

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2018.05.011

民国初年的政治妥协与宪制对抗

周 亮

(湘潭大学 公共管理学院,湖南 湘潭 411105)

[摘要]辛亥革命的胜利唤醒了中国人民的宪政意识。以制定国家宪法来限制个人权力滥用成为人们的殷切期盼与不懈追求。各利益集团,特别是以袁世凯为代表的北洋军阀集团与以资产阶级革命派、立宪派为代表的国会议员围绕国家宪法权力展开了激烈斗争。然而,双方既缺乏协商的民主精神,也缺乏妥协的政治智慧,最终导致了民国初年制宪理想的破灭。

[关键词]民国初年;政治妥协;宪制对抗;宪制失败

[中图分类号]D693 **[文献标志码]**A **[文章编号]**1674-117X(2018)05-0063-05

Political Compromise and Constitutional Confrontation in the Early Years of the Republic of China

ZHOU Liang

(School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan Hunan 411105, China)

Abstract: The victory of the Revolution of 1911 awakened Chinese people's constitutional consciousness. Restricting the power abuse by the Constitution became people's ardent expectation and unremitting pursuit. Various interest groups, especially the Northern warlords represented by Yuan Shikai and the members of Parliament represented by the bourgeois revolutionaries and constitutionalists, fought fiercely around the constitutional power of the country. However, both sides lacked the democratic spirit of consultation and the political wisdom of compromise, which finally led to the disillusionment of the ideal of constitution-making in the early years of the Republic of China.

Key words: early years of the Republic of China; political compromise ; constitutional confrontation; constitutional failure

辛亥革命胜利后,以孙中山为代表的资产阶级革命党人领导制定了《中华民国临时约法》,这不仅是中国资产阶级民主意识在民国时代的启蒙,而且使共和宪政成为其时人们的殷切期盼与不懈追求。然而,在宪政萌芽与新政权初创时期,人们想在利益集团激烈的斗争中寻找国家民主进程的和平对策,显然是困难和不太现实的。先是资产阶级革命派依靠武力推翻了晚清政权,接着是具有丰富宫廷

斗争经验和强大军事实力的旧军阀袁世凯掌握了民国政权,成为了中华民国大总统。刚开始,袁世凯试图用法律的手段影响近代宪政的进程,以实现其统治来源的合理性和权力扩张的合法性。但在资产阶级革命派和立宪派议员主导下的制宪会议中,其宪制要求根本无法得到满足,幻想复辟封建王朝、建立起君主专制政体的袁世凯不惜动用武力,解散国会,致使民国初年的共和宪制陷入了混

收稿日期: 2018-04-02

作者简介: 周 亮(1978-),男,湖南浏阳人,湘潭大学硕士生导师,湖南科技职业学院副教授,法学博士生,研究方向为法学与公共管理。

乱和失败。

一 民国初年的政治妥协与革命党的宪制预防

社会学家认为:“信任是交往双方对于两人都不会利用对方的易受攻击性的相互信心。”^[1]从某种意义上说,信任是政治组织进行合作和民主协商的基础,是推动国家和平治理的基本前提。然而,民国初年的革命党、立宪派与袁世凯各怀权力扩张心思,在政治斗争中时时展示着妥协的虚伪,在宪制的权力架构中时时防备着他方的权力渗透,从而使新生的民国政权与其宪制理想和目标渐行渐远。

