

汕头大学公共管理丛书政治与公共管理系列
Politics and Public Management Series of
Shantou University Public Management Series

张睿丽 著

议会政治与 近代中国政治变迁

Parliamentary Politics and
Political Changes in Modern China

中国社会科学出版社

汕头大学公共管理丛书政治与公共管理系列
Politics and Public Management Series of
Shantou University Public Management Series

张睿丽 著

议会政治与 近代中国政治变迁

Parliamentary Politics and
Political Changes in Modern China

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

议会政治与近代中国政治变迁 / 张睿丽著. —北京: 中国
社会科学出版社, 2009. 7

ISBN 978-7-5004-8233-8

I. ①议… II. ①张… III. ①议会制 - 研究 - 中国 -
近代 IV. ①D693. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 176760 号

策划编辑 冯春风
特约编辑 王 茜
责任校对 周 昊
封面设计 王 华
技术编辑 王炳图

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 北京新魏印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 7 月第 1 版 印 次 2009 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 1/16

印 张 21 插 页 2

字 数 280 千字

定 价 38.00 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

汕头大学公共管理丛书

政治与公共管理系列编委会

顾 问：胡红玉（汕头大学法学院顾问）

主 编：杜钢建（汕头大学法学院院长）

编 委：王慧麟 李 平 黎尔平 秦国柱

侯保疆 魏红英 闫志刚 鄢圣华

萨支辉 范耀登 李家才 张睿丽

陈 健 谭康林 陈家祯

目 录

导论	(1)
一 选题缘由与意义	(2)
二 研究综述	(4)
(一) 中国大陆及中国台湾地区	(5)
(二) 国外研究状况	(23)
(三) 研究状况评析	(27)
三 研究方法与目的	(29)
第一章 议会政治与政治变迁概论	(33)
一 议会与议会政治	(33)
(一) 议会的含义和特征	(33)
(二) 议会政治的含义和特征	(40)
二 近代西方国家议会政治概述	(54)
三 近代中国政治变迁概述	(63)
(一) 政治权威合法性的重塑	(64)
(二) 政治参与的扩大	(67)
(三) 政党政治的勃兴	(69)
(四) 政治理念的变迁	(72)
(五) 政治体系的变迁	(75)
第二章 近代中国议会政治的产生背景	(77)
一 近代中国的经济危机	(78)
二 近代中国的政治危机	(82)

目	三 西方国家对近代中国的挑战和冲击·····	(96)
	四 议会政治思想在近代中国的传播·····	(102)
录	第三章 议会政治在近代中国的发展演变·····	(111)
	一 清末资政院·····	(112)
	(一) 资政院的设立·····	(113)
	(二) 资政院性质·····	(115)
	二 民初的临时国会·····	(121)
	(一) 各省都督府代表联合会·····	(122)
	(二) 南京临时参议院·····	(127)
	(三) 北京临时参议院·····	(132)
	三 中华民国第一届国会·····	(136)
	(一) 国会的召开·····	(136)
	(二) 国会的组织·····	(138)
	(三) 国会的职权·····	(141)
	(四) 国会议员的选举·····	(142)
	(五) 两院的关系·····	(149)
	(六) 国会的活动及解散·····	(150)
	四 时起时落的中国国会·····	(154)
	(一) 国会的重开·····	(154)
	(二) 南北国会的对峙·····	(158)
	(三) 法统恢复后的国会·····	(166)
	五 从“国民参政会”到“国民大会”·····	(172)
	(一) 国民参政会——训政时期的民意代表机关·····	(175)
	(二) 国民大会——“行宪”下的民意代表机关·····	(184)
	第四章 议会政治与近代中国政治理念的变迁·····	(192)
	一 从主权在君到主权在民·····	(193)
	(一) 传统中国主权在君观念的不可挑战·····	(193)
	(二) 近代中国主权在民观念的时隐时现·····	(199)

