



联省自治

思潮研究

谢从高
著

中国社会科学出版社

联省自治 思潮研究

谢从高 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

联省自治思潮研究 / 谢从高著. —北京: 中国社会科学出版社, 2009. 6

ISBN 978-7-5004-7819-5

I. 联… II. 谢… III. 地方政府-自治-研究-中国-民国 IV. D693.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 082280 号

策划编辑 冯春风
责任编辑 李易蓉
责任校对 石春梅
封面设计 回归视觉传达
技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 6 月第 1 版 印 次 2009 年 6 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 8.25 插 页 2

字 数 215 千字

定 价 22.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

导论	(1)
一 研究缘起	(1)
二 研究现状	(3)
三 尝试突破	(8)
第一章 联省自治的先声——民元前后 (1901—1916 年)	
联邦问题讨论	(9)
一 联邦思想的由来	(10)
二 主张联邦制的代表人物及主要观点	(12)
(一) 戴季陶	(12)
(二) 物理政理之辩——章士钊联邦思想	(17)
(三) 张东荪	(22)
(四) 丁佛言	(25)
三 反对联邦制的代表人物和主要观点	(30)
(一) 潘力山	(30)
(二) 张君勱的《联邦十不可论》	(33)
(三) 梁启超	(41)
(四) 伦父的“取联邦之形式,行郡县之精神”	(42)
四 主要问题	(44)
(一) 地方制度问题	(45)
(二) 集权与分权	(49)
(三) 封建与联邦	(53)
五 结论	(54)

第二章 与联治运动相互借势的联省自治思潮	(65)
一 三派观点及代表人物	(69)
(一) 几种有代表性的联邦论	(69)
(二) 反对联邦论的几种代表	(78)
(三) 中间派	(89)
二 讨论所及的其他主要问题	(93)
(一) 自治问题	(93)
(二) 集权与分权、中央与地方权限划分	(98)
(三) 省制问题	(100)
(四) 中央政制问题	(108)
三 三个“变调者”	(113)
(一) 章士钊	(113)
(二) 张君勱	(115)
(三) 潘力山	(116)
四 军阀们的联治思想	(119)
(一) 吴佩孚与联邦主义	(120)
(二) 赵恒惕与联邦主义	(122)
五 特点分析	(125)
第三章 联治运动结束以后的联邦思想	(135)
一 冷却后的联邦思想	(135)
二 20 世纪 30 年代：以统一为目标的政制讨论	(139)
三 国共内战：联邦思想重又抬头	(147)
(一) 钱端升的“联立之路”	(147)
(二) 周鲸文的《中国需要建立联邦制度》	(150)
第四章 国民党与联省自治思潮	(160)
一 孙中山与联邦主义	(160)
(一) 兴中会创立—1911 年底，主张联邦制	(160)
(二) 1911 年底—1924 年，强调中央集权	(162)

(三) 联省自治运动—1925 年, 主张均权	(164)
二 南京国民政府: 缩小省区运动、自治主义	
兴起与均权主义的解释框架	(169)
(一) 缩小省区运动	(169)
(二) 自治运动再兴	(174)
(三) 均权主义的解释框架	(179)
第五章 中国共产党与联邦主义	(184)
一 中共早期主张	(184)
(一) 李大钊	(184)
(二) 陈独秀	(188)
(三) 蔡和森	(192)
(四) 毛泽东	(194)
(五) 党的主张	(196)
二 主张变化	(200)
(一) 抗战爆发	(200)
(二) 《共同纲领》起草前后	(203)
(三) 民族区域自治: 联邦制原则的运用	(204)
三 评析	(206)
第六章 结语: 分权、统一、消灭党争, 中国联邦主义不能承载之重	(211)
一 联邦主义失败原因	(212)
(一) 误解与传统	(212)
(二) 学理与现实	(215)
(三) 手段与目的	(218)
(四) 联邦制的必要条件	(220)
二 联邦论的历史影响	(229)
参考文献	(235)
篇目索引	(244)

