


中国近代 社会建构的研究

1912—1927

严 泉 著

 团结出版社

中国近代 社会建构的研究

1912—1927

严 泉 著

图书在版编目（C I P）数据

中国近代社会建构的研究：1912-1927 / 严泉著
— 北京：团结出版社，2019.5
ISBN 978-7-5126-6792-1

I. ①中… II. ①严… III. ①社会结构—研究—中国—1912-1927 IV. ①D693.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第280514号

出 版：团结出版社

（北京市东城区东皇城根南街84号 邮编：100006）

电 话：（010）65228880 65244790

网 址：<http://www.tjpress.com>

E-mail：zb65244790@vip.163.com

经 销：全国新华书店

印 装：三河市东方印刷有限公司

开 本：160mm×230mm 16开

印 张：18.25

字 数：251千字

版 次：2019年5月 第1版

印 次：2019年5月 第1次印刷

书 号：978-7-5126-6792-1

定 价：69.00元

（版权所有，盗版必究）

本书出版获得上海高校高原学科建设计划上海大学中国史项目“中国社会治理史”的资助，并为2018年度国家社科基金重大项目“北洋集团与近代社会变迁研究”（18ZDA197）阶段性研究成果。

目 录

绪论 现代中国的国家建构：路径之辩

上篇 现代国家建构理论与政制设计

比较视野中的《天坛宪法草案》	017
一、制宪模式：封闭性或开放性的选择	017
二、制宪理论：先验性或经验性的选择	021
三、制宪方法：抗争性或妥协性的选择	027
四、结论	030
1925年民国宪法草案的“半总统制”创设	033
一、总统选举及其权力变化	034
二、行政权力的内外结构设计	037
三、半总统制的政体选择	041
制宪进程中的央地关系制度构想	048
一、国权设计与地方权力规划	049
二、省权与国权关系	052
三、省行政、立法权力与央地关系	057
四、央地权力关系设计的制度特色	061
五、结束语	065
民初国会的省宪论争与国家认同	068
一、国家结构：省宪与联省自治	069
二、地方主义：省宪与省自治权	072

三、央地关系：国权与省权的分立与制约·····	075
四、结论：联邦制与国家认同·····	078
制宪模式与民国时期的国家建构·····	082
一、法国式制宪议会模式与1923年 《中华民国宪法》·····	083
二、美国式制宪会议模式与1922年 《湖南省宪法》·····	089
三、民国式制宪国大模式与1947年 《中华民国宪法》·····	093
四、结论：比较视野中的制宪模式·····	097
制度变迁视角下的国会选举制度·····	102
一、众议院议员选举制度·····	102
二、参议院议员选举制度·····	105
三、国会选举的投开票程序·····	106
四、上海地区议员选举实践·····	108
五、结束语·····	115
民初《众议院规则》的中日比较·····	122
一、立法制度的中日比较·····	122
二、立法会议规则的中日比较·····	126
三、立法委员会制度的中日比较·····	132
四、结论·····	136

下篇 现代国家建构尝试与制度试验

转型视野中的民国早期政治发展·····	141
一、民国初年的民主转型·····	142
二、宪制选择与民主稳定·····	153
三、民主崩溃的结局审视·····	157
四、结束语·····	161

议会政党政治失败的制度透视	163
一、议会政党政治的制度变迁	163
二、派系纷争极端化与政党政治的衰亡	168
三、利益优先对抗性与政党政治的挫败	171
四、武力抉择冲击与政党政治的夭折	174
五、结束语	176
安福国会与议会财政监督权的实践	178
一、安福国会对政府总预算案的关注	179
二、民国八年度国家总预算案的提出	181
三、军政预算支出的立法审议	187
四、结束语	190
靳云鹏与皖系北京政府时期的院会关系	195
一、组阁：靳云鹏与安福系的提名之争	196
二、从阁潮到倒阁：靳云鹏与安福系的权力冲突	201
三、政党政治、院会关系与军绅政权	207
孙宝琦与直系北京政府时期的府院关系	211
一、内阁人选与府院争执	212
二、孙、王不和与府院暗斗	216
三、“金佛郎案”与府院之争	220
四、“德发债票案”与府院冲突	223
五、结束语	226
北京政府筹备国会事务局与选务运作	231
一、选举资格审定与选民登记	232
二、投票程序与当选确认	235
三、一般选务组织与管理	240
四、结束语	245
选举舞弊与第一届民国国会选举	248
一、组织选举：舞弊现象的出现	249
二、选举竞争：舞弊活动的盛行	251

