

民国初年的制宪活动与民族事务

方素梅

民国初年是中国近代法律体系形成的重要阶段,在这个时期出台的一系列法律和法规中,尤其是在各类宪法性文件及草案的讨论与制定中,都有关于民族事务的规定。这在很大程度上是受西方宪政思想的影响,但同时也关照了中国的历史和现实,客观上对维护国家统一和领土完整,推动近代民族国家的建构起了重要作用,对处理国内民族事务产生了一定的积极影响。由于时代的局限,民国初期制宪活动中关于民族事务的考虑仍然存在较大缺陷,相关规定也难以真正落实。

关键词:民国初年 制宪活动 民族事务 民族平等

作者方素梅,女,中国社会科学院民族学与人类学研究所民族历史研究室副主任,研究员。地址:北京市中关村南大街27号,邮编100081。

辛亥革命的目标,在于废除封建君主专制制度,建立现代民主共和制度,立法建制、以法治国乃是其中应有之义。民国初肇,法制思潮十分活跃,法制建设蓬勃开展,立法活动取得了相当的成就。^①其中,有关民族事务的立法得到了必要的重视,对处理国内民族问题产生了积极的影响。近年已有学者对此进行了一些研究,^②本文拟在前人研究基础上,考察和分析民国初年的制宪活动,以进一步说明民初宪法中有关民族事务规定产生的社会背景及其意义与不足。

近代中国的宪政活动始于19世纪末,清政府颁行的《钦定宪法大纲》核心在于维护君权,未给人民以任何真正的民主权利。辛亥革命爆发后,各省军政府颁布了大量的法律、法令、条例、章程等,湖北、江苏、浙江、江西、贵州、广西等省军政府还颁布了省约法,拉开了民主建国及立法活动的序幕。其中,各省都督府代表联合会议制定的《中华民国临时政府组织大纲》(下称《临时政府组织大纲》)^③规定:临时政府成立后6个月以内召集国民议会;中华民国宪法颁布

① 据相关统计,1912—1928年政府制定颁布的法律、法规、规则、条例、章程、命令等约有852件。参见钱实甫:《北洋政府时期的政治制度》,中华书局1984年版,第478—529页。

② 参见李学智:《民国初年的法治思潮与法制建设——以国会立法活动为中心的研究》,中国社会科学出版社2004年版;李鸣:《中国近代民族自治法制研究》,中央民族大学出版社2008年版,第57—98页;方慧:《论清末民初宪政中民族观的变化》,《民族研究》2006年第6期;常安:《五族共和宪政实践新论》,《宁夏社会科学》2010年第5期。

③ 该组织大纲于1911年12月3日议决宣布,1912年1月2日修正公布,见《临时政府公报》1912年1月29日第1号,以下不一一注明。

之日,该组织大纲自行废止。很显然,在这样短的时间内是难以完成国会的筹备和选举的。于是,临时政府组织制定了《中华民国临时约法》(下称《临时约法》),于1912年3月11日正式公布。《临时约法》是中国历史上第一个具有资产阶级宪法效力的国家根本大法,它确立了资产阶级共和国国家政治制度和政权组织形式,以及资产阶级民主权利,具有划时代的意义。不过,《临时约法》是在南京临时政府准备将大总统职位交给袁世凯的条件下,由革命党人和其他参与辛亥革命的各种势力共同制定的,同样具有临时的性质和仓促的特点。因此《临时约法》规定:中华民国宪法由国会制定,总统须在临时约法颁布10个月之内召集国会。^①在这种形势下,制定中华民国宪法便成为新生政权的当务之急,也成为社会关注的热点,各个政党、政界要人及学界名流等相继以各自的方式参与其中,掀起了制宪活动热潮。十数年间,各种宪法或宪法性文件、宪法草案相继出台。^②尽管由于时代的局限,上述宪法或宪法性文件的出台并没有给中国带来真正意义上的宪政,但在纷乱繁杂的制宪活动中,关于民族事务的立法得到了必要的关注,其中一个重要内容就是坚持将维护主权作为一项基本原则,宣布中华民国为统一的多民族国家政权,明确规定国家的领土范围。

鸦片战争以后至清末,中国相继丧失了东北、西北、西南边疆地区的大片领土和香港、九龙、澳门、台湾及澎湖列岛的主权。辛亥革命时期,在外国列强的蛊惑和支持下,部分边疆民族地区出现了分裂的倾向,严重危害到国家的统一和领土的完整。革命党人宣扬的民族主义发展到极致,也提出了以18行省恢复建立汉族国家为目标的想法和主张,而将满、蒙、回、藏等少数民族聚居区域排除在外。^③对于这样一种民族主义,立宪派的杨度表示了极大的担心,认为这样的民族主义必然导致民族间的互相排斥和国家的瓦解,^④面对日益严重的边疆危机和民族危机,杨度强调:“以今日中国国家论之,其土地乃合二十一行省、蒙古、回部、西藏而为其土地,其人民乃合满、汉、蒙、回、藏五族而为其人民,不仅于国内之事实为然,即国际之事实亦然。”因此他高呼:“故中国之在今日世界,汉、满、蒙、回、藏之土地,不可失其一部,汉、满、蒙、回、藏之人民,不可失其一种,必使土地如故,人民如故,统治权如故。三者之中,不可使其一焉有所变动,一有变动,则国亡矣。”^⑤