导 论

一 研究缘起

“联省自治”是联邦主义在中国的“变名”^①。辛亥革命前后，联邦主义作为解决中国实际政治问题的一种方案而被介绍给国人。它在中国先后有三次比较风光的“行时”经历：第一次是民国元年前后因为反对袁世凯专制而起的联邦思想；第二次是20世纪20年代与“联省自治”运动相互借势、彼此支援的“联省自治”思潮；第三次是解放战争时期作为国共两党之间中间路线而再兴的联邦论。

联邦主义与中国大一统的历史文化传统格格不入，注定了它的行时与幸运不过是昙花一现。问题在于，这样一种较之代议政治、地方自治等在中国传统思想中更难找到资源支撑的“不知趣”的舶来理论却能直接影响中国政局长达半个世纪，而且每每在国家面临重大转折之时就会顽强再现。联邦主义的这种独特“魅力”似乎是别的外来学说或思想所不具备的。

其次，中国联邦主义的高峰是20世纪20年代的“联省自

^① 之所以用“变名”而不说“化名”，因为“化名”似乎带有更多主动意味，而“联邦”在中国变成“联省自治”并非自己意愿，而是中国联邦论者赋予的。本书其实应该叫做《中国联邦主义研究》，考虑到“联省自治”就是“联邦”，而20世纪20年代“联省自治”运动又是联邦主义在中国发展的最高峰，故用现在名称。

治”思潮。这一时期不仅联邦思想成为广泛的社会舆论即所谓“思潮”，而且，联邦思想还因缘时会、由于各种势力的介入而得以进入实际政治制度设计的层面。具体表现就是以湖南、浙江等省为代表的所谓“省宪运动”如火如荼地开展。联邦思潮与联治运动相互借势，共同对 20 世纪 20 年代中国政治的发展产生了重要影响。

再次，联邦主义实际上不过是以较新的政治理论即国家结构形式的理论来应对困扰中国乃至世界各国历代政权的一个传统问题：中央与地方关系问题。拥有数千年专制统治历史的中国是否需要借助这种新的理论来解决地方与中央的关系？联邦主义在中国传统思想资源里能否找到某种相通或相同的东西？联邦主义在美利坚合众国和瑞士联邦共和国两个榜样感召力量的推动下迅速向世界扩展，那么，它在中国的失败是否只是历史的偶然？

第四，联邦制作为国家结构的两种基本形式之一，在当今世界仍然具有巨大影响。根据丹尼尔·J. 伊拉扎的研究，在苏东剧变之前，世界上共有 19 个国家属于联邦制，这些国家包括了世界上 40% 的人口。另外还有 21 个国家虽然不是正式意义上的联邦制，但是在某些方面、在他们的政治体制中引进了联邦制的体制、原则或实践来调节那些多样性，这种多样性正是许多国家引进联邦主义的根本原因^①。

作为国家结构形式的一种，联邦制本来就是传统政治学或旧制度主义的研究重点。20 世纪中期由于行为主义范式和理性选择范式的兴起才一度被政治学研究所淡忘。随着 80 年代新制度主义的出现，特别是世界政治形势的巨大变化，联邦制再度成为研究热点。导致这种变化的事件主要有：20 世纪 90 年代初，世

^① 丹尼尔·J. 伊拉扎：《联邦主义探索》，上海三联书店 2004 年版，第 50—53 页。

界三大联邦国家解体；中国运用“一国两制”成功地解决了香港、澳门问题。

联邦主义在 20 世纪 20 年代的中国可谓呼风唤雨、风光无限；世界联邦主义也广为人们所重视。但与此形成鲜明对照的是，这一思潮在思想史上遭冷落的程度也非同一般^①。中国联邦制的提倡者在三次短暂的行时之外，特别是在这之后较少鼓吹的原因或许可以用大一统的民族情结来解释：也许是联邦论者被深深地伤害而不再愿意触犯众怒。但是作为研究对象而被思想史、政治史研究所一体忽视确实有点奇怪。