二	从专制集权到分权制衡·····	(208)	目 录
(一)	传统中国专制集权观念的根深蒂固·····	(208)	
(二)	近代中国分权制衡思想的渐次认同·····	(214)	
三	从人治到法治·····	(221)	
(一)	传统中国人治观念大行其道·····	(221)	
(二)	近代中国法治观念逐步确立·····	(226)	
第五章	议会政治与近代中国政治体系的变迁·····	(235)	
一	政治体制的变迁·····	(235)	
(一)	由君主专制到君主立宪制·····	(239)	
(二)	由君主立宪制到民主共和制·····	(246)	
(三)	由民主共和到党国一体·····	(248)	
二	政治结构的变迁·····	(251)	
(一)	清朝政治结构·····	(252)	
(二)	清末新政后的政治结构·····	(254)	
(三)	民主共和下的政治结构·····	(259)	
三	政治运作的变迁·····	(261)	
(一)	政治决策方式的变迁：议会决策的 渐次推行·····	(263)	
(二)	政治执行方式的变迁：行政执行权 日趋凸显·····	(265)	
(三)	政治监督方式的变迁：法律监督的 有限实施·····	(267)	
(四)	政治参与方式的变迁：公民参政的 勃兴发展·····	(269)	
第六章	近代中国议会政治衰微原因探析·····	(272)	
一	传统政治观念和政治体系对议会政治的排斥·····	(273)	
(一)	传统专制集权体制的排斥·····	(274)	
(二)	传统政治文化的影响·····	(275)	

目	二 政治制度变迁与市民社会成长的脱节·····	(277)
	(一) 市民社会是议会政治的社会基础·····	(277)
录	(二) 传统中国缺乏市民社会成长的条件·····	(281)
	三 政党政治的缺陷导致议会政治的扭曲·····	(285)
	(一) 传统政治文化中缺少政党政治土壤·····	(286)
	(二) 政党政治沦为政治权贵手中的玩物·····	(287)
	(三) 政党间无序竞争使议会政治难以运作·····	(290)
	(四) 议会内政党政治沦为权力斗争的工具·····	(293)
	四 工具性的运用丧失议会政治真意·····	(295)
	(一) 非系统性制度移植·····	(295)
	(二) 急功近利的心理驱动·····	(298)
	(三) 简单化的线性思维方式·····	(300)
	五 现代国家形成中的权威需求与议会政治	
	分权民主的二律背反·····	(302)
	(一) 应对整合性危机需要权威·····	(304)
	(二) 协调央地关系需要权威·····	(306)
	(三) 巩固中央集权需要权威·····	(308)
	结 语·····	(311)
	参考文献·····	(319)
	后 记·····	(329)

导 论

议会（亦称国会），是现代西方政治制度的重要内容之一。议会政治则是指围绕议会及其相关内容而展开的，以及议会与其他政治体系之间相互作用而产生的政治形态。作为现代西方民主政治不可或缺的载体和形式，议会政治经过数百年的发展历程，在三次全球民主化浪潮的冲击之下，^①从西方而至东方，由局部而到全球，推行国家不断增多，社会影响日渐深入，已成为现代民主乃至现代政治文明的主要标志。

中国自进入近代以来，在强大的外来因素的影响下，社会局面出现了全面、强烈的震荡，表现在政治上，就是西方的政治制度、政治规则在中国的引入与移植，议会政治就是西方政治形态移植到中国的产物。议会政治在近代中国的移植、运作和变异，是近代中国政治由传统向现代转型的重要内容，使中国政治发生极大变革，“民国十二年来，政治上之轩然大波靡一次不起于国会”^②。政治的巨大变革，必然引发近代中国经济、文化、社会也发生极大变革。通过对近代中国议会政治的考察，可以使我們更好地理解近代中国的复杂国情，理解中国从传统向现代转型的艰难和挫折，理解中国人民民主追求的努力与希望。

