

清末预备立宪中的外方因素： 有贺长雄一脉^{*}

孙 宏 云

摘 要：有贺长雄与清末预备立宪关系密切。他为考察政治大臣端方和戴鸿慈起草了考察政治报告，之后又为考察宪政大臣达寿和李家驹讲解欧美、日本的宪法与官制，并对清政府筹备立宪提出较为系统的建议，核心是建立“责任内阁制”。其观点与建议，在考政大臣有关预备立宪的奏折中有明显体现，与预备立宪的整体思路乃至官制编纂、宪法拟订有很大关联性。受有贺长雄、穗积八束等人影响，清末预备立宪倾向于模仿日本明治维新后的“大权政治”模式，但如何处理大权政治下君主与内阁以及满汉官僚之关系，是困扰清末官制改革的主要症结。

关键词：有贺长雄 清末预备立宪 《欧美政治要义》 官制改革

有贺长雄（1860—1921）在民国初年担任袁世凯的法制顾问，因鼓吹总统制而被卷入当时的舆论漩涡。对于有贺长雄在民初制宪活动中所充当的角色及其影响，国内学者多批评其协助袁世凯称帝，为日本的侵略国策服务，而对其与清末大臣出洋考察政治及筹备立宪的关系，几乎未加关注；^① 日本学术界对后者虽有研究，^② 但仍有一些问题没有得到澄清，尤其是未能充分

* 本文受教育部“新世纪优秀人才支持计划”（NCET—10—0856）、广东省哲学社会科学规划项目（GD12CLS05）基金资助。

① 中国学者关于有贺长雄与民初宪政关系的研究，较具代表性的是赵大为的《有贺长雄及其〈共和宪法持久策〉》（《近代史研究》1996年第2期）和张学继的《论有贺长雄与民初宪政的演变》（《近代史研究》2006年第3期）。两篇文章均没有参考日本学界研究成果。日本学界研究成果主要有熊达云：《有贺长雄と民権初期の北洋政権との関与について——有贺长雄とその北洋政権の法制顧問応聘の経緯を中心にして》（山梨大学大蔵法政研究全編：《法政論集》第29号，1994年）；有贺长雄と民権初期の北洋政権における憲法制定の関与について》（山梨大学大蔵法政研究全編：《法政論集》第30号，1994年）；李廷江：《民権初期における日本人顧問——袁世凱と法律顧問有贺长雄》（日本国际政治研究全：《季刊国际政治》第115号，1997年）；福田忠之：《中华民権初期の政治過程と日本人顧問有贺长雄——袁世凱政権期の立憲事業に関連して》（関西大学アジア文化交流研究センター《アジア文化交流研究》第4号，2009年）；曾田三郎：《中华民権憲法の起草と外権人顧問——有贺长雄を中心に》（《近きに在りて》第49号，2006年）。

② 专题论文仅见熊达云的《清末における中権憲政導入の試みに対する有贺长雄の影響と役割について》（早稲田大学政治公法研究全編：《政治公法研究》第46号，1994年），曾田三郎的《立憲家中権へ

结合清末政局的复杂关系进行分析。研究有贺长雄与清末预备立宪的关系,不仅有助于理解有贺长雄的宪政观点在对华问题认识上的变化及其内在联系,^①对于深入认识清末预备立宪的决策取向和理论来源也具有重要意义。

一、为出洋考察政治大臣起草考察报告

1905年7月16日,内阁奉上谕,拟派“载泽、戴鸿慈、徐世昌、端方等随带人员分赴东西洋各国考求一切政治,以期择善而从”。^②分别由戴鸿慈、端方以及载泽、尚其亨、李盛铎带领的两路代表团先后于12月7日和11日启程赴欧美、日本各国考察。

关于戴、端团回国后上奏的考察报告,多数学者认为是由梁启超和杨度起草,主要依据陶菊隐《六君子传》^③和《梁启超年谱长编》。^④但有学者根据有贺长雄在《外交时报》上的一篇自述予以修正,指出“为五大臣起草考察报告的除了梁启超和杨度外,还有日本法学家有贺长雄”。^⑤其所依据的只是《言治》上的中译文,并没有参考日文原文。而旅日学者熊达云在此前已发现有贺长雄自述的日文原文,他认为梁启超、杨度和有贺长雄三人都有可能是考察报告的执笔者,遗憾的是并没有就此展开论述。^⑥

1913年3月8日,有贺长雄来到北京,开始担任袁世凯的法制顾问。他在离开日本前为《外交时报》撰文,述其应聘中华民国法制顾问始末,其中也谈到他与清末考察宪政的关系。^⑦据称,端方在回国前夕曾遣人去日本,授命驻日公使榎旋考察报告书的起草者。于是公使馆员先商之早稻田大学的高田早苗,高田推荐有贺长雄。有贺“遂竭二星期之力为之起草,而旅居日本之清国留学生某等,穷日夜以翻译之。书成以授端方之使者赍归”。^⑧

① 《の始动:明治宪政と近代中咽》(京都:思文阁,2009年)一书第二、四章中有部分论述。

② 松下佐知子对此有所探讨,参见氏著:《清末民初初期の日本人法律顧問——有賀長雄と副島義一の憲法構想と政治行動を中心として》,《史学雑誌》第110卷第9号,2001年。

③ 中国第一历史档案馆编:《光绪朝上谕档》第31册,桂林:广西师范大学出版社,1996年,第90页。

④ 陶菊隐说熊希龄向五大臣上了条陈:“我们匆忙到外国,不久又匆忙回来,不易搜集材料。纵然搜集了材料,而各国国情不尽与我国相适合,不易整理就绪。依着希龄的见解,不如物色一个对宪政有深切研究的人物,叫他厘定方案,我们回国时即以之为蓝本,润色之而出奏。”于是奉命到日本找“枪手”,先找到杨度,而杨度又把“世界各国宪政之比较”交给梁启超,自己则挑选两个比较容易的题目。(陶菊隐:《六君子传》,上海:中华书局,1946年,第15、16页)

⑤ 丁文江、赵丰田编:《梁启超年谱长编》,上海:上海人民出版社,1983年,第353、364页。

⑥ 张学继:《日本法学家有贺长雄与五大臣考察报告》,《历史档案》2008年第4期。

⑦ 熊达云:《近代中咽官民の日本視察》,东京:成文堂,1998年,第166页。此前,熊达云鉴于有贺长雄的自述缺乏中国方面当事人的直接证据,乃根据戴鸿慈的《出使九国日记》,并对照戴、端奏折,推断有贺长雄自述其执笔考察政治报告之事具有真实性。(熊达云:《清末における中咽宪政導入の試みに対する有賀長雄の影響と役割について》,早稻田大鑑政治公法研究全編:《政治公法研究》第46号,1994年)

⑧ 随后,北京的《言治》周刊以《中国新法制与有贺长雄》为题转载了该文。《说报》第1期以《有贺顾问应聘之始末》为题,摘译了有贺长雄的日文原文。

⑨ 有贺长雄:《中华民国顾问应聘顛末》,《外交时报》第17号第200号,1913年3月1日。(引文出自莫御:《中国新法制与有贺长雄》,《言治》第1期,1913年4月1日)。《中华民国顾问应聘顛末》中还抄录了其年8月23日端方致有贺的感谢信,其中写道:“熊参赞希龄(归)自东京,备述盛情赞助,编纂精详……此次回国,贡论于朝,幸蒙采纳,改为立宪政体……”

有贺长雄没有说明他起草的报告书，而戴、端回国后又连续上呈《回京复命陈应办事宜折》、《请定国是以安大计折》等多份奏呈，其中哪一个由有贺长雄起草？张学继认为，有贺起草的报告书是《欧美政治要义》，他所依据的是《言治》刊登的《中国新法制与有贺长雄》及戴鸿慈、端方联名上奏进呈欧美政治要义以备立宪采用折。^①细读该折，^②可以发现，《欧美政治要义》是代表团提交的唯一一份关于欧美政体的综合报告，并非基于“耳目所得”，有贺长雄起草的考察报告，似乎就是《欧美政治要义》。但仅据这两方面材料，还不能得出明确结论。

近年来又有学者对清末五大臣出洋考察政治进行专题研究。其中，柴松霞认为《欧美政治要义》是由戴、端二人合作而成。^③陈丹概述了《欧美政治要义》的内容及其特点，但并没有提到起草者。^④潘崇对此展开分析。他不赞同张学继、张海林等人的观点，认为梁启超是《欧美政治要义》的主要撰稿人，“其政治观点在该书中得到系统表述”。^⑤然而事实并非如此。

笔者研究发现，《欧美政治要义》和有贺长雄讲述的《国法学》在内容上有很多相同之处。^⑥首先从两书的章节标题来看，《欧美政治要义》从第五章至第十八章（第十章除外）与《国法学》第六章至第十八章几乎完全一致（《国法学》第六章以下的二级标题均未出现在目录页中，而是在正文中出现，不以“节”而以带括号的数字序号依次标明。两书相同章节标题如下表所示，节标题略）；继而比对两书相同章节标题下的叙述内容，也极少差异。而《欧美政治要义》前四章与《国法学》前五章尽管章节标题不同，但关于君主的叙述有很多相同之处，唯详略次序有所差异。