另一个鲜明对照来自五四运动。五四运动与“联省自治”运动兴起时间非常接近，同样对于当时政治发展产生了巨大影响。而且，就参加人员队伍的庞杂程度和涉及的问题的广泛深入而言，“联省自治”更是超过了五四。然而，与五四研究的人才辈出、长盛不衰相比，对于“联省自治”的研究可谓冷冷清清，与五四运动的研究“简直不成比例”^②。至于对联邦主义在中国历史命运的整体考察就更是无人问津。这是笔者选择这样一个选题的重要原因。

二 研究现状

海外学者研究联邦主义的作品并不少见，美国丹尼尔的《联邦主义探索》就是一部“让人感到敬畏的全面而博学的著作”。除了对美国联邦主义进行分析，该书还侧重于对一般意义

① 有人指出：在各种版本的中国近现代政治、社会思潮著作中，总是难觅联邦的踪迹；真正能够从思想嬗变角度来考察联省自治运动的发生、发展过程及其内在因素的有价值的研究成果，并不多见。见卢玉华硕士学位论文《联邦思潮三十年》。

② 蒋永敬：《孙中山与联治》，见胡春惠《民初的地方主义与联省自治运动序言》，中国社会科学出版社 2001 年版。

上的联邦主义发展历史进行追溯、对联邦主义在拥有各不相同的传统和民族的国家实际运用进行剖析，从而对一般意义上的联邦主义提出了比较成熟的个人看法。作者遵循的是政治学研究路径。文森特·奥斯特罗姆的《美国联邦主义》着重探讨了美国联邦主义观念和制度如何使人民成为他们自己命运的主人，并形成自治社会的原因。另外还有几部英文版的关于联邦主义的著作尚未译成汉语^①。中国联邦主义问题似乎尚未引起英美学者足够的重视，专门研究中国联邦主义的海外著作似乎尚未问世。

民国时期即有学者研究“联省自治”或联邦主义。如1923年出版的曾友豪的《中华民国政府大纲》、1927年王世杰的《比较宪法》和1928年陈茹玄的《民国宪法及政治史》等。三部著作都以相当篇幅介绍了联邦主义在中国的经历，特别是20世纪20年代的那次行时经历。

当代台湾学者关于这一问题的研究较多。其中胡春惠《民初的地方主义与联省自治》可为代表。该书大体分两个部分：第一部分着重介绍中华民国建立前后地方主义的兴起与发展，第二部分则描述民国九年即1920年以后各省的地方自治与联省自治运动，对清末民初地方主义和联省自治作了探讨。全书史料翔实，钩沉探微，分析了地方主义与联省自治运动兴起的历史背景、发展走向、社会影响，以及如何评价联省自治运动，是一本研究民国初年地方主义与联省自治运动的力作。

胡春惠另有《民国宪政运动》出版，这是一本史料汇编。全书共分三部分，其中第二部分为“省宪运动”，第三部分为“制宪运动之再起与幻灭”，这两个部分都与20世纪20年代中国联邦主义发展的高峰有关。特别是省宪运动部分，收录了三个

^① 如，Nelson A. Rockefeller, *The Future of Federalism*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1962。

方面的文献。第一，关于联省自治思潮的正反两面的代表性的文章。如李剑农的《联治思想的由来及其运动的进展》、张君勱的《联邦十不可论》、唐德昌的《联省自治与现在之中国》等。第二，军阀往来电文。第三，湖南联治运动文献，如湖南省宪法草案、湖南省宪法等。该书提供的部分文献属于联省自治中的重要文章。不过，由于该书侧重于对中华民国宪政运动发生、发展、演变过程等方面史实的梳理，所以，就联邦主义这一问题而言，该书提供的只是部分文献，自然也缺乏分析评论。

