

【论 文】

晚清至民国以宪法建构民族国家的考察¹

张春海²

摘要：辛亥革命后，在边疆地区爆发的分离运动，使中国的政治精英们认识到，只有在共同的制度下，认同与国民意识才能形成。在宪法被视为凝聚集体力量最重要手段及现代国家标志的语境下，以宪法及宪法性文件建构起一个由所有中国人组成的近代民族国家，就成为历届政府的基本方略。这种努力主要从两个层面展开：一是在边疆地区实行与内地一样的制度，使之“行省化”；一是在代议制问题上，采用地域原则，排除族群因素，防止边疆的“民族化”。总之，他们努力从制度统一与身份统一两个层面建立一个同质性的近代民族国家，使边疆地区成为普通区域，使居住于这些地区的少数民族成为与中心地域人民享有同等权利义务的普通国民。

关键词：二元制；行省制；代议制；民族国家。

费正清讲：“翻看一下世界地图。全欧洲和南北美洲住着 10 多亿人。这 10 多亿人生活在大约 50 个主权独立的国家，而 10 多亿中国人则生活在一个国家里。这个惊心动魄的事实，全世界中学生都是熟悉的，但是迄今为止几乎没有人对它的涵义做过分析。”³这段话透露出一个事实：全世界特别是欧美对中国这一巨大政治、文明与族群共同体的存在不理解甚至不认可。在他们的潜意识里，中国的存在不正常，应如欧洲一样分裂成数十个国家。这既源于他们对中国历史与文明的一知半解，更源于他们自身的历史与“经验”。

上溯到 19 世纪后半期，为了殖民与商业利益，已成功建构民族国家的欧洲列强与中国这一古老国家激烈碰撞，肢解中国成为他们的重要政策目标。在坚船利炮之外，他们还挟其“知识”与“话语”优势，向中国输入“民族”观念，试图将作为一个整体的中国分割成多个“民族”，再以“民族—国家”的模式将其肢解为多个“民族国家”。这一策略的关键在于将中国境内的各传统人群认定为现代“民族”，然后以“民族自决”的所谓“公理”将他们的聚集地从中国分裂出去。这种“外患”叠加以由于历史、宗教、地缘与政治传统使特定人群与中心地带疏离而产生分离倾向的“内忧”，使 20 世纪上半叶的中国政府面临着建构一个由所有中国人组成之民族国家的紧迫而艰巨任务，经历着由传统王朝向民族国家转型的阵痛。

传统人群大多聚居于边缘地带，对边疆问题的处理不仅关系到向民族国家转型的成败，还关系到整个中华民族的存亡。⁴“中国的近代国家建设实际上从一开始就与西方国家不同：它必须回答应该如何消除边疆民族中的分裂主义倾向。”⁵如何设定“边疆”，并将之整合进“中国”这一共同体，是向民族国家转型必须解决的问题。在当时，“宪法被视为凝聚集体力量的当前社会目标的基本声明，也被看作推动舆论、防止错误的手段……对于正力争在世界各国中赢得重要

¹ 本文刊载于《复旦学报》2020 年第 2 期。

² 作者为历史学博士，南京大学法学院副教授。

³ [美]费正清著，刘尊棋译：《伟大的中国革命（1800-1985）》，北京：世界知识出版社，2000 年，第 14 页。

⁴ 梁启超在 1899 年撰文指出：“欧人中国分割之议，倡之既有年，迄于今而其声浪愈高。其视中国人，不啻如土耳其如印度，且将如阿非利加矣……中国之运命，殆在于旦夕。”梁启超：《梁启超全集》，北京：北京出版社，1999 年，第 259 页。

⁵ 王珂：《国民国家与民族问题——关于中国近代以来民族问题的历史思考》，《民族社会学研究通讯》第 60 期，第 1 页。



地位的中国来说，宪法是现代国家的标志的组成部分”。¹对于精英阶层而言，“他们压倒一切的目标是强大的中国，他们的榜样是西方国家和日本。在那些国家里，宪法和国力看上去显然有着联系”。²孙中山在第一届国会即将召开之际便云：“劈头第一事，须研究一部好宪法。中华民国必有好宪法，始能使国家前途发展，否则将陷国家于危险之域。”³宋教仁、黄兴等人也一致认为，宪法为“现今最重大者”，⁴是“共和政体之保障”。⁵大清帝国崩塌后，面对日益离心的边疆，如何以宪法及宪法性文件建构起一个由所有中国人组成的近代民族国家，就成为历届政府的基本方略。⁶

一、走向省制：清代二元制的历史负担与民国宪法的应对

（一）清代二元制的历史负担

王柯注意到，尽管中国“民族”众多，可发生分离主义运动的只有蒙、藏、维，主因在于满清出于以“民族”牵制“中国”的目的构造了一种“多元式天下”的统治模式——在此三地实行有别于“中国”（中原）的体制与法律——阻止了蒙、藏、维人群之中国人与中国认同意识的形成。⁷

