

# 清末憲政運動時期 民主政治的提倡與設計

孫廣德\*

## 摘 要

清末憲政運動時期，君主立憲派與民主立憲派均提倡民主政治，其理由，綜合之，要為：一、專制政治有家天下、各顧私的弊害。二、民主政治有救中國、便為治、利於君、民愛國的利益。三、民主政治為世界潮流，不能阻擋。四、日勝俄敗，證明民主優於專制。並進而闡釋民主之意蘊及有關概念：如一、民主政治：為與專制相對的政治、以人民為主的政治、人民有權的政治。二、自由：說明自由的意義、自由的內容、自由的界限、自由不可放棄、國群自由急於小己自由。三、平等：說明平等的意義、不平等的弊害、平等的內容。四、參政：謂人民可透過選舉、被選舉、立法、監督官吏與財政、罷免等權參與政治。五、權利與義務：說明權利與義務的關係。六、人民權利的來源：謂人民權利由於天賦或後天獲得。且從事設計民主政治的體制：選擇君主立憲者，倡設議院、內閣、君主及法官；選擇民主立憲者，倡設大總統與司法行政、立法、裁判、考選及糾察之五院。

## 前 言

所謂清末憲政運動時期，係指光緒二十六（一九〇〇）年至宣統三（一九一一）年間的

---

\* 作者為本校政治研究所教授

十一年而言。一般人以至歷史、政治學者，均常使用清末一詞，但對清末起自何年，卻未嘗有人明確地加以畫定。不過清代共二百六十餘年，將最後的十一年畫歸清末，應當沒有問題；清末雖未必只此十一年，但此十一年必屬於清末。自光緒二十六年庚子事變後，便開始蘊釀立憲，進而考察、籌畫、預備、請願。直至宣統三年辛亥革命為止，所以此十一年又可稱為憲政運動時期。

所謂民主政治，要為人民有權的政治，就體制而言，包括君主立憲與民主之立憲（共和），二者於清末均有人提倡。唯當時一般人常將君主立憲，簡稱立憲，而與民主或共和相對，也與民權相對，似乎不屬於民主的範圍；實則君主立憲亦屬民主政治。梁啟超於光緒二十六年說：「有君主立憲，有民主立憲，兩者同為民權」（註一），大意就是如此。所以凡當時諸人所講的君主立憲、民主立憲、虛君共和、民主共和、民權、立憲等，我們都以民主政治視之。而在討論中，凡君主立憲、虛君共和、立憲等，都稱之為君主立憲或君憲；凡民主立憲、民主共和、民主等，都稱之為民主立憲或民憲。

民主政治思想來自西方，透過西方傳教士、翻譯的西書、駐外使臣、留學生以及與外國接觸的國人而傳入，非中國所固有。鴉片戰後甲午戰前，即所謂洋務運動時期，雖然主要在學西方的器物技藝，然對西方的民主政治已有人作零星的介紹，只是或由於瞭解不夠，或囿於傳統的成見，常改變了其原來的面貌，失掉了民主的精神。譬如當時許多人介紹西方的議院，甚至大加稱讚，或主張中國仿行，但他們所說的議院，或只是集思廣益，供君相諮詢的機構（註二），或只是京師官員集議的機構（註三），或國家召舉士人議政，或地方官府徵詢意見的地方（註四），與民主政治實不相干。只有極少數人所說的議院，經由民選產生，代表人民議定政策，牽制君相，確屬西方民主政治下的議院，加以表示稱讚或希望中國採行，可謂有提倡民主政治之意（註五）。因而洋務運動時期，民主政治思想僅在萌芽，提倡的人既

- 註一：立憲法議，飲冰室文集五，台北，台灣中華書局，民四九年五月台初版，頁二。
- 註二：如徐建寅，德國議院章程序，頁二，載所譯德國議院章程卷首，光緒八年江標輯刊，靈鶴閣叢書，第三冊，光緒乙未十月，嚴一萍選輯，百部叢書集成，台北，藝文印書館影印，第一一八四冊。
- 註三：如湯震，議院，危言，光緒二三年刊本，頁三〇四。
- 註四：如宋育仁，政術，泰西各國采風記，頁二〇，王錫祺輯，小方壺齋輿地叢鈔，再補編，台北，廣文書局影印光緒二〇年刊本，五三年一月初版，八，第十一帙。陳虬，變法三，治平通議，光緒一九年刊本，頁二八五。
- 註五：如鄭觀應，議院上，盛世危言增訂新編，台北，學生書局影印美國哥倫比亞大學藏本，民五四年一月初版，卷一，頁四至九；公舉；同上，頁二至二五。

少，又未堅決主張，大力鼓吹。

但甲午戰後，進入維新運動時期，民主政治思想卻一時快速地蓬勃起來，提倡民主政治的人士很多，發表的言論也很多；提倡民主政治的意思已非常明確，而且堅決主張，大力鼓吹。對於有關民主政治的許多基本概念，如自由、平等、參政等，都作了相當的闡發；對於議院的組織、職權、與政府及人民的關係，以及司法的獨立、作用，政黨的組織、功能等，都有所討論；以至於對實行民主政治的條件及應有的準備等，也都曾認真地作過考慮。只是對各種民主政治體制的名稱，如立憲與君主立憲，民主與共和等，未能作嚴格的界定，作明確的區分，因而令人覺得有些混亂而已。而這一時期內，革命派中討論民主政治的人士與言論尚少，在民主政治的體制方面，以提倡君主立憲者為數最多，聲浪最高。

憲政運動時期的民主政治思想，是接續維新運動時期的民主政治思想而來，與前期相較，除在理論上有更多的闡發之外，其顯著的特點，第一、是較前期更落實，特別著重民主政治實踐問題的討論。第二、是革命派中討論民主政治的人士言論大量增加，提倡民主共和者與提倡君主立憲者，雙方的聲浪已大小相當。第三、對少數前期未甚注意的問題，已注意討論。茲分數節述之。

## 壹、提倡民主政治的理由

維新運動時期提倡民主政治的聲浪已相當高漲，至憲政運動時期，民主政治的提倡仍在繼續，而聲浪更為高漲，康有為、梁啟超、嚴復及孫中山等維新運動時期提倡民主政治的健將，至憲政運動時期仍在提倡；另外更有孫中山領導的革命派人士，如胡漢民、汪精衛、朱執信、陳天華等多人的加入，以及贊成立憲的時賢、清政府官員，甚至滿清親貴的附和。至於諸人提倡民主政治的理由，當然各有不同，尤其立憲派與革命派之間，甚至有相互衝突之處，而其衝突的主要原因，自在一則提倡君主立憲，一則提倡民主共和。不過我們於本文開頭已經說過，二者均為民主政治，所以彼此提倡的理由雖有衝突，仍當並存，綜合歸納，分項舉述。

一、**專制政治的弊害**：民主政治與專制政治相對，中國政治本屬君主專制，至清末所以要提倡民主政治，以替代專制政治，自然因為專制政治有重大的弊害：

(一) 家天下：在專制政治之下，帝王每視天下為其一己的私產，誠如嚴復所說：「中

國自秦漢以來，無所謂天下也，無所謂國也，皆家而已。一姓之興，則億兆為之臣妾，其興，此一家之興也；其亡也，此一家之亡也。天子一身兼憲法國家王者三大物，其家亡，則一切與之俱亡，而人民特奴婢之易主者耳」（註六）。天下既是帝王的私產，則人民只是其家的奴婢，沒有地位，沒有權利，只有聽憑帝主任意處置。在這種情形下，帝王自易淫暴，人民除了受其塗炭外，自無福利可言。

（二）各顧私：在專制政治下，人民無權，所以「公家之事，在在任之以官」；而「官之手足耳目，有限者也」，水「或因考績之所不及，財力之所不供」，以及「彼於所官之士，固無愛也；而著籍之民，又限於法，雖欲完治其地而不能」；如此「若百年之後，遂成心習，人各顧私，而街巷城市，以其莫顧恤也，遂無一治者……而最痛者，則通國之民，不知公德為底物，愛國為何語，遂使泰西諸邦呼支那為苦力之國。」。因為每個人，「終身勤動，其所恤者，捨一私而外無餘物也」。而西方因行民主政治，國家的事便是自己的事，人人可得過問，於是人皆愛國。因而在中西衝突之時，中國「率苦力以與愛國者戰」，自然「斷斷無勝理也」（註七）。中國在近代國際社會中與他國對抗，屢遭失敗，莫非由於人民自私；而人民之所以自私，實由於長久實行專制政治。

專制政治的弊害如此重大，而「專制之君不去，則民主之憲政不成」（註八）。欲避免專制政治的弊害，自然必須實行民主政治。

**二、民主政治的利益：**專制政治既有重大的弊害，不宜繼續實行，故須代以民主政治；而民主政治之所以應該實行，主要因為其本身有許多的利益，其重大者：

（一）救中國：當時中國內部腐敗混亂，外有列強環伺，可謂危在旦夕，隨時有亡國的可能，而其救濟之道，要在實行民主政治。如陳天華說：「吾儕既認定此主義，以為欲救中國，惟有興民權，改民主……」（註九）。實行民主政治何以可救中國：正如天津自治研究所編的立法綱要中所說，立憲法，行民主，「一則利於國內……一則利於國外也」。其所以利於國內，乃因行民主，可使國人同舟共濟，萬眾一心；所以利於國外，乃因行民主，外國人

註六：嚴復譯，孟德斯鳩法意，上海，商務印書館，光緒二十八年，第五卷，第一四章案語，頁二九。

註七：同上，卷一八，第七章案語，頁八至九。

註八：錄「論俄國立憲之風潮及無政府黨主義」，己巳三月三日，時敏報，東方雜誌，第二年第四期，台北，台灣商務印書館，民六〇年二月重印，內務欄，總頁三六七五。

註九：論中國宜改行民主政權，民報，黃季陸主編中國國民黨中央委員會黨史史料編纂委員會本，民五八年六月一日影印，總頁〇〇六一。

則視我為文明之國（註一〇）。光緒三十一年（一九〇五）七月二十三日南方日報說：「必立憲然後能自保其民」，「必立憲然後可以善處外」（註一一），大意也是如此。甚至如蕓照所說民主政治「乃神仙藥方，長生久視之術」，若能實行，則「吾國之疾，其有廖矣」（註一二）。他們對民主政治的功效未免講的過分神奇，實則實行民主政治的結果不可能如此理想。不過一方面他們的確如此相信，一方面為了使國人接受民主政治，不能不對其功效特別強調。

（二）便為治：認為在民主政治之下，政事易行，弊端易除，效果易彰，如中外日報所說：若立憲而行民主政治，對君主而言，有權利而無責任，其權雖受限制，但所有之權必然可行，不像在專制政治之下，被左右蒙蔽、阻隔。對官吏而言，有保障，易辦事。對吏治而言，可去一切蒙蔽賄賂等惡習。對行政而言，必易行而有效（註一三）。總之，實行民主，必便於為治。至其所謂君主有權利而無責任。自然有欠正確，因為在民主政治之下，有權利必有責任；無責任，必無權利。不過當時為了使君主樂於接受民主政治，實不得不如此說。

（三）利於君：梁啟超於光緒二十六年說：「惟伸民權，故君主之位，益尊榮。是以有國者而欲固其位，則莫如伸民權」（註一四）。伸民權雖未必就是實行民主政治，但實行民主政治則必須伸民權。是說明實行民主政治有利於君主。於光緒二十八年又說專制政治不利於君主，益「責任既集於一身，其有失政，則怨毒歸之，此革命之禍，所以不能絕於四千年史冊中也」。因而欲保君位，免於革命，只有使君主少負責任，或不負責任，那便要限制君權，伸張民權，而實行民主政治。當然，「……人臣之愛其君者，苟能保其君之子孫，人人皆放勳重華，代代皆漢文唐太，則雖不言君權之有限可也」。但事實上這是不可能的，於是「則惟其限之，乃所以保之。為君者亦然，苟欲自愛護其大位以傳諸無窮也，舍伸民權以自限其子孫，其奚術哉……」（註一五）。蛤笑於光緒三十三年（一九〇七）年五月也說一般人「謂民權之伸，不利於君主」是不對的，「試觀歐西立憲國之君主，其安富尊榮，豈吾國天子之深居高拱，自外於社會之貴而無民者所可同日而語也」（註一六）。同年十二月又說：「夫立憲

