



1923年民国宪法之价值评析

廖 丹

摘 要：从1913年《天坛宪草》至1923年《中华民国宪法》止，中国进行了长达10年的立宪努力，但最终产生了一部“贿选宪法”。这部宪法从其产生就具有两面性：一方面，在文本上体现了当时立宪的先进水平，具有正面意义；另一方面，在本质上不具有合法性，并对中国宪政的进程产生极坏的影响。这次立宪行为也反映出宪政文化和基础的缺乏是当时中国宪政追求的主要障碍。

关键词：民国宪法；贿选；宪政；价值

1923年的《中华民国宪法》是中国历史上第一部正式颁行的宪法。这部宪法在《天坛宪草》的基础上斟酌十年而成。虽然从形式上看，整部宪法结构完整，逻辑严密；在内容上吸收了各国立宪的先进理念，是一部反映当时最高水平的宪法。但是，这又是一部具有先天缺陷的宪法。十年间宪法会议数度解散，备受磨难。多数议员已经放弃了对宪法的尊重和宪政的信念，几年未决之国家大法，竟因贿选而成。贿选的恶果在于使宪法丧失了合法性基础，摧毁了人民对宪政的信心，宪政让位于专制政治。中国的第一次立宪实践以失败而告终，而宪法作为立国之本的选择逐渐淡出人民的视野。

这部宪法只存在了一年多就随着贿选总统的垮台悄然而止。也许它的实际寿命还要再短些，因为这部宪法从来就没有被实施过。从它通过的第一天起，就注定了被抛弃的必然命运。但是，这部宪法留给我们更多的是它的标本价值，它是近百年来中国人民追求民主与宪政坎坷之路的缩影，值得我们深入地考察和反思。

一、矛盾性：《中华民国宪法》的首要特征

历经十年的制宪历程是我国近代腐朽的军阀政治的缩影，而这部长达141条的中华民国宪法又是鸦片战争以降，那些最先接触到西方先进文化的人们力图改造中国，追求民主共和的结晶。这部宪法也是充满矛盾的宪法，先进的宪法文本、制宪理念与反动落后的本质。

（一）转型时期的民主宪法

公认的近现代宪法分类是以1919年德国《魏玛宪法》和1918年《苏俄宪法》为标准。中华民国宪法虽然成于1923年，正处于由近代宪法向现代宪法过渡时期。虽然在制宪过程中已经开始注意吸收新的宪法思潮影响，但从最后完成的制宪文本来，仍然是一部典型的近代宪法。一般认为，近代宪法和现代宪法的区别主要在两方面：其一，公民权利由第一代向第二代发展。近代宪法的公民权利被局限在第一代人权，即包括人身自由、精神自由和经济自由等“三大自由”在内的自由权。现代宪法则包括第二代人权，主要是以劳动权、受教育权、休息权等为代表的社会权。其二，国家权力从单纯的限制转向扩张。近

代宪法主要目标是对国家权力的控制,而现代宪法则不再仅把目光集中在规范和控制国家权力上,更强调权力的能动性。国家要积极行使权力,为社会提供更多的服务和福利,表现在宪法中就是宪法大量出现经济、社会、文化方面的条款。

1923 年的中华民国宪法在第四章中确认的 14 项权利,明显的属于第一代权利。劳动权、休息权等二代人权还不见踪影。受教育被规定为义务,这就意味着受教育仅仅是个人应当承担的责任,还没有上升为一种可以向国家要求的积极权利。此外,从宪法结构上看,也缺少现代宪法所有的经济制度、文化制度、教育劳动制度等内容的规范。因而,1923 年的民国宪法没有能反映出世界立宪的最新成果。宪法的基本思路仍处于消极限权而不是积极保障,因此应被划入近代宪法的范围。但实际上,这一遗憾并不是由于立宪者眼光狭隘所造成的。从 1913 年的天坛宪草开始,民国的制宪者们已经开始注意到了世界宪法发展的潮流,并给予了密切的关注。1922 年宪法起草委员会就建议增加“国民教育”、“国民生计”两章。1923 年 4 月 27 日,宪法起草委员会在将这两章制定完毕,提交宪法会议,“查此次审议会审议报告,以关于国民生计、在宪法上有规定之必要,议定交由本委员会讨论起草。”生计章共 7 条,包括:1、国民有劳动之义务;2、劳工及精神劳动受国家之保护。教育章共 7 条,包括:1、教育主旨为致力于人格完成,发展民主国之国民精神;2、义务教育学年以 6 年为限;3、未受教育之成年,国家及地方应予以补习之机会;4、国家应保护学术上之研究。很可惜的是,这些具有现代宪法精神的内容,因曹锟贿选,议员们急于通过宪法掩天下人之口,因而将生计、教育两章略去后匆匆将宪法通过。

