中外法学 Peking University Law Journal
Vol. 24, No. 1(2012) pp. 68 – 84

政体、国体与建国
民初十年制宪史的再思考

于 明*

摘 要 对于民初十年制宪史的重新检视表明,导致宪法迟迟未能颁布的原因,并不只是军阀势力的干预,还同时源自国会内部在有关"政体"与"国体"等问题上的争论不休。而在这些争论的背后,真实的冲突来自于作为军阀政治本质的派系政治,其根源在于民初政治在构建统一主权国家的"建国"问题上的不足。而 1923 年宪法及其法统最终被否弃的原因,也就并非只是因为"贿选"导致的宪法危机,而更多来自于从军阀政治和宪法政治向党国政治转型的重大政治变迁,是人们在建国问题上的重新思考与道路转折。

关 键 词 政体 国体 建国 军阀 宪政

在百年共和的宪政史上,民初十年的制宪历程是无法翻过的一页。自 1924 年吴宗慈著《中华民国宪法史》以来,〔1〕对于这段历史的回顾与总结已有不少。以《临时约法》为起点,历经《天坛宪草》、国会复会(1916 – 1917)、西南护法续议(1918 – 1920)和二次复会(1922–1923)

* 华东政法大学讲师。本文得到国家重点学科法律史学科资助项目(030102)和上海市人文社科基地华东政法大学外国法与比较法研究院资助项目(SJ0709)的支持,并曾提交北京大学法治研究中心第三届"政治、法律与公共政策"年会(2011 年)讨论。

〔1〕 参见吴宗慈《中华民国宪法史》,东方书报馆、大东书局 1924 年版。吴宗慈(1879 ~ 1951),近代著名历史学家、法学家。在长达十年的制宪过程中,吴宗慈始终担任宪法起草委员会委员,并兼任书记长。作为民初十年制宪的当事人与亲历者,吴宗慈著《中华民国宪法史》被视作民初宪法史中最为详备也最为权威的一部。本书的简体点校本将由法律出版社出版,点校者于明、孔晶、王捷。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的“三落三起”,〔2〕中华民国的第一部宪法历经十年才最终得以面世,其中的艰难不可尽述。可偏又生不逢时,这一命途多舛的宪法却最终诞生于“贿选”的喧嚣之中,以至于宪法本身也被冠以“贿选”之名,〔3〕十余年来的立宪“法统”亦为各方所废弃。如果说囿于时局的限制,当时的议论不免带有感情色彩的话,那么在纪念辛亥百年的今天,对于 1923 年宪法及其制宪历程做一些超越道德或技术层面的评价,将是我们当下值得追求的努力。

一、问题的提出

一部宪法的诞生历经十年,这本身就是一个值得关注的问题。但在传统的“革命话语”中,这一问题似乎又并不存在。在一般的解说中,民初十年的制宪历程往往被描绘成“毁法”与“护法”的斗争史。一方面,是代表封建势力的北洋军阀一再解散国会、复辟帝制或是玩弄“假共和真专制”的骗局;另一方面,则是资产阶级革命派发起的二次革命和护法运动等不懈斗争,以捍卫约法与真正之共和。〔4〕在这一语境下,十年制宪的艰难,被简单归结为反动军阀的破坏与阻扰,或是革命派的软弱与失误。

不仅是宪法的制定,更令人遗憾的是,正是这样一部费尽周折的宪法,在诞生之初即被宣布无效,以至整个宪法“法统”也被各方所废弃。对此,传统的解释主要将其归因于直系军阀的“贿选”与议员的道德沦丧,以及革命派对于军阀幻想的彻底破灭。在一般的话语中,1923 年宪法往往被视作在民主程度上达到了较高的水平,但无奈的是,偏偏这样一部不错的宪法,却做了“曹锟贿选”的“遮羞布”,以至于首届国会与所谓宪法“法统”都成为了各方口诛笔伐的对象。而革命派也随之放弃了对军阀的幻想和“护法”的旗帜,走向了推翻军阀统治的“国民革命”和“以党建国”的新道路。〔5〕

---

〔2〕十年制宪史可分为四个阶段。①第一阶段是《天坛宪草》的制定。民国首届国会在 1913 年 10 月完成宪法草案的三读。但由于随后袁世凯以叛乱为名解散国民党,制宪历程就此中断。②第二阶段是国会的一次复会与《宪草》的续议(1916 – 1917)。袁世凯复辟失败后,国会与制宪重新恢复。但由于国会内部纷争,计划数月内完成的制宪一再拖延。黎、段的府院之争加剧了军阀的干政,黎元洪被迫解散国会,宪草续议再度中断。③第三阶段是南北分裂与西南护法续议(1918 – 1920)。张勋复辟失败后,段祺瑞拒绝恢复旧国会,并选举安福国会制定新宪法。以孙中山为首的革命派南下护法,并继续《天坛宪草》的审议。但由于内部纷争,西南制宪未能取得多少成果。④最后一个阶段是国会二次复会与制宪完成(1922 – 1923)。南北和谈失败后,直皖与直奉战争相继爆发,最终直系获胜。直系号召南下议员北上重开国会,并着手继续制宪。1923 年 10 月 5 日,曹锟当选总统,随后完成宪法的二读与三读,10 日正式公布宪法。

〔3〕为推举曹锟当选总统,直系发动“癸亥政变”,黎元洪被迫退位,部分议员南下,国会再次分裂。曹锟在议长吴景濂的支持下实施贿选,1923 年 10 月当选总统,并随即颁布宪法,这部宪法也因此被称作“贿选宪法”。参见方惠芳《曹锟贿选之研究》,国立台湾大学出版委员会 1983 年版。

〔4〕类似的观点,可参见张国福《民国宪法史》,华文出版社 1991 年版,页 185 – 200;张晋藩《中国宪法史》,吉林人民出版社 2004 年版,页 183 – 237。

〔5〕类似观点,参见谢振民《中华民国立法史》,中国政法大学出版社 2000 年版,页 177 – 192;殷啸虎:《近代中国宪政史》,上海人民出版社 1997 年版,页 178 – 188。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

但本文并不是重复这些传统的“革命话语”或“道德话语”。尽管这些叙事具有一定的解释力,但依然具有简单化的倾向,并在很大程度上预设了一些标签化的前提。比如将袁世凯、段祺瑞为代表的北洋军阀推定为天然的专制力量,而将孙中山的革命派则视作当然的趋向宪政、民主的进步力量。尽管许多研究已经逐渐修正了这些观点,〔6〕但在对待民初十年制宪史的问题上,基本的看法却依然未能摆脱传统范式的窠臼。而本文的努力,即在于试图超越传统的“革命话语”或“道德话语”,从具体语境与功能主义的视角进入,重新审视困扰民初制宪的基本难题及其最终失败的深层原因。

对于民初制宪艰难的原因,在武人干宪与时局动荡等外部因素之外,本文将着重考察首届国会的内部纷争。事实上,从 1916 年和 1918 年两度恢复议宪的情形来看,军阀对于制宪的干预是有限的,宪法审议也基本掌握在国会的手中; 但遗憾的是,国会内部的讨论总是纠结于重大纷争而迟滞不前,以至于一再错失了制宪的时机。〔7〕 从当时的讨论来看,争议的主要焦点是围绕着“政体”与“国体”两方面展开的,本文对于国会内部纷争的讨论也将首先从这两者进入。这些分析将表明,制宪会议在立法与行政、集权与分权等重大问题上的争论,尽管不乏基于宪政原理的技术性考量,但更多的还是来自于革命派、保守派、中央与地方实力派在这些宪法问题上的立场分裂与利益冲突。

