

中华民国国会史

下

谷丽娟 袁香甫 著

中华书局

目 录

前 言	1
第一章 清朝末年的咨议局与资政院	1
一、咨议局的议员选举及第一届第二届常年会	3
二、1910 年的三次国会请愿运动	8
三、资政院第一届常年会	21
四、弹劾军机大臣案的风波	26
五、剪发易服案	39
六、资政院第二届常年会	43
附录	
(一)咨议局章程	49
(二)咨议局议员选举章程	56
(三)资政院改订续订院章	67
(四)资政院议员选举章程	73
第二章 武昌起义后的各省都督府代表会	87
一、武昌起义后的形势与各派政治力量的消长	88
二、各省都督府代表联合会的发起	95
三、各省都督府代表会在鄂的活动	101
(一)《各省代表敬告武汉同胞书》的发表	101
(二)《中华民国临时政府组织大纲》的制定	103
(三)通过停战协定和拟定南北和谈条件	108

(四)留沪代表筹组临时政府的活动	114
四、各省都督府代表会在宁的活动	118
(一)选举孙中山为第一任临时大总统	120
(二)南京临时政府的成立	130
(三)《中华民国临时政府组织大纲》的一再被修正	136
(四)北伐的夭折	139
(五)统一国旗问题的争执	144
附录	
(一)中华民国鄂州约法	147
(二)修正中华民国临时政府组织大纲	151
第三章 南京参议院	155
一、南京临时政府时期的政党	157
二、南京参议院的开院典礼	167
三、南京参议院的机构设置及议员概况	171
四、优待清帝清皇族及满蒙回藏各族待遇条件的议决	178
五、孙中山解职及选袁世凯为第二任临时大总统	186
六、通过唐绍仪内阁	195
七、临时政府所在地之争	201
八、《中华民国临时约法》的制定	216
九、《国务院官制》、《各部官制通则》等案的通过	228
十、《新法律未颁行以前暂适用旧有法律》案的议决	235
十一、《中华民国接收北方各省统治权办法》 案的议决及风波	239
十二、监督临时政府借外债	244
十三、维护参议院本身合法性的斗争	249
附录	
(一)南京参议院议案总结	255
(二)参议院法	258

(三) 参议院议事细则	266
(四) 参议院办事细则	271
(五) 参议院常费支給章程	274
(六) 参议院旁听规则	275
第四章 北京参议院	277
一、议员概况及“民选”、官派风波	280
二、北京参议院的开院典礼	286
三、北京参议院中的政党	291
四、参议院领导席位的争夺	300
五、《国会组织法大纲》与《选举法大纲》的制定	304
六、《国会组织法》和议员选举法及《省议 会议员选举法》等案的议决	323
七、国旗、商旗、陆军旗、海军旗的议决	332
八、唐绍仪内阁的垮台	335
九、陆徵祥内阁的风波	345
十、《修正国务院官制》、《修正各部官制通则》 等案的议决	356
十一、张振武案及弹劾案风波	363
十二、《省制》、《省官制》案的风波	376
十三、《中央行政官官等法》、《中央行政官官俸法》 案的议决	401
十四、《参议院法》的修正	408
十五、预算案、概算案的波折	417
十六、《服制》、《礼制》案的议决	422
十七、《戒严法》案的议决	432
十八、北京参议院闭会式及其议案总结	441
附录	
(一) 参议院议员选举法	445

