

尋找立國方針：梁啟超的聯邦與反聯邦論述*

李達嘉**

一、前言

中央與地方的問題，是中國歷史上一直存在的重大問題。自秦漢到明清，各代多採取單一性中央集權制來治理國家。這種單一性中央集權制的特色，在於所有治權都屬於中央，地方所享有的權力皆由中央所賦予，必須貫徹中央的政令，中央有一套制度來防範地方勢力坐大，以免地方威脅中央的統治權。在西力影響之前，各代統治者雖然不斷地視統治需要，對地方制度和地方官權力的分配進行調整，但是，從來沒有考慮過對中央集權制做根本的改變。

清末由於內憂外患頻仍，國勢岌岌可危，一些知識分子開始批評清廷的積弱不振，源於吏治不良。在對西方的政治制度稍做接觸後，他們開始鼓吹應仿行西方的議會制度和地方自治，從制度面對政治做根本的變革，徹底革除官民不通之弊。這種制度面的變革訴求，逐漸對傳統的中央集權制造成衝擊。一些知識分子認為，單一性的中央集權制是導致國政墮敗的根本原因，必須仿照歐美國家實施聯邦制，削弱中央的權力，加強各省的自主、自治權，方能拯國家於危亡，臻國家於富強。在清末，由於主要的論爭聚焦於國體究應採行君主立憲或民主共和的問題上，所謂單一制或聯邦制的討論，尚未引起太大的關注，但是，在辛亥革命爆發以後，中央集權與地方分權的問題，很自然地成為爭論的焦點，而單一制或聯邦制的討論，至少持續了十餘年。到了 1920 年代初期，中國西南各省倡議聯省自治，

* 本文初稿曾於中央研究院近代史研究所學術研討會中宣讀，承蒙張朋園、黃克武等諸位先生惠賜意見，出版期間，復蒙兩位匿名審查人惠賜寶貴意見，謹此致謝。

** 中央研究院近代史研究所副研究員

聯邦言論與實際政治運動兩相激盪，使聯邦思想達於極盛。

在這個尋求政治變革的過程中，梁啟超，做為開啓中國政治維新運動的先驅者，以及引領言論界風騷幾近二十年的領導者，對於中國究應採行中央集權或地方分權、單一制或聯邦制的重要問題，自然未嘗失其關注。梁雖然未必是中國最早注意西方聯邦制的知識分子，但是，他對西方政治學說的引介，卻對中國聯邦思想的產生，有其不可忽視的影響力。

從清末到民初，梁對聯邦的想法和態度，經過幾度轉變。在湖南新政運動中，他嘗試將西方的地方自治付諸實踐，當時仍未有將中國造成聯邦制國家的想法。1900-1903 年間，他是聯邦主義的信服者。1903 年以後，他逐漸放棄聯邦的想法，主張在中央集權制下實施地方自治。清廷開始推動官制改革和地方自治，與他的政治主張有極大的關聯。辛亥革命以後，他的中央集權思想益見堅定，反對聯邦的言論益為透徹鮮明。梁支持袁世凱，推動中央集權政策，欲遏止國家分裂，形塑統一強盛的國家。直到研究系在政治上失勢為止，他都是立場鮮明的中央集權主義者。1920 年以後，梁揚棄中央集權論，重拾聯邦理想，他對政治雖然不像以往那般地大發議論，活動亦不如前積極，但是，他的主張，仍相當程度牽動時局的發展。

梁曾坦白陳述他自己的政治主張常有改變，說：「其保守性與進取性常交戰於胸中，隨感情而發，所執往往前後矛盾。嘗自言曰：『不惜以今日之我，難昔日之我。』」¹他在聯邦問題上表現出言論和態度的反覆，正應驗上述的說法。但是，梁論述的反覆矛盾，從另一方面看，卻可見他經常隨著時局的發展和思潮的變化進行自我修正、調整。梁的聯邦和反聯邦主張，呈現了中國在仿行西方政治模式的路徑上，面臨困難的抉擇，也陳述了理想與現實的交戰。

本文針對梁在三個階段對聯邦的看法進行討論，分析他的論述內容，以及他的主張發生變化的政治、思想背景，及其產生的影響。這個議題所涉及的中央集權、地方分權、聯邦與地方自治，彼此間不是絕對對立的名詞和概念，它們的區別，甚至可以說只是中央與地方權限大小程度的不同而已。過去學者討論相關議題時，對此較容易發生混淆。事實上，梁在這

¹ 梁啟超，《清代學術概論》（上海：商務印書館，1947），頁 142-143。

方面已經有相當清楚的認識，這是在進入本文討論之前，必須特別加以留意者。

二、地方自治與聯邦之間

在中國學習西方政治的過程中，聯邦制並非一開始便受到知識分子的注意。鄭觀應、陳熾、陳虬、何啓、胡禮垣等較早引介西方思想的人士，言論中都未出現聯邦的詞彙或概念。他們甚至對構成聯邦要素的地方自治，認識也極為模糊。

他們較早提出仿照西方設立議院來改革政治的主張，亦曾倡議地方應設立議院。不過，他們的主張，和西方的地方自治其實還有距離。陳虬認為，泰西議院之制繁重，中國難以仿行，應加以變通，其辦法為：各州縣皆創設議院，國家地方遇有興革事宜，由任事之官出題，請議院議陳利害，限五日議繳。²這種地方議院，乃是一種受諮詢的機構，和西方的地方議會不同。何啓、胡禮垣提出，省府縣都設置六十議員，各由進士、舉人、秀才中選充。議員將地方之利弊，民情之好惡，陳達於官。而官與議員有欲興革之事，都可相互詢謀，以敘議之法進行。³這種選舉和敘議的方式，其實都是傳統的方式，和西方的地方議會在性質上還是有相當的差別。西方的地方自治 (self government)，乃根據主權在民的精神，透過議會制和選舉制，讓人民有參與和監督地方事務的權利。傳統中國透過鄉官制、保甲制等來處理地方事務，是在中央集權的架構下，並不存在這種西方式的地方自治。何啓、胡禮垣等人當時關注的焦點，在打破上下隔閡、官民不通的弊病，期使政治獲得改善。

中國知識分子中，較早對地方自治做比較詳細介紹的是黃遵憲。1895

² 陳虬，《治平通議》，收入翦伯贊等編，《戊戌變法》（上海：神州國光社，1955），第 1 冊，頁 228。

³ 何啓、胡禮垣，《新政真詮》（上海：格致新報館，1901），二編，〈新政論議〉，頁 8 下-9 上。〈新政論議〉寫於 1894 年冬，刊於 1895 年馬關條約訂立前夕。至 1900 年冬，何啓、胡禮垣為《新政真詮》所寫的〈後總序〉，始進一步闡揚省、府、州、縣、鄉自治的理念。見《新政真詮》，初編，〈後總序〉，頁 19-29。

年，他所著的《日本國志》刊行，介紹日本仿行西法，於府縣設議會，議員由本籍民人投票選舉產生，府縣議會所議，專在籌地方之稅，以供府縣之用。書中對議員、議長、副議長之選舉辦法、任期，府縣議會開會的時間、規則、程序，做了比較詳細的介紹。黃稱許議會之制說：「政出於民，於地方情弊，宜莫不洞悉」，「議員者已由民薦，薦而不當，民自任之，苟害於事，民亦自受」，「議會者，設法之至巧者也，民可使由不可使知，聖人以私濟公，而國大治，霸者以公濟私，而國亦治，議會者，其霸者之道乎！」⁴黃所論主要側重地方議會的功能，並指出府縣議會所議，「專在籌地方之稅，以供府縣之用」，似乎有所偏。

正如其他的中國知識分子一般，梁早期不但對聯邦制無所悉，對地方自治也沒有太多的留意。1896年，梁〈變法通議〉論各項應興革之事，主要歸於廢科舉、興學校，尚未議及地方自治，甚至未提出仿照西方議會，改革政治的意見。⁵〈古議院考〉一文，始論及泰西各國國力強盛之因，在於設立議院，使君權與民權可以通合。梁指出，中國古代雖無議院之名，卻有議院之實。王室施政，詢謀卿士、庶人之意見，古已有之。漢代之諫大夫、博士、議郎皆為議員，中世以後有博士會議之設，人數、職掌、開議、選舉，皆與西國略同。⁶梁論議院之制，其實並未超出陳虬、何啟、胡禮垣等人的意見，也是限於官方在施政時詢謀眾議的功能。梁甚至反對當時中國應設立議院，認為風氣未開，民智不足，設立議院反將致亂，必須先從設學校，廣開民智入手。

1897年，梁啟超在湖南巡撫陳寶箴和湖南按察使黃遵憲的支持下，到湖南推動新政，希望建立西方式的地方自治體系。梁受聘為湖南時務學堂總教習，與湖南紳士譚嗣同、熊希齡等相應和，「專以提倡實學，喚起士論，完成地方自治政體為主義」。梁所推動之新政，最要者為創辦南學會。南學會「雖名為學會，實兼地方議會之規模」。其組成辦法，乃由巡撫派選本地紳士十人為總會長，再由此十人各自汲引各州縣好義愛國之人為會員，每

州每縣均必有會員三至十人。會中每七日舉辦一次演說，巡撫、學政率官吏出席，由黃遵憲、譚嗣同、梁啟超等人，輪流演說中外大勢、政治原理、行政學等，「欲以激發保教愛國之熱心，養成地方自治之氣力」。計畫在半年以後，選較優秀之會員，做為省會之會員，較次者散歸各州縣，為一州一縣之分會員。⁷這個辦法，其實就是設學會為教習之所，先由開紳智入手。梁說：「欲興民權，宜先興紳權；欲興紳權，宜以學會為之起點。」⁸他希望透過這種循序漸進的方式，奠定地方自治的基礎。在梁的想法中，「南學會實隱寓眾議院之規模」，則會員乃隱寓議員。會員的產生，係先由巡撫選派地方士紳擔任總會長，再由總會長推薦會員。這種方式雖然和西方議會議員透過投票選舉產生有所差異，卻是基於民智未開，採取的權宜辦法。

梁啟超、黃遵憲、譚嗣同等維新派人士，在湖南所闡揚的地方自治理念，有一項共通的訴求，即批評迴避本籍之制，主張以本地人為本地之官。這種對迴避本籍制的批評，在何啟、胡禮垣的《新政真詮》中，已經出現。⁹梁在1896年的〈論中國積弱由於防弊〉一文，首次批評迴避本籍制對地方政事的推動有不良的影響，他說：「赴任之人，動數千里，必須舉債，方可到官，非貪污無以自存也。土風不諳，語言難曉，政權所寄，多在猾胥，而官為綴旒也。」¹⁰梁在上陳寶箴書，更進一步主張應以本地人為本地官，說：

夫以數千里外渺不相屬之人，而代人理其飲食訟獄之事，雖不世出之才，其所能及者幾何矣？故三代以上，奚用鄉官，兩漢郡守，得以本郡人為之，而功曹掾吏，皆不得用它郡人，此古法之最善者，今之西人莫不如是。唐宋以來，防弊日密，於是悉操權於有司，而民之視地方公事，如秦越人之視肥瘠。今欲更新百度，必自通上下

⁷ 梁啟超，《戊戌政變記》（台北：中華書局，1979），頁130、137-138。

⁸ 梁啟超，《戊戌政變記》，頁133。

⁹ 何啟、胡禮垣指出：「中國以此省之人，往彼省而筮仕；以彼省之人，來此省而為官，……而不知剝削百姓，貽誤地方，呼籲無聞，最為下策。」見何啟、胡禮垣，《新政真詮》，二編，〈新政論議〉，頁8上。

¹⁰ 梁啟超，〈論中國積弱由於防弊〉，《飲冰室文集》，第1卷，頁97。

⁴ 黃遵憲，《日本國志》（上海：圖書集成印書局，1898），第14卷，頁36。

⁵ 梁啟超，〈變法通議〉，《飲冰室文集》（台北：中華書局，1978），第1卷，頁1-92。

⁶ 梁啟超，〈古議院考〉，《飲冰室文集》，第1卷，頁94-96。

之情始。欲通上下之情，則必當復古意采西法重鄉權矣。¹¹

譚嗣同、黃遵憲也都表達相同的意見。¹²他們的觀點，都認為地方事務操縱在外籍官吏手中，官民之間情感隔閡，官不能瞭解民之所欲，民不能過問地方事務，是阻礙政治進步的重要因素。改革此種弊病的方法之一，即是仿效西方推行地方自治，以地方之人任地方官，而以議會節制其權限，以杜流弊。

梁啟超希望藉由地方自治政體的建立，為湖南奠下自立的基礎，而以打破官民隔閡之弊，提升紳權、民權，做為地方自治的入手之方，進而建立西方國會的上下議院。梁說：「當時所辦各事，南學會實隱寓眾議院之規模，課吏堂實隱寓貴族院之規模，新政局實隱寓中央政府之規模。」¹³很明顯地，其目的是對國家的政治制度做根本的改革。梁關注的焦點，既在建立西方式的議會制度、本地人任本地官，以及提升紳權、民權，此時實未有聯邦思想蘊藏胸中。他之所以積極鼓吹湖南自立，並非為建立聯邦國家做準備，而是受到德國侵佔膠州灣事件的刺激，認為中國瀕臨亡國險境，必須有一二省自立，方能為國家留存命脈。梁說：