(二) 内容和形式先进的宪法

虽然这部宪法长期以来背负着“贿选宪法”的恶名,历来是人们抨击的对象。但客观的说,这是一部制定的良好、反映了先进的宪政理念、代表了当时最高水平的宪法。在篇幅上,1923 年的宪法三倍于《临时约法》、近两倍于《天坛宪草》。在天坛宪草的基础上,删除国会委员会一章,增加了主权、地方制度和国权三章。篇幅的增加使得整部宪法在结构上更加合理,内容上更加完整。这些删改是以维护宪政精神,限制专断权力的原则。宪法在序言中就指明制宪的目的是“为发扬国光,巩固国圉,增进社会福利,拥护人道尊严,制兹宪法。”具体在宪法内容的设计上,也确实体现了这一原则。与在袁世凯指示下的《中华民国约法》相比,有着根本性的进步。

此外,在制宪过程中,根据时局的发展,也能及时总结经验教训,并做出有针对性地修改。如对待省制问题,宪法在原则性与灵活性间兼顾。整个民国时期,地方分裂始终是一个严重的问题,宪法充分表达出了对解决这一问题的努力。首先,宪法确立了中国是一个统一国家的前提。宪法第 1 条国体规定“中华民国永远为统一民主国”,在第 138 条又确定,“国体不得为修正之议题”。同时,又考虑到当时中国实际上已处于半分裂的实际情况,作出一定的妥协。因此,在正文中增加两章省制内容。扩大省的自治权,给予省一定的独立自主地位。

制宪的过程虽然坎坷,国会也两度被非法解散,一直处于北洋军阀的干涉和恐吓之下。但是,该宪法仍然坚持保障人民权利、限制专断权力的基本原则。如 1916 年国会复会后,就有议员有感于袁世凯复辟乱政,提出增加主权的規定。因此,宪法第 2 章主权规定“中华民国主权,属于国民全体”,由此确立了人民主权原则。其余各章条文的增减基本上也是围绕这一原则进行的。如删除国会委员会全章;删除总统的紧急教令权、荣典权;删除国会临时会之牒集、删除现行租税,未经法律变更者,仍旧照收等规定;增加“人民自由权,凡无背于宪政原则者,皆承认之”、“最高法院院长之任命,须经参议院之同意”等条文。在宪法的结尾处又增加一条,“宪法非依本章所规定之修正程序,无论经何种事变,永不失其效力。”明示宪法的最高性,禁止随意废弃根本大法,以保障宪法的稳定性。

(三) 不具有合法性的宪法

列宁曾指出:“当法律同现实脱节的时候,宪法是虚假的;当它们是一致的时候,宪法便不是虚假的。”^①这部“贿选宪法”无疑就是列宁所说虚假宪法的典型。宪法并不是简单的作为一个纸面的文件存

