

第九章

资政院内风波迭起

一、咨议局坚决反对督抚侵权违法

咨议局第二届会议与资政院第一次会议于 1910 年 10 月 3 日同时在全省和北京召开。

开会之前，由于各省咨议局的联合斗争，宪政编查馆对于督抚答复咨议局议决案的期限做了规定：凡督抚提交之案，咨议局议决后，限于呈到 10 日内答复。咨议局提议之案，事先呈送督抚者，限呈到 15 日内答复，事先未呈送而又需要调查者，答复期限最迟不得超过 25 日；事实上不能答复的，应将原因告知咨议局，但在下期会议前必须答复。督抚批准公布施行的议案，各级行政官吏应实力奉行，故意延宕不行者，咨议局可呈请督抚查办。这个规定对于督抚起了一定制约作用，但仍未从根本上加以扭转。

这次会议，各省咨议局都改选了常驻议员，通过了许多议案。由于有了上次的经验，一般都较去年开的为好。如安徽省，“所议事件咸能以‘为人民谋幸福’六字为宗旨，较诸去年似有进步”^①。再如贵州，“自治党鉴于往岁之覆车，先期开议案预备会，从事研究，议员亦益明习政事，熟练程序。第二届常会以全力争预算案，于地方经费大有削减，又通过龚文柱改良税收方法案，以法律形式促巡抚公布，舆论翕然称之”^②。

少数咨议局暴露了一些严重问题，主要是地方主义、阿附官僚和牟取私利。安徽和湖北局中地方主义的斗争一直未得到妥善解决，以致常有一些无谓的攻讦。山东局中的“六二党”在处理莱阳民变

^① 《民立报》，1910 年 10 月 26 日。

^② 周素园：《贵州民党痛史》，见《辛亥革命》六，437~438 页。



事件中阿附巡抚，专横跋扈，排斥异己，引起周树标等议员的连续辞职。广东局中的部分议员为了个人私利，反对禁赌，祸害人民。

此次会议的最大特点是咨议局竭力维护自身的职权和人民的利益，同督抚和政府的侵权行为进行坚决的斗争。其中比较突出严重的有广西、浙江、湖南、江西、广东、云南、江苏各省。

上届会议上，巡抚张鸣岐曾提出广西禁绝鸦片烟议案，咨议局议决通过，限定1910年5月全省一律禁绝，后张鸣岐因财力支绌，一时难筹抵补，札令复议。咨议局又改为分区分期禁烟，限定甲区临桂等11个厅县的土膏店于1910年9月4日全部封禁，经张鸣岐公布施行。及至届期，各烟商又具禀所存烟土过多，请求展限。张鸣岐恐怕封禁影响市面，竟将禁烟之期展限5个月，札交咨议局常驻议员协议。常驻议员认为无权推翻全体议员通过的议案，巡抚也无权更改业已公布施行的法令。而张鸣岐却无视议员的权力，仍然强行展期，自行奏报。议员认为张鸣岐这种做法“显系摧残议案”，乃于二届会期的前三日开会讨论，大家一致表示，“上届议案既失效力，即本届开议亦甚无谓”，于是决定全体立即辞职，以示抗议，并将这一决定电告了资政院和各省咨议局。^①此时张鸣岐已调离，护理巡抚魏景桐不敢做主，亦请朝廷和资政院解决。在高等警察学堂是否招收外省学生问题上，议员也与巡抚各持一端，电请资政院解决。广西议员同违法侵权的官僚进行斗争的勇气十分可嘉，开了全体议员辞职的先例，对他省议员是个鼓舞。

浙江咨议局是为了要朝廷收回不准汤寿潜干预浙江铁路公司事情的成命，抗议邮传部以命令变更法律、剥夺民权。自1907年苏杭甬铁路风潮后，邮传部就对浙江铁路公司总经理汤寿潜十分嫉视，朝廷也想将其调离，1909年授汤为云南按察使，继又授为江西提学使，汤皆辞不赴。1908年3月，邮传部曾强迫苏浙两铁路公司订立章程，同意由邮传部出面借贷外款，再转借两公司筑路，声明借款多则银1000万两，少则750万两，付款以二年为限，但至期邮传部仅付两公司100余万两，所订章程理应失去效力。1910年6月，浙路公司召开股东大会，决定请汤寿潜进京，要求废除章程。汤寿潜于是致电军机处，弹劾邮传部侍郎盛宣怀“为苏浙路罪魁祸首”。朝廷以其“措词诸多荒谬，狂暴已极”，8月23日下令将其革职，“不准干预路

^① 参见《大公报》，1910年10月7、8日；《盛京时报》，1910年10月8日；《宣统二年九月中国大事记》，载《东方杂志》，第7年第10期。

事”^①。此旨一下，浙江各界人士大愤，纷纷开会集议，援引商律抗争，请求收回黜汤成命。咨议局认为事关重大紧要，9月三次呈请召开临时会，巡抚增韞皆不敢批准。邮传部为了压制浙江人民，又于9月24日奏准铁路公司与普通公司不同，不准援引商律。咨议局议员忍无可忍，故至10月5日第一次会议开始，就提出浙江铁路商办问题，一致认为，商办铁路公司是商律、公司律的一种，依公司律规定，总理选举与开除，权属董事会，不准汤寿潜干预路事，实质上是剥夺民权，应呈请朝廷收回成命，“以保法律之尊严”^②。同时议决“即日停议待旨，为民请命”^③。增韞拒绝代奏，并令咨议局开议。咨议局坚持停议，7日致电资政院说：“邮传部片奏铁路公司与普通公司情形不同，违法欺君，剥夺民权，不独浙路首受侵害，全国同被影响，本局停议力争，请提议。”又电各省咨议局共同抗争。^④其后咨议局迭次呈请代奏，增韞不允；增韞数次劝告议员开议，议员也不同意。19日，副议长沈钧儒和议员阮性存等辞职。21日，增韞与正副议长陈黻宸、陈时夏商议，允许代奏，要求咨议局三日内开议。咨议局于25日开会。会前多数议员听说增韞并未出奏，一定要索观代奏电稿，否则决不开议，卒使会议因不足法定人数而宣告延期。增韞下令咨议局停会三日，30日再令停会三日。咨议局上呈资政院，反控增韞擅令停会，不照咨议局章程办事，“实属违背法律”^⑤，请求核办。资政院因会期甚短，劝告开议。11月4日，增韞答允电奏，咨议局亦于同日开会。

湖南咨议局抗争的是发行公债问题。1910年8月，巡抚杨文鼎奏请发行公债票120万两，奉旨允准。第二届会议开始，咨议局认为未交局议，“显系侵权违法，万难承认”，特电资政院核办。杨文鼎不服，亦电资政院辩护，说已经奏准办理，咨议局无权改变奏案；去年湖北、安徽奏办发行公债，也未交局议决，湖南应该同样对待。^⑥咨议局又续电资政院，揭露杨文鼎意在故意破坏法律，声明“全体议决，誓以核办与否为去就”^⑦。10月27日，

① 《宣统政纪》卷25，22页。

② 《浙路总理汤寿潜革职后续闻》，载《东方杂志》，第7年第10期。

③ 《陈介石先生年谱》，103页。

④ 参见《申报》，1910年10月9日。

⑤ 《民立报》，1910年11月7日。

⑥ 参见《时报》，1910年10月22日。

⑦ 《申报》，1910年11月3日。



再电资政院，驳斥杨文鼎援引湖北、安徽奏办公债的说法。杨文鼎自知理亏，未再答辩。双方在等待资政院裁决。

江西咨议局为统税改征银元一事与巡抚冯汝骥发生冲突。本年秋间，冯汝骥奏请将统税改征银元，据称每年可增加收入40万两。而据商团调查，增加收入多达90万两左右。这样一来，实际上就是提高了税率，关系到本省税法。商民难以承受，激烈反对。咨议局认为冯汝骥不交咨议局议决，径行入奏，“实为侵夺权限”，坚决不予承认，电请资政院核办。^①官司又打到了资政院。

广东咨议局与总督袁树勋争执的是禁赌期限。广东赌害最深，地方政府抽收赌饷亦唯广东一省所独有。咨议局在上届会议和临时会上都提出了禁赌议案。对此，袁树勋并无异议，但他首先考虑的是如何筹措款项抵补赌饷，方不致减少财政收入。因此，其基本态度是“以筹抵为先著，有抵则禁，无抵则缓，程期宽展”，不想确定禁赌期限，咨议局则主张确定期限，在10月12日的会上通过了呈请总督三日内电奏，宣布广东赌博一律禁绝期限的决议，“未奉照准之前，即行停议力争，争之不达，即行全体辞职”；同时电请资政院裁判，上奏。^②20日，袁树勋电奏。22日，议员开会，并等待朝旨。与总督的争执刚刚告一段落，咨议局内部的冲突倏然又起。原来在与总督争持之时，广州又增设了一家新赌厂，有的议员提请禁止，不料在11月9日的会议上，提案竟然遭到接受赌商重贿的35名议员的坚决抵制，未获通过。当晚，庇赌议员头目兼赌商苏秉枢还在咨议局大摆满汉筵席，宴请庇赌议员，庆贺他们的胜利。这一极端反常现象引起全省人民极大愤慨，佛山和香港商民纷纷提议将庇赌议员的肖像铸出，立于通衢，以示儆戒。14日，全省各界人士议决公呈总督速将庇赌议员开除出咨议局。15日，正副议长易学清、丘逢甲、卢乃潼和40名赞成禁赌的议员以未尽到责任，咨议局信用全失，具呈辞职。不久，35名庇赌议员被宣布开除。1911年1月21日，继任总督张鸣岐奏准于本年3月30日禁绝一切赌博，广东的禁赌问题始得到解决。

