

分类号 D911
单位代码 89632

中共江苏省委党校

硕士研究生学位论文



论文题目 1925 年中国宪政改革研究

学 号 100610

作者姓名 杨艳飞

指导教师 刘大生 教授

学科专业 宪法学与行政法学

研究方向 中国宪政史

2013 年 4 月

中共江苏省委党校硕士研究生

学位论文学术声明

本人郑重声明：

- 1、坚持以“求实、创新”的科学精神从事研究工作。
- 2、本论文是我个人在导师指导下进行的研究所取得的学术成果。
- 3、本论文中除引文外，所有实验、数据和有关材料均是真实的。
- 4、本论文中除注明作者和来源的引文外，不包含其他人、其他机构已经发表或撰写过的研究成果。
- 5、其他同志对本研究所做的贡献均已在论文中作了声明并表示了谢意。
- 6、本声明的法律后果由本人承担。

作者签名： 杨艳

日期： 2013年6月16日

导师审核声明

本人郑重声明：研究生 杨艳 所呈交的学位论文，是在本人的指导下独立进行研究工作所取得的成果。其中的文字、图、表及其它相关内容均经本人审核，同意作为该研究生的学位论文提交。

导师签名： 刘永才

日期： 2013年6月16日

学位论文出版授权书

本人完全同意《中国优秀博硕士学位论文全文数据库出版章程》(以下简称“章程”),愿意将本人的学位论文提交中国学术期刊(光盘版)电子杂志社在《中国优秀博硕士学位论文全文数据库》中全文发表。《中国优秀博硕士学位论文全文数据库》可以以电子、网络及其他数字媒体形式公开出版,并同意编入 CNKI《中国知识资源总库》,在《中国优秀博硕士学位论文全文数据库》中使用和在互联网上传播,同意按“章程”规定享受相关权益。

作者签名: 杨艳飞 导师签名: [Signature]
2013年6月16日 2013年6月16日

论文题目: 1925年中国宪政改革研究

论文级别: 博士 ☐ 硕士 ☒ 所属院系: 法政教研部

毕业院校: 中共江苏省委党校 毕业年份: 2013年

作者联系电话: 作者 E-mail:

作者联系地址(邮编):

研究生学号: 100610

导师联系电话: 导师 E-mail

导师联系地址(邮编):

备注: 无

内容摘要

整个 1920 年代是中国从宪政转向党政的大转折时期,1926 年 4 月 20 日段祺瑞在冯玉祥的国民军胁迫下宣布下野可以看作这一转折最终完成的标志事件,北洋政府和平统一中国、挽救共和宪政的最后尝试以失败告终。

从宪政形势角度分析,转折完成前的 1925 年中国处于历史上极好的宪政机遇期。特定场域特定历史阶段的宪政形势至少应该从三个层面来考量,即宪政理念引入与普及的程度、政治顶层对宪政改革妥协的程度、底层公民宪政意识觉醒的程度。直系吴佩孚“武力统一”政策的破产、段政府以会议协商方式解决时局主张的提出以及民间团体的呼吁,合力促使中国和平统一政治语境的形成,这为 1925 年中国进行彻底宪政改革提供了基本前提与可能。

作为“武力统一”的对立物,善后会议通过会议协商方式谋求国家和平统一以及现实政治问题的解决,并能得到国内绝大多数地方实力派的赞同,这在派系复杂混乱的北洋政府统治时期实属难得,也从一个侧面反映出多数国民与政治家通过会议达成妥协、走向宪政的强烈愿望,具有积极的政治内涵。

国民党与段政府在善后会议前后的博弈、妥协与决裂最终使国民党趋于激进已经提示了和平统一政治语境的恶化与社会思想舆论的流向转移。善后会议会员围绕关系政局最为紧要的收束军事、整理财政、国民代表会议组织法、联省自治、临时政府制等展开激烈讨论。从这些提案的内容以及议决过程可看出段政府为谋求国家和平统一、平衡各派势力、走向共和宪政的艰难实践。

宪政环境的恶化初始于孙、段在善后会议之前的博弈与决裂。孙段决裂表面上看似段政府没有满足国民党“善后会议兼纳人民团体”的要求,但华丽辞藻背后,实则是革命派在与北洋系争夺重建国家权力的博弈中失势的结果。宪政环境不仅受到来自体制外“党治”的挑战,段政府内部微弱的平衡也被不安分的“革命”力量所打破。临时政府在国奉矛盾下已无法保持平衡,宪政环境全面恶化。而始终与宪政环境恶化相伴随的则是国民党利用“党团操纵”的方法通过“学潮运动”把社会思想舆论引向极端。

北洋体系在北伐之前自身涣散、濒于崩溃的情形加大了段祺瑞重整北洋政治资源的难度,其自身的政治体制、政治伦理以及政治行为模式的破坏是北洋政府无法有效对抗北伐军并最终完成和平统一中国、进行宪政改革的重要原因。革命党在辛亥革命后并未完成角色转变,仍然奉行暴力革命路线,而忽略了国家宪政体制建设,国民党缺乏宪政改革的诚意是宪政机遇丧失的直接原因。今人应该反思革命中的暴力行为,把历史灾难转化为民族智慧。

【关键词】 1925 年 宪政改革 善后会议 临时政府 国民党

ABSTRACT

The whole 1920s is a big turning point in China from constitutionalism to party and government. On April 20, 1926 Duan Qirui announced to be forced from office under the stress of Feng yuxiang's national army ,which can be seen as a turning point finishing marker of events.The last attempt of peaceful reunification and saving the republican constitutionalism of Beiyang government ended in failure.

From the perspective of the constitutional situation,China was in the unprecedented opportunity period of constitutional government in 1925 before which we didn't finish the turning.From the analysis of the constitutional situation perspective, China was in the history of great constitutional opportunity in 1925 before which it completed the turning.Constitutional situation of specific field and specific historical stage should at least consider it from three aspects,namely, the extent of the constitutional concept's introduction and popularization,the degree of compromise of the top political to constitutional reform and the awareness level of the underlying civil's constitutional consciousness.

Lineal warlord WuPeifu's"force unification"policy's bankruptcy,putting forward the solution of solving the situation by meeting negotiation way of Duan Qirui's interim government and the appeal of civil society groups together contributed to the formation of the political context of China's peaceful reunification,which provided the basic premise and possibility for China's thorough constitutional reform in 1925.

As the opposite of "force unification", follow-up meetings through meeting negotiation way strived for peaceful reunification of the country and the political problem, and could meet with the approval of the most domestic local strength which was rare in the period of the Beiyang government reign of factions complex chaos and reflected the majority of citizens and politicians through meeting to reach a compromise, to the strong desire of constitutional government,which had a positive political connotation.

The kuomintang (KMT)'s game, compromise and rupture with Duan Qirui government before and after the follow-up meeting made kuomintang tended to be more radical had promoted the deterioration of the political context of peaceful reunification and the transfer of the social public opinion's flow.Members in the follow-up meeting discussed the most important things related to political situation, namely tightening of military, arrangement of finance, the national conference of organic law and coupling system of provincial autonomy and the interim government and so on .You could see Duan Qirui government's hard practice to persue the country's peaceful reunification, the trend of the balancing factions and republican constitutionalism from contents of the proposals and process of the solution accepted.

Constitutional environment deteriorated initially in the game and rupture between sun and Duan Qirui before the meeting.Judging by appearance,tuan chi-jui government did not meet the kuomintang "follow-up meeting and people's organizations",which leaded to sun and Duan Qirui's break,but behind the rhetoric it was in fact the result of lost power in the game fighting for reconstruction of state power between the revolutionary and Beiyang sides. Constitutional environment not

only faced the challenge of the party's governance from outside the system ,but also internal weak balance of Duan Qirui government were broken by restless revolutionary forces.The interim government had been unable to maintain balance in the conflict of Feng and Zhang,so constitutional environmental was comprehensively worsening. The kuomintang (KMT) leaded the social public opinion towards the extreme by using the method of manipulation of political parties and other organizations through student protest events ,which accompanied constitutional environmental degradation.

Beiyang system itself were slack on the brink of collapse situation which increased the difficulties for Duan Qirui reforming Beiyang government's political resources. Its own political system and political ethics and political behavior patterns of Beiyang government were not effective against the northern expeditionary army and finishing constitutional reform.Revolutionaries didn't complete the role transformation after the XinHai revolution,they still pursued a violent revolution route and ignored the national constitutional government system construction.Lackness of sincerity of constitutional reform of kuomintang (KMT) was the direct cause of constitutional opportunity loss.People should reflect the acts of violence in the revolution and turn the historical disaster into national wisdom.

Keywords: 1925; Constitutional Reform ; Follow-up Meeting; Interim Government; The Kuomintang (KMT)

目 录

引言：中国历史上的宪政机遇	1
一 宪政的基本前提：和平统一政治语境的形成	4
（一） 武力统一政策的破产	4
（二） 和平统一政治语境的形成	7
（三） 和平统一语境下公民宪政意识的觉醒	11
二 政治顶层的博弈：善后会议	13
（一） 段祺瑞的宪政方案及各方反应	15
（二） 孙、段博弈、妥协与决裂	17
（三） 善后会议中的宪政诉求	23
三 后善后会议时代的宪政环境	28
（一） 和平统一宪政环境的逐步恶化	29
（二） 社会思想舆论的流向转移	33
余论：改革、革命与中国宪政	36
参考文献.....	40
后记.....	42
硕士期间主要学术成果	43

引言：中国历史上的宪政机遇

中国自进入近代以来国势衰微，富强是社会各阶层的共识，民族独立、救亡图存等时代命题实质上是国家富强的逻辑延伸。尽管富强共识存在着内部差异，各个阶层都有自己的利益诉求——统治阶级追求富强是维持其既得利益与统治秩序；平民百姓追求富强是出于稳定的社会生活的需要，其中还掺杂有某种爱国情结——但“富强”始终是整合各种社会资源参与集体行动的重要鼓吹旗帜。八二宪法序言宣称要把中国建设成一个“富强、民主、文明”的社会主义国家，“富强”仍被放在国家建设第一位。国人自晚清以来的“富强”情结仍未褪色。

早先中国人曾找到两个实现富强梦的工具：器物与制度。外国的坚船利炮是最易为国人感知的富强符号，于是开启了“洋务运动”这一器物层面的“西化”进程。甲午战争中国的惨败使中国人意识到简单的器物层面的西化并不能使中国走向富强，富强的关键在于观念与制度的转变。从戊戌变法开始，宪政及其必备要素民主、共和、议院等作为制度层面的西化方式进入中国人的视野并被视为另一个实现富强的利器。宪政作为一种以实施宪法为中心、公民权利得到宪法有效保护、国家权力受到宪法有效制约的政治生活方式，在西方有其独立的价值理性，但被引进中国时却被剪制成一种纯功利性的富强工具。正如王人博在《宪政文化与近代中国》中所言：“工具观是中国近代宪政文化的基本特质。”^①笔者认为，这种“工具观”特质的形成一方面是一批爱国知识分子出于对国家命运的担忧对时代命题作出的有力回应，囿于时代，他们的宪政思想背离宪政价值内核不必过分苛责；另一方面，“工具观”对近代中国宪政的潜在危害却是致命的，历史已经证明一旦“军阀宪政无法实现国家富强”的观念被宣传并被社会所接受，各种披着宪政外衣的集权主义就有侵入中国的危险。

但不管是为了缓和革命的威胁还是出于统治集团的自我图存，从戊戌变法到国民大革命之前，宪政主义确曾一度占据中国政治话语的核心地位。尽管清末预备立宪遭受了辛亥革命激进主义的冲击，但这并未消减民国前十四年的立宪热情。清末各省咨议局的立宪派在先后四次和平请愿均未达到理想结果后终于失去耐心，这为他们与革命派中的温和宪政派的民初合作埋下了伏笔，革命后的宪政进程大大加快。工具主义宪政价值观的文化范式始终规约着北伐之前民国政治运作模式，至少在形式上北洋政客们努力通过国会制定的宪法来确认其统治的合法性。作为典型例证，1923年“曹锟贿选”虽然暴露出中国宪政文化与制度互动理论模式的实践缺陷，可从另一个侧面也反映出军阀政客们对选票的重视以及通过立宪来强化其自身统治的合法性，并以此来获得社会价值认同。

^① 王人博：《宪政文化与近代中国》，法律出版社，1997年10月第1版，第69页。

施行宪政对国家富强的作用并非立竿见影，况且《临时约法》虽然从整体上确立了三权分立政治体制，但在制宪目的、主体、内容、程序上都存有很大缺陷，特别是其中关于权力制约的制度设计明显反映出革命党缺乏现代政治常识，在偏重“共和”之名的同时逐渐疏离“宪政”之实。这一匆忙制定的宪法文件成为民国初年政治混乱的制度根源，宪法或宪政由令人憧憬的目标很快变成令人失望、质疑乃至批判的对象。有论者指出“1916年后，伴随每一轮的派系争斗，政客的宪政花招日见增加，而公众对共和政体的支持则相应下降”^①。与此相对应的一个吊诡现象则是随着1923年中国第一部正式宪法《中华民国宪法》的颁布，宪政理想与实践逐渐式微。在此之前中国政治精英基于对宪政实用价值的真诚信奉围绕起草宪法、条文争辩、政敌违宪等展开长期的博弈，但第一部正式宪法颁布后却遭到人们的冷遇，未能开启一个崭新的宪政时代，十几年间各地军阀竞逐的北京中央政府法统逐渐淡出人们的视野。1925年段祺瑞临时政府冀图效法美国费城会议而主持召开的善后会议以及其后的制宪会议曾一度让人们重燃对宪政的希望。而段政府宪政努力的功败垂成，最终宣告了民国宪政时代的终结，“其最终的结果是，抛弃自由共和的理想，引入了一系列专制政体的第一个——国民党的国民政府”^②，中国历史从此进入了国民党开创的“党治体制”^③时代。

整个1920年代是中国从宪政转向党政的大转折时期，1926年4月20日段祺瑞在冯玉祥的国民军胁迫下宣布下野可以看作这一转折最终完成的标志事件，北洋政府和平统一中国、挽救共和宪政的最后尝试以失败告终。从宪政形势角度分析，转折完成前的1925年中国处于历史上极好的宪政机遇期^④。特定场域特定历史阶段的宪政形势至少应该从三个层面来考量，即宪政理念引入与普及的程度、政治顶层对宪政改革妥协的程度、底层公民宪政意识觉醒的程度。三个层面中，公民宪政意识的觉醒与普遍参与是宪政改革的根本推动力量，而政治顶层、既得利益集团与公民社会相互之间的妥协与博弈在很大程度上制约着宪政改革的方向与成败。虽然1925年之前的很长时间内军阀混战、国会堕落、法统断裂，但辛亥革命带来的三权分立的权力制约政治架构一直延续，学术思想界对宪政改革方案与制度设计的讨论逐渐明晰，这使北洋政府没有丧失重新整合政治资源、完善共和宪政制度的信心。1924年11月段祺瑞在《拟就临时执政电》中就颇有

^① 费正清主编：《剑桥中华民国史》（第一部），章建刚等译，上海人民出版社，1991年第1版，第273页。

^② 费正清主编：《剑桥中华民国史》（第一部），章建刚等译，上海人民出版社，1991年第1版，第273页。

^③ 1925年，广州政府改组为国民政府，通过了《国民政府组织法》，采取委员会制。该法第一条规定：“国民政府受中国国民党之指挥与监督，掌理全国政务。”国民政府实行了中国最早的“党治”。北伐以后，虽然政府组织法屡次修正，但“党治”原则始终保持不变。关于“党治”体制的开始、深化及完成过程，详见张千帆：《宪法学导论——原理与应用》，法律出版社2008年第2版，第122-138页。

^④ 此一“非常识性”论断是笔者展开本文论述的前提，也是我国宪政史研究的“盲点”。在近代史研究中，对1925年特别是对“善后会议”研究的学术成果殊不少见，但既有研究受大革命时期国共两党反对军阀的政治立场影响，在否定北洋政府的同时连带否定了善后会议。近年来，学术研究相对中性，出现了一些对于“善后会议”的客观记述，从侧面反映了宪政机遇期的某些细节，但系统化的研究尚未看到。

信心和诚意地表态：“海内久望统一，舆论趋于更新。愿与天下人相见以诚，共定国是……此次暂膺艰巨，实欲本良心之主张，冀为彻底之改革。”^①这绝不是段祺瑞的客套做作之词，仅从善后会议会员组成上就足以反映出段祺瑞为谋求和平统一、进行彻底改革将分属不同派系的代表聚集一堂、共商国是的良苦用心；会议实际出席者派系众多并最终表决通过《国民代表会议条例》表明各方在民主选举制度上已达成初步共识；会议所具有的较为宽广的社会与政治基础反映出政治顶层、既得利益集团之间对宪政改革的妥协决心达到前所未有的程度。在社会思想舆论层面，1925年初各方势力与公民团体都强调通过公众参与、会议协商、政治妥协而不是激进革命的方式来解决时局，某商会在一份电报中说：“二公主张国民会议解决国是，最合舆情。和平统一，可期实现。”^②笔者在查阅史料时发现类似包含“会议”、“和平”等词的电报在1925年上半年经常出现。胡适1925年1月致电许世英时说：“会议式的研究时局解决法总比武装对打好一点；所以我这回对于善后会议虽然有许多怀疑之点，却也愿意试他一试”^③。这种稳健、理性的实验主义立场在一定程度上已成为社会主流意识。

