

中华民国国会史

谷丽娟 著
袁香甫

中华书局

前 言

政治民主化和现代化是世界上并驾齐驱的两股全球最强劲的历史潮流,经久不衰。它们相互激荡,相互推进,浩浩荡荡,势不可挡。它们成为世界历史前行的火车头,不断推动着人类文明向更高的层次发展与进步。每一个国家要发展,每一个民族要振兴,都须顺应与追随这两大世界性的潮流。

夜郎自大的中国封建清王朝的统治者闭关锁国,一开始将自己置身于这两大潮流之外,未能抓住这历史性的机遇,发展壮大这个历史悠久的文明古国。结果,中国逐渐落后了,和世界先进国家之间的差距也逐渐拉大了。

1840年鸦片战争,帝国主义用大炮轰开了中国的大门。封建统治者在洋枪洋炮的威胁下,才不得不正视中国落后的现实。因为世界是一个奉行恃强凌弱的强权政治的世界,落后了的中国立即遭到列强的欺凌、掠夺与侵略,民族的生存受到了严重的威胁。

一个曾经创造出灿烂的东方文明并对世界文明做出过重大贡献的文明古国,一个拥有世界上最多人口的泱泱大国,成了时代的落伍者,成了列强任意欺凌和侵略的对象。这实在是中华民族最大的悲哀与耻辱。中国人民痛心疾首。民族的危机激励中国人民奋起。一些爱国志士痛定思痛,开始探索救国救民之路。他们放眼世界,开始研究西方先进国家强国之道,从中欲寻求中国富国强兵之路。西方先进国家随处可见的发达的现代工业和发达的物质文明首先吸引了他们的视线。追

赶世界现代化的潮流来振兴中华民族就成了他们的共识。这样,19世纪60年代到90年代,一场学习和引进西方先进生产设备和先进生产技术的洋务运动应运而生。洋务运动兴办了一批近代军事工业和民用工业。它促进了中国工业的发展,促进了中国资本主义的发展。正是在中国近代化、现代化发展的关键时刻,明治维新后崛起的日本帝国主义奉行侵略扩张的政策,将侵略的矛头对准了中国和朝鲜。1894年,日本野蛮地发动了侵略中国的甲午战争,并于1895年威逼清政府与其签订了《马关条约》。日本不但将清政府的势力赶出了朝鲜后侵占了整个朝鲜,而且割占了中国的辽东半岛、台湾和澎湖列岛,同时还向中国强行勒索了2亿两白银的巨款。这打断和阻滞了中国近代化、现代化的历史进程。

花巨资从西方购进先进军舰装备起来的北洋舰队是当时亚洲装备最好、最庞大的一支中国舰队,号称远东第一舰队,却在甲午海战中全军覆没。清政府及其军队的腐败,令朝野震惊。清政府不是动员和依靠全国的力量坚决地抵抗日本的侵略,而是苟延残喘地接受强盗提出的严重损害中国国家根本利益的无理的苛刻条件,订立了卖国的《马关条约》。显然,不彻底改造这种卖国的政府,中国人民将无法自救。以孙中山为首的资产阶级革命派主张以革命的手段推翻清政府,建立一个以汉族为主体的共和国,来拯救中国。他们走上了以暴力革命推翻清王朝的道路。资产阶级改良派主张用议会制君主立宪制来改造清政府。他们认识到,在引进西方先进生产设备和技术的同时,还必须引进西方先进的政治制度来改造落后的封建专制制度,才能使中国逐渐强大起来。这样,1898年中国的戊戌维新运动应运而生。政治改革必然要触及到一些当权者的利益。而缺乏政治经验的维新派又采取了毕其功于一役的激进作法,触动了过多官员尤其是慈禧集团的利益。慈禧立即发动了戊戌政变,残酷地镇压了维新运动,重新临朝训政。