辛亥革命的胜利标志着封建主义的灭亡和资产阶级在中国革命进程中取得了领导地位。孙中山作为资产阶级民主革命的精神领袖,领导着中国近代的宪制改革和民主思潮。但资产阶级所固有的阶层分裂并没有在事实上形成以孙中山为代表的资产阶级革命党人稳定的政权基础。1911年底,南京举行临时大总统选举,孙中山当选,但各方围绕临时政府组织是采取美国式共和制还是法国式责任内阁制进行斗争,互不相让。虽然最终以美国式共和制占据上风,但在共和政体的组织形式上已然埋下了隐患和冲突的种子。在各种政治势力的纠缠和武装集团的军事威胁中,革命党人很快丧失了自己的阵地,将刚刚获得的民国政府权力拱手让渡给了以袁世凯为代表的新兴军阀势力。在国家权力结构上,被迫选举袁世凯为中华民国临时大总统,资产阶级革命党以法律的正当程序放弃了国家领导权。虽然这种政治妥协在选举袁世凯为临时大总统的过程中获得了袁世凯赞成共和政体的口头承诺,但资产阶级革命派并没有足够的军事与政治实力确保袁世凯兑现其承诺。

革命党人以限制个人权力为目标的制宪行动,必然会影响到政治主体双方的制宪、护宪立场与宪政道路选择。双方缺乏政治互信的合作导致的政治对抗突出体现在《中华民国临时约法》的制定与废除中。从资产阶级民主革命开始,革命党人并不相信袁世凯的政治品格,在立宪过程中试图以国家宪法的形式防备袁世凯的权力扩张与滥用。其明显案例就是革命党人一改《临时政府组织大纲》所规定的总统制为《中华民国临时约法》的责任内阁制,试图将国家的最高行政权力从原初设计的临时大总统转移到内阁手中,通过在参议院中占据多数

席位的同盟会成员控制议会的立法权力,以实现限制临时大总统行政权力的目的。在责任内阁制下,总统权力受到了极大限制。《中华民国临时约法》规定:“中华民国以参议院、临时大总统、国务院、法院,行使其统治权”,“临时大总统任命文武职员,但任命国务员及外资大使、公使,须由参议院之同意”;“国务员于大总统提出法律案,公布法律及公布命令时须付署之。”临时约法还增加了对临时大总统的弹劾权。总体而言,“国家的大政方针都由参议院决定,由临时大总统并国务员负责执行;行政机关的重大决定均须由参议院同意”。^{[2][3]}显然,革命党人的目的就是试图限制袁世凯,以防止其利用个人权力作出从根本上变更政权性质的决定,从而使袁世凯成为了“虚君”,这种“共和”与孙中山曾经力主的总统共和制做法大相径庭。有学者认为,从总统制到责任内阁制,“与其说是制度上的选择,不如说是权力斗争的需要”。^[3]这种权力斗争所导致的一个灾难性后果就是各方相互产生强烈的政治对抗意识,并制定了相应的宪制预防措施。

作为国家根本大法的《中华民国临时约法》在国家政权初建时更是关系到国家基本制度的稳固,不应轻易更改,但《中华民国临时约法》制定者试图以合理的宪法形式达到限制袁世凯个人政治野心的目的,对其进行了修改,所修条款处处透露着防范袁世凯的政治企图。这种行为“表现出立宪的随意性,也暴露了《临时约法》的虚伪性……这种因人设法的随意性的做法,在近代中国宪政史上开了一个很不好的先例:根据立宪者需要而随意修改宪法”^{[2][36]},从根本上违背了保持宪制稳定的法治精神。虽然随后革命党在与袁世凯的“约法三章”中被迫做出让步,同意袁世凯在北京担任中华民国临时大总统,但这种暂时性的政治妥协并没有隐藏他们对袁世凯的极端不信任,也没有换来袁世凯对革命党的信任与好感。袁世凯认为革命党人只是将他作为一个推翻清王朝的工具,并没有真正选举他为民国共和总统的真实意愿,《中华民国临时约法》约定责任内阁制完全是为了限制他个人作为总统的权力。二次革命后,袁世凯独裁统治的地位得到了巩固,他一改过去对革命党人的容忍,着手修改甚至废除《中华民国临时约法》,以实现其威权统治的合法化。而革命党武力讨伐袁世凯的愿望落空,只能寄希望于通过宪法的力量进行制衡,但这种既缺乏民众广泛支持又缺乏军事力量保障的制衡对

