

一 民国初年议会政治的源流

1. 议会政治是封建主义的对立物

宋教仁浴血为之奋斗的议会政治是现代资产阶级国家政体制度的核心，是伴随着资本主义社会生产力的发展需要而产生的，它最早来源于英国封建等级会议的限制王权。

13 世纪以前，英国还是等级封建制的国家，国王指派僧侣、宫廷大臣和大封建领主组成“大会议”，作为处理政务的咨询性机构。同时，利用这种会议来决定课增特税。自 1066 年的“诺曼征服”以后，^①英国国王的权力显著增长，虽有封建诸侯时起背叛，但终未能压倒王室。

到了 12 至 13 世纪，在无地王约翰统治时期，对于王权的要求，是继续保持既定的封建权利义务关系。然而约翰却要求改变现存权利义务的准则，他以不符合成规的方式，增加额外的税捐，没收附庸的土地，干涉封建法庭的权力，使各社会等级的利益受

^① 1066 年 1 月，英王爱德华死，哈罗德被推选为国王。诺曼底公爵威廉借口爱德华曾许以继承王位，于 9 月率军渡海侵入英国。是时，哈罗德刚刚平息北方的战争，在国内地位尚未稳定，部队也未及整顿，因此不敌法军。10 月，英军在哈斯丁斯之役中战败，哈罗德战死。威廉随后入伦敦加冕为王，称威廉一世。威廉对英国的征服史称“诺曼征服”。

到威胁。于是，国王和本来支持王权的力量背离而陷于孤立。加之约翰对法国的战争又一再失利，大陆上的领地多半丧失；对坎特伯雷大主教选举的干涉，又招致教皇英诺森三世革除了他的教籍，停止在英国举行宗教仪式。约翰无所依恃，只得向教皇屈服，自认为附庸，按年向教廷纳贡。这时，反对王权过于强大的贵族们乘机而动，联合对国王不满的教士、骑士和城市市民，展开了反对国王的斗争。约翰在武装反叛的胁迫之下，无奈于 1215 年 6 月接受贵族们的要求，在他们所拟定的《自由大宪章》上署印。

《大宪章》重申了封建贵族和教士的权利，国王承认教会选举自由，保障贵族和骑士的封土继承权，不得违例征收采邑继承税和其它补助金；同意自由人享有同等审判权，对任何自由人，非依同等者的合法判决和国家的法律，不得任意逮捕、监禁、没收财产或放逐出境；规定国王非经“大会议”同意，不得向封建主征收额外的税金，等等。《大宪章》首开限制王权之例，为议会政治合法性奠定了基础。

此后不久，约翰又否认《大宪章》，由此引发的君臣之间的内战一直打到他死后才停止。1216 年，亨利三世继位后，依靠教皇和王后的法籍姻亲，继续和诸侯对抗。1258 年，亨利因干预意大利战争，强迫诸侯缴纳 1/3 的收入作为战争经费，导致了 1215 年事件的重演。诸侯武装冲入王宫，逼迫亨利于 6 月在牛津召开贵族大会，签订了《牛津条例》，把国家权力交给由诸侯操纵的 15 人会议，并规定每年召开三次会议，且有权监督政府，国王非经会议同意，不得作任何决定。这就为英国议会政治的产生奠定了组织基础。

稍后，由于贵族上层诸侯的寡头统治不能满足骑士领主和城市市民的要求，贵族阵营内部分裂，主张改革的一派以西门·德·孟福尔为首，与骑士领主和城市市民结合在一起；顽固的一派转而支持国王。1263 年，内战爆发。结果西门一派俘虏了亨利三

世和王子爱德华，取得战争的胜利，西门成了英国的统治者。他为了吸引更多的支持者到自己周围，乃于 1265 年召开了有大、中、小封建领主、骑士、城市市民和自由农参加的“等级代表会议”。在会议的参加人员方面，西门除循例召集诸侯贵族和主教外，还创例邀请每郡派骑士两人，每个城市派市民两人出席大会。由于这次会议有更多等级和社会阶层的代表参加，又获得了监督国王的财政收支、影响国王制定政策的权力，等级代表会议实际已经成为带有立法性质的涵盖全部自由人代表的权力机关，成为其后议会政体的雏形。

