

当，因为“华”字可以代表中华民国，而且包括中华民国的各种民族。如果举一个例，便是从前上海租界的外人花园门口吊的木牌上写着：“华人与狗，不准入内！”的“华”字，是代表组织中华民国的各种民族<sup>1</sup>。

1936年，另有一人发表同样的看法，声称“‘汉奸’应正名为‘华奸’”。他认为，“汉奸”这个名词本身“并不太对”，因为“汉奸的主要‘属性’是‘通谋外国，危害中华民国’，可是中华民国并不是‘汉’民族一族的，而是汉、满、蒙、回、藏、苗、瑶……多少个民族的整个的中华民族的！危害中华民国，并不仅是‘汉族之奸’，实在是中华民国国内所有各族之奸究！整个中华民族之奸！这样说来，‘汉奸’这个‘名’应改正为‘华奸’才对！‘汉奸’这个‘名词’只能让身为汉族竟自私通金朝、以危害汉族国家（大宋）之秦桧……等等之流专享”。作者还特别说明，将“汉奸”正名为“华奸”之后，至少有以下两个好处：

一、中华民国人但非汉人之人，不至再能为“危害民国”只是“危害汉人”；二、使汉族以外的中华民国人不敢再有“我非汉人，危害汉人又有何不可”之思。更不致再有“汉人虽骂我为汉奸，满人还誉我为‘满忠’呢（！）之不正确的意识”。<sup>2</sup>

就道理本身而言，此说颇能服人。当时，受此种认识影响，报刊上也不断有人使用“华奸”一词。如1936年六七月间，《青年向导》报道冀东汉奸会议消息时，就题为“华奸大活动”<sup>3</sup>。但总的说来，即便是当时，“华奸”一词的流通也相当有限。此后，虽然还能不时见到来自各个方面对“汉奸”一词的非议，但都已经无济于事。由于各种原因，“汉奸”一词已然广泛流行开来，并没有给其他词汇留下什么竞争机会。

## 【论 文】

### 民初“五族共和”的民族平等论<sup>4</sup>

杨思机<sup>5</sup>

**摘要：**中华民国实行“五族共和”，宗旨是废除清朝帝制各族臣民的隔离统治和藩属待遇，实现以汉、满、蒙、回、藏五族为代表的全体国民一律平等的宏伟理想，但国家政治资源的共享分配方式引起了平等的意见分歧。梳理南京临时政府和北京政府对于少数民族参加国家代议机构采取区域选举，并对资格条件、选举程序等做出变通安排，以及围绕满、回两族为主数次请求特别设置专门民族名额的反复争论，可知民初否决以族别配额的选举方式，但糅合保证特权和机会平等的要素，乃是赓续晚清立宪时期撤藩建省、化除畛域、种族融合的大同追求，具有过渡时代与顶层设计相结合的特点，以及郡县治理和公民平等相融通的趋势，期使各族从此疆彼界的区隔融入不分你我的中华一体。由此形成以暂时的不平等手段达到长远的平等目的，还是以形式的平等途径可能导致结果不平等的争议，集中反映了近代民族平等实践的螺旋演进和外来民族理论中国化的曲折进程，值得反复深思。

**关键词：**五族共和；民族平等；代议机构；外来民族理论中国化。

<sup>1</sup> 袁：《华奸》，《救国》1933年第4期。

<sup>2</sup> 吴鉴：《零言碎语——短评三则》之二《“汉奸”应正名为“华奸”》，《志成月刊》1936年第6期。

<sup>3</sup> 《一周间：日本侵华与抗战情报》，《青年向导》1936年第1卷第1期。

<sup>4</sup> 本文刊载于李在全、马建标主编，《中华民国史青年论坛》第2辑，社会科学文献出版社2020年版，第88-107页。

<sup>5</sup> 作者单位：华南师范大学历史文化学院。



中华民国实行汉、满、蒙、回、藏五族为代表的各民族国民共建共和，努力使所继承的清朝版图和臣民成为共和国的固有领土和平等国民，完成清末立宪国民一律平等的宏伟理想。目前学术界有关“五族共和”的研究，越来越充分肯定它是各族各界的共识与各方合作的产物，对于维护国家统一和领土完整均有重大意义。同时批评它仅仅解决了从清王朝向多民族国家而非单一民族国家转变的问题，没有认识到多民族国家的基本国情，“五族”指称不能反映实际民族成分，不能体现各民族尤其是少数民族的平等利益，实行将少数民族同化于汉族的大汉族主义政策等。<sup>1</sup> 政治平等是民族平等的基础，国家代议机构代表选举制度事关政治资源分享，本为平等的重要载体。按照后来评述和当时个别非汉族的看法，中华民国国会议员采取区域选举，不按族别具体规定，结果以笼统的一律平等造成事实上的不平等。

不过，回到历史情境，就会发现各派政治势力对国家统一、民族统合、种族平等的理解大体一致，即前清皇朝统治下尚未改设省治的蒙藏除去藩属名称，不以藩属待遇，地位与各省平等，逐步实现内政统一；满、蒙、回、藏各民族与汉民族平等，由隔离统治转变为一视同仁。同时给予前清皇室和各民族王公、贵族、僧侣以不同形式的政治优待，换取他们拥戴共和。五族共和所谓平等，主要指涉对内公民平等，分别族界既不符水乳交融的历史趋势，也是清末革命派极力抨击的种族特权和相互歧视，正是民主平等亟须扫除的障碍。北京满族或旗族，<sup>2</sup> 新疆回部或内地回民、西南地区土司所在行省行政当局，都不约而同要求在区域代表基础上给聚居区域民族设置代议机构的专门名额或参政的特殊途径，长期遭到北京政府不同时期执政者拒绝。北京政府即使有所融通，但拒斥种族代表制的理念从未动摇。<sup>3</sup> 面对各族大杂居、小聚居的基本国情，如此违背民族意识的时代潮流，仍然难免给人冥顽不灵的印象，但其动机只有摆脱后来约定俗成的“民族”观念倒述历史的窠臼，深切体会民初化除种族隔阂的政治逻辑，庶几可以得到接近史实的认识，进而深化理解辛亥革命的是非功过。

## 一、民元少数民族议员选派方式的相关规定及其属性

近代少数民族参加国家代议机构的代表设置，始于清末资政院议员选举的相关规定。认清其区域代表制的属性，方能准确把握民国中央政府对于少数民族参加代议机构方式的立场。

宣统元年（1910年）清政府颁布的资政院章程参考了英国等君主立宪制国家设立贵族院和平民院上下两院的制度，规定资政院议员选举选任分为钦选、互选两种，各有取意，办法不同。钦选议员由皇帝简派，互选议员由各省谘议局议员互相推举产生，并由各省督抚复加选定。钦选议员包括宗室王公世爵、满汉世爵、外藩王公世爵、宗室觉罗、各部院衙门官及纳税多额者和硕学通儒，员额总共100名。其中，外藩王公世爵议员名额14人，包括蒙古、回部，西藏有汗、

<sup>1</sup> 有关“五族共和”观念的生成、本意、争议及演变，黄兴涛有详尽梳理和辨析。参见黄兴涛《重塑中华：近代中国“中华民族”观念研究》，北京师范大学出版集团、北京师范大学出版社2017年版，第90-131页。

<sup>2</sup> 关于清末民初满洲、满族、旗人、旗族等称谓的相互关系及历史演变，参见定宜庄《清末民初的“满洲”“旗族”和“满族”》，《清华大学学报》2016年第2期。本文不探讨这些概念，征引文献遵循历史原则。

<sup>3</sup> 有法学者从立法角度注意到中华民国参议院实行地域代表制，在法律上对蒙古、西藏、青海等参政权利做出特殊规定和变通处理，体现了民族平等的共和精神，同时有所批评。参见苏钦、于家富：《略论民国初期少数民族地区代表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。有关李谦《回部公牍》、满族同进会的民族史研究，已经论及满洲旗人、回民参政问题，解读角度和内容详略，与本文有所不同。参见方素梅《从〈回部公牍〉看民国前期回族的政治参与活动》，《民族研究》2010年第1期；王宇《“齐满人之心志，逐共和之权益”——民国前期满族同进会及其权利诉求》，载达力札布主编《中国边疆民族研究》第六辑，中央民族大学出版社，2012，第138-150页。民初蒙古议员的选举和言行，详见张建军《清末民初蒙古议员及其活动研究》，中央民族大学出版社，2012。



亲王、郡王、贝勒、贝子、镇国公、辅国公等爵位者而言。具体名额按部落分配：内蒙古六盟、外蒙古四盟，每盟一人；科布多及新疆所属蒙古各旗一人；青海所属及外蒙古各旗一人；回部一人；西藏一人。<sup>1</sup> 外藩王公世爵资政院议员的专门规定，被今人视为少数民族议员选举的特别安排。尽管清末开始大规模将省、府、厅、县等行政管理体制推行到边疆民族地区，但由于各民族政治、经济、文化的差异和社会发展程度的不同，蒙、回、藏等地区仍属比较特殊的地方行政区域。这种以外藩盟旗制度为基础、以部落为单位而不是以人口分配外藩王公世爵资政院议员名额的做法，可以继续维护蒙古各部落王公贵族之间以及蒙、回、藏等少数民族之间政治势力的均衡，缓解各民族和各部落之间的矛盾冲突，保证中央政权的有效控制，保持边疆地区的安定。<sup>2</sup>

前人较少注意的是，外藩王公世爵议员的身份属性与族属对象不能混为一谈。清末立宪派主张，立宪政体“以政治权分配于数个民族，使人人皆有国家主权之一分”。<sup>3</sup> 朝野争相模仿的东邻日本是一个单一民族国家，西方各国立宪时设计国会选举单位考虑最多的是行政区域及其人口比例，顶多再分别贵族和平民。其理念诚如梁启超 1910 年讨论国会制度时说：“国家之要素，惟有国民，而无所谓民族。蒙藏之设特别代表，乃以代表蒙古、青海、西藏诸地方区域，而非以代表蒙古种人、唐古忒种人也。回、苗两族，与一般国民，同占住居于二十二行省之中，其万不能为之设特别代表，其事至明。”<sup>4</sup> 外藩王公世爵资政院议员兼有贵族阶级和部落传统的双重因素，但本质上是区域代表，不是种族代表。反而是革命派鼓吹满汉民族政治平等，极力主张国会议员应当按照民族人口比例分配名额，藉此抨击固守满汉官缺平分旧制的清政府无意立宪。革命派利用外来种族知识鼓吹的汉种具有多数人口和文化优势的种族革命论，在对满洲专制统治集团构成强大的心理压力的同时，也塑造了“少数民族”概念表征人口少文化低势力小，应被“多数民族”统治乃至同化的歧视性意涵。<sup>5</sup> 当“五族共和”扭转种族革命论的偏激之后，不分族别的平等成为“政治正确”的公约之论，满蒙回藏各族不再被视为“少数民族”，而是同为共建共和平等相待的“五大民族”。