《欧美政治要义》与《国法学》内容比较表

《欧美政治要义》	《国法学》
第五章 君主之至高顾问府	第六章 君主之至高顾问府
第六章 政府即责任内阁之编制	第七章 政府（即责任内阁）之编制
第七章 国会之设立	第八章 国会之设立
第八章 会计监督及预算之制	第九章 会计监督预算之制
第九章 法律命令	第十章 法律命令
第十章 立宪政体之行政原则	
第十一章 行政司法之分划及司法制度	第十一章 行政司法之分划及司法制度
第十二章 海陆军之制度	第十二章 陆海军之制度
第十三章 中央行政各部之编制	第十三章 中央行政各部之编制
第十四章 中央行政各部与地方行政官署之关系	第十四章 中央行政各部与地方行政官署之关系
第十五章 地方会议	第十五章 地方议会
第十六章 地方自治制度	第十六章 地方自治制度
第十七章 臣民之权利义务	第十七章 臣民之权利义务
第十八章 非常警察及戒严之制度	第十八章 非常警察及戒严之制度

① 张学继：《日本法学家有贺长雄与五大臣考察报告》，《历史档案》2008年第4期。

② 故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，北京：中华书局，1979年，第24页。

③ 柴松霞：《出洋考察与清末立宪》，北京：法律出版社，2011年，第126页。

④ 陈丹：《清末考察政治大臣出洋研究》，北京：社会科学文献出版社，2011年，第293—297页。

⑤ 潘崇：《清末五大臣出洋考察研究》，博士学位论文，南开大学，2010年，第253—275页。

⑥ 《欧美政治要义》，石印本，1函4册，正文共177页（对折为双面），每页正面左下角注有“进呈原本”，封面印有端方所题书名及“光绪丁未十月”等字样（未见印行机构），上海图书馆藏；《国法学》，汉译本，封面署“早稻田大学教授法学博士有贺长雄讲述”、“早稻田大学出版部藏”（未见出版日期）。

《欧美政治要义》和《国法学》有如此多的相同之处，而《国法学》作者又明确为有贺长雄。因此至少可以推定《欧美政治要义》的主要作者就是有贺长雄。但还不能断定《欧美政治要义》就是由有贺长雄起草的报告书直接翻译而来，因为也存在《欧美政治要义》是从有贺长雄的《国法学》中抄录而成的可能。但如果《欧美政治要义》产生于《国法学》之前，“抄袭”的可能性就不存在了，因此须对《欧美政治要义》和《国法学》完成时间进行考察。

《欧美政治要义》成于端方等考察回国之际，不可能迟于1906年10月23日戴鸿慈、端方奏进呈欧美政治要义以备立宪采用折。而有贺长雄讲述的《国法学》实为早稻田大学出版的《政法理财科讲义》之一部分。该讲义由在日本早稻田大学学习或已毕业的中国留学生刘崇佑、董鸿祜、江庸、林长民等翻译。“月出一册，两年完结，每册分载数科，递次接续，俾读者得同时涉猎各科。”^①第一册第一篇即为《国法学》，比照内容，可以肯定《国法学》就是该讲义录各册分载内容的合刊单行本，译者为刘崇佑。第四册上刊载的为《国法学》第五章（“皇室之典章仪礼”）之第一、二节。该册还刊登了《东西文明之调和》一文，为大隈重信于明治四十年（1907）四月二日在中国青年会的演说词。据此可知其出版时间当在1907年4月2日之后。另外，《国法学》第三章第二节末言及“此清国皇帝所以决定数年之内采用立宪政体，而于数月以前发表上谕，以制定立宪，而为君主应天命之法式者也”，^②此处所指上谕，无疑是1906年9月1日清政府发布的预备立宪上谕。^③由此推知，《国法学》汉译讲义录始刊于1906年底或1907年初，是在《欧美政治要义》完成之后。因此，《欧美政治要义》不可能抄自《国法学》汉译讲义录。

实际情况可能是，有贺长雄根据国法学知识与理论，甚至利用其为早稻田大学“清国留学生部”讲授国法学的日语讲义，参酌报告起草委托方的要求，起草了报告书，再由“旅居日本之清国留学生某等”译成汉文。之后又应早稻田大学出版《政法理财科讲义》的需要，从译成汉文的报告书中截取大部分内容，编成《国法学》。《国法学》译者刘崇佑很可能就是报告书的译者。他或许知道有贺代为起草报告书，故有所掩饰。因此《国法学》从第六章开始，将每章的二级标题隐藏到正文中，且不以“节”标明。

基于以上分析，《欧美政治要义》极有可能是由有贺起草的报告书编译而成，不排除戴鸿慈、端方等人乃至梁启超在译稿上有所润饰，如文字简练、流畅程度不同，其中几处按语或“附记”也可能为他人所加。^④而梁启超和杨度所起的作用，夏晓虹结合新发现史料作了细致考辨，其结论是：“所谓‘梁启超做五大臣枪手’一案，已可准确表述为：梁启超在1906年6、7月间，为清廷派遣的出使各国考察政治大臣戴鸿慈与端方代拟了五篇奏稿，即《请定国是以安大计折》、《请改定官制以为立宪预备折》、《请定外交政策密折》、《请设财政调查局折》与《请设立中央女学院折》。并且，此五文现均存世。”^⑤夏文相对明确了五篇奏稿的拟者身份，但没有

① 《早稻田大学汉译讲义录发行趣旨及概则》，载《早稻田大学政法理财科讲义》第2册。

② 有贺长雄讲述：《国法学》，第33页。

③ 《宣示预备立宪先行厘定官制谕》，故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，第43—44页。

④ 如果能找到有贺起草报告书的日文原件，这一问题将得以解决。但据日本松山大学法学部伊藤信哉教授所说，在伊藤隆、季武嘉也编的《近现代日本人物史料情报散典》第1卷（东京：吉川弘文馆，2004年）“有贺长雄”条目下，作者说有贺家人似乎把与其相关的文书都丢失了。因此，即使其文书中存在起草报告书的日文原件或其他直接证据，但也去向不明或已经湮灭了。

⑤ 夏晓虹：《梁启超代拟宪政折稿考》，陈平原编：《现代中国》第11辑，北京：北京大学出版社，2008年，第28页。

解决其他奏稿问题，也没有提到《欧美政治要义》，却说陶菊隐言之凿凿的梁著《世界各国宪政之比较》或《梁启超年谱长编》所称由梁氏起草的《考察各国宪政报告》，迄今不见只字。就《欧美政治要义》来看，则似乎是陶菊隐或《梁启超年谱长编》所称关于各国宪政之报告。至于梁启超代拟奏稿是否有以有贺长雄起草的报告书作为蓝本或有其他隐秘环节，夏文没有进行探讨。

二、为考察宪政大臣达寿、李家驹讲授宪政与官制

有贺长雄在《中华民国顾问应聘始末》一文中还提到：1908年2月，学部侍郎达寿奉命来日本考察宪政，呈国书于天皇，请求首相桂太郎与伊藤博文予以宪法研究之便。经桂太郎与伊藤博文协商，推举子爵伊东巳代治负责照料之事。伊东则嘱托穗积八束、清水澄、有贺长雄分别讲述帝国宪法、行政法、各国比较宪法及日本宪法实施次序等。达寿和李家驹先后听讲。^①是为清政府第二次派遣大臣赴日考政之事。^②

1907年7月28日，直隶总督袁世凯奏请派大臣赴德、日详考宪法，以便预备立宪之进行。^③8月13日，庆亲王奕劻等奏请将考察政治馆改为宪政编查馆，同日上谕“著即改为宪政编查馆”。8月15日，端方奏请迅饬编定宪法及皇室典范以息排满之说。8月24日，宪政编查馆大臣奕劻等拟呈宪政编查馆办事章程折，将宪政编查馆的职能定位于类似各立宪国政府附设的法制局，包括“调查各国宪法，编订宪法草案”。^④9月9日，上谕令外务部右侍郎汪大燮、学部右侍郎达寿、邮传部右侍郎于式枚分别充任出使英、日、德三国考察宪政大臣。^⑤

达寿受命后，10月14日即去拜访日本驻清政府临时代理公使阿部守太郎，向其表明赴日考察并希望得到日方协助。阿部于24日赴达寿宅答访，谓“调查各国宪法尤以日本最为便捷得当，然制宪究为极其艰难之大业，务须准备充分，所幸日本不乏精于各国宪法且有经验之学者，故贵官事先应将调查事项作成目录，再咨询此等宪政学者，庶几可以有序完成调查工作。为使贵官之调查收圆满之效，我方愿向贵国推荐合适之学者使担任诸如资政院取调顾问之类的角色”。并表示要将谈话内容作为达寿意见向清政府建言。^⑥另一方面，清政府希望桂太郎和伊藤博文给予宪政调查之便。伊藤博文立即请示天皇，天皇指示伊藤博文对此要充分尽力。而伊藤博文时任朝鲜统监，不能直接指导，经与桂太郎商谈，决定嘱托曾参与日本宪法制定、具有丰

