中外法学 Peking University Law Journal
Vol. 23, No. 5(2011) pp. 885 - 902

君主立宪的一曲挽歌

晚清资政院第一次常年会百年祭

李启成*

摘 要 资政院第一次常年会是晚清君宪运动走向高潮的标志,更是其步入绝境之证明。议员们本于对君宪的信仰和代表职责的认知,其所作为在近代中国宪政史上有开创性贡献,但也有议员因自信真理在握,超越规则行事,凸显了立法人员守法精神欠缺的遗憾。清朝廷对资政院及其所代表的民意怀有疑惧,对政治性议案多予否决,对法律议案予以裁可。在王朝危机关头,恰证明资政院在预备立宪之下不足有为,朝廷对预备立宪不可能有为,从而共同奏响了君宪的挽歌。

关 键 词 资政院 第一次常年会 速记录 君主立宪

近代中国政法领域的核心问题是如何励行宪政。它发轫于晚清君宪,随清廷覆亡而步入共和立宪阶段。长期以来,学界主观上秉持进化史观,客观上亦因晚清作为后来政权的共同革命对象,长时间的舆论宣传,使得绝大多数学者对资政院在未研究之前即有"伪立宪"定性,研究多是为此定性作注脚,以论代史,其不足以成为真正学术研究自不待言。[1] 近代以来,每个时期都有当政者自己认定的主旋律,学者亦据此裁剪史实来编撰历史,故与主旋律不搭调的资

* 北京大学法学院副教授。本研究得到了教育部人文社会科学项目"《资政院议场会议速记录》校注"(编号 08JC820002)的资助,业师李贵连教授和政治大学黄源盛教授提醒我应特别注意《速记录》对研究晚清资政院的重要性,同事甘超英教授提出了宝贵意见,中国农业大学法律系胡震博士给我提供《汪荣宝日记》关于宪政法治方面的电子版,一并致谢。

〔1〕《枣强县志》在"于邦华"小传中说"诸议员公推他入资政院,但他认为清廷立宪只是一句空话,便以患病为由推却。"(《枣强县志》,文化艺术出版社 1994 年版,页 882。)实际上于邦华从头至尾参加了第一次常年会,发言达 199 次。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

政院就渐渐被人遗忘，少有研究者真正潜心于此。顾敦鍒、张朋园等学者的研究是少数例外，〔2〕其中研究最深入者当推姚光祖。他搜集了大量资料，直接以资政院为研究对象写作了 20 多万字的硕士学位论文，但未能见到成系统的原始会议记录——《资政院议场会议速记录》（以下简称《速记录》），〔3〕只是结合成文法规、报刊杂志的记录和评论来展开研究，受当时舆论影响甚大，某些地方未能持事理之平。〔4〕笔者即以《速记录》为基本资料，结合当事人笔记、报刊杂志等记载，在前述学者研究的基础上，以第一次常年会为中心来思考近代中国的君宪。

为什么要以第一次常年会为中心？因为资政院整个存在期内，实际上只开了两次常年会。第二次常年会开幕之际，辛亥革命已在一月前爆发，到此时全国人心惶惶，到院议员不足一半，议事已失其意义，不久即自动关闭。因此，只有第一次常年会较为成功。为什么说它是成功的呢？因为它是当时政治社会的主角，是立宪派参与君宪的最高峰，朝廷在这一时期基本上集中在考虑如何对付它，全国舆论界亦多注目于此。据学者研究"资政院在当时报纸新闻电讯报导中所占的篇幅，大致与辛亥武昌起义时对革命活动的报导相类似。"〔5〕

这只是形式上的说明，因一时热闹并不足以说明它就真有其价值。但资政院对中国近代社会从专制到立宪的政治转型，至少有下述开创性贡献：①它是我国第一个具有国会性质的机构；②它有 98 位民选议员，开民意代表参与中央政治之先河；③弹劾军机案，是民意机关首次弹劾政府要求政府负责的行动；④其议决的宣统三年预算案，是民意机关首次对朝廷收支主动进行监督和审核的事件；⑤其议决的新刑律，是我国由民意代表议决的第一部基本法典；⑥其会议程序采取公开平等辩论、一人一票和多数决的方式，第一次正面冲击了我国数千年来少数人、甚至一个人说了算的专制决策传统；⑦其议员所组织的政党，是国内有公开合法政党之始；⑧其议决的《十九信条》，是民意机关通过的第一部宪法性文件；⑨它选举袁世凯为内阁总理，催生了第一个责任内阁。这些开创性贡献，涉及了现代政治生活的主要方面。前述九点，除后两点外，其余都是第一次常年会的成果。本文以第一次常年会为中心来思考近代中国的君宪的理由即在于此。

庚子国变后，清朝廷最终启动了改革事宜。日俄战争后，朝廷顺应舆情，拟以君宪来挽救危亡，宣布预备立宪，计划在预备期间设立"资政院"作为国会之预备。〔6〕经多方筹备，1910

〔2〕参见顾敦鍒《中国议会史》，上海书店出版社 1991 年影印本；张朋园《立宪派与辛亥革命》，吉林出版集团 2007 年版。

〔3〕在第一次常年会召开前半年，资政院奏请开设速记学堂，以培养人才。资政院在秘书厅内设有专门的速记科，并规定要编制《速记录》，"以速记法记载议事……议员之演说得于编制速记录以前订正文字，但不得更改其主旨"。（《国风报》，"法令"，第一年廿四号。）所以《速记录》是原始记录，是研究晚清资政院的最权威资料。

〔4〕比如姚氏对新刑律之辩论，多袒护新派而贬斥旧派，新派"多习法律政治的年轻而富于新思想的人物，常于辩理，演说多具说服力，主要以理服人。反对新刑律的劳党……以胡闹来维持传统，不能以理服人，大失立法之本意"。（姚光祖《清末资政院之研究》，台大政治研究所硕士论文 1977 年，页 201。）

〔5〕姚光祖，同上注，页 348。

〔6〕资政院的具体设立过程，请参考李启成"近代宪政视野中的晚清弹劾军机案"，台湾《法制史研究》第 9 期，页 105－108。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

年 8 月,〔7〕朝廷批准在贡院旧址建筑资政院,作为第一次常年会会场;〔8〕9 月 23 日,资政院议员召集完毕;10 月 3 日,举行了隆重的开院典礼,〔9〕资政院"正式开院"。

一、资政院议员

(一)资政院议员之选任

按朝廷最初计划,资政院由政务处改设,设参议员 130 人,以钦选、会推、保荐之法定之。"钦选"是由皇帝从王公世爵勋裔中选定 10 人;"会推"是从京官中互推 54 人;"保荐"是经督抚保荐各省官绅士商 66 人。〔10〕由钦选、会推和保荐之参议员组成的资政院,与其后上谕所说"预立上下议院基础"相矛盾,因此御史、立宪团体等纷纷要求设立民选下院,以切实监督政府。这里尤需提及梁启超及其政闻社的努力。

1907 年 12 月资政院总裁溥伦去日本报聘,顺道考察其国会制度,梁启超代表政闻社撰写了《上资政院总裁论资政院组织权限说帖》一文,由总务员马相伯等面呈溥伦。说帖连署人数达 600 以上,声势不小。该说帖与议员构成相关的内容主要有:分别设置皇族议员、西藏蒙古议员,别置钦选议员以待亲贤,宜令各省谘议局派出议员以为一省之代表,宜以人民选举之议员为中坚,行政官不宜多占议员之位置,议员人数当在六七百人之间。其中,全国人民用复选举法所选出的议员即构成下院基础,其余议员则构成上院基础。〔11〕尽管该说帖的一些建议,尤其是人民用复选举法产生的议员为中坚这一点,并未被采纳,但多数内容还是对朝廷决策发生了影响。

