

民國北京政府時期的制度傳承與變異

關曉紅

[提 要] 民國北京政府時期,延續清末新政的制度變革,成為近代中國政制頻繁選擇與試驗的重要階段。其中諸多曲折,不少是前清變制困擾的擴展。所涉三個至為關鍵的問題,即政權的合法性、立法與行政、省與國的關係,均受制於中國傳統的政治和文化格局。而傳承與變異的情形,較前更複雜、階段差異更大,選擇與轉換更為多元快速。因此,研究者不能只將眼光盯在各方明爭暗鬥的政爭情形,應該透過黨派紛爭的亂象,體察制度調適的關節,從而對歷史傳統和現實國情於制度構建的制約有深入一層的認識。

[關鍵詞] 北洋軍閥 北京政府 政權合法性 立法與行政 省與國關係

[中圖分類號] K251 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874 - 1824 (2022) 01 - 0181 - 10

20 世紀初期中國的政治與社會變動加劇,其範圍之廣、幅度之大,影響深遠。清季十年,相繼推行新政、實行預備立憲,成為中國政治制度轉型的重要分水嶺。辛亥革命在推翻兩千多年帝制的同時,形式上也終結了清廷以明治日本為模板仿行君主立憲的進程,進入政體構建的嶄新時期。

人類社會歷史發展的傳承與變異,在各個時期有着不同的形式與特徵,這本來是研究者必須深入瞭解與辨析的關鍵,可是,囿於歷史分期與史學分科的緣故,常常畫地為牢,有意無意中,割裂或切斷了不同歷史階段演進的聯繫。例如,學術界迄今為止對北京政府時期(1912~1928 年)^①的制度研究,不少未能接續晚清,尤其是低估了終結帝制、走向共和這一重大歷史轉折,在觀念與制度層面所遭遇的障礙與困難,研究者的關注點更多地集中於北洋軍閥專制統治的各種表現,疏於對隱伏其後之制度性複雜關聯的追蹤探尋。一些研究往往就事論事,缺少對歷史的整體觀照與長時段變化的把握,從而割斷了歷史連續性的內在聯繫。實際上,清末至民初的政壇,不僅人脈與思維前後延續,變制的成果與局限也多有制約性的影響。因此,全面深入研究民國北京政府時期的制度變化,應當在進一步理解國情與歷史的制約作用的基礎上,充分瞭解此期傳承與變異的幅度和程度。^②

1912 年至 1928 年,被稱為北洋軍閥統治時期的北京中央政權雖然頻繁更迭,各階段政體因執政者理念及利益取向而發生變化,甚至不止一次出現帝制復辟,但就制度沿革而言,由於民主共和的呼聲較高,不同的執政者為順應民心,多以立憲與制憲為目標或號召,試圖將共和從觀念層面落實於典章制度,因而成為近代中國制憲最多的密集期。政治制度的形式以及相關的章程內容,與清

季變革的取徑類似，或是參照移植歐美日本各先進國家的政制並有所取捨融合，或是借鑑漢唐以來的固有古制而加以變通。在努力維繫統一局面的情況下，北京政府不僅使得憲政體制形式上得到一定程度的落實，形成了一整套支撐根本大政的制度，而且將共和制的形態基本穩固下來，使得東亞大國的政體形式在當時人看來已經進入世界先進行列。^③儘管後來南京國民政府認定之前的北京政府政制是繼承清朝的衣鉢，而將通過國民革命獲取政權視為接續辛亥革命的事業，但倘若沒有北京政府時期各種政治勢力的角逐以及各項充滿紛爭曲折的制度建設承前啟後，折衝轉圜，不但共和制的維繫可能出現變數，就連憲政體制能否堅持落實也未可知。可以說，民國北京政府時期，既是近代中國政制頻繁選擇與試驗的時期，也是繼清末新政之後制度轉型的又一關鍵階段。

值得注意的是，民初政體選擇過程出現的諸多糾結，不少是清季變政困擾的延續發展，其中三個至為關鍵的問題，即政權的合法性、立法與行政以及省與國的關係，均受到中國古代歷史的制約影響。跳出既往研究範式的窠臼，就不難發現，繼晚清應對千古未有之變局後，以武昌起義為標誌又出現新的轉折點，使得民初政制的傳承與變異，較清末更複雜，選擇與轉換更為多元。儘管其間各階段有所差異，各具特點，但政體變化的急劇與集中，的確成為民國北京政府時期的重要特徵。遺憾的是，迄今為止學術界對於北京政府時期的制度研究成果不多，且有諸多疑難尚未解決，而在複雜紛繁的現象背後，蘊含着不少規律性聯繫，認識相關歷史，對於今人不無啟迪。

