

民国前期

中央和地方权力聚散研究（1912-1928）

张 敏◎著

MINGUO QIANQI

ZHONGYANG HE DIFANG QUANLI JUSAN YANJIU



河南大学出版社
HENAN UNIVERSITY PRESS

民国前期中央和地方权力聚散 研究(1912—1928)

张 敏 著

 河南大学出版社
HENAN UNIVERSITY PRESS

郑州

图书在版编目(CIP)数据

民国前期中央和地方权力聚散研究:1912—1928/张敏著. —郑州:河南大学出版社,
2016.8

ISBN 978-7-5649-2515-4

I. ①民… II. ①张… III. ①中央与地方的关系—研究—中国—1912—1928
IV. ①D693.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 200389 号

责任编辑:朱春华 秦 程

责任校对:朱厚瑞

封面设计:郭 灿

出 版 河南大学出版社

地址:郑州市郑东新区商务外环中华大厦 2401 号

电话:0371-86059701(营销部)

邮编:450046

网址:www.hupress.com

排 版 郑州市今日文教印制有限公司

印 刷 郑州市今日文教印制有限公司

版 次 2017 年 1 月第 1 版

开 本 787mm×1092mm 1/16

字 数 255 千字

印 次 2017 年 1 月第 1 次印刷

印 张 10.75

定 价 28.00 元

(本书如有印装质量问题,请与河南大学出版社营销部联系调换)

序

民国前期,虽以共和立宪昭告天下,但在帝制废墟上重建共和立宪仍属愿景。国人怀着共和的政治憧憬,面对的却是相反的政治现实:宪法虚置,政争纷繁,内乱频仍,革命又起,南北再度分裂……今天,如果我们溯流寻源,就不难发现这一政治局面的酿成,皆与中央与地方的关系紊乱、权力的争执甚至权力的对抗有关。从而使得当今的学人认识到,中央与地方的权力分配问题在民国立宪政治上的显著位置。正是基于此因,张敏博士试图从历史的维度窥探此一时期中央与地方的权力关系模态和权力配置的构想,揭示出中央与地方权力关系的“中国式”病症,引发国人对中央与地方的权力配置的合法性与合理性的思考。张敏博士所作出的这一努力,无论是对中国这一段特定历史的认知,还是对未来的央地关系的思考,都不乏其意义。因为黑格尔曾提醒人们:“我们之所以是我们,乃是由于我们有历史。”

中央与地方的权力关系是一个古老的政制问题。政制无非是权力的配置形式,因权力的配置不同,于是就呈现出不同的政制形式。从宏观来讲,国家权力的配置有两种形式:一是横向配置,即所谓中央的立法权、行政权和司法权的配置;二是纵向配置,即中央权力与地方权力的配置。这两种权力配置又都存在两种形式:集权制和分权制。因此,也就存在两种意义上的集权制和分权制,即横向的集权制和分权制、纵向的集权制和分权制。为了区别横向的集权制和分权制,一般把纵向的集权制和分权制称为中央集权制和地方分权制。

辛亥革命时期,诸省独立,事实上各省已经具有自主独立的地位而成为自治团体,俨然是无数独立的邦国。1912年中华民国宣告成立,民国虽在形式上为一个统一的国家,而实质上只是各省的联合形式。各省将其原有权力的一部分交还中央,而另一部分仍留置地方,形成了一种潜在的对抗中央的强大势力。所以,民国宣告于共和立宪的钟声之中,同时也创立于中央与地方的畸形关系之中。虽然共和立宪的大旗把原属分离的地方集聚麾下,但是中央与地方的关系仍十分微妙。于是,在建立真正统一民国的呼声中,中央与地方的关系问题迅速成为政争的焦点。这一问题,伴随制宪的开启,也演变为国家权力分配于中央和地方的宪制安排问题。

中央与地方的分权问题,起于民国成立之初,兴于袁氏当国之际,盛于1916年重启制宪之后。1913年秋季以来,在中央与地方的权力配置上,袁氏政府虽名义上并不反对地方分权,而实际上却力主中央集权,遂使集权派的势力上升。集权派的逻辑是有“集”才有“分”,无“集”就无“分”,先有“集”而后有“分”。其理由是,既然中华民国为统一的国家,那么必须先各种权力集于中央,然后再将其部分权力分配给地方。这种说法似乎符合事

理,但问题在于地方分权制的标志不是地方拥有权力,而是如何拥有这个权力的问题。如果地方权力直接由宪法赋予而不是由中央政府授予,地方拥有这个权力,就是分权制。相反,如果地方权力不是来自宪法赋予而是由中央政府授予,那么,地方即使拥有权力,也不属于分权制。

