理想与利益——浙江省宪自治运动新探

冯筱才

内容提要：1919—1926年的浙江省宪自治运动，是民初中国联省自治浪潮中的一个重要组成部分。它在省内外多种因素的推动下而发生，并在运动中先后产生了三种不同的省宪：九九省宪、三色宪法、浙江省自治法。省宪的条文体现了当时人们的许多自治理想，但运动参与者动机各异使之自始便存在着严重分歧，省宪理想成为他们追求不同利益目标的工具。运动断断续续的进行伴随着各方势力激烈的冲突，亦折射出浙省多重的地方政治权力结构。运动的无果而终，并非简单由于“军阀扼杀自治”。

关键词：省宪运动 浙江 自治

一、前言

民国初年，由于政局动荡，兵祸连年，一般人民对稳定秩序极度渴望。尤其自洪宪帝制失败后，南北纷争迁延无已、中央权威日益式微，全国政令之统一可望不可及。于此情势之下，各省自治浪潮蓬勃发展，联省自治之说一时成为潮流。^[1]所谓“联省自治”，按李剑农的解释，包含两方面的意义：第一是容许各省自己制定一种省宪（或名省自治法），依照省宪自组省政府统治本省。第二是由各省选派代表组织联省会议制定宪法，以完成国家的统一。^[2]章炳麟主张由人民自制省宪，人民直选省长。各省事务均由各省负责。外交、荣誉颁发等事项才交由各省联合中央政府处理。^[3]可见联省自治运动实际为省宪运动和联省运动的合二为一。不过，综观20年代联省自治运动的发展史，实际只有几个省制定了省宪，“联省”的理想则始终未见诸实践。

以省宪运动来看，浙江是一个重要的省份。^[4]浙省议员自1919年即开始酝酿政治自决，至1927年初自治政府不再存在，运动延续8年之久，其间先后有“九九省宪”和浙江省自治法正式宣布，又有三色省宪草案问世。它们虽然都未及全部实行，但有些条款后来逐渐反映在省政中。运动无疑亦扩大了省民的政治参与意识，围绕省自治理想所展现出来的各种矛盾和冲突也颇具典型意义。

关于浙江省宪自治运动，萧邦齐(R. Keith Schoppa)认为其动力主要来自地方精英，而不是卢永祥或者有国家视野的浙籍人士(“national” Chekiangese)。自治主张和省宪草案主要是精英们对当时浙省处境的理性反应，反映了他们试图解决当时一些特定问题的设想。运动的失败则意味着此时文人主张在军人武力面前的无效。^[5]胡春惠强调控制浙省的“军阀”缺乏实施省宪的诚意，不允浙人自治是浙省自治运动无果而终的症结。^[6]李达嘉似乎亦认为浙江省的联省自治运动实际上操纵于卢永祥之手，各公团和制宪会议听命于卢。^[7]

以上学者的论述中都含有这样几个观点：(1)浙省内部的政治权力格局是属于军人专政型，卢永祥、孙传芳均能垄断浙江的政治权力；(2)省宪自治运动由“精英”或所谓“自治人士”发动，但受到北洋系军人的干扰而最终流产；(3)地方精英或地方自治人士的个人行为都受他们的自治理想的指导。尤其萧邦齐认为“联邦派”的思想的基础是古典西方自由主义的政治观，他们试图建立一种理性合法的宪法体系来限制政府的权力，保护人民的权利。^[8]

这些假设当然能使史事论述得很有条理，亦符合大家习惯的对“军阀”的负面道德评判。然而历史有时并不是如此地黑白两清。以笔者所接触的史料来看，浙省当时政治权力结构远没有如此简单，比如省长沈金鉴、第二届省议会均握有部分政治权力，而且二者与督军卢永祥的关系一直处于紧张之中，实际上三者权力互相牵制。又如，浙省支持省宪自治的阵营中亦成分不一，异质性很强，而地方商人对运动一直保持低调，并无积极的表现。总之探讨运动的兴起与结局要考虑多种因素的影响，尤其要考虑当时运

动参加者的多重动机,用单一的因果关系并不一定能作全面的解释。

是故,笔者愿意以新发现的一些史料为基础,通过考察各种社会势力在浙江省宪运动中的表现,重新审视以上的几个观点^[9],在从新的角度解释运动屡遭挫折和无果而终的原因方面做些尝试。

二、浙江省宪运动的发端

浙省自治浪潮的兴起在 1919 年 11 月浙江省议员孙宋卿等 18 人的通电中即露端倪。他们认为“地方自治为立国之始基、为民政之源泉”。“吾国自来国家之重心操自朝廷,今则其重心之所在在于地方。”为了把中央与地方的权力划分清楚,避免政客弄权以致国家陷入危亡之境,亦为了减轻因国家组织形式的无定给地方带来的痛苦,振兴地方社会事业以免各种过激主义的产生,应早日恢复地方自治。^[10]次月,浙省议会鉴于上海南北和平会议的一再停顿,乃发通电促和,“期于三个月内,从速开议,解决纠纷。倘仍迁延误国,惟有联合各省,另组国民自决会,以谋解决。”^[11]此可视为浙人欲寻求政治自决的先声。

1920 年 7 月的直皖战争使全国政治局势为之一变,其影响亦波及浙省。尤其湖南省宣布自治,更给予浙人以强烈刺激。先有周志田、阮性存等人关于恢复省自治并自制省自治法之呼吁^[12],后有省议会恢复地方各级自治案的议决^[13]。

浙人开始讨论省宪问题始于是年秋。省内有阮性存存在议会提出浙江省自治法会议组织法草案,省外则有旅沪之褚辅成、王正廷、沈钧儒、蒋智由诸人聚议多时。但结果均无甚成效。^[14]次年元旦,北京政府令各省选派代表来京组织地方行政会议,以讨论地方自治。^[15]省议会议员陈益轩以该会议为中央藉以缓和各省自治潮流之举,与民意相违背,提议加以拒绝,获多名议员之赞同。省议会遂有不派代表之决议,为浙省自治的真正启动迈出了第一步。

