

山东大学人文社会科学
青年成长基金项目文库

清末宪政 潮研究

王德志等◎著

山东文艺出版社



山东大学人文社会科学
青年成长基金项目文库

清末宪政思潮研究



等
○
著

山东文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

清末宪政思潮研究/王德志等著. —济南:
山东文艺出版社, 2012. 1
(山东大学人文社会科学青年成长基金项目文库)
ISBN 978-7-5329-3529-1

I. ①清… II. ①王… III. ①宪政运动-政治思想史
-研究-中国-清后期 IV. ①D092. 52

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 273747 号

本书受国家社科基金“宪法价值观在中国的萌芽与变迁”(05BFX010)和
山东大学人文社会科学青年成长基金资助。

山东大学人文社会科学青年成长基金项目文库

清末宪政思潮研究

王德志 等 著

主管部门: 山东出版集团

集团网址: www.sdpress.com.cn

出版发行: 山东文艺出版社

社 址: 山东省济南市英雄山路 189 号

邮 编: 250002

网 址: www.sdwypress.com

读者服务: 0531—82098776 (总编室)

0531—82098775 (发行部)

电子邮箱: sdwy@sdpress.com.cn

印 刷: 山东汇文印务有限公司

开 本: 140 * 203mm 1/32

字 数: 288 千字

印 张: 12.125

版 次: 2012 年 1 月第 1 版

印 次: 2012 年 1 月第 1 次印刷

书 号: 978-7-5329-3529-1

定 价: 32.00 元

版权专有, 侵权必究。如有图书质量问题, 请与出版社联系调换。

.....

前 言

.....

“议会—强国”或者“宪法—富强”的思维范式，是在议会、民权、宪法等思想观念和制度构想传入我国的过程中产生的。我们都知道，宪法不是我国“自根自生”的法律，而是鸦片战争以后才从西方国家移植过来的。近代以来的中国人之所以引进宪法，是因为他们认为宪法以及议会民主制度可以富国强兵，可以救亡图存。在“宪政—富强”的思维范式下，宪法逐渐为中国的朝野人士所接纳，走进了中国人的政治生活。它发端于郑观应等人“议会强国”的呐喊声中，出现于康有为等人“变法图强”的奏折里，它体现在孙中山等革命党人的政治纲领中，最后被写在新中国的历部宪法里。在西方社会，议会的基本价值在于相对于“国权”，而伸张“民权”。但是在中国，设立议会的主张，最初却是作为立国之本、强国之术，而引入政治体制改革方案的，并没有把伸张民权放在议会政治的核心地位。鸦片战争以来的先进中国人，把民族独立、国家富强和立宪政治同时规定为自己的奋斗目标，并为此进行了不懈的努力，但是，民族独立的目标实现了，而社会富裕和立宪政治却没有与之一同到来。原因是这两个目标之间存在内在的冲突，在一个个人利益被忽视，个人权利与自由没有保障的社会里，既不可能存在立宪政治，也不可能存在社会进步的长久动力。

从秦朝到清末,君主专制制度在中国运行了两千多年,其运行的规律是一治一乱、治乱相寻的周期性社会动荡。每当社会动乱、民生凋敝、国势衰微的时候,君主专制制度就会受到人们的批判和攻击。但是,在西方民主思想传入中国以前,人们却始终没有找到一种新的政治制度取而代之。思想家们要么发挥亲民、爱民的民本思想,对统治者苦口劝诫,要么流于乌托邦式的大同空想。而社会的下层则用武器的批判代替批判的武器,发动反抗统治者的武装起义。由于没有新的社会政治理念作指导,农民起义的结果只能是改朝换代,只有朝代姓氏的改变,而没有政治制度的变更。西方民主思想特别是议会思想的传入,使中国人找到了改革君主专制的崭新范本,开启了人们进行政治体制变革的新思路。维新思想家们看到,在当时的世界上,存在着与君主专制截然不同的君民共主、民主等崭新政治体制,使他们看到了彻底清除专制弊端的希望。早期维新人士既批评君主政体,也反对民主政体,主张在中国实行君民共主政体,认为君民共主是世界上最好的政体形式,君民共主的范本是英国的君主立宪制度,从而在中国历史上第一次提出了政体改革的设想,朦胧地表达了社会参政愿望。