同时,我的分析也不仅限于文本或国会内部的论争,而是追求超越制宪史本身,在更大的政法格局内反思十年制宪失败的原因。更深入的分析将表明,仅仅是围绕“政体”与“国体”的宪法政治,依然无法有效回应摆在新生共和国面前的“建国”(state – building) 问题,〔8〕而整个国家在这些宪法问题上的根本分裂与冲突,也恰恰表明了这一问题的严峻。较之政体与国家结构的选择,对于民初政法界而言,如何构建一个对外独立、对内统一的现代国家才是更为根本的前提性问题。而制宪努力与所谓法统的废弃,就并不仅仅是因为军阀“贿选”或议员的堕落,而更多地来自于“建国”道路上的重新选择。在宪政尝试中断的背后,隐藏着从军阀政治和宪法政治向党国政治转型的重大政治变迁。

二、政体问题: 以解散权为例

就“政体”而言,民初制宪争议最大的问题,是关于立法权与行政权的平衡。而围绕这一

〔6〕 军阀政治同样可能与民主政治具有亲和性,而孙中山的革命派也可能采取背离民主政治的专制措施。对于这些问题的反思,参见徐勇《近代中国军政关系与“军阀”话语研究》,中华书局 2009 年版; 齐锡生:《中国的军阀政治》,中国人民大学出版社 2010 年版; 邵宇《孙中山的政党思想研究——从近代政党与国家建设关系的视角》,云南大学出版社 2010 年版。

〔7〕 对这一问题的分析,参加严泉《失败的遗产——中华首届国会制宪》,广西师范大学出版社 2007 年版。

〔8〕 这里的“建国”问题指的是政治学意义上的国家建构或国家建设(state – building)。正如许多学者指出的,晚清以来的中国,首先要解决的问题是一个将传统的文明国家构建为现代民族国家的问题。参见(美) 列文森《儒教中国及其现代命运》,郑大华、任菁译,广西师范大学出版社 2009 年版。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

问题，又产生了有关同意权、弹劾权、不信任权与解散权等多方面的论争。其中，尤其以解散权的争论最为激烈，也最具有代表性。〔9〕 本文也首先以解散权的讨论作为切入点，以求初步展现民初国会制宪中有关政体问题的争论。

在辛亥革命成功之初，对于政体模式的选择，除宋教仁之外，包括孙中山在内的多数革命党人都倾向于美国式的总统制政体。最初的《临时政府组织大纲》也大体采取了这一模式。但 1912 年的《临时约法》却最终确立了议会内阁制的政体，并扩大了参议院的权力和对于行政权的制约。一般观点认为，这一变化的发生，是因为革命派试图凭借自身在国会的优势地位来限制即将掌握行政权力的袁世凯。但这一看似初衷良好的制度，却无形中破坏了内阁制之中立法权与行政权应有的协调，以至于此后的政体争端也由此开始。

依据内阁制一般原理，立法权与行政权之间应当维持适当平衡，在赋予国会弹劾权和不信任权力的同时，也赋予行政机关解散国会的权力，以实现两者的制衡。〔10〕 但在这一问题上，《临时约法》却带有明显的“重立法而轻行政”的倾向。约法在规定参议会有权弹劾国务员（第 47 条）的同时，却并没有赋予内阁和总统以对等解散国会的权力。正是由于这种合法解散权的缺乏，使得每当立法和行政出现矛盾时，两者之间缺少缓冲的余地，一旦政治强人占据内阁或总统，往往倾向于诉诸武力解散国会。正如梁启超指出的，合法解散权的缺失，必将“使政府与国会，徒互相掣肘，而莫可谁何”，〔11〕并最终导致“悍者将如袁氏之激而横决；黠者则舞文以遯于法外”的局面。〔12〕 此后民初政治中频发的“府院之争”、“院院之争”以及国会的两度非法解散，也都在一定程度上说明了问题的严重。

（一）《天坛宪草》中的讨论

在《天坛宪草》的制定中，这一问题成为了争论的焦点。客观地说，较之《临时约法》，《天坛宪草》在内阁制权力配置上有了较大进步。一方面，制宪者将弹劾权与不信任权区分开来，明确规定了国会对于国务员的不信任投票权（第 43 条）；而另一方面也赋予了行政机关解散众议院的权力（第 75 条），使得内阁可能获得对抗国会的权力制衡。但《天坛宪草》也仍然继承了约法对于立法权的偏重，在国会同意权等问题上依然体现出打造“超强立法权”的意图。而围绕解散权及其限制，宪法起草会议也产生了激烈的争论。

首先，对于是否需要解散权，议员之间存在不同观点。黄璋、刘恩格、吴宗慈等议员持否定意见，反对解散权的设定。在他们看来，解散权与代议民主制精神之间存在根本的抵触，“必

〔9〕 正如吴宗慈指出的，“解散权之有无，为民国宪法上一大问题。六年宪法会议曾以此事酿成激烈政争”。吴宗慈，见前注〔1〕（后编），论坛异同集萃，页 19。

〔10〕 参见王世杰、钱端升《比较宪法》，商务印书馆 1999 年版，页 260－261。

〔11〕 梁启超《中华民国宪法草案》，载夏新华等整理《近代中国宪政历程：史料荟萃》，中国政法大学出版社 2004 年版，页 258。

〔12〕 《与报馆记者谈话二》，载《饮冰室合集》（第 8 册），中华书局 1989 年版，页 138。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

欲有解散权,即不啻将代议制度根本推翻”。〔13〕 解散权的设置,将从根本上削弱立法权,并可能导致行政权的专制; 尤其是考虑到中国历史上立法地位本来就低,解散权很可能滋生行政首长的野心,为野心家所利用; 加之中国地域广阔、交通不便,一旦行使解散权后,往往要数月才能重新召集国会,很可能因此影响国家政治的稳定。

但更多议员还是倾向于设立解散权。在黄云鹏、王用宾、王家襄等议员看来: 立宪的精神在于保持立法权与行政权的平衡; 既然议会具有推翻内阁的权力,那么就理应赋予行政部门对等的解散权,否则不免导致国会的专权。同时,当议会与内阁冲突时,为尊重民意起见,也应当解散议会以待人民最后之裁判; 如果新议会仍然反对内阁,则意味着政府确实与民意相违背,则内阁理应辞职。〔14〕 最终,这一主张得到多数的支持,解散权被正式写入宪草。

在设立解散权之后,对于解散权是否需要限制和如何限制的问题,也同样存在争论。主流的一种意见主张解散权行使必须获得参议院三分之二的同意,并且任期内最多解散一次; 黄云鹏、段世垣、朱兆莘等议员均持这一观点。在他们看来,较之众议院而言,参议院更加稳健平和,因此有利于在内阁与众议院激动时保持冷静,既不使立法部偏激,又不使行政部专横; 如果解散后新选举的议会仍然反对内阁,则意味着内阁确实为民意所否定,因而在统一任期内不得多次行使解散权。〔15〕

但这种限制条款也遭到一些议员的反对。比如,张国、刘崇佑等人即主张解散权不受限制。在他们看来,参议院的同意虽然可能防止权力的滥用,但如果参议院与众议院的多数党为同一党派时,必然不会同意解散众议院,解散权也将形同虚设。以法国为例,由于解散权须得上议院同意,以至于宪法制定后的四十多年中,仅有一次通过。相反,如果两院多数党是反对党时,参议院还可能随意解散众议院,同样无法防止权力的滥用。〔16〕 此外,伍朝枢等议员则主张学习英国的做法,解散权不要求参议院同意,却必须在事先规定的适用范围内行使。〔17〕 但最终,以参议院三分之二同意的限制条件还是获得了多数的支持。

