代新绅商的影子。由这代带有旧士绅色彩的企业家，引出了第三代新式的企业家，他们很多人具有留学背景，具有全新的商务和企业管理观念。在晚清到北洋时期民国这个时间段，中国政治的舞台，除了军阀和旧知识分子，大体上就是旧式士绅和绅商的天下，到了民国的国民党统治时期，才轮到第三代企业家登台。

但是，绅商的变化，在各地是不一样的。沿海发达地区，绅商的演变幅度比较大，绅商的作用，也比较明显，但在内地，则依旧是旧式士绅的天下，士绅和军阀的结合被海外学者陈志让称为“军绅政权”。可是直隶这个地方相当特别，这里不像内地那样落后、封闭，欧风美雨在这块土地大有沾濡，工商业也有相当的基础。不过，直隶毕竟是首都所在，工商业官商的味道很浓，当地的工商巨子都跟官府关系密切，甚至直接就是官家的钱袋，跟江南他们的同行相比，他们的官味和官气都相当地浓，自觉自愿地浓，因此，自治在这里更像是官治，地方议会只能是军阀政策合法性的工具。而且，可悲的是，这里的精英在官欲官商的交替侵蚀下，道德水准也下降得很厉害，政治参与得越深，道德败坏的程度越大，几乎没有内地那种旧士绅的绅士风度。事实上，凡是讲点操守的精英，无一例外地在代议制操作中被淘汰，不是自己知趣退出，就是被人赶走。从这个角度讲，直隶从咨议局到省议会令人沮丧的演变，是有深层次原因的。

即使是这样一个逐渐拆烂污的代议制，对它的研究也是非常有意义的。毕竟，从晚清到民国，是中国人第一次尝试现代民主政治的历史阶段，这是中国三千年未有之大变局的结果，是中国人全面学习西方的实习课。课没有上好，不等于中国人从此以后只配忍受专制做顺民，民主的道路总得走。当时转型没有转好，以后还得转，所以，对当年的实习，必须好好总结经验教训。从这一点上说，刘建军的著作，对国人，尤其是现在自诩处在

转型期的国人,很有价值。

刘建军是我的学生,跟我不一样。他是纯史学路数教出来的。他的硕士导师,我的前辈河北大学的黎仁凯教授,是位治学严谨的忠厚长者。纯史学路数的人,一般都恪守家法,做学问中规中矩,碰上我这样的野狐禅的老师,双方磕碰不可避免。还好,在这样的磕碰中,刘建军把文章做出来了,功夫下得很大,比如每个省议员的出身、来路,从当时的报纸上、档案中,一个人一个人地比照出来。写出这区区二十几万字,看过的资料数以千万字计。做历史的人,灵气当然重要,但只要走对了路,肯下死工夫,就可以出成绩。虽然说近来晚清到民国的地方自治已经得到了史学界的重视,相关成果也有了一些,但刘建军的工作,却是不可替代的。

夸自己的学生,很有些王婆卖瓜的嫌疑,但我这个人自以为还是有原则的,也很爱惜羽毛,无论内外,拿不出手的著作,决不作序。其实,刘建军的著作,有没有我这个野狐禅的老师在前面写上几个字都行,但是既然做了人家老师,人家文章又做得这么好,虽然自家贡献不大,奉命写上几个字,也自应该。

张 鸣

2008年10月19日

# 目 录

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 序 .....                      | 1  |
| 第一章 绪论 .....                 | 1  |
| 研究缘起 .....                   | 1  |
| 研究述评 .....                   | 4  |
| 研究对象的限定 .....                | 12 |
| 资料的使用及分析 .....               | 15 |
| 研究目标、理论借鉴与论述结构 .....         | 16 |
| 第二章 直隶地方代议制的演变 .....         | 20 |
| 直隶地方代议制的萌芽：顺直咨议局的筹办与成立 ..... | 20 |
| 直隶地方代议制的初兴与中断 .....          | 27 |
| 直隶地方代议制的嬗蜕 .....             | 38 |
| 一点思考 .....                   | 43 |
| 第三章 地方代议制运行的政治环境 .....       | 46 |
| 革命的兴起、顿挫与再起 .....            | 46 |
| 政党政治向朋党政治的滑落 .....           | 66 |
| 小结 .....                     | 77 |

