

【论 文】

清末民初宪政世界中的“五族共和”¹

常 安²

1912年1月1日，孙中山在南京发布了《中华民国临时大总统宣言书》，正式宣布中华民国成立，中国几千年的君主专制历史从此宣告结束。而就在这份就职宣言书中，孙中山提出“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、藏诸族为一身，此为民族之统一”，这也被认为是五族共和说正式提出的最早时间，而五族共和，也由此被认为是孙中山及后来的国民政府的在民族治理方面的基本宪政制度架构。

但实际上，五族共和说的提出，与其说是孙中山个人民族观与宪政观的转变，某种程度上更不如说是清末民初政治界、思想界在如何思考乱世危局中的国家宪政制度建构与民族治理转型这一问题上进行的思想交锋、对话后所达致的结果；在早期立宪派的宪政与民族观论述中，五族建国、五族合一等字眼即已频频出现，孙中山以及革命派所主张的五族共和说，实际上是他们随着清末民族观论争的深入和革命进程的深化，吸收其原来论争对手所主张的多族建国论后所正式提出的。

另外，孙中山与南京临时政府虽然提出五族共和主张，但南京临时政府的存续时间本就很短，倒是继之的北洋政府，在民族治理和相关宪政制度架构上基本采取了“五族共和”的治理政策；而国民政府时期，由于边疆危机与日本帝国主义入侵的民族危机日益严重，更多地奉行的是一种淡化族裔观念、强调“中华民族是一个”的国族主义。

因此，本文拟对“五族共和”这一清末民国时期特定的宪政话语之渊源、实践作一全面梳理，以求呈现“五族共和”背后所呈现出的近代中国民族治理转型和民族国家建构的艰巨性。文章首先将把“五族共和”这一我们惯常视之为民族治理政策或者民族史的内容放在清末民初宪政变迁的大潮中加以审视，指出无论是“五族共和”的思想渊源即清末民族观论争，还是“五族共和”的标志——南北和议，均是籍以解决当时单一建国还是五族建国、南北军事对峙、清帝统治权转移到中华民国等一系列威胁到整个国家统一还是分裂的生死攸关的现实宪政命题，进而具有显明的宪政意蕴。

其次，五族共和说在辛亥革命后的正式提出，并非个别领导人的民族、宪政观念的忽然转变，而是清末以来立宪派、革命派在民族观论争上几经交锋、对话后所达致的产物，因此，要追溯“五族共和”这一特定宪政话语的思想渊源，仅仅分析孙中山等个别领导人的民族宪政观变迁是不够的。

再次，南北和议，虽然以前常被认为是资产阶级革命不彻底性的体现，但在当时对于维护国家统一、民族团结和边疆安定起到了相当的积极作用，且更是五族共同缔造共和的最生动体现。继之的北洋政府，也通过政治、外交、法律等多种途径维护国家统一和民族地区的稳定，同样是五族共和宪政实践的具体体现。所以，五族共和的宪政实践，并非像我们以往所理解的那样仅仅是南京临时政府时期的昙花一现，而是在清末民初得以确实付诸实施的宪政制度建构。

引论、宪政史视角下的“五族共和”

在惯常的学术分析路径中，“五族共和”无疑被视为民族政策史的研究范畴，就法学而言，

¹ 原刊于《北大法律评论》2010年第2辑。

² 作者简介：常安，西北政法大学行政法学院宪法教研室教师。



至多被纳入民族法制史的研究视野，因此，法学界对于五族共和的关注，实际上并不多。¹而其他学界对于五族共和的研究，则多集中于孙中山、梁启超等人的民族观变迁和南京临时政府的民族治理政策等方面，就学术领域分布而言则多集中于民族学界和史学界，如对清末民族观论争中一些关键人物的民族观的个案分析²，以及一些民族关系史著述中对于五族共和的民族治理政策的梳理。³这些研究，无疑是极为可贵的。但五族共和，并不仅仅是一个史学或者民族学的话题⁴，同时也应是近代中国宪政史尤其是清末民初宪政思潮中的一项重要内容。⁵

对于一个多民族大国而言，民族治理政策的选择，并不仅仅是一个地方治理问题，而是直接关系到这个多民族大国的“民族国家”构建问题。五族共和，因此既是清末民初民族观论争的一种集中反映和民国初期民族治理政策的官方宣示，也是当时的宪政先哲们面对国外殖民主义者的瓜分阴谋和国内边疆民族地区的分裂危机这一政治难题而力求提出一种足以唤起国内各民族共同政治认同的一种政治努力，更是从清末立宪开启的中国这个多民族大国的民族治理转型与民族国家建构之路的继续。⁶五族共和宪政思想的提出，实际上也是为了解决当时单一族群建国还是多族群建国、如何在确保疆域完整和族群团结的基础上确保统治权的和平转移等一系列威胁到整个国家统一还是分裂的生死攸关的现实宪政命题。

而具体到五族共和的思想渊源，即清末民族观论争，其焦点则是到底是单一汉族建国还是五族建国，而建国一词，无疑具有明显的宪政意蕴。当时，单一建国论者主张排满，其理由是满清统治者是其建立资产阶级共和国的最大障碍，因此必须革命；五族建国者则认为当时边疆形势极为危急，少数民族地区又都不了解共和制度，所以即使从维护边疆民族地区的安定和保存国家领土完整的角度出发，也应当采取君主立宪制度，也即是说，我们惯常所认为的清末宪政思潮论争中的核心问题——君宪共和之争，其本身即和五族共和的思想渊源息息相关，在这里，宪政、建国与民族，实际上是彼此交错、相互勾连的。⁷

¹ 根据笔者有限的阅读范围，即使是扩大范围，涉及到近代中国民族治理法律制度变迁的，也仅有李鸣《中国近代民族自治法制研究》、邹敏《论民族区域自治权的源与流》、等寥寥数部，其中前者是对近代中国民族治理相关法规的一个梳理，后者则基本围绕自治权与地方治理，均未触及到近代中国民族治理转型所具有的民族国家建构意蕴。

² 如林齐模：“从民族革命到民族再造：以孙中山民族主义思想为中心”，载《民族研究》2009年第3期；安静波：“论梁启超的民族观”，载《近代史研究》1999年第3期；李里峰：“杨度对清末民族问题的认识”，载《华中师范大学学报（人文社会科学版）》1999年第1期等。

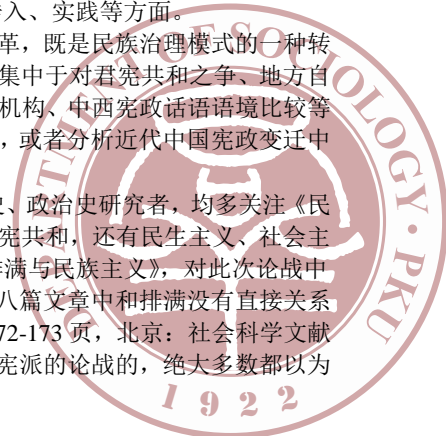
³ 如华国梁、戴峰：“民国初年蒙古王公对‘五族共和’民族政策的认同”，载《徐州师范大学学报（哲学社会科学版）》2003年第2期，彭武麟：“南京临时政府时期的近代国家转型与民族关系研究：以‘五族共和’为中心”，载《民族研究》2009年第3期；李国栋：《民国时期的民族问题与民国政府的民族政策研究》，民族出版社2007年版等。

⁴ 对于清末民族观的论争，主要集中在民族学界和史学界，这可能也和法学界认为民族治理至多是民族法或者地方制度的研究内容有关。以笔者有限的接触范围，法学界对于清末民族观变迁的研究并不多，仅有方慧：“清末民初宪政中民族观的变化”，载《民族研究》2006年第6期，等寥寥数篇，且方文主要内容也集中于清末民初宪政实践中的民族观念变迁，对清末民族观论争本身着墨并不多。

⁵ 宪法学界对于清末宪政思想史的梳理，主要集中于对相关宪政人物宪法思想研究，主题则多涉一些基本文本如《钦定宪法大纲》的研究、立宪派与革命派君宪共和之争，地方自治思想的传入、实践等方面。

⁶ 实际上，清末立宪中所进行的排满汉畛域、边疆地区新政等民族治理措施的改革，既是民族治理模式的一种转型，也是中国建立现代民族国家之路的开启。目前的清末立宪研究中，论者多集中于对君宪共和之争、地方自治的萌发与兴盛、严复胡适等思想家的宪政主张、咨议局国民大会这样的宪制机构、中西宪政话语语境比较等内容的分析上；而将近代中国的民族治理转型放在民族国家建构的大背景之下，或者分析近代中国宪政变迁中的民族因素考量的，则更是少之又少。

⁷ 以清末沸沸扬扬的《民报》与《新民丛报》论战为例，包括法学界在内的思想史、政治史研究者，均多关注《民报》与《新民丛报》论战中的君宪共和之争，但实际上当时论争的主题除了君宪共和，还有民生主义、社会主义、人种学、国外建国史等多方面的内容。为数不多的著作，如王春霞的《排满与民族主义》，对此次论战中的民族观论争进行了细致探讨，王春霞以梁启超为论战在《新民丛报》上所撰八篇文章中和排满没有直接关系的仅有两篇为例，指出“排满”问题在双方论争中占有重要地方，见其著第172-173页，北京：社会科学文献出版社，2005年版。耿云志也指出，“以往的历史著作，凡谈及清末革命与立宪派的论战的，绝大多数都以为



这并不奇怪，在特定的宪法政治时代，宪政，已经不仅仅是对既有宪法文本的一种解释和奉行，而是对国家基本政治框架的一种整体性重塑，即已涉及到宪政世界上最严肃的话题——建国。具体到清末民国的宪政变迁，则是完成从古代王朝到现代民族国家的转变。虽然立宪派与革命派在当时均不具有统治权，进而在清末立宪中也不具备领导或者参与作用，但在野的立宪派和革命派同样也有着清晰的政治蓝图和现实的宪政努力¹，即到底是建立一个君主立宪国家还是资产阶级共和国？无论是立宪派所主张的君主立宪国家还是革命派所主张的资产阶级共和国的政治诉求，都不吝为是对既有政治制度的一种根本性变革²。因此，近代中国宪政史中所面临的一个中心主题，实际上正是“建国”，即建立现代民族国家。³而也正是因为处于“建国时代”，所以才有了频繁的制宪实践，和各种各样的宪政蓝图。⁴

在当时，西方“每个民族都是国家、一个民族只有一个国家”的单一民族建国思潮的传入，使得孙中山等革命者相信，只有以汉族为民族单位的民族国家构造，才能完成国家稳固、强盛的目标；再加上满清统治者的腐朽统治使得传统中国的华夷之别观得以重新强化，排满和建立汉族国家，即“驱除鞑虏、恢复中华”，成为当时革命党人最直接的政治诉求。而梁启超等立宪派则认为应区分政治革命与种族革命，在当时帝国主义侵略和边疆危机之下，只有“合汉合满合蒙合回合苗合藏组成一大民族”，合四万万人之力，才能达到救亡图存的目的，狭隘的种族革命只会自伤元气⁵。所以，清末的民族观论争，并不是一个简单的学术论争，或是承平年代的一般民族治理争议，而是关涉到整个宪政领域中最严肃的主题——建国。