1908 年 7 月 8 日,朝廷批准"资政院总纲、选举"两章,规定议员由钦选和互选两项产生。其中互选议员由谘议局议员互选后按得票高低由督抚咨送资政院,其定额为各省谘议局议员总数的 10%。经统计,各省谘议局议员员额为 1687 名,〔12〕故互选议员人数大致在 170 名左右。钦选议员包括四类:王公世爵议员,不超过 10 名;宗室觉罗议员 5 名;各部院衙门官议员 100 人;业主议员 10 名。后三类钦选议员分别由宗人府、吏部和民政部造具合格人员表册,根据互选得票多少产生。〔13〕因此,共有钦定议员 125 名。合钦选、民选,议员总数在 300 名左右。

朝廷随后又进行了修订,于 1909 年 8 月 23 日正式颁布《资政院院章》(以下简称《院章》),成为产生资政院议员的正式法律依据。《院章》规定,议员共 200 名,钦选、民选各一半。民选议员由谘议局议员互选产生;钦选议员包括宗室王公世爵议员 16 名、满汉世爵议员 12

〔7〕 按照现今行文之习惯,本文除直接引文之外,所用的日期都为公历。

〔8〕 参见《清实录》(第 60 册),中华书局 1987 年版,页 329 - 330。

〔9〕 据载,"资政院开幕之期,诚中国五千年来未有之盛典,都中各商民人等……一律悬挂龙旗,以为庆祝。"(杨天石等《宁调元集》,湖南人民出版社 2008 年版,页 560。)

〔10〕 "资政院官制草案",《东方杂志》第 5 卷第 12 期,临时增刊"宪政初议",1908 年。

〔11〕 参见梁启超《<饮冰室合集>集外文》(上册),夏晓虹辑,北京大学出版社 2005 年版,页 527 - 544。

〔12〕 参考《清末筹备立宪档案史料》(下册),中华书局 1979 年版,页 670 - 671。

〔13〕 同上注,页 628 - 629。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

名、外藩王公世爵议员 14 名、宗室觉罗议员 6 名、各部院衙门官议员 32 名、硕学通儒议员 10 名和纳税多额议员 10 名。

将修改前后的《院章》关于议员名额分配进行比较,发现: 民选议员数量减少,钦选议员中各部院衙门官议员数量减少,而增加了满蒙王公议员 33 名。鉴于议员总数减少 50%,可见朝廷力图加强对资政院的控制,避免出现"民气嚣张"局面: 既有顺应民心立宪之名,又有防患未然加以控制之实。

1909 年 10 月上旬,资政院所上关于"议员选举章程"的奏折里,集中阐述了各类议员的产生方法及理由:

> 一为钦选、一为互选……钦选议员中分类既多,等差匪一,论名位则有崇卑之异,校人数则有多寡之分,势不能以同一之规程……宗室王公世爵、满汉世爵及外藩王公世爵,阶级既高,计数较少,权衡取舍,一秉圣裁,自应开列全单,恭候简命。至宗室觉罗、各部院衙门官及纳税多额者……均于钦选之前举行互选,各照定额增列多名,好恶既卜诸舆情,而用舍仍归于宸断。其硕学通儒一项,资格标准确定较难,人数几何,调查不易,互选之法,势所难行……以搜访之任寄诸庶官,以抉择之权授诸学部。仍宽定开列名数,以广取材,冀不失钦选议员之本旨……创办伊始,一切准备均未完成,骤行民选,恐多窒碍。故特以谘议局为资政院半数议员之互选机关,谘议局议员本由各省合格绅民复选而来,而谘议局公推递升之资政院议员,即不啻人民间接所选举……此项议员,即以公推递升之标准,则去取之法,自不能不以得票之多寡为衡。但监督之权在于督抚,非经覆定,不令遽膺是选。而覆选之际,仍以票数之多寡为后先。[14]

可知,"钦选"和"民选"议员之"选"字,既有票举之义,又有皇帝或官长选定之义。钦选议员除世爵王公等高级贵族之外,其他的以互选得票多少为序,按各自定额的四倍造册奏请钦定; 民选议员也是以互选得票多少为序,按定额二倍造册,呈请各该督抚核定。这种选定办法,有学者认为,"确系参照各国成例,量度国内环境,而审慎订定者。设当时议员全由民选,则必窒碍难行,流弊孔多。我人对于清末之一举一动,当不能概视为不合时宜,实则光宣两朝之典章制度,亦颇有足多称道者",[15] 当为持平之论。

晚清预备立宪,资政院议员享有较高社会声誉,选举竞争很激烈。朝廷及各级官长想施加影响,立宪党人欲趁机脱颖而出,直接参与政治。故难免出现诸多花样,如御史胡思敬上奏指陈"议员互选不公,各衙门官长以意私相属托,斫丧仕途廉耻,流弊滋多"; 又说"选举硕学通儒,名实不副"。[16] 即便该御史指陈属实,也不足以根本否定资政院议员"选定"之价值。根据学者的研究,对互选议员有最后决定权的督抚,大致尚能尊重谘议局投票,取决于多数。[17] 硕学通儒议员之设置,本有朝廷罗致名流之意,即便个别名不副实,但员额较少,并不能对议员

---

〔14〕 姚光祖,见前注〔4〕,页 392 – 393。

〔15〕 董霖《战前中国之宪政制度》,台湾世界书局 1968 年版,页 8 – 9。

〔16〕 姚光祖,见前注〔4〕,页 558。

〔17〕 姚光祖,见前注〔4〕,页 82。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

群体产生实质性影响。

1909 年 10 月 14 日,各省谘议局按期开幕,11 月 23 日,按照《资政院议员选举章程》,选出互选议员 98 人。因为新疆暂缓设立谘议局,故缺少互选议员 2 人; 相应地,钦选议员的人数也减少至 98 人。1910 年 5 月,照章选出钦选议员 97 名。〔18〕 至此,议员选任完成。

(二) 议员发议之突出表现

资政院第一次常年会共开会 42 次,按照《速记录》记载,统计如下:

表 1　资政院议员发议统计表

	钦选议员	民选议员
未发议者人数	46	22
发议十次以下者人数	32	33
发议十次到四十次者人数	10	21
发议四十到一百次者人数	7	13
发议一百次以上者人数	2	8
发议总次数	1112	2816
各类议员发议平均数	11.5	28.7
实际发议人平均发议次数	21.8	37
发议人最高发议次数	279	419
除掉最高发议议员的发议平均次数	16.7	32.1

表 2　钦选议员发议统计表

类　别	宗室王公世爵议员	满汉世爵议　员	外藩王公世爵议员	宗室觉罗议　员	各部院衙门官议员	硕学通儒议　员	纳税多额议　员
发议总次数	25	27	4	1	742	238	75
议员人数	14	12	14	6	32	9	10
平均发议次数	1.8	2.3	0.3	0.2	23.2	26.4	7.5

从《速记录》记载内容来看,将议员按钦选和民选分类来进行价值判断并展开研究并不特别妥当,但自资政院设立伊始,朝廷即希望以钦选议员来对抗民选议员,并笼络一部分民选议员,以达控制之目的; 且历来研究者也多以此种划分作为考察议员行为之基本框架,故它自有其合理处。本文分析,也拟从此入手。

42 次大会,除 9 月 23 日的预备会人数无法确知外,12 月 29 日的大会因人数不足三分之二展会,但根据少一人不能开会的说法,推测为 119 人,故这 41 次会议总出席次数为 5748,平均出席人数达 140 人,占应出席议员的 72%。从梁启超的比较研究可知,〔19〕资政院议员出席比例较高,保证了对《速记录》中的发议数据进行实证分析的可靠性。