註 一〇：東方雜誌，臨時增刊，光緒三二年一二月，總頁一三七七八。

註 一一：東方雜誌，第二年第十期錄，內務欄，總頁五〇一八至五〇一九。

註 一二：立憲私議，東方雜誌，第二年第一期，社說欄，總頁五二〇七至五二〇八。

註 一三：錄「立憲淺說」，乙巳六月初九日中外日報，東方雜誌，第二年第九期，內務欄，總頁四七八一至四七八五。

註 一四：上粵督李傅相書，飲冰室文集五，頁六一。

註 一五：參答某君問德國日本裁抑民權事，飲冰室文集十一，頁五六。

註 一六：論中國立憲之難，東方雜誌，第四年第五期，社說欄，總頁九四〇四。

之於君權，有百益而無一損也」(註一七)。光緒三十(一九〇四)年七月二十六日時報說：中國若行民主，君民相親，可「合四萬萬人之心為一心，團四萬萬人之體為一體，雖謂皇基鞏固，熙帝載而振萬世可也」(註一八)。均認為民主政治於君有利。這當然都是主張君主立憲者的言論，因為他們一方面主張保留君主，一方面又怕君主反對立憲，所以才說民主政治有利於君主。革命派主張實行民主共和，要把君主推翻，根本取消，當然就不會如此說了。

(四)民愛國：實行民主政治，人民有權參與國事，便會關心國事，覺得國家的事就是自己的事，自然有愛國之心，於是國家有事，便會自動地奮力去做。譬如國家需要錢，便會自動地大量捐納；國家有外侮，便會自動地勇敢出戰。所以嚴復於光緒二十八(一九〇二)年說實行民主政治的國家，「是其出財也，民自諾而徵之，則所出雖重，猶可以無亂」(註一九)。說明人民由於愛國而自動捐納。又於光緒二十九(一九〇四)年說：「大民主之兵最若戰而不易敗，得能者為將，則當者皆靡……真實民主之國，其兵所以最強者，蓋其事雖曰公戰，實同私爭……勝則皆榮而安，敗則皆憂而辱，此其所以臨陣爭光，雖挫而不潰也……」(註二〇)。是說明人民勇於出戰。這都是實行民主政治才會有的現象，實行專制政治則必反是。

三、民主政治乃世界趨勢：除了上述各種理由之外，提倡民主政治諸人，認為民主政治乃世界趨勢，不能阻擋；當時世界許多國家之所以富強，皆由於實行民主政治的緣故；尤其在競爭激烈的國際社會中，欲求生存富強，舍行民主政治，實無其他的途徑。如梁啟超於光緒二十六年說：「豈不聞今十九世紀為民權之世界乎？彼美與法不待言矣，若英若德，若奧若意若日本，皆以民權而強者也……彼民非必樂於爭權也，無如處今日生存競爭優勝劣敗之世界，非藉民權無以保國權，國權一失，而國民之身家性命，隨之而亡……」所以「為君相者，如遇民之爭權也，所以善待之者，惟有一法，曰因而伸之而已」。那麼在當時來說，報效國家的最好方法，便是「倡民權之公理，順地球之大勢，以導我同胞使進於文明，以為他日自立之地步……」(註二一)。同年梁啟超曾稱讚德宗皇帝「深知地球大勢，久泰西政教

註 一七：論變法之當從事根本，東方雜誌，第四年第一二期，總頁一〇九四五。

註 一八：東方雜誌錄，第二年第七期，社說欄，總頁一五四七。

註 一九：孟德斯鳩法意，第一三卷，第一三章案語，頁一三。

註 二〇：上皇帝萬言書，嚴幾道詩文鈔，沈雲龍主編，近代中國史料叢編417，台北，文海出版社，五八年一〇月初版，卷之五，頁一五至一六，總頁二九六至二九七。

註 二一：參上粵督李傅相書，飲冰室文集五，頁六一至六二。

……乃至欲棄其君位，以興民權」，可惜被西太后一般人所壓制，而不得行其志（註二二）。佩弦生於光緒二十八年也說：「故夫立憲者，限制豪強之專肆，保護弱者之安全，而近世之最良政體也，……此誠世界文明之自然進步，而不可抵抗者矣」（註二三）。他們所謂之民權、立憲，就是指民主政治而言，所謂興民權、行立憲，也就是實行民主政治。民主政治既然是世界的趨勢，專制政治便自然要被推翻，所以梁啟超於光緒三十（一九〇四）年說：「二十世紀之國家，終無容專制政體存立之餘地，以頑強之俄羅斯，遂不能與自由神之威力抗」（註二四），同年十月初六日時敏報說：「夫泰西各國幾絕專制之影，以故國無論大小，莫不立憲法，設議院……」（註二五）。次年四月十八日中外日報也說：「而橫覽全球，凡稱為富強之國，非立憲即共和，無專制者，此實足以証非專制者之說，而使我國家早成憲政」（註二六）。民主政治既然是世界趨勢，使專制政治沒有存留的餘地，中國自然不能避免這個潮流的衝擊，而獨行專制。興之便說：「今世民權自由之大義，如日中天，使其國而不與各國相交通，則其學說無由輸入，其民亦自安于專制；若其學說既傳佈于中國，其民復久因於專制，奮而思起，則其學說深入人之腦中，回顧者日專制之狀，有僥焉不可終日者」，政府無論如何頑強壓制，人民都將不加理會，勇敢地起而爭取權利自由（註二七）。不與各國接觸是不可能的，而且事實上早已經開始接觸，民權自由之思想也已經傳入，所以這個潮流是擋不住的，只有順應它實行民主政治。所以光緒三十二（一九〇六）年出使各國大臣，便以順應時代趨勢為理由，會奏請求立憲，而說：「觀於今日，國無強弱大小，先後一揆，全出憲法一途，天下大計居可知矣」（註二八）。

上述以世界趨勢為理由提倡民主政治的言論，都是立憲派或主張君主立憲者所發，主張民主共和的革命派，也以世界趨勢為理由提倡民主政治，如章太炎便說：「民主之興，實由時勢迫之」（註二九）。他如汪精衛認為專制者不會輕易向民權讓步，但被民權所迫，卻不得

註 二二：論今日各國善待中國之法，飲冰室文集五，頁五二。

註 二三：歐美各國立憲史論，新民叢報，台北，藝文印書館，民五五年十月影印初版，第二三號，頁二〇。

註 二四：俄國立憲政治之動機，新民叢報，第五八號，頁七三。

註 二五：立憲法議，東方雜誌，第一年第一二期，內務欄，總頁二七八五。

註 二六：論日勝為憲政之兆，東方雜誌，第二年第六期，社說欄，總頁四一〇一。

註 二七：論中國現在之黨派及未來之政黨，新民叢報，第九二號，頁三〇至三一。

註 二八：出使各國大臣會奏宣佈立憲摺，東方雜誌，第三年第七期，內務欄，總頁六九九四。

註 二九：駁康有為論革命書，章氏叢書（下冊），台北，世界書局印行，民四七年，文錄，卷二，總頁七三七。

不讓步，舉例來說：「其民權銳進，君權銳退，遂以相安，於是民權之區域長，君權之區域蹙者，英吉利也；其民權銳進，而君權力禦之，卒乃稍事讓步，以求相安，於是君權之區域長，而民權之區域蹙者，普魯士日本也」。由這些例子看，「要之君權在專制時代，決不無故而自為限制，其不能不自為限制者，以民權逼之使然也」。可見君權在民權的逼迫下，非讓步不可。既然如此，那麼「民權既奮，若不相讓」，則「君權終必糜碎」，所以對於民權還是以「不限制之為愈也」（註三〇）。由這種趨勢看，民權必然愈來愈伸張，君權必然愈來愈萎縮，民主政治的巨流是無法阻擋的。此外，孫中山於光緒二十一年在民報發利詞中所提出的民權主義，次年在民報周年演講會上所說的政治革命，胡漢民在民報上發表的「民報六大主義」之第二主義「建設共和政府」（註三一）等，也都或顯或隱的表示民主政治是世界趨勢。

四、日勝俄敗的鼓舞：光緒三十年日俄戰爭的結果，日本勝利，俄國失敗，而當時日本實行君主立憲，俄國尚實行君主專制。於是提倡民主政治的人，便以此作為民主優於專制的證明，而力主立憲。譬如光緒三十一年二月，東方雜誌所譯東方協會會報「論日俄戰爭足以正政論之謬」一文中說：「自日軍勝俄，而俄國專制政體之弊惡悉已宣洩，於是立憲不如專制之說，亦不攻自破矣」（註三二）。同年八月二十二日中外日報所載「論國家於未立憲以前有可以行必宜行之要政」一文中說：「近者甲辰日俄之戰，知微之士聞之，亦曰此非日俄之戰也，乃立憲專制二治術之戰也……」日勝俄敗，則立憲之優於專制，不言而喻。如此看來，「將無論中國民智幼稚如何，國家舊制嚴立如何，一言求存，則變法立憲，不可以已。非不情形之異，程度之差也，第立憲矣……」（註三三）。也就是說：證以日俄戰爭，當時中國最重要最急迫的事，便是實行民主政治，至於條件與程度都無暇顧慮。當然這種說法也是出於立憲派，革命派因為不承認當時的君主立憲是民主政治，至少不夠民主，譬如汪精衛便認為在日本的憲法規定之下，仍有階級之分，國不得平等（註三四），當然不會贊成日本以立憲而勝的說法，也不會以日本為例作為提倡民主政治的理由。

註 三〇：參希望滿洲立憲者盍聽諸，民報，第三號，總頁〇三六九。

註 三一：民報，第三號，總頁〇三四一至〇三四三。

註 三二：東方雜誌，第二年第二期，社說欄，總頁三二一六。

註 三三：東方雜誌錄，第二年第二期，內務欄，總頁五四六一至五四六二。

註 三四：參希望滿洲立憲者盍聽諸，民報，第三號，總頁〇三六二。



## 貳、民主意蘊及有關概念的闡釋

清末憲政運動時期，諸人以各種理由提倡民主政治，然而何謂民主政治，其意義為何？內涵為何？諸人並未有意地作詳細明確的界定，只有偶而於無意中加以解說而已。而對某些與民主相關的概念，則時有較詳細的闡釋。茲加歸納綜合，列舉其要者述之。

一、民主政治：依照當時諸人無意中的解說，略加歸納綜合，所謂民主政治，其意義大致如下：

(一) 與專制相對的政治：當時有些人常將民主政治與專制政治對舉，在與專制政治比較之下，說明民主政治的意義。譬如嚴復於光緒二十九（一九〇三）年說西人行民主政治，因而「西人之言政也，以其權本承諸民，而政府所得而操之者，民予之也」；中國行專制政治，因而「中國之言政也，寸權尺柄，皆屬官家，其行政也，乃行其所固有者……」（註三五）。就是以民主政治與專制政治相對，從民主政治與專制政治的差別中，說明民主政治是權在民，政府之權由人民授予的政治。又說古代行專制政治，所以「宜乎古之無從眾也」；若「從眾之制行，必社會之平等，各守其畛畔，一民各具一民之資格價值……」則成民主政治（註三六）。是又從民主政治與專制政治的對比中，說明民主政治是從眾的、平等的、人民各有權限與尊嚴的政治。立齋於光緒三十一（一九〇五）年認為：自由自治等與專制不能並存，蓋許人自由，聽人自治，則君主必從人抑己，而與立憲君主無異（註三七）。是以君主立憲的民主政治與專制政治相對，而相比較，而說明民主政治乃是人民自由自治，君主從眾抑己的政治。光緒三十二（一九〇六）年孫中山也說：「中國數千年，都是君主專制政體，這種政體，不是平等自由的國民所堪受的」，因而要實行政治革命，「建立民主立憲政體」（註三八）。也是由民主政治與專制政治的對比，說明民主政治是平等自由的政治。總之，民主政治是人民有權的，從眾的，自由、平等、自治的，與專制政治完全相反的政治。

