

 使用大字体察看本文

阅读次数：117

20世纪初晚清宪政与40年代国民党宪政改革之比较

李先伦

政治现代化是实现社会现代化的重要前提，中国近现代史上有两次较大的社会和政体转型，留给我们许多有益的历史教训，一次是辛亥革命结束了晚清的君主专制制度使民主共和的思想深入人心，另一次是中华人民共和国的成立结束了国民党的军阀独裁制度使中国进入人民共和国时代。令人费解的是，无论清政府抑或国民党政府都曾进行过一次宪政改革即20世纪初晚清宪政与40年代国民党宪政，他们都希望以此缓和矛盾稳固统治，但最后又都毁灭于他们自己所发动的改革。本文拟对这两次宪政改革的背景条件、过程特点以及影响意义进行对比，以找出在整个中国政治现代化中宪政改革的一些规律性东西。

一、两次宪政改革的背景条件

1. 经济发展引起的社会结构变化促成改革的启动

任何重大的政治变革都有其深刻的经济和社会根源，中国20世纪这两次重大的宪政改革，也是在其经济发展进而导致社会结构发生变革这双重因素的基础上促成的。

尽管中国民族资本主义自产生之日便受到帝国主义和封建势力双重压迫，但在近代也曾出现过几次黄金时期。清末“新政”对民办企业的鼓励就使民族资本主义一度发展。据统计从1901~1911年的十年间，资本在1万元以上的企业在全国有370家，资本总额高达8620万元，发展之迅速可见一斑。经济发展使社会结构开始发生变化，士绅阶层地位提高并逐渐形成具有初步参政意识的立宪派，要求清政府迅速实施宪政以挽救民族危机。如果没有民族资本主义的发展和在此基础上士绅阶层和立宪派的形成，晚清宪政改革不会发生的那样快。南京国民政府刚建立后的一些措施一定程度上促进了资本主义发展，这为后来民族资产阶级的壮大和成熟奠定了基础。但40年代国民党所推行的经济统制和限价等种种阻碍经济发展的措施使日益成熟的民族资产阶级感到不满，他们要求经济上的公平民主和自由竞争，并希望通过宪政来推动国民党政府迅速实施民主，从而为经济发展开辟道路。早期的经济发展及其促成的资产阶级的壮大成熟，是40年代的国民党宪政改革的直接动因。

2. 严重的民族危机成为改革的直接推动力

近代中国有两次极端严重的民族危机，即1900年八国联军侵华和1937年日军侵华。这两次战争均以灭亡中华民族为最终目标，但也都直接或间接地成了中国近代史上两次宪政改革的动力。

1900年帝国主义各国联合发动了旨在灭亡中国的侵华战争，迫使清政府签订了丧权辱国的《辛丑条约》。面临严重的民族危机和统治危机，清政府才相继实行“新政”和宪政改革。尽管1905年发生的日俄战争加速了清政府对宪政的渴望和实施宪政的决心，但如果不是各种危机的迫使，即使再理想的制度也不会使腐朽的清政府产生兴趣，更不会促使其冲破重重阻力去实施。所以晚清宪政主要是在八国联军侵华所造成的严重民族危机迫使下才最终发生的。20世纪40年代的国民党宪政是在抗日战争的炮火下发生的。

1937年日本发动了旨在吞并中国的全面侵华战争，在这中华民族生死存亡的时刻，国民党政府依然推行原来的一党专制对一切事务独断专行，严重挫伤了全国人民的抗日积极性。尤其当抗战进入相持阶段后，国民党的专制和腐败日甚一日，严重影响了抗战的顺利进行。为了统一全国人民共同抗日挽救危亡，国民党政府在全国人民的一致要求下终于被迫妥协，开始在40年代实施宪政。

3. 国内多重利益集团向统治者提出改革挑战

20世纪初晚清社会和40年代国民党统治时期都处在中国社会由传统向现代的转型阶段上，各种新的社会利益集团纷纷产生并向统治阶层提出挑战。这要求统治者必须适应形势发展进行民主化改革并对各种利益集团的要求进行容纳和整合，以实现社会的稳定和政治的转型。

清末宪政前夕国内存在多重利益集团的挑战。首先以士绅阶层为主体的立宪派对内忧外患的晚清社会有所不满，而希望通过和平宪政的方式使中国摆脱危机走向富强。而与之相对立的资产阶级革命派则要求推翻清朝统治为资本主义的发展开辟道路。此外还有地方督抚尤其是汉族官僚也对满清贵族的专制统治有所不满，要求通过宪政改革来改变这种局面。可见清政府的统治已面临多方面的严重挑战，民主化改革势在必行。20世纪40年代国民党宪政时国内的利益集团更加复杂。首先代表工农利益的中国共产党自大革命失败以来便确立了武装反抗国民党统治的总方针时时威胁它的统治；其次代表民族资产阶级的中间党派也反对国民党政府的独裁专制主张尽快实施民主宪政；此外各派地方军阀也希望通过宪政改革的幌子来与蒋政府抗衡牟取私利。可见40年代国内利益集团格局与晚清宪政改革时有些相似，但所面临的挑战却要严重得多。

