

胡象賢 著

學海出版社 印行

民初國會之淵源與演進及其失敗原因的分析研究

胡象賢 著

民初國會之淵源與演進及其失敗原因的分析研究

民初國會之淵源與演進及其失敗
原因的分析研究

著者：胡 象 賢

出版者：李 海 出版 社

登記證字號：行政院新聞局版臺業字第一〇〇二號

發行人：李 善 發 社

發行所：李 海 出版 社

台北市和平東路一段一二九之一號

(師大綜合大樓)

電話：三九一—七六七五

臺北市郵政信箱二四—二八九號

郵政劃撥儲金帳戶一四三五四號

定價：新臺幣一八〇元

中華民國七十二年七月初版

版權所有・翻印必究

民初國會之淵源與演進及其失敗原因的分析研究

目錄

第一編 緒論.....	一
第二編 本論——國會之淵源與演進.....	一
第一章 代表聯合會攝理國會時期.....	一
第一節 武昌代表聯合會時期.....	一
第一項 武昌黨人之倡組代表聯合會.....	二
第二項 代表聯合會臨時集會於上海.....	二
第三項 代表聯合會在武昌正式成立.....	一五
第四項 制定民國臨時政府組織大綱.....	一七
第二節 南京代表聯合會時期.....	一九
第一項 代表聯合會遷南京復會改組.....	二五
第二項 選舉大元帥與副大元帥風波.....	二五
第三項 監督組織中華民國臨時政府.....	二九

第四項	增修民國臨時政府組織大綱	三二
第五項	中華民國開國建元案之通過	三六
第二章	臨時參議院代行國會時期	四三
第一節	南京臨時參議院時期	四四
第一項	南京臨時參議院之成立	四四
第二項	監督組織南北統一政府	四七
第三項	通過中華民國臨時約法	五三
第四項	抵押借款等三案之爭執	六〇
(一)	抵押借款之爭	六〇
(二)	國都問題之爭	六三
(三)	民選議員之爭	六六
第五項	中華民國國旗案之通過	六八
第六項	中國現代性政黨之產生	七一
(一)	同盟會	七一
(二)	統一黨	七三
(三)	統一共和黨	七五
(四)	共和建設討論會	七六

(五) 民社	七七
(六) 社會黨	七七
第二節 北京臨時參議院時期	九二
第一項 臨時參議院北遷復會改組	九二
第二項 國會基本法之制定及評述	九八
(一) 國會兩院議員名額分配的原則	九八
(二) 國會兩院議員產生及其代表性	九九
(三) 國會兩院議員選舉資格之限制	九九
第三項 府院府會之爭與內閣更迭	一〇〇
(一) 唐閣瓦解始末	一〇〇
(二) 陸閣籌組波折	一〇三
(三) 趙閣組成經緯	一〇七
第四項 政黨大化合時的政黨形勢	一一一
(一) 共和黨	一二
(二) 國民黨	一三
(三) 民主黨	一七
第三章 正式國會及其被解散時期	三一

第一節 正式國會之成立與政黨之演變	一三二
第一項 議員選舉與國會成立	一三二
(一) 國會議員之選舉	一三三
(二) 國會議員之召集	一三八
(三) 國會之正式開幕	一三九
(四) 兩院議長之選舉	一四一
第二項 國會之權力組織結構	一四二
第三項 國會初期之政黨演變	一四七
(一) 進步黨之組成	一四八
(二) 國民黨之分裂	一五二
第二節 國會之首遭蹂躪及其黨勢興替	一六三
第一項 內閣改組聲中各黨的因應之道	一六三
(一) 國民黨之主張與策略	一六三
(二) 進步黨之主張與策略	一六四
(三) 各小黨之主張與策略	一六四
第二項 國進兩黨對袁違法喪權案之爭	一六七
(一) 宋氏被刺案之爭	一六八