|     |                     |     |
|-----|---------------------|-----|
| 第四章 | 地方代议制运行的社会情境·····   | 79  |
|     | 地方自治与绅权的扩张·····     | 79  |
|     | 绅权的劣变与社会的裂变·····    | 96  |
|     | 社会运动与革新力量的转移·····   | 101 |
|     | 小结·····             | 112 |
| 第五章 | 陷入难局的选举·····        | 115 |
|     | 选举在近代中国的转换·····     | 115 |
|     | 被操控的选举·····         | 128 |
|     | 选举与国情、民情·····       | 138 |
|     | 小结·····             | 144 |
| 第六章 | 议员群体分析·····         | 146 |
|     | 议员的结构·····          | 146 |
|     | 议员的政治取向与表现·····     | 152 |
|     | 议员的角色与代表性·····      | 163 |
|     | 小结·····             | 175 |
| 第七章 | 地方议会运作的考察·····      | 177 |
|     | 地方议会的制度设计与运作实态····· | 177 |
|     | 议政活动：议案的提出与审议·····  | 184 |
|     | 运作中的内外关系·····       | 194 |
|     | 小结·····             | 216 |
| 第八章 | 结    语·····         | 218 |

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 附录一 直隶地方议会大事记 ..... | 230 |
| 附录二 历届议员名表 .....    | 233 |
| 附录三 选举告示二则 .....    | 319 |
| 附录四 部分议案目录 .....    | 322 |
| 参考文献 .....          | 331 |
| 后 记 .....           | 349 |

# 第一章 绪论

## 研究缘起

建设有中国特色社会主义政治文明,离不开对以往经验、教训的整理、总结。历史的探究总能给人以启迪。一百年前,中国秦汉以来厉行的国家对社会专制、中央对地方集权,以及行政集权的社会政治制度,开始发生变化,尝试引入代议制度机制。清末的咨议局和北洋时期的(临时)省议会就是推行地方代议制的机构形态,试图通过西方代议制解决社会全面危机,是当时多数仁人志士的追求,但并不成功。这其中所能提供的经验和教训却远比这一结果值得探究。

进入 20 世纪以来,地方自治、选举、议会及由此形成的代议政治,这些近现代西方宪政的精华成为国人挽救危机、振衰起弊,进而强国利民的“屠龙之术”。然而,清末民初的自治推行和代议政治的尝试,却呈现出不同于西方的发展景象,越来越沦为摆设。换言之,引进的外来制度严重水土不服,在经过中国本土因素的改造后,开始和后者糅合起来共同塑造当时的中国政治面相。这种情景更明显地体现于当时的地方政治之中。在这一层面,地方自治、选举和地方议会在地方制度变迁中发挥了怎样的角色和功能,又怎样影响着地方政治的运作?选举式代表制适应当时的国情民情吗?本着这样的问题意识,笔者希望通过对直隶地方议会的研究,勾画出 20 世纪初中国社会政治的一个重要面相,借此管窥当时中国地方政治的转

型问题,并由此更好地解读前者。

近代著名方志学家贾恩绂曾说:“自欧风东渐,民治萌动,虽以专制政体历数千年之我国亦不得不征求民意,使之参政,此代议制所由设也……其议员之产生皆由选举,于是选举之制大兴。选出之人为代表民意,与古者乡举里选专为一入仕进之阶不同。”<sup>①</sup>寥寥数言概括了代议制在近代中国的兴起背景,以及新政治主体——议员在政治生活中的地位与角色。所谓代议制,是指代议的理论和原则在政治生活领域中具体运用后形成的一种政治制度。清末“新政”以来,由于传统的国家政权形式不能适应中国社会近代化的进程,西方宪政思想又适值此时传入,于是国家政体在清末民初经历了一个深刻而复杂的政治转型。在此背景下,基于代议政治的议会制的引进,成为一个重要的政治发展现象。<sup>②</sup>以往的研究领域多集中在中央政府层面,对地方代议政治的注意力较少。各地方议会通常或者作为地方政治制度发展变迁中的一种政治现象被提及,或者作为与中央国会相联系的政治现象被提及,流于简单化结论,缺少深度的个案剖析。可以说,20世纪存在于各省的地方议会,对于生活在今天的绝大多数国民来说,俨然“天方夜谭”,直隶地方议会留给今人的历史记忆尤其可怜。

近些年,虽有一些学者对地方议会(包括作为其雏形的咨议局)有所关注(侧重东南及长江流域),但正如耿云志先生所说:“谈论咨议局的性质并非容易的事情,因为第一,关于各省咨议局实际活动的材料尚无人进行过系统整理。要全面了解各省咨议局的活动情况,现在还有一定的困难。第二,各省咨议局组成情况有很大的差别,因此它们的性质不能一概而论。比如以江苏咨议局同甘肃咨议局相比,前者是资产阶级立宪派领导的,后者直到武昌起义后仍追随总督反对共和,死保清朝皇室。如果把这两个咨