① 有贺长雄：《中华民国顾问应聘始末》，《外交时报》第17号第200号，1913年3月1日。

② 关于此次出洋考查宪政的原委，国内学者少有研究，仅见罗华庆：《清末第二次出洋考政与“预备立宪”对日本的模仿》（《江汉论坛》1992年第1期）以及李细珠：《清末两次日本宪政考察与预备立宪的师日取向》（中国社会科学院近代史研究所编：《中国社会科学院近代史研究所青年学术论坛（2007年卷）》，北京：社会科学文献出版社，2009年）等论著，但对日本方面的资料及研究情况未加利用。日本学术界在此问题上虽有较大进展，但在资料运用、论述细节与深度等方面，仍有拓展空间。

③ 《直隶总督袁世凯请派大臣赴德日详考宪法并派王公近支赴英德学习政治兵备片》，故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，第202—203页。

④ 《宪政编查馆大臣奕劻等拟呈宪政编查馆办事章程折（附清单）》，故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，第47—51页。

⑤ 《德宗景皇帝实录》卷577，光绪三十三年八月，《清实录》第59册，北京：中华书局，1985年影印本，第639—640页。

⑥ 宪法调查ノ為清國ヨリ本邦ヘ派遣セラルヘキ达委員ノ件ニ関シ在清阿部临时代理公使ヨリ報告ノ件（1907年10月26日），JACAR（亚洲历史资料中心）Ref. A04010124600、公文雑纂・明治四十年》第13卷，日本国立公文書館。

富宪法经验的伊东已代治以及有贺长雄、穗积八束负责此事。^①

1907年11月29日,达寿带领书记官王鸿年、李景铄、朱麟藻,随员李景圻、薛保之,书记生积廉、秦家润从北京出发,前往日本调查宪政。^②达寿遵依宪政编查馆所开考察要目,与伊东已代治商订区分为日本宪法历史、比较各国宪法、议院法、司法、行政、财政等六类,“由日本大学法科学长穗积八束、法学博士有贺长雄、贵族院书记官长太田峰三郎分类讲论”。^③1908年3月23日,达寿被任命为理藩部左侍郎,上谕令其“回京供职,以出使日本国大臣李家驹充考查宪政大臣”。^④达寿“因讲论未毕,曾电商军机大臣”,请求延期回国,将前三类内容听讲完毕,后三类由李家驹接续讲论。^⑤其请求得到批准,达寿最后一次听讲是1908年5月31日,因此他应是在6月初回京。李家驹直至1909年秋天归国。^⑥

据达寿奏称,他自光绪三十三年十二月间与穗积八束、有贺长雄等逐日讨论,至次年五月始毕,“随复逐类分晰,编辑成文。首日本宪政史,所以明日本国情与其立宪之由来;次欧美宪政史;次日本宪法论;次比较宪法,因日本宪法取法欧洲,其去取之间比较益显;次议院法,以议院乃立法机关,为宪法上最重要之端,亦立宪国最困难之处;其行政、司法、预算等亦略具有贺、穗积讲述之中”。“将考察事件分为五类,编为十五册,装订成书”,计日本宪政史、欧美各国宪政史略、日本宪法论、日本宪法参考、比较宪法、议院说明书。^⑦

关于李家驹的考察成绩,有如下报道:“兹悉李大臣在东年余,对于宪政上之研究,成绩甚优。当奉命考察之始,即聘穗积、有贺、清水三博士,讨论一切法典;复由伊东子、河村泉二、菅原大藏等担任各项法规讲义。计成日本官制通释三册、日本官规通释三册、日本行政裁判法通释一册、日本自治制通释二册、日本皇室制度考二册、日本司法制度考二册、日本财政考八册,此外又以日本制度为基础,参照欧洲各国现行法规,纂成官制篇三册、官规篇一册、自治篇一册、诏敕篇二册。闻所编各书皆装订两部,俟到京后,以一部进呈御览,一部交宪政编查馆参酌考核。”^⑧

据日本国立国会图书馆宪政资料室《伊东已代治关系文书》收录的《有贺长雄讲述宪政讲义》,1908年2月至1909年7月,有贺长雄先后为达寿和李家驹讲解了60回宪政,讲义以日文记录,包括听、讲者彼此问答的内容。^⑨从讲义内容看,分为两个阶段。第一阶段从1908年2月4日至5月31日,是面向达寿的讲义。这部分讲义整体而言是关于日本的立宪史,其中包含两部分内容,相当于计划讲论六类要目中的“日本宪法历史”和“比较各国宪法”。第1回至第6回,概述日本立宪的政治历史背景、宪法制定及实施情况;第7回到第30回,是关于日本宪

① 伊东已代治:《请颁宪法と我が嗣》,《嗣民新闻》1910年10月5日,第3版。

② 熊达云:《近代中朝官民の日本视察》,第140页。

③ 《考察宪政大臣达寿奏宪政重要谨就考察事件择要进呈折》,《政治官报》光绪三十四年七月二十二日,第291号。

④ 《德宗景皇帝实录》卷587,光绪三十四年二月,《清实录》第59册,第767页。

⑤ 《考察宪政大臣达寿奏宪政重要谨就考察事件择要进呈折》,《政治官报》光绪三十四年七月二十二日,第291号。三月十四日达寿、李家驹致军机处电文,参见中国第一历史档案馆编:《清代军机处电报档汇编》第31册,北京:中国人民大学出版社,2005年,第447—448页。

⑥ 韦庆远、高放、刘文源:《清末宪政史》,北京:中国人民大学出版社,1993年,第239页。

⑦ 《考察宪政大臣达寿奏宪政重要谨就考察事件择要进呈折》,《政治官报》光绪三十四年七月二十二日,第291号。

⑧ 《李大臣考察宪政之成绩》,《申报》宣统元年七月二十八日,第1张第4版。

⑨ 各回讲义的时间及标题,参见熊达云:《近代中朝官民の日本视察》,第163—164页列表。

法与欧美立宪国家宪法的差异比较，分别从皇位与皇室、天皇大权及其发布令的格式、政府、大臣责任、议会、预算、国家与军队、臣民的权利义务、强制权和非常权等细项上进行分析说明。这部分讲义比较系统地阐释了日本的宪法史，并注重解析日本立宪与欧美宪政的差异，其目的是向达寿表明日本立宪是依据本国国情而对欧美诸立宪国宪法择善而从，因此在向达寿传授宪政知识的同时也提示了清政府立宪应遵循的途径与方式。第二阶段的讲义面向李家驹，从1908年11月8日至次年7月9日，重点是讲述官制，内容涉及立宪国官制的原则、内阁官制、地方官制、中央会计与地方会计的关系、地方自治、君主大权、皇室制度等。

有贺长雄《宪政讲义》中有关官制方面的内容大部分见于李景铤、曾彝进译录的《官制篇》。《官制篇》刊于1911年，李家驹有一简短的序言置于篇首，“官制上下篇，曩在东京与日本博士有贺长雄所讨论，闽县李君景铤、华阳曾君彝进译而录之……凡博士所论，务取其通，不沾沾一国之制。又以我国广土众民，于列邦行政组织之成规，殆无一遵能习用者，爰旁稽博考，附以己意而论断之，于中央与地方之关系尤加详焉，谈官制者或有取于斯与”。^①《官制篇》上篇包括两章，“第一章立宪国官制之原则”；“第二章内阁官制”，分别对应《宪政讲义》第32回（“官制の立宪原则”）、第33回（“内阁官制”）及第34回（“内阁官制の続き”）。下篇仅有“第三章地方官制”，篇幅则接近上篇的两倍，内容相当于《宪政讲义》的第38回至第43回（“外官地方官制”，“省の法律命令”，“中央政府の全计と地方政府の全计との関繋”）。

三、有贺长雄的宪政论及其对清政府官制改革的意见

有贺长雄先是为端方、戴鸿慈起草作为政治考察报告书的《欧美政治要义》，之后又为达寿和李家驹作了《宪政讲义》。那么，有贺长雄在《欧美政治要义》和《宪政讲义》中阐述了哪些主要观点，对清政府的预备立宪和官制改革又提出了什么建议？由于两次建言的背景与方式不同，有贺长雄的观点是否有所变化？以下将对这些问题进行分析。

《欧美政治要义》开篇便解释“立宪君主政体”。又从历史与现实的发展演变中概论立宪政体为世界政治发展的必然趋势。^②

若采行立宪政体，如何措置君主大权与皇室地位？有贺长雄解释说：为了避免因采立宪之制而引发臣民侵蚀君主大权，必须制定宪法，“明划国家各部之编制及权限，与夫臣民之权利及义务，使之不相侵越”。“当未定宪法之先，其尤要者莫如昭明皇室之典章，以保持君主之权力及尊严为第一义”，“皇室之典章不列之于宪法而必为特别之条文”。而宪法则为“国家之根本法”，有敕拟宪法、共议宪法、民主宪法等三种制定方式，各君主立宪国多采用共议宪法。立宪国家必须区分宫中事务与国家事务，区别政府官僚与宫内官僚的权限与职责，避免内臣干政，危及君位。^③

