

预备立宪时期立宪派的立宪国民程度论述

邹小站

[摘要] 立宪需要一定的国民程度，这是清末立宪派的共识。不过，对立宪需要什么样的国民程度，如何提高国民程度，立宪派的论述前后有所变化。清廷宣布预备立宪前后，立宪派大都持开明专制论，认为实行立宪，需要国民有权利义务观念、自治能力、经济自立能力，又以普及教育、实行地方自治作为提高国民程度的主要手段。清政府借口国民程度不足，迟滞改革，立宪派乃调整论述，强调立宪之初，只需少数国民具备立宪国民资格即可，不能要求多数人有此资格；教育只是提高国民程度的方法之一，相较于教育，实际的训练才是提高国民程度的切实方法。请开国会问题提出后，立宪派力图破除国民程度不足之说，强调国民程度高低与开国会之迟速无关，应从现有国民程度出发，开设过渡性国会，再逐步完善国会，而不是先将诸事筹备妥当，再开国会。

[关键词] 预备立宪 国民程度 开国会 立宪派

[中图分类号] K257.5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-114X(2020)06-0121-10

国民程度问题，是清末政治改革中的一个重大问题。戊戌时期，维新派就认识到开议院需要一定的国民程度。严复就说“论者动言中国宜减君权兴议院，嗟乎！以今日民智未开之中国，而欲效泰西君民共主之美治，是大乱之道也。”^①1901年，梁启超在提出“立宪法”的时代任务时，也指出“立宪政体者，必民智稍开而后能行之。”^②不过，此时的梁启超对如何提高国民程度尚缺乏清晰的认识。1902年起，他又发表系列文章，提出以铸造新民作为建立新国家、新社会的路径。梁氏的新民说，有先准备新国民，再求立宪的意味，存在脱离制度改造，而图以思想文化改造来革新国家、社会的取向。1906年，他提出开明专制论，认为中国施政机关未整备、国民程度未及格，须经开明专制，才能立宪。其开明专制论，将法律、制度的整备与铸造立宪国民结合起来，比新民说要更进一步，但仍然将立宪与提高国民程度打成两截。当梁启超提出开明专制论前后，思想界还有其他人提出过类似的主张。清廷宣布预备立宪前后，朝野鼓吹君主立宪的人们多接受开明专制论，认为需要经过一定时间的预备，完备制度与法律，提高国民程度，然后再颁宪法，开国会，行立宪。到立宪派感觉朝廷的预备立宪不过是敷衍内外舆论时，乃开始调整

对国民程度的论述。1907年初，随着开国会问题的提出，立宪派再度调整对国民程度的论述，认为应破除国民程度不足之说，强调国民程度不是开国会的前提，相反开国会才是提高国民程度的必要条件。对预备立宪时期立宪派国民程度论述前后的变化，学界尚缺乏系统清晰的梳理，本文拟讨论这一问题。

一、宣布预备立宪前后立宪派与清廷关于立宪国民程度的分歧

立宪派本是清廷立宪的同盟军，宣布预备立宪前后，立宪派也多认可清廷开明专制的改革思路。二者关于立宪政体制度安排上的分歧，尚未凸显。即便如此，国会请愿兴起之前，在国民程度问题上，立宪派与清廷仍然分歧明显，主要表现在两方面：

（一）立宪需要何种国民程度

一些主张立宪的官僚也注意到，权利义务观念、自治能力是立宪国民资格最具意义的内容，但在朝廷层面，清廷主要将忠君爱国、克尽义务、尊崇秩序、保守和平作为国民资格的核心内容。预备立宪上谕即将“发愤为学”作为培养立宪国民资格的主要途径，却未明确“发愤为学”的路径；且“发愤为学”的内容不提权利观念、自治能力，只是要求国人“各明忠君爱国之义，合群进化之理，勿以私见害公益，勿以小忿败大谋，尊崇秩序，保守和平”。^③其颁布咨议局章程的上谕也要求国人“共体时艰，同摅忠爱”，践行义务，遵守秩序，“勿挟私心以妨公益，勿逞意气以紊成规，勿见事太易而议论稍涉嚣张，勿权限不明而定法或致滋侵越”。^④宣布预备立宪时，清廷权威已严重下坠，民间社会骚然，普遍不服从政府、不信任政府。而立宪改革却需要上下有基本的改革共识，需要民间愿意承担义务、遵守秩序。基于对基本改革共识与民间愿意承担义务的期待，基于对民气浮动、社会骚然恐将不利于改革、不利于维持统治秩序的忧虑，清廷强调服从、秩序与义务，可以理解。不过，清廷片面地强调义务观念、服从观念，而不提权利观念，表明它对立宪的本质意义还缺乏透彻的认识，其专制思维还没有多少改动。