中华民国成为亚洲第一个民主共和国家，确有领袖时代的表现。南方革命政权设计国会制度时采取区域选举制，废除贵族特权。1912 年 1 月 3 日，中华民国南京临时大总统孙中山电令各省，声请依此大纲速派参议员组织参议院。1 月 28 日，南京临时参议院成立。至 4 月 25 日闭会为止，共有十七个省份代表到会，但吉林、黑龙江、甘肃、贵州、新疆五个行省及内外蒙古、青海、西藏地区，由于尚在南北议和等种种原因影响，都没有选派代表与会。3 月 11 日，南京临时政府颁布《中华民国临时约法》，规定中华民国以参议院、临时大总统、国务院、法院行使统治权。第一章总纲第三条规定，中华民国领土为二十二行省、内外蒙古、西藏、青海。第二章人民第五条规定，中华民国人民一律平等，无种族、阶级、宗教之区别。第三章参议院第十八条规定，参议院由每行省、内蒙古、外蒙古、西藏各选派 5 人，青海选派 1 人组成。<sup>6</sup>

北京政府时期参众两院选举同样采取区域代表制的基本原则，同时对蒙古、西藏、青海等地的议员选举变通安排。1912 年 4 月 29 日，北京重新组织参议院，史称北京临时参议院。8 月 10 日，《中华民国国会组织法》颁布实施。总纲第一条规定，民国议会由参众两院组成。第二条规定，参议院议员由各省议会（每省 10 名）、蒙古选举会（27 名）、西藏选举会（10 名）、青海选

<sup>1</sup> 详见《资政院议员选举章程》，载夏新华、胡旭晟整理《近代中国宪政历程：史料荟萃》，中国政法大学出版社，2004，第 91-101 页。

<sup>2</sup> 参见苏钦、于家富《略论民国初期少数民族地区代表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。

<sup>3</sup> 参见罗福惠主编《中国民族主义思潮论稿》，华中师范大学出版社，1996，第 297 页。

<sup>4</sup> 梁启超：《中国国会制度私议》，《饮冰室合集》第 9 册，文集之二十四，中华书局，1989 年影印本，第 36-37、39 页。

<sup>5</sup> 参见杨思机《“少数民族”概念的产生与早期演变》，《民族研究》2011 年第 3 期。

<sup>6</sup> 《中华民国临时约法》，载夏新华、胡旭晟整理《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第 156-157 页。



举会（3名）、中央学会（8名）、华侨选举会（6名）组成。第三条规定，众议院以“各地方人民”选举议员组成，各省众议员名额按照人口多寡确定。第五条规定，蒙古、西藏、青海众议员名额分别是27名、10名、3名。《参议院议员选举法》第三、四条分别规定了蒙古及青海、西藏的参议员名额分配，具体是内蒙古哲里木盟、卓索图盟、昭乌达盟、锡林郭勒盟、乌兰察布盟、伊克昭盟各2名；外蒙古土谢图汗部、车臣汗部、三音诺颜部、札萨克图汗部各2名；科布多及旧土尔扈特3名；乌梁海、阿拉善、额济纳各1名；青海三名，均以王公世爵或世职组织选举会；前藏、后藏各5名，由达赖喇嘛及班禅喇嘛会同驻藏办事长官，遴选相当人员，分别于拉萨及扎什伦布组织。《众议院议员选举法》规定，具有民国国籍，年满21岁以上，在选举区内居住满2年以上，满足每年缴纳直接税2元以上、有年值500元以上不动产（蒙古、西藏、青海计算动产）、小学校以上毕业或具有相当资格四个条件之一，就具有当选资格。其中，哲里木盟、卓索图盟、昭乌达盟、锡林郭勒盟、乌兰察布盟、伊克昭盟、土谢图汗部、乌梁海各2名，科布多及旧土尔扈特3名，阿拉善、额济纳各1名。当选举监督认为调查选举资格无法普遍实行时，可以在其驻地以外区域可由具有选举资格者自行呈报；现任行政、司法官吏及巡警、僧道及其他“宗教师”不得享有选举权及被选举权的规定，在蒙古、西藏、青海概不适用。虽然蒙古、西藏、青海众议员必须通晓汉语，但同时规定：“投票纸除汉字外，得书各该地通用文字。”<sup>1</sup> 这些上述理念的确贯彻了孙中山、袁世凯有关领土统一、民族统一或民族大同的理念。

民国元年南北关于蒙古、西藏、青海国会议员的一般规定和变通处理，都是区域代表制及补充。只不过蒙古、青海、西藏是蒙古族、藏族主要世居聚居区域，蒙藏民族暂时占据多数比例，区域代表与族属对象大体重合。新疆已经改省，回部直接参加区域选举，没有另外规定。不论理论上还是实践中，只要在蒙古、西藏、青海居住并取得当地户籍等合法条件，各族国民均有选举和被选举权。例如，首届北京临时参议院选举，内外蒙古选出10名参议员，由于库伦独立等种种原因，外蒙古仅由驻京蒙古王公贵族推选3名。在内蒙古各盟推选7名参议员中，就有长期生活居住在蒙古地区的汉族叶显扬和张树桐。故有学者认为，“这在一定程度上表明了从清末资政院（蒙古）议员单一的民族特色开始向兼有民族和地区双重特色的转变，这是特别值得我们关注的一个重要变化”。<sup>2</sup> 1912年春夏间，康有为设计国会代议院议员选举时，也主张必须设置蒙藏议员，以此加强内外蒙古、青海、西藏和本部的“政治连锁”。同样辩称：“或谓回苗亦是国民，何不特设议员？岂知国会者为地域计，非为民族也。回苗既在各行省内，则各省已有议员矣。若引英殖民地与日本朝鲜、台湾地不出议员为例，则此新征服地，岂可论于奄合五族，亲同一家，已数百年之蒙藏哉。”<sup>3</sup> 可见，避免民族隔离和促使民族融合，维护国家统一和领土完整，是康梁等分享的宪政理念。虽然此后蒙古议员屡现汉族冒籍的选举丑闻，但根本原因不在于选举规定本身。中央学会和华侨给予议员专门名额的规定具有属人主义意味，亦与种族单位无关。

从根本上说，中华民国人民没有种族、阶级、宗教差别，一律平等的立国精神，以及国会议员实施区域选举的基本原则，在北京政府时期制定和修订宪法过程中成为共识，陆续写入“天坛宪草”、《中华民国约法》、《中华民国宪法草案》、《中华民国宪法》。<sup>4</sup> 蒙古、西藏、青海等地蒙古族、藏族议员代表本地区利益，故而只见他们对议员名额多少及选举程序等问题表达异议，

<sup>1</sup> 《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》，载夏新华、胡旭晟整理《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第169-170、173-175、183页。

<sup>2</sup> 参见苏钦、于家富《略论民国初期少数民族地区代表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。

<sup>3</sup> 康有为：《拟中华民国国会代议院议员选举法案（续）》，《不忍杂志》1913年第7期。

<sup>4</sup> 此外，各界名流梁启超、王宠惠、康有为、汪荣宝、何振彝、席聘臣、王登义、吴贯因、彭世躬、姜廷荣所拟中华民国宪法草案，均有类似表述，间有不写“阶级”，或增加在法律面前皆为平等的语句。载夏新华、胡旭晟整理《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第251、326、331、340、348、353、355、364、375、381、443、471、503、521页。



未见质疑选举原则。只是非汉族相对多数和强势的汉族来说，客观上居于少数和弱势地位，加上自然条件、语言隔阂、现代教育水平较低等客观因素制约，如何确保他们的参政权利不受损害，在机会平等基础上趋于事实平等，的确需要慎重对待。

## 二、民元满族、回部、土司议员或代表选举问题争议

北京八旗知识人，新疆回部和西南土司及其所在地行政当局，不约而同向北京政府提出增加国会或省会议员专门名额的要求，遭到北京政府坚决拒绝。双方的理据需要仔细辨析。

随着民国代清，八旗制度解体，旗人作为一个社会群体逐渐消失，取而代之的是“满族”作为一个族群的重构和再生，国会议员特设名额被旗人视为政治平等和生计保障的重要凭借。据1912年3月26日《顺天时报》载，北京满洲八旗士绅听闻临时参议院选举法规定并未提及八旗，质疑“旗人即附属各省内”，拟开会上书临时大总统袁世凯，准予八旗选议员。<sup>1</sup> 1912年4月，满族同进会成立后，即上书临时大总统袁世凯请求立案，声称该会旨在团结分居京外各省没有团体的满族，宣传共和真理。“当此大同时代，原不宜再有种族之见存，惟此会创设伊始，既为宣达共和要素，势不能不用满族名义，权以代表人群。一俟将来各族团体议定融合后，本会自应一律从同。”<sup>2</sup> 可见，组织者定位为各族有效联络感情融洽之前的临时性团体。正会长熙彦、副会长魁斌等上书北京临时参议院，认为西方各国国会议员的确主要分成阶级和区域两种代表，但立法贵在审时度势，因时制宜。民国国会两院组织法规定蒙藏议员选举，但并非“纯粹代表地方主义”。“满族旗人”虽然有权利在地方议会参加选举，但“事实上无被选之望，即使被选，亦为代表地方之性质，绝无代表一族之理由”。因此，请求国会参议员设立满族专额。<sup>3</sup> 八旗人士公举汉军旗人章福荣上书袁世凯，请在临时约法加入八旗应选议员若干人。<sup>4</sup> 据汉文版《台湾日日新报》载：“参议院议员中无一人之旗人议员，旗人对袁世凯要求，乃电告各省八旗，令着手从事。”<sup>5</sup> 6月6日，满族同进会召开会员选举大会，要求参政大权。<sup>6</sup> 他们强调，专额是特别选举权，在大区域选举之外，增加特别选举，办法应如蒙古、华侨。<sup>7</sup> 八旗制度只是军事制度，不以种族为界限，但其社会性群体却旗人认作平等权利诉求的种族基础。