君主立宪的主张最早提出于甲午战争以后,并在1901年的“庚子拳变”以后发展成为一股强大的社会思潮。当时的清政府和立宪派都主张君主立宪,但是精神实质和具体方案并不相同。立宪派主张通过限制君权和官权以保障民权,而清政府主张用宪法巩固君权,民权则处于可有可无的地位。两者虽然都主张建立君主立宪政体,但君主立宪政体的构成要件却截然相反。立宪派主张建立议会制君主立宪政体,而清政府主张建立日本式君主立宪政体;立宪派主张国民协赞宪法,而清政府主张钦定宪法;立宪派主张君主无权、君主无责,而清政府主张君主主权,君主的实权不受损害;立宪派主张内阁对国会负责,而清政

府主张内阁对君主负责；立宪派主张实行以国会为权力中心的议会政治，而清政府主张实行以君主为权力中心的大权政治；立宪派主张立即实现国民的参政权，而清政府限制并拖延实现国民的参政权。宪法概念的不同以及政治立场的冲突，在清末立宪派发动的国会请愿运动中得到充分体现。立宪派批评了清政府的筹备立宪活动，在宪政的内涵和开国会的时间表两个问题上，对清政府进行口诛笔伐。与革命派不同的是，立宪派对清政府的抗争是以和平的方式进行的。

中日甲午战争以后，在对君主专制的痛斥声中，要求民权的呼声也随之兴起。维新人士阐述了民权的含义，为什么兴民权，以及如何才能兴民权。把政治改革的设想转化为具体的权利要求，在中国历史上第一次提出了权利保障问题。他们把权利要求与君民共主、议会制度结合起来，使限制君权和保障民权的改革思路更加清晰。清朝统治的最后十年间，在当时的政治舞台上，存在三种重要的政治力量，即立宪派、革命派和清政府统治势力，提出了日本式二元制君主立宪、英国式议会制君主立宪以及美国式民主共和，三种不同的立宪方案，在他们的宪政方案中，又体现了他们对于自由和民权的不同态度，展示了清末民权的三种不同范式：革命派所关注的主要是民族的平等权和生存权，并认为只有通过暴力革命的方式才能实现这些权利；立宪派所关注的主要是社会上层的参政权，并主张通过渐进的政治改革实现这些权利；清政府所关注的是君主的大权不受损害，臣民的权利不过是君主大权的装饰品而已。

地方自治是立宪的基础，早在鸦片战争时期，由于当时外力的入侵和清朝统治的衰败，中国开明之士开始睁开眼睛看世界，学习、了解西方的民主政治包括地方制度，并对地方自治制度进行了初步的介绍。20世纪初，帝国主义对中国展开激烈的争夺，清政府对外出卖民族主

权,对内加紧对人民的剥削,中华民族同帝国主义的矛盾、人民群众同封建统治阶级的矛盾日益激化。同时,随着甲午战争以来民族资本主义的初步发展,民族资产阶级作为独立的政治力量开始投入近代中国社会变革的潮流中。资产阶级立宪派与留日学生成为当时宣传地方自治的主体力量。他们对地方自治问题进行了更多的探讨与关注,逐步形成了系统明确的地方自治思想的地方政治改革方案。清末的地方自治主要有两种类型:官方自治和民间自治。官方自治是由地方官府直接督导,地方绅商参与的自治。民间自治是由地方新式资产阶级绅商自发倡办,并经地方官府认可的自治。在清政府筹办各级官办自治的同时,各地人民也积极参加自治活动,创设新的地方自治团体,选举自治机关,筹办地方自治事务。上海早于1905年创设了城厢内外总工程局,统筹自治,1909年又根据《城镇乡地方自治章程》的规定,总工程局改为自治公所,由自治公所统一筹办自治事宜。苏州以市民公社为自治团体积极举办自治活动。广东绅商组成地方自治团体——粤商自治会,推动广东自治的进行。

清政府自宣布“仿行立宪”以来,就一直处于难于自拔的矛盾之中。因为宣布实行君主立宪并非清政府自愿作出的政策,仅仅是缓和国内紧张的阶级矛盾的一种手段,根本不打算认真实行。但是既然宣布实行预备立宪,就装出了一副表面应付的容颜。缓慢而拖拉,着重在表面形式上的热闹,不求实效,无意真正地实行。而立宪派则不同,他们“目睹时艰,心急如焚”,意识到时局已经发展到紧急的关头,到了必须要用立宪的手段挽救国内危机的生死关头,另一方面,他们也寄希望于实行立宪而能早日登上政治舞台,实现抱负,因此,他们对政府的一言一行都十分关注,对清政府敷衍的态度十分不满。他们通过报纸发表自己的想法,举行各种舆论宣传活动,要求加速立宪,要求速开国会。一时

