

从制宪到革命

——张东荪对民二年政局的观察与批评

高波

摘要：民二国会曾被寄予奠定中国共和政治基础的期望，而随后却爆发了二次革命，并最终以致国会解散的方式宣告了中国最初的宪政尝试的失败。本文主要通过民初政论家张东荪在 1913 年前后写下的时评与政论探索这一转折性大变动，希望在揭示当时一些相对中立的读书人对民初共和政治的期待与思考的基础上，进而从当时人的视角分析民二国会制宪失败的原因。多少是由于该国会一系列“因人制法”的举措，1913 年的制宪始终在高度对抗的气氛中进行；随后袁世凯的“因人废法”则显示了民初共和政治常规化的困难。各方对民二国会的不同期待与评价，提示了中西不同的政治合道性概念的潜在冲突；而二次革命的失败与随后袁世凯统治的日益失去人心，则显示了国民党与北洋系均无法成为具有合道性的政治中心势力，并为新兴思想与政治势力的出现提供了可能。

关键词： 民二国会 宪法 二次革命 合道性 张东荪

作为中国历史上第一届民选国会，民二国会在诞生一开始就被赋予了为中国新生的共和国体奠定基础的任务。民二国会又可以说是历届国会中唯一一届具有完全的政治合道性的国会，它在 1913 年具有无可替代的政治地位。因此，对民二国会的研究一直受到学界的重视。¹

¹关于民二国会制宪的研究，民国时期有陈茹玄：《中国宪法史》（文海出版社 1977 年版），李剑农：《中国近百年政治史》（复旦大学出版社 2002 年版），钱端升等：《民国政制史》（上海人民出版社 2008 年版）。1949 年之后较重要的则有吕宗勉等：《近代中国对民主的追求》（安徽人民出版社 1996 年版），张朋园：《中国民主政治的困境(1909-1949)》（吉林出版集团有限责任公司 2008 年版），以及张玉法：《民国初年的政党》（岳麓书社 2004 年版）。最新的研究则是严泉：《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），以及章永乐：《旧邦新造（1911-1917）》（北京大学出版社 2011 年版）。论文则有张学继：《民国初年的制宪之争》，《近代史研究》1994 年第 2 期；路子靖：《社会转型中的制度供给与需求—

而我们如果回到 1913 年的历史现场,就会发现各方不管是否赞同共和政治,在辛亥革命成功后,都一致认定这绝不是简单的王朝鼎革,而是中国政教体系数千年未有的大变,这种正在历史转折点上的自豪感,让他们除了期待改朝换代的“开国气象”,还同样渴望着推陈出新式的“开新纪元”。事实上,虽然这场革命在主张种族革命的人(如章太炎)看来,只是光复(revolt),但共和取代君主却意味着,革命的样板是美国,即它将是一个完全新的起点。对于将天演比拟为不可抗拒的时代潮流的清末民初人来说,中国跃上泰西诸国也多尚未达到的共和政治(此时西方列强只有美国与法国是共和国),至少在心理层面暗示了中国在中西群竞中即使不能“后来居上”,也至少开始“预流”了。这一“预流”,不仅表明中国在天演意义上开始趋向于“适者”,而且在当时人普遍接受以国竞胜败定文野之分的社会达尔文主义式的文明观的背景下,也暗示着中国获得了从野蛮跃入文明的机会。毋庸置疑,正是对共和政治的这种想象带来了所有问题都可能一举解决的乐观情绪,以及勃然而起的民气。谭人凤在南北统一后说:“数千年之专制国,一跃而为共和国,为东西各国所未有。若改革善后,一切办理得法,国基不愁不稳固,转弱为强,不过十余年可收效果。”²鲁迅素来不以乐观著称,他对民国代清的最初观感,也是“觉得中国将来很有希望”,³而在当时尚不过十五六岁的傅斯年眼中,民元、民二年间的整体气氛是“像唐花一般的‘怒发’”,⁴则反映了更年轻一代类似的观感。更具有象征意义的是,这种对共和政治的巨大期待并不只限于相对趋新的士人中,当时已被视为旧派的梁济,虽然并不赞成共和政治,但同样视民国代清为“数千年一改革之好机会”。⁵就当时人的心态而言,这是一个相当有代表性的观感。而这一“数千年一改革之好机会”在民二国会开幕后几个月便急转直下为二次革命,国会本身也在次年初被强行解散。这实在是一个令当时各方都始料未及的结果。

—民初国会失败原因再探讨》，《史学月刊》2006年第4期；谭群玉：《制度转型下国会议员与武力派的政治角力——以1918年军政府改组为中心》，《近代史研究》，2009年第2期；张永《民初国会选举的若干缺陷及其后果》，《史学月刊》2009年第4期。

² 谭人凤：《在同盟会欢宴孙毓筠王天纵大会上的演说》（1912年6月22日），石芳勤编：《谭人凤集》，湖南人民出版社2008年版，第51-52页。

³ 鲁迅：《鲁迅全集》第7卷，人民文学出版社1973年版，第47页。

⁴ 傅斯年：《白话文学与心理的改革》，《新潮》1卷5期（1919年5月1日），《傅斯年全集》第1卷，湖南教育出版社，2003年，第251页。

⁵ 梁济：《桂林梁先生遗书》，文海出版社1969年版，第113页。梁济对共和问题的态度及其政治与文化意涵，见罗志田师：《对共和体制的失望——梁济之死》，《近代史研究》，2006年第5期。

对这一与民二国会关系密切的大变，既存研究多从当局者的角度分析其演变过程，本文则尝试转换角度，主要通过当时正在成名的政论家张东荪发表于各种报刊上的大量时评与政论，从当时立足于实际政治边缘的政论家的视角，旁及相关的史事人情，试图揭示出当时那些党派色彩较淡的读书人的心态与思考，并进一步从这一当时人的视角分析民二国会最终制宪失败的原因，⁶ 同时展示影响中国早期宪政事业的一些潜在的思想与心态因素。

第一节 各方对民二国会的期望与失望

1913年4月8日，巴西政府宣布承认中华民国，此为各国承认之始。⁷ 同日，民国第一届国会开幕，被梁启超称为“多数政治之试验”的民初尝试共和正式开始。在此之前即有人表示，“正式国会及政府成立在即，凡百政治，方将实行兴革”，“吾人”须“忍目前须臾之苦痛，以冀享将来无涯之幸福”。⁸ 事实上，民元时临时参议院党争激烈，已经给时人留下了很不佳的观感，因此他们多期望正式国会能一反临时参议院的不良作为，成为中央政治上轨道之始。

但是，这也是一个充满了危险的开始。即使不谈中国当时内外交困的处境，仅就共和政治的历史来看，直到辛亥前夕，该体制在大国中成功的例子，也依然只有美国一个。事实上，正是在美国这里，民主制被第一次证明了可以在一个大国之中稳定地运行，而美国的创制，也因此被视为一次划时代的突破。不过，当美国建国时，人口不过300万，面积只相当于约四个法国，而要在人口超过四亿，

⁶ 张东荪早年留学日本，1910年学成回国。他明确支持辛亥革命，并参加了孙中山的南京临时政府，而在政府北迁后，他选择进入言论界，并逐渐成为民初著名的政论家。在整个民国时期，他大部分时间是以与实际政治运作保持距离的相对中立的形象出现。如果我们将民二国会的活动甚至整个民二年政治视作一个大文本，那些如张东荪这样相对中立的读书人，作为这一文本的评论者，与它的主要创作者北洋派、国民党与进步党对该文本的解读无疑会大不相同（当然，北洋派、国民党与进步党三者对这一文本的解读也很不同）。而这一不同正反映出时代语境中颇值得注意的一些重要面相，很有助于我们理解从辛亥到五四中国政治与思想的演变进程。

⁷ 巴西承认民国对政府与一般舆论都影响极大，教育部在4月9日通令全国学校放假一日，以兹庆贺。对这种非常规的举措，康有为认为是“若以为中国非常之荣庆者，若以为中国之有人承认而得列为国者”。而就一般舆论而言，他观察到“中国人士，多未知有巴西者也，半月以来，天上落下一巴西，地中突出一巴西，举国人士，口耳相属，纷纷言巴西矣。”（康有为：《忘耻》，1913年5月上旬，《康有为全集》第10集，中国人民大学出版社2006年版，第108—109页）这种夹杂着讽刺的批评虽可能略显夸张，但也颇可显示时人对承认问题的关注程度及其背后所隐含的“预流”心态。

⁸ 《国事维持会宣言书》，《独立周报》2年7号（1913年2月23日），第45页。

面积几乎相当于二十个法国的中国创设共和政治，显然更是一个前所未有的危险试验。

议员们的作为很快就使得这一试验的危险性表现了出来。由于宋案的影响，国民党议员与政府对立情绪上扬，它与行政部的冲突比临时参议院时期更激烈。而两院议员总数（859人）远远超过临时参议院，院内的派系斗争也更为复杂。结果，开会二十多天后（5月1日）才举出了两院院长，宪法起草委员会更是在两个月多月后（6月30日）才得以成立。就具体议事而言，张东荪发现：“临时政府之参议院人数较少，成立以来尚有议决案数件；今两院人数众多，开会迄今七周有余矣，即院内议事细则尚未起草，遑论其他。”⁹而其偶尔议决的议案，则往往为人诟病，尤其是所议定议员公费数额巨大，更是令各方哗然，一时成为中央政局的焦点问题。

