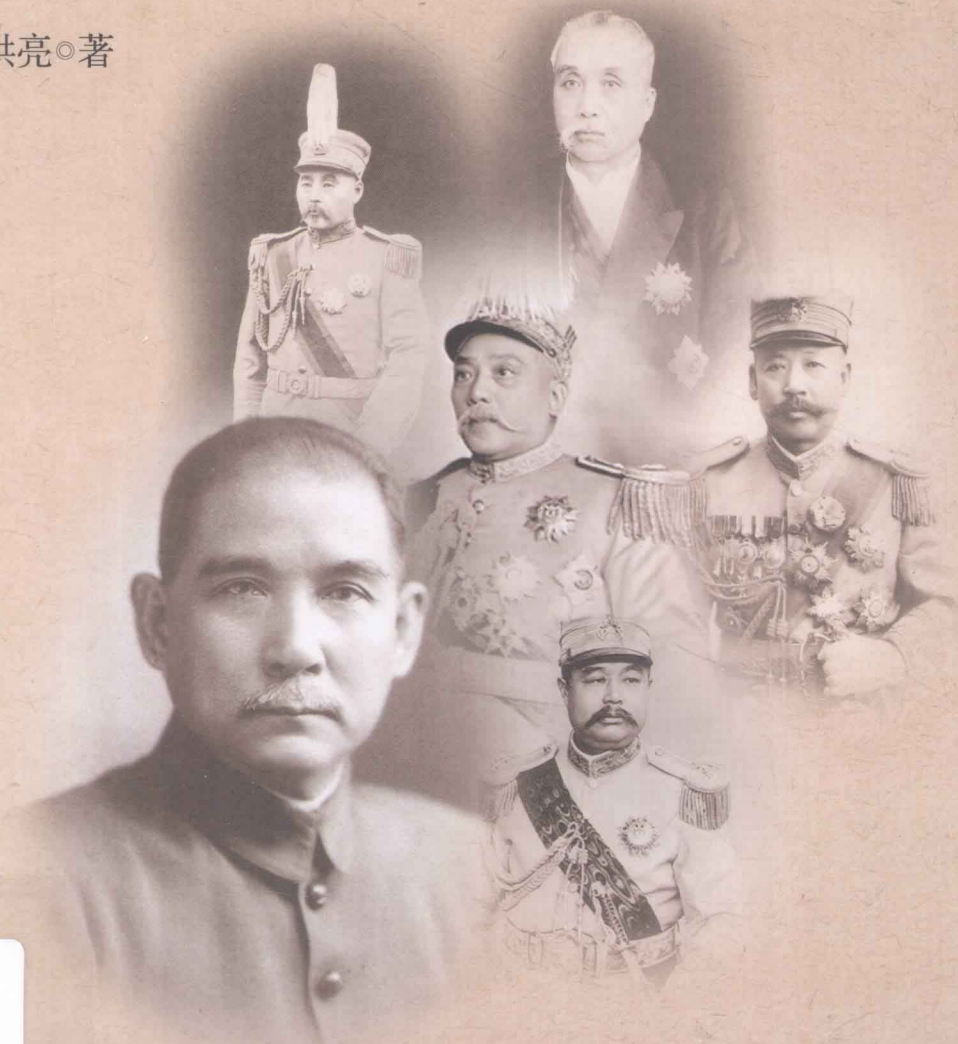


代中国政治制度现代化的重要表现。中外学者在研究民国史、民国政府与政治、民国政治制度史、民国民主与民主化、民国现代化、民国宪政、民国法制史以及人物传记时，对民国总统制有所涉及。民国时期总统制作为研究对象，在更为广阔的视域里对它进行社会生态分析。

民国前期 总统制度研究

(1912~1928)

董洪亮◎著



民国前期 总统制度研究 (1912~1928)

董洪亮◎著

图书在版编目(CIP)数据

民国前期总统制度研究(1912~1928)/董洪亮著.
—郑州:大象出版社,2012.6
ISBN 978-7-5347-6896-5

I. ①民… II. ①董… III. ①总统制—研究—中国—
民国 IV. ①D693.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 180477 号

民国前期总统制度研究(1912~1928)