因此，清末民族观论争作为五族共和的思想渊源，涵盖了宪政、建国、民族观等多种元素，具有显明的宪政思想史意蕴；而五族共和在辛亥革命之后，也是得以确实付诸实施的重要宪政实践，如南北和议以及北洋政府时期的相关宪政努力，这些均要求我们从宪政史的视角，对于“五族共和”这一特定历史话语重新加以审视。

一、救亡图存与民族建国主义

近代中国，用李鸿章的说法是“三千余年一大变局也”，船坚炮利的西方殖民者，使得一向闭关自守的天朝大国不得不低下高昂的头颅，割地、赔款，接踵而至，中国陷入了制度、社会、文化全方位的危机之中，而这种危机意识，在1895年中日马关条约签订后达到了一个顶峰。当时的驻日公使郑孝胥，在两年前还嘲笑日本的明治维新为“外观虽美而国事益坏”，但马关条约签订的第二天，就在日记中写下了“闻之心胆欲腐，举朝皆亡国之臣，天下事岂复可问？惨哉！”

民主问题是其争论的中心，认为革命党坚持建立民主制度，而立宪派则反对建立民主制度。争论的结果是革命派的民主论战胜了立宪派的反民主论。这种说法是很有问题的，至少是过分简单化了。根据争论双方的文字，认为无论是从思想逻辑上看，还是从争论文字的数量上看，其争论焦点是暴力革命和反满问题，真正讨论民主问题的文字，在双方都只占极小的比重。”，见耿云志：《从革命党和立宪派的论战看双方民主思想的准备》，载《近代史研究》2001年第6期。

¹ “从晚清到民国，中国的政治、知识精英，一直在对中国的国家建设进行持续不懈的求索和努力，而且他们对此也有着清醒的自觉”，见翁贺凯：“民族主义、民族建国与中国近代史研究”，载郑大华、邹小站主编：《中国近代史上的民族主义》，中国社会科学文献出版社2007年版，第38页。

² 而在清末民国时期大量的法政著述中，建国无疑是一个极为重要的字眼，即使是国民政府时期的立宪活动，也均声称“尊奉总理遗训、建国大纲”。

³ 苏力也指出，建国(state building)是整个中国近现代史的一个主题。建立统一的民族国家，是实现现代化的最基本条件，同时建国不仅是中国共产党人的追求，也是中国近代自鸦片战争以来一切爱国的志士仁人的共同追求；详见其“中央与地方的分权：重读《论十大关系》第五节”，载《中国社会科学》2004年第2期。

⁴ 宪政学说本质上是一种实践性的学说，它和特定时空背景下的政治实践的密切关系自无需过多阐释。很大程度上，正是因为处于建国时代，才面临多种现实的宪政制度选择，才为当时宪政学说的勃兴提出了迫切的理论需求，同时也刺激了宪政学说的发展。同样的原因，制度、学说都处于尚未定型的状态，也给不同类型的宪政学说的涌现提供了足够的空间和可能。实际上，即使是在西方政治发展和法政学说长河中，“建国”又何尝不是一个重大的历史主题。

⁵ 《梁启超全集》，北京出版社1999年版，1664页。

¹ 举国上下陷入一种天崩地陷、忧郁激愤的氛围之中。

也正是 1895 年，从英伦归来的严复，将西方当时流行的达尔文主义介绍到了中国，并发出了“亡国灭种”的警告，指出达氏书中，独二篇为尤著，其一为争自存，所谓争自存者，“谓民物之于世也，樊然并生，同享天地自然之利。……民民物物，各争有以自存。其始也，种与种争，及其成群成国，则群与群争，国与国争”²。同时，针对有人认为“今夫异族为中国患，不自今日始也”，所以亡国灭种是杞人忧天的观点时，严复指出“今之满、蒙、汉人，皆黄种也。由是言之，则中国者，遂古以还，固一种之所君也”³，所以，中国亡国亡种的危机不是内部的族群冲突，而是与外部的白种抗争以自存，只有内部合群成国，才能于弱肉强食的国际竞争中立于自存之地。严复这种同种、合群、建国以自存的观点，是当时其在西方耳濡目染了达尔文主义和民族国家竞争之后的一种模糊的民族建国观，而在这种模糊的民族建国观中，西方 Vs 中国的这种殖民 Vs 争自存斗争被解读为白种 Vs 作为黄种的“满、蒙、汉”的种族民族主义式对立，也正因为如此，当后来日俄战争中日本战胜俄国后，被渲染成为东方黄种小国战胜西方白种大国的、中国也可由此效仿的理想图景。

1901 年，梁启超在《国家思想变迁异同论》一文中，向国人介绍了“民族主义”和“民族帝国主义”两个全新词汇，并根据德国学者伯伦知理的国家进化理论指出“今日之欧美，则民族主义与民族帝国主义相嬗之时代也；今日之亚洲，则帝国主义与民族主义相嬗之时代也”。⁴此后，在 1902 年的《新民说》中，梁启超又指出，“欧洲之所以发达，世界之所以进步，皆由民族主义所冲激磅礴而成…驯而十九世纪之末，乃更进而为民族帝国主义…故今日欲抵挡列强民族帝国主义，以挽浩劫而拯生灵，唯有我行我民族主义之一策”⁵，明确提出运用民族主义，整合全国之人力、物力，对抗列强入侵，进而自存自强的策略。同年的《论民族竞争之大势》中，梁氏历数西方诸贤在民族主义大潮下因势利导、建造“民族的国家”的历史，并从西方诸民族国家各自人口剧增、世界资源又有限、所以民族主义必然变异为民族帝国主义（即帝国主义）的世界大势出发，指出在弱肉强食、强权即公理的帝国主义扩张面前，“欲救中国，无他术焉，亦先建设一民族主义之国家而已”。⁶

除了梁启超，其他一些知识分子也纷纷被西方民族建国的相关学说、实践所吸引，如 1902 年的《新民丛报》第 11 期上刊登的雨尘子《论世界经济竞争之大势》中就写到，“近世欧洲意大利之独立，日耳曼之联邦，皆以同一种族，建一国家，民族主义之势力，大振于政治界。吾国之不振，非欧族使之然，自族不建国家之故也”⁷。即中国国力之不振，其原因不在于西方殖民主义者的入侵，而在于中国自身未能形成一个现代的民族国家。在该作者另外一篇文章《近世欧人之三大主义》中，作者指出，欧人近百年来主义最大最要者，为多数人之权利、租税所得之权利、与民族之国家，至于民族之国家的具体体现，则与梁启超在《论民族竞争之大势》所论大致相同⁸。另外如余一的《民族主义论》中，也鼓吹，“今日者，民族主义发达之时代也，而中国首当其冲，故今日而再不以民族主义提倡于吾中国，则吾中国乃真亡矣。”⁹

所以，就当时梁启超等人对于西方民族主义相关理论、实践的认识而言，首先，他们认为，

¹ 《郑孝胥日记》，中华书局 1993 年版，第 482 页。

² 《严复集》，中华书局 1986 年版，第 5 页。

³ 同上注，第 9-10 页。

⁴ 《梁启超全集》，北京出版社 1999 年版，第 458 页。

⁵ 同上注，第 656-657 页。

⁶ 《梁启超全集》，北京出版社 1999 年版，第 887-893 页。

⁷ 雨尘子：“论世界经济竞争之大势”，载张枏、王忍之编：《辛亥革命前十年间时论选》第一卷，三联书店 1963 年版，第 205 页。

⁸ 雨尘子：“近世欧人之三大主义”，载张枏、王忍之编：《辛亥革命前十年间时论选》第一卷，三联书店 1963 年版，第 343 页。

⁹ 余一：“民族主义论”，载张枏、王忍之编：《辛亥革命前十年间时论选》第一卷，三联书店 1963 年版，第 485 页。



民族主义为西方近世最有影响之主义，“顺兹者兴、逆兹者亡”；其次，对于民族主义，用梁氏《新民说》中界定为“各地同种族、同言语、同宗教、同习俗之人，相视如同胞，务独立自主，组织完备之政府，以谋公益而御他族是也”，即民族建国；再次，这种民族建国，某种程度上是一种单一建国，即民族主义“所以有大力者”，在于欧洲封建末期，“民求自立而先自团，同族则相吸集，异族则相反拨”，前者如德意志、意大利的统一与崛起，后者如匈牙利与奥地利的分分合合，同时“拿破仑之所以取败者，由欲强合无数异种异言异教异习之民族，而成一绝大帝国也”。另外，由上述梳理我们不难发现，在当时对于西方民族主义理论、实践的介绍中，他们更为青睐的是德国、意大利的民族建国实践，梁启超本人更对马志尼、加富尔、加力波第向往不已而撰有《意大利建国三杰传》，某种程度上，这自于德国、意大利均是由四分五裂的邦国而迅速统一崛起进而实现图存富强的目标有关。也许，在彼时彼刻，如何寻觅最快救亡图存的方略，是当时仁人志士们孜孜以求的目标，尽管这似乎有病急乱投医的感觉，且常被缺乏同情理解的后人斥之为“宪政工具主义”，但寻求富强本身，作为近代中国知识分子的首要思考对象，无疑是再自然不过的事情了。

二、五族共和的思想渊源：清末民族宪政观论争

西方近代民族建国理论为视为寻求富强的良方引入了中国，可中国自古以来就是一个多民族国家，当时的统治者清王朝本身又是一个少数民族入主中原的王朝。所以，这种民族主义思潮的勃兴也很有可能带来一些意想不到的效果，例如，在雨尘子文《近世欧人之三大主义》中，作者就提出了这样的质疑，“呜呼，今之执我主权施行法律，以代表我国者，非黄帝之子孙也，奏章诏论，所称为列祖列宗者，讴歌而扬颂之者，非吾民之祖先，与历史无关系也，既非同族，则何从而爱之？既无历史之观念，则何从而起感情，是中国所以终亡也夫！”¹作者将中国积贫积弱的缘由，归咎于满州贵族与汉人非同一个族群，这与传统排满理论中的夷夏之辨说已经有了本质的区别，而是旨在摒弃满族、由汉族单一建国的民族建国理论。当时排满风潮的主将章太炎就坦言，原来的华夷之辨“却没什么学理”，自己是“自从甲午之后，略看东西各国的书籍，才有学理收拾进来”。这收拾进来的学理，无疑指的就是十九世纪末二十世纪初传入中国的西方民族建国理论。²

正是这种西方民族主义与排满思潮的合流，使得本就处于风雨飘摇的满清政府面临极其严重的合法性危机，同时，过于强调汉族单一建国，也很容易使本就在西方殖民主义者的挑唆离间之下的边疆分裂势力得到口实。所以，到了1903年，中国民族主义思潮的引介者，梁启超本人，则开始力倡“合汉合满合蒙合回合苗合藏组成一大民族”，即于小民族主义之外更提倡大民族主义”³。在《政治学大家伯伦知理之学说》一文中，梁氏首先介绍了伯伦知理关于国民与民族区别的论断，即民族为民族沿革所生之结果，具有其始也同居一地、其始也同一血统、同其支体形状、同其语言、同其文字、同其宗教等八大特质，子孙相传，遂为民族；而国民一为“人格也，据有有机之国家以为其体”，即国民组成国家并具有国家成员资格可“发表其意想，制定其权利者也”，二为“法团也，生存于国家中之一法律体也，国家为完全统一永生之共同体”，即国民组合成国家这样一个法律共同体。所以，民族为建国之阶梯，但其未联合以创一国之时，则“终不能为人为法团”。接下来，梁氏又援引伯伦知理理论，指出单一民族并非建国之独一无二法门，还包括“化其人民而别造一新民族”、“合并同族诸邦为一大帝国”、“联合国内多数之民族而陶铸之，始成一新民族”等多种情况，且“合多数之民族为一国家，其弊虽多，其利亦不少”。⁴