云南咨议局与总督李经羲的争端由增加盐价引起。云南盐务工作搞得很坏，十年之间价格增长三次，盐价之贵甲于天下，一

^① 参见《中国纪事》，载《国风报》，第1年第28期；《宣统二年九月中国大事记》，载《东方杂志》，第7年第10期。

^② 参见《广东咨议局第二次常年会报告书》，36~37页。

些贫困人民被迫淡食。李经羲又出告示，定于从11月2日起，每百斤加价一两。咨议局认为增税累民，关系税法，不交局议违背局章，10月27日要求取消告示。李置不答。30日，咨议局又要求取消，并决定自即日起停止会议，等候批答，如不能挽回，即全体辞职。当日将情况告电资政院。李经羲怕事情闹僵，11月1日告知咨议局，改为每百斤加价五钱，暂行试办。咨议局虽于3日开议，但仍不认此举为合法，坚持电资政院核办。

争执最普遍的要数预算问题，各咨议局都为此事与督抚闹得不可开交。议员认为预算关系本省兴革，最为重要，一开始便催督抚交议。可是，有些督抚不交，有些虽交，但仅有支出而无收入。各局相互约定，坚持咨议局联合会通过的决议，一面诘问督抚，一面电资政院质问度支部，务求圆满解决，否则停止开会。福建等省咨议局即为此停止开会数日。只是由于本年为试办之期，事情复杂，准备不足，国家税与地方税尚未划分，所以度支部只能拿出一个粗略的预算全册，供咨议局参考，令督抚把地方行政经费交议，预算只列支出不列收入。资政院与度支部的交涉颇费时日，多数咨议局在常会上均未能讨论，故其后都召开了临时会。经过反复的争论辩驳，预算案总算最后通过。但有不少督抚对咨议局核减经费很有怨言，甚至与咨议局发生尖锐冲突。如江督张人骏就认为核减过多，不想承认，超过答复期限也不公布。咨议局要求公布施行。1911年4月28日，张人骏札复说，咨议局核定预算“徒恃理想，转忽事实”，缺少统一办法，无法裁夺施行，只有送资政院核办。^①全体常驻议员认为张人骏有意破坏预算，乃于5月1日进行驳斥，声明引咎辞职，即日出局。张人骏非但不认错，反而倒打一耙，诬蔑常驻议员“意在强迫施行”，“责难于国家行政经费，腾出地方行政经费”^②。政府袒护张人骏，斥责咨议局“强为增删移补”，“逾越权限”，“涉及国家行政经费，尤为不合”，声言“未便迁就”^③。一般议员觉得政府无理之极，且自己负有审查责任，也陆续全体辞职。江苏人民认为议员辞职的理由是正当的，为维持预算案成立，5月26日，吴怀疚、史量才等发起组织预算维持会，要求张人骏将预算案公布施行。咨议局联合会也致电张人骏，要其公布。资政院中的

① 参见《大公报》，1911年5月10日。

② 《中国大事记》，载《东方杂志》，第8卷第4期。

③ 《宣统政纪》卷34，10~11页。



江苏籍议员汪荣宝、吴廷燮、许鼎霖、方还、孟昭常、雷奋等 14 人则上呈新内阁，说明咨议局并无错误，责任全在张人骏。指出，如以咨议局为是，应饬张人骏公布施行；否则奏请解散咨议局。^① 在各方面压力之下，张人骏终于将预算案公布。江苏议员最后取得胜利，也于 9 月宣布复职。

二、资政院开议

(一) 成立

资政院筹备公所建立后参与了咨议局章程的拟订工作，至 1908 年 7 月 8 日，始拟出并奏准资政院章程的十章目次及前两章条文。

1909 年 8 月 23 日，资政院会同军机大臣将《资政院院章》上奏，奉旨令中央地方各衙门一体遵行。

《资政院院章》共 65 条，对原奏的两章也进行了修改，并仿照咨议局章程的体例，改第二章目次“选举”为“议员”，另订选举章程。

院章的主要内容是：

资政院以取决公论，预立上下议院基础为宗旨。设总裁、副总裁各 2 人，由特旨简充。

议员任期三年。名额分配：宗室王公世爵 16，满汉世爵 12，外藩王公世爵 14，宗室觉罗 6，各部院衙门官 32，硕学通儒 10，纳税多额者 10，以上共 100 人；各省咨议局议员 100 人。

资政院的职权为议决下列事件：1. 国家财政预算；2. 国家财政决算；3. 税法及公债；4. 新定法典及其修改，但宪法不在此限；5. 奉特旨交议事件。议决后请旨裁夺。

与行政衙门的关系：军机大臣或各部行政大臣若不以资政院议决为然，得声叙理由，咨送复议；若资政院仍执前议，可与军机大臣等分别具奏，恭候圣裁；资政院对各衙门行政事件及内阁、会议政务处议决事件如有疑问，可咨请答复；对军机大臣和各部行政大臣侵夺资政院权限或违背法律，得据实奏陈，请旨裁夺。

^① 参见一档档案：《汪荣宝等为江苏咨议局议员辞职请咨行内阁迅速解决呈》，录副奏折档，宣统三年 6 号。

与各省咨议局的关系：资政院可札行咨议局申复各省政治得失，人民利病；咨议局与督抚异议事件，咨议局之间互相争议事件，均由资政院核议，然后请旨裁夺；咨议局可呈请资政院核办督抚侵权或违法事件。

与人民的关系：人民有权陈请资政院核办关系全国的利害事件；资政院认为人民的陈请可采，得作为议案；但不得向人民张贴告示或传唤，不得受理民刑诉讼事件。

会议分常年会与临时会两种。常年会每年一次，会期三个月（农历九月一日至十二月一日），议事未完，可延长一个月；临时会不得超过一个月；议员召集后抽签分股；会议非有议员 2/3 以上到会，不得开议；议决以到会议员过半数所决为准，若可否同数，取决于议长；资政院自行提议事件，非得议员 30 人以上同意，不得作为议案；总裁、副总裁应先期将议事日表通知议员，并咨送行政衙门；议员除现行犯罪外，会期内非经资政院承诺，不得逮捕；议员在议事内的发言，不受院外诘责；会议一般不禁止旁听。

此外，还有关于议员处分、朝廷令资政院停会或解散、资政院办事机构的规定。^①

9月23日，朝廷命考察宪政回国的李家驹协理资政院事务，旋又命其兼任宪政编查馆提调，李参加了选举章程的修订工作。

10月26日，选举章程经资政院和军机大臣奏准颁行。

所谓选举章程，并不是1个章程，而是由8个章程组成，分钦选、互选两类。钦选章程包括宗室王公世爵（9条），满汉世爵（9条），外藩王公世爵（8条），宗室觉罗（26条），各部院衙门官（26条），硕学通儒（8条），纳税超额者（26条），共7种；互选章程即各省咨议局互选章程，计19条。各章程的共同点是年满30岁的男子方有选举权与被选举权，其余皆不相同。

宗室王公世爵指和硕亲王，多罗郡王，多罗贝勒，固山贝子，奉恩镇国公，奉恩辅国公，不入八分镇国公，不入八分辅国公，镇国将军，辅国将军，奉国将军，奉恩将军。名额自和硕亲王至奉恩辅国公10人，自不入八分镇国公至奉恩将军6人。全部开列名单，奏请钦选。

满汉世爵选举以满洲、蒙古、汉军旗员及汉员中有三等男以上

^① 参见《清末筹备立宪档案史料》下册，631~637页。



爵级者为限。名额三等侯以上 8 人，一等伯至三等男 4 人。全部开列名单，奏请钦选。

外藩王公世爵指蒙古、回部、西藏有汗、亲王、郡王、贝勒、贝子、镇国公、辅国公各爵者而言。名额内蒙古 6 盟每盟 1 人，外蒙古 4 盟每盟 1 人，科布多及新疆所属蒙古各旗 1 人，青海所属及此外蒙古各旗 1 人，回部 1 人，西藏 1 人。全部开列名单，奏请钦选。