与清廷强调义务、秩序、服从不同，立宪派认为，立宪国民资格主要包括权利意识、自治能力、经济自立能力以及独立思考能力等。他们认为，立宪之要义在“限制政府之权力而伸张国民之权利”，立宪国民程度也并非什么高深的学问，“不过明于宪法之权利与其所任之义务而已”。中国人民缺乏立宪国民资格，并非是他们缺乏服从观念、义务观念，恰恰是他们只知服从，而“不知宪法之权利与其所以自任之义务”。^⑤人民缺乏权利义务观念，则政府侵其权而不觉苦，政府专横而不敢奋起维权，不敢起而与政府竞争治权，而习惯于“以治权委于政府数人，而举国听命于下，不敢为何等之主张”。^⑥培养立宪国民资格，就要使“人民皆知有应得之权利，皆知有应尽之义务，皆知其身为国家一分子，不侵犯他人之自由，人民皆守法律，不相侵犯”。只有这样，官吏才不敢违法，不敢侵夺民财，不敢接受贿赂，不敢滥权谋私。也只有“人皆自谋其生活”，人们才不会“以官吏为奇货”，而能“以实业为争趋”，学术与各种社会事业才能逐步发达，立宪政治也就能真正确立。^⑦他们批评清廷号称预备立宪，却但责国民尽立宪义务，而不启发其权利观念，“是何异欲巩固其专制之政体，而反对立宪之表示”。^⑧《时报》指出，只有具备“自觉心”，能明己之本分，知人我界限，经济上能自立，思想不受支配于他人，“为人则尽人之资格，为国民则尽国民之资格”的独立自主的人，才能守定业尽职分，才能合群爱国、遵守秩序。而丧失“自觉心”，不知有我，只知服从的人，不可能明合群爱国之理。片面强调义务、服从、合群，而不提自觉、自立、自治，根本就是片面的。^⑨

应该说，立宪派将权利观念、自治能力、经济自立能力以及独立思考能力作为立宪国民资格的基本内容，其对立宪国民程度的把握是准确的。沿着他们的思路，唤起国民的权利意识，培养其政治能力与谋生能力，培养具备“自觉心”的国民，是可以逐步确立立宪政治的。

（二）如何造就立宪国民

清廷要求国民“发愤为学”，以养成立宪国民资格，却未指明发愤为学的渠道，立宪派则明确将地方自治与教育作为作为养成立宪国民资格的两个主要途径。

地方自治是国民政治能力的养成所，是最基本的“国民学校”。主张立宪的官员如汪大燮、载泽、端方、唐文治等在奏请立宪时，都明确指出，开设地方议会、推行地方自治为立宪之要务，亟宜举办。然而，清廷却认为以目前人民之程度，还不能遽行地方自治。朝廷对地方自治态度消极，担心地方自治会损害自身权力的督抚们态度就更消极，“府州县各设议事会董事会，此为地方自治之基础，而督抚一则曰民智未开，二则曰地方程度未足，三则曰恐有流弊，四则曰宜视地方繁简，五则曰一时不能办，六则曰绅衿纯驳不一”。^⑩结果，地方官制改革方案不但避谈地方自治，且将设立府州县议会董事会的时限交由督抚决定。同时，鉴于督抚的反对，地方官制改革也没有全面推行，只是在东三省以及直隶、江苏的一些地方试办。立宪派乃大为失望，他们强调，地方自治“乃人民自治之础”，“为人民得享权利之权舆”，“为人民能否安享权利之试验”，为人民“明悉国政”之基本渠道，^⑪朝廷以国民程度不足而缓行地方自治，“无异言今日民智不足以选举以自治，质而言之，即谓下之自谋不若上为之谋也。”朝廷的这种认识源于两个误解：一是误解地方自治，将地方自治与官治对立起来，以为一旦行地方自治，则人民不复受治于政府。其实，“自治云者，乃此地方对于彼地方而言，非对于政府而言，……乃各地方得于国宪所许之范围内，得自治之事若干种也”，与官治并不冲突。二是误以为地方自治需要何等高深的国民程度。其实，地方自治在两千多前的希腊、罗马就实行过，不需要什么高深的知识与能力。所谓地方自治，只是地方人民从地方人士中选举出若干贤能之士，代办地方事务而已。地方都有此类贤能，而地方人民既熟悉地方事务与地方人物，足够胜任选举权，不必有任何程度不足的顾虑。^⑫

中国教育普及率甚低，是立宪改革的重要困难所在。要立宪，自须在教育方面下一番功夫。不过，清廷却将提高识字率、普及“强迫教育”作为主要的追求目标，既未区分未受教育者与已受教育者，也未区分官绅与一般民众，只是笼统地要求普及教育。

清廷不相信国民，而暂时将地方自治排除在提升国民程度的方法之外，又以国民普遍接受教育作为实行立宪的条件，从而陷入追求识字率、追求教育普及的陷阱之中。这样，所谓养成立宪国民资格，或无从下手，或遥不可及。立宪派颇为不满。

