

重评《钦定宪法大纲》

郑大发

1908年8月,清政府在预备立宪的鼓噪声中,颁布了《钦定宪法大纲》以及附属法《议院法选举法要领》,宣称“上自朝廷,下至臣庶,均守钦定宪法,以期永远率循,罔有逾越。”(《清末筹备立宪档案史料》上册第57、432、56、56、57、7—3、11、6、365、114、34—35、106—107、559、59、139、346、346页。)

《钦定宪法大纲》颁布后,立即召来了朝野的抨击。资产阶级革命派抨击它“其所以悬预备立宪之招牌者,不过欲假此名义……以巩固万年无道之基而已”;(《民报》第26号《满清政府预备立宪之阴谋》。)资产阶级立宪派也认为它“其根本处,仍不脱专制之遗臭也”;(《辛亥革命前十年间时论选集》第3卷第118页。)清廷内部的守旧势力更是攻击它“窃外国之皮毛,纷更制度,惑乱天下人心”,(《清末筹备立宪档案史料》上册第57、432、56、56、57、7—3、11、6、365、114、34—35、106—107、559、59、139、346、346页。)是“速贫、速乱、速亡”之道。历来的研究者在评介《钦定宪法大纲》时也基本援引资产阶级革命派的观点,认为它是一部“旨在巩固和强化君主专制统治的封建法典”,“是用法律的形式把封建时代专制皇帝的绝对权力予以确认”,“彰明昭著地暴露了清政府假立宪之名,行专制之实的用心”。但笔者认为《钦定宪法大纲》既具有浓厚的封建性质,又有着鲜明的资本主义色彩,与其说它是一部“旨在巩固和强化君主专制统治的封建法典”,不如说它是以《日本帝国宪法》为蓝本的二元制君主立宪制的宪法纲领。

第一、《钦定宪法大纲》限制了皇帝的权力。《大纲》的第一部分是“君上大权”十四条,在这里,皇帝虽然拥有颁行法律,召集及解散议院,设官制禄、黜陟百司,统率海陆军、编定军制,宣战讲和、订立条约,宣告戒严,爵赏恩赦,总揽司法等各种大权,但他已不能如同君主专制时代的帝王那样随心所欲,必须遵守宪法条文的规定。关于这一点宪政编查馆在上奏《钦定宪法大纲》的前言中说得十分明白:“夫宪法者,国家之根本大法也,为君民所共守,自天子以至庶人,皆当率循,不容逾越。”(《清末筹备立宪档案史料》上册第57、432、56、56、57、7—3、11、6、365、114、34—35、106—107、559、59、139、346、346页。)同时皇帝在行使统治权力时还要受到议院、内阁和司法机关的制约。例如皇帝颁行法律权一条规定:“凡法律虽经议院议决,而未奉诏命批准颁布者,不能见诸施行”。这里规定立法主体是“议院议决”,皇帝的权力是“批准颁发”,两者权限分明,符合君主立宪的原则。再如皇帝总揽司法权一条规定:“委任审判衙门,遵钦定法律行之,不以诏令随时更改。”司法权与行政权的分离是近代国家的基本特征之一,这里规定司法权的主体是“审判衙门”,而非皇帝,体现了这一特征。又如皇帝发布命令一条规定:“惟已定法律,非交议院协赞奏经钦定时,不以命令更改废止”。皇帝无权“废止”议院通过的法律,实际上这是对“朕即法律”专制皇权的否定。至于《钦定宪法大纲》中最为人们所抨击的“大清皇帝统治大清帝国,万世一系,永永尊戴”和“君上神圣尊严,不可侵犯”的规定,它本身就是君主立宪区别于民主共和的特征,一切君主立宪制的国家,无论是俄国,还是日本都是如此。当然与君主专制时代的皇位世袭不同,它是通过内阁代君主负责国政的形式来实现的。日人佐藤功在《比较政治制度》中写道:“近代的民主,要求实行责任政治,但是承认并追求国王对国政的责任,并且付诸实行,这是与君主制,特别是世袭君主制相矛盾的,作为调合这种矛盾的制度,于是出现了阁员的责任制。”(《日》佐藤功《比较政治制度》法律出版社第43页。)
《钦定宪法大纲》对此虽然没有条文规定,但在《大纲》的前言中有这样一段说明:“其必以政府受议院责难者,即由君主神圣不可侵犯之义而生”。(《清末筹备立宪档案史料》上册第57、432、56、56、57、7—3、11、6、365、114、34—35、106—107、559、59、139、346、346页。)所谓“政府受议院责难”,也就是政府(内阁)代皇帝负责国政,受议院监督。更何况《钦定宪法大纲》所规定的“君上大权”十四条,全部抄自1889年《日本帝国宪法》,仅对其中个别条文作了有利于君权的修改。(《日本帝国宪法》第8条规定“天皇为保持公共之安全或避免其家危,按紧急需要在帝国会议闭会时,得发布代替法律之敕令,此项法令须下次会期在帝国议会提出,若议会不承认时,遇有紧急之事,得发代法律之诏令,并得以诏令筹措必需财用,惟至次年会期,须交议院协议”。)《日本帝国宪法》已被国内外学者一致认为是二元制君主立宪制宪法,我们