(二) 宪法续议中的争论

但这一问题并没有随着《宪草》的制定而终结。在 1916 年重新恢复的制宪会议上,围绕总统解散权的规定,争论又再度兴起。由于袁世凯作为强势总统的威胁已经解除,国会内部对于行政权的敌视也有所减缓,因此,与 1913 年不同,这一时期对于解散权的存在已经没有多少

〔13〕 参见议员刘恩格的发言,“宪法起草委员会第九次会议录”,载李贵连主编《民国北京政府制宪史料》(第一册),线装书局 2007 年版,页 233。

〔14〕 同上注,页 225 – 277。宪法起草委员会对于解散权的讨论,还可参见严泉,见前注〔7〕,页 147 – 150。

〔15〕 同上注。

〔16〕 梁启超即持这一观点,在他看来,假设两院党派情况相同,政府想解散众院,参议员如何会同意,因此解散权有等于无。参见夏新华等整理,见前注〔11〕,页 258。

〔17〕 这里的范围主要是在议会表决不信任内阁、对于预算案不通过,以及预先声明关于内阁政策法案议会不同意时,内阁才可以行使解散权。参见李贵连主编,见前注〔13〕,页 264。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

争论，焦点主要集中于解散权的限制。正如汤漪所说，“现在讨论关于解散权应否规定几已不成问题，所有争点厥为解散权是否应有限制并加以何种之限制而始妥洽。”〔18〕

首先，陈光焘、章士钊、李庆芳等议员明确主张取消解散权的限制。在这些议员看来，总统解散权不应有任何限制，否则将形同虚设。因为在多数时候，参议院的多数党往往与众议院相同，如果必须有参议院的同意，解散权的行使则近乎于不可能，以至于实施这一制度的法国从未发生解散下院的事实，而内阁反而因议会骄纵而频繁更替。相反，由于解散下院无需上院之同意，英国的立法与行政得以保持平衡，内阁制运转较法国更为优良。〔19〕

较之这种激进的主张，骆继汉、汤漪等人尽管同样反对参议院的同意，但同时强调解散权也并非绝对，而只能限于“众议院不信任决议成立”这一特定情形。一旦众议院通过不信任决议，政府即有自由解散众议院之权能；但如果是不信任决议之外的事由，则一概不得解散。〔20〕从表面上看，这一主张似乎限制了解散权的适用，但由于解散权本身即是针对议会不信任权而产生，这一限制在事实上并不构成实质的阻碍。

此外，还有一种调和两权的努力。叶夏声、李述膺、吕复等议员虽然支持参议院同意，却认为表决人数标准过于严格；主张将“经参议院列席议员三分二以上同意”改为“须经参议院同意”（即半数通过）。在他们看来，之所以赋予总统解散权，是为了与议会的不信任权相平衡；可既然不信任权只需要众议院的半数，那么解散权的表决人数也应当降至半数，以实现两者的对等。〔21〕显然，这一做法也将增加解散权事实上通过的可能性。

从以上分析中可以看到，较之 1913 年的讨论，这一时期的讨论更多地趋向于立法权与行政权的调和，弱化解散权的限制；但同时由于在对待行政权态度上的多元化，争论也更加激烈。在此后表决中，由于分歧过大，直到 1917 年国会被再度解散，依然未能对解散权限制问题形成多数意见，这无疑在一定程度上导致了民国宪法制定的迟延。

而在此后 1918 – 1920 年的西南护法续议中，解散权再度成为“审议中争执最烈之问题”。〔22〕叶夏声等议员依然坚持将解散权条件降低为参议院的半数同意，而王玉树等人则主张删除全案，终止对于解散权的讨论。由于双方的争执不下，国会最终放弃了对于解散权的表决。但纷争并没有随之解决，为了体现对于议会权力的制约，吕志伊、郭同等议员纷纷提出各种限制众议员权力的方案，试图以此补救解散议会权的缺失。可直到此次国会结束，都依然未

〔18〕 吴宗慈，见前注〔1〕（前编），论坛异同集粹，页 88。

〔19〕 议员章士钊指出，法国“自三次共和以至于今，从无解散下院之事，而其内阁之更迭，则三两阅月发现一次，且其内阁更迭之原因，非出于国会动议不信任决议之时，即出于国会正事讨论不信任决议之时。”吴宗慈，见前注〔1〕（前编），论坛异同集粹，页 87 – 97。

〔20〕 针对有的议员提出的所谓“共和国宪法无解散权”的说法，议员骆继汉指出，这不过是葡萄牙共和国宪法的特例，而作为后起之共和国的葡萄牙在制度设计上并不符合责任内阁制度的规定。吴宗慈，见前注〔1〕（前编），论坛异同集粹，页 78 – 82。

〔21〕 吴宗慈，见前注〔1〕（前编），论坛异同集粹，页 100。

〔22〕 杨幼炯《近代中国立法史》，商务印书馆 1936 年版，页 263。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

能达成共识。[23] 直到 1922 年国会第二次恢复后，解散权问题才最终以“解散众议院须经参议院之同意”的模糊条款勉强通过了二读与三读，在事实上确立了半数通过的原则。

当然，除解散权之外，民初十年制宪有关政体的重大争端还有很多，对于国会的同意权、弹劾权与议员兼任国务员等问题都产生了较大的争论。但通过本文以上对于解散权这一核心问题的讨论，政体问题上的争议及其激烈程度已可见一斑。上述分析表明，在民初十年的制宪史上，政体问题始终是国会议员们关注的焦点问题。也正是由于在这一问题上的重大分歧，很大程度上导致了宪法制定的迟滞不前与一再拖延。

三、国体问题: 省制与省宪

在“政体”之外，另一个重大争议的问题是“国体”。

这里所谓的“国体”，主要沿用民国时期的说法，并不等同于今天宪法学中所说的国家性质，而更接近于“国家结构”，即中央与地方国家机关的权力分配。从清末开始，随着地方主义的兴起和联邦制思想的传入，有关分权与联邦的讨论在清末立宪中已经开始出现。在辛亥革命初期，各省相继独立，联邦制思想再度盛行，孙中山、黎元洪等人也都曾表示对联邦制的支持。[24] 但南京临时政府成立后，为了尽快实现统一，中央集权的思潮再次压倒了联邦制，[25]《临时约法》和《天坛宪草》都未能对于省制和地方制度做出规定。[26]

但在此后 1916 年、1918 年和 1922 年的宪法续议中，地方制度却成为了审议会中“纠纷最大者”和造成宪法难成之最大原因。[27] 一般观点认为，这一转变最初是因为面对袁世凯集权，革命派逐渐倾向于通过地方分权来限制袁的权力，从而导致联邦思潮再度复兴。而二次革命与护国运动中南方各省革命，也充分展示了地方力量在对抗中央专制上的作用。袁世凯之后南北分裂、军阀混战的事实，更是使得地方制度一度成为宪法政治的核心议题。围绕着中央与地方的权力配置，北洋派、革命派、立宪派与地方军阀展开了多个回合的斗争。

(一) “省制”入宪?