而卢永祥因皖系之失败,突然感受到直系威胁的加重。为图抵抗,卢遂外结“三角同盟”以求实力支援,内则赞助浙江自治以固现有地位之基础。联省自治之说既能反对直系强权,又能见好于地方绅商,故卢氏之支持便在情理之中。由是实力派便走上了一条与自治派合作的道路,浙省之自治浪潮亦开始向实践方向转化,省宪运动勃然兴起。

反对北京政府策划中的国会新选是浙江自治派与实力派合作的一个契机。直皖战争后,安福归于无形,南方军政府不久亦破裂,靳云鹏内阁遂下令南北统一,并筹办新国会选举。卢永祥竭力反对,主张缓办选举,以免产生不完全之国会,妨碍统一。^[16]浙人通电支持卢电,并推派代表请愿^[17],同时积极筹备制定省宪的运动。

1921 年 4 月 22 日,李次九、王廷扬、林文琴、阮性存等人发起省宪期成会,并制定简章,设临时事务所于浙江省教育会。^[18]李、王、阮等人皆为第二届省议会议员。5 月 22 日,该会正式开成立大会,与会者包括旅沪浙人等共千余人。^[19]该会成立后,即着手讨论制宪程序,并推举代表赴省议会请愿。同时阮性存、胡炳旒二人在议会再次提出省宪法会议组织法案。31 日,省议会通过该案之修正案,规定由省议会选出起草员 55 人,先用 30 日时间起草省宪,再与各县议会所选一代表共组成制宪会议,以 60 日为会期,最后由宪法会议宣布。

6 月 2 日,省议会选出起草委员 55 人。16 日,省宪法起草委员会开会,于是浙省人士酝酿多时的制宪自治运动始见诸事实。^[20]而旅沪浙人亦于 6 月 19 日成立浙江省宪协进会,以“促进本省制宪,完成地方自治,使浙江省为中华民国组织中一自治省”。其主要成员有李徵五、张心芜、徐建侯、蒋著卿、许一飞、黄献廷、褚辅成、费公侠、邬志豪等人。^[21]

省宪法会议组织法草案议决后,省议会议员姜会明等 80 余人曾有制宪宣言之拟定,表示际此“内外均势同时破裂”、时局危殆之时,而“中央既失统驭之能力,以堕国权,吾民惟有下自治之决心,以固吾圉。”省议会在 6 月 14 日之闭会词中亦提出:“集权已成弩末,势必济以分权。国宪未奠丕基,惟有先制其省宪,顺国人望治之趋势,应世界自治之潮流。”^[22]此两篇文字可认为是浙省制宪动机及意义的说明。

在浙江省宪自治运动蓬勃兴起之际，卢永祥的支持曾起过重要作用。当浙省议会争取恢复县自治时，卢曾与省长沈金鉴会衔请北京政府迅速公布县自治法施行细则，或由本省拟订单行章程颁布。^{【23】}1921年6月4日，卢永祥发表制宪通电（豪电），认为国内政局紊乱的原因主要在于“鹜中央集权之虚名”，故应“分权于地方，俾群才各有效用之途，先以省宪定自治之基础，继以国宪保统一之旧观”。卢并提出“由各省区军政长官，选派全权代表，择定适当地点，先筹妥善办法，再付国民公决。”^{【24】}5日，卢又致电北京政府总统徐世昌（歌电），强调他所提乃“根本补救之策，欲求真正统一，舍此似无良法”^{【25】}。

卢永祥此两电与省宪浪潮在全国范围内的扩散有莫大之关系。此前省宪运动主要局限于湖南、四川、江苏等少数几省，并未形成全国一致的舆论，所议亦仅为本省自制其宪。卢永祥则倡议“以省宪定自治之基础，以国宪保统一之旧观”。所谓“分权自治”一词亦广为流传。^{【26】}卢电发表后，响应文电络绎不绝，以各省负责人而论，有陕西陈树藩、湖南赵恒惕、广东陈炯明、湖北王占元、四川刘湘、云南顾品珍、贵州卢焘、任可澄等；以各省省议会而论，有河南、广东、山东等省。另外，如安徽孙发绪及广东浙籍国会议员及北京陆军大学浙籍学生等亦来电赞成。因卢永祥通电而起，并以实际行动表示支持者有安徽、陕西、山东、河南、云南等省，派代表来浙考察者有江苏、福建等省。^{【27】}浙省几成为省宪运动的中心，为国人所瞩目；而这股澎湃于全国的省宪浪潮又反过来对浙江的省宪运动有极大的推动力。

三、浙江省宪运动的急进

1921年6月15日至7月12日，为浙江省宪起草期。6月16日浙江省宪法起草委员会成立，王正廷为委员长。然后，以王所拟定的宪法大纲八条为基础，委员就各项重要问题展开讨论。26日，讨论结束，并选举阮性存、王正廷、褚辅成、袁荣叟、沈钧儒、周继濬、何建章七人为主稿员，自27日起，分四组主稿。^{【28】}第一组，总纲、人民之权利、义务、宪法之修正解释，以何建章主稿；第二组，省之事权、县制大纲，推袁荣叟主稿；第三组，省议会、省长及省务院、省法院、监察院、审计院，以阮性存主稿；第四组，财政、教育，以沈钧儒主稿。30日，浙江省宪法草案初稿脱稿。7月4日，由起草委员大会开始讨论。7月12日，省宪法草案及其施行法完成三读通过。

7月23日至9月22日为浙江省宪讨论通过期，主其事者为浙江省宪法会议。23日浙江省宪法会议举行开会式，军警界要人卢永祥、陈乐山、潘国纲、张载阳、范毓灵、马鸿烈、夏超等人均以来宾资格与会。卢并发表演说，略谓现在中国局势南北分裂，统一无期，国宪之成，不知何日。自应各省制宪，立自治之基础，庶可由分裂而进于分治，由分治而合成统一。27日，宪法会议开第一次正式大会，选举王正廷为议长，褚辅成为副议长。8月5日，会议通过浙江省宪法会议组织法补充条款，补选各法团代表77人为宪法会议议员，以解决各法团参加制宪的问题。12日，会议通过浙江省自治宣言。宣言表示出强烈的人民自决的精神和联邦主义的倾向：

