

[文章编号] 1672-7320(2010)02-0270-05

军权立宪:《中华民国约法》的历史反思

袁 兵 喜

[摘 要] 由军阀权力控制出台的《中华民国约法》一直是后人批评的对象。军阀立宪反映了中国自有“法统”以来,传统一元权力思维模式自上而下传递的实质没有发生改变。反思以军权政治为特征的《中华民国约法》,可以为当今宪政建设提供相当的借鉴作用。

[关键词] 军权;宪政;权力一元化;《中华民国约法》

[中图分类号] DF6 [文献标识码] A

《中华民国约法》是在袁世凯一手操纵下出台的,这给近代军权立宪开创了先河。近代中国以军权政治为特征的强权政治导致了政治军事化的后遗症,这也为军权转化为党权立宪提供了现实教材。自上而下的权力传递模式在传统的“天人合一”哲学思想支配下,贯穿于整个近代立宪的历史。反思军权控制出台的《中华民国约法》,有助于我们当前更好地推动宪政建设。

一、一元权力思维模式与近代中国立宪

“宪法”一词本源于拉丁文 *constituo*, 原为组织、确立、结构之意。在中世纪的欧洲,“宪法”一词则被用来专指确认封建主与教会各项特权的法律。近代意义的宪法是伴随着西方资产阶级革命产生和逐步发展起来的。民主、法治、人权被确立为近代宪政的三大基本要素。尽管中国古书中也有“宪”和“宪法”的词语,但与近代的宪法观念没有什么关联。近代中国宪法观念和宪法文化主要来自西方,是近代中国救亡图存过程中引进西方法文化的重要成果之一。由于中西文化之间存在巨大的差异,因此,当近代西方的宪法制度被引入我国时,就被我国传统文化特别是法文化进行了重新改造。

中国法律文化依赖中国传统思维方式而存续。以《易经》模式为代表的中国传统思维方式,受到传统整体主义价值观的影响,规定着中国传统思维模式的模糊性,致思途径的意会性,循环往复论,和价值观念的一元主体论^[1](第 41 页)。相对于西方文化中主客体二元分立的理性思维而言,在思维模式上中国传统文化强调主客体的“合一”,即“天人合一”。“天人合一”的传统哲学理念不仅强调自然界——“天”,与人类的“合一”于“天道”中,还强调人对“天”——自然界的依附。因此,在传统“天人合一”的哲学思想中,人其实就成了自然界的一个组成部分。这种“天人合一”的思维模式催生了“圣王合一”政治哲学的产生。儒家宣扬的那种能体“天道”的圣人当然由于获得了道的授权成为国家的最高统治者。这种“圣王合一”哲学使得在几千年的封建统治中,国家在最高权力的设置上始终保持一元化,即国家的权力始终是趋向于权力一元化。这种一元化的王权制度在近代表现依然突出。

我国近代立宪最直接原因是当时为了救亡图存需要,因此当西方宪法制度、宪法观念及文化被引进到中国来以后,都受到了传统思维模式的深刻改造。《钦定宪法大纲》开创了我国的制宪先河,但当时所谓的“仿行宪政”,只是在传统政治文化的限定以内,从“朝纲”、“国典”的意义上,运用中国的政治文化观,对传入的“宪法”进行文化重构。比如说,从目的而论,“仿行宪政”并非限制专制,反而在巩固君权,

以求“皇位永固”。对于“宪法”的地位及作用的观念,梁启超认为,宪法是治国之“术”的一种,称之为“群术”。依“术”来解读“宪法”,直接将宪法解读为君主所操作的手段,是遵循了传统价值秩序的序列^[2](第34页)。孙中山对宪法的理解,也未完全从民主政治、权力制衡的角度来认识,而只是从中提取了“共同遵守之大法”的寓意。他曾说明:“我们封建专制时代……也有宪法”^[3](第580页)。因此,当第一部资产阶级宪法《中华民国临时约法》出台,为国家提供了一个全新的政体模式而欢呼时,孰不知该宪法并未如人们想象的那样美好无缺。除了该法有后人通说的“因人立法”的浓厚人治色彩外,《临时约法》受一元化传统思维模式影响很深。该法在设计上虚化总统权力,将权力高度集中在议会和民主党人控制的内阁手里。临时大总统如同虚设,是礼仪元首。这种立法追求,既不是总统制,也不是责任内阁制,将权力归诸一元,从结构上丧失了权力制衡的宪政意义,比较充分地表现了一元化思维方式在“宪法”设计中的限定和制约作用^[2](第36页)。也正是由于孙中山针对袁世凯当选临时大总统,对《临时约法》进行了因人立法的操作之后,袁世凯上台就想对《临时约法》进行大肆改造,以至于后来最终制定了《中华民国约法》即“新约法”,以确定其集权专制的总统制体制。这种传统一元权力模式一直影响到国民党党权专政时期。