董洪亮 著

出版人 王刘纯
责任编辑 杨天敬
责任校对 钟 骄
版式设计 范 昭
封面设计 高银燕
监 制 杨吉哲

出版发行 大象出版社(郑州市开元路 18 号 邮政编码 450044)

发行科 0371-63863551 总编室 0371-63863572

网 址 www.daxiang.cn

印 刷 河南省罗兰印务有限公司

经 销 各地新华书店经销

开 本 787×1092 1/16

印 张 12.5

字 数 170 千字

版 次 2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

定 价 23.00 元

若发现印、装质量问题,影响阅读,请与承印厂联系调换。

印厂地址 郑州经济技术开发区经北一路 30 号

邮政编码 450016

电话 (0371)66781503

目 录

绪论

一、选题的旨趣·····	1
二、相关研究状况·····	2
三、研究思路和框架·····	6

第一章 民国前期总统制实施的背景

一、民主共和制度成为世界潮流·····	8
(一) 民主概念及制度的演变·····	8
(二) 美国总统制的创设及流布·····	10
二、清末国人追求民主政治的思考和探索·····	16
(一) 洋务运动时期有识之士对西方政治制度的关注和介绍·····	17
(二) 戊戌变法前后维新派对立宪政治体制的宣传和探索·····	20
(三) 20 世纪初年国人关于民主政治制度的论争·····	24

第二章 民国前期总统制的构建和基本内容

一、民国前期总统制的确立及调整	31
(一)在争论中采用总统制	31
(二)总统制确立的标志	35
(三)《中华民国临时约法》对总统制的修改	38
二、总统的产生方法和程序	40
(一)总统由选举产生制度的法理依据	42
(二)总统产生方法的常态:民主选举和依法继任、代理	46
(三)总统产生方法的异态:武力胁迫和黑金贿选	65
三、总统的就职仪式及就职宣言	71
(一)总统就职礼仪	71
(二)总统就职宣言评析	80
四、总统的职权和公文程式	84
(一)总统的基本职权	84

(二) 总统职权的演变	94
(三) 总统的公文程式	98
五、总统府的机构	101
(一) 总统府机构——总统制的组织体现	101
(二) 总统府机构的损益微调	110
六、总统的待遇	114
(一) 总统在职时的待遇	114
(二) 总统的葬仪及哀荣	119

第三章 总统与议会、内阁的关系

一、总统与议会的关系	131
(一) 法律条文中关于总统与议会关系的表述及其变化	131
(二) 政治运作中总统与议会关系典型案例述论	135
二、总统与内阁的关系	144
(一) 法律文本中关于总统与内阁关系的规定	146

(二) 总统大权独揽:实践中总统与内阁关系类型一	147
(三) 总统柔弱、内阁强势:实践中总统与内阁关系类型二	149
(四) 总统与内阁平分秋色:实践中总统与内阁关系类型三	152

第四章 总统制的流变

一、临时执政府体制及其与总统制的异同	156
二、安国军政府体制及其与总统制的异同	161
三、南方的非常大总统制等体制及其与总统制的异同	164

结语 西方政治制度与中国国情

参考书目	182
------------	-----

后记	190
----------	-----

绪 论

一、选题的旨趣

1911年的辛亥革命不仅推翻了清王朝,更重要的是结束了两千多年的封建专制集权制度。从民国时期开始,中国以民主共和为目的进行了新的政治体制探索,其中,作为国家元首制度的总统制最为引人注目。

自秦始皇嬴政到清宣统溥仪,国家的最高统治者为皇帝。虽然有丞相、宰相、同中书门下平章事、大学士、军机大臣、内阁首辅等不同称谓的名义上的行政首脑,有御史大夫等各种名目的行政监督人员,但大多为皇帝的附庸,皇帝才是真正的国家元首兼行政首脑。从民国开始,中国向西方资本主义国家学习,进行总统制、内阁制、议会制以及国家最高权力分立与相互制衡的探索性实践。

