

地方自治与统一国家的建构

——北洋时期“联省自治”运动再研究

杨天宏

(四川大学历史文化学院, 四川 成都 610064)

摘要: 北洋时期中央权力式微, 地方势力崛起, 这一过程与西方自治思潮及联邦制主张在中国的传播相伴始终。“联治”含有多元合一的因素, 并非“统一”的对立物。虽然“联治”有对抗北洋军人操控的中央之含义, 但“统一”却始终是多数国人的政治诉求。由于北洋军政体系在“分”与“合”的争斗中趋向瓦解, 推动统一的力量就只能在北洋体制之外去寻找。而以“分”为特征的北洋时期的“联省自治”, 也就悖论式地成了解构北洋军政体系、为形成中的国民党集权体制提供支撑的建设性因素。不过新的政治统一却否定了自治及联邦, 厉行党治, 这又是多数客观上促成了这一体制的人始料未及的。

关键词: 北洋时期; 联省自治; 国家统一; 地方自治

中图分类号: K258.9 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-0766 (2012) 05-0020-10

北洋时期, 随着中央权力式微与西方政治思潮的传播, 地方自治成为转型中的中国政治的重要诉求, 并在实践中演变成“联省自治”的模式。一些省区自行制定宪法(或称省自治法), 依照省宪组织省政府, 自理省务, 并由各省选派代表组织联省会议, 制定联省宪法, 试图突破现行单一制国家模式, 将中国改造为美国式的联邦制国家。通常认为, “联省自治”与统一国家的建构是对立的, 因为推进“联治”的人不免具有以“地方割据”来抵御北洋军人“武力统一”的用心。但北洋时期的政治实践表明, “联治”虽削弱了北洋政府的中央权势, 阻碍了直、皖军阀的“武力统一”, 却并不构成“统一”的对立

力量。由于对分裂割据现状不满, 加之“大一统”政治传统的影响, “统一”始终是多数国人的政治诉求。只是因为北洋军政体系在“分”与“合”的争斗中趋向瓦解, 推动“统一”的力量就只能在北洋体制之外去寻找。而以“分”为诉求的北洋时期的“联省自治”, 也就悖论式地成了解构北洋军政体系、为形成中的国民党集权体制提供政治支撑的建设性因素。^①

一、中央权力式微与“地方自治”滥觞

清季以还, 中央与地方的关系一直是政治家深感棘手的问题。清末筹备立宪, 各省成立咨议

^① 涉及这一课题的相关研究著作很多, 新近修订再版的《中华民国史》第4卷(李新主编, 汪朝光著, 北京: 中华书局2010年版)对此作了详尽的事实重建, 堪称目前最完备的有关“联省自治”研究的著作。但因系民国全史的一部分, 受编纂体系制约, 问题的讨论略逊。胡春惠著《民初的地方主义与联省自治》(北京: 中国社会科学出版社2011年增订本)对此作了综合性研究, 颇具参考价值, 但该书成书较早, 此次增订不多, 对分合关系的探讨亦与本文关注不同。涉及这一课题的论文亦很多, 新近一点的有张倩《美国联邦制与清末民初联省自治》, 《法制与社会》2011年第12期; 王涛《1922年湖南省宪法五辨: 基于英美宪政经验的解读》, 《华南师范大学学报》2011年第4期; 袁刚、许晴《联省自治与联邦主义救国论》, 《贵州社会科学》2010年第2期; 喻春梅《长沙〈大公报〉视域下的湖南联省自治思潮》, 《湖南师范大学学报》2009年第5期; 龙长安、高力克《联邦制、国家统一与两种话语之争——对近代中国联邦制论争的回顾与思考》, 《安徽史学》2008年第5期; 汪朝光《南北对峙中的护法运动——兼论护法时期的孙中山与西南地方实力派》, 《史学月刊》2008年第1期等等。这些研究对各特定地区的“联治”作了较好的解读, 对西方思潮对中国联治运动的影响也有所探析, 但法律层面的分析较多, 相对缺乏历史的贯通性思考, 对“联治”与国民党后来实现统一的关系也不甚留意, 为本文的展开预留了空间。

作者简介: 杨天宏(1951—), 男, 四川成都人, 四川大学历史文化学院教授。

基金项目: 四川大学985工程三期建设项目“区域历史与民族研究创新基地”

局自行议决地方事务，使乡土观念本来就很重要的国人益发看重地方利益。当实施“预备立宪”时，宪政编查馆曾奏称中国地大民众，宜分省而治，且各省自治与国家统一并行不悖，有谓：“立宪政体之要义，在予人民以与闻政事之权，而使为行政官吏之监察。……谘议局为地方自治与中央集权之枢纽，必使下足哀集一省之舆论，上仍无妨国家统一之大权。”^①随着“自治”思潮兴起，建设“新湖南”、“新广东”、“新江苏”、“新浙江”的主张接踵提出。辛亥年武昌起义，各省以宣布“独立”的方式响应，事后虽建立了临时中央政权，但宣告“独立”的举动已提示地方意识的潜滋暗长。胡适据此认为，中国在久“合”之后，已呈现“分”的趋势，“联邦论”已呼之欲出。^②

民国肇建之初，因袁世凯北洋势力强大，中央积极有为，加之“一般学者，盛倡中央集权”，^③地方势力受中央权势及舆论的双重压抑，暂时没有表现自身意志的机会。“宋案”发生后，孙、黄指令李烈钧、柏文蔚、胡汉民起兵反袁。袁在对外借款成立后，立意动武，宣称“跋扈之都督（李、柏、胡三人）在所必除”。时蓝建枢以岑春煊代表之资格，进言调和，袁断然拒绝道“今日并非调和南北问题，乃系地方不服从中央，中央宜如何统一问题。宋案自有法院，借款自有议会，我与岑君等皆不能说话。君系现役军人，尤不能说话。至李烈钧等为地方长官，于行政之系统上，中央不能不求统一之法。”^④袁不以南北名义处理赣、宁方面发起的“二次革命”，而强调其用兵系讨伐不服从中央的“地方”，凸显了北京政府的强势地位及维持中央集权的政治诉求。