(二)参议院议员选举法施行细则	449
(三)众议院议员选举法	452
(四)众议院议员选举法施行细则	463
(五)省议会议员选举法、各省第一届省议员名额表 ...	467
(六)省制草案、省官制草案	477
(七)省议会暂行法	487
第五章 中华民国第一届国会第一期常会	491
一、第一届国会的选举及宋教仁的被暗杀	493
二、第一届国会开幕	507
三、第一届国会第一期常会时的政党	512
四、第一届国会的组织概况	522
五、参、众两院议长选举的激烈争夺	526
六、《议院法》案的风波	544
七、善后大借款风波	551
八、先选还是先宪的争论	576
九、中俄外蒙问题交涉风波	582
十、《大总统选举法》的制定	605
十一、正式大总统、副总统的选举	609
十二、宪法起草权的争夺	617
十三、宪法起草委员会的成立	625
十四、《天坛宪法草案》的起草	637
十五、袁世凯掀起的否定《天坛宪法草案》的风潮	642
十六、袁世凯对国会议员的压迫、迫害及国会的反抗	654
十七、国民党议员资格的取消及国会的被解散	672
十八、熊希龄内阁的产生与垮台	686
附录	
(一)第一届国会议长变化表	698
(二)第一届国会参议院议员名单	699

(三)第一届国会众议院议员名单	701
(四)议院法	704
(五)宪法会议规则	711
(六)中华民国宪法草案(即《天坛宪法草案》)	716
(七)众议院规则	739
(八)参议院议事细则	753
(九)参议院旁听规则	761
(十)第一届国会第一期常会议案总结	763
第六章 袁世凯的御用立法与造法机构	765
一、政治会议	766
(一)政治会议的开幕	767
(二)《救国大计咨议》案的议定和 《约法会议组织条例》的制定	771
二、约法会议	777
(一)约法会议的开幕	778
(二)《新约法》的制定	780
(三)《参政院组织法》和《修正大总统选举法》 的制定	788
(四)约法会议的闭会	791
三、参政院	793
附录	
(一)约法会议组织条例	808
(二)中华民国约法	810
(三)参政院组织法	816
(四)修正大总统选举法	817
(五)国民代表大会组织法	819
第七章 第一届国会第一次恢复后的常会	823
一、第一届国会恢复的酝酿	827

二、第二期常会开会典礼的举行·····	835
三、国会议员院外谈话会及对附和帝制议员的处理·····	840
四、第一届国会第一次恢复时期的政党·····	847
五、段祺瑞内阁的追认与变迁·····	855
六、国会与府院之争·····	868
七、副总统选举·····	878
八、参议院第一班议员的改选·····	885
九、兴亚公司借款案风波·····	897
十、张勋干政与国会的反击·····	909
十一、收买烟土风波·····	921
十二、国会第一次恢复后的议宪·····	933
(一)《天坛宪法草案》的初读会·····	934
(二)《天坛宪法草案》审议会·····	938
(三)《天坛宪法草案》二读会·····	944
(四)《天坛宪法草案》中几个争议较大的问题·····	946
(五)地方制度入宪的风波·····	950
十三、对德宣战案的风波·····	957
十四、国会再次被解散·····	975
附录	
第一届国会第一次恢复后的议案总结·····	986
第八章 中华民国第二届国会 ·····	991
一、皖系和研究系合谋再组的临时参议院·····	994
二、临时参议院修改《国会组织法》和议员选举法·····	1008
三、第二届国会的选举·····	1017
四、第二届国会中的政党·····	1026
五、第二届国会开院典礼及议长、副议长的竞争·····	1033
六、追认对德奥宣战案及通过对德奥和平案·····	1043
七、选举总统、副总统·····	1051

八、通过钱能训内阁·····	1064
九、第二届国会对南北和议的反对与阻挠·····	1070
十、第二届国会与巴黎和会·····	1079
十一、第二届国会的制宪活动·····	1092
十二、围绕靳云鹏内阁的争斗·····	1103
十三、1919 年度预算案的审议 ·····	1114
十四、第二届国会几期会议概况及第二届国会的消亡·····	1124
十五、第三届国会的流产·····	1133
附录:	
(一)临时参议院议员名单 ·····	1143
(二)修正中华民国国会组织法 ·····	1144
(三)修正参议院议员选举法 ·····	1147
(四)修正众议院议员选举法 ·····	1152
(五)蒙古四部西藏第二届众议院议员选举施行法 ·····	1164
(六)第二届国会(安福国会)议员名单 ·····	1165
第九章 护法国会 ·····	1169
一、护法国会中的政党·····	1174
二、1917 年 8 月召集的国会非常会议 ·····	1178
三、《中华民国军政府组织大纲》的议决和军政府的成立 ···	1185
四、对德奥宣战案的通过·····	1193
五、《修正中华民国军政府组织大纲》的 通过和军政府的改组·····	1198
六、正式国会的召集及议员的递补和议长的改选·····	1208
七、缓举总统和军政府摄行大总统职务的议决·····	1223
八、护法国会对南北和谈的反对与阻挠·····	1230
九、护法国会与巴黎和会·····	1252
十、五四运动中的护法国会·····	1262
十一、护法国会的制宪活动·····	1271