本书所说的“民国前期”,是指1912年至1928年。1912年为中华民国元年;1928年年底张学良“易帜”,国民党从形式上统一了全国。本书所研究的时间跨度是1912~1928年,重点为南京临时政府的总统制度和北洋政府的总统制度,兼及总统制的“变种”——临时执政府制度、安国军政府制度以及南方的非常大总统制度等。

总统或大总统是民国前期国家元首的称呼,孙中山、袁世凯、黎元洪、

冯国璋、徐世昌、曹锟都是如此;此外,段祺瑞称“临时执政”,张作霖称“大元帅”,这种蜕变和演化也体现了当时总统制即国家元首制度的草创性和不稳定性。

民国前期的总统制度虽然是向西方学习的结果,但是放在中国的历史长河中考察,它还是具有一定的创造性的,比起中央集权的封建专制制度是一大进步。尽管由于中国封建专制政治传统和总统个人的思想意识、阅历、素质、能力等因素,总统制度的实践与操作和制度设计者的初衷不尽一致,甚至大相径庭,但也不能因此而把制度本身统统否定,尤其是那一代中国精英的开创性的勇气,至今值得我们嘉许。

在百年以后的今天,放在中华民族追求文明、民主、富强的进程中,历史性地考察民国前期的总统制度,理智而非标签式、心平气和而非意气用事地分析、总结我们前人走过的道路,应该说具有一定的积极意义。

就学术而论,研究民国前期的总统制度,是对民国政治制度研究的深化或拓展;由于历史的和政治的原因,目前学界对北洋集团的头面人物的政治思想研究得相对较少。本书研究总统制度时将结合总统以及对总统制度有影响的北洋人士的政治思想,这对于近代政治思想史也许有所裨益。

“不薄今人爱古人”,借用杜甫的诗句来表达进行这一研究的初衷和追求。

二、相关研究状况

迄今尚未见到研究民国前期总统制度的专门论著,只是在政治史、政治制度史、通史、断代史等类书籍里对此有所涉及。

1949年以前,李剑农著的《最近三十年中国政治史》^{〔1〕}、钱端升等著的《民国政制史》^{〔2〕}值得重视。其中,李剑农的专著比较详细地叙述了南

〔1〕 李著 1930年由上海太平洋书店出版,1965年更名为《戊戌以后三十年中国政治史》,由中华书局重印。

〔2〕 钱著分上、下两册,1946年由商务印书馆出版,2008年由上海人民出版社分上、下两册重印。

京临时政府的组织与《中华民国临时政府组织大纲》修改的过程,其中有临时大总统、副总统的产生办法,即各省代表选举这两个职位,每省投一票,得票满投票总数的三分之二以上为当选。该书还涉及总统与参议院的关系,总统制定官制、官规及任命国务员和外交专使,须得参议院之同意;对于袁世凯时期总统与内阁、议会的关系也有论述,例如,叙述了在袁世凯干预下,唐绍仪内阁的倾倒、陆徵祥内阁组织的波折、陆内阁变为赵秉钧内阁、熊希龄组阁等内阁更迭,以及袁世凯对国会的破坏和帝制运动。但是,李剑农的研究以重大的政治事件为中心,主要勾画 30 年间政治情况的演变过程,对于总统制度并未深入研究。钱端升的专著分为中央政府、省制、县制、市制四个部分,仅中央政府一部分,就按时间顺序涉及总统、国务院、行政各部、国会、司法制度、文官制度、审计制度、预算制度、诉讼及纠弹制度等,由于范围比较宽,所以对总统制度的研究比较简略。此外,谷钟秀著的《中华民国开国史》(上海泰东书局 1917 年出版)对总统制度也有简略涉及。

1949 年以后,钱实甫著的《北洋政府时期的政治制度》(中华书局 1984 年出版)一书有“大总统”一章,分为临时约法时期的大总统、新约法时期的大总统、临时执政、北京军政府陆海军大元帅、总统府内编制五个问题进行论述,但只侧重总统的选举办法和职权,其余基本没有涉及。袁继成等主编的《中华民国政治制度史》(湖北人民出版社 1991 年出版)、徐茅著的《中华民国政治制度史》(上海人民出版社 1992 年出版)两书的对象为整个中华民国的中央和地方政治制度,因此关于总统制度的内容论述都不够详细和充分,主要论述了总统的产生方法和职权。