一、共和政權的合法性

中國從秦始皇稱帝至溥儀宣布“遜位”，帝制綿延 2132 年，其間王朝屢屢更迭，圍繞帝位傳承，制度多有變化，農民起義曾有過“王侯將相寧有種乎”的質疑，但君權神授的觀念，在絕大多數時候都得到社會的普遍認同。皇權天授、真命天子承繼大統，表明籠罩於神秘色彩中的政權合法性毋庸置疑。天災之後，天子往往以“罪己詔”表明自己接受天譴後的反省。皇帝制度與皇位繼承制度，成為政權合法性的制度性保障，在已知的文字記載中已有長達兩千多年的歷史。雍正帝實施“秘密建儲”之前，由漢人皇帝開啟或繼承的歷代王朝，多以嫡長子繼承（即按皇祖母的地位和皇子長幼之序）作為皇位傳承合法性的主要標誌。政權來源及其移交程序是否合乎“正統”，極大地制約着後人對歷史的判斷與評價。唐太宗李世民、明成祖朱棣、清世宗胤禛等，都曾經被得位不正的傳聞所困擾。

辛亥革命推翻帝制，大勢所趨之下，民主共和成為取代君主專制的唯一選擇。^④但是，共和制與君主制，就權力來源而論二者截然對立。近代共和制架構中，無論總統制還是內閣制，其權力來自民眾自下而上的授權，而非如君主的權力是自上而下的天賜。^⑤理論上，共和制的政府需要通過選舉產生，被選舉人獲得權力後，必須對選舉人負責。而武昌起義前的中國歷史上，並無類似近代西方由選舉產生政府的案例與經驗。隨着歐風美雨的浸潤，武昌起義後成立的第一個政權——湖北革命軍政府，卻將“永久建立共和政體”的理想寫進了獨立後發布的宣言中。^⑥其後響應的各省，多以湖北為典範，將主權在民的理念，以及與此相應的自下而上產生政府的取向，明確寫入所發布的各種文本之中。

然而，在一個廣土眾民、傳統悠久的國家，驟然跨越文化與歷史的差異而移植外來政制，不僅有賴朝野輿論達成共識，平和爭議，更需要各方力量本着“天下為公”的原則，超越權勢與各自利益的爭奪，共同建設與維護新型政體。由於從君主制至共和制，一躍而由昔日的皇帝“子民（subjects）”變成共和的“國民（citizens）”，完全沒有任何過渡，人們心理尚未做好準備。在此背景下，1911 年

12月底至1912年1月南北和談期間，全國聯合會等團體曾提出帝國共和的建議，試圖保存帝制的外殼，包裹共和的內容，消弭政權合法性的爭議與質疑，以期實現政權平穩交接，減少社會震盪。^⑦其所謂帝國共和，不過是變相的君主立憲。儘管英國、日本均為近代君憲制的成功案例，可是清末出台的“皇族內閣”，已將世人對君憲制的幻想打得粉碎，這樣的主張自然會被人們所鄙夷唾棄。

理想美好畢竟敵不過現實的殘酷。對於帝制歷史長達兩千多年的國家而言，將源自西方政制的共和理念付諸實踐，首要問題即在君權神授的“天意”消失之後，如何確認政權的合法性，包括權力來源和政權產生程序的合法性。新生的共和政府是否符合法理，能否代表法統，直接關係到其在國民心中的權威性。南北和談伊始，革命黨方面對清帝遜位抑或辭位的用詞並不嚴格講究，^⑧但已經有人認為，“遜位說的要害正是混淆了新生共和政權權力基礎的應有之義，使得國體變更的意義模糊不清。”儘管由於唐紹儀的斡旋，最終隆裕太后代表清廷宣布接受共和時，對遜位或辭位盡可能含糊其辭，社會黨人仍從優待清室的條件中嗅出日後對政權合法性質疑的端倪，並議決反對袁世凱為總統，預見到二次革命的不可避免。^⑨

按照社會黨人的理解，此處隱伏着一個與現實安排相悖的邏輯，即清帝以遜位方式交出統治權，就意味着新的民國政府權力來源於清朝相授；如果清帝是辭位，客觀上便無優待清室的必要。作為天子，皇權既源於神授，遜位即為傳遞天意，而袁世凱為清朝的內閣總理大臣，承接清朝大統變為民國的總統，權力來源出自清廷皇帝。辭位則既非合法禮讓，又不是公眾選舉，權力來源的合法性必然受到質疑。加上交涉過程有不少暗箱操作，使得權力交接的理由十分曖昧，為民初政局的風雲變幻留下隱患。^⑩

其後相繼出現的護國運動、張勳復辟及段祺瑞三造共和、孫中山二次護法，均由於民初各方對北京政府政權合法性質疑所引發的矛盾衝突所導致。伴隨着道義上的聲討，各種對北京政府及其執政者的問責，多在《臨時約法》的法理依託下以軍事實力為後盾，借助軍事行動而展開。桑兵教授的研究指出：“民國肇建之後，替代君權神授的國民公舉始終沒有從制度上落到實處，因而歷屆政府都未能獲得國民的普遍認同。權力來源不清，自然導致執政的合法性不斷受到質疑和挑戰。”由於這一問題始終未能解決，必然導致“辛亥以後國民對於歷屆政府的認同度相當低。得不到國民的普遍認同，要想切實有效地貫徹行政，就不得不經常性地動用各種非常手段。”^⑪民國北京政府時期政壇的諸多亂象，以及令人眼花繚亂的軍事紛爭，很大程度上與此有關。