宗室觉罗现任三品以上职官、审判官、检察官、巡警官及现役军人，不得选充。名额宗室 4 人，觉罗 2 人。由合格者先在京师及奉天府分别互选，互选当选人名额为规定议员名额的 10 倍。然后将互选当选人名单奏进钦选。

各部院衙门官选举限于内阁侍读学士以下、中书以上，翰林院侍读学士以下、庶吉士以上，各部左右参议以下、七品小京官以上，掌印给事中、给事中及监察御史各官。但必须是现任实缺，或曾任实缺，或奉特旨署理、候补等情形者，方有被选举权。先由合格者在京师举行互选，以得票较多者为当选。互选当选人名额为规定议员名额的 5 倍。最后将互选当选人奏请钦定。

硕学通儒选举以具有下列资格之一者为限：1. 不由考试，奉特旨赏授清秩者；2. 著述有裨政治或学术者；3. 有入通儒院之资格者；4. 充高等及专门学堂以上主要科目教习，连续五年以上著有成绩者。先由学部通知有关人员和部门，开具事实保送学部，再由学部审查择定 30 人送资政院，奏请钦选。

纳税多额者选举以具备下列资格者为限：1. 男子照地方自治章程有选民权者；2. 年纳正税或公益捐在本省较多者。由合格人员先在各省省城互选，互选人以 20 人为限，以得票超过参加选举人数 1/3 的为当选，名次以得票多少为序，当选人为互选人的 1/10。得票及格、因名额已满未被选上者，一律作为候补当选人。选出后通知资政院，资政院再奏请钦定。

各省咨议局互选章程规定，议员名额按咨议局议员多少分配，顺直 9 名，江苏、浙江各 7 名，山东、江西、四川各 6 名，湖北、湖南、广东、安徽、河南、山西各 5 名，福建、陕西、云南各 4 名，奉天、甘肃、广西各 3 名，吉林、黑龙江、贵州、新疆各 2 名。选举人与被选举人皆以咨议局议员为限，以督抚为选举监督，以得票超过参加互选人数之半者为当选，名次以得票多少为序，当选名额

为该省应出资政院议员名额的2倍。督抚将互选当选人复加选定，作为资政院议员，咨送资政院。被选为资政院议员者不能兼充咨议局议员。互选议员有以他项资格经钦选为资政院议员者，不得兼充互选议员。

此外，选举章程还作了无选举资格等规定。^①

院章及选举章程表明，资政院与立宪国家的议院是不同的。第一，资政院不是正式的国会，而是一个临时性过渡性的立法机构。设立的目的在于培养锻炼议员的能力，为成立两院制的国会奠定基础，这一点在政府的指导思想中是非常明确的。第二，资政院的立法权不完全。在立宪国家，宪法的制定与修改要经国会议决，议案经国会议决后，君主只是形式上的裁可，一般不能取消或否定；资政院则不同，无权制定修改宪法，议决的议案还要经过君主“裁夺”。在立宪国家，责任内阁多对议会负责，当二者发生冲突时，不是解散议会，便是内阁辞职；而院章却无军机大臣对资政院负责的规定，当彼此发生分歧时，双方分别具奏，“恭候圣裁”。这样便把本不应负政治责任的君主摆在了首当责任之冲的地位，这是不符合立宪原则的。第三，立宪国家的议会实行两院制，个别实行一院制的国家，仅有民选议员，而无钦选议员。而资政院议员混合组织，既有钦选，也有民选。第四，总裁人数多，均由君主特旨简允，不由议员选举，此亦为中国所仅有。第五，选举章程实际上有8种之多，不仅钦选与互选的办法不同，而且钦选中也有区别，有的纯然钦选，有的先互选后钦定；互选章程虽规定由各咨议局议员互选，但必须经督抚最后圈定，方得为议员，也非纯然的互选，这点同样是清政府的“独创”。凡此都与资政院的过渡性质有关，也使得资政院变得不伦不类，因而引起立宪派人士的非议。

立宪派人士最不满意的还有一点，这就是对原定第二章进行的修改。1908年奏定的第二章规定，钦选议员共130人，各省互选议员为本省咨议局议员总数的1/10。依照全国咨议局议员总数计算，应出互选议员167人。这种分配是有利于互选议员的。修改后的章程钦选、互选均减至100人，在政府之意比较持平，而在立宪派和人民看来，互选议员失去了原来多于钦选的优势，加之4名总裁副

^① 参见《资政院会奏资政院议员选举章程折（并单）》，载《政治官报》，宣统元年九月十六日。



总裁皆属钦派，政府的用心显然在于“抑民而伸官”^①，“以官压民”^②。

尽管资政院存在着许多令人非议的地方，然而它拥有议决国家财政预算决算、税法和公债的职权，由此得而监督制约政府；拥有宪法以外各种新定法典及其修改的职权，一切新的法典不经其议决便不成其为法典，颁布以后不经其议决也不能进行修改，这就意味着君主已经丧失自行颁布法律和修改法律的独裁权力。从法理上说，资政院具有立法权，是立法机关，虽然立法权并不完全。它与军机大臣的地位是对等的，不是从属于后者的，当彼此意见分歧时，双方都有具奏的权力。不仅如此，资政院还有质问行政部门的权力，有弹劾军机大臣、行政大臣侵夺资政院权限和违背法律的权力；有核议具奏咨议局与督抚异议事件的权力，有核办督抚侵夺咨议局权限或违背法律的权力。所有这些都说明，资政院绝不是政府的捧场机构，不是唯政府之命是听的简单表决机器，而是具有一定独立性的不完全的立法机构，或者说是一个处于过渡形态的初级的混合型议会。至于其结构成分、会议程序、议事规则、表决方法、内部组织及纪律处分等，均与立宪国家的议会相同，更说明它不是封建专制机构，而是民主政治机构。

为什么立宪派一方面攻击资政院章程，发动人民请愿速开国会，一方面又参加资政院的选举呢？立宪派认为资政院在某些方面违背立宪原则，不能起到正式国会的作用，不能真正代表民意，因此不承认它；然而又看到它对人民还有有利的一面，同时又估计到政府一时不能满足人民速开国会的要求，而在人民的要求得不到满足之前，不论人民能够得到多少权力，都不应放弃，而应掌握它，充分利用它，为人民造福，进一步伸张民权，遏制君权，逐步实现政治民主化。他们说：“资政院略近选举之性质，将来为议员之先河，又能抗衡行政官之专横，而于制定宪法亦能有力于其间，则资政院人员之关系于国家之前途者，非浅鲜矣。”^③ 资政院权限虽比国会狭小，倘若议员共同努力，“由此而伸张其权力焉，则便具一国会之雏形”，“曲达增长民权之目的”^④。“苟运用得当，未始不与国会相

① 《论资政院不应改先朝钦定之章程》，载《时报》，1909年9月6日。

② 《宪政篇》，载《东方杂志》，第6年第13期。

③ 《汪康年师友书札》三，2922页。

④ 《敬祝资政院之前途》，载《盛京时报》，1910年10月4日。

同”^①。立宪派不愿放弃占领资政院这个重要阵地与要求速开国会并不矛盾，相反，倒是显示了他们非常注重实际，能把最高理想与现实利益有机地结合起来。

1909年11月23日为选举互选议员的日子，这天，各省咨议局都进行了民主选举，然后将名单呈送督抚圈定，进展相当顺利，不良现象基本绝迹。

钦选的只有各部院衙门官的互选有些问题，1910年3月11日至14日选举时，个别热衷的人不惜以宴请等手段拉选票，但大多数因有职官在身，放弃选举权者也不少。所以有些不孚众望、违背章程者居然也被选上，引起物议，遭到御史参劾。更普遍的情况是票数分散，在160名当选者中，以20票以上当选的仅有22人，而以1票当选的竟多达60人。选举监督都察院堂官为挽回影响，通知被选人员，如不愿应选，速报名注销。被指责者怕引起诉讼，有求荣反辱之虞，皆声明不愿应选。都察院便将这些人除名，补足名额，送呈钦定。

1910年5月9日，宗室王公世爵、满汉世爵、外藩王公世爵、宗室觉罗、各部院衙门官、硕学通儒六项议员皆经钦定。同日朝廷宣布，9月23日（农历八月二十日）为召集议员之期，10月3日（农历九月一日）开院，所有议员届时一律齐集京师，均毋庸谢恩。

纳税多额者的情况调查比较费时，选举日期略为展缓，5月25日名单也经载沣圈定。议员选举全部结束。由于新疆咨议局尚未成立，2名议员未选，为使人数相等，宗室王公世爵议员也比原额减少2名。钦选、互选均为98名。后来因辞职、病故、被控在案等原因，开院时又略有变动。

5月25日议员一经确定，在京部分议员便发起组织了开院准备会，以议员及开办资政院人员为会员。6月2日选举汪荣宝、劳乃宣、雷奋、李家驹为干事。不久，李家驹因与溥伦有矛盾退出，补选沈家本。主要任务是调查问题，准备议案。后来入京议员增多，改为议案研究会。