近年来出版的一些通史和断代史著作对总统制也有所论述、涉及,主要有:白寿彝总主编的多卷本《中国通史》中的第 11 卷、第 12 卷,即龚书铎主编的近代前编和王桢林、郭大钧、鲁振祥主编的近代后编(上海人民出版社 1999 年出版);中国社会科学院近代史研究所民国史研究室集体编撰的多卷本《中华民国史》(人民出版社 2000 年出版);张宪文主编的《中华民国史纲》(河南人民出版社 1985 年出版);来新夏主编的《北洋军阀史》

(南开大学出版社 2000 年出版);费正清主编的《剑桥中华民国史》(上海人民出版社 1992 年出版);郭宝平著的《民国政制通论》(山西人民出版社 1995 年出版);等等。白寿彝总主编的多卷本《中国通史》中“中华民国的成立和清皇朝的灭亡”、“北洋军阀的黑暗统治”、“民国初年的政权机构”、“宪政”、“北洋政府的机构和制度”、“孙中山”、“袁世凯”、“曹锟、吴佩孚”、“段祺瑞”、“张作霖”等章节的研究成果持论公允,所涉及的民国前期总统制度部分的内容值得借鉴。费正清主编的《剑桥中华民国史》对袁世凯时代、立宪共和国、军阀时代分别进行了专题研究,其中对国家元首制度的有关论述代表了西方学者的观点,也有参考价值。

近年来,有些学者的论文涉及民国前期的民主政治试验以及总统制的部分内容。比如,中国社科院近代史所研究员汪朝光的文章《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》(载《近代史研究》2007 年第 3 期)认为,黎、段府院之争的后果,段祺瑞压服黎元洪而执掌北京政治权力,北京政治由府院相争的异态复归为内阁主导的常态,但武力支配政治的准则更加坚定,内阁主导向武人主导发展。汪朝光还发表《辛亥革命开启共和时代:民主政治试验需实力支撑》(见《中国社会科学报》2010 年 11 月 12 日),文章认为,民国初年的西式民主试验,虽然普及了民主观念,实践了民主操作,但最后的结局却并不成功,其原因除当时的中国 在政治、经济、文化、民众素质与历史传统等方面均不具备实行西式民主之条件外,革命派领导人与袁世凯之间不同的理想追求和行事风格亦为重要因素。中国政法大学教授朱勇的文章《论民国初期议会政治失败的原因》(载《中国法学》2000 年第 3 期)则认为,这一时期实施共和政体下的军阀专制,不同派系的军阀依靠武力获取统治权,同时,也通过种种手段,使自己的统治与以《中华民国临时约法》和第一届国会为代表的共和法统相联系,强化其政权的合法性。宜宾学院教师叶成朋的文章《民国临时参议院的宪政视角之评析》(《人大研究》2010 年第 9 期)认为,宪政的确立,往往是几代人努力的结果,绝非一朝一夕所能完成,其中,国民养成严格信守政治信条和遵守宪法的习惯以及制度建设尤为重要。同时,还有《〈中华民

国临时约法》的主要缺陷》(载《政法论坛》2000年第6期)、《〈临时约法〉“因人立法”说辩正》(载《法学研究》2002年第5期)、《〈中华民国临时约法〉文化透视》(载《武汉大学学报》哲学社会科学版1999年第6期)等文章对民国前期总统制法理来源的《中华民国临时约法》进行了分析。这些论文表明,民国前期的政治制度及西式民主试验为当代诸多学者所关注,虽然文章没有专门研究总统制,但是,所论及的内容与总统制有一定的联系,而且较之以往,评价渐趋客观辩证,对于民国前期总统制的研究有一定的借鉴、启示作用。