不过清末及民初“中央集权”的程度已十分有限，镇压“二次革命”时袁表面的跋扈，

也多少有些色厉内荏的味道。张君勱曾指出，有人说前清及袁世凯当政时集权，其实斯时中国中央之权远不及德、美联邦政府之权。各省自练军队，自定币制，中央政府除官吏任命权外，无任何权力。他认为，中国之患不在单一，也不在集权，而在野心家肇乱和无所节制。^⑤与张君勱多少有些像是在为“集权制”唱挽歌相似，在恽代英看来，民初政象纷乱，与辛亥政制鼎革中国以“民主”取代“君主”，却未具备起码条件有关，现代政治制度建构必须具备的人的主观条件尤其不成熟。因为“早熟”，民众（甚至其精英分子）都还不知道怎样过现代政治生活，而革命却把“皇帝的尊严”打倒了，只得挂个“民治的招牌”出来，结果造成“群雄争长”的局面。^⑥

如果说，袁世凯在世时尚能勉强维持中央对于地方的行政掌控，袁世凯身后的中国则已无严格意义上的中央政府可言。杨荫杭在观察北洋时期政局时曾作过一番历史比附，认为当时的中国已呈现春秋战国似的分裂格局：中央政府对于各省，有如东周之于诸侯；南北相攻，皖直交讧，滇蜀不靖，有如诸侯列国之侵伐争霸。只是春秋战国学术兴盛、人才辈出，北洋时期则晦盲闭塞，春秋战国争霸之诸侯尚知招贤礼士，北洋时期则黄钟毁弃，瓦釜雷鸣，由此区分出两个时期优劣高下。^⑦陈冠雄抨击军阀把持国家中枢、干政乱政的行径，有“武人乱纪”、“傀儡中央”之语，^⑧更可见局势的严峻。

在这样的政治格局下，中国的权势重心发生转移，北京所具有的俯视天下的崇高地位迅速下降，国内政治家对它的重视程度亦远不如前。过去北京乃京师重地，是中国政治权力的重心所在，一切上升性的社会流动都指向北京。到北京去的人总不免怀着“朝圣”心态，历朝历代的

① 赵尔巽等《清史稿·选举八》，北京：中华书局，1997年，第875页。

② 胡适具体论证说“六十年来，中央的权限一天天的缩小，地方的自觉一天天的增加；到了辛亥，革命军起，‘省的独立’遂成一件历史的事实。当袁世凯的时代，这个现状的意义已有人看出来了，所以有民国二三四年间的‘联邦论’。”胡适《联省自治与军阀割据——答陈独秀》，欧阳哲生编《胡适文集》（3），北京：北京大学出版社，1998年，第371-372页。

③ 黄抱一《省自治》，《东方杂志》第17卷第20号，1920年10月25日，第115-116页。

④ 李剑农《中国近百年政治史（1840—1926）》，上海：复旦大学出版社，2002年，第350页。

⑤ 罗文干《狱中人语》，沈云龙主编《近代中国史料丛刊》正编（16），台北：文海出版社，1970年，第4-5页。

⑥ 恽代英《民治运动》，《恽代英文集》（上），北京：人民出版社，1984年，第336-337页。

⑦ 杨荫杭《今之时局》，《老圃遗文辑》，上海：长江文艺出版社，1993年，第12页。

⑧ 陈冠雄《奉直战云录》，近代史料笔记丛刊，北京：中华书局，2007年，第155页。

“觐见”制度,就是利用臣民对于“圣上”和“京师”的敬畏而制定的。然而这种状况在几年间就变成了昔日辉煌,北洋时期的紫禁城已经暮色笼罩。唐绍仪1924年11月27日的一次谈话清楚地说明了这一点“北京所发生之事实,于全国无重大影响,北京乃一隅,而非全国,且不能统治全国。当今急务,在乎联合各省成就一种结合,庶日后渐能遵从合宜之当轴。”^①章士钊甚至认为,北洋政治已成僵局,天下重心失却,“北京不期而有地方化之虞”。^②

中国政治趋向“分”的局势之出现,与自治思潮兴起有关。时人黄抱一在分析其因果关系时指出:袁世凯死后,地方割据局面逐渐形成。此时的中央既不能以法律手段谋根本建设,更不能以军政手段使统一成功,国门之内,水深火热,亟亟不可终日,国门以外,他族势力之压迫,国民自决之思潮,又予国人以强烈刺激。郁久必发,不得于彼,则泄于此,自治呼声遂勃然兴起。^③

1915年章士钊发表《学理上之联邦论》一文,援引西政,认为联邦制的各邦与单一制下各省只有权力程序的差别,并无根本原则的不同,提出中国在舆论条件成熟之后,原有各省区亦可以“邦”的形式“联”在一起,而无碍民族国家的统一。^④章氏此文,引发了一场涉及中央与地方关系的国家体制问题讨论。^⑤以后,“联邦制”的设想逐渐演变成“联省自治”主张。1922年9月10日,胡适在《努力周刊》上发表《联省自治与军阀割据》一文,提出“联省自治”是打倒军阀的“重要武器”,认为改变军阀割据现状的第一步是建立基于省自治的“联邦制统一国家”。胡适宣称,中国是最不宜于实行

中央集权的国家,强行实施的结果必定是中央对地方鞭长莫及,而地方又没有人民自治,只好由军阀来割据。因而消灭军阀割据“唯一的办法”,不是“武力统一”,而是加强区域性的人民自治(self-government,不是autonomy),用“联省自治”来达到民族国家的统一。^⑥