列强对中国的侵略和掠夺,自然要引起中国人民的强烈不满和反抗。清政府本该有一个坚定维护国家利益的不卑不亢的外交政策,对

中国人民的爱国激情给以正确的引导,使其转化为举国一致的对抗强暴的强大力量。对列强任何无理的要求决不妥协、退让,并进行有理、有利、有节的斗争。对任何的侵略坚决地动员人民进行抗击,则帝国主义任何的要挟和侵略都是能够打败的。但作威作福的慈禧虽对列强处处掣肘也感到不自在,尤其是列强要其“归政”,更令其寝食难安,但她竟轻信其亲信大臣的义和拳是刀枪不入的神兵的鬼话,公然违反国际惯例,下令包围与攻打外国使馆。其愚昧无知的荒谬举动,招致1900年八国联军占领北京并肆意烧、杀、抢、掠。中华民族再次遭到强盗灾难性的浩劫。慈禧则带着光绪等人如丧家之犬,仓皇西逃。最后,善后乏术的慈禧只好向列强做城下之乞盟,订立了《辛丑条约》。列强强行从中国勒索了中国近代史上最大的一笔赔款——庚子赔款。日本通过《马关条约》敲诈的赔款尚未付清,接踵而来的庚子赔款更是雪上加霜。不堪重负的中国人民被压得喘不过气来。中国的近代化、现代化进程因帝国主义的这两场空前的大敲诈和勒索而被中断与阻滞。

西逃途中受了点颠簸之苦同时又受列强威逼之气的慈禧似乎也开始醒悟到,再逆历史潮流,不进行改革,日子会越来越不好过。加之和列强翻了一次脸,若不做些迎合列强的事,讨得列强的一点欢心,则今后自己的江山也坐不安稳。为形势所迫,1901年慈禧下了变法诏,捡起戊戌政变中被其践踏的变法旗帜,宣布要进行变法,实施新政。朝野又重新兴起改革的热潮。资产阶级改良派重新抬头,他们要求实行宪政,设立国会,建立君主立宪政体,逐渐形成立宪派。

1904年在中国领土上进行的日俄战争,小国日本打败了大国俄国,震惊了一直关注着这场战争进程的中国朝野。在中国人看来,俄国一直是一个强大的军事帝国。这次竟然也败于亚洲小国日本手下,其深层次的原因是什么?通过对这场战争的分析与思考,当时中国朝野基本上形成了一个共识:小国日本打败大国俄国,是君主立宪制对君主专制制的一次重大胜利。日本自明治维新后,实行了君主立宪政体,国家逐渐强大。俄罗斯帝国则一直坚持君主专制制,逐渐衰落。终于出

现日俄战争中日胜俄败的结果。这一共识更坚定了中国朝野人士,尤其是立宪派人士,引入君主立宪制来改造君主专制制的决心和信心。他们以日俄战争这活生生的实例来说服慈禧尽早下定决心,实施宪政,以达到安定人心,巩固清王朝统治的目的。当时清政府的一些重臣、封疆大吏、使臣纷纷上折奏请立宪。在朝野的推动下,慈禧于1905年派五大臣赴西洋学习和考察宪政,并依据五大臣出国考察的结果,于1906年正式宣布要预备立宪,决心实施宪政,要求政府官员积极进行改革,为立宪做准备。

清政府预备立宪的上谕为立宪派推进中国政治民主化进程的活动提供了法律依据。立宪派立即公开组织其带政党性质的各种宪政团体来推进宪政。他们出版了一批报刊,向全国介绍西方民主制度,广泛传播宪政知识。重点是详细介绍西方议会的历史性作用,努力提高全民的民主意识与民主觉悟,极力动员和吸引人们投身宪政运动。

西方民主制度的核心是建立和维持一个三权分立的议会,召集国会便成为立宪派奋斗的主要目标。

立宪派在1907年、1908年发动了全国性的国会请愿运动。他们在各省发起请愿速开国会的签名运动,并派代表赴北京呈递请愿书,请求清政府迅速召集国会,以救迫在眉睫的民族危机。在立宪派的推动下,全国各行各业各团体,甚至有1500多名北京八旗士民,均上书朝廷,请求速开国会。当时全国的报刊也是一片请开国会的呼声。全国几乎形成了一个共识:只有国会才能救中国。当时的舆论呈现一边倒的现象,以致反对西方民主制、反对国会的清政府中的顽固派都不敢再轻易发表他们的反对意见了。

清政府为了预备立宪,在全国人民的强烈要求下,1909年10月在各省设立了咨议局,作为地方咨议机关。它成了省议会的雏形。1910年9月又设立了资政院,作为中央咨议机关。它是中国议会的萌芽。它为立宪派提供了一个合法的议政、参政的场所。尽管它们还只是一个咨议性质的机关,还不是真正科学意义上的地方与国家的议会,但封