教育良好的国民对于立宪具有积极意义。识字率过低，到处是文盲，是大规模政治体实行立宪政治的重大障碍。但教育与立宪的关系比较复杂。首先，如布赖斯所说，不识字，不能读书读报，确实很难配得上选举权。学校教育以及宣讲等形式的社会教育，可开通人民知识，是民主政治必不可少的基础性条件。但教育只是铸造良善国民的方法之一，“学校和书本能够给予我们的实不及我们所想象的那么多”^⑬。学校教育之外，团体自治、地方自治乃至日常辩论，都能很好地发育国民的判断力、公益心、自治能力，培育其立宪国民资格。过于看重教育对于立宪的意义，甚至以教育普及为立宪之前提，有失片面。其次，任何立宪政治一开始都是精英政治，政治参与的扩大是在社会发展中逐步实现的，没有一开始就完备的、普遍参政的立宪政治。当立宪改革启动时，就追求教育普及，要求人人具备立宪国民资格，这不切实际，易使人灰心懈怠，易被

用作迟滞立宪的借口。第三，立宪需要一定的国民教育，但并非教育越普及，立宪改革就越顺利。布赖斯说，教育普及虽是件好事，但未必是实行民治的保证，“并且还能予初期的民治以障碍，也未可知”。^⑩亨廷顿说，社会动员与政治动荡有直接的关系。城市化、识字率、教育以及接触传播媒介的水平提高，会提高人们的期待，造成政治参与的激增。若缺乏强有力和灵活的政治制度及时吸纳这种参与需求，就会造成政治动荡，给政治改革造成障碍。又说，在政治转型过程中，“识字和半识字的人会变成诱发动乱的极端主义的俘虏，文盲参政比识字者参政给民主政治制度造成的危险，可能更小。”^⑪亨廷顿的这段话颇代表其保守主义的立场，未可全信。但对于鼓吹必须普及教育，才能立宪的人士来说，亨氏此话也不妨一听。改革起步时，政治思想尚未普及，一般人对改革期望不高，改革者可更多地掌握改革的主动权。从这个角度说，亨廷顿的话有一面之理。对于这一层，清末的一些立宪论者也有类似的认识。1906年8月，赵尔巽在与考察政治大臣端方、戴鸿慈电商立宪问题时曾表示，不必待人民程度皆及格后再立宪，“若必待资格完全以后，窃恐知识日进，触望日多，反生他虑。”^⑫他没有展开说，但意思很清楚。1907年12月，杨度主稿的《湖南全体人民民选议院请愿书》在肯定朝廷上谕所称开国会“当视国民程度之高下以为实行之迟速”为“不易之论”的同时，也指出人民程度问题不是开国会的障碍，相反需要“趁人民程度尚未发达之际，开设民选议院，俾国家改革，其原动力纯出于朝廷，而人民皆处于受动之地位，则操持既易，而行动悉可自由，且可以此发达人民之国家思想，训练其政治能力”。^⑬这与前述赵尔巽的意思相近。立宪改革的恰当策略是，当人民有参政要求时，及时吸纳之，并使利益、意见不同的选民集团互相牵制。当人民有强烈的参政要求时，拒不开放参政通道，或者强制无参政要求与习惯的人们参政，皆不明智。

起初，大部分立宪派人士皆存一个“深入人心”的“教育普及之意象”，“谓人民程度问题为教育唯一之问题”，以为要立宪，必普及教育，使人人都具备政治思想、法律意识。^⑭一些人追求美备的立宪政治，认为立宪应当“举国人民，悉有参政之权”，“若一国之民，蒙昧未开，不知政治为何事，不解人权为何物，惟一部分之人享有教育，政治上之能力亦富，则其被选于国会者，必为此少数人，而国民之智识能力，又不足以监督之，则国会之行动，必不免逸出所应有之范围以外，是君主专制将一变而为国会专制矣。……欲造成一完全无缺之立宪政体，必先养成多数完全无缺之立宪国民，使全体人民智识之程度相若，自治之能力相若，其足以参与国政之资格亦莫不相若，夫而后议员无滥竽之虑，国会无专横之忧，则立宪政体自见其利而不见其害矣。”^⑮由这种认识，不少立宪论者将教育普及作为养成立宪国民资格的重点，并提出种种普及教育的方法。有人提出，应令各地方举办简易教育，“所有子弟凡十龄以上者，迫使入学”，使入学者略能识数，“能写白话家信，能略记耳目所见闻事”，又了解一点“天地大势，与夫生人所不可不由之公理”。如此，有三五年时间，就可以完成普及教育的工作。^⑯其实，识字教育的普及，与立宪政治并无实质联系。然而，当时不少立宪派却都接受了开明专制论，将“改良政治机关”“力求普化愚民”作为预备立宪的最主要的工作，^⑰认为“预备之最急者，曰改革官制也，曰强迫教育也”。^⑱

二、立宪派调整国民程度论述

立宪派很快发现，“程度不及之言，善用之固足以鞭辟孟晋，不善用之实足以阻塞万事，而为偷息便己者潜身之渊”，以教育普及作为立宪条件，正好为保守派提供了阻挠立宪的借口。而