1265 年 8 月，从俘虏营逃出的王子爱德华联合大部分贵族推翻西门政权，恢复了王位。为了消弥城乡中的社会动荡，爱德华继承了西门议会雏形的遗产。1295 年，爱德华为筹划军费召开此种会议，并将之易名为国会，出席会议的社会成分和 1265 年西门所召开的大会完全相同，标志着封建阶级的等级会议名实相符地向全体具有自由人身份的代表会议——国会转化。此后，国会经常召开，皆以 1295 年的国会为榜样，故称之为“模范国会”。

1297 年，英国国会获得了批准赋税的权力。到了 14 世纪，又获得颁布法律的权力，同时成为审理王国政治案件的最高法院。由于各个等级的利害不同，英国国会从 1343 年起分为两院：上议院由僧侣贵族组成，下议院由地方骑士和市民代表组成，骑士和市民所以同在一院，是因为他们在政治和经济上已利害相连。这样发展起来的国会，在性质上已和随后法国的三级会议一样。①它为

① 1302 年，法国腓力四世在与教皇的斗争期间，为了巩固自己的地位而召集会议。参加会议者分为三个等级，第一等级是高级教士，第二等级为世俗贵族，第三等级是城市富裕市民，史称三级会议。其职能是决定怎样分担新税，会议的召开和代表的分配都由国王决定。开会时每个等级分别讨论，只在拟定对国王的回答时才聚集在一起，各有一票表决权。三级会议在当时是国王封建统治机构的一个组成部分。

封建主和市民上层分子的利益服务，农民群众和城市下层居民在国会中没有任何地位。但国会的形成，使国王的封建咨议机关逐渐成为国家的代议机关。城市代表的参加和下议院的形成，对以后英国历史的发展尤其具有重要的意义。正在兴起的市民阶层与下层贵族逐渐联合，他们利用国会批准赋税和通过法案的权力，对王权起了限制作用。

但资产阶级性质的议会并不是上述中世纪等级代表会议的简单继承，而是 1688 年英国资产阶级“光荣革命”的产物。

自 1343 年国会分成两院始，就形成了议会与王权并存和相互斗争的局面。王权曾经在资产阶级与封建阶级斗争过程中左右逢源，利用举足轻重的地位，建立起不同于等级封建制时代的专制主义王朝。但资产阶级迟早要建立其全面统治地位，所以在封建贵族力量逐渐没落后，与专制王朝的矛盾就突出起来。在反对专制政权的斗争中，资产阶级仍利用议会为主要工具，企图通过议会来根除专制王权，为顺利发展资本主义创造条件，并进一步夺取立法权、行政权和司法权，以确立资产阶级的全面统治。但专制王朝不愿意也不会自动退出历史舞台，甚至不情愿国会限制他们的权力，坚持国王受命于上帝，权力无限；国王创造法律，而非法律创造国王。因此国王应在法律 and 国会之上。

在 17 世纪初建立的斯图亚特王朝时期，国会曾几次被强迫解散，国会和国王的冲突日趋激烈。1642 年 8 月，查理一世在诺丁汉城升起国王的军旗，公开宣布讨伐国会。资产阶级和新贵族不得不联合城市小资产阶级、信奉新教的农民和城市贫民，同封建王权进行了针锋相对的斗争。经过 6 年激战，终于推翻君主专制政体，把查理一世送上了断头台，并于 1649 年宣布英国为共和国。此后，资产阶级与封建阶级的残余势力又经历了近半个世纪的反复斗争，才在 1688 年的“光荣革命”中最终确立了君主立宪政体。

