

民国议会制度研究

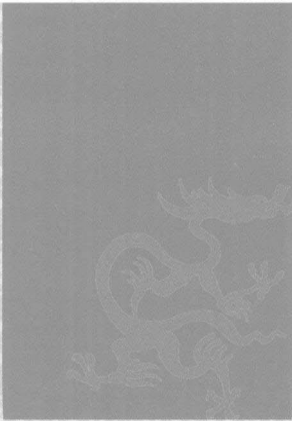
(1911—1924)

薛 恒 著



中国社会科学出版社



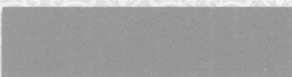


民国议会制度研究

(1911—1924)

薛 恒 著

中国社会科学出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

民国议会制度研究 (1911—1924) / 薛恒著. —北京:
中国社会科学出版社, 2008. 12
ISBN 978 - 7 - 5004 - 7664 - 1

I. 民… II. 薛… III. 议会制 - 研究 - 中国 -
1911—1924 IV. D693. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 007650 号

出版策划 任 明
责任编辑 王半牧
责任校对 王兰馨
技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2008 年 12 月第 1 版 印 次 2008 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 21 插 页 2

字 数 364 千字

定 价 35.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

作者自序

2001年秋天，一年中收获的季节；也是我大学毕业后第19个年头——人生应该收获的时候，我却回到了南京大学母校读博士。“读博”，当时对于我来说，并非那些前程锦绣宏图正展的人士前进中又一次加油，而是欲摆脱彼时日渐发腻的境况而做的一次突围。于是，有了在不惑之年的博士学习生涯，也就有了呈现给（可能是很有限的）读者面前的这本书。

三年半的南京大学历史系“回炉”过程中，我从一个中国近现代史的门外汉变成了这一学科教学研究队伍中的一名新兵。说来惭愧，虽然我是1982年南大历史系的本科毕业生，其实四年的大学学习，沉浸在当时所谓“天之骄子”的良好感觉之中，并没有掌握多少真知实学。这与理工农医的学生四五年下来大致可以掌握一门谋生也好、贡献也行的专业本领是不可同日而语的。因此，当我重新以一个学生的身份走在南大校园中，看着那熟悉而又陌生的一切，年龄相近者已成学界中坚，年轻人则意气风发青春飞扬，高兴、忧伤、鞭策、自叹……百般感慨和滋味都一一涌上心头。

临渊羡鱼，不如退而结网。然而，“结网”对于久违了历史学习和研究的我谈何容易！就在我迷茫之际，得到了恩师张宪文教授拨云见日般的帮助和指导。张老师那年已经年近古稀，我是张老师门下最后一届博士研究生。在我凭兴趣选择了中华民国前期的议会问题作为研究方向时，原本以为找到了“冷门”，可以独辟蹊径寻宝探奇。詎料，刚找资料就发现在这个领域已经挂满了丰硕的学术成果，一批批专家学者早已经在此辛勤耕耘。看来，学术研究的选题也像市场搞经济一样，要想发现新的“商机”着实不易。幸而我有张老师的引航掌舵，于是，在老师的指点下，选择了民国前期议会制度的构建及其运行作为研究的切入点，这才从“闻道有先后”，进入了“术业有专攻”。按照我最初“初生牛犊不怕虎”的设想，一气想研究到1948年的“国大”议会制度，但张老师决定将研究的时限定为民初到北洋后期。后来，我研究的经历证明，这一正确而及时的决定防止了一次吃力不讨好的流产研究。在张老师的指导下，对民国议会制度的研究时间和范围限定在对民国前期（1911—1924年）议会存续期间。在后来的研究中张老师一直给

予我从资料查找到谋篇布局等方面的指导和启发。当然，作为本书的著者，书中的全部文责由我承担，任何不足之处，都是我的欠缺。据说当下是一个论著批量化生产的时代，但是我还记得上大学时老师的教诲：“板凳宁坐十年冷，文章不著一字空。”我肯定不敢说本书达到了这一点，但以我一贯对论著之类文字的敬畏心态，愿读者能在读这本书时感受到我正在朝这一方向努力。

