

# 制衡中的冲突——“府院之争”中的国会运作

余 杰

(四川大学 历史文化学院, 四川 成都 610064)

**摘 要:**虽然以总统黎元洪与总理段祺瑞之间冲突为代表的“府院之争”是袁世凯死亡后北京政治的典型特征,但是在承认既有权势的基础上,并不妨碍对影响政治发展的其他因素的考察。通过对“府院之争”中的国会(侧重在野势力)运作及其角色的初步考察,增进对这一时期政治变化的认知。

**关键词:**府院之争;北京政治;国会;段祺瑞;国民党

**中图分类号:**K258 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2011)06-0186-07

人们关于1916年下半年至1917年6月国会解散期间的北京政局有着各种理解,不过最典型的看法依然视“府院之争”(背后暗示美日之争)为这一时期政治发展的特征。尽管对“府院之争”的成因与影响存在不同解读<sup>①</sup>,然而在目前所能读到的大多数研究中,普遍缺乏对这一时期另一重要政治要素——国会及其作用的考察。在民国初年设计成型的政制体系中,对行政权(至少在法理上)具有制约作用应该是国会,尤其是占国会多数的反对党。某种程度上,“府院之争”所反映的更多是政治立场分歧与政治派系矛盾<sup>[1]</sup>,而“(国务)院方”与国会之间的冲突,则表现在政治结构的制衡特性。本文就“府院之争”中的国会运作(侧重在野党派)提出初步讨论。

## 一、国会重开后的政治背景

1916年6月袁世凯死亡后,黎元洪继任总统,北京国会亦于8月1日恢复举行。国会重开,使得“沉寂三年之政党,随起而产生新生命,且演政团林立之状况,恍若民国初年之政党焉”<sup>[2]55</sup>。民国元、二年以国民党和进步党为特征的两党政治破局,国会重新进入多党派形态。在首届国会议席中占多数的国民党已经“名存实亡”,但依靠张继等人的联络,原国民党系议员曾一度结合,形成所谓“宪政商榷会”。

宪政商榷会中,大致由三部分议员加入:客庐系(后分裂为益友社和政学会),属旧国民党之稳健派;丙辰俱乐部系,多为旧国民党之激进分子;韬园系,属原进步党中之一派,后立场接近国民党。原国会另一重要势力进步党则在梁启超、汤化龙等人的“不党主义”口号下,褪变为“宪法研究会”,外界称“研究系”<sup>[3]</sup>。尽管不存在严格意义上的政党对垒,但以旧国民党为主的“商榷会”和立场保守的“研究系”仍被分别视为国会内制衡政府与支持政府的两大阵营,并且“商榷会”在人数上占有优势。孙中山就曾指出:“现在国会虽为不党主义所阻,表面上未见政党出现,实际我党仍占大多数。”<sup>[4]</sup>

8月10日总统黎元洪邀集参众两院议员开茶话会,旨在疏通内阁人选,解决新政府的组成问题。其中谓:“盖共和再造,既由各方面之势力所构成,故组织政府亦不能专就一方面之人才为限断。用之期

<sup>①</sup> 近来有关这一时期北京政治及中国参加一战问题的学术研究主要有:王建国:《北京政府参战问题再考察》,《近代史研究》2005年4期;汪朝光:《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》,《近代史研究》2007年3期;刘景泉、林绪武:《政学会与北京民国政府的政治变迁》,《天津社会科学》2007年6期;吴彤:《中国参加一战与日本的关系》,《西南大学学报(社会科学版)》2008年5期。

收稿日期:2010-08-30

作者简介:余杰(1982-),男,四川自贡人,四川大学历史文化学院,博士研究生,主要研究中国近现代史。

于各当,取之不一途,变乱纷纭之后,要以定人心安全局为先图,不宜对一人一事而有偏倚。”<sup>[5]</sup>由于段祺瑞出任总理得到研究系支持,黎元洪的谈话主要为国会中人数占优的国民党系议员而发。黎的“谈话”收效明显,8月21日段祺瑞提出的内阁名单“未加辩论”便以绝对多数获国会通过<sup>[6]</sup>。