宪者，不可逾越之限也。君主立宪即是对君主的权利划地为牢，不得越雷池一步，遂有 1689 年和 1701 年先后颁布的《权利法案》和《王位继承法》。而资产阶级的国会则享有了后来被称之为“除了不能使男人生孩子以外”的无限权力。规定议会享有立法权以及决定预算和国家其它重大问题的权力；确立下院议员由资产者选民选举产生、议员在议会中言论自由、辩论自由以及国家管理的“法治原则”和“公民的权利不可以侵犯”原则等等，自此始奠定了议会政治的资产阶级国体内涵。国会不仅废除了专制君主的无限权力，也解除了等级封建制时代君主所享有的对附庸臣民的一切权利。资产阶级社会阶层以上的臣民则同时也解除了历史必须遵守的等级义务，获得充分的自由。君主和资产阶级的自由之易位，是议会政治所要取得的终极目标，亦即英国君主立宪议会政治垂范后世之所在。至于民主，尚无与焉。

伴随着西欧、北美资产阶级革命的推进，资产阶级的社会政治思想体系也逐步形成。约翰·洛克、孟德斯鸠和让·雅克·卢梭等著名的资产阶级思想家，在总结英国建立议会政治斗争经验教训的基础上，提出了“人民主权”、“三权分立”等资产阶级自由主义及民主主义意识形态的政体原则。由于这一时代的资产阶级掘墓人无产阶级尚未从第三等级中分离出来形成第四等级，资产阶级思想家可以以人民和自由的名义向封建主义意识形态挑战。但从他们对财产权与自由权视同一体之处，仍能发现其特定的阶级意识。为了更清楚地了解他们对中国民初议会政治发展的影响，有必要将他们的思想作一简要的介绍。

约翰·洛克(1632—1704 年),英国唯物主义哲学家,曾任牛津大学研究员和辉格党首领萨夫斯堡子爵的秘书。他认为立法权的隶属关系决定于政体，而在历史上出现过的所有政体中，洛克最赞赏君主立宪，反对专制政体。指出：“有些人认为君主专制

政体是世界上唯一的政体，其实是和公民社会不相调和的，因而它完全不可能是公民政府的一种形式。’^①而君主立宪政体之所以是最好的国家制度，主要是因为在这一制度下，议会是最高的立法机关，具有主权，国家根据大多数人的意志来行动。为了证明其合理性，洛克引用了力学上的原理：物体是按照附加于它的最大力量所指的方向而运动的，既然这是一切物体运动的规律，国家制度当然也就不能例外。洛克还提出了分权说，认为国家有三种权力：立法权、执行权（即行政权）、外务权。三权之中，立法权是最高权力，并且应当由国会掌握，行政权和外务权则归国王掌握。虽然召集和解散立法机关的权力属于执行机关，却并不能使执行机关高于立法机关。他说：“立法权不仅是国家的最高权力，而且当共同体一旦把它交给某些人时，它便是神圣的不可变更的；如果没有得到公众所选举和委派的立法机关批准，任何人的命令，不论采取什么形式或以任何权力作后盾，都不能具有法律效力和强制性。”^②

洛克并不认为国家的权力有绝对性。这是因为人民在组织国家时，并不把他们的全部自然权利放弃，只把为建立政治社会所必要的那部分转让给全社会，政府只是集合意志的代表者。因此政府没有绝对的权威，主权仍在人民手中。既然主权在民，所以政府中的任何一部分，无论是立法机关或最高执政者，如果违背了人民当初建立政府的目的时，人民就可以收回曾经给予的权力，直至推翻他，建立新的政权。洛克是这样表述的：“当立法者们图谋夺取和破坏人民的财产或贬低他们的地位使其处于战争状态，人民因此就无需再予服从，……人民享有恢复他们原来的自由的

① 约翰·洛克：《政府论》下篇，商务印书馆 1982 年版，第 55 页。

② 约翰·洛克：《政府论》下篇，第 82 页。

权利，并通过建立他们认为合适的新立法机关以谋求他们的安全和保障。’^①值得注意的是，洛克认为这些原则也可以同样应用于违反人民意志的最高的执政者。这些人原来是受了人民的双重委托的。即一方面参加立法机关，另一方面又担任了法律的最高执行者。因此，当最高执政者以专断的意志来代替社会的法律时，其行为就违背了双重委托。所以，人民就可以不再服从他，可以收回他们的委托，直至推翻它。而且他特别强调，对于判断君主或者立法机关的行为是否辜负人民所寄予的重托来说，“人民应该是裁判者。”^②从而充分肯定了人民主权。