民国建立后中央财政极度紧张，基本上一直靠向外国借款维持，而参议院议定的议员岁俸，高达六千元，虽然比起汤漪最初提案中的每月千元已经削减了一半，但此笔款项对入不敷出的民国财政来说，仍不啻是天文数字。¹⁰虽然清中期以后已经实行了养廉银制度，官员账面收入有了很大增长，但民国总长与国会议员的薪俸之高，仍大大超过清代同级别官员。不过，最具负面性的并不是这种薪俸的财政后果，而是这种要求本身直接动摇了议院的合道性基础。自晚清以来，在一般人心目中，“官”的含义已经日益负面化。也因此，当时人对行政部的腐败颇有习以为常之感，而反过来，对立法部，则每以清廉相期。张东荪明确地看到，当时议员“以行政官吏为比例，以为彼月拥数千金，我何吝于此。殊不知议员与官吏不可同日而语。议员之声价未尝不在清高，今则以与官吏角一日之雌雄，

⁹ 张东荪：《国会选举法商榷》，《庸言》1卷14号（1913年6月16日），第7页。另一方面，这个被张东荪指责为什么也没做的国会，却又被很多人指责为做得太多，已到了议会专制的程度。这针对同一个机构的相反指责，初看起来是非常矛盾的。事实上，第一届国会不少人眼中就是一届制宪议会而非非常任议会，也因此，当时人对它插手制宪以外的政事很容易生出反感，权力受到直接挑战的袁世凯更是如此。或可以这样说，民二国会的最大问题在于它做了太多各方并不期望它做的事，而又没有做到制宪这件各方一致期望它做的事。

¹⁰ 依照北洋时代的《中央行政官官俸法》，各部总长月俸1000元，汤漪最初提案的议员俸禄，正是要使后者的待遇与各部总长持平。但问题在于，两院议员总数超过800人，远高于各部总长的人数；而参议院议定议员岁俸又正好在善后大借款（1913年4月26日）后不久，这笔以中国的关税、盐税为抵押借来的续命钱，也不过够给两院议员发不到20年的岁俸（善后大借款实收约1亿元，两院议员岁俸每年需超过500万元）。虽然议员要求高额俸禄以及自定俸禄在西方各代议国家都并不鲜见，且并不缺少法理支持，但在财政十分困窘的立国之初，作为负担天下之望的国会，在对共和政治未有任何实际贡献之前先议定自身的优厚俸禄，实在很难不引来各方的失望之情。而这种草创之初人心从希望到失望的转换，则预示了国会道德基础的动摇。民国初年各部总长的月俸数额承薛刚兄提示，谨表谢意。

殆犹室女与妓家争上下者，言之丑也，其尚有廉耻乎？”¹¹事实上，当时大部分人往往只知道共和政治必须有国会，对其具体功能与运作方式则不甚了了，他们多把议员作为与腐败的“官僚”不同的另一群体，其心中所悬想的形象，倒颇类似传统的清流。议员自争俸禄，这种“室女与妓家争上下”的行为，无疑会严重地打击国会在一般人心中的威信。

张东荪随后在反对允许议员兼任阁员时，更是将议员的自律问题与整个共和政治的成败联系到一起。他认为，此条文“在议会道德易于坠落之国”，“必使议会如传舍，议员为仕宦进身之阶，奔竞之途大开，廉耻荡然”。而其结果，“政治不进，必致全国之人皆痛恨于代议制度、内阁制度而后已也”。¹²这并非说服人而故作夸大之词。帝制改为共和，实中国数千年未有之大变，而正如梁启超所说：“凡国家非有一机关焉为国民信仰之中心，则决无从掬抐其民以维持其国”，“君主政治之有君主也，共和政治之有议会也，皆全国信仰中心之所攸集也。此信仰一破，则其政体遂不能以自存”。中国在君主制信仰破碎后，“群情散落，无所栖寄，相率以捧而献之于国会。国会之赓续此信仰，若垂裳以受禅代，辟帷以纳归客，乘势之顺，报功之易，旷代所未尝遇也”。¹³由此可知，即使在“多数政治”持保留态度的梁启超眼中，国会也已经成为了民国政治的关键。

张东荪也观察到，国体改为共和以后，“滔滔者以为共和国以民为本位，非扩张民权不可也。天下大逆不道者，莫抗民权若。于是一行政问题起，必持民权说以解释之；一立法问题兴，亦必持民权说以左右之”。¹⁴在此背景下，时人普遍认为代表民权的国会自然成了新的政治权势中心。但另一方面，梁启超也发现，国会的基础并不牢固，因为“我国会非能如欧洲中世之教会，如东西各专制国之君主，有历史上遗传之信仰，可以定民志勿使贰也；非如英国之国会，经数百年

¹¹ 张东荪：《议员薪俸问题》，《庸言》1卷16号（1913年7月16日），第7-8页。张东荪的解决办法，是给予低额薪俸（且采取按日而非按岁的方式）。一方面以一定的薪俸使得议员足以维持生活，以避免因为不给俸而使得议席为富者独占；另一方面不给高俸，以免议席变成逐利者的利藪。采取日俸而非岁俸，则是要将薪俸与议员出席国会会议挂钩，以免其尸位素餐。参同文。

¹² 张东荪：《中华民国宪法草案略评》，《庸言》1卷20号（1913年9月16日），第4页。

¹³ 梁启超：《国会之自杀》，《庸言》1卷15号（1913年7月1日），第1-2、4、6页。第一届国会的开会词将这一点说得非常清楚：“帝制久敝，拂于民意。付托之重，乃及多士。众好众恶，多士赴之。众志成城，多士表之。张弛敛纵，为天下鞅。缓急疾徐，为天下枢。兴欤废欤，安欤危欤，祸福是共，功罪之尸，能无惧哉！”（转引自顾敦铎：《中国议会史》，上海书店影印本，1991年，145页）它虽未必能代表每个议员的想法，但确实表达了他们作为一个整体的自我期许以及时人对国会的瞩望。具体言之，议员们自诩为天下的“鞅枢”，也就同时被视为天下的“功罪之尸”，一旦共和政治出现问题，他们就会成为众矢之的。

¹⁴ 张东荪：《余之民权观》，《庸言》1卷12号（1913年5月16日），1页。民权论兴起于清季，此时因国体改为共和而变得更为强势。

之蜕化，积小高大，而有以孚于其民也。”恰恰相反，它不过是“以数千年未或睹闻之事，而仓卒急就于期月之间”，结果“与斯选者，什九皆新进之士，微论才器若何宏远，要之未尝有成绩往烈予国人以共见，国人视之泊如也。昔于令升痛晋德之衰，而谓其创基植本本异于三代，我国会实当之矣”。简言之，由于中国没有代议制度的传统，因此新国会缺乏对其存在最为重要的历史权威；虽然梁启超强调对此时的中国，“苟国会而不能保其为信仰中心之资格，则此中心者将永无道以发生”，但以国会现在的表现，则失望仍必迅速而来，事实上，“未及三月，而天下之望，殆已尽去”。¹⁵

对国会根基不足的观察，提示了一个从清末以来越来越突出的现象，那就是伴随正统的衰落与各边缘群体的兴起，整个社会越来越失去了重心。具体说来，废科举打断了延续近 1300 年的政教体系，使上升性社会变动方式发生了决定性的改变。在传统的士人渐趋消亡之时，各新兴群体（如商人、军人、留学生等）虽然开始进入中心，却并未能承担起士人原有的政治与文化功能，且由于世变的加速，他们往往进入中心后不久即落伍，并被其它群体所取代。¹⁶这种边缘化并非全来自外力压迫，有时甚至出于自觉，最典型即为近代以来知识分子的自我边缘化。¹⁷而不管如何，其结果，则如章太炎所说：“六、七年来所见国中人物，皆暴起一时，小成即堕”。¹⁸

第二节 “因人制法”及其问题

张东荪对民二国会的一个根本批评，即是其“因人制法”，开以法律为政争工具的恶例。而最代表这一问题的多方面意涵的，就是民二国会对于总统任期长短与能否连任的争论。国会开幕之时，正值宋案发生后不久，南方国民党虽然多

¹⁵ 梁启超：《国会之自杀》，《庸言》1卷15号（1913年7月1日），第4、6页。胡汉民在民元时也认为：“中国国会本身基础，犹甚薄弱，一旦受压迫，将无由抵抗，恐蹈俄国1905年后国会之覆辙。”（《胡汉民自传》，台北：传记文学出版社，1982年，73页）梁启超与胡汉民对袁世凯态度不同，但在国会基础不足这一点上则有共识。