^① [美] 塞缪尔·亨廷顿著，刘军宁译：《第三波——20世纪后期民主化浪潮》，上海三联书店1998年版，第15页。

^② 南京国家第二历史档案馆藏：全宗号：1024（2）案卷号：12。

一 选题缘由与意义

“现代化是人类历史上最剧烈、最深远并且显然是无可避免的一场社会变革。是福是祸暂且不论，这些变革终究会波及与业已拥有现代化各种模式的国家有所接触的一切民族。”^①一般而言，一个具有悠久文明而又长期固步自封的传统国家，如果不是遭受外力的重大刺激和挫折并威胁到民族的生存时，便不易促发政治上和体制上的变革。因此，对所有的后进国家来说，现代化的启动大都来自外部的挑战，中国亦不例外，自鸦片战争以后，保守、封闭的传统封建帝制王国的社会发生了全面的、颠覆性的变化。在国家政治生活领域，对西方国家以议会政治为主导的民主政治的引入和移植成为清末民初中国政治的重大课题。近代中国仿行西方的议会政治，既是外在因素对其巨大冲击的结果，更是面对危如累卵的国内局势的应对之策。议会政治在中国的实行，标志着中国政治现代化的启动，而中国议会政治的发展过程，也是中国政治现代化在民主政治层面的反映。如上所述，议会政治是现代民主的表现形式，而政治现代化的一项重要指征就是政治的民主化。本书的写作意图是要搞清楚近代中国议会政治发生的背景和原因，有哪些因素促使近代中国实行议会政治，哪些因素阻碍了议会政治的顺利进行，议会政治在中国现代化进程中的地位和作用，以及中国议会政治实践给后人留下了哪些弥足珍贵的思考。

中国君主专制统治的合法性在清末的内外夹攻下岌岌可危，清政府试图通过在旧的政治机构的框架内运作新的代理机构来避

^① [美] 吉尔伯特·罗兹曼主编：《中国的现代化》，江苏人民出版社2005年版，第3页。

免政治危机，再塑其君主专制的权威，但事与愿违，体现民主政治的议会政治恰恰是君主专制政体的掘墓人。近代中国议会政治的实践，最终在古老的传统国家里确立主权在民的民主原则，之后，一切政治形态的建立都遵循民主原则。较之中国传统封建君主专制制度，西方议会政治由于具有“上下相通，民隐得以上达，君惠亦得以下；”^①“君相臣民之气通，上下堂廉之隔去。举国之心志如，百端皆有条不紊……自有议院，则昏晕之君无所施其虐，跋扈之臣无所擅其权，大小官司无所卸其责，草野之民无所权其怨。”^②“合众志以成城，致治固有本也”^③等特点，不仅没落的清王朝意图将之作为“上下之交”、“集思广益”，以使“朝野上下，同心同德”，进而挽救其专制集权统治的手段，同时也成为时人图谋富国强兵的重要取向。然而，由于近代中国社会的复杂性和特殊性，议会政治在中国经历了一条从移植到异化的曲折道路，并最终随着近代中国政治的结束而陷于衰微，个个经验教训耐人寻味和深思。其学术价值亦是不言而喻。

经过两千余年传承与发展的中国传统专制政体，到了晚清，由于内外政治境遇的变迁，终于走到了尽头，开始了由传统政治形态向现代政治形态的艰难转型。作为现代化的后来者，传统中国开始了借鉴西方政治模式的尝试，议会政治的引入改变了传统政治模式，尽管议会政治是在旧的政治体制框架内实行的，但它的发生和发展，打破、更新了原有的封建中央专制集权的政治结构和运作模式，逐步地把中国的政治引向现代化、民主的道路，本来是作为挽救封建王朝危亡的政治权谋，最终却彻底地葬送了君主专制政治，自此中国走向了民主政治的不归路。本书着重检