民国前期的议会制是辛亥革命以后中国政治制度“承百代之流，而会乎当今之变”的主要创新之一。本书对民国前期这一制度创新的渊源、过程、演变，特别是其各项具体重要的制度规定及其运行和实施情况等进行了研究。列入研究对象的民国议会组织有各省都督府代表会、南京参议院、北京参议院、第一届国会、第二届国会及第一届国会流寓广东等地的护法国会或非常国会。全书由引论、本论和结论三部分组成。其中，本论是书中的主要部分，共有《民国议会制的渊源》等六章。

第一部分引论中首先对民主、共和、宪政、议会制等基本理论和核心内容及其相互关系作了简要的介绍和评述；然后对民国议会与民国共和制度的关系作了说明，进而阐发了本书研究的意义。作为本书研究的必要准备和对已有的学术研究成果的尊重，引论中界定了本书研究的对象，回顾了与本书论题有关的学术研究现状和历史。最后，提出了本书的研究重点、研究视角和研究方法，以及这本书期望达到的一系列学术上的创新发展。

本论是书中的主要部分。本论的第一章描述了民国议会制的思想渊源、制度渊源和政治渊源，对鸦片战争以后在西学东渐和国势危困中关于是否效行议会制的各种思想观点及其争鸣作了简明扼要的评介。对于清末立宪运动，在叙述其大略的基础上着重指出了清末资政院和谏议局的制度为民国议会留下的制度遗产和借鉴。在描述议会制在辛亥革命中诞生的过程时根据有关新史料作了比较细腻的叙述，展现了议会制生长的具体过程。其中，通过考证等方法提出了关于各省代表会人员、选举临时大总统时的人数、临时参议院的适用时间等新见解。第二章从纵向上对各届、期议会的人员构成、主要的功用效绩、体制的递嬗沉浮作了回顾，特别描述了议会的兴仆存亡和政治局势变化的互动关系，展示了在政治分裂、战乱不已的背景下，议会生存的政治生态及其磨难纷至、历程艰辛直至最后被腐蚀的整个历程。从而使人对民国前期的议会制历史形成一个总体的鸟瞰印象。在这一章中，对南、北参议院时期的参议员人数、第一届国会三期常会的人员变动、参议院到国会及国会各届、期的体制演变的主要和具体原因都有新的发现和解释。

从第三章到第六章，进入对议会的制度和行为及其契合程度和相互关系的研究，共有议员选举、议会权力、议会制宪、议员的职责薪酬及议会活动四个部分。第三章中对议员产生的方式方法及其变化作了探讨，尤其是对议员的选举制度、选举事务、选举态度、选举行为、选举方法以统计、解析、例证和图解等方法作了贴切的说明和论述。本章还研究了国会选举中民众的政治参与态度、政党之间的竞争、金钱和权力的介入等重要问题，并根据大量翔实的档案和报刊史料就上述问题提出了一些新的观点。选举制度中各项有关“限制选举”的规定是史家评价国会选举的热门话题之一，本章特别对各具体规定的讨论情况作了研究。这一章中还根据有关史料披露了过去没有涉及或提及很少的政党竞争中的相互妥协问题、选举诉讼问题、第一班参议员改选问题、新国会选举法评价问题、不同的投票计票方法中贿买选票的问题、选举经费问题等。第四章是全书的重点章节。在这一章中对议会的权力及其行使，也就是议会的总统选举权、内阁同意权、立法权、财政权、质询权、弹劾权、建议查办权、受理请愿权等权力的法律规定和行使情况逐一地进行了考察和分析。民国前期议会的权力是共和制度的主要表现之一，它体现了议会国家政治系统中的地位和作用。本章正面详细地考察了民国前期议会法定的权力及其实际的运用情况，具体地叙述了议会这些权力产生、运用和演变的过程，展现了议会权力与政府行政权的相互对立和制衡关系，提出了议会权力虽然和法律的规定，特别是《临时约法》有较大的差距，和英、法政治架构中的议会更不可同日而语。但是，议会的各种权力并非一纸空文，它在不同的程度上是实在的，在各个时期和各项权力的运用中也是有差异性的。研究发现，尽管有此恶劣的政治生态环境，议会在一群具有共和民主理想并身体力行的先贤的坚持和努力下，其总统选举权、内阁同意权、立法权等议会的权力在相当的程度上行使运用是有效的，而财政权、弹劾权等则相对欠缺。正是因为议会拥有且行使某些实际而重要的权力，因而才具备被腐蚀的价值，并在后来被军阀等旧势力腐蚀。考虑到当时的宏观政治状况，即使是中央政府的政治权威和行政权力也是非常有限的这一事实，要求议会在其存在的整个时期能够充分地行使法定的各种权力确实是一种奢望。在这一章中为了具体地说明议会拥有的权力及其运用状况，根据目前能够收集到的资料尽可能地对有关情况进行了量化统计和分析，并做了例证说明。第五章对议会制宪的历程作了研究。宪法是近代国家，特别是民主国家的根本大法。本章对民国前期的宪法或宪法性法律文件，主要是《中华民国临时约法》和《中华民国宪法》的制定过程进行了探讨。通过对议会的