民国之本位在省。中央不能治，则不如近而求之省自治。主权之原动力在人民，统治者不可恃，则不如退而诉之人民自决。此省宪问题所以为今日救亡之急务，亦即将来统一之初基也……省之宪法即为吾浙人行使主权之保证；省之制宪即为吾浙人表现意志力之试验。省宪之良否，吾浙人之休戚随之；省宪之成否，吾浙人之荣辱视之……本斯旨，有所宣言，萃萃大端，列举如左，邦人君子幸共鉴之。

（一）自宣言之日起，凡基于固有主权之发动，在国宪施行前，所有向属于中央政府之事权，在本省范围内一律保留之；

（二）自宣言之日起，凡以中央名义对外一切政治行为，关系本省利害者，非至依本省宪法所定正式政府决议同意之日，概不认为有效；

（三）自宣言之日起，所有现行法令，违反本省自治主义，或因而妨害公共治安者，本省得以自治权，宣告其失效；

（四）基于本省自治权之作用，在宪法会议组织法施行后，所有本省第三届议会之选举及县自治法之施行即废止之。^{【29】}

8月13日起为宪法会议正式会议。各议员就宪法草案进行讨论,共提出修正案49起。期间,开正式大会两次。一为议决太平洋会议问题,通电发起国民外交代表会议。一为议决恢复县议会及城乡议会行使职权问题。28日,讨论完毕。9月7日下午,会议一致通过浙江省宪法,随后,又通过浙江省宪法施行法。9月9日,两部法令同时宣布,并发出佳电通告全国及本省各县。此即世称之“九九宪法”。9月10日至22日,宪法会议议决浙江省宪法附属法15种。22日下午,按宪法施行法规定,选举蔡元培、卢永祥、虞和德、王正廷、朱庆澜、沈金鉴、陈讵千、叶焕华、黄郛等9人为宪法执行委员会委员,褚辅成、王廷扬、王文庆、阮性存、陈时夏、吕公望、沈钧儒、周继濬、俞炜等9人为候补委员。选举完成后,会议举行闭会式。

浙江省宪法会议议程共60日,开大会共45次。议员共207人,分三部分选出:由省议会选出者55人,由各县议会选出者75人,由各法团选出者77人。会议期间,并允许各团体代表到会陈述意见,所有意见宪法会议均予以讨论。表面上视之,似应符合民主政治程序。

“九九”浙江省宪法是民初省宪运动中第一部正式颁布的省宪,比省宪运动先锋湖南省要早3个多月。^[30]宪法正文一共有18章158条,又施行法23条。其重要规定如下:

1. 总纲规定“浙江省为中华民国之一自治省”。

2. 第二章“省民之权利义务”中对人民所应享有的权利进行了细致的规定,如男女平等权、自由住居迁徙权、“用语言、文字、图画、印刷及其他方法自由发表意思之权”、集会结社权、诉讼权、担任公职权、请求救济权等。其中,像“省民被拘押时施行拘押处分之机关最迟须于六小时内以拘押理由通知本人”,“省民被拘押时本人或第三者均得以出庭状请求法院于二十四小时内提至法庭审查其理由,法院不得拒绝之”等规定,尤为后人所称赞。

3. 第三章“省的事权”中,列举了18项省有议决及执行权之事,并规定“国家立法事项,其施行法有不适用于本省者得以省法更定其施行之程序,但不得与其本法相抵触”,国家所定法律或对外缔约、国家之军事行动及设备有涉及本省利害者均得先取得本省之同意。

4. 第四章规定省议院议员由人民直选,拥有立法、通过省预算及决算案、议决省公产及营造物之处分、质问省政院、监督及弹劾省长、政务员、省法院院长、审判员、监察员等人之权。

5. 第五章规定省长亦由选民组织选举会直选,省长兼任省政院院长。省长有提出解散省议院之权,但其实现需由全省选民总投票表决,过半数议院自行解散,否则省长即辞职。

6. 第六章规定省法院为本省一切诉讼之终审机关。第七章规定监察院设监察员11名,由全省选民分区组织选举会选举之。监察院有咨请省议院审查违法议员、咨请省议院弹劾省长、省法院院长及以下各公务员、查办行政司法官吏、监视各项选政及官吏等权。第八章规定审计院的主要权限为接受各机关收缴款项于省库之报告及签发各机关之领款书、随时检查各机关之收支簿据等。

7. 第九章“立法”,规定法律由议院议决,由省长公布。

8. 第十章“财政”,有“本省对于国家政费之负担不得超过本省收入之百分之三十”的规定。

9. 第十一章“教育”,规定每年省教育经费至少须占全省预算案岁出总额的20%,每年提出之教育基金须占3%。第十二章“实业”,规定每年省实业经费须占全省预算案岁出总额7%,内提12%作实业奖励补助基金。第十三章“交通”,规定每年省交通经费至少须占全省预算案岁出总额5%。

10. 第十四章规定了县为省之地方行政区域并为自治团体。县知事由省长委任,县议会由人民直接选举。第十五章规定“商工荟萃之区人口满十五万以上者为特别市”,“特别市为自治团体,直接受省之监督”。第十六章规定县治所在地或商工荟萃之区而人口满一万以上者为市,其余为乡。

11. 第十七章规定宪法之解释由省议院、省法院、监察院各选三人合议。修正案则需全省选民投票公决。最后一章规定本宪法自宣布之日起施行。^{【31】}

浙江省宪法公布后,省外如江苏省教育会、江西省议会等团体,省内如浙江各法团联合会、全浙教育联合会、宁波总商会等团体均先后表示祝贺。省内各属地方公团亦多有赞成者。^{【32】}但由于时间之短促等原因,该宪法所存在的局限无疑不少,更加上涉及种种利益关系,反对之声从未间断,而“九九省宪”之实施最终亦因此而中辍。