孟德斯鸠(1689—1755年)，18世纪法国著名法学家、启蒙思想家。原名夏尔·路易·德·塞孔达，1716年袭孟德斯鸠男爵称号，并任波尔多法院院长。他接受了约翰·洛克的分权思想，并在此基础上创立了三权分立说。他认为任何国家都有三种权力：立法权、行政权、司法权。但这三种权力必须分开，否则就会产生种种弊端。例如立法权和行政权被同一个人或同一个部门总揽时，就没有自由可言，因为人们有可能惧怕这个君主或这个参议院制定暴虐的法律并暴虐地执行。而如果不把司法权与立法权分开，也没有自由可言，因为如果司法权与立法权集于一身，法官就是立法者，那末，支配公民生命与自由的权力必然会导致专断。同样，如果司法权与行政集于一身，法官就可以拥有压迫的力量。

那么，三权究竟应当怎样分立，又应当怎样体现于国家制度和政府体制上呢？孟德斯鸠的设计是：司法权不应当授予一个常设性的参议院，而是一年数度依照法定方式，从全体人民中挑选出一些人来组成一个法庭来行使这种权力，法庭的久暂视需要而

① 《十六世纪——十八世纪西欧各国哲学》，商务印书馆1975年版，第480页。

② 约翰·洛克：《政府论》下篇，第149页。

定。立法权和行政权则可交给一些官员或常设性团体掌管。在他看来，立法权在一个自由的国家中，应当是为全体人民所拥有，一切被认为具有自由灵魂的人都应该自己统治自己，不论大国或小国，人民都应派代表来管立法。立法权应该既委托给贵族的团体，又委托给选举出来代表人民的团体。这两个团体是各有自己的大会和决议，以及各别的观点和利益的。孟德斯鸠认为，一个国家里应当永远有一些人以出身、财富或声望高于一般人，如果他们混在人民之中，并且也和别人一样只有一票，那么，普通的自由社会就会成为对他们的奴役，他们也就不会有任何保卫它的兴趣了。因此，他们所享有的立法权应该与他们在国家中享有的威望成比例。要做到这一点，除非是由他们组成一个团体，并有权抗拒人民的企图，正如人民有权抗拒他们的企图一样。这样，孟德斯鸠就为贵族保留了某种特权。但同时他也提出贵族院的立法权力应当受到一定的限制。

关于行政权，孟德斯鸠认为应该掌握在君主手中。因为政府的这一部分几乎永远需要随机应变，由一个人比由多数人掌握更好。反之，立法权则是多数人比单独一人掌握更好。行政机关可以对立法机关有一定的牵掣，否则立法团体就会专制。但是立法权不应当反过来也有牵掣行政权的职能，因为行政权本来就有限度，限制它是无益的。况且行政权总是对一些临时性事务行使的。行政权应当以它的否决权参与立法，但是不能以创制权参与立法。因为“如果君主以创制权参与立法，就会不复有自由可言。”^①

孟德斯鸠不大看重司法权，认为其“无关宏旨”。所以三权之中，最重要的是立法权，其次是行政权，再次才是司法权。立法权是不能审判的，司法权因此不能与立法权的任何一部分相结合。

^① 《十八世纪法国哲学》，第 47 页。

孟德斯鸠的学说对世界资产阶级革命，尤其是对美国的独立战争和法国大革命产生了相当大的影响。

卢梭（1712——1778 年），18 世纪法国著名启蒙思想家。他是人民主权论的集大成者，认为社会契约是建立政府的基础。即“国家成员之间的约定，乃是政治共同体的基础”。所以主权应当属于人民且不可转让，而其本质上应存在于共同体的全体成员之中。这主要是他认为主权既然不外是公意的运用，所以就永远不能转让，只要一旦出现一个主人，就立刻不再有主权者了，因为意志是不能代表的。然而，实践表明，在资本主义社会中，只有有产者才有表达个人存在的机会，无产者在尚未成为一个自为的阶级以前，他们的个人意志只能受有产者个人意志的支配。契约之说，也只能是有产者共同利益的一种抽象。卢梭的人民主权论不同于洛克及孟德斯鸠之处，在于他的目光从资产阶级掌权的位置移向全体有产者方面，所以他反对仅只有利于有能力掌权的资产阶级的自由主义分权说，最早提出资产阶级民主集权制理论，为资产阶级民主主义革命实践提供了方向。这已在法国大革命期间得到了验证。

