

二十世纪中华法学文丛

近代中国宪政历程：
史料荟萃

中国政法大学出版社

二十世纪中华法学文丛

近代中国宪政历程 史料荟萃

夏新华 胡旭晟 刘 鄂
甘正气 万利容 刘姗姗

整理



中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

近代中国宪政历程：史料荟萃/夏新华，胡旭晟整理。
北京：中国政法大学出版社，2004.7
(二十世纪中华法学文丛)
ISBN 7-5620-2576-2

I. 近... II. ①夏... ②胡... III. 宪法—史料—中国—近代 IV. D921.02

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第075928号

* * * * *

书 名 近代中国宪政历程：史料荟萃
出 版 人 李传敢
出版发行 中国政法大学出版社
经 销 全国各地新华书店
承 印 清华大学印刷厂
装 订 北京爱德金文装订有限公司
开 本 787×960 1/16
印 张 75.75
字 数 1435千字
版 本 2004年12月第1版 2004年12月第1次印刷
书 号 ISBN 7-5620-2576-2/D·2536
定 价 80.00元

社 址 北京市海淀区西土城路25号 邮政编码 100088
电 话 (010)62229563(发行部) 62229278(总编室) 62229803(邮购部)
电子信箱 zf5620@263.net
网 址 <http://www.cuplpress.com>(网络实名：中国政法大学出版社)

☆☆☆☆

声 明 1. 版权所有，侵权必究。
2. 如发现缺页、倒装问题，请与出版社联系调换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

《二十世纪中华法学文丛》

编辑委员会

学术顾问

倪征燠

瞿同祖

芮沐

谢怀栻

潘汉典

沈宗灵

编委

(以姓名拼音为序)

曹建明

陈兴良

陈景良

范忠信

高鸿钧

何勤华

贺卫方

胡旭晟

刘广安

李贵连

梁治平

舒国耀

王健

王文杰

王涌

徐显明

张谷

朱勇

常务编委

范忠信

胡旭晟

王健

张谷

陈景良

二十世纪中华法学文丛

总 序

二十世纪是中华文化经受空前巨大、深刻、剧烈变革的伟大世纪。在百年巨变的烈火中，包括法制文明在内的新的中华文明，如“火凤凰”一般获得新生。

大体上讲，二十世纪是中国法制现代化的世纪。这一个世纪的历程，不仅仅是移植新法、开启民智、会通中西的法制变革的历程，更是整个中华文明走出传统的困局、与世界接轨并获得新生的历程。百年曲折坎坷，百年是非成败、得失利弊，值此新旧世纪交替之际，亟待认真而深刻的反省。这一反省，不仅有助于当代中国法制建设的深入，亦有助于推进新世纪中国民主与法治社会的形成。这一反省，是一项跨世纪的伟大工程。作为这一工程的起始或基础，我们应全面系统地检视、总结二十世纪中华法学全部学术成就，并试图作初步点评。为此，我们特郑重推出“二十世纪中华法学文丛”。

1898年，光绪皇帝接受康有为、梁启超等人建议，实行“新政”。中国法制现代化的事业于此开始萌动，但旋即夭折。四年之后，在内外剧变的巨大压力下，这一事业再次启动。1902年，清廷命沈家本、伍廷芳为修订法律大臣，设修订法律馆，开始翻译欧美各国法律并拟订中国之刑律、民商律、诉讼律、审判编制法等新型法律。这一年，应视为中国法制现代化的正式开始。自此，中国法律传统开始发生脱胎换骨的变化：以五刑、十恶、八议、官当、刑讯、尊卑良贱有别、行政司法合一为主要特征且“民刑不分，诸法合体”的中国法律传统，在极短时间内仓促退出历史舞台，取而代之的是一个又一个令国人颇感生疏的新式法律体系和法律运作机制。不宁惟是，一套又一套从前被认为“大逆不道”、“不合国情”的法律观念——“民主”、“自由”、“平等”、“法治”、“契约自由”、“无罪推定”、“制约权力”、“权利神圣”等等，随着新型法律制度的推行一起被带到了人民，使人民的心灵深处渐渐发生革命。与此同时，近代意义上的中华法学，