其中原国民党系议员张耀曾、谷钟秀分别出任司法总长和农商总长,亲国民党的孙洪伊以内务总长入阁,而财政总长陈锦涛和外交总长唐绍仪(未到任)均系南方派。仅就阁员的分布而言,原国民党系阁员甚至超过民元唐绍仪出任总理的首届内阁<sup>[2]119</sup>。不过,靠各派平衡成立的段祺瑞内阁并非国会党派实力的真实体现,“混合政府”的特点尤其明显<sup>[7]</sup>。在此意义上,段内阁未能改变“朝小野大”的局面,依然是民初少数派组阁的延续。段内阁成立后不久,就因国民党人唐绍仪拒绝出任外长一事<sup>[8]</sup>,导致国会国民党系议员对段祺瑞“大为不满”,数度否决后继的外长人选。段祺瑞内阁的外交总长空缺长达两月之久,直到提出原国民党人伍廷芳,才最终获得国会同意。

与此同时,总统府与国务院方面摩擦开始发生,“府院之争”初显。与国务院秘书长徐树铮不睦的内务总长孙洪伊建议国民党应通过笼络冯国璋,促其选举副总统对段祺瑞施压。段祺瑞虽反对冯国璋出任副总统,然“段派在议会内无力,而平日与段派联合之研究系又为冯国璋所吸收,不以反对冯为然”<sup>[9]</sup>。结果,冯在国民党的支持下顺利当选副总统<sup>[10]</sup>。冯国璋在当选后未能兑现与国民党方面达成的交换条件,使国民党希望通过一派军事力量来制衡另一派军事力量的企图落空。不过,虽然国民党系内部呈现分裂,但在政治对手看来依然表现不容小觑。段祺瑞对此有清楚认识,他曾希望吴景濂出任湖北省长,目的是以此削弱国民党在国会中的力量<sup>[9]40-41</sup>。国会中派系实力的力量对比预示段祺瑞的施政不会一帆风顺。

## 二、借款、政潮与国会演进

民国成立以后,几乎历届政府都面临财经吃紧的困难,段祺瑞的新政府也不例外。因此,段内阁先是由财政总长陈锦涛和农商总长谷钟秀避开银行团,以中日合办安徽太平山、湖南水口山两矿作抵,向日本兴亚公司单独筹借八千万元<sup>[11]</sup>。后又通过驻美公使顾维钧联系,以“烟酒税”为抵押,向美国芝加哥大陆商业银行(The Continental and Commercial Trust and Savings Bank)借款五百万美元<sup>[12]</sup>。

这两笔旨在缓解财政危机的借款,均在国会遭到国民党系议员的激烈责问。有关“兴亚借款”,由于“财政当局迫不及待”,“随日人自行如何缴款”,此被认为“非国务会议所全体议决之事,且不依法先得国会之同意,对于政府、对于国会皆为违法”<sup>[13]</sup>。果然,国会针对财政部在借款中的“不法”行为举行秘密质问会<sup>[14]</sup>。稍后议员陈家鼎等人对此提出的“弹劾陈、谷总长案”,则被视为“不啻弹劾”段祺瑞:“盖兴亚借款段实主之,事实所不能讳也。……而项庄舞剑意在沛公,国会与段氏之感情亦渐可见矣”<sup>[15]</sup>。此案虽被列入众议院议事日程,但由于弹劾所要求的门槛过高,未获通过。

而中美之间所谓“纯粹商业性”的贷款则不仅遭银行团国家干涉,同时也“令人意外”地受到国内政治势力非议,“议妥贷款的消息一经传出,在受到政府欢迎的同时却遭到反对派政党的强烈反对”<sup>[16]</sup>。顾维钧的岳父、曾拒绝出任外长一职的国民党人唐绍仪甚至还发出电报对顾“替北京政府获得贷款”表示不满<sup>[17]146</sup>。因有“善后大借款”的前车之鉴以及出于监督政府之责,国民党系议员的举动本无可厚非,但如此激烈反应还是有些出人意料。事实上这反映出在野政治力量的某种焦虑:如果北京政府持续得到借款,将形成单极优势,并可能最终消灭在野力量。议员邹鲁向政府提出的“十大质问书”主要担心就在于此<sup>[18]</sup>。

尽管借款最终在参众两院获得通过,但国会对政府的监督并未轻易解除。孙洪伊的人事任免案成为影响国会与政府关系的另一问题。1916年10月27日,参议院议员王湘和龚焕辰针对段祺瑞免去与其亲信国务院秘书长徐树铮不合的内务总长孙洪伊职务事件,提出《关于国务总理违法请免内务总长职连迫总统盖印质问文书》一案。“质问书”依据《临时约法》,认为总理并非阁员“长官”,而是“同僚”关系,无“进退属吏之权”。支持孙洪伊的议员反对段祺瑞随意任免阁员,担心“此例一开,将来总理专横恣肆,以意进退阁员,为所欲为,而合议制之责任内阁精神消归乌有”<sup>[19]</sup>。