这一观察异常敏锐。早在上世纪初，王勤栊在《蒙古问题》一书中就指出，清廷的蒙古政策“实为蒙古问题发生之最大原因”。⁸俄、日、英这些对中国侵略野心最大的国家，则“顺势而为”，利用此负面遗产，向中国境内各传统族群灌输“民族”观念，鼓动他们从中国分离，建立自己的“民族国家”。⁹

现实的教训使中国的政治精英们认识到，只有在共同的制度下，认同与国民意识才能形成。帝国体制下那些以种种法律制度刻意维持各族群差异，使他们相互制约的作法，在以民族国家为单位的列国竞争时代，无异于自断筋脉。因此，清廷接受左宗棠建议，于1884年在新疆建省。这一措施“削弱了新疆地方民族上层势力的政治独立性，消除了个别反动势力分裂新疆的隐患”，¹⁰为之后中央政府整合边疆提供了经验，指明了路径。以此为开端，清廷又陆续建台湾、黑龙江、吉林、奉天等省。一些大臣还建议在内蒙古设省，¹¹在川藏边境建立川西省，在拉萨及日喀则、阿里等地建西藏省。¹²“在边疆危机面前，满洲朝廷在某种程度上放弃了联合其他少数民族共同监视汉人的政策，转而以中华王朝的立场处理边疆事务……即是推动原为藩属的清朝边疆地区与

¹ 费正清主编：《剑桥中华民国史（1912-1949）》（上卷），北京：中国社会科学出版社，1994年，第287-288页。

² 费正清主编：《剑桥中华民国史（1912-1949）》（上卷），第289页。

³ 《孙中山全集》第13卷，北京：中华书局，1984年，第5页。

⁴ 湖南省社科院编：《黄兴集》，北京：中华书局，1981年，第309页。

⁵ 陈旭麓编：《宋教仁》（下册），北京：中华书局，1981年，第460页。

⁶ 到目前为止，关于清末以来边疆与民族问题的研究，国内外的成果极为丰富，且已达到了非常高的水准。除关于边疆史、民族史、民族区域自治制度史的作品之外，这些成果大多是从“民族问题”“民族政策”的角度进行论述，本文不拟一一赘述。从总体上看，既有研究对《临时约法》以来历届宪法（或宪法性文件）在边疆问题上“去政治化”的努力，及其与在帝国主义“民族”话语牵引下之“民族化”“政治化”趋向间角力的线索重视不够、评价不足，这正是本文写作的动因。

⁷ 王珂：《国民国家与民族问题——关于中国近代以来民族问题的历史思考》，《民族社会学研究通讯》第60期，第2-3页。

⁸ 王勤栊：《蒙古问题》，上海：商务印书馆，1930年，第46页。

⁹ 他们打着“民族自决”的旗号，蛊惑中国边疆特定少数民族建设“大蒙古国”、“大回回国”。见高翠莲：《清末民国时期中华民族自觉进程研究》，北京：中央民族大学出版社，2007年，第187页。

¹⁰ 冯建勇：《辛亥革命与近代中国边疆政治变迁研究》，哈尔滨：黑龙江教育出版社，2012年，第107页。

¹¹ 马汝珩、成崇德主编：《清代边疆开发》，太原：山西人民出版社，1998年，第341页。

¹² 吕昭义：《英帝国与中国西南边疆（1911-1947）》，北京：中国藏学出版社，2001年，第18页。

内地政治一体化的‘行省化’政策”，¹开始了“从帝国向民族国家”的自我转变。²

设省置县“这一前所未有的制度革新，建立了中国边疆史上的重大里程碑”，³对中国民族国家的建构具有重大意义。可惜的是，“外蒙古与西藏地区屡有筹设行省之议，无奈来自边疆地方的阻力过大，未能切实施行，‘均质化’程度远不及新疆”。而“‘均质化’的政治遗产的多少也决定了以后新疆与蒙、藏地区不同的政治走向”。⁴

清政府及之后的民国将边疆改为行省，从表面看似乎只是国家控制地方形式的变化，背后却有其实质性意义。制度本身就有“教育”功能，其具体实践即是对内所含的观念与价值的指向性“灌输”。作为一种使边疆“内地化”与“中国化”的措施，⁵一视同仁的制度能够促发人们内心一体感的生成，强化政治认同，催生国族意识，促进民族国家的成长。从《临时约法》起，历次宪法性文件对中国领土的表述多将“内外蒙古、青海、西藏”单列，新疆与东北不在其中，其原因就在于这些地域在清末已通过设省而内地化，毫无疑问地成为中国领土的一部分。与此相随，行省人民也无可置疑地成为中国的普通公民，与所有国民享有同样的权利义务，成为中华民族的一份子。基于统一的行省制对中国统一及中华民族凝成具有的重要性，确立以“省制”为中心的地方制度便成为民国时期各宪法建构民族国家的支点之一。