柄国执政者首先要有过人的识力，而能认识到并抓住历史机遇又是其中最重要者。1925年段祺瑞的宪政努力没有使中国走向宪政道路，贿选、革命等各种非健康因素合力使中国错失了历史上极好的宪政机遇期。基于大革命时期国共两党反对军阀的政治立场，“善后会议”一直被宣传为否定的政治样板而保存在人们的记忆，并被贴上“政治分赃”的标签而“臭名远扬”。但人的行为选择与言论表达只有在自由状态下才是真实的，也只有真实的行为选择和话语表达才是值得宪法学研究的素材，因此很多时候考察自由下的失败仍要比专制下的成功更有意义。1926年展开的北伐战争是民国政治的大转折，但过往的研究对这一转折完成之前中国存在的宪政机遇以及机遇丧失的原因缺乏反思，本文拟挖掘历史原始素材，探寻这一宪政史研究的“盲点”。宪政机遇的丧失并不能简单归咎于国会议员“贿选”和政治精英道德沦丧，通过考察可以发现这是整个政治层面环境变化与社会思想舆论流向转移的结果。本文关注的焦点不仅在于1925年某一政治集团的成败或某一政治主体的兴衰，更在于通过对宪政历史机遇的形成、丧失过程进行梳理，深刻剖析历史机遇期中国各阶层在宪政抑或革命的选项前所进行的徘徊、彷徨与选择，进而揭示出历史机遇期社会思想舆论流向转移情势以及宪法作为民初最重要政治表达方式渐次消亡的悲剧命运，并尝试为当下中国宪政转型提供些微启示。

^① 中国第二历史档案馆编：《善后会议·段祺瑞拟就临时执政电》，档案出版社1985年第1版，第3页。

^② 中国第二历史档案馆编：《善后会议·湖北黄家港商会促开国民会议电》，档案出版社1985年第1版，第9页。“二公”指孙中山与段祺瑞。

^③ 中国社会科学院近代史研究所 中华民国史研究室编：《胡适来往书信选·胡适致许世英》，中华书局香港分局1983年初版，第295页。

一 宪政的基本前提：和平统一政治语境的形成

总结世界宪政国家成功经验，和平是一个国家或地区施行宪政的基本前提。尽管近代宪政往往建立于暴力革命（如法国）或武装反抗（如美国）之后，但革命或者武装冲突的政治环境下宪政建设不可能走向正轨，唯有通过革命确立的和平环境方可保证宪政进入正途。在民初军阀割据、混战的政治环境下，“和平”要素对国家宪政建设尤其重要。1924年10月23日，在第二次直奉战争进行正酣之际，直系第三军总司令冯玉祥率师回京，发动了在民国史上轰动一时的“北京政变”，囚禁“贿选总统”曹锟，向全国发表“停战主和”通电。此后直奉战局急转直下，第二次直奉战争以反直三角联盟（孙、段、张）的胜利而告终。此后，“和平统一”被正式提上中国政治议程。直系吴佩孚“武力统一”政策的破产、段政府以会议协商方式解决时局主张的提出以及民间团体的呼吁，合力促使中国和平统一政治语境的形成，这为1925年中国进行彻底宪政改革提供了基本前提与可能。

（一）武力统一政策的破产

国家统一问题是辛亥革命的后遗症。辛亥时期，袁世凯运用中国宫廷政变的传统模式，养敌自重、逼宫摊牌、因势利导、纵横捭阖，在两月之内以不流血的宫廷政变把帝制政体和平转换为共和政体，其效率之高，非后人所能望其项背。这次革命最终通过南北双方的政治妥协而告终，从而避免了一场旷日持久的南北内战。“按照民族主义的想法，革命需要保存清王朝的领域，并以此作为新的、统一的国家的基础”^①，南北双方的妥协、袁世凯的上台很大一部分原因正是导源于这种对国家统一的迫切需要。辛亥革命虽然结束了统治中国几千年的君主专制制度，但作为一种历史的延续，中华民国不得不继承清末新政时期预备立宪与编练新军的遗产——立宪派和北洋军。民国实质上是以孙中山为首的革命派、以梁启超为精神领袖的立宪派和以袁世凯为首的清廷北洋派合力作用的产物。既然合力建国就要共谋制宪方能显示“共和”本义，但制宪机构主要由革命派和地方咨议局派员组成，缺乏民众基础与公信力尚且不谈，革命派据主导地位的临时参议院有意忽略实力最强的北洋系，宪法的权威性与执行力可想而知。另一方面，由于率先独立的南方各省与新建中央政府分别代表不同的利益集团，以及革命派与立宪派对以袁世凯为总统的中央政府的不信任^②，革命后期的妥协导致革命派、

^① [美]费正清主编：《剑桥中华民国史》（第一部），章建刚等译，上海人民出版社，1991年第1版，第222页。

^② 这种不信任表现在很多方面。一个很具说服力的例子就是在中华民国还处在襁褓之中时，在政体组织形式上就有孙中山主张的总统制和宋教仁主张的内阁制的分歧，最终《临时政府组织大纲》采取了总统制；

士绅、清末官僚控制着独立于中央的地方势力，有学者甚至认为这种妥协“剪断了省与中央政府之间最为必要的行政纽带”^①，地方独立于中央的趋势愈加明显。这种不彻底的革命对国家统一与宪政建构影响深远，段祺瑞在“北京政变”不久与记者谈话时道出其间因缘：“若民国元年之革命能彻底行之，则未必有此民国十三年来之内乱。惟因彼革命之不彻底，遂致十三年间内乱不已，人民苦于涂炭，此诚最大憾事。”^②

地方自治主义在清末即已兴起，“在某种意义上，辛亥革命乃是各省对北京坚持扩权的一种反抗”^③，这种“反抗”的直接表现就是各省咨议局纷纷倒向革命并控制地方政权。中央与地方的紧张关系在革命中并未得到缓解，反而随着革命的结束进一步引发中央政府对地方的失控。袁世凯就任临时大总统以后，曾试图在《临时约法》的框架下实现国家统一，但临时参议院“否决了袁世凯关于建立一种控制各省的行政管理机制的设想”^④。由于临时参议院“以各省都督府所派之参议员组织”^⑤，这一否决也反映出地方政府与中央政府在国家统一问题上的分歧：袁世凯急于加强中央集权，重树中央权威，解决国家的财政危机，而地方大多数省份却主张在财政、税收、立法、人事甚至军事上实行自治。难怪有学者调侃道：“民国初年，人们看到的是一种奇怪的现象：一个日益倾向中央集权的国家结构的总统，主持着一个事实上的联邦政府。”^⑥

中央政府对地方失控不仅影响国家宪政体制的建构，深层次的危害在于它制约着国家的财政税收来源与国家功能的发挥运用，进而助长地方培植与中央政府相抗衡的军事势力。在“二次革命”之前，不少省份已因财政、税收、人事任免等问题与中央政府发生冲突，康有为曾向袁世凯提出创建一种统一国家财政体系的救治方案，“但是地方及国民党反对中央的倡议”^⑦，中央与地方的紧张关系进一步激化。“二次革命”的导火索虽是“宋教仁案”，但其背后的根源仍是国家财政税收等经济问题以及由此引起的央地关系的失衡。袁世凯的行为逻辑是：既然在《临时约法》框架内实现中央集权、财政统一已不可能，就必须采取武力，而

但在孙中山将让位于袁世凯的背景下，《临时约法》“因人而异”采取了内阁制，以期通过制度来约束袁世凯，可以想见“若是孙不让位，则总统制是不会改变的”。详见蒋碧昆编著：《中国近代宪政史略》，法律出版社，1988年第1版，第135页。

^① [美]费正清主编：《剑桥中华民国史》（第一部），章建刚等译，上海人民出版社，1991年第1版，第222页。

^② 无聊子：《北京政变记》，见荣孟源、章伯锋主编：《近代稗海》第五辑，四川人民出版社，1985年第1版，第411页。

^③ [美]费正清主编：《剑桥中华民国史》（第一部），章建刚等译，上海人民出版社，1991年第1版，第240页。

^④ [美]费正清主编：《剑桥中华民国史》（第一部），章建刚等译，上海人民出版社，1991年第1版，第226页。

^⑤ 张晋藩：《中国宪法史》，吉林人民出版社，2004年第1版，第169页。

^⑥ [美]费正清主编：《剑桥中华民国史》（第一部），章建刚等译，上海人民出版社，1991年第1版，第240页。

^⑦ [美]费正清主编：《剑桥中华民国史》（第一部），章建刚等译，上海人民出版社，1991年第1版，第245页。

动武需要大量的资金支持，各省税收又被地方节流，于是只能乞怜于国外资金。在国内民众呼吁国家统一政治立场的支持和国外“善后借款”的帮助下，袁世凯在“二次革命”后基本实现了国家统一，“在第一次世界大战爆发前，北京政府已勉强实现了财政自足”^①。

向国外借款以谋求国内行政统一进而实现国家财政独立的做法无异于“饮鸩止渴”，袁世凯对这种冒险战略过于乐观，而忽视了将要付出的“政治代价”，“卖国”被政治对手成功利用，“卖国贼”成了袁世凯一生都摆脱不掉的魔咒。但在国家并不统一、财政收入被地方控制的民国现实政治环境下，任何一个具有“统一国家”宏大抱负的政治家都注定避免不了这种悲剧命运。

直到北京政变前，地方自治主义色彩没有丝毫的减弱，反而比民初有过之而无不及：不仅中央政府要靠外国资金来维持中央权威与国内秩序，地方势力（包括国民党）也各自积极寻找自己的“靠山”来巩固在当地的既有地位；不仅南北分裂局面加剧，南北内部之间的分裂也势不可挡。在此之前讨平复辟、再造共和之后的段祺瑞曾进行过一次“武力统一”的努力，时人曾指出：“武力统一之政策，最初实由段祺瑞实行之，当段氏秉政之际，西南数省借自主名义与中央分离，段氏以兵讨之，是为武力统一之开始”^②。但段祺瑞的武力统一最终以吴佩孚撤防北上、直皖决裂而告终，在此过程中直系吴佩孚利用“五四”时期的民族主义与民众和平统一情绪积攒了政治与道德威望，为其后在直皖战争中击败皖系奠定了道德基础。吴佩孚的反皖策略在当年之所以取得成功，正由于他充分利用了“二战”后国内渴望和平统一的愿望与“五四运动”中激发的反日情绪，尽管其出于自我利益“深恐段氏功成，统一字内，彼辈皆不能不受其宰制”^③，但在客观上和平统一确实符合整个中华民族的利益，为民心所向，顺应了历史潮流。

段祺瑞“武力统一”政策的失败并未使吴佩孚吸取教训，在第一次直奉战争之后，吴佩孚军事实力大增，其主张多年的和平统一思想迅速转向武力统一并很快付诸实践，“以一二小胜，遂认武力尚有统一之可能”^④。但“北京政变”的发生使战争形势发生急剧变化，最终以直系失败而告终。1925年，当命运再次垂青段祺瑞时，作为北洋派“三造共和”的元老人物和一个曾经“武力统一”政策的执行者，他深知“各方袍泽，力主和平”以及民国内乱的根源所在——“环顾宇内，乱于兵，困于财”^⑤，在体制内的失败经验使他敏锐地抓住了中国统一的

^① [美]费正清主编：《剑桥中华民国史》（第一部），章建刚等译，上海人民出版社，1991年第1版，第258页。

^② 无聊子：《北京政变记》，见荣孟源、章伯锋主编：《近代稗海》第五辑，四川人民出版社，1985年第1版，第430页。

^③ 无聊子：《北京政变记》，见荣孟源、章伯锋主编：《近代稗海》第五辑，四川人民出版社，1985年第1版，第430页。

^④ 无聊子：《北京政变记》，见荣孟源、章伯锋主编：《近代稗海》第五辑，四川人民出版社，1985年第1版，第430页。

^⑤ 《段祺瑞善后会议演说词》，见中国第二历史档案馆编：《善后会议》，档案出版社，1985年版，第40页。

关键因素：在会议协商中与各地方势力解决财政与军事，此为治标；完善民主选举制度组成国民代表会议制定宪法，此为治本。《善后会议条例》中明确规定善后会议除了议决“国民代表会议之组织方法”外，另两项重大议决事项便是“改革军制”与“整理财政”，这反映出段祺瑞对中国宪政进行标本兼治的决心。

民国时期上海《申报》主笔杨荫杭在时评中对北伐之前的局势最常用的历史比拟是“五代”^①，因此与“五代式民国”这一军政格局相一致的时代要求必然是“国家统一”。“北京政变”的发生、吴佩孚武力统一政策的破产，已使人认识到“最良之管理制度，不基于武力，而基于协允与信任”^②，此种论调暗示着 1925 年在中国寻求“和平统一”的可能。但南北分裂局面的复杂化、中央政府对地方的失控、地方意识的增强以及民族主义在政治中的有意识运用等问题较集中地反映了 1925 年之前中华民国所处的时势语境，这些问题又在 1925 年善后会议中以及其后的现实政治运作过程中进行了一次集中爆发，不仅影响了和平统一、善后会议、制宪会议的进程，更对以后中国宪政民主制度的完善产生深远影响。

（二）和平统一政治语境的形成

萧公权在总结民国宪政实践讲述宪政的条件时得出结论：“宪政是多数同意的政治（government by consent），也是多方议论的政治（government by discussion）。”^③在不同的历史背景下，“各方”的具体所指则有所区别。在民初，“各方”主要指革命派、立宪派与北洋派，历史证明宪法缺乏其中任何一方的实质同意都很难实施。而在 1925 年，宪政形势与民初相比发生了很大变化，南北分裂局势加剧，地方意识增强，联省自治运动在个别省份风生水起；国民党于 1924 年在苏俄帮助下完成改组，党军建设初有成效，时刻准备通过革命“把国家再造一次”^④。在这种形势下要想顺利施行任何宪政改革方案必须经过地方各省以及国民党的参与和同意。“北京政变”后，如何解决军事、政治善后问题、提供“多方议论”的平台、实现“多数人同意的政治”是摆在国人面前的首要问题。为此，1924 年 10 月 24 日即“北京政变”发生的第二天，冯玉祥、胡景翼、孙岳等开会决定向孙中山、段祺瑞、张作霖、唐绍仪、章太炎等军政学各界要人“暨全国父老昆弟”发表联名通电，申明他们班师回京发动政变的原因以及誓与弄兵祸国者“不恤执戈以相周旋”的决心，并针对国家政治善后问题提出“请全

^① 罗志田：《五代式的民国：一个忧国知识分子对北伐前数年政治格局的即时观察》，载《近代史研究》1999 年第 4 期，第 46 页。

^② 无聊子：《北京政变记》，见荣孟源、章伯锋主编：《近代稗海》第五辑，四川人民出版社，1985 年第 1 版，第 437 页。

^③ 萧公权：《宪政的条件》，见萧公权：《宪政与民主》，清华大学出版社，2006 年第 1 版，第 28 页。

^④ 《孙中山全集》第 9 卷，中华书局 1986 年第 1 版，第 97 页。

国贤达，急起直追，会商补救方案，共开更新之局”^①的设想。通电虽无会议协商的具体内容、时间和地点，但这种政治表态为政变后国家政治建设问题定下了和平基调。在另一份通电中三人明确提出和平统一国家的政治主张，电曰：“此后一切政治善后问题，国家建设计划，非一二人所能集中，亦非一二党派所能把持，必须一国贤豪，同集京师，速开和平统一会议，将一切未决问题，悉数提出，共同讨论，以多数人之主张为指归，以最公平之办法为究竟，期待最良结果，实力奉行，以绝内争，以安邦本。为今之计，莫急于此。”^②由此开始，以多方议论的政治方式解决战争善后问题、进而谋求国家的和平统一被正式提上了中国宪政改革的议事日程。

1924年11月12日，北方三大政治势力张作霖、冯玉祥、段祺瑞在天津开会，“讨论政治机构改进的问题”^③。此时段祺瑞“息影津门，栖心佛乘”^④多年，军事力量远不及张、冯，张作霖与冯玉祥作为北方两大军事势力，两者任何一方出面组织政府都不能使对方信服，在会议期间二者明争暗斗，段祺瑞为平衡二者关系煞费苦心。“经过十多天的讨价还价，终于在拥段出山、奉国地盘划分等问题上达成了妥协”^⑤。15日，张作霖、冯玉祥等人联名发表通电，拥戴段祺瑞为中华民国临时执政。电文言：“国是未定，中枢无主。合肥段公，耆勋硕望。国人拥戴，业经一致认同。合肥虽谦让未遑，然当此改革绝续之交，非暂定一总揽权责之名称，不足以支变局。拟即公推合肥为中华民国临时执政，即日出山，以济艰危而资统率。”^⑥萧公权说：“妥协不一定是坏事。对不同意见的妥协，为了获取有用的结果而妥协，为了避免决裂纷争而妥协——这样的妥协可以说是民主政治的一个运用原则。妥协是让步、是谅解、是美德、是在尊重自己主张之时也尊重别人的主张。如果毋意毋必毋固毋我是儒家圣人的美德，愿意服从自己所不满意的决议，接受自己所不满意的的主张便是民主政治家的雅量。”^⑦而张、冯二人虽各拥军队，但在国家急需和平统一与建设的关键时刻不仅没有诉诸武力争夺地盘，反而顺应时势需要、为了避免决裂纷争而妥协共推各方都信服的段祺瑞主持政局，不能不说这是二人的“雅量”。