杨度的本意是为了维护清王朝统治的合法性,但他关于领土统一与民族统一的思想具有时代积极意义,并为孙中山等革命党人所继承。1912年1月1日,孙中山在《临时大总统宣言书》中说:“国家之本,在于人民。合汉、满、蒙、回、藏诸地为一国,即合汉、满、蒙、回、藏诸族为一人。是曰民族之统一。武汉首义,十数行省先后独立。所谓独立,对于清廷为脱离,对于各省为联合,蒙古、西藏意亦同此。行动既一,决无歧趋,枢机成于中央,斯经纬周于四至,是曰领土之统一。”^⑥庄严宣布中华民国为统一的多民族国家政权,提出了中国在近代民族国家建设

① 参见《临时政府公报》第35号,1912年3月11日。下引《临时约法》者不再一一注明。

② 继《临时约法》之后,陆续可见的有1913年的《中华民国宪法草案》(“天坛宪草”)、1914年的《中华民国约法》(“袁记约法”)、1915年的《中华民国宪法草案》、1916年以后天坛宪草的续修起草、1923年的《中华民国宪法》(“曹琨宪法”),以及1925年后由段祺瑞主导的国宪起草委员会所提出的《中华民国宪法草案》等,此外还有各种政党或个人私拟的宪法草案。其中正式宪法只有《中华民国临时约法》、《中华民国约法》及《中华民国宪法》三部。

③ 参见张永:《从“十八星旗”到“五色旗”——辛亥革命时期从汉族国家到五族共和国家的建国模式转变》,《北京大学学报》2002年第2期。

④ 参见杨度:《金铁主义说》,刘晴波主编:《杨度集》,湖南人民出版社1985年版,第280—281页。

⑤ 杨度:《金铁主义说》,刘晴波主编:《杨度集》,第302、304页。

⑥ 《东方杂志》第8卷第10号《中国大事记》,1912年4月。

中的基本政治要求——主权独立、国家统一和领土完整。不仅如此,新生的资产阶级共和政权还在立法中作出了关于主权和领土的规定。1912年1月25日拟议的《大中华民国临时约法草案》规定:“大中华国永定为民主国”,“大中华国领土无论现在及将来,在区域中者,受同一政府之统治”。^①经过讨论,最后颁行的《临时约法》将之修改为“中华民国由中华人民组织之”,“中华民国之主权,属于国民全体”,并增加了“中华民国领土,为二十二行省,内外蒙古、西藏、青海”一条。这些规定强调了国家主权观念和主权在民的意识,并采用列举主义明确宣布了中华民国的领土范围,表明蒙古、青海、西藏等少数民族地方与其他行省在行政归属上的统一性。在当时边疆危机日益加深的情况下,《临时约法》的这些规定对于增强国人的国土观念,启发人民的爱国热情,抵抗帝国主义的侵略具有重要意义。

《临时约法》颁布后,有关领土规定问题在制宪活动中引起了激烈的讨论,其中又以1913年春各政党宪法讨论会的意见为代表。该会于1912年2月4日成立于北京北半截胡同江苏会馆,主要有国民党、统一党、共和党、民主党的代表近20人参加,其后在近2个月的时间内多次召开会议对制宪进行讨论。其中,第二次会议(日期不详,3月11日为第三次会议,故此次会议当在2月下旬至3月初之间)讨论三个问题,即“(一)民主党报告政府之形式,采总统制,抑采国会制;(二)共和、民主两党报告宪法上应否规定国家之领土;(三)共和、民主两党报告规定领土采列举主义,抑采概括主义”。^②

在讨论中,国民党代表坚决主张在宪法中对领土进行规定。理由是:“(一)国际上有规定之必要。中华民国合五族而成,领土散漫,毫无归宿,若以此规定之于宪法,将来欧美各国译成本国文时,见我五族一家,更见我领土统一,起觊觎之心自减。况蒙藏等处人民,智识蒙蔽,不将领土尽行规定,难免日后不生误会;(二)事实尚有规定之必要。查我国官私文书所载国家领土,除廿二行省外,尚有蒙古、青海、西藏等处,久已尽人皆知,兹值共和立宪,更当列举,以符事实。”有的代表强调:“方今蒙藏等处已现反侧之形,外人之怀抱野心者,更欲一攫而为已有,我如将领土规定于宪法中,外人视我尊重如是,或不至如前此之肆意妄为,明攫暗取矣。”持反对意见的主要是共和、民主、统一等党代表,他们认为倘若在宪法上规定领土,将来遇到领土增减情况发生,将使宪法失去效力;同时,也顾虑蒙古、西藏、青海等地一些少数民族人士心生不悦。无论主张或是反对在宪法中规定领土,都着重考虑了当时的边疆形势及民族问题。时人评议说:“我国宪法问题,其最难而极要者,为领土规定问题,最高总揽机关问题,及政府权限问题,是也。”将领土规定问题放在首位。还说:“我国可否规定,如何规定,实为至难问题。不规定无以表五族平等之确证,并无以昭示保固疆圉之目的;规定则行政上不得依时势政策,为立法之自由,而减杀宪法之伸缩力。”^③

