

民国初年《四川省宪法》述论

龙长安

(南京大学历史系, 江苏南京, 210093; 安徽工业大学法学院, 安徽马鞍山, 243032)

摘要:《四川省宪法》是四川省参与联省自治运动的产物,它是四川省内军人、士绅和知识分子在复杂战乱环境下共同合作的产物。四川省宪法与湖南、浙江和广东等省的省宪法相比较,有相类似的制度设计,但是也具有独特的内容,体现了制宪者的政治智慧。四川省宪法是联邦制理论在四川省的重要实践,它弘扬了民主法治精神。四川省宪的出台,虽反映了地方军阀冀望通过省宪法以求自保的立场,更反映了四川民众厌倦战争祈求和平的善良愿望。四川省宪法虽最终没有被付诸政治实践,但仍具有重要历史价值。

关键词:《四川省宪法》; 省宪法; 四川省; 民主政治; 联省自治

中图分类号: D909.92

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2015)04-0098-07

民国初期,四川省历经护国战争、护法战争及“三角战争”等一系列战争,省内政治事务变得异常复杂与紊乱,民众希望摆脱战乱、争取和平的意愿十分强烈。1920年前后,联省自治运动爆发。它包括两方面的内容:第一,各省自治,自定省宪法,依此省宪法组织省政府;在省宪法范围内,中央不能干涉。第二,由各省选派代表组织联省会议,制定联省宪法,以完成国家统一。联省自治运动回应了民众对于国家和平统一与国家民主转型的双重需求,所以得到多省的响应。这其中,民选省长、制定省宪法成为基础性实践工作。湖南、浙江和广东等省份先后出台省宪法,争取省区自治。在此背景下,通过省内多方力量的协调配合,四川省宪法草案也最终拟定出台。四川省宪法的出台,从制订过程到文本本身,凝聚了多方有识之士的心血。尤其是四川省宪法本身,内容丰富,制作精良,体现了重要的历史价值。它深刻反映了当时四川省内民众要求制约军阀权力、结束军阀割据、谋求地方自治的愿望。以往对于湖南省宪法和浙江省宪法的讨论较多,忽视了对四川省宪法的研究。事实上,四川省宪法诞生于其他省宪法之后,具有自己独特的风格。本文拟在回顾四川省宪法制订的历史背景基础上,比较分析四川省宪法的制度设计之成就及不足,最后探讨四川省宪法的历史影响。

一、《四川省宪法》制定的背景与过程

护国战争结束后,四川省开始形成川军、滇军和黔军的混居局面。蔡锷首先任督军兼省长,不久离川治病。四川军政形成三分天下之局势。护国战争后的局面没有维持多久,四川省卷入护法战争,北京政府和护法政府各自在四川任命自己的官员。到1918年2月,护法政府任命的熊克武在滇军与黔军的支持下,攻克成都,刘存厚被逐出四川,熊克武被护法军政府任命为四川督军,总揽军政大权,开始主政四川。熊克武主政四川不久,四川就陷入川、滇和黔军的“三角战争”,使三省局势马上又发生重大变化。从1920年夏天至冬天,川、滇、黔“三角”战争历时半年,川军取得逐走客军的胜利。在战争中暂时结成联盟的川军在取得胜利后,各派的分歧又开始显现。战后形成刘存厚、熊克武和刘湘三派鼎立、权力纷争的状态,如何处理善后问题摆在川人面前。1920年11月13日,刘湘等人提出解决川局善后办法7条,内容有“一、在国家未实际统一之前,本川人治川之精神,实行地方自治;在施行自治期内,暂由军政各界推举督军、省长,行使职权……七、积极筹备,实施地方自治,在军事胶葛未结束以前,保持现状”^[1]。