¹⁶ 参罗志田师：《近代中国社会权势的转移——知识分子的边缘化与边缘知识分子的兴起》，《权势转移——近代中国的思想、社会与学术》，湖北人民出版社1999年版，第191-241页。

¹⁷ 参王汎森：《近代知识分子自我形象的转变》，收入许纪霖编：《20世纪中国知识分子史论》，新星出版社2005年版，第107-126页。

¹⁸ 章太炎：《对重庆学界的演说》（1919年3月），马勇编：《章太炎讲演集》，河北人民出版社2004年版，第73页。

主张法律解决，但集矢于袁世凯的局面已经形成。此时进步党尚未成立，国民党在两院中均占有多数，因此国会与袁世凯的紧张关系更加难以化解。宪法起草委员会成立（1913年6月30日）后不久，南方的武力讨袁即发动（1913年7月12日），这就使得制宪从一开始就在紧张的对立气氛中进行。宪法起草委员会起初规定总统任期六年，但不得连任，就明显反映了他们不得不选袁世凯而又不愿其连任的心态。这种专为对待一人的立法，张东荪直指其为“因人制法”。¹⁹

此种“因人制法”的现象，在民初几年大为盛行，而其肇始，则在《临时约法》制定时期。《临时约法》将《临时政府组织大纲》所规定的总统制改为内阁制，目的则是在大总统不得不举袁世凯的情况下，以内阁制度约束其权力。²⁰此后的临时参议院则秉承了这一“因人制法”的不良传统，它的大部分立法，在梁启超看来，都是“对人制法”而非“以法范人”，他直言：“对人制法，则必易一人而法随之，是法之纷更将无已也”。²¹

张东荪后来也说：“法之为物，即在公正，失其公正，法力则消”，此种“利用法律”之例一开，“则法律之公正为之消失，法律之高贵亦因而不立。于是国家之平安、社会之秩序永不能固定，其结果以国家不得治平，社会不得安善，而至于不可收拾”。²²张东荪这段言论发表于1916年4月，当时袁世凯帝制自为失败在即，国会行将再次召集，就此而言，他话里实际上包含着总结此前数年民国

¹⁹ 张东荪：《总统连任问题》，《庸言》1卷17号（1913年8月1日），第3页。同为报人的张慧剑后来评论道：“民国二年，大法未备，宪法起草委员会对于总统任期问题，屡有讼辩，后乃规定为任期六年，不得连任。此种规定，自含有相当之政治权术意义，当时，拥袁（世凯）之法家政客，多以袁氏之利害为利害而表反对，张东荪氏亦持此论，特张氏本于法制学者之见地，党争之意味较少而已。张氏主张，不于宪法中规定‘总统不得连任’，而以习惯法限制之，如美国例：美国宪法虽无明文限制总统之连任，顾连任之例甚少，使国家当非常之时期，对于一担当大局之非常人物确有连任之要求时，亦不致因此而发生事实与法律之冲突，意至善也。”（张慧剑：《辰子说林》，南京：新民报社，1946年，第165页）此条材料承薛刚兄提示，谨表谢意。

²⁰ 《临时约法》规定参议院对国务员任命有同意权，而总统在与参议院冲突时无解散国会权。它在很大程度上参考的是法国（第三共和国）宪法，但就法条而言，参议院及国会的权力比法国宪政体制下更大。钱端升认为这种安排“实使整个政治制度，失其调整之机能，而转增运用上之若干阻碍而已。”（见钱端升等著：《民国政制史》，上海书店影印本1989年版，第8页）就事实而言，民国元年总统与临时参议院冲突激烈，而引起政争的焦点之一就是参议院对国务员任命的同意权。张东荪认为：“有欲以此同意权而养成责任内阁者，殊不知此同意权卒不能养成内阁之责任，促进内阁之实权；不过使国会与总统永永相轧辄而已。临时政府之试验，皆可指证也。”（张东荪：《中华民国宪法草案略评》，《庸言》1卷20号，1913年9月16日，第10页）不过需要说明的是，在法国宪政体系中，虽然总统名义上有解散众议院的权力，但其解散令必须得到参议院同意才能有效，这在事实上使得其变为不可能。因此，虽然《临时约法》下国会的权力确实比法国更大，但若运用得法，也未尝不可能形成法国式的立法部与行政部互相制衡的局面。

²¹ 梁启超：《箴立法家》，《庸言》1卷2号（1912年12月16日），第1-2页。

²² 张东荪：《善后建设论》，《新中华》1卷5号（1916年4月），第4页。

立法的教训，并对将要重新开会的国会提出忠告的意味。

民元时期各方多爱以美国建立比拟民国草创，盖因美国以各州代表联合制宪而立国，与民国十七省代表共同制定《临时约法》表面相似。²³ 美国革命本具有二重性，不仅是反对君主制，而且是反对一个外来政权，法国革命则仅具有反对君主制的一面，也因此，主张种族革命的民初人自然倾慕美国过于法国；而另一方面，美国是世界上唯一一个按照契约论原则从无到有建立起来的国家，那么，这一比拟的背后实际上暗含着中国此前并非一个国家，民国代清如同建立新国的意思在内。就当时人的心态而言，如前所述，民国建立绝非仅是改朝换代式的“开国”，更是推陈出新式的“开新纪元”，而在政治方面，则也就意味着这是一个创立规则的时代，议会在新旧转换之间成为了国人信仰的中心，则此时政治规则的创立者，主要便是民元时期的临时参议院与民二年的国会。这并非仅指制宪意义上的“造法”，也包括总体的政治目的与手段的示范。在没有先在规则制约的情况下，创制者的公心与自律便极端重要，而民初政治的一大问题，就是各方都不守规则，而且往往是自己破坏自己制定的规则。此种心态与作为，很大程度上就发端于民元、民二年间的议会。虽然梁漱溟认为：“有许多人指摘民国元年临时约法专为防制袁世凯的不是；这或者有不是处。然而在西洋制度里，一面抬你作总统，一面防制你，本是他固有精神，不足为异”，²⁴ 确实不无道理，但制衡的关键并不在于制，而在于最后能衡，超出法律与政治道德底线的“制”最后只能适得其反。如罗志田师所说：“政治规则即使在对付敌手时也不宜随意破坏，只要开了先例，则对敌之方略也可能随时转而对己”。²⁵ 袁世凯破毁国会，废弃《临时约法》与天坛宪草，这种因人废法的行为与前此议会的因人制法实是一脉相承；此后新约法的制定，则不过是更为明显的“因人制法”而已。袁氏为了制

²³ 《独立宣言》在近代中国的接受史，参看潘光哲：《美国〈独立宣言〉在晚清中国》，《中研院近史所集刊》，第 57 期。

²⁴ 梁漱溟：《乡村建设理论》，《梁漱溟全集》第 2 卷，山东人民出版社 2005 年版，第 251 页。不过梁漱溟接着就说：“然而这在中国民族精神里，是不许可的——在旧日涵泳于中国精神的人，定感觉出，而断然不许可。孔子所谓：‘不逆诈，不亿不信；’彼此既要共事，而一事未办，便先将不信任你的意思放在前头，而预备着如何对付你，这不是岂有此理吗？”（同页）

²⁵ 参见罗志田师：《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》，《乱世潜流——民族主义与民国政治》2001 年版，第 146 页。吊诡的是，袁世凯一开始并不重视约法与内阁，张亦工认为：“这不奇怪，因为袁世凯根本不知道民主政治为何物，他无法想像《临时约法》上写的那些东西在实际政治中还能有多大作用。”（徐宗勉等：《近代中国对民主的追求》，安徽人民出版社 1996 年版，第 103 页）很大程度上是正式国会这种针对袁世凯的立法使得他开始领略到这种制度的厉害，而要加以影响与控制。

定新约法，以黎元洪的名义通电全国，召集政治会议，径直将其比作美国斐拉德尔斐亚（Philadelphia，今译费城——作者注）会议，张东荪则直指其为比拟不伦，并列举美国制宪会议令人佩服之点四：“一、新法之发生也，必依旧法上所规之程序，绝无先破坏旧法之举；二、始终取起草与议决相分立之主义，绝不自紊其系统；三、以国家、种族为前提，绝无为党派、为个人而生利用宪法之心；四、议事之周密——事先事后均预筹办法”。²⁶这一对比式的批评虽然直接针对的是袁世凯制定新约法，但未尝不可看作他对肇始于临时参议院的民初立法的总体批评。

也正是在对民二国会的观察中，张东荪开始明确地意识到，它在政治上的失败，根本上不在于立法时具体的制度选择：国会那些最为时人诟病的立法，几乎均可从西方诸立宪国中找到根据。如他之后所反复强调的，任一制度均可善治，英美德制度有异，均为强国则一。问题的根本，一方面自然在于如何能让这套西方新制从根本上与中国的历史国情结合起来，另一方面，则是必须将他心中共和国的真精神——公心与自制——真正能够体现出来。否则，处处皆可从西方的代议政治实践中找到根据的立法，最终却会让所定之法甚至立法者自身都失去存在的根据。