¹ 同注 20，雨尘子：“近世欧人之三大主义”，第 348 页。

² 以其文《正仇满论》为例，章太炎将满洲五百万人统治汉族四万万人与奥地利统治匈牙利、土耳其统治东罗马相提并论，且声称“使汉人一日开通，则满人固不能宴处于域内”，已非简单的对明太祖“驱除鞑虏、恢复中华”的华夷之辨号召的重复，见《章太炎政论选集》上册，中华书局 1977 年版，第 296 页。

³ 《饮冰室合集》第 2 册，文集之十三，中华书局 1999 年版，第 74-76 页。

⁴ 同上。



梁启超之所以长篇累牍的介绍伯伦知理的学说，当然不是为了纯粹的学术研究，而是具有明显的现实指向，即排满与建国问题。梁氏指出，当务之急是改革现有政治体制、培养国民的政治能力与政治资格（即新民），革命党人的排满仅仅是建国的手段而不应是建国的目的，其将排满作为建国手段的做法实际上已经是由建国主义沦为复仇主义，在国家内忧外患的危机关头显然属于本末倒置；而且，依照伯伦知理的学说，并非只有单一民族才能完成民族建国大业，即不是只有通过排满才能完成建设现代国家的任务，同时，还要涉及蒙、苗、回、藏等民族，所以，“吾中国言民族者，当于小民族主义之外更提倡大民族主义”，这种大民族主义，实际上就是合汉、满、蒙、回、藏为一体，共同缔造现代民族国家，即五族建国。

双方的论争在1905年至1907年间达到了高峰。1905年，同盟会机关报《民报》在东京创刊，在民报的发刊词中，孙中山将其革命纲领明确归纳为民族、民权、民生的三大主义，而其中，民族主义为首，即“今者中国以千年专制之毒而不解，异种残之，外邦逼之，民族主义、民权主义殆不可以须臾缓”。民报创刊后，先后就君宪还是共和、排满还是容满等重大政治问题与梁启超等主办的立宪派报纸《新民丛报》展开了激烈的论战，这场论战因其特有的宪政思想史意义而一直为史学界、政治学界、法学界所重视，但多关注的是君宪还是共和的问题，其实，当时的论争中论战双方很大一部分精力是集中于满汉矛盾、种族革命还是政治革命等民族观问题；当然，如前所述，君宪共和论争作为一种政体涉及方案或者建国大计，和双方所秉持的排满还是容满等民族观是纠缠在一起的，即双方的论争焦点，很大程度上仍然是到底是建立一个单一的汉族共和国，还是汉、满、蒙回藏五族君宪。

在民报第一期和第二期上，连载了汪精卫的《民族的国民》一文，直指梁启超援引伯伦之理的关于民族与国民概念区分的论断，作者认为，虽然民族定义繁多，但不外“同气力的人类团体也”，即同血系、同语言文字，同住所、同习惯、同宗教、同精神气质等要素，同时，民族也为“继续的人类团体”，即长久的结合延续；而国民则为一法学用语，虽然民族与国民一为族类方面言，一为政治方面言，但有一共同之问题也，即“同一之民族果必为同一之国民”，“同一之国民必为同一之民族”。汪精卫与梁启超的民族与国民论调针锋相对，在界定了民族的定义后再一次重申了民族国家意为单一民族建国。而针对立宪派认为满人两百多年来已被汉化，属于同族的观点，汪精卫分别从其所列的习惯、擅长、精神气质、宗教等具体要素方面进行评判，认为“三百年满汉之界，昭然分明”，所谓大民族主义“有类梦呓”，并发出了“吾愿我民族实行民族主义，以一民族为一国民”的呼吁。在《民报》的第二期连载中，汪精卫历数了满、汉两族在官制、军制、司法、公民权利等方面的不平等，指出近三百年的清朝统治为“不平等统治”之贵族政治，而欲破之贵族政治，唯有民族主义，同时，清朝统治本身为“六千年来君权专制之延续”，所以，欲“颠覆六千年之君权专制政治”，必须通过革命实现共和，即政治革命与种族革命是交织在一起的，要实现国民平等、摆脱专制统治，排满也为第一要务，立宪派试图通过立宪实现满汉平等、实现宪政，均系不可能的幻想¹。

同期刊登的蜚仲（朱执信）的《论满洲虽欲立宪而不能》中，也开宗明义，指出“中国立宪难。能立宪者唯我汉人，汉人欲立宪，则必哥儿。彼满洲即欲立宪，亦非其所能也”²，其理由为即使立宪，也应为汉人主导满洲驱后，因为汉人的政治能力强于满洲，但现在满洲作为统治者，更不用说满汉几百年来的隔阂与矛盾。立宪派认为可以通过立宪打破满汉畛域是低估了满汉两族之间的界线。陈天华的《论中国宜改创民主政体》中则针对立宪派主张的中国通过效仿日本明治维新进行君主立宪从而实现复兴大业的论断，首先将清朝二百多年的统治界定为汉族臣服于异族几百年的亡国史，指出“日本之奏维新之功也，由于尊王倾幕，而吾之王室既亡于二百余年之前，

¹ 精卫（汪兆铭）：“民族的国民”，载张枏、王忍之编：《辛亥革命前十年间时论选》第二卷，三联书店1963年版，第82-113页。

² 蜚仲（朱执信）：“论满洲虽欲立宪而不能”，载张枏、王忍之编：《辛亥革命前十年间时论选》第二卷，三联书店1963年版，第114页。

现之政府，则正德川氏之类”，所以中国无法主张君主立宪，只能通过民主立宪¹。另外如汪东的《论支那立宪必先革命》也持相同论调，认为立宪无法得行的最关键原因在于满汉民族差异。

针对革命党人的攻势，梁启超先后发表了《开明专制论》、《申论种族革命与政治革命之得失》、《答某报第四号对本报之驳论》等文，遍引卢梭、孟德斯鸠等西方诸贤学说，强调政治革命与种族革命之区别，且阻止立宪的除了满人，还有为数众多的汉人，满清政府的性质中君主专制的成分多于汪精卫所说的贵族政体成分，所以中国能否立宪与满汉种族差异并无关系，且满汉两族也很难说是“纯粹的异民族”。针对革命派欲先立宪必先革命的主张，梁启超认为，“立宪之几，恒不在君主而在人民，但使人民有立宪之智识，有立宪之能力，而发表其立宪之支援，则无论为如何之君主，而遂必归宿于立宪”，所以立宪难行的原因并不在于“异族为政”，且这个“异族为政”也大可怀疑，梁启超以汪精卫所提出的民族界定六要素为例，主张在语言方面，满语对于很多普通满族人已经殆久不用，住所方面满人杂居北京及内地十八省，习惯方面已多同化于北省之人，宗教方面满汉皆有信奉佛教或者孔教者，除了精神气质与血气无法下断语，但也很难绝对界分；所以革命党人强调的满、汉界分实际上只是对顺、康年间的旧事重复而已，而既然满、汉种族差别消失成为同一民族，那么革命派基于种族主义的种族革命与政治革命合一论就失去了合法性依据²。

由上述梳理也可知，此时双方对于民族观的论战，固然有“华夷之辩”或“夷夏大防”观念中所包含的“诸侯用夷礼则夷之，进于中国则中国之”等内容的成分，但更多的是用近代西方民族主义学理中的人种学、民族学理论来分析界定，双方论争中也多有援引西方民族建国的历史，且论战本身，又何尝不是基于对未来国家建设蓝图的一种政治设计，具有显明的宪政意蕴。革命党人主张的摒弃满洲、由汉族单一建国的言论，固然有最大程度的孤立清朝统治者的策略成分，但将种族革命与政治革命相提并论，以及论战双方围绕满族是否为异族、是否被同化的争论本身就说明了民族问题在清末宪政史中的特殊性。革命党人攻讦清朝统治者为异族入侵者、立宪论者为帮闲无赖，立宪派则竭力辩称民族压迫仅系清朝初年旧事，且当时地方大多数督抚已为汉人。但某种程度上或许正是因为太平天国运动之后汉人地方督抚势力的坐大以及风起云涌的排满风潮，使得满洲亲贵们的提防之心益重而作出的皇族内阁的安排，而这更给革命党人以口实，同时也使立宪派莫口难辩。

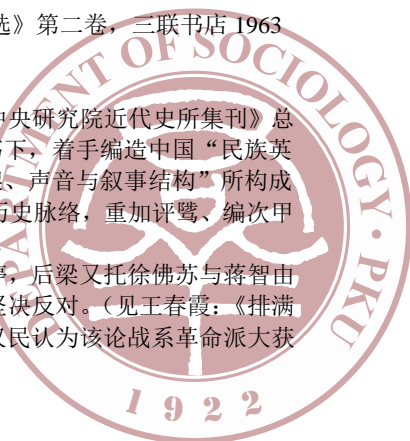
另外，满清政府多年在内政外交上的弱势状态，以及雨后春笋般的各类报刊中关于汉族史、黄帝崇拜等“振大汉之雄风”的扬汉排满之宣传³，再加上革命党人咄咄逼人、饱含激情的情绪化文字的渲染，乃至在辩论中刻意混淆种族革命与政治革命的界限，均使得革命派一时在气势上占据上风⁴。但在双方关于民族、宪政等问题的激烈辩论中，彼此也在修改、调整一些原本为论辩而刻意为之的过激主张，如1906年，在《民报》周年纪念大会上的演说中，孙中山就明确提出：“‘民族革命，是要尽灭满洲民族’，这话大错。民族革命的原故是不甘心满洲人灭我们的国家，主我们的政，定要扑灭它的政府，光复我们的民族国家。这样看来，我们并不是恨满洲人，

¹ 陈天华“论中国宜改创民主政体”，载张枏、王忍之编：《辛亥革命前十年间时论选》第二卷，三联书店1963年版，第120-124页。

² 《梁启超全集》，北京出版社1999年版，第1643-1665页。

³ 可参见沈松桥：“振大汉之天声——民族英雄系谱与晚清的国族想象”，载《台湾中央研究院近代史所集刊》总第33期。在该文中，沈松桥指出，晚清知识分子同样也是在国族主义的风潮鼓荡下，着手编造中国“民族英雄”的光荣系谱。为了“唤起国魂”、“振兴民族”，他们透过一套由特定的“框架、声音与叙事结构”所构成的论述策略，将上起秦汉、下迄明清，前后二千年间的历史人物，扯出其原有的历史脉络，重加评鹭、编次甲乙，终至为近代中国的国族认同修建了一座华丽璀璨的殿堂——民族英雄的万神庙。

⁴ 论战进行期间，梁启超曾希望徐佛苏出面调停，但汪精卫、汪东等人拒绝徐的调停，后梁又托徐佛苏与蒋智由出面与章太炎、宋教仁唔商，章表示可以许其调和，但孙中山、黄兴、胡汉民等坚决反对。（见王春霞：《排满与民族主义》，社会科学文献出版社2005年版，第172页。），也正因为如此，胡汉民认为该论战系革命派大获全胜，但从其后革命党人的有关具体政治实践来说，却未必如此。