另外,陶菊隐著的《北洋军阀统治时期史话》(三联书店1959年出版,中华书局1983年修订出版)、台湾学者丁中江著的《北洋军阀史话》(中国国际友谊出版公司1982年出版),对民国前期总统制度也有零散的叙述。虽然陶菊隐是亲身经历民国前期的新闻记者,其书中记述多来自耳闻目睹,丁中江的著述引用了大量史料,但是,两书都是史话体裁,后者对众多史实未注明出处,因此两书一般被作为参考书。蔡东藩、许廑父著的《民国演义》(解放前由上海会文堂新记书局出版,1981年上海文化出版社重印,此后又有多家出版社翻印)虽然是演义体裁,但是所述事情多有所本,对于了解民国政治和总统制度也有一定帮助,著名史学家柴德赓与吴泽对此书的价值均作过肯定性论述。此外,还有许啸天的历史演义小说《民国春秋演义》(上海国民图书公司1929年出版,吉林文史出版社1987年重印),许氏是那个时代的亲历者,他从戊戌变法写到北伐之前约30年,该书民国版有于右任等不少民国开国元老的题字,也有一定的参考价值。

以上所述研究成果还存在一些不足,主要是:第一,缺乏系统性,不够全面和完整,一般只涉及民国前期总统制度的个别内容,难以看到总统制度的全貌;第二,许多研究在公允方面尚有欠缺,特别表现在对自袁世凯至张作霖时期即北洋政府时期国家元首制度的评价上,否定较多,肯定偏少;第三,在制度与制度背后的相关人物及其思想意识的结合上做得不充分。

本书将尽量全面、系统地论述民国前期的总统制度,在此基础上,从总统职能定位、宪政、公共政策运行等比较多的视角来分析、评论民国前期的

总统制度;同时,把制度放在历史发展的进程中进行考察,并且适当进行中外国家元首制度比较,对总统、议会、内阁要辩证地分析长短,这样才能比较全面、客观一些。另外,争取对制度、人物、思想意识做一些立体性的结合研究。

三、研究思路和框架

本书从总统制度的演变来论述、展示制度本身的客观内容,与此同时,通过比较详细的分析,进而阐述民国前期总统与议会、内阁之间的相互关系,总统制度的演变反映了什么样的社会现实,以及当时社会其他方面的变革又如何影响总统制度的变化。

制度是由人设计、制定并在现实中操作和运用的,因此,研究制度必然要涉及许多相关的人物。而对于民国前期总统制度来说,担任过总统职务的人和其他政界要人在制度演变过程中的作用特别显著。因此,本书将结合一些人物的思想意识和作为来考察制度的演变历程。

第一章是背景介绍。概述总统制的由来,总统制在西方较为广泛地实行,以及清朝晚期进步人士的政治主张及争论,其中包括英、法等国的代议制传统和美国总统制的构思及设计、清朝晚期民主制度的试验和探索等方面。

第二章重点探讨总统制本身的内容。从时间进程讲,本章要论述孙中山南京临时政府时期权力相互制衡的临时总统制;袁世凯任职时期总统制由民主走向独裁,包括临时大总统、大总统等时段;黎元洪、冯国璋、徐世昌时期在内阁和军阀挤压下的总统制,企图武力统一的尝试、追求和平统一与文治的特色;总统曹锟的贿选情况。

关于总统制度的内容,从以下几个方面论述:1. 民国前期总统制的确立及调整;2. 民国前期总统产生的方法和程序;3. 总统的就职仪式、誓词与宣言;4. 民国前期总统的职权范围和公文书式;5. 总统的办公机构及总统府的内设机构;6. 总统的待遇。

以上几方面在不同人物担任总统时内容不一样,分析其演变过程,可

以看到:资产阶级民主制度相对封建君主专制制度的合理成分和先进性;以总统制度为主要标志之一的资产阶级民主共和制度在中国实施的艰难历程;主要政治人物的封建意识和保守的做法,还有留学欧美、日本的一些具有资产阶级民主意识的人物与封建制度和意识的斗争。