“质问书”虽不乏替孙洪伊“讨说法”之意,但已经提出改组内阁,规范“院方”权限的问题,对段祺瑞“不信任”的意思煞是明显。然而“混合内阁”的调整并非易事:孙洪伊一派提倡推翻段祺瑞内阁,但自己

本身为阁员，以一般情形而言殊非适当；反对孙洪伊者，又面临孙为段内阁之一分子的尴尬。后虽在徐世昌的调停下，总统黎元洪以同时免去孙洪伊和徐树铮的职务作罢，但政府与国会间隙已生<sup>[20]</sup>。

一般舆论未能看出政潮背后的玄机。在孙洪伊事件之后，有评论认为：“害群之马虽去，后继之者尚不知定为何人，吾望段总理以孙氏入阁事为鉴，慎选内务总长。务再以调和敷衍之手段，轻于援引，致再种他日纷扰之因”。作者同时希望国会议员“当知段公既不可去，则凡段所提之人，慎勿轻予否决也”<sup>[21]</sup>。认为段祺瑞“不可去”、孙洪伊是“害群之马”皆是重视人事的表现；要求国会不要为难段所提后继人选，则含有对国会不尊重的意味。最值得注意的是，作者以为解决问题的关键在于不能再采用“调和敷衍之手段”。换言之，作者并不轻易承认国会中多数派的政治作用。不过，事实上后来段祺瑞提出的任可澄、汪大燮等阁员人选，均多次遭国会否决。

缺乏政党支撑的段祺瑞政府执政仅仅两个月便遭遇诸多掣肘。这些“掣肘”不仅部分与总统、总理之间的责任权属划分不清有关，也来自于国会中占优势的在野势力。无论是中日“兴亚借款”案，还是中美“烟酒借款”案，均是占国会多数的在野党派挑战政府的表示。而接连不断的内阁危机，表面上看虽是阁员矛盾，特别是内务总长孙洪伊与国务院秘书长徐树铮之间的冲突，其实也是段祺瑞的“联合政府”难以反映国会党派力量对比的表现。《申报》的评论说这是“总理与内阁为不相连属之物”，而这样的内阁“卒不能为国家负丝毫之责任也”<sup>[22]</sup>。尽管如冯国璋等建议考虑调整人事，以缓解过于频繁的冲突，但效果也仅仅是推迟了矛盾彻底爆发的时间。从后见之明看，参战问题前国会经过处理借款问题以及解决内阁危机的演化，制衡政府的势力正趋于成型。

### 三、参战问题与国会中的反对派

所谓参战问题，即一战后期中国是否应美国要求参加协约国，对德国宣战。1914年欧战爆发，当时的中国政府在8月6日宣布中立。至1917年初，参战问题复被提出。德国宣布实施“无限制级潜艇”政策，美国对此甚为不满，双方因是绝交。美方同时希望中方亦与德断交，驻华公使芮恩施(Paul S. Reinsch)当即分别约见总统黎元洪和总理段祺瑞，力图“说服中国按照我国政府的建议赞同美国的行动”<sup>[23]</sup>。据张国淦所言，国务院方面在2月1日晚紧急商议对德方针，“段本主张宣战之人，忻然同意”<sup>[24]</sup>。段祺瑞并且认为不追随美国，而独立提出参战。此立场一开始并没有遭到北京政界过多非议。

与总统、政府沟通的同时，芮恩施还特别重视对国会方面的争取，尤其看重国会多数党的政治作用。在美国政府尚未正式对德宣战之前，他就邀请国民党方面的参议院副议长王正廷到美国使馆谈话，希望国会能给予协助。据事后王正廷向益友社的报告称：“美国希望中国加入协约，对德先绝交，绝交后再宣战。中国既加入协约国，中国对协约国以往所损失权利，可趁此机会收回，美国愿从中斡旋，并可担保。请王将此意先向贵国总统及贵国内阁说明此意，请贵国政府与议会方面一致进行。”<sup>[9]42</sup>继芮恩施之后，孙明甫(Roy S. Anderson)和《远东时报》代理编辑瑞纳(William Henry Donald)等人也专门游说包括国民党在内的国会领导人。国民党系方面对美方的要求基本未持异议，其并推举吴景濂、王正廷、褚辅成、张继四人分别向总统及内阁接洽。