(二) 以人民為主的政治：所謂以人民為主，就是以人民為主人，以人民為主體。譬如康有為於光緒二十七年解釋孟子「民為貴，社稷次之，君為輕……是故得乎丘民為天子……」

註 三五：嚴復譯述，社會通詮，案語，上海，商務印書館，頁一三一。

註 三六：參同上，頁一三。

註 三七：穆勒約翰議院政治論，新民叢報，第九〇號，頁四二。

註 三八：三民主義與中國之前途，中國國民黨黨史編纂委員會編訂，國父全集（二），台北，中國國民黨黨史編纂委員會出版，頁二〇一。

等語說：「此孟子立民主之制，太平法也……一切禮樂政治皆以為民也，但民事眾多，不能人人自為，公眾之事，必公舉一人為之，所謂君者，代眾民任此公共，保全安樂之事。為眾民之所公舉，即為眾民之所公用。民者如店肆之東人，君者乃聘用之司理人耳。民為主而君為客，民為主而君為僕……」（註三九）。光緒二十九（一九〇三）年十二月，中外日報所載「論中國必改政始能維新」一文，認為西國行民主政治，與中國所行的專制政治截然不同，「蓋西國之政體以地方為百姓之公共產業，以百姓為一國之主人，而以君主與大小官吏為百姓之代表……若是者，其政體以民為主人，而政府為百姓之公僕。至於中國則反是……」（註四〇）。都明確的指出：民主政治下，人民是主人，因為僱用君主，所以是君主的主人；因為是國家的所有者，所以是國家的主人。光緒三十二（一九〇六）年，汪精衛於批評波倫哈克以國民為統治的客體時說：「國民之全體及其箇人皆非統治之目的物。蓋國民非奴隸，乃人格者為權利義務之主體，其服從統治權，乃義務之主體，非統治權之目的物明甚也。在民權國國民全體為國家最高之總攬機關，其非統治權之客體，固不待言。即在君權國，而既認為國民為國家構成之分子，則固為人格者，非如物之為人之所有權之目的物，亦不待言」（註四一）。此所謂民權國即行民主政治之國，所謂君權國即行專制政治之國。事實上，在專制政治下，恆將人民視為統治的客體，唯在民主政治下始視人民為權利義務的主體。汪精衛說民主政治下與專制政治下，人民皆是權利義務的主體，只是站在提倡民主政治的立場，認為應該如此。因而可以說：民主政治是視人民為權利義務主體的政治。

（三）人民有權的政治：當時提倡民主政治諸人，大都認為民主政治是人民有權的政治。如康有為所說：「至於平世，則人人平等有權」（註四二）。其所謂平世，應包括昇平世與太平世，可統稱為民主時代。到了民主時代，人民便都有權。在專制政治下，人民也可能享受到許多利益，但那是出於統治者的仁慈與疏漏，而不是來自人民的權利；統治者仁慈疏漏，人民得以享受，否則人民也無權要求。而在民主政治下，人民的利益制度化，成為人民的權利，必可享受，否則人民有權要求。換言之，就是專制政治下人民無權，而民主政治下人民

---

註三九：孟子微，台北，台灣商務印書館，民五九年八月台二版，卷一，頁一三。

註四〇：東方雜誌錄，第一期，社說欄，總頁四五。

註四一：駁新民叢報最近之非革命論，民報，第四號，總頁〇四八五。

註四二：孟子微，卷一，頁一四。

註四三：孟德斯鳩法意，第一一卷第一九章案語，頁四六。

有權。如嚴復所說：「國之所以常處於安，民之所以常免於暴者，亦恃制而已，非恃其人之仁也，恃其欲為不仁而不可得也，權在我者也。使彼而能吾仁，而亦可以吾不仁，權在彼者也。在我者自繇之民也，在彼者所勝之民也。必在我無在彼，此之謂民權，彼所勝者，尚寫！得有權也哉。」（註四三）。權在彼，即在統治者，是專制政治；權在我，即在人民，便是民主政治。以自由權為例而言，在民主政治之下，人民有自由之權，必可享有自由；在專制政治下，人民無自由之權，雖有時可以享有自由，但那只是由於統治者不加禁止而已；苟加禁止，人民的自由便馬上失去。誠如梁啟超所說：「故文明國之得享用自由也，其權非操諸官吏，而常操諸國民。中國則不然，今所以幸得此世俗之自由者，恃官吏之不禁耳，一旦禁之，亦非專重人權而不敢禁也，不過其政術拙劣，其事務廢弛，無暇及此云耳。官吏無日不可以禁，自由無日不可以亡」（註四四）。其所謂文明國，當指行民主政治之國而言；而當時中國尚行專制政治，所謂中國當然是指專制政治下的中國而言。將民主政治與專制政治加以比較，可見民主政治是人民有權的政治。民主政治下不僅人民有權，而且明白規定於憲法之中，加以保障，就是嚴復所說的：「國民權利載在監府，此列邦立憲之大意始基也」（註四五）。其他諸人，差不多都於有意無意間，認為民主政治是人民有權的政治，茲不一一舉述。

當時提倡民主政治諸人的言論，可以顯示民主政治的意義者尚多，惟一則太零散，二則非在有意界定民主政治，三則大體可歸納於上列三項意義之內，所以不再詳細地敘述討論。

二、自由：自由是與民主政治相關的基本概念之一，當時談民主政治諸人，在與民主政治相關的基本概念中，對自由的討論可謂最多，對有關自由的各種問題都已涉及。

（一）自由的意義：當時一般談到自由的人，大都把自由當著一種基本權利看待，譬如梁啟超於光緒二十六年說：「自由者，權利之表徵也。凡人之所以為人有二大要件，一曰生命，二曰權利，二者缺一，時乃非人。故自由者亦精神界之生命也」（註四六）。光緒三十三年（一九〇七）年蛤笑說：「使人得遂其自繇，以立民權之根本」（註四七）。有自由的權利才能自己作主，才能保持人格尊嚴，所以梁啟超於光緒二十八年說：「自由者，奴隸之對待也」

註四四：十種德性相反相成義，其二，自由與制裁，飲冰室文集五，頁四五。

註四五：孟德斯鳩法意，第二一卷第二〇章案語，頁四五。

註四六：十種德性相反相成義，其二，自由與制裁，飲冰室文集五，頁四五。

註四七：論中國立憲之難，東方雜誌，第四年第五期，總頁九四〇四。

(註四八)。光緒三十一(一九〇五)年立齋說：自由與專制不能並存，因為允許人民有自由，君主便要從人抑己(註四九)。是專與政治上之約束限制相對而言，而特別強調人民在政治上的自由；人民的自由伸，則君主的自由縮，所以自由也是民主政治的基本精神之一。這樣的解釋，大體可代表當時一般談自由者的見解，為一般人所接受。不過當時也有人對自由別作詮釋，譬如頌嘉於光緒三十年說：「夫不待人言，不待法治，不待畏逼，不待文飾者，謂之自；若仁由義者，謂之由。不待人言，不待法治，不待畏逼，不待文飾，而自能居仁由義者，謂之自由」。這樣說來，「自由者」，便主要是「希聖希賢之功夫，自修自治之結果也」。因而對自由為不受約束限制之說表示反對，認為「自由所以明善不善之別也」，「不能自由即不能自治，不能自治不如速死，故曰不自由毋寧死，所以勸人之自治也」(註五〇)。把自由講成自己約束自己，自動向善，固然不能算錯，但這只是哲學上所說的道德意志的自由，與一般法律政治上所說的自由不同，甚至全不相干，不會為當時一般談自由者所接受。

(二)自由的內容：既然把自由當著一種基本權利，那麼自由權究竟有那些。當時談自由的人，曾有意無意中提到幾種。梁啟超曾提到政治上的自由，宗教上的自由、民族上的自由(註五一)，又提到言論自由與出版自由(註五二)。嚴復曾提到思想自由與言論自由(註五三)。馬君武曾提到思想自由、擇業自由、結會自由、行為自由(註五四)。鄒容曾提到生命自由、言論自由、思想自由、出版自由(註五五)。章太炎說：「民有集會、言論、出版諸事，除勸告外叛宣說淫穢者，一切無得解散禁止」(註五六)，也就是有集會自由、言論自由、出版自由。劉師培主張人的行為、意志皆得自由(註五七)。光緒三十三(一九〇七)年

註 四八：新民說，第九節，論自由，新民叢報，第七號，頁一。

註 四九：參穆勒約翰議院政治論，新民叢報，第九〇號，頁四二。

註 五〇：自由解，新民叢報，第六四號，頁八九至九〇。

註 五一：參新民說七，第九節，論自由，新民叢報，第七號，頁一。

註 五二：敬告我同業諸君，飲冰室文集十一，頁三七。

註 五三：孟德斯鳩法意，第一二卷第一章案語，頁二。

註 五四：彌勒約翰之學說，新民叢報，第二九號，頁一二至一三。

註 五五：革命軍，第六章，中華民國開國五十年文獻編纂委員會編，革命之倡導與發展(二)，中華民國開國五十年文獻第一編第十冊，台北，編者印行，民五一年一〇月二五日再版，頁五七〇。

註 五六：代議政治然否論，民報，第二四號，總頁三七五八。

註 五七：中國民約精義，卷一，許行，劉申叔先生遺書(一)，台北，台灣大通書局縮印寧武南氏校本，民五四年八月，總頁六八九。

五月二十三日，時報載「論國民法律上之地位」一文，提到政治上之自由（即參政之權利）、法定限制外不受國家侵害之自由（註五八）。他們所說的各種自由，由於不是有意的列舉，只是順便提到，所以未加說明，內涵與範圍有些雖不明確，譬如梁啟超所說的政治自由、民族自由，時報所說的政治上的自由，馬君武與劉師培所說的行為自由，鄒容所說的生命自由等，但大體上重要的自由都已包括在內。

（三）自由的界限：當時許多人雖在強調自由的重要而大力鼓吹，如嚴復引斯賓塞之說謂：「蓋不自繇則善惡功罪皆非已出，而僅有幸不幸可言，而民德亦無由演進」（註五九）。馬君武引歐美人之說謂：「自由之與生命二者，不可須臾相離」（註六〇）。而且如前所述，當時多從與專制政治上之約束及限制相對而言自由。但他們也大都瞭解自由不是絕對不受約束而漫無限制，因而認為真正的自由必須有一定的界限。譬如梁啟超於光緒二十八（一九〇二）年說：「人各有權，權各有限也。權限云者，所以限人不濫用其自由也。濫用其自由，必侵人自由，是謂野蠻之自由；無一人能濫用其自由，則人人必得全其自由，是謂之文明之自由」（註六一）。陳天華於光緒三十一年說：『「自由」二字，是有界限的，沒有界限，即是罪惡』（註六二）。劉師培說：「許行之自由，無限之自由也；孟子之自由，有限之自由也。許行之說可行於野蠻之時，不可行於文明進化之日，所謂似是而非也」（註六三）。也認為自由應有界限。然則自由之界限為何？梁啟超與陳天華，似都以法律為自由的界限。因為梁啟超說：「故真自由者必能服從，服從者何？服從法律也。法律者我所制定之以保護我自由亦箝束我自由者也」（註六四）。陳天華說：「於今的人醉心自由，都說一有服從性質即是奴隸了。不知勢力是不可服從的，法律是一定要服從的」（註六五）。服從便不能自由，而所服從者是法律，就是都以法律為自由的界限，也就是在法律許可的範圍之內可以自由，超出了法律許可的範圍之外便不得自由。嚴復說：「學者必明乎己與群之權界，而後自由之說乃

註 五八：東方雜誌錄，第四年第七期，內務欄，總頁九八八〇。

註 五九：穆勒原著，嚴復譯述，群己權界論，上海，商務印書館，頁二。

註 六〇：彌勒約翰之學說，新民叢報，第二九號，頁一一。

註 六一：論政府與人民之權限，飲冰室文集十，頁四。

註 六二：獅子吼，第四回，孫念祖語，陳天華選集，紀念國父百年誕辰籌委會學術論著編委會編，革命先烈先進詩文集（一），台北，編者印行，民五四年一月一日，總頁〇一一五。