段祺瑞能够成为各方妥协的最佳人选被推举为临时执政有多方面主客观原因。第一，这种选择从根本上讲是各方实力派军事力量均衡的结果。“中国政治

^① 无聊子：《北京政变记》，见荣孟源、章伯锋主编：《近代稗海》第五辑，四川人民出版社，1985年第1版，第417页。

^② 《冯玉祥等主张和平之通电》，载《晨报》1924年10月24日第2版。

^③ 冯玉祥：《我的生活》，黑龙江人民出版社，1981年第1版，第412页。

^④ 中国第二历史档案馆编：《善后会议·段祺瑞拟就临时执政电》，档案出版社1985年第1版，第3页。

^⑤ 来新夏等著：《北洋军阀史》（下册），东方出版中心，2011年5月第1版，第845页。

^⑥ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第三辑《政治》（二），江苏古籍出版社，1991年第1版，第1477-1478页。

^⑦ 萧公权：《制宪与行宪》，见萧公权：《宪政与民主》，清华大学出版社，2006年第1版，第111页。

家谋求统一的文武途径变化，与各实力派之间暂时的力量均势有关”^①，“北京政变”之后，直系、奉系、皖系、国民军、国民党之间互有牵制，任何一方要单纯用军事力量来解决时局纠纷谋求统一都难操胜券，而在和平统一的语境下让军事强人来领导国家建设又不免让人对其诚意与决心产生怀疑，因此各方公推军事力量最薄弱的段祺瑞不失为各方都能接受的选择。对此，北洋“文治派”王士珍看得很明白，他对段祺瑞说：“君之得各省之拥戴者，以不拥兵也；国民军之受人民欢助者，以标榜和平也。长江及吴既尊重君，君宜摒弃武力，则统一可期”^②。第二，段祺瑞“三造共和”，在辛亥革命、袁氏帝制自为、张勋复辟等民国重大节点均有维护共和宪政行为，其政治品德值得信赖。“段祺瑞一次翊赞共和，二次反对洪宪，三次讨平复辟，其肇造民国之功绩，在北洋军人中，洵可谓独一无二”^③，虽其退出政坛多年，但“三造共和”的美誉加上北洋元老身份仍然使他在北洋系内部乃至全国有强大的号召力，而各方实力派如果能在段祺瑞号召下积极参加到国家和平统一活动中无疑对国家的军事、政治善后起到推动作用，这也是各方推举段祺瑞主持政局的原因。第三，段祺瑞多次表态实行和平统一，为民心所向，为地方支持。段祺瑞在直皖战争之后，潜居津门诵经修养，深刻反思其武力统一政策，早在1923年7月就曾向《申报》记者表示：“曹（锟）、张（作霖）、吴（佩孚）皆我提拔出来，我扶植彼等长大，后均打起我来。我因感于培养武力政策，结果本来如此，我今觉悟。”^④因此在天津会议期间，当张作霖提出以武力统一长江流域、对直系乘胜追击时，段祺瑞坚决反对，对吴佩孚准其和平下野，不下通缉命令。对北洋派内部政治对手的宽容为直系拥戴段祺瑞提供了道德人格基础。段祺瑞和平统一的主张也得到大多数实力派的赞同，“段祺瑞之被推戴也，则以标榜和平之故。以各方信其前此武力之失败，足以醒其武力统一梦之故。则段之不能再谈武力统一，非独以道德信段，实亦于事实可以信段也。”^⑤第四，段祺瑞被冯玉祥、张作霖推戴为临时执政，离不开各地方实力派的响应，其中包括旧直系势力。10月26日张作霖与记者团会见即“声言北京政府之收拾，当令段老当之。余将取消东三省之独立，与冯玉祥共辅佐段老”^⑥。山西阎锡山也在26日劝段：“收拾纷乱之局面，须具伟大之魄力，请公速起，以救苍生。”^⑦28

^① 杨天宏：《北洋政府和统一中国的尝试》，载《近代史研究》2009年第5期，第75页。

^② 《国内专电·天津电》，载《申报》1924年11月20日，第1版。

^③ 无聊子：《北京政变记》，见荣孟源、章伯锋主编：《近代稗海》第五辑，四川人民出版社，1985年第1版，第440-441页。

^④ 《申报》1923年7月3日，转引自来新夏等著：《北洋军阀史》（下册），东方出版中心，2011年5月第1版，第841页。

^⑤ 随波：《段祺瑞入京前之津讯》，载《申报》1924年11月25日第1版。

^⑥ 无聊子：《北京政变记》，见荣孟源、章伯锋主编：《近代稗海》第五辑，四川人民出版社，1985年第1版，第386页。

^⑦ 古蔺孙：《甲子内乱始末纪实》，见荣孟源、章伯锋主编：《近代稗海》第五辑，四川人民出版社，1985年第1版，第348页。

日四川刘湘、刘永辉通电拥段，恳请段祺瑞早日入京，指挥一切。此外“广东之陈炯明亦宣言推崇段氏，及奉军入关，吴氏既逃，各省响应段氏者更为纷纷…盖今日之段合肥，殆为众望所归者也”。^①

面对北洋系内部军政要人的一致拥戴，段祺瑞并未急于出山，而是充分考虑孙中山的态度。过去不少论著认为段祺瑞囿于阶级本性和政治立场，不欢迎或明迎暗拒孙中山北上，近年来已有学者根据大量第一手资料研究证明“段祺瑞对待孙中山北上一直持积极的态度”^②。段祺瑞深知，要谋求国家和平统一、进行政治改革必须征得全国各派军政势力的一致同意方可进行，而国民党作为南方重要革命力量，是实现国家和平统一无法回避的重要力量。早在北京政变后，段祺瑞就复电冯玉祥：“此次所谋，首在统一，军国大计，当共海内详加讨论。”^③这已初步表明段祺瑞翼图通过和平会议整合国内各方势力的态度。10月27日，孙中山在看到冯玉祥等人的联名通电后即复电反直同盟者段祺瑞告诉其北上协商国是的想法：“大憨既去，国民障碍从此扫除，建设诸端亦当从此开始。公老成襄国，定有远谋。文拟即日北上晤商一切，藉慰渴慕，并承明教。”^④段祺瑞当即于31日电复孙中山，电文指出：“时机初转，百废待兴，询如来教，应加孳划。公元功照耀，政想宏深，命驾北来，登高发响，此天下之想望，尤南北合力统一之先声。”^⑤通观全电，措辞十分恳挚，大有孙中山不北上不足以实现南北统一之意味。其时，冯玉祥等人已于26日推举段祺瑞为国民军大元帅，张作霖以及其他地方实力派拥段之声不绝于耳，而段祺瑞盼孙北上之情更切，于11月10日再次电促孙中山北上。天津会议期间，段祺瑞对冯玉祥说：“中山西南领袖，吾们与雨亭偏北方，故统一西南事，应征取中山意见，吾迟迟入京以此。”^⑥由此也可看出段祺瑞对孙中山的重视，并曾作出“非俟中山北上不商建国大政”^⑦的表态。但曹錕去位之后长江流域各督的态度，却使政制问题的解决变得刻不容缓，引出“非暂定一总揽权责之名称，不足以支变局”的急切形势，迫使天津会议及时建立为各方承认的临时中央政府，而此时孙中山又在北上途中，迟迟不能入京。因此冯玉祥、张作霖、卢永祥等人乃决定采取“中华民国临时执政”的名目，以为过渡。对于各省的联合拥戴，孙中山在日本表示：“段祺瑞既出任政府，其资格

^① 无聊子：《北京政变记》，见荣孟源、章伯锋主编：《近代稗海》第五辑，四川人民出版社，1985年第1版，第415页。

^② 吴元康：《段祺瑞对待孙中山先生北上的态度》，载《安徽史学》1996年第4期，第57页。

^③ 《段祺瑞复冯玉祥电》，见无聊子：《北京政变记》，荣孟源、章伯锋主编：《近代稗海》第五辑，四川人民出版社，1985年第1版，第418-419页。

^④ 《致段祺瑞电》，见《孙中山全集》第11卷，中华书局1986年第1版，第251页。

^⑤ 吴元康：《段祺瑞对待孙中山先生北上的态度》，载《安徽史学》1996年第4期，第57页。

^⑥ 无聊子：《北京政变记》，见荣孟源、章伯锋主编：《近代稗海》第五辑，四川人民出版社，1985年第1版，第406页。

^⑦ 中国社会科学院近代史研究所中华民国史组编：《中华民国史资料丛稿·大事记》（征求意见稿）第10辑，中华书局1986年第1版，第202页。

良宜。予舍推崇外，别无他见存也。”^①待其入津之后对张作霖作出正式表态：“现在除合肥外，实无第二者可当此任，今后可全委诸合肥办理。”^②

由上述史料可以看出，不管孙、段双方对彼此表达的期望是否出于真心，但在表面上二者仍然延续了反直时期的同盟者立场，并且二者都迎合客观形势需要赞成通过会议协商方式谋求国家的和平统一，双方最初的合作表现出良好的发展态势，这为中国进行彻底的宪政改革营造了和平氛围。

（三）和平统一语境下公民宪政意识的觉醒

宪政离不开每一个公民的有序参与，公民宪政意识觉醒与参与程度是一国构建宪政的根本动力。张千帆认为：“宪政制度的确立以相应的大众文化为社会前提，而宪政文化的建立则以制度的实践为开端。”^③虽然中国宪政文化建立于“亡国灭种”的民族危机下，宪政从被引进中国那刻起就被赋予“救亡图存”的历史使命因而具有强烈的工具色彩，但是宪政的原生价值诸如主权在民、言论自由、分权制衡等理念也随同宪政制度本身被中国人逐渐接受并认同。袁世凯帝制自为、曹锟贿选等破坏民主共和的行为都遭到当时人们的口笔挞伐，这从一个侧面反映出宪政理念正深入人心。从甲午战争中国战败开始，中国知识界以及开明官僚（以清末地方立宪派为典型）始终未停止宪政鼓吹的脚步。宪政理念的传入不仅仅是政治领域的富强路径选择问题，更是中西文明交汇背景下宪政常识在知识领域的概念输入与转化问题。在西方宪政传统与中国本土文化资源艰难对接的过程中，早期宪政思想家功不可没。1901年6月7日梁启超在其起草的一篇奏折《立宪法议》中提出：“宪法者，一国之元气也。”^④笔者认为：宪法学家，一国元气之元气也，民国宪政元气的累积离不开宪法学家的长期宣传。一个值得注意的现象是：在民国宪政启蒙活动中，19世纪最后二十年出生的知识分子起了中流砥柱作用，如胡适、王宠惠、张君勱、萧公权、燕树棠、王世杰、张知本等。这两代人的共同特点是他们既接受过私塾讲授的传统儒家经典教育，同时受清末新政的影响，他们更普遍地接受过新式教育，尤其是1905年科举考试被废除后，接受国内新式教育或者出国留学是他们之中很多人的选择。他们积极参与到国家宪政建设的讨论中，对中国的时代命题给出了掷地有声的回应。虽然这些人宪政思想各有侧重，但又具有一个突出的共同特点：既包含中国传统儒家文化的积极因素，又具有前无古人的世界视野，与王韬、郑观应等早期启蒙思想家相比，他们对西方宪政制度的体认更加深刻，逐渐走出工具主义宪政价值观的影响，认识到宪政

^① 《在门司与来访者的谈话》，见《孙中山全集》第11卷，中华书局1986年第1版，第432页。

^② 《与张作霖的谈话》，见《孙中山全集》第11卷，中华书局1986年第1版，第451页。

^③ 张千帆：《宪法学导论——原理与应用》，法律出版社，2008年第2版，第122页。

^④ 梁启超：《立宪法议》，载《饮冰室合集》（第一册），中华书局，1989年第1版，第1页。

本身的独立价值。知识界在各种刊物上时常进行思想的交锋、辩论,大大促进了宪政、自由、民主理念在普通知识分子之间的普及,引发公民对国家宪政前途的热切关注。1925年,毛泽东在湖南写下了著名的《沁园春·长沙》,这首词往往被从革命形势的迅猛发展角度来解读,但从“鹰击长空,鱼翔浅底,万类霜天竞自由”、“指点江山,激扬文字”等词句中可以看到民国思想界的活跃、年轻人的自觉担当,这种轻松、自由的心境在他以后的作品中已很难看到。

和平统一语境下公民宪政意识的觉醒首先体现于中国知识精英阶层。段祺瑞临时政府对善后会议的筹备与进行、孙中山抱病北上共谋善后为1925年中国宪政带来新机遇,政局为之一新,让知识分子看到了宪政改革的希望。《东方杂志》编辑胡愈之(笔名愈之)立即捕捉到这一变化的历史意义。他在1925年1月10日出版的《东方杂志》第22卷第1号中以《新岁的希望》为题写了一则时评,对时势与政局表达了一番新的希望。胡氏认为:“今年的希望,似乎比往年更接近的多,真实的多。因为事实足以使我们乐观。”^①这位1922年加入中国共产党的新闻工作者自有其狂喜欢歌的事实依据:从国内局势看,“千夫所指”的曹锟政府的垮台使北京政海的恶浊空气得以澄清,段祺瑞临时政府对民意更加尊重,提出通过善后会议、国民代表会议进行彻底的宪政改革,“政象一经另开新局面后,自然有希望的多了”^②;从世界形势看,英意法先后承认俄国政府,东欧外交的紧张关系得以缓和,紊如乱丝的欧洲或可走上和平改造的道路,这为中国的宪政改革提供了乐观的世界环境,因此胡氏从极具全球视野的角度得出结论:“就世界全局而言,1925年可以说是改造时代的开始”^③。作为在当时中国极有影响力杂志的编辑,胡愈之的判断和嗅觉极具代表性。当然民国以来十几年的革命、战争、政变的循环扰乱又让胡氏对新政局的发展持谨慎的怀疑态度,因此他认为时势经过一回巨变后固然会有新的新望,但仍警示人们珍重这一希望、抓住历史机遇,“只有继以妥善的建设工作,这些希望才能成为事实”,并提出“此后唯一的希望,乃是顺应世界的趋势,走向建设的途程”^④。另外像当时比较有影响力的报刊《申报》、《民国日报》、《现代评论》、《国闻周报》等都表达了相似的观点。由此可以看出,在宪政抑或革命的选项前,1925年初的知识分子倾向于选择在新政府的主导下顺应时势进行妥善建设和渐进改革。

1925年公民宪政意识的觉醒也体现在各种社会团体的参政热情,这方面的史料过去一直被“蓬勃发展的革命运动”所掩盖而很少被提及。“北京政变”后关于宪政改革方案存在着两种不同意见:一种是孙中山在《北上宣言》中提出的通过国民会议预备会召集国民会议以解决时局;另一种是段祺瑞在《拟就临时执政

^① 愈之:《新岁的希望》,载《东方杂志》1925年1月10日第22卷第1号,第1页。

^② 愈之:《新岁的希望》,载《东方杂志》1925年1月10日第22卷第1号,第1页。

^③ 愈之:《新岁的希望》,载《东方杂志》1925年1月10日第22卷第1号,第1页。

^④ 愈之:《新岁的希望》,载《东方杂志》1925年1月10日第22卷第1号,第2页。

电》中提出的通过善后会议召集国民代表会议以解决一切根本问题。二者虽然名称有异，但都强调标本兼治，最终都把宪政建设寄望于国民会议。两种主张的先后发表使国民以及各社会团体倍受鼓舞，他们通过通电形式积极表达了对国民会议的支持以及参政热情。湖北张家港商会致电孙中山、段祺瑞说“二公主张国民会议解决国是，最合舆情。和平统一，可期实现。本会一致赞成，祈速召集。”^①张家口国民会议促成会致电孙中山、段祺瑞表示：“民国主权在民，诸事应由国民自决。各省法团...一致主张速开国民会议...以重民意。”^②山东市民大会虽然不赞成善后会议，但仍认为欲结束民国十三年来变乱相寻的局面“舍国民会议实无他途”^③。除了各地法团、社团表达了对国民会议的期待，女子参政协会也认为“今者天祚中华，时局有清明之望。中山先生与段执政主张召集国民会议，解决国是，凡我同胞，当然一致赞成”^④，并表达了希望女子能参加选举的强烈愿望。此外各地学生联合会、商会、民治主义同志会、中华法制革新社、日美华侨等均表达了通过国民会议解决解决国是的呼声。

民国初期公民言论自由虽然受到袁世凯的限制，但袁世凯死后不久段祺瑞就下令废止了袁氏颁布的限制公民权利的诸多法令，其中就包括《报纸条例》。段祺瑞在研究开放报禁的国务会议上拍板表态：“限制舆论的做法不适合共和国的国体，对舆论应先采取放任主义，以后视情况再说。”^⑤段祺瑞对公民言论自由采取宽容、放任与豁达的态度保障了北洋时期公民言论的真实表达和多元文化的形成，因此上文中提到的知识分子、各地法团呼吁把握历史机遇、召开国民会议的言论一定程度上反映了真实的民意。对于这些民意，如果有责任与担当的政治家把握住历史机遇，予以正确引导，使公民通过有效途径参与到国家宪政建设中，中国可能会逐渐步入宪政国家行列。但政治顶层在“以解决时局纠纷、筹议建设方针为主旨”的善后会议中进行的激烈博弈以及国民党在博弈失败后通过民族主义的运用把民众情绪引向极端已经暗示了段祺瑞临时政府重新进行宪政架构的艰难。

二 政治顶层的博弈：善后会议

古今中外政治行动的领导者首先要寻找一个支持此种行动的“合法性”理由，

^① 中国第二历史档案馆编：《善后会议·湖北黄家港商会促开国民会议电》，档案出版社 1985 年版，第 9 页。

^② 中国第二历史档案馆编：《善后会议·张家口国民会议促成会促开国民会议电》，档案出版社 1985 年版，第 9 页。

^③ 中国第二历史档案馆编：《善后会议·山东省市民大会促开国民会议预备会电》，档案出版社 1985 年版，第 10 页。

^④ 中国第二历史档案馆编：《善后会议·女子参政协会要求女子参政电》，档案出版社 1985 年版，第 7 页。

^⑤ 郭老学徒：《北洋军阀时期言论自由状况》，<http://laoxuetu.blog.sohu.com/102489884.html>，2013 年 1 月 12 日访问。