蓋當時正德人侵奪膠州之時，列國分割中國之論大起，故湖南志士人人作亡後之圖，思保湖南之獨立。¹⁴

〈上陳寶箴書〉說：

¹¹ 梁啟超，《戊戌政變記》，頁 133。梁啟超，〈上陳寶箴書論湖南應辦之事〉，收入翦伯贊等編，《戊戌變法》，第 2 冊，頁 554。

¹² 譚嗣同說：「律令不得官於其鄉五百里以內，疆域迥隔，風俗攸殊，地非素習，人非舊識，貿貿而來，匆匆而去。無怪乎官之視民如驛卒，民之視官如路人也。」〔《湘報》，第 36 號（1898），亦見《譚嗣同全集》（北京：三聯書店，1954），頁 95。〕黃遵憲南學會第一次講義，批評本地之人不得為本地之官，造成官與地方風俗事務不相習之弊，說：「自漢既有三五之法，如今之迴避，至明而有南北互選之法，赴任之官，動數千里，土風不諳，山川不習，一切俗禁，茫然昧然。」（梁啟超，《戊戌政變記》，頁 139-140。）此外，康有為亦曾批評迴避本籍制，力主加以改變，說：「夫迴避本省，就官數千里，言語不通，風俗不狃，人事不知，才否不識，豈能為治？徒為防弊計耳。」〔康有為，《官制議》（上海：廣智書局，1907），第 9 卷，頁 40。〕

¹³ 梁啟超，《戊戌政變記》，頁 138。

¹⁴ 梁啟超，《戊戌政變記》，頁 138。

為今日計，必有腹地一二省可以自立，然後中國有一線之生路。

梁特別向陳寶箴強調，自立非如歷史上之豪傑割據，說：

今之天下，非割據之天下。非直非割據之天下，抑且日思所以合十八省為一國，以拒外人，猶懼不濟，而況於自生界畫乎？¹⁵

可見梁此時所謂的「獨立」，實與「自立」同一意義，乃是在外患嚴重的刺激下，欲藉以為國家留一線生機，絲毫不具有脫離中央獨立的意圖。在這種救亡圖存的心理下，他認為當務之急是培養士紳、人民的自治能力，建立地方自治政體，並未計及單一制或聯邦制的問題。甚至他對中央與地方權限的劃分，也未曾認真地思考。在時務學堂講課時，有學生蔡良寅曾向梁提問，實行地方自治，各級地方士紳皆各自治理其地方，是否將破壞大一統。梁回答說：「數種大政提歸政府辦理，如海軍、陸軍、刑律、交涉之類；其餘地方各公事則歸各地方自理，政府不干預之。此是最善之法。」梁的回答，雖然觸及中央與地方權限的問題，卻顯得籠統而粗淺，並未對此問題作深入而嚴肅的討論。梁較在意者，為闡發地方自治、自立方足以救國的理念，他緊接著答說：「政府現無可望，則不得不失望於督撫州縣，若能有一省、一府、一縣之整頓，則餘省、府、縣亦不無萬一之望。」¹⁶這段話正可與他以省自立為亡後之圖的言論相呼應，可見他當時主要的關懷，其實是在救亡圖存，而非中央與地方權限的劃分。他此時對聯邦制是否有所認識，亦頗值得懷疑。

梁啟超的聯邦思想，最早表露於 1900 年。他的聯邦傾向，一方面或許因他在戊戌變法失敗後，東渡日本，與革命派往來密切，受到革命派的影響；另一方面，他到日本以後，逐漸接受孟德斯鳩、盧梭等西方思想家的學說，服膺自由民權之論，將民主共和政體視為理想的政體，亦使他在思想上逐漸傾向聯邦。不過，在《清議報》前期，梁始終未曾公開鼓吹聯邦。從現在所見到有關梁啟超的資料看來，梁明顯表露聯邦傾向，最早是在 1900

¹⁵ 俱見梁啟超，〈上陳寶箴書〉，收入翦伯贊等編，《戊戌變法》，第 2 冊，頁 533。

¹⁶ 《湖南時務學堂遺編》（上海：聚珍仿宋書局，1922），第 1 集答問部份，引見蔡樂蘇、張勇、王惠明著，《戊戌變法史述論稿》（北京：清華大學出版社，2001），頁 489-490。

年義和團事變之後。1922年6月，康有為覆電趙恆惕闡明反對聯省自治的電文中，提到：

昔庚子之秋九月，吾居南洋之檳榔嶼，門人梁啟超自日本來見，謂中國太大，宜每省自立，分為十八國乃易治。¹⁷

康有為在信中對梁的言論敘述甚為簡單，雖然未明白指出梁所言為主張聯邦，但是綜觀全信所論係針對聯邦及聯省自治問題，所謂「中國太大，宜每省自立，分為十八國乃易治」，無疑地是指中國應實行聯邦制。庚子之秋九月，正當八國聯軍攻陷北京、天津之後，梁特地自日本前往檳榔嶼面見其師，提出中國改行聯邦制的主張，正如1897年他受德侵膠州灣的刺激而倡湖南自立自保一般，係基於強烈的危機感，希望藉聯邦自立之制，挽國家於顛危。

據康有為說，梁提出聯邦分治的說法時，他當面斥為亡國之言，對聯邦分治之弊害詳加剖析，指出各省自立分治必招速亡，梁當面表示折服，而願放棄其主張。¹⁸不過，梁後來的言論，顯示他崇尚聯邦分治的意向並未改變。

梁的聯邦意向，在他於1901年底發表的〈盧梭學案〉一文，有最清晰的表露。在這篇文章中，梁詳細介紹了盧梭(Jean Jacques Rousseau)《民約論》(Social Contract)的要旨。他指出，盧梭主張人類相聚共居，賴彼此訂立契約，以保有平等之自由權；在此契約的保護下，不但個人之自由權不致被剝奪，反而因合眾力而可以使個人的自由權受到護衛。民約既成，主權不在一人之手，而屬於公意。盧梭反對君主世襲制和貴族特權政治，而主張惟民主之制合於真理。其言謂：「民約云者，必人人自由人人平等，苟使有君主臣庶之別，則無論由於君主之威力，由於臣民之好意，皆悖於事理者也。」盧梭認為，法律係維護公眾最大利益，即維護人民自由平等的憑藉。議定法律之權，應由國民自任。然在大國之國民難以躬握此權，而不得不託人代理，便不免違反民主原理，「故欲行真民主之政，非眾小邦相

¹⁷ 康文佩編，《康南海先生年譜續編》(台北：文海出版社，1975)，頁153。

¹⁸ 康文佩編，《康南海先生年譜續編》，頁153。

聯結不可。」但眾小邦並立，將有外受大邦侵犯之虞，「則眾小邦相聯為一，則其勢外足以禦暴侮，內足以護國人之自由，故聯邦民主之制，實乎尚矣。」¹⁹從民約之義出發，到建立聯邦民主之制，梁對盧梭的主張介紹極為完整，這篇文章充分表露他在此一時期傾向民主、聯邦之制的思想體系建構。梁對盧梭的聯邦民主論述給予極高的評價，認為將來世界各國必然往此方向發展。他說：「盧梭此論，可謂精義入神，盛水不漏，今雖未有行之者，然將來必遍於大地，無可疑也。」²⁰他認為聯邦制為中國將來的理想政制，說：

盧氏以為瑞士聯邦，誠太弱小，或不免為鄰邦所侵轍。雖然，使有一大邦，效瑞士之例，自分為數小邦，據聯邦之制，以實行民主之政，則其國勢之強盛，人民之自由，必有可以震古鑠今，而永為後世萬國法者。盧氏之旨，其在斯乎？其在斯乎？²¹

梁除了演繹盧梭的意思，認為若有一大國仿照瑞士實行聯邦制，推動民主，國勢必強；並且進一步指出，中國民間自治之風最盛，若實行這種制度，正可以成為盧梭心目中的強盛國家。他說：

我中國數千年生息於專制政體之下。雖然，民間自治之風最盛焉，誠能博採文明各國地方之制，省省府府、州州縣縣、鄉鄉市市，各為團體，因其地宜以立法律，從其民意以施政令，則成就一盧梭心目中所想望之國家，其路為最近，而其事為最易焉。果爾，則吾中國之政體，行將為萬國師矣。過屠門而大嚼，雖不得肉，固且快意。姑妄言之，願天下讀者勿姑妄聽之也。²²

〈盧梭學案〉刊於1901年11-12月間出版的《清議報》最末三期(第98-100冊)，1902年7月出版的《新民叢報》第11-12號又將全文重刊，改題為〈民約論巨子盧梭之學說〉。梁在《新民叢報》上大量介紹西方的政治

¹⁹ 梁啟超，〈盧梭學案〉，《清議報》，第98-100冊(1901年11-12月)；《飲冰室文集》，第6卷，頁97-110。

²⁰ 梁啟超，〈盧梭學案〉，《清議報》，第100冊(1901年12月)；《飲冰室文集》，第6卷，頁110。

²¹ 梁啟超，〈盧梭學案〉，《清議報》，第100冊(1901年12月)。

²² 梁啟超，〈盧梭學案〉，《清議報》，第100冊(1901年12月)。

學說，將〈盧梭學案〉再次刊出，或許考慮到學說的系統介紹，但是同樣在《清議報》後期（第 96-97 冊）刊出的〈霍布士學案〉、〈斯片挪莎學案〉，都未再重刊於《新民叢報》，可以看出梁此時確對聯邦制有相當的嚮往。直到 1902 年，他仍然堅持中國應行聯邦的想法。在一篇分析中國地理大勢的文章中便指出，在中國各省中，四川、廣東兩省在政治地理上最具有獨立的資格，「他日中國如有聯邦分治之事乎，吾知為天下倡者，必此兩隅也。」²³

1903 年，梁在遊美後，將在美的見聞撰成《新大陸遊記》出版，其中論及美國有兩重政府，人民有兩重的愛國心，他以樓房之建築對美國的聯邦制做了淺顯的比喻，說：

譬諸建築，先有無數之小房，其營造不同時，其結構不同式，最後乃於此小房之上，為一層堂皇輪奐之大樓以翼蔽之，而小房之本體，毫無所毀滅，毫無所損傷。蓋小房非恃大樓而始存立，大樓實恃小房而始存立者也。設或遇事變而大樓忽亡，則彼諸小房者猶依然不破壞，稍加繕葺，復足以蔽風雨而有餘。故各省政府，譬則小房也，聯邦政府，譬則大樓也。各省政府之發生，遠在聯邦政府以前，雖聯邦政府亡，而各省還其本來面目，復為數多之小獨立自治共和國，而可以自存。²⁴

從這段對美國聯邦體制的評述看來，梁顯然還相當肯定美國的聯邦制，認為這種國家建構，奠基於各省（邦），各省都有自立的條件，即使聯邦政府滅亡，各省仍能獨立存在。不過，梁一方面肯定聯邦體制，一方面卻對中國是否應該採行聯邦制提出不同於以往的論述。他指出：「美國之共和政體，非成於其國，而成於組織一國之諸省；又非成於其省，而成於組織一省之諸市。……必具此現象者，乃可以效美國之政治。」²⁵顯然他不認為中國當時已具有仿行美國聯邦制的條件。

²³ 梁啟超，〈中國地理大勢論〉，《新民叢報》，第 6 號（1902 年 4 月），頁 49；《飲冰室文集》，第 10 卷，頁 84。

²⁴ 梁啟超，《新大陸遊記》，《新民叢報》，附刊（1904），頁 205-206。

²⁵ 梁啟超，《新大陸遊記》，頁 207-208。

梁對聯邦的態度發生變化，和他開始反對革命大約是同時的。這種思想上的轉變，大約有幾方面的因素。

一是顧及康有為的師誼，在言論和思想上逐漸調整。1902 年 7 月，康眼見梁等弟子仍大肆倡言革命自立之說，又寫了一封長信，詳加婉勸。康指出現在乃帝國主義時代，小國必為大國所併吞，印度亡國即由於各省自立之故。中國十八省若分為十八國，則國勢不過如埃及、高麗而已，必受大國之控制，為大國之奴隸。中國本具世界第一等大國之資格，分為數十小國，以待滅亡，乃反其道而行。「人不分割我，而我自分割之，天不弱亡我，而我自弱亡之，奈之何號稱志士救國者，而出此下策哉？」²⁶梁對康的回覆為何，我們不得而知，但是，很顯然地，梁的信念並沒有受到動搖。這也就是何以在同年 11 月，康又寫一長信痛罵梁等弟子的原因。康在信中痛責梁等繼續鼓吹革命言論，使他氣得幾乎大病不起。梁接信後，連發兩電向康表示悔改，心中雖未放棄革命的信念，但為免觸怒康有為，在言論上不得不做調整。梁曾向徐君勉坦白透露，他對革命的信念甚堅，之所以不再公開主張革命，乃「迫於救長者之病」。²⁷由此看來，康所持各省自立分治必招速亡的立論，對梁並不具有真正的說服力，他的轉向，反而基於維護師誼的成分居多。而他對革命派的作為漸生不滿，與革命派分裂，也是他放棄革命分治主張的要因之一。²⁸

除康有為對梁主張革命分治加以婉勸痛責外，黃遵憲亦對梁提出許多直率的鍼砭之辭，對梁的想法亦有影響。黃遵憲是梁在湖南推動自立時的同志，當時亦在南學會講學，黃、梁兩人對地方自治的看法極為接近。戊戌以後，黃遵憲與梁有十萬言以上的通信，梁在思想上受到他的影響極深。1902 年 6 月，黃曾寫信與梁討論將來中國政體問題。黃在信中剖析他的思

