

法治视域中的中国近代民主实践： 阶段、进路与归因

廖万春,马作武

(中山大学法学院,广东 广州 510000)

摘要:近代中国社会转型中,民主实践历经清末立宪政治改良运动、民国初期南北政治分裂军政嬗变及国民党施行军政训政三个不同阶段,执政当局、思想精英和政治实权人物曾经积极主导推动民主实践的法治化运作,分别提出有君行宪、再造新民、因人制宪、三民主义、联治民主五种进路,试图走出一条以施行宪制为依托的现代民主政治之路,但最终都以失败告终。这些民主实践的失败,固然与当时中国社会的政治、经济、文化发展阶段以及内乱外患交织的时势有关,但从法治视域观察,其根本的原因是在国家政治体制的构建中,违背了民主政治发展的基本规律,脱离了国情民意的宪制选择,导致宪法功能运用不当。由此可见,法治乃民主运行发展的稳控器,发挥以宪法为核心的良法善治法律体系功能,是民主稳定健康运行的保障。

关键词:近代中国;民主实践;宪制;法治;君主立宪;三民主义;联治民主

中图分类号:K 25

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2019)03-0097-10

鸦片战争以后,近代中国经历了从传统社会向现代社会裂变转型,在封建专制制度瓦解的过程中,民主思想和实践迎来启蒙发展的特殊历史阶段。与世界范围内其他国家一样,近代中国民主实践的进程在相当长的一段时间内举步维艰。清末推行变法维新后,民主实践在各种羁绊中起步,清王朝在中国社会转型的压力下,抛开国情民意,选择君主立宪路径,进行长达13年的政治改良运动,但以失败告终。民国以后内乱外患中的军治党治,以及短暂存在的地方自治,走过长达37年摇摆不定、名存实亡的民主共和之路。至1949年以前,执政当局、思想精英或政治实权人物主导推动的民主实践始终在黑暗中摸索,曾经尝试的若干进路失败的原因,归根结底是没有找到符合国情的民主发展道路。在中国近代民主实践中,以宪制

为标志的民主政治制度扮演着特别重要的角色,宪制之争在近代民主实践中始终如影相随。宪法是宪制的法律载体,对于民主实践而言是推动民主实践、引领民主运行发展、建构民主政治制度体系的压舱石。受近代中国不同时期历史条件的影响,在一定时期左右和主导政局的不同政治势力,必然选择代表其利益的宪制模式,制定与之相适应的宪法文件,因此,不同样态的宪法和宪制,决定着近代中国不同阶段不同进路的民主实践。依据政局更迭顺序,中国近代民主实践可以划分为清末立宪政治改良运动、民国初期南北政治分裂军政嬗变及国民党施行军政训政三个不同阶段,而能够主导或影响政局的社会精英和政治人物对不同宪制的偏好和选择,则决定了民主实践的各种不同进路。

收稿日期:2019-03-15

作者简介:廖万春,中山大学法学院博士研究生,主要从事司法制度及中国法律思想史研究;马作武,中山大学教授,博士生导师,主要从事中国法律思想史、中国法制史、传统法律文化研究。

一、中国近代民主实践的三个阶段

中国近代民主实践从发端到其终结,历经了三个阶段:一是从1898年维新变法至清末立宪的政治改良运动时期,主要是民主思想的启蒙和有君宪制的实践,清末先后颁布了实君宪法性文件《钦定宪法大纲》和虚君宪法性文件《重大信条十九条》;二是从1912年中华民国元年开始至1927年蒋介石控制政局前的民国初期南北政治分裂军政嬗变时期,制定了《中华民国临时约法》和《中华民国宪法》(曹锟宪法)等;三是从1927年蒋介石控制政局至1949年中华人民共和国成立之前国民党实行军政训政时期,先后开展了约法运动和立宪运动,制定了《中华民国训政时期约法》和《中华民国宪法》(蒋介石宪法)。

(一) 第一阶段:清末立宪政治改良运动时期(1898-1911)

鸦片战争的失败促使近代中国反思国力衰退、战争失败的原因,一部分先进知识分子和政治精英人物,提出学习西方的主张,其中“师夷制夷”、“中体西用”成为朝野上下普遍认可的共识。洋务运动促进近代中国民族资本主义的产生发展和对西方民主政治制度的了解,推动清末实行君主立宪政治改良运动。1898年,清朝第十一任皇帝爱新觉罗·载恬(光绪帝)采纳维新派意见,陆续颁布“明定国是”等诏书,从政治、经济、教育、军事等方面推动变法维新,试图从传统的封建君主制度向君主立宪制度转变。百日维新虽因慈禧太后发动政变失败,但加速中国社会转型进程,民间报刊的大量出现,使得民主宪制思想得以广泛传播。随着国内形势变化,尤其是以康梁为首的君主立宪运动及以孙中山为首的同盟会的发展,迫使清廷不得不推行预备立宪。1904年,清廷发布上谕,明示要派出载泽、尚其亨、李盛铎、端方与戴鸿慈等五大臣出洋考察美日英德等西方各国宪制。1905年,两队人马经半年考察提交了立宪考察报告。清廷表态支持民主政治制度改革,指出西方“各国之所以富强者,实由于实行宪法,取决公论,君民一体,