收稿日期: 2014-11-18; 修回日期: 2014-12-17

作者简介: 龙长安(1975-),男,湖南怀化人,历史学博士,南京大学历史系博士后,安徽工业大学法学院副教授,主要研究方向:政治史,政治思想史

在处理战争善后问题时，自治被作为超脱南北争端的策略被四川地方军阀纳入视野。而四川战事结束时，国内政局已经发生重大变化，广州的岑春煊军政府已经被孙中山领导的粤军所摧毁。随着护法军政府的解体，北洋政府也下达对四川的统一令，支持刘存厚仍为四川督军，以熊克武为四川省长，刘湘为重庆护军使。这样以熊克武为首的新川军既不容于孙中山，也不容于北洋政府。四川地方军阀决心超脱于南北之外，响应湖南的“联省自治”主张，以求在南北夹缝中求得生存，同时可以顺应自治潮流，为自己保持实力。1920年12月30日，熊克武通电宣布辞去四川督军职务，并于12月31日宣布四川始终为自治省份，谓：“年来南北当局，或高张统一而不察民意之趋向，或空标护法而不体社会之变迁，者拾一二抽象名词。而不根据事实以求办法。由是迟回审慎，未敢苟同。”又谓：“川民自决精神，因此战争而愈显显著。各军将领已于元日联电主张自治，而其他从政之士，又皆为拥护民治主义之徒，益信吾川七千万人必能同德同心。自创独立自主之局。”^[1]1921年1月8日，刘湘等人亦发表宣布四川自治电，谓：“在中华民国合法统一政府未成立以前，川省完全自治，以省公民意制定省自治根本法，行使一切职权。共谋政治革新，普及平民教育，力图振兴实业。并对南北任何方面不为左右袒。”^[2]以民治主义为标榜，实际却只是维持地方自保的权宜之计。李达嘉指出：“川人自决主义对他们来说，主要的意义是防止外省军队来瓜分地盘，在这个基础上他们的利益是一致的。”^[3]但拥护自治的通电在表面上还是为省宪自治运动的展开获得了合法性空间。

在湖南“联省自治”的影响下，1920年秋战事快接近尾声时，四川出现实行联省自治的呼声，并且出现一批倡导联省自治的团体。这些团体分布在学界、政界、报界和商界等。1920年11月，四川省议会开始发表川省自治的主张通电。而在川东，由于省议会议长李肇甫的热心领导，在重庆组织了“自治期成会”，主要包括学界、政界和军界等人士，他们到处倡导地方自治之利，而痛陈地方军阀混战之苦。当时四川各报纸也多有刊载鼓吹地方自治之文章。1921年4月3日，四川最大的自治团体——“四川自治联合会”在重庆成立，由各县法团或各乡村及各团体之代表所组织，倡言：“川人鉴于历经之痛苦与潮流之趋向，除非实行自治，不足救济。省议会于各军将领，均先后主张自治，一般人士亦热心赞助，是以自治倡议，因多数人心理之趋向而呼声益高。”^[4]1921年4月3日，“全川自治联合会”发表主张四川自治的十二项通电，指出：“川人饱经患难之余，知非自决自治，无以保现在

之生存，图将来之幸福。”主张在四川创立联省制度，实行职业的全民政治；强调男女平权，实行直接的普通选举；废除现有军制，实行划一的编练民军。^[5]而在外的旅京和旅沪团体，如北京“四川自治期成会”和上海的“四川善后协会”也开始高呼“四川自治”。陈启修当时任北京大学法商学院教授，作为关心家乡省宪发展的川人，更是亲自拟订《四川省自治组织法草案》发表于1921年2-3月的《北京晨报》^[6]，以供四川制定省宪之参考。该草案共分八章，并于每个法条之后附有详细法案说明。它的拟定，既是知识分子对于国家政治改革方案见解的反映，也代表着学界对于省宪自治运动的热情。在省内，亦有张铮草拟的《四川省自治草案》，张重民的《四川省自治根本法草案》和张瑾雯、黄汝鉴的《四川省宪草案》等多部私拟宪草。这种内外结合，形成了当政者不能忽视的自治潮流。军阀熊克武等也承认：“迩来新潮澎湃，自治声浪，渐增高涨，军、政、学、绅、商各界，以及议会中人，咸积极于自治之运动。”^[7]可见，在当时的政局下，连熊克武等人都摆出了不南不北的姿态，抛出支持联省自治的主张，静观时局变化。