三、结论：选举舞弊与民主转型	258
政治妥协与民初政治转型的拐点	262
一、国会制宪：政治拐点的出现	262
二、政体选择：政治拐点的实质	266
三、政治妥协：转型结局的新观察	270
法政视角：民国前期历史的新探索（代跋）	275
一、关键历史的法政阐释	275
二、问题考辨的法政路径	277
三、历史评价的法政思考	280

绪论

现代中国的国家
建构：路径之辩

探讨现代中国国家建构的演变历程，民国前期的历史是无法忽略的。辛亥革命迎来了远东第一共和在中国的诞生。然而，对于一个专制传统包袱沉重的古老帝国来说，改国号易，建共和难，辛亥之后中国政治就进入反复动荡的乱世，现代国家制度的建构迟迟不得完成。对此，近年来较为流行的解释多是强调市民社会的重要性，“中国现代化发展缺少来自市民社会的动力，近代市民群体的身上存在着许多致命的缺点，无力使自己成为国家政权的掌握者，建立一个真正的资产阶级政治国家。”^①萧功秦先生更是强调中国传统社会结构对民主政治的不适应性，因为典型的立宪政治，是西方市场经济社会的历史发展的产物，“这种制度与传统社会结构几乎没有任何同构点，它与传统的政治文化（包括人们的信念、价值与习俗）和政治体制没有相容性和结合点。”^②

如何构建现代国家，最新的观点来自许纪霖先生的新著《家国天下：现代中国的个人、国家与世界认同》，许著强调立宪国家法治权威的重要性。真正的立宪，无论是君主立宪还是共和立宪，根本的问题不在于通过权力以确立权威，而是建立一个超越权力之上的立宪法则，一个不依赖神魅人格的法理型权威，从而一方面赋予权力以正当性统治，另一方面限制权力的专断性趋向，从而确保政治秩序的长治久安。

在百年前的民国初年，不通过权力的方式建立权威的理想路径是否存在？当时国家建构的现实路径选择是什么？历史留给后人的路径经验与启示究竟是什么？探讨民国早期中国的现代国家构建

① 陶鹤山：《市民群体与制度创新——对中国现代化主体的研究》，南京大学出版社，2001年，第270页。

② 萧功秦：《危机中的变革——清末现代化进程中的激进与保守》，上海三联书店，1999年，第164页。

问题，仅有政治思想史的解读可能是不够的，还需要政治史的路径分析。从某种意义上讲，我们不仅要关注“应该是什么？”的必然性问题，还要考虑“可能是什么？”的或然性难题。

一、现代国家建构美国模式的理想与现实

许著专门谈到现代国家建构的美国模式，认为美国革命通过宪政之路实现“公天下”，但民初中国不是以制度的安排，而是通过权力的攫取试图重建秩序的统一，一切围绕着角逐最高权力。^①

关于美国革命通过宪政之路实现“公天下”的说法是值得商榷的。美国学者比尔德（Charles A. Beard）的研究表明，1787年美国制宪代表都是当时美国国内公债、动产、奴隶主利益集团的代表，只有这些人能够“凭着个人在经验事业上的经验，深知他们建立起来的政府将要达到什么样的目标……作为实践的人物，他们才能够把一个新的政府建立在唯一可以稳定的基础——经验利益的基础——上面”。^②比尔德还试图证明，宪法的批准，也得益于地方动产利益集团强有力的支持，因为“动产所有者把新的政府视为一种力量并且保障他们的利益”。^③