²⁶ 〈南海先生辨革命書〉，《新民叢報》，第 16 號（1902 年 9 月），頁 59-61。

²⁷ 丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》（台北：世界書局，1972），頁 181。

²⁸ 梁後來在《清代學術概論》自述說：「啟超既日倡革命排滿共和之論，而其師深不謂然，屢責備之，繼以婉勸，兩年間函札數萬言。啟超亦不憚於當時革命家之所為，懲羹而吹噓，持論稍變矣。然其保守性與進取性常交戰於胸中，隨感情而發，所執往往前後相矛盾。」梁啟超，《清代學術概論》，頁 142。關於梁啟超與革命派的離合，可參見張朋園，《梁啟超與清季革命》（台北：中央研究院近代史研究所，1969），頁 119-176。

想轉變，說明他早期亦受盧梭、孟德斯鳩學說的影響，認為民主係通往太平之世的必然途徑，但至美遊歷後，見其官吏貪詐、政治穢濁、政黨相爭、亂象叢生，不禁感悟文明大國尚且如此，中國民智未開，豈具備實行民主的條件？黃主張中國政體應仿英國實行君民共主，「奉主權以開民智，分官權以保民生」，可以達到君權民權平衡的目標。²⁹同年12月，黃遵憲致函梁啟超，對種族革命和分治之說提出更多的批評，指出今日中國所面臨的問題，在外患而不在內憂，列強環伺之下，革命分治之說無異授予列強侵攻之隙。正如康有為所言，黃遵憲亦認為唱分治的結果，恐將如「猶太之滅，波蘭之分，印度、越南之受轄於人也」。黃進一步闡述中國不能實行革命分治的理由，認為中國人民久處專制之下，於國人民權之義皆懵然未知，以革命破壞之說相鼓動，實至危險。黃主張政治變革必須積漸而至，因勢利導，最理想的途徑為尊君主而分民權，授民以事，以養成地方自治之精神。³⁰

梁的思想轉變，還有兩個因素。一是他在1903年前往美國遊歷，這一方面使他和革命派的關係漸遠，甚至因為搶奪僑界地盤，而與革命派發生衝突，促使他逐漸放棄革命分治的主張。另一方面美國的遊歷，增長他的見聞。這樣的轉變，幾乎和黃遵憲如出一轍。1904年，黃遵憲致函梁啟超便說：「公之歸自美利堅而作俄羅斯之夢也，何其與僕相似也。」³¹

另一個因素，是受到瑞士法學家伯倫知理（Johann Caspar Bluntschli）、德國學者波倫哈克（Konrad Bornhak）的影響。1903年梁所寫的〈政治學大家伯倫知理之學說〉，是梁思想轉變的一篇重要文字，在此之前梁對盧梭的民約論推崇備至，他的聯邦議論亦藉由介紹盧梭學說而表露。在〈政治學大家伯倫知理之學說〉一文中，梁對盧梭的民約論開始有異於以往的評述。他引述伯倫知理批評盧梭民約論適於社會而不適於國家的論點，指出民約論若利用不當，「將散國民復為部民，而非能鑄部民使成國民」，而「我中國今日所最缺點而最急需者，在有機之統一與有力之秩序，而自由平等直

²⁹ 丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》，頁159-160。

³⁰ 吳振清等編，《黃遵憲集》（天津：天津人民出版社，2003），頁504-513；〈水滸雁紅館主人來簡〉，《新民叢報》，第24號（1903年1月），頁35-47。《黃遵憲集》所載較完全。

³¹ 丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》，頁195。

其次耳，必先鑄部民使成國民，然後國民之幸福乃可得言。」梁復引伯倫知理之言說，美國之所以成今日之共和政體，源於尚未脫離英國時，即已具有共和之原質，其根基甚深，發源甚遠。瑞士亦自數百年以來便在村落發展自治，才能維繫其政體於不墜。梁為了闡明伯倫知理此意旨，又更進一步引用波倫哈克《國家論》的觀點，說明美國、瑞士因各州、村落、市府早已結成一小共和團體，人民能監督公共事業，自治基礎鞏固，所以雖然國家減縮其權限，卻不致產生鞭長莫及之弊，因此共和可行數百年而不發生大紛亂。若是數百年卵翼於專制政體下的人民，既缺乏自治的習慣，又不顧團體的公益，惟圖個人私利，此等國家因人民無法自力調和各種利害，必將導致社會亂象層出不窮。梁指出，伯、波兩氏所述共和國民應具之資格，「我同胞雖一不具，且歷史上遺傳性習，適與彼成反比例」，強行共和政體，將「不得幸福而得亂亡」，「不得自由而得專制」。³²

梁對共和聯邦的信服，已經起了極大的變化。在此之前，梁常強調中國雖長年處於專制政體之下，但民間自治之風極盛。早在1899年，即他表達聯邦想法的前一年，他便指出二十世紀中國人必為世界上有力之人種，其原因之一為中國人富於自治之力，他說：

中國則數千年來，有自治之特質。其在村落也，一族有一族之自治，一鄉有一鄉之自治，一堡有一堡之自治；其在市集也，一市有一市之自治，一坊有一坊之自治，一行有一行之自治。鄉之中有所謂紳士者老者焉，有事則聚而議之，即自治之議會也；設族長堡長，凡議定之事，交彼行之，即自治之行政官也。其一族之祖祠，一鄉之廟宇，或鄉局或社學，即自治之中央政府也。祖祠、廟宇、鄉局，皆有恆產，其歲入歲出有定額，或有臨時需費，則公議稅其鄉所產之品物，即自治之財政也。³³

³² 梁啟超，〈政治學大家伯倫知理之學說〉，《新民叢報》，第38、39號合本（1903年10月），頁19-53；《飲冰室文集》，第13卷，頁67-89。

³³ 梁啟超，〈論中國人種之將來〉，《清議報》，第19冊（1899年6月）；《飲冰室文集》，第3卷，頁49。

又說：

支那地方自治之力發達最早，今中央政府雖極泯禁，而地方團體實力依然。即遠遊外國之人，所至各地，皆備自治之體段。³⁴

前引〈盧梭學案〉，他認為中國易於實現聯邦制的原因，即係民間自治之風向來甚盛。但是，1903年他對聯邦的態度發生變化以後，對於中國人的自治能力，卻有了完全不同的評價，他說：

中國人缺於自治之力，事事待治於人。治之者而善也，則大綱粗舉，終不能百廢具（俱）興也。治之者而不善，則任其弛墮毀敗，束手而無可如何。然中國治人者能力之程度，去待治者不能以寸也。故一群之內，錯亂而絕無規，凡橋樑、河道、墟市、道路，以至一切群內之事，皆極其紛雜蕪亂，如散沙，如亂絲，如失律敗軍，如泥中鬥獸，從無一人奮起而整理之，一府如是，一縣如是，一鄉一族亦罔不如是。³⁵

以自治力如此欠缺的人民，毫無地方自治基礎的國家，自然不適於採行具有高度地方自主性的聯邦制。梁的聯邦思想萌發於盧梭、孟德斯鳩的學說，這時他亦開始闡明盧梭的國民總意說和孟德斯鳩的三權分立說，在中國並不具備實行的條件。³⁶

梁放棄共和、聯邦的主張後，回歸君主立憲政體的中央集權制，重拾湖南自立時期建立國會和地方自治政體的主張。清廷後來頒行地方自治，應允召開國會，可以說是他早期的政治理想得到實現。不過，在中央集權制下，要如何劃分中央與地方的權限，解決中央與地方之間的問題，成了

³⁴ 梁啓超，〈論支那獨立之實力與日本東方政策〉，《清議報》，第26冊（1899年9月）；《飲冰室文集》，第4卷，頁69。

³⁵ 梁啓超，〈論中國國民之品格〉，《新民叢報》，第27號（1903年3月），頁6；《飲冰室文集》，第14卷，頁4。

³⁶ 梁啓超，〈申論種族革命與政治革命之得失〉，《新民叢報》，第4年第4號（原第76號，1906年3月），頁8、25-26；《飲冰室文集》，第19卷，頁5-6、16。

梁接下來要面對的嚴肅課題。³⁷

和他同時代的人相較，梁不是最早主張中國應採行聯邦制者。1897年，梁推動湖南自立的那一年，孫中山已經提出將中國建立為聯邦國的想法。不過，他的用意，是要藉聯邦制來收束地方豪傑，使不致互爭雄長，釀成兵禍，可以說帶有濃厚的傳統封建色彩。³⁸1900年，孫對中國政治的建構提出比較具體的構想，主張設中央政府和各省自治政府，中央政府擁有軍事和外交權，自治政府全權處理該省一切政治、徵收、正供（法定的賦稅）等事，並擁有節制省內民兵及警察之權，中央及省皆設立議會。³⁹孫對聯邦的想法，一是在日本橫濱與宮崎寅藏談話時提出，一是以書信向香港總督卜力（H. A. Blake）提出建言，都屬於政治主張的表達，不涉及學說思想。

與孫不同，梁則從介紹西方思想學說入手，為文公開論述聯邦制之優劣，使中國知識分子開始注意，並且認真思考這種完全不同於中國傳統的政治制度。而梁在湖南推動自立時，雖然未以建立聯邦制為依歸，但是，省自立、獨立的鼓吹，卻很容易流向聯邦國家的構築。尤其是他強調湖南、廣東兩省最具自立、獨立之氣象，說：

中國苟受分割，十八行省中可以為亡後之圖者，莫如湖南、廣東兩省矣。

中國各部之中，其具國民之性質，有獨立不羈氣象者，惟廣東人為最。

湖南以守舊聞於天下，然中國首講西學者，為魏源氏、郭嵩燾氏、曾紀澤氏，皆湖南人。故湖南實維新之區也。……他省無真守舊之

³⁷ 1907年，梁啓超撰〈政聞社宣言書〉，說：「我國幅員遼闊，在世界諸立憲國中未見其比，而國家之基礎，又非以聯邦而成。在低級之地方團體，其施政之範圍，雖與他國之地方團體不相遠，在高級之地方團體，其施政之範圍，殆埒他國之國家。故我國今日，願完備適當之地方自治制度，且正中央與地方之權限，實為最困難而最切要之問題。」見氏著，《飲冰室文集》，第20卷，頁26。

³⁸ 中國國民黨中央委員會黨史委員會編，《國父全集》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1973），第2冊，頁776。

³⁹ 中國國民黨中央委員會黨史委員會編，《國父全集》，第1冊，頁761-762。孫所提方案，中央政府享有選派各省首長之權。

人，亦無真維新之人，湖南則真守舊之人固多，而真維新之人亦不少，此所以異於他省者也。⁴⁰

這樣明確的省籍話語和政治訴求，可以說為二十世紀初期中國省籍意識的勃興以及各省高唱自立、獨立播下了種子。儘管他後來批評中國省界與省界意識的存在，對國家的發展造成妨礙，但是，其影響卻已形成。在湖南時務學堂擔任教習，與梁多所切磋的歐榘甲，於1902年發表的《新廣東》，便很明顯地將梁的自立主張和省籍話語，加以引伸。他主張「築成廣東自立之勢，以建全中國自立之起點」，和梁啟超欲以湖南做為南中國各省獨立自保之起點的說法，是同樣的訴求。歐更運用鮮明的省籍話語來倡議獨立排滿，他高喊：「廣東者，廣東人之廣東也，非滿人之廣東也。」主張廣東的政權、財權、兵權、教育權、警察權、鐵路礦山權、土地所有權、森林權、海權，皆應由廣東人自行掌理。他進一步主張：「省省自立，然後公議建立中國全部總政府於各省政府之上，如日耳曼聯邦、合眾國聯邦之例。」⁴¹明白揭示在各省自立、獨立的基礎上，建立聯邦制的國家。楊守仁的《新湖南》，也倡論湖南人在時局危迫中應盡之責任，揭舉「湖南者，吾湖南人之湖南也」，做為獨立排滿之旗幟。⁴²省獨立的形勢發展，和省界意識的高漲，正是辛亥革命時期聯邦思想抬頭的基礎。由此可略窺，儘管梁在清末對聯邦沒有太多的論述，但是，做為言論界的驕子以及政治界的維新分子，他的言行對中國聯邦思想的形成，仍有相當大的啓迪和推波助瀾作用。

三、中央集權與反聯邦論

辛亥革命爆發後，各省紛紛宣告獨立，各省軍紳為了鞏固自己的勢力，希望在新政府建立後不致受到削奪，頗有以建立聯邦國家相呼籲者。許多宣告獨立的省分，如湖北、浙江、江蘇、貴州、江西等省，或制訂省臨時約法，或制訂省憲法草案，固然是基於在革命中維持地方秩序的需要，卻

含有在新政府成立前先劃定省自主權的意圖。⁴³江蘇都督程德全、浙江都督湯壽潛，倡議仿照美國建國的方式，由各省公舉代表在上海召開聯合會，組織政府，提出「美利堅合眾國之制，當為吾國他日之模範」的主張。⁴⁴無論從言論或行動上看，當時頗有要將未來的中國建立成聯邦制國家的趨向。

