

# 联邦主义的和平宪政诉求

## ——“国是会议”与“国是宪草”评述

龙长安

(浙江大学历史系, 浙江杭州, 310028)

**摘要:** 民初在国家混乱之际, 部分社会团体和知识分子出于对国家政治事务的热心, 决定在上海召开全国性的社会团体会议, 共商国是。上海“国是会议”得到了全国各地社会团体的支持, 并且通过了“国是会议宪草”, 为国人描绘了一幅组建联邦国的政治蓝图。国是会议反映了地方精英和平宪政诉求, “国是会议宪草”部分内容后来也为国家正式宪法所吸收, 从而在近代宪政史上也产生了积极影响。

**关键词:** 国是会议; 国是会议宪草; 联邦制; 宪政; 张君勱

**中图分类号:** K26

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-3104(2007)05-0534-05

1920年至1926年, 近代中国出现“联省自治”运动, 其实质是在中国追求联邦主义国家体制。当时南方十二省积极响应这场运动, 先在地方制定省宪, 然后在此基础上制定联邦国家宪法, 成为“联省自治”中两大重要目标。在参与“联省自治”运动的各省纷纷制定省宪法, 进行地方联邦主义与省宪运动时候, 出于建设联邦国的目的, 一些社会团体内部出现了要求制定联邦国家宪法的要求。就整个“联省自治”运动而言, 它发源于民间士绅、学者和醉心于民治主义的知识分子之间, 其中虽有部分军阀曾信奉之, 但只有那些确认联省方式, 是惟一可以解决中国当前问题的士绅、学者和知识分子们, 才会真正执著地去推动他们坚强的信念<sup>[1](319)</sup>。这其中最显著的就是一九二二年五月在上海总商会召开的“八团体国是会议”, 集中地反映了全国各地士绅团体和部分自由主义知识分子的要求。因此, 本文将在对“国是会议”和“国是会议宪草”(以下简称“国是宪草”)的评述中, 一窥当时社会团体与地方精英对于宪政和联邦制的追求与梦想, 进而探究其历史意义与价值。

### 一、“国是会议”的召开与“国是宪草”的产生

在南方各省开展省宪运动之际, 上海国是会议的联邦主张也为各方所注意。“国是会议”是由全国商会

联合会及全国教育会联合会联席会议所发起, 征求到各省议会、商会、教育会、农会、工会、银行工会、律师工会、报界联合会等团体同意, 经过以黄炎培为主任的国是会议筹备委员会7个月的筹备, 1922年5月8日在上海总商会召开, 由于战争影响法定代表人数量, 正式会议直至5月28日举行。

“国是会议”召开后即以“中华民国八团体国是会议国宪审议会”的名义, 发布“劝告各省速制省宪之通电”, 提出:“惟有速制省宪克期公布, 然后联合各省完成联省宪法, 各省有泰山之安, 斯全国有磐石之固。……切望各省已成省宪者迅速实行, 未成省宪迅速制宪, 以为将来国宪根本。”<sup>[2](4)</sup>希望实现省宪与国宪的良好互动。并且“发表宪法草案之通电”, 该通电宣称:“由是以国是会议之名, 预拟国宪草案以供全国人民采择, 其中要点可得略陈: 一定中华民国为联省共和国, 二列举联省政府与省政府之权限, 三定国防军不得过二十万人, 分驻国防要地, 岁费不得过联省政府岁出百分之二十, 四定各省军队为民团, 五限定何种为联省政府收入, 其余通为各省收入, 六定军人解职未满三年者, 于联省政府及省政府皆不得当选为首长, 七定现役军人不得以文字向公众发表政治意见……”<sup>[3](5)</sup>最终实现“既以杜野心家之专欲, 亦以防割据者之借名, 乃至教育生计特定专章, 供共和精神得深厚之培养与公平之调剂。”<sup>[3](5)</sup>体现了建立联邦制中央政府, 以消除军阀割据、实现国家和平统一的政

治目的。对于会议代表之分配，当时他们决定的原则是：(一)各省区省议会各选代表2人；(二)各省区总商会各选代表2人；(三)各省区省教育会各派代表2人；(四)各省区省农会各选代表2人；(五)各省区现已成立之省工会各选代表2人；(六)全国银行工会合选代表4人；(七)满蒙回藏各工会各选代表2人。至于各公团选派手续得由各公团按照会内习惯自行定之<sup>[1](319-320)</sup>。实际到会代表35人<sup>[4](113)</sup>，代表来自十四个省的团体，显示国宪会议在很大程度上获得各地商会、工会、农会等社会团体支持。