十二、改组军政府案和不信任岑春煊案的风波·····	1282
十三、政学系单独支撑的国会非常会议·····	1298
十四、部分护法国会议员辗转港、沪、滇、川的概况·····	1311
十五、孙中山对广州军政府的重组和国会 非常会议的重新召集·····	1320
十六、广州正式大总统选举风波和正式政府的成立·····	1328
十七、护法国会对北伐的敦促·····	1337
第十章 第一届国会第二次恢复后的常会 ·····	1343
一、旧国会议员恢复第一届国会的活动·····	1346
二、民六、民八议员的法统之争·····	1355
三、第二期常会闭会式及第三期常会开会式·····	1366
四、国会第二次恢复后的常会时的政党·····	1372
五、众议院副议长的补选和参议院议长的难产·····	1387
六、国会制造的罗文干案及驱彭学潮·····	1407
七、张绍曾内阁的风风雨雨·····	1432
八、国会介入的驱黎政变·····	1453
九、为政变披上合法外衣的参、众两院联合会·····	1460
十、国会移沪运动的失败·····	1467
十一、直系军阀对议员的拉拢与贿赂·····	1473
十二、各政团的宪、选协商会·····	1488
十三、第三期常会会期的延长和议员任期的无限延长·····	1498
十四、曹锟的贿选及其反响·····	1510
十五、《中华民国宪法》的制定与公布·····	1525
附录	
(一)参加1923年10月5日大总统选举会议员名单·····	1537
(二)中华民国宪法·····	1540
第十一章 国会临时会及国会的终结 ·····	1555
一、国会临时会的开幕及会期的一再延长·····	1557

二、国会临时会议时的党派·····	1564
三、众议院议长问题的风波·····	1573
四、众议院警卫的撤换及吴景濂的出逃·····	1590
五、高凌霄内阁的倒台·····	1597
六、众议院临时行政委员会的内争·····	1607
七、胎死腹中的副总统选举·····	1616
八、国会的倒王克敏运动·····	1623
九、孙宝琦内阁、顾维钧代阁及颜惠庆内阁的风波·····	1633
十、《中苏协定》签字的风波·····	1648
十一、德发债票案·····	1659
十二、沸沸扬扬的金法郎案·····	1668
十三、检举贿选议员令·····	1681
十四、流产的国会非常会议及国会的终结·····	1689
十五、《中华民国宪法案》的起草·····	1700
十六、护宪议员恢复第一届国会运动的失败·····	1708
附录	
(一)善后会议条例·····	1715
(二)善后会议会员名单·····	1717
(三)国民代表会议条例·····	1719
(四)国宪起草委员会规则·····	1723
(五)国宪起草委员会委员名单·····	1725
(六)中华民国宪法案·····	1727
(七)临时参政院参政名单·····	1743
结束语·····	1745
参考文献书目·····	1755

第九章 护法国会

(1917年8月25日——1922年6月16日)

1917年7月,张勋的复辟被粉碎,段祺瑞为首的皖系重新控制着北京政权。在研究系党魁的策划下,段祺瑞政府拒绝了第一届国会议员们恢复国会的要求,决定成立一个能为自己所控制的新的国会。这导致了南北的分裂与战争。