呼吸相通,博采众长,明定权限,以及筹备财用,经画政务,无不公之于黎庶,又兼各国相师,变通尽利,政通民和有由来矣。”^{[1](P43)}为尽快推进立宪主张的落实,清廷官员袁世凯亦多次上书请求朝廷考察与中国政体最为相似的日德宪法,光绪帝派人至英德日等国考察。经一番准备,清廷于1908年颁布了《钦定宪法大纲》,规定大清帝国万世一系。但部分社会政治精英、知识分子甚至普通的民众,对由清廷自上而下启动而摒弃公众意见的立宪持否定态度,认为“中国之立宪政治,将来必以宪法为一国之根本法,若出于独裁,而不出于国民之公定,则宪法程度必低,仍不能为地球上文明法治治国”^[2]。部分清廷保守派官员对立宪新政也不支持和认可,提出“法为败而欲扫除更张,窃外国之皮毛,纷更制度,惑乱天下人心”的论调^{[3](P432)}。光绪帝及慈禧死后,清廷延续原有的变革路径,以慢节奏推进立宪,于1909年成立各省咨议局,1910年成立资政院。资政院开院之时,北京和全国各地发生持续请愿运动,要求加快建立现代民主政治制度,实行真立宪真共和的呼声高涨,各地爆发大量以推翻清廷统治为目标的武装革命。1911年10月辛亥革命爆发,内外交困的清廷为安抚朝野上下的不满,匆忙推出所谓的《宪法重大信条十九条》,将《钦定宪法大纲》的“实权君主”变成了“虚位君主”。虽然君主的权力受到极大的限制,皇帝没有了实权,国家权力属于国会,但还是把“大清帝国皇统万世不易”“皇帝神圣不可侵犯”列为首位,君主的名分在最大程度上被保留了下来,而应当在宪法上规定的臣民权利义务没有写进去。《十九信条》“虚君共和”的制度设计,充分暴露出清廷不心甘情愿革自己的“命”、轻易放弃君主大权的面目,革命浪潮席卷各省,原来支持清廷立宪运动的部分立宪派投靠革命阵营,孙中山等革命党人领导的辛亥革命最终取得成功。1912年元旦,孙中山宣誓就任临时大总统,宣布成立中华民国临时政府,至此清末立宪运动以失败告终。

(二) 第二阶段:民国初期南北政治分裂军政嬗变时期(1912-1927)

辛亥革命推翻帝制,随后颁布的《中华民国临

时政府组织大纲》采取“总统制”政体,规定临时大总统享有统治全国、统率海陆军、制定官制官规及任免文武官员等方面的大权;经过参议院的同意,有宣战、媾和及缔结条约,设立临时中央审判所的权力。但1912年南北和谈、清帝退位后,南京临时政府的参议会制定颁行的《中华民国临时约法》并没有完全采用孙中山的五权宪法政制方案,而是为调和资产阶级革命派、立宪派和以袁世凯为代表的大地主大买办阶级的政治利益,采纳法国式的责任内阁制,主要目的是限制袁世凯的权力。《临时约法》扩大参议院的权力,设置了严格的修改程序,以防止袁世凯的肆意破坏。1913年,国民党人向第一届国会提交的《中华民国宪法草案》,进一步明确和完善了“议会共和”政体。但袁世凯就任总统以后,便凭借自己的军事和政治势力,对《中华民国临时约法》进行大幅度修改,制定了《中华民国约法》,设计了大总统总揽统治权的政治体制,为自己实施独裁式总统权力铺路。1915年底,袁世凯逆历史潮流,公然废止民主政治制度,上演了“洪宪帝制”的闹剧,复辟封建君主专制。1916年,迫于各方压力,袁世凯不得不撤消帝制并在郁闷中死去,此后中国社会进入了北洋军阀统治的极度混乱时期。中国各式政体随着当权派急速更迭,出现了你方唱罢我登场的政局乱象,军阀们或自行制定宪法,或宣布恢复《中华民国临时约法》,但民主政治制度始终未能稳定发展。1923年曹锟以行贿议员的手段制定公布《中华民国宪法》(史称“贿选宪法”),设计了“责任内阁制”的共和政体^[3]。

(三) 第三阶段:国民党实行军政训政时期(1927-1949)

国民党实行军政训政源于孙中山三民主义的理论设计。早在1906年,近代中国民主革命的领导者孙中山设计了以三民主义为理论基础的民主政治发展方案,1924年孙中山将原来的理论进一步完善,提出新的三民主义理论,并以此为指导提出政权和治权分立,通过军政、训政和宪政推进民主进程的政制方案。孙中山逝世前,由于国民党没有完全执政,三民主义设计实际上并没有完整付诸实践。1927年蒋介石执掌国民党政权取得北伐