袁世凯显然没有什么约束力。双方在各自的权力幻想中都具有了修宪的意愿,只不过心怀不同的目的而已。制宪议员吴宗慈一言以概之:“其实临时总统袁世凯对于临时约法束缚极感不便,思于宪法根本纠正。国民党以国基初奠,袁世凯野心跃跃,亦思于宪法严厉预防之。”^{[4]86}但不管怎样,双方利用宪法和法律制约或强化总统权力的期望使和平立宪成为双方的共同追求,民国初期的社会也因此获得了短暂的政治稳定和和平制宪的机会。

二 国会制宪权的追求与袁世凯的帝制反攻

通过和平立宪方式获取最大化的政治权力,以维护民国政权合法统治的象征和符号,缓解民众对权力衍生的指责是袁世凯和北洋政治集团追求和平立宪的最大动力。在辛亥革命激烈的政治斗争中,袁世凯凭借个人的强制手段,实现了权力的和平更迭,但其权力统治的合法性一直倍受争议。在“宪法、国会、总统、内阁这些形式,以及选举、立法等程序已成为民主共和的象征和符号”^[5]的情况下,袁世凯采取暴力的方式野蛮扩张权力的做法,显然会面临很大的风险,也不符合袁世凯当初逼迫清帝退位并以国家宪法的形式获取统治权威性和合法性的愿景。袁世凯曾公开表示,只要宪法对于总统权力“无牵制过甚之弊”,那么无论是总统制还是内阁制,他“均无所容心于其间”。^{[4]85}他对其心腹杨度说:“假如他们(国会)不坚持责任内阁制,我也可以做革命党,你也可以做革命党。”^{[6]160}在袁世凯的政治信条中,只要国会制定的宪法赋予大总统以统治实权,他将支持宪法的和平制定与实施。但这并不意味着袁世凯会被动地接受宪法所规定的不利于其统治力量扩张的权力配置。

袁世凯当选临时大总统后,利用种种手段首先破坏了其与革命党人达成的“约法三章”,将临时参议院和临时政府一同迁往北京,开始摆脱革命党人牵制总统权力的第一步,这种做法加剧了双方的政治猜忌。面对革命党人出台的《中华民国临时约法》和改总统制为内阁制的情况,他提议由唐绍仪组阁,企图打造“亲袁内阁”。然而,唐绍仪不仅没能与他建立统一战线,反而加入同盟会,坚持民主宪政,试图建立真正的责任内阁制,这与袁世凯个人集权思想是不相容的,唐绍仪内阁很快倒台。随后,国民党提出“绝对政党内阁”的主张,极力号召建立“一党内阁”。让袁世凯害怕的是,在这一主张

下的国民党获得国会参、众两院全部 870 席席位中的 392 席。这使袁世凯感到了虚位的危险。他对杨度说:“我现在不怕国民党以暴力夺取政权,就怕他们以合法手段取得政权,把我摆在无权无用位子上。”^{[6]163}于是,他通过暴力和血腥,扼杀了革命党人掀起的“二次革命”,枪杀了坚决主张内阁制的宋教仁,制造了和平制宪道路上的惨案。