不仅胡适这样的自由主义思想家有此认知,社会主义者李大钊亦认为地方与中央的冲突不能依靠武力解决,只能用“联省自治”来化解,且民主政治与联治主义有“一线相关的渊源”,没有联治,无以实现民主。从世界历史来看,地大人众的国家多半由“联省”而发展成联邦制国家,由一国的“联省”或联邦而达到“大联邦”即全世界的联邦,最终消除国界种界,化解一切冲突,中国也不应该例外。^⑦同样作为社会主义者的毛泽东主张自治更为激进。毛曾极力宣扬湖南自治,反对大一统的“中华民国”,认为以大国在世界上争存亡的主张是一种谬论。当今世界,“民族自决”呼声高涨,“大国”迷梦破灭,民国建立以来“假共和、大战乱”的经验,使国人意识到“全国的总建设”一时难以实现,最好的办法是“索性不谋总建设”,“索性分裂”,去谋各省的分建设,实行“各省人民自决主义”。中国二十二行省三特区两藩地,共二十七个省区,最好分为二十七国。至于湖南,没有别的法子,唯一的法子是湖南人自决自治,在湖南地域建设一个“湖南共和国”。^⑧

倡导“联省自治”的当然不仅限于胡适、李大钊及毛泽东,南、北双方上海和议的期间,自由主义者及左翼知识分子多半支持“联省自治”。他们通过创办《新安徽》、《新浙江》、《新江西》、《新山东》等刊物,阐述并宣传“联

① “唐绍仪与外报记者谈话”,《申报》,1924年11月27日。

② 章士钊《孤桐杂记》(1926年9月13日,《章士钊全集》(6),上海:文汇出版社,2000年,第277页。

③ 黄抱一:《省自治》,《东方杂志》第17卷第20号,1922年10月25日,第115-116页。

④ 章士钊《学理上之联邦论》(1915年5月10日,《章士钊全集》(3),第379-397页。

⑤ 杨幼炯《中国政治思想史》,“中国文化史丛书”第2辑,上海:上海书店,1984年,第345-346页。

⑥ 胡适《联合自治与军阀割据——答陈独秀》,欧阳哲生编《胡适文集》(3),第374-376页。

⑦ 李大钊《联治主义与世界组织》,中国李大钊研究会编注《李大钊全集》(2),北京:人民出版社,2006年,第282-286页。

⑧ 毛泽东《湖南建设问题的根本问题——湖南共和国》,湖南《大公报》“湖南建设问题”专栏,1920年9月3日第2版。不过热衷“自治”的青年毛泽东,其理想中的国家模式也仍然是“大一统”。他之所以提出激进的任由国家分裂成27个小国,以及建立“湖南共和国”的主张,与后文所引“化鲁”氏“先谋地方的局部改造”之认知类似,是考虑到在一个时期内谋求中国问题的总体解决是不切实际的空想,故退而求其次地提出分别的解决之道,如果他认为中国的问题可以获得总体解决,是绝不会主张裂国分治的,他后来领导建立的“新中国”仍然是单一制国家而非联邦制或邦联制国家,足以证明这一点。

省自治”的政治主张。一向主张社会改良的《东方杂志》、《太平洋》、《改造》等刊物，亦积极宣传“联省自治”或联邦制，冀以打击军阀政治，保障人民权利。

一篇署名“化鲁”的文章对何以要实施“联省自治”从历史经验角度做了总结。作者认为，在中国的复杂环境中，如果从“政治的全体”入手求时局的“总解决”，是不会有希望的。从过去的事实来看，筹安会推倒以后来了安福俱乐部，安福系推倒之后又来了奉、直两系。这表明在“真实的民众势力”造成之前，经过一次变乱，除了造就几个特殊势力之外，不会有任何益处。所以要彻底改造中国，“抄小路”的办法是不行的。只有先谋地方的局部改造，使各地民众形成强大势力，政治上的特权阶级便不攻自破。现在国内不少人主张联邦制度、制定省宪、实施地方自治，大概都是因为对中央政治失望的缘故。^①

二、“联治”践行及其对北洋集权体制的侵蚀

按照时人设想，“联省自治”大致可分两步进行：首先由各省自订宪法（或称省自治法），依据省宪组织省政府，治理本省；然后由各省选派代表组织联省会议，制定联省宪法，完成国家统一。其最终目的，乃在突破现行的单一制，将中国改造成联邦制国家。^②这一设想践行于1920年至1924年之间，参与省区共10个，包括直接卷入南北之争的粤、桂、闽三省，介于南北之争中间地带的鄂、湘、川、陕四省，地处西南、受北方影响较小的云、贵两省，以及直、皖战后仍受皖系控制同时又跟南方有密切关系的浙江省，10个省都有规模不等的“自治”及“联治”举动。

在这10个省中，湖南的“自治”成就较为显著。该省自治运动开展较早，产生条件有两个：一是张敬尧的“劣政”损害了湖南军人和士绅的利益，二是内战使湖南损失惨重。于是在

成功“驱张”之后打出“自治”旗号，试图在南、北之争环境下寻找一块生存空隙。该省“自治”经历了谭延闿和赵恒惕两个时期。自治运动兴起后，旅居京、津的湘绅熊希龄、范源濂等极力附和，主张“湘人自决”；旅沪湘人组成的湖南改造促进会也提出“湘事湘人自决”，主张“以后南北武人一律退出湖南境地以外，永毋再入湖南境地与湖南人为敌”。湖南的“自治”走向“联省”是与制宪活动同时并举的。1920年冬成立制宪筹备处时，赵恒惕正式提出“联省自治”主张。翌年2月，当筹备制宪时，赵派欧阳振声赴川与刘湘接洽两省“联治”。4月公布宪法草案之后，又支持湖北民党李书诚与在湘鄂军团长夏斗寅，密谋驱逐督军王占元，企图在驱逐王之后，建立“联治”的基础。同时联络在湘西的川军熊克武部，成立湘、鄂、川联军，约定攻鄂成功后在长沙组织“联省政府”。1921年底，湖南公布省宪，次年9月，赵恒惕当选为省长。赵联络湘、鄂、川三省推进的区域“自治”，乃“联省自治”运动的主要成绩。^③