① 王韬：《园文录外编》（光绪二十三年铅字本）卷4。

② 郑观应：《盛世危言》卷一。

③ 郑观应：《盛世危言》卷四。

导
论

讨了近代以来议会政治的发生、发展，在社会变革的大浪潮中，中国从君主专制政治向议会民主政治的变迁过程。近代以来，中国议会政治的发展是曲折、坎坷的，它试图遵循西方议会政治的发展规律，但与众不同的社会背景，即特殊的中国背景决定了近代中国的议会政治的发展只能走自己的独特道路，虽然议会政治在近代中国的发展差强人意，但它上承专制君主政体，下接有中国特色的新型的民主政治，可以说，国人对议会政治的追求与实践是中国从传统专制政治开始向近代民主政治转型的重要标志，也是近代中国谋求政治发展的大胆尝试。当前，中国正处于全方位改革开放的关键时期，通过探讨历史上相关政治制度的成败得失，对于正确应对社会转型期和构建社会主义政治文明的过程中出现的诸多问题，显然也具有十分重要的现实意义。

需要指出，就目前而言，学术界对于本书所要讨论的内容虽不乏其文，但多只侧重于个案分析和局部讨论，全面系统者殊为少见，且现有成果多立足于史学而少有政治学角度者。本书立意从政治学的视野和语境出发，综合运用政治学和历史学等多学科的理论和方法，置议会政治于近代中国政治变迁这一历史背景之下，力求秉承实事求是的客观真实性，对近代中国议会政治作全景式、通史性的政治学考察，不仅能够从新的角度再现相关历史风貌，充实与丰富人们在相关方面的认识，拓宽研究视野，也将会填补一项学术空白，此亦为本书选题之又一价值所在。

二 研究综述

19世纪中后期起，在中国的政治发展史上，议会政治具有举足轻重的地位，议会政治在中国的萌发和发展是中国近代化的核心内容，近代中国的政治发展和政治变迁以此为核心展开，中国的近代化，毋宁说近代中国现代化的进程的起点基于此，近代

中国现代化进程的核心内容基于此，近代中国现代化进程的一项重要指标——民主政治的发展的程度的考察亦基于此。

对近代中国议会政治的研究，自议会政治在近代中国出现以来，就有了相关研究，在近代中国纷繁复杂的政治变局下，昭示着中国政治颠覆性的转变的议会政治在中国一经发生和运行，即成为中国政治运作的核心和中心，学界对其重视亦可知。议会政治在中国出现后，不但中国的学者对其关注和研究，而且一些外国学者也对其颇感兴趣，并有相关的研究成果出现。

（一）中国大陆及中国台湾地区

国内对近代中国议会政治的研究，大致而言可以分为三个时期。第一时期即民国时期的近代中国议会政治研究；第二时期是20世纪60—80年代的近代中国议会政治研究；第三时期为20世纪80年代至今的近代中国议会政治研究。各阶段的研究成果和特色分述如下：

第一时期即民国时期的近代中国议会政治研究。由于这一阶段正处于议会政治在中国的实行过程中，议会政治的成败利弊很大程度上决定了中国政治的走向，民国时期的学者关注“当代政治”的一个重要的内容就是对近代中国议会政治的研究。此阶段研究虽属开创性研究阶段，但仍有许多有关议会政治的论著涌现，其研究资料的丰富、翔实，见解的深刻与深入，使得这一时期的论著至今对近代中国议会政治的研究仍具有较高的学术价值。

在近代中国议会政治开创性研究阶段重要的著述有顾敦铎著《中国议会史》（《民国丛书·第三编》，《民国丛书》编辑委员会编，上海书店1991年版），这是关于近代中国议会政治较早、较系统的专著。顾著采用大量的一手材料，论述了从清末资政院的成立到1925年4月段祺瑞宣布取消法统、议会解体的整个议

