

中國現代史叢書 15

張玉法 主編

近代中國民主政治發展史

張玉法 著



東大圖書公司

八十八年度重要學術
專門著作出版補助

ISBN 957-19-2246-3 (627)



9 789571 922461

00430



中國現代史叢書 15

張玉法 主編

近代中國民主政治發展史

張玉法 著



 東大圖書公司

近代中國民主政治發展史／張玉法著．

--初版.--臺北市：東大，民88

面； 公分

ISBN 957-19-2245-5（精裝）

ISBN 957-19-2246-3（平裝）

1 民主政治-中國-現代（1900- ）

573.18

87012354

網際網路位址 <http://www.sanmin.com.tw>

©近代中國民主政治發展史

著作人 張玉法

發行人 劉仲文

著作財產權人 東大圖書股份有限公司

臺北市復興北路三八六號

發行所 東大圖書股份有限公司

地址／臺北市復興北路三八六號

電話／二五〇〇六六〇〇

郵撥／〇一〇七一七五——〇號

印刷所 東大圖書股份有限公司

總經理 三民書局股份有限公司

門市部 復北店／臺北市復興北路三八六號

重南店／臺北市重慶南路一段六十一號

初版 中華民國八十八年七月

編號 E 62054

基本定價 捌元陸角

行政院新聞局登記證局版臺業字第〇一九七號

有著作權・不准侵害

ISBN 957-19-2246-3（平裝）

主編者序

二十世紀在中國歷史上是一個變遷迅速的世紀。在二十世紀將要結束以前，回頭看看二十世紀初年的中國；或從二十世紀初年的中國，看看二十世紀將要結束的中國；不僅歷史學家會不斷檢討這一段的歷史總成績，走過這個時代的人或走不過這個時代的人，無論自己流過多少汗、多少淚、多少血，受過多少飢寒、多少苦難、多少折磨，還是犧牲過什麼、享受過什麼、獲得過什麼，站在二十世紀的盡頭，不能不對這一個世紀作些回顧、作些省思，然後勇敢地走向或走入二十一世紀。這是東大圖書公司出版「中國現代史叢書」、為讀者提供歷史資訊的最大旨趣。

二十一世紀是否為中國人的世紀？有人很關心，有人不關心。但在地球村逐漸形成的今日，不管是冷漠還是熱心，不管是不自願還是自願，都得住在這個村，並為這個村的一員。就中國現代史的研究而論，不僅臺海兩岸的歷史學者，多投入研究，或表示關懷，歐美及日本等地的歷史學者，不少亦研究中國現代史。這便是史學界的地球村。

中國現代史的起點，臺海兩岸的學者有不同的看法，一般說來，臺灣地區的學者，主張始於辛亥革命時期；大陸地區的學者，早年主張始於五四運動時期，近年又主張始於1949年中華人民共和國的成

2 近代中國民主政治發展史

立。外國學者的看法，不出上述兩種。嚴格說來，臺海兩岸學者對現代史分期的看法，都受到政治的影響。許多學者以鴉片戰爭作為近代史的開端，也是受政治的影響；因為鴉片戰爭被視為反帝反封建起始的年代。

為了擺脫政治的糾葛，可以從世界史的觀點來考慮中國歷史分期問題。梁啟超將中國歷史分為中國之中國、亞洲之中國、世界之中國三個時期，如果將中國人在中國境內活動的歷史劃為上古史，將中國人向亞洲其他地區擴張的歷史劃為中古史，將中西接觸以後、中國納入世界體系劃為近代史，則中國近代史應該始於明末清初。明末清初的中國，不僅與歐洲、美洲進行海上貿易，而且歐洲帝國主義的勢力已經進入中國，譬如葡萄牙佔有澳門(1557)、荷蘭(1624)和西班牙(1626)佔有臺灣，俄國進入中國黑龍江流域(1644)。在葡人佔有澳門以後的二、三百年，中西之間有商業、文化、宗教交流，到1830年代以後，因通商、傳教所引起的糾紛日多，由於中國國勢不振，利權、領土不斷喪失，成為帝國主義國家的殖民對象，到1897~1898年的瓜分之禍達於頂點。1899年英美發佈「中國門戶開放政策」以後，中國免於被殖民瓜分的局勢始獲穩定。我們可以將1557~1899年的歷史定為近代史的範圍。1900年，中國在義和團的激情反帝國主義以後，開始進行教育、經濟、政治改革，革命運動亦大獲進展，將歷史帶入現代時期。