《临时约法》的相关规定以及民国初年制宪活动中对主权和领土的讨论,对这一时期的宪政运动产生了重要影响。其后各政党及个人所拟宪法草案,都对领土进行了规定。如梁启超拟《进步党拟中华民国宪法草案》第1章“总纲”第2条为:“中华民国领土,非经国民特会之议

① 第1章“总纲”第1、2条。该草案刊载于《申报》1912年2月1—2日第3版。以下简称《临时约法草案》,不再一一注明出处。

② 本篇所引该会意见,均见夏新华等:《近代中国宪政历程:史料荟萃》,中国政法大学出版社2004年版,第200—202页。

③ 夏新华等:《近代中国宪政历程:史料荟萃》,第330—331页。

决,不得变更之。”^①王宠惠拟《宪法草案》第1章“总纲”第3条为:“中华民国领土为二十二行省、内外蒙古、西藏、青海。”^②李庆芳拟《宪法草案》第1章“领土”第1条为:“中华民国领土以二十二行省、内外蒙古、西藏、青海为范围。内部之区域,别以法律定之。”康有为拟《宪法草案》第1章“版图”第1条为:“凡中华国之领土,汉、满、回、蒙、藏五族合一而不可分。疆界一依旧传,非更易宪法,不得变改。”^③姜廷荣拟《宪法草案》第1章“总纲”第2条为:“中华民国之领土,为二十二行省、内外蒙古、西藏、青海。”^④

自《临时约法》颁行后,历届中央政府都将维护主权作为一项基本原则,相继在一系列法律、法规、文告和声明中,明确宣告中国是一个统一的多民族国家,确定中国的领土范围,重申国家对边疆地区的主权。1912年4月22日,袁世凯在专就蒙藏问题发布的大总统令中,重申了国家统一和民族团结的原则,并特别指明蒙、藏、回等民族地区“同为我中华民国领土”,蒙、藏、回等民族“同为我中华民国国民”。^⑤1914年5月1日颁布的《中华民国约法》宣布:“中华民国之领土,依从前帝国所有之疆域。”^⑥即中华民国的领土继承清政府统治时期中国的疆域。1923年颁布的《中华民国宪法》宣布:“中华民国主权,属于国民全体”;“中华民国之国土,依其固有之疆域”。^⑦1931年公布的《中华民国训政时期约法》、1936年公布的《中华民国宪法草案》及1947年公布的《中华民国宪法》,也一再宣布中华民国的领土依照其固有之疆域,并规定非经国民大会决议,不得变更。^⑧

主权意识是构成近代民族国家最基本的要素。民国初年的制宪活动说明,在严重的边疆危机和民族危机面前,从政府到人民都拥有一种明确的共识——国家统一,实现这个共识成为整个社会的头等大事。由于边疆民族问题与主权问题紧密结合,因此坚持主权既是维护国家的利益,也是维护边疆少数民族的利益,更是维护中华民族的利益。所以,在宪法中规定中华民国的主权原则具有重大意义。

二

基本人权原则是近代宪政的核心价值之一。由于时间仓促,《临时政府组织大纲》在形式和内容上都存在着严重的缺陷,时人批评这部宪法对人民权利义务没有任何规定。^⑨但人民权利不仅应该包括公民个人的权利,也应该包括国内各个公民群体的权利,在诸多的公民群体中,民族群体的政治权利显然不容忽视。针对这个问题,民国初年的制宪活动依照资产阶级的平等观念,确立了各民族在法律上一律平等的原则,并对人民的权利和义务进行了较为具体的规定。

① 《民国经世文编·法律一》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》正编第50辑,文海出版社1969年版,第1360页。

② 《民国经世文编·法律一》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》正编第50辑,第1579页。

③ 《民国经世文编·法律一》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》正编第50辑,第1415页。

