

民初国会存废之争与民国政制走向

杨天宏

内容提要 清末民初国人学习西方建立国会政制,但质疑声也随之而起。先是章太炎在清末发表《代议然否论》,明确对该制说否;20世纪20年代初,章士钊响应太炎,再次发难批评斯制。此时,中国国会政制实践已逾十年,代议制弊端充分暴露,加之受西方议会批判思潮影响,代议“然否”讨论很快转至“存废”方向,废除国会成为各界近乎一致的诉求。由于政治家面临“法统”与“革命”的两难选择,结果在未明确否定国会制度的前提下取消了现存国会。国人批判代议制的主要理由是人民的意志不能代表,代议制是间接民主,最好的政制形式是直接民主。在批判并处置国会的过程中,被认为体现直接民主的“国民会议”主张被各界提出。然而南京国民政府成立之初的政制设计与实践证明,直接民主在实际运作中难免因“僭代”而发生畸变,结果走向民主政治的反面。

关键词 国会 代议制 法统 章太炎 章士钊

近代国人追求西方观念与制度,不惜流血牺牲。然而,被视为自由民主“制度化建构”的代议制机关国会在中国却命运多舛。从1913年4月8日建立到1925年4月24日段祺瑞临时执政府下令取消“法统”,致使国会失去法律依据而不复存在,仅断断续续运作了12年。若将不被承认的第二届国会即段祺瑞于推倒张勋复辟之后组建的“安福国会”排除在外,并不计3次在不足法定人数情况下召开的“非常国会”,再将袁世凯及张勋解散国会之后暂告阙如的时段扣除,则民初国会只有一届,存在时间与《国会组织法》规定的任期相差无几。^①

中国国会存在时间如此短暂,与移植代议政制的主客观条件不成熟,南橘北枳,异化质变,暴露出诸多弊端,遭到国人唾弃有关,也受到国际局势变化的影响。中国建立代议政制是在第一次世界大战前夕,此时正当世界政治思想转变的关键时刻。虽然战后民主主义思潮复兴,但对形式为“间接民主”的代议制的批判也进入较深层次,“直接民主”成为重要的思想理念与政治诉求,而苏俄这一新兴国家的建立及其对中国表示的“友善”,则向国人提示了一个改良政制的可能方向。受西方

^① 按照国会组织法及选举法规定,众议院议员任期3年,参议院议员任期6年,每两年改选1/3。议员任期也就是一届国会的任期。《中华民国国会组织法》、《参议院议员选举法》,收入李强编《北洋时期国会会议记录汇编》第16册《国会应用法规辑要》,国家图书馆出版社2011年版。另见顾敦铨《中国议会史》,《民国丛书》第3编第21辑,附录一,“议会组织法及议员选举法”,上海书店1991年版(据苏州澹心正堂1931年版影印),第427—443页。

及苏俄新兴政治思潮的双重影响,尽管民元以后效仿西方实施政制改革逐渐成为近代中国的政治潮流,质疑声也时时响起,不绝如缕。

有关“代议然否”的讨论最初系由有着“金兰之交”的两个重要政治思想家——章太炎和章士钊先后发起。^①二章的讨论遥相呼应,开启了近代中国议会批判的先河,在20世纪20年代初激起一场激烈的思想政治争辩,对国人认识代议政制的正负价值产生了重要影响,并与现实的中国政治产生互动,于1924年北京政变之后直接影响政治家对国会的处置。结果随着段祺瑞临时执政府宣布废除“法统”,现存国会寿终正寝,而被认为体现直接民主的“国民会议”开始时兴,并于南京国民政府时期在国民接受“训政”的前提下酝酿以“国民大会”的组织形式付诸实践。

尽管国会政制在中国因严重畸变而在事实上化为陈迹,其在民初的实践及变化对于近代中国政治史研究的重要性却不容低估。研究这一问题,可以展示近代中国政制转型的艰难曲折及其丰厚义蕴,认识民初国人对民主政制的抉择何以会发生方向性变化,以致在很长一段时间内接受国民党实施“党治”的集权轨道。从学术史立场审视,这一课题研究虽因在政治史上地位显赫而受到学者极大关注,成果迭出,不乏高见,但注意到思想史与政治史的互动,并在实证前提下依据政治学学理对实践国会制度的民初政治脉络进行系统逻辑梳理的论著却近乎阙如。^②本文依照对中国近代政制史内涵及其变化轨迹的粗浅理解就此略陈管见,若有不当,高明寔正。

一、“代议然否”:国会问题讨论的缘起

辛亥(1911年)前数年间,中国立宪思潮蓬勃兴起,建立代议政制的呼声空前高涨。然而,正当“立宪”成为时尚之时,章太炎抛出《代议然否论》一文,独持异议,力斥代议制之非,以惊世骇俗的思想言论,给满怀希望憧憬国会制度“美好前景”的国人以当头棒喝。太炎对代议制的批评十分尖锐,其意见主要集中在人民的意志能否“代表”或应否被“代表”上。他指出,议员“不受僦费于民,而受月俸于政府”,表明议员只是官吏的从属,不是人民的代表。在议员数量上,中国人口多达4亿,参议员120人,平均每省区5人,当选比例仅三百万分之一,以致一省之民十有八九不知议员姓名,关系隔阂,无以沟通。可见“以名言代表则背驰,以实言代表则文饰”,所谓“代议制”不过徒具民主虚名而无民主实际。

从操作层面观察,议员能否“代”民“议”政也成问题。太炎论证说:代议制通常以国会中占多数席位的政党领袖组织责任内阁的方式运作,议员充任国务员,致使阁会合一,但议员多缺乏政治

^① 章太炎:《重刊〈甲寅杂志〉题词》,见章士钊著《太炎题词记》(1925年7月25日),《章士钊全集》(5),文汇出版社2000年版,第49页。

^② 有关民国国会政治的研究成果甚多,不胜枚举。1949年以前可称述的成果主要有谢彬的《民国政党史》(收入《民国丛书》第2编第25—3册,上海书店据商务印书馆1926年版影印),该书对清末立宪运动到民国临时参议院以至正式国会时代政党与立法机关的关系做了梳理,其中多有涉及国会政治者。杨幼炯的《中国政党史》(《民国丛书》第2编第25—1册,上海书店据商务印书馆1937年版影印)有“正式国会时代之政党”等章节,讨论了政党与国会的关系。顾敦铤的《中国议会史》则奠定了近代中国国会政治历史研究的事实重建基础。1949年以后出版的著作中有几部较为接近本文主题,颇具参考价值,主要有张朋园的《中国民主政治的困境:1909—1949晚清以来历届议会选举述论》(台北,联经出版事业股份有限公司2007年版;上海三联书店2013年版),严泉的《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年版),邓丽兰的《域外观念与本土政制变迁:20世纪二三十年代中国知识界的政制设计与参与》(中国人民大学出版社2003年版)。这些著作的作者多有较为广阔的学术视野和良好的政治学修养。尤其是张朋园先生,长期从事民国政治史研究,所做民国国会及相关问题的实证性探讨对本文多有启发。但这些著作或偏重南京国民政府时期,或着力思想史层面,或论域限制在选举等特定范围,讨论民国国会政制畸变且结合政治运作与政治思潮互动的实证性论著殊为少见,不无遗憾。

经验,无法有效执政。^①民意不能“代”而必欲设制以“代”,势将“横生阶级”,导致新的不平等,违反自由平等原则。太炎认为,中国本是自由平等的国家,就社会结构而言,只有政府与人民两个“阶级”,代议制在两者之间“横置议士”,致使社会结构“裂变为三”。尽管行政权力因此多了一层制约,人民亦将受到压抑,失却已有的“自由”,而国家亦将“丧其平夷之美”。^②不仅如此,实施代议制的国家,议员任期内享有私罪不受检举制裁之特权,地位尊崇,有类“帝国之君”。中国既不欲“政皇”有存在的余地,岂有让数十乃至数百“议皇”产生的道理!^③

从制度渊源看,代议制系舶来货,有其特殊的原生态环境与条件,移植中土未必适宜。为证明在中国实施代议之“非”,太炎特别将中外历史与现实作了比较,指出中西历史文化存在两个重要区别:一是“去封建久远”的差距。代议制是“封建”即等级制的变形,实施代议,上须设置贵族院以维护其利益,下须调查户口田亩货币作赋税的依据,唯有近承封建传统之国方可施行。欧西诸国正是如此,其实施宪政时距离“封建”旧制不过三四百年,仿行代议的日本距之不逮一世,均有实施代议制的历史依据。相比之下,中国统一逾两千年,等级早废,人皆平等,代议基础不复存在。二是“面积大小”不同。代议制国家多“国小民寡”,中国人口众多,幅员广大,非实施代议制的欧西、日本可比。太炎认为,由于这两方面原因,中国若行立宪代议,“病民害民”之状将甚于专制。^④

章太炎反对代议制的立场十分坚定,曾明确指出该制的问题是出在“体”上而非“用”上,“满洲行之非,汉人行之亦非;君主行之非,民主行之亦非”,认为这一制度根本上已不足取。^⑤章氏在国会政制建设提上中国政治议程之初如此放言无忌,对代议制公开说“不”,言国人所未尝言,表达了很多有价值的思想。尤其在强调民主,主张尊重民意,政治问题应“取决多数”^⑥这一点上所作阐释,对尔后国人谋求代议改造,实施“直接民主”,有重要启迪。

然而由于强调反对清政府实施君主立宪,太炎批评代议政制的民主主义思想被反满民族主义诉求所掩盖。^⑦加之民国建立后国会召开前景明朗,基于“成事不说”^⑧的现实考虑,太炎暂时停止了对代议制的批判,“劳役政党之间”^⑨,致力于组建政党,为参与国会政治做准备。这一带有实用主义色彩的政治作为,不仅削弱了太炎对代议制批判的思想力量,也多少影响太炎思想的社会关注度。太炎文章刊出后的十年,是议会批判思潮在中国趋向沉寂的十年,所有对代议制持怀疑态度者均哑然失声。尽管如此,“代议然否”毕竟是近代国人首次从政体或政治技术立场对代议制提出的严重质疑,对后来议会批判思潮再度兴起做了重要的思想铺垫。

① 章太炎:《代议然否论》(1908年10月10日),汤志钧编:《章太炎政论选集》上,中华书局1977年版,第469—470页。

② 章太炎:《五无论》(1907年),《章太炎全集》第4卷,上海人民出版社1985年版,第439页。

③ 章太炎:《代议然否论》(1908年10月10日),汤志钧编:《章太炎政论选集》上,第456—470页。

④ 章太炎:《与马良书》(1908年2月25日),汤志钧编:《章太炎政论选集》上,第385—387页。

⑤ 章太炎:《代议然否论》(1908年10月10日),汤志钧编:《章太炎政论选集》上,第469—470页。

⑥ 1924年初章太炎与章士钊讨论改革国会,提出“取决多数”主张,有云:“今国会恶名,播于远近,亦无再成之势,穷而思变,人人皆知之矣。然则复理前论,适在今之时也。今所患于国会者,又非《代议然否论》所指而已也。盖取决多数,其势有必不可行者……今以选举元首、批准宪法之权还之国民,此不能不取决于多数,以多数决之而无害者,以其在全体国民,不在代议士也。”章太炎:《与章行严论改革国会书》(1924年1月15日),汤志钧编:《章太炎政论选集》下,中华书局1977年版,第788—792页。

⑦ 1912年9月,章太炎为《新纪元星期报》写发刊词时提及此事,称“是时所痛心疾首者,盖在君主立宪”,可为证明。章太炎:《新纪元星期报发刊辞》,汤志钧编:《章太炎政论选集》下,第624—625页。

⑧ 1913年5月章回忆说:“吾昔在东京,本不取代议政体。及共和宣布,成事不说,于是树立政党。涉历岁余,已明知政党鲜益,然犹主持共和党者,以他党尚在,则此党不容独消也。”章太炎:《致伯中书》(1913年8月27日),汤志钧编:《章太炎政论选集》下,第677页。

⑨ 章太炎:《与钱玄同》(1912年5月),马勇编:《章太炎书信集》,河北人民出版社2003年版,第146页。

在新一轮代议制批判中，“法理政论，一时推为宗盟”^①的章士钊成为领军人物。1921年2月章士钊致函太炎，称民国八九年间自己便已“蓄意改造代议制”，之所以未即着手，系因该制“惯性力”尚未消失，所谓“宪政祖国”之英伦犹如“北辰所在，时论拱焉”。加之善后之道尚须讲求，未便率尔，故未发声。但时移势异，现今天下大乱，国会弊病，暴露无遗。鉴于“代议然否，既久不道”，知悉太炎微言大义者殊少，而太炎所论又“微嫌简略”，士钊遂为文申论，以竟其旨。^②

北京“六·一三”驱黎事变发生不久，章士钊的重要文论《代议非易案》公开发表。与太炎一样，章士钊对代议制的批评也集中在“代议”上。^③在同期发表的另一篇文章中，他引用基尔特社会主义者潘梯之言表露心迹，称中国自仿行代议，成立国会，政事遂桀不可理。原因在于议员并不能真正代表民意，中国地域辽阔，选区众多，选举必为少数党人操纵，“此曰代表，词直不通”。^④在稍前发表的《论代议制何以不适于中国》一文中，章士钊分析了中国不能实施代议制的“根本原因”，认为代议制是资本发达的工业国家实施的制度，有自身存在发展的条件。所谓“代议”必与资本税收相依存，而中国只是农业国，没有代议制的依托与凭借。^⑤在指斥“代议”之“非”的基础上，章士钊提出“易”即取而代之的办法，这就是源于太炎取法中国传统政制，以御史、科道替代国会议员履行立法监督职责的主张。^⑥

为制造声势，章士钊还利用《甲寅》周刊悬赏征文，讨论代议制的利弊及替代办法，奖励金额为500元。征文题目是：“科道制与代议制之利害得失如何，立法与弹劾二权之分合利弊安在，此项条文应如何规定，其分别论之。”^⑦告示发出，响应云集，“词宗政士，骋思挥毫，议论纷起”。^⑧