君主亲裁政体转变为君主立宪政体后，宪法规定君主总揽统治权，同时也规定“依宪法之

① 李景铤、曾彝进录：《官制篇》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第65辑，台北：文海出版社，1971年影印本，第1页。

② 《欧美政治要义》，第1—6页。有贺长雄在《国法学》中从中国“革命”古义以及“天命”观角度指出清朝君主主权的来源危机问题，并指出解决这一问题的唯一途径是实行君主立宪，“立宪政体，即君主所以应其天命者也”。（有贺长雄讲述：《国法学》，第29—31页）但《欧美政治要义》没有从这个角度强调实行立宪政治的必要性，或为编者出于政治上的顾忌而对其所拟报告书加以润饰。

③ 《欧美政治要义》，第6—8、18—19、26—29页。

条规行之”，“是君主亦已有其权限而不可逸于轨道之外，例如非经会议协赞不定法律，非遵法律不罪臣民、不课租税等……此立宪政体之实与君主专制不同之处较然可明者”。君主总揽统治权，其尊严与权威虽不可侵犯，但也难免违宪或失政。此时，若无人代为君主承担责任，则无异于专制政体，因此必立责任大臣以代君主负责。^①

责任大臣“辅弼君主而出纳其政令之处”谓之狭义政府，也即责任内阁。“组织责任内阁之大臣称为国务大臣”。“各国制度以内阁为奏宣之枢机，由国家他种机关上奏于君主或由君主下宣于国家他种机关，皆必经由内阁。”“就各国宣下之制言之，凡君主之关于国务政令，不问其何事，必经由内阁而国务大臣副署之，若无国务大臣之副署，则虽君主之敕令，有司亦不得执行，此立宪政体之一大要义也。”内阁对于国会则具有选定与奏荐议长、副议长及敕选议员，提请国会停会及解散等职权。而当内阁违宪或失政时，各国亦有各种责任纠弹制度之规定。^②

而“国会之本质，其最重要者即为立于臣民之地位而参与国政是也。盖君主国中政府及百官有司皆受君主之命令执行国政，惟其如此，虑其仅知尊重国家之权力而疏于考察臣民之利益，乃使臣民组织代表会议以参与政治而因以维持其权利”。“政府与国会，殆如车之两轮，彼此常相钳制者也……故能合国政公义休养民力，并能同时增进国力，以达立宪政体之目的。”^③

依法行政亦为立宪政体的重要内容。有贺长雄批评中国旧时的道德行政主义“以心性为标准，以为善者则行之，以为不善则不行也”，与西方立宪国的法令行政主义相比，存在诸多弊端。继而指出司法独立的意义，并解说西方立宪政体分划行政与司法的依据以及司法制度的要点。^④

关于军事制度，有贺长雄通过比较各国陆海军制度，取长弃短，建议施行立宪政体后可采用之要点：纯粹统帅事务必须完全独立，由武官执掌，“依参谋本部之计画，由大元帅直接号令于陆海军；纯粹军政事务使陆海军大臣负责任而行之，与普通行政事务之负责任同；两性混合事务，君主以参谋本部之计画协同陆海军大臣就其不违背宪法法律预算者以行其号令”。^⑤

在论述了立宪政体下的君主、政府（责任内阁）、议会、裁判所（司法）等的相互关系之后，有贺长雄开始解说中央行政各部的编制、中央行政机关与地方行政机关的关系、地方议会以及地方自治制度。

关于中央行政编制，他认为“中国制度以秦汉以来之沿革为本，依时势而变通之，就中于前明旧制采用尤多。泰西各国则以国务大臣责任之关系为本，依之以定各部之分合及组织权限”。接着概述各立宪国家中央行政各部分任之关系、各部编制、各部权限与责任。^⑥

次及中央与地方行政关系，他先概述泰西各国行政编制，认为“中国欲改旧来制度之根本关系，则所求……各国中之可以为模范者莫如奥地利帝国之地方制度”。接着指出中国将来整理中央政府与地方行政官的关系时所当取之编制要点，如“总督须以武官而兼文职，对于该省军队行统帅事务及军政事务；巡抚须为文官，仅行关于该省军队之军政事务”。^⑦

① 《欧美政治要义》，第30—33页。

② 《欧美政治要义》，第44—62页。

③ 《欧美政治要义》，第64、65页。

④ 《欧美政治要义》，第93—104页。

⑤ 《欧美政治要义》，第105—115页。

⑥ 《欧美政治要义》，第116—131页。本章“附记”对清政府中央官制进行批评并提出改革建议，但这一部分不见于有贺长雄讲述的《国法学》中，或为他人添加。从法理上看，则完全符合有贺长雄关于责任内阁制的论述。

⑦ 《欧美政治要义》，第131—147页。

以上为有贺长雄在《欧美政治要义》中所阐述的基本内容，那么到其为达寿、李家驹讲论宪政时，主要观点是否有所变化？大致来说，有贺长雄的宪政讲义以日本立宪政治为中心，通过比较欧美诸国的宪政历史与现状，针对中国问题，提出以下几点批评与建议。

第一，宪政的施行必须有准备、分阶段地推进。首先要整理官制、统一行政，设立责任内阁。所设责任内阁必须是像普鲁士、奥地利和日本那样的能够支配与控制议会的君主内阁，而非英国、法国式的受制于议会的政党内阁。必须严格设定议会的选举资格，以防止贫民势力操控议会主导权。其次，制定宪法应根据一国的历史特性，中国制宪应钦定极少且最堪信用之人秘密进行，于宪法上规定君主的“大权”。为了使君主“大权”在宪法运用上更加稳固，制宪之初还应扩大命令权的范围，以防止议会藉改正法律之机干预国家权力。

第二，关于君位、皇室与国家的关系。有贺长雄认为，西方君主权是基于私法上的关系产生的，而中国和日本的君权则分别基于对天和祖先的义务来统治国土与臣民，自始就是公法上的观念，因此皇室是公开作为君主尽其天职的机关。由此，在国家与皇室的关系上，首先使皇室典范、皇室令与宪法具有同等权威；其次设立枢密院，在国家与皇室之间起联络作用；再次，君主一方面作为国家元首主宰军队行政事务，另一方面又须作为军队的大元帅以统督统帅事务，在国家事务和统帅事务之间起到联络和调和作用，维持两者的平衡。

第三，批评中国官制权责不明，在中央，军机处与内阁两立，部内大臣之间不是从属关系，各部设置多名尚书、侍郎，官吏缺乏分类；地方上，总督、巡抚由中央派出，但又不受中央官厅的制约与监督。因此，他建议中国厘定官制必须确立官吏的责任原则，根据事务内容对官吏进行分类，在中央设立有权威的内阁，统一全国行政，置总理大臣一人，统括各部大臣。总理大臣“以辨别大体，定政治方针为其责任”，“要以不为议会意志所束缚为上策”，“虽君主亦不能定之”；“但使关于国家之事须行使大权者，必须经由总理大臣，例如，任免官吏、开战、条约等事皆由内阁备案上奏，由君主裁可而已”。^①

第四，关于中央与地方关系，认为纯粹中央集权或纯粹地方分权皆不可行，“当执其两端折其衷而用之也……至其办法之大概，则闾闾巨模自以集权为是，其分权无碍之事则举以委之各省督抚，依各省法律及各省预算而行”。^② 将来厘定官制，宜将总督、巡抚改称省务长官，以巡道兼充省务长官之顾问，于奉行直接官治事务之外，协议与联络间接官治事务及地方官治事务。^③

综上所述，有贺长雄在《宪政讲义》和《欧美政治要义》中的基本观点大体上是一脉相承的，如主张区分国家事务与皇室事务，承认三权分立原则，强调行政责任原则，提倡军政统帅权独立等。而变化之处主要在于，《欧美政治要义》偏重介绍欧美立宪政治的一般原理，较少引

① 有贺长雄讲述宪政讲义第32回，日本国会图书馆宪政资料室编：《伊东已代治関燕文书》（マイクロフィルム版）东京：北泉社，1995年，リール34；李景蘇、曾彝进录：《官制篇》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第65辑，第3—25页。

② 有贺长雄讲述宪政讲义第38回（原件无页码编号，现据各回讲义单独编制页码，下同）；李景蘇、曾彝进录：《官制篇》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第65辑，第32—33页。

③ 上述四点内容主要依据《有贺长雄讲述宪政讲义》和《官制篇》。另外参考以下论著：熊达云：《清末における中興憲政導入の試みに対する有賀長雄の影響と役割について》，早稲田大饗政治公法研究全編：《政治公法研究》第46号，1994年；《近代中興官民の日本視察》，第166—174页。松下佐知子：《清末民権初期の日本人法律顧問：有賀長雄と副島義一の憲法構想と政治行動を中心として》，《史学雑誌》第110卷第9号，2001年。