即使被逼上梁山的“好汉”们也要打着“替天行道”的旗帜宣扬代替政府主持正义。如果说中国传统社会政治系统是通过“奉天承运”的符咒来为统驭生活世界寻找“合法性”理由，那么近代中国社会政治系统则是借助“民意”来实现资源系统的重新整合。上文已提及“北京政变”的发生、吴佩孚武力统一政策的破产，已使人认识到“最良之管理制度，不基于武力，而基于协允与信任”，时人认为此次北京政变“非寻常之政变”、“凡关于此后政体上之兴革，及究取何种之制度，胥将以此一役，为之机括”、“其影响及将来之政局者，固至大且巨”^①。虽然时人认识到北京政变对“此后政体上之兴革，及究取何种之制度”有深远影响，但具体遵循何种路径进行宪政改革则没有达成一致意见，起初在“民意”间存在着法统与革命两种观点。“法统说”认为：辛亥革命开创的法统应该存续，任何改革应该在既存法统以及国会框架内进行，“国家大法既已成立，即干戈屡起，终屡有合法不合法之标准，若承认实力之革命，循环报复，将永无和平之一日”^②，此说持有者主要为国会中的“拒贿议员”；“革命说”则认为：北京政变是辛亥革命的延续，“法统精神上形式上已经消灭，不惟无维持之必要，亦无维持之可能，且现在革命已成为事实”^③，国人应该抓住时机，进行根本改革，并警醒国人“时乎时乎，不再来！若人心已去，虽再欲徘徊歧路，岂可得乎？”^④此说持有者为各地军政实力派以及绝大多数支持宪政改革的社会名流与知识分子。两种说法各有依据与传承，但平心而论《临时约法》在权力制衡制度设计上存在严重缺陷，这个匆忙制定的宪法文件一开始就使民国宪政在歪歪扭扭的轨道上运行；并且参议院组成人员缺乏民意基础，议员腐化堕落与缺乏监督机制关系密切。民国法统反反复复，曹锟贿选后国会更是失去民心，北京政变后冯玉祥遵循法统建立的黄郛“摄政内阁”遭到地方实力派反对、段祺瑞被推举为临时政府执政就是“革命说”的逻辑延伸。袁伟时也认为：“联省自治运动，无非冀图摆脱贪腐和分裂，缔造一个新的中央政府架构。”^⑤“法统说”不管在实际上还是在理论上已经不符合1925年的宪政形势。当时著名宪法学家燕树棠、王世杰、周鲠生、高一涵等在《现代评论》上先后发文对“革命说”进行了理论论证^⑥，“革命说”一时占据了社会主流。段祺瑞也认为“以余个人之见，此次之战，既为第一次革命之延长，自以打破一切现在之设施，从今划一新纪元为最要之急务...以民意为基础，而向

^① 无聊子：《北京政变记·序》，见荣孟源、章伯锋主编：《近代稗海》第五辑，四川人民出版社，1985年第1版，第371页。

^② 燕树棠：《法统与革命》，见《现代评论》1924年第1卷第1期，第5页。

^③ 燕树棠：《法统与革命》，见《现代评论》1924年第1卷第1期，第5页。

^④ 燕树棠：《法统与革命》，见《现代评论》1924年第1卷第1期，第7页。

^⑤ 袁伟时：《辛亥革命研究中的意识形态陷阱》，载《炎黄春秋》2012年第2期，第52页。

^⑥ 此系列文章见燕树棠《法统与革命》（《现代评论》1924年第1卷第1期），王世杰《时局之关键》（《现代评论》1924年第1卷第1期），高一涵《国会问题》（《现代评论》1924年第1卷第2期），周鲠生《约法问题的解决》（《现代评论》1924年第1卷第3期）。

从新建设共和国方面进行而已，舍此途外，别无救国之良策”^①，段祺瑞的这种态度也成为地方实力派拥戴其出山的原因之一。既然北京政变是辛亥革命的延续，宪法、议会、政府、司法都应该回炉再造，在此种背景下，段祺瑞在就任临时执政的通电中向全国初步表达了其进行宪政改革的基本方案。

（一）段祺瑞的宪政方案及各方反应

1924年11月21日，段祺瑞向全国发布“拟就临时执政”的通电（马电）以表明政见。通电首先概括了自民国肇造以来国脉凋零、人民困苦、法统已坏、无可因袭的现状，再次表明进行“彻底改革，定一时之乱，而开百年之业”的决心。最后强调在顺应民意、和平统一的语境下“拟组织两种会议：一曰善后会议，以解决时局纠纷，筹议建设方针为主旨，拟于一个月内集议。其会议简章，另行电达。二曰国民代表会议，拟援美国费府会议先例，解决一切根本问题，期以三个月内齐集。其集议简章，俟善后会议议决后即行公布。”^②11月24日，段祺瑞入京就任临时执政后即开始善后会议的筹备工作，命临时政府法制院长姚震草拟《善后会议条例》，经讨论修订后于12月24日正式公布。《善后会议条例》共计十三条，分别就会议宗旨、会员资格、开会日期、地点、议决事项、表决方式、议事细则等予以详细规定。至此，段祺瑞宪政改革方案已逐渐明晰：善后会议治标，与地方势力达成共识，筹集建设方针，为国民代表会议改善环境；国民代表会议治本，解决一切根本问题，期为中央政府寻求民意基础与合法资源；标本兼治，循序渐进，希冀通过两会推动彻底宪政改革。值得注意的是，在此份通电中段祺瑞有“拟援美国费府会议先例”之语，说明段祺瑞对宪政改革的背景进行了现实关照，认识到当时的民国与费城会议时的美国有颇多相似之处：中央政府出现权力真空，多数地方政府（邦）相互独立，个别省份已制定省宪，制宪的目标之一是完成国家统一，建立强有力的中央政府。应该说，这种改革方略颇有远见，操作性更加务实，如果全国各派以国家大局为重，维护共和宪政有望。

在中国近代史与宪政史研究既有学术话语体系中，军阀往往被贴上“黑暗”、“独裁”、“祸国殃民”等负面标签，不可能与宪政、和平发生关系。在这种“主题先行”的逻辑思维下，段祺瑞主持召开的善后会议一直被视为旨在对抗国共两党倡导的国民会议，并且被定性为“军阀官僚进行政治分赃的会议”^③。但客观分析善后会议宗旨与性质，上述定性值得推敲。就宗旨而言，《善后会议条例》

^① 《段祺瑞与日记者之谈话》，载无聊子：《北京政变记》，见荣孟源、章伯锋主编：《近代稗海》第五辑，四川人民出版社，1985年第1版，第411页。

^② 中国第二历史档案馆编：《善后会议·段祺瑞拟就临时执政电》，档案出版社1985年版，第9页。

^③ 来新夏等著：《北洋军阀史》（下册），东方出版中心，2011年5月第1版，第859页。

明确提出“会议以解决时局纠纷、筹议建设方案为宗旨”^①；许世英曾通电全国再次解释会议宗旨：“此次会议，执政之意实欲疏通各方意思，由各省以及全国共谋和平统一，并为国民代表会议之促进”^②；冯玉祥也认为：“国民代表会议者，民意宪法之母，而善后会议者，又国民代表会议之母。”^③，冯氏此番言论足见善后会议之重要。就议决事项而言，会议应行议决事项不涉及权力分配，主要包括国民代表会议之组织方法以及关于改革军制事项与整理财政事项。国民代表会议诉诸于民主政治的理想，而善后会议都侧重于现实政治问题的解决，并为召开国民代表会议做准备。“善后会议从事实上谋收束，国民会议从法制上以图创造”^④，善后会议具有国民代表会议预备会的性质，二者从根本性质上并不冲突。相反，国民会议要想付诸实践避免流于空谈更需要善后会议改善环境后方可进行。

关于善后会议与国民会议的性质区分，当时著名法学家周鲠生进行了如下精辟阐释：

民国建设组织大计和其他关系国家根本问题，应当由一个代表全体人民的国民会议来议决，这是一定不易的办法，谁也不能否认的。不过国民会议召集之前必须先有一番预备。这项预备可分做两层。第一是对于国民会议本身的预备。国民会议如何组织、他依何方式召集、依何程序进行？这些问题都须先有个计划。这项组织法关系如此的重要，当然不许临时政府独断地制出，而又没有一个既存的代表机关可以产生他，那么只有将他交给一个预备会议来制定。第二是对于国民会议的环境改善的预备。负着那样重大的使命和责任的国民会议，不是可以在一切的环境里充分发挥他的活动，履行他的使命的。要使国民会议真能成个有效的机关，必须先在国内造成一个最小限度的民治局面，使国民自由无阻害地表示他们的意思...所以我们关于民国建设事业之最后的希望，虽然系于国民会议，而究不能不承认在国民会议开会之前，先召集一个预备会议，的是一个自然的不可免的步骤。这个会议就用现今执政府预定的名称，叫做“善后会议”也可；或换个名称叫做“预备国民会议”也可；叫做“临时会议”也可；或就冠用其他相当的名称也无不可。最要注意的点，是在如何组织这个会议，使他能履行两个根本重要的任务，就是：制定国民会议组织法和解决军事问题。^⑤

^① 中国第二历史档案馆编：《善后会议·善后会议条例》，档案出版社 1985 年版，第 4 页。

^② 中国第二历史档案馆编：《善后会议·许世英就任筹备善后会议事宜电》，档案出版社 1985 年版，第 6 页。

^③ 费保彦：《善后会议史·冯玉祥序》，北京寰宇印刷局，1925 年版，转引自来新夏等著：《北洋军阀史》（下册），东方出版中心，2011 年 5 月第 1 版，第 858 页。

^④ 春木：《善后会议与国民会议》，《大公报》1925 年 1 月 10 日。

^⑤ 周鲠生：《我们所要的一个善后会议》，见《现代评论》1924 年第 1 卷第 2 期，第 5-7 页。

从实际政治操作的可行性层面，周鲠生强调召开以实力派为主的善后会议、使实力派之间达成妥协的重要性：“收束军事、废督裁兵、树立民治基础，的是国民会议召集以前的先决问题。而这件重大的职任，也就非有个确具实力的机关来决定执行不可。”^①《大公报》另一篇评论文章也认为抛开各地实力派而单纯由民间团体召集国民会议预备会并不能使国民会议真正发挥民意机关作用，“岂国民会议以一纸决议，遂能强某某军阀裁兵若干万乎？遂能令某某各省不得截留中央款项乎？遂能举军民分治之实乎？遂能期废督裁兵之效乎？”^②虽然时人对善后会议前景多持悲观态度，但多数受邀者又以务实的态度积极参加到善后会议，以期能根本解决中国的政治难题。周鲠生“关于时局的解决没有别的新的更好的方法以前，我们认为应当给这个所谓善后会议的方案一个试验的机会”^③得到很多人的响应，而“现代评论派”另一代表人物、善后会议特聘会员胡适与周鲠生持同样的试验主义立场，他在给许世英的信中说：“我是两年来主张开和平会议的一个人，至今还相信，会议式的研究时局解决法总比武装对打好一点；所以我这回对于善后会议虽然有许多怀疑之点，却也愿意试他一试。”^④这种试验主义立场在一定程度上已经成为社会的主流意识，“尽管目的不同，响应方式与程度也存在差异，但多数受邀者对善后会议都表示赞同”^⑤。作为“武力统一”的对立物，善后会议通过会议协商方式谋求国家和平统一以及现实政治问题的解决，并能得到国内绝大多数地方实力派的赞同，这在派系复杂混乱的北洋政府统治时期实属难得，也从一个侧面反映出多数国民与政治家通过会议达成妥协、走向宪政的强烈愿望，具有积极的政治内涵。

（二） 孙、段博弈、妥协与决裂

上文已略有提及段祺瑞对孙中山北上持积极欢迎态度，那种段祺瑞基于“军阀本性”对孙中山北上共谋善后“毫无诚意”的观点不仅令人难以信服，也经不起历史资料的推敲，“恰恰相反，段祺瑞对孙中山北上的态度是积极的、认真的，并且是真心诚意的，这一点绝非政治上做作者所能出此”^⑥。上海《申报》评论文章认为段最为看重、认为最不可少的有七人：即代表国民党的孙中山，代表镇威军的张作霖，代表国民军的冯玉祥，代表西南联治派的唐继尧，代表旧直系的

^① 周鲠生：《我们所要的一个善后会议》，见《现代评论》1924年第1卷第2期，第7页。

^② 春木：《善后会议与国民会议》，《大公报》1925年1月10日。

^③ 周鲠生：《我们所要的一个善后会议》，见《现代评论》1924年第1卷第2期，第6页。

^④ 《胡适致许世英》，见中国社会科学院近代史研究所 中华民国史研究室编：《胡适来往书信选》，中华书局香港分局1983年版，第295页。

^⑤ 杨天宏：《北洋政府和平统一中国的尝试》，载《近代史研究》2009年第5期，第80页。

^⑥ 吴元康：《段祺瑞对待孙中山先生北上的态度》，载《安徽史学》1996年第4期，第59页。此文作者依据大量第一手资料进行论证，不偏不倚，对段祺瑞对待孙中山北上的态度进行了客观再现，本文不再赘述。

萧耀南，代表政学系的岑春煊以及代表研究系的梁启超^①。张作霖与冯玉祥同属北洋系，在天津会议中联名推戴段祺瑞担任临时执政，对善后会议虽颇有微词，但都派代表与会。西南联治派包括云、贵、川，广西、湖南部分地区以及广东陈炯明部，地域辽阔难统易分，对和平统一影响甚大，是段祺瑞必须重视的政治势力。唐继尧、陈炯明等人曾通电反对善后会议，但为争取“联省自治”，最终决定与会，但“联治案”能否在善后会议中通过，又在很大程度上影响到善后会议能否实现国内军政势力的整合。岑春煊在政坛曾显赫一时，是介于段祺瑞北洋派和孙中山革命派之间第三政治势力的实际领袖，在政治上倾向于西南联治派，对待善后会议虽不积极，但能“消极赞成”^②。旧直系军人在北京政变后曾通电拥戴段祺瑞出山，萧耀南也派代表出席善后会议。至于梁启超，其于1920年已宣布脱离政治潜心学术，拒绝参加善后会议并非故意为难段，因此对段无太大影响。

在段祺瑞最重视的七人中，唯有国民党孙中山对善后会议的态度最难把握，并且其在苏俄帮助下改组国民党以后走“联俄容共”的激进革命路线，这在客观上迫使段加强与孙的联合以谋求和平统一。孙中山在1924年11月10日北上之前发表著名的《北上宣言》，明确提出对外废除不平等条约、对内召开国民会议的政治主张。宣言称：“对于时局，主张召集国民会议，以谋中国统一与建设。而在国民会议召集以前，主张先召集一预备会议，决定国民会议之基础条件及召集日期、选举方法等事”^③，并提出预备会议由现代实业团体、商会、教育会、大学、各省学生联合会、工会、农会、共同反对曹吴各军及各政党等九团体组织。随后，孙中山从广州启程、先赴上海，后取道日本^④于12月4日抵达天津，并于12月31日到达北京。孙中山在天津期间，段祺瑞拟定了《善后会议条例》，提出召开善后会议与国民代表会议的政治主张。《北上宣言》和《善后会议条例》两个政治主张的先后发表，标志着国民党与段祺瑞临时政府的矛盾开始凸显，这也为孙、段分道扬镳埋下了隐患。通过对比两个文件可以发现孙、段主张虽有相似之处，但孙的主张过于理想，相对削弱了对宪政改革影响最大的各地方实力派的话语权，有《临时约法》制定时革命派有意忽略北洋派的前车之鉴，若此时再按孙的主张进行改革断难成功；段的宪政主张更加务实稳健，若各方都有道义担当同舟共济并能在根本问题上达成共识，宪政可在此基础上稳步推进。概况起来二者矛

^① 《善后会议之人的问题》，载《申报》1925年2月5日。

^② 岑春煊虽未参加会议，但其赞成段祺瑞的和平会议决策，并密切关注会议进展，在一份通电中要求通过废督裁兵案，有“以救时艰，而慰民望”之语。见中国第二历史档案馆编：《善后会议·岑春煊要求通过熊希龄等废督裁兵案电》，档案出版社1985年版，第98页。

^③ 《北上宣言》，见《孙中山全集》第11卷，中华书局1986年第1版，第297页。

^④ 孙于11月13日由广州出发，17日到上海，段派代表曾毓雋、李思浩前往迎接。5日后孙乘“上海丸”离开上海，但目的地不是天津，而是日本，全然不顾在天津会议中等得心急火燎的段、张、冯等人。孙在日本与“黑龙会”首领头山满等人晤面，并与记者谈话。针对没有直接去天津而转道日本，孙的解释是：“因上海无开行天津之便船，由神户换船赴津较为便利。”（同上《孙中山全集》第359页）真正原因是否与孙所言一致，尚待考证。

盾主要集中于三个方面：一是名目之争，即会议名称是“善后会议”还是“国民会议预备会议”；二是主体之争，即会议出席者以人民团体为主还是以军政实力派为主；三是权限之争，即会议是仅限于国民会议的预备还是兼顾解决军事与财政问题的解决。其中主体之争是三个矛盾中的关键，孙、段能否在这一问题上妥协让步达成共识决定着善后会议谋求宪政改革的成败。