又怎能把抄自《日本帝国宪法》的《钦定宪法大纲》，说成是“旨在巩固和强化君主专制统治的封建法典”呢？

第二、《钦定宪法大纲》确认了公民的一些基本权利。《大纲》的第二部分“臣民权利义务”九条，它规定：“臣民中有合于法律命令所规定资格者，得为文武官吏及议员”；“臣民于法律范围以内，所有言论、著作、出版、结社等事准其自由”；“臣民非按照法律所定，不加以逮捕、监禁、处罚”；“臣民可以请法官审判其所呈诉之案件”；“臣民专受法律所定之审制衙门之审制”；“臣民之财产及居住无故不加侵扰”；以及臣民遵守国家法律和按法律所定“纳税”、“当兵”之义务。尽管《钦定宪法大纲》对臣民权利的规定比《日本帝国宪法》更为狭窄，但它毕竟还是用国家根本大法的形式对臣民的一些基本权利予以确认，尤其是规定臣民的财产“无故不加侵扰”，近似地反映了“私人财产神圣不可侵犯”这一资产阶级宪法的核心内容。在它的附属法《选举法要领》中又规定，“选举用投票之法”，得票多者当选，凡合乎选举资格的臣民，都有选举权和被选举权，等等。而这些都是封建法典不可能具有的。

第三、《钦定宪法大纲》规定了三权分立的政权组织形式。《大纲》虽然只分为“君上大权”和“臣民权利义务”两部分共23条，但从有关条文和附属文件中不难看出它对国家的政权组织形式，也按三权分立原则作了相应的规定。当然由于清政府编纂《钦定宪法大纲》是以《日本帝国宪法》为蓝本的，因此它同样在立法、行政司法之上矗立着一个不可侵犯的君主来总揽一切权力，裁制它们的纠纷。《钦定宪法大纲》的前言中就这样写道：“谨按君主立宪政体，君上有统治国家之大权，凡立法、行政、司法，皆归总揽，而以议院协赞立法，以政府辅弼行政，以法院遵律司法。”（《清末筹备立宪档案史料》上册第57、432、56、57、7—3、11、6、365、114、34—35、106—107、559、59、139、346、346页。）虽然《钦定宪法大纲》对三权分立的一些原则进行了有利于君权的修改，然而相对于中国固有的政治体制来说又不能不是一种历史的进步。

从上面的分析中我们可以看出，以《日本帝国宪法》为其蓝本而制定的《钦定宪法大纲》，既保留了君上的种种大权，又对君上大权作了某些限制；既赋予公民一些基本权利，这种赋予又特别狭窄；既以三权分立为国家政权组织形式，又使君权凌驾于立法、行政、司法之上，成为神圣不可侵犯的主宰。这种情况说明，《钦定宪法大纲》与《日本帝国宪法》一样，是一部二元制君主立宪制的宪法纲领。