宪法创制权力和民国第一部宪法风风雨雨的制定过程及其难点和热点问题的揭示，从议会政治的角度对民国政治结构中的议行关系、议会内部的党派斗争及议会制宪工作对议会命运的影响作了叙述和评论。临时约法的起草人问题目前有多种说法，本章通过比较和发掘，再度论证了宋教仁是临时约法的主要作者的观点；本章还指出制宪工作一再拖延，从而损害了国会的基础，从原国民党产生出来的丙辰俱乐部等政团提出的激进主张及基本上不妥协的立场是宪法难产的重要原因之一。在第六章关于议员职责薪酬和议会组织活动一章中，对议员的代表观、职责观作了阐明，在描述议员的群体素质、工作量时主要采用计量分析的方法。对饱受诟病的议员岁费报酬进行分析并实事求是地讲清了后来议员的实际所得。对于议会组织机构的设置及其运行的规范，本章作了比较详尽的评介，以便能够具体把握议会活动的规范化程度和民主技术的操作水平。

结论是本书的最后部分。在结论中对议会制的历史功用和历史价值作了肯定，认为民国议会制首先是鸦片战争以来中国人思想观念变革和发展的制度化成果，它是民国政治发展趋向现代的制度依托和防止专制，捍卫民主共和制度的重要屏障，它的许多具体制度是应对现实探索的结果，在议会民主的技术操作上已经形成了一套比较规范的做法。议会制毁弃的历史原因和教训是：（1）政治生态的恶劣，特别是政治上的屡屡分裂和军事上的不断对抗造成了议会政治和制度建设的基础塌陷；（2）政治领袖的游离，一流的政治领袖似乎不屑于议会政治；（3）议行关系不时地超出正常三权分立和制衡范围的对抗；（4）相当部分议员的妥协精神的缺乏，妨碍了议会功能作用的发挥，影响了议会的合理性存在；（5）贿选的致命伤害；（6）新的意识形态的输入和新的建国治国模式兴起。这些问题多半并非是议会制度的基本规定及其实施的缺陷所致，也是议会制度本身无法解决的。所以，民国前期议会制在当时各种因素的约束和干预下，并没有得到充分展现其得失优劣的机会。

像其他著作和作者一样，在这一研究成书之际，我也是怀着感恩的心情对帮助过我的人充满了谢意。在南大的日子里，那些指教过我的南大历史系教师有崔之清、陈谦平、陈红民、朱庆葆、朱宝琴、李良玉、史全生、申晓云、张生、姜良芹等人。我本人一直不善于对人记名，加之眼睛高度近视，辨人较难。所以，还有一些老师的名字在这里不能一一列举了，但他们对我的帮助总是使我受益匪浅，借此机会，一并致谢。在上述老师中，陈红民教授是我的大学同学。记得当年上大学时，我和红民曾经在南大校园里漫步，