二、《中华民国约法》的出台与军权立宪的影响

1914年5月1日,袁世凯正式公布实施《中华民国约法》,同时废止《中华民国临时约法》。《中华民国约法》的出台是军阀专制全面确定的标志,该法确立的总统制,则是对袁世凯个人独裁给予了合乎宪法的肯定。自此以后到北洋军阀统治期间,从中央到地方,各路军阀都把制宪作为重要立法活动,并或多或少地罗列一些公民自由权利。这一方面反映了其统治的虚伪性,另一方面也表明宪政运动有所发展。总的说来,袁世凯等军阀立宪的目的主要有二:

第一,借“宪法”形式来确认自己的权力。袁世凯通过一系列动作最终制定了《中华民国约法》并付诸实施,从而在法律上确立了其至高无上的地位。作为大总统,袁氏拥有的权力实属世界罕见,最终结果是袁世凯离皇帝位置只差一皇冠与称呼了。当然,历史往往不会那么随心愿的,袁世凯复辟帝制的行径遭到了强烈抵制,袁氏在一片骂声中结束了自己的一生。袁世凯死后,军阀割据局面更加混乱。以北洋军阀集团与西南军阀集团为代表的政治派别之间的权力之争日趋激烈。在袁氏死后的大总统职务的继任上,黎元洪任大总统没什么问题,分歧在于其担任大总统的法理依据。西南各省及国会议员坚持认为黎元洪应按照根据《临时约法》制定的《大总统选举法》规定继任总统一职,而段祺瑞认为黎任总统应根据《中华民国约法》的相关规定。段祺瑞的意思很明显,意在通过手中权力最终控制大总统职位。此事件被称为历史上的“总统继任问题上的新旧约法之争”^[4](第169页)。权力争斗过程中,段祺瑞最终战胜黎元洪重掌北京政权,修改了《中华民国国会组织法》和《参议院议员选举法》等,重新选举国会议员,废弃《天坛宪草》,起草了新的宪法草案,史称《中华民国宪法草案》。在此宪法草案中,段氏进行了许多修改,主要是扩大了行政权力,以便适应段祺瑞集权独裁的要求。因此,借“宪法”名义以夺取国家权力是近代史上的一大特色。

第二,以“宪法”之名肯定权力的合法性。段祺瑞利用张勋逼迫黎元洪解散国会后,以孙中山为首的革命军联合了西南军阀,发起了“护法运动”。“护法运动”最后以孙中山被迫离职而宣告结束。1920年直皖战争爆发,后以曹锟为首的直系军阀控制了北京政权。为了使自己的政权合法化,驱赶当时的“合法”总统黎元洪,曹锟一方面利用武力逼迫黎氏下台,另一方面为了证明自己是“合法”当选总统的,采取了金钱收买议员等手段进行“贿选”,曹锟成了我国历史上有名的“贿选”总统。曹锟为了替自己“当选”大总统再披上一件“合法”的外衣,在进行“贿选”的同时,继续召开宪法会议,审议通过了历经波折的《中华民国宪法》,并于曹锟宣誓就职的同一天正式公布。该部宪法的出台主要是为了肯定曹锟当选大总统的“合法性”,将总统的各项权力在宪法高度上予以确认。这也是袁世凯死后诸路军阀幻图称雄首先需要考虑的一个形式上的问题。因此,尽管军阀混战多年,但这样的“立宪”、“立法”活动却并没有完全停