亦与“沟通中西法制”的伟大事业相伴而生，渐至发达。出洋学习欧美日本法律成为学子之时尚，法政学堂如雨后春笋，法政期刊杂志百家争鸣，法学著译如火如荼，法学成为中国之“显学”。据不完全统计，仅本世纪上半叶，全国各出版机构出版发行的法律和法学著译及资料，多达六千余种，总印行数多达数百万册。本世纪下半期，“法律虚无主义”一度盛行，为患几近三十余年，中国法律和法学一派凋零。七十年代末以后，国人痛定思痛，重新觉醒，中国又回到法制现代化的正轨，法律和法学重新兴旺和昌盛，法学著译出版再次空前繁荣。据估计，1978年至今，我国法学著译资料的出版多达万种，总印数可能在千万册以上。这期间，不惟基本完成了前人未竟的法制和法学现代化事业，亦开始了向法制和法学更高的境界的迈进。

这一个世纪的法学著译和资料编纂，是中国法律现代化历程的忠实记录，是中华法学界百年耕耘的结晶。从“全盘欧化”、“全盘苏化”的偏失到“中国特色”法制与法学的探索，百年上下求索留下的这份宝贵的学术遗产，值得我们珍惜；即使仅仅作为一部时代的病历，也值得我们借鉴和分析，以期发现和治疗我国法制现代化过程中的常见病症。不幸的是，这份学术遗产，特别是本世纪上半叶的法学著译资料，现在正面临着悄然毁失的危险。由于印刷技术低下、纸质粗劣、馆藏条件落后，许多法学书籍破旧枯朽；不堪翻阅，有些甚至图文蚀褪无法辩读。加之种种人为的原因，那些汗牛充栋的法学资料长期尘封蛛网，很少有人记起，半个世纪的探索和成就竟被视若虚无。馆藏制度之限制又使借阅者困阻重重。人们常叹：《尚书》、《周易》乃至秦汉野史随处可得，几十年前的法学著译竟一书难求！此种文化“断裂”现象，实有碍于今日中国法律教育和研究事业之正常进行，亦有损于中国法律现代化事业之发达。以上诸端，不仅本世纪上半期的书籍如是，本世纪下半期的一些作品亦已经或很快将面临同样的命运。有感于此，我们遂有整理本世纪中华法学遗产之愿望及筹划，不意与中国政法大学出版社之设想不谋而合，是以有“二十世纪中华法学文丛”之选印。

本“文丛”选印的书籍或选编的论文，纵贯二十世纪始终。凡能代表本世纪不同时期法律学术水平、法制特色，有较大影响且为当今中国法学教育研究所需要者，均在选印之列。即使是五十至七十年代间特定背景下的法律和法学作品，只要有历史文献价值，亦可收入。在选印的顺序上，大致由远及近，优先选印上半个世纪的著译资料。目前选印编辑的重点是本世纪前半期作品。本世纪后半期的法学成就，拟在以后条件成熟时再行整理。选本范围将不局限于内地学者的作品，还将涉及五十年代以后台湾、香港地区和海外华人学者的法学作品，因为他们的成就也是二十世纪中华法学不可忽视的一部分。除曾正式出版的单本著译

外，还将汇聚若干法学家的个人文集，或重新编辑本世纪各个不同时期的法规、案例及习惯调查资料。不过，凡近二十年间已为各出版机构再版的法学著作、译作，原则上不再选印。

为了保证选本的权威性、准确性，我们特聘请了六位本世纪上半叶即涉足法学或司法工作的前辈学者出任顾问。老先生们不顾古稀耄耋之年，亲自批点方案、确定书目、选择版本，并以口头或书面的方式提出了许多宝贵的意见。幸赖于此，我们的计划才得以顺利进行。