资政院筹备公所还做了些其他的准备工作，其中最重要的是拟订《资政院议事细则》和《资政院分股办事细则》（9月22日奏准施行）。这两个细则均“以院章为本，而又不背各国议员之通义”^②。

^① 《今年之舆论》，载《大公报》，1910年2月16日。

^② 《资政院会奏酌拟议事细则及分股办事细则折》，载《盛京时报》，1910年9月28日。



《议事细则》规定的议事过程与立宪国家的制度类似，开会、讨论、表决充满了民主精神，一扫封建衙门的专制腐习。《分股办事细则》规定将全部议员分为六股，每股互推股长，互选理事；股员分专任、特任两种，由股员互选正副股员长；专任股员分为数科，各科互选审查长；股员会的议事程序、表决方法等，也同立宪国家一致。两个细则同样表现了资政院的民主性质。

资政院总裁孙家鼐于1909年11月29日逝世，仅剩溥伦1人，直到1910年9月15日方任命修订法律大臣沈家本充副总裁。沈家本是国内最有名望的法律专家，受到立宪派人士的欢迎。

1910年9月23日上午9点半，资政院召集议员，正式成立。秘书长金邦平抽签将总议员分为六股，随后各股议员推选了股长和理事。这次开院如溥伦所说，“为我国数千年以来没有行过的盛典”^①。资政院的成立使清王朝政治制度的改革深化到最高层次，社会政治生活从此增添了新的内容。不久，资政院奏请裁撤原筹备公所，销去协理、帮办各种名目。^②

（二）重要议案

1910年10月3日上午，资政院举行开院典礼，摄政王、军机大臣、大学士、各部院尚书皆莅议场，奕劻向议员宣读了宣统皇帝的谕旨，载沣勉励议员“殚竭忠诚，共襄大计，扩立宪之功用，树议院之楷模”^③。

10月4日下午，资政院首次开会议事。政府委员列席了会议，此后各省也派遣行政委员列席了会议。

此届会议的议案，有政府提出的，有资政院提出的，也有各省咨议局、团体和人民陈请的。会议按规定开了三个月，由于议事未完，延长10日，至1911年1月11日闭会。在这100天里，以民选议员为主，资政院讨论了许多有关政治、经济、文化教育以及社会风习等方面的议案，核议了一些地方督抚与咨议局争议的事件，向政府各部门提出质问书几十件。议场气氛时而平和，时而紧张，风波迭起，冲突连现。这里重点介绍一下三项重要议案通过的情况及其结果。

^① 《宣统二年第一次常年会资政院会议速记录》（以下简称《资政院会议速记录》），第1号，1页。

^② 参见一档档案：录副奏折档，宣统二年6号。

^③ 《资政院会议速记录》，第2号，9页。

1. 速开国会案

速开国会案是资政院通过的最重要的议案，也是最振奋人心的一幕。

10月19日，陈请股向议员报告了国会请愿代表和咨议局联合会陈请速开国会的理由，议员提出，这是重大问题，应该首先讨论。

21日，80余名议员为准备次日讨论速开国会案专门召开了会议，请愿代表孙洪伊等也应邀参加。议员决定明日要迅速表决，作为议案即行上奏。

22日，议员讨论，因这个问题已为人所共知，议员的发言都十分简短。罗杰第一个登台说：“国会速开一事为我国存亡问题”，“此案不决，诸案均不能决”。江辛接着疾呼：“大家对于这个议案务须争至达其目的而后已”。牟琳说：“人民以为国家的用款我们都不知悉，不能将人民脂膏饱其私囊”，只有将速开国会案议决，“我们人民才能负担租税”。于邦华、陶熔均附和赞成。^①

副总裁沈家本即宣布讨论已毕，进行表决。出席会议的141名议员无论民选、钦选，全体“应声矗立，鼓掌如雷”。议员齐呼“大清帝国万岁！”“大清帝国皇帝陛下万岁！”“大清帝国立宪政体万岁！”^②“万岁声、欢呼声、拍掌声融成一片，声震天地”。坐在旁听席上的中外人士“亦忘其所以然，随之鼓掌不置，约有十余分钟之久”^③。

为使人民速开国会的要求具有立法性质，朝廷不便拒绝，民选议员们又提出，将此案作为本院的具奏案上奏。沈家本遂指定议员起草奏稿。

23日，百余名议员召开了议员研究会，讨论速开国会案上奏后应行预备的工作。有的提出，如再不允，资政院就采取停会或辞职的办法对待。雷奋认为这是一种消极办法，提出如朝旨不允，应要求军机大臣到院明白答复，答复后，资政院再陈明上奏，如仍不允，“则必激政府解散资政院而后已，不可由我辈自行解散”。他的发言得到大家赞成。^④

26日，全体议员一致通过了请速开国会的奏稿。奏稿概述了代

^① 以上发言俱见《资政院会议速记录》，第9号，44~48页。

^② 《资政院会议速记录》，第9号，49页。

^③ 《民立报》，1910年10月29日。

^④ 参见《申报》，1910年10月30日。



表等陈请速开国会的理由，论述了不开国会的害处和两院制的好处，要求“提前设立上下议院”^①。虽未明确提出年限，明年即开国会之意隐寓其中。

改为1913年召开国会上谕宣布后，民选议员极不满意。在11月7日的会上，秘书刚读完江苏、浙江叩谢的电报，“忽闻议场南面发一种悲凉之声，谓国会开设年限乃可吊之事，非可贺之事”^②。继之易宗夔提出质问会议政务处国会何故必须缓至1913年开设的说帖一件，获得通过。民选议员接着竞相发言。李素说：“外人对我国国家瞬息万变，实有不可思议之状态，倘我中国有幸到宣统五年仍是完全无缺之中国，尔时致贺犹不为迟。今速开国会之目的不能达，人民失望，而江浙独争先电贺，以懈怠民气，本员甚觉痛心。”易宗夔提出，应再议决具奏，“再行缩短年限”。吴赐龄强调：“凡在立宪国一个议案经表决之后，须请皇上裁可，所谓裁可者，不过是名义上之裁可，并没有经议院表决之后不实行的道理”。“今本院具奏案主张明年速开，而王大臣议定要宣统五年，则这议案效力全失，所谓资政院‘立议院基础’、‘养议院精神’者何在？”这就触及了资政院议决的法律效力、立宪原则等实质性问题，并且大胆指责朝廷违背了以前的许诺。他的发言相当激烈尖锐，赢得场内一片鼓掌之声。于邦华又抨击政府要员不速开国会“是为贪官污吏开搜括之门”。李摺荣呼吁继续请求。罗杰起而支持。钦选议员喻长霖为上谕辩护说，欲开国会，必先组织责任内阁，宣统五年召开国会，已比日本快得多了。语未毕，议员声浪大作，斥令其下台。溥伦提议，现在既有易宗夔的质问，最好等答复之后再作道理。各议员均表同意。^③

对于易宗夔的质问，会议政务处答复说：“此乃君上大权，难于裁答。”^④他们在背后乱出坏主意，有了问题却诿过皇帝，既逃避了政治责任，又可塞议员之口，狡猾至极。议员不好直接责备皇帝，只得缄默不言了。

12月东三省代表入京进行第四次请愿时，资政院内又引起一阵小小波澜。代表向资政院呈递了陈请书，部分议员异常激动，特邀代表召开谈话会，一致表示定要协助达到目的，易宗夔、李文熙、

① 《宣统二年十月中国大事记》，载《东方杂志》，第7年第11期。

② 《汪荣宝日记》，1910年11月7日。

③ 以上发言见《资政院会议速记录》，第14号，4~15页。

④ 《时报》，1910年11月27日。

罗杰的发言最为沉痛。但陈请书尚未交付审查，朝廷即下达了驱逐代表回籍的命令，速开国会之声遂趋于沉寂。

2. 弹劾军机大臣案

弹劾军机大臣案也是此届会议中最重要的议案，尤能反映资政院同政府的斗争。

此案起因于资政院核议各省咨议局与督抚异议事件。资政院一开始议事，广西禁烟期限问题就由朝廷发交下来核议。资政院认为巡抚的做法违背咨议局章程，“其为侵夺该局权限毫无疑问”，应飭巡抚“仍照上年办法公布，迅与禁闭”^①。奉旨悉如所议办理。

11月8日，资政院上奏湖南发行公债事件，杨文鼎不交局议，显系“侵夺权限，违背法律”，应令其仍将原案交局议决，并“量予处分”^②。当日旨下，说此事“系奏经度支部议准之件，该抚未先交咨议局议决，系属疏漏，既经部议，奉旨允准，著仍遵前旨办理。嗣后各省有应交咨议局议决之件，仍著照章交议”^③。