令章士钊感到欣慰是，尽管其主张貌似复古，却也不乏同调。张弧致函章士钊，称《代议非易案》、《毁法辨》等文，“皆有功世道之文”。^⑨杨定襄致函章士钊，称《甲寅》“以科道易代议”之论，与自己数年前上书徐世昌所言如出一辙，叹为“名论”。^⑩汪龙吟亦不以“代议”为然，认为议员选举“无能脱却金选、钦选范畴，其不适于用，无可讳言”，而认同恢复科道。^⑪瞿宣颖则受章士钊科举利弊议论的影响，提出“分科考举”等15条针对代议政制的“补偏救弊”办法。^⑫

不过相比之下，反对“以科道易代议”的主张明显占据上风。陈宗蕃致函章士钊，责其不当将

① 钱基博：《现代中国文学史》下编，中国人民大学出版社2009年版，第408页。

② 此信录入章士钊《代议非易案》（1925年7月25日）行文之中，未单独收录，见《章士钊全集》（5），第51—53页。

③ 章氏指出：“曩者，吾兄太炎有代议然否之论，其时吾国尚无此制，人亦莫审其言之真解。忽忽十余年，事理渐著，国会为物，亦朽败无以自存。天下之论代议者，不得其然而尽得其否。于是人类之所责夫有先觉者，乃于吾兄焉寄之。”章士钊：《代议非易案》（1925年7月25日），《章士钊全集》（5），第51—53页。

④ 章士钊：《孤桐杂记》（1925年7月25日），《章士钊全集》（5），第74—75页。

⑤ 章士钊：《论代议制何以不适于中国》（1923年4月18、19日），《章士钊全集》（4），第165—169页。

⑥ 章太炎指出：监督政府则当规复给事中，监督官吏则当规复监察御史（给事中、御史二名，有帝王侍从官之嫌，宜取其实而更其名）。至于科道官如何产生？太炎认为，选举与代议同弊，办法以考试为宜。章太炎：《与章行严论改革国会书》（1924年1月15日），汤志钧编：《章太炎政论选集》下，第788—792页。

⑦ 《征文》，《甲寅》第1卷第13号，国家图书馆出版社2009年版，收入《民国期刊分类汇编》（影印时遗漏了发刊时间，下同），第8—21页。

⑧ 应征者分正反两派：一派主张废议会、复科道，代表人物有瞿宣颖、杨定襄、汪龙吟、吴恭享等；一派主张存议会、斥科道，代表人物有朱得森、郁夔、李步青、罗敦伟、范育士、汪黼炎、潘力山、文天倪等。另有梁大肃号称自成一派，实则在两派之间摘折中，以为即便科道不可复，议会或亦可废。详见楼桐孙《改造代议制之具体方案：两会一院制之建议》，《东方杂志》第23卷第16号，1926年8月25日，第15—17页。

⑨ 《答张弧》附录《张弧致章士钊函》，《章士钊全集》（5），第125页。

⑩ 《代议非易案（二）：答杨定襄》附录《杨定襄致章士钊函》，《章士钊全集》（5），第123页。

⑪ 《白话与科举：答汪龙吟》附录《汪龙吟致章士钊函》，《章士钊全集》（5），第174—175页。

⑫ 瞿宣颖：《科举议》，《甲寅》第1卷第2号，第15—19页。

代议制与科道制相提并论,认为中国传统科道不过为弹劾机关,有代议制中弹劾权之一部,而不能与代议制的全部权限相侔,并列二者,方法不妥。若仅就代议制中弹劾权立论,又不免囫囵吞枣之嫌。^①就连与章士钊过从甚密的梁燕生,对其主张也不以为然。《甲寅》复刊后,章士钊将与太炎往还书札及梁燕生谈话公诸于世。“太炎主复科道以代议会,行严附之,而梁燕生深不谓然”,认为自古台谏多为皇室鹰犬,清季尤甚。“台谏之制,于国政有百害而无一利。议员固是不良,然比之谏官,不过狐狸;国会亦非佳制,然比之都察,犹是乔木。”^②

对“代议非易论”批驳最力的是川籍国会议员潘力山。读到《甲寅》征文启事后,潘氏写了《代议不易辨》,以“不易”斥“非易”,声称:“孤桐非代议而思有以易之,余终信代议之不可易。”潘文精妙之处在于,在述论代议制的历史并对该制作了政治学定义之后,对“代议制之根本精神”做了阐释,指出欧洲人民为建立代议政制不惜横尸流血,前赴后继亘百数十年,并非好逸恶劳乐生厌死之心有异常人,而是出于政治伦理的要求,以为非如此不能满足“不自由毋宁死”的人格追求。代议制正是保障这一伦理观念与政治观念“诉合无间”的制度。至于以科道取代议员,其法殊属荒诞,议员是“国民的代表”,科道是“君主的耳目”,二者岂可替换?潘文特别指出,虽然代议制从19世纪末就已遭遇反动,但反代议制的思潮并非当今世界政治思想的主流。中国实施代议政制弊窦丛生,议员固须承担责任,但军阀“横厉”造成的破坏更为严重。代议制在中国虽不成功,其价值却“不可磨灭”。^③

尽管章士钊对代议制多所非难,并在“非”的基础上提出“易”的主张,由他主持的征文评选结果却殊出意外。征文评选结束后,《甲寅》将前三名原作依次刊布。从获奖论文看,第一名为潘力山,第二名为文天倪,第三名为瞿宣颖。值得注意的是,第一、二名的文章都肯定代议制的价值,反对以科道易代议。章士钊对潘力山荣膺魁首做了简略说明:“本刊发题征文,特偶尔兴到,尝试为之,不谓作者云兴,名篇鳞接,以文会友,为德不孤,天下文坛,所宝于同人者大已。潘君所作,与题旨不甚相侔。然文为公器,言非一端,惟奇文之共赏,宁己意之独执?”^④

章氏声明耐人寻味。《甲寅》征文之初尝宣布中立,有超越特定政治价值这一办刊立场考虑,也符合近代办刊原则,但获奖者的选定通常会反映主持者的主观意向。《甲寅》主持人将一、二等奖颁给反对“代议非易”的潘力山和文天倪,说明章士钊等人对代议制的利弊认知并不明确,对自己提出的“以科道易代议”的主张缺乏足够信心,对代议制的批评尚未走到根本否定国会的地步。

二、“然否”与“存废”:讨论向否定国会方向转化

章太炎虽对代议制提出“然否”质疑,其否定性意见却因反满的政治意向而弱化;章士钊的“非易”主张,也因貌似学者立场的坚守而维持在学术讨论范围。尽管如此,有关国会问题的讨论却因“二章”发难,从20年代初开始,逐渐蔓延到社会各界。不过与“二章”不同,各界对于国会问题的讨论并未停留在“然否”与“非易”讨论层面。这一关乎现实政治的讨论一旦展开,参与者必然增多。随着给出否定答案者日众,当作为学者的章士钊等人(作为政治家的章态度明显不同,详后)还在对“非易”国会表现出某种程度的犹豫时,国会“存废”问题已提上中国思想政治的日程。

① 《陈宗蕃致章士钊函》,见章士钊《题解:答陈宗蕃》(1925年8月29日)“附录”,《章士钊全集》(5),第228—229页。

② 梁燕生言论见孤桐《代议非易案》,《甲寅》第1卷第2号,第12页。

③ 潘力山:《代议不易辨》,《潘力山遗集》,收入“民国丛书”第5编,上海书店据上海法学院1932年版影印,第58—68页。

④ 孤桐:《征文》,《甲寅》第1卷第12号,第5页。

在近代中国国会制度发展史上,直奉战争之后直系执掌中央政权以及反直“三角同盟”的形成是一个重要转折点。斯时直系标榜“法统重光”,重开国会,着手制宪选举,遭到反直各派强烈反对,根本否定国会的呼声遂因应政潮,迅速高涨。张玉法曾注意到在国会问题上政潮与思潮互动的现象,说民初立法与行政对立,政府为争取舆论同情,极力丑化国会,而为息事宁人,又极力收买利用国会议员,致使清末举国向往、神圣庄严的国会,到民初正式召开之后,不过十年,竟被视为是非的渊藪,罪恶的泉源,国人不再对之抱有热情。^①

舆论的转向足以证明张玉法的观察。第一次直奉战争前后,公开的政治言论已出现多数倾向否定国会的情况,抨击国会的文字俯拾即是。如《申报》发表文章称中国有“四多”,即兵多、官多、上海妓女多、北京议员多,为他国所不及,皆在应裁之列。^② 时论甚至将“议院”与“妓院”相提并论,认为妓女之贱在但知要钱,不择人而与之交媾;议员之贱在但知要钱,不择人而投票,由这等议员组成的国会实与“妓院”无别。^③ 根本否定国会的言论也频频出现。江亢虎说:代议制度在学理及事实上均已“破产”,不足代表多数人民。至于中国国会,其腐败黑暗,无以言状,虽议员个人不无可取分子,但“机关实无可存之价值”。^④ 连主张“好人政府”、思想相对平和的罗文干对国会的批评也毫不留情,认为“民国十二年国会之成绩,捣乱、卖票、敲竹杠而已”,将国会称为“民意机关”无异“强奸民意”。^⑤

文天倪曾将时人否定国会的理由归纳为6点:一为在政府与人民之间横分阶级,凭空生出一个代议士,导致民权挫抑;二为以数十万人选一议员,被选者不能代表真正民意,结果必致“豪猾当选”;三为选举被权势包办,成为权势者的政治工具;四为“代议”必与政党为缘,加剧党争;五为议会以“取决多数”为原则,易致暴民专制;六为议员大多来自社会底层,不谙政事。文氏认为,除一、二两项或可设法补救外,其余四项均为“代议制度的根本缺陷”。^⑥

值得注意的是,知识阶层中主张废弃国会者已不在少数。以《现代评论》为例,该刊创刊于1924年12月,当时正值段祺瑞下令检举“贿选”议员,国会问题成为该刊关注的焦点。尽管该刊作者多为有固定收入的大学教授、作家、律师,其中不少人还有欧美留学的背景,但其舆论却近乎一致主张取消现有国会。该刊重要撰稿人高一涵在北京政变发生、曹锟被推倒之后表示,从法统问题上看国会应该消灭,从受贿及代表资格意义上看议员身份应该取消;希望通过这次“革命”,“把民国十三年中所演的一段历史一笔勾销,在一张白纸上重新绘画出来一个新制度”。^⑦

该刊另一重要作者、刚从国外留学归国的王世杰表示:“这个十三年的国会已经把国人对于议

① 张玉法:《民国初年的国会(1912—1913)》,《中央研究院近代史研究所集刊》第13期,1984年,第168页。

② “老圃”指出,妓女卖笑,其所得之金钱,犹以劳力得之。此其营业虽有害于善良之风俗,然较之不出劳力而得金钱之兵与官与议员,或亦稍胜一筹。妓女或有传染病,流毒于狎客,然较之流毒于全国之兵与官与议员,或亦稍胜一筹。此非过激之论也。为兵者苟能出死力以卫国,兵固多多益善;为官者苟能有利于民,官固多多益善;议员苟能代表真正之民意,议员亦多多益善。吾安敢言哉!《裁兵裁官裁妓女裁议员》,《申报》1921年1月13日,收入杨荫杭著、杨绛整理《老圃遗文辑》,长江文艺出版社1993年版,第188页。

③ 杨荫杭:《议院与妓院》,杨荫杭著,杨绛整理:《老圃遗文辑》,第670页。

④ 江亢虎:《双十节正告国人》,《申报》1922年10月10日,“国庆纪念增刊”,甲组第2张。

⑤ 罗文干著:《狱中人语》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》(16),台北,文海出版社印行(出版时间不详),第99页。

⑥ 楼桐孙:《改造代议制之具体方案:两会一院制之建议》,《东方杂志》第23卷第16号,1926年8月25日,第15—17页。

⑦ 高一涵特别声明:“本篇目的只在讨论‘旧有的国会和旧有的议员资格应否消灭’一点,在这样短篇论文中,并不能涉及国会制度的根本问题。换句话说,并不愿讨论‘国会制度是否适宜于中国’?或‘中国将来是否仍采用国会制度’?我不能附和章行严先生,说‘代议制只适宜于工业国,不适用于农业国’;我也不愿抄袭柯尔的议论,说‘人类的意志不能由别人代表,只有职业团体的意志可以用人去代表’。我现在所要讨论的就是,在这以‘革命’自居的执政府之下,旧有的国会是否还有存在的余地?”高一涵:《国会问题》,《现代评论》第1卷第2期,1924年12月20日,第7—8页。

会制度的同情心毁灭殆尽,我们尽管害怕专制,我们绝不相信这个国会能防止专制;我们尽管主张要一个国会,我们绝不主张保留这一个国会。我们并且觉得:这个国会早一日终局,国人对于议会制度的同情心或者也可早一日恢复。”^①法学家周鲠生为该刊撰稿指出:关于国会问题,可以给出一个很简单的解决办法。国会已经消灭了,无论就法律上、道义上、事实上说,这个国会再没有继续存在的根据。为弄清情势,消除国人误会起见,最好由临时政府发一道布告,宣示国会已经消灭的事实,声明以后凡旧议员用国会名义开会,无论出以何形式(常会或非常会),均系不法集会,应由当地官吏随时禁阻或驱散。^②

问题的严重性在于,不只是《现代评论》作者这类知识精英群体主张废弃国会,在当时的政治语境下,各界认知已明显趋向一致。1923年秋北京大学25周年纪念日之际,北大师生做了一次民意调查。其中第二问设计为:“你相信当今国会吗?须怎样办?”此问语意甚明,回答分“相信”与“不相信”两类,投票结果如下:

北京大学25周年纪念日问卷调查第二问答卷数据

相信		不相信	
学界男 2	军界 0	学界男 381	军界 4
学界女 0	记者界 0	学界女 43	记者界 11
商界 0	警界 0	商界 7	警界 2
工界 0	未注明职业性别者 0	工界 6	未注明职业性别者 198
政界 1		政界 9	
合计 3 票		合计 666 票	

资料来源:朱务善《本校二十五周年纪念日之“民意测量”》,《北京大学日刊》第1410号,1924年3月4日,第1—3版。按:据参与调查的朱务善所写问卷调查分析提供的数据制作。不相信者的具体数据相加应为661票,较之朱氏统计的666票少5票,其统计或印刷有误。

