



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

民国早年的“省制”之争及张君勱反对联邦制的主张

<http://www.fristlight.cn> 2007-06-11

[作者] 张振国

[单位] 河北经贸大学法学院

[摘要] 民国肇造，在国家结构问题上即发生了一场争论，有人主张在中国采行联邦制，有人主张单一制。张君勱提出了反对联邦制的十点理由。

[关键词] 联邦制;单一制;省制;张君勱

民国肇造，在国家结构问题上即发生了一场争论，有人主张在中国采行联邦制，有人主张单一制。张君勱提出了反对联邦制的十点理由。一、“省制”之争国家结构形式应采行联邦制或单一制的争论，在中国具体为省制之争。省自元朝设立，已行之六百余年。1912年到1925年前后，人们在国家结构形式问题上的争论，大概可分为两个时期，第一个时期从1912年到1916年，正好是袁世凯当政的几年；第二个时期是1920年到1925年前后。第一个时期人们提出了三种主张：(1)以省为单位组成联邦制国家；(2)以省为单位组成地方自治的单一制国家；(3)废省，以州县直隶于中央政府。第一个时期，主张联邦制或反对联邦制又与人们对待以袁世凯为首领的中央政府的态度有关。拥袁的政治力量大都主张中央集权，反对联邦制，梁启超、张君勱是比较典型的代表人物。梁启超曾经主张联邦制，但到了1911年9月，他发表了《新中国建设问题》一文，又倡言单一制，反对联邦制。其理由可归纳如下：(1)国家为一有机体，非一时所能意造，中国的大一统已逾二千年，没有实行联邦制的基础；(2)中国人民久处专制之下，若骤使人民投票选举各邦首长则或失之太冷，被人利用而盲从，或失之太热，因剧争而酿乱；(3)中国当务之急是组建一个强有力的中央政府，联邦制适所以削弱中央之权；(4)联邦制不利于处理中央与蒙、回、藏、各藩疆的关系等等。(1)其实，梁启超或主张联邦制，或反对联邦制，与其政治需要相关，他主张联邦制是为了反对清政府的中央集权，主张单一制是出于拥护袁世凯的中央集权。张君勱之主张单一制，在民初的政治斗争中也有拥袁的意味蕴涵其间，但他拥袁的真正目的是拥护统一。在他看来，单一制适所以有利统一，而联邦制正好易于造成分裂，这是他反对联邦制的最主要原因。反袁的各色人等基本上都主张联邦制，其目的是反对袁世凯强化中央集权的专制作法。主张联邦制的代表人物在政界有胡汉民、李烈钧、陈迥明、戴季陶等人，学界以张东荪、章士钊、丁佛言为代表。政界人物中戴季陶的文章学理性较强，他认为联邦制比较单一制有五利五弊。五利有：对外能一致，对内能发挥各地方人民爱家乡之心以图地方福利；中央与地方各有所司，分工合理；扩大版图比较自然；行政事宜能够因地制宜；新政策易于试行推广。五弊是：地方在与中央发生矛盾之时，常有正当的反对中央的宪法权利；有使中央服从成员国之嫌；地方上的人民常有半独立于中央的观念；外交受地方掣肘；修宪不易。但两害相权取其轻，联邦制更适宜于中国。(2)戴的主张也是一种权宜之计。学界人物当中，张东荪的《地方制度之终极观》和丁士峰《民国国事论》均发表在《新中华杂志》上，章士钊则以《甲寅》为阵地，发表了《联邦论》和《学理上之联邦论》两文。张文认为联邦的精神在自治，而中国欲自强，非采联邦制不可；丁文指出中国的特色在地方，如合地方而为国家则建设巩固，由地方监督中央，则政治改良；章士钊强调对联邦制的学理讨论，不涉及现实政治。他的研究结论是联邦制是时代发展的趋势，也完全适合中国的需要。他的观点其实仍然是为现实政治服务的。废省的主张比较极端，应之者不多，而且很快没了声音。1912年3月23日，王季同在《神州日报》上发表《国体问题之研究》一文，可为代表作，他主张以州县直隶于中央政府，不再分省。各部依各部的情形，将全国划分为若干区，各州县遇事就近向中央各部分设于本区的行政机关禀报。这是一种极端的中央集权的主张。第二时期联邦的思想部分付诸于联省的实践。袁世凯死后有能力控制中央政府的大军阀，一般都试图用武力造成统一之局，小军阀则试图自保，因此形成了连年混战的局面。在这两股势力之外，用和平的方式完成统一的呼声，在一些下野的政客和学者中蔓延开来。他们主张用联邦制的方式恢复中央政府的势力，这一主张却正好适应了地方军阀自保的目的，于是他们接过了联省自治的旗号，湖南省甚至像模像样的搞出了一部省宪。联省自治由于有一些地方军阀的参与，蔚然成为一次运动。当时的《太平洋》杂志、《改造》杂志、《东方杂志》、《努力周报》、《益世报》等报刊上，都发表了不少有学理价值的文章。较著名的鼓吹联邦制的文章有胡适的《联省自治