1916年国会恢复,天坛宪草再次审议制宪,中央与地方的权力配置问题遂成为制宪的热点和焦点。此后的每一次制宪,中央与地方的权力分配一直是争执不休的问题,并形成对立的两派。一方高唱统一(实属中央集权),一方高唱分权。双方皆持之有据,义正词严。客观地说,如果实行中央集权,其利在建立一个强而有力的中央政府,其弊在于地方会因此失去发展的动力和监督中央的能力。如果实行分权制,其利弊正好相反。但最为当时集权派所担忧的,还是分权制可能会引起中央与地方的争权之事。从该意义上讲,民国初期集权派所主张的中央集权制,并非从立宪政治上着眼,而只是从民初混乱的政局上考量。但是,此时两派的争论已经不再是抽象的学理论争,而是具体的制度论争。如认为中央与地方的权力配置问题,实质上就是中央与省区的立法权和行政权如何分配的问题,其核心是省制的安排。因此当时的争论,主要是省制和地方制度入宪的问题。

客观地说,20世纪20年代关于中央与地方的权力分配,无论是政治事实还是制宪论争,地方分权制占据绝对的优势。但不能不指出的是,主张地方分权制的人们,其意旨并非那么单纯。如果认为主张地方分权的人们皆以共和宪政为鹄,恐怕显得幼稚。因为一些人的意旨是使地方政府具有独立性的权力,或者地方实力派拥有不受约束的权力,并非真正想增加地方人民的自治权。因为假使国家分权于省,继而集权于省,最终集权于某实力集团或个人,其为害于民,可能比中央集权更甚。20年代各省自治的事实形成后的政情,就是典型的例证。其实,当时参与宪法起草的人士就已经察觉到了这一点:“一方高张统一,一方盛唱分权。其名皆是,其实皆非。盖不外为便于其私之一人的统一,人的分权,而非以国为公之法的统一,法的分权。人的统一,人的分权,其害皆为侵盗国家,荼毒地方;法的统一,法的分权,则一面归政于国家,一面让权与人民。”(丁佛言语)

20年代后期,伴随中国政局的变化,中央集权制与地方分权制的激烈论争因“均权制”的提出而化解。为了调和中央集权制与地方分权制两派的纷争,同时也为兼顾中央集权和地方分权之利,孙中山先生创造性地提出了中央与地方权力分配的“均权制”。在“均权制”中,中央与地方的权力配置有一个总体原则,即“凡事务有全国一致之性质者划归中央,有因地制宜之性质者划归地方”。从表面上看,这种权力的纵向配置是“不偏于中央集权或地方分权”。但是,从“均权制”下的地方政制来看,省制与县制完全不同:县既为国家的行政区域,又为地方自治单位,而省只是中央的行政区域而非自治单位。因此,从地方与中央的关系来看,因为县为自治单位,它的权力来源于分权;省是代表中央行使权力,它的权力不是源于分权,而是来源于授权。所以,“有因地制宜之性质者划归地方”的原则包含两种不同的含义:一是划归省的权力不是分权性质的,而是委托性质的,实属集权制下的权力授予;二是划归县的权力才是县独立享有的,属于分权性质。以此看来,“均权制”虽以平衡中央与地方的权力为名提出,实质上也是以中央集权制为主,参用分权制而已,与中央与地方的“均权”名不副实。正如民国学者所言:省制自其存在的位置言,固属地方制度,而就其构成之状态言,则为中央设官分治之国家行政区域,而非人民实行自治之地

方自治团体,其自治之单位之及于县市而不及于省,故均权之制度,亦之行于县市而不行于省,民选之机关亦只行县市而不存于省,故“颇有含集权的色彩”。

还应当指出的是,“集权制”在民国共和立宪时期已属极不光彩的词汇,因而主张中央集权制的人们一般用“统一制”或“官治分权”的名称来替代。主张集权的论者提出,从分权的种类来讲,有官治分权和自治分权。官治分权是指中央政府将其权力的部分委托于地方政府代其行使,但地方人民不得参与和干涉。而自治分权则将国家权力的部分划归中央,而将另外一部分划归地方,前者权力涉及全国性利益,由国会议决和中央政府行使。后者权力涉及地方性利益,由地方议会议决和地方政府执行。其实,这种分类和说法纯属文字游戏,其意图可能在于扰乱中央集权和地方分权的明晰概念。我之所以在这里特别提出这一问题,其目的在于揭示这种关于官治的分权和自治的分权的划分对后来的影响甚巨,危害尤烈。

其实,吴经熊先生在20世纪30年代对中央集权制和地方分权制的明确界定,当引起我们的注意。他认为,从国家权力的纵向分配而论,近代以来各国的政制大致可以分为中央集权制和地方分权制。如果宪法将国家的权力只赋予中央政府,而地方政府的权力来源完全是由中央政府授予的,那么这种制度就是中央集权制;相反,如果宪法将国家权力分配于中央和地方,那么这种制度就是分权制。集权制的特征在于宪法对于中央政府与附属的地方政府,并不规定分权。在集权制的国家里,只有一个意志,政府的权力只有一个共同的来源,地方区域的设立或改变,不是由宪法去设立或改变,乃是由中央政府去设立和改变。地方无论有什么权力或自治权力,都是中央政府委托给它们的。它们的权力,得为中央政府任意伸缩增减。它们所有的权力,不过是委托的权力。吴先生的界定并非无可辩驳,但它至少让我们明白民国时期的中央集权派和地方分权派到底在争斗什么。