值得注意的是，尚未形成统一意见之前，旧国民党政治人物的个人表态呈现多元，其中国民党系的温和派议员对参战问题大多持积极态度：“平日极端反对者对此殊多一致。故如《国民公报》、如《甲寅日刊》、如《中华新报》、如《公言报》等，平日议论反对论列此事，颇赞成中国之起而抵抗，亦不过程度之差别而已”<sup>[25]209</sup>。但国会中的国民党激烈派丙辰俱乐部方面受到来自南方国民党人的压力，要求他们公开反对参战<sup>[26]</sup>。

2月9日下午，参众两院召开秘密会议，段祺瑞出席报告外交事宜，正式宣布对德抗议及对美国之照复。中国政府发表的“抗议”声明是实现参战的第一步，国会与政府在此问题上有难得的共识。“抗议”声明的发表使芮恩施颇为高兴，却不免忽视了国会反对派方面的疑虑：“报告受到了欢迎；只对所遵循的程序提出了几个问题。国会没有对这件事进行表决，因为这被认为是内阁在其合法的职责范围内采取的行动”<sup>[23]197</sup>。在这次会议上，国民党系议员汤漪就质问：政府此来报告已成之事实乎？抑为说明其

将来对外政策之初步乎？段回答：纯为报告。政府未能事前与国会沟通引起部分国民党议员不满<sup>[25]212</sup>。2月10日益友社开会，其中研议：“议员在议会中，对于政府取严肃态度，惟警戒其今后要事必先与国会接洽，勿仅为事后之报告。”<sup>[25]215</sup>梁启超对此有所注意，他主张“稍缓发表”抗议声明，其理由有二：一则“谓为最后非有宣战之决心，则抗议毋宁勿发”；二则“谓发抗议以前，有三方面当先行接洽，其一协约方面，其二国会方面，其三各省长官方面也。……然某总长某参事已于八日面许美使，云明日发表矣，既不便变更，则惟有于抗议后补行接洽已耳”<sup>[27]807</sup>。梁对政府事前未能沟通国会即发表抗议声明有所担心。

然而，段祺瑞并未因梁启超的“提醒”而改变行事风格。他更看重所谓“名流”、“元老”，不但时常咨询顾问，而且任其出席国务会议参与外交决策。甚至属于咨询性质的所谓“外交会议”竟也被人混诸“国务会议”：“国务会议非国务员不得列席，而外交会议则为非正式之谈话讨论紧要问题，以供国务当局之参考，不过为临时咨询之机关而已。每次列席者，……其所讨论议决，乃无拘束之力，事实上则每影响于外交。”<sup>[25]222</sup>政府倚重名流、元老的做法引起舆论关注，记者特别提醒“窃恐因是而起党争，反将以外交而供党争工具”<sup>[25]215</sup>。《大公报》对此批评：“中德问题发生后，参预大计者，有所谓名流焉，有所谓元老焉，有所谓外国顾问焉，若而人者，皆非于政治上负何等责任，而实际上定大计，决大疑，乃反为此辈人物，此非一至奇之现象耶？”<sup>[28]23-24</sup>事实上，段祺瑞的这一决策方式为国会反对派所反感，并不断为人所诟病。

抗议声明发表后，政府面临是否绝交的问题。2月23日，副总统冯国璋到京，各方加快就绝交问题的磋商。2月26日，黎元洪邀集各方讨论外交问题。经会谈，段祺瑞“主张积极前进”，黎元洪也表示“处于责任内阁制度之下，只须阁议决定，国会同意，余个人之意见可以牺牲”<sup>[25]229</sup>。之后，益友社的重要成员（如吴景濂）则面见段祺瑞，要求积极考虑绝交乃至宣战事宜。但段祺瑞“又虑国会对伊多次反对者，恐提出绝交案不能通过”，吴景濂向段祺瑞保证：“此事为国家大计，国会同仁为拥护国家权利起见，绝不能对总理所提之案不与通过，吾等可为担保。”<sup>[10]43</sup>尽管有吴景濂的所谓“担保”，段祺瑞还是主动展开对国会的交涉工作。

在国务会议决定将绝交案提交国会表决之前，外长伍廷芳曾表示：“绝交尚未宣战，似可不必交国会。”但是段祺瑞却不这样认为：“总统主张交议，当尊崇府方意见。且两院不明瞭外交内容，交议亦可促其注意。”<sup>[24]94</sup>除“对于国会之意思，非常尊重”而外，段祺瑞还希望能因此加快“宣战”进度：“依约法之所规定，惟宣战须得国会之同意，但断绝国交则已入交战状态，随时随地可以宣战，故断绝国交应认为宣战之一步，当然先求国会之同意。国会同意，即表示与以宣战权，于进行较为便利，政府殆取此种解释方法者也。”<sup>[25]231</sup>故段于3月2日先行邀请部分国民党系议员至国务院“谈话”。议员对于此次政府的举措，“赞成者实居多数”<sup>[29]</sup>。

