



張玉法

一九三六年，十月二十八日生

學歷：國立台灣師範大學史地系學士、國立政治大學新聞研究所碩士、美國哥倫比亞大學歷史研究所碩士。

經歷：中央研究院院士、中央研究院近代史研究所助理研究員、副研究、研究員、副所長、所長、國立台灣師範大學歷史研究所兼任教授、國立政治大學歷史研究所兼任教授、國立台灣大學歷史研究所兼任教授。

專長：中國近代史。

現職：中央研究院近代史研究所研究員。

近代中國民主政治的演變

張玉法

一、前言

儘管民主政治已有幾千年的歷史，學者對「民主」一詞迄無共同認可的界說，一般而言，民主包含人民主權、政治平等、大眾諮商、多數決定、照顧少數等方面。民主政治是多元政治，在民主的社會中，享有權力或影響力者，比在非民主的社會中為普遍。民主政治是否容易發展，與歷史的要求、工業化的程度、都市化的程度、人民的教育程度和大眾傳播發展的程度，有密切的關係^①，而政治領導階層的意願更具有決定性的影響。

原型的民主政治，可溯源至古希臘，在伯里克里斯（Pericles）執政時期（467-

428.B.C.)，雅典的公民可以用抽籤或公推的方式，舉出人來擔任政府職務。不過，當時的公民僅限於純粹的雅典人，為數約三萬一千人；另有戰俘、奴隸、異國人等共約二十八萬四千人，不在公民之列。羅馬共和時期，公民每年選舉兩名執政官和一名保民官，非公民亦不能參與^②。此一類型的民主政治，與近代民主政治的理想相去甚遠。近代的民主政治，初時集中在議員的選舉和選舉權的擴大上。以英國為例，英國在工業革命以前原是貴族當政，議員大部來自地主階層，議員選區也是照農村來劃定。但工業革命發生後，新興起來一批資本家、中產階級，也新興起來一些人口眾多的大城市。城市沒有特別劃定議員選區，不能產生足以代表城市人口的議員，中產階級及資本家的議席分配很少。另一方面，荒蕪的農村卻仍保有許多議席。此種議席分配的不公平，激起了一八三二—一八三三年的改革運動。英國政府在改革派的要求下，制定了一八三三年的改革法案，把荒蕪的村鎮的議員配額取消，另於城市增加議員配額。同時選舉權也擴及有財產和納定量稅的人民，而不一定要有土地才有選舉權。此一改革仍不滿人望，因為只把選民由四十三萬五千人增加到六十五萬六千人，不過佔英國成年男子的九分之一（婦女無選舉權）。當時英國的工人增多，已形成社會上不可忽視的勢力。工人不斷要求選舉權，到一八六七年，英國再制定改革案，使一百萬城市工人獲得選舉權。此後，由於要求選舉權運動不斷擴大，到一八八四年，選舉權擴及二百萬農人。一九一八年選舉權擴及所有成年男子和部分婦女，一九二八

年選舉權擴及所有成年婦女^③。

中國古代沒有民選官吏的事，但因受民本思想的影響，對民意非常重視。《國語》桓公問篇云：

黃帝立明臺之議者，上觀於賢也；堯有衢室之問者，下聽於人也；舜有告善之旌，而主不蔽也；禹立諫鼓於朝，而備訊咎；湯有總街之庭，以觀人誹也；武王有靈臺之復，而賢者進也。

《尚書·洪範》云：

（武）王訪于箕子，箕子乃言曰：……汝則有大疑，謀及乃心，謀及卿士，謀及庶人，謀及卜筮。

而《左傳·襄公》十四年所述，「史爲書，瞽爲師，工誦箴諫，大夫規誨，士傳言，庶人謗，商旅於市，百工獻藝」，皆爲民意表現之一途^④。不過，民本政治，是以君主社稷爲本位，不是以人民爲主體；所謂仁民愛民，適足證明民爲客體，與近代民主政治的性質不相同^⑤。

由於民本思想與民主思想不同，所以古代中國的民本思想後來沒有發展成民主政治。但這不是說傳統中國文化沒有民主政治的因子，由民本思想而產生的民意政治，仍然是民主政治中重要的一環。而且中國人的平等觀念，以及士紳作為庶民代表的觀念，對發展民主政治也是有利的。所謂平等觀念，如商鞅變法時所確立的君臣百姓一律守法的觀念，所謂「王子犯法與庶民同罪」；如隋唐時代所建立的考試用人制度，透過公平的人才選拔，使政府中的成員來自全國各地，大大增加了政府的代表性。而由考試制度所造成的士紳階層，不僅成為傳達政令的媒介，而且也是民意的代表^⑥。當清末中國實行諮議局選舉的時候，許多士紳階層的人被選入，成為代議士。這說明傳統中國的政治和社會，有許多因子是與近代民主政治相接的。

近代中國民主政治的演變，約可分為兩個時期：一八九五—一九一一年，為君主憲政追求時期；一九一—一九二八年，為民主憲政追求時期。在此兩大時期中，無論思想的鼓吹，制度的設計，和實行的效果，都有其特徵。本文即在此兩個時期中，分別從三方面檢討近代中國民主政治的演變。

二、思想的鼓吹

民主思想的鼓吹，主要始於一八九五年中日戰爭以後，一八九五年以前國人對西

政的態度，較傾心其政本教化，對議院制度，僅止介紹而已^⑦。一八九五年以後，迄於一九一一年間，鼓吹民主思想的可分為兩派：一派為改革派，包括何啓、胡禮垣、嚴復、康有為、梁啓超等人；一派為革命派，包括孫中山、胡漢民、陳天華等人。