④ 原文载《宪法新闻》第23期,夏新华等:《近代中国宪政历程:史料荟萃》,第381页。

⑤ 《东方杂志》第8卷第12号《中国大事记》,1912年6月。

⑥ 陈荷夫:《中国宪法类编》,中国社会科学出版社1980年版,第381页。

⑦ 陈荷夫:《中国宪法类编》,第404页。

⑧ 参见陈荷夫:《中国宪法类编》,第404页;中国第二历史档案馆:《国民党政府政治制度史料选编》上册,安徽教育出版社1994年版,第618页。

⑨ 参见李学智:《民国初年的法制思潮与法制建设——以国会立法活动为中心的研究》,第49页。

中国历史上长期存在民族歧视和民族压迫现象,由“华夷之辨”和“夷夏之防”等传统民族观所带来的消极影响,近代中国知识分子已有较为深刻的认识。吴贯因说:“华夏树帜,干戈起于一室,祸乱起于萧墙。种族倾轧之祸,迭为起伏。积数十圣王之力,始能开拓疆土之争,而不能消灭种族之屈。……若我黄族,尤为甚焉。故其对于他族,辄字以蛮夷,呼为戎狄,不以平等之道待之,故虽同处禹城之内,而其种族之界,判若鸿沟。”^①实际上,清末立宪派为了抵制以“排满”为重要特征的革命浪潮,化解国内严重的民族矛盾,曾多次上书朝廷,建议采取措施消除各民族间不平等界限,尤其是满汉畛域。^②在与维新派论战的过程中,越来越多的革命者也意识到“种族复仇”式排满的错误,进而主张民族之间的平等。汪精卫指出:“汉人之所以排满者,以其覆我中国,攘我主权也,非谓国家之内不许他民族存在,排满不已,更而进排蒙、排回、排藏也,况汉人非惟无排斥蒙、回、藏之心,且将实行平等制度”,“一族居主人地位,而他族悉为之奴隶”是有违“人类平等主义”的。^③

辛亥革命爆发后,“排满风潮”带来的一些消极影响,并不利于民主共和国家的形成。因此如何尽快调整国内民族关系、建立统一政权的问题引起了各派政治势力的重视,民族平等作为资产阶级平等观的重要内容,进一步在国内得到宣传和提倡。武昌首义爆发后,湖北革命党就要“改政体为五族共和”,“规定国旗为五色,以红黄蓝白黑代表汉满蒙回藏为一家”。^④这种五族共和思想和平等意识,在革命党与清廷谈判达成的条件中也得到了反映。革命党代表伍廷芳解释《关于满、蒙、回、藏各族待遇之条件》说:

民国政府宗旨,在合汉满蒙回藏各民族,以建中华民国。已屡次剴切宣明。而所定满蒙回藏各民族赞共和之待遇条件,于平等大同之意。……今我中华国体新定,而蒙古回藏各处,因于历史部落之制,未尽剔除,一旦去其王公,各部惊疑,必滋大乱。故待遇满蒙回藏诸条件,有王公世爵,概仍其旧一条。……案共和国以国民平等为原则,即有爵号,不过以历史所留贻,为一家一姓之荣誉。……故关于清皇族待遇及关于满蒙回藏各民族待遇条件,于一面留其爵号,于一面使其公权私权,一切与国民平等,庶于共和国体,无所妨碍。^⑤

民国建立后,在进行民主革命和国家建设的同时,五族共和、民族平等(后来逐步转向民族同化^⑥)的主张也得到提倡。孙中山在大总统就职宣言书提出“民族统一”和“领土统一”的主张后,1月18日又在《临时大总统布告国民消融意见剔除畛域文》中说:“今中华民国已完全统一矣。中华民国之建议,专为拥护亿兆国民之自由权利,合汉、满、蒙、回、藏为一家,相与和衷共济,丕振实业,促进教育,推广东球之商务,维持世界之和平。因此敬告我国民,而今而后,务当消融意见,剔除畛域;以营私为无利,以公益为当谋,增祖国之荣光,造后民之幸福。”^⑦

在随后的立法建制过程中,民族平等原则在宪法中得到了确立。《临时约法草案》根据资产阶级民主自由原则,不仅规定了人民的权利和义务,还明确规定“大中华国人民,无种族、阶级、宗教之区别,一律平等”,弥补了《临时政府组织大纲》没有规定人民权利义务的缺憾。《临

① 吴贯因:《五族同化论》,《庸言》1913年第1卷第7号。

② 参见黄兴涛:《文化史的追寻:以近世中国为视域》,中国人民大学出版社2011年版,第76—77页。

③ 汪精卫:《研究民族与政治关系之资料》,《民报》第13号,1907年5月。

④ 曹伯亚:《武昌革命史》,中国近代史资料丛刊《辛亥革命》第5册,上海人民出版社1957年版,第130页。

⑤ 《东方杂志》第8卷第10号《内外时报》“伍代表解释优待清帝条件”,1912年4月。

⑥ 民初的政党,除共和、统一、富强、进步、和平等主张外,各有自己具体的主张,其中国民党、统一党、统一共和党、统一国民党、中国社会党、中国同盟会、公民急进党、平民党、全国联合进行会等,在自己的政纲中都主张种族同化。参见张玉法:《民国初年的政党》,岳麓书社2004年版,第36—38页。