袁世凯对于满族或旗人的参政请求，一度予以同情。据1912年4月11日《顺天时报》载，袁世凯认为“五大民族”都有选举及被选举资格，各行省、蒙藏等处已经通飭选举参议员，但内中没有满族，有违大同精神，拟准满族遵照临时约法，选举参议员5人赴会。<sup>8</sup> 6月7日，总统府将旗人的说帖递交国务院。“探其内容，以旗人散居何地者，即为何地方人民，与民籍一律有选举权，自不必另为旗族设专额。况调和满汉，正宜使旗人均入民籍，以化畛域。惟全国旗人尚未尽入民籍，万一国会议员被选者无一旗人，恐不逞之徒因其缺望，藉词煽惑，于民国前途不无关系。闻有为海外华侨特设专额之说，可否仿照此例，酌定年限，为旗人特设专额议员数人，一俟限期届满，此例即行取消。不过暂时增数旗人，于他族权利无损，于议事进行亦无妨碍，而于

<sup>1</sup> 《八旗议争议员权》，《顺天时报》1912年3月26日，第7版。

<sup>2</sup> 《满族同进会上大总统书》，《大公报》1912年4月21日，第5版。

<sup>3</sup> 《满族同进会会长熙彦等为请国会议员特设旗人专额致临时大总统袁世凯呈》，《北洋政府档案·国会》第一册，中国档案出版社，2010，第27-32页。

<sup>4</sup> 《八旗请选议员之上书》，《顺天时报》1912年4月16日，第7版。

<sup>5</sup> 《八旗人及议员》，汉文版《台湾日日新报》1912年5月15日，第5版。

<sup>6</sup> 《同进会》，汉文版《台湾日日新报》1912年6月8日，第3页；《满洲人权之保障者》、《满族合进会》，《申报》1912年6月14日，第2-3版。

<sup>7</sup> 《满人将要求特别选举权》，《顺天时报》1912年6月7日，第7版；《满族同进会要求之种种》，《大公报》1912年6月10日，第2张第2版。

<sup>8</sup> 《满人之选举参议员》，《顺天时报》1912年4月11日，第7版。



民国基础则不无裨益。应开国务会议决定后，再咨送参议院查照。”6月10日，国务会议初步讨论，未知结果。<sup>1</sup>袁世凯的意图只是旗人改入民籍、满汉混融过渡时期的临时优待办法，不是旗人以种族群体另列单位，故而原则上不违背临时约法，不失为一种妥协和融通。

令人意外的是，国务院态度与袁世凯相悖。1912年6月14日，国务会议讨论时意见分为两派。甲派主张，“旗人散居何地方，即为何地方人民，应对于该地方一律有选举权及被选举权，似勿庸另设专额”。乙派认为，“以各省侨居旗人甚多，虽以调查，莫如通知北京八旗都统知照旗人，每旗互选一名或二名，与议国事。”<sup>2</sup>同月底，国务院呈复袁世凯：“（国务会议）金谓华侨特设专额，系因本国商民侨居海外，本无选举区域，故特设变通办法。至旗人分居京外各省，本有选举区域。按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，第十二条人民有选举及被选举之权。旗人为民国人民之一，既有占住区域，按照约法当然有选举及被选举之权，是此后选举无论何项议员，均当以区域为断，不能以人为界域。北方旗人尤居多数，苟能智识发达，断不虑于选举不占优胜。旗人改为汉籍，固属消融畛域，即不改籍，亦于选举初无关系也。兹经公同决议，仍以旗人不设专额较无窒碍。”<sup>3</sup>

国务院的立场不无道理，当然也缺乏变通。面对参政权被批驳，满族同进会百余人于1912年7月10日开会，由春秀做报告。“并言海外华侨皆有参政权，而国内旗人反无之，虽云有选举区域，而事实上旗人散居各地，必至不能选出议员。政府日云五族平等，对于此事反吝不与，不知是何用意。此次如再不得，虽要求万次，亦所不惜。众鼓掌。”<sup>4</sup>7月16日，再次呈请袁世凯，指出北方旗人虽多，特别是顺天府属为数不少，但事实上恐无被选希望。“国务院无形打消旗人参政权”，即是“无形之排满”。<sup>5</sup>7月28日，公举荣勋等面谒袁世凯，递陈情书。袁世凯批交内务部讨论，然后咨送国务院决定。<sup>6</sup>

国会组织法没有特别规定旗人议员选举，满族同进会全体会员“群起质问，情词极为激烈”。8月29日，内务总长赵秉钧一方面咨询参议院，如何议决此事。<sup>7</sup>另一方面，致电各都督，明确中华民国男子具有法定资格者均有选举权和被选举权，旗人男子当然平等。同时，驳斥满族同进会原呈“所称旗籍与地方向称隔阂，诚恐遗漏，调查各节，未免涉于过虑”。为安抚起见，赵秉钧又通令各省行政长官迅飭各选举监督，调查选举人名无论是何旗籍，只要居住各该选举区域满二年以上，具有法定资格，一律调查入册，不得遗漏。<sup>8</sup>9月10日，参议院讨论特设旗人请设议员专额案。<sup>9</sup>9月12日，参议院初读时政府委员并无说明，议员多数赞同赞成，指定籍中寅、顾视高、刘崇祐、刘星楠、陈国祥、邓镛、谷钟秀、王家襄、李肇甫、曾有翼、王振壺为特别审查员。<sup>10</sup>

与此同时，满族同进会加紧活动，成立参政预备团，预备将来选举议员，计划如果参议院“挟持偏见”，打消旗人参政案，即为请愿后盾。<sup>11</sup>署名“弢叟”者在《顺天时报》发表“时评”，

<sup>1</sup> 《交议旗人请设专额议员案》，《大公报》1912年6月11日，第4版。

<sup>2</sup> 《旗人专额议员案说帖之主张》，《大公报》1912年6月18日，第2张第1版。

<sup>3</sup> 《国务院呈大总统国务院会议议决旗人不设国会议员专额说帖》，《顺天时报》1912年6月29日，第5版。

<sup>4</sup> 《满回一致进行之状况》，《申报》1912年7月16日，第3版。

<sup>5</sup> 《满族同进会会长熙彦等再请国会议员特设旗人专额致临时大总统袁世凯呈》，《北洋政府档案·国会》第一册，第33-41页；《满族同进会会员文溥等请愿书》，《申报》1912年8月6日，第1张第1-2版。

<sup>6</sup> 《旗人再要求参政权》，《申报》1912年7月30日，第3版。

<sup>7</sup> 《临时大总统袁世凯为交议满族同进会会长熙彦等关于呈请国会议员特设旗人专额案致参议院咨》，《北洋政府档案·国会》第一册，第42-43页。

<sup>8</sup> 《北京内务部总长致各都督电》，《申报》1912年9月12日，第2版；《浙民政司调查旗籍选举权之通令》，《申报》1912年9月13日，第6版。

<sup>9</sup> 《第一届国会参议院议事日程》，《北洋政府档案·国会》第一册，第72页。

<sup>10</sup> 《九月十二日议事纪要》，《大共和日报》1912年9月17日，第1页。

<sup>11</sup> 《满族同进会发起旗人参政预备团公启》，《大公报》1912年9月14日，第2张第3版。



声称苟无满族议员，即是不以平等对待满族，“五族共和”不如改称“汉回蒙藏四大族之共和”。<sup>1</sup>春秀更在北京《爱国报》刊文，总结参议院否决旗人议员的理由四点：一是旗人没有领土，二是各国无以种族名义列席国会先例，三是旗人散居各地，可与汉人一起参选，四是旗人特设议员，反显种族畛域，但皆不充分。因为选举法规定充满矛盾和不平，如参议院组织不取纯粹地方代表主义，但华侨无领土而设议员；旗人包括满、蒙、汉人，并非种族名词；旗人集中于直隶等个别省份，分地选举，名额有限，难以当选；旗人议员与汉人同立一堂，可以融洽感情，调和意见，消除畛域。他强调，参政权是旗人作为共和国民的应享权利，否则就如印度在英国，波兰在俄国，朝鲜在日本一样，备受奴役。他最后高呼，“我旗人获得此权则生，获不得此权则死”，如不幸此案被参议院打消，“虽请求至万次，亦不达目的不止”。<sup>2</sup>春秀欲不以旗民之分为种族之别，而以八旗制度特殊性为理由，并以帝国主义奴役殖民地比拟，恐怕还不如满洲八旗为种族群体更有说服力。

可惜，北京临时参议院很快否决北京旗人的要求。临时参议院初读给出的理由是：“因现在八旗人丁四方杂处，多半改籍，无论京内外，可迳向选举区内报明，同一选举。倘设有专额，则满汉仍不能融化意见，恐将来国会开时与事实上有所窒碍”。<sup>3</sup>9月18日，参议院特别审查委员会提交审查报告，指出法理上并无理由特设旗人议员专额。依据临时约法第五条，无论何族人民，在法律上都不能享有“特别权利”。蒙藏议员名额设置，“系根于地域之规定，非根于种族之规定”。旗人散居各地，与聚居一定地方的蒙藏情形迥殊，不能并论。华侨、中央学会等特殊势力议员，也与种族无关，更难引以为例。以事实而论，选举人投票，当无种族畛域。如北京、东三省等处，旗人甚众，将来选举人必不能少。就算投票时有畛域之见，旗人依然可以当选。现任参议员即有旗籍数名，就是明证。<sup>4</sup>9月24日，参议院继续讨论，特别审查员代表谷钟秀用总结口吻，以同样理由主张否决，且三读会决议不变。<sup>5</sup>11月1日，参议院第102次会议否决特设旗人专额案。再次郑重声明：“大凡特设专额议员，本院均未议决……而黑龙江北部之满人不通汉语者，其选举之书法当为之通融办理，满族亦决不至再放弃其选举权。况专额之制，含有歧异之性质，五族之中他族均无专额，而独满族有专额，则是人民不能平等而妄生阶级，显然有种族之区别，揆之约法亦为不合。况现在各处选举人名册已告成，前日观顺天府尹告示，满人亦多有选举权，并不发生问题。”是日与会66个参议员中，50人起立否决，咨送政府实施。<sup>6</sup>

