

# 联省自治运动与民主转型之困境

龙长安

(安徽工业大学 文法学院, 安徽 马鞍山 243002)

**摘要:** 联省自治运动是近代中国一场追求联邦主义的宪政统一运动,其实质是最终实现中国由帝国而宪政的民主转型。但是与美国等典型联邦制国家相比,联邦论在中国形成了语境错置和语义倒置,地方自治的阙失和民主意识的匮乏,联省自治运动与中国政制传统形成强烈的抵牾,宪政制度的创新并未带来宪政建构进步,反而形成转型困境。联邦制的分权功能难抵大一统的集权功能,难以完成中国的政治整合。联邦制最后成为被放弃的历史选择。

**关键词:** 联邦制; 联省自治; 宪政民主; 政治转型

**中图分类号:** K02

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1001-5124(2012)02-0065-05

晚清以降,在西方文明的冲击与典范导引下,实现由帝国而宪政的民主转型,成为中国现代化的中心政治主题。“联省自治”运动作为对民国初年分崩离析的无政府状态的回应,就是一场追求联邦主义的宪政统一运动。这场运动有两个指向目标,一是解决南北对抗,统一国家;一是为解决中央与地方关系,建立联邦国。而这两方面都融合在联省自治的本义中:首先是制定省宪法,确认省级自治;然后在此基础上联省制定联省宪法,而为联邦国。这两方面值得我们注意,其代表着当时宪政制度发展的进步。民主的转型是民主制度的创建过程,宪法的制定与宪政的实施则是民主转型的重要内容。这场追求国家统一与民主转型的政治运动最后以失败而告终,结局发人深省。中国联邦制运动以美国为典范,为什么美国建立联邦制,并实现了国家统一和国力的快速发展;而中国的联省自治运动没有实现国家的民主转型,反而成为军阀割据的法理依据,加剧了国家的分裂?本文拟通过对联省自治运动的回顾,在中美政治文化比较的基础上,审视联省自治运动的发展困境,揭示其民主发展意义。

## 一、联邦制与政治整合难题

自戊戌变法以来,由专制而宪政的民主转型

成为中国历史的首要课题。辛亥革命诞生了亚洲第一共和国,但中华民国虽建立了共和体制,其中央与地方的关系却并没有得到解决,地方制度甚至成为民初政治生活的焦点,中央集权和地方分权之争由此产生。联邦制作为实现解决中央与地方关系的方案,开始被引介到中国政治生活。随着袁世凯的专权与复辟帝制,人们对于中央权力再度失望,中央集权主义丧失信誉,遂成为罪恶的代名词。作为对抗独裁政治的一种制度设计与安排,这个时候,具有分权特点的联邦论开始得到宣扬和重视。这些文章均强调中国的国基在于省,主张扩大各省的自治权,而在全国宜采取联邦自治之精神。这种强调地方分权的联邦制主张,形成一种对于强力集权主义的反动,这种反动挑战并质疑袁世凯政府的合法性,成为反袁斗争的重要组成部分。从中央集权论到联邦论,这是民初思想界的一个比较普遍的转变。但这种联邦制舆论的主要目的是反袁氏集权,在这些知识分子心中,并未真正认同联邦制,在袁暴毙后,失去反对的目标,联邦主义的论调也就逐渐消沉。

1916年6月袁世凯覆亡后,黎元洪以副总统继任总统,但国家的政治整合远远没有结束,北洋系的安福国会垄断中央权力,随即而来一系

收稿日期:2011-10-04

基金项目:安徽省2011年高校社会科学基金课题(2011sk125)。

作者简介:龙长安(1975-),男,湖南怀化人,副教授,博士,主要研究方向:宪政史、政治史。E-mail: longchangan@163.com

列的政治事件发生,把中国政局带入到一个更大的变动期:府院之争、张勋复辟、组织参议院筹备新国会选举、对德奥宣战、孙中山南下组织护法政府。两个都宣称自己代表中国法统的政府出现,国家最后正式形成南北对峙的分裂局面。中央政府地位愈来愈式微,逐渐失去政治中枢的地位,也失去协调各省的力量。武力的中央集权政策的一再失败,意味着通过战争统一国家模式走入死胡同,而1919年上海和会的无果而终,也提醒国人这种商议式的和谈并不能解决问题。有些学者和社会名流看出中国局势已经发展到这样一个阶段:不但南北不能统一,而且北也不能统一,南也不能统一,开始坚持民国初年的观点:“以为要中华民国真正的统一,只有采用联邦制的一个法。”<sup>[1]</sup>武力统一固然不能成功,“和平统一”也少有实现的可能性。他们开始提倡“联省自治”学说,认为应该以省为自治单位,由各省省议会制定省宪法,然后仿照美国的联邦制,联合各省组成一个“联省自治政府”。各省政治逐渐成为主导政局发展的重要因素,作为民主构建国家统一的模式的联省自治理论,成为了战和困境下的第三条道路。联邦制理论的输入,使利用地方分权模式进行国家政治整合的联邦主义思潮大行其道,显示了其较强的社会动员能力,直接促进了具有民主性质联省自治运动首先在湖南登上政治舞台,随后得到全国多个省份的响应,形成了声势浩大的“联省自治”运动。