在广东，因陈炯明极力倡导，“自治”运动亦开展活跃。但与湘、川、浙诸省试图建立“军绅政权”不同，陈氏的“自治”是标榜人民管理自己的事，以村、县“直接民主政权”来抵制地方军阀势力。他支持彭湃在海陆丰领导的农民运动，就是基于这样的考虑。1921至1922年陈与孙中山政见龃龉，孙中山拒绝采纳和平协商方式，在广东财政极其困难的情形下，决定兴师北伐，引起陈不满。对孙要求其放弃“联省自治”，陈更是断然拒绝，声称“炯秉‘联省自治主义’而奋斗，冀行此主义以救国，中山赞成联省，则我听其令；若中山仍效北方军阀，作武力统一迷梦者，则我虽助中山，而粤人不谅我也。”^④陈、孙因政见不同，分道扬镳。胡适在分析主张“武力统一”的孙中山与主张“联省自治”的陈炯明“交恶”原因时指出“孙文与陈炯明的冲突是一种主张上的冲突。陈氏主张

① 化鲁《地方自治与乡村运动》，《东方杂志》第19卷第6号，1922年3月25日，第1-2页。

② 杨幼炯《中国政治思想史》，第346页。

③ 但三省各有自己的利益考虑。比如加入联治的四川，当遭到滇军进犯时，又表现出偏向北洋的倾向，故其联盟并不牢靠。待到吴佩孚出兵干预，不仅“联省自治”破产，就连湘省的制宪活动，亦一并宣告失败。后起的湖南实力派只好联络已为国民党控制的两广以抵御北方，谋求自身利益的保护。黄土衡《赵恒惕的省宪活动》，全国政协文史资料委员会编《文史资料选辑》第30辑，北京：中国文史出版社，1989年，第160-169页。

④ 段云章等编《孙文与陈炯明史事编年》，广州：广东人民出版社，2003年，第757页。

广东自治,造成一个模范的新广东;孙氏主张用广东作根据,做到统一的中华民国。这两个主张都是可以成立的。但孙氏使得他的主张,迷了他的眼光,不惜倒行逆施以求达他的目的”,是一种“短见的速成手段”。^①称陈、孙二人的主张均可成立,未免模棱,但认为陈氏旨在建立一个自治的“新广东”,应该很能概括陈在广东的政治作为及其与孙氏冲突的性质。

其他地区的实力派亦纷纷实施与中央若即若离的区域性统治,所提口号体现了强烈的地方意识。例如孙传芳在控制闽浙后,作为地方建设的一部分,曾雄心勃勃提出“大上海计划”,要将租界之外的上海建成一个可供其他地区效法的“模范城市”以及远离国内战火的“非战区”。^②浙江甚至成立省宪起草委员会,所草省宪经省议会会议决并于1921年9月9日宣布,几年后又通过了《浙江省自治法》。^③担任西北边防督办的冯玉祥亦作出姿态,筹划地方建设,奉行“大西北主义”,力图将陕甘建成能独立行使权力的区域。^④与此相对应,云贵及广西实力派则提出“新西南主义”,谋求该数省区的独立性。^⑤

作为“自治”或“联治”的重要表征,政治权力分配上的地域排他性也逐渐凸显,“由某省人督某省”的口号开始在较大范围内被接受。1920年秋,《东方杂志》一篇署名文章指出:近来“鄂人治鄂”、“闽人治闽”一类说法,喧腾国中,本省人主张,全国人赞和。其具体主张,不外“省长必任命本省人”,“本省行政机关必尽以本省人组织之”。^⑥北京政变不久,陕督刘镇华致电段祺瑞,请调河南,而以胡景翼督陕,理由是自己为河南人,而胡为陕西人。李景林继王承斌督直,亦以其为直隶人。张作霖派张宗昌赴山东接收德州兵工厂并占据徐州,后又决定以

之督鲁,原因在于张宗昌系山东籍。^⑦在四川,至迟在1926年,支持自治的军、绅各界提出的“川人治川”口号得到实现。“虽然不能说四川人已完全统治了自己的省份,但至少那些掌权者都是出生本省。这些人完全掌握了川省事务,并将这一权力行使了近十年之久,使自治理想成为现实,尽管这并不意味着四川已从中国的国家政治中退出”。^⑧

地方观念甚至在孙中山身上也有体现。在与方本仁争江西时,孙派江西籍的李烈钧“回赣”主持军政,称李与“赣中诸将甚稔”,^⑨表明他多少认同(至少是有意识地利用)了国人的地方意识。这种“由某省人督某省”的主张及其在政治中的实施,对旨在加强中央集权、避免因裙带关系而产生政治腐败的传统的“避亲避籍”制度,是一种明显突破,它有利于地方势力的崛起,削弱了本来就软弱无力的中央对地方的控制。顾敦铎说,“联治”运动中,不但独立各市在事实上脱离中央政府掌控,而以省政府为最高监督机关,在法律上也取得几乎同样的地位。^⑩顾氏所言,客观反映了中央与地方关系的变化。

在当时,“自治”常以“联省”的形式展开,“联省自治”就是联邦制,这一点颇为一般研究者忽略,而其抵抗直、皖军阀“武力统一”以图“地方割据”的用意却被反复强调。其实时人早就道明了两者同一的关系。湖南省长致曹、吴商榷国是书曾明确指出“在联邦制之下,于宪法上将国家各项事权一部俾与中央,一部俾与地方,是即流俗之所谓‘联省自治’。”^⑪既系“联邦”,就应该效法联邦制国家(如美国),将中央和地方的权力义务在宪法上划分清楚,中央制定国宪,地方制定省宪,各施其治。

① 胡适 《联省自治与军阀割据——答陈独秀》,欧阳哲生编《胡适文集》(3),第371-375页。

② 胡适 《丁文江传》,欧阳哲生编《胡适文集》(7),第477页。

③ 吴经熊、黄公觉 《中国制宪史》,“民国丛书”第4编第27册,上海:上海书店影印本,第68页。

④ 《国民军欲夺陕西地盘:厉行大西北主义》,《顺天时报》1925年9月7日。

⑤ 陈独秀 《联省自治与新西南主义》,任建树等编《陈独秀著作选》(2),上海:上海人民出版社,1993年,第580页。

⑥ 说难 《何谓自治》,《东方杂志》第17卷第20号,1920年10月25日,第2页。

⑦ 《占领地盘之新标帜:以某省人督某省》,《晨报》1924年11月13、18日。

⑧ Robert A. Kapp, *Szechwan and the Chinese Republic: Provincial Militarism and Central Power, 1911-1938*, New Haven and London, Yale University Press, 1973, p. 21.