建专制在中国统治的时间实在是太长了,它对人们的压抑和摧残实在是太久了、太沉重了。民主就像阳光和雨露,正是中国这块古老大地上最缺乏的东西。中国人民通过长期的奋斗,咨议局和资政院终于成立了。它给中国带来的这一缕民主的阳光怎能不令中国人民为之鼓舞与雀跃呢?立宪派人士又充分利用政府为他们提供的这两个合法讲坛,动员舆论,动员群众来争取更多的民主。咨议局成立后,立宪派走上了全国联合的道路,掀起了1910年1月、6月、10月全国性的波澜壮阔的国会请愿运动,要求迅速召集国会以挽救处于千钧一发中的民族危机。在这一场声势浩大的国会请愿运动中,广大中国民众所表现出来的高涨的爱国热情和推动历史进程的政治主动精神,令人叹服。尤其是很多热血青年在国会请愿运动中,用自己的鲜血写成的一封封速开国会的请愿书,更是深深震撼着人们的心灵。热血青年们这些壮烈的爱国举动,惊天地而泣鬼神。它将国会请愿运动进一步推向了悲壮的新高潮。它强烈地表达了中国人民要求迅速召开国会以救民族危亡的热切愿望。它标志着中国人民的民主意识的觉醒,标志着中国已处于大变革的前夜。

清王朝的统治者和所有封建统治者一样,将国家的权力当作爱新觉罗一家的私产,决不愿与任何政治势力分享。相反,一直在极力维护自己的权力。他们采取分化、瓦解和镇压的两手来消弭国会请愿运动。清政府的所作所为,教育了中国的广大民众,其中包括很多立宪派,使他们丢掉了对清政府的幻想。

国会请愿运动是中国近代史上规模极大、影响极深刻的一场全国性的政治民主化运动。它动员和吸引了中国广大民众加入到运动之中,共同为早日召开国会而奋斗。在当时的中国,迅速召开国会,实现政治民主化成为全国广大民众的一致诉求,成为一股强大的、势不可挡的历史潮流。它引发和促成了中国近代史上一场最伟大的革命——辛亥革命,并迅速将中国引上资产阶级民主政治的轨道。它迅速无情地将权倾天下、不可一世、逆时代潮流搞复辟的袁世凯永远钉在历史的耻

辱柱上。它瞬间就将复辟的跳梁小丑张勋扔进了历史的垃圾堆。这两只不自量力的扑火的飞蛾的迅速毁灭,极大地震慑了一切想称孤道寡的复辟狂和逆政民主化潮流而动的独裁者,使其不敢妄为。议会在中国才得以断续维持和延续十几年之久。

武昌起义的枪声如平地响起的一声春雷。它给古老的中华大地带来了生机和希望。全国各地纷纷响应武昌起义。辛亥革命的烈火迅速燃遍了神州大地。它很快摧毁了统治中国二百多年已走向没落的清王朝,在中华大地上催生出了一个崭新的民主共和国——中华民国。于是中国便有了十几年的三权分立的议会实践的历史:从各省都督府代表会(1911. 11. 15—1912. 1. 28),到参议院(1912. 1. 28—1913. 4. 8),再到第一届国会(1913. 4. 8—1914. 1. 10; 1916. 8. 1—1917. 6. 12; 1922. 8. 1—1925. 4. 24)。期间,段祺瑞还成立了第二届国会(1918. 8. 12—1920. 8. 30),即安福国会。广州还召集了护法国会(1917. 8. 25—1922. 6. 16)。中华民国国会的这段历史,错综复杂,头绪繁多。

1911年10月,武昌起义后不久,南方阵营就开始酝酿筹组临时政府,来统一领导辛亥革命。11月15日,南方独立省区派代表在上海成立了各省都督府代表联合会,暂时代行参议院职权,主要任务是组织临时政府。在湖北都督黎元洪的坚持下,各省都督府代表于11月30日赴汉口开会,在武汉制定并公布了《中华民国临时政府组织大纲》(以下简称《组织大纲》),通过了民军和清军停战协定,拟定了南北议和的主要条件。12月10日代表们离鄂赴宁,12月12日在南京继续开会。12月29日,代表们选举孙中山为中华民国第一任临时大总统。1912年1月3日选举黎元洪为第一任临时副总统。筹组了中华民国第一届临时政府——南京临时政府。议决改用阳历,以中华民国纪元,以公历1912年1月1日为中华民国元年1月1日。各省都督府代表会兼具立法和选举总统的职能,后来的参议院和国会沿袭了它的这两项职能。作为中华民国第一个临时性的议会,各省都督府代表会的组织机构尚

不很健全。但它在一场翻天覆地的伟大的社会变革中,及时地将辛亥革命的历史性成果以法律和政权的形式肯定与巩固下来。这些都是具有伟大历史意义的、划时代的、开创性的工作。它创立了一个崭新的中华民国。