陈茹玄在1928年曾经出版《民国宪法及政治史》，1985年该书在台湾再版，更名为《中国宪法史》。该书第八章第六节标题为“地方制度问题之纠纷”，介绍了当年联邦主义与非联邦主义争论的一个焦点问题。第十章“省宪运动之勃兴及其结果”，共分五节。除第一节总论性的“省宪运动之发端”外，其他四节分别介绍湖南省宪内容，浙江省宪的沿革，江苏省制宪事业以及福建等省制宪事业的开展等。值得一提的是，当年陈茹玄代理东南大学校长并在该校开设联邦政治课程，曾经将讲稿整理成为《中国联邦主义》一书，是研究中国联邦主义问题的重要文献。

1995年，台湾桂冠图书股份有限公司出版孙广德主编的《清末民初的民主思想论集》。该书第四章“南北抗衡时期民主思想的演进与发展”将20世纪20年代联省自治的思想归为三类，分别是：倡导者的理由；反对者的理由；规画【划】的论辩。其中前两部分即为联治倡导者与反对者之争，第三部分为主张联治者在具体规划方面的不同意见。该书对于20世纪20年代中国联邦主义进行了高度概括式的归纳。

当代大陆学者研究联邦主义问题的著作可以王丽萍的《联邦制与世界秩序》和王续添的《地方主义与中国政治（1912—1949）》为代表。

《联邦制与世界秩序》从民族国家构建的层面来考察联邦

制，作者认为“联邦制是一种非常态的国家结构形式”，指出人们对联邦制存在一种广泛而深刻的误解，即将联邦制与分权简单地联系起来并与单一制相对立。作者分析了这一误解产生的原因，分析了不同时期、不同地区人们选择联邦制的各种因素，考察了四种不同类型联邦制国家的基本情况，对联邦制取得的成就和面临的困境都进行了介绍。作者的宗旨在于揭示联邦制的本质，即联邦制是一种从分散到集中的制度，分权不过是其实现集中的一种手段。该书对联邦制进行了开拓性的研究，是从政治学研究路径对联邦制度进行研究的代表作。该书第八章专门研究了联邦制与中国国家结构，介绍了20世纪中国两次面临选择国家结构形式的情况，分析了中国共产党在执掌全国政权之前对联邦制问题的探索以及最后以联邦主义原则成功地解决民族问题的经过，还对“一国两制”与中国国家结构形式的关系问题进行了简要分析。由于作者是从一般意义上探讨联邦制作为一种国家结构形式对于构建民族国家的作用，中国联邦主义问题不是作者考察的重点，所以，书中未能就有关各派在联治运动中的主张及其争斗进行展开，对各派联治主张动机的揭示也显得不足。

《地方主义与中国政治（1912—1949）》通过对大量史料的梳理，分析了民国时期地方主义在政治文化和政治行为方面的种种表现，从经济、文化、制度、外力等方面对地方主义形成的原因进行了分析，最后从民国政治与社会发展的关系方面对地方主义进行了分析评价。该书与《联邦制与世界秩序》相比较，运用更多、更娴熟的还是史学研究方法。

此外，杨小云的《新中国国家结构形式研究》主要研究中国共产党在国家结构形式上从主张自由联邦制到以民族区域自治为补充形式的单一制的转变，以及新中国成立后在国家结构形式的两个主要方面即行政区划与中央—地方关系上所作的不断调整。杨著是在博士论文基础上加工而成的。全书包括五章：第一

章探讨从建党到新中国成立前中国共产党在国家结构形式上的基本主张。重点研究自由联邦制的内涵、提出原因以及从自由联邦制转变为以民族区域自治为补充的单一制的历史过程。第二章论证新中国实行单一制是一种历史选择,作者以马克思主义国家结构形式理论为指导,具体分析了中国成立前后的实际情况,概括了新中国选择单一制的一般原因与特殊原因,而且作者特别以现代中国未能实行联邦制为反证,论证了新中国实行单一制的历史必然性。第三章、第四章分别从中央与地方关系和行政区划的设置与调整两个视角揭示新中国国家结构形式的变化和发展。第五章主要揭示以民族区域自治为补充的单一制的特色,该制度与苏联实行的分权联邦制的比较证明中国共产党在国家结构形式上的创造性。此外,作者还在学术界已有成果基础上探讨了“一国两制”对中国国家结构形式的实际影响^①。