按照主持者统计,此次问卷调查共计回收669票,其中不相信者666票,占总票数的99%以上;相信者仅3票,仅占总票数的0.45%。值得注意的是,在不相信的666票中,主张解散国会者与另选国会者约各占2/5,主张将议员“打走、枪毙、活埋及根本推翻议会代以委员制者”约居1/5。不相信者多主张解散现有国会,驱逐议员,然后改选,改选时有主张须有女子、农工始为合法者,有主张须以职业为标准者,此外还有主张根本推翻代议制者。^③

主持调查者曾声明,调查目的是要了解社会“一般人”对政治的认识。然而在举国上下批判国会的形势下,北大并不是“价值中立”的单纯调研者。在20世纪20年代的国会批判运动中,北大

① 雪艇:《非常国会的消息》,《现代评论》第1卷第5期,1925年1月10日,第5页。

② 周鲠生:《约法问题的解决》,《现代评论》第1卷第3期,1924年12月20日,第4—5页。

③ 主持调查的朱务善在所写分析报告中声明:“1923年12月17日为北京大学第25周年纪念日……吾人趁此时机,乃制就一种民意测量,其法与高师开第十四周年成立纪念日举行者同,但其设置略与高师异,问卷大抵由答者自取。每日(16日17日)自上午10时始至下午5时,请谢汝镇、刘锡五、沈本安、杨世清诸先生及我在三院举行之,被试者二日共1007人。事前严守秘密,知者极少,事后乃由同学20余人开票,当场先计被试者之各界人数——计学界752人(妇女只占47),记者11人,军界9人,工界7人,政界11人,警界2人,商界8人(以上除学界外盖无妇女),未注职业性别者207人,然后定出各问整理之标准,交由刘锡五、谢汝镇、毛一鸣、全家凤诸先生及我整理,最后嘱我负责统计发表之责。”朱务善:《本校二十五周年纪念日之“民意测量”》(《北京大学日刊》第1410号,1924年3月4日,第1—3版)。另外,朱悟禅《北大二十五周年纪念日民意测量分析》(《新民国杂志》第1卷第5期,1923年12月,第2—3页)一文内容数据与此文完全相同,是为同文,作者朱悟禅应即朱务善。

师生多积极参与,而北大学生会及社会主义青年团更是发挥了重要作用。北大学生会在蔡元培离职后由社会主义青年团改组,在发起“驱彭运动”之后,北大学生会“几为该团之机关会”,负责主持“民意调查”的北大学生朱务善(悟禅)、罗章龙、李骏等,都是学生会活跃分子。^①由青年团控制的北大学生会当然不会满足于将反国会的行动局限在校园的狭小范围内。

事实上,早在此次调查开始前,北大学生便已多次举行针对国会的示威游行活动。北京政府侦探王光宇等所做“北大反对国会活动”系列报告对此做了详细记录。其中第231号报告记录了1923年2月6日的示威活动并附录一张学生散布的传单,传单内容如下:“议员本来是代表我们,行使我们的权利的,是不是呀?不错,可是现在的国会议员就不是啦,他们通通都是猪仔,早就忘了他们是议员了。他们并不是代表我们,他们是代表军阀,代表金钱,谁是有兵力的红人,议员就去巴结他,逢迎他的意,搁下宪法不去起草,跑到保定去叩头拜寿。谁是有钱的,议员就去拉他,只要能有钱,什么事情都可以通过国会,不管是害国也好,害民也好,只要议员有钱拿就完了,哪里还记上是我们举他们出来当代表的啊。这种人,你说要得要不得?”^②

北大学生针对国会的游行示威展示了一个非常重要的思想政治动向。虽然北京政府侦探探查的情况不一定能反映北大师生的整体面貌,蔡元培长校期间北大兼容并包,多元并存,反对国会应该只是部分北大人的行为,但在北大最当红的教职员中,与游行示威学生思想合拍者不少。陈独秀、李大钊、高一涵、周鲠生、王世杰等人抨击国会或国会议员的言论且不论,就连中庸平和的胡适,也因现实政治混乱,对国会感到失望,发表过不少激烈的批评文字。^③问题在于,北大自新文化运动以来一直处于中国新思想新文化的中心位置,“北大人”差不多被捧上“国人导师”的圣坛,其言论不仅是社会思潮的反映,也会在很大程度上影响社会思潮的走向。北大师生群起抨击国会,后果可想而知。

在国人普遍不信任国会的情况下,对现存国会的批判开始朝着根本否定国会制度方向演进。文天倪说,中国采行代议制以来,未获其利,弊却不可胜言,“遂有疑及斯制之根本者”^④,堪称把握了当时政治思想的发展走向。

果然,从根本上否定国会制度的言论很快便混杂在对现存国会的否定声中隐约出现。一位署名Y.M的作者写信给《现代评论》记者说:“代议制度,根本上有无存在的必要,学者间已发生疑问,况且我国的国会种种不洽舆情,尤属无可为讳。”认为国会这样一个“糜烂恶毒的怪物”,遭遇革命,自无幸存之理。^⑤《申报》“常评”专栏刊载《龟卜与议决》一文,亦明确指出:“今者议会制度,已渐为世界各国所怀疑。”^⑥甚至有国会议员指出:自从国会机关经曹锟践踏之后,我们只好连国会也不承认了,连国会所议定的宪法也不承认了。法律的路走不通,只好从革命这条路上走。^⑦曹锟“贿选”被揭露后,彻底否定国会及国会制度的呼声进一步高涨,国会很快成为众矢之的。北京公

① 《载德关于北大共产主义者组织群众运动反对军阀政府等情报告》(1923年7月11日),中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑,江苏古籍出版社1986年版,第597—598页。

② 《王光宇等关于北大反对国会及军阀活动报告附传单》(1923年2—3月),《中华民国史档案资料汇编》第3辑,第579—580页。报告所附传单甚多,详见同书同页。

③ 胡适:《这一周》(1922年6月—1923年4月),欧阳哲生编:《胡适文集》(3),北京大学出版社1998年版,第453—454、459页。

④ 文天倪:《科道制与代议制之利害得失如何?立法与弹劾二权之合分利弊安在?此项条文应如何规定?其各分别论之》,《甲寅周刊》第1卷第13号,第8—15页。

⑤ Y.M:《读章行严先生的〈关于贿选案之谈话〉》,《现代评论》第1卷第2期,1924年12月,第20页。

⑥ 箴:《龟卜与议决》,《申报》,1923年1月23日,“常评”,第3张第11版。

⑦ 潘力山:《癸亥运动的意义和价值》(1924年),潘力山:《力山遗集》,收入“民国丛书”第5编,上海书店1996年版(据上海法学院1932年版影印),第89—90页。

联合会历数国会十大“罪恶”与“万万不能存立”之十大理由,主张推翻曹、吴之后,“国家所有政治事项,宜从根本着手,必须恰乎人情,当乎事理,庶足以收拾人心,完成伟业,国会既为祸乱之媒,最好乘此机会,任其消灭”。^①国会命运如此,地方议会亦然。在江苏,甚至发生了“千百人”聚众,借口维持教育预算,冲入议员王景常和陈人厚家捣毁物件,并将议员吴辅勋等用绳索捆绑游街,沿途“拳足交加”,并有数百人占领省议会议场的极端情况。^②

显而易见,北京政变发生、直系统治崩盘后一年多时间里,中国政治面临新的选择,由“二章”发起的国会问题讨论已无法反映社会思潮的整体态势。在这一新形势下,“消灭国会”的建议终于正式向临时执政府提出。^③

三、“法统”与“革命”:政治家处置国会的两难选择

然而对于政治家来说,要将“消灭国会”主张付诸实施并非易事,其中最棘手的问题是难以处理“法统”与“革命”的矛盾。

所谓“法统”(legally constituted authority)通常是指国家源自同一宪法基础的法政统系,是政治权力赖以存在的法律依据及指导法律实践的总体精神。“法统”与“革命”的矛盾并非“北京政变”之后才凭空冒出,早在张勋拥溥仪复辟失败后,“再造民国”的段祺瑞试图以安福俱乐部为班底另立国会,孙中山发起“护法运动”相对抗之时,便已露出端倪。孙欲护卫《临时约法》肇建的法政统系,段则试图以自己标榜的“革命”打破这一统系。之后数年,南、北政治家一直陷于“法统”与“革命”的严重纠结之中。

1924年10月,当直奉战争紧张进行之时,冯玉祥率部回京发动政变。这场政变被许多历史当事人称为“革命”,认为是辛亥革命的延续。^④因为标榜“革命”,故政变发生后被推上临时执政位置的段祺瑞很快面临如何处置被囚禁的总统及国会的问题。此后一年左右,大致正当章士钊发起“代议非易”讨论,国内舆论界转而对国会持否定态度,要求新上台的反直“三角同盟”首领“消灭国会”的时期。但临时执政府在处置总统及国会问题时,却徘徊于“革命”与“法统”之间,无所适从。

首先,冯玉祥在政变中对曹锟的处置就因顾及“法统”而殊少“革命”含义,又因标榜“革命”而不得不触及“法统”,将政变后的北京政局弄得“似革命非革命,似依法非依法”。^⑤对于“法统”所出之国会,冯玉祥也因同样的原因而未根本否定。政变之初,冯曾打算将国会一举扫灭,故其首次通电并无参、众两院之衔,起事当天便派兵驻守两院,做好取缔的准备。嗣经商询王正廷、张耀

① 《北京公联合会对于国会问题之通电》,《申报》,1924年11月27日,第3版。

② 《江苏省议会议员屠宜厚等报告学生殴伤议员情形电》(1923年1月13日),参议院公报科编:《参议院公报》第3期第4册,1923年,“速记录”,第70页。

③ 署名“光一”者曾向新政府提出消灭国会的建议:“我们现在一方面希望执政政府用快刀斩乱麻的手段,毅然下令,宣告曹家宪法、国会的消灭,永远停止这些‘法统商人’的营业。如此不独是大快人心的一件事,并且是此次革命的最大的成绩——为国民除一乱源,为和平去一障碍!我们同时为斩草除根,担保从前国会议员不再以法统谬说清惑听闻起见,诚恳地希望对于时局负重大责任的孙中山先生将他此次和执政政府一致赞成消灭国会的态度,为一个明白的表示。如此中国内政的发展,至少有新的途径可循了。”光一:《国会当然消灭》,《现代评论》第1卷第2期,1924年12月20日,时事短评,第3页。

④ 事件的重要参与者黄郛的夫人沈亦云回忆该事变的著作就直接以“首都革命”命名。沈亦云:《首都革命》,《传记文学》第5卷第2期,台北,传记文学出版社1964年版。

⑤ 《易培基主教之由来》,《申报》,1924年11月16日,第3版;《北京通信》,《申报》,1924年11月13日,第2张第5版。甚至一度投以赞词的孙中山,后来也对冯氏“革命”的性质表示怀疑,称其“不像革命运动”。孙中山:《在神户欢迎会的演说》(1924年11月25日),广东省社会科学院历史研究所等合编:《孙中山全集》第11卷,中华书局1986年版,第378页。

曾,二人皆主慎重,认为此番班师主和,当以改良政治为立足点,不可自居“革命”地位,因通过“革命”建立新政府将面临外交承认问题。若只采取政治改良姿态,便应保全国会;而解散国会须正式政府首脑始有此权力,若凭武力手段解散,国民军将无异自承“革命”。冯以为言之有理,乃命将通电补送两院,后来黄郛代阁建立,形式上仍经曹锟“任命”,而胁迫曹锟退位,亦令向国会“辞职”。^①

段祺瑞在处置国会问题上更是进退维谷。段在倒曹之后受各方拥戴组织临时政府,其通电中有“法统已坏,无可因袭”之语,所颁命令亦称要“革新政治,与民更始”。1924年11月19日,参与天津会议的反直各实力派代表议决解散旧国会,决定“现在将办未办之选举,一律停止,并议剥夺第一届贿选议员选举权与被选举权”。^②与此同时,临时执政府司法部敕令逮捕贿选议员。^③12月8日,地方检察厅检察官率同法警至众议院搜索贿选证据。^④12月14日,北京临时执政府国务会议做出推翻“法统”的决定,并拟就3项命令:1.“去年十月所公布之伪宪法,兹撤销之”;2.“民国元年,临时约法,失其效力”;3.“参、众两院除拒绝贿选参与建国大计外,所有两院机关,应即消灭”。^⑤可见已做好废除“法统”的准备,显示出“革命”气象。

但对从根本上刷新政治抱有希望的人很快便陷于失望,发现段政府的政治措施,除将大总统及国务总理之职权改归执政一人外,“一切制度概仍旧观,并万恶滔天之国会而不正式解散”;段政府虽“自居革命之地位”,却并未进行“改造之事业”。^⑥

临时执政府之所以举棋不定,是因为维护“法统”的声音尚十分强大。国务会议所拟命令尚未颁布,反对之声已如潮涌起,并因此激发了一场旷日持久的“革命”与“法统”之争。

支持废除“法统”者自不乏其人^⑦,但反对之声似乎更多也更加理直气壮。《甲寅》征文讨论“代议非易”时被章士钊点为魁首的潘力山就不赞成废弃法统,他致函《甲寅》指出:“法统”与“革命”,各有短长,偏持法统,视为神圣者,非愚则妄;但蔽罪约法,以为民国乱源,皆由此而出,亦未免过当。章士钊既知约法为南方军人称兵的口实,就应知口实之外尚有其不得不称兵的情势。此情势一日不除,则口实之可假借者,又岂止约法?何况近来称兵者,已无须假借!在内容上,尽管约法存在不合宜及不完备之处,但如国民权利、政府之职务及责任、国会之权限、司法之制度、会计之出纳等种种规定,“何尝非近代中国人所要求”,岂可以“皮傅”贬之!^⑧

参、众两院议员因临时执政府所拟“毁法”命令关涉民国“法统”,宣布毁弃约法、消灭两院,与其利益攸关,反对更为激烈。此时的国会议员已分裂为留在北京的旧国会议员和因反对“贿选”南下驻沪的议员两部分。在举国上下对“贿选”的讨伐声中,“拒贿议员”为避免“玉石俱焚”,一面表