二、两次宪政改革的过程特点

1. 两次宪政改革都具有一定的长期性和曲折性

两次宪政改革不仅持续时间长而且有较多曲折和反复。晚清“新政”虽在一定程度上为宪政提供了坚定的士绅阶层和自由的思想氛围，但经过出国考察，统治阶层发现实行宪政仍有许多方面需要准备，认为预备立宪“至速固非三五年所能有成”[1]，因此在参照日本和俄国宪政改革期限的基础上，“最终决定预备立宪的期限为9年即1917年召开国会，并据此制定了逐年筹备的清单。”[2]晚清宪政也经历了相当的曲折，其中对宪政含义的理解便是一例。晚清统治者认为宪政不过是一种集思广益、上情下达的方式，实质是一种传统的以帝王为尊的民本主义观，因此他们所向往的是日本式的大权政治的二元君主立宪；而立宪派所要求的是通过宪法来限制君权保障民权，实质是一种以人民为尊的民主主义观，因此所推崇的自然是英国式的虚君共和的君主立宪。这种对立随着宪政的发展渐渐凸现出来，后来发生的国会请愿运动便是这种矛盾激化的结果。40年代国民党宪政改革的长期性和曲折性并不逊于前者。首先40年代国民党政府的专制已不同于晚清君主专制而是共和制度掩盖下的军事独裁，并借“民智未开，不能宪政”为由故意延长“训政”期限以维护其一党独裁，这显然比晚清政府更具欺骗性。其次国民党政府在社会控制力上要比晚清政府强大。国民党政府尽管实行一党专制但形式上仍是一个现代性政府，比晚清政府更具合法性。同时国民党不但拥有令晚清政府望尘莫及的现代化军队，而且有遍及全国的特务系统对社会进行严密控制。所以在晚清宪政改革几十年后的国民党宪政改革，无论从理论上抑或是现实上都要曲折得多。

2. 两次宪政改革都具有广泛的社会参与

20世纪这两次宪政改革都动员了巨大的社会资源，激起了广泛的社会参与。预备立宪以前的晚清“新政”波及政治、经济、军事、教育等许多方面，使晚清社会结构发生了巨大变化。仅从士绅阶层来看，晚清预备立宪时中国士绅阶层已达140余万人，其中除去约15万人在清政府任职外，还有约130万在野士绅[3]。这些都成为支持宪政改革的立宪派的主要社会基础。最能表现晚清社会广泛参与的是宪政改革期间发生的三次请愿运动。1909年底，立宪派集合10省的咨议局代表前往北京请愿。第二次发生于1910年6月，共有20多万代表参加请愿。请愿遭拒绝后紧接着发生了第三次请愿运动，这次甚至准备动员2500万人参加[4]，包括各界士绅、学生等各种新势力。三次请愿运动足以反映晚清宪政改革已具有广泛的社会参与。国民党40年代宪政改革比晚清宪政更胜一筹。40年代时辛亥革命所确立的共和制度已深入人心，国民党政府却依然推行专制统治，并没有实行民主宪政的意向，这就决定了广大民众在运动中要起主要作用，运动的广泛性也就较晚清宪政改革更强。这次宪政改革的广泛性主要表现在两次大规模的宪政运动上。第一次宪政运动发生在1939年，国民参政会第一届第四次大会上各党派提出了七个关于宪政问题的议案，并进行了激烈辩论，“你起我立，火并似的舌战；没有一分一秒的停止”[5]。同时基于对蒋介石政府实施宪政的怀疑，各党派决定开展一次大规模的宪政运动向其施加压力，并成立宪政促进会在各地大规模活动。第二次宪政运动发生于1943年，国民党五届十一中全会宣布“国民政府应于战争结束后一年内，召集国民大会制宪宪法。”[6]并决定成立宪政实施协进会，开始了第二次民主宪政运动。这次宪政运动无论在国统区抑或解放区都得到了广泛的发展，而且在规模上比第一次更广泛更深远。由此可见，国民党宪政时期的民众社会参与不仅在规模上超过了晚清宪政，而且在民众自觉程度上也大大提高。