在 1916 年宪法续议中，矛盾焦点集中于作为地方制度的“省制”。从 10 月 20 日宪法审议会开始，围绕省制是否入宪、表决方法和省制案投票等问题，各派议员展开了数月的争论。其中，争议的核心还是是否需要将“省制”写入宪法的问题，争论的双方主要在益友社与研究系

---

[23] 吴宗慈，见前注 [1](前编) ，页 334。

[24] 早在 1894 年，孙中山创立兴中会时，就曾提出了以美国联邦制为模范的“合众政府”。参见李秀清“联邦制的理论和实践在近代中国”，《环球法律评论》2001 年第 4 期。

[25] 面对革命后的混乱局面，孙中山、宋教仁等原本支持联邦制的革命派领袖也纷纷转变了立场，倒向了集权主义。参见张继才“论辛亥革命时期孙中山的国家结构观”，《广东社会科学》2009 年第 3 期。

[26] 在天坛宪草起草时，曾有议员提出这一问题，但因为委员会急于在袁世凯解散国会前通过宪草，于是未能加以讨论。杨幼炯，见前注 [22]，页 234。

[27] 同上注。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

之间展开。由原国民党议员构成的益友社持肯定态度，支持省制入宪和扩大地方权力；而原进步党议员组成的研究系则持否定意见，更多强调中央集权。〔28〕

比如，益友社的焦易堂、吕复等议员即主张省制应当入宪，理由是中央与地方关系乃是宪法中的重大问题，无论单一制还是联邦制，宪法中都应当有所规定；从历史上看，中国自古以来即有地方自治和民治的传统；就现实而言，省制入宪也可以明确中央与地方权责，避免相互指责推诿，并强化人民的主体意识。〔29〕辛亥革命和倒袁运动的成功，无不表明地方分权的重要作用。同时，仅仅是省制入宪，也并不等同于联邦制，而依然是中央与地方共有一部宪法的单一制结构。〔30〕

研究系的汤化龙、陈善等人则坚决反对省制入宪，理由是地方制度本是造成中央与地方矛盾的重大问题，再加之天坛宪草中并未做出规定，因此必然耗费很长时间才能议决，这就不可避免将导致制宪的延迟，有悖于民国政治的当务之急。〔31〕同时，从理论上说，政治可以试验，而国家根本大法却不可试验；有关省制的内容都尚处于初步研究，贸然加入宪法未免过于轻率；而从现实上考虑，由于省制问题关系各地方督军的利益，仓促入宪必然再次引发督军的干预与政治上的风潮。〔32〕

总之，在对待省制入宪的问题上，益友社与研究系各执一词、互不相让。尽管会议尝试各种方法寻求共识，但最终未能形成多数意见。在最后投票表决中，赞成省制的投票仅差四票不足三分之二，因而未能通过。但益友社议员却以程序不公为由拒绝接受这一结果，并与研究系议员发生了激烈争执，最终竟酿成了双方大打出手的斗殴事件，最终导致了督军的干宪与国会再度解散，制宪也随之停滞。〔33〕在此后 1919 年西南护法续议中，省制问题依然是争论的焦点，围绕省长的职权与选举方式，各方展开了激烈争论。但由于分歧过大和部分议员消极抵制

〔28〕国会恢复后，原立宪派的进步党分组为“宪法讨论会”和“宪法研究同志会”两个团体，后又重新组合为“宪法研究会”，即所谓的“研究系”。原国民党的温和派和少数激进派在国会恢复后重新组织为“宪法商榷会”，但很快又再次分裂，其中张继、吴景濂为代表的“客庐”系改组为“益友社”，成为与研究系对抗的主要力量。参见谢振民《中华民国立法史》，中国政法大学出版社 2000 年版，页 120 – 122。

〔29〕益友社议员程修鲁也补充到，省制入宪可保证省的自治地位得到充分保证，不再随政局的纷扰而变化。吴宗慈，见前注〔1〕（前编），论坛异同集粹，页 287 – 290。

〔30〕吴宗慈，见前注〔1〕（前编），论坛异同集粹，页 288。

〔31〕也有的议员据此主张以单行法律规定省制，比如孙润宇即认为行省制度是“政治上一种暗礁”，省制的争论至少要费时三五个月不能议决，如果因为省制的争论而延迟宪法，实在有负国民希望。吴宗慈，见前注〔1〕（前编），论坛异同集粹，页 290 – 291。

〔32〕吴宗慈，见前注〔1〕（前编），论坛异同集粹，页 290 – 291。

〔33〕1916 年 12 月 8 日，宪法审议会讨论地方制度，研究系与益友社双方争辩剧烈，竟致斗殴。这一事件也导致了北洋军阀的干预，他们主持所谓“宪法促成会”，并以此威胁国会。此后，因对德宣战问题府院之争继续扩大，孟恩远等督军团遂再次通电请求解散国会。迫于北上调停的张勋的压力，黎元洪不得不再次解散国会。参见谢振民，见注〔28〕，页 128。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

导致流会，直至护法国会失败依然未能取得结果。〔34〕

（二）“省宪”还是“省自治法”？

当然，较之省制纷争，更大的争端还是发生于 1922 年国会第三次恢复时的“省宪之争”。这一争端的背景是 1920 以来的“联省自治”运动。在经历了 1919 年的南北和谈失败、1920 年直皖战争和粤桂战争后，北洋政府与南方军政府都各自陷于分裂，中国的统一大业也进入了胶着状态。一方面是和谈无望，而另一方面南北双方都失去了统一的核心。面对这一困境，原本消沉的联邦论又重新兴盛起来，并且得到了许多原本支持中央集权和武力统一者的支持，〔35〕人们希望通过地方自治之上的联合来摆脱军阀割据与实现统一。此后，湖南、浙江、四川等省都先后制定了省宪，1922 年召开的国是会议还制定了联省宪法草案。

因此，当 1922 年国会恢复时，“省宪”问题自然成为了“争辩甚烈”的焦点。〔36〕与 1917 年省制之争不同，由于此时地方分权已成潮流，议员们对于地方制度加入宪法已无异议，争论的重点转向了省宪的地位与省权的规定。支持“省宪”的议员如吕复、林长民、张树森等人主张各省有权制定“省宪法”，并概况规定省权，列举规定国权。在他们看来，之前的保路运动和护国运动的历史都表明省具有对抗国家不法的能力，因此省权应当概况规定，国权之外的权力都由各省保留。〔37〕同时，这些议员也强调“省宪”并不等同于“联省自治”，更不会破坏统一和助成军阀割据，而是在国家允许范围内的对于地方权力的认可。〔38〕

相反，反对“省宪”的议员如郭涵、蒋义明等人则主张以“省自治法”替代“省宪”，理由是宪法草案已明文规定“中华民国永远为统一民主国”，那么就不应再自相矛盾地规定“省宪”，而只能将省视作地方自治团体。如果贸然允许各省自制宪法，将在事实上推翻临时约法与国会组织法，构成立法革命的嫌疑。同时，这一做法也与中国历史国情和世界潮流相违背，将导致破坏政治统一的后果。而从现实上看，所谓省宪并非真正民意的代表，而实际上是少数军阀操纵的结果，因此，承认省宪地位只会进一步加剧军阀割据与国家分裂。〔39〕

由于在这一问题上的争议不休，宪法的续议也再度停滞。从 1922 年 11 月恢复议宪时起，围绕省宪问题，各方经过数月争论。由于分歧剧烈，宪法会议多次流会，直到 1923 年 6 月 12

〔34〕 争论主要围绕原提案中“省设省长一人执行国家行政并监督地方自治。省长由省议会选举三人，呈请大总统择一任命之”一条展开。张善与、吕志伊、尹承福等人先后提出不同的修正案，但都未能通过审议。吴宗慈，见前注〔1〕（前编），页 346 - 347。

〔35〕 这一时期，1916 年积极倡导中央集权制的梁启超、张君劢等人都逐渐转向支持联省运动。参见张朋园《梁启超与民国政治》，吉林出版集团 2007 年版。过去一直支持中央集权的熊希龄，在对武力统一丧失信心后，也通电支持联邦制，参见李剑农《中国近百年政治史》，复旦大学出版社 2002 年版，页 487。

