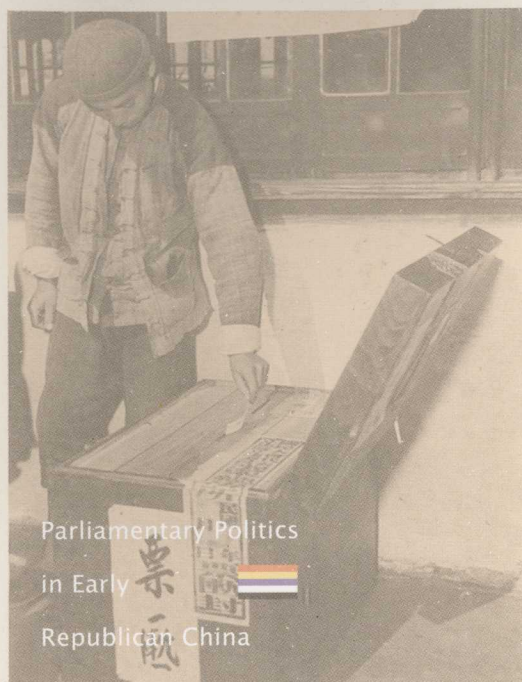


民元至民十六那段宪政历史固然是失败的
但却是实施宪政必经的过程
倘以过程中之波折即断定宪政在中国永无成功可能
那是缺乏历史的眼光

——罗隆基



Parliamentary Politics
in Early
Republic China

民国初年的 国会政治

严泉 著

新星出版社 NEW STAR PRESS

014035754

D693. 22
06

Parliamentary Politics
in Early
Republican China



民国初年的
国会政治

严泉 著

新星出版社 NEW STAR PRESS

D 693.22
06



北航

C1722953

图书在版编目(CIP)数据

民国初年的国会政治 / 严泉著. -- 北京: 新星出版社, 2014.5

ISBN 978-7-5133-1425-1

I. ①民… II. ①严… III. ①议会—中国—民国 IV. ①D693.22

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第050737号

民国初年的国会政治

严泉 著

策 划: 陈 卓

责任编辑: 陈万龙

责任印制: 韦 舰

封面设计:  设计·邱特聪

出版发行: 新星出版社

出 版 人: 谢 刚

社 址: 北京市西城区车公庄大街丙3号楼 100044

网 址: www.newstarpress.com

电 话: 010-88310888

传 真: 010-65270449

法律顾问: 北京市大成律师事务所

读者服务: 010-88310811 service@newstarpress.com

邮购地址: 北京市西城区车公庄大街丙3号楼 100044

印 刷: 三河市兴达印务有限公司

开 本: 660mm×970mm 1/16

印 张: 16.5

字 数: 150千字

版 次: 2014年5月第一版 2014年5月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5133-1425-1

定 价: 34.00元

版权专有, 侵权必究; 如有质量问题, 请与印刷厂联系调换。

本书出版得到上海市教委2013年度科研创新重点项目“民国国会与近代中国法制建设”（13ZS074）的资助，谨致谢意。

自序 民国国会的百年纪念

2011年热映的影片《建党伟业》中有一段1917年张勋复辟的场景。“辫帅”张勋闯入民国立法机构，称这是一个“只会叽叽喳喳的破屋子”，根本不是什么“民国圣地”，“成事不足、败事有余”。影片中注明立法机构是民国临时参议院，议长是林森，立法机构开会的地方则是一所普通的大会议室。看完这个镜头，真是让人哭笑不得，显然编导对民国议会史的了解非常可怜。

在1917年6月的府院之争中，当时民国的立法机构不是民国临时参议院，而是民国第一届正式国会，此时召开的是第二期常会。民国临时参议院则成立于1912年1月28日，历经南京与北京临时参议院两个时期，至1913年4月8日第一届国会开幕，全部会期历时一年多。

第一届正式国会是在北京成立的，采用两院制，分为参议院与众议院。两院议员法定名额870人，实际选出857人。当时由于国会制定的《天坛宪法草案》内容引起北洋派与拥袁力量的强烈不满，为阻止宪法草案的成立，袁世凯在1913年11月4日下令取缔国民党议员资格，国会两院议员共438人被取消议员资格，剩余议员因不足法定人数无法开会，国会于是从11月14日起停发议事日程，第一期常