在這樣的政治情勢下，梁啟超發表〈新中國建設問題〉一文，公然揭舉反對聯邦的旗幟，提出建立「強有力之政府」的主張。梁在此文中，除了討論單一國體和聯邦國體何者較適合中國的問題，同時也討論虛君共和政體和民主共和政體何者較適合中國的問題。梁雖較傾向康有為所提出的虛君共和政體，但認為仍有種種窒礙難行之處。⁴⁵民國建立以後，梁隨即放棄虛君共和的想法，而支持民主共和政體，但是，他反對聯邦制、建立強有力之政府的態度卻極為堅定，並且懸為他所組織政黨的重要政治信條。他代進步黨草擬的中華民國憲法草案，第一條即揭明「中華民國永遠定為統一共和國」，其下並清楚地說明「共和上加統一兩字者，示別於聯邦制也」。⁴⁶他所擬的〈進步黨政務部特設憲法問題討論會通告書〉，列舉黨義之宗旨，第一項也言明：「絕對的排斥聯邦主義，以保國家之統一。」⁴⁷可以說，至少在1917年南北分裂前後的這段期間，梁都是相當堅定的反聯邦主義者。

梁反對中國實施聯邦制，係基於對中央集權制的堅持。他認為當時的中國不僅應實施中央集權，更必須要有「強有力之政府」來領導、推動政務。梁當時對中央集權制的信服，對聯邦制的排拒，並非純然出於革命爆發以後政黨利害的考慮，而是有思想的脈絡可尋。

1903年，梁對革命共和的想法開始轉變後，便漸傾向中央集權。他在

⁴³ 李達嘉，《民國初年的聯省自治運動》（台北：弘文館出版社，1986），頁18-19。

⁴⁴ 谷鍾秀，《中華民國開國史》，《正誼》，第1卷第2號（1914年2月）。

⁴⁵ 梁啟超，〈新中國建設問題〉，《飲冰室文集》，第27卷，頁27-46。

⁴⁶ 梁啟超，〈進步黨擬中華民國憲法草案〉，《庸言》，第1卷第18號（1913年8月）；《飲冰室文集》，第30卷，頁60。

⁴⁷ 梁啟超，〈進步黨政務部特設憲法問題討論會通告書〉，《庸言》，第1卷第13號（1913年6月）；《飲冰室文集》，第30卷，頁86。

⁴⁰ 梁啟超，《戊戌政變記》，頁129-130。

⁴¹ 歐榘甲，《新廣東》，收入張玉法編，《晚清革命文學》（台北：經世書局，1981），頁2、21。

⁴² 楊守仁，《新湖南》，收入張玉法編，《晚清革命文學》，頁64-105。

遊美後所寫的《新大陸遊記》指出，美國百餘年來的政治史，是兩種政見的消長史，一方面欲維持各省自治的勢力，另一方面則欲擴張中央政府的威權，可以說是離心力與向心力的拉鋸，而「美國政治進化史，有獨一無二之線路焉，即日趨中央集權是也。」⁴⁸不過，梁此時在思想上雖然較傾向中央集權，但是，對如何解決各省督撫權力過大的問題，並沒有提出進一步的解決辦法。

到了1910年底，他提出了建立中央集權的初步構想，在〈外官制私議〉一文中，他主張中國行政組織應該做全新的調整。他從國家主義的立場出發，認為中國的行省制度與國家主義不合，與立憲政體亦多所扞格。但是，行省制有其歷史淵源，非可驟廢。他因此提出漸進改革的想法，以將部份行省先行改置為手段，而以全部改置為最終目的。他的辦法有二：其一為將政務性質不能分予地方者集於中央，使中央的施政範圍擴大，經數年之後，督撫變為純粹的地方行政長官；其二為將部份地方改為中央直轄地，這些直隸中央的地方不設督撫，以今制之縣為最高行政區，大縣稱為府，中縣稱為州，小縣稱為縣，行政長官為府尹、州尹、縣尹。先以直隸省為直隸地方，俟辦有成效，再推及沿江沿海各省，以後再推及內地各省。梁在文中留下一個懸而未決的問題，即在省區漸進改置的過程中，尚未改置之省仍有督撫存在，其權責應如何界定？⁴⁹此問題在他接下來所寫的〈責任內閣釋義〉一文中，做了進一步的討論。他主張樹立有力的內閣，以內閣為行政之府，設總理大臣一人以為之長，其下設度支部和民政部兩部，由總理大臣統轄。他認為中國督撫的權力已積重難返，欲行中央集權，必須以總理大臣領民政部，收束督撫之權。目前督撫權力非可立廢，必須採漸進方式達到目的。為了削弱督撫的權力，他主張內閣制度中，督撫不宜參列閣議，一方面因督撫所在地距京師過遠，無法經常參與閣議，一方面因督撫若為閣員，一旦內閣更迭，便需負連帶責任，將使全國地方政局受到

⁴⁸ 梁啟超，《新大陸遊記》，頁212-216。

⁴⁹ 梁啟超，〈外官制私議〉，《國風報》，第1年第31號（1910年12月）；《飲冰室文集》，第23卷，頁69-79。梁寫此文，正是清廷實施改革官制之際。其時，滇督李經羲向清廷提出行政組織應改為三級，第一級為內閣與各部，第二級為督撫，第三級為府廳州縣。引發各省督撫對行政組織劃分的熱烈討論。滇督李經羲電文，見《國風報》，第1年第30號（1910年12月），頁79-80。

動搖。⁵⁰這是他對清廷改置省區及縮小督撫權力的初步構想，雖然仍處於構思階段，想法未臻成熟，但是，可以清楚地看出，在辛亥革命前夕，梁已經在規劃中國實施中央集權制的藍圖。

梁的中央集權主張，以及省區改置、削弱督撫權力的構想，其實相當程度受到康有為的影響。康有為是清末較早提出廢省主張者。在戊戌變法期間，康還認為應將權力授予各省督撫，以收改革之效。1897年到1898年間，康上書光緒帝，強調注重督撫乃得政舉兵強，「重內輕外之說，帖括陳言，非救時至論也。」⁵¹但是，隨後鑒於各省離心力的急速增長，他開始強調中國必須擁有強大的中央政府，才可以應付困局。1903年初，康著《官制議》一書，提出改革官制的主張，對中央集權的建構做了詳細的論述。康強調政府要真正盡到服務人民的責任，必須提高行政效率，而且其施政能力愈強愈好。提高行政效率的辦法，一是明確地劃分職能，清楚地界定責任；二是中央有效地控制整個行政系統，中央政府的權威不能受到地方政府太大的牽制，因此，中央集權是最能提高政府行政效率的制度。康認為行省的行政區劃太大，既不利於中央集權，又使行政效率無法提高，所以必須廢除，改行道、縣、鄉三級制。以道為最高級地方行政單位，設督辦民政大臣領之，授以巡撫之權，直隸於中央，省與府僅留虛名，僅具監督之權而已。⁵²1910年，康在《官制議》的立論基礎上，進一步撰寫〈裁行省議〉，對行省制提出嚴厲的批評，說：「行省之制，最為害也，合中外古今官制之失，未有若此之大者也。」他認為各省督撫的權力過大，對中央行政造成極大的阻礙，行省的存在，使中國無法成為富強文明的國家。⁵³辛亥革命期間，康復撰〈廢省議〉，指出中國的大患在各省都督自立，必須裁廢行省，才可以消除自立之患，完成統一。同時，需要有力度的政府施

⁵⁰ 梁啟超，〈責任內閣釋義〉，《飲冰室文集》，第27卷，頁6-10。

⁵¹ 梁啟超，《戊戌政變記》，頁9。

⁵² 康有為，《官制議》，第9卷，頁15-21；Kung-chuan Hsiao, *A Modern China and a New World: K'ang Yu-wei, Reformer and Utopian, 1858-1927* (Seattle and London: University of Washington Press, 1975), pp. 283-292.

⁵³ 更生（康有為），〈裁行省議〉，《國風報》，第2年第8號（1911年4月），頁7-52。

其行政，才能使中央與地方達到指臂相通之效。⁵⁴1912年，他在〈中華救國論〉一文中，主張中國應採行內閣制和兩黨制，反對由各省自治組成聯邦，強調「強力之政府」的必要性，認為「國無論君主民主，未有不中央集權也。」⁵⁵

很顯然地，梁對於廢省以後行政區域應如何劃分，儘管和康的主張未必盡同，但是，在反對聯邦制、裁廢行省制、削弱督撫（或都督）權力、實施中央集權、需要強有力之政府等方面，大抵與康持相同的論調。梁在民國初期對國家政制建構、中央與地方關係所發表的言論，始終建立在這個基調上。反對聯邦制的意見，與贊成中央集權、反對省制入憲、反對省長民選息息相關，並且構成相當有系統的論述。

梁從幾個方面來闡述中國不宜實施聯邦制的理由。

首先，梁廣徵聯邦國家組成的歷史，對中國不宜實行聯邦制做了詳盡的分析。梁指出，世界各個聯邦國，都是因為先有數小國的存在，基於彼此的需要，再聯合組成一大國，並無將一大國先分為數小國，再聯成一大國的例子。中國原為統一國家，欲行聯邦制，需先將二十餘省造成二十餘邦，再組成新中國，其途徑不但迂迴難成，且與世界聯邦國家組織的成例不合。⁵⁶

梁比較美國建國前後國情與中國有幾個方面的不同，說明中國不適合實施聯邦制：第一，美建國時，放任主義盛行，美之憲法與時代思潮相應，現在時移事易，美尚欲矯正中央權力過小，各州權力過大的弊病，中國豈能引為範式？第二，美建國之初，人數僅三百餘萬，等於中國的一二府州，政務簡要，不需要龐大的政府機構，便足以治理。中國有五大族四萬萬人，政務繁重之程度與美相去甚遠，美之政治組織，並不適於中國。第三，美國建國以清教徒為中堅，他們在受英國統治時，已養成自治習慣，可以說

⁵⁴ 康有為，〈廢省議〉，《最近康南海文集》（原刊於1914年；台北：文海出版社影印，1975），第4卷，頁2；Kung-chuan Hsiao, *A Modern China and a New World: K'ang Yu-wei, Reformer and Utopian, 1858-1927*, pp. 292-295.

⁵⁵ 康有為，〈中華救國論〉，《不忍》（台北：文海出版社影印，1988），第1冊；《最近康南海文集》，第1卷，頁1-22。

⁵⁶ 梁啟超，〈新中國建設問題〉，《飲冰室文集》，第27卷，頁29-30。

各州在脫離英國獨立之前，與英政府關係即甚薄弱，已成具體而微的國家，人民仰賴政府之事極簡。故脫離英國獨立後，中央的統屬雖變，而各州政府仍然可以運作自如，所以美建國之初，政府的力量雖甚薄弱，無害於國家的存立。中國情形與美完全相反，二千年來，人民處於專制政治之下，對政府的依賴甚大，完全缺乏自治的能力。而且，美國聯邦組織的形成，是先有各都市鎮鄉獨立自治，進而組成州，再在各州獨立的基礎上，聯合組成國家，其間歷經數百年的遞演。中國國家發展的歷程，與美國完全相反，各省不像美國諸州早具獨立國家的形式，要在毫無基礎的情況下，以極短的時間造成聯邦國，「無異蒸沙求飯」。⁵⁷

其次，梁認為中國在當時實行聯邦制，不但無助於國家統一，反將促使國家進一步分裂。在辛亥革命進行時，有聯邦論者主張，實行聯邦制，讓清廷仍然擁有疆土，成為聯邦之一邦，可以迅速解決兵端，完成統一。梁認為此種意見雖出於調和之苦心，但國民顯然無法容許中國境內仍有滿清舊政權以邦國之名義存在。而聯邦論者主張，在聯邦制下，蒙、回、藏諸藩疆亦可各自為邦，加入聯邦，以求長久的統一。梁認為諸藩疆的程度皆不足以建為邦，若仿西制建為屬郡，則諸域向來與中國政府即甚隔閡，在強鄰煽動下，難保不從中國分離。⁵⁸

梁不認為聯邦制是促進國家統一的有效藥方，他在代進步黨草擬的憲草和黨義中，將統一和聯邦做為對立的名詞。以他對各聯邦國歷史和政況的熟悉，絕非不瞭解聯邦國亦為統一的國家，他之所以將聯邦與統一做為對立的概念揭示，正在於強調聯邦制勢必導致國家益趨於分裂。梁對民國成立後，各省都督擁兵自重的現象深不謂然。他認為，晚清的政治雖然腐敗，督撫權力雖大，但是內外相維、上下相屬的形式仍能維持，民國則整個行政系統遭到破壞，「屬吏非長官所能黜陟也，各省非中央所能指揮也，政府之令，不出於國門，方伯之威，不行於屬郡，守令之命，不逮於吏胥。」⁵⁹

⁵⁷ 梁啟超，〈中國立國大方針〉，《庸言》，第1卷第2號（1912年12月）；《飲冰室文集》，第28卷，頁51-54。梁啟超，〈新中國建設問題〉，《飲冰室文集》，第27卷，頁29。

⁵⁸ 梁啟超，〈新中國建設問題〉，《飲冰室文集》，第27卷，頁33-34。

⁵⁹ 梁啟超，〈政策與政治機關〉，《庸言》，第1卷第1號（1912年12月）。

他批評這種政象乃部落思想所造成，整個國家的政治情勢可以說退步到土司政治。1913年，他在〈一年來之政象與國民程度之映射〉中有一段沉痛而憤懣的話，他說：

我國幅員寥廓，交通不便，國家統一之觀念，本已未能深入人心，前此藉帝者之力，設為種種制度以維繫之，其制度合理與否且勿論，而國固賴以不裂。今則蕩然盡解其紐，人自為政，地自為域。……而省而府而縣而鄉，各自為界，豆剖瓜分，至於不可紀極，而各皆以排外為唯一之能事。遂以二千年大一統之國，幾復返於土司政治。國人徒見夫蒙藏之獨立，謂為梗化。夫蒙藏排漢族而自為政，不過部落思想之表現耳，而我本部各省府州縣之樹矜域而爭雞蟲者，亦何一非部落思想之表現？率此思想以極其所屆，則豈惟蒙藏非國所有，即國中寸地非國之所能有也。何也？惟見亞細亞大陸東部有二十餘部落，各部落中又有其小部落，為數至千數百而未已，而所謂中華民國者果安在也？⁶⁰