1月28日,南京参议院成立,各省都督府代表会解散。

1912年1月28日,参议院成立于南京。它是依据《组织大纲》的有关规定成立的,共有议员40多人。它是南京临时政府时期的最高立法机关。3月11日之前,它的活动的法律依据为《组织大纲》。3月11日《中华民国临时约法》(以下简称《临时约法》)正式公布后,参议院议员的选派及其活动都以《临时约法》为依据。

由于对权力分配的不满,同时为了讨好袁世凯、迎合袁的政治需要,江苏、湖北两省参议员以辞职的形式来反对同盟会占多数议席的南京参议院,在全国掀起了一个否定南京参议院和《临时约法》、重组中央临时议会的政潮。南京参议院与之进行了坚决的斗争,捍卫了《临时约法》,维护了自身的合法地位。

南京参议院在其存在的3个月里,议决了一批法律、法规案,以法律的形式进一步巩固了辛亥革命的成果。其中由南京参议院制定的与宪法同等效力的《临时约法》是最重要的一部大法。它以国家根本大法的形式将三权分立的资产阶级民主共和制固定下来。它是参议院和中华民国国会活动的最基本最重要的法律依据。它成为中国议会和一切要求民主与共和的人们维护民主共和制与封建独裁斗争的最重要的法律武器。

南京参议院分别于2月15日和2月20日选举了袁世凯为中华民国第二任临时大总统、黎元洪为中华民国第二任临时副总统,通过了中华民国临时政府第一届内阁——唐绍仪内阁。

4月2日,南京参议院议决了《临时政府迁北京》案。4月5日议决:从4月8日起参议院休会15天,于4月21日全体议员齐集北京,4月25日在北京继续开会。

4月29日,北京参议院在北京举行开院典礼。它是中华民国南北统一后北京临时政府时期第一个最高立法机关。它的组成和活动的法律依据是《临时约法》。形式上,北京参议院是南京参议院的北迁。实际上,北京参议院与南京参议院相比,已发生了很大的变化。袁世凯利用参议院的北迁,电令由各省临时议会重新选举各省的参议员,对参议院进行了一次彻底的改造。北京参议院时,同盟会、共和党、统一共和党形成三足鼎立的局面。共和党和统一共和党联手在北京参议院院长、副院长、全院委员长选举中包揽了参议院这些领导席位,彻底改变了南京参议院由同盟会包揽这些领导席位的状况。直到统一共和党因组织陆徵祥内阁与袁世凯及共和党产生矛盾和冲突时,8月与同盟会合组国民党,国民党才又在北京参议院成为多数党。

袁世凯登上临时大总统宝座后,就开始采用纵横捭阖的手段将国家的权力集中到自己手中,以便实现其独裁统治。袁的把兄弟、心腹、中华民国第一任国务总理唐绍仪欲行使《临时约法》所赋予内阁的行政权力也引起了袁的不满。袁毫不手软地将唐绍仪内阁搞垮。袁要建立一个完全听命于自己的内阁,即要将国务院变成自己手下的一个幕僚机构,于是一手包办了陆徵祥内阁,以军警压迫参议院通过了其提名的陆内阁阁员名单。

北京参议院时期,南北形式上已统一。全国人民要求结束动乱的局面,维持一个安定的环境,以重建家园。各主要政党大都对袁世凯采取了支持的立场。同盟会及其后来改组而成的国民党、共和党、民主党等均坚定地拥袁,支持袁世凯的集权和独裁。8月15日袁世凯不经法律程序,仅凭一纸手令在京捕杀武昌起义有功之臣张振武。袁肆意践踏人权、践踏法律的行径,遭到参议院议员、全国舆论及各人民团体的谴责,陷入了十分被动的境地。孙中山毅然进京帮助袁摆脱了困境。9月25日,孙中山、黄兴与袁世凯、黎元洪共同签署的“内政大纲”,即“八大纲领”正式公布,为袁世凯将国家大权集中到自己手中提供了保证。孙中山赴京的目的之一是拉袁加入国民党并让袁成为国民党的领

袖,为袁所婉拒。于是孙中山、黄兴又将赵秉钧拉入国民党,并荐其为国务总理。后又将赵内阁其余阁员均拉入国民党,并确认赵内阁为国民党内阁。国民党全力支持赵阁,拥护袁世凯。这也成为国民党在第一届国会选举中获胜的重要原因之一。即国民党的联袁拥袁政策也并非一无所获。直至1913年3月20日袁雇凶暗杀国民党领导人宋教仁,国民党才从拥袁转为反袁的。