(二) 違法借款案之爭	一七二
(三) 中俄協約案之爭	一七八
第三項 國民黨議員遭劫後之黨勢中衰	一八二
第三節 國會之解散及政黨之消隱蛻變	一九一
第一項 國會籌畫組織憲法起草委員會	一九一
(一) 各派對憲法起草機關之主張	一九一
(二) 憲法起草委員會委員之互選	一九二
(三) 憲法起草委員會之正式組成	一九五
第二項 議憲期中政府與反政府黨分合	一九七
(一) 公民黨	一九八
(二) 大中黨	一九八
(三) 民憲黨	一九八
第三項 兩院議員被迫選舉正式大總統	二〇〇
(一) 先選總統之議最後定案	二〇二
(二) 總統選舉法之先行制定	二〇二
(三) 暴民威脅之下進行選舉	二〇四
第四項 起草委員會拒遵總統意旨制憲	二〇五

第五項 袁氏取消議員資格阻憲草通過	二〇九
第六項 國會歸於解散與政黨消隱質變	二一一
第三編 結論——國會失敗原因分析	二二一
一、固有政治傳統排斥新的政治制度	二二一
二、國家大局不穩有識之士遷怒國會	二二二
三、人民態度冷漠國會缺乏群眾支持	二二四
四、國會本身敗德亂行難饜時人之望	二二五
五、黨爭兩敗俱傷國會失去維護主力	二二六
六、國際輿論疑謗助長反國會者聲勢	二二七
附錄	二三五
一、臨時參議院法	二三五
二、國會基本法	二四五
（一）國會組織法	二四五
（二）議院法	二四八
（三）參議院議員選舉法	二五七
（四）衆議院議員選舉法	二六二
三、第一屆議員姓名錄	二七八

(一) 參議院議員姓名	二七八
(二) 衆議院議員姓名	二八〇
參考書目	二八五

民初國會之淵源與演進及其失敗原因的分析研究

第一編 緒論

國會制度的產生，與民主政治的要求是不可分的。在非民主的專制時代，人民只是政治的客體，君主才是國家的主人。故其時不論爲大政方針的決定，重要官吏的任免，法律的存廢制定，全憑皇帝一己的好惡，自由的裁定，人民並無決定之權。因此，那時就沒有組織國會的必要，自然也就不會有國會制度的產生。但到了非專制的民主時代則不然，人民已從政治客體的地位，變成了國家的主人。他們對於政府機構應怎樣組織？行政大權應由何人掌管？國家大政應否興革？基本大法應如何制定？一一都需要參與表達意見。至其如何參與表達？在古代民主國家，均採用直接民主制。凡公民到達法定年齡，都得親自出席民會，直接參與討論議決。這一親自出席，直接參與的直接民主制，雖極符合民主精神的理想，惟可惜的是，它只能行之於古代小國寡民的城邦，不宜行之於地廣人衆的現代國家。今日，除瑞士國的部分行政區域，仍行其直接民主制外，其他國家，均因地廣人衆無法採行(1)。

直接民主制，既不宜於行之地廣人衆的現代國家，由人民選舉代表，組織國會，行使立法、監督政府的間接民主制，遂因應現代國家的需要而產生。這一代議制的間接民主制，最早濫觴於英國，邇後及於全世界(2)。當中國咸同之際，推行軍事西化運動時，先驅的思想家，也一併的將西方，尤其是西方英

國的國會制度，及因應國會運作需要的政黨制度，或直接或間接，將之移植到中國來(3)。惟主張興民權，開國會，大量移植西方的民主憲政理論，則始自於中日甲午戰爭以後(4)。