⑨ 《孙段电商赣局》,上海《民国日报》,1924年12月25日。

⑩ 顾敦铎 《中国市制概观》,《东方杂志》第26卷第17号,1929年9月10日,第33-42页。

⑪ 吴经熊、黄公觉 《中国制宪史》,第68页。

这一政治诉求直接影响到了制宪实践。如前所述，袁氏帝制败亡，国会重开，再度审议民二宪法草案，即有议员提出关于“地方制度”的意见。逮曹锟“贿选”成功，政潮趋平，复致力于制宪。所订宪法设有“国权”与“地方制度”两章，“国权”一章列举中央与各省各自权限若干条，其未经列举事项，性质关系国家者属之国家，关系各省者属之各省。“地方制度”一章将地方分为省、县二级，省得自主制定省宪，惟制宪机关之构成由国宪规定。这无异从国体上将中国由单一制改为联邦制，只是未用“联邦制”的称谓而已。^①

随着地方势力膨胀，中央权力逐渐被抽成真空。此时，严格意义上的中央军权已不复存在，掌握军权的是分散各地的实力派。陆军部和海军部不仅没有任何直接统辖的军队，对各省军队也没有调度指挥权。孙中山指示李烈钧不就执政府参谋总长职而为之力争江西地方职务，充分说明了中央军事职能部门在地方实力派人士心目中的地位。地方行政权力的分配也体现了实力派的操控。争执异常激烈，像苏、直、豫、鲁、赣等省省长、督军任命，与其说是中央的安排，不如说是地方实力派意志的体现。更有甚者，一些地方实力派无视中央，自我委任，陈调元宣布自任苏督，王桂林宣布自任江苏省长就是典型事例。^②

在财政方面，“自治”的地方更是自行其是。1925年1月，段祺瑞通电各省，要求务于旧历年内酌解款项至京，以济中央要需。但除了山西的阎锡山汇解60万元、山东的郑士琦承诺“即解数万”之外，多数省份对段祺瑞政府的电

令都置之不理。^③不仅如此，地方实力派还纷纷截留本应交纳中央的税款，段政府虽甚为不满，却无计可施。^④到了这年年底，财政部穷蹙到连“100元之款亦不能开出”的艰难地步。^⑤

如果说，19世纪末，中国的地方主义是一种“分”在客观上尚有利于“合”的“中央方向上的地方主义”（center-oriented regionalism），^⑥那么此时的地方主义显然已偏离了以前具有的“中央方向”。这使政局呈现极为动荡不稳的状况。^⑦政治代谢的周期由民国初期的三、四年变成两年甚至一年。^⑧以北京政变后执政的段祺瑞为例。本来，段是直奉战争之后受各方拥戴，在“非段莫属”的舆论中登上临时执政位置的，然而上台不到两个月，便有人将其与徐世昌相比，指出段氏“已入十年东海境地”。^⑨时论甚至将段执政的北京政府视为“世界政治史上……最无权能之政府”。^⑩以后段的处境越发困难。从1925年下半年开始，北京频频发生民众“驱段运动”，地方实力派尤其是南方国民党人开始利用这种运动，以实现自己的目的。^⑪“三·一八”事件之后，段祺瑞政府更加穷途末路，中国事实上已处于无中央政府状态，成为地方实力派的天下。1926年4月20日，临时执政府宣告解体。段氏穷途末路的境遇，堪称北洋政治的一个缩影。在“自治”和“联治”的严重冲击下，统一的中央政权已经名存实亡。然而，这种由“联治”造成的对北洋军政体系的冲击，却又为政治家在另外的政治框架内寻求国家统一，创造了有利条件。

① 王世杰、钱端升甚至称该宪法“实是一种联邦宪法”，尽管其中沿用了民六“二读会”通过的“中华民国永为统一民主国”的条文。详见氏著《比较宪法》，北京：商务印书馆，2009年，第442页。

② 《陈调元自称苏督说》，《益世报》1925年10月22日。

③ 《国内专电·北京电》，《申报》1925年1月18日。

④ 《浙孙强截税款》，《顺天时报》1925年5月5日。

⑤ 《冯玉祥派员来京接洽与奉合作》，《中华民国史史料外编》（前日本末次研究所情报资料中文部分）（9），桂林：广西师范大学出版社，1997年，第490页。

⑥ Harold Z. Schiffrin, "Military and Politics in China: is the Warlord Model Pertinent?," *Asia Quarterly: A Journal from Europe*, No. 3 (1975), pp. 196-197.

⑦ 罗文干曾痛称此时国家虽呈南北分立状态，但南北皆无全权之政府以代表一方，北方则大权旁落，总统不过军阀之监印官耳，内阁不过军阀之书记官耳。而军阀之势力亦不一专，始则有皖直，继则有直奉，今则有保洛，保洛之下，复有齐卢。南方始则元帅之令不及陆唐，继则总裁互争互夺，终则总裁见逐川滇黔湘，各自负隅，故以此比壬子、丙辰，不可同日语。罗文干《狱中人语》，沈云龙主编《近代中国史料丛刊》正编（16），第82页。

⑧ 《暂时的相忍为国之政局》，《申报》1925年1月16日。

⑨ 《国内专电·北京电》，《申报》1924年1月7日。

⑩ 《王吉占之（对时局下一观察）》，《国闻周报》第2卷第8期，1925年3月。

⑪ 《中国国民党第二次全国代表大会会议记录》（第二日第四号），中国第二历史档案馆编《中国国民党第一、二次全国代表大会会议史料》（上），南京：江苏古籍出版社，1986年，第201页。