由此也很好理解他此时为何要竭力主张“法治国”了。正如十九世纪的德国与美国法学家那样，他认为：“夫法力者，非置国家于法律之上，乃置于法律之中”，²⁷就此而言，立法首先不是一种范围他人的治理术，而是主权者的自我制限。正如一个自制的人才可能是一个有德性的人，一个能够自我制限的国家也才能说是一个建立在“公”的原则之上的国家。²⁸但是，即使先不谈国会在理论上是否可以作为这一“主权者”，他显然也怀疑现实中的民二国会有可能自我制限以完成真正意义上的“造法”。事实上，他对在中国出现一个英国式的主权议会一直是心存疑虑的。他认识到，英国政体的奥妙在于法律与惯例的巧妙平衡，即所谓

²⁶ 张东荪：《美国宪法会议之大教训》，《中华杂志》1卷6号（1914年7月），第19页。他甚至相当激动地说：“吾草此篇，三日而始成。夜梦辙觉有哈密尔顿、朗德尔夫环绕脑间，恍若置身于美利坚矣。回顾中国，我忧何如？岂终无有宪法之一日乎？亦有哈密尔顿、朗德尔夫其人乎？呜呼！”（同页）不过，1787年美国各州派遣代表召开会议仅仅是为了讨论修改邦联协定，这一会议并没有得到各州议会的制宪授权，是联邦党人将会议巧妙地引导向制定一部联邦宪法的轨道。就纯粹法理来讲，这同样是一次篡权行为。

²⁷ 张东荪：《国教与道德》，《宗圣汇志》1卷5号（1913年9月），第49页。

²⁸ 关于德国思想传统中的法治理论及其内在困难，参看李猛：《除魔的世界与禁欲者的守护神——韦伯社会理论中的“英国法”问题》，《韦伯：法律与价值》（“思想与社会”第一辑），上海人民出版社2001年版，第141-163页。

法律中权力最大的人（国王）是现实中权力最小的人，而法律中权力最小的人（首相）却是现实中权力最大的人。但他认为素无宪法习惯的中国无法实现这种平衡。他设想的是用条文化的法典来制约任何一个最高权力的出现，换言之，他并不期待主权者的自我制限，而是要限制议会或总统成为唯一的主权者。要做到这一点，一方面要在二者之间实现权力的制衡，另一方面则是要通过成文法典来对二者中的每一个都施加外部限制。

若仅就立法而言，最具示范意义的无疑是宪法的制定。自清季以来，朝野各方都开始认为宪法是显示统治合道性的标志，在亡国焦虑的刺激下，制宪更进一步与避免“不国”联系在一起。尤其需要强调的是，这里的“不国”，不仅是指没有宪法就没有政府（state），而且更是如独立后的美国与大革命中的法国那样是指没有宪法就没有国族（nation）。也因此，民初制宪问题从一开始就与中国的国性联系在一起。当时名义上为国民党人的王宠惠在论及这一问题时说：“宪法之制定，有二要义焉。一曰，宪法者非因一人而定，乃因一国而定也。二曰，宪法者非因一时而定，乃因永久而定也”，“故宪法须依一国之恒态而定，不能依一时之特别事故而定。此特别事故，倏然而兴，亦倏然而灭。若不惜以一国宪法殉之，其结果将变更时起，国无宁日。”²⁹王氏此处强调要依一国的恒态而制宪，很反映当时人以稳定的宪法奠定国基的心态，但在张东荪看来，王宠惠的观点中存在着一个矛盾，如果宪法“以归乎恒度恒态为原则”，“吾中国数千年以来所谓恒度恒态者，非专制而何耶？”中国由帝制改为共和本就为“旷古之巨变”，“果特别态度不宜定为宪法，则神圣之共和，永不见于宪法之明文矣”。他因此认为，制订宪法，“所以欲者，乃民意之表示，正欲以一时之事而使之永远，非必关于永远者，始得定之于宪法。”³⁰

张东荪说中国几千年来一贯专制，这只是在重复清末民初人的一贯说法，事实上，他对此说法是十分不以为意的。如他曾说：“故世人谓中国自秦以来历代专制，此中国之国民性，殊不知尧舜之揖让真具共和之精神，亦未始非中国之国民性。”³¹但真正值得注意的，是他明确地看到立宪这件对中国来说从所未有的“一时之事”实际上是“特别态度”的产物，在历史传统中缺乏真正的基础。而问

²⁹ 王宠惠：《中华民国宪法刍议》（1913年），夏新华等编：《近代中国宪政历程——史料荟萃》，中国政法大学出版社2004年版，第265-266页。

³⁰ 张东荪：《王氏宪法刍议之商榷》，《庸言》1卷17号（1913年8月1日），第3-4页。

³¹ 张东荪：《国民性与立法》，《中华杂志》1卷4号（1914年6月1日），第1页。

题在于，这件“一时之事”如果不能与本国历史建立起某种真正的联系，则“使之永远”就又是不可可能的。张东荪明确地说：“各国宪法之成立，无不以其本国之历史、国情为转移，以本国之地位、民性为单位”，³² 换言之，若不能做到“因群立法”，则宪法就不能成立。可是反过来，对于民初人来说，却正是要因法而立群，没有宪法，那个能让中国避免灭亡命运的“新群”又如何可能产生呢？

这一看似矛盾的问题提示了我们，当张东荪与王宠惠反复争论中国的新宪法应该为刚性宪法还是柔性宪法³³时，他们到底是要争什么。也因此，我们才不会被两人明明都主张刚性宪法，却争论激烈的表面现象所迷惑。³⁴布赖斯（James Bryce）所关心的英国宪法与美国宪法的不同对张东荪并不重要，纵然他清楚地知道美国宪法与普通法传统下的英国不同，是在自然法学说指引下人为创造的产物，但问题是在他看来，美国的这一创造并非如中国那样是纯粹的无中生有，而是在其历史传统中自有其脉络。因此，对他而言，中国采用刚性程度多高的宪法的问题，从一开始就不是从既有的历史传统中自然生成还是人为创造出宪法的问题，而是这个无中生有的人造物如何让既有的历史传统容纳自己，并转而能改造传统的问题。

简言之，这在某种程度上是一个并没有多少直接对垒的争论。两人都想为共和政治奠定宪法的基础，都想维持宪法的稳定与尊严。差别在于，前者认为必须让宪法难以修改，否则就易于变成政治的工具而遭到破坏，后者则认为必须使得宪法易于修改，否则就难免变成政治变革的障碍而遭到破坏；前者认为必须增多宪法条文以使宪法能真正为共和政治奠定基础，后者则认为必须减少宪法条文

³² 张东荪：《论宪法之性质及其形式》，《庸言》1卷10号（1913年4月16日），第10页。

³³ 这是王宠惠对 Rigid Constitution 与 Flexible Constitution 的翻译，张东荪分别译为固定宪法与易动宪法。

³⁴ 在这次论战中，王宠惠主张宪法取高度的刚性（即修订门槛必须设定得很高），条文则要多；张东荪虽同样主张宪法应取刚性，但认为不可将刚性设得太高，条文则要少。这里并不单是对宪法形式的争议，且关联到对议会地位以及宪法与议会关系的看法。刚性不高且条文不多的宪法，无形中就降低了当时制宪议会的权力，也因此不至于召来行政部太大的敌意。事实上，民初政治本模仿法国制而非美国制（如总统总理二元制，阁员有副署权，以及总统由议会选出），张东荪想用刚性而少条目的宪法，也是考虑仿效法兰西第三共和国，只有两三种基本法，修订手续也不过于繁难；另一方面，这种主张同样是为了减少宪法制定的障碍，毕竟，制宪议会需要达成的基本共识越少，制宪成功的可能性就越大，除了必不可少的条文之外全部不放入宪法，则最大限度地减少了制宪过程中可能的阻力。反过来，王宠惠的方案则明显表现出对行政部的不信任，以及试图抬高制宪议会的权力。无所不包而又难以修改的宪法，将为议会钳制行政部提供强有力的武器，也让人很容易认为这是一个国民党员而非中立法学家的主张。此次论战又正好发生于二次革命发动前夕，国内紧张的政治局势显然也只会助长这种猜疑。

以为进一步的变革留下空间；前者要在宪法与普通法律间建立严格的差别而抬高宪法的尊严，后者则希望缩小宪法与普通法律的距离而抬高法律本身的尊严。二者的具体主张虽然不同，但在这些主张背后，却是几乎相同的关怀与意图。两人都显示出对于中国宪法缺乏历史权威的极度焦虑，他们对各国宪政结构的看法也大同小异：张东荪对美国的刚性宪法评价甚高，王宠惠也强调不成文宪法对于宪政的绝对重要性，并对英国制度抱有高度敬意。但是这种大同小异的意图与观点却引出了看起来相反的结论。关怀与意图的差别如此之小而争论却如此激烈，一方面显示了宪法问题本身对于他们的绝对重要性，另一方面则显示了宪法引入中国的巨大困难。论战最终结束于7月下旬，伴随的已经是二次革命的炮声了，虽然他们并不是壕堑中相对的两方，但确实也没有什么比眼前的这场内战更显示他们这场宪法争论的背景了。