如同近代中国发生的其他重大事件都受国外动态的影响一样,联省自治运动的发生与当时的国际形势的变化具有相当的关联性。当关心国家政治事务人士为解决国家政治难题而冥思苦想而不得出路时,自然会借鉴国外的政治成功经验。一战后,世界舆论以巴黎和会和国际讨论会为核心。美国总统威尔逊1918年在美国国会提出的十四点和平建议在当时被重视,其中一点即为世界各国可以借鉴美国联邦制精神,共同组织一世界性的超国家联邦组织,以保障各国政治自由及领土完整,裁决国与国之间纠纷,使世界由一个无序状态,进入到一个听候公判的组织体系。<sup>[2]</sup>美国实验主义学者杜威来华讲演,更是为联邦制理论在中国的传播点燃了一把火。杜威在《美国之民治的发展》演讲中,强调美国联邦制

与地方自治之间的密切关系:“美国的联邦是由那些有独立自主能力的小村合并而来的,历史上的进化是由一村一村联合起来的。美国的百姓是为自由而来的,所以当他们的自治不要国家,后来因有国家的需要,所以才组成联邦。”<sup>[3]</sup>杜威的演讲,给当时中国知识界产生较大的暗示:即其一,联邦制与美国政治自由是不可分的一体两面。民国以来中国人民之不能享受政治自由,是不是因为中国士大夫思想太在重视国家政治,而忽视地方政治之重要,而造就中央政府集权?<sup>[4]</sup>其二,杜威的演讲也提醒中国知识分子,对于中国问题的解决,不能盲目乐观,脚踏实地地进行地方自治建设,也许正是关键所在。国外时论指出:“代议之制得以仿行于中国也,必与地方自治及稳健政府为等量之进行。而其组织之法,现虽日似主张中央集权之象,实以联邦制为宜。”<sup>[5]</sup>因此,中国要实现真正的民主政治,人民应当模仿美国当初的移民,“由人民自己一小部分一小部分创造这基础,这基础是什么,就是人民直接的实际的自治与联合。这种联合自治的精神:就是人民直接的,不用代表间接的,是要去做实际公共生活需要的事务,不是挂起招牌就完事”。<sup>[6]</sup>要从地方自治着手,造就国家基础,用人民在地方推动的自治成就,推动联邦制成为必要,成为事实上的法律,这成为日后联省自治运动的思想渊源。一战后,世界大国改为联邦制国家正成为一种潮流,其中苏维埃联邦的成立更是引起中国知识界的兴趣,这不仅因为其是中国近邻,更在于其具有和中国相类似的国情:传统中央集权制的大国。而苏联改采联邦制国家组织,最主要的原因,就是因为联邦的招牌,既比较容易获得境内各民族的支持又可减少地区与地区的摩擦,而缩短国内战争。这简直就是为解决当时战乱政治而开的一剂良方,受到国人高度评价。

联省自治运动以美国的联邦制为制度典范,先在地方建立共和政体,在此基础上由省自治联合组成联邦制国家,实现政治发展模式的转型。1922年各省宪法草案的陆续制定与颁布,成为联省自治运动发展的重要环节,标志着联省自治运动进入到真正的实践性阶段。省宪运动一方面使中央与地方权力的宪法规范化迈进了基础性步伐,另一方面也在实现国家正式宪法的制定上