与军阀割据》，章太炎的《联省自治虚置政府议》，蓝公武的《我的联邦论》，章士钊的《造邦》，李剑农的《民国统一问题》，唐德武的《联省自治与现在之中国》和宁协万的《宪法宜采联省民主制》等。反对联邦制的主要文章有陈独秀的《对于中国政治问题的我见》及《联省自治与中国政象》，康白情的《自治的统一与统一的自治》，董修甲的《联邦制与委员会制之研究》等。主张联邦制的理由，主要者有：(1)由联邦而实现国家的统一。李剑农说：“欲废督必先裁兵；欲裁兵必先统一；欲统一必先确定联邦制。”(3)章士钊在鼓吹了一段联邦制后感到，在中国不但联邦办不到，邦联也还太早，故提出“造邦”说，“由造邦而邦联”，“由邦联而联邦”，“由联邦而统一”。(4)(2)联邦制适宜中国的国情。胡适等认为中国太大了，不适宜单一制的政治组织，“用集权形式的政治组织，勉强施行于最不适于集权政治的中国”，(5)是造成军阀割据的一大原因，要打破军阀割据，惟有实行与中国国情相适应的联邦制。(3)除此之外，联邦制尚有诸如免于中央集权专制之弊，易于地方人民监督地方行政，遇有暴乱或经济恐慌，波及面小，中央政府可专注于全国事物等许多优点。反对联邦制的观点几乎正好相反。康白情认为：“中国的纷扰，不在国家统治权过剩。”(6)国共两党的代表人物孙中山、陈独秀都认为联邦制有利于割据。陈独秀批驳联省自治为“不过联省自治其名，联督割据其实。”(7)而且，联邦制也不适于中国。董修甲即认为我国传统上为单一制国家，若采行联邦制，国家便会“先陷于无政府地位，险象环生，吁可畏矣！”(8)从上述争论各造的意见可以看出，无论主张联邦制、单一制亦或废省，都是为了服务于现实的政治，所谓学理探讨也不出此范围。张君劢民国早年争论国家结构形式问题时，先是坚决反对联邦制，其后却经他之手草拟了一部联邦制宪法草案，但这部宪草并不表明他已根本改变了反对联邦制的观点。二、张君劢反对联邦制的主张张君劢反对联邦制的主张集中在1913年的《省制条约》和1916年的《联邦十不可论》两篇文章之中，后者是在前者基础之上经补充后易名而成。《联邦十不可论》发表在梁启超主编的《大中华杂志》第二卷第九期上。全文可分为三部分：第一部分申论不赞成联邦制的十点理由；第二部分反驳张东荪、丁佛言和章士钊的主要观点；第三部分提出了自己有关中央和地方关系的主张。(9)联邦十不可论的十点理由有：(一)我国人民既无能力制定亦无能力保障省宪。(二)省主权的确立是实行联邦制的又一个必要条件。以美国国民的知识，尚不能克制为世所共见的州议会的舞弊活动，更“岂所望于吾之蚩蚩者氓”。(三)城乡镇有自治基础，然后邦乃能建设于其上，邦久享独立之实，国才易于构成于其上。至于我国“吾不知将何所凭藉，以为建筑联邦之基”，“如无此基，虽有法文又安用之。”(四)省长民选的流弊不可胜言。(1)所选人才拘于方隅，难免堵塞贤路，使不才者占据要津；(2)束缚于情谊，受制于奔走投票者，不能以超然的精神就事论是；(3)在我国，地方观念严重，省有省界，府县有府县界，朋党比周，相与竞逐，难免置省政为后图。