一种流行的说法认为段祺瑞无视孙中山《北上宣言》的存在，“一意孤行，坚持召开善后会议”^①，反对孙中山提出的召开国民会议的主张。这种结论有选择性地忽略了历史的客观性与延续性，值得商榷。已有研究成果表明，善后会议并非段祺瑞一意孤行作出的决定，而是和孙中山在1924年反直三角同盟酝酿倒曹之初既已通过“韶关之约”达成的共识，并且孙中山最初是赞成善后会议的^②。而孙在《北上宣言》中不提善后会议而称国民会议预备会议，表明孙对韶关之约已做了单方面改动。至12月4日孙赴津后，段即派许世英将马电全文与《善后会议条例》草案提交孙征求意见。孙未置可否。18日，段派叶恭绰、许世英再次面见孙征求其意见，孙仅对段外交政策表示不满：“我在外面要废除那些不平等条约，你们在北京偏偏的要尊重那些不平等条约，这是什么道理呢？”^③同日阅李烈钧带来的《善后会议条例》草案，做出暂缓入京的决定，但对条例内容也未表达异议。这使国民党失去向段政府正式表白政治立场的机会，以致段政府认为国民党对善后会议进行了默认。段遂于12月24日公布《善后会议条例》，并通电全国于1925年2月1日正式召开善后会议，“争取到了政治上的主动”^④。

《善后会议条例》第二条规定了善后会议出席会员资格：“一、有大勋劳于国家者。二、此次讨伐贿选、制止内乱之各军最高首领。三、各省区及蒙、藏、青海军民长官。四、有特殊之资望、学术、经验，由临时执政聘请或派充者。但不得逾三十人。”^⑤从善后会议会员名单观察，其中符合第一项者仅孙中山与黎元洪两人；符合第二项者有孙中山、张作霖、冯玉祥、陈炯明、樊钟秀等五十七人；符合第三项者有张作霖、冯玉祥、唐继尧、胡汉民、阎锡山、郑士琦等三十九人；符合第四项者有唐绍仪、章太炎、岑春煊、汪精卫、胡适、梁启超等三十人。第二项与第三项会员有所重复，第一项与第四项会员则较固定。时人曾对《善后会议条例》所确定的会员资格进行了尖锐批评，特别是第四项“太过于含糊”、没有明确的标准，并讽刺段政府说“既然没有标准可定，结果只有一个干净绝妙的

^① 来新夏等著：《北洋军阀史》（下册），东方出版中心，2011年5月第1版，第863页。

^② 杨天宏在《国民党与善后会议关系考析》一文中提到《许世英略传》记载，段祺瑞曾密派许世英南下赴粤，在韶关惕园谒见孙中山，并就善后会议与国民会议的主张与孙沟通，孙“欣纳其言”。在黄伯度《笃行实践的许静仁夫子》一文中有许氏“秉承国父指示，对韶关晤谈约定之善后会议国民会议，竭力规划，务求实现”一语，表明孙、许当初确曾谈及善后会议，且已取得共识。详细内容见杨天宏：《国民党与善后会议关系考析》，载《近代史研究》2000年第3期，第96-97页。

^③ 《与叶恭绰许世英的谈话》，见《孙中山全集》第11卷，中华书局1986年版，第500-501页。

^④ 杨天宏：《国民党与善后会议关系考析》，载《近代史研究》2000年第3期，第100页。

^⑤ 《善后会议条例》，见中国第二历史档案馆编：《善后会议》，档案出版社1985年版，第4页。

办法：就是以安福部党员为限！”^①

段祺瑞是否如时人批评的那样仅指定亲段派参加善后会议呢？仅就段祺瑞特聘的三十名会员观察即可知一二。第四款特聘会员虽无军政实力，但在学界与社会颇有“软实力”，备受各方关注，从善后会议提案也可看出，虽然此项会员人数不多，但多数提案都有特聘会员的参与。《申报》评论文章曾对30名特聘会员的派系构成进行了分析，兹以表格形式复述于下^②：

派系	会员	备注
国民党派3人	汪精卫	新文化健者
	杨沧白	拒贿议员
	彭养光	
段祺瑞派3人	刘振生	均为拒贿议员，其中潘为章太炎弟子
	乌泽声	
	潘大道	
张作霖派3人	赵尔巽	
	杨宇霆	
	邵瑞彭	拒贿议员
冯玉祥派2人	黄郛	原系直系，后因失意，立于冯系旗帜之下
	张绍曾	
黎元洪派2人	李根源	原属政学系
	饶汉祥	
唐继尧派2人	褚辅成	拒贿议员
	王九龄	
熊克武派1人	李肇甫	拒贿议员，亦属政学系
研究系3人	熊希龄	
	梁启超	
	林长民	准段系
旧交通系2人	朱启钤	
	梁士诒	
政学系1人	杨永泰	拒贿议员

^① 《时事短评·善后会议条例的疑点》，载《现代评论》1924年第1卷第3期，第2页。

^② 此表格根据《国内要闻·善后会议之特聘会员》整理，见《申报》1925年1月11日，第2张。

联治派1人	汤漪	拒贿议员，准段系
西南名宿3人	唐绍仪	
	章太炎	
	岑春煊	
北洋名宿1人	王士珍	
遗老1人	严修	
学界1人	胡适	新文化健者
商界1人	虞洽卿	

由上表可看出，段祺瑞在指派的三十名特聘会员中不仅考虑到原国会中的拒贿议员，更照顾到已存各派利益，政治做作者无此胸怀与作为。将分属众多派系的代表聚集一堂，共商国是，反映了段祺瑞谋求和平统一、推行宪政改革的强烈愿望。当然，由于利益诉求存在差异，会员及代表复杂的派系构成在证明和平统一政策具有较为宽广的政治与社会基础的同时，也预示着会议达成共识将异常困难。

另外观察善后会议会员名单，截至到1925年2月1日开会时，会员容括了国民党派、国民军派、奉系、皖系、旧直系、西南联治派、宗教领袖、社会名流，可谓群贤毕集、“集各省、各派之人”^①，这在民国历史上绝无仅有。在会员安排上，段祺瑞煞费苦心充分照顾了各派利益特别国民党的情绪。在章士钊致段祺瑞建议以林虎为善后会议会员的信函中章有“至虑孙中山先生不满”^②等语，也可看出章士钊也意识到在会员安排上段祺瑞对孙中山的重视。不仅孙中山在所有会员中“以有大勋劳于国家”的荣誉名列榜首，单以党派而论，国民党籍的代表人数也是最多，汪精卫、许崇智、陈炯明、李烈钧、柏文蔚、于右任、马君武、李宗仁、黄绍竑、彭养光、冯自由、熊克武、樊钟秀、方声涛等粤方军政要员，均榜上有名。

但即便如此，《善后会议条例》也很难满足《北上宣言》中国国民党的诉求。段于1925年1月1日电请孙中山、黎元洪参加会议，对宪政改革方案与步骤重新确认：“方今急务，治标以和平统一为先，治本以解决大法为重。善后会议所以治其标，国民代表会议所以治其本。《善后会议条例》前经公布，计邀鉴察。现拟于本年二月一日以前在北京开会，敬请我公惠临，共商大计。”^③当时国民党内部

^① 中国第二历史档案馆编：《善后会议》，档案出版社 1985 年版，第 371 页。

^② 中国第二历史档案馆编：《善后会议》，档案出版社 1985 年版，第 14 页。当时林虎“立于陈炯明帐下”，在孙中山看来陈炯明已成党内“叛徒”。因此在是否邀请林虎为善后会议会员时，段祺瑞充分考虑孙中山感受，故有章士钊“至虑孙中山先生不满”等语。但在章士钊看来，“孙中山不满之人甚多”，绝非陈炯明、林虎一二之人，不可因为孙中山不满就拒绝邀请其他派系人员参加善后会议。

^③ 费保彦：《善后会议史》，北京寰宇印刷局，1925 年版，第 35-36 页。转引自新夏等著：《北洋军阀史》下册，东方出版中心，2011 年 5 月第 1 版，第 858 页。

左右分野日益加剧，特别是随着孙中山病情加剧，国民党内部对于是否参加善后会议分歧很大，一时难以统一认识。“反对参加者以此会与真正民意无涉，吾党不宜参与；主张参加者以必须加入后方可防止其包办国民会议，且对各省军事财政为报告之性质，亦有益。”^①据黄昌谷回忆：“当时最大的时局问题，就是本党是否加入善后会议。因为善后会议不久就要召开，所以本党是否加入的态度，应该要赶早决定。为这个问题，有许多人和大元帅研究过，总是主张加入的多。”^②孙中山本人也有继续与段政府合作的倾向，“仍期贯彻段孙合作之旨”^③。因此孙为不与段政府决裂而于1月17日致电（筱电）段表示“文不必坚持预备会议之名”，但对于参会主体与会议权限希望段政府作出让步：“但求善后会议能兼纳人民团体代表...如是则文对于善后会议及《善后会议条例》，当表赞同。至于会议事项，虽可涉及军制、财政，而最后决定之权，不能不让之国民会议。”^④平心而论，孙中山为不与段政府决裂、为谋求国家和平统一而提出“兼纳”人民团体的主张相对于《北上宣言》而言已有了很大让步，这对一位长期奉行革命思想的政治家而言实属难得。

段祺瑞也认识到孙中山的妥协让步，收到“筱电”后相当重视。但段祺瑞临时政府成立于国冯与奉张的联合推举，张、段、冯三方貌合神离，内部之间对孙的态度也不一致。以许世英为代表的调和派“绝对不欲段孙破裂”，主张部分采纳孙中山的意见；以林长民为代表的异议派则认为加入人民团体代表必会引起“对于现在组织尚嫌人多”^⑤的奉张的反对，于善后会议前途不利。两派分别代表了段祺瑞和张作霖的意见，段深知若谋和平统一必须征得孙中山参与，而张作霖在当时实力最大也必须重视。两方都无法得罪，段只好采取疏通国民党、寻求共同让步的办法。在与国民党人士的晤谈中，许世英听取了汪精卫的陈述，发现并无转圜余地，遂将该党的意见报告段“请容纳孙意”^⑥。21日段祺瑞与许世英召集林长民、章士钊、屈映光、龚心湛、梁鸿志等开会，确定了“中山既有明白之表示，自不能不予以尊重；但中山之意见，固须尊重，而执政府之威信，亦必须保全”^⑦的原则，激烈争论之后，最终采纳了许世英的折衷调和和处理办法。29日段致电孙中山正式表达了21日会议的处理意见，解释了善后会议条例草案未能加入人民团体的原因以及拟加入部分团体代表为专门委员会委员的决定，并于同日通电聘请京津沪汉总商会会长、各省议会会长、各省教育会会长、各省农会会

^① 孙锡祺主编：《孙中山年谱长编》下册，中华书局1991年版，第2109-2110页。

^② 黄昌谷：《大元帅北上患病逝世以来之详情》，见尚明轩等编：《孙中山生平事业追忆录》，人民出版社1986年版，第657-658页。

^③ 《曹园张园之新讯》，见《申报》1925年1月7日。

^④ 《复段祺瑞电》，见《孙中山全集》第11卷，中华书局1986年版，第562页。

^⑤ 《段侧对中山筱电之办法》，见《申报》1925年1月31日。

^⑥ 《善后会议增添会员问题》，见《顺天时报》1925年1月21日。

^⑦ 《善后会议与孙中山》，见《申报》1925年1月28日。

长以及各省城总商会会长为善后会议专门委员会委员，其职权为“审查大会所交议案，并得出席报告及陈述意见”^①。流行观点认为“段祺瑞对孙中山所提要求采取了敷衍塞责的态度”^②，但如果考虑到段政府内部段、张之间的严重分歧，段祺瑞做到这一步也确实不易。

人民团体加入善后会议一定程度上拓宽了善后会议的社会基础，减少了推行宪政改革的阻力。但“国民党方面因其让步的条件尚不能得对方完全的容纳”^③，1月31日即善后会议开幕前一日国民党中央执行委员会作出决定号召全党反对善后会议，2月10日又发表通电“主张国民会议组织法不得由善后会议制定，以根本推倒政府的主张”^④。国民党的做法已完全否定了善后会议，孙、段合作完全破裂。但由于国民党内部存在的左右分歧，已有研究表明国民党内的温和右派仍对宪政改革抱有希望并自由出席了善后会议^⑤，所谓“国共两党团结一致，与之展开针锋相对的斗争”^⑥的说法实是一种不对历史负责的态度。但善后会议若没有国民党核心势力的参与，和平统一的政治内涵必定大打折扣。3月12日孙中山逝世，“段初拟亲自前往吊唁，后因故改派内务总长龚心湛代为致祭，又派秘书长梁鸿志前去抚恤。国民党对段的安抚措施并不领情，反而抓住段失信未亲来吊唁一事大做文章，并借此鼓动学潮反对执政府”^⑦。国民党趋于激进，已经提示了和平统一政治语境的恶化与社会思想舆论的流向转移，而段祺瑞在善后会议中筹划建设方针、整合各派势力的努力也更加艰难。

（三）善后会议中的宪政诉求

会议未开，博弈已启。国民党的抵制虽然对善后会议的前途罩上一层阴影，但这并未动摇段祺瑞收拾残局、和平统一国家的决心，善后会议如期召开。“会议困难问题中最为国人所须注意的是会员的党派问题”^⑧，在善后会议会员中除少数几个省区代表仅争取本省利益外，大多数多有党派的结合。出席者可以分为五大派系：一为以张作霖为代表的奉系，“先在奉天自行开过一个会议而后由张学良郑谦率领到京”^⑨，足见奉系对善后会议的重视；二为以冯玉祥为代表的国

^① 中国第二历史档案馆编：《善后会议》，档案出版社1985年版，第11页。

^② 来新夏等著：《北洋军阀史》（下册），东方出版中心，2011年5月第1版，第862页。

^③ 松涛：《国民会议》，载《东方杂志》1925年第22卷第4号，第3页。

^④ 松涛：《国民会议》，载《东方杂志》1925年第22卷第4号，第3页。

^⑤ 经安徽省社会科学院研究员吴元康研究，实际出席善后会议的国民党党员有12人，他们是：彭养光、冯自由、马君武，以及熊克武的代表张铮、樊钟秀的代表王鼎洛、杨希闵的代表卢启泰、范石生的代表邓之诚、胡思舜的代表李岳渊、柏文蔚的代表常恒芳、方声涛的代表林知渊（后为史家麟）、李宗仁的代表严端、黄绍竑的代表蒙经。详细论证见吴元康：《出席善后会议的国民党党员考》，载《安徽史学》2001年第4期。

^⑥ 来新夏等著：《北洋军阀史》（下册），东方出版中心，2011年5月第1版，第862页。

^⑦ 胡晓：《段祺瑞与善后会议》，载《安徽史学》2004年第3期，第87页。

^⑧ 松涛：《善后会议开会》，载《东方杂志》1925年第22卷第3号，第2页。

^⑨ 松涛：《善后会议开会》，载《东方杂志》1925年第22卷第3号，第2页。

民军，“由薛笃弼组设机关集成团体”；三为以段祺瑞为代表的皖系，包括胡适、赵尔巽、周作民、王士珍等段祺瑞所借重的准段系；四为一些自由参会的国民党温和右派及其代表；五为以唐继尧为代表的西南联治派。各派关系错综复杂，各有利益诉求。作为一个务实的政治家，段祺瑞深知若实现“息内争而回复统一，舍革命而进于宪政”^①的理想，相比于国民党激进左派的挑战，重新整合善后会议各派势力解决军事、财政以及国民会议组织法问题更加关乎国家的宪政前途。

2月1日，善后会议如期举行开幕典礼，因所邀会员中国国民党党员占相当比例，“当时国民党尚持反对态度，国民党系的会员全体不出席”，黎元洪、唐绍仪、章炳麟、梁启超等人也因种种原因未能到会，致166个会员仅有86个到会，不足三分之二的法定人数。13日“经政府方面极力拉拢...国民党马君武等亦到会，出席人数已到132人，即通过议事细则，举出赵尔巽为议长，汤漪为副议长。”^②善后会议从2月1日开幕到4月21日闭幕共进行两个多月，从善后会议议事日程^③可以看出，其间共召开22次大会，会员围绕关系政局最为紧要的收束军事、整理财政、国民代表会议组织法、联省自治、临时政府制等展开激烈讨论。从这些提案的内容以及议决过程可看出段政府为谋求国家和平统一、平衡各派势力、走向共和宪政的艰难。军队个人化与财政地方化是国家长期无法统一的根源之一，“环顾宇内，乱于兵，困于财”，这两个问题的解决是国家统一的首要前提。经过与会者激烈争论、讨价还价，会议最终表决通过《军事善后委员会条例》和《财政善后委员会条例》，将收束军事与整理财政两大难题交由两大委员会继续解决。军事与财政问题自清末既已存在，会上各派能达成共识通过专门委员会方式解决这两大难题，为国家进行宪政制度建设奠定了和平基础。

按照段祺瑞最初设想，在各项正式国家机关建立之前，国家宪法的制定以及“一切根本问题”的解决都有赖于国民代表会议，而负有如此重要责任的会议如何组织是善后会议必须解决的问题。因此，根据《善后会议条例》第五条的规定，段祺瑞在1925年2月19日第二次大会中正式向会员提出临时政府法制院起草的《国民代表会议条例草案》^④（以下简称“条例草案”）。条例草案共七章七十五条，主要规定了国民代表会议的职权、组织方式、选举程序以及相关附则。根据相关史料，会员们单独或联名针对这一草案提出了至少38个修正案，讨论空前激烈。4月18日善后会议召开第21次大会，在此前各次会议逐条议决的基础上就业已修正之议案开三读会，经专门委员会联合会审查报告后，将全案付诸表决，结