“二次革命”后,袁世凯凭借其强大的军事实力掌握了民国政权,并且借势提出先进行总统选举后制宪的主张。在袁世凯组织的数千人“公民团”的逼迫下,众议院和参议院分别通过提议,于 1913 年 10 月 6 日选举袁世凯为中华民国第一任正式大总统。袁世凯虽然掌控了政局,但对于权力合法性来源的追求使他对国会的立宪活动表现得相对克制,其不断以和平与理性的方式同国会议员们展开权力争夺的周旋与博弈。在制宪会议起草“天坛宪草”的三个半月时间里,袁世凯并没有过多地干预,也没有以非法的手段强迫国会改变宪制内容,国会议员们的制宪工作基本上是在比较平和与稳定的环境中完成的。即使在国会宪法会议违背《中华民国临时约法》中关于法律公布权专属于总统而于 1913 年 10 月 4 日发布《大总统选举法》时,袁世凯也仅在 10 月 18 日咨文宪法会议指出,根据《中华民国临时约法》第 23 条和 30 条,“民国议会,对于民国宪法案,只有起草权及议定权,实无所谓宣布权。此为国会组织法所规定,铁案如山,万难任意摇动”^{[7]101},重申总统的宪法公布权。从当年的 8 月至 10 月,袁世凯 5 次提出对宪法和宪法性文件的意见,企图恢复总统制,都遭到国会和宪法起草委员会拒绝。袁世凯甚至委托一些政界名流,如梁启超、周自齐等人“疏通意思,冀于草案有所改正也”^[8],以寻求政治妥协。但他的这些请求没有得到国会议员们的响应。

当袁世凯认为自己用尽一切合法手段,其所实施的妥协政策无法达到目的和对于宪法上希望几乎断绝的情况下,他重构了“欲挽回宪法,非破坏宪法会议不可,欲破坏宪法会议,非破坏国会不可”^[9]的恶性循环。1913 年 10 月 25 日,袁世凯一改过去对国会保持克制的做法,指责由国会通过的《中华民国大总统选举法》为非法,并致电各省都督及民政长官,公开反对宪法草案,指责宪法草案之制定悉为国民党议员所破坏,所定条文“违背共和政体之宪法,影响于国家治乱兴亡者极大”^{[7]102},要求文

武长官群起攻击。各省军政长官迎合袁世凯意图,纷纷回电,主张解散国民党、国会以及宪法起草委员会。面对袁世凯对抗式的诘难,宪法起草委员会依然坚定地通过了贯彻《中华民国临时约法》内阁制路线的中华民国第一部正式“宪法草案”,史称“天坛宪草”。1913年11月4日,袁世凯下令解散国民党,取消国民党党籍议员资格,导致国会半数以上议员空缺,不足法定开会人数,无法对“天坛宪草”进行正式讨论和通过,“天坛宪草”流产了。

1914年1月14日,袁世凯武力下令停止国会议员职务,第一届国会瓦解。3月18日,袁世凯提出修改《中华民国临时约法》。3月20日,袁世凯向“约法会议”提交了《增修临时约法大纲》7条,认为实行约法是国家开创时代的事情,而宪法则是守成时代的事情。“约法会议”接受袁世凯的意见,很快完成了《中华民国临时约法》修改稿,并将修改后的“临时约法”改名为《中华民国约法》,其宗旨“在于增加总统之权力,减削议会之牵掣,与临时约法之精神完全相反”^{[4]91},这集中体现了袁世凯的个人意志,为他复辟帝制铺平了道路。10月27日至28日,“约法会议”先后通过了《立法院组织法》和《修正大总统选举法》,规定总统任期改为10年,连任不受限制;总统继任人由现任总统推荐等。至此,无论在法律上,还是在事实上,袁世凯都已经成为终身制之独裁元首。^{[10]235}然而,帝制刚建,宪法草案还未出台,袁世凯即于1916年6月6日死于自己编织的权力幻想中,宪法起草委员会也随之流产。

三 制宪议员立场幻想与民主宪制的失败

“宪政的基本价值,就在于寻求一致协调、解决冲突的有效的政治机制,将个人利益与公共利益、集团利益与国家利益结合起来,以达到某种程度上的利益平衡。”^[11]按照建国宪法制定的一般原理,各种政治力量之间的平衡与妥协是建立国家宪政模式的根本手段。因为参与立宪的利益(或利益集团)是多元的,“立宪的过程必然是一个协商和妥协的过程,由此产生的宪法也必然是一个多元利益相互妥协的产物。”^[12]无论在哪个宪制国家,协商与妥协都是立宪过程中的一种常态,是解决权力冲突与争斗的有效途径。

