

统一保卫自由

——论孙中山的大国共和构想

叶开儒

[内容摘要] 联邦制能够实现主权意义上的“合众为一”吗？它需要什么样的现实条件？对于这一系列问题，孙中山无疑是一个绕不过去的人物。一方面，作为一个在美国接受基础教育、在美国生活过多年的人，孙中山对于美国的历史和政治具有深刻的理解，他能够破除对于美国的“偶像崇拜”，并以理性和中立的态度审视联邦制在美国的优劣。另一方面，作为一个政治家和革命家，孙中山对于中国的处境和命运无疑有着切实的把握，因而其对于大国共和命题的思考，也往往能够做到因地制宜。因此，本文将以孙中山对于联邦制的思考作为文章的主线，透过他的视角回答联邦制在中国所面临的困难所在，进而剖析其联邦制理论本身存在的矛盾。

[关键词] 孙中山；大国共和；联邦制；规模；大一统

一、大国共和的难题

在西方政治传统中，“小国”一直是建构良好政治的基本前提。从古希腊伊始，小型城邦便是基本的政治单元。即便其间也出现过稍大的共同体，如为应对波斯入侵所建立的“提洛同盟”，但那也只不过是一种松散的城邦联盟。古希腊塑造了一种“小而美”的政治哲学传统，崇尚民主的希腊文明根深蒂固地认为，良好的政治只有在小共同体里才能实现。而与其同时存在的大帝国，特别是波斯帝国，采取的却是世袭君主制。因此，民主体制只适用于城邦，而大型政治体必须采用君主制，这种认知从一开始便注入了西方文明的基因。

在此之后，罗马虽然以共和国起家，但在开疆扩土之后，为了维持帝国的统治，罗马从屋大维时代便开始转向帝制，以皇帝作为统合力量维持幅员辽阔的大帝国。但到了帝国晚期，随着蛮族入侵，罗马帝国开始分崩离析，且未能再恢复其往日的荣光。随后，西欧进入了天主教廷名义上“大一统”和封建王国各自为战的中世纪，却也没能形成如古代中国那样集礼教、典章和武力于一身的大国。

1500年之后，西欧走向了建构民族国家的道路。在这一过程中，西欧各国除了在海外建立殖民帝国外，其在欧洲本土也未能形成像罗马帝国那样的大陆性帝国，基本上仍然采取小国模式。而且，即便是在海外进行殖民主义的帝国建构，西欧各个强大的民族国家也多是在君主制统治之下实现的。例如，大英帝国就是一直保存了君主体制，这样才能够同时以英国国王和印度“皇帝”（Emperor）的身份完成所谓“第二大英帝国”（the Second British Empire）的统一局面；而西班牙和葡萄牙同样也是君主制国家。法国虽然也曾经拥有庞大的殖民地版图，但是发生大革命走向共和之后，相继失去了许多殖民地，从此再也未能恢复成一个疆域辽阔的国家。

西方千年来的政治传统和实践，深刻地影响了现代西方的政治思想。无论是卢梭还是孟德斯鸠都认为，共和国应当是小国，相反，对于大型政治共同体（如中国），他们始终持怀疑的态度。不过，随着现代国家人口和疆域的不断扩大，古希腊式的小国寡民即便在欧洲也不再可能。如何在一个广土众民的国家建构共和，也成为孟德斯鸠和卢梭必须思考的时代命题。

大型规模的国家总是面临着双重的任务：一方面要保证中央有足够的权威抵御外敌、统一市场，另一方面又要维护地方自治，防止中央权力过大；一方面要防止中央过度集权，从而导致地方权限过度缩减，另一方面又要防止地方离心的倾向过于严重。正是为了这一双重任务，联邦制才应运而生。卢梭认为，只有联邦制才能将大国的好处和小国的优势结合在一起。大国的好处是能够集中力量，共同抵御外部的威胁，而小国则便于人民进行公共集会，保证自由的意志不被侵蚀。^①孟德斯鸠亦认为，联邦制事实上就是小共和国的联合，它既能保证国民的自由和幸福，同时又能够联合起来对抗外部敌人，从而吸收君主制的优点。^②因此，联邦共和国既可以保存共和国的优点——自由，同时又可以避免共和国的弱点——弱小。

于是，在美国建国的时候，联邦党人不出意外地选择了联邦制。在联邦党人看来，大国非但不是共和的障碍，相反，建构一个大规模的政治共同体，有利于防止小型共和国中频繁出现的派系斗争，使共和国能够更大程度地符合公共利益。^③由此，美国成功地解决了“大国共和”的难题，成为西方世界为数不多的大型政治共同体。

联邦制在美国的成功实施，无疑对近代中国的共和革命产生了深远的影响。在当时的革命者（如陈天华、邹容、孙中山等）眼中，中国作为大国，要建立一个共和国，其模板无疑就是美国。即便是维新派的代表人物梁启超，也表达了对美国联邦制的崇拜。民国政府建立后，当时南方革命党的主流声音，依然是主张实行联邦制。而1920年代出现的“联省自治”运动，更是掀起了联邦制实践的高潮。

然而，联邦制终究在中国还是成为了历史。那么，为何同样是走向共和的大国，联邦制在中国却没有得以实现？过往研究的主流观点，将原因归结为中国自古以来的中央集权传统、地方自治不充分，以及国民素质等因素。^④但是，如果回到当时的历史语境，我们会发现，中国的制度建设还承担着一个重大任务，那便是建国问题。换句话说，如何将当时日益碎片化的中国，重新整合成为一个政治共同体，是当时所有政治建设的核心命题。

如果从这个角度出发，我们就可以看到联邦制在处理这一关键问题上的困难。联邦制能够实现主权意义上的“合众为一”吗？它需要什么样的现实条件？对于这一系列问题，孙中山无疑是一个绕不过去的人物。一方面，作为一个在美国接受基础教育、在美国生活过多年的人，孙中山对于美国的历史和政治有深刻的理解，他能够破除对于美国的“偶像崇拜”，并以理性和中立的态度审视联邦制在美国的优劣；另一方面，作为一个政治家和革命家，孙中山对于中国的处境和

① [法] 卢梭：《政治制度论》，崇明、胡兴建、戴晓光等译，北京：华夏出版社，2013年版，第58页。

② [法] 孟德斯鸠：《论法的精神》，张雁深译，北京：商务印书馆，1995年版，第131页。

③ [美] 汉密尔顿、麦迪逊、杰伊：《联邦论：美国宪法述评》，尹宣译，南京：译林出版社，2010年版，第63页。

④ 代表性的研究，参见龙长安、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；李秀清：《近代中国联邦制的理论与实践——北洋军阀时期省宪运动述评》，《环球法律评论》，2001年冬季号。

命运无疑有着切实的把握，因而其对于大国共和命题的思考，也往往能够做到因地制宜。因此，本文将以孙中山对于联邦制的思考作为文章的主线，透过他的视角回答联邦制在中国所面临的困难所在，进而剖析其联邦制理论本身存在的矛盾。

二、“联邦共和”：分离主义与人民主权

在中国，大国共和的开端，始于孙中山对清政府的革命。与美国一样，孙中山早期领导的虽名为革命，其实质却是一场分离主义运动——美国独立是为了建立一个新的“人民主权”的政权，从而与以君主制为枢纽的大英帝国进行决裂，而孙中山早期革命的目标也是在中国的南方形成一个南方联邦共和国。1900年，在与法国驻日公使朱尔斯·哈马德（Jules Harmand）的会谈中，孙中山表示自己的目标是在法国的支持下于广西建立革命政府，并向广州挺进，逼向湖南、福建，从而建立一个新的南中国联邦共和国。^①后来，孙中山更是提议湖南、福建等省的督抚加入或承认其所建立的“南中国联邦共和国”，甚至还试图争取李鸿章实行两广独立，并让李鸿章、刘学询等出任临时政府的总统。^②而其诉诸的原理，也是近似于美国独立时的基于“人民主权”的“同意”原则。在被孙中山大量复印和散发的邹容《革命军》一书中，我们可以看到，革命者当时将卢梭的《社会契约论》、孟德斯鸠的《论法的精神》、约翰·密尔的《论自由》以及美国的《独立宣言》奉为“革命圣经”。其中，革命者尤为推崇卢梭的人民主权论，认为其乃“起死回生之灵药，返魄还魂之主方”，可以让病人膏肓的“中华帝国”重获新生。^③

