



王春瑜/主编

中国反贪史

【下】



人民出版社

王春瑜/主编

中国反贪史

【下】



人民水版社

责任编辑:刘丽华 雍 谊

封面设计:周涛勇

版式设计:常燕锋

图书在版编目(CIP)数据

中国反贪史:全3册/王春瑜 主编. —北京:人民出版社,2013.4
ISBN 978-7-01-010908-4

I. ①中… II. ①王… III. ①廉政建设—历史—中国
IV. ①D691.49

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 092021 号

中国反贪史

ZHONGGUO FANTAN SHI

(上、中、下)

王春瑜 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:45.875

字数:1218 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-010908-4 定价:120.00 元(上、中、下)

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

下 卷

第一章 中华民国临时政府的反贪机制与实践 / 1

- 一、湖北军政府和《鄂州约法》反贪机制的建立 / 1
- 二、南京临时政府的反贪机制建设 / 9

第二章 北京政府的贪腐状况和反贪机制 / 22

- 一、北京政府时期的贪腐手段和状况 / 22
- 二、北京政府的反贪原则和反贪法规 / 55
- 三、北京政府的反贪机构和机制 / 67

第三章 广州、武汉国民政府的反贪理念和建制 / 90

- 一、广州、武汉政府时期的贪腐问题和反贪理念 / 90
- 二、广州、武汉国民政府的反贪法规 / 96
- 三、广州、武汉国民政府的反贪机构和机制 / 102

第四章 “训政”时期南京国民政府的反贪 / 114

- 一、“训政”时期贪腐状况举略 / 114

二、“训政”时期的反贪法规 / 123

三、“训政”时期的反贪机构和机制 / 141

第五章 抗战时期的贪腐问题和国民政府反贪机制 / 193

一、抗战时期的贪腐状况 / 193

二、抗战时期国民政府的反贪立法和机构 / 215

第六章 “崩溃”时期南京国民政府的贪腐与反贪 / 246

一、抗战胜利后南京政府的贪腐征状和反贪运作 / 247

二、“崩溃”时期南京政府的反贪法规和机构 / 273

第七章 民国时期的反贪文化和反贪的经验教训 / 294

一、民国时期的反贪文化 / 294

二、民国时期反贪的经验教训 / 299

后 记 / 304

第一章 中华民国临时政府的反贪机制与实践

辛亥革命爆发，南京临时政府建立。中华民国的创立者誓言建立廉洁、勤政、高效、民主的共和政府，为民生谋幸福。1912年1月1日，孙中山宣誓就任中华民国临时大总统，誓词中说：“颠覆满清专制政府，巩固中华民国，图谋民生幸福，此国民之公意，文实遵之，以忠于国，为众服务。”^①

孙中山在1月1日就任临时大总统后公布的《临时大总统宣言书》中，抨击“满清时代藉立宪之名，行敛财之实，杂捐苛细，民不聊生”的状况，明确表示南京临时政府将以“诚挚纯洁之精神”，施行廉洁政治。^② 这充分说明以孙中山为首的南京临时政府着手建立新政权的过程中，施政方针的一大重点，就是承继同盟会保持革命队伍的纯洁性和战斗力的传统，建立反贪机制，防止政权的贪腐。

一、湖北军政府和《鄂州约法》反贪机制的建立

1911年10月10日，武昌起义爆发，武汉三镇光复，起义军推举原湖北清军协统黎元洪为鄂军都督，成立湖北军政府，又称鄂军都督府，这本是辛亥革命后建立的第一个地方政府，但由于辛亥革命后形势的特殊性，它由各省都督府代表共同推举为代行中央政务

① 《临时政府公报》第1号，1912年1月29日再版，“令示”。

② 孙中山：《临时大总统宣言书》，《孙中山全集》第2卷，中华书局1982年版，第2—3页。

机关，因此，具有临时中央政府的性质。这是带有军事性质的战时政权，它既是行政机关，又是军事指挥机构，同时，它在成立初期还有权颁布具有法律效力的命令，在一定程度上行使立法机关的职能。《鄂州临时约法》就是湖北军政府制定并颁布的一部带有根本法性质的重要法律文件。