第三节 二次革命与制宪的失败

二次革命爆发之前，国民党在南方程度不一的控制着五个省（安徽、江西、广东、湖南与福建），实力比辛亥革命前强得多，却在举事后不到两个月就一败涂地。导致这种结局的一个原因是北洋派掌握中央政权后实力加强，但更重要的是，与1911年武昌首义后天下响应的局面相反，此次举事后，中间各方几乎压倒一致的支持袁世凯政府，使国民党客观上处于“失道寡助”的窘境中，这才是其迅速失败的根本原因。

此种“失道寡助”，很明显地体现在时人并不承认这可以算是一次“革命”，而多认为它仅是一场“内乱”。张东荪就认为，二次革命“与前次之革命不可同时而语”，“革命者，对于政体变更之谓也；反是，反对国家机关之人物者，谓之内乱。易言之，革命者，所以反对国家之根本组织。今不反对其根本组织，而独反对依于组织而发生之机关人物，则为内乱”。³⁵

张东荪的意思很清楚，国体已经改为共和，则革命也就失去了存在的理由。而且此时“宪法未定，国本摇动，承认方来，借款甫成”，正是民国政治能否上

³⁵ 张东荪：《内乱犯与国会迁移》，《大共和日报》，1913年7月29日，1版。

轨道的关键时刻，国民党“不思所以整顿之道，徒欲为根本上之推翻”，³⁶就动机而言确实很难取信于他。事实上，国民党内部武力反袁与法律反袁的争论，在二次革命爆发后也没有停止，而其他各方，更是压倒性的支持法律解决。其通常的理由，则在于宪法正在起草，几个月后就将选举正式总统，即使要倒袁，也只要到时不选袁世凯即可。换言之，如果可以在政治轨道内解决问题，便绝不可再诉诸武力。

深受卢梭影响的张东荪不会不知道，在按照人民主权原则建立起来的共和国中，人民革命的权利是内在于这种体制之中的。问题是，中华民国已经建立，这种重新革命的主张，对于试图维持某种形式的政治秩序的人来说，自然是要极力避免的东西。“南北统一，人皆争言文治”³⁷就反映了当时人对于任何重新革命的反对态度。而对张东荪来说，不管是作为一个德国式的法治国理想的信奉者，还是一个担心内斗引起外来干涉的爱国者，卢梭的革命原则对于新生的中华民国都太危险了。更现实的问题则在于，如果说一年前天下响应的同盟会确实可以算是“总意”（general will，这是张东荪的翻译，今译公意一作者注）的代表，那现在已经落到了失道寡助境地的国民党，即使按照民主政治下“多数决定”的原则，也已经成了应该被否定的少数派了。更不用说在列强环伺、危机四伏的处境下的中国，也根本承受不起这种多数政治的极端代价。

这就揭示了张东荪反对二次革命的深层动因，即无论如何不愿开以武力解决内争的危险先例。事实上，他认为国民党“失道”，但这绝不意味着他就认为袁世凯“得道”。正如汪精卫在二次革命爆发后所说：“一年以来，国民有一至普通之口头语，曰‘非袁不可’”，而之所以会形成这一局面，根本上在于“袁拥重兵”，“袁之部下，不知有民国，只知有袁宫保。使袁宫保在，专制可，共和亦无不可；使袁宫保而去，则乱且接踵而至”。³⁸汪精卫属于国民党中对袁较为温和的一派，与北洋派的关系也较为亲近，相对更激进的国民党人对袁世凯的评价只会更加负面。

以上言论虽然不可避免的夹杂着党派色彩，但对内乱的恐惧是辛亥革命时期

³⁶ 张东荪：《再论两党提携》，《大共和日报》，1913年6月2日，1版。

³⁷ 转引自张玉法：《辛亥革命史论》，三民书局1993年版，第525页。

³⁸ 汪精卫：《国民一致之决心》，《民立报》，1913年7月23日，第2页。需要说明的是，在辛亥前后，汪精卫自己就是主张“非袁不可”的“国民”中的一位，他曾对袁世凯说：“中国非共和不可，共和非公促成不可，且非公担任不可。”（见张国淦编：《辛亥革命史料》，文海出版社，1976年，第115页）

各方瞩目于袁世凯的重要原因（既存研究论之甚详），这一点是毋庸置疑的。不过同样需要强调的是，当时人“非袁不可”的含义中，同样包含着正面的期望。梁启超这样的士林翘楚即以开明专制瞩目于袁世凯，³⁹ 甚至连反袁最烈的南方革命派，在辛亥革命期间也曾表示希望袁世凯作“汉族之华盛顿”。这种带着策略意味的言辞虽然未必能反映他们的真意，但我们如果考虑到当时人普遍以美国建立比拟民国开国，则这一出自敌对方的言论至少在相当程度上表达了当时一般人对袁世凯的期望。

一个更具包蕴性的观察来自黄远庸。他在民元时论及袁世凯在时人心目中的地位，认为他确实是“物望所向，宜若大有可为”，但是“其危机即伏于物望之中。盖此物望中之所含性质大半为消极的倚赖，而积极的信任之心甚少故也”，具体说来，“常人之言，大抵谓现状非袁莫能维持；而政治之进步，则无可望”。⁴⁰对此，他认为，袁世凯“欲反对此激烈派之所为，则必须有一种光明正大之旗帜足与为壁垒之对峙”，⁴¹而他实际上却是“必以旧式之牢笼奔走之术为遂足尽其大略，而于新旧思想之隔阂绝无道以化除之”，⁴²“思想终未蜕化，故终不能于旧势力外，发生一种独特的政治的生面也”。⁴³ 而梁启超在袁世凯失败后也认为根本上是因为他还是“一生以权术为布帛菽粟”的旧式人物，“纯以个人利害为本位，而不知国家、社会为何物。”⁴⁴

由于从晚清以来国人对于立宪政体的想象性期待，在民初，人们普遍期望共和政治可以“毕其功于一役”，一举解决中国内政外交的所有问题。也因此，新生的共和政体若不能带来足够大的改变，以至少在最低限度上满足国人的期待，则失望将随之而至。虽然如前所述，在此新旧转换之时，承载各方最大期望的是作为共和政体象征的议会，但在时人普遍的开新纪元的心态下，若袁世凯只能做到消极的维持局面，而不能如黄远庸所说“发生一种独特的政治的生面”，则在“平民政治”的局面下，失望将很快到来。

事实上，仅就承载开辟新政治局面的期望而言，被视为是新派的国民党无疑

³⁹ 丁文江、赵丰田编：《梁启超年谱长编》，上海人民出版社1983年版，第617页。

⁴⁰ 黄远庸：《对于三大势力之警告》（1913年6月17日），《黄远生遗著》卷一，文海出版社1987年版，第91-92页。

⁴¹ 黄远庸：《政局之险恶》（1913年2月4日），《黄远生遗著》卷一，第59页。

⁴² 黄远庸：《对于三大势力之警告》（1913年6月17日），《黄远生遗著》卷一，第95页。

⁴³ 黄远庸：《社会心理变迁中之袁总统》（1912年11月21日），《黄远生遗著》卷一，第1页。

⁴⁴ 梁启超：《袁世凯之解剖》（1916年），《饮冰室合集》第4册（文集之三十四），第10、19页。

比袁世凯更有资格。⁴⁵ 新旧这样的区分，自戊戌变法之后，日益成为国人进行群体划分的强势话语。黄远庸将袁世凯划入旧势力之内，大致也符合当时一般人的观感。但我们要注意的是，虽然在民初，旧派已经包含着很强的负面含义，但新旧的对立，并非如五四之后那样，被当作是对错善恶般高下悬隔的对比。不过，作为亲手缔造共和的一方，共和初成时期的同盟会不仅在南方各省建立起了很大的权势，就国民心理而言，也在一定程度上被当作了全国的中心势力。数年之后，梁启超等人之所以要冒险发动护国运动，原因之一就是担心如果犹豫不决，会如辛亥革命时一样落在国民党后面，从而再次丧失成为中心势力的机会。⁴⁶但民元时期的国民党并没有把握住这个“以绝好之基础，可得全国之信仰”的机会。究其原因，如黄远庸所说：“凡立足于政治界者，对于政敌当发表其所信，以正当之权力与为光明正大之竞争，而不可专存对待之心。专存对待之心，而蔑弃政治上之常轨者，则或两败而俱伤，或敌存而已亡。国民党一年以来眼光仅求对待一人，而不肯于政治上争胜著，此其所以失败也”。⁴⁷ 张东荪则将此种“专存对待之心，而蔑弃政治上之常轨”的做法，更简捷地称之为“以目的为手段”，他虽未点名，却明显含有对民元时期国民党作为的批评，认为它当时随着党势政潮“今日主张统一，明日主张联邦，今日主张分权，明日主张集权，今日主张借款，明日即反对之”，实为以政纲为政争的工具，并直言：“以目的为手段之弊一日不除，则一日无政策之可言，一日无政治之可言”。⁴⁸