梁對於國家陷於這種散漫紛亂的地步，感到十分的憂心。他認為中國省界思想本是國家統一的障礙，若以舊有行省區劃的基礎組成聯邦，將使省與省之間的隔閡更深，若重新劃定各省區域改造成聯邦，更難實現。而且，在聯邦制下，各省既不願受中央節制，各府廳州縣勢亦不願受省之節制，於是，各邦內再分為小聯邦，其結果「勢必將粉絮破碎，返於部落政治而已。」⁶¹梁進一步從財政的角度提出質疑，指出在聯邦制下，各省獨立自治，那些邊瘠省分在財政上無法自足，究應如何解決這個基本問題？若要是由其其他省分補足其財政之缺，使各個省分平均發育，較富足的省分豈願棄其私利以救濟他省？⁶²

⁶⁰ 梁啟超，〈一年來之政象與國民程度之映射〉，《庸言》，第1卷第10號（1913年4月）；《飲冰室文集》，第30卷，頁17。

⁶¹ 梁啟超，〈新中國建設問題〉，《飲冰室文集》，第27卷，頁32-33；梁啟超，〈中國立國大方針〉，《庸言》，第1卷第1號（1912年12月）；《飲冰室文集》，第28卷，頁43。

⁶² 梁啟超，〈中國立國大方針〉，《庸言》，第1卷第1號（1912年12月）；《飲冰室文集》，第28卷，頁43。

梁反對聯邦制，有極大的成分出於他對中央集權制的信服。這樣的信念，係基於他認為中國惟有實施中央集權制，才可以獲致統一，才能在世界上立足。與康有為反對聯邦，指其將迅速招致滅亡的議論相同，梁亦認為中國的政治建構，必須考慮到國家面臨強敵環伺的處境。他指出，盧梭的民約論，倡言小國寡民為達到自由幸福的理想之制，反對國家機關權力擴張，侵犯人民權利，此說雖然言之成理，卻未能顧及國家若未能對外競爭，個人幸福何能獲得保障？他從天演論的觀點出發，說明近四五百年間，世界政局變遷最顯著的現象，為合併小國以成大國，只有大國才能在競爭激烈的世界生存。因為在軍備競爭的時代，「非有大兵力，不足以自固其圍，而非廣土眾民，無力以負荷歲增之軍費」，在關稅戰爭日益劇烈之際，「非有廣土，不能備物產，有事將坐為敵窳。」在此種情勢下，各省獨立互競、徐布聯邦制的想法，完全違反世界大勢，無異自取滅亡。他說：「人方務合群小以為一大，我乃思剖一大以為群小，夢想倒顛，寧復過此？」⁶³

梁進一步指出，美國係沿歷史上已成之局，求單一而不可得，不得已而以聯邦為一時權宜。觀察德、美等國都逐漸走向單一制、中央集權制，聯邦國不過是過渡到單一國的組織型態。中國若行聯邦，與世界各國政治發展的趨勢正相違逆。⁶⁴他說：

他國歷史上本屬分裂，絞心血以求合，我則歷史上本屬統一，爭意氣以求分，為道不太相反耶？循此以往，則全國華離破碎，人不瓜分我，而我先自瓜分矣。⁶⁵

正是基於對外的危機感，梁極力主張中國應建立「強有力之政府」。他認為，美國之所以能行聯邦制，除了有其歷史的傳襲之外，美國立國始終

⁶³ 梁啟超，〈中國立國大方針〉，《庸言》，第1卷第1號（1912年12月）；《飲冰室文集》，第28卷，頁40-43。他在出席共和黨歡迎會所發表的演說中強調：「各國情形，雖有不同，而其大勢，皆紐分以為合，團小以為大。」見梁啟超，〈蒞共和黨歡迎會演說辭〉，《飲冰室文集》，第29卷，頁11。

⁶⁴ 梁啟超，〈新中國建設問題〉，《飲冰室文集》，第27卷，頁27-30；梁啟超，〈中國立國大方針〉，《飲冰室文集》，第28卷，頁43。

⁶⁵ 梁啟超，〈蒞共和黨歡迎會演說辭〉，《飲冰室文集》，第29卷，頁11。

未受強鄰侵逼，得以專務內治，而不需移其力量於外競，是一重要的因素。中國為列強競爭之標的，必賴強有力之政府始能抵禦外侮。⁶⁶在〈新中國建設問題〉中，他反覆強調「強有力之政府」的重要性，說：

處今日國競至劇之世，苟非得強有力之中央政府，國無道以圖存也。

又說：

治今日之中國，實當以整齊嚴肅為第一義，若鑑舊朝中央集權之弊而務矯之，安見其可？

又說：

吾國今日所要求者，首在得一強固統一之中央政府。⁶⁷

在〈中國立國大方針〉中，也說：

我國承歷年廢弛之餘，國家威信久已墜地，重以新丁破壞之後，秩序全破，國家結合力至薄弱，儻焉若不可終日者耶！故建設強有力之中央政府，實今日時勢最大之要求。⁶⁸

梁對「強有力之政府」的堅持，乃從國家主義、國權主義的立場出發，以搏成內部力量，外競於世界各國，求取國家之生存為最重要目標。他指出：「政治之目的，其第一義在謀國家自身之生存發展。」民國建立以後，民權之論甚囂塵上，將「鈍國權之作，不獲整齊於內，競勝於外」，故憲法的制訂，必須「稍畸重國權主義，以濟民權主義之窮」，必須考慮到國會的力量不可過度擴張，使善良、強固的政府無法存在。⁶⁹他認為，人民必須賦

⁶⁶ 梁啟超，〈中國立國大方針〉，《庸言》，第1卷第2號（1912年12月）；《飲冰室文集》，第28卷，頁52。

⁶⁷ 梁啟超，〈新中國建設問題〉，《飲冰室文集》，第27卷，頁32、34。

⁶⁸ 梁啟超，〈中國立國大方針〉，《庸言》，第1卷第2號（1912年12月）；《飲冰室文集》，第28卷，頁62。

⁶⁹ 梁啟超，〈憲法之三大精神〉，《庸言》，第1卷第4號（1913年1月）；《飲冰室文集》，第29卷，頁100、107-108。梁甚至曾經說：「吾雖重視國會，而重之也固不如國家。假使蔑棄國會乃至

予政府更大的權力，才能獲致良善的政治。他在〈中國立國大方針〉中說：

要而論之，國家之置政府，非以為美觀也，將以治事焉。故人民之對於政府也，宜委任之，不宜掣肘之，宜責成之，不宜猜忌之。必號令能行於全國，然後可責以統籌大局，必政策能自由選擇，然後可以評其得失焉，必用人有全權，內部組織成一系統，然後可以觀後效也。此無論在何國，莫不有然。⁷⁰

從中央與地方的關係來看，所謂「強有力之政府」，必須是中央可以完全主宰地方。他說：

地方之權，由中央賦予者，政府之強有力者也；中央之權，由地方賦予者，其非強有力者也。中央能實行監督權於地方者，其強有力者也；而不然者，其非強有力者也。⁷¹

他認為，美國政權大部份隸屬各州，由各州劃分給中央者僅一小部份，中國現勢既非有一強有力之中央政府，不足以競勝於外，美國的聯邦制自不適用於中國。⁷²

梁堅持中央集權制，主張「強有力之政府」，自然反對都督或省長民選。梁認為，若採行聯邦制，則各省為如同美各州一般的半獨立國，總統既由民選，都督自然應由民選，而非由中央指派。既然要實施中央集權，則各省都督便不能由民選產生，否則將出現極大弊端。因都督民選的結果，各省都督政見不一，彼此難以協調，而其政權既由省民所授予，中央政府無點涉之權，國家政策必難統一。而且，都督既由民選，則府、廳、州、縣

滅絕國會而可以安國家利社稷，則吾於國會固可以無憂也。」〔梁啟超，〈國會之自殺〉，《庸言》，第1卷第1號（1912年12月），頁46-52；《飲冰室文集》，第30卷，頁14。〕這段話充分表現他的國家主義思想。

⁷⁰ 梁啟超，〈中國立國大方針〉，《庸言》，第1卷第1號（1912年12月）；《飲冰室文集》，第28卷，頁62。

⁷¹ 梁啟超，〈中國立國大方針〉，《庸言》，第1卷第2號（1912年12月）；《飲冰室文集》，第28卷，頁51。

⁷² 梁啟超，〈新中國建設問題〉，《飲冰室文集》，第27卷，頁41。

長官民選之勢自難禁阻，選舉頻繁的結果，一方面將使全國騷動大增，一方面將使行政體系遭到破壞。尤其緊要者，都督民選後，中央政府權力為各省都督所分，中央對於國政重要問題無力解決，而都督兼領兵權，若相率不受中央節制，則唐末方鎮之禍立見，必使國家走向滅亡。梁之所以反對民選都督，最主要原因即在於它將破壞國家的統一。⁷³在此立論下，他更一反他在湖南推動自立時批評迴避本籍制的說法，主張地方官吏不宜限於本省籍，且以多用他籍人為善，以免衍生地方勢力，陷國家於紛亂。⁷⁴

梁堅信中國應實行中央集權，建立「強有力之政府」，反對以省做為最高自治團體的地方分權，而主張城鎮鄉自治的地方分權。他強調，集權與分權並非相對立的名辭，世界各國莫不漸往中央集權發展，另一方面又分權至更小的行政單位。他指出：

集權、分權實相屬的名辭，非相對的名辭也。今世完全之國家，無不務行極鞏固之集權制者，同時亦無不務行極縷析之分權制者。……以言夫集，則集之於唯一之中央政府；以言夫分，則分之於無量數之城鎮鄉，兩極端同時駢進，不相妨也，適相濟也。⁷⁵

他認為以省做為最高的自治團體，因幅員過大，政令無法下達，正是滿清滅亡，中國不競的原因，所以「吾黨極端主張唯一最高政府之集權，同時又極端主張下級自治團體之分權」。⁷⁶他的構想是仿漢宋之制，改地方行政

⁷³ 梁啟超，〈中國立國大方針〉，《庸言》，第1卷第2號（1912年12月）；《飲冰室文集》，第28卷，頁55-58。梁對地方行政長官不宜由民選的看法，亦見於其所著〈省制問題〉〔《庸言》，第1卷第1號（1912年12月）；《飲冰室文集》，第28卷，頁31-38。〕一文，其中有一段話說：「今省民以未得選省長之權，故爭選省長，及其得之，則州縣民亦必以未得選州縣長之權，而復爭選州縣長，此理所當然，亦勢所必至也。……信如是也，則省長亦何復一事能辦者？信如是也，則內外之維全裂，長屬之系盡破，省自為政，道自為政，縣自為政，鄉自為政，我中國分為百千之土司耳，復何國家之可言？」

⁷⁴ 梁啟超，〈省制問題〉，《庸言》，第1卷第1號（1912年12月）；《飲冰室文集》，第28卷，頁36-38。

⁷⁵ 梁啟超，〈中國立國大方針〉，《庸言》，第1卷第2號（1912年12月）；《飲冰室文集》，第28卷，頁59。

⁷⁶ 梁啟超，〈中國立國大方針〉，《庸言》，第1卷第2號（1912年12月）；《飲冰室文集》，第28卷，頁59。

為道、縣兩級。地方自治團體以縣為上級單位，城、鎮、鄉為下級單位。⁷⁷這個想法，大抵和他在清末預備立憲時期提出的構想相合。

梁反對聯邦制，進而反對省長民選、省制入憲，形成進步黨與國民黨在民國初年制憲問題上極大的爭持。直到1917年南北分裂前後，梁始終未改其意向。⁷⁸梁曾多次預言，中國各省都督擁兵自重、驕淫橫恣，勢必釀成第二次革命。⁷⁹他反對聯邦制，主張中央集權、「強有力之政府」，原欲避免革命再次發生，希望造成一個足以外競的統一國家，不意卻為袁世凱私心利用，做為其走向集權專制、甚至稱帝的憑藉。袁死後，中央集權面臨實際的困難，勉強推動的結果，反而演成南北分裂的局面。

梁對聯邦制、省制和省長民選問題所持的立場，與國民黨或革命黨形成對立，他的意見亦成為敵對者主要駁難的對象。⁸⁰有趣的是，在這一時期，梁反對省自治，主張以縣為最高級的自治團體，孫中山和國民黨人則主張以省做為自治的最高單位，形成雙方政見的極大衝突。到了聯省自治運動時期，梁較傾向省自治，孫和多數的國民黨人，反而反對省自治，主張縣做為自治的最高單位，又形成政見的對立。

四、國民動議制憲與聯省自治

⁷⁷ 梁啟超，〈政府大政方針宣言書〉，《飲冰室文集》，第29卷，頁120-121。

⁷⁸ 1915年，梁發表〈政治之基礎與言論家之指針〉一文，指出：「彼聯邦政制論，吾夙所最反對也。吾以為此非徒反於今世政治之趨勢而已，而我國之歷史地理實不容此種制度之存在，勉而行之，必非國家之福。今吾姑棄吾說，假定聯邦制為利逾於弊，而欲使聯邦制臻於善美，必以各聯邦本身先臻善美為前提。然謂在單一制之下，不能善治之國民，一易為聯邦，即能善治，此理吾直無從索解。」〔《大中華》，第1卷第2期（1915年2月）；《飲冰室文集》，第33卷，頁37。〕袁死後，梁仍反對省長民選、省制入憲。〔《紀梁任公先生談話》，《大中華》，第2卷第8期（1916年8月）。〕