以上毫无线理的文字,源于阅读张敏博士论著时的有感而发,虽词不达意,但绝非言不由衷。

汪太贤

2016年7月10日

目 录

导 论	(1)
一、研究的缘起及意义	(1)
二、研究对象与内容安排	(4)
三、文献综述	(7)
四、研究方法与拟创新之处	(12)
第一章 民初央地权力聚散的语境	(15)
第一节 权力聚散与现代国家建构:西方经验	(15)
一、权力聚散理论的阐释	(15)
二、现代国家建构语境下的权力聚散	(17)
第二节 央地权力配置之本土资源	(19)
一、历史经验:过度集权和过度分权均不可取	(19)
二、传统资源:央地权力关系呈现为权力聚集趋势	(20)
第三节 中西会通:民初央地权力配置之定择	(21)
一、转型期的国家建构	(21)
二、“例外状态”下的央地权力关系	(23)
三、兼顾传统与现代:央地权力聚散的合理配置	(24)
四、近代以来央地权力聚散的图解	(26)
第二章 清末民初的央地权力聚散	(29)
第一节 清末新政时期权力聚集的努力	(29)
一、晚清时局:地方势力增强,国家权力分离	(29)
二、清末新政:中央集权的新尝试	(34)
第二节 临时政府时期权力分散的状况	(36)
一、弱中央强地方局面下的权力分散	(36)
二、权力分散的宪法表达	(39)
三、小结	(41)
第三章 袁世凯政府时期国家权力向中央聚集	(42)
第一节 央地权力配置的论争及其制宪影响	(42)
一、中央集权的理论主张及其制宪影响	(43)
二、地方分权的理论主张及其宪草表达	(47)
三、有限度的分权:集权与分权之间的调和论	(50)

四、央地权力配置论争的评述与思考	(52)
第二节 中央权力聚集的实证分析之一:省制	(57)
一、央地权力关系的争辩:省制论争	(57)
二、央地权力配置的省制改革:调整央地权力关系的突破口	(67)
三、省制改革的成效:地方制度法定化的初次尝试	(67)
四、小结	(69)
第三节 中央权力聚集的实证分析之二:财政	(72)
一、袁世凯政府时期的财政危局及其成因	(72)
二、袁世凯政府时期的财政集权实践及其成效	(74)
三、袁世凯政府时期中央财政集权的失败及其影响	(77)
四、小结	(79)
第四节 中央权力聚集的实证分析之三:军政	(81)
一、袁世凯政府时期的军政危局及其原因	(81)
二、袁世凯政府时期的军政集权实践及其成效	(82)
三、袁世凯政府时期中央军事集权的失败及其影响	(86)
四、小结	(88)
第四章 军人干政时期中央集权的崩溃	(90)
第一节 军人干政时期央地权力聚散概览	(91)
一、军人干政与央地权力聚散	(91)
二、权力碎片化与央地权力关系失序	(95)
第二节 央地权力的宪法配置:1923年《中华民国宪法》的规范分析	(103)
一、宪法关于央地权力配置的基本规定	(103)
二、宪法关于央地权力配置的具体分析	(106)
第三节 央地权力配置表达与实践之悖离	(108)
一、悖离之表现:权力分散的联省自治运动和省宪	(108)
二、悖离之法律制度根源:立宪政治的乏力	(111)
三、悖离之政治制度根源:军绅政权的宿命	(116)
四、小结	(118)
第五章 央地权力的平衡模式:威权政党统摄下的均权制	(120)
第一节 孙中山关于央地权力聚散的基本构想	(120)
一、“建单一国,行集权制”:单一制下的均权思想	(120)
二、“各省联合,互谋自治”:直接民主上的县自治	(122)
三、均权主义的理论基础和实际目标	(123)
第二节 均权制在制度上的确立	(125)
一、《建国大纲》对均权制的确立	(125)
二、均权制的评述与思考	(126)
第三节 现代国家建构新思路下的央地权力聚散	(127)
一、“以党建国”:现代国家建构的新思路	(127)

二、转型期政党政治对权力聚集的有效性	(130)
第四节 余论	(132)
一、民国后期均权制实施的具体化	(132)
二、政党集权完成了国家建构任务	(133)
第六章 结论	(136)
第一节 民初的非契约性发展导致央地权力聚散循环	(136)
一、传统集权模式与西方分权模式在转型期国家建设中乏力	(136)
二、央地权力配置的困境:权力聚散循环	(138)
第二节 央地权力平衡模式在逻辑与事实上相悖	(140)
一、兼顾传统与现代:平衡论在逻辑上的合理性	(140)
二、忽略大众参与:平衡论在事实上的困境	(142)
第三节 对央地权力合理配置的构想	(143)
一、从注重权力支配到法治均衡	(143)
二、从注重静态规范到文本与实践相结合的动态平衡	(145)
三、从权威与民主的单方偏好到权威与民主相结合的动态平衡	(146)
参考文献	(148)
攻读学位期间的研究成果	(157)
后 记	(159)