根据卢梭的《社会契约论》，政治共同体是每个个体通过社会契约建构的产物，其正当性来源于“人民”的意志——即公意，而政府不过是人民意志的执行者。因此，当政府无法体现人民的意志时，人民就可以通过反抗或革命的形式改变政府形式。^④某些不同意当初签订的社会契约的群体，可以直接从政治共同体中分离出去。由此，正如美国革命一样，各州可以先从大英帝国分离出去，再考虑建立联合政府，中国的革命也可以考虑一种“先分再合”的模式。

然而，中国自古以来的革命起义，最终都不可避免陷入豪强相争、地方割据的混乱局面，人民反而成为无辜的受害者。那么，如何避免这一局面的出现呢？孙中山认为，唯有在“联邦共和之名之下”，建立一个中央政府，以人民的名义限制各枭雄的权力，方能消除他们的非分之想。^⑤值得注意的是，在孙中山早期革命话语中，联邦与共和往往具有相同的意涵，二者事实上都直接指向“人民主权”这一原则。不过，与美国革命不同的是，孙中山在此更为强调中央层面统一的“人民主权”，而非各省分立的人民意志。也就是说，虽然革命是以各省独立的方式进行的，但是各省的革命者都是诉诸同一个“人民的意志”，因而中央政府的合法性不在于各省，而在于全体人民。与之相对的是，作为《独立宣言》的起草人，杰斐逊则更为强调“邦”之下的人民意志的实现。这意味着，倘若部分人民对现有的政府形式感到不满，那么他们就可以收回自己的权利，

① 陈锡祺主编：《孙中山年谱长编》（全2册），北京：中华书局，1991年版，207页。

② 《致刘学询函》，中国社科院近代史所等编：《孙中山全集》（第1卷），北京：中华书局，2011年版，第202—203页。

③ 董雁南主编：《陈天华、邹容、方志敏爱国文选》，北京：北京时代华文书局，2016年版，第74—75页。

④ [法]卢梭：《社会契约论》，何兆武译，北京：商务印书馆，2003年版，第129页。

⑤ 《与宫崎寅藏平山周的谈话》，中国社科院近代史所等编：《孙中山全集》（第1卷），第173页。

甚至从政治共同体中分离出来。^①

孙中山这一思路，源于他对于革命后可能出现的地方割据的警惕。1905年6月26日，同盟会成立前，在与宋教仁、陈天华谈话时，他就表达了对中国前途的隐忧：

中国现在不必忧各国之瓜分，但忧自己之内讧。此一省欲起事，彼一省亦欲起事，不相联结，各自号召，终必将成秦末二十余国之争，元末朱、陈、张、明之乱。此时各国乘而干涉，则中国必亡无疑矣。故现今之主义，总以互相联络为要。^②

但是，在当时要推翻清政府，就必须依赖各省督抚的力量，因而美国革命的模式是适用于中国的。随着民国的成立，他亦表达了对联邦制的推崇。在他看来，中国要实行共和，只能效法美国的联邦制，这是因为中国和美国都是幅员辽阔、地方行政区划众多、族群多样的大国。中国共有二十二个行省，外加蒙古、西藏、新疆三大属地，幅员辽阔，各地风土人情差异较大，万不可实行中央集权。而实行联邦制，则有利于充分发挥地方的积极性。同时，为了防止地方割据，只需要在各省之上建立一个中央政府，专管军事、外交、财政，同时将各省督抚改为民选即可。^③在当时，除了孙中山以外，章太炎亦认为，中国不适合“统一共和政治”，因为中国不是法国，其在族群、历史、风俗和语言方面都存在多元性，只有联邦制才能适应这种复杂的国情。^④除此之外，南方起义各省也大多主张实行联邦制。^⑤

从学理上看，孙中山和章太炎的支持理由，诉诸的都是共和政治中的“同质性”原则。在卢梭的社会契约理论中，签订社会契约的前提是具有一个“同质性”的群体的生成，也就是说，作为整体“人民”的人民的生成，不仅依赖于社会契约，更依赖于风尚、民情的培养。^⑥而公意之所以出现，且不会走向“多数人的暴政”，也是因为它是良好的风尚为基础。^⑦正因为如此，卡尔·施米特才会说：“按照《社会契约论》的观点，这个国家不是基于契约，其实是基于本质的同质性。”^⑧因此，抽象的“人民”必须以现实的历史、文化、地理因素作为界定的边界，后世的民族主义也是基于族群的“同质性”命题来展开的。而在族群多样的国情下，联邦制无疑是一种能够兼顾统一性和多元性的制度选项。

然而，从现实政治来看，南方革命党主张联邦制的重要意图，莫过于防止北方袁世凯政权的一家独大。^⑨而其主张联邦制，也有法理上的基础。在《临时大总统宣言书》中，孙中山虽然从民族、领土、军政、治理、财政五个方面论证了临时政府作为全国统一的中央政府的合法性，但是由于

① 刘晗：《民主共和与国家统一：美国早期宪政中的北方分离运动》，《环球法律评论》，2011年第6期。

② 《与陈天华等的谈话》，中国社科院近代史所等编：《孙中山全集》（第1卷），第276页。

③ 《与巴黎〈政治星期报〉记者的谈话》，中国社科院近代史所等编：《孙中山全集》（第1卷），第562页。

④ 姜义华：《章炳麟评传》，南京：南京大学出版社，2002年版，第117页。

⑤ 谢俊美：《略论联邦制和联省自治运动》，《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》，1995年第5期。

⑥ 在具体的宪制规划中，卢梭认为，相比于政治权利的设立和政体结构的变革，更重要的是培养一个民族良好的风尚。参见叶开儒：《大国共和中的自由与秩序——卢梭〈关于波兰政体的思考〉评注》，《政治思想史》，2020年第1期。

⑦ 参见邵六益：《同质性：卢梭公意思想中的隐匿命题》，《中国延安干部学院学报》，2019年第6期。

⑧ [德]卡尔·施米特：《合法性与正当性》，冯克利、李秋零、朱雁冰译，上海：上海人民出版社，2014年版，第20页。

⑨ 谢俊美：《略论联邦制和联省自治运动》，《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》，1995年第5期。

其将“分离—联合”这一革命过程描述得非常具体，这就让临时政府成立的法理基础产生了分歧。^①对于孙中山而言，革命行动的方式千差万别，只能基于时势选择最为便利的一种，但是革命的原理却是一致的。因此，各省虽然短暂地脱离了清政府，但是其“分离”的那一刻就包含着“联合”的意志，因而各省自始至终不具有独立的主权。但是，从实际的情况来看，临时政府自身却有赖于各省选派的代表进行选举才得以产生；相反，一个整体的诉诸“中国人民”的主权却是不明晰的，临时政府很难通过诉诸“中国人民”的意志来控制各省的实际行为。^②各省的督抚可以想当然地认为，临时政府成立的法理基础在于各省革命政权，各省革命政权先于临时政府存在，是各省自下而上联合才形成一个统一的国家。^③因而，倘若各省对于临时政府存在不满，其亦可以重新进行革命和分离。对于大多数起义的省份而言，联邦制在此不仅意味着一种“共”的形式，而且也包含着重新“分”的可能性。^④这无疑也为民国后续的分裂状态埋下了伏笔。