共同憧憬未来。然而，若干年后至少从专业上讲，我只能望其项背了。红民对我的学习生活总是能够拨冗相助，让我感受到深深的同窗之情。研究历史，特重资料，史料是史著成败的基础。对这本书研究写作提供资料帮助的有中国第二历史档案馆的郭必强研究员，他也曾和我同室聆教，对我的学业也很关心。南京大学图书馆港台阅览室的廖老师、李老师，历史系图书资料室的韩老师、夏老师、张老师等都为我查阅资料、研究写作提供过很多方便。他们也许是和我年龄差不多甚至还要大些的缘故，对我这位“老生”常抱惺惺相惜之意，常常放心地允许我到一排排书架上去自由地查阅图书资料。最近，我又到南大图书馆港台阅览室查阅资料，新的规范化管理和高高的借书台使得我想起并体会到了这些老师曾经给予的种种“特权”是多么珍贵。现在，他们中有的人已经退休了，我在这里真诚地祝他们在人生的新阶段春指桑榆，秋伴松鹤。

最后，我还要感谢我的家人，没有她们的理解、鼓励与支持，我不可能在三年多的时间里完成作为本书前身的博士学位论文。我的妻子在我研究写作时单独照顾家庭，我女儿当时正在同步读高中。由于南京、盐城两地相分，我没有能够对家庭，特别是女儿的高考尽到一个父亲应有的责任。因而，如果这本著作有什么成功的地方，也有她们当之无愧的一份。

薛 恒

2008年10月15日于南京信息工程大学

目 录

引论	(1)
一 在理论和历史的交集之处	(1)
二 研究视野中的学术史回顾	(6)
三 本书研究的内容和新观点	(18)
 第一章 民国议会制的渊源	(21)
第一节 晚清国人对议会制的认识	(21)
一 “知彼”从鸦片战争开始	(21)
二 西学东渐中的效行之声	(26)
三 争议民主和议会制	(34)
第二节 清末民初议会制的孕育形成	(38)
一 立宪潮中议政机关的设立及其制度遗产	(38)
二 辛亥革命中议会制的发轫	(42)
 第二章 民国前期的政局与议会制的沉浮演变	(54)
第一节 民初南、北参议院	(55)
一 南京参议院的成立及重组	(55)
二 参议院在北京	(62)
第二节 骇浪行舟的国会时期	(71)
一 国会第一期常会及其困厄	(71)
二 国会第二期常会及其变局	(81)
三 播迁广州后的护法国会	(88)
四 第二届国会(新国会)及“民十”当选“议员”	(96)
五 第一届国会第三期常会及国会的终止	(103)
 第三章 议员的产生	(113)
第一节 从委派到选举	(113)

一	委派的由来与“南京参议院风波”	(113)
二	议员选举的重点难点问题及其议决	(117)
三	国会议员选举的主要规定	(124)
第二节	第一届国会议员的选举	(127)
一	选举组织和选务工作	(127)
二	选举人资格的调查和民众的参与态度	(132)
三	国会参、众议员的选举	(137)
四	选举中的政党竞争	(142)
五	选举中的违法舞弊及其纠正	(150)
六	国会参院第一班议员改选	(153)
第三节	第二届国会议员的选举	(157)
一	第二届国会组织、选举法的新规定	(157)
二	第二届国会选举的选民人数及其评析	(159)
三	第二届国会议员选举的心态与行为	(163)
第四章	议会的权力及其行使	(172)
第一节	总统选举权和内阁同意权	(174)
一	议会的总统选举权	(174)
二	议会的国务员任命同意权	(184)
第二节	议会的立法权和财政权	(197)
一	议会的立法权	(197)
二	议会的财政权	(212)
第三节	质问、弹劾、查办、受理请愿等权力	(224)
一	议会的质询权	(224)
二	弹劾权和建议查办权	(231)
三	议会的受理请愿权、建议权等权职的运用	(237)
第五章	议会制宪	(242)
第一节	议会的宪法创制权力	(242)
一	临时约法的创制权和创制者及其议决	(242)
二	“天坛宪草”的创制和议定	(251)
第二节	民国第一部宪法的议定	(262)
一	宪草的审议及二读与党派之争	(262)