1917年7月,孙中山南下广州以护法相号召,邀请第一届国会议员南下广州,在广州重开国会。但愿到广州的旧议员并不多,根本凑不足二分之一的法定开会人数。以孙中山对护法的解释,是要恢复旧国会,恢复《临时约法》的效力,主要是恢复旧国会。因为北京政府仍然声明遵守《临时约法》。恢复解散的第一届国会,按说和第一届国会议员的切身利益密切相关,应踊跃赴穗,重开国会,且第一届国会中国民党占有优势。但事实却与此相反,赴广州护法的议员是少数。这就使护法的大前提难以成立。正由于这个大前提不存在,这立即使护法者处于违法的尴尬境地,一开始就如此,且一直延续到护法运动的终结。也就是说,护法运动本身违背了《临时约法》和《中华民国国会组织法》。这也使护法口号缺乏号召力。连护法最直接的受益者的第一届国会议员大都对护法缺乏热情,更别说动员广大人民参加护法运动。这也是护法运动一直难形成声势且一再失败的原因之一。显然,发动护法运动之初,对议员到底能否多数赴广州缺乏正确的估计。

8月25日,以国民党系议员为主的部分旧国会议员在广州召集国

会非常会议,制定了《国会非常会议组织大纲》。依大纲的规定,推举原众议院院长吴景濂为国会非常会议议长,原参议院副议长王正廷为国会非常会议副议长。国会非常会议制定了《中华民国军政府组织大纲》,并依据此大纲选举孙中山为大元帅,陆荣廷、唐继尧为元帅,并选出了军政府各部总长,在广州成立了军政府。但陆荣廷、唐继尧不支持军政府,始终未就元帅职。各部总长亦多未就职。军政府未得到西南各主要实力派的支持,命令出不了土敏土厂(军政府所在地),形同虚设。这也是护法运动发起者对西南的形势缺乏正确的分析与判断,对到底依靠何种力量来进行护法运动缺乏客观的估计与判断。这是护法运动一再受挫的原因。当时桂系控制着两广。在广州建立军政府,桂系不支持军政府,处处为难军政府。这使军政府的日子很难过。

为了取得西南各实力派,尤其是控制着广东省的桂系对军政府的支持,只能对军政府进行改组,充分吸收西南各实力派,尤其是桂系、滇系参与对军政府的领导。一开始,在孙中山的同意下,吴景濂、汤漪等国会议员中的骨干积极与西南各实力派联系,1918年1月15日组织了西南各省军事联合会。这个联合会所制定的条例既侵夺了军政府的权限,又侵夺了国会的权限,其性质与天津的督军团相似。这立即遭到多数国会非常会议议员的反对,只好作罢。于是国会非常会议和西南各省实力派又酝酿对军政府进行改组,以总裁合议制取代大元帅独裁制,扩大军政府的基础。孙中山一开始是支持这种改组的。但当知道桂系想借改组排挤自己时,便开始反对这种改组。国会非常会议只有民友社系议员支持孙中山反对改组军政府,政学会系和益友社系议员支持对军政府的改组。即国会非常会议中多数议员支持改组。5月17日,《中华民国军政府改组案》通过三读。5月20日国会非常会议选举出孙中山、唐绍仪、唐继尧、伍廷芳、林葆懌、陆荣廷、岑春煊7人为政务总裁。孙中山决定暂时既不就职也不辞职,于5月21日离开广州,经日本,于6月26日回到上海。7月,孙中山、唐继尧、伍廷芳、陆荣廷、林葆懌、岑春煊、唐绍仪先后宣布就任政务总裁职。孙、唐、陆、唐均不

到广州,只派出代表到广州出席政务会议。

8月19日,按多数总裁的意见,政务会议推举岑春煊为主席政务总裁,主持军政府工作。

为了与即将在北京召开的由皖系军阀控制的第二届国会相对抗,在广州的旧国会议员决定于1918年6月12日在广州召集正式国会。为了凑足法定的开会人数,在广州的旧国会议员于7月13日和8月13日两次共解除325名议员的职务,以候补议员递补。到8月,在广州的护法国会参、众两院才足法定的开会人数。