① 《冯玉祥对国会之措置难》,《申报》,1924年11月16日,第3版。

② 《国内专电·北京电》,《申报》,1924年11月19日,第2张第5版。

③ 11月30日,地检厅派出大批司法警察,分头会同各区巡警大捕贿选议员。受贿议员,人人自危,纷纷逃避。其被出票捉拿者,共有百余名,已有彭汉遗、陈家鼎等十余议员被捕。《昨日大捕贿选议员》,《晨报》,1924年12月1日,第3版。

④ 《法庭昨日实行检查众院》,《顺天时报》,1924年12月9日。以下所录《顺天时报》文论均见《中华民国史料外编》第4辑,广西师范大学出版社1997年版。

⑤ 《执政府表示革命行为》,《顺天时报》,1924年12月15日。

⑥ 燕树棠:《法统与革命》,《现代评论》第1卷第1期,1924年12月13日,第7页。

⑦ 《现代评论》一篇署名文章指出:此次政变既号称“革命”,宪法、国会当然根本消灭。至于贿选非贿选,是议员犯罪不犯罪的标准,和消灭国会没有关系。国会因“革命”而消灭,议员因“贿选”而受检举,完全是两回事。非贿选议员用“分子有罪,机关无罪”这句话来为国会辩护,是不明白国会何以消灭的道理。盖临时政府既宣告“革新政治,与民更始”,国会存在的根据亦根本失掉。南方“联治派”中也有人主张惩处曹锟并否定国会,如唐绍仪就认为在“革命”的前提下,不宜“再任其存留以自陷矛盾”。《唐绍仪之北京政变谈》,《申报》,1924年10月28日,第3张第9版。

⑧ 潘力山:《毁法》(致章士钊,1925年7月),《甲寅》第1卷第2号,第19页。

示与曹锟“划清界线”，一面极力活动反直各方实力派，寻求支持。^① 10日，移沪国会议员召开会议，做出清除贿选分子及“伪会”的决议。^② 23日，“拒贿选议员”在北京召开国会非常会议，推举代表谒见段、张、冯等，希望维持“民意机关”的存在，并主张由非常国会“选段为临时总统”。^③ 北京的旧国会议员因涉嫌受贿，对国会的命运更为关注。政变发生不久，众议院便召开秘密会议，讨论“国会自卫”问题。^④

执政府内亦有不少人感到取消国会事关重大，主张交由将来召开国民会议解决，“不必由临时政府负此重大责任”。^⑤ 1924年12月15日，段祺瑞在吉兆胡同召集临时法律会议，就此问题进行讨论。章士钊以司法总长身份表示，在现时“革命政府”之下，国会、宪法、约法无一具有存在理由。李思浩反对废除“法统”，认为现在的执政府系临时性质，“非国家之主人”，无权改制。譬如看房人，断无主人外出未归即越俎代庖，主动更改房内陈设布置之理，认为此事须由国民会议决定，以免纷扰。其他列席者亦发表意见，分歧颇大。时人注意到，在是否颁布废除“法统”令问题上，临时执政府内已形成“绝对主张公布与绝对反对公布两派”。^⑥

鉴于持反对意见者甚多，临时执政府决定暂不公布推翻“法统”的三项命令。但这并不意味着旧国会已逃过劫难，可继续存在。暂缓颁令反映了当政诸公在处理“革命”与“法统”上暂时的犹豫，但问题却不可能长期悬置。由于所拟三项命令在时人眼中性质不同，因而遭到反对的力度也不一样。时人分析说：所谓宪法因系曹锟伪宪，其当废弃自不待言；旧国会因屡次借端自延寿命，颇见恶于国民，政府若以多数议员涉嫌“贿选”为由，宣布撤销其机关，尚能得一部分国人的同情；至于约法问题，则“几于全国一致”反对政府的议定，认为不当废除。^⑦

既然多数国人能理解取消国会，则国会的命运已命悬一线。不过在现实的政治运作中，能够决定国会命运的不是社会舆论及政府内可以恣意发表主张的幕僚参谋，而是政治首脑。临时执政府是皖段、奉张、粤孙“三角同盟”在以军事手段推翻直系统治之后组建的政权，故最终决定国会命运的是三位同盟首脑的态度。

对国会不利的是，当是之时，三人对国会均已失去兴趣。段祺瑞具有集权倾向，向来不喜欢国会捆绑手脚，除一度试图利用安福俱乐部改造国会外，很少重视国会议员。担任临时执政府首脑后，为解决财政困难并示好各国，段曾试图在答应法国要求的前提下解决金佛郎案并召集关税会议，却遭到国会议员反对。一些议员甚至反对段祺瑞担任执政，认为段氏执政“在国法上毫无依

① 《时事日志·中国之部》，《东方杂志》第21卷第23号，1924年12月10日，第139页；《国会议员请监视曹锟》，《申报》，1924年11月13日，第4版。

② 《国内要闻·众院经紧急会议无结果》，《申报》，1924年11月14日，第3版。

③ 《国内专电·北京电》，《申报》，1925年1月15日，第4版。

④ 《国内专电·北京电》，《申报》，1924年11月7日，第4版；《国内要闻·众院经紧急会议无结果》，《申报》，1924年11月14日，第3版。

⑤ 《推翻法统之三令尚难即下》，《顺天时报》，1924年12月16日。

⑥ 《取消法统命令已搁浅》，《顺天时报》，1924年12月17日。段派要人王印川曾晋谒段祺瑞，“陈说利害，力谏勿发表此三项命令”。许世英在天津致函段祺瑞，反对公布三项命令。在天津的国民党人士，亦同此意见，彭养光甚至致电政府，阻止发表，并表示将进京面陈理由。

⑦ 其实，包括国民党在内的不少人士所争只在约法是否应废。对于曹锟宪法，一般都指为“伪宪法”，其应废弃，自不待言。第一届国会早已届满，且多数议员参与贿选，其不应继续存在，也无太大争议。但约法系民国根本大法，若轻易废除，则不仅“中华民国”四字不能继续使用，即根据约法产生的政府各部及国务会议等名义，亦不能沿袭。此外，考虑到国民党方面视约法为生存依据，曾数度发动“护法”运动，反对派担心若执意废除约法，势必再次激起反动，“于时局收拾上益增一层困难”。雨荪：《法统的争执》，《东方杂志》第22卷第1期，1925年1月10日，“内外时评”，第4页。

据”。^① 段氏最终决定以“革命”手段解决国会问题,议员的“不合作”应是重要原因。孙中山长期“护法”,屡遭失败,此时已放弃“法统”论,主张召开国民会议寻求“根本解决”。孙之所以放弃护持已久的“法统”,一个重要原因在于,因国会分裂,国民党议员在国会中的席位已十分有限,国会议席对国民党实现自己的政治理想已无多大价值。而召开国民会议,国民党则可用党团操纵的手段,加以控制^②,故孙中山对国会持极力否定的态度。奉方则于国会问题素不重视,草莽出身的张作霖看重的是实际政治权力,无国会故可随心所欲,有国会亦可凭借实力实施操纵,故对取消国会不持异议。

反直三角同盟首脑的利益关怀,从政治上决定了国会的命运前途,而“二章”发起“代议然否”讨论以来各界逐渐形成的国会当废的认知,则从舆论上对这种政治决策提供支持,政潮与思潮互动,国会的命运遂定。国会议员刘以芬分析说:“三角同盟之领袖,其态度既已如此,即令无贿选罪名,而国会能否保存,尚属疑问,况自贿选以后,又为全国所共厌弃乎?”^③

取缔国会的行动终于开始。段祺瑞在执政之初,曾宣告将通过召开国民会议来解决国家根本问题,并任命林长民为宪法起草委员会委员长,负责制定新宪法,接着又设立参政院,作为临时立法机构。1925年4月24日,善后会议通过《国民会议条例》,国民会议筹备工作提上议事日程,执政政府遂下令取消“法统”,明确宣布“民国法统,已成陈迹”。^④ 同年12月11日,国宪起草委员会以逐条表决方式,通过《中华民国宪法案》并咨达临时执政府,以备国民会议讨论通过。^⑤ 新宪法案的提出意味着《临时约法》的废止,约法既废,议员身份的法理依据不复存在,国会非常会议亦因政府压迫而陷于停顿。^⑥ 在此情况下,众议院院址由内务部接收,移交法政大学作为校址,接着参议院院址被拨给女子大学作为校址。^⑦ “至是人琴俱亡,议会完全消灭,民国初期之议会政治,乃告一段落。”^⑧

尽管如此,碍于“革命”与“法统”选择的两难,段祺瑞临时执政府的举措也只在废除既存国会,尚不具有根本消灭国会制度的“革命”含义。从所拟宪法草案可知,在未来的正式国家机关中,国会制度将会保留,“仍采两院制,然参议院颇近似与普通上院性质迥异之德国新宪法之联邦参议院”。^⑨ 然而,由于1926年以后段祺瑞政府面临统治危机,国民会议没能如愿召开,新宪法无法通过,从而形成旧国会已废除,新国会产无法理依据的局面。^⑩ 近代以来“在黑暗中摸索”的中国人,在政制建设上仍然未见光明,不得不继续面向西方,作盲人摸象似的探索。

四、“正读”与“误读”:对西方议会批判思想的学习借鉴

铜山西崩,洛钟东应。由“二章”发起的代议“然否”与“非易”的讨论及其激起的巨大声响,是

① 李剑农:《中国近百年政治史》,商务印书馆1948年版,第1482—1483页。

② 章太炎:《与章行严论改革国会书》,汤志钧编:《章太炎政论选集》下,第660—661页。

③ 刘以芬:《民国政史拾遗》,上海书店出版社1998年版,第48—49页。

④ 《命令·临时执政府》,《政府公报》第3256号,1924年4月25日,合订本第218册,第397页。

⑤ 《林长民之宪法起草谈话》,《顺天时报》,1925年11月15日。

⑥ 《非常国会不能自由开会矣》,《晨报》,1925年4月28日,第3版。

⑦ 顾敦鏖:《中国议会史》,第407—408页。

⑧ 褚辅成等:《出京之宣言》,转引自顾敦鏖《中国议会史》,第407—408页。

⑨ 《林长民之宪法起草谈话》,《顺天时报》,1925年11月15日。

⑩ 顾敦鏖在分析国会衰亡原因时说:“迨段祺瑞入京执政,初命王揖唐通电解散安福俱乐部,以绝新国会之召集希望;继令章士钊检举贿选议员,一阻旧国会之继续活动;终于民国十四年四月二十五日,下令取消法统,谓为已成陈迹,以断拒贿议员之种种要求。政党活动之大本营,至是根本推翻。”顾敦鏖:《中国议会史》,第82—83页。

西方世界持续已久的议会批判思潮在中国的回音。20世纪初,西方国家因第一次世界大战发生、社会主义思潮兴起以及苏俄国家的建立,开始对“民主”的议会制度进行反思,反议会政制思潮蓬勃兴起。首次世界大战虽以协约国的胜利而告结束,战后不少国家响应威尔逊(Woodrow Wilson)“让民主制度在世界安全”的号召,仿行英、美政制,却好景不长。亨廷顿(Samuel P. Huntington)在考察民主政治历史时发现,20世纪20—30年代世界政治的发展倾向是偏离民主,那些业已建立代议制的国家要么回归传统“威权统治”,要么畸变成以“群众”为基础的新型集权政体。^①

亨廷顿的观察稍嫌晚近,事实上,这一变化刚开始发生,就有国人注意到世界范围内代议政制的历史性逆转:“欧战以后,社会学大行,欧美学者之书发露其政治之腐败,议员之纳贿,其款额足骇吾国之听闻”^②;“曾几何时,世风丕变,巴力门之流风余韵逐渐销歇。英德一战,其所以摧毁伪工制与伪民治者,有若奔河,到海不回。英年髦士,尝试之说蜂起,类皆敢于非薄,一意翻新”;“议会制度之必变,世界学者公言之”^③。此类言论,虽未必能准确反映西方世界对代议制的普遍认知,亦在一定程度上概括了世界范围内政治思潮的变化趋势。

西方政治思潮的巨大变化吸引了效法西方却未见其利的国人的极大关注。恰在国人怀疑西学西政之始,第一次世界大战结束,巴黎和会召开,受国际谈判中的外交失利刺激,在性质上多少与民主主义悖逆的民族主义持续高涨,国人求变心切却又茫然不知所从。在这种情况下,为探本溯源,不少中国政治家、思想家及学者专程前往欧美,或利用到欧美留学、游历之机,对西方政制及其变化进行考察。

考察的宏观结论显然是一致的,这就是西方出问题了,代议制出问题了。《东方杂志》1920年第14期载文指出,自大战终止以后,欧美社会生活逸出常度,人心陷于狂妄纵恣,不可救药,此种现象,社会学者名之曰“世界病(world disease)”^④。毛以亨说:“代议制之在今日,已岌岌不可终日。其在泰西,革新之议大起,有主张根本推翻之者,若俄之苏维埃,若英之基尔特;有为相当改革之论者,若英之麦相之经济国会论,若德之生计会议与工人会议,职业代表之说,又且甚嚣尘上也。代议制之见采于吾国,十数年于兹矣,民意既不能代表,徒为少数人捣乱政局之机关与夫升官发财之利器;遂令一般顽民,重兴故国之思,因以启复辟之祸。代议制之飘摇于风雨中也,有自来矣。代议制之日久弊生,固无可讳言者。”^⑤

西方的议会批判思潮来自众多社会方向,有着不同甚至截然相反的政治需求,故流派众多。^⑥

① 这种逆转大多发生在“一战”稍前或之后新植入西式“民主政体”的国家。对这些国家的国民来说,不仅“民主”闻所未闻,有些连“国家”也是陌生概念。就实践结果观察,与1910年之前引入代议制的十几个国家中只有希腊在1920年以后经历了一次民主制度的挫折不同,在1910—1931年之间引入代议制的17个国家中,只有4个在20—30年代维持住了这种制度。这一巨大变化反映了共产主义、法西斯主义和黠武主义意识形态的崛起。即便在民主制度巍然不动的法国、英国和其他国家,反民主的运动也从民主制在20年代的异化和30年代的经济萧条中获取支持。西方国家卷入世界大战本来是想让民主更有保障,殊不知却释放了左、右两种旨在摧毁西式民主的极端政治的潜在能量。〔美〕亨廷顿著,刘军宁译:《第三波:二十世纪后期的民主化浪潮》,上海三联书店1998年版,第16—17页。