是恨害汉人的满洲人。假如我们实行革命的时候，那满洲人不来阻害，我们决无寻仇之理”，¹与邹容、陈天华、章太炎等人在排满宣传中的过激言辞，已是大有改变。同时，对于汉族单一建国的思想，革命派无论在理论上，还是实践中，他们也开始悄悄的进行修正，且在很大程度上吸收了立宪派五族建国论的合理成分，因此，五族共和的思想渊源，并非自孙中山始，而应追溯到近代中国西方民族建国思潮的传入，以及革命派与立宪派对于民族建国政治设计的宪政论战，对此，笔者将在下文中具体阐述。

三、从“五族君宪”到“五族共和”：宪政共识的达成

1907年，杨度在其主办的《中国新报》上开始刊登其《金铁主义说》的长文，系统阐述了其君宪救国的思想，《金铁主义说》全文长约14万字，分“今日中国所处之世界、予所持者世界的国家主义、世界的国家主义之内容、中国现政府之不负责任、中国国民之责任心与能力、政治革命、君主立宪、世界将来之中国”²八节，其中，政治革命、君主立宪、国家主义等均为当时宪政论战的焦点，自然，在其论述中必将涉及到民族宪政问题，且不仅仅局限于满汉之争，而是“五族一家”式的五族君宪论，充分展示了当时仁人志士对中国这个多民族国家在近代内忧外患的格局下如何进行民族国家构建的思考和努力。

在《金铁主义说》中，杨度明确指出，“独是汉人扑满之后，欲本民族主义，独建立国家以自存于世界，斯亦必为势所不能。何也？以今日之中国国家论之，其土地乃合二十一行省，蒙古、回部、西藏而为其土地，其人民乃合汉、满、蒙回、藏而为其人民”，此乃国际、国内之公认事实，各地之内政、外交，皆统一于政府，各国视二十一行省与蒙、回、藏地无别，但知为中国土地而已，视汉人与满、蒙、回、藏人无别，但知为中国人而已，若忽持民族主义，仅以二十一行省地为中国之土地，以汉人为中国之人民，排满之后，“若不进一步排蒙、排回、排藏，则不能达其一以民族成一国家之目的，而全其民族主义，使其如此，则蒙、回、藏固亦主张民族主义之人也，不仅我排彼，彼且排我。于是全体瓦解，外人乘之”。即中国自古以来多民族的民族构成和疆域现实，为国际、国内所公认之事实，中国土地、中国人之大一统的格局具有几千年的历史；而且汉族单一建国，所排斥的不仅仅是满族，还包括国内蒙、回、藏等其他民族，同时，单一建国的思想不仅会唤醒大汉族意识，还会唤醒其他民族的地方民族意识，尤其是在中央政府权威暗弱导致旧有的国家认同体系瓦解之时，这种过于强调族裔色彩的单一民族建国学说只会带来民族分离主义与边疆的不稳，实际上，杨度此言绝对是有先见之明，外蒙在清末民初的民族分离活动即是例证。³也许正是因为如此，在认识到清末民初多民族国家建构的严峻性之后，汪精卫等人的汉族单一建国论、满洲非中国人，明末建州非中国之领土等观点再无人提起也无人注意，甚至作者们也羞于将其收入文集。⁴

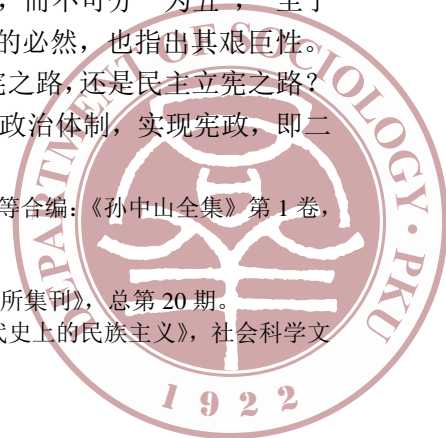
所以，杨度认为，“五族分立”为“亡国之政策”，而必须合五族之人民为中国之人民，合五族之土地为中国之土地，即加强中国、中华民族的现代民族国家建构。按照杨度的观点，领土、人民、统治权为国家之至关重要的要素，中国从王朝到现代民族国家的转型之路中，这三个要素坚决不能改变，即“国民之汉、满、蒙、回、藏五族，但可合五为一，而不可分一为五”，“至于合五为一，则此后中国，亦为至要之政”，既指出民族国家建构之路的必然，也指出其艰巨性。既然现代民族国家建构之路是五族合一，那么，到底应该选择君主立宪之路，还是民主立宪之路？杨度认为，无论是君主立宪，还是民主立宪，其目的均在于改造现有政治体制，实现宪政，即二

¹ “在东京《民报》创刊周年庆祝大会的演说”，载广东省社会科学院历史研究室等合编：《孙中山全集》第1卷，中华书局1981年版，第325页。

² 刘晴波主编：《杨度集》，湖南人民出版社1986年版。

³ 张启雄：“‘独立外蒙’的主权交涉与国家认同”，载《台湾中央研究院近代史所集刊》，总第20期。

⁴ 郭双林：“门罗主义与清末国家民族认同”，载郑大华，邹小站主编：《中国近代史上的民族主义》，社会科学文献出版社2007年版，第327-348页。



者并无本质区别，关键在于在当时的国际、国内政治局势下，何者更为合适、妥当；毕竟，政治实践不同于单纯的学理探讨，牵一发动全身，稍有不慎，可能就覆水难收。按照杨度的观点，民主立宪国之国民文化需基本均质化，但“满、蒙、回、藏人之文化，不能骤等于汉人”（杨度依据英国学者甄克思《社会通栓》中的观点，对五族国民程度做了划分），很难实现“五族平等、共同选举”，且这些地区的民众宗族、部族观念强于国民观念，极易产生分裂主义；且如建立单一的汉族民主共和国，当时“汉人的兵力不能骤及于蒙、回、藏地区”，当地民族分裂分子在西方殖民者的挑唆下必然会产生异念。所以，杨度认为，以上论蒙、回、藏问题，非民主立宪党所能解决，即“欲保全领土，则不可不保全蒙、回、藏；欲保全蒙、回、藏，则不可不保全君主，君主既当保全，则立宪亦可。”，即五族立宪论。杨度这种重视少数民族国民文化程度以及国家认同状况的做法，以及对当时边疆局势的判断，和立宪后深化推行国民一体化的现代民族国家建构进程的未雨绸缪，不但超过了革命党人鼓吹汉族单一建国思路的狭隘与偏颇，较之集中于排满问题而多少忽视占有中国领土一半以上的边疆民族地区的很多君宪宣传者来说，其见识也尤为高远。

如果说杨度划分五族国民能力的做法还多少有大汉族主义的同化少数民族情节的话，那么，其后立宪派成立的政闻社创社宣言《政温社宣言书》以及政温社主笔蒋智由的《变法后中国立国之大政策论》中，则与立宪派原来的宪政民族观更进一步，也愈来愈接近民国以后“五族共和”的宪政民族政策。在《变法后中国立国之大政策论》一文中，作者主张“于立宪之下，合汉满蒙诸民族皆有政治之权，建设东方一大民族之国家，以谋竟存于全地球列强之间是也”，整合国内各民族的策略，不是“一族为主各族为奴”，而应是“各族皆为主而非为奴”的新式的统一，所以可“以政治权分配于数个之民族，使人人皆有国家主权之一分，而视国家为己所有之物，则对于国家亲切之心日增，即对于民族憎怨之情日减”。¹作者的这种“五族君宪”，基本上取消了一切限制条件，达到了各族人民作为中国公民的平等享有权利，可以说是一种平等、民主的宪政民族观，如果我们对比一下《中华民国临时约法》第五条中“中华民国人民，一律平等，无种族、阶级、宗教之区别”的条款规定，即可发现，随着政治局势的发展，近代中国的仁人志士们在处理民族关系方面基本达成了“五族平等”的共识。

从近代中国民族建国主义的传入，到汉族单一建国论与五族建国论的政体选择，到立宪派与革命派关于排满问题的激烈论战，一直到最后从五族君宪到五族共和的演化，五族共和说这个清末民初重要的宪政学说的衍生过程，清楚地载明了近代中国的先哲们探求多民族国家的民族国家建构之路进程。五族共和说的提出，并非具体某位政治人物民族观的突然转变，而是整个清末民初政治世界中宪政变迁的产物。

四、五族共和的彰显：南北和议再解读

五族共和说在清末民初的出现，是其时思想界、政治界在乱世危局中面对民族问题经过多次论战最后达成的宪政理念。而孙中山先生一直以来之所以被认为是五族共和说的提出者，除了临时大总统就职宣言所具有的特殊政治意蕴，还和孙中山在民国初年对五族共和、建设现代国家的大力宣传和提倡有关²，再加上孙中山在民国宪政世界中所具备的无可比拟的国父地位和其对民

¹ 蒋智由：“变法后中国立国之大政策论”，载张枏、王忍之编：《辛亥革命前十年间时论选》第二卷，三联书店1963年版，第1066页。

² 有一些学者曾对孙中山作为“五族共和”提出者表示质疑，如日本学者片冈一忠曾经对孙中山首倡“五族共和”的说法提出质疑，并强调立宪派人士张謇在南北和议中所起的重要作用；另外一位日本学者村田雄二郎则认为：“五族共和”一词来源于杨度1907年撰写的《金铁主义说》，（见其文“孙中山与辛亥革命时期的五族共和论”，载《广东社会科学》2004年第5期，第121页）。对此，笔者已在前文予以论述，如果要追溯五族共和思潮的源头，则梁启超和严复的五族建国思想也具有一定的理论贡献，且五族共和论的最终完成本就是在清末民族观的宪政论战中得以完成。



国宪政实践的重要影响，孙中山便成为“五族共和”的首倡者。孙中山先生及其所代表的南京临时政府所进行的颁布《中华民国临时约法》以及其他一些宪政措施中所确立的民族平等、民族团结、维护国家统一和边疆安定的宪政努力，自属清末民初五族共和宪政主张的一种生动实践。但无论如何，南京临时政府存续时间极短、政令所达之处也极为有限，而孙中山先生在民国初年辞去临时大总统职务后也基本出于在野位置，因此不少论者认为五族共和仅系清末民初提出的权宜性政治口号，并未真正贯彻实施。

但实际上，临时政府之后的北洋政府，在民族治理和相关宪政制度架构上仍然采取了“五族共和”的治理政策。而辛亥革命后南北和议清帝退位，虽然以前一直被认为是资产阶级革命不彻底性的体现，但在当时对于维护国家统一、民族团结、边疆安定，起到了相当的积极作用，某种意义上更是不吝为五族共同缔造共和的最生动彰显。¹南北和议中所达成的《关于大清皇帝辞位之后优待之条件》、《关于清皇族待遇之条件》、《关于满、蒙、回、藏各族待遇之条件》等宪政性文件，从宪政学理角度来讲，如细加分析，也不失为对国家统一和民族团结的一种法理宣示，同时也是对国外敌对势力“西藏独立”论等分裂祖国领土阴谋的一种有力回击，而这，恰恰是我们今天重新思考五族共和宪政思想在清末民初得以发轫的宪政意义所在。