当时，鉴于袁世凯的专制教训，许多知识分子已经接受以联邦制为救时局之良策，联邦主义思想开始取得舆论的主导地位，并且湖南省已经于1922年1月1日正式颁布“湖南省宪法”，开始了初步行宪实践，得到许多省份响应，让国人仿佛看到了希望。在这种情况下，张君勱接受国是会议“国宪草议委员会”委托，以美国、加拿大、瑞士和德国等联邦制国家的宪法为蓝本，以建立联邦制国家为目标，拟定“国是会议宪法草案”甲、乙两种文本。宪法文本“以履民意，适合国情，顺应世界潮流为标准”<sup>[5](3)</sup>。自6月24日起，至8月23日止，开临时会九次，常会七次，逐条讨论通过中华民国宪法草案，反映了国是会议参与者高度的责任心和宪政素养。从这个角度看，“国是宪草”是集体智慧的结晶，但无疑张君勱的作用是最主要的。甲、乙两文本区别在于甲设总统与国务院制，而乙取委员会制，其中乙种文本是受章太炎所托。甲种文本共104条，分总则、联省及各省权限之划分、参议院、大总统、国务院、法院、法律、行政、国民之权利义务、国民之教育与生计、附则等11章。乙种文本共101条，分总则、联省及各省权限之划分、参议院、国政委员会、法院、法律、行政、国民之权利义务、国民之教育与生计、附则等10章。两种文本都体现了联邦制的精神。但最能代表国是会议的，影响最大的是张氏的甲种文本。张氏随后也作《国宪议》，在1922年8月交由时事新报社出版，详细阐述所拟宪法草案甲种文本的立法主旨、方法和理由。因此以下就以甲种文本为例，详细分析当时的社会团体与自由知识分子心目中的联邦国家模型。

## 二、“国是会议宪法草案”： 构建联邦国的宪法模型

从总体上观之，“国是宪草”甲种文本是以追求建立联邦制国家为目标的国家宪法，而不是地方联邦宪法，它具有以下几方面的特点：

### (一) 详细划分中央与省之事权，确认省为地方联

### 邦，建立联邦国家体制

在宪草方案中第一章“总则”第一条就明确规定“中华民国为联省共和国”<sup>[6](750)</sup>，紧接着在第二章中，以突出位置规定“联省及各省权限之划分”，而“国民之权利义务”则被放至第八章，大异于一般国家宪法规定。这样的安排源于张君勱的判断：“联邦立国，以中央各省权限之划分为中心，此章常为开宗明义之文，以不如此，则其他各条，无所附丽也。”<sup>[7](12)</sup>而对于省权与中央权限的划分，则仿加拿大宪法模式，即同时列举制，列举中央事权二十七项，省之事权十五项，“故我以为不如将双方之权限，同时列举之，列举中央权限者，所以保障中央也，列举各省权限者，所以限制各省，不得以剩余权对抗中央也”<sup>[7](17)</sup>。之所以追求联邦制而放弃中央集权制，是张君勱从中国政治观察现状而得出的一种策略。张君勱认为集权主义在中国的政治实践已经走进死胡同，必须改变思路，通过在地方建立联邦制，进行民主政治的试验，开启民智，将最终为建立联邦国打下基础，“且经实验之后，则人民知识进步，而政治能力加增，甲省之所为，乙省得以为之观摩之资。……而我之所以毅然以联省宪法进者，区区微意，亦正在此耳。”<sup>[7](20)</sup>这其实就是解决一个塑造联邦制建设的基础性的问题。中央集权下的“省”与联邦制下的“邦”有两个重要区别：一是地方行政事权之来源，在前者之下，省之事权为普通法律所赋予，存废均由中央立法机关主导，地方不得根据法律对抗中央，而在后者之下，邦之事权为宪法所赋予，中央立法机关的普通法律无权更改之；二是地方行政区域之官僚任免与监督之权，在前者之下，行政区域隶于中央政令之下，则官僚任免与监督之权由中央行使之，在后者之下，邦既已经为主权团体，国家宪法所规定之事权非中央所能干涉，则其行政立法权邦能自定。从这个角度看，如果在宪法中能做到中央与地方权限明确划分，则“以省为单位也，则其国为联省国，以邦为单位也，则其国为联邦国，二者似二而实一者也。”<sup>[6](16)</sup>即把中央集权下的省转变为联邦制下的邦，如依上之规定条件之满足，国家体制将从单一国制转变为联邦国或联省国。这样，省级自治能否实现成为政治秩序是联邦主义还是集权主义的试金石。如果这种转变的实现，地方省已经成为主权团体，则有地方宪法为理所当然之事，“今后各省，既与中央为对待体(coordinate)，省宪法之制定权，当然归之各省，使省而无制宪之能力，则何联邦之可言。”<sup>[7](19)</sup>必须明确的是，“国是宪草”认为邦虽为主权团体，但也并非是获完全主权，其主权仍是受联邦国宪法一定程度之制约，因此对于邦之政体之安排，邦并没有完全自由选择权，这其实是张君勱借鉴美国、瑞士和德国等联邦国宪法而得出的结论。因此在国宪对于省政