基于这种认识，卢梭不同意人民的议员是人民的代表的说法，认为他们只是人民的办事员。凡是不曾为人民所亲自批准的法律都是无效的。他批评英国议会自由的虚伪性，指出：“英国人民自以为是自由的；他们只有在选举国会议员的期间，才是自由的；议员一旦选出之后，他们就是奴隶，他们就等于零了。在他们那短促的自由时刻里，他们运用自由的那种办法，也确乎是值得他们丧失自由的。”^①

卢梭还以为人民主权是不可分的。因为在他看来，意志或者

^① 卢梭：《社会契约论》，商务印书馆 1980 年版，第 125 页。

是人民共同体的意志，或者就只是一部分人的。在前一种情况下，它便只是一种个别意志或者一种行政行为，至多也不过是一纸命令而已。他还据此反对分权说，认为分权论者把主权分为强力与意志，分为立法权力与行政权力，从而把主权弄成一个支离破碎的、拼凑起来的怪物。人们之所以有这个错误，是由于没有能形成主权权威的正确概念，仅仅把主权权威所派生的东西误以为是主权权威的构成部分。这就实际上已从人民主权的角度，在某种程度上接触到国体问题。所谓主权的权威，实质上是统治阶级统治权的权威。无论立法权力或是行政权力，都是这个权威派生的产物。从此意义上讲，根本就无所谓分权，实际上只是资产阶级统治者的分工。在分权论问题上，卢梭的这一思想与洛克、孟德斯鸠相比，在深度上前进了一步，它反映了更为普遍的资产阶级的利益。

在人民主权思想的基础上，卢梭认为立法权力只能属于人民，政府的权力是由人民确定的。政府的创制和服从首领，并不是根据契约，而是由于法律。官吏与人民的关系，是被委托者与委托者的关系；官吏只“是以主权者的名义在行使着主权者所托付给他们的权力，而且只要主权者高兴，他就可以限制、改变和收回这种权力”^①；主权者人民决定把政府的权力赋予谁，就决定了政体的类型。如果把权力交给一个人去掌握，这就是君主制；如果把权力赋予少数几个人去掌握，就形成了贵族制；如果人民不仅保有立法权，而且还有行政权，这就是民主制。但不管政府形式如何，主权应当永远保留在人民手里，人民也从来没有把主权让给了君主。这样，政府虽有随时被迫辞职的危险，但人民却可以有效地防止政府滥用权力。

^①卢梭：《社会契约论》，第 77 页。

上述以及这一时期其他著名思想家关于国家学说的论述，为资产阶级国家政权结构奠定了理论基础，使议会政治更加系统化、理论化，并且多样化。英国模式的议会形式不仅发展得更加完备，而且美国、法国等模式在西欧和北美也不断推陈出新。

由于各国阶级力量对比、历史传统、文化传统、民族状况等因素的差异，以“三权分立”原则建立的议会，在各国的具体形式有很多不同之处。大体上可分为英国式和美国式两类。1787年制定的美国联邦宪法将三权分立作为国家政权的组织原则，确认立法权属于国会，国会由参议院和众议院组成。行政权属于总统，司法权属于最高法院和各下级法院。美国建国200多年来，立法、行政、司法之间争夺权势的斗争虽从未停止过，但这三者大体上保持了相互制约和均衡。法国1789年资产阶级革命后，曾颁布了19部宪法，政体亦多次变化，但以三权分立为基础的议会制度一直未变。德国1871年统一后，也实行由帝国议会和联邦议会组成的议会制。瑞士虽然不采用分权制，实行有别于其它资本主义国家政治体制的委员会制，但由国民院和联邦院组成的联邦议会，也借鉴了其它资本主义国家议会和内部组织结构的许多经验。而且，它虽然具有行政和司法等各种职能，但立法仍然是它的主要职能。总之，议会是西方资本主义国家普遍采用的代议制机构的组织形式，议会政治是封建主义的对立物。