总之，以中央政府为认同核心的行省制的实践，是以制度及制度框架内的行动建构“想象的共同体”。⁶这种共同体意识正是从前特定边疆地区人们缺乏的，故它又有维护国家统一的意义。当然，这种作用也不应夸大。东北、内蒙之所以未如西藏、新疆那样产生严重的分离主义运动，汉族在这些地区人口比例上的绝对优势是主因。但行省制进一步在法理上强化了两地对中心地带“向心”倾向的合理性，消除了地区精英制造分裂的口实与制度装置，使中央政府的权力“开始逐渐覆盖其他原本控制较弱的边疆地区，摸索着建立近代国家的途径”，⁷意义重大。

（二）北京政府时期的宪法应对

承接清代二元制的遗产，又受现实情势所制，《临时约法》将中国领土区分为二十二行省与“内外蒙古、西藏、青海”两大部分，内含着地域与族群间的分野，使分离、分裂因子内在于民国的制度之中，不利于中华民国这一崭新民族国家的建构，因而是过渡性的，不得视为一种不可变更的基本制度。达生在其《经营西藏之借箸》一文中就主张：“外交之计划，重在修明条约；内政之计划，亟宜改建行省。”⁸陈去病著《西藏改建行省议》一文，亦主张“设置郡县，如内地”。⁹其他类似主张甚众，在蒙、藏、青海等地设省是精英阶层的共识。¹⁰之后历届政府颁布的宪法与宪法性文件，均致力于消化二元制及其消极影响，但在积贫积弱，民族危机严重的历史时段，时机少而有限。

1923年，北京政府颁布《中华民国宪法》，将“设省置县”确定为一项宪法原则。该法第124

¹ 吴启讷：《民族自治与中央集权—1950年代北京藉由行政区划将民族区域自治导向国家整合的过程》，《中研院近代史研究所集刊》第65期，第87页。

² 汪晖：《现代中国思想的兴起》第二部上卷，北京：生活、读书、新知三联书店，2004年，第821页。

³ 徐中约：《中国近代史》（上册），香港：中文大学出版社，2014年，第332页。

⁴ 冯建勇：《辛亥革命与近代中国边疆政治变迁研究》，第55-56页。

⁵ 冯建勇：《辛亥革命与近代中国边疆政治变迁研究》，第126页。

⁶ 本尼迪克特·安德森指出，南美及东南亚地区的民族国家大抵均以一个个行政单位而形成（见[美]本尼迪克特·安德森著，吴叟人译：《想象的共同体：民族主义的起源与散布》，上海：上海世纪出版社，2005年，第116-117页）。在一国范围内实行同样的地方制度，就是在构建一个制度上的同质性“行政单位”，然后在此单位内以制度、文化等多种方式建构共同体意识。

⁷ 冯建勇：《辛亥革命与近代中国边疆政治变迁研究》，第126页。

⁸ 《讜报》第10期，1914年4月1日。

⁹ 《夏星杂志》第1期，1914年6月20日。

¹⁰ 相反，分离势力则以所谓“自治”“不设行省”作为其走向所谓“独立”的关键一步。1913年，西藏地方政府拟向中央提出的六项条件之一便是“西藏永远不设行省”。



条规定：“地方划分为省、县两级。”第 135 条：“内外蒙古、西藏、青海，因地方人民之公意，得划分为省、县两级，适用本章各规定。但未设省、县以前，其行政制度，以法律定之。”¹在以宪法条款将内外蒙古、西藏、青海三个区域“去边疆化”，使之成为中国境内的一个普通地域后，基于国民一律平等的宪法原则，中央政府便有充分的法理依据在其上实行全国性的统一制度，以共同制度塑造共同的国民身份，促发共同的民族与国家认同。这是对清末“新政”的继承与发扬。²

制宪精英们之所以能形成共识，制定出这样的条文，首先是因为历史与现实、世界与中国的经验教训使他们深刻地认识到，前近代的将人群进行分类，进而制度区隔的做法，不仅不能使全体国民形成共同的国家意识与民族认同，反而使人们产生分异思想，进一步发展为分离运动，成为国家分裂的制度根源。

其次，如盖尔纳所言，“民族主义首先是一条政治原则，它认为政治的和民族的单元应该是一致的……民族主义是一种关于政治合法性的理论，它在要求族裔的（ethnic）疆界不得跨越政治的疆界”。³近代民族国家的建构需以同质性为基础，制度分异的做法与建构民族国家的目标南辕北辙。雷殷的提案便直指行省制之于族群融合、国族凝成与国家统一的重要性：“京绥察热各特别区须与各省同等规定于地方制度，即蒙藏青海川边亦不能独异……远者美利坚之脱离英吉利，近者安南人之背弃我中华，皆足借鉴……所以本席主张，各特别区暨蒙藏川边青海等地方一律平等规定。”⁴从《民国二年度国家预算西藏省岁入岁出分表》等政府文件将西藏列为“西藏省”的情形，我们也可看出当时中央政府的政治意图。⁵