② 孟森:《立法机关卖权不卖法之优点》,《孟森政论文集刊》下,中华书局2008年版,第1087—1088页。

③ 章士钊:《现代民主政治》(1924年8月19日),《章士钊全集》(4),第396—397页。

④ W:《战后之世界病》,《东方杂志》第17卷第14号,1920年7月25日,第37—38页。

⑤ 毛以亨:《代议制革新议》,《东方杂志》第21卷第23号,1924年12月10日,第17—18页。

⑥ 1920年2月,“君实”在《欧美各国之改造问题》一文中写道:通常认为此次欧洲战争,目的在于打破德国的军国主义,拥护德谟克拉西,确保世界和平,贯彻“联合诸国”的主张。但仔细观察,此次战争果真是为打破德国的军国主义而发生?还是德国为自身的富强而发生?俄国的专制集权政策是不是这次战争的原因?法国对于德国的复仇观念是不是诱发战争的因素?英国对于德国富强的嫉妒对战争发生有无影响?这些问题,均有待思考。虽然战后世界的改造无不以德谟克拉西为口号,但因国情有异,不同国家改造的手段与方法也不能相同。“君实”所言,解释了西方世界在议会改造问题上思想政治主张多元的内在原因。君实:《欧美各国之改造问题》,《东方杂志》第17卷第4号,1920年2月25日,第11—26页。

章锡琛曾撰文分析欧洲近代政治史,将议会批判思潮区分为“议会主义”(parliamentarism)的改造议会观和“非议会主义”(anti-parliamentarism)的直接行动两类。^①“议会主义”的改造观主要来源于对议会弊端的认识和对自由主义的坚信。至于“非议会主义”思潮,众议院议员潘力山认为可分两派:一为带有反对资本主义政治倾向的“革命思想”。其激进派主张基于阶级斗争的“直接行动”,否认议会制度;温和派则希望凭借议会取得政权以改造社会,西欧诸国工团主义者可为代表。二为“反动的保守思想”,属“过故官而掩涕,睹旧章以向往”的怀旧复古派。^②

因中国国会从西方移植而来,与其西方母本具有较大程度的同质性,西方议会暴露的问题中国议会也可能面临,加之缺乏西方那样的实施代议制的传统和现实条件,水土不服,中国的国会存在的问题更多。^③于是,当欧美议会批判思潮由西徂东,中国国会很快面临一场思想及政治批判的灭顶之灾,各色各样的人出于各自的目的,都对国会口诛笔伐,就连中庸如梁启超者,也因对中国实施国会制度的效果深感失望而加以鞭笞。^④

然而稍加辨析便可发现,中国的议会批判思潮并无西方那么多的派系区分。西方国家“非议会主义”思潮的一支,即从“狄克推多”方向上对国会制度进行批判者,在20世纪20年代的中国很难找到思想同调。1927年以后复活的类似当初梁启超倡导的“开明专制”政治主张带有弱化立法、强化行政的倾向,反映的是西方政治学界对孟德斯鸠“三权分立”学说进行修正的现代政治学主张,加之有“宪政”的未来期许,并不完全背离民主主义原则,因而不能简单划归“狄克推多”性质的对代议制的批判一脉。

基于纯保守复古立场对代议制的否定性批判在中国也鲜有存在。“二章”不满“代议”,对该制言“否”说“非”,试图用中国古代科道制“易”之,被认为是在“复古”。但他们的主张并不能与“复古”的政治思想划等号,盖二人虽反对“代议”,却不反对“民主”。以太炎为例,清末民初他主张的总统制,1920年代主张的联邦制“国体”下的委员制,均属现代民主制度的具体形式。至其试图“易”代议的“科道”,虽属中国传统制度,也只是借其躯壳,作为现代民主制度的补充,这与孙中山提出“五院制”主张即用考试与监察两权来补充“三权”异曲同工,并非基本制度恢复到古代。

如果“狄克推多主义”和“复古主义”可以排除,20年代中国的国会批判思潮只存在自由主义和社会主义两个方向的区别,其中被划归“非议会主义”直接行动的社会主义方向上的批判,因被众多知识精英视为西方议会批判“最新思潮”,尤其受到急于改变政治现状的国人追捧。

楼桐孙在分析20年代中期社会主义思潮影响下中国国会政治的命运时说:受苏俄政治影响,思想激进的国人相与唾弃议会,称议会是“资本阶级之炮垒”,是“维护资本主义之机关”,认为与现存议会讲求改良经济及造福平民“无异与虎谋皮,皮未得而身已噬”。^⑤瞿秋白也基于社会主义立场对代议制展开批判,他告诉国人:中国现在并无英国式的代议制,中国国会与英国的代议制相较只有一点相同,即“国会”两个字都是从西文“巴力门”(parliament)翻译而来。中国的国会议员不是纳税人的代表,当然不能拥护民权,只有假借名义兴风作浪,卖身求荣。由于中国没有代议制,也

① 昔尘:《议会政治之失望》,《东方杂志》第17卷第17号,1920年9月10日,第19—27页。按:“昔尘”为当时主持《东方杂志》编务的章锡琛。

② 潘力山:《代议不易辨》,《甲寅》第1卷第12号,“征文”,第6—7页。

③ 对此《密勒氏评论报》(The Weekly Review of the Far East)的一篇社论评论曾作了具体分析,参阅[美]鲍威尔著、邢建榕等译《鲍威尔对华回忆录》,知识出版社1994年版,第38—39页。

④ 他在欧游回国后所做的一场演讲中,列举代议制在中国失败的种种事例,指出中国缺乏西方那样的实施代议制的阶级基础和社会传统,加之中国人政治素质不够,不可能成功运作代议制。丁文江、赵丰田:《梁启超年谱长编》,上海人民出版社1983年版,第900页;梁启超:《欧游心影录节录》,《饮冰室合集》专集之二十三,中华书局1989年版,第20—38页。

⑤ 楼桐孙:《改造代议制之具体方案:两会一院制之建议》,《东方杂志》第23卷第16号,1926年8月25日,第14页。

无采纳代议制的可能,因而国人唯一的选择是“运用群众实力创造真正民治的代议制”。^①所谓“运用群众实力”创造的代议制,就是俄国苏维埃式的政治制度。

在国共合作背景下,国民党人与中共领袖的认知高度同质。以孙中山为例,对国会已然失望的他不仅对苏俄党和军队建设发生兴趣,对苏维埃政制的认知也在发生变化。虽然一年前他曾与越飞发表联合宣言,声称苏维埃制度不合中国国情,但此时的认知已明显不同,认为苏俄的政体本质上属于“人民独裁”而非代议制,而“人民独裁”的政体,比代议制政体“改良得多”。^②

如果说基于社会主义立场的“非议会主义”政治思潮在民初系一重要思想存在并多少体现了部分中国知识精英的民粹主义倾向,那么基于自由主义、属于“议会主义”范畴并体现了精英政治取向的议会批判思潮也不容忽略。毛以亨堪称这一政治取向的代表。一方面他因应潮流对代议制展开批判,认为代议制日久弊生,无可讳言。另一方面他又告诉国人,“代议”只是政体形式,是表面现象,民主政治才是该制度的内容实质;认为改造代议制须洞悉中国传统政俗,合乎世界思潮;主张根据国情,“以智识界为代议士”,并提出限制议员资格以实现精英政治的具体主张。^③

对于“非议会主义”方向上的代议制批判,“议会主义”改良思想家多有回应。针对代议制在中国已告失败的说法,郁嶷驳斥说:代议制在中国确实不成功,但这不能怪罪制度本身,正像“医者所开方剂,病家初未遵守,妄以己意而增减之,及其不瘳,乃迁怒医者,宁非冤乎”。^④汪馥炎则从中西方实践代议制的“时差”上批驳“失败”说,认为代议制在中国的运作状况并不能证明议会政治已经失败,而是中国人失望得太快,代议制在欧洲已有200多年历史,中国加上清末立宪才试行20余年,“西欧纵已发现代议制之弊窳,犹未闻有废弃之计划,我国以何因缘偶遭顿挫便尔根本失望哉”?^⑤

总体而言,国人对西方议会批判思潮内涵的把握仍欠火候,有时甚至连外来思潮的性质也未能确认。比如对于苏俄式的“议会改造”,一些人认为仍属“议会主义”政治举措,另一些人则视为带有集权色彩的“非议会主义”政治行为。^⑥潘力山曾将俄、意等国的“专断政治”视为议会政治的反动,认为这种“专断政治”鉴于近代议会政治的腐败,应于一时一地之需,固然可表相当的同情,但两国补偏救弊的办法只有过渡价值,不能满足人类精神上的要求,促进个人自由人格的发展。真正能满足这一需求的只有民主主义,而在俄、德式“专断政治”下,人民与在君主专制时代一样,仍是处于被动地位。^⑦但潘力山的认知,并没有被多数中国政治家接受。

从比较政治学立场审视,中国的议会批判思潮是在西方的影响下发生,却又与英、美等主要西方国家的议会批判思潮有着取径上的明显差异。西方国家(如英国这样的代议制“祖国”以及效法英国的美、法等国)并未发生普遍的代议政制的制度性危机,倒是中国这样本来没有代议制政治文化基础的移植国出了问题,这说明“非议会主义”的议会改造思潮并非西方政治思想的主流。但民

① 瞿秋白:《现代中国的国会制与军阀——驳章士钊之〈论代议制何以不适于中国〉》,《瞿秋白文集》(2),人民出版社1988年版,第42—62页。

② 孙中山:《三民主义·民权主义》,广东省社会科学院历史研究所等合编:《孙中山全集》第9卷,中华书局1986年版,第314页。

③ 毛以亨:《代议革新议》,《东方杂志》第21卷第23号,1924年12月10日,第17—22页。

④ 郁嶷:《通讯·代议非易案》,《甲寅》第1卷第6号,1925年8月22日,第13—16页。张佛泉后来亦认为不明白如何运用议会政治是议会政治失败的原因:“在我国初期议会政治史中,吾人所犯的最大弊病,便在不知树立政权,不但不知树立政权,并且还要尽全力摧毁政权,和拆散政权。”“我国承专制及革命之余,又惑于权力分立之说,所以极自然地有摧残行政权,加强立法权的趋势。这是最大的一桩错误。”张佛泉:《建国与政制问题》,《国闻周报》第11卷第26号,1934年7月2日。

⑤ 汪馥炎:《两院分职》,《甲寅周刊》第1卷第7号,1925年8月29日,第14—19页。

⑥ 邱昌渭:《议会制度》,《民国丛书》第3编第21册,上海书店1991年影印本,第399—401页。

⑦ 潘力山:《中国教(政)治上之三大需要》(1926年),《力山遗集》,第72—73页。

初国人的认知则恰恰相反,鉴于议会政治不成功,国人亟欲否定现实国会,故越来越倾向于“非议会主义”的政治取向。在此政制选择过程中,国、共两党有着不同理解的“社会主义”方向上的“非议会主义”改造,支配了越来越多的国人对于代议制的认知。

讨论这一问题,时间向度(time dimension)的把握殊属重要。费巩指出:欧战的交战团体一为专制之德、奥、土等“帝国”,一为民主之英、美、法等“共和国”,因而此战不仅是交战国的利害之争,也是黷武主义与自由主义、专制政体与民主政体的决战。德、奥既败,民主主义与自由主义遂随战胜之英、美、法诸国而抬头,盛行一时,新兴诸国,奉为圭臬,纷纷采英、法政制。故欧战后之1919年至1924年间,为民主主义最盛时期。然而不过十余年,法西斯主义与独裁主义出现于意、德,漫及全欧,一度奉行民治之新兴国家,步其后尘,自极端民主一变而为极端独裁。^① 费巩所言,有助于从全球政治语境上解释,何以1924年以前“议会主义”的改良思潮在中国还属时尚,之后“非议会主义”的思潮便逐渐抢占风头,并最终导致国会制度的衰亡或畸变。

由于西方议会批判思潮五花八门且流质易变,民初国人对代议制不同的认知均有西方思想的源头活水,也都存在中国代议制政治实践的现实依据,对国会政治的认识一时陷入难辨正误的“迷局”(puzzle)。威尔逊说:“国会像一幅宏伟的画卷,画面上名人荟集,各种细节也是复杂醒目,单是一看,或从一个角度观察,是难以看得满意或理解其价值的。它的复杂的形式和多样化的结构,令人眼花缭乱,以致看不清决定这些形式和结构的体制。这种体制也很复杂,不费一番气力,不进行细致而系统的分析,是不能理解的,因此,真正了解它的人寥寥无几,一般公众实际上被关在‘了解之门’以外。”^②其实何止“一般公众”,就连知识界人士,也未必真正认识代议制的内涵与真谛,而对之目迷五色。

不过,有个一直被认为包含“价值判断”实则并不尽然的政制取向不应该忽略,即被《东方杂志》作者概括的包括“社会主义”政制在内的“非议会主义”的议会批判思潮,就其初衷而言未必都导向民主政治的相反路线。事实上,早在章太炎发表《代议然否论》之时,中国的议会批判思潮便已预设了从政治技术层面思考问题而非从政制基础层面否定国会制度的内涵,民初国人并不是不要民主而是思考什么样的民主才是真正的民主。因而细心观察将不难发现,中国的政制改造在看似否定性的议会批判声中,正尝试着从“间接民主”转向“直接民主”,由“代议”转向“自议”的建设性政治方向。

五、“代议”与“自议”:国民会议取代国会的趋向

史华兹在分析革命历史时发现,社会危机来临前会有若干征候,其中之一是“新的神话的兴起,威胁旧秩序的价值体系与权威感”。^③ 代议制虽不属“旧秩序”,但在新陈代谢迅速的近代中国,取而代之的新“神话”已经出现并为国人认知,这就是基于“人民主权”理论的“直接民主”观念与政制形式。

“直接民主”(direct democracy)观念起源于雅典民主政治生活,卢梭(Jean-Jacques Rousseau)有关“主权在民”的阐释则成为近代“直接民权”的理论基础。卢梭认为主权是不能代表的。他论证