之间,国会请愿的浪潮遍及大江南北。清末的国会请愿活动大致经历了三个阶段:第一阶段为1907年秋到1908年夏,主要是各省和立宪团体分别进行请愿签名活动;第二阶段为1909年10月到1910年11月,集中表现为立宪派联合发动三次大规模请愿高潮;第三阶段从1910年12月到1911年1月,奉天省和直隶省的第四次国会请愿遭到清政府的镇压,请愿活动陷于失败。立宪派通过和平请愿的方式,要求清政府速开国会,建立统一的行政机关,即责任内阁,缩短预备立宪的期限,颁布议院法和选举法。表达了新型社会阶层通过和平方式参政议政的愿望,展现了绅商阶层政治动员和政治组织的能力。

在清政府统治的最后10年,立宪成为改革政治弊端和救亡图存的最佳选择。不论是立宪派、革命派还是清政府,都主张制定宪法,建立立宪政体。但是他们立宪的动机、目的和方法却并不相同,所要建立的立宪政体也有很大差别。他们所要建立的立宪政体以及立宪路径,在外国都可以找到可资借鉴的成功范例。立宪派试图通过和平的方式向清政府要求权力,建立议会制君主立宪政体,他们所借鉴的范本是英国渐进式的政治改良及其君主立宪制政体;革命派主张通过暴力革命向清政府夺取权力,建立民主共和制政体,他们所借鉴的范本是法国式的革命路径以及美国式的民主共和政体;清政府试图在维护现存统治秩序的前提下进行有限的改革,他们学习的榜样则是日本的明治维新和明治宪法。革命派与立宪派的宪法观念有相同之处,两者都认为,宪法的目的在于限制政府权力以保障民权。但是,他们所保障的民权在内容方面却有所不同,保障民权的方法则存在原则分歧。其一,立宪派认为,保障民权可以通过限制清王朝统治权力的方式来实现,通过请愿等和平方式,限制以至最终剥夺君权和皇族的统治权,完成国家权力向民选国会的转移,实现国民的参政权;革命派所保障的民权主要是国民的

生存权和平等权,这个目标只有发动暴力革命,彻底推翻清王朝的统治权力才能实现;其二,基于对国民政治素质和暴力革命后果的不同判断,立宪派认为,保障民权的政体只能是君主立宪政体;而革命派认为,保障民权的政体必须是民主共和政体;其三,立宪派主张国民协赞宪法,国民与君主分享制宪权;而革命派主张宪法是国民公意的体现,主张彻底的国民制宪;其四,立宪派主张通过和平方式和渐进的改良,以实现立宪政治;革命派则主张通过武装起义和激进的革命,以实现立宪政治。辛亥革命以后,革命派暂时掌握政权,一度把自己关于民主共和的理想付诸实践,制定了《中华民国鄂州约法》《中华民国临时约法》等宪法文件,实践过责任内阁制、总统制等不同的民主政体。

目 录

前言	1
----------	---

第 1 章

议会强国思潮	1
一、早期议会思想的传播	1
二、议会强国论的提出	7
三、康有为的主张	23
四、严复的不同声音	25
五、统治阶层内部的观点	30
六、对立宪强国论的反思	40

第 2 章

君主立宪思潮	54
一、从君主到“君民共主”	54

二、戊戌时期君主立宪思想的孕育	58
三、20 世纪初君主立宪思潮的形成	62
四、二元制君主立宪方案	68
五、议会制君主立宪方案	88

第 3 章

自由民权思潮	129
一、自由与民权的提出	129
二、自由与民权的内容	145
三、自由民权的实现路径	162
四、清末民权的三种范式	171

第 4 章

地方自治思潮	184
一、清末地方自治的提出	186
二、清末地方自治的制度设计	197
三、清末地方自治的实践	208
四、清末地方自治的价值	230

第 5 章

国会请愿思潮	240
一、国会请愿的发动	240
二、国会请愿的基本主张	258
三、国会请愿的主导力量	273

四、国会请愿的意义	291
-----------------	-----

第 6 章

民主共和思潮	306
一、民主共和思想的酝酿	307
二、民主共和思潮的兴起	318
三、民主共和方案的内容	329
四、宋教仁与《中华民国鄂州约法》	343
五、《中华民国临时政府组织大纲》与总统制	355
六、《中华民国临时约法》与责任内阁制	360
七、“因人立法”：从总统制到责任内阁制	369