这道谕旨在次日会上宣布后，民选议员以军机大臣副署谕旨，轻蔑资政院，侵夺资政院权限，纷纷要求军机大臣到院质问，态度之激昂，发言之热烈，均属空前。

议员们指出：咨议局章程属于国家法律，军机大臣这样副署，就是“以命令变更法律”^④。“立宪国精神全在法律，督抚违背法律而不予处分，则资政院可以不必设，咨议局亦可以不必办，宪亦可以不立！”^⑤更进一步指出：资政院议决的议案没有效力，“可见中国立宪到底是靠不住的”^⑥。“就是天天说立宪，亦是假立宪，何救于亡？最可恨者，行政大臣任意蹂躏资政院、咨议局章程，万一人心解体，何以立国！”^⑦“似此无法律可守，不如就请皇上解散资政院！”^⑧大家一致要求暂时停议，请军机大臣特别是奕劻到院答辩。军机大臣不到，议员吵嚷不休，整个下午，会场都处在这种紧张气愤的氛围之中。

① 《清末筹备立宪档案史料》下册，706~707页。

② 《资政院请旨裁夺公债案原奏》，载《申报》，1910年12月4日。

③ 《宣统政纪》卷28，7页。

④ 《资政院会议速记录》，第15号，40页。

⑤ 同上书，39页。

⑥ 同上书，45页。

⑦ 同上书，43~44页。

⑧ 同上书，57页。



这次会议揭露抨击了军机大臣袒护专制，违背法律，侵夺资政院权限，破坏立宪，摧残民权种种非法行为，弹劾军机案即肇因于此。

议员并未就此罢休，11月12日开会时，吴赐龄就湖南发行公债一事提出说帖一件，质问军机大臣为何以命令变更法律？为何不给杨文鼎处分？众皆附和。军机大臣感到难于措辞，15日派华世奎就商于袒护政府的钦选议员骨干汪荣宝。汪荣宝立即为之草拟了一个复稿，略谓谕旨对于咨议局章程，“但有保护，并无变更”。“赏罚黜陟乃君上大权，贵院既不敢擅议于先，该议员等更何从质问于后。”^①完全是蛮不讲理、以权势压人的架势，议员心目中又增加了一层对军机大臣的恶感。

不久，军机大臣答复易宗夔的质问书送到资政院。原来在10月19日，易宗夔曾拟就一个说帖，质问军机大臣副署谕旨，“对于各部行政、各省行政是完全负责任，抑不完全负责任？”^②经表决咨送军机处。军机大臣此时答复说：“查现在新官制之内阁未经设立，军机大臣权限实非各国内阁国务大臣。详绎咨送说帖语意，以采用副署制度必当如各国之内阁。惟查光绪三十四年军机署名之制，实本乾隆年间旧制，与日本内阁副署用意不符，根本既殊，说帖所谓是完全负责任抑不完全负责任之处，无从答复。将来新官制之内阁设立，此种问题届时自可解决云。”^③身为行政最高机关竟公然恬不知耻地做出这种答复，如同火上浇油，议员们越发怒不可遏。他们在等待着。

机会马上来了。

11月20日，资政院上奏了三项核议案，一是江西统税改征银元案，认为巡抚的意见已经度支部奏驳，可以不议，应照老办法征收。二是广西高等警察学堂限制外省籍学生案，认为应照民政部奏定章程不收外省学生办理。三是云南盐斤加价案，认为总督应提出议案，交咨议局议决，未议决以前应停止施行。当日奉旨，江西改征银元案从之，广西限制外省籍学生案交民政部察核具奏，云南盐斤加价案交盐政大臣察核具奏。^④

① 《汪荣宝日记》，1910年11月15日。

② 一档档案：资政院档，2号。

③ 《大公报》，1910年11月25日。

④ 参见《宣统政纪》卷28，14~15页。

广西、云南两案系资政院上奏的请旨裁夺事件，准与不准当由朝廷直接裁决，但反而委诸行政衙门察核，轻蔑资政院已到了无以复加的程度，连汪荣宝也“不得不怀疑枢廷辅弼之失宜”^①。其他议员见之，莫不大为愤慨，21日晚，议员讨论对付政府办法。汪荣宝于散会后急找民政部右丞延鸿商讨对策，以息明日院中风潮。他提出，非政府派人将谕旨内察核具奏理由解释清楚不可，此项任务只有李家驹能够完成。延鸿立商李家驹，李答允见军机大臣如法办理。

22日，会议一开始，议员就撇开议事日程表，纷纷登台发言，交相指斥军机大臣。

易宗夔发言说：立法机关是独立的，不能将其所议决的议案交行政衙门去察核。军机大臣所拟并副署的关于广西、云南两道谕旨，是“侵资政院的权，违资政院的法”，应该弹劾军机大臣。^② 他的倡议得到热烈支持。

接着民选议员陶熔、陶峻、罗杰、王佐良、牟琳、江辛、郑际平、于邦华、籍忠寅、雷奋、许鼎霖、刘春霖、李榘等发言。他们指出：将资政院上奏之案交行政衙门察核，“可见军机大臣要把资政院推倒了”^③，“不足以辅弼皇上”^④。还指出：“既不负责任，还要军机大臣做甚么用？”^⑤“中国之所以坏到如此者，就是没有人负责任”^⑥。为了“保全资政院的资格”，“尊重法律”，“今天对于此事必须存一个不怕解散的决心”^⑦，一定要弹劾军机大臣。

发言常为震耳的掌声所打断。

之后，政府特派员李家驹出来代表军机大臣做了说明解释。但议员再提出质问，他就无法回答了。

吴赐龄又发言：“此次弹劾案如军机大臣自己见得不是，就应自己辞职；若以资政院为不是，就应奏请解散资政院，断无调和之理。”^⑧ 黎尚雯紧接着说：“我们与军机大臣势不两立。”^⑨

① 《汪荣宝日记》，1910年11月20日。

② 参见《资政院会议速记录》，第20号，4页。

③ 同上书，6页。

④ 同上书，21页。

⑤ 同上书，6页。

⑥ 同上书，12页。

⑦ 同上书，14页。

⑧ 同上书，30页。

⑨ 同上书，31页。



发言至此，议员要求表决，赞成者居绝大多数，具奏弹劾军机大臣案得以成立。

溥伦向军机大臣汇报了资政院讨论的情形，军机大臣责备其不能制服议员。溥伦也很气愤，力请他们到院向议员解释。

25日，老奸巨猾的奕劻命民政部、盐政处加班呈递复奏。当日，朝廷另降谕旨，广西、云南两事均依院议。以显示前两道谕旨实乃咨询之意，并非有意蹂躏院章，希冀资政院取消弹劾。

这天正值资政院开会，会上宣读了新的上谕，之后又宣读了弹劾军机大臣折稿，意见立出分歧。有的议员说，广西、云南两案今已奉旨依议，奏稿应该取消。有的说，弹劾折稿产生的原因一是由于两案交行政衙门察核，二是军机大臣答复不负责任，议题只能取消一半，不负责任仍须弹劾。有的说，弹劾不负责任是另一个问题，需要重新提出通过。议论歧出，争辩甚烈。表决的结果多数赞成取消弹劾折稿。但许多议员坚持，取消折稿不等于取消弹劾军机大臣，要求另行起草。他们说：“我国近年来内政外交弄得这样坏，皆由于军机大臣不得其人。现在军机大臣既然不负责任，就不应用不负责任的军机大臣主持国事，应赶紧组织责任内阁，并不得用现在不负责任之军机组织之。”^①“若现在军机大臣如此腐败，资政院不极力弹劾，使之去位，则将来设立责任内阁仍必滥竽其间，恐新设立之机关又被若辈弄坏了，万不可一误再误。”^②“现在中国内忧外患，而军机大臣敢忍心害理，对于国家的事情不负责任，我们岂可如此罢手！”^③有的认为以不负责任为弹劾议题，未免缺少根据，且无多少效力，不如奏请立即组织责任内阁，在责任内阁成立前明定军机大臣责任。总裁决定具奏案仍以不负责任为议题，另行指定起草员重新起草奏稿，弹劾案得以继续保留。

军机大臣满以为两道上谕发出，弹劾案立可取消，谁知未能如愿，深恐奏折上后地位有所动摇，遂授意素所亲近的几个议员尽力设法取消此案，散布正与政府协商预算，如弹章一上，势必于通过预算案不利。议员多惑其说，弹劾一事暂时无从提及。

御史赵熙见资政院提出弹劾，讨论多日，折尚未上，甚不以为然，乃于12月3日呈递封奏，言辞极其尖锐，中云：“寻常之人苟

① 《资政院会议速记录》，第21号，54页。

② 同上书，70页。

③ 同上书，56页。

预存一不負責之心，則寡廉鮮耻之事，可以无所不为。今军机处明告天下以不負責，无怪賄賂公行，赏罰不妨颠倒。”^① 这种凜然正气使得议员们在弹劾军机大臣问题上进行一番反省。