但是，张东荪看待二次革命，并非将其看作新旧冲突，而是看作暴民与官僚的冲突。指责国民党为暴民，并进而指责其要将共和政治变成暴民政治，从民元时期就已经出现，并日益成为舆论界的主流话语，与国民党渊源很深，且在二次革命期间参加反袁的章士钊同样认为国民党在民初的作为确实有暴民专制之嫌，就很说明这一点。而造成这一局面的原因，一方面是如上文说述，国民党在民初激烈的党争中意气过甚，对待一人之心过强，以至于形象日益不佳；另一方面，张继认为“旧时中国主人，缙绅而已，贱士职民，皆附属品耳”，民元之后，吸纳了下层会党与其它传统社会中的边缘阶层的同盟会一时成为国内权势的中心，

⁴⁵ 部分是由于第一届总统由各省参议会选出而非直接选举，就代表性来说不如国民党掌控的第一届国会。

⁴⁶ 参李剑农：《中国近百年政治史》，复旦大学出版社 2002 年版，第 387-388 页。

⁴⁷ 黄远庸：《对于三大势力之警告》（1913 年 6 月 17 日），《黄远生遗著》卷一，第 92-93、96 页。

⁴⁸ 张东荪：《目的与手段之大激战》，《大共和日报》，1913 年 5 月 13 日，1 版。

“贱士职民，尽起而与抗颜，且有代之之势”，⁴⁹激起了原居于中心的各阶层的不满。张继这里明显有针对进步党的意思，但他观察到国民党与进步党之争背后暗含着阶级权势的转移，则不为未见。⁵⁰ 梁启超等人往往定位自身为中流阶级，这正与晚清人所爱说的中等社会一脉相承。实际上，若仅就政治理想而论，当时读书人所最瞩目的，既非被视为相对接近下层的国民党，也非被视为官僚派的北洋系，而是自视也被视为是中流阶级代表的进步党。虽然在民初民权至上的语境中，共和政治往往被理解为平民政治，但就政治话语——特别是其理想层面——而言，传统的贤人政治仍是大多数读书人期望的典范。⁵¹

事实上，对张东荪来说，民初政治的一大困局，就在于就中央政治而言，始终没有出现一个可以开辟新局面，并使整个政治运作走上正轨的选择，因此，面对同样“失道”的双方，他们只能以“两害相权取其轻”的态度决定取舍。张东荪在二次革命发动后说“夫暴民与官僚同一为恶，吾人于良心上，则皆在征伐之列。惟事宜权其轻重，度其缓急，暴民为祸也烈，于是吾人舍官僚而先从事于暴民也”，⁵²就很反映他反对二次革命与支持袁世凯的根本心态。

如上文所述，国民党在民元民二年的失道招致了各方的反感，使他们不得已转向此时尚显得不那么失道的袁世凯，并将政治上轨道的期望寄托于后者。就事实而言，熊希龄内阁的成立确实给当时人带来了政治上轨道的期望，而正式总统的选出与各国承认的到来，更加强了这一期待。张东荪即注意到：“正式总统选出矣，浅识者遂谓政治前途将为平坦”，⁵³如果我们注意到他所说的“浅识者”尚可包括黄远庸这样当时第一流的政论家，⁵⁴ 则也就易于理解二次革命在多大程

⁴⁹ 张继：《公私之别》，《民立报》，1913年7月28日，第2页。

⁵⁰ 鲁迅后来评论说，辛亥革命后，他的处境是被奴隶骗了，变成了奴隶的奴隶。（鲁迅：《忽然想到》，《华盖集》，人民文学出版社2006年版，第14页）这种失望之言倒也反过来表明革命后确实发生了阶级权势的转移，至少在当时一部分读书人的思想中是如此。

⁵¹ 张东荪指责国民党为暴民，多少抹煞了清末大革命“士变”的本质。用章太炎的话说就是：“以前的革命，俗称强盗结义；现在的革命，俗称秀才造反。”（章太炎：《〈民报〉一周年纪念会演说辞》，1906年12月2日，汤志钧编：《章太炎政论选集》上册，中华书局1977年版，第328页）国民党的领导者，除了孙中山，是翰林蔡元培，举人吴稚晖与胡汉民，秀才黄兴与汪精卫。尤其是蔡元培，翰林本是中国政教中象征着“教”的最高尊荣，他参与革命，显示了最精英读书人已与清王朝离心离德，反清革命也多少由此获得了应天顺人的合道性。因此，与其说国民党与进步党之争是暴民与士人的争斗，不如说是以士人为主体的新派内部的冲突。

⁵² 张东荪：《呜呼暴民与官僚》，《大共和日报》，1913年8月14日，1版。

⁵³ 张东荪：《内阁制之精神》，《庸言》1卷19号（1913年9月1日），第1页。

⁵⁴ 1913年10月10日，袁世凯在故宫太和殿就任中华民国正式大总统，黄远庸颇为兴奋地认为这标志着“吾中华民国，已由筚路蓝缕之时期，入于重熙累洽之时期”，并期望“此后庄严民国之现象亦当若此耳”。

度上反而加强了袁世凯统治的合道性。

但正如此时尚对袁世凯颇多期望的黄远庸所担心的，此种对袁世凯的支持“一半由于他力之反动”，而“中国人心最易厌倦，且对于优越之势力家，而常好为反对。窃恐人心反对国民党之势稍衰，而向所怀大愿于袁公者不能相偿，则将复逆转而向于今日之所推戴者矣”。⁵⁵ 换言之，此种期望本就建立在“两害相权取其轻”的心态上，若袁世凯不能改弦更张，取信于人，则他统治的合道性将很快消失。不幸的是，接下来的政局发展丝毫不爽地证实了黄远庸的预言。袁世凯破毁国会、废弃宪草以及制定新约法等一系列举措，使即使倾向于开明专制的人也深感失望，更不用说本来就趋向于共和的那些群体。张东荪认为：“夫今日政治之精神，一仍前清之旧”，而“自清末以降，倡改革论者，勿计其方案何似，要皆以清之政治不足救国。此数十年间，虽千变万化，底于今日，固仍为清之政治，不过变清国为民国，一名词之不同而已”。⁵⁶ 谷钟秀也直言，民国代清，“所汲汲购得者，迄今不果共和两字之虚名与五色旗飘扬于空中而已”。⁵⁷ 更有甚者，“不仅今日所行之政治为万国所未睹，抑且较前清为不如。夫前清以专制国，尚有各省咨议局；今则以共和国，而无省议会。”⁵⁸ 事实上，自晚清开咨议局与资政院以来，各级代议机构已经成了各方读书人最基本的政治活动载体，袁世凯将之取消，就直接阻断了他们参与政治的渠道，这很难不激起他们的不满；⁵⁹ 另一方面，自甲午以后，非新法不足以救亡已成为时人的共识，而在此时，张东荪却观察到：“不惟民气消沉，新政扫地以尽，抑且举前清所培养之新知识、新方法、新精神，一举而废之”。⁶⁰ 本来被寄望能“开新纪元”的民国，反而比前清更加复旧，令读书人很难不生出民国尚不如亡清的观感。用梁启超总括性的话说就是：“以前清失政，危及国民，匡救既穷于术，不得已乃起而厘革之，而共举此旧邦新命以托诸袁公。袁公不务涤瑕秽，与民更始，效尤季清，抑加厉焉。前劳既虚，

（黄远庸：《喜日日记》其一，1913年10月17日，《黄远生遗著》卷三，第211页）

⁵⁵ 黄远庸：《对于三大势力之警告》（1913年6月17日），《黄远生遗著》卷一，第92页。

⁵⁶ 张东荪：《制治根本论》，《甲寅》1卷5号（1915年5月10日），第1、3页。

⁵⁷ 谷钟秀：《发刊词》，《正谊》1卷1号（1914年1月15日），第1页。

⁵⁸ 张东荪：《行政与政治》，《甲寅》1卷6号（1915年6月10日），第22页。

⁵⁹ 即使不考虑党派背景，谷钟秀这样的袁世凯反对者就直接因为国会解散而失去其政治地位，理念之争背后明显有权力之争的因素。周锡瑞就认为，袁世凯的“中央独裁专政，把革命后按一个省的规模进行政权建设的趋势，肯定扭转过来了。取消省和地方的议会，明显地扼制了城市上流阶层的正式的、制度上的权力。在这两个重要方面，当袁世凯执行其寻求国家统一、强大的政策时，他的确叛变了革命。”（周锡瑞：《改良与革命——辛亥革命在两湖》，杨慎之译，江苏人民出版社2007年版，第260-261页）