二、行政與立法的關係

清末已有不少有識之士意識到，移植西方政制需要完成立法、行政、司法三者的設置，並確保其相對獨立與制衡。清末內外官改制啟動時，以君主立憲為終極目標，學理上朝野大都認同三權分立的理想。只是這種認同，多限於形式上的朦朧理解和義理上的模糊接受，至於由此可能帶來的實際變化，以及變化的幅度與程度，並無足夠認識和思想準備，更大大低估了依託新形式的具體改革內容對傳統思維及制度的顛覆性改變，以及傳統文化對政制改革隱形卻有力的制約。^⑫民初同樣如此，紙上談兵的義理高懸，一旦落實為機構和官制等政體設置，並劃分權限規範時，官場積習和利益考量，就會潛移默化地發揮意想不到的作用。

在中國兩千多年帝制的歷史中，儘管也有種種不同的分權制衡，總體而言是要確保帝王的大權獨攬以及自上而下的權力運作。帝制時代皇權至高無上，所有官制與衙署均以此為中心設置安排，一切機構職官，實際上都是皇帝的辦事處和辦事員，黜陟權掌握在皇帝手中。皇權下的分權制衡，

主要出於對臣子可能擅權的防範。清末以日本為模板仿行憲政，新設的資政院和諮議局僅有“議政”資格，沒有立法權，更起不到對行政權的監督制衡作用。換言之，清末改革，行政權與立法權沒有完成實質性分離，君權更未真正被削弱。帝制中國的權力一統於皇權的政治格局，使得權力的意志與力量無比強悍，給民初的政體構建，乃至後來的改革帶來莫大困擾和阻礙。

辛亥鼎革，驟然由君主專制進入民主共和，困擾各方至深的問題就是如何採用共和政體形式，以及採用哪一種共和政體形式，以期實現立法與行政分離，並統籌兼顧地妥當安置各方在革命中取得的實際地位與利益。

武昌起義及各省獨立，雖然各地相繼建立了軍政權，光復各省還聯合組織過臨時政府，草創了共和政權的形式架構，可是結束帝制後如何設置政體，卻受到各種人為因素的影響。民初總統制與內閣制之爭，很大程度上就是立法與行政之爭。孫中山最初力排眾議，堅持採取總統制，繼而為了制約袁世凱，又改行內閣制。前者以美國為藍本，後者以法國為楷模。^⑬權衡取捨，主要基於兩方面的考慮：其一為立法、行政的關係，總統制為立法、行政兩者分離；而內閣制恰好相反，內閣對國會負責，故立法、行政自然互相聯通。其二為總統與各部的關係，在總統制架構下，總統為行政首長，各部對總統負責，行政權相對較大；內閣制下，各部聽從內閣，內閣則由議會多數黨組織，對議會負責，基本可以確保立法機構對行政的監督制約。可是，民初由於各地都督與政黨之間的關係錯綜複雜，無論總統制還是內閣制，都不能不依據國情時勢有所變通，使得總統、內閣、參議院的權力均不完整，各自權限不清，並為此而爭辯不已、糾纏不休。

不少研究者注意到，民初構建政體時先後產生的若干法案，均未能處理好行政與立法的關係，章程文本已使行政權力遠遠超過立法，造成兩者嚴重失衡。楊幼炯指出，《臨時約法》（1912年3月參議院通過）的缺陷，即立法對行政的監督“均無規定”。^⑭袁世凱的《中華民國約法》（1914年5月約法會議議決）則進一步倒退，徹底解除了立法對行政的監督控制，“採用極端集權主義”，內閣制在實際上已徒有其表。^⑮然而，學術界至今對於民初政體構建中出現的種種問題，特別是立法與行政的失衡，與中國歷史上皇權政治傳統根深蒂固的聯繫，以及兩千多年帝制傳統對整個民初政治格局的影響仍估計和檢討不足。這突出表現在將民初構建政體的曲折反復，主要歸咎於袁世凱的個人行為和野心，抑或軍閥勢力過大等。這些割裂歷史聯繫、片面膚淺的理解，不僅極大妨礙了對民初政治與中國歷史整體之間聯繫的深入探究，也忽略了對移植域外政體與國情相容性關係的檢討和反思。

1912年3月，北京臨時政府改行內閣制，而內閣並非由國會多數黨組織執政，本身就處於弱勢地位，無法取得國會的支持，有效地制衡總統。脫離政黨政治，西方民主制度的重要形式在民初的仿行過程中，便失去了其重要且實際的內涵。儘管民國北京政府初期的社會輿論總體上趨向內閣制，但事實上內閣往往被總統掌控與操縱，頻繁更迭，難以有效運作。這樣的格局最終導致1913年10月後總統制捲土重來，並以行政優先的名義大幅度強化大總統的權位。政黨控制的國會，一度試圖通過選舉實行多數黨掌權、建立完全責任制內閣的努力宣告失敗，國會遭到解散。改制後的大總統大權獨攬，內閣亦被廢除，立法不敵行政，更遑論監督制約，三權分立名存實亡，按照西方憲政理論，即淪為集權專制體制。

1915年12月，為反對袁世凱稱帝，蔡鍔、唐繼堯等人發動了護國運動。1916年6月，袁世凱在眾叛親離中去世。此後，各方對於政體的建構期望各異，失去宗主的北洋各派曾主張責任內閣制，以便爭奪掌控行政實權，獨立施政，而將總統大位虛化，避免成為眾矢之的；同時又要防止立法對行