二 宪法的继议和最终完成	(272)
第六章 议员职责薪酬和议会组织活动	(280)
第一节 议员的职责薪酬	(280)
一 议员的职务性质与身份所在	(280)
二 议员群体的基本素质	(283)
三 议员的工作量	(286)
四 议员的薪酬	(293)
第二节 议会的内部组织与活动规范	(297)
一 议会的组织机构和职能	(297)
二 议会活动的有关规范和操作	(303)
结论	(312)
一 民国议会制的历史回声	(312)
二 议会制毁灭的原因和教训	(316)
附 本书的资料及参考书目	(321)

引 论

一 在理论和历史的交集之处

1911年的辛亥革命使古老中国的政治制度发生了巨大的变化，由秦汉以来延续两千多年之久的君主专制经过武昌城头炮火的洗礼，跃迁为具有近代民主精神的共和政制。“帝国”变成了“民国”，亚洲第一个共和政制的国家（Republic）由此诞生。议会制是中国政治制度这一“千年变局”以后的主要创新之一。民国议会的建立及其运行不仅标志着民国在建立现代国家的努力中民主政治发展的程度和水平，而且是民国政治统治和管理的合法性的主要基础。

作为一场民族民主革命的产物，“中华民国”无论从其当初的国号所蕴涵的博大精深并极具现代性的内涵和它本身应该肩负的历史任务看，还是从无数志士仁人对它的制度设计和发展期待看，民主、共和、宪政、法治等都是它的题中应有之义，代议制、选举制、政党制、权力分立和制衡制等都是它应有的体制形式。近、现代以来，有关国家民主政治的思想理论源远流长，百家争鸣。但是，它的基本原则和核心内容是简明易懂的。从理论上简扼地讲，所谓民主，它强调的是人民的权利。其基本原则是主权在民，国家权力属于人民，人民选举、监督、更换国家的政治和行政管理者的，政治统治以被统治者的同意为基础。这样，就与为民立君，王权至上；天下为一家一姓之私产，人民为一家一姓之属民；民可使由之，不可使知之等君主专制的政治哲学及其制度表现形式根本对立。在民主政治中，天赋人权、主权在民、社会契约、法治国家等思想观念是它的核心文化理念和价值取向。所谓共和，它强调的是政体的性质。即国家是全体公民的共有物，“全体人民或仅仅一部分人民握有最高权力”，^①国家元首依法定期地选举产生而不是世袭，国家的权力划分为立法、行政和司法三权分立，政府权力是法定的和有限的。所谓宪政，它强调的是对政府权力民主和法治的约束。国家公权的来源、目的、性质及其限制条件和国家各主要权力机关的职能及其相互关系等

^① 孟德斯鸠：《论法的精神》，张雁深译，商务印书馆2002年版，第8页。

在宪法、法律中有明确的规定，权力在代议机关制定、司法机关裁决的法治轨道上运行，从而保护和增进人民的权利。^①议会，就是民主、共和、宪政等体现和落实的主要载体和形式之一。由于民主政制在地广人多的国家和地区不可能再是古典式的直接民主制，在间接民主制度下，由民选的议会代行人民的立法、财政和监督政府等权力，以表达人民意志，防范政府暴政。在取法代议制政府的国家，议会还产生政府的领导班子，即选举总统或产生内阁，议会的权力从理论上讲超越于政府的权力之上。

民主共和政制是代君主专制或封建君主制而起的一种现代国家制度。民主政制与其相对的君主专制等国家制度都有着其存在的历史合理性。从某种意义上，特别从效率上比较，两者并无绝对的优劣。但是从世界近现代的历史演进看，以代议制为核心的民主政制成为国家制度现代化的潮流，且发达的现代国家，大都是民主政制的国家，却是不争的事实。根据亨廷顿的观察，从1828年至今世界历史上有过三次民主化的浪潮，两次回潮，民主的代议制国家在波浪式地扩展中，数量渐增，至1990年已经达到全世界所有国家比例的45%。^②在2000年这一比例则上升到了63%。^③马克思主义者同样洞悉这一历史发展大趋势并把“立法”权力和机构作为“现代国家”的基本制度之一加以重视。马克思在1844年11月《关于现代国家的著作的计划草稿》中，有大约三分之一的提纲内容为：“（4）代议制国家和宪章。立宪的代议制国家，民主的代议制国家。（5）权力的分开。立法权力和执行权力。（6）立法权力和立法机构。政治俱乐部。”^④马克思的这些提纲如果变成论著，也许将是一部可以和《资本论》相媲美的鸿篇巨制，将会留下使后人少走几条弯路的政治制度学遗产。列宁也曾指出：“如果没有代议机构，那我们就很难想象什么是民主，即使是无产阶级民主。”^⑤