参议院所言旗人可以当选参议员，不无根据。就国会议员而言，先后有治格、荣厚等人当选。就地方议员而言，晚清政府为保障旗人权利，曾规定京师及各省驻防，各自专设咨议局议员一至二名。<sup>7</sup>1912年4月，直隶都督咨文称：“八旗向有议员十人，今临时省议会议员十人之额，悉仍其旧，务急飭值年旗转传各旗遵例选出。现闻各旗将当选之合格人员咨覆值年旗，其初选共计二百五十余人，于旧三月初六日已刻在北城雨儿胡同值年旗衙门投票云。”<sup>8</sup>同月八旗都统选出

<sup>1</sup> 叟：《满人要求参政权感言》，《顺天时报》1912年9月12日，第4版。

<sup>2</sup> 春秀：《国会应设旗人专额议员之理由》（来稿），《爱国报》1912年9月13日，第1版；1912年9月15-16日，第2版。

<sup>3</sup> 《八旗不设专额议员之理由》，《大公报》1912年9月16日，第1张第5版。

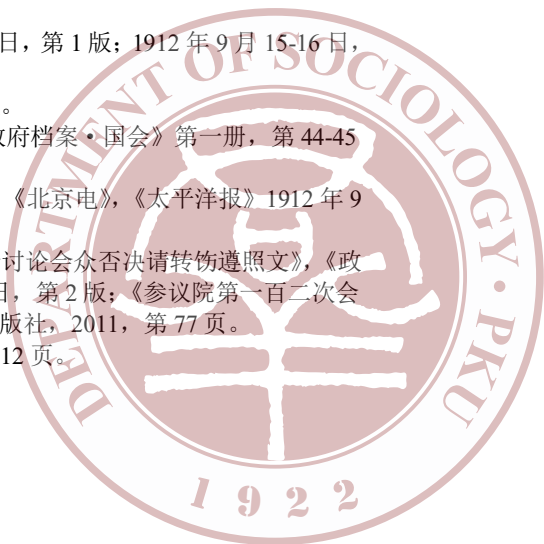
<sup>4</sup> 《大总统交议满族同进会呈请国会议员特设旗人专额案审查报告》，《北洋政府档案·国会》第一册，第44-45页。

<sup>5</sup> 《第一届国会参议院议事日程》，《北洋政府档案·国会》第一册，第78页；《北京电》，《太平洋报》1912年9月26日，第3版。

<sup>6</sup> 《参议院咨大总统据交议满族同进会呈请国会议员特设旗人专额一案经常会讨论会众否决请转飭遵照文》，《政府公报》1912年11月12日第195号；《专电》，《时报》1912年11月2日，第2版；《参议院第一百二次会议速记录》，李强选编《北洋时期国会会议录汇编》第4册，国家图书馆出版社，2011，第77页。

<sup>7</sup> 参见张朋园《立宪派与辛亥革命》，吉林出版集团有限责任公司，2007，第12页。

<sup>8</sup> 《八旗临时会议员初选》，《顺天时报》1912年4月16日，第7版。



崇芳等 10 人当选直隶省议会议员，另外五人为候补议员。<sup>1</sup> 以八旗或满洲八旗为参政单位乃受民族主义影响所致，恰与五族共和宗旨相悖。

其次，“五族共和”的“回”指涉新疆回部（“缠回”），新疆、甘肃当局要求增设新疆回部国会议员。早在南北议和期间，新疆都督袁大化致电袁世凯，称满、汉、蒙、藏、回五个民族组成共和国，但议员选举却没有“回部”名额，请准回部有选举议员的权利，以符共和名实。<sup>2</sup> 据说袁世凯与南京电商后，拟允回部有权选举一个参议员，已经电令袁大化遵照执行。<sup>3</sup> 另据国内各报报道，甘肃都督赵维熙也致电袁世凯，主张“回族八部虽参处西蒙伊新之间，民俗政治，各不相同，……似亦应有选举参议员权，不便与西藏、甘、新等省相混，以免向隅”。<sup>4</sup> 后来新疆省内设置回部国会议员，在区域选举原则下适当兼容属人主义。

值得关注的是，新疆回部和内地回教虽然有同教之谊，在民国元年并未在参政诉求、团体组织等方面联成一气。1912 年 2 月 12 日，南京临时政府内务部批示“中华民国共和回族联合会”立案书时指出，民国合汉、满、蒙、回、藏之土地、人民为立国第一、二要素，共和宗旨是五大民族权利、责任一视同仁，无偏无党。该会初衷和宗旨值得鼓励，但名称应改为回教。理由是，回族进入中国始自唐朝，为数有限。后来因宗教流传缘故，中土之民有的宗祖崇拜回教而子孙自安于回族，有的父兄崇拜回教而子孙亦自认回族。相沿至今，回教日播而日宽，回族遂日聚而日盛。“由是论之，回族之蕃滋，因于回教，回教之范围，不止回民，故回族始有今日之结果也。……今该呈于联合会仍标以回民名称，未免失实。且取义流于拘偏，足以阻害回族之发达，不如用宗教名义，改称回教联合会，尚属稳妥而正大也。”<sup>5</sup>

回教是否代表回族，历来争议颇多。回族和回教尽管有复杂历史渊源和外来种族观念的纠葛，但清末民初时人尚注意界限。1908 年，“留东清真教育会”主编的《醒回篇》所载各文，曾批判回教回族说。<sup>6</sup> 日本人主办的汉文版《台湾日日新报》认为，五族各自结成小团体，最后结成大团体，是民国好现象。回教俱进会在北京设立总部，各地遍设分会，就是显例。<sup>7</sup> 但国民党人却批评满族同进会、回教俱进会称，团体应以政见及职业等相结合，不当以一族为本位。“其中尤以回教会为最离奇……谓为宗教团乎，则不应涉及政治，谓为政党乎，则未闻限一民族。有识者融化种族之不暇，今故以此此为标帜，殆欲人人脑筋中，常含有一异族之观念，固非中国之幸，抑岂满、回之福乎。”<sup>8</sup> 有人指出，回教与回族不可同日而语，新疆回部确有“民族”关系。旗人争选举权，尚可勉强有“民族上之关系”，但回教仅为宗教，与旗人参政是两个不同的问题。<sup>9</sup> 可见，民族性、宗教性团体组织的参政诉求，在民初的政治社会氛围中难以得到同情和谅解。民元新疆旅居北京回部诸人拟联络新疆八部各王公、台吉，在汉族团体组织之外发起组织回部统一会，“因虽同教而不同族之故”，不邀请内地回教徒加入。<sup>10</sup> 而内地回教徒联合组织的中国回教俱进会，主张宗旨是“兴教育、固团体、回汉亲睦”，不仅同样不以回族为名，而且也不包括新疆回

<sup>1</sup> 《八旗举定义员》，《盛京时报》1912 年 4 月 27 日，第 4 版。

<sup>2</sup> 《新疆回部争议员权》，《顺天时报》1912 年 3 月 28 日，第 7 版。

<sup>3</sup> 《请允回民选一议员》，《顺天时报》1912 年 3 月 29 日，第 7 版。

<sup>4</sup> 《赵都督代争回部参议权》，《大公报》1912 年 4 月 6 日，第 1 张第 5 版；《赵都督电请另添回部议员》，《申报》1912 年 4 月 11 日，第 1 张第 3 版；《为回族请求选举参议院特权》，《大共和日报》1912 年 4 月 12 日，第 3 页。

<sup>5</sup> 《金峙生等组织回族联合会请求立案呈及内务部批》，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，第 25-27 页。

<sup>6</sup> 参见华涛《民国时期的“回族界说”与中国共产党〈回回民族问题〉的理论意义》，《民族研究》2012 年第 1 期。

<sup>7</sup> 《回教俱进会成立》，汉文版《台湾日日新报》1913 年 3 月 21 日，第 6 版。

<sup>8</sup> 斐青：《时评一》，《大共和日报》1912 年 6 月 2 日，第 2 页。

<sup>9</sup> 《回教徒亦争选举权》，《大共和日报》1912 年 6 月 5 日，第 3 页。

<sup>10</sup> 《回族亦另立统一会》，《盛京时报》1912 年 4 月 5 日，第 4 版。





部。<sup>1</sup> 南京临时政府和北京政府正是顺应“争教不争国”的历史趋势，严格区分两者，极力避免族教观念纠纷引起政治动荡。

再次，西南土司参议员问题。事情起源于云南省临时议会议决暂行选举法规定，省内各“土司人民”共选出6名议员参加省议会，并下发土司分区议员名额表进行调查。而北京政府颁发的省议会议员选举法，对于“土司人民”并无特别规定。云南都督蔡锷根据省议会选举法，准许土司由所属区域调查符合资格者，与“内地人民”一体享有选举权及被选举权。同时拟定特别优待办法，一方面电请北京临时参议院修正省议会选举法时，针对沿边“土司人民”特别增设名额，另一方面仍准各属“土司人民”按照前发沿边土司分区表，根据前清时期云南省议会选举法第二十条每区选出一名的规定，令于1912年12月20日选定土司“代表”，到省参议会陈述意见。<sup>2</sup> 据说1913年初，川滇土司公举代表到两省民政部门，要求土司应有两院议员选举权及被选举权，以免偏私，否则即不承认土司为“国人”。<sup>3</sup>

北京临时参议院涉及云南土司议员选举问题的集中讨论前后共有三次。1912年10月4日，第89次会议首次讨论云南土司增设代表等问题。据会议记录所载，段宇清认为，云南来电可以允准，“此系抚内办法，与各省并无妨碍”。张华澜说：“云南沿江土司甚重，且与英法相连，关系甚为重要，若不设法联络，甚为不妥，所以非定特别额不可。若不定特额，则有三种困难：一、若由各府州县分别选举，则必不能选出；二、土地虽广，人口甚少，亦不易选出；三、程度低者甚多，尤不易选出。”黄宏宪认为，议员有表决权，代表则无，二者不能等同。他赞同允准云南省所提变通办法，可以不付审查。法制部委员长张耀曾补充说明，云南省议会已经一方面电请修正选举法，一方面按原定选举法实行。黄宏宪说，选举法应当全国统一，若无表决权则与选举法无碍。表决结果，多数赞成交付法制审查。<sup>4</sup> 据说会议上有参议员主张，“土司散处于云南、四川、广西各边界，万不能独允云南之选议员，而他省缺如，应一律办理。即合川、滇、桂、黔土司，拟允选议员十人，以示与土司感情融洽”。<sup>5</sup> 此报道与事实有所出入，但折射出反对者主张。