〔36〕 杨幼炯，见前注〔22〕，页 304。

〔37〕 参见吴宗慈，见前注〔1〕，页 374。

〔38〕 在张树森看来，省宪自治不至于助成军阀割据，反而可能逐渐以法律手段使军阀所侵占之省权渐移归省住民之手。参见吴宗慈，见前注〔1〕（后编），页 375 - 378。

〔39〕 针对省权向省议会转移的现象，议员李景和认为，这些变化并不是真实民意的反映，只是少数军阀操纵的结果。参见吴宗慈，见前注〔1〕（后编），页 411 - 418。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

日深夜(即曹锟武力驱逐黎元洪的前一天)才最终达成妥协,将"地方制度"与"国权"两章全案通过。从最后内容来看,无疑是省宪派与反省宪派双方妥协的结果。一方面,宪法仿照加拿大模式,采取了中央国权与地方省权的共同列举;但另一方面,宪法既没有像加拿大宪法那样将剩余权力归属中央,也没有像美国宪法那样归属地方;而是规定"其性质关系国家者,属于国家,关系各省者,属于各省;遇有争议,并以最高法院为裁判机关"。尽管这一模糊规定受到了较多的批评,〔40〕但从民初的制宪史来看,能就分歧如此重大的问题最终达成妥协,仍然不失为一种政治上的成熟与进步。

四、宪法争端的背后?

在回顾了有关政体与国体的争论后,我们不难看到,导致民初制宪一再迟延的原因,在武人干宪或政局动荡之外,还很大程度上来自于国会自身内部的纷争,以至于每每在重大问题上纠缠不清,一再错过了完成制宪的时机。〔41〕对此,当时的有志之士无不扼腕叹息。1920 年西南国会因议员缺席流会而不得不停止议宪,议长林森即失望地说到,"吾人来粤护法,数年于兹,救国目的,丝毫未曾达到。今之所希望者,在此宪法能于护法期间完成之大业。不意少数人之牵制,又致功败垂成。数年来人民困苦流离,丝毫福利未曾得到,即此百余条纸上空文之宪法,亦属望梅不能止渴,殊令人伤心。"〔42〕

究竟是什么原因导致了这些纷争呢?从理论上说,政治意见的分歧与对抗是政党议会制度的必然,也是这一制度赖以运作的基础。但在成熟的议会政党体制下,这种纷争与对立又往往统一在基本的政治架构与政治理念之下,并以追求妥协与共识为目标。〔43〕然而,正如许多研究指出的,在民初国会有关政体与国体的争端中,尽管也同样不乏基于宪政原理的严肃讨论,或是对于不同制度选择的利弊得失的考量,但在这些争论的背后,却可能更多地暗含着不同政治派系的激烈斗争。〔44〕同时,这种斗争也并不具有一以贯之的政治立场,而更多是基于派系自身利益与斗争需要而不断转变的策略选择。

比如,在前述"政体"之争中,对于立法权与行政权的关系,尽管议员们的讨论同样试图追

---

〔40〕对此,杨幼炯曾指出,这一规定可能引发日后更大的纷争,而将此种政治问题交由法院审判,还可以累及法院的中立地位。杨幼炯,见前注〔22〕,页 313。

〔41〕比如,安德鲁·内森(Andrew Nathan)教授即认为,1918 – 1920 年和 1922 – 1923 年是中国宪政的两次良机,但由于政治精英内部的派系主义矛盾,最终归于失败。Andrew J. Nathan, *Peking Politics*, 1918 – 1923: *Factionalism and the Failure of Constitutionalism*, University of California Press, 1976, p. 2.

〔42〕吴宗慈,见前注〔1〕(前编),页 49。

〔43〕王希《原则与妥协——美国宪法的精神与实践》,北京大学出版社 2005 年版,前言。

〔44〕早在民国时期学者在总结制宪失败教训时就曾指出,"然因当时立法者多偏于私利私见,致使内阁制与总统制之争论,一变为国会多数党对少数党及袁世凯个人之争斗,立国根本大法之规定,不以适合国民一般之需求为前提,徒以迎合个人意旨。"杨幼炯,见前注〔22〕,页 4。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

求更为优良的政体，但根本性的考量还是受制于政治运行中的党派利益与派系斗争。就革命派而言，在制宪之前就曾经有过较大的转变。在革命之初，1911 年《临时政府组织大纲》仿照美国采取总统制政体，赋予了总统较大权力。但为了限制接任总统的袁世凯的权力，1912 年的《临时约法》又将总统制变更为议会内阁制，并加强了对于总统权力的制约。这样一种“因人设法”的背后，正是革命派试图通过议会力量扩张自身利益的努力。

此后，在宪法的审议过程中，国会对于解散权的态度同样可以从北洋派与革命派的斗争中获得解说。在制定宪草的过程中，由于行政权为北洋派所掌握，而革命派则占据了议会的多数，因此对于行政权的制约也更趋强硬。正如许多学者指出的，在 1913 年国会制宪之初，袁世凯的北洋派与立宪派也都大体接受了内阁制的主张，他们所要求的只是类似于英国内阁制度中元首拥有的解散权，而反对完全剥夺总统权力的“超议会制”。〔45〕 事实上，与袁世凯关系密切的制宪委员王庚、陆宗舆等人，在制宪会议中也都对内阁制持支持态度。但由于革命派议员在解散权等问题上的强硬立场，双方最终未能就此达成妥协。

相比之下，1916 年的续议中，之所以能够在立法权与行政权的平衡上有所缓和，很大程度上也来自于总统人选与国会组成的变化。这一时期，国家的实际权力已经掌握在了段祺瑞内阁的手中，而担任总统的黎元洪权力虚弱，也愿意与国会合作，因此议员中加强总统权力的倾向开始增长，加强行政权以平衡立法权的主张渐成主流。与此同时，尽管原国民党议员重新组建了益友社、政学会等政党组织，但却明显失去了最初的优势地位，〔46〕国民党试图通过议会独揽大权的可能性已不存在，国会内部的观点也更趋多元，以至于最终未能就解散权问题达成共识，制宪的时机也一再错过。

这种派系之争，在“国体”问题的争论上同样明显。尽管各方的讨论都诉诸于集权制或是联邦制的利弊得失，但深入的分析却表明，在这些论证的背后，根本的分歧还是北洋派、革命派、立宪派与地方军阀的派系之争。对于集权与分权，各方都不存在确定的立场，而更多地是基于各自派系斗争需要的策略选择，始终呈现出明显的矛盾与多变。

比如，在国体问题上，国民党或革命派的立场就始终摇摆不定。在辛亥革命之初，孙中山、宋教仁等人都曾表示过对于联邦制的支持，但在南京政府成立后，为了谋求统一，很快转向了中央集权的主张。〔47〕 而随着袁世凯的掌权，国民党又开始重新支持地方分权，尤其是在“二次革命”之后，戴季陶等国民党人开始明确地鼓吹联邦制度。护法运动失败后，之前依靠西南军阀武力统一的孙中山，在认清“南北军阀为一丘之貉”后，也转向支持联省自治，称自己“亟

〔45〕 严泉，见前注〔7〕，页 120 – 121。

〔46〕 原国民党在国会恢复后重组为“宪法商榷会”，内分“客庐”、“丙辰俱乐部”和“韬园”三派。但很快宪法商榷会再次分裂为政学会、益友社、政余俱乐部和民友社四派。原国民党的力量分散，已经无法团结起来与研究系相抗衡。谢振民，见前注〔28〕，页 122。