体之规定,是遵循联邦国之通例。

## (二) 中央政体是总统制与责任内阁的调和体

这种设置是张君勱模仿德国宪法后作出的选择。在张君勱的政治理念来看,纯粹的总统制和纯粹的内阁制都有其不能克服的重要弊端,前者易导致总统一人独裁,而后者则会造成议会专制。从在中国的政治实践来看,纯粹的总统制和内阁制都没有取得预期的效果,而“总统制与内阁制之调和”的政体,则能够避免上述弊端的发生。这样比较完美的政体安排在德国宪法中得到了体现,引起了张君勱的重视,“此总统由全国国民选举之规定所由来也。自此点论之,德总统之地位,与美同,与法异。然总统虽由民选,不自当内阁之冲,一切行政有内阁以负其责。故自此点论之,德总统之地位,又与法同而与美异。如是,德总统盖调和法美二制而出者也。”<sup>[8](261)</sup>即在议会政治之下,以民选总统为总统,兼收二者之长,而去其弊。但是这样看似完美的设计并非没有问题,当时就有学者指出这里面包含着的深刻矛盾,“内阁制与总统制混在一处,事实上一定发生困难,因为定政策的是一个人,负责任的是另一个人。大总统定了政策,叫内阁去向国会负责,国会不赞成大总统的政策,只能叫内阁辞职,却不能叫大总统变更他的政策。”<sup>[9]</sup>这样最终的结果是,内阁总理一方面要得到国会的信任,另一方面也要执行总统的政策,夹在总统与国会之间,真是“两姑之间难为妇”,势必一事无成。其实对于这个问题,宪草起草人并非没有意识到,在其看来,这种政体设计至少有六个疑问需要解决,其中最大的就是“总统可以反对议会,议会之可以反对总统,皆由于两机关同发源于民选之所致。惟其同发源于民选,故其同发源于民选,故各以民意作为口实,而可以成此两不相下之局。其为良欤,不良欤?……故我以为得新宪法中最使吾怀疑者,莫此为甚。”<sup>[8](265)</sup>德国新宪法虽然有些问题,但也不是没有克服办法,张君勱就认为如果运用得法,总统能在全中国舆论纷纷集矢于议会之日,行使宪法赋予他的任命内阁、否认议会提案而提交国民公决的权力,上述运作中的问题则不会出现。“诚如是,此制且为天下万国所取法可焉。”<sup>[8](265)</sup>因此,就总统制、内阁制和“总统与内阁调和制”三种政体比较而言,最后一种政体是当时最能适宜于中国政治的,正是所谓“三害相权取其最轻”。

## (三) 议会采一院制,而不是二院制

张君勱承认两院制是联邦国之通例,下院代表全体人民,上院代表各州<sup>[7](41)</sup>。但是在“国是宪草”中对于议会的设置,“国是宪草”确定实行一院制好于二院制,这其实是于张君勱从对现实政治观察和精英政治理念出发得出的结论。湖南制宪与行宪过程中出现的选举舞弊情况让张君勱觉得选民的不可靠,“以