（一）《中华民国鄂州临时约法草案》的反贪立法

《中华民国鄂州临时约法草案》简称《鄂州约法》，是在这一场资产阶级民主革命中，由同盟会领导人之一的宋教仁，根据资产阶级三权分立原则和天赋人权思想，坚持自身“建设民主的立宪政体为主义”的理念来起草的。^① 宋教仁在武昌期间拟定的《鄂州约法》草案，经“公同审订”后，11月9日，由湖北军政府正式公布。

1. 以三权分立原则限制权力腐败

《鄂州约法》在“总纲”中明确宣称，建立资产阶级民主共和国性质的中华民国，并按三权分立原则组织，“中华鄂州人民，以已取得之鄂州土地为境域，组织鄂州政府统治之”，“鄂州政府以都督及其任命之政务委员与议会、法司构成之”。^②

作为行政机关的都督和政务委员，与作为立法机关的议会和作为司法机关的法司，互相监督，互相制约，组成资产阶级的鄂州政权。

（1）行政权力的内部关系。都督“由人民公举，任期三年，续举时得连任；但连任一次为限”。都督代表鄂州政府，总揽政务，并且“其在议会未开设前，暂得制定法律和公布法律”之权。政务委员由都督任命，辅佐都督执行政务：“政务委员依都督之任命执行政

^① 《宋教仁集》上册，中华书局1981年版，第350页。

^② 《宋教仁集》上册，第350页。

务，发布命令，负其责任。”^①

(2) 行政权与立法权的制衡。政务委员的职权及其与议会之间的权力制衡关系为：“政务委员提出法律案于议会，并得出席发言”；“政务委员编制会计预算、募集公债及缔结〔由〕国库负担之契约时，须提出议会，经其议定”；“政务委员遇紧急必要时，得为非常财政之处分及预算外之支出；但事后须提出议会，经其承诺”。

议会由议员组成，议员由人民选举产生。议会的职权为：“议决法律案，并议定条约及会计预算募集公债与国库有负担之契约”，“审理决算”，“得提出条陈于政务委员”，“得质问政务委员求其答辩”，“议会以总员数四分之三以上之出席，以出席员三分之二以上之可决，得弹劾政务委员之失职及法律上之犯罪”。

(3) 司法权力与行政权力的关系。法司“以都督任命之法官组织之”，“以鄂州政府之名，依法律审判民事诉讼、刑事诉讼”案件。^②

2. 强调司法独立

湖北军政府注意并强调司法独立的重要性。1911年10月，在《鄂军都督府通知陆军司法给军令参谋军务三部文》中，指出司法独立对“以人道为主义”、不“与各国宪法背驰”，也不“负各国认本政府为独立国之意”的重要意义。^③

1912年1月20日，临时副总统黎元洪札开内务部通飭各属不得有侵司法独立。该飭文申述在三权分立原则下司法独立的实施和重要性：“据各部总稽查处呈称：窃以行政机关各有权限，自三权分立

^① 《中国近代史资料丛刊·辛亥革命》（五），上海人民出版社2000年版，第223页。

^② 《中华民国鄂州临时约法草案》，辛亥革命武昌起义纪念馆、政协湖北省委员会文史资料研究委员会编：《湖北军政府文献资料汇编》，武汉大学出版社1986年版，第40—44页。

^③ 《民立报》，1911年10月25日。

之说风行世界，无论何国何种政体，司法均主张绝对独立。故审判阶级虽有上下之分，而审判权限则各相分立，虽上级审判亦不能干涉下级，其他更不待言。”

这段飭文根据当时的具体情况，揭露部分官吏以权谋私、干预司法的权力腐败现象：“顷查江夏临时审判所判决冯名灾诬告梁希林一案，该所长谢震按据法理，业经宣布判词，忽有军务部稽查陈庆章、都督府书记冯祥麟横施干涉，逼令该所长将审判案取消而后了事，不然必以武力相向。该所长迫于势力，徒唤奈何而已。谨案审判一事，其结果，两造之间势必有一不利。现在各府厅州县在各部办事人员不下数千，若于一案不利于己或不利于亲友横相干涉，则审判势必归于无效，将何以保人民之权利而理冤枉？司法前途如此，何以为国？”

