



中华现代学术名著丛书

# 中国民治论

鲍明钤 著



商务印书馆  
The Commercial Press



中华现代学术名著丛书



# 中国民治论

鲍明钤 著

周馥昌 译



商务印书馆  
The Commercial Press

2010年·北京



图书在版编目(CIP)数据

中国民治论/鲍明铃著;周馥昌译. —北京:商务印书馆,2010  
(中华现代学术名著丛书)

ISBN 978-7-100-07447-6

I. ①中… II. ①鲍… III. ①宪法—研究—中国—民国  
IV. ①D921.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 202227 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

本书据商务印书馆 1925 年版排印

中华现代学术名著丛书

中国民治论

鲍明铃 著

周馥昌 译

---

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 978-7-100-07447-6

---

2010年12月第1版

开本 880×1240 1/32

2010年12月北京第1次印刷

印张 10 1/2 插页 1

定价: 32.00 元

## 出版说明

百年前,张之洞尝劝学曰:“世运之明晦,人才之盛衰,其表在政,其里在学。”是时,国势颓危,列强环伺,传统频遭质疑,西学新知亟亟而入。一时间,中西学并立,文史哲分家,经济、政治、社会等新学科勃兴,令国人乱花迷眼。然而,淆乱之中,自有元气淋漓之象。中华现代学术之转型正是完成于这一混沌时期,于切磋琢磨、交锋碰撞中不断前行,涌现了一大批学术名家与经典之作。而学术与思想之新变,亦带动了社会各领域的全面转型,为中华复兴奠定了坚实基础。

时至今日,中华现代学术已走过百余年,其间百家林立、论辩蜂起,沉浮消长瞬息万变,情势之复杂自不待言。温故而知新,述往事而思来者。“中华现代学术名著丛书”之编纂,其意正在于此,冀辨章学术,考镜源流,收纳各学科学派名家名作,以展现中华优秀传统文化之新变,探求中华现代学术之根基。

“中华现代学术名著丛书”收录上自晚清下至20世纪80年代末中国大陆及港澳台地区、海外华人学者的原创学术名著(包括外文著作),以人文社会科学为主体兼及其他,涵盖文学、历史、哲学、政治、经济、法律和社会学等众多学科。

出版“中华现代学术名著丛书”，为本馆一大夙愿。自 1897 年始创起，本馆以“昌明教育，开启民智”为己任，有幸首刊了中华现代学术史上诸多开山之著、扛鼎之作；于中华现代学术之建立与变迁而言，既为参与者，也是见证者。作为对前人出版成绩与文化理念的承续，本馆倾力谋划，经学界通人擘画，并得国家出版基金支持，终以此丛书呈现于读者面前。唯望无论多少年，皆能傲立于书架，并希冀其能与“汉译世界学术名著丛书”共相辉映。如此宏愿，难免汲深绠短之忧，诚盼专家学者和广大读者共襄助之。

商务印书馆编辑部

2010 年 12 月

# 凡 例

一、“中华现代学术名著丛书”收录晚清以迄 20 世纪 80 年代末,为中华学人所著,成就斐然、泽被学林之学术著作。入选著作以名著为主,酌量选录名篇合集。

二、入选著作内容、编次一仍其旧,唯各书卷首冠以作者照片、手迹等。卷末附作者学术年表和题解文章,诚邀专家学者撰写而成,意在介绍作者学术成就,著作成书背景、学术价值及版本流变等情况。

三、入选著作率以原刊或作者修订、校阅本为底本,参校他本,正其讹误。前人引书,时有省略更改,倘不失原意,则不以原书文字改动引文;如确需校改,则出脚注说明版本依据,以“编者注”或“校者注”形式说明。

四、作者自有其文字风格,各时代均有其语言习惯,故不按现行用法、写法及表现手法改动原文;原书专名(人名、地名、术语)及译名与今不统一者,亦不作改动。如确系作者笔误、排印舛误、数据计算与外文拼写错误等,则予径改。