^① 费巩:《欧洲民主新宪法之演变》,《东方杂志》第34卷第7号,1937年4月1日,第23页。

^② [美]威尔逊著,熊希龄、吕德本译:《国会政体——美国政治研究》,商务印书馆1989年版,第35页。

^③ Edwards L. P., "The Natural History of Revolution", as cited by Young Kimbal, Handbook of Social Psychology, pp. 317—319. 转引自史华兹等著《近代中国思想人物论:自由主义》,台北,时报文化出版事业有限公司1970年版,第346页。

说,主权本质上由“公意”构成,它只能是此一共同意志或彼一共同意志,而不能有居间的东西,因此国会议员不是、也不可能是人民的代表,充其量只是人民的办事员而已。在法理上,法律既然不过是公意的宣告,所以十分明显,在立法权力上人民是不能被代表的。基于这一认知,卢梭推崇古希腊的“直接民主”,认为主权者除了立法权之外没有任何别的力量,只能依靠法律行动,而法律只是公意的正式表达,所以唯有当人民“集合”起来的时候,主权者才能行动。^①

“主权在民”观念为国人接受始于清末民初。楼桐孙在20世纪20年代曾说,中国近十余年来,“主权”二字无日无时不与国人有密繁之接触,从《临时约法》到“双十贿宪”,皆有“中华民国之主权属于国民全体”之明文,可见“主权”概念已近家喻户晓。主权有“人民主权”与“君上主权”之分,传统的“萨威稜帖”(sovereignty)观念在欧洲公法学中已成弩末,由此观念因缘而生的代议制亦受到严重抨击。传统“主权”信仰既衰,“代议”之精神必变。20世纪之公法学或另辟蹊径,列树新猷,故主权观念变迁将为此后政治演化之关键,而这一变化,势将以个人自由作为“萨威稜帖”之基础。因主权不属于任何单一个人,故应将主权建筑在“每个人”的自由之上,“务使主权真为人民所有而不使人民再为主权所有”。^②

如果说楼桐孙仅介绍了“人民主权”思想的话,同年杜威在华讲学时则明确向国人传达了基于这种思想的“直接民主”观念。在对卢梭与洛克为代表的近代政治哲学做了比较之后杜威指出:卢梭观念的认识论前提是政府都不好,以社会整体的力量去帮助执行共同意志的政府才是正当的政府,而法律是共同意志的体现,故立法权应回归国民全体。卢梭不信任代表制,认为人人都应参与立法。洛克的学说影响了英国,而卢梭的学说影响了法国。后来英国人受法国革命的影响,对于卢梭的学说仍不满意,于是有了19世纪“乐利主义者”(utilitarian)“谋最大多数人的最大幸福”的观念。既然政治的目的是谋求最大多数人民的最大幸福,而人民的意志又不可“代议”,“自议”呼声必然高涨,属于“间接民主”的代议制必然为体现“直接民主”的政制形式取代。^③后来吴贯因在《再生》杂志撰文指出:“易‘代议制度’而为‘自议制度’,此实现代民权之新潮流”,“亦即现代宪法之新蹊径”。^④吴氏所言,堪称斯时中国政治思想变化趋势的准确概括。^⑤

问题在于,“自议”不等于人民自说自话。作为一种政治行为,人民的“自议”须经由一定的组织形式。楼桐孙说:由全国公民集议而取政事者,谓之直接政府;由全国公民选派议士以取政事者,谓之代议政府。故“代议制”是相对“纯粹之民主制”(即直接民主)而言。^⑥甚至有人认为《临时约法》在这方面存在缺陷。张君劭就指出,《临时约法》起草人只知道代议制民主,不知道直接民主,以至当“议会与政府相持不下,而主人翁之国民,则隔岸观火,作袖手人而已”。张君劭认为,“代表政治与政党相缘,政党之蹈常习故,爱私利而妨公益,不独国民病之,即本党领袖之欲毅

① [法]卢梭著,何兆武译:《社会契约论》,商务印书馆2008年版,第84、99—122页。

② 楼桐孙:《我之萨威稜帖观》,《东方杂志》第23卷第2号,1926年1月25日,第5、16—18页。

③ 《杜威讲演会中之趣闻》,上海《民国日报》1920年11月20日,收入袁刚等编《民治主义与现代社会:杜威在华讲演集》附录二,北京大学出版社2004年版,第756页。

④ 吴贯因:《民国成立廿三年尚在讨论中之宪法》,《再生》第1卷第11期,1933年3月20日,第5页。

⑤ 《东方杂志》载文指出:此新倾向之最显著者,即劳动运动中工团主义一类运动,对于议会政治,表示莫大之不信,嘲笑咒诅靡所不至。主张舍弃议会主义而依直接行动以达其目的。并企图其主张之实行,此新倾向之表现为日虽已甚久,然自大战以来,其势益强。且从前唯英国以外之法意等国稍有此种倾向,近则议会政治产生地之英国亦甚显著。其余诸国则势力更大增矣……近来主张直接行动之非议会主义大得势力,政治之倾向,遂带激进的革命的色彩。所谓革命的民主主义,今已展其羽翼于世界诸国。昔尘:《议会政治之失望》,《东方杂志》第17卷第17号,1920年9月10日,第20—21页。

⑥ 楼桐孙:《改造代议制之具体方案:两会一院制之建议》,《东方杂志》第23卷第16号,1926年8月25日,第12—13页。

然有所作为,无不受其钳制”,在这种情况下,“尚有最后之主人翁,是曰国民”。^①

近代国人设想的“直接民主”政制形式主要是“国民会议”(或“国民大会”),此外也有人呼吁各界“组织真正民众”召集“全国平民立国大会”,制定宪法,决议国是。^②这些主张很可能都曾受到法国革命的影响。顾敦鏊说,法国14世纪初始有国会,大革命之后曾组织国民会议。中世纪所谓代议士,仅为选民代表的意思,与18世纪以后发展为全国选民代表的立法机关迥异。“受法国国民会议的影响,中国开始提出国民会议主张”。^③

在中国,最早倡议以“国民会议”决定国是可能是在清末立宪运动时期。1907年12月,杨度等呈递《湖南全体人民民选议院请愿书》,主张以“全体人民民选议院”,已明显包含直接民主的理念。^④武昌起义发生后,南北交战,杨度于11月17日在致资政院的呈文中建议双方停火,提出组织“临时国民会议”以决定国体的主张。^⑤南北谈判期间,民、清双方为政权鼎革后的“国体”究竟应为民主共和还是君主立宪发生争执。不久南方宣布建立民国。鉴于局势严峻,清廷采纳杨度等人建议,在谈判中提出召开“国民会议”决定国是的动议。对此,南方断然拒绝。但这只是出于南北政争的考虑,不愿刚刚建立的共和民主“国体”面临可能被颠覆的命运,并非从政治理念上不认同体现了“主权在民”观念的“国民会议”。因而民国建立后仍不断有人重提以“国民会议”决定国是这一主张,只是在“代议制”已经建立且该制的弊端未充分彰显的情况下,“国民会议”主张陈义过高,和者盖寡而已。

然而,随着代议制“间接民主”(indirect democracy)的弊端日益暴露,以及西方议会批判思潮在中国影响扩大,越来越多的人意识到“国民自决之日至矣”。^⑥章太炎在清末立宪运动高潮迭起时对代议制所作屈原“天问”般的然否质疑,时隔十余年,终于迎来巨大的回声。而太炎自己,也在此前质问“代议然否”的基础上,推波助澜,加进“取决多数”的直接民主思考。^⑦于是,以“国民会议”来表达直接民主逐渐成为社会各界的共同政治诉求。

在表达国民会议政制诉求时,实力派的立场至关重要。早在1918年7月,陈炯明便以援闽粤军总司令名义布告,宣布“民主主义”的建国理念。其内涵是“以国民全体作主体,用国民全体的意思组织为国民全体谋幸福的政府,施行为国民全体谋幸福的政治,就是民主主义的国家”。^⑧吴佩孚亦表示召开国民会议是其“一贯主张”,反复向国人倡导。^⑨第二次直奉战争结束后,唐继尧、谭延闿、熊克武、刘显世联名通电,主张“从速召集国民会议,以定国是”。^⑩段祺瑞在酝酿反直时派许世英与孙中山联络,提议倒曹成功后,“先开善后会议,继开国民会议”的主张,并将后者视为治本

① 张君勱:《德国新共和国宪法评议》,《宪政之道》,清华大学出版社2006年版,第261—263页。

② 巨缘:《国会选举与制宪统一的噩梦》,《向导周报》第34期,1923年8月1日,向导周报社1927年印行,汇刊第1集,第254—255页。

③ 顾敦鏊:《中国议会史》,第3—4页。

④ 《湖南全体人民民选议院请愿书》,刘晴波编:《杨度集》,湖南人民出版社1986年版,第489页。

⑤ 《致资政院陈情书》(1911年11月17日),刘晴波编:《杨度集》,第542页。

⑥ 潘力山等:《致留京议员书》,《力山遗集》,第2编“法律”,收入“民国丛书”第5编第92册,第484页。

⑦ 1924年初章太炎与章士钊讨论改革国会,有云:“吾前在日本,逆知代议制度不适于中土……今所患于国会者,又非《代议然否论》所指而已也。盖取决多数,其势有必不可行者……今以选举元首、批准宪法之权,还之国民,此不能不取决于多数,以多数决之而无害者,以其在全体国民,不在代议士也。”章太炎:《与章行严论改革国会书》(1924年1月15日),汤志钧编:《章太炎政论选集》下,第788—792页。

⑧ 《援闽粤军总司令布告》,《军政府公报》第62号,1918年3月25日,军政府公报处发行,“布告”,第8—10页。

⑨ 陶菊隐:《吴佩孚传》,上海书店出版社1998年版,第22、41、128页。

⑩ 《善后会议之进行空气》,《顺天时报》,1925年1月8日。

之策。^①天津会议之后段受各方“拥戴”出山,在其宣示政见的通电及临时执政府宣言中,正式提出了这一主张。^②

国民党人更是站在前列,引领潮流。1922年,孙中山提出包括国民会议在内的实施“真正民治”的四项方略,主张人民直接管理政府,强调要达此目的,便不能走代议制老路,而应实施直接民权,让人民拥有选举、罢免、创制、复决权。认为人民若仅有选举权,选举之后不能过问,是间接民权,间接民权就是代议制。^③1924年11月19日孙发表《北上宣言》,明确表示:“对于时局,主张召集国民会议,以谋中国之统一与建设。”^④很明显,此时的孙中山已不嫌于代议制,而对“直接民主”发生了兴趣。

斯时正当国共两党合作,中国共产党也与国民党同一步调,多次呼吁召开国民会议,以实现统一及和平建设的主张。^⑤国民党“一大”召开后,经国、共两党及各界推动,国民会议运动在各地蓬勃开展起来。1925年3月1日,由孙中山和李大钊等联名倡导的国民会议促成会全国代表大会在北京开幕,大会对中国社会的一些基本问题进行讨论并通过了决议。^⑥

耐人寻味的是,此时已不怎么为国人承认的“国会非常会议”也主张依照《临时约法》主权在民的规定,召开“国民会议”以决定现存国会的未来命运。^⑦

很明显,20年代中期,秉承“直接民主”理念召开国民会议已近乎成为各界的共同主张,以“代议”为运作形式的国会制度在中国遭遇了自建立以来最严峻的挑战。

然而,终北洋之世,试图取代代议制的“直接民主”观念以及缘此而生的国民会议政制实践并不成功。段祺瑞临时执政府筹划的“国民会议”因加入“代表”二字,不仅社会各界不予认同,就连属于同一营垒的反直各方也没能达成共识。^⑧国民党方面虽宣称将在第三次全国代表大会之前召开有别于段政府的“国民会议”,但基本停留在政治宣传层面。随着“三·一八”事件之后国内形势发生变化,段祺瑞下台,广东国民政府的军事北伐进入实施阶段,两种不同取径的“国民会议”均暂不为国人提及。

问题不仅出在实践层面。在国民会议的理念及制度设计上,国民会议的主张者亦面临诸多困惑,陷入新的政治迷思(myth)。其中最关键的是,国民会议的性质与职责如何界定,其与立法机关究竟是何关系,主张国民会议的人似乎并未思考清楚。加之国民会议迟迟未获实施,很多讨论都很抽象,不得要领。潘力山说,国民会议不是国会,职责不在“立法”而在“造法”,地位略同民国元年

① 黄伯度编:《许世英先生纪念集·传略》,沈云龙主编:《中国近代史料丛刊》续编(490),台北,文海出版社1978年版,第2页;商会:《许世英书生本色》,第284页;黄伯度:《笃行实践的许静仁夫子》,第252页。

② 章伯锋主编:《北洋军阀(1912—1928)》第5卷,武汉出版社1990年版,第6—7页。

③ 四项方略包括分县自治、全民政治、五权分立、国民大会。详见陈旭麓等主编《孙中山集外集》,上海人民出版社1990年版,第35—36页;张君勱:《中华民国民主宪法十讲》,台北,宇宙杂志社1984年版,第23—24页。

④ 《北上宣言》,《孙中山全集》第11卷,第294—298页;《孙中山先生集电》,善后会议秘书处编:《善后会议公报》第1期,“公文·电三”。

⑤ 《中国共产党对于时局之主张》,《向导周报》第92期,1924年11月19日,向导周报社1927年印行,汇刊第3集,第766页;独秀:《国民会议及其预备会议》,《向导周报》第93期,1924年12月3日,汇刊第3集,第777页;述之:《助国民会议促成会》,《向导周报》第95期,1924年12月17日,汇刊第3集,第794页。

⑥ 费保彦编:《善后会议史》,北京,寰宇印刷局1925年版,第5—15页;罗敬:《国民会议促成会全国代表大会之经过与结果》,《向导周报》第113期,1925年5月3日,汇刊第3集,第1047—1050页。

⑦ 《国会非常会议第三次宣言稿电》(1925年3月19日),《国会非常会议纪要》(1925年11月编),《北洋时期国会会议记录汇编》第13册,国家图书馆出版社2011年版,第669—670页。