会至此闭会。后来在1914年1月10日，袁世凯又下令取消国会残存议员职务，国会非法解散。

1916年6月袁世凯死后，继任大总统的黎元洪颁布国会召集令，第一届国会第二期常会在同年8月1日开会。第二期常会原本应该在12月初休会，但由于国会制宪与立法事务繁重，于是12月5日国会通过“延长会期至第三期常会开会之前一日为止”的决议。1917年5月段祺瑞内阁与国会发生“参战案”争议时，总统黎元洪在北洋派的压力下，于6月12日非法宣布解散国会，第二期常会被迫中断。

第二次非法解散国会的悲剧中，站在前台的是黎元洪，而不是张勋。黎元洪在邀请张勋入京调停府院之争后不久，在张勋的武力胁迫下，因无所依靠，不惜自毁长城，同意解散国会，希冀以此换取张勋的支持，赢得与段祺瑞“府院之争”的胜利。6月12日，黎元洪先是免去国务总理伍廷芳的职务，后又任命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”；“本大总统俯顺舆情，深维国本”，“将参众两院即日解散，克期另行选举，以维法治”。黎元洪的命令当然是非法的，因为当时的宪法《中华民国临时约法》并未赋予总统解散国会的权力。正是黎元洪的错误决策，才导致张勋复辟得以从容实现，而民国国会遭遇再次被非法解散的命运。

民国国会开会的地方也不是一般的会议室。众议院旧址在北京宣武门内象坊桥，现在为新华社大院内的礼堂，是1913年在前清立法机构资政院的基础上扩建而成的。参议院离众议院不远，设在清

末法律学堂内，今为新华社印刷厂。因是国会所在地，从民国初年开始直到上世纪50年代，这一段的马路称为国会街，如新华社所在地在改为宣武门西大街57号之前，其地址即是国会街26号。20世纪50年代初，新华社的车证上都曾印有“国会街”三个字。

国会两院建筑中，以众议院规模最大，最具特色。众议院包括工字楼、仁义楼、礼智楼、信字斋、圆楼及国会议场。有资料描述，国会议场为方形建筑，高2层，建筑面积2100平方米，一边设议长席，另三边围以门厅、侧厅。一层坐席呈扇面排列，二层三面围楼为旁听席。后部设椭圆形大休息厅和2个小休息厅，走廊与会议厅联结。国会议场由德国设计师罗克格主持设计，罗克格也是资政院大楼的设计师。罗克格的设计基本沿用了资政院大楼的平面，处理上简化了很多，去除原来气势恢宏的大穹顶，外表由普通的青砖砌筑，只有简单的线脚，基本没有装饰，室内墙面为灰粉刷，有壁柱装饰。主入口位于南侧，其他三侧有狭长的门厅，穿过门厅就进入了大会议厅。会议厅北面设主席台，场内的座位按照扇形排列，当召开参、众两院联席会议时，议场要容纳800多名议员开会，再加上旁听的人，所以上下两层共设有988个座位。桌椅为木质，十分普通。虽然建筑装饰总体风格较为简朴，但它却是中国历史上第一座真正意义上的国会建筑，具有重要的历史意义，目前已经是全国重点文物保护单位了。

至于民国国会的表现，虽不是一句话能够说清楚的，但也绝不只是一个清淡的地方。在1913年第一届国会第一期常会时期，不少议员问政积极，宋教仁案、大借款案、俄蒙协约案、预算案等争执激烈，弹劾、质询案层出不穷，仅众议院就提出9件弹劾案、19件建议案与查办案、173件质问书，涉及政府工作的各个方面，先后迫使

国务总理赵秉均、财政总长周学熙辞职。此外，还制定出《天坛宪法草案》，通过各类议案42件，展现出一定的立法活力。国会初开的两个月，曾被后人称为“国会神圣时代”。

行文至此，不禁让人心生感慨，百年前民国国会的形象不时在眼前浮现，写作本书可能是后人对国会历史最好的一种纪念。本书的完成，更与诸位师友与家人多年的鼓励与支持有关，特别是作为前辈师长的袁伟时、何勤华、刘学尧、范泓、李杨、程竹汝、陶飞亚、郑重、李修松、袁玉立、何平立、萧功秦、沈瑞英、李放、马铭德先生，他们的言传身教让我受益匪浅。当然，本书能够出版，与新星出版社陈卓先生的努力有关，在此一并感谢。