今日之国民,无论何种之民选制,皆不过便少数人之操纵,而与民意无涉焉。”<sup>[7](43)</sup>因此在选民登记未完成之前,应该停止选民之制的运作。停止选民制后,议会中的只会出现参议院,而对于参议院的组成,张氏主张以省议会和全省之教育、农工商会为选举机关,选举议员组成。在张君勱看来,这样的选举有四利:①会员人数可以稽考;②入会者有姓名有资格,不会出现冒名顶替现象;③五种会议参加者均为有智识有职业阶级,知道选举权之宝贵;④有智识有职业者负选举之责,较之无知愚民将选票任意出卖的,其所选代表,必较为可信<sup>[7](43)</sup>。但是一院制在张君勱看来,仍只是权宜之计,两院制既然是联邦国之通例,未来作为联邦国的中国的立法机关设置当然也应该是以两院制为改革方向,“此一院制之参议院,不过暂时之方法耳,待户口册、选民册既已编成,当然以民选之众议院,与参议院相合而为两院。”<sup>[7](44)</sup>因此,张君勱认为阻挡中国实行两院制的根基在于,民智低下而形成的选举黑幕无法真正代表公正的民意,从而有害于国家推行的宪政民主建设,因此由社会精英团体选举出的代表组成的一院制成为了必然的选择。张君勱的先一院后两院的“两步走”议会构建程序模式深刻地反映了张氏的精英政治心态。但另一方面这种从国情出发而不盲从外国制度的做法也是值得肯定的。

## (四) 主张全国法制统一,反对地方自定法典与法院编制

如果全国法制不统一,会造成两个明显的不良后果,第一,如果各地自定法典,造成法律规定不统一,而给狡黠者钻法律空子之机;第二,各地法院判决依据法律不同,则司法断案必异,无法实现司法公平<sup>[7](63-64)</sup>。“湖南省宪法”与“浙江省宪法”公布后,张君勱就对地方宪法中规定自定法典与法院编制权大为不满,认为是破坏法制统一与侵夺国宪权限之举。因此,当张君勱拟定的““国是宪草””中,就强调了中央政府才拥有制定法典与法院编制之权,“司法权由联省政府所设大理院及各省所设法院行使之;法院之编制及法官资格由联省政府公布法律,各省得按此项法律在省内设立法院。”(“国是宪草”第50条)<sup>[6](756)</sup>并且在从对世界之联邦国,如美国、瑞士和德国的法制规定的比较来看,张君勱也得出两个重要结论:“必法典不统一而后为联邦者,谬论也;必全国法院,不出于同一系统,终审权属之各省,而后为联邦国者,亦谬论也。”<sup>[6](66)</sup>“故我以为今后即为联邦国,而司法权之统一,乃立国之根本方针也。”<sup>[7](67)</sup>法制的统一与否已经与联邦国建设成功与否紧密相连,可见法制统一在张君勱心目中的地位,也能知道为什么张君勱如此反对省宪对于法制分权的趋势。

这样,以划分省权为基础,开始确认地方联邦基

本单位，奠定省制在宪法中的地位；而在中央则实行总统制与内阁制混合体的行政体制安排，一院制的立法体制安排和强调法制统一的司法体制安排；实现了国家政治权力散布于各个独立而又互相作用的政治中心，体现了中央政府与地方政府独立和依存、竞争与合作的关系，使人们有可能把处理共同问题的有效的中央权力同保留地方自治特色结合起来。“作为一个政治原则，联邦主义与宪法权力的分散有关。这样，联邦体制的构成要素可以在共同决策和根据正当权利进行行政管理的过程中得以分享，而共同政府的行为可以这样治理，使得他们各自的完整性得以维护。”<sup>[10](7)</sup>地方体制与中央体制这二者的结合，形成极端的中央集权和松散邦联之间一种折衷形式，一部关注分权并保证中央与地方政府所分得权力不会被剥夺的书面宪法从此诞生，“国是宪草”无疑在整体制度上已经构建起了联邦主义大国的宪法模型。

### 三、“国是会议”与“国是宪草”的历史意义与价值

从历史的角度上来看，联邦主义作为民国初期宪政道路挫折后基本模仿美国出现的一种复合共和制政体，从本质上并不是对于宪政的抛弃，而是结合国情对于宪政的深化。从各地的省宪法发展到国是会议的联省宪法，作为一种政体选择的模式，“联省自治”或者联邦主义显然得到了越来越多人的理解与支持。国是会议全程由自由主义知识分子和职业团体代表积极参与，期间没有任何军阀代表，而“国是宪草”作为宣告国家一级联邦主义政治体制的根本大法，也在一定程度使联邦主义上摆脱了“分裂”或者“割据”的不实之罪。在肯认各省自治的基础上，联省而为联邦国，这是追求和平、自由和自治基础上的统一，这种由下而上的政治构建模式与武力统一下的自上而下的中央集权制模式完全是对立的。但是随着北伐战争的开始，中国政治开始由美国模式向苏俄模式的转变，和平的联邦主义让位于武力的大一统中央集权主义，近代史上唯一的联邦主义尝试为武力所扑灭，“国是会议”和“国是宪草”也逐渐为人所淡忘。