战争胜利后,成立了南京国民政府。1928年,国民党依据孙中山民主革命三阶段的设计,宣布由军政转入训政时期,制定了《中华民国国民政府组织法》。随后国民党又先后制定了《训政纲领》《训政时期约法》,均规定“中国国民党全国代表大会代表国民大会领导国民行使政权”,“中国国民党全国代表大会闭会时,以政权付托中国国民党中央执行委员会执行之”,从而确立了“党国体制”的政体。1947年,国民党迫于各方压力,颁行了《中华民国宪法》,实行国民大会、立法院、监察院三院分立的代议制。但国民党在实质上绝对控制和主导着三院议员的提名和选举,国民党中常会常以会议决议等形式明确强调,中央决定之同志必须当选,未当选的将追责各级承办选举之人,甚至在候补人的顺序上都做了明确的指定,选举中,国民党要求非属党之提名当选者退下,让予该党提名而未当选者或该党同意分配给青年党和民社党的名额。可以说,1947年《中华民国宪法》确立了形式上的责任内阁制,而实际则是一种既非责任内阁制,又非总统制的政体,其实质是挂着民主宪制招牌、行国民党一党独裁专政的假民主实践。

二、中国近代民主实践的五种进路

(一) 有君行宪实验

清末推行的君主立宪制,是从最初的实权君主转向有限君权的过程,主要体现在《钦定宪法大纲》、《重大信条十九条》两个宪制文本中。《钦定宪法大纲》是以日本明治极权宪法为依据,《十九信条》则以英国虚君共和宪法为蓝本,它们在权力分立架构关系上有着根本区别:一是议会制度方面。《钦定宪法大纲》并没有过多谈及议会究竟有什么权力,而是特别规定了皇帝对议会的解散和召集权,其实质是将议会视为皇帝的御用机关,这便完全阻滞了制度的控权效应。而《十九信条》则确立了总理行政权能中心地位,也赋予了国会较大权力,明确国会享有选举、弹劾官员、修改宪法提案等权力,从而使得皇帝成为虚设的礼仪象征,代议机构成为政治中枢。二是官制官权方面。《钦定宪法大纲》完全将一切官权官制操之君上,排除了其

他机构的合理规制。而《十九信条》则规定宪法决定官规官制,承诺将消解传统的君臣关系,建立以宪法为进阶及录用的标准。其虽然在形式上仍具有君臣关系,但实质上君臣明显脱离了绝对义务。三是司法权属方面。《钦定宪法大纲》规定司法权总揽于皇帝,重大案件应由皇权钦定。而《十九信条》则确立由资政院及国会独立运作司法权,皇帝不得干预介入,这事实上是将司法权置于皇权之外,突破了钦定行政司法权和司法权的含混不清,使权利分立界限更为清晰。四是法的创制方面。《钦定宪法大纲》视宪法为皇权钦定,且未提及宪法的来源,这代表着皇帝享有绝对的宪法创制权。相反,《十九信条》明确规定宪法由资政院草决,皇帝颁布,即宪法是民意的集中体现。同时,在创制一般法上,《钦定宪法大纲》规定律法即便经议会决议仍不能自动生效,其见诸施行必须经奉诏命批准,这意味着君主言出法随的旧有模式并未被彻底废除。而《十九信条》则明确规定创制律法并非出于控制皇权,只是要求“不得以命令代法律。但除紧急命令外,以执行法律,及法律委任者为限。”五是国事外交方面。《钦定宪法大纲》确立外交由皇帝意旨决定,“国交之事,由君上亲裁,不付议院议决”。而《十九信条》虽在一定程度上承认皇帝在外交上的礼仪作用,但规定外交事务由国会做出。六是军队统领方面。《钦定宪法大纲》规定军队应由皇帝调遣且确定常备兵额,军权由皇帝专享。《十九信条》虽在形式上确认君主对军队的统领地位,但却限制了军队作战权的使用,即须依国会议决对内使用之特别条件。从这些宪制文本看出,清廷立宪运动并非自愿而行,对君权的让渡也非实心,这也从侧面反映出清廷对民主的未真体认和对极权的专有把控。

(二)再造新民探索

戊戌变法惨痛的经验教训令梁启超等清末的先进知识分子重新思索和探求中国前进方向。随着学术视野的不断开阔及国内形势的急剧变化,梁启超等人的思想也发生变化,面对国内排满、立宪、保皇、尚武及发扬国粹等宪制革命思潮的兴起,他们渐渐认识到近代中国落后的原因除了宪

制功能运用不当外,还有国民素质普遍较低这一关键的因素。他们立足于国家的救亡图存,发出改造国民性的呼声,主张再造“新民”,以最终建构起现代民族民主国家。一是合群新民。合群是由民族观和国家观两部分构成。在民族观上,他们认为中国虽为东方大国,但由于封建君主历来以“独术”治群,结果导致“家私其肥,宗私其族,族私其姓,乡私其土,党私其里”^[4],国民内部严重涣散,没有民族认同感。所以,国家应以民族观为引导,强化合群观念,唤醒国民的民族意识,重塑良好的国民形象。在国家观上,他们认为人民是国家的主人,国家并非“一家之私产”,因而主张在合群观念的影响下,培养国民民族意识,使他们培树国家思想,并自觉将自己的前途命运与国家繁荣富强紧密联系起来。二是公德新民。所谓公德,指的是处理国民个人与国家、社会、群体间关系的道德,它是增强国民凝聚力、维护国民间和谐的道德核心。所以,公德新民必须是合公私而兼善之,应通过正本、慎独、谨小等方法培养私德,通过利群、爱国、自由、自律等公共意识培育公德,这是因为无公德则不能团,无私德则不能立。三是勇敢新民。国民要树立进取冒险精神,这种精神由希望、热诚、智慧、胆力四个要素构成。国家要发扬尚武品格,必须有心力、胆力和体力,才能使国民鼓起勇气捍卫自己的国家。四是重行新民。这是新民的实践路径。新民的培养要兼顾中西文化,既要内修其身,吸收中国传统文化精华,也要强化外练,“采补其所本无而补之”,取西方先进文化为我所用,如倡导国民运动、发展现代教育、传播近代文明等。