目 录

自序 民国国会的百年纪念	1
引言 国会议场上的质询场景	001
第一章 民国临时参议院	008
一、中国第一个共和制议会	008
二、参议院权力有多大	014
三、参议院的立法特色	018
四、立法权与行政权的冲突	026
第二章 第一届民国国会	039
一、第一届国会的历程	039
二、国会是如何开会的	042
三、立法过程的透视	050
四、财政监督权的尝试	054
五、议会质询权的行使	065
六、议会查办权的运作	073
七、议会弹劾权的行使	076

八、内阁同意权的运用	079
九、“三公”支出的公开	080
第三章 第二届民国国会（安福国会）	083
一、安福国会的起始	083
二、委员会的立法运作	085
三、议案是如何审议的	088
四、行政监督权的实施	094
五、文官制度的立法	099
六、立法运作的保守主义特色	102
第四章 民初国会的选举政治	106
一、临时参议员的产生	106
二、选举制度的创立	112
三、选举是如何筹备的	120
四、国会选举的顶层设计	127
五、选举舞弊与国会竞选	137
六、民初上海的议员选举	145
第五章 国会与民初宪政选择	157
一、《临时约法》与政体选择的失败	157
二、《天坛宪法草案》与“超议会制”	164
三、内阁制的初创：1918 年民国宪法草案	180
四、联邦制度的中国特色：1923 年民国宪法	184

第六章 政党政治与第一届国会制宪	191
一、1913年：政治对抗模式与制宪	193
二、1916—1917年：政治协商—对抗模式与制宪	197
三、1922—1923年：政治协商模式与制宪	206
四、政治发展视野中的政党政治	219
 第七章 国会政治试验与民主转型	 227
一、国会政治的历史评价	228
二、国会政治失败的外因论	232
三、国会政治与民主化经验	234
 参考文献	 241
中文部分	241
英文部分	248

引言 国会议场上的质询场景

质询权是立法机关监督权的一种，是指立法机关的议员对于政府的施政方针、行政措施及其他事项，使用书面或口头方式向行政机关主管提出质询，要求其书面或出席答复。根据民国初年《议院法》有关条款的规定，议员在质问政府时，必须以20人以上的连署方式提出质问书，由各院转交政府限期答复。在政府答复后，如果提出质问书的议员认为政府答复不得要领时，可以咨请国务员（国务总理或各部总长）限期出席答复。议员对于政治上的紧急问题，可以提出临时动议，经过院会议决通过后要求国务员出席答复。与书面质询相比较，口头质询在民国第一届国会时期虽然并不多见，但因为是即席方式，其场景有时候更具震撼性。

如在1913年5月第一届国会第一期常会期间，众议院就袁世凯政府的“善后大借款案”提出口头质问。众议员彭允彝首先质问大借款案的合法性，即正式国会成立之前的临时参议院是否议决并通过此案。出席众议院会议的代理总理段祺瑞答复说，借款事件在去年（1912年）商议一年有余，去年9月16、17日政府代表曾经出席临时参议院会议商议此事，12月27日大借款五条已经在临时参议院逐

条通过，有议事记录可以查考。段祺瑞特别指出就借款条件来说，现在的条件与从前的条件并无一点出入，政府仍然是依据以前的条款办理。众议员张嘉谋提出从前银行团是六国，而现在是否仍为六国？段祺瑞称无论是六国还是五国，都是中国向银行团借款，并非向某某国借款。银行团最初是四国，后来加入日、俄两国变成六国，不久美国又退出，变成现在的五国。段祺瑞强调中国政府是向银行团借款，不是向六国借款，虽然银行团由数国组成，其实中国政府只认为是向银行团借款。