各团体和人士对于联省自治的意见归纳大概有以下几个方面：首先，实施联省自治的前提是废督裁兵，即解除北洋军阀和地方军阀的武装；其次，联省自治所追求的国家结构模式是联邦制，即各省制定省宪，独立自治，然后联省为国；第三，联省自治的范围涉及到政治、经济、教育、文化等方面；第四，联省自治实现的途径是自决和自治。^[8]这些主张和意见包括了实现联省自治的前提、目的、内容和途径，具有相当的进步性和可操作性。一方面，斗争的锋芒直指北洋政府的中央集权思想和武力统一全国的政策，另一方面也深刻地反映了地方自治思想和联邦制思想在川人中的影响力。在战火纷飞的四川省，这样的求和平、保平安的主张无疑是顺应川人心理的。1921年2月10日，四川省议会宣告省自治的主要内容：“（一）四川省于中华民国合法政府未成立以前，完全独立自主，不加入南北政争，无论何种官吏，亦不受南北政府任命。（二）废除督军及类似督军之制度。（三）实行裁兵。全川军费至多不超过四年度之预算。（四）民选省长，以为实现民治之初步。”^[9]这四项内容，大体上反映了四川的国民党系军阀、官僚和议员的政治主张。四川由此开始进入自治之局。

1922年夏秋之际刘湘去职，局势相对缓和，四川省议会终于等到机会，制定了《四川省宪法会议组织法》及《四川宪政投票法》。1922年8月9日，四川

省议会成立四川省宪法筹备处,开始筹划省宪法的制定。12月15日,省议会推举刘成勋、向楚、萧德明、曾保森、但懋辛、邓锡侯、石青阳等7人为省宪筹备处筹备员,互推刘成勋为筹备主任;同时选出杨森、李树勋、唐宗尧、颜雍耆、颜德基、赖明辉、陈鸿范7人为后补筹备员。在就职通电中,省宪筹备处筹备员指出“方今中国,非联省自治不足以图存。而欲达到联省自治之目的,非先由各省制定省宪不为功”^[10],从而强调省宪法对于联省自治的重大基础性意义。省宪筹备处成立后,即展开省宪法的制定工作。整个制宪的历程几乎完全模仿湖南省,沿着起草、审查和公民复决三步程序走。首先,由省议会聘请戴季陶、吴玉章、张铮、杨伯谦、杨庶堪、董鸿诗、谢升庵、饶炎,谭其藁、黄润馥、伍非百、程莹度、郑可经等13人为省宪法起草委员会委员,以戴季陶为主任委员,杨伯谦为副主任委员,组织宪法起草委员会。同时通令各县每县推举一人,为四川制宪审查员。值得注意的是,戴季陶是1914年主张联邦论的先锋人物之一,而吴玉章则是全川自治联合会的领导者。因此,这些起草委员都是倡导自治、主张省宪的代表性人物。

1922年9月28日,四川省宪筹备处开会决议,自10月20日即着手省宪法之起草工作。同月,四川省议会通过临时省政府组织大纲。12月,依据上述大纲,推举刘成勋为临时省长。1923年1月10日,省宪起草委员会在成都正式成立,谢升庵因未返川,其余12人移住会内,开始展开制宪工作。省宪起草委员会经过1个多月的多次讨论,完成《四川省宪法草案》《第一届议员选举法案》《第一届省长选举法草案》和《法案编制法草案》等4个法律文件。2月10号,起草委员会将此4项文件交四川省宪法会议筹备处,起草委员会随即于2月21日举行闭会礼,宣布闭会。其中《四川省宪法草案》共分13章,159条。^[11]四川省宪法筹备处成立后,一方面组织省宪法起草委员会,拟订宪法草案;同时按照《四川省宪法会议组织法》之规定,选举省宪法审查员,以便组成省宪法审查委员会。自1922年9月至1923年3月,省宪审查员选举大体就绪,3月10日,四川省宪法审查会在成都举行第一次会议,省宪法草案开始提交省宪法审查委员会审查,进入到制宪的第二阶段。但是,由于吴佩孚和杨森领军攻入四川,战火又燃,四川落入北洋军阀控制之下。在经费无着、战火蔓延的情况下,四川省宪没有走到制宪第三步——公民复决阶段,即停滞不前。

二、《四川省宪法》的制度设计分析

宪法的制定是民主政治发展的建设性活动,它所体现的宪政精神本身就包含了民主、自由等政治理念。“四川省宪法草案”在连绵战火中虽没有走完全部制宪程序,最后被束之高阁,但如同“湖南省宪法”“浙江省宪法”草案和“广东省宪法”草案^[12]一样,四川省宪法也包含了地方士绅和知识分子关于推翻军阀统治、追求民主政治的思想。并且,四川省宪法诞生于湖南、浙江和广东等三省的省宪法之后,因此,四川省宪法充分借鉴了其他省宪法的不足,并吸收了省内进步人士的意见,具有重要的法理与历史价值。比较而言,四川省宪法在制度设计方面具有以下优点。