(五)在省长与省议会关系无法处置，因为中国没有成熟的政党。(六)没有独立且有威信的司法机关判处中央与地方权限的争执。(七)我国各省并无联邦国家各州之间的利害不同之点，因而不能如其不同而立异。(八)联邦制国家中央或者不设常备军，或者人数极为有限，练兵养兵的权力属于地方。中国如果照此办理，结果会既无力应付外来侵略，又造成地方当局拥兵割据，使国家陷于分裂。(九)在税收上，中国若要像联邦制国家那样严格限制中央财政的税源，而赋予各省自行征税权，“不特地方冒滥无摧陷廓清之日，而中央且困于各省政费而莫能自拔”，各地中饱之弊，必胜于前清。(十)联邦制不利于国家统一。上列十点理由中的第(一)、(二)、(六)皆关涉官吏责任心及人民能力问题，在此，张君劢认为中国既无有能力之民，又没有有责任心之官，因此，中国不能实行联邦制。张君劢在批评国民党的训政理论时曾说，人民程度问题，只能作为实施宪政时酌量的根据，绝不能作为反对或延缓实施宪政的口实；同理，人民能力问题恐怕也不能作为反对在中国实行联邦制的口实。阿克顿认为：“联邦制政府的本质是通过权力的分立并把它分配给不同的职能部门，从而提供最完善的制约权力膨胀的机制和最有效的众所周知的保障自由的方法”。(10)因此自由出现在联邦制之中。张君劢说：“自由学说的最大价值，在其能养成独立人格与健全公民，这一点不可磨灭之价值，可以垂千年而不变。”既然联邦制能够孕育自由，而自由又能够培养人民的能力，深知自由的价值的张君劢似乎不应该反对在中国实行联邦制，其实担心联邦制可能会导致国家分裂才是张君劢反对联邦制的真正原因所在。第(四)项是说中国人没有良好的生活风气，地域观念、宗派观念太强，采行联邦制会更不利于民主选举省长，不利于政治进行。不可否认，张君劢的这段议论确实很有道理，但是这并不能成为否定省长民选的理由，因为：(1)西方国家也不能保证避免选举中派别的作用；(2)民主政治是多元利益妥协的政治，它并不拒绝适当的宗派活动；(3)民主政治不保证最优者当选，却能够避免最恶者施虐；(4)选举所带来的一时混乱和浪费是民主政治的必要代价，从长远看是有利的。至于第五项所谓中国没有成熟的政党，所以无论美式的州制亦或加式的省制都不能在中国实行，更不能成为反对联邦制的理由。美国立国之初没有任何政党，并没有妨碍她成功地采行联邦制。成熟的政党只有在实践中才能养成，待到成熟的政党成立再去实践是不可能行得通的。第(三)、(七)项与省自治基础有关。张君劢认为我国各省既无瑞士、加拿大、美国等联邦制国家各州之间的利害不同之点，又没有自治的基础，所以不能采行联邦制。自治的基础可以在实行联邦制的过程之中养成，这与中国没有宪政的基础照样应当实行宪政同理。中国的问题不是有没有自治的基础，而是从来就没有实行过真正的自治。胡适说民国国家的阿斗们，“只须逢时逢节，在紧要关头，画一个‘诺’或画一个‘NO’”；这种政制因为对于人民责望不太奢，要求也不太多，所以最合于人情，

