

北京政治的常态和异态

作者：汪朝光 文章来源：《近代史研究》2007年第3期 点击数： 更新时间：2008-3-31

北京政治的常态和异态

——关于黎元洪与段祺瑞府院之争的研究

汪朝光

内容提要 袁世凯称帝败亡后，出任国务总理的段祺瑞与继任大总统黎元洪在许多问题上发生激烈的矛盾冲突，形成总统府和国务院互相对立面的府院之争，并一度成为北京政治的主要矛盾关系。本来，北京政治的常态是内阁主导，惟黎元洪与段祺瑞的府院之争却是例外，实可谓北京政治的异态。然黎段府院之争的结果，段祺瑞压倒黎元洪，重新执掌北京政治权力，其中最关键的因素，是段所依靠的武力支持。经过此番波折，北京政治由府院相争的异态复归为内阁主导的常态，但武力支配政治的原则更不可动摇，内阁主导正向武人主导发展，并随着北洋军系的分化和武人干政的发展而得以在其后有更多的表现。

关键词 北京政治 府院之争 段祺瑞 黎元洪

1916年6月6日，袁世凯称帝不成而败亡；7日，黎元洪继任大总统；29日，黎元洪任命段祺瑞为国务总理，组成新内阁；8月1日，被袁世凯解散的民初国会在北京复会。至此，因袁世凯称帝而一度紊乱的政治秩序得以重建，民国法统复归。不过，后袁世凯时期的民国政治却与此前有了不小的差异。民国建立后掌握了北京政治主导权的北洋军系，本以袁世凯为中心，内部形成了较为稳定的上下尊卑关系及派系团体意识，但由于袁世凯的猝死及袁生前并未有相应的安排，北洋军系在袁之后未能产生众望所归的新领军人物，而是很快分裂为皖、直、奉三系，且因追逐派系与个人利益而纵横捭阖，你争我夺，直接导致北京政治的动荡，难以建立统一而稳定的政治秩序，并深刻影响到民国政治的发展进程。只是当袁世凯败亡之初，在北洋军系内部，其派系分化正在形成之中，各方阵线尚不十分分明，派系矛盾的表现还不十分突出；同时，因为革命党人及其领袖孙中山对政治暂取观望态度，西南地方实力派忙于瓜分及稳固各自的势力范围，南北矛盾亦未凸显。作为北京政治掌门人的国务总理，段祺瑞本有较大的挥洒空间处理国政，但出其意料的是，在责任内阁制下权力本受限制的大总统黎元洪，却与他在许多问题上发生了激烈的矛盾冲突，形成为以黎元洪为代表的总统府和以段祺瑞为代表的国务院互相对立面的府院之争，并一度成为北京政治的主要矛盾关系。本文即以此为研究主题，期以深化对当时北京政治多重面相的研究。[1]

一、府院之争的初起

在袁世凯亡故后出任国务总理的段祺瑞，本为北洋军系元老之一。袁世凯当权时，他曾任陆军总长并曾代总理，为袁手下的头号大将。但自袁有意称帝后，段因种种原因而不以为然，未予劝进，袁段关系出现明显裂痕，段亦一度被袁削权而弃置闲散。及至袁称帝的败相已露，方才在1916年4月不得已再度任命段祺瑞为国务卿。袁死后，段祺瑞因其所任之国务总理位置及其反对袁称帝之“清誉”，一时成为南北各方认可的收拾时局、处理善后之中心人物。段祺瑞长期在北洋军任职，门生故吏遍布北洋军上下，他们之中的不少人在袁死后奉段为共主，形成为北洋皖系集团；加以袁当政时期的一些政客也在袁死后另寻后台靠山，集结在段之周围，又形成可为段所用的官僚政客集团。这样，段祺瑞在后袁时期以其资历、实力和人脉关系，不仅掌握了北京中央政府的实权，而且还掌握了相当数量的军队，并控制着从北到南的数省地盘，在北京政治中起着关键作用。

当袁世凯亡故时，段祺瑞力主由副总统黎元洪接任大总统，劝其“依据约法，出任重寄，维持大局”，并表示将“竭力赞助”。[2] 不过当时“所谓北洋团体者，意见甚不一致，而与黎元洪不愿合作，则大致相同。其时冯、段两人一内一外，确均有掌握大局之资格。段之拥黎，则因黎老实，易于妥协，以后可实行内阁制，……黎则既无势力为后盾，一旦继居高位，自易于对付。”[3] 可见段拥黎出任大总统，至少不全为复归民国法统，而更多地是为自己当政独揽权力的方便。

根据《临时约法》的规定，大总统和国务院的职权各有分工，大总统的权力除了受国会的制约外，主要受到须经内阁成员副署规定的限制，其实是实行责任内阁制。在袁世凯当政时代，因为袁之强势，责任内阁制的规定徒有其表，但袁仍感此等规定在法理上对总统权力之碍手碍脚而废弃了《临时约法》。袁氏亡故后，《临时约法》因讨袁阵营的坚持而恢复，中央政治体制复归责任内阁制，段祺瑞以国务总理身份执掌北京政府实权，再加以黎元洪出任大总统是以其副总统身份而因缘附会，由段祺瑞等实权派拥立而出，不似段有军事实力和派系为依托，府院关系较袁时代有了根本的变化。因此，段祺瑞及其下属也没有以黎元洪的大总统当回事。如果黎上任后安于当个“太上皇”式的大总统，黎、段两人想可相安无事。不料黎元洪上任后却不甘无所事事，不时愿意对政治表示自己的态度，结果难免与段祺瑞发生冲突，黎以大总统身份干政，而段以责任内阁制搪塞，双方关系迅速恶化，加以其周围左右的鼓动说辞，“府院之争，愈演愈烈。……非段所逆料也。”[4]

黎元洪与段祺瑞的关系，因段拥黎为大总统，在黎“就职之初，意见甚融。”[5]但不久即因徐树铮而起龃龉。徐树铮长期追随段祺瑞左右，为段所最亲信的谋臣，段曾赞其“性刚正，志忠纯，重职责，慎交游”。[6]段祺瑞组阁时拟任徐为国务院秘书长，但却因徐为人跋扈而为黎元洪所坚拒。黎对人称：“我不能与徐树铮共事”；“不但不能共事，且怕见他。我见了，真芒刺在背”；因其盛气凌人，且事不赞成则声色俱厉，加以种种威胁，故黎甚而称：“我总统可以不做，徐树铮绝对不能与他共事。”[7]但段意甚坚，且搬出北洋元老徐世昌说项，黎直言告徐世昌：“请你告诉总理，一万件事我都依从他，只有这一件办不到。”而徐世昌则回以：“我以为一万件事都可以不依从他，只有这一件必须办到”。[8]于此亦可见段祺瑞对徐树铮信任之专。最后黎元洪被逼无奈，只能同意任用徐树铮为国务院秘书长，但双方恶感已然生成，故徐树铮上任后，对黎更没有好脸色。

1916年7月，徐树铮刚刚就任，即为段祺瑞搞出了《国务院权限节略》，声明“现既采用责任内阁制度，元首居于不負責任地位，国务院为凡百政令所从出，国务总理领袖阁员，负综揽政务、统一政策之责。故共和各国通例，元首命令必须国务总理及该管部长副署，否则无效，即所以明其责任之所在也。”“节略”将大总统的有关职权，如公布法律、预算，缔结条约，人事任免，等等，划为应由国务院办发者或由国务院及该管部具案提交国务会议议决施行者、请示办理者、核议施行者；规定“凡呈报大总统事件，除别有规例者外，一切须经国务院或国务院会同该管之部分别核办，盖不如是，则总理不能负其责”；而选定内阁阁员、主持施政大计及统一行政步骤等皆总理之职权。因此，“凡京内外各部署应由国务总理直以文书指挥，而京内外各部署有须请示于政府或与政府商酌者，即应直陈国务院。如各官署有以属于总理或各部该管事件而迳呈大总统者，大总统应即发交国务院及该管之部酌夺办理”；“前此公府与院部权限不明，如应由院部核办事件，径由公府办理，或应由院部主办事件，径由公府办理，而交稿于院部，但得于事后查照者，纷横淆杂，不合法律。今当建阁之初，亟宜厘然划清，以慎其始。他如人民或各官署对于行政事件，应向院部有所陈诉者或呈报而违例迳呈大总统，或无庸陈报而例外分呈者，皆不合法，悉应革除。”[9]此项“节略”将府院之间的权责关系具体化，虽然打着实行责任内阁制精神的旗号，但对希望在总统任上有所作为的黎元洪却不能不是很大的刺激。