首先,形式结构在模仿的基础上实现创新。四川省宪法共分13章159条,分别为第一章总纲,第二章省与国,第三章人民,第四章省公民,第五章省议会,第六章省长与政务院,第七章行政准则,第八章法院,第九章审计院,第十章监政院,第十一章地方制度,第十二章宪法之修改及解释,第十三章附则。就整体内容而言,四川省宪法强调中央与地方在权力划分上地位平等,省为独立的政治实体;主张建立共和政体,采取三权分立的政体结构。按照省宪法规定,省议会为省的权力机构,也是省政运作的中心。省议会采取一院制,由省内公民按照人口比例用直接选举法产生,省议会对省长和政务机关可提出弹劾案或不信任案。行政权由省长和政务机构行使,对省议会负责。司法权方面则规定法官的独立审判原则,除服从法律外,法官审判案件不受任何其他机关与个人的干涉。

省宪法第一章总纲开宗明义,声明“四川省为中华民国自治省”,尊重国家主权的完整,这与湖南省宪及浙江、广东省宪法草案规定完全相同。皓白指出:“盖明明表示制宪自治,实所以解除国内纠纷,融合各方厉害冲突,而为统一民国之入手方法,非若彼辈野心军阀,一方高谈统一,一方又曰以武力破坏我民国者比也。”^[13]制定省宪法是为了实现统一国家之法律创设工作,这与军阀的地方割据具有根本区别。地方自治纳入国家结构框架中,设定的省自治与联邦政府蓝图,使省区利益与省区意识得到集中体现,省自治成为了政治合法性新的资源。从这个意义来看,四川省宪法所寓含的尊重中国主权的统一和分中求和的制度预设,具有时代进步性。

在省与国的权限划分方面,四川省宪如湖南省宪与浙江、广东两省宪法草案,采取列举主义。但是四

川省宪在这点上又有自己的特色。浙江、广东草案之规定省权，与湖南省宪相比较，没有多少变化。而四川省宪，于省与国专章，只记省权概括数条，而以省权应有其他详细事项，列举于省议会之下，这与湖南省宪法相似。四川宪法草案独立设立“行政准则”一章，规定内务、财政、教育、军政、司法、实业六司。这种硬性规定行政部数目与名称的方法，失去了浙江、广东两省宪法草案留有伸缩余地的办法，而后两省宪法草案中，把财政、实业、教育事务等单独列章，规定简洁，在法律上弹性空间更大。但是四川省宪草案删去湖南省宪的“交涉司”之规定，避免有违国家外交统一的规定，显示自己的成熟考虑。

四川省宪法设立“监政院”一章，此项规定为湖南、广东省宪法所没有，而独见于四川省宪法之中。按照四川省宪法草案规定，监政院置监政员五人，由各县县议会选举之。其职权分为六项：(一)省议会有违法行为时，得咨请省长提出解散案付省公民总投票表决。(二)省议员有应受惩戒行为，省议会不为提议时，得咨请省议会议决。(三)官吏有违法行为时，得咨请省长查办。(四)省长政务员省法院法官审计员依本法第三十四条之规定，应行弹劾，省议会不为提议时，得提出弹劾案咨请省议会议决。(五)议员官吏有犯罪行为，检察官不为起诉时，得咨请司法司令行检察院提起公诉。(六)监察各项官吏之考试。这种组织，实为一种监察行政立法司法之特殊机关，在宪法上实为创举，也是孙中山所倡导的“纠察权”或“弹劾权”的一种应用。皓白指出：“揆之纲纪荡然之今日中国，或不失为一种补救办法，取而试之，固未见其不可也。”^[13]四川省宪法监察制度的设立，意味着中国宪法制订向“五权宪法”模型中迈进了一大步。