再次，民族国家的建构以全体国民平等为条件，而制度分异是一种歧视性视角，不利于边疆少数民族群体融入统一的国族。德色赖依布议员即曰：“夫蒙藏地方……版图既已合一，而一种所谓‘怀柔远人’之谬见，不啻金科玉律……现在世界渐跻大同，吾同种同族，翻能以习俗之或异或有特别规定及用除外方法而摒吾蒙藏于度外？既启强邻生觊觎之野心，尤背共和原则人民为主体之定义……。”⁶在蒙、藏、青海设立行省，就是从打破地域上的畛域之分入手，让中国境内的所有人均成为权利平等的普通国民，使他们以此共同身份组成一个共同的民族。如此，则民族国家的建构水到渠成。

1923 年宪法以“省制”为地方制度的核心，乃对历史经验的正确总结。列强的逼迫，更证明了这一宪法原则的重要性与有效性。⁷辛亥革命爆发后，外蒙与西藏随即发生了迅猛剧烈的民族分离运动，但新疆却“并没有因为辛亥革命的冲击而丧失对中国国家的认同”，其基本原因之一就在于行省制下中央政府是新疆统治者权力合法性的唯一来源，“否定中央的权威，他们的统治也将失去合法性”。⁸

（三）南京国民政府时期的宪法应对

1923 年制宪时，政治精英们就为边疆地区的内地化，亦即完全走向行省制实行分段过渡性

¹ 夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，北京：中国政法大学出版社，第 531 页。

² 李鸣：《中国近代民族自治法制研究》，北京：中央民族大学出版社，2008 年，第 78 页。

³ [英]厄内斯特·盖尔纳：《民族和民族主义》，北京：中央编译出版社，2002 年，第 1-2 页。

⁴ 吴宗慈：《中华民国宪法史》，北京：法律出版社，2013 年，第 905-906 页。

⁵ 具体分析见陈崇凯、刘淼：《从国家预决算看民国政府对西藏的财政投入与管理——兼驳“民国西藏独立”论》，《西藏大学学报》（汉文版）2007 年第 1 期。

⁶ 吴宗慈：《中华民国宪法史》，第 908 页。

⁷ 1912 年，在川滇西征军取得节节胜利，准备进军西藏之时，英国公使朱尔典对中国政府施加压力，其中一条即是英国政府不能承认中国政府关于西藏与内地各省平等的政策，在之后的西姆拉会议期间，又要求中国政府保证不改西藏为行省。具体分析见陈谦平：《抗战前后之中英西藏交涉》，北京：三联书店，2003 年，第 23-27 页。

⁸ 冯建勇：《辛亥革命与近代中国边疆政治变迁研究》，第 177、178 页。



办法达成了共识。何畏便指出，作为一种向统一行省制过渡的特别区域，不应作为一种长久、基本的制度存在，一定要从国家长远、全局的利益考虑，明确其过渡的性质；条件一旦具备，就应迅速改为行省。¹

南京国民政府坚持了以“省制”为中心的地方体制，于1928年9月17日明令热河、察哈尔、绥远、青海、宁夏、西康等特别行政区建省，²以“阻止边疆内缘步上外蒙古及西藏的后尘”。³在设省的同时，“县制的推行与土司制度的废除也同步进行。通过这一政策，少数民族地区被普遍纳入省、县、区、乡、村这一行政体系之中”。⁴这种实践很快为宪法所肯定。1931年《中华民国训政时期约法》第一条：“中华民国领土为各省及蒙古、西藏。”⁵青海因在两年前正式建省而被从宪法所列之特别地域的名单中删除；宁夏、热河、绥远、察哈尔已分别建省，故该条中的“蒙古”仅指以前宪法性文件中的“外蒙古”。作为特殊地域的政区在宪法中的范围大为缩小。

然而，在苏联的策动下，外蒙古已事实独立，西藏亦基本处于独立状态，⁶这使《训政时期约法》无法如1923年宪法那样规定在这些地区实行省制，只能采取妥协办法：“蒙古、西藏之地方制度，得就地方情形，另以法律定之。”⁷在宣示主权的同时，对其现时制度不予承认，保留中央政府在這些地区进行制度变革的权力。

为了抵制日本的侵略野心，国民政府还采取了缩小省之版图及分割边境地区为行省的做法。⁸1936年《中华民国宪法草案》（五五宪草）之“地方制度”一章只有省、县、市的设置，而无其他特别条款。陈谦平指出，民国中央政府“在成立时即宣布西藏为中华民国的一个行省”。在南京国民政府时期，“在一段时间，中央将西藏问题定位为‘稍呈特殊形式’的地方性问题，强调治理西藏与内地的一致性，淡化其民族的特殊性”。⁹