光緒二十年，歲次甲午，亦即西曆紀元的一八九四年，中日戰爭爆發。不幸中國慘遭敗績。其時，全國有志之士，對於此次戰敗的屈辱，深深引以為耻。為求雪耻圖強，於是就形成了革命與立憲兩個救國目的相同，而主張各異的黨派(5)。這兩個黨派，前者，主張用激烈的手段，將中國數千年的君主專制政體，連根拔起。代之以西方式的民主共和立憲。後者，堅持用緩進的方法，要求滿清政府，變法改良。仿行英日式的君主立憲制度(6)。其後兩者的奮鬥，立憲派雖打破了滿清政府的某些成見，准許設立了一個相似國會形式的資政院。却始終未曾賦予其現代國會應有的職權。在權力分配方面，君主仍集立法、行政、司法大權於一身(7)。資政院，僅只是供政府諮詢的一個諮詢機關而已(8)。該立憲派人士對此，雖繼作改進的要求，惟直至滿清政府被推翻，他們對於民主共和的實現，現代國會的建立，並無直接的貢獻。而革命黨的同盟會則不然，它自始就主張民主共和，反對君主立憲。堅持其「凡我國民皆平等」有參政權，大總統由國民公舉，議會以國民公舉之議員構成之。制定中華民國憲法，人人共守之，敢有帝制自為者，天下共擊之」的民主共和立憲的理論(9)。此一民主共和立憲的理論，不僅為革命黨人，在辛亥革命成功之後，本以建立國會的理論依據，也是民初開國創建共和政府的指導方針。所以辛亥革命，是中國由君主專制，進入民主共和的第一步。而邁出這第一步的，則為攝理國會職權的各省都督府代表聯合會。這攝理國會職權的各省都督府代表聯合會，它雖突破了中國政治的舊傳統，為民主共和立憲邁出了第一步。惟因國人對於這一新的制度，運作經驗的不足，政黨的不甚健全，及固有政治傳統的排

斥，並未完全發揮其制度上的應有功能。尤其是孫中山先生讓位於袁世凱之後。該袁世凱，他以武力作後盾，操縱其間，威迫利誘⁽¹⁾，蓄意破壞。遂使這一神聖的國會，只是供其拉攏多數謀取黨派利益的附和者，打擊反對者的場所。而非爲各派政黨，競逐實現任何以國家利益爲前提的政綱政見的殿堂。民國初年的政局，其之所以無法納入民主憲政的常軌，大多種因在此。

攝理國會職權的各省都督府代表聯合會，於辛亥年十月初十，即西曆紀元一九一一年十一月三十日正式成立。即日就展開其立法定制的工作。它先後完成中華民國臨時政府組織大綱之制定與增修。該大綱，規定臨時政府爲總統制，設立法機關爲臨時參議院。隨後，又準此規定，選舉孫中山先生爲首任臨時大總統。通過總長人選，監督組成南京臨時政府，完成其全部的任務。依法，該攝理國會職權的各省都督府代表聯合會，應隨臨時總統與副總統之選出而解散。惟因臨時參議院無法及時成立，繼又據臨時政府組織大綱之規定，暫代其職權。這時，各派政黨相繼成立，先後出而問政，黨爭就因此自此而起。本來，國會議員因堅持政見而有黨爭，爲政黨政治之所許⁽¹⁾。如遇事調和，反而失去政黨政治之意義。不過，民初國會的黨爭則不然，除少數政黨有獨特之政見，大致尙能爲政見之爭而爭外，其他，大多是些沒有特殊政見或置政見於不顧的意氣之爭⁽²⁾。這種意氣之爭，至臨時參議院成立以後，仍是如此。

民國元年一月二十八日，臨時參議院正式成立。自此，由各省都督府代表聯合會暫代其職權的職權，爲正式成立之臨時參議院所接替。未幾，清帝遜位。臨時大總統孫中山先生，爲履行其「一候和議告成，清廷傾覆，即當辭引退，另選賢能」之誓言⁽³⁾，乃於同年二月十三日，提出辭職書於臨時參議院