2. 西方议会政治之学东来中国附体

议会政治无论为学与为用，都要有其发生的适当土壤，强行栽植，必然会易地为枳。这已被议会政治在中国为学为用近百年来历史所证明。为了使人们更清楚地了解民国初年的议会政治，有必要对西方议会政治理论传入中国的历史作一简单的回顾。

西方资产阶级的议会政治理论是伴随着鸦片战争的硝烟传入中国的。鸦片战争给中国社会所造成的冲击是划时代的，但不是政治权力结构关系的方面，也不是在国民自然经济结构关系的方面，而是在民族结构关系的现代一体化方面。战后的国内政治格局与经济格局仍无大的变化，这一点治史者不难发现。但是它对中国民族观念的冲击之深却不言而喻，中国上千年都可能难以形成的民族内聚力，一夕之间被提到了议程之上。随着西方殖民主义与东西洋帝国主义寇深日亟，救亡图存使政治权力结构关系与经济结构关系的现代化要求处于从属地位，鸦片战争是中国社会转型的关节点，遂成为各派史家的共识，不难理解。西学东渐最早也是作为借鉴对手、救亡图存的一种手段被接受，而不是作为一种改造旧中国的手段被接受的。各个社会政治集团均将按照自己本身存在的需要来对这种西学进行理解与使用，而不去深究其所以然。所以，站在对外斗争第一线的地主阶级当权派只看到了“船坚炮利”，而一直处在政治权力边缘的在野派则同时瞭望到了议会政治之光。

魏源的《海国图志》是中国较早、较为详细介绍西方国家政治制度的著作。关于英国的议会政治，书中写道：“国内政事，由各部落议会举殷实老成者充之，遇国中有事，即传集部民至国都巴厘满会议（即 Parliament 英国国会——引者）嗣因各部民不能俱至，每部落各举一、二绅耆至国会议，事毕各回，后复议定公举之人常住甘文好司（the House of Commons，即英国下议院——引者）衙门办事（即英国内阁——引者），国家亦给薪水。”又说：“国中有大事，王及官民俱至巴厘满衙门公议乃行。……大事则三年始一会议，设有用兵和战之事，虽国王裁夺，亦必由巴厘满议允。国主行事有失，将承行之人，交巴厘满议罚。凡新改条例，新设职官、增减税饷……皆已颁布谕旨，由巴厘满转行甘文好司而

公布之。惟除授大臣及刑官则权在国王，各官承行之事，得失勤怠，每岁终会核于巴厘满，而行其黜陟。^①文中的“巴厘满”就是指国会，“甘文好司衙门”则指下议院及由之产生的内阁。他还提到了美国的政治制度，称美国“议事听讼，选举官贤，皆自下始。众可可之，众否否之；众好好之，众恶恶之；三占从二，舍独徇同。即在下预议之人，亦先由公举，可不谓周乎！”^②此外，魏源还赞扬“不设君位，惟立官长贵族等办理国务”的瑞士为“西土之桃花源。”^③这些内容大概是有关西方议会政治在中国最早的和比较系统的介绍。

尽管当时魏源对西方资产阶级政治制度的介绍还处于一种朦胧向往的阶段，但其最大的价值在于开始突破了“夷夏大防”的传统观念，开始认识到天外有天，中华民族只是一个有限的民族实体，并不是可以无限延伸的世界中心。承认西方资本主义国家不仅物质文明（船坚炮利）比中国高明，而且它们的政治制度亦有不少值得借鉴之处，从而迈出了近代中国将救亡图存与向西方文化学习联系起来思考的第一步，对以后中国资产阶级自由主义意识形态思想的形成具有启蒙作用。

洪仁玕的认识比魏源又向前进了一步，他不仅主张采用西方的生产技术和经济制度，并且建议洪秀全采用某些资产阶级的政治法律制度。认为“外邦邦法宏深”，欧美等国治国“有法度”。英国“开邦二千年来未易他姓，（引者按 不确）于今称为最强之邦，