^①《列宁全集》第 15 卷,人民出版社 1988 年,第 309 页。

在的,无论其内容如何的漂亮,结构如何的完整,但如立宪权的来源不具有合法性,宪法是舞弊的副产品。那么,从本质上来说就已经丧失了合法存在的基础,也自然得不到遵守。

虽然许多具有进步思想的人士对制宪充满了希望,倾注了大量的精力和热忱,但正掌握政权的北洋政府和地方军阀们从来就没有真心实意地希望在中国实施民主、宪政。无论是段祺瑞政府、徐世昌政府还是曹锟政府,都是怀着这样那样的目的才玩起召集国会、制定宪法的把戏。制宪只不过成为他们遮掩独裁统治的幌子,一旦他们发现,宪法或者国会威胁到其统治,便毫不犹豫地解散国会,放弃宪法。如宪法虽然规定,“中华民国人民依法律有诉讼于法院之权”,“法官独立审判,无论何人,不得干涉之”,但与上述宪法规定相抵触,剥夺犯罪嫌疑人上诉权、军人干预司法的《惩治盗匪法》仍然继续有效。这也从另一个方面说明了,当时的北洋政府能容忍宪法会议制定这样一部具有进步色彩的宪法,不是因为他们不担心自己的权力会受到限制,而是因为他们根本就没有实施宪法的愿望。他们将宪法视若无物,因此也就由得国会去自己折腾了。正如孙中山先生所说:“迨者曹锟以非法行贿,尸位北京,亦尝借所谓宪法以为文饰之具矣,而其所为,乃与宪法若风马牛不相及。”^①

二、宪政理念的崩溃:《中华民国宪法》的政治遗产

“猪仔议员”通过宪法,本意是为掩饰贿选,但除了上海议员反对激烈外,各界人士普遍对这部“贿选宪法”反应冷淡。这表明,“贿选宪法”已经超出了贿选本身,损害的已经不止是这部宪法更是人们对宪政道路的选择,对宪政的信心。这种影响可以从两方面表现出来。

1. 从短期来看,“贿选宪法”损害了这部宪法本身的有效性。贿选使议员们集十年之力而成的大典,变成具文,宪法丧失了道德基础和政治基础,不具有合法性,无法被国家所接受。当时在如何处理这部宪法上,存在三种不同的观点:(1)承认宪法的有效性。该观点认为宪法和贿选是两码事,议员们贿选总统,并不代表宪法本身也是因贿选而成。且这部宪法虽然是为掩饰贿选,但本身还是制定得比较好,因此,应当实行。这一观点在北方颇具市场。(2)否认宪法有效性。部分留在上海的国会议员出于自身利益考虑,一方面反对北京国会制定的宪法,但另一方面仍寄希望保持约法所赋予的制宪权,使自己能继续享有制宪的权力。在否认北京国会的同时,汤漪主张在宪政和代议制原则下重订宪法。(3)主张推翻法统。以国民党为代表的激进派持此看法。总而言之,对这部宪法反对的声音远远的压过了支持的声音。该宪法既得不到普通大众的支持,在北洋政府内部也视之为具文。因而自生效之日起,就宣布了这部宪法的死亡。

2. 从长期来看,“贿选宪法”摧毁了自辛亥革命以来人们对宪法的信念和追求。1911年武昌的枪声打破了封建专制主义的统治,满清政府既然被推倒,人们当然就认为民主、共和、宪政会自然的来到。甚至如孙中山这样的伟人也乐观的认为,辛亥革命的胜利,必定会使得专制政体,乃至帝王思想“不谋而绝迹于天下”^②,因此,“今满政府已去,共和政体已成,民族、民权二大纲已达目的,今后吾人之所急宜进行者,即民生主义。”^③正是这种乐观的态度,使举国上下虽然历经坎坷,却始终对共和、民主充满期望。其间,两次复辟,国会两次被解散,人们仍执著恢复法统,坚持制宪。但是,“贿选宪法”使得人们对坚持数十年的法统深感失望。人们发现,民主和宪政并不能为他们带来安定、富足的生活,甚至比满清政府时期还有所不如。此时的国会和政府已经丧失了道德基础,宪法作为政治话语的中心地位丧失,有识之士纷纷另寻富国强民之路。就连孙中山也随着时局的发展对西式的民主、宪政失去了信心。他认为西方的代议制已经走到了尽头,“欧美人争民权,以为得到了‘代议政体’,便算是无上的民权,……大家都知道现代的代议士,都变成了‘猪仔议员’。有钱就卖身,分赃贪利,为全国人民所不齿。……大家对于这种政体,如果不去闻问,不想挽救,把国事都托付到一般‘猪仔议员’,让他们去乱作乱为,国家前途是危