(三)因人制宪实践

《中华民国临时约法》是革命和反革命派围绕政权问题展开复杂尖锐斗争中产生的,字里行间均反映出当时各派斗争形势及力量对比关系。一是缺乏总统制要素。这表现在:其一,总统并不能独立行使国家行政大权。《临时约法》虽然明确临时大总统代表临时政府,并总揽国家政务,但又规定了必须国务总理同意,临时大总统才能发布命令、提出法案及公布法律。其二,参议院选举产生总统和副总统,从而使总统受会议牵制,这明显有

别于总统制国家中议会和总统地位平行,总统由国民选举产生并向国民负责的特征。其三,《临时约法》赋予参议院弹劾国务总理权力,且可质问国务总理,要求其出席答复;而国务总理也能提请召开参议院秘密会议,并出席发言。国务总理俨然成了议会的平行主体,总统反而变成虚职。其四,由国务总理统揽行政事务,从而使得国务院俨然独立于总统,而非其领导的行政部门。二是非明显的内阁制特征。这表现在:其一,总统是国家行政权的执掌人而非虚职。《临时约法》第30、44条及第四章规定总统拥有较大的行政权力,而国务总理则是辅佐总统并向总统负责而已。其二,国家元首设副职在内阁制国家并无先例。但《临时约法》规定参议院选举产生总统和副总统,并明确副总统在总统不能视事或因故去职时可代行总统职权。其三,总统提名内阁成员,应经议会批准,这一规定明显有别于内阁制国家由议会多数党或党派联合组成内阁的通例⁹¹。其四,《临时约法》政体设计侧重于总统与内阁的联系,缺乏议会与内阁的平衡和牵制机制,如缺失了内阁总理“提请解散国会权”及国会“不信任投票”等机制。三是独具特色的国家行政权力分配。一方面,国家行政权总体上归属总统,总统权力包括统率军队、荣典颁授、内政外交、大赦特赦、官吏任免、执行法律等,国务总理没有被赋予独立职权,它只能辅佐临时大总统负其责任。但另一方面,总统行使重要权力时须获得国务总理明示同意,突出国务总理的存在,以总理牵制和约束总统对某种权力的行使,从而形成了独具特色的权力牵制制度。

(四)三民主义设计

辛亥革命在形式上结束了两千年的封建帝制,建立了当时亚洲第一个共和国。民主革命领导者孙中山提出三权分立和五权宪法并存的宪制方案。1922年,孙中山在《中华民国建设之基础》中提出:“三权分立,为立宪政体之精义。盖机关分立,相峙而行,不致流于专制,一也;分立之中,仍相隶属,不致孤立,无伤于统一,二也。凡立宪政体莫不由之。吾于立法、司法、行政三权之外,更令监察、考试二权亦得独立,合为五权。”⁹²五种权力的行使

者应该是立法院、行政院、司法院、考试院和监察院。孙中山提出的“五权分立”宪法思想,目的主要是推翻清廷的封建君主专制制度,在中国真正建立起“以三民主义为理论基础,以权能区分为基础,以直接民权为精髓,以五权分立为中心,以均权制度处理中央与地方的关系,以地方自治为根本,以革命三阶段为程序”⁹³的资产阶级民主共和国政体。一是分权目的。五权分立是以扩大政府权力、充实人民权利为着力点,目的在于建立一个万能政府,因而,其分权价值并非是五权间的相互制约,而是追求五权合作,也就是以五权合作来达至“有能”政府。按照孙中山主张的权能区分观点,政府的权力是集中的,那么五种职权便仅为政府内部的职责分工,是不能相互制约的⁹⁴。但从政府内部组织视角看,五权的功能及相互关系侧重点并不是分立政府权力,而是分配政府职能,实现政府服务的合作与统一。二是权力性质。“五权分立”以区分权能为前提要件,其所说的权仅是治权,而不是政权。分权的结果既为增加权的量,也改变权的质,其中量的增加是增民权及政权权力;质的改变是强调政权即民权,是通过治权来分权。三是制度安排。“五权宪法”将国家政治权力分割为权与能,国家既设立民权机构,也设立政府机构。具体而言,国民大会是政权机构,监察院、考试院、行政院、司法院和立法院是治权机构。但即便治权五分,五权之上依然存在更高权力对他们进行统领。从治权来看,分置的五院实质上属于政府的技术操作部门或者说办事机构,它们应在政府首脑下各司其职。从政权与治权关系来看,国家最高权力机构为国民大会,它行使中央统治权,产生政府的五院,并有权选举罢免政府官员。可以说,国民大会是维持民主政治的关键。四是权力关系。在五权分立体系中,权力虽然被分立,但彼此间依然存在合作,因而,五权分立并非视同于三权分立中的制衡关系。不过,这并不意味着权力缺乏制约,而是存在着微弱、零星的制约,如纵向的政权对治权的单向制约,也即国民大会对政府的制约。五是权力作用。在立法权作用上,立法权从国会脱离开来,政府专家立法以支持依法行政。若立法违背民意,则应通过复决方式纠正法的错误,以罢免方式追