四、纠葛与阻滞

浙江省宪运动在发起之初,虽得省内外浙人多数之赞成,然而一旦到实际操作时,便如同许多新事物一样,出现种种分歧。特别是当涉及各阶层利益分割时,争执更为激烈;再加上这其中又掺进了督军、省长在与中央关系上之态度差异,问题愈趋复杂。以下试分别论之。

(一)省宪与省选

省宪所面临的纠葛首先便是围绕第三届省议员选举的冲突。按省议员选举法规定,1921年7月1日为第三届浙江省议会议员初选期,随后将择期进行覆选。但如上文所述,1921年5月,浙省省宪运动即已进入实际操作时期,省宪期成会发起者认为第三届省选于省宪前途“实多障碍”,一致反对,并再三向军民两长请愿,要求缓办。其中的原因,较浅者为期成会之成员多数为第二届省议会议员,而里层的原因,则让我们怀疑是否省宪发起之本身便与省选临近、权力更迭有关。^{【33】}

到6月2日,省宪起草委员会成立,55名起草委员大多数均为本届省议员,他们分身乏术,如果参加制宪即意味着不能运动当选下届省议员,故其反对便在情理之中了。当然亦有从理论上论证省宪与省选之不能并存者,如当选浙宪起草员的蒋智由,乃特自上海赶至杭州,会同起草委员会其他委员谒见省长、督军陈辞,卢永祥以此事为民政范围,请商诸省长,而沈金鉴坚持认为省宪与省选为两事,不能因省宪而中止省选。蒋称,“所以为自治者,将以自治新法革去旧法之不良者耳……旧法有效,则新法之效不生。”他又称,既不能废止旧法,而言自治,是“陷浙江于大乱”^{【34】},遂辞去起草委员一职。其他如浙江省宪协进会、宁波总商会等团体及各属公民主张停办省选之文电多达520多起。综其理由,主要为两点:

(1)省宪告成,预定三个月,9月间即可公布。召集省议会,须在10月1日。如省宪公布后,仍召集省议会,则省宪施行已失效力。若省议员选出后,仍依省宪改选,则此次改选实为徒劳,故欲赞成省宪,不得不停办省选,若复仍办省选,实为反对省宪。

(2)旧选举法以选民为比例,又系间接选举,致使伪造选民册之弊愈演愈烈。在第三届议员选举中,竟至选民多于住民,其结果全省75县中,竟有二三十县不能产出议员一人,而有些县每县可占议员十余人,不公不平,已达极点。现在自动制宪,正予改革之机会,自应静候省宪之公布,不应在此制宪时期再按旧法办不公平之省选。^{【35】}

而反对停办省选之声浪亦甚大,所举理由听起来同样正当:

(1)省宪现未制成,第二届省议员任期已满。此时如无省议会,则行政机关无人监管,诘非危险?故省宪未告成以前,仍应办理省选。

(2)人民有纳税之义务,即有选举之权利,当此省宪未制定以前,如停办省选,即系剥夺公权,公权既被剥夺,以后可不负纳税之义务,欲我仍负纳税之义务,则非仍办省选不可。

双方争执激烈,自治派乃坚请卢永祥下令缓办选举。但卢初仍不予表态,以示无偏倚于任一方。^{【36】}而沈金鉴则不断电催各县如期办理。至7月1日,初选开始,全省多数县区照办,而嘉兴、临海、天台、黄岩、仙居、鄞县、慈溪、奉化、江山、永嘉等县没有办理。到是月底,覆选期迫,斗争愈甚,以致有预备械斗或“运动警备队滋事”者,浙省情势趋于危殆。卢永祥以与治安有关,乃于7月29日、8月2日分别通电令将覆选暂缓办理,同时令各县举代表组联合会商议最终办法。此际,各法团联合会表示,已公决“第三届省选举应停止,请一致主张”。但到8月10日,各县法团却电告督军署,意见仍无法统一,卢于是又转而通告由省长作主,不再过问。^{【37】}

8月23日,嘉兴在补行初选时发生流血事件,观察选举的省宪法会议副议长褚辅成及议员计宗型等人受伤。可是此时反对省选派大势已去,各县纷纷补办选举。而临海、天台、黄岩等旧台州府属一些县则由于反对省选的势力仍甚巨,一部分省选赞成者乃决定将选举改在上海举行,并在沪通电各方痛诋卢永祥、周继濬、褚辅成等人。^{【38】}由于将省选地点设在省外又牵涉到合法与否的问题,上述三地的议员选举最终由省长沈金鉴下令在萧山举行了事。

省选争执风潮,历时二月有余,结果虽然两者似乎均得以办理成功,但“九九宪法”的实施以及第三届省议会的生存则直接受其影响,省宪运动不祥之命运亦隐然存于其中矣。

(二)法团加入制宪之波折与反对阵营的形成

在宪法会议召集之时,由于起草委员55人全由省议会选出,且初定之制宪委员仅加进各县县议会所选出之75人,而各法团则无缘与会。一时间,省议会包办省宪之说沸沸扬扬,不绝于耳。^{【39】}当选宪法起草委员王湘泉(杭州总商会会董)、汪曼锋等亦有辞谢之表示,以示不与合作。^{【40】}

7月5日,省教育会、省农会、杭州总商会、杭县律师公会等法团因无参与制宪权,遂联合发起成立浙江各法团联合会,“以协谋本省自治为宗旨”(联合会后来有110余个公团加入,势力非常壮大);并且重起炉灶,选举了宪法会议组织法起草员20名,以律师公会、教育会、商会、农会四团体每团体5名的比例分配。该会议决之组织法打破了省议会宪法组织法中之起草、审查、宣布皆治于一炉的做法,仍由省议会选举之55人为起草员,但审查则由县议会与各法团选举之审查员共同完成,最后由各县城镇乡议事会选举总决代表进行投票总决。