政的束縛干預，故而府（總統府）、院（國務院）、會（國會）的權限關係陷入犬牙交錯的衝突糾葛。同意劃分府、院權限的黨派，則主張維持並加強立法對行政的監控制約。儘管對責任內閣制各方大體達成共識，但由於孫中山辭職後頻繁更換的數十任內閣，並非由國會的多數黨執政，而是變相為仰仗軍人的武力為後盾並受其操控，沒有民意基礎的責任內閣，其責任義務極易畸變為脫離監督與約束的權力，對權力的爭奪又導致內閣頻繁更換，形成惡性循環。

在總統府、國務院、國會的頻頻衝突中，政黨進一步衰微，成為各省日益強勢的軍事實力派的附庸，導致國會的墮落，進而引發了 1920 年代關於改良代議制的大討論。鑒於國會容易被各種勢力操縱，成為其傀儡而導致行政失效，不少人主張削減國會的權力，引入直接民權，國民大會成為重要選項。^⑥各種意見均反映了時人對照搬套用西式政體與國情時勢不相鑿枘的反省，及謀求解決之道的努力探索，並顯示後來近代中國政治體制越來越多與歐美藍本不同的調整變化，確為歷史實踐淵源有自，亦與淮橘為枳的客觀規律所印證。

由此可見，政治制度的移植仿效並非一廂情願所能奏效，更非簡單用先進、落後的價值評判即可取捨。譬如歷史上羅馬共和國（公元前 509 年）的創立比秦始皇稱帝還早，故歐洲的共和確有古今一脈的淵源，卻與中國古代的“周公共和”迥異，^⑦所以，民國北京政府時期政制選擇背後的歷史因由、時空軌跡、人事狀況、政見衝突、輿論民意、文化心理因素等等，都有進一步拓展及深入探究的必要。

三、國、省關係中統一與分裂的考量

如何確定中央與地方關係的性質，與前述政權的合法性、立法與行政關係等問題相互聯繫，而民初紛繁的政爭表明，這是困擾近代中國政制走向與政治格局形成、穩定的又一關鍵要素。對這一問題的認識，無論是清季民初以來改革的主持者與參與者，抑或現在的研究者，大多未能跳出當局者迷的誤區，即均以歐美、日本既成的中央與地方的立憲理論和模式觀察思考，忽略了清末憲政只是仿行而非實行的事實。時人各自據“已成”之觀念，襲“已成”之軌跡，要求未成之現狀去達到這個標準，甚至彼此相互據此評價與指責，從而在現實中屢屢造成諸多困擾糾結。^⑧清末先行改制的京師各部院，多附和中央集權的說法，並以中央政府的身分自居，不斷勉強各省督撫按照憲政中的地方政府模式處理雙方關係，^⑨未能認真考究中國歷史傳統、國情與歐美、日本模式的差異，忽略或漠視仿行憲政各階段遇到的不同問題。民初的政客以激進的面孔，打着速行改革的幌子，借用各種西方時髦的憲政模式，堂而皇之地“各據其私”爭權奪利，而非正心誠意地實踐天下為公、富國利民的允諾，這是清末民初政治的一大通病。孫中山後來在國民黨一大提出聯俄容共，就是想跳出“南與北如一丘之貉”的惡性循環，消除套用日本與歐美的立憲模式，給中國政治變革發展帶來的諸多困擾。

在中央層面，總統府、國務院、國會的設置，必須基於各方對政體的共識。而新生的共和國究竟是實行聯邦制還是單一制，當時不少人視為國體問題，經歷了長時間的討論。其實，從孫中山引入民主觀念制度起，就包含聯邦制的指向，所以開始叫作合眾國。隨着地方自治的影響不斷擴大，無論革命黨還是保皇會，都曾經主張以省為單位先行獨立自治，然後再合眾連橫，最終實現民主富強的統一民族國家。辛亥各省光復，先後宣布獨立，建立了分治的軍政權，在此基礎上建立的南京臨時政府，頗有幾分類似聯邦制的聯合政府的意味，各省政權在其中起着舉足輕重的作用。

然而，近代中國移植域外政體最棘手的問題，是中國的省能否比照當時歐美和日本的州、府縣，

視為一級地方自治的行政區劃。清季改制過程中，朝廷、中樞與各省的關係，是否屬於西方憲政體制下的“中央”與“地方”的關係，就令朝野上下相當困擾。^②其核心問題即改制前的清代官制，向來以距皇帝、皇宮之遠近及位置劃分“內”、“外”，並無西方憲政架構下中央與地方政府的設制，甚至“地方官員”的指代也形似而實不同，內涵更加迥異。