改革派所鼓吹的民主，是一種君主憲政的民主，偏重於民權一方面，並不否定君權。如李盛鐸有謂：「民權者，君權之根基，非有民權即無君權也。」^⑧改革派所鼓吹的民主，包括：參政權、自由權、平等權等方面。關於參政權，康有為主張把二十歲以上、能納十元之稅的人定為公民，公民得選舉和被選舉為鄉市鎮之議員及官吏。梁啓超除認為人民應有選舉權和被選舉權以外，尚應有議政權、立法權、服官權。關於自由權，嚴復曾討論到思想自由、言論自由，梁啓超曾討論到言論著作自由、集會結社自由、居住自由、出版自由、遷移自由、信教自由，馬君武曾討論到思想自由、擇業自由、結會自由、行為自由。關於平等權，嚴復主張職業平等、門第平等、種族平等、君臣平等、君民平等、父子平等、夫婦平等、男女平等。另外，梁啓超尚主張身命權、財產權、請願權等^⑨。

改革派把「興民權」視為一種救國的途徑，梁啓超說：「君權日益尊，民權日益衰，為中國致弱之根源。」^⑩何啓與胡禮垣說：「民權在則其國在，民權亡則其國亡。」^⑪嚴復更進言民主，認為其本源來自自由和平等，他說：「自由者，各盡其天賦之能事，而自承之功過者也。雖然，彼設等差而以隸相尊者，其自由必不全，故言

自由則不可以不明平等。平等而後有自主之權，於以治一群之事者，謂之民主。」^⑫

改革派對民主思想的鼓吹，因與當時的立憲運動相表裡，看來氣勢甚盛。革命派的首要目的在倒滿，對民主思想發揮較少。孫中山在興中會誓詞中，把「創立合眾政府」定為革命的一個目標，此合眾政府，自然是以美國的民主制度為典範，故香港《中國旬報》有論云：「華盛頓提三尺劍，開萬里疆，乃與世共之，不家天下，創推舉之公法，開未有之奇局。」^⑬到同盟會時期，革命派的人繼續鼓吹民主思想，而以共和、民權、民主等詞表之。所謂共和，胡漢民指係與君主專制相反的國體，有貴族政體、民權政體和民權立憲政體三種形態，而中國革命的目標是民權立憲政體。中國要實行民權立憲政體的理由，據陳天華的意見，是因為中國的君主是滿人，滿人不去則中國不能復興；另一方面，中國國民有資格行民權，無需有君主。陳天華主張：立憲應從興民權、改民主入手^⑭。

一九一一至一九二八年間對民主思想的鼓吹，主要有兩個時期，一為一九一一年至一九一三年間，時為民國創建時期，中國曾試行西方式的民主；一為一九一五至一九二三年間，即五四時期，部分人的興趣由資本主義的民主轉向社會主義的民主。一九一一年至一九一三年間醉心於民主政治的人物，以宋教仁和梁啟超為代表。宋教仁為國民黨的實際負責人，一九一〇至一九一一年間主《民立報》筆政時，即對西方的憲法、國會、內閣、政黨等制度有興趣^⑮，民國建立後，即在這些方面作實際的運動，

他曾代國民黨草大政見，對政體主張單一國制（有別於聯邦制），主張責任內閣，主張省行政長官由民選制以進於委任制，主張省為自治團體，有列舉立法權，主張國務總理由眾議院推出^{①⑥}。梁啟超在清末致力於君憲運動，原反對共和，並認為我國國民無共和資格，但在民國建立以後，思想大變，竭力維護共和，他在一九一二年四月所草的〈中國立國大方針商榷書〉中說：「夫共和是否決不能行於我國，此非可以空言折人口也。……既認為可以行君主立憲之國民，自應認為可以行共和國之國民。……夫今日我國以時勢所播盪，共和之局，則既定矣，雖有俊傑，又安能於共和制之外別得活國之途？」^{①⑦}梁啟超除贊同共和外，在政治思想上主張「主權在國家」，與國民黨人所主張的「主權在民」異趣。主權在民派重立法權，主張國會總攬一切，使行政機構受其控制；主權在國家派則主張提高行政權，認為大總統既由民選，由其負責遴選閣員，無須國會同意。此外，梁啟超也主張政黨政治和責任內閣^{①⑧}，這一點與宋教仁的觀點一致。

五四時期對民主思想的鼓吹，集中在民主、自由、平等等方面，可以《新青年》和《新潮》兩個雜誌的言論為代表。關於民主，陳獨秀的思想轉變，可以代表當時某些人士由資本主義民主轉向社會主義民主的心路歷程。陳獨秀對袁世凱恢復帝制前後的中國，掛著共和招牌，而政治和社會上充滿專制思想，很不滿意。他不滿意政府舉行文官考試以「上天下澤，履君子以辨上下、定民志」為題；他不滿意國會議員大聲

疾呼，要定孔教爲國教；他不滿意學士文人對於頌揚功德、鋪張宮殿田獵的漢賦、和思君明道的韓文杜詩，照舊推崇。他認爲這些腐舊思想布滿中國，要帝制不再發生，民主共和可以安穩，比登天還難^{①9}。一九一六年，汪叔潛針對陳獨秀的意見，申明「政黨政治者，立憲政治之極軌也。……今日惟望國中賢傑之士，以及多數青年，勿再空抱高尚之理想，而群熱心於政治，以期養成一、二健全之政黨，則國事前途，庶幾有多」。陳獨秀答云：「國民運動與政黨運動，廣狹迥殊。……近世國家，無不建築於多數國民總意之上，各黨策略，非其比也。……憲政實施有二要素：一曰庶政公諸輿論，一曰人民尊重自由，否則雖由優秀政黨掌握政權，號稱政黨政治則可，號稱立憲政治則猶未可，以其與多數國民無交涉也。」^{②0}

把民主政治訴於多數國民，而不訴於少數政黨，是陳獨秀早期民主思想的特色（一九一九年以前）。一九一六年二月，他在〈吾人最後之覺悟〉一文中說：

吾國欲圖世界的生存，必棄數千年相傳之官僚的、專制的個人政治，而易以自由的、自治的國民政治也。……立憲政治而不出於多數國民之自覺、多數國民之自動，惟日仰望善良政府、賢人政治，其卑屈陋劣，與奴隸之希冀主恩、小民之希冀聖君賢相施行仁政，無以異也^{②1}。