本“文丛”之选印，旨在集二十世纪中华法学之大成。为体现历史真实，我们将恪守“尊重原作”的原则，不作内容上的任何更动。即使有个别观点与今日不符，亦予以保留。作为不同时期的特殊历史记录，保持原貌更有利于比较和借鉴。为了使读者对每本书的作者及该书的学术地位等有一个必要的背景了解，我们特约请法学界一些学者为各书撰写关于其人其书的专文，置于书前。除此之外，我们所做的纯粹是一些技术性工作，如纠正原作的排印错误，注明原书所引事实、数据、名称之错误等等。为方便起见，可能将同一法学家的数个单行著作合而为一，也可能将原合印在一起的不同著作分开重印，还可能将当时或今日学人对其书或其人的有关评论或有关的图表、法规资料选附于书后。总之，尽可能使其全面、完整。

本“文丛”的选编校勘，是一项看似简单实则复杂艰难的工作，需要相当的学养和责任心。我们虽兢兢业业，如临深履薄，但仍难免疏漏。恳请各界朋友批评指正。除此之外，还期待学界朋友推荐符合本“文丛”宗旨的法学著译资料，与我们共同完成这一跨世纪工程。

谨以本“文丛”献给中国法制现代化事业，献给中国民主法治的新世纪！

二十世纪中华法学文丛

编委会 谨识

1997年7月于北京

二十世纪中华法学文丛

凡 例

一、本文丛系有选择地整理二十世纪的法学经典文献，不作任何有损原意的改动，仅作适当的技术性加工。

二、原书为竖排版者一律改为横排。原文“如左”、“如右”之类用语，相应改为“如下”、“如上”等等。

三、原书繁体字一律改为简体。个别若作改动会有损原意者，则予以保留。另加注说明。

四、原书无标点符号或标点符号使用不规范者，一律代之以新式标点符号。

五、原书无段落划分者，适当划分段落。

六、原书所用专有名称、专门术语（特别是外国人名、地名、书名之译名及学科名称）今日有更通用统一提法者，酌加改动或注明。

七、原书引用之事实、数字、书目、名称（包括人名、地名）及其他材料确有错误者，酌加改动，并加注说明。

八、原书排字确有错误，当时未能眩出者，酌加改正，并加注说明。

九、个别特别重要的著译，酌于书后附上新编之名词索引。

十、原书某些附录确无保留必要者，不再编入，但加注说明。

说 明

一、本书名为《近代中国宪政历程：史料荟萃》，材料范围限于清末和民国两个时期的宪政史料。

二、本书收集、编辑、勘校所依据之资料，主要来源于清末民国各种法规汇编、当时创办之报刊杂志、民国学人编撰之宪政书籍、台湾文海出版社编辑之近代中国史料丛刊、民国丛书，以及今人编辑之各种史料汇编、文史资料，等等。具体资料出处详见引文按语。

三、抗战时期汪精卫、满洲国等伪政权的宪政史料，因目前掌握的资料有限，故暂未编入；革命根据地的宪政史料拟另行编辑。

四、本书所选资料包括宪法文本、宪法草案（含学者和党团私拟的各种民间草案）、宪法性文件（含组织法、选举法、议会法等）、相关重要背景材料以及有关评述。

五、为了更清晰地显示出近代中国宪政历程的发展脉络，本书大体按照历史时期划分为四编十章，每章之下又设若干小节，并在某些历史阶段选取最具代表性的宪政活动或宪政文献作为章、节的标题。

六、关于清末民初以湖北为代表的各省军政府的宪政立法，在处理上可以有两种方式，一是作为民国立宪的发端置于南京临时政府之前（在征求意见时，范忠信教授主张这一方式），二是作为省宪之渊源置于二十世纪二十年代省宪运动之前。我们综合考虑各种因素（包括本书的体例编排），最终采取了后一种处理方式。

七、所选资料原文系繁体、无标点者，现改为简体，并加标点；原文系繁体、有标点者，现改为简体，并按现代标点习惯校正。

八、原文为竖排者，现改为横排；原文中的“右据”、“如左”等字，也相应

地改为“上据”、“如下”等。

九、对原文中较为明显的错字，或原书排字确有错误当时未能校正者，现予以校正，将校正字置于前，原文错字加[]置于后。

十、对原文中的脱漏字，在补上以后加[]表示。

十一、原文字迹不清无法辨认者，在正文中各该处加方框□，并加注说明。

十二、所选各类法律文本及草案的编排方式按现代法律文献格式。

十三、书末详列参考文献，正文引注从简。

十四、编者对所选材料进行必要诠释，按语内容包括资料出处、年代、相关人物简介以及编辑者简短的观点评说。

十五、因语言使用之时代差错，原文中某些字、词、句与今所不同者，如“参预”、“参与”、“授与”、“决非”、“引申”、“计画”、“筹画”、“规画”、“身分”、“身命财产”、“三分二”、“四分三”，等等，均保留原貌。