中國上古史為中國歷史文化的創建期，中古史為中國歷史文化的擴張期，近代史為中國歷史文化的收縮期，現代史為中國歷史文化的更新重建期。本叢書所謂中國現代史，即始於1900年，涵蓋整個二十世紀，如果中國更新重建的大方向不變，亦可能涵蓋二十一世紀及其以後。儘管由於政治的糾葛，「中國」一詞在近數十年的臺灣及海外

各地已經變成模糊的概念，出現了歷史中國、文化中國、大陸中國、海洋中國等名詞，但中國畢竟是現在世界上歷史悠久、土地廣大、人口眾多的國家，不能因為它時常出現外力入侵、內部分裂，而忽視它的歷史存在。而且自二次世界大戰結束以後，中國躍為世界五強之一，它在世界上的地位愈來愈重要。因此，檢討二十世紀的中國史，在世界史中也饒富意義。

現代史上的中國雖然災難重重，但亦有機會撥雲見日，這是中外史家對研究中國現代史有興趣的原因之一。但不可否認的，由於臺海兩岸長期缺乏學術自由，而臺海兩岸及世界各國有關學者，由於掌握材料的性質和多寡不同，許多現代史的著作，流於各說各話，這是學術上不易克服的困難，有些困難則是學術界的不幸。本叢書希望包羅一些不同國度、不同地區、不同觀點的學術著作，透過互相欣賞、批評，以達到學術交流的效果。收入本叢書的專著，儘管有不同的理論架構或觀點，但必須是實證的、避免主觀褒貶的。

傳統中國史學，有些持道德主義，主觀的褒貶性很強；近代中國史學，有些受作者個人信仰或好惡的影響，流於宣傳或謾罵；凡此都妨害歷史求知的客觀性。本叢書在選取稿件時，當在這方面多作考量。

承東大圖書公司大力支持，使本叢書得以順利出版，非常感謝。

收入本叢書之十五的《近代中國民主政治發展史》，係張玉法先生最新完成的專書。張先生現任中央研究院近代史研究所研究員，山東嶧縣人，1935年生。1959年畢業於國立臺灣師範大學史地系，1964年畢業於國立政治大學新聞研究所，1970年畢業於美國哥倫比亞大學歷史研究所。1964年進入中央研究院近代史研究所做研究工作，歷任助理研究員、副研究員、研究員、副所長、所長，國立臺灣師範大學、國立政治大學、國立臺灣大學、國立成功大學、私立東海大學等大學

4 近代中國民主政治發展史

歷史研究所兼任教授，1992年當選中央研究院院士。著有《先秦時代的傳播活動及其對文化與政治的影響》、《清季的立憲團體》、《清季的革命團體》、《中國現代化的區域研究(1860-1916)：山東省》、《民國初年的政黨》、《歷史學的新領域》、《辛亥革命史論》、《近代中國工業發展史》、《中國現代史》、《現代中國政治史論》、《中華民國史稿》等專書，發表學術論文近百篇。《近代中國民主政治發展史》一書，係擷集作者個人前此的研究成果而成，始於晚清追求君主立憲，中經民初試行民主共和、中國國民黨在大陸執政時期從訓政到憲政，至於近五十年國民黨在臺灣執政期間的民主發展，以及中共在大陸執政所造成的民主困境。