①《孙中山选集》下卷,中华书局1982年,第522页。

②《孙中山选集》上卷,中华书局1982年,第94页。

③《孙中山选集》上卷,第338页。

险的。所以,外国人所希望的‘代议政体’,以为就是人类和国家的长治久安之计,那是不足信的。”^①因此,在看到中国的立宪注意实践遭到彻底的失败后,孙中山转变了观念,开始追求“强力政府”,“一党专政”这样一种专制主义。他确立了“以党治国”这种威权主义治理模式,不再一味的强调民主,寄希望于精英。他希望以强有力的政党夺取政权,并运用政权训练大众,培育社会宪政基础,以最终实现民主政治。即“训练清朝遗民,而成为民国之主人翁,以行此直接民权也。”^②因此,虽然他曾严厉的批评过梁启超的“开明专制”,但最终又回到了相同的地方。

随后在 1924 年 1 月召开的国民党一大,孙中山在大会开幕词中宣布大会的任务,“第一件是改组国民党,要把国民党再来组织成一个有力量有具体的政党;第二件就是用政党的力量去改造国家。”孙中山此时已经彻底的放弃了对所谓的法统的维护,开始具体的实践“以党治国”思想,以“党治”代替了宪治。与此同时,北方的段祺瑞执政也用“法统已坏,无可因袭”给予了同样的回答。

三、宪政基础的缺失:对《中华民国宪法》的反思

北洋立宪的失败,虽然有偶然的因素,但纠其根本原因,则在于缺乏宪政基础。宪法作为一种上层建筑它的存在是需要相应的社会基础的,离开了这个基础,宪法就无法存在。有学者把宪法产生的条件概括为三个:“1、比较发达的商品经济是近代宪法产生的经济条件;2、比较发达的民主政治是近代意义宪法产生的政治条件;3、民主的、大众的和科学的文化是宪法产生的思想文化条件。”^③毫无疑问,刚推翻满清统治民国社会并没有宪法产生的这三个条件。因此,中国历史上的第一次立宪高潮到此为止也是历史发展的必然了。

从文化基础来说,宪政是典型的西方舶来品,是根植于西方那种文化传统而内生的一种社会现象。它是西方社会千余年来发展的结果,宪政所含的自由、民主、法治等观念已经内化为西方人的生活方式。因此,西方人能够自觉地信仰宪法,真心的拥护宪法。正如伯尔曼所说,“法律必须被信仰,否则形同虚设”,这样的宪法才能获得生命力。但是开始于清末的立宪运动却一直在中国传统文化的基础上进行。以康梁为代表的资产阶级改良派自然是不主张改变中国传统的伦理纲常,就连革命党人自己对此也不甚了了。孙中山先生在辛亥革命前就提出三民主义思想作为革命建国的基本方略,但是这个方略的基本意义却不被一般社会所接受,甚至追随他的同盟会会员也不能理解。参与革命的同志甚至认为孙中山只是一个革命理想家,而不是实行家。他们的目标只集中在排满一事之上,认为只要清帝退位,革命即告成功,至于如何实现宪政便不那么重要了。民智未开,忠君爱国的传统思想仍然根深蒂固,中国的宪政实践在这样的土壤上无法生根发芽。面对着北洋军阀肆意玩弄制宪,强奸民意,孙中山先生依靠西南军阀举起了护法大旗。但把革命的希望寄托在一派军阀打倒另一派军阀身上无异于与虎谋皮。在屡遭失败后,孙中山总结革命教训时谈到,“共和之坚固与否,全视乎吾民,而不在乎政府官吏。盖共和国于专制国不同,专制国是专靠荒地,皇帝贤,尚可苟安;如不贤,则全国蒙祸。而共和国则专恃民力,使吾民能人人始终负责,则共和目的,无可不达。若吾民不知负责,无论政府官吏如何善良,真正之共和必不能实现也。”^④此时的孙中山已经开始意识到如果不能让一般民众都了解民主,树立宪政观念,那么真正的共和是无论如何也不能建立起来的。如何使民智发达,孙中山给出的答案是“训政”。他指出“中国奴隶已经行了数千年之久,所以民国虽然有了九年,一般人民还不晓得站在主人的地位。我们现在没有别法,只好用些强迫的手段,迫着他来做主人,教他练习练习。这就是我用‘训政’的意见”^⑤。孙中山在“军政”和“宪政”中加入“训政”,其目的就是开启民智,培育他们的宪政观念,而当全国人民都把民主与法治奉为圭臬之时,宪政就水到渠成了。