三、联省自治：大国共和的挑战

从后续的历史来看，由于《中华民国临时约法》中没有规定中央与地方的关系，这使得临时政府和地方各省的权力关系极为模糊。据胡汉民回忆，此时的临时政府，处于“中央行政，不及于各省，各部亦备员而已”的状况，各省的地方主义势力成为了临时政府建立统一权威的掣肘。^⑤与此同时，以南方革命党为代表的国民党还试图通过《中华民国临时约法》和议会政治限制袁世凯的权力——这实际上也是南方各省为保留自身权力所做的限制中央政府权力的努力。然而，由于袁世凯当时掌握着较大的实际权力，他并不甘于成为一个法律上的虚位元首。实际权力和法定权力不相匹配，最终迫使袁世凯用军事实力冲破了法律的约束，从而酿成了宋教仁之死的悲剧。

在此之后，袁世凯在南方国民党势力发动的二次革命中沉重地打击了国民党，并通过制定《中华民国约法》，使自己成为法律和实际上的最高统治者。与此同时，他还通过一系列“强干弱枝”的举措，如废省改道、军民分治等，以削弱地方实力派的势力——这一切都有利于当时碎片化的中国进行政治整合。然而，他之后却选择了“称帝”，这使得他自绝于他所依仗的北洋集团。随后，地方实力派纷纷扛起反袁大旗，护国战争最终也以恢复共和与袁世凯去世而告终。

护国战争虽然摧毁了袁世凯的帝制梦，但是也让民国初年以来一系列加强政治整合和国家建设的努力化为泡影。袁世凯之死，意味着北洋集团内部的分裂，从此中央的权威变得形同虚设，各省极大地增强了其对于中央的独立性。虽然民国国会于1916年8月1日恢复，南北双方也实现了辛亥革命以来的第二次形式统一。但是，与1912年的“大妥协”很快走向了1913年的“大决裂”一样，1916年的“大妥协”同样以失败告终——1917年张勋复辟失败后，民国的法统就

①《临时大总统宣言书》，中国社科院近代史所等编《孙中山全集》（第2卷），北京：中华书局，2011年版，第2页。

②章永乐：《旧邦新造：1911—1917》（第二版），北京：北京大学出版社，2016年版，第66页。

③事实上，这体现了美国革命模式的内在困境。例如，美国州权理论代表人物卡尔霍恩（John C. Calhoun）就认为，无论是在《邦联条例》时代还是在《联邦宪法》时代，美利坚合众国都不是一个统一的主权国家，其不过是一个共和国的“联盟”。因此，它既有进入权，也有退出权。

④民国之后出现了不断革命和内战的现象，便是印证。其实，这种现象并非中国特殊的问题，而是美国联邦共和制本身的普遍问题。

⑤参见胡汉民：《胡汉民自传》，党史会《胡汉民先生文集》（第二册）。转引自胡春惠：《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，第33页。

此一分为二。^①北洋政府此时虽名义为全国政府，但无论是从政治现实还是当时的舆论来看，一个形式统一的中央政府已经不复存在，中央各机构更是成为地方实力派进行分肥和相互遏制的工具。中国早已陷入了军阀割据的“再封建化”阶段。在这种情况下，无论是地方的实力派还是知识界，都试图为中国提供一种新的制度方案，而“联省自治”作为“联邦制”的一种变体，就是在这一背景下出现的。

所谓联省自治，其核心主张是通过地方自治先在各省之内实现人民主权，然后各省再联合成为一个统一的中央政府。具体到宪法之治上，那就是先通过制定省宪，奠定共和的基础，待时机成熟后再制定国家的宪法。正如章士钊所言，地方自治和制定省宪的目的是先“造邦”，通过造邦形成邦联，然后再由邦联变成联邦，从而实现统一。^②由此，这一模式在当时也被视作模仿美国建国的又一次尝试，其希望通过美国联邦制来解决中国的主权统一问题。从当时的思潮来看，支持联省自治大致有以下几种理由。

第一，均势割据，统一无望。丁燮林、王世杰等在《分治与统一商榷书》中着重谈到了“统一”的问题。文章指出，统一与分治都有其特定的价值，关键是要基于现实的状况进行灵活适用。而对于当时的中国而言，无论是“严格的分治”，还是“严格的统一”，都不具备现实的实现条件——“严格的分治”意味着完全的分裂，既不符合国人的心理，也无法应对当时复杂的外部环境；而要在当时的“无政府状态”下实现“严格的统一”，则需要一个强有力的实力派，但这一力量目前尚未出现。同时，即便存在这一强人能够武力统一全国，其也会以破坏民治为代价。更重要的是，当时南北之争，“只是政客之争、政党之争、军阀之争，而与南北人民之情感、利害及其文化无与”，因而即便能够建立统一的中央政府，南北双方分歧的斗争也无法消弭，反而会进一步激化两者间的斗争。^③

为此，作者认为，“分治的统一”——即“邦联制”（Confederation）更适合当下的中国：第一，以省为单位，但不必以省限，在全国范围内划分若干个自治的区域；第二，各自治区域不得缔结同盟条约，也不可在未经中央会议全体同意的情况下进行独立；第三，中央机关应位于全国适中的地点，且机构应尽量精简；第四，中央机关的职权应该限缩到最小，而各自治区域的职权应扩至最大。^④如果对比美国的《邦联条例》，我们可以发现，这一主张事实上是将中国变成由几十个国家组成的联合国，其中各省相当于具有独立主权国家，而中央的权力，根据《邦联条例》，仅限于宣战媾和、派遣对外使节、调节各自治区域的关系等事项。除此之外，唯一能够维持中央统一性的，便是不得相互缔结盟约、不得自行脱离中央等条款。

第二，弱化争端，防止卖国。在章太炎看来，民国成立九年以来，之所以频频出现内乱，就因为中央政府权力太大，致使各路军阀一直围绕总统、总理两个职位进行争夺，进而引发全国性的战争，正所谓“祸始京邑，鱼烂及于四方”。而民初以来的国会却权力太弱，根本无法监督和

^① 章永乐：《旧邦新造：1911—1917》（第二版），第169—204页。

^② 魏宏运主编：《民国史纪事本末》（卷二），沈阳：辽宁人民出版社，1999年版，第21页。

^③ 赖骏楠编：《宪制道路与中国命运——中国近代宪法文献选编（1840—1949）》（上卷），北京：中央编译出版社，2017年版，第680—681页。

^④ 同上，第680—681页。

限制总统、总理的权力。^①因此,在这种情况下,章太炎提议,不妨虚置中央,分权于地方。^②在他看来,在当时军阀割据的状态下,对中央权力的争夺反而成为纷乱的根源。此时,无论是约法、国会,还是总统,都不过是保护军阀利益的外衣,甚至成为了危及国家利益的蠹虫:“约法于集权,国会倾于势力,总统等于帝王,引起战争,无如此三蠹者。三蠹不除,中国不可一日安也。”^③

如果结合当时的历史语境,章太炎的主张事实上具有极强的现实性。由于北洋政府在外交上频频受挫——巴黎和会的失败更是直接引发了五四运动,同时当权的军阀们对西方列强也有着较强的依附性,因而名义上的中央政府极有可能成为出卖国家主权和利益的帮凶。^④相反,倘若将外交权归于地方,那么督抚省长如有违背人民利益的行为,该省的人民也容易发现,而不至于产生外患。

第三,伸张民权,消灭军阀。1921年,梁启超就指出,中国目前的核心问题是武人专制,其根源便是兵匪为祸,因而裁兵问题成为其核心的关怀。^⑤而《国民公报》的主编孙几伊则直截了当地认为,中国之所以受武人之害,是因为督军制度;而要废除督军制度,则要造中国现存的国家组织。只有通过“自治省的自治”,方能解决裁兵问题。^⑥当时更是有人认为,要裁兵就不能打仗,先使各省独立,那么彼此之间就没有打仗的机会。^⑦