国内学术界尚有多部论著涉及中国联邦主义问题。如郭华清的《宽容与妥协——章士钊的调和论研究》,黄明同的《孙中山建设哲学——中国现代系统思维的开启及运用》,王玉华的《多元视野与传统的合理化——章太炎思想的阐释》,蒋广学、何卫东的《梁启超评传》,刘义林、罗庆丰的《张君勱评传》等等。这些著作分别以几个活跃于中国现代思想舞台上的人物为研究中心,不同程度地涉及他们与中国联邦主义的关系。

学术论文大体可分两类:一是总体上评介联省自治思潮的;一类是探讨某一人物或某一问题,如联治运动的缘起、意义等。第一类论文如:《中国联邦思潮三十年(1894—1924)》、《资产阶级联省自治理论剖析》、《试论北洋政府时期的联省自治思想》、《略论20年代初“联省自治”运动》。第二类论文主要有《联省自治缘起探析》、《论联省自治的原动力》、《论联省自治运

① 杨小云:《新中国国家结构形式研究》,中国社会科学出版社2004年版。

动中的吴玉章》、《论施洋在联省自治期间的思想与活动》等，很明显，研究 20 世纪 20 年代联邦运动的论文较多，而研究其他两个时段联邦主义的论文则比较少见。

总体来看，国内外研究的不足可概括为：第一，缺乏对中国联邦主义发展不同时段进行综合研究从而比较各个时期的思想特点；第二，缺乏全面细致分析不同社会阶层主张联邦与反对联邦的不同动机以及思想资源；第三，对于联省自治或联邦主义在中国最终失败的原因缺乏全面深刻的分析。

三 尝试突破

本书试图在学术界已有成果的基础上再作一点拓展。试图通过分析思想史上的重要文本，厘清联邦思想在中国发生发展的内在理路，从而对目前学术界关于中国联邦思想问题研究有所推进。具体而言，就是针对中国联邦制研究的三大不足进行努力：第一，对中国联邦主义三个发展时段进行比较研究，尽量归纳各个时期的思想特点；第二，归纳分析不同社会阶层主张联邦与反对联邦的实际理由及其思想资源；第三，分析联省自治或联邦主义在中国最终遭受失败的原因。

第一章 联省自治的先声

——民元前后（1901—1916 年）

联邦问题讨论

中国至迟自秦王朝建立以后即可称为“君”统，所谓“君临天下，万世一系”、“天下者君主一人之天下”、“天下之事无大小皆决于上”等等都说明，古代中国国家结构形式系采用单一制、实行高度中央集权。在这种环境当中，作为与单一制相对的联邦制思想自然得不到发展，它在中国传统思想里也找不到对应资源。从世界范围看，联邦思想的历史起源可能很早^①，不过，联邦制作为处理中央与地方关系的一种全新模式，只是由于 18 世纪孟德斯鸠的神奇描述以及 1787 年美国联邦宪法的巨大成功，才在世界范围内逐渐获得广泛认同的。清末，随着中央政府权力的逐渐式微和地方督抚势力的崛起，作为一种应对之策，联邦思潮进入中国学者们的视野，先后被赋予解决中央集权势力过大、地方割据国家分裂以及国共内战三大难题的重任。中国的学者与军阀政客分别出于不同的政治目的，借助联邦制这种思想资源而提倡中国实行联邦制。这样一种外来政治思想因缘时会，先后在民国初建、20 年代初和 40 年代国共内战时期形成三次高