张耀曾从立法一致和种族融合的双重角度，反对土司特设议员专额，引起激烈争论。1912年10月8日，参议院第91次会议再次讨论土司议员问题。据会议记录载，张耀曾以云南旅缅华侨和土司选举省参议员一事关系紧急，改变议事日程，今日讨论，多数赞成。张耀曾提出审查报告修正案，认为如果适用普通选举法，以云南土司情形，确实很难选出一二名土司议员。况且云南土司向用专制，近来与云南当局感情颇甚恶劣，似将发生外向之心，万不能不设法挽救。不过，旅缅华侨和土司增设议员的特别选举与通行法律有碍，均不赞成。“因为本院当时立法所取之方针，无论情形如何特别，决不能以种族分畛域，全系以地方为界限。如云南因此情形可于省议会增设土司议员专额，实与五族平等之旨相悖。设独对于云南准设专额，其何以从前对于满族同进会及闽粤等旅外华侨又不同。此种前例具在，不能对于云南土司优异，致前后大相矛盾。”至于云南省选出代表的做法未为不可，建议名义改为“特派员”，只有发言权，没有表决权。如果得到多数同意，可以改由大总统转咨云南办理。

此后，议员们多数否决设立土司议员专额请求，并就设立“特派员”或“代表”展开讨论。只有陈同熙一人表示异议，认为参议院议决的覆选举区表如有遗漏，尽可修改加入。“土司亦中华民国之人民，照法宜如西藏、蒙古，另要由选举会选出议员。现在既不如此，则覆选举区表内不可任其弃置。”若设特派员，则不独云南一省为然，殊非统一之道，“与选举法甚有妨碍”。张耀曾说，土司并不是没有选举权，只是由于现实选不出来，不得不想变通的联络办法，阻其产生

<sup>1</sup> 《组织回族联合分会》，《大共和日报》1912年4月19日，第5页。

<sup>2</sup> 《云南土司特别优待选举法》，《申报》1912年10月30日，第6版。

<sup>3</sup> 《川滇土司对于选举权之要求》，《民主报》1913年4月26日，第7版。

<sup>4</sup> 《参议院第八十九次会议速记录》，李强选编《北洋时期国会会议记录汇编》第3册，第373-374页。

<sup>5</sup> 《土司选举议员问题》，《顺天时报》1912年10月6日，第7版。



外向之心，与“选举法毫无关系”。“特派员”并非议员，与选举法无关，尽可由云南设法选出数名，具体名额由都督变通处理。陈同熙反驳说，土司既然可以当特派员，未尝不能当省参议员乃至参众两院议员，仍然主张加入选举区表。李肇甫不赞成特派员、代表等主张，强调参议院立法要有威严，不能作为政策区别。“从前有许多案件，何处要加议员，何处要特设专额，皆拒绝之，诚以参议院者，不能敷衍一部分人民之意志，及一方面之事实，要看大多数为标准。假使此时允许云南之土司可以有特派员或代表之名称，则四川、广西之土司，其不要援例以求乎？还有各省之驻防，其亦援例以求，又将奈何？”段宇清反驳李肇甫说，云南省有特别情形，不能不变通办理，共和时代土司应有代表。因为时间不够，所以此次会议没有决定。<sup>1</sup>

1912年10月9日，参议院第92次会议又一次讨论土司代表问题。俞道暄赞同李肇甫所言，认为所谓代表无论代表土司还是代表种族，都与民国统一精神大为不合。顾视高说，前清云南省议会设有土司专额，今日不准立法上设置议员专额，又不许行政上通融办法，恐怕不足以坚定土司内向之心。陈同熙提出，各省土司应有省议员选出，分配在各州县内，故可以在选举区域表内明白规定。经过诸多争论，表决结果，出席的62个议员中，有37人赞成张耀曾所提修正案，其他建议均未通过。<sup>2</sup>也就是说，立法上坚持区域代表制，不规定土司省议员专额，但在行政上可以变通处理，使其有代表表达政见和诉求。

### 三、袁世凯复辟帝制前后北京政府对满回代议士的安排

满族、回部国会议员专门名额的请求遭到否决，确实给人一种民族不平等的印象。为了既笼络五族人心，又不违反约法精神，袁世凯坚持原则不变，同时力图使他们事实上当选。

袁世凯对于代议机构代表的选举原则，复辟帝制前坚持不变。1913年11月，他武力解散国会，褫夺国民党议员职权，另行召集中央政治会议。北京政府有人特别提议，以“蒙藏满议员（满虽未设专额，而满正有一人）”文字语言各异，绝无与“南党”有所牵涉之事，请求对于“非汉族之议员已早经宣告脱党者”，分别维持议员名义，以免产生离贰之心。<sup>3</sup>而满族同进会向国务院和袁世凯呈请“旗族”加入，“意在必行”。<sup>4</sup>袁世凯以中央政治会议由中央及各省酌情选派专员参加，“若果按族支配，是开畛域之端”，予以拒绝。<sup>5</sup>

满族同进会依然积极活动。1914年1月24日，中央政治会议在袁世凯授意下议定约法会议组织条例，规定约法会议议员由京师选举会选出4人，每省选举会选出2人，蒙古、西藏、青海联合选举会共选出8人，全国商会联合会选举4人组成，蒙古、西藏、青海代表从在京王公世爵世职及其他相当人员中选举产生。<sup>6</sup>北京“旗族各团体”再次呈请约法会议内特设八旗议员。<sup>7</sup>2月25日，满族同进会以蒙古、回部、西藏都有议员额数，请求援例规定满族议员办法。袁世凯批示说，蒙古、回部、西藏虽然远处万里，但均有如行省一般的聚居疆域。满族在奉天和北京占多数，两地规定约法议员额数，已经包括“满族”在内，“幸勿自分界限，致滋种种误会”。<sup>8</sup>在京蒙藏两族请求将蒙藏优待条款加入约法，北京政府同样予以否决，理由是“中华民国原系合五族而成，自无特别优待之理。此次优待条款，乃系指皇室而言，并非指满族而言。两族请愿，实

<sup>1</sup> 此段与上段，详见《参议院第九十一次会议速记录》，李强选编《北洋时期国会会议记录汇编》第3册，第417-422页。

<sup>2</sup> 《参议院第九十二次会议速记录》，李强选编《北洋时期国会会议记录汇编》第3册，第423-432页。

<sup>3</sup> 《满蒙藏议员有转机》，《顺天时报》1913年11月7日，第9版。

<sup>4</sup> 《满族请求加入行政会议》，《盛京时报》1913年11月21日，第3版。

<sup>5</sup> 《旗族与议之批驳》，《申报》1913年12月4日，第2版。

<sup>6</sup> 《约法会议组织条例》，夏新华、胡旭晟整理《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第469页。

<sup>7</sup> 《约法会议之进行状况》，《申报》1914年2月5日，第6版。

<sup>8</sup> 《满族请愿之否准》，《盛京时报》1914年2月26日，第3版。



系由于误会。”<sup>1</sup> 为了让满族有代表当选约法议员，北京政府内定满族两名，先定宝熙、达寿。宝熙初时以正充任政治会议委员为由不就，推荐治格、荣厚两人。<sup>2</sup> 最后，宝熙当选为约法会议议员。<sup>3</sup> 可见，满族实际上有人当选。

袁世凯为复辟帝制，拉拢内地回教徒作为新疆回部在京代表和国民会议代表，令非汉族参加国家代议机构的身份属性有些变化。1914年，据说以哈密亲王为首的新疆回部八部首领任命河南回教徒李谦为驻京代表及回部全权代表，并在洛阳成立回部全权代表办事处，后者开始大力从事争取新疆回部政治权利的活动。同年10月8日，北京政府蒙藏事务院指定加入回部国民代表4名，派李谦为回部总调查委员，调查在京回部合格人士有31名。11月15日，蒙藏事务院预备会选出李谦（河南叶县人）、王宽（1848-1919，字浩然，经名阿卜杜·拉赫曼，北京丰台人）、马吉符（1876-1920，字竹君，安徽怀宁人）、马廷襄（1863-？，河南项城人）等4人为回部国民大会代表。<sup>4</sup>

1915年10月8日，北京政府参议院通过《国民代表大会组织法》。国民代表大会代表选举，区域选举中添加“回部”4人；“青海选举”改为“青海及回部”，共8人，其中回部4人；内外蒙古共32人；西藏12人。此外，增加“满蒙汉八旗”24人。第五、六条分别规定，蒙古、西藏、青海、回部、满蒙汉八旗的国民代表，分别由蒙古、西藏、青海联合选举会、中央特别选举会、八旗王公世爵世职的单选选举人中选举产生。<sup>5</sup> 获得满蒙汉八旗国民代表资格的有松年、敬昌、毓盈、文瑞、全荣、涛霖、戴润、辅勋、志铎、阿霖、振陞、那勒赫、簿伦、志钧、斌桂、中铨、福涛、国铨、戴功、溥佑、德寿、松春、达元、春元、张思荫、常福、杨维翰、彝箴、巴哈布、承厚、兴安、鹤春、郭永泰、簿霖、锡垣、德斌、那勒贺、斌秀。<sup>6</sup> 他们以八旗王公贵族上层人士为主，并无平民。可见，回部国民代表大会代表仍是“区域”选举，满蒙汉八旗代表则体现贵族色彩，严格来说都不是民族代表。

袁世凯复辟结束后，北京政府重开国会，各非汉族继续争取北京政府规定专额议员。有学者说，新疆回部、蒙藏、青海国民代表并未改选，但是王宽、马吉符、马廷襄先后物故，李谦遂于1916年7月14日呈请北京政府按例照补回部议员。8月22日，李谦又向众议院请愿增加回部众议员。<sup>7</sup> 事实上，王宽、马吉符并未逝世，但已不可能履行职责。哈密回王以当前国会没有回部代表，直接电请北京政府，准予各处选举代表充任国会议员。<sup>8</sup> 黎元洪担任总统后，哈密回王派专员钱芝隆、迪爱理等到北京请愿，要求国会特设回部议员专额。<sup>9</sup> 1917年6月，前清皇室载洵、载涛、载润等联名递呈北京政府国务院，恳请将满洲议员专额订定具体名数，北京政府批交内务部法制局备案核办。<sup>10</sup> 1918年1月3日，载涛、毓朗、载润、载沣在前门外观音寺街惠丰堂公饘参议院议员，请求保留袁世凯复辟时期国会组织法修改审查关于满蒙回世爵互选议员一项，据说获得支持。<sup>11</sup>