註 六三：中國民約精義，卷一，許行，劉申叔先生遺書（一），總頁六八九。

註 六四：中國之新民，新民叢報，第七號，頁八。

註 六五：獅子吼，第四回，孫念祖語，陳天華選集，革命先烈先進詩文集（一），總頁〇一一五。

可用耳」(註六六)。是認為自由的界限在群與己之間，而其具體的畫分則是：「蓋民所不得自由者，必其事之出乎己，而及于社會者也。至於小己之所為，苟無涉於人事，雖不必善，固可自繇。法律之所禁，皆其事之害人者；而風俗之成，其事常關於小己」(註六七)。屬於小己而不涉及他人的事，可以自由；涉及社會而於人有害的事，不得自由。因謂「法律之所禁，皆其事之害人者」，所以含有具體界限由法律畫定的意思。馬君武則引約翰穆勒之說謂：「有有界限之自由，有無界限之自由。無界限之自由，為世人所必須保有而不可壓制不可放棄者，厥有三項：第一項曰思想自由……，第二項曰擇業自由……，第三項曰結會自由……；必不可無界限之自由者，曰行為自由……」(註六八)。這種說法在語意上有些含混不清，行為是與思想相對的，而擇業、結會等也是行為，如此，說擇業、結會的自由可無界限，而行為的自由則必須有界限，顯然不當。不過察其用意，當是於人有害的自由應受限制，於人無害的自由則不受限制。

(四) 自由權不可放棄：自由既是不受約束不受限制，應可為所欲為，但自由又有界限，則必有許多事不得為。而依自由界限說，不可為者，必其事之害人者；不過仍有其事於人無涉而亦不得自由者，如放棄自由便是。當時已有人引西方學者之說，主張自由權不可放棄。如梁啟超曾引斯片挪莎與盧梭之說，認為自由是一切權利之源，也是一切責任之原，如果放棄自由，便等於放棄自我，而不得自存，不成其為人(註六九)。嚴復也引約翰穆勒之說，認為自由權不可放棄，而說：「人之一身可自繇於萬事，獨自由於放棄自由不可。蓋二義相滅，不可同居，故文明之法，於鬻身契約，向所不認……」(註七〇)。人既然不可放棄自己的自由權，當然更不可放棄其子孫的自由權，誠如梁啟超所說：「夫人不得自鬻其身，以棄其自由權，乃其所生之子，豫為設法，以棄其自由權，有是理也」。因為「彼兒子亦人也，生而有自由權，而此權當躬自左右之，非為人父者所能強奪也」(註七一)。

(五) 國群自由與小己自由：一般言自由者，大都係就個人而言，但中國當時在列強侵逼之下，處境相當危急，如不先求得國家自由，則個人自由不得保障，二者之間的輕重緩急，

註六六：群己權界論，譯者序，頁一。

註六七：孟德斯鳩法意，第一九卷第一四章案語，頁一四。

註六八：彌勒約翰之學說，新民叢報，第二九號，頁一二至一三。

註六九：參斯片挪莎學案，飲冰室文集六，頁九六；盧梭學案，同上書，頁一〇一。

註七〇：孟德斯鳩法意，第一五卷第二章案語，頁四。

註七一：法理學大家孟德斯鳩之學說，飲冰室文集十三，頁二七、五七。

頗值得考慮斟酌。於是光緒二十八年嚴復便說：「特觀吾國今處之形勢，則小己自繇尚非所急，而所以除祛異族之侵橫，求有立於天地之間，斯真刻不容緩之事。故所急者乃國群自繇，非小己自繇」（註七二）。梁啟超則認為國群自由本來較小己自由為重要優先，所以於光緒二十八年說：「自由云者，非箇人之自由也。野蠻時代以箇人之自由勝而團體之自由亡；文明時代團體之自由強而個人之自由減。此二者蓋有一定之比例，而分毫不容忒者焉」（註七三）。又於光緒二十九（一九〇三）年說：「今世之識者為欲保護國中人人之自由，不可不先保護一國之自由；苟國家之自由失，則國之自由亦無所附」（註七四）。均認為國群自由急於小己自由。然則如何追求國群自由，嚴復以為要「求國群之自繇，非合通國之群策群力不可；欲合群策群力，又非人人愛國，人人於國家皆有一部分之義務不能；欲人人皆有一部分義務，因以生其愛國之心，非誘之使預聞國事，教之使洞達外情，又不可得也」。而其法莫如實行地方自治，「然則地方自治之制，乃刻不容緩者矣」（註七五）。而梁啟超卻以為「非厚植其力於中央，則國家終不得固」，所以依伯倫知理之說，「大唱國家主義」，「使人民當各自犧牲其利益以為國家」（註七六）。嚴氏主張將權移於地方，梁氏主張將權集於中央，二人於追求國群自由的途徑，見解顯然不同。嚴氏意在運用小己自由以求得國群自由，梁氏則欲犧牲一一部分小己自由以求得國群自由。比較之，當以嚴氏之說為可取，不過，如此，則與其「所急者……非小己自繇」等語似不相調和，因而隨後嚴又說：「故前者妄言，謂小己自繇，非今日所急……」（註七七），似乎不承認小己自由非今日所急。至於梁氏之說，當受伯倫知理等所影響，不過並未至於大唱國家主義，而否定個人的自由，只是主張個人的自由受相當的限制而已。又陳天華以為救中國之道「……先之以『開明專制』，以為興民權，改民主之準備」（註七八），與梁啟超之說非常接近，也有先限制或犧牲一部分小己自由，以求得國群自由的意思。

三、平等：平等也是與民主政治相關的基本概念之一，不過當時對平等的討論，遠不如

註 七二：孟德斯鳩法意，第一七卷第三章案語，頁五。

註 七三：中國之新民，新民說，七，第九節，論自由，新民叢報，第七號，頁七。

註 七四：答某君問法國禁止民權自由之說，飲冰室文集十四，頁三〇。

註 七五：孟德斯鳩法意，第一卷第三章案語，頁五。

註 七六：答某君問法國禁止民權自由之說，飲冰室文集十四，頁三一。

註 七七：孟德斯鳩法意，第一八卷第二章案語，頁四。

註 七八：論中國宜改創民主政體，民報第一號，總頁〇〇六一。

對自由的討論那麼多，那麼詳盡，以下僅依當時的討論舉要論述。

(一) 平等的意義：何謂平等，當時諸人的講法並不一致，歸納之，要義有五：第一、平等為民主政治的特性之一；康有為於光緒二十七（一九〇一）年說：「故獨立自由之風，平等自主之意，立憲民主之法，孔子懷之，待之平世……至於平世，則人人平等有權……」（註七九）。前曾言及，康氏之所謂平世，包括昇平世與太平世，換言之，包括君主立憲與民主立憲，也就是指民主時代而言。到了民主時代才有自由、平等、立憲等，那麼平等當然是民主政治的特性之一了。第二、平等是民主政治的基礎；如嚴復於光緒二十八年說：「夫民主之所以為民主者，以平等」（註八〇）。很明確的是以平等為民主政治的基礎。於光緒二十九（一九〇三）年又說：「……蓋從眾之制行，必社會之平等，各守其軫畔，一民各具一民之價值而後可」（註八一）。從眾之制就是民主政治，而這種制度必須在平等的社會中才能實行，則平等自然是民主政治的基礎。第三、平等是各人有同等的自由及其他各權：如梁啟超於光緒二十八（一九〇二）年說：「所謂平等者，尊重各人之自由權，及自由權所生之各權，無所差等，雖有奇才異能者，不得自恃其長，以制御眾人，亦不得因此而有特權，惟以其自由權，以取信於眾人，而眾人亦以自由權選舉之，如是而已」（註八二）。各人都有同等的自由及其他各權，不因才能的不同而有所差異，便是平等。嚴復雖然曾說：「盎格魯以最自由而平等，泰東以無自由而平等」（註八三）。但無自由的平等實在不能算是真正的平等，嚴氏當也承認，其此處所說，乃出於慨歎，當非其真意之所在。第四、平等是出發點的齊一，觀雲於光緒三十年把平等分為兩個階級，其一是「智愚勤惰富貴貧賤均一之平等，此則必待教育大進步，其期限甚遠，可別為一問題」。當時應追求的是第二級的平等，也就是「智愚勤惰與富貴貧賤相準之平等，即社會不能無貧富貴賤，而以富貴予智與勤者之人，以貧賤予愚與惰者之人，所謂非事實之平等，而理由上之平等……說之最可取者，今學者多唱道之，人類出發點齊一是也」（註八四）。是以出發點齊一為平等，也就是後來孫中山講民權主義時

---

註 七九：孟子微，卷一，頁一四。

註 八〇：孟德斯鳩法意，第八卷第二章案語，頁四。

註 八一：社會通詮，案語，頁一二一。

註 八二：法理學大家孟德斯鳩之學說，飲冰室文集十三，頁二六。

註 八三：社會通詮，案語，頁一四八。

註 八四：平等說與中國舊倫理之衝突，新民叢報，第七〇號，頁一六至一七。



所說的「立足點」的平等（註八五）。第五、平等非相等：劉師培曾說：「民約論之言曰：所謂平等之權者，非富貴威望相同之謂也」，以為治者與被治者之間仍有區分，若如許行所言，「賢者與民並耕，則大背民約之旨」（註八六）。意謂依許行之說，則成相等，而非平等。綜合以上諸說，對平等的意義大體上可以有一個概括的瞭解。

（二）不平等的弊害：當時諸人之所以提倡平等，自然因為平等是時代潮流，與民主政治密不可分。在另一方面，也有人認識到不平等可以產生許多弊害，其重大者：一為妨礙友愛合作：因為不平等，自然分階級，如嚴復於光緒二十八年說：「印度有喀斯德，高麗有三戶，中國分滿漢，而分之中又有分焉；分則不平，而通力合作，手足相救之情，不可見矣」（註八七）。因為有階級，不平等，則階級與階級之間必然相忌，不可能合作，更談不上友愛。二為社會發展不均衡：嚴復於同年又說：「使其國以平等為精神，將執業雖異，而於社會皆為分工不可闕，初無所謂貴賤也」。如此則社會上的各行各業，皆有人樂於從事，必然可以均衡發展。但在中國卻非如此，最明顯的是「中國重士，以其法之效果，遂令通國之聰明才力，皆趨於為官，百工九流之業，賢者不居，即居之亦未嘗有樂以終身之意。故軍旅之不可無，皆為人情所弗歆」（註八八）。因為有職業的不平等，有聰明才力的人都擠向所謂上等行業，而對所謂下等行業，則不願從事，於是所謂上等行業人才特別擁擠，所謂下等行業人才特別缺乏，使社會不能均衡地發展。三為發生爭亂：觀雲於光緒三十（一九〇四）年說：「……欲謀人類之進步，不能不懸一平等說以為標準，今夫人類之所以有爭亂者何？起于富貴貧賤之不平等而已……」（註八九）。人與人間不平等，有富有貧，有貴有賤，則富者難免剝削貧者，貴者難免欺壓賤者，而貧者必忌妒富者而思翻身，賤者必懷恨貴者而思易位，造成一種非常不穩定的狀態，隨時可能發生爭亂。此外當時談平等的人，在言論中所暗示出來的不平等弊害尚多，因無明文直言，所以不予舉述。

（三）平等的內容：當時談平等的人也把平等當作一種權利，希望人人都能享有，不過平等權究竟有那些？也與談自由權時一樣，多未有意地加以列舉，只是有意無意中涉及幾種

註八五：三民主義，民權主義第三講，國父全集（一），頁九九。

註八六：參中國民約精義，卷一，許行，劉申叔先生遺書（一），總頁六八九。

註八七：孟德斯鳩法意，第十卷第三章案語，頁五。

註八八：同上書，第二〇卷第二章案語，頁一八。

註八九：平等說與中國舊倫理之衝突，新民叢報，第七〇號，頁一四。

而已。嚴復曾提到職業的平等（註九〇），君臣、夫子、夫妻、兄弟等身份的平等（註九一），門第、種族的平等（註九二）。前述觀雲主張「出發點齊一」，就是機會平等。梁啟超曾提到四民平等，四民當指士農工商而言；此外又主張優倡皂隸之子孫、各地之世僕、江淮間之樂戶、廣東之蛋戶、貴州之仲家等向來被視為賤民者，也應與齊民一律平等（註九三）。合起來可稱為職業平等或出身平等。這些平等因只是順便涉及，非出於有意列舉，也未作詳細討論，所以一則不完全，二則分類或有不當，三則內涵或欠明確。