到一九一九年，當《東方雜誌》仍著文鼓吹資本主義的民主時，陳獨秀著文駁云：「所謂民權，所謂自由，莫不以國法上人民之權利為其的解、為之保障。立憲共和，倘不建築於國民權利之上，尚有何價值可言？」^{②②}

陳獨秀雖然早就不滿意資本主義民主，但真正找到以社會主義民主為代替品，似在一九二〇年以後，這年十一月，他在〈國慶紀念底價值〉一文中說：

全國底教育、輿論、選舉，都操在少數的資本家手裡，表面上是共和政治，實際上是金力政治，所以共和的自由幸福，多數人是沒有份的。主張實際的多數幸福，只有社會主義的政治。共和政治為少數資本階級所把持，無論那國都是一樣，要用他來造成多數的幸福，簡直是妄想^{②③}。

一九一九年五月，美國學者杜威（John Dewey）來中國講學，杜威認為民主的要素有四種：一、政治的民主主義，就是用憲法保障權限、用代議制表現民意之類。二、民權的民主主義，就是注重人民的權利，如言論自由、出版自由、信仰自由、居住自由之類。三、社會的民主主義，就是平等主義，如打破不平等的階級、去除不平等的思想、求人格上的平等。四、生計的民主主義，就是打破不平等的生計、剷平貧富的階級之類。陳獨秀認為三、四兩項係民主的基礎，應予重視^{②④}。三、四兩項實即

爲社會主義的民主主義。一九二〇年十二月，陳獨秀著〈民主黨與共產黨〉一文，進一步對資本主義的民主主義進行批判，而對社會主義的民主主義則大加揄揚：

民主主義是什麼？乃是資本階級在從前拿他來打倒封建制度底武器，在現在拿他來欺騙世人把持政權的詭計。……若是妄想民主政治才合乎全民意，才真是平等自由，那便大錯而特錯。資本和勞動兩階級未消滅以前，他兩階級底感情利害全然不同，從那裡去找全民意？除非把全國民都化為資本家或都化為勞動者，才真有全民意這件東西存在，不然，無論在何國家裡，都只有階級意、黨派意，絕對沒有全民意^②。

陳獨秀至此，可以說已走入民主思想的歧路，與當時《東方雜誌》等所繼續宣揚的西方式的民主分道揚鑣。不過，陳獨秀的社會主義民主思想，對當時政府的民主施政，並無影響。有影響的還是西方式的民主。

關於自由，當時鼓吹的有思想自由、言論自由等。關於思想自由，羅家倫最早於一九一九年十一月八日在寫給張繼的信中提到：

中國人自己的思想雖然帶著奴性，而對於他人的思想，卻是很專制的，「拒楊墨，放淫辭」，「人其人，火其書」，正是這種思想的流露。漢武帝定儒家為一尊，近

年定孔教為國教，正是這種思想的實現。凡是聖賢的話，都不許他人批評。我們上半年稍微批評了一點孔二先生的學說，幾乎使教育當局也受彈劾。西洋也有蘇格拉底、柏拉圖、亞里士多德、康德、黑格爾，也有人批評他們的學說，何曾聽見這樣的笑話？抱這種思想的民族，還有什麼民治（民主）可言呢②⑥？

這封信發表在一九一九年十二月出版的《新潮》上。同期《新潮》，發表了羅家倫的〈近代西洋思想自由的進化〉，該文論述了西方爭取思想自由的歷史，並提出思想自由的主張，文中有云：

在真正進化的社會裡，人人都應當有自由發展的機會，自然人人都應當有思想的自由。……真正的思想自由，是不但每人自己能作充分的思想，並且要每人能將充分的思想發表出來。……有一種思想而不能公諸人群，豈不是一件社會的損失嗎？……所以為個人的自由發展起見，不能不有思想自由；為社會的福利起見，更不能不有思想自由。

文中進一步提出爭取思想自由的方法，主張為思想自由而犧牲：

沒有理性不與威權為敵，也沒有威權不要壓制理性，理性自身本來沒有物資的勢力，何以能敵得威權住呢？談到此地，我們主張思想自由的惟一妙諦就是「犧牲」了，世界上別的犧牲故（姑）且不論，但為真理而犧牲，為主張而犧牲，是絕對值得的。……我們不主張思想自由則已，苟主張思想自由，則不能不以堅強的意志，熱烈的情感，作真理的犧牲^{②7}。

羅家倫在《新潮》上倡導思想自由的言論，與陳獨秀在《新青年》上倡導思想自由的言論是彼此相應的，當時南北各報對此問題亦有意見發表，起因於陳獨秀、胡適等人因倡文學革命、批判傳統思想，到一九一九年初，傳言北京大學欲加驅逐。上海《中華新報》有論云：

北京大學教授陳獨秀等創文學革命之論，那般老腐敗怕威信失墜、飯碗打破，遂拼命為軌道外的反對，利用他狗屁不值人家一錢的權力，要想用「驅逐」二字嚇人。

上海《時事新報》有論云：

今以出版物之關係，而國立之大學教員被驅逐，則思想自由何在？學說自由何

在？以堂堂一國學術精華所萃之學府，無端遭此侮辱，吾不遑為陳、胡諸君惜，吾不禁為吾國學術前途危。

北京《晨報》有論云：

思想自由，講學自由，尤屬神聖不可侵犯之事，亦安得以強力遏抑^{②⑧}？

一九一九年八月，羅家倫既從西方爭取思想自由的歷史，著文鼓吹思想自由，到這年十二月，陳獨秀仍假《新青年》，從法律的觀點，論述壓制言論自由之不當。他說：

法律是為保守現在的文明，言論自由是為創造將來的文明；現在的文明、現在的法律，也都是從前的言論自由，對於他同時的法律文明批評反抗創造出來的。……奇怪的是舊言論自由造成了現在的法律文明，每不喜歡想創造將來法律文明的新言論自由出現。