在以往的革命史观中，南北和议被认为是资产阶级妥协性、脆弱性、革命不彻底性的一个主要表现，同时袁世凯也由此被认为是窃取辛亥革命成果的窃国大盗。对于南北和议中达成的一些法律性文件，如《关于大清皇帝辞位之后优待之条件》、《关于清皇族待遇之条件》、《关于满、蒙、回、藏各族待遇之条件》，也被认为是系袁世凯一手炮制，是中国资产阶级对封建反动势力的又一次妥协²，甚至有论者援引陶菊隐当年的论断认为对于清室的这一系列优待条件是“为国内国外的野心家留下了一个制造中国变乱的傀儡工具”，是张勋复辟帝制的一个主要诱因³。但南北和议、乃至南北和议中达成的这些法律性文件，真的仅仅是一种革命不彻底性的表现，而没有任何积极作用吗？恐怕未必。已有论者对于清室优待条件的订立进行了正面论述，虽然其观点在此后也被人质疑⁴；而随着学界对于民国政治史复杂性的认识深化、以及对于当时民族问题和边疆局势严峻性的深入体察，包括民族法学界、民族学界和史学界的一些学者开始对南北和议以及清室优待条件协议对于国家统一、民族团结、边疆安定的积极意义进行了正面论述，⁵也有学者认为“五族共和”是南北政治势力相互较量、议和妥协的重要政治纽带。⁶

后人在评述南北和议时，常为当时革命者没有一鼓作气推翻清廷而遗憾，但客观的讲，从当时南北双方的实力对比来讲，虽然武昌首义后南方各省纷纷宣布独立，但其中颇有一些地区本就系对君宪还是共和持模棱两可态度的立宪派掌握政权和财力，另外就军事实力而言南方更是远处于下风，汉阳一役南军溃散、黄兴败走即是明证。再加上边疆地区一些民族分离分子在帝国主

¹ 在以往的革命史观中，南北和议被认为是资产阶级妥协性、脆弱性、革命不彻底性的一个主要表现，同时袁世凯也由此被认为是窃取辛亥革命成果的窃国大盗。对于南北和议中达成的一些法律性文件，如《关于大清皇帝辞位之后优待之条件》、《关于清皇族待遇之条件》、《关于满、蒙、回、藏各族待遇之条件》，也被认为是系袁世凯一手炮制，是中国资产阶级对封建反动势力的又一次妥协。

² 可参见坊间的教科书、中国近代史研究专著中对于南北和议的评价，如李剑农：《中国近百年政治史》第九章“清政府的颠覆与中华民国的成立”中对于南北和议也持完全否定态度，复旦大学出版社2007年版，第268-307页。

³ 陶菊隐：《北洋军阀统治时期史话》上册，三联书店1983年版，第131页。

⁴ 如喻大华：“清室优待条件新论：兼析溥仪潜往东北的原因”，载《近代史研究》1999年第1期，以及王树才、刘敬忠对喻文的质疑文章“也谈清室优待条件问题_兼评溥仪充当日本帝国主义傀儡的原因”，载《中国社会科学院研究生院学报》2000年第2期。

⁵ 如李鸣：《中国近代民族自治法制研究》（中央民族大学出版社2008年版）一书中对于相关法律文件积极意义的论述，潘先林：“论五族共和思想的影响”，载《云南社会科学》2006年第5期）中对于清帝退位，咸于共和使国家避免分裂、民族避免隔阂的论述。农伟雄：“袁世凯与南北议和新论”，载《江汉论坛》2002年第2期，对袁世凯在中国历史这一关键时刻所扮演的角色及南北议和的意义作了新的评价。

⁶ 彭武麟：“南京临时政府时期的近代国家转型与民族关系研究：以‘五族共和’为中心”，载《民族研究》2009年第3期，第80页。



义者的挑唆下趁内地政权不稳而分裂之心隐现，所以，当时除了立宪派，革命派内部很多人也希望早日通过会谈实现南北和平统一。诚如有学者所言，“民元南北议和不纯是革命党人推行妥协路线的结果，更是当时各种社会力量的共同愿望。南北议和最后能达成协议，是诸多社会力量互相妥协的结果，归根到底，是由当时阶级力量对比决定的”¹。南北和议中所达成的清帝优待条件及满、蒙、回、藏各族待遇等条款，对清帝最终逊位、满、蒙、回、藏各族咸同共和、国家领土保持完整、国内各民族之间平等团结的多民族的资产阶级共和国最终得以确立起到了重要作用，也堪称是五族共和的最生动彰显。

1. 五族共和与南北和平统一

南北和议的达成，一个关键环节即是对清室的优待问题。正是优待条件的提出，很大程度上分化了满清贵族势力，最终优待协议的达成和退位诏书的宣布也使得个别极端分子的负隅顽抗甚至出逃分裂计划失去了口实。而赞成共和对清室的优待，本就系北方议和代表伍廷芳率先提出，“改为民主，于满洲人甚有利益，不过须令君主逊位，其他满人皆可优待，皇位尤然”²。同时某种程度上也是南北双方为了早日结束清朝统治的一种共谋。

虽然当时清廷大势一去，军权也主要掌握在袁世凯手中，但满清贵族并不甘心就此丧失既得利益，甚至有铤而走险、鱼死网破的想法，当时御前会议上列席的蒙古王公强烈反对和议，以铁良为代表的宗社党人也纠集党羽，打算作最后的抵抗³，还有的满清贵族为了挽救即将覆亡的政权甚至不惜与外国势力相勾结、进行阴谋叛国独立的活动，如肃亲王善耆就试图和日本浪人川岛浪速联合，劫持宣统皇帝，在东北建立由日本控制的傀儡政权⁴。而《清室优待条件》的提出与签订，对于满洲贵族最后放弃抵抗，同意结束清朝统治起到了至关重要的作用，毕竟，放弃抵抗，虽然不再拥有政治统治权力，但尊崇依旧，待遇依旧，而铤而走险、负隅顽抗的计划一旦失败，则是“胜了固然好，要是败了，连优待条件不是也落不着了吗？”⁵甚至有可能面临类似有些君主国家革命后皇族被戮、身首异处的结局。

所以，优待条件提出后，奕劻在御前会议上向隆裕太后进言说除了在优待条件下自行退位，再无安全办法，载沣等则多不发言，暗中倾向奕劻说的态度。⁶1912年2月3日，清帝授权袁世凯就具体退位条件与南京临时政府具体商酌，表示“现在时局粘危，四民失业，朝廷亦何忍一姓之尊荣，贻万民以实祸。唯是宗庙陵寝关系重要，以及皇室之优礼、皇族之安全，八旗之生计，蒙、回、藏之待遇，均应预为筹划”，同意在保持已有优礼、待遇的基础上接受退位要求。⁷1912年2月12日，清帝正式颁布退位诏书，宣布“**将统治权公诸全国，定位共和立宪国体**”，“即由袁世凯以全权组织临时共和政府，与民军协商统一办法。总期人民安堵，海宇又安，**仍合满、汉、蒙、回、藏五族完全领土为一大中华民国**。”，南北和议遂告成功。清帝的退位，使得“日本军阀的满蒙独立计划失去了借口，潜往东北的肃亲王善耆也难以打着清室的旗号进行活动”，⁸国家避免分裂，日本侵略者的野心也得以破产；而退位诏书中“**仍合满、汉、蒙、回、藏五族完全领土为一大中华民国**”的宣示，正是五族共和宪政思想的完美呈现。

2. “汉、满、蒙、回、藏”咸于共和：五族共和的完整含义

南北和议的达成，对于其他蒙、回、藏诸族赞同共和、维护国家统一和民族团结也起到了重要作用，而“汉、满、蒙、回、藏”咸于共和，才是五族共和的完整含义。在《清帝授权袁世

¹ 萧致治：“孙中山与民元南北议和”，载《武汉大学学报》2001年第5期。

² 中南地区辛亥革命史研究会编：《辛亥革命史丛刊》第八辑，中华书局1991年版，第72页。

³ 李剑农：《近百年政治史》，复旦大学出版社2007年版，第301-302页。

⁴ (日)会田勉：《川岛浪速与“满蒙独立”运动》，载《近代史资料》1982年第2期，第102页。

⁵ 溥仪：《我的前半生》，群众出版社1996年版，第43页。

⁶ 李剑农：《近百年政治史》，复旦大学出版社2007年版，第301-302页。

⁷ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编第一辑：辛亥革命》，江苏人民出版社1979年版，第217页。

⁸ 喻大华：“清室优待条件新论：兼析溥仪潜往东北的原因”，载《近代史研究》1999年第1期，第166页。



凯与民军商酌退位条件旨》中，除了对清廷本身优礼、待遇的要求，还包括蒙、回、藏诸族的待遇要求。所以，南北和议并不仅仅涉及满清贵族和清帝的地位问题，还涉及到如何对待蒙、回、藏等民族的民族治理政策问题以及边疆民族上层分子的待遇问题。

而且，在清帝退位问题上，本身反对最激烈的就不是满清贵族，而是蒙古王公，一部分蒙古王公积极组织蒙旗骑兵，准备配合清军镇压革命，在御前会议讨论退位条件时，那彦图、贡桑诺布尔等蒙古王公也“态度坚决、强烈反对共和、力阻清帝退位”。¹蒙古王公对共和的这种抗拒意识，有着多方面的原因，一方面，满蒙结合是清朝治理蒙古近三百年的基本国策，所以蒙古王公认为清帝的尊崇、地位与其休戚相关，这不仅仅是蒙古王公个人待遇的问题，更是一种对近三百年的基本国策的政治认同，所以，当时参加南北和议的北方代表伍廷芳就坦言，“然满、蒙王公所注目者，不仅在本族之位置，尤在清帝辞位后待遇之厚薄。果使清帝辞位，得蒙优待，则皆以为清帝且如此，满、蒙诸族，更无所虑。设其不然，则皆以为清帝犹不免如此，满、蒙诸族，更无待言。此种存心，骤难解说。前因优待条件，久未商定，大起恐慌”²；另外一方面，如果说满清贵族在清室入关之后近三百年虽然在其统治阶层内部一再强化“满洲认同”，但仍在很大程度上接受了一部分汉族的文化习俗，也有一些满清贵族在清末开始“睁眼看世界”，对民主、共和的现代宪政理念多少有所了解，而蒙古王公多年来“世居朔漠，久罹亡灵，于大皇帝无贰心，于强邻无异志”，³“只知有君主，不知何所谓共和，更深惧诸君子少数专制之共和”⁴，对共和观念的接受和认可尚需时日，再加上清末排满风潮中对于“驱除鞑虏”的宣传，更使其对共和怀忧惧之心；而实际上，这种对于“驱除鞑虏”的宣传，固然在辛亥革命前起到了最大程度的孤立清廷的作用，但其负作用也是显而易见，除了蒙古王公的忧惧，当时的达赖喇嘛就是在英帝国主义的挑唆下利用这种宣传煽动了一部分不明真相的藏族僧俗群众发动“驱汉”风潮。⁵所以，孙中山等人在南北议和时才一次次对蒙古王公宣传五族共和、晓以利害、动之以情，以求说服其接受共和观念。