在恶劣的国际国内环境下，为建构民族国家，宪法起草者们费尽心力。吴经熊个人提出的草案未言及蒙、藏。张知本《中华民国宪法草案》第132条虽规定：“蒙古、西藏之地方制度得就地方情形以法律另定之”，¹⁰但在以后各个版本的宪法草案中，这一条中的“蒙古、西藏”均为“未经设省之区域”的表述所取代，直到《五五宪草》颁布。¹¹其目的就是要消解蒙藏的特殊性，淡化附着于其上的族群色彩，留下将来条件成熟、实力具备时，以同一性制度与平等国民身份整合这些地域及其上人民的机会与可能性。

从文本上看，相比于1923年宪法，《训政时期约法》与《五五宪草》有所退步，这首先是日、苏等国利用“民族”话语对中国侵略愈发加重的险恶环境使然。其次，当时的观念环境发生了巨变。列强那套“民族”话语影响了包括中心地域在内很多人的思维，遑论边疆地区的少数民族群。有鉴于此，顾颉刚在其《中华民族是一个》的文章中指出：“‘中国本部’这个名词是敌人用来分化我们的。‘五大民族’这个名词却非敌人所造，而是中国人自己作茧自缚……这恶果的第一

¹ 吴宗慈：《中华民国宪法史》，第916-917页。

² 关于青海与西康建省问题的论述，可参考陈谦平主编：《西藏百年史研究》（中册），北京：社会科学文献出版社，2015年，第520-523页。

³ 吴启讷：《民族自治与中央集权—1950年代北京藉由行政区划将民族区域自治导向国家整合的过程》，《中研院近代史研究所集刊》第65期，第88页。

⁴ 王希恩主编：《20世纪的中国民族问题》，北京：中国社会科学出版社，2012年，第270页。

⁵ 夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第830页。

⁶ 西方列强亦主张西藏“事实上”独立，但这“完全是一种不符合国际法惯例的强词夺理。”陈谦平：《抗战前后之中英西藏交涉》，北京：三联书店，2003年，第13页。

⁷ 夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第834页。

⁸ 关于行省问题的讨论，还可参考于鸣超：《中国省制问题研究》，《战略与管理》1998年第4期。

⁹ 陈谦平主编：《西藏百年史研究》（中册），第10-11页。

¹⁰ 以上夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第894页。

¹¹ 《五五宪草》第一〇二条：“未经设省之区域，其政治制度以法律定之。”夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第989页。



声爆裂，就是日本人假借了‘民族自决’的名义夺取了我们的东三省而硬造一个伪‘满洲国’。”¹ 列强为肢解中国而使用的民族话语开始深刻影响中国人的思维，国民政府两部宪法性文件在一定程度上即是与此种话语的对接。

二、消除族群分野：代议员选举地域原则的确立

（一）清末由族群分野向地域原则的转向

清末，孙中山等人为推翻满清统治，以建立纯粹的汉人国家为号召。但另一些精英则发现，如果以“民族”为名在一国境内的人民中分界，存在重大政治风险，不仅向民族国家的转型难以成功，甚至还会因国家分裂招致生灵涂炭。他们呼吁化除畛域，以共同的身份将人们凝聚成一个整体，并将之以宪法的形式肯定下来。光绪三十二年（1906）七月，端方在《请定国是以安大计折》中提出六条建议，第一条即为：“举国臣民立于同等法制之下，以破除一切畛域……一视同仁……畛域不化，则离德易生。”² 已有明确的以大清国土内所有中国人组成一个民族的国家与列强抗衡之意。

由于各种既得利益的纠缠，“化除畛域”的进程相当艰难。宣统元年（1909）七月制定之《改定资政院院章暨续订八章》第二章《议员》第九条规定：“资政院议员由下列各项人员，年满三十岁以上者选充：一、宗室王公世爵；一、满汉世爵；一、外藩（蒙回藏）王公世爵；一、宗室觉罗；一、各部院衙门官四品以下七品以上者，但审判官、检察官及巡警官不在其列；一、硕学通儒；一、纳税多额者；一、各省咨议局议员。”第十条：“资政院议员定额如下：一、由宗室王公世爵充者，以十六人为定额；一、由满汉世爵充者，以十二人为定额；一、由外藩王公世爵充者，以十四人为定额；一、由宗室觉罗充者，以六人为定额；一、由各部院衙门官充者，以三十二人为定额；一、由硕学通儒充者，以十人为定额；一、由纳税多额者充者，以十人为定额；一、由各省咨议局议员充者，以一百人为定额。”³

《改定院章》对议员名额比例的规定是一种明显的二元化构造，主要以“钦选”与“民选”两分的格局体现出来。所谓“钦选议员”，即除了“由各省咨议局议员充者”之外的其他七类议员。比之1908年的《资政院院章》，《改定院章》在增加满汉世爵、外藩王公世爵与硕学通儒三类的同时，减少了各部院衙门官的名额。⁴ 用配额制将外藩与中原，满与汉，王公世爵与一般民众的分野两极化、合法化、固定化。