止过袁世凯在历史上本来是名正言顺的、合法的总统,如果按照正常情况发展下去,其很可能为中国历史写下浓墨重彩的一笔,但是由于其个人的贪婪、家人的唆使以及封建遗老的推波助澜等因素,袁氏最终被历史所遗弃。但他利用职权修改、制定宪法以谋取独裁统治的做法,却被后来的军阀们争先效仿。在袁氏死后的多年里,我国近代呈现了频繁“立宪”、“修宪”的特点。导致“立宪”、“修宪”的主要动机首先是为了标榜政权的“合法”,其次就是不同的政客幻图在法律上攫取更大、更多的权力。

自清末预备立宪以来,经过孙中山时期的《临时约法》,再到袁世凯独自炮制的“袁记约法”及后来的诸军阀抛出的各种宪法文本,短短几十年时间开创并形成了以宪法为手段实行争权夺利的近代混乱局面。这种以制宪、修宪争权,将宪法充当一种典型工具的做法是中国近代宪政历程的突出特色。以致于近代宪法性文件存在明显的“二律背反”的矛盾,即在宪法的形式上和结构上似乎更加严谨和完善,但在价值指向上却是反动的^[5](第 16 页)。近代这种以宪法为工具的思想形成是深受我国数千年来法文化传统的影响,也正是由于孙中山等人对“约法”的工具性利用,最终使《临时约法》作为工具,终成具文;也给袁世凯们树立了榜样,使宪法成为争权者、当权者的最好工具。

三、《中华民国约法》对当代宪政建设的启示

《中华民国约法》尽管在历史上并没有多少可以值得后人学习和借鉴的地方,但它给人们留下的经验教训和一些形式上的做法还是对当代中国宪政建设有着某些启示。其主要表现在:

(一)传统“人治”模式难以推进中国的宪政建设

《中华民国约法》的制定与以前很多法律出台的经历一样,就是名义上具有最高效力的宪法或宪法性文件的制定都须听从于最高统治者。实际上在中国具有最高法律效力的是皇帝的诏令,或等同于皇帝地位的最高统治者如袁世凯、蒋介石等教令或手令。这些传统的最高指示一直控制着中国社会的整体秩序,包括法制的进程。袁世凯在废除了束缚自己手脚的《中华民国临时约法》、破坏民主共和制度前后,一方面指示御用机构参议院修订《大总统选举法》使自己当上了终身大总统乃至世袭大总统,另一方面为了使自己形同帝王的总统权力具有合法性、合宪性而授意北洋军阀的代言人组织所谓的“约法会议”,制定出明为总统制实为总统专制的《中华民国约法》,甚至在戴上皇冠之后企图制定帝制宪法。自此以后,北洋政府的历任统治者对袁世凯的制宪模式和制宪先例可谓心领神会并如法炮制,先后起草或制定了原本就不打算实行的《贿选宪法》、“段记宪草”等。国民政府虽然制定公布了《训政时期约法》、《中华民国宪法》和“五五宪草”,但最终都是秉承个人意旨对国民党一党专政的独裁政治制度的确立和肯定。可见,在近代中国,宪法不仅不是国家统治者观念上和行为中的最高行为准则和治国的根本大法,不仅不是国家法制建设和实行法治的标志和保证,而且还是专制者或独裁者办公桌上摆放的花瓶、隐藏其见不得人的丑行的遮羞布、确认和维护其反动统治的工具^[6](第 152 页)。

(二)动荡不安的社会环境阻碍宪政的发展

宪政建设不可能在动荡不安、战事频繁的环境中顺利推进。而中国近代的宪政建设就是处在这种环境之下进行的。这种环境,一方面使各种社会关系经常处于飘忽不定的状态,使得包括宪法在内的法律无法对其进行规范、调整和保护;另一方面使已经制定公布的包括宪法在内的法律遭到各种良性而尤其恶意的违反和破坏,这时的宪法和法律大多成为实际上没有效力的具文和装饰的花瓶;同时,也使以自由、平等、人权保护和法治为价值观的宪政理论,必然服从和服务于以救亡图存、变法图强、富国强兵为内容的时代主题,并具有浓厚的中国色彩^[6](第 155 页)。《中华民国约法》的出台,就是在列强入侵、军阀四起中诞生的,袁世凯及其幕僚们美其名曰要在民众似一盘散沙的国度建立强有力的行政集权以控制社会局势,实则是借乱世之际谋取个人私利,世袭制的大总统继承制最终暴露了袁世凯一意孤行修改宪法的真实意图。所以,在乱世中建立法治国家往往最终只有一种结局,那就是法制被当成窃取胜利果实者的最好工具。当前我国强调稳定压倒一切,争取和平安定的国内国际环境是建设社会主义法治国家的重要保证。