12月10日，折稿在会上宣读。由于载泽和善耆的调和，溥伦不愿过于开罪军机大臣，加之极少数接近官方的议员的影响，原先决定的弹劾案已经变成“吁恳明定枢臣责任并速设责任内阁具奏案”了。折稿略谓：军机大臣不負責，“受禄则惟恐其或后，受责则惟恐其独先，不特立宪国大臣不应出此，揆诸古人致身之义，亦有未安。其咎一也”。军机大臣会议政务“仅等具文，披阅奏章，几成故事”，“每有设施，动多隔膜”，“徒有参预国务之名，毫无辅弼行政之实。其咎二也”。请“迅即组织内阁，并于内阁未经成立以前明降谕旨，将军机大臣必应担負責任之处，宣示天下，俾无诿卸。”^② 吴赐龄、李素仍提出反对，认为应弹劾军机个人，不是弹劾军机处机关。但他们的意见属于少数，折稿被通过。

军机大臣闻之大怒，谓议员胡闹，溥伦纵容，不称议长之职。同时决定联袂辞职，进行要挟。

12月18日，资政院将折稿上奏。同日，军机大臣亦奏请辞职。载沣当即颁布两道朱谕（军机大臣回避，均未副署），一慰留军机大臣，一不让资政院过问。后者写道：“设官制禄及黜陟百司之权，为朝廷大权”。“军机大臣不負責与不負責暨设立责任内阁事宜，朝廷自有权衡，非该院总裁等所得擅预，所请著毋庸议。”^③

两道朱谕的倾向性相当明显，载沣做此处置是非常错误的。中国内政外交种种失败，国势岌岌可危，皆辅弼皇帝的军机大臣所致，奕劻实为罪魁祸首，忧时之士对其“均有恶感而嫉视之”^④。容留这些误国殃民之人在位，只能失去民心，阻碍宪政进行。其责备资政院更无道理，如果说用人权资政院不能过问，那么要军机大臣負責任与组织责任内阁都是政治上的大事，筹办宪政的根本问题，资政院提出意见责无旁贷，怎能不准其干预呢？何况不是温言解释，而是用专制独裁政体下才有的诏书口吻训斥议员，剥夺其民主权利！这道朱谕非但没有把弹劾风潮平息下去，反而激起议员产生更大的

① 《民立报》，1910年12月15日。

② 《宣统二年十一月中国大事记》，载《东方杂志》，第7年第12期。

③ 《清末筹备立宪档案史料》上册，547页。

④ 《资政院会议速记录》，第28号，3页。



对立情绪，对朝廷也相当不恭了。

12月19日会议一开始，李素就提出解散资政院，说：“朱谕的意思，似乎以本院为不知大体，擅行干预，我们何必自己取辱？”还是“解散倒觉痛快”^①。

易宗夔发言说：从前的谕旨是军机大臣署名，议员可以说话，这回是朱谕，“我们就没有说话的地方了”。由此看来，以后议决的一切议案“一概都归无效了”。“不但资政院绝无用处，就是以后的国会都可以不要了。这个是非常之危险的。因为立宪国精神是议院与政府对待，现在弄成议院与君主对待。这个只有两个办法，一个是积极的专制，甚么资政院，甚么国会，甚么立宪，都可不要；还有一个不得了的结果，这个人民没有别的法子，只好拿出他的暴动的手段出来”。“所以我们要想法子解决这个问题”，“还要上奏弹劾军机大臣”，如不准，就解散资政院。^②

吴赐龄说：“军机大臣平日将‘君主大权’四字附会欺哄皇上，遇事便抬出‘君主大权’，使旁人一句话也不能说，所以把这两道朱谕看来，愈见军机大臣欺君误国之罪”。还是“作为弹劾案为是”^③。

邵羲说：“以君主对待国会就不是立宪的精神”。“本院现在弹劾，还是要拉军机大臣出来与资政院对待”^④。

汪龙光说：“军机大臣一经责难，对于上则以辞职为要挟，对于下则挟天子以令诸侯，我们一般议员谁敢与皇上相对？将来必至无事敢议，无口可开，势必由立宪复返于专制，宪政前途非常危险。”此次具奏要把立宪的要素解释清楚，朝廷如以为是，“则是真立宪”，“如以为非，则是假立宪，不惟资政院无可存立，便连国会也可无庸开设了。”^⑤

于邦华、罗杰、陈树楷皆赞成弹劾，郑际平则主解散资政院。

刘春霖进一步指出：说资政院不能过问军机大臣不负责任，“是与预备立宪很不合的”。钦选议员陈懋鼎插言，请其对朱谕说话留意。刘春霖接着说：“自古有直言敢谏之人，实在是国家之幸福”。“对于朱谕不能持积极主义，就得持消极主义，既不能说旁的话，惟

① 《资政院会议速记录》，第27号，42页。

② 参见上书，49~51页。

③ 同上书，52~53页。

④ 同上书，53~54页。

⑤ 同上书，58页。

有全体辞职”。“此次再行具奏，将该大臣等据实弹劾，就请监国摄政王收回成命亦无不可，否则全体辞职亦无不可。”^①

于邦华认为，要摄政王收回成命，“比弹劾军机大臣违背法律还有效力”^②。

辩论结束，多数通过了具奏明定军机大臣责任案。

这次讨论比上次进了一步，已经从对军机大臣的痛恨发展到对朱谕的不满，从政府的作为怀疑到立宪的真假，议员们口口声声不敢与君主“对待”，实际上处处指责上谕，千方百计要其收回成命。在立宪与专制的根本原则问题上，议员的立场是毫不含糊的。

专制独裁、压制民主是不得人心的，不准资政院干预军机大臣负责任的朱谕引起“国中舆论哗然，咸以朝廷此旨，全反乎立宪之原则”^③。各省咨议局函电纷驰，给资政院以有力声援。四川咨议局致电资政院说：朱谕“俱失朝廷立宪真意，尤动摇国会基础，请力争收回成命，以系海内人望”^④。福建咨议局亦电资政院再争，否则“亿兆人断不期此无实之宪政”^⑤。湖北咨议局通电各局，指斥朱谕“与立宪原则相反，请同电力争”^⑥。山西咨议局复电表示：“极赞成，院失劾力，宜再劾，驳则院局同散。”^⑦江苏议长张謇电告本省民选资政院议员：“资政院难尽协赞之责，不辞职无以谢天下。”^⑧

载沣见反对激烈，急召溥伦劝谕，要他向议员详为解释，与军机处和解，千万不要激成解散资政院或议员辞职的风潮。

21日开会讨论奏稿，又产生严重分歧，有些人不同意以军机处为对象，仍主弹劾军机大臣个人，不行就解散资政院。有的人提出修正案。结果原奏稿被否定，通过了修正案。24日，请速设责任内阁的奏稿方被通过。

但25日朝廷突然下达了一道饬宪政编查馆赶紧编订内阁官制的命令。这是军机大臣玩弄的一个新花招，目的是对付资政院的奏折，堵住议员的嘴。这一招果然有效，此谕下后，溥伦觉得奏折似乎无

① 《资政院会议速记录》，第27号，62~65页。

② 同上书，72页。

③ 《再论军机大臣之违宪》，载《时报》，1910年12月22日。

④ 《国民公报》，1910年12月26日。

⑤ 《申报》，1911年1月2日。

⑥⑦ 《国民公报》，1910年12月26日。

⑧ 《时报》，1910年12月21日。



必要再上，当晚把奏折追回，拿到 26 日的会议上征求意见是否撤销。

问题一提出，意见立分两派。一派认为，当初是弹劾军机大臣不负责任，虽然下令速定内阁官制，但弹劾的理由仍在，只是要将奏稿稍做修改，不再提设立责任内阁罢了。否则将来资政院的地位很危险，也无颜以对天下。另一派认为，既然目的在于成立责任内阁，上谕让速定内阁官制，则目的已达，不必再进行弹劾。双方争论异常激烈，表决的结果取消了奏稿。吵嚷一月有余、分外引人注目的弹劾军机大臣案遂声灭音沉，化归乌有。李素等议员愤而拂袖退出会场。

奕劻闻知议员定要将其攻倒，恨得咬牙切齿，又于 26 日辞职，以示无恋栈之意。奕劻的去留关系到军机大臣那桐、徐世昌以及一切以奕劻为靠山的官僚的命运，所谓一荣俱荣，一损俱损。为了保住自己的权位，他们均不愿奕劻辞职。载沣将辞折交那桐、徐世昌看后，那、徐赶忙跪下叩头，极称奕劻老成望重，非但不能允其辞职，而且应以优诏答之。载沣命徐世昌拟旨。徐在诏旨中对奕劻大吹特捧，称其“老成谋国，为先朝倚任历数十年，勋勤懋著，中外周知。庚子之役，维持大局，转危为安，厥功尤伟”。慈禧、光绪逝世之际，“四海震动，决疑定计，卒致寰宇义安”。“两朝开济，备历艰辛，苞画宏谟，洵属有功宗社。现虽年逾七旬，仍复精神矍铄，擘画要政，夙夜兢兢，职任一无旷误”。当此提前办理宪政、筹设内阁之时，正宜“始终将事”，所请着毋庸议。^①如此一来，奕劻等又得以继续把持朝政，误国殃民，贻害朝廷。