用日本事例,似是因应戴、端考察团以欧美为考察重点。《宪政讲义》虽亦概括欧美诸国立宪制度,然以日本经验为导向,突出政府(主要是责任内阁)的行政主导权,反对实行议会内阁;关于制宪方式,在《欧美政治要义》中,有贺长雄主张采用“共议宪法”,而《宪政讲义》则建议采取绝对秘密的钦定宪法;关于省级行政,《欧美政治要义》主张总督须以武官而兼文职,行使该省军队统帅权,巡抚须为文官,只能统辖省务行政。而《宪政讲义》则主张将总督与巡抚统一厘定为省务长官。

前一次代拟《欧美政治要义》,是基于私人委托关系的秘密行为,委托方也只提出“唯地方官制须主张与清国国情最相适合之中央集权主张”的要求,其余皆任有贺之推敲和想象。^①而后一次则出于两国政府间的正式安排,且日方对此相当重视。有贺长雄接受伊东已代治的指示,^②因而其《宪政讲义》不可能不受到日本官方意志的影响。如制定宪法采取绝对秘密方式的建议即与伊东已代治的指示密切相关,有贺长雄《宪政讲义》第6回中明确记载了在此回讲义不久之前,伊东已代治再三通过有贺长雄向达寿传授日本秘密制宪的经验。^③

四、有贺长雄对清末预备立宪的影响

戴、端两大臣回国后,先后呈递数份奏折,其中以《请改定全国官制以为立宪预备折》为重点。1906年9月1日,清政府颁布《宣示预备立宪先行厘定官制谕》,宣布“仿行宪政”。该上谕综合载泽的《奏请宣布立宪密折》和戴、端的《请定国是以安大计折》、《请改定全国官制以为立宪预备折》等折基本要义,确定仿行宪政的根本原则,即“大权统于朝廷,庶政公诸舆论”,强调立宪“必从官制入手”。次日续有上谕,派载泽、戴鸿慈、袁世凯等编纂官制,著端方、张之洞等选派司道大员入京随同参议,并著奕劻、孙家鼐、瞿鸿禨总司核定。9月6日,设官制编制馆负责起草官制改革方案。编纂官制成为预备立宪的第一步。可见,《请改定全国官制以为立宪预备折》对于官制改革不无启动之功。

《请改定全国官制以为立宪预备折》指出,“中国非急采立宪制度,不足以图强”,但必须以十五或二十年为实行预备立宪之期,以日本为前车之鉴,从改官制入手。并对官制改革提出八条建议,其中要者如,“宜略仿责任内阁之制,以求中央行政之统一”;“宜定中央与地方之权限,使一国机关运动灵通”;“中央各官宜酌量增置、裁撤、归并”;“宜变通地方行政制度,以求内外贯注”。并就请改内外官制名称及其办事权限,另缮清单。从这份奏折的改革思路来看,与有贺长雄在《欧美政治要义》中所陈述的宪政原理及其对中国官制改革的建议是切合的。

首先,有贺长雄强调责任内阁在“大权政治”中的“间接政治”作用,认为日本、普鲁士的非议院内阁具有“立宪政体之实”、“间接政治的妙用”、“间接政治之一德”等优点。而就《请改定全国官制以为立宪预备折》中对于责任内阁的推崇来看,“合首相及各部之国务大臣组织一合议制之政府,代君主而负责任”,“一国行政之总枢,一切政策从兹出焉”,“而得失功罪,

① 有贺长雄:《中华民国顾问应聘颠末》,《外交时报》第17号第200号,1913年3月1日。

② 伊东已代治的幕后指导相当具体,从1908年2月20日穗积八束致伊东已代治的一封信中可见一斑。函曰:“我与达寿多次见面,给他讲解宪法的概要。有贺博士受您之命,继续在给达寿说明宪法制定的来历。讲解结束后虽说还要继续讲点什么,但是按照有贺博士的意思,对于同一事项,将各种观点都讲给达寿听,反而没有效果,还不如进行第三问以下的调查。”(日本内阁立宪全图书馆宪政资料室编:《伊东已代治阅燕文书》,东京:北泉社,1995年,第172—173页)

③ 熊达云:《近代中国官民の日本视察》,第149页。

则阁臣全体同负其责……则天下不敢怨君主，所谓神圣不敢干犯者此也”，皆同有贺长雄所言。

其次，有贺长雄建议中国仿照意大利帝国的地方制度处理中央与地方关系。原则上由中央政府决定地方事务划分，包括直辖统治事务、直辖地方事务、地方行政事务、自治事务，进而确定总督、巡抚的职权及其与中央政府、司道、地方议会的关系。《请改定全国官制以为立宪预备折》亦指出中国部臣与疆臣因权限不清，以致两失其权或贻误事机，故“诚宜明定职权，划分限制，以某项属之各部，虽疆吏亦必奉行，以某项属之督抚，虽部臣不能搀越。如此则部臣、疆吏，于其权限内应行之事，无所用其推诿，于其权限外侵轶之事，无所施其阻挠，庶政策不至纷歧，而精神自能统一矣”。

第三，有贺长雄鉴于清政府中央各部事务隶属不清，职权不明的弊病，建议以责任主义和事务分类原则，调整各部存废分合。《请改定全国官制以为立宪预备折》亦本此原则，拟定具体改革方案，如改巡警部为内务部；户部更名为财政部；以练兵处并入兵部并易名为军部，掌管军事行政，另设参谋本部；刑部改名法部，统辖司法行政。^①

据夏晓虹研究，《请改定全国官制以为立宪预备折》由梁启超代拟。其中所陈述的改革思路与有贺长雄的主张较为一致，从夏文所述梁启超起草折稿与熊希龄、端方、戴鸿慈的关系来看，极有可能是梁启超以有贺长雄起草的考察报告书为蓝本，经过润色而出奏。但该奏折在定稿或上奏前也征求了袁世凯的意见，甚至经过其幕僚的审订。后具疏攻击官制改革的御史赵炳麟说，端方回国后与袁世凯“商议改政，世凯主张先组责任内阁，俟政权统归内阁，再酌量开国会，令幕宾张一麟（麐）、金邦平为疏，使端方回京上之”。^② 张一麐也说，在考察政治大臣回国后，他曾入见袁世凯，“力言各国潮流均趋重宪政，吾国若不改革恐无以自列于国际地位，且满汉之见深入人心，若实行内阁制度，皇室退处于无权，可消隐患，但非有大力者主持，未易达到目的”。袁世凯嘱其“与学习政治法律之专家研究之”，“将预备立宪各款作说帖以进”。他于是“纠合金邦平、黎渊、李士伟诸君分条讨论，缮成说帖。后见北洋与考察诸大臣会衔奏请预备立宪稿即余等所拟，未易一字”。^③ 赵、张的说法未必确切，但基本事实可见轮廓。又据戴鸿慈出使日记，光绪三十二年六月十七日（1906年8月6日），戴鸿慈与端方“往拜袁慰帅，坐谈良久，谈及筹立宪准备及改官制，命意略皆符合”；十九日，“金邦平来见”。^④

自清政府发布《宣示预备立宪先行厘定官制谕》和《派载泽等编纂官制奕劻等总司核定谕》之后，一方面编纂官制大臣载泽等奏厘定官制宗旨大略折，确定官制厘定五条基本原则，^⑤ 并据此进行官制编纂；另一方面京内各官纷纷条陈议论，其中有不少言辞激烈的攻击，背后则不乏

① 《出使各国考察政治大臣戴鸿慈等奏请改定全国官制以为立宪预备折》，故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，第367—383页。此折所附“请改内外官制名称及办事权限大略”清单见《端忠敏公奏稿》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第10辑，台北：文海出版社，1967年影印本，第758—770页。

② 赵炳麟：《光绪大事汇鉴》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第31辑《赵柏岩集》，台北：文海出版社，1969年影印本，第613页。

③ 张一麐：《古红梅阁笔记》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第1辑《心太平室集》，台北：文海出版社，1966年影印本，第471页。