北京参议院在其存续期间,以主要精力、花费了大量的时间议决了《中华民国国会组织法》、《参议院议员选举法》、《众议院议员选举法》、《省议会暂行法》、《省议会议员选举法》等有关国会、省议会组织与议员选举的法案达30多个,为中华民国第一届国会和各省议会的成立奠定了法律基础。同时还议决了《中央行政官官等法》、《中央行政官官俸法》、《服制》、《礼制》、《国籍法》、《戒严法》以及《修正国务院官制》、《修正各部官制通则》等许多行政、军政、财政方面的法律案,进一步健全了中华民国的法制。

4月8日上午,中华民国第一届国会正式成立。当天下午,北京参议院举行闭会式,正式结束。

1913年4月8日,中华民国第一届国会在北京正式成立。它是中华民国首届正式最高立法机关。它采取两院制,由参议院、众议院组成。第一届国会有参议员274名,众议员596名,共计870名,时人称“八百罗汉”。

在第一届国会的选举中,国民党取得了胜利,成为国会中的第一大政党。按各资本主义国家的惯例,应由国民党组织内阁。为了扫清独裁道路上的障碍,袁世凯雇凶将国民党代理理事长宋教仁暗杀于上海,以削弱国民党的势力,阻止国民党组织责任内阁来与自己分掌政权。国民党立即由拥袁转为反袁。这样,在第一届国会中,独裁与民主的斗争十分激烈。

国民党鉴于其军事力量暂时无法立即与袁世凯摊牌,“宋案”发生后,决定先以法律倒袁。国民党一开始利用其在第一届国会中第一大

党的优势,在阻止善后大借款合同签字的努力失败后,又按《临时约法》的规定,要求袁世凯将善后借款合同交国会审议。国民党议员抵制袁世凯违背法律程序的先选后宪的主张。国民党利用其在国会宪法起草委员会中的优势,排除袁世凯的干扰,起草了《中华民国宪法草案》,即《天坛宪法草案》,力图利用国会尽快制定一部能保证资产阶级民主共和制度的宪法来阻止袁世凯颠覆民主共和国。

袁世凯则加紧了独裁与专制的步伐。在国会中,他拉进步党,又组织御用的公民党,来对抗和压制国会中的国民党。为防止国民党占优势的国会否定善后大借款合同,袁世凯违背《临时约法》,不经国会议决即正式签字,让合同生效。第一届国会开幕后,袁世凯就采取软硬兼施的办法,分化瓦解了国会中的国民党,使其很快失去了国会中第一大党的地位。袁世凯以武力镇压了国民党发动的二次革命、摧毁了国民党的军事力量后,加紧了对尚留在国会中的国民党温和派议员的压迫和迫害。袁压迫国民党议员同意了其先选后宪的主张,压迫国会选举其为正式大总统。袁干扰宪法起草委员会的宪法起草工作,利用北洋军阀在全国掀起了一场反对和否定《天坛宪法草案》的政潮,以阻止国会制定一部维护民主共和制的宪法,为自己的独裁和复辟扫清将出现的法律障碍。

袁世凯的最终目标是要推翻以议会为核心和主要标志的民主共和国,搞独裁,搞复辟。当国会将其扶上正式大总统的宝座后,袁便决定踢开国会。1913年11月4日,袁下令解散了国民党,非法取消了国民党籍议员的资格,使国会不足法定开会人数而陷于瘫痪。1914年1月10日,袁又下令停止第一届国会议员的职务。中华民国第一届国会第一次被非法解散。

第一届国会第一期常会制定了《大总统选举法》,选举了中华民国第一任正式大总统和副总统,通过了熊希龄内阁。国会组成的中华民国宪法起草委员会起草了《天坛宪法草案》。由于袁世凯的破坏,国会未能召集宪法会议讨论《天坛宪法草案》。第一届国会与袁世凯的破