其次，强调民权保障。按照四川省宪法第三章第11~23条之规定，人民享有以下权利与自由：男女平等权、婚姻自主权、武装自卫权、诉讼请愿陈述权、迁徙自由、营业自由、信仰自由、言论自由等。不仅有宪法之权，而且还规定具体的保障措施。自湖南省宪法独民权保障制度以来，浙江省宪法和广东省宪法开始积极响应，四川省宪法也承续这种具有革命性创举的宪法制度。这与当时国宪只强调条文之整齐而无具体民权保障形成鲜明对比，标志着中国民主政治的重大进步。从湖南省宪法发展到四川省宪法，民权的宪法保障措施一直得到强化，这意味着发展到五四时期，民主精神终被国人承认。民主在中国不再仅仅被看作是中国政治走向正轨，通向国家富强之路的工具，民主本身就on应该以尊重个人自由权利为基础。王人博指出：“西方宪政文化所含的民主、自由、人权、法治

以及作为西方宪政底盘的个人主义都被‘五四人’掏挖出来。他们自觉地树立起科学与民主的两面旗帜，并把民主升华为一种根固的信仰。”^[14]权威的宪法对公民权利的宣示与保护促进了权利意识和国民意识的发展，这为国家认同中理性认同层面的形成初步奠定了基础。

最后，积极对待敏感的省长军权问题。对于省长军权问题，虽然四川省宪法与前面三部省宪法一样，强调建立文官政府的目的，规定当选省长须解除军权方得就任。但如前所述，浙江省宪法过于强调对军阀政治的痛恨，而无视当时地方实力派的现实需要，最终导致卢永祥的处处为难，延搁了省宪法进入到最后的表决阶段。而湖南省宪法则显得低调，一方面规定当选军人须解除军职，另一方面又规定当选省长主持全省军政事务，统帅全省军队。很明显，四川省宪在制定的时候认真汲取了浙江省宪的教训，而采纳了湖南省宪的智慧。四川省宪第49条规定，“现任议员及文武官吏被选为省长时，须解除现职方得就任，就任后亦不得兼议员及其他文武官吏。”作为弥补，到第59条和第60条又规定，“省长统帅全省军队”，“省长任命全省文武官吏”，显示了制宪者尊重现实，具有政治妥协的心态。军事规定问题，本是宪法上的敏感问题，浙江省宪草案对此问题采取完全回避的态度，显示了制宪者的无奈与苦楚。而四川省宪草案则勇敢地面对这个问题，虽然在军事规定上没有湖南省宪法详明，但对于防止军人干预政治，却是对湖南省宪立法精神的重申。

四川省宪法是时代的产物，在取得成就、实现创新的同时，其在内容设计中存在的某些不足也比较明显。这主要体现在以下方面：第一，公民总投票制不适当的借鉴；第二，议会中心制的政治设计框架对省长的民主选举产生障碍；第三，对省长日常职权限制过严。这三个方面的问题对省宪法的贯彻产生了消极影响。

公民总投票制的大量应用是湖南省宪的一个非常明显的特点，它的出现表明社会对于议会政治腐败的失望，希望以公民总投票制以实现民主政治。但是，由于户口调查工作和选民登记工作一直没有完成，湖南省宪的此项特色常被指责为高调的民主，甚至为假民主。鉴于此，广东省宪对此问题实现了根本性改造，在广东省宪法中，运用公民总投票制的只有两处。而到四川省宪的时候，对于公民总投票制的问题，省宪法在五处规定应用：解散议会(第40条)，选举新省长(第48条)，表决被议在职省长之去留(第53条)，与将来宪法之修改(第145条)及此次草案之表决(第159

条)。这表明四川省宪再次部分回顾了湖南省宪的立法精神地位。事实上,就第40条省议会解散第2款、第3款来看,就存在华而不实的问题,“(二)由全省公民二十分之一以上之连署提议,经全省公民总投票过半数可决者。(三)省长以政务员全体之副署,或监政院之咨请,提出理由书。交由省公民总投票过半数可决者。”就第二款来看,要全省公民二十分之一,是一个非常巨大的数目,在当时交通不便而又疆域辽阔的四川,全省公民的总投票不会有二十分之一的公民出来投票的。而就第三款来看,更没有道理,四川省宪规定省长是省人民直接选出的省长。全省人民直接选出的省长,而必须得全省人民总投票的可决,然后可以解散省议会。这何必呢?监政院也是各县县议会选举出来的五个监政员组成的。各县县议会举出之监政院之提议,又得全省公民直接选出的省长的同意,而仍必须经过公民总投票的可决,这完全没有必要。况且解散省议会是行政部的一种最后自卫的方法,解散以后,如民意不服,仍可把原来的议会选出来。没有必要于解散之先经过这种繁琐的手续。正如胡适指出:“数年前,湖南省宪的最初草案里屡用人民总投票的法子,已为学者所讥评。然而这种制度还时时出现于各种省宪草案里,这也是今日政论家不顾事实的一种证据了。”^[15]