第三章论述总统与议会、内阁的关系。中国的政治传统是皇帝一人独尊、为所欲为,基本不受任何制度和机构的约束。民国前期总统制度的实行,总统与议会、内阁之间经常处于相互制衡状态,例如,阁员的任免和重大财政、经济问题要经过议会,总统公布某些事项需要内阁副署,等等。在此状况下,总统如何自处、自为?因不同的总统而异,或表面维护议会与内阁的形象,实质上实行总统专制;或仅把议会作为御用机构、内阁作为办事机构;或干脆将议会和内阁踢开。但是,无论这一相对民主的实践多么艰难,我们还是看到了议会和内阁的作用,尽管这种作用是有限的,难以达到法律条文上规定的那样。这在中国政治制度演变的过程中无疑是一个巨大的进步。

第四章简单论述总统制的变异,包括段祺瑞临时执政府的建制及运作,张作霖的安国军政府体制,南方政府的非常大总统制度以及非常大总统制度实行前后的其他领导体制等。

最后一部分是结语,初步评议总统制及其失败的原因。总统制度的演变与社会经济基础、民众心理变革之间存在一定联系。总统制度的实行,是中国结束封建帝制之后寻找新出路的一种探索。在民国前期进行新道路的探索是必然的,不仅仅因为帝制在现实生活中已经结束,更主要的是在民众心中已经彻底抛弃了帝制。但是,新的路该怎么走,农民、工人、小资产阶级等广大的自食其力的阶层没有被动员起来进行思考和行动,只是新旧官僚、军阀、资产阶级、上层绅士和知识分子对此有极浓厚的兴趣并投身其中。这一时期,拥兵自重、割据一方的军阀大量涌现,对资产阶级民主有强烈要求的中产阶级和阶层还没有足够的数量和势力。上述种种因素,预示着总统制度的失败是必然的。

第一章 民国前期总统制实施的背景

一、民主共和制度成为世界潮流

（一）民主概念及制度的演变

总统制是由美国创立的，是美国独立后资产阶级精英代表人物对西方古代民主制度与近代代议制民主的继承、改进与发展。

“民主”一词最早见于古希腊历史学家希罗多德的《历史》一书，在古希腊文中的意思是人民政权、人民统治，主要指国家制度。在西方古代奴隶制时期，民主制是与君主制、贵族制相对而存在的。古代民主制虽然强调在法律面前人人平等、政事裁决于大多数人的意志，但是，它只是在少数城邦里实行，而且民主权力仅限于占国民少部分的全权公民，就是说，民主制实行的自然地理空间范围和人群范围都是有限度的。

在我国先秦时期的许多文献典籍里，也有关于民主意识及民主精神的记载，比如，《尚书》中说“民为邦本，本固邦宁”（《五子之歌》），“天视自我民视，天听自我民听”（《泰誓》）。这种民本和亲民的思想，到春秋时期，甚至被认为高于宗教中的神，比如，“民，神之主也，是以圣人先成民而后致力于神”（《左传·桓公六年》季梁语）；“国将兴，听于民；将亡，听于神；神，聪明正直而壹者也，依人而行”（《左传·桓公元年》虢国史嚣语）。又如，

孟子倡言“民为贵,社稷次之,君为轻”(《孟子·尽心下》);荀子说“天之生民,非为君也。天之立君,以为民也”(《荀子·大略》)。这种以民本论置于君本论之上的观念,其实就是中国政治中原生态的民主政治思想,只是后来没有进一步弘扬,没能在政治实践中建立起制度。

中世纪世界各地的国家政治形态一般采取君主制,但是,在西欧的一些城市,也有城市共和国的共和制形式,例如意大利的威尼斯、热那亚、佛罗伦萨,德意志的科伦,法兰西的马赛等。这些城市中,有的居民结成自己的组织“公社”、“市民大会”,市政长官由选举产生,出现了由贵族组成的市议会,实行过直接选举与间接选举、等级代表制与比例代表制、长任期与短任期以及轮流任职等制度。

随着工商业的发展和资产阶级的成长,近代的民主概念出现。西方启蒙思想家认为民主是与封建君主专制相对立的一种国家制度。英国的洛克,法国的孟德斯鸠、卢梭等提出了天赋人权、主权在民、分权学说和社会契约等一系列民主思想,奠定了资产阶级民主制度的理论基础。