导 论

一、研究的缘起及意义

（一）缘起：央地权力聚散的正当话语表达

民国前期(1912—1928)处于从王朝国家向民族国家、传统政治向民主政治的转型期,而今天我们是否已经超越了这个时期呢?唐德刚告诉我们,今天我们仍处于“历史的三峡”中,因此,今天和百年前的国家建设应该具有共性,我国国家治理能力和治理体系的现代化应借鉴历史经验与教训。央地权力关系在历史上为何、何时、如何写入宪法?是否起到了应有的作用?央地权力如何配置才能更好服务于现代国家建设?这是本书探究的主旨。

现代国家建设的一个重要问题是央地关系,央地关系的研究是一个历史遗留的课题。“20 世纪上半叶的中国之所以在现代国家的建设中屡屡受挫,除了来自外部的因素,其中一个重要的原因就是未能解决好中央与地方的关系。”^①关于央地关系的论述,一般有两种思路。第一种是法治化路径,从宪法文本着手,侧重研究中央与地方权力配置的制度规范,进行规范宪法学分析。但是法治化的研究思路更是一种静态研究,简单用央地关系法治化不能说清楚央地关系的动态演变,而实际上,在民初宪法史上,最大的特征就是文本和实践背离,仅仅研究宪法文本无法探究央地关系的实质。第二种是央地关系的博弈路径,侧重研究中央与地方之间的对抗性和断裂关系。但是博弈路径忽视了央地关系和谐一致的一面,在历史上统一是主流,分裂是暂时现象,这就说明了央地关系存在一致性。本书认为央地关系之间既有一致性也有对抗性,中央与地方之间在动态平衡中发展,而不仅仅是静态文本上的制度规定,也不仅仅是对抗博弈存在。

本书拟采取一种新的思路,即用权力聚散理论分析央地权力关系。“权力聚散”概念和理论的获得最早来自于凯尔森对权力进行的静态和动态划分,其后受许纪霖教授用“权力聚散”研究中国现代化史的影响,逐渐形成用“权力聚散”理论研究中央与地方关系的想

^① 张允起:《宪政、理性与历史:萧公权的学术与思想》,北京:北京大学出版社,2005 年版,第 54 页。

法^①。权力聚散是指权力聚集和权力分散的状态和趋势,权力聚集是指国家权力向中央政府聚集,权力分散是指国家权力向地方政府分散。权力聚散理论以集权分权理论为基础,但不完全相同,集权、分权是对权力结构的静态描述,集权一般指中央集权,分权一般指地方分权。而权力聚散理论呈现一种动态表现,更能突出权力的走向。央地权力关系的实质是权力聚散,权力聚散能够凸显央地权力关系的动态变化与发展。对民初央地权力聚散的研究既有国情关怀,又具有历史情怀。

对于清末民初的那一段历史,特别是民初军阀混战时期的历史,一般人会认为政局混乱,一切由枪和钱决定,对这一时期国家结构的研究意义不大。但是正如学者所言,“政治的基础无疑是实力或者综合国力,且最终是军事实力,但这不足以使我们陷入马基雅维利主义的误区。政治之所以进入人类文明的范畴,从而区别于野蛮的举动或强力的运用,就在于这种实力需要通过话语上的正当性表现出来”^②。而民初关于权力的斗争也是通过正当话语表现出来的,表现在以下几个方面:

第一,各种党派和政治实力对于权力的争夺是放在立宪民主的框架中进行的,民国初创,各种政治势力对专制制度还心有余悸,要彻底抛弃,庆祝“共和”的诞生并呵护其成长,因此民初国会的召开、宪法的制定也都是放在民主的框架下进行的,即使是袁世凯试图实行行政专制,也是派人到国会提交意见书,陈述意见。不管民初的政治斗争多么激烈,但有一点是肯定的,各派别都是要共和民主反对专制的,即使是袁世凯称帝行为,也是在其对民主共和失望并失去耐心后的极端行为。第二,民初的历史不能仅仅用“乱局”两个字概括,民初是中西会通的时代,共和思想传播和发展的时期受到西方民主思想的影响,这一时期的政治精英 and 知识精英辈出,有思想的沉淀。民初宪法制度的设计凝聚了知识分子和政治精英的心血,体现了他们为国家民主共和进步作出的努力。宪法文本是静态的,但是文本的制定和产生过程却是动态的,文本背后的政治博弈甚至是惊心动魄的,一些条款的制定,不仅充满了智慧的较量,甚至引起了议员们在国会动武。第三,宪法文本就是政治权力斗争的正当话语表现,民初制定的几部宪法,不管最终是否付诸实施,都设计了相对合理的制度,但是实践中却出现背离,甚至没有付诸实施。为何出现文本与实践的背离?背离背后反映了哪些政治因素和社会现象?这些都值得我们研究。第四,中央与地方权力分割问题是民初政局的一个重要问题,也是民初宪法制定过程中争论最激烈的问题,如何划分中央与地方权限,地方制度是否写入宪法,就此国会展开大讨论,甚至议员们上演国会武斗剧情,因为争执激烈,该问题几次都被搁浅,直到1923年宪法,地方制度入宪。央地权力配置这个重要的问题为何不能顺利写入宪法?其背后的缘由值得我们探究。探究对这些正当话语的缘由并由此产生反思,是我们研究的问题意识所在。