本书的资料搜集、编辑、勘校和诠释工作由湘潭大学法学院夏新华教授和湖南省社会主义学院副院长、湘潭大学法学院博士生导师胡旭晟教授共同主持，参加人员还有湘潭大学法学院法制史专业和宪法与行政法专业的硕士研究生刘鄂、甘正气、万利容、刘姗姗。同时，本书的整理工作还始终得到了范忠信、李传敢、王健、张越、武乾、程燎原、李交发、胡平仁、胡肖华、张全民、韩秀桃等众多朋友的关心和支持，特别是范忠信教授给予了许多具体而宝贵的帮助和指点，令我们受益匪浅。

最后还须说明的是，史料的搜集、编辑、勘校和诠释历来是一项最需要用时间、耐心、甚至功力来堆积的工作，也是一项最严肃而又最容易“惹麻烦”的工作，因而，自2002年春天搜集工作开始启动以来，在整个历时近两年的整理过程中，我们真可谓是诚惶诚恐，如履薄冰。搜求材料与勘校文稿之艰辛和喜悦至今尤历历在目：2002年12月31日，在国家图书馆文津楼，“饥寒交迫”中，按照管理员的要求，笔者坚持抄写了“河南省宪法”的部分章节后，手指已不听使唤，最后不得不以每页十元的昂贵价格复制了余下部分；2003年元旦节，笔者又谢绝了在京师友的多方盛情邀请，上午第一个赶到国图特藏部（为此还得到了管理员的一张贺年片），在发现材料的惊喜之余，以每页六元的不菲价格复制了

近二百张，最后在好心的管理员的特殊“优待”下，掏空了钱包，只留下一元钱坐公车才回到了人民大学；2003年暑期，南方酷热难耐，我们带领研究生几乎是每天挥汗如雨，打印、校勘文稿，真是“人定胜天”啊！现在回想起来，还真有点后怕，科研的艰辛由此可见。史料的整理似乎是“为人作嫁衣裳”，这需要有“甘为人后”和“敢为人先”的勇气，吾等本为法史学人，更需要有“舍我其谁”的历史使命感！当然，由于各方面条件的限制，本书的资料收集、编辑、勘校和诠释依然难免错漏；不当之处，诚望读者诸君批评指正，以便我们再版时修订。

夏新华 胡旭晟

2004年10月

于湘潭大学

让历史告诉未来

——近代中国宪政得失之评说

一、近代中国宪政发展历程概观

所谓宪政，就是民主的政治。而争取制定宪法以实现民主政治的运动，则称为宪政运动。在中国，封建专制统治的历史悠久，根深蒂固。因此，民主宪政思想的传播较之欧美各国为晚。近代中国的宪政运动到 19 世纪末才兴起。

1840 年鸦片战争后，西方列强用血与火打开了中华天朝帝国的大门。沉沉昏睡的中国人看到了一幅自身难以理解的画面，历来以世界中心之国自居的中国，居然大落后于西方和世界。中国向何处去？成为时人关切和奋起的主旋律。启蒙成为中国近代史的主要内涵。一部中国近代史，可以看作是中国人力图摆脱愚昧、落后和贫困，求富强、求奋起、求发展的启蒙史。