^① 丹尼尔认为联邦制思想根植于《圣经》之中，见《联邦主义探索》，第 6 页。

峰，联邦制在这三个时段成为主要的社会舆论。而且三个高峰期间，联邦主义虽然难成气候但也不绝如缕，显示了在解决中国现实政治问题方面，特别是中央地方关系方面时隐时现、若有若无的“魅力”。

一 联邦思想的由来

中国最早提出联邦政体问题的，大概要算孙中山。早在1894年创建兴中会时孙中山便以“创建合众政府”作为目标之一。稍晚，在晚清维新运动时代，立宪派、革命派在对将来政制进行设计时都曾有过“将来须仿行联邦制”的观念，分别以梁启超的《卢梭学案》和冯自由的《民生主义与中国政治革命之前途》为代表^①。只是，二者都是对将来政制的模糊设想而非清晰的现实奋斗目标。

中国当下就应该仿效、仿行联邦制的思想大约出现在辛亥革命时期。当年武昌首举义旗、各省纷纷响应，其形势“恰如美利坚建国之初之形式”，而江浙两省发起各省联合组织政府的倡议时就宣称“美利坚合众国之制当为吾国他日之模范”^②。山东省各界代表于11月7日曾提出八项主张，其中第五项提出“宪法须注明中国为联邦政体”。与此同时，

^① 1900年梁启超首次提出联邦制思想，主张改18行省为独立州，再组成联邦。1901年发表《卢梭学案》，在重点介绍卢梭民约论之后，提到了卢梭的联邦思想。梁指出：卢梭认为大国之国民不可能一一躬握议定法律之权，而需托之于代表。故“欲行真民主政治，必众小邦相联结不可。众小邦相连为一，内足以护国人自由，外足以御暴侮，故联邦民主政制，聚乎尚矣”。梁启超在案语中写道：“卢氏此论，可谓精义入神，盛水不漏。”1906年冯自由在《民报》发表文章，指出国民党建设新中国无上之宗旨就是“共和政治也，联邦政体也”。自由：《民生主义与中国政治革命之前途》，《民报》第四号。

^② 谷钟秀：《地方制度答客难》，《正谊》第一卷第六号，1914年12月。

各省都督府代表齐集汉口，制定《中华民国临时政府组织大纲》二十一条。这份大纲在学者们看来“颇具联邦制之色彩”^①，理由主要有二：第一，从文件产生方式上看，当时独立各省与美国独立时各州情形相似。第二，从文件内容上看，该大纲有“临时大总统由各省都督府代表选举之”、“代表投票权每省以一票为限”等规定，明显采自美国。

由于各省独立的政治形势与当年北美十三州脱离英国殖民统治较为相似，于是，民元时期国内政客就有实行联邦制的言论，他们所持理由大抵有三个：第一，中国所以积弱，由于面积广大，荒而不治。所以应该将现在领土划分为若干小国，使之各自为政，然后再慢慢推行联邦制度。第二，竞争为进化之母，我国就是由于大一统的缘故，缺乏竞争，所以进步凝滞。应该使各省独立互竞，而中央只需羁縻受成就够了。第三，藩属边徼之地，鞭长不及，白白引起外交纷争，不如听其独立，犹省烦累^②。由于资产阶级革命派对国家结构形式产生意见分歧，辛亥革命时期建立联邦制的时机稍纵即逝。当时国人普遍渴望建立“强有力中央政府”，所以占优势的还是中央集权的言论。种种联邦制言论，即使在反对方看来也是“非甚有势力”。随着袁世凯破坏约法、关闭国会、一意称孤，反对集权的联邦论才“甚嚣尘上”。戴季陶在《民国》杂志发表《中华民国与联邦组织》，开主张联邦论、反对袁氏专权之先声。其他学者如张东荪、丁佛言、章士钊、李剑农等也纷纷发表文章鼓吹联邦论，于是形成民国以来联邦论的第一次舆论高潮。

① 徐矛：《中华民国政治制度史》，上海人民出版社1992年版，第428页。

② 共和建设讨论会：《中国立国大方针商榷书》，1912年4月。