坏议会民主制的行为进行了一定程度的斗争。

袁世凯搞垮了第一届国会后,即加快了独裁与复辟的步伐。袁在指使其爪牙们大造独裁和复辟舆论的同时,还成立了御用的立法和造法机构,为自己制订搞独裁与复辟的法律和法规。急于黄袍加身的袁世凯让其在1913年12月15日成立的御用咨询机关政治会议,彻底修改确立了民主政治原则的《临时约法》,制定一部适应其搞独裁和复辟的新约法。政治会议建议袁世凯成立约法会议来完成这一任务。这样,袁世凯于1914年3月18日成立了其御用的造法机关——约法会议。按袁的旨意,约法会议制定了《中华民国约法》,即《新约法》。5月1日袁世凯将《新约法》正式公布。袁世凯还让约法会议制定了新的大总统选举法,即《修正大总统选举法》,并于1914年12月29日正式公布。《新约法》和《修正大总统选举法》将立法、行政、司法三项大权完全集中于大总统一人。总统任期10年,且可一再连任。由大总统推荐下任大总统人选。即大总统不但是终身制,而且可以世袭,将大总统皇帝化。这为袁世凯搞独裁、搞复辟提供了法律保证。

袁世凯为了尽快地圆其皇帝之梦,连《新约法》规定的由大总统包办的御用立法机关——立法院也不成立,而让其于1914年6月20日成立的御用咨询机关参议院代行立法院的职权,完成其由共和到帝制转变的法律手续。秉承袁的旨意,1915年9月20日,参议院议决召集国民会议,后又按袁的旨意,改用国民代表大会,以所谓投票的办法来改变共和国体,推戴袁世凯为中华帝国皇帝。12月11日,参议院以国民代表大会总代表的名义,两次上推戴书,请袁世凯登极,成为袁世凯复辟帝制的得力工具。袁于12月31日发表申令,改民国五年为洪宪元年,改国号为中华帝国。

袁世凯逆政治民主化的历史潮流而动,复辟帝制,立即遭到了全国人民的谴责、反对和声讨。蔡锷等人在西南组织护国军征讨袁世凯。南方各省纷纷响应。孙中山组织中华革命军讨伐袁世凯。众叛亲离的袁世凯被迫于1916年3月22日取消帝制。6月6日,在全国一片声讨

声中,独夫民贼袁世凯一命呜呼,留下的是千古骂名与耻辱。

袁世凯一死,北洋军阀失去了一个能驾驭该军事集团的强势人物,很快分化成以段祺瑞为首的皖系、以冯国璋为首的直系和以张作霖为首的奉系。安徽督军张勋也独树一帜,组织各省区联合会,自任盟主,亦欲染指中央政权。黎元洪在袁死后的第二天以副总统继任大总统之位。但北京政权落入国务总理段祺瑞手中。

在孙中山和护国军方面的坚持下,段祺瑞同意恢复《临时约法》和第一届国会。恢复民主共和制的目的已经达到。于是护国军方面于7月14日撤销了军务院。孙中山也解散了中华革命军并停止了中华革命党的一切活动,并表示自己不再过问国事,鼓励国民党议员北上,积极参与即将恢复的国会的活动,以便制定一部维护民主共和制的宪法。

8月1日,第一届国会第二期常会在北京举行开院典礼。第一届国会第一次恢复。政党和国会本来是一对密不可分的孪生兄弟。但由于民初政党的素质低下,在参议院和第一届国会第一期常会中的所作所为令国人失望,舆论和民众普遍对政党表现出的朋党陋习很不满。于是,进步党党魁梁启超、汤化龙高唱不党主义。开始时谁也不出头组织政党。国会一盘散沙,八百罗汉八百党。一个议案在国会中赞成、反对纷纷,难有结果,正常的议事无法进行。一些议员出面组织国会议员院外谈话会以便保证国会议事活动的正常进行遭到失败后,组党活动开始活跃。但此时政党并不敢亮出政党的旗号,而纷纷打着“××会”、“××社”、“×园”、“×庐”、“××俱乐部”的旗号登场。国民党系议员组织宪政商榷会。进步党系议员则组织宪法研究同志会和宪法案研究会,后两会又合并成宪法研究会。研究系的名字由此而来。其他的小政党更是五花八门。且这些政党分分合合,令人眼花。

国务总理段祺瑞专权,位至一国之尊的大总统黎元洪不甘心做傀儡。《临时约法》对总统和总理的权限界定不清,府院之争一再发生。国会中的政党再卷入府院之争,矛盾就更加复杂,政潮迭起,政局动荡。

以复辟清王室为职志的安徽督军张勋却占据着战略要地徐州一

带,以各省区联合会盟主的身份,在徐州多次召集一些省区的代表开秘密会议,干涉国政,将徐州搞成当时中国的另一个政治中心。他放肆地攻击国民党籍的阁员,放肆地攻击国民党占优势的国会,扬言要解散国会。国民党系议员对以张勋为代表的旧的封建复辟势力的进攻予以坚决的揭露和反击。段祺瑞则常常利用张勋的势力来对抗国会,对抗黎元洪。研究系也要利用张勋的力量来搞垮国会,以便重组一个能为研究系所控制的新国会。这使国会与张勋之间的斗争更加曲折和复杂。