最容易学，也最有效力。(11)假如美国的华盛顿们也像中国的政客们那样包办人民画“诺”画“NO”的权利，将维护宪政的责任加诸阿斗们，美国的宪政能否实行，也未可知。第(八)、(九)、(十)点理由是说联邦制会加剧地方分裂割据，这样就会连统一外形也打破，不利于抵抗侵略。(1)联邦制与传统政治有一根本不同之点，那就是联邦制与民主政治相联系，而传统政治与专制相联。在专制政治下实行中央与地方分权可能导致的地方分裂割据，在民主政治下则未必。(2)中国当时的现实是只有统一的外形，而无统一之实，没有采行联邦制已是大小军阀割据的局面，采行联邦制恐怕也不会更糟。张君劢对张东荪、章士钊、丁佛言等人的反驳集中在如下各点：(1)针对章士钊所谓“组织联邦，邦不必先于国”的说法反驳说：“先邦而后国者，其治常一成而不易，国先邦而立者，常颠倒错乱，历数十年而后定，此何也？一有基础而一否也。”“诸君虽能树不必先邦之说，而无以证不先邦者之必定。”张君劢又岂能证单一国之必定乎？张君劢能制止单一国的最高统治者自乱其国乎？(2)反驳丁佛言所谓省自有其人格的说法，认为：“省焉者，一行政区域耳，与近世社会学上之所谓自觉公法上之所谓人格何涉哉！”(3)对张东荪主张联邦制的七点进行了反驳，认为张东荪是“以近世各国所行之立宪制、自治制、三权分立制、民权保障制所同其之制，而概以归之联邦，乃若联邦之利，足凌驾一切而上之，抑知此七者其根底自有所在，而不在联邦。反言之，虽有联邦，而无其根底，则有利于他人者，未必其能利我也。”因此，中国根本不可能实行联邦，若强行采用联邦制必然会导致“权限分明之效未见，尾大不掉之祸立至”。张君劢对张东荪等三人的反驳，很难说从根本上驳倒三人。因为到底联邦制是否适宜于中国，最终是个实践问题，而联邦制事实上没有在中国真正实行过。张君劢既反对联邦制，也反对废省的主张，认为两者都太过极端，他主张“仍以省为省，而确定其在国法中之地位而已。”他认为，如此，对行省制度变动不大，可以收慢慢改进之效。所谓确立省“在国法中之地位”，要求：第一，确定省之法人权。设置省长和省议会。第二，确定省之行政权。省长只负本省之责，不涉及中央事务，中央亦不能以自己的好恶变更省长的地位。第三，确定省之立法权。省内立法，决于省议会，凡属省议会之权，中央不得干涉。第四，确定省税与财产权。划定省税与中央税的界限，使省有独立财源。在确立省在国法中的地位时，心须坚持：(一)省长的任命权操之中央；(二)中央有委任省长以国家行政权；(三)省议会与省长冲突时，其解决之法听自中央；(四)省参事会有权审查省长提出的议案，中央得任命三人为参议员；(五)中央政府就统一之行政问题，有权指导省议会；(六)省税以可为地方税者为限，并严格限制省债的发行。张君劢的上述主张带有严重的中央集权的倾向，而且也不合理。(一)仅中央任命省长一项权力，即可扼杀省的其他权力。既然省长由中央任命，其权力的正当性来自中央，当中央与省产生矛盾时，省长自然应当听命于中央，否则，中央就有权力将其撤换。如此，“省长只负本省之责”不过是空话而已。(二)省长与省议会就有关立法事项产生冲突时，如“其解决之法听自中央”，那么，省内立法又怎么能够保证“决于省议会”。由“中央得任命三人为参议员”一点，可推知张君劢肯定主张大部分参议员民选。既然议员民选，其权力的基础直接来自人民，中央对省议会的制限权的正当性恐怕会有所欠缺。(三)中央、省长、省参事会三者的关系也很不清楚。省参事会如果是省长的僚属，僚属怎能“审查”长官的议案。如果是中央在省的派出机构，就发生“审查”是实质审还是形式审的问题。如果是实质审无异于在省长头上派了一个太上皇，如果是形式审，省参事会除了干扰省长的的工作，便于中央对省长的控制外，有什么积极意义？注释：(1)、范忠信选编：《梁启超法学文集》，中国政法大学出版社，2000年版，第322—340页。(2)、戴季陶：《中华民国与联邦组织》，章开沅主编：《戴季陶集》，华中师范大学出版社，1990年版，第754—792页。(3)、李剑农：《民国统一问题》，《太平洋》第3卷第7期。(4)、章士钊：《造邦》，《东方杂志》第18卷第2号。(5)、胡适：《联省自治与军阀割据》，《东方杂志》第19卷第17号。(6)、康白情：《自治的统一与统一的自治》，《东方杂志》第19卷第11号。(7)、陈独秀：《联省自治与中国政象》，《向导》第1期。(8)、董修甲：《联邦制与委员会制之研究》，《东方杂志》第19卷第21号。(9)、《联邦十不可论》的全文，见《开国前后言论集》，第155—173页。以下引文未注明出处者，皆出自该文。(10)、阿克顿：《自由与权利》，商务印书馆，2001年版，第379页。(11)、胡适：《再谈谈宪政》，《北大传统与近代中国》，第174页。