当然，比尔德的看法只是一家之言，林达在《如彗星划过夜空：近距离看美国之四》一书中已经对比尔德的看法作过评价。但是正如林达所言，代表们不追逐个人在联邦政府的私人权力，可是，这并不意味着费城制宪会议就没有利益之争。他们是各州民众的代表，代表了一方民众的利益。民主并不是大公无私，民众也不是“公”，不是抽象的人民，不是铁板一块。他们是一个个的个

① 许纪霖：《家国天下：现代中国的个人、国家与世界认同》，上海人民出版社，2017年，第175页。

② 许纪霖：《家国天下：现代中国的个人、国家与世界认同》，第104-106页。

③ 查尔·A·尔德：《美国宪法的经济观》，何希奇译，商务印书馆，1984年，第203页。

人，由不同个人利益的组合出现，所谓“地方利益”，就是其中最基本的一种。^①

许著提及美国革命之后的重心并非围绕着权力，也不急于扩大参政权，而是追求制度的转型，通过立宪建立统一的共和制度。其实美国的立宪也是一个不断试错、不断改正的过程。不能将1787年的制宪与殖民地时代的立宪史，以及独立战争后各州的立宪实践割裂开来。麦迪逊（James Madison）等人在《联邦党人文集》中也多次提到殖民地时代与独立战争后各州的经验教训。有美国学者专门研究独立战争时期州议会的立法权力至上现象，认为“州立法机关鲁莽的权力试验，以及它们造成行政机关权威的黯然失色，这些都是权力分权理论冲击革命宪政主义的极好证明。”^②

其实书中也提到“美国在建国之初也曾出现过私人利益泛滥、普遍出现腐败、派系与党争等一系列问题。”^③美国宪法的核心就是分权与制衡，就是针对总统、国会、部长、大州、小州这些政治角色的权力设计的。例如，制宪会议在讨论总统任期时，有人认为如果总统是单独一任，6年或7年似乎是较为能接受的长度，但人们又认为如果允许连任，则4年较为方便。对当时的美国制宪代表来说。他们关注的是如何建立一个强有力的而又不危害人民自由的政府。汉密尔顿（Alexander Hamilton）在《联邦党人文集》中曾专门论述行政首脑的任期，认为总统任期关系到其行使宪法规定权力时个人是否坚定；也关系到总统采用的管理体制是否稳定。当然如果任期过长，总统“就会更加容易败坏其品德，堕落其意志”。^④同时，汉密尔顿也强调任期过短会影响总统对立法机构的独立性，

① 许纪霖：《家国天下：现代中国的个人、国家与世界认同》，第55页。

② Alfred H.Kelly, Winfred A. Harbison, and Herman Belz, *The American Constitution: its origins and development*, New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1991, pp.73-74.

③ 许纪霖：《家国天下：现代中国的个人、国家与世界认同》，第173页。

④ 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊著，程逢如、在汉、舒逊译：《联邦党人文集》，商务印书馆，1995年，第363页。

“任期四年，或者任何有限的任期，要想完全达到所提目标，都是不能肯定的；但是可以在达到目标上起到一定作用，即对政府的精神与性质具有实质性的影响。”但是“四年任期会有助于总统具有充分的坚定性，使之成为整个体制中一个非常宝贵的因素；另一方面，四年并不过长，不必因之担心公众自由会受到损害。”^①