就议会中心制而言,如前所述,四川省宪草案通过把省权移入省议会职权之下,明确省议会对于17项事务的制法权,强化省议会在省政治架构中的中心权威地位,体现了三权分立的政体结构。但从省长的产生过程可以看出,这个条款会导致省长进一步受制于省议会。依据四川省宪草案规定,省长之产生,“由全体公民直接投票选举,以得票过半者为当选,无得票过半数者时,由省议会就得票之最多数及次多数者二人中决选之。”(《四川省宪法草案》第48条)这与湖南省宪规定“省长由省议会选出四人交由全省公民总投票决选以得票最多数为当选”(《湖南省宪法》第47条)呈现相反的程序设计。从四川省宪法草案看来,省长以得票过半数为当选,在当时中国政治形势下,无论何人,都没有被选举出来之可能。因此,省长选举必然走向决选,但决选一权又操之于省议会之手。就湖南省宪而言,省议会参与的程度,止于预选省长,将来公民总投票时,究竟谁能当选,权则不必操诸省议会之手。因此,皓白认为:“以观四川宪草界省议会以省长决选权,使将来被选为省长者,势难超出议会势力以独立。”^[13]从这个意义上来说,如果能学习湖南与广东省宪法,一方面可以免除公民总投票之烦难,另一方面则可以避免省长人选为少数议员操纵,真正

贯彻民主选举省长目的。

就省长日常权限而言,四川省宪与浙江省宪相仿,对于省长的权限束缚过严。从四川省宪第57条、第62~64条来看,如“省长对于省议会会议决之法律案,须于送达后二十日内于省政府公报公布之。省长对于省议会会议决之法律案,认为应交复议时,须于公布期内,咨交省议会,如省议会出席会议三分二以上,仍执前议,省长应即公布之。”(第57条)“省长遇内乱外患时,经省议会之同意,得宣告戒严,在省议会闭会期间,须得常驻委员会之同意,于下次省议会开会,求其追认。但经省议会或常驻委员会认为无戒严之必要时,应即宣告解严。”(第62条)“省长执行职务时,非有政务员之副署不生效力。”(第64条)省长在执行一方面受立法机关之严格监督,另一方面还受政务院之牵制,省长无任何自由发挥之权。而更为厉害的是,按照四川省宪草案规定,作为责任内阁的政务院,仿佛如同省议会的附属机关,应随时听命,同时也面临随时被要求全体辞职的处境。而省长对于省议会则完全无能为力,连浙江省宪拥有的对省议会的解散权,四川省宪也做出严格的规定:“省长以政务员全体之副署或监政院之咨请提出理由书,交全省公民总投票过半数可决者。”(第40条)省议会对于省长行使弹劾权易如反掌,而省长对省议会行使解散权却是难上加难,省长如同省议会怀抱中的婴儿。确立议会中心主义,反映了制宪者冀图通过省宪法制约军阀专权的努力,但却矫枉过正,导致立法权与行政权严重失衡。省宪法失去了通过法律驯化地方军政权力的机会,这为地方军阀不尊重省宪法造成口实。

三、《四川省宪法》的历史价值及其困境

20世纪20年代联省自治运动发生之时,中央对地方的控制力下降,没有一个政治集团能利用有效的行政机构集中政治与经济资源重建中央权威,这导致政治权威的破碎化现象十分严重。在南北政府都不能统一中国,中央主导力量缺失的情况下,省籍意识和新的国家认同开始成为整合社会资源的工具,政治重心转移至省一级,省的地位上升。四川省宪自治运动的开展,主要是希望在夹缝中对抗外力以求生存的自保行动。《四川省宪法》是四川省地方军阀、士绅和知识分子三方合作下的产物,诞生于连绵的战火之下,它是地方政治民主化进程的重要反映。一方面,四川省宪法是地方军阀据以对付南北双方武力征服、巩固地盘维持统治的法理依据,另一方面,它也包含四川