湖北军政府、临时政府重视对这种腐败现象的打击，并重视这一具体事件的处理对维护司法独立的典型意义：“属处以此事关系匪浅，用敢呈明，伏乞通飭各部，非审判官自违法理，虽司法部不能干涉。以后如各部科局人员干涉词讼，即当酌予惩罚。至于冯、陈二员如何处分，伏候钧裁等情，除批飭司法部查复冯、陈二员有无逼迫情事，另行核办外，合行通飭。为此，札仰该部即便转飭所属一体遵照，毋得干涉词讼，有侵司法独立之权限。”^①

3. 重视对官吏的监察和惩戒

对于官吏的监察、惩戒，《鄂州约法》中也有很多细致、具体的规定。如第2章第14条规定，“人民得诉讼于法司，求其审判；其对于行政官署所为违法损害权利之行为，则诉讼于行政审判院”。第3章第30条规定，“都督除典试院、官吏惩戒院、审计院、行政审判

^① 《内务部关于不得有侵司法独立给各属的通飭》，《湖北军政府文献资料汇编》，第737页。

院之官职及考试惩戒事项外，得制定文武官职官规”，等等。^①

《鄂州约法》规定要建设民主立宪政体，就是为了使权力相互制衡，防止因权力失衡、滥用而造成的贪污腐败现象的发生，从而尽力避免损及国家民族利益和民生幸福。

（二）湖北军政府的反贪法规和机构

湖北军政府建立后，推举立宪派首领、原湖北谘议局议长汤化龙为政事部长（民政部长），革命党人同时还组成谋略处，“以为处理当时急要机关”，实际负责军政府事务，“大事皆决于谋略处”。^②湖北军政府在全力进行巩固新政权的军事斗争的同时，为安定内部社会秩序，为政权的稳固创造良好的条件，自军政府成立之初，除《鄂州约法》之外，还制定和颁布了一系列的法律文件，并成立了专门的监察机构。

1. 制定颁布反贪刑事和行政法规

晚清借新政、改革之名，对民众百般需索，是那个时代人民痛恨之事。不过，在武昌起义后，也存在“满清时代之财，任意支取”观念泛滥，贪劣者欲趁军兴之际意图侵没公款的情况时有发生，也是独立各省军政府要着力解决的严重问题。湖北军政府对这些错误观念和行为了展开了尖锐的批判、大力的矫正。

（1）反贪刑事法规

湖北军政府为维持社会秩序，首先从严厉的刑事立法上着手。1911年10月15日，湖北军政府颁布了民国时期第一个刑事法令——《刑赏令》（亦称“赏罚令”），对包括侵占、贪污、挪用公款在内的不法行为，立法惩处。

^① 《中国近代史资料丛刊·辛亥革命》（五），第222—223页；《湖北军政府文献资料汇编》，第41、42页。

^② 张难先：《都督府之组织设施及人选》，《中国近代史资料丛刊·辛亥革命》（五），第209页。

10月16日，湖北军政府又重申民国时期第一个军事法令——《严厉之法令八条》等，对遏制不法之徒、不肖官吏借招募军队或治安需款，借端勒索、敛钱，贪污受贿等行为，对严明军纪起到一定作用。

（2）反贪行政条例和法规

10月15日，湖北军政府发布了《黎都督关于豁免恶税的布告》，防止不法之徒假军兴之名，对百姓施以苛捐杂税、滥收捐税的行为。

11月16日，湖北军政府内务部会衔军务部发出《关于重申豁免钱粮苛税及禁止擅自招兵敛款的告示》，揭露不法之徒藉军兴擅招军队、借端勒索、扰害地方的令人痛恨的情况：“起义以来，原以扫除苛政造福国民为宗旨，所以各属辛亥下忙钱漕一律豁免，其余厘税除海关外一律裁撤，曾经晓谕在案。顷查各属有不法之徒，记名绅士，串通地方官，擅自招集军队，借此为敛钱之术，而不肖防营亦或借端勒索，扰害地方；尤有不肖官吏，借治安需款，竟敢擅自征取丁漕。种种恶习，殊堪痛恨。”军政府规定：“嗣后无论何处何人招兵，须确系奉有公文，一切款项均由部给，勿任勒派，各属民团亦须禀明立案，不得借端滋扰。倘有不法之徒，托言招兵敛款扰害地方，即由该地方官严拿究办。其有不肖官吏治安需款擅自征取已经蠲免丁漕，亦准由地方绅民据实禀控究办。”^①显然是很注意采取措施，防止在非常时期发生贪污、侵占和挪用公款财物的情况。