在实际政治运作中，徐树铮“抱把持政权之野心，欺黎势孤，凡事专擅，致黎有‘盖印总统’之恶评。”据时人回忆，徐树铮“每日进府盖印，不发一言。某日因山西省同日更动三厅长，黎偶问及何原因（其实阎锡山来呈请简，各有缘由，不难简单陈述；且简任官之任免，须经过阁议，徐亦完全接头）？徐竟率对以‘总统但在后页年月上盖印，何必管前面是何事情。’黎当时大为难堪，表示以后不愿再见徐之面。”[10]作为徐的直接上司，段祺瑞“自恃为北洋勋宿，索性简傲，与黎少有接触，政务实际情形，亦不甚了了。徐奔走府院间，事事以己意为段意，指挥黎氏画诺，一日因事与黎忤，愤即以辞职要挟；段致书黎氏，为徐张目有谓‘徐氏耿介，不屑妄语，凡徐所为，本人愿负全责。’”[11]由此更加剧了府院之间的矛盾和隔阂。黎元洪曾经愤愤而言：“现在那里是责任内阁制，简直是责任院秘书长制！”[12]

作为没有实际政治力量和派系支撑的大总统，黎元洪在府院之争中能够用以对抗段祺瑞的力量主要是他周围的一些亲信政客和国会中的前国民党系议员。府院之争初起，总统府秘书长张国淦因不愿受夹板气而求去，黎元洪遂任用前进步党人、后又与前国民党系结盟的丁世峰出任总统府秘书长。丁为议员出身，“霸气纵横，恒以‘表同情于弱者’自诩，既抱‘打不平’之成见而来，与徐更相水火，府院风潮，竟成新闻上每日重要资料。”[13]丁与黎亲近，认为“国务会议以前，无议事日程，会议以后，无报告；发一令，总统不知其用意，任一官，总统不知其来历。国务总理恒应句不一晤总统，惟见有院秘书长来往传达于其间；有所询，则以事经阁议，内阁负责为对抗。大总统无见无闻，日以坐待用印为尽职。”所以他“以为府院病根在隔阂壅蔽，在内阁不知责任为何物，在国务总理不与总统直接议论国事，而不在权限之如何。”因此，他上任后提出《府院办事手续》，“主张大总统出席国务会议为根本救治”，并提出了解决府院关系的具体建议：大总统对国务得自由行使其职权，如对用人不同意得拒绝盖印；阁员应随时向总统面商要政；国务会议事前须将议事日程呈报，会后须将议事记录呈阅。当时，段祺瑞似也不愿府院矛盾过于扩大，致妨碍其施政自由度，在他的默许下，丁建议的事前呈报、事后呈阅及每周各部长官在总统府聚会议事的制度得以通过。段祺瑞还主动在8月26日具呈黎元洪称：“国务院呈请阅核文件，关系重要，逐日由祺瑞指示办法，交由秘书长徐树铮躬自呈递，于奉阅核印后，仍自赍回，未便假手他人，致生歧误。除训令该员慎遵办理外，理合呈报大总统鉴核。再该员伉直自爱，不屑妄语，其于面对时凡有声明为祺瑞之言者，祺瑞概负全责。”[14]此呈给黎元洪以面子，并为徐树铮有所辩解及担责，使一时颇为紧张的府院关系稍有缓解。但此后院方的实际行事方式与前无异，“国务会议前之呈报，已成具文（所报议事日程与其会议之事件，多不相符）；会议后之报告，无异照例（惟以一国会议呈送呈会议事由一纸，大总统故未便详询，国会议员亦未曾有说明者）；星期五之府中议事，变为会餐。”[15]府院双方的矛盾并未根本解决。

丁世峰出任总统府秘书长后，援引同党、内务总长孙洪伊，“极力在府方布置势力”，图为己派扩大地盘。“孙洪伊、徐树铮皆颇自负，不肯下人。孙挟黎自重，徐倚段以为抵制，几乎无事无时不冲突，短兵相接，日在火并之中”；[16]“孙洪伊以阁员身份，日在总统府指挥一切，徐树铮心尤不平。”[17]府院之争又加入了段内阁内部派系之争的因素，愈趋复杂化。在派军征讨驻粤滇军、查办福建省长、任命吉林省长等案中，徐树铮独断专行，引起各方不满。11月初，众议院议员提出以“侮辱”元首、“蒙蔽”总理、强迫盖印、“伪造”文书、擅发院令等“罪名”，对徐树铮提起弹劾。丁世峰、孙洪伊遂“联合各方包围黎及其左右，作倒阁攻势，以孙代段。然以段之个性更强，又岂肯屈于孙？有人屡示意于孙，孙不辞。又有孙在内务部任内不依法而被裁撤之人员控之于平政院，孙不为所动。最后终至将拟孙免职命令送府，而黎拒绝盖印。”[18]由于孙洪伊的关系，府院矛盾又趋激化，甚而影响到北京政府的正常运作。最后，经北洋大佬徐世昌的调停，11月20日以黎元洪下令同时免徐树铮和孙洪伊职的方式，暂时缓解了府院之争。但经过此番争斗，黎元洪与段祺瑞结怨甚深，彼此间更无好感。“黎接任总统后，对当前的重大问题不问而要问，由要问而多问。他认为小事可以不问，大事必须问。段本已苦于有一个国会使他的一切问题不能独断专行，现在再加上一个总统遇事掣他的肘，如何受得了。他有时向他的党徒发火说：‘我是叫他来签字盖印的，不是叫他压在我的头上的！’”[19]

自府院矛盾发端起始，府院双方均各自拉拢、争取其支持者，以壮大己方的声势。段祺瑞除了以北洋军系的实力为后盾外，还为研究系政客（前进步党人）所拥戴，而黎元洪则主要依托国会中的前国民党系议员的支持，“部分国民党议员，欲结黎倾段。此次组阁本属混合制，国民党阁员及议员居多，故多数拥黎，而黎顿觉局面迥非昔比。双方左右媾孽乘机挑拨，府院之间冲突愈形尖锐。”[20]

民初国会复会后，原本在人数上居于优势的前国民党系议员分化组合为三大派系，即以张继、谷钟秀、吴景濂等“稳健派”组成的客庐系，有议员二百数十人；以林森、居正、褚辅成等“急进派”组成的丙辰俱乐部，有议员数十人；以前进步党系分化而出的孙洪伊、丁世峰、温世霖等组成的韬园系，有议员数十人。三派因在制宪问题上意见相近，故联合组成“宪政商榷会”（商榷系），“以拥护宪法，巩固共和，发展平民政治为宗旨”，[21]在国会两院有议员近400人，俨然国会之主宰。但“三系之结合，各有其背景主张，并无共同之权利义务作结合基础，欲其保持长久性之团结，至为困难。”[22]大体而言，三派“对于宪法问题之意见，主张采用两院制，规定省制大纲（眼目在省长民选）于宪法，殆以地方分权主义者自期也。对于段内阁，客庐派则主张拥护，丙辰俱乐部、韬园两派则主张破坏。两派极不相容。”加以“三系内部，破绽层见叠出，结果遂非至于分裂不止”。其后因在选举副总统问题上意见不一，客庐系的谷钟秀等主张选桂系陆荣廷，后成立政学会；吴景濂等主张选直系冯国璋，后成立益友社；丙辰俱乐部与韬园系则合并为民友社。不过无论他们之间的分野如何，前国民党系议员仍为黎元洪可以依靠的主要政治力量。

国会中的前进步党系议员则分化为汤化龙等组成的宪法讨论会和梁启超、王家襄、林长民等组成的宪法研究同志会，后为对抗国会中的前国民党系议员，两派组合宪法研究会（研究系），有150余名议员，“其政纲主张采取中央集权主义，废两院制为一院制，省制不规定于宪法，对段内阁取一贯拥护态度，其党员胥抱渐进主义，训练且普遍而周密，故其结合牢固，他党无能并肩于同时者。”[23]