关于“外藩”，宣统元年九月公布的《资政院议员选举章程》第一条规定：“本章程所称外藩王公世爵，指蒙古、回部、西藏有下列各爵者而言：一、汗……七、辅国公。”⁵ 所谓“外藩”实际上就是以“民族”牵制“中国”政策下的蒙、回（维）、藏。

在地方制度上，则有一定的突破。光绪三十四年（1908年）六月二十四日公布的《咨议局章程》第二条规定：“各省咨议局议员，以下列数目为定额，用复选举法选任之：奉天五十名……新疆三十名……贵州三十九名。”⁶ 完全以地域为标准，不考虑“民族”。同日公布的《咨议局议员选举章程》第二条规定：“初选举以厅、州、县为选举区，复选区以府、直隶厅、州委选举

¹ 顾颉刚《中华民族是一个》，马戎主编：《中华民族是一个——围绕1939年这一议题的大讨论》，北京：社会科学文献出版社，2016年，第38页。

² 夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第48页。

³ 夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第84-85页。

⁴ 对此，韦庆远认为增加满汉世爵是为了增强地主官僚的实力，增加硕学通儒是为了拉拢高级知识分子，而增加外藩王公的名额是为了笼络国内一些少数民族的上层分子。韦庆远、高放、刘文源著：《清末宪政史》，北京：中国人民大学出版社，1993年，第391-392页。

⁵ 夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第93-94页。

⁶ 夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第93-94页。



区，各以所辖地方为境界。”¹对选举区域的划定亦无部落、族群的位置。当然，之所以能有此规定，是因这些条文针对的主要是省，不涉及蒙、藏、青海。但无论如何，这些条款还是构成了一种制度，显示出从族群原则向地域原则转换的趋势。

（二）民国时期：地域原则的逐渐确立

欲想成功建构中华民国这一近代民族国家，必须在消除国土之内各族群畛域之分的基础上建构统一的国族。²《临时约法》的制定者们自觉肩负起了这一使命。《约法》第十八条规定：“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。”³这是《约法》唯一一处对蒙、藏地区所做的特殊规定，但仍以地域为标准，无族群的位置。⁴北京政府基本继承了《临时约法》的精神。1912年8月公布之《中华民国国会组织法》第二条：“参议院由下列各议员组织之：一、由各省省议会选出者，每省十名；二、由蒙古选举会选出者，二十七名；三、由西藏选举会选出者，十名；四、由青海选举会选出者，三名；五、由中央学会选出者，八名；六、由华侨选举会选出者，六名。”⁵《组织法》虽为蒙古、西藏、青海规定了固定名额，但这些名额乃分配给地域，而非族群。

对众议员名额的分配，也不考虑族群，而以“人口之多寡”为原则。《中华民国国会组织法》第四条：“各省选出众议员之名额，依人口之多寡定之。”⁶蒙古、西藏、青海因未设省，被给以固定名额：“蒙古、西藏、青海选出众议院议员之名额如下：蒙古：二十七名；西藏：十名；青海：三名。”⁷选举方法与参议院选举法一致。⁸

值得注意的是，1912年《众议院议员选举法》第五条规定：“凡有中华民国国籍之男子，年满二十五岁以上者，得被选举为众议院议员。于蒙、藏、青海，具有前项资格并通晓汉语者，得被选举为众议院议员。”⁹蒙、藏、青海的被选举人必须具有中华民国国籍并通晓汉语，这是在对蒙、藏人民灌输国家意识的同时，以语言与制度的“共同性”塑造他们的中国人意识及对中华民族的认同。有学者认为“这等于否定了民族平等，是‘厉行种族同化’的法律表现”，¹⁰有失偏颇。通晓汉语乃参政议政的基本条件，如连共同语言都不要求、不具备，这样的民族国家是建构不起来的。特别是在当时，共同语言被认为是人们属于同一民族的重要表征。¹¹因此，北京政府颁布之《蒙古待遇条例》的第九条也规定：“蒙古通晓汉文并合法定资格者，得任用京外文武各职。”之后拟颁布之《待遇西藏条例》同样有类似的规定。¹²

在这种主流意识的推动下，当时的各种宪法性文件大多贯彻地域原则，排斥族群标准，如1913年《天坛宪草》、1918年《修正中华民国国会组织法》、1919年《中华民国宪法草案》及1923年《中华民国宪法》，突出的均是“地方”与“区域”意象，以此对“边疆”与居住于其上的特