开始了前提性工作。中央与地方事权的划分、省级地方政府的宪政设计和直接民主政治的推行，无不体现着省宪法的积极理论成就。从省宪法到联省宪法的出现，也提醒着人们除中央集权以外，民主统一国家的渐进路径之可能性依旧存在。但是省宪法在体现消除军阀割据而实现国家统一的政治目的的同时，又成为地方军阀实行武装割据的法律依据。省宪法这种进步性与落后性并存的特点，使联省自治与省宪运动并没有能够实现自己的承诺，反而成为封建割据的法理外衣，严重伤害了联邦分权学说的声誉，最终掩盖了国家在实现民主转型所需要以法律规范中央与地方关系性质与内容的迫切需要。联邦制的这种整合中国政治统一的模式在中国遇到重大困境，直接引发了中央集权主义的严厉批评。1922年陈独秀警告：“中国政治纠纷之根源，是因为封建式的大小军阀各霸一方，把持兵权财权政权，……并不是因为中央权大地方权小的问题。此时全国兵马财政大权都操在各省督抚司令手里，连国有的铁路盐税他们都要瓜分了。若要再扩大地方权，不知道还要扩大到什么地步？”<sup>[6]</sup>联邦主义者认为省级自治是迈向国家独立的第一步，而国民党则回答民族统一是省级自治的先决条件。中央与地方权力关系已经开始不再成为中国政治的中心问题，打击军阀的地方割据、削减封建化的政治势力开始赢得政治话语权。自清末以来的政治现代化运动，经历了由西方而苏俄的典范转移，从而宣布联邦制理论作为政治整合的实践手段在中国遭遇到重大挫折。

## 二、联省自治运动发展之困境

成为美国式的联邦宪政大国是中国联省自治运动的宗旨，但是中国构建联邦制的联省自治运动却遇到了比美国更复杂的挑战。美国以联邦制建国有两个前提不能忽视，一是美国松散的邦联体制，一是成熟的地方自治传统，不存在贵族社会等级制度。松散的邦联体制意味着美国开始并不存在国家概念，在国防与通商等军事、经济事务的发展中，开始逐步产生建立具有权威的中央政府的需求。美国政府体制的设计者使用联邦的而非单一的构想，作为民主政体的适当结构，其建设联邦制是先有邦，通过邦让渡一部分权力给国家，最后组建成全国性的中央政府。具体路

径是自下而上、邦先国后，即托克维尔所指出的：“美国联邦政府的形式是最后出现的，它不过是共和国的变体，只是对在它之前通行于社会的并不依它而存在的那些政治原则的总结。联邦政府是特殊的政府，各州的政府才是一般的政府。”<sup>[7]</sup>而在联邦体制中，自治的传统始终决定着地方州对于国家的抗拒，乔治·梅森在制宪会议上的发言代表着这种价值取向，“不论哪些权力是全国政府必备的，总有必要把一部分权力保留给各邦。总不可能让一种权力在联邦以内扩展到极限，无所不在，没有别的力量与它分庭抗礼，谋求公正。各邦议会也要拥有一些手段来捍卫自己，防止全国政府侵蚀他们的权力。”<sup>[8]</sup>联邦制度之下，无论怎样趋向统一性，统一性也只能以维持中央政府存在，及使中央政府可以自由处理全国公共事务为最大限度。此外无论从法理上或事实上都不能再进一步，去剥夺各邦的自治权。

在地方自治传统影响下，自由和平等的社会心态构成美国民情的主要内容，那种按照社会成员的意愿而建立一个社会的传统和美国历史的实际情况正好吻合。因此对于制宪者们来说，新的联邦体制既需建立一个拥有强大权力的中央政府，还需同时保护已经存在的各州政府的权力；既需防止各级政府对于权力的滥用，还需防止任何政府对于人民的权利的威胁和侵犯；所以政府的设计必须以保护人民的权利为终极目的。为达到这样的目的，联邦政府不仅在中央层面进行横向的三权分立，更重要地是在中央与地方进行纵向的分权，各州依旧保存了自己相当的事权范围，实现对人民权利与自由的保障。联邦宪法创造了一个崭新的美国政治制度（联邦主义），一方面其权力由全国政府和各州分享（限权政府），另一方面让人民表达对其统治方式的看法（自治），它第一次将联邦制、政府权力制衡及人民主权等抽象理论变成了现实。阿尔蒙德将政府能力和人民参政（民主）归为政治发展的两大目标，“政府的权力和效能，和公众对政府影响的程度，是两个衡量政治发展的标准。政治发展指国家的发展和国家的民主化。”<sup>[9]</sup>美国联邦主义的主旨，在于由十三个殖民地建立统一的民主国家。美国联邦制的精妙之处在于其国家集权与州、地方自治的统一，它很好地回应了美国政治