〔18〕 硕学通儒议员沈家本不久即派充资政院副总裁,朝廷一直没指派新议员,故钦选议员实有 97 名。

〔19〕 梁启超考察了英法德美日诸国上下议院开议最低议员人数之法律规定,预测资政院"苟必三分之二以上列席乃得开议,恐一会期之中,其能开议之日,不及十之一,如此则资政院将成虚设矣"。(梁启超,见前注〔11〕,页 542。)

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

常年会除关涉国家机密的少数秘密会议外，皆允许旁听。从第四次院会开始，每次皆有上百人左右旁听，到讨论重大议案时，旁听席更每有人满之患。〔20〕旁听之人，主要是外交官、外宾和记者，议员在议场的发议极易成为舆论关注对象，故他们一般不会明目张胆为政府辩护而成为舆论攻击对象，想辩护也只好选择沉默；反之，批评政府的言论较易得到舆论之赞扬，议员本人也会获得好评。旁听制度之存在，对议员发议有积极影响，是资政院能保持批评本色，庶几无愧于预备国会的重要制度保证。

钦选议员作为一议员团体，发议总数为 1112 次，相当于民选议员 2816 次的 39.4%，显然远不如民选议员活跃。分析其内部构成，如表 2 所反映，高级王公贵族和宗室觉罗议员 46 名，发议才 57 次，基本处于沉默状态；在议场比较活跃的主要是各部院衙门官、硕学通儒和纳税多额等三类议员，尤其是前两类议员的发议平均数接近民选议员水平。

这么多钦选议员基本保持沉默，〔21〕其原因大致包括：第一、近代法政知识，尤其是议会运作、议场辩论方面的知识贫乏；第二、因其位高年长，不愿降尊纡贵去和官品较低甚或没有功名的年轻草民公开论辩；第三、他们因其高地位，能更多洞悉朝廷和官场内幕，王朝到了晚期，种种不堪事体，想必甚多，这使得他们耻于为朝廷辩护而为一般舆论所不容。

各部院衙门官议员来自于中下级京官，因为《选举章程》将之限定在四品到七品之间，这表明其年纪较轻，富有朝气，接受新式法政教育的几率较高，与朝廷的联系自不如贵族议员那么紧密，其发言更不会公然站在政府一边。硕学通儒议员，即便有个别滥竽，达不到一般舆论所预期的标准，但从全国选出十名，肯定属于当时的传统文化精英。作为传统精英文化的承载者，他们完全可能反对一些新事物，比如说西化的刑法典等。时人已洞若观火，认定关于新刑律的争议是“新旧的冲突，非官民的冲突”。〔22〕故他们反对新事物的理由和朝廷不尽相同，更多的是站在传统文化、尤其是儒家文化的立场，维护自己的信仰和价值判断；而朝廷则集中关注如何维护其权威。更需指出，儒家士大夫自有其相对独立的是非判断标准，并以此为基础评议朝政之得失，绝非以朝廷之是非为是非。晚清时处衰世，弊政多多，很可能成为他们的批评对象。如沈林一即赞成弹劾军机；又如被目为极端保守的喻长霖，对于速开国会问题却持赞成态度，并据儒家民本思想将摄政王的军，说“于一般国民之心看来，摄政王无不答应。何以故？因为民之所好好之，民之所恶恶之，速开国会事情，朝廷以民心为心，同民好恶。据本议员看来，速开国会的事我们已经决定，摄政王没有不竭力赞成的。”〔23〕

纳税多额议员都是有产阶层，有自己的身家事业，一般不愿介入政治太深，所以有人自始至终保持沉默，此是一方面。另一方面，这些有产阶层，在传统政治格局中社会地位较低，只有

〔20〕如宁调元在《帝国日报》专栏“议场谭屑”载“旁听席人数骤增，自开会以来所未见。想皆系国会问题为之引线”。（杨天石等，见前注〔9〕，页 472－497。）在讨论弹劾军机案时“旁听席三面俱满，至十二时半，已无立锥余地”。（马鸿谟编《＜民呼＞＜民吁＞＜民立＞报选辑》，河南人民出版社 1982 年版，页 633。）

〔21〕据当时报纸报道，摄政王载沣对资政院开议很重视，逐次阅读《速记录》，对钦选议员之沉默表示失望，曾对军机大臣说拟将另行选派，军机大臣告以不符合《院章》而止。（马鸿谟，同上注，页 407。）

〔22〕杨天石等编，见前注〔9〕，页 477。

〔23〕《速记录》，第 10 号。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

在真正立宪政体下才能确保身家、提高政治地位，因此也有人对朝政持批评态度。如王佐良对军机大臣以“不负责任”答复议员质询时，强烈主张军机大臣来院说明理由。[24]

总之，钦选议员并不甘心为政府所用。那些王公贵族、宗室觉罗议员，尽管与朝廷休戚相关，但面对王朝晚期的诸多弊政，欲为政府辩护，也不便堂而皇之，而选择了沉默，因为理不直则气不壮。那些低级官员、硕学通儒和纳税多额议员，发议较多，但也非尽是附和朝廷，甚至对朝廷有诸多严厉批评，很多时候和民选议员的立场无太大分别。

再来看民选议员。他们多有类似的人生轨迹：早年参加科举，在家乡成为绅士。适逢留学潮，或公费或自费出去学习。回国后即回到生长于斯的家乡，不管是省城商埠还是边远小县，去从事教育或实业工作，以切实启迪民智或使民脱贫为己任，渐渐弄出了名堂，享有了社会声誉，被推举为省谘议局议员，随后在互选中胜出，成为资政院议员。正因为有来自民间的经历，有真正改造社会的理想和自己认可的渠道，有留学海外的见识，所以才有《速记录》中保留下来的精彩言论。

在第一次常年会之初，有民选议员本于自己的法政知识，通过解释《院章》和《议事细则》的相关条款，逐渐掌握了议场的话语主导权。观察《速记录》，发现他们的发言和辩论，是直接围绕相关法律规则来进行的。比如某个议员说，我之所以要登台发言，如此这般主张，是根据哪个法律哪一款来的，因此这是我的权利，你议长、或者其他议员就不能以各种方式阻止或打断我发言；又比如政府特派员到议场有说明政府提案的权利，有接受质询答辩的义务，因此就有登台发言的机会。有些特派员，倚仗自己来自核心部门，与朝廷中枢有关系，盛气凌人有之，恃才傲物有之，说明提案内容时过多强调朝廷威严而不是议案本身，该回答质询时以权力为护符王顾左右而言他，常和议员起冲突，故《速记录》中往往有“彼此争辩、议场大哗”、“众大哗”、‘拍手拍手’等记载。在辩论中，有些民选议员渐渐崭露头角，成为资政院议员中的佼佼者，最有名的是“资政院三杰”。

这三杰，分别是易宗夔、罗杰和雷奋。易宗夔，字蔚儒，湖南湘潭人，1874 年出生，家贫，刻苦自学。弱冠之年即撰文登于梁启超创办的《湘报》，致群士大哗。1903 年赴日入法政大学学习，其间曾参与革命杂志发行。后以学费无以为继归国，一直在湘潭和长沙办教育。1910 年经湖南谘议局互选为资政院议员，于第一次常年会共发言 419 次，在议员中发言次数最多，是激进派议员代表，被戏称为《水浒传》中的李大哥。罗杰，湖南长沙人，1867 年出生。附贡生，在担任低级官吏后游学日本，法政大学毕业，回国后在本省从事教育和地方自治工作。1910 年经湖南谘议局互选为资政院议员，共发言 138 次。雷奋，字子琴，江苏华亭人，1877 年出生，附生，为清末状元张謇门生。日本早稻田大学卒业，回国后任《时报》记者，入苏抚程德全幕府，主持该省地方自治工作。1910 年经江苏谘议局互选为资政院议员，共发言 146 次。这三人，总发议高达 703 次，占整个民选议员发议数的四分之一左右。且他们在弹劾军机案、速开国会案、新刑律案、预算案中都有突出表现。