¹ 夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第113页。

² 关于这一时期的国族建构，可参看张健：《国家范式转换与国族构建：近代中国国族构建研究》（北京：中央编译出版社，2015年）一书的有关部分。

³ 夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第157页。

⁴ 陈茹玄即指出，这是“采地方平等主义”。陈茹玄：《增订中国宪法史》，台北：文海出版社，1985年，第34页。

⁵ 夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第167页。

⁶ 夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第169-170页。

⁷ 夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第170页。

⁸ 《众议院议员选举法》第九十六条规定：“蒙古、西藏、青海选举区划及议员分配名额之如下：哲里木盟二名，卓索图盟二名……阿拉善一名，额济纳一名，前藏五名，后藏五名、青海三名。”夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第183页。

⁹ 夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第175页。

¹⁰ 李鸣：《中国近代民族自治法制研究》，第90页。

¹¹ 辛亥革命前，在革命党与立宪派的争论中，《民报》第一期和第二期连载了汪精卫的《民族的国民》一文，认为构成民族的要素是同血系、同语言文字、同住所、同习惯、同宗教、同精神气质。具体论述见常安：《统一多民族国家的宪制变迁》，北京：中国民主法制出版社，2015年，第76页。

¹² 《东方杂志》第9卷第4号《中国大事记》。



定群体进行“民族国家”层面上的统合。如学者指出的那样，1923年宪法“更多强调的是少数民族对国家的归属、依赖以及与汉族地区行政体制的趋于一致……只将少数民族视为个体而不视为特殊群体”。¹

北京政府时期的做法亦为南京国民政府所继承。1933年《中华民国宪草初稿草案》第四十九条：“国民大会依下列方法选出之代表组织之：一、每县及其同等区域选出代表一人；但人口超过五十万者增选代表一人；二、每市选举代表一人；但人口超过三十万者，每三十万增选代表一人，不满三十万者以三十万计；三、侨居国外之中华民国人民选出之代表，其名额以法律定之。”²不仅不为族群、边疆设立特殊制度，而且连蒙、藏的字眼都未出现，边疆在法律上基本地域化了。这一草案乃以吴经雄个人所拟草案为底本，参考各方意见及张知本等人稿件，经多次讨论而成，反映了当时的主流舆论。

边疆的地域化乃至内地化也被贯彻到五五宪草的起草过程中。在二读至“贫瘠省区之教育经费由国库补助之”的规定时，张维瀚委员提议将“贫瘠省区”改为“边远省区”，但张寒操委员认为“边远省区”未必贫瘠，而贫瘠省区又不限边省，国库补助只问其是否贫瘠而已。这一意见为多数人赞同，故仍维护原案。³不以“民族”与“边疆”为标准创设特殊权利，淡化边疆与内地间的区隔已是时人共识。

1936年5月《国民大会代表选举法》公布，其第二条规定：“国民大会代表之总额为二千二百名，依下列各款分配之：一、依区域选举方法选出者，六百六十五名；二、依职业选举方法选出者，三百八十名；三、依特种选举方法选出者，一百五十五名。”⁴所谓“特种选举”指包括被日本侵占的辽宁、吉林、黑龙江、热河四省之选举，在外侨民之选举以及蒙古、西藏之选举三种。对蒙古应出之代表名额贯彻地域原则，⁵按盟旗分配（24名代表“按人口比例分配给各旗盟”）。⁶西藏国民大会代表的名额则为：“一、由在西藏地方有选举权人选出者十名；二、由在其他省区内，有选举权之西藏人民选出者六名。”⁷由于蒙古、西藏各地差异较大，与中央的关系不尽相同，故这两个地区内代表的选举又分别比照关于各省区域选举之规定及关于辽宁、吉林、黑龙江、热河四省选举之规定。⁸如郑大华指出的那样，1927年以后，“国民大会代表选举以区域选举为主，不以民族为单位，蒙、藏选举虽列为‘特种选举’，但主要强调区域属性，而非民族属性”。⁹

国民政府将边疆¹⁰界定为“区域”乃“试图以边疆问题取代、淡化民族问题。体现在法律中，这一时期的选举法律制度中虽然也考虑到少数民族实际情况，单列为一个选举单位。但往往以地名代替族称，将回族称为内地生活习惯特殊的居民，将西藏之外的藏族同胞称为在其他省区生活的西藏人，将生活在长沙、武汉、北京等地的满族同胞也牵强的称为边疆国民”。¹¹这样做的目的是为了将边疆地区的一些传统族群进一步融入中华民族，而不是刺激其独立的民族意识，从而

¹ 李鸣：《中国近代民族自治法制研究》，第88页。

² 以上夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第919页。

³ 吴经雄：《中国制宪史》，上海：上海书店，1989年，第593页。

⁴ 以上夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第1001页。

⁵ 具体规定见第三十一条。夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第1004页。

⁶ 黄西武：《南京国民政府时期少数民族参加国家代议机构问题研究》，中央民族大学博士论文，第66页。

⁷ 以上夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第1004页。

⁸ 见该法第三十三、三十四条。夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第1004页。

⁹ 郑大华：《论晚年孙中山“中华民族”观的演变及其影响》，《民族研究》，2014年第2期，第69页。

¹⁰ 1936年2月公布施行的《修正边疆武职人员叙授官衔暂行条例》指出，“边疆”是指“蒙古、康、藏、新疆等处”（《蒙藏边区公务人员任用标准》，中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》，第五辑第三编《政治（五）》，南京：江苏古籍出版社1999年，第18页）。