本書的編著，始於1989年天安門事變之後，初稿完成於1996年中華民國選總統就職之時，年來又稍加增補。作為紀念也好，作為期待也好，民主政治的發展，總是二十世紀中國的大事。請讀者指正。

張玉法

一九九九年六月

於中央研究院

自序

近代中國歷史發展的動力非常清楚：中外關係以民族主義為主軸，貧富關係以社會主義為主軸，上下關係以民主主義為主軸。傳統中國的政治體制是專制政治或貴族政治，有道德的主政者以民為本、視民如傷，常以人民的福祉作為施政的優先考慮；有採集民意的管道，但民意對主政者不具任何強制性。無道德的主政者，視人民如草芥、視人民為奴僕，以人民為發洩慾望的工具。此處所謂主政者，不一定專指國王、皇帝，包括各級官吏和掌權的人。有些國王、皇帝仁厚，但受小人包圍，或約束官員的能力差，仍使德澤不能廣佈；有些地方大吏仁厚，但為胥吏蒙蔽，仍使人民受凌虐。此皆因制度上不是以人民為主，而是以統治者為主；上下皆以人治為中心，缺乏法治上的監督。在這種情形下，人民的權力和福祉得不到應有的保障。

十九世紀中葉以後，西方民主制度漸為中國有識之士所習知，西方民主思想亦逐漸傳入中國。向受壓抑的官紳士民，在求變知識份子的宣傳下，油然而生企慕之心。馮桂芬、馬建忠、薛福成、王韜、何啟、胡禮垣、鄭觀應等是早期心儀民主的思想家，孫中

2 近代中國民主政治發展史

山、康有為、梁啟超、宋教仁等為早期心儀民主的實行家。到民國建立後，民主政治成為政治發展的主流，儘管朝野人士大多缺乏民主素養，國中已很少公開反對民主之人。民初軍人當政時期，雖然對國會議員時以威逼利誘之手段以對付之，仍常藉國會為統治之具。中國國民黨當政後，實行一黨訓政、一黨領政，是以「民主集中」為手段，且在形式上由軍政過渡到訓政、由訓政過渡到憲政。中國共產黨以「新民主主義」號召，實行「人民民主專政」，其專制的程度較國民黨的「民主集中」制有過之而無不及，但皆以「民主」為號。

晚清光宣之際，清廷假引介民主制度以安撫國人求治之心，所建諮議局、資政院、內閣諸制度，皆不過民主之表相，難滿足國人追求民主之願望。民初軍人當政之際，曾兩度選舉國會，政黨於國會內外亦甚活躍，然國會議員、政黨領袖，每為當政者所利用，富貴可淫，威武可屈，國人對民主轉趨失望，有志者紛投入不同的革命道路。一九二〇年代國民黨革命成功，不復以西方民主政治號召，初行訓政，以憲政為建國的最後目標。然憲政實行之日，即以國家危難為由，公布憲法臨時條款，使總統處理危機不受憲法限制；繼以剿共失敗，黨政軍勢力轉移至臺灣之際，公布臺灣地區戒嚴令，使戒嚴法令超越一般法律。中華民國政府在臺灣地區的統治，直到一九八〇年代後期始解除戒嚴，全面改選中央民意代表，進一步於一九九〇年代初期進行省市長民選、總統民選，進入民主的新時代。自一九四九年於大陸地區另建政權的中共，自始假人民民主之名，行專制之實。人民的政治、經濟、社會、和文化活動，均在中共的指導、監控之下，各級民意

機構及政府官員選舉，皆由中共安排、控制。從一九五〇年代開始，爭自由、爭民主的運動此伏彼起，均受到嚴苛的鎮壓，中以一九八九年的六四事件為尤著。進入一九九〇年代，受改革開放和國際的影響，政治的控制減緩，許多異議人士或遠離國境，或被放逐海外，國內的民主力量渙散，民主政治的曙光忽明忽暗。