。並荐袁世凱以自代。臨時參議院准 孫氏辭職，選舉其推荐的袁世凱，爲第二任臨時大總統。又制定臨時約法，以代臨時政府組織大綱。該約法，採內閣制，規定十個月內，成立正式國會。臨時參議院，即依據該法，通過唐紹儀內閣全體閣員，監督組成南北統一後的統一政府。由於黨爭不息，該統一政府的政局自始就不穩定。其時的主要政黨，在南京臨時參議院前期，除同盟會外，尚有中華民國聯合會、共和建設討論會、民社、社會黨。這些或會或社或黨的政黨，其政治立場，有的反對同盟會，有的爲同盟會之友黨。在反同盟會的政黨中，表現得最爲激烈的，有中華民國聯合會與民社。尤以民社籍黨員，最爲囂張。他們在國都問題、抵押借款問題、議員民選問題，專與同盟會立異。而其立異的動機，又爲報復者多，爲政見者少。缺乏民主政黨的素養⁽¹⁴⁾。在南京臨時參議院後期，復有江浙預備立憲公會與前述的中華民國聯合會合組之統一黨之出現。繼之，又有統一共和黨之產生。前者反對同盟會，支持袁世凱。爲袁氏之與黨。後者立場中立。稍偏同盟會，爲同盟會之友黨。就南京臨時參議院的全期言，政黨中之同盟會，雖時遭反對者的攻擊，惟不論其爲單獨進攻，或者聯合作戰，仍不能與同盟會相抗衡⁽¹⁵⁾。

民國元年四月，臨時參議院遷至北京。各派政黨合縱連橫，去其小異，取其大同的共組大黨之風即起。首開其端者，則爲統一黨與民社等合組之共和黨。該共和黨組成之後，以擁護袁世凱爲己任，反同盟會爲宗旨⁽¹⁶⁾。有御用黨之稱。其先與袁世凱，合力排去堅持副署制度的內閣總理唐紹儀，推倒其內閣。繼在籌組新閣時，又與袁世凱，以超然內閣抵制同盟會的政黨內閣之主張⁽¹⁷⁾。對同盟會構成了相當的威脅。其後，袁世凱在其御用的共和黨的支持下，竟置同盟會的政黨內閣主張於不顧，提出陸徵祥爲超然總理。這陸徵祥，在該黨全力支持下，順利通過於臨時參議院。惟因陸氏發表政見難鑒人望，其所提

出之閣員人選，曾經一度遭到全部否決⁽¹⁸⁾。第二次再度提出，仍未獲得全部通過⁽¹⁹⁾。陸氏經此打擊，乃以病辭，該閣旋又倒台。而支持陸閣的共和黨，這時也已分裂。不復有凌駕同盟會之黨勢⁽²⁰⁾。

民國元年八月，同盟會爲擴大其黨勢，與統一共和黨等合組爲國民黨。該組成後的國民黨，在北京臨時參議院中的黨勢。佔有全部議員三分之二的席次⁽²¹⁾。如此，它不僅具有左右議場的力量，即就是繼陸閣瓦解，問鼎新閣，也有絕對的把握。然而該黨並無此意圖，決定採穩健態度，與袁世凱相提携。通過其親信趙秉鈞爲內閣總理，出組新閣。希望藉此取得袁氏的信任與合作，共同促成真正的政黨內閣制度的實現⁽²²⁾。惟袁世凱，却思不及此。仍然是我行我素。視內閣爲傀儡。不准稍拂其意旨。結果，該國民黨不僅沒有達成其願望，反而遭受其所暗助的統一、共和、及由共和建設討論會等小政團合組之民主黨的圍攻。是以至北京臨時參議院後期，國民黨在袁氏與黨的圍攻下，已陷於欲敵乏力的境地⁽²³⁾。這時的國民黨，爲了重振其黨勢，正積極的準備正式國會議員的競選⁽²⁴⁾。希望在未來的正式國會中，取得多數黨的地位。是項選舉於民國元年十二月開始舉行。次年二月中旬揭曉。國民黨獲得了此次大選的勝利。該黨在勝利之餘，紛紛主張按內閣制國家通例，由其代理理事長宋教仁，出組政黨內閣。臨時大總統袁世凱有見及此，因恐集權於內閣。受制於宋氏。於是就與趙秉鈞密謀，買通奸人，暗殺宋教仁於國會開幕的前夕⁽²⁵⁾。