（3）从组织机制上防止权力腐败

湖北军政府还注意从组织建设上进行规范。作为辛亥首义中心的湖北军政府，新建之际，在团结对敌表面的背后，争夺权力的斗争是很激烈的，出现“人人都能作主，人人都不能作主”^②的情况；

^① 《湖北军政府文献资料汇编》，第641—642页。

^② 卢智泉、温楚衍：《记詹大悲办〈大江报〉和汉口军政分府》，《辛亥革命回忆录》第2辑，中华书局1961年版，第50页。

又由于“没有组织规程”^①，当权的革命者没有统治经验，一切工作呈现出杂乱无序的状况。为整顿组织机构，加强政府职能，1911年10月17日，湖北军政府通过《中华民国军政府暂行条例》（6章24条），尤其在第3章“军务部”第16条规定，设置执法科，负责“军事裁判事项”，并规定对包括贪污腐败等在内的“犯罪事项”，应由军法会议议决施行；“但都督有特赦命令者，不在此限。”^②

2. 设置反贪组织机构

（1）总监察处

湖北军政府在制约违法失职、贪腐等行为的机构设置上的一大特色，就是设立了总监察处。革命党人为钳制都督黎元洪，约束“漫无纪律”的军政机关，特设鄂军政府总监察处，“系奉全国大总统之命，监察鄂军政府各部用人行政而设，故名曰鄂军政府总监察处”，作为湖北军政府的最高监察机关。

①总监察处机构和人员

1911年10月12日，共进会领导人刘公被任命为“军政府总监察处总监察”，所属分置稽察、参议两部。《鄂军政府总监察处暂行简章》规定：“各省军政府成立之时，须各设立该省总监察处，俟各省统一后，或改建总监察机关，或即将此机关废止，临时稟请大总统酌定施行。”^③同时规定监察处有权“监察军政府各部用人之当否，行政之得失，并督促改良一切进行事宜，以泯灭私见，用昭大公为宗旨”。

根据《鄂军总监察处暂行简章》的规定，总监察处人员组成情

① 张肖鹤：《回忆辛亥武昌首义》，《辛亥首义回忆录》第4辑，湖北人民出版社1961年版，第183页。

② 《中华民国军政府暂行条例》（1911年10月17日），《湖北军政府文献资料汇编》，第52页。

③ 《鄂军政府总监察处暂行简章》（1911年10月），《湖北军政府文献资料汇编》，第71页。

况为：“置秘书长一员，秘书若干员，内分二部：（甲）稽查部，置正长一员，副长一员，稽查若干员。（乙）参议部，置正长一员，副长一员，参议若干员。”

总监察处人员任用条件为：“总监察由开始组织起义机关诸人公同推选，呈请大总统亲任；稽查、参议二部人员，亦由开始组织起义机关诸人，公同推举，会同总监察呈请大总统加札委任……总监察、秘书长暨稽查、参议二部人员，均以光明正大、刚直不阿、洞晓事理、资望素孚者为合格，或即在开始组织机关诸人内选举，或在起义诸人以外选举，但非开始组织起义诸人，只有选举权，不得有被选举权。”^①

②总监察处的职权

《鄂军政府总监察处暂行简章》中对总监察处的权限，作出具体规定：

其一，负责军政府官吏的推选。“军政府各部正副长及内秘书官，须由本处公议推选，商请都督委任；各部科长，由各该部长自行选择，呈明本处认可后，再由本处商请都督委任；但各该部人员既经任事之后，如经本处查有溺职徇私等情，即行据实弹劾，咨明都督核办。”

其二，负监督之责。“本处有监察军政府全体之责，虽都督有负职等事，亦得禀请大总统核办。”^②

由于湖北军政府总监察处的设立，处于战时非常时期，该机构本为安置刘公而特设，在一定程度上是因人而设的，机构设置较为草率，人员配备不够完善。加之总监察处的工作，不仅得不到军政府其它部门的有力支持，有的部门甚至从中作梗，故总监察处名义上地位虽高，似乎凡湖北军政府所辖的一切官吏，均属其纠弹范围，