三、经由“联治”的国家统一新途径

1920年代初,中国的政治思想呈复杂多元性状。一方面,“自治”及“联治”闹得规模宏大,对集权中央的政府体制造成严重冲击;另一方面,中国传统政治理念仍根深蒂固,“大一统”依然是从传统中走过来的多数国人在国体方面的重要诉求,而西方列强近代以来对中国侵略激发出的危机意识及民族主义情绪,又提示国人须对西方自治思潮泛滥对以“统一”为基本前提的中央集权体制的消解保持必要警惕,于是形成“自治”与“统一”呼声竞鸣,国人难以抉择的局面。对此,《东方杂志》一篇署名文章曾作过如下述评“统一和自治,可算近来中国政治上最当令的两个名词了。舆论用它,经世家用它,官阀军阀也用它,国人几年来厌乱的心理,在这两个名词里已完全表出来了。这两件事果然办得好,中国政治便会渐入正轨。”^①

通常认为,“联省自治”与统一民族国家的建构是对立的,因为推进“联治”的人不免具有以“地方割据”来抵御北洋军人“武力统一”的用心。但北洋时期的政治实践表明,“联治”虽然削弱了北洋政府操控的中央的权势,阻碍了直、皖军阀的“武力统一”,却并不总是构成“统一”的对立力量。因为“联治”虽然解构了北洋体系,却可能成为新的统一国家的建设性因素。

在“统一”和“自治”问题上,胡适与陈独秀的辩论颇能揭示当时持不同主张的人各自的政治及思想考量。1922年8月10日,陈独秀在《东方杂志》刊登文章,批评主张“联省自治”的人未曾研究中国政治纠纷的根源何在,引起胡适反驳。二人的辩论涉及到如何判断“联省自治”作为一种制度和作为在中国现实环境中实践之区别问题。

在时人的认知中,“联省”即“联邦”,胡

适拥护“联省自治”,事实上是在拥护联邦制。对于这样的“联治”,陈独秀并未直接表示反对,但他强调,任何国家若采用这个制度,最圆满的理由莫过于各部分聚居的人民经济状况不同,其次是人民语言、宗教不同,或人民自治的要求与能力增强。他认为中国的“联省自治”并不是发生于人民的要求,而是发起于湖南、广东、云南等省的军阀首领,有违自治宗旨。^②陈独秀认为,“联省自治”的要害在于不知中国问题的病根何在。在他看来,中国政治纠纷的根源,是大小军阀各霸一方,把持兵权、财权、政权,致使法律及舆论均归无效,实业教育一概停顿,而无关于中央权大地方权小的问题。地方权力已经够大了,若再扩大地方权力,不知还要扩大到什么地步?况且“地方自治”作为民主政治的原则,其实施应重在城、镇、乡基层,如果把地方自治范围扩大到省一级,则已不是地方自治,而是采用联邦制,属于国家组织的问题了。^③不难看出,尽管对军阀政治表示不满,陈的基本政治诉求仍是基于“统一”的中央集权而非地方分权。

胡适的回应似乎很到位,他强调了四点:1. 中国不宜于组建单一制国家,军阀割据是“武力统一”的恶果;2. 今日中国只是督军、总司令的权大,而地方的权力极小,两者不可混为一谈;3. 军阀之所以权大,是因为地方无权及中央虽有“权”却无“力”制裁军阀;4. 制裁与打倒军阀的武器在于增加地方权限,在于各省自治基础上的联邦制统一国家的建构。^④

康白情表达了相对折衷的意见,所论虽非为调和陈、胡二人主张而发,却可代表第三种声音。他认为“统一”与“自治”主张均有道理,但需附以条件,即“自治的统一”与“统一的自治”。他说国家是以统治权为生命,而以限制个人行为及保障个人自由为作用的。统治权的表现为统一,自由权的表现为自治,个人自由权太

① 康白情《自治的统一与统一的自治》,《东方杂志》第19卷第11号,1922年6月10日,第1-4页。

② 陈独秀《联省自治与中国政象》,任建树等编《陈独秀著作选》(2),第380-381页。

③ 陈独秀《对于现在中国政治问题的我见》,《东方杂志》第19卷第15号,1922年8月10日,第133页。为增加论证力度,陈独秀甚至不惜以极端措辞来表达自己的意见,说中国政制实质上已经是联邦制而非单一制,中央政府的权力比世界上任何联邦政府的权力还小,在政象上中国已经是“超联邦以上的地方专权”,在这种情况下还拿“联邦制”来拯救中国,简直是“药不对症”。陈独秀《联省自治与中国政象》,任建树等编《陈独秀著作选》(2),第384页。

④ 胡适《联省自治与军阀割据——答陈独秀》,欧阳哲生编《胡适文集》(3),第375-376页。

盛，国家统治权太小，便失去所以为国家。现在中国政府号令不出都门，就是徒拥统一的名而无统一之实的缘故。反之，国家统治权太甚，个人自由权太小，人民便不堪政令烦苛而被迫为乱。现在各地百业雕敝，民不聊生，就是南方徒标自治旗帜而不做自治的事，北方却并自治的旗帜也没有的缘故。故统一须以自治为基础，自治也须以统一为条件，二者并存，不可偏废。^①

陈、胡等人的论辩范围很小，很难借窥知识界多数人的意见，如果在较大范围内探寻读书人的认知，则可发现陈独秀的意见虽然激进，却相对主流。1925年上半年，华北五大学举办辩论会，辩论的题目是“中国宜用武力统一”。辩论结果，正方胜者四，反方胜者一。反对“武力统一”的叶含章对此评论说：正方主张中国宜用“武力统一”的理由，和一般老百姓希望某一派得胜的思想不谋而合。他们不把民国以来的痛苦归罪于军阀，反倒归罪于不统一。迷信武力的大学生尚且如此之多，其余各界，可想而知。^②叶氏虽对多数学生成了军阀“武力统一”的鼓吹者表示不满，但他由学生状况所作“其余各界”的推知，无疑反映了多数国人的政治诉求。任职清华的张彭春在同一年就表达了类似的对于“统一”的企盼，表示“无论什么能统一的权力总比没有好”。鉴于国民党势力逐渐壮大，他开始研究有关俄国革命的书藉。^③