后记	377
----------	-----

第 1 章

议会强国思潮

一、早期议会思想的传播

最早向东方介绍西方议会制度的是来自西方国家的传教士。鸦片战争以前,活动在南洋一带的西方传教士,对实行君主立宪的英国政治制度,以及实行民主共和的美国政治制度,作了粗略的介绍。英国传教士麦都思(Walter Henry Medhurst)于 1819 年编了一本《地理便童略传》,在马六甲出版,介绍了英国的君主立宪制度。英国实行的是君主、官吏与百姓之间的分权政治,这种分权体制的优越性就是:君不能戏民,民也不能作乱,君与民可以相安无事。还介绍了英国的刑事审判重证据、采用陪审制的司法制度。这些制度与当时的中国有天壤之别,是当时的中国人闻所未闻的。

1834 年,德国传教士实腊(Karl Fried August Gutzlaff)在新加坡出版《大英国统志》,介绍了英国两院制的议会构成、君主与两院的权限。1838 年,传教士编写的《东西洋考每月统计传》,介绍了英国的司法制度。

比较全面介绍美国政治制度的著作,是美国传教士裨治文(Elijah

Coleman Bridgman)于1838年在新加坡出版的《美理哥合省国志略》。其中有一段写道：“(统领)例以四年为一任,期满别选。如无贤可代者,公举复任。……国之大政有三:一则会议制例,二者谕众恪遵,三则究问不遵者。……立一国之首曰统领;立各部之首曰首领,其权如中国督抚。”^①介绍了美国的总统民选、任期有限的民主制度和三权分立原则。

西方传教士的这些介绍虽然零星、分散,却第一次给东方的专制帝国吹来了政治思想的新鲜气息,成为鸦片战争后,先进的中国人了解西方政治制度的资料来源。但是,鸦片战争前的中国,整个封建统治阶级虚骄自大,不仅帝王宣称“抚育四海”,而且整个知识界也“徒知侈张中华,未睹瀛寰之大”,对外面的世界茫然无知。在广州的清朝官员,通过英美商人,也对西方政治制度有所了解,例如1817年(嘉庆二十二年),两广总督蒋攸铤,在向朝廷报告美国船只走私鸦片问题时曾经说道:“该夷并无国主,止有头人,系部落中公举数人,拈阄轮充,四年一换。贸易事务,任听个人自行出本经营,亦非头人主持差派。”^②这位官员虽然模糊地看到美国政治体制与中国的不同,但却把美国看成由“部落”组成的未开化的“蛮夷”,这也是当时的中国人对于西方世界的普遍看法。在传统的“华夷”观念支配下,国人“对于西方各国派来请求通商修好的专使,一概以贡使看待”,并认为“天朝物产丰盈,无所不有”,“而外来之物皆不过以供好玩”,^③沉醉于“天朝上国”尽善尽美的幻觉中。

鸦片战争揭开了中国历史新的一页,也是中国人学习西方的开始。鸦片战争的爆发,尤其是中国在战争中的失败,使封建士大夫中的有识

① 熊月之:《中国近代民主思想史》,上海社会科学院出版社2002年版,第63、68页。

② 熊月之:《中国近代民主思想史》,上海社会科学院出版社2002年版,第65页。

③ 李剑农:《中国近百年政治史》,复旦大学出版社2002年版,第46—47页。

之士认识到：“欲制外夷者，先必悉夷情”，并提出“师夷之长技以制夷”的口号，断言“不善师外夷者，外夷制之”。要和西方列强打交道，并战而胜之，就必须对西方有所了解，不但要了解他们，而且要学习他们的“长技”。在这种思想指导下，林则徐在广东禁烟期间，就组织人翻译西方的有关资料，编成《四洲志》。接着又先后有魏源的《海国图志》、姚莹的《康輶纪行》、徐继畲的《瀛寰志略》和张廷桢的《海国四说》等域外史地著作问世。这些著作在介绍外国地理、历史、经济和社会风气的同时，也向人们勾画了西方政治制度的基本轮廓。魏源在《海国图志》（成书于1842年，50卷，1852年增补为100卷）中写道：

英国之制，相二人，一专司国内之政，一专司外国之务。此外大臣一管帑藏，一管出纳，一管贸易，一管讼狱，一管玺印，一管印度事务，一管水师事务，皆有佐属襄助。都城有公会所，内分两所，一曰爵房，一曰乡绅房。爵房者，有爵位贵人及耶稣教师处之。乡绅房者，由士民推择有才识学术者处之。国有大事，王谕相，相告爵房，聚众公议，参以条例，决其可否。复转告乡绅房，必乡绅大众允诺而后行，否则寝其事勿论。其民间有利病欲兴除者，先陈说于乡绅房，乡绅酌核，上之爵房酌议，可行则上之相，以闻于王，否则报罢。民间有控诉者，亦赴乡绅房具状，乡绅斟酌拟批，上之爵房核定，乡绅有罪，令众乡绅议治之，不与庶民同囚禁。大约刑赏征伐条例诸事，有爵者主议，增减课税，筹办帑饷，则全由乡绅主议。此制欧罗巴诸国皆从同，不独英吉利也。