以前国民党系为主组成的商榷系和以前进步党系为主组成的研究系，在制宪问题上意见对立，前者主张分权，后者主张集权，本来这不过是

政见的不同，但在当时情况下，前者代表了要求自立的南方阵营的利益，而后者反映出趋向集权的北京政府的意见，政见不同上升为南北阵营的政治斗争；再由于府院之争的存在，黎元洪引前者为己援，段祺瑞则以后者为盟友，进一步激化了双方的矛盾。从1916年9月到1917年4月，国会在审议被袁世凯废弃的“天坛宪草”时，商榷系与研究系意见严重对立，数次投票均未通过。

客观而论，袁世凯称帝的失败表明，共和民主理念已在不长时间内成为国人接受的普适价值理念，临时约法与民初国会在后袁时期的恢复，也为民国政治复入正轨创造了一定的条件。商榷系与研究系同属国会民主派，在共和民主制度建设方面容有意见不一，但未必有本质差别，两派成员中的许多人都是满腹经纶、饱读经典、游历中西之士，他们本可平心静气地讨论问题，探究如何制成合乎国情与实际的宪法，推动共和民主制度的建设。然而两派计不出此，反在制宪问题上纠缠不休，缺少探究理论、结合实际、推己及人的风格与气度，在讨论中形成恶斗，甚而演成全武行，并各自寻求后台靠山，表现出国会议员严重的政客化、意气化以及利益集团化倾向，并因其恶质发展，使国会其后几成为议员派系及个人利益之争的秀场。而以梁启超为领袖的研究系在两派矛盾斗争初起时似应承担更大的责任，因为他们提出的集权和拥段主张更有利于北洋军人集团，而北洋军人集团的当政显然不是共和民主制度的常数而是异数。梁启超如此做法，或有其政治考虑，也使研究系一度在北京政府中得到了一定的政治地位，惟其在府院之争中的所作所为，至少在当时对段祺瑞的院方是有利的，结果是制宪未成而督军团干政乱起。

二、府院之争与督军团干政

府院之争的对立双方虽然是黎元洪和段祺瑞，但双方依托的背景却大不相同。黎元洪除了有国会中前国民党系议员的政治支持而外，并无其他实力派系的支持；而段祺瑞不仅有皖系武力的支持，还有整个北洋军系的大背景。虽然其他北洋派系与皖系之间存在着利益之争，但在面对政治上的非北洋敌手尤其是前国民党系时，北洋军系却充分表现出党同伐异的派系意识，这是黎元洪完全不具备的政治背景。督军团干政之初起，即与府院之争大有关系。

袁世凯亡故后，长江巡阅使张勋（后兼安徽督军）在1916年6月9日邀请直、晋、豫、皖和东三省代表前往其驻地徐州，会议“小住，以便筹商”。张勋在会上倡议“固结团体，遇事筹商，对于国家前途，务取同一态度”，实即主张北洋“团体”一致对外，并摆出“盟主”的姿态。与会代表多为北洋守旧派，对张勋“非常佩服”，又以“固结团体，必须公推一望资隆重之人为领袖，遇事电商，始易联络。”对此，张勋自“当仁不让”，提出“团体固结，一致进行，果利吾辈，本上将军无不力任其难”。会后初步形成了各省督军代表会议的形式，实为其后“督军团”之先声。张勋为北洋守旧派的代表，民国成立后仍自认不忘前朝，所部士兵留辮，被人称为“辮帅”，实为其时之政治“另类”。他在北洋派系中并非中坚人物，但不少北洋守旧派“睹新政府之改组，旧国会之召集，深惧不利于己，有所动摇，于是密电往还”，“愿奉张勋为首领”，一时造就了张勋的地位。9月21日，张勋召集13省区督军、省长代表，举行第二次徐州会议，决定“为防止暴乱分子私揽政权”而设立“各省区联合会”，并通过纲领，主旨为强调“团体”利益，即“巩固势力，拥护中央”；“国会开幕后，如有藉故扰乱，与各省区为难者，本团体得开会集议，为一致之行动，联合公讨之”；“各方面如为妨害国家统一之行为，及对于政府有非理之要求，为公论所不容者，本团体即以公敌视之”；“本团体以外各省区，如有反抗中央，破坏大局者，本团体即辅助中央制服之”；“各方面对于本团体，如有存心破坏，及谋所以减削本团体之势力者，本团体当协力抵制之”。因为“各省区联合会”是以各省督军代表参加的形式组成，故又被外间称为“督军团”，他们动辄发表意见，指斥国会，声讨政敌，成为北洋军人干政的极端形式。此次会议“公推”张勋为“领袖”，“遇有重要事体发生，应行主持争执，不及往返电商者，迳由张上将军代为列名”。有了如此“正式”的授权，更使张勋在对外发言时肆无忌惮，“定盟后，张勋乃益自负，于是干涉国会，攻讦总长之电，迭发而无顾忌，政府忍之。更厉声请解散国会，否则出于横决，亦所不辞。”[24]

对于督军团的兴起，段祺瑞用以反黎元洪与国会（主要是前国民党系）并牵制时任副总统的北洋直系首领冯国璋，张勋则阳为北洋团体造势，阴以清室复辟为谋，段、张两人各有考虑，互为利用。段祺瑞在公开场合对督军团也不无批评，但私下里又与张勋有不少往还。然就段的个人态度，“生平最看不起两张——张勋和张作霖”，但“想学袁利用张勋的故习，在冯、段争北洋领袖互不相下之局势下，利用他掣冯的肘，在西南声势夺人的局势下，利用他对抗西南。”对张的作为“表面发怒而私心欢喜，因为骂国会和西南政客正中他的下怀。”于是，“一个粗犷武夫俄然变成了督军团的独裁者，他得意忘形之余，莫说北政府不在他眼下，西南不在他眼下，连参加同盟的各省盟友也都不在他眼下。他个人的意见就是团体的意见，莫说事前不征求盟友的意见，如果事后有一个盟友的同意电报到迟了一步，他就骂那个盟友不够朋友，侵犯了他盟主的尊严。”[25] 机缘所至，督军团和张勋一时为政坛所瞩目。

以张勋领头的督军团干政的重点是攻击国会与前国民党系议员。9月2日，张勋以上海租界破获的一起烟土案为由，诬蔑前国民党人、司法总长张耀曾“贩土营私，丧权辱国，罪状卓著，无可讳言”：“众议员等，党同伐异，一味盲从，而尤失其代表人民之资格”；“应请我大总统尊重国权，征求舆论，令张耀曾暂缓赴任，并由法庭提起公诉，彻底追查”；并声称“勋敢代表大多数之国民曰，此等阁员，此等议员，我辈国民断难承认”。张耀曾为此愤而辞职，经多方慰留而后留任。25日，张勋等又联名通电，攻击被黎元洪任命的外交总长唐绍仪，“学识平庸，材知猥下”，“典绩无称，瑕疵丛集”，“至于外交经验，则除谄通善应酬而外，更无表见”；威胁如“使其仍长外交”，“则勋等于唐就职以后署名签押之件，势必一律不敢闻命”。在督军团的公然威胁之下，唐绍仪被迫坚请辞职。[26] 对于督军团“此等肆无忌惮之行动”，舆论有强烈的批评，认为“近日谣言四起，谓徐州会议、天津公民大会，均为段总理及其部下与帝制余孽协力压服民主党之作用”。[27] 督军团的闹腾，使大总统黎元洪颇失面子。9月29日，黎发布训令，责“少数之人，每囿一偏之见，或阻众集议，凌轶范围；或隐庇遁亡，托名自固，甚且排斥官吏，树植党援。假爱国之名，实召亡之渐”；希望他们“幡然自省，若仍不顾大局，一意孤行，国法具存，公论胥在，本大总统为捍卫国家计，亦不能不筹所以善其后也。”[28] 由于社会各界的强烈反应及国会议员提出查办张勋案，段祺瑞也不能不有所表示，对张勋和督军团有所告诫。加之张勋与冯国璋因江苏督军之争本有心结，而张勋以督军团名义之跋扈，对冯出任副总统之反对，也使冯颇为不满。督军团和张勋干政的势头有所收敛。