究人的错误。在治权作用上, 行政机构享有决策权。立法仅为专家完成法定程序, 目的在于配合政府, 建立最好政府。在司法权作用上, 司法权享有司法独立、制定司法政策、修改律法及统揽法律提案及司法行政决策等权力。在考试权作用上, 考试权独立并脱离行政权, 凡是公职候选人都应经政治性考试。在监察权作用上, 监察权作为独立并脱离于国会的治官权, 凡是从事公务者, 若存在失职违法, 均应作为弹劾对象。

(五) 联治民主实践

清末自上而下的立宪实践失败, 北洋军阀军人立宪, 操弄宪法道具, 使近代中国民主共和命运多舛, 因此, 各省掀起地方立宪热潮。一些思想政治人物如梁启超等纷纷支持地方自治, 而不少主政地方的军政实权人物如湖南督军谭延闿、广东都督陈炯明等, 则大力倡导并积极实践以地方自治为路径的联治民主地方政制。联治民主制的主要内容:

一是推行民治民主立国。推行民主政治必须建立与民主政治标准相适应的国家组织。联治是国家建立各级政权组织的基本路径, 是建立永久牢固的国家统一的手段, 是“制治”。主张实行联治民主制者对于建立适合中国国情的国家组织极为看重, 认为在谋求国家统一、实现永久和平的手段中, 以民治民主确立国家统一方案是第一位、先决性的。而统一方案中有三件要事, 涉及四大问题。三件要事是指纲领、程序、协约大纲; 四大问题是统一要解决的根本性问题, 即必须统一国军、建立联治、解决财政、恢复国家主权独立^[9]。建立国家组织存在一定的标准, 依据《中华民国临时约法》的规定, 应采取民主政治的组织形式^[10]。

二是推行地方自治。联治民主制倡导者认为, 建立理想的国家组织, 最重要的是在政治经济组织上要确立正确的思路。他们主张政治上要坚持自治主义, 提出国家政治生活必须以实现人民自治作为最高准则; 经济上要坚持自给主义, 提出国家组织必须着眼于职业团体发展, 使职业团体成为经济社会的构成分子, 拥有充分的自主权利, 以谋求国家经济发展达到自给的水平; 行使治权要

坚持联合主义, 认为当时的中国由君主专制进入民主政治, 理应以全民组织国家, 但全民处在极度松散的状态, 政治训练又没有到达底层民众, 任何一党一派包办人民治权显然不妥, 解决国家内部分裂问题, 非实行联合主义不可; 主张国家职权配置要实行分职主义, 提出国家组织注重的是权力的分配。

三是联治建立国家。倡导者提出民主自治的实施必须正视当时中国社会经济发展的阶段, 以地域乡治为单元, 再加上各个行业的代表团体为基本单位, 以域业两治作为基层民主治理的基本内容, 在整个国家建立系统完备的政治组织, 形成有效的管理约束。按照这一设想建立联治民主国家, 中国社会将按照一定的秩序得到良性发展进步, 积自治为统治之基, 寓集权于分权之中, 形成单一联邦制国家, 可以免于纷争; 区分立法与行政, 立法与行政之间将有良好的沟通合作; 行业团体的发展使办理选政事务既可以全面普及到社会各基层, 又不会产生纷争, 有利于社会安定; 行政脱离政治, 可以减少政权频繁更替带来的纷扰, 行政官员由民选改为民聘, 有利于优秀政务人才的使用; 议院作为政治中心专注政治, 使行政机关可以全权处理政务, 互不妨碍, 各司其职, 民国以来政争不断的局面可以从此解决。

三、中国近代民主实践失败的三大归因

(一) 清末政治改良运动失败的原因

清末政治改良运动存在诸多缺陷, 主要表现在:

一是有君行宪制度极度维护君主大权。《钦定宪法大纲》总其全文所载, 尤其是关于君上大权的内容, 给人第一印象是强化君主权力, 宪法化君主制, 而不是限制君主权力^[11]。而《十九信条》虽然强化了议会功能, 虚化君主地位, 但依然保留着皇统万世不易、皇帝神圣不可侵犯的理念。由此可看出, 清廷主导的有君行宪运动并没有真正认知宪制功能, 且由于《十九信条》宪制功能的缺失和异化, 少了法的理性成分、价值构成、道德基础和科

学内核,使其难以满足国民的主要需求,最终沦为空构的摆设^[2]。事实上,清末政治改良运动只不过是以宪制为幌子来维护摇摇欲坠的封建专制,它注定了清廷无法从根本上化解在政治上面临的诸多挑战,也注定了其不受国民认可和支持,且最终走向破灭的命运。