〔47〕 张继才，见前注〔25〕。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

亟从事于联省制”。[48] 但一年之后，当广东军政府再度恢复时，孙中山又鲜明反对联省、主张北伐统一，并与坚持自治的陈炯明分道扬镳。[49] 总之，从总体上看，革命派在国体问题上的立场较多受制于时局的影响，当他们掌握权力时，更多倾向于集权，而一旦失去政权，则往往转而支持分权或联邦。

立宪派的主张也并非一以贯之。早在戊戌变法失败后，梁启超等立宪派就曾一度倡导分权与联邦，但为了联合北洋派对抗革命派，辛亥革命后又转而支持中央集权。在议会中，进步党明确反对地方分权，强调国权主义和“强有力政府”。[50] 1916 年国会恢复后，立宪派并不像国民党那样拥有地方力量，因而坚持与北洋派的合作，反对省制入宪，甚至不惜在议会中大打出手。1917 年段祺瑞恢复共和后，研究系的集权主张曾更趋激进。但随着在国会选举中的惨败以及与北洋派的决裂，立宪派又开始鼓吹地方分权与联邦。梁启超等人不仅在理论上倡导联邦主义，而且积极参与湖南省宪的起草。[51] 1922 年国会重开后，丁佛言、籍忠寅等原立宪派议员也都表示支持省宪和省权，明确承认之前主张中央集权的错误。[52]

总之，以上分析表明，无论革命派还是立宪派，在对待所谓“政体”与“国体”的问题上，都并不存在一以贯之的态度，而更多是基于派系斗争需要的选择。尽管议员的主张与各自的党派不尽相同，也不乏基于宪政原理和国家利益的严肃思考，但由于各派在这些基本问题上的对立，使得原本基于国家共同利益寻求妥协的制宪讨论，始终为狭隘的派系之争所裹挟，共识的达成与宪法的制定也变得遥遥无期。在这个意义上，民初十年的国会，从表面上看是现代化的议会政治，而实质上却依然没有超出由“军－绅政权”衍生而来的、以私人利益和交换关系为中心的“派系政治”。[53] 在政体与国体的重大宪法争端的背后，更为严重、也更为根本性的问题依然是在基本政治利益与共识上的分裂。

也正是在这个意义上，我们可能重新理解民初十年制宪艰难的更深层原因。在军阀割据与武人干宪的同时，民初国会内部的派系斗争同样构成了制宪一再拖延的重要因素。在“武人祸国”的外因之外，议会内的“文人误国”同样难辞其咎。更重要的是，这种党派之间的斗争未能走入现代议会制度的正常轨道，依然与军阀割据的“派系政治”分享着相同的政治逻辑，[54] 它不仅无法通过政党政治的运作实现国家的平稳治理，而只可能加剧原本已经存在的

---

〔48〕 孙中山 1921 年在广州就任临时大总统发表宣言时，也明确支持省宪运动。李秀清，见前注〔24〕。

〔49〕 1922 年恢复军政府后，陈炯明提出放弃护法，支持联省自治，首先巩固广东自治，进而再图联治。但孙中山对于陈的主张不以为然，主张继续北伐，最终导致陈的“叛变”。李剑农，见前注〔35〕，页 505－511。

〔50〕 张朋园《梁启超与民国政治》，吉林出版集团 2007 年版，页 13。

〔51〕 在张朋园看来，梁启超在国家结构问题上的变化，可以用一个“W”来形容；即由早年的分权转向民国初期的中央集权，再到晚年重新支持联省自治，最终又归于对联邦制的失望。同上注，页 204－212。

〔52〕 《宪法审议会第 47 次会议录》，《宪法会议公报》第 52 册，载李贵连主编《民国北京政府制宪史料》（第十二册），线装书局 2007 年版，页 283－285。

〔53〕 参见陈志让《军绅政权——近代中国的军阀时期》，广西师范大学出版社 2008 年版，页 100－107。

〔54〕 军阀政治与议会政治的相同逻辑，参见 Edward A. Mccord, *The Power of the Gun: The Emergence of Modern Chinese Warlordism*, University of California Press, 1993, p. 310。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

国家分裂与派系斗争。

用霍布斯的话来说，这一时期的国家政治依然处于“每一个人对每个人的战争状态”，而缺乏一个作为前提的至高无上的共同体或“利维坦”。〔55〕 在军阀割据与议会政治失败的背后，根本原因之一依然在于统一主权权威的缺乏与现代国家建构的不足。而这一时期首先要解决的问题，也就并非一部文本意义上的宪法，或是所谓“政体”与“国体”的选择，而是面对清王朝灭亡后的巨大政治真空，如何构建一个对外独立、对内统一的现代民族国家的大问题。〔56〕 如果说“政体”与“国体”所要解决的是共同体建成之后的权力配置的话，那么民初的政治所要回应的，恰恰是如何建立一个具有最高权威的统一共同体的问题。

这是一个政体与国体的“前问题”，一个“前宪政”的问题。

五、建国道路的再选择

理解了这一点，不仅可以使我们理解民初十年制宪的艰难与迟延，同时，还可能促使我们反思所谓宪法“法统”在 1923 年后被彻底抛弃的真实原因。在表面的“贿选”喧嚣和道德话语之下，更深层的动因来自于这一时期开始的从“宪政”到“党政”的宏大历史变迁。而在这一历史变迁的背后，同样隐含着对于民初建国问题的反思，是在宪政道路受阻之后的一次建国道路的再选择。

(一) “法统”废弃的反思

依据传统的解读，历经十年的民国宪法一经颁布，立即遭致了各方批评，延续十余年的所谓“法统”也被南北双方共同摒弃。即所谓“以贿选之秽行，贻宪法之污点，深为当世所诟病。嗣后护法护宪，均不足以资号召，而法统永无重光之望”。〔57〕 换言之，民国宪法及其“法统”被废弃的原因，即在于“贿选”的非法与“秽宪”的声名扫地。但在本文看来，这一解说依然较多停留在道德评判的层面，而忽视了掩藏在“反贿选”话语之下的政治潮流。在“法统”废弃的背后，更为根本的推动力来自于结束分裂、构建现代主权国家的政治变迁。

实际上，从当时的情境来看，“贿选”与“反贿选”的发生，都并非简单的道德问题所能涵盖，“拥直”与“反直”的派系斗争依然是贯穿这场历史闹剧的主线。在当时，主张宪法无效的理由无外乎两种：一种认为，由贿选而召集的国会已经丧失了合法性，应当将制宪权交还人民直接制宪；另一种则认为，由于制宪者的品格低劣，因此由其所制定的宪法当然无效，即所谓

〔55〕 在霍布斯看来，“在没有一个共同权力使大家慑服的时候，人们便处在所谓的战争状态之下。这种战争是每一个人对每个人的战争”；而走出战争状态的唯一途径就是构建一个为全部人共同接受的最高权威，即伟大的利维坦。参见(英)霍布斯《利维坦》，黎思复、黎廷弼译，商务印书馆 1997 年版。

〔56〕 正如陈志让指出的，“从内政方面来看，军阀时期主导政治目的是统一。统一于君主立宪或统一于民主立宪。以武力或以和平方式统一，那是其次的问题。无论如何，中国必须统一，由统一才能使国富兵强。那是多数关心国事的人的希望。”参见陈志让，见前注〔53〕，页 100。

〔57〕 谢振民，见前注〔28〕，页 177。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

“宪法为建国根本，然果由犯罪团议决而宣布之，在根本上已失其尊严”。[58] 孙中山在《讨逆宣言》中也号召全国将士“一致讨贼”，并通缉惩办附逆国会议员。[59] 总之，在当时的话语中，由于议员本身已沦为“失节败行分子”，[60] 其制定的宪法亦当然无效。