发展之国家能力和民主化两大课题。

相比较而言,联邦制在中国则发生了语境倒置与语义错置。自秦帝国以来,大一统的整体主义国家观念一直存在于中国的政治生活中,政治生活为以皇帝为首的官僚集团所垄断,统治权高度集中于中央,中央权力又高度集中于皇帝,皇帝成为国家统一性和整体性的象征,最终形成皇权政治与大一统政治的混合体政权模式。在大一统概念中,国家统一、政治统一就是整体国家观的基本内容。政治版图的“统一”是其途径,而“天下大治”则是最终目标,政治上的“统一”是大一统理想状态的先决条件。因此,中国历史上虽然经历了很多中央集权衰弱、地方分裂、外族入侵和改朝换代的巨大社会动荡,但是统一国家和中央集权的传统从来也没有放弃过,中央集权、单一制等制度设计成为整体国家观的政治范式,在制度选择上具有优先性,深刻支配着国人对于国家历史与国家前途的思维模式。联邦论虽然强调由省自治实现联省政府,进而实现帝国的民主转型,形式上好似自下而上的构建模式。但是这种状况的出现,却是当时弱势中央政府不能实现对于全国的实际控制而形成的非常态政治现象。如果实行联邦制,实际上将成为自上而下地打破几千年的国家观念与政治传统,转换国家而为地方邦的模式。这不但与美国的建国路径迥然相反,也将得不到中国传统政治资源的支持。杨适夷警告指出:“从法理上论之,中国乃单一国也民主国也立宪国也,则是欲将中国改为联邦者已是将中国国家形体从根本上破坏也。……若改联邦,则中央与地方立于对等地位,即不然亦须受地方之限制,若绳以国法是改国家而非改政府矣。”<sup>[10]</sup>

中国的联省自治运动的发展,虽有自由主义知识分子的鼓吹,但是地方军阀基于省区主义的考虑为联邦论提供了主要动力来源,联邦论与省宪运动则直接成为地方军阀割据的借口。省区自治并不是地方自治传统发展的必然要求,自然不能得到民众拥护而为联邦制的发展提供所需要的政治土壤,因此制作精良的省宪法虽体现了宪政制度的进步,但并未成为真正宪政意义上的实践,最后却演变为地方军阀对抗中央的武器。这也导致出现联邦制建设中的困境:联省自治运动

进行得越深入,地方割据的现象越严重。为了使联邦制获得认同,中国联邦论者在政治设计甚至对联邦制进行改革,造成了其制度精神的不完整和制约性,联邦制运用并没有真正体现联邦精神。如1923年《曹锟宪法》虽然实现了与国是宪草的良性互动,但以中央集权精神为主导而融合联邦制内容,使得国家宪法出现自相矛盾之处。杨幼炯指出:“此次宪法……实具有联邦之性质,而又居然以统一国家冠其篇,其矛盾模糊,是此次宪法最大之缺点。”<sup>[11]</sup>民主化的进程是实现国家一体化的必要条件,徐勇指出:“欧美国家,民族—国家和民主—国家的建构是统一同步的,而在中国这类后发国家,不仅民族—国家和民主—国家建构是不同步的,而且会产生矛盾。”<sup>[12]</sup>因此,当中国联邦主义与联省自治、省区运动结盟时,它显然无法解决地方主义导致的国家能力衰落的困局,从而走向了联邦主义的反面,无法实现国家的民主转型。

### 三、联省自治运动的民主发展意义

联省自治运动的目的在于以美国联邦主义为制度变更蓝本,在中国建立联邦宪政体制。它的理论具有三方面的内容:以自治省的联合形式而构造国家结构的模式;以省自治作为推进民主政治的实施途径;由省自治到联省自治再到联邦性质的联省政府。以各省自定省宪以促自治,用省自治来实现保障国民自身之权利。即以分裂的现状为基点,各个省区自定省宪,自选议会,实行省区自治,然后由各省指派代表,成立联省会议,就共同关心问题进行商讨,就所达成协议汇整为全国联省宪法,然后根据联省宪法,选举总统,组成代表中央的联省政府,实现和平、渐进式的统一。中国人民也就在省自治的过程中,行使每个人拥有的民权经验,最终使国家拥有民主宪法。因此联省自治理论是以联省的方式构建具有联邦色彩的国家结构形式,它不是先统一后民主,也不是先民主后统一,而是国家统一和民主建设结合成一个步骤,既具有批判意义,同时亦具有建设意义。

地方分权与自治是近代宪政的有机组成部分,伊拉扎指出:“联邦制通常被界定为与权力的分配和共享有关,但是联邦制还具有一个对公正的概念所做出的与生俱来的承诺。权力的分配