且，以教育普及为立宪之前提，则立宪遥遥无期，不符合以立宪来御侮图强的迫切需要。^②基于这些考虑，敏锐的立宪派人士迅速调整了国民程度论述。他们的新论述，要点有五：

（一）他们强调，所谓国民程度不足，关键不在一般国民的程度不足，而在官绅程度不足。《羊城日报》说“今日之中国，不惟民智未开，即官智亦未开。故国民宜输入法律之常识，即内外大小官吏，亦宜先国民而输入法律之常识”。^③就预备立宪而言，教育的首要任务不是普及教育，也不是灌输一般自然、人文、社会知识的普通教育，而是对已经接受过教育的官绅及其子弟进行宪政教育，“欲养成国民智识之程度，尤当先养成官吏智识之程度”。因为他们位居社会上层，为社会之表率。官僚承担着实施立宪改革的责任，官绅及其子弟也是最初能够享有选举权，与立宪政治直接相关的人群，应是造就立宪国民资格的重点对象。尤其是负责实行立宪新政的内阁官员及各省督抚，负责经济与交通发展的资本家，以及负责教育发展的各处学务管理人员等，更是造就国民资格的第一批对象。^④

（二）与宪政相关的教育，主要是法律教育。立宪派认为，权利意识是国民资格的关键，而形成国民的权利意识，需要的教育不是识字教育或知识教育，而是法律教育。他们强调“立宪政体，其道齐而奠定之也以法律。故法律者，宪政之精神，而立宪国民养成人格之元素也。”^⑤不过，立宪派所说的法律，并非中国的旧法律，而是立宪国之法律。《羊城日报》说“中国旧日之法律，非法律也，命令而已。以命令为法律，则施此法律者有无限之威权，奉此法律者有无限之兢惕，而受此法律者即有无限之苦痛。今一旦曰立宪，则所定者必为真法律，而非前者以命令为法律之可比。”^⑥同时，该报也强调，法律教育的对象，不只是普通国民，更包括官员，甚至君主。南京《南洋日日官报》认为“宪政之范围，一法律普及之范围也，君主不奉法，则失其行政之资格，官吏不奉法，则失其司法之资格，人民不奉法，又何解于立法之资格乎？”^⑦

（三）提高国民程度的切实方法是实际的立宪政治的练习。《东方杂志》称“立宪者，绝非能读傍行之书册，解异国之条文，识政家之学说，即能引用于吾而顺适无违，所施皆当也。虽其事必芘赖于教育，而今日现行之教育固不能引为唯一之问题，特为唯一之解决。”书本知识，法律教育，都只是教育，而不是训练。提高人民的政治能力，需要实际的练习。初步练习，有种种不如人意处，但不能就此否定练习的意义。“人之材能，必以事磨礲而后出，监观于败，尤前途成功之母。”^⑧

（四）士绅当组织团体，研究宪政问题，开展自我教育。团体自治是地方自治之外另一条重要的培育公民公共意识、共同生活习惯、规则意识的途径。立宪派对此有所认识。清廷宣布立宪后，立宪派即鼓吹组织团体，一以研究宪政问题，二以团结同志，推动立宪改革。《时报》指出，预备立宪，必须突破结社禁网，允许各处士绅组织宪法研究会、宪政研究会、地方自治研究所之类的团体，创办有关宪政报刊，编译各国宪法以及相关宪政著述，研究各国立宪历史，熟察国情，探讨中国立宪改革的预备方法与实行步骤，培养其政治思想，历练其政治阅历，养成其立宪国民资格。这样做既可发育人民之政治思想，养成支持立宪改革的中坚力量，以制约保守派，并通过发育立宪团体，为发起要求立宪的国民的政治运动准备条件。^⑨基于此种认识，当预备立宪上谕发布后，立宪派就开始积极组织立宪团体。

可以说，在国会请愿运动兴起之前，敏锐的立宪派人士对国民程度问题的认识，已经比较清晰，比较得当了。

三、“排除人民程度不足之说，主张速开国会”

立宪派发现，人民程度不足之说，一方面会被专制政府用作延迟立宪的借口，另一方面也会使专制统治造成的国民之依赖根性乘虚而入，使国民不去主动推动立宪，而坐等政府开国会。其结果，或则政府迟迟不立宪，或则只能得伪立宪。于是，1907年初起，立宪派开始鼓吹国会。以后，又发起国会请愿。在鼓吹国会、请愿国会的过程中，立宪派的国民程度论述以破除人民程度不足之说，鼓吹速开国会为重点。《大同报》就称“吾人欲改造中国专制政体也，其唯一方法即在排除人民程度不足之说，主张速开国会，此本报最大之宗旨也。”^④请开国会问题提出后，立宪派的国民程度论述以国民程度与开国会之关系为中心展开，其论述大体有几种：