持这一观点更有名的则是胡适。1922年9月10日,胡适在《联省自治与军阀割据》一文中,从中国历史出发,认为自秦代以来的“大一统”之制,其实不过是国人“强求统一”的迷梦。在他看来,中国历史“合久必分,分久必合”大势,说明了中国并不适合实行单一制。中国疆域太大了,只要中央政府的统治力一衰落,那么全国就陷入分裂的泥淖。从17世纪明末开始,中国事实上就开启了地方主义不断兴起、中央权力不断衰弱的进程。辛亥革命中的各省独立,不过是这一进程的结果。而袁世凯为了遏制辛亥革命“各省独立”的趋势,遂将“袁家将”分布各省,但这一做法却导致各省进一步的割据化。因此,他认为,中国的历史和现状决定了中国并不适合中央集权的体制。目前的情况是,中央有权而无力,地方有潜在的力量,却没有权。因此,只有通过省自治的方式,增强地方人民的权力,才能逐步抗衡乃至消灭军阀,实现国家统一。^⑧

那么,省自治的具体方式是什么呢?一方面,由于国会制宪频频受阻,国人普遍对中央层面的制宪感到失望,因而充分发扬国民自决的精神,通过制定省宪,用法治的形式约束军阀的专制,从而保障民治的实现。^⑨只有在制定省宪的基础上,才能考虑召开联省会议,拟定国宪。^⑩另一方面,

① 汤志钧编:《章太炎政论选集》,北京:中华书局,1977年版,第752页。

② 同上,第753页。

③ 同上,第756页。

④ 同上,第753页。

⑤ 胡春惠:《民初的地方主义与联省自治》,北京:中国社会科学出版社,2011年版,第91页。

⑥ 孙几伊:《改造中国底途径》,《东方杂志》,1922年第十九卷第一号。转引自胡春惠:《民初的地方主义与联省自治》,第92页。

⑦ 彭一湖:《我之无识的自白与对于今后时局的真觉悟》,《东方杂志》,1922年第十九卷第二号。转引自胡春惠:《民初的地方主义与联省自治》,第92页。

⑧ 赖骏楠编:《宪制道路与中国命运——中国近代宪法文献选编(1840—1949)》(上卷),第663—664页。

⑨ 参见松子:《释联省自治》,《太平洋》,1922年第三卷第七号,第4—5页。

⑩ 孟祥才:《梁启超传》,北京:北京出版社,1980年版,第272页。

要充分发挥省议会的作用。在胡适看来，地方有权和督军有权不可混为一谈，今日的状况是“督军权大，地方权小”，因此，只有在财政、军权等重要问题上加强省议会的权力，才能与督军的权力相抗衡。^①

第四，人民自决，世界潮流。1918年，威尔逊提出“民族自决”，该口号随后便被移植到联省自治的设想中。在当时的部分支持者看来，联省自治不仅是解决国内时局的方法，更是符合世界潮流的做法。1920年10月，广东教育界发表《粤人治粤宣言》一文宣称，殖民地的独立和各省的自治都是顺应人民自决的潮流，顺之者昌，逆之者亡。^②因而，即便在中国没有联邦制的历史传统，也必须顺应“公理”，废除中央集权，实行联邦制。^③

毛泽东更是直接将“门罗主义”的话语化用到“湖南自治”的问题上，即“湖人自决者，门罗主义也。湖南者，湖南人之湖南”。^④因为在他看来，联省自治的首要问题是省自治，只有先造邦，方能讨论“联”的问题。而要实现“省自治”，则必须“湖南的事，应有全体湖南人民自决之”。^⑤可见，当时的论者事实上是把以“民族”为单位的自决权赋予中国的各省人民，希望通过唤醒人民的自决，来打破军阀的专制。

综上所述，从当时的历史语境来看，联邦制在中国之所以会演变出“联省自治”的形态，既与当时的政治局势有关，同时也反映出时人的一种矛盾心态——他们既害怕各省分治会导致中国的分裂，也害怕中央集权所带来的武人专制。但相比较而言，联省自治的拥护者显然更忌惮后者，因为在他们看来——专制和集权的心理，是目前军阀混战的根源，基于省“自治”的联邦制，反而是消除这种割据状态的重要途径。在当时无法实现全国统一的大背景下，主张“联省自治”，事实上就是要回到辛亥革命爆发时“各省独立”的状态。

四、联邦制与主权的悬置

“联省自治”的思潮和实践出现后，孙中山为了联合各派军阀的力量，以谋求和平统一，在话语和策略上也会支持联省自治。1921年1月6日，孙中山与伍廷芳、唐绍仪、唐继尧发表宣言，表示愿与北京政府继续议和，在《南北统一意见》中就表达了对“联省”的支持。^⑥1921年5月5日，孙中山在广州就任大总统时，亦发表宣言，支持通过省宪运动实现地方自治，进而完成国家统一。^⑦但是，在其内心深处，一直对联省自治持怀疑态度。无论是在当时许多的政治场合，还是在后来的《民权主义》演讲中，他都对“联省自治”进行了严厉的批判。那么，为何他会一改之前对联联邦制的支持，从而坚定地反对联省自治呢？

① 赖骏楠编：《宪制道路与中国命运——中国近代宪法文献选编（1840—1949）》（上卷），第667页。

② 参见香港《华字日报》，1920年10月21日，“粤闻”。

③ 参见李三无：《宪法问题与中国》，《东方杂志》，1922年第十九卷第二十一号，第16页。

④ 毛泽东：《湖南改造促成会复曾毅书》，中共中央文献研究室、中共湖南省委《毛泽东早期文稿》编辑组：《毛泽东早期文稿（1912年6月—1920年11月）》，长沙：湖南人民出版社，2008年版，第441页。

⑤ 毛泽东：《湖南人民的自决》，中共中央文献研究室、中共湖南省委《毛泽东早期文稿》编辑组：《毛泽东早期文稿（1912年6月—1920年11月）》，第438页。

⑥ 《南北统一意见》，参见北京《晨报》，1921年1月8日，陈锡祺主编：《孙中山年谱长编》（全2册），第1329—1330页。

⑦ 《就任大总统职宣言》，中国社科院近代史所等编：《孙中山全集》（第5卷），北京：中华书局，2011年版，第531页。

（一）治乱之道：统一还是分裂？

首先，孙中山认为，联省自治者对于美国联邦制的崇拜，实际上是误读了美国历史。事实上，美国强大的原因并不在于联邦制下“分治”，而首先在于“统一”。为此，在《民权主义》演讲中，孙中山深入比较了中美的历史和政治传统，试图破除当时联省自治拥护者对于美国联邦制的迷信。在孙中山看来，美国的建国历程其实也是分裂与统一相互交织的过程。在独立战争前，美国的十三个邦虽都属于大英帝国，但是它们相互之间是分裂的，只是因为反抗大英帝国才团结起来。战胜英国后，各州之间依然处于分裂的状态，虽然内部已经没有敌人，但是依然面临着被欧洲吞灭的危险。因此，美国建国的首要任务便是建立一个强大的、统一的国家。^①在这个问题上，美国国父之一的汉密尔顿亦有同样的论述。在1787年制定《美国宪法》时，他明确地指出，一个统一的联邦对于美国国家安全的重要性：

不幸的是，欧洲使用武力、谈判、暴力和欺诈，在其余三个部分扩展它的势力。非洲、亚洲和美洲已经感受到它的统治。……让美国人不屑于成为“欧洲伟大”的工具！让十三邦团结在一起，成为紧密的、不可分割的联邦！让我们一致同意，建立一个超越欧洲的、伟大的美国制度，从而使我们能够决定新旧世界之间联系的条件！^②