然而，3月4日当段祺瑞率领阁员到总统府，请求“盖印”时却发生困难。黎元洪变卦，声称“此案当再考虑”，段祺瑞因是当晚出走天津。有意思的是，虽然黎元洪对政府的外交方针有明显异议，但又数度表现出“个人意见不足观”的态度，托词以国会意见为转移<sup>[25]234</sup>。然而，段祺瑞的“出走”在一定程度上成为加速“绝交问题”解决的契机。在冯国璋的斡旋下，黎元洪做出让步，表示今后将取“责任内阁制度之下元首”之态度后，段祺瑞于3月6日返回北京。大体赞成参战的章士钊曾批评段祺瑞“拂衣而去”是不能体认“责任内阁”的表现<sup>[30]93</sup>，因此在“颇主张先以外交问题付国会解决”的呼声面前，他却坚持：“政府现在准备仍（原文如此）至将决定发表之前一二日，再行出席国会，其理由则谓必先得有各国之确实保障，庶对于国会不徒为空言之报告”<sup>[25]237</sup>。

3月10日，段祺瑞亲自出席众议院常会，报告外交政策，后经表决绝交案获得通过。参议院也在两天后通过了该案<sup>[31]</sup>。舆论大都对“绝交”表示高兴，认为这是国会与政府相互协商的重要案例，《申报》不惜从“宪政”的高度来评述此事件。另一评论也认为：“中德断交之举，政府国会意见一致，此不独在中国外交史上开一新纪元，即内政上亦为破天荒之快事。”<sup>[28]32</sup>

尽管国会多数赞成绝交案，然而国民党激烈派没有放弃阻止该案顺利通过的努力。在3月10日段祺瑞出席的众议院常会上，国民党系丙辰俱乐部议员唐宝锷、田桐、叶夏声、吴宗慈等各自陈述反对理由，均认为中国若绝交并不能因此而获益<sup>[32]</sup>。在此之前（3月9日），孙中山便致电参众两院，希望议员

“审理坚持，转圜枢纽”，力图否决绝交案<sup>[33]</sup>。当众议院通过绝交案后，张书元、田桐等丙辰俱乐部成员还发表通电，试图影响参议院的表决结果：

吾国图存专恃均势，中德断交是自破均势。舍安趋危，有百害而无一利，商民生业影响尤大。……无如有一般议员只求迎合政府意思，不顾国家存亡，妨碍质问，不容讨论……。窃维此次外交关系重大，同人等认为必须详慎商榷，不能率尔赞成。……犹幸参议院尚未表决，唯有仰恳我爱国群公，极力坚持，毋使民国断送于政府及少数与党之手，大局幸甚。<sup>[34]</sup>

但在“议员分子反对政府者”为多的参议院亦以绝对多数通过绝交案。因此，国民党人周震麟事后的通电显得无可奈何：“对德绝交，存亡所系，同人鉴于国家世界情势，以为不可。今日记名投票表决，赞成者百五十八人，反对者三十七人，多数政治何干不从？同人智力浅薄，无可挽回。”<sup>[25]</sup><sup>247</sup>

绝交后，宣战问题便提上议事日程。国会国民党系议员中，益友社对宣战问题一开始较为支持，针对政府“忧虑将来提出宣战案后，恐两院不能如今日之易通过；且外省督军如冯国璋、张勋等，亦皆反对对德事件，将来更难措手”，吴景濂建议政府应诚心与其沟通，并表示自己愿意前去游说。但在成功说服冯国璋、张勋不反对宣战（事实上两人均反对）回到北京后，据悉段祺瑞可能“以宣而不战”，目的在“借端借款练兵，制服国内民党为主旨”时，吴第一反应即是“大旨不外对伊提出宣战案不与通过”<sup>[9]</sup><sup>46</sup>。

政府过于依靠政治对手，被国民党人视为君宪代表人物的梁启超，也给国会在此野势力很大刺激。梁启超等人有意推翻国民党的传闻早已流传开来，国民党系议员马君武等40多名丙辰俱乐部成员联署提案，质疑梁参与外交决策的合法性<sup>[35]</sup>。南方国民党人则继续透过舆论、亲国民党的地方督军、害怕加重经济负担的商民组织等各种途径影响国会。另外，孙中山还特意将在国会表现“活跃”的邹鲁招至上海，要求统一国民党系议员的立场：“总理特电召我到上海去，而示我主张中国不能参战的理由，并吩咐我回京后，转告本党议员，支持这种主张。此后本党议员之间，对于参战问题，才有比较一致，反对参战。”<sup>[18]</sup><sup>75</sup>