中国近代启蒙的历史舞台，迅速演出一幅幅壮丽的话剧，至今令人深思，动人心弦。先是龚自珍、魏源、林则徐、冯桂芬为代表的早期启蒙思想家登台呐喊，催国人从沉睡中惊起。而后，形成了两股新的思潮，一股是以曾国藩、李鸿章、左宗棠、张之洞、盛宣怀、奕訢为代表的洋务思潮，另一股则是以王韬、薛福成、马建忠、陈炽、郭嵩焘、容闳、郑观应为代表的早期改良思潮。魏源在《海国图志》中介绍了西方史地知识，也涉及对西方法律制度的评介，并对美国的民主共和制有所论述。1846 年，知识渊博的果廷冉在《海国四说》中直接介绍了西方的宪政制度。尤其是徐继畲，因对西方民主宪政的称颂而断送了政治前程。^{〔1〕}郑观应则是中国近代明确提出实行君主立宪要求的第一人。^{〔2〕}他在《易言·论议政》中，在介绍了西方议会制度后提出：“所冀中国，上效三代之遗风，下仿泰西之良法，体察民情，博采众议，务使上下无捍格之虞，臣民泯异同之

〔1〕 李龙：《宪法基础理论》，武汉大学出版社 1999 年版，第 36 页。

〔2〕 熊月之：《中国近代民主思想史》，上海人民出版社 1986 年版，第 141 页。

见，则长治久安之道，有可预期者矣。”主张中国学习西方的民主政治制度。郑观应在《盛世危言·议院》中，更是借介绍议院之机，明确提出了君主立宪的主张：“议院者，公议政事之院也，集众思，广众益，用人行政，一秉至公，法诚良意诚美矣”；有了议院，则“君相君民之气通，上下堂帘之隔去，举国之心志如一，百端皆有条不紊，为其君者，恭己南面而已”。因此，“有议院而昏暴之君无所施其虐，跋扈之臣无所擅其权，大小官司无所卸其责，草野小民无所积其怨，故断不至数代而亡，一朝而灭也”。可以说，郑观应及其《盛世危言》正是中国早期改良派的代表人物和代表著作，它们在中国的启蒙史中占有极其重要的一席之地，起到使国人由改良到维新再到变革的中介作用。

在1898年戊戌变法运动中，以康有为、梁启超为代表的一批资产阶级知识分子，通过报刊大声疾呼变法，他们认为，西方国家之所以富强，是因为国家组织完善。因此，变法改制是使国家强盛的关键。康有为认为：“东西各国之强，皆以立宪法开国会之故。国会者，君与国民共议一国之政法也。盖自三权鼎立之说出，以国会立法，以法官司法，以政府行政，而人主总之，立定宪法，同受治焉。”正是“行此政体”，使东西各国走上了强盛的道路。他建议，“立行宪法，大开国会，以庶政与国民共之，行主权鼎立之制”，并断言如此“则中国之治强，可计日待也。”^{〔1〕}这就把君主立宪主张第一次提到了最高统治者的面前，使之成为朝廷议论的“国是”问题。变法图强，进行社会改革的呼声越来越强烈，逐渐发展成为波澜壮阔的社会思潮。资产阶级维新派的变法纲领是君主立宪。对封建专制主义的批判虽早已出现，但以立宪的方式从根本上改造君主专制制度这一方案却是在接触了西方文明之后才提出来的。

戊戌变法和义和团运动失败后，国难加深。资产阶级革命派和改良派围绕中国之前途命运展开激烈论争，两派的立论依赖于当时先进的外国宪政理论与实践。以康有为、梁启超为首的改良派主张实行君主立宪，推崇的是英、日等国的政治体制。以孙中山、章太炎为代表的革命派则主张排除满族政府，实行民主共和，推崇的是法国式的革命。两派各自创办报刊杂志，撰文宣传各自的宪政观点，形成了论战的格局。改良派创办的报刊杂志有《时务报》（1896年）、《清议报》（1898年）、《新民丛报》（1902年）、《东方杂志》（1904年）等；革命派创办的有《译书汇编》（1900年）、《国民报》（1901年）、《浙江潮》（1903年）、《江苏》（1903年）、《民报》（1905年）等。两派论战之影响十分深远，不仅开创了近代中国宪政理论之先河，而且深刻地影响了清末和民国两个时期的宪政实践。