在此情形下,宪法会议几陷于僵局之中。省宪期成会乃出面调解,省宪起草会派出代表沈钧儒、陈让千、徐卓群、李杰等4人与各法团联合会协商。经讨价还价,最后双方各自退让,宪法会议于8月5日议决组织法补充条款,由各法团选出77人,加入宪法会议^{【41】};法团联合会之反对亦暂告一段落。但这并不表示法团各方意见取得完全一致^{【42】},实际上持反对态度者仍有不少。例如,由于所谓代表权是按地区等额分配,使实力和影响较大的法团如杭州总商会十分不满,该会遂在省宪公布前夕散发传单,声称除非经过人民总决之程序,否则将誓不承认。^{【43】}杭州总商会会长王锡荣虽入选,但从未到会。此种激烈抵抗的态度出自态度一向保守的商人,实在值得玩味。

另一处反对者为旅京浙人。北京政府对浙省制宪之态度既已表示不以为然^{【44】},与政府靠得较近之旅京浙人遂亦表示反对。这其中又隐含对政学系领袖褚辅成及旅沪浙籍国会议员之抵触,政治意味较浓。8月11日,由旅京浙人组织的浙江自治讨论会开会讨论省宪问题,由孙宝琦主持,会议议决:省宪发表必须公开;将起草、审查、议决完全划分;依湘省办法,最后取决于总投票。^{【45】}15日,又致电省宪法会议,认为宪法会议之组织既由少数省民制定,则议权必当划分。^{【46】}旅京浙人之主张得到省长沈金鉴之赞成。^{【47】}

这样,随着由第二届省议会与旅沪国会议员所主导的省宪运动的推进,反对派阵营便也渐渐形成。但省宪法会议并没有因为反对之声浪而减缓速度,9月9日浙江省宪法如期公布,而反对浪潮亦趋于高涨。

(三)九九省宪公布后的反对浪潮

首先是省教育会和杭州总商会表示抵制。杭城各商店在门上张贴出“万难承认”的传单^{【48】},另外如杭州绸业会馆、织业公会更通电称“政客垄断制宪,群情认为卖浙”^{【49】}。工界则有人揭露9日宣布省宪时,有贿买失业工人列席参观的行为。^{【50】}

按省宪条文来看,其中规定每年教育经费占省财政预算收入20%,不可谓不重视。但这种停留在纸面上的理想,似乎对站在反对派立场的教育会会员没有多少吸引力。至于商界人士则更有理由反对,因为实业经费比例只占到7%(制宪会议期间,曾有人提议实业经费及奖励补助金至少应占总额10%,但被相对多数否决^{【51】}。除此之外,问题的关键是省宪规定的数字并无任何人愿意承担使之实现的责任。

第三届省议会当选议员的反对则在意料之中。许祖谦等84人通电指责“浙江省宪会议组织法既不完备,审议手续又多疏漏。军财两政重大问题,均无适当之规定。设官之冗,支出之滥,有过目前。”宪法会议草率公布,“无非少数人别有作用”。^{【52】}旅京浙绅汪大燮、钱能训、孙宝琦、王家襄等人亦斥责省宪之公布“实属违反众意,包办武断,无可讳言。是假自治之名,行专制之实。”^{【53】}

一时间,省内外舆论汹汹,矛头直指制宪会议之领袖。而王正廷、褚辅成等人一面承认此次省宪的漏洞^{【54】},一面强调在人口未调查清楚前谈所谓“省民总决”实为空论^{【55】}。但他们在垫支了制宪会议所花二万余元的费用后,已没有任何有效资源可供动员,以保证省宪的实施。^{【56】}作为主要发起者的第二届省议会会议员们在抵制省选失败后,其目的既已不达,而热情自然亦便消退。故在省宪公布并引起反对派的强烈攻击后,并不见他们起而辩护。在宪法会议开会式上,王佐号召制宪会议员们“发挥其总我之精神,勿为个我之挟制所屈”。胡炳旒亦呼吁大家“化除党见”等等。^{【57】}但结果却与此相悖矣。

到第三届省议会正式开会,多数议员皆以九九省宪未经全民投票表决为由,议决仅将其列为省宪法草案之一,以供进一步之审查。^{【58】}浙江省宪运动热烈的一幕也就此过去。

五、浙江省宪运动的继续与终结

1921年10月新的省议会正式开会。对九九省宪,新议会认为错漏甚多,又未经公决,议决暂缓实施。于是浙江省宪运动转入低谷,一时“省宪”二字几为浙人所忘。重提制宪则是半年多以后的事了,并且当初的“高潮”情景亦不再重现。

1922年6月,卢永祥宣布废督,制定省宪亦列入其废督善后规划。^{【59】}省议会也议决另行设置收受宪草委员会,接受省民提出的宪法草案,以提交议会讨论;并拟定制宪经费,咨省长公署照拨;又选举杜棣华、郑献诗、任凤冈、张韬、蒋玉麟等36人为委员,负责采摘宪法意见;并规定由草案提案人选举审查员组织审查委员会。^{【60】}委员会最后共收到省宪草案101部,该会遂选举查人伟等110人为审查员,审查长为沈定一,副审查长为韦以黼。^{【61】}

11月4日,浙江省宪法审查会开幕,沈定一在开会词中强调,这些宪法草案都是“由我浙江省人民意思中抽出来的丝……审查员的责任,是集合许多民意底丝,织成红、黄、白三种颜色的锦缎。”沈并要求大家认真接受民众的监督。^{【62】}

宪法审查会将所有宪法草案分为子丑寅三类,子类为激进主义,丑类为缓进主义,寅类为保守主义;规定以原有之九九省宪为基础,分章加入新收各草案内容,并新加入军政、外交二章;又为便利总决起见,将最后议决之宪草分成红、黄、白三色,予以公布。^{【63】}三色宪法较九九宪法更加全面,对民生、教育等人民利益权项给予了更多注意,且将军政纳入省行政之范围。财政方面,明白

规定除国税、盐税、烟税、印花税外,其他一切税收均归省财政。省行政方面,红色宪法主采取 11 人委员制,黄色宪法采取半内阁制(省长与省政府相辅),而白色宪法采取省长兼政院院长之制。