国民党人之所以如此强烈反对段祺瑞政府的对德外交政策，正是看到了政府与国会逐渐形成的某种“合作”关系。其实，遭国民党人攻击的梁启超就曾致信段祺瑞：“今政府与国会感情正洽，方恃之为后援，切不可孟浪操切，供反对派以煽播挑拨之材料。”<sup>[27]</sup><sup>812-813</sup>梁还建议段祺瑞如何处理与反对派的关系，包括需要时做必要让步，以避免政府与国会“宣战”。

不过，政府方面对断交后的进一步措施却缺乏明确规划，宣战事宜进展缓慢。由于若宣战，即会引发许多实际问题，记者观察到：“对内则缺乏一致之精神，对外则无确实之保障。第三步之进行，所以极困难也。”<sup>[25]</sup><sup>249</sup>4月8日美国对德正式宣战后，虽对国内主战势力为一大鼓舞，但苦于迟迟无法得到协约国方面就中国参战权益的保证，内阁成员对于宣战问题一时立场不甚明朗。不过就阁员对宣战态度的变化而言，赞成者相对于反对者有明显减少<sup>[25]</sup><sup>254</sup>。参战问题的博弈开始向不支持参战者倾斜。

4月10日，参议院开全院委员会讨论参战问题。国民党系议员丁世峰发言谓：“政府对德方针无从赞成，亦无从反对，惟始终怀疑。以为政府无明确之主义，无最终之目的，无贯彻之政略。”<sup>[36]</sup>同时，国民党方面认为政府鼓动各省督军来京，此举将严重威胁国会尊严。原先对宣战问题较为支持的益友社、政学会等派别因此纷纷以“内阁问题”为由，或“绝对反对”，或“有条件反对”<sup>[27]</sup><sup>819</sup>。国民党系派别的反对立场因是日趋靠近。短短一个月时间内，段祺瑞方面与国会所形成的“正洽”局面遽然消失，宣战问题一时陷入僵局。

此后的转折事件出现于4月25日召开的督军团会议。此举被认为是在“大总统黎元洪扼之于内，国会议员与在野人物阻挠于外”的情况下，段祺瑞为推动对德宣战而实施的“军人干政”<sup>[37]</sup>。4月29日会议结束，决议赞成参战。5月7日政府将对德宣战案提交国会。5月10日当全院委员会开会审查该案时，却遭遇所谓“公民团事件”，导致无法讨论此案。5月19日众议院开会，宣布缓议对德宣战案，同时意味着众议院对段内阁“不信任”<sup>[24]</sup><sup>97-100</sup>。段祺瑞随后去职，研究系议员亦大多抵制国会，政局陷入混乱，终引发国会二度解散。

不难看出，就参战问题而言，国会中反对政府外交方针者，立场各有差异。国民党系激烈派之反对



可谓“为反对而反对”之典型；国民党系温和派别之反对，则明显在于制衡政府，双方的差异实为不同<sup>①</sup>。另外，诸如益友社等派系虽然在立场上时有摇摆或松动，但始终受到国内政治的影响。有意思的是，国民党系后一阶段的“不合作”态度很大程度在于政府依靠谁，做出有利于谁的决策，“至今之反对外交者，果反对方针欤？抑反对政府之办法欤？殊为疑问”<sup>[30]69</sup>。

对此，陈独秀有深刻体察，他呼吁国民党在此关乎“国家存亡盛衰之唯一问题”上应该有“二种觉悟”，“一曰拥护本党党义相同之内阁；一曰尊重与本党党义相同之敌党”。并且警告如果(国)民党“坐视政策相同之内阁非法倾覆而不为之积极援助，可谓之对于党义不忠实，对于宪政无信仰，对于国家不能牺牲私怨。是国民党光明磊落猛勇精进之精神完全丧失。即党之形式勉强存在，实于政党史上无丝毫价值也”<sup>[38]</sup>。后来的历史发展证明，陈独秀对国民党及其议员的希望没能实现，大约两个月后陈就承认：“政局至斯，吾国民党人当首任其咎”<sup>[39]</sup>。梁启超在一年后回顾参战问题时，依然强烈不满国民党：“罪在国会之多数党，不在合肥也。”<sup>[40]</sup>