但是，政治盟友的组合在后袁时期可谓变动不居，并无常形。徐树铮和孙洪伊被免职后，府院之争状似缓解，实则仍存，黎元洪以国会尤其是前国民党系议员为援，不时给段祺瑞制造难堪，段祺瑞则筹谋解散国会，赶走黎元洪，以从根本上解决问题。出于北洋军系党同伐异的派系特性，段祺瑞和冯国璋在对黎元洪和国会问题上的意见基本一致，而督军团和张勋又是他们可以利用和依靠的重要力量，因此，督军团的活动在一度收敛之后复又开始活跃。

1916年12月27日，冯国璋和张勋联合21省军民长官发表通电支持段祺瑞，“深信我总理之德量威望，若竟其用，必能为国宣劳”；指责国会复会后“纷呶争竞，较胜于前，既无成绩可言，更绝进行之望。近则侵越司法，干涉行政”；威胁“设循此不改，越法侵权，陷国家于危亡之地，窃恐天下之人忍无可忍，决不能再为曲谅矣。”1917年1月，张勋和倪嗣冲邀集各省督军代表及徐树铮等，于9日举行第三次徐州会议，提出请总统罢斥佞人，取缔国会，拥护总理，淘汰阁员，促成宪法等项主张，公开“打击黎和支持段”。[29] 预示着督军团仍将以种种名义兴风作浪，干预政治。

三、参战问题与府院之争

黎元洪和段祺瑞的府院之争本因政治派系、利害关系、个人好恶等矛盾因素而不断发展积累，其后又因中国是否参加第一次世界大战的纠葛，牵涉各方关系，致双方的矛盾更形复杂而多变，进而导致北京政局的极度动荡。

有关中国参战之争事起于1917年初。1914年第一次世界大战爆发后不久，格于国内外情势的演进，中国于8月6日宣布实行中立。其后，中国虽然曾经考虑过参战问题，协约国英法俄方面一度也有拉中国参战之意，但因内外种种因素的作用而未成事实。[30] 不过，近代以来中国对外关系的发展，已经使中国不可能完全孤立于世界大势的发展之外。及至1917年初，因为德国进行的无限制潜艇战触及到美国的利益，本来保持中立的美国于2月1日宣布与德国断交，并酝酿对德宣战。美国驻华公使芮恩施随后游说中国政府采取同样立场，意图以此加强美中关系，扩大美国对中国的影响力。“此时中国一般人士对于美国素具好感，且深信美国无对华侵略之野心，中国应与美国竭诚合作，且中国之所能信赖者，亦唯美国”。[31] 原先反对中国参战以确保自己攫取德国在华利益的日本，在得知美国的态度后，一改其立场，积极主张中国参战，同时还进一步提出以借款方式向中国提供参战经费，中国可缓付庚子赔款并提高关税以应战争之需等建议，以此保持并加强对中国政治的影响力。[32] 在此前后，日本还在私下里与英、法、俄、意等国协商，得到他们对日本在战后继承德国在中国山东权益的保证。[33]

在中国国内，对是否参战本有不同看法。信奉现实主义的职业外交家，如驻美公使顾维钧等主张中国参战，认为“为使山东问题获得妥善解决，为在战争结束时提高中国的国际地位，中国必须参加协约国。”[34] 应该说，他们的看法是基于对世界大势的敏锐观察，自有其理由，也符合中国的国家利益。但是，参战问题并不全然如他们所见之如此单纯，其间还有当时的当政者以及当政集团与在野集团之间颇为复杂的政治考量。皖系及其首领段祺瑞主导的北京政府准备参战，一方面有出于国家利益的考虑，同时也不可避免地带有为北洋派系尤其是皖系谋利的色彩。他们与日本有较深的关系，日本态度的转变自然也是促使他们主战的因素之一。他们“一方面未尝不想依赖日本的赞助，改善国际地位（这是与虎谋皮），一方面还是想取得日本的金钱和军械，坚固北洋派的实力，以制服国内的反对党。”[35] 正是因为此等内外因素之纠葛，使段祺瑞的主张遭到与院方一直齟齬不断的府方黎元洪的反对。同时，以前国民党系议员为主导的国会，担心段祺瑞借参战为名获得各项物质资源，不利于己，也支持黎元洪反对参战。在这种情况下，主张参战的一方自然主要以日本为奥援，而反对参战的一方也在企求其他方面的支持，如国内的南方阵营和部分社会团体及舆论，并利用美日之间的矛盾关系。参战与否本来是在国际格局演变中如何争取中国国家利益最大化的对外问题，却与中国国内政治纷争相纠缠，演化成中国内部的政治问题，于此亦反映出近代以来中国内外矛盾关系之复杂多变，外交影响于内政，内政又作用于外交，两相纠缠的结果，损失的却是中国的国家利益。[36]

因为最初“美使力劝一致”，“英俄法意皆表赞词”，“日政府并有劝入战团之言”，故2月4日至8日，北京政府连开会议，讨论中国对美国建议应采取之态度。当时，不仅黎元洪、国会和不少社会团体及舆论反对参战，即便在北洋派内部，不少人亦主慎重，张勋反对参战，北洋实力派人物、直系首领、副总统兼江苏督军冯国璋“力持严守中立”，“不与德人断绝国交”；因为“与美一致，与协商国一致，本属两事。设或美国不事进行，而协商国进而为加入战团之要求，我国应采取何等态度。”[37] 因此当内阁讨论此事时，黎元洪态度消极，只是在段祺瑞等力主之下，“意已略动，但云须看国民及各省军民长官意向”。[38] 9日，北京政府致电各省，通报政府准备对德绝交的决定：“我国因遵从公法、保护人民生命财产、主张中立国权利起见，已向德国提出严重抗议。如德国不撤销其政策，政府不得已亦将与德国断绝现有之外交关系。”理由是：“一、此次欧战结局和平会中，会议国家兴灭、领土分合各事宜，势必牵及远东。若中国不有以自处，必不能派员兴议，有听人处分之虞。若与美一致行动，届开和平大会时，中国当能与美派员出席，谋我者之野心可以少戢。二、此次欧战中立国以美为领袖，美既与德决裂，多数中立国必随之俱入。近日美使一再要请，我若拒美，将由中立变为孤立，此后外交益行棘手，若能结好于美，并可结好于英、法、日、俄诸联盟国。友我者多，国基自固。三、中国之外交向无方针，因之向无与国。此次毅然与美一致，协商国亦可因此益亲，将来外交上之一切作用，即基于此。”[39]

2月9日，中国政府向德国提交照会，以德国实行的无限制潜艇战“违背现行国际公法，而妨害中立国与中立国，及中立国与交战国之正当商务”，提出“严重抗议”，并表示如“抗议无效，本国甚为惋惜，迫于不得已，势将与贵国断绝现有之外交关系。”[40] 19日，德国复照拒绝中国的抗议。3月1日，法国邮船At las号被击沉，搭乘该船的中国劳工500余人不幸身亡，为中国对德绝交提供了极好的理由。3日，北京政府以延期10年偿还庚子赔款及永久撤销德奥赔款、关税实征7.5%并在裁厘后实征12.5%、解除“辛丑条约”对中国不得在天津周围20里内驻兵的限制并解除各国驻兵使馆及京津铁路之约束为先决条件，通过对德绝交案及《加入协约国条件节略》。[41] 不料，当次日段祺瑞到总统府请黎元洪在公文上签字盖印时，黎却以此事须经国会讨论通过为由拒绝。据冯国璋所记，黎元洪与段祺瑞对于参战问题互不相让、唇枪舌剑，黎称“非先得国会同意不可。段总理言宣战媾和国会议之，今则先与与国政府通意见耳。果宣战者，自当交议。大总统曰：此宣战之先声也，宣战媾和，为大总统特权。段总理乃起谢也：约法为责任内阁制，大总统既操特权，不以祺瑞为能负者，祺瑞惟有辞职，不敢肩此重任。即辞出。”[42] 事后段祺瑞怒而辞职赴津，并称“近顷外交问题发生，外鉴时势，内审国力，自觉长此孤立，无术图存，意欲乘兹忧危，稍加奋发，远之求国际地位之向上，近之谋利权次第之挽回。然兹事体大，既非棉力之所克胜，加以最高机关之意见，前后屡迁，秉承既无所适从，责任自未由负。”[43] 段祺瑞遽然离任，北京政坛顿失中心，以黎元洪的实际地位，难以应付此等突然变局，旋又被迫于6日接受副总统冯国璋的调停，请段祺瑞回京复职，并商订其复职条件为：1、阁定外交方针总统不加反对；2、阁拟命令总统不拒盖印；3、阁训电各使、各督军省长，总统不加干预。[44] 此次黎、段相争，以段的胜利告终。段复职后电告各方称，“连日首座迭次派员挽留，十数政团踵接责难，副座复严行敦促”，得意之态溢于言表。[45]