上舉談平等諸人，除劉師培外，當時大體都是主張君主立憲的，因而在他們的心目中，若實行君主立憲，他們所提倡的平等便可實現。但革命派的人士卻不贊成這種見解，他們認為實行君主立憲不可能獲得真正的平等，譬如胡漢民說：「君主立憲，其治人者，與治於人者，等差釐然，各殊其愛情，亦從而生階級」（註九四）。汪精衛說伊藤博文對載澤、李盛鐸、尚其亨等所講的君主立憲，就算實行，「仍不能伸民權，仍不能得自由平等」（註九五）。他們都主張民主共和，當然認為只有實行民主共和才能真正獲得平等，故漢民便明確地說：「民權立憲……壹是平等」（註九六）。其所謂民權立憲也就是民主共和。至於章太炎，反對代議政體，於民報第二十四號「代議政治然否論」一文中，認為代議政體乃封建的變相，因為設置上議院，係承襲封建而來，因而無論西方的或日本的立憲（案指君主立憲），都不足學習。是也認為實行君主立憲不能獲得平等。他們的講法與當時的策略及立場有關，我們不必論其是非。

**四、參政：**此所謂參政，乃指人民的參政權而言，如孫中山於光緒三十一年（一九〇五）年說建立民國之後，「凡為國民皆平等以有參政權」（註九七）。蛤笑於光緒三十三年（一九〇七）年也說：「且必使人民參與政事」（註九八）。而人民應有的參政權，依當時諸人所講到的，其重要者：一為選舉：如嚴復於光緒二十九年認為中國應該模仿西方，使「治人之人，

註 九〇：孟德斯鳩法意，第二〇卷第二章案語，頁一八。

註 九一：參同上書，第五卷第七章案語，頁一三。

註 九二：參同上書，第十卷第三章案語，頁五。

註 九三：參中國國會制度私議，飲冰室文集二四，頁四九至五〇。

註 九四：民報之六大主義，民報，第三號，總頁〇三四三。

註 九五：希望滿洲立憲者盍聽諸，民報，第三號，總頁〇三五九至〇三六〇。

註 九六：民報之六大主義，民報，第三號，總頁〇三四三。

註 九七：軍政府宣言，國父全集（一），頁二八六。

註 九八：論中國立憲之難，東方雜誌，第四年第五期，社說欄，總頁九四〇四。

即治於人者之所推舉」（註九九）。主張人民有選舉執政者的權利。梁啟超於宣統二年說國會代表人民的勢力，故不可不以人民選舉為原則（註一〇〇）。劉師培於光緒二十九年，假託春秋左氏傳、穀梁傳、周禮小司寇、禮記禮運篇，孟子梁惠王上下及離婁上等，主張人民應有選舉君主及各種官吏之權（註一〇一）。孫中山於光緒三十一年（一九〇五）年明言民國建立之後，實行憲法之治時，大總統、議會議員等，均由人民選舉（註一〇二）。康有為於光緒二十八年說公民「得選舉其鄉縣之議員」（註一〇三）。其他當時談到國會的人，大都主張下院議員由人民選舉產生。是都主張人民有選舉權。二為被選：康有為於光緒二十八（一九〇二）年謂：中國宜定公民之制，「既為公民……得充其鄉縣府省之議員，得舉為其鄉市縣府之官」（註一〇四）。是主張人民有被選之權。三為立法：梁啟超於光緒二十八（一九〇二）年說：「然則使一人操其權，則所立之法必利一人；使眾人操其權，則所立之法必利眾人……故今日各文明國，皆以立法權屬於多數之國民」（註一〇五），是主張人民應有立法權。劉師培於光緒二十九（一九〇三）年託周禮小司寇及陸子語錄等，也主張人民應有立法權（註一〇六）。四為監督官吏與財政：梁啟超於光緒二十八（一九〇二）年說：「凡國民皆有監督其「公僕之權」（註一〇七）。是主張人民有監督官吏之權。又於宣統二（一九一〇）年說：「故今世立憲國，其最重要之精神，則曰使國民監督財政而已」（註一〇八）。是主張人民有監督財政之權。此外，劉師培主張人民有罷免權（註一〇九）、議政權（註一一〇）。人民透過選舉、被選、立法、監督官吏及財政，以至於罷免、議政、擁戴與廢黜君主等，自然可以充分參與政事。

**五、權利與義務：**上述自由、平等、參政等與「民主政治相關的幾個基本概念，都重在

---

註九九：社會通詮，案語，頁一四〇至一四一。

註一〇〇：中國議會制度私議，飲冰室文集二四，頁九。

註一〇一：參中國民約精義，劉申叔先生遺書（一），總頁六七八至六八二。

註一〇二：軍政府宣言，國父全集（一），頁二八六至二八七。

註一〇三：公民自治篇，新民叢報，第五號，頁三九。

註一〇四：同上。

註一〇五：論立法權，飲冰室文集九，頁一〇六。

註一〇六：參中國民約精義，劉申叔先生遺書（一），總頁六八〇、六九九。

註一〇七：敬告當道者，飲冰室文集十一，頁三五。

註一〇八：論國民宜亟求財政常識，飲冰室文集二一，頁一三。

註一〇九：參中國民約精義，卷三，呂坤，劉申督先生遺書（一），總頁七〇一。

註一一〇：參同上，春秋左氏傳、國語、周禮、蘇轍等條，劉申叔先生遺書（一），總頁六七八至六八〇及六九九。

強調人民的權利，而權利與義務不可分，若只享權利而不盡義務，那權利便成特權，與民主政治的精神相背。不過因為在從前的專制政治下，統治者往往只課人民以義務，對人民的權利不予重視，因而當時諸人為提倡民主政治，自然特別強調人民權利的重要，而多加討論。但當時已有些人談到義務以及權利與義務的關係。

(一) 人民的義務：當時談到人民應盡的義務者不多，其重要者，如光緒三十二（一九〇六）年四月二十五日，北洋學報載「論國民對於憲法之義務」一文，說人民應盡的義務，「關於憲法之大者有二：一日服兵役義務，二日納稅義務」（註一一二）。天津自治研究所編的「立憲綱要」，其中所列人民的義務：「曰服從之義務，曰忠實之義務」（註一一三）。光緒二十八（一九〇二）年康有為說公民有負擔國稅的義務（註一一四）。又梁啟超於宣統二（一九一〇）年認為：選舉國會議員是人民的權利，也是人民的義務（註一一五）。於宣統三（一九一一）年認為：選賢君而誅殘賊是人民正當的權利，也是人民應盡的義務（註一一六）。觀上所述，除梁啟超以選舉國會議員及選戴賢君誅除殘賊為人民的義務有待斟酌外，其他都可說是人民重要的基本義務，只是尚不夠完全詳盡而已。

(二) 權利與義務的關係：康有為於光緒二十八（一九〇二）年主張定公民之制，於列舉公民所享的權利後說：「至公民之負擔國稅，則權利義務之關係，固當如是」（註一一七）。顯然在說明凡享權利者，必須盡義務，義務與權利有不可分之關係。梁啟超於同年說：「權利思想者，非徒我對於我應盡之義務而已，實亦一私人對於一公群應盡之義務也」（註一一八），不僅認為義務與權利密切相關，而且根本是一體的兩面，從一面看是權利，從另一面看便是義務。汪精衛於光緒三十二年說：「蓋國民非奴隸，乃人格者，為權利義務之主體……」（註一一九）。個人既是權利的主體，也是義務的主體，這說明凡享權利者必盡義務，盡義務者必享權利；對個人來說，權利與義務是相伴相隨的。光緒三十二（一九〇七）年二

---

註一一一：中國前途之希望與國民責任，飲冰室文集二六，頁二五。

註一一二：東方雜誌錄，第三年第四期，內務欄，總頁六三五一。

註一一三：東方雜誌，臨時增刊，總頁一三七八六。

註一一四：公民自治篇，新民叢報，第五號，頁三七。

註一一五：參論政府阻撓國會之非，飲冰室文集二五上，頁一一二。

註一一六：參中國前途之希望與國民責任，飲冰室文集二六，頁二五至二六。

註一一七：公民自治篇，新民叢報，第五號，頁三七。

註一一八：新民說，六，第八章，論權利思想，新民叢報，第六號，頁九。

註一一九：駁新民叢報最近之非革命論，民報，第四號，總頁〇四八五。

月初四日，南洋日日官報載「國民義務辨」一文，說權利乃我之本位所得為所當為者，義務為非我之本位所得為所當為者（註一二〇）。也以個人為主體說明權利與義務的關係，只是說的不夠明白而已。光緒三十三年（一九〇七）年五月二十三日，時報載「論國民法律上之地位」一文，說「國民對國家所負之義務，謂之公義務；國民對國家所有之權利，謂之公權利」（註一二一）。依此推論，對私人所負之義務，當然謂之私義務；對私人所有之權利，當然謂之私權利。雖將義務與權利分別地說，但仍以個人為主體將二者聯在一起，使其密切相關而不可分。以上所述，大都在說明享權利必盡義務。反過來說，不盡義務，便自然不能享權利，所以佩弦生說：「而義務既為他人所代，則權利亦必為他人所專擅」（註一二二）。此外，梁啟超曾說：「天下事，責任所在，即權利所在也。欲保其權力，其行莫妙於多負責任，凡放棄其固有之責任者，實則將固有之權力退讓與人己耳」（註一二三）。雖在解釋權力與責任的關係，也可藉以說明權力與義務的關係。以上所引諸說雖有出入，然大意相差不遠，而最重要的在於都認識到權利與義務有不可分的關係。

六、人民權利的來源：西方早期提倡民主政治的人，常以人民權利來自天賦，生而自由平等諸語，作為民主政治的理論根據。此可以盧梭(Rousseau)的天賦民權說為代表。清末憲政運動時期，提倡民主政治者，也偶而有人於有意無意中談到人民權利來源的問題，不過見解並不一致。譬如嚴復於光緒二十八年（一九〇二）年，在批評孟德斯鳩謂蠻狄之眾得享最大自由時說：「往者盧梭民約論，其開卷第一語，即云斯民生而自繇，此義大為後賢所評擊……彼蠻狄之眾，尚安得有自繇之幸福，而又享其最大者乎」（註一二四）。另於庚子前所譯，庚子後修改，光緒二十九年（一九〇三）年出版的穆勒「群己權界論」案語中說：「盧梭民約，其開宗明義，謂斯民生而自繇。此語大為後賢所呵，亦謂初生小兒，法同禽獸，生死飢飽，權非已操，斷斷乎不得以自繇論也」（註一二五）。是很明顯地反對天賦民權。嚴氏雖於光緒二十一年有「民之自繇，天之所畀也」（註一二六）語，但一則語氣不如上引兩處那樣強烈，二