(三)频繁更替的宪政模式的不利影响

袁世凯尽管是遵照《临时约法》的规定当选为大总统的,但由于以孙中山为首的资产阶级革命家因人设法,将已经实行的总统制临时改为责任内阁制,使总统只具有象征性的统一国家元首的地位而不能独立地行使具体的法律职能,从而一开始就引起手中握有军事实权的袁世凯的嫉恨。造就袁世凯登上总统宝座可以说是当时很多主客观因素决定的,并且按照当时中国实际形式来看可能需要一个强有力的总统制才能稳定社会局面,而《临时约法》的制定者不顾实际情况选择了责任内阁制而轻易抛弃了总统制模式,在很大程度上为日后近代中国宪政模式的选择和体制的确立开启了麻烦的先例。袁世凯就任大总统后,一方面破坏责任内阁制,解散共和国象征的国会,废除临时约法使责任内阁制的宪政体制荡然无存;另一方面制定公布以行政权为核心且不受任何约束的《中华民国约法》,使军阀独裁政体合宪化,形成近代中国历史上总统专制的宪政体制并被以后历任北洋政府的统治者所袭用,从而导致了近代中国历史上宪政模式选择的大倒退,甚至险些断送了中国民主共和宪政的前程^[6](第153页)。总的说来,在近代中国所选择或经历过的宪政体制及模式有二元君主制、责任内阁制、总统制、名为共和实为军阀独裁制、训政分权制等等。如此频繁更替的宪政模式严重脱离了中国当时的社会实际,带给人民的只是频繁的动荡及无尽的灾难。这从反面给我们今天的中国提个醒,选择宪政模式一定要从宪政建设的实际情况出发,并且要保持相当的稳定,这样才能起到促进宪政建设、保障宪法实施的进步作用。

(四)文化入宪思想在近代的尝试

作为一手策划、操办《中华民国约法》出台的总指挥袁世凯,尽管在其“新约法”中并没有制定出多少值得后世称道的地方,但他前后几十年还是留下些许令后人争议的东西。比如将传统文化载入宪法的问题就开启了一个不错的先例。在起草《天坛宪草》过程中,袁世凯特别提倡尊孔,试图将孔教列入宪法。这引起了进步党与国民党等议员的激烈争论。当然对于孔教入宪争议其实并无明显的年龄和党派背景之差别。最终在《天坛宪草》中是以“国民教育以孔子之道为修身之大本”之条文结束各方争议。在军阀们争权夺利的年代,他们都希望能为自己找到统治的合法依据,然而,作为真正“民意”体现的直接选举和议会制度并不适合军阀们的口味,所以他们以传统的政治价值观来理解他们的政治权力。在社会秩序急剧变革的时期,传统的价值观往往可以成为稳定社会秩序的重要资源,袁世凯等军阀们倾向于尊孔和对孔教会表示同情就是十分自然的事。袁世凯死后,在曹锟当选总统后颁布的《中华民国宪法》中,将“中华民国人民有尊崇孔子及信仰宗教之自由,非依法律不受限制”条款载入宪法。后世对此评价一般认为在宪法中规定孔教,其目的是以此压制民主共和观念,束缚人民的思想和行动。限制人民的权利与自由,使人们服从于其独裁集权统治,并用孔教作为帝制的敲门砖^[7](第43页)。这种褒少贬多的认识一直持续到今天。但也有少数学者认为要辨正的对待这种争议。孔子入宪固然有以此作为行专制之借口,但对该问题的认识不应仅仅停留在这一层面,其在宪法模式上的价值也应注意,应将其视为文化宪法的尝试,即如何将文化与宪法融合在一起的努力^[8](第130页)。因此,在对立宪主义认识较为深刻的今天,对该问题的认识也应超越袁世凯的个人野心,将其视为浸润深厚传统文化的中国人对待外来宪法文化与本国传统之冲突的态度,则这样理解可能更为公允一些。目前我国宪法将精神文明建设以根本法形式规定下来,并且还提出了依法治国与以德治国并举的方针。这充分说明了社会主义文化建设必然不能脱离优秀的传统文化之影响。尽管袁世凯并没有将尊孔之道写入《中华民国约法》,