3. 两次宪政改革的统治阶层都是既保守又无能

有种观点认为，若不是辛亥革命打乱了清政府正常的宪政改革计划，清政府的预备立宪或许能取得巨

大成功。但现实是清政府太保守，在宪政改革中畏首畏尾才最终导致了革命的爆发。

晚清宪政的保守性主要表现在对宪政问题的认识上。首先统治者仍沿用民本主义来看待宪政改革，认为它只是一种统治策略。因此清朝统治者在改革中极力保持原先至高无上的权力地位，不肯对人民作出“过分”的让步。而与权力保守形成对比的是清朝统治者在政治素质上的低能。清朝自乾隆后期直到近代整个官僚体系腐败不堪，不但“无丝毫政治上之常识”[7]，而且彼此极不团结，“趋利则相轧，过患则相陷”[8]，“上则如社鼠城狐，要结权贵；下则如饥鹰饿虎，残噬同类”[9]。这帮官僚在推行宪政时依然沿袭旧病，办事推诿，既保守又无能，宪政失败是不可避免的。20世纪40年代，国民党政府在长期一党专制和军事独裁下整个官僚阶层严重蜕化，逐渐演变为一个极度保守和腐化的集团，政治上推行一党专制拒绝承认其他党派的合法地位；经济上推行经济统制政策对广大中小企业和人民进行压迫；思想上禁止言论和出版自由并通过各种特务机构对广大民主人士进行迫害。而在社会责任上国民政府却十分低能。面临日本入侵和中华民族的危亡，国民党政府先是不抵抗后来又宣扬悲观主义论；面对通货膨胀造成的生产萎缩和经济萧条束手无策；整个官僚阶层腐败盛行对劳动人民的困苦生活不闻不问。这样一个保守无能的政府所作出的宪政承诺难免会遭到广大民众的置疑。真正的现代化宪政所需要的不仅是一个强有力的领导集团，更需要一个具有高度社会责任感和民主法制意识，并对现代化各方面具有充分知识储备的集团，而这个任务国民党政府是难以胜任的。

三、两次宪政改革的启示

1. 民主力量是巨大的，民主潮流不可抗拒

民主是近代中国人一直为之奋斗的目标，自鸦片战争起中国人就开始学习西方，经历了从器物引进逐渐到学习制度和思想的过程。民主是中国向西方学习中的伟大成就，它所蕴含的潜力是巨大的，一经引进便成为政治上最具号召力的口号。凡真正坚持民主或为之奋斗的力量均能得到广大人民的支持。自戊戌维新到中华人民共和国成立，几乎整个近代史都是围绕这一主题展开的。晚清宪政期间发生的三次大规模的民众请愿运动和20世纪40年代国民党宪政时期发生的两次大规模的宪政运动都充分说明了民主的潜在力量。同时民主潮流也是不可抗拒的，任何试图阻止民主进程的行为最终要被历史推翻。晚清政府和国民党政府原本只是要借宪政来欺骗民众，却客观上顺应了民主潮流促成了民主宪政的启动，以至于最终他们又被自己发动的宪政改革的历史潮流所吞没。这都从反面证明了民主力量的巨大和民主潮流的不可抗拒性。

2. 执政党只有代表民意顺应潮流才能长存

执政党必须尽可能代表最广大人民的利益，顺应时代发展潮流，只有这样才能使自己的统治继续和发展。最广大人民的利益和时代潮流是相辅相成的，统治阶层如果开历史倒车违背历史潮流，就必然与广大人民的利益要求相背离。晚清政府和40年代国民党政府在宪政改革中过于保守和顽固，没能适应变化了的社会形势，及时满足和协调各派新生利益集团的要求，从而得不到当时绝大多数民众的支持，自然也就违背了当时社会的发展潮流，最终的灭亡是不可避免的。这两次失败的宪政改革最终都被人民革命运动所推翻，被历史所抛弃，这充分证明了统治阶级或集团必须代表广大人民的利益，顺应时代潮流的发展方向才能长存。

3. 现代化事业必须有人民的广泛和自愿参与才能实现

现代化是一个全面系统的发展过程，在这过程中离不开人民的参与和支持。现代国家取得民众支持的方式多种多样，有通过对民众进行欺骗来实现民众参与的，有通过军队、特务机构等国家专制机器来强制实现民众参与的，但这些手段都是非正常的，其结果，民众参与不是数量少就是非自愿，最终不是现代化过程受阻，就是阻碍历史进程的势力或集团被历史所抛弃。晚清宪政时期政府的合法性资源和社会控制力几乎丧失殆尽，再加上改革过程中的顽固保守以至于它所推行的宪政改革根本得不到社会民众的支持和响应。而40年代国民党政府虽然在合法性和社会控制力上都胜于前者，但由于其从开始就没有实施宪政的诚意，再加上军警暴力和特务统治对民众的压制，最终导致宪政失败和自身的灭亡。所以，这要求那些承担现代化重任的政府必须真正取得广大人民的广泛和自愿支持才能实现。

注释：

[1][2]《清末预备立宪档案史料》上册，第56、67页。

[3][4]张朋圆：《立宪派与辛亥革命》，台北1983年再版，第32、71~73页。

[5]黄炎培：《黄炎培日记摘录》1939年9月15日，《中华民国史资料丛稿》增刊第5辑，中华书局

1979年版。

[6]国民党五届十一中全会《关于实施宪政总报告之决议案》，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》（下），第843~851页。

[7][8][9]梁启超：《辛亥革命前十年间时论选集》第3卷，第676页。

（作者系山东师范大学政法学院研究生）

发表评论

用户名： (3 - 20个字符)

电子邮件：

用户评论：

发表评论

重置

用户评论

目前还没有评论。欢迎您成为第一位评论者！

[中国法律文化](#) | [About law-culture](#) | [关于我们](#)

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办
电话：64022187 64070352 邮件：law-culture@163.com
地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720