不过，北京政府再次明确区域选举原则。1918年2月17日，北京政府公布《修正参议院议员选举法》，仍然采取区域选举，单位包括每省、特别行政区、蒙古地方、西藏地方、青海地方。

<sup>1</sup> 《蒙藏优待条件之否决》，《大公报》1914年4月30日，第2张第1版。

<sup>2</sup> 《满族议员无形之定额》，《顺天时报》1914年2月25日，第9版。

<sup>3</sup> 《约法会议议员名录》，《北洋政府档案·国会》第一册，第532页。

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> 《国民代表大会组织法》，夏新华、胡旭晟整理《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第484页。

<sup>6</sup> 《中央国民代表特别选举之发表》，《盛京时报》1915年12月15日，第3版。

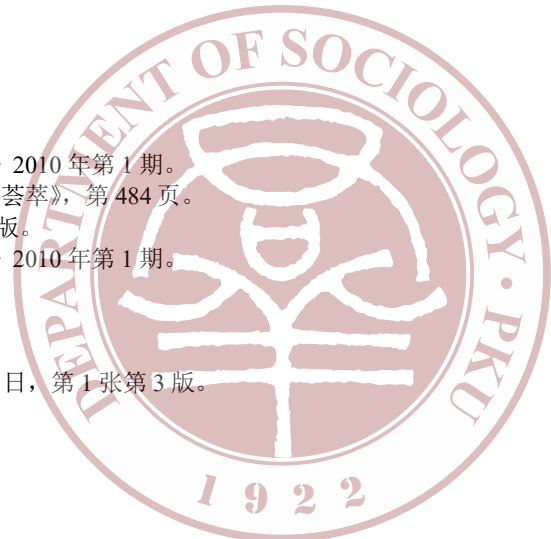
<sup>7</sup> 参见方素梅《从〈回部公牒〉看民国前期回族的政治参与活动》，《民族研究》2010年第1期。

<sup>8</sup> 《译电》，《申报》1916年7月26日，第1张第2版。

<sup>9</sup> 《哈密回王条陈政见》，《民国日报》1916年9月8日，第2张第7版。

<sup>10</sup> 《满洲将有议员专额》，《盛京时报》1917年6月27日，第7版。

<sup>11</sup> 《清室昨饘参议员为运动满族王公取得议员额》，《大公报》1918年1月4日，第1张第3版。



其中，蒙古 15 名，青海两名，西藏 6 名。不过，在中央选举会分部组织，新增了“满洲王公具有政治经验者”2 名、“回部王公具有政治经验者”1 名。<sup>1</sup> 据毓盈回忆，安福国会承认参议院设置满、回王公专额，筹备国会事務局照会清皇室内务府查王公职名，而宗室、旗人的代表以投票方式选举产生，结果庄亲王溥绪和贝勒毓朗当选参议院议员，庆王载振、承恩公荣全充任候补参议员。<sup>2</sup> 从“满洲王公”和“回部王公”列在中央学会选举的做法看，他们既不是独立选举，也不是民族专额。正因如此，1921 年 1 月 27 日，前清礼亲王诚弼等致函北京政府国务院总理靳云鹏，要求参议院增设满洲议员五六名，“俾驻京宗室觉罗八旗数万人得与闻政治”。内务部根据民国国会组织法及参众两院议员选举法均无满洲议员专额的规定，予以否决。但允许国会开会时，再行请愿修正。<sup>3</sup>

直系军阀曹锟贿选总统，国会威信一落千丈，乱象丛出，客观上为李谦提供了机会。1922 年 8 月 2 日，北京政府第二次恢复国会。翌日，李谦在一些议员介绍下，继续以回部八部代表名义上书参众两院，为回部议员名额请愿。<sup>4</sup> 9 月初某日，李谦在北京元兴堂大宴参议院议员，成功争取到一些支持。一位黄姓议员认为，议员选举本来“不能按种族而论，当按区域而论”。但新疆回部各有王公性质，与蒙古、西藏同样划地分守，各有疆土部落，精神上虽归新疆管理，实际各有特别区域权限，有特别历史，与蒙、藏、青海性质无异，有必要规定回部议员。一位陈姓议员指出，八部回族只有六部在选举法有规定，此外遗漏了阿尔泰、阿克苏两部。<sup>5</sup> 一位杨姓议员说：“回部东西四千余里，南北三千余里，人民七千二百万，各有部落，同与蒙、藏、青海相同，按人口八十万一个议员，当然有议员数十余名。该地为西北之屏障，三面靠俄，一面靠英，如回部不能行使主权，将来北地必至放弃。现某国从中引诱，以后必有危险，请诸公总要注意边疆之领土为要云云。”<sup>6</sup> 言下大有将整个新疆当成回部之意，将晚清以来撤藩建省的体制完全推倒。不过，参议院请愿委员会指出，国会组织法规定议员名额“系依照区域规定，非依种族规定”，李谦的请愿书“根本错误，不得受理”。但李谦又上书，强调新疆“回部”并非“回族”，是“中国回民众多之部分”，“回人聚族而居之部落”。“部落之为区域，与行省之为区域，与蒙藏为蒙族藏族区域，亦无甚差异。”建议将新疆选举区中漏列的阿克苏、阿尔泰两部先行加入。<sup>7</sup>

李谦持续十年的请愿活动得到内地回教徒广泛支持，后者越来越将自己和新疆回部统称回族，一体看待。响应的团体或个人，从地区看，来自北京、上海、河北、河南、热河、甘肃、江西、浙江、广东、广西、云南、湖南、湖北、安徽、陕西、山西、四川等地，除了新疆和东北地区以外，包括了回民分布的大多数省区；从人员构成看，有官员、军人、知识分子、宗教上层、平民，既有回族，也有汉族。回教上层有相当一批代表人物表示一定的响应和支持，如马福祥、马步青、马邻翼、马鸿宾、马振武，马福祥最为积极。甘边宁海镇守使马麒则不感兴趣，认为“吾族散处华夏，无地不有，不定名额于宪法，则可与汉族自由竞争于选举，即可全体奋勉于学业，将来教育普及，人人皆有被选之望。若限定议员名额，恐权利不能普及，教育转无进步。且投票区域事实上万难适当，况宪法已定，无术挽救”。李谦编印的《回部公牒》收录了大多数支持者的意见，像马麒这样的只占极少数。虽然李谦的请愿活动主要针对回族，新疆回部八部的维吾尔

<sup>1</sup> 《修正参议院议员选举法》，夏新华、胡旭晟整理《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第 490-492 页。

<sup>2</sup> 参见王宇《“齐满人之心志，逐共和之权益”——民国前期满族同进会及其权利诉求》，《中国边疆民族研究》第六辑，第 147 页。

<sup>3</sup> 参见史筠《民族事务管理制度》，吉林教育出版社，1991，第 136 页；《满族请设参议院议员无效》，《顺天时报》1921 年 2 月 27 日，第 2 版。

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> 《加入回部议员之请愿》，《盛京时报》1922 年 9 月 7 日，第 2 版。

<sup>6</sup> 《回部请愿加入议员之运动》，《民国日报》1922 年 9 月 6 日，第 1 张第 3 版；《加入回部议员之请愿》，《顺天时报》1922 年 9 月 4 日，第 2 版。

<sup>7</sup> 《回部续愿规定议员名额》，《大公报》1922 年 9 月 16 日，第 2 张第 7 版。



族并未过多牵涉，但哈密亲王还是给予了名义支持。在北京政府中，吴佩孚、冯玉祥、国务总理、参议院议长，部分督军、省长、指挥使、镇守使等有关官员都与李谦有函电来往。然而，新疆全体国会议员则对李谦的请愿多持异议，使众议院据此否决。表面看，原因也许是不愿与内地回族分享议员名额，更为根本的是新疆督军杨增新的态度。杨增新在国务院查明李谦的身份后，依然将反对通电登报 10 次，对李谦请愿深恶痛绝。<sup>1</sup>

杨增新的反对理由，需要仔细辨析。他在电文中详述 1914 年哈密亲王进京，李谦与之相识，但并无委托全权代表一事，这点与事实有较大出入。但杨增新强调的下述内容，则不无道理，即哈密不过新疆全境 50 多个县之一，即便李谦受委为回部代表，也不能以一县代表冒充全疆代表，更不能以 1914 年的代表冒充为新疆回部永久的代表。新疆旅京议员，有乌什回部辅国公一不拉引及其他汉、回议员共 20 余人，新疆回部王公从无委托一人为代表之事。<sup>2</sup> 北京军警甚至下令严查李谦在京是否设立办事处，有何秘密运动。<sup>3</sup> 据说新疆回部王公买买敏等多次联衔致电北京政府，否认李谦为回部代表，声明新省回族十余年来都在省政府统治之下，从未与中央有所接洽，请求严惩李谦冒充之罪。<sup>4</sup> 新疆哈密回部扎萨克亲王沙本胡索特、吐鲁番回部亲王叶明和卓、库车回部亲王买卖提敏、邦城回部贝子司的克、和阗回部镇国公拉承恩等，又联名通电声明李谦与新疆“回缠”向来没有关系，绝未委托全权代表事务。<sup>5</sup> 这些举动的背后除了杨增新施压，也包含同教不同族的因素。以至于起初支持参政请愿的马福祥，也认为李谦以回部全权代表名义进行活动，并不妥当。哈密回部不能代表全体回部和全疆，也是事实。至于马麒主张不必专门规定族属参政名额，则是继承传统融合种族之道，未必就不利于回民参政的另一种思路。特别规定族属参政名额，具有道义扶助或补偿平等的合理之处，但同样也会遭到嫉视乃至歧视，使特殊待遇异化为另类束缚。回部王公名义上支持李谦，无非也是有利于获得参政权的手段，联为一族并不是目的。