④ 戴鸿慈：《出使九国日记》，长沙：湖南人民出版社，1982年，第271页。

⑤ 《编纂官制大臣镇国公等奏厘定官制宗旨大略折》，《宪政初纲》（《东方杂志》临时增刊），上海：商务印书馆，光绪三十二年十二月，“奏议”，第7—8页。

错综复杂的权力与利益之争。^① 历时两个多月,于1906年11月2日,官制编纂核定大臣奕劻等奏呈厘定阁部院官制缮单。据此折及所附清单可知,此次中央官制改革方案完全遵循责任内阁制原则,如规定“内阁以内阁、军机处改并”;“内阁政务大臣共十四人,均辅弼君上,代负责任”;“总理大臣一人秉承圣谟,翊赞机务,平章内外政事,凡用人行政一切重要事宜,均归该大臣承旨施行。除立法、司法各官外,所有行政各官,该大臣均有表率之责,并有督饬纠查之权”。并按照循名责实、分权定限、分职专任等原则对原有各部院衙门作了调整。^② 这与《请改定全国官制以为立宪预备折》关于改革官制的指导思想与原则基本一致,故有“大抵依据端制军等原奏,斟酌而成”^③ 的说法。但11月6日的谕旨则否定了责任内阁制的根本原则,宣布“内阁军机处一切规制,著照旧行。其各部尚书均著充参预政务大臣,轮班值日,听候召对”。只保留部分机构调整规划,如巡警部改为民政部,户部改为度支部等。^④ 同日,内阁奉上谕,著奕劻等续订各省官制并会商督抚筹议预备地方自治。^⑤ 受各省督抚影响,1907年7月7日颁布的《各省官制通则》规定先由东三省试点,俟有成效后再逐渐推广。较之最初通电中所规划的官制方案,宪政精神大为萎缩。^⑥

据称,“丙午议改官制,袁入京主张最多,全案几皆其一手起草”。^⑦ 当时,御史赵炳麟攻击道:“此次所拟内阁官制,大率取裁日本职员录之内阁编制”;“主其事者不过一二人,而主笔起草亦只凭新进日本留学生十数人……此次编制随员中之文学生盖以日本职员录二本为密钥,武学生则以日本陆军成规类聚一册为金科。”^⑧ 胡思敬也指斥:“当袁氏聚谋时,率三五少年,抄袭日本法规数十条,傅以己意,名曰官制草案。”^⑨ 反对者的说法虽不无臆断,但袁世凯的幕僚也说:“编纂官制发起于项城与端午桥”;^⑩ 袁世凯亲自主持官制编制馆,“调京外知名之士三十余人编修”,“分司法、行政两部,各拟说帖,附以条例,由提调汇呈项城阅定,可见其对于此举之重视。揣项城之意,以朝廷既决意立宪,自应照立宪国成例,改为内阁制”。^⑪

从官制编制馆的职员构成来看,虽由编纂官制大臣推荐人选,但最终由袁世凯幕僚出身、时任军机大臣的徐世昌决定。^⑫ 官制编制馆以孙宝琦、杨士琦为提调,分设各课。金邦平、张一

① 参见李细珠:《丙午官制改革与责任内阁制的命运——侧重清廷高层政治权力运作的探讨》,中国社会科学院近代史研究所政治史研究室等编:《晚清改革与社会变迁》(上),北京:社会科学文献出版社,2009年,第115—132页。

② 《庆亲王奕劻等奏厘定中央各衙门官制缮单进呈折 附清单二》,故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》上册,第462—471页。

③ 《更革京朝官制大概情形》,《宪政初纲》(《东方杂志》临时增刊)，“立宪纪闻”，第6页。

④ 《裁定奕劻等覆拟中央各衙门官制谕》，故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，第471—472页。

⑤ 故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，第472—473页。

⑥ 参见彭剑：《清季宪政编查馆研究》，北京：北京大学出版社，2011年，第179—189页。

⑦ 《凌霄·一士随笔》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》续编第64辑，台北：文海出版社，1979年影印本，第1507页。

⑧ 《御史赵炳麟奏新编官制权归内阁流弊太多折》，故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，第440、443页。

⑨ 胡思敬：《丙午厘订官制刍论·自序》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第45辑《退庐全集》，台北：文海出版社，1970年影印本，第1376页。

⑩ 张一麐：《古红梅阁笔记》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第1辑《心太平室集》，第472页。

⑪ 《曹汝霖一生之回忆》，台北：传记文学出版社，1980年，第43—44页。

⑫ 《清时时报》第21号，1906年10月20日，第4页。

麀、曹汝霖、汪荣宝为起草课委员，陆宗輿、邓邦述、熙彦、陈毅为评议课委员，吴廷燮、郭曾炘、黄瑞麒为考定课委员，周树模、钱能训为审定课委员，另有中央各部、处和上述指定总督所派属员参议。^① 由此可知，官制改革名义上是由奕劻、载泽等人负责，但作为具体办事机构的官制编制馆实际上是由袁世凯控制，馆中办事人员多为袁氏亲信。其中负责官制起草的金邦平、曹汝霖、汪荣宝都有在早稻田大学或其前身东京专门学校的留学经历；^② 另外，评议课委员陆宗輿，以及黎渊、李士伟也都曾留学早稻田大学。^③ 他们在早稻田学习法政期间，正是有贺长雄负责《国家学》、《国法学》等讲义时期。^④

丙午议改官制虽以失败告终，但袁世凯仍坚持建立责任内阁制。1907年7月，袁世凯奏请实行预备立宪，并建言十事，其一“建政府。立宪国制，皆使国务大臣代任君主之责，请采内阁会议制度，或并军机政务处为一，以固国基”。又奏请简派大臣出洋考察宪法。^⑤ 迫于革命派与立宪派的压力，清政府于1907年9月派达寿等赴日、德等国考察宪法，希望对君主立宪制度有更加具体深入的认识，以便设法挽救危局，固守皇权。

及达寿回国时，恰逢立宪派要求召开国会，各地立宪请愿活动风起云涌之际。清政府对于国会召开时间举棋不定，有主急与主缓两种意见。^⑥ 面对这种局面，达寿连奏三折。第一折中，达寿主张“政体之急宜立宪”和“宪法之亟当钦定”。他认为立宪可以固国体（本）、安皇室。之所以能够安皇室，则由于实行“间接政治”。“间接政治者，谓依据宪法以组织施行之机关，由此机关间接以行政治也。”“元首为其总揽机关，皇室超然于国家之上，法之完全，无过此者。”意即仿照日本采行大权政治，“而欲行大权之政治，必为钦定之宪章”。钦定宪法采取“列记法”以列记君主之大权，可以免议会专制之弊，可以由君主以大元帅的地位统一军队之行政事务与统帅事务。^⑦

① 《京师近信》，《时报》光绪三十二年八月初六日；《更革京朝官制大概情形》，《宪政初纲》（《东方杂志》临时增刊），“立宪纪闻”，第6页。

② 曾田三郎：《立宪家中へ始動：明治憲政と近代中興》，第104页。金邦平，早稻田大学英语政治科1903年毕业，大学部政治经济科1905年毕业（早稻田大学校友全：《社员名簿》，1928年，第123、126页）；曹汝霖留学日本，先后入东京专门学校和东京法学院（《曹汝霖一生之回忆》，第13页）；汪荣宝“游学日本，入早稻田大学，及庆应义塾，治东西洋历史，旁逮政法”。（章太炎：《故驻日本公使汪君墓志铭》，卞孝萱、唐文权编：《辛亥人物碑传集》，北京：团结出版社，1991年，第386页）

③ 陆宗輿，“戊戌政变，假资东游……入早稻田专政科”（陆宗輿：《五十自述记》，北京：文楷斋，1925年，第1页）。黎渊，日本中央大学（前身为东京法学院）毕业（川岛仟司、高野金重编：《中央大学二十年史》，东京：法政新闻社，1905年，第130页），其后人黎焕颐则说他“留学日本早稻田大学法学系，获法学博士学位”（刘作会：《黎氏家集续编》，贵阳：贵州人民出版社，2005年，第267—268页），或是自中央大学毕业后，再入早稻田大学。李士伟，1901年赴日本留学，入早稻田大学政治经济科，1906年毕业回国（徐友春主编：《民国人物大辞典》，石家庄：河北人民出版社，1991年，第252页）。

④ 有贺长雄自欧洲留学归国后，于1888年受聘东京专门学校讲师，直到1912年仍任早稻田大学教授。《権纯哲：『大韓帝國期の「開家」書籍におけるブルンチュウリ・梁啓超・有賀長雄の影響』，『埼玉大鑑紀要（教養鑑部）』第48巻第1号；早稻田大鑑編集部编：『早稻田大鑑創業録 三十年記念』，东京：早稻田大鑑出版部，1913年，「附録」，第28、29、37页）

⑤ 《德宗景皇帝实录》卷575，光绪三十三年六月，《清实录》第59册，第614页。

⑥ 参见侯宜杰：《二十世纪初中国政治改革风潮——清末立宪运动史》，北京：人民出版社，1993年，第184—205页；韦庆远、高放、刘文源：《清末宪政史》，第244—251页。

⑦ 《考察宪政大臣达寿奏考察日本宪政情形折》，故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，第25—41页。另见《政治官报》光绪三十四年七月二十三日，第292号。

第二折中,达寿认为国会开设之迟早与人民程度之高低全无关系,然而国会仍不可即日开设。这是因为,国会不能先于宪法而开设,否则无法保障臣民权利以及议员在议院的言论自由、人身权利和对政府的监督权;欲言国会必言选举,欲言选举必先预备户口清查、整顿税法、分划选举区、统一言语、便利交通、编制预算等。在开国会之前还必须扩张军备、制定官制、实行地方自治。国会虽然不可即日开设,但开设年限无妨预定,虽五年六年不为速,十年二十年不为迟,然后明降谕旨、昭示时期,其应预备者或归政府或由地方负担,宪政可次第进行。他还建议“编制宪法时宜饬廷臣力守秘密”,并称这是伊藤博文、伊东已代治、穗积八束、有贺长雄等向他传授的日本制宪经验。^①