围绕大借款案审议的程序问题，彭允彝在质问中又提到，由大总统提出的议案，必须经过临时参议院的议决方为有效。议决程序必须经过三读会或依法省略三读会，才算是通过，而且通过之后必须使用正式公文将议决法案咨复政府，议案方为完全成立，否则法案是不能成立的。况且财政总长个人资格更不能有提出借款议案的权力。段祺瑞答复说，借款签字时因有赔款事情，属于非常危急的时刻。而且在欧洲巴尔干事件发生后，外国款项奇绌，外交团开列清单索要中国赔款急如星火。借款签字日期（1913年4月26日）虽然是在国会成立以后，但当时众议院议长尚未选出，还不算正式成立，所以只能请众议院谅解。段祺瑞强调如果临时参议院未通过借款条件，政府是决不能签字的，此案确已通过，有前参议院议事记录可查。为反驳段祺瑞的答复，众议员谷钟秀竟然当场大声诵读1912年12月27日临时参议院的议事录，称关于借款条件，当时只将特别条款大体表决，普通条款并未议及。段祺瑞回应称，议事录一切情形不甚记得，只是强调当日总理总长在政府报告后已获得临时参议院的同意。

众议员刘恩格在质问发言中痛斥说，如果审议手续只凭财政总长到院报告事件，即作为议决议案，这是“断乎不能”的。何况去

年12月27日所议决者是借款大纲，所讨论者是特别条款，决不能算为全体议决。段祺瑞表示4月26日所签的合同与去年9月16、17日及12月27日所议决的条件确实相同。刘恩格毫不客气地回应说，段祺瑞的回答是自相矛盾，段总理的意思是如果众议院选出议长，一定交付院会议决。如果前临时参议院确实已经议决通过，那这次何必还要交付众议院审议呢？所以说前临时参议院未经议决是显然可行的。一些众议员对于段祺瑞的答复表示强烈不满，称今日“只有质问，并无答复”。

第二期常会口头质问次数较多一些，有学者统计仅参议院就曾5次邀请国务总理段祺瑞到院接受当面质问，分别是为陕西省议会被人破坏和捣乱事件、天津老开西与法国交涉事件、第一班参议员改选事件、派遣赴日专使事件与财政部官员收贿及交通部租车事件。^①

在众议院也曾发生国务总理段祺瑞就财政部总长陈锦涛、次长殷汝骊受贿一事接受口头质询的事件，时间是在1917年4月17日。财政当局受贿案是在4月初被《申报》披露的，此后一直受到媒体关注。大致情况是财政部在受理商人张兴汉开办炼铜厂申请的过程中，总长陈锦涛、次长殷汝骊等主要官员涉嫌收受张兴汉的商业贿赂。

据当时公布的《众议院速记录》记载，众议员吴荣萃质问财政交通当局受贿问题是否真确？众议员胡祖舜进一步提到现在报纸关注炼铜厂事件，其中财政总长收受商人贿赂有无其事？段祺瑞回复说，财政部事件自己近日才发觉，已派人密查。至于财政总长受贿问题，段称派人查办，尚未收到报告。他还透露此事被发觉是在上星期的国务会议，财政总长在发言时曾检举财政次长在炼铜厂事件

^①薛恒：《民国议会制度研究》，中国社会科学出版社，2008年，第230页。

中受贿。对此，吴荣萃紧追不放，质问说据报纸登载财政总长举发时并呈出行贿证据，为标记有“锦生堂”字样的银票一张，是否确有其事？段祺瑞承认票子是有的，什么字号已经记不清楚了。段还提到在国务会议上，财务总长曾经拿出商人张兴汉写的两三篇文章，仿佛是具结形式（即保证书），内容是担保财政总长对于此事并无受贿情节。吴荣萃对于具结一事提出质疑，认为如果财政总长没有问题，为何能够凭空让商人为其未受贿行为作保？段祺瑞只得再次表示政府一定认真查办此事。

众议员胡祖舜认为此事既然是财政总长自行举报次长受贿，总长所知必较他人为真确，政府应即根据此种举发依法办理，为什么到目前为止还在密查之中。段祺瑞认为报纸报道多有不实之处，政府不能只凭报纸登载的内容，即认为是事实的真相，所以对于财政总长的举发不能不派人认真密查。胡祖舜反问，既然总长将次长受贿情事自行举发而又拿出证据，并指出行贿次长、参事之名，只要不是捏造行为，作为受贿的官吏其实已经失去任职资格，政府为什么还让他们在职而不加以惩办？众议员张知竞认为此事财政总长既是举发者，又为什么要让商人具结证明他自己未曾受贿，可见财政总长对于此事也在嫌疑之中。众议员张伯烈在发言中还声称：“请总理注意，此事查明之后已属刑事上处分问题，现在对于此事有关系者应即秘为监视，切勿听其逃逸为要。”众议员凌文渊表示：“总理如对于此事尚在疑似之中，当然派人密查，倘已认为实有受贿情事，则对于受贿之人及受贿程度并经过情形皆可一为宣布。”^①