导
论

会政治活动的过程，书中以翔实的史料揭露了北洋军阀对体现民主的议会政治的武力干涉和迫害，“小则障碍议政之自由，大则破坏议会之组织”的行径，展现了议会屡屡“四面楚歌，孤军奋斗之记录”^①，反映了国人追求民主议会政治的艰难与挫折；书中对议会政治的运行、议会政治体制、议员因素与议会政治成败等作了中肯的评析，论著内容简明得当，调理清晰。其书后附录“议会组织法及议员选举法”，以及历次国会的“议员姓名录”，可供参考。林长民著《参议院一年史》（《庸言》杂志第1卷第4号，1913年）是最早的有关近代中国议会政治的著述。林长民曾担任过福建省咨议局书记长、南京各省都督府代表联合会代表、众议院秘书长。林著以各省代表联合会和临时参议院为中心，叙述了民初政局的变化。曾任各省代表联合会代表、临时参议院议员和众议院议员谷钟秀著《中华民国开国史》（上海泰东书局1914年版），书中以大量篇幅描述了民初的议会政治，书后亦附录了“民国议会人物表”。国会众议院议员刘楚湘著《癸亥政变纪略》（《近代稗海》第七辑，四川人民出版社1985年版）记述了直奉战争后议会政治在中国的变异，对曹锟贿选等的国会活动过程进行了揭露。邱昌渭著《议会制度》（《民国丛书·第三编》，《民国丛书》编辑委员会编，上海书店1991年版）是一部专门研究西方议会制度的专著，虽如作者本人所云著述“对于中国民十三以前与民十三以后的情形，尤无所取材，中国是否宜行使议会政治，更非本书讨论的范围。”^②但作者以其深厚的西方政治理论的涵养系统论述了西方议会政治的基本内容、理念和运作等的同时，从另一方面表达了作者对当时中国议

^① 顾敦鏊：《中国议会史》，《民国丛书·第三编》，《民国丛书》编辑委员会编，上海书店1991年版，第409页。

^② 邱昌渭：《议会制度》，《民国丛书·第三编》，《民国丛书》编辑委员会编，上海书店1991年版，序1页。

会政治的态度，有助于我们理解议会政治在中国移植过程中的所产生差异与变异。谢彬著《民国政党史》（学术研究总会 1926 年版）梳理了民国初期议会里杂乱纷繁的政党演变情况，对以民初国会为舞台的各主要政党的来龙去脉和纵横捭阖的局势进行了描述。李剑农著《戊戌以后三十年的中国政治史》（中华书局 1965 年版）系统、详细地记述了民初议会政治过程中各政党派系之间的矛盾角逐和演变分化。南海胤子著《安福祸国记》（《近代稗海》第四辑，四川人民出版社 1985 年版）是专门论述安福俱乐部及安福国会活动的论著，该书对安福俱乐部的起源、安福系在国会中操纵选举、把持政治的情形作了详细记载。

民国时期还有一批研究近代中国宪政、法律、政治史的著作也涉及近代中国议会政治，提供了探讨近代中国议会政治问题的多种视角。如从民国政治制度的发展、演变来记述有关的议会活动，探讨相关议会政治问题的政治史类的著作有钱实甫著《北洋政府时期的政治制度》（上、下册）（中华书局 1984 年版）、钱端升、萨师炯、谢扶民著《中华民国政制史》（商务印书馆 1945 年版），李剑农著《中国近百年政治史》（复旦大学出版社 2002 年版）。民国时期的诸多法学著作从立法、宪政的视角探讨了近代中国议会政治，如平心著《中国民主宪政运动史》（上海进化书局 1941 年版）、潘树藩著《中华民国宪法史》（商务印书馆 中华民国 24 年版）、吴宗慈著《中华民国宪法史》（东方印书局 1924 年版），该书介绍了自 1912—1923 年期间各次国会所制定的宪法和宪法性文件的内容，并比较了其中的差异。谢振民著《中华民国立法史》（中国政法大学出版社 2000 年版），书中第 2 编总论里用 10 章的篇幅叙述了近代中国国会从参议院到国民大会的历史演变过程。杨幼炯著《近代中国立法史》（商务印书馆 1936 年版）记述了民国议会的兴衰发展，着重介绍了议会的立法活动、功能及成效，其间也阐发了作者对近代中国议会政治运