^① 章伯锋主编：《北洋军阀》第5卷，武汉出版社1990年版，第17页。

^② 关于会员到会情况可参考《善后会议开会》（《东方杂志》1925年第22卷第3号）第1-2页以及《许世英关于善后会议正式开会电》（中国第二历史档案馆编：《善后会议》，档案出版社1985年版，第31页）。

^③ 善后会议议事日程详见中国第二历史档案馆编：《善后会议》，档案出版社1985年版，第32-38页。

^④ 《临时执政国民代表会议条例草案》，见中国第二历史档案馆编：《善后会议》，档案出版社1985年版，第137-145页，以下引用条例草案内容均来自本书，恕不再单独标注，特此说明。

果,“全场起立,主席宣告全案成立”^①。《国民代表会议条例》的通过标志着以和平统一为宗旨的善后会议在国家宪政制度建设上取得实质性进展^②。正式表决通过的《国民代表会议条例》精简到六章三十九条,比条例草案在语言表达、具体操作上更加成熟,组织分配上更加体现现代民主政治精神。在议员名额分配上,除蒙、藏、青海等特殊地区,条例采纳王云孚、胡适等人的修正意见精神,改条例草案按省区平均分配名额的方案为“各省依人口之多寡”^③分配名额,以“谋选政改良”^④。在选举程序上,更加注重民主选举的可操作性,把议员选举程序分为初选与复选,初选以县为选举区,每县选出当选人一人,复选以各省区为单位,在初选人员的基础上选出正式议员。这种程序的设计既保证了议员的民意基础,又增强了选举的可操作性。该条例至今仍被人诟病的是第十四条第三项:不能解书写本国日用通行之文字者不得有选举权与被选举权。在胡适、马君武等人联名提出的修正案中也有同样的意思表达。这一条在善后会议获得通过,体现了当时会员们更加注重务实、稳妥地推进民主进程。宪政不仅是一个结果,还是一个动态的过程,宪政要从少数有政治能力的人做起,这种理念在善后会议中已达成共识。如萧公权所言:“清洁的选举不能一蹴而就,‘譬如为山,初覆一簣’,能够实行选举,就是宪政的具体开端。”^⑤美国作为民治样板,并非一开始就是无限制的普选,不仅当时没有财产的人没有选举权,就是妇女选举权也不过是二十世纪初的事。在胡适看来,议员的政治责任与是否通晓文字有密切关系,没有最低限度的民主,全民直选式民主的理想更不可能实现。要感知同一世界,必须属于同一世界。我们缺少善后会议的现场感,但在从没有进行过正式选举的国家实现普选简直就是不可能实现的任务,作为一个会议代表,以一种务实的态度提出一个更具操作性的方案逐步解决现实问题或许比空喊口号更有意义。但激进的青年学生,此时已被“理想”、“主义”冲昏了头脑,逐渐失却务实的态度和解决问题的诚意以及政治妥协的精神。务实的胡适与激进的鲁迅,此后在青年学生中的地位“冰火两重天”,想来不觉让人啼笑皆非。

“联治案”是影响善后会议能否实现和平统一宗旨的又一提案。《善后会议条例》第五条规定了会议应行议决的事项主要有三:即国民代表会议组织法、收束军事事项与整理财政事项,并不涉及国家政体选择。段祺瑞临时政府已表明其过渡性质,善后会议也只是为将来国民代表会议的正常运行改善环境,国家政体

^① 《国民代表会议条例》表决过程详见《国民代表会议条例完全通过》,载《顺天时报》1925年4月19日,第3版。

^② 善后会议中关于军事、财政、国民代表会议条例的博弈详情可参阅杨天宏:《北洋政府和平统一中国的尝试》,载《近代史研究》2009年第5期。鉴于已有学者对此问题进行过深入研究,本文不再重复探讨。

^③ 《胡适等国民代表会议组织法修正案》,见中国第二历史档案馆编:《善后会议》,档案出版社1985年版,第152页。

^④ 《王云孚等国民代表会议条例草案修正案》,见中国第二历史档案馆编:《善后会议》,档案出版社1985年版,第145页。

^⑤ 萧公权:《低调谈选举》,载萧公权著:《宪政与民主》,清华大学出版社,2006年版,第106页。

选择本来是国民代表会议需要在宪法中确定的事项。但已呈分裂气象的各派力量应该统一到何种政治体制中去,在善后会议召开之前已被人们广泛讨论,其中“联省自治”的呼声最大。清末民初兴起的地方自治主义历经蜕变之后曾在 1920 年前后发展成为风靡一时的联省自治运动,这一运动几乎与五四运动同时进行,但相比较而言“五四运动倾向于激进,富有革命性、破坏性;联治运动倾向保守,富于改良性、建设性”^①。联省自治是北洋时期政治家提出的政治改革方案,得到地方实力派的积极响应并在湖南、广东等地付诸实践。其思想源流与具体主张比较复杂^②,主要含义有二:其一,各省自定省宪,依省宪组织省政府统治本省;其二,由各省选派代表组成联省会议,制定联省宪法,组成联邦制国家。联省自治的地方代表人物陈炯明毕生坚持联省自治的主张,在广东制定省宪实行自治并致力于通过和平协商的方式统一中国,这与孙中山奉行中央集权、不惜以武力谋求中国统一的政治主张不和,最终导致二者反目成仇。国民党武力统一中国后,联省自治的主张已无人再提,此是后话。

北京政变后,五四时期著名政治学者高一涵在《东方杂志》以一篇《联邦建国论》拉开了重新论证联省自治在中国实现的可能性。他认为现代的国家观已由“一元的国家观”演变为“多元的国家观”,“一元国家观”的根本错误在于把国家看作单一体,以为一国之内上只有国家,下只有个人,而拒绝承认有由个体组成的“群”。因此他提出现代国家是“群”与“群”的联合体,讨论建国问题就是讨论联合何种“群”立国的问题。在当时中国,各省相对独立于中央已是不争的事实,建立联合体性质的国家就是联合各省这一已经存在的“群”建国,他还特别指出联省建国、划分中央与各省权力关系的重要性:“中国建国的第一个大问题,就在确定各省与中央的关系,因为这个问题乃是一切根本问题中的根本问题。”^③最后,他在对各种反对联邦制的学说进行逐一批判之后得出结论说道:

故现在若谈到建国,只有放任各省自定省宪;中央政权在国宪上取列举主义,凡不在列举的范围之内,一概认为省权。修改国宪,如有变更中央与地方的关系的地方,必先取得各省的同意。这样一来,省权才可以得到巩固的保障;省的事务才可以自由发展,不受中央牵制;中央政府做事,才可以听各省人民的制裁,中央政府的权力才可以缩小;中央政府的权力缩小后,野心家方才不能把持中央政局,纵欲把持,也不能摇动各省的政局;必得这样,各省政局才可以不随中央政局变动而停顿,方才可以不把各省政治牵入

^① 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·代序》,中国社会科学出版社 2001 年版,代序第 1 页。

^② 关于联省自治的系统研究有兴趣者可参阅台湾“国立”政治大学教授胡春惠著:《民初的地方主义与联省自治》,中国社会科学出版社 2001 年版。

^③ 高一涵:《联邦建国论》,载《东方杂志》1925 年第 22 卷第 1 号,第 42 页。

中央政治的漩涡——这就是我的联邦建国论的大旨。^①

在国家政局亟待更新之际，高一涵重提联省自治，反映了中国部分“联治派”知识分子在政治建设层面显然更倾向于通过政治改良的渐进方式改造中国社会，表达了他们在国家政体选择上的明晰诉求。作为呼应，联治派另一理论家张东荪在《东方杂志》以《联邦论辩》为题针对部分党派抨击联省自治是军阀“对抗中央、割地自保”的分裂行为进行了辩护：“主张联邦与统一并非对待；联邦的对待是单一，而单一与联邦同为求统一的手段，或采单一以得统一，或采联邦以得统一，纯看情形而定。”^②当然联省自治的理论框架是以地方权力平衡中央权力，以保障民治，进而通过联省会议实现国家统一，而非如陈独秀那样武断地说“联省论完全建立在武人割据的欲望上面”，在这点上高一涵也进行了特别的提醒：

“更要特别声明的：省宪的制定必须完全脱离武人军阀的操纵，彻底由民意解决。我主张省宪自定，不但不是替军阀巩固地盘，并且想把军阀霸占的地盘拱手奉还各省真正的人民。”^③

除了陈炯明、高一涵、张东荪之外，知识界领导阶层的蔡元培、熊希龄、胡适、王宠惠、李剑农、章太炎、潘大道等人以及地方军政势力中的云南唐继尧、广西陆荣廷、湖南赵恒惕等人都曾是联省自治运动的有力理论支持者和实践践行者。西南联治派参与到善后会议使“联省自治”并非仅仅停留在理论宣传层面，更体现于善后会议的议事日程中，对善后会议能否起到善后作用影响深远。段祺瑞对旨在加强地方权力的联治运动并没有明确反对，在其就职的“马”电中就有“制定国宪、促成省宪”^④之语。西南联治派的唐继尧、赵恒惕等人派代表参加善后会议的主要理由便在于会议可能为他们提供争取联省自治的机会，因此在善后会议开幕后不久联治派代表钟才宏等人即提出《确立联治政制为改革军政各政之标本以解纠纷而谋统一案》^⑤。段祺瑞虽然没有明确反对联省自治，但吴佩孚与联治派的联合提高了奉张对联治派实力的警惕，国民党代表也不满唐继尧、陈炯明等人借联治之名而行割据之实，最终联治案以善后会议无权议决为由遭到否决^⑥，致使西南代表愤而退出善后会议。善后会议缺少了西南各省的支持，和平统一西南的前景就比较悲观了。联治案在善后会议遭到否决，并不意味着段政府无视地方利益，国家统一也并不意味着地方主义的摧毁，从后来国宪起草委员会起草的宪法条文来看，在中央与地方权力划分方面仍体现了对中央对地方的妥

^① 高一涵：《联邦建国论》，载《东方杂志》1925年第22卷第1号，第44页。

^② 张东荪：《联邦论辩》，载《东方杂志》1925年第22卷第6号，第16页。

^③ 高一涵：《联邦建国论》，载《东方杂志》1925年第22卷第1号，第44页。

^④ 中国第二历史档案馆编：《善后会议·段祺瑞拟就临时执政电》，档案出版社1985年版，第3页。

^⑤ 中国第二历史档案馆编：《善后会议·善后会议议案总目》，档案出版社1985年版，第94页。

^⑥ 善后会议没有议决联治案的理由在汤漪致赵恒惕的通电中有明确阐述，有兴趣者可参阅《汤漪反对联治运动电》，见中国第二历史档案馆编：《善后会议》，档案出版社1985年版，第129-130页。

协，如宪草第1条关于国体的规定“中华民国永远为民主共和国”，宪草删除了贿选宪法中“中华民国永远为统一民主国”“统一”二字，改成“共和”二字，并规定各省区可制定宪法，因而其联邦特征更为明确，这显然带有联省自治的痕迹。

三 后善后会议时代的宪政环境

4月21日，善后会议闭幕。段祺瑞在闭幕演说词中说：“前途大政，于善后本旨，可以次第贯彻...以后盘错万端，方当从兹开始，仍须本其终始一贯之精神以继之。”^①段并未徒托空言，而是按照善后会议议决事项一一付诸实施，临时政府在外交、内政等方面为收回利权、巩固共和踏踏实实做了一些实事。外交方面，临时政府在“五卅惨案”中尊重民意与英日交涉态度坚决，《申报》评论文章认为：“这次对英日的交涉，精神上实际上中国处于进攻的地位，使英日处于被攻的地位，实在是中国近代外交上空前未有的胜利”^②；根据华盛顿会议决议，10月26日在北京与英、美、日等十二个国家代表召开关税特别会议，并在11月19日通过了《中国关税自主及裁撤厘金案》，“承认中国享受关税自主之权利”、“允许中国国定关税定率条例于1929年1月1日发生效力”^③，“此实中国外交完全之胜利”^④，这为此后国民党政府争取关税自主奠定了基础。内政方面，4月24日公布《国民代表会议条例》、《军事善后委员会条例》、《财政善后委员会条例》，派许世英筹备国民代表会议事宜，命王士珍、梁士诒分任军事、财政善后委员会委员长。许世英在就职通电中说“此次根本改造，国人公意皆冀由和平统一，渐臻法治。果能澄清选举，大法告成，庶几民困早苏，共和永固”^⑤，维护共和之心昭然于此。此后除广东、奉天等地外全国其他地区均准备国民代表会议代表的选举工作；5月3日公布《制定国宪起草委员会规则》，聘任林长民为国宪起草委员会委员长，12月12日通过《中华民国宪法草案》^⑥，只待国民代表会议批准通过；1926年1月19日段祺瑞下令废除袁世凯时代制定的《出版法》，进一步保障公民言论自由。值得注意的是，宪法草案并非简单模仿外国宪政模式，而是针对当时实际政治作出的制度安排。比如宪法扩大了众议院权力，缩减了参议院权力；众议院按照各选区选民比例直接选举，参议院由各省选举三人组成，这一制度设计既

^① 《段祺瑞演说词》，见中国第二历史档案馆编：《善后会议》，档案出版社1985年版，第134页。

^② 《爱国运动与学潮》，载《现代评论》1925年第2卷第38期，第3页。

^③ 程道德等编：《中华民国外交史资料选编》（1919-1931），北京大学出版社1985年版，第256页。

^④ 《申报》，1925年11月20日。

^⑤ 《许世英就任筹备国民会议事宜电》，见中国第二历史档案馆编：《善后会议》，档案出版社1985年版，第408页。

^⑥ 目前已有对此宪草的专门研究，有兴趣者可阅胡玲芝：《1925年宪法案：一部体现现代宪政精义的宪法》，载《湖南师范大学社会科学学报》，2007年第5期，第69-72页。

解决了国会的合法性与正当性危机，也照顾到了相对独立的各省利益。又比如宪草规定了普通法院与国事法院，其中国事法院代表了中国最早的宪法诉讼模式。刘大生认为：“因为当时没有违宪审查制度，没有宪法诉讼制度，人们遇到宪法上的冲突不知道如何处理，这样一来，政治冲突就容易演变为军事冲突。”^①而国事法院的设计为政治冲突提供了很好的宪法解决路径，避免了不必要的军事冲突。如果按照这样的步骤施行下去，中国的面貌必会焕然一新，但所有这些维护共和宪政的努力均随着北伐的节节胜利与国民军投向国民党而有始无终，“组织安排如此完备，讨论如此认真，国会人员的分配如此周全，人们甚至可以认为，执政府成员根本没有看出在他们身边爆发的一场革命”^②，此间宪政环境的逐渐恶化以及社会思想舆论的流向转移情势，尤须今人关注。

（一）和平统一宪政环境的逐步恶化

宪政环境的恶化初始于孙、段在善后会议之前的博弈与决裂。孙段决裂表面上看似段政府没有满足国民党“善后会议兼纳人民团体”的要求，但华丽辞藻背后，实则是革命派在与北洋系争夺重建国家权力的博弈中失势的结果。这种场景与辛亥年北洋派与革命派对中央权力的争夺惊人相似，而革命派采取的应付手段同样如出一辙——发动暴力革命，武装夺取政权。袁伟时把这归咎于“孙文对现代政治制度的理解十分肤浅”、“更麻烦的是他把自己等同于革命，等同于民国，于是，念念不忘的是夺取政权，而把决定国家命运的制度建设置诸脑后了”^③，仔细考察孙中山在辛亥革命以后的作为，袁氏这种分析确实有几分道理。笔者并不怀疑孙中山具有救国救民、天下为公的高尚情怀，但评价政治家不仅要看他说什么，更要看他做什么，看他在历史长河中对国家未来的持续影响。孙中山早期的革命活动在推动清朝立宪、推翻专制、建立民国功不可没，但辛亥革命后国民党并未完成革命党向参政党的角色转变，正是因为缺乏现代政党政治常识，孙中山为夺取政权历经坎坷后所开创的列宁主义式的政党模式、以党建军、以党训政、一个国家一个主义的意识形态政治等不良传统仍然在大陆是一种与宪政相对立的负面存在。孙在大陆仍未走下神坛，与执政党对孙开创的党国传统的高度认同不无关系。

1925年前后国民党在争取重建国家主导权失败后急剧转向革命的政治操作手法极具典型性。史料记载，“广州对于北京政变非常冲动”、“政变消息传到广

^① 刘大生：《五四与宪政——2007年5月21日晚在河海大学学术报告厅的演讲（辑要）》，<http://www.cssm.gov.cn/view.php?id=17305>，最后访问时间2013年3月7日。