为什么清政府在当时众多的立宪国家中选择《日本帝国宪法》作为蓝本，以日本的二元制君主立宪制度作为“仿行宪政”的模式呢？究其原因有三：（1）、预备立宪的酝酿和宣布是以1904年至1905年的日俄战争为契机的。日本一战而胜俄国，促使人们（包括统治集团的部分亲贵大臣）去探求日胜俄败的原因，从而对日本的立宪制度产生浓厚的兴趣；（2）、中日两国属于亚洲近邻，共同生活在东方文化圈内，有着相同的社会结构和民族心理，加上两国间悠久的政治、经济和文化的交流，尤其是日本明治维新成功在中国造成之巨大影响，使人们易于接受“同文同种”的日本的政治制度，（3）尤为重要的是，日本立宪所采用的君权主义色彩浓厚的二元制君主立宪制度，与英国式的国王临朝而不理政，政权归于资产阶级控制的议会的虚君制君主立宪制度比较，显然更适合清政府力图消弭革命和拉拢资产阶级立宪派的政治要求。清统治者在考察了东西洋各国的政治制度后认为，美国“以工商立国，纯用民权，与中国政体本属不能强同”，“故其一切措施难以骤然仿效”；（《清末筹备立宪档案史料》上册第57、432、56、56、57、7—3、11、6、365、114、34—35、106—107、559、59、139、346、346页。）英国“设官分职，颇有复杂拘执之处，自非中国政体所宜，弃短用长，尚须抉择”；（《清末筹备立宪档案史料》上册第57、432、56、56、57、7—3、11、6、365、114、34—35、106—107、559、59、139、346、346页。）惟独日本“立国之方，公议共之臣民，政柄操之君上，民无不通之隐，君有独尊之权”。（《清末筹备立宪档案史料》上册第57、432、56、56、57、7—3、11、6、365、114、34—35、106—107、559、59、139、346、346页。）因此他们得出结论：“故于各国得一有镜之总，实不啻于日本得一前车之鉴，事半功倍，效验昭然”。（《清末筹备立宪档案史料》上册第57、432、56、56、57、7—3、11、6、365、114、34—35、106—107、559、59、139、346、346页。）“我国而行立宪，当仿日本为宜”。（《清末筹备立宪档案史料》上册第57、432、56、56、57、7—3、11、6、365、114、34—35、106—107、559、59、139、346、346页。）由于清政府《钦定宪法大纲》是《日本帝国宪法》的照搬，与主张英国式的虚君制君主立宪制度的资产阶级立宪派就不可避免地要发生冲突。这种争论，并不是历来研究者们所认为的那样是真立宪（资产阶级立宪派）与假立宪（清政府）之争，而是确立哪种立宪制度之争。争论主要是围绕以下几个方面进行的。

一是制宪程序问题。清统治者在考察了各国宪法制定之历史后发现，宪法就形式而言，有三种之区别，即钦定宪法、协定宪法、民定宪法。钦定宪法（如日本）“以君主为权力之中心，故其权虽分为三，而其大权则统一于一”；协定宪法（如英国）“以议会为权力之中心，立法之权既全归于议院，而行政之权亦间接把持”；民定宪法（如美国）“其大统领则有行政权，而无立法权，其议院则只知立法而不问行政，界限分画，两不相侵。”因此，他们主张中国立宪应取日本式的钦定程序，并要求人们“永远率循，罔有逾越”直到1911年10月辛亥革命爆发后，为了作最后垂死挣扎，清政府才被迫表示“采用英国立宪

主义”，颁布“重大信条”。（《清末筹备立宪档案史料》上册第57、432、56、56、57、7—3、11、6、365、114、34—35、106—107、559、59、139、346、346页。）与清政府制宪采用的钦定程序相反，资产阶级立宪派主张中国制宪应取英国式的协定程序，使国民多数尤其是他们代表的“中等社会”有参与制宪的权力。他们指出：“若欲颁布宪法，而出于君定，或执政诸人之定，民之视宪法，真不关痛痒耳。惟使国民多数参与政事，使之有协定宪法之权，……宪法乃为有效。”（《辛亥革命前十年间时论选集》第3卷第117页。）至于宪法的内容，他们认为“立宪之事，亦如西洋各国去君主专制之权，以扩张民权，而定君民权限之关系耳。使国民善自为之，则实无可以致日本宪法之理由耳。”（《杨度集》第396页。）