3月10日和11日，国会众参两院以331票对87票和158票对35票的压倒多数，通过对德绝交案。14日，大总统黎元洪下令中国与德国断绝外交关系，中国随之接收了天津、汉口德租界，停付德国庚子赔款，接收德国在华轮船及其他有关军用财产，封存德国在华公产，获得了加入协约国阵营的一些利益。

虽然如此，对于中国在对德绝交后是否参战的争执并未止息，国会内拥戴段祺瑞的研究系和拥戴孙中山的部分前国民党系议员对是否参战态度两歧。3月9日，孙中山在国会讨论对德绝交案前致电国会两院，认为“加入之结果，于国中有纷乱之虞，无改善之效，则头等国之想像，恐未可几。”[46] 上海总商会等工商团体、唐绍仪、章太炎、康有为等社会闻人亦反对参战。他们的态度使在府院之争中处于劣势的黎元洪可引为援手，加以国会内反对参战的声音占了上风，故在对德绝交之后，中国是否参战仍迟迟不能决定，再次形成以黎元洪和国会为一方，以段祺瑞和内阁为另一方的府院相争局面。据冯国璋称，“观察各方情况，知内部绝未一致，而外交紧迫，已难自恃。东海（徐世昌）相国，合肥（段祺瑞）总理，老谋深算，则欲乘此机会，力图富强。总理决心，加上外交趋势，绝德之举，非成事实不可。”[47] 而黎元洪则以“舆论界皆不赞成，我是服从多数者”为说辞，力阻参战。如此，“府方以院为专擅，院方以府为干涉，而政客构煽其间，以势力消长之说，挑拨双方感情”；“双方之裂痕已深，名曰外交问题，实则府方谋倒段，院方谋倒黎，已为公开之秘密矣”；“总统左右有献计者曰：‘段若参战即大成功，必先倒段。段去，仍由后任者实行参战，则成功自我矣。’段之左右则谓：‘府方不能合作，不仅参战问题必须倒黎，以后一切问题亦必黎去而后顺手。’于是双方均离开正文而别寻途径。”[48]

对于黎元洪和国会联手阻挠参战案的通过，段祺瑞非常恼怒，为了压服反对意见，他以北洋团体为后盾，于4月25日在北京召集各省督军代表会议，讨论对德外交问题，疏通对参战有异见者。结果在到会的8位督军、2位督统、1位省长、12位省代表及北京陆、海军总长、参谋总长、训练总监中，有17人赞成参战，7人遵从多数。在段祺瑞的运作下，参战成为北洋团体的多数意见。[49] 如安徽省长倪嗣冲所言：“我未到京之前，本系反对加入，即各省督军，除非北洋系外，其余十七省，我敢断言，其与我同一意见。及到京后，查看政府情形，乃幡然变计，知业经抗议绝交，则第三步文章决无可中止之理。”[50] 段的做法无异使所谓督军团干政合法化。在得到督军团支持后，段祺瑞愈加坚持参战，愈加对国会采高压态度，表示“如不通过，决当积极进行解散国会，无论如何障碍，必期达到解散目的”。段氏的做法得到了各主要列强的支持。4月29日，与日本有密切关系的前外交次长曹汝霖会见日本驻华公使林权助，表示“如果对德宣战案不能得到议会和总统的承认，届时或内阁辞职，或采取非常手段迫使黎元洪退位和解散国会。当出现这种情况时，要求日本对段的处置给予支援。”日本随即向黎元洪表示，“如国会否决宣战案，政局将发生纷扰。”[51] “日英法等国公使此时均赞助段氏，法使且宴请各省军事长官，并声言中国应立即对德宣战，国会之意见不关重要。”[52] 只有美国出于和日本竞争的关系，对黎元洪表示了一定的支持，出面告诫段祺瑞，“任何违宪的途径都会造成有害的印象”，并要北京政府告诫督军团，“为了执行参战政策而发动任何推翻国会的运动决不会得到美国的同情”。[53]

有了督军团和主要列强的支持，段祺瑞更有恃无恐。5月1日，北京内阁通过参战案。黎元洪为抵挡段祺瑞的压力，决定将参战案提交国会讨论，以谋利用国会延迟此案的通过。8日，国会众院秘密讨论参战案，前国民党系议员仍多表示反对，决议再提交全院委员会讨论。段祺瑞手下的干将、陆军次长傅良佐认为，此举表明“非去黎元洪，毫无办法”；主张“国会不通过，便解散国会”；如黎不盖印，“即去黎元洪，硬行解散。”[54] 在傅良佐等人的策动下，当众院在10日讨论参战案时，忽有数千人手持各种“公民请愿团”招牌围困会场，迫令通过参战案并殴辱议员，同时威胁称，“如再不能开会，即请政府下令解散，若政府不肯，我等用火将议院烧却”。议员对此深为愤怒，决定搁置对参战案的讨论，请总理、内务、司法总长到场接受质询。直到当晚段祺瑞到场，下令京师警察总监吴炳湘派警员驱散“公民团”，被困终日的议员才得以离院回家。国会议员其后通电称：“民国成立以来，北京公民团凡三见，一见于癸丑选总统，再见于乙卯请愿劝进，皆系当局主使，通国皆知。此次于政府所在地聚众数千，威迫议会，殴打议员，为时至十二点钟之久。政府既不防范于先，又不即行驱散于后，巡警陆军鸣行鹤立，对于现行犯罪之暴徒，任其肆行无忌，毫不过问。暴徒之执重要职务者，皆系军人。此中究竟何人主使，当为国人所共见。”[55]

北洋军人公然指使“公民团”威胁国会的举动，激怒了国会及内阁中的前国民党系成员。农商总长谷钟秀、司法总长张耀曾和海军总长程璧光宣布辞职，外交总长伍廷芳潜行离京，以表示对军阀干政的抗议。他们的辞职、离职举动使内阁不合法定人数，当众院在19日再行讨论参战案时，前国民党系议员褚辅成即以此提出俟内阁改组、符合法定人数后再议的动议，得到多数同意，参战案的表决再度搁浅。

国会两度讨论参战案未能通过，使段祺瑞大丢颜面，他决心蛮干到底，以解散国会的方式解决问题。5月19日，由吉林督军孟恩远领衔，联合八位北洋系督军、省长及其他督军的代表，上呈黎元洪，以对制宪条文扩大国会权力不满为由，声称“今日之国会，既不为国家计，是已自绝于人民代表资格，当然不能存在”；“惟有仰恳大总统权宜轻重，毅然独断。如其不能改正，即将参众两院即日解散，另行组织”。[56] 黎元洪自恃有国会、舆论以及美国的支持，也不甘示弱。21日，黎召见孟恩远等，告以总统解散国会没有法律依据，惟有段去职方可解决时局问题。督军团见逼迫黎解散国会之举不成，当日在段宅开会，决定采取更激烈的行动解决问题。而黎元洪在亲信左右的鼓动下，也决定先下手为强，断然于23日下令免去段祺瑞的国务总理职，任命外交总长伍廷芳代理其职。为了避免更大的政治震动，黎元洪通电各省，解释免段职的原因是：“乃日来阁员相继引退，政治莫由进行，该总理独力支持，贤劳可念。当国步阽危之时，未便令久任其难”；“仍冀内外一心，共图国是”。因为黎元洪对段的免职令由伍廷芳副署而未经段祺瑞之手，故段亦发表通电，声明此令未经副署，将来地方及国家，因此生何影响，一概不能负责。[57] 段祺瑞自恃手中实力在握，却遭黎元洪免职之“辱”，自然不能甘心，遂离京赴津策划解散国会并倒黎，以图重起；而张勋则因缘际会，粉墨登场，以调停名义进京，策动清室复辟的闹剧；北京政治一时陷入无序纷争之中，正可谓山雨欲来风满楼。