“宪法不仅仅是写在纸面上的单词序列,它是一组理念,这些理念具有自己的历史,而

① [奥]凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,北京:中国大百科全书出版社,1996年版,第340—348页;许纪霖:《近代中国政治变迁中的权力聚散》,《读书》1992年第7期,第31—36页。

② 强世功:《中国香港:政治与文化的视野》,北京:三联书店,2010年版,第135页。

且建立在更加根深蒂固的原则之上,而书面文字只不过是对这些历史和原则的不完整表达。”^①民初是政治动荡时期,面临内忧外患,政治秩序不稳定,法治制度不能实施。恰恰是动乱时期能够充分体现地方利益集团的政治诉求底线。这对当下政治实践中处理中央与地方关系,构建政治秩序稳定国家,应当具有一定程度的实际参考价值。本书旨在探究这些模式和规律,以民国前期中央与地方权力聚散为考察中心,发现中央与地方权力纵向配置的某种规律,分析央地权力聚散的影响因素,说明“中央集权国家”何以存在,央地权力聚散的影响因素和困境,克服困境的路径,在迈向现代国家建设之际思考央地权力关系在未来演进中的均衡系统之构建。

(二) 研究意义

国家权力分权有横向分权和纵向分权,以往的研究多侧重横向分权,对纵向分权关注不够。纵向分权涉及一国权力配置的原则、制度、方式等一系列国家生活中的重大问题,其重要性绝不亚于国家权力的横向配置。本研究侧重于纵向分权,能够对该领域的研究起到补充作用。目前社会科学研究的目的是“用”,即“洋为中用,古为今用”。宪法学的研究必须把社会现实和宪法联系起来,立足于宪法,而不仅仅是宪法。正如布罗代尔所言“一切历史都是当代史”,对宪政史的研究应是“古为今用”。只有通过对中国历史,尤其是近代中国宪政史的缜密解读,才能理解当代中国诸多政治问题的由来。

中央与地方关系始终是一个国家制度的核心问题。它关系到国家统一、民族团结、经济发展和社会稳定。中国是一个单一制大国,地区差异很大,如何在保证国家统一的前提下合理配置中央和地方权力,发挥中央与地方的积极主动性,促进国家的整体利益协调平衡发展,这不仅是理论界更是政府需要持续关注的重大问题。党的十八大及十八届三中全会对我国新时期国家建设进行了全面布局,对中央与地方关系从行政、财政、军事等方面提出要求,党的十八大报告中提出“加强改革财政体制,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制”。十八届三中全会指出,优化政府组织结构的重要内容是优化行政区划设置,深化财政体制改革要完善立法、明确事权,建立现代财政制度,发挥中央与地方两个积极性。要正确处理中央和地方的关系,坚决维护中央权威,保证政令畅通,坚定不移地实现中央改革部署。在这样的历史和时代背景下,描述性地展示我国从传统的中央集权走向人民民主专政的历程,其间涉及的思想观念、政治行动的纷争,宪法制度变迁,以及现代国家建设视野下的阐释,体现了一个关注现实和具有中国问题意识的学者的社会担当。本书研究主旨在于通过政治学和规范宪法学的研究,展示我国民国前期央地权力聚散的内在轨迹,探寻我国地方制度建设从被动模仿到自觉重建的政治缘由。

^① [美]劳伦斯·却伯:《看不见的宪法》,田雷译,北京:法律出版社,2011年版,中译本序言,第4页。

二、研究对象与内容安排

(一) 研究对象

本书的研究对象是我国民初的央地权力配置,并将其置于现代国家建设的宏观视野中进行分析。现代国家是民族国家、集权国家和公民国家的三位一体^①。集权国家是现代国家建设议题中应有之义,现代国家建设的重要议题也体现为央地权力的聚散。对于具有长久中央集权传统的中国而言,清末民初关于央地权力聚散的理论纷争和政治实践实际上是这一传统的延续,而央地权力聚散的进程也开启了现代国家建设的新篇章。在出现权威真空时,凡是控制中央权力的政治集权都主张统一,凡是没有控制中央权力的政治集团都主张联邦制。因此,近代以来我国现代国家建设的历程,首先并很大程度上是一个寻找新的政治权威,合理解决央地权力聚散的过程。

中国历史上除了短暂的藩镇割据,长期实行的是传统的中央集权制。央地权力配置不出中央集权和地方分权两种模式,陷入“集权—分权—集权”的权力聚散循环。清末“历千年未有之大变局”,中西碰撞,国门洞开,清帝国处于世界格局中,出现从传统专制社会向民主共和社会过渡的转型期。转型期的央地权力关系发生了两个变化:第一,由于中央政府软弱,地方势力在应付内忧外患的过程中逐渐成长并强大,现代化的主导权发生了转移,由中央政府向地方政府下移。第二,大变局下的中西会通,使国人面临传统和现代的双重话语选择,国家结构形式亦如此。西方民主政治理论引入中国,央地关系中出现了联邦制、地方自治、省宪法等新理论。央地权力配置模式除了传统的中央集权和地方分权外,还有第三种方案,即孙中山先生提出的威权政党统摄下的均权制。均权制按照事物性质而非权力多少对央地权力进行配置,一定程度上克服了集权与分权的缺陷,威权政党有利于中央政府权力聚集,第三种方案最终克服了央地权力聚散循环的困境,实现了现代国家建设。