在汉密尔顿看来，倘若北美的十三个州无法真正联合起来，那么它们的命运就会和非洲、亚洲与美洲其他地方一样，沦为欧洲旧大陆的附庸，而联合的美国则会成为比欧洲更为强大的国家。作为美国第一任财政部长，汉密尔顿尤其看重一个统一联邦对于美国经济发展的重要性。在他看来，统一的联邦可以防止内部各州相互扯皮，从而建立一个统一的国内市场，提高美国整体商业的竞争力，甚至与英国这一老牌资本主义国家相抗衡。^③更进一步说，商业的繁荣，可以大大提高政府的财政税收，从而提升美国的综合国力。否则，美国只能从农业中获得税收，这不仅让联邦变得贫穷，而且还加剧对农民的剥削。^④

后续的历史证明了汉密尔顿的设想。统一后的美国，不仅能够有效凝聚各州的人才、资源和军事力量，防止外部入侵，而且也能够逐步建立统一市场、发展商业。由此，联省自治拥护者对美国历史和联邦制的理解，其实是一种误读和制度迷信：

十多年来，我国一般文人志士想解决中国现在的问题，不根本上拿中美两国的国情来比较，只就美国富强的结果而论。以为中国所希望的，不过是在国家富强；美国之所以富强，是由于联邦，中国要像美国一样的富强，便应该联省；美国联邦制度的根本好处，是由于各邦自定宪法、分邦自治，我们要学美国的联邦制度变成联省，根本上便应该各省自定宪法，分省自治；等到省宪实行了以后，然后再行联合成立国宪。质而言之，就是将本来统一的中国变成二十几个独立的单位，像一百年以前的美国十几个独立的邦一样，然后再联合起来。这种见解和思想，真是谬误到极点。^⑤

①《民权主义》，中国社科院近代史所等编：《孙中山全集》（第9卷），北京：中华书局，2011年版，第302页。

②〔美〕汉密尔顿、麦迪逊、杰伊：《联邦论：美国宪法述评》，第72—73页，译文有所改动。

③同上，第67—68页。

④同上，第79页。

⑤《民权主义》，中国社科院近代史所等编：《孙中山全集》（第9卷），第303—304页。

在此，孙中山敏锐地观察到，政治共同体获得有效治理的前提，并不在于地方自治，而在于内部的统一。一直以来，国人将美国的三权分立、联邦制视为美国宪制的精髓，但是对于真正了解美国政治的人而言，美国宪制最重要的问题显然是如何“合众为一”。而这一问题的真正解决，乃是在南北战争之后。有一位美国政治学家曾经对中美两国的政治共同体建构进行了深刻的对比，洞悉了两国在底层政治逻辑上的一致性。这个人就是袁世凯的政治顾问，美国政治学家古德诺（Frank J. Goodnow）。在古德诺看来，民国初期的中国面临的重大问题，跟美国19世纪中期内战之前是一样的，都是南北地区之间的矛盾，及其对于国家统一的巨大威胁。南方革命派——也即国民党精英——恰恰是一些从美国、日本等国回来的食洋不化的“海归留学生”，他们试图直接在中国套用西方的民主共和政体。然而，他们却忘记了，国家统一实际上先于任何民主共和的制度建设。而且，正是由于这些海归精英对于北方政权强烈的不信任，他们反倒鼓励和刺激了地方主义的离心化倾向，让整个中国的政治统一和领土完整受到了巨大的威胁。古德诺作为一个美国人，却对于袁世凯这个从旧政治中走出来的军事领导人情有独钟，实际上正是看透了国家统一和民主共和政体之间的复杂关系。

孙中山虽然在袁世凯问题上与古德诺存在根本分歧，但是他们的主张背后的底层逻辑是一致的。古德诺曾将专制者林立、军人专制的政治格局视为“最坏政体”，^①而孙中山更是将当时民国的乱世比作“晚唐藩镇、五代之局势”。^②对于古德诺来说，美国历史中最危险的时刻莫过于美国内战。^③古德诺本人是纽约州的公民，是一个典型的北方人。在他眼中，中国南方革命群体与美国南方各州具有高度的类似性，而袁世凯的角色非常类似于林肯。这一点虽然带有古德诺自己的偏见，但实际上也让我们能够从国家统一和民主共和的复杂关系的角度，重新看待中美两国构建政治共同体的差异和共性。而对于孙中山来说，中国历史中治与乱，与统一和分裂直接相关。中国历史上的大一统传统，决定了不存在分裂之下的“大治”：

中国本部形式上向来本分作十八省，另外加入东三省及新疆，一共是二十二省；此外还有热河、绥远、青海许多特别区域，及蒙古、西藏各属地。这些地方，在清朝二百六十多年之中，都是统属于清朝政府之下。推到明朝时候，各省也很统一。再推到元朝时候，不但是统一中国的版图，且几乎统一欧、亚两洲。推到宋朝时候，各省原来也是很统一的；到了南渡以后，南方几省也是统一的。更向上推到唐朝、汉朝，中国的各省没有不是统一的。由此便知中国的各省在历史上向来都是统一的，不是分裂的，不是不能统属的；而且统一之时就是治，不统一之时就是乱的。美国之所以富强，不是由于各邦之独立自治，还是由于各邦联合后的进化所成的一个统一国家。所以美国的富强，是各邦统一的结果，不是各邦分裂的结果。中国原来既是统一的，便不应该把各省再来分开。^④

由此可见，美国是由分而合，才逐渐壮大的；而相比于美国这一新造之国，中国的优势在于大一统的历史传统；而联省自治者自求分裂的做法，其实不符合一个追求富强的国家的根本

① 田雷：《最坏的政体——古德诺的隐匿命题及其解读》，《华东政法大学学报》，2013年第5期。

② 《致各省军政长官电》，中国社科院近代史所等编：《孙中山全集》（第5卷），第588页。

③ 古德诺生于1859年，正是美国内战的前夕。美国内战是19世纪西方所有国家之中牺牲人数最多的一次战争，60万人因此殒命。而经历了美国内战之后，南北之间的矛盾依然持续，甚至北方军队还对南方实行了好几年的军管。

④ 《民权主义》，中国社科院近代史所等编：《孙中山全集》（第9卷），第303—304页。

利益。虽然中美两国在历史传统、政治制度和民情风尚上都存在巨大差异，但是二者在建构政治共同体的底层逻辑上却存在着一致性。而眼下，中国分裂的后果，只会导致各省也无法自存。^①中国的各省与国家这一整体经过历史的沉淀，早已相互不可分割，不存在亡国之下各省独存的道理。

（二）统一的关键在于裁军

不过，对大多数联省自治的拥护者（无论是知识界还是地方实力派）而言，统一也是他们的目标——他们认为，联省自治恰恰是走向全国统一的最佳办法。而联省自治的核心，莫过于制定省宪，进而制定联省宪法。这事实上是美国建国的思路，即通过宪法实现“合众为一”。按照联邦党人的想法，十三个殖民地独立建国之后互相独立、互不侵犯、互不干涉内政，而恰恰是宪法和法律塑造出一个共同的主权架构，将十三个国家联合成为一个国家。^②

那么，美国这一建国思路是否适用于中国？在当时省宪的讨论中，许多论者就从政治参与的角度提出质疑，认为中国大多数国民政治素质低下，无法实质参与到省宪的制定中。^③与之不同的是，孙中山则将矛盾聚焦在各省军阀身上：“中国今日纷扰之根本病源，即强仆各自有其是非，而四万万之弱主人，无置喙之机会是也。”^④也就是说，在军阀当权的情况下，中国的四万万国民无法真正成为主权者。而失去了人民力量的省宪，不过一枚橡皮图章，它不足以救乱，亦不足以禁暴。^⑤因此，能否成功以统一全国，关键在于能否消除军阀，而非制定省宪。而消除军阀的关键，在于裁军。作为一名政治家，孙中山通过积极发布宣言让各省军阀回到谈判桌上，而当时和平谈判的焦点，便是裁军问题。