⑦ 《孙中山全集》第2卷,中华书局1982年版,第105页。

时约法》在此基础上,将宪法原则中的基本人权原则更加具体地贯穿其中(如规定人民享有人身、居住、迁徙、言论、出版、集会、结社、通信、信教等自由和选举、被选举、考试、请愿、陈诉、诉讼权利,以及依法纳税和服兵役的义务),又将草案中关于人民平等的规定调整为:“中华民国人民,一律平等,无种族、阶级、宗教之区别。”换言之,中华民国的人民是不以种族、阶级、宗教来区分的,他们是在宪法面前人人平等的“国民”。这是中国历史上第一次以法律的形式明确各民族的平等地位。因为这里的“种族”即民族之意,对此孙中山表述得很清楚。1912年2月他在致何宗莲的电文中就指出:“共和国,系结合汉、满、蒙、回、藏五大种族,同谋幸福,安有自分南北之理,更安有苛遇满族之理。”^①

关于民族平等法律规定产生的思想根源,首先来自民权意识的觉醒和基本人权的要求,也就是说,民族平等建立在人民平等的基础之上。辛亥革命爆发后湖北军政府制定的《中华民国鄂州临时约法草案》在中国法律制度史上首次提出:“人民一律平等。”^②浙江、江西、广西等省军政府制定的临时约法也有人民一律平等的规定。^③在其后的制宪活动中,国民党提出:“宪法上首应规定者,即国权行使之限度是也。国家对于个人之权力,决非纵横无限,个人必应有回翔余地,为国权所不能也。此余地即所谓人权,亦即所谓自由。制宪国权,保护自由,此宪法第一之本领也。故自英国《权利宣言》、美国诸州之权利典章、法国有名之《人权宣言》而后,各国宪法大抵皆有人权、民权之规定。”^④王宠惠拟《宪法草案》时也说:“国民平等,为共和之原理。故世界共和国宪法,类皆有此规定。即君主立宪国,间亦有之。”^⑤这些关于人民平等的立法主张及实践,为确立民族平等的法律原则奠定了基础。

其次,随着近代以降中国社会的巨大变动,特别是近代民族国家建构序幕的拉开,统治阶级及知识分子的民族观也随之产生很大变化,并在近代宪政活动中得到反映。民初著名法学家张知本认为:“现代一般国家之所谓人民平等,乃是相对的平等”,宪法中的平等权也只是相对的平等权,“即人民各按其现在之本来地位,而在法律上享有平等权也”;而“现代国家,其组成之分子,既有许多不同之种族,其在法律上之权利义务,自然非使之一律平等不可,故在宪法上有种族平等之规定”。^⑥当时各界人士对制宪问题的讨论中,也包括有对民族平等原则的看法,并提出了富有价值的意见。如张葆彝说到:

国家为人民之集合体,一国之中,必有多数民族互相结合,以达其共同生活之目的。然国内之民族虽多,而国家之法律则一。法律格言有曰:“法律之下人人平等。”盖处一国之中,自应受同一之保护,享平等之权利。……今我中华民国亦合汉、满、蒙、回、藏五大民族而组成,然同为国家组成之分子,应受同一法律之支配。边境与内地虽习俗不同,语言各异,苟交通渐臻便利,迁徙任其自由,默化潜移,久自融洽。……将来制定宪法时,宜用奥地利、比利时之浑括主义……不宜稍存歧视。盖民族与领土有相互之关系,领土宜用列举主义,使国家之区域分明;民族宜用浑括主义,使一国之人民平等。吾国临时约法第五条(中华民国人民一律平等,无种族、阶级、宗教之区别)与此主义正合。^⑦

① 《孙中山全集》第2卷,第60页。

② 夏新华等:《近代中国宪政历程:史料荟萃》,第610页。1911年11月14日,湖北军政府总监察处发布《关于议决鄂州临时约法草案及官制草案的特别通告》,因此,《鄂州临时约法草案》应当于此起草完成。

③ 参见夏新华等:《近代中国宪政历程:史料荟萃》,第623、627、631页。

④ 夏新华等:《近代中国宪政历程:史料荟萃》,第230—231页。

⑤ 《民国经世文编·法律一》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》正编第50辑,第1580页。

⑥ 张知本著,殷啸虎、李莉校勘:《宪法论》,中国方正出版社2004年版,第106—107页。

⑦ 张葆彝:《民国宪法论纲》,《申报》1913年7月2日。

张保彝的观点反映了社会的一种共识。因此,在民初纷乱繁杂的制宪活动中,“种族”平等规定始终都有存在。以下即为各类宪法草案中有关民族(种族)平等规定的内容:

宪法草案名称	章节	规定内容
梁启超拟《进步党中华民国宪法草案》	第2章“人民”第4条	中华人民不论种族、宗教之异同,在法律前悉为平等
王宠惠拟《宪法草案》	第2章“国民”第5条	中华民国国民,均属平等,无种族、阶级、宗教之区别
康有为拟《中华民国宪法草案》	第11章“人民”第86条	凡有中华国民籍者,法律皆平等,无种族、阶级、宗教之别。其国籍以法律定之
李庆芳拟《宪法草案》	第2章“人民”第2条	凡具备中华民国国籍法所定之条件者,皆为中华民国人民,无种族、阶级、宗教之别
汪荣宝拟《宪法草案》	第2章“人民”第4条	中华人民,不论种族及宗教之异同,于法律之前为平等
何震彝拟《宪法草案》	第5章“人民权利义务”第59条	中华民国人民,五族平等,受国法上及各种法律上之保护
席聘臣拟《宪法草案》	第5章“人民之权利义务”第58条	中华民国之人民,五族平等,一律受国法之保护
王登义拟《中华民国宪法草案》	第2章“人民”第4条	依法律所定,具有中华民国国籍者,为中华民国人民;不论种族、宗教、阶级之异同,于法律前为平等
吴贯因拟《中华民国宪法草案》	第2章“人民”第5条	中华民国人民,不论种族、宗教、阶级之异同,于法律之前为平等
彭世躬拟《民国宪法草案》	第3章“国民”第4条	凡具备中华民国国籍法所规定之条件者,皆为中华民国国民,无种族、阶级、宗教之别
姜廷荣拟《宪法草案》	第2章“人民”第7条	中华民国人民于法律上为平等,无种族、阶级、宗教之别

当时社会上也有人倡议删除关于国民平等,无种族、阶级、宗教之别的规定,但似乎没有得到过多的附和。时人认为,这条规定在我国“实有必要之处,何也?既非一种族所构成之中华民国,又值国体初变,门阀贵贱思想,尚萦回于全国人之脑际,且回释道耶,教派杂处。此均不可不与以明确规定,一释穷疑”。^①

民族平等原则一经在宪法中得到确立,就逐步成为历届政府处理民族事务必须加以考虑的政治伦理和道德准则。继南京临时政府之后,北洋政府多次表达了民族平等的思想和主张。1912年3月25日,袁世凯在《劝谕蒙藏令》指出:“现在政体改革,连共和五大民族,均归平等。本大总统坚心毅力,誓将一切旧日专制弊政,悉行禁革。……务使蒙藏人民,一切公权私权,均与内地平等,以期大同而享幸福,是所至望。”^②1912年8月,北洋政府在《蒙古待遇条例》中宣布:“嗣后各蒙古,均不以藩属待遇,应与内地一律。中央对于蒙古行政机关,亦不用理藩、殖民、拓殖等字样。”^③

中华民国政府以法律的形式将民族平等观念确立以后,得到了各族各界各党派的普遍赞同。国民党在1923年的宣言中说:“我党民族主义的目的在于,消极地除去民族间的不平等,积极地团结各民族实现一大中华民族。”虽然它将民族同化视为实现民族主义的积极方式,而将民族平等视为消极的方式,但仍然说明民族平等是其民族主义的一个重要目标。国民政府

① 夏新华等:《近代中国宪政历程:史料荟萃》,第330—331页。

② 《东方杂志》第8卷第11号《中国大事记》,1912年5月。

③ 《东方杂志》第9卷第4号《中国大事记》,1912年9月。

取代北洋政府成为中央政府以后,也在1931年公布的《中华民国训政时期约法》中规定:“中华民国国民,无男女、种族、宗教、阶级之区别,在法律上一律平等。”^①1921年中国共产党成立以后,民族平等始终成为其民族理论和民族思想的重要内容。

三

辛亥革命爆发后,中国资产阶级仿效西方,追求多党竞争和议会制度。在民族平等原则的指导下,民国初年的制宪活动规定了民族地区在议会中的组成,在一定程度上保障了各族人民共同参与国家政治生活的权利。

根据《临时政府组织大纲》的规定,参议院行使立法权,具有国会的性质。1911年12月29日,各省代表会选举临时大总统后,即致电各省都督府,请每省派员3人来宁组织参议院,并提出“参议员须择精通政法及富于经验者”。^②鉴于当时政局并不十分稳定,各省举行参议员选举条件不具备,因而规定参议员的产生方法“由各省都督府自定之”。^③当时蒙古许多王公对共和心存疑虑,西藏、新疆等地也还未宣布拥护共和,这些地方的议员很难产生。因此,《临时约法草案》对于参议院的组成规定十分简单,即“参议员每省选出三人,会议时每参议员有一表决权”,并无关于少数民族和民族地区的专门规定。《临时约法》考虑到了少数民族及民族地区的权利,规定:“参议院以第十八条所定各地方选派之参议员组织之”;“参议员,每行省、内蒙古、外蒙古、西藏,各选派五人,青海选派一人,其选派方法由各地方自定之”。也就是说,各地方的议员并没有以人口比例来确定名额,除青海额定1人以外,其余25个地方一律选派5人,以体现各地方一律平等的民主精神。对此,时人点评说:“参议院议员每省及西藏、内蒙古、外蒙古各派五人,青海派一人,是其人数较前已大增加。然每省各派五人,仍采地方平等主义,而不以人口多寡为比例者也。”^④