针对研究对象,需要进一步阐明的主题问题有二。

其一,本文的时间跨度。本文选取了民国前期的央地权力聚散作为研究对象,时间起点是1912年中华民国南京临时政府成立。本文时间跨度的另一界点就定在1928年国民政府成立。这一段时期是中国的国家转型期,要实现王朝国家向民族国家的转型,传统政治向民主政治的转型。其大背景是万国竞争,中国面临内忧外患。该时期央地权力聚散具有典型性。在此以前,央地关系要么是中央集权,要么是地方分权,而民初央地权力关系中出现了新的变化,省制改革、联邦制、地方自治、省宪法等成为央地权力关系中的核心问题。央地权力关系的实质是权力聚散,央地权力聚散的过程是寻找、重新发现中央权威,进行现代国家建设的过程。1860年代的太平天国运动是地方势力坐大的缘起,自此国家权力向地方分散,同时也使中央政府面临权威弱化的局面。为了重新聚集权力,清政府实施新政,但其政治制度已经落后于大众参与的需求,中央政府权威难以重建,无法实

^① 郭绍敏:《清末立宪与国家建设的困境》,开封:河南大学出版社,2010年版,第7—15页。

现有效的现代变革,在清末新政失败后,地方势力以辛亥革命的形式掌握了现代国家建设的领导权。新生的民主共和国面临传统秩序断裂、权威真空的局面,南京临时政府、其后的袁世凯强人政治、武人干政时期的权力聚集、国民党党国体制都是尝试聚集权力的过程,但都归于失败。失败并不意味着价值丧失,一段政治史不会也不能悄无声迹,更何况这段历史跌宕起伏,期间有央地权力聚散的理性激辩,更有制度设计和政治实践。这一切都是通过正当话语予以表达,这一时期央地权力聚散呈现不同的面向,央地权力的聚散模式呈现为集权、分权和均权三种模式,央地权力聚散也出现了几个阶段。每一个波段的出现恰好对应了一个权力聚散模式,大致上有三个分期:第一,南京临时政府时期(1912—1913),该时期的央地权力聚散凸显权力分散;第二,袁世凯掌权的北京政府时期(1913—1916),该时期的央地权力聚散凸显权力聚集;第三,武人干政时期(1916—1928),该时期地方权力极度分散,出现了调整央地权力关系的新思路,即均权制。我们根据权力聚散的特点,而不是局限于时期去分析民初的央地权力聚散,但为了分析时的需要在标题中仍沿用分期制。本书的论述侧重展开袁世凯时期和武人干政时期,并把孙中山关于央地权力安排的新思路作为一个独立的部分分析。当然,本文的研究并不拘泥于该时间段。本文涉及清末新政时期的央地权力安排,该问题是民初权力聚散关系的语境,本文还涉及民国后期国民党和共产党对孙中山“以党建国”理论的政治实践。为何我们截取到1928年而不是1949年呢?这是因为此前孙中山已经形成了关于央地权力安排的新思路:根据事物的性质划分央地权力的均权制,并在党国体制下进行现代国家建设。1928年国民政府成立后,无论是国民党还是共产党都是按照党国体制安排央地权力关系的。实施“以党建国”和“以党治国”,在中央和地方建立党部,由党统率政府。因此民国后期的央地权力关系的探索创新不出民国前期的理论探索。故本书对民国后期的央地权力聚散不再作具体探讨。

其二,具体对象界定。《辞源》对“地方”一词的解释中,称“地方”是“中央”的对称,指中央之下省级行政区划的统称。本文所指的“地方”是相对于“中央”而言的省级行政区划,在清末民初能和中央抗衡,具有一定行政能力的行政区划主要是省级政府。因此央地权力聚散,主要是指一定的国家政权组织形式下中央政府和省级政府之间的权力分配及其统属关系。关于中央与地方权力的实质,通常有利益关系说和权力配置说。利益关系说认为中央与地方关系的实质就是国家利益和地方利益的关系,“中央与地方关系是建立在一定利益基础上的国家利益和地方利益之间的一种利益关系”^①。“一般来说,在任何国家,中央政府是国家利益的代表者,而地方政府是地方利益的代表者。因此,中央与地方关系实质上就是国家利益与地方利益的关系,不论中央与地方关系的形式如何,其实质都是如此。”^②权力配置说认为中央与地方关系是权力配置关系,核心问题是集权分权,实质是权力的分配。“中央与地方政府的关系问题,归根到底是一个社会性资源再分配的权