百年來中國民主政治的發展，歷盡艱辛。擁有十二、三億人口的大陸地區，長夜漫漫；擁有二千多萬人口的臺灣地區，雖普遍建立選舉制度，部分政界人士感於民氣可用，罔顧公義與法治，一切皆假民意以行，流於民粹。儘管如此，臺灣地區的人民，享有前所未有的自由，享有前所未有的民主，為中國民主政治的發展帶來希望。

追求民主為近代中國歷史的動力之一，許多研究歷史的人，不斷檢視中國民主政治的發展。我對中國民主政治史的研究始於一九六〇年代，最初注意到先秦時期的民本、民意問題，繼而研究晚清的改革與革命以及民初政治。一九七〇年代以後研究中國現代化的歷史發展，對政治民主化特別留意。其間在各大學歷史研究所教書、參加國內外學術會議、參與《中華民國建國史》的編纂工作，每就中國民主政治發展的歷史選取教材、撰寫論文、或編寫章節。值此民主的追求在臺灣地區獲初步成就、在大陸地區方興未艾之際，乃結集前此的研究成果，整理成《近代中國民主政治發展史》一書，作為歷史的記錄。

本書編著期間，承趙台興、洪健榮先生代為搜集資料和整理資料；付梓期間，承陶英惠、陳永發先生校閱稿件並更正錯誤，承東大圖書公司編輯部代為編製索引；在此特致謝忱。當代史事，

4 近代中國民主政治發展史

史實掌握不易，而論敘之中，背景與主題、表象與實質、以及朝野人士對民主的不同認定，均難以有限的篇幅加以釐清，請讀者指正。

張玉法

一九九九年六月

於中央研究院

近代中國民主政治發展史

目次

主編者序

自序

第一章 導論 1

第二章 辛亥革命前後的民主政治 31

第一節 晚清君主立憲下的民主政治 31

第二節 辛亥革命與民主制度的建立 66

第三節 清末民初的自由主義運動 83

第三章 民國初年的民主政治 105

第一節 政黨的分合 105

2 近代中國民主政治發展史

第二節	國會與選舉·····	164
第三節	內閣的遞嬗·····	211
第四章	國民政府時期的民主政治 ·····	251
第一節	從訓政到憲政 ·····	251
第二節	反對黨的發展 ·····	299
第三節	國民黨執政初期的民主困境 ·····	347
第五章	近五十年臺灣地區的民主政治 ·····	365
第一節	民權與民主意識的提高 ·····	365
第二節	中止動員戡亂與回復憲政體制 ·····	399
第三節	政黨政治的形成 ·····	425
第六章	近五十年大陸地區的民主運動 ·····	457
第一節	中共政權的建構及其轉變 ·····	457
第二節	民主運動的開展及其侷限 ·····	491
第七章	結 論 ·····	517
徵引書目	·····	523
索 引	·····	555

第一章

導 論

一、前 言

儘管民主政治已有幾千年的歷史，學者對「民主」一詞迄無共同認可的界說，一般而言，民主包含人民主權、政治平等、大眾諮商、多數決定、照顧少數等方面。民主政治是多元政治，在民主的社會中，享有權力或影響力者，比在非民主的社會中為普遍。民主政治是否容易發展，與歷史的需求、工業化的程度、都市化的程度、人民的教育程度，和大眾傳播發展的程度，有密切的關係^①，而政治領導階層的意願更富有決定性的影響。

原型的民主政治，可溯源至古希臘，在伯里克里斯(Pericles)執政時期(467-428, B.C.)，雅典的公民可以用抽籤或公推的方式，舉出人來擔任政府職務。不過，當時的公民僅限於純粹的雅典人，為數約三萬一千人；另有戰俘、奴隸、異國人等共約二十八萬四千人，不在公民之列。羅馬共和時期，公民每年選舉兩名執政官和一名保民官，非