---

〔24〕 他慷慨陈词“请议长打电话请军机大臣到院答复，该大臣等既然不负责任，必有不负责任的理由。可以请军机大臣把这个理由对本院说明”，由此得到了众多议员的支持。（《速记录》，第 20 号。）

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

除这三杰外，还有一铁骨铮铮的民选议员，是传统中国末代状元刘春霖。刘春霖，字润琴，号石筧，直隶肃宁人，1877 年出生，1904 年中状元，日本法政大学毕业。曾任翰林院修撰、福建提学使、直隶法政学校提调、北洋女子师范学校监督。1910 年由直隶谘议局互选为资政院议员。嗣因捐款兴学被奖予四品卿衔。〔25〕 在第一次常年会期间，虽仅发议 29 次，但最能坚持原则，大有直道而行、不畏权贵的书生本色，亦有燕赵慷慨悲歌侠士之风。在弹劾军机案中，因为他在议场发言激烈，议员许鼎霖私下告诉他，“有人在政府献议，说议员胡闹，非照戊戌那年办几个人不可”，针对这种赤裸裸的威胁，他不仅没有退缩，且在第二天的大会上发言，掷地有声，令闻者起敬起畏：

> 本员说话诚不免有过激的地方，但是发于忠爱之至诚，本员受先朝特达之知，今日又为国民代表，断不敢作谄谀的话贻误全局。诚以有几个议员在政府里头平素多奴颜婢膝，而政府遂轻视资政院。这一种议员不但自失身分，并且说所谓全体议决，其实并不是全体，不过几个人胡闹而已。政府觉得你不是全体，所以越发看着资政院很轻，致使资政院议案全归于无效。这全是坏在这几个议员身上。所以本员昨天不得不有激切之词，然而语虽激切，实发于忠爱之至诚。在上可以对皇上，在下可以对国民。就是本议员见了监国摄政王，也是这样说，不敢作谄谀之词。〔26〕

正是有这些杰出的民选议员，使得他们能操控议场，打破了朝廷意图将资政院严格约束在“资政”范围内的企图，并引导一部分钦选议员加入到批判朝政、弹劾军机、实质审查预算的活动中来，使资政院摆脱了御用机构“资政”的帽子，无愧于预备国会之性质。故资政院吸引了一些外国观察家的注意，如当时美国驻华公使在给政府的报告中即指出：“资政院议员表现了他们无上独立的精神及其尊严与权力感，此实使清廷及观察家大感惊奇。民选议员紧握控制议会之权力已大获成功，钦选议员已在彼等之牵制及左右下。议事及票决均以民选议员为转意。几位显得有卓越能力及善辩之民选议员，已成为该院之领导者。”〔27〕

第一次常年会能有如此成就，除了很多议员们积极履行职责，还跟议长和副议长的主持有关。

议长溥伦，字煦斋，道光之曾孙、宣统之从兄。1904 年以特使赴美，办理圣路易万国博览会；1907 年 8 月任崇文门正监督，9 月任资政院总裁，时年 31 岁，为朝廷着意培养的新政宗室人才。1907 年冬以全权大臣的身份报聘日本，并考察日本国会制度。回国后见闻日增，颇获两宫青睐。在担任资政院总裁期间，主持第一次常年会，尽力调停于新旧议员、议院与朝廷之间。宣统年间，以载沣兄弟、奕劻、善耆、载泽等构成了权力中枢，溥伦颇为载沣赏识，且与善耆、载泽相友善，能在朝廷说得上话。在第一次常年会 42 次会议中，共主持 28 次，占三分之

〔25〕 《政治官报》，“折奏类”，宣统二年十月二十三日第一千一百五号。

〔26〕 《速记录》，第 28 号。

〔27〕 U. S. D. S. 893. 00/482. 转引自张朋园，见前注〔2〕，页 70。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

二。在开始的几次会议中，能准确把握议院之性质，[28] 充分尊重议员的发议权和决议权，因此在议员中很有威望。当资政院有重要议案上奏，或与朝廷发生正面冲突时，就有议员请求他利用其特殊地位为资政院效力。如讨论速开国会案时，议员李榘即请求议长向朝廷“力争将来中国可望有转机者惟速开国会，此时不能解决，恐将来欲开国会而不可得”，议长即当场应允：“贵议员所说甚是，本议长当极力陈说。”由此，与议员形成了良好的互动关系。同日度支部尚书载泽到资政院演说预算案之大旨，最后归结到速开国会问题，“现在责任内阁未成，国会未开，本部困难情形难以尽述，惟有盼望将来国会一开，诸位竭力赞成担负义务，实本大臣之幸也”，[29] 有力支持了议员速开国会之主张。载泽来院演说，是议长凭借良好的私人关系，特邀而来，以为资政院速开国会之有力后援。在第一次弹劾军机案上奏后，朝廷讨论时，溥伦在摄政王旁边，“力陈立宪国制，万不能与旧时制度并容。现在小有冲突，务须平和解决。监国亦颇首肯，遂将两谕中严厉语大加删节”。到弹劾军机接近尾声时，摄政王特召见溥伦，要求他在军机和议员间两处说和、解释，勿令激成解散辞职种种风潮。[30]

副议长沈家本，长期任职于刑部并主持变法修律，在政法界有较大影响。但资政院开院时，他已年届七十，在议员中年纪最长。根据学者研究，资政院议员的平均年龄大致在 41 岁。[31] 故沈氏与一般议员年龄差距较大，意味着在经历和认识上有较大差异；沈氏以法律职业官僚出身，虽位至卿贰，但从未进入朝廷权力中枢，也未有直接证据表明他和权力中枢的任何人有密切关系；且资政院会议时间一般从下午一两点到晚上六七点，长达四五个小时，对七旬老翁，精力亦难免不济。种种因素加在一起，沈家本在资政院的权威自然就不如议长溥伦。笔者在阅读《速记录》时有一直观印象，沈氏主持会议，会场秩序远不及溥伦所主持，这在报纸报导中得到印证，“十五日，资政院开院，秩序又大紊乱……散会时亦未奉有副议长之命哄然而散。其原因盖为正议长伦贝子并未到院，由副议长沈侍郎代理，沈既乏资格又不负众望。”[32] 沈氏在资政院，一度处境尴尬，民选议员认为他偏袒政府特派员，[33] 政府特派员又认为正是他的主持不力导致民选议员控制议场的后果。在第八次大会时，议员们对《议事细则》关于政府特派员在议场发议的权利有激烈辩论，即先后有民选议员雷奋、于邦华和陶峻指责沈氏没能主持好会议，耽误时间，难辞其咎。[34] 自此之后，他主持大会，多采取顺其自然、无为而治的策略，凡事按照议员多数意见进行，再没有明显冲突的事发生。他共主持院会 14 次，占整

---

〔28〕 据报纸记载，“政府某公往访伦贝子，谈及资政院议员与政府争执。贝子曰：枢府观察资政院之眼光根本谬误，彼以为资政院乃衙门，吾辈乃堂官，吾辈有弹压之职务。殊不知所谓议长者，原是议员之一人，不过为议员之长而已，本是一体。所议之事，亦是从众取决，初不得违众独异。”（《时报》，1910 年 11 月 2 日）溥伦所说，固有对枢府解释卸责之考虑，亦能表明其对立宪国议院性质之清楚认知。