二是频繁的政治改良使社会结构变得散落。清末的中国社会结构正处于散落之中,这一变化的起点始于有君行宪的匆忙变法,却又以变法的了无章法将原本散落的社会结构搅得更加四分五裂。在清末中西文化的相互交冲里,清廷统治者的士人阶层却又是最先自觉回应外力冲击的人员,他们次第主导了君主立宪、变法自强、借法自强等变革,而这些政治思想或主张,由于宪制实然和应然功能的部分脱节,致使宪法这一根本大法对社会实际生活具体部分领域调控缺失^[3],直接导致中国剧烈的社会震荡变迁。这当中呈现的洋务和清流之争、守旧和开新之立,以及革命与立宪之辩,均在很大程度上让人们吸纳到更多西方社会所推崇的民主政治思想,但这一思想却与中国传统的儒学思想相互抵牾。所以,争议、冲突与对立,同时也变成了一种写照现实的对应物,左右或主导这一社会变动中的士人逐渐从共同信奉圣人之教转化为各持理据与各立宗旨,分化转化为分裂的社会力量。其结果是,曾经以长久稳固中国社会政治结构的士人阶层,正成为了清末中国社会最不安定又最不稳定的阶层^[3]。

三是虚君宪制主张并未形成体系化。虽然康有为不断诘难共和政体的种种弊端,但其真正目的在于凸显“虚君宪制”才是最契合中国的民主政治制度,以至于其在花甲之年仍积极参加张勋的复辟。不过,由于康有为当时并不明确“宪制”含义,更不用说“有君行宪”的概念为何,所以他的上述主张只是“一幅自己都不太清楚的政体改革草图”,再加上他不具有体制内人员身份,且受到“祖宗之法,万世不易”传统观念的影响,最终导致其变革主张未获得清廷官员及皇帝的回应和重视,甚至由于“报答德宗知遇之恩”的言论,对革命道路的诸多质疑,以及对君主制的妥协,也引起了革命派的不断责难和强烈反驳。

四是再造新民观存在历史局限性。梁启超等人的新民观立足提升国民素质而后行立宪之政,但由于过分关注群体利益和国家利益,因而在推翻封建专制统治、建立现代民族民主国家的时代环境下有一定的误导性,容易弱化个人价值,压制个性发展。再者,新民观片面夸大精神的作用,过多地强调思想教化因素,难以实现国家繁荣和救亡图存目的。从宪制功能来看,新民说未能发挥出规范国家权力、保障民主、保障人权、整合引导保障法治、推动法治发展的功能^[4],因而注定它不能借助其功能体系使中国近代社会生活纳入到宪法所构建的法治秩序中。

(二) 民国民主政治实践失败的根源

辛亥革命以来,中国依然无法建立民主政治制度,导致南北各地分裂对峙、政局变化更迭不断的根源,主要集中在五个方面:

一是《临时约法》宪制设计的缺陷。第一,因人设制权力,立法权和行政权不能形成良性平衡制约。中华民国成立以后,在正式制定宪法之前,《临时约法》就是国家根本大法,是施行民主政治制度的依据,《临时约法》的好坏优劣,是关系到宪制治理能否顺利实现的关键所在^[5](P1064-1065)。但当时制定《临时约法》,含有因人制宪的因素,《临时约法》赋予立法部门强势地位,立法部门的权力过于强大,行政部门没有解散立法部门的权力,不能形成立法权和行政权平衡对抗相互制约的局面,一旦两个部门对施政产生冲突,就没有救济解决的办法,而在无法调和的情况下被迫解散,就必然导致违反约法的权力混乱。第二,责任内阁权限不明,政府和立法院之间争斗不断,导致政变频发。第三,赋予国会立宪权和选举总统的权力,容易产生购买国会议员或胁迫国会做出决定的问题。第四,《临时约法》没有明确规定省一级政治制度、中央和各省地方之间的关系,省一级政府行使什么权力和有什么限制,没有宪法规定作为保障,因此各省自行其是,养成了军阀统治摧残民治制度。

二是总统权力地位不清。一方面,由于建立民国去除帝制不久,社会上官僚陋习余威兴盛,国民错误地认为总统的权力地位和以往的皇帝一样,

所以实力派军政人物争相谋取总统大位,甚至不惜采取贿选手段去达到目的。另一方面,民国初期北洋政府的历任总统,无论是否合法当选,几乎都是依靠军人的拥戴而产生,一旦军人不予支持,即使任期未满,也已无法安心在位。正是由于国民对于总统权位的认识偏差,总统大位常常被人觊觎,军人干政,导致总统被频繁更换。

三是政府行政权力成为利益分配的工具。政府的组织和运作必须打破分赃制度,保持自身洁白无瑕的干净形象,才能弊绝风清,实现政治清明^[5](P1066)。但当时的国民政府设在北京,官僚集聚,封建陋习盛行,充满各种恶劣空气。北洋政府时期宪制无从落实,府院权限不明,政府在用人和施政方面可以随意变化。由于政府机关究竟是由党派来组织,还是由总统来选任的界限不明,时常发生人为运作的问题,加上没有建立施行文官考试及考核制度,政务机关用人施政自然被利益分配的目的所左右。譬如财政、交通两部本来是行政机关,但因为直接管理银行铁路公路建设等具体业务,被视为捞取私人利益的肥缺和重要位置,成为政府机构的一大分赃巢窟。反对派无法取代当权派,只好想尽办法推翻当权派,如此循环往复,是民主政制无法在行政权运作上得到体现的根源。