五、原书为直(横)排繁体者,除个别特殊情况,均改作横排简体。其中原书无标点或仅有简单断句者,一律改为新式标

点,专名号从略。

六、除特殊情况外,原书篇后注移作脚注,双行夹注改为单行夹注。文献著录则从其原貌,稍加统一。

七、原书因年代久远而字迹模糊或纸页残缺者,据所缺字数用“□”表示;字数难以确定者,则用“(下缺)”表示。

## 弁 言

《中国民治论》原书名 *Modern Democracy in China*, 鲍明钤博士所著也。鲍博士研究中国政治, 颇有心得。在美曾著有《中国外交论》(*The Foreign Relations of China*) 与《门户开放主义》(*The Open Door Doctrine in Relation to China*) 两书, 先后在美国 Fleming H. Revell Co. 与 Macmillan Co. 出版, 颇博美国报纸之欢迎。不惟赞其言论之价值, 并认为有文学上之意味。今春, 鲍博士主讲北京法政大学, 即以《中国民治论》为讲材, 盖期其切实而有用也。馥昌幸获聆教, 并随时为之译录, 以供讲义。鲍博士于原著之外, 且旁及于新宪法, 馥昌亦一一纂入, 故本书内容较原著为富。书成, 鲍博士以中国此时正待讨论政治与宪法问题, 愿以此书公之国人, 为将来制宪之参考。嘱付梓。惟馥昌学植浅陋, 讹舛恐多, 不足以尽鲍博士之义。尚望大雅亮而教之。本书译录讲稿, 多得同学耿勉之、周淦两君襄助, 又经鲍博士代为校正, 谨此致谢。

周馥昌识

# 目 录

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 叙 .....                   | 1   |
| 第一章 导言：中国之危机及问题 .....     | 3   |
| 第二章 中国宪法政体之历史 .....       | 6   |
| 第三章 《临时约法》及其缺点 .....      | 39  |
| 第四章 十余年来之教训 .....         | 53  |
| 第五章 废除督军制 .....           | 61  |
| 第六章 制宪 .....              | 67  |
| 第七章 民国之七大根本 .....         | 74  |
| 第八章 民国之危险及其补救之方法 .....    | 80  |
| 第九章 内阁制与总统制之比较：内阁制 .....  | 85  |
| 第十章 内阁制与总统制之比较：总统制 .....  | 95  |
| 第十一章 联邦制与统一制之比较：联邦制 ..... | 101 |
| 第十二章 联邦制与统一制之比较：统一制 ..... | 110 |
| 第十三章 立法部之构造及组织 .....      | 123 |
| 第十四章 立法部之职务及权力 .....      | 139 |
| 第十五章 行政部之选举 .....         | 157 |
| 第十六章 行政部之权力 .....         | 168 |
| 第十七章 司法之独立及职权 .....       | 182 |
| 第十八章 省自治政府 .....          | 194 |

|                       |            |
|-----------------------|------------|
| 第十九章 地方自治 .....       | 208        |
| 第二十章 预算之职务及其程序 .....  | 217        |
| 第二十一章 政党之功用及要需 .....  | 230        |
| 第二十二章 私权之种类及保障 .....  | 239        |
| 第二十三章 国民会议 .....      | 248        |
| 第二十四章 中华民国宪法草案 .....  | 254        |
| 附录 .....              | 274        |
| 清室宪法之大纲 .....         | 274        |
| 满清十九信条 .....          | 277        |
| 清帝退位旨 .....           | 279        |
| 关于大清皇帝辞位后优待之条件 .....  | 281        |
| 修正清室优待条件 .....        | 282        |
| 中华民国临时约法 .....        | 283        |
| 中华民国国会组织法 .....       | 289        |
| 大总统选举法 .....          | 292        |
| 中华民国约法 .....          | 294        |
| 中华民国宪法 .....          | 302        |
| 中华民国临时政府制 .....       | 319        |
| 鲍明鈐先生学术年表 .....       | 王平原 320    |
| 时间虽过 原理犹存             |            |
| ——鲍明鈐先生与《中国民治论》 ..... | 徐葵 熊先觉 325 |

## 叙

本书目的在研究关于吾国各种政治的、宪法的问题，冀以研究所得贡之吾国国宪。吾国以君主独裁一旦而跃登共和宪政，岂但革命以后旋即陷于无良善政府状态，而军人专政也，内乱也，财政破产也，外国干涉与共管也，类皆足以使吾国陷于四面楚歌，而为世界各国历史上殆未曾有之危机。内睹国内此种情状，外感列强干涉吾国之事实，又恻乎全国无辜小民，以勤以忍，尤爱和平，而均陷于水深火热之中，吾人受良心之督促，能不思拯救之、指导之乎？是以谨将吾国诸重要问题一一加以研究，除人智所不逮者外，不揣冒昧，而有所拟议，冀作将来制宪之一种提议。

著者是书之作，其动机在此。又著者与任何政党并未发生关系，自信并无偏袒于任何方面。故凡所主张，均以事理之真否为归，以全国人民之福利为前提。盖完全本于个人之良心、正直心、爱国心，以研究学问之态度出之。至其冒昧的、大敢的所提出诸主张，尤希读者诸君加以体谅！否予说者，若肯加以批评，自所拜赐。若夫赞同予说者，尤望积极主张之、赞助之，俾能实行。