1912年4月,南京临时参议院迁往北京并进行改组,至1913年4月8日第一届国会开幕止,共存在了1年的时间。根据学者的考证,由于各种因素的影响,北京临时参议院在院议员从未达到预定的126人。^⑤即使如此,来自内外蒙古、青海地区的议员代表就有11名。^⑥《临时约法》的这一规定,体现了中华民国政府“今我共和成立,凡属蒙、藏、青海、回疆同胞,在昔之受压制于一部者,今皆得为国家主体,皆得为共和国之主人翁,即皆能取得国家参政权”^⑦的民族平等原则,在国家根本大法中确立和保障了边疆民族地区少数民族参政议政的权利。

作为建国初期担负着极大重任、具有重要职能的立法机构,北京临时参议院先后开会220次、议决230余案,为中华民国的法制建设作出了极大贡献。期间,该机构制定的《参议院法》(1912年4月1日)及《中华民国国会组织法》、《参议院议员选举法》、《众议院议员选举法》(均

① 《中华民国训政时期约法》第2章“人民之权利义务”第6条,陈荷夫:《中国宪法类编》,第448页。

② 《各省代表会致各省都督电》,《民立报》1911年12月31日。

③ 参见《辛亥革命资料》,中华书局1961年版,第9—10、18页;《辛亥革命回忆录》第6集,中华书局1961年版,第245页。

④ 陈茹玄:《增订中国宪法史》,夏新华等:《近代中国宪政历程:史料荟萃》,第161页。

⑤ 参见李学智:《北京临时参议院议员人数及变动情况考》,《近代史研究》1998年第4期。

⑥ 参见苏钦、于家富:《略论民国初期少数民族地区议员参加临时参议院的几个问题》,《中央社会主义学院学报》2009年第5期。

⑦ 孙中山:《在北京蒙藏统一政治改良会欢迎会的演说》,《孙中山全集》第2卷,第430页。

于1912年8月10日公布)等,是中华民国第一届正式国会组建和国会议员选举的法律根据,对民国初年的政治生活及法制建设产生了重大影响。这些法律制定过程中,经过激烈的讨论和辩论,较为充分地考虑了中国多民族的国情,最终确定了民族地区参议院议员及众议院议员的资格和人数,规定了民族地区选举办法及实施细则。^① 这些法律规定体现了《临时约法》中民族平等的政治原则,进一步保障了边疆民族地区人民参与国家政治的权利,对维护国家统一和民族团结有积极影响。其后,北洋政府还颁布了《参议院议员选举法实施细则》、《众议院议员选举法实施细则》,以及《西藏第一届国会议员选举法》、《蒙古四部西藏第二届众议院议员选举施行法》、《蒙人服官内地办法暨章程通例》等有关法规法令,积极吸收边疆少数民族参与国家政治与管理。即使是与中央政府关系受到严重阻挠的西藏地方,从1913年4月到1924年12月,也有十数名少数民族代表参加了中华民国国会。^②

与《临时约法》不同,《中华民国国会组织法》规定国会之组织采用两院制,即由参议院、众议院构成。或许是由于颁行了《中华民国国会组织法》、《参议院议员选举法》、《众议院议员选举法》等法律,所以其后数十年颁行或拟议的各种宪法性文件及草案中,较少有关于蒙藏等民族地区的专门规定。对此,有人认为“若国会组织法中蒙藏别为规定,以之为暂行法则可,以之移用于宪法则不可”。^③ 但也有意见说:“惟蒙古、西藏,情俗既异,世爵教权,又宜尊崇,此等特情,应宜得宪法之保障,方足以特示优异,而昭信边圉。如特设专条于参议院组织中,将蒙古世爵、卫藏教长与以被选特权,似较完善也。”^④明确表示支持《临时约法》的相关规定。

四

从民国初年制宪活动中有关民族事务的讨论和规定,可以看到这样一个事实,即近代中国宪政逐步摆脱单一民族国家观念的影响,而更多地考虑和切合中国的国情,力图寻找适合统一多民族国家的宪政建构。上述有关民族事务立法的讨论和规定,有其存在的法理基础和社会条件:

首先,中华民国的建立为制定资产阶级民主法律体系提供了制度保障,民初法治思潮的涌现以及以法治国思想的普及成为立法建制的社会思想基础。以法治国是民主国家的基本制度,随着近代民族国家建构进程的开展,在革命党人及部分立宪党人和其他先进人士的鼓吹和努力下,民国初年的中国出现了一股强大的法制思潮,以法治国成为普遍的社会舆论。这些因素有力地推动了民国初年法制建设和立法活动的开展。