^① 《湖北军政府文献资料汇编》，第70页。

^② 《湖北军政府文献资料汇编》，第70—71页。

但实际上权力有限，处处举步维艰，无法发挥作用。只是在清军围攻武昌时，总监察处发挥了一定作用：一是通令各机关，凡守城战时的用人、行政、军费开支，均需总监察批准，以防止贪墨之徒趁乱弄权谋利；二是以总监察的名义，对黎元洪弃城不守提起弹劾。由于深感总监察处无法开展工作，故北伐开始后，刘公出而主持北伐军左翼，总监察处这一因人而设的机构，便由此在无形中消失。

（2）纠察处

1912年3月，湖北军政府颁布《纠察权限》，明令“武昌总监察处今改名为纠察处”，并规定：“由都督府集各部长会议，决定其职务、权限。”

纠察处的职权，经都督府召集各部长会议决定，主要为：“一、纠察处为独立机关，以副总统命设立之。二、纠察处为廓清吏治而设，有纠察弹劾全省官吏之权。三、各机关用人有不适当者，纠察处可纠正之。四、各部机关或至争执权限，则纠察处极力和解之。五、行政机关有侵害人民权利者，纠察处可受理人民之申诉。”^①

总监察处改为监察处，从一个侧面证明了总监察处因人而设的状况。不过，应当肯定的是，湖北军政府总监察处的设立，标志着中华民国监察体制建设的开始。

二、南京临时政府的反贪机制建设

（一）《中华民国临时政府组织大纲》的反贪原则

武昌起义“义旗一举，天下瓦解”，各省纷纷响应，“前后不逾三十日，民军已三分天下有其二”，脱离清廷独立各省逾全国行省之半。^②但是，由于没有全国性的统一领导机关，独立各省“省自为

^① 《民立报》，1912年3月31日。

^② 谷钟秀：《中华民国开国史》第二编第三章，上海泰东图书局1914年印行，第21、22页。

制”，行动难以统一，弊端丛生，不利于独立各省新政权的生存。为统一独立各省的行动，1911年11月11日，江苏都督程德全、浙江都督汤寿潜联名致电沪军都督陈其美，倡议各省举派代表集议于上海，以“谋组织一个联合进行的机关”。^①15日，独立各省代表赴上海召开“各省都督府代表联合会”。20日，“各省都督府代表联合会”议决承认湖北军政府为民国中央军政府，“以鄂军都督执行中央政务”。23日，应湖北军政府和鄂军都督黎元洪电邀，联合会议讨论决定，各省除留一名代表驻上海，作为联络声气的通信机关外，其余代表到武昌开会，组织临时政府。^②各省代表抵达武汉时，汉阳已失守，武昌处境危急，11月30日，在汉口英租界内召开第一次会议，12月2日，会议“议决先规定《临时政府组织大纲》，并推举雷奋、马君武、王正廷为《临时政府组织大纲》起草员”。^③此前，孙中山主张仿照美国宪法，实行总统制；而宋教仁则主张仿照法国宪法，采责任内阁制。12月3日，各省代表会议采纳了孙中山的意见，主《组织大纲》采总统制，正式议决通过了《中华民国临时政府组织大纲》。1912年1月2日，临时政府又对之作作了修正，制定《修正中华民国临时政府组织大纲》，作为南京临时政府的建政纲领。它是仿照美国宪法，按照美国政治体制的框架来制定的，其所表现的民治纯采共和国体，一般认为它属于“一种临时宪法”^④。

《临时政府组织大纲》关于“临时大总统”的条文可以看出对“总统制”下的权力腐败的预防精神，并规定总统行政权、司法权和

① 谷钟秀：《中华民国开国史》第二编第七章，第33—34页。

② 《黎元洪为请独立各省组织临时中央政府致各省都督通电》，《民立报》，1911年12月2日。

③ 谷钟秀：《中华民国开国史》第二编第七章，第35页。王世杰认为《临时政府组织大纲》表面虽为雷奋等三人所起草，实则出自宋教仁之手。参见王世杰、钱端升：《比较宪法》，商务印书馆1999年版，第405页。