又說：

法律只應拘束人民的行為，不應拘束人民的言論；因為言論要有踰越現行法律以外的絕對自由，才能夠發見現在文明的弊端、現在法律的缺點。……言論若沒有「違背法律的自由」，那便只能保守現在的文明、現在的法律，決不能夠創造比現在更好的文明、比現在更好的法律。像這樣保守停滯的國家社會，不但不能自己獨立創造文明，就是跟著別人的文明一同進步，也不容易^{②9}。

陳獨秀的論點，得到何思源的支持，一九二〇年九月，何在《新潮》中著文，對陳獨秀的論點作了進一步的發揮，文云：

社會無秩序、無法律，不能存在；無創造、無發明，不能進化。然而所謂秩序者、所謂法律者，都是創造發明的大仇敵。……社會進化，全靠著個人創造，所以當許個人思想絕對的自由。……所謂思想自由、創造自由者，都許以往的人享受，墨子的思想，楊子的思想，是人人贊賞的；王陽明的學說，和達爾文的學說，也是人人贊賞的。但是贊賞的都是後來的人，當時未嘗不指為邪說異端。

又云：

群眾的心理都是互相模倣的，以社會的行動為行動，以社會的思想為思想，把思想行為造成了一個。……不祇不自己單獨思想，也不許他人單獨思想，於是漸漸的成了一種偏見，不能容納相反的學說。……知道的愈少，容納的愈少；容納的愈少，知道的愈少。兩個互為因果，於是社會的心理一日縮小一日，社會的文明也一日退化一日。

何思源最後說：「今日破壞社會的道德、思想、風俗習慣的人，焉知道不成了將來的聖賢英雄呢？」^{③①}

關於平等，《新青年》和《新潮》也有言論。如陳獨秀以平等觀念，反對特別尊孔，他說：「西洋所謂法治國者，其最大精神，乃為法律之前，人人平等，絕無尊卑貴賤之殊。……此主張尊孔與廢孔者，皆應有明瞭之概念。」^{③②}又如吳景越，因鑒於民國建立以後，有許多不平等的現象，諸如大總統經過的路線要斷絕交通、縣知事晉省縣衙人員及地方士紳要往車站恭送、工友見職員要鞠躬、舊士紳官僚在社會上仍受特別禮遇等，因而發為議論，認為「凡是勞工都是有價值的，凡不是勞工都是無價值的。……無論那一種勞工，都應該受同等的待遇。對著大總統，不必行那下司見上官的禮節；對著挑糞桶者，不要作那上官叱下司的口氣。因為他們是平等的。」^{③③}

五四前後鼓吹民主思想的人，決不限於《新青年》和《新潮》周圍的一些人。以

此二刊物爲基點，較右一點的希望改良當時的中央和地方政府，使步入民主憲政之途。如一九二〇年七月直皖戰爭結束，直系軍人吳佩孚主張召集國會、制定憲法，希望梁啟超擬一憲草，梁即計劃發起國民制憲運動，主由若干人簽名提出憲法草案，或利用報紙雜誌發表，或集會討論，作成決議。其他國民團體亦可另提草案，無論數案或數十案，最後匯合討論，定爲一案，交由國會通過，即爲憲法。梁啟超的構想因爲受到朋友的反對，沒有成功^{③③}。又如張東蓀、蔣方震等人，在一九一九至一九二二年間假《改造》雜誌鼓吹聯省自治運動，確信地方自治爲民主基礎，故主張「各省至各縣各市，皆宜自動的制定根本法，而自守之，國家須加承認」^{③④}。聯省自治運動，因受湖南、浙江等省的贊同，一度促成了這些省的地方自治，此處不多論。除梁啟超、張東蓀、蔣方震等人外，一九二二年，蔡元培、陶行知、梁漱溟、李大釗、丁文江、胡適等十六人發表〈我們的主張〉，倡導「好政府」，提出憲政的政府、公開的政府、容納個人自由、愛護個性發展等觀念^{③⑤}，基本上也是依附現政府而改革的。

《新青年》和《新潮》周圍的一些人，像陳獨秀、羅家倫等都是較激烈的民主運動派，他們有的與國民革命運動合流，有的後來從事共產主義運動，基本上都是要推翻現政府，另建立他們理想的民主政府。一九二四年一月，國民黨正式實行聯俄容共，在第一次全國代表大會宣言中，表白了對民主政治的主張：「國民黨之民權主義，於間接民權之外，復行直接民權，即爲國民者，不但有選舉權，且兼有創制、複

決、罷官諸權也。……近世各國所謂民權制度，往往為資產階級所專有，……若國民黨之民權主義則為一般平民所共有。」^{③⑥}當時中共雖已主張無產階級專政，但在策略上，是暫與民主人士聯合，故同意國民黨對民主的主張。

三、制度的設計與施行

在民主思想鼓吹的過程中，加上實際的民主運動，中國乃有一連串民主制度的設計與施行。清末對民主政治籌議的方案，最大目標無過於議會。議會的形式，以主張上、下兩院制者為多。由於當時中國行君主制，除革命黨人外，一般主張實行英、德式的「君民共主制」，避開美、法式的民主立憲制。至於兩院議員的來源，湯壽潛主張均用官僚：

自王公至各衙門堂官，翰林院四品以上者，均隸上議院，而以軍機處主之；堂官以下各員，無問正途、士子、訾郎，及翰林院以下者，均隸下議院，而以都察院主之。^{③⑦}

陳熾則主張上院用官僚而下院由士紳階層選出：

必列薦紳，方能入選，縣選之達於府，府舉之達於省，省保之達於朝。皆仿泰西投匭公舉之法，以舉至多者為準。設院以處之，給俸以養之，有大利弊，會議從違，此下議院之法也。閣部會議，本有舊章，惟語多模稜，事無專責，亦宜特建議院，以免依違，此上議院之法也^{③⑧}。