四、解散国会与府院之争的结局

府院之争以段祺瑞被解职的方式而骤然激化后，黎元洪、段祺瑞各不相让而又都想争取同盟军，张勋恰于此时成为黎、段拉拢的中心人物。一方面，张勋与段祺瑞等北洋军人在政治态度、心理情感等方面更为接近，本来看不起张勋的段祺瑞也不时对他有所恭维，并通过下属与他保持关系，进行拉拢；另一方面，张勋一直主张清室复辟，因为德国皇室对复辟派曾表支持，故张勋对中国参加对德作战并不积极，这似乎又给了黎元洪拉拢张勋的机会。当黎、段围绕参战之争的矛盾激化后，双方“各挟私意以相争”，竟相拉拢张勋为己用，一时间，张勋似乎成了“各界倾向”之解决时局的中心人物，一些军政界人士如雷震春、张镇芳等，亦于此时鼓动张勋称：“黎、段两人断难并立，趁此机会，厉兵秣马，可以定乱为名，收服人心，藉图大计。”[58] 如此一来，本已有心拥清室复辟的张勋也抛开了原先之观望态度，摆出一副应召进京“调停”黎、段之争的跃跃欲试之态，而其着眼点实在拥清室复辟，这在当时已是道路传言纷纷，所谓司马昭之心，路人皆知也。

5月21日，因黎元洪不肯解散国会，督军团头目纷纷离京，其中鄂、闽、鲁、豫督及数省督军代表南下至徐州，23日参加由张勋主持召开的第四次徐州会议。其时，黎元洪免段祺瑞职的消息传来，“众愈哗”，群谋利用张勋倒黎以“泄愤”。张勋以时势非己出山不可解决，摆出架子扭捏作态称：“诸君既欲泄愤，则非兵力不可。然以何名义而兴师乎？既无名目，则只得听之耳。”众人又谓张：“公意必在复辟，余等誓从公后。”张勋闻之正中下怀，立称：“既若此，大善。然此事非空言，且须坚定不渝。”众以为然，乃定约署名而去，进行步骤为解散国会、迫黎退位、实行复辟。代表段祺瑞参会的徐树铮对复辟图谋并未明确表示反对，他甚而对张言，只求达到驱黎目的，一切手段在所不计，表现出军阀毫无政治信义的十足“流氓”姿态。然据时论所言：“各督军之所以必趋徐州者，以欲达决政治上他种之目的，势不能不有需于张勋之助力。而张勋则挟一复辟之心，以为此殆天假之缘，正可以是为交换之条件。于是于会议之时微露其意，与议者于张勋于复辟一事，虽未闻何等正式之许可，然亦未闻严为拒绝。盖各督军以此事决非今日所宜行，而张勋一人之力亦必不足以达其蕲向，故姑听其自为呓语。而张勋则自以为时机已熟，赞助有人，谋逆之心，因而益亟。”[59]

张勋在徐州会议上得各省督军支持之表态后，即于24日发出致黎元洪电，以“民国适用责任内阁制，凡任免官吏，向由国务院发出，非由国务总理副署，不能发生效力”为由，指责黎元洪“逾越职权，擅发通电，宣布命令，殊属创举，当然不能认为有效。共和国家首重法制，如果任意出入，人民将何适从？中央现既首先破坏法津，则各省惟有自由行动”；并威胁“如无持平办法，必将激生他变”。[60] 所谓“他变”当然是向黎暗示军阀独立、各行其是的可能。果不其然，29日，安徽省长倪嗣冲发表通电，责难时局为“群小揽权，扰乱政局，议员乘机构衅，日事纷扰，派别竞争，权利攘夺，正人则多方沮抑，党人则尽力疏通，以至臆私之案层见迭出，几于政府一空。所定宪法，议员专制，险象环生，实堪浩叹。为大局计，为小民计，非筹解决方法，不足以拯危亡”；宣布“自今日始与中央脱离关系”。[61] 其后，北洋系控制的河南、浙江、奉天、陕西、山东、直隶、黑龙江等省督军、省长亦先后宣布“独立”，要求解散国会，重组内阁，北洋军队且向北京移动，以向黎元洪施加压力。6月2日，“独立”各省在天津设立“各省军务总参谋处”，以雷震春为总参谋，发表通电声称，此举“意在巩固共和国体，另订根本大法，设立临时政府临时议会，其详细办法，当与各省共同商订。”[62] 至此，督军团公然倡乱之势已成，在段祺瑞的暗中默许与徐树铮的积极运作

下，“总参谋处”俨然成为与北京政府相对立之“临时政府”机构，摆出了与黎元洪分庭抗礼之势。北洋派提出，“此次持议之唯一目的”是：一、请明令解散国会，严定资格，另行改选，组织宪法委员会，速定完美宪法；二、建设完全责任内阁，实践统一；三、外交重要问题，迫不及待，先由阁议取决，俟国会成立，咨交追认。[63]

此时，北京政坛处一片混乱之中，政府无人负责，国会亦因拥段的研究系议员出走而处于残缺不全的状态。5月25日，黎元洪在游说北洋大佬徐世昌和王士珍出山为其担责不成的情况下，任命李经羲为国务总理，意图组成新内阁，抵御段派压力。但在天津赋闲的李经羲，在北洋军人一片“独立”的喧嚣声中，自觉无力转圜，一直怯于进京就职，使“黎与国会异常窘迫”。[64]黎元洪还派人到各处游说以得支持，结果到奉天的周馥又被张作霖扣留，“俾莠言无滥进之由，庶时局有速决之望”。[65]黎元洪无奈，一面在31日通电解释其免段之举为：“军人皆腹心之寄，总理尤患难之交”；“纵府院议政偶殊，卒无不降心相从，和衷共济，所谓芝泉（段祺瑞）刚介之性，实为元洪直谅之资，……度诸君爱惜芝泉，尚不如元洪之真挚也。阁员副署，先例可征，且既经国会质问，自应俟内阁之答复。法理之争，终有定论，必迳指为违法，亦似失于平情”；“若复阻兵安忍，倒行逆施，假兵势为声援，以流言相号召，责议员以联邦之罪，而顾据一省而称尊，纠内阁以违法之嫌，而顾挟三军以抗命，推其流毒，必至分裂之危”；表示“若必动摇邦本，擅启戎端，以国殉身，悍然不顾。”[66]一面又提出请张勋进京，“建议调停之责”，并请徐世昌“合力匡救”，同时允修改宪法，解散国会，表示“总统地位，决不留恋，能及早调停就绪，即当洁身引去”。[67]6月1日，黎元洪发布《大总统令》，以张勋“功高望重，至诚爱国”为由，着其“迅速来京，共商国是，必能匡济时艰，挽回大局”。[68]此举实为黎元洪饮鸩止渴、引狼入室之失策，惟在当时，手中没有实力而又受制于北洋武人的黎元洪，也只能抱所谓死马当活马医的心态侥幸一搏。

张勋入京前，北京已是“讹言蜂起，一夕数惊”。黎元洪曾经致电徐世昌、段祺瑞和李经羲，请他们转告张勋，入京时“毋庸多带军队。如军队业已启行，亦请暂在天津以南驻扎，庶不致人心摇动。”[69]可是张勋就是要带兵进京摆威风。6月7日，怀抱“天下汹汹，舍我其谁”心态的张勋，率所部兵力数千人浩浩荡荡由徐州乘车北上。8日，张部入京，但张勋则停留天津，与有关各方就“调停”条件讨价还价。此时，段祺瑞要借张勋推倒国会赶走黎元洪，黎元洪则希图借张勋以自保，张勋却以拥清室复辟为己任，本无交集之三方各有所求，并形成以张勋为主角，黎元洪、段祺瑞各捧其场的一幕活剧。