① Charles F. Chudde and Deane E. Neubauer, eds., *Empirical Democratic Theory* (Chicago, 1965), Chapter 23, 見張明貴譯，〈民主理論的新趨勢〉，《時報雜誌》二三期，民國69年5月11日。

2 近代中國民主政治發展史

公民亦不能參與^②。此一類型的民主政治，與近代民主政治的理想相去甚遠。近代的民主政治，初時集中在官吏的選舉和選舉權的擴大上。以英國為例，英國在工業革命以前原是貴族當政，議員大部來自地主階層，議員選區也是照農村來劃定。但工業革命發生後，新興起來一批資本家、中產階級，也新興起來一些人口眾多的大城市。城市沒有特別劃定議員選區，不能產生足以代表城市人口的議員，中產階級及資本家的議席分配很少。另一方面，荒蕪的農村卻仍保有許多議席。此種議席分配的不公平，激起了一八三一～一八三二年的改革運動。英國政府在改革派的要求下，制定了一八三二年的改革法案，把荒蕪的村鎮的議員配額取消，另於城市增加議員配額。同時選舉權也擴及有財產和納定量稅的人民，而不一定要有土地才有選舉權。此一改革仍不滿人望，因為只把選民由四十三萬五千人增加到六十五萬六千人，不過佔英國成年男子的九分之一（婦女無選舉權）。當時英國的工人增多，已形成社會上不可忽視的勢力。工人不斷要求選舉權，到一八六七年，英國再制定改革案，使一百萬城市工人獲得選舉權。此後，由於要求選舉權運動不斷擴大，到一八八四年，選舉權擴及二百萬農人。一九一八年選舉權擴及所有成年男子和部分婦女，一九二八年選舉權擴及所有成年婦女^③。

中國古代沒有民選官吏的事，但因受民本思想的影響，對民意非常重視。《國語·桓公問篇》云：

黃帝立明臺之議者，上觀於賢也；堯有衢室之問者，下聽於人

② 華宜均，〈從中國傳統文化談民主〉，《綜合月刊》，民國70年12月號，頁44。

③ 海思·穆恩·威廉，《世界通史》（東亞書社譯本），頁686-689。

也；舜有告善之旌，而主不蔽也；禹立諫鼓於朝，而備訊咎；湯有總街之庭，以觀人誹也；武王有靈臺之復，而賢者進也。

《尚書·洪範》云：

（武）王訪于箕子，箕子乃言曰：……汝則有大疑，謀及乃心，謀及卿士，謀及庶人，謀及卜筮。

而《左傳》襄公十四年所述，「史為書，瞽為師，工誦箴諫，大夫規誨，士傳言，庶人謗，商旅於市，百工獻藝」，皆為民意表現之一途^④。不過，民本政治，是以君主的社稷為本位，不是以人民為主體；所謂仁民愛民，適足證明民為客體，與近代民主政治的性質不相同^⑤。

由於民本思想與民主思想不同，所以古代中國的民本思想後來沒有發展成民主政治。但這不是說傳統中國文化沒有民主政治的因子，由民本思想而產生的民意政治，仍然是民主政治中重要的一環。而且中國人的平等觀念，以及士紳作為庶民代表的觀念，對發展民主政治也是有利的。所謂平等觀念，如商鞅變法時所確立的君臣百姓一律守法的觀念，所謂「王子犯法與庶民同罪」；如隋唐時期所建立的考試用人制度，透過公平的人才選拔，使政府中的成員來自全國各地，大大增加了政府的代表性。而由考試制度所造成的士紳階層，不僅成為傳達政令的媒介，而且也是民意的代表^⑥。當清末中國實行諮議局選

④ 詳見張玉法，《先秦時代的傳播活動及其對文化與政治的影響》，頁102-114。

⑤ 《獨秀文存》卷一，頁328-329。

⑥ 華宜均，〈從中國傳統文化談民主〉，《綜合月刊》，民國70年12月號。