新疆方面否认李谦的回部全权代表身份，丝毫没有影响内地回民继续争取回部议员专额的热情，背后甚至还有日本间谍促动。日本特务佐久间真次郎长期在中国各地活动，并在上海创办光社杂志《回光》，公然鼓吹回教徒应当在宗教活动之外，再在蒙古独立、西藏自治、满洲离叛这样一个有名无实的共和国家，倡导回族独立的政治活动。并宣称回族认可其使用暴力、争取独立的观点，致使广大回族感到特别愤怒。因为这完全否定了回族作为中国的少数群体，为了生存不反体制、做良好国民的行动和思想。<sup>6</sup> 受李谦请愿和类似鼓动等因素综合影响，内地回教徒乔伟侯等 2256 人致电北京政府，指责杨增新屡次假名回部王公，抵抗中央，否认李谦的代表身份，目的是阻止李谦“依法请愿加入回部议员”。<sup>7</sup> 另据《政府公报》记载，淮阳县回民代表白景昇，豫西回民代表李忠仁、姚继虞，安徽蚌埠回族公民安靖，甘肃酒泉县回民学校校长奴而曼，甘肃回族公民喇品贵，河南沁阳县回族公民丁振标，江西回教俱进会会长钱志铭，安徽回教俱进会正阳分会董王绍兰、赵春亭，舞阳北舞渡回族代表丁赞岑等，纷纷提出加入回族、回部议员的请求。

<sup>1</sup> 参见方素梅《从〈回部公牍〉看民国前期回族的政治参与活动》，《民族研究》2010 年第 1 期。

<sup>2</sup> 《新省又否认李谦充新疆回部代表》，《顺天时报》1923 年 7 月 27 日，第 3 版。

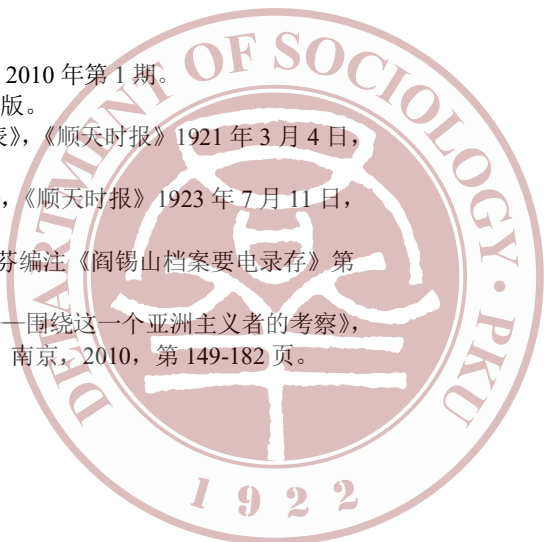
<sup>3</sup> 《调查回部代表》，《顺天时报》1921 年 2 月 21 日，第 5 版；《搜查回部代表》，《顺天时报》1921 年 3 月 4 日，第 7 版。

<sup>4</sup> 《专电》，《申报》1921 年 5 月 25 日，第 3 版；《新疆回族王公请严办李谦》，《顺天时报》1923 年 7 月 11 日，第 7 版。

<sup>5</sup> 《回部王公等电参众两院等李谦所发讨伐冯玉祥通电回部决不承认》，叶惠芬编注《阎锡山档案要电录存》第七册，“国史馆”，2003，第 151 页。

<sup>6</sup> 参见[日]松本真澄《佐久间真次郎对中国伊斯兰的“活动”和上海穆斯林——围绕这一个亚洲主义者的考察》，第四次文明对话国际学术研讨会“文化理解与文化对话的百年进程”论文，南京，2010，第 149-182 页。

<sup>7</sup> 《全国回族通电》，《回光》1925 年第 2 卷第 2 号。



<sup>1</sup> 参政权益问题成为内地回民与新疆回部从界限模糊到逐渐一体的重要因素，族群共同体及其重要性的思想意识空前加强。

有回民在《顺天时报》撰文主张，代议士理应没有“种族”、“方域”、“人情习惯”的区别，“由各地方民族选举”。“至于选举法，或采属地主义，或采属人主义，兼筹并顾，折衷至当，永远推行，始无流弊。”但民国国会组织法及两院选举法偏私不完整，因为法理上，内地各行省、蒙古、西藏、青海采取属地主义，华侨、中央学会采取属人主义；事实上，完全采取属人主义，并非属地主义。“内地行省纯为汉族所居区域，蒙古、西藏纯为蒙藏两族所居区域，毫无疑义。故选举规定，虽未明指某族，而某族即包括在内。且蒙古、西藏在参选法及施行细则，尚有详细规定，可为佐证。惟新疆回族，独付阙如，十数年来，叠经回教民族，奋起抗争，且书请愿，达数十百起之多，国会悍置不理。询其理由，不曰选举采属地主义，即曰回部王公，无土地权，不能与蒙古西藏相比。殊不知选法事实，纯采属人主义。新疆回部，不过取消王公私权，并非剥夺回族公权耳。”<sup>2</sup> 清代行省治“民”，不分族裔，把行省建构为纯粹汉族居住，蒙藏为纯粹蒙藏民族聚居区域，反映的恰是晚清以来从西方传入的民族和区域挂钩的族裔地理观，并不符合中国各族大杂居、小聚居的基本国情。以此断定蒙藏国会议员为属人主义的民族选举，也与北京政府的理念不合。参政问题上的人、地两种因素如何兼容，的确不无困难。

#### 四、善后会议前后满族、回族、蒙古族的首次联合请愿

善后会议期间，相似的弱势处境和平等诉求，促使满、回、蒙各族首次联合起来争取国民代表会议代表增多名额或配给专额。此举进一步引起争论和北京政府的反弹。

1925年2月19日，北京政府临时执政段祺瑞向善后会议提交国民代表会议条例草案。它规定，国民代表会议议员包括内外蒙古8人、西藏6人、青海2人。<sup>3</sup> 蒙藏事务院总裁贡桑诺尔布提出，回部应当按照第二届国会议员选举规定，选出代表名额。此后，又有满蒙协进会、满族同进会、旗族互救急进会等团体请愿，暨八旗各行政长官函请会议加入满族选出代表名额。2月27日，会议决由吴锡宝在法制专门委员联合审查会提出特别审查。由于满族仅有会外请愿，回部仅有贡桑诺尔布在修正案理由中提及，并无正式修正案，所以并未付议。<sup>4</sup> 于是，满族乌泽声等提出国民代表会议条例草案修正案，声称：“近议满、回不必加入另条，然若不规定于先，必至屏除于后。”主张将“满籍附入京兆，回籍附入新、甘二省，各定专额二人”。彭养光、那彦图、阿穆尔沁格勒图、扎噶尔、顿柱汪结、祺璞森、德穆楚克栋鲁普、贡桑诺尔布、顾思浩署名赞成。<sup>5</sup> 乌泽声等人此举旨在区域选举中补充规定，不实施单独选举。其余涉及蒙古、西藏、青海者，多为区域选举的进一步细化和名额增减。<sup>6</sup>

1924年溥仪被赶出紫禁城，进一步强化了满族族群意识及权利保障的重要性。1925年3月14日，满族同进会上书段祺瑞，声称参议院不设专额，明显歧视满族。满族虽然没有土地，但八旗各有都统，如同蒙古的扎萨克。并强调，满族不是战败降服之族，而是赞同共和，国家特予待遇，立约保障与汉族平等。“彼英、美、日战败降照之菲律宾、印度、朝鲜，英、美、日尚均

<sup>1</sup> 《政府公报》1924年第2859、2870、2893、2901号；《回民要求增加议员名额》，《大公报》1924年1月9日，第1张第2版。

<sup>2</sup> 不平子：《中国选举法不明定回族议员之驳议》，《顺天时报》1924年7月2日，第7版。

<sup>3</sup> 《临时执政国民代表会议条例草案》，中国第二历史档案馆编《善后会议》，档案出版社，1985，第137页。以下征引此资料集简称《善后会议》。

<sup>4</sup> 《善后会议公报》1925年4月第7期，附录；1925年5月第8期，议案。

<sup>5</sup> 《乌泽声等国民代表会议条例草案修正案》，《善后会议》，第168页。

<sup>6</sup> 《那彦图等国民代表会议条例草案修正案》、《林长民等国民代表会议条例草案修正案》，《善后会议》，第164-166、179-181页。



许其人民有参政之权利。今民国肇造十四年于兹，满族屏息于五色国旗之下者数百余万名，为平等国民，实无平等权利。”他们估计满族人口有五六百万，加上妇女则有八九百万，至少应当选派代表 8-10 人加入国民代表会议。<sup>1</sup> 刘朝望、车林桑都布、祺璞森、贡桑诺尔布、那彦图、汪声玲六人提出，国宪起草委员除了每省、京兆、内外蒙古、西藏各 2 人外，每特别区及满旗、回部、青海各 1 人。<sup>2</sup> 温寿泉等 10 人提出，除每省、西藏、蒙古各聘 2 人外，每特别区、青海、回部各 1 人。<sup>3</sup> 4 月 28 日，吴锡宝又要求国民会议条例第四项规定派满族代表 4 人，制宪委员满族 2 人。后由顾鳌提出甘肃、新疆加选回籍国民代表会议代表 1 人的提案，乌泽声、马福祥等人署名赞同。<sup>4</sup>

1925 年 3 月 17 日，善后会议举行第 20 次会议，讨论国民代表会议条例草案。会前，法制专门委员吴锡宝、李德润、康国杰、余钟秀、郑象山、张鼎乾、凌陞、陈炳堃、高桂荣、袁超、惠恩济，教育专门委员李师泌、冯广民，经济专门委员柴春霖，财政专门委员李士林等，根据满族同进会等团体所请，主张按照四万万选出 400 名代表的比例，满族应有代表八人。他们提请会议修订国民代表会议条例第二章组织、第四章选举，在内外蒙古、西藏、青海之后，加入满族 8 人、回部 11 人，分别在各旗、回部举行单独选举。回部计有新疆的哈密、吐鲁番、库车、阿克苏、拜城、和阗、乌什、黑宰、阿勒、依吐、赉江、塔克、鄂托克、加达克鄂托等 11 部，每部选出 1 人。<sup>5</sup> 不过，梁敬縯报告吴锡宝等的意见时，遭到朱清华等反对，后者说：“五族一家，回族人在何处，即取得该处之籍贯，不必另立此歧案。”顾鳌请求撤销议案，马福祥又反对，说明回民由加代表名额之必要。赵尔巽、林长民亦表示异议，赵尔巽认为反对者固然有理由，但民元以来，除汉族外，其余各族实际上并未获得参政机会。“同人如恐满族有爱尔兰之故事，实为大误。”随后，主席宣告讨论顾鳌修正案第二项，由京兆、热河、察哈尔、绥远、西康各区选出者每区 8 人，附项“京兆区加选满籍一人”，最后却以少数否决。<sup>6</sup>