〔1〕 康有为：《请定立宪开国会折》，载《戊戌变法》（二），上海神州国光社印1953年版，第236页。

如杨幼炯所言，清末之立宪运动，大都以改良派所倡导的“君主立宪论”为依归，而中华民国开国以后之十数年中，又莫不受革命派宪政理论之影响。^{〔1〕}

尤其值得一提的是，梁启超在变法失败后流亡海外期间，创办了《新民丛报》，并以此为阵地广泛地介绍和传播西方近代著名思想家的政治法律学说，这不仅反映了梁启超对西方宪政文化较以前有更为全面的认识和把握，而且对海外中国留学生的宪政观产生了较大的影响。乃至革命派在辛亥革命后的理论与实践均未超越梁启超在论战中所划定的方略，孙中山提出的军政、训政和宪政的循序渐进的方案在本质上不过是梁启超君主立宪主张的具体化而已。^{〔2〕}

立宪思潮方兴未艾之际，1904年至1905年，在中国的领土上发生了日俄战争，交战结果是俄惨败于日本。俄国之大数倍于日本，而战争结果却是如此，在当时的许多中国人看来，这场战争不惟是日俄两国之战，更是宪政与专制之战，日俄战争成为触发立宪问题的催化剂，于是，立宪之议纷起，《时报》著论称：“欲图存必先定国是，立国是在立宪法。”^{〔3〕}江苏名士张謇在《致袁世凯书》中主张立宪，指出：“不变政体，枝枝节节之补救无益也。不有此日俄全局未定之先，求变政体而为揖让救焚之迂图无及也。……日俄之胜负，立宪专制之胜负也。今全球完全专制之国谁乎？一专制当众立宪尚可幸乎？”张謇这一被有关近代宪政的论著广为引用的观点表达了当时大部分有识之士的心声。真可谓“立宪之声，洋洋遍全国矣”。^{〔4〕}宪政犹如一个包医百病的神明医手，只要他一到，多年卧病不起的病夫便会起死回生，“宪政菩萨”就这样为人们供奉、膜拜着。^{〔5〕}

在内外交困的情况下，为抵制蓬勃兴起的资产阶级民主革命运动，维持岌岌可危的统治，清朝统治者打出了“新政”的旗号。辛丑之乱，不仅使国家遭受惨重损害，民族蒙受旷世奇辱，而且也使满清王朝险遭灭顶之灾。顾不得“仓惶辞庙”而狼狈“西狩”的慈禧，在西安惊魂甫定，就不得不把她亲手打掉的变法维新的旗帜捡了起来，宣告她也要实行“新政”。《东方杂志》撰文曰：“及乎拳祸猝起，两宫蒙尘，既内恐輿情之反侧，又外惧强邻之责言，乃取戊巳两年初举之而复废之政，陆续施行，以表明国家实有维新之意。”^{〔6〕}1901年1月29日（光绪二十六年十二月十日），清廷在西安匆忙发出了“变法”、“革新”的上谕。

〔1〕 杨幼炯：《近代中国立法史》（增订本），台湾商务印书馆1966年版，第22页。

〔2〕 何勤华、李秀清：《外国法与中国法》，中国政法大学出版社2003年版，第33页。

〔3〕 《东方杂志》第七号。

〔4〕 《东方杂志》第十一号。

〔5〕 王人博：《宪政文化与近代中国》，法律出版社1997年版，第225页。

〔6〕 《东方杂志》第一号，《论中国必改革政治始能维新》。

几年前才血腥镇压了光绪帝“维新变法”的慈禧，在严峻的现实面前，又不得不走上了“变法”的道路，这说明她本人也承认中国不改革没有出路。慈禧推行的“新政”，虽然只是一次有限的改革，但确为1905年开始的宪制改革奠定了基础。

1905年6月4日，就在日本战胜俄国前夕，袁世凯、张之洞以及两江总督周馥联名上奏，要求立宪。7月，慈禧太后在召见大臣时表示：“立宪一事，可使我满洲朝基永久确固，而在外革命党亦可因此祸灭，候调查结果后，若果无妨碍，则必决意实行。”并决定派载泽、戴鸿慈、端方、徐世昌、绍英为考察政治大臣，考察日、英、美、德、法、奥、意、俄、比九国政治，原定9月24日出发，因临行革命党人在北京正阳门火车站行刺，行程被迫推迟。后徐世昌另有他任，绍英受伤未愈，乃改派李盛铎、尚其亨代之。是年底终于成行。五大臣到达日本后，便上书朝廷，盛赞日本的立宪政治，认为日本所行之宪法，是参考了欧洲宪政的结晶，至为致密。1906年7月，五名考察政治大臣除李盛铎留赴比利时出任出使大臣以外，其余四人带着八十余名随员，携大量文献资料回国。他们共出洋考察了六个月，先后访问十四个国家，通过亲眼所见，亲耳所闻，认识到专制封闭乃是中国落后之根源，东西洋各国之所以日趋强盛，“实以采用立宪政体之故”；中国之所以落后挨打，“实以仍用专制政体之故”。当此霸权主义时代，中国若想生存，富国强兵，“除采用立宪政体之外，盖无他术矣。”〔1〕