1917年上半年,一个对德宣战案(即中国加入协约国参加第一次世界大战)搅得本来纷扰的中国政坛更加动荡不安。中国利用协约国需要中国参战的机会,来力争废除列强(既包括同盟国,也包括协约国)强加给中国的不平等条约,是符合中国的国家利益的。尽管从1917年7月开始,全国已是一片赞成对德宣战之声。广州军政府刚一成立,孙中山就立即将对德、奥宣战案交给刚刚成立的护法国会通过,并于9月26日以军政府的名义向德、奥宣战,其急切之情似乎是在赶最后一班车,惟恐晚点。但1917年上半年的情况却并非如此。大总统黎元洪反对参战,国务总理段祺瑞主张参战。这使一度平静下来的府院之争再度激化。4月25日,段祺瑞召集各省督军及其代表到京开军事会议,解释对德宣战的理由。当知道对德宣战是宣而无战,无需出兵欧洲后,多数督军由反对转为赞成宣战,并劝说国会议员们赞成宣战案。梁启超是主张并鼓吹参战最力者之一,故国会中的进步党议员均主张参战。孙中山是坚决反对参战的,并利用其影响反复劝说国民党议员。这样,有部分国民党议员由主张参战转而反对宣战案,但仍有一部分国民党议员坚持参战主张。由于段的爪牙拾起袁世凯的故伎,组成“公民团”压迫国会通过宣战案,激怒了一部分议员。5月19日众议院会议,议决对宣战案“暂时缓议”,即将宣战案搁置。这引起了督军们的不满。研究系乘机给督军们献上搞垮国会之策。督军们按研究系的策划,联名通电痛诋宪法草案,并要求解散国会。黎元洪斥责军人干政。各督军及其代表愤而出京。

5月18日段祺瑞秘密与日本签订1亿元的军事大借款合同被报纸披露出来。这对本来已因“公民团”事件搞得十分被动的段祺瑞是一个沉重的打击。黎元洪在其谋士们的极力怂恿下,于5月23日下令免去了段祺瑞的国务总理兼陆军总长之职。但黎很快就发现自己捅了北洋军阀这个马蜂窝。很多省督军纷纷宣布独立,脱离中央,并酝酿在天津组织临时政府。宣布独立省的督军在津组织总参谋处,准备进兵威逼京师。研究系的参议院议长王家襄,众议院议长汤化龙、副议长陈国祥提出辞呈。研究系议员也纷纷提出辞呈并不出席国会会议,配合督军团,力图搞垮国会。国会拒绝了王、陈等人的辞职,接受了汤的辞职,改选吴景濂为众议院议长。

局势一片混乱。黎元洪根本无力稳定局势,只好采取饮鸩止渴的办法,邀张勋入京调停国事,维持首都的秩序。张勋率领五千辫子军入京,逼黎元洪于6月12日下令解散了国会。国会遭第二次解散。张勋乘机于7月在北京搞了一场短命的复辟清王朝的政变。国家被拖入了一场动乱与战争之中。

第一届国会第二期常会于1916年9月追认了段祺瑞内阁,10月选举了冯国璋为副总统。从1916年9月5日起,花了大量时间和精力审议《天坛宪法草案》,并对其初读和二读。但在二读时因地方制度是否入宪产生矛盾和冲突,宪法在国会中无法通过。宪法会议开至1917年5月25日,以后就因人数不足不能成会。这次议宪是第一届国会几次议宪中时间最长的一次。

7月12日,张勋复辟被粉碎。段祺瑞以国务总理的身份重新执掌北京政权。8月1日,冯国璋入京代理大总统之职。

研究系和皖系军阀联手,借张勋之力推倒了黎元洪,解散了国民党占优势的国会。他们都反对恢复国会,都想组织一个能为自己所控制的新国会。尤其是研究系,一直将国民党作为他们在政坛上、在国会中、在内阁中最主要的竞争对手和最主要的政敌,必欲摧垮而后快。而在这次新组织的段祺瑞内阁中,研究系据有5席。这是自他们与北洋