通读美国制宪史，不难发现美国立宪也是一个艰难的过程，成功关键是制度性妥协。在1787年美国制宪会议上，妥协贯穿整个会议的始终，是宪法最后制定成功的决定因素。从会议一开始，制宪代表们在联邦与州的权力划分、总统选举方式、议员代表比例、奴隶制等一系列重大问题上产生分歧，但是让人钦佩的是，经过艰苦的谈判，他们又在这些问题上达成了众多历史性的妥协。为解决大小州在联邦国会中代表权问题争议的康涅狄格妥协案，被后人尊称为“大妥协”。关于众议院席位分配的妥协，即所谓“五分之三条款”，更是一项妥协的力作。它是南北双方在奴隶制问题上的第一个重要的妥协。如果没有“五分之三条款”的妥协，其他后来的妥协是不可想象的。王希先生在谈论美国宪法的成功经验时中肯地指出：“妥协而果的宪法本身也成为一种妥协的机制。利益的多元化迫使美国社会中的各利益集团之间、部分利益集团与公共利益之间、所有利益集团与公共利益之间始终就各自利益的定义和定位进行着一种多层次的、多方位的各连续不停地谈判。”^②

二、制度变迁视野中的民初国家建构

1913年《天坛宪法草案》的制定是民国初年制宪活动发展的高潮，从这一年开始，历时十年的国会制宪正式揭开了序幕。新生的

^① 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊著，程逢如、在汉、舒逊译：《联邦党人文集》，第365-366页。

^② 王希：《原则与妥协：美国宪法的精神与实践》，北京大学出版社，2000年，前言，第7页。

民国国会也力排众议，先后拒绝了临时大总统袁世凯与地方军绅的制宪要求，依据北京临时参议院制定的《国会组织法》，独自开始了制宪工作。宪法草案的完成不但没有成为中国实施民主立宪的起步，反而宣告了国会遭受袁政府非法解散的厄运的来临。后人每当回顾这段历史时，普遍的看法是袁世凯的独裁统治扼杀了初生的民主政治，并要为这次民主转型的失败承担最主要的责任。但是正如学者在评价辛亥革命历史结局时指出，过去人们主观认为袁世凯上台就注定了他在数年后必然要搞帝制，这种以事物的结果来代替其过程分析的方法不啻是宿命论和历史功利主义方法。后人所了解的历史都是已经凝固而且再简单不过的既成事实，而某些既成事实的原型在凝固成历史之前，往往是错综复杂和变幻多端的。^①

在新制度主义大师道格拉斯·诺斯（Douglass C. North）看来，“不同的行为主体（个人、团体或政府）推动制度变迁的动机、行为方式及其产生的结果可能是不同的，可他们都要服从制度变迁的一般原则和过程。制度变迁的成本与收益之比对于促进或推迟制度变迁起着关键作用，只有在预期收益大于预期成本的情形下，行为主体才会推动直至最终实现制度的变迁，反之亦反，这就是制度变迁的原则。”^②制度创新的作用就是对人的行为产生一种激励效应，“法律上或政治上某些变化可能影响制度环境，使得某些集团实现一种再分配或趁机利用现存外部利润机会成为可能。”^③如果制度创新没有成功，则表明社会没有从制度方面去保证创新活动的行为主体应该得到的最低限度的报偿或好处。

1912年共和制度取代君主专制，即是一种政治制度创新。随后的制宪活动，则是这一政治制度创新进程的推进。制度创新过程中的行为主体不仅包括国会、各政党，还有袁世凯的北洋政治集团，