在第三折中,达寿担心因国会请愿运动而不慎流为英法议院政治,指出“今日急务莫要于先立内阁、统一中央行政机关,凡内外应兴应革之事,实力举行,无留人指摘之地,庶足以保全大权政治,否则,政府惮于改革,无一定之方针,将来国会既开兴革之事,议会以多数议决,政府虽欲不行而不能,则行政权永为立法权所干涉,其困难有不可胜言者”。^②达寿虽然没有强调责任内阁,即避免涉及君主与国务大臣(内阁)的具体关系,但明确表示先立内阁是为了保全大权政治。

达寿三上封折,内容上具有内在统一性与递进性,依据明治日本的立宪经验,而这些经验在学理上的解说又基本上来自有贺长雄和穗积八束等人的讲义。在守旧大臣刘锦藻看来,“达寿诸折,都属留学生为之,捋撻敷饰,绝不知本国有典章制度者”。^③而后来研究多忽略达寿的这些奏折,韦庆远等注意到“在当时诸大臣中,那怕是为了扶持清王朝渡过统治危机,讲得如此具体和透彻明白的还较罕见”。^④这些奏折对清政府的决策是否产生了影响?值得注意的是,1908年8月27日,宪政编查馆、资政院王大臣奕劻、溥伦等会奏进呈宪法大纲暨议院法、选举法要领及逐年筹备事宜清单,其中所表达的预备立宪思路与达寿的建议几乎完全一致:“大凡立宪自上之国,统治根本,在于朝廷,宜使议院由宪法而生,不宜使宪法由议院而出,中国国体,自必用钦定宪法,此一定不易之理。故欲开设议院,必以编纂宪法为预备之要图,必宪法之告成先行颁布,然后乃可召集议院。”“至开设议院以前应行筹备各事,头绪至为纷繁,办理宜有次第……综其大纲,预备自上者,则以清厘财政,编查户籍为最要,而融化满汉畛域,厘定官制,编纂法典,筹设各级审判厅次之。预备自下者,则以普及教育增进智能为最要,而练习自治事宜次之。凡此大端,若预备未齐,遽开议院……是徒慕开设议院之虚名,而并无裨益政事之实济(际),非实事求是之道也。”^⑤再观其所附宪法大纲及议院法、选举法要领,也与达寿建议相同。学界注意到《宪法大纲》借鉴明治日本宪法,在巩固君权方面,奉行达寿在《奏考察日本宪政情形具陈管见折》中所鼓吹的“大权政治”。议院法要领的主要内容是:议院只有建议之权,并无行政之责,所有议决事件,须经钦定后,政府方得奉行;对于行政大臣违法情事,议院只可弹劾,其用舍之权仍由君主操之;凡君主大权所定及法律上必需的一切财政支出,非与政府协议,议院不得废除删削。选举法要领的主要精神是实行限制选举。这些规定明显是为

① 《考察宪政大臣达寿奏国会年限无妨预定折》,《政治官报》光绪三十四年七月二十四日,第293号。

② 《奏先立内阁统一中央行政机关片》,《政治官报》光绪三十四年七月二十四日,第293号。

③ 刘锦藻撰:《清朝续文献通考》卷393,“宪政一”,上海:商务印书馆,1937年。

④ 韦庆远、高放、刘文源:《清末宪政史》,第238页。

⑤ 《宪政编查馆资政院会奏宪法大纲暨议院法选举法要领及逐年筹备事宜折》,故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》上册,第54—57页;朱寿朋编,张静庐等点校:《光绪朝东华录》第5册,北京:中华书局,1958年,第5976—5979页。

了抑制和防止议会对君主大权和政府的制约。

《逐年筹备事宜清单》宪法一项，只有1916年宣布宪法一条，却无起草时间和起草者。这应是采纳了达寿等人建议的制宪取秘密主义的原则。作为宪法起草者的“李家驹和汪荣宝都素重君主大权主义”，他们在起草宪法过程中翻阅参考伊藤博文、有贺长雄、穗积八束、清水澄、织田万和副岛义一等人的著作。^①如《汪荣宝日记》所记：“早起，写定宪草第四章，与柳公讨论第五章，阅有贺氏大臣责任论。”^②

《逐年筹备事宜清单》在官制方面规定，1909年厘定京师官制，1910年厘定直省官制，1911年实行文官考试、任用、官俸各章程，1912年颁布新定内外官制，1914年试办新定官制，1916年一律实行新官制。之所以再次提起官制改革，并且优先拟定京师官制，这与达寿奏陈“今日急务莫要于先立内阁、统一中央行政机关”的主张不无关系，即希望在国会开办之前确立行政体制与职权，以免将来受国会攘夺与控制，从而达到巩固“大权政治”的目的。故训令李家驹调查日本官制。在李家驹的要求下，有贺长雄变更讲义次序，转而讲解官制问题，这对李家驹回国后参与宪法起草和官制拟定产生了影响。

在日本考察期间，李家驹奏请按照日本宪法规定的君主大权与责任内阁原则尽快厘定内外官制。关于中央官制，主要涉及内阁的组织与职权。内阁以国务大臣组织，设置总理大臣一人。内阁拥有以下职权：定大政之方向，凡国务必经内阁，凡臣工入对必经内阁，凡臣工入奏必经内阁，外交事件必取决于内阁，统一各部事务，特别职权；关于直省官制，李家驹指出，中央集权或地方分权，“二者皆趋于极端，与中国国情不合”。认为“预算与法规，皆地方与中央关系最要之端，即为直省官制准的所在”，并具体说明其中的几种关系，与《官制篇》如出一辙，指出何种事务应归中央执行，何者应归地方官府执行。亦以此厘定督抚责任，主张督抚不列入国务大臣之列。针对因实行责任内阁而导致君主大权旁落的忧虑，李家驹引用有贺长雄“间接政治之妙用”的观点进行解释，并且建议在谏议局开办之前速行拟定官制，以防形成议院政治之局。^③通观李家驹奏折，其所陈意见大多取自有贺长雄的《宪政讲义》。他与达寿都强调设立内阁，防止议院政治，但他明确强调责任内阁制度，并且表明这是以有贺长雄观点为依据。

达寿和李家驹的日本宪政考察受到清政府的重视。1909年1月14日和9月27日，他们先后被增派为宪政编查馆提调，李家驹还被授予资政院副总裁、协修宪法大臣。宪政编查馆提调实际负责该馆的日常工作。之所以打破两提调制度设计，而增加的恰恰是先后赴日本考察宪政的两位大臣，却没有安排同为出洋考察宪政大臣分赴英、德两国的汪大燮和于式枚，表明清政府对于日本宪政模式的偏重，因此达寿和李家驹在宪政编查馆和预备立宪中的角色与作用不可等闲视之。尤其是李家驹，时人观察到，“京卿自去年归国未几即授资政院副总裁，又经宪政编查馆派提调，盖监国固深属意于京卿矣，故枢臣承意复奏派宪政馆提调，此后馆中主张官制草案必为京卿起草无疑，京卿疏中所言必为将来中国官制张本无疑。原疏于中央官制全用日本制度而注意于先立责任内阁，此切论也；其于外省官制则主张设省务大臣、设参事院，定帝国法律与各省单行章程施行权限，定中央财政地方财政之范围亦均切要。但其主张在大权政治□惟

① 侯宜杰：《二十世纪初中国政治改革风潮——清末立宪运动史》，第404页。

② 北京大学图书馆馆藏稿本丛书编委会编辑：《汪荣宝日记》，天津：天津古籍出版社，1987年影印本，第969页（“柳公”指李家驹）。

③ 《考察宪政大臣李家驹奏考察日本官制情形请速厘定内外官制折》，故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，第523—536页。

恐议院政治之成立，则亦未免为在官者太设想矣。虽然，今日中国之改官制必以京卿此疏为差强人意者”。^①其中所指奏疏即李家驹所上考察日本官制情形请速厘定内外官制折。

此次内阁官制草案由宪政编查馆起草，经会议政务处多次讨论，内阁总理大臣的权力受到削弱与限制，最后由摄政王载沣批准。^②1911年5月8日，清政府颁布《内阁官制》和《内阁办事暂行章程》。宪政编查馆与会议政务处在奏呈中明确表示，“内阁官制自以参仿日、德两国为合宜”，“国务大臣责任所负，自当用对于君主主义，任免进退皆在朝廷……议院有弹劾之权，而不得干黜陟之柄”。^③不仅大政制度方面参考了有贺长雄的宪政讲义，从《内阁官制》具体条文来看，也吸收了其建议。如丙午《内阁官制》第一条规定“内阁政务大臣共十四人，均辅弼君主，代负责任”；而辛亥《内阁官制》第三条则规定“国务大臣辅弼皇帝，担负责任”。由“代负责任”改为“担负责任”，与有贺长雄的指导有关。^④同日，清政府任命庆亲王奕劻为内阁总理大臣，组成责任内阁，同时“裁撤旧设之内阁、军机处、会议政务处”。这本是中国政制史上亘古未有的大变局，但在13名国务大臣中，满族9人，其中皇族6人，因而被嗤为“亲贵内阁”、“皇族内阁”。舶来的政治制度已被实际的政治斗争架空。