著者欲使作书目的可以成功，与其精神可以表现，故竭力使之务合于实用。因此之故，除得华盛顿美国国会图书馆（Library of Congress）诸有价值参考书之助外，并遍访美国诸宪政专家及著作家，务使吾书不偏于理论及新试验之政制，而立于各国有长久历史

的与中国近年来历史所表现的政治经验之上。

既从人类经验的稳固基础上立论，乃将本书分为两部。第一，研究吾国近年来之历史与政治，而分析其附于宪法政治上诸问题——即《临时约法》及其缺点、十年来之教训、废督、制宪及救济危机诸问题。第二，研究宪政本身，讨论宪法中诸争点——即内阁制与总统制、统一制与联邦制、立法部、行政部、司法部、省自治、地方政府、预算、政党、私人权利、召集制定国宪的国民会议方法，并以研究结果草成国宪。更将清廷以迄今时的重要宪文作一附录，以资参考。

著者去岁在国立北京师范大学校及国立北京法政大学担任讲座，即以此书为教材。惟此时北京国会又公布一种新宪法，著者又将新宪法加入讨论，较切于事实。法大学友周馥昌君愿为笔记，并于课暇将原书翻译，并将新宪法讲义汇入。新宪法在今日本已发生问题，不过，将来或修改或重制，此书均可贡献意见。此书意思由著者代为修正，全书校正亦由著者担任。今秋周馥昌君毕业急于返里省亲，又承周淦君继续任文字修改之劳，著者均深为感谢。

鲍明钤叙于北京

# 第一章 导言：中国之危机及问题

吾国近代民治之起，实为二十世纪之一奇事，盖中国为东方民治古国之一，而亦东方文化之母也，孤立数千年，与西方隔绝，一旦弃其原有制度，衣泰西宪政之衣，而列于现代民治国之林，其足以惊骇世界，不待言矣。

美儒 John Hay 有言曰：“中国在以后五百年，无论社会上、政治上、经济上、宗教上，实操世界政治之钥，夫人而知。”观此言，则吾国在世界政治上之重要，从可知矣。夫新中国之勃起于二十世纪也，亦犹德、意、日之勃起于十九世纪，岂仅表现其重要，而于世界之政治及文化，实发生莫大之结果焉。

新中国之屹起，虽无异一种时代创造之巨业，然当其屹起之初，其所蒙灾祸之夥，即世界各国历史上亦莫或俦焉。洎乎清社既屋，人民既乏教育和经验，又不晓然于宪政之为何物，中枢遂一任武人主持。夫以人民既乏教育，一旦由君主独裁而跨到共和宪政，实无异使之超无梁之溪，其危险固矣！革命之后，若能如美合众国然，自共和成立以迄南北战争，其间几七十年，得以太平无事，其国或有一线生机，藉以不夭。奈何吾国自革命后，旋即陷于彼此互相残杀之中！以言外患，又不能如美国之可以幸免；虽经华府会议声言尊重我国主权，并予吾国以绝大机会以图强，无如各国为保持其条约上之权利及利益起见，吾国殊能免外人共同干涉之忧乎。加

以频年战争之结果，各军阀皆拥巨兵，军饷既多，国帑遂罄，国家财产，典质几空，而国家财政遂又不能不频于破产矣。似此，新中国之能否产生，既产生矣，能否维持其强固之政府与对外独立，抑因频年革命与内争而为墨西哥第二，或终不免陷于国际共管之中，吾人不能不视之将来。

在此可怖之现象中，又遇如许之危险，强固政府之演进，与乎现代宪政之制度，遂不仅为吾国爱国之士所当努力，而亦世界各国人民之所注意也。作者感于国事之艰难，而又责无旁贷，遂勉成此书，将吾国自革命以后之历史情状条分缕析，欲与吾国之根本问题——政治的、宪法的——努力求种种解决之方。所谓根本问题为何？即

(1) 宪法之起草及认定由国会乎？抑由国民会议乎？

(2) 废督及废督后用何制以代之？

(3) 采用总统制乎抑内阁制乎？

(4) 采用联邦制抑统一制乎？

(5) 选举总统由国会乎？由人民或选民乎？抑由国民会议乎？

(6) 各省长之任命，由总统乎？抑由省议会或选举区选举？

(7) 司法独立。

(8) 省自治。

(9) 市自治。

(10) 预算手续之采用。

(11) 两大政党之发起。

(12) 保护人民生命、自由、财产之司法程序。是也。

欲解答上述诸根本的并其相关的问题，遂将本书分为两部：第

一，叙述吾国最近历史及政治，冀得其历史背景；若夫对于近年来诸纷扰情形——如内乱也，已往之种种教训也，临时约法之缺点也，督军制度也，宪法之制定也，种种危难之救济也——吾人更不能不有正确之了解。第二，研究宪政问题，察各国过去之经验，复审吾国现在之国情，冀得种种解决方法而纳之将来之宪法中。