资政院取消弹劾军机大臣案，大失人们所望，北京各报予以痛骂冷嘲，《国民公报》也攻击其“失全国之輿望，窒革新之动机”，“顽钝无耻，荒谬绝伦”，“实代表议员奄奄垂死之心理”^②。

锐猛的舆论批评使议员感到羞辱难当，强烈的政治责任感使议员勇气奋发。28 日下午会议刚刚开始，李素就发言说：“我们资政院敷衍衍，反反复复，何面目以谢天下？本员今日有个倡议，前日之表决是取消奏稿，并非取消问题，我们此次须指实弹劾，不要再如前次之调停，方足以对天下。”^③邵羲、罗杰、黎尚雯、于邦华接连发言予以支持，指出军机大臣若不负责任，资政院通过的议案就

^① 参见《宣统政纪》卷 29，17~18 页。

^② 《国民公报》，1910 年 12 月 28 日。

^③ 《资政院会议速记录》，第 31 号，63 页。

全然无效，关系到将来的国会；若将奏案随便取消，说明议员缺少政治意识。总裁问大家要不要讨论这个议题，众议员大呼无须讨论。弹劾军机大臣案又复活了。

30日开会时，京师大学堂监督刘廷琛参劾攻击资政院的事又激起议员满腔怒火。易宗夔首先提出，刘廷琛的参折交宪政编查馆知道，可见朝廷以宪政编查馆为资政院的上级机关，不信任资政院，不如请旨解散。其他人纷纷附和说：资政院所上奏案没有一点效力，立宪有名无实，议员若不自量，还要议事，未免太无耻了。另一些议员认为，刘廷琛参折与资政院的名誉攸关，应先将刘折抄来看看，如所参不实，要处其诬告反坐之罪，不能轻易解散。大家同意先看刘折，再做定夺。接着表决弹劾奏稿，立即获得多数通过。第二次弹劾军机大臣案终于在几经波折后得以实现。

弹劾军机大臣奏折于31日入奏，主要内容是军机大臣溺职，难资辅弼。折上之后，有的军机大臣主张解散资政院。奕劻说，只能申斥，“彼意欲求解散以博美名，我辈偏不令其解散”^①。可是怎么拟旨申斥呢？这些恬不知耻的大臣实在穷于措辞，个个焦虑异常。后来接受了徐世昌的“高见”，奏请留中不发，弹劾案失去效力。

1911年1月3日，议员知道再弹劾亦无效力，就提出写一个奏稿，说明资政院的性质与地位，朝廷对资政院所上的奏折不能留中，以期“上悟君心”^②。但是，有奕劻等人把持朝政，并卑鄙无耻地授意陈夔龙、张人骏、长庚、杨文鼎、朱家宝等督抚接连电劾资政院，借以惑乱载沣听闻，议员们的一片苦心也同样付之流水了。

3. 赦免国事犯案

允许不允许政党社团合法存在和政治上持不同意见的人进行正常活动，是封建专制政治与资产阶级民主政治又一重大原则区别。清朝统治者由于害怕汉人反对，一向把立党结社悬为厉禁，人们对此也讳莫如深。戊戌变法之前，维新志士发起成立了一批政治性和学术性团体，禁网始被冲破一道缺口。戊戌政变后，慈禧又禁止结社立会，并悬赏缉拿康有为、梁启超和革命党领袖孙中山，康、梁、孙都成为国事犯而流落海外。庚子以后国家多难，朝内朝外昭雪戊戌冤案的呼声甚高，1904年，慈禧借七十大寿之机，赦免了戊戌案

^① 《申报》，1911年1月2日。

^② 《资政院会议速记录》，第34号，2页。



内一些人员，但“谋逆立会”^①的康、梁、孙却不在其内。在慈禧生前，她与康、梁的仇恨始终未能化解，革命党又到处起事，故党禁问题迄未解决。

载沣执政以后，康有为、梁启超认为有了转机，派人回国多方运动朝中亲贵开放党禁。社会舆论亦以立宪政体有集会结社自由等理由呼吁开放党禁，允许康、梁师徒回国效力宪政，对革命党人也“赦而用之”^②。个别官员如孙宝琦亦奏请宽赦党人，量才录用。载沣几次要军机大臣研究。奕劻、那桐极力反对，谓康、梁为先朝罪人，绝对不能开释回国，革命党人毫无国家思想，无论何时万难幸邀宽典。载沣只得作罢，仅仅于1909年6月开复了翁同龢与陈宝箴的原官。

1910年资政院要正式成立，通过资政院议决是争取开放党禁的重大关键。这年夏秋开始，康有为、梁启超派潘若海、麦孟华、长福等回国，运动载洵、载涛和善耆，让徐佛苏、黄可权、侯延爽运动国会请愿代表，同时在资政院议员和都察院御史中加紧活动。

11月至12月间，开放党禁的呼声很高。国会请愿同志会上书载涛，请赞助解除禁网；致书全国各团体发动群众签名，陈请开释党禁；通告各大报社论列鼓吹。直隶王法勤等518人，河南王敬芳等53人，均积极响应，上陈请书于资政院；汉口宪政同志会征集2000余人签名，要求开放党禁；广东潮州林梁任等800余人表示极端赞成；陆军部黄孝宽等30余人也请都察院代奏开释党禁。在资政院，罗杰、方还提出了开释党禁议案。在都察院，有御史赵熙、温肃奏请赦免戊戌党人。^③另外，杨度也以自己的脑袋作担保，奏请赦用梁启超。^④亲贵中的载洵、载涛数次向其兄载沣陈说，载涛并为此专门上了一个封奏。

资政院特任股员会于12月17日审查了罗杰的提案和直隶、河南士绅的陈请，予以通过。1911年1月10日全院又通过了赦免国事犯奏稿。

① 《德宗景皇帝实录》卷530，4页。

② 《开党禁议》，载《大公报》，1909年6月18日。

③ 赵熙之折系潘若海代草（参见《梁启超年谱长编》，523页），当时《国民公报》、《时报》等均载主要内容是：“立宪国无所谓党禁，现在朝廷既确定立宪政体，即革命党亦在赦免之列，何况戊戌党人。”但据中国社会科学院近代史研究所藏折稿，实无赦免革命党之语，只是说“宜赦当日变法诸臣”。

④ 折见《申报》，1911年1月15日。

这里需要指出的是，奏稿并不是仅仅要求赦免康有为、梁启超，而是包括以孙中山为首的革命党人在内的戊戌以来的所有政治犯。罗杰在《请开党禁说帖》中所云戊戌以来一切“为国事犯罪者”^①，王法勤等所说“不问海内外，凡所谓党者宥勿问”^②，均包括革命党人在内。王敬芳等特别强调了赦免“逆迹昭著”、“铤而走险”和“宗旨背谬者”^③，即革命党人。

资政院特任股员会审查提案和陈请书时，开始曾有两种意见。汪荣宝认为应区别对待，“主张以不背立宪政体宗旨者为在应赦之列，其余姑俟诸将来”^④。易宗夔反对说：“如谓甲党当赦，乙党不当赦，是不啻显与乙党宣战，殊非代表全体人民之意。且谓某党不当赦，则某党必生极大之反动力，更在海外造谣生事，于国家前途转多窒碍，究不如一概赦回，置之国内，反可相安于无事，既可以示宽大之皇仁，又可以杀反动之势力。”^⑤长福、陈树楷等皆主不分党派，一体特赦。汪荣宝表示服从多数的意见。

长福代表股员会向全体议员讲得更加明确，他说，股员会的意见分两层办理，第一是戊戌党人，他们以前虽被看做有罪，但到了立宪时代，因其宗旨和政策与立宪相同，便是无罪之人，应请恩赦。第二是革命党人，他们“亦因政治腐败，立宪无期，铤而走险。其行为虽可诛，其用心亦是可悯的”。如果不赦革命党人，“或激起激烈手段，要亦非中国之福”。因此提出“可否一并恩赦，出自圣裁”，以便“分出先后轻重来”^⑥。罗杰又特地对其提案做了补充说明：“外国人每每遇中国革命党开会的机会，一面送钱给他用，一面又电知我政府说，为我国取缔革命党”，“于宪政前途很有危险”。“党人一日不赦，人心一日不能安，满汉终不能融合”。而“一体特赦，对内就可以调和满汉，对外就可以免受外人运动。”^⑦

提案人、陈请人与资政院议员不同意革命党人采用暴力推翻清王朝，但懂得他们的用心，寄以深切同情，故主张赦免。不过在思想感情上是有亲疏厚薄之分的，更偏爱康、梁一些，然而视二者同