对此，孙中山坚决认为，只有先裁兵，后方能统一，否则就不算是真统一。^⑥而以直系为代表的军阀则主张先统一、后裁兵。孙中山这一主张，源于其对民国初年一系列失败的惨痛教训。北洋军阀本身就是靠着建立新军起家，军队一直是其赖以生存的基础。民国成立后，以袁世凯为代表的北方政府，虽然接受了南方临时政府的法统，但是在实际权力层面，南方革命党则被北方所吸收了。于是，在二次革命中，袁世凯领导的北洋军打着统一的旗号，很快就击溃了南方革命党。在袁世凯死后，北洋系的将领们依然拥兵自重，争夺中央权力，致使战争四起，民不聊生。在此期间，即便北洋内部或南北之间会达成短暂的妥协，但战争还是随时都会爆发。

更重要的是，在地方割据的情况下，军队已经成为行使民权的阻碍。在西方共和思想传统中，军队一直被视为威胁公民自由的重要因素。例如，卢梭就认为，建立一支常备军的后果是加大无

^① “（联省自治者）不知国积于省，省属于国，国之不存，省于何有？缓急倒置，益兆分崩。”《致各省军政长官电》，中国社科院近代史所等编：《孙中山全集》（第5卷），第588页。

^② 马歇尔大法官在1819年美国银行案中解释了联邦政府作为一个具有主权的全国性政府的建构过程。他认为，《美国宪法》不是各州派代表签订的国际条约，而是由美国人民直接制定的。虽然制宪会议是由各州派代表组成的，但是其拟定的宪法文本不过是一个草案，其最终要变成正式的宪法，则必须经过各州制宪会议的批准。由于各州制宪会议的代表由各州人民直接选举产生，可以代表人民的意志，所以《美国宪法》是美国人民制定的宪法，联邦政府是美国人民的政府，而非一个松散的国际联盟组织。参见 *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S.(4 Wheat.) 316 (1819)。

^③ 吴宗慈：《中华民国宪法史》（后编），台北：台湾文海出版社，1988年版，第426页。

^④ 《与王用宾的谈话》，中国社科院近代史所等编：《孙中山全集》（第7卷），北京：中华书局，2011年版，第53页。

^⑤ 陈锡祺主编：《孙中山年谱长编》（全2册），第1666页。

^⑥ 《在广州滇桂军欢迎宴会的演说》，中国社科院近代史所等编：《孙中山全集》（第7卷），第122页。

谓的开支，反而会压迫和奴役公民，进而会给整个欧洲带来战乱和不平等。^①在卢梭之后，汉密尔顿也着重地谈到了军队与公民自由的关系问题。在他看来，倘若一个国家没有内乱和外部威胁，那么军队对于它的重要性就没那么大，此时国家的法治和公民的自由就不会因安全问题而牺牲掉。相反，如果一个国家时刻处于动乱和外部侵略当中，那么它就必须建立一支人数众多的军队，军人的重要性也会大大增加，从而导致军事高于一切的情况。此时，人民就只能依赖军队对其进行保护，从而放弃自己的部分权利和自由。^②

那么，美国如何成为一个不受军事威胁的国家呢？汉密尔顿的答案是，各州联合成为一个国家。在此，他比较了欧洲大陆和英国。其中，欧洲大陆国家之间以邻为壑，相互防备，所以常备陆军成为必需的配置——它虽然能够防卫国家，但也足以腐蚀共和政治。倘若美国的十三个邦处于分裂状态，那么它们的前景和命运就会和欧洲大陆国家一样。相反，英伦三岛联合统一后，英国政体就成为远离欧洲大陆的岛国。英吉利海峡将英格兰隔离于欧洲大陆之外，只要保有一支强大的海军，就可防卫本土不受侵犯。而且，更为重要的是，海军并不在本土驻扎，不会威胁到英国臣民的自由。所以，汉密尔顿呼吁，北美各州应该避免欧洲各国的命运，学习英国构建自己的英吉利海峡，联合成为一个国家。此时，军队就成了民权的重要保障，人民才能真正享有自由。

从汉密尔顿的分析可以看出，军队其实是各国之间相互猜疑、斗争的产物。倘若各国之间能够和平相处，或联合成为一个国家，那么军队对于一国的重要性就会大大削弱，公民的自由就能得到充分保障。正如施米特所言，联邦制意味着国家内部的和平以及去军事化，各邦只能按照法律程序，而不是战争来解决相互之间的纠纷。而在联邦内部，只能由联邦对一个成员邦行使联邦强制权。^③

由此逻辑出发，我们可以看出，孙中山先裁军后统一的目的，实际上是在检验军阀对于统一与共和的真实态度。北洋时期，各省的军队事实上都是建立在私人效忠关系基础上的个人军队，而非基于国家认同建立起来的常备军。如果军阀之间相互信任，忠于共和，那么也就没有必要以邻为壑，保留各自的军队，只需要在中央层面保留一支常备军即可。反之，如果他们继续拥兵自重，那么军队就无法起到维护共同体和平与安全的作用，反而成了一把撕裂共同体的利刃。更重要的是，军权不消，则民权不彰。在地方割据的情况下，各省军阀只能加大军费的开支，以求自保，那么人民的权利和自由便无法得到保障，因而地方自治和省宪运动也无法真正开展起来。

从后续的历史来看，正如孙中山所料，省宪运动不但没有形成对军阀的有效规制，反而沦为他们进一步掌握军政大权的工具。例如，在湖南省宪运动中，以赵恒惕为首的地方军阀在省宪制定过程中，完全控制了省宪的发案权、审查权和总投票权。^④同时，在均势的大背景下，各省军阀都无法做到“放下屠刀，立地成佛”，因而孙中山的和平商谈之路最终并没有成功。

由此，在没有裁军的情况下，联省自治也就不可能实现伸张民权、保障自由的目的，相反，

^① 参见叶开儒：《自由、民情与国家建构——卢梭〈科西嘉宪政规划〉评注》，姜明安主编《行政法论丛》，北京：法律出版社，2018年版，第22卷。

^② [美]汉密尔顿、麦迪逊、杰伊：《联邦论：美国宪法述评》，第45页。

^③ [德]卡尔·施米特：《宪法学说》，刘锋译，上海：上海人民出版社，2005年版，第388页。

^④ 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。

它很快就被当时的地方军阀利用，最终成为弱势军阀们保护自己地方利益的说辞。比如，皖系的浙江督军卢永祥，因被直、奉两系排挤，为了保住浙江这一地盘，才于1920年宣布省自治。奉系军阀在第一次直奉战争中败给吴佩孚后，同样也宣称要进行联省自治。而获胜后的强势军阀吴佩孚，则反对联省自治，主张以武力手段统一全国。因而，联省自治在实践中并非是如拥护者所说的“先自治，后联合”，而更多表现为一种“独立”修辞。

（三）联省自治的关键在于“联”

孙中山曾在多处地方分析了当时中国实行联省自治何以会走向分裂。第一，中国各省的领土都非常大，人口数量都非常多，放在欧洲，中国的每一个省都相当于一个国家，这为它们进行分裂提供了强大的物质基础，尤其在各省军阀拥兵自重的情况下，各省“上足以脱离中央而独立，下足以压抑人民而武断”。^①第二，在西方帝国主义盘踞中国的情况下，军阀与西方列强之间都存在很强的依附关系。军阀通过控制中央政府，并利用中央政府的名义大肆借款，充实军费，扩大自己的势力范围，致使中国频繁处于内战之中。^②与此同时，孙中山意识到，军阀割据的本质是中国社会“半殖民性”，列强在中国的利益之争，最终以军阀混战的形式出现。第三，作为深受殖民侵害的国家，当时中国最根本的任务是争取民族独立，“故知争回自治之运动，决不能与争回民族独立之运动分道而行。自由之中国以内，始能有自由之省。一省以内所有经济问题、政治问题、社会问题，惟有于全国之规模中始能解决”。^③