⑧ 《唐绍仪章炳麟主张保存约法反对国民代表会议代电》,中国第二历史档案馆编:《善后会议》,档案出版社1985年版,第415—416页。

的参议院。^①诉诸直接民权的国民会议既然不是国会,又为何会出现以其取代属“间接民权”的代议制的政治思考和政治行为呢?对此,不仅潘力山无法回答,其他人也未必了然于心。

如果稍稍突破本文设定的“民初”这一时间界限,以南京国民政府成立之初的政制设计来印证,国民会议存在的问题会更加清楚。南京国民政府建立并初步稳定后,国民会议因“五五宪草”出笼而成为拟议中尝试“直接民主”的政治制度并被表述为“国民大会”,其性质界定也因此提上日程。孙科说,国民大会只是宪法会议,是美国革命建国之初的大陆会议(Constituent Assemble),大陆会议只开一次会,中国将其变成常设机关,性质是“国家政权行使的最高机关”,由“人民行使四权”,可以说是一种各国都不曾有过的全新制度。孙科试图坚持孙中山的立场,认为“国民大会”不是国会。^②然而在业已建置立法院的政体结构中,国民大会又被赋予部分立法机关的职能。张君勱说,“五五宪草”将国民监督政府的权力分属国民大会和立法院两个机关,立法院为中央政府之一部,不像它国国会那样居于监督机关的地位。国民会议则不同,被赋予创制、复决诸权,对于立法院所订法律可提出修正案,并可向立法院提出法律,权力甚大,有类“太上国会”。立法院是立法机关却非民选,国民会议行使主权却要参与普通立法,叠床架屋,权能交叉。鉴此,张主张削弱国民大会权力,加强立法院的作用,规定立法院由选举产生,行使国会职能。即便仍要保留国大,也应“化有形之国大为无形之国大”。^③张君勱所言,道出了“国民大会”性质界定不明的问题。^④

不宁唯是,对国民究竟应该通过何种方式来组织体现“直接主权”的国民会议,时人也明显欠缺思考。1925年10月12日,湖北省议会议员维杜发表通电,称中华民国主权在民,国民会议为国民行使主权之最高机关,“应由国民自动组织,非彼所谓善后会议所能代庖”。^⑤山东国民会议促成会发表宣言称:“国民会议是我们国民起死回生的唯一方法,也唯有人民自己组织的国民会议,能为人民自己谋利益。”^⑥上海国民会议协商会宣布其宗旨为:“联络全国各团体,协商国民自动的召集国民会议,解决国是,实行民治。”^⑦众口一词,都说国民会议要由国民“自动组织”。然而,为数多达4亿的国民真的可以“自动组织”国民会议吗?近代中国从未有过这样的历史事实发生,似乎已从实践角度证明这一主张并不可行。

从政治技术立场上观察,内含“直接民主”观念的国民会议存在诸多先天性缺陷,就连卢梭在宣扬主权在民观念时,也在技术操作上为实践“直接民主”犯难,担心以多数人统治少数人会“违反自然秩序”^⑧,遑论对西方政制恍若雾里看花的近代国人。如果直接民主在近代中国没有实施条件,属于间接民主的“代议制”虽有缺陷,是否亦为无可奈何的政制选择?对此,李三元的答案是肯

① 潘力山:《癸亥运动的意义和价值》(1924年)附《拒贿议员果已失其国民代表之资格乎》,《力山遗集》,第90—91页。

② 孙科:《中国宪法的几个问题》,《东方杂志》第31卷第21号,1934年11月1日,第47—52页。

③ 张君勱指出:“今天国大要求立法院将某项法案交复决,明天又提出立法原则,要求立法院制定法案,此种作风,徒然引起人民心中立法院能力不足的感觉。再次立法院初创之际,偏偏有人批评他,说他不对。试问立法院的地位,如何能有巩固之一日?所以立法院之上,再加一个如国民大会的太上国会,我人期期以为不可。”张君勱:《中华民国民主宪法十讲》,台北,宇宙杂志社1984年版,第28—29、40页。

④ 钱端升说立法院“非代表民意机关,系议决法律机关,只少数专家已足”,道明了立法院的性质。见钱端升等《民国政制史》上,上海人民出版社2008年版,第235页。

⑤ 《湖北省议会维杜议员反对成立国民代表会议电》,费保彦编:《善后会议史》,第416—417页。

⑥ 《山东国民会议促成会宣言》,上海《民国日报》,1925年1月11日,第4版。

⑦ 《上海国民会议协商会开会》,上海《民国日报》,1925年1月6日,第4版。

⑧ 卢梭指出:“就民主制这个名词的严格意义而言,真正的民主制从来就不曾有过,而且永远也不会有。多数人去统治而少数人被统治,那是违反自然的秩序的。我们不能想象人民无休无止地开大会来讨论公共事务;并且我们也很容易看出,人民若是因此而建立起各种机构来,就不会不引起行政形式的改变。”卢梭:《社会契约论》,第84页。

定的。他曾专门从中国“广土众民”这一现实角度对“直接民主”做了非难。^① 潘力山的论证更加具体,他说近代西方有两大思潮左右政治生活:一是个人主义,一是社会主义。潘并不完全赞成个人主义,认为个人主义虽主张伸张个性,发展个人之自由,凡未经自己参与的事件,便不该承认,最好主张直接民主。但在“地大人众”的国家,若要实施直接民主,而人民又无法事事直接参与,便会陷入既不能退回专制政治,又不能进而为全民政治的两难境地,于是只好选择由人民所举代表运作政治的办法。潘氏认为,这就是实施代议制的“根本理由”。^②

值得注意的是,在近代中国政制变革的多项选择中,试图取代代议制“间接民主”的政制形式不只是当时各方试图推进的“国民会议”,苏俄政制也作为重要的思想及制度资源被部分国人吸纳,从而指示了中国代议制改造的一个重要方向,即周鲠生概括的“苏维埃主义战胜议院政治主义”,“无产阶级专政主义战胜传统的全民政治主义”。^③ 周氏认为,虽然时人对苏俄的认知存在很大差异,有褒有贬,但从政制演变的立场审视,彼处发生的巨大变化亦属否定“代议政治”之后寻求“直接民主”的一种探索。^④

1927年初,甘乃光提出“民主集权”说,认为中国应采此制,就明显受到苏俄政制的影响。对此持反对意见的《时事新报》评论说:“民主集权”四字连缀成名词乃俄国人的发明,目的在于专制集权,与通常所说的民主毫无关系。^⑤ 对该报带有价值取向的贬斥性评论姑置不论,问题在于,甘乃光提出“民主集权”说之时,正当中国政治即将发生重大变化的关键时刻:北方的军阀统治即将崩溃,国民党宁、汉两歧,共产党也面临生死存亡的严峻考验。甘氏于此时提出“民主集权”,究竟是在向谁家献策,不得而知,但后来被认为同出一源的国、共两党“非议会主义”直接民主却分野出政治制度的截然对立,而国、共双方似乎都按自己的理解吸纳了“民主集权”思想主张^⑥,倒是值得注意的历史现象。

总之,近代中国不仅体现“间接民主”的代议制出现了问题,试图取而代之的“直接民主”政制也让人一时看不到出路和希望。杨杏佛《代议制与中国乱源》一文,道出了探索中的国人进退失据的窘境。他说代议制不是世界最良之政体,主独裁者恶其掣肘,倡共和者病其专擅,为政治之效率计则嫌其迂缓,为德谟克拉西计又苦其不彻底。这还只是就制度而言,至于议员自身的不肖,更不堪言。虽然他提出“改良的代议制”作为“折中之道”,却表示只是“不得已之举”,并非中国未来政制之“上选”。^⑦ 在国人对代议制失却信心的当时,杨杏佛的改革方案当然不会被视为政制改革的

① 李氏指出:时至今日,人人知代议制之为害,而竟无一人也敢于断然谓代议制之宜废除。法意诸国革命的工团主义者固尝有直接行动之主张,无治主义者且进而根本反对政府之存在。然而陈义愈高,其去事实也愈远。凡有广土众民之国,民意表现之方法,究不能出代议制范围,是以虽创巨痛深,终不肯决然舍去。李三元:《代议制之改造与消极投票》,《东方杂志》第21卷第6号,1924年3月25日,第15—16页。

② 潘力山:《两大思潮下的我们》,《代议不易辨》,《力山遗集》,第58—59、76—77页。

③ 周鲠生:《俄罗斯的政治改造》,《东方杂志》第22卷第5号,1925年3月10日,第15—30页。

④ 潘力山指出:“南京国民政府建立之后,其政制选择也表现出学习苏俄的倾向。何谓代议制?亦有一言之必要。代议制者,以由国民定期选举之国会为国民之总代表使之发表国民意思之总机关也。是故代议制以出代议士为要素,退之则为专制政治,进之者为全民政治,虽苏维埃亦代议制之一别也。”潘力山:《代议不易辨》,《甲寅周刊》第1卷第12号,“征文”,第6页。

⑤ 转引自楼桐孙《中国最近之政制问题》,《东方杂志》第25卷第1号,1928年1月10日,第20页。

⑥ 国民党标榜的是时间分割的“民主集权”说,即现阶段搞“训政”(集权),将来实施“宪政”(民主);共产党则按照“对立统一”法则,主张“民主集中”,将两者建构成一个统一政制。

⑦ 杨杏佛:《代议制与中国乱源》,《杨杏佛文存》,收入“民国丛书”第3编第84册,上海书店影印版(出版时间不详),第51—52页。

“上选”。然而,就是最被看好的孙中山推进“直接民主”的包括国民大会在内的四个宪政程序^①,实施前景也不乐观。张佛泉说,孙中山提出的宪政程序,特别是通过召开国民大会实现“直接民主”,在中国根本没有实施条件,若要等到条件具备才付诸实施,“也许比‘俟河之清’还会遥遥无期”。^②因而尽管有了“直接民主”的理念和“国民会议”的制度设计,1927年以后的国人仍与此前一样,处于政制认知与政体选择的迷茫之中。

六、余论

民初国家政治一度出现新气象,讨论民主、宪法、国会、政党成为时尚,就连曾经反对共和民主的曹汝霖也“每天在家关起门来研究宪法”。^③然而这一新气象维持时间并不长,对于国会,多数国人在短时间的倾慕之后便开始厌弃。

中国国会政治不成功的原因甚多,民初有国会没有国会政治,代议制运作所需的社会基础、政党条件、选举机制发育不成熟,人民的民主政治意识淡薄,国人不满国会政治现状,求变心切,率尔取舍,加之国家与社会权势重心失却,从基础政制设施到思想意识形态均无稳固的支撑点,有以致之。^④

1926年初,许仕廉在《东方杂志》撰文对光绪三十四年(1908)颁布钦定宪法大纲以来18年间中国移植西方政制的过程做了一番总结思考。他说这18年间中国至少产生了7个宪法性文件。在政体选择上,最初仿用英国君宪政体下的责任内阁制,学之未成,又去学普国式、日本式的军阀化中央集权,接着效法法国式的多党议会政体,不久有人主张采用美国联邦制,现在又有人试验采用俄国式的委员行政制。短短18年间,世界各种政体几乎用尽,“结果一样都没成功,样样变成人类最野蛮最原始的酋长式军阀独裁”。他认为中国移植西政失败有两大原因:一是所采纳的各种制度没有一种符合中国的现实国情与历史背景;二是中国的宪法学者和政治家趋赶时髦却尽买陈货。这些人好出风头,今天提出政府组织大纲,明天建立政党政系,但对世界宪政内涵及其变化趋势却无真正的研究。看见一个新制度便以为是救国指南,盲目崇拜,大肆吹嘘,殊不知吹嘘的时候,该制在其母国已生变化,不再时兴。^⑤许氏所言,道出了近代国人在学习仿效西方政制时急于求成却又一事无成的尴尬与难堪。

不过应该指出的是,民初国人虽不断在政制上作翻新追求,但大多是沿着技术路线进行,非尽关乎“价值”层面的取舍,在国会问题上尤其如此。

最早对国会制度提出质疑的章太炎,其心营目注者,只在“代议”是否可以真正实现“民主”。虽然在阐释政见过程中曾出以“共和之名不足多,专制之名不足讳”^⑥这一惊世骇俗之语,然而从章氏对总统制及联邦制的极力主张可知,他并不否定现代民主制度的价值。后来响应太炎参与讨论“代议然否”的学者和政治家,无论是走传统路线的章士钊、瞿宣颖,走自由主义路线的胡适、高一涵,走折中路线的梁启超、潘力山、楼桐孙,还是走苏俄路线的陈独秀、李大钊,基本是在“间接民

① 孙中山强调,这四个程序缺一不可,因“无分县自治,则人民无所凭借,所谓全民政治,必无由实现。无全民政治,则虽有五权分立、国民大会,亦终未有主权在民之实也”。陈旭麓等主编:《孙中山集外集》,第35—36页。

② 佛泉:《民治“气质”之养成》,《国闻周报》第12卷第44期,1935年11月11日,第1—6页。

③ 《我们的政治主张》(1923年),中国国民党中央委员会党史委员会编:《王宠惠先生文集》,1981年印行,第164页。

④ 关于国会政治的运作条件,参阅[英]J. S. 密尔著,汪瑄译《代议制政府》,商务印书馆1984年版,第57页。

⑤ 许仕廉:《制宪与政体问题》,《东方杂志》第24卷第10号,1926年1月25日,第1—7页。

⑥ 章太炎:《代议然否论》(1908年10月10日),汤志钧编:《章太炎政论选集》上,第469—470页。

主”与“直接民主”即民主的形式上进行选择,并未站在民主制度的对立面。因而近代中国代议政制的失败,似不能简单归纳为民主政制的失败,而只是“代议”这一间接民主形式的顿挫。在有关代议制度的讨论中,国人大多否定的是现存国会,根本否定国会制度者只占少数,可以印证这一判断。

不过事情往往有违行为者的主观愿望。民初国人放言无忌,率尔月旦,却忽略了在客观效果上,即便是对民主政制运作形式的批判,也可能危及这一制度本身。盖在实践效果上,一些看似技术路线上的改造(如被一些人在“非议会主义”选项下划归“议会改造”一脉的苏维埃政制改造路线)其实无异颠覆性质的革命,而一些本来只能划归技术改造路线的否定(如“二章”看似复古的路线以及孙中山以国民会议部分取代国会立法功能的路线),却很容易被误认为是价值层面的杀伐。清末民初国人对代议制的批判以及对“直接民主”的提倡,导致了“国民会议”这一政制形式在20世纪20年代中期被提上中国政制建设日程,又在南京国民政府建立之后写进宪法草案,并在同一政权运作下逐渐演变成被当初同样否定代议制、主张直接民主的共产党人称为“伪国大”的政治实践,这是否已背离“二章”及响应他们参与“代议然否”讨论者建设“直接民主”的政制初衷呢?