第一种论述是，立宪不需要什么特别的国民程度。杨度称“凡系国家皆可立宪”。^⑤他说，所谓立宪国民程度并无一定之标准，预定一绝对之标准，以为非达此标准则不能立宪的说法，违背了立宪政治的发展规律，易成为延缓立宪的借口。他称，一定的国家既可以组织政府，就可以选出一定的人群来监督政府。一个国家可以组织政府，却不能选出若干的人来监督政府，于理不通。他指出，所谓立宪国民程度，主要指政治程度，而非道德水平。若说立宪国民需要一定的道德程度，那也只是“最低之程度”，即“民免而无耻”。立宪各国，其人民之道德水平多不能达到“有耻且格”，而只能做到“免而无耻”。绝大多数中国国民都能达到“免而无耻”，从道德水平看，中国国民之立宪程度“殊属绰有余裕”。^⑥

杨度关于立宪国民资格不是道德水平问题，而是政治程度问题的论断，是可以成立的。但他说“凡系国家皆可立宪”，其论证逻辑虽可令未解立宪精髓的国会反对派难以辩驳，也可提振请愿开国会的人们的勇气，但其实难以成立。一定的国家可以组织政府，但未必能组织起能监督政府的国会。对大型的复杂社会来说，开国会远比立政府要复杂、困难。因为政府可依靠官僚系统的等级制、利用君权神圣观念以及刑逼势驱的方式维持其运转，而开国会、立宪法以限制政府权力，却需要相当的国民程度。这种国民程度，并非只是国民的政治知识，而更多地是国民的观念、组织性与能力。国会之监督政府，并非是以一批官吏监督另一批官吏，而是国民选举议员，代表民意以监督政府。若不能代表民意，则所谓监督政府的“议员”也不过只能是专制时代的御史而已。国会既代表国民，自然需要选举。可选举的意义，并非如乡举里选之推举贤能去治理地方与国家，而是基于承认人们利益、意见、情感分化的事实，认可不同的利益、意见、情感存在的正当性，并且赞成国会应当是各种利益、意见、情感交锋、妥协的平台，而非仅仅为某一种利益的代表。对于国会的这种性质，梁启超有精要的论述。他指出，政治史就是各种势力竞争政权的历史，政治学的核心内容就是如何处理这种竞争。专制与立宪的区别在于，专制“欲举全国之势力，集于一点，而此外之势力，则务所以摧锄之抑压之，使其不堪竞争而日即于消灭”，以消灭竞争对手、垄断权力为其特征；而立宪则“知夫争之必未由息也，而惟谋所以节之，一方面使其人人可以竞争，时时可以竞争，在在可以竞争，毋令其怨毒久蕴，一发而失其常态，一方面而为之画一范围焉，使其竞争行于此范围之内，而毋或侵轶，以奖励竞争之形式，行调和竞争之精神。”国会就是实行此种“调和竞争之精神”的机构，是容纳利益、意见互相冲突的各种政治势力，使之在一定范围内有序竞争，使竞争公开化、常态化、秩序化的平台。这种竞争，一方面可使各方势力因竞争而增长，使“全国各方面，皆生气勃勃，精力弥满”，另一方面又使各方势力因彼此竞争，而“无复相搏噬，而常保平衡”。宪法则是各种势力竞争的“交战条规”。

要使国会发挥“调和竞争之精神”，国会就应由人民选举产生，并尽量容纳国内各方势力，成为体现国内政治势力版图的机构。^⑧开国会，最需要的是此种关于利益、意见竞争与调和的观念，这是立宪国民程度的精髓所在。立宪政治中的调和精神有三：其一，承认利益、意见分化的事实。第二，政府施政需在各种利益意见中有所取舍，这种取舍只能采取多数决定的原则。第三，多数决定，只是定从违，而非定是非，因此在遵从多数决定的同时，须保护少数，令其有表达利益、意见的空间。养成此种“调和竞争”的精神，需假以岁月。