民國二年四月八日，正式國會開幕。該黨對其領導革命，推翻滿清，建立民國後所取得的國家領導權，爲由前清北洋舊官僚蛻變而成的民國臨時大總統的袁世凱所奪取，本就早有不滿的表示。現在復又殺害其代理理事長宋教仁，更令其爲之大憤⁽²⁶⁾。該黨在悲憤之餘，爲了防止袁氏進一步破壞民主憲政，

乃決定運用其在國會中之多數，謀在制定新憲時，比照臨時約法，規定統治組織爲內閣制。將政府的實權集中於內閣，又將內閣的實權，集中於國會。用之對總統加以有效的制衡。而袁世凱，爲了因應國民黨的策略，也在研求方法，予以有效的抵制。他除了運用分化陰謀，以削弱國民黨在國會中的黨勢外，復又聯合國會中的小黨，合組爲進步黨以爲其與黨。藉之在國會中對付國民黨。這袁氏的與黨的進步黨，其組成分子，大多爲前清的保守之立憲派。原本就不滿意於激烈作風的同盟會，及由同盟會演進而來的國民黨。現在既有袁氏及其所屬的北洋舊官僚爲其作後盾，自然就有力量事事與國民黨立異，處處與該黨抗衡。結果，這正式的國會，不久就成爲制袁的國民黨，與袒袁的進步黨，爲宋教仁被刺案、違法借款案、中俄協約等案相抵抗抗的戰場。又因在上述等案的黨爭中，事多涉及內閣總理趙秉鈞，與臨時總統袁世凱。前者，於民國二年七月中旬，負疚辭職。趙閣因此倒閉。繼起組閣者爲熊希齡，該閣只是日後作了副署袁氏破壞國會的幫兇，並無任何的作爲。後者的袁世凱，因不滿國民黨在黨爭中，暴露其不法，乃調兵遣將，準備以暴力制壓國民黨。以致又迫使該國民黨人，舉兵抗暴，掀起了二次革命的出兵討袁。

國民黨的二次革命，出兵討袁之役，不久全面失敗。袁氏就此力霸南北，一手握及軍政獨裁大權。其爲急欲取得正式總統大位，於是就授意進步黨籍國會議員，提出先舉總統，後定憲法之議案。國民黨籍國會議員，因屈於大勢，只有權宜同意。該案因而順利通過。十月六日，參衆兩院議員，在暴民威脅之下，選出袁世凱爲正式總統。至其被選爲正式總統後，爲了擴張其權力，達成其合法的獨裁，又要求憲法起草委員會，按其意旨制憲。惟因限於規定，未爲該委員會所接納。仍按其既定的制憲政

策，完成憲法草案之起草。袁氏見此新的憲草，有違其獨裁統治之大慾。乃通電各省其所屬黨徒，製造反憲風潮³⁶。爲了阻止憲法草案的通過，乃下令解散國民黨，取消國民黨籍議員資格，封閉國會³⁷。至此，不僅天壇制憲未能竟其功，即就是共和基業，亦因此而被毀。

附註

- (1) 薩孟武著 「政治學」 (自印、五八年第四版、台北) 頁二〇〇—二〇一
- (2) 張希哲著 「各國議會與政黨」 (中央文物供應社、五三年二版、台北) 頁一
- (3) 張玉法著 「清季的立憲團體」 (中央研究院近代史研究所、六〇年、台北) 頁二八—三四
- (4) 同前註 頁三八
- (5) 元冰峯著 「清末革命與君憲的論爭」 (中央研究院近代史研究所、五五年、台北) 頁九
- (6) 同前註 序文頁一
- (7) 胡春惠著 「民國憲政運動」 (正中、六七年、台北) 前言頁一
- (8) 孫子和編 「民國政黨史料」 (正中、七〇年、台北) 導言頁一
- (9) 中國國民黨黨史委員會編 「國父全集」第一冊 (中國國民黨黨史委員會、六二年、台北) 頁二八六
- (10) 吳鐵城著 「吳鐵城回憶錄」 (三民、七〇年三版、台北) 頁五五—五六