〔29〕 《速记录》，第 10 号。

〔30〕 马鸿谟编，见前注〔20〕，页 624、651。

〔31〕 姚光祖，见前注〔4〕，页 221。

〔32〕 马鸿谟编，见前注〔20〕，页 407。

〔33〕 舆论界也有这种看法，《帝国日报》总编辑宁调元评论“外国之议长以政党之领袖充之，中国之议长不过政府特派员之护符而已。呜呼，沈敦老！”（杨天石等，见前注〔9〕，页 471。）

〔34〕 《速记录》，第 8 号。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

个会期的三分之一。沈氏主持会议,多是议员和朝廷发生严重对立,溥伦不便来院的情形下。资政院会期不至中辍,沈氏自有其功劳。

溥伦的锐气、手腕及亲贵出身,配合以沈家本的老成、忍辱,反映在主持会议风格上,一果断、激昂;一顺其自然、无为而治。一刚一柔,相得益彰,导致大会一直能顺利进行下去,且能保持会议之独立风格。

(三)议员表现之不尽人意处

尽管有很多民选议员在议场中表现不俗,加以议长、副议长主持得法,第一次常年会多有可圈可点者,但同是这些议员,守法精神却相当欠缺,不能不予以指出。择其要者,有以下三点:

一是某些议员对具体议案坚持一元化真理观,自以为真理在手,为达目的,不择手段。资政院议场是礼法之争的最终舞台,两派之前在关于新刑律的争论中不相上下,都想在议场取胜。争论的焦点集中于无夫奸之除罪还是入罪;如果入罪,是入刑律正文还是《暂行章程》。在议场辩论无果,只好付诸表决。1911 年 1 月 8 日的表决结果,颇出法派意外,赞成与反对无夫奸入罪者分别为 77 票和 42 票,赞成将之保留在刑律正文的议员占多数(61 位赞成,49 位反对)。[35] 法派至此基本完全失败。本来,在未表决之前,法派议员多主张尽快通过新刑律。[36] 表决之后,除闭幕大会外,还有两次大会,按正常情况,完全可将《新刑律》在资政院三读通过。既然礼派获胜,如此通过的新刑律则非法派所希望。据《汪荣宝日记》载:

> 得闰生书云,昨日散会后赞成新律诸君皆愤愤,约定今日不到会,属余毋往,即诣闰生商论办法。旋同往宪政馆,饭后院中屡有电话来馆述议长命促往,诡词却之,寻与伯初、闰生同出名作一启,召集昨日投蓝票诸君于明日午前九时至十二时在财政学堂会议善后之策……往财政学堂,同人陆续来会。余起述开会宗旨,旋讨论本日到会后之举动,议决如下:(一)变更议事日表,破坏刑律分则之再读;(二)将刑律总则付三读。[37]

正是法派利用其在法典股的优势地位,1 月 9 日大会,汪荣宝请假拒不出席,且作为代理股员长主事的副股员长,没按照惯例委托其他成员代为说明。[38] 因法派议员不出席或晚出席,到下午四点大会才开始。在会上先是法派议员罗杰等要求变更议事日表,将列为第一的新刑律议案三读拖后,得多数议员赞成。及至三读新刑律时,又因法派议员的离席,只议了不到四条即散会。到 1 月 10 日最后一次正式开议,经法派议员提议,得多数赞成,又改订议事日表,将新刑律三读置于最后。最终导致新刑律不能全部完成三读立法程序,只是议决将总则上

---

〔35〕《速记录》,第 39 号。

〔36〕在 1911 年 1 月 6 日召开的大会上,法典股股员长汪荣宝代表法典股说明审查情况时,于结束时即明确说"务请各位赞成,早早通过才好"。多数法派议员主张当日即付再读,刘景烈更提议"再读本来是逐条讨论,但是现在闭会只有几天了,看看还有省略的法子没有",足见其急迫心情。(《速记录》,第 37 号。)

〔37〕此乃汪荣宝 1911 年 1 月 9 日和 10 日的日记。"闰生"即"润生",乃陆宗舆的字;"伯初"乃章宗元的字。《汪荣宝日记》,第二册,近代中国史料丛刊三编第六十三辑,文海出版社有限公司 1991 年影印版,页 742 – 743。

〔38〕当有议员在议场质问股员长不出席会议的原因以及其他成员是否可代为回答疑问,股员刘景烈说"正股员长为告假不到,大家是知道的,至于副股员长,今天不到,究竟告假不告假,本员不得而知。若因股员长未到,就要本员为法典股之代表,本员没有这个权限……终不能答复。"(《速记录》,第 40 号。)

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

奏,如此一来,处于分则中的无夫奸条文自然无效,礼派在议场的胜利遂化为乌有。更让人惊诧的是,在本次大会召开前的当天上午,汪荣宝已召集法派议员商议出延迟新刑律三读的办法,在正式大会上,甫一开始却说"照议事日表,《新刑律》在前,关系重要,今天不能不议完",[39]如此手腕,让后人惊诧。

将《速记录》和《汪荣宝日记》的相关记载比照,法派议员的幕后动作清晰可见。汪荣宝将之记入日记,固有诚实一面,亦表明他认为如此幕后操作,没什么不对。因为在法派议员看来,模范列强,制定新律,乃是中国走向进步的惟一正确道路;礼派人员完全是程度不足,无法理喻。不光议员如此,还有强大的社会舆论背景。无夫奸表决后,有报纸评论"服从多数之说,只可施之于文明人。中国人民程度果尽如高凌霄、于邦华等,则唯有励行开明专制以治之。"[40]为了追求他们所认为的惟一"真理",规则对其追寻有利时就严格遵守;不利时,玩弄规则、超越规则也是理所当然,没什么不应当的了。殊不知,这些规则,包括《院章》、《议事细则》和《分股办事细则》虽由朝廷颁布,但都是法派议员所实际认可的规则。法治之真精神,必包含守法;守法之要义,不在于有利时能遵守,恰在于不利时亦能遵守,只要它本身为我所认可。在这个方面,号称"趋时"的法派议员,反不如"守旧"的礼派议员表现得好,实在是近代中国的悲哀。

传统中国越到后来,皇权专制愈登峰造极,是非实际上越来越出于一尊,强化了中国人一元化的真理观,成为根深蒂固的思维定式。近代西学东渐,中国人虽逐渐接受西学,但这种一元化的真理观并没有发生变化,只不过真理从中学移至西学而已。到20世纪初,以进化论为实质内容的天演论风靡中国思想界,[41]而进化论是以肯定发现了从自然界到人类社会的普遍发展规律为前提的。这一时期,正是这些法派议员接触并学习西方新知的阶段。他们接受了进化论,自然更强化了其本就固有的一元化真理观。一元化真理观表现为判断是非的标准是惟一的,那些信奉一元化真理观的人也往往倾向于真理掌握在自己手里。既然真理在我手,那采取各种手段以传播真理、推动真理之实现就是完全应该的了。这乃法派议员超越规则行事的思想逻辑。

议员表现不尽人意之二是超越规则、滥用权力和影响力。在1911年1月4日的大会上,议员们辩论了他们与《公论实报》之冲突及处理办法:

一五三号(易议员宗夔):本员有个倡议,请议长咨询本院,我们资政院是一国的舆论机关,报馆亦是一部分的舆论机关,现在《公论实报》把我们资政院议员二百多人都比作狗,请议长咨询民政部,取缔报馆才好……资政院本是代表民意之最高机关,若被报馆恣意辱骂,不独于本院名誉有碍,且于国体上亦大有妨碍。

一七八号(高议员凌霄):我们二百个议员是全国公举的代表,而《公论实报》说我们全是狗,岂不是辱骂全国吗?