^② [美]费正清主编：《剑桥中华民国史》（第一部），章建刚等译，上海人民出版社1991年版，第297页。

^③ 袁伟时：《辛亥革命终结的启示——段祺瑞挽救共和的最后一跃》，载《江淮文史》2012年第1期，第132页。

州后，民党即揭推倒曹、吴，欢送大元帅北上之旗帜游街，并燃放爆竹志庆”^①。国民党不是没有高兴的理由，冯玉祥与孙中山早有联络，“国民军中下级将领，多为国民党党员”^②，国民军控制北京政权使国民党看到了主导国家政权重建的机会。在孙北上的会议中，大元帅府已“议定以下四条：1、由袁世凯称帝后至曹锟执政时止，中央所发布之一切命令，均归无效，由孙中山暂任临时总统，段祺瑞代总理；2、暂采委员制，设委员七人，而以孙中山为委员长；3、暂组摄政内阁，由段祺瑞组织组阁；4、召集国民大会，议定宪法，并选出正式总统。以上四条，择一而行。”^③北上途中在广州、上海、日本等地的演讲或与记者谈话中多次强调贯彻三民主义、五权宪法，主导国家政权重建的意图非常明显。在段祺瑞被各方拥戴为临时执政后，孙虽有“现在除合肥外，实无第二者可当此任”的表态，但并不代表放弃主导权的争取，在“筱电”要求未能得到完全满足后才公开反对善后会议，并号召全党党员不准出席善后会议。其实这符合他一贯作风，凡是不是他自己发动的运动一概作壁上观。孙中山强调人民团体加入善后会议无疑具有“主权在民”的主义情结，但主义之争的背后则是十分尖锐但表现形式却异常隐曲的利益之争，时人一针见血指出“双方目下之所争，质言之，乃争组织未来之政府耳”^④。李剑农也认为：“骨子里面，中山是代表当时有严密组织的中国国民党，党员的潜势力已经钻入各公民团体中，若依中山的组织，国民党用党团操纵的方法，这个会议便可由国民党宰制；执政政府的生命，托于实力派的军阀，对于各公民团体无深切的关怀，岂能容纳中山的主张？”^⑤还有一种观点认为“孙文方面最重要视之者，仍为江西地盘问题也”^⑥。但不管是争中央政权主导权还是地方地盘，孙中山高调“主义”的背后都是自身党派利益。分析当时情势，段祺瑞是各方妥协的不二人选，孙中山尚不具有为各方拥戴的实力，若孙中山能放低身段，更加务实地加强党务建设，通过自身党建完善国民党参政能力，在以后的竞争选举中赢得主导权也并非难事。

宪政一定程度上是各派利益在一定规则下相互博弈妥协的产物，现代政党大多都是以执政为目标而设立的政治组织体。国民党与北洋系对国家政权的争夺无可厚非，这是现代政治中的正常现象，不仅国民党要争取未来合法政府的领导权，

^① 无聊子：《北京政变记》，见荣孟源、章伯锋主编：《近代稗海》第五辑，四川人民出版社，1985年第1版，第387页。

^② 无聊子：《北京政变记》，见荣孟源、章伯锋主编：《近代稗海》第五辑，四川人民出版社，1985年第1版，第409页。

^③ 《申报》1924年11月20日，转引自来新夏等著：《北洋军阀史》（下册），东方出版中心，2011年5月第1版，第850页。

^④ 《北京通信·段孙意见不同之点》，见《申报》1925年1月6日。

^⑤ 李剑农：《中国近百年政治史》，商务印书馆1948年版，第660—661页。转引自杨天宏：《国民党与善后会议关系考析》，载《近代史研究》2000年第3期，第106页。

^⑥ 《民党对执政府不满之内幕》，季啸风等主编：《中华民国史料外编》第5册，广西师范大学出版社1997年版，第58页。

奉系、皖系甚至国民军都有染指中央政府的念头，政治博弈是现代政治正常运转的必要环节。英国宪政是在国王与贵族的博弈中逐渐确立的，美国宪政是在各邦之间互相博弈的过程中得到确立的。宪政确立的关键不是对利益的争夺，而是对利益争夺的方式。萧公权在《中国政党的过去与将来》中提到：“怎样树立反对党？谁配做反对党？笔者认为凡是拥护民主宪政的政党而愿意用和平手段竞争的政党，都有资格做忠实的反对党。”^①虽然萧公权这篇文章写于1947年，矛头直指当时的共产党，然以同样标准来衡量1925年的国民党同样适用。但此时的国民党已与苏俄极权主义相结合，走向一条背离宪政的不归之路。已有研究充分证明：“毁灭三权分立体制、侵犯言论自由、侵犯财产权、扑灭公民社会都是从1923年的广州开始的。”^②孙中山的革命思想有其源流，黄宇和在其研究孙中山的新著《三十岁前的孙中山》对其革命思想就行了溯源，直指孙中山属意的政府并非英美三权分立的政治体制，而是德国俾斯麦当权的万能政府。黄宇和梳理了孙中山对万能政府的构思：

说穿了，孙中山属意的万能政府，其实就是集立法、行政、司法、监察、考试五权于一身的政府。大别于英国的行政、立法、司法三权分立互相制衡的机制。为何孙中山属意这样的政府？归根结底是因为他认为这样的模式更有利于把“一盘散沙”的中华民族团结和调动起来...中国积弱，亟需个强有力的政府来收拾那档烂摊子。在这大前提下，追求一个万能政府就成了当务之急。至于用什么方法来制衡这万能政府，就成了次要的问题。救亡要紧...他把那理想中的万能政府建筑在圣贤掌舵的空中楼阁之上，而忽略了法治的重要性。^③

这个论断反映出孙中山对现代分权制衡政治缺乏深刻体认，也是有效解释孙中山在辛亥革命后的行为与言论的钥匙。孙的成长环境使他往往把自身逆境归咎于造就这一逆境的社会环境，并把其妖魔化和放大，成为他日后革命思想的根源和动力。而过分推崇“圣贤”式的救世主、崇尚武力与“万能政府”式的国家主义，最终导致其与政治主张不同的四位亲密战友——反对一党专制的章太炎、主张议会内阁制的宋教仁、主张法治主义的黄兴、主张联邦制的陈炯明——先后决裂，这种决裂不仅仅是孙中山个人的悲剧，更是中国百年宪政的悲剧。

先后抛弃四种宪政道路之后，孙中山开创了“一个国家一个政党一个主义”这一中国历史上前所未有的意识形态模式，在此过程中苏俄的因素不可忽视。杨

^① 萧公权：《中国政党的过去与将来》，载萧公权著：《宪政与民主》，清华大学出版社，2006年版，第177页。

^② 袁伟时：《辛亥革命研究中的意识形态陷阱》，载《炎黄春秋》2012年第2期，第52页。

^③ 黄宇和：《三十岁前的孙中山》，三联书店2012年第1版，第417-423页。

天宏在一篇文章指出“自从寻求北京政府外交承认受挫而将注意力转向南方，苏俄便开始关注和引导国民党内的派别分化，以支持国民党抗衡北京政府，完成其在华战略布局”^①，在苏俄的指示下，“中国共产党应当对国民党施加影响，以期将它与苏维埃俄国的力量联合起来”^②。1924年孙中山在苏俄顾问的帮助下实现了国民党改组，1925年7月1日，广州政府改组为国民政府，共产国际在中国的代表鲍罗廷为高级顾问。《国民政府组织法》第一条规定：“国民政府受中国国民党之指挥及监督，掌理全国政务”。至此，党国体制初现雏形。段祺瑞临时政府正在北方苦心维护辛亥革命开创的共和宪政成果，而在中国的南方“党国体制”已在理论和实践中拉开了帷幕。党治与宪政的关键区别是宪法的地位问题，宪政体制下国家一切权力的运行受到宪法约束，公民基本权利受到宪法有效保护，政党在宪法框架下通过竞争性选举实现执政目标；而在党国体制下一切权力皆由一党集中，由一党实施，宪法由党领导的权力机关制定，体现党的意志。“历史事实证明，对外实行一党专制的结果必然是在党内形成...个人专制，党治为人治准备了必要的政治条件。”^③

宪政环境不仅受到来自体制外“党治”的挑战，段政府内部微弱的平衡也被不安分的“革命”力量所打破。段祺瑞能被各方拥戴，很大一部分原因是各派势力均衡与相互信任的结果，一旦执政府内部这种平衡与信任被打破，宪政改革的步伐就会被迫停滞。在善后会议进行之际，“河南胡憨的相争，湖北川滇军的来侵，以及广东广西等省分的省内自相争战，都成了不了之局”^④，如果说北洋系自身的政治体制、政治伦理以及政治行为模式的破坏只是加大了段政府重新整合各派势力的难度，而北方两大实力派国民军与奉系的矛盾爆发则直接导致了段政府资源整合的功亏一篑。张作霖在天津曾对孙中山说：“我是一个捧人的，可以捧他人，即可捧你老。但我反对共产，如共产实行，我不辞流血。”^⑤由此可见张作霖对苏俄以及国内“革命”势力的态度。一方面冯玉祥倒戈被吴佩孚斥为“吕布弑主、刘牢三反”，“于国法为大逆，在个人为不义”^⑥，随时准备反攻国民军；另一方面，北京政变后，在苏联和国民党拉拢下，冯玉祥转向国民党，并支持张作霖部下郭松龄倒戈，加大了国民军与奉系的矛盾，也为直奉联合反对国民军奠定了基础。因奉系不满国民军对北京的控制，张作霖对段政府的态度急剧转变。

^① 杨天宏：《苏俄与20年代国民党的派别分化》，载《南京大学学报》2005年第3期，第87页。

^② 《共产国际执行委员会关于中国共产党与国民党关系问题的决议》（1923年1月12日），见《共产国际、联共（布）与中国革命文献资料选辑》（1917—1925），北京图书馆出版社1997版，第437页。转引自杨天宏：《苏俄与20年代国民党的派别分化》，载《南京大学学报》2005年第3期，第88页。

^③ 张千帆：《宪法学导论——原理与应用》，法律出版社2008年第2版，第123页。

^④ 松涛：《善后会议开会》，载《东方杂志》1925年第22卷第3号，第2页。

^⑤ 叶恭绰：《我参加孙中山先生大本营之回忆》，见尚明轩等编：《孙中山生平事业追忆录》，人民出版社1986年版，第413页。

^⑥ 无聊子：《北京政变记》，见荣孟源、章伯锋主编：《近代稗海》第五辑，四川人民出版社，1985年第1版，第419页。

临时政府在国奉矛盾下已无法保持平衡，宪政环境全面恶化。而始终与宪政环境恶化相伴随的则是国民党利用“党团操纵”的方法把社会思想舆论引向极端，以致国民党及其共产党盟友领导下的激进学生运动，成为“压垮段祺瑞政府的最后一根稻草”^①。

（二）社会思想舆论的流向转移

世界上没有一蹴而就的革命，社会政治形态的转移是革命后必须经历的漫长历史过程，如唐德刚所言：“在极为复杂的社会发展的过程中，直线条思想家是沒有市場的”^②。英国1640年的革命直到1689年《权利法案》颁布才最终完成，法国从1789年大革命爆发到1799年雾月政变也经历了十年之久。辛亥革命虽然在短时间内推翻了帝制，但袁世凯称帝、张勋复辟、曹锟贿选都是共和宪政制度的巩固与发展过程中付出的代价，不可谓不惨重。可喜的是，权力制约的政治架构、言论自由的宪政理念直到1925年段祺瑞临时政府成立一直没有改变，北洋统治时期是中国罕见的有集会结社言论自由的年代，这种理念在“段记宪草”中得到进一步确认和巩固。本文开篇即已提到中华民国实质上是以孙中山为首的革命派、以梁启超为精神领袖的立宪派和以袁世凯为首的清廷北洋派合力作用的产物，一种广为流行的观点谴责“北洋军阀窃取了辛亥革命胜利果实”，这种结论不是客观中立的历史态度。1912至1925年是民国从专制向宪政的转型时期，转型能否成功，宪政制度能否巩固，取决于三方能否通力合作。北洋军阀在巩固共和与保障公民自由方面无愧世人，但“军阀们的弱点并不在于他们追求权力，而在于他们把权力构成看得过于狭隘”^③，片面依靠军队不仅树立了“枪杠子里出政权”的负面榜样，更削弱了宪政体制的社会基础。此种情势下，革命派能否完成角色转变并在宪政机制下引导公民有序参与制度建设就显得尤其重要。但在革命派看来，政权没有掌握在革命派手中就是革命的失败，而全然忘记了革命的目的是走向共和，建立现代宪政制度，保障个人尊严。从后来的历史可轻易洞见，宪政未必是革命派革命的真正目标，与此相对应，革命的正义性就值得怀疑。从这个角度来说，辛亥革命是失败的，而袁伟时断定“革命派是破坏段祺瑞挽救共和最后努力的主要因素”^④也不是毫无根据。

后人与段祺瑞的困惑是：为什么新制定的宪法不能消解革命与冲突？答案或许只能从军阀时代的思想流变中寻找。在近代中国宪政与富强的关系中，富强永

^① 袁伟时：《辛亥革命终结的启示——段祺瑞挽救共和的最后一跃》，载《江淮文史》2012年第1期，第129页。

^② 唐德刚：《袁氏当国》，广西师范大学出版社2004年第1版，第93页。

^③ 费正清主编：《剑桥中华民国史》（第一部），章建刚等译，上海人民出版社，1991年第1版，第334页。

^④ 袁伟时：《辛亥革命研究中的意识形态陷阱》，载《炎黄春秋》2012年第2期，第53页。

远是第一位的，宪政之用则受制于富强之体。被打怕了的中国人深知“落后就要挨打”的道理，想方设法实现国家富强与民族独立，而宪政并未被看成救亡与富强的唯一选项。这种体认有深刻的民族危机作背景，民族危机越是加深，公民的行为越是偏离宪政的轨道，公民个人也越少关心宪政的核心价值。工具主义宪政价值观已经隐含了宪政被边缘化的危险，一旦找到可以实现富强的路径，宪政就被抛弃。而军阀宪政造成的国家分裂与国际地位脆弱的表象恰恰助长了民族主义的形成与高涨。“五四运动”是民族主义的试金石，在这场运动中“亡国”被宣扬到极致，大大刺激了青年学生的爱国情怀。在“爱国”旗帜下所有的街头暴民政治一一上演——火烧官员住宅，破坏民办报馆，毁坏私有财产，法治、规则与秩序荡然无存。而政府对秩序的维持被看成“镇压”，对违反法律的公民的正常惩戒被看成“卖国”。这不禁让人想起著名的塔西佗定律：当政府不受欢迎时，好的政策与坏的政策都会同样得罪人民。黄仁宇认为：“道德是一切意义的根源，不能分割，也不能妥协，如果道德上的争执持久不能解决，双方的距离越来越远，则迟早必导致于战争。”^①国民党对北洋政府道德的否定使政府的合法性产生道义危机，这恰恰为其后“有道伐无道”埋下了伏笔。

苏俄在远东国际战略不失时机的调整有效地使中国的民族主义与“苏维埃俄国的力量联合起来”，近代史上谋我最急者一是俄国，二是日本，从清末至1949年，我国大量领土要么被苏俄占领，要么在苏俄操纵下脱离于中国。国民党在苏俄帮助下完成改组后孙中山思想的转变是显而易见的，在他看来“中国现在祸乱的根本，就是在军阀和那援助军阀的帝国”^②，直至去世孙仍向苏俄表示国民党“与你们合力工作”^③。孙中山逝世前后，全国发生多起反对执政府的罢工运动、学潮运动，时人对学潮运动的政治背景看得很明白：“究其实际，是政治作用在那里牵线。所谓学潮，不过是政潮的一泡一沫罢了。”^④《东方杂志》一位署名“颂皋”的评论家则对学潮保持着警惕，他指出从广义上来说学生的各种越轨举动都可谓之学潮，学潮发生的原因很多，“而教育与政潮互相牵连，实是其中最大的一个……政治之腐败，一如往昔，已足使人悲观，纯洁的教育此时亦沾染了政治的罪恶，而呈现如此现象，使人更不能不为之叹息不已了”^⑤，这位评论家希望教育界郑重考虑他的感想，使学生珍重宝贵的光阴，把时间用于学说的探索、问题的研究而非舍本求末地用于“开会”、“通电”、“请愿”之中。

军阀与传统价值保持得非常协调，但“非常矛盾的是，他们所制造的分裂与

^① [美]黄仁宇：《万历十五年》（增订本），中华书局2007年第1版，第250页。

^② 《在上海招待新闻记者的演说》，见《孙中山全集》第11卷，中华书局1986年第1版，第338页。

^③ 《致苏俄遗书》，见《孙中山全集》第11卷，中华书局1986年第1版，第641页。

^④ 雨荪：《学潮与政潮》，载《东方杂志》1925年4月10日第22卷第7号，第6页。

^⑤ 颂皋：《最近学潮感言》，载《东方杂志》1925年5月25日第22卷第12号，第5-6页。

混乱却为思想的转折和反传统倾向的流传提供了绝好的机会”^①。五四运动“打倒孔家店”的口号把中国传统连根拔起，儒家传统成了近代中国落败的替罪羊。至1925年评论家的苦口婆心已不能打动激进的民族主义者，“1924年至1927年间最引人注目的现象是某些马克思主义思想在城市知识界迅速传播并且成为知识界最主要的思想”^②，这一结论的正确性在1925年5月30日发生的“五卅惨案”中得到印证。虽然临时政府在外交交涉中态度强硬，但“五卅惨案”的发生与扩大宣传，似乎形象地解释了外国帝国主义对中国无产阶级的剥削，大大煽动和刺激了中国知识分子对帝国主义及其“走狗”段政府的仇恨，由此开始列宁的帝国主义理论以及民族民主革命理论不仅仅被亲共的知识分子所接受，甚至也为亲国民党的知识分子和政客们所接受，而积极的制度建设已被抛到九霄云外。暴力已从行动转变到与语言的结合，这种话语体系让人们只记住了“仇恨”，对中国的影响一直持续到“文革”结束，其惯性仍作用于刚刚过去的2012年：反日游行中爱国口号下的“打砸抢”，大学教授韩德强在“抗日”游行时因为理念分歧而追打一位老人的耳光……已有学者表达了对极端民族主义的担忧：“国家主义意识形态在中国呈燎原之势，只要领土主权受到任何挑逗，民族主义完全有能耐在一夜之间将1930年代的德国法西斯或日本军国主义在中国死灰复燃。”^③