满蒙各族人士并不灰心，继续力陈。1925 年 3 月 27 日，那彦图又呈请段祺瑞，请在国民代表中加入满族代表。31 日，段祺瑞交法制院核办。<sup>7</sup> 4 月，乌泽声、邵瑞彭、张化南、刘振生、黄荣惠、潘大道、张恕、张凤翻等 8 人提出，国民代表会议条例应在“内外蒙古二十人”之下增加呼伦贝尔一人一项。理由是，第一届国会选举，将呼伦贝尔并入黑龙江省，“实属向隅”。“该处目前之情形与西康特别区相同，应另列一项，选出议员一人加入国民会议。”在“青海三人”之下增加“满籍各旗二人”、“回部二人”二项。审查原案中汉、蒙、藏三族之外，应加入满、回二种代表，才符合五族共和真义。蒙古、西藏、青海的选举选择适宜地方或在临时政府所在地举行，满籍各旗及回部议员选举施行“单选制”。满籍各旗的选举在临时政府所在地举行，回部选举由临时政府酌定适宜地方举行。<sup>8</sup> 不过，善后会议联合审查会同样否决此案，原因是“辛亥革命时虽稍有种族思想，然十四年以来，种族思想渐已消除。且满族人民已经冠姓更名者颇多，今若单列一种特别规定，势必令已经冠姓改名与汉人不分之满族人民仍须恢复旧有籍贯，否则其

<sup>1</sup> 《满族同进会请愿书》，《国民代表会议条例草案汇编》第一卷，1925 年 3 月 19 日，第 21-23 页。

<sup>2</sup> 《刘朝望等国民代表会议条例草案修正案》，《善后会议》，第 161-162 页。

<sup>3</sup> 提出者有温寿泉、苏体仁、夏东晓、潘连茹、朱清华、康新民、周斌、聂光韬、赵从轺、王士珍。《温寿泉等国民代表会议条例草案修正案》，《善后会议》，第 162 页。

<sup>4</sup> 《专电》，《申报》1925 年 4 月 29 日，第 4 版。

<sup>5</sup> 《善后会议公报》1925 年 5 月第 8 期，议案。

<sup>6</sup> 《善后会议二十次大会纪》，《申报》1925 年 4 月 22 日，第 5 版。

<sup>7</sup> 《专电》，《申报》1925 年 3 月 28 日，第 4 版；《三十一日之执政会议》，《申报》1925 年 4 月 4 日，第 6 版。

<sup>8</sup> 连署者有贡桑诺尔布、李垣、张炽章、德穆楚克栋鲁普、齐真如、苏体仁、胡永澄、温寿泉、高槐川、周斌、杨以俭、言敦源、尹朝楨、那彦图、刘之龙、汪秉乾、裘玉崑。此外，德穆楚克栋鲁普、乌泽声等 16 人提出内外蒙古国民代表名额调整的提案。详见《乌泽声等国民代表会议条例修正案》、《德穆楚克栋鲁普等对于国民代表会议条例草案审查报告修正案》，《善后会议》，第 187-190、194 页。



结果必难享受相当之利益，故未附合此种主张”。<sup>1</sup> 4月18日，善后会议议决《国民代表会议条例》。第二章组织规定，国民代表会议议员组织，由各省、特别区、内外蒙古、西藏、青海、华侨选举产生，其中内外蒙古名额30人，前后藏各8人，青海5人。<sup>2</sup> 这就彻底否决了特设满回议员专额的请求。

善后会议结束以后，内地回民要求单独选举国民代表，较以往仅为新疆回部抱打不平有了转折性变化。他们声称五大民族本来参政机会平等，但回族自民初以来“早已不满意于此有名无实之机会均等”。<sup>3</sup> 1925年8月，杨景廉等80余人以20余省区回教代表名义开会，批评国民代表会议条例“无回族被选权”，选举被各省县官僚劣绅把持，回族实际上不能胜选，要求回汉民族分别选举。在临时执政府侍从武官长卫兴武接见后，他们于8月8日拟向北京政府临时执政、法制院、参政院、宪法起草委员会、国民代表会议筹备处分头请愿。<sup>4</sup> 《顺天时报》注意到，中国各地回教徒在宗教上极有势力，从来对于政治似乎漠不注意。“乃近为召集参政院会议所刺激，目下协议以前鲁军务帮办马良为中心，起为参政运动。”<sup>5</sup> 马良后来投靠了日本侵略者和汪伪政权，其参政动机与日本扶植回民分裂势力的侵华策略之间的关系，实在令人遐想。8月15日，临时执政段祺瑞令行临时法制院院长姚震称：“查回民散居各省区暨蒙藏、青海，与其他民族一律享有选举被选举权，所请各节，无从采纳。”<sup>6</sup> 同时，段祺瑞授意国宪起草委员会草拟的中华民国宪法案规定，参议院除每省、区、特别市、华侨外，还有内外蒙古选出各2人，前后藏各2人，青海1人组成。<sup>7</sup> 可见，北京政府始终将内地回民和新疆回部区别对待，防止二者混同而引起族教纠纷的态度相当坚决。

## 结 论

每个民族都有代表参政议政，并在牵涉本族权益的问题方面具有一定否决权，是中国当代民族平等的重要政治制度。与之相较，中华民国“五族共和”的民族观念及相关举措尽管有其贡献，但也存在种种缺陷。例如国会议员选举，没有考虑根据民族成分做出必要补充规定，是民主基础不充分的表现；规定必须通晓汉语，导致非汉族不识汉文、汉字者履职困难，是“大汉族主义”表现；当选者是上层王公贵族，没有普通民众参与等。其不分族别的区域选举理念，一直延续到国民政府时期。<sup>8</sup> 不过，对于千方百计摆脱专制隔离统治的中国人来说，“五族”只是境内各族属的泛称，国民平等的基本宗旨是废除人为设置的族别界限，否则必然重蹈清朝种族特权和共处而未相安的覆辙。事实上，从晚清到民国南京临时政府和北京政府时期的国家根本大法及相关法律草案，无不宣称国民平等不分种族，从未见宣称必须建立一个多民族国家，相应也就没有建立在民族识别基础上的民族单位平等追求。

严格来说，中国是否民族国家的标准，都是西方标准。民初时人虽然想把文明国家强行塞进民族国家外衣，但强调的是领土清晰，主权完整，公民平等，不可能也没有否认种族、语言和宗教的多样性，只是国家转型要求政治统一和民族大同，郡县治理和公民平等相辅相成。民初延续晚清撤藩建省、化除畛域、种族融合的理想追求，相关制度包含保证特权和机会平等要素，兼具

<sup>1</sup> 《善后会议公报速记录》1925年5月第8期。

<sup>2</sup> 《国民代表会议条例》，《善后会议》，第205-206页。

<sup>3</sup> 钜子：《我回教民族对于国民会议制定宪法之觉悟》，《回光》1925年4月第2卷第4号。

<sup>4</sup> 《回教公民代表团二次请愿》，《申报》1925年8月12日，第3张第10版。

<sup>5</sup> 《回教参政运动》，《顺天时报》1925年8月14日，第2版。

<sup>6</sup> 《政府公报》1925年8月14日第3365号，命令。

<sup>7</sup> 《中华民国宪法案》，夏新华、胡旭晟整理《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第538页。

<sup>8</sup> 详见杨思机：《以行政区域通驭国内民族——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。





转型过渡与顶层设计的时代特点。这种公正、合法但不平等、不合理，即以暂时的不平等手段达到长远的平等目的之取径，当然有矫枉过正之嫌，也难免同化之讥。可是如果从同化本质上是不同来源的各族互相混融成具有共同的中华认同，汉与非汉是融合与未尽融合的关系，而不是一个纯粹的汉民族吞灭各非汉族的角度来说，似乎仍是从民族区隔导向中华一体的重要途径。因此，它和形式上族别平等可能导致结果不平等的理念各有优劣应当取长补短的争议，反映了近代民族平等实践的螺旋演进和外来民族理论中国化的曲折进程，应当历史地看待。那些脱离具体时空的评价无论如何符合心目中的期许，也不能成为接近历史真实的桥梁。否则，辛亥革命的历史贡献或被无形矮化，前人的智慧和努力就堪比愚夫愚妇了。

## 【网络文章：新疆人物】

### 麦斯武德：误入歧途<sup>1</sup>

杜雪巍<sup>2</sup>

麦斯武德·沙比尔（1886-1952），维吾尔族，新疆伊犁人。“麦斯伍德”系阿拉伯语“幸福”之意。清光绪十四年（1886年），麦斯武德出生在一个大富商兼大地主家庭。十八岁，父亲送他到了土耳其的伊斯坦布尔去留学。在此后的11年留学生涯中，他先学军事后学医学。至为关键的是，他在留学期间误入歧途接受了土耳其的泛突厥主义、泛伊斯兰主义思想。学成归国后，他先办教育、后办医院，均告失败后，他转而去投南京国民政府。他在那里编辑报纸，且从事政治活动，在政治上风云一时。麦斯武德回国后，一直在不遗余力地鼓吹他从土耳其舶来的那些“双泛”思想。

为化解南京国民政府与新疆伊犁政府方面的分歧，麦斯武德渐渐成了张治中手中对付伊犁政府方面的一张牌。1947年5月21日至1949年1月，麦斯武德在张治中主席的推荐下，一度登上了新疆省主席的高位。麦斯武德是民国时期登上新疆最高权位的维吾尔人。但麦斯武德坚持反苏、反共的立场，且毕生鼓吹“双泛”思想，其与“三区”方面的矛盾也越发激烈且难以调和，终究被免去新疆省主席职务。麦斯武德在他生命的最后几年，仍积极从事着分裂国家和民族的一系列活动。

麦斯武德是新疆近代历史上早期从事分裂国家和民族活动的一个标本式人物。也正因为他曾位居新疆省主席的高位，他也成了新疆公开从事“双泛”思想的渊藪以致滥觞，且至今影响深远，其恶劣流毒至今仍难以彻底根除。

#### 一、留学土耳其，误入歧途

<sup>1</sup> <https://mp.weixin.qq.com/s/FDUYdtecv0CfypJWSfkR8JA>（2021-5-18）

<https://mp.weixin.qq.com/s/clk4Q9Sgej-b5Necce6BC4g>（2021-5-18）

<sup>2</sup> 作者为《新疆文史》执行副主编，执行总编辑。