註一二〇：東方雜誌錄，第三年第四期，社說欄，總頁六三二八。

註一二一：東方雜誌錄，第四年第七期，內務欄，總頁九八七七。

註一二二：歐美各國立憲史論，新民叢報，第二三號，頁二三。

註一二三：國會與義務，飲冰室文集二三，頁五一。

註一二四：孟德斯鳩法意，第一八卷第一四章案語，頁一三。

註一二五：群己權界論，頁二。

註一二六：閻韓，嚴幾道詩文鈔，近代中國史料叢刊417，總頁一六一。

則其說在前，到後來可能改變，三則嚴氏常常強調人民必須具備德智力等條件或自治能力，才能享受自由平等（註一二七）。所以他的真正見解應是人民權利非由天賦，而係後天所獲。梁啟超於光緒二十九（一九〇三）年說：「彼野蠻未開之族，與夫未及歲之人」，因「其制裁力薄弱」，「不能享有自由」。而且呼籲國人「勿徒艷羨民權，而必當預備其可以享受民權之資格」（註一二八）。人非生來便享有權利，欲享有權利，須具備相當資格，權利自然非由天賦。雖然梁氏曾於光緒二十五（一八九九）年講到中國人非受直接暴虐，而常受間接壓制時，有「人人天賦之權，雖未盡失，而常不完全」（註一二九）等語，似認為人民權利由於天賦。但一則其語非專為討論權利來源而發，只是順口脫出，未有意地加以肯定。二則以梁氏思想之善變推斷，即是當時有意主張天賦民權，四年後其主張完全改變，並不足為奇。不過梁氏又自光緒二十八（一九〇二）年正月至三十年五月，於新民叢報發表之「新民說」中，常引天賦人權說。這樣以來，恐怕就不能以其思想善變來作解釋了。但當時革命派人士涉及此一問題者，如汪精衛說：「自由者，人天然而有，非因法律而始獲」（註一三〇）。鄒容說：「有生之初，無人不自由，即無人不平等」（註一三一）。又說：「各人不可奪之權利，皆由天授」。因而「生命自由及一切利益之事，皆屬天賦」（註一三二）。劉師培則引盧梭之說，主張「人之生也，各有自由之權……蓋自由權秉於天……」（註一三三）。是也主張人民權利來自天賦。這種主張與其後孫中山講民權主義時，反對盧梭人民權利由於天賦之說，而謂權利由時勢與潮流所造（註一三四），正相反對。其原因乃在時勢環境不同，策略上的需要不同，蓋汪、鄒等主張天賦民權時，主要目的在推翻當時的現存政權，而天賦民權說最富煽動力，最宜作攻擊性的武器；孫中山強調革命民權時，主要目標在排除反革命勢力，以謀安定建設，而革命民權說對革命成果最富保護力，最宜作防守性的武器。諸人所說乃配合時勢環境與策略需要而發，各有用意，不必論其是非。此外，光緒三十二（一九〇六）年二月初

註一二七：如孟德斯鳩法意，第八卷第二章案語，頁三；第一八卷第一四章案語，頁一三。群己權界論，頁二等。

註一二八：服從釋義，飲冰室文集十四，頁一七、二五。

註一二九：論中國與歐洲國體異同，飲冰室文集十四，頁一七、二五。

註一三〇：希望滿洲立憲者盍聽諸，民報，第三號，總頁〇三六。

註一三一：革命軍，第三章，革命之倡導與發展（二），中華民國開國五十年文獻第一編第十冊，頁五六〇。

註一三二：同上，頁五七〇。

註一三三：中國民約精義，卷三，王夫之，劉申叔先生遺書（一），總頁七〇六。

註一三四：國父全集（一），頁七四。

四日，南洋日日官報「國民義務辨」一文，以為權利「為法律上之製造物」（註一三五）。光緒三十三（一九〇七）年五月二十三日，時報「論國民法律上之地位」一文，以為「法治國之國民……以法律規定有一定之權利義務是也」（註一三六）。是則都主張人民的權利來自法律的製造或規定，姑稱之謂法律民權說，或法定權利說。

## 參、民主體制的設計

此所謂體制，包括國體與政體。晚清憲政運動時期，除振民於光緒三十二年（一九〇六）年，梁啟超於宣統二年曾談到國體與政體的不同（註一三七）外，提倡民主政治之人，在講民主的體制時，大都不注意，或根本不瞭解國體與政體的區別，因而我們在此不區分國體與政體，只統稱之為政治體制。

一、君主立憲與民主立憲的選擇：晚清憲政運動時期提倡民主政治諸人，在民主的體制上，討論最多的，主要是君主立憲與民主立憲（共和）兩種。而在這兩種體制中，立憲派及革命派以外的人士，包括部分清廷大臣及少數滿洲親貴，都選擇君主立憲，革命派則選擇民主立憲。

（一）君主立憲：君主立憲的思想並非始於憲政運動時期，憲政運動時期自庚子之後開始，然早在甲午戰後，便有人開始提倡君主立憲，康有為主張最力，梁啟超與譚嗣同的主張雖不甚明確，但大體上仍附和康有為，他們策畫的戊戌變法，就是以實行君主立憲為目標。戊戌政變後，雖有一段時間在國內沒有人敢提立憲的事，但庚子事變後，君主立憲的念頭又在許多人的心中萌動了，而很快地又成為一種潮流，大家相率鼓吹變革，主張採取君主立憲，認為君主立憲是當時最優良最適合於中國的政治體制。梁啟超本來就是與康有為共同策畫戊戌變法的，到了光緒二十六（一九〇〇）年，更明確地說：「是故君主立憲者，政體之最良者也，地球各國既行之而有效，而按之中國歷古之風俗，又採之而無弊者也」（註一三八）。

註一三五：東方雜誌錄，第三年第四期，社說欄，總頁六三三四。

註一三六：東方雜誌錄，第四年第七期，內務欄，總頁九八七七。

註一三七：參振民，立憲釋疑，東方雜誌，臨時增刊，社說欄，總頁一三六六〇；梁啟超，憲政淺說，飲冰室文集二三，頁三七至三八。

註一三八：立憲法議，飲冰室文集五，頁一。

雖然認為當時還不能馬上實行（註一三九），但他在各種政治體制中寧選擇君主立憲，則是十分堅決的。光緒二十八年因有人擔心實行民主政治會破壞「整齊嚴肅之風」，梁氏答以「英國民權最盛，其整齊嚴肅，又豈讓德日乎」（註一四〇）。特舉英國為榜樣說明民主政治之無弊，也含有主張實行君主立憲的意思。但同年梁氏於批評孟德斯鳩「立法行法不可不分，而行法權宜歸統一」，「所以統一之立法」，「舍君主莫由」之說時，認為美國總統的性質與君主不相同，都仍可發揮統一行法權的功能。又於批評孟德斯鳩欲置貴族於君民之間，以調和立法、行政二權時，認為孟氏如此主張，乃由「心醉英風」，實則英國的現象，乃「過渡時期不得不然」，國中部分人享有特權，終不如「民主」（指民主立法憲或民主共和）制下人人平等（註一四一），卻有選擇民主立憲的傾向。光緒二十九（一九〇三）年，梁氏於讀了伯倫知理與波倫哈克的學說之後，而說：「吾醉心於共和政體也有年……吾今讀伯波兩博士之論，不禁冷水澆背，一旦盡失所據，遑遑然不知何途之從而可也」。認為共和國民應有的資格全不具備，若行共和，「將不得自由而得專制」（註一四二）。一方面承認他曾經想選擇民主立憲，一方面又發現民主立憲絕不能採行。到了光緒三十一（一九〇五）年，梁氏竟主張「開明專制」，連君主立憲都不能採行了（註一四三）。但最後（宣統三年）梁氏談到虛君共和時，又認為「此雖未敢稱為最良之政體，而就現行諸種政體比較之，則圓妙無出其右者矣……欲躋國家於治安，宜效英之存虛君，而事之最順者，似莫如就現皇統而虛存之……」（註一四四）。虛君共和就是君主立憲。則又回到了君主立憲，而且仍以英國為榜模。所以就這一時期而論，梁啟超在民主政治的體制上，仍可說是選擇君主立憲。

嚴復曾談到過君主專制、君主立憲、民主立憲（註一四五）、賢政（註一四六）等，而且曾對民主立憲大加稱讚，認為是最好的政體（註一四七），但當時他並不主張採行這種體制，因為中國尚未具備實行民主立憲的條件（註一四八）。他雖未明確地主張採行什麼體制，不過依

註一三九：參同上，頁五。

註一四〇：答某君問德國日本裁抑民權事，飲冰室文集十一，頁五七。

註一四一：參法理學大家孟德斯鳩之學說，飲冰室文集十三，頁二六。

註一四二：參政治學大家伯倫知理之學說，飲冰室文集十三，頁八五。

註一四三：參開明專制論，飲冰室文集十七，頁六七。

註一四四：新中國建設問題，飲冰室文集二七，頁四三至四五。

註一四五：參孟德斯鳩法意，第五卷第一六章案語，頁三九。

註一四六：參同上書，第二卷第三章案語，頁一一。

註一四七：參同上書，第八卷第二章案語，頁四；第十卷第一六章案語，頁一二。

註一四八：參同上兩註。



我們的推斷，定要他表明態度的話，他可能會選擇君主立憲。

光緒三十（一九〇四）年五月初五日，大公報載「論中國立憲之要義」一文，討論立憲問題說：「取法宜審慎也，中國不立憲則已，如立憲，必宜取君主立憲國之憲法，參觀而仿效之」（註一四九）。其主張採行君主立憲至為明確。光緒三十二年，北洋學報第一期載「論君主立憲政體之性質」一文說：「上和和睦，上安下全，分上下之人，任上下之事，而上下各如其分際：……各盡其義務而不相推諉，各安其權限而不相凌犯，其上則恤民勤政，其下則愛國尊主。若是者其惟君主立憲之政體乎」（註一五〇）。把君主立憲幾乎描述成一種盡善盡美的體制，自然主張採行。又載「論國民對於憲法之義務」一文說：「彼憲法偏重民權者，在民主（案指共和）之國或然，立憲君主之國未之聞也……」。乃為有人疑懼實行君主立憲將過分偏重民權，出而為君主立憲辯護，自然認為君主立憲無弊而主張採行。同年天津自治研究所編的立憲綱要中說：「……君主立憲政體，又實為最折衷最完備之政體也，採而行之，國賴以強，謀國者於此，當知所借鑑矣」（註一五一）。主張採行君主立憲之意，也非常明確。是都主張選擇君主立憲。

又出洋考察政治大臣載澤等，於奏摺中，對英國政治頗為稱讚，而說：「大抵英國政治，立法操之議會，行政責之大臣，憲典掌之司法，君主裁成於上，以總覈之。其興革諸政，大都由上下兩議院議妥，而後經樞密院呈於君籤押施行。故一事之興，必經數人之討論，無慮耳目之不同；一事之行，必由君主之決成，無慮事權不一。事以分而易舉，權以合而易行。所由百官承流於下，而有集思廣義之休；君主垂拱於上，而有暇豫優游之樂」（註一五二）。英國政治屬於典型的君主立憲體制，出洋考察政治的大臣們對之如此稱讚，自然希望能夠採行。是他們也主張選擇君主立憲。

此外，除革命派的人士之外，當時凡主張立憲或提倡民主政治者，在政治體制上，幾乎都選擇君主立憲。他們一則就君主立憲制的本身說明其有利無弊，二則說明君主立憲適合於當時的中國，三則說明當時中國人民的程度無礙於君主立憲的實行，四則於日俄戰後，常強

註一四九：東方雜誌錄，第五期，內務欄，總頁一〇七七。

註一五〇：東方雜誌錄，第三年第四期，總頁六三四五。

註一五一：東方雜誌錄，臨時增刊，總頁一三七八〇。

註一五二：出洋考察政治大臣澤公等奏陳考察大概情形摺，東方雜誌錄，第三年第八期，內務欄，頁七二二四。

調日本之所以獲勝由於實行君主立憲。總之，君主立憲是當時中國最應選擇的政治體制。

(二) 民主立憲：早在甲午戰後，孫中山便開始提倡民主立憲。譬如光緒二十（一八九四）年十一月二十四日，在檀香山成立中會，其誓詞中的「創立合眾政府」（註一五三），便是指實行民主立憲而言。光緒三十一年（一九〇五）年在東京成立同盟會，其綱領第三條「建立民國」（註一五四），同年於民報發刊詞中所提出的「民權主義」（註一五五），以及次年在東京民報第一周年紀念講演會中所講的「五權憲法」（註一五六）等，都是屬於民主立憲的體制。

陳天華於民報第一號發表「中國革命史論」一文，列舉八種原因，說明中國三代的民主思想與事蹟甚多，因而認為中國實行革命，推翻滿清之後，「而求乎最美最宜之政體，亦宜莫共和若」（註一五七）。又發表「論中國宜改行民主政體」一文，說主張君主立憲者，都是「為彼少數異種方握政權者計，而非為我漢族光復於將來者計也」；他們反對共和的理由，主要是人民程度不夠。而陳氏則認為第一、中國人民的能力可以恢復，第二、中國人民的能力可以在短期之內恢復，第三、中國人民最能盡義務，自然可以享受完全的權利，因而中國可以立行民主制度，言民權，行民主，毫無疑問。又說明民主政治與無政府不同，不是放任政治，若中國改行共和，當興即興，當革即革，雷厲風行，必較滿清政府為優。於是堅決地說：「吾儕既認定此主義，以為救中國，惟有興民權，改民主」（註一五八）。顯然是選擇民主立憲。