从近现代各国的民主政治发展的历程看，民主的发展具有明显的阶段性、层次性和递进性。与其说民主是在某种先验的理念指引下建构起来，还不如说是在历史的探索和试错中逐渐成形完善的。在民主宪政历史最为悠久

① 关于“共和”、“宪政”的内容简练的表述，请参见戴维·米勒、韦农·波格丹诺、邓正来主编的《布莱克维尔政治百科全书》，中国政法大学出版社2002年版，第698、176页；《中国大百科全书·政治学卷》，中国大百科全书出版社1992年版，第106、390页。

② 亨廷顿：《第三波》，上海三联书店1998年版，第25页。

③ Larry Diamond: *A Report card on Democracy*. in Http: intellectual. Members. Easyspace. com.

④ 《马克思恩格斯全集》第42卷，人民出版社1979年版，第238页。

⑤ 《列宁全集》第3卷，人民出版社1972年版，第211页。

的英国,经过19世纪选举制改革浪潮的不断冲击,到1867年才有大约占全国人口10%的人拥有选举权;1918年才给予妇女以选举权,1983年才彻底解决了年满18岁成年男女平等选举权的问题;^①被视为民主“典范”的美国在19世纪60年代后期才基本解决成年男子(含北方州黑人)的选举权问题;1920年妇女才取得与成年男子同样的选举权。^②因而,民主在一个国家是一个由少数人到多数人参与的扩展过程。同样明显的是,即使是在民主政治的萌发阶段,国家的一部分乃至少数人参与政治,制约政府,也只能由其代表(代议士)以代议制的形式来掌控和制衡国家的权力。这样,作为代议制的主要体制形态和功能载体——议会制度就具有某种必然性。事实上,从民主政治的制度系统功能看,其他制度,如选举制、政党制、分权制衡制等大都也是通过议会这一载体和机枢才得以发挥作用并富有经久不衰的活力。在世界宪政史上,公认的“第一个代议性议会”,^③是1295年11月13日在英国威斯特敏斯特召开的“为未来的议会确立了一般样式”^④的“模范议会”。

现代国家的议会有“参议院”、“众议院”、“上议院”、“下议院”、“国民大会”、“人民代表大会”等多种名称,有“一院制”和“两院制”的形式之分。因此,不同社会制度的国家的立法机关都可以列为国际议会联盟的成员。不过,能够称之为议会的国家民意机关一般应具备两项基本的要素:一是议员依法定期由选民选举产生,组成议会;二是议会在国家政权体系中主要执掌立法权、财政审议权和监督政府权,从而能够发挥其作用。^⑤依据这两条,可以大致判断民国前缀名称繁多的“院”、“会”、“会议”、“大会”的性质是否属于议会,从而界定本书所研究的对象。

中国建立共和政制的时间早于俄、德、奥等许多欧洲国家,与明治维新后天皇至上的日本相比也有质的不同和进步。1912年的《临时约法》中就已经载明了孙中山、黄兴、宋教仁、梁启超等整整一代民国缔造者“中华民国主权属于国民全体”的理想。^⑥共和制的民国(Republic of China)“承

① 参见蒋劲松《议会之母》,中国民主法制出版社1998年版,第85、160页。

② 参见蒋劲松《美国国会史》,海南出版社1992年版,第80—81页。

③ H. King, *Parliament and Freedom*, Butler & Tanner Ltd., 1962, p. 9.

④ N. Wilding and P. Laundry, *An Encyclopaedia of Parliament*, Cassell & Company Ltd., 1972, p. 477.