正因为如此，退位协议中对于清室待遇的优礼、以及《满、蒙、回、藏各族待遇之条件》中“与汉人平等、保护其原有之私产、王公世爵概仍其旧，满、蒙、回、藏原有之宗教，听其自由之信仰”等条款的规定，对于有效的向蒙、回、藏诸族同胞宣传五族共和思想、安定其人心，起到了积极作用；再加上隆裕太后以及清室同意退位条件，赞同五族共和这一态度宣示对于蒙古王公和其他少数民族上层人士的垂范和影响，蒙古王公们终于认识到建立一个多民族的共和国是大势所趋，在蒙古王公会议上达成赞成共和政体的共识，“谓今日大势所趋，实非宣布共和以弭乱而组织共和政体，实非联五大民族合而为一不足，以免亡国之祸。……后复公同商议，联电南京，表示并无反对共和之意”。⁶

3. 统治权的转移与国家领土的继受：维护国家统一的法理宣示

南北和议最终成果的表现形式，是《关于大清皇帝辞位之后优待之条件》、《关于清皇族待遇之条件》、《关于满、蒙、回、藏各族待遇之条件》等法律文件的达成。从法理的角度分析，这些协议，背后固然是多种政治势力的角逐，但形式和程序上则是关于统治权转移的一种宪政契约，按照有贺长雄的分析，“孰察当时之形势，北方权力虽弱，然南京政府欲不战而操全胜，非妥定优待皇室条件不可，优待条件何谓而有即将将来统治中国国民之权，让于民国自行引退之条件也”，⁷即清室在接受了南方提出的保持尊荣、待遇的优待条件后，将统治权让于民国、自行隐退。

¹ 赛航，金海等：《民国内蒙古史》，内蒙古出版社 2007 年版，第 10 页。

² “伍代表解释优待清帝条件”，《东方杂志》，1911 年 8 卷 10 号。

³ 中国史学会编：《辛亥革命：第七册》，上海人民出版社 2000 年版，300 页。

⁴ 渤海寿臣：《辛亥革命始末记》，台北：台湾文海书社 1969 年版，第 904 页。

⁵ 潘先林：“论五族共和的影响”，载《云南社会科学》2006 年第 5 期，第 88 页。

⁶ “蒙古王公与虚君共和”，载《大公报》1912 年 2 月 8 日版。

⁷ (日)有贺长雄：“革命时期统治权转移之始末”，载王键编：《西法东渐：外国人与中国法的近代变革》，中国政法大学出版社 2001 年版，第 109 页。



实际上，1912年2月12日（宣统三年十二月十五日）颁布的清帝退位诏书中，即明载了《关于大清皇帝辞位之后优待之条件》、《关于清皇族待遇之条件》、《关于满、蒙、回、藏各族待遇之条件》等内容。

该诏书分三道圣旨，其中第一道圣旨中开头即提到“特命袁世凯遣员与民军代表讨论大局、议开国会、公决政体”，说明南北和议并非普通的政治谈判，而是涉及到国家政体变革的一种宪政激变，“今全国人民心理多倾向共和，南中各省既倡议于前、北方诸将亦主张于后，人心所向、天命可知。予亦何忍因一姓之尊荣，拂兆民之好恶。是用外观大势，内审舆情，特率皇帝将统治权公诸全国，定为共和立宪国体”，即共和政体的确立，从形式上讲，主要是人民对于共和政体的期盼，但同时也有清帝面对人民共和呼声的压力而不得不将“统治权公诸全国”即让与人民的成分在内。因此，中华民国取代清朝，从实质上讲，是人民抛弃了清朝政府腐朽的统治，选择共和政体，从形式上，则包含宪政革命时期通过和平协议的方式完成统治权转移的成分，所以，正是这种统治权的和平转移，新生的中华民国完全继承了清室的固有疆土，用圣旨上的话说就是“仍合满、汉、蒙、回、藏五族为一大中华民国”。第二道圣旨中则提到“民军所开优礼条件……，均已一律担承……并议定优待皇室八条，待遇皇族四条，待遇满、蒙、回、藏七条……特行宣示皇族即满、蒙、回、藏人等，此后务当化除畛域，共保治安，重现世界之升平，胥享共和之幸福”，并附载了诸项具体优待条件。第三道圣旨，再次强调了五族共和、民族和睦。¹

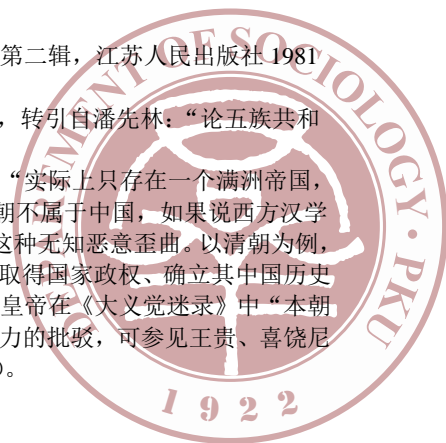
笔者之所以对退位诏书的内容不惜篇幅的摘录，是因为正是退位诏书上关于统治权的宪政契约规定，成为民国时期北洋政府维护国家统一、反对边疆分裂势力的法律武器，民国时期，当库伦哲布尊丹巴致电责问袁世凯“吾两国均系前清之臣民……君非前清之子孙，又非其同姓，何以强言理应承担其原管领土？”袁世凯答曰：“前清以统治权让于民国，民国人民以总揽政务权，举付于本大总统，承前清之旧区域内，有外蒙古一部分，本大总统受全国付托之重，理应接管。至库伦独立，前清并未允行，中华民国亦断无允准之理。库伦本为民国领土……甚盼熟筹利害，使民国受于前清之领土及统治权完全无缺”²。袁世凯面对外蒙古分裂势力的来电，之所以如此理直气壮，就是有南北和议所达成的优待条件协议以及退位诏书中对于五族共和、中华民国完全继承清朝之领土与人口的规定。当今藏独势力“西藏独立”论的一个重要论点，即是西藏属于清朝而不属于中华民国，但清朝属于中国境内的一个少数民族王朝，这是国内外所公认的事实³，王朝更替不影响领土变更也是公认的国际法原理，“西藏只属于清朝”荒谬说法姑且不论，即使按其所谓的推理逻辑，退位诏书中对于五族共和、统治权转移、领土因素的登载，也以宪法性文件的形式，说明中华民国完全继承了清朝之领土与人口。因此，西藏自古以来就是祖国神圣不可分裂的领土，藏独敌对势力的所谓“西藏独立”论的荒谬论调，无论是从国家不同于王朝，国家政体是人民的历史选择的实质层面，还是国家政体变更时领土继承的法律文件载明的形式层面，都是经不起论证的。

五、五族共和的延续与发扬：北洋政府时期

¹ “清帝宣布退位旨”，载中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第二辑，江苏人民出版社1981年版，第72-75页。

² 中华民国史事纪要编辑委员会编：《中华民国史事纪要（初稿）》，第106-107页，转引自潘先林：“论五族共和的影响”，载《云南社会科学》2006年第5期，第88页。

³ 国外有些汉学家有意无意的强调蒙古帝国、满洲帝国的说法，如拉铁摩尔认为“实际上只存在一个满洲帝国，中国只是其中一部分”，藏独分子就是刻意利用了这种论调，主张西藏属于清朝不属于中国，如果说西方汉学家是属于对中国历史的无知，混淆了王朝与国家的差别，而藏族分子则是利用这种无知恶意歪曲。以清朝为例，清太祖努尔哈赤原为明朝臣子，清朝发源地建州原为明代建州卫所，而清朝在取得国家政权、确立其中国历史上第二个全国性少数民族王朝地位的时候，也一直以中国王朝正朔自居，雍正皇帝在《大义觉迷录》中“本朝之为满洲，犹中国之有籍贯”的说法即为最好的例证，关于这方面更为具体有力的批驳，可参见王贵、喜饶尼玛、唐家卫《西藏历史地位辩》第七章中的精彩论述（民族出版社2009年版）。



对于北洋政府时期的民族治理及其相关宪政制度建构，学界以往常持否定态度，如认为“北洋军阀政府的民族政策及其对边疆民族事务的管理制度，是为统治集团利益服务的。民国成立，少数民族并没有真正得到民族平等的权利，他们不仅遭受本民族上层统治者的压迫，而且还遭受军阀、官僚、地主的压迫”¹。客观的讲，北洋政府时期民族政策固然有重视边疆民族上层分子的成分，但如果我们考虑到当时国力羸弱、内外交困的现实，似应对当时的执政者的相关决策多少报以一种同情的理解，另外北洋时期虽然国力很弱但却被一些史家认为是丧权最少的时期，从中也自可凸显当时执政者在维护国家统一、民族团结和边疆地区安定方面的努力。

而且，与我们平时一些似是而非的想当然印象不同，其实在北洋政府时期，尤其是袁世凯称帝之前，其民族治理与相关宪政建构方面的基本原则仍然是“五族共和”，这一点在袁世凯就任临时大总统、大总统后颁发的一系列公告、文件，设立的蒙藏院等治边机构、以及在对蒙、对藏政策上作出的具体应对中均可见一斑。正如有学者所指出的那样，“通过对民国初期传媒材料的梳理并结合各类历史资料，发现袁世凯执政时期，继承了孙中山‘五族共和’思想，主张以汉藏民族间平等团结为基础，以谋内政之统一和实现民族之大同”。²而且，如果我们考虑到临时政府时期一方面存续时间较短，另外一方面政令执行区域本身也极为有限，就会发现，关于五族共和的宪政实践，如果说孙中山与南京临时政府的相关宪政实践属于发轫期，南北和议达成五族平等、咸于共和的政治契约属于五族共和的彰显的话，那么，北洋政府时期，尤其是袁世凯称帝以前的相关民族治理与宪政制度建构，恰是五族共和宪政主张的延续和发扬。所以，正是在这个意义上，五族共和的宪政实践才不像我们以往所理解的那样仅仅是南京临时政府时期的昙花一现，而是民国前期得以确实付诸实施的宪政制度建构。

上任伊始，袁世凯就宣布废除理藩部，在1912年4月22日颁布的大总统令中，袁世凯强调，“现在五族共和，凡蒙、藏、回疆各地方，同为我中华民国领土，则蒙、藏、回疆，即同为我中华民国国民，自不能如帝政时代再有藩属名称。此后，蒙、藏、回疆等处，自应通筹规划，以谋内政之统一，而冀民族之大同”，³该大总统令清楚的表明了袁世凯在处理民族问题的态度上，是以继承“五族共和”思想为宗旨：去掉“理藩”名称，既是共和国时代各民族人民均为民国国民的宪政平等观的体现，更是对国家要素中领土、人口的郑重宣示，同时，“蒙、藏、回疆等处，自应通筹规划，以谋内政之统一，而冀民族之大同”，也表明了从帝政时代到共和国时代中国这个多民族国家迈向民族国家建构之路的决心和规划，而这，恰是五族共和宪政思想在清末民初得以发轫并获得朝野认同的深层历史动因所在。

1. 宪政立法实践

北洋政府在民族治理宪政建构方面对五族共和的继承和发扬，从民国前期的宪政立法实践中亦可见一斑。1913年10月31日通过的《中华民国宪法草案》（天坛宪草）中，第一条国体规定“中华民国永远为统一民主国”。第二条中华民国国土依其固有之疆域。国土及其区划，非以法律不得变更之。第三条规定“凡依法律所定属中华民国国籍者，为中华民国人民”。第四条规定“中华民国人民，于法律上无种族、阶级、宗教之别，均为平等”。对比一下南京临时政府时期颁布的《中华民国临时约法》中前四条的规定，就可发现，虽然具体措辞不大一样，但民主共和国的政体，国家疆域的完整以及坚决维护国家统一与领土完整的决心、法律面前人人平等的宪政要义，均无实质差别。虽然《天坛宪草》中对于领土没有采取像《临时约法》一样的列举方式，但如前所述，关于领土条款的规定方式，一直是民国时期立宪活动中的一大争议所在，其原因就在于当时边疆民族地区的复杂形势，以及从帝政时代到民国时代多民族共和民族国家建构之路