1906年9月1日，慈禧公布《仿行立宪上谕》。这道“上谕”，可以说是清末预备立宪的“总纲”。清廷明诏宣示预备立宪之后，朝野上下颇受鼓舞，更急不可耐地吁请速开国会以救时艰，维国势而固人心，奏折雪片般飞来，呼声不断高涨。在朝野舆情的推动之下，清廷为使“与庶政公诸舆论之实相符”，于光绪三十三年八九月间，相继下谕设立资政院、咨议局和议事会，并次第公布了资政院和咨议局章程及议员选举章程，资政院和咨议局的筹设便全面铺开。

清廷预备立宪直接带来了三个产物：一是成立了“宪政编查馆”；二是筹建了资政院和各省谘议局；三是颁行了《钦定宪法大纲》和《重大信条十九条》。这三者在中国的登场，对清政府来讲虽有不得已的苦衷，而且其诞生本身也存在致命的先天不足，但它毕竟是一个新鲜事物，标志着中国宪政文化从观念的启蒙渐已走到制度层面的初步试验，它留给后世的决不仅仅是一种遗产，它本身就构成了中国宪政史上独立的一页。资政院和咨议局的创设，是清末筹备立宪的重要内容，是中国历史上前所未有的、崭新的政治景观，仅此一点，就值得我们重视它的存在。革命党人出于政治的需要，贬斥咨议局为“咨议草庵”；资政院为

〔1〕 端方：《请定国是以安大计折》，载《端忠敏公奏稿》卷六。

“资政禅院”只是其一己之私见。对咨议局和资政院的历史地位和作用的评价，不能脱离了奉行二千年之久的中国专制的大背景和清末中国筹备立宪的特定历史阶段。就《钦定宪法大纲》而言，无论当时的清政府出于怎样的目的制定、颁布这一文件，无论这一文件多么欠缺近代宪法应有的内容和特征，也不能否认《钦定宪法大纲》是中国历史上由官方颁布的、在名称上明确带有“宪法”两词的文件，它毕竟是中国历史上第一个宪法性文件。仅此而言，任何完全否认这一文件的历史意义的言论都会给人以有失客观、公正之嫌。

1911年10月10日，随着辛亥革命一声炮响，延续了二百六十余年的清王朝走向灭亡，中国两千多年的君主专制在制度“形式”上宣告终结。立宪派人士意图通过清廷主导的和平变革方式缓步推进中国走向宪政之路的努力归于失败。武昌起义后，各省纷起响应，宣布脱离清廷而独立，先后组织了军政府。清王朝迅速土崩瓦解。各省军政府成立后颁布了大量的法律、法令、条例、章程等。有不少军政府还颁布了“临时约法”，如《中华民国江苏军政府临时约法》、《浙江军政府临时约法》、《江西省临时约法》、《贵州宪法大纲》、《广西临时约法》、《蜀军政府政纲》等。这些宪法性文件对建立新的革命秩序，恢复社会经济，推进革命事业，创建中华民国，起了积极作用，奠定了重要基础。1911年12月3日，各省都督府代表联合会在汉口议决通过了《中华民国临时政府组织大纲》，并于即日宣布。以此为据，在南京举行的各省代表会，于1911年12月29日选举孙中山为中华民国南京临时政府第一任临时大总统。1912年元旦，中华民国南京临时政府宣告成立。《中华民国临时政府组织大纲》用法律的形式肯定了辛亥革命推翻封建帝制的重要成果，用资产阶级民主共和国代替封建君主专制，符合历史发展潮流。它为以孙中山为首的中华民国南京临时政府的建立提供了法律依据，树立起革命法统。1912年3月8日，参议院全案通过《中华民国临时约法》，并咨请临时大总统予以公布。11日，孙中山以临时大总统名义，于《临时政府公报》第三十五号上公布了《中华民国临时约法》。《临时约法》是中国宪政史上的一块里程碑，在二十世纪初期的亚洲民主宪政运动史上，也是一部最民主、最有影响的资产阶级民权宪章。它以根本法的形式，确立了主权在民、人人平等、三权分立等资产阶级民主原则，树立了民主观念，具有反封建的重大进步作用。但是由于这部约法在特定的历史条件下而存在的理念上的缺陷使之只存活了一年多时间，尚未来得及真正实施，就被袁世凯所撕毁。