学者们带有理论思辨色彩的讨论分别被主张“统一”和“联治”的军阀用作实现自己政治目的的理论依据。北洋时期，被视为“北洋正统”的皖、直两系主张“武力统一”，而多少有些边缘化的南方军事集团则主张“联省自治”。南方的实力不及北方，如果要北方接受其主张，一定要合乎北方的利益，有利于解决其面临的问题。当时北方的问题主要是与“联省自治”仅一字

之差的“联省统治”，即一个大军阀统治几个省，维系这种统治的制度是“巡回使”或“经略使”制。北方提出的解决之道是由具有实力的军政领袖在整合北洋军政体系的基础上推进“武力统一”，而南方的目的是要通过“联省自治”打破北方的“武力统一”，把一个大军阀统治几个省的局面改造成一个督军只管一省且相对独立于中央的局面。双方主张有如方凿圆柄，难以楔合。

症结在于，不仅南、北双方的诉求难以彼此兼容，在政治实践中，各自的举措也都未必具有可行性。杨荫杭一语道破了问题之所在：北方之咎不在亟求统一，而在不能自行统一，反欲统一南北；南方之咎不在不苟求统一，而在不能自行统一，反自以为有操纵南北统一之权。^④更为要命的是，南、北皆无惠民之政并因此失却民心。对此，罗文干曾作过透辟分析。他认为当时的中国，南、北人民同样痛苦流离，生命、自由、财产同样不保；盗匪横行，未见北方多而南方少；商工凋零，南北无异，南设苛税，北增外债；官吏贪暴未见差别，两军纪律同样松弛。这种情况致使普通人难辨孰善孰恶，“于是合固可，分亦无不可，其分也听之，其合也亦听之”。^⑤

南、北军阀之间及其各自内部的斗争给国民党坐大提供了机会。吊诡的是，主张武力统一中国的国民党所经由之途径在初始阶段仍为“自治”和“联治”。广东是在1925年7月1日宣布成立“国民政府”的，在此之前它并未“明明白白与北京脱离关系”，实际上处于“地方政府”的地位。^⑥但是，广东国民政府在政治、经济及军事上已完全自行其是。虽对军阀的“联治”表示反对，但其实施的亦有类所反对者，不过“自治”的程度更高而已。此后直至1926年北伐之前，国民政府都一直致力于广东及周边

① 康白情《自治的统一与统一的自治》。丁燮林认为，统一与分治，若撇开事实而言纯理，各有其价值，本无可比较，故亦不容赞否。而所谓严格的分治，便是完全分裂。此种主张，因对外关系之复杂，与社会多数心理之反抗，其不可能，无俟深论。吾人所谓严格的统一不仅指单一国家而言，即现时一般舆论所希望所主张之联省自治制——即联邦制——亦是严格的统一（但作者认为这样的统一也是不能实现的）。丁燮林《分治与统一商榷书》，《东方杂志》第19卷第12号，1922年6月25日，第129-132页。

② 叶含章《武力统一》，《现代评论》第2卷第50期，1925年11月21日，第7-9页。

③ 张彭春《日程草案》1925年6月至12月相关内容，转引自罗志田《“有道伐无道”的形成：北伐前夕南方的军事整合及南北攻守势易》，《中国社会科学》2003年第4期，第178页。

④ 杨荫杭《统一之奇谈》，原载《申报》1920年11月26日，收入氏著《老圃遗文辑》，第137页。

⑤ 罗文干《狱中人语》，沈云龙主编《近代中国史料丛刊》正编（16），第83页。

⑥ 孙中山《关于组织国民政府案之说明》，《孙中山全集》（9），北京：中华书局，1986年，第102页。

地区的建设,使该地区在事实上脱离了中央政府的控制。

国民党在袁世凯执政时期曾将自己放在与中央政府对立的位置,这是该党此时同情“联省自治”的重要原因。但国民党的地方政治是基于地方自治理论,而地方自治又为军阀政治所不容,因而如何消除这一阻碍成为该党面临的最大难题。在处理这一问题过程中,孙中山明显暴露出政治上首鼠两端的性格:在一些地方(如四川)他需要军阀(如杨森)的支持,在一些地方(如陕西)又需要打倒军阀(如陈树藩)。双重的政治需求使他参加过1918—1919年的南北和谈,支持过川、陕的“联省自治”,但又组织过旨在“统一”的早期北伐。孙中山的最终目的是推翻北洋政府统治,实现国民党在全国范围内的统治。在北伐过程中,他和主张“联省自治”的陈炯明发生冲突,给人以主张“联省”者内部亦无法“联”的印象。国民党第一次全国代表大会宣言虽然攻击“联省自治”,但并不意味着该党已放弃“和平统一”中国、实行“地方自治”的主张。孙中山逝世前不久还一面组织北伐,一面抱病前往北京参加善后会议,冀与皖、奉军阀和平协商国之大计,可为证明。

1925年以后,北洋内争愈演愈烈,规模扩大,无暇顾及南方,国民党及粤军乃能以武力统一广东。李宗仁的新桂系取代旧桂系控制广西之后,国民党成功使两广新兴军事力量集合在三民主义旗帜下,逮至唐生智逐走赵恒惕占领湖南并与两广联手,南方初步形成相对统一的数省势力范围。此时,尽管湘、桂对于广东仍有其独立性,彼此关系仍为“联”而非已然“合”为一体,但这种“联”与貌合神离的关系毕竟不同,系在各方均对三民主义有所认同的基础上的集合,这无疑壮大了国民党的力量。与北洋对立的“南方”亦因此从实际仅有“西南”向政治内涵不同、空间范围更广的“南方”拓展。以前与北方抗衡的“南方”主要是指滇、桂、黔三省,粤、桂、湘的军政整合不仅拓展了“南方”的