张勋所部进京后，段祺瑞隐身于天津作幕后活动，大戏的前台暂时留给了张勋和黎元洪。张勋以逼迫黎元洪解散国会为担任“调停”的基本条件。国会本为黎元洪与段祺瑞相争的主要依靠，前此督军团要求解散国会的主张一直为黎所拒，但如今在张勋的武力胁迫下，黎元洪无所依靠，不惜自毁长城，同意解散国会，希冀以此换取张勋的支持，在府院之争中赢得头筹。不过，解散国会的命令须由总理副署，而代理总理的伍廷芳却“坚不副署”；又议以王士珍代，“亦无成说”；李经羲“亦未允办”。不脱军阀本色的张勋闻知后在天津大发威风，“以坚决之词面告谓，解散国会其权操自中央，手续如何概非所问。总之，事机已逼，断难迁延，务以明日为限，必有确实办法，过此断不与闻，一听北上各军自由行动云云。果能如期解决，其余条件自可到京接续议办；万一仍延宕，似不能不预筹对待。”[70]他还直截了当地对人说，“这种命令，要副署何用，只管从速发布”。[71]此时的黎元洪已经感觉到请张勋进京“调停”实为请神容易送神难，但又无法再作退步，只能另谋途径，于6月12日先免伍廷芳职，后任北京步军统领江朝宗暂代总理，再由江朝宗副署解散国会令称：“参众两院组织宪法会议，时将一载，迄未告成，现在时局艰难，千钧一发，两院议员纷纷辞职，以致迭次开会，均不足法定人数，宪法审议之案，欲修正而无从，自非另筹办法，无以慰国人期成之渴望”；“本大总统俯顺輿情，深维国本”，“将参众两院即日解散，过期另行选举，以维法治”。大概黎元洪自己也知道，以“俯顺輿情”和“以维法治”名义解释其解散国会之举实在太过牵强，故在同日致各省通电中，又进一步解释称：“皖奉发难，海内骚然。众矢所集，皆在国会，请求解散者，呈电络绎，众口同声。元洪以约法无解散之明文，未便破坏法律，曲徇众议，而解靖难，智勇俱穷，亟思逊位避贤，还我初服。乃各路军队，逼近京畿，更于天津设立总参谋处，自由号召，并闻有组织临时政府与复辟两说。人心浮动，讹言繁兴。安徽张督军北来，力主调停，首以解散国会为请。迭经派员接洽，据该员复述，如不即发明令，即行通电卸责，各省军队自由行动，势难约束等语。……筹思再四，法律事实，势难兼顾，实不忍为一己博守法之虚名，而使兆民受亡国之惨痛。为保存共和政体，保全京畿人民，保护南北统一计，迫不获已，始有本日国会改选之令。”[72]尽管如此，黎元洪也很难为其屈从军阀、解散国会的违宪举动辩白，如其自称，此举实可谓“内疚神明”。如果说，在袁世凯称帝时黎元洪的消极抵抗为他赢得了一定的声誉，则他下令解散国会却是其政治生涯中显见之“污点”及其为后人垢病之处。不过，黎元洪解散国会的命令却使张勋如愿以偿。14日，张勋得意洋洋地偕黎元洪任命的国务总理李经羲等自天津乘车到北京，随后即开始谋划拥清室复辟之举。7月1日，张勋拥前清废帝宣统复辟，黎元洪随后避入北京日本公使馆。及至段祺瑞在马厂誓师讨逆，张勋复辟短命而败，段祺瑞以“三造共和”之誉重回北京，复任国务总理，而下令解散国会的黎元洪却无颜回京复任大总统，而由副总统冯国璋代理大总统职。黎元洪与段祺瑞的府院之争，终以黎败段胜的结局而收场。

五、余论——北京政治常态和异态的发展与变化

民国成立后，北京政治基本上是行政主导，尽管国会在名义上起着重要作用，没有国会的同意，政府的组成即不“合法”，以至在北京政府时期44任内阁总理中，有超过半数的25任总理，在未经国会通过的情况下，只能以“代理”或“署理”的名义履行总理的职责。[73]但这并不能实际表明国会的作用，在大多数情况下，国会不过是当政者寻求统治合法性与正当性的工具而已。在行政主导的情况下，除了袁世凯当政时期之外，多数时间中又是内阁居于主导地位，大总统则不过是名义上的国家元首而已，实际发挥的作用有限。这主要是由于《临时约法》所定的责任内阁制的体制所限定，虽然《临时约法》的条文未必得到完全遵行，而且不止一次被当政者弃用，但责任内阁制的体制却大体得以沿袭。因此，在北京政治格局中，虽然总统府与国务院之间不时也有矛盾，但总体而言，其常态是大总统和国务总理各有分际，多数情况下两者之间的矛盾并不十分凸显，大体可以相安无事。惟黎元洪与段祺瑞的府院之争却是例外，本非北洋军系出身、也无有力政治力量依托的黎元洪，在出任大总统后，却与北洋军系首领之一、也是北京政府时期最为强势的国务总理段祺瑞发生激烈冲突，以至最后发展到改组内阁免段之职、解散国会驱黎下野的极端方式，实可谓北京政治的异态。之所以如此，有多方面因素的作用。袁世凯败亡后，府院关系如何从袁时期的总统主导，回复到内阁主导，或许需要一个过程，黎元洪刚刚接任之际，对此未必有体认，反而受到身边谋臣出于种种目的而主张张扬总统权力的影响，而他面对的又是以北洋武力为支撑、力图控制政治全局的段祺瑞，故双方矛盾自不可避免。值此之际，民初国会重开，并力图在政治上有所表现，恰与黎元洪企图约束院方权力的想法相合拍，而段祺瑞刚刚掌控北京政治，格于各方关系，对府方及国会起初尚不无忌惮之处。故造成府方与国会方面联手，一时表现出政治上的主动。及至参战争论初起，反对参战方面的高调表态，使黎元洪感觉有所依恃，态度越加强硬，以至敢于下令免段祺瑞总理职，酿成北京政治的轩然大波。但凡此种表面文章而外，民国政治的实力原则仍然起着关键作用。以北洋武力为支撑的段祺瑞，对黎元洪及国会的力量和作用并不十分看重，最后终于假借张勋之力，先解散国会，赶走黎元洪，既而以讨伐“复辟”为号召，重新执掌北京政治权力，从而既驱除了自己的政治对手，又为自己获取了重新当政的政治合法性，而其中最为关键者，仍为他所依靠的武力支持。事实亦说明，黎元洪所自恃的国会、社会团体和舆论的支持，在军人的枪杆子武力前亦完全不可靠。经过此番府院之争的波折，北京政治由府院相争的异态复归为内阁主导的常态，但武力支配政治的原则更不可动摇。因此，段祺瑞复出之后的北京政治常态实际与过往仍有了内在的差别，内阁主导正逐渐向武人主导发展，并随着北洋军系的分化和武人干政的发展而得以在其后有更多的表现。

[1] 关于这一时期的府院之争，似未见专门研究，惟若干民国通史著作中均有叙述，请参阅李新、李宗一主编：《中华民国史》第2编第2卷，中华书局北京1987年版；来新夏等：《北洋军阀史》，南开大学出版社天津2000年版；郭剑林主编：《北洋政府简史》，天津古籍出版社2000年版。本文曾在2006年8月由中国社会科学院近代史所民国史研究室、《近代史研究》编辑部、四川师范大学历史文化学院联合主办的“1910年代的中国”国际学术研讨会报告，承评论人、台北大学李朝津教授及中国社会科学院近代史所王建朗、王奇生研究员等批评指正，受益良多，谨此致谢。

[2] 《黎元洪就任之详情》，《申报》1916年6月11日。

[3] 《北洋军阀直皖系之斗争及其没落》，杜春和编：《张国淦文集》，北京燕山出版社2000年版，第202页。

[4] 《北洋军阀直皖系之斗争及其没落》，《张国淦文集》，第202页。

[5] 曾毓隽：《黎段矛盾与府院冲突》，杜春和等编：《北洋军阀史料选辑》（上），中国社会科学出版社北京1981年版，第261页。

[6] 段祺瑞：《徐树铮神道碑》，中国科学院近代史研究所近代史资料编辑组编：《徐树铮电稿》，中华书局北京1962年版，第382页。

[7] 《中华民国内阁篇》，《张国淦文集》，第241页。

[8] 陶菊隐：《北洋军阀统治时期史话》（上），三联书店北京1983年版，第500页。

[9] 《财政部总务厅机要科转送国务院权限节略致泉币司移》，1916年7月28日，中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第3辑政治（二），江苏古籍出版社南京1991年版，第1133—1134页。