结 语

考察政治大臣戴鸿慈、端方所呈《欧美政治要义》的原作者应是有贺长雄。有贺长雄先后为考察宪政大臣达寿和李家驹就欧美、日本的宪法与官制进行系统讲解，并结合中国国情提出批评与建议。基于以上史实，通过将有贺长雄《欧美政治要义》和《宪政讲义》中的主要内容及基本观点，与考政大臣在有关预备立宪奏折中所陈述的意见对比分析，发现二者之间存在相当程度的一致性。再将考政大臣的考察活动与清末预备立宪进程结合起来，尤其需要注意的是，他们的上奏与预备立宪的相关决策活动以及制宪与官制编纂的关系。可知，清政府预备立宪的整体思路与重要环节、步骤的设计，乃至宪法拟订、官制编纂，与考政大臣奏陈的主张相似。唯因思想影响的复杂性，以及缺乏更多相关资料，很难明确界定有贺长雄对清末预备立宪的具体影响。

有贺长雄对清政府预备立宪的主要建议是建立责任内阁制。他所说的责任内阁制，并非议会政党政治下的责任内阁制，而是模仿日本的二元制君主立宪制。在这种制度下，立法、行政、

① 《新官制之将来》，《大公报》，宣统二年六月初九日。

② 参见迟云飞：《清末预备立宪研究》，北京：中国社会科学出版社，2013年，第380—382页。

③ 《宪政编查馆会议政务处会奏拟定内阁官制并办事暂行章程折 附清单二》，故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，第558—565页。

④ 有贺长雄宪政讲义第36和37回对清政府1906年末制定公布的《预备立宪京内官制全案》（即丙午《内阁官制》）进行逐条议论与批评（安排两回讲义对丙午《内阁官制》进行详细问答式讨论，应是为了在批判性继承丙午《内阁官制》基础上制定新的内阁官制）。在谈到丙午《内阁官制》第一条规定时，有贺认为“代”字不妥。他说：“这里使用‘代’字，还不能明白真正的责任。责任有违反宪法和失政两种，首先说违反宪法的责任，天子发出违反宪法的命令时，国务大臣有拒绝副署的自由，如果不使用这项自由，那就是国务大臣的过错；其次，就失政责任而言，即使天子命令内阁实行不利于国家目的的方针，阁员也没有接受执行的义务，若受到强迫时也有辞职的自由，但是如果辞职而执行了错误的方针，那就是大臣的不对。因此，国务大臣不是‘代’君主承担责任，而是对自己的过失负责任。另外，使用‘代’字，一旦政治结果不良时，会让人民产生天子行恶政的感想。那怕从这一点来看，‘代’字也不好。”有贺长雄讲述宪政讲义第36回，日本明治立宪图书馆宪政资料室编：《伊东已代治関熱文书》（マイクロフィルム版），リール34，第2—4页。

司法三者的制衡关系被扭曲了，过分突出内阁的行政权，而无论是行政权、立法权还是司法权最后都由天皇统揽，形成所谓的“大权政治”。^①但即使在当时的日本，对于“大权政治”也存在不同理解，即如何看待天皇与内阁关系。同为考政大臣讲授宪政的有贺长雄和穗积八束在这一问题上也有分歧。“与只承认直隶于天皇的国务大臣的个别存在的穗积不同，有贺构想了作为行政组织的内阁。从所谓‘间接政治’的概念中可以窥知，就有贺而言，天皇回避了对行政的直接参与，而在穗积的场合，则存在着亲政的关系。”^②相对于穗积，有贺更倾向于将君主视作一种公法意义上的国家机关。从考政大臣奏折以及官制编纂草案来看，基本上采纳了有贺的主张。而具体情况稍有区别，如达寿和李家驹虽然都反对议院政治，主张先立内阁，但后者明确强调责任内阁，似有以内阁总理大臣制约君主的意图。

责任内阁制虽由端方等奏请提出，并由袁世凯控制的官制编制馆写入丙午官制改革方案中，但却遭到京内外各方势力的攻击，尤其是慈禧太后担心阁权削弱皇权，以致最后将其否决。之后迫于革命派武装起义和立宪派国会请愿运动的压力，尤其是皇权势力急剧衰败，考政大臣达寿和李家驹再三奏请设立内阁，并通过宪政编查馆最终将责任内阁制确定于辛亥《内阁官制》，但随之成立的“皇族内阁”名不副实。有贺长雄等人的“责任内阁制”理论主张虽然被考政大臣和袁世凯、奕劻等采纳或利用，但直至武昌起义，未能真正实现。其失败的原因，关键在于清政府如何理解与对待君主与内阁的关系，这不仅牵涉满汉矛盾和皇族利益，还关系到各级官员的进退出处等切身利益问题。

附识：本文所用部分日文资料由山梨学院大学熊达云教授、东京大学森川裕贯博士、神户大学宫内肇博士、北京大学博士生刘庆霖提供，关西大学沈国威教授和东京大学朱琳博士也予以协助；三位匿名审稿人提出宝贵修改意见。谨致谢忱！

〔作者孙宏云，中山大学历史系教授。广州 510275〕

（责任编辑：武雪彬 责任编辑：路育松）

-
- ① 对于明治宪法突出君权和行政权的特征，日本学者有不同见解，或侧重“内阁政治”与“民本政治”的对抗，或认为君主专制的理论和立宪主义的理论共存，天皇、内阁、议会的关系并非固定，而常常处于变动之中。（参见坂野润治：《近代日本の国家构想》，东京：岩波书店，1996年，第145—186页）
- ② 曾田三郎：《立宪国家中への始动：明治宪政と近代中》，第75—80页。两人分歧由来已久。早在日本帝国宪法公布后不久，穗积八束就在《国家学会杂志》发表《帝国宪法的法理》，引起一些批评意见，其中最激烈者为有贺长雄。他指出德意志学派的宪法理论并非如穗积八束所说的专制主义，尤其攻击穗积八束的天皇权力无制约说和“天皇即国家说”，并针对性地提出天皇权力拘束说和天皇机关说。（参见长尾龙一编：《穗积八束集》，东京：信山社，2001年，第302—305页）

traditional approach of “winning over foreigners through conciliation” to that of “pursuing win-win results”. The Qing gradually realized the importance of international law and began to “make it a guideline”; furthermore, the government was thinking of taking the initiative to retrieve national rights and interests through “preparations for treaty revision”, instead of “letting things take their course”. The idea of treaty relations was taking shape, and ideas about and awareness of the outside world changed substantially. But due to the government’s lack of determination and the absence of any idea of annulling the treaties or any plans for overall treaty revision, and since, in addition, they were still restrained by traditional ideas, their efforts to retrieve China’s national rights and interests came to naught.

Foreign Factors in Late Qing Constitutional Preparations: A Study Centered on Ariga Nagao and His Group

Sun Hongyun(99)

Ariga Nagao was closely involved in preparations for the late Qing constitution; he was the writer of draft reports for Duan Fang and Dai Hongci, officials whom the government had sent to investigate political systems abroad, and he later expounded European and Japanese constitutions and systems of government to the officials Da Shou and Li Jiaju, who had been assigned to investigate foreign constitutions. He also put to the Qing government relatively systematic proposals on the preparation of a constitution, centering on the establishment of the cabinet system of responsibility. His views and suggestions were clearly reflected in the memorials submitted to the court by the officials assigned to investigate political systems abroad. His ideas had a close relationship with the overall thinking and planning relating to the organization of the civil service and with the drafting of a constitution in the preparatory stage of Qing constitutionalism. Under the influence of Ariga Nagao and Hozumi Yatsuka, the late Qing constitutional movement tended to copy the model of Japanese “power politics” adopted after the Meiji Restoration. But the issue of how to handle the relationship among the monarch, the cabinet and Manchu and Han bureaucrats under a system of power politics was the trickiest problem facing governmental reform.

Banking Restructuring during the Economic Crisis of the 1930s: An Examination Centered on the Bank of China and the Bank of Communications

Pan Xiaoxia(116)

In early 1935, an economic panic occurred in Shanghai. Its root was not in the real economy, but in excessive speculation in real estate due to an influx of hot money. This led to the bursting of the bubble and triggered a financial crisis which spread to the industrial sector and resulted in a market panic. Fortunately, this did not affect the overall pattern of economic operations. For the National Government, this presented an opportunity as well as a threat. Seizing the bailout option, it restructured the Bank of China and the Bank of Communications to expand state credit. This effort achieved its goal to some extent; the government realized its intention of controlling the financial sector, paving the way for its later uniform control.