④ 王世杰、钱端升：《比较宪法》，第405页。

议会立法权之间的制衡关系：第1章“临时大总统”第1条规定，“临时大总统由各省都督府代表选举之，以得票满投票总数三分之二以上者为当选，代表投票权每省以一票为限”；第4、5条规定“临时大总统得参议院之同意，有宣战、媾和及缔结条约之权”、“有任用各部部长及派遣外交专使之权”，“临时大总统得参议院之同意，有设立临时中央审判所之权”，等等。^①

《临时政府组织大纲》规定了临时政府实行资产阶级三权分立的原则。临时政府由临时大总统、副总统、参议院、行政各部和临时中央裁判所组成。临时大总统、副总统和行政各部组成行政机关，行使行政权；参议院是立法机关，行使立法权；临时中央审判所是司法机关，行使司法权。^②三大机构互相监督、互相制约。近代宪政政府实行三权分立原则的目的之一，就是要把权力机关可能出现的贪腐行为，限制在人民能容忍的范围之内，不使之成为社会热门、敏感话题。但是，由于《大纲》制定时的特殊情况，故在民主性方面有其局限之处，有学者就认为：“《组织大纲》不独在形式上不及具备民主的条件，及其内容亦复如此。”^③

1911年12月29日，各省代表依据《临时政府组织大纲》，召开会议正式投票选举孙中山为临时大总统，以南京为临时政府所在地。1912年1月1日，孙中山在南京宣誓就职，宣告中华民国南京临时政府正式成立。

临时政府初具规模后，各省都督府代表联合会议便着手筹建资

① 《中华民国临时政府组织大纲草案》（1911年12月），《民立报》，1911年12月11日；吴宗慈编纂：《中华民国宪法史》前编第一章，北京东方时报馆、上海大东书局1924年版，第4—7页。

② 《中华民国临时政府组织大纲草案》，《民立报》，1911年12月11日。《修正中华民国临时政府组织大纲》，《临时政府公报》第1号，1912年1月29日再版，“法制”；第2号，1912年1月30日，“法制”。

③ 王世杰、钱端升：《比较宪法》，第405页。

产阶级议会性质的参议院。1911年12月29日，在选举孙中山为临时大总统后，各省代表当即通电各省都督府，表示临时政府成立，代表责任已毕，须立即组织参议院。根据《临时政府组织大纲》，“请各省选派参议员三人来宁组织参议院；参议员未到院以前，由本省代表暂留一人乃至三人，代行参议员职务”。^①“各省都督府代表联合会”致电各省后，又于1912年1月2日依据《临时政府组织大纲》，决定在参议院未成立之前，由各省都督府代表联合会议暂时代理其职权，称临时参议院或代理参议院，临时议长赵士北，临时副议长马君武。这一临时参议院成立后，便开始筹备建立参议院的工作。随着各省派遣的参议员到宁，1月26日，筹备工作完毕，决定于28日召开参议院正式成立大会。

1912年1月28日，已有17省代表莅宁列席参议院，占了全国省份的多数，遂举行参议院正式开会式，参加会议的议员有31人（正式议员数为42人，有11人未到会），临时大总统孙中山和各部次长也参加了大会。会后选举林森为议长，陈陶怡为副议长，李肇甫为审议长，参议院宣告正式成立。议院职权中涉及制约贪腐情形发生的，有议决暂行法律、预算、税法、币制、公债及临时大总统交议事件，调查临时政府之出纳等权力。

（二）《中华民国临时约法》的反贪立法

临时政府成立后，鉴于《临时政府组织大纲》缺陷较多，如无国民基本权利义务的规定、大纲所定召集正式国会期限太仓促等，故“即进行制定临时约法，以为组织大纲之代替”。^② 经临时约法起

^① 《辛亥各省代表会议日志》，《辛亥革命回忆录》（六），文史资料出版社1963年版，第252—253页。

^② 王世杰、钱端升：《比较宪法》，第406、681页。另，当然，《临时约法》制定还有其政治目的，如孙中山企图以内阁制来限制袁世凯的权力，等等，已有许多学者有所论及，在此不再赘述。