按省议会会议决修订之制宪组织法,起草、审查、总决为三个时期。宪法审查会于 1923 年 1 月 26 日闭会,预定 8 月 1 日为全民总决之投票日期,9 月 10 日开票。但此次制宪似乎并不得议会以外舆论之同情,一般人皆认为二次制宪之目的在反对九九宪法,它更多地只是第三届省议会一种否认九九宪法的策略,其动机并无多少诚意。^[64]而省议会会议决之制宪经费到最后仍无人负责,军民两长似乎亦无表示,新任省长张载阳以前任既未公布此项制宪组织法,制宪经费自然为预算外支出,驳回咨文。^[65]于是二次制宪又重蹈覆辙,结合上次制宪,经费问题是影响运动成败的一个重要因素。

议会审查省宪之同时,国宪运动也在兴起。卢永祥与国会议员姚桐豫等人积极提倡先制定国宪于前,包括杭州总商会在内的各法团则响应于后。^[66]这一国宪运动实则包容了省宪运动所追求的一些目标,而且省宪自治在中央政府的命令和后来制定的国宪中也得到了表面的承认。^[67]所以浙省二次制宪无果而终,既有省议会主观上缺乏诚意的原因,也是客观环境的变化使然。而从法团提倡国宪来看,我们也可体会到他们可能并不像萧邦齐所概括的那样强调省的意义。

不过,尽管浙江省宪运动遇到了许多阻滞,但在国内时局演变的作用下,浙省各界此后又数次提出试办自治,以确保地方秩序之平安。如 1922 年 11 月省长更易风波时,各公团便有此项计划,并由蒋玉麟等人在省议会提出浙江省试办自治大纲交付讨论。^[68]同时,各法团联合会还预备设立省自治筹备处^[69],以促进自治之实现,但无果而终。到 1923 年 6 月 13 日北京政变后,浙省一方面有人提倡从速公布省宪,以应付时局危机,一方面稳健派仍主张试办自治,以作为一种过渡办法。^[70]7 月 2 日,各公团通过自治大纲,预备设立临时议会,为临时立法机构,并设省宪筹备处,筹备省宪进行事宜。^[71]

到次年 1 月,浙省议会会议决省自治程序法与省自治法会议组织法,咨请省长公布。8 月 1 日,浙省自治法会议宣告成立,该会由各县县议会选出一人,省议会选出 37 人,各法团选出 37 人组成。法团联合会终于获得了与省议会相同的席位,矛盾减少许多,自治法本可顺利产生,然而当时江浙两省军事当局已在磨刀霍霍,预备一战了。地方绅商及各界念念不忘的所谓制省宪,办自治,均为战争与和平问题所淹没,自治法又是无果而终。

到 1926 年 12 月,孙传芳在国民革命军步步逼进之时,宣称“浙事还之浙人”。浙省议会在夏超等地方实力派的支持下,迅速通过一部浙江省自治法。该自治法共 17 章,184 条;又浙江省自治法施行法共 13 条。^[72]这个时候推行自治,从夏超来说,无疑更多地是脱离孙传芳的策略;而对浙省地方绅商而言,可能是欲藉此保持浙省的中立地位,避免遭受直接的损失。但由于孙传芳的反复无常,夏超兵败身死,浙江省的省宪自治运动亦算到了尽头。

六、余 论

一般史家都认为省宪运动是一次失败的政治试验,但对失败原因的归纳却多从军人的角度去理解。我们不否认拥有武力的军人对地方政治的变化有着重要的影响,然而依浙江的例子来看,情形无疑复杂得多。当时的省级权力并不是被督军一人所垄断,省长、议会以及地方公团、旅外浙人团体等均有所分沾。其间的利益冲突贯穿于整个民初浙省的历史,塑造了地方政治生态的面貌。以浙江省宪运动的实际经过来看,其命运多舛,大半便是因为这些利益不同的参与者把省宪理想当做一种达到自己目标的工具来运用。

省宪运动的发起,是由省内外多种因素推动而成。笔者以为,王正廷、褚辅成等旧国会议员既想以此作为实现其政治理念的工具,同时又有以此来对抗当时的北京政府的企图;第二届省议员欲藉省宪的制定以保持权力的继续;而地方绅商则想以省宪作为摆脱国内政治混乱的影响,获得一个较为安定的事业发展空间,并通过新的制度设计得到新的利益。众多的利益维度无疑会削弱运动的整合力和持久性,并决定了运动难取得实际的成效。

介入省宪运动中的利益团体之间的关系相当复杂,既有省内公团的分歧,又有旅外浙人之对立(旅沪与旅京);即使是旅沪浙人,亦不属于一个共同利益体,他们因地域的不同、职业的差异等等,各有派别。同样,省内公团与个人亦有此种问题,如同样属某地被选省议员,但第二届与第三届议员之间态度可能因其自身利益的考量而迥异。地位显赫的杭州总商会始终反对九九省宪,而宁波总商会则通电欢迎。故单以地域或行业作为态度划分依据均不妥,而应根据具体史料来判断。

卢永祥在浙江省宪运动发起阶段扮演了一个推动者的角色,而后则变成了一个旁观者。他之所以支持省宪主要是要以此为其自保及统战的工具。但卢既不欲破坏与地方绅商的关系,又不能贸然向北京挑衅,故其态度后来处在暧昧之中。值得注意的是,浙江的省宪运动的发展过程并不是卢永祥所能独自操纵的。其兴起与发展同浙人久已萌发的自治浪潮、国内时势的动荡、民族主义的激荡、国会法统的争执等等均有很大关系;至于其无果而终则由于参与者对运动的工具化的利用。提倡者固然不纯为自治理想,而包含有许多的自私动机;而反对者之攻击省宪亦不单为省宪本身,另有利益之争隐藏其中。既然在双方眼里,省宪不过是一种工具,那么最后其被抛弃便是意料中之事了。

“理想”被用作谋利之工具,这种情形在中国近世历史上并不少见,而纯粹的不带任何私利的理想往往无存在的可能。关键是如何在众多的利益维度间搭建起共同的桥梁,使个人利益(或集体利益)与公共利益达到某种程度的平衡。也许这时候便需要魅力型人物(charismatic figure)的出场。这种人物的作用在于通过组织谈判、协调各利益群体(个人)间的矛盾,或者通过操纵“选择性激励”(selective incentives),把参与者导向公共利益的行动。【73】但这种人物在浙江省宪运动中并没有出现,理想于是就变成了一块被撕碎的招牌。