尽管段祺瑞处理参战问题的手段颇受人微词，但著名记者胡政之却认为：“方彼在职，异党言论颇得自由，异党人才亦得登用，是其头脑虽病简单，精神实合宪轨，赖彼声望镇慑武人，新人物亦得于妥洽的形势之下，徐徐修养实力为渐进的改革，乃不幸一派人士凭持意见排之使去，过渡之人物既失，即排之者亦卒无以自存”<sup>[28]47</sup>。胡的一席话无疑有助于理解时人的政治观感，“即排之者亦卒无以自存”也多少是国民党议员的真实写照。多年后，段祺瑞会见原国民党议员马君武时表现仍相当冷淡，段对此解释是：“从前他当国会议员，我出席国会，提出对德宣战案，马反对最力。马受贿得了德国人的钱，他是汉奸。”<sup>[41]</sup>可见参战问题上国民党议员的表现给段祺瑞留下印象之深刻。

## 四、余 论

毋庸置疑，1916—1917年的北京政治尚在以武人为核心的北洋体系控制下，“实力”与“人情”依然是政局发展的主导要素。不过，在承认这一既有存在的基础上，并不妨碍对影响政治发展的其他因素的考察。纵观近一年时间的政治运作可以发现，国会中的在野势力表现活跃，这不仅是政治派系冲突的结果，很大程度上也源于国会政治的制衡特性。

事实上，包括“借款”和“参战”在内的冲突，恰恰是反对派有意识运用国会这一权力制衡机制的重要尝试，诚如顾维钧的观察：“北京斗争的战略中心是国会”<sup>[17]146</sup>。换言之，在大多数时候，国会是政府和在野势力寻求解决矛盾的必要机制。甚至在对德断交中双方所形成的合作局面，曾一度使人看到国会政治积极的一面。不过，对于本质上是一个“联合政府”的段祺瑞内阁来说，其无力改变国会中反对派力量占多数的现实。近代以来议会“关于立法的权限，在许多国家方面，差不多已经失其实际的活动”，议会的作用更多表现为“政治统治的机关”，“内阁组织之原动力”，“内阁推倒的力量”，“批评机关”。但所有这些作用能够发生效力还必须依靠成熟的政党政治为支撑，“议会内阁制是两大政党互相对立，在任何一党占众议院之最大多数的时地，便能够圆滑地进行”，而几个党派联合内阁或少数党组阁，其政府则不免“短命”<sup>[42]</sup>。因此，只要国民党系在国会维持多数，即使没有参战问题，段祺瑞内阁被推翻的命运似乎也难以改变。

值得注意的是，尽管有督军团事件发生，但是段祺瑞从一开始并没有表现出绕过国会的意图，而是力图协调与国会的关系。段祺瑞曾对芮恩施说：“我并不期望从恢复国会中得到很多好处；党派斗争和与政府作梗的情况将会层出不穷。……但我还是愿意让它得到一种公正的试验。”<sup>[24]158</sup>然而，一旦政府与国会发生冲突，政府却难以找到有效的解决之道。事实上，段祺瑞祭出“武力要挟”一招，也多半是“无计可施”后所作的孤注一掷。因此，段祺瑞方面的困境还在于“约法上阁员有同意权与国会无解散权之

<sup>①</sup> “众议院议员白逾桓等受德公使之运动，竟作根本反对宣战言论，与大众反对此案之主旨毫不相干。”见吴叔班记录：《吴景濂自述年谱》（下），《近代史资料》第107号，第49页。其中，政学会的立场又有不同，“益友社民□□大倡，倒阁之论，独政学会极以决裂为虑，以调停之说向研究会交涉”，但目的“总之仍是争椅之说耳”。丁文江、赵丰田编：《梁启超年谱长编》，第820页

束缚,府院两方精神上终不融洽之种种障碍,实使段君与其左右之赳赳干城英雄无用武之地”<sup>[43]</sup>。梁启超也认为:“政府不为国会所信任,原可解散国会,以再诉诸舆论,今我国既有此背戾宪政原则之硬性约法,政府既成立于此约法之下,何能强学他人。”<sup>[27]823-824</sup> 政府缺乏法律制度上的有效反制手段,也使基于分权制衡思想而产生的国会政治运转不畅,这是考察民初国会运作所不应忽略的。