二是责任内阁对谁负责。《钦定宪法大纲》拟定的内阁官制中开章明义地规定：“统治之权属诸君上，则内阁官制自以参仿日、德两国为合宜。日本宪法，各大臣辅弼天皇任其责，以国务大臣责任关于辅弼之任务而生，故对于君主负责任，而国务大臣任免黜陟，君主皆得自由，与英法之注重议院者不同，与德意志宰相对于其君负责任，非对于议会负责任者则相类。我国已确定为君主立宪政体，则国务大臣责任所负，自当用对于君上主义，任免进退皆在朝廷”，“议院有弹劾之权，而不得干黜陟之柄”。（《清末筹备立宪档案史料》上册第57、432、56、56、57、7—3、11、6、365、114、34—35、106—107、559、59、139、346、346页。）同时还规定皇帝所拟诏书须经内阁副署，如果大臣拒绝副署，而皇帝又不收回成命，那么内阁就得辞职。1911年5月成立的“皇族内阁”，就是根据上述规定而炮制出笼的。资产阶级立宪派拟定的责任内阁，某总理大臣不是由皇帝任命而是由议会中之多数党之党魁充任，“而任其组织党员以为各部大臣，使内阁与议会联为一致”，（《杨度集》第313页。）建立起“政党内阁”。内阁总理有权指导并可以随时任免阁员，以保持内阁的一致性。内阁不是对皇帝而是对议会负责，立法权对于行政权实行民主监督。他们明确指出：“夫立宪国之所谓责任内阁对国会负责任而言”。内阁组成要得到国会的承认，施政政纲要为国会所通过，国会可以随时质问、指责乃至要求罢免任何一个阁员。“此立宪政体晶莹坚粹之特质也”。（《辛亥革命前十年间时论选集》第3卷第608—609页。）其实，资产阶级立宪派所主张的责任内阁完全抄自英国的议院内阁制，目的是想依据自己的政治能量，组织起全国性的第一大党，然后通过议会选举取得议会的多数席位，从而操纵国会，控制内阁，甚至建立起自己的“政党内阁”，实现与封建势力分享政权或独掌政权的夙愿。把立宪派这个想法表述得最为清楚的是梁启超，他说，国会召开之时，“而国中有堂堂正正之政党出焉。揭健全之政纲以号召天下，而整齐步伐从事运动，则国会势力必为所占，以之与无主义、无统一之官僚内阁相遇，其犹以千钧之石溃痛也。进焉则取而代之，退焉使官僚内阁唯唯服从也必矣。”（《辛亥革命前十年间时论选集》第3卷第676—677页。）所以在清末宪政运动中，资产阶级立宪派的组党活动也是十分活跃的。

三是议会的权限问题。这是资产阶级立宪派与清政府争论的焦点。《钦定宪法大纲》以及附属法《议院法选举法要领》规定，议会由上下议院组成，议员分为钦选议员和民选议员两种。名额虽然没有明文分配，但被称为“议院基础”的资政院，钦选议员和民选议员各为100名，其中不包括由皇帝直接任命的四名正副总统。钦选议员各衙门官员32人，王公世爵、宗室觉罗48人，硕学通儒10人，纳税多额者10人。民选议员有财产、性别、年龄、学历等严格限制。国会的权限，一为“协赞立法”，二为“参议预算”，三为“弹劾大臣”。但“其用舍之权仍操君上，不得干预朝廷黜陟之权”。从严格意义上来说，议会还不是一个完全独立的立法机关。资产阶级立宪派虽然赞同“合上下议院而成立国会”，上议院由钦选议员组成“贵族院”，下议院自民选议员组成“平民院”，表现出他们与封建势力谋求妥协的政治品格。但他们又规定民选议员在人数上必须大大超过钦选议员，在议会中“以人民选举之议员为中坚”，（梁启超《上资政院总裁论资政院组织权限说帖》《政论》第3号第9页。）直正的权力机构是“平民院”而非“贵族院”。至于议会的职权，他们认为主要有三端：一是监督政府，“若立宪国，则国会为监督内阁负责任之法定机关，其官僚若不得国会之拥护，既无组织内阁之资格。”（《辛亥革命前十年间时论选集》第3卷第608—609页。）内阁建立起来后，“一人失职，弹劾之书立上，一事失宜，质问之声即起”，以便“官无尸位，责有专成”；（《清末筹备立宪档案史料》下册第612页。）二是监督财政，“凡课租税，或改定税率，或起国债，或为国库负担之契约，必得国会之协赞”，（《杨度集》第323页。）政府一切收支，尤其是预算，非经国会议决，不得施实；三是“改正宪法及附属法令”，“制定法律”，具有独立的立法权，“君主对于国会，只有不裁可所议之事之权，绝无强迫以遵命议事之权”。（《辛亥革命前十年间时论选集》第3卷第611页。）由上可见，资产阶级立宪派赋予议会的职权远远高于清政府规定的议会权限之上，这充分反映出资产阶级立宪派要求参与政权，并且通过国会来左右朝政，以便推行有利于自己的政治经济政策的渴望。

综上所述几个方面的比较分析我们可以得出结论：资产阶级立宪派与清政府围绕立宪的争论的实质，不是立不立宪的问题，而是立什么样的宪，是英国的虚君制还是日本的二元制？《钦定宪法大纲》作为中国第一部具有宪法性质的文件，并非是“巩固和加强君主专制统治的封建法典”，而是二元制君主立宪制的宪法纲领。这种情况说明，作为封建统治阶级的政治代表——清政府，一方面迫于资产阶级民主革命和立宪运动日益高涨的压力，不得不改弦易辙，宣布“预备立宪”；另一方面又出于维护自己统治的考虑，不愿意也不可能向资产阶级让出更多的权力。但是我们也应看到，二元制和虚君制都属于君主立宪制的一种