从政治基础的角度上来说,实施宪政需要安定和平的政治环境。民国初年的中国正陷入军阀割据

①《孙中山选集》下卷,第 721~722 页。

②王人博:《宪政文化与近代中国》,法律出版社 1997 年,第 352 页。

③周叶中:《宪法》,高等教育出版社、北京大学出版社 2000 年,第 54~56 页。

④《孙中山全集》第三卷,中华书局 1984 年,第 349~350 页。

⑤《孙中山全集》第五卷,中华书局 1985 年,第 400~401 页。

状态,社会处于严重的动荡之中,在这样的基础上显然无法顺利地实施宪法。更为关键的是,当时割据的军阀们都是深受传统专制主义文化熏染的旧式官僚。虽然他们也曾倡议立宪,但那只是掩饰其背后实现专制统治、打到反对者目的的幌子。从根本上来说,他们并无民主宪政的理念。这一现象也被称为“武人干政”可以说是民国制宪失败的直接原因。

回顾历史,发现数次制宪的失败都源于武人弄权,军阀干政。军人本应当是维护国家稳定的中坚力量,但是自中国近代以来,这些旧式军人屡屡扮演了不光彩的角色。早在第一届国会召集之前,袁世凯就开了借用武力胁迫临时参议院就范的先例。其后又派人刺杀国民党人宋教仁,直至最后煽动各省督军联名解散国民党并进一步解散国会,导致《天坛宪草》未能完成二读。成为民国时期武人干政的始作俑者虽然袁世凯在反对复辟的浪潮中忧惧而忘,但是利用武人干涉政治却被其它的北洋军阀继承下来了,包括张勋、段祺瑞、曹锟等等无不如此。

近代史学家陈旭麓认为,“军阀是一种封建势力,但又有着异乎寻常的特点。一、在他们手里,本是国家统治工具的武装、军队变成了一己私有之物;二、私有的武装、军队又分各地方,形成私有地盘。没有无军队和底盘的军阀。因此,军阀统治的实质是实力之下的武治,它比寻常的封建统治带有更多的动乱性和黑暗性。”^①整个中国就由这样大大小小的军阀统治着。这些军阀之间连年混战争夺势力,在这样的国家中处于社会底层的普通群众是不会向受到任何人权和法治的。孙中山先生怀着愤懑之心痛斥武人乱国,“失去一满洲之专制,专生出无数强盗之专制,其为毒之烈,较前尤甚。于是民愈不聊生矣!”^②这些封建军阀们心中不会有任何人权、宪政观念。他们大多都是满清政府中手握重兵的一方大员,长期接受封建思想熏陶,忠孝礼仪等封建伦理纲常早已深入骨髓。袁世凯就为他的手下总结出“忠国”、“爱民”、“亲上”、“死上”四义。吴佩孚更加直接,他认为“在学校里,先生对于学生为君臣,在军队里,长官对于部下亦为君臣”^③。在这样的土壤中生长起来的军阀们自然不能指望他们真心实意地去支持民主、宪政。即使他们偶尔祭出的制宪大旗,也不过是掩人耳目的手段而已。

从经济基础的角度上来说,宪法的产生需要建立在相对发达的商品经济的基础上。商品经济存在的两个前提条件是交易主体有处分自己财产的自由,商品交换不考虑交易者身份高低,按照等价的原则进行的,因此只有在较发达的商品经济条件下,平等自由的观念才会普及并为全身回所接受。辛亥革命不过是打倒了外族的皇帝,剪去了头上的辫子,对于中国社会的小农经济未有触动。新兴的资本主义企业虽然有所发展,但是封建主义的生产方式在中国仍占统治地位。缺乏经济基础的宪法因而注定了失败的命运。

■作者简介:廖 丹,武汉大学法学院博士生,华南师范大学法学院讲师;湖北 武汉 430072。

■责任编辑:车 英

①陈旭麓:《近代中国的新陈代谢》,上海人民出版社1998年,第358页。

②《孙中山选集》上卷,第116页。

③赵恒惕等:《吴佩孚先生集》,文海出版社有限公司1971年,第191页。