#### 参考文献:

- [1] 徐炳宪. 段祺瑞的三次组阁[G]//张玉法,主编. 中国现代史论集. 台北:联经出版事业公司,1980:212.
- [2] 谢彬. 民国政党史[M]//荣孟源,等. 近代稗海:第4辑. 成都:四川人民出版社,1986.
- [3] 杨幼炯. 中国政党史[M]. 北京:商务印书馆,1937:91-92.
- [4] 孙中山. 复郭标等函[M]//孙中山全集:第3册. 北京:中华书局,1984:410.
- [5] 大总统与议员之茶话会[N]. 申报,1916-08-14.
- [6] 汪建刚. 国会生活的片段回忆[G]//文史资料选辑:第82辑(合订本). 北京:中国文史出版社,1999:185.
- [7] 李剑农. 中国近百年政治史[M]. 上海:复旦大学出版社,2002:433.
- [8] 游晦原. 中华民国再造史[M]//沈云龙,主编. 近代中国史料丛刊:第19辑. 台北:文海出版社,1968:157.
- [9] 吴叔班记录. 吴景濂自述年谱(下)[G]//近代史资料:第107号. 北京:中国社会科学出版社,2003:41-42.
- [10] “国内专电”[G]//申报,1916-10-31.
- [11] 郭廷以. 中华民国史事日志:第1册[M]. 台北:“中研院”近代史研究所,1979:261.
- [12] 财政科学研究所,中国第二历史档案馆. 民国外债档案史料:第5册[M]. 北京:档案出版社,1990:654.
- [13] 北京特别通信[N]. 申报,1916-09-22.
- [14] 众院借款质问之秘密会[N]. 申报,1916-09-29.
- [15] 北京特别通信[N]. 申报,1916-11-07.
- [16] 译电[N]. 申报,1916-10-14.
- [17] 中国社会科学院近代史研究所译. 顾维钧回忆录:第1分册[M]. 北京:中华书局,1983.
- [18] 邹鲁. 回顾录[M]. 长沙:岳麓书社,2000:72.
- [19] 参议院公报科[N]. 参议院公报,1916(2)13册.
- [20] 国内专电[N]. 申报,1916-11-21.
- [21] 望政府慎选阁员[N]. 大公报,1916-11-22.
- [22] 北京特别通信[N]. 申报,1916-11-17.
- [23] 保罗·S·芮恩施. 一个美国外交官使华记[M]. 李宏图,等译. 北京:商务印书馆,1982:186.
- [24] 张国淦. 北洋述闻[M]. 上海:上海书店,1998:85-86.
- [25] 我国与世界战局[M]//方汉奇,主编. 邵飘萍选集(上). 北京:中国人民大学出版社,1987.
- [26] 谭人凤. 为反对对德宣战事致丙辰俱乐部电[M]//石劳勤. 谭人凤集. 长沙:湖南人民出版社,1985:186.
- [27] 丁文江,赵丰田. 梁启超年谱长编[M]. 上海:上海人民出版社,1984.
- [28] 胡政之. 吾所希望于改组内阁也[M]//王瑾,胡政之. 胡政之文集(上). 天津:天津人民出版社,2007.
- [29] 国内专电[N]. 申报,1917-03-03.
- [30] 章士钊. 段总理应取之态度[M]//章含之,等. 章士钊全集:第4册. 北京:文汇出版社,2000.
- [31] 国内专电[N]. 申报,1917-03-15.
- [32] 十日两院讨论外交情形[N]. 申报,1917-03-13.
- [33] 孙中山. 致北京参议院众议院电[M]//孙中山全集:第4册. 北京:中华书局,1985:18-19.
- [34] 公电[N]. 申报,1917-03-23.
- [35] 参议院公报科[N]. 参议院公报,1917(2)40册.
- [36] 关于外交进行之两会[N]. 申报,1917-04-13.
- [37] 凤岗及门弟子. 三水梁燕孙先生年谱(上)[M]. 上海:上海书店影印,1990:360.
- [38] 陈独秀. 民党与时局[M]//任建树,等. 陈独秀著作选:第1卷. 上海:上海人民出版社,1984:283-285.
- [39] 陈独秀. 时局杂感[N]. 新青年,1917,第4号.
- [40] 梁启超. 对德宣战回顾谈[M]//夏晓虹,主编. 饮冰室合集外集. 北京:北京大学出版社,2004:733.
- [41] 邓汉祥. 我所了解的段祺瑞[M]//杜春和,等. 北洋军阀史料选辑(下). 北京:中国社会科学出版社,1999:298.
- [42] (日)美浓不达吉. 议会制度论[M]. 邹敬芳,译,卞琳点校. 北京:中国政法大学出版社,2003:88-97.
- [43] 北京特别通信[N]. 申报,1917-05-19.