其次,西方宪政思想的影响及近代民族观的变化对民族立法起到了积极推动作用。晚清以来,随着西方宪政思想的传播,极大地促进了国人民权意识的觉醒,没有这种思想基础,所谓的民主政治是不可能得到真正实现的。西方宪政思想中的人权平等思想,同样对统治阶级的大民族主义思想形成了冲击,使之开始认真思考民族歧视与民族压迫所带来的恶果,并力图在

① 关于民初少数民族及民族地区参与立法权利的各项规定,详见《中华民国参议院法》(《东方杂志》第8卷第11号,1912年5月)及《中华民国国会组织法》、《参议院议员选举法》、《众议院议员选举法》(均载《东方杂志》第9卷第3号,1912年9月)等,本文不再赘述。

② 参见祝启源、喜饶尼玛:《中华民国时期中央政府与西藏地方的关系》,中国藏学出版社1991年版,第169—172页。

③ 张葆彝:《民国宪法论纲》,《申报》1913年7月2日。

④ 夏新华等:《近代中国宪政历程:史料荟萃》,第334页。

立法中予以改革。例如清末四川补用道熊希龄就认为：“夫法也者，所以齐不一而使之一也，必令一国人民，无论何族，均受治于同等法制之下，权利义务悉合其宜，自无内讧之患。”^①至于资产阶级革命党人，对西方宪政更为了解，他们的民族观中含有更多西方民主平等的成分，这点在前面的论述中已经提到。有学者认为，这种要求在宪法中不分民族，统以国民之称，并以国民的统一身份，平等地享有权利和平等地履行义务的主张和思想，正是近现代宪政思想中的核心内容之一。^②在民国初年的法制思潮和法制建设中，大批接受过西方教育或深受西方影响的社会上层及知识分子加入其中，^③从而扩大和加深了西方宪政思想的影响。

第三，中国多民族国家的历史和现实国情，决定在近代民族国家建构过程中必须重视和解决民族问题。在数千年的历史长河中，古今各少数民族为中国政治、经济、文化和社会的发展作出了历史贡献。同时，民族问题很早就困扰和影响历代王朝的统治者和各族民众。辛亥革命推翻了清王朝，建立了中国历史上第一个资产阶级民主共和国，但在各种因素综合作用下，中国的民族问题日益激化，民族地区出现了极为复杂的局面，对国家主权独立、领土完整和社会稳定造成了极大的影响。因此，如何解决国内民族问题成为中华民国能否生存并得到巩固的关键因素，也是民初法制建设及立法活动必须考虑的现实问题。

民国初年制宪活动中有关民族事务立法的讨论和规定，特别是《中华民国临时约法》的相关规定，具有很大的开创性和进步意义，在中国法制史和中国民族关系史上写下了重要一页。它坚持民主和统一的主题，使之成为历届中央政府必须遵循的政治原则，对维护国家统一、领土完整、民族团结具有不可忽视的作用；它使少数民族在国家政治生活中的地位得到明确规定和保障，对于解决民族国家认同问题，起到了积极作用。当时一首名为《爱我中华》的歌词说到：“爱我中华民国，立于世界大陆。中华我国万里河山广漠，汉满蒙回藏族，共享平等幸福，中华我国。”^④反映了各族人民共同建设民主共和国家的美好愿望。

必须指出，在民国初期的立法活动中，民族问题虽然受到关注，但是与其他问题相比，关于民族事务的讨论并不算多，而且宪法中的相关规定也很有限。即使是这寥寥数条，也主要关注蒙藏地区以及满族王公贵族的权利，忽略了其他少数民族和民族地区，因此具有很大的局限性。虽然民族平等原则被写入法律，但这并不说明传统的民族歧视和民族压迫已经消失，也不说明民国政府能够从根本上改变历史上长期存在的民族压迫和民族歧视现象，实现真正的民族平等。事实上，随着民国政府民族同化政策的开展，宪政中的民族平等原则及各族人民的政治权利，大多只能停留在文字规定的层面上。为了反对民族歧视和民族压迫，争取平等的地位和权利，少数民族人民进行了不懈的斗争。民国期间回族争取议员及国民大会代表定额的活动就是一个典型的例子。^⑤

〔责任编辑 贾 益〕

① 熊希龄：《陈撤驻防改京旗并请从精神上化除满汉之利害呈》，故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》下册，中华书局1979年版，第945页。

② 参见苏钦：《中国民族法制研究》，中国文史出版社2004年版，第90页。

③ 仅以第一届国会（1913年4月至11月）为例，曾在国外接受新式教育的参议员117人，约占总数的74%；曾在国外接受新式教育的众议员279人，约占总数的80%。参见李学智：《民国初年的法制思潮与法制建设——以国会立法活动为中心的研究》，第171页。

④ 佚名词、英国歌曲曲调：《爱我中华》，《中外学校唱歌集》，商务印书馆1914年版。

⑤ 参见方素梅：《从〈回部公牒〉看民国前期回族的政治参与活动》，《民族研究》2010年第1期；姚大力：《北方民族史十论》，广西师范大学出版社2007年版，第120—121页。