漢唐以來，州、縣一直是皇權在全國實施統治的基本行政層級，各類官方史籍間有將州縣稱為“地方”，不過所謂“地方”的內涵，僅與皇朝統治所轄區域相關，區別於皇宮所在地的京都或京師而已，^③而非近代憲政“地方自治”具有相對自主性的意義。至於所謂省，唐代原為朝廷設置的管理全國事務的機構（尚書、中書、門下省），元代設行中書省，意在分地而治，並非地方層級。^④經過明清兩代前後相沿的調整發展，清中葉行省逐漸固定化，變成直省。直省總督和巡撫均由皇帝派出，多兼兵部尚書或侍郎、都察院右侍郎銜。咸豐、同治之後，督撫借由局處所的發展，逐漸使得其衙署實體化，加之各項洋務、新政、憲政事宜多以省為單位推行，省的地位潛移默化地發生變動，成為區域性的分界和標誌，分省意識日見清晰。但是無論怎樣變化，在正式體制上，省作為與京師部院分事而治相對的分地而治之基本屬性並無變更。迄今所見清廷所頒政令，始終未將各省視為地方，督撫不過是皇權在各地的分身代理而已。^⑤

清季內外官改制，理念借助歐美日本，先行一步改制的京師部院，主觀上抱有將省的區劃變為地方層級的強烈意向，以便推行中央集權。這也使得京內外一些大員有時會不自覺地使用外來觀念指稱固有事物，而造成後來者理解的混淆。^⑥可是，即便以外來體制相比附，督撫也有作為國家政務官與地方行政官一身二任的糾結，令當局進退兩難。樞臣疆吏與駐外使節們先後提出各種協調方案，卻始終懸而未決。^⑦直到清亡，外官改制仍在進行之中。辛亥革命後，省制歸於地方還是繼續隸屬中央，依然糾結不清。如果說中央政權主要受困於皇權空出後，模仿西制的權力各方如何分界定位，省制的麻煩則在於必須平衡專制與民主、統一與分治的輕重取捨，防止造成分裂的隱患。

中國歷史上分合治亂往往相互關聯，區域分治或割據的結果，多是分裂紛爭，戰禍迭起、民不聊生。辛亥兵興之際各方最終能夠達成妥協，重要原因之一，就是無論哪一方都不敢承擔國家分裂的罪責。而堅持統一，又難免因集權走向專制。取法歐美的聯邦制抑或邦聯制，南北各方的執政者大都借其名而無其實，號稱聯省自治無非是拉大旗作虎皮，向上要自治，對下講集權。^⑧

辛亥革命時期各地紛紛以“省”為單位宣告獨立，脫離清朝統治後曾短暫獲得過事實上的自治。臨時省議會的設置，及以省為單位投票表決民國肇建和推舉臨時大總統，使得省的地位空前凸顯。而王朝體制坍塌後，重新界定“省”與“國”的關係，成為民初省制構建必須解決的首要問題。南京臨時政府因施政受到獨立各省的掣肘，為了理順各省分立與全國統一的關係，一度試圖將“省”釐定為地方政府最高層級，同時明確都督為各省地方行政長官，擬在各省實行官治、自治並立，互不相涉。後因南北和談最終實現統一，未能付諸實施。^⑨

被迫交出政權的國民黨為了防止袁世凱專權，於制定《中華民國臨時約法》時，改變強化中央集權的取向，轉而按照南方各省官制，規定由省議會選舉都督。而袁世凱趁輿論希望建立強力中央政權以穩定內外局勢之機，提出以中央集權為主導的省官制案。各派政治力量則基於各自的利益考量，圍繞官治、自治的形式與比重，提出不同的方案和主張，先是要求官治、自治並立以互相制約，繼而偏向削弱官治，提高自治權力，再到取消“省”作為自治實體的資格，在省一級確立單一官治。不同意見反復交鋒，省官制案三次提出又三次撤回，始終未能定讞。^⑩

為了爭取列強的承認，袁世凱繞過臨時參議院，以命令代法律，直接公布本諸虛三級制草擬的

暫行官制。此舉遭到臨時參議院、南方國民黨籍都督及各省議會的反對，卻獲得多數都督的贊成，得以實施。1913年二次革命爆發後，熊希齡內閣力主由國務院主導的中央集權，積極籌畫廢省改州，後因與之衝突的袁世凱聯合各省都督逼迫熊希齡下台，又相繼解散國會和省議會，確定變相的總統責任制，以保留省制為前提，恢復清代原來的內外官制，“省”成為中央政府的派出機關。

1916年洪憲帝制結束後，中央政府無力控制各省。圍繞各省官制的釐訂，各派政治勢力在維護國家統一的旗號下，就中央集權抑或地方分權，省、道、縣三級制還是省、縣二級制等問題主張各異。總統府和國務院之間，乃至國務院內部亦意見相歧。1916年8月，國會恢復後重議天壇憲法草案，在省制加入憲法、省長民選等方面，議員意見相左。雖然經過調和，省制入憲達成共識，但“省”究竟是國家行政區域還是自治團體，抑或二者兼有，仍然爭論不休，最後國會解散，省制入憲隨之擱置。1917年9月，重掌大權的段祺瑞試圖通過創設教育、實業兩廳，部分變動省官制來實現集權，扭轉中央權力日益式微的頹勢，卻因一些省份軍政長官的抵制，兩廳雖在多數省份得以建立，結果仍偏離了集權中央的初衷。²⁹

1919年春夏，南北政府均試圖通過召開雙方的和會，解決包括省制在內的諸多爭議。南方主張地方分省、縣兩級，省為自治體，北方主張設省、道、縣三級，“省”為察吏區域兼自治區域。由於雙方立場不同，主張各異，最後無果而終。1920年後，處於南北衝突間實力較弱的湖南、四川、福建、江西等省，先後提出確定省的自治地位並要求省長民選，期待在擴充省權的前提下劃分國、省權限，³⁰由此陷入省憲與國憲程序先後的糾結，難以在無礙統一的同時將省自治訴求納入國憲。