不過，兩院制國會的理想，要到民國建立後才實現，終清之世，清廷並未設立兩院制的國會，所設者為一院制的資政院。

資政院為中國的第一個國會，設於一九一〇年。議員半由民選，半由欽選。民選的議員由各省諮議局選舉產生，每省若干人。原定總額一百人，因新疆未選舉，少二人，共九十八人。進士佔百分之二二·四，舉人佔二七·八，貢生及生員佔二九·六，無功名者佔一〇·二，平均年齡四〇·五歲。欽選議員定額一百人，實選九十七人，來源有四：一、各部院衙門官四品至七品，共一六一人，互選產生；二、碩學議員，由學部推薦三十人，由皇帝圈選；三、宗室王公，議員四十人，全由欽選；四、納稅多額議員，由各省布政使在省城主持選舉，由夠資格的人互選產生。欽選議員的背景，進士佔百分之二二·七，舉人佔三·一，貢生及生員佔一四·四，不詳佔五九·八，平均年齡四一·六歲^{③⑨}。

資政院像英、美最初的國會一樣，是諮議機構，其重要職權有：一、議決國家預

算之權，二、議決法律案與公債稅法之權，三、自行起草議案，會同軍機處奏請裁可之權，四、對施政的質詢權，五、接受請願權，六、核議督撫與諮議局衝突，如經三分之二同意，可奏請彈劾。就此幾種職權分析，其功能實超過諮議的性質^{④〇}。

清末除有中央諮議機構成立以外，各省並成立有諮議機構。有關地方議會的構想，較早而不甚成熟的意見，是一八九〇年陳虬向山東巡撫張曜的建議：

請於省垣外，札飭各州縣，一例創設議政院，即就所有書院或僧道寺觀蹄併改設，大榜其座，與民更始。一年四課，每季一考，於書院經古之外，另策以近時利弊，疾苦所在，與興革按撫之方。……拔取前列數名，不時延請入署，慰問勸勉。遇有大事，則剋期集議，輕輿減從，親臨議院，與地方父老周咨訪問，互相駁辯，議定而後行^{④一}。

其較符近代之制者，為何啓、胡禮垣的設計，主張由選舉產生縣、府、省各級議員：

縣設六十議員，是謂縣議員；府設六十議員，是謂府議員；省設六十議員，是謂省議員。縣議員於秀才中選擇其人，公舉者平民主之，……府議員於舉人中選擇其人，公舉者秀才主之，……省議員於進士中選擇其人，公舉者舉人主之，……公舉之

法，凡男子二十歲以上，除啞啞盲聾以及殘疾者外，其人能讀書明理者，則予以公舉之權^④。

清政府所實行者，省、府、州、縣以及城、鎮、鄉皆有諮議機構，皆由選舉產生，惟選舉方法，與何啟、胡禮垣所構想者異。

清末省級的諮議機構名諮議局，成立於一九〇九年，由選舉產生。選舉資格：凡屬本省籍男子，年滿二十五歲以上，具有下列資格之一者就有選舉權：一、曾在本省地方辦理學務及其他公益事務滿三年以上、著有成績者。二、曾在本國或外國中學堂及與中學堂同等或中學以上學堂畢業得有文憑者。三、有舉貢生員以上的出身者。四、曾任實缺職官文七品（如知縣）、武五品（如提督）以上未被參革者。五、在本省地方有五千元以上的營業資本或不動產者。不是本省籍的男子，年滿二十五歲，寄居本省滿十年以上，在寄居地有一萬元以上的營業資本或不動產者，亦得有選舉權。被選舉權的年齡比選舉權大五歲。凡屬本省籍或寄居本省滿十年以上的男子，年滿三十歲以上者，得被選為諮議局議員。凡有下列情形之一者，不得有選舉權及被選舉權：一、品行悖謬營私武斷者，二、曾處監禁以上之刑者，三、營業不正者，四、失財產上之信用被人控實未結清者，五、吸食鴉片者，六、有心疾者，七、身家不清白者，八、不識文義者。下列之人停止其選舉權：一、本省官吏或幕友，二、常備軍人

及徵調期間之續後備軍人，三、巡警官吏，四、僧道或其他宗教師，五、各學堂肄業生。現充小學教員者停止其被選舉權。在上述標準下，各省分別對夠資格的選民加以調查，當時全國人口四億零四百多萬，選民只有一百七十萬人，平均每千人中只有四人獲得此項權利。如四川省人口四千八百萬，選民總數不過十九萬人；黑龍江省人口二百萬人，選民總數不過四千多人^{④③}。

一九〇九年的諮議局選舉，用複選舉法選出，縣為初選區，府為複選區。全國二十二省區，除新疆未選舉以外，二十一個諮議局共選出議員一、六四三人，此一、六四三人的背景資料不全，若以奉天、山東、陝西、湖北、四川、黑龍江六省的議員為例，百分之九〇·九具有進士、舉人、貢生或生員功名；若以二十省正副議長為例，至少百分之八八·九具有進士、舉人、貢生或生員功名^{④④}。以年齡分，四十至四十五歲者最多，三十五至四十歲者次之，三十至三十五歲者又次之，五十歲以上者很少^{④⑤}。

諮議局為各省採集輿論之地，以指陳通省利病、籌計地方治安為宗旨。其權限除對本省預算、決算、稅法及公債事件享有議決權外，對於人民為輔導自治的機構，對於地方首長為諮議機構。督撫對諮議局有裁奪議案、停會及解散之權。惟當時民權思想普及，諮議局與督撫爭權之事所在多有，江蘇、廣東等省尤烈。江蘇諮議局，因與督撫爭預算案，曾全體辭職，地方士紳組「預算維持會」以繼其志，至爭回若干權利