胡漢民於民報第三號發表「民報六大主義」其第二主義是建設共和政府，而說：「言專制，則無論其為君權專制，民權專制，皆無道不平之政體也。而言立憲，則君主立憲，其治人者與治於人者，等差釐然，各殊其愛情，亦從而生階級；民權立憲則並此無之，而壹是平等」（註一五九）。君權專制、民權專制與君主立憲，都因不平等而不足取，唯民權立憲可致平等；而民權立憲就是民主立憲。汪精衛也認為在君主立憲制度之下，君主有許多特權，且

---

註一五三：參張其昀，黨史概要（上冊），台北，中央改造委員會，民四〇年四月初版，頁二〇。

註一五四：中國同盟會軍政府室言，張其昀主編，國父全書，台北，國防研究院，民四九年三月台初版，頁三九三。

註一五五：民報，第一號，總頁〇〇〇九。

註一五六：三民主義與中國之前途，國父全集（一），頁二〇五至二〇七。

註一五七：總頁〇〇五四至〇〇五六。

註一五八：參同上。

註一五九：總頁〇三四一至〇三四三。

有貴族、平民的等級，仍不平等，唯「民主國以平等為主義」（註一六〇）

鄒容於所著「革命軍」第六章中，設計中國於革命成功之後：「一、定名中華共和國。一、中華共和國為自由獨立之國。一、立憲法，悉照美國憲法，參照中國性質立定……凡關全體個人之事，及交涉之事，及設官分職，國家之事，悉準美國辦理」（註一六一）。是選擇美國式的民主立憲。

章太炎因康有為「以公理未明，舊俗俱在」為理由反對革命，主張君主立憲，而加駁斥，認為既可以立憲，便可以革命，因為一方面革命可以開民智，一方面「革命非天雄、大黃之猛齊，而實補瀉兼備之良藥。」當時革命是以合眾共和為號召，而「以合眾共和結人心者，事成之後必為民主，民主之興實事勢迫之，而亦由競爭以生此智慧者也」（註一六二）。是由反對君主立憲，主張革命，而選擇民主立憲。

又朱執信、汪東、懸解等，既主張革命，又主張立憲（註一六三）。革命在推翻滿清政府，滿清政府被推翻之後，實行立憲，自然是民主立憲，絕不是君主立憲。此外，光緒三十一年（一九〇五）年二月十三日，時敏報載「論俄國立憲之風潮及無政府黨主義」一文，說「舊政府不仆，則新政府不立；專制之君不去，則民主之憲政不成」（註一六四）。

從以上所述來看，倡導民主立憲諸人，第一是反對專制，主張立憲；第二是認為君主立憲不夠民主，民主立憲才是最優良的政治體制；第三是認為滿清以異族統治中國，必須推翻，推翻滿清，同時也就廢除了君主。這是他們選擇民主立憲的原因與理由。

當時提倡君主立憲者反對民主立憲，提倡民主立憲者及對君主立憲，他們之所以相互反對，不完全因為彼此對政治體制的認識不同，也因為彼此對民族問題的認知不同。其實無論君主立憲或民主立憲，都是民主政治；民主政治與專制政治是相對立的，所以都不為清廷所樂於接受。清廷雖也表示要實行君主立憲，但其心目中的君主立憲，旨在維繫鞏固其「大清帝國萬世一系」之根基，君主不僅有崇高的地位，而且有相當大的實權，仍然是實際的統治

註一六〇：參希望滿洲立憲者盍聽諸，民報，第三號，總頁〇三六一至〇三六二。

註一六一：革命之倡導與發展（二），中華民國開國五十年文獻第一編第十冊，頁五七〇至五七一。

註一六二：駁康有為論革命書，章氏叢書（下冊），台北，世界書局，民四七年七月初版，文錄，卷二，總頁七三七。

註一六三：參蟄伸，論滿洲雖欲立憲而不能，民報，第一號，總頁〇〇四四；寄生，論支那立憲必先革命，民報，第二號，總頁〇二一三至〇二一四；懸解，駁法律新聞之論清廷立憲，民報，第三號，總頁〇三九五至〇四〇二。

註一六四：東方雜誌錄，第二年第四期，內務欄，總頁三六七五。

者，此可從清廷派遣五大臣出國考察憲政後所公布的憲法大綱得到明證。該大綱計二十三條，其中關於臣民權利者九條，而關於君上大權者竟有十三條之多。議會與內閣只是為他分勞的機構而已，與提倡君主立憲者的原意大不相同。至於民主立憲，清廷不但根本不會考慮，而且視提倡者為叛逆。雖然如此，但提倡君主立憲者仍不斷努力，提倡民主立憲者仍繼續奮鬥。起初提倡君主立憲者較占優勢，其後提倡民主立憲者聲勢愈來愈大。辛亥（一九一一）年十月十日武昌之役後，君主立憲已不再有實行的機會，提倡民主立憲者似已獲勝。

二、民主政治的機關：為推行民主政治，必須要設置各種機關，而選擇君主立憲者與選擇民主立憲者所設計的機關，自然有許多不同。當時選擇君主立憲者，大體是依三權分立的精神，主張君主不負責任，設國會司立法，政府（內閣）掌行政，法官主司法。選擇民主立憲者，主要是由孫中山設計的五權憲法，設總統與行政、立法、司法、考試、監察等機關。茲分別論述。

（一）選擇君主立憲者所設計的機關：在維新運動時期，康有為早就主張依三權分立的原理制定憲法。至光緒二十八年，梁啟超又表示中國應學習「歐美日本」使「立法、行政、司法，諸權分立」（註一六五）。前述光緒三十二（一九〇六）年，出洋考察政治大臣們在奏摺中也表示：英國「立法權操之議會，行政責之大臣，憲典掌之司法，君主裁成於上」的制度，頗值得中國仿行。此外如陸宗輿所撰「立法私議」（註一六六），天津自治研究所所編「立憲綱要」（註一六七）等，均曾依君主地位權力及立法、行政、司法三權分立考慮憲政問題。在這些機關中，當時大家討論最多的是立法機關—議院（亦稱國會或議會），其次是行政機關—內閣（或稱政府）、君主，司法機關則甚少討論。

1. 議院：當時選擇君主立憲的人，幾乎都呼籲盡速設立議院。關於議院的組織，大都主張採兩院制，如光緒三十（一九〇四）年五月初五日，大公報所載「中國立憲之要義」一文，便主張中國應採兩院制，其理由是中國政府專制的積習尚未盡除，人民對政府缺乏信心，如有兩院制以調和之，則法立而令行，下不至有疑慮觀望之處，上亦不至有倒行逆施之弊」（註一六八）。荷介於光緒三十二（一九〇六）年認為：「孟子與梁惠王言進賢舍不才之道」，

註一六五：論立法權，新民叢報，第二號，頁四三。

註一六六：乙巳七月十二日晉報，東方雜誌錄，第二年第十期，內務欄。

註一六七：東方雜誌，臨時增刊。

註一六八：東方雜誌錄，第五期，內務欄，總頁一〇七八至一〇八〇。

採納諸大夫的言論，也採納國人的言論，頗類似於西方的上下議院（註一六九）。對上下兩院之制非常欣賞，自然也會主張採行。光緒三十三年八月，東方雜誌所載「論組織議院之計畫」一文，也以為中國應採行兩院制（註一七〇）。至宣統二年（一九一〇）年，梁啟超又詳述各種理由，說明中國應採兩院制（註一七一）。也有少數人主張採一院制，如光緒三十三年（一九〇七）年五月十五日，時報所載「中國將來議院制度之問題」一文，說明議院的組織，因時代與國勢的不同，而有一院制、兩院制與三院制，三院制丹麥曾經採行，後經廢除，便無行者。兩院制則行者雖多，但不適於中國，蓋兩院制宜行於有貴族與平民階級之國，而中國早已無貴族階級，所以宜採一院制（註一七二）。一院制因提倡者少，未被重視，所以對議員的產生，率依兩院制計議，而有兩種不同的主張：一為上院議員用世襲貴族，下院員由人民公舉，如光緒三十三年（一九〇七）年八月二十九日，津報所載「論組織議院之計畫」一文，便如此主張（註一七三）。二為兩院的議員都由人民公舉，上院的議員各省名額相同，以代表各省；下院的議員則依各省人口多少而定其名額，以代表全國人民，如梁啟超便如此主張。不過梁啟超又主張設勅選議員，其中一部分由指定的團體薦舉，一部分由首相奏請，而都由君主任命，以便網羅國中特別勢力（註一七四）。這些勅選議員非由民選，但非世襲貴族，也不能單獨組成一院，屬於那一院，梁氏未作說明，不過依我們推斷，當以屬於上院為宜。

關於議院議事，則採多數決的方式以定可否，觀雲認為「以多數決事者，與專制立於正反對之地位、而世所視為公平之標準也」。但他也認為多數贊成者未必就是公理，所以「以多數決事者、當謂之以多數斷可否，而非以多數定是非也」（註一七五）。梁啟超曾講到美國國會提出憲法修正案，須經兩院三分之二以上的同意；法國憲法修正案的提出，須國會兩院過半數議員議決，其決議則將兩院集為一團，改各日國民議會，得其會議過半數的議決方為有效（註一七六）。是都採取多數決，中國議院宜以多數決事。多數決雖不盡理想，但為實行民主政治，表示民意，也只有如此，當時討論議院的人，對此大體都無異議。

註一六九：孟子學說為西方之祖說，東方雜誌，第三年第七期，社說欄，總頁六九七一。

註一七〇：參第五年第一期，內務欄，總頁一一二〇六至一一二〇七。

註一七一：參中國議會制度私議，飲冰室文集二四，頁一三至一四。

註一七二：參東方雜誌錄，第四年第七期，內務欄，總頁九八七五。

註一七三：參東方雜誌錄，第五年第一期，內務欄，總頁一一二〇六至一一二〇七。

註一七四：參國會制度私議，飲冰室文集二四，頁九至三六。

註一七五：中國近日多數說及其處置之法，新民叢報，第四九號，頁三九至四一。

註一七六：參中國議會制度私議，飲冰室文集二四，頁五至六。

至於議院的權責，最重要的當然是代表人民制定法律。其次便是監督政府，要求內閣負責（註一七七）。其三是糾正彈劾國務大臣（註一七八）。

2.內閣：內閣是行政機關，又稱政府。政府是任何國家都必須有的，絕對不可或缺。因而當時提倡君主立憲的人，興趣雖集中在議院的討論上，但也不能不談到內閣，連許多總督巡撫都紛紛上電，奏請設立責任內閣。既稱責任內閣，當然應該負責。而內閣負責，也是民主政治的主要精神之一，所以當時大家所討論的主要是內閣負責的問題，至於內閣究竟如何組成，並未有人詳加設計，趙炳麟主張組織內閣宜確立責任制度（註一七九）。內閣負責的對象，梁啟超與孫洪伊等都認為應是國會（註一八〇），天津自治研究所則認為是君主、法律與國會（註一八一）。至於如何負責，天津自治研究所認為：「國務大臣由副署而對君主負責，在民刑法上與一般臣民平等而對法律負責。國會對國務大臣有糾正彈劾之權，國會對內閣不信任時，內閣可請君主解散國會，實行民選，以探求民意，若重選的結果，當選者仍多為原任議員，則內閣便須辭職；又國務大臣須出席國會並答辯議員的質詢，而對國會負責（註一八二）。其實在君主立憲的體制下，國務大臣不對君主負責，其由副署而負責，乃是對議院負責。君主由國務大臣的副署而免除責任，使國務大臣代他負責；代他負責不是對他負責，而是對國會負責。至於對法律負責，人人都不例外，不獨國務大臣為然。所謂內閣負責，主要是指政治責任而言，其對象只有議院。因而說國務大臣對君主負責，實屬錯誤；說國務大臣對法律負責，又係多餘。