省制建構的一波三折，一方面反映機構、政黨、派系等各方利益的錯綜複雜，另一方面，則顯示省制在體制上牽扯廣泛，如省制與省區的確定，議會與軍政長官的關係，官治與自治的形式，中央集權還是各省分權，省長簡任或民選，軍民分治還是軍政分立，以及“省”是國家行政區域還是自治團體，抑或二者兼而有之等一系列問題。這些問題相互纏繞，彼此牽連。鑒於省制問題難以兼顧上下，各方紛爭不已的情勢，孫中山及國民黨另闢蹊徑，轉而學習蘇俄，從而在政體構建時跳出集權與分權、官治與自治、民主與專制的糾纏，由此開啟了省制構建的新方向。³¹

四、結語

概而言之，民初北京政府的政制構建，同時面臨着國體與政體的艱難選擇，以及與此相關的集權與分治何去何從的兩大難題，既要避免分裂割據，維護國家統一和社會安定，又要貫徹民主憲政，防止專制暴政。這倒未必是說頻繁更換的北京政府的當權者們有多少實行民主的意願，而是作為辛亥革命重要成果的《臨時約法》已經確定了中華民國不允許帝制，而且至少形式上不能以專制為取向。

制度研究必須上溯下延，不應拘泥於皮相。民初北京政府時期，雖然辛亥革命確定的共和制大方向有時還會遭遇帝制復辟的威脅，但是，如何從政治體制上確保共和的穩固，或者說，建設適宜於中國國情時勢的各級制度，才是考驗國人動機、勇氣和智慧的更大難題。當時各黨各派雖有自己的利益考量和政治盤算，卻不敢亦不能公然違礙民國的基本趨向。畢竟，在共和制架構下找到各自的穩定位置和發展前景，既是大勢所趨，也大致符合各方的共同利益。只是各方的利益訴求差異太大，反復角逐、多方試驗之下，仍然找不到彼此都能接受的方案辦法，於是人們開始懷疑照搬移植歐美、日本政制的可行性，並針對政權來源的合法性、立法與行政的關係等問題，努力嘗試進一步調整改進。國家層面的總統制、內閣制之爭，批判代議制並代以國民大會的建議以及由此展開的激烈爭

論,即其中較為典型的表現。^③另一方面,各省層面的官治、自治,以及地方行政的分層,固然有各方利益作祟,更多的還是制度與國情時勢不相吻合造成的困擾。倘若僅用國民革命以後的觀念,一味指責當事各方的政治品格,只將眼光盯在各方的明爭暗鬥之上,非但不能透過黨派紛爭的亂象,體察制度調適的關節,而且無助於理解制度建設的癥結所在。

更為重要的是,倘若漠視清末民初制度發展承前啟後的客觀事實,忽略中國兩千多年帝制的歷史給社會與政治變革帶來的制約影響,一廂情願地斬斷北京政府與南京國民政府政治體制的聯繫,將後來國共兩黨實行的體制簡單地認為是模仿蘇俄,容易忽略北京政府時期政制建設的實踐所產生的重要影響,以及由此暴露出來的問題癥結。其實北京政府政體設制與西制有別的部分,往往正是其不斷調適與努力的結果,能夠一脈相承地延續下來。而面臨的各種困擾與糾結,諸如自治與集權、統一與分裂如何取捨平衡,以及立法與行政、中央與地方關係怎樣處置等問題,大都源自歷史文化及其所造成的國情,可見傳統的影響即使在制度層面也不容小覷,而有效的解決之道只能孕育於實踐之中。

一言以蔽之,研究者們應以旁觀者清的方式全面、整體、動態地考察歷史進程,深入具體語境,打破固有觀念造成的誤導,摒棄以西為正、任意切割與孤立放大等不當做法,釐清上下左右前後的時空聯繫,以便更好地掌握政爭紛擾的脈動,從民國北京政府時期的紛繁亂象中,看清前人遺留下來的棘手難題,發現破解之道,為新的制度建設提供歷史啟示。

①關於“北洋軍閥”一詞與民國北京政府時期,桑兵教授有詳細考辨和闡釋。詳見桑兵:《歷史的本色——晚清民國的政治、社會與文化》,廣西桂林:廣西師範大學出版社,2016年,第200~249頁。

②民國史研究,除通史類著作外,熱點集中於辛亥革命及南京政府時期,北京政府時期的研究相對薄弱。改革開放以來,情況未見明顯改變。參見汪朝光:《50年來的中華民國史研究》,北京:《近代史研究》,1999年第5期;趙利棟:《近年來中華民國史研究述評》,北京:《教學與研究》,2005年第7期。此外,有前賢提示,辛亥革命的“前因與後果都有連續性與複雜性”,強調“應該在連續性與複雜性方面多下功夫,換言之,就是在時間與空間兩方面做更大的擴展,以期形成長時段與多維度的整體考察”。章開沅:《辛亥百年反思:百年銳於千載》,武漢:《華中師範大學學報》,2011年第1期。唐啟華教授認為清末到北洋、南京政府之間的傳承性,遠大於斷裂性。唐啟華:《北洋視角與近代史研究》,南京:《南京大學學報》,2014年第3期。