第二种论述则强调，谈立宪国民资格，需区分议员与一般国民。持这种看法的人认为，开国会，行立宪，“原不过于多数之中选其少数之秀异特出者，以代表多数之意见焉耳，初不求人人皆有议事之资格也。”^⑨立宪只需要有少数人具备议员资格，而一般国民则只需能够行使选举权。若要求人人皆有充任议员之资格，则世界无可以立宪之国。^⑩杨度说“世界各国，其社会上一切事业之原动力，常在中流社会。一国之优秀人才亦常集于中流社会，故论人民程度当据中流社会之少数人而论之，不能合国中之多数人民而下论断。”中国世卿之制早废，人民早有任官之权，中流社会之有从政之心或济世之志者，可自由研读古人讲学论治之书，关心世务，考究政治，储为世用，甚或著书立说，以谈天下之变，或聚徒讲学，挟策干时。他们的程度虽不如现在文明各国之国民，但其政治思想、政治能力并不逊色于各国初开议会时的国民。只要开国会，他们的程度将迅速进化。^⑪1909年咨议局第一次会议结束后，咨议局议员们的出色表现给了鼓吹国会的人们足够的底气。他们说，各省咨议局第一次开幕，“其秩序之整齐，讨论之和平，审查之精密，厘然秩然，毫无遗憾，……智识经验之丰富，方诸文明先进国之国民，亦无容多让。”咨议局议员的优秀表现表明，中国之优秀分子已具备国会议员资格。^⑫至于一般选民，则并不需要多少法律常识、政治常识，也不需要实际的从政经验，就可以根据自己的常识、利益、良心去选择他们认为合适的代议士。这就如人们不需要具备医生、建筑师的专业知识而可以凭借普通知识去选择医生、建筑师为自己服务一样。王懋昭说“一般人虽不能皆有制定法律之能力，而现实施行之法律适也否也，实皆有经验评断之。”“愚常见乡村士庶民，田间老农，于陇畔辍耕之余，笑语闲谈，曰某地方官贪，宜更换，某地方官廉，宜久任，某政治良，某刑律酷，征之实际，所言多不诬。好善恶恶，良知也，举贤任能，常识也。官不必即贤，民不必即愚。故既为人民选之代议士，所长在能惬民心，定民意也。”^⑬《国会请愿同志会意见书》中也说，对立宪政治而言，国民程度的意义主要在有选举权之国民，并非在所有国民；若不具备普选的条件，那可以通过选举资格限制过滤掉不具备资格的国民，从而使有选举权者皆能履行其选举权。^⑭《大公报》指出，应正确理解代议制下的选举。“欲求选举之公正，必先求国民程度之增进”，“国民程度愈高，则其所选举者亦必为出类拔萃之人”，这是对选举的误解。选举是“选举者利用被举之人”，但并非“不能保被举者果能代表选举之人”。“盖以多数人之意思欲求少数者一一代表之，其势有所不能。故欲求选举之果能得人，不当于选举者求之，当于被选举者求之也。”只要有比较发达的政党，能够集约民意，形成数种政党政见，供国民选择，选民们就不难履行选举权。^⑮

这种论述相当有力。考察宪政大臣达寿主张缓开国会，但他也说“国会开设之迟早，与人民程度之高低可决其全无关系。何也？夫有国会，则有议员，此议员系全国少数之人，且其人非地方绅士，亦必稍有资望稍有学问，此可以断言矣。此等议员与今日之官吏较量，程度虽不敢云其增高，亦或不至于低减。议员程度既无不及之患，以之代表人民固属至善，更何必舍其代表之程度而不问，而第执普通人民之程度而指摘之乎？”至于称一般人民程度太低，恐不能恰当地行

使选举权，也完全是多虑，因为这可以通过选举权的资格限制以及间接选举制来解决。^⑫

第三种论述，承认中国国民之程度尚有不足，但强调时局急迫，不能等国民程度及格后再开国会，而应因陋就简，从现有国民程度出发，建立过渡性的国会。1908年5月，孟森就指出，欧洲国家的议会都是从不规则的议会逐步发展而来的，没有一召开就完备的议会。当国势岌岌，“非急开国会，无以成君民一体之治”，以应付列强之侵袭，且人民受时局刺激争求国会之时，必须从实际需要出发，因陋就简，先组织起不规则的议会，以救危亡，然后再逐步提高国民程度，完善立宪。以现在欧美先进国家的宪政水平作为标杆去准备立宪的条件，只会“以过求美备之心，转扬顽锢蔽塞之箴”，为保守派所利用，使危机日趋深重。^⑬1909年，张謇也说“国会者，所以备列强非礼之侵。岂有拯溺救焚，而可以倭之程度不及，迁延观望，以待将来之理？”^⑭1910年2月，《申报》刊发社论，称“我人民非不知筹备未齐，程度未足，然必待筹备齐程度一而始开国会，其如迫不及待何？”^⑮这种论述，就其对外的层面而言，是因为忧虑国亡而希望开国会，其心情可以理解；但国若果真将亡，开国会也无济于事，说开国会就能救国于将亡，并不具备足够的说服力。就其对内层面而言，人们既因亡国感的压迫，急切希望开国会，请开国会的人们对国会有得之则生，不得则死的感觉，若不及时开国会，则人心离散，大势将去，在此情形下，以开国会作为挽救朝廷命运的最后努力，不妨姑为尝试。