3.君主：當時提倡君主立憲諸人，唯恐清廷因怕君主地位被降低與權力被削弱而反對立憲，因而往往故意強調君主立憲體制下，君主地位的崇高與權力的強大。依考察政治大臣載澤等人以及李家駒以英日為例的說法，君主是立於立法、行政、司法之上綜攬諸權的最後裁

註一七七：參國會請願代表孫洪伊等上資政院請速開國會書，東方雜誌，第七年第十一期，記事欄，總頁一八六八二。

註一七八：參天津自治研究所，立憲綱要，東方雜誌，臨時增刊，總頁一三七八四。

註一七九：參會議政務處議奏覆御史趙炳麟奏組織內閣宜確定責任制度摺，東方雜誌，第五年第一期，內務欄，總頁一一二一〇。

註一八〇：參梁啟超，為國會期限問題敬告國人，第三，敬告督撫，飲冰室文集二三，頁一八；孫洪伊等，國會請願代表孫洪伊等上資政院請速開國會書，東方雜誌，第七年第十一期，記事欄，總頁一八六八二。

註一八一：參立憲綱要，東方雜誌，臨時增刊，總頁一三七八三至一三七八五。

註一八二：同上。

定者，政府是君主為行使其大權所設立的機關之一，君主在政府之上，不是政府之長，所以不負責任（註一八三）。天津自治研究所認為元首總攬一國的統治權，而統治權是一國政治上最高的權力。元首無法自理一切，乃委其權於臣下，由議院、國務大臣、裁判所代元首行使立法、行政、司法之權（註一八四）。其所謂元首自然是指君主，也是綜攬諸權的最後裁定者。君主有權力而不負責任，則是專制君主，而不是憲政體制下的君主了。梁啟超的說法略有不同，他說：「立憲政體非他，君權有限而已」（註一八五）。「則專制國之君權，無限制者也；立憲國之君權，有限制者也」（註一八六）。其君權有限之說，與考察政治大臣及天津自治研究所的說法，顯有不同。但梁氏又說所謂君權有限，「要之皆君主限制自己，而絕非受限於臣民」（註一八七）。君主所以採行立憲而自限其權，乃「以此最利於皇室，最有利於國家也」（註一八八）。依此，君主立憲體制下，君主仍然有很大的權力，實與君主專制體制下無大差異。而梁氏認為還是有所差異，所異者在以議院協贊為限制而已，以副署大臣負責為限制而已（註一八九）。實則議院協贊，權在議院；大臣負責，權在大臣，梁氏只說君權以此受到限制，顯然為避清廷疑懼而故意說得輕淡。此外，嚴復曾說立憲君主有准駁之自由（註一九〇）。准駁也是前面所說的最後裁定。實際上在今日君主立憲制度下，准駁權不在君主，而在內閣，只是以君主名義行之而已。蓋內閣請求，君主始得行使；內閣不請求，君主便不得行使。而且今日君主立憲制度下的准駁並不是最後裁定，只是表示意見而已。

清末憲政運動時期，世界上實行君主立憲的國家，君主的確有崇高的地位，相當的權力，尤以德日為然，上引諸說，雖有為避免清廷疑懼，對君主地位及權力故作誇張之處（可能對君主立憲制度也有些誤解），但離事實並未太遠。至於現在所見英、日等的君主地位並非絕對崇高，已無實際權力可言，這是慢慢演變的結果，從前並非如此。

4. 法官：當時提倡君主立憲諸人，談到三權分立時，雖常將司法與立法、行政並舉，但對

---

註一八三：參出洋考察政治大臣澤公等奏陳在英考察大概情形摺，東方雜誌，第三年第八期，時務欄，總頁七二二四；孟森，憲政篇，東方雜誌，第六年第七期，記載欄，總頁一五一一七。

註一八四：參立憲綱要，東方雜誌，臨時增刊，總頁一三七八一。

註一八五：立憲國論旨之種類及其在國法上的地位，飲冰室文集二六，頁六〇。

註一八六：敬告國人之誤解憲政者，飲冰室文集二六，頁六二。

註一八七：同上，頁六三。

註一八八：同上，頁六四。

註一八九：同上，頁六三。

註一九〇：參孟德斯鳩法意，第一一卷第六章案語，頁一九。

司法機關（法官）並未作有意的設計，唯嚴復於光緒二十八（一九〇二）年論及英國體制時說：「其法庭咸稱無上，示無所屈，其判決雖必依國律，而既定之後，王者一字不能易也。王者之特權，存諸肆赦而已，然亦不常用也」（註一九一）。又說：「所謂三權分立，而刑權之法庭無上者，法官裁判曲直時，非國中他權所得侵官而已。然刑權所有事者，論斷曲直，其罪於國家法典所當何科，如是而止。至於用刑行罰，又係行政權之事，非司法官之職也」（註一九二）。第一、說明司法獨立，第二、說明法官只有判決權，而無執行權，第三、認為法官所審理者只是刑案，似未包括民事案件，第四、說明君主有赦免權。又光緒三十二（一九〇六）年天津自治研究所只說：「有裁判所焉，所以代元首行司法權者也」（註一九三）。極為簡單籠統，看不出有何明確的主張，蓋就大處說，司法問題非當時所急，非如立法、行政等問題刻不容緩，非盡速解決不可，所以未急於討論。

此外，有關民主政治運作的政黨，也有人討論設計，如羅普於光緒二十九（一九〇三）年在新民叢報發表「政黨論」（註一九四），杜亞泉於宣統三（一九一一）年在東方雜誌發表「政黨論」（註一九五），對政黨的組織、功能等都曾論及，因非屬國家機關，茲不詳述。

（二）次論選擇民主立憲者所設計的機關：選擇民主立憲諸人，對實行民主的機關作設計者，主要是孫中山，鄒容也曾講到臨時總統的設置及產生，他說：「由各省公舉一總議員，由各省總議員公舉一人為暫行大總統」。至於正式總統如何產生，其他機關如何設置，以及各自的職權、彼此的關係等，鄒氏均未曾言及，不過他說：「立憲法，悉照美國憲法，參照中國性質定之」（註一九六）。可知當與美國相近。孫中山則設計的較為詳細，光緒三十一（一九〇五）年，他在軍政府宣言中說：「……以建立國民政府……大總統由國民公舉，議會以國民公舉之議員構成之」。又說到了「憲法之治」時期，「國民公舉大總統，及公舉議員以組織國會」（註一九七）。至光緒三十二（一九〇六）年，在民報第一周年講演會上說：『將來中華民國的憲法，是要創一種新主義，叫做「五權憲法」』。依照五權憲法，除了英

註一九一：孟德斯鳩法意，第六卷第五章案語，頁一三。

註一九二：同上書，第一九卷第二〇章案語，頁二九。

註一九三：立憲綱要，東方雜誌，臨時增刊，總頁一三七八一。

註一九四：新民叢報，第二六號。

註一九五：東方雜誌，第八年第一號。

註一九六：革命軍，第六章，革命之倡導與發展（二），中華民國開國五十年文獻第一編第十冊，頁五七〇。

註一九七：國父全集（一），頁二八六。



國憲法中已有的行政權、立法權、裁判權之外，再加上一個考選權及一個糾察權（註一九八）。後來發展改成行政權、立法權、司法權、考試權、監察權，設立五個院分別行使之。其中大總及五院都沒有問題，唯議會（國會）是否還要？其地位如何？權責如何？與立法院、監察院有何異同？他當時還沒有考慮周詳，所以說：「至於那詳細的條理，完全的結構，要望大眾同志盡力研究，匡所不逮，以成將來中華民國的憲法」（註一九九）。此外，章太炎曾明白表示反對代議制度，當然不贊成設置議院（或國會）等代人民行使權利的機關，主張有事由人民臨時派人議定，如外交宣戰諸事，由人民派代表，每縣一人，集議可否；加稅則由地方官詢民意而定之。另外設總統主行政國防，並為外交之代表；司法官掌司法，與總統為敵體；設學校授人知識，堅人道行。三者各自獨立（註二〇〇）。其說相當怪異，可行性不高。其他革命派人士，因忙於革命運動，以及與立憲派的論戰，所以除強調實行民主立憲外，對實行民主立憲的機關，無暇詳作計議；同時他們在思想上大都受孫中山的領導，自然會贊成孫中山的設計，而不另作主張。

## 結 語

清末憲政運動時期，諸人對民主政治的提倡與設計，已擇其要者論述於上。茲依上所述，提出幾個問題，略加檢討，以為本文的結論。

一、民主思想來自西方，所以當時諸人為提倡民主政治，常對中國傳統的君主專制作猛烈地評擊，似乎西方的民主政治盡善盡美，而中國傳統的政治一無是處。但在他們為實行民主政治而從事設計的時候，卻將西方民主政治作了修正，染上了中國傳統的色彩。例如選擇君主立憲者，有些人仍有相當濃厚的尊君觀念。選擇民主立憲者，孫中山則保留了中國固有的考試與監察制度。鄒容也主張憲法須「參照中國性質定之」。都與西方的民主體制不完全相同。

二、當時從事民主政治提倡與設計諸人，見解主張彼此雖有不同，尤其是立憲派與革命

註一九八：參三民主義與中國民族之前途，國父全集（二），頁二〇五至二〇七。

註一九九：同上，頁二〇七。

註二〇〇：參代議政治然否論，民報，第二四號，總頁三七四七至三七五七。

派之間，因見解主張不同而互相駁斥攻擊。但我們相信他們的動機都出於愛國，他們的目標都在於救國；動機與目標是完全一致的，只是基於不同的認識與考慮，採取的途徑有所差異而已。至於孰是孰非，我們不宜作過分肯定的論斷。

三、以現在的眼光來看，當時提倡民主政治諸人，對民主政治的瞭解尚不夠充分，闡釋尚不夠圓滿，設計尚不夠周詳，但就當時而言，他們的思想已算相當開明而進步了，能突破數千年傳統，而提出幾乎全新的主張，實屬難能可貴。他們的思想雖不夠成熟，卻有其重大的時代意義，對推動時代進步，促進中國現代化，有著不可忽視的貢獻。

四、從當時諸人提倡民主政治的言論與態度看，他們對民主政治的體制似乎過分崇拜，對民主政治的功效似乎過分相信。好像中國之所以貧弱，完全是因為沒有實行民主政治的緣故，只要實行民主政治，中國便可以馬上得救，立致富強。當然他們在專制政治的傳統之下，為了提倡民主政治，對民主政治的優長，不能不特別強調，雖有些過分，實也無可厚非。

五、當時提倡民主政治諸人，對民主政治的體制與民主政治的功效，有過分崇拜與過分相信的情形，但在他們對民主政治的提倡與設計之時，並未忽略中國當時的環境，仍不忘顧全現實。譬如前述嚴復與梁啟超雖大力鼓吹自由，但卻都曾強調：當時中國所急者乃國群的自由，而非小己的自由。另外許多人雖堅持民主政治應行可行，但大都主張須先作充分的準備，或經一定的步驟。如孫中山主張革命建國分三期進行，須經第一期的軍法之治與第二期的約法之治，才達第三期的憲法之治（註二〇一）。陳天華主張：「而入手之方，則先之以『開明專制』，以為興民權，改民主的準備」（註二〇二）。康有為、梁啟超、嚴復等，都主張培養人民自治能力（註二〇三）。還有不少人主張研究憲法、普及教育、設立地方議會、實行地方自治等（註二〇四）。大都對現實環境的需要有所考慮。

清末憲政運動時期提倡民主政治諸人，都是知識分子，他們貢獻了心力，負起了知識分子的時代使命，盡了知識分子應盡的責任，我們在論述中，雖然對他們的見解主張時有批評，但對他們憂時謀國的精神，仍然十分敬佩。

註二〇一：參軍政府宣言，國父全集（一），頁二八六至二八七。

註二〇二：論中國宜改行民主政體，民報，第一號，總頁〇〇六一。

註二〇三：參明夷，公民自治篇，新民叢報，第六號，頁二〇；梁啟超，答某君問德國日本裁抑民權事，飲冰室文集十一，頁五二；嚴復，孟德斯鳩法意，第一七卷第三章案語，頁五，及群已權界論案語，頁二。

註二〇四：如光緒三十一年十二月二十日時報載「論今日亟宜設憲法研究所」一文，東方雜誌，臨時增刊，總頁一三七九二至一三七九五等。