① 魏源：《海国图志》卷五十，“英吉利总说”，清光绪六年（1880年）急当务斋刊本。

② 魏源：《海国图志》卷五十九，“外大西洋墨利加州总叙”，“弥利坚总记上。”

③ 魏源：《海国图志》卷四十七，“瑞士沿革”。

由法善也。”“花旗邦即美利坚，礼义富足，以其为最。”^①所以，不能再以“古来的夷狄戎蛮鬼子”待之。他还介绍了美国的议会政治及选举制度，称美国“邦长五年一任，限以俸禄，任满则养尊处优，各省再举。有事各省总目公议，呈明决断。取士、立官、补缺及议大事，则限月日置一大柜在中廷，令凡官民有仁智者写票公举，置于柜内，以多人举者为贤能也，以多议是者为公也。”从而把学习西方与改造中国结合起来。

中国在第二次鸦片战争中的失败，加快了地主阶级在野派人士学习和认识西方国家政治制度，以资寻找获取政治权力新动力的步伐。冯桂芬的《校邠庐抗议》猛烈抨击了中国的封建君主专制制度，提出在中国限制皇权，实现君主立宪的要求。他说：“末利坚以总统领治国，传贤不传子，由百姓各以所推姓名投匭中，视所推最多者立之，其余小统领皆然。国以富强，其势骎骎凌俄、英、法之上，谁谓夷敌无人哉？”从这样的视野出发，他对比了中西社会的政治制度，认为“以今论之，约有数端：人无弃材不如夷，地无遗利不如夷，君民不隔不如夷，名实必符不如夷。”^②这些结论，是近代中国人第一次对中西政治制度进行比较研究的成果。而且他还提出解决中国政治制度落后于西方这一难题的关键是“道在反求”，也就是向西方学习，改革中国的君主专制制度。

1875年6月12日，《万国公报》登载了《译民立国与各国章程及会议堂解》，这是近代在报刊上最早向中国人比较准确地介绍西方议会政治、天赋人权思想和三权分立制度的文章。文章写道：“泰西各民主国”“最关紧要而为不拔之基者，其治国之权属于人

① 中国史学会：中国近代史资料丛刊：《太平天国》（二），上海人民出版社 1957 年版，第 523 页

② 中国史学会：中国近代史资料丛刊：《戊戌变法》（一），上海人民出版社 1957 年版，第 30 页。

民。”而泰西各民主国政治制度“其中最要者言之，不过分行权柄而已。其权柄之所以分者，欲行之有利而不相悖，有益而不相害耳。约举其目，盖有三焉；一曰行权（行政），二曰掌律（司法），三曰议法（立法）。”“议法人员，分言之为上、下两院，合言之即为公议堂。”“所谓宪政之国者，即是使公议堂人员（议员）掌握大权，使士农工商皆得有公举人员之位分也。”^①这篇文章，是近代中国传播西方资产阶级国家学说的重要文献。

早期在书报上比较详细地向中国人民介绍西方议会政治的，是郑观应。19世纪70年代，他发表《易言》，指出西方国家的上、下议院制度“意议相符，则国主决其从违；倘彼此参差，则或令停止不议，或议复而后定。故泰西政事举国咸知，上下无枘格之虞，臣民混异同之见，则长治久安之道，因有可预期焉。”^②1884年，中国在反对法国入侵的战争中“不败而败”，当权的洋务派苦心购造的坚船利炮，“以撼山横海之雄，作坠地无声之物”。消息传来，举国悲愤，腐朽的专制政体不能不受到忧国忧民之士的怀疑和冲击。在此形势下，郑观应不断著书立说，鼓吹西方“议院兴而民志合、民气强”的观点，认为“议院者，公议政事之院也。集众思，广众益，用人执政，一秉至公，法诚良，意诚美矣。”“故自有议院，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。”所以“欲行公法，莫要于张国势；欲张国势，莫要于得民心，莫要于通下情；欲通下情，莫要于设议院。”中国如果“能设立议院，联络众情，如身使臂，如臂使指，合四万万之众如一人，虽以并吞四海无难也。何至坐视彼族越九万里而群逞披猖，……动辄称戈！”他还批驳了议