尽管如此，但并不是说“国是会议”和“国是宪草”甲、乙种文本没有任何历史意义或价值。从“国是会议”本身角度来看，国是会议内部有筹备处，设有正副主任、文牍员、会计员、庶务员，宣传部、交际部，制定了组织大纲与议事细则，最后也成立了国宪草议委员会和国民监督财政委员会，全部机构与组织成员均由民主选举产生，会议形式也有筹备会、谈话会、临时会、正式会等。筹备会议时间七个月，会

议时间长达三月有余，在这长达近一年的时间内，开谈话会八次，讨论组织大纲会十一次，筹备会十二次，自月24日起至8月23日止，开临时会九次，常会七次，逐条讨论通过中华民国宪法草案，一方面显示了极其训练有素的民主和自治素质，从而保证会议成果的严肃性和影响力，另一方面也可以看见参与者的坚强意志。开会期间正值直奉战争，全国各地职业团体代表冒着炮火赶往上海，这种不顾自身安危而为国家和民族求和平求宪政的精神确实可嘉。参与会议的各地总商会代表、农会代表、教育会代表、报界代表和律师工会代表等都是当时社会和知识界的领导人物，受过良好的教育，他们所以结合在一起，完全是表达希望国家摆脱混乱，并在联邦体制下建立宪政的意愿。作为响应全民制宪的一种表现，上海“国是会议”的出现也确实反映了社会团体与国民对国家正式宪法及以此带来的和平的期盼，是社会团体与国民对于国家政治生活热心的集中表现，而“宪政是多数同意的政治，也是多方议论的政治。”<sup>[11](28)</sup>公民政治是民主政治的重要内容。民主时代是主权在民的时代，此时的公民在政治生活中不仅有服从的义务，而且有参与的权利，享有权利履行义务是公民的本质特征。民主政治之所以叫民主政治，也是与公民在这方面的作用分不开的。“宪政是人民自己的事。宪政是否成功，最后的关键系于人民自己是否要宪政。所以我们不要问政府有无实行宪政的诚意，而只要反省自问人民是否有实行宪政的诚意。”<sup>[11](52)</sup>由于公民权利与义务的统一性，政治参与在作为一种权利过程的同时，也是一种责任过程。“国是会议”的出现，正是当时国民政治参与的重要的体现。它是近代中国罕见的职业团体的一次和平政治大集合，一方面反映了当时民间社会团体的发达与团结，另一方面也突出了社会团体对于军阀政治的痛恨和在法律途径内和平解决国内政治事务分歧的要求。“国是宪草”所主张的肯定省制，划分省权，采取一院制，确认法制统一等精神，无不是社会职业团体追求宪政与联邦主义目标的集中体现，期间意义不能小视。

从“国是宪草”角度看，一方面，草案由于具有相当的立法水平，特别是甲种文本某些条款确实反映了当时的民意与历史发展的要求，后来成为《曹锟宪法》起草的蓝本，这种二元立宪模式体现了官方与民间的良性互动，是近代中国不多见的“社会”影响“国家”的典型事例。1923年《曹锟宪法》颁布，作为第一部国家立法机关正式通过的“中华民国宪法”，虽然有贿选的丑闻而影响其合法性基础，但是不能因此而影响对其立法技术的评价，从对与““国是宪草””的关系角度来看，《曹锟宪法》在第五章与第十二章分别规定“国权”篇与“地方制度”篇，详细列举中央与