第四种论述，承认国民程度尚有未及，但认为开国会，正可以唤起国民的政治热情，开通社会风气，给予人民实际的国会训练，从而迅速提高国民程度。他们说，提高国民程度最便捷的方法就是开国会，给国民以实际的参政机会。有国会，则“国民以一日千里之势而日趋于智，国事以一日千里之势而日趋于理，国势以一日千里之势而日趋于强。”^⑯有国会，则教育方有普及之望，地方自治才能切实推行，人民之程度也才有可提高的可能。不开国会而谈提高国民程度，“是犹欲腹之饱而不进食也”。^⑰他们否定开明专制可以提高国民程度，强调专制政治“一切咸以干涉为主义，当局者常视国民如机械，而国民莫得而自主，顾其民久陶铸于此治下者，必无自治独立之能力，是以专制政府而欲增益其国民立宪程度，已万无能达其目的之日矣。”^⑱当时，政府方面以国民程度不足为由，主张诸事筹备妥当后，再按计划开国会，而主张速开国会的人们则主张开国会以提高国民之程度，两者尖锐对立。政府方面担心国民程度不足而开议会，无救于危亡，反生纷扰，其忧虑不无道理。请开国会的人们忧虑不开国会，立宪筹备无从切实推进，国民程度难以提高，且即便国民程度甚高，将来开国会亦难免纷扰，也有其道理。因担忧开国会将出现种种纷扰，而谨慎处之，是可以的，但因此而不敢开国会，甚至在立宪派与各地督抚都强烈要求即国会时，不顾輿情，坚持不开国会，就只能说是愚顽了。如杨度所指出的，议会初开而出现种种笑话，不足为奇，即便政府中人皆为周公，议会中人皆为孔子，初行立宪政治，也必将出现种种冲突，种种笑话。国会初开，容易出现两种问题：一是国会腐败，成为政府的花瓶，不能担负监督政府之责；二是失于激烈，因监督政府而常与政府激烈对抗，致国会被反复解散。但这些皆不足为虑，“腐败者，经数次之磨炼，加以全国舆论随议其后，当渐知监督之方；激烈者，或经一二次解散，而必归于秩序。”^⑲以为诸事筹备妥当而后开国会，就不会出现纷扰，不现实。

第五种论述指出，臣民程度不足乃统括国民与官吏而言。国会请愿同志会意见书就说，官与民受同一之历史地理政教风俗之感化，“未有朝皆俊杰，野无贤才也。且吾国素非贵族政治，公卿皆出于韦布，衮衮诸公，当其未释褐以前既解组以后，固纯系等诸齐民，前后犹是人也，岂入圣出狂，入主出奴耶？”以实情而论，晚近风气之开，“皆启发于地方，而养成于士大夫”。十余

年来，引领时代潮流，吸纳世界知识，研究专门学问，吐宪政之菁华，握改革之枢纽者，皆民间人士，而非官僚。^⑤锡良等十七位督抚联电奏请即开国会时也说“程度不足，官民共之，不相磨砺，虽百年亦无所进，法律难定，情与俗碍之，互相参开，历数载可望实行。”^⑥这种论述，对于坚持开明专制论的朝廷来说，确实难以应付。既然臣民程度同为不足，政府有何颜面自居为人民之教师爷，又何颜面谈开明专制。不过，这种论述可否定开明专制论，却并不能否定国民程度不足之说。

请愿国会的人们对国民程度与开国会关系问题的论述，澄清了一些问题：开国会只需要少数人具备议员资格，不必多数人具备议员资格；不可固守先将诸事筹备妥当，再开国会的既定方案，而应从现有之国民程度出发，因陋就简设立过渡性国会，以一面推动立宪改革，一面提高国民程度；不论国民程度如何之高，国会初开，皆难免纷扰。但他们为着要求速开国会、即开国会，有不顾现实条件而强求国会的倾向，甚至提出了只要能组织为国家，皆可立宪的主张。这显然偏颇。立宪需要一定的国民程度，条件不备而开国会，未必有良果。立宪派的国民程度论述，存在一些毛病，主要与他们的亡国无日的危机感，以及急于推动立宪的现实要求有关。

可见，预备立宪时期，立宪派对国民程度问题的论述前后有相当的变化。总体而言，在现实政治情形的刺激下，他们的国民程度论述日渐成熟，日渐合理。需要看到的是，立宪所需的条件十分复杂，国民程度问题只是其中之一。不论立宪派对国民程度问题的论述如何成熟，立宪改革的进展归根到底需要立宪派与民间力量的支撑。

①严复《中俄交谊论》，王枋主编《严复集》（第二册），北京：中华书局，1986年，第475页。

②梁启超《立宪法议》，梁启超著，汤志钧、汤仁泽主编《梁启超全集》（第二集），北京：中国人民大学出版社，2018年，第282页。

③《宣示预备立宪先行厘定官制谕》，《清末筹备立宪档案史料》（上册），北京：中华书局，1979年，第44页。

④《宪政编查馆通咨各省设谘议局筹办处》，上海：《东方杂志》，第5年（1908年）第8期。

⑤《论今日亟宜设宪法研究会》，上海《时报》，1906年1月14日；《专制国人民之程度》，天津《大公报》，1908年6月29日、30日。

⑥《论今日亟宜设宪法研究会》，上海《时报》，1906年1月14日。

⑦《论今日亟宜设宪法研究会》，《论学堂现象及学生将来之位置》，上海《时报》，1906年1月14日、3月31日。

⑧《专制国人民之程度》，天津《大公报》，1908年6月29日、30日。

⑨《论国人失其自觉心之危》，上海《东方杂志》

（录丙午十月二十八日《时报》），第3年（1906年）第13期。

⑩《论译公请改外官制毋为异论混淆》，上海《时报》，1908年1月13日。

⑪《论立宪当以地方自治为基础》，上海《东方杂志》，第2年（1905年）第12期；舜修《论立宪当有预备》，上海《东方杂志》，第3年（1906年）第3期《七月十六日上海〈时报〉恭读十三日上谕》，上海《东方杂志》，第3年（1906年）第13期。