护法国会召集正式会议的第一个目标是继续第一届国会第二期常会的制宪,以便向全国表明自己是惟一正统合法的国会。从1918年9月下旬至12月下旬护法国会召开十几次宪法审议会,对宪法草案进行审议。1919年1月初开始又多次召开宪法会议,对宪法草案进行二读程序。至1月下旬,很多议员赶赴上海,关注即将在上海召开的南北和谈,致使广州国会不足制宪的法定人数而停会。当1919年11月中旬又凑足宪法会议人数时,护法国会再开宪法会议,继续制宪。1920年1月初,政学系议员以不出席宪法会议来抵制制宪,护法国会制宪工作最终停止。

仅仅为了分裂后的第一届国会少数议员的权益而召集护法国会,导致南北分裂。南北两个政府进行了一场旷日持久的对立和战争。战争使无数无辜的生灵涂炭,使无数人流离失所。战争耗费了国家巨大的人力、物力和财力。人民厌恶这场战争,要求和平与安宁。从1918年6月开始,全国和平的呼声逐渐高涨。6月3日,各省省议会代表在宁开会,即呼吁南北两个政府早息争端,和平统一。与会代表发表了一个宣言说:“为今之计,亟宜双方罢兵,回复统一,为全国商民留一线生机,为国家前途留一分元气。”^①10月,包括一些很有影响力的国民党员在内,全国一些名流发起组织和平期成会,为全国和平统一呼号奔走。

^① 《申报》1918年6月10日。

第一次世界大战结束后,即将召集巴黎和会。这进一步促进了国内和平运动的高涨。尽管护法国会一直否定北京政府,反对与北京政府谈判,坚持对北京政府的讨伐。但在国内外要求和平势力的压力下,护法国会的态度逐渐软化。军政府在北京政府11月16日下达停战令后,也于11月23日下达了相应的停战的命令,并于1919年1月派出了南方议和代表团赴上海进行南北和平谈判。护法议员也纷纷赴沪监视与影响南北和谈。广州护法国会因不足法定开会人数,只能开谈话会性质的两院会合会。

护法国会坚持否定第二届国会及由其产生的北京政府,坚持恢复民八国会。第二届国会也坚持自己是完全合法的国会,决不让步,导致南北和谈于5月份彻底破裂。

广州军政府由大元帅独裁制改为总裁合议制后的开始一段时间,工作曾有一些起色。但它是各实力派以实力为基础的松散的联合权力机构。多数总裁一直未到广州来履职,只派出代表出席政务会议。时间一长,这些代表也不出席政务会议。军政府开始涣散。军政府的权力逐渐操在主席总裁岑春煊的手中。政学系乘机扩张自己的势力。岑春煊和政学系与各方面的矛盾加深。于是反对派议员又开始酝酿改组军政府,限制岑春煊的权力。开始时,为改变军政府的涣散状态,岑春煊及政学系亦同意对军政府进行改组。但因双方改组目的不同,产生矛盾与斗争,政学系开始反对改组。1919年10月13日,军政府任命新的两广盐运使,将两广盐运署置于政学系的控制之下。这立即引起了国会中其他派系的不满与反对。在10月18日两院联合会上突然提出对主席总裁岑春煊的不信任案。这加深了国会与岑春煊的矛盾。10月31日,军政府改组案起草委员会通过了改组纲领,设总裁院执行总统职权,设行政院执行国务院职权。这自然是为削弱乃至剥夺主席总裁岑春煊的权力,故立即遭到政学系议员的强烈反对。政学系议员又运动各省实力派反对改组军政府。各省实力派鉴于南北和谈实际已经破裂,南北战争随时可能爆发,为了稳定南方局势,也反对改组军政府。