(作者冯筱才,浙江大学法学院讲师。 杭州 310027)

注释:

【1】李剑农:《最近三十年中国政治史》,上海太平洋书店 1933 年版,第 461 页。

【2】《最近三十年中国政治史》,第 466 页。

【3】章炳麟:《联省自治虚置政府议》,《浙江省议会民国九年常年会文牍》丁编,出版年月不明,第 93—94 页。

【4】但李达嘉在他的专书《民初的联省自治运动》(弘文馆 1986 年版)中以湖南、四川、广东三省为讨论联省自治运动兴衰的主要对象,似不以浙省为重。参见该书第 6 页。章炳麟:《联省自治虚置政府议》,《浙江省议会民国九年常年会文牍》丁编,出版年月不明,第 93—94 页。《最近三十年中国政治史》,第 466 页。

【5】R. Keith Schoppa: “Province and Nation: The Chekiang Provincial Autonomy Movement, 1917—1927”, *The Journal of Asian Studies*, Vol. 36, No. 4 (Aug. 1977), pp. 661—674. 萧邦齐在此用 “`national’ Chekiangese” 主要是指王正廷、褚辅成等人,并且和杭州总商会、自治讨论会成员相对。其实自治讨论会由浙江旅京官绅如孙宝琦、汪大燮组成,很难说他们不具备 “National” 的观念。

【6】胡春惠：《民初的地方主义与联省自治》，台北，正中书局 1983 年版，第 268— 285 页。

【7】《民初的联省自治运动》，第 343 页。

【8】R. Keith Schoppa, *op.cit.*

【9】在史料方面，以上几位学者都没有用到浙江省宪运动过程中产生的一些重要资料。如《浙江制宪史》、《浙江省宪法会议议事录》以及相关的《浙江省议会文牍》等等。而他们作为主要史料使用的《先君荀伯公年谱》（阮毅成著）实际又存在不少事实上的错误，关于“九九省宪”的主稿人即一例（详后）。

【10】《浙议员请复自治之通电》，1919 年 11 月 17 日《申报》第 2 张第 7 版。

【11】甌山居士：《浙江制宪史》，浙江制宪史发行所 1921 年版，第 1 页。作者真名陈益轩，系浙省议会第二届议员。上海南北和会 1919 年 5 月 13 日破裂。8 月 12 日北方任命王揖唐为和议总代表，并南下有所接洽，结果仍未成功。

【12】《嵊县公民周志田等请恢复自治电》，《浙江省议会民国九年常年会文牍》丁编，第 83 页；《浙江制宪史》，第 3 页。

【13】《本会致各县各机关议决恢复地方各级自治电》，《浙江省议会民国九年常年会文牍》丙编，第 4 页。但省长公署最终以此案无权公布为由，予以取消（《浙江制宪史》，第 3 页）。实际上，直到 1921 年 9 月，北京政府才规定，浙江省县自治自 10 月 1 日起予以恢复（同上书，第 56 页）。

【14】《浙江制宪史》，第 2 页；《浙江省宪协进会成立会记》，1921 年 6 月 20 日《申报》第 3 张第 10 版。

【15】刘绍唐主编：《民国大事日志》第 1 册，台北，传记文学出版社 1978 年版，第 185 页。

【16】1921 年 2 月 9 日、3 月 3 日，卢先后有两次反对通电。

【17】省长沈金鉴最后电飭浙省各属停办。参见贾逸君《中华民国政治史》上册，上海文化学社 1932 年版，第 187— 189 页；《浙江制宪史》，第 3 页；《民国大事日志》第 1 册，第 186— 188 页。

【18】以上发起人皆为省议会第二届议员，李次九为湖属议员，王廷扬为金属，林文琴暂不明，阮则为杭属。最初其活动地为金衢严处同乡会，但为首之李、阮等人却不属该地域范围。这提醒我们活动地的选择可能与地域利益无关。见《浙江制宪史》，第 4— 5 页。

【19】《浙江制宪史》，第 4— 5 页。

【20】《浙江制宪史》，第 4— 6 页。浙江省宪法起草委员会 55 位起草委员按属别选出，每属 5 名。

【21】《浙江省宪协进会成立会纪》，1921 年 6 月 20 日《申报》第 3 张第 10 版。

【22】《浙江制宪史》，第 6— 7 页。

【23】《杭州快信》，1921 年 5 月 6 日《申报》第 2 张第 7 版。

【24】《卢永祥通电》，1921年6月5日《申报》第2张第6版；《浙江制宪史》，第35—36页。

【25】《浙江制宪史》，第36页。

【26】《卢永祥题词》，愚厂：《省宪辑览》，自治学会1921年12月印行。

【27】《浙江制宪史》，第37—43、58—76页。卢焘、任可澄提议在上海召开各省代表会议，并请卢永祥领衔通电召集。孙发绪提出在制定省宪同时，宜兼顾国宪，建议召开联省会议，以规定联省宪法组织法。

【28】胡春惠根据阮毅成著《先君荀伯公年谱》，认为浙江省九九宪法条文实际上是由阮性存氏主稿，应有误（参见《民初的地方主义与联省自治》，第271页）；而萧邦齐认为是卢永祥指定了5位第一届国会议员来起草九九省宪，更与史实相悖（见前引萧文）。

【29】《浙江制宪史》，第20—22页。

【30】此前湖南省宪法草案于1921年4月20日公之于众，但并未经宪法会议正式通过；后经过讨论、人民总决等程序，于1922年元旦方公布。

【31】《中华民国浙江省宪法》，杭州保佑坊兴业印书局1921年代印。

【32】《浙江制宪史》，第93—99页。

【33】如此层考查属实，那么省宪运动之背景便需加上这重要的一条了。从这个角度看，1921年6月14日第二届浙省议会闭会辞所揭橥的目标在某种程度上可视为加强既得权力的策略。因为一旦制省宪，那么，第二届省议员在议会闭会后，既可以“制宪”的名义重新集会，又有可能因操纵制宪而在下届省议会中重新当选。萧邦齐在他的论文中似乎未能注意到这点，他对第三届省议会与第二届省议会几乎未作区别，所以他认为九九省宪是由卢永祥与王正廷、褚辅成等返省的国会议员发起，但实际上是由第二届省议员与王、褚等旅沪浙人共同推动的，他们的结合则各有目的。