⁷⁹ 梁啟超，〈中國立國大方針〉，《庸言》，第1卷第1號（1912年12月）；《飲冰室文集》，第28卷，頁44。

⁸⁰ 戴季陶曾在《民權報》和《民國》雜誌上，發表〈省長民選問題〉、〈民國之省制問題——并駁梁啟超〉、〈中華民國與聯邦組織〉等文，對梁啟超的主張提出批駁。見唐文權、桑兵編，《戴季陶集（1909-1920）》（武昌：華中師範大學出版社，1990），頁547-552、582-593、754-792。章士釗在《甲寅》雜誌上，發表〈聯邦論〉、〈學理上的聯邦論〉等文，亦針對梁的反聯邦觀點提出辯難。見章含之、白吉庵主編，《章士釗全集》（上海：文匯出版社，2000），第3卷，頁281-296、379-397。

1920年7月，湘軍將領譚延闓驅逐張敬堯在湖南的勢力後，宣布湖南自治，梁啟超積極支持湖南制憲自治。1920年代，中國境內掀起的聯省自治運動，以湖南制憲自治為最重要的起點和基礎，它的訴求，是藉由各省制憲自治，最終達到聯邦國家的建立。梁支持湖南制憲自治，等於揚棄中央集權主義，重拾聯邦制的主張。梁的這種思想轉變，其實有跡象可尋。早在是年3月，梁甫自歐洲回到上海時，便公開宣示中央集權制不適合中國，他應吳淞中國公學之邀，發表演說，說：

往昔吾人徒作中央集權之迷夢，而忘卻此種固有特性（案：指中國人民向來有不願政府干涉之心）。須知集權與中國民性最不相容，強行之，其結果不生反，必生變態，此吾人雖欲效法歐洲，而不能成功者也。⁸¹

9月，梁替《改造》雜誌所擬發刊詞，提出宣言，其中一條說：

同人確信國家之組織，全以地方為基礎，故主張中央權限，當減到以對外維持統一之必要點為止。⁸²

這個宣言，更進一步向全國正式宣布他放棄持之有年的中央集權思想，而主張將中央政府的權力縮減到「對外維持統一之必要點」，其實正與聯邦政府無異。

梁揚棄中央集權制，再傾向聯邦制，這種態度上的轉變，大約是幾方面的因素交織而成。

首先，國際局勢和思潮的變化對他有重要的影響。梁前此反對聯邦制，主張中央集權、強有力之政府，係以天演論為出發點，基於優勝劣敗的原理。梁認為惟大國能生存，聯邦難成統一大國，無法競勝於世界，所以中國不能實施聯邦制。第一次世界大戰期間及戰後，整個思想界起了極大的變化。俄國十月革命成功，帶來庶民聯合進行解放與改造的思潮；民族自

決主義，宣揚各個民族有自行決定其命運的權利；國際聯盟，以和平主義為訴求，希望全世界臻於和平大同。國際情勢的推演和新思潮的鼓盪，使得「物競天擇，優勝劣敗」的天演論退燒。李大釗在此一時期所發表有關聯治主義的文字，便明顯地說明這個轉變。

李大釗〈聯治主義與世界組織〉一文，是聯省自治運動發生前夕很重要的一篇聯邦論述。他指出，民主政治必須奠基於聯治的基礎上才能實現，它們的共同淵源是解放的精神。但是，解放的精神不是求分裂，而是一方面脫離舊絆鎖的個性解放，一方面改造成廣大新組織的大同團結，兩者表面上相反，實則相成。聯治主義可以保持地方、國家、民族和個人的個性自由，不受他方侵犯，又可以完成它們的共性，結成平等的組織，達到它們互助的目的。因此，聯治主義不但不是分裂的種子，而且是適應於複雜、擴大、殊異、駁雜生活關係的新組織。中國南北衝突不斷，各省對中央不肯服從，非行聯治主義，不能改造一個新中國。李大釗強調：「現在的世界已是聯邦的世界，將來的聯邦必是世界的聯邦。」他認為，達到這個世界聯邦的程序，第一步是各土地廣大民族眾雜的國家，自己先改成聯邦；第二步是美洲各國組成全美聯邦，歐洲各國組成全歐聯邦，亞洲各國組成全亞聯邦；第三步是合美、歐、亞三洲組成世界聯邦；最後合世界人類組織一個人類的聯合，把種界國界完全打破，達到世界大同。⁸³

這篇文章和以往的聯邦論述在精神上最大的不同之處是，清末聯邦思想的產生，是在天演論的信條下，為了避免中國被列強瓜分，向西方尋求新的政治體制，來挽救危亡。這篇聯邦論，則是布爾什維克的解放精神與國際聯盟思想和民族自決主義的雜糅，天演論已經被拋開，取而代之的是訴求「生物的進化，不是靠著競爭，乃是靠著互助。」⁸⁴

梁再倡聯邦，未必受到李大釗的影響。但是，天演論退燒，在國際聯盟主義和民族自決主義下，弱小民族亦能獨立建國，立足於世界，他原先反對聯邦所持的理由，可以說已去其大半。

其次，在歐洲遊歷一年多，使他對西方的民主政治有更深一層的觀察，

⁸¹ 丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》，頁573。

⁸² 《改造》，第3卷第1號（1920年9月）。這是梁為《解放與改造》改名為《改造》所寫，收入《飲冰室文集》，題為〈解放與改造發刊詞〉，第35卷，頁20。

⁸³ 李大釗，《李大釗選輯》（北京：人民出版社，1978），頁130-134。

⁸⁴ 李大釗，《新紀元》，《李大釗選輯》，頁120。

對他的思想有所影響。1918年12月底，梁啟超離開上海，展開遊歐計畫，至1920年3月回到上海。這一年多的時間，他實地考察歐洲民主政治的運作，進一步瞭解西方的民主政治植基於地方自治，植基於人民對地方事務的關懷和責任。他在《歐遊心影錄》中說：

我這回歐遊，實地考察，纔知道歐洲國家，是把「市府」放大做成。本來人民就有參預地方公務之權，漸漸把這權擴充到集中，便變成國家的民主政治。他們有個最大信條，「我住在此地，就要管此地的事，為甚麼呢？因為和我有利害關係。」對於地方是如此，對於國家也是如此。所以政治上的興味和責任心自然發生，愛國是不待人教的。⁸⁵

梁在清末是較早介紹西方地方自治思想者，這段話乍看之下，和他在清末鼓吹地方自治的言論沒有太大的差別。不過，如果細繹清末民初地方自治的實行，都是由官紳來領導發動，梁的這段話，正是對他前此極力主張中央集權、強有力政府、政府應行保育政策所做的反省。⁸⁶梁在《歐遊心影錄》中，曾經談到在他離開上海前往歐洲遊歷前夕，對於前此所進行的政治活動已有一番徹底的悔悟。他說：

是晚（1918年12月27日）我們和張東蓀、黃溯初談了一個通宵，著實將從前迷夢的政治活動懺悔一番，相約以後決然舍棄，要從思想界盡些微力。這一席話，要算我們朋輩中換了一個新生命了。⁸⁷

這段記述雖然沒有明言往昔主張中央集權之非，但是，梁在民國以後的政

⁸⁵ 梁啟超，〈歐遊中之一般觀察及一般感想〉（即《歐遊心影錄》的一部份），《梁任公近著》（上海：商務印書館，1926），上卷，頁60。

⁸⁶ 張朋園分析梁思想轉變的原因，指出歐洲之遊對他的地方自治思想有所影響，又認為：「說了好些年的中央集權，頗不便於立即琵琶別抱，改口倡言地方自治。直到民國九年歐洲遊歷歸來，這一年餘的闊別，可以理直氣壯的表示自己的思想變了。」〔見張朋園，《梁啟超與民國政治》（台北：食貨出版社，1978），頁241-242。〕這個說法似乎暗示梁藉歐遊合理化他的思想轉變，這個說法當然不無可能，但是，忽略了梁始終不認為地方自治和中央集權是對立的名詞和概念。梁在民國初年雖然主張中央集權，卻從未反對地方自治。

⁸⁷ 梁啟超，〈歐遊中之一般觀察及一般感想〉，《梁任公近著》，上卷，頁74-75。

治活動，始終稟持中央集權的信念，在政局經過幾度翻覆，甚至走向南北分裂後，他對昔日所持中央集權才能完成國家統一、避免分裂的想法有所悔悟，是很自然的事。懷著這種深刻的懺悔，他對西方政治的觀察和體悟亦自不同。兩相比較，他不免慨嘆民國的招牌掛了八年多，國會、省議會的議員們都還是抱著前清做官的思想，沒有一毫自治的觀念。他認為只有當國民懂得自治，擁有建設市會和村會的能力，才有建設中華民國的能力。⁸⁸

梁在歐遊後，也更深刻認識西方的民主政治，奠基於人民的法治觀念上。他指出英國人將政治活動看成和打球一樣，是一種團體競技的遊戲，必須尊重規則。他們的法律一經制訂，便神聖不可侵犯，若未經法定程序改廢，是具有絕對效力的，任何人都必須服從。中國實施了幾年共和政治，演的都是打牌打輸了便翻桌子的把戲，制訂法律，盡從一己利害著眼，絲毫沒有法治觀念。他認為這種現象，固然由於軍閥蔑法所致，但他們這些高談憲政的人，為意氣所蔽，不以為非，可說是「對國民負了莫大罪惡」。他在《歐遊心影錄》中，有一番沉痛的呼籲，說：

我如今覺悟過來了，所以要趁個機會，向國民痛徹懺悔一番。並要勸我們朋友輩，從此洗心革面，自己先要把法治精神培養好了，纔配談政治哩。一面還要奉勸那高談護法的一派人，也注意這種精神修養。……總之，我自從這回到了歐洲，才覺得中國人法律神聖的觀念，連根芽都還沒有。既沒有這種觀念，自然沒有組織能力。豈但政治一塌糊塗，即社會事業，亦何從辦起？唉！我國民快點自覺啊！快點自懺啊！⁸⁹

梁在歐遊期間對西方民主法治的重新認識，確實對他的政治思想產生重要的影響。梁認為中國的政治必須從根基做起的這種覺悟，和胡適自海外回國時，認為中國的民主政治缺乏根基，必須重新建築革新的基礎，是相當類似的。⁹⁰在此期間和梁往來甚密的張東蓀，也提出同樣的想法，他在〈三

⁸⁸ 梁啟超，〈歐遊中之一般觀察及一般感想〉，《梁任公近著》，上卷，頁60-61。

⁸⁹ 梁啟超，〈歐遊中之一般觀察及一般感想〉，《梁任公近著》，上卷，頁117-119。

⁹⁰ 胡適在〈我的歧路〉中說：「1917年7月我回國時，船到橫濱，便聽見張勳復辟的消息；到了

個基礎運動)中說：

中國問題的解決，所以困難，在基礎沒有建立得好。無論甚麼東西，若是根基不牢，便沒有法子使他發展上去。譬如造房子，總要先鋪地基，把地鋪平了，把石頭堆好了，自然能在上面架起棟梁(樑)來。⁹¹

張東蓀這段話完全呼應了梁要從基礎去改革中國政治的想法。他們的這種體悟，正是1920年梁自歐洲返國後最重要的政治信念。

梁在思想上既受國際思潮以及遊歐見聞的影響，回國後又感受到五四以後國民運動的力量澎湃，雖然原已打定主意不從事政治活動，卻仍「決意在言論界有所積極主張」。⁹²1920年7月，適逢直皖戰爭皖系失敗的大勢底定之際，吳佩孚倡議召開國民大會，制訂憲法，請梁起草憲法。⁹³梁鑒於當時中國對於新舊國會以及憲法問題相持不下，認為所謂國民大會制憲，還是無法解決爭端，必須透過國民制憲，才能從根本解決問題。1920年7月28日，上海《時事新報》刊登了梁的一段談話，是梁自歐返國後首度對時局發表重要意見，他提出了國民動議制憲的構想。報紙的記載如下：

(1920年7月24日天津電)某要人託人訪梁任公，問善後大計。任公答：最要為國民制憲。憲法久虛，實歷年釀亂總原。所以久虛之故，雖由議員溺職，實則制憲權應屬國民全體，不應屬國會。國會萬能主義，係十九世紀陳言，即在歐美，已不適用。中國新舊會專制濟惡，供武人利用釀亂，尤人所共見。將來憲法須仿瑞美德三國，規定國民動議及國民公決之權，限制國會，使真民意得依法表示。目前制憲問題，即當以此精神為基礎。無論新舊國會，或將來

另選之國會，皆不得有憲法起草權及制訂權。最好由國民動議方式將草案擬出，用國民投票方式決定之，並希望國民勿消極旁觀，作速進行云。⁹⁴

8月3日，《時事新報》再刊出〈梁任公之國民自衛談〉，梁本此立論，進一步申言國民制憲為國民自衛之第一義，其辦法是以國民動議(initiative)的方式，由若干萬人以上連署提出憲法草案，採國民公決(referendum)的方式，由國民全體投票通過而制訂之。他認為捨此途徑外，憲法永無產生之期。梁批評吳佩孚倡議的國民大會，所得者僅係督軍、省長、土豪、政客推派代表組成的偽國民大會，「欲求真國民大會耶？亦曰國民動議、國民投票而已矣。」⁹⁵