③至少就形式而言,民初中國成為亞洲第一個採用近代共和制的正式國家。

④張謇等人奏請攝政王贊成共和時稱:“大勢所在,非共和無以免生靈之塗炭,保滿漢之和。國民心理既同,外人之有識者議論亦無異致,是君主立憲政體,斷難相容於此後之中國。”丁賢俊、喻作鳳編:《伍廷芳集》上冊,北京:中華書局,1993年,第366~370頁。

⑤關於清帝遜位與民初統治的合法性問題,近年引起研究者的關注,參見楊念群:《清帝遜位與民國初年統治合法性的闕失——兼談清末民初改制言論中傳統因素的作用》,北京:《近代史研究》,2012年第5期;楊天宏:《清帝遜位與“五族共和”——關於中華民國主權承續的“合法性”問題》,北京:《近代史研究》,2014年第2期;桑兵:《旭日殘陽:清帝退位與接收清朝》,廣西桂林:廣西師範大學出版社,2018年,第123~266頁。南北談判之際,孫中山與袁世凱鬥法的焦點,就是新的民國政權不能由清王朝私相授受。

⑥《中華民國軍政府布告全國文》,辛亥革命武昌起義紀念館、政協湖北省文史資料研究委員會合編:《湖北軍政府文獻資料彙編》,武漢:武漢大學出版社,1986年,第6頁。

⑦《宣統三年十一月□□日全國聯合會代表張琴等致內閣袁世凱呈》，中國史學會主編：《中國近代史資料叢刊·辛亥革命》八，上海：上海人民出版社，1958年，第162~163頁。

⑧在古代中國的文化中，遜位多指謙遜禮讓，往往指當政者主動出讓政權給有才能的人，主觀上有舉賢能之美意；辭位則只是表明辭去職位的客觀事實，這一事實既有可能是被迫造成的，也不排除是自己同意的，但並無舉賢能之意。桑兵注意到，作為南方談判總代表的伍廷芳，於南北和談第二次會議時“首先提出遜位之說，並稱前此已和湯、程、張各都督致電攝政王，只請遜位。而會談期間又間雜使用讓位一詞。伍廷芳致袁世凱、南京臨時政府及獨立各省的正式電文一般均稱退位，但在1912年2月6日覆袁世凱電時，則標題和正文混用遜位、退位。如標題為“關於皇帝遜位後優待之條件”，行文開頭稱“清帝退位之後”，各款行文又說“清帝遜位之後”。同日伍廷芳致電孫文、各國務總長、參議院議長，也稱“遜位之後”。2月9日伍廷芳致電孫文、黎元洪及各省都督，則混用退位、去位。此後，伍廷芳對北方將領及袁世凱所發函電，多用遜位。而對南方政府及各省光復政權，則主要用辭位。如2月13日致孫文等電，用辭位。2月17日致孫文、黎元洪及各省都督電，專論此事，多處提及，全用辭位。但其他致孫文各電，仍有間用遜位或退位的情形。”桑兵：《民國開國的歧見、新說與本相》，載《歷史的本色：晚清民國的政治、社會與文化》，第177頁。

⑨⑩桑兵：《歷史的本色：晚清民國的政治、社會與文化》，第179~180頁；第186頁。

⑩桑兵在對這一曲折過程認真研究後指出：“通過清帝退位，辛亥革命以最小代價換取最大成果，在實現帝制到共和的跨越的同時，維護了國家的統一和民族的共存，同時也留下了重大隱患，令當事人後來痛心疾首當初做出的妥協”。桑兵：《旭日殘陽：清帝退位與接收清朝》，第21頁。

⑫例如清末張之洞主政湖北時，致力於警政、派遣留學及開辦新式學堂，成為開明新政的榜樣，卻極力阻止行政與司法的實質性剝離。

⑬《臨時約法》究竟以西方向國憲法為參考，民國時期各方已有爭議，至今學術界亦說法不一。近有學

者據時人說法為本，並在認真比較約法文本的基礎上，提出《臨時約法》主要以法蘭西第三共和國憲法為藍本的觀點。詳見張學繼：《〈中華民國臨時約法〉與法蘭西〈第三共和國憲法〉的比較研究》，杭州：《浙江社會科學》，2011年第11期。

⑭楊幼炯、瞿同祖：《近代中國立法史》，上海：上海書店出版社，1989年，第96頁。

⑮錢端升等：《民國政制史》上冊，上海：上海人民出版社，2008年，第73頁。

⑯梁啟超宣稱：“同人確信舊式的代議政治，不宜於中國，故主張國民總須在法律上取得最後之自決權。”《解放與改造發刊詞》，《飲冰室文集之三十五》，第20頁。另見楊端六：《國民大會平議》，上海：《東方雜誌》，第17卷第17號；程耿：《余對於國民大會辦法之意見》，上海：《東方雜誌》，第17卷第17號；王徵：《國民大會問題》，上海：《東方雜誌》，第17卷第17號。