北洋军阀的统治是继清王朝之后代表封建地主和官僚买办资产阶级意志和利益的政权。综观这段历史，军阀混战，政权更迭频繁，制宪活动也花样百出，最有代表性的要数袁世凯制定的《中华民国约法》（又称“袁记约法”）和曹锟制定

的《中华民国宪法》(又称“贿选宪法”)。

袁世凯于1913年11月4日,下令解散国民党,及至撤销国民党国会议员后,袁氏即于12月15日召集其所谓政治会议,讨论解散国会及修改临时约法两大问题。该会迎合袁氏意旨,赞成停止两院议员职务。袁氏乃于1914年1月10日以命令解散国会,而天坛宪法草案,亦遂随之废置。同时政治会议呈覆袁氏,称临时约法有修改之必要,谓:“查临时约法成于南京临时参议院。该院为十四省所派代表组织而成。彼时兵事甫息,民意未伸。起草各员,仓猝竣事,既不暇于中国民情国势逐细考求;而于国家机关权限之分划,又不免参以成见。故实行以来,障碍丛生,举国诟病。……现在国事日棘,非刷新政治无以救国家之危,非增修约法,无以立刷新政治之本。……本会议依据法理,参之时势,金以为宜于现在之咨询机关及普通之立法机关以外,特设造法机关以改造民国国家之根本法”云云。^[1]1914年1月开始新的“约法会议”议员选举,3月间即组织开会,并于5月1日公布了《中华民国约法》,袁世凯达到了废除“临时约法”的政治目的。《中华民国约法》从根本上动摇了三权分立、相互制衡的民主共和政体,确立了大总统集权制。实际上,大总统的地位与权力同封建皇帝差不多。但袁世凯仍不满足,1914年12月发布了《修正大总统选举法》,为袁世凯搞总统终身制与世袭制制造法律依据。1915年12月,袁世凯公开复辟帝制,改“中华民国”为“中华帝国”,此举立即遭到全国人民的激烈反对。在“护国战争”的打击下,袁世凯于1916年3月宣布取消帝制,随即死去。袁记约法亦于1916年8月29日废止。

袁世凯死后,北洋军阀各派势力围绕北京政府统治权力进行角逐,中央政权几经更替。在1920年直皖战争与1922年直奉战争中获胜的直系军阀首领曹锟、吴佩孚掌握了北京政府。直系军阀号称恢复“法统”,重新恢复“临时约法”效力,召开国会。但其目的是及早登上总统宝座。1923年10月5日,曹锟以每票5000元代价向国会议员行贿后得以被选举为大总统。为了遮羞,10月10日,国会议员们又迅速通过了一部《中华民国宪法》。由于曹锟被人们称之为“贿选总统”,这部宪法也就连带被称之为“贿选宪法”。这部“贿选宪法”基本脱胎于原来的“天坛宪草”,但增加了“国权”和“地方制度”两章,主要特点是明确中央和地方的分权制。就宪法本身来说,这部宪法是较为完善的,比如继承了“天坛宪草”的民主精神,坚持了议会制、责任内阁制。但宪法公布才两个月,直、奉两大军阀就爆发第二次大战,直系因冯玉祥突然倒戈大败,北京政权落入奉系

[1] 陈茹玄:《增订中国宪法史》,台湾文海出版社1985年版,第65页。