范围,也改变了中国地缘政治的格局。1925年击退滇军进犯,意味着西南中的西部衰落而东部崛起,趋时的舆论也开始以广义的“南方”取代仅有“西南”的狭义“南方”来称谓北洋的对立面,南北对峙的局势再度形成。^①

“自治”或“联治”必然涉及如何“治”的问题。在这一问题上,国民党的做法与其他“联治派”明显不同。1921年3月,孙中山发表演说,公开表示“党人治粤”是国民党在广东的执政方针,并以此为基础,提出“以党治国”的概念和奋斗目标。他告诉其党人,“以党治国”在英、美等国是有先例可援的;表示要达到“以党治国”的目的,应赶快下手,结合团体,操练党员,宣传党义;强调要把广东作为国民党实行党义的试验场和民治主义的发源地,再由广东推行到全国,“长江、黄河都要为本党底主义所浸润”。^②孙中山把英、美多党执政历史中的特例当成国民党“以党治国”的先例,固然牵强,但“党治”亦属文治,如果仅仅是作为一种过渡,对于改良中国政治亦不无裨益,但若将“党治”作为一种治国方略,推广全国,则早先地方“自治”的宣传也就成为具文。

按照“以党治国”的逻辑,军队的改造也被国民党列入日程。为区别于军阀单纯的军事力量,“民军”、“党军”乃至“国军”的概念被慎重提了出来。曾经担任国民革命军总司令部政治部主任的邓演达对此作了明确表述。他在一次演说中强调,要“使军队受党的指挥,使军事的训练和政治的训练并重,使革命的武力与民众结合”。在稍后发表的一篇文章中,他再次强调军人必须“无条件的听从党的决定,接受党的制裁”。^③李宗仁在九江牯岭与蒋介石讨论革命方略时,亦强调了这一问题的重要性。主张“扫除中国军队传统以个人为中心的恶习,使全国军队一元化,使革命军成为单纯党的军队,庶几将来可蜕变为国家的军队,为三民主义建国而奋斗”。^④为实施党对军队的领导,国民革命军推行了党代表制、政治工作制,设立了政治部,建

① 参阅前揭罗志田文《“有道伐无道”的形成:北伐前夕南方的军事整合及南北攻守势易》。

② 孙中山《在中国国民党本部特设驻粤办事处的演说》,《孙中山全集》(5),北京:中华书局,1985年,第472—481页。

③ 转引自曾宪林等著《北伐战争史》,成都:四川人民出版社,1990年,第207页。

④ 唐德刚《李宗仁回忆录》(上),上海:华东师范大学出版社,1995年,第310—311页。

立起党领导军队的政治体制。虽然在国民政府统治下，其军队始终未能真正如李宗仁所愿，由“党军”蜕变为“国军”，但“党军”较之同时代军阀的私人武装，差异亦是实质性的。

这一系列变化，使推进“统一”的重任别无选择地落在走了一段“自治”及“联治”路线的国民党肩上。广东国民政府北伐前的中国军政格局，就派系而言主要有奉张、冯玉祥及其国民军、重新崛起的旧直系以及占据两广的国民党四支力量的对垒；就政权而言，则主要有北京的颜惠庆政府、江苏的孙传芳政府、武汉的吴佩孚政府以及广东国民政府这四方政府的并立。经过近两年时间的养精蓄锐，广东国民政府大体巩固了后方，力量壮大，而北方军阀则在频繁的战争中消耗了实力，“优胜劣汰”的局面大致形成。

1925年“双十”日，唐才常之子唐有壬对广东国民政府的未来命运作了一番预测，认为将来不是大局来解决广东，便是广东来解决大局。

但他相信广东国民政府的存在自有其理由，即一班怀着革新思想的人，不满中国社会的腐败现状，想另造成一个局面。只要这个理由能够继续成立，广东政府是不会消灭的。^①后来的历史证明，不是大局解决了广东，而是广东解决了大局。不过国民党控制的广东国民政府对大局的解决之道主要不是通过武力，若论武力，广东及所在南方或不是北方的对手。一定程度上，北方是被“联治”运动及内部分裂打到的，“盖不待北伐军起，北洋军人政府，已自行瓦解矣”。^②从这个意义上讲，“联省自治”这样的“分”倒真成了国民党走向新的统一即“合”的成功之母，应验了“合久必分，分久必合”的古训。只是此次的“合”否定了民元以来地方“自治”及“联邦”的政治诉求，导致了国民党在“训政”名义下的专制独裁，这恐怕是追求近代民主精神却在客观上促成了南京党国政府这一新的政治统一体的历史当事人始料未及的。

Local Autonomy and the Construction of a Unified Country

——Another Study on the “Inter-Provincial Autonomy” Campaign during the Beiyang Government Period

Yang Tianhong

(School of History and Culture, Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610064)

Abstract: During the Beiyang Military Administration (1912 – 1928), the central government weakened as local power rose dramatically, to a large degree as the result of the spread of western concepts of autonomy and union system in China. “Inter-Provincial Autonomy”, however, was not the opposite of a unified country. Although the proposal of such a political model was to confront the central government under the control of the Beiyang Army, the majority of Chinese cherished the ideal of a unified country. As the Beiyang military government was moving to a collapse, people had to look outside for resources to unite the country. In this situation, the “Inter-Provincial Autonomy” served to disintegrate the military-political regime and to support the Nationalist (KMT) Government that was taking shape. The new regime, however, turned out to be a party-dominated centralized one, thus negating the possibility of a union based on inter-provincial autonomy. This result was totally unexpected by those who had helped in the formation of the new regime.

Key words: Beiyang Government, Provincial Autonomy, unified country, local autonomy

(责任编辑:黎元)

① 唐有壬《广东国民政府的形象》，《现代评论》第2卷第44期，1925年10月10日，第5-7页。

② 吴虬《北洋派之起源及崩溃》，荣孟源等主编《近代稗海》(6)，成都：四川人民出版社，1987年，第258页。