但他认识到社会生活很多方面并不能完全背离传统文化,文化入宪的这种思想将对我们今天的宪政建设产生积极的影响。

(五)宪法文本的形式意义

《中华民国约法》尽管在本质上是专制、集权的,但在形式上还是借鉴和抄袭了中外宪法的一些先进做法。可以说该约法是采用了一些虚伪的民主形式掩盖军阀专制的本质。以辨正的眼光来看待该部约法的话,作者觉得在宪法文本的形式上应该对后世多少有点积极影响。首先是主权的确定。该约法形式上规定了中华民国主权属于国民全体。至少说明袁世凯在当时还是很顾及整个社会发展的历史潮

流,就是民主共和观念已深入人心,那么在表面上将国家主权属于全体国民载入宪法的做法也给予后人以榜样和启示。其次,对于人民权利的规定。尽管人民权利的行使都被限制于法律内行使,且法律的制定被袁世凯一手控制,但毕竟在文本上的第二章就将人民的权利确定下来,这说明袁世凯已经认识到人民的权利在形式是绝对不能再忽视了。由于宪法是“一张写满人民权利的纸”,因此在实行宪政的国家,首要任务就是要制定出充分规定人民权利的优良宪法,这也是当今我国建设社会主义法治国家所要高度重视的。再次,《中华民国约法》规定了相应的监督弹劾机制。我们社会主义国家不能搞西方的三权分立,但建立宪政国家,必需遵循权力制约原则,国家权力的各个部分之间相互监督、彼此牵制,以保障公民权利的实现。袁世凯制定的“新约法”,尽管他实质上掌握国家的一切大权,但在形式上还是确立了相当的监督机制,对那些行使公权力的机关和个人都专门规定了监督弹劾机构。这对我国目前建设宪政国家也有一定的启示作用。当前我国经济发展速度较快,但在政治制度建设方面还存在很多与经济建设不相适用的地方。目前的监督观念,特别是监督原则的法律化、制度化还有待加强,权力制约原则的贯彻落实还有很多工作可做。所以,我们要借鉴和吸收古今中外那些成功、先进的经验与做法,进一步推动我国法治建设的进程。

[参 考 文 献]

- [1] 陈晓枫:《中国法律文化研究》,郑州:河南人民出版社 1993 年版。
- [2] 陈晓枫:《〈中华民国临时约法〉的文化透视》,载《武汉大学学报(哲社版)》1999 年第 6 期。
- [3] 《孙中山文集》下卷,北京:人民出版社 1981 年版。
- [4] 殷啸虎:《近代中国宪政史》,上海:上海人民出版社 1997 年版。
- [5] 夏新华等:《近代中国宪政历程:史料荟萃》,北京:中国政法大学出版社 2004 年版。
- [6] 宋四辈:《近代中国宪政建设的教训及启示》,载《中国法学》2004 年第 5 期。
- [7] 殷啸虎:《论宪政模式选择中的本土文化传统因素》,载《政法论坛》2000 年第 5 期。
- [8] 郑贤君:《20 世纪中国宪政思想体系及演进特征》,载《法商研究》2001 年第 3 期。

(责任编辑 车 英)

Constitutionalism of Military Power: A Historical Reflection of *The Provisional Constitution of the Republic of China Era*

Yuan Bingxi

(Research Center for Human Rights, Guangzhou University, Guangzhou 510006, Guangdong, China)

Abstract: *The Provisional Constitution of the Republic of China Era* was a target of criticizing by the descendant all the time, because it was issued by military power. Constitutionalism of military power reflected that the essence of unified Law authority transmit from top to bottom tradition was not changed, since China had “Legally constituted authority”. Introspection *The Provisional Constitution of the Republic of China Era* which has the Characteristic of Politics of military power, which can offer suitable reference function for construction of constitutional government today.

Key words: military power; constitutional government; power unified; *The Provisional Constitution of the Republic of China Era*