但从今天的眼光来看，这样一种将宪法效力归结为制宪者道德的做法却不免简单化了。实际上，当时就曾有评论者指出，制宪者的道德操守与宪法效力并不存在必然关联，更何况制宪与总统选举本来就是两回事，贿选总统并不等同于贿选宪法。在论者看来，那种将两者相混同的观点，实质上是“将法律同道德合在一起”，依然没有脱离古代“圣人立法，愚者制焉”的思维模式，以至于因为贿选的议员是“走狗”，就套用“狗嘴吐不出象牙”的公式认定这些人制定的宪法一定不好。[61] 尽管宪法的有效离不开民意的基础，但仅仅因为参与贿选总统，就将这些议员制定的宪法也冠以“贿选”之名，却显然是不符合事实的。

同时，认为参加贿选就一定是“失节败行”的说法，也不免失之片面。实际上，正如有学者指出的，当时议员的心理十分复杂，部分议员继续留京，或是再度北上，也并非一定是贪图金钱。毕竟，在军人政权的时代，无论去留与否，都可能只是无奈的选择，更何况曹锟在当世武人中尚属较为“平庸”的一位。[62] 甚至不能排除部分贿选议员可能试图借此完成制宪，将国家早日带入宪政的轨道。而现有研究也表明，在直系政府招揽议员北上的同时，国民党、奉系和浙江军阀的“反直三角”也同样积极策动议员南下，甚至通过发放会议费的方式招揽议员，同样不能排除“贿选”的嫌疑。[63] 而南迁国会的失败，也并非是因为议员贪图贿金，而更多源自“反直三角”的内部斗争。[64] 从这个意义上说，在议员的北上与南下之间，更多的依然是“拥直”与“反直”的派系斗争，而并不只是议员道德水平的高低。

更重要的是，仅仅是议员的道德瑕疵，依然无法解释 1923 年之后整个“法统”的废弃。如果对于宪法的不满只是在于制宪的合法性，那么重新制宪似乎就足够了；但事实上，1923 宪法颁布后，我们看到的不仅是宪法的失效，更重要的是，十余年来的立宪努力与“法统”亦为北洋

---

〔58〕 方惠芳，见前注〔3〕，页 185 – 186。

〔59〕 参见张国福《民国宪法史》，华文出版社 1991 年版，页 194。

〔60〕 中共共产党中央执行委员会“中国共产党对于时局的主张”（1922 年 6 月），载《中共中央文件选集》（第 1 册），中共中央党校出版社 1989 年版，页 37。

〔61〕 “不值批评的批评”，《努力周报》，第 74 期，转引自方惠芳，见前注〔3〕，页 184 – 185。

〔62〕 实际上，当时既有一部分议员认为“曹氏既无袁、段之凶，又无袁、段之才，将其推为总统，或有利于国会实施对政府的监督”。参见汪建刚“国会生活的片段回忆”，载《文史资料选辑》（第 82 辑），中国文史出版社 1994 年版，转引自杨天宏“走向衰亡的民初国会”，载《四川师范大学学报》2001 年第 2 期。

〔63〕 1923 年 7 月，国会移沪筹备处正式发出通告，发给议员旅费及生活费。此项巨款由奉系军阀张作霖和皖系军阀卢永祥筹办，并吸引了大批议员南下。当时就有人公开讥讽南下议员与留京议员只有“程度上的分别”。参见王育楚“曹锟贿选概述”，载《文史资料存稿选编》，中国文史出版社 2002 年版，页 42。

〔64〕 南迁国会的失败实际上源于反直三角的分裂。提供财力支持的奉、皖两派均各有盘算，皖系打算拥戴段为总统，不愿黎元洪南下。而奉系见共同讨伐直系的计划迟迟难以落实，对黎元洪和南下议员的态度也渐渐冷淡，南迁国会也最终无果而终。参见刘楚湘《癸亥政变纪略》，中华书局 2007 年版，页 313。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

与南方政府所抛弃。〔65〕 当有人提出继续护法事业时，孙中山愤然宣告 “现在护法可算终了，护法名义已不宜援用……今日应以革命精神创造国家，为中华民国开一新纪元。”〔66〕在这个意义上，1923 年之后宪法“法统”废弃的深层原因，就并非简单的“贿选”，而实际上是社会各方对于民国十余年来的军阀政治与议会政治的彻底失望，是人们对于如何构建一个对外自主、对内统一的现代主权国家的重新思考与道路选择。

（二）从“宪政”到“党政”

在这个意义上，我们也可能重新理解民国以来的军阀政治与宪政努力。从历史上看，军阀政治的出现并非偶然。正如亨廷顿指出的，军人干政实际上是不发达国家在政治现代化过程中政治参与扩大的一种必然，〔67〕而中国军阀政治的形成也同样来自于清末以来的中国政治现代化的危机。在西方的冲击之下，中国的传统社会迅速解体，并陷入到严重的主权危机之中，传统权力结构无法有效地进行社会整合以应对这场“千年未有之大变局”。君主官僚制与儒家思想相结合的传统权威机制由于无法与现代化相适应，最终崩溃瓦解于辛亥革命之中，但由于新的权威主体尚未确立，整个国家陷入了空前的权威危机之中。〔68〕 而作为晚清以来最早的现代化力量，具有高度组织性的现代军队，成为了当时最为有效的替代性组织。〔69〕

面对辛亥革命之后巨大的政治真空，袁世凯与北洋军人走上了历史前台，也承担起了重建国家政治权威的历史使命。但由于袁的决策失误，反而引发了二次革命与护国战争等新的危机，也使得政治军事化进一步获得了合法化外衣，最终导致了权威的崩溃与军阀政治的开始。军阀组织对于私人纽带的过度依赖，也使得内部凝聚力在政治强人逝去后迅速减弱。无论最初的北洋督军们如何试图维持内部的团结，组织上的分裂依然不可避免。〔70〕 与此同时，由于缺乏一个系统的、一致的政治意识形态，军阀组织也往往无法获得有力的政治认同，同样难以承担现代民族国家建构的历史重任。在一次次的分裂与混战中，军阀政治也逐渐耗尽了它原本具有的合法性与政治资源。

也正因为军阀政治的这种先天不足，我们也理解了宪政努力在民初得以存续的原因。正

〔65〕 在 1924 年曹锟政府倒台后，段祺瑞执政府曾经有过短暂的制宪，但因为段氏重新整合北洋的努力失败，制宪不到一年即被归于无效，也意味着北洋军阀基本丧失了统一中国的可能。杨天宏 “直奉战争之后的北京政治”，载杨天宏《政党建置与民国政制走向》，社会科学文献出版社 2008 年版，页 211 - 231。

〔66〕 “在大本营军政会议的发言”，载《孙中山全集》第 9 卷，中华书局 1986 年版，页 10 - 11。

〔67〕 （美）亨廷顿《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为译，上海人民出版社 2008 年版，页 160 - 194。

〔68〕 （美）费正清《中国：传统与变迁》，世界知识出版社 2002 年版，页 490。

〔69〕 在所有的社会组织中，军队是最具有组织性与纪律性的团体之一；各国的现代化也往往从军队的现代化发端。参见徐勇，《近代中国军政关系与“军阀”话语研究》，中华书局 2009 年版，页 307。

〔70〕 派系以人事关系为基础，人事关系网以领袖为中心。领袖失去了施恩的能力，下台或死亡，派系就会瓦解。派系政治的意见分歧，常常为交换关系、私人关系而加深，造成派系的分裂及派系联盟变幻无常的状态。参见陈志让，见前注〔53〕，页 107。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