一五一号(黎议员尚雯):据本员看来,该报馆所说的是政府。

---

〔39〕《速记录》,第41号。

〔40〕杨天石等,见前注〔9〕,页489。

〔41〕郭湛波曾评论"自严氏译《天演论》,介绍赫胥黎、达尔文、斯宾塞的思想学说到中国来,影响中国思想界甚大,进化论的思想,风行一时。"(郭湛波《近五十年中国思想史》,上海古籍出版社2005年版,页259。)

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

一五三号(易议员宗夔):据该报上说,资政院议员都是丧家之狗,本员意见,报馆不能肆意辱骂议员。既已辱骂议员,就请议长咨行民政部取缔报馆,请问大家赞成不赞成?

众议员呼"赞成"。

副议长:可以咨行民政部查照报馆办理。〔42〕

最终《公论实报》被巡警总厅给以停版七日的处罚。资政院多数议员赞成取缔报馆的行为,〔43〕遭到了舆论的严厉批评。宁调元在《帝国日报》撰文指出"以资政院议员至于受骂,原以其不能代表国民而骂之,必非以其为国民代表而骂之……资政院议员诸君对于此事,诘问理由可,面开谈判可,贻书驳难之可,函请更正之可,惟用全体名义移文取缔,则大不可。取缔则是监谤也,夫监谤又岂资政院所有事哉?虽然,某报之骂资政院,未能别择,报馆之失。资政院取缔报馆,滥用威力,资政院亦失。"〔44〕故有学者认为这是"该院第一年开院所干的最不可原谅的蠢事"。〔45〕这种立法机关带头犯法的事情之所以发生,在于议员们自认是全国民意机关的代表,不论是议员还是资政院,具有神圣不可侵犯性。殊不知,没有经过司法机构的裁决,侵犯与否本身尚在未定之中。在晚清已倡导司法独立,京师设有各级审判厅的情况下,此举更不可解。议员在此充当自己案件的最终裁决人,实违背立宪政体基本原则。联想到弹劾军机时几经反复,对付小报如此果断,资政院议员之表现,今日看来,难逃阿 Q 之讥。

最后一点就是完全将议员惩戒规则视为具文。《议事细则》本有"惩戒"之专节,规定甚为详密。在 1910 年 11 月 15 日的大会上,因到会议员不足法定开议人数,邵羲、易宗夔等反复指出,硕学通儒议员严复屡次不到散会即离开,要求议长付惩戒,最后不了了之;〔46〕12 月 15 日大会记名表决剪辫易服具奏案时出现弊混,有议员冒充未出席议员汤鲁燔之名义投票,议员顾栋臣主张彻究,因为"议员之中而有此种弊端,尚成何议员?成何立法机关?"但最后因多数议员以实质正义(一票之误差不影响投票结果)为名而放过去了。〔47〕终第一次常年会,没有一次惩戒的例子出现,惩戒规则完全流于虚文。

总之,议员们在资政院会期中,尤其是讨论一些重大议案,如在弹劾军机案、速开国会案、预算案中的表现都可圈可点,很多议员能以民意代表自处,其不畏权势、认真负责等都给后人以深刻印象,无愧于预备立宪政体下"议员"之名。但欠缺守法精神实为其一大缺点。虽然,作为中国最早的"议员",时过境迁,设身处地来评论,自有可以理解的地方。

---

〔42〕《速记录》,第 35 号。

〔43〕不仅是议员临时激于愤怒,而是深思熟虑之集体行为,"罗议员云:取缔报馆,伦议长嘱余出头发议,余以为未可。不料易宗夔竟堕其术中……易议员云:股员室之会议取缔某报也,或公推高凌霄发言。高凌霄谓报馆常以我为材料,我今深幸大家同受一骂。于是易议员乃出头。"(杨天石等,见前注〔9〕,页 459。)

〔44〕杨天石等,见前注〔9〕,页 456。

〔45〕姚光祖,见前注〔4〕,页 218。

〔46〕《速记录》,第 17 号。旁观记者注意到,"当休息后,严复到院,以白布手巾围颈,倚几欲卧,旋即出院。"(杨天石等,见前注〔9〕,页 476。)

〔47〕《速记录》,第 26 号。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

二、第一次常年会中的议案

资政院第一次常年会从 1910 年 10 月 3 日到 1911 年 1 月 10 日，共开大会 42 次。除去 9 月 23 日的预备会议、开幕闭幕典礼外，实际开议事大会 39 次。其议决议案大致列表如下[48]：

表 3　资政院第一次常年会议案统计表：[49]

议案类别	议案名称	资政院会议之结果	上谕裁决结果
国家岁出入预决算事件	预算案	审议通过	依议
特旨交议事件	广西禁闭土膏店事件	桂抚侵权违法	无处分
谘议局与督抚异议事件（主要）	河南试行印花税核议案	是否征印花税乃资政院权限，电豫抚撤回	依议
	湖南发行公债核议案	湘抚侵权违法，请旨处分	无处分
	湘汉航业议案	湘抚与谘议局协商在预算案内解决	依议
	湖南禁烟案	赞成谘议局缩短年限的主张	依议
	广西限制外籍学生案	照民政部章程办理	先是交民政部察核具奏，后是依资政院议
	江西统税改征洋码案	同意度支部议驳意见	依议
	云南盐斤加价案	具奏请旨饬交局议，云贵总督命令停止施行	先是交督办盐政处察核具奏，后是依资政院议
弹劾议案	弹劾军机案	以军机溺职辜恩上奏	先指责资政院越权，最后留中
陈请事件（主要）	速开国会案	宣统三年开国会	宣统五年开国会
	赦免戊戌党人开党禁案	具奏请旨	否定开党禁
	四川铁路公司倒款事件	以川路总理违反公司律规定请求罢免并治罪上奏	宣布铁路国有
	全国禁烟办法议案	宣统三年底全部禁绝	不详
	剪发易服案	赞成剪发易服	无效，按农工商部具奏所降旨意办理，只默认剪发，而禁止易服
	速定官制设立责任内阁案	尽早设立	依议
	申明资政院立法范围议案	未上奏	
	收回澳门中葡界务案	未上奏	

[48] 因笔者曾对重要议案撰写过专文（“近代宪政视野中的晚清弹劾军机案”，见前注〔6〕，页 103－132），故本文仅作议案之数据统计来展开分析。

[49] 本统计表主要参照《速记录》、《政治官报》（1910 年 9 月－1911 年 2 月）和姚光祖的“资政院陈请具奏权使用范围表”、“资政院第一次常年会立法概况表”（姚光祖，见前注〔4〕，页 141、164）。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

立法事件(全部)	振兴外藩实业并划一刑律议案	只是议题,不是议案,咨回理藩部重拟	自动生效
	地方学务章程	三读通过	依议
	著作权律	三读通过	依议
	修正报律	三读通过	修正第十二条,余依议
	出版律	三读通过	依议
	新刑律	未完成,上奏总则部分	颁布总则部分
	修订集会结社律	三读通过	依议
	改订商律	未完成	
	统一国库章程	三读通过	依议
	运输规则章程	三读通过	依议

在会期内,议员们审查了预算案和特旨交议案件各 1 个、主要的异议案件和陈请案件 15 个、立法议案 10 个,其中除了 2 个陈请案件和 1 个立法案件未能审议结束,其他议案大多完成。从数量来看,其成绩尚属满意。从议案内容来看,都是当时矛盾聚焦、急需解决的问题,涉及政治、经济、风俗、法律等方方面面。资政院议员经过讨论、表决,最终做出决定,或直接回复、或上奏请旨,较好地履行了职责,有其功劳。