地方各省所有之权限各若干条,而未列举事项,性质之关系国家者属于国家,关系各省者属于各省,“第二十二条、中华民国之国权,属于国家事项,依本宪法之规定行使之;属于地方事项,依本宪法及各省自治法之规定行使之。”<sup>[12][522]</sup>其规定与““国是宪草””甲种文本有相当的相似性。甚至有学者据此做出这样的评价,“其制度精神,酷类民国十一年上海国是会议所起草之联省宪法第二章中所规定也。此章无异承认中国已改单一为联邦”<sup>[13][136]</sup>。因此“国是宪草”追求的联邦国之目标在国家正式宪法中得到部分体现,也算是做出了自己的一点贡献。另一方面,草案也展示了当时的国内组织和个人对于未来联邦制国家模型的认识。中央与地方权限的划分到肯定省制设置,从中央政体的选择到法制的统一,涉及到联邦制的核心内容、政体安排与法制建设,这些联邦制的相关规划在“国是宪草”甲、乙文本与张君勱的《国宪议》中得到相当表现,更是为我们描绘了一幅前所未有的全新联邦主义的国宪蓝图,并且这也就是在整个联省自治运动中仅有的两部联邦主义的“国宪”蓝图之一。由此更应作为联邦主义性质的“国是宪草”在近代中国宪政史上的重要地位。

但是这样的和平建国蓝图在强大的中央集权主义下是那么的无力,自由主义的联邦主义思想最终没有战胜大一统的专制主义思想,随着制度转型的一再失败,而为近代中国埋下了动乱的因子。但中国的悲剧不仅仅在联省自治的失败,更在于随后选举了现代的、西方思想武装起来的、新式的登峰造极的大一统,重建了“现代化”的、用西方极权主义武装起来的“秦制”<sup>[14]</sup>。联邦主义与宪政都服务于共同的目的,即保障自由,限制权力,因此,联邦主义政治秩序的制度

设计在根本上就是宪政设计。联邦主义的和平宪政诉求在革命时期好像显得保守,但建立联邦主义政治秩序的过程,却是实现宪政的过程,更是治疗中国高度中央集权主义政治总病根的一剂良方。“国是会议”及“国是宪草”所透露出的积极意义值得肯定。

#### 参考文献:

- [1] 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.
- [2] 劝告各省速制省宪之通电[J]. 浙江公立法政专门学校季刊. 杭州: 杭州商务印书馆, 1923.
- [3] 发表宪法草案之通电[J]. 浙江公立法政专门学校季刊. 杭州: 杭州商务印书馆, 1923.
- [4] 郑大华. 张君勱传[M]. 北京: 中华书局, 1997.
- [5] 中华民国八团体国是会议国宪草案委员会草拟国宪记[J]. 浙江公立法政专门学校季刊. 杭州: 杭州商务印书馆, 1923.
- [6] 国是会议宪法草案[A]. 夏新华. 近代中国宪政历程: 史料荟粹[C]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.
- [7] 张君勱. 国宪议·宪政之道[M]. 北京: 清华大学出版社, 2006.
- [8] 张君勱. 德国新共和宪法评·宪政之道[M]. 北京: 清华大学出版社, 2006.
- [9] 朱经农. 评国是会议所拟宪草[J]. 东方杂志, 1922, 19(21): 2.
- [10] 丹尼尔·伊拉扎. 联邦主义探索[M]. 上海: 上海三联书店, 2004.
- [11] 萧公权. 宪政与民主[M]. 北京: 清华大学出版社, 2006.
- [12] 中华民国宪法[C]// 夏新华. 近代中国宪政历程: 史料荟粹. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.
- [13] 陈茹玄. 中国宪法史[M]. 台北: 文海出版社, 1985.
- [14] 刘军宁. 联省自治: 二十世纪的联邦主义尝试[J]. 战略与管理, 2002, (5): 43-47.

## The research on the national affairs conference and National Affairs Constitution in modern China

LONG Changan

(Humanities College, Zhejiang University, Hangzhou 310028, China)

**Abstract:** A few social professional parties and local elite decided to hold nation-wide social professional party conference to discuss national affairs when China ran into predicament. Shanghai national affairs conference won support from the country, and passed ‘National Affairs Constitution’, which drew an political blue painting for federalism country for people. The Shanghai national affairs conferences reflected that local elite pursued the constitutionalism and peace, and some content of ‘Nation Affairs Constitution’ had been absorbed by the Constitution of Republic of China in 1923. The ‘Nation Affairs Constitution’ had exerted positive effect on constitutionalism history in China.

**Keywords:** nation affairs conference; National Affairs Constitution; federalism; constitutionalism; Zhang Jun-mai

[编辑: 颜关明]