四是军权分割。民国以后,各地军队统帅名称由都督到将军再到督军、督理等,后来变为总司令,名号变化不同,但实权始终在地方。各地军队统帅掌握实权,大的雄霸一方几省,小的控制一个省份,军队统帅的权力如同上天赋予,民主政治机关根本不能剥夺这些军队统帅的权力,这些军队统帅既不对中央负责,也不对各省地方负责^[5](P1066)。中央一旦有政治斗争,他们便从利益出发,乘机左右政局,这种乱象历惯五任总统。这种军权分割的局面,是产生各地军阀的温床,是导致民国政局混乱、民主宪制得不到实行的最大障碍^[5](P1066)。

五是党派之乱。施行宪制民主政体,须有政党,政党是代表民意表达民意的,这是一个国家施行民主政治的常态。但民国时期的党派则不同,除国民、进步两党稍具政党雏形外,无非都是一些为了利益关系结合在一起的派系人员,他们毫无主义无政策可言,不是代表民意的政党。政党内部派

系林立,即便是同一派系,也还有更密切的派系分支。譬如北洋军阀派系,也不是铁板一块,又分离为皖系、直系、奉系三派。北洋政府政权更迭不断,正是源于三派势力此消彼长,争斗不断。而当时的南方革命派远离中央权力核心,只能高举护法名号,高喊革命口号,向北洋政府施加政治影响,并随时准备武力夺取执政权力,也失却了政党的常态。由于当时的中国实际上没有宪制意义上政党活动,只有政治利益派系的角力争斗,这是民国政治生活脱轨失序、国家内乱不止、民主宪制落空的根源。

(三) 联治民主实践无法通行的原因

陈炯明等人的联治民主宪制思想及其实践虽然具有一定的历史价值,但也存在缺陷和不足。

一是缺乏社会的广泛共识。受西方思想文化的影响,清末至民国初期,中国社会强烈希望学习西方先进的科学技术和政治制度,崇尚民主科学成为当时中国社会最突出的思想革命标志,也具有广泛的社会共识。但如何在中国推进民主科学,在如何学习吸收西方政治制度,建立什么样的现代民主国家,以及如何建立民主宪制方面,存在各种思想理论。以陈炯明为代表的一部分知识分子、社会精英和政治人物主张“联省自治”,他们通过投入革命道路,在参政议政和主政一方的政治舞台上身体力行,实践自己的主张,在一定程度上发挥了其历史作用。但由于陈炯明等人的政治地位及对宪制主张宣传远不及孙中山,即便他们提出自己的建国理论,系统阐述以联省自治为核心的民主宪制思想,在没有稳定而强有力的政治力量支持下,是不可能变为现实的。

二是超越时代条件。陈炯明等人的联治民主思想的价值在于倡导民治民主。他们认为实现民治民主的路径,就是建立以自治为基本结构的国家民主体制,以实现共和为最大公约数,化解民国以来持续多年国家面临的军阀割据、武力争夺、南北内战不休、人民遭受战争之苦的政治乱局。但陈炯明等人对于当时中国国情的分析判断,却过于理想化。当时的中国,表面上建立了中华民国,按照《中华民国临时约法》实行所谓的共和政体,但

当时社会中,无论是上层的政治派别、政治精英,还是底层的普罗大众、黎民百姓,对于民权和民主的认知,与真正意义的民权和民主还存在遥远的距离。政局动荡、战乱频仍的国家,人们在为生存而努力,注重或者需要的是生存权利的保障。因而,当时社会对陈炯明等人的联治民主思想中的民权没有强烈的需要,最终导致它被无情地抛弃了。

三是政治法律制度移植存在水土不服。陈炯明等人曾经主张学习西方的联邦制度,其中对美、英、法、日和当时苏联的民主宪制体制都进行了比较研究。实现真正的自治,尊重公民管理国家和公共事务的权力,落实地方的自治权,是实现民权、实行民主政治理想的路径,联治是他们设计政治组织形式实现中国光明式共和的方案,是他们试图将联邦制移植到中国的选择。联治的基础是自治,陈炯明等人所设计的自治,与中国社会乡村治理的历史传统有关。清末废除科举制度以后,中国乡村社会治理由乡绅主导自治的结构已经发生变化,乡绅劣化,导致土豪劣绅勾结吏役胥,鱼肉百姓的现象日益严重。因此,他们认为在乡村治理模式上,迫切需要改变过去主要依靠威权的方式,构建依靠民主力量实行契约自治的新型乡村治理体系。但当时中国社会并不具备这样的条件,照搬联邦制的政治法律制度所做的这种设计,出现水土不服在所难免。

四、结语:中国近代民主实践失败的启示

宪法的功能是其对社会生活能产生影响的内在属性,是宪法价值的外化。在中国这个超大规模的国家推进民主宪制的进程中,离不开宪法的价值引领,也离不开宪法功能的正常发挥。否则,国家宪制的进程会背离民主的方向,终难逃脱人治的窠臼^[16]。综观中国近代史有一百多年,虽然可见“钦定宪法大纲”“五权宪法”等重要宪法的身影,但更多的是一个宪法虚无的历史,尤其是政局乱象的民国时期更是一个军阀独裁的年代。从这个层面来说,中国近代民主实践其实未曾真正经历宪制