美国的建国者们通过创造“康涅狄格妥协案”和“五分之三条款”,有效解决了南北各州众议院代表问题,为搭建美国《联邦宪法》和构建现代民主国

家打下了坚实的基础。“康涅狄格妥协案”和“五分之三条款”被称作是“伟大的妥协”,其内容是在康涅狄格州代表罗杰·舍曼提议下,议会分成上下两院,众议院中每个州的代表数目由州内自由民加上五分之三的奴隶数目决定,参议院中每个州都有两个代表,由州议会选举。这个方案使得人口较少的州可以在参议院中占有与人口大州相匹配的权利。“康涅狄格妥协案”基本解决了广受关注的奴隶代表权问题,实现了南北双方在政治上的妥协,这种妥协是双方利益的对等出让,是保持尊严又充满建设性的妥协。

社会不和谐与政治冲突常常被认为是有效治理的天敌。^[13]在中国的古代文化中,本身并不缺乏和谐的理念与妥协的政治智慧。但在民国初年的宪政改革中,中国社会各政治派别的利益博弈始终处于一种不稳定状态。辛亥革命后所宣扬的民主共和观念虽然受到赞成,但并未成为全社会普遍认同的政治准则,更难以作为全社会共同遵循的政治信念。以《中华民国临时约法》为代表的宪法规范虽然实施了,但《中国民国临时约法》按照个人意愿或政党利益历经修改,已经失去了其宪制的本初价值,成为各方政治力量开展权力斗争的工具。按照美国制宪的妥协方案,要解决这些宪法制定过程中所出现的尖锐矛盾,除了一个利益各方都可接受的方案外,还需要一群有着社会影响力、能代表各方利益的贤明人士来主导宪法的制定。而1913年制宪会议的主导者是一群新兴资产阶级的代表人物,他们并不具备广泛的阶级或阶层的利益代表性,也不具备立宪的政治智慧。这些人除了部分人短暂地担任过临时政府、地方都督府官员和临时参议员、省议员外,有三分之一是直接从学生过渡到议员,基本上都没有参与地方政府管理的经验,“也不是什么重要的有决策影响力的人物。”^{[14]258}

“中国传统社会本质上是个体身份社会,充满着人治的理想,缺乏法治的内容。”^[15]这样的人治社会再加上这群议员们在政治上的个人愿望、经济上的自利追求和宪政的浪漫主义,使得他们难以与袁世凯达成制宪的妥协,实现权力的平衡分配。他们在处理错综复杂的情况时经验不足,立场偏激,怀抱理想却不知协商、不易妥协,无法应对复杂的政治局面。在宪法的制度设计中,他们害怕袁世凯独裁,在宪法中处处限制他的行政权力,自己却不愿接受任何制约,幻想成立一权独大的超级国会。这

种幻想带来的天然优势让议员们以一种近乎执拗、妄自尊大的方式,采用了一种“畸形的、存在严重结构性缺陷”和“并不符合宪政制度原理”的“极端议会制度”^{[14]98},将宪政本该有的基本民主抛之脑后,导致无法在制宪过程中凝聚民众力量以对抗袁世凯集团的权力压制。民国初年,掌握政权的是以袁世凯为代表的北洋军阀,这是民国初期中国政治制度变迁的主要力量和宪法应当确定的利益集团。制宪委员们显然忽视了这一基本的宪法制定权力架构,以一种封闭性的国会制宪模式,追求所谓维护自身利益的民主制度,拒绝与袁世凯达成任何妥协。事实上,从一开始,虽然袁世凯有着极力扩张自己总统权力的愿望,但其依然寻求在民主、法治范畴内巩固自己的地位和推行自己的统治,但国会的不妥协和议员们政治上的不成熟,把他完全推向了宪政民主的对立面。虽然我们无法证明制宪委员们的妥协就一定能换来袁世凯的和平制宪和中国宪政的一帆风顺,但至少可以设想,双方的协商有利于推进近代中国的宪政历程,并将为后世的宪法制定提供可资借鉴的经验。