後，始行復職。廣東諮議局亦時因行使職權，與督撫發生衝突，有函致署兩廣總督袁樹勛云：「立憲政體官民同負責任，必人人有政治上之常識，乃能享受立憲之福利。諮議局者立憲之基礎也，建言之權在議員，行政之權在官吏。」此可代表當時一般議員的政治見解^{④6}。

清末除省設諮議局外，省以下亦分兩級辦理地方自治，府州縣的自治稱上級自治，城鎮鄉的自治稱下級自治。城鎮鄉地方自治章程於一九〇九年一月發布，凡府廳州縣各官衙所在地稱城，其他市鎮村莊屯集人口在五萬以上者稱鎮，五萬以下者稱鄉。城鎮鄉自治的範圍是學務、衛生、道路、農工商務、慈善事業、公共事業。凡城、鎮均設議事會及董事會，凡鄉均設議事會及鄉董。議事會由選民互選產生。城鎮董事會總董由議事會就選民中選舉二人，報請督撫選任一人。董事由議事會就選民中選舉，報請知府、知縣或知州任用。鄉董由鄉議事會就選民中選出，由知府、知州或知縣任用。府廳州縣自治章程於一九一〇年公布，規定以府之直轄地方及廳州縣為自治區域，設議事會及參事會，議事會由選民選舉，參事員由議事會於議員中互選。各省辦理城鎮鄉自治及府廳州縣自治的情形，限於資料及篇幅，不能一一在此檢討，若以山東省為例，在一九一〇至一九一一年間，城鎮鄉議事會和董事會，以及府州縣議事會和參事會，大體均已設立^{④7}。

清末所成立的資政院、諮議局以及所實行的城鎮鄉自治和府廳州縣自治，都是預

備立憲的措舉。一九一一至一九一二年間，清廷在預備立憲聲中覆亡，中華民國建立，中國進入民主憲政的新時代。省以下的地方自治繼續舉辦，諮議局廢，另成立省議會，資政院廢，另成立參、眾兩院的國會，由參、眾兩院議員選舉大總統，作為國家的元首。省議會及國會已是立法機構兼監察機構，而不再是諮議機構。

民國建立之初的民主設計，最重要的是國會的成立。依照一九一二年臨時參議院所制定的國會組織法，中華民國國會由參、眾兩院組成，參議院議員由各省之省議會選出，每省十人，全國二十二省共二二〇人，加上蒙古二十七人，青海三人，西藏十人，中央學會八人，華僑六人，共二七四人。眾議院議員按人口比例選出，每八十萬人產生議員一名，共計五九六人。議員選舉資格較清末為寬，凡年滿二十五歲的男子，在選區以內居住二年以上，而具有下列資格者，得為候選人：一、年納直接稅二元以上，二、有五百元以上之不動產，三、小學畢業以上或同等學歷。選民資格相同，但年滿二十一歲即有投票權。有下列情形之一者不得候選，亦無選民資格：一、褫奪公權者，二、宣告破產而尚未撤消者，三、精神病者，四、吸食鴉片者，五、不識字者。此外，現役軍人、行政及司法官吏、警察、僧道或傳教士皆無選舉權及被選舉權，小學教師及學生則停止其候選資格。選舉結果，議員的出身背景，約有百分之五一·五的人具有舊功名，百分之四八·五的人完全受新式教育。以年齡而論，兩院議員平均三六·四五歲^{④8}。

國會之職權，有必須兩院共同行之者，有兩院各得專行之者。其得專行之事項凡七：一、建議，二、質問，三、請求查辦官吏之納賄違法，四、答覆政府之諮詢，五、受理人民之請願，六、許可議員之逮捕，七、制定院內之法規。其餘各事項，則須兩院共同行之。即凡法律案、財政案、彈劾案，及其他承諾事件之議定，必以兩院之一致成之，但預算決算，須先經眾議院之議決^{④9}。

省議會之選舉，選舉權與被選舉權資格與眾議院同。選舉之程序，採間接選舉制，分初選、複選，均用無記名投票法。初選以縣為選舉區，由選舉人選出初選當選人，其名額為議員之二十倍，複選合若干初選區為選舉區，由初選當選人選出複選當選人，即為議員。省議會之職權凡十二：一、議決本省單行條例，但以不牴觸法律命令為限；二、議決本省預算及決算；三、議決省稅及使用費規費之徵收，但法律命令有規定者不在此限；四、議決省債之募集及省庫有負擔之契約；五、議決本省財產及營造物之處分並買入；六、議決本省財產及營造物之管理方法，但法律命令有規定者不在此限；七、答覆省行政長官諮詢事件；八、受理本省人民關於本省行政請願事件；九、建議關於本省行政及其他事件之意見於省行政長官；十、彈劾省行政長官之違法，經由內務總長提交國務會議懲辦之；十一、咨請省行政長官查辦本省行政官吏之違法納賄；十二、提出對本省行政事項有疑義之質問書於省行政長官，限期答覆

^{④9}。

一九一三年成立的國會、省議會以及繼續辦理的地方自治，到一九一四年初爲袁世凱取消。袁世凱死後，黎元洪繼爲總統，到一九一六年八月，前述民主政治的機構與措施又恢復，然未及一年，又因張勳復辟而停頓。張勳復辟平後，國務總理段祺瑞重選國會，將一九一二年所制定的國會組織法修改，把選舉資格提高。眾議員的選舉，年齡由二十一歲增至二十五歲，財產由五百元增至一千元，學歷仍爲小學畢業以上^{⑤①}。新選的國會，選徐世昌爲大總統。此新選的國會，到一九二〇年因段祺瑞失敗而被解散。不久，一九一三年所選的舊國會又恢復，徐世昌下台，黎元洪復位。此再度恢復的舊國會，一九二三年曾選曹錕爲總統，到一九二四年又因曹錕失敗而停閉。此後一直到一九二八年北京政府結束，未再召開國會。