人民希望摆脱战乱、期盼和平的宣言书之意，制度创新精神颇多。就四川省宪整体而言，它体现了对政治权力的制约、对公民权利的保护和对民主法治精神的弘扬。四川省宪的制定历程与法律条文的精密设计，对于四川省内民众政治参与和现代地方政治体系的建立起到了实验性与示范性作用。

省宪法是推进省区自治与政治发展的法理载体。因此，主张省宪自治的四川省内外士绅、知识分子等各派人士对制定省宪倾注了极大的热情，他们利用集体行动的影响以谋取更多的政治参与，成为省区政治发展的促进力量。他们一方面希望借助省区自治和省宪法结束军阀割据战争，实现四川的和平安定，另一方面，则希望通过省区自治和联省自治，建立以美国联邦制为制度母本的联邦制国家结构形式。为了使省宪法体现联邦分权和民主自治的精神和原则，他们曾积极研究法律和政治制度，对国家统一的方式、政治体制的设置、中央与地方的分权等问题参与讨论。尤其是知识分子与学生，在精神与方法上承袭五四余风与经验，对民主政治追求及通过联邦救国的思路很明确，省宪法草案整体上也体现了联邦分权和民主精神。因此有学者高度评价：“其内容相当精密，对于权利义务之规定，亦相当合理。而其加重省议会之职权，使人民政治参与的程度大为提高。”^[16]但是，由于战争的影响，省宪法无法付诸实践，这让四川有识之士大为遗憾，直到1926年春，还旧事重提。1926年4月，四川省议员陈希曾等在省议会提出“完成省宪案”，谓“年来川民困苦，如水益深，如火益热。若徒补且一时，枝枝节节而为之，微论不能生效，而头愈脚疼，脚愈头疼，疮孔既多，且恐治丝益紊。于无办法之中而求办法，拟制定省宪，根本解决，盖无他道也。近查国人心理，统一、联治两大派均认有制订省宪之必要。川人因历受已往之教训，感环境之困难，倾向制宪之心，亦已渐渐趋一致，及时一鼓作气，积极进行，或能收圆满效果，亦未可知。”^[17]但这种提案在四川混乱的军阀时期，缺乏实力的支撑，无法转化为政府实际的政治实践，最终以遗憾收场。

《四川省宪法》从文本出台到内涵法理彰显，在法理与制度上为消除省一级督军专权提供了依据，同时也为省与省以下地区自治提供了法理依据。但是，在军阀混战年代，地方军人是推动省宪运动发展极其重要的支撑力量，四川地方军政领导熊克武和刘存厚等人却并不真正信奉法治精神。支持省区自治的军阀也只是着眼于维持地盘权位，并不在于地方自治与民主政治发展。地方利益与军事利益相结合，军队地方化趋势日益明显。熊克武就利用川人治川、川人自主

等口号以达到驱逐滇系势力的目的，省宪拟议过程中也特别有强调本省境内不得驻扎外省军队的条款规定。省宪法逐渐成为了地方军阀强化自我统治的工具，而没有成为省内上下强烈认同与信仰的凝聚剂。省宪法精美的制度法律设计无法实现社会公共事务的调整和民权的保障，更无法通过省宪法实现制约军阀的目的，形成其发展的困境。

任何国家的民主化改革和法治建设都需要相应的社会基础和社会力量支持，它需要法制的健全、社会秩序的正常化和社会稳定的基本维持为先决条件，否则仅靠制度设计和理想模式很难实现民主化的顺利进行。四川省宪法的拟定虽然符合宪政的程序与规范，在一定程度上激发了民众的政治参与热情，但在缺乏民主自治传统、毫无地方自治理念的情况下，想用省宪法制约军阀力量来实现全国和平统一却是不切实际的。软弱的士绅阶层和知识分子借助军人阶层作为省宪自治的主要依托力量，显然是南辕北辙之举。这也造成省宪法内含的民主政治精神在利益与权力角逐中逐渐丧失。在愈演愈烈的地方割据情势下，省宪法也逐渐沦为地方军阀对抗北京中央政府的法理工具，成为阻碍国家政治统一的障碍。正如中国共产党人在1922年6月所预见的那样：“这种联省自治不但不能建设民主政治国家，并且是明目张胆提倡武人割据，替武人割据的现状上加一层宪法保障。总之，封建式的军阀不消灭，行中央集权，便造成袁世凯式的皇帝总统；行地方分权制，便造成一班武人割据的诸侯。哪里能解决时局？”^[18]军阀混战时期，冀望通过制定一纸省宪法，自下而上实现中央与地方的协调，以民主渐进模式实现国家统一路线显然无法回应时代的需求。现代国家建设需要强有力的中央政府来实现对内最高权威和对外民族独立任务，北洋时期中央与地方权限大小已经不是中国政治的核心问题。四川省宪法草案政治实践的最终功亏一篑，凸显了打倒军阀、建立强有力的中央权威以推进现代国家建设，已经成为当时中国政治所面临的最大的和最迫切的问题。