这个问题回答起来或过于复杂,但至少从理论上观察,在没有理清国会与国民会议性质与关系的认识前提下,将“国民大会”这一标榜“直接民主”的政治形式付诸实施是存在问题的,其潜在危险在于容易导致立法的不稳定性。托克维尔(Alexis de Tocqueville)曾在《论美国的民主》一书中提出“多数的无限权威”会“增加民主所固有的立法与行政的不稳定性”的思想。他认为,“立法的不稳定性,是民主政府必然具有的一个弊端,因为它来自民主制度要求不断改换新人执政的本性。但是,这个弊端是随着授予立法者的权限和行动手段的增减而增减的”。托克维尔虽然承认一切权力的根源存在于多数的意志之中,但他同时认为,“人民的多数在管理国家方面有权决定一切,这句格言是渎神的和令人讨厌的”。^①由于多数人实施的直接民主在操作上比代表制间接民主更加困难,因而在实践中常被政党假借或“僭代”,畸变成新的“狄克推多”(dictator)政制形式,这是民初多数国人在批判代议制间接民主时没有意识到的。

然而,在经历执政的国民党强调须按《建国方略》逐渐过渡到“宪政”的十年“训政”之后,已有国人意识到,基于卢梭人民主权说产生的“直接民主”也存在问题。1937年4月费巩撰文指出:第一次世界大战之后,受卢梭“主权在民”,人民“总意”不可代表思想的影响,各国新宪法均有主权在民,政府一切权力授自人民的原则表述。费巩认为,此说实卢梭《民约论》的致命伤,于事实为不可通。卢梭所谓的“国家”为小国寡民的古代罗马、希腊城邦。但近代以来,此类城邦国家已不存在,所存在者多为“地大人众”的民族国家,实现“总意”的办法,只有代表制度与多数同意。故近代成立的“民主国”莫不以议会为民意代表机关,而赋以立法监督之权。但战后各国新宪法的规定却反其道而行,对“议会专制”设置种种限制,尽管用意甚好,却无法实施。致使政党揽权、议会跋扈有增无减,复决创制如同具文,至于行政部门之无力与不稳,更是创立新宪之国的通病。结果,“直接民主”变成了执政党打着民意招牌实施专制的工具。对此费巩感叹说:制宪诸国为求宪法之“彻底民主化”而实施标榜“直接民主”的政制改革,殊不知“流弊所至,反使国人怀疑民主主义,反动以起,民主主义适以此自焚”。^②所谓“民主主义适以此自焚”,既是对世界代议政制步入歧途的历史总结,也是针对国民党专制独裁的政治作为,有感而发。

① [法]托克维尔著,董果良译:《论美国的民主》上卷,商务印书馆1992年版,第285—287页。

② 费巩:《欧洲民主新宪法之演变》,《东方杂志》第34卷第7号,1937年4月1日,第23—25页。

鉴于国民党统治标榜“直接民主”而民主制度却遭到严重威胁的严峻现实,正面肯定代议制价值的声音重新冒了出来。

在这类声音中,邱昌渭的意见最值得重视。邱氏1928年从哥伦比亚获博士学位回国参政并致力研究议会政治。在对中外议会政治历史做了全面研究后他指出,议会政治在中国失败并非由于议会政治本身的罪恶,而是由于行使议会政治的国人缺乏应当具有的民主性及良好且永久之文官制组织。他告诉在政治上已极度浮躁的国人:议会制度并不是最好的政治制度,而是比较易于运用,比较富有伸缩性,比较容易趋向民治途径,以及比较容易使各个利害不同的阶级能够得到平等发展机会的政治制度;议会政治并不是比其他政治制度优点多,而是比其他政治制度缺点少,易于补救。值得注意的是,邱昌渭的思想多少结合了苏俄议会改造的政治元素。他强调指出,议会制不是为“资本阶级”特设的政治制度,不过在议会政治国家中,“资本阶级”势力偏大,足以垄断一切而有余。因而在工业发达的国家,劳工阶级只有通过增强自身力量取得对“资本阶级”的优势,才可能运用选举投票的方式,将“资本操纵的议会政治”变为“劳工阶级的议会政治”。^①

邱昌渭坚持维护议会民主的政治立场却不排斥苏俄政制中的建设性因素,这对致力于政制改良的近代国人是一个重要的政治提示。不过他在参与南京国民政府带有苏俄色彩的政制改造的同时似乎也意识到国民党政治路线可能存在的专制集权倾向,认为国民党统治下标榜“直接民主”却践踏民主的原因在于效法苏俄实施“党治”,即在排斥其他政治组织参与情况下的“一党专政”。^②在国民党以孙中山“训政”思想作为理论依据将党放在“国”与“民”之上的情况下,“国民大会”不可能真正实现“直接民主”,而只能沿着相反方向,渐行渐远。^③

〔作者杨天宏,四川大学历史文化学院教授,成都,610064〕

(责任编辑:胡永恒)

① 邱昌渭:《议会制度》,上海书店1991年版,第407—409页。

② 对国民党实施“党治”的空间范围,学者可能有不同的认知和判断,但比较一致的看法是,由于国民党北伐成功之后有效控制的范围有限,真正落实了“党治”的地方只有东南及华南数省。但尽管没有如其所愿全面实施“党治”,但在时人的认知中,国民党实施“党治”已是不争的历史事实。

③ 在这个问题上最有预见性的思想家不是邱昌渭和费巩,而是陈独秀。早在国人讨论国会政制改造之初,陈独秀就意识到国会政治是普遍参与的政治,不能一家独揽。1918年7月,在张勋拥溥仪复辟失败后的国会重建过程中,段祺瑞试图以安福系操纵国会,具有民主意识的陈独秀立即发现了问题所在,提出三点意见。其中第二点是“当抛弃以一党势力统一国家的思想”。为此,他不仅表示“始终主张北洋、国民、进步三党平分政权的办法”,而且表达了在多党竞争体制下由国会居多数席位的大党领袖组织内阁的“梦想”。他强调指出:中国人无论何党何派,自己甘心在野,容忍反对党执政的雅量,实在缺乏。这种状况不改变,国家政治绝无前途和希望。“老实说一句,一碗饭要大家吃,若想一人独吃,势必大家争夺,将饭碗打破,一个人也吃不成。”(陈独秀:《今日中国之政治问题》,《新青年》第5卷第1号,1918年7月,第2—3页)可是,陈独秀如此重要的思想,却因发表在1918年的《新青年》上,产出时间偏早,针对性似乎也过于具体,未能对后来倾向一党独裁的国民党发生任何影响。黄远庸对此亦有预感,他说民初国人“尚有一大噩梦,则将来政党之变迁是也,或大势忽变,遂不许他党发生,只许一党存在,亦未可知。若其不然,则将来政党之变迁,殆如读奇门遁甲之书,非常人可解。”黄远庸:《闷葫芦之政局》其二,《远生遗著》下卷3,商务印书馆1984年版,第102—104页。

Modern Chinese History Studies

No. 5, 2015

A Concise and Readable Patriotism Textbook—Commentary on *The Concise Reader on China's War of Resistance against Japanese Aggression* Hu Dekun, Luo Yongkuan (4)

The Modern History of Locality: Transmitting Rites to Ordinary People and Rural Society during the Period of the “Emptiness of Prefectures and Counties” Luo Zhitian (6)

In connection with the “Emptiness of Prefectures and Counties,” which formed in the process of unification starting in the Southern Song Dynasty, intellectuals began continually striving to build grass-roots civil society through the method of “transmitting rites to ordinary people.” This attempt, which persisted for one thousand years and implied morality in the pursuit of public welfare, heavily emphasized localities and stressed “civil community,” suggesting the necessity and possibility of observing history from a “non-national” perspective. Prefectures and counties were not only the basic spaces (real and imaginary) for people to live, but also spaces for gentry, low-level officials, and families to interact. Given the negotiations between “nation” and “civil community,” and between the system and rural customs, representatives of the nation could not always carry out their functions, and those people who carried out the nation’s functions frequently did not represent the nation. Against the background of a partially formed “nation,” an orientation of “using the gentry’s power to construct the nation” gradually formed. Intellectuals in rural areas were not only to “educate the people and form moral customs,” they were also supposed to consolidate society. The joining of “morals” with the countryside endowed localities with additional independent meaning, and also decreased the influence of high-level political changes.

Chieftains and Central Government Jurisdiction: The Dilemma of a Border Town in the Late Qing Period Zhao Shiyu (28)

The Chieftain Office of Nine Families was a Tusi Yamen on the border between Luzhou and Xuzhou in the south of Sichuan, which was also in the border region between Yunnan, Guizhou and Sichuan. Until the late Qing period, the area was still a place with complicated ethnic relations and a gathering place for refugees, so the Tusi system had long been maintained there. During the reign of the Emperor Tongzhi (1861 – 1865), because immigrants from other places pushed aside local students in the local quota for the Imperial Examination, the officials and gentry of the Chieftain Office of Nine Families complained and appealed, indicating their desire that the traditional pattern of rule be maintained. At a time in which they were facing the modern challenges of commercialization, population transfers, system transformation, and the entrance of Western power, their expectations could not but be shattered. However, the central government did not completely resolve the problem of the administrative system, which persisted until the 20th century.

The Controversy over Abolishing the Parliament in the Early Years of the Republic of China and the Direction of the Republican Political System Yang Tianhong (41)

During the late Qing and the early Republican periods, the Chinese people studied the West and established a parliamentary political system, but criticisms of this approach were also raised. In the late Qing period, Zhang Taiyan published an article explicitly opposing the system, titled “A Discussion of Whether a Representative Parliament is Correct.” In the early 1920s, Zhang Shizhao responded to Zhang Taiyan, again raising difficult questions and criticizing the new system. At the time, China’s parliamentary system had already been in place for more than ten years, so the abuses of the parliamentary system had been fully exposed. Additionally, feeling the effects of the trend in the West towards criticism of parliamentary systems, debates in China about whether the system was good quickly shifted to debates about whether or not it should be abolished. Abolishing the national parliament quickly became an almost universal demand within all social circles. Because politicians faced a dilemma in choosing between “legally constituted authority” and “revolution,” the parliament was abolished before the premises of the parliamentary system had been explicitly negated. The main reason the Chinese people criticized the parliamentary system was that it could not represent the people’s will—they argued that the parliamentary system was indirect democracy and the best political system was direct democracy. In the process of criticizing

and managing the parliament, various circles advocated a “national congress,” which was seen as embodying direct democracy. However, as the design and practice of the political system in the early period of the Nanjing Nationalist government proved that in practice it was difficult for direct democracy to avoid being distorted by “improper representation,” which led it to trend away from true democratic politics.

Systemic Evolution and Identity Transformation—The Composition, Structure and Problems of the New Group of Judicial Officials in the Late Qing Period Li Zaiquan (65)

In the thirty-second year of Emperor Guangxu’s reign, the Qing government established the Da Li Yuan, and from this system China’s new type of judicial officials appeared. During Emperor Xuantong’s reign, the selection of judicial officials gradually moved to a system of standard examinations. Through a nation-wide examination to select judicial officials in the second year of Emperor Xuantong, a large number of students specializing in law and politics entered the ranks of judicial officials. Because of the New Policies, constitutionalism, and other transformations in the governmental system, many traditional personnel pursued modern transformations, changing from “old personnel” to a “new type of person.” The majority of these “new” judicial officials were former traditional criminal judges and candidates for official positions. The differences between new and old indeed existed in the judicial officials of the late Qing, but in fact the truth was that “the new is not new and the old is not old.” In the late Qing period, when the people’s moods were changing and the realignments and regroupings of various forces were increasingly fierce, the group of judicial officials whose original duties had been to resolve societal disputes and safeguard existing order failed to fulfill their responsibilities. Not a small number of them became revolutionaries. Looked at from this angle, this group of late-Qing judicial officials had the appearance of unity, but this was only a facade. By analyzing this group’s structure and problems, we can easily discover how these officials endured and changed during the process of China’s change from traditional to modern. We can also see how change and stability co-existed in this process.

A Comparative Study of the Relations between Tse-ven Soong, Sun Yat-sen, and Chiang Kai-shek during the National Revolution Wu Jingping (79)

Since working in Sun Yat-sen’s Army and Navy Grand Marshal Headquarters in the 1920s, Tse-ven Soong had been trusted and heavily depended on by Sun Yat-sen. At the same time, Tse-ven Soong unconditionally respected Sun’s revolutionary leadership, as he had fully shown his abilities in financial leadership and obtained outstanding achievements. During his time at the Grand Marshall Headquarters, as well as during the subsequent Guangzhou Nationalist and Wuhan Nationalist government periods, Sun was widely praised among all circles. After Sun Yat-sen’s death, Tse-ven Soong and Chiang Kai-shek, upon whom Sun Yat-sen had also heavily depended, both entered the highest levels of the Kuomintang regime, where they closely cooperated. However, with the development of the National Revolution, in particular the swift progress of the Northern Expedition, various conflicts—for instance, between the KMT factions, between the Party’s power and the military’s power, and between individuals and groups—gradually became more prominent. These contradictions intertwined with the transformation of the relationship between the KMT and the CCP. Finally, the differences between Song and Chiang became public, and they walked different paths during the Nanjing-Wuhan confrontation.

Chinese Voices in the *North China Herald* during the Late Qing Period Li Shan (97)

Studying in Enemy Territory—The Real Lives of Chinese Students in Japan during China’s War of Resistance against Japanese Aggression Xu Zhimin (117)

A Study of Zhaoxin Stock and Its Relationship with the Chinese Financial Industry in the Late Qing Period Xu Ang (137)

Continuation and Innovation in the Academic Vein—Reading Sang Bing’s *The Paths and Methods of Academic Research* Zhang Taiyuan (150)