自民國建立以迄北京政府結束，有國會的時期即有省議會，大部也有省以下的地方自治，沒有國會的時期也沒有省議會和省以下的地方自治。大體說來，一九一二至一九一三年間，爲民主政治的高潮時期，此後有停止期，有恢復期，即使恢復，亦從未達一九一二至一九一三年時的盛況，故不多述。

四、成果的檢討

前面是從思想鼓吹和實際施政上論述近代中國民主政治的演變，可以說是鳥瞰式

的；欲評估這一階段在民主政治上的實際成就，尚須設定指標，一一檢討。指標的設定，可能因為各人對民主政治的認識而有所不同。此處所設定的指標，大體是以西方民主國家一般的情形為準，兼顧及史料的限度。為檢討方便起見，只設定六項：一、主權在民，二、選舉權平等，三、由民選產生各級政府首長，四、由民選產生各級立法機構，五、容納反對黨存在，六、人民有集會、結社、言論、出版等基本自由。

第一個指標主權在民，是指國家主權屬於國民全體而言。歐洲在近代以前，有君權神授的說法，國家由君主一人統治（The rule of the one），而君主的權力不是來自全體國民的委託，而是來自上帝。中國在清代及其以前行君主專制，君主的權力不來自全體國民的委託，而是來自「天命」。所謂天命，與神授無別，所以君主稱為天子。國家主權不在全體國民，而在君主一人，而君權來自神授，不來自國民的委託，自不能稱為民主。古代還有一些國家，如古希臘的雅典，於西元前四〇四年敗於斯巴達後，一度由三十個貴族當政；又如羅馬共和時期，政權曾由二個人所組的執政團把持^{⑤2}，別人不得參與，這叫少數人統治（The rule of the few, oligarchy，有人譯為寡頭政治），這自然也不能稱為民主。民主是多數人統治（The rule of the many）或大多數人統治（The rule of the majority）。國家主權雖屬國民全體，但主權的行使則以大多數決定的方式行之，故名為大多數統治。布里奚（James Bryce）說：「民主政治是全民統治，其統治的意願透過投票來表明，不管是君主國、民主國，有憲法、無憲法，

必須承認國家的最後主權在全體人民。」^{⑤3}這便是民主的本意。

第二個指標選舉權平等，是平等權的一種。因為民主政治的主要方式是投票，必須選舉權平等，才能達到國家主權屬於國民全體的目的。如果對選舉權有許多限制，譬如婦女沒有選舉權、不受相當教育的人沒有選舉權、沒有相當財產的人沒有選舉權等，選舉權就不平等。不管男女、教育程度、財產多少，只要身體精神狀況正常，公權未因犯罪受法律剝奪，達到成年以後，都應該有選舉權。這就是選舉權的平等。一般說來，選民人數能佔到全體國民三分之二者，才能合乎選舉權平等的標準^{⑤4}。

第三個指標由民選產生各級政府首長，就中國情形而論，各級政府首長應包括國家元首、省級首長、府州縣級首長、和城鎮鄉級首長。

第四個指標由民選產生各級立法機構，包括國會、省議會、府州縣議會、城鎮鄉議會，這些議會應賦予立法和監察二權。

第五個指標容納反對黨存在，一個國家不管是一黨獨大、兩黨並立、還是多黨競峙，執政黨必須容納反對黨存在。但此反對黨，必須循選舉的或和平競爭的途徑發展其政治勢力，不容以武力奪取政權。執政黨不得以立法或行政命令，對反對黨加以迫害或限制。民主政治要在多數統治中尊重少數，並對少數人的反對加以容忍或接納。

第六個指標是人民有集會、結社、言論、出版等基本自由，惟有人民享有這些自由，才能對公共事務充分表示其意見，才能使民主政治有效地運行。

依照上述六個指標，論述近代中國民主政治的實際成就，可以分爲八個階段來檢討。每一個階段的民主狀況，皆以上述六個指標來衡量。每一個指標以十五分計，共九十分。每個階段中六個指標的積分狀況，便是該階段民主政治的成績。爲使成績不過零碎起見，每三分爲一級距。

據以檢討的八個階段，第一階段爲一九〇八年（光緒三十四年）以前，當時中國尙實行君主專制，雖自一八九五年以後，有興民權運動的興起，但在民主政治上甚少成就。民主的積分只有六分。第二階段從一九〇八至一九一一年爲清廷籌備憲政的階段，在民主政治上，做了許多初步的工作，民主的積分爲三十三分。第三階段從一九一一至一九一三年，由於武昌革命爆發，民國建立，中國試行西方的民主，頗有成就，但爲袁世凱所破壞。民主的積分爲六十九分。第四階段從一九一三年到一九一六年，袁世凱緊縮民主政治，從事帝制運動，最後在各方反對聲中病死。民主的積分爲二十一分。第五階段從一九一六年到一九一七年，袁世凱死後，副總統黎元洪繼爲總統，國務總理段祺瑞專權，段、黎假國會爲鬥爭場所，國會支持黎，督軍支持段，迫解散國會，而演爲張勳擁溥儀復辟。民主的積分爲五十四分。第六階段從一九一七年至一九二〇年，段祺瑞於打平張勳復辟後，不僅繼續任國務總理，且另選國會，另選總統，到一九二〇年爲直系所敗。民主的積分爲五十四分。第七階段從一九二〇年到一九二四年，爲直系當政階段，直系恢復舊法統，並藉用舊國會另選總統，至一九二

四年爲奉系、馮系、段系和國民黨的聯合勢力所敗。民主的積分爲五十七分。第八階段從一九二四年到一九二八年，因直系失勢，北京政府初由奉系、馮系聯合控制，馮傾向廣州的國民黨，被推爲執政的段祺瑞初亦欲與國民黨合作。後因權力爭奪，段爲馮所逐，馮爲奉所逐，張作霖實行軍事統治，至一九二八年爲國民革命軍驅逐。民主的積分爲十八分。