⑫《驳地方自治今日不能行之说》，上海《东方杂志》，第3年（1906年）第13期。

⑬[英]詹姆斯·布赖斯《现代民治政体》，张慰慈等译，长春：吉林人民出版社，2001年，第73~77、80页。

⑭[英]詹姆斯·布赖斯《现代民治政体》，张慰慈等译，第80页。

⑮[美]亨廷顿《变化社会中的政治秩序》，上海：上海人民出版社，2008年，第36、37页。

⑯上海《时报》，1906年7月31日，“要闻”。

⑰《湖南全体人民民选议院请愿书》（1907年12月24日稍后），刘晴波主编《杨度集》（一），长沙：

湖南人民出版社, 2009年, 第488~496页。

⑮⑯⑰ 蕤熙 《人民程度之解释》, 上海 《东方杂志》, 第3年(1906年)第13期。

⑱ 舜修 《论立宪当有预备》, 上海 《东方杂志》, 第3年(1906年)第3期。

⑳ 《教育与国家之关系》, 上海 《东方杂志》, 第3年(1906年)第3期。

㉑ 倚剑生 《论中国政教宜求进化》, 上海 《东方杂志》, 第3年(1906年)第5期。

㉒ 蛤笑 《论立宪预备之最要》, 上海 《东方杂志》, 第3年(1906年)第9期。

㉓⑳ 《八月十一日广州〈羊城日报〉论今日国民智识之程度》, 上海 《东方杂志》, 第3年(1906年)第13期。

㉕ 《论今日亟宜设宪法研究会》, 上海 《时报》, 1906年1月14日; 《八月十一日广州〈羊城日报〉论今日国民智识之程度》, 上海 《东方杂志》, 第3年(1906年)第13期。

㉖ 《七月十七日北京〈顺天时报〉恭读实行立宪谕旨敬注于后》, 上海 《东方杂志》, 第3年(1906年)第13期。

㉗ 《七月二十一日江宁〈南洋日日官报〉普告我预备立宪之国民》, 上海 《东方杂志》, 第3年(1906年)第13期。

㉘ 《论今日亟宜设宪法研究会》, 上海 《时报》, 1906年1月14日; 《劝同志君子办宪法学报》, 上海: 《时报》, 1906年10月5日。

㉙ 乌泽声 《大同报序》, 东京 《大同报》, 第1号。

㉚⑳ 《杨度演说要求开设国会文》, 上海 《申报》, 1908年5月20日。

㉛ 梁启超 《中国国会制度私议》, 梁启超著, 汤志钧、汤仁泽主编 《梁启超全集》(第七集), 北京: 中国人民大学出版社, 2018年, 第224~226页。

㉜⑳ 《论国会无不可速开之理由》, 上海 《申报》, 1908年8月10日。

㉝⑳⑳⑳ 杨度 《金铁主义说》, 《杨度集》(一), 第326~337、338~339、329~332、339~340页。

㉞ 《请愿国会对于政府之希望》, 上海 《申报》, 1910年1月11日。

㉟ 王懋昭 《代议制之由来及性质并组织之原理》, 东京 《牖报》, 第9号。

㊱ 《国会请愿同志会意见书》, 上海 《国风报》, 第1卷第9号。

㊲ 《政党与选举之关系》, 天津 《大公报》, 1908年10月15日。

㊳ 《达寿奏国会年限无妨预定折, 附按语》, 上海: 《申报》, 1908年8月28日。

㊴ 孟森 《论中国今日有可以速开国会之理由》, 上海 《申报》, 1908年5月25日。

㊵ 张謇 《请速开国会建设责任内阁以图补救意见书》(1909年), 李明勋、尤世玮主编 《张謇全集》(一), 上海: 上海辞书出版社, 2012年, 第189页。

㊶ 《读本日上谕感言》, 上海 《申报》, 1910年2月1日。

㊷ 《国会期成会意见书》, 上海 《时报》, 1908年4月26日。

㊸ 《国会请愿同志会意见书》, 上海 《国风报》, 第2年第9号。

㊹ 《各省督抚合词请设内阁国会奏稿》, 上海 《国风报》, 第1年第26号。

作者简介: 邹小站, 中国社会科学院近代史研究所研究员。北京 100010

[责任编辑 李振武]