① 《帝国日报》，1910年12月8日。

② 《时报》，1910年12月31日。

③ 《时报》，1911年1月7日。

④ 《汪荣宝日记》，1910年12月17日。

⑤ 《帝国日报》，1910年12月18日。

⑥ 《资政院会议速记录》，第34号，10页。

⑦ 同上书，11~12页。



是国事犯则无区别。至于朝廷能否赦免，他们认为那是朝廷的事情，作为“代表人民之意”的议员不能不尽到自己的责任，否则就不能称为人民代表。这一事实再一次雄辩地说明，立宪派人士是把革命党人当作同志、盟友至少也是同路人对待的，是不愿同革命党人“宣战”的，是从资产阶级立宪和民主政治的原则立场出发的，并未把他们视为不共戴天的阶级仇敌。

诚然，要求赦免革命党人的动机和目的之一是为了消弭革命，然而却不能由此得出居心险恶、反动透顶的结论。立宪派此举并不违背革命党人实现资产阶级民主政治的根本宗旨，果真实现，对革命党人只有好处，而无坏处，他们便可堂而皇之地利用合法讲坛抨击封建专制，宣传民主政治，推进国家政治的民主化，团结一切可以团结的力量，为革命积累资本，并且有利于搞秘密活动，等待革命时机的到来。所以，应当说开放党禁是要求开放封建政权，深化政治改革，加速民主政治进程的进步行动。

然而，朝廷不仅没有批准赦免革命党人，连康、梁也未准许。阻力何在？潘若海致函梁启超说：“盖今日忌二公之人，不在旧党，而在新党（如子云之属）。又前数日《天铎报》云云，闻全系江陵（号称实业家者也，不确）之意，欲借此以尼公之返国，忌其夺彼党魁也。”^①何天柱亦函梁启超说：“顷宪子自都来，言反对吾党者甚多，单刀直入，以金钱运动宫闱及老吉者，土头也；造谣惑众，肆口乱骂者，革党也……不见其反对之迹，而人言其甚为反对者，郑、汤、张三名士也。”^②这里讲了三种在野势力，就是新党，即杨度（“子云”）的宪政公会和郑孝胥、张謇、汤寿潜的预备立宪公会，革命党，和已被开缺的前军机大臣袁世凯（“土头”）。

如前所述，立宪派作为一个政治派别有着共同的利益，但每个团体又各有其特殊的利益，当彼此利益发生矛盾的时候，团体之间难免出现明争暗斗。康有为、梁启超因领导戊戌变法而获得很高威望，假如回国，像张謇、杨度等的立宪派领袖的桂冠就不一定保得住了，他们害怕“党魁”被康、梁夺去，因此不赞成赦其回国。可是这种极不光彩、极失人心的事无论如何也不能公开表露，只能在暗中进行。杨度甚至奏请赦用梁启超，以掩其反对之迹。

康有为、梁启超与出卖维新志士的袁世凯结下血海深仇，曾联

^① 《梁启超年谱长编》，523页。

^② 同上书，528页。

络亲贵排袁，也曾奏请载沣杀袁，这些袁世凯心中有数，如果康、梁得势，他的境遇可想而知，所以虽罢官家居，仍不惜以巨金运动宫廷及奕劻等人，阻止康、梁回国。当时的报纸也有这方面的报道，如“开缺某枢臣阴使其党羽以巨金运动造谣，反对开党禁”^①，即其一例。

请赦国事犯是有利于革命派的，即使革命派不屑于加以利用，由于此事是进步的行动，革命派也应给予支持。可是，革命派估计到革命党人不可能获得赦免，只是有利于康、梁，而康、梁又同他们结有宿怨，故对开放党禁亦痛下攻击。如《民立报》对国会请愿同志会组织领导的国会请愿运动曾经予以称赞鼓励，然而当同志会要求赦免康、梁回国时，便把它骂了个狗血喷头，且扬言要把同志会的人斩尽杀光：“丑哉，同志会！……以起用康、梁为目的。夫康、梁者何物乎？乃人神之所共弃，天地之所不容者。今同志会竟中疯发狂，为虎作伥，不可耻乎？其无耻也……手执大刀九十九，杀尽仇人方罢手。夫康、梁与同志会非仅朝廷之罪人，实吾同胞之公仇也。”^②这种攻击完全是宗派主义的恶性膨胀。

在京官中反对者有两类人，一类是有宪政知识的新派，如宪政编查馆的章宗元、曹汝霖之流，他们害怕康、梁回国以后会引用一批人才，自己的饭碗没有保证，因此“阳甚赞成，而阴施其鬼鬼祟祟之手段”^③，在政府要员面前煽风点火，大捣其鬼；一类是顽固不化的旧派，无论时代的步伐跨得多大，他们的思想总是停滞不前，是阻碍民主运动的一股逆流。御史胡思敬曾专门上疏反对赦免国事犯^④，惩办要求赦免梁启超的杨度^⑤。

来自四面八方的阻挠破坏为政府中的反对派提供了借口，奕劻和载泽反对尤为坚决。隆裕太后心胸异常狭隘，当载沣向她讲赦免康、梁时，她居然回答：“非此二人，先帝何至十年受苦？”^⑥因此，请赦国事犯奏案卒无下文。

从这届会议的法律效力来看，资政院取得的成绩不是很多，一些议案被否定了。前述之外，尚有昭雪戊戌六君子冤案、剪发易服

① 《时报》，1911年1月11日。

② 《丑哉同志会》，载《民立报》，1910年11月28日。

③ 《梁启超年谱长编》，528页。

④ 参见胡思敬：《退庐疏稿》卷4，11~12页。

⑤ 参见上书，8~11页。

⑥ 《梁启超年谱长编》，528页。



案、浙江铁路公司仍照商律办理案等，均未批准。可是，这个责任应由政府去负，不能因此影响对资政院性质和成就的估价。

政府并未赋予资政院完全的立法权力，议员们也清楚这一点，可是议员一旦掌握了它，就力图使之摆脱政府的控制，立于同政府对等的地位，给它罩上一层神圣的光环，俨然以国家最高立法机关自居，竭力捍卫它的立法职权。为达此目的，议员们不仅弹劾军机大臣，而且批评指责上谕。在讨论通过议案时，他们始终按照议会的立法程序，遵循民主政治原则，维护法律的尊严，同一切破坏民主和法治的专制独裁行为进行不懈斗争，核议咨议局与督抚争议事件就属于这类性质。再如 1911 年预算案，这是我国破天荒第一次实行，政府原不打算交出，议员据理力争，终于迫使政府屈服，经过多次详细审核，将原预算额 37 635 万两核减掉 7 790 万两，使岁入总额略有盈余，议员的实际行动表明了资政院的独立品格。

资政院通过的议案，如预算、统一国库章程、南漕改折、黑龙江移民实边、整理边事、收回开平矿产、裁厘加税、浙江铁路公司依照商律办理、四川铁路公司亏倒巨款、地方学务章程、新刑律、著作权律、报律、修订结社集会律、昭雪戊戌六君子冤案、请赦国事犯、速开国会、弹劾军机大臣等等，对于整顿国家财政金融，减轻人民负担，发展资本主义工商业，开发边疆，发展教育，加强法治建设，摧毁封建禁网，扩大人民民主自由权利，都是有利的。有的报纸评论会议所取得的成绩说：通过的重要议案“皆为我国宪政初期立法上最关紧要事项，而皆当期解决，无甚瑕疵，此不谓为本会期之彩色不可得也”^①。

在这届常会上，大部分议员坚持原则，不畏强权，敢于直言无隐地发表自己的观点，批评揭露政府的专制独裁，弹劾军机大臣的侵权行为和昏庸无能，表达了民意之所向，在一定程度上降低了政府的威信，加速了统治阶级内部的分化，使独裁者感到众怒难犯，淫威稍敛。这届常会是一次民主的会议，它同政府的斗争体现了民主政治的精神，标志着人民取得了部分参政权，进一步鼓舞了人民。革命派的《民立报》在评论速开国会及弹劾军机大臣两议案时说：此间舆论谓“其举动颇能唤起人民爱国思想及人民对于中国将来之希望”^②。总之，对资政院所取得的成绩及其所产生的积极效

^① 《资政院第一次会期之成绩》，载《帝国日报》，1911年1月14日。

^② 《民立报》，1911年1月12日。

果是不应一笔抹杀的。

会议存在的缺点也很突出，主要是：不是每日议事，而是隔日或隔二三天议事一次，每次仅半天，空自浪费许多宝贵时间，以致有的议案未能讨论；议员联络沟通不够，各凭己意提出议案，纷然杂陈，不能完全保证重点；多数钦选议员与民选议员之间比较隔膜，隐然有政府党与民党之分，不能齐心协力地讨论问题，极少数民选议员也有奔走于权贵之门的。