《時事新報》所載的第一篇訪談，其實並非記者所為，乃梁自撰自發。梁在寫給梁伯強、黃溯初等人的信上說：「(《時事新報》)報中所載津電，率皆弟所自發。」⁹⁶第二篇文章，文前附記係某君與梁晤談後所作的紀錄，但此文後來收入《飲冰室文集》，可見亦為梁自己所撰。梁對政治問題再發議論，其朋儕頗有不表贊同者，梁亦向朋儕表示：「某電誠屬孟浪，無怪諸公責備。」⁹⁷他提出這種制憲權不屬於國會而屬於全體國民的主張，正如他替《改造》雜誌擬定的宣言所說：「同人確信舊式的代議政治，不宜於中國，故主張國民總須在法律上取得最後之自決權。」⁹⁸可以說是一種直接民權主義。梁曾經進一步說明，國民動議制憲的程序，其始由少數人互相討論，擬定一憲法大綱或憲法草案後，透過報章或集會講演來進行意見交換，經幾度交換修正之後，認同者即署名，由千人之共同意見，形成為萬人、十萬人、百萬人之共同意見。其他國民亦可循此程序進行。數個動議數個草案，最後融合成一個動議一個草案，再付諸國民公決，成為憲法。梁自承，

上海，看到了出版界的孤陋，教育界的沈寂，我方才知道張勳的復辟乃是極自然的現象，我方才打定二十年不談政治的決心，要想在思想文藝上替中國政治建築一個革新的基礎。」胡適，《胡適文存》(上海：亞東圖書館，1941)，第2集第3卷，頁96。

⁹¹ 《時事新報》(上海)，1920年7月30日，第1版。

⁹² 丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》，頁576。

⁹³ 丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》，頁583。

⁹⁴ 《時事新報》，1920年7月28日，第2版。

⁹⁵ 〈梁任公之國民自衛談〉，《時事新報》，1920年8月3日，第3版。此文收入《飲冰室文集》，題為〈國民自衛之第一義〉，第35卷，頁28-31。

⁹⁶ 丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》，頁583。

⁹⁷ 丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》，頁584。

⁹⁸ 《改造》，第3卷第1號(1920年9月)；梁啟超，〈解放與改造發刊詞〉，《飲冰室文集》，第35卷，頁20。

透過這種國民動議、國民公決的方式，完成制憲的機會縱使極微，卻非徒勞，可藉此喚起國民意識，造成國民意力，使國民瞭解共和及憲法的意義，而得以珍護之。⁹⁹

梁的這種想法，和他數年前所主張的保育政策相較，可以說是一大反動。雖然充滿了理想主義色彩，卻顯得不切實際，難有實現的可能。不過，在張東蓀的呼應下，梁的國民動議制憲找到了著手處。在《時事新報》刊登梁的談話的兩天後，張東蓀緊接著撰述〈三個基礎運動〉一文。文中指出，當前中國問題的解決，必須從基礎下功夫，基礎的建立，最要者有三事：一為創造同業公會，實行實業內的自治；二為創造地方憲法，實行真正的自治；三為創造團練，實行社會自保。他進一步說：

地方憲法就是地方的根本法。地方的根本法規定這一地方的根本組織，可由這一地方人民自定。現在惡勢力尚在，自然不能普遍實行，然而有一二地方不妨先自實行，其他地方自然聞風而起。譬如湖南，便可以自定一個本省的憲法，規定一省的自治組織大綱。此風一開，將來必可推廣到他省。¹⁰⁰

張發表此文的時間，正值譚延闓發出禱電（7月22日）宣布湖南自治之後。譚在電文中提出湖南實行自治的構想，說：「本湘民意，決定參合國會討論之地方制度，採用民選省長及參事制，分別制訂暫行條例，公布實行，……以湘政公之湘省全體人民。」¹⁰¹譚的初始構想，本不過是制訂地方的暫行條例，張則更進一步提出由湖南制訂地方憲法，做為省的根本法，漸次推廣到其他省分。梁為《改造》雜誌擬的宣言，其中一項說：「同人確信地方自治，當由自動，故主張各省乃至各縣各市，皆宜自動的制訂根本法而自守之，國家須加以承認。」¹⁰²便是吸納張東蓀的主張。張進一步對梁國民

⁹⁹ 梁啓超，〈主張國民動議制憲之理由〉，《飲冰室文集》，第35卷，頁32-36。

¹⁰⁰ 張東蓀，〈三個基礎運動〉，《時事新報》，1920年7月30日，第1版。

¹⁰¹ 〈譚延闓主張實行自治電〉，《申報》，1920年8月16日，第7版。王無為，《湖南自治運動史》（上海：泰東圖書局，1920），上編，頁22。

¹⁰² 《改造》，第3卷第1號（1920年9月）；梁啓超，〈解放與改造發刊詞〉，《飲冰室文集》，第35卷，頁20。另一項說：「同人確信國民的結合，當由地方的與職業的雙方駢（併）進，故主張

動議的主張表示支持，認為「一俟簽名者有萬人，則提出求公決，必可驚撼社會」，「最好湘省先開此例，則勢益順。」¹⁰³張的意見，是促使梁決定由湖南展開動議制憲的關鍵。張東蓀後來曾對梁表示：「孫鼓動公政治興會誠該打」，¹⁰⁴當係指此而言。

在張東蓀的鼓動下，梁隨即草擬湖南省自治法大綱三十一條，以及湖南省自治根本法四十一條，希望透過動議公決的方式，促成湖南自治根本法的制訂。這個構想，亦獲得旅京湖南名流熊希齡、范源濂兩人的支持。¹⁰⁵梁草擬的這兩份草案，是譚延闓宣布湖南自治後，最早提出的自治法草案，曾經刊於長沙《大公報》上。由於是透過熊希齡向譚延闓及湖南各界進行鼓吹，當時報上記載為熊希齡所擬。¹⁰⁶王無為編著《湖南自治運動史》一書，收錄湖南省自治法大綱全文，也當作熊所擬。¹⁰⁷實則草案全為梁啓超所擬。1921年5月，熊希齡在湖南省憲審查會上演說時，明白表示：「我等前次所提憲法草案，均係梁任公作的，我無一條。」¹⁰⁸

熊希齡很早便主張中國應實行聯邦制，1919年5月南北和議停頓期間，熊即致電當時在永州的譚延闓表示，欲解決時局，必須採行聯邦制度，進行約法革命。¹⁰⁹湖南驅逐張敬堯後，熊致電廣州軍政府政務總裁岑春煊，亦表示惟有進行約法革命，才能產生良善的憲法，而約法革命，必須採聯邦主義，打破約法中央統一的宗旨，改為地方分權的聯省制度。他當時提出的構想是，「由各省推出代表，先議聯省憲法，上院由各省推選議員，組織聯省議院，下院由各省普通選舉國民，組織眾議院，則聯省政體以成，而約法之命遂革，西南護法之名，亦自不成問題矣。」¹¹⁰熊此時並未提出

各種職業團體之改良及創設，刻不容緩。」也明顯地是吸納張東蓀的主張。

¹⁰³ 丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》，頁585。

¹⁰⁴ 丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》，頁616。

¹⁰⁵ 丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》，頁585。

¹⁰⁶ 〈熊鳳凰對於湘省自治之建議〉，《大公報》（長沙），1920年8月29-31日，第6版；〈草擬湖南省自治法〉，《大公報》（長沙），1920年9月1日，第3版；9月2日，第2版。

¹⁰⁷ 王無為，《湖南自治運動史》，頁12-18。

¹⁰⁸ 〈審查會歡迎熊鳳凰盛況〉，《大公報》（長沙），1921年5月29日，第6版。

¹⁰⁹ 熊希齡，《熊希齡先生遺稿》（上海：上海書店出版社，1998），頁3609。

¹¹⁰ 熊希齡，《熊希齡先生遺稿》，頁3813-3814。

湖南制訂自治根本法的構想，還是以制訂全國性的聯省憲法來實現聯邦制為第一要著。8月16日，他致電譚延闓和湖南省議會、教育會各界，有了完全不一樣的主張，他說：

地方制度本於湘民自決之精神，必須仿照美國各省憲法及德國聯邦新憲法，逕由本省製（制）定自治根本法，無須仰給於國會。且其成立手續，亦須由省會、教育會、商會聯合動議，集多數人之連署，舉出代表，草定省自治法，再照歐美各國先例，交由全省各縣人民總投票表決，而後自治法之根本基礎可以穩固。若如尊電所云，分別製（制）定暫行條例，不過一種試辦章程，并非省自治根本法，亦非全省民意，基礎既不穩固，隨時可以推翻，吾湘前途仍可危也。……湘若能行，各省必聞風而起，以湘為模範，則聯省立國之勢成，而後國家可保也。¹¹¹

熊在這篇電文中，主張湖南自行制訂自治根本法，採動議和公決的方式進行，達到聯省立國的目標，很明顯地是採取梁的主張。以後湖南自治運動以制訂省自治法、省憲法為首要工作，影響所及，各省紛紛展開省憲的制訂，蔚為1920年代初期風起雲湧的省憲運動，梁國民動議制憲的主張實為嚆矢。¹¹²

梁提出國民動議制憲、草擬湖南省自治法大綱，雖然對湖南自治和省憲運動有促發之功，但是，湖南制憲的議題提出後，各方面的意見極為分歧，爭擾不休，至趙恆惕繼任湘軍總司令後，由省政府成立制憲籌備處，制憲工作才得以真正展開。制憲籌備處聘請了十三位學者專家為起草委員，其所擬定的草案，再由各縣推選代表共一百五十五人組成的審查委員會進行審查，最後由全省公民做一個形式上的總投票。¹¹³這個程序，顯然較梁所提出由省議會等團體聯合動議，舉出代表草定省自治法，再交全省

公民總投票的辦法複雜得多。湖南後來通過的省憲法，和梁提出的草案也存在極大的不同。¹¹⁴舉例來說，湖南省憲法規定：「省長由省議會選出四人，交由全省公民總投票決選，以得票最多數者為當選。」梁提出的自治法大綱則主張：「省長由省議會議員、全省教育會、全省商會職員，聯合選舉本省公民三人為候補者，呈請大總統擇一任命，任期三年。」梁不主張省長由全省公民選舉產生，認為將招致混亂。他的主張，雖然出於調和折衷的想法，卻降低省的自主性，也削弱省民的權力。他主張省自治法應交全省公民總投票表決，卻認為省長由公民投票選舉不可行，在精神上也顯得有所扞格。不過，梁在大綱中主張，各省擁有立法權；除海關稅、鹽稅、煙酒稅、印花稅外，其餘租稅由省徵收；他省軍隊永遠不許駐防本省等項，都相當程度地強調省的自主、自治權。

梁的大綱和根本法在譚延闓宣布自治的混沌局面下倉促草成，而且僅以大綱的形式提出，自然受到很大的限制。不過，做為動議制憲的草案提出，卻達到他的目的。

湖南制訂省憲，梁後來未再積極介入，大約鑒於湖南內部對省憲的內容爭執極為激烈，其複雜與困難，非梁原先所計及。譚延闓去職，益加顯示湖南情勢的不穩定。加以湖南宣布自治後，在西南各省響應下，迅速發展成具有攻守同盟性質的聯省自治，南北情勢發生極大的變化，梁亦頗有靜觀其變的意味。¹¹⁵而梁再度發動政論和實際的政治運動，其朋儕多不以為然，希望他仍從思想面進行基礎工作，也是重要的原因。傅治寫給張東蓀的信，即懇切地希望張規勸梁不要再從事政治活動，說：「任公仍在浮處

¹¹⁴ 湖南省憲法全文刊於《東方雜誌》，第19卷第22號（1922年11月）。

¹¹⁵ 梁啟超對省自治的想法，其實與聯省自治主張者的某些想法還是有些不同。梁批評那些督軍省長，把手下幾位冗員派個籌辦自治的差事，是「官辦自治」，是像「宋板（版）康熙字典」一般的笑話。又說：「有的人說：最要緊的是本省人做本省督軍，將全省官缺壟斷起來，實行飯碗排外主義，就叫做自治。還有人連這些也不管，只要把那極難撻（纏）的偉人政客，各人送他一個地盤，等他鬼有所歸而不為厲，也叫做什麼『聯省自治』。唉！在民國的金字招牌底下，連自治兩個字都沒人認得，這是從那裏說起。」（梁啟超，〈歐遊中之一般觀察及一般感想〉，《梁任公近著》，上卷，頁60-61。）當時章太炎曾說：「以本省人治本省，謂之省自治。」陳炯明主張，在無法立即打倒大軍閥的情況下，「創建聯省制箝制大軍閥之不能再生，安插小軍閥之鬼有所歸」，以暫求統一，是不得已的辦法。（見李達嘉，《民國初年的聯省自治運動》，頁103-153。）梁這段話，似乎即針對章、陳兩人的意見而發。

¹¹¹ 熊希齡，《熊希齡先生遺稿》，頁3827-3828；〈熊鳳凰對於湘省自治之建議〉，《大公報》（長沙），1920年8月29日，第6版。

¹¹² 當然，章炳麟提出聯省自治的主張，對整個情勢的發展有非常重要的影響。參見李達嘉，《民國初年的聯省自治運動》，頁78-87。

¹¹³ 李達嘉，《民國初年的聯省自治運動》，頁113-118。

用力，不在實處用力，仍於政治方面有泛運動之興趣，不於社會方面下築基礎之苦工。思前顧後，可為寒心。人生幾何，何堪再誤？」¹¹⁶這封信流露朋儕輩愛護梁的苦心，並有勸張勿再鼓動梁從事政治運動的意味。這種因素，都使梁逐漸降低對國民動議制憲運動的衝動。