与制衡是必要的,但是联邦主义是作为民主和公正的形式提出来的,强调自由与公民的参与。”<sup>[13]</sup> 联省自治运动之规范两级政府权限、保障民权,实现宪政民主国家的政治诉求,具有强烈的民主色彩。历史上中央集权主义虽然为维护国家统一发挥过重要的作用,但是专制主义也成为其挥之不去的阴影。面临建立强大政府与实现民主化的双重挑战,美国宪政联邦模式成为知识分子强国富民的政体选择。既实现强大的中央政府,又能保持灵活的地方政治;既建立一个宪政国家,又实现中央与地方分权,联邦制能克服大国集权与地方分权之间的矛盾,这样,这种制度似乎切合了当时中国政治发展的现实需求,自然就获得了更多知识分子的拥护。许多知识分子对于联省自治运动的支持,说明这场运动本质上不是军阀的武装割据运动,否则,正如刘军宁所指出的,难道那么多的自由派知识分子笨到连军阀假联省自治以图割据的野心的祸心都看出来吗?<sup>[14]</sup> 实际上通过发展民治以制约军阀专权的思考,就深刻地蕴涵在联省自治所追求的目标之中。胡适强调:“增加地方的实权;使地方充分地发展他的潜势力,来和军阀作战,来推翻军阀。这是省自治的意义,这是联邦运动的作用。”<sup>[15]</sup> 联省自治的省自治模式表面上好象在鼓励省区独立,但其本义却是在促进联合,实现民主,并以渐进的法治模式取代急进的武力统一模式。所以我们应该肯定联邦论者们的正当动机,如同承认联省自治运动本身所具有的积极意义一样。而即使联省自

治运动失败了,但同样也留下了诸多关于中国民主转型的世纪思考。

#### 参考文献

- [1] 李剑农. 民国统一问题(篇三)[J]. 太平洋, 1922, 3(9): 1-10.
- [2] 施塔福. 联邦世界论[J]. 东方杂志, 1919, 16(4): 186.
- [3] 陈独秀. 实行民治的基础[J]. 新青年, 1919, 7(1): 17-18.
- [4] 胡春惠. 民初的地方主义与联省自治[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001: 127-128.
- [5] 詹美生. 论中华民国[M]. 翦庐, 译/沈云龙. 民国经世文编(政治二). 台北: 文海出版社, 1966: 511.
- [6] 陈独秀. 对于现在中国政治问题的我见[M]//胡适. 胡适文存: 第二集: 第三册. 上海: 上海亚东图书馆, 1941: 126.
- [7] 托克维尔. 论美国的民主: 上[M]. 董果良, 译. 北京: 商务印书馆, 1988: 65.
- [8] 麦迪逊. 美国制宪会议记录辩论: 上[M]. 尹宣, 译. 沈阳: 辽宁教育出版社, 2003: 87.
- [9] 阿尔蒙德. 发展中的政治经济[M]//塞缪尔, 亨廷顿. 现代化理论与历史经验的再探讨. 罗荣渠, 译. 上海: 上海译文出版社, 1993: 362.
- [10] 杨适夷. 中华民国地方制度商榷书[J]. 学艺, 1917, 1(1): 31-32.
- [11] 杨幼炯. 近代中国立法史[M]. 上海: 上海书店, 1989: 312-313.
- [12] 徐勇. 现代国家建构中非均衡性和自主性研究[J]. 华中师范大学学报: 人文社会科学版, 2003, 42(5): 97-103.
- [13] 伊拉扎. 联邦主义探索[M]. 彭利平, 译. 上海: 上海三联书店, 2004: 98.
- [14] 刘军宁. 联省自治: 二十世纪初的联邦主义尝试[J]. 战略与管理, 2002, 34(5): 26-35.
- [15] 胡适. 联省自治与军阀割据[J]. 东方杂志, 1922, 19(17): 121-125.

## The Autonomy Movement and the Democratic Transition Dilemma in Modern China

LONG Chang-an

(Institute of Law and Arts, Anhui University of Technology, Ma'anshan 243002, China)

**Abstract:** The Autonomy Movement in modern China was a political movement to build a federal government, whose ultimate goal was to transform the federal empire to a country with a constitutional government. However, unlike the situation in the USA and other typical federal countries, federalism is a wrong concept in modern China, for the lack of tradition of local autonomy and democracy. As a result, the Autonomy Movement was conflicting to the political tradition of modern China. The constitutionalism did not result in the formation of a constitutional government but hindered the transformation. All these dilemmatic factors lead to the failure of this movement.

**Keywords:** federalism; the autonomy movement; constitutional democracy; political transition

(责任编辑 王 抒)