[10] 《北洋军阀直皖系之斗争及其没落》，《张国淦文集》，第209页。

[11] 吴虬：《北洋派之起源及其崩溃》，来新夏主编：《北洋军阀》（三），上海人民出版社1993年版，第975页。

[12] 《北洋军阀统治时期史话》（上），第518页。

[13] 吴虬：《北洋派之起源及其崩溃》，《北洋军阀》（三），第976页。

[14] 《政府公报》，1916年8月29日。

[15] 《丁世峰上黎元洪呈文》，《北洋军阀》（三），第283、286页；《北洋军阀统治时期史话》（上），第502页。

[16] 《中华民国内阁篇》，《张国淦文集》，第243页。

[17] 曾毓隽：《黎段矛盾与府院冲突》，《北洋军阀史料选辑》（上），第261页。

[18] 《中华民国内阁篇》，《张国淦文集》，第243页。

[19] 《北洋军阀统治时期史话》（上），第500页。

[20] 曾毓隽：《黎段矛盾与府院冲突》，《北洋军阀史料选辑》（上），第261页。

[21] 《政治商榷会简章》，黄季陆主编：《革命文献》第48辑，中国国民党中央委员会党史史料编纂委员会台北1969年版，第250页。

[22] 存萃学社编：《政学系与李根源》，大东图书公司香港1980年版，第9页。

[23] 谢晓钟：《民国政党史》，1987年台北影印本，第66—70页。

[24] 《护国军纪事》，《革命文献》第47辑，第560—564页。

[25] 陶菊隐：《督军团传》，中华书局上海1948年版，第16、19页。

[26] 《张勋反对阁员议院之电报》，《张勋等反对唐绍仪之原电》，《时报》1916年9月6日、30日。

[27] 《唐绍仪之辞职》，《顺天时报》，1916年9月27日。

[28] 《政府公报》，1916年9月30日。

[29] 《北洋军阀统治时期史话》（上），第530—531页。

[30] 参见张忠绶：《中华民国外交史》（一），正中书局上海1945年版，第206页。

[31] 《中华民国外交史》（一），第209页。

[32] 《收驻日本章公使电》，1917年2月11日，《收东京章宗祥十五日电》，1917年2月16日，《北洋军阀》（三），第327、330页。

[33] 《中华民国外交史》（一），第210—211页。

[34] 《顾维钧回忆录》第1分册，中国社会科学院近代史研究所译，中华书局北京1983年版，第152页。

[35] 李剑农：《戊戌以后三十年中国政治史》，中华书局北京1980年版，第263页。

[36] 美国和日本为了争夺在华权益及对华政治的主导权，存在着矛盾竞争的关系，他们对于中国参战的态度亦然（关于美日在中国参战问题上的矛盾关系，可参阅（美）芮恩施：《一个美国外交官使华记》，李抱宏、盛震溯译，商务印书馆北京1982年版；（美）罗伊·沃森·柯里：《伍德罗·威尔逊与远东政策》，张玮瑛、曾学白译，社会科学文献出版社北京1994年版；秦珊：《美国威尔逊政府对华政策研究》，中国社会科学出版社北京2005年版。）。日本改变对中国参战的态度，一定程度上触动了美国的敏感神经，美国担心日本以其与中国的近邻关系通过中国参战而加强其在中国的地位，因此“主张中国暂时无须对德宣战”，并尽量设法维持现状，对黎元洪也表示了一定的支持。（《中华民国外交史》，第224页；陶文钊：《中美关系史（1911—1950）》，重庆出版社1993年版，第39页）不过，对美日矛盾在府院及参战之争中的影响似亦不宜高估，影响府院关系的因素更多仍来自于中国国内政治。关于中国对参战问题的考量与争论，可见王建朗：《北京政府参战问题再考察》，《近代史研究》2005年第4期。

[37] 《南京冯副总统简电》，1917年2月21日，《阎锡山档案要电录存》第2册，台北“国史馆”2003年版，第6—7页。

[38] 《北京冯副总统沁电》，1917年2月27日，《阎锡山档案要电录存》第2册，第9页。

[39] 《北京国务院佳电、青电》，1917年2月9日，《阎锡山档案要电录存》第2册，第3—4页。

[40] “中华民国史事纪要”编辑委员会编，《中华民国史事纪要》，“中华民国史料研究中心”台北1976年版，1917年2月9日。

[41] 《中华民国外交史》（一），212页。

[42] 《冯国璋拟中德绝交始末及其利害意见书稿》，1917年3月18日，《中华民国史档案资料汇编》第3辑政治（二），第1170—1172页。

[43] 《天津段总理支电》，1917年3月4日，《阎锡山档案要电录存》第2册，第15页。

[44] 李新总编：《中华民国大事记》，中国文史出版社北京1997年版，1917年3月6日、8日。

[45] 《北京段总理阳电》，1917年3月7日，《阎锡山档案要电录存》第2册，第18页。

[46] 《致北京参议院众议院电》，1917年3月9日，中山大学历史系孙中山研究室、广东省社会科学院历史研究所、中国社会科学院近代史研究所中华民国史研究室编：《孙中山全集》第4卷，中华书局北京1985年版，第18页。

[47] 章伯锋：《皖系军阀与日本》，四川人民出版社成都1988年版，第70页。

[48] 《对德奥参战》，《张国淦文集》，第167—169页。

[49] 《北京国务院陆军部参谋部有电》，1917年4月25日，《阎锡山档案要电录存》第2册，第28页。

[50] 《张勋藏札》，《近代史资料》总35号，第44—45页。

[51] 《皖系军阀与日本》，第73页。

[52] 《中华民国外交史》（一），第221页。

[53] 秦珊：《美国威尔逊政府对华政策研究》，第130页。

[54] 《对德奥参战》，《张国淦文集》，第170—171页。

[55] 《中华民国史事纪要》，1917年5月10日。

[56] 《中华民国史事纪要》，1917年5月19日。

[57] 《中国大事记》，《东方杂志》第14卷，第7号第196页；《段祺瑞通电》，1917年5月23日，《革命文献》第7辑，第29页。

[58] 《张勋藏札》，《近代史资料》总35号，第44、50页。

[59] 胡平生：《民国初期的复辟派》，第168—169页。

[60] 陶菊隐：《北洋军阀统治时期史话》，中册第579页。

[61] 《倪嗣冲通电》，1917年5月29日，《革命文献》第7辑，第33页。

[62] 《中华民国史事纪要》，1917年6月2日。

[63] 《济南张督军支电》，1917年6月4日，《阎锡山档案要电录存》第2册，第150页。

[64] 《石家庄刘文瀚陷电》，1917年5月30日，《阎锡山档案要电录存》第2册，第58页。

[65] 《盛京张督军世电》，1917年5月31日，《阎锡山档案要电录存》第2册，第75页。

[66] 《北京黎大总统世电》，1917年5月31日，《阎锡山档案要电录存》第2册，第77—79页。

[67] 《中华民国史事纪要》，1917年6月3日。

[68] 《大总统令》，1917年6月1日，《革命文献》第7辑，第36页。

[69] 《黎元洪致徐世昌等电》，1917年6月6日，《北洋军阀》（三），第471页。

[70] 《天津张巡阅使文电》，1917年6月12日，《阎锡山档案要电录存》第2册，第216—217页。

[71] 李剑农：《戊戌以后三十年中国政治史》，第267页。

[72] 《大总统令》，《黎元洪通电》，1917年6月12日，《革命文献》第7辑，第37—38页。

[73] 根据刘寿林等编：《民国职官年表》（中华书局北京1995年版）第5—6页的统计，不计某任总理在任期间，因种种原因而临时代理其职务者。

文章录入：zhangzy 责任编辑：admin

- 上一篇文章： 护法军政府改组的几个问题
- 下一篇文章： 最高权力机构的困局

[【发表评论】](#) [【加入收藏】](#) [【告诉好友】](#) [【打印此文】](#) [【关闭窗口】](#)

最新热点

最新推荐

相关文章

- 四届五中全会前后的胡汉民与
- 四届五中全会前后的胡汉民与
- 最高权力机构的困局
- “1940年代的中国”国际学术
- 护法军政府改组的几个问题
- 李公朴以身殉民主60周年祭
- 蒋介石西安事变时的三份遗嘱
- 我怎能保持沉默
- 沪案交涉、五卅运动与一九二
- 张治中重用于蒋介石原因析

 网友评论：（只显示最新10条。评论内容只代表网友观点，与本站立场无关！）

版权所有：中国社会科学院近代史研究所

地址：北京王府井大街东厂胡同1号 邮编：100006 传真：65133283