因此，孙中山认为，主张联省自治的军阀，不过是借“自治”之名行分裂之实，与人民的利益毫无关系：

军阀之狡黠者，乘人民心理之弱点，截割自治之美名，而创为联省自治，夷考其实，则联督自固耳。省之为省如故也，民之无权又如故也。是联省自治者，不过分中央政府之权于地方政府，并非分政府之权于人民。地方政府而善，不过官僚政治；地方政府而恶，势必各据一方。欲民治之实现，不几南辕而北辙哉。^④

在孙中山看来，在军阀割据条件下的“自治”并非真正的“自治”，真正的自治，必须在消灭军阀割据、实现全国统一的情况下才能获得。“中国全体尚未能获得自由，而欲一部分先能获得自由，岂可能耶？”^⑤因此，在孙中山看来，一个统一的中央政府，并不是自由的障碍，而是自由的保障。对此，麦迪逊曾在《联邦论》中谈到了这个问题。麦迪逊认为，一个国家内总是存在着不同的利益集团和公民阶层，倘若将其分裂为各个独立的州，或数个联盟组织，那么多数人联合起来压迫少数人的可能性就会增加。相反，如果存在一个强大的联邦政府，它就可以防止这种恃强凌弱的情形出现，从而站在更为中立的角度维护整体的利益。^⑥

由此，无论是麦迪逊还是孙中山，都认为实行联邦制的前提是统一，只有统一才能保障地方

① “以中国各省之土地与人民，皆比世界各小国为大而且多；故各省之自治，可不依附中央而有独立之能力。”参见黄彦编：《孙文选集》（下），广州：广东人民出版社，2006年版，第162页。

② 《中国国民党第一次全国代表大会宣言》，中国社科院近代史所等编：《孙中山全集》（第7卷），第115页。

③ 同上，第117页。

④ 《发扬民治说帖》，陈旭麓、郝盛潮主编，王耿雄等编：《孙中山集外集》，上海：上海人民出版社，1990年版，第37页。

⑤ 《中国国民党第一次全国代表大会宣言》，中国社科院近代史所等编：《孙中山全集》（第7卷），第117页。

⑥ [美]汉密尔顿、麦迪逊、杰伊：《联邦论：美国宪法述评》，第300—301页。

自治真正实现人民的自由。而在联省自治者眼中，联邦制被更多地理解为一种地方自治的国家结构形式，而联邦制所包含的统一要素则被忽略了。

事实上，这一分歧恰恰反映了联邦制理论在处理主权问题上的模糊性。德国宪法学家卡尔·施米特在其名著《宪法学说》中就指出，学理上对联邦制和邦联制进行的区分——联邦制之下主权属于联邦政府，邦联制之下主权属于成员邦——只是一种教条主义的说法：“联邦的本质恰恰在于，只要联邦本身与各成员邦在政治上同时存在，那么它们之间的主权问题就始终悬而未决。如果说在联邦中，拥有主权的是联邦本身，而不是各成员邦；如果说在国家结构中，只有“联邦”——即整体，才具有政治存在，那么联邦实际上就是一个主权统一的国家。这样一来，联邦的真正问题就被简单地回避了。”^①

从美国政治法律思想史来讲，“联邦”(Federation)一词最早的意思是“邦联”(Confederation)，即各个国家在不放弃自己的主权的基础上结成的松散的联盟。甚至在美国联邦党人和反联邦党人的争论中，联邦与邦联也没有一个特别明确的区分，二者都强调中央与地方分权，各自享有一定的权力。^②而在施米特看来，正是这双层结构的存在，联邦制国家总是面临着政治体持续性的威胁，因为其内部的纵向分权总是隐隐地存在中央地方相互冲突的潜在可能性。

因而，在一个主权未定、国家本就处于分裂状态的大国中，想要通过联邦的方式实现建国，是极为困难的。按照施米特的定义，“联邦是一个以自由协定为基础的永久联合体，它的存在是为了实现各邦在政治上能够自我保存的共同目标。正是因为这一目标，每个成员邦都改变了其总体的政治状态”，因而，“联邦为每个成员建立了一个新的身份，加入联邦意味着修改自己的宪法”，联邦协议是国家间的身份契约。^③也就是说，各州通过签订自由协定纳入一个整体的联邦政治体中，从而改变了自身原有的政治状态。然而，施米特在此却省略了推动自由协定签订的力量。放在当时的历史语境中，那就是在军阀的统治下，民权尚无法得以伸张，而军阀之间并无真正联合建国的意愿，而只有吞并对方的想法。在主权未定的情况下，强行实行联邦制，不但与自由和民权无关，反而会助长当时的割据态势。正如陈独秀所言：“中国已经是无政府状态，不必再鼓吹无政府主义了；中国的政象已经是超联邦以上的地方专权，不用再鼓吹什么联省联邦制了……拿联省自治来救济中国，简直是药不对症。”^④

事实上，从历史来看，无论是较早的美国，还是新近的德国，其联邦建国得以实现并稳固下来，最终都依赖于一股强大的整合力量。虽然美国独立后很快就通过制定联邦宪法成为一个统一的国家，但是由于1787年宪法在奴隶制、脱离联邦等关键的问题上未做规定，建国后反对和脱离联邦的行动就一直没有停止过。^⑤孙中山就清楚地看到，美国宪法之所以规定联邦制，恰恰是

①〔德〕卡尔·施米特：《宪法学说》，第392页。在《联邦论》中，把联邦制建立为一种类似于单一制的制度，恰恰是部分美国联邦党人的真实想法。参见〔美〕汉密尔顿、麦迪逊、杰伊：《联邦论：美国宪法述评》，第105页。

②〔美〕汉密尔顿、麦迪逊、杰伊：《联邦论：美国宪法述评》，第41—42页。

③〔德〕卡尔·施米特：《宪法学说》，第385页，译文略有改动。

④陈独秀：《联省自治与中国政象》，欧阳哲生编：《容忍比自由更重要：胡适和他的论敌》（上），北京：时事出版社，1999年版，第276页。

⑤刘晗：《民主共和与国家统一：美国早期宪政中的北方分离运动》，《环球法律评论》，2011年第6期。

因为联邦派和反联邦派在中央和地方权力上的分歧过大。^①可见，在建国问题上，联邦制作为一种“合”的形式，在现实中不过是一种妥协的手段。斯大林曾经如此评论：“联邦制原来也像邦联制一样，是一种过渡办法。各州和中央政府之间的斗争并没有停止，两重政权的局面难以维持下去。”^②这在美国建国初期无疑得以应验。

一系列矛盾的积累，最终引发了关系美国命运的南北战争。在此之后，林肯为了维护国家统一，不惜牺牲宪法的基本原则，通过武力手段镇压了南方的分离运动，实现了美国国内的去军事化，才终于奠定了美国成为一个统一联邦的基础，最终将美国塑造成牢不可破的政治共同体。内战之后，美国通过宪法修改，增加“重建修正案”（宪法第13、14、15修正案），通过联邦法律对个人自由和公民权进行保护，实现了对于各州权力的削减，即“削藩”，并因此将宪法塑造成为公民认同的象征。宪法取代了历史上的国王，成为不同种族、民族和移民共同认同的向心点。^③在此之后，即便是进步时代美国各地频频出现“地方自治”的运动，也丝毫没有动摇国家统一这一牢不可破的底线。