¹¹ 黄西武：《南京国民政府时期少数民族参加国家代议机构问题研究》，中央民族大学博士论文，第28页。



埋下国家分裂的制度根源，¹但“此举对于欲以民族地位获取特殊利益的人相当不利，故而激起其反对”。²

三、结语

晚清至民国以宪法及宪法性文件进行的民族国家建构，乃以“求同”的努力化解特定边疆地区出现的“求异”（指向的是分离）趋势。其主要意义在于中心地带的政治精英以所掌控的制度设计与话语权，搭建了一个在形式上具有充分合法性的“民族国家”的制度外壳与话语体系，以当时世界普遍实践的“公民民族主义”促发特定边疆族群对中国的“祖国”想象与认同。边疆问题“宪法化”的背后，是由“合法性”创出“合理性”，由“外在”而“内化”。³质言之，这是以在当时被认为具有最高权威的法律规范（其本质是同一性）化解由历史、政治、文化、宗教等复杂因素形成的以族裔为单位的民族主义意识，建构以国界为范围的同质性。这一建构国族的过程，就是建构民族国家的过程。从长时段世界范围的实践看，无疑是一条正确之路。就对当时以“一国一族”为原则的主流民族国家理论而言，也是“切题”的，符合时代的大趋势。⁴

以“公民民族主义”消解国内日渐抬头的以各族群为单位的“族裔民族主义”，以“一国一族”取代“一国多族”的可能性，在国境的范围内，实际上也是一个“去民族化”的过程，以个体公民（国民）身份与权力义务的平等为本位是其中的关键。因此，从《临时约法》到47年宪法均尽力不提“民族”，只规定公民平等的权利义务及其与政府的关系。

然而，一个国家的基本走向及其制度设置，主要由以武力为基础的国家实力所决定。近现代的中国，却是一个国家基本能力严重不足的孱弱政治体，面临内忧外患的多重压力与困局。⁵在此情势下，建构符合绝大多数国民福祉的民族国家几乎是一个不可能完成的任务。政治精英们只能更多地依靠制度与话语，以此来影响人心，⁶先构筑起一个具有最高效力的制度与法律框架，等实力具备时，再进一步落实。这种努力虽起到了一定的效果，甚至一度成为趋势，却终因日本的全面侵华及国内政治竞争的加剧而被逆转。以选举原则论，抗战胜利后，边疆地区由于苏联介入、日本侵略后遗症的爆发等因素而矛盾激化，加之国共两党的激烈竞争，“民族”乃至“宗教”标准开始出现，⁷并对1949年以后新中国的有关法律与政策产生了影响。限于篇幅与论旨，就不再展开论述了。⁸

¹ 具体论述见杨思机：《以行政区域统驭国内民族——抗战前国民党对少数民族的基本策略》，《民族研究》2012年第3期。

² 杨思机：《指称与实体：中国“少数民族”的生成与演变(1905-1949)》之“摘要”，中山大学博士论文，2010年，第88页。

³ 陈谦平教授认为，国民政府因“内无军事实力能恃，外无外交环境可依”，故“治藏的实践主要还是传统的治边策略”，即以宣慰、布施、册封、致祭、赐号等方式的“羁縻”（陈谦平主编：《西藏百年史研究》（中册），第510页），显然并不完全如此。

⁴ 王明珂便指出，近代以来，世界各地都发生过一个基本类似的“国族化”（及连带的现代化）过程。王明珂：《英雄祖先与兄弟民族·前言》，北京：中华书局，2009年，第7页。

⁵ 关于此，笔者将另文分析，不赘。

⁶ 1934年，蒋介石在《中国之边疆问题》的演说中就重点讲到了“主义胜于武力”之问题：“各国解决边疆问题之方法，就其侧重之点观察，不外两种：一即刚性的实力之运用，一即柔性的政策之羁縻。如果国家实力充备，有暇顾及边陲，当然可以采用第一种手段，一切皆不成问题；但吾人今当革命时期，实力不够，欲解决边疆，只能讲究政策。如有适当之政策，边疆问题虽不能彻底解决，亦可免其更加恶化，将来易于解决。”转引自刘国武：《1927-1937年国民政府的对藏政策及接管措施》，《史学月刊》2004年第3期。

⁷ 1947年公布的《国民大会代表选举罢免法》第四条规定“国民大会代表之名额如下……四、各民族在边疆地区选出者，共十七名……八、内地生活习惯特殊之国民选出者，共十名。”夏新华、胡旭晟等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第1131页。

⁸ 关于制宪国大代表的选举，可参考黄西武：《南京国民政府时期少数民族参加国家代议机构问题研究》第四章