① 贾恩绂等纂修:《定县志》卷十一《文献志·人物篇·人物表》,铅印本,1934年。

② 对于清末民初,尤其是民初地方政治的研究,大陆学界以往多从革命史观或现代化史观立论,着重考察武人—军阀、士绅精英、学生、工人等不同群体的活动和影响;比较而言,海外的研究更看重政治转型背景下各政治主体间的互动博弈对地方政治产生的影响。然而,这些研究常常有意或无意地忽略了地方议会在地方政治架构中的作用。

议局说成是性质一样的东西,那是无论如何不能令人信服的。”<sup>①</sup>民初各省地方议会的研究也存在着同样的问题。因此,从深化清末民初地方政治多重面相的层面上说,各地方议会对各省地方政治乃至中央政治产生过较大的影响,撇开代议制的政治框架,很多政治现象与问题就无法得到解释;从更高层面上看,探讨当时议会体制植入中国这块社会土壤时所产生的和面临的问题,剖析中国近代政治的艰难转型,既需要进一步加深对国会问题的研究,也需要加大对各地方议会的拓展研究。因此,地方议会研究具有很强的理论和实践意义。人们要深入了解各省地方议会的实际运作情况,为当前我国的民主政治建设提供有益的借鉴,就必须探究各省这种运作背后的社会政治势力依托,要探究代议体制与传统集中统一的行政体制的冲突以及代议政治与官僚、军阀政治的复杂纠葛,也要探讨作为代表的议员的法定角色、实际角色、期许角色间的差异及其影响。

对这些问题的研究,哪怕是初步的探讨,也是对中国近代地方政治研究的极大丰富。因此,笔者选择地方议会研究,致力于地方代议制在近代中国的尝试研究,努力从既往的历史中获取新知和启迪。

此外,直隶在近代中国具有极为重要的政治地位,直隶地方议会是一个在北中国有一定代表性意义的案例。在清季,直隶一直为北方的中枢,直隶总督一直是两个分量最重的地方要职之一(另一个是两江总督),直隶也是新政“模范”省;进入民国之后,直隶成为袁世凯和各派军阀刻意经营、争夺、控制的重要地盘,其地方代议制的尝试也一度对本地乃至全国的社会政治产生了较大影响。直隶咨议局和省议会存续时间较长,且一直处于封建官僚政治或军阀政治的控制之下,有着复杂多变的表现。特殊的社会政治环境使得直隶地方代议制的尝试既有和他省的共性一面,也呈现出较大的特殊性。然而目前这方面的相关研究相对薄弱,尚没有学者对近代直隶的地方议会开展系统的考察和深入的分析(详见研究述评一节)。作为一个地方政治史上有待开拓的新领域,对直隶地方议会进行深入的考察和

<sup>①</sup> 耿云志:《清末资产阶级立宪派与咨议局》,载《纪念辛亥革命七十周年学术讨论会论文集》中册,第1215页,中华书局,1983年。

分析,可以为把握地方代议制在北中国地域所遭遇的问题提供一个很好的个案。

罗隆基曾言:“民元至民十六那段中国宪政历史,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。”<sup>①</sup>基于此,本书试图一方面借助历史学的叙述、阐释,从直隶地方议会的演变中去理解代议制度在清末民初的变化;另一方面借助政治社会学的方法,从大的社会政治背景去理解地方议会,从而更好地理解既往的历史,使其以丰富饱满的形象及散发出的沧桑幽思留在今人和后人的记忆深处。

## 研究述评

近些年来,清末民初代议制的尝试日渐成为学术界关注的重点之一,已有大量研究成果问世。就总体而言,对清末民初地方议会的研究,经历了从总体性宏观研究向区域性微观研究的趋势。

早期的相关论著主要有王道编写的《中国选举史略》(1917)和刘东严编著的《中国选举史要》(1930)。这两部作品都是以介绍选举制度为主。前者“重于事实而略于理论。间有关于年来学者议论之烧点,亦稍出以己意而为之解决”<sup>②</sup>。后者为刘东严在国立成都大学撰写的毕业论文,“胥重史乘”,以为国家选举贤秀提供得失考鉴。<sup>③</sup>1930年李剑农出版的《最近三十年中国政治史》对代议政治作了一定探讨,称咨议局是各省立宪派法定的集合机关,在辛亥革命中投机革命;对民国省议会则重点论述了联省自治运动。台湾学者顾敦铎的《中国议会史》(1931)和邱昌渭的《议会制度》(1933)对中央层面实施代议制的成败得失作了分析、总结,对地方议会只

① 罗隆基:《期成宪政的我见》,载《今日评论》第2卷第22期,1939年。

② 王道:《中国选举史略·序》,内务部编译处出版,1917年。

③ 刘东严:《中国选举史要》,第1页,国立成都大学毕业论文,1930年。