① 《万国公报》第340卷，1875年6月12日。

② 《郑观应集》（上），上海人民出版社1982年版，第61—64页。

院制“宜西不宜中”的观点，认为“立法之善，思虑之密”，无过于君民共主之国。英国实行议院制，取得“明效大验”，“今日本行之，亦勃然兴起”，怎能说议院不可行；“中国尚可不亟行”呢！^①显然，郑观应的这一主张，比冯桂芬“君民不隔不如夷”的认识又前进了一大步。

曾长期为李鸿章幕僚的马建忠，后赴法国留学，比较系统地学习了西方资产阶级的政治法律学说，对西方的议会政治也有比较实际、深入的认识。1877年，他在给李鸿章的信中说：“各国吏治异同，或为君主，或为民主，或为君民共主之国。其定法、执法、审法之权，分而任之，不责于一身。权不相侵，故其政事纲举目张，灿然可观。”同时，他还观察到了西方议会政治的虚伪性和“不胜枚举”之弊病，指出英国首相操纵政权，“上下议院徒托空谈”；美国总统虽然“由民自举，似乎公而无私矣”，但“每逢选举之时，贿赂公行”。^②这些认识是敏锐而又相当可贵的。

然而，在这一时期，无论是郑观应，还是马建忠，他们对西方议会政治的了解和对中西政治制度差异的认识，都远不如另一位思想家王韬。

王韬在香港生活很久，到过欧洲、日本。在实地的考察中，他发现中西文化有许多根本不同之处。如英国“以礼义为教，而不专恃甲兵；以仁信为基，而不先尚诈力；以教化德泽为本，而不徒讲富强。”认为中国欲免遭压迫，自强图存，必须仿行西法。所以他明确指出：“撤堂帘之高远，亡殿阶之尊严，除无谓之忌讳”，要求废除封建专制制度，建立“君民共主，并治天下”的资产阶级君主立宪政体。

①《郑观应集》（上），第311——315页。

②马建忠：《上李伯相言出洋工课书》，载《适可斋记言》卷二。

1883 年，王韬在自编刊行的《弢园文录外编》中，对西方国家实行的君主、君民共主、民主三种政体作了比较，认为君民共主政治制度最好。他说：“一人主治于上而百执事万姓奔走于下，令出而必行，言出而莫逆，此君主也。国家有事，下之议院，众以为可行则行，不可则止，统领但总其大成而已，此民主也。朝廷有兵刑礼乐赏罚诸大政，必集众于上下议院，君可而民否，不能行，民可而君否，亦不能行也，必君民意见相同，而后可颁之于远近，此君民共主也。”^①“犹有中国三代以上之遗意焉。”^②而在西方各国的政治制度中，王韬最推崇英国的君主立宪政体，认为“英国政治制度之美，实为泰西诸国所闻风向慕，则以君民上下相互联络之效也。”^③所以最适宜于中国。“今合一国之人以为共治，则是非曲直之公，昭然无所蒙弊，其措施安有不善者哉！”

可以说，王韬君民共主的主张，代表了 19 世纪 70——80 年代中国改良主义思想家的最高水平，在当时地主阶级知识分子中具有很大的权威性和说服力，一时影响很大，被人们奉为“涅槃”。反映出中国地主阶级在野派援引西学复活有“三代以上遗意”之“君民共治”思想的共同政治意图。英国式的君主立宪，则成为他们梦寐以求的理想政治制度。但是，在半殖民地半封建的中国，宣传资产阶级民主政治和民权思想，本身就是一个巨大的历史进步，是人们在探索国家出路的历程中一次认识上的飞跃。它表明先进的中国人终于认识到，中国要富强，单靠船坚炮利不行，单靠振兴商务也不行，还要靠建立资产阶级的政治制度——即议会政治。至于议会政治能否救中国？还有待社会实践的检验。

洋务派官僚和清政府的驻外使节，是近代中国传播西方议会

^①王韬：《弢园文录外编》，《重民说》，（下），中华书局 1959 年版，第 23—24 页。