洛克(1632~1704)认为,“政治权力就是为了规定和保护财产而制定法律的权利,判处死刑和一切较轻处分权利,以及使用共同体的力量来执行这些法律和保卫国家不受外来侵害的权利;而这一切都只是为了公众福利”^{〔1〕}。洛克曾说,掌握国家最高权力的议会应该是“由民选的”。他认为立法权是“委托权力”,“只有人民才能通过组成立法机关和指定由谁来行使立法权,选定国家的形式”^{〔2〕},“当人民发现立法行为与他们的委托相抵触时,人民方面仍然享有最高的权力来罢免或更换立法机关”^{〔3〕}。

孟德斯鸠(1689~1755)在《论法的精神》中专设“君主不宜经商”一节^{〔4〕},对限制君主的权力做了深入的思考。他还将自由与法治联系起来,明确提出立法、司法和行政三权分立的学说。他认为,假设立法权与行政

〔1〕 [英]洛克著,瞿菊农等译:《政府论》(下),商务印书馆1982年版,第4页。

〔2〕 [英]洛克著,瞿菊农等译:《政府论》(下),商务印书馆1982年版,第88页。

〔3〕 [英]洛克著,瞿菊农等译:《政府论》(下),商务印书馆1982年版,第91页。

〔4〕 [法]孟德斯鸠著,张雁深等译:《论法的精神》,商务印书馆1963年版,第20章第19节。

权集于同一个人或同一个官吏团体,即无自由可言,因其可能会制定专制的法律,并以专制的方式执行。根据永久的经验,凡掌有权力者总爱滥用权力,非遇到限制时不止。要使其不能滥用权力,即应以权力制止权力。^{〔1〕}

卢梭(1712~1778)提出了“社会契约”、“公共利益”、“公意”等概念,认为人民主权“不外是公意的运用”^{〔2〕},“行政官仅仅是主权者的官吏,是在以主权者的名义行使着主权者所委托给他们的权力,而且只要主权者高兴,他们可以限制、改变和收回上述的权力”^{〔3〕}。

通过17世纪、18世纪的资产阶级革命及其后的不断斗争与实践,上述民主思想和学说不但集中反映在英国的《权利法案》(1689年颁布,说明君主立宪政体的确立)、美国的《独立宣言》(1776年通过,第一次宣布人民应该决定自己的命运、建立人民政权的文件)、法国的《人权宣言》(1789年颁布)中,而且在欧洲、美国、日本等地变为资产阶级民主制度的现实。其表现形式不完全一致,英国是议会制的君主立宪,法国是所谓的议会共和制即内阁制,美国是总统共和制。这些是资产阶级民主制度的主要形式。

历史上较早实行君主立宪制的国家有日本、意大利、奥地利、德意志帝国、阿富汗、伊朗、埃塞俄比亚等。现在的葡萄牙、西班牙、荷兰、比利时、卢森堡、挪威、丹麦、瑞典、加拿大、澳大利亚、新西兰、泰国、尼泊尔、科威特、摩洛哥、约旦等国家仍实行君主立宪制。

历史上曾有法兰西第三共和国(1870年)、第四共和国(1946年),魏玛共和国(1919年)以及捷克、波兰等采用议会共和制。当代德国、意大利、奥地利、芬兰、希腊、冰岛、印度、新加坡等国仍然实行这种制度。

另外,瑞士实行的是委员会制,这是共和制的另外一种形式。

(二)美国总统制的创设及流布

在18世纪70年代到80年代的美国独立战争期间,华盛顿、杰弗逊、

〔1〕 [法]孟德斯鸠著,张雁深等译:《论法的精神》,商务印书馆1963年版,第11章第6节。

〔2〕 [法]卢梭著,何兆武译:《社会契约论》,商务印书馆2003年版,第32页。

〔3〕 [法]卢梭著,何兆武译:《社会契约论》,商务印书馆2003年版,第70页。