① 谢庆奎:《中国地方政府体制概论》,北京:中国广播电视出版社,1998年版,第60页。

② 林尚立:《国内政府间关系》,杭州:浙江人民出版社,1998年版,第21页。

力问题。”^①“中央与地方关系,实质上反映的是国家内部的权力配置关系及其互动关系”^②，“中央与地方关系,说到底是一个国家如何在纵向上配置公共政治权力的问题”^③。

(二) 内容安排

本书认为,中央与地方权力关系的实质是权力聚散关系,研究思路是以集权与分权的变奏为主,辅助运用国家建构理论分析央地权力聚散,内容上主要作如下安排:

第一章主要研究了民初央地权力聚散的语境。分析了现代国家建构语境下的权力聚散理论以及我国的本土资源。中国历史上是大一统的华夏文化帝国,而非主权意义上的国家。主权国家是在世界史的构造中体现出来的,进而形成主权意义的国家。现代国家建设是随着政治帝国出现,国家转型期的到来而出现的。央地权力聚散的过程实际上是一个重新寻找权威的过程,现代国家建设应突出中央集权政府的建立,央地权力配置的良好循环应兼顾传统资源与现代民主因素,央地权力配置不当就会陷入权力聚散循环。

第二章主要研究清末民初央地权力聚散的初现,该时期凸显权力分散模式。首先分析清末权力分散的地方主义形成及缘由,清末新政是权力聚集的首次尝试,新政采取了集权的举措,最终集权失败,却形成地方自治权力,导致清帝国的解体。新生的民国中央政府缺乏权威,难以聚集权力,同时,共和建国中的省独立与联邦制的主张凸显了地方权力,地方性宪法文件是权力分散的表达。南京临时政府面临统一问题,央地权力关系不是重点,且因其存在时间短,也来不及调整央地权力关系,故此,央地权力关系仍延续了清末以来的状况,呈现为权力分散。至此,由“清末的权力分散—清末新政的权力聚集—南京临时政府时期的权力分散的强化”,第一个权力聚散循环完成。

第三章集中探讨袁氏当国时期的央地权力聚散,该时期凸显权力聚集模式。面对民初中央政府在行政、财政和军事方面的危局,理论界展开了集权与分权的论争,并对民初制宪形成影响;袁世凯政府进行了权力聚集的改革。省制是关于央地权力的制度安排,针对民初的省制论争,袁世凯政府首先把省制改革作为调整央地权力关系的突破口,是地方制度法定化的初次尝试。随后,进行财政和军事集权改革,取得了一定成效,该时期中央政府权力聚集状态达到民国时期的最高点。但因袁世凯采取了传统集权手段进行现代国家建设,遭到了地方势力的反弹和抵抗,在集权失败后,袁世凯走上了帝制的不归路。袁世凯的死亡导致中央权力聚集的过程被中断,失去了政治权威的国家进入军阀割据的时代。军事强人袁世凯集权的失败证明了依靠强制力的央地权力安排是不可行的。

第四章主要研究军人干政时期的央地权力聚散,该时期凸显权力分散,均权制的提出是克服权力分散的一种新方案。在这一时期,军事左右政治,出现政治的区域化,权力呈现碎片化状态,央地权力关系失序,军阀无力领导现代国家建设。在该时期,地方制度在历史上第一次入宪,1923年的《中华民国宪法》(“曹锟宪法”)对央地权力聚散作出了合理

① 林尚立:《国内政府间关系》,杭州:浙江人民出版社1998年版,第68页。

② 白钢:《略论中国历史上中央与地方关系——兼评李治安主编《唐宋元明清中央与地方关系研究》》,《光明日报》1996年11月19日第五版。

③ 温晋锋等:《宏观政治学》,南京:南京大学出版社,1998年版,第240页。

科学的配置。但是该宪法并没有付诸实施,实践中的联省自治和省宪运动进一步强化了地方权力。文本与宪法的背离说明了转型期立宪政治对央地权力安排的乏力。至此,由“民初的权力分散—袁世凯时期的权力聚集—武人干政时期的权力分散”,呈现为第二个权力聚散循环。

第五章分析了孙中山央地权力聚散的新思路,即威权政党统摄下的均权制。根据事务的性质划分央地权力的均权制,并在党国体制下进行现代国家建设。政党兼具传统与现代于一体,符合中国传统的权威认同,具有现代的资源整合和社会动员能力,政党政治的出现弥补了立宪政治在转型期重构权威的不足。均权制的确立体现在《建国大纲》和《五五宪草》中,均权制一定程度上克服了央地权力聚散循环,是央地权力合理配置的新型探索思路,政党集权最终完成了国家统一与现代国家建设的任务。

第六章是结束语,第一节首先从反面回应清末新政、南京临时政府、袁世凯政府的中央集权举措,武人干政时期的央地权力安排的举措,分析其失败缘由,探究央地权力聚散的影响因素和困境。然后从正面回应孙中山对央地权力聚散的新思路,分析央地权力聚散困境的克服路径。第二节是对未来央地权力关系发展的思考,由政党国家走向宪制国家,使央地权力法治化是央地权力聚散演进的走向,立宪政治下应构建央地权力聚散演进的均衡系统。