⑰又稱“共和行政”，指公元前841年周厲王出逃後，西周出現臨時攝政，“召公、周公二相行政，號曰‘共和’”。（《史記》卷四《周本紀》，北京：中華書局，1959年，第144頁）近年有人對《古本竹書紀年》與其他古籍、金文材料比勘解讀，認為“共伯和”是人名，後亦為年號，尊共伯和為名義上的最高首領，對內對外稱“共和”，具有臨時性與應急性的特徵。陶興華：《“共伯和”與“共和行政”考》，蘭州：《西北師大學報》，2007年第3期。

⑱1909年10月，湖北諮議局議員胡柏年在辭職呈中，表達了他對局勢的擔憂：“憲政之速期成立，議院之速期開辦，此固天下志士所爭求，而朝廷所嘉許者也”，但五大臣出國考察的各國政制，都是已實施憲政“數百年所締造之成績，非當日創始立憲過渡時之規畫”。比照各國成熟的立憲官制來規劃清朝的官制改革，容易忽略“過渡之際，皆必有由漸改革，因其情勢，養其程度，以馴至立憲之秩序者”。參與起草官制的留學生，其所學之法政，均為各國現時的法政，與中國情勢程度不符。“以過渡之時，襲已成之跡，是猶醫者不問其人之體質如何，感受之天時地氣如何，而概投以古方，欲其奏效也”。為此，當政者應根據國家財力與人民程度，因時制宜，“以期將來實行其政策，而達預構之目的。”否則“以一年之間，求

加倍與不止加倍之效，中外古今，無此神速。”上述意見雖以清末仿行憲政為指向，但民初與此時相距不遠，所陳域外制度移植中需要考量的國情因素與現實條件，頗有發人深省之處。《條陳憲政利弊呈》，中央研究院近代史研究所編：《近代中國對西方及列強認識資料彙編》第五輯（1901-1911）第1分冊，台北：中央研究院近代史研究所，1990年，第471~474頁。

⑲詳見關曉紅：《從幕府到職官：清季外官制的轉型與困惑》，北京：生活·讀書·新知三聯書店，2014年，第480~544頁。

⑳清末廣西清理財政局曾將“地方”界定不清所造成的困惑，寫進該省財政說明書的序言：“地方之義意云者，即本章所謂地方，省歟？府廳州縣歟？城鎮鄉歟之同題也。夫稅項因主體發生，主體之地位不定，則稅項之屬甲屬乙亦不能定。除府廳州縣城鎮鄉性質較為明瞭外，其不無疑義者，即行省是否為地方團體是也。”《廣西全省財政說明書》“總論”，（出版地不詳），經濟學會，1914年刊行本，第66頁。由於督撫身份和省的地位未定，公債的屬性亦難以明晰：“第地方稅項未分以前，若各省紛紛發行非國家非地方之公債，而不為之確定性質，非獨為國庫增重負擔，恐明年預算案內又添一重障礙也。”《資政院第一次常年會第三十號議場速記錄》，李啟成點校：《資政院議場會議速記錄——晚清預備國會論辯實錄》，上海：上海三聯書店，2011年，第464、466頁。

㉑如《史記》：“項王出之國，使人徙義帝，曰：‘古之帝者地方千里，必居上游。’”司馬遷：《史記》校點本第1冊“項羽本紀”，北京：中華書局，1982年，第320頁。

㉒元代的中書省，是主管國家行政事務的最高機構，行中書省則是由朝廷派出、代表皇權行使管理各地行政事務的機構，行中書省長官，既是各地最高行政長官，又是朝廷派出各區域的大臣，具有雙重性質。

參見李治安：《元代行省制度》，天津：南開大學出版社，2000年，第507~509頁。

㉓㉔關曉紅：《從幕府到職官：清季外官制的轉型與困擾》，第537~539頁；第549~551頁；第558~579頁。

㉕今人習慣於用中央與地方觀念倒看歷史，而在清末民初，無論觀念還是體制，今義指稱的中央和地方尚在轉型過程中。就制度而言，清代只有文武、內外官的區別，內外官與中央地方，不僅是指代和稱謂的不同，二者的身份、屬性、行事，有着本質的差異。清末民初處於轉型的過渡時期，其時因舊制已破而新制未成，古今中外的知識與制度相互纏繞，糾結橫生，以至於當事人也難以釐清，無所適從。

㉖詳見關曉紅：《清季外官改制的“地方”困擾》，北京：《近代史研究》，2010年第5期。

㉗詳見關曉紅：《辛亥革命時期的省制問題》，北京：《近代史研究》，2012年第1期。

㉘陳明：《試述1917年教育、實業兩廳的創設》，武漢：《近代史學刊》第9輯（2012年5月）。

㉙㉚陳明：《民國初期的政體選擇：省制構建及其問題（1912-1928）》，廣州：中山大學博士學位論文，2012年，第310~313、318~347頁；第373頁。

㉛國民大會問題，不僅與制憲相關，亦與民權監督相連。辛亥民元南北和談時即已出現，北京政府時期仍不斷被提出，學理探討與操作的可行性爭議較多。因牽涉甚廣，另文詳論。

作者簡介：關曉紅，中山大學歷史學系教授、博士生導師，廣東省人民政府文史研究館館員。廣州 510275

[責任編輯 陳志雄]