保障的时代。在这段政局动荡政权嬗变的历史时期,虽然先后探索实践过有君行宪、再造新民、因人制宪、三民主义、联治民主等模式,试图走出一条以施行宪制为依托的现代民主政治之路,但传统人治观念根深蒂固,无论是具有先进思想的知识分子、社会政治精英,还是以攫取权力利益为目标的军事政治派别人物,在探索和主导民主政治之路中,总是脱离正确的轨道。从法治视域观察,这些民主实践的失败,均源于在宪制选择上重权重利,未能回归民主政治本源,宪法功能运用不当。近代中国从封建君主专制社会向现代民主政治国家转型,面临政治、经济、社会、思想、文化等诸多客观条件的影响,民主实践被特定历史时期权力和利益格局左右,宪制只是作为维护特定阶级利益的工具,或只是为游离于法治之外的政治行为背书^[17],就难免误入歧途。从中国近代民主实践失败的归因,可以看到法治对于民主运行发展的重要作用。当代中国发展社会主义民主政治,必须坚持中国共产党的领导,健全人民当家作主的制度体系,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,构建有利于民主政治长期稳定健康运行的法治保障体系,从而使人民当家作主具体地、现实地体现到治国理政的各个方面。

参考文献:

- [1] 故宫博物院明清档案部.清末筹备立宪档案史料(上)[M].北京:中华书局,1979.
- [2] 张枏等.辛亥革命前十年间时论选集(第三卷)[M].上海:生活·读书·新知三联书店,1977.118.
- [3] 蒋银华,肖芄.政体的模式与选择——以近代中国政体变迁为例[J].南京社会科学,2012,(7):66-72.
- [4] 梁启超.论商业会所之所益[A].饮冰室合集[C].北京:中华书局,1989.10.
- [5] 沈桥林.《中华民国临时约法》之政体性质再探[J].厦门大学法律评论,2013,(1):98-113.
- [6] 陈旭麓.孙中山集外集[M].上海:上海人民出版社,1990.35.
- [7] 郭曰君.孙中山的“五权宪法”论述评[J].华东理工大学学报(社会科学版),2012,(3):75-79.
- [8] 王英津.“五权分立”思想与“三权分立”思想之比较分

- 析[J].政治学研究,2009,(6):94-102.
- [9] 肖洪泳.联治民主制:陈炯明的联邦建国方略[J].湘江青年法学,2011,(3):146-164.
- [10] 姚琦.民初内阁风潮述论[J].贵州文史丛刊,1996,(1):1-23.
- [11] 陈茹玄.中国宪法史[M].台北:台北文海出版社,1949.11.
- [12] 吕宁.论宪法功能的实现——从应然到实然的逻辑思考[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),2010,(1):71-76.
- [13] 杨国强.清末新政与共和困局(下)——民初中国的两头不到岸[J].学术月刊,2018,(2):5-28.
- [14] 吕宁.宪法功能刍论[J].湖北社会科学,2009,(4):132-136.
- [15] 段云章,倪俊明.陈炯明集(下卷)[M].广州:中山大学出版社,2007.
- [16] 杨平.宪法在国家治理现代化中的价值引领、功能定位及实现路径[J].兰州学刊,2015,(5):148-157.
- [17] 秦前红.从市场经济法律体系到民主政治法律体系:中国现代化进程中的法治命题[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2019,(1):86-97.

【责任编辑:周琍】

The Practice of Democracy in Modern China from the Perspective of Rule of Law:Stage,Approach and Attribution

LIAO Wan-chun, MA Zuo-wu

(School of Law, Sun Yat-sen University, Guangzhou, Guangdong 510000)

Abstract: In the process of social transformation in modern China, democratic practice has gone through three different stages: the movement of constitutional political improvement at the end of Qing Dynasty, the evolution of military and political division between North and South in the early Republic of China, the military rule and political tutelage by the Kuomintang. The ruling authorities, ideological elites and political power figures have actively led the rule of law operation in promoting democratic practice, putting forward the following proposals: constitutional monarchy, rebuilding new citizens, constitution-making by person, the Three People's Principles and Democratic Governance. The five approaches try to find a way of modern democratic politics based on the implementation of constitutionalism, but they all end in failure. Although the failure of these democratic practices was related to the political, economic and cultural development stage of Chinese society at that time, as well as the intertwined situation of civil strife and foreign invasion, the fundamental reason from the perspective of the rule of law was that in the construction of the national political system, it violated the basic law of democratic political development, departed from the constitutional choice of national conditions and public opinion, and resulted in the improper use of constitutional functions. This shows that the rule of law is the stabilizer of democratic operation and development. It is the guarantee of stable and healthy operation of democracy to give full play to the function of the legal system of good law and good governance centered on the Constitution.

Key words: Modern China; Democratic Practice; Constitutional system; Rule of Law; Constitutional Monarchy; Three Principles of the People; Democratic Governance