梁在草成湖南省自治法大綱和湖南省自治根本法後，未見再對制憲和自治問題發表議論，而專其心志於著述上。直到 1921 年 8、9 月間，湘鄂戰爭爆發時，梁因恐湖南自治的局面被打破後，南北將發生劇變，乃力圖阻止吳佩孚、趙恆惕的軍事行動。梁此時所為，除曾親筆致書吳佩孚外，多數為代筆之作，包括代黎元洪等致書吳佩孚、蕭耀南、趙恆惕，代熊希齡、范源濂致書趙恆惕，又曾代趙恆惕擬具宣言。梁之所以動作頻繁，除著眼於全國大局，亦頗思防止孫中山的勢力擴張。蔣百里致梁啓超書有言：「中山之旅行英業已整頓完全，桂、川、黔大約已悉偏於孫系，湘軍在南已成孤立，而唯一友人之吳，態度既不明瞭，又直逼處於利害不相容之地位（原注：專就鄂局言），故今日惟有將範圍擴大，則湘吳始有一致之餘地。」梁致蹇季常書亦言：「吾儕為公為私，皆有所不容坐視也。」¹¹⁷所以，梁一面向趙恆惕獻策，應避免與吳、蕭衝突，由趙倡議召開國民大會，議定各省省憲法，再制訂中華民國憲法；¹¹⁸一面要吳、蕭止戈停戰，請吳呼應輿論對聯省自治的熱望，倡議召開聯省的國民大會，從根本上底定國體。¹¹⁹梁於湘鄂兩面調處，但無濟於事。趙恆惕兵敗後簽訂城下之盟，吳佩孚倡議於廬山召開國是會議，梁覺其內容滑稽可笑，勸張東蓀、蔣百里等「決不宜與聞，以致自污。」¹²⁰

¹¹⁶ 丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》，頁 589。

¹¹⁷ 丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》，頁 597-598。

¹¹⁸ 梁啓超，〈代熊秉三范靜生致趙炎午書〉，《飲冰室文集》，第 36 卷，頁 74。1921 年 8 月 16 日，梁致籍亮儕、蹇季常兩氏書言：「數日前曾代湘軍作一宣言，頗簡要得體。」（丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》，頁 598。）信中所說的宣言，未收入《飲冰室文集》。趙恆惕曾發出通電，主張各省選派代表五人，在漢口召開國民大會，討論及草定各省省憲法，俟各省憲法制定後，再制定中華民國憲法。（〈趙恆惕解決時局意見〉，《大公報》（天津），1921 年 8 月 14 日，第 1 張。）觀梁續請吳召開聯省國民大會的意見，趙恆惕此封電文，當即梁所代擬。

¹¹⁹ 梁啓超，〈致吳子玉書〉、〈代黎元洪等致蕭耀南書〉、〈代黎元洪等致吳子玉書〉，《飲冰室文集》，第 36 卷，頁 75-76、69-71。

¹²⁰ 丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》，頁 600-601。

梁在直皖戰爭大勢底定之際，提出國民動議制憲的主張，復欲藉湖南省自治根本法的制訂，促成各省自治，進而造成聯邦體制的實現。至湘鄂戰爭爆發時，梁倡議召開聯省的國民大會，進行制憲，顯係清楚地體認國民動議制憲的難底於成。1921 年底，在湖南省憲法公佈前夕，梁在北京高等師範學校平民教育社演講，說：

省憲運動嗎，好是好極了，但太過複雜，要拐幾個灣（彎）纔能說明他的必要，不能一叫便醒，而且嚕嚕嚕的法理論，多數人厭聽，又容易發生意見。¹²¹

這是他提出國民動議制憲主張，著手草擬湖南省自治法大綱和省自治根本法一年餘以後，對省憲運動的評價。他徹底瞭解，要由國民動議層累以進、由各省制訂省憲進而達成國憲的制訂，不僅路徑過於曲折，而且紛擾滋多，難期其成。而且，南北的局勢瞬息萬變，這樣的方式顯然緩不濟急。這便是他改提出由聯省的國民大會制憲的原因。

1922 年 5、6 月間，奉直戰爭結束，舊國會恢復，制憲問題再被端上檯面。梁對政治雖不減其興會，但張東蓀等朋儕鑒於國會數年前之舊戲行將重演，力勸梁避而遠之。梁盱衡局勢，難有所為，遂取旁觀、沉靜之態度。¹²²

其時，由省議會、商會、教育會等團體在上海召開的八團體國是會議，決議組織國憲草議委員會，提出憲法草案。在憲政問題上與梁經常交換意見的張東蓀、張君勱皆應邀參與會議，張君勱並且被推為憲草的實際起草人。國憲草議委員會最後完成兩種憲草，向各界徵求意見。這兩種憲草都以聯邦制為張本，雖然其中融入許多章太炎對聯省自治的主張，但也相當程度體現梁啓超等人追求聯邦國家的理想。¹²³這兩種憲草屬於民間團體提出的草案，並不具實質的效力，它真正能夠發揮的功用，是希望影響國會

¹²¹ 梁啓超，〈外交賦內政賦〉，《飲冰室文集》，第 37 卷，頁 57。

¹²² 丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》，頁 616-618。

¹²³ 關於八團體國是會議和兩種憲草的討論，參見李達嘉，〈一九二〇年代初期上海商人的民治運動——對軍閥時期商人政治力量的重新評估〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第 32 期（1999 年 12 月），頁 310-322。

的制憲。

八團體國是會議憲草的完成，其實隱現梁啟超倡議由省議會等團體動議制憲的影子。梁的主張曾牽動時局的發展，而這兩種聯邦制憲草對時局所能發揮的作用，正說明梁的政治主張難於實現，也正可為他的政治活動劃下句點。

五、結論

在清末開始向西方政治學習的過程中，梁啟超無疑地扮演相當重要的角色。從 1896 年開始，梁提出各項變革的主張。湖南新政時期，他批評清朝的迴避本籍制，主張以本地人任本地官來改良地方吏治。他創立南學會，培植地方自治的根基，試圖將西方的議會制度移植到中國，希望擷取西人議事權與行事權分開的優點，來革除官民不相習的弊病。梁以新政局隱寓中央政府，課吏堂和南學會隱寓上下議院，培育中的南學會會員，計畫將來部份散歸各州縣設立分會，這是建立國會和地方議會的雛形。梁推動湖南自立所進行的規劃，可以說是具體而微的國家建構。但是，梁在此一時期，對於中央與地方權限的劃分，還未有深刻的思考。康、梁在戊戌變法時所提出政治方面的變革，主要是開國會、行立憲，以及官制、吏治的改革，並未觸及中央與地方的問題。可見梁推動湖南自立，著手建立地方自治政體，不過是要在傳統中央集權制中，注入西方議會與地方自治的精神，並沒有撼動中央集權制的意圖。他在此時，只希望藉由地方自治奠下湖南以及中國南部各省自立的基礎，以便他日國家遭到列強瓜分時，仍能留下命脈，還未思考整個國家政治結構的改變，自然尚未計及單一制或聯邦制的問題。

梁在 1900 年初次表露聯邦傾向，一方面因信服孟德斯鳩、盧梭的學說，一方面或亦受革命派的影響，另一方面更受到八國聯軍事件的刺激，以為中國幅員太廣，只有實行聯邦制，各省自治，才便於治國，才能免於危亡。1903 年以後，梁逐漸拋開民主、聯邦的想法，重拾湖南新政時期，維繫中央集權制，建立國會和地方自治的主張。辛亥革命爆發後，梁憂懼各省督撫獨立，將造成國家分裂，極力反對聯邦，力主實施單一性中

央集權制，以建立統一的強國。梁在政治上失勢後，離開中國，前往歐洲遊歷一年餘，受歐洲各國政情和世界思潮的影響，以及國內政局變化、憲法難成的刺激，又重拾聯邦主張，並以國民動議制憲為實現聯邦制的入手之方。

梁對聯邦的矛盾反覆，雖然與他易於流動的生性有關，但是，仔細觀察，卻有政治和思想的背景可尋。梁所處的時代，正是中國內憂外患最劇烈的時代，亦是世界情勢急劇變動的時代。在這樣的局面下，中國究應採行何種政治體制方足以圖存？數千年處於專制政體下的中國，是否具備實行歐美聯邦制的條件？中國實施聯邦制是否將造成分裂？這種種問題，即使在幾十年之後都難有定論。梁的時代還是對西方制度進行探索與試驗的時代，他的矛盾反覆，也就不足深怪。而何獨梁啟超為然，孫中山、張君勱、張東蓀等人，對聯邦的態度，也都曾出現前後不一或曖昧不明的現象。這正反映當時的知識分子，在尋找立國的道路，面臨極大的困難與煎熬。

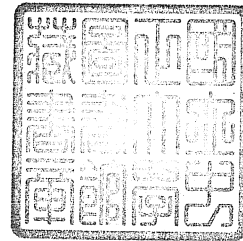
無論如何，在中國向西方學習的道路上，梁都是勇敢的探索者。他是較早提出仿行歐美聯邦制，根本改變中央集權制的知識分子之一。由於他的主張背後有一套蘊含學理與現實政治的論述，他不但引領當代知識分子認識這種完全不同於中國傳統的西方制度，也帶給他們更深刻的思考。即使在他反對聯邦的時期，他的論述仍然激盪出中國應否實行聯邦制的討論。梁既是言論家，也是實踐者。他對政治的關懷始終未失其熱度，在進入中央官僚體系時，他的主張形成為國家的政策；在不為中央所用時，他仍意圖從地方來改變國家的發展方向。梁既是理想主義者，也是現實主義者。他主張聯邦制，乃出於改造中國的理想，反對聯邦又基於歷史現實的考慮。梁曾說：「凡政治現象根於歷史上事實者恆什八九，而理想所構成者什不得一二。」¹²⁴他卻始終沒有放棄他的理想。他的聯邦與反聯邦論述，正是理想與現實在他心中的交戰，亦是理想與現實在中國政治道路上的交戰。

¹²⁴ 梁啟超，〈中國立國大方針〉，《庸言》，第 1 卷第 15 號（1913 年 7 月）；《飲冰室文集》，第 28 卷，頁 53。

p329 ~ 350

走向近代

國史發展與區域動向



編者

走向近代編輯小組

東華書局

國家圖書館出版品預行編目資料

走向近代：國史發展與區域動向／走向近代編輯
小組編。-- 初版。-- 臺北市：臺灣東華，民 93
面； 公分

ISBN 957-483-293-7 (平裝)

1. 中國 - 歷史 - 近代(1600 -) - 論文, 講詞等
2. 中國 - 歷史 - 宋(960 - 1279) - 論文, 講詞等

627.07

93022616



版權所有 · 翻印必究

中華民國九十三年十二月初版

走向近代

國史發展與區域動向

定價 新臺幣伍佰元整

(外埠酌加運費匯費)

編者 走向近代編輯小組
發行人 卓 鑫 森
出版者 臺灣東華書局股份有限公司
臺北市重慶南路一段一四七號三樓
電話：(02) 2311-4027
傳真：(02) 2311-6615
郵撥：00064813
網址：www.bookcake.com.tw

印刷者 昶 順 印 刷 廠

行政院新聞局登記證 局版臺業字第零柒伍號

緣 起

2002年2月，我們的老師張玉法教授，從他工作了三十七年半的中央研究院近代史研究所退休（不過仍繼續被聘為該所兼任研究員），過去曾得張老師指導寫作博、碩士論文的學生們，在台北為老師辦了一個退休餐會，同時致贈老師乙座名為「豐碩」的琉璃，以資紀念。

「豐碩」是王俠軍琉璃工坊的作品，一棵老果樹造型，圍成圓形向上開口，結實纍纍，恰如其分的映照老師豐碩的研究成果與桃李滿門。張老師從1971年開始在台灣師範大學歷史研究所講授「中國現代史研究」，後來也會在政治大學、政治作戰學校、台灣大學等學校兼過課，開設「中國現代史」、「國民革命史」、「現代史史料分析」等課程。曾在「張門」受教（上過課）的弟子雖然不少，但老師從不招攬學生，加上退休前幾年（1995）就已停止收學生，因此，真正由張老師擔任指導教授並撰寫學位論文的學生，則只有六十九位，尚不及孔門七十二弟子之盛。

1980年我開始在台灣師大上碩士班一年級，第一次修習張老師的「中國現代史研究」。這門課係博、碩士班合開，記得吳文星學長（當時是博一，現在是台灣師大文學院院長）也一起修課，我近史所的同事沈松僑教授當時唸台大歷史所碩士班，每堂課都來旁聽，另一位常來旁聽的是也在台大歷史所修碩士的美國學生費德廉（Douglas Fix，目前在美國奧勒岡州波特蘭的 Reed College 任教，研究台灣史）。張老師的課開壹學年，每學期課程上到一半時，修課的同學必須繳交這學期打算提交的書面報告題目，先跟老師討論一下題目或問題意識是否合宜，以及可能的參考史料等。學期結束前的最後幾次上課，每個人必須口頭輪流報告即將撰寫的書面報告內容大要，互相質問討論，張老師隨後針對每個人的問題及大家的討論作一些提示、評論與建議。壹學年下來修課的同學都必須交兩篇報告，老師規定每篇不得少於六千字。