⑤ 参见张友渔主编《世界议会辞典》,中国广播电视出版社1987年版,第2页。

⑥ 孙中山:《五权宪法》,《孙中山选集》,人民出版社1981年版,第498页。

百代之流，而会乎当今之变”，曾跨越式地学习和建立了西式的议会制度，并一度进行了有效的运作，从而为中国的民主政治进行了史无前例的探索。由于种种原因，议会在近代中国曾屡屡被毁弃、搁置或虚化，但是在推翻了专制皇权“朕即国家”以后，既然旧的统治秩序已经不能维持，议会相对来说是整合各种政治力量，进行常态的政治竞争，提供权力合法性与合理性来源的最佳选择。因而，议会制度是民国色彩斑斓的政治构图中无法抹去的底色之一。即使是国民党长达20年的“训政”以后也不得不“还政于民”，实施宪政，重开具有议会性质的国民大会，重组具有议会职能的立法院和监察院。

对民国史稍稍地一瞥，便可以看到，各种政治力量之间的政治斗争，经常以武装斗争的形式表现出来。在这种政治分裂以致不得不以战争来解决政治问题的情况下，议会往往未能成为整合所有政治力量，容纳他们在宪政的范围内进行政治角逐和竞争的平台，并且几度或短或长时期地处于去位或缺位状态。但是，作为共和政体的主要表现形态的议会制的价值和意义依然为中国人所不断追求和认识，并且越来越趋于深化。如果说民初许多精英人物曾对议会制还有这样那样的歧见和责难，那么，到20世纪30年代末，追求民主及包括议会制在内的民主的政体形式，已经是几乎所有当时先进有识之士的共识。即使是提出了“枪杆子里面出政权”的毛泽东，在谈到中国革命的武装斗争特点时，也说明这乃是因为：“中国不是一个独立的民主的国家，而是一个半殖民地的半封建的国家；在内部没有民主制度……因此，无议会可以利用，无组织工人举行罢工的合法权利。”^①像“资本主义各国的无产阶级政党”那样，“利用议会”进行合法斗争并非不可，乃是不能。在烽火连天的抗战时期，毛泽东又指出：“中国缺少的东西固然很多，但主要的就是少了两件东西：一件是独立，一件是民主。这两件东西少了一件，中国的事情就办不好。”^②当时的中国共产党人对民主、宪政、多党制、选举制、人民自由权利等曾进行过极高的赞扬和执著的追求。所以，作为民主、宪政的主要制度形式——议会制，在民国历史中几度倒仆又复起，及其在民国政治变迁和发展中的地位、功能、运作和兴衰原因就更值得人们去重视、去发掘、去研究、去借鉴。

众所周知，由于种种原因，民国时期的议会制度，曾屡屡被毁弃，搁置

① 毛泽东：《战争和战略问题》，《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1967年版，第507页。

② 毛泽东：《新民主主义的宪政》，《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第731页。

或虚化。因而在 1911—1949 年的民国历史中有着前缀名称繁多的“院”、“会”、“会议”、“大会”等组织。具体说来先后主要有：各省都督府代表联合会（1911 年 11 月至 1912 年 1 月）；临时参议院（1912 年 1 月至 1913 年 4 月，分为南京和北京两个阶段）；第一届国会（设众、参两院，第一届国会第一期常会的时间为 1913 年 4 月至 1913 年 11 月，第二期常会的时间为 1916 年 8 月至 1917 年 6 月，继第二期常会的护法国会时间为 1917 年 9 月至 1922 年 6 月，^①第三期常会的时间为 1922 年 8 月至 1924 年 10 月）；政治会议（1913 年 12 月至 1914 年 5 月）；约法会议（1914 年 2 月至 1914 年 5 月）；参政院及其代行立法院（1914 年 5 月至 1916 年 6 月）；第二届国会（设众议院和参议院两院，存在时期为 1918 年 8 月至 1920 年 8 月）；临时参政院（1925 年 7 月至 1926 年 4 月）；国民大会（1931 年 5 月 5 日至 1931 年 5 月 17 日）；国防参议会（1937 年 8 月至 1938 年 7 月）；国民参政会（1938 年 7 月至 1948 年 3 月）；政治协商会议（1946 年 1 月 10 日至 1946 年 1 月 31 日）；国民大会（“制宪国大”1946 年 11 月至 1947 年 12 月，“行宪国大”1948 年 3 月至 1948 年 5 月）；“行宪”前后的立法院（1928 年 12 月至 1948 年 5 月，1948 年 5 月至 1949 年 10 月^②）；“行宪”前后的监察院（1925 年 8 月至 1948 年 6 月^③，1948 年 6 月至 1949 年 10 月）等林林总总 15 个中央或全国性的议政问政组织。其中，有民选的中央代议机关；有官选中央咨议机关；有官任的中央咨询机关；还有民众或党派自发组织的代表会议。根据前述关于议会性质的成员产生方式和基本权力的两条判断基准，能够符合议会性质者应为民初南北临时政府时期的参议院；第一届国会；第二届国会；国民大会及“行宪”以后的立法院和监察院。另外，在“民主宪政”的大框架下，从曾经行使过一定程度的议会性职能、对行政权力起过制衡作用、并与议会的历史脉络发展变化的关系来看，各省都督府代表联合会、国民参政会、政治协商会议等亦与议会地位和作用有一定的交集。由于从 1911 年到 1924 年这段时期，民国所建立的代议机关——南北参议院、第一届国会、第二届国会及其前奏过渡——各省都督府代表联合会是一种仿行西方比较典型的议会制度，也是辛亥革命以后政治制度革故鼎新，迈向现代化政治的勇敢探索，因而，政治跃迁、制度转型的各种困难和矛盾在其中都