“五卅惨案”的“仇恨”宣传只是一个开端，国民党的易培基在女师大学潮后先出任女师大校长，后又执掌教育部，北方国民党在1925年的教育界大获全胜。到年底，国民党左右派再接再厉又连续策划了带有“首都革命”性质的大游行，游行中发生了火烧《晨报》馆的暴力事件。千人诺诺，不如一士之谔谔，胡适在群众烧毁《晨报》馆后几日致信陈独秀说：“我知道你们主张一阶级专制的人已不信仰自由这个字了……但这一点在我是一个根本的信仰……我是不惧怕这种诋骂的，但我实在有点悲观。我怕的是这种不容忍的风气造成之后，这个社会要变成一个更残忍更惨酷的社会。”^④很不幸，其后的党国体制让胡适一语成谶，四年后他已认识到“思想言论完全失去了自由”^⑤，蒋介石建立起在训政名义下的独裁政治。是年底，段祺瑞主持的善后会议已经结束，他正信心满满地召集宪法起草委员会制定宪法和选举各地国民代表会议代表，但1926年“三一八惨案”又使执政府处于风口浪尖，左翼作家鲁迅连发文章披露政府的“黑暗”，但有意思的是，1931年国民党革命已经成功，而他却为失去言论自由发出抱怨“吟罢低眉无写处，月光似水照缁衣”。1936年段祺瑞逝世，留下遗言：勿因我见而轻

^① [美]费正清主编：《剑桥中华民国史》（第一部），章建刚等译，上海人民出版社1991年版，第338页。

^② [美]费正清主编：《剑桥中华民国史》（第一部），章建刚等译，上海人民出版社1991年版，第475页。

^③ 张千帆：《宪政转型与人格再造的中国使命》，载《领导者》2011年第42期。

^④ 中国社会科学院近代史研究所 中华民国史研究室编：《胡适来往书信选·朱经农致胡适等》，中华书局香港分局1983年版，第295页。

^⑤ 胡适：《新文化运动与国民党》，载《新月》1929年第2卷第6、7期合刊，第7页。

起政争；勿尚空谈而不顾实践；勿兴不急之务而浪用民财；勿信过激言行之说而自摇邦本。人之将死，其言也善，段祺瑞此时或已知道宪法不能消解冲突的答案。

余论：改革、革命与中国宪政

1925 年中国思想舆论经历了一个复杂的流向转移过程，从对国家宪政建设的热切希望到对激进革命的转向，其间具有复杂的社会、政治因素，也不排除共产国际对中国政局的操纵与干涉。北洋政府进行宪政改革的最后努力在北伐的声声炮火中遭遇失败，新制定的宪法草案已不能消解各派系的冲突。随着北伐的胜利中国逐渐迈入党国体制时代，其间因果，绝非寥寥数语可以厘清。北洋体系在北伐之前自身涣散、濒于崩溃的情形加大了段祺瑞重整北洋政治资源的难度，其自身的政治体制、政治伦理以及政治行为模式的破坏是北洋政府无法有效对抗北伐军并最终完成和平统一中国、完成宪政改革的重要原因。作为已存派系的一个重要组成部分，国民党在善后会议开始之时的过于理想化的主张虽然能使国民在朴素感情上得到满足，可从实际政治操作层面来看无疑不符实际，脱离地方军政实力派的参与而进行的宪政改革无异于天方夜谭，这种不务实、不合作反而拆台的政治态度也是北洋政府无法实现和平统一的原因。正如善后会议会员、湖南联治派代表王克家所言：“使执政政府之筹备联治而成功也，吾辈不必居功。如失败也，吾辈断不能无过。盖国家兴亡，匹夫有责，明乎此，而后可言救国也。”^①其言外之意便是，如国家未能抓住历史机遇、实现和平统一，则孙中山国民党难咎其责。尽管有如此暗讽，国民党在学潮运动中对革命理念的宣传使北伐在知识分子中渐得民心从另一个侧面提示了在所谓民族危机下通过革命实现全国统一与富强的可能，最终国民党依靠五四以来激进的新兴社会群体和新兴社会行为^②通过暴力革命方式完成了中国统一。曾经对渐进式宪政改革怀抱信仰的部分知识分子此时已不自觉地向激进革命的方向转进，其间因缘，既有知识分子对中国政治僵局无法有效破解后的无奈，也有国民党对北洋政府妖魔化、对革命史观极力宣传的结果。“革命史观的核心内容是制造革命对象，神话革命力量”^③，可能仅因政治对手莫须有的“道德”问题就把其全盘否定，这种不宽容、不容忍的政治态度让革命者忘记了革命的目的是建立新的社会制度和社会关系，进而为国家、社会和个人自由的发展提供坚强的制度保障。

^① 王克家：《联省救国谈》，见中国第二历史档案馆编：《善后会议》，档案出版社 1985 年版，第 28 页。

^② “五四运动”的民主意义不可否认，但这一运动的运作过程及行为方式等方面值得今人反思。暴力破坏私有财产、空喊口号而缺乏具体的民主诉求、不遵守规则与法治等反宪政因素也在“五四运动”中发挥到极致。关于对五四激进行为方式的反思可见刘大生：《五四与宪政——2007 年 5 月 21 日晚在河海大学学术报告厅的演讲（辑要）》，<http://www.cssm.gov.cn/view.php?id=17305>，最后访问时间 2012 年 10 月 7 日。

^③ 袁伟时：《辛亥革命研究中的意识形态陷阱》，载《炎黄春秋》2012 年第 2 期。

相比于清末、国民政府时期以及当下，1925 年北洋政府进行宪政改革的决心是非常坚决的，但宪政改革的失败或者宪政机遇的丧失如果仅仅归因于革命派的暴力可能又失之粗陋和简单。笔者更倾向于认为：北洋系自身的分裂与权力争夺耗尽了公众对军阀宪政的耐心。中央政权主导权的变更并不基于周期性的选举而是取决于实际军事力量的对比；匆忙出台的《临时约法》不具有广泛的民意基础，加上其本身并未构建稳固的自由宪政制度，新建政局混乱不堪，复辟思潮一度暗流涌动；权力真空下公民自由并未得到完全保障，激进分子的暗杀、暴行并未受到政府的有效控制；袁世凯、曹锟等人基于功利性目标而对宪法的任意解读和修改甚至让人怀疑宪政是否为中国现代化所必须？这一切导致北洋军阀的统治产生道义危机，可以说是军阀自身的行为模式让人们质疑“宪政是国家富强的唯一选择”的命题。宪政的来龙去脉、意义空间以及对国家富强的作用在此无须聒噪，但军阀宪政的失败不应该成为中国人放弃通过宪政实现富强的理由，更不能作为军阀统治结束以后国民党在“训政”名义下进行专制独裁统治的借口。但事实情况却是大多数中国人放弃了通过宪政实现富强的选择，转而认为除了宪政还有其他迂回方式实现国家富强，宪政理想的衰落与苏俄极权主义的侵入几乎同步进行。高一涵，这位曾经高呼“联省自治”的自由主义知识分子在 1925 年前后完成了其“党治”理论，中国宪政先贤的这种转变，为国民党坚持党国体制提供了理论基础；而恰恰是军阀统治造成的混乱与割据为这种思想的转变提供了社会条件。

责难北洋派自身行为模式的同时，革命派自身的暴力更应该反思。革命党在辛亥革命后并未完成角色转变，仍然奉行暴力革命路线，而忽略了国家宪政体制建设，国民党缺乏宪政改革的诚意是宪政机遇丧失的直接原因。宋教仁在辛亥革命之后曾致力于把同盟会转变为一个在宪法框架下通过选票赢取政权的现代政党，但“宋教仁案”发生后国民党很快在孙中山的带领下转向完全忽视个人自由的连续革命，并在南方建立与北京中央政权相抗衡的国民党政权。百年后，“宋教仁案”仍然疑点重重，嫌疑犯不仅仅有袁世凯，也有国民党内的激进派。孙中山与宋教仁的矛盾冲突在国民党内外都已公开化，二者之争不仅仅是总统制与内阁制的政治模式之争，更是暴力革命与宪政民主的路线之争。需要注意的是，即使在军阀割据时期，几乎所有的地方军阀也都在形式上保持了对文官传统的尊敬和对北京政府的承认，而北京政府一次次的宪政实践也一直在持续进行，没有一个军阀另立中央，破坏国家统一。而孙中山 1917 年在广东另立中央，妄图以武力北伐统一全国，开中国军阀混战之先河，国家的长期分裂与革命派不无关系。辛亥革命开创了中国权力制衡的政治体制，实现了公民的言论自由，这两项成果能否得到巩固和发展，应该作为判断辛亥革命成功与失败的标志。而破坏三权分

立体制、公权力侵犯公民言论自由与公民财产权均从广东开始,从这个意义上讲,是革命派自身的行为破坏了辛亥革命的胜利果实。孙中山在广东的八年实践已经证明了其宪政理念的缺乏,他与陈炯明在广东的决裂,表面上是中央集权与联省自治政治主张的不同,根本上还是暴力革命与宪政民主的分歧。而北洋政府虽然在宪政建设上做得不够完美,但权力制约的政治体制一直没有被打破,公民言论自由并未受到严格限制,这两项成果的维持与巩固是北洋时期思想文化高度繁荣的制度原因。如果遵循这一路径继续进行改革,完善选举制度,扩大宪法的民意基础,中国宪政前景并非暗淡无光。1925年,当段祺瑞临时政府真正下定决心进行宪政改革的时候,北洋系却不得不接受改革流变为革命的残酷现实。其实,“法统重光”后的旧国会议员背离道德规范的程度是否如今人抨击的那样突出尽管存疑,但公众与“拒贿议员”对贿选议员的道德抨击已大大降低了国会的威信与正当性,在反对军阀统治的洪流中,这种抨击连带否定了国会制度以及宪政的本源价值。选举中出现的程序瑕疵成为国会制度本身被所谓“实体正义”取代的理由,而国民党更是冀图通过暴力革命夺回在善后会议前后与段政府博弈中失去的国家政权主导权。革命者的目标并不仅限于上层政治制度的重新安排,他们试图进行一场全新的完整的充满“实体正义”的革命:不仅要改变政体与社会结构,更要重塑人们的价值观念、生活方式甚至内心的信仰。这种“狂妄”促使革命者建立起中国历史上最强大的革命对象——军阀与帝国主义。但革命者的逻辑矛盾却无处不在:一方面高扬民族主义痛斥北洋政府的“卖国”行为,另一方面却自愿将本国革命“置于苏俄的国际战略之下”;一方面要求北洋政府遵守宪法还权于民,另一方面却进行着破坏民主、法治精神的暴力行为;一方面寻求各民族独立,另一方面却扬言解救世界上一切生活在水深火热中的人民。殊不知,等级与差异是人类社会的永恒存在,任何打着消除这种差异的社会革命必然会产生新的等级与差异。暴力革命之后的胜利者如果没有转入积极的政治建设,这种革命带来的大多是专制的轮回,除了极少数野心家能一逞平生抱负之外,普通公民并不能太多改善自身境遇。经验已如此了然,毋须笔者多言。

很多国家在革命之后都有反思革命暴力行为的思想巨著出现。反观中国,在19、20世纪经历了改革—革命—改革的变乱循环,连绵不断的革命至今仍未得到彻底反思。在官方意识形态主导下革命中的种种暴行都被宣传为清除旧秩序的壮举受到颂扬;而温和立宪派的妥协、让步则被看作投降、反动而受到冷嘲热讽。但革命的屡屡成功,不足以说明以性情温和而著称于世的中国人的身体里,流淌的多是崇尚革命的血脉;改革的屡屡失败,也不能够证明以忍辱负重而自誉的中国人对于渐进式的改革,真的就缺乏耐心。1925年临时政府宪政改革的功亏一篑已揭示了中国宪政的难解困局:人们总轻易地认为渐进改革不可行,但同

志们努力了，革命成功了，宪政还是遥遥无期。行文至此，笔者不禁感叹：如果民众对有改革诚意的政府多一点耐心和支持，中国何须遭受如此多的历史灾难？如果没有国民党主导的北伐，临时政府的宪政改革方案一步步施行下去，中国公众现在何需抱怨没有宪政？当然，笔者对革命的反思并非基于某种似是而非的文化谴责把当下国人种种罪恶与弱点推卸于前人，更非基于对革命与改革的简单优劣对比而得出厚此薄彼的结论。笔者在写作过程中始终像钱穆告诫的那样：对本国历史怀有无限温情与敬意，既不持偏激的虚无主义认为历史一无是处，也不在浅薄狂妄进化观的指引下认为我们已站在历史发展的制高点。至于如何把历史灾难转化为民族智慧，改革与革命之间的临界点如何把握，笔者不敢妄言，留待以后继续探索。

参考文献

- [1]王人博. 宪政文化与近代中国[M]. 北京: 法律出版社, 1997.
- [2]费正清. 剑桥中华民国史[M]. 上海: 上海人民出版社, 1991.
- [3]张千帆. 宪法学导论——原理与应用[M]. 北京: 法律出版社, 2008.
- [4]中国第二历史档案馆. 善后会议[M]. 北京: 档案出版社, 1985.
- [5]中华民国史研究室. 胡适来往书信选[M]. 香港: 中华书局香港分局, 1983.
- [6]荣孟源、章伯锋. 近代稗海[M]. 成都: 四川人民出版社, 1985.
- [7]蒋碧昆. 中国近代宪政宪法史略[M]. 北京: 法律出版社, 1988.
- [8]张晋藩. 中国宪法史[M]. 长春: 吉林人民出版社, 2004.
- [9]罗志田. 五代式的民国: 一个忧国知识分子对北伐前数年政治格局的即时观察[J]. 近代史研究, 1999, 4.
- [10]萧公权. 宪政与民主[M]. 北京: 清华大学出版社, 2006.
- [11]冯玉祥. 我的生活[M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 1981.
- [12]来新夏, 等. 北洋军阀史[M]. 北京: 中国出版集团, 2011.
- [13]杨天宏. 北洋政府和平统一中国的尝试[J]. 近代史研究, 2009, 5.
- [14]吴元康. 段祺瑞对待孙中山先生北上的态度[J]. 安徽史学, 1996, 4.
- [15]孙中山. 孙中山全集[M]. 北京: 中华书局, 1986.
- [16]杨天宏. 直奉战争之后的北京政治[J]. 史学月刊, 2008, 4.
- [17]梁启超. 饮冰室合集[M]. 北京: 中华书局, 1989.
- [18]郭老学徒. 北洋军阀时期言论自由状况[EB/OL].
<http://laoxuetu.blog.sohu.com/102489884.html> .
- [19]杨天宏. 国民党与善后会议关系考[J]. 近代史研究, 2000, 3.
- [20]孙锡祺. 孙中山长编年谱[M]. 北京: 中华书局, 1991.
- [21]吴元康. 出席善后会议的国民党党员考[J]. 安徽史学, 2001, 4.
- [22]胡晓. 段祺瑞与善后会议[J]. 安徽史学, 2004, 3.
- [23]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.
- [24]程道德, 等. 中华民国外交史资料选编[M]. 北京: 北京大学出版社, 1985.
- [25]季啸风, 等. 中华民国史史料外编[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 1997.
- [26]袁伟时. 辛亥革命研究中的意识形态陷阱[J]. 炎黄春秋, 2012, 2.
- [27]杨天宏. 苏俄与 20 年代国民党的派别分化[J]. 南京大学学报, 2005, 3.
- [28]袁伟时. 辛亥革命终结的启示——段祺瑞挽救共和的最后一跃[J]. 江淮文史, 2012, 1.
- [29]刘大生. 五四与宪政
[EB/OL]. <http://eddiemoi.i.sohu.com/blog/view/152643042.htm>

- [30]唐德刚. 袁氏当国[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2004.
- [31]黄仁宇. 万历十五年[M]. 北京: 中华书局, 2007.
- [32]黄宇和. 三十岁前的孙中山[M]. 北京: 三联书店, 2012.

另外, 本文引用的民国报刊包括《东方杂志》、《现代评论》、《国闻周报》、《申报》、《民国日报》、《顺天时报》、《晨报》、《大公报》、《新月》等, 引用相关文章时已在正文中注明, 因数量较多, 在此恕不一一列出。

后 记

本文写作的最初灵感来源于我的导师刘大生老师在讲授《外国宪法专题研究》时提出的一个观点，他认为：“1925年是中国走向宪政的极好机遇，但是由于国民党缺乏宪政改革的诚意，不与段祺瑞临时政府合作反而发动革命最终使中国错失了这一宪政机遇。”笔者围绕这一观点在阅读大量原始资料的基础上展开了论证，完成了本文的最后写作。写作过程中得到刘老师的悉心指导，点点滴滴的画面仍在脑海中不断浮现，他严谨、理性、温和的学术态度对我的影响不仅仅是这篇文章，更会让我受益终生。以后不管身在何方，从事何种职业，我都为有一位这样的导师而骄傲。

当然，本文在具体论述中的错谬甚至矛盾之处概由笔者本人负责。

感谢法政教研部各位老师、研究生处各位老师以及在党校读研期间结识的所有师友三年来对我的关爱和帮助，我会永远怀念这段与他们相处的快乐时光。

感谢大成老旧刊全文数据库的魏娜女士，为我查找民国报刊提供了极大便利。

此文献给我刚出生的女儿，愿她健康、快乐成长！

2013年4月28日

硕士期间主要学术成果

- 1、杨艳飞. 法权分析视野下的宪政之路——童之伟法权思想研究[J]. 江苏警官学院学报. 2011, 4.
- 2、杨艳飞. 历史机遇期中国知识分子的宪政表达与革命转向——以1925年的《东方杂志》为观察视角[J]. 研究生法学, 2012, 6.