有三个特别重大的议案,花费了议员们很多时间和精力,那就是弹劾军机案、预算案和新刑律案。其中,弹劾军机案是议员与政府之间的冲突,考验的是议员的风骨和职责; 新刑律案是议员之间的冲突,是议员价值观在法律上的集中表现。议员们要面对如此多的冲突,耗时费力自不待言。还有预算案,它真正可称为庞大和繁琐。预算股股员长刘泽熙在大会报告时指出"政府所提出之预算案,计总册四十二本,分册八十一本,又追加预算二十四本,后经政府陆续送来各处原册计三千二百八十余本,股员会以四十日之光阴,竭四十八人之精力,逐日钩稽,稍稍得其端绪。"〔50〕要做出令各部院、地方督抚都能接受的报告,劳苦和智慧缺一不可。

议员们虽付出很多,但劳苦未必功高。故有必要来分析一下资政院审议议案之结果受尊重程度。按规定,资政院对议案议决结果多要请旨具奏,由君主裁可。从表 3 的统计来看,28 个议案,除了 3 个资政院未做出决定、1 个结果不明确之外,朝廷批准 14 个,经资政院争取后批准 2 个,部分批准(也就是部分否决)3 个,完全否决 5 个。单纯从数据看,似乎受朝廷尊重程度较高。尤其是在立法议案中,总共 10 部法规,朝廷除了修正《报律》中一个条文外,其他都按照资政院议决的结果颁布,说明资政院的立法协赞权实际上得到了尊重。

该统计结论是否可靠呢? 未必尽然。因为其可靠性必须满足一前提条件,即各议案之间的重要性大致相当。议案之间的重要性存在差异,这是资政院和朝廷的共识。因此,不能简单根据统计数据来判定资政院议案的受尊重程度。

何种议案更重要? 资政院和朝廷之间既有共识,又有差异。早在开院之初,朝廷和议员都认为预算案和新刑律案最重要。开院后,民选议员逐渐控制议场,导致原本并不为朝廷重视的

〔50〕《速记录》,第 30 号。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

异议案件和陈请案件变得重要了。之所以朝廷开始乐意让资政院议决这两类案件,本是要借资政院来裁抑督抚、当舆论之冲,以集权朝廷。民选议员既控制议场,不甘心仅作为朝廷稳定秩序、集权中央的工具,而是借助舆论来挑战朝廷和地方督抚的权威,提高资政院和谘议局的地位,真正推进君宪。朝廷发现失算,经过权衡,认为原本要打击的督抚不足以威胁朝廷,反而是它用之敲打督抚的资政院,才是朝廷之大患,防止其日渐坐大才是朝廷的当务之急。因此,当资政院议决异议案件要求处罚督抚时,朝廷多否决资政院的主张,以裁抑它。资政院当然不甘心被裁抑,因君主及代表君主的摄政王神圣不可侵犯,遂把矛头对准了负责拟旨、副署谕旨的军机大臣,导致了弹劾军机案的发生。弹劾军机案成了第一次常年会期间最引人注目、持续时间也最长的一个议案,但以朝廷实际否决资政院议决而告终。

此时,在朝廷看来,重要议案是那些政治性议案,大致包括异议案件、弹劾案件和陈请案件,其中尤其重要者是弹劾军机案、速开国会案、赦免党人案,还有就是关系满族象征的剪发易服案。在这四个议案中,资政院的决议基本全被否决。原先被视为重要的预算案和新刑律案,甚至包括所有的法律议案,朝廷都认为它们多属于技术性范畴,和眼前的政治大局没有直接牵连,不妨对资政院加以敷衍,以免议员们铤而走险,主动解散资政院,使预备立宪直接陷入僵局,让朝廷完全走向立宪舆论的对立面。

在议员们一面看来,只要资政院能确实监督政府、参赞立法,即提高了资政院的权威,推进了君主立宪。预算案和新刑律案之所以重要,其原因即在于此。他们之所以主动弹劾军机,也是希望朝廷能切实尊重资政院的职权,而不是通过否决资政院之议决来贬抑资政院。如果朝廷能做到此点,发动弹劾亦可,冷冻弹劾乃至取消弹劾亦未尝不可。事实上,朝廷即通过提交预算案和新刑律案的审议来转移议员们的注意力,最终达到缓解资政院和朝廷之间对立情绪之目的。

朝廷对资政院的议决,大致采取如下思路:在政治性议案中,出于裁抑资政院的考虑,多否决之;为了裁抑不致引起议员彻底决裂而自行解散,故在被朝廷视为技术性范畴的那些议案里,多批准之。与此相应,议员们的行动逻辑则是在避免与朝廷决裂的情况下保有或扩大资政院监督政府和参赞立法等方面的权力。正是双方互相试探、互相争斗同时又互相妥协,所以资政院和朝廷的行为很难保持一贯性。诚如时人所批评,(议员)"弹劾军机,不见明文。请赦国事犯,不知下落……时行则行,时止则止"。[51] 朝廷又何尝不是如此。对资政院关于广西限制外籍学生案、云南盐斤加价案的议决,朝廷先是交相关行政衙门察核具奏,最后又同意资政院之议决;对于弹劾军机案,先是申斥资政院越权妄议,最后又留中不发,不予理会,让事情冷淡下来。

在资政院和朝廷的关系中,朝廷居于主导地位。它主要体现在君主的神圣上,它既有法律的保证,亦有历史和现实的根据。但在西潮涌入、预备立宪的背景下,朝廷的优势地位又处在

〔51〕 杨天石等,见前注〔9〕,页458。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

不断削弱的过程中，要保持此种优势地位就需善用这种优势地位。事实上，朝廷对待资政院，就没能善用它。

尽管立法较之具体政治举措对于国家长治久安在长时段中能起到更大作用，但其前提是国家还能长时期延续下去。到第一次常年会召开之时，朝廷已是危机四伏，很多议员即直言不讳，如江辛即指陈，“盖国会早一日成立，即国家早一日有些转机。现在国家危险已达极点，救亡问题除速开国会更无别法，如再迟延，则国家前途，本议员就不忍再说了。”〔52〕故只有妥当解决了眼前的政治热点问题，让朝廷有延续的可能，朝廷所认可的资政院议决的法律案、预算案才有意义。

恰恰在政治性议案中，朝廷多否决资政院之议决，即便有几件依议，也是为了不致和资政院完全决裂所做的不情愿妥协。朝廷所认可的，主要是预算案和法律案，在当时多是不解近渴的远水。朝廷在当时整个社会都关注的热点政治问题上，既要资政院当舆论之冲，让民气化嚣为静；又否决资政院之议决，以达到裁抑之目的。结果，朝廷和资政院都成输家。资政院之议决不能得朝廷之尊重，尤其到关键时候，更是“大政统于朝廷”；朝廷否决资政院关于异议案件和陈请案件之议决，直接把自己推到了立宪舆论的对立面。朝廷不愿意立宪，而专制又不足以图存，其正当性至此消耗殆尽。

故尽管从议案的统计数据上看，似乎资政院的议决得到了朝廷极大尊重，但议案之间有重大和点缀之别，有缓急之异。朝廷所尊重的议决多是不急之务，所否决的是当务之急。它证明了：资政院在预备立宪之下不足有为，朝廷对预备立宪不可能有为。

三、结语：君宪派的无奈及走向绝境的近代君主立宪

朝廷对预备立宪，尤其是开设资政院，本就有极严重的疑惧心理。一是因立宪必注重民权，与传统政治强调君权神圣不同。君权与民权虽有统一一面，但本质还是此消彼长的矛盾关系；二则在晚清，满汉矛盾有激化趋势，要维持满族特权必赖君权，而不能寄望于民权。朝廷将预备国会定名为资政院；在开院之前颁布将君权宪法化的《钦定宪法大纲》；在资政院议员构成中，增加钦选议员中王公贵族议员的人数。这些举措，都是此种疑惧心理之表现。