如果说，处于较为宽松的地缘政治环境的美国，尚无法通过一纸宪法完全奠定国家统一的基础，那么对于地缘政治环境更为严峻的德意志，其联邦建国则更为依赖于强大的军事实力。对此，孙中山认为德意志联邦得以形成和稳固的关键，在于俾斯麦励精图治之下的普鲁士：

德国当时之所以强，全由丕士麦一手造成。在丕士麦没有执政之先，德国是一个什么景象呢？德国在那个时候有二十几个小邦，那二十几个小邦的民族虽然是相同，但是各自为政，比较美国的十三邦还要分裂，加以被拿破仑征服之后，人民更是穷苦不堪。后来丕士麦出来，运用他的聪明才力和政治手腕，联合附近民族相同的二十几邦，造成一个大联邦，才有后来的大富强。在十年以前，德国是世界上顶强的国家，美国是世界上顶富的国家，他们那两国都是联邦。许多人以为我们中国要富强，也应该学德国、美国的联邦。殊不知德国在三四十年前，基本上只有一个普鲁士，因丕士麦执政以后，拿普鲁士做基础，整军经武，刷新内政，联合其余的二十多邦，才有后来的大德意志。^④

因而，作为一种建国统一的思路，联省自治的关键并不在于“自治”，而在于“联”。从各国的历史经验来看，联合的过程并非是像联省自治支持者所说的那样，通过制定“省宪+国宪”就可以解决，其中不可避免地存在着力量之间的博弈。^⑤施米特敏锐地看到：“只要真正的联邦平衡尚未被一项政治决断所打破，联邦内部一切实质的冲突，以及所有显著的、有争议的联邦法律问题，都会一直存在。”^⑥也就是说，要破除联省自治困境，其方法恰恰在于打破各省之间的力量平衡，由其中一方取得压倒性的力量优势，进而奠定统一的秩序。只有在统一的情况下，联

①《民权主义》，中国社科院近代史所等编：《孙中山全集》（第9卷），第305页。

②〔苏联〕斯大林：《反对联邦制》，《斯大林全集》（第3卷），北京：人民出版社，1955年版，第25页。转引自范勇鹏：《统一性、联邦制与美国制度中的“封建性”因素》，《东方学刊》，2019年冬季刊。

③直到得州诉怀特案（Texas v. White, 1859），美国最高法院才确立了州不能单方面脱离联邦这一法律原则。而最初这一法律原则的确立，是依靠武力实现的。武力决定了这一项法律问题的基本答案。

④《民权主义》，中国社科院近代史所等编：《孙中山全集》（第9卷），第308—310页。

⑤虽然德国联邦宪法规定了各邦不可分离的条款，但试想倘若没有普鲁士的存在，那么这一条款能否真正起到作用依然要打个问号。

⑥〔德〕卡尔·施米特：《宪法学说》，第392页，译文有所改动。

邦制所包含的自治要素，才能真正得以实现。联省自治的拥护者，事实上是把在统一国家内处理中央与地方关系问题的联邦制，错误地使用在“合众为一”的建国问题上——对于前者而言，主权本身已经是确定的、毋庸置疑的，而对于后者而言，主权尚处于悬置和分裂的状态。在政治碎片化的局面下，联省自治的出发点可能是好的，但是其很可能会加剧中国当时的分裂状况。

五、余论

自从1911年辛亥革命以来，中国结束了千年的帝制传统，开始走向共和。然而，一旦皇纲解纽，政治共同体的存在和结合便成了问题。晚清自从镇压太平天国之后就出现的军政大权下沉的趋势，无论是在南京临时政府时期，还是在袁世凯统治时期，抑或在北洋政府统治期间，都一直未能被有效地遏制，甚至还愈演愈烈。无论是君主立宪运动还是后来的总统制和议会制设计，都受制于地方主义的限制，无法凝聚全国力量。因此，无论如何进行共和政体的制度实验，都不可能成功。即便是袁世凯建立了“超级总统制”，甚至最终成为权力无边的“大皇帝”，但仍然一直受到地方势力的挑战——他既无法汲取财政税收，也无法获得军政支持。中国也因此一直处于一盘散沙的状态，无法进行近代化的国家建设。

事实证明，一个民族的富强，离不开政治整合和内部统一，而后者恰恰是实现民主共和的前提条件。因此，任何一个民族都需要构建稳定的共同体和公共权力，必须具有能够制服一切桀骜不驯的个人和小型群体的力量，让疆域之内的所有人都能够承认同一个中央政府的统治。无论这种公共权力是靠什么方式产生、由什么载体来体现，这种公共权力必须能够超越一切地域、派别、族裔的分化，才能构建内部的和平。

从起源上来看，联邦制是为了解决“大国共和如何能够长期持续”的老问题，也就是说，对于一个没有世袭制度的共和制国家，如何在时间层面能够延续下去，而不至于分裂。从美国国父们的思考中，我们可以看到联邦制虽然有着保留各州自由和自主性的一面，但是在美国建国初期，联邦制的出现，更重要的是为了完成国家统一的历史使命。然而，即便在美国，联邦制也没有很好地实现政治整合——甚至到了南北内战前夕，卡尔霍恩（John C. Calhoun）的州权联邦制理论依然具有相当大的市场。^①从美国后续的历史来看，各州在许多问题上都对联邦的权力提出了挑战 and 质疑，而无论是总统、国会还是最高法院，都在试图为自身扩权——这当中不仅包含着机构加强自己权威的意图，更包含着美国精英们加强政治整合，防止分离主义出现的努力。^②

对于近代中国而言，联邦制从一开始就与政治整合这一历史任务相背离。这是因为，在清末民国的历史语境中，联邦制更多被理解为一种地方分权和自治的制度形式，以防止中央出现某个政治势力一家独大的情况。因此，联邦制中统一的一面则被相对忽视了。而这恰恰是孙中山最为重视的一点。在他看来，统一与自由并不是非此即彼的对立关系，统一并不意味着专制，它反而是自由的保障。如果没法找到真正的力量统一全国，那么联邦制中的自治要素将没有生长的空间。因此，孙中山对联省自治的反对，恰恰是因为它不是真自治，而是自由的敌人。

^① 卡尔霍恩的州权联邦制理论，即州有权拒绝执行联邦的法律。如果联邦权力和州权力相冲突，州可以收回自己的权力，甚至退出联邦。

^② 在美国，联邦制本身就包含着封建性的因素，这是基于美国历史的特殊情形（各州都具有独立主权）提出的理论主张。参见范勇鹏：《统一性、联邦制与美国制度中的“封建性”因素》，《东方学刊》，2019年冬季刊。

由此，历史经验告诉我们，无论是通过战争还是和平的方式，完成政治共同体的统一化建构，都是一个必要的过程。只有先完成政治共同体内部的统一，之后才能限制中央的权力。否则，任何限制中央权力的制度设计，都有可能加剧政治共同体的离心化趋势。如果说，在民国刚成立时，还有许多政治实力派主张建立联邦制的话，那么到了 1920 年代，联邦制只停留在知识界和弱势军阀的话语中。而一旦某个军阀获得了较强的实力，他就会毫不犹豫地放弃这一主张，进而谋求统一全国。因此，对于一个碎片化的中国，主张联邦制，也意味着默认主权处于一种悬置的状态。最终，无论是哪股政治势力，都必须找到统一的力量。只不过，北洋军阀旧有的以军人—官僚为中心的组织动员方式，已经无法形成打破军阀“均势”的力量。因而，对于孙中山而言，他必须找到一种新的组织动员方式，凝聚更多的普罗大众形成优势力量，才能完成国家的统一。20 世纪中国政治，也在重新走向“大一统”的路上展开了新的篇章。

作者系清华大学法学院博士研究生