⁶⁰ 张东荪：《政制论》上，《甲寅》1卷7号（1915年7月10日），第1页。

后望更绝，于是国人乃噤然丧其乐生之心，而国家益儻然不可以终日。”⁶¹

这一观感虽然相当典型地表达了时人对袁世凯专制的失望情绪，但尚不是他最终失去民心的关键。民元时各方对共和政治的最大期待，就是其可以立刻强国。当时谈政治者多以美国或英国作为共和政治的典范，而将政局动荡革命迭起的墨西哥与南美诸国视作反面典型，内阁制与总统制之争的焦点即在于英国制还是美国制更能强国。民元临时参议院与民二国会的不良表现，使读书人对内阁制是否真能强国开始存疑，二次革命后各方默许袁世凯扩张总统权力，部分原因也在于他们认为内阁制内部纷争太多，似乎不如总统制利于强国。

若回溯以观，自清末以来，虽然手段不同，但建立一个强有力政府以救亡图存一直是各方共通的关怀，而不管是议会、宪法还是整个共和政体，对当时人而言，根本的目的都在于求取富强。如严复所说：“今日政治惟一要义，其对外能强，其对内能治，所用方法，则皆其次”。⁶²张东荪将这一主张表达得更为具体，他认为如果袁世凯政府“能不借款，不增赋，速裁兵，速剿匪，排尽贪官恶吏，不复变卖国产，则即使今日五光十色之法律不为改正，吾第三者亦可无反对之必要”，“当局苟能不借外债一宗，胜如与人民以选举权十倍”。他进一步解释到：“吾人所以必争民权者，以为权在吾民，则民自为主以求福利耳，是民福实为民权之目的也”。⁶³而作为袁世凯政敌的章士钊也认为：“盖共和之名，非国莫传。国如不存，体于何有。是政府所为，苟可以由之而国固、而民安，虽无当于共和之道，吾又何求”。⁶⁴由此而言，若袁世凯真能以专制而强国，尤其是能够攘除外患，则他即使不肯做“汉族之华盛顿”，而执意要做“汉族之拿破仑”，也并非不可能得到张东荪这样的读书人的勉强承认。但问题是对张东荪来说，民初中国似乎更像是 1848 年革命后的法国，袁世凯的作为也更像那个拿破仑的不佳模仿者——路易·波拿巴。事实上，正是在这个时候，始于革命而终于帝制的法兰西第二共和国开始出现在他的言论中，我们明显能看到，他所真正想要解决的，是如何才能造成中国的“第三共和国”的问题。

⁶¹ 梁启超：《在军中敬告国人》，收入《盾鼻集》，《饮冰室合集》第 8 册（专集之三十三），第 115 页。张謇在袁世凯去世时也感叹他辛亥后三千年机会在握，而卒以自败。（张謇：《张謇全集》第 6 卷（日记），江苏古籍出版社，1994 年，第 717 页）

⁶² 严复：《与熊纯如书》第三十八，《严复集》第 3 册（书信），中华书局 1986 年版，第 646 页。

⁶³ 张东荪：《昵敌与第三者之责任》，《中华杂志》1 卷 8 号（1914 年 8 月 1 日），第 9 页。

⁶⁴ 章士钊：《政本》，《甲寅》1 卷 1 号（1914 年 5 月 10 日），第 12 页。

但是，康有为却明确认为中国无法模仿法国——在他看来，只有首先是强国才有条件主张共和，“法自路易十四而为欧州霸，诸欧皆弱而法独强，故共和变乱八十三年而法无恙，使我中国而一统闭关焉，则行共和帝政皆可也，若尧、舜、禹是也。使我中国而为地球最强国焉，则普、奥连兵而来，则挾伐之可也。各省都督各自割据，共和帝制，迭递内乱，历八十三年可也，无如中国为黄种独立之国，为地球最贫弱之国，为列强垂涎眈逐之国，其生命不能以八十三月待者也，则法之难学也。”⁶⁵晚清人主张共和多是认为共和才能强国，而此时康有为却完全反转了这一观点，如同严复认为孔教不能“保人”而倒是“保于人”，在康有为眼中，共和恰恰不能“保国”而要“保于国”。而这一甚至无法达成法兰西第三共和国局面的中华民国，则意味着民二国会所主导的共和政治已经失败。

余论

在整个 1913 年，张东荪对国会显示出了激烈的批评态度，几乎在每一个问题上，他都站在国会的对面。但其实他所批评的国会，也未尝不能找到支持自己的道理与证据。例如他反对国会最初议定的总统一任制，但其实西方各国总统一任或者二任在政治学与法学中本就是争论不定的主题。⁶⁶如果说总是举西方列强的例子令人有“何不食肉糜”之感，那有一个对当时人来说相当现成且有对比性的例子，就是比中国稍早爆发革命的墨西哥。民初论政者几乎没有人不嘲笑墨西哥有名无实的共和制的，它与美国更在很长时间内就是共和制的正反形象的代表。但墨西哥 1917 年宪法规定总统不得连任，且任期也是六年。这种防止一人长期把握政权的手段，伴随着卡耶斯与卡德纳斯等人的一系列社会改革，有效地制止了墨西哥长期的政治动荡，并相对成功地完成了革命。

事实上，从临时参议院到民二国会，那些与代议机构有关的争论得相当激烈的问题：如一院制与两院制、国会同意权、国会的宪法制定权、国会自定公费、议员兼任阁员、设置国会委员会等，代议机构方面的主张，在法理与实践上均可

⁶⁵ 康有为：《中国以何方救危论》（1913 年 3 月），《康有为政论集》下册，第 818 页。

⁶⁶ 如布赖斯就认为，总统连任制会使得总统因连任压力更在意自身权位，从而更难以摆脱政党政治的影响。（布赖斯：《现代民治政体》下册，张慰慈等译，吉林人民出版社 2001 年版，第 965 页）

找到根据，而在某些问题上，它的主张反而比它的批评者要有着更强的论据。如国会宪法制定权问题，美国的制宪会议本身就是各州议会选派，其最开始的职权并不包括制定宪法，也因此，其制宪行为本身带有超越权限的性质，而宪法的最后成立，也仍然必须得到各州议会的核准。法国大革命后则是由议会选举产生制宪委员会制定宪法，宪法制定权明显在议会；⁶⁷ 又如一院制与两院制的问题，当时有人认为中国既无贵族阶级，又非联邦体制，因此批评民初国会不该实行两院制，但当时世界上实行代议制度的主要国家，均为两院制（法国在大革命后曾实行一院制议会，但引起政治大动荡，后改为两院制），要等到一战后，才开始又有新兴国家尝试一院制；又如总统对国会议案的否决权问题，以及总统与议会冲突时是否应该诉诸全民公决的问题，因为中国总统为议会选出而非直接民选，本来只是民意的间接代表，如果可以否决国会议案，或可以与议会平等的被视为全民公决的对象，就违反了民主制度最根本的代表原则。⁶⁸ 而即使是总统制与内阁制的争论，当时人支持总统制的理由是总统握有大权合于中国历代帝王独治的政治现实，但是，君主高拱宰相致治正是中国传统的士人政治的理想，《临时约法》总统虚位内阁握权的规定恐怕更可以在中国的政治传统中找到支持。⁶⁹

出于对民二国会的不满，张东荪曾提出一系列改革国会的主张。他认为第一届国会人数太多，曾正式建议将参议院削减为 179 人，众议院削减为 358 人，⁷⁰ 以实现将众议院控制在 400 人以下，将两院总人数控制在 600 人以下。但是，600 人的两院即使在尚实行限制选举的民初，其每人所代表的人数，也是英美日等国的数倍。章太炎在清末质疑代议政治在中国的可能性时就认为，这种每人需代表几十万人的“多数政治”，很难在实践中真正体现民意，而倒十分可能沦为地方

⁶⁷ 需要注意的是，法国大革命后的第一届政府也是这个国民议会（**national assembly**），它是行政与立法的合一体，并非与政府分立意义上的议会。

⁶⁸ 张君勱曾认为，中国总统与议会冲突无法解决是因为《临时约法》未如后来的魏玛宪法般写入二者冲突难决时诉诸全民公决的条款。（参郑大华：《张君勱传》，中华书局 1997 年版，第 101-102 页）不过问题在于，民国国会为选民直选，总统却是国会选出，后者在代表性上无法与国会相比，诉诸全民公决很难在法理上找到根据。

⁶⁹ 晚清最早提出责任内阁者（如汪康年）是将其目标归结到立宰相，以此补救明朝废除宰相之弊。（参王尔敏：《晚清政治思想史论》，广西师范大学出版社，2005 年，227 页）由此也可见内阁制在中国政治传统中的渊源所在。当时人支持总统制的一个理由是总统握有大权合于中国历代帝王独治的政治现实，但是，君主高拱、宰相致治正是中国传统士大夫政治的理想，《临时约法》总统虚位、内阁握权的规定也未尝不可以在中国政治传统中找到支持。