^① 《众议院第二期常会速记录第59号》（1917年4月17日），《众议院速记录》（国会第二期常会）第5册，[出版者不详]，1916年，第15—16页。

段祺瑞表示政府对于此事不无疑虑之处，所以才派人认真密查，虽然财政总长举发次长受贿，但当时有人称其中还有其他情形。既然是两方面情况都有，就不能立即认定主管长官举发属员是职责所在，因此需要认真调查。段并承认财政部存在受贿事实。段祺瑞还一一回答了议员徐兰墅关于商人具结目前存放地点、时间与财政总长举发时间的问题。段称被举发次长是殷汝骊，表示此案将来交付法庭一定要有确实的凭据。与过去不同的是，这次对于段祺瑞的回答，议员们均表示满意，称“总理答复甚为明了，可以不必质问矣”。^①

财政当局受贿案在国会质询与舆论的压力下，竟然在第二天（4月18日）就有了结果，财政总长陈锦涛、次长殷汝骊（后逃匿）等人，因炼铜厂受贿事件，均被北京政府免职，不久后被逮捕，陈锦涛成为民国建立以来“内阁阁员因犯刑事案受到法院逮捕的第一人”。^②

总的来说，在质询权行使过程中，一方面国会议员表现得非常积极与主动，在口头质问中提出的问题相当犀利，认识较为深刻，经常指出政府方面施政失当之处，充分发挥了口头质问的成效。其实书面质询也是如此，如在第一届国会第一期常会期间，据统计，在第一期常会7个月时间内，两院书面质询书合计228件，平均每个月约33件。在政府回复方面，平均回复率为七成，而且回复时限多数是在一个月內。不过在质询权行使方式方面，两院均以书面质问方式为主，口头质询次数不多，形式较为单一，在一定程度上影响

^① 《众议院第二期常会速记录第59号》（1917年4月17日），《众议院速记录》（国会第二期常会）第5册，[出版者不详]，1916年，第17页。

^② 丁中江：《北洋军阀史话》（二），中国友谊出版社，1995年，第437页。

了质询权的行使效果。

另一方面，北京政府在回应国会议员质询的态度上，特别是段祺瑞担任总理或代理总理时，还是相当配合的。他本人曾多次出席国会的质询。最具代表性的一次是在1917年4月17日，当天下午2点30分，段祺瑞与国务院秘书长张国淦先到众议院接受关于炼铜厂与财政部官员受贿问题的质问。众议院质问结束后，3点40分他又和司法总长张耀曾到参议院接受关于财政部官员受贿、交通部租车等问题的质问。虽然段祺瑞并不是议会政治的热心支持者，但总体上还是较为尊重民国早期的宪政制度。在时任美国驻华公使芮恩施（Paul Samuel Reinsch）的回记录中，段祺瑞曾私下对其说：“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。但是，至于这种通过清谈进行治理的古怪的现代方法，我基本上看不出它有什么优点，但我还是愿意让它得到一种公正的试验。”^①

民国早期的政治，通常被人们认为是近代中国历史上最不光彩的一页。在传统的史学家看来，军阀混战、政局动荡、社会失序，构成这一时期的主流特色。北洋军阀的封建专制统治是人们对早期政治的基本认识。在这一认识的指引下，历史的丰富性与真实性长期被人为地遮蔽了，其中就包括这一时期的国会政治。但是正如罗隆基所说：“民元至民十六那段中国宪政历史，那固然是宪政的失败，但那却是国家实施宪政必经的过程，倘以那段宪政过程之波折，即断定宪政在中国永无成功可能，那是缺乏历史的眼光。”^②唐

①保罗·S·芮恩施：《一个美国外交官的使华记》，李抱宏、盛震溯译，游燮庭校，商务印书馆，1982年，第158页。

②罗隆基：《期成宪政的我见》，《今日评论》第2卷第22期。