一九二八年以後，中國國民黨實行訓政，中國民主政治進入另外一個起點，不在本文討論。

以積分看六個指標的成就，其順序標爲：一、主權在民（七二），二、由民選產生各級立法機構（六六），三、人民有集會、結社、言論、出版等自由（六〇），四、選舉權平等（五一），五、容納反對黨（三九），六、由民選產生各級政府首長（二四）。此可看出一種行政權獨高的趨勢。

五、結論

在中國國民黨執政以前，中國在政治上經歷了二、三十年的西化時期。在此時期當中，政治思想的鼓吹，政治制度的設計，以取法西方的民主政治爲主流。由於政局的變化迅速，使那一時期的民主政治不能有持續性的發展，只有斷斷續續、點點滴滴

的成就。大體說來，實行的成敗，與中國國民的程度關係少，與主政者的決心關係大。國人受傳統文化影響，政治態度本甚退守。政府欲實行民主，則民主成就大；政府不欲實行民主，則民主成就小。從本文的檢討與分析中，可以明顯地看出這種趨勢。

註釋

① Charles F. Chudde and Deane E. Neubauer, eds., *Empirical Democratic Theory* (Chicago, 1965), Chapter 23, 見張明貴譯〈民主理論的新趨勢〉，《時報雜誌》二十二期，民國六十九年五月十一日。

② 華宜均〈從中國傳統文化談民主〉，《綜合月刊》，民國七十年十二月號，頁四四。

③ 海思、穆恩、威廉著《世界通史》（東亞書社譯本）頁六八六～六八九。

④ 詳見張玉法《先秦時代的傳播活動及其對文化與政治的影響》頁一〇二～一一四。

⑤ 《獨秀文存》卷一，頁三二八～三二九。

⑥ 華宜均〈從中國傳統文化談民主〉，《綜合月刊》，民國七十年十二月號。

⑦ 王爾敏《晚清政治思想史論》頁二二〇。

⑧ 《新民叢報》十七號，引見前書，頁二二七。

⑨孫廣德〈戊戌前後的民權思想〉，《中國近代的維新運動——變法與立憲研討會》頁一五〇—二〇〇。

⑩上文引《飲冰室文集》之一（臺灣中華書局，民國四十九年）頁一二八。

⑪註⑨文引《新政真銓》（上海，光緒二十七年），〈新政安行〉，頁二二。

⑫註⑨文引《嚴幾道文鈔》卷一，頁三〇。

⑬引見張玉法〈興中會時期的革命宣傳〉，《臺北市立女子師範專科學校暑期部學報》（民國六十三年三月）。

⑭引見張玉法〈同盟會時代的革命宣傳〉，《國立臺灣師範大學歷史學報》第二期。

⑮《宋漁父》，宋漁父先生遺著，頁四七—六六。

⑯《宋漁父》，宋漁父先生政見，頁二一五。

⑰引見張朋園《梁啟超與民國政治》頁七。

⑱同上書，頁一〇—一七。

⑲陳獨秀，〈舊思想與國體問題〉，《新青年》三卷三號，民國六年五月一日。

⑳《新青年》二卷一號（民國五年九月一日），通訊。

㉑《新青年》一卷六號，民國五年二月十五日。

㉒陳獨秀〈再質問東方雜誌記者〉，《新青年》六卷二號，民國八年二月十五日。

㉓《新青年》八卷二號，民國九年十一月一日。

- ②4 陳獨秀〈實行民治的基礎〉，《新青年》七卷一號，民國八年十二月一日。
- ②5 《新青年》八卷四號，民國九年十二月一日。
- ②6 《新潮》二卷二號，頁三六七。
- ②7 同上，頁二三一、二三八、二三九。
- ②8 引見《獨秀文存》卷一，頁六〇一～六〇二，關於北京大學的謠言（民國八年三月十六日）。
- ②9 陳獨秀〈法律與言論自由〉，《新青年》七卷一號，民國八年十二月一日。
- ③0 何思源〈個人創造〉，《新潮》二卷五期，民國九年九月。
- ③1 陳獨秀〈憲法與孔教〉，《新青年》二卷三號，民國五年十一月一日。
- ③2 吳景越〈平等談〉，《新潮》一卷五號，民國八年五月一日。
- ③3 張朋園《梁啟超與民國政治》頁二三六～二三七。
- ③4 同上，頁二四二。
- ③5 胡春惠編《民國憲政運動》頁五五〇～五五五。
- ③6 同上，頁六一九。
- ③7 王爾敏《晚清政治思想史論》頁二四二引。
- ③8 同上，頁二四三～二四四引。
- ③9 張玉法《清季的立憲團體》頁四二〇～四二七；邢光祖《清末資政院研究》頁八一～八

七、二〇〇。

④〇同上，邢光祖文，頁一三五～一九二。

④一王爾敏《晚清政治思想史論》頁二五一引。

④二同上，頁二五三引。

④三張玉法〈民國建立前後的兩次省議會選舉〉，民國六十六年九月十八日《臺灣時報》二版；張朋園〈民主政治的嘗試〉，《近代中國——知識份子與自強運動》頁一二四～一二七。

④四同上，張朋園文，頁一二四、一三四～一三七。

④五張玉法《清季的立憲團體》頁三八九。

④六同上，頁三九二～三九三。

④七張玉法《中國現代化的區域研究——山東省》頁四四一～四五四。

④八張朋園〈從民初國會選舉看政治參與〉，《國立臺灣師範大學歷史學報》第七期，頁三六五、三七八。

④九謝振民《中華民國立法史》頁八三。

⑤〇同上，頁七一～七二。

⑤一顧敦錄《中國議會史》頁二七四。

⑤二凱撒時代的三頭政治，三個執政官為凱撒、龐培、克拉蘇；凱撒養子屋大維時代的三頭政治：屋大維、安東尼、雷比達，見涂序瑄譯《西洋上古史》頁一〇九～一一〇。

⑤③ Jane Bryce, *Modern Democracies*, pp. iv, 461-462.

⑤④ 同上書。