著者于此有当声明者，即仆于国内各政团或政党均未有若何之关系。此书之作，纯然为求真理之精神所驱使，种种主张仅就予个人自信为最合适于吾国者而主张之，他非所问也。既乏实验之助，又欲免去理论之错误，著者乃以人类在政治上和宪法上之种种经验为其书之基础。以经验为证，以实际可行之理论为据，细究各大国行之已久之政制，复参照吾国之历史国情，以建立吾国最完善之制度，冀使中国免蹈他人之覆辙，兼能适应中国之历史与国情，此即著者此书之微意也。

## 第二章 中国宪法政体之历史

政治上问题，不似化学可以实地试验。无已，惟将过去：（一）中国现有之历史，（二）西洋各国宪法政体之阅历，相互参照，不失其为空论已耳。中国数千年专制积习，一旦推翻，创建民主，而此民主又非中国固有产物，譬之煌煌电灯，其来也既由西洋，则必经一番研究，而后知电灯之煌煌。民主亦然，吾人苟不从而研究之，而欲明民主之实质，宁有是理？考吾国自庚子乱后，饱尝列强之侵侮，瓜分之议，亶耗频来，人民知满清既无改良希望，故为自卫计，乃倡言建设民主。然迄今民主国家建设完全乎？国人对于民主之义，了解者犹寥若晨星，更何冀有完全之国家？若然，则吾国此时所居之地位，其危险殆未可以言喻也！夫吾国向者闭关自守，虽有战争，恒在户内，强大者出，则荡平内乱而帝之，尚无若何反动；第在今日重门洞辟，一有内乱，动关外人生命财产，以十余年兵连祸结，外人啧有烦言，共管之声，日激一日，倘仍执迷不悟，则前途实有不堪设想者矣！昔者，英国人民移殖美利坚，其知识高尚，故华盛顿（Washington）一出，政治阅历又深，而国家安于无事者垂七十年，虽南北战争（Civil War）异常激烈，然亦在此七十年以后，而我国乃自袁世凯维持三四年之太平，迄今竟无宁日，是亦大可慨矣！说者曰：十九世纪崛起之三强国：一曰德意志（Germany），二曰意大

利( Italy), 三曰日本( Japan), 其运已渐微。今二十世纪, 其继之崛起者, 则惟中国与俄罗斯( Russia) 乎? 由是观之, 各国皆注意于我, 宜如何速研究宪法政体历史, 以造成良好之国家也?

中国自一九〇一年庚子之乱, 清太后出亡西安, 于是始知非改良政体不足以图存, 故于是年一月( 阳历), 即谕允国人研究政治; 第以君主之尊荣, 不忍敝屣, 仍无改革之希望, 识者痛之! 迄一九〇五年, 日俄战事发生, 日以蕞尔之国胜俄, 益足鼓舞国人改革之念, 群情愤激, 不可遏止。于是满洲知民气之不可抗, 乃派遣五大臣出洋, 考察各国政治; 然五大臣皆固陋无新学问, 不谙西文, 名为考察, 实则观光而已。至一九〇六年九月一日, 又上谕先允中国将来采用西洋宪法政体, 次年九月二十日, 又谕设资政院; 及一九〇八年, 外人侵犯中国, 瓜分之议复炽, 国人更为恐慌, 乃促满洲政府开国会, 改君主宪法政体, 故同年八月二十七日上谕: 说明将来宪法之原则, 大意中国人民有参政权, 但实在大权仍操清室人中。又将九年预备立宪表列出, 如选举国会、地方自治、法庭法律之改良、文官考试……均逐年预备, 以期实行。当时国会虽未成立, 然于一九〇九年十月十四日, 各省省会, 依九年预备表开会。一九一〇年, 资政院开会, 内分两种代表, 作为二院基础: 其一, 省会选出之代表( 下院), 其二, 贵族代表( 上院)。然人民犹以为未足。适湖广铁路风潮发生, 人民以满洲政府四国借债, 危险殊甚, 各省遂派代表五十, 至沪集商。旋又诣京, 请其速开国会, 各省督抚, 亦纷电敦促, 故于一九一〇年十一月四日, 满洲政府减九年预备立宪期间为五年。然其时革命潮流, 膨胀全国, 遂于次年十月十日起义于武昌矣。革命既起, 满洲政府乃容资政院之请, 赦戊戌国事犯, 撤盛宣怀, 起复一九〇八年被废之袁世凯为总理, 颁布上谕十九条之满