导
论

作失衡的看法，“宪法上重要之原则，原有公平考究之必要。然因当时立法者多偏于私利私见，致使内阁制与总统制之争论，一变而为国会多数党及袁世凯个人之争斗。”^①王世杰、钱端升著《比较宪法》（中国政法大学出版社2004年版），该书第六编全编重点叙述了从清末资政院到国民政府时期的国民参政会的发展演变，并对近代中国议会政治与欧盟国家议会政治做了比较研究，如在评述中华民国宪法草案时，认为“草案中立法院的地位已近似欧美民主国家的议会，其职权并不限于治权，而且涉及政权。照初稿修正案，民主国家的议会所享的立法权由立法院及国民大会（及委员会）分章；照草案则大致归立法院。”^②

民国时期的人物传记亦以此为视角记录了近代中国的议会政治的发生、发展和演变。如白蕉著《袁世凯与中华民国》（《近代稗海》第三辑，四川人民出版社1985年版）记述了辛亥革命后，各政治派别积极运作实施议会政治的初期，袁世凯和南京临时参议院、北京临时参议院以及正式国会之间的关系。徐血儿著《宋渔父》（民立报馆1913年刊印）记述了近代中国资产阶级议会政治倡导者——宋教仁所进行的议会政治实践。另有张梓生著《黎元洪复职记》和温世霖著《段氏卖国记》等。

民国时期关于近代中国议会政治的论文代表性的有张东荪著《评参议院议员选举法》（《庸言》第1卷第11号）及《国会选举法商榷》（《庸言》第1卷第14号），这两篇文章对参议院和众议院议员选举法的有关内容作了分析和评价。吴贯因著《议员资格与财产》（《大中华杂志》第1卷第1期）对立法院议员候选人的财产资格进行了评价，修平著《论国民会议》（《大中

^① 杨幼炯：《近代中国立法史》，商务印书馆1936年版，第4页。

^② 王世杰、钱端升著：《比较宪法》，中国政法大学出版社2004年版，第434—435页。

华杂志》第1卷第3期)探讨了国民会议的性质与组织等问题。邹鲁著《民初之国会》，(《中国近代史论丛》第一辑第八册，台北正中书局印行)，记述了民国初年国会的发展演变，“民初政局，千变万化，至为复杂，莫不与国会有关”。^①

第二时期是20世纪60—80年代的近代中国议会政治研究，以中国台湾地区的研究成果为代表。新中国成立后，由于受到意识形态的束缚，议会政治被简单地冠以资产阶级的政治形态遭到否定与批评，中国大陆地区此时期对近代中国议会政治的研究基本上是湮没无声，但与之相反，在中华台湾地区学术界关于近代中国议会政治的研究却十分活跃，成果也不断涌现。

李守孔著《民初之国会》(台北正中书局1977年版)，对民国初期国会的发展历程进行专门性的研究，史料丰富，内容翔实。胡象贤著《民初国会之渊源与演进及其失败原因的分析研究》(台北学海出版社1983年版)，研究国会活动从建立到被袁世凯解散的过程。重点在两个方面：一是议会中的大事件；二是党派的演变过程和斗争。资料丰富，内容翔实，但其立足点是以国民党方面为正统。董霖著《战前之中国宪政制度》(台湾世界书局1968年版)记述了自清末到国民党统治时期中国宪政的发展历程，对民国时期的议会制度、选举制度、政党制度等进行了研究，资料翔实，内容丰富。从宪政民主的角度研究的还有刘振铠著《中国宪政史话》(台北文海出版社1981年版)。

此际，台湾学者从不同角度、不同层面对近代中国的国会政治展开研究。张玉法著《民国初年的国会(1912—1913)》(台湾《中研院近代史所研究集刊》第十三期)，以计量分析方法对第一届国会的选举、议员的背景、国会组织与活动、政党派别与

^① 邹鲁：《民初之国会》，台湾《中国近代史论丛》第一辑第八册，正中书局印行，第81页。