【34】《浙江制宪史》，第15—16页。

【35】《浙江制宪史》，第47—48页。据说由于伪造选民册，致使第三届议员选举选民较上届多出数百万之巨（《杭州快信》，1921年6月22日《申报》第2张第6版）。

【36】6月30日卢永祥通电表示既不反对省选，亦希望省宪早成。见《浙江制宪史》，第48—49页。

【37】此时卢似乎对浙人之内部纠纷与倾轧有厌烦之感，而其内在的动机则由于此次制宪在省内外皆受到有势力者之攻击，如旅京之绅宦、省内之有力商人。卢并不想因为支持一纸省宪而增加其政治上的危险，丧失其财政上重要的依靠力量（《北京专电》，1921年7月23日《申报》第3张第10版）。

【38】《旅沪浙人反对停办省选之续电》，1921年8月7日《申报》第4张第14版。

【39】《浙会临时会之成绩》，1921年6月6日《申报》第2张第8版。

【40】《杭州快信》，1921年6月5日《申报》第2张第7版。

【41】增选的会议议员自8月11日起陆续有人到会，但人数为渐增，11日仅有15人，至会议结束为61人。而且到会不等于出席，出席会议之议员最多时亦只有135人(占总议员数65%)，其他人或缺席、或请假、或未报到。以上数字为笔者据《浙江省宪法会议议事录》一书统计。

【42】法团联合会在讨论省宪问题时，其内部亦意见分歧。律师公会与农会在讨论加入宪法会议代表人数时，曾因态度不一而几至动武(《杭州快信》，1921年7月24日《申报》第3张第11版)。

【43】《浙江制宪史》，第89—90页。

【44】靳云鹏内阁曾以“省自制宪，徒起纷扰，决发通电禁阻”(《国内专电》，1921年6月29日《申报》第2张第7版)。

【45】《国内专电二》，1921年8月13日《申报》第3张第10版。

【46】《浙江制宪史》，第87页。

【47】《浙江制宪史》，第87—88页。

【48】《杭州快信》，1921年9月12日《申报》第3张第10版。

【49】《杭州绸业会馆等电》，1921年9月12日《申报》第2张第6版；《浙江制宪史》，第101页。

【50】《杭州工界等电》，1921年9月12日《申报》第2张第6版。

【51】当时交付表决时，仅有在席议员99人(占总议员207人之47.8%)，支持者为35人(占在席人数的35.3%)。但反对者亦仅占总议员人数的30.9%(《浙江省宪法会议议事录》，1921年10月该会编印，第31页)。

【52】《浙江制宪史》，第101—102页；《杭州省议员来电》，1921年9月12日《申报》第2张第6版。

【53】《浙江制宪史》，第88—89页。

【54】《浙省宪正式宣布》，1921年9月10日《申报》第3张第11版。

【55】《浙江制宪史》，第121页；《浙省宪公布后之波澜》，1921年9月20日《申报》第3张第10版。

【56】据《浙江制宪史》，制宪会议所费银2万余元(主要用于支付会议期间出席议员之招待费、远途议员之旅费等)，由正、副议长王正廷、褚辅成筹垫。见该书第32页。

【57】《浙江省宪法会议议事录》，第2页。

【58】《最近三十年中国政治史》，第470页。

【59】《卢永祥与新闻记者谈话》，1922年6月28日《申报》第3张第11版。

【60】《最近三十年中国政治史》，第470页。

【61】《浙宪审查会记》，1922年11月25日《申报》第3张第10版。关于此点，萧邦齐似乎把36人的收受宪草委员会当做了由110人组成的审查委员会。见前引萧文。

【62】《浙宪审查会开会式》，1922年11月5日《申报》第3张第10版。有意思的是，此前的沈定一正在萧山衙前镇扮演一个“20世纪中国第一个号召农民起来与地主精英斗争的政治领导人”的角色。参见萧邦齐著、周武彪译《血路：革命中国中的沈定一（玄庐）传奇》，江苏人民出版社1999年版，第95页。

【63】《浙宪审查会记》，1922年11月25日《申报》第3张第10版。

【64】《浙议会开会无结果》，1923年7月5日《申报》第3张第11版。

【65】《浙省二次制宪之挫折》，1922年11月27日《申报》第3张第10版。张之反对亦有另一个背景：张载阳原为浙江第二师师长，当他就任省长时，此届省议会曾以军人干政为由竭力抵制，并罢会相抗。

【66】《各法团电促速制国宪》，1923年1月8日《申报》第3张第10版。卢永祥在1922年6月接见新闻记者时提出“应先成（国）宪法，再制省宪”（《卢永祥与新闻记者谈话》，1922年6月28日《申报》第3张第11版）。8月，浙籍议员姚桐豫在国会上提出先制定国宪应为首要任务（《民国大事日志》第1册，第217页）。

【67】参见《民初的地方主义与联省自治》，第389—390页。

【68】该项大纲共分八条，规定“限于十二个月内，制定本省省宪法”（《浙政局变动中之自治声》，1922年11月9日《申报》第3张第10版）。

【69】《浙公团筹设省自治筹备处》，1922年12月25日《申报》第3张第10版。

【70】《浙省实施省宪之声浪》，1923年6月23日《申报》第3张第10版；《浙公团主张省自治之理由》，1923年7月7日《申报》第3张第11版。

【71】《浙省修正自治大纲》，1923年7月3日《申报》第3张第10版。

【72】《浙江省自治法及附属法》，出版时间及单位未注明。

【73】曼瑟尔·奥尔森(Mancur Olson)著，陈郁、郭宇峰译：《集体行动的逻辑》，上海三联书店、上海人民出版社1995年版，第41—42页。