① 因不足法定人数，称“国会非常会议”，中间有停顿。

② 国民党去台以后的“国民大会”、“立法院”等机构，不在本书研究范围之内。

③ 1926 年 12 月至 1931 年 2 月曾停止活动。

有充分的反映和活跃的表现。这样，对这段时期议会政治和制度研究无论从历史本身的丰富复杂性来看，还是从所寓含的史鉴价值来看都显得十分必要和重要。本书的研究对象即是这段时期议会制的制度形态和表现形态，以及两者之间的关系。

通过对民国这段时期议会制的研究，首先，有助于人们弥补以往对这方面历史的相对忽视，推进对民国政制史的专题研究，全面深入地探讨民国的政治发展，进而更为真实和贴切地再现民国历史的局部和全貌。其次，可以使人们知道，我们先辈在探索建设现代国家的过程中，对民主政治的认识和实践一度所达到的层次和高度，所取得的成果和不足之处，总结其经验和教训。特别是从它与中国历史文化种种矛盾冲突中和在内忧外患脆弱的政治生态下，追寻仿行西式议会制的艰难困厄之处，展现当年议会制成长的纷乱环境和匮乏条件，揭示制度创新的勇敢探索 and 实际运作的困境和苦涩。从历史赋予的政制变革的价值取向和目标任务中，了解民国议会制度的合理和缺失之处。再次，历史地考察民国议会政治和制度，可以认识我国历史上曾有过的议会制的组织形态、运行规则、角色功能和基本活动，它在政治实践中的流变，它对今天代议制组织形式及其运作遗留下来的隐性影响。最后，有助于我们从政制因革递嬗、兴仆起落的角度，认识中国近现代民主政治发展的历史渊源、历史地位和历史走向。现实终归是历史的延伸，历史如果有必然性，也是在长时段的发展演进过程中才能显现出来。通过各个侧面和多种方法对民国这一效仿西方又有因时因地因人制宜特色的议会制的研究，将使我们以史为鉴，坚定信心，明确方向，与时俱进地建设政治文明，走向充满挑战和机遇的未来。

二 研究视野中的学术史回顾

中华民国的主要历史，可以分为前后两个时期。前期包括民初和北京政府时期，时间从1911年10月辛亥革命到1927年4月；后期指国民党当政时期，时间从1927年4月南京国民政府成立至1949年9月。本书所研究的民国前期议会制度是指民初和北京政府时期的议会历史，时间从1911年11月各省都督府代表联合会成立到1924年10月（第一届）国会终止。对象为南北临时政府时期的参议院；第一届国会（包括第一、第二、第三期国会常会和南方护法国会）；第二届国会。由于历史的延续性，不少问题会回溯到民初各省都督府代表联合会的规制创建。而在此期间，具有政府指派性质且不具议会权力的政治会议（1913年12月至1914年5月）、约法会议