¹ 杨策、彭武麟：《近代中国民族关系史》，民族出版社1999年版，第256页。

² 韩殿栋、刘永文、陈立波：“民国初期传媒关于袁世凯对藏政策的报道”，载《西藏大学学报》2008年第1期，第47页。

³ “中国大事记”，载《东方杂志》，1911年第8卷第12号。



的艰巨性¹。因此，尽管论争者对于采取何种立宪技术观点不一，但其目的均是为了通过立宪维护国家领土完整与民族团结，这自和当时内有分裂势力、外有强敌环伺的复杂政治格局有关，这也是为什么民国一代宪法学人对于寻求富强、建立现代国家如何孜孜以求的原因所在，同时也要求我们在研究民国宪政学说史时对于这种多多少少的宪政工具主义有着同情的理解。

1914年5月1日公布的《中华民国约法》（袁记约法）中，第一条“中华民国，由中华人民组织之”与《临时约法》完全相同，同样强调“中华人民”的整体内涵。第二条“中华民国之主权，本于国民之全体。”与《临时约法》第二条仅是“属于”与“本于”的措辞差异，含义相同。第三条“中华民国之领土，依从前帝国所有之疆域”则是对中华民国继承清帝国疆域的一种宪法确认，再一次重申了国家领土、疆域的完整与不受干涉。第四条“中华民国人民，无种族、阶级、宗教之区别，法律上均为平等”也同样体现了民族平等、公民平等的宪政理念。1912年颁布的《蒙古待遇条例》、1913年颁布的《待遇西藏条例》中对于“不以藩属待遇、应与内地”，也不用“理藩、殖民、拓殖等字样”的强调，这实际上也体现着从帝政时代的羁縻政策到民国时代五族平等、咸于共和的一种民族治理宪政理念的转变

《中华民国约法》附则中第六十五条“中华民国元年二月十二日所宣布之大清皇帝辞位后优待条件、清皇族待遇条件、满蒙回藏各族待遇条件，永不变更其效力。其与待遇条件有关系之蒙古待遇条件，仍继续保有其效力；非依法律，不得变更之”，并在《蒙古待遇条例》、1913年颁布的《待遇西藏条例》对于蒙古王公世爵、藏族喇嘛阶层特殊地位的保留进行了具体规定。这些做法，均是试图通过给予少数民族上层分子优厚待遇来确保民族地区的稳定，虽然广大少数民族群众的生活处境并未有多少实质性的改善，但对于缓解当时边疆地区的紧张局势、维护国家领土的完整还是有一定实质意义的，如当时内蒙古的王公就从库伦返回，并声明反对外蒙古独立²。因此，上述宪法性文件中对于少数民族上层人士特殊待遇的规定虽然被后人斥之为缺乏实质意义上的平等、是代表了大地主、大资产阶级的利益，仅是帝国时代笼络边疆少数民族上层人士的一种翻版，但若考虑到当时边疆地区在西方殖民主义者挑唆下的蠢蠢欲动，和当时北洋政府国力的羸弱，此种宪政努力尽管是无奈之举，但也不失为特定时局下的权宜之计，同时，也更说明国力强盛对于一国政治秩序和宪政环境的意义所在。北洋时期，尽管在宪政制度建构、外交努力等方面均做了力所能及的努力，但还是无法彻底解决边疆民族问题，其原因就在于当时国力的羸弱，国家建设对于宪政秩序塑造之重要性，由此可见一斑。

除了《中华民国约法》等宪法性文件，为了五族共和宪政思想的落实，北洋政府还在一些具体法律、法规中对少数民族人士参与国家管理做了具体规定，如《参议院议员选举法》和《众议院议员选举法》中对于蒙古、西藏、青海地区各盟、各部参议员、众议员名额、选举办法的规定，以及对于议员选举资格中价值五百元以上不动产资格“于蒙藏青海得就动产计算之”中对于少数民族地区经济、文化、生产方式等方面特殊性的考虑。1913年4月北洋政府颁布的《西藏第一届国会议员选举法》，使得藏族同胞第一次享受到选举国会代表的政治权利，此后北洋政府举行的立宪会议中也均有藏族代表的身影³，这也从一个侧面证明了国外藏独势力关于“西藏在民国时期独立说”是对广大藏族同胞历史选择的无视，是对西藏历史的无知和歪曲。

¹ 以《天坛宪草》草拟过程中关于领土条款的一次讨论为例，当时共和党代表朱颐锐认为，“本党再三研究，领土一项，实难规定。因我国除二十二行省外，尚有青海、西藏、内外蒙古等处，若采取列举主义，反令蒙古、西藏、青海诸部落人睹宪法上之蒙藏字面，而有所不快于心，弱采列举主义，既恐无益于事实，又难得相当之语句，故本党不主张规定”。当时讨论会的轮值主席项君骧赞同此观点，但国民党代表汤君瀚则持反对看法，认为“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，其覬觐心自减。……查我国官私文书所载国家领土，除二十二行省外，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”，夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，法律出版社2004年版，第200-202页。

² 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90-91页。

³ 同上注，第92页。



2. 蒙藏事务局等民族事务机构的设立

再美好的宪政蓝图，也需要相应的国家机构进行具体运作以付诸实施。孙中山先生领导的南京临时政府由于存续时间较短，虽然公布了一系列关于民族事务和宪政制度建构的法律、法规、布告，但并未设立专门的民族事务机构。所以，北洋政府成立伊始，曾于内务部中下设蒙藏事务处办理民族事务，不久后即升格为蒙藏事务局，直属于国务总理，1914年《中华民国约法》颁布后，蒙藏事务局升格为蒙藏院，直属大总统。从蒙藏事务处到蒙藏事务局，再到蒙藏院，隶属机关也由内务部到国务总理直至大总统，这种变化足以表明北洋政府对于民族事务的重视。蒙藏事务局包括其后的蒙藏院的职责主要包括办理蒙藏地区垦荒、赈灾等经济、民生事宜，遵照总统之命任命边疆民族地区官员，办理藏传佛教各种事务，包括喇嘛升迁调补、喇嘛封叙等事务，所以实际上是北洋政府设立的掌管蒙古、西藏等少数民族地区事务的重要机构。¹除了蒙藏院这种常设机构外，在北洋政府统治期间还有一些临时机构或特使处理边疆民族问题，如西北筹边使、蒙疆经略使等。

应当说，蒙藏事务局、蒙藏院等管理民族事务的中央机构的设立，对于北洋政府行使国家主权、管理边疆民族地区事务、推行民族政策，尤其是与少数民族上层人事的沟通与协调等方面，均起到了积极作用。尤其是蒙藏事务局，其存续期间，正是民国肇造，政权鼎格，制度人事百废待兴之时，西方殖民主义者时有瓜分中国的野心，边疆分裂分子在其挑唆之下也趁机欲行分裂阴谋，如英国觊觎西藏、沙俄蚕食新疆、东北则是日俄争夺之地，如何加强与少数民族同胞的沟通，尤其是与少数民族上层人士的感情联络，是确保中国民族团结、边疆安全的一件大事。以藏政事务管理为例，蒙藏事务局作为中央处理民族事务的重要机构，在中央搜集、汇总藏情并提出治藏政策建议，推荐中央派驻西藏官员等方面均贡献良多；并代表中央主持西藏地方参加国会和众议院议员的选举，拟订治藏法规和有关措施、办法，均是中央政府管理权在西藏地区形式的有力体现；而筹办蒙藏学校，编印《藏文白话报》，一方面可有效、及时的公布民国政府有关西藏的政策、法令和重大施政活动，宣扬五族共和宪政思想，另一方面也为蒙藏地区的经济、文化、教育发展培养出了有用人才。²尤其值得一提的是，蒙藏事务局建议中央恢复第十三世达赖喇嘛名号、加封第九世班禅，对于稳定西藏局势，使中央西藏关系化起到了重要作用。所以，按照张羽新的观点，尽管民国初年中央政府本身根基未固，缺乏有效控制全国的能力和权威；而列强环伺，造成了中国严重的边疆危机，更给作为中央政府管理蒙藏边疆事务机构的蒙藏局充分行使职权，造成了极大困难，使其对西藏的行政管理措施，很多都难彻底贯彻执行³，但总体来说，其在蒙藏事务治理方面给予中央的相关政策建议，在中央与民族地区的上下沟通方面，以及处理蒙藏政务的具体行政措施，都充分贯彻了“五族共和”宪政纲领，对于维护我国这个多民族国家的国家统一与领土完整，以及民国政府对西藏行使主权和日常行政管理等方面，均功不可没。

另外，在地方上，北洋政府先后设立绥远、热河、察哈尔三个特别行政区，加强对这些地区的直接统治，民国初期，川藏地带由于西方殖民主义者的挑唆和中央政府权威的有限，事端时起，所以为了加强川藏地区的统治和管理，设立西康特别行政区。这也为其后国民政府设立绥远、热河、察哈尔、西康等省奠定了坚实的基础。

3. 维护国家统一、民族团结的政令宣示

北洋政府时期，为了让少数民族同胞知晓、熟悉其五族共和的宪政主张，同时也向觊觎我国领土的国外反动实力宣示我国领土主权，袁世凯先后颁布了《劝谕蒙藏令》、《蒙藏主权声明》、《劝谕汉、满、蒙、回、藏联姻令》、《恢复达赖喇嘛号令》等政令，在国力羸弱的情况下竭尽各种政治努力，以维护国家统一、民族团结。1912年8月13日，北洋政府外交部在成立后不久，

¹ 同上注，第92页。

² 详见张羽新：“蒙藏事务局对藏政的管理”（下），《载中国藏学》，2003年第3期。

³ 张羽新：“蒙藏事务局对藏政的管理”（上）、（下），载《中国藏学》，2003年第1、3期。



即指示我国驻各国临时外交代表分别向所驻国政府声明：“中国对满、蒙、藏的主权：满、蒙、藏为中国完全领土，凡有关满、蒙、藏各地之条约，未经民国承认者，不得私订，已订者亦均无效。……民国政府对于满、蒙、藏各地，有自由行动之主权，外人不得干预……”。¹

1912年3月25日颁布的《劝谕蒙藏令》，其内容如下：

达赖喇嘛、班禅额尔德尼、哲布尊丹巴呼图克图，分驻蒙藏，为黄教尊主，历辈相传，咸深信仰。凡我蒙藏人民，率循旧俗，作西北屏藩，安心内向。近年边疆大吏，措施未善，每多压制，甚且有一任官吏，敲诈剥削，以致恶感丛生，人心涣散，言念及此，不禁慨然。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。蒙藏地方，尤应体察舆情，保守治安。兹据驻京扎萨克喇嘛等，公恳组织蒙藏统一政治改良会，核其宗旨，系为宣布五族平等，伸我蒙藏人权起见，应准其先行立会。自兹以往，内外扎萨克蒙古各旗盟暨两藏地方，历来疾苦之事，应俟查明，次第革除。并望各王公呼图克图喇嘛等，于中央大政及各该地方应兴应革事宜，各抒所见，随时报告，用备采择。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。