参考文献：

- [1] 四川文史研究馆. 四川军阀史料：第二辑[M]. 成都：四川人民出版社，1983.
- [2] 四川文史研究馆. 刘湘、但懋辛宣布四川自治电//四川军阀史料：第三辑[C]. 成都：四川人民出版社，1985.
- [3] 李达嘉. 民国初年的联省自治运动[M]. 台北：弘文馆出版社，1986.
- [4] 四川文史研究馆. 全川自治联合会成立纪事//四川军阀史料：第三辑[C]. 成都：四川人民出版社，1985.

- [5] 四川文史研究馆. 全川自治联合会对四川自治的十二项主张电//四川军阀史料: 第三辑[C]. 成都: 四川人民出版社, 1985.
- [6] 陈启修. 四川自治组织法草案[J]. 东方杂志, 1921, 19(22): 219-214.
- [7] 四川文史研究馆. 熊克武致刘光烈告以不能取消川省自主电//四川军阀史料: 第三辑[C]. 成都: 四川人民出版社, 1985.
- [8] 张继才. 四川联省自治运动述论[J]. 西南师范大学学报(人文社会科学版), 2003, 29(2): 115-118.
- [9] 四川文史研究馆. 四川省议会宣告川省自治内容电//四川军阀史料: 第三辑[C]. 成都: 四川人民出版社, 1985.
- [10] 四川文史研究馆. 省宪筹备员刘成勋等就职通电//四川军阀史料: 第三辑[C]. 成都: 四川人民出版社, 1985.
- [11] 四川省宪法草案 [J]. 太平洋, 1923, 3(10): 1-12.
- [12] 夏新华. 近代中国宪法历程: 史料荟萃[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.
- [13] 皓白. 评四川省宪法草案[J]. 太平洋, 1923, 3(10): 1-6.
- [14] 王人博. 宪政的中国之道[M]. 济南: 山东人民出版社, 2003.
- [15] 胡适. 这一周//胡适文存. 第二集第三册[M]. 上海: 亚东图书馆, 1941.
- [16] 吕实强. 民初四川的省议会[C]. 台北: 中央研究院近代史研究所集刊(第十六期), 1987: 251-275.
- [17] 陈希曾. 完成省宪案[J]. 四川省议会会刊, 1926(2): 33-35.
- [18] 中国共产党对时局的主张//中共中央文件选集: 第1卷[C]. 北京: 中共中央党校出版社, 1989.

On the *Sichuan Province Constitution* of the early Republic of China

LONG Changan

(Department of History, Nanjing University, Nanjing 210093, China;
School of Law, Anhui University of Technology, Maanshan 243032, China)

Abstract: *Sichuan Province Constitution* is the product of Sichuan province and its united provinces participating in self-autonomy movement, and of the united efforts of the soldiers, gentry and intellectuals in the war environment. Compared with other province constitutions of Hunan, Zhejiang and Guangdong, *Sichuan Province Constitution* is similar in its system design, but has its own uniqueness, reflecting the founders's political wisdom. *Sichuan Province Constitution* is an important practice of constitutional federalism in Sichuan province, and carries the spirit of democracy and rule of law. The promulgation of *Sichuan Province Constitution* reflects the local warlords' hope for self-protection through the provincial constitution, and reflects more Sichuan people's good wishes for peace who are weary of war. Although *Sichuan Province Constitution* was not put into political practice, it still had important historical value worth exploring.

Key Words: *Sichuan Province Constitution*; province constitution; Sichuan province; democracy; the federalism movement

[编辑: 苏慧]