如有学者指出的，“民国十三年前，中国政治问题表面上所争的只是一个“法”字”。〔71〕 尽管在十年制宪中，军阀的干宪与解散国会（袁世凯与张勋），一再导致了制宪的迟延；但不可否认，每一次国会重开与法统重光（段祺瑞与吴佩孚），却又无不是军阀支持的结果。这里面的原因，当然不是军阀有多少立宪的决心，而更多是因为军阀组织本身缺乏有效的意识形态与合法性外衣，因而不得不依赖于国会与宪法的“在场”。但这也并不等于所谓“假共和真专制”的骗局。实际上，无论“真宪政”还是“假宪政”，都不可否认具有提供政治合法性的形式化功能（尽管不只是工具性的）。而从事后建构的眼光来看，军阀对于宪法的依赖，恰恰构成了对于自身意识形态欠缺的补充。如果说军阀提供的是政治现代化的“组织基础”的话，那么民初宪政的意义（之一）即在于提供一种组织之外的“意识形态”。

在这个意义上，“军阀 + 宪政”的组合，也就并非只是欺骗的伎俩，而实际上是在缺乏其他有效机制的条件下重构国家权威的一种“必然”。与军阀组织离不开宪政的合法性外衣一样，民初国会与宪政也同样离不开现代化军队提供的组织基础。但遗憾的是，由于军阀自身的派系性，〔72〕以及议会政治的不成熟，又同时注定了“军阀 + 宪政”的组合，只能是一种貌合神离的短暂联合。在相互依赖的同时，两者之间的冲突也贯穿始终，并最终导致两败俱伤的结果。在经历了 1918 年到 1922 年之间数次的军阀混战之后，无论是北洋还是南方军阀，也无论是直系、皖系还是奉系，都最终被证明无法完成统一国家的使命，因而逐渐丧失了合法性的根源。〔73〕 而与此同时，十余年来的议会党争，也充分暴露了这种以派系利益为中心的代议政治的虚弱无能，最终与军阀统治一起失掉了民意的支持与精英的认同。尽管宪政本身与军阀政治相背离，但在民初特定的语境中，两者却是同病相怜、相伴始终的。

但也正是在军阀政治与宪法政治走向没落的同时，另一种替代性的可能也在增长。面对民国十余年来的主权沦丧与国家分裂，中国的政治精英们开始了新的探索，试图在军阀与代议制之外寻找实现国家统一的新道路。以五四运动为开端，民族主义的浪潮也在这一时期开始席卷中国。“尽管这一时期存在着社会震荡和政治分裂，但却令人惊讶地在民族目标方面产生了明确的共识。国家统一成了头等大事。人们指望摆脱列强干涉和恢复民族权利将会随着统一的实现而到来。”〔74〕也就在这时，十月革命的成功，为探索中的中国精英提供了另一种在西方民主宪政之外构建现代国家的新的可能。以苏联体制为模范，孙中山开始了“联俄”、“容

〔71〕 李剑农，见前注〔35〕，页 537。

〔72〕 军阀组织是势力均衡的囚徒。军阀政治必然是一种分裂的政治，政权分裂是军阀政治的必然结果。参见孔凡义《近代中国军阀政治研究》，中国社会科学出版社 2010 年版，页 236。

〔73〕 1924 年第二次直奉战争被认为是北洋军阀失去政治合法性的转折点。在此之前，直系军阀一直以来被视作具有统一能力的政治集团。但在直系战败之后，“北洋内部对于一个有力军人可武力统一中国的信心基本丧失”。不仅是统一全国，即使统一北洋自身，也是可望不可及。此后，北京政府完全失去了实际的统驭能力和正当性，从而为后来的北伐预留了“有道伐无道”的先机。参见罗志田《激变时代的文化与政治：从新文化运动到北伐》，北京大学出版社 2006 年版，页 211。

〔74〕 （美）罗兹曼《中国的现代化》，江苏人民出版社 1998 年版，页 291。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

共”与改组国民党的新尝试，并通过新型“党军”组织的创设最终完成了北伐，推翻并取代了旧式军阀的统治，也实现了形式上的国家统一。〔75〕

但结束的不只是军阀政治。在“党军”兴起的同时，宪法政治也淡出了民国政治的舞台。较之以私人纽带维系的军阀组织，党军组织具有强势的意识形态与统一的组织结构，较为有效地克服了因私人关系带来的分散与不稳定，获得了超强的政治动员能力。〔76〕 与民族主义和群众运动的结合，也使得党军体制获得了远超过军阀体制的民意支持与合法性。但也恰恰是这种自生的意识形态，大大降低了党军体制对于代议制民主政治的依赖，也降低了对于宪法合法性外衣的需求。而对于意识形态一致的强调，又使得党军体制更加难以和多元化的宪法政治相兼容，进而倒向了一元化的集权政治。用当时学者的话来说，“此后政治中所争的，将由法的问题变为党的问题了；从前是约法至上，此后将为党权至上；从前谈法理，此后将谈党纪；从前谈护法，此后将谈护党；此前争法统，此后将争党统了。”〔77〕

或许，这就是一种历史的吊诡：被认为“反动”的军阀始终不曾停止立宪的尝试，而自视“进步”的革命党却恰恰终结了宪政的努力。但这并不是替军阀说好话，或是说革命不对，而只是试图理解这看似悖谬的历史图景之下的真实逻辑。回到本文一开始讨论的“政体”与“国体”的问题上来，我们就不难发现，有关这些问题的争论最终都失败了。失败的原因并不仅仅是军阀的破坏或政客的争权夺利，更为根本的原因在于这些议题本身都是“后国家”的，是在国家建构之后才可能被解决的问题；在“前宪政”的建国问题完成之前，对于“后宪政”问题的讨论都注定将无果而终。因此，在经历了民初十余年的挫折之后，中国的政治精英，无论是国民党还是共产党，都重新回到了“建国”的主题，试图通过党军体制的塑造来结束国家的分裂与动乱，并在此基础上构建自主、统一的现代国家。〔78〕 因此，尽管客观上造成了宪政话语的失落，但党军体制的建立却并非刻意地否定宪政追求，而试图首先解决作为前提的“建国”问题，首先完成“前宪政”的共同体塑造。也只有在此基础上，对于所谓“政体”与“国体”问题的讨论，才具有了真实的根基和可供讨论的共识基础。

（责任编辑：章永乐）

〔75〕 罗志田，见前注〔73〕。

〔76〕 党军体制的确立是国民党引入苏俄“赤军”制度的结果。长期以来，孙中山一直致力于建立一支革命党控制的同时不为武力所反噬的武装。当孙中山开始师法苏俄时，红军首先成为了学习的对象。与传统军队相比，党军的优点即在于严密的组织性和浓烈的意识形态信仰。徐勇，见前注〔69〕，页 342 – 389。

〔77〕 李剑农《最近三十年中国政治史》，上海太平洋书店 1932 年版，页 531。

〔78〕 但正如学者指出的，尽管国民党最初确立了以党建国的路线，但在蒋介石代表的军权崛起之后，党实际上丧失了对于军权的控制，重新走上了军阀政治的老路。而相比之下，同一时期的共产党更好地处理了党军关系问题，也成功实现了党组对于社会基层的渗透。在这个意义上，共产党创建人民军队与统一主权国家的努力，恰恰是对于国民党原初建国道路的继承与超越。参见王奇生《党员·党权与党争——1924 – 1949 年中国国民党的组织形态》，华文出版社 2010 年版，页 404 – 409。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net