《劝谕蒙藏令》的主旨，即为向广大少数民族同胞阐明民国政府与前清政府在民族治理制度方面的最大不同，便是五大民族均归平等，共同走向共和，同时也表明了北洋政府意图革新旧政、保障少数民族公民人权的态度和决心。而《劝谕汉、满、蒙、回、藏联姻令》某种程度上则是对于清末立宪平满、汉畛域中关于满、汉通婚规定的继续和发扬，也有利于加强各族人民之间的交流与融合。

《恢复达赖喇嘛号令》的颁布，对于解决民国初期西藏政局动荡乱象、保证中央政府主权在西藏的形式，也起到了关键作用，更有力地驳斥了“西藏独立论”者对于民国时期西藏历史的恶意歪曲。在《恢复达赖喇嘛号令》中，袁世凯称，“现在共和成立，五族一家，前达赖喇嘛诚心内向，从前误解自应捐释，应即复封为诚顺赞化西天大善自在佛，以期维持黄教，赞颂民国，同我太平。此令”。²恢复十三世达赖封号，是中央政府对西藏主权的彰显和政务管理权的行使，也是十三世达赖喇嘛信服中央政府管理、赞同五族共和的例证。

所以，北洋政府尤其是袁世凯称帝以前这段时期的民族政策和相关宪政制度建构，尽管存在着政令难以完全畅通、有些制度侧重于少数民族上层人士的笼络而未能给予广大少数民族同胞权益以切身维护等弊端，但在维护国家统一、民族平等、共倡共和等五族共和宪政思想的基本要义方面，还是基本贯彻实施的，无论是北洋政府时期颁布的《中华民国约法》等宪法性文件中的民族治理条款与《中华民国临时约法》中的相关条款在文本和内容等方面的吻合，还是《劝谕蒙藏令》等政令、公告中对于五族共和宪政思想的提倡与宣传，都可说明，北洋政府时期的民族治理与宪政制度建构，是以五族共和为指导思想；而且，南京临时政府时期由于存续时间过短，其五族共和的宪政构想很大程度上实际是北洋政府时期建立了蒙藏事务局等具体民族治理机构后才得以付诸实施。

余论：五族共和之于近代中国的中华民族认同与国家建构

南京国民政府成立后，面临的形式更为严峻。在1928年张学良东北易帜仅仅三年后，就爆发了“九一八事变”，中华民族的生存面临空前挑战，边疆形势也愈加恶化。在这种情况下，更多地奉行的是一种淡化族裔观念、强调“中华民族是一个”的国族主义。这种国族主义的民族宪政制度，虽然仍是对清末北洋以来中国这个多民族国家的民族国家建构之路的继续，但在具体实施策略上，则力图淡化族裔观念，甚至有中华民族之下没有具体民族、只有宗族的极端观点³，

¹ “中国大事记”，载《东方杂志》1912年8月1日，第9卷第4号

² “恢复达赖喇嘛号令”，载《东方杂志》1912年12月1日，第9卷第6号。

³ 很大程度上，这也与蒋介石当时大汉族主义的思想有关，同时也是抗战时期中华民族面临生死存亡的危机关头



其目的，则在于强化边疆民族对于中华民国、中华民族的认同，甚至在抗战期间的立宪建国活动中，“国内各民族均为中华国族之构成分子”也被写进了当时的《中华民国宪法草案》之中。所以，国民政府时期的民族治理方面的宪政实践，实质上是对五族共和思想的一种嬗变。

但无论如何，清末民族宪政观论争中所达致的“五族共和宪政思想，以及辛亥革命后以孙中山为首的南京临时政府将五族共和确定为官方的民族治理意识形态的宪政努力，尤其是南北和议的达成解决了多民族国家的国家统一问题这一五族共和宪政思想的最生动彰显，乃至其后的北洋政府继续奉行五族共和的宪政方略所进行的一系列的宪政实践，均对维护国家统一、民族团结、边疆安全起到了重要作用。

另外，五族共和的相关宪政学说论争与实践，对于中华民族意识的“自觉”、与国内各民族对于中华民族的民族认同、中国这个多民族国家的现代民族国家的建构，均起到了重要作用。按照费孝通先生的经典论断，“中华民族作为一个自觉的民族实体，是在近百年来中国和西方列强的对抗中出现的，但作为一个自在的民族实体，则是在几千年的历史过程中形成的”，¹即近代以前几千年的漫长形成过程为“自在时期”，近代以来面对列强凌辱的中华民族意识的觉醒为“自觉”时期。“自觉时期”相对于“自在时期”时间上虽然短得无法相提并论，但其重要性却并不逊色。实际上，回溯近代中国宪政史的发展变迁，固然有君宪共和之争、有地方自治的兴起、有师法英德还是日本的宪政设计论争，但同时，近代中国宪政变迁一个核心命题，即是建立现代民族国家。如徐杰舜先生所指出的那样，“中华民国在中华民族形成的过程中占据了非常重要的地位，虽然梁启超在 1903 年就提出了‘中华民族’这一概念，但这一概念深入人心确实在民国时期；中国实现了从‘天下’观念向‘国家’观念的转变，民族国家观念的形成对于中华民族的形成起到了决定性的奠基作用”²。

清末立宪，作为中国现代国家建设的开端，即从原来的王朝转变为现代民族国家，用梁启超的话说就是，“今日欲救中国，无他术焉，亦先建立一民族主义之国家也”，当时的立宪者，虽然没有明确提出“中华民族”的说法，但在立宪中也确实进行着一些整合国内各族成为一个整体国族的努力。清末的宪政民族观论争中，单一建国论者主张排满，其理由是满清统治者是其建立资产阶级共和国的最大障碍，因此必须革命；五族建国者则认为当时边疆形势极为危急，少数民族地区又都不了解共和制度，所以即使从维护边疆民族地区的安定和保存国家领土完整的角度出发，也应当采取君主立宪制度。虽然革命派一时在气势上占据上风，但辛亥革命后，革命党人并未秉持单一建国的论调，而是提出“汉、满、蒙、回、藏”五族共和的主张。而中华民族一词本身的使用、也通过这次民族观论争得以发扬，这其中，梁启超、杨度等君宪论者起到了重要作用。如杨度在其长文《金铁主义说》中即提出，“中国向来虽无民族二字之名词，实有何等民族之称号。今人必目中国最旧之民族曰汉民族，其实汉为刘家天子时代之朝号，而非其民族之名也。中国自古有一文化较高、人数较多之民族在其国中，自命其国曰中国，自命其民族曰中华……中华云者，以华夷别文化之高下也。即此以言，则中华之名词，不仅非一地域之国名，亦且非一血统之种名，乃为一文化族名……以此推之，华之所以为华，以文化言，不以血统言，可决知也。故欲知中华民族为何等民族，则于其民族命名之顷，而已含定义于其中。与西人学说拟之，实采合于文化说，而背于血统说”³，但诚如黄兴涛所言，“在清末，‘中华民族’一词和‘大民族’观念、各民族平等融合的共同体观念虽然都已经出现，但这两者之间却还并没有有机地结合在一起，也就是说‘中华民族’这个符号，与中国境内各民族平等融合的一体化民族共同体的现代意义当时还并未

的应对所致。

¹ 费孝通：《中华民族的多元一体格局》，《费孝通民族研究文集新编》（下），中央民族大学出版社 2006 年版，第 244-281 页。

² 徐杰舜：《从多元走向一体：中华民族论》，广西师范大学出版社 2008 年版，第 67 页。

³ 王晴波编：《杨度集》，湖南人民出版社 1986 年版，第 373~374 版。



完全统一起来。这两者间合一过程的完成，是在辛亥革命爆发后逐渐实现的”。¹

南京临时政府以及其后的北洋政府对于“合汉、满、蒙、回、藏诸地为一国，即合汉、满、蒙、回、藏诸族为一族，此为民族之统一”的强调以及五族共和的相关宪政实践，对于中华民族认同的塑造也起到了重要作用。“合汉、满、蒙、回、藏诸族为一族，此为民族之统一”的结果，即是中华民族认同意识的宪政塑造，如当时黄兴等人发起的“中华民族大同会”，即以化除五族畛域、共谋统一、同护国权为目标。袁世凯授意成立的“五族国民合进会”也提出“满、蒙、回、藏、汉五族国民，固同一血脉，同一枝派，同是父子兄弟之俦，无可疑者”，民国建立后，“万民齐等”，五族国民如骨肉重逢，当“举满、蒙、回、藏、汉五族国民合一炉以冶之，成为一大民族”²。所以，当外蒙分裂分子在西方帝国主义者挑唆下成立“大蒙古帝国”后，众多爱国王公一致决议反对库伦独立，赞同五族共和，并通电声明：“蒙古疆域与中国腹地唇齿相依，数百年来，汉蒙久为一家。我蒙同系中华民族，自宜一体出力，维持民国”，袁世凯在致书库伦活佛哲布尊丹巴的时候也强调：“外蒙同为中华民族，数百年来，俨如一家。现在时局阽危，边事日棘，万无可分之理”，按照黄兴涛先生的考证，这当属政治文告中对于中华民族一词现代意义使用的较早例证。³

当然，无论是五族共和的宪政理念，还是北洋政府、国民政府，虽然在中国这个多民族国家的民族国家建构之路上做出了自己的努力，但均未能实现其制度初衷；而接过中国民族治理转型和民族国家的建构使命重担的，则是中国共产党人，他们选择了民族区域自治制度作为中国这个多民族国家民族治理的宪政安排。但从清末立宪到五族共和的相关宪政实践，一直到新中国成立后通过各种政治措施真正奠基的民族区域自治制度，本身即是中国人民探索多民族大国民族治理和国家建构的一个线索呈现。另外，我们今天如果要反驳一些西方学者和民族分裂分子对中国民族关系和民族治理状况的歪曲和混淆视听，深入揭露当今所面临的一些民族问题如藏独、疆独的滋事和其所谓的“法律战”攻势，以及其背后的分裂阴谋，并作出针锋相对的理论回应，也有必要回溯近代中国宪政史的变迁中的相关内容，尤其是近代中国民族治理转型中所面临的一个重要挑战——在西方殖民主义者挑唆之下的边疆分离危机，以及先哲们所做出的相关宪政努力，如清末立宪中的相关宪政措施，如五族共和宪政学说的理论与实践，如近代中国中华民族认同的强化对于中国民族治理与民族国家建构的重要意义。

所以，笔者本文选择了宪政史的分析视角，即是试图通过梳理清末民初宪政世界中五族共和这一特定话语的思想渊源、具体实践、彰显标志等内容，来凸显一个多民族大国选择自己民族治理和民族国家建构宪政之路的艰辛历程。如果我们把宪政视为一种特定背景下的政治安排，那么，对于民族问题的制度设计，也不仅仅是一个民族法或者地方治理的研究范畴，而必须上升到建立现代民族国家这一宪政问题核心主题的高度。

中国社会学会 民族社会学专业委员会
北京大学 社会学人类学研究所
邮编：100871

本期责任编辑：马戎、李健

电子邮件：marong@pku.edu.cn



¹ 黄兴涛：“现代‘中华民族’观念形成的历史考察：兼论辛亥革命与中华民族认同之关系”，载《浙江社会科学》2002年第1期，第137页。

² 同前注黄兴涛文，第134页。

³ 同前注黄兴涛文，第136页。