⁷⁰ 张东荪：《国会选举法商榷》，《庸言》1 卷 14 号（1913 年 6 月 16 日），第 9-11 页。

豪强的统治，用他的话说，就是去一“治皇”，而不过换来八百“议皇”。⁷¹而张东荪设想的改革方案，却是进一步把两院人数从约 800 人降到 600 人以下。情形是矛盾的，即使仅仅为了使得民主的代表功能至少能在最低限度内发挥作用，600 名议员也显得太少；而为了使得国会能够在最低限度内正常运作，600 名议员又显得太多。缺少代表性的国会将缺乏存在的合道性基础，而缺少运作能力的国会将很难不招致国民的失望。不过，人数问题尚不是关键，英德等国议会两院人数总和也都在 600 以上，却并未影响到其运作，张东荪自己也说，英国议会之所以运作灵活有效，并不是由于人数少，而是由于有十分成熟的委员会制度，以及相对较高的人员素质。他另一项对议会改革的建议，就是主张提高选举与被选举的资格。他不主张提高财产限制，而是主张提高年龄与教育水平的限制，规定非受中等水平教育（即新式中学）者无选举权，以此实现他心目中贤人政治的原则。他虽然说如此规定是为了“中等社会可以为议员，不致为富者所独占”，⁷²因为他认为国内有资财者“大半为富不仁，故财产决不宜取严格的制限也。”⁷³但清末新学的花费远远超过传统的私塾教育，当时要能上得起中学堂，必须具有相当的资财，而且往往需居于城市。这种对教育的严格限制一方面间接地抬高了财产的限制，另一方面，虽然原有的选举人标准已将几乎所有工人与大部分农民排除在共和政治之外，但这一更倾向于新学的选举人标准，则将更彻底地将非城市非新学的人群排除出去。反过来，这也是让已经被认为缺乏社会基础的共和更加缺乏基础。很明显，张东荪指责国会的许多措施，但是他提出的反措施，也同样会产生另外的负面后果。问题毋宁在于，已经呈现在眼前的负面后果比起尚没有看见的，总是更能触动人，而这也确实在当时使他在指责民二国会时十分理直气壮。

不过，在国会解散之后，张东荪自己间接地解释了他之所以如此反对民二国会的作为的原因，他说，国会的各项主张必须能“成一整然不紊之系统，各部分相调剂，各作用相维系。于此有恶焉，必于彼有善足以抵消之；于此有所短焉，必于彼有所长足以充补之”，如此才可能达成以“check and balance”为精神的“善良立法”。而如民二国会同时具有同意权、弹劾权与不信任权，虽然每一条

⁷¹ 章太炎：《代议然否论》（1908 年 10 月 10 日），《章太炎政论选集》上册。康有为也看到，中国如此庞大的人口使得议员“代表”选民议政几乎有丧失任何含义的危险。（康有为：《共和平议》，1917 年 12 月，汤志钧编：《康有为政论集》下册，中华书局 1981 年版，第 1023-1024 页）

⁷² 张东荪：《议员薪俸问题》，《庸言》1 卷 16 号（1913 年 7 月 16 日），第 6 页。

⁷³ 张东荪：《国会选举法商榷》，《庸言》1 卷 14 号（1913 年 6 月 16 日），第 12 页。

均可从其它国家的宪政实践中找到根据，但这种混合总统制与内阁制下的两种议会的权力的做法，却违反了“check and balance”的原则，从而使整个政治系统无法顺畅运转。如他所说：“系统之精神在分配与制限。行之既久，足以使运用者有一定之道德，使其有责任心，而无侵越权限之念。凡此诸德由制度以养成之也，特不仅制度足促长道德，而制度之完全乃专赖乎道德。当最初制度之建立，必有至公无我之心，此言立法也；最初制度实行，必有部分责任与退让诸德，此言运法也。要之，制度贵乎分配与限制，有分配与限制则足以养成行政者之道德；道德贵乎责任与退让，有责任与退让则不至有侵权毁法之事，而制度用以保障焉。二者相待相成耳。”⁷⁴他推崇英国的不成文宪法，而英国内阁的设立与国会对内阁的不信任投票权都是从来也没有在法律上加以规定的权力，但这毫不影响英国议会制的稳定运行。反过来，英美国会均有弹劾权，美国国会并且有对国务员任命的否决权，但这两项权力在政治运作中几乎从未使用。而民初国会则在其实际存在的短短两三年中，出于党派间的政治纷争，不止一次弹劾政府与否决国务员的任命。在他眼中，这种明显的“因人运法”，与“因人制法”一样损害了国会的道德基础与合道性，因为根本的问题并不在于条文，而在于是否具有尊重传统与各自制限的道德。

后来，他也越来越倾向于认为，民二国会与民初共和的问题不在于制度，而在于运用。他认识到，任何一种良法美意都可能在现实政治中造成许多不同的效果，关键是如何能让每一政治选择发挥其正面作用，而抑制其负面作用。他说：“平心而论，何制不足以善治。言分权善，则何解于集权存在之理；言集权良，则又何解于分权致善之由。美利坚行总统制而善焉，而墨西哥行之则弊丛生矣；英吉利以内阁制见称者也，效之者若法若意，终不能若英之圆熟。若言联邦制乃近世国家之精髓，则何以今之单一国皆不复改为联邦耶？是以知抽象而论，政制本无善恶优劣之分；其所以有善恶优劣者，不在政制之本身，而在采用之国，视其国情若何，遂生差异之结果耳。”⁷⁵在这里，他尚且指责民二国会虽然制度选择或许尚可，但毕竟运用有误，而在另一处，他甚至径直改口认为第一届国会可以被称为“贤人会议”，因为“其间大多数为新进之贤俊，实不啻举国内所有新

⁷⁴ 张东荪：《系统建设之研究》，《中华杂志》1卷12号（1914年12月1日），第5-6页

⁷⁵ 张东荪：《吾人之统一的主张》，《正谊》1卷8号（1915年5月15日），第1-2页。

政治之知识者，悉数收纳之。”⁷⁶ 袁世凯的专制显然让之前国会过激的反袁举动在一定程度上获得了合道性，而对时局的考量也部分地改变了他对国会的看法。不过，即使抛开张东荪试图利用国会反对袁世凯的政治因素，若仅就人员来说，第一届国会的不少人选确实也可以算作新派翘楚，其整体，也大致可以代表清末以来的新派。民主的基本原理本就在于有怎样的选举人，就会选出怎样的代议士，与其说是议员不能代表人民，倒不如说由于日益严重的城乡分离以及伴随而来的从政治到文化的“两个世界”⁷⁷的问题，整个新派正在日益与广大的内地与中下层群体失去联系，并由此越来越不能代表整体的“人民”。

而其背后，则是中西政治文化的冲突。后来的复辟派认为道高于法，西式法统只不过能做到“民勉而无耻”，真正的纲纪必须要能使得民“有耻且格”。也因此，公然以国体革命破坏共和法统的清室，就宣称要“以纲常名教为精神之宪法，以礼义廉耻收决溃之人心，上下以至诚相感，不徒恃法守为维系之资”，⁷⁸即以有道代无道的“精神之宪法”为其打破共和“法守”辩护。陈志让先生因此认为：“法与统在近代中国基本上是冲突的，不可调和的。冲突发生的时候，护法的人要护法，卫道的人要卫道。”“传统的标准——有道无道；现代的标准——合法违法。这两个标准不一定完全相同，这是中国有了宪法以后的第一个大问题。所有的法都要用道德来保护，孤立的法是极其危殆的法。”⁷⁹ 陈先生在这里强调在西方传统中法律相对于道德的自主性，这也正是西方近代以来法学与政治学一个引起持久争议的主题。不过，可以明确的是，当时却并没有多少主张法律与道德彻底分离的法律自治主义者，那些反对为了国民党或者北洋派的“道”而牺牲宪法的人，与其说他是在捍卫法统，不如说是在捍卫宪法所象征的新的“道”。对他们来说，法律本身就象征着一种西方的“道”，也因此，并没有卫道与护法的竞争，而就是两种不同的“道”的竞争。而这一竞争，也恰好反映出民初中西不同的合道性概念的潜在冲突。民二国会因为“因人制法”而引发的种种争论与冲突，以及第一次制宪以二次革命而结束，也都必须在这一中西冲突的背景下，才能得到恰当的理解。

⁷⁶ 张东荪：《政制论》上，《甲寅》1卷7号（1915年7月10日），第5页。

⁷⁷ 这一提法来自张灏。参罗志田师：《科举制的废除与四民社会的解体——一个内地乡绅眼中的近代社会变迁》，《权势转移——近代中国的思想、社会与学术》，第174页。

⁷⁸ 《宣统九年五月十三日上谕》，胡平生编：《复辟运动史料》，台北：正中书局1992年版，第186页。

⁷⁹ 陈志让：《军绅政权——近代中国的军阀时期》，三联书店1980年版，第106，112页。