有了实力派尤其是桂系的支持,岑春煊和政学系腰杆子更硬。从1920年开始几乎停止了国会的经费,(国会每月经费定额17万元,但1920年1月至3月国会只得到3万多元)这使双方矛盾进一步激化。更令国会不能容忍的是岑春煊与北方几省督军秘密商谈的和平条件中有同时解散南北两个国会的条件。这样,除政学系外,护法国会议员决心与岑春煊决裂。他们于1920年3月纷纷离穗赴港再转沪。同时政务总裁伍廷芳亦与岑决裂,3月29日离穗经港赴沪。

这样,留在广州的主要就是政学系议员。他们于1920年4月6日推孙光庭为参议院主席,代理议长职权。4月23日推陈鸿钧为众议院主席,代行众议院议长职权。他们除运动赴沪议员回广州外,就是补选总裁。因当时七总裁只剩下岑春煊、陆荣廷、林葆懌3人。5月4日,留在广州的国会议员又补选熊克武、温宗尧、刘显世(未就职)为总裁。

离穗到沪议员,在孙中山、唐继尧等的支持下,决定移滇开会。第一批移滇议员7月2日到昆明。7月10日到滇议员发表国会移滇宣言。8月7日议决取消岑春煊政务总裁职务。8月14日补选刘显世为政务总裁。

7月中旬,滇黔联军将熊克武的川军赶到了川北,占领了重庆、成都等四川大部分地区。于是移滇议员议决将国会移往重庆。9月底,移滇议员到达重庆与9月19日由沪到达重庆的议员会合准备开会时,熊克武的川军8月下旬卷土重来,10月上旬即兵临重庆。10月14日移重庆的国会议员只好仓皇乘船东下回沪。

1920年10月,陈炯明率领援闽粤军将桂军逐出广东。失去依靠的岑春煊逃离广州,政学系议员随之逃离广州。

1920年11月下旬,孙中山、伍廷芳、唐绍仪回到广州,恢复军政府,继续护法。并打算成立正式政府,故催在沪议员速来广州继续开会。

1921年1月12日,护法国会又在广州开会,因不足法定人数,仍叫国会非常会议。政学系以附逆罪名被排除在外。由于孙中山和民友

社系坚持选举正式大总统成立正式政府,益友系以此举违背了《临时约法》和《大总统选举法》的规定,反对选举正式大总统,与孙中山和民友系发生矛盾与冲突。多数益友社系议员离粤。

4月7日,国会非常会议开两院联合会。在民友系的操纵下,议决了新的《中华民国政府组织大纲》,并依大纲立即召开大总统选举会,选举孙中山为正式大总统。如此重大的两件事竟然不到3个小时就草草完成,令人震惊。消息传出,立即遭到舆论的谴责与反对。由于陈炯明的反对,直到5月5日孙中山才正式举行大总统就职典礼。

10月18日,孙中山组织的北伐军在广州举行了北伐誓师大会。但由于陈炯明、赵恒惕等的阻挠,直至1922年5月北伐军才出师北伐。6月16日,陈炯明在广州发动武装叛乱,炮轰孙中山的总统府,将孙中山赶出广州。护法运动失败。陈炯明用武力压迫广州的护法国会。护法国会被迫解散,议员纷纷离粤,或赴沪,或赴津京,或回乡。护法国会到此终结。

一、护法国会中的政党

护法国会中最大的党派是国民党的益友社系、民友社系、政学会系、新新俱乐部系等几大派系。民友社系为左的党派,以原中华革命党为骨干。政学系为右的党派,益友社系属中间派,新新俱乐部系往往和民友社系取一致立场。

1. 政学会系。该党是国民党中的稳健派,在护法国会中约有100个席位,以李根源、岑春煊、谷钟秀、张耀曾、章士钊为领袖。它利用岑春煊为主席政务总裁的地位和护国运动时在西南的影响,逐渐把持着军政府,成为军政府的在朝党。它在1918年提出改组军政府案,积极推动军政府的改组并拥岑春煊为主席总裁。它主张南北和平统一,积极推动1919年的上海南北议和。为了与北方政府和平谈判,1920年初,政学系议员以不出席宪法会议来阻止护法国会的制宪。为维持自