在这段文字中，魏源介绍了英国政府内部首相、大臣之间的职务分工，英国议会的构成以及两院议员的来源，下院议员由“士民推择”的民主方法产生。不论国王还是相、大臣，都不能独揽大权，议会已经成为国家事务的决策中心，不论是民间利病、兴革，还是刑赏征伐、增减课税，都要“聚众公议”，以“决其可否”。在魏源所写另外一段文字中，国

王的“虚权”与议会的“主权”更形成明显的对比，国王行事出现了失误，承行者要承担相应的责任，他说：“如有用兵和战之事，虽国王裁夺，亦必由巴厘满议允。国王行事有失，将承行之人，交巴厘满议罚。”^①

介绍了英国的情况以后，魏源又不惜笔墨介绍美国的民主制度，在他的笔下，美国的政治制度具有以下特点：其一，官员民选，“本省之官，由本省之民选择公举”，统领和副统领“亦由民选举”；其二，官员和议员的任期有限，其统领、副统领“例以四年为一任，期满别选”，其“议事阁之职”（即参议院），以六年为一任，“以二年为期满轮退后，复择新者”，“议事处”（即众议院）“二年为一任，期满别选”；其三，实行三权分立，“国之大政有三，一则会议制例，二则谕众格遵，三则究问其不遵”；其四，官员不得兼职，“但为审官，则不能会议制例。会议制例官，亦不能兼摄审问也”；最后，实行法治，强调官员守法，“所有条例，统领必先自遵行，如例所禁，统领亦断不敢犯之，无异于庶士，而后能为庶民所服”。介绍之余，魏源对美国政制作出如下评论：“公举一大酋总摄之，匪惟不世及，且不四载即受代，一变古今官家之局，而人心翕然，可不谓公乎？议事听讼，选官举贤，皆自下始，众可可之，众好好之，众恶恶之，三占从二，舍独徇同，即在下预议之人，亦先由公举，可不谓周乎？”^②他认为美国总统职位“不世及”，定期改选，以及“选官举贤，皆自下始”的做法，是一种既“公”又“周”的制度。

与魏源处于同一时代的徐继畲，在1848年写成的《瀛寰志略》中也介绍了英美的政治制度。他对英国议会制度的介绍与魏源大体相同，

① 丁守和主编：《中国近代启蒙思潮》上册，社会科学文献出版社1999年版，第42页。

② 丁守和主编：《中国近代启蒙思潮》上册，社会科学文献出版社1999年版，第43—44页。

对美国政制的介绍则强调总统、州长的选举过程中，候选人“或官吏，或庶民，不拘资格”。“退位之统领，依然与民齐齿，无所异也”，不享有任何特权。并且看到美国的最高行政长官是非常廉洁的，“统领虽总财富，而俸额万元之外，不得私用分毫”。与魏源一样，他对美国民主政制也表现出由衷的羡慕：“米利坚合众国以为国，幅员万里，不设王侯之号，不循世及之规，公器付之公论，创古今未有之局，一何奇也！”对华盛顿本人更是赞不绝口：“华盛顿，异人也。起事勇与胜广，割据雄于曹刘。既已提三尺剑，开疆万里，乃不僭位号，不传子孙，而创为推举之法，几于天下为公，駸駸乎三代之遗意。其治国崇让善俗，不尚武功，亦迥与诸国异……呜呼！可不谓人杰矣哉！”^①

名气、影响仅次于魏、徐的是梁廷枏，以撰写《海国四说》而名世。其中的《合省国说》参考了美国人的著作《合省志略》，对美国的民主制度作出如下描述：

（美利坚）自立国以来，凡一国之赏罚禁令，咸于民定其议，而后择人以守之。未有统领，先有国法。法也者，民心之公也。统领限年而易，殆如中国之命吏，虽有善者，终未尝以人变法。既不能据而不退，又不能举以自代，其举其退，一公之民，持乡举里选之意，择无可争夺、无可拥戴之人，置之不能作威、不能久据之地，而群听命焉。盖取所谓视听自民之茫无可据者，至是乃彰明较著而行之，实事求是而证之。为统领者，既知党非我树，私非我济，则亦唯有力守其法，于瞬息四年中殚精竭神，求足以生去后之思，而无使覆当前之餗，斯已耳。又安有贪侈凶

^① 丁守和主编：《中国近代启蒙思潮》上册，社会科学文献出版社 1999 年版，第 51—54 页。