① 郭世佑：《辛亥革命的历史条件与历史结局再认识》，《清史研究》1995年第3期。

② 道格拉斯·诺斯：《经济史中的结构与变迁》，陈郁译，上海三联出版社，1994年，译者的话，第7页。

③ R. 科斯等：《财产权利与制度变迁》，上海三联书店，1996年，第297-298页。

后者更是政治制度变迁的重要力量。1913年末民主化试验的失败，其中最致命性的原因是国会制定的《天坛宪法草案》中“超议会制”的政体模式。从宪制理论上来说，“超议会制”是一种严重违背宪制分权与制衡原则的畸形政治制度，核心是立法（国会）至上，而不是三权分立与制衡。权力之间缺少互相制约的关系，行政权对立法权不能发挥平衡作用、司法权对立法权也不存在制约作用，立法权却可以过度侵占行政权与司法权，凌驾在两权之上，形成立法对行政、司法权力单向的制约关系。^①不言而喻，这种宪制如果实施，将会给国会议员们带来巨大的政治权力。正如许纪霖先生强调：“民初政治的最大纠葛，是民权与国权、内阁制与总统制的争斗，这些争斗都围绕着权力如何分配。国民党要求实行内阁制，掌控以议会为中心的国家权力，而进步党希望建立总统制，借助袁世凯的势力，建立强有力的中央政府。然而，议会权力也好，总统权力也好，如何进行限制和分权，如何在宪政的框架下施行，却被严重忽视，置于次要的位置。”^②

而且“超议会制”政体并没有满足北洋派的总统权力目标。1913年8月19日袁政府宪法研究会向国会宪法起草委员会提交一份宪法草案大纲，提出的总统权力主要有：1、有任命国务员及驻外公使，无得议会同意之必要；2、对于两院之议决有复议权及拒绝权；3、有发布紧急命令权；4、有令国会停会权；5、得参议院之同意，有解散众议院权；6、行政最高权委任于大总统，内阁总理及各部总长辅助。^③10月16日，袁在增修约法咨询文就提到取消参议院对国务员及外交大使的同意权，改为“大总统任免文武职员”。袁还振振有词地认为：“查国务员同意权不容于内阁制之

① 严泉：《失败的遗产：中华首届国会制宪（1913-1923）》，广西师范大学出版社，2007年，第98页。

② 许纪霖：《家国天下：现代中国的个人、国家与世界认同》，第167页。

③ 张学继：《民国初年的制宪之争》，《近代史研究》1994年第2期。

国，惟总统制美国始有此规定。”^①应该承认此时北洋派提出的制宪要求，例如自由任命国务总理权与解散国会权，正好是符合英国式内阁制度的相关规定。其他权力基本上属于当时法国责任内阁制中总统权力范畴，与当代法国半总统制度总统权力更加相似。袁伟时先生也认为制宪开始时袁与国会其实是内阁制与总统制之争，而且“袁世凯蓄意实行总统制，也没有逸出民主共和的范围”。^②

但是国会宪法起草委员会拒绝考虑北洋派的政治利益要求，其总统权力目标在宪法草案中基本上落空。对此，袁世凯及其支持者的反应是非常强烈的。袁在10月25日、11月4日两次通电中公开抨击宪法草案的政体设计。对于宪法草案中紧急命令权的限制性规定，袁表示：“名予大总统以此权，而实操诸委员会少数议员之掌握。”袁认为弹劾权的规定：“审判既由议院弹劾，复由议院审判，无异以原告为问官，罪名又由其认定，而其同意人数，比约法则大行减少。凡皆所以达其容易推倒政府之目的。”对草案取消了原来《临时约法》中总统有制定官制官规的权力，袁又滋生不满，“此条文中隐含有官制官规为普通法律之解释。则行政机关之组织，及职权之运用，无复敏活之余地矣。”关于宪法解释权，袁愤愤不平地说：“而宪法之提案修正及解释，统纳入国会权力范围之中。行政机关无复裁量之余地。”^③弱势总统权力的规划，还意味着北洋派政治权力在未来制度实施后将进一步丧失，其既得政治利益也会受到重大损害。所以袁世凯认为宪法草案是“消灭行政独立之权，比较临时约法弊害尤甚”。这种削弱大总统与政府的威信作法，“使对内对外均无以保其独立之精神，而为国会之役使。”^④这些是作为政治强人的袁世凯断然不能接受的。

① 张学继：《民国初年的制宪之争》，《近代史研究》1994年第2期。

② 袁伟时：《辛亥革命的是是非非》，《二十一世纪》2001年12月号。

③ 张学继：《民国初年的制宪之争》，《近代史研究》1994年第2期。

④ 袁世凯：《对于宪法第二次通告》，胡春惠编《民国宪政运动》，台北正中书局，1978年，第194页。