资政院未开院之前，迫于国内外舆论压力，朝廷为了体面，还有尝试的勇气和信心。及至开院之后，很多民选议员，终于找到了一合法舞台，以国民代表自任，且有谘议局的支持，使得他们更有信心来推进君宪。还有不少钦选议员，他们或饱读儒家经典，容易接受对王朝政治腐败的批评；或具有近代法政知识，极力主张真正的君宪。故恰如报道所言“国民久热望议会而后开设，则为议员者，拟举积年不平之气，一时发泄于议坛之上，对于各种交议之问题，或质问或建议，不遗余力，于一问题收成功，更及他一问题；一案力争，复及一案，一会又一会，务层

〔52〕《速记录》，第 9 号。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

层肉迫政府,以表示议会之权势。”〔53〕

朝廷开资政院,理想情况是“民情固不可不达,而民气断不可使嚣”。〔54〕但不论是速开国会案还是弹劾军机案,在朝廷看来,都是以议会权势“肉迫政府”,不能容忍。朝廷在处理弹劾军机案时,摄政王载沣初则以“设官制禄及黜陟百官之权为朝廷大权……朝廷自有权衡,非该院总裁等所得擅预”〔55〕斥责资政院,终则将资政院奏折留中,集中表示了对资政院的不信任甚或厌恶之情。

会议结束后,出现了不少因资政院开议之表现而建议朝廷裁抑的奏折,下面是有代表性的两份,略言如下:

> 上年资政院开议,竟至戟手漫骂,藐视朝廷。以辩给为通才,以横议为舆论,蜩螗沸羹,莫可究诘。则莫如停办国会,仍以言事责之谏院。〔56〕
>
> 今之言立宪者,莫不谓时艰日急,非国会不足救亡,资政院为国会基础,上年业经试办,无论习气嚣张,代表并非舆论,即使提议各事,朝廷一一允行,谓其遽足救亡,恐彼亦难自信……臣留心访察革命有二派……主和平者,以立宪为名,以攘权为实……故改新律以破伦常,则君纲废;订阁制以专政柄,则君权替;昔之倡平等自由者,皆斥为邪说,今实行于政事矣;昔之倡革命排满者,潜伏于海外,今公行于朝右矣。去年资政院议员妄更国制,请赦逆党,事事把持,必使政府俯首听命。其处心积虑,无非夺君主之权,解王纲之纽。阳美以万世一系,阴实使鼎祚潜移。〔57〕

这两份奏折,前者乃汉族高官陆润庠所奏,后者乃满族官员文斌所奏。他们以为主张开国会的君宪论者和革命论者,只是行动方式不同:一个用软刀子革命,一个是直接武力夺权;其目的都是要革清朝廷的命。因此,要挽救朝廷,就不能设国会,搞君主立宪。

不管这些奏折是否为朝廷所明确采信,但都加深了朝廷对君宪之疑虑。本来,资政院在弹劾军机时,朝廷即答应速设责任内阁。既已答应在先,自不能失信于后,遂于 1911 年 4 月设立了集权于满族,尤其是皇族的责任内阁。为什么会如此呢?因为朝廷在疑虑之下,对集权皇族的热心远超过对君宪的热心,遂不能一本大公,坚持将政权掌握在自己人手里,如此才放心得下。这种以深恐大权旁落而集权于皇族亲贵的做法来搞君宪,自然使议员们大失所望。从甲午到辛亥年间,中国已养成三派大的政治势力,即革命派、君宪派和以袁世凯为首的实力派。〔58〕除了革命派之外,其他两派都有可能为朝廷所争取。1908 年载沣将袁世凯开缺回籍,使得清廷和该集团之间出现较大裂痕。皇族内阁出台,使得议员们弹劾军机所间接获得的一

---

〔53〕《民立报》,宣统二年十月四日。

〔54〕《德宗景皇帝实录(八)》,页 708。

〔55〕《政治官报》第 39 册,页 290。

〔56〕《清史稿》,卷四七二。

〔57〕刘锦藻撰《清朝续文献通考》,“宪政考八”。

〔58〕李剑农《中国近百年政治史(1840 – 1926)》,复旦大学出版社 2002 年版,页 268。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

点成果也完全化为乌有。不仅如此,朝廷之所作为更证明了革命派论断——指望朝廷主动进行真正的君宪完全是与虎谋皮,是立宪派一厢情愿的幻想——具有先见之明。〔59〕因此,一些激进立宪派人士转而同情甚至加入革命阵营。朝廷再也不能从当时三大政治势力那里获得有力支持,它们都成为程度不同的反对者。至此,朝廷不亡何待?君主立宪也就自然失去了载体而离寿终正寝为时不远,仅差一个导火索了。

就连这个导火索,第一次常年会都准备好了。自 1910 年 12 月 2 日大会开始讨论四川铁路陈请书开始,经过议员们,尤其是川籍议员和邮传部特派员之间的激烈辩论,最后资政院议决以邮传部种种不负责任而具奏。〔60〕这时,四川商民尚对朝廷抱有希望。不料朝廷听从邮传部大臣盛宣怀的主意,"想借铁道借款,一面扩充私囊,一面巩固权位,因投合皇族内阁集权的心理,提出一种铁路国有政策,于 1911 年 4 月 11 日,用上谕宣布"。〔61〕川民于是忍无可忍,爆发保路运动,连锁引起武昌起义,清室因此灭亡,君宪作为近代中国立宪的一种选择而成过眼云烟。

君宪的失败,自有其先天痼疾,即满族皇室在建设民族国家思潮中的窘境,满汉矛盾成为朝廷难以应付的困难,但这并不一定导致君宪之败局。以收揽民心、应付舆论为名,以集权朝廷和皇族之实来进行立宪,稍有民意之表达即以为侵犯朝廷而启猜忌之心;利益所在,短视的朝廷不愿认真面对立宪政体中的一大原则:政府自政府,朝廷自朝廷,最终走到民意的对立面,才是君宪败局已定之真实根源。资政院及其所代表的君宪要求在朝廷内得不到真正实现的机会,通过革命走向共和宪政成为别无选择的道路。在这一变局前,就苦了以资政院议员为代表的真正君宪派人士了。

进入民国后,当年的很多资政院议员,仍坚持通过教育和实业来改变中国的道路,并不认同以革命手段来建立共和宪政的做法,尽管他们明白君宪已是昨日一梦。遂在清亡后,他们主动远离政治舞台的中心,回到生长于斯成名于斯的家乡,依旧从事教育或实业工作,来度此余生。1920 年由北京敷文社征集稿件汇编出版的《最近官绅履历表》中,据笔者统计,只有 54 名议员有简单的记载,其他人都销声匿迹。〔62〕此时距第一次常年会也就十年,议员们的平均年龄大致五十出头,按常理正是从政的黄金年龄段。这些议员们在民国的归隐或边缘化,昭示着君宪的彻底失败,当年他们在资政院的风光只不过是为君宪奏响了一曲挽歌而已。

(责任编辑:徐爱国)

---

〔59〕 1906 年 10 月同盟会员宁调元发表"无聊与无耻"一文,指出"满政府能代汉人立宪,则英也、美也、日也、德也,孰无权利可代中国立宪乎?非我族类,其心必异……盖满洲之立宪,所以自利,非利人也;所以灭汉,非存汉也……预备立宪者为无聊,欢迎立宪者为无耻。"(杨天石等,见前注〔9〕,页 433。)革命党人对晚清君宪的主流看法多是从种族利益的角度来论证其虚伪一面。

〔60〕 《速记录》,第 23、30 号。

〔61〕 李剑农,见前注〔58〕,页 265。

〔62〕 参考《最近官绅履历录》,"例言",北京敷文社 1920 年版。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net