军阀袁世凯、段祺瑞合作以来,分得权力最多的一次。且他们将财政和內务两个最重要的部拿到了手。拿到财政部为研究系开辟了重要的财源,自可筹集充裕的竞选资金。拿到內务部,就掌握了选举议员的直接领导与指挥机关,可直接干预选举。在研究系看来,国民党议员已赴广州参加护法国会,此时若举行新一届国会选举,国民党不会参加。没有了主要竞争对手,自己是胜券稳操的了。于是研究系的首领梁启超、汤化龙等替段祺瑞出谋划策,坚决抵制了恢复第一届国会的要求,于1917年11月10日成立了专司修正1912年公布的《中华民国国会组织法》、《参议院议员选举法》、《众议院议员选举法》的临时参议院。并依临时参议院修改的此三法选举产生了第二届国会。出于研究系意料之外的是,皖系军阀利用其控制的中央政权,直接指挥各省军阀,完全控制了临时参议院参议员的选举,达到了控制临时参议院及临时参议院对上述三个法修改的目的,进而控制了第二届国会议员的选举,产生了一个完全为皖系军阀所控制的第二届国会。研究系在第二届国会选举中惨败。其在第二届国会中的力量远小于其在第一届国会中的力量。研究系从此开始衰落。其头目梁启超、汤化龙等也就此淡出政坛。正由于皖系和研究系拒绝恢复第一届国会而成立了第二届国会,引起南北的法统之争,导致了国家的分裂和內战。

第二届国会1918年8月12日在北京正式开幕。第二届国会采取两院制,由参议院和众议院组成。按1918年2月17日代理大总统冯国璋公布的《修正中华民国国会组织法》的规定,全国参议员168名,众议员406名。但由于此时南北分裂,广州建立了军政府和护法国会与北京政府和第二届国会对抗。广东、广西、云南、贵州、四川未参加第二届国会选举。这届国会中,由皖系控制的安福俱乐部成员占70%以上。故这届国会又称安福国会。广州军政府和护法国会一直认为北京政府和第二届国会非法,予以否定。但国际上均承认北京政府代表中华民国,自然也承认第二届国会。

安福系议员依仗以段祺瑞为首的皖系军阀的支持,操纵国会,把持

朝政,引起众怒。不但广州军政府和护法国会反对,而且直系也公开反对,以后奉系也公开反对。由于得到控制北京政权的皖系军阀的支持,第二届国会开了三期常会,且每期常会均依法延长会期2个月,还开了一次临时会:第一期常会(1918.8.12—1919.2.11),第二期常会(1919.3.1—1919.8.30),临时会(1919.9.10—1920.2.10),第三期常会(1920.3.1—1920.8.30)。1920年7月皖系军阀在直、皖战争中失败,直、奉两系军阀控制了北京政权。8月3日大总统徐世昌下令解散安福俱乐部,以后又通缉其骨干。第二届国会瘫痪。8月30日第二届国会闭会,从此销声匿迹。

直系首领冯国璋离开自己经营有年的巢穴江苏,于1917年8月1日到京,并不是为了那任期只剩下一年多点的代理大总统,而是着眼于下一届大总统。尽管冯与段祺瑞私交甚深,但入京后很快就与刚愎自用的段发生矛盾与争斗。当时南北两个政府对立,段坚持对南方用兵的武力统一政策。但皖系将领纸上谈兵者居多,能征善战者少。段只得借用骁勇善战的一些直系将领来推行自己的武力统一政策。直系自然不愿为段作嫁衣裳,徒消耗自己赖以生存的实力。冯国璋主张以和平的方式解决同西南的争端,与段的主张相左而引发新的府院之争。冯暗中操纵前线的直系将领实施其和平的方针。11月14日,入湘的北洋主力第八师师长王汝贤和第二十师师长范国璋在前线发出主和通电,自行停战并后撤,迫使段祺瑞的心腹、湖南督军傅良佐和代理省长周肇祥于当晚仓皇逃离长沙。段对湘用兵以制两广的计划彻底失败,导致段祺瑞内阁再次倒台。段于1918年初引奉军入关,以皖、奉联盟压迫直系屈从段的武力统一政策。3月23日,段再次上台组织新内阁。段对冯国璋虽十分忌恨,但鉴于直系的军事实力,段不敢以武力驱冯,只能以法律倒冯。第一任大总统任期到1918年10月9日即届满。段要通过自己所控制的第二届国会及时选出新的总统将冯合法地赶下台。皖系提出要先选总统后解决时局,即先倒冯。直系督军和将领在冯的授意下纷纷通电,主张先解决时局后选总统,即先倒段内阁。两派