三、文献综述

任何专门性的研究都是基于前人的研究成果展开的,文献综述是确立研究价值的前提,否则就无法找到新的切入点,来进行有意义的研究。有学者批判当前博士论文的文献综述大多是列举式的,把和本人研究相同主题的研究逐一罗列,而“感觉不到这些文献之间存在任何内在的关联,甚至也感觉不到这些文献与作者本人的研究有何相干”^①。本书试图克服这种“报幕式”的文献综述,在罗列前人研究成果的基础上,对前人研究予以归类总结、分析和反思,阐明本书与前人研究的关联性,尝试对其进行批判性建构。本书的文献综述主要以专著为中心,论文类、研究报告类成果仅在与本书研究主题直接相关并自成体系时,才重点引介,不再区分国内外的研究成果,而是以研究对象归类。

(一) 传统史学范式的制度兴革史

研究民国前期的政治制度史的成果丰硕,既有通史性研究也有断代性研究,既有整体性研究也有专门性研究。

首先,与该主题有关的研究是传统史学范式的制度兴革史的研究,从时间上看一般有通史性、断代性两种研究,从空间上看有区域性研究。通史性著述成果丰硕,多冠以政治制度史、政治史、政制通史的名义,这方面的代表作有李剑农的《中国近百年政治史

^① 熊易寒:《文献综述与学术谱系》,《读书》2007年第4期,第83页。

(1840—1926)》、杨鸿年和欧阳鑫的《中国政制史》、白钢的《中国政治制度通史》^①。值得一提的是李剑农是联省自治的倡导者和参与者,其主办的《太平洋》杂志是宣传联邦制的主要阵地。断代性研究有美国学者费正清的《剑桥中华民国史》、汪朝光的《民国的初建(1912—1923)》、钱端升的《民国政制史》^②。以上研究的范式是传统史学的,侧重于史料的发掘和史实的考证,重在还原历史,并反映制度的兴革,是本研究的基础。

采用史学范式针对央地关系的具体研究有楚双志的《晚清中央与地方关系演变史纲》、李国忠的《民国时期中央与地方关系》^③。其中楚书采取传统的史学研究方法,采用时段分析,介绍了晚清中央与地方关系的演变。李书的研究时段较长,对影响中央与地方关系的民族、政治、军事等因素进行了细致剖析,其学术贡献值得肯定,但因分析要素较多,整体上看对民初中央与地方权力关系的动态考察还需要进一步深化,且该书没有涉及宪法文本及制宪过程的研究。区域性研究有陈征平的《民国政治结构变动中的云南地方与中央关系研究》^④,其研究结合云南的地方制度史进行,从研究方法上值得借鉴。

其次,采用史学范式针对央地关系作专门性的主题研究,主要有两种,其一,对民国时期地方权力的研究,体现在地方自治与联邦制的研究,侧重央地关系权力博弈的分析。台湾著名学者胡春惠的《民初的地方主义与联省自治》是这方面研究的力作,该书对联省自治的历史渊源及其变迁都有系统的阐述,史料翔实、分析透彻。胡春惠教授兼具史学与政治学的学术背景,理论素养深厚,对民国建立前后地方主义的兴起和发展、民国九年(1920年)后诸省的地方自治和联省自治进行了深入分析,指出地域观念和地区性经济利益配合形成了政治上的地方主义,并产生了地方分权主义思想,导致了1920年到1927年国民革命军北伐以前的联省自治运动。本书是研究地方自治和联省自治的最系统的代表著述。此外,张继才的《中国近代的联邦主义研究》对联邦主义的渊源、沉浮、论争、联邦主义对国家结构建构的影响以及省宪运动进行了系统分析,对主题研究作出了一定的贡献^⑤。其研究时段起于清末联邦主义兴起,止于1923年联邦主义衰微,比胡著研究时段要短,但涉及五四时期国、共两党国家结构的构想,从国家结构建构的角度进行研究,有一定的创新。此外有辛向阳的《大国诸侯:中国中央与地方关系之结》,王续添教授关于地方主义的

① 李剑农:《中国近百年政治史(1840—1926)》,上海:复旦大学出版社,2002年版;杨鸿年、欧阳鑫:《中国政制史》,武汉:武汉大学出版社,2005年版;白钢:《中国政治制度通史》,北京:人民出版社,1996年版。

② [美]费正清:《剑桥中华民国史》,刘敬坤等译,北京:中国社会科学出版社,1994年版;汪朝光:《民国的初建(1912—1923)》,南京:江苏人民出版社,2007年版;钱端升等:《民国政制史》,上海:上海人民出版社,2008年版。

③ 楚双志:《晚清中央与地方关系演变史纲》,北京:中共中央党校出版社,2006年版;李国忠:《民国时期中央与地方关系》,天津:天津人民出版社,2004年版。

④ 陈征平:《民国政治结构变动中的云南地方与中央关系研究》,北京:中国社会科学出版社,2012年版。

⑤ 张继才:《中国近代的联邦主义研究》,北京:中国社会科学出版社,2012年版。