“一个社会的政治发展水平,在很大程度上取决于这些政治活动分子从属和认同于各种政治制度的程度。”^[16]除自身缺陷外,议员们并没有能团结一批能够团结的力量,导致在制宪进程中孤军奋战。再加上他们本身对于民国诸多政治制度也没有达成一致,更谈不上对社会政治制度的普遍认同。他们忽略了宪法制定的规则在于确定和维护统治集团的阶级利益,更忽视了人民群众的权利诉求,所制定的宪法得不到人民的拥护,自然也难以得到人民的支持。

历史的经验告诉我们:探讨依法治国、依宪治国的中国特色社会主义法律体系和国家治理体系的时候,不能忽视民国初年中国宪政运动的一次次尝试,更不能忽视中国的具体国情,因为民国宪政实践不仅是中国宪政发展史上的重要一笔,更对我国实现依宪治国的法治中国梦有重要的现实意义和借鉴价值。从某种意义上说,近代中国宪政未能取得理想效果,不在于文本或模式是否先进,而在于异域宪政文化与中国国情没能实现协调和统一,在于“宪政之于中国,则恰恰是在不具备发育土壤甚或排斥之的社会和文化背景下的刻意追求”^[17]。即便如此,我们依然不能抹杀“清末民初是中国尝

试以政党来从事政治参与的萌芽阶段,失败的结果,不能减损其在中国政治发展上的意义”^[18]。

参考文献:

- [1] 郑也夫.信任论[M].北京:中国广播电视出版社,2001:17.
- [2] 殷啸虎.近代中国宪政史[M].上海:上海人民出版社,1997.
- [3] 蔡寄鸥.鄂州血史[M].上海:上海龙门联合书局,1958:110.
- [4] 张学仁,陈宁生.二十世纪之中国宪政[M].武汉:武汉大学出版社,2002.
- [5] 朱英.辛亥革命与近代中国社会变迁[M].武汉:华中师范大学出版社,2001:45.
- [6] 陶菊隐.北洋军阀统治时期史话:上册[M].上海:上海三联书店,1959.
- [7] 中国科学院近代史研究所中华民国史组.中华民国史资料丛稿·大事记:第二辑[M].上海:中华书局,1975.
- [8] 吴宗慈.中华民国宪法史前编[M].台北:文海出版社,1923:40.
- [9] 胡春惠.民国宪政运动[M].台北:台北正中书局,1979:39.
- [10] 林炯如,傅绍昌,虞宝棠.中华民国政治制度史[M].上海:华东师范大学出版社,1995:235.
- [11] 殷啸虎.协商精神与宪政建设[J].法学论坛,2002,17(1):21.
- [12] 王希.原则与妥协:美国宪法的精神与实践[M].北京:北京大学出版社,2000:7.
- [13] 罗伯特·D·帕特南.使民主运转起来:现代意大利的公民传统[M].王列,赖海榕,译.南昌:江西人民出版社,2001:134.
- [14] 严泉.失败的遗产:中华首届国会制宪(1913—1923)[M].南宁:广西师范大学出版社,2007.
- [15] 周亮.毛泽东与“五四宪法”的国家制度构建及时代认同[J].湘潭大学学报(社会科学版),2016,40(1):13.
- [16] 塞缪尔·P·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,刘为,译.北京:北京三联书店,1989:9.
- [17] 郭宝平,朱国斌.探寻宪政之路:从现代化的视角检讨中国20世纪上半叶的宪政试验[M].济南:山东人民出版社,2005:1.
- [18] 彭怀恩.民国初年的政党政治:从政治发展角度的观察[M].台北:洞察出版社,1989:8.

责任编辑:蔡燕飞