类型，其实质是资产阶级反封建势力而分享政权。前者有利于封建势力的保存，后者对资产阶级的势力扩张较为有利。究竟是采用前者还是后者，这是由当时资产阶级和封建势力的力量对比决定的。资本主义发展不够充分的国家。如王朝统一战争时期的德国和意大利，二十世纪初叶的俄国，明治维新时期期的日本，建立的都是二元制君主立宪制度，反之亦然。在清末预备立宪中，清政府和资产阶级立宪派都在争取实现对自己有利的立宪制度。出于形势所迫，清政府已开始把一些资产阶级的头面人物或资产阶级化了的士绅接纳到政权里来，具有议会雏形的咨议局和资政院的选举和成立就是这方面的最好例证。尽管这种接纳极其有限，但可以预测，随着资产阶级力量的增长和政治民主化进程的推进，资产阶级的势力必将进一步扩张，在政权内部进行夺权斗争，乃至最后变二元制为虚君制，实现资产阶级控制政权的政治格局。世界上许多国家如二月革命后的俄国，第二次世界大战后的日本的虚君制就是通过上述转化实现的。对此，清政府是无法预测的。只是由于宣统政局的变动和辛亥革命的爆发，他们都没有达到自己的立宪目的，清政府被革命所吞没，资产阶级立宪派则摇身一变，附合了革命。

《钦定宪法大纲》的二元制君主立宪制宪法纲领的性质，还可从清政府内部守旧势力对它的攻击中得到证明。守旧势力主要包括三种人：一是排汉思想颇为强烈的满族亲贵，如军机大臣兼户部尚书铁良，军机大臣兼学部尚书荣庆，醇亲王载沣、陕甘总督升允、贝勒毓朗、旗人良弼等。他们认为“立宪政体利于汉人，而满人历朝所得之权利皆将因此尽失，故竭力反对之”；（《梁启超年谱长编》第5册第473页。）二是既善于揣摩亲贵心理，又与统治集团内主张立宪的所谓“新派人物”矛盾较深的汉族大臣，如大学士王之韶、孙家鼎、吏部尚书鹿传霖、都御史陆宝忠等人。这些人都是“久处要津广蜚令誉者”，其权力地位来自旧的政治体制，担心“立宪利新进不利耆旧”，一旦按《钦定宪法大纲》变更政治制度，实行三权分立，自己的权力地位将为“新派人物”所取代，于是也附合亲贵反对《钦定宪法大纲》不遗余力；三是闭目塞听、恪守祖宗成宪不能变的顽固官吏，如内阁学士文海，京师大学堂总监刘廷琛，学部丞参行走柯□□、以及大批号称“清流”之御史胡思敬、赵炳麟、刘如冀、江春霖等。在这些人看来，中国固有的政治制度“乃历代圣神文武垂创后世，我朝列祖列宗损益至三”，（《清末筹备立宪档案史料》上册第57、432、56、56、57、7—3、11、6、365、114、34—35、106—107、559、59、139、346、346页。）是“至善至美”的。《钦定宪法大纲》“以位予君，以权予内阁，君不负责任，责在总理大臣，又设国会以监督之”，“倒持大阿，而授人以柄”，（《清末筹备立宪档案史料》上册第57、432、56、56、57、7—3、11、6、365、114、34—35、106—107、559、59、139、346、346页。）那是万万行不得的。因此，他们要求“明降谕旨”，废除《钦定宪法大纲》，“宣明国会以下劫上，长奸堕威，大乱天下之道不可行”，（《清末筹备立宪档案史料》上册第57、432、56、56、57、7—3、11、6、365、114、34—35、106—107、559、59、139、346、346页。）鼓吹继续实行封建君主专制统治。

总之，无论从《钦定宪法大纲》的本身内容，还是从资产阶级立宪派围绕立宪与清政府的争论，或是统治集团内部守旧势力对《钦定宪法大纲》的攻击诸方面分析，《钦定宪法大纲》的性质都是二元制君主立宪制的宪法纲领，说它是一部“旨在巩固和强化君主专制统治的封建法典”